

JS 2005 - No . 02

福祉政策特別委員会報告書

# 今後の年金制度改革の方向

平成 17 年 7 月

財団法人 社会経済生産性本部

## 「今後の年金制度改革の方向」

### 1. はじめに

労、使、学識経験者の三者で構成される社会経済生産性本部の福祉政策特別委員会は、昨年の中間報告(2004年3月)で示した基本的考え方にもとづき、年金制度改革のあり方を検討してきた。

2004年年金制度改革やその後の議論では、負担と給付の水準や年金財政に焦点が当たっていることは否めず、望ましい制度設計のあり方についての議論が欠けているきらいがある。本委員会は、このため小委員会として年金研究会を設置して、2004年改革に対する評価を行う一方、新しい制度設計の提案とシミュレーションを行った。

本委員会は、年金研究会の提案をもとに、今後の年金制度改革の方向について、以下、報告と提言を行うものである。

### 2. 年金制度改革の3つの条件

急速な少子・高齢化の進展にともない、年金制度の持続可能性に対する不安が高まっている。こうしたなか行われた2004年年金制度改革は、マクロ経済スライドによって一応の財政的な安定性を確保できたものの、報酬比例部分の年金のみならず基礎年金まで給付を引き下げるなど新たな問題を生み出した(マクロ経済スライドについては別記参照)。

過去の年金制度改革を振り返ると、その時々 of 政治的な力学に振り回され、近視眼的な視野からの改革が行われたことも否めない。少子高齢化が進むなかで、国民が信頼できる年金制度を確立するために残された時間は少ない。抜本的な改革が急がれる。

とはいえ、年金制度が、社会・経済状況から全く独立して理想の制度を設計・運営できるという見方は現実的ではなく、実際の年金制度が社会に受け入れられるためには、その時々 of 社会・経済状況と適応する必要がある。しかし、この結果、年金制度は大変複雑になり、国民が理解しにくいものとなっている。賦課方式に近づきつつある公的年金制度が持続できる最大の条件は、国民の信頼であろう。

本委員会では、どのような年金制度が望ましいかを検討した結果、以下の3つ条件を満たすことにあると考える。

(1) わかりやすい制度とすること

( 2 ) 世代間の所得移転の縮小・抑制を図ること

( 3 ) 最低所得保障の確立を図ること

すでに中間報告でも提言したように、長期的な持続可能性を維持するためには経済活力を阻害する年金制度であってはならない。そのため、今後の年金制度の設計を考える上で大前提となるのは、働く意欲を阻害しない、あるいは働く意欲を促進する制度である必要がある。そのためには、依存率（年金受給者数／保険料負担者数の比）引き下げる仕組みを年金制度に組み入れる必要がある。また雇用政策、能力開発政策によって女性や高齢者の就業率を高める必要もある。さらに、今後の年金制度を考える上では、世帯の姿が多様になっていることから、従来のような世帯単位での設計ではなく、個人単位での設計が必要になってくるであろう。

( 参考 - 1 に、この考え方を踏まえたものとして、年金研究会でのモデル案とそれに基づくシミュレーション結果を示した。)

### 3 . これからの年金改革の方向

( 1 ) わかりやすい制度

国民にとって、わかりやすい年金制度とは、制度が一本化され、職業選択、就学、結婚などの生涯の様々な選択に中立であること、負担と給付の関係が明瞭であること、自分自身の年金加入記録や年金受給見通しを簡単に知ることができることの3点である。

年金制度の1本化をめざして

わかりやすい年金制度の第1条件は、制度が1本化されていることである。正規労働者・公務員のみならず、自営業、非正規労働者、学生、失業者、生活保護手当受給者も含め、15歳以上のすべての居住者（老齢年金受給者を除く）が加入する所得比例年金のような単一の制度が必要となる。現行年金制度は、その歴史的な経緯により、職域別に分立した制度となっているが、このことがわかりにくさの第1原因となっている。

1本化されていない現行制度では、加入者にとっては、離転職のたびに年金制度の移動が必要になっている。また、分立した年金制度は、産業構造や就労構造の変化に脆弱であり、財政調整が不可欠となる。1985年に導入された基礎年金制度は財政調整制度そのものであり、ここでいう1本化とは異なることに留意する必要がある。

