

## 「社会保障と税の一体改革」と年金制度改革

高 木 健 二

### はじめに

小泉内閣の構造改革方針に基づく「骨太方針2006」（2006.7.7）では、従来の削減に踏まえて改めて2011年度までの間、社会保障費（国地方合計）の毎年度、▲2200億円ずつの削減を決めた。こうした社会保障費の削減は障害者、低賃金の介護労働者等を直撃し、社会的格差拡大に対する厳しい国民批判が起きた。こうした中、福田内閣は、従来路線を転換し、社会保障の機能強化と財源確保を目指す「社会保障国民会議」を発足させた（2008.1）。この「社会保障国民会議」は、当時、民主党などが主張し始めていた「税方式による基礎年金の将来の財政規模のマクロ試算」「医療・介護費用のシミュレーション」などに取り組み、引き続き麻生内閣の持続可能な社会保障構築と安定財源確保に向けた「中期プログラム」に基づく「社会保障の機能強化」と「財源確保」中心の「最終報告書」をとりまとめ公表した。

財源確保については、年金の社会保険方式を前提とした場合、基礎年金、介護・医療、少子化対策などの追加財源の合計で消費税10%への引き上げの試算結果を出した。

その後、この間の消えた年金記録をめぐる前代未聞の不祥事が明らかとなるなどしたため、民主党の脱官僚・国民生活第一のマニフェストが国民の支持を受け、ついに政権交代により鳩山内閣が誕生した。その後、鳩山内閣は普天間基地問題に失敗し辞職したため菅内閣が成立した。しかし菅首相は、2010年6月の参議院選挙で何を血迷ったか「このままではギリシャのようになってしまう」と絶叫し始め、何らの根拠もなく財政再建のために消費税10%への引き上げを主張し、国民の批判を受け参議院選挙で大敗した。菅首相は、そのまま居座り続け、今度は社会保障の財源確保のためとして「社会保障と税の一体改革」を主張し、「政府・与党社会保障改革検討本部」などの組織を立ち上げ、党内の批判の中、たちあがれ日本の与謝野氏を経済財政担当大臣に一本釣りし、社会保障改革のための財源として消費税10%への引き上げに向けた論議を強引に進めてきた。

しかし2011年3月11日東日本大震災が勃発し、一体改革の審議は一時中断したが、大震災対策に巨額な復興資金が必要になったことから、「社会保障の強化」に付け加えて、今度は「社会保障の効率化（削減）」を主張するなど社会保障改革論議を方向転換させながら「社会保障と税の一体改革成案」をとりまとめた（2011.6.30）。しかし消費税については、2010年代半ばまでに段階的に、概ね10%へ引き上げるとしたが、明確な実施時期について民主党内の合意が得られず、閣議決定も見送られる結果となった。

菅首相はその瞬間から、この「社会保障と税の一体改革」に興味と関心を失い目先の脱原発の政治論に傾斜していった。しかし菅内閣がどうなろうと社会保障改革とそのための財源確保は焦眉の課題であり、今後も内閣交代、政権交代しても必ず避けて通れない改革課題となっていることは間違いない。

いずれにしても民主党が国民の期待に応じて政権交代を実現した大きな要因の一つは、従前の杜撰を極めた年金記録の問題点の追及と全額税方式により誰もが基礎年金の7万円を受給できるかのような年金制度改革の提案であったことは否定できない。

そこで以下では民主党の年金改革案（衆院選マニフェスト）と「社会保障国民会議」のシミュレーションによる検証、さらには菅内閣の「社会保障と税の一体改革」案とを比較検討してみよう。

民主党の年金改革案は、①現役時代に納める保険料に応じて給付を受ける「所得比例年金」と所得比例年金の額に応じて給付を受ける「最低保障年金」を組み合わせる、②「所得比例年金」の財源は保険料、「最低保障年金」の財源は税（消費税）とする、③すべての受給者が「所得比例年金」と「最低保障年金」の合算額で、概ね7万円以上の年金を受給できる制度とする、④「所得比例年金」の保険料は15%程度とし、⑤被用者の保険料は労使折半とする、⑥自営業者の保険料は全額自己負担とするなどとしていた（「民主党衆院選マニフェスト」2009.7.27、「あるべき社会保障の実現に向けて」（民主党・社会保障と税の抜本改革調査会）2011.5.26）。

基礎年金について、政権交代前の民主党マニフェストは、最低保障年金を概ね7万円給付とした。しかしこの7万円の基礎年金は、保険料納付の如何、納付期間の如何を問わず誰でも受給できるように錯覚されていた。またそれに必要な財源確保として消費税の必要税額・税率アップの数値が示されることは一切なかった。

さらに政権交代後になっても依然として民主党の年金改革に関する必要財源のシミュレーション（試算値）等は、一切行われていない。これでは国民も仮に7万円の全額税方式による基礎年金給付はいいとしても、そのための保険料負担の軽減と消費税増税による

負担増がいくらになるのかは全くわからない。野党時代ならともかくも政権与党になってからも明らかにしないのは無責任のそしりを免れないだろう。

そこで自公政権時代の「社会保障国民会議」（厚労省）が公表した「公的年金制度に関するシミュレーション」（2008.11.4）を参考に基礎年金の全額税方式、7万円の基礎年金給付などに伴う必要財源、必要な消費税率引き上げなどを検証してみよう。

## 1. 公的年金改革シミュレーション — 「社会保障国民会議」 （厚労省）

### （1）現行年金制度の将来見通し

現行制度の延長上で、将来の基礎年金の給付額をみると、2050年度の基礎年金給付は56兆円となり、それは国庫負担29兆円、保険料負担28兆円で賄われることになっている。これを消費税に換算すると国庫負担だけで10%になる。税方式への転換が加わると保険料負担28兆円が税負担となり、消費税に換算すると10%近くになる。

