

民主党の年金制度改革案

長妻 昭

衆議院議員

民主党「次の内閣」ネクスト年金担当大臣

1 国民の信頼を失っている年金制度

「国の年金制度を信頼していない」76%。これは本年6月19日付読売新聞に掲載された世論調査結果です。長期にわたる負担と受給からなる年金制度は、国民の皆様の信頼を基盤としており、国民の4人に3人が信頼していない状況はきわめて深刻です。

また年金制度は政府の信頼に直結しています。たとえば外交が国政の最重要課題の一つであることは当然ですが、外交に関しては、その情報が政府に一元的に集約されるため、その判断の妥当性について、一般の国民の皆様が政府と全く同じ立場に立って検証することは困難です。しかし、同じ国政の最重要課題の一つであっても、年金に関しては、たとえば「これだけの年金額を支給する」「60歳から支給する」など政府が国民の皆様に対して行った約束を、実際に受給している方々を身近に見た時、あるいは自分が受給世代になった時、自らが検証できます。その意味で、年金制度に対する信頼度は、その国の政府に対する信頼度を測るバロメーターとも言えます。

冒頭の世論調査結果は、国民の皆様が我が国の年金制度も、そして政府も信頼していないことを示しています。

年金制度への不信の一義的な理由は、制度自体にあります。

経済の急速なグローバル化を受ける形で進んだ

雇用の流動化や世界に類を見ないスピードで進んでいく高齢化に、現在の年金制度は対応できていません。国民の皆様はこの矛盾に敏感に感じ取っているからこそ、年金制度を信頼していないのです。しかし霞が関に政策を依存している自民政権は、自らの改革案を持たないままに、時代に対応できていない年金制度を必死に維持しようとしています。この矛盾が、年金不信の最大の理由です。その意味で、自民政権こそが年金不信の根本的な理由であり、真の抜本改革を実現するためには、政権交代が不可欠であることを、まず最初に指摘しておきたいと思います。

2 現行制度の問題点と民主党案

以下に現行制度の具体的な問題点と、民主党案ではどのようにしてこの問題点に対応していくか、説明をいたします。

(1) すべての公的年金制度の一元化

職業別に分立する現在の年金制度は、転職が当たり前の現在の経済・社会状況に即しているとは言えません。年金記録問題などはその代表的な証左であり、職業が変わるごとに加入する年金制度が変わることによって生じる年金保険料納付記録の複雑さがもたらした制度的な問題であると考えています。

また年金制度が分立することによって、制度が複雑になり、公平感が損なわれています。現在の年金制

度は、5年ごとの制度改正で接ぎ木に接ぎ木を重ねた結果、非常に複雑な制度になっています。その上に、制度間で負担の方法や年金受給額の算出方法が異なり、さらに障害年金や遺族年金などの制度も異なっているため、国民の皆様には理解できない制度になっています。

公平感についても同様に、制度間で負担と給付のあり方が異なること、第三号被保険者制度、そして共済制度に「職域加算」や「転給」に代表される優遇制度があることなどから、国民の信頼を得るに十分な公平性があるとは言えません。「官民格差」については、政府が「被用者年金一元化法案」を国会に提出していますが、その内容を見る限り、官の制度は官の制度として維持するものであり、問題の根本的な解決にはならないと考えています。

民主党は、年金に対する国民の皆様の信頼を得るために、徹底的に透明で、公平な制度に作り替えることを提唱しています。すなわち、「すべての公的年金制度の一元化」です。

これは正確に言えば、現在の年金制度を一度すべて廃止して（但し、これまで現行制度で納めた保険料に対応する給付は維持）、すべての国民の皆様が加入する一つの制度を作ることであり、「所得が同じなら同じ保険料」「納付した保険料が同じなら同じ年金額」を原則としています。当然、転職などを繰り返しても加入する年金制度は変わりません。また「払った保険料に応じた給付」も大きな原則です。これは国民の皆様一人ひとりが納めた保険料を記録し、現役時代に納付した保険料総額（物価上昇や運用などを考慮）を、年金受給開始時点からの平均余命で除して、年金額を決めることです。これによって、「払った保険料は必ず返ってくる」ことを明確にして、国民の皆様の年金に対する信頼を確保したいと考えています。そして年金保険料の納付記録を「年金手帳」という形で記録し、これを手許におくことによって、国民の皆様が自分自身で自分の保険料納付記録や将来の年金受給見込額をいつでも確認できる環境を整備することも考えています。

