

持続可能な年金制度構築に向けた提言【概要】

～将来不安を払拭し、活力ある経済社会をめざして～

2012年11月15日
(公社)関西経済連合会

1. はじめに(問題認識)

- ・現行の年金制度は、高度経済成長時代に設計された制度が基礎になっており、高齢者の給付を現役世代の負担で賄う賦課方式で運営されている。少子高齢化にあわせて保険料引き上げや給付のカットを繰り返して収支を均衡させなければならない仕組みであり、長期的に制度の維持が困難。
- ・過去の過大な給付や負担の先送りにより、生まれ年によって重大な世代間格差が発生している。

国民の将来不安の要因となっており、抜本的な改革が必要。

2. 現行年金制度の給付削減と制度改革に向けた環境整備

まずは現行制度の給付を抑制し、改革に向けた環境整備を行うことが大前提。

- ・いわゆる「もらいすぎ年金」(特例水準)の早期解消
- ・デフレ下でのマクロ経済スライドの確実な実行
- ・消費税率引上げ時に年金の物価スライドを行わない
- ・公的年金等控除を給与所得控除並みに縮小
- ・マイナンバー制度の確実な導入と、資産や所得把握強化等に向けた制度改革、新年金制度運営への活用

3. 年金制度改革についての基本的考え方

- ①持続可能性を担保し、国民の将来不安を払拭する
 - ②国民一人ひとりの自立と自己責任を促す
 - ③公正でわかりやすい制度を設計する
- 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

新制度移行によるメリット

- ・未納・未加入、無年金・低年金といった問題が解決。真の国民皆年金が達成される。
- ・保険料の引き上げ、給付の減額といった調整は不要になり、自ら納めた積立保険料が年金として支給されるため、世代間の不公平が解消されるとともに将来不安が払拭され、就労にインセンティブを与える。
- ・保険料率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によって、企業の社会保険料負担が軽減される。

<新制度年金についての試算結果>

○男子単身の場合

・生涯支払い保険料(13%分、40年間)	2,591万円
・生涯受取り年金額(2階部分のみ)	1,851万円
・生涯受取り年金額(1階+2階)	3,531万円
・受取り年金額(月額)=7万円(1階)+7.7万円(2階)	

・給付負担倍率
(1階+2階給付)÷負担(保険料13%分+消費税5%分)
=1.00倍

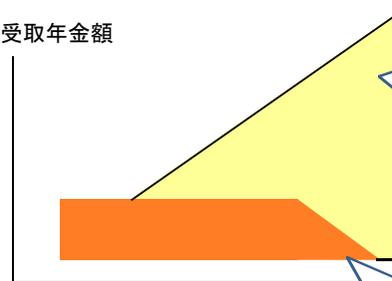
⇒2000年生れの場合で、現行の約0.69倍から大幅に改善。

(試算の前提)

- ・金額はすべて2011年度価格。賃金上昇率で割り戻し。
- ・保険料と消費税負担額の推計には、賃金構造基本統計調査(2011年)の男子平均を年齢階級別に使用。
- ※産業計・企業規模計の平均。
(全世代平均で年488.5万円)
- ・23～62歳まで40年間保険料納付、65歳～84歳まで受給(終身)。
- ・運用利回りは名目で2.0%、賃金上昇率を1.2%と仮定し、賃金上昇率に対する実質の運用利回りは0.8%。

4. 新年金制度の提案

受取年金額



少← 2階: 現役時の納付保険料
1階: 前年の収入 →多

【新2階: 積立保険料比例年金】

- ・既存の年金制度を統合し、すべての被用者が同じ制度に加入。
- ・加入者一人ひとりに口座を設け、現役時代に納付した積立保険料額に応じた年金を支給する。
- ・支給開始年齢は65歳から75歳の間で任意化。
- ・政府管理による強制加入とし、終身年金とするが、運用は民間に委ねる。

【新1階: 最低生活保障年金(基礎年金)】

- ・税財源により、老後の最低限の生活水準を保障。
65歳以上の高齢者に満額で月額7万円を支給。
高齢者の生活保護にかかる生活扶助は原則なくす。
- ・給付額の適切な抑制と制度の持続性確保のため、一案として、300万円以上の年収がある高齢者については支給額を減額、600万円以上の者には支給しない。
- ・追加に必要な財源は消費税率にして約5%分程度。

