

年金制度をめぐる諸課題

厚生労働委員会調査室 まつだ しげのり
松田 茂 敬

1. はじめに

安倍新内閣が発足する直前にマスコミが行った世論調査¹では、次期首相に期待する政策の第一位は「年金・福祉の改革」であった。今や、大多数の国民にとって、社会保障制度の在り方は、最大の関心事となっている。

厚生労働委員会の所管する課題は、医療、介護、障害者福祉をはじめ、労働契約法制の見直し、雇用対策など多岐な分野に及んでいる。しかし、雇用保険や生活保護などの平成19年度予算関連事項や個別の法案については、別稿にて紹介する機会があると考えられるので、それに譲ることとし、今回は年金制度に焦点をあてて、課題の整理を試みたい。また、次期通常国会においては、社会保険庁改革法案や被用者年金一元化法案が提出され、その後の審議において、消費税の見直し問題とも絡んで、年金制度全体の在り方が議論されると予想される。このため、年金制度の基本的な課題についても若干言及する。

なお、前回(平成16年)の年金制度改革とこれに伴う今後の論点については、『立法と調査』第242号「年金改革の論点と考え方」(厚生労働委員会調査室)において、議論を展開しているところであるので、あわせて参照願いたい。

2. 国民年金の未納・未加入問題

(1) 現状

平成18年3月現在、国民年金の第1号被保険者(いわゆる自営業者、学生、フリーター等)は2,190万人に及ぶ。ちなみに、サラリーマン(厚生年金)、公務員(共済年金)等の第2号被保険者は3,766万人である。この第1号被保険者グループのうち、自営業者や農業者は、サラリーマンのような定年がないので、一定の基礎年金を受け取るほかに、自ら資産形成を行い、あるいは後継者と同一世帯を形成するなどにより、老後に備えることが想定されていた。しかし、実際には16年11月時点で、第1号被保険者のうち、自営業者(家族従業者を含む。)は約667万人で第1号被保険者の30.5%を占めるにとどまり、雇用者(フルタイム、パート、アルバイトなど)が約808万人で37.0%、その他の非就業者・不詳が約498万人で22.8%となっている。特に近年、厚生年金に加入できないいわゆるパート、アルバイト等の非正規労働者の増加が著しい²。

1 平成18年9月10日 朝日新聞社世論調査「次の内閣に期待する政策」は、「年金・福祉の改革」48%、「財政再建」17%、「格差の是正」10%、「地方活性化」9%、「アジア外交」9%となっている。

2 平成16年公的年金加入状況等調査速報及び平成13年同調査。第1号被保険者のうち「フルタイムでない雇用者」は、平成13年調査では267万人であったが、平成16年調査では361万人となっている。

バブル経済崩壊後の長期不況と産業構造の変化に伴う若年の非正規労働者の増加は、ジニ係数の拡大などをもたらし³、近年、格差社会論争を惹起している。この若年・壮年期の経済格差が彼らの老後保障にまで影響を与え、将来、高齢期における格差の拡大と生活保護の増加などの新たな問題が発生することが危惧されている。

その予兆は、国民年金の未納者と未加入者という形になって現れており、その数は合わせて401万人(17年度末)に達している。未納者と未加入者の総数は、15年度の490万人をピークに減少してきているが、未納者は「24か月の保険料未納者」と定義している⁴ので、それ以下の月数の未納者を含めると人数はかなり増加すると見られる⁴。また、納付率は、14年度の62.8%を底として17年度は67.1%(免除等の不適正処理分を除く。)に上向いてきているが、それでも、今のペースでは19年度の目標納付率80%の達成は困難な状況にある。

さらに、学生猶予以外の免除者が17年度末で328万人存在していることも無視できない。免除者が、仮にずっと全額免除の状態を続けるならば、免除者当人の老後の年金受給額は基礎年金満額(18年度水準で月額6万6,008円)の半額を下回る。したがって、未納者を免除者に切り替えることは、25年の年金受給資格を満たすという点で意味はあるものの、いわゆる空洞化問題の根本的な解決策とはなりがたい。

