

新政権の年金改革で 国民の年金不信は払拭されるか

— 所得比例年金に一元化し、低年金者には最低保障年金を支給 —

民主党は、年金制度改革の柱として、年金記録問題の解決のため2年間を集中的取り組み期間としている。また、年金制度を一元化し、低年金者には月額7万円の最低保障年金を支給するとしている。しかし、実現には課題も少なくない。

少子高齢化による年金財政の逼迫や、年金記録問題の発生などにより、国民の年金に対する不信感が高い。民主党の掲げる年金改革案が実施されれば、国民皆年金体制が始まって以来の大改革となるが、この改革で国民誰もが安心して老後を迎えられる年金制度が再構築されるのか。

本稿では、民主党の年金改革案の内容をみていくとともに、国民が安心できる年金制度を構築するための課題について考察する。

年金記録問題は2年間集中的に取り組み

年金記録問題は、2007年に明らかにされた問題であり、誰のものか分からない年金記録（保険料の納付記録等の年金の加入記録）があること、保険料を納付したにもかかわらず年金記録がないことなどを指す。保険料を納付した期間について年金記録がなければ、将来の年金受給時にその分の年金が減る。また、年金記録問題は、事務手続きのミスで生じたケースだけではなく、意図的に記録が削除され生じたケース等もあるため、「消えた年金」「消された年金」という言い方もされている。

これまで、「ねんきん特別便」や「ねんきん定期便」の送付、年金記録の訂正に関し公正な判断を示すための「年金記録確認第三者委員会」の設置などによ

り、政府は年金記録問題に対応してきたが、依然として全面的な解決には至っていない。そこで、新政権は、年金記録問題への対応を国家プロジェクトと位置づけ、2年間集中的に取り組むとしている。具体的な手段としては、①年金記録が間違っている可能性が高い人については、一定の基準で記録を訂正する「一括補償」を実施する、②保険料を納付した証拠のない人の記録を積極的に回復するため「年金記録回復促進法案（仮称）」を成立させ、事務局体制の強化や判断基準の見直しを行う、③記録訂正後の年金支払いまでの期間を短縮する、④コンピューター上の年金記録と紙台帳の記録の全件照合を実施する、⑤厚生年金記録の改ざん等、記録問題の実態解明調査を実施し、被害者の確定と補償を行う、⑥すべての加入者に「年金通帳」を交付し、いつでも自分の年金記録を確認できるようにする、といった施策を掲げている。

ただし、本人主張に基づく安易な記録訂正が行われれば、更なる年金不信を招く可能性があることには十分な配慮が求められる。また、「年金通帳」の発行については、通帳の記帳機の設置数が少なければ利便性を欠くとともに、印字された情報が誰にでも読める通帳という形式は、紛失時の個人情報漏洩が懸念される。実際の導入に対しては、利便性、安全性に関する工夫が求められる。

所得比例年金に一元化、 低年金者には最低保障年金を支給

民主党の年金改革案は、これまでの年金制度体系を大きく変えるものである(図表1)。

現行制度では、全国民が国民年金(基礎年金)に加入し、それに上乗せして会社員は厚生年金に、公務員・私立学校教職員は共済年金に加入しており、最低保障額は設けられていない。また、保険料納付済期間や保険料免除期間の合計が、受給資格期間(原則25年以上)を満たしていなければ無年金となる。保険料は、国民年金のみの加入者(自営業者等)で月額14,660円(2009年度)、厚生年金の加入者は報酬の15.704%、公務員は同15.154%、私学教職員は同12.230%である(2009年9月現在、厚生年金と共済年金は労使折半、図表2)。

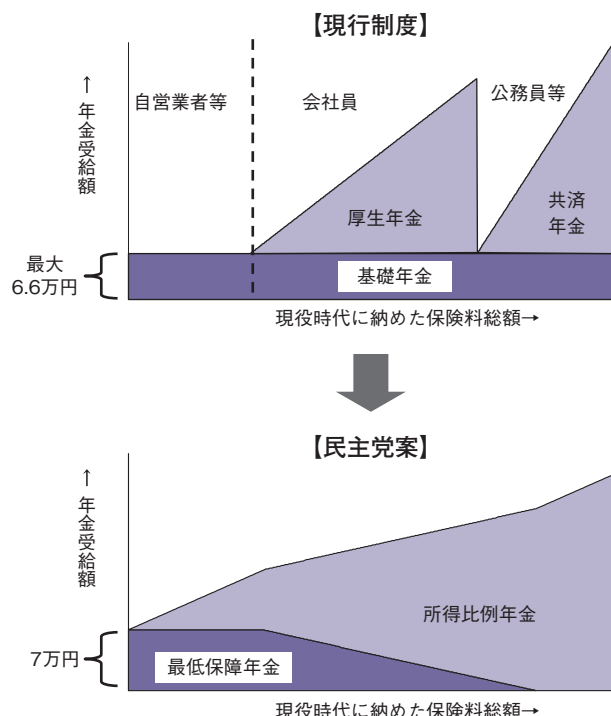
これに対し、民主党の年金改革案では、職業にかかわらず、すべての人が同じ年金制度に加入し、所得が同じなら、同じ保険料を負担し、納めた保険料をもと