(2) 「歳入庁」を創設する

国民年金は非常に深刻な状況です。平成16年改正の時点でも4割近くに高まった未納率が大きな論点となり、政府はその時点で「平成19年度に納付率80%」を回復することを前提に「100年安心」を打ち出しました。しかし、平成18年度で66%と、目標達成のメドは立っていません。

この「納付率」は免除者等保険料納付の必要の無い人を除いて計算していますが、全加入者を対象として計算すれば、その割合は50%を割っています。また金額ベースでは、毎年約2兆円の保険料納付がある一方で、約1兆円の未納保険料があり、3分の1は納付されていないことになります。この未納は2年を経過すると「時効」となり、保険料の徴収ができなくなりますが、この「時効」の額が平成に入ってから約11兆円にも達しています。

このような制度が「保険」として成り立つのか、強い疑問があります。この影響は厚生年金にも及び、基礎年金の給付に当たっては厚生年金加入者の負担が重くなることも考えなければなりません。

国民年金の深刻な空洞化を招いている最大の原因は年金制度に対する不信感であると考えますが、「平成16年公的年金加入状況等調査報告」によれば、未加入の理由で最も多いものが「制度の仕組みを知らなかった」30%であり、次いで「保険料が高く、経済的に納めるのが困難だから」22%となっていることから、「制度の複雑さ」「定額保険料」が大きな要因であると考えられます。

民主党では、前述のように「一元化」「所得が同じなら同じ保険料」「納付した保険料が同じなら同じ年金額」「払った保険料に応じた給付」などを通じて年金制度に対する信頼を高めると共に、納付保険料は一律の定率保険料を考えています。

民主党は昨年来、格差是正に取り組んで参りましたが、その大きな課題に所得格差の拡大があります。雇用状況が大きく変化し、非典型雇用者が急速に増加する中で、なかなか所得の伸びが望めない人々が

増えています。それが年金の未納・未加入の増大の一因になっています。事実、平成11年の調査報告では、未加入の理由の内「保険料が高く、経済的に納めるのが困難だから」が15%であったものが、前述のように22%に増加していることから明らかです。現行の定額保険料を定率保険料に改めることによって、所得の低い人も納めやすい制度とする必要があると考えています。

同時に公的年金制度は「世代間の支え合い」であり、やはり現役世代には必ず加入して頂く必要があります。現行制度でも「義務加入」となっていますが、社会保険庁の所得捕捉能力や徴収能力の欠如から、多くの未納・未加入を許しています。これでは「支え合い」が成り立たないばかりか、結果として未納者・未加入者自身の高齢期の生活の安定が図れません。

そこで民主党では、社会保険庁は廃止して国税庁にその機能を統合することによって、税と保険料を一体的に徴収する「歳入庁構想」をとりまとめ、国会に法案を提出しました。国税庁の持つ高い所得捕捉能力や徴収能力を活かし、年金保険料の未納を解消しようというものです。同時に社会保険庁の体質を抜本的に改め、二度と不祥事を起こさないことも目的としています。また、納税者番号制度導入も検討しており、様々な環境を整備することによって、すべての皆様に「支え合い」に参加して頂き、公的年金制度を維持することを考えています。

(3) 税による「最低保障年金」制度を

公的年金制度は高齢者の健全な生活の維持・向上を確保することを一義的な目的として、最終的には国民生活全体の安定を図ることを目的としています。その意味で、公的年金制度は単に存在することが目的ではなく、実質的に高齢者の生活の維持・向上が実現できなければなりません。しかし、現在の年金制度の給付額はあまりに低すぎ、本来の目的を達成しているとは言えません。厚生労働省の資料によれば、年金月額が4万円以下の方々が約400万人もい

