

年金改革

－主要改革案の検討を中心に－

Pension Reform in Japan

法学研究科法律学専攻博士後期課程在学

谷 口 陽 一

Yoichi Taniguchi

目次

はじめに

I. 年金制度概説

1. 年金制度の意義
2. 年金制度の概要
3. 年金制度の現状

II. 年金制度の問題性

III. 年金改革－主要改革案の検討－

1. 主要改革案の概要
2. 主要改革案の検討

IV. 私案

はじめに

今、わが国の年金制度は大きく揺らいでいる。少子高齢化の急速な進展、経済の長期低成長、それによる社会保障・福祉財政の深刻化、さらには国民年金の空洞化や年金記録の管理不備、その他社会保険庁の不祥事によって、国民の間の年金制度に対する不安や不信はこれまでになく高まっている。これらを背景として、各方面から様々な年金制度改革案が提示され、年金改革の議論が非常に活発となっている。

年金制度は国民にとって身近な存在であり不可欠な制度である。年金制度は、職業生活を引退し所得を失う高齢期の生活を最後まで大きく支えるものである。その年金制度は、高齢者を社会全体で支える社会的扶養のしくみであり、世代や社会階層を超えた国民の信頼と合意の上に成り立っている。

したがって、現在の年金不信の大きな高まりには、年金制度の根幹をも揺るがす可能性がある。

このような状況であるからこそ、冷静に、年金制度の意義や本質を踏まえ、優先的に解決すべき問題性を把握し、その上で一番妥当な改革案を検討することが重要となってくる。

以上を踏まえ本稿は、第一に、年金改革の議論の前提となる年金制度の意義を確認する。次に、現行の年金制度のしくみとその現状について概観した後、その問題性を検討していく。第三に、現在提言されている主要な改革案を取り上げ、その利点と課題を検討していく。最後に、主要改革案の検討を踏まえ、私案を試みる。

I. 年金制度概説

年金改革を議論する前に、まずその前提となる年金制度の意義、そして、現行の年金制度のしくみとその現状を確認しておく必要がある。

1. 年金制度の意義

年金制度の目的は、高齢者の生活保障のための所得保障である。憲法25条の生存権保障に基づいている。そして、わが国の年金制度の柱となっているのは、公的年金である。公的年金とは、国が社会保障の給付として行う年金のことをいう¹。

高齢者は、定年などで退職すると失業状態となり、基本的に無収入になってしまう。そのため、職業生活引退後、日常生活を維持していくために最低限必要な所得の確保が不可欠となってくる。かつては、高齢者の扶養は、成人した自分の子や親族または地域などの私的扶養によるところが大きかった。しかし、現在、自分の子などによる私的扶養は、核家族化や都市化の進行によって困難となってきた²。それは、扶養義務者である子などが、親と遠く離れた場所に住んでいたり、親を扶養するだけの十分な所得や資産がない場合が少なくないからである。また、自身の貯蓄や資産形成などによる備えという方法も、平均余命より長生きするリスクがあることやインフレによる目減り（価値の減少）の問題があり、限界がある³。そこで、公的年金による社会的扶養がきわめて重要な存在となってくる。公的年金は、高齢者の老後の生活設計の上で、常に一定の安定した所得を見込むことができるということに大きな利点がある⁴。高齢化により老後生活が長期化し、また、就業構造の変化で雇用労働者が増加する中で、公的年金の役割はますます重要となっている⁵。なお、高齢者の所得保障には、

¹ 年金には、老齢年金、障害年金、遺族年金の3種類あるが、ここでは、現在の年金改革の議論の焦点となっている老齢年金を中心に述べる。

² 江口隆裕『変貌する世界と日本の年金—年金の基本原理解から考える—』（法律文化社、2008）42-45頁。

³ 江口・前掲注2 45-46頁。

⁴ 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003）221頁。

⁵ 厚生統計協会編『保険と年金の動向2007年版』（厚生統計協会、2007）29-30頁。

生活保護制度もあるが、同制度は生活に困窮している人を対象とし、厳しい資産調査を受ける必要があるなどの制約がある。

2. 年金制度の概要

年金制度には、公的年金と私的年金とがある⁶。現在の年金改革の議論の焦点となっているのは公的年金制度であることから、ここでは公的年金を中心にその概要を確認しておく。

現在のわが国の年金制度は、3階建ての構造となっている。公的年金はその1階と2階部分を構成するものである⁷。公的年金は、国民年金法、厚生年金保険法、各種共済年金法により規定されている⁸。これにより、全国民がいずれかの制度に加入する「国民皆年金」のしくみとなっている。現在までに公的年金制度は幾度も改正されて現在の形となっている⁹。

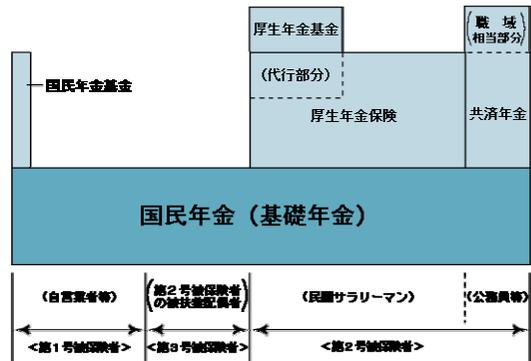


図1 現行の公的年金制度
出所：社会保険庁ホームページ

公的年金は第一に、20歳以上の全国民を対象とし、基礎年金を支給する国民年金がある。第二に、基礎年金の上乗せとして、民間労働者及び公務員等を対象とし、報酬比例年金を支給する被用者年金がある。被用者年金には、民間労働者対象の厚生年金と公務員等対象の共済年金がある。ここでは、被用者年金については代表的な厚生年金を取り上げる¹⁰。