に年金受給額が計算される「所得比例年金」を創設するとされている。所得比例年金の給付水準については、「納めた保険料は必ず返ってくる」との表現にとどまっており、具体的な水準は明らかにされていない。なお、所得比例年金の導入に伴い、現行制度は廃止されるが、既に現行制度に基づき、年金を受給している人の受給額が変更されることはなく、現役世代の人が既に納付した保険料についても将来の受給額に反映される仕組みとするとされている。

また、民主党案は、現役時代の低所得者は所得比例年金が低額になるため、消費税を財源とする「最低保障年金」を創設し、すべての人が月額7万円以上の年金を受け取れるようにしている。なお、所得比例年金を一定額以上受給できる人には最低保障年金が段階的に減額され、最低保障年金が全く支給されない人もいる。

所得比例年金の保険料は、民主党のマニフェストや政策集では明示されていないが、2009年6月の民主党年金調査会総会で了承された年金改革案によると報酬の15%とされている。被用者は労使折半となり本人負担は7.5%、自営業者等は全額自己負担となる。

●図表1 公的年金制度体系のイメージ



(資料)厚生労働省、民主党資料よりみずほ総合研究所作成

自営業者等の保険料負担は大幅増加へ

所得比例年金の保険料負担と現行制度の保険料負担を比較すると、会社員や公務員は現行制度とほとんど変わらないものの、自営業者等や私学教職員については保険料の負担増となる。

●図表2 現行の公的年金の負担と給付

	国民年金	厚生年金	共済年金		
			国家公務員	地方公務員	私立学校教職員
保険料	14,660円	15.704%	15.154%	15.154%	12.230%
平均年金月額	5.8万円	16.7万円	22.1万円	22.8万円	21.5万円

(注)1. 保険料は2009年9月現在、平均年金月額には2008年3月時点。

2. 厚生年金、共済年金の平均年金月額には基礎年金を含む。

(資料)厚生労働省「厚生労働白書」(2009年)ほか

特に、自営業者等（現行の国民年金第1号被保険者）が負担する保険料は、おおむね年収117.3万円以上で現在の国民年金保険料より増加する。仮に年収が500万円とすると、月額保険料は62,500円となり（図表3）、現在の4.26倍となる。なお、新制度での給付額は未定であるものの、現在の老齢基礎年金（月額6.6万円）の4.26倍にあたる28.1万円になるとは考えにくく、自営業者等の保険料負担の大幅な増加について、対象者の理解を得るのは難航することが予想される。

所得比例年金導入の効果と課題

所得比例年金が導入されれば、職業に関係なくすべての人が同じ制度に加入するため、職業を移動しても制度の加入・脱退の手続きが不要になるほか、所得が同じなら同じ保険料負担で同じ年金額となるため職業間の公平性を確保することができる。

なお、所得比例年金では、すべての人が所得に応じて保険料を納付することになるため、現在、厚生年金の適用が除外されているパートタイム労働者（週労働時間がおおむね30時間未満）も、所得比例年金の保険料を納付し、将来、それに応じた年金を受給するようになる。年々、パートタイム労働者比率

が高まっているなか、パートタイム労働者の内訳をみると、必ずしも家計の補助的な収入を得るために働いている人ばかりではなく、家計の主たる生計維持者もいる。そこで、すべてのパートタイム労働者が将来、所得比例年金を受給できるようになれば、こうした層の老後の所得保障が手厚くなるといった効果が期待できる。

しかし、所得比例年金の導入には、二つの大きな課題がある。一つは、自営業者等の正確な所得捕捉である。この点について民主党は、自営業者等の所得捕捉を確実にするために、「税と社会保障制度共通の番号制度を導入する」としている。しかし、番号制度の導入には、プライバシーの侵害を理由に反対が根強いことに加え、仮に番号制度が導入されてもすべての所得が確実に捕捉できるとは限らない。

もう一つは、確実な保険料の徴収である。被用者は、給与天引きで保険料が徴収され、事業主が事業主負担分と合わせて納付する仕組みだが、自営業者等は自ら全額の保険料を納付する。このため、自営業者等の保険料未納が生じやすく、現在の納付率は62%にとどまっている（図表4）。これに対して民主党は、社会保険庁と国税庁を統合して「歳入庁」とし、税と保険料を一体的に徴収するとしている。しかし、歳入庁の創設により、必ずしも保険料の確実な徴収が可

