

その結果として、現在の全国民共通の基礎年金の上に被用者の報酬比例年金を組み合わせる体系となり、いずれも社会保険方式による方式となっている。

- 前述の通り、本部会においても、制度体系の基本的な見直しについて議論を行ってきたが、意見の一致を見るには至らなかった。以下、議論の概要について述べる。

<公的年金制度体系の在り方>

- 公的年金制度の体系については、今後の社会経済の変化等に柔軟に対応できる安定的な制度を目指す観点から、①現行の全国民共通の基礎年金に被用者については報酬比例年金を上乗せする体系を維持するか、被用者か否かを問わず報酬比例方式へ一本化し税財源による補足的給付を組み合わせる方式とするか、②基礎年金について、社会保険方式とするか税方式とするか、との論点について議論があった。

<報酬比例年金への一本化>

- 現行の公的年金制度体系の考え方は、高齢期の生活の基礎的部分を保障する基礎年金は全国民共通の仕組みとし、その上に、現役時代の生活の大部分を賃金によって支えている被用者グループについては、稼得の手段を失う退職後も退職前の生活水準を一定程度反映した生活を送ることができるようにすることである。

これに対して、①被用者、自営業者という立場により制度が変わる現行体系では就業形態の多様化・流動化に対応することが困難であり、②また、現役時代の所得喪失を一定程度補填するという公的年金制度の役割を考えると公的年金制度は報酬比例年金とすべきであるとの意見があり、その観点からは、無・低年金者を対象に税財源による補足的な給付を導入しながら、自営業者や無業者も含め報酬比例方式へ一本化すべきであるとの意見があった。

この方式については、①現状では被用者以外の所得把握が困難であること、②賃金が低い者や就労期間の短い者の給付水準が大きく低下するおそれがあること、③補足的給付の水準によっては相当な財源が必要となること、補足的給付の水準を抑制すれば低年金者の増加につながること、補足的給付について所得や資産による制限を付すとすれば、公正な所得・資産

調査がコスト面や実務面から現実的に可能かなどの問題があり、十分に時間をかけて検討する必要があるとの意見があった。

<基礎年金の税方式化>

- また、基礎年金については、税方式とすべきとの意見があった。

これは、①すべての高齢者の基礎的な生活保障を行う役割をより明確にするとともに、②未納・未加入問題が深刻になる中で、未納者や未加入者の分の負担が他の被保険者の負担となっていること、さらに、基礎年金について社会保険方式のままでは、国民皆年金制度の維持が困難になること、③税財源の税目によっては、現行の国民年金の定額保険料・定額給付の方式において生じる逆進性の問題が緩和される可能性があること、④第3号被保険者などの問題が生じないこと、⑤消費税を活用する場合、高齢者を含めた全国民が広く負担する仕組みとなることなどから、所得制限を伴わない形での税方式とすべきとの意見であった。

これに対しては、①社会保険方式では保険料拠出に基づき所得・資産に関わらず給付が受けられる一方、税方式では保険料拠出がなくても居住要件と年齢要件だけで給付が受けられることになるため、自助・自律を基本とする我が国の経済社会の在り方と整合的でない、②拠出と給付の対応しない税を財源とする現金給付である以上、社会扶助制度であり、所得・資産調査に基づく給付制限や最低生活に必要な給付水準の抑制にもつながりかねず、所得保障の機能が大きく制限される、③給付と負担の関係が明確でないため、制度の健全性、持続可能性について、現行よりわかりにくい仕組みとなる、④給付費の増大に要する税財源の確保には困難があるのではないか、⑤租税徴収においても脱税、滞納等があり、税方式にしたとしても確実かつ公平な徴収が担保されるものではないなどの意見があった。

- 以上のように、報酬比例年金プラス補足的給付の方式、基礎年金の税方式については、それぞれ利点を主張する意見があったものの、問題点の指摘も多く、またその導入に向けては様々な制約があり、少なくとも、現行制度に替わるものとして平成16年改正で実現を目指すべき選択肢となる状況には至っていない。

