

税方式による年金制度の構築¹

～ 国民皆年金の理念により近づくために～

関西大学 林宏昭研究会

小野塚順 喜多宏行 桑田直和 杉山達哉
濱田拓弥 湯川祐司

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、I S F J日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、林宏昭教授（関西大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。（タイトルに脚注をつけてください。脚注は、「挿入」「脚注」「脚注」「自動脚注番号」、フォント8、脚注のフォントに関しては、以下同じ。）

目次

はじめに

第 1 章 現行年金制度の現状

第 1 節 (1.1) 年金制度の仕組み

第 2 節 (1.2) 給付と負担のバランスと財政状況

第 2 章 現行年金制度の問題点と改革の必要性

第 1 節 (1.1) 現行制度の問題点

第 2 節 (1.2) 改革の必要性

第 3 章 新制度への移行

第 1 節 (1.1) 課税ベースの比較 (所得と消費)

第 2 節 (1.2) 保険料ベースと所得ベースの比較

第 4 章 年金制度についての提言

第 1 節 (1.1) 少子高齢化に対応した制度構築を目指して

第 2 節 (1.2) 新制度移行時に発生が予想される問題と対応

参考文献・データ出典

はじめに

近年、少子高齢化の進展により年金制度を含め、社会保障制度に多大な影響が生じている。日本の場合、合計特殊出生率が 2.08 を下回ると人口が減少するとされているなか、日本の合計特殊出生率は 1.25 まで落ち込んだ。また高齢化においては、65 歳人口が全人口の 7% を超えると高齢化社会、14% を超えると高齢社会、21% を超えると超高齢社会とされている。2000 年には 15% を越え、このままのペースで高齢化が進むと 2020 年までには 25% に達し、2050 年には 35% 前後まで上昇するという予想数値が出ている。

現在の年金制度は労働世代が高齢者世代を支える仕組みとなっており、このまま少子高齢化が進行すると、労働世代は支えきれなくなり、年金制度が機能しない社会が到来すると考えられる。また、平成 17 年度保険料納付率は 67.1% と依然として全体の 4 割近くが未納といった状況である。この大きな要因としては、世代間の不公平があり、現在の社会保険方式を採用している限り避ける事はできない。しかし世代間の不公平により、労働世代、特に 20 歳代は納付したとしても給付を受けることができないという意識から未納に繋がる事は確かである。

現在、年金制度に求められていることは、人口構造の変化に対応し、世代間の不公平が是正され、年金制度に対する不信感を払拭しうる制度の構築である。そのためには現行制度を維持したままでの小規模な改革では解決は不可能で、これまでにない大規模な改革を行い新たな制度へと移行する必要がある。2007 年には団塊世代が定年を迎え、受給者側へと移動し、給付と負担のバランスの崩れに拍車をかけようとしている。このことから早急に着手する必要がある。そこで本論分では制度改革の提案を行う。

我々は抜本的制度改革として、二階建ての税方式の導入を提案する。一階部分に関しては、所得を課税ベースとし、基礎年金として、一律の金額を支給する。二階部分に関しては、現行制度の厚生年金、共済年金を維持し、一階部分を補完する役割として、積立方式とする。以上の政策提言によって人口構造の変化に対応し負担能力に応じた、年金制度を確立できると我々は考える。また本論分では新制度における一階部分に重きをおいた内容となっており二階部分に関しては積み立て方式を提案するに留めるとする。

第1章 現行年金制度の現状

日本人の平均寿命は伸び続け 2050 年には 90 歳近くまで延びる事が予想され、仕事を定年退職するなどして働けなくなった後の人生が長くなりつつある現状を受けて、老後をより安定し、充実した生活にするため、昨今特に年金制度は重要視される。年金制度の議論を進めるうえで、最低限必要な年金制度の仕組みと現状について考察する。まず第 1 節では年金制度の仕組みについて紹介する。続いて第 2 節では給付と負担のバランスと財政状況について考察を行う。

