

2011年4月14日

# 年金制度改革に関する提言

民主党「社会保障と税の抜本改革調査会」副会長

参議院議員 辻 泰弘

## 年金制度改革に対する民主党の取り組みについての総括

民主党は今日まで年金制度の抜本改革の必要性を強く主張し、多くの国民からの支持を獲得してきた。民主党が主張してきた年金制度改革の根幹は、制度間格差解消と公平性確保のための公的年金制度の一元化、無年金・低年金者解消のための最低保障年金の創設、国民の負担と給付における公正さの確保のための「納税者番号制度」の導入と歳入庁の創設であったが、それらの政策目標は、今日、各政党、各種団体においても共有し得るテーマとなっており、具体策においては幅や相違点があるとはいえ、基本的には方向性を同じくするものと言えよう。

その意味において、民主党が「抜本改革に値せず」と平成16年年金制度改革の不十分さを強く指摘し、年金制度抜本改革の必要性を大きく掲げ、今日まで改革の議論をリードしてきたことは高く評価し得るものとする。

政権交代を実現した今日、そのような民主党のこれまでの年金制度改革に対する取り組みの総括を胸に、国会における与野党全体の合意を求めつつ、国民の期待に応える年金制度改革を力強く進めていかなければならない。

## 平成 16 年年金制度改正の今日的評価

平成 16 年年金制度改正の主な内容についての今日的評価は以下の通りである。

まず第 1 の柱であった「上限を固定した上での保険料の引き上げ」は、2017(平成 29)年度以降の保険料水準を厚生年金 18.3%、国民年金 16900 円と固定し、それに向けて毎年引き上げることが内容とするものであった。

この点について、民主党は、15%上限を主張して反対したが、既に毎年の引き上げも含めて国民に受け入れられてきており、かつ、今後の年金財政の安定性確保のための国民負担の増大は不可避であることに鑑みれば、今日的には許容し、異を唱えるべきものではない。

第 2 の柱であった「積立金の活用」は、100 年間で財政均衡をはかる方式とし、財政均衡期間の終了時に給付費 1 年分の積立金を保有することとし、それまでの間、積立金を活用することを内容とするものであったが、この点について、民主党は、マニフェストにおいて「50 年程度で取り崩し」と主張したこともあり、当初より基本的に受け入れてきたところである。

第 3 の柱であった「基礎年金国庫負担の 2 分の 1 への引上げ」は、所要の安定財源を確保する税制抜本改革を行った上で、国庫負担割合を 3 分の 1 から平成 21 年度までに 2 分の 1 に引き上げることが内容とするものであったが、この点について、民主党は、マニフェストにおける「5 年間での引き上げ」などの主張に則して、政権交代後の本格的予算編成となった平成 23 年度予算において「2 分の 1」維持のための財政措置を行ったところである。

なお、東日本大震災の復興財源として、当該措置のために予定されていた財源を活用する場合には、老後の生活を国民全体で支えるという理念の下に、与野党を超えて長年にわたり追求されてきた「2 分の 1」実現の方針が後退することのないよう、事後の速やかな相当額の充当（返済）が必要である。

第 4 の柱であった「負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入」は、年金の給付水準を低減させていく（標準的な年金給付水準である所得代替率を 60%から 50%へ引き下げる）ために、被保険者数の減少率と平均余命の伸びの合計値である 0.9%程度（見込み）までの物価上昇に対しては年金額の改定に反映させないとするものであったが、この点について、民主党は、これまで評価を明示してこなかった。

このマクロ経済スライド調整については、今後の国民生活に大きな影響を及ぼす政策であり、今回、民主党が政権交代後初めての年金制度の抜本改革に臨む意義からも十分な検討を加え、見直しを行うべきである。（後述）

## 年金制度改革についての基本方針

前述の通り、民主党が主張してきた年金制度改革の根幹は、公的年金制度の一元化、所得比例年金と最低保障年金の創設、「納税者番号制度」の導入と歳入庁の創設であり、今後それらの実現をめざして取り組んで行くことは当然である。特に、国民の全てを同一の負担と給付の体系の下に置くことによって、制度間格差の解消、不公平の是正、連続性の確保をはかる公的年金制度の一元化は、民主党の年金制度改革の要であり、今後、必ず実現しなければならない。

しかしながら、被用者年金と国民年金の一元化を行うにあたっては、厳正な加入者の所得捕捉による公平性の確保が不可欠であり、その前提が満たされないままの移行は、新たな不公平をもたらし、国民の中に新たな年金に対する不信・不満を生じかねないことに十分配慮しなければならない。

完全な一元化の実現には一定の時間が必要であり、一元化の形式的な実現を急ぐ余りに、将来への禍根を残すようなことがあってはならない。

このような観点から、年金制度改革は、抜本改革の実現に向けた当面の改革を行う第1段階と、抜本改革の完成をはかる第2段階の2段階方式によって推進すべきである。(後述する第1、2の各段階における改革の具体策を前提とした年金財政の将来見通しの作成・開示を厚生労働省に求めたい。)