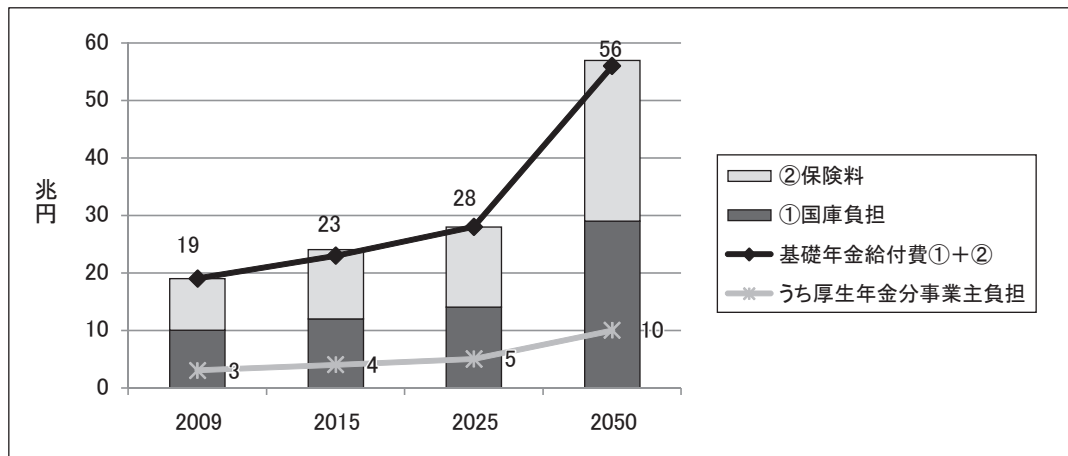
つまり基礎年金の税方式への転換だけで、消費税は20%近くの税率まで引き上げなければならないことになる（ただし経済成長率が上昇すれば消費税収も上昇するので消費税率はもっと低くなる場合もある）。

事業主負担や本人負担も含めて保険料負担を全額税負担に転嫁することは、巨額な税負担を国民に課すことになり、事実上不可能である。民主党も野党時代には基礎年金の税方式への転換が巨額な税負担を伴うことについて正確な情報・知識がなかったことは間違いない。年金だけではなく各種の社会保障に必要な財源、財政再建に必要な財源、地方への配分などを考慮すれば、基礎年金だけで将来、消費税の20%近くを使い切ってしまうことなどできるわけがない。国民もこれらの負担と給付の実態を正確に知れば、基礎年金の全額税負担が無理であることは十分納得するであろう。民主党がこの案を撤回しても何ら問題はない。

自公政権時代の「社会保障国民会議」を中心とする議論の中でも、基礎年金の税方式への転換を主張していたのは、民主党だけにとどまらず、経済同友会、日経連、連合、日本経済新聞社なども強力に税方式を主張していた。これらの中の経済団体の基礎年金の税方式への転換は、基礎年金の事業主負担が2009年度・3兆円、2015年度・4兆円、2025年度・5兆円、2050年度・10兆円と巨額になるため、この負担を回避し、

税負担（国民負担）に転嫁させようとすることに最大の狙いがあったし、現在でもその意向は変わらない（図表1「現行制度の将来見通し」を参照）。

図表1 現行制度の将来見通し



	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金給付費①+②	19兆円	23兆円	28兆円	56兆円
① 国庫負担	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
② 保険料	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
国民年金分	2兆円	3兆円	3兆円	6兆円
うち厚生年金分事業主負担	3兆円	4兆円	5兆円	10兆円
厚生年金分本人	3兆円	4兆円	5兆円	10兆円
共済組合分事業主	0	1兆円	1兆円	1兆円
共済組合分本人	0	1兆円	1兆円	1兆円

注1) 試算の経済前提は2011年までは内閣府試算「進路と戦略」(2007.1)。2012年以降はケースⅡ-1(物価上昇率1%、賃金上昇率2.5%、運用利回り4.1%)。国民年金保険料納付率は80%。

## (2) 基礎年金の税方式(過去の納付にかかわらず一律給付の場合)

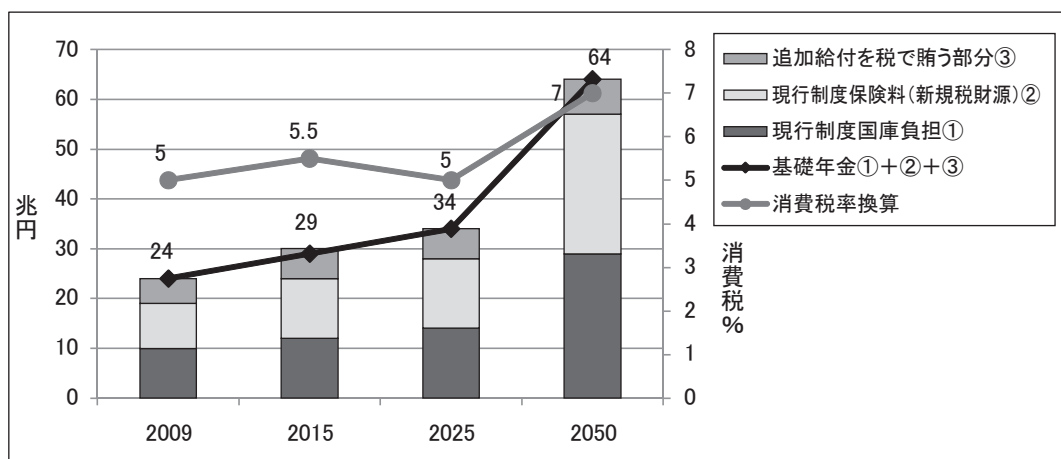
基礎年金とりわけ国民年金については、決められた受給資格期間25年間を通じてまじめに保険料を負担してきた人と、種々の事情で保険料を納入しなかった人、保険料は納入してきたが受給資格期間25年に満たない人などいろいろな人々がいる。

こうした過去の納入実績に一切かかわらず、一律に現行の基礎年金を給付するとし

た場合には、しかもそれを税で賄う場合には、まず追加給付の財源だけで、2009年度・5兆円、2015年度・6兆円、2025年度・6兆円、2050年度・7兆円が必要になる。これに現在の保険料負担分も含めて全額税で賄うとすると、これらの追加税額は、2009年度・14兆円、2015年度・17兆円、2025年度・20兆円、2050年度・35兆円となる。

第3号被保険者（主婦年金）の切り替えに当たって、まじめに保険料を負担してきた人と、種々の事情で保険料を負担してこなかった人、受給資格期間未満の人などを同列に扱ったため、厳しい不公平批判が出て、この取り扱いも再検討中である。過去の保険料の納付如何、納付期間の如何などを一切問わない一律給付方式も厳しい不公平批判にさらされて、到底、実現は不可能であろう（図表2「基礎年金税方式（一律給付）」を参照）。

図表2 基礎年金税方式（一律給付）



	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金①+②+③	24兆円	29兆円	34兆円	64兆円
現行制度国庫負担①	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
現行制度保険料（新規税財源）②	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
追加給付を税で賄う部分③	5兆円	6兆円	6兆円	7兆円
追加税額②+③	14兆円	17兆円	20兆円	35兆円
追加税額の消費税率換算	5%	5.5%	5%	7%