わが国の公的年金制度は、社会保険方式であり、老齢、障害、または死亡を保険事故として、一定の要件を満たす場合に、当該加入者の保険料の拠出に応じた年金給付を行うものとなっている¹¹。社会保険は加入が強制され、保険料を拠出することが義務づけられている。国も財源の負担を行って

⁶ 公的年金と私的年金の相違については、堀勝洋『年金制度の再構築』（東洋経済新報社、1997）5-6頁参照のこと。

⁷ 3階部分は、主に企業年金である。詳しくは、拙稿「高齢者の就業及び所得保障－高齢者の雇用と福祉－」創価大学大学院紀要第29集（2008）68-69頁。

⁸ 各種共済年金法とは、国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法のことをいう。

⁹ その中で最も重要な改正は、1985（昭和60）年の改正である。同改正により、基礎年金制度が導入され、国民年金が全国民共通の基礎的な年金として位置づけられた。これにより現在の公的年金制度のしくみが形づくられた。近年の改正は、急速に進む少子高齢化の影響を強く受けている。その結果、1994（平成6）年以降の改正により、支給開始年齢の引上げと給付水準の引下げ、そして、保険料負担引上げが繰り返されてきた。このため、2004（平成16）年の改正で、将来の保険料水準を一定に固定する「保険料水準固定方式」と少子化及び長寿化の進展に応じた将来の年金額を調整し引き下げる「マクロ経済スライド」を導入し、世代間の給付と負担の不均衡を是正していくことになった。厚生統計協会・前掲注5 212-246ページ、江口・前掲注2 19-24頁、駒村康平「老齡基礎年金・老齡厚生年金の給付水準－経済学の見地から」ジュリスト第1282号（2005）63-64頁。

¹⁰ 共済年金については、厚生統計協会・前掲注5 155-163頁参照のこと。

¹¹ 社会保険方式と税方式の相違については、江口・前掲注2 25-28頁参照のこと。

る。財政方式は、現在、賦課方式を基本として運営されている¹²。

保険者は、国民年金、厚生年金ともに国である（国民年金法3条1項、厚生年金法2条）。社会保険庁がその業務を行っている。しかし、同庁の数々の不祥事のため、2007（平成19）年6月成立の「日本年金機構法」により、2010（平成22）年に同庁は廃止、解体されることになった。新たに、非公務員型の公法人である日本年金機構が設立される¹³。これによって、公的年金について、財政責任と管理運営責任を担う国から、権限や事務の委任・委託を受け、同機構が一連の運営業務を担当することになる¹⁴。

被保険者は、国民年金については、①第1号被保険者、②第2号被保険者、③第3号被保険者と3種類に分類されている（国民年金法7条）。①の第1号被保険者は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者であって、第2号被保険者及び第3号被保険者のいずれにも該当せず、また被用者年金各制度に基づく老齢または退職年金の受給権者でない者である。②の第2号被保険者は、被用者年金各制度の被保険者である。③の第3号被保険者は、第2号被保険者の被扶養配偶者であって20歳以上60歳未満の者である。厚生年金の場合は、厚生年金保険法6条で規定されている適用事業所に使用される70歳未満の者が被保険者となる（厚生年金保険法9条）。同適用事業所でない場合でも、任意で同被保険者になる制度が設けられている（同法6条3項、同10条）。

保険料についてみると、国民年金の場合、定額制で、2008（平成20）年度は、月額1万4,420円である（国民年金法87条3項）。これは、2005（平成17）年度から毎年度280円ずつ引き上げられており、2017（平成29）年度以降は月額1万6,900円となる（同条項）。第1号被保険者には、毎月同保険料の納付義務がある。第2号被保険者については、被用者年金の保険料の中に基礎年金に当たる費用も含まれているため、第3号被保険者については、基礎年金の費用は配偶者の所属する被用者年金制度が負担しているため、同保険料の納付義務はない¹⁵。なお、低所得者や無職の者に配慮した保険料免除制度が設けられている（同法89条、90条）¹⁶。厚生年金の場合は、2008（平成20）年10月1日現在、月収の15.35%が同保険料である（厚生年金保険法81条）¹⁷。厚生年金の保険料も、国民年金の場合と同様に毎年度0.354%引き上げられており、2017（平成29）年度以降は18.3%となる（同条項）。ただし、同年金の保険料負担は労使折半となっている（同法82条）。国庫負担については、2004（平成16）年改正により、2009（平成21）年度までに、国民年金第1号被保険者の基礎年金給付費用の2分の1、また、厚生年金保険の基礎年金拠出金の2分の1まで引き上げることになった（国民年金法85条1項1号、

¹² 賦課方式とは、積立金をもたず、現在の年金に必要な費用を現在の被保険者の保険料で賄うしくみのこと。

¹³ 「日本年金機構法」（平成19年法律第109号）。

¹⁴ 厚生統計協会・前掲注5 244-245頁。

¹⁵ 加藤智章ほか著『社会保障法』（有斐閣，第3版，2007）104-105頁。

¹⁶ 具体的には、厚生統計協会・前掲注5 155-163頁参照のこと。

¹⁷ 月収の他、賞与についても同率の保険料を支払う（総報酬制）。

厚生年金法80条1項)¹⁸。

給付の種類についてみると、国民年金は、①老齢基礎年金、②障害基礎年金、③遺族基礎年金、④付加年金、寡婦年金、死亡一時金がある（国民年金法15条）。厚生年金は、①老齢厚生年金、②障害厚生年金及び障害手当金、③遺族厚生年金である（厚生年金保険法32条）。