(2) 課題と対応策

基礎年金は、各年度ごとの賦課方式により運営されているので、未納者等が本来負担すべき拠出金相当分を被用者年金を含む他の年金加入者が負担しているという問題がある。ただし、未納者は将来基礎年金が受けられないし、免除者は受給額が国庫負担分に限られるので、将来の年金財政に与える影響自体は大きくない。むしろ、様々な雇用形態で働いたり、独立して起業を試みたりするなど、仕事のスタイルが流動化している中で、国民全体にとって、安心して老後の保障を受けられる体制が整備できているかという点が課題と考えられる。こうした未納者等に関する方策を以下に列挙する。

第一に、十分な情報提供による、年金加入と保険料拠出の促進が挙げられる。年金の未加入者のうち、「仕組みを知らなかった、忘れた」という者が44.8%、「加入したくない」が55.2%を占めている。また、「加入したくない」の中には「経済的に納めるのが困難」という者が24.2%も存在している⁵。このため、年金保険料の免除制度等について周知するとともに、公的年金制度が世代間の助け合いのシステムであること及び将来の年金受給権を確保することの重要性を理解してもらう努力も欠かせない。また、「どれくらいの期間幾ら払い、幾らもらえるかを若いときから定期的にお知らせする『年金定期便』を一刻も早く整備」⁶していくことが課題となっている。

3 内閣府『平成18年度年次経済財政報告』3-3-19図 (総務省就業構造基本調査の特別集計結果)

4 会計検査院『15年度決算検査報告の概要』1か月～24か月の未納者1,130万人(うち13か月以上654万人)

5 平成16年公的年金加入状況等調査速報

6 平成18年9月29日参議院本会議 内閣総理大臣 所信表明演説

第二に、一定所得以上の加入者に対して、納付督促などの業務の外部委託を進めて、その徴収を図るとともに、市町村からの所得情報に基づいて、高所得にもかかわらず督促に応じない未納者に対しては、強制徴収を徹底することが公平性の観点から必要である。さらに、社会保険庁の不正免除問題を踏まえ、より簡便に免除ができるための手続きの整備や、国民年金に加入するパート雇用者の保険料を事業主の給与・謝金等から天引き徴収できるような法制上の手当を検討する必要がある。

第三に、基本的な対策として、若年非正規雇用者を厚生年金に加入が可能な正規雇用者に移行させるため、職業訓練の実施や企業に対する助成金の交付等の施策を充実することが求められる。また、厚生年金への加入を逃れている事業者に対しては、職権での適用手続きを行うなど、指導を強化する必要がある。

第四に、現行の厚生年金制度を見直し、短時間労働者に対する厚生年金の適用を拡大する必要がある。これは、平成 16 年の年金制度改正検討時以来の問題であるが、その際に、関係業界の反対に遭い、結局、改正法の附則で 21 年を目途として検討することとされた。現在、これを「再チャレンジ支援政策」の一環として前倒しし、厚生年金の適用対象を、正規雇用者の労働時間の 4 分の 3（週 30 時間）以上から、雇用保険と同様に 2 分の 1（週 20 時間）以上に改める方向での検討が行われている。これが、そのまま実現すれば約 300 万人が新たに厚生年金の加入者になる⁷と見込まれ、一歩前進と評価される。ただし、対象が大企業の従業員などに限定される場合には、その実効性に議論の余地があろう。

なお、こうした未納問題に代表される国民年金の空洞化問題に対し、抜本的な年金制度改革により対応すべしとする考え方については、5 で後述する。

3. 社会保険庁の業務と組織の見直し

(1) ねんきん事業機構法案の提出

平成 16 年の年金制度改革時に、社会保険庁における個人情報漏出等の不祥事の発生や非効率な業務運営が問題となった。このため、17 年 5 月、内閣官房長官主宰による「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」が、次いで 17 年 12 月、厚生労働大臣主宰の「社会保険新組織の実現に向けた有識者会議」が、それぞれ報告を取りまとめた。これらに基づき、20 年 10 月に現行の社会保険庁を廃止し、厚生労働省に特別の機関として「ねんきん事業機構」を設置することを柱とする「ねんきん事業機構法案」が 18 年 3 月、第 164 回通常国会に提出された。

