



持続可能な年金制度とは ～将来不安を払拭し、活力ある経済社会の実現を

高度経済成長期に設計された制度が基になっている現行の年金制度。少子高齢化の進行により給付と負担のバランスが崩れたことで年金財政はその存続が危ぶまれ、現役世代の負担の増加、重大な世代間格差も相まって、人びとに安心を与えるはずの年金制度が将来不安の大きな要因となっている。これからの社会変化に応じた持続可能な年金制度とはどのような制度なのか、関経連の提案を紹介する。

年金制度改革はなぜ必要か

国の社会保障給付(保険料負担・公費負担あわせて約100兆円)の約半分を占める年金。高齢化によりその増加は著しく、改革に向けた早急な検討が求められている。

労働力人口が右肩上がりに増加していた高度経済成長期に設計された制度を基礎とする現行の年金制度は、高齢者への給付(年金の支払い)を現役世代が支払う保険料で賄う「賦課方式」で運営されている。賦課方式の年金財政では、高齢者への給付と現役世代の負担(現役世代の保険料額)の均衡を保つことが重要である。人口が増加する社会ではこの方式でも現役世代の負担

は大きくない。しかし、「胴上げ型から肩車型へ」といわれるように、支え手である現役世代の割合が減少し、高齢者の割合が増加している現在では現役世代の負担がどんどん大きくなっている。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、1965年には1人の高齢者を約9人の現役世代で支えていたのが、2011年には支え手が2.5人に減少、2050年には1.2人で1人を支える社会になると見込まれている。今後も度重なる年金給付額のカットや現役世代の保険料引き上げは必至であり、長期的に制度を維持することは困難になっている。

さらに保険料の未納問題もある。2011年度の国民年金の未納率は41.4%(厚生労働省「平成24年6月末現在国民年金保険料の納付率」)と制度

の空洞化は否めない。未納の理由としては、「社会保険庁が信用できない」「年金制度の将来が不安」との回答が合わせて20.7%に上り、年金制度に対する国民の不信感が高まっていることがわかる（「平成20年国民年金被保険者実態調査」）。非正規労働者の増加など社会環境の変化による低年金・無年金者も多数存在しており、真の基礎年金制度が確立されているとは言い難い状態となっている。

公的年金制度の毎年の収支を見ると、現役世代の保険料負担のみでは給付が賸えず、毎年5～6兆円も積立金を取り崩している。このペースでいけば、2030年ごろには積立金が枯渇する可能性があるといわれている。積立金の取り崩しは、すなわち将来世代への負担の先送りである。また今後、現役世代の負担もさらに大きくなることが予想されている。その一方で、過去には給付に見合う保険料を徴収せず、大判振る舞いといえるほどの給付を行っていたこともあり、生まれ年による重大な世代間格差が生じている（表1）。

厚生労働省が公的年金の財政状況を検証した「平成21年財政検証」（2009年）によれば、年金財政は今後約100年間にわたり安定が確認されており、どの世代でも年金は保険料支払額に対し「受け取り得」という結果になっている。しかしこの検証に使われた経済前提は、物価上昇率1%、賃金上昇率は名目2.5%、積立金の運用利回り4.1%と現実と大きく乖離しているのは明らかである。

関連は社会保障制度について どう考えてきたか

当会では、増え続ける社会保障給付費の自然増を放置せず、徹底した効率化・重点化を行うよう主張してきた。2012年5月17日に公表した「社会保障と税の一体改革のさらなる推進に向けた提言」では、早急に行うべき社会保障制度改革の第1段階として、消費税率引き上げによる安定財源の確保と社会保障給付の抑制、成長戦略の強力な推進をあわせて行い、社会保障制度の持続性を確保するよう求めた。社会保障給付の抑制策としては、年金のマクロ経済スライドの完全実施や医療機関受診時の定額負担(100円)の実施等5つの給付削減策を提案。あわせて高齢化率がピークとなる2060年までの超長期を見据え、現行年金制度の抜本改革を提起した。現行制度にかわる新制度については、経済財政委員会(委員長：小椋昭夫・バンドー化学会長)を中心に検討を行ってきた。