第1節 年金制度の仕組み

我が国の公的年金制度は 2 階建ての構造をとる。第 1 号、第 2 号、第 3 号被保険者といった区分がされており、その者の状況、職業に応じて適用される制度は異なる。

1 階部分には基礎年金（国民年金）が位置づけられており、20 歳以上 60 歳未満も国民全員が加入対象者となる。基礎年金は第 1・2・3 号に共通して適用される。基礎年金の財源調達は賦課方式で行われており、その時の年金受給者に支給される年金財源をその時の現役世代に求めるというものである。2 階部分には、民間の会社員、公務員等が対象者となり、厚生年金制度、共済年金制度といった制度が同時に適用される。各年度の年金給付費用は非保険者が拠出する保険料と前年度末までの積立金で賄われている。

また第 3 号被保険者制度は、昭和 60 年の制度改正時に女性の年金の受給権利の確立との観点から導入された制度である。多くは第 2 号被保険者の配偶者が適用され、年収が 130 万を超えると第 3 号被保険者の権利を失い、第 1 号被保険者として国民年金保険料を納付しなければならないが、超えなければ、保険料を納付せずに年金を受給できる制度である。しかし社会の変化により女性が社会進出する機会が増えたことから、片働き、共働き、単身等の世帯のスタイルの違いで不公平が発生するため、制度の見直しの必要性が認識されている。しかし実際には 1,099 万人（平成 17 年度）もの被保険者の存在があるため、急速な制度改正は困難であるというのが現在の状況である。

第2節 給付と負担のバランスと財政状況

前節で述べた通り我が国の公的年金制度に加入する国民は第 1 号被保険者・第 2 号被保険者・第 3 号被保険者にかかわらず、1 階部分の基礎年金に加入している。よって本節では、共通する年金として基礎年金部分について述べる。

同時に、保険料と受給額の関係、年金に関わる人口の変化の 2 点に重きを置く。

給付と負担のバランスであるが、具体的な保険料および受給額は現行年金制度では 2006 年現在で徴収される保険料は月額 13860 円であり、基礎年金の受給額は 792100 円、満額

で 66008 円になる。しかし、これは保険料の納付を 480 ヶ月（40 年間）行った場合の受給額である。平均の受給額は 50000 円台前半にまで減っている。

次に現行制度を維持したままの場合の将来徴収される保険料は月額 20996 円になる。これは 1996 年度の徴収された保険料 9894 円の 2 倍以上となる。労働力人口が減り、その分の国民年金受給者に給付する費用が増えたためである。20 年間で保険料が 2 倍以上に増えているため世代間での徴収される保険料額のバランスが崩れているといえる。これは人口構造の変化が影響しているところが大きいと考えられる。

次に給付される国民年金であるが、1996 年から年金を受け取る世代では保険料を総額 230 万円支払ったとすると、受け取れる受給額は総額 1300 万円になる。これは支払った保険料と給付される年金との差が 5.8 倍になる。しかし、2020 年から年金を受け取る世代では保険料を 700 万円支払った場合、給付される年金の総額は 1600 万円という試算になる。これは支払った保険料と給付される年金との差が 2.3 倍になり、2050 年度ではこれが 1.7 倍になっている。このように、世代間での年金受給額にも格差が存在している。このままでは将来、支払った保険料額より給付される受給額のほうが少ないという世代が存在してしまう可能性がある。一律の給付水準を保ち続けることは財政的に不可能である。その厳しい財政状況だが、少子高齢化・戦後の団塊世代の一斉退職に伴う年金受給者の急激な増加、これらの要因によって年金財政は圧迫され積み立てていた国民年金基金を 95 年間に渡って採り崩し給付の補填にするという状況である。

次に、年金財政の負担の根本的な原因になっている構成人口の変化についてだが、2010 年度には労働人口である 20 歳～65 歳の人口が 75612 千人、年金受給者である 65 歳～85 歳の人口が 28387 千人であるのに対し、2050 年には 20 歳～65 歳人口は 49842 千人、65 歳～85 歳の人口が 28746 千人という予想数値がでていいる。単純に人口の構成比だけで比較してみると、2010 年度と 2050 年度では労働者の負担が非常に重くなる事が分かる。この事から世代間での国民年金保険料の負担の不公平がはっきりする。よって、現行年金制度は人口構造の変化に対応できない欠点により給付と受給のバランスが崩壊している。

