

ISSUE BRIEF

# 基礎年金の財源と年金一元化問題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 486(JUN.24.2005)

公的年金制度の体系  
基礎年金の財政  
基礎年金の問題点  
国庫負担率の引き上げ  
基礎年金の税方式化について  
税方式と社会保険方式のメリット  
消費税の投入と目的税化について  
公的年金一元化の必要性と国会における論議  
一元化に関する考え方の整理

社会労働調査室

ながわ ひであき  
(中川 秀空)

調査と情報

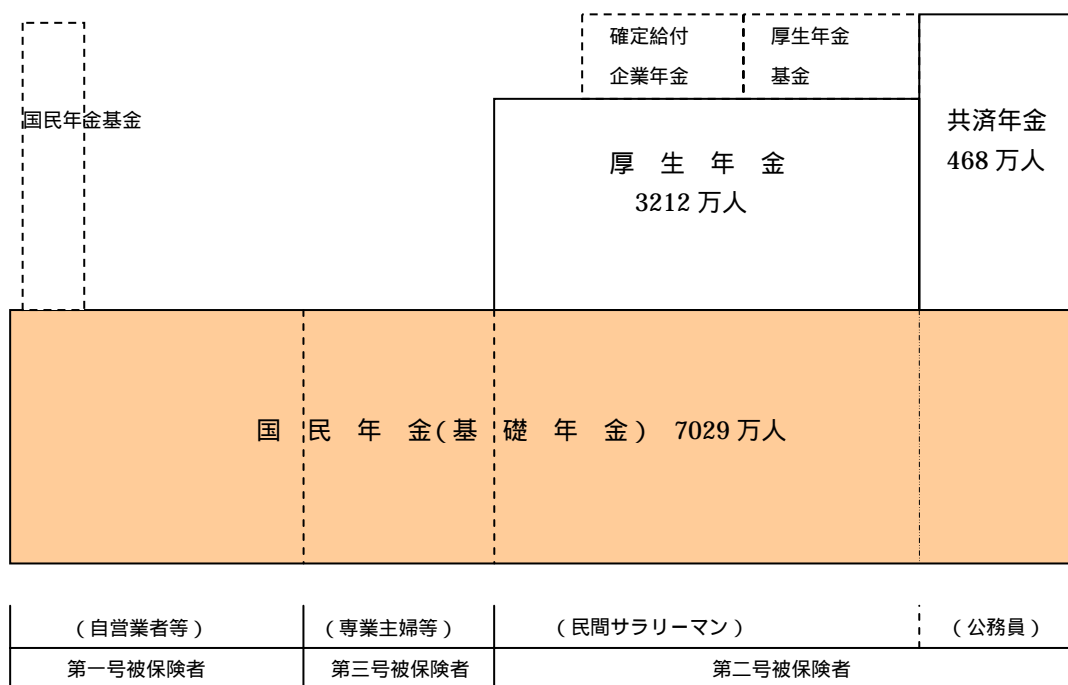
第486号

## 公的年金制度の体系

昭和 60 年の年金改正により、国民年金は全国民共通の基礎年金を支給する制度に変わった。同時に、厚生年金や共済年金は、報酬比例の年金を支給する「基礎年金の上乗せ」の制度として位置付けられ、いわゆる 2 階建ての年金制度となった（図 1）。

国民年金（基礎年金）には、自営業者、民間被用者、公務員、専業主婦、学生の区別なく、原則として 20 歳以上 60 歳未満のすべての者が加入する。ただ、その種類によって第 1 号・第 2 号・第 3 号被保険者に分かれ、負担の方法が異なる。第 1 号被保険者は自営業者、学生等で保険料は定額で月額 1 万 3580 円（平成 17 年 4 月）である。第 2 号被保険者は、民間サラリーマン、公務員などの被用者である。保険料は 1 階部分、2 階部分合わせて徴収され、厚生年金の保険料率は 13.934%、共済年金は、国家公務員の場合 14.509%、地方公務員が 13.384% となっている。第 3 号被保険者は専業主婦など第 2 号被保険者の被扶養配偶者であるが、保険料負担はない。基礎年金は、加入期間 25 年以上の者に 65 歳から支給され、40 年間保険料を納付すれば満額の月額 6 万 6200 円が支給される。