昨年8月10日に成立した「社会保障制度改革推進法」にのっとり内閣に設置された「社会保障制度改革国民会議」では、政府の社会保障・税一体改革で積み残された課題が議論される予定である。同会議の議論や政府の改革案に当会の意見を反映させるため、委員会では検討結果を「持続可能な年金制度構築に向けた提言～将来不安を払拭し、活力ある経済社会をめざして～」として取りまとめ、11月15日に公表した。

〈表1 1人あたりの給付と負担(現行制度)〉

(万円)

生年	保険料負担額 (被用者+事業主)	年金給付額 (本人分のみ)	純受益 (給付額-負担額)	給付負担倍率
1940年	1,800	3,359	1,559	1.87
1950年	2,400	2,819	419	1.17
1960年	3,600	3,059	-541	0.85
1970年	4,800	3,539	-1,261	0.74
1980年	6,000	4,199	-1,801	0.70
1990年	7,200	4,978	-2,222	0.69
2000年	8,400	5,818	-2,582	0.69
2010年	9,800	6,718	-3,082	0.69

↑
世代間の格差が発生
↓

・金額は、それぞれの65歳時点(2000年生まれなら2065年)の価格に換算したもの。

・西沢和彦『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社 2008年)P.80の割合を用い、平成21年財政検証結果レポート「世代ごとの給付と負担の関係について」の年金給付額に含まれている、妻の基礎年金と妻の遺族厚生年金を除き、夫単身での給付額(基礎年金+厚生年金)に換算。

出所：厚生労働省「平成21年財政検証結果レポート」第4-1-4表 世代ごとの給付と負担の関係について(2010年、P.346)より作成

持続可能な年金制度構築に向けた提言

社会全体で支える税財源の基礎年金と 自助による積立方式年金への移行

年金制度の問題点を根本的に解決する方策は、制度の抜本的な改革以外にはなく、改革に長期間かかることを考慮するとその検討は早急に進めなければならない。ここでは昨年11月に発表した提言で当会が提案した新年金制度を中心に、提言のポイントを紹介する。

現行制度の給付削減と改革に向けた環境整備

年金制度改革には国民的合意の形成や詳細な制度設計、移行のための期間が必要である。抜本改革の前提として、まずは現行制度の枠組み内で給付削減と改革のための環境整備を行う。

①マクロ経済スライドの完全実施

現行制度はデフレ経済下ではマクロ経済スライドは発動できない仕組みとなっているが、年金財政の安定や世代間公平の観点から物価や賃金の動向にかかわらず、少子高齢化という人口構造の変化を反映したマクロ経済スライドを確実に行うべきである。年金の給付と負担の長期的な均衡をはかるため、現役世代の人口減少と平均余命の伸びを勘案したスライド調整率(約0.9%)に従い、給付額は毎年0.9%分削減する。

②消費税率引き上げ時の物価スライド停止

消費税率引き上げ時には物価上昇が見込まれるが、それが年金改定額に反映されると給付額が増加し、年金受給者の実質的な消費税負担が軽減される。年金受給者と保険料負担者の公平性を保つためにも、消費税率引き上げ時には年金の物価スライドを行わない。

③公的年金等控除の縮小

公的年金等控除は給与所得控除と比べて優遇されている。給与所得なみに控除を引き下げ、実質的に給付額が減額されるようにすべきである。

④マイナンバー制度の確実な導入と制度強化

マイナンバー制度(社会保障・税番号制度)の確実な導入を実行する。その上で資産の把握や所得捕捉

範囲の拡充といった制度強化をはかり、社会保障の給付と負担の透明性・公平性を確保する。

年金制度改革についての基本的考え方

企業が国内雇用を維持・創出し、個人が多様な働き方を柔軟に選択できるのが経済社会のあるべき姿である。そうした民の力が発揮できる経済社会の基盤を支えるのが社会保障制度の役割である。わが国の社会保障制度は、自立と自己責任をベースに、自助に対し適切な共助・公助を組み合わせ、本当に必要とする人へ必要な社会保障給付を重点的に行うことを基本原則とすべきであり、安易な給付のばらまきを行うべきではない。