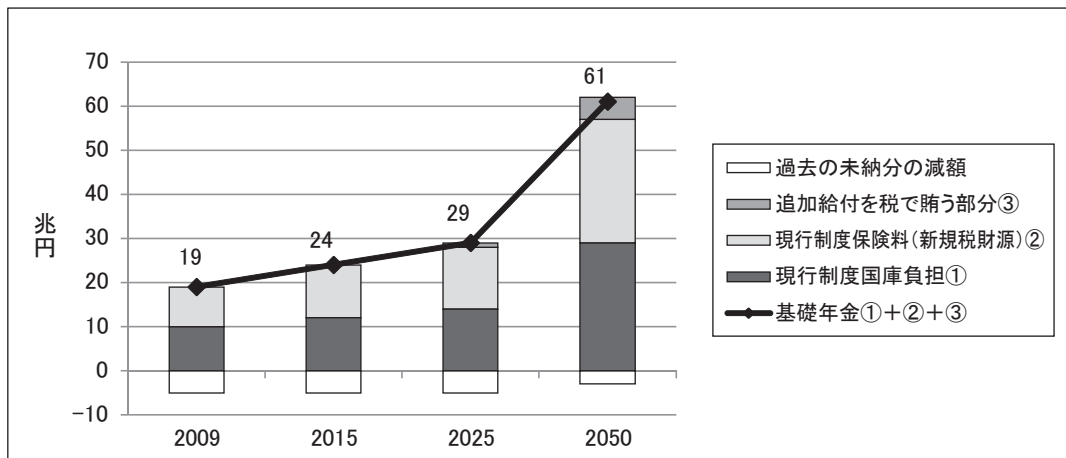
注1) 経済前提はケースⅡ-1。国民年金保険料納付率80%。消費税は経済成長率と同程度の伸び。

### (3) 基礎年金の税方式（過去の未納期間に応じて減額の場合）

仮に基礎年金を税方式にした場合でも、過去の保険料の未納期間に応じて受給額が減額されることになることは当然であろう。それにしても基礎年金の全額税方式は、国民年金保険料、厚生年金事業主負担、厚生年金本人負担、各共済組合事業主負担、各共済組合本人負担をすべて税で賄うことになるわけであり、すでに見たように国民は莫大な税負担が必要になる。追加必要税額だけで、2009年度・9兆円、2015年度・12兆円、2025年度・15兆円、2050年度・32兆円となり、消費税率では3.5%～6%となる。ただしその際、過去の保険料未納分が給付額から3兆円～5兆円減額となる。

過去の未納期間に応じて給付額が減額されるのは当然のことであるが、それを別にしても全額税方式への転換は、国民がその税負担に耐えられないため、実現は困難であろう（図表3「基礎年金税方式（未納期間減額）」を参照）。

図表3 基礎年金税方式（未納期間減額）



	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金①+②+③	19兆円	24兆円	29兆円	61兆円
現行制度国庫負担①	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
現行制度保険料（新規税財源）②	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
追加給付を税で賄う部分③	0	0	1兆円	5兆円
追加税額②+③	9兆円	12兆円	15兆円	32兆円
追加税額の消費税率換算	3.5%	3.5%	3.5%	6%
過去の未納分の減額	-5兆円	-5兆円	-5兆円	-3兆円

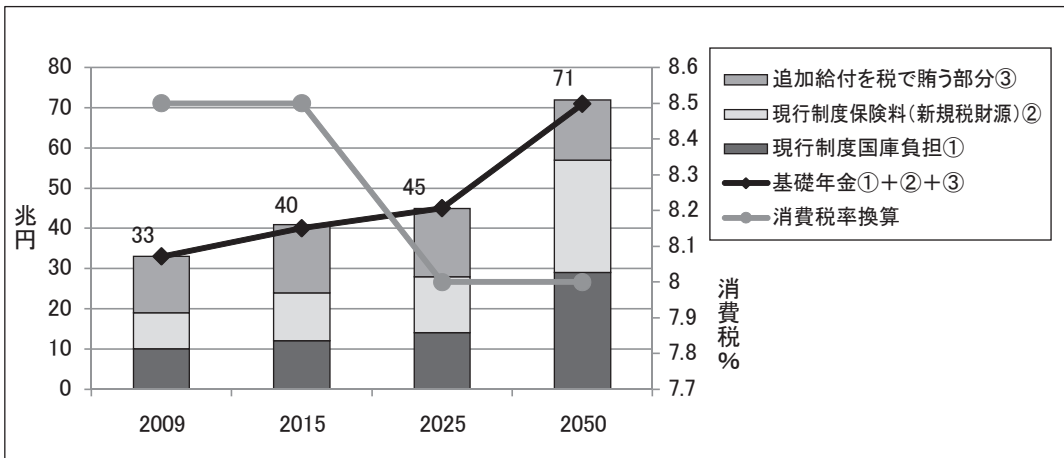
注1) 経済前提はケースⅡ-1。国民年金保険料納付率80%。消費税は経済成長率と同程度の伸び。

(4) 基礎年金の税方式（過去の納付分3.3万円加算の場合）

基礎年金を税方式に転換する場合、すでに見たように、①過去の保険料納付分とは関係なく一律支給する場合、②過去の保険料未納分を減額する場合が考えられた。前者①の場合は不公平が指摘され、後者②の場合は低年金者が救済できないという問題が指摘された。

そこで、保険料未納分は減額しないが、保険料納付分は給付額に3.3万円加算して給付する場合も考えられる。しかし追加必要税額は、2009年度・24兆円、2015年度・28兆円、2025年度・31兆円、2050年度・42兆円となり、消費税率も8%～8.5%が必要になる。不公平もなくなり、低年金者も救われるが、莫大な税負担が必要になり、これの実現も到底不可能であろう（図表4「基礎年金税方式（納付分3.3万円加算）」を参照）。

図表4 基礎年金税方式（納付分3.3万円加算）



	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金①+②+③	33兆円	40兆円	45兆円	71兆円
現行制度国庫負担①	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
現行制度保険料（新規税財源）②	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
追加給付を税で賄う部分③	14兆円	17兆円	17兆円	15兆円
追加税額②+③	24兆円	28兆円	31兆円	42兆円
追加税額の消費税率換算	8.5%	8.5%	8%	8%
上乗せ支給分	9兆円	11兆円	11兆円	7兆円