なお、2段階のプロセスによることにより、公的年金制度全体の一元化や最低保障年金の満額支給の実現に時間を要することに対する批判も予想されるが、そもそも年金制度のように長期間の負担と給付の下に成り立つ制度において、改革の完成に時間がかかるのは当然である。そのことは、これまでの抜本改革における経緯を振り返るならば、容易に理解される筈である。

即ち、昭和50年代の初めから指摘され始めた年金制度の基本的改革の必要性の議論を受けて行われた基礎年金の導入は、同56年からの本格的な検討を経て、59年の国会提出の後、60年に成立の運びとなったもので、10年越しの取り組みが結実したものであったが、その基礎年金の導入に伴う旧法給付としての「みなし基礎年金給付費」の解消には、1986(昭和61)年度から2060(平成72)年度までの実に75年もの歳月が見込まれる。

さらに、基礎年金に対する国庫負担割合の引き上げは、平成6年改正時に「基礎年金の国庫負担の割合を引き上げるについて総合的に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」ことが法律的に規定された後、同12年、16年の改正時に1/2への引き上げの方針が法律上明文化されたものの、その国庫負担割合の1/2への引き上げのための予算化が実際に措置されたのは平成21年度になってからと、十数年の歳月を要したのである。

また、平成 6 年の法改正により決定された厚生年金の支給開始年齢の引き上げは、平成 13 年度から実施されているが、この改革方針が完了するのは平成 42 年度であり、法律の制定から完成まで 35 年を要するのである。

このように、年金制度改革の実現までには長い時間を要することが不可避であるが、この点について、民主党は、年金制度改革の提唱当初より、累次のマニフェストにおいて、「新制度への切り替えにあたっては、十分な経過期間をとる」旨を重ねて強調してきたことを、ここに明記しておきたい。

## 年金制度改革の第 1 段階（当面の改革）

年金制度の抜本改革の完成に向けての第 1 段階の改革は、以下の具体的方針の下に推進する。

- 被用者年金制度の一元化
- 被用者年金における第 2 号被保険者の対象範囲の拡大
- 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の固定化
- 第 2 段階に至るまでの間の基礎年金給付の最低保障機能の強化
- 「社会保障・税に関わる番号制度」の導入・定着、歳入庁の創設
- 国民年金における保険料納付の厳正化
- 専業主婦に関わる第 3 号被保険者問題を根本的に解決するための単身者、共働き世帯との公平性確保を前提とした二分二乗制度の導入、付加保険料の徴収による配偶者の基礎年金確保などの検討
- 障害基礎年金の給付の拡充、遺族基礎年金における男女間格差の是正
- 在職老齢年金制度における高齢者の雇用促進の方向での見直し
- 現在移行過程にある支給開始年齢における「65 歳支給」方針の堅持
- 被用者年金制度における保険料賦課の対象となる報酬の範囲の見直し（報酬の対象は税法上の所得に準じ、労働の対価でない通勤費は除外）
- 「マクロ経済スライド」の見直し
- 年金所得の税制上の明確な位置づけと所得控除の見直し
- 年金特別会計の在り方の見直し

なお、上記のうちの最後半 3 点についての具体的内容は以下の通りである。

### ※「マクロ経済スライド」の見直し

先に具体的な内容に言及したマクロ経済スライド調整は、過去の物価下落時の据え置き措置の影響と現下のデフレ状況により、今日まで発動されるには至っていないが、今後の国民生活に大きな影響を及ぼし、実際に発動され続けた場合に国民からの強い反発を受けかねないものである。

毎年の年金額改定の基本にかかわるこの政策については、民主党が 16 年改正において強く反対した制度改正の根幹をなすものであり、政権交代後はじめての年金制度の抜本改革に臨む意義からも、今日的に十分な検討を加え、結論を導くべきである。

特に、「衣食住などの老後生活の基礎的消費支出に対応した給付」と位置づけられてきた基礎年金については、「最低保障」を唱えてきた民主党の立場から、マクロ経済スライドを適用しないよう改正すべきである。

なお、この見直しに要する財源については、第 1 段階の改革を前提とした年金財政の将来推計を行った上で、国庫負担の拡大を含めて対処する。

また、この給付調整の仕組みは、被保険者数の減少率と平均余命の伸びによって規定されるルールであるにもかかわらず、マクロ経済スライドと名づけられ、マクロ経済との関係で変動するかのような誤解を招いてきた。国民生活に大きくかかわる制度については、「名は実態を表すもの」とすべきであり、名称は「人口変動スライド調整」(仮称)と改めるべきである。

同時に、現在の年金額が、物価スライド特例措置により、本来の給付水準よりも高位におかれているにもかかわらず、直近の改定時の物価水準を下回った場合にのみマイナス改定することとなっているため、平成 22 年度のように前年の物価が 1.4%下落してもマイナス改定されないこととなった現行の年金額の改定ルールをあらため、本来の給付水準を上回っている限りマイナス改定が自動的に行われるように、国民年金法改正法附則第 7 条第 2 項の「直近の改定時の物価水準」規定は改正すべきである。

