

基礎年金の税方式化

国内居住年数等に応じて一律に給付

公的年金制度の持続可能性が懸念されているなか、基礎年金の財源を全額税負担とする「基礎年金の税方式化」を巡る議論が活発になっている。税方式へ移行することで様々なメリットがある一方で課題も少なくない。

年金制度体系と基礎年金の財源

公的年金制度は、全国民が国民年金に加入し、それに上乗せして民間会社員は厚生年金に加入、公務員や私立学校教職員は共済年金に加入する二階建ての制度である。このうち、国民年金から支給される年金が基礎年金であるが、その財源は保険料と国庫負担（税負担）からなる。従来は、保険料負担分が3分の2、国庫負担分が3分の1だったが、現在、段階的に国庫負担の割合が引き上げられており、2009年度までに保険料負担が2分の1、国庫負担が2分の1となる予定である（図表1）。

最近、注目されている「基礎年金の税方式化」とは、基礎年金の財源について、国庫負担割合を2分の1からさらに引き上げ、すべてを国庫負担とすることをいう。基礎年金の税方式化は、以前からある議論だが、昨 year以降、政府与党内でも一部で税方式化が主張されてい

る点が注目される。以下では、基礎年金の税方式化の効果と課題について考察する。

社会保険方式と税方式の比較

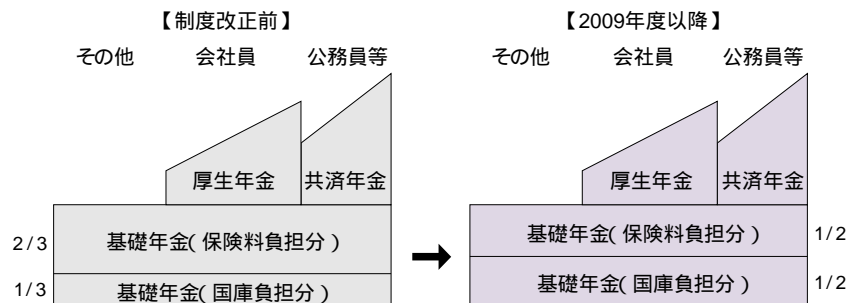
現行の基礎年金の財源には、一部保険料が含まれるため、社会保険方式に分類される。社会保険方式は、「自らの老後に自ら備える」という自立自助の考え方を基本としつつも、すべての国民の老後生活の安定を図るため、現役のうちに保険料を拠出しようという理念で採用されている。

しかし、国民年金保険料を自ら納める国民年金の第1号被保険者のうち、約3分の1が保険料未納者であり、免除者と合わせると対象者の2分の1以上が保険料を払っていない。また、社会保険方式は、保険料拠出に応じた給付になるため、将来の無年金者や低年金者を発生させる。さらに、負担が現役世代に偏るため、少子高齢化が進むと財政が逼迫する。こうしたなかで、社会

保険方式の不備を解消する手段として、財源を全額税方式とする案を主張する意見が増えてきた。

税方式に移行すると、個人の保険料拠出を必要とせず、国内居住年数等を給付要件として一律に給付する方法になる。昨年来、年金記録問題により年金制度に対する信頼感が大きく揺れているが、税方式にすれば基礎年金に関する

図表1 年金制度体系と基礎年金の財源



（注）被用者年金一元化法案が国会に提出されており、2010年4月1日以降は共済年金は厚生年金に統一される見込み。
（資料）厚生労働省資料によりみずほ総合研究所作成

年金記録は不要となる。しかし、拠出と給付の関係が不明確である、所得水準等による給付制限が行われ易い、生活保護との違いをどうするのか等の課題がある（図表2、図表3）。

基礎年金の財源としての消費税

基礎年金を税方式化する場合、その財源については主として消費税を充ててことを主張する意見が多い。消費税には、一定年齢以下の人のみが負担する保険料と違い、高齢者に至るまであらゆる世代に広く負担が求められ、生涯の一時期に負担が大きく偏らないという特徴があることから、世代間格差の是正に効果がある。また、一般財源に比べ景気変動の影響を受けにくいことから税収の安定性が確保できるほか、所得税と異なり、職業による所得捕捉の不公平がないといった特徴もある。

仮に、基礎年金の税方式化に伴って必要となる税財源を消費税とするなら、当面8～9%ポイント程度の消費税率の引き上げが必要になる。消費税を増税しても、その分、保険料負担が減少するため、全体としての国民の負担額は大きくは変わらない。しかし、現在、保険料を負担していない層には負担増となる。このうち、現役世代の保険料未納者や高所得高齢者等の負担増はやむを得ないと考えられるものの、低所得者には一定の配慮

措置を実施することも同時に検討する必要がある。

また、現在、会社員が負担する厚生年金保険料は基礎年金の給付にかかわる保険料を含んでいるが、この負担は労使折半となっている。すなわち、現在は、基礎年金の財源の一部は企業負担となっており、その額は約3.7兆円に上る。基礎年金の財源を税負担とすることで、企業負担の保険料が軽減されることについては、従業員の処遇改善に充てるとする意見があるが、企業によりバラツキが生じることは避けられない。そこで、企業の支払い給与総額に対して一定率を課税し、それを基礎年金の財源の一部に充当する案も浮上している。