また、社会保険庁は、業務改革を進めるため、「緊急対応プログラム（16 年 11 月）」と「業務改革プログラム（17 年 9 月）」に基づき、年金相談の時間延長やコンビニ等を通じた納付などの対策に取り組んできた。さらに、住民基本台帳ネットワーク情報の活用などのサービス向上や保険料納付を促進するための法的整備等を内容とする「国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律案」を、上記「ねんきん事業機構法案」とともに社会保険庁改革 2 法案として第 164 回通常国会に提出した⁸。

7 平成 15 年 4 月 社会保障審議会年金部会 資料 2-1 「短時間労働者への厚生年金の適用拡大について」

(2) 不正免除問題の発生

しかし、平成 18 年 5 月に至って、京都府、大阪府、長崎県等全国の社会保険事務所で、本人からの申請なしに免除や納入猶予の手続きを行っていることが判明した。これは、明らかに不適切な手続きであり、その実態解明が急務となった。その影響により、上記の社会保険庁改革 2 法案については、第 164 回通常国会において審議入りしたものの、継続審議の扱いとなり、同年 12 月 19 日、第 165 回臨時国会の閉幕により廃案となった。

社会保険庁は、18 年 8 月、それまでに行った不適処理の全国調査結果を「第 3 次調査報告書」に取りまとめた。それによれば、免除等の不正適用事案の件数は、22 万 2,587 件、不正適用に関わった社会保険事務所は、全国 312 事務所の約 4 割、116 事務所に及んだ。そのうち、本人の申請意思確認を電話等で行わず、事後に本人に承認通知もしていない悪質な事例が 9 万 1,577 件あった。こうした一連の不適処理が、17 年から 18 年にかけて集中的に行われた背景には、社会保険庁の業務見直しの中で、納付率目標の達成が強調されたこと、さらに、17 年秋頃から、社会保険事務所が市町村から所得情報の提供を受けられるようになってきたことから、各都道府県社会保険事務局や社会保険事務所が見かけ上の納付率を上げるために免除等の拡大に走ったことが挙げられる。

社会保険庁は 18 年 8 月、法令遵守の意識の徹底、事務局・事務所の業務の標準化・統一化、本庁の体制強化などの組織改革等の再発防止策と、処分を受けた職員についての人事異動等への反映の措置を決めたが、国民の社会保険庁に対する不信感を沈静化するには至らなかった。

(3) 新たな法案の策定

与党年金制度改革協議会は、平成 18 年 12 月 14 日、「社会保険庁の改革について」を取りまとめ、すでに提出済みの社会保険庁改革法案を見直し、社会保険庁の更なる分割・解体を進めるための方針を決定した。この方針に沿って、廃案となった社会保険庁改革 2 法案に代わる新たな法案を、第 166 回通常国会に出し直すこととなった。

その内容は、(1)年金の適用・保険料の徴収・記録・管理・裁定・給付などの中核的業務は、公務員型の「ねんきん事業機構」でなく、非公務員型の公的新法人が担うこと、(2)第三者機関の振り分けにより、できる限り業務のアウトソーシングを行うこと⁸、(3)悪質な滞納者については、国税庁に委託して強制徴収を行うこと、(4)年金新法人の職員の大幅な削減を目指し、一層のリストラ等を進めることである。

社会保険庁の医療保険業務は、18 年 6 月に成立した健康保険法等の改正法により、20 年 10 月から全国健康保険協会(非公務員型の公法人)と厚生労働省地方厚生局に分割されることが決まっている。したがって、今回、年金業務を、新たな公法人のほか、財政運営・管理責任を担う厚生労働省、強制徴収の委託を受ける国税庁、徴収業務等の委託を受ける

8 『立法と調査』第 255 号 加來賢一「年金事業に対する国民の信頼回復を目指して」

9 平成 17 年 10 月から 18 年 9 月まで 5 か所の社会保険事務所で実施した国民年金保険料収納事業の市場化テストモデル事業では、4 か所が(官よりも低コストで)要求される納付月数の目標を達成した。

