

基礎年金の改革をめぐる論点

中 川 秀 空

- ① 平成16年の年金制度改正の審議の過程において、国民年金の空洞化問題や国民年金と被用者年金の一元化など年金制度の抜本改革が議論の大きな争点となった。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が、同年8月の衆議院の解散に伴い中断した。また、平成19年に、厚生年金と共済年金を統合する被用者年金一元化法案が提出されたものの、審議は行われず、平成21年7月の衆議院解散に伴い廃案となった。
- ② 再び年金改革の議論に火をつけたのは、平成19年10月の経済財政諮問会議における有識者議員による基礎年金の社会保険方式と全額税方式の2つの選択肢の提示である。同年2月に発覚した年金記録問題で、社会保険方式の問題点が浮き彫りにされたこともあって、国会議員や各新聞社による提案等、消費税を財源とする税方式を支持する提案と社会保険方式を支持する提案が相次いで公表された。これらの議論を受け、社会保障国民会議で、基礎年金の財政方式が検証され、平成20年5月に試算が公表された。
- ③ 社会保険方式の利点は、負担と給付の関係が明確で、納めた保険料に対応した年金を受給できることである。しかし、国民年金のような自主納付においては、保険料の未納問題が避けられない。一方、税方式では、保険料納付がないため未納問題は起きない。保険料負担能力のない低所得者でも年金を受給できるため、無年金問題が生じない。
- ④ しかし、税方式に移行するには、保険料の切り替え分として10兆円規模の財源が必要である。今後、急速に増大すると見られる医療や介護などの社会保障の財源の確保の点から、消費税アップによる増収分のすべてを年金に投じることに対する懸念もある。このため、社会保険方式を維持しつつ、非正規労働者への厚生年金の適用拡大や最低保障年金を導入することで、低年金・無年金者の問題を解消しようとする案もある。
- ⑤ 税方式の立場からも、社会保険方式の立場からも、その改革の財源を消費税に求める声が多い。しかし、消費税は、低所得者に負担感の強い逆進的な税だとの批判が強い。このため、税率の引上げにあたっては、軽減税率の導入などの対策が検討されよう。また、現行の消費税には不透明な部分があると指摘されており、制度への信頼性・透明性を高めるために、インボイス方式を導入する必要があるといわれている。
- ⑥ 改革に着手するため、政府は「新年金制度に関する検討会」を発足させ、新制度の基本原則を決定したが、具体的な制度設計はこれからである。与野党の協議の場を設定し、多くの国民が納得する改革案を見出していく取り組みが求められている。

基礎年金の改革をめぐる論点

社会労働調査室 中川 秀空

目 次

はじめに

I 基礎年金の財政と問題点

- 1 公的年金制度の体系
- 2 基礎年金の財政の仕組み
- 3 基礎年金の問題点

II 平成 16 年改正以降における改革論の経緯と内容

- 1 年金一元化の議論
- 2 基礎年金の財源をめぐる各種提案
- 3 社会保障国民会議の試算
- 4 各政党の公約

III 基礎年金の税方式化と財源をめぐる論点

- 1 社会保険方式と税方式のメリット・デメリット
- 2 基礎年金の財源

おわりに

はじめに

公的年金制度は、その財源により、大きく2つの方式に分けられる。ひとつは我が国の現行制度のように、加入者の保険料を主要財源とする社会保険方式であり、ひとつは広く国民から徴収した税を財源とする税方式である。

社会保険方式のメリットは、負担と給付の関係が明確で、納めた保険料に対応した年金を受給できることである。しかし、国民年金のような自主納付においては、保険料の未納問題を完全になくすことは困難であり、無年金者を生じやすい。一方、税方式では、保険料の納付がないため未納問題は起きない。保険料負担能力のない低所得者でも年金を受給できるため、無年金問題が生じない。また、保険料納付の記録管理が不要で、年金記録紛失のような問題も起きない。

このため、最近の国民年金の空洞化や年金記録問題を背景に、基礎年金を税方式化し、その財源を消費税で賄う考えが強くなってきた⁽¹⁾。税方式は分かりやすい制度であるが、税方式に移行するには、保険料の切りかえ分として10兆円規模の財源が必要である。今後、急速に増大すると見られる医療や介護などの社会保障の財源の確保の点から、消費税のアップによる増収分のすべてを年金に投じることに対する懸念も出ている。このため、社会保険方式を維持しつつ、非正規労働者への厚生年金の適用拡大や最低保障年金を導入することで、低年金・無年金者の問題を解消しようとする提案も出ている。

政府は、平成25年に新たな年金制度を創設するための法律を成立させるべく、国民的議論を進めていく考えを明らかにしており⁽²⁾、今後、年金改革の議論が活発になるものと思われる。本稿は、平成16年の年金制度改正以降の基礎年金の改革論の流れについて整理し、その論点を明らかにすることで、今後の国会における議論の一助となることを目的とするものである。

I 基礎年金の財政と問題点

1 公的年金制度の体系

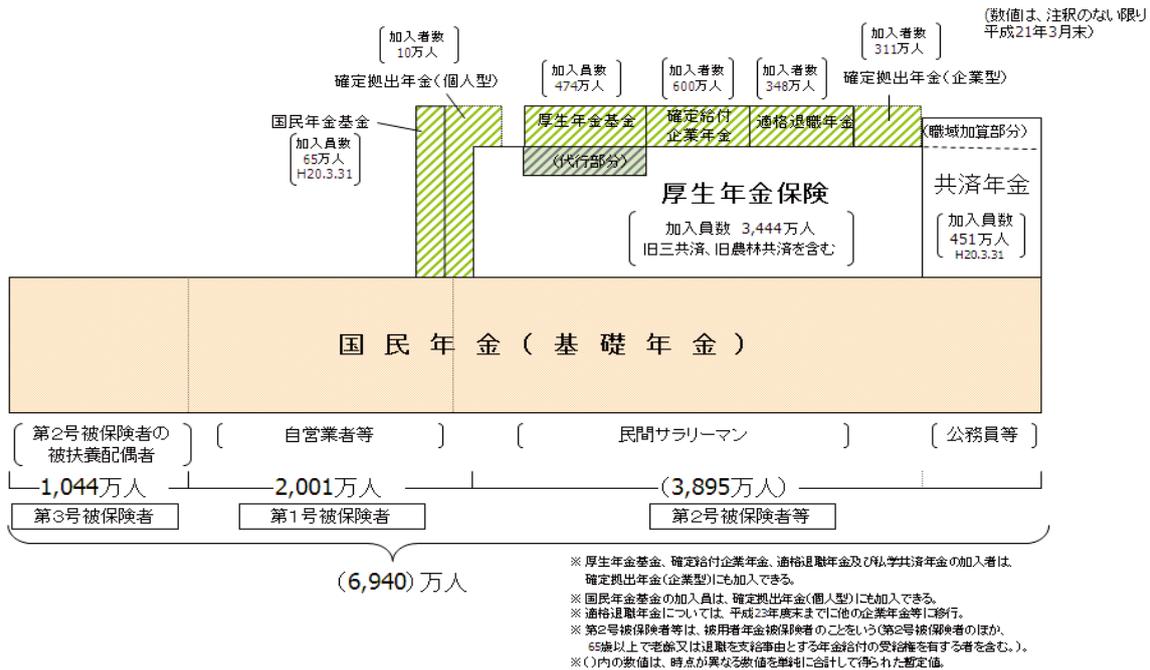
昭和60年の年金制度改正により、国民年金は全国民共通の基礎年金を支給する制度に変わった。同時に、厚生年金や共済年金は、報酬比例の年金を支給する基礎年金の上乗せの制度として位置付けられ、いわゆる2階建ての年金制度となった(図1)。

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、保険料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1万5100円(平成22年度)である⁽³⁾。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階部分と2階部分を合わせて徴収され、厚生年金の保険料率は15.704%(労使折半、平成21年9月分~平成22年8月分)、共済年金は、国家公務員・地方公務員の場合15.154%(労使折半、平成21年9月分~平成22年8月分)となっている。第3号被保険者は専業主婦など第2号

(1) 基礎年金の財源を社会保険料から税へという考え方は古くからある。例えば、昭和52年の社会保障制度審議会による「基本年金」構想は、1階部分に全国民共通の年金制度として「基本年金」を新設し、2階部分に厚生年金、共済年金などを載せるというものである。「基本年金」の財源には、付加価値税の一形態である所得型付加価値税を目的税として新設し、2階部分は従来通り社会保険料とする構想であった。新制度への移行の困難さと、新税の創設が難しいことにより実現しなかった。西沢和彦『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社、2008、p.8。

(2) 平成22年1月27日の参議院予算委員会における加藤敏幸議員の質問に対する長妻昭厚生労働大臣の答弁。第174回国会参議院予算委員会会議録第2号 平成22年1月27日 p.4。

図1 公的年金制度の体系



(出典) 「図表 年金制度の体系」『厚生労働省年金局年金財政ホームページ 公的年金制度の概要』
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>

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年額79万2100円(月額6万6008円、平成22年度)が支給される。

