

(公的年金)：税方式以前に考えるべき基礎年金の基本的な問題

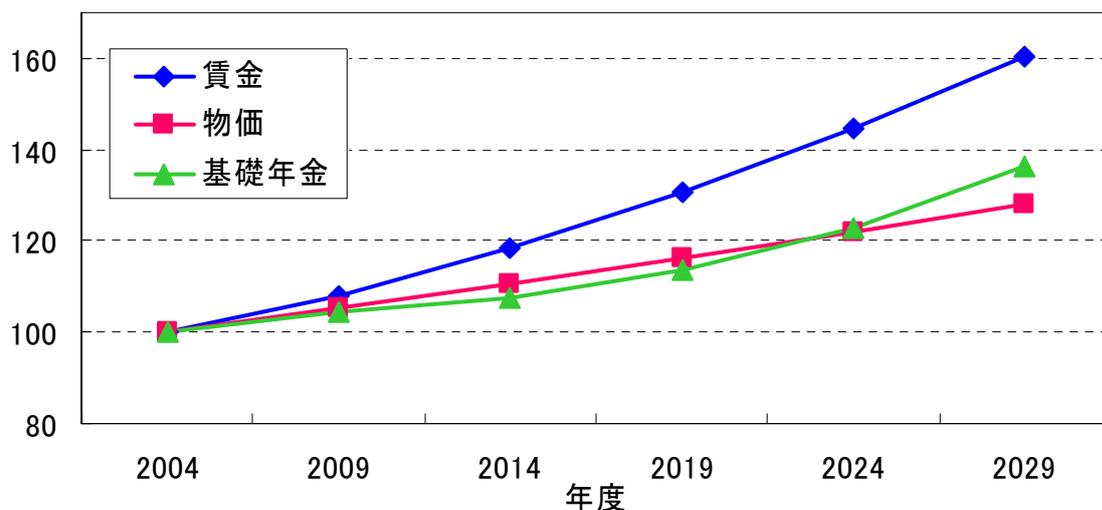
経済財政諮問会議での民間議員の提案を契機に、基礎年金財源の税方式化の議論が再燃している。しかし、財源問題以前に、現行の基礎年金は給付のあり方や理念などの基本的な問題を抱えている。税方式化に向けた具体的な議論を行う前に、基本的な議論を行う必要がある。

本年10月25日の経済財政諮問会議では、基礎年金の全額税方式化を含む「持続可能な基礎年金制度の構築に向けて」という提案が行われた。同提案では、年金制度改革の中心は基礎年金であるとして、(1)未納などの空洞化問題、(2)給付と負担に関する世代間格差、(3)職業や世帯形態ごとの負担の相違、(4)記録問題などの運営体制が問題点だと指摘している。さらに、制度改革の基本方向として、(a)国庫負担を1/2として現行の保険料方式を維持する案と、(b)全額税方式へ切り替える案の2つの選択肢が提示され、必要追加財源として、(a)は2.5兆円、(b)は12.0~16.3兆円という金額まで試算されている。このように、上記の提案では財源が問題の中心としてとらえられているが、近年、基礎年金について問題視されているのは、負担ではなく、むしろ給付である。

給付に関する問題の1つは、基礎年金の給付水準が、地域や世帯構成によっては生活保護(生活扶助)の給付水準を下回る点である。基礎年金の給付水準は、現在(2007年度)、満額で月額66,008円であり、支払った保険料や現役時代の収入に関係なく、保険料を納めた期間に比例して決まる定額給付の仕組みをとる。確かに、生活保護の水準は地域や世帯構成などによって異なるため、基礎年金額が常に生活保護の水準を下回るわけではない。しかし、「基礎年金と生活保護は目的が異なるため、水準だけを単純に比較することは不適當」という現在の考え方については、議論の余地がある。

図表1：基礎年金給付水準等の見通し(2004年財政再計算ベース)

(2004年度=100)



注 賃金は現役男子の平均。基礎年金は新規裁定者の満額。マクロ経済スライドは2023年まで継続。基礎年金の指数が賃金や物価の指数を下回っている場合、基礎年金給付が賃金や物価でみて実質的に削減されていることを意味している。
資料 厚生労働省年金局数理課(2005)『厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果』。

第2の問題は、2004年改革で導入されたマクロ経済スライドという給付削減の仕組みが、基礎年金にも適用される点である（図表1）。確かに、自営業者等が受け取る国民年金（基礎年金）も、会社員等が受け取る厚生年金と同じように削減すべきという考え方には一理ある。しかし、老後生活の基礎的な支出をまかなうという基礎年金の理念を重視する立場から、年金財政の安定化のためとはいえ、その水準を削減することに反論が出ている。

第3の問題は、高所得者に対する基礎年金給付である。現在は受給者の所得水準にかかわらず全員同じ計算式で給付額が決められているが、これを改め、高所得者に対しては削減するという提案が民主党などから出ている。確かに、2004年の税制改正で行われた公的年金等控除の見直しは、年金以外の所得が高い人に対して実質的な（手取りの）公的年金額を削減する効果があり、この点では高所得者に対する基礎年金給付を削減する案と同じ考え方に立っている。しかし、所得再分配政策を税だけでなく年金でも行うことに対しては反論が出ており、議論は決着していない。また、基礎年金を一種の普遍的な最低所得給付（ベーシック・インカム）ととらえる立場から、所得に応じた削減に反対する意見もある。

さらに、財源負担の問題を考慮すれば、次のような問題も検討する必要がある。まず、財源の変更に伴って基礎年金の所得再分配機能が変化する点である。現在の基礎年金は、自営業者等は定額保険料、会社員や公務員は所得比例保険料による拠出となっている。会社員や公務員についてみれば、定額の給付に対して所得に応じた負担を行っており、専業主婦など第3号被保険者の存在もあわせて考えれば、世帯単位で所得再分配機能が働いているといえる。加えて、現状では厚生年金や各共済年金単位で拠出金を負担しているため、各制度内での所得再分配になっている。これに対して、仮に財源を全額消費税でまかなうとすれば、負担の範囲が現役世代から全国民に拡大する点や、食費など基礎的支出の存在により、所得と負担の関係が現在とは異なってくる。財源を所得税や一般財源でまかなうとしても、現在とは異なる再分配機能になる。

つぎに、給付と負担の関係について、給付水準を先に決めて必要な財源を確保する給付建ての仕組みをとるか、確保できた財源の範囲内で給付を行う拠出建ての仕組みをとるかという問題もある。仮に全額目的税による給付建てとするならば、税収と給付費に過不足が生じた場合にどのように調整するかを考える必要がある。例えば、ある程度の準備金を保有するかや毎年税率を見直すかなどが論点になろう。一方、仮に拠出建てとするならば、財源種類と給付調整の自由度の関係について検討する必要がある。具体的には、税を財源とする場合、個人の拠出（税負担）と給付の関係（牽連性や対価性）が保険料方式よりも緩くなるため、政府が裁量で給付調整を行いやすくなる。基礎年金の機能からみて、それが妥当であるか議論が必要だろう。

現在行われている全額税方式化の議論に対しては、最終的に国庫負担を1/2に引き上げるための予備的な議論との見方もある。仮に最終的な着地点が様々な考え方の折衷案になるとしても、財源問題だけにとどまらず、基礎年金のあり方について十分に議論して合意に達することが、公的年金の信頼改善のために必要ではなからうか。

（中嶋 邦夫）