新年金制度の的確な運用のためには、マイナンバー制度の導入が不可欠。

5. 新年金制度への移行についての課題

- ・いわゆる「二重の負担」※の解消が最大の課題。過去期間分の年金純債務は、給付削減や公的年金等控除の縮小等によって高齢者も痛みを分かち合いつつ、現役世代の保険料負担により80年程度かけて解消。
- ・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%分を個人の積立とし、5%分を年金純債務の償却に充てる。事業主は2分の1を負担。

※移行期の現役世代には、過去期間の保険料支払による年金純債務への負担と、自身の老後のための積立という「二重の負担」が発生する。年金純債務額は、厚生年金の報酬比例部分で約320兆円。

6. 新年金制度への改革に向けて

「社会保障制度改革国民会議」の早期設置と超党派の議論、社会保障全体での一体改革

- ・十分な検討を行うため、社会保障制度改革国民会議は速やかに設置すべき。
同会議においては、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、広く国民各層の声を聞くべき。社会保障制度全体を俯瞰し、一体的に改革することが必要。

第三者機関による会計基準確立と社会保障会計の整備

- ・中立的な第三者機関が会計基準を作成し、厚生労働省がその基準に則って年金財政の会計を開示すべき。将来世代への負担を定量的に示し、客観的な年金財政の全体像を国民全体で共有することが必要。

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～

2012年11月15日

公益社団法人 関西経済連合会

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～

公益社団法人 関西経済連合会

1. はじめに

年金、医療、介護を中心とする社会保障給付の増加は、わが国の財政赤字の構造的要因である。特に、年金給付は社会保障給付の半分を占め、今後、高齢化の急速な進行に伴い大きな増加が見込まれている。

現行の年金制度は、労働力人口が増え続ける高度経済成長時代に設計された制度が基礎になっており、高齢者の給付を現役世代の負担で賄う賦課方式で運営されている。しかし、わが国の急速な少子高齢化の進行¹により、現役世代が減少する一方で高齢世代が今後も増加する中で、賦課方式による年金財政を維持するためには、現行制度の上限 18.3%を越える保険料の引き上げや給付額の大幅な減額等により収支の均衡を図ることが不可避である。

また、1970年代以降、負担分を越える過大な給付が決定されたことや、給付の適切な抑制や削減が不十分だったこともあり、負担と給付について世代間の格差が無視し得ないほど大きく拡大している。生まれ年により給付と負担の額に 1,000 万円以上の差があると推計²されているところである。

国の財政検証においては、現行年金制度の長期安定が確認されているが、年金積立金の運用利率や賃金上昇率が現実と乖離して設定されているな

¹ 国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（出生中位・死亡中位）による現役世代人口（20歳以上64歳以下）と65歳以上人口の比率を見ると、1965年には1人の高齢者を約9人で支えていたが、2011年現在は、支え手が2.5人に減少。2050年には1.2人が1人を支える社会になることが見込まれる。

² 内閣府ディスカッションペーパー「社会保障を通じた世代別の受益と負担」によれば、公的年金全体について、生年別の受益と負担をみると、1950年生れでは生涯収支が502万円のプラスであるが、1960年生れ以降の世代では生涯収支がマイナスに転じ、1985年生れでは712万円のマイナスになる。（2010年価格）

ど、前提条件に多くの疑問や批判がある³。

このように、賦課方式による現行年金制度については、負担と給付が均衡せず、政府が国民の負担を引き上げ続けられない限り将来世代に負担が先送りされ、先行き国民の大きな痛みが避けられないことから、制度の持続性は限界を迎えつつある。こうした現行制度の問題と先行きの不透明さこそが、国民の将来不安の大きな要因となっている。

持続可能で国民の納得、信頼が得られる年金制度は、安心できる社会、活力ある経済を支える基盤となるものである。改革に長期間を要する年金制度については、早期に抜本改革に取り組むべきである。若者を中心とする現役世代の将来不安を払拭し、将来に希望を持って勤労に励み、消費や住宅取得もできる社会の実現に向けて、以下のとおり年金制度の抜本改革を提言する。