2 基礎年金の財政の仕組み

(1) 各年金制度からの拠出

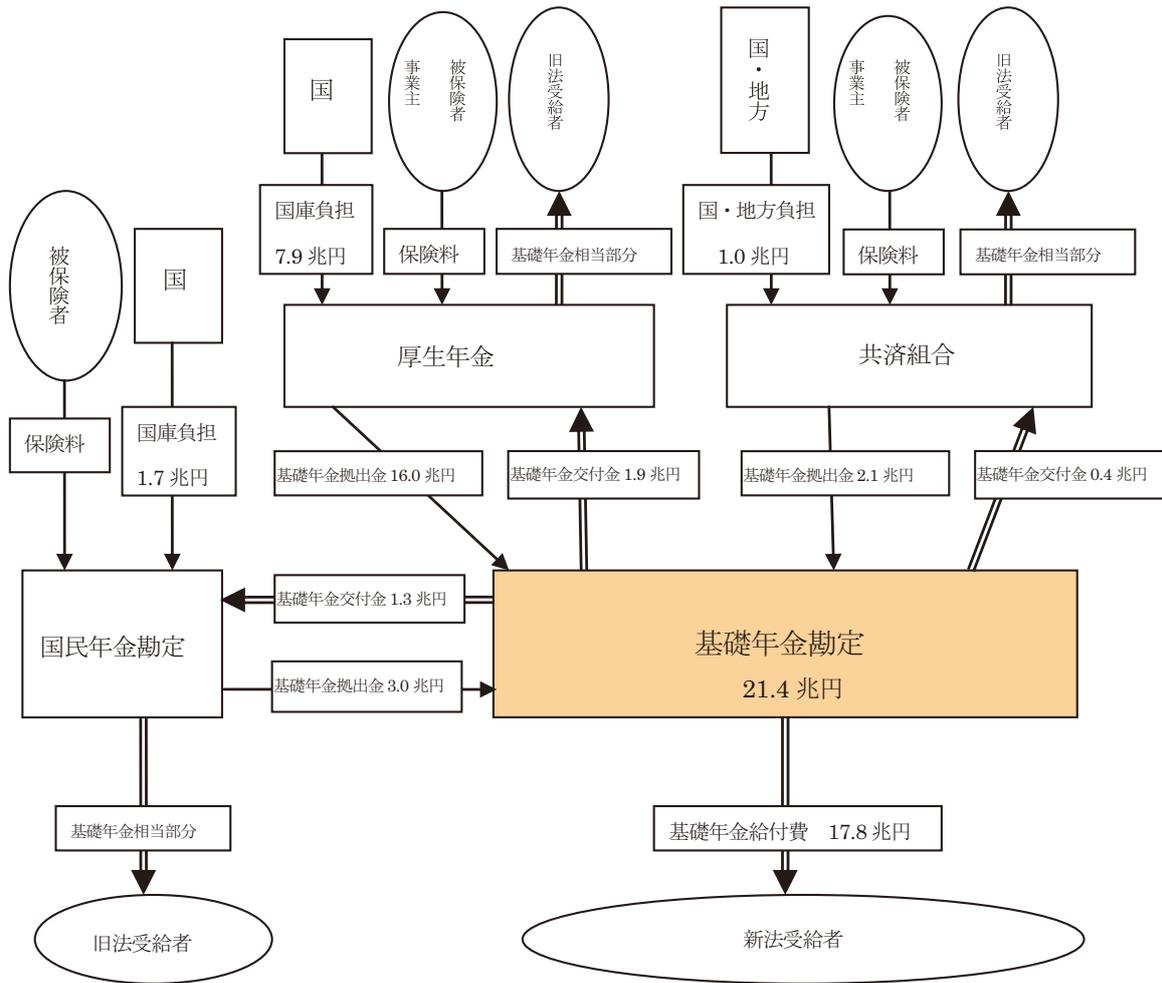
基礎年金の費用は、国民年金(第1号被保険者)や厚生年金等、各年金制度からの拠出(基礎年金拠出金)によって賄われる(図2)。基礎年金拠出金は、基礎年金給付費(昭和60年改正後の新法による基礎年金の給付費)および基礎年金相当給付費(昭和60年改正前の旧法による年金のうち基礎年金に相当する部分。みなし基礎年金給付費ともいう)の合計額から特別国庫負担額(保険料免除期間に係る給付費や20歳前障害に係る障

害基礎年金の給付費等)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には国庫負担がある。その負担割合は、以前は1/3であったが、段階的に引き上げられ、平成21年度から1/2となっている。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。平成22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21.4兆円である。

このように、基礎年金は、国庫負担の他に、各年金制度からの拠出金で財源を賄っており、被保険者が基礎年金そのものに加入して年金保険料を払っているわけではない。大多数を占める第2号被保険者が払う保険料も、基礎年金部分と報酬比例部分に厳密に分けて払っているわけではない。このため、現行の基礎年金は、い

(3) 平成16年の年金改革で、今後の高齢化に対応するため、平成29年までに保険料水準を約2割引き上げることになった。第1号被保険者の保険料は、毎年4月に280円(平成16年度価格)ずつ引き上げられ、平成29年度以降は1万6900円の水準で固定される。厚生年金の保険料率は、毎年9月に0.354%ずつ引き上げられ、平成29年9月以降は18.30%で固定される。

図2 基礎年金の財政（平成22年度予算）



(注) 国民年金勘定への国庫負担および国民年金勘定からの基礎年金拠出金には、特別国庫負担0.3兆円を含む。
 (出典) 社会保障審議会年金数理部会『公的年金財政状況報告—平成19年度—』2009.11.27. および厚生労働省資料『基礎年金の財源構造（平成22年度）』に基づき筆者作成。

わばバーチャルな仕組みといわれている⁽⁴⁾。

(2) 国庫負担

平成16年の年金制度改正において、基礎年金の国庫負担割合を1/2とすることを国民年金法の本則に定め、附則において、平成21年度までに実現することが定められた。これにより、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、平成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など、段階的に国庫負担割合が引き上げら

れてきた。平成21年には、第171回国会において、国庫負担割合1/2を実現するための「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」(平成21年法律第62号)が成立した。同法は、①平成21年度および平成22年度については、財政投融资特別会計から一般会計への特例的な繰入金を活用し、1/2と従前の国庫負担割合(365/1000)との差額を負担することとし、②税制の抜本的な改革により所要の安定財源を確保したうえで、国庫負担割合1/2を恒久化し、平成23年度から恒久化がなされなかつ

(4) 土居丈朗「基礎年金税方式化で信頼回復を」『共済新報』49(10), 2008.10, pp.2-8.
 なお、年金評論家の村上清氏は、この仕組みを「基礎年金はフィクションである」と指摘している。村上清『年金制度の選択—官僚のシナリオか国民の意志か』東洋経済新報社, 1998, p.30.

た場合でも、恒久化までの間は、臨時の法制上および財政上の措置を講ずる等の内容となっていた。これにより、国庫負担1/2への引上げは、平成21年度から実施されたが、一時的な措置であるため、平成23年度以降において、どのように恒久化していくかが課題となっている⁽⁵⁾。

3 基礎年金の問題点

基礎年金は、現在、大きな問題を抱えている。そのひとつが未加入・保険料未納による空洞化で、第1号被保険者の保険料納付率（本来納付すべき月数に対する実際に納付された月数の割合）が長期的に下がってきている。背景には、フリーターなどの非正規労働者の増加、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いわれている⁽⁶⁾。

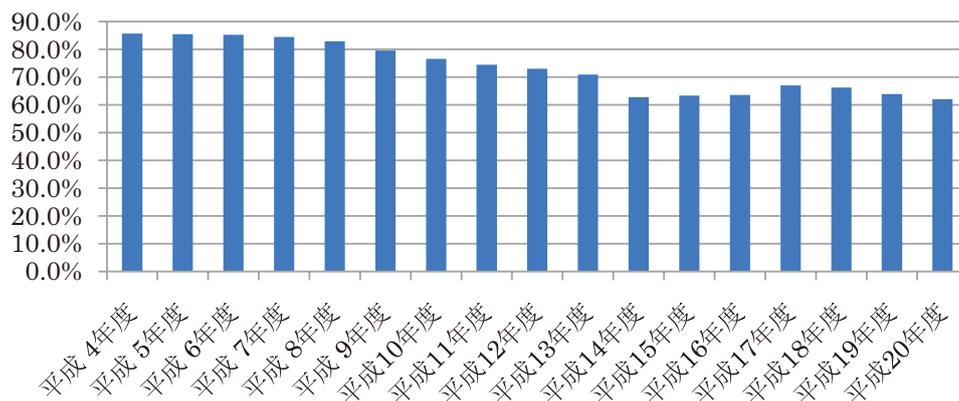
(1) 保険料納付率の低下

国民年金（第1号被保険者）の保険料の納付率は、昭和50年代には96%を超えていたが、

昭和60年代以降、長期低落傾向にある。社会保険庁の調査⁽⁷⁾では、第1号被保険者の保険料納付率は、平成9年度には80%を下回り、平成20年度は62.1%となっている（図3）。本来、納付されるべき納付月数の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、平成20年度において、20～24歳が51.4%、25～29歳が49.4%、30～34歳が53.9%の納付率となっていた。

3年に1度行われる厚生労働省の『国民年金被保険者実態調査』によれば、平成20年における国民年金第1号被保険者で保険料を納付した者⁽⁸⁾は986万5千人で、第1号被保険者の53.9%と半分強の程度であった（表1）。保険料を納付した者の割合は、平成14年調査では61.2%、平成17年調査では57.2%であったので、徐々に下がってきていることが分かる。また、過去2年間に納付対象月の保険料をまったく納付していない者（1号期間滞納者）は433万人で、第1号被保険者の23.6%となっている。

図3 納付率の推移



（出典）社会保険庁『平成20年度の国民年金の加入・納付状況』2009.7.