注1) 経済前提はケースⅡ-1、国民年金保険料納付率80%、消費税は経済成長率と同程度の伸び。

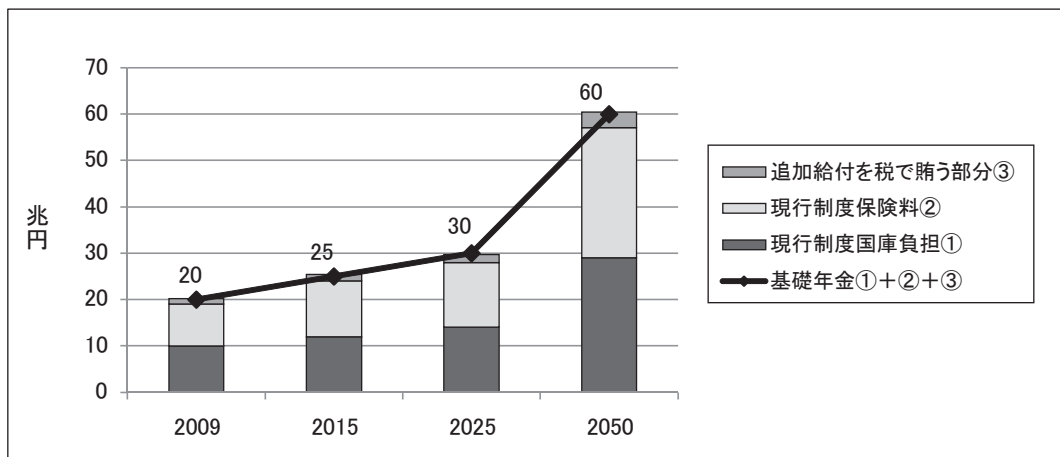
### (5) 基礎年金の満額7万円引き上げ

老齢基礎年金の満額は月額6.6万円であるが、実際の平均受給額は月額5.4万円であり、さらにそのうち基礎年金のみ（新法厚生年金保険の受給権がなく旧法の国民年金のみの受給権者）の平均受給月額は4.85万円である。このような受給実態を踏まえて低年金者を救うために基礎年金額の引き上げが主張されている。

民主党は、①最低保障年金の満額は概ね7万円とする、②すべての受給者が所得比例年金と最低保障年金の合算で概ね7万円以上の年金を受給できる制度とするとしている。しかしこの提案は、保険料の納付、受給資格期間の納付などを前提に7万円の満額支給としているのか、これらとは関係なく一律7万円支給としているのか不明だが、「適切な受給要件を設ける」としているの、結局は保険料の納付、受給資格期間の納付などを前提とすることになる。過去の保険料の未納付、過去の納付期間の不十分さなどとは一切関係なく、とにかく誰でも7万円給付されるようなことはあり得ない。この提案は、あくまで基礎年金の満額支給額6.6万円を7万円に引き上げるということであろう。

追加給付額を税で賄う場合は、2009年度・1.2兆円、2015年度・1.4兆円、2025年度・1.7兆円、2050年度・3.4兆円がそれぞれ必要となる。この追加給付分だけでも消費税の0.5%分が必要になる（図表5「基礎年金7万円引き上げの場合」を参照）。

図表5 基礎年金7万円引き上げの場合





	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金①+②+③	20兆円	25兆円	30兆円	60兆円
現行制度国庫負担①	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
現行制度保険料②	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
追加給付を税で賄う部分③	1.2兆円	1.4兆円	1.7兆円	3.4兆円
追加給付の消費税率換算	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%

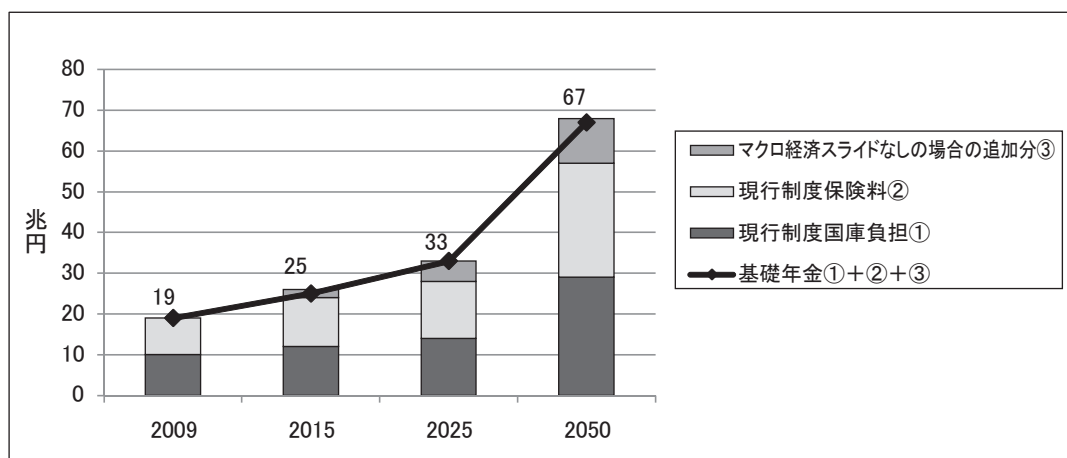
注1) 経済前提はケースⅡ-1、国民年金保険料納付率80%、消費税は経済成長率と同程度の伸び。

### (6) マクロ経済スライドを実施しない場合の国庫負担、保険料の推移

現行制度では、2004年度年金改正でマクロ経済スライドが導入され、厚生年金の保険料は18.3%（2017年度～）、国民年金保険料は16900円（2017年度～）となっている。

マクロ経済スライドがない場合は、厚生年金保険料は毎年度0.354%（本人0.177%）の引き上げが必要となり、2027年度以降は21.8%となる。国民年金保険料も毎年度280円引き上げる必要があり、2035年度以降は21900円となる。またマクロ経済スライドのために、2015年度・2兆円、2025年度・5兆円、2050年度・11兆円基礎年金給付額が削減されていることになるわけである（図表6「マクロ経済スライドなしの場合」を参照）。

図表6 マクロ経済スライドなしの場合



	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金①+②+③	19兆円	25兆円	33兆円	67兆円
現行制度国庫負担①	10兆円	12兆円	14兆円	29兆円
現行制度保険料②	9兆円	12兆円	14兆円	28兆円
マクロ経済スライドなしの場合の追加分③	0	2兆円	5兆円	11兆円
国庫負担追加分	0	1兆円	3兆円	6兆円
保険料追加分	0	1兆円	2兆円	5兆円

注1) 経済前提はケースⅡ-1、国民年金保険料納付率80%、消費税は経済成長率と同程度の伸び。

### (7) 高額所得者の基礎年金を減額する場合

65歳以上の高額所得者について、基礎年金を減額する場合、その減額率を年収600万円の0%から1000万円の100%へ上昇させても、減額対象者は全体の2.4%、全額減額される者は全体の0.6%にとどまる。これらにより基礎年金給付額は1.3%減額されるにとどまる。