図 1 公的年金制度の体系（加入者数：平成 16 年 3 月現在）



（出典）社会保険庁『平成 15 年度の国民年金の加入・納付状況』平成 16 年 7 月

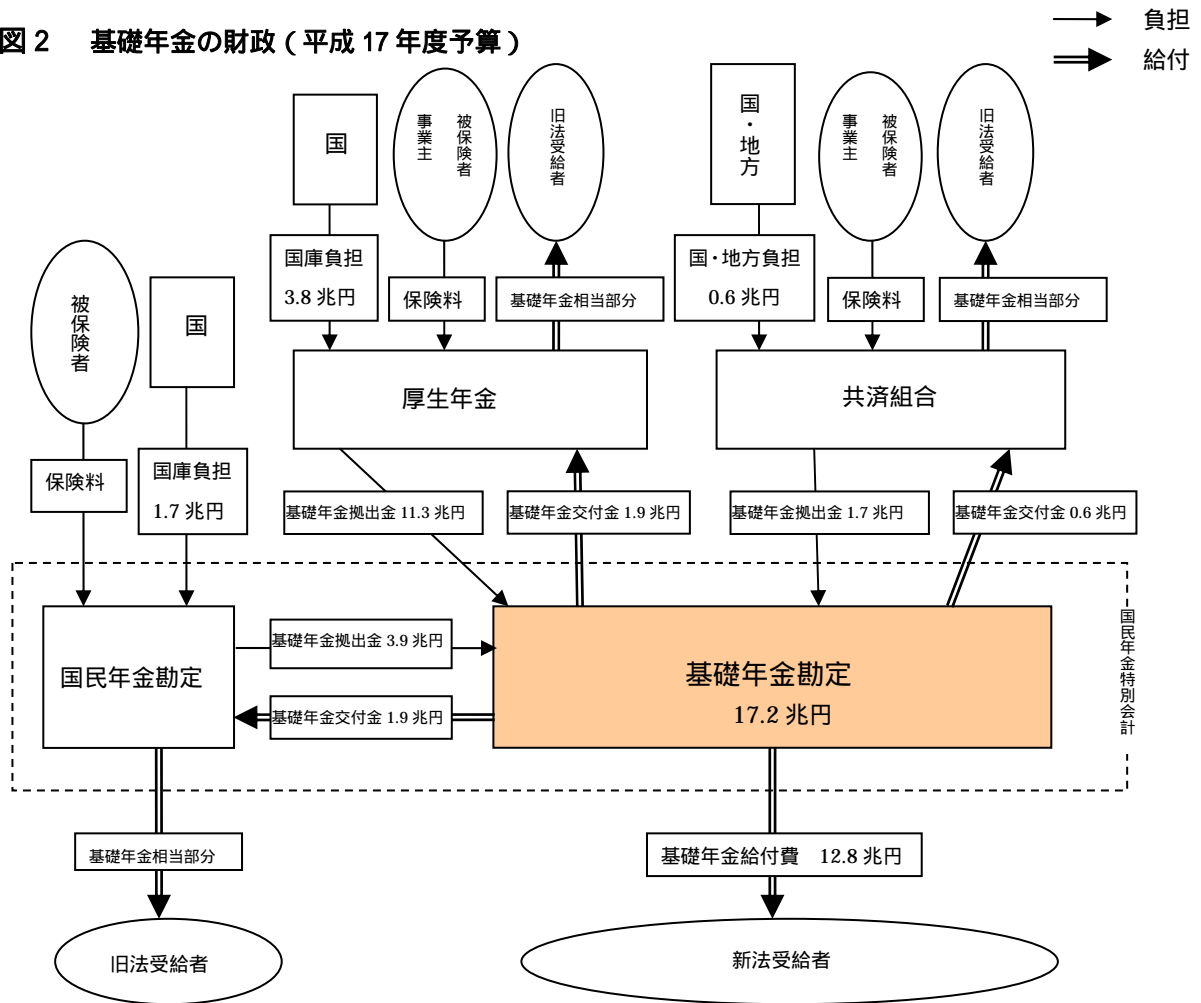
<<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/index.htm>>に基づき作成。

## 基礎年金の財政

基礎年金の費用は、各年金制度からの拠出（基礎年金拠出金）によって賄われる。基礎年金拠出金は、基礎年金給付費（昭和 60 年改正後の新法による基礎年金の給付費）および基礎年金相当給付費（旧法による年金のうち基礎年金に相当する部分）の合計額から特別

国庫負担額（保険料免除期間に係る給付費等）を控除した額を、各制度の被保険者数に応じて按分したものである。各制度の基礎年金拠出金の1/3相当額は公費負担であるが、平成21年度までに1/2に引上げることになっている。なお、旧法の基礎年金相当額は、基礎年金交付金として各制度に交付または繰り入れられ、各制度から給付される。17年度予算における基礎年金給付費および基礎年金相当給付費の合計額は17.2兆円である（図2）。

図2 基礎年金の財政（平成17年度予算）



（出典）社会保障審議会『平成14年度公的年金財政状況報告』平成16年12月および財務省『平成17年度特別会計予算』 <<http://www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss020a?rno=28>>に基づき作成。

（注）国民年金勘定からの基礎年金拠出金には、特別国庫負担0.5兆円を含む。

## 基礎年金の問題点

国民年金は、現在、大きな問題を抱えている。その一つが空洞化で、ここ10年ほど、第1号被保険者の保険料納付率が下がってきている。背景には、フリーターなどの増加、制度に対する不信、市町村から社会保険庁への徴収事務の移管などがあると言われている。