（http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h090731_02.pdf）に基づき筆者作成。

(5) 厚生労働省年金局年金課「年金制度の現状と今後の課題」『週刊社会保障』2548, 2009.9.21・28, p.69.

(6) 空洞化の実態と原因については、泉真樹子「国民年金の空洞化とその対策」『レファレンス』636号, 2004.1, pp.87-112. (http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200401_636/063604.pdf) が詳しい。

(7) 社会保険庁『平成20年度の国民年金の加入・納付状況』2009.7.

（http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h090731_02.pdf）

(8) 過去2年間で納めるべき期間について、完納あるいは一部を納付した者。

表1 国民年金第1号被保険者の保険料納付状況

	総数	納付者			1号期間滞納者	申請全額免除者	学生納付特例者	若年者納付猶予
		完納者	一部納付者					
人数(千人)	18,316	9,865	7,945	1,920	4,330	2,044	1,704	374
割合	100.0%	53.9%	43.4%	10.5%	23.6%	11.2%	9.3%	2.0%

(注) 納付者は平成18年4月～平成20年3月の納付対象月の保険料を納付したことがある者。1号期間滞納者は同期間の納付対象月の保険料を1月も納付していない者。申請全額免除者・学生納付特例者・若年者納付猶予は平成20年3月分の保険料について、申請全額免除、学生納付特例、若年者納付猶予を受けていた者。

(出典) 厚生労働省年金局『平成20年国民年金被保険者実態調査報告』に基づき筆者作成。

また、社会保険庁の公的年金加入者の状況に関する調査⁽⁹⁾では、平成20年度末において、過去2年間の24か月の保険料を払っていない未納者⁽¹⁰⁾の数は315万人であり、第1号被保険者の15.7%となっている。第2号被保険者、第3号被保険者を合わせた公的年金加入者全体に対する比率では4.5%となっている。

(2) 非正規労働者の増加

国民年金第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ものではない。実際は、被用者の方が多いためである。特に、90年代後半から非正規労働者が増加しているが、その多くが第1号被保険者である。

前述の『国民年金被保険者実態調査』によ

れば、第1号被保険者の就業状況は、平成20年において、自営業主が15.9%、家族従業者が10.3%、常用雇用が13.3%、臨時・パートが26.1%、無職が30.6%となっている(表2)。自営業とその家族従業者を合わせた数は第1号被保険者の26.2%であるが、正社員などの常用雇用と臨時・パートを合わせた被用者の数は第1号被保険者の39.4%を占めている。農業や自営業者向けに創設された国民年金は、厚生年金に加入していない被用者の制度になっているのである。

第1号被保険者の保険料には事業主負担がなく、低所得者には負担の重い定額保険料であり、給付に報酬比例部分がない。被用者でありながら国民年金(第1号被保険者)への加入を余儀なくされている状況は、被用者の所得保障

表2 就業状況別割合の推移と保険料納付状況

(%)

	自営業主	家族従業者	常用雇用	臨時・パート	無職	不詳
就業状況						
平成8年	24.9	14.4	11.1	13.8	31.4	4.2
平成11年	22.6	11.3	9.8	16.6	34.9	4.8
平成14年	17.8	10.1	10.6	21.0	34.7	5.7
平成17年	17.7	10.5	12.1	24.9	31.2	3.6
平成20年	15.9	10.3	13.3	26.1	30.6	3.8
納付状況(平成20年)						
完納	57.6	64.6	40.2	34.5	39.1	
一部納付	12.3	10.2	12.9	11.2	8.0	
1号期間滞納	21.0	17.0	28.0	25.3	23.7	

(出典) 社会保険庁『国民年金被保険者実態調査報告』平成8、11、14、17年の各年版および厚生労働省年金局『平成20年国民年金被保険者実態調査報告』に基づき筆者作成。

(9) 社会保険庁『平成20年度における国民年金保険料の納付率等について』2009.7.31.

(http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2009/h090731_06.pdf)

(10) 社会保険庁では、過去2年間・24か月まったく納めていない長期未納者を未納者と定義している。一方、24か月の長期未納に加えて、過去2年間で24か月未満の第1号被保険者になっていた期間についてまったく払っていない短期・中期の未納を含む未納者を1号期間滞納者と呼び、国民年金被保険者実態調査などで使用している。未納者よりも1号期間滞納者の方が多い。

表3 厚生年金保険の未適用の状況

	事業所数	被保険者数
本来、適用すべき数	226～233万	3516万人
適用済み	163万	3249万人
適用漏れの恐れ	63～70万	267万人
未適用の割合	27.9%～30.0%	7.60%

(出典) 総務省『厚生年金保険に関する行政評価・監視結果に基づく勧告』2006.9.
 〈http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060915_1_kankoku.pdf〉に基づき筆者作成。

や負担の観点から問題がある。また、国民年金（第1号被保険者）に加入する被用者に対しては、年金保険料の天引きができず、第1号被保険者の納付率の低迷の一因となっていると指摘されている⁽¹¹⁾。

(3) 厚生年金の空洞化

第1号被保険者のうち13.3%は正社員等の常用雇用者である。その比率は上昇傾向にある（表2）。この背景には、本来、厚生年金を適用すべき事業所の被用者が国民年金（第1号被保険者）に加入するという、厚生年金の空洞化が指摘されている⁽¹²⁾。総務省の調査⁽¹³⁾によれば、本来、厚生年金を適用すべき事業所⁽¹⁴⁾の総数は226～233万事業所であるとされるが、そのうち実際に厚生年金が適用されている事業所数は163万事業所であり、適用漏れのおそれのある事業所数が63～70万事業所にのぼると見られている（表3）。割合にして、27.9%～30.0%の事業所が適用漏れとなっている。被保険者数で見ると、本来、適用すべき被保険者の総数は3516万人であるが、実際に適用されている被保険者数は3249万人である。適用漏れのおそれのある被保険者数は267万人で、未適用の割合は7.6%となっていた。

(4) 基礎年金拠出金の問題

基礎年金は各年金制度からの拠出金で賄われている。拠出金の額については、基礎年金の給付に要する費用（実際の給付費から保険料免除期間に係る老齢基礎年金等に対する特別の国庫負担分を除いた額）を、第1号被保険者に係る負担分と第2号および第3号被保険者に係る負担分とにそれぞれの被保険者の頭数の割合に応じて按分し、第2号および第3号被保険者に係る負担分については、各被用者年金保険者が負担することになっている。被保険者の頭数の計算においては、国民年金（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を、また厚生年金・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号被保険者全員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、残りの保険料を払っている国民年金（第1号被保険者）加入者はもとより、厚生年金・共済年金加入者にも、拠出金単価の上昇を通じて影響が及ぶことになる。他の年金制度を含めた基礎年金拠出金で財政が維持されるとなると、第1号被保険者の未納者が増えようとも、保険料徴収の手綱が緩みかねないと指摘されている⁽¹⁵⁾。

(11) 西沢 前掲注(1), pp.125-126.

(12) 駒村康平『年金を選択する—参加インセンティブから考える』慶応義塾大学出版会, 2009, p.11.

(13) 総務省『厚生年金保険に関する行政評価・監視結果に基づく勧告』2006.9.

〈http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060915_1_kankoku.pdf〉

(14) 厚生年金は、常時従業員を使用する法人の事業所、常時5人以上の従業員を使用する個人事業所（サービス業等一部の事業を除く）等に適用される。

(15) 西沢 前掲注(1), p.22.

(5) 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、定額制を採用しているため、低所得者には負担が重い逆進性の強い保険料となっている。『平成20年国民年金被保険者実態調査』でも、保険料未納者の64%が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」と回答していた。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、現行の自主納付制度が維持できるか危ぶまれる。

昭和60年の改正により、被用者の専業主婦（夫）である第3号被保険者は、直接的な保険料の負担なしに基礎年金を受給できるようになった。このこと自体は、家事労働の重要性や無年金者の発生防止の観点から評価されている。しかし、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、専業主婦世帯とは関係のない共働き世帯や単身世帯にも費用負担させることとなっている。また、自営業者の妻には、第3号被保険者のような仕組みがなく、同じ専業主婦であるにもかかわらず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⁽¹⁶⁾。

II 平成16年改正以降における改革論の経緯と内容

1 年金一元化の議論

(1) 背景

平成16年の年金制度改革は、最終的な保険料水準を定め、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、給付水準が自動的に調整される仕組みを年金制度に組み込もうとするもので

あった。具体的には、①上限を固定したうえで保険料率の段階的引上げ、②基礎年金の国庫負担割合の1/2への引上げ、③マクロ経済スライドの導入による給付水準の伸びの抑制、④積立金の活用という4つの方法を組み合わせたものである。審議の過程においては、国民年金の空洞化問題や国民年金と被用者年金の一元化など年金制度の抜本改革が議論の大きな争点となった。小泉首相による「年金一元化」への言及⁽¹⁷⁾や、自民・公明・民主の3党で、年金の一元化問題を含めた社会保障制度全般の一体的見直しを行う場として、衆・参の厚生労働委員会の小委員会および与野党の協議会の設置などを内容とする3党合意が平成16年5月になされる⁽¹⁸⁾など、年金一元化の機運が高まった。

年金一元化の必要性が認識された要因としては、以下のことが挙げられる⁽¹⁹⁾。まず、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、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。このような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。また、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再編され、また日本鉄道共済組合が厚生年金に統合されたのは、このような事情による。さらに、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くなるが、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等であった。

(16) 後述するように、第3号被保険者不公平論については、厚生年金の夫婦世帯単位では同一拠出＝同一給付が成り立ち、不公平ではないという見解もある。

(17) 「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, p.3.