第2章 現行年金制度の問題点と改革の必要性

本章では、新たな制度構築を目指すため、現行の年金制度においてどのような問題点が存在し、改革の必要性を論じる。第1節では財源調達方法を保険料に重点を置いているが故に発生する問題等について示す。第2節では、第1節の問題点を受けて、少子高齢化による人口構造の変化が進む社会において、現行年金制度の存続意義はもはや薄れており、新たな制度構築が必要とされているかを将来の推計人口などを用いたうえで考察する。

第1節 現行年金制度の問題点

このように現行の年金制度は1階部分と2階部分で制度上は区分されており、公的年金を受け取る側としては、それぞれの制度からいくらの給付額を受け取っているか認識できる制度であるが、負担側からすると、特に1階と2階部分あわせて適用を受けている被用者などは、徴収方法が1階、2階部分が同時に給料から控除されているため、各制度に対してどれだけの金額を納付しているか明確に認識できない構造である。また、基礎年金の給付に要する費用負担の仕組みは、被用者年金各制度及び従来の自営業者等を対象とする国民年金制度が、年度ごとの給付費の総額を、それぞれの制度の被保険者数（被用者年金制度については第2号被保険者及び第3号被保険者、国民年金については保険料納付者である第1号被保険者）で比例配分して負担している。したがって、現行の仕組みの下で、実態として、保険料負担のない第3号被保険者及び賃金が低く保険料負担の低い第2号被保険者の基礎年金負担を、高賃金の第2号被保険者が支える構造であり、高齢化による総給付額の増大、少子化による総納付額の減少により、給付と負担のバランスは崩れて年金制度は予定給付額を下回る納付収入しか得られないことが確実視されている。しかし、老齢世代に対しては確実な給付を実施しなくてはならない。つまり、昨今の少子高齢化の進行と国民年金納付率の低水準化が世代間不公平の問題に与える影響を大きくする引き金となっているのである。その結果、将来の年金給付が現行ほどの金額が期待できないという国民の憶測から、未納・未加入者の風潮を拡大し年金の空洞化を招く事態となり、現在の国民年金の（第2号、第3号被保険者、保険料免除者等を除く加入対象者総数に対する）納付率は約6割となり、国民皆年金制度の根本を揺るがす状況となっている。年金給付を保険料収入のみで賄うのは現在の急速な少子化の状況では不可能で、制度の健全な運営には税投入割合の増加や高額な未納付保険料の強制回収が必要との意見もある。本格的な少子高齢社会の進展の中で社会保障制度は深刻な状況にあり、年金をはじめとする社会保障制度に対する国民の不安・不信は根強いものがある。この事態をわが国社会の将来を左右する重大なことと受け止め、国民の信頼と安心を確保するための改革を実現する必要があるだろう。

第2節 改革の必要性

昨今、将来の安定的生活を確保するために、持続可能で、公平な社会保障制度の確立が重要となっているが、政府においては債務の累増のため政府財政の持続可能性が危惧される状況にある。そのために国民から制度に対する不信感と持続可能性に対する懸念が広がっている。現在、社会保障制度に対し、様々な問題が露呈しているが、それらの問題を改善していくために、本項目では現行の制度の問題を上げ、欠陥を示し、改革の必要性について論じていきたい。