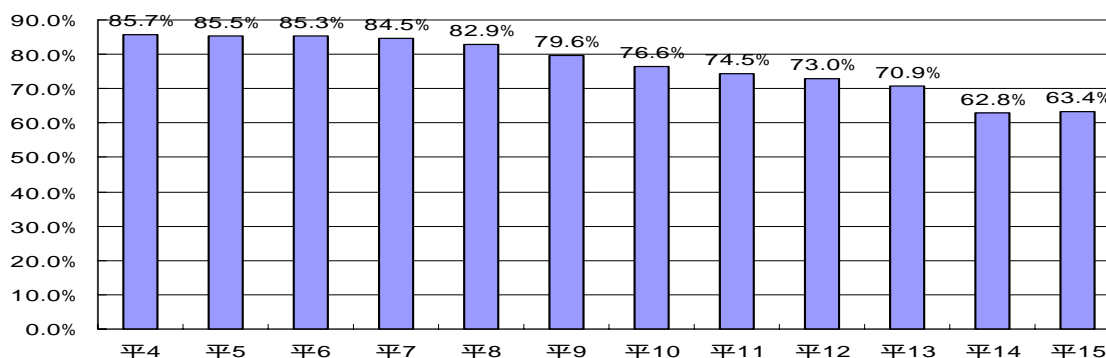
もう一つの問題は、空洞化により基礎年金の負担に不公平が生じていることである。基礎年金は国民年金（第1号被保険者）、厚生年金、共済組合の各年金制度の拠出金で賄われ

るが、国民年金（第1号被保険者）の算定対象基準からは保険料免除者・保険料未納者が除かれるため、空洞化により、厚生年金、共済年金の基礎年金拠出の負担が増加している。

## 1 国民年金の空洞化

社会保険庁の調査では、第1号被保険者の保険料納付率は、平成4年度の85.7%をピークに徐々に低下し始め、平成14年度は62.8%まで下がった（表1）。平成15年度は、63.4%と少し上昇したが、これは低所得などを理由に免除制度の利用者が増えたためであり、保険料収入はむしろ減った。本来、納付されるべき保険料の1/3が納められていないのである。特に、若年層の納付率が低く、20代では50%程度である。

表1 国民年金保険料納付率の推移



（出典）図1と同じ。

3年に1度行われる社会保険庁の『公的年金加入状況等調査』によれば、平成13年における国民年金未加入者は63万人いると見られている。また、同庁の『平成14年国民年金被保険者実態調査』では、平成13年度末で過去2年間まったく保険料を納めなかった未納者は327万人であった。さらに、会計検査院が2年未満の未納者の実態を調査したところ、平成15年度で1ヶ月以上の未納者が1129万人、そのうち654万人が13ヶ月～24ヶ月の長期末納者であった（『15年度決算検査報告の概要』）。同調査では、60歳未満の国民年金加入者で、これから加入を続けても受給資格期間を満たせない者が約39万人いることも判明した。社会保険庁では65歳以上で受給資格を満たしていない者が41万人と推計している。無年金者は少なくとも約80万人以上に上ると見られる。現在の未加入や未納の実態を見れば、今後、相当数の無年金者、低額年金者が出るのが予想される。

## 2 定額保険料の問題

第1号被保険者の場合、自営業者の所得把握が難しいという理由から、逆進性の強い定額制を採用しているため、低所得者には負担感が強い。社会保険庁の『平成14年国民年金被保険者実態調査』でも、保険料未納の理由の65%が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」であった。将来の保険料水準（平成29年度以降月額16,900円 平成16年度価格）に低所得者層が耐えられるか疑問であり、現行の自主納付制度が維持できるか危ぶまれる。

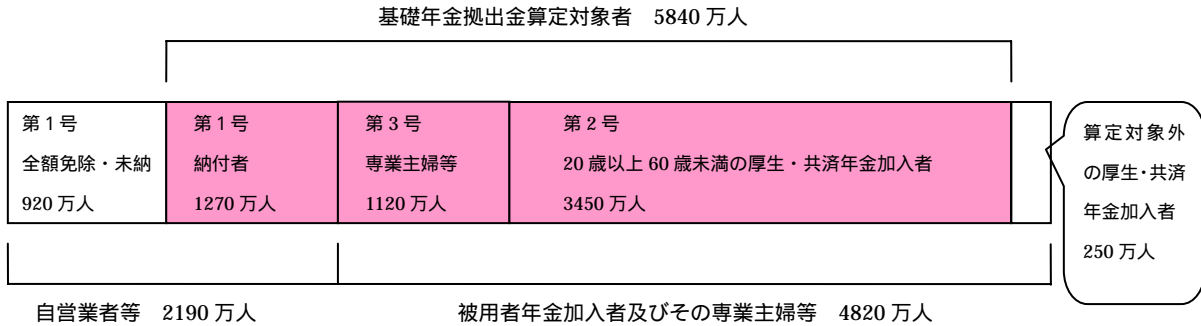
## 3 基礎年金拠出金の不公平性

基礎年金は各年金制度の拠出金で賄われている。拠出金の算定対象基準は、国民年金勘定（第1号被保険者）からは保険料全額免除者・保険料未納者を除いた被保険者分の拠出

金を出し、厚生年金・共済年金からは20歳以上60歳未満の第2号被保険者および第3号被保険者分の拠出金を出すことになっている。結果として、第1号被保険者の免除・未納が進めば、その分、被用者グループも含めた残りの加入者の負担が増えることになる。

『平成16年財政再計算結果』によれば、平成17年度の第1号被保険者2190万人のうち、基礎年金拠出金算定対象者となるのは1270万人で、58%である(図3)。公的年金加入者全体に対する割合で見ても、83%である。このため、基礎年金拠出金の1人当たりの単価は月額1万5311円で、第1号被保険者の保険料月額1万3580円よりも高くなっている。