(18) 衆議院事務局編『平成17年衆議院の動き』第13号, 2006, p.309; 「年金法案 修正で合意 与党・民主、一元化含め2007年結論」『日本経済新聞』2004.5.7, p.1.

(19) 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.

(2) 両院合同会議における論議

平成 17 年 4 月 1 日に、衆参両院本会議において可決された「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」⁽²⁰⁾を受けて、「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⁽²¹⁾。

自民党からは「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。基礎年金の国庫負担を 1/2 に引き上げ、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」との考えが示された。これに対し民主党からは「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、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% 以下とし、所得把握のため納税者番号制を導入する」との意見が出された。公明党からは「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、まず共済年金と厚生年金の一元化を目指す」、共産党からは「全額国庫負担による当面月額 5 万円の最低保障年金を創設し、保険料支払い実績により給付額を上乗せする。財源は、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」、社民党からは「月額 8 万円の基礎的暮らし保障年金を創設し、加えて 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」との意見が出された。両院合同会議は、計 8 回開催されたが、その後、平成 17 年 8 月の衆議院の解散に伴い中断した。

(3) 被用者年金一元化法案

前述の平成 16 年の年金制度改正における 3 党合意では、合意を踏まえた附則を年金法案に追加し修正を加えるものとされ、「公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする」旨の規定が改正法（「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 104 号）。以下、「平成 16 年改正法」という）の附則に設けられた。その後、政府・与党により検討が進められ、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（第 166 回国会閣法 95 号。以下、「被用者年金一元化法案」という）が平成 19 年の第 166 回国会に提出された。同法案の主な内容は、①厚生年金に公務員および私学教職員も加入し、2 階部分は厚生年金に統一する、②厚生年金と共済年金の制度的な差異については、基本的に厚生年金に揃える、③各共済年金の保険料を引き上げ、厚生年金保険の保険料率に統一する、④共済年金の 3 階部分（職域部分）を廃止する、⑤パート労働者に対する社会保険の適用対象範囲を拡大する等であった。しかし、実質審議は行われず、平成 21 年 7 月の衆議院の解散に伴い廃案となった。

2 基礎年金の財源をめぐる各種提案

再び年金改革の議論に火をつけたのは、平成 19 年 10 月の経済財政諮問会議における有識者議員⁽²²⁾による基礎年金の社会保険方式と全額税方式の 2 つの選択肢の提示である。平成 19 年 2 月に発覚した年金記録問題⁽²³⁾で、社会保険方式の問題点が鮮明になったこともあって、その後、国会議員による提案、日本経済新聞、朝日新聞、読売新聞の提案等が相次いで公

(20) 衆議院事務局編 前掲注(18), p.310.

(21) 「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議事情報一覧」衆議院ホームページ〈http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/nf_0143_1.htm〉

(22) 伊藤隆敏東京大学大学院経済学研究科教授、丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長、御手洗富士夫キヤノン株式会社代表取締役会長、八代尚宏国際基督教大学教養学部教授の 4 名。

(23) 年金記録問題については樋口修「年金記録問題の経緯と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』654 号、2009.10.29. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0654.pdf>〉が詳しい。

表された。

(1) 経済財政諮問会議における有識者議員の提案

平成19年10月25日の経済財政諮問会議において、有識者議員から、基礎年金の在り方について2つの選択肢が提案された⁽²⁴⁾。第一の選択肢は、現行基礎年金の保険料方式を維持して、国庫負担を1/2に引き上げるというものであり、第二の選択肢は、保険料を廃止し、給付の全額を税で賄うというものである。税方式については、未納問題の解決や負担の一元化が図れるとし、基礎年金事務の簡素化や、世代内・世代間格差の改善に資するとしている。一方、その実施には、給付制限の問題や、既に保険料を支払った者の追加負担の問題、企業負担分の扱い等、困難な課題があることを指摘し、広く国民的論議を進めるべきであるとした。

(2) 「年金制度を抜本的に考える会」の提案

平成20年2月26日に自民党の有志からなる「年金制度を抜本的に考える会」(野田毅会長、のちに議員連盟)が、65歳以上の高齢者に月額7万円の最低保障年金を支給し、その財源として9%分の消費税を充てる独自の提言をまとめた⁽²⁵⁾。また、2階部分は、納付保険料額に応じた積立年金とし、事業主の負担は継続する。保険料の過去負担に対する公平性の確保のため、国民年金積立金残高を上限に、納付状況に応じた分配を行い、2階部分の積立年金原資に繰り入れる等の内容であった。

(3) 日本経済新聞社の提案

日本経済新聞社は、平成20年1月7日に、基礎年金の財源を保険料から全額消費税に置き換えることを内容とする年金制度改革に関する報告を発表した⁽²⁶⁾。税方式の利点として、保険料の未納問題の解決、無年金者の解消、専業主婦などの世代内の負担の不公平や世代間の負担の不公平の解消、年金に関する国の執行体制の効率化等を挙げている。

具体的には、年金額は今の基礎年金と同じ月額6万6000円とし、保険料を充てている12兆円分を消費税に置き換えると5%前後の引上げが必要としている。現行の受給資格期間⁽²⁷⁾を大幅に短縮し、国内居住10年程度を支給要件とし、40年居住で満額支給とする。また、旧制度の保険料納付実績を給付に反映し、20~40年の移行期間を設ける。現行の基礎年金の事業主負担分の約3兆7000億円は、非正規労働者への厚生年金の適用拡大の原資に充てる。高所得の高齢者には所得税の公的年金等控除の縮小で実質的に給付を抑える等を内容としていた。

(4) 朝日新聞社の提案

朝日新聞社は、平成20年2月11日、18日の社説で、基礎年金の財政方式について、社会保険方式を維持しながら改革を進める方向を示した⁽²⁸⁾。まず、パート、派遣社員は厚生年金に加入し、企業も保険料を負担することとする。受給資格期間を短縮する。将来的には、自営業者の所得が把握できる条件を整え、全国民が同

(24) 伊藤隆敏ほか「持続可能な基礎年金制度の構築に向けて」経済財政諮問会議 平成19年第24回有識者議員提出資料 2007.10.25. <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/1025/item1.pdf>>

(25) 「自民「年金制度を抜本的に考える会」、「年金月7万円保障」提言」『日本経済新聞』2008.2.27, p.5; 『年金制度を抜本的に考える会提言とりまとめ(案)』2008.2. <<http://www.por.co.jp/data/ishihara/08021201.pdf>>

(26) 「基礎年金、全額消費税で 本社研究会報告」『日本経済新聞』2008.1.7, p.1.

(27) 年金を受給するために年金制度に加入しなければならない最低限の期間。一般的に、社会保険方式では保険料納付期間、税方式では居住年数が基準となっている。現行制度の資格期間は25年であるが、保険料を免除、猶予された期間などを含むことができる。

(28) 「社説 希望社会への提言16 年金は税と保険料を合わせて」『朝日新聞』2008.2.11, p.3; 「社説 希望社会への提言17 パートも派遣も厚生年金に」『朝日新聞』2008.2.18, p.3.

じ厚生年金に加入すること等を提案した。

社会保険方式を維持する理由として、将来の増税は、今後増えていく医療と介護の分野に投入するべきで、基礎年金への税の投入は1/2程度にとどめ、保険料との2本柱で行くのが現実的であることを挙げている。

(5) 読売新聞社の提案

読売新聞社は、平成20年4月16日に、同社「社会保障研究会」の年金制度改革に関する提言を公表した⁽²⁹⁾。現行の社会保険方式を基本として、最低保障年金の創設を骨子とするものである。まず、受給資格期間を25年から10年に短縮し、最低でも月5万円を受給できるよう、年収200万円以下の高齢者世帯に限った「最低保障年金」を創設する。40年間保険料を納めた場合の年金額を、現在の月額6万6000円から7万円に引き上げる。非正規労働者の国民年金保険料の徴収を事業主が代行する。子育て支援のため、出産後3年間は夫婦の基礎年金分の保険料を税で無料化する。これらのための費用は、基礎年金の国庫負担1/2への引上げ分も含めて、年約5.5兆円（消費税2%分）であるが、現行5%の消費税を目的税化して「社会保障税」に改め、税率を10%とする。ただし、生活必需品の税率は5%に軽減する等となっていた。

社会保険方式を基本とした理由として、全額税方式では年金だけで大幅な消費税率アップが必要となり、医療・介護の財源確保が困難になること、移行が極めて難しいことを挙げている。

(6) 経済界・労働界の団体の提案

主な経済界・労働界の団体の年金制度に関

する考え方は、2階の報酬比例部分については異なるものの、基礎年金については税方式で一致している。

日本経済団体連合会は、1階の基礎年金部分と2階の報酬比例部分を組み合わせ、基礎年金部分は税を財源とする一定額の給付と位置づけ、独自財源を充てることで費用負担を明確にし、報酬比例部分については各自の現役時の自助努力を基本とする社会保険と位置づけ、拠出と給付とを明確に関係づけることを提案している⁽³⁰⁾。

経済同友会は、全額年金目的消費税で賄う月額7万円の新しい基礎年金を導入するとともに、現在の厚生年金の報酬比例部分を長期間かけて積立方式に移行し、民間金融機関等が運営する拠出建ての私的年金とすることを提案している⁽³¹⁾。

一方、日本労働組合総連合会は、基礎年金を税方式とし、厚生年金等の被用者年金は、所得比例年金として引き続き社会保険方式とすることを提案している⁽³²⁾。基礎年金の財源は、1/2を一般財源とし、1/3を年金目的間接税、1/6を事業主負担（社会保険料相当分）として、月7万円程度の給付水準を保障し、一定以上の所得者には、所得に応じて逡減するとする。18歳以降5年間日本に居住すれば受給資格が得られ、40年間居住すれば満額が受給できる。税方式への移行に当たっては、保険料の未納期間がある場合は、算定期間（居住期間）に入れないこととし、受給額が少ない人には、最低保障給付を行うとしている。

3 社会保障国民会議の試算

(1) 社会保障国民会議の試算

(29) 「最低保障年金を創設 年金改革 読売新聞社提言」『読売新聞』2008.4.16, p.1.

