

経済・金融フラッシュ

No.07-093 2007/10/30

経済財政諮問会議(10月25日)

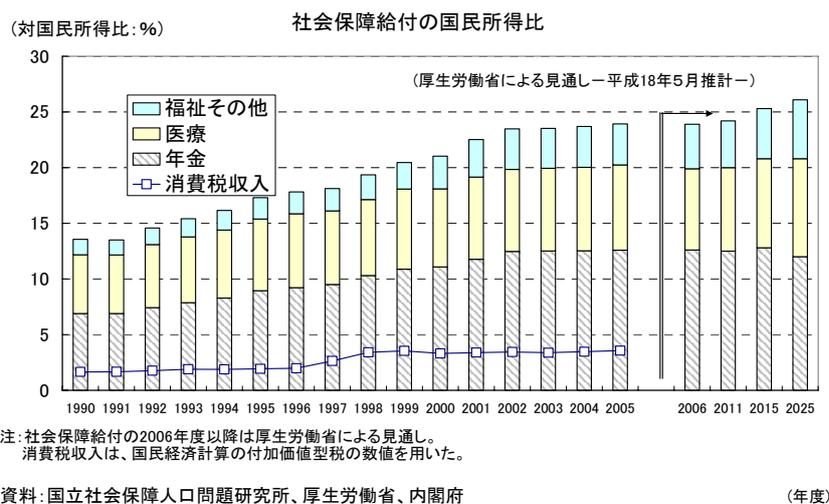
～提示された税方式と保険料方式の選択肢

ニッセイ基礎研究所 経済調査部門 研究員 篠原 哲

TEL:03-3512-1838 E-mail:shino@nli-research.co.jp

1. 基礎年金の財源を巡る議論が開始

10月26日に「国立社会保障・人口問題研究所」が公表した2005年度の社会保障給付費は、87.9兆円と前年度よりも1.9兆円の増加となった。これは、国民所得との比較では23.91%の規模であり、対前年度で0.22%ポイントの増加となっている。また、その内訳に目を向けてみると、「医療」に関する給付は国民所得比7.65%であり、対前年度で0.17%ポイントの増加、介護などを含む「福祉」は3.68%、対前年度では0.01%ポイントの増加である。また給付全体の約5割を占める「年金」は国民所得比で12.59%、対前年度比で0.05%ポイントの増加となっており、高齢化が進展するなか、我が国の社会保障給付は、国民所得の伸びを上回って拡大する傾向が続いている。このような給付の財源を、どのように確保していくかは、社会保障制度を維持していくうえでの大きな課題である。



社会保障給付の財源は、保険料だけでなく、国庫負担(税)からも賅われている。この

なかで、全国民を対象に適用される国民年金のうち、共通に支給される定額部分である基礎年金については、年金財政の安定性を確保するという観点から、2009年度には国庫負担割合が、現行の3分の1から2分の1に引き上げられることが、すでに決定されている。

現時点では、その際に必要となる約2.5兆円の税財源には、消費税の増税分を充てるとの見方が有力視されているが、参議院の第一党となった民主党は、消費税の増税を否定している。さらに、基礎年金の財源については、現行の保険料方式を廃止し、財源の全てを税で賄う「全額税方式」の導入を主張していることもあり、基礎年金の財源に関する問題は、消費税の増税の問題とも併せて、注目度が高まっている状況である。

10月25日の経済財政諮問会議では、有識者議員提出資料「持続可能な基礎年金制度の構築に向けて」として、将来的な基礎年金の財源に関する選択肢が提示された。

提出された資料では、まず、現状における基礎年金制度の問題点が列挙されている。そして、その克服を目指した今後の改革の方向性として、①国庫負担を1/2として現行の保険料方式を維持、②国庫負担を全額税方式へ切り替える、という二通りの選択肢が提示され、現行の保険料方式を維持した場合と、全額税方式に移行した場合に必要なそれぞれの財源額が明示されている。さらに、税方式に移行する場合におけるメリットとデメリットについてもまとめている。

従来までは、消費税に関する議論が、事実上凍結されてきたこともあり、基礎年金の財源問題に関しても、本格的な検討が進まなかったのが実情である。しかし、今回の様に、諮問会議の場で将来的な基礎年金の財源についての選択肢が提示され、その実現に必要な財源規模も明らかになったことは、「税と社会保障の一体的な改革」に向けた、事実上のスタートとして位置づけられるのではないだろうか。

2. 税方式か保険料方式か

民間議員の提出資料では、まず、現在の基礎年金制度に関する問題点として、①年金の未納者・未加入者が340万人にのぼるといふ保険料の未納問題、②給付と負担を比較した場合、後の世代の方が、負担が重くなるという世代間の格差の問題、③職業や世帯形態により制度が異なり、負担面が一元化されていない問題¹、④年金記録問題に代表されるさまざまな運営体制の問題。の4点を指摘している。

そのうえで、これらの課題を解決していくための方向性として、

- (1) 国庫負担を1/2として、現行の保険料方式を維持する。
- (2) 基礎年金について保険料（国民年金保険料・厚生年金保険料のうち基礎年金相当分）を廃止し、給付の全額を税で賄うという、いわゆる全額税方式に切り換える。

