

公的年金制度のあり方と基礎年金の財源について

2002年5月17日

年金部会委員

岡本 康男

1. はじめに

今回の公的年金制度改正の意義は、現役世代の間に根強くある公的年金制度に対する不安と不信を払拭し、公的年金制度に対する安心と信頼を回復することである。そのためには、急激に進む少子化と高齢化を直視し、かつ、わが国が低成長経済に移行したという事実を認識し、加えて、若年世代にみられる職業人としての働き方の変化にも着目しなければならない。そしてこれまで繰り返してきた社会保険料の引上げによる負担増と給付水準の抑制を議論しなくてもよい、中長期的に持続可能な制度を確立することが大事である。こうした観点から、制度の「改正」ではなく、制度を「改革」する決意で、制度そのもののあり方を議論した上で、財源のあり方を検討する必要がある。

2. 現役世代の負担に依存する社会保険料は安易に引上げるべきではない

わが国経済は低成長経済に移行しており、また、経済のグローバル化によりわが国の産業をとりまく環境は一段ときびしくなる。この結果、社会保険料の賦課ベースとなる現役世代の報酬は長期的にみて安定的に伸び続ける条件は極めて小さくなったと考えるのが妥当である。

少子化、高齢化に伴なって一層窮迫する公的年金制度の財源をこれまでのように現役世代の社会保険料の引上げに求めることは、現役世代の生活を圧迫し、社会全体の経済的活力を損うだけでなく、わが国の経済社会構造の変化を年金制度の改革に反映させないこととなる。

3. 基礎年金制度は国民にわかりやすく、納得のいく制度とすべきである

現行制度の下では、自営業者等の第一号被保険者は個人を単位に保険料を納めるので、個別の損得意識が表面化し、保険料の支払いは「積立方式による強制貯金」であるという誤解を生むこととなる。このため第一号被保険者は基礎年金の給付に要する費用は被保険者全体で負担しているという意識に欠けている。さらに、未納者、未加入者が相当数になっており、結果として国民年金制度は任意加入を是認する制度に変質している。

被用者年金制度の被保険者（第二号被保険者）は、納めた保険料が基礎年金部分と報酬比例部分にどのように充当されているかが不明瞭であるため、現在の仕組みについて不信感を持っている。

第三号被保険者は直接的な負担がないという理由などから、そのあり方についての考え方が多様化している。

こうした異なる保険料負担方式の存在によって、各制度毎の給付と負担の関係は曖昧となっている。

さらに、基礎年金制度の財源は、給付費の 1/3 について一般会計からの国庫負担が投入されているため、純粋な社会保険方式とは異なる税財源との混合方式となっており、給付と負担の関係が一層曖昧なものとなっている。

したがって、財源の視点から国民にわかりやすく納得のいく制度に改革することが望まれる。

4. ライフスタイルの多様化、就業の多様化を反映した制度の充実が必要である

日本型雇用システムの象徴とされてきた終身雇用、年功序列的処遇、一律の定年制は現在どんどん崩壊し、変化している。現役世代の労働意識の変化は、就業形態の多様化となって具体化しており、一人の人間の生涯の働き方を自営業、被用者、専業主婦というような形で固定的にとらえることは適切でない。

この変化に対応するためには、多様な型の企業年金や、自助、自立という自己責任をベースにした個人年金の充実が社会的インフラとして求められる。また一律の定年制の存在を前提に、高齢者は経済的に弱者であるとの認識で公的年金制度を考える時代背景はどんどん変化している。

公的年金、特に全国民で支えるべき基礎年金については、働き方の差異に中立的な負担方式を構築し、制度の支え手の間での不平等感を早期に払拭することが不可欠である。

5. 以上の経済社会構造の変化を考慮して

- (1) 公的年金は現役世代に過度な負担を求めることなく、中長期的に持続可能な制度とするという発想の下に、
- (2) 基礎年金については、国民の老後の基礎的生活の一部を国が等しく保障するものとし、
- (3) その財源については、既受給者を含め全国民で制度を支えるため、間接税方式としていき、
- (4) 広く国民全体で財源を支えるという観点から税制の見直し、年金の給付水準の見直しも同時に検討されるべきである。