高齢者の所得保障の観点からとくに重要となる老齢を保険事故とした年金給付の支給要件をみると、国民年金の老齢基礎年金の場合、保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算して25年以上の者が65歳に達したとき、その者に支給される（国民年金法26条）。支給開始年齢は原則65歳であるが、本人の希望により、支給額は減額されるが60歳から繰り上げて受給することもできる（同附則9条の2）。また、66歳以降に繰り下げて受給することもできる（国民年金法28条）。この場合には支給額は増額される。厚生年金の老齢厚生年金の場合は、同年金の被保険者期間を有し、上記の国民年金老齢基礎年金の支給要件を満たした者に、老齢基礎年金の上乗せの形で支給される（厚生年金保険法42条）。さらに、同支給要件を満たす者には、60歳から65歳に達するまでの間、定額部分と報酬比例部分からなる特別支給の老齢厚生年金がある。ただし、男性の場合、定額部分については、2001（平成13）年から2013（平成25）年にかけて、報酬比例部分については、2013（平成25）年から2025（平成37）年にかけて65歳に支給開始年齢が引き上げられる。女性は男性の場合よりも5年遅れで同支給開始年齢が引き上げられる。

受給額についてみると、老齢基礎年金の場合、同年金支給額は法定されており、2004（平成16）年改正により、78万900円に改定率を乗じて得た額が年額となっている（国民年金法27条）¹⁹。これは、40年間すべて保険料を納付していることを条件として支給される満額の年金額である。保険料納付済期間が短い場合や保険料免除期間がある場合などには減額される。改定率は、毎年度、物価変動率や名目手取り賃金変動率を基準として改定される（同27条の2）。老齢厚生年金の場合は、被保険者であった全期間の平均標準報酬額の1000分の5.481の数に被保険者期間の月数を乗じて得た額が年額となる（厚生年金保険法43条）。老齢基礎年金の改定率と同様に、物価変動率などを考慮した再評価率が加えられる（同法43条、43条の2）。なお、同年金の被保険者期間が20年以上であり、65歳未満の配偶者や18歳到達年度の末日までにある子などの生計を維持している場合、加給年金額が支給される（同法44条）。

なお、2004（平成16）年の改正により、公的年金は、従来の財政再計算ではなく、5年ごとに、年金財政の現況とその後100年間の見通しを作成し公表することになっている（国民年金法4条の3、厚生年金保険法2条の4）。

3. 年金制度の現状

次に公的年金の現状をみる。まず、公的年金の加入者数、同年金の受給権者数、平均受給額を確認

¹⁸ 現行の国庫負担は3分の1である。

¹⁹ 2008（平成20）年度は、79万2,100円となっている。

する。2006（平成18）年度末における公的年金の被保険者数は7,038万人である²⁰。そのうち第1号被保険者が2,123万人、第2号被保険者が3,836万人、第3号被保険者が1,079万人となっている²¹。ただし、第1号被保険者の保険料納付率は66.3%である²²。また、第1号被保険者の中の25.3%にあたる528万人が保険料全額免除者となっている²³。

老齢基礎年金の受給権者数は2,497万人である²⁴。同年金平均月額が5.3万円となっている。

厚生年金についてみると、同年金加入者数は3,379万人である²⁵。同老齢年金受給権者数は1,123万人である。同平均年金月額が16.5万円となっている²⁶。

続いて、高齢者の所得に占める公的年金の割合を確認する。2006（平成18）年の厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、65歳以上の高齢者世帯の平均所得301.9万円のうちの70.2%にあたる211.9万円を公的年金が占めている²⁷。また、所得を100%公的年金及び恩給に依存している高齢者世帯の割合は、59.9%にもなる。

さらに、わが国の財政における公的年金給付費の割合についてみると、2005（平成17）年度の社会保障給付費は87兆9,150億円であり、そのうち年金が46兆2,930億円を占めている（全体の52.7%）²⁸。対国民所得比でみると、同社会保障給付費は23.9%、同年金は12.6%となる。

最後に、公的年金に対する国民の意識をみる。2003（平成15）年の内閣府の「公的年金制度に関する世論調査」によると、老後の生活設計上での公的年金の位置づけについて、「ほぼ全面的に公的年金に頼る」とした者が29.0%、「公的年金を中心とし、これに個人年金や貯蓄などの自助努力を組み合わせる」とした者が41.7%となっている²⁹。両者を合わせると7割を超える。

以上から、公的年金は、現実に国民の高齢期の所得保障の中核となっており、その規模や役割から、社会的にきわめて大きな存在であることが明らかである。

II. 年金制度の問題性

現行の公的年金制度をめぐる数多くの問題が指摘されている。ここでは、年金改革案の背景となっている主な問題を中心に取り上げる。

²⁰ 社会保険庁「平成18年度社会保険事業の概況」（2008）2頁。

²¹ 第2号被保険者のうち、厚生年金保険は3,379万人、共済組合は457万人となっている。

²² 社会保険庁・前掲注20 8頁。

²³ 社会保険庁・前掲注20 6頁。この他に、申請一部免除者が56万人いる。

²⁴ 社会保険庁・前掲注20 9頁。

²⁵ 社会保険庁・前掲注20 12-14頁。

²⁶ これには、基礎年金額も含まれている。

²⁷ 厚生労働省「国民生活基礎調査（平成18年）」（2007）。

²⁸ 国立社会保障・人口問題研究所「平成17年度社会保障給付費」（2007）2頁。

²⁹ 内閣府「公的年金制度に関する世論調査」（2003）。

① 少子高齢化の進行と社会保障・福祉財政の深刻化

年金改革の一番の背景となっているのは、少子高齢化の急速な進行である。これに経済の長期低成長も重なって、公的年金を含む社会保障制度に深刻な影響を与えている。高齢化によって、公的年金受給者は増加し、医療・介護の需要も増大している³⁰。その結果、社会保障・福祉関係の支出は大きく増加し続け、同財政はきわめて逼迫している。また、少子化により、現役世代に対する高齢世帯の割合は高まる一方であり、現行の公的年金の財源の運営方法である賦課方式の下では、現役世代の負担が増大していく。