2. 現行年金制度の問題点と改革の必要性：

現行年金の給付削減と制度改革に向けた環境整備

当会が提案する新年金制度は、改革の完成に長い年月を要するものである。改革に向けた検討期間中や移行期間中においても、現行制度の給付はできる限り抑制し、過去期間に係る給付債務を削減すべきである。今般の社会保障・税一体改革においては、高所得者の年金の見直し等も法案提出後に三党合意において削除されるなど、改革とは程遠く、引き続き現行制度の見直しを早急に進めるべきである。第 180 回通常国会において、いわゆる「もらいすぎ年金」（特例水準⁴）の解消やマイナンバー制度に関する法律は成立していない。一方で、長引くデフレ経済の下、民間給与所得者の平均年収は下がり続けている⁵。

団塊の世代が 2015 年に 65 歳以上、2025 年に 75 歳以上となり、先行き、社会保障給付の大幅な増加が確実であることから、まずは現行制度の枠組み内で、以下に挙げるような給付抑制策と改革のための条件整備に取り

³ 平成 21 年財政検証の出生中位・経済中位ケースにおいては、物価上昇率は 1 %、賃金上昇率は名目 2.5 %（実質 1.5 %）、積立金の運用利回りは 4.1 %と想定されている。

⁴ 1999 年～2001 年にかけて、物価の下落にかかわらず特例法で年金支給額を据え置いたため、現在の年金支給額は、本来の支給水準よりも 2.5 %高い水準となっている。

⁵ 国税庁の民間給与実態統計調査によると、民間企業に勤務する人が 2011 年度の 1 年間に受け取った平均給与は 409 万円で、前年を 3 万円（0.7 %）下回った。ちなみに 2001 年度の平均は 454 万円であり、下落傾向にある。

組むべきである。

①マクロ経済スライドの完全実施

マクロ経済スライドについては、現行制度ではデフレ経済下では発動できない仕組みとなっているが、年金財政安定や世代間公平の観点から、物価または賃金の下落幅を上回る年金額の減額調整も行うことが必要である。したがって、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（長期的な年金の給付と負担の均衡をとるため、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が約0.9%であるので、毎年給付額を0.9%分削減していく）。

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、その物価上昇分を年金改定額に反映させ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。年金の受給者と保険料負担者の公平性を図るためにも、消費税率引き上げ時には、年金の物価スライドを行うべきでない。

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が、給与所得控除並みに引き下げ、実質的に給付額が減額されるようにすべきである。改革による負担が移行期の現役世代に重くかかることから、高齢者もできるだけ痛みを分かち合うべきである。

④マイナンバー制度の確実な導入と制度強化

マイナンバー制度については、2015年1月の導入を確実に実行した上で、資産の把握や所得捕捉範囲の拡充などの制度の強化を早急に図り、社会保障の給付と負担の透明性・公平性の確保を実現すべきである。新年金制度の適切な運用の基礎となる不可欠な制度である。

当会では、これまでも社会保障給付の自然増を放置せず、徹底して抑制するよう提言してきた⁶。年金に関し、以上のような給付の削減・見直し、

⁶ 「社会保障と税の一体改革のさらなる推進に向けた提言」2012年5月公表。同提言においても、いわゆる「もらいすぎ年金」（特例水準）の解消、消費税引上げ時の年金の物価スライド停止を主張している。特例水準の解消により3,000億円/年、その上で、マクロ経済スライドの完全実施により1,000億円/年の公費負担削減となる。

環境整備の早期実行を大前提とした上で、年金制度の抜本改革に取り組む必要がある。

3. 年金制度改革についての基本的考え方

経済社会のあるべき姿は、企業が国内雇用を維持・創出し、個人も多様な働き方を柔軟にできることである。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し、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。

こうした社会保障制度の基本的考え方があるべき年金制度の改革に落とし込むと、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、の三点を基本原則とすべきである。

老後の生活への備えとして自助努力を求め、かつ現役時代の努力には適切に報いる必要がある。また、多様で柔軟な働き方を可能とする年金制度の構築を行い、就労意欲を阻害せず、職業間や世代間の不公平を撤廃し、公正でわかりやすい制度とすることが必要である。