以上

2002年6月11日

公的年金制度に対する国庫負担と年金税制のあり方について

年金部会委員

岡本 康男

矢野 弘典

1. 基礎年金制度の国庫負担のあり方について

基礎年金の国庫負担のあり方を考えるにあたっては、以下の諸点を考慮する必要がある。

第1に、基礎年金が全国民の老後の基礎的生活の一部を等しく保障する役割があること。

第2に、経済のグローバル化に伴うわが国経済を取り巻く厳しい環境、雇用形態の多様化による従来型の雇用システムの変化などを勘案すると、保険料の賦課ベースが長期的かつ安定的に伸びることは期待しがたく、また生産年齢人口比率の低下を併せ考えると、現役世代の所得に対する直接的な負担によって財源を賄い続けることは、経済社会の活力を大きく損ないかねないこと。

第3に、年金の給付方法は全国民共通でありながら、保険料の負担方式が職業によって異なっていることに加え、給付費の1/3に対して国庫負担が投入されている結果、社会保険方式と称しながら、給付と負担の関係が曖昧となり、分かりにくく不公平な仕組みとなっていること。

第4に、国民の間に制度に対する不信感が高まっており、特に第1号被保険者に相当数の未納者・未加入者が存在しているために、制度の本来の姿である国民皆年金とはなっていないこと。

以上を踏まえると、現行制度を公平で分かりやすい仕組みに変えていくことが先決であり、国庫負担のあり方についても、現在の仕組みを前提に考えるのではなく、制度の見直しを視野においた議論を行うべきである。

基礎年金の財源のあり方としては、前回の部会で意見書を提出した通り、国民が広く薄く負担する間接税方式に移行していくべきであり、国庫負担の1/2への引上げもその移行過程の1つと位置づけていくことが望ましい。

現下の厳しい経済情勢を考慮すれば、国庫負担引上げの財源を安易な増税

によって求めることは厳に慎むべきであり、まず不要不急な歳出削減をはじめ徹底した歳出の合理化によって財源を捻出していくことを基本とすべきである。その上で、中長期的に持続可能な制度を構築していく観点から、安定した財源を確保するために、受給者を含め国民が薄く広く負担する消費税を活用していくことが求められる。

国庫負担の1/2への引上げ後、さらに間接税方式のウエイトを高めていくにあたっては、基礎年金の給付水準の見直しをはじめ制度の抜本的な改革が不可欠なことは言うまでもない。

なお、国庫負担の1/2への引上げ時の社会保険料の取扱いについては、中長期的にみて現役世代に対して過度な負担を求めることのない制度を構築していくことを前提に、給付水準のあり方をはじめとする公的年金制度全体の抜本的な改革と整合的な検討を行なう必要がある。

2. 年金税制のあり方について

公的年金等の受給者の課税最低限が現役世代よりも著しく高くなっていることは、世代間における課税の公平性を確保する観点から問題である。年金税制については、拠出時・運用時非課税、受給時課税の原則を徹底し、現役世代の課税最低限を上回らない水準にまで課税最低限を引き下げるべきである。

課税最低限見直しにあたっては、給与所得控除が給与所得者の必要経費の概算控除としての性格を有するのに対し、公的年金等控除が年金受給者に対する税制優遇の性格を強く有しており、縮小・廃止すべきである。

公的年金のスリム化が避けられない状況の中で、国民の老後の所得の確保を図るためには、私的年金の一層の充実に向け、税制面から支援を行うことが求められる。また、特別法人税については、運用時非課税の原則から廃止すべきである。

なお、年金税制の見直しの時期については、公的年金制度改革だけでなく、現在、政府・与党で検討されている税制抜本改革のスケジュールとの整合性を十分に確保していくべきである。

以上

公的年金制度改革のあり方について

2002年7月19日
年金部会委員
岡本 康男
矢野 弘典

1. 経済社会の活力の維持・向上を前提とした制度改革の必要性

社会保障制度を持続可能なものとしていくための社会的前提条件は、経済社会の活力の維持・向上であり、それは経済活動の担い手である現役世代の健全な勤労意欲と心豊かな日々の生活の確保と、活発な企業活動に負うものである。