図表7 高額所得者の基礎年金減額

	2009年	2015年	2025年	2050年
基礎年金給付費	24兆円	29兆円	34兆円	63兆円
高額所得者削減額	0.3兆円	0.4兆円	0.4兆円	0.8兆円

### (8) 週20時間以上の短時間労働者を厚生年金適用にした場合

対象者は310万人程度で、このうち第1号被保険者からの適用対象者は4割程度とする。

図表8 短時間労働者の厚生年金適用拡大の財政効果

対象者の総額報酬月額平均	厚生年金財政の保険料収入増(労使計)①	厚生年金財政の支出増②	収支差①-②
6万円と仮定する場合	4100億円	4800億円	▲700億円
8万円と仮定する場合	5400億円	5600億円	▲200億円
10万円と仮定する場合	6800億円	6400億円	400億円

**(9) 基礎年金を税方式にした場合、低年金・無年金の解消による生活保護への影響**

65歳以上の生活保護者数は59万人いる。このうち無年金者は31万人（2006年度）である。税方式で低年金・無年金者にも一律基礎年金を支給すれば、59万人のうち一定数は生活保護の受給者ではなくなる。65歳以上の生活保護受給者がゼロになった場合でも、生活保護費の縮小は3500億円程度にとどまる。

**(10) 基礎年金を税方式にした場合の保険料軽減と消費税負担の影響**

基礎年金を税方式にした場合、①過去の保険料納付に関係なく一律給付する、②過去の保険料未納期間に応じて減額する、③過去の保険料納付分3.3万円を加算する、④基礎年金を満額7万円に引き上げるなどの方法があるが、仮に実行する場合にはもっとも現実性が高いと考えられる、過去の保険料未納期間に応じて減額する場合の保険料軽減と消費税負担の影響を見てみよう。

**① 所得階層別に見た影響**

- a) 勤労者世帯は、どの収入階層においても、基礎年金の保険料が軽減される額よりも消費税負担の増加額が大きくなる。
- b) 実収入に対する比率を見ると所得階層の低い方が増加率が大きくなっており、低所得階層の負担が相対的に大きい。

**② 自営業者世帯の場合の影響**

自営業者は、世帯の収入データがないため、勤労者世帯と同じ程度に消費すると割り切って仮定して消費税負担を考えている。

- a) 自営業者については、全般的に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くなる。
- b) 低所得者で保険料免除になっている世帯は、消費税負担の増加により負担が増加する。

**③ 年齢階層別に見た影響**

- a) 勤労世帯については、どの年齢階層においても、保険料軽減額よりも消費税負担の増加額の方が大きくなる。
- b) 65歳以上の場合は、保険料軽減額が小さくなり、消費税負担の増加額との差が大きくなる。
- c) 65歳以上の年金受給者は、消費税負担の増加により負担が増加する。

#### ④ 世帯形態別に見た影響

- a) 勤労世帯の妻が無職・パートの場合には、基礎年金の保険料が軽減される額よりも消費税負担の額の方が大きくなる。
- b) 勤労世帯の夫婦共稼ぎの場合には、保険料軽減額と消費税負担の増加額が概ね同程度となる。
- c) 単身世帯については、保険料軽減額に比べて消費税負担額の方がやや多くなっている。

## 2. 公的年金改革シミュレーション — 「社会保障と税の一体改革」 (厚労省)

民主党は、「公的年金制度の一元化」などの抜本改革を実現するまで、一定の時間を要することから、その間は、現行制度を改善することによって、無年金者・低年金者問題、年金の財政基盤の強化などの課題に対応するとしている。「社会保障と税の一体改革」(2011. 6. 30)でも、当面は現行制度の改善に取り組み、抜本改革は今後の課題として先送りせざるを得なかった。これは7万円の最低保障年金、基礎年金の全額税方式などの抜本改革案が、膨大な税負担を国民に強いることが明らかとなり、かつ東日本大震災で莫大な復興財源が必要になったなどのことから年金抜本改革をあきらめざるを得なくなったためである。

現行制度の改善策として、①最低保障機能の強化、②高所得者の年金給付の見直し、③短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、④第3号被保険者制度の見直し、⑤在職老齢年金の見直し、⑥産休期間中の保険料負担免除、⑦被用者年金の一元化、⑧マクロ経済スライドの見直し、⑨年金支給開始年齢の引き上げの検討、⑩高額所得者の標準報酬上限の引き上げの検討、⑪業務運営の効率化などに取り組むとしている。

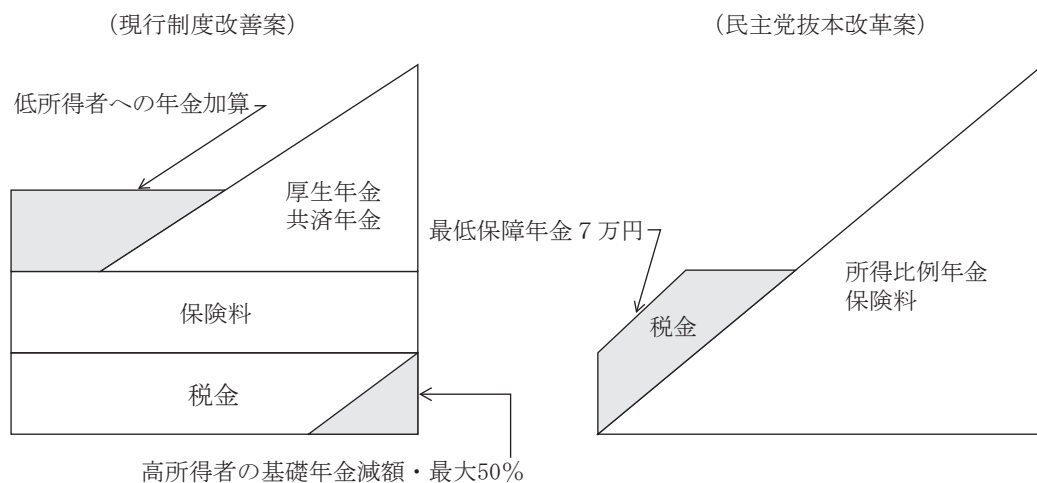
費用試算では、このうち低所得者・障害年金加算、年金受給資格の短縮などで+6000億円、高所得者の年金給付削減-450億円、年金支給開始年齢の引き上げ-5000億円、マクロ経済スライドの見直し-1000億円などの改善策・削減策が提案されている(図表10「社会保障改革の費用試算」(厚労省、2011. 6. 13)を参照)。しかし第3号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し、産休期間中の保険料免除、標準報酬引き上げ、被用者年金の一元化等の重要課題については、これらの具体的改革内容、費用負担、削減額は、一