また、年金改革にあたっては①持続可能性を担保し、国民の将来不安を払拭すること、②国民一人ひとりの自立と自己責任を促すこと、③公正でわかりやすい制度を設計することの3点を基本原則とすべきである。その上で国民の自助努力を促す基盤として、老後の最低生活保障は社会全体が担うべきである。この基本原則をふまえ、当会では新年金制度を提案した。

新年金制度とは

(1)基礎年金の全額税方式への移行

～最低生活保障年金

■制度の概要

新年金制度は、すべての国民に最低限の生活水準を保障する年金と現役時代に納付した保険料に応じて支給される年金の2階建て構造とする(図1、表2)。1階部分については、真の国民皆年金制度としての「最低生活保障年金」(基礎年金)に移行する。老後の最低生活保障は社会全体で支えるとの観点から、高齢者まで幅広く負担する消費税を中心とした全額税方式で賄うこととする。総務省「家計調査年報」(2011年)によれば、現状、単身高齢者の基礎的消費額は月6.8万円程度であることから最低生活保障年金の一人当たりの支給額は月額7万円とする。新しい

基礎年金制度は高齢者の最低生活保障を担うため、65歳以上の高齢者の生活保護にかかる生活扶助は支給しない。給付額の適切な抑制と制度の持続性確保のため、年金受給対象者のうち300万円以上の年収がある者から最低生活保障年金の減額を開始し、年収600万円以上の者については支給しないといった、給付対象者の限定についても検討する。

全額税方式への移行に際しては、公平性の観点から、過去の国民年金の保険料の納付実績をふまえ、未納期間や未納額がある者については未納分に応じて支給額を減額する。

このような基礎年金の全額税方式を実施した場合に必要な最低生活保障年金の給付費は、2020年度で26.2兆円、移行のために追加で必要な税額(現行制度の基礎年金の国庫負担分を除く)は13.2兆円、消費税率に換算すると約5.0%と推計される。

■移行によるメリット

基礎年金を全額税方式に移行することにより、未納・未加入や無年金・低年金という問題が解決し、生活保護世帯の約半数を占める高齢者の生活保護受給も減少する。これにより老後の最低生活保障を社会全体で支えるという基盤が整う。

(2)2階部分の積立方式への移行

～積立保険料比例年金

■制度の概要

現行年金制度の2階部分(報酬比例部分)については、税で賄う最低生活保障年金(1階部分)とは明確

に区分し、現行の賦課方式から積立方式に移行して現役時代における納付保険料額に応じた「積立保険料比例年金」を支給する。移行にあたっては、厚生年金と共済年金の一元化もあわせて行う。積立保険料比例年金では、個人の持ち分を明確にし、個人ごとの口座に保険料を積み立て、自立的な老後の資産形成を促進する。

支給開始は65歳から75歳の間で任意とし、個人で選択する。支給額は積み立てた保険料と運用収入を支給開始時の平均余命で除した額とする。平均寿命を生きれば、積立部分にかかる納付保険料分は受給できる。積立金の運用については第三者機関による適切な運用基準設定とモニタリングの下、民間の金融機関等に委ねることを検討する。