公的年金だけでなく、医療・介護等を含めた現在の社会保険料負担は、既に現役世代・企業にとって相当重い負担になっている。安易な社会保険料の引上げを行うことなく、税負担も含めた国民負担率の上昇を極力抑制していく必要がある。

急速に進みつつある少子高齢化や、低成長への移行などを勘案すると、現行の公的年金制度を前提にした場合、たとえ現役世代が納得のいく、合理的な範囲で負担を増加させたとしても、将来の給付水準の低下は避けられないと判断される。

財政再計算の都度、このような形で給付と負担の調整を繰り返すことは、公的年金制度に対する現役世代の不信感と不安感を徒らに助長するだけでなく、現行制度において既に顕在化している既裁定者と現役世代の間の不公平を一層拡大させることになる。

このような認識の下、次回改正では従来型の制度の手直しにとどめるのではなく、制度改革に対する打ち止め感を出すべきであり、次のような制度改革の視点を持つべきである。

2. 制度改革の視点

(1) 負担に軸足を置いた持続可能な制度の構築

今回の制度改正にあたっては、保険料の負担の側面に軸足を置くこととし、保険料負担については将来にわたり固定することを制度の基本とすべきである。その際、事前に定められた国民に分かりやすいルールによって給付水準が自動的に調整される仕組みを導入することを検討する必要がある。

保険料を将来にわたって固定するとともに、モデルとなる給付水準のルールを国民に明示することにより、負担と給付の関係について国民に分かりやすい制度に変えていくべきである。

(2) 財源の峻別による分かりやすい制度の確立

国民皆年金と位置づけられているはずの基礎年金について、現在、第1号被保険者の未納・未加入者問題により、結果として第2号被保険者であるサラリーマン・企業への負担転嫁が行われており、基礎年金部分と報酬比例部分が一括して保険料徴収されている第2号被保険者の制度に対する不信感が高まっている。

そもそも基礎年金部分と報酬比例部分については、それぞれが持つ意義と役割が異なる上、所得捕捉の問題が解決されていない現状では、財源面で完全に峻別を行ない、基礎年金の財源は、全ての国民が公平・公正に負担していくべきである。

(3) 公私の年金の役割分担の見直し

公的年金を取り巻く客観的状況を考えると、今後は、公的年金の給付水準が老後の家計を十分に賄う水準にはなり得ないことが想定されるので、それ故にこそ、国民1人ひとりが自立・自助の精神に立脚して、若年から公的年金を受給するまでの長期の現役時代に、老後の準備をすることを社会の規範とし、そのために必要となる社会的諸制度の整備・充実を進めるべきである。

とりわけ、企業年金や個人年金による自助努力を促進する必要があり、確定拠出年金の利便性の向上など、税制を中心とする政策的インセンティブを積極的に付与していくべきである。

(4) 聖域なき給付水準の適正化

今回の制度改正の議論の本質は、年金制度の破綻を防止し、年金制度を中長期的に持続可能な制度を構築するにはどうすればよいかという点にある。

その意味では、現役世代の負担のあり方、将来の給付のあり方を議論するだけでは議論は完結しない。年金制度の維持・存続は、既裁定者を含む国民

全層が協力し、努力してはじめて解決できる国民共通の課題である。既裁定者も現役世代の負担の痛みの一部を分かち合う気持ちを持ち、また世代間のアンバランスを縮小させることにより、社会の全層が互いに公的年金制度を通じて理解し合える社会を構築することが望まれる。

3. 制度設計の大枠

(1) 基礎年金の見直し

基礎年金については、老後の基礎的な生活費の一部を保障するものと位置付け、全ての国民が公平・公正に財源を負担することで、老後に年金受給権を得るという真の国民皆年金制度に変えていくべきである。

そのためには、財源面では、所得捕捉の問題が解決されない状況の下では、消費を賦課対象として、全国民が広く薄く負担する間接税方式へ移行していくべきである。また、給付面では、上記の制度趣旨を踏まえ、負担上昇を極力抑制する観点から、徹底した見直しを行うべきである。