民間会社に分けることにより、社会保険庁は、最終的に6分割される。

こうした改革を進めることは、職員の意識改革を徹底し、年金運営の効率性、透明性を高める上では評価できるが、記録管理、給付等事務処理全体の一元的な管理を損なわないことが要件となろう。社会保険庁の職員は、いったん解雇されて、第三者機関の審査により新法人に採用されることとなる¹⁰。採用に当たっては、これまでのノウハウの活用に配慮しつつ、旧来の非効率・不合理な職務慣行を払拭する観点から、公正な審査が行われる必要がある。公務員の業務を外部委託する場合には、従来、配置転換と新規採用の抑制により対応することが基本とされているが¹¹、非公務員型の公法人の場合は、民間委託の推進により、解雇や雇止めを伴う一層のリストラが行われるケースも想定される。このため、新組織の立上げや運営に当たり、労働争議の頻発を招かないような配慮も必要であろう。

さらに、徴収事務の民間委託に当たっては、扱う案件が個人の所得情報等に関わることから、プライバシーの保護の徹底が特に重要となる点を指摘しておきたい。

なお、国税庁については、悪質な保険料滞納者に対する資産差し押さえ等のため、今後、その組織・機能を活用して取り組むべきであり、社会保険庁問題の「飛び火」をおそれて消極的な対応に終始するようなことがあってはならない。

4. 被用者年金制度の一元化

(1) これまでの経緯

昭和60年、それまで国民年金、厚生年金保険、国家公務員共済組合等8つの制度が異なる設計に基づいて分立していたのを改め、全制度に共通する基礎年金制度が創設された。

その後、平成9年度に旧公共企業体(JR、JT、NTT)共済組合の厚生年金への統合、14年度に農林漁業団体職員共済組合の厚生年金への統合が行われた。また、13年3月の閣議決定「公的年金制度の一元化の推進について」においては、「被用者年金制度の統一的な枠組みの形成を図るために、(中略)被用者年金制度が成熟していく21世紀初頭の間結論が得られるよう検討を急ぐ」こととされた。

16年の年金制度改革法においては、給付費に被保険者数の変化等を反映する「マクロ経済スライド制」の導入や保険料の段階的引上げなどが行われたが、国会での修正により、「前項の公的年金制度についての見直しを行うに当たっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする」旨が附則に追加された。

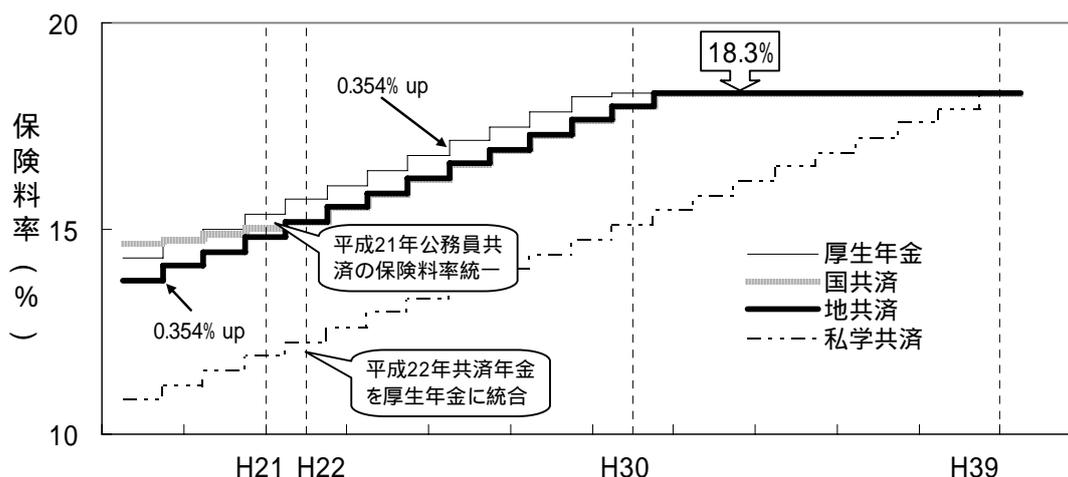
これを踏まえ、18年4月、「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」が閣議決定された。この決定では、(1)国家公務員等の各共済制度については現行の職域部分(いわゆる3階部分)を22年に廃止し、それまでの3階部分も含む保険料率を1・2階相当保険料率とし、これを順次引き上げるにより、最終的に公務員共済は30年、私立学