自営業者が加入する国民年金を含めて年金制度を1本化するには、所得履歴と所得捕捉が前提となる。所得捕捉の方法にはさまざまな方法があり得るが、その効果や合意を得ることなどで難しい面があり、税制との関連でいっそうの工夫が

必要になろう。仮に自営業者の所得捕捉が困難な場合には、自営業者のみ独立した年金制度になり、当面、被用者年金のみの 1 本化になるが、できる限り制度全体の 1 本化を目指すべきである。

#### 負担と給付の明確化を

わかりにくさの第 2 の原因は、自分が負担した保険料と年金給付との関係が不明瞭であることである。そのため、負担は一定率で固定し、個人単位で給付が受けられる所得比例年金が望ましい。

現在の基礎年金分の保険料は報酬比例で負担し、一方、給付は定額で行われるため、この部分には再分配機能がある。しかし、こうした基礎年金の仕組みは、保険料負担と給付の関係を断ち切ることになり、制度をより理解しにくいものになっている。モデル年金の給付水準や国民年金第 3 号被保険者制度<sup>1</sup>はこうした基礎年金がもたらしたもので、制度のわかりにくさの象徴となっている。

#### 加入者にとってオープンな制度に

年金加入者個人に対する情報提供や通知は、これまでほとんどなされてこなかった。そのことが結果として、公的年金に対する不信と将来への不安とを醸成し、若者を中心とした年金離れ、国民年金の未納・未加入問題を引き起こしたともいえる。

2004 年改革では、一定の改善がなされたが、国民が公的年金の受給権を個人の資産として認識できるように、年金情報（加入状況、年金見込額、累積標準報酬など）について各個人に通知するよう、いっそうの充実をはかることが望ましい。また、国民の関心が高い年金財政の見通しや、国民の理解が進んでいない公的年金制度のメリット（実質価値が維持されること、終身給付であること）もあわせて通知し、年金制度への理解を深めることも重要である。

#### （ 2 ）世代間の所得移転の縮小・抑制

現行年金制度のもうひとつの問題点は、今後も続く長寿化・少子化により保険料が際限なく上昇するのではないかという不安である。また若い世代ほど負担に見合った給付を期待できないという世代間の所得移転の不満がある。単純に計算すれば、拠出期間 40 年、受給期間 20 年で給付水準 40%を保障するためには、保険料率は 20%程度必要である。労働団体や経済団体などの提案では、負担と給付のあり方や、その限度で意見が分かれている。ただし、それぞれの設計の内容

---

<sup>1</sup> モデル年金とは、厚生年金の場合、夫のみが 20 歳から 60 歳まで被用者として働き（平均標準報酬月額 36 万円）、妻は専業主婦として一度も就労経験がない（第 3 号被保険者）という世帯を想定した標準世帯の場合である。政府が試算している所得代替率とは、このモデル年金のことであり、共働き世帯や単身世帯の増加など世帯の多様化により、この類型にあてはまらない世帯がほとんどであることから、わかりにくさの象徴となっている。

や前提が異なるため単純な比較ができないことに留意する必要がある。比較可能な前提を置いて、統一的な議論が行われていないのが現状である。

現在の年金受給世代はもちろんのこととして、団塊の世代であっても生涯平均の厚生年金保険料率は総報酬の9%弱にすぎず、負担以上の給付を受けている。この負担を上回る給付は将来世代の負担となり、若い世代にとって年金の魅力を失わせることになる。

世代間での所得移転を完全になくすためには、負担と給付が完全に対応する積立方式への切り替えが必要になるであろう。しかし、こうした積立方式への移行は、実際に給付をスタートさせるまでに長期間(40年間)を要し、当面は高齢者の給付に間に合わない<sup>2</sup>。また資産として運用するので、金融市場が十分に機能していない場合には高齢者の所得保障という面からはリスクも大きい。このように積立方式への移行は、実際に困難であるばかりでなく、年金の役割は、世代間の公平性や給付と負担の対応関係のみで判断されるべきではない。現役世代との所得バランスの面から実質的な価値のある年金給付を保障する必要がある。

実質的な価値のある年金給付の保障を基礎にしながらも、過度の世代間所得移転が発生しないような制度設計が必要なのである。つまり、今後の高齢化にともなう負担の調整ルールを明確にするとともに、その負担をなるべく広く薄く、すべての世代で担うために、経済状況、人口の変動や寿命の伸長に応じて給付を自動的に調整する仕組みを組み込むことが求められる。この点、保険料率の固定方式による所得比例年金は、若い人にとっても納得できる制度であろう。