ます。この金額で生活の安定を図ることは容易ではありません。またこのような低い年金額は生活保護に依存せざるを得ない多くの高齢者を生み、結果として多額の財政負担を必要とします。

現在の現役世代にも多くの未納者・未加入者が存在し、これらの方々が将来、残念ながら無年金者・低年金者になる可能性は否定できません。これを放置すれば、社会の安定を損なうか、あるいは巨額の財政負担を生むか、どちらかの可能性が高いと考えています。特に、非婚化が進み、離婚が増加する中で、今後は高齢者の単独世帯がさらに増えていくと考えられます。従来の「国民年金受給者は自営業者で、高齢期になっても一定の収入があり、また家族と一緒に暮らしている」という受給者像ではありません。「現役時代はサラリーマンで、高齢期は一人暮らし」を現行制度で支えていくことは困難だと考えます。

このような社会の変化を踏まえて、民主党案では「最低保障年金」の創設を盛り込んでいます。これは税を財源として、すべての人に月額7万円程度の年金を保障するものです。前述のように、民主党案ではすべての人が同じ年金制度に加入し、定率の保険料を納付することとしています。この定率保険料に対応する部分を「所得比例年金」として給付しますが、この「所得比例年金」の受給額に応じて「最低保障年金」を給付する設計としています。これによって現役時代の所得が少なく、結果として「所得比例年金」の受給額が少ない人であっても最低7万円程度の年金が保障されることとなります。また、「最低保障年金」は税を財源としますが、その税負担を過重なものとならないために、「所得比例年金」が一定額以上に達する人については「最低保障年金」を徐々に減額し、「所得比例年金」だけで十分な年金を受給できると見込まれる方々には、「最低保障年金」を遠慮して頂く、という制度設計を考えています。

現在政府が公表している資料に基づいて試算を行ってみたところ、「所得比例年金」と「最低保障年金」を組み合わせることによって、いわゆる「モデル世帯」で現行制度とほぼ同水準の給付を確保すること

ができると考えています。

(4) 「負担増・給付減」の繰り返しは必須

政府は平成16年改正の際に「給付は現役世代の50%」「負担は18.3%」で「100年安心」を国民に約束しました。しかし、数多くの前提をおく財政計算において、「入り口(=負担水準)」と「出口(=給付水準)」を約束することは不可能です。さらに、政府は昨年末に社会保障・人口問題研究所が新たな将来推計人口を公表したことに対応して、本年2月に「暫定試算」を公表しましたが、それは将来推計人口で長期出生率が1.39から1.26に低下したにもかかわらず、年金財政は安定し、所得代替率が1.4%上昇するという全く理解不能なものでした。足下で賃金が全く上昇していない中で、試算前提の賃金上昇率を2.2%(平成16年改正時の試算)から2.5%(「暫定試算」)に引き上げるといふ非現実的な無理を重ねて、辻褄をあわせているのです。

現行制度を維持すれば、さらなる負担増・給付減は不可避ですが、それは年金制度に対する信頼を完全に失墜させ、最終的には公的年金制度の維持自体が困難となりかねません。このような状態を放置することは、政治の責任を放棄することです。一刻も早く制度の抜本的改革に取り組むことが必要です。

民主党では、平成16年改正時点から政府の「100年安心」が実現不可能なものであると考え、制度の抜本改革を提案してきました。その骨格は、これまで述べてきたように「一元化」で制度の透明性・公平性を高め、また税を財源とする「最低保障年金」を創設することによって、すべての高齢者に最低限の年金を保障することです。また制度導入と同時に歳入庁創設、納税者番号制度導入などの環境整備を図ることも併せて検討を進めてきました。当然のことですが、自民党が先の通常国会で「恒久化」した年金保険料の流用などは一切禁止し、「年金保険料は年金給付以外に使わない」ことを徹底します。

おわりに

このままでは、本当に我が国の公的年金制度の維持が困難になります。私たち民主党は、今、年金制度に対して、そして我が国の将来に対して深刻な危機感を抱いています。今後、国民の皆様に対して一層わかりやすい説明を行うことによって民主党案に対する理解を深めていただき、多くの皆様に民主党案をご支持頂けるように努力をして参ります。■