

国民会議が示した年金制度の課題と 不十分な記述への懸念

中嶋 邦夫

(株)ニッセイ基礎研究所
年金総合リサーチセンター主任研究員

国民会議での年金問題の位置づけと 本稿の視点

今回の国民会議における年金問題の位置づけは、医療や介護、少子化対策に比べて優先度が低くなっている。これは、報告書の各論部分で最後に登場することや、各論の内容が検討課題の列挙にとどまって明確な方向性があまり打ち出されていないことから読み取れる。

このような位置づけに対しては、年金問題が先送りされたという批判的な意見もあろう。しかし筆者は、このような優先順位付けをやむを得ないと見ている。大雑把に言えば、いわゆる団塊世代が65歳以上になり本格的な年金受給者となる中で、年金に関しては昨年の一斉改革で年金財政を健全化させる仕組みが動き始めることになった。しかし、医療や介護については、高齢者が増えた場合のサービス提供体制や保険財政の運営などの課題が手つかずとなっている

た。団塊世代が医療や介護の本格的な利用者となる75歳になるまでの間に、何らかの対処を実行に移さなくてはならない。政府や政治、あるいは国民の判断能力の限界を考えれば、当面は医療や介護を優先し、年金は後回しという判断はやむを得ない。

とはいえ、年金にも課題は残っている。官邸レベルの報告書であるだけに、ここで検討項目としてとりあげられるかどうかやどのような方向性が示されるかが、今後の議論のベースとなってくる。本稿では、その視点で今回の報告書の概要を紹介し、内容を確認していく。

国民会議報告書の概要

各論の年金分野は4つの部分から構成されている。

第1の部分では、一斉改革までの動きを振り返り、今後の検討の視点をまとめている。ここでは、2008年に自公政権下で開催された社会保障国民会議を下地として一斉改革がとりまとめられ、その成果として、2004年改正の年金財政フレームが完成し、セーフティネット強化への着手が実現したとしている。その上で、長期的な持続可能性をより強固なものとする事と、社会経済状況の変化に対応したセーフティネット機能を強化することが一斉改革で残された課題であり、限られた資源を年金給付としてどう分配するかや、年金制度の基盤となる経済や雇用の活性化にどう寄与するか、という観点から検討すべきとしている。

なかしま くにお

東洋大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。専門は年金制度。ニッセイ基礎研究所研究員等を経て現職。

著書に『日本の年金制度—そこが知りたい39のポイント』（共著、2012年、金融財政事情研究会）、『年金を選択する—参加インセンティブから考える』（分担執筆、2009年、慶應義塾大学出版会）等。

第2の部分では、年金制度の体系に関する議論をまとめている。ここでは、民主党案の所得比例年金のように負担も給付も所得比例にすることは1つの理想型であるものの、その前提となる正確で公平な所得捕捉や保険料賦課における事業所得と給与所得の整理などが進んでいないとしている。そこで、短時間労働者の厚生年金適用や国民年金保険料の徴集強化など所得比例年金に一元化する際にも必要な対策を進め、将来の制度体系は引き続き議論するという2段階アプローチが必要だとしている。

第3の部分では、第1の部分でまとめた一体改革で残された課題について4つの具体的な対策を挙げ、対応方針を述べている。まず、給付削減策であるマクロ経済スライドについては、デフレから脱却した後も経済変動が考えられるため、見直しの検討が必要と述べている。第2に、短時間労働者への厚生年金の適用拡大については、法律の附則に明記された適用拡大の検討の継続が重要だとしている。第3に、高齢期の就労と年金受給については、まず、2009年の財政検証で年金財政の健全性が確認されているため中長期的な課題と整理している。その上で、支給開始年齢を変えても長期的な年金給付総額は変わらないことから、支給開始年齢は年金財政の観点よりも、個人における就労と引退のバランスや社会全体における就労人口と非就労人口のバランスとして検討されるべきと述べている。第4に、高所得者の年金給付の見直しについては、法律の附則に従った検討に加えて、他の社会保障における保険料負担や自己負担、年金課税のあり方など様々な方法を検討し、世代内再分配機能の強化と給付と負担の公平を確保すべきとしている。

第4の部分では、世代間の連帯を進めるための対策を述べている。まず国際的な年金議論の動向に触れ、日本が抱える課題は世界的な課題と一致しており、国際的な年金議論の到達点に立脚して議論すべきと述べている。次にいわゆる世代間の不公平論については、総論部分と同様に、払った保険料と受給額のみを見るのは不適切だが世代間の不公平論が