図3 基礎年金拠出金算定対象者



(出典) 厚生労働省『平成16年財政再計算結果』平成17.3

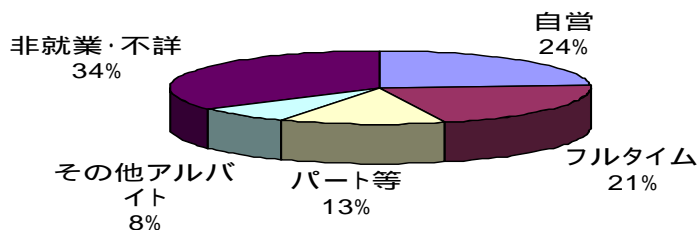
< <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/all.pdf> > に基づき作成。

また、第3号被保険者、いわゆるサラリーマンの専業主婦には保険料負担はない。第3号被保険者の保険料相当分は第2号被保険者が均等に負担する。結果として、共働き世帯や単身者の負担が重くなっている。また、自営業者の妻は保険料を払わなくてはならないことと比べても、不公平だと指摘されている。

#### 4 国民年金の変容

第1号被保険者を自営業者等と表現することが多い。しかし、この言葉は現状を正確に表したのではない。実際は、パートやフリーターなどの非正規労働者の方が多いのである。平成13年において、第1号被保険者における自営業の割合は24%、フルタイム雇用者、パート、アルバイト等が42%、残りの34%が非就業者等であった(表2)。農業や自営業者向けに創設された国民年金は、今や変容しているのである。

表2 第1号被保険者の就業状況



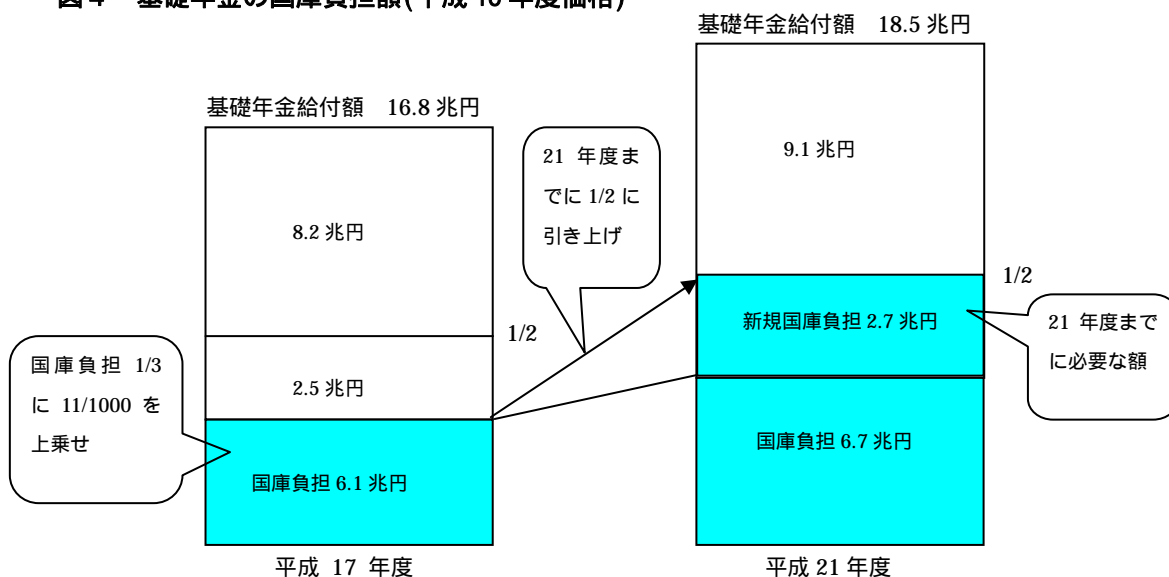
(出典) 社会保険庁『平成13年公的年金加入状況等調査』

< <http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaiyo2001/index.htm> > に基づき作成。

## 国庫負担率の引き上げ

このような状況下で、政府は平成 16 年の年金改革において、安定的な年金制度の維持のため、平成 21 年度までに、基礎年金の国庫負担割合を現行の 1/3 から 1/2 に引き上げることを決定した。このため、平成 16 年度には年金受給者への課税見直しによる増収分を、17 年度には所得税の定率減税の見直しによる増収分を国庫負担に上乗せすることになった。具体的には、17 年度予算では、現行 1/3 に 11/1000 (年金課税の見直しによる増収分 1600 億円) を加えた国庫負担割合に、定率減税見直しによる増収分のうち 1100 億円が上乗せされることになった。『平成 16 年財政再計算結果』によれば、平成 21 年度において、国庫負担を 1/2 に引上げるには、新たに 2.7 兆円必要である(図 4)。仮に消費税で賄うとすると 1.1%相当である。

図 4 基礎年金の国庫負担額(平成 16 年度価格)



(出典) 図 3 に同じ。

## 基礎年金の税方式化について

しかし、国庫負担を 1/2 に引き上げたとしても、上記のような基礎年金の問題が根本的に解決できる訳ではない。基礎年金を全額国庫負担の税方式とし、一定の居住要件を満たす者すべてに受給資格を与えれば、空洞化の問題も解決する。このため、基礎年金を税方式化するべきだとの主張が多く見られるようになってきた<sup>1</sup>。