### (3) 税財源による最低保障年金の導入

少子高齢化が続くなかで、持続可能な年金制度は自立・自助が基本であるが、現役時代の所得が低く、年金給付額が一定額に満たない場合には、税を財源とした公的な給付によって補完することが望ましい。一定額の給付に到達するまでは、所得比例年金とこの補完部分とをあわせて、最低保障年金とする。

2004年年金制度改革の最大の問題点は、基礎年金の位置付けが不明確となった点である。すなわち基礎年金は、40年間加入の満額支給の場合で、現在月額約67,000円程度であるが、これは生活保護の高齢者向け生活扶助にも満たない(生活保護の基準額は、例えば60~69歳の単身世帯で1級地(大都市)の場合79,690円である<sup>3</sup>)。この基礎年金部分にもマクロ経済スライドが適用されるため、さら

<sup>2</sup> 賦課方式から積立方式への移行に関するこの論点に関しては、「移行期世代の負担があってはじめて将来世代の利益が生まれる」「移行期世代の負担はそれほど重く」ないとして、「積立方式への移行は望ましい政策である」とする意見もある。(麻生良文「公的年金改革」野口悠紀雄編『公共政策の新たな展開』(2005)参照)

<sup>3</sup> 基礎年金と生活扶助基準に関しては、松本淳「セーフティネットとしての最低保障年金制度の導入」年金研究会編『安心・信頼のできる年金制度改革をめざして』(2005年)参照。

に大きく下回ることになる。この結果、高齢者の基礎的支出を保障するという基礎年金の役割が不明確になった<sup>4</sup>。

こうした問題を解決し、公的扶助(生活保護制度)と整合性を持たせるために、強制加入の社会保険方式の年金を前提とした上で、さらにセーフティネットとして、最低保障年金の新しい制度が必要になる(公的扶助制度については、65歳未満を対象とした最低所得手当と生活保護制度とからなる新しい最低所得保障制度に組み替えていくことも検討すべきであろう)。(参考 - 1 - 2)

最低保障年金の財源として考えられるのは税である。経済団体・労働組合などがすでに発表している改革案では、いずれも基礎的な部分を税でまかなうことを提案しているという点で共通している。

その場合に避けて通れない大きな問題として、税制のあり方とともに、自営業者の所得捕捉の問題がある。所得捕捉の精度を高めるためには、これまで以上に、踏み込んだ検討が早急に行われることが不可欠である。所得捕捉が困難な場合には、公的な補完部分は一律定額ないし定率で定める考え方もあり得るだろうが、この場合は現行制度と限りなく近くなることになる。

また、所得捕捉との関連で、最低保障年金を入れると、申告所得の抑制、保険料不払いによる最低保障年金の受給といったモラルハザードの問題の解決も検討する必要がある。

#### 4. その他の社会保障との関連を視野に

##### (1) 医療保険・介護保険との一体的改革

年金制度とともに社会保障制度の大きな柱が医療保険と介護保険である。これまでそれぞれの制度は、見直しや改革が順を追ってばらばらに行われてきており、わが国の社会保障制度のあり方として、総合的かつ一体的に議論されることが少なかった。

最近では、国会での協議や経済財政諮問会議の意見、経済団体の提案などで、社会保障の一体的な改革が議論されはじめたことは評価すべきことであるが、その実現可能性や具体的な姿はまだ必ずしも明らかになっていない。

そこで、医療保険・介護保険の自己負担と保険料負担は、年金保険料・給付水準と整合性がとれるように、ともに所得・年金給付に応じて負担するような応能

---

<sup>4</sup> 基礎年金の役割については、退職がなく、老後も一定の所得が期待できる自営業者の向けの老後補足年金でよい、国民全体に老後の基礎的な支出を保障する、老後の生活費が不十分な高齢者への所得保障、といった3つの考え方がある。従来の考え方はに基づくものであろう。しかし、非正規労働者が増加するなかで、自営業ではない増加する国民年金1号加入者の老後をどうするのか、そのように考えると、生活保護制度との整合性を確保する必要がある。

