

公的年金制度の抜本的な改革に向けて

－ 国民年金の課題解決は厚生年金との統合・一元化しかない －

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

1 国民年金の最低生活保障機能

2004年の改正で公的年金の持続可能性は格段に高まった。しかし、それは年金額を抑制、減額することによって可能となったものである。

2004年改正の主眼は、それまで財政再計算の都度引き上げられてきた保険料に法定上限を設定することによって、年金財政の先行きに対する現役世代の不安を払拭することにあった。そのためには、少子化、高齢化が進む中で増え続ける現役世代の負担を軽減する必要があり、所得代替率50%を下限として高齢者の年金額を抑制、減額せざるをえなかったという事情がある。

その結果、年金額の所得代替率が引き下げられ、さらに既裁定年金は新規裁定年金よりも引き下げられることになった（2014年財政検証ケースE（夫婦2人）：新規裁定2014年65歳62.7%→2044年65歳50.6%→既裁定2064年85歳40.4%）ため、そもそも最低生活を保障する機能を持っていない基礎年金額が一段と抑制、減額されたこと（所得代替率の低下の多くは基礎年金の所得代替率の低下（36.8%→25.8%→20.9%）によるもので、報酬比例部分の所得代替率はあまり低下しない（25.9%→24.8%→19.5%））。その結果、基礎年金しかない国民年金は、たとえ満額受給しても、より一層老後の最低生活を支えることができない公的年金となった。しかも、この数値は夫婦2人の場合のものであり、単身者はその半分しかないことに留意する必要がある。

さらに国民年金加入者の所得水準は総じて低く、年金保険料を支払えないために未加入者や未納者が多数に上っており（納付率68%：国民年金の空洞化）、保険料に未納がある者はもとより、仮に免除（免除期間が年金額に反映される）又は納付猶予（納付猶予期間は年金額に反映されない）を受けても、後日免除又は猶予された年金保険料を納付しなければ年金額が減額されるため、今後、無年金、低年金状態に陥る者が増加することが確実である。

一方、厚生年金の年金保険料は事業主が納付するため、厚生年金については未加入や未納は基本的に生じない。

しかし、厚生年金には所得や労働時間などが一定基準に満たない被用者は加入が認められず、その場合には国民年金に加入せざるをえないため、同じ被用者であるにもかかわらず、厚生年金の加入要件を満たすか否かによって、保険料負担と支給される年金額との間に大きな格差が生じている。

因みに、厚生年金の加入資格がある報酬月額が下限の8万8千円の被用者の保険料は月額8千円で40年間納付した場合の年金額が月額8万4千円であるのに対し、報酬月額が8万8千円に達しないために厚生年金に加入できない報酬月額が8万7千円の被用者が半額免除された国民年金の保険料月額8千円を40年間納付した場合の年金額は月額4万8千円にしかない。

このように被用者であろうとそれ以外の者であろうと、厚生年金の加入資格がない者は所得再分配機能が働かない国民年金に加入するしかないため、たとえ規定どおり保険料を納付しても低い年金額の受給に甘んじるしかなく、保険料を規定どおり納付しなかった場合にはさらに年金額が減額され、場合によっては1円も年金額が支給されない。現在の国民年金は、「国民皆保険・皆年金」を有名無実化していると言っても過言でない。

制度創設当初、農業者や自営業者等が大半を占めていた国民年金の加入者は、現在は非正規雇用労働者（31%：485万人）や無業者（34%：530万人）が多くを占めており、国民年金が果たすべき役割は大きく変化した。

農業者や自営業者等には定年がなく、高齢でも働き続けることができるため、公的年金に求められる役割はそれほど大きくなかった。しかし、加入者の状況が大きく変化した今では、高齢者を貧困から救済するには、国民年金に最低生活を保障する機能を与える必要がある。