■移行によるメリット

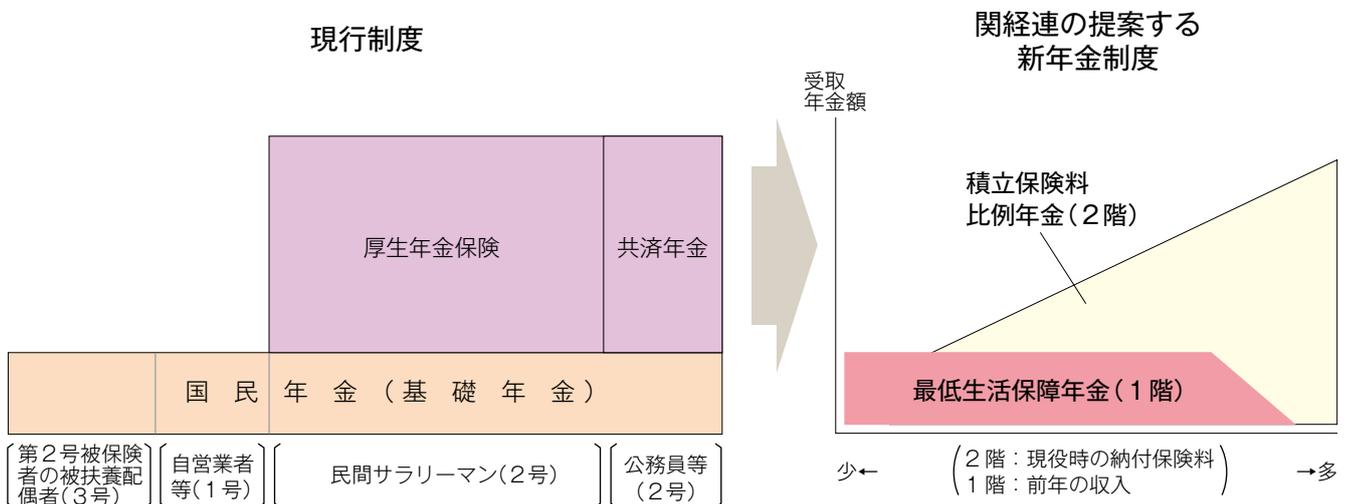
積立方式への移行により、自らの負担と給付が連動するため、当然のことながら世代間の不均衡は解消され、現役世代が負担する保険料への納得感が得られるようになる。年金財政維持のための給付削減や保険料引き上げといった調整が不要になり、将来不安が払拭されるとともに勤労にインセンティブを与える仕組みとなる(図2)。

新年金制度への移行
—課題をどう乗り越えるか

■「二重の負担」の解消

2階部分の積立方式への移行にあたり最大の課題

〈図1 現行年金制度と関経連の提案する新年金制度の概要〉



〈表2 現行年金制度と新年金制度の比較〉

	現行制度(厚生年金)	新制度	新制度移行のメリット
2階	財源	現役世代の納付する保険料+積立金の取り崩し(賦課方式)	自身が現役世代に積み立てた積立保険料と運用収入(積立方式)
	受取年金額(月額)	モデルケースで9.2万円 厚労省「平成21年財政検証」より標準報酬額(賞与を含む月額換算)42.9万円の場合	モデルケースで7.7万円 関経連試算。厚労省「賃金構造基本統計調査」(2011年)の男子平均(全世代平均で年額488.5万円)の場合
	保険料率	1階、2階合わせて18.3%(2017年度)	積立分(8%)と二重の負担解消分(5%)合わせて13%
1階	財源	保険料2分の1、国庫負担(税金)2分の1	消費税を中心とする税(保険料負担は発生しない)
	受取年金額(月額)	モデルケースで6.5万円	満額7万円(高所得者は減額) 高齢者の生活保護にかかる生活扶助は原則なくす
	給付負担倍率 (生涯受取り年金額 ÷ 生涯支払い保険料) ※関経連試算	(例) 1940年生まれの場合 → 1.87倍 2000年生まれの場合 → 0.69倍 給付=基礎年金+厚生年金(1人分) 負担=保険料18.3%分(本人負担+事業主負担)	制度移行開始以降 → 一律1.00倍 二重の負担解消後は1.00倍以上 給付=最低生活保障年金+積立保険料比例年金 負担=保険料13%分+消費税5%分* *基礎年金の税方式化により追加で必要になる負担