負担の原則を徹底することが必要になる。

#### (2) 年金課税の考え方

また、税負担の公平からも、年金受給者に対しても、課税上の取り扱いは現役世代と同様にすべきであろう(これまで設けられてきた公的年金等控除は、その導入の経緯からみても、老年者への税制上の配慮として設けられたものではなく、他の所得、とりわけそれまで適用されていた給与所得との負担調整措置として設けられたものである)。

#### (3) 私的年金の充実のため優遇措置の整備を

今後の公的年金の給付水準低下を補い、自助・自立のインセンティブを高めるため、私的年金(個人年金や企業年金)に対する優遇措置を整備することが重要である。企業が個人か、確定給付か確定拠出か、年金か一時金か、あるいは所管官庁によって分立している現行制度を統合して、終身年金を重点とする優遇措置を盛り込んだ私的年金勘定の創設を検討すべきである。

#### (4) 少子化・次世代育成対策の推進

これら社会保障制度の改革とともに、少子化対策と次世代育成のための諸制度の整備もあわせて行うことが急がれる。出生率を高める政策がむしろ最優先されることが望ましいし、そのための十分な財源が確保されるべきである。

### 5. おわりに

現行制度は、国民皆年金を実現し、少子高齢化が問題となるまでは、高齢者の老後生活の柱として大きな役割を果たしてきた。しかし、経済状況が大きく変わり、人口構造が少子化、高齢化となるに及んで、機能不全に陥っている。一日も早く抜本的な改革がなされなければならない。すでに経済団体や労働組合、さらには研究者のグループがさまざまな提案をしており、現行制度以外にも選択可能な案が存在することは明らかである。

これまので年金改革を振り返るとその場しのぎの改革が行われ、年金不信を増大したことは否めない。現在、ようやく国会内で与野党協議会が設置され、年金制度が集中的に議論されており、秋までには骨格が示されることになっていることは大いに評価できることである。しかし、この協議会は国会の会期毎に設けられるというものであり、議論の連続性と実効性を高めるためにも会期にとらわれずに継続的に行われるべきである。年金改革は、政治が主体になり、透明性のある議論を行うことにより、国民の信頼を改善できるのである。そこで、今後の

年金制度改革の進め方としては、以下の点が重要になる。

(1) 年金改革は政治主導で

各政党は、長期的な視点に立って、持続可能な年金制度の確立を主導すべきである。特にこれまでの例や諸外国の例を見ると、政権交替の緊張感こそが政党間の政策立案能力を高め、年金改革を可能にする。各党は具体的な政策案、理念、実現可能性を明示し、議論をすすめることが望ましい。

(2) 国会内に独立の調査機関の設立を

年金改革は多くの世代に長期にわたって大きな影響を及ぼすものであるから、これを拙速に進めるべきではない。最終的に望ましい年金制度を視野に入れつつ、ひとつひとつの課題を確実に解決していくべきである。そこで、2007年を目途に年金改革案を完成させるために、行政、利害関係者から独立し、専門の調査、分析能力をもった調査機関を国会内に設けるべきである。

以上

### マクロ経済スライドとは

これまでの年金給付の調整で、物価スライドと賃金スライドとが用いられてきたが、これらを労働力人口の変化とリンクさせる方法として、2004年年金改革により導入された新しい調整方式。具体的には、

$$\text{スライド調整率} = \text{公的年金被保険者数の減少率 (3年平均)} \\ \times \text{平均余命の延びを勘案した一定率}$$

$$\text{新規裁定の年金スライド率} = \text{賃金上昇率 (3年平均)} - \text{スライド調整率}$$

$$\text{既裁定の年金スライド率} = \text{物価変動率} - \text{スライド調整率}$$

この調整方法だと、平均賃金に変化しなくても、年金の支え手である現役の被保険者数が減少すれば、その分スライド率も引き下げられる。

このマクロ経済スライドによる調整は、厚生労働省の見込みでは2023年度まで年平均0.9%程度とされている。

(参考資料)  
新しい年金制度の設計とシミュレーション結果

## 制度設計とシミュレーション結果の見方および若干の留意点

以下に示す制度設計とシミュレーション結果は、あくまでも「試案」であり、これ以外にも同様の考え方でさまざまなバリエーションがあり得る。またシミュレーションの前提の置き方で、負担や給付の水準もさまざまあり、さらに消費税などの年金以外の財源政策も考慮すれば選択肢はさらに拡大する。今回の制度設計の特徴とシミュレーションの前提を示せば、次のとおりである。