② 公的年金保険料の負担増と同年金受給水準の引下げの問題

上記の少子高齢化の急速な進行と経済の長期低成長による社会保障・福祉財政の深刻化により、1994（平成6）年以降、公的年金保険料負担の引上げと同年金給付水準の引下げとが繰り返されてきている³¹。今後も、保険料は2017（平成29）年度まで毎年引き上げられ、また、将来受け取る年金額は徐々に抑制されていく。2004（平成16）年改正により、2017（平成29）年度以降同保険料の引き上げと同給付水準の引き下げは止まる。ただし、出生率や納付率等の前提が崩れた場合には、年金支給開始年齢の引き上げなど新たな措置が必要となる。

さらに、現在の年金受給者の年金水準の引下げの問題もある。1999（平成11）年、2004（平成16）年の年金改正により、既に年金を受給している高齢者の年金水準も実質的に引き下げていく形となった³²。この引下げについては既得権、財産権を侵害するものであるとの指摘がある。

③ 「世代間格差」・「世代間の不公平」の問題

上記①と②などから、高齢世代と若い世代との間で保険料負担と年金給付の比率に格差が生まれている。若い世代になるほど保険料をより多く負担するが、将来受け取る年金額の水準は低くなる。そこから世代間の不公平の問題であるとして取り上げられている。若い世代の間での年金不信が高まる一つの要因となっている³³。

④ 国民年金の空洞化の問題

現在、国民年金の空洞化が大きな問題として取り上げられている。国民年金の空洞化とは、同制度の第1号被保険者の未加入や同保険料の未納者・免除者が多数存在している状況をいっている。近年はその中でも未納者がとくに問題となっている³⁴。

現在の第1号被保険者の同保険料納付率は66.3%となっている³⁵。さらに、第1号被保険者の中の

³⁰ 内閣府編『高齢社会白書（平成20年版）』（2008）10-11頁。

³¹ 江口・前掲注2 19-23頁。

³² 駒村・前掲注9 62-63頁、厚生統計協会・前掲注5 237-242頁。

³³ 植村尚史『若者が求める年金改革』（中央法規出版、2008）11-18頁。

³⁴ 堀勝洋『年金の誤解』（東洋経済新報社、2005）21頁、植村・前掲注33 20-21頁。

³⁵ 社会保険庁・前掲注20 8頁。納付率は、「当該年度分の保険料として納付すべき月数のうち、当該年度中（翌年度4月末まで）に実際に納付された月数の割合」のことをいう。なお、ここには免除者は含まれていない。

25.3%にあたる528万人が保険料全額免除者となっている³⁶。この他、申請一部免除者が56万人いる。これは、本来支払われるべき同保険料のうち約半分が支払われていない計算となる。

空洞化の原因としては、上記③の問題からの年金不信から若い世代が未納になっていること、低所得のため保険料負担に耐えられないことなどが挙げられている³⁷。

未納・未加入問題の結果、将来無年金・低年金の者が増加する可能性が高まる。また、現在の賦課方式の下では、年金財政を悪化させていく。

ただし、この国民年金の空洞化の問題は、公的年金制度全体の中で考えるべきであり、第2号・第3号被保険者も合わせた全体の中での未納率は約11%にすぎず、同財政に深刻な影響を及ぼすものではないとの指摘がある³⁸。

⑤ パートなど非正規労働者と厚生年金加入の問題

近年、雇用の流動化と就業形態の多様化などにより、パートや派遣社員など非正規労働者が著しく増加している。その非正規労働者の多くが厚生年金に加入しておらず、さらに、国民年金の未納者となっている場合が多く、上記④の国民年金の空洞化とも密接に関連している。今後も雇用の流動化は進行し、非正規労働者はさらに増加するとみられる。このままの状態では、非正規労働者の多くが将来低年金、最悪の場合、無年金になる可能性がある。

⑥ 第3号被保険者制度の問題

第3号被保険者制度の問題とは、厚生年金・共済年金加入者に扶養されている配偶者（主に専業主婦）は、国民年金保険料を払わずに、基礎年金を受給することができるため、働く女性との間で不公平であるという問題である。さらに、同制度は女性の就労や社会進出を抑制しているという批判もある。

これに対して、厚生年金・共済年金は夫婦世帯を基本に年金水準が設定されており、世帯の賃金額が同じであれば、片働き世帯、共働き世帯の両世帯とも保険料も年金額も同じとなっており、世帯でみると、第3号被保険者制度は不公平であるとは必ずしもいえないという指摘がある。また、女性の就労や社会進出を抑制しているのは同制度ではなく、社会慣行などにより女性の就労環境が整っていないからであるとの反論もある。

⑦ 受給年金額の相当性の問題

公的年金給付水準の不十分さが挙げられている。高齢者の最低生活保障水準は、現在の老齢基礎年金の給付水準では満たすことができない。退職した場合や仕事がない場合、預貯金などを取り崩して生活していかなければならない。預貯金や財産がない高齢者は、生活保護を受けざるを得なくなって