ただ、基礎年金の税方式化と言っても、2 階部分も含めた公的年金の全体像の考え方は様々である。一つは、1 階部分の基礎年金を税方式で行い、2 階部分については現行制度の大枠を維持する考え方である。また、1 階部分を税方式で行い、2 階部分を賦課方式か

<sup>1</sup> 例えば、橋木俊詔「基礎年金を 100%税方式に」『論座』112,2004.9,pp.144~147.;牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004;八田達夫・小口登良『年金改革論』日本経済新聞社 1999;経団連『社会保障制度の一体的改革に向けて 2004.9.21』<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/074/index.html>>;日本労働組合総連合会『政府法案の問題点と連合の考え方 2004.3.20』<[http://www.jtuc-rengo.or.jp/new/wakaru/kurashi/nenkin/rengo\\_kanngae.pdf](http://www.jtuc-rengo.or.jp/new/wakaru/kurashi/nenkin/rengo_kanngae.pdf)>

ら積立方式に移行させようという考え方もある。さらに、この考えを推し進めて、国の役割は1階部分の基礎年金に限定して税で賄い、2階部分は民営化するという考え方もある。最近では1999年のスウェーデンの年金改革を契機に、全国民共通の所得比例型年金を導入し、税方式による最低保障年金を新設する考え方に基づく提案も出ている<sup>2</sup>。

経済界には基礎年金の税方式化を支持する意見が強い。その狙いは、社会保険料の企業負担の軽減である。例えば、基礎年金を全額税で賄うとすると、厚生年金の保険料率を現行の13.934%(労使折半)から、約5%引き下げることができる。労使合わせて約7.5兆円の節約である。高齢化により将来の社会保険料が増大することは確実であるため、高齢者の社会保障の財源は消費税を中心にするべきだとの考えが強い。

## 税方式と社会保険方式のメリット

### 1 税方式のメリット

税方式を支持する立場からは、税方式のメリットとして、次の点が挙げられている<sup>3</sup>。社会保険方式では保険料未納者・未加入者の発生を避けられない。現行制度では、事実上、納めるか納めないかを選択できる制度になっている。未加入や保険料未納は、税方式にすればすべて解決する。社会保険方式では、保険料未払い者が将来貧困者になった場合、生活保護の急増につながり、かえって不公平をもたらす可能性がある。現行の定額保険料は逆進性が強く、低所得者層には負担が重い。仮に、逆進性が強いと言われている消費税に財源を求めるとしても、定額保険料よりはましである。社会保険の利点の一つに、負担と給付の対応関係が明確だという点がある。しかし、現在の社会保険は現役世代から高齢世代への世代間所得移転機能が強まっている。さらに基礎年金拠出金は、被用者年金制度から、国民年金勘定への財政支援となっており、民間保険のように給付・反対給付の明確な対応関係が維持されているわけではない。現行の保険料徴収方法は非効率的で事務コストが高い。税方式であれば徴収が一本化され、コストの節約になる。保険料の徴収は、企業や労働者に対する直接税と同じで、経済における資源配分に歪みを与え、経済成長の阻害要因となる。消費税で行うならば資源配分に中立で、経済成長への阻害要因とならない。

### 2 社会保険方式のメリット

これに対し、現行の社会保険方式を支持する立場からは、社会保険方式のメリットとして、次の点が挙げられている<sup>4</sup>。

社会保険方式はリスクに備えて各自が保険料を拠出するという自助要素がある。我が国を含め欧米諸国は、等価交換原理を基盤とする市場経済・自由経済を基本とするが、社会保険は保険料拠出の見返りとして給付を行なうという意味でこの原理に即しており、現在の経済システムに適合する。

<sup>2</sup> 例えば、高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社 2004;社会経済生産性本部『安心・信頼のできる年金制度改革を 2005.4.28』<<http://www.jpc-sed.or.jp/contents/whatsnew-top3.html>>

<sup>3</sup> 例えば、橋木俊詔「累進消費税に財源転換を」『日本経済新聞』1999.5.11.;高山憲之『年金の教室』PHP新書 2000

<sup>4</sup> 例えば、堀勝洋『年金の誤解』東洋経済新報社 2005

社会保険料は、その収入が社会保障以外の目的に使用されることはない。一方、税収の場合は、その時々々の財政状況に左右されやすい。

社会保険は負担と給付の対応関係が明確であり、負担に対する国民の理解を得やすい。税方式化で得をするのは事業主である。基礎年金をすべて税で賄うとすれば、厚生年金、共済年金の事業主負担分の保険料が3.8兆円軽減される。その減少分は、高齢者を含めた国民の税負担に転嫁される。

社会保険方式には資産調査がないが、税方式では資産調査が導入され、基礎年金が生活保護化する可能性がある。これについては、諸外国で基礎年金が生活保護化した国はないという反論もある。ただ、現行の社会保険方式の年金でさえ、高所得者に対する給付制限論がある。近年の社会保障に対する風当たりの強さを考えると、何らかの給付制限は当然考えられるだろう。この点に関しては、社会保険方式が優れていると言えよう。

## 消費税の投入と目的税化について

### 1 必要な消費税率

仮に、基礎年金を税方式にする場合、膨大な税収が必要となる。その財源としては、消費税、所得税、相続税が挙げられているが、そのうち多くの識者・団体が提案しているのは消費税である。世代間の不公平がなく、社会全体で負担を共有できる選択肢であり、また、消費税を年金に充てることを制度的に保障すれば、消費税の引き上げに対する国民の理解を得やすいと思われるからである。