広まる土壌にも目配りが必要であることや、年金制度の基盤となる経済の成長や雇用の拡大、人口減少の緩和が重要であると述べている。次世代支援など全世代対応型への転換を進めるとともに、第3号被保険者問題には短時間労働者の厚生年金適用拡大を通じて対処していくことなどを述べている。

報告書が示した対策を、昨年の一体改革や本年8月21日に閣議決定されたプログラム法案の骨子（工程骨子）と比較したのが【図表1】である。国会会議は、その根拠法である社会保障改革推進法で「社会保障・税一体改革大綱その他既往の方針のみに関わらず幅広い観点に立って」議論するよう定められている。その影響もあって、報告書には民主党政権下で閣議決定された社会保障・税一体改革大綱とは異なる部分も存在する。また、報告書はあくまで有識者の意見であるため、政府が閣議決定した工程骨子は報告書のすべてをカバーしているわけではない。

年金分野の評価と懸念

年金分野の各論では、多くの論点や方向性が示されている点を評価できる。例えば、年金制度の体系に関して負担も給付も所得比例にすることが1つの理想型であることや、世代間の不公平論が広まる土壌にも目配りが必要であること、国際的な年金議論の到達点に立脚して議論すべきこと、マクロ経済スライドの見直しの検討が必要であること、基礎年金の給付水準が低下することへの懸念、短時間労働者への厚生年金の適用を進めるべきという方向性、を明示している点は評価できる。

一方で、報告書での記述が不十分なために、国民の誤解を招いたり、今後の議論を誤った方向に誘導しかねない点も存在する。具体的な懸念は以下のとおりである。

（1）年金財政フレームや財政状況に対する認識

報告書では、年金財政の長期的な持続可能性が確保されていることを強調している。その根拠として、

図表1：一体改革と国民会議報告書、プログラム（工程）法案骨子の主要項目（年金分野）

項目		一体改革	国民会議	工程骨子
財政・給付水準	マクロ経済スライドの見直し(デフレ下での適用)	▲	検討が必要	検討を加える
	・基礎年金と報酬比例部分のバランス	—	検討が必要	—
	・公的年金の削減を補う私的年金への支援	—	検討が必要	—
	物価スライド特例分の解消	● 1年延期	—	—
	高齢者の働き方と年金受給の組合せ(開始年齢引上げ)	▲ 中長期課題	中長期課題	—
	多様な就労に対応した年金受給(在職老齢年金)	▲	検討すべき	検討を加える
基礎年金国庫負担1/2の恒久化	● 財源変更	—	—	
セーフティネット	短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大	● 対象縮小	検討が重要	検討を加える
	低所得者への加算・給付	● 減額・福祉化	—	—
	受給資格期間の短縮	○	—	—
	産休期間中の保険料負担免除	○	—	—
	第1号被保険者の出産前後の保険料免除	△	—	—
世代内再分配・公平性	高所得者の給付見直し	△	検討すべき	検討を加える
	年金課税の見直し(所得控除・遺族年金)	△	検討すべき	検討を加える
	標準報酬上限の見直し	▲	検討すべき	—
	被用者年金の一元化	○	—	—
	遺族基礎年金の男女差解消	○	—	—
	第3号被保険者制度の見直し	▲	—	—
	新しい年金制度(民主党案)	▲	—	—

(注) 一体改革の欄の印の意味は次のとおり。

○法案成立(原案通り)、●法案成立(縮小・延期)、△法律・決議に検討明記、▲大綱に検討明記、—法律・大綱に記載なし

一体改革における法改正によって2004年改正で導入された年金財政フレームが完成したことや、2009年の財政検証結果で年金制度の持続可能性が確認されていること、さらには一体改革法案の国会審議時(民主党政権下)の総理答弁などを持ち出している。

確かに、現在の年金財政にはマクロ経済スライドが導入されているため、世間で意識されているような財政破綻(積立金の枯渇)を招く仕組みにはなっていないし、対GDP比で増大して国民の費用負担を増大させる仕組みにもなっていない。世間の感覚を訂正するために国民に向けて健全性をアピールするという姿勢は、一定理解できる。しかしこの報告書は、専門家も交えた今後の議論のベースとなるものである。現在の年金財政フレームが持つ問題点についてしっかりとした指摘がなければ、年金財政の健全性だけが今後の議論で一人歩きする懸念がある。