### 今回の制度設計の特徴

1. わかりやすさ
  - ・ 1本化のメリットとして、自分の年金額の計算がしやすい
  - ・ 職業選択・就学・結婚などの生涯のさまざまな選択に中立
  - ・ 負担と給付の関係が明確であること
2. 個人単位の計算であること
  - ・ 所得代替率 42%はあくまで個人単位であること（政府が想定している標準世帯を単位としたモデル年金とは異なる）
3. 保険料率を 2007 年より 19%に 100 年間固定したこと
  - ・ 保険料率の固定により、若い人にとって将来見通しが立てやすくなる（連合と日本経団連は、制度設計の内容は異なるが、最終保険料率を 15%程度とすることでは同じである。そこで、もし保険料率を 15%とした場合、19%との差、4%部分に相当する財源は税で賄うという設計も可能である。）
4. 年金債務と年金資産の扱いを織り込んであること（長期持続可能性の検証）

### シミュレーションの前提

1. 税の捕捉率は現在の水準を前提としていること
  - ・ 自営業などの所得の捕捉率を高めることにより、よりシミュレーション結果は改善する
2. 女性の就業率は現在の水準を前提としていること
  - ・ 女性（および高齢者）の就業率が上昇すれば、結果が改善する
3. 政府案と同じ有限均衡方式を採用し、2100 年まで持続可能とすることを前提としていること
4. 最低保障年金のカーブの前提
  - ・ 現役時の報酬額が約 34 万円までは、現行年金水準を保障

## (参考 - 1)「年金研究会」の年金改革モデル案とシミュレーション結果

### 1. 所得比例年金の設計

#### 1 - 1. 適用(加入)対象者

適用(加入)対象者は老齢年金受給者を除く15歳以上の日本に居住している者とし、原則、所得に応じて保険料を負担する。

#### 1 - 2. 給付設計

従来からの厚生年金の仕組みを利用し、給付設計は給付建てとし、65歳支給開始を標準とする。この方式での老齢年金給付額の計算式は以下のとおり。

$$\text{調整前年金額} = \text{再評価後の平均報酬} \times \text{給付乗率} \times \text{加入期間}$$

$$\text{年金支給額} = \text{調整前年金額} \times \text{世代別余命調整係数}$$

- 1) 再評価後の平均報酬：名目賃金上昇率で再評価
- 2) 世代別余命調整係数：2007年で65歳になる世代の65歳以降の余命を1として、出生年別65歳余命の伸長に応じて給付を引き下げる。これによって、世代別に余命の伸びた分給付が下がるが、生涯受給額はどの世代も同じとなる。
- 3) スライド調整期間：再評価率は2030年まで、賃金上昇率・物価上昇率から毎年の労働力人口減少分だけ差し引いて、賃金スライド率、物価スライドを抑制。
- 4) 世代別余命調整係数、スライド調整期間の調整  
世代別余命調整係数は人口統計にしたがって改定を行う。またスライド調整期間は95年間で年金資産と年金債務が均衡するように定期的に見直す。

#### 1 - 3. 所得比例年金のシミュレーション

以上の設計に基づきシミュレーションを行った。シミュレーションの想定とその結果の具体的な給付・保険料水準は次のとおり。

### 所得比例年金のシミュレーション

#### 1. シミュレーションの想定

- 1) 2007年より新制度に完全移行する。
- 2) 2100年までの有限均衡方式として、その期間まで1年以上の積立金を保有しつづける。
- 3) 15歳から65歳までの就業している居住者が加入する(自営業、正規・非正規雇用者、公務員等がすべて加入)
- 4) 国民年金は廃止し、厚生年金・共済年金からの基礎年金拠出金を廃止する。
- 5) シミュレーションの経済前提は2004年改革の政府見通し、人口見通しは、現実の動きを配慮し、中位推計と低位推計の中間値を使用した。