現行の国庫負担分をそのままとして、残りを税で賄うとすると、平成17年度の基礎年金拠出金総額が16.8兆円、国庫負担額が6.1兆円として、残りの10.7兆円の財源が必要になる(図4)。仮に消費税を年金目的税として、増税分をすべて年金に充てるとすると、新たに約4.5%引き上げなくてはならない。

### 2 消費税の目的税化と論点

基礎年金の税方式を支持する立場からは、年金目的消費税の導入を主張する声が多い<sup>5</sup>。年金目的税化のメリットは、経済活動が順調に持続すれば、税収も順調に伸び、安定した財源となることである。

しかし、消費税の目的税化には次のような危惧も指摘されている<sup>6</sup>。まず、今まで社会保障財源に回っていた一般財源が他に移し替えられて、単なる費用の肩代わりに終わる可能性が大きいことである。また、増えつづける年金給付費の財源を賄うためという理由で、安易に税率が引き上げられる心配がある。あるいは、消費税引き上げへの反発が強いという理由で、税収の範囲内で基礎年金の給付水準が抑制される恐れもある。

仮に、消費税を年金目的税として、基礎年金を全て年金目的消費税で賄うとすると、平成17年度の基礎年金拠出金総額が16.8兆円で7%の税率となる(現行の国庫負担1/3以外の部分を新しく消費税で賄うとした場合は4.5%)。厚生労働省の試算では、平成37(2025)

<sup>5</sup> 例えば、経済同友会『安心で充実した老後生活を支える新しい年金体系の構築 2004.2.26』  
<<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2003/040226a.html>>;日本労働組合総連合会『政府法案の問題点と連合の考え方 2004.3.20』<[http://www.jtuc-rengo.or.jp/new/wakaru/kurashi/nenkin/rengo\\_kanngae.pdf](http://www.jtuc-rengo.or.jp/new/wakaru/kurashi/nenkin/rengo_kanngae.pdf)>

<sup>6</sup> 例えば、堤修三「鏡の国の福祉目的税」『社会保険旬報』2008,1999.1.11,pp.20～23.



年には 27.2 兆円となり消費税率換算で 7.8% (1%=3.5 兆円で換算)、平成 62(2050)年には 49.1 兆円となり消費税率換算で 10.7% (1%=4.6 兆円で換算) に上昇すると見られている。今後増え続けるのは基礎年金ばかりではない。医療、介護分野における負担は、平成 16 年度で 31 兆円 (保険料負担 18 兆円、公費負担 13 兆円) であるが、平成 37(2025)年には 78 兆円 (保険料負担 39 兆円、公費負担 39 兆円) に膨らむと見られている。これらにも、消費税を投入しなければならないとすると、相当な消費税率の引き上げが必要になる。

## 公的年金一元化の必要性と国会における論議

### 1 一元化の経緯と必要性

各被用者年金制度や自営業者等の国民年金制度に分立していた我が国の年金制度は、昭和 60 年の制度改正において基礎年金制度が導入され、1 階部分の一元化が図られた。その後、平成 9 年には、旧公共企業体共済組合 (日本鉄道共済組合、日本たばこ産業共済組合、日本電信電話共済組合) が厚生年金に統合され、平成 14 年には農林漁業職員共済組合が厚生年金に統合された。平成 16 年の年金改革法案の審議の過程においては、小泉首相による「年金一元化」への言及<sup>7</sup>や、「年金一元化問題を含む社会保障制度全般の一体的見直し」に関する自民・公明・民主の三党合意により、年金一元化の機運が高まった。

今日の議論における年金一元化の必要性、効果としては次のことが挙げられている<sup>8</sup>。

**給付と負担の公平化** 給付面では、第 1 号被保険者は基礎年金のみ、厚生年金加入者は基礎年金と所得比例年金 (加えて一部は企業年金)、共済年金加入者は基礎年金、所得比例年金に加えて職域加算という違いがある。負担面では、第 1 号被保険者は定額負担、第 2 号被保険者は定率負担であり、第 3 号被保険者には負担はない。各制度の格差を解消し、国民の負担と給付の公平化を図ることは望ましいことである。

もっとも、これらの違いは、それぞれの就業形態の違いによるものであり、一概に不合理であるとも言えない。そもそも、定年退職が避けられない被用者と、それが無い自営業者を同じ制度に統合する必要があるのかという疑問も出されている。

**財政の安定化** 制度が分立すると、産業構造や就業構造の変化の影響を受けやすい。かつて、国民年金が基礎年金に、また日本鉄道共済組合が厚生年金に統合したのは、このような事情による。保険集団が大きいほど、産業構造・就業構造の変化に強い。

**雇用の流動化への対応** 雇用の流動化が進んだ現在では、制度が分立していると、手続忘れ等の理由で、未加入等の者が出やすい。制度の一元化により、職業を変更しても年金制度を変更する必要がなくなる。

**年金業務の効率化** 制度の一元化により、これまで分立していた適用・保険料徴収・年金支給等の事務コスト、それに必要なシステムのコストが効率化できる。

### 2 国会における論議

平成 16 年の年金改革法案の国会審議の過程において、「平成 19 年 3 月までに年金一元化問題を含む社会保障制度全般の一体的見直しを行うこと」が自民・公明・民主の三党で合

<sup>7</sup> 「年金審議、直前に一石 首相一元化前向き発言 (時時刻刻)」『朝日新聞』2004.3.30

<sup>8</sup> 例えば、堀勝洋「年金制度の一元化」『共済新報』46(1),2005.1,pp.19~25.;西沢和彦「ムードだけの一元化では解決しない」『エコノミスト』3696,2004.7.6,pp.25~27.