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。

4. 新年金制度の提案

(1) 基礎年金の全額税方式への移行～最低生活保障年金

現行の国民年金は、保険料の未納率が毎年過去最高を更新し続けるなど、未納者が増加し、制度が空洞化している⁷。年金制度への不信感が、未納問題の大きな一因となっている。また、非正規労働者の増加など、社会環境の変化からも、低年金・無年金者が多数存在しており、真の基礎年金制度が確立されているとは言い難い。

⁷ 平成23年度分の国民年金未納率は40.3%と、4年連続で過去最高を更新（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」）。未納理由は、「保険料が高く経済的に支払うのが困難」との回答が64.5%を占めるが、「社会保険庁が信用できない」、「年金制度の将来が不安」との回答も合わせて20.7%に上る（「平成20年国民年金被保険者実態調査」より）。

国民の自助努力を促す基盤として、老後の最低の生活水準は社会全体で保障し、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）を導入すべきである。

現行、国庫負担（2分の1）と保険料で賄われる基礎年金は、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が必要である。

最低生活保障年金は、日本に居住する65歳以上の高齢者に支給する。単身高齢者の基礎的消費額は月6.8万円程度⁸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で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を支給しない。

給付額の適切な抑制と制度の持続性確保のため、一案としては年金受給対象者のうち、300万円以上の年収⁹がある者については最低生活保障年金を減額する¹⁰。年収300万円以上の者から減額を開始し、年収が増加するにつれて減額幅を拡大し、年収600万円以上の者については最低生活保障年金を支給しないと、給付対象者の限定が考えられる。

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踏まえて、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。

以上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

⁸ 家計調査年報（2011年分）によれば、単身高齢者（65歳以上）の基礎的生活費（食料、住居、光熱水道、家具・家事用品、被服・履物）は68,713円となっている。

⁹ 本項における年収とは、給与収入、事業所得（マイナスの場合はゼロ）と公的年金等収入の合計値とする。

¹⁰ 公的年金を含む前年の年収に応じて減額する。年収300万円から減額し、600万円から支給しないという基準は、老後の最低限の生活を保障するという観点から、高齢者の消費支出、現役労働者の賃金水準等に鑑み、総合的に判断して設定。

（参考）

- ・所得税の課税最低限（給与収入）・・・261.6万円
- ・家計調査年報（2011年）による単身高齢者の消費支出・・・年額172.6万円
- ・生命保険文化センター 平成22年度「生活保障に関する調査」による老後の最低日常生活費・・・年額267.6万円
- ・厚生年金の男子被保険者の平均的な標準報酬額（賞与を含む）・・・年額514.8万円

費税率に換算すると 5.0%と推計される¹¹。

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、高齢の生活保護受給者も減少させる。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。

なお、基礎年金部分の全額税方式化については、消費税率を 2020 年までに 15%程度に引き上げ、財政健全化に必要な基礎的財政収支の黒字化を達成した上で移行されることが望ましいが、早急に検討に着手し、移行に向けた道筋を国民に示すことが必要である。

(2) 2 階部分の積立方式への移行～積立保険料比例年金

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、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。

積立方式への移行により、自らの負担と給付が連動し完結するため、当然のことながら世代間の不均衡は解消され、現役世代の納付について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。

積立保険料比例年金においては、個人の持分を明確にし、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が、被用者については、政府管理による強制加入保険とする。国の関与を必要とする理由としては、全体の積立資金を配分調整して終身年金とすること、個人の判断に任せれば老後への備えを十分に行わない者が出てくると、保険料には過去期間分の年金純債務¹²償却分も含まれていることが

¹¹ 当会が（一財）アジア太平洋研究所の協力を得て試算。2008 年の社会保障国民会議「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」をベースとしている。

¹² 賦課方式から積立方式に移行する場合、移行時点において、これまでの保険料支払実績に応じた過去期間分の年金債務が顕在化する。この債務に積立金を充当してもなお残る過去期間分の債務が年金純債務である。この過去期間分の年金純債務について、本提言では移行期の現役世代が保険料負担で長期に償却することとしている。