(30) 日本経済団体連合会『国民全体で支えよう持続可能な社会保障制度を目指して—安心・安全な未来と負担の設計—』2009.2.17. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/011/honbun.html#part2>>

(31) 経済同友会『真に持続可能な年金制度の構築に向けて～年金純債務の負担を分かち合い、新拠出建年金の実現を目指す～』2009.6.26. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/090706a.pdf>>

(32) 日本労働組合総連合会『2010～2011年度 政策・制度 要求と提言』2009.6.2. <http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/seisaku/yokyu_teigen2009.pdf>

これらの議論の高まりを受け、社会保障国民会議⁽³³⁾で、基礎年金の財政方式が検証され、平成20年5月19日に試算が公表された⁽³⁴⁾。これは、各方面から提案された年金改革案を念頭に置き、現行制度、社会保険方式を前提にした修正案、税方式化を前提とした提案について複数のシミュレーションを行ったものである。税方式については、全員に税方式の満額給付を行うケースA、過去の保険料納付実績に応じて税方式の給付を減額するケースB、過去の保険料納付実績に応じて、その期間分の保険料相当額（最大で3.3万円相当分）を上乗せして給付するケースC、過去の保険料納付実績に応じて、その期間分の給付全額（最大で6.6万円相当分）を上乗せして給付するケースC'の4パターンを試算している（表4）。

このうち、もっとも費用が少ないのがケースBである。ただし、このケースでは、税方式のメリットとされている未納・無年金の問題が直ちに解決するわけではない。試算では、切替え時の追加的負担がないため、2009年度において、現行保険料の振替え分のみの9兆円が必要で、消費税率に換算して3.5%となっている。このほかに、国庫負担分を1/2に引き上げるための財源を消費税に求める場合、1%の追加が必要となる。現行の消費税率に上乗せすると、2009年度で9.5%になる。

未納・無年金の問題を解決するもっとも簡単な方法が、全員に税方式の基礎年金を満額支給するケースAである。ただし、このケースでは、保険料を払ってきた人と払わなかった人の間で不公平が生じる。試算では、2009年度において、現行保険料の振替え分が9兆円、切替え時の追加的負担が5兆円の計14兆円が必要で、消費税率に換算して5%となっている。現行消費税率に、国庫負担分1/2の引上げ分を含めると、2009年度で消費税率11%となる。

ケースAの不公平を解消する方法の1つが、基礎年金を満額支給したうえで、保険料納付実績に応じて上乗せするケースC、ケースC'である。もっとも費用がかかるのが、国庫負担分を含めた保険料納付実績に応じて上乗せするケースC'である。ケースC'では、2009年度において、現行保険料の振替え分が9兆円、切替え時の追加的負担が24兆円の計33兆円が必要で、消費税率に換算して12%となっている。現行消費税率に、国庫負担分1/2の引上げ分を含めると、2009年度で消費税率18%となる。

社会保障国民会議の試算では、税方式に移行した場合の家計の負担の変化についても示している。上記の4パターンのそれぞれについて試算しているが、ここでは、もっとも費用が少なく、現行の社会保険方式に近いケースBについて見ることにする。

表4 税方式で必要と見込まれる財源規模と消費税率換算

税方式の 種類	ケースA 過去の保険料納付実績については、全く勘案せず、全員に満額給付を行う		ケースB 過去の保険料未納期間に係る分については、その期間分の給付を減額する		ケースC 過去の保険料納付期間に係る分については、その期間分の保険料相当額（3.3万円相当分）を上乗せする		ケースC' 過去の保険料納付期間に係る分については、その期間分の給付全額（6.6万円相当分）を上乗せする	
		消費税率		消費税率		消費税率		消費税率
2009年度	14兆円	5.0%	9兆円	3.5%	24兆円	8.5%	33兆円	12.0%
2015年度	17兆円	5.5%	12兆円	3.5%	28兆円	8.5%	39兆円	12.0%
2025年度	20兆円	5.0%	15兆円	3.5%	31兆円	8.0%	42兆円	10.5%
2050年度	35兆円	7.0%	32兆円	6.0%	42兆円	8.0%	50兆円	9.5%

（出典） 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」2008.5.19, p.16.

〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/sim/siryoushou_1.pdf〉に基づき筆者作成。

(33) 社会保障のあるべき姿について、国民にわかりやすく議論を行うことを目的として、平成20年1月25日に閣議決定により、首相官邸に設置された。座長は吉川洋東京大学教授。

(34) 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』2008.5.19. 〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/sim/siryoushou_1.pdf〉

概していえば、税方式のもとでは、企業の保険料負担分の約3～4兆円が軽減される。勤労者世帯においては、保険料負担が消費税負担に置き換わるが、どの収入階級においても、基礎年金分の保険料が軽減される額よりも、消費税負担の増加額の方が大きい。また、税方式では、もともと第3号被保険者として保険料負担のない専業主婦（夫）世帯の負担の増加が大きく、夫婦共働き世帯は負担の変化が少ない。一方、自営業者世帯においては、消費税負担の増加額よりも保険料負担の軽減額の方が大きい。ただし、低所得で保険料免除の対象となっている世帯では、負担が増加する。年金受給世帯では消費税増加の分、負担が増加する。

平成20年11月4日には、「社会保障国民会議最終報告⁽³⁵⁾」が出された。その中では、基礎年金の財政について、「免除者の増大や納付率低下がマクロの年金財政に与える影響は限定的」とし、未納問題については、非正規労働者への厚生年金適用拡大や免除制度の積極的活用などの未納対策の強化や、基礎年金の最低保障機能の強化等が大きな課題と捉えている。

(2) 試算への批判

しかし、社会保障国民会議の試算、報告については、以下のような批判が出ている⁽³⁶⁾。4つのケースのうち、社会保険方式と公平な比較をしているのは、ケースBの制度移行に伴う追加負担のない場合のみであり、ことさら税方式の不利を強調しているというものである。また、税方式は勤労者世帯に不利という結論は、事業主負担分がどこにも転嫁されないという前提から生じている。仮に、保険料が引き上げられれば、企業はいずれ賃金上昇の抑制や雇用削減の形で労働者に転嫁する。逆に、事業主負担

分がなくなれば、賃金や雇用の増加として家計にも還元される。また、企業の負担軽減分をサラリーマンの報酬比例部分の積立不足の解消に向けることも可能である⁽³⁷⁾という批判である。さらに、未納者はその期間分の年金を受け取れないため「免除者の増大や納付率低下がマクロの年金財政に与える影響は限定的」との見通しについては、納付率が現在のまま推移すると、将来、多くの人が無年金や低年金になり、生活保護費増大という形で、巨額の財政負担が増す可能性が大きいとも批判されている⁽³⁸⁾。

4 各政党の公約

平成22年の参院選における各政党の公約を見ると、民主党は、年金制度の一元化、月額7万円の最低保障年金を実現するために、税制の抜本改革を実施するとしている。ちなみに、平成21年の衆院選におけるマニフェストでは、年金制度を一元化し、すべての人が加入する所得比例年金を創設するとともに、消費税を財源とする最低保障年金を創設し、すべての人が7万円以上の年金を受け取るようにするとしていた。

これに対し自民党は、昭和36年まで遡っての保険料の追納、受給資格期間を25年から10年に短縮、減免制度を受けている人が基礎年金を満額受給できるように見直すなど、現行制度を前提とした無年金、低年金者対策を掲げている。公明党も現行制度を基本に、低所得者の基礎年金への加算年金の創設、受給資格期間を25年から10年に短縮、公費による保険料軽減支援制度の検討などを掲げている。また、新党改革は在職高齢年金の撤廃、たちあがれ日本は、保険料補てん制度の導入、非正規労働者への厚生年金の適用拡大、基礎年金額の改善を掲げるなど、いずれも現行制度を前提とした手直しを

(35) 社会保障国民会議『社会保障国民会議最終報告』2008.11.4.