切示されていない。

民主党の年金制度の抜本改革は今後の検討課題として棚上げされ、現行制度の改革にとどまることになった（図表9「『社会保障と税の一体改革』の年金改革案」を参照）。しかし民主党による基礎年金の全額税方式（消費税）への転換と概ね7万円の最低保障年金給付などの抜本改革案は、すでに見たように膨大な税財源が必要であり、かつ巨額な事業主負担を国民負担に転嫁させるなど、事実上不可能であることは誰の目にも明らかである。現行制度の改革策を一つひとつきちんと積み上げていく方がはるかに現実可能な改革であり、かつきわめて重要である。さらに現行制度の改革策といってもいずれの課題も難題であり、抜本改革に匹敵する改革諸課題といってもよいのである。

そこで以下では、「社会保障と税の一体改革」における年金改革を検討してみよう。これらの大部分は、自公政権時代の「社会保障国民会議」での検討課題と重複するものも多く、民主党政権による独自のテーマというわけでもない。現行の公的年金制度が抱える当然解決すべき構造的な改革課題である。ただし年金支給開始年齢の65歳から68歳、70歳などへの引き上げ等は、改善・改革課題とはいえ削除すべきであろう。

図表9 「社会保障と税の一体改革」の年金改革案



出所）毎日新聞（2011.5.24）より作成。

図表10 社会保障改革の費用試算

厚労省 (2011. 6. 13)

	充実策と必要額	効率策と削減額	差引所要額(2015年)
子育て	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 0～2歳児保育拡大</li> <li>・ 幼保一元化</li> <li>・ 保育等の従事者増</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様な事業主体参入</li> <li>・ 既存施設の有効活用</li> <li>・ 国地方の実施体制一元化</li> </ul>	
計	・ 必要額 +0.7兆円	・ 削減額 0円	0.7兆円
医療・介護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 病院・病床機能の分化等</li> <li>・ 在宅医療充実</li> <li>・ 必要額 +8700億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平均在院日数の減少等</li> <li>・ 削減額 ▲4300億円</li> </ul>	0.4兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護の1号保険料の軽減</li> <li>・ 必要額 +1300億円</li> <li>・ 国保の都道府県単位化</li> <li>・ 必要額 +2200億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ パート等への被用者保険の拡大</li> <li>・ 削減額 ▲1600億円</li> <li>・ 介護納付金の総報酬割導入</li> <li>・ 削減額 ▲1600億円</li> </ul>	0.3兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 長期高額医療費負担軽減</li> <li>・ 必要額 +1300億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 受診時100円負担増</li> <li>・ 削減額 ▲1300億円</li> </ul>	0.1兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括ケアシステムと施設のユニット化</li> <li>・ 必要額 +2500億円</li> <li>・ 医療介護者増強</li> <li>・ 必要額 +2400億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護施設から在宅への移行</li> <li>・ 削減額 ▲1800億円</li> </ul>	0.2兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合合算制度導入</li> <li>・ 必要額 +0.4兆円</li> </ul>		0.4兆円
計	・ 必要額 +1兆円～2.4兆円	・ 削減額 ▲0.5兆円～1.2兆円	1.6兆円～2.3兆円
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 低所得者・障害年金加算、支給資格期間短縮</li> <li>・ 必要額 +0.6兆円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高所得者年金給付削減</li> <li>・ 削減額 ▲450億円</li> </ul>	0.6兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ パート等への年金拡大</li> <li>・ 3号被保険者制度の見直し</li> <li>・ 在職老齢年金の見直し</li> <li>・ 産休期間中の保険料免除</li> <li>・ 被用者年金の一元化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マクロ経済スライド見直し</li> <li>・ 削減額 ▲0.1兆円 (毎年度)</li> <li>・ 支給開始年齢引き上げ</li> <li>・ 削減額 ▲0.5兆円 (1歳毎)</li> <li>・ 標準報酬上限引き上げ</li> </ul>	
計	・ 必要額 +0.6兆円	・ 削減額 改革内容による	0.6兆円
合計	・ 必要額 +3.8兆円	・ 削減額 ▲1.2兆円	・ 差引所要額 +2.7兆円

出所) 政府・与党社会保障改革検討本部、「社会保障改革の具体策、行程及び費用試算」(2011. 6. 30) より作成。

## (1) 最低保障機能の強化

### ① 低所得者への加算

保険料納付期間が満額受給資格期間（25年）に満たない、又は繰り上げ受給を行っているなどの理由で低年金となっている人々の支援のために、基礎年金額を定額又は定率で加算する制度を検討するとしている。その場合、一定以上の資産を持っている人も対象とするかどうかを含めて検討するとしている。基礎年金の7万円の税方式（消費税）による給付が無理であるため、低年金者に対する個別的事情に対応した加算給付は必要である。

また加算給付は、社会保険制度の中で行うのか、生活保護等で行うのか、これらとも異なる第3の社会扶助方式で行うのか、などが問題となってこよう。

さらに、資産保有も含めて総合的所得を正確に把握することが不可欠であり、納税者番号制度導入なども前提となろう。

### ② 障害年金の加算

現行制度では、障害年金は、a) 1級障害の場合は、月額82175円+子の加算額（第1子、2子月額18916円、第3子以降月額6300円）であり、老齢基礎年金の1.25倍である。b) 2級障害の場合は、月額65741円+子の加算額（第1子、2子月額18916円、第3子以降月額6300円）であり、老齢基礎年金の満額とほぼ同額である。これについても定額、定率加算するかの検討が必要であるとしている。

## (2) 受給資格期間の短縮

現行制度では基礎年金の受給資格期間は25年間であるが、アメリカ10年、ドイツ5年など諸外国と比して長すぎるという批判があり、納付した保険料を年金受給につなげやすくする観点から、25年間を短縮することを検討するとしている。

しかし短期間で受給資格を得ることになるとa) 保険料納付意欲が減退する、b) 低額の年金者を増加させる、c) 受給資格期間の保険料を完全に納付した者との不公平をどうするか、などの問題解決が必要になる。

現在、無年金者は最大約118万人と推計され、このうち65歳以上で保険料を納付しても年金を受給できない人々は、最大で42万人と推計されている。

この42万人の分布は、a) 納付期間10年未満・59%、b) 10年以上15年未満・19%、c) 15年以上20年未満・15%、d) 20年以上25年未満・6%となっており、どこの区分から救うかが問題になってくる。またこれらの人々の受給期間が足りない場合の理