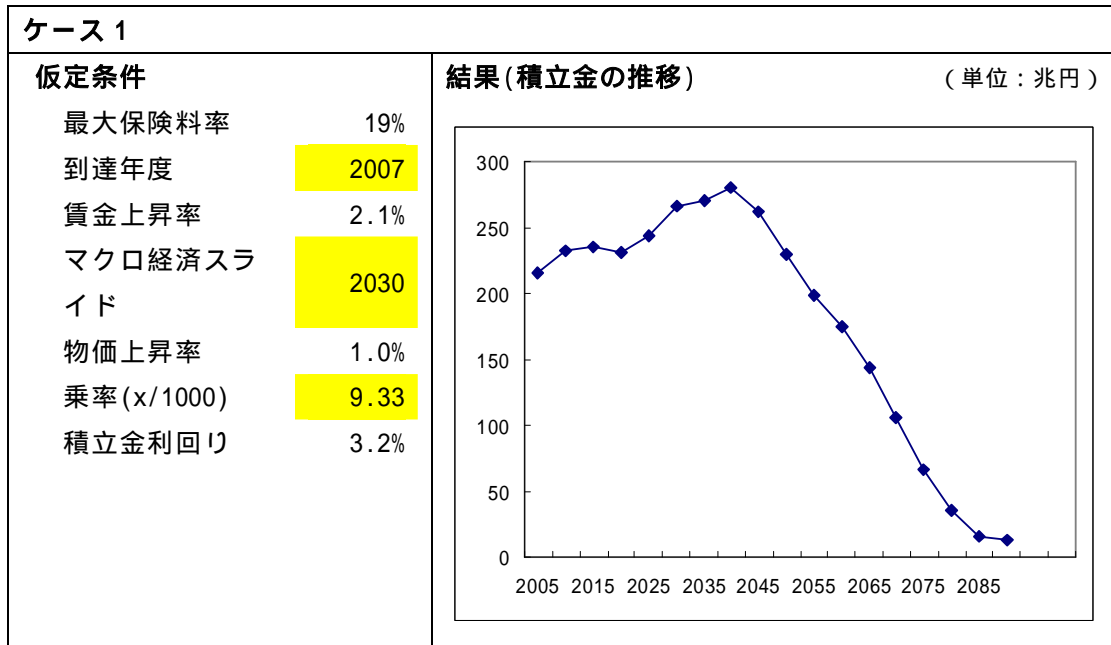
#### 2. 具体的な給付水準・保険料水準(シミュレーション結果：ケース1)

- 1) 保険料は2007年より19%で固定する。
- 2) 給付乗率<sup>1)</sup>は0.933%とする(生涯平均所得(課税前)の42%となる)。
- 3) 支給開始年齢は65歳とする。
- 4) 2030年までマクロ経済スライドを行う。

1) 給付乗率とは、1年間働くとその年の所得の何%分の年金が生涯にわたって増加するかを示したもので、これが1%とすると、20歳から65歳まで45年間加入した場合、給付水準は生涯平均所得(課税前)の45%となる。

#### 1 - 4 . 所得比例年金の財政シミュレーション結果

上記の想定条件にもとづいたシミュレーション結果を示す。積立金の推移から持続可能性が確認されたケースである。



#### 2 . 最低保障年金の設計

一定以下の年金額以下の高齢者には、税を財源にした最低保障年金を給付する。

##### 2 - 1 . 給付対象者

日本に居住している人。金額は日本に居住していた期間に比例する。

##### 2 - 2 . 給付金額

最低保障年金は、単身世帯は7万円、夫婦世帯は二人で13.3万円とする。最低保障年金は所得比例年金と最低保障年金部分の差額によって支給額が決定され、所得比例年金の拠出に対するインセンティブを与えるためにも、ゆるやかに右上がりの形状をとる。具体的には、単身の場合、現役時の報酬額が約34万円で最低保障年金としての給付額がゼロになるような設計とする。

##### 2 - 3 . 最低保障年金のシミュレーション

以上の設計に基づきシミュレーションを行った。シミュレーションの想定とその結果の具体的な給付・保険料水準は次のとおり。

## 最低保障年金のシミュレーション

### 1. シミュレーションの想定

- 1) 2007年より最低保障年金に完全移行する。
- 2) 最低保障年金の財源は税財源とする。
- 3) 移行過程・夫婦間の年金分割による調整については、計算しなかった。自営業・非正規労働者の所得歴について一定の仮定をおいた所得比例年金にもとづいて、最低保障年金が2007年に完成している状態を推計した。