³⁶ 社会保険庁・前掲注20 6頁。

³⁷ 植村・前掲注33 24-28頁。

³⁸ 駒村康平「「基礎年金全額税方式化」の多すぎる問題点」エコノミスト2008年2月19日号 69頁、堀・前掲注34 23-26頁。

しまう³⁹。公的年金給付水準の再検討が必要であるとの指摘がある。

⑧ その他

上記の他、年金一元化の問題、支給開始年齢の引き上げの問題、年金記録の管理不備の問題、男女の年金格差の問題等がある。

Ⅲ. 年金改革－主要改革案の検討－

1. 主要改革案の概要

上記の現行の年金制度が抱える問題性を背景に、現在、様々な年金制度改革案が、政党、経済界、労働組合、報道機関、各種の審議会、研究者等から提示されている。

現行の年金制度の改革は不可欠であるという点では大きく一致しているが、年金制度の具体的な改革内容については意見が分かれている。

主要な改革案を大きく分けると「基礎年金を税方式化する改革案」、「新しい社会保険方式を基本とする改革案」、「現行の社会保険方式を基本とする改革案」とに分けられる。「基礎年金を税方式化する改革案」の代表的なものとしては、日本経済新聞社案、自民党議員連盟「年金制度を抜本的に考える会」案が挙げられる。「新しい社会保険方式を基本とする改革案」の代表的なものは民主党案、毎日新聞社案である。そして、「現行の社会保険方式を基本とする改革案」の代表的なものは、読売新聞社案、朝日新聞社案が挙げられる。ただし、同じグループであっても各案は細部で異なる。

ここでは、主な改革案の概要を確認した後、各案を検討し、問題点を分析する。

(1) 基礎年金を税方式化する改革案

① 日本経済新聞社案⁴⁰

基礎年金すべてを消費税を財源とする税方式に移行させる改革案である。現行の同保険料相当分の約12兆円を消費税に置き換える。そのため、年金目的に消費税率を新たに5%前後引き上げるとする。この置き換えで全体の負担に増減は生じない。

月額給付は、現行と同じく満額で6万6,000円としている。受給要件は、国内居住10年間としている。40年居住で満額支給とする。

新制度への移行には、20年から40年をかける。その間は、現行制度での保険料納付済期間と新制度になってからの国内居住期間に応じ、給付額を計算するとしている。

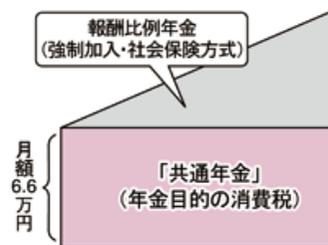


図2 日本経済新聞案
出所：あらたにすホームページ

³⁹ 大島侑監修『高齢者福祉論』（ミネルヴァ書房，第3版，2006）146頁。

⁴⁰ 『日本経済新聞』2008年1月7日。

また本改革案は、年金課税を強め、高所得者への給付を抑制するとしている。

税方式移行による年約3.7兆円の企業負担軽減分は、非正規労働者の厚生年金への加入拡大に使用するとしている。

本改革案では、公的年金制度の2階部分の報酬比例部分については、詳しくふれられていない。

② 自民党議員連盟・年金制度を抜本的に考える会案⁴¹

本改革案も、基礎年金部分の全額税方式への移行を提言している。基礎年金部分の保険料を廃止し、消費税によってすべての高齢者に一律で月額7万円の「最低保障年金」を支給するとしている⁴²。この最低保障年金は、未納・未加入者にも給付する。そのため、2009（平成21）年度時点で26兆円程度の財源が必要になる。現行制度と比較すると、追加で18兆円程度が必要となり、消費税率を7%程度引き上げる必要がある。

年金制度の2階部分については、現行の各種制度を統合・一元化し、現役時における納付保険料額に応じた積立年金とする。

移行措置として、国民年金保険料の過去負担に対する公平性確保のため、国民年金積立金（10兆円）を積立金の原資として割り当てるなどの措置をとる。

すべての既存加入者が納付を終える40年間をかけて移行させていく。

事業主負担は継続させ、被用者の保険料と共に積み立てる。国民年金保険料の負担相当分についても、雇用税の形で継続させ、移行措置の財源とする。

③ その他

上記の他、基礎年金の税方式化を提言する改革案としては、日本経済団体連合会案、経済同友会案、日本労働組合総連合会案、麻生案、塩川案、高山案、橘木案、社会民主党案、日本共産党案などがある⁴³。