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/saishu/siryuu_1.pdf)

(36) 八代尚宏「論壇 基礎年金の財源は年金目的消費税で」『週刊社会保障』2528, 2009.4.27, p.46.

(37) 同上

(38) 「年金改革で政府試算 未納分減額なら増税圧縮」『日本経済新聞』2008.5.20, p.3.

提案している。

一方、日本共産党は、全額国庫負担により当面月5万円を保障し、支払った保険料に応じた金額を上乗せする最低保障年金を創設としている。国民新党は、年金制度の一元化と基礎年金の税方式化は避けることのできない課題とし、社民党は、保険料による所得比例年金と、税による基礎的暮らし年金を創設し、所得比例年金がゼロの場合、月額8万円を保障するとするなど、現行制度の大幅な見直しを提案している。また、みんなの党は、年金制度の一元化、社会保障個人口座の創設、年金積立金の運用の民営化などを掲げている。

Ⅲ 基礎年金の税方式化と財源をめぐる論点

1 社会保険方式と税方式のメリット・デメリット

現行の社会保険方式のメリットは、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り、負担と給付の関係が明確で、納めた保険料に対応した年金を受け取れることである。年金保険料は、原則として、その収入が年金以外の目的に使用されることはない。年金会計も一般会計から独立し、国の財政が悪化しても年金額が減る可能性は低い。一方、国民年金（第1号被保険者）のように自主納付制度の下では、未納者・未加入者の発生を避けられず、無年金者を生じやすいという欠点を有する。また、長期間にわたる正確な納付の記録管理が必要で、運営コストがかさみやすい。

他方、税方式では、保険料の納付がないため、未納・未加入の問題が解消される。保険料負担能力のない低所得者でも年金を受給できるため、無年金問題が生じない。税は、高齢者も負

担するため、世代間の不公平⁽³⁹⁾も解消される。保険料納付の記録管理が不要で、年金記録紛失のような問題が生じない。

このように、税方式はシンプルで分かりやすい制度であるが、現行制度から税方式に移行するには、いくつかの課題がある。仮に、現行の国庫負担分1/2をそのままとして、残りを税で賄うとすると、平成22年度の基礎年金拠出金総額が21.1兆円、国庫負担分が10.6兆円として、残りの10.5兆円の財源が必要になる（図2）。これを消費税で賄うとすれば、新たに4～5%の税率アップが必要となる。また、これまでの保険料の納付実績の扱いをどうするかが問題となる。公平を期するため、これまでの納付実績に応じて現行制度に準じた給付を行うとすれば、低年金・無年金の問題は即座には解消されない。

さらに、今後、急速に増大すると見られている医療や介護などの社会保障給付費の財源をいかに確保するかを考えれば、消費税率のアップによる増収分のすべてを年金で使うことが妥当かということも論点のひとつである。このため、財源として現行の社会保険料を確保しながら、非正規労働者への厚生年金の適用拡大や税による最低保障年金を導入することで、低年金・無年金者の問題を解消しようとする考え方もある。しかし、これについても、いくつかの課題が指摘されている。以下、これらについて、詳しく見ることにする。

(1) 年金空洞化に関する認識の違い

基礎年金の税方式化論が浮上してきた背景には、基礎年金が空洞化し、空洞化が進めば年金財政は破綻するのではないかという心配があった。前述のように、自営業者や非正規労働者が加入する国民年金（第1号被保険者）では、

(39) 平成21年財政検証において、保険料負担額に対する年金給付額の比率は、国民年金において、昭和20年生まれの者は3.4倍、昭和50年以降の生まれの者は1.5倍となっている。厚生労働省年金局数理課編『平成21年財政検証結果レポート―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)』2010.3, p.346.

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report2009/pdf/all.pdf>)

納付率は平成20年度において62.1%にとどまっている。若年層の納付率は特に低く、支え手である若年層の納付率が低水準にとどまれば、制度の存続に不安が漂うのは当然である。サラリーマンなどの第2号被保険者は給与から保険料が天引きされるが、自営業者や非正規労働者などの第1号被保険者は自発的に納付しなければならない。現行の保険料方式と未納は密接な関係にあり、多くの未納者を発生させ、結果として多くの無年金者を生み、税による生活保護受給者が急増する可能性が高い。もし、財源を保険料から、例えば消費税に切りかえると、商品を購入するたびに自動的に徴収できるため、未納問題は改善される。税方式を導入すれば、こうした高齢者の生活保護を解消し、年金で一体的にカバーできることになる⁽⁴⁰⁾。

しかし、基礎年金の空洞化に関しては別の見解もある⁽⁴¹⁾。まず、4割の未納率とは、第1号被保険者に限定した数値であり、被用者年金制度の加入者である第2号被保険者とその配偶者である第3号被保険者を加えると全体の未納率は1割程度であるというものである。確かに、低年金・無年金者が増加することは社会問題であるが、未納者は将来年金を受給できないため、年金財政に与える影響は限定的であり、公的年金制度を崩壊させる主要因ではないという考え方である。これによれば、税方式化だけが解決策ではなく、第1号被保険者における特有の問題として、より効果的な解決策を構想すべきであるということになる⁽⁴²⁾。空洞化の直接的な原因は、所得が不安定な非正規労働者の増加であり、非正規労働者に厚生年金を適用拡大すれば、未納を少なくできるとする⁽⁴³⁾。社会保障国民会議の最終報告も、未納はマクロ的には

年金財政に大きな影響を与えないとしながら、低所得者への免除制度の積極的活用、非正規労働者・非適用事業所への厚生年金の適用の拡大、雇用主による代行徴収、確信的不払者に対する強制徴収の実施などの対策が必要と結論付けている⁽⁴⁴⁾。

しかし、この考え方については再反論が出ている。未納率は公的年金全体の1割に過ぎないという説明は、事実上の任意加入である第1号被保険者の未納付を、強制徴収の被用者年金を足した数で割るもので、これは明らかな水増しであるという。いいかえれば、被用者年金の保険料を際限なく第1号被保険者の未納の穴埋めに回すことを正当化するもので、単に取れるところから取れば良いという年金行政の便法にすぎないとする。基礎年金の最大の目的は、引退後の最低生活を保障するための強制貯蓄であり、保険料負担の強制力を欠く現行の国民年金(第1号被保険者)制度は、この目的を果たしていないと批判する⁽⁴⁵⁾。

(2) 拠出と給付の関係

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り、拠出と給付の対応関係が明確なことが特徴である。一方、税方式では、個人の拠出記録が残らないため、自助努力が損なわれるといわれている。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と評価されている。さらに、この関係があれば、給付があることを意識して拠出の負担感が和らぎ、逆に、拠出に負担感が

(40) 土居 前掲注(4), p.3.

(41) 例えば、堀勝洋『年金の誤解—無責任な年金批判を斬る』東洋経済新報社, 2005, pp.23-24; 駒村 前掲注(12), p.6.

(42) 坂口正之「論壇 基礎年金の全額消費税化の問題点」『週刊社会保障』2468, 2008.2.11, p.44.

(43) 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』3947, 2008.2.19, p.69.

(44) 社会保障国民会議 前掲注(35), p.4.

(45) 八代 前掲注(36), p.43.

強まれば、給付を抑制すべきという節約の感覚も生じやすい。

ただし、基礎年金におけるこの拠出と給付の対応関係は完全なものではなく、昭和60年の年金制度改正によって、崩れているといわれている。厚生年金や共済年金加入者は、基礎年金に関して、拠出と給付の対応関係を感じることはない。給与明細を見ても基礎年金保険料がどの程度なのか分からず、単に、厚生年金保険料あるいは共済組合の保険料が天引きされているに過ぎないからである。さらに、第3号被保険者は、実際の拠出もない。また、世代間で大規模な所得再分配が行われることで、特に若い世代の拠出と給付の対応関係はより一層崩れている、と指摘されている⁽⁴⁶⁾。

(3) 高齢者世帯に対する効果

消費税を財源とする税方式に移行する場合、基礎年金の保険料を完納した年金受給世代にとって、消費税の増税によって、再び負担しなければならないという「二重の負担」が問題となる。これについては、過去に拠出された保険料に係る年金のバランスシートが債務超過となっており、その理由の一端が過去における低すぎる保険料負担にあったことや、子どもや孫の世代の年金負担は確実に増えていくことから、その増大分を少しでも抑制するという観点から妥当とする考えがある⁽⁴⁷⁾。昭和20年生まれの世代と昭和50年以降に生まれた世代との間の2

倍以上の負担に対する給付の比率の格差を、部分的にでも縮小させることになるからである⁽⁴⁸⁾。また、高齢者層の所得や資産の格差が大きいことを考えると、豊かな高齢者ほど多くの負担をする消費税による税方式は、高齢者世代内の所得再分配に効果をもたらすとも考えられている⁽⁴⁹⁾。

しかし、世代間の公平性の確保⁽⁵⁰⁾のためとはいえ、年金受給世代に消費税の負担をさせることは、年金受給額の一律引下げと同じである。このため、現役世代の負担を増やすことなく年金財政の持続可能性を確保するには、むしろ支給開始年齢の引上げや、高額年金受給者に対する所得税率引上げの方が良いという考えもある⁽⁵¹⁾。

(4) 第3号被保険者問題

被用者の専業主婦（夫）である第3号被保険者は、直接的な保険料の負担なしに基礎年金を受給できるため、「専業主婦を優遇し過ぎている」という批判があることは前述のとおりである。一方、「専業主婦には、育児や介護に追われている人が多い。保険料なしでも老後保障をするべきだ」という主張も根強い⁽⁵²⁾。読売新聞の世論調査（平成19年11月）では、この制度の扱いについて、「このままでよい」が54%、「改める必要がある」が39%となっており、意見が分かれている⁽⁵³⁾。

税方式を支持する立場からは、税方式のメリットのひとつとして、この問題が解消できることを挙げる。また、このような専業主婦に対

(46) 西沢 前掲注(1), p.18.

