

# REPORT I

## 年金改革論議の充実を目指して

### - 年金フォーラム報告書(概要) -

年金フォーラム事務局  
n-forum@nli-research.co.jp

#### 1. 迫りつつある公的年金改革

5年に1度の公的年金改革が次第に迫ってきた。政府は昨年1月に社会保障審議会年金部会を招集し、昨年12月には「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(以下、「方向性と論点」という)を公表した。今後は、同部会で議論を深めながら具体的な改革案を策定し、秋ごろには厚生労働省案が策定され、来年の通常国会に法案が提出される予定である(図表-1)

「方向性と論点」では、前回の改革およびそれ以降の議論を踏まえて様々な項目にわたって論点を提示し、さらに厚生労働省としての見解をまとめている(図表-2)。しかし、重要であるにもかかわらず、論点として取り上げられ

図表-1 年金改革のスケジュール

改革の過程	前回	今回
審議会(年金部会)招集	97年5月	02年1月
審議会論点整理発表	97年12月	02年12月
厚生(労働)省素案提示	97年12月	02年12月
審議会意見書発表	98年10月	03年秋?
厚生(労働)省案発表	98年10月	03年秋?
自民党年金改革案公表	98年12月	03年冬?
法案国会提出	99年7月	} 04年 通常国会?
法案可決	00年3月	
新制度施行	00年4月	05年4月?

(注) 2003年7月以降のスケジュールは予測

ていなかったり、取り上げられ方が不十分なものがある。

ニッセイ基礎研究所では、これからの少子高齢化社会で最も重要な問題の一つである年金問題を専門的かつ集中的に研究するため、社外の有識者もメンバーに加え、2000年4月に「年金フォーラム」を立ち上げた。それ以降、各分野

図表-2 「方向性と論点」の概要

項目	具体的論点
年金制度の体系	
年金制度の体系	現行体系、1階税方式、基礎年金のみ、所得比例一元化
現行制度の財政方式と積立金の保有	修正積立方式、拠出建て
給付と負担のあり方	
年金給付の水準	生活費との関係、基礎年金の位置づけ
負担の水準	凍結解除、国庫負担、最終保険料、引き上げ計画
給付と負担の見直し	従来方式/保険料固定方式、適正化の方法・下限
現在受給している年金の取扱	適正化の方法・下限、年金課税
私的年金の拡充・育成	公的年金・私的年金の組合せ
給付と負担の関係が分かりやすい制度	情報提供、ポイント制、拠出建て
少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応	
公的年金による次世代育成支援	育児期間の配慮、奨学金
支え手をふやす仕組み	短時間労働者、在職老齢年金
女性と年金	年金権分割、負担調整、給付調整、第3号の縮小
国民年金の徴収強化	
公的年金一元化の推進	
総合的な社会保障のあり方	

で活躍されている先生方をお招きし、議論を重ねてきた。

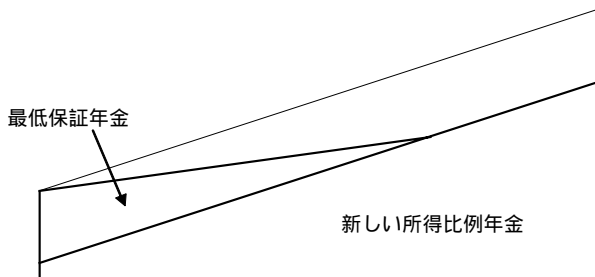
今般は、2004年の公的年金改革を目前に控え、「方向性と論点」を中心とした昨今の年金改革論議に一石を投じるべく、報告書を取りまとめた。以下、本報告書の概要を紹介する。

## 2. 全国民による所得比例年金を

『『年金改革の骨格に関する方向性と論点』と今後の公的年金制度 私見』（伏見恵文 龍谷大学社会学部教授）および「わが国の年金改革の道筋 - 先送りのない年金改革 - 」（田中周二 弊社主席研究員）では改革全般を概観し、その主要な論点を検討している。伏見論文は、公的年金への不信を重要な問題と位置づけ、その是正に資する改革内容を検討している。具体的には、「方向性と論点」で示された保険料固定方式の財政安定機能が不十分であると指摘し、所得比例年金削減の必要性を述べている。その際は、スウェーデンのように最低保証年金を設けた上で（図表 - 3）、自営業者やパート等も新しい所得比例年金の対象にすべきとしている。国庫負担は最低保証年金に集中され、生活保護水準よりもはるかに高いと考えている。