・ 国庫負担 1/2 への引上げと間接税方式への移行

次回の制度改正にあたっては、国庫負担の 1/2 への引上げを確実に行うべきであり、これを間接税方式への移行過程の一つとして位置づけることとし、その財源は、不要不急の歳出削減による捻出を基本に、消費税を活用していくべきである。国庫負担 1/2 への引上げ後、そのウエイトを高めしていくことにより、間接税方式に移行していくべきである。

(2) 報酬比例部分の見直し

報酬比例部分については、給付水準の大幅な見直しを行った上で、サラリーマンの老後の所得確保について世代間の公平が図られた、持続可能な仕組みへ移行していくべきである。例えば、全部ないし一部の、積立方式への移行あるいは、みなし掛け金建てへの移行が考えられる。なお、既に閣議決定がなされている被用者年金の一元化については、公平・公正な統合を早急に実施すべきである。

4. 年金と税制

年金税制については、拠出時・運用時非課税、受給時課税の原則を徹底し、現役世代の課税最低限を上回らない水準にまで課税最低限を引き下げるべきであり、公的年金等控除については縮小・廃止すべきである。また、特別法人税については運用時非課税の原則及び公的年金を補完する企業年金の充実の観点から廃止すべきである。

5. 年金と少子化

少子化対応を進めていく必要はあるが、わが国のあり方全般に関わる問題であるため、必要となる財源については、安易に現役世代や企業に求めるのではなく、老若男女を含め国民全体で支えていくべきである。公的年金制度の財源を制度本来の趣旨と異なる目的に流用すべきではない。

6. その他

(1) 情報開示の徹底

将来の年金財政の推計に当たっては、経済的要素等について厳しい条件設定を置いた試算もあわせて公表すべきである。また、国民の間で建設的な議論が行なえるよう、厚生労働省の試算の詳細や根拠となるデータ・プログラムをオープンな形で自由に利用できるようにすべきである。

(2) 保険料徴収方法の見直し

徴収コストの削減、「小さな政府」を目指す観点から、諸外国の例を参考に、労働保険料を含めた社会保険料と租税の一体的徴収を早期に実現するよう、社会保障審議会等で検討すべきである。

(3) 代行返上に係るルールの早期化

厚生年金基金の代行返上（過去分）に係る政省令案を早期に公表すべきである。その際、市場に与える影響を十分に考慮する必要がある。

以上

1.改革の視点

○従来型の給付建て賦課方式の年金に、拠出建てまたは積み立て方式の要素を取り入れることによって、①少子高齢化と、②経済の長期的な低成長という年金制度に対するプレッシャーに耐えられる、長期的に安定的な制度構築を考えるべき。

――ただし、その手法は①2階部分に確定拠出型または積み立て方式の要素を入れる、②2階部分を薄くしていき、既存の確定拠出型年金を膨らませていく、の2通りの手法がある。どちらの手法にせよ、確定拠出型年金が既にスタートしていることから考えても、これ以上制度を複雑にさせない工夫が必要。

○若年層や現役世代の年金不信を除去する方向で改革を考えるべき。

2.具体的な方向性

わが国でも、スウェーデンの改革の以下のような点を参考に、制度改革を検討するべきではないか。ただし、留意すべき様々な点があり、これらについて議論を深めるべきではないか。

①拠出（確定拠出）型賦課方式の導入

――「みなし運用利回り」によって、個々人の拠出と給付を結びつけ、開示することによって若年層の年金不信を解消する。給付建て（確定給付）から解き放つことにより、年金財政にかかっているプレッシャーを緩和。

-----（留意点）

- ・厚生年金について導入した場合、みなし運用利回りの水準をどの程度に設定すべきか。
- ・現状既に決定している保険料の段階的引き上げに関しては、これを将来に向けて固定し、引き上げが完了した時点で中期的に拠出額を一定とするという考え方がありえよう。
- ・個々人にデータを開示していくコストの問題。
- ・長生きのリスクに適応できない弱点があることには留意の要。