近年、少子高齢化が進んでおり、日本の合計特殊出生率は2006年度には1.25にまで落ち込み、日本の場合2.08を下回ると人口が減少するといわれている。現在の少子高齢化の進行状況から人口構造の推移をみると、2010年度には労働人口である20歳～65歳の人口が75612千人、年金受給者である65歳～85歳の人口が28387千人であるのに対し、2050年には20歳～65歳人口は49842千人、65歳～85歳の人口が28746千人という予想数値がでていいる。両年を比較すると、年金受給者である高齢世代の人口がほぼ変化していないのに対して、労働世代の人口は激減している。現行の社会保障制度の公的年金は、基本的には労働世代の保険料負担で高齢世代を支えるという世代間扶養で運営されているため、この労働人口の激減が財政に与える影響は年を追うことに深刻化していくことが予想される。つまり、現行制度は人口構造の変化にとても弱く、人口の増加時はインフレの影響を受けない事や国民から保険料負担の合意を得やすいといったメリットがあげられるが、人口が減少すると財源の確保といった事が困難になってくる。労働世代は減少する一方で受給者は増加し続け、負担と給付のバランスは完全に崩れ、負担が給付を上回る状態へと進行する。以上のことから、今後起こりうる労働人口の激減に対応する改革が必要になってくることは明らかである。

次に、近年は国民年金の納付率の低水準が問題となっている。平成17年度国民年金納付率は67.1%となっており、平成16年度の63.6%よりは若干の改善となっているが、依然として3割以上の未納率といった状況となっている。社会保険庁がまとめた2002年度の国民年金保険料納付率の調査によると、全国都道府県で納付率が前年度を下回った。この未納率の主な要因は、長引く景気低迷や世代間不公平の問題の与える影響が大きいことが分かっている。厚生労働省によると、現在70歳の人の給付額は支払った保険料の8.3倍であるのに対し、50歳の人は3.2倍、20歳の人は2.3倍にまで低下している。しかしこの世代間の不公平は現在の社会保険方式では世代間の人口構造が同じでない限り、人口の少ない世代が多い世代に比べて損をすることは免れないのである。しかしこのことは上記に示したとおり、少子高齢化が進んでいる中、現行制度の元では改善していくことは困難であることが確実である。

上記に示したとおり、現行の社会保険方式の構造は先に示した問題に対応することが難しい。しかし、社会保障制度は国民にとって安定的で、不安感のないものでなければならない。その不安感を取り除かなければ、少子高齢化の時代を乗り切ることや国民年金の未納問題を解決していくことは難しいであろう。よって現行制度の問題点を払拭し、持続可能な社会保障制度を確立させていくには抜本的な改革が必要であると思われる。

第3章 新制度への移行

第1節では基礎年金制度の財源に税方式を採用する際、多くの先行研究で消費税を課税ベースとし、シミュレーションが行われているが、課税ベースを選択するにあたり、所得税と消費税の比較を行い、消費税に逆進性があることを明確にする。また第2節では、現行年金制度の基礎年金制度の財源調達方法に選択されている一律の保険料が逆進性を持ち合わせている事を示し、所得を課税ベースとした場合との負担率の比較を行う。

第1節 課税ベースの比較（所得と消費）

年金制度を社会保険方式ではなく税方式で行う場合の最適な課税ベースとは何なのか。年金制度の税方式での運営を提言している多くの先行研究が、その課税ベースとして消費税を選択している。我々が先行研究として選択した千田（2004）でも消費税を課税ベースにした年金制度の実施を提言しており、消費税を9%増税することによって年金制度を運営する事が可能であるという試算を出していた。だが、果たして消費税は年金制度を税方式で行う場合の最適な課税ベースであると言えるだろうか。

消費税を課税ベースに用いる場合のメリットは、全国民に一律の税率負担を強いるため水平的公平性が高水準で保たれるという点にある。全国民が納税者になるため未納者といった問題は解消され、国民皆年金制度の理念により近づくことが出来る。だが消費税への課税は、所得格差によって消費税負担率に逆進性が生じるというデメリットを抱えている。消費税率が一律のため低所得者と高所得者とは消費税負担率に逆進的な開きが生じてしまうのだ。また、消費税課税による税方式も実施した場合、制度移行時に多くの世代で二重負担という問題が生じてしまう。世代間格差や世代間不公平が大きな問題となっている現行年金制度を、未納者問題の解消という点だけで課税ベースに消費税を選択するというのは安直で、将来的な配慮が欠けていると言える。これらの点を踏まえると、国民年金制度を消費税課税による税方式で運営するというのは最適な方法とは言えない。水平的公平だけでなく垂直的公平にも配慮した課税ベースの選択が必要である。