10 国家公務員法第78条 職員が左の各号の一に該当する場合においては、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、降格し、又は免職することができる。一 勤務実績がよくない場合 二・三(略) 四 官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

11 『公共サービス改革基本方針』(平成18年9月5日閣議決定)

校教職員共済は 39 年に厚生年金保険の保険料率（18.3%）に統一すること（図 1 参照）
 (2)各共済組合の 1・2 階部分と厚生年金保険の積立金は、被用者年金制度の共通財源として一元的に管理・運用すること、(3)公務員共済制度の創設前の恩給期間分については、国、地方公共団体が追加費用を負担しているが、一定の配慮措置¹²の下に、当時の本人負担等に見合った水準まで年金を減額することとされた。

図 1 保険料水準の統一スケジュール



この基本方針を踏まえ、18 年 12 月、与党年金制度改革協議会は、「被用者年金の基本的方針と進め方について」を決定した。この結果、22 年度に共済年金制度を厚生年金制度に統合し、1・2 階部分の保険料収入と積立金を被用者全体の共通財源として運用するとともに、上記(3)の追加費用の減額は 20 年度から実施し、職域加算の扱いについては引き続き検討を行い、その結果をもとに 22 年度から実施することとされた。

(2) 被用者年金一元化の課題等

第一に、被用者年金の一元化は、上述の経緯のように既定の方針に沿ったものである。現行の各共済組合の保険料については、厚生年金に比して 1 人当たりの標準報酬額が高い¹³ことから、基礎年金への拠出金負担相当分の保険料率が低くなっている。その要素を取り払い、公務員の保険料負担を増やすことは、民間被用者、公務員を通じて、同一報酬、同一保険料という理念を実現することにより、公的年金の公平性を高めることにつながる。

第二に、年金扶養比率で比べると、厚生年金よりもむしろ公務員共済の方が、高齢者が多く、支える側の被保険者の割合が少ない状態となっている。このため、将来、公務員の

12 恩給期間に係る給付について一律 27%削減する。ただし、給付額（恩給期間と共済期間の合計）に対する削減率に 10%の上限を設け、かつ年額 250 万円以下の給付は削減しない。

13 厚生年金の標準報酬額（総報酬ベース・月額）（平成 15 年度）は男女平均 37.5 万円、国家公務員共済の標準報酬額（同）は男女平均 54.3 万円、地方公務員共済の標準報酬額（同）は男女平均 60.2 万円である。

人員削減が進んだ場合を想定すると、厚生年金との統合により年金制度全体の長期的な安定が図られるという効果も期待される。

第三に、平成 17 年度末の厚生年金の被保険者（国民年金第 2 号）3,302 万人に対し、統合の対象となる共済組合の被保険者は 464 万人と相対的に少ないこと、負担と給付に関する制度設計の基本は、昭和 60 年改正以来、各制度で共通化されていることから、統合が厚生年金本体の運営に極端に大きな影響を与えないとは考えられないが、厚生年金の将来見通しに一定の効果을及ぼす可能性があり、今後の試算結果に注目する必要がある。

第四に、今回の一元化に際しては、保険料負担統一のほかに、転給制度¹⁴や老齢給付の在職調整制度¹⁵等の官民格差を是正するという公平性の観点からの要請が強く働いている。このため、職域加算分の代替措置の在り方や追加費用の削減の程度は適当であるかが焦点となろう。平成 18 年 11 月に人事院が発表した、民間企業の企業年金・退職一時金と公務員の職域年金部分・退職手当の比較調査結果は、民間企業の方が給付総額で約 242 万円上回っているというものであった。これに依拠すれば、職域加算の代替措置を講ずることが必要となるが、この調査結果に対しては、調査の対象が実質的に大企業に偏ったものになっている等の批判も出ており、国等が事業主の立場で費用を負担する代替措置の創設については、調整の難航が予想される。