### ※年金所得の税制上の明確な位置づけと所得控除の見直し

昭和 62 年までは給与所得に位置づけられていた年金所得は、現在、雑所得とされている。今日、約 3700 万人が公的年金受給者として年金所得を得、そのうちの約 6 割程度が年金所得のみで生活しているにもかかわらず、その年金所得の位置づけが明確にされず、原稿料や金融債の償還差益などの所得と同じ雑所得とされていることは、著しく不合理である。

かかる見地から、税法上の所得の一類型として新たに「年金所得」を設け、合わせて「年金所得控除」を設定すべきである。

また、同控除の設定の際には、民主党マニフェストにおける「老年者控除の復活、公的年金等控除の回復」との公約を十分に斟酌すべきである。

### ※年金特別会計の在り方の見直し

平成 18 年度まで、政管健保、厚生年金、児童手当の会計を司っていたかつての「厚生保険特別会計」は「国民年金特別会計」との統合を経て、平成 19 年度から「年金特別会計」と称されるものとなっているが、同会計は、歴史的経緯もあるとはいえ、現在、年金のみならず、9 兆円にも上る協会けんぽに関わる経理を行う健康勘定と、2 兆円以上に上る児童手当及び子ども手当に関わる経理を行う勘定をも包含するものとなっており、名称と実態に大きな乖離が生じている。

その故に、かつての政管健保時の借入金(約 1.4 兆円)が財政法 28 条に基づいて国会提出された資料において「年金借入金」と表記されるような不合理も発生している。国民生活に密接に関わる国の会計はわかりやすく、常識的な形態にしておくべきである。

以上の観点から、特別会計の名称は年金以外をも包含し得る「社会保障特別会計」(仮称)に変更すべきである。

## 年金制度改革の第2段階（改革の完成）

上記の第1段階を実現し、所得捕捉の体制が完備された後速やかに、第2段階の改革として、公的年金制度全体の一元化、所得比例年金とそれを補完する老後の最低限の生活を支える最低保障年金の創設など、民主党が掲げてきた年金制度の抜本改革を推進し、新年金制度を完成させる。

年金制度の抜本改革の完成を期する第2段階の改革は、以下の基本方針の下に推進する。

### ○全ての公的年金制度の一元化

- ・公正かつ厳格な所得捕捉体制の下で、全ての公的年金制度を下記の所得比例年金制度に一本化し、一元化を完成させる。

### ○所得比例年金制度の創設

- ・日本国内に住所を有する20歳以上の全ての者、及び義務教育修了年齢後20歳未満の者であって所得がある者を対象とする所得比例年金制度を創設する。海外居住者については任意加入制度を設ける。
- ・所得比例年金における保険料は、被用者等の労働の対価としての収入、及び自営業者の事業所得に対して賦課するものとする。
- ・保険料率は、現行法の最終料率である18.3%を超えないものとする。
- ・労使折半となっている現行の被用者年金における事業主負担は、労働者の所得の一部とみなし、自営業者には労使双方分の負担を求める。
- ・所得比例年金において、基礎年金の廃止によって生ずることが見込まれる中高年金所得者の年金額の減少に対しては、最低保障年金と組み合わせた制度設計を行うことにより、「標準的な年金受給世帯」の所得代替率が50%以上を確保し得るよう対処する。
- ・所得比例年金制度においても所得再分配機能を果たすべく、保険料の賦課対象所得の上限額は高く設定し、年金給付には上限額を設ける。

### ○最低保障年金制度の創設

- ・所得比例年金の給付額が高齢者の安定した生活に必要な額に満たない者に対する給付を行う最低保障年金制度を創設する。同制度は、3年以上の国内居住（それに伴い何らかの税負担をしている）を要件とし、40年の居住で満額7万円の給付を全額税方式によって行う。
- ・財源は、基礎年金国庫負担分と新たな税財源によって賄う。新たな税財源については、消費税の負担増を含めて検討の上、措置する。
- ・一定以上の所得のある者に対しては、最低保障年金の給付を削減するものとするが、その際には、年金給付が老後の所得保障であることに鑑み、基準となる所得は年金だけではなく、年金所得以外も合わせた総所得とする。

## ○国民の幅広い理解と賛同の下に

今後の各政党間や政府との協議などの合意形成の過程を展望する時、各党の政策主張、民主党が累次のマニフェストにおいて示してきた年金の将来像の推移、現行制度との連続性などに鑑み、年金制度改革完成後の将来像の「イメージ図」は「スウェーデン方式」ではなく、民主党が年金制度改革を提唱した当初より示してきた「基礎年金型」の方が、より幅広い国民各層からの支持と共感が得られるのではないかと考える。

われわれが求めるべきは、国民の信頼に応え得る公平・公正、かつ安心・安定の年金制度の確立である。

最低保障年金の創設についても、無年金・低年金の解消こそが目的であり、その制度設計においても、将来像の描き方においても、民主党固有の主張があろうとも、それに頑なに固執すべきものではない。

与野党の合意と賛同、国民の理解と納得、それらが得られ、かつ、今後長きにわたり永続し得る年金制度を確立する、そのことにこそ全精力を傾注すべきである。

民主党が今日まで求めてきた年金制度の抜本改革は、その姿勢の貫徹の下において、はじめて成就されるものと確信する。

以 上