公的年金の制度体系をどう選択していくかは、社会経済との調和、世代間、世代内、職業間、男女間等のバランスの観点や、実務面での実現可能性、現行制度からの移行に係る問題などについて総合的に検討を行うべきものであり、今後とも議論を進めていくべきである。

この点については、検討の方向性とスケジュールを示して議論を続けていくべきであるとの意見があった。また、将来の制度体系における国庫負担の意義についても検討を続けていくべきとの意見があった。

- しかしながら、前述のとおり、制度に対する不信感・不安感を払拭し、少子高齢化の進行や経済状況の変化の中にあっても年金制度を持続可能で安定的なものとしていくための改革は急務である。平成16年改正では、現行制度について、このような観点から可能な限りの見直しの努力を行うことが必要不可欠であり、それにより、将来世代の負担を過重なものとなせず、必要な給付を確保していける措置を講じるべきである。

このように基礎年金の将来の在り方について意見があった中でも、安定した財源を確保しての基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げについては、平成16年改正における最大の課題であるとの認識で一致しており、実現を図るべきである。

それとともに、厚生年金、国民年金の保険料の引上げ凍結の解除、女性と年金の問題などの解決も図るべきである。

- 制度体系の基本について、現行体系を維持するか、他の方式としていくかについて意見の一致に至らなかったものの、本部会で検討された給付と負担の見直しの方法、具体的には保険料水準固定・給付水準自動調整の仕組みは、負担の上限を明示するもので、これまでの給付と負担の見直しの方式を大きく転換するものである。これにより、年金制度を支える力と給付のバランスがとれた安定した制度とすることができ、頻繁な改正が必要なくなる。

また、年金課税や既裁定年金の水準の調整なども、少子高齢化が進む中で高齢世代もともに痛みを分かち合うという考え方に基づくものであり、これまであまり触れられて来なかった問題である。

さらに、男女を問わずライフコースが多様になり、これに年金制度が対応できていない点についても、できるだけ将来の在り様を展望し、個人のライフコースに年金制度が円滑に対応していけるよう、重ねて議論を行ってきた。その中で、短時間労働者や離婚時の年金等について具体的な方向性も示したところである。

今後これらについて議論を更に積み重ね、国民的合意の下に実現を図ることは、年金制度の大きな改革である。

- なお、現行の基礎年金の仕組みについては、
 - ・ 基礎年金制度を通じて、結果として未納者や未加入者の分の負担が他の被保険者の負担となっていることから、厚生年金保険料の1階分と2階分を分離して負担の構造を見直すべきであるとする意見があった。

また、さらに被用者グループの中において、基礎年金拠出金を制度間で応能負担化し、報酬額に応じた額とすべきとする意見があった。
 - ・ 一方、基礎年金は全国民で負担すべきものであり、就労構造も多様化している中で、自営業者グループと被用者グループに分けて負担を論じることは適当ではないとの意見があったところである。

3. 世代別の給付と負担の比率の違いについて

- これまでの何回かの年金改正のたびに、現在の公的年金制度における世代別の給付と負担の比率が違うことをもって、世代間で不公平があるということが言われてきた。これに対し、厚生労働省から見直しの案に沿って世代別の給付と負担の考え方とその比率の提示がなされたところであり、その比率をみる上での留意事項及び本部会としての考え方を述べておきたい。
- 事実の確認として、まず第1に、世代ごとに給付と負担の比率に違いがあることから、現在、先行世代の高齢者の方がより年金額が高いのではないかという見方があるようであるが、これは事実ではない。現在支給されている老齢厚生年金は、65歳から80歳までの年齢別にみても、いずれも男子の平均で約20万円程度である。