(47) 高山憲之『年金と子ども手当』（一橋大学経済研究叢書57）岩波書店, 2010, p.72.

(48) 前掲注(39);ただし、これはインフレスライドにおいて、消費税引上げ分は考慮しない調整が前提である。消費税分だけ年金額を引き上げれば、世代間の公平性という税方式の目的は達成されない。

(49) 八代 前掲注(36), p.45.

(50) 世代間の不公平論については、教育や住宅取得、社会インフラ等の享受などの後の世代が受けた恩恵を無視するもので、また過去に大幅な経済成長があれば負担と給付には必ず差が出るものであり、負担と給付の倍率だけで論じることに意味はないという批判もある。「年金不信はなぜ広がった?」『週刊東洋経済』6230, 2009.10.31, pp.74-75.

(51) 駒村 前掲注(43), p.69.

(52) 「年金改革 読売新聞社提言 「3号被保険者」世論割れる」『読売新聞』2008.4.16, p.18.

(53) 「年金問題 負担増「構わない」広がる 読売新聞社世論調査」『読売新聞』2007.11.21, p.27.

する優遇策は、女性の労働力の供給を制限するものであり、こうした「働くことへのペナルティー」は、少子化社会において貴重な人的資源の浪費であると主張する⁽⁵⁴⁾。

一方、これについては、厚生年金の夫婦世帯単位では同一拠出、同一給付が成り立ち、不公平ではないという見解がある。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、したがって、夫婦世帯で保険料水準と給付水準を比較しなければ、公平であるかどうか判断できない。世帯単位での賃金額が同じであれば、共働き世帯も片働き世帯も保険料額も年金額も同じであり、不公平ではないというものである⁽⁵⁵⁾。また、第3号被保険者の保険料は、被用者年金制度の加入者全体で所得比例の負担によって賄われ、所得の高い人ほど、国民年金保険料相当分を多く負担している。一般的に、専業主婦は夫が高所得者の世帯に多いため、世帯単位で見れば、現行制度においても専業主婦は間接的に保険料を負担していると考えられるという見解もある⁽⁵⁶⁾。

第3号被保険者には、一定額以下の収入のあるパート主婦と、完全専業主婦の2種類が存在する。パート主婦に厚生年金を適用するなど、非正規労働者への厚生年金の適用の拡大策により第3号被保険者の数自体を少なくすることで、社会保険方式のもとでも、第3号被保険者問題をある程度解消することは可能である。

(5) パート労働者への厚生年金適用

パート労働者への厚生年金の適用の拡大は、

税方式を支持する立場からも社会保険方式を支持する立場からも指摘されるところである。この問題については、平成16年改正法の附則第3条第3項において、「この法律の施行後5年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられる」旨の規定が設けられた。これにより、被用者年金一元化法案に、労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に厚生年金の適用を拡大するための措置が盛り込まれた。その内容は、①週所定労働時間が20時間以上であること、②賃金が月額9万8000円以上⁽⁵⁷⁾であること、③勤務期間が1年以上であること、④従業員が300人以下の中小零細事業主には新たな基準の適用を猶予すること、等であった⁽⁵⁸⁾。同法案が審議未了・廃案となったのは前述のとおりである。

パート労働者が、被用者でありながら国民年金（第1号被保険者）に加入する状況が生まれた背景として、次のことがいわれている。ひとつは、パート労働者への厚生年金の適用基準が曖昧なことである。パート労働者の適用基準は厚生年金保険法には定めがなく、昭和55年6月6日の厚生省保険局保険課長、社会保険庁医療保険部健康保険課長、同年金保険部厚生年金保険課長の連名による都道府県あての内翰⁽⁵⁹⁾が根拠となっている。その中で、適用の要件として「1日または1週の所定労働時間および1月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3以上であること」とされている。この基準がいまいであるため、適用をめぐる紛争も起きて

(54) 八代 前掲注(36), p.45.

(55) 堀 前掲注(41), pp.90-91.

(56) 駒村 前掲注(43), p.69.

(57) この額は、厚生年金保険の標準報酬月額の下限であり、これより下に設定すると、労使合計の保険料が国民年金の保険料を下回ることになる。厚生年金と国民年金の両制度間のバランスをとったものであるが、定額負担の国民年金と応能負担の厚生年金を比較するべきでなく、これより低い標準報酬月額を設定すべきであるという意見もある。戸田典子「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』683号, 2007.12, p.38.

(58) パート労働者約1200万人のうち、厚生年金が既に適用されている人は約300万人である。法案のすべての要件を適用すると、新たに適用対象となるのは10～20万人に過ぎない。同上

(59) 国の行政機関が地方公共団体などに対して、法令解釈などを提示するために発する内部向けの書翰。

いる。仮に、基準が給与であれば外形的に把握しやすいが、労働時間が基準であると把握が難しい。また、年収が130万円未満であれば第3号被保険者となることが知られているため、年収がこの範囲内であれば労働時間が長くても適用されないと誤解されることも多い⁽⁶⁰⁾。さらに、事業主側の要因として、厚生年金の事業主負担を回避するために、適用対象外となるようなパート労働者を増やす傾向がある⁽⁶¹⁾。

厚生年金の適用を受けないパート労働者は、第1号被保険者か第3号被保険者であるが、このうち第3号被保険者の基礎年金の費用は、第3号被保険者の配偶者が属する厚生年金・共済年金が負担する。第3号被保険者であるパート労働者を多数雇用している事業主は、その事業主が本来負担すべきパート労働者の年金保険料を負担せず、他の事業主とその従業員に負担を転嫁しているともいえる。パート労働者を雇用する事業主は、賃金だけでなく、それに伴う雇用費用を負担すべきことは当然ともいえ、負担しない事業主は、負担する事業主と比べて、不公正な競争をしているともいえる。このような不公正を防ぐには、厚生年金の事業主負担分を現在のように加入者分の保険料と同じ額とするのではなく、事業主が支払う総賃金に保険料率を乗じて得た額とすべきという見解もある⁽⁶²⁾。こうすれば、正社員をパート労働者で置き換えて、保険料の負担を逃れようとする事業主が少なくなると思われるからである。

(6) 事業主負担分の扱い

重要な論点のひとつが、税方式に切りかえた場合に不要となる企業の事業主負担分の約3～4兆円の扱いである。基礎年金の保険料を消費税による税方式に切りかえても全体としての

負担は同じである。しかし、消費税率引上げによって、家計部門の負担が増加し、企業の負担は軽くなる。企業は、保険料負担を軽減されつつ、増える消費税を価格に転嫁し、消費税を直接負担しないからである。企業優遇であるという批判が起きるのは当然である。

この点、日本経済新聞社の提案では3つの選択肢を示している⁽⁶³⁾。ひとつは企業や労使の自主判断に委ねる方法である。これにより、企業は賃上げや雇用増に動くという考えである。しかし、すべての企業がこのような還元に応じるかは疑問であるし、還元を持続できるかも疑問視されている。もうひとつは、非正規労働者の待遇改善の費用とする案である。企業の軽減分は、非正規労働者の厚生年金加入の拡大の原資に充てて、非正規労働者も高齢期に報酬比例年金を受け取ることができるようにするというものである。最後は、現在の企業負担分を雇用税などの形で続ける案である。これを、報酬比例部分に充当すれば、年金財政はより安定する。これに関連して、基礎年金の財源を消費税に切りかえる場合、2階の報酬比例部分については、労使折半にこだわる必要がないという考えもある⁽⁶⁴⁾。基礎年金の財源はすべて被用者本人が負担していると考え、1階と2階部分を合わせて労使折半となるよう、報酬比例部分の事業主負担分を多くする方法である。この方法では、基礎年金を税方式化しても、事業主の負担は減らない。ただし、そのために、企業が正社員へのコストを忌避し、非正規労働者の雇用の方向へ動く可能性も否定できない。

(7) 制度移行期の課題

税方式の大きな障害は、制度移行に伴う問題である。例えば、税方式を採用する日本経済

(60) 戸田 前掲注(57), p.34.

(61) 西沢 前掲注(1), p.130.

(62) 堀 前掲注(41), pp.29-30; 駒村 前掲注(12), p.11.

(63) 「世代間で公平な制度に 不要になる企業負担分は？」『日本経済新聞』2008.1.7, p.6.

(64) 高山 前掲注(47), p.71.