②一部積み立て方式への移行

——保険料の一定割合を原則として民間の年金制度に強制加入させるという手法で一部民営化することが可能。高齢化に弱い賦課方式の一部を積み立て方式にし、しかも個人勘定として自由に運用先を選択できるメリットがある。

……（留意点）

- ・積み立て方式の導入規模をどの程度とするか。過去勤務債務について給付カットで対応可能な程度しか積み立て方式を導入できない可能性。
- ・貯蓄率への影響などにも配慮の要。

③自動安定化装置の導入

——予想以上の少子高齢化が進んだり、名目成長率が低下した場合に、給付が自動的にカットされる仕組みをビルトインすることによって長期的安定を確保する。制度設計によっては、少子化の進行を遅らせるインセンティブとして作用する可能性があるのではないか。また、財政再計算のたびに頻繁に給付と拠出を見直すことに起因する年金不信から脱却できる。

……（留意点）

- ・どのような安定化装置をビルトインするか、制度設計の在り方。
- ・給付カットの限界をどの程度とするか。

④国庫負担の考え方

——政府が保証した一定水準額に年金給付額が達しない場合に、低所得者に対して「最低保証」としての年金を給付する財源として国庫負担を位置付ける。こうした対応によって、老後保障に対するセーフティネットとしての位置付けを明確にする。

以上

2002年9月26日

公的年金の積み立て金の株式運用に関する論点メモ

日本総合研究所 翁 百合

(1) 年金に関して、株式投資を積極的に認めるべきという考え方

①ALM（資産負債管理）的観点からの株式投資

年金債務の変動要因は、基本的にインフレーション・リスクと労働生産性に対するショックである。資産サイドにインフレーションと労働生産性の変動に収益率が連動する株式を組みこめば、年金債務に内包されるリスクをヘッジする役割を担うことができる。

——ただし、物価連動国債が発行されれば、インフレーションに対して債券で対応することも可能となる。

②マクロ経済のリスク・シェアリングを大きく変化させる点

老年層だけに集中していた株価変動リスクを、タイムホライズンが長く、危険回避度が相対的に低い若年層にもある程度転嫁することができるようになることから、世代間のリスク・シェアリングが向上する。

——上記の①および②の論点は、公的年金に限らず、企業年金や個人年金も含めた年金全体の論点といえる。

(2) 公的年金に関して株式を中心とする資金運用を積極的に行うことに関して慎重であるべきという考え方

①市場における公的年金の資産規模に起因する点

運用スタンスによって価格形成に影響、売買執行リスク

——債券市場においても、公的主体の運用姿勢は市場流動性に影響を与える可能性。

②株式市場におけるコーポレートガバナンス上の観点

残余請求権者である被保険者の投資企業経営への配慮は希薄であることに起因

③万が一損失が生じた場合の責任の問題

④政治的介入により株価下落時のPKOに使われ損失を被る可能性

——アメリカの社会保障基金は、主に①や②の観点から非市場性国債を購入。

——②の解決のためには、議決権行使ルールの明確化、③、④はリスク管理体制の構築及び責任と権限の明確化、政治的介入から独立した運用ルールの明確化などの対応が必要。

(1) のような年金資金が持つマクロ的なリスク・シェアリング機能を生かしつつ、(2) のような問題を発生させないためには、公的年金の積み立て金規模が過大になることを避けるとともに、むしろ私的な確定拠出型年金を広げることにより、多様な投資家の見方が反映される資本市場を形成することが望ましい、ということになる。

(参考文献) 斎藤誠『日本の「金融再生」戦略』中央経済社 2002年

わが国の公的年金制度は、少子高齢化や経済成長の鈍化によって、極めて難しい局面を迎えており、2004年の次回財政再計算の際には、抜本的な改革が求められている。その際に重要な視点は、次の二点である。

第1は、少子高齢化と経済の長期的な低成長という年金制度に対する二つの負のプレッシャーに耐えられる、長期的に安定的な制度構築をする、という点である。

第2の視点は、若年層や現役世代の年金不信を払拭できる改革を志向する、という点である。

高齢化と低成長から年金財政の安定確保に悩むわが国は、スウェーデンの抜本的な改革の中で参考にすべき点が多いと考えられる。勿論、スウェーデンとわが国の場合には、以下の大きな三つの環境の違いがあり、これを踏まえて具体的な改革案を検討する必要がある。