2004年改正で導入された年金財政フレームの最大の懸念点は、改正法の附則に盛り込まれた最低

給付水準の規定である。改正法の附則では、モデル世帯の給付水準(所得代替率)が次の財政検証までに50%を下回ると見込まれる時は、財政健全化に必要な給付削減の停止を検討し所要の措置を講じることになっている。モデル世帯の給付水準(所得代替率)は、2004年財政再計算では2023年に50.2%、2009年の財政検証では2038年に50.1%にまで低下すると推計されており、薄水を踏むような状況である。また、2009年の財政検証結果から既に4年が経過しており、次の財政検証は来年(2014年)に行われることになっている。これまで行ってきた中間時点の暫定試算を公表しないまま賞味期限切れ間近ともいべき2009年の財政検証結果を根拠に健全性を主張するのは、奴隷を標榜する有識者会議の報告書としては残念である。また、改正法の附則では「次の財政検証までに50%を下回ると見込まれる時」に対策を検討することになっているが、それでは国民生活に急な変更をもたらすか、あるいは対策が後手に

回ってしまうだろう。2014年の財政検証を見据えて、早めの検討開始について言及が欲しかった。

(2) 支給開始年齢引上げに対する認識

議論の過程では清家国民会議会長の発言などから支給開始年齢の引上げが注目を集めていたが、報告書では支給開始年齢の引上げを含む高齢期の就労と年金受給の在り方は中長期的な課題と整理された。検討作業は速やかに開始しておく必要があるとしている点は評価できるが、中長期的課題とする理由として年金財政の健全性を強調している点には前述のような行き過ぎを感じる。

また、支給開始年齢が社会全体における就労人口と非就労人口のバランスの問題であるという点には異論はないが、一人一人の人生における就労と引退のバランスの問題であるという点や、支給開始年齢と年金財政とは無関係という印象を与える記述には違和感を覚える。まず、個人の就労と引退のバランスは、受給の繰り上げ/繰り下げや労働収入と年金収入の組み合わせを個人が判断することで実現される。支給開始年齢を変えても長期的な年金給付総額が変わらないという記述は年金財政全体での話であり、特定の個人や世代には当てはまらない。報告書の表現では、支給開始年齢の問題と受給の繰り上げ/繰り下げの問題との混同を招きかねない。また、現在の年金財政フレームでは、給付削減がいつまで続き、その結果将来の給付水準がどの程度になるかが財政バランスの指標となっている。2004年改正を境に「保険料負担と支給開始年齢のバランス」から「給付水準と支給開始年齢のバランス」に枠組みが変わっただけであり、年金財政の問題であることには変わらない。報告書が後段で引用している国際的な年金議論でも、支給開始年齢が年金財政問題の4つの解決策の1つであることが明快に述べられている。むしろ、保険料水準が法律で固定され給付水準がマクロ経済スライドによって規定される現在の財政フレームでは、操作可能な政策変数として支給開始年齢の存在が重要になっている。報告書では、現在の年金

財政フレームが従来とは異なることを強調したかったのかもしれないが、今回の表現では財政フレームの変化や支給開始年齢の重要性をかえって理解しにくくしている懸念がある。