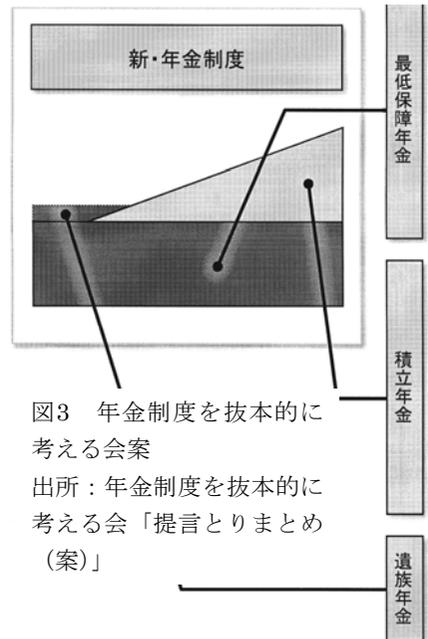


図3 年金制度を抜本的に考える会案
出所：年金制度を抜本的に考える会「提言とりまとめ（案）」

⁴¹ 年金制度を抜本的に考える会「提言とりまとめ（案）」（2008年2月）。

⁴² 7万円は、現行の国民年金支給額に消費税負担分を加えた額となっている。

⁴³ 日本経済団体連合会「公的年金の一元化に関する基本的見解」（2005年10月18日）、同「国民全員で支えあう社会保障制度を目指して—社会保障制度改革に関する中間とりまとめ—」（2008年5月20日）、経済同友会「活力ある経済社会を支える社会保障制度改革」（2007年4月）、日本労働組合総連合会「2008～2009年度「政策・制度 要求と提言」（2007年5月）、麻生太郎「消費税を10%にして基礎年金を全額税負担にしよう」中央公論2008年3月号（2008）、塩川正十郎「年金制度改革への提言」（2008年3月）、高山憲之『信頼と安心の年金改革』（東洋経済新報社、2004）、橘木俊詔『消費税15%による年金改革』（東洋経済新報社、2005）、社会民主党「参議院選挙公約2007」（2007年6月）、日本共産党「総選挙政策」（2008年9月25日）。ここでは、便宜上同じグループにまとめてはいるが、各案の視点や内容はそれぞれ特徴があり、異なる部分が多い。

(2) 新しい社会保険方式を基本とする改革案

① 民主党案⁴⁴

民主党案は、すべての年金（厚生、共済、国民年金）を一元化し、現役時代の所得に応じた保険料で年金額が決まる所得比例年金を提言している。スウェーデンの制度を参考にしている。年金の基礎（最低保障）部分についての財源はすべて税で賄うとしている。最低保障部分については、原則として月7万円を下回らない額とする。消費税の全税収を同財源に充てる⁴⁵。行政改革を徹底することにより、消費税率は現行のままに据え置くとしている。

所得比例部分の負担と給付は、現行水準を維持するとしている。

また、社会保険庁を解体し、業務を国税庁と統合させ、「歳入庁」を創設することを提言している。

② 毎日新聞社案⁴⁶

本改革案も、すべての年金を一元化し所得比例年金とした上で、全額税で賄う月額7万円の最低保障年金を給付する。フィンランドの制度を参考にしている。所得比例年金の給付水準は、生涯平均賃金の40%とする。1年働くとその所得の1%が年金額として戻るしくみとしている。保険料率は年収の19%で固定する。最低保障年金の財源は、国庫負担の2分の1への引き上げ分に加え、消費税の1.5%程度の引き上げが必要としている。

③ その他

この他に、新しい社会保険方式（所得比例年金）を基本とした改革案には、駒村案などがある⁴⁷。

(3) 現行の社会保険方式を基本とする改革案

① 読売新聞社案⁴⁸

本案は、現行の社会保険方式を基本とした改革案となっている。

本改革案は、月5万円の最低保障年金の創設を提言している。また、基礎年金の満額を7万円に引き上げ

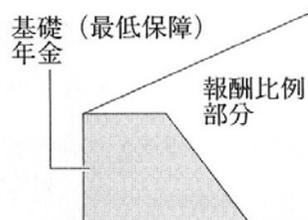


図4 民主党案
出所：日本経済新聞
2007年11月14日

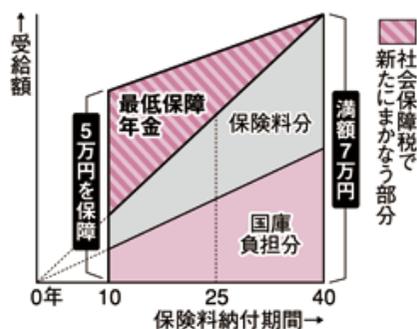


図5 読売新聞社案
出所：あらたにすホームページ

⁴⁴ 民主党「MANIFESTO（マニフェスト）」2007年7月9日、第7回社会保障審議会年金部会「資料6-2（民主党案と民主党案に関連する最近の国会での主な議論について）」（2008年4月22日）。

⁴⁵ ただし、高額所得者に対しては、最低保障部分の給付の一部あるいは全部を制限する。年収1200万円以上の場合、最低保障年金は全額削減する。年収600万円から1200万円の場合は緩やかに減額していく。民主党・前掲注44。

⁴⁶ 『毎日新聞』2008年7月27日、同28日。

⁴⁷ 駒村・前掲注38 70頁。

⁴⁸ 『読売新聞』2008年4月16日。

るとしている。ただし、最低保障年金は年収200万円以下の高齢者世帯を対象を限定する。

消費税を税率10%の「社会保障税」として、医療、介護も含めた財源とするとしている。

受給資格については、加入10年に短縮する。

また、短時間労働者の厚生年金への適用を拡大する。その対象を労働時間週20時間以上、月収9万8,000円以上、勤続1年以上、従業員100人超にする。

さらに少子化対策のために、出産後3年間は夫婦の基礎年金分保険料を無料化する。

「社会保障番号」を導入する。

② 朝日新聞社案⁴⁹

現行の社会保険方式を基本とする改革案となっている。税金は年金よりも医療や介護に優先して使用する必要があるとしている。

本改革案は、国民年金の未納、未加入を減らしていくために、パートや派遣など非正規労働者への厚生年金適用を拡大していく。非正規労働者を含め企業が雇う人すべてを厚生年金に加入させていく。社会的責任として、企業にも応分の負担をしてもらう。中小零細企業の負担を和らげるため、法人税の軽減などの支援策を行う。