¹ 民間議員提出資料には、負担面での一元化が行われていないことについて、1号被保険者は定額負担、2号被保険者（被用者）は所得比例負担・事業主と折半、3号被保険者（被用者の扶養配偶者）は直接の負担がない。という状況を指摘している。

という 2 通りの選択肢が提示されている。

「保険料方式」と「税方式」における主なポイント

項目	国庫負担1/2、保険料方式を維持	全額税方式
必要とされる額	<ul style="list-style-type: none"> ・現行国庫負担分:7.4兆円 ・追加的に必要となる国庫負担:2.5兆円 	<ul style="list-style-type: none"> ・現行国庫負担分:7.4兆円 ・追加的に必要となる国庫負担:12.0兆円 (ただし12.0兆円の保険料負担額が不要となる)
主なメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・年金財政の安定性が増す ・個人の拠出に連動した給付が維持される 	<ul style="list-style-type: none"> ・未納問題の解決 ・世帯構成等による負担面の一元化 ・高齢者も税負担を担うため、世代間及び高齢者間の所得格差の縮小に貢献する
主な課題・問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・未納問題の拡大 ・世帯構成等による負担面の一元化がなされない ・後の世代ほど負担が重くなる 	<ul style="list-style-type: none"> ・制度移行措置の問題 ・すでに保険料を払った高齢者に対する税の追加負担が発生する

(資料)経済財政諮問会議「持続可能な基礎年金制度の構築に向けて」より筆者作成

資料によると、(1)の国庫負担を1/2として、現行の保険料方式を維持する。とした場合には、制度の維持のためには、2009年度の段階で、現行の国庫負担分7.4兆円に加えて、新たに2.5兆円の国庫負担が必要になる。

一方、(2)のように、現行の保険料制度を廃止し、基礎年金の全額を国庫負担(税)とすると、現行制度の対象者のみに給付とした場合では、2009年度の段階で、現行の国庫負担分7.4兆円に加えて、12.0兆円の国庫負担が新たに必要になるとしている。しかし、税方式への移行により、本来必要となるはずの12.0兆円の保険料負担は不要になる点は重要である。

さらに資料では、(2)の場合の参考として、給付の対象を、保険料を払ってない人を含む、65歳以上の全ての者に拡張した場合²の試算もおこなっている。この場合には、新たに必要とされる国庫負担額は約16.3兆円と試算されている。この場合は、(2)のケースとは異なり、これまで保険料を負担してこなかった人にも給付が実施される点には注意が必要だ。このため、税負担が新たに16.3兆円必要となるも、不要となる保険料負担は12.0兆円に留まるため、国全体では実質的に4.3兆円分の負担増が必要になるものと想定される。

現在、民主党は「消費税率5%のままに据え置いたうえで、基礎年金の全額を税金で賄う」という方針をマニフェストで提示しているが、今回の資料で提示された(2)の基礎年金を全額税方式にするという案は、民主党案に近い方針と言える。

しかし、民主党案については、与党からは、「消費税を全部基礎年金の財源に充てた場合

² 給付は月額6.6万円の一律給付としている。

でも4割の給付をカットすることになる。」との批判もあり、そこで必要とされる財源をどのように捉えるかが論点のひとつとなっていた。今回、諮問会議から、基礎年金の財源を全額税方式にした場合における、必要な追加財源額が提示されたことで、今後の「税方式」の移行にむけた議論が、より具体的なものになることが期待されよう。

3. 税方式のメリットと問題点

基礎年金制度については、「現行の保険料方式」を維持する場合でも、民主党が主張するような「全額税方式」に移行する場合でも、それぞれメリットと問題点が存在する。

民間議員の提出資料では「税方式」を導入した場合のメリットについて、消費税を全額税方式の財源に充てるとすれば、保険料の未納問題が解決されることや、職業や世帯構成による負担の一元化が図れること、さらには世代間格差の改善にも資することができ、現在の基礎年金制度が抱える課題が解消・緩和されるという点を指摘している。

消費税は、職業や世帯構成に関わらず、すべての国民が消費の際に課税されるという特徴があるため、消費税を財源に導入すれば、従来のような、保険料の未納問題や、職業・世帯構成による負担の格差の問題の解決に寄与できると考えられる。さらに、保険料とは異なり、現役世代のみならず高齢者も相応の負担を担うという、国民全員が広く・浅く負担する税であるため、現役世代の負担を軽減する効果も期待できるだろう。

一方、資料では、「税方式」の課題として、まず、すでに年金保険料の払い込みが終了した者についても、税による追加負担が発生する点を挙げている。また、これまで保険料を払ってきた人と、払わなかった人が同額の年金を受給できることになると、当然、受給者間で不公平感が生じることになる。このような、制度以降前の保険料納付実績と移行後の税負担についての公平性をどのように確保していくかという点も、課題のひとつとして指摘している。

たしかに、現行の基礎年金制度には、未納問題や世代間の格差に代表されるように多くの課題が残されている。基礎年金の財源に全額税方式を導入することは、これらの課題を解決するための有効な方策になりうると考えられるだろう。

しかし、現行制度から税方式への移行については、上記に挙げたような課題が残されており、移行が決して簡単なものではないことも事実である。今後の基礎年金の財源方式を巡る議論では、「税方式」と「保険料方式」におけるそれぞれの課題を、どのように解決していくかが、最大の論点になってくるだろう。