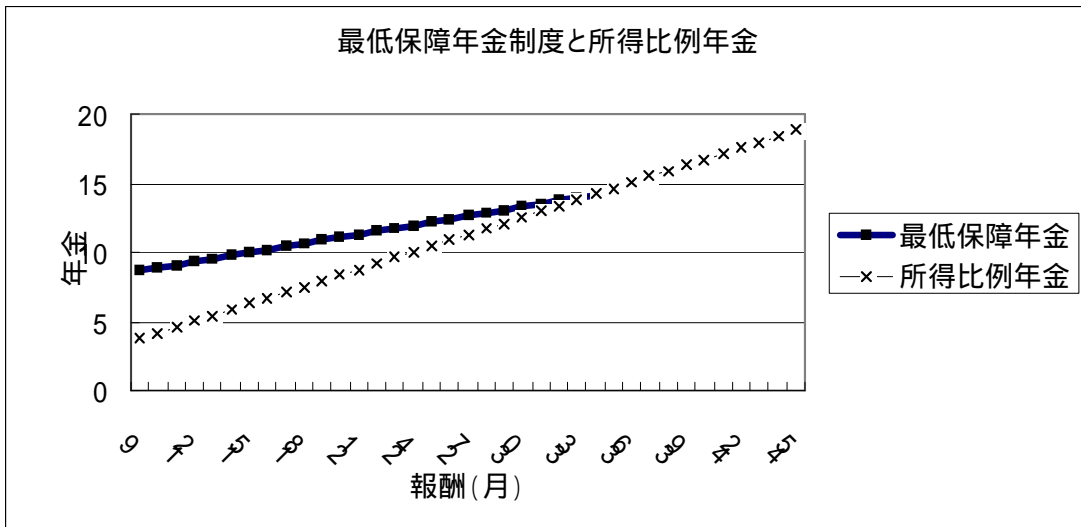
### 2. 具体的な給付状況・給付費用

- 1) 最低保障年金を給付するためには10兆円必要である。  
(現行制度の国庫負担分5.1兆、現行給付を全額税で賄う場合は15.3兆円、基礎年金相当額7万円を全員65歳以上に給付する税方式の場合は24兆円)
- 2) 最低保障年金と所得比例年金は下記の図のようになる。
- 3) 最低保障年金受給率推計

属性別の最低保障年金の受給率(部分受給を含む)は以下のように推計した。

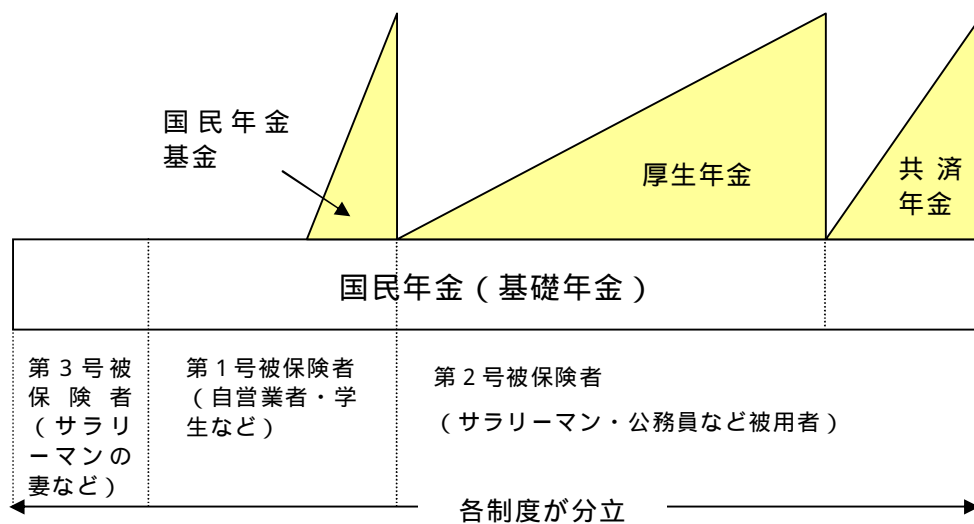
男性61%、女性87%が受給

正規労働者65%、自営業86%が受給



(参考 - 2) 現行の公的年金制度と年金研究会提案のイメージ図

現行の公的年金制度 (イメージ図)



年金研究会の提案 (イメージ図)