上記の厚生年金適用拡大が進行した段階で、第3号被保険者制度は廃止する。

現行の年金受給要件の25年間は短縮する。

生活保護制度をより受けやすくし、低年金や無年金者に対応していく。

③ その他

上記の他、現行の社会保険方式を基本とする改革案には、丹羽案、公明党案などがある⁵⁰。

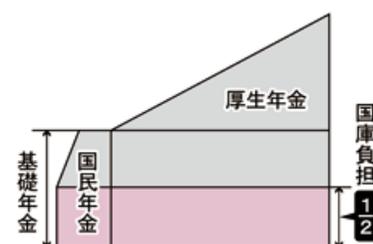


図6 朝日新聞社案

出所：あらたにすホームページ

2. 主要改革案の検討

ここでは、上記でみた主要改革案のそれぞれの利点と課題を検討していく。

(1) 基礎年金を税方式化する改革案

基礎年金を税方式化する改革案の利点として挙げられるのは、第一に、現在大きな問題として取り上げられている国民年金空洞化の問題が解決でき、無年金や低年金に陥る人をなくすることができることである。そして第二には、第3号被保険者の問題、また、世代間の不公平の問題を是正することができることである。第三には、国民年金保険料を集める必要がなくなり、社会保険庁の徴収部門を縮

⁴⁹ 『朝日新聞』2008年2月11日、同18日。

⁵⁰ 丹羽雄哉「年金財源「税方式」は百害あって一利なし」正論2008年5月号、公明党「マニフェスト2007政策集」(2007年6月14日)。

小することができることである。

一方、課題を検討すると、第一に、年金財源目的のみで大幅な消費税率の引き上げが必要となることである。日本経済新聞社案では約5%、年金制度を抜本的に考える会案では7%、消費税を引き上げる必要がある。第二に、高齢化の進展に伴って今後急速に増える医療・介護の費用の財源確保が不透明なことである。第三に、新制度への移行には20年から40年の長い時間を必要とすることである。日本経済新聞社案の場合は、その移行期間中は現行制度が残り、結局、無年金・低年金の解消に長い時間がかかってしまう。第四に、年金制度を抜本的に考える会案の場合、最低保障年金が一律7万円支給されるため、保険料を納めてきた人と未納の人との間の不公平の問題がある。約10兆円ある国民年金積立金の保険料納付実績に応じた分配が提案されているが、40年間保険料を納付し基礎年金を満額受け取る権利がある人で、積立金の分配は月額約5,000円の計算となり、不公平感を解消するのに十分ではない⁵¹。第五に、日本経済新聞社案の場合、税方式化で年約3兆7000億円の企業負担が軽減され、それを非正規労働者の厚生年金加入拡大に使うとしているが、具体策が不透明である。第六に、勤労者世帯、そしてとくに国民年金保険料の免除対象となっている低所得者の負担が増加してしまう課題がある⁵²。

(2) 新しい社会保険方式を基本とする改革案

民主党案や毎日新聞社案の利点は、第一に、税を財源とした最低保障により、無年金・低年金者の問題が解決できることである。同じく、第3被保険者制度の問題も解決できる。第二に、すべての年金制度を一元化することにより、国民すべてが同じように保険料を負担し、同じように年金が受けられることで、公平性が高まることである。また年金制度が簡素となり、国民に分かりやすくなる。

一方、課題を検討してみると、第一に、会社員と異なり自営業者の正確な所得の把握が困難な点である。所得を低く申告し、最低保障年金を受給しようとする可能性もあり、会社員等と自営業者の間の新たな不公平の問題が生じる可能性が高い。第二に、所得比例年金について、自営業者には厚生年金での保険料負担労使折半の仕組みがないため、保険料額が会社員の倍になってしまう問題がある。第三に、本改革案も移行には40年程度という長い時間がかかり、その移行方法が具体的でない。第四に、民主党案の場合、不足する財源の確保が明確ではない点も挙げられる。

(3) 現行の社会保険方式を基本とする改革案

まず、読売新聞社案について検討する。本案の利点は、第一に、医療・介護も含めた社会保障・福祉全体を見据え、必要となる具体的な財源も踏まえていることである。第二には、最低保障年金の創設や受給資格期間の10年への短縮により、無年金・低年金者を減少させることができること、第三に、今後の医療・介護費用の大幅な増加を見据えた消費税率の設計としていること、第四に、少子化対策

⁵¹ 社会保障国民会議「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」(2008) 71頁。

⁵² 社会保障国民会議・前掲注51 47-64頁。

も考慮していることなどが挙げられる。

課題については、第一に、10年間保険料を払った後の未納の可能性である。年収200万円以下の高齢者世帯を対象を限定しているものの、10年保険料を払えば、5万円の最低保障年金が受給できる。満額は40年間保険料納付で7万円となっており、10年目以降の意図的な未納者の可能性は少なくない。

第二に、社会保険方式である以上、未納・未加入の問題は完全に解決することは難しい点である。

次に、朝日新聞社案を検討する。利点は、第一に、将来を見据え、年金よりも医療・介護の財源の確保を重視し、年金目的に消費税をできる限り引き上げない方法を採用している点である。第二に、現行制度を大きく変えないため、改革による混乱が起こる可能性が少ない。課題としては、第一に、今後の消費税率など財源について明確でない点、第二に、厚生年金の適用拡大で、中小零細企業がその負担増に耐えることができるかという問題もある。

IV. 私案

先に見てきた改革案にはそれぞれの利点を持ち、また、課題も抱えている。どの改革案の立場に立っても、現行の年金制度が抱える様々な問題をすべて解決することはできない。したがって、年金制度の意義を踏まえ、優先的に解決すべき問題性を把握し、その上で一番妥当な改革案を検討することが重要となってくる。