意され、そのための協議機関を設置することが決まった。この合意に基づき、平成 17 年 4 月に「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」が設置され、与野党による協議が開始された。第 2 回会議では、各党から基本的な考え方が出されたが、その主な内容は以下の通りである<sup>9</sup>。

<自民党> 国民年金を含めたすべての一元化を否定するわけではないが、まず厚生年金と共済年金の一元化から進めることが現実的である。現在、必要なことは、基礎年金の国庫負担を 1/2 に引き上げることである。雇用の流動化に関しては、パート労働者への厚生年金の適用拡大について取り組む。

<公明党> 税方式は、所得制限が導入される恐れがあり、また今後、その税率を上げざるを得ない。自立自助の考えに立つ社会保険方式を維持し、社会保険方式と税とのベストミックスを堅持するべきである。まず共済年金と厚生年金の一元化を目指し、現行制度の事務の効率化などの改革を行う。

<民主党> 全国民を対象とする所得比例の年金制度の一元化を行う。全額税による最低保障年金を創設し、現行の国庫負担分に加えて、年金目的消費税の導入で対応する。所得比例年金については、保険料率を 15%以下とする。また、所得把握のため納税者番号制を導入する。

<共産党> 最低保障年金を創設し、国民年金・厚生年金を底上げして、格差を解消する。最低保障額は全額国庫負担により、当面月額 5 万円とし、保険料支払い実績により給付額を上乗せする。財源は、消費税の引き上げでなく、歳出の無駄の削減、大企業、高所得者層への応分の負担で賄う。

<社民党> 月額 8 万円の基礎的暮らし保障年金を創設する。それにプラスして 2 階部分を所得比例年金とする。基礎的暮らし保障年金の財源は、所得税、法人税の見直しと企業に対する社会保障税を充てる。

## 一元化に関する考え方の整理

### 1 一元化案の類型

公的年金一元化に関しては、これまで、各界から様々な提言が出されてきた。これらの考え方を整理すると、以下のようになる。

**基礎年金の負担の一元化** 昭和 60 年の改正で国民年金は全国民共通の制度となったが、最近では空洞化により、被用者の基礎年金拠出金負担が増加している。このため、経済財政諮問会議において、民間議員から、一元化の一形態として、基礎年金の負担の一元化の意見が出された。負担の方法には、定額保険料、所得比例保険料、税が考えられる。定額保険料の場合は、現在保険料を負担していない第 3 号被保険者を含め、全加入者から徴収する。課題は、企業の負担をどうするかである。企業の負担がない場合、専業主婦世帯では、事業主分と配偶者分を合わせて 4 倍の負担増になる。

**被用者年金（2 階部分）の一元化** 現実的な案として出されている考え方である。2 階

<sup>9</sup> 「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議の会議録情報一覧」衆議院ホームページ

<[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)>

部分の厚生年金と共済年金の一元化を行うもので、この2つの制度は類似しており、比較的統合が容易である。しかし、基礎年金の問題は、そのまま残るため、将来の抜本改革に向けた一里塚とも考えられる。まずは、第1号被保険者の多数を占める非正規労働者への厚生年金の適用拡大などの対策が必要であろう。

**1 階部分を税方式で一元化、2 階部分は現行制度の大枠を維持** 経団連や日本商工会議所等の考え方である。税財源による定額給付の1階部分と、保険料による所得比例年金の2階部分で構成する。2階部分の給付水準については、圧縮を図り、保険料を固定する。また、2階部分をみなし掛け金制度（スウェーデン方式）に移行させる考え方もある。課題は1階部分の財源と企業の負担をどうするかである。

**1 階部分を税方式で一元化、2 階部分は自営業者にも所得比例年金** 連合が提唱する考え方である。基礎年金は全額税方式とし、負担と給付の一元化を図る。2階部分は、まず被用者年金の一元化を進め、自営業者にも所得比例年金を創設し、最終的に被用者年金と自営業者等の所得比例年金を一元化し、全国民を対象とする年金制度とする。課題は、自営業者の所得捕捉<sup>10</sup>と、自営業者が現在よりも高額な保険料負担を納得するかである。

**すべての人に定額年金、2階部分は積み立て方式で民営化** 経済戦略会議（平成11年2月）や経済同友会等の考え方である。経済同友会の提案では、1階部分は国民年金積立金を利用しつつ、主として消費税で賄う。2階部分は現制度の年金を清算・廃止後に任意加入の確定拠出型年金を設ける。現加入者には激変緩和策を設け、その財源として厚生年金積立金および国債で賄う。課題は、現加入者の給付カットが大きいいため合意が得られるか、および積立金取り崩しと国債発行による金融資本市場への影響である。