第1は、高齢化のスピードと高齢化率のピークの高さである。日本とスウェーデンは、2010年あたりまでは高齢化のスピードは同じであるが、その後日本は高齢化のスピードが急速に高まり、2050年の段階で、スウェーデンは30%、日本は35%の高齢化率（65歳以上人口／総人口）となる。さらに、合計特殊出生率に関しては、スウェーデンが、1.5程度であるのに対し、日本は1.36とより低い水準にとどまっている。

第2は、わが国の年金保険料率が現在段階的な引き上げの途上にあることである。厚生年金の保険料率の引き上げ（2004年度に基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げを前提）は、平成11年の財政再計算時には総報酬に対して保険料13.58%の現行水準が、5年ごとに1.77%ずつ引き上げられ、2025年度に最終保険料率19.8%となり、その後その水準で維持されることが想定されていた。しかし、今般の人口推計の見直しにより、中位推計でこれがさらに22.4%まで引き上げられる形に修正されている。

第3は、わが国の年金制度が、スウェーデンと異なり、サラリーマンと自営業者の年金制度が分断している点である。

以下では、スウェーデンの改革の中で、わが国でも十分参考にすべきである5つのポイントを中心に具体的な改革の方向を提示する。

1. 確定拠出型賦課方式の導入

スウェーデンでは、現役世代に賦課した保険料原資をそのままその世代の高齢者に分配する賦課方式の仕組みは変更せず、従来の確定給付の年金を改め、概念上の拠出建ての仕組みを採用した。つまり、拠出額を原則として固定することによって、制度変更のリスクは基本的に年金の受給者が負担することとした。また、個々人の拠出額と給付額との関係については、「みなし運用利回り」（仮想上の運用利回り）によって結びつけた。これによって受益と負担の関係が国民に判りやすく示された。

わが国でこれを参考にするとすれば、拠出の水準や引き上げのスケジュールを固定し、給付は自動的に調整されるように制度設計を行っておき、従来の5年毎の給付の調整を原則として行わないようにする、という点である。ただし、こうした方式をわが国に導入する場合には、いくつかの重要な点を検討する必要がある。

第1に、わが国の場合は、前述の通り、既に将来にわたる保険料の段階的引き上げが決定している。スウェーデンの場合は、拠出額を16%で固定したが、こうした固定保険料方式はわが国の場合、実現が難しいと考えられる。スウェーデンのような考え方をわが国で実現するには、保険料の引き上げスケジュールを将来に向けて固定し、引き上げが完了した時点で拠出額を一定とするという手法をとる必要がある。

ただし、その際に、保険料率の適用時期の違いによって、コーホート別の年金原資の規模が異なってきてしまうという問題が発生する。仮にこの問題を是正するために、保険料率引き上げを前倒しすると、保険料負担水準は下がるが、年金資金の運用規模が巨大となり、金融市場でのプレゼンスが大きくなりすぎる。したがって、段階的引き上げを維持しつつ、コーホート毎の不公平を是正すべく段階的引き上げ実施期間に限り、給付額の調整を行うことが必要である。

第2に、厚生年金について拠出型賦課方式を導入する場合、みなし運用利回りの水準をどの程度に設定すべきか、という点がある。しかし、一人あたり名目賃金上昇率をみなし運用利回りにすることは、高齢化のスピードがそれほど急速でないスウェーデンだからこそ実現できた仕組みといえる。高齢化が急速に進む日本では、高齢者や女性の雇用状況にも依存するものの、就業者数自体が減少していくことが予想される。このため、社会全体の賃金総額の伸び率と一人あたり名目賃金上昇率が乖離していくことが予想され、高齢化の影響を反映させるためには、社会全体の賃金総額の伸び率などをみなし運用利回りとする必要がある。実際、高齢化の進んでいるイタリアなどでは、賃金総額の代理変数的な意味合いで、名目GDPの成長率をみなし運用利回りとして採用している¹。

¹ ラトビアでも国全体の賃金総額の伸び率をみなし運用利回りに採用している。