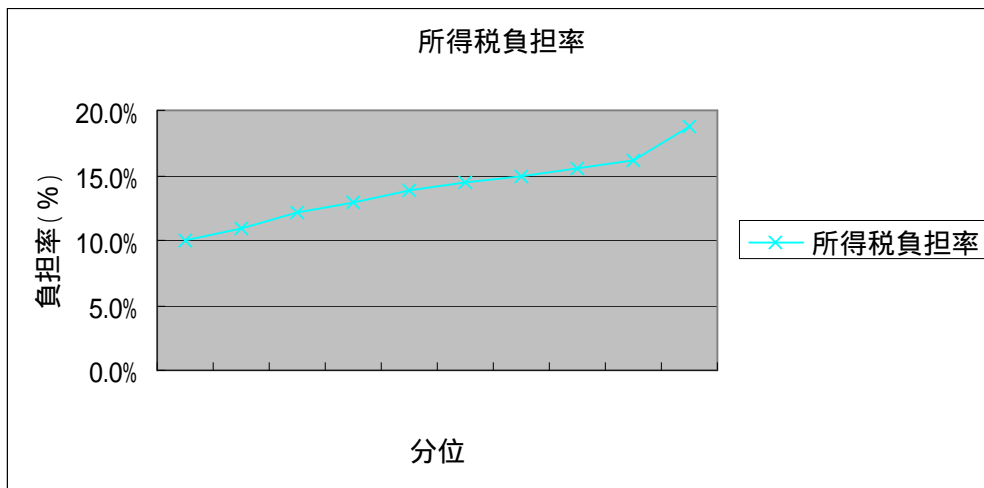
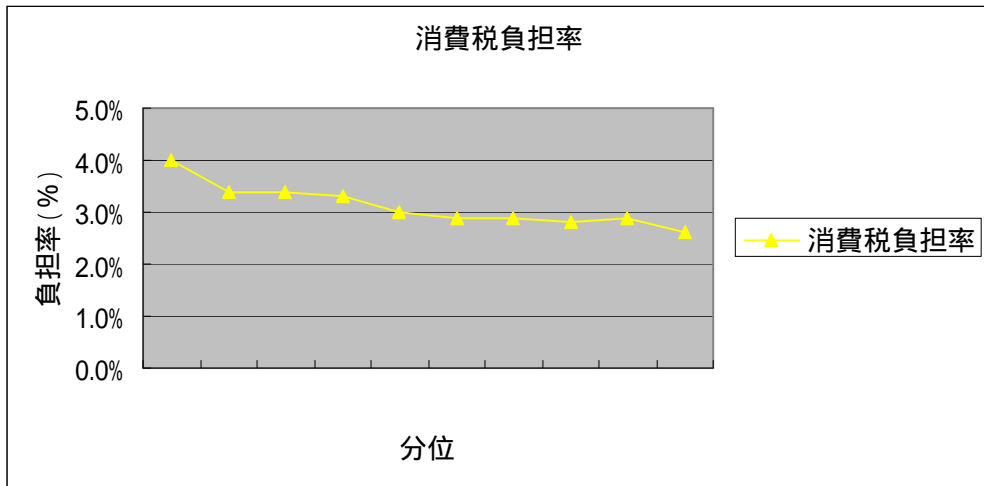
そこで、我々は新たな課税ベースとして所得税を選択した。所得税は、所得によって課税率を段階的に引き上げるといふ累進課税によって徴収されている。そのため、低所得者と高所得者の間で負担率に逆進性が無く、所得格差の影響を受けにくくなっている。また、サラリーマンや公務員などは給与所得から所得税が天引きされるため未納という問題も生じない。デメリットには自営業者などの所得把握が不十分であるという点が挙げられるが、その問題については4章で後述する。今回は、消費税と所得税を課税ベースにした場合の消費税負担率と所得税負担率を割り出し、比較検討することによって、どちらがより基礎年金制度の課税ベースにふさわしいかを検証する。