●図表3 年収別の所得比例年金の保険料

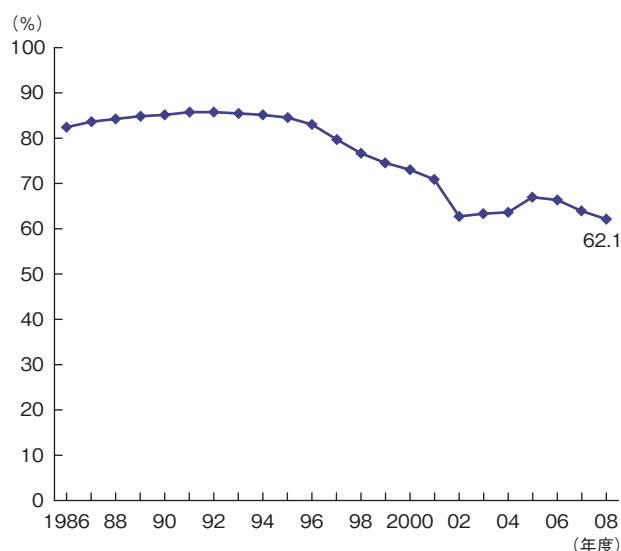
年収(年収/12)	月額保険料	現行比
100万円(8.3万円)	12,500円	-2,160円
200万円(16.7万円)	25,000円	+10,340円
300万円(25.0万円)	37,500円	+22,840円
400万円(33.3万円)	50,000円	+35,340円
500万円(41.7万円)	62,500円	+47,840円
600万円(50.0万円)	75,000円	+60,340円
700万円(58.3万円)	87,500円	+72,840円
800万円(66.7万円)	100,000円	+85,340円
900万円(75.0万円)	112,500円	+97,840円
1,000万円(83.3万円)	125,000円	+110,340円

(注)1. 現行保険料は14,660円(2009年度)。

2. 年収100万円(単身世帯)の場合、申請により保険料半額免除制度が適用されれば、現行の保険料は7,330円になるため、所得比例年金の創設により負担増となる。扶養家族がいる場合にはその数に応じて保険料免除の対象となる所得水準が上がる。

(資料)厚生労働省、民主党資料よりみずほ総合研究所作成

●図表4 国民年金保険料の納付率



(資料)社会保険庁

能になるとは限らない。

また、前述のとおり、自営業者等の保険料負担が急増することを考えれば、所得の過少申告や保険料の未納が生じる可能性は排除できない。自営業者の所得捕捉と保険料の徴収が確実に行われないうまま、所得比例年金が実施されれば、自営業者と被用者の間で不公平が生じ、新たな国民の年金不信が生じることが懸念される。

最低保障年金導入の効果と課題

一方、月額7万円の最低保障年金が導入されれば、無年金・低年金問題を解決することができる。現在、65歳以上の無年金者が100万人、基礎年金のみの受給者が900万人(平均年金額4.8万円)おり、無年金・低年金問題は、早急に解決すべき年金制度の課題のひとつとなっている。月額7万円の年金額が支給されれば、高齢期の一定の所得保障が年金制度の枠内で行われることになる。

ただし、現行制度から新制度への移行期間が設けられるため、年金制度改革の実施に伴い、直ちに現在の無年金者、低年金者に月額7万円の最低保障年金が支給されるわけではない。逆に、移行期間が設けられずに一律に最低保障年金が支給されれば、過去にきちんと保険料を納付した者に不満が生じることになる。

現在の高齢者に無年金者や低年金者が生じている原因としては、①保険料の未納期間があること、②低所得による保険料の免除期間があること、③任意加入期間に未加入であったことなどが考えられる。このうち、保険料免除期間があるために低年金となっている者については、年金制度改革後に最低保障年金として一定額を支給してもそれほど問題はないと考えられるが、現役時代に未納期間がある者や、未加入期間がある者に対して最低保障年金を支給すれば、過去の保険料納付者に不公平感をもたらすことになる。

なお、民主党は移行期間を明らかにしていないが、過去の保険料納付実績を最大限考慮した制度とする

ならば、現在の保険料納付期間が20歳から60歳になるまでの40年間であるため、公平な制度切り替えのためには40年かかる。

最低保障年金は、保険料の未納者に対して支給されることはないといわれるものの、現役時代の所得を過少申告し所得比例年金が少ない者や、所得比例年金は少ないが高齢期の所得や資産が多い者に対して支給されれば、新たな年金不信や不公平感が生まれることにもなりかねない。

国民が安心できる年金制度にするためには

現在のところ、所得比例年金の給付水準や、最低保障年金の支給制限の基準、最低保障年金の財源となる消費税率の引き上げ幅が明らかにされていないことから、新政権による年金改革で国民が安心して老後を迎えられる制度になるか否かは判断できない。これまで指摘したとおり、自営業者にも所得比例年金を適用するためには、所得捕捉や保険料の確実な徴収が前提となるほか、最低保障年金の支給による不公平が生じる懸念があるなど、国民が納得する形での年金改革を実施するには、解決すべき課題は少なくない。

また、年金制度の最大の課題は、少子高齢化社会で持続可能な制度を構築することであり、安定的な経済成長の確保、出生率や労働力率の引き上げ等による保険料負担者の確保のための施策も重要になる。

年金制度は、保険料の納付から年金受給まで長期間に及ぶ問題である。政権交代が生じるたびに制度が変更されるようなことになると、国民は安心して老後の生活設計を立てることはできない。年金制度改革を実施するにあたっては、超党派での合意形成を行うという視点も不可欠であろう。■

みずほ総合研究所 政策調査部

上席主任研究員 堀江奈保子

naoko.horie@mizuho-ri.co.jp