全国民が加入する公的年金制度は、高齢期の生活保障・所得保障のために不可欠な制度である。その公的年金制度にとって、最も重要なことは同制度の持続可能性・継続性であり、また同年金の受給の確実性であって、将来においても国民が同年金を確実に受け取れるようにすることである。そして、憲法25条の生存権に基づいて、基本的に無収入となる高齢期の生活を保障するための所得保障の中心的存在である以上、人間らしい健康で文化的な生活を支えていく適切な給付水準の確保は欠かせない。

また、高齢期の生活保障には、公的年金制度による所得保障だけでなく、医療や介護の福祉制度も必要となる。年金、医療、介護は一体不可分であり、今後、高齢化のさらなる進展にしたがって、医療、介護の需要は年金以上に高まる⁵³。そのための財源の確保はきわめて重要となってくる。したがって、財源の問題を考えると、それらを含めて総合的に、また、長期的な視点で検討する必要がある。

さらに、既に年金を受給している人に対する公平性を保つという視点も重要である。現在受給する年金の継続を保障し、納付実績と整合性のとれる制度としなければならない。

以上を踏まえて検討すると、税方式化ではなく、現行の社会保険方式を基本として改革していくのが良いと考える。

⁵³ 社会保障国民会議「中間報告参考資料」(2008) 8頁。

現行の年金制度を根本的に変革する基礎年金の税方式化は、年金のみで巨額の税財源を必要とすること、最終的な移行に40年という長い期間がかかること、これまでまじめに保険料を払ってきた人に不公平になることなどの課題がある。また、既に年金を受給する高齢者や免除制度を受けている低所得者への負担が増加してしまう。さらに、税方式化への変革を提言する背景となっている国民年金の空洞化問題、第3号被保険者問題については、議論はあるが、現行制度を崩壊させてしまう問題とまでは言えず、制度を根本的に変更してしまう税方式化を採用しなくても是正していきける可能性は十分ありうる⁵⁴。したがって、現行の社会保険方式を基本として、公的年金制度の持続可能性・同年金を受給の確実性を高めるように改革してゆくのがよい。

先にみた読売新聞社案、朝日新聞社案等を参考にしながら現行の社会保険方式を基本とした私案を提示する。

第一に、年金受給資格期間は、現行の25年から10年間へと短縮する。満額は現行の40年とする。諸外国とくらべても現行の25年間は長いと指摘されている。10年間に短縮することで、保険料の掛け捨てをなくし、未納者を減らすことができる。読売新聞社案の最低保障年金制度は、10年目以降の未納の可能性を考え採用せず、他の方法による低年金者対策をとることにした。

第二に、基礎年金の満額を、7万円に引き上げる。これは、読売新聞社案と同様の理由となる。

第三に、無年金者や低年金者への対策として、非正規労働者への厚生年金の適用拡大を積極的に行っていく。労働時間週20時間以上、月収9万8,000円以上、勤続1年以上の労働者には、原則として厚生年金を適用させていく。同適用拡大開始からの一定年数は、中小零細企業に対して、法人税の軽減や助成金などの積極的な支援策を講じる。

第四に、無年金者・低年金者への別の対策として、後に安定した収入が得られるようになったときに以前は支払えなかった保険料を支払うことを可能とする追納制度の期間を5年間へと延長をする。

第五に、上記の対策によっても無年金や低年金になってしまう人を対象に、ドイツを参考に社会扶助制度の一つとして、生活保護とは別の高齢者の最低所得保障制度を創設する⁵⁵。同制度では、生活保護のように子や親族に対する扶養義務の履行を求めない。その代わりに、当該高齢者が死亡した場合には、同制度給付額相当分をその相続財産に求償できるしくみとする⁵⁶。

第六に、少子化対策を重視して、フランスを参考に、育児をしている母親に年金給付を増やしていく方法を導入する⁵⁷。フランスでは、3人以上の子を育てた場合、育児加給として、基本年金額の10%

⁵⁴ 社会保障国民会議・前掲注50 6頁。

⁵⁵ 江口・前掲注2 58-59頁、土田武史ほか編『社会保障改革—日本とドイツの挑戦—』（ミネルヴァ書房、2008）200-201頁、松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅱ—年金保険—』（信山社、2004）217-228頁。

⁵⁶ 江口・前掲注2 59-60頁。

⁵⁷ 藤井良治・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障6 フランス』（東京大学出版会、1999）133-135頁、清家篤・府川哲夫編『先進5か国の年金改革と日本』（丸善プラネット、2005）7-25頁、厚生統計協会・前掲注5 277-279頁。

が加算される。わが国でも基礎年金額に一定割合または一定額を加算していく。これにより出生率の改善を図り、公的年金制度を安定させていく。読売新聞社案の出産後3年間の夫婦の基礎年金保険料の無料化も傾聴に値する意見であるが、私案では育児加給を採用する。

第七に、読売新聞社案と同様に、消費税を社会保障・福祉の目的税とする。税率は、医療・介護費用も考慮した10%とする。ただし、食料品などの生活必需品は現在の5%のままとする。目的税の名称は「福祉税」とする。同税は、年金、医療・介護費用、少子化対策の財源以外には使用しないこととする。当然、導入の前提として行政改革を徹底して行う。

第八に、行政改革の一つとして、公的年金制度の保険料徴収と年金給付を担当する行政組織のさらなる合理化を行う。国民年金の保険料徴収業務を市町村に移管し、人員や建物を整理する。

この他、読売新聞社案、また、その他多数が提言している、年金、医療、介護等の社会保障・福祉の負担と給付を一括管理するための社会保障番号を導入する。

以上が私案となる。