第五に、これからの公務員と民間企業等の人事の交流や流動化を予想するならば、制度の統合により、システム面での共通化、手続きや事務の効率化が一層図られることが期待される。今後、そうした観点から運営や組織の在り方を検討していく必要がある。

5 . 公的年金全体の一元化

(1) 基礎年金国庫負担の 2 分の 1 への引上げ

公的年金の一元化は、税金の投入をどうするかという問題と密接に関わっている。基礎年金については、平成 16 年改正により、21 年度までに国庫負担率を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げることが法定されている。その背景には、国民年金の保険料（18 年度月 1 万 3,860 円。29 年度には月 1 万 6,900 円（16 年度価格））や厚生年金の保険料率（18 年約 14.6%。29 年には 18.3%）の上昇を一定の範囲に抑える必要性があった。そのために必要な財源は、18 年度予算までで約 3,800 億円、19 年度予算案で約 1,100 億円しか手当されておらず、今後、更に約 2.5 兆円の財源を必要としている。これは消費税約 1%分に相当することから、19 年秋以降に予想される消費税の論議において不可避のテーマとなろう。

14 遺族年金を受給していた配偶者が再婚したり、子が 18 歳に到達する等により失権した場合には、共済年金では次順位の父母や孫などに転給できる制度。厚生年金の扱いに合わせて、廃止することとなっている。

15 現行制度では、60 歳代前半の老齢共済年金受給権者が民間会社に入り、厚生年金被保険者になると、賃金と年金（報酬比例部分）の合計額が 48 万円に達するまでは、満額の年金が支給され、それ以上の額の場合に支給調整が行われる。一方、60 歳代前半の老齢厚生年金受給権者が厚生年金被保険者の場合は、賃金と年金の合計額が 28 万円に達するまでは、満額の年金が支給され、それ以上の額の場合に支給調整が行われることから、共済年金の支給調整方式も厚生年金と同一の扱い（既受給者には配慮措置あり。）とすることとなる。

(2) 基礎年金全額税方式

これに対し、基礎年金に対する税投入については、未納者や免除者の増加による年金空洞化に対応する観点からも、2分の1でなく全額税方式を導入すべきであるという考え方がある。例えば、現行消費税と別に、将来的に8%~10%の年金目的消費税を徴収し、全額税方式として夫婦2人で15万円以上の基礎年金を保障しようというものである¹⁶。この方式を採用すれば、第3号被保険者(専業主婦)の問題についても解決が図られ、さらに基礎年金拠出分の保険料率(厚生年金で5.0%)の引下げや保険料の徴収事務の軽減効果も期待できるなど、国民全体の老後保障という面ですっきりするよう見える。

しかし、この構想に対しては、従来、年金制度は保険料負担という自助努力に報いる形で成り立っているものであり、そうした負担をしなかった人や保険料を納めず別に資産を残した人などを対象に、一律に(あるいは所得制限のもとに)公費で年金を支給することは、これまで保険料を納めた人との公平を欠くし、そのために大幅な負担増を求めることは国民に受け入れられないという意見が根強い。政府の平成18年5月「社会保障の在り方に関する懇談会」報告では、「国民年金と被用者保険の一元化は、社会保険方式によることを基本として、今後検討すべき課題」と明記し、この案を明確に否定している。

ちなみに、経済同友会等は、基礎年金を全額税方式とし、厚生年金等の2階部分を完全民営化すること(2階部分は現在の賦課方式から積立方式に移行し、事業主負担も解消させる。)を提言している¹⁷。一方、連合の主張は、全額税方式の基礎年金という点では経済同友会等と共通しているが、2階部分は社会保険方式による所得比例年金を想定しており、その理念はまったく異なっている¹⁸。