検証データには所得別に十段階に階級分けしたデータを用いた。消費税率と所得税率は平成18年12月現在の数値を使用した。（消費税 = 5%、所得税 = 10%・20%・30%・37%）

なお、数値をより簡潔なものにするため所得税の所得控除額は省略させて頂いた。消費税負担率・所得税負担率の計算方法は以下の通りである。

$$\begin{aligned} \text{消費税負担率} &= (\text{消費支出} \times \text{消費税} 5\%) \div \text{勤め先収入} \\ \text{所得税負担率} &= (\text{勤め先収入} \times \text{所得税率}) \div \text{勤め先収入} \end{aligned}$$

				(単位:円)
	勤め先収入	消費支出	消費税負担率	所得税負担率
	2,714,400	2,182,800	4.0%	10.0%
	3,663,600	2,544,000	3.4%	10.9%
	4,182,000	2,895,600	3.4%	12.1%
	4,663,200	3,090,000	3.3%	12.9%
	5,338,800	3,300,000	3.0%	13.8%
	5,995,200	3,487,200	2.9%	14.5%
	6,589,200	3,864,000	2.9%	14.9%
	7,532,400	4,358,400	2.8%	15.6%
	8,516,400	5,038,800	2.9%	16.1%
	10,934,400	5,738,400	2.6%	18.7%



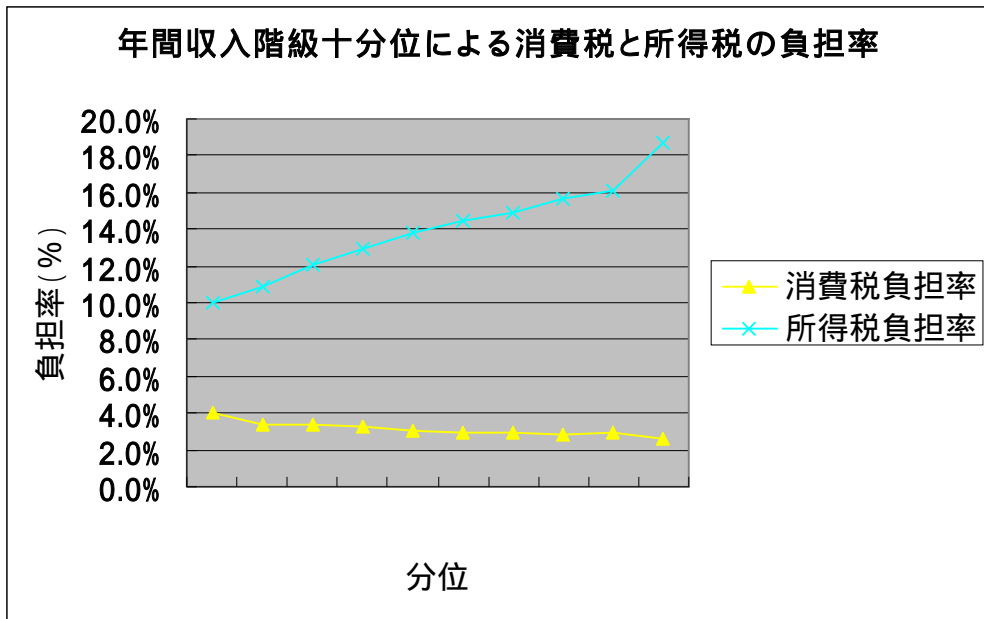


表3-1から、所得税負担率は累進課税によって負担率が段階的に増加していることが分る。しかし、消費税負担率ではグラフからも分るように低所得者の負担率が最も高く、高所得者になるほど負担率が減少するという逆進性が見受けられる。消費税負担率と所得税負担率を同時に表示したグラフでは、所得税負担率が相対的に高いという点が見受けられるが、これは現行の課税率(消費税5%・所得税10%~37%)から負担率を計算したから表れる差であり、基礎年金の課税ベースとして消費税・所得税を選択した場合は相対的な消費税負担率が大幅に引き上げられる事が予想される。