田中論文は、海外の改革事例と比較しながら論点を整理している。財政方式については、税方式、特に消費税方式と比較し、公的年金には

図表 - 3 所得比例年金と最低保証年金の組合せ案（伏見）



拠出原則が欠かせないとして、社会保険料方式の維持を主張している。また、スウェーデン・イギリス・ドイツで実施され、米国でも実施が検討されている個人年金勘定については、高齢化社会では積立方式が賦課方式より必ずしも有利でないことや現下の経済環境では魅力に乏しいことから、導入を疑問視している。ただし運営の透明性の観点から、概念上の個人勘定は必要としている。特に、個人の保険料拠出とともに国庫負担や事業主負担による拠出も記録することで、国民一人一人にわかりやすい制度を目指している。また国庫負担による拠出を低所得者に手厚くすることで、効率的な財政支出が可能になるとしている（図表 - 4）

図表 - 4 低所得者に有利な拠出時  
国庫負担案（田中）

		(万円)				
年度標準報酬		65	100	500	1000	1500
総保険料		20.8 32.0%	24.0 24.0%	88.0 17.6%	168.0 16.8%	248.0 16.5%
本人負担		5.2 8.0%	8.0 8.0%	40.0 8.0%	80.0 8.0%	120.0 8.0%
事業主負担		5.2 8.0%	8.0 8.0%	40.0 8.0%	80.0 8.0%	120.0 8.0%
国庫負担		10.4 16.0%	8.0 8.0%	8.0 1.6%	8.0 0.8%	8.0 0.5%

(注) 上段は各標準報酬での保険料額、下段は保険料率

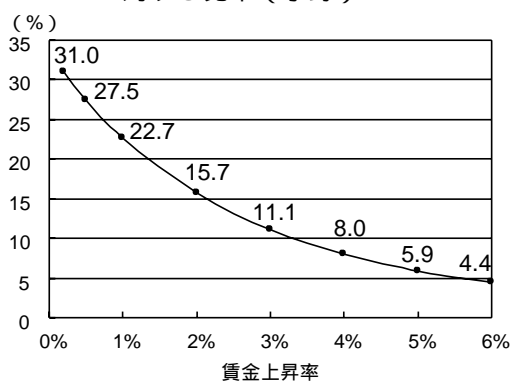
「方向性と論点」で提案された保険料固定方式に対しては、段階保険料方式の継続によって問題を先送りしていると批判し、改革案を提言している。具体的には、伏見論文と同様、現行の国民年金・厚生年金制度の所得比例年金への一元化を基本としている。さらに、少子化対策として子供の数が多い世帯ほど保険料率を優遇する案や、年金財政の健全化や経済の活性化のために米国のような「雇用に関する年齢差別禁止法」による女性や高齢者の雇用促進、なども併せて提案している。

### 3. 主要論点の深耕

「公的年金における積立規律について」(小野正昭 みずほ年金研究所年金研究部長主席研究員)は、年金数理の観点から現行の財政方式の問題点を指摘し、さらに今般提案された「保険料固定方式」に財政規律が必要と提言している。まず、現行の修正積立方式は、インフレ率や運用利回りが変動すると積立比率が変動する特性がある点を明らかにした(図表-5)。積立比率が低下した場合、企業年金であれば母体企業が特別保険料を負担することで積立比率を回復できるが、公的年金の現行の財政方式ではこのような機動的な財政支出が困難で、問題があると指摘している。

保険料固定方式については、マクロ経済スライドと呼ばれる財政調整システムに財政状態が反映されないこと、積立水準が一定に保たれないこと、計算上、積立金の枯渇を許容していること、を問題としている。そこで、スウェーデンを参考に保険料固定方式に必要な財政規律を提案している(図表-6)

図表-5 給付確定部分の債務の年間給付に対する比率(小野)



図表-6 保険料固定方式に必要な財政規律(小野)

経過措置のうち将来期間相当分についての廃止  
老齢給付への特化と、それに伴う国庫負担の遺族・障害年金への特化  
財政状態に基づいた給付水準の調整

「(公的)年金税制の課題」(臼杵政治 弊社 上席主任研究員・中嶋邦夫 同研究員)では年金優遇税制の推計を行い、私的年金も視野に入れた年金税制のあり方を論じている。公的年金に対しては、給付段階では公的年金等控除(2000年時点で約1.2兆円の税収ロス) 拠出段階では社会保険料控除(同、約3.4兆円)という2重の税制優遇が存在する(図表-7)。給付時は、65歳以上の公的年金等控除と現役の給与所得控除とが不公平な点、所得が高いほどメリットが大きい点が問題になっている。これを給与所得控除並みに削減して不公平を是正しても、税収への効果は1,000億円程度に止まる。これは2025年でも同様の結果であった。