(3) 最低保障年金+所得比例年金方式

一元化に関するもう一つの提案は、いわゆるスウェーデン方式と呼ばれるもので、自営業者等すべての国民を対象とする所得比例年金を導入し、年金給付額が一定額以下の者に対しては、全額税負担による最低保障年金を支給するというものである¹⁹。これは、上記の連合案の基礎年金に所得制限を導入し、かつ所得比例年金を全国民に拡大する場合と構造的には類似しているが、高額所得者に限定して「基礎年金」を給付しないこととするのか、低額年金受給者(あるいは低額所得者)に限定して「最低保障年金」を給付すること

16 平成17年度時点の65歳以上高齢者すべてに、年金受給資格に関係なく月額8万円の基礎年金を支給すると、その分の消費税率は約9.3%に相当する。(17年度の基礎年金に対する国庫負担(給付額の約3分の1)は、消費税2.4%に相当)なお、65歳以上人口は、37年には17年に比して1.41倍になると推計されている。(国立社会保障・人口研究所 18年12月「日本の将来推計人口 中位推計」)

17 経済同友会 平成15年2月「国民の信頼の回復と若者たちの夢を支えるシステム改革を」。なお、賦課方式から積立方式への移行については、過去の未積立債務約420兆円(厚生年金)を、国債発行や増税等により解消する必要があり、制度切り替え時の成年世代にとって「二重の負担」となるという問題がある。

18 連合 平成15年5月「29004年の年金制度改革に向けた基本的考え方」ほか

19 国立国会図書館『調査と情報』第486号 中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」

図2 基礎年金全額税方式
(所得制限導入の場合)

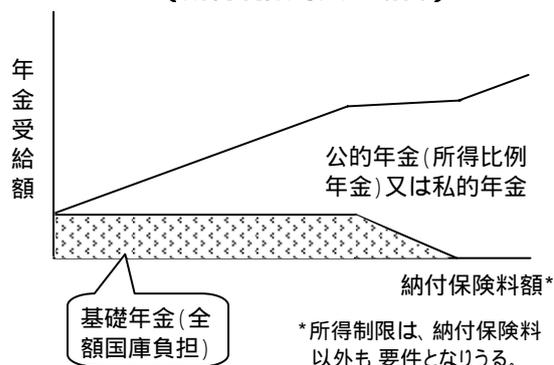
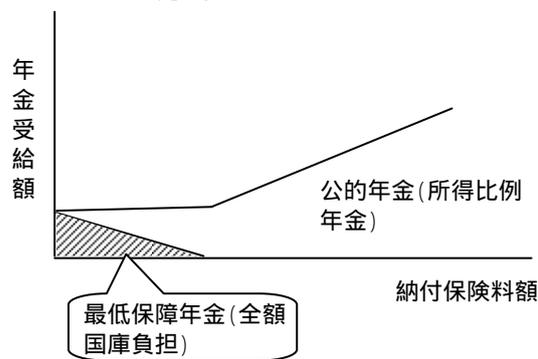


図3 最低保障年金 + 所得比例年金方式



とするのかの性格的な違いがある。また、支給制限のレベルによって（給付額の設定にもよるが）、必要とする税財源の規模が異なってくる（図2・図3参照）。

この所得比例年金と最低保障年金（または基礎年金）の組み合わせ方式については、第一に、自営業者等の所得捕捉を十分に行うための仕組みを構築することが難しいこと²⁰、第二に、自営業者等に対しては事業主負担がないので、自営業者等の保険料が著しく高くなること、第三に、被用者年金加入の一定の所得層は、見返りなしに最低保障年金のための税負担増を甘受する必要があるという問題点が指摘される。

ただし、現在、65歳以上の高齢者世帯のうち、年間所得が600万円以上の世帯の割合は6.9%にすぎない²¹。したがって、所得制限を高めを設定すれば、ほとんどの老齢厚生年金受給者と自営業者等の国民年金加入者に対して、等しく基礎年金が支給されることとなる。さらに、事業主負担のない自営業者に対する2階部分の保険料負担と給付の水準に工夫を加えたり、納税者番号（年金番号とリンクさせる。）の導入により、所得に加えて資産課税の公平も図るような措置を講ずれば、こうした一元化案もあながち非現実的とはいえない。最大の問題は、財源確保をどうするかであり、それを主として消費税に求めるのであれば、相当な消費税率の引上げについて、国民の合意を得る必要に迫られよう。