新聞社の案では、未納・未加入が新たに生じるのを防ぐというメリットはあるものの、制度の移行には20～40年かかる。その間は現行制度による保険料納付実績と新制度になってからの国内居住期間に応じて給付額を計算するため、無年金・低年金の解消に長い時間を要する。

一方、保険料を納めてきた人にも、納めてこなかった人にも、同じように基礎年金の満額を支給するとすれば、即時に移行が完了する。無年金・低年金の問題も同時に解消するが、大きな不公平感が残る。また、その不公平を解消するため、全員に満額を給付したうえで納付実績に応じて上乘せ支給する方法では、巨額の費用が必要となる。つまり、税方式への移行には、「長い時間」か「不公平」か「巨額の費用」の障害があるといわれている⁽⁶⁵⁾。

(8) 年金行政の効率化

住所不明者、無職の人、収入が不安定な人などから、年金保険料を徴収することは困難とコストが伴う。保険料免除制度、減免制度、さらには保険料支払い猶予制度や強制執行などの対策の強化が求められる。また、今後、雇用が流動化するなかで、転職の毎に申請を必要とする仕組みは、行政だけでなく、企業や個人にも負担が大きい。この点、税方式では保険料徴収事務や年金記録管理が不要になり、行政や国民の負担が大幅に軽減される。

一方、社会保険方式の立場からも、行政コストを削減する対策が提案されている。読売新聞社の案では、国民年金保険料を事業主に代行徴収してもらうことで、保険料徴収コストをある程度削減できるとしている。また、市町村に

年金業務の窓口を再移管⁽⁶⁶⁾することで、社会保険事務所の削減も可能であるとしている⁽⁶⁷⁾。

(9) 社会保障給付の財源

税方式に対するもっとも強い懸念は、年金だけで大幅な消費税率のアップが必要であるという点である。例えば、日本経済新聞社の案では、保険料を廃止する代わりに、その分を消費税で賄うため、軽減税率を考慮せずに計算すると、税率の上げ幅は5%前後になると予測している。現行の消費税5%に加えると、計10%である。今後急増する社会保障の財源として消費税が第一候補に考えられるが、消費税のアップによる増収分を年金だけで使うことが果たして妥当なのかという心配である⁽⁶⁸⁾。

厚労省の試算⁽⁶⁹⁾（平成18年5月）では、社会保障の給付費の伸びは、平成18（2006）年度から平成37（2025）年度にかけて、年金は47兆円から65兆円（1.4倍）に、医療は28兆円から48兆円（1.7倍）に、介護は6.6兆円から17兆円（2.6倍）に増加すると見られている。消費税は、今後増大するであろう医療や介護、その他の財政支出のための重要な財源と思われる。今後、これらの費用を消費税で賄うとすれば、税率をある程度上げるとしても、年金以外の社会保障の財源の確保をどうするかを考慮しながら慎重に検討していく必要がある。

(10) 最低保障年金と所得捕捉

すべての人に一定額の給付を保障する税方式のメリットを取り込むため、社会保険方式を支持する立場においても、最低保障年金を創設し、低年金者に一定額を上乘せして保障しよう

(65) 小畑洋一「年金制度改革・読売案全解説 最低保障年金こそが解決策だ」『中央公論』123(6), 2008.6, pp.156-157.

(66) 国民年金の保険料徴収は、かつて市町村が行っていたが、2002年度から社会保険庁に移管された。これが、保険料納付率の低下の一因といわれている。

(67) 「年金改革 読売新聞社提言 読売新聞社提言のポイント」『読売新聞』2008.4.16, p.18.

(68) 小畑 前掲注(65), pp.155-156.

(69) 厚生労働省『社会保障の給付と負担の見通し—平成18年5月—』
(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/05/dl/h0526-3a.pdf>)

という考え方がある。例えば、読売新聞社の案では、基礎年金の満額を7万円に設定し、受給資格期間を10年に短縮しつつ、低年金者には最低でも月5万円を受給できるよう、年収200万円以下の高齢者世帯に限った最低保障年金を創設することを提案している。民主党も、年金制度の一元化と月額7万円の最低保障年金の実現を掲げている。これらの案に共通する課題は、所得把握の問題である。所得を正確に把握されていない者が、所得を過少申告して、最低保障年金を受け取るなどのモラルハザードが生じる可能性⁽⁷⁰⁾を否定できないからである。

もともと、厚生年金や共済年金では、必要経費である給与所得控除を適用する前の給与収入を保険料の計算のベースとしている。一方、自営業者等の事業所得は事業収入から必要経費を控除した後の所得である。制度を一元化する場合、所得の概念をどう統一していくかが課題となろう。また、控除される必要経費には、家事関連経費が混入される例が少ないことが指摘されている。事業所得の過少申告の一因は、この家事関連経費の混入にあるといわれる。最低保障年金を導入する場合、事業所得の過少申告により、拠出時のみでなく給付時にも不公平が生じることで、給与所得者の不満がいつそう強まる可能性がある⁽⁷¹⁾。さらに、読売新聞社の案のように受給資格期間を短縮する場合、保険料を受給資格期間を満たすだけ払えば最低保障年金を受給できるため、その後の未納が増加するおそれがある。最低保障年金と受給資格期間の短縮をセットで導入する場合は、徴収強化の対策が課題となろう。

2 基礎年金の財源

(1) 財源としての消費税

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、相続税などが考えられるが、税方式を支持する立場からは、年金目的消費税の導入を求める声が多い。また、社会保険方式を支持する立場でも、現行制度改革のための財源として、消費税の目的税化を提案している⁽⁷²⁾。

財源の候補として消費税が挙げられる理由は、その安定性である。社会保障給付は、景気が悪くなったからといって削減するわけにはいかない。消費税は所得税や法人税に比べ、景気動向に伴う税収の変動が少ない安定的な財源であるからである⁽⁷³⁾。

また、消費税は、現役世代だけでなく、広く国民が分かち合うため、世代間の公平にも役立つことも、候補に挙げられる理由のひとつである。今後、人口の比重が高まる高齢者も応分の負担をするため、現役世代に過重な負担をかけずに済むからである。

(2) 消費税の課題

消費税は、低所得者により重く税負担を課す逆進的な税⁽⁷⁴⁾だとの批判は強い。このため、仮に消費税率を引き上げるとしても、逆進性を緩和する措置を検討しなければならない。低所得者にとって、消費税の引上げが生活への打撃となることは明らかなため、例えば食料品などの基礎的な物品には軽減税率を設けることや、あるいは税の還付などの対策が考えられる。軽減税率を導入する場合は、制度が複雑になって事業者の事務負担が増えるなどの課題もある。

(70) モラルハザードを引き起こす可能性のある者の数は、全体に占める割合は少なく、それほど深刻な障害にはならないという見解もある。保険料を所得税と一括徴収し、過少申告があれば厳しく処分し、最低保障年金の受給資格を失わせるなどの仕組みを導入することで対応可能であるとする。駒村 前掲注(12), pp.77-78.

(71) 高山 前掲注(47), p.100.

(72) 「消費税を抜本改革 年金改革へ財源確保 目的税化し「社会保障税」に」『読売新聞』2008.4.16, p.20.

(73) 土居 前掲注(4), p.7.

(74) 国民年金第1号被保険者の保険料は、定額であるため、逆進性は消費税よりも強い。このため、逆進性の観点からは、国民年金の保険料よりは消費税の方がましであるといわれている。

また、軽減税率による減収分だけ標準税率を高くせざるを得ないため、軽減税率の適用範囲をどこまでにすべきか、慎重な対応が求められる。

さらに、現行の消費税には不透明な部分があると指摘されている。消費税は、消費者が支払った消費税が事業者の手元に残って国庫に入らない「益税」が問題視されてきた。制度への信頼性・透明性を高めるために、課税事業者だけが発行できるインボイス（税額票）方式を導入する必要があるといわれている。特に、軽減税率を導入する場合は、標準税率の商品と軽減税率の商品を同時に購入した場合に税額の計算が複雑になるため、事業者負担の軽減の観点からも、適切な仕入税額控除を確保する観点からも、インボイス方式の導入が不可欠といわれている⁽⁷⁵⁾。

おわりに

年金制度改革に着手するため、平成 22 年 3 月に、政府は「新年金制度に関する検討会⁽⁷⁶⁾」

を発足させた。同検討会は、平成 22 年 6 月 29 日に、①全国民が同じひとつの制度に加入、②最低限の年金額の保障、③負担と給付の関係が明確な仕組み、④将来にわたって誰もが負担でき、安定的財源を確保するなど、持続可能な制度、⑤年金記録の確実な管理と加入者本人によるチェックができる体制、⑥年金保険料の確実な徴収により無年金者をなくす、⑦国民的な議論の下に制度設計を行うことを内容とする 7 項目からなる新年金制度の基本原則を決定した⁽⁷⁷⁾。しかし、具体的な制度設計はこれからである。年金改革は長年の国民的な課題であり、その結果は長期にわたる国民との約束事でもある。政権交代のたびに制度が大きく変われば、国民の間に混乱と不安が生じる。いかに持続性の高い制度を構築できるかが求められており、そのためには、党派を超えた政策合意が鍵となろう。与野党とも、今の年金制度に対する危機感は共有しているものと思われる。今後は、与野党の対立を超えて協議ができる場を設定し、多くの国民が納得する改革案を見出ししていく取り組みが求められる。

（なかがわ ひであき）

(75) 税制調査会『抜本的な税制改革に向けた基本的考え方』2007.11, p.24.
(<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/191120a.pdf>)

(76) 新しい年金制度について検討するため、平成 22 年 3 月 8 日に国家戦略室に設置された。内閣総理大臣を議長とし、副総理、官房長官をはじめとする関係閣僚が参加する。

(77) 「年金改革 7 原則 消えた「税方式」」『毎日新聞』2010.6.30, p.3.