第2に、後世代ほど負担総額に対する給付総額の比率の数値が小さくなるが、計算の際65歳時点の価値に給付総額と負担総額を換算するために用いる数値の大小によって、比率の数値は変化する。一般には、被保険者として負担してきた毎年の保険料を65歳時点で評価し直して、それらを合計して、負担総額を算出し、一方、給付については、支給開始年齢以降に受給する毎年の年金額を65歳時点まで割り戻して、それらを合計して、給付総額を算出する。毎年の保険料額、年金額を一定の率で、増加させ、あるいは割り引く数値（「割引率」）が大きければ、負担と給付の比率は小さく、小さければ比率は大きくなっていく。したがって、この比率を参考として検討を行うときは、割引率の大小により比率が変わることに留意する必要がある。

- 世代別の給付と負担の比率の違いについては、戦後、段階保険料方式の下で、必要な年金給付の水準が逐次改善され、年金制度が成熟する中で、
 - ① 都市化、核家族化等の進展とともに、子どもによる老親の扶養が公的年金によって代替されてきたこと、
 - ② 高齢者の扶養の負担そのものが、少子高齢化によって、次第に高まってきたおり、公的年金制度がなければ子どもによる扶養負担が高じるところが、年金制度により代替され、その負担が上昇するという形で現れていること、という背景を十分に踏まえるべきである。

- このように、年金制度の中の給付と負担の比率の違いは、こうした戦後の我が国の人口構造や扶養構造の変化等に起因するところが大きく、公的年金以外の私的扶養の変化を度外視して、これまでの年金制度の中だけの比率の大小を議論することは適切でない。また、将来に向かっても、賦課方式を基本とする年金制度の下で少子高齢化が進めば、世代別の年金の給付と負担の比率は当然異なってくる。

また、世代間の公平を論じるのであれば、扶養負担のみならず、教育や相続や社会資本の充実など家族や社会の営み全体で論じることが必要であり、先行世代から世界的にみても高い経済水準をはじめとする多くのものを引き継いでいることを考えるべきである。

- しかしながら、これまでの歴史の結果としての世代間の違いとは別に、将来に向けて少子化が進行し、平均余命が延びる中にあっては、現役世代に一方的に負担を求めるだけでなく、高齢者も痛みを分かち合うことが必要であろう。社会保障全体の中で、次世代育成支援施策の充実などを図り、特定の時期に給付や負担が偏らないよう配慮し、若い世代の理解を得ていくことが重要である。年金制度における給付と負担の在り方を考えていく場合には、このことを十分念頭に置いていかなければならない。

Ⅲ. 次期制度改正における個別論点についての考え方

1. 給付と負担の在り方

(1) 給付と負担の水準

<給付水準>

- 年金制度は、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての年金を終身にわたって確実に保障することをその役割としている。年金の給付と負担の水準を考えるに当たっては、年金制度がこの役割を今後とも確実に果たしていけることを基本として考える必要がある。

年金制度を持続可能な仕組みとしていくためには、年金を支える現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮しながら、給付水準（現役世代の平均的なボーナス込みの手取り賃金に対する年金額の割合）の見直しを行っていくことが必要である。その場合においても、年金制度がその役割を果たすことができるよう、給付は高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとして一定の水準を確保することが必要である。

一方、高齢期の生活の基本的部分を保障するため、将来にわたり現在の給付水準を維持すべきとの意見があった。

また、裁定後の年金も含め、少なくとも過去3年間特例措置として停止している物価スライド分（1.7%分）を全て反映させた後の水準を前提に今後の水準を検討すべきとの意見があった。

<保険料負担>

- 「基本方針2003」においては、「保険料は引き上げざるを得ないが、将来の最終的な保険料については、国民負担率の上昇抑制と、将来の現役世代の過重な負担の回避という視点を重視し、決定する。保険料の引上げは早期に行う。」とされている。

- 少子高齢化が進む中で、最終的な保険料水準をできるだけ抑制するためにも、保険料負担については適切に引き上げていく必要があり、年金財政が単年度で実質赤字となっている現状も踏まえると、現在の保険料引上げの凍結は速やかに解除すべきである。

その場合の保険料引上げの具体的方法としては、経済状況への配慮という観点から、毎年小刻みに引き上げて1回ごとの引上げ幅を抑制する