となるのが、いわゆる「二重の負担」の解消である。移行期の現役世代には、①現在の年金受給者への給付と現役世代がすでに支払った保険料により受給権が発生している給付(年金純債務)の償却負担と、②自身の老後のための積立という二重の負担が発生する。その額は、厚生年金の報酬比例部分で約320兆円と推計されている。

当面の年金給付債務の支払いには、現行の厚生年金と共済年金で保有する積立金を充て、移行期の現役世代のみに負担が偏ることのないよう、高齢者も痛みを分かち合いつつ、債務は長期間をかけて償却していくことが望ましい。

具体的な試案の一つとして、新制度移行後の現役世代は積立年金保険料として13%の保険料を負担し、うち8%分を個人の積立に、5%分を過去期間分の年金純債務の償却に充てることが考えられる。年金純債務の処理に充てる財源を5%の保険料負担のみとして試算すると、償却には80年程度を要するが、現行制度の年金給付削減により過去期間にかかる給付を削減して年金純債務額そのものを圧縮したり公的年金等控除を縮小するなどして、広く全世代で負担していくことが必要である。

■企業の社会保障へのコミットのあり方

これまで企業は年金保険料の事業主負担により年金制度を大きく支えてきたことから、改革後も一

定の責務を果たすことが求められる。国の最低生活保障、個人の自立自助とともに、企業が雇用を通じて従業員の社会保障へコミットすることは不可欠であり、保険料については新制度でも被用者と事業主が折半で負担することとする。

ただし、事業主負担に大きく依存した現状の社会保障料が負担となり、企業の国際競争力や経済活性化に影響が出ていることを考慮し、新制度では、被用者の積立年金保険料を現行の厚生年金の保険料上限(18.3%)より引き下げることで事業主負担の軽減をはかる。

新年金制度への改革に向けての要望

■第三者機関による会計基準の確立と社会保障会計の整備

現行の厚生労働省(厚労省)の財政検証は、公表時期・データ、前提等、すべての基準を厚労省が作成し、検証作業も厚労省自身が行い、その妥当性を検証する第三者機関も存在しない。企業でいえば、企業自身が決算時期や公表データを決めて自らその基準を作り、決算ごとに重要な会計方針を自らの判断で変更し、第三者にその評価も受けていない状態ということである。

また、世代間扶養(助け合い)を原則としつつも、財政検証では将来世代にどれほどの負担が先送りさ

れているのかは明らかにされていない。極力将来世代へ負担を先送りせずに、持続可能で、国民が安心して経済活動を行える社会にするためにも、定量的に将来世代の負担を示すべきである。

それにはまず厚労省以外の機関が会計基準を作成して社会保障会計を整備し、その基準にのっとり厚労省が年金財政の会計を毎年開示すべきである。会計基準は中立的な第三者機関が作成することを提案する。法律で定められた民間企業の決算開示制度にならい、第三者機関の監査を受ければ、年金財政の全体像や、政治情勢に影響されない具体的な目標を全国民で共有することができるようになる。

■社会保障制度改革国民会議への要望

社会保障制度改革国民会議では、社会保障の給付と負担の現状・将来像をわかりやすく示し、有識者に限らず広く国民各層の声を聞くべきである。会議では、年金・医療・介護といった個別分野にとどまらず、社会保障制度全体を俯瞰し、一体的に改革を進める方策について議論が行われることを期待した

い。社会保障制度について議論する会議は過去にも存在したが、今回こそ会議での議論が今後の改革に生かされることを切に望む。実情をふまえた有意義な検討を行うためにも当会の提案する社会保障会計の整備は不可欠である。