なお、国民を貧困から救済する仕組みとしては「最後の砦」と位置づけられる生活保護制度があるが、公的年金の受給年齢以上の者の最低生活は公的年金で、それ以下の年齢の者の最低生活は生活保護で保障することが制度の建て方として適当である。理由は、就業意欲を削ぐおそれがない高齢者の最低生活の保障には、生活保護に課されているような、あまりにも厳しい資格認定のための資力調査を行う必要がないと考えられるからである。

2 国民年金の課題とその解決方法

国民年金の最大の問題点は、年金保険料が定額で、年金額も定額であるため、加入者間の所得再分配機能が全く働かない点にある。社会保障制度は、能力に応じて負担し、必要に応じて給付を受けること（応能負担・必要給付）を基本原則としているはずである。しかし、国民年金はこの基本原則にそぐわない仕組みになっている。年金保険料は所得の多寡に関係なく一律で低所得者には負担が重い逆進構造になっており、年金額も一律で最低生活を保障するには不十分な水準にとどまっている。

なお、保険料は所得に応じて全額、3/4、1/2、1/4 免除される制度があり、保険料負担は軽減されるが、免除の割合に応じて年金額が1/2、5/8、6/8、7/8 に減額されるため、免除の効果が半減される仕組みになっている。

また、同じ被用者であっても国民年金には事業主負担がないことや、そもそも農業者や自営業者等には雇用者（事業主）がいないため事業主が本人分の保険料と同額保険料を負

担する制度がないことも、被保険者本人の保険料負担に比べて年金額が少ない要因になっている。

国民年金の保険料が定額制になっているのは、農業者や自営業者等の所得を適確に捕捉することが難しいためである。所得比例方式の保険料に改めると、ほぼ100%所得が捕捉される被用者との間で保険料負担に大きな不公平が生じることが問題だとされている。

しかし、そもそも被用者とそれ以外の者との間の所得捕捉の格差が放置されたままでいいのかといえ、税務執行上もこれを早急に解消すべきことは疑う余地がない。

具体的には、次のような措置を講じることによって、農業者や自営業者等の所得の把握を厳正化するべきである。

- ① マイナンバー制が導入されたことを契機に一段と税務執行行政を厳格化して、収入の把握を確実にを行うとともに、経費については、例えば収入に対する経費の割合が一定水準を超える場合には、一件ごとにその内容と経費性を審査する仕組みを導入するべきである。
- ② 低所得者に対する消費税の軽減措置として消費税の一定額を所得税から控除する給付き税額控除制度を導入すれば、韓国の例に見られるように小売業の所得捕捉が格段に向上する。
- ③ 公的年金の場合は、納付した年金保険料に応じて年金額が給付されるため、租税と異なり、農業者や自営業者等には所得を正しく申告しようというインセンティブが働くことは、イタリアなどで実証済みである。

なお、公的年金保険料の算定方式に二つの方式があり、公的年金制度が二本立てになっているのは、主要国の中では日本だけである。

農業者や自営業者等の所得捕捉を最大限適正化することができ、国民年金の保険料を所得比例方式に改めることができれば、厚生年金と国民年金を別個の制度として並存させておく理由がなくなる。将来的には両制度を統合して、一元的な公的年金制度に再編することをめざすべきである。

公的年金の一元化が実現すると、被用者とそれ以外の者、あるいは被用者の間でも一定の要件を満たす者とそれ以外の者との間で保険料負担と年金額に大きな格差が生じている現状を抜本的に解消することができ、公的年金が抱える課題が一举に解決される可能性がある。国民年金が抱える弱点は、年金保険料の所得比例方式への変更、厚生年金との統合・一元化がなければ克服できないと言っても過言でない。

3 一元化された公的年金制度の内容

一元化された「所得比例保険料の新しい公的年金制度」は、現在の国民年金を厚生年金と同じ仕組みに改めることを基本にして組み立てる、すなわち基礎年金と所得比例年金の二階建ての制度とすることが適当である。