挙げられる。被用者は引退後に年金が収入の中心となるが、自営業者は定年がないことから、任意加入とするのが合理的である。

年金支給開始は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。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が考えられる。

5. 新年金制度への移行にあたっての課題

(1) 「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、過去期間にかかわる年金純債務の償却負担と、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¹³。

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は、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、13%のうち8%分を個人の積立とし、5%分を過去期間分の年金純債務の償却に充てる¹⁴。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れば、償却には80年程度を要するが、先述したような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させ、公的年金等控除の縮小等により、全世代において広く負担していくことが必要である。

¹³ 厚生労働省 平成21年財政検証レポートによる。2009年以降のおよそ100年間について、2009年度価格に換算して一時金で示したもの。

¹⁴ 当会の試算では、現行制度における2010年生れの世代の給付負担倍率（年金給付額÷保険料負担額）は約0.69倍。新年金制度では世代間の格差は解消され、年金純債務償却期間の給付負担倍率についても1.00倍に改善される。

※最低生活保障年金分の負担を消費税5%分と仮定した場合の試算

給付（1階+2階）÷負担（保険料13%分+消費税5%分）＝1.00倍

(2) 企業の社会保障へのコミットのあり方

これまでも、企業は年金保険料の事業主負担を行うことで、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が必要であり、積立方式への移行後も、保険料の事業主負担は継続することが求められる。新制度の保険料については、これまで通り、被用者と事業主が折半で負担する。

ただし、現状の事業主負担に大きく依存した社会保障料体系が企業の国際競争力や経済活性化に影響している課題を踏まえ、新年金制度では、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、制度移行後は事業主負担の軽減を図ることとする。

6. 新年金制度への改革に向けて

(1) 「社会保障制度改革国民会議」の早期設置と同会議への要望

社会保障制度改革推進法に則り内閣に設置される「社会保障制度改革国民会議」の設置期間は、同法施行の8月22日から一年間と定められている。十分な検討を行うため、速やかに同会議を設置することを求める。

「社会保障制度改革国民会議」においては、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。その際、年金、医療、介護といった個別分野ごとの議論にとどまらず、社会保障制度全体を俯瞰し、一体的に改革を進めることが必要である¹⁵。

社会保障制度は、現在議論に参加している世代のみならず、今後数十年にわたり影響を及ぼすものである。議論の過程やデータを公開して透明性を確保し、政治情勢に左右されることのないよう、超党派での国民的合意の形成に努めるべきである。そのためには、制度の特例を設けた安易な給付のばらまきをせず、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必要がある。

¹⁵ グローバル化の視点も踏まえ、加入期間の空白や海外での二重負担を生じさせないように、社会保障協定の締結国拡大についても議論すべきである。2012年10月現在で、発効済の社会保障協定締結国は14カ国。

(2) 第三者機関による会計基準確立と社会保障会計の整備

現行の厚生労働省の財政検証は、公表する時期、データ、前提等、すべてにおいて厚生労働省自身が基準を作成し、厚生労働省自身が検証作業自体を行い、その数値の妥当性を検証する第三者機関が存在しない。企業で言えば、企業自身が決算時期や公表データを決めて自ら基準をつくり、決算ごとに重要な会計方針を自らの判断により変更した上で、第三者の評価も受けていない状態である。

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という点が明らかにされていない。事業主負担を除いた保険料を分母にし、どの世代でも年金は「受け取り得」であるかのような試算がなされているが、必要なのは、定量的に将来世代への負担を国民に示し、認識してもらうことである。極力将来世代への負担の先送りをせず、持続可能で国民が安心して経済活動を行うことのでき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。

そのためにも、まずは厚生労働省以外の機関が会計基準を作成し、厚生労働省はその基準に則って年金財政の会計を開示すべきである。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倣い、毎年、社会保障会計を明示して、第三者機関の監査を受けることが、国民の年金財政への関心を高めることになる。

年金制度は長期間にわたり影響を及ぼすものである。こうして第三者による会計基準に則って年金財政を示すことにより、年金財政の全体像が共有され、政治情勢に影響されずに具体的目標を共有することができる。甘い経済前提や給付水準の維持だけに力点を置いた部分的な見通しではなく、客観的に全体像を把握して国民全体で共有することが必要である。

以上