社会保障制度改革は、いま投票権を持つ世代だけではなく、その子や孫の世代まで影響を及ぼすため、政治情勢に左右されることなく超党派での国民的合意の形成に努めるべきである。そのためにも制度の特例を設けた安易な給付のばらまきは行わず、社会保障制度に関する議論についてはその過程やデータを公開して透明性を確保し、厳しい財政の現状、改革の必要性を国民にわかりやすく説明することが求められる。

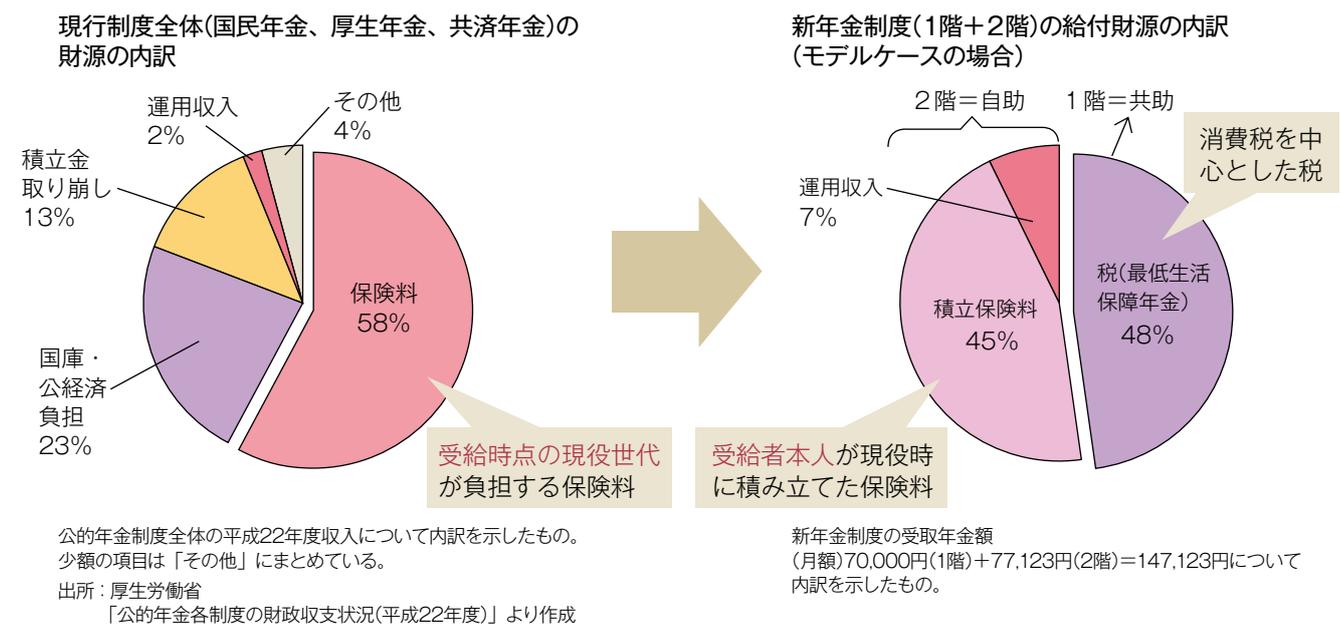
当会では提言を今後の議論に反映させるべく、社会保障制度改革国民会議や厚労省、財務省、内閣官房、与野党の関係者等に要望活動を行っていく。

(経済調査部 矢野ひとみ)

*提言の全文は関経連ホームページを参照。

〈図2 年金制度改革による効果〉

1階部分の税方式化、2階部分の積立方式への移行により、1階部分は共助、2階部分は自助と明確に区分され、将来世代への負担の先送りが解消される。



現行制度は賦課方式としつつも、保険料収入では給付が賅えておらず、積立金の取り崩し等によって負担が先送りされている状態。

1階部分は、消費税を中心とした税により社会全体で負担。2階部分は、受給者本人が現役時に積み立てた保険料を給付に使用。将来にわたり保険料引き上げや給付カットなどの調整は不要になり、その時々政府の裁量で財政が悪化することもなくなる。