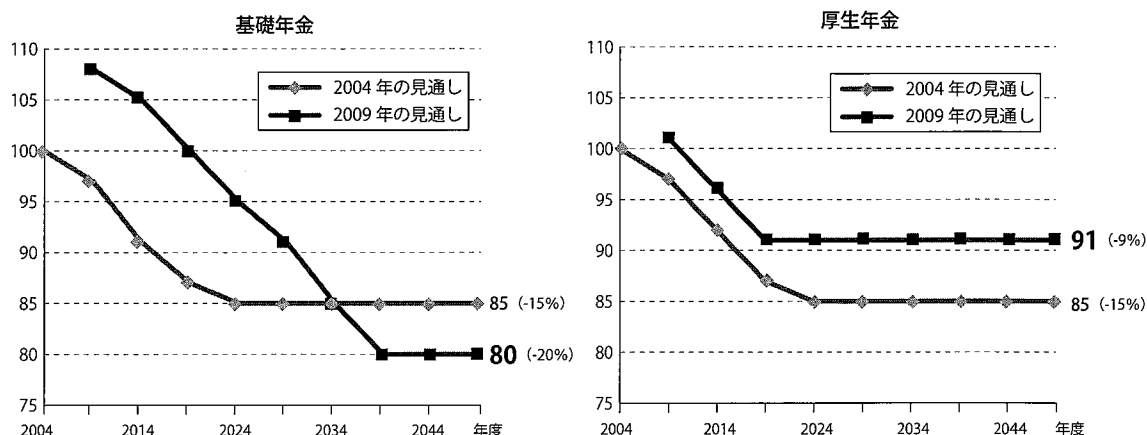
(3) 基礎年金の給付水準低下への対応

年金財政の問題が将来の給付水準に行き着くという点からは、基礎年金の給付水準低下が今後の重要な問題になってくる。

2004年改正で導入された年金財政フレームでは、長期的な(約100年間の)年金財政を健全化するために給付水準を段階的に引き下げる。この際、基礎年金と厚生年金の健全性は別個に計算される。基礎年金は国民全体をカバーする制度であるが、自営業者などを対象とする国民年金では支出のほとんどが基礎年金への拠出金となっている。そのため、基礎年金の給付削減は、国民年金の財政バランスを見て決定される。国民年金の財政バランスは、特例水準と呼ばれる経過措置の解消が遅れた影響などで悪化している。このため2009年に発表された見通しでは、2004年に発表された見通しよりも基礎年金の給付水準が大きく引き下がる結果になっている【図表2】。一方厚生年金は、基礎年金の給付水準低下に伴って基礎年金への拠出金が抑制されるため、財政バランスが改善する。このため、2009年の見通しでは2004年の見通しよりも給付削減が小幅で済むという、いわば焼け太りのような結果になっている。

この問題はこれまであまり認識されていなかったため、今回、官邸レベルの報告書で取り上げられた点は評価できる。しかし、この問題について対策の方向性が明示されていない点は残念だった。報告書は、基礎年金と報酬比例部分のバランスや公的年金を補うための私的年金への支援も併せて検討すべきと述べているが、問題の本丸は第1号被保険者の期間が長かった加入者の年金が低額になることである。しかし、次に述べる論点も含めて、報告書では低所得高齢者対策への言及が不十分であった。

図表2：今後の給付水準の見通し（2004年=100）



(4) 民主党案や低所得者に関連する課題への対応

年金分野においては、いわゆる民主党案（自営業も含めて一元化された所得比例年金と、それを捕捉する最低保障年金の組み合わせ）の取扱いが注目されていたが、所得捕捉が未整備であること等を理由に長期的な課題と棚上げされた。民主党案が課題視していた国民年金の被保険者像の変化（自営業者の割合が低下し非正規労働者や無職者の割合が多くなっていることや、個人請負など新たな自営業者の登場）については、厚生年金の適用拡大や多段階保険料免除の推進などで対応することが盛り込まれた。しかし、一体改革では自民党の意見によって適用拡大の対象が縮小したことを考慮すれば、これらの対策が実際に進むかどうかは未知数と言える。

加えて、報告書の年金分野には、セーフティネットの後に防貧機能という括弧書きが付いていたり、低所得者に対するセーフティネットの強化には年金制度だけでなく社会保障全体で対応するという記述があったりするものの、低所得高齢者への対策については総論部分にも具体的な記述がない。総論部分が指摘する雇用環境の改善などの根本的な対策は今後効果が現れるもので、すでに発生した非正規雇用などの問題をカバーするものではない。青年期の

非正規雇用がもたらす将来の低年金や前述した今後の基礎年金の水準低下の影響を考えれば、第2次ベビーブーム世代や団塊ジュニア世代が高齢期に入るまでに、年金という枠組みにとらわれない高齢期の所得保障という視点で何らかの方策を検討していく必要があるだろう。

また、一体改革で成立した低所得高齢者への福祉的給付（年金生活者支援給付金）や受給資格期間の短縮について、まったく触れられていなかった点が気に掛かる。これらの政策は、現在の受給者に対しては低所得者対策の意味合いを持つが、将来の受給者すなわち現在の加入者には保険料納付意欲を減退させる性質を持っている。しかし、これらの政策は、将来に向かっては日本の短期在住者を対象とするものである。公的年金には保険料の納付義務や免除制度があるため、加入者の大半を占める長期在住者は基礎年金を満額受給できる資格を得て、年金生活者支援給付金の対象外になるはずである。今回の報告書には国民に向けた理念的な整理の色彩が随所にみられるが、これらの政策が保険料の納付義務を逃れさせるためのものではない点についても触れておくべきだっただろう。■