低所得者の最低生活を保障する年金として全額租税で財源措置する「最低保障年金」を創設することも考えられるが、財源の確保をはじめ現行制度からの移行の容易さ、被保険者間の再分配機能の維持を考えると、現在の国民年金を厚生年金と同じ仕組みに改めることが現実的である。

職業や就労形態の如何を問わず、すべての国民が一元化された保険料の公的年金に加入することは、副業の解禁をはじめ今後働き方の多様化が進むと考えられる中で、保険料の納付・徴収事務を簡便化するうえでも有効である。

果たして基礎年金の年金額(月額6万5千円)が高齢者の最低生活を保障するのに十分な額であるかということについては、特に単身の高齢者について議論がある。

現在の生活保護制度の下では、いったん生活保護費の受給が認められるとそれなりに安定した生活を送ることができるのに対して、さまざまな理由でそれを受給できないと、受給者よりもはるかに厳しい生活を強いられる事態が生じている。その理由は、生活保護費には通常的生活扶助費のほかに、住宅費や教育費、医療費、介護費などが加算されるためである。そこで、「現在の生活保護費」から教育、住宅、医療、介護などの扶助費を切り離して、これらの経費を独立した一般的な「社会手当」として再編すれば、生活保護費受給者と生活保護ボーダーライン層との間で生じている所得格差を解消して、生活保護費を受給することができないために惨めな生活を送っている貧困層を救済することが可能になる。また、住宅費や医療費などに対する支援策が別途講じられれば、仮に基礎年金の年金額が増額されなくても、高齢者の生活は現在よりもかなり改善される可能性がある。

しかし、将来にわたって公的年金の所得代替率が50%を下回ることはないように、今後給付と負担のあり方を再検討することになっているとはいえ、それは平均的な夫婦二人の世帯における厚生年金の新規裁定分についての話であり、既裁定年金は40%程度まで低下し、現在現役男子の平均賃金が35万円程度の時点で月額6万5千円の国民年金は、現役男子の平均賃金が63万円程度に上昇した場合でも現在の水準とほとんど変わらないと見込まれている。特に単身世帯の生活は、いま以上に厳しい状況におかれることは確実である。

このため、現役世代の年金離れが拡大しないように配慮しつつ国民年金の年金額の増額が可能となるような方策、例えば生涯現役社会の実現をめざして元気で働く意欲と能力がある限り働き続けられる社会の環境と条件を整備し、できる限り保険料の納付期間を長くするなどの措置を講じる必要がある。

なお、高齢者の最低生活保障は「新公的年金」で確保することにした場合、高齢者自身の労働意欲を阻害することは考えられないが、所得比例年金保険料の徴収は租税と同等以上に厳格に行うこととし、できれば租税と年金保険料の徴収を一元化することが望ましい。