もちろん、増税の前に、歳出の見直しにより、基礎年金の財源の一部に充当することは不可欠である。

過去の保険料負担の取り扱い

基礎年金を税方式に移行する際には、過去に負担した保険料の取り扱いをどうするのかということが非常に大きな問題となる。

この点については、制度移行前の保険料拠出を全く無視した一律の支給は、国民の納得は得られない。一方で、過去の保険料拠出に見合った分を一律給付額に上乗せする場合には、財源の手当てが課題となる。そこで、制度移行前と移行後に分け、移行前の期

図表 2 社会保険方式と税方式の主な特徴

	社会保険方式	税方式
特徴	・一定期間にわたって保険料を拠出し、拠出した程度に応じた額の年金を給付	・個人の保険料拠出を必要とせず、拠出にかかわらず国内居住年数等の要件で一律に給付
負担	・拠出と給付の関係が明確 ・現役世代のみが負担する	・拠出と給付の関係が不明確 ・現役世代だけではなく高齢者も一定程度負担
給付	・権利として給付を請求できる ・保険料拠出が十分でないと低年金・無年金となる	・所得水準等による給付制限が行われやすい ・生活保護との関係の調整が必要 ・低年金・無年金が生じない

（資料）厚生労働省資料によりみずほ総合研究所作成

図表 3 公的年金と生活保護の役割の違い

生活保護	<p>資産、能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対する最低生活の保障及び自立の助長</p> <p>基準：最低生活を保障する水準として設定。この水準で生活を営むことを想定</p> <p>給付：就労収入、年金収入等を差し引いた不足分を給付。資産、能力等を活用しているかどうかにつき、預貯金等の調査を厳格に実施</p>
公的年金	<p>高齢による稼働能力の減退を補填し、老後生活の安定を図るもの</p> <p>水準：現役時代の収入の一定割合を保障するとともに、老後生活の基礎的な費用に対応することにより、現役時代に構築した生活基盤や老後の備えと合わせて自立した生活を可能とするもの。</p> <p>給付：他の収入や資産の有無にかかわらず、現役時代の保険料納付実績に基づいた年金を支給</p>

（資料）厚生労働省

間については、従来制度(現行制度)に基づいて給付し、移行後の期間については新制度に基づいて給付することとし、一定期間をかけて完全に制度移行する方法が最も実現しやすい案と考えられる。ただし、この方法では、完全な制度移行までには時間がかかる点が難点である。

基礎年金の税方式化の議論を進めていくうえでは、過去の保険料負担の取り扱いについて、国民の納得が得られるような取り扱いとなるよう、十分な検討が必要である。

過去の保険料未納期間の取り扱い

現行制度では、基礎年金の受給資格期間は原則として保険料納付済期間が25年以上(40年で満額)となっている。基礎年金を税方式化する場合には、経過措置としての移行前の受給資格期間は、本来保険料を納付すべき期間の8分の5(25年 / 40年)とするなどの工夫も検討する必要がある。

また、現在、受給資格期間を満たさなかったために無年金となっている者には、基礎年金が全額税負担となれば、自分の給付につながらない税負担が生じる。こうした無年金者に対しては、制度移行時に過去分の保険料拠出を要件として一定の年金支給を認める経過措置を設けることである程度対応できよう。

給付制限の検討

税方式とした場合には、高齢者の所得や資産に応じて、給付を制限するか否かということも検討課題になる。ちなみに、主要国では、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドで基礎年金に税方式が採用されている。いずれも、一定の国内居住期間を支給要件としている点は共通しているが、オーストラリアやカナダでは、受給の際に所得や保有資産による支給制限が実施されている(図表4)。

なお、高所得者への支給制限については、年金給付に対する課税を見直す方法も考えられる。現在の公的年金等控除は、他の所得金額にかかわらず、公的年金等が支給されていれば控除が受けられ、税負担が軽減される。そこで、高所得者に対しても一度年金を支給し、年金以外の所得も含めた所得税による税徴収とすることで、その分の税收を基礎年金の財源とすることも一つの手段である。

詳細な改革案の提示が不可欠

基礎年金の税方式化については、様々な意見が出るなか、世論の関心も高まっている。今後は、現行の社会保障方式と税方式のどちらにすべきか、国民が判断するための材料として、政府による将来の税負担と給付水準の具体的な水準の見通し、制度移行時の経過措置など詳細な改革案の提示が待たれるところである。

また、二階部分の厚生年金と共済年金については、一元化が予定されているものの、現在二階部分に加入していない人々の二階部分への加入をどうするのか、少子高齢化が進むなかで制度を維持するための必要な改革は何か、併せて検討を進める必要がある。□

みずほ総合研究所 政策調査部
主任研究員 堀江奈保子
naoko.horie@mizuho-ri.co.jp

図表 4 基礎年金税方式の例

	カナダ	オーストラリア	ニュージーランド
受給資格要件	18歳以降、国内に10年以上居住	国内に10年以上居住(継続した10年または継続した5年を含む10年)	20歳以降、国内に10年以上かつ50歳以降5年以上居住
支給開始年齢	65 歳	男性 : 65 歳 女性 : 63.5 歳 2013 年までに65 歳に引き上げ)	65 歳
年金額	476.97 加ドル (44,835 円)	999.40 豪ドル (84,949 円)	1,055.60NZドル (82,865 円)
支給制限	所得による制限あり	所得・資産による制限あり	制限なし
2 階部分	あり	あり	なし (任意加入の確定拠出型上乗せ年金制度あり)

(注) 為替レートは、日本の基準外国為替相場および裁定外国為替相場 (2006 年上半期)。
(資料) 厚生労働省