**全国民対象の所得比例年金と最低保障年金の創設** スウェーデンの年金改革を参考にした考え方である。国民年金、厚生年金、共済年金の代わりに、職業を問わず一定年齢以上の居住者が加入する単一の所得比例年金を創設する。また、税を財源とする最低保障年金を創設する。負担は所得に対する定率保険料、財政方式は賦課方式であるが、給付はみなし掛け金型とする方法、給付立てとして平均余命による調整を行う方法などが考えられる。職業が変わっても同じ年金なので公平な仕組みである。課題は、自営業者の所得捕捉と負担の増加である。自営業者の所得捕捉ができなければ、実際の負担は被用者グループに偏る可能性がある。また、所得を低く申告し、公費による最低保障年金を受給しようという不公平が生じる可能性もある。

## 2 今後の課題

これらの提言には、基礎年金あるいは最低保障年金の財源を消費税に求めるものが多い。しかし、消費税の投入により、現役世代の保険料負担がどのくらい減り、どのくらいの税負担が増えるのか、高齢者の負担増がどの程度まで許されるのか、事業主の負担減の分をどうするか、すべてを消費税で賄うのか、所得税や相続税をどう組み合わせるのか、基礎年金や最低保証額の水準はどの程度が妥当か、制度が今後も維持可能か等、より幅広い議論が期待されるところである。

<sup>10</sup> いわゆる「クロヨン」の問題であるが、最近では自営業者と被用者間の所得捕捉率の格差は縮小しているとの研究（内閣府政策統括官『所得税における水平的公平性について』景気判断・政策分析ディスカッションペーパーDP/03-1 <<http://www5.cao.go.jp/keizai3/discussion-paper/dp031.pdf>>）もある。

(参考) 公的年金一元化案の概略

案	イメージ図	メリット	課題
<b>基礎年金の負担の一元化</b> ・1階部分は職業を問わず同じ負担。 ・負担方法は、定額保険料、所得比例保険料、税など。 ・定額保険料の場合は、専業主婦からも徴収。		・国民年金の空洞化による、被用者の負担増の解消。 ・第3号被保険者の保険料の負担問題の解消。	・1階部分の企業負担の扱い。 ・企業負担がない場合、被用者、特に専業主婦世帯は多大な負担増。 ・定額保険料は、低所得者にとって負担感が増大。
<b>被用者年金(2階部分)の一元化</b> ・2階部分の厚生年金と共済年金を統合。 ・1階部分は現行どおり社会保険方式を維持。 ・1階部分の国庫負担を1/3から1/2へ引き上げ。		・統合が比較的容易で、現実的。 ・権利性の点で、有利。	・国民年金の空洞化、無年金者の発生等の問題。 ・パート労働者への適用拡大等、厚生年金の空洞化への対処を講じなければ、事業主負担の回避による非正規労働者化がますます進行。
<b>1階部分を税方式で一元化、2階部分は現行制度の大枠を維持</b> ・1階部分を消費税等による税方式化。 ・2階部分は現行の大枠を維持。		・基礎年金の空洞化、無年金者の問題を解消。 ・現役世代、企業の負担軽減が可能。	・パート労働者への適用拡大、厚生年金の空洞化への対処を講じなければ、事業主負担の回避による非正規労働者化がますます進行。 ・消費税の引き上げが必要。 ・1階部分の企業負担の扱い。
<b>1階部分を税方式で一元化、2階部分は自営業者にも所得比例年金</b> ・1階部分を消費税等による税方式化。 ・2階部分は自営業者、被用者を合わせた所得比例年金。		・基礎年金の空洞化、無年金者の問題を解消。 ・自営業者にも、2階部分を創設することで、高齢期の所得保障を充実。	・自営業者の所得捕捉。 ・自営業者の負担が増加。 ・自営業者と、定年退職がある被用者を同列に扱うことの可否。 ・消費税の引き上げが必要。 ・1階部分の企業負担の扱い。
<b>すべての人に定額年金、二階部分は積み立て方式で民営化</b> ・1階部分は消費税を中心とした税方式の定額年金。 ・2階部分は、賦課方式から積立方式へ移行。公的積立年金あるいは民営化。		・基礎年金の空洞化、無年金者の問題を解消。 ・少子化の影響が少。 ・企業負担が減少、国際競争力が向上。	・年金受給水準が大幅に低下する恐れ。 ・企業の社会保障への責任のあり方。 ・消費税の引き上げが必要。 ・積立方式に係る二重の負担の問題。 ・インフレ等の経済変動への対応。
<b>全国民対象の所得比例年金と最低保障年金の創設</b> ・一定年齢以上の居住者が加入する単一の所得比例年金を創設。 ・税を財源とする最低保障年金を創設。		・基礎年金の空洞化、無年金者の問題を解消。 ・雇用の流動化に対応可能。 ・全国民に高齢期の最低所得を保障。	・自営業者の所得捕捉。 ・自営業者の負担が増加。 ・所得補足が不完全な場合、所得申告を逃れたものが、税による最低保障年金を受給するという不公平が発生。 ・消費税の引き上げが必要。

(注1) のイメージ図は、社会経済生産性本部による改革案に基づき作成

(注2) の部分は税方式。税方式の場合、高所得者への給付制限を設ける考えもある。