これ等の分析結果を踏まえると、消費税・所得税を基礎年金の課税ベースとした場合には、消費税において所得の逆進性が表れるのは明らかである。所得の逆進性という問題は、公平性という観点を重視した時に容認できるものではない。まして、世代間格差や世代間不公平が問題となっている年金制度において、消費税を課税ベースとするのは最適でとは言えない。以上の理由から、国民年金制度を税方式で運営する場合の最適な課税ベースは所得税であると言える。

第2節 保険料ベースと所得ベースの比較

第2節では、第1節で年金制度を税方式で運営する場合の最適な課税ベースであると証明した所得税と、現行の保険料方式とを比較検証することによって、より最適な年金制度の運用方式を検証する。その結果から、これからの日本の社会により適した年金制度のモデルを提示する。

まず、現行制度の保険料方式であるが、今回検証するのは一階部分の基礎年金についてのみである。これは、二階部分の厚生年金や共済年金を比較検証の範囲に入れてしまうと、所得ベースの課税を実施した場合のモデルケースの構築、及び検証が著しく困難になってしまうためである。以上の理由から、今回比較検証するのは保険料ベース・所得ベース共に一階部分の基礎年金部分のみとする。保険料方式における一階部分(基礎年金)の最大の特徴は、一律の保険料を加入者全員に課しているという点にある。この保険料は2006年12月現在13860円で、2017年度まで毎年280円ずつ引き上げられていき、2017年度以降は16900円で固定される事になっている。この保険料率の引き上げは、少子高齢化の進展や団塊世代の退職といった将来的な問題を睨んで採られた措置であるが、保険料額が一律であるという点に変わりはない。この保険料率が一律であるという点が、現行の基礎年金制度最大の問題点なのである。保険料額が所得収入に関わらず一定額であるため、低所得者と高所得者の間で消費税以上の所得逆進性が生じてしまうのだ。保険料の引き上げも、低所得者には大きな負担増大となるが、高所得者には大した負担率増大にならない。この所得逆進性を埋めるための制度として二階部分の厚生年金や共済年金が存在しているのだが、一階部分の基礎年金だけで見ると、余りに水平的公平が重視され垂直的公平への配慮が全くなされていない。自営業者など一階部分の基礎年金だけを負担し、給付を受けている人が多数いることを考えると、この所得逆進性という問題は断じて無視できるものではない。

では、この基礎年金部分を税方式とし課税ベースに所得を選択した場合について論じる。モデルケースで検証する前に所得ベースへの課税方法について前述しておく。所得ベースへの課税方法は、現行の所得税率(10%・20%・30%・37%)に上乘せして課税するのではなく、課税前の所得収入に対して一律税率で課税するものとする。つまり、課税率が5%(仮)の場合は、所得収入が300万円の人でも3000万円の人でも一律に5%(仮)課税して徴収するのである。この場合、課税負担率は所得収入に関わらず一定であるが、負担額は所得収入によって累進的に増加するので逆進性は生じない。これを、モデルケースを用いて保険料方式と比較することによって以下で証明する。

モデルケースでは保険料方式と所得ベース課税とを同じ条件下で検証するため、一階部分の基礎年金給付を一律で全受給者に行う場合を想定した。基礎年金の一律給付額は、45000円とした。この数値は、家計調査年報より65歳以上の高齢者が一ヶ月にかかる居・食・住の平均費用を合算する事によって求めた。この45000円という給付額には医療費等が含まれておらず、最低限の生活保障額という事は出来ないが、あくまで、保険料方式と所得ベース課税とを比較するために用いる仮の数値とする。所得ベースの課税率計算には、純粋な国民一人当たりの負担率を出すために家計の国民所得(賃金・俸給+家計+農林水産業+その他の産業)を用いた。また、年金受給者数と年金負担者数(労働力人口)には、2050年度のデータを用いた。これは将来的な少子高齢化や団塊世代の退職を見越した上で、現状を乗り切るための一時的な政策にとどまらず将来的な人口構造の変化にも対応することを前提として選択した。なお、45000円という一律給付額は国民所得の伸び率に伴い増減するので、人口に2050年度のものを用いることによるデータの離合性は生じないものとする。各データの計算方法は以下の通りである。

$$(一律給付額 \times 年金受給者数) \times 12 = 一律給付総額(1年)$$

一律給付総額 ÷ 家計の国民所得 = 一人当たり負担課税率

一律給付総額 ÷ 労働力人口 ÷ 12 = 一人当たり保険料負担額 (1ヶ月)