由もそれぞれ個別の事情が異なっており、不公平な取り扱いとならないようにする必要がある。

なお基礎年金月額は、40年納付・60008円、25年納付・41258円、20年納付・30008円、10年納付・16500円（2007年度）などである。

### （3）高額所得者の年金見直し

高額所得者の基礎年金について、その一部を減額する制度を設ける、すでに受給している年金については憲法の財政権保障があり難しいので、公的年金等控除の縮減で対応することも検討する、基礎年金の2分の1は国庫負担となっているため、国庫負担相当額まで削減することも考えられる、高額所得者の範囲についても検討するなどとしている。

基礎年金、厚生年金は、「社会保険方式」を前提として、受給者の所得とは関係なく、保険料の納付実績を基にして年金が給付されることになっている。所得等に応じて給付を制限するのはこの社会保険方式の基本を損なうことにもなり、高額所得者の保険料納付意欲を減退させ、さらには社会保険からの離脱を促すことにもなりかねない。また高額所得者の所得について、納税者番号制度の導入を前提としても、所得・資産をどこまで正確に総合的に把握するかが大きな問題である。

老齢年金受給権者本人の収入分布では、1千万円以上の部分は全体の0.6%に過ぎず、これらの人を対象に年金給付を削減しても削減効果はそれほど大きくはなく、見せしめ的な効果しか期待できないであろう。これについてはすでに述べた社会保障国民会議のシミュレーションで試算済みである。

### （4）短時間労働者に対する厚生年金適用拡大

年金制度を働き方に中立的な制度とするため、また国民年金に加入している非正規労働者の将来の年金権を確立するため、厚生年金適用事業所で使用される短時間労働者を、厚生年金の適用対象とすることを検討するとしている。

国民年金制度は、従来は主として自営業者のための制度であったが、非正規労働者など不安定な被用者のための制度でもあるというように変わってきている現実がある。国民年金第1号被保険者のうち、臨時・パートが占める割合は、1999年・16.6%であったが、2008年・26.1%に増加し、自営業者は22.6%から15.9%に減少している。

現行制度では1日又は1週間の所定労働時間、1ヶ月の所定労働日数が事業所にお



いて同種の業務に従事する就労者の概ね4分の3以上の場合、厚生年金の被保険者（国民年金第2号被保険者）、4分の3未満の場合は、国民年金の第1号被保険者又は国民年金の第3号被保険者になる。

2007年の被用者年金一元化法案で、①1週間の所定労働時間が20時間以上、②賃金が月額98000円以上、③勤務時間が1年間以上の3基準に該当するパート労働者は厚生年金の適用とする等を提案したが廃案になっている。その際、従業員300人以下の中小零細事業所の事業主に使用される労働者は、別の法律で定めるまでの間、適用を猶予することになった。300人以下の事業主の厚生年金適用に対して猛烈な反対があったからである。

事業主は、短時間労働者に厚生年金が適用されると、事業主負担があるため、猛烈な反対行動をとったものである。今後は、国はこれらを説得し事業主としての労働者に対する責任を果たさせるよう厳しく対応し、事業主負担責任を明確化し、早急に法制度化を図る必要がある。

#### (5) 第3号被保険者（主婦年金）制度の見直し

第3号被保険者制度に関する不公平感を解消するため、新しい年金制度の方向性を踏まえつつ検討するとしているが、実際の解決は非常に難しい。

現行制度では、第3号被保険者は保険料を納付しなくても基礎年金給付が受けられるが、その費用は被用者年金制度全体で負担している。

第3号被保険者の保険料負担については、①夫の支払った保険料の半分は妻のものとして扱う、②妻に別途に保険料負担を求める、③夫に追加の保険料負担を求める、④妻の基礎年金を減額するなどの意見がある。

民主党の新しい年金制度では、夫婦の納めた保険料を合算したものをそれぞれの保険料とする2分の2乗方式を提案しているが、従来の第3号被保険者の扱いには言及していない。結局、従来の第3号被保険者はそのまま継続し、新たな制度の対象となる専業主婦の分から保険料を納付することになる。その際も従前の保険料未納でも給付が受けられる者と保険料納付を前提として給付を受ける者との不公平な取り扱いが問題となろう。

#### (6) 在職老齢年金制度の見直し

60歳代前半の者に関わる在職者老齢年金制度については、調整（減額）を行う限度

額を引き上げて、例えば60歳代後半の者の仕組みと同じようにすることを検討する、その際、高齢者雇用等への影響に留意する、賃金と年金を合わせて受給する高齢者には、適切な税負担を求めることを検討するなどとしている。

現行制度では、次のとおりとなっている。

- ① 60歳～64歳では、賃金（ボーナス込み）と年金（定額部分、65歳以降の基礎年金に相当）の合計額が28万円以上の場合、賃金の増加2に対し、年金額1を停止する。支給停止されている者の数は120万人、支給停止額は約1兆円である。
- ② 65歳～69歳では、賃金と厚生年金（報酬比例部分）の合計額が46万円以上の場合、賃金の増加2に対し、年金額1を停止する。基礎年金は対象外とする。支給停止されている者の数は、約10万人～20万人、支給停止額は約0.1兆円～0.2兆円である。

#### （7） 育児期間中の者に対する配慮措置の拡充

次世代育成の観点から、厚生年金の被保険者について、育児休業期間に加え、産前・産後期間中も年金保険料を免除し、将来の年金給付に反映させることを検討している。

現行制度では、被用者が育児休業を取得した場合、その期間中は本人分、事業主分とも保険料が免除され、年金は従前の報酬を基に計算できることになっている。なお産前・産後休業期間中は健康保険より出産手当金が支給され、従前報酬の3分の2の保障がある。

#### （8） 被用者年金の一元化

厚生年金に公務員、私学教職員も加入することとし、2階部分の年金は厚生年金に統一する、共済年金の1階、2階部分の保険料については、早期に厚生年金に揃える、共済年金と厚生年金との給付の差については、原則として厚生年金に揃えるなどとしている。

これらについては、2007年の被用者年金一元化法案で、①厚生年金に公務員、私学教職員も加入する、②共済年金と厚生年金の制度的差異は厚生年金に揃える、③例えば企業に在職中の60歳前半の公務員OBの支給停止は、現行48万円を28万円に減額する、④年金受給の60歳前半の公務員OBは、年金額と賃金の合計額10%を減額上限とする、⑤共済年金の1・2階部分の保険料を引き上げ厚生年金に統一し同一保険

料・同一給付とするなどとしたが、審議未了廃案となった。ちなみに現行の厚生年金、共済組合の保険料は図表11のとおりとなっている。

国公・地公共済年金の保険料は、厚生年金より低く、これらの事業主負担も税金で賄われているとして、厚生年金との統一が主張されているが、今後の国公・地公年金受給予定者には不満が大きい。すでに共済年金を受給している者に対しては、厚生年金との統一により給付を引き下げたりすることは不可能であり、新規の受給者からの適用にしかならない。