なお、現在の年金不信の原因の一つは、若い世代にとって納めた保険料が将来給付として十分見合ったものになり得るかという懸念にある。これに対しては、世代間の公平を年金の受取額の損得だけでは論じられないという意見もあるが、少なくとも、保険料を一定額に抑えるとともに、各人の拠出に応じて一定の利回りで年金を受け取れることを基本とする仕組み（概念上の拠出建て年金。この場合にも、適用する利回りの変動や少子化の影響による変動はあり得る。）とすることで、現在よりは年金制度に対する信頼が取り戻せるという案もあり、今後の検討課題と考えられる。

20 政府税制調査会 平成17年6月「個人所得課税に関する論点整理（案）」では、「納税者番号制度には、取引の全てを把握できるかといった量的な面に加え、個々の取引の質的な把握という面でも限界がある」と指摘している。

21 厚生労働省『国民生活基礎調査』（平成16年）。なお、全世帯平均所得は、579.7万円である。

(4) 政策選択に当たって

流動化する雇用やライフスタイルの変化を踏まえると、早晚、国民年金と被用者年金の一元化を具体的に検討すべき局面を迎えることになる。その際の政策決定に当たっては、どのように判断の基準を設定するかで結果が違ってくる。

理念的には、(1)自営業者等に対しても社会保険方式の公的年金制度を拡大し、北欧型の大きな政府を指向するか。(2)基礎年金部分はセイフティネットとして整備し、2階部分は縮小あるいは廃止して民間保険に委ねるといった小さな政府を指向するか、(3)これらの中間型の在り方を模索するかが挙げられよう。また、手法的には、(1)世代間、世代内の不公平感を解消し、国民の老後の所得保障を整備するため、多少の軋轢があっても、年金目的消費税の創設や納税者番号制の導入などの思い切った改革を行うか、(2)これまでの制度の安定性、継続性を重視し、漸進的に政策を進めていくかという選択の問題となる。

6. 結語

年金問題は、未納者など一部の人の問題ではなく、国民全体に共通する課題である。その検討に際しては、(1)ワークスタイルの多様化を前提とし、負担についての公平性と給付についての信頼感が保たれるシステムとすること、(2)70歳以上まで働きたい人や早期にリタイアしたい人など、個人の選択が適正に反映される中立的なシステムとすること、(3)社会保障給付費の負担は、年金のみならず、医療、介護等のため今後、増大が避けられないことから、公的年金のための負担が社会の活力の低下につながることをないよう、公的年金部分と私的な努力で補う部分のバランスをとっていくことに留意する必要がある。

また、少子化の動向は、賦課方式を採る以上、財源を保険料に求めるか、税に求めるかの如何に関わらず、今後の年金制度の運営に大きな影響を与える²²。少子化対策のため、早急に多角的な取組を進めることが、社会保障制度の安定と維持のために要請されている。

【参考文献】

- 1) 貝塚啓明編著『年金を考える 持続可能な社会保障制度改革』中央経済社(平 18.5)
- 2) 日本年金学会編集『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい(平 18.3)
- 3) 橘木俊詔『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社(平 17.9)
- 4) 堀勝洋『年金の誤解』東洋経済新報社(平 17.2)
- 5) 高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社(平 16.5)
- 6) 権丈善一『年金改革と積極的社会保障政策』慶應義塾大学出版会(平 16.3)
- 7) 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店(平 15.11)

22 国立社会保障・人口問題研究所が平成 18 年 12 月 20 日に発表した「将来推計人口」では、2055 年の合計特殊出生率(中位推計)は 1.26 と予想される。14 年 1 月「将来推計人口」では、2049 年の推計値は 1.39 であり、これを前提とする平成 16 年の年金制度改革では、2023 年に現役世代の平均所得の 50.2%の給付水準を維持できる見通しであった。厚生労働省は、今回の人口推計をもとにした暫定的試算を 19 年 1 月に公表する予定であるが、将来の給付水準を維持し、年金の制度的信頼を保つことができるかが今後の論点となる。