a 新公的年金への加入は個人単位とし、夫婦は所得を二分二乗して保険料を算定する。こうすることにより、第三号被保険者(専業主婦)問題は解消される。

- b 新公的年金の年金保険料の納付期間は、義務教育終了後 75 歳までとする。これによって月額 6 万 5 千円の基礎年金額が月額 10 万円程度に増額される可能性がある。
ただし、65 歳以上の者で所得がない者や学生である期間中の年金保険料の納付は猶予する。また、義務教育終了前でも所得があった場合には、所得に応じた年金保険料の納付義務が発生するものとする。
- c 農業者や自営業者等は被用者の年金保険料の 2 倍の額の保険料とする。なお、所得が少なく保険料を納付できない者については免除で対応する。
- d 所得が低いために保険料が免除対象となる人については、メンバーによる税務情報等を活用して職権で保険料を免除することができるように改める。一方、保険料を納付することができるだけの所得があるにもかかわらず、自らの意思であえて保険料を納付しない人については、保険料を強制徴収するなど徴収を徹底する。
- e 新公的年金の年金額の支給開始年齢は 65 歳からとする。ただし、支給開始年齢を繰り上げあるいは繰り下げる措置を、現在の 60 歳から 70 歳までを 75 歳までに拡大する。その結果、65 歳以降所得がない人は通常 65 歳から年金額を受給することになると考えられるが、65 歳以降も働き続けて所得がある人は保険料を納付しながら年金額を受給するか、あるいは所得がある限り支給開始年齢を繰り下げることになるものと考えられる。
- f 現在厚生年金の保険料に設定されている標準報酬月額の上限（62 万円）を廃止し、併せて年金額の上限も廃止する。こうすることにより、新公的年金における所得再分配機能を強化する。現在の標準月額の下限（8 万 8 千円）は当然廃止される。
- g 受給資格期間（10 年）を廃止する。1 時間でも働いて収入を得ればすべて年金保険料の算定対象とする。被用者の保険料に対する事業主の保険料負担には一切例外を設けない。
- h 高齢者の雇用を促進するため、それを阻害する要因となる在職老齢年金制度及び高年齢雇用継続給付の減額制度を廃止する。
- i 新公的年金制度への移行期間は 10 年程度とする。完全に移行するまでの間は、毎年度 1/10 ずつ段階的に新制度に移行することとする。

4 無年金者、低年金者対策の強化

新公的年金制度に移行しても、それだけでは無年金者や低年金者に対する最低生活の保障は満たされない。所得が少ないために保険料を規定どおり納付できず、納付期間が短かったために年金額を全く受給できない者や満額受給できない者については、それらの者に対して最低生活を保障するための支援措置を生活保護制度とは別に設ける必要がある。

現在、生活困窮者支援法に基づき住宅給付金の支給などの支援が行われており、本年 10

月からは年金生活者支援給付金（基本は月額 5 千円）が交付されることになっているが、その内容は極めて不十分である。

年金生活者支援給付金は無年金者を対象としていないが、低年金者だけでなく無年金者も対象とするとともに、給付金額を大幅に拡充して、すべての年金受給者が最低限基礎年金額と同額の金額を受給できるようにする必要がある。

併せて前述したように、住宅費や医療・介護費等は生活保護費から切り離して一般的な制度に改める必要がある。

5 年金支給開始年齢の引き上げ

厚生労働省は、①仮に支給開始年齢を引き上げても、マクロ経済スライドが導入された現在の制度の下では、その効果は年金支給額の水準を上昇させるだけで、年金財政の安定化に寄与しない。②しかも年金支給額の上昇は既裁定年金受給者にも及ぶため、年金世代と現役世代の格差が拡大するだけである。③すでに個人の判断で年金受給開始年齢を選択できる制度が設けられているにもかかわらず、あえて支給開始年齢を法律で一律に強制することに合理的な理由がないとしている。

しかし、財政検証の結果所得代替率が 50%を下回ることが明らかになった場合には、負担と給付のあり方を再検討することになっており、これ以上保険料を引き上げずに年金額を増額するためには、残された手段は支給開始年齢の引き上げしかないはずである。

また、財政検証のオプションには保険料の納付期間を延長する案が示されているが、その場合には基準となる支給開始年齢を納付期間の延長に合わせて引き上げるべきである。

年金受給開始年齢選択制は、現在それを活用している人がわずか 1.3%にすぎないように使いにくい仕組みになっており、それがあから一律に支給開始年齢を引き上げる必要がないということにはならないはずである（当面、年金受給開始年齢選択制をもっと使いやすい制度に改める必要がある）。

高齢者の就労確保措置の進展状況を勘案しながら、年金支給開始年齢の引き上げについて検討を行うべきである。

「公的年金制度の抜本的な改革に向けて」に関する検討メンバー

	梶田 信一郎	自治総合センター理事長
	工藤 裕子	中央大学法学部教授
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	前茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
	宮崎 達彦	弁護士
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	日本電気(株)常務理事