図表11 厚生年金・共済年金保険料比較

	厚生年金	国公・地公共済	私学共済
現在の保険料	16.058%	15.508%	12.938%
最終保険料(2017年)	18.300%	19.800%	19.400%

#### (9) デフレ経済下のマクロ経済スライドのあり方

マクロ経済スライドは、物価、賃金が上昇している際に、年金額の上昇幅を抑制する仕組みであるが、年金財政の安定のためには、物価及び賃金が低下している際にも、さらに年金額を減額調整すべきとの意見があり、デフレ経済下における年金財政安定化方策のあり方について検討するとしている。

2004年度の年金制度改正において、保険料収入に上限を設け、その範囲内で給付を調整(減額)するために導入された。具体的には、労働力人口の減少及び平均余命の伸びに応じた率(平均で毎年約0.9%)を毎年の年金スライド率から控除し、年金の給付水準を抑える仕組みである。これを一定期間継続することで、標準的な年金給付水準を現役手取り収入の62.3%(2009年度)から50.1%(2038年度)にまで引き下げることになっている。しかし年金額の名目額を減らしてまでは調整を行わないことになっているため、デフレ経済下では年金額が上昇しない結果、マクロ経済スライドの仕組みが発動できていない状況にあるとされる。これをデフレ下でもさらに年金給付を削減できる仕組みにしようということである。2012年度から国民年金で600円程度、厚生年金で2000円程度それぞれ減額するとしている(2011.9.16、東京新聞)。すでに年金課税、年金から介護保険料、住民税等の差し引きなども実施されており、これ以上の年金削減については、受給者からの反発が強まるであろう。

**(10) 年金支給開始年齢の引き上げ**

現在進行している年金支給開始年齢の引き上げとの関係や高齢者雇用の進展の動向等に留意しつつ中長期的に、支給開始年齢のあり方について検討するとしている。

現在男性は2025年度、女性は2030年度にかけて段階的に65歳まで支給開始年齢を引き上げている途中にある。厚労省は65歳の引き上げ後は、今度は68歳への引き上げの試算を行っているが、これ以上の支給開始年齢の引き上げは論外といえよう。

65歳への引き上げについても、これと関連して高齢者の誰もが雇用が完全に保障される状況にない。ましてや65歳から68歳などへの引き上げについては、それまでの間の雇用保障は到底おぼつかない。

**(11) 標準報酬上限の引き上げ**

高額所得者について、負担能力に応じてより適切な負担を求めていく観点に立ち、厚生年金の標準報酬の上限（62万円）を、健康保険制度（121万円）を参考に見直すことを検討する、その際、標準報酬を引き上げた際の給付への反映のあり方も検討するとしている。

この高額所得者の標準報酬の上限設定は、逆進性負担の最たるものであり、その是正はかねてから各方面から指摘されてきており、早急に見直す必要がある。

現行制度では、下限9万8000円、上限62万円となっているが、ちなみに健康保険は下限5万8000円、上限121万円である。せめて健康保険並みに引き上げるべきとの意見が強い。

**(12) 基礎年金国庫負担 2分の1の確保**

2004年度の年金制度改革で国庫負担2分の1を決定しながらも、依然として安定財源が確保されていない。2009年度、2010年度は臨時財源（埋蔵金）で2分の1を確保、2011年度も臨時財源（埋蔵金）で賄うとしていたが、東日本大震災対策にこの財源を使うことになったため、年金積立金を流用することになった。年金制度の持続可能性維持のためには、国庫負担2分の1の安定財源を確保する必要があり、そのための消費税引き上げは国民も納得するであろう。基礎年金の国庫負担分2分の1の恒久的税財源確保も長年にわたってできていないことをみれば、基礎年金の全額税方式への転換、そのための消費税の20%近くへの引き上げなど到底できるわけがないことは明確である。公的年金制度は基礎年金についてもやはり社会保険方式を基本に堅持し、政

治家、財務官僚等の介入を予め排除しておく必要がある。

### (13) 年金業務運営・システムの改善

年金業務運営等について、次のとおり改善に取り組むとしている。従来の杜撰を極めた年金業務を改善するためには、徹底的に改善を図る必要がある。いずれも重要な改善課題であり、遅滞ない取り組みが求められる。

- ① 日本年金機構の全国的な統一的業務処理の確立に向けて業務の一層の標準化・徹底を図る、引き続き行政と国民が年金記録の確認を行いながら業務運営を進める。
- ② 厚生年金の未適用事業所の正確な実態把握、国民年金保険料の納付率向上、国民年金・厚生年金の適用・徴収対策の推進を図る。
- ③ 年金記録については紙台帳等とコンピュータ記録との突き合わせを優先順位をつけて効率的に実施するなど解決に向けて取り組む。
- ④ 第3号被保険者の記録不整合問題は、法的措置による抜本改革の具体化に取り組むとしている。
- ⑤ 新しい年金制度の検討状況を踏まえつつ、オープン化の準備作業、各種契約コストの縮減に向けた取り組みを行う。

とくに、②の厚生年金未適用事業所の正確な実態把握は、非正規労働者の厚生年金適用拡大には不可欠なことであり、早急な具体的取り組みが求められる。

国民年金保険料の納付率の向上についても種々の改善策がとられてきているが、さらに徹底化を図る必要がある。

さらに専業主婦ら第3号被保険者の年金切り替え漏れ問題については、厚生労働大臣の諮問機関、社会保障審議会の特別部会は、新たな救済策に関する報告書案を大筋で合意したとされる（2011.5.17）。厚労省の推計では、切り替え漏れがある人は97万4000人、受給者の切り替え漏れ期間は平均6.8ヶ月などとされている。その主な内容は次のとおりである。

- a) 過去にさかのぼって保険料を納められる期限（現行2年）を10年まで延長する「特例追納」を認める。
- b) 切り替え漏れ期間については、年金の加入期間に算入する一方、年金額には反映させない「特例カラ期間」にする。
- c) 追納がなければすでに年金を受給している人に対しても時効にかからない過去5年分の過払い年金の返還請求と今後の給付減額を実施する。

d) 年齢にかかわらず50～60歳の間未納を追納できるが、追納がなければ「返還・減額の合計を基礎年金受給額の1割程度」とする。

厚労省は国民年金法改正案に盛り込み、次期通常国会に3年の時限立法で提出すれば、自民、公明両党も基本的に賛成するとみられ、同法案は成立するとされるが、野田首相の真価が問われている。

(たかぎ けんじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)