図表-7 税収ロスの試算結果(臼杵・中嶋)

	(兆円)	
	2000年	2025年
公的年金等控除		
現状	1.20	1.20
65歳以降を64歳までと同じ控除額に	1.07	1.00
100万円の定額控除とする	1.07	1.02
社会保険料控除(公的年金保険料分)		
現状(公的年金保険料を全額控除)	3.4	4.3
上限150万円(公的年金のみ)	3.4	3.9
一律150万円(私的年金と統合)	最大 6.2	最大 5.5

(注) 2025年は保険料固定方式を想定。

一方、拠出時の税収ロスは2000年で3.4兆円、2025年には4.3兆円になる。ここで問題となっているのは、私的年金の中で厚生年金基金と国民年金基金だけが社会保険料控除の対象となっていること、控除額が老後生活に必要な拠出額に基づいて決められていないこと、所得が高いほどメリットが大きいこと、である。これらを是正するには、必要な拠出額を確認した上で控除上限を一定額とし、さらに各種私的年金の保険料控除との統合が必要である。しかしそ

の際には、公的年金が個人の老後準備なのか世代間の連帯なのか、その役割をはっきりさせる必要がある。

#### 4. 論点の拡張

「年金政策決定のあり方に関する覚書」(長沼建一郎 日本福祉大学社会福祉学部助教授)は、現在ほとんど議論が行われていない政策決定手続きに焦点を当てている。政策決定のあり方には対立型と合意型の2つのタイプがある。前者は、例えば2大政党が明確に異なる政策を主張し、選挙等で国民の賛否を問いながら政策を決定するものであり、国民の関心を向け、密室での政策決定を避ける効果がある。後者は、例えば超党派による専門委員会が設置され、この検討結果に沿って政策が決定・実施されるもので、長期的な制度運営が可能になる。前者の典型例はイギリスであり、後者はスウェーデンや米国が該当する。

日本の現状や年金政策の特質を踏まえれば対立型は成立しにくいと考えられるが、これに加えて官僚主導か政治主導かという問題が交錯する。前者では縦割り行政の問題が懸念される一方、後者ではその時々によって政策が変更されすぎる懸念がある。いずれにせよ年金政策においては、択一的な政策的理念に基づく選択を行うことはリスクが大きいと考えられる。

「日本経済の変化と年金改革の意義」(金子能宏 国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部第1室長)では、まず、年金制度の支え手を増やす取り組みの中心として検討されているパートタイム労働者への厚生年金の適用拡大に注目し、マクロ経済モデルを用いてマクロ経済と年金財政に及ぼす影響を推計している。その結果、適用拡大によって実質成長率が

高まり、長期的には年金財政の安定化につながる可能性が示唆されている。

次に、動学的世代重複モデルを応用して厚生年金の財源選択に関するシミュレーションを行っている。少子高齢化は、労働力人口の減少による供給面への影響だけでなく、消費・貯蓄動向の変化を通じた需要面からも経済成長へ悪影響が懸念される。これを踏まえれば、年金財政の選択にあたっては経済への影響を考慮する必要がある。そこで、国庫負担の引き上げ分を、賃金と利子への総合課税、賃金への課税、消費税、で賄う3ケースを比較した。この結果、では国民所得が増加するものの世代内の所得格差が拡大し、は所得格差は相対的に小さいものの世代間の格差が拡大した。は効率性の面で劣るものの世代間の格差の面では好ましい結果となった。このように経済効率性と世代間・世代内の格差是正とが両立できないことを、政府は情報提供すべきであろう。

#### 5. 今後の議論に向けて

公的年金には全国民が参加するため、その世代、所得階層、就業形態など個々人の立場は様々であり、全ての人が100%満足する改革はあり得ない。政府や研究者はこの点も含めて情報発信し、より納得が得られる改革の実現へ向けて努力すべきである。本報告書が年金改革に関心をお持ちの多くの方々のお目にとまり、今後の議論の一助となれば幸甚である。

本報告書は弊社ホームページ (<http://www.nli-research.co.jp/>) にて公開しております。

なお、各論文の内容や意見は執筆者個人に属し、弊社および各所属機関の見解を示すものではありません。