各データを代入した計算結果は以下の通りである。

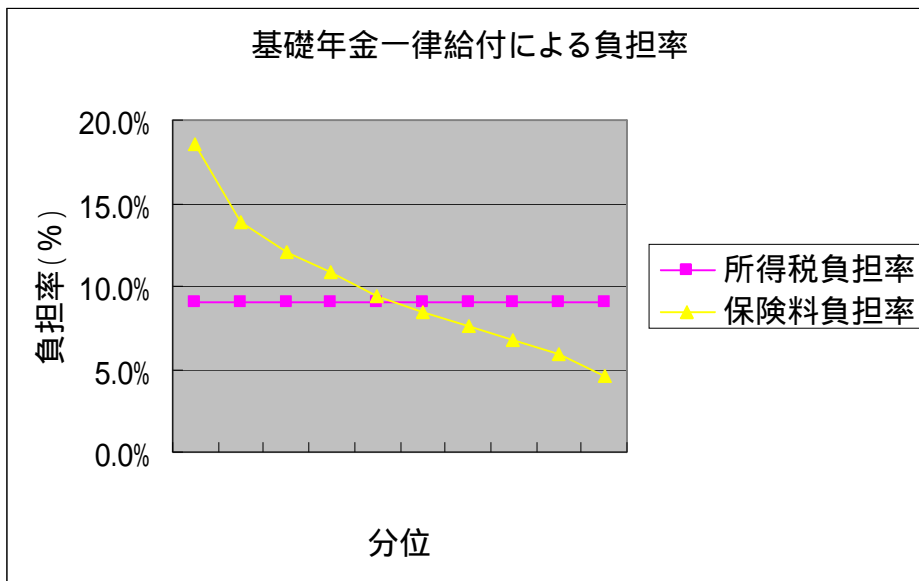
(45000 円 × 41031000 人) × 12 ヶ月 = 22156740000000 円

22156740000000 円 ÷ 251951600000000 円 = 0.0897 (約 9%)

22156740000000 円 ÷ 43838000 人 ÷ 12 ヶ月 = 42118 円

計算の結果、上記のような数値が得られた。基礎年金 45000 円の一律給付を行った場合、所得ベース課税の場合は所得収入に対して約 9% の課税が必要で、保険料方式の場合は毎月 41128 円の保険料が必要になる。保険料方式の場合、年間では 505423 円の負担が必要となる。これ等の計算結果を、第 1 節同様、所得別に十段階に階級分けしたデータに代入し、保険料負担率と所得課税負担率とを以下で比較した。

	勤め先収入	所得税負担率	保険料負担率
	2,714,400	9.0%	18.6%
	3,663,600	9.0%	13.8%
	4,182,000	9.0%	12.0%
	4,663,200	9.0%	10.8%
	5,338,800	9.0%	9.4%
	5,995,200	9.0%	8.4%
	6,589,200	9.0%	7.6%
	7,532,400	9.0%	6.7%
	8,516,400	9.0%	5.9%
	10,934,400	9.0%	4.6%



結果は第 1 説の時より明白である。所得税負担率は所得収入に関わらず所得収入に対して 9%の負担率なので変化していない。だが、保険料負担率は所得収入が増加するにしたがって徐々に低下している。これには明らかに所得逆進性が表れている。第 1 節の消費税負担率と比較してみても保険料負担率は抜きん出て大きな所得逆進性が見られる。

これ等の分析結果から、現行の基礎年金制度が保険料方式で運営されているのは、最適な年金制度運営であるとは言えない。保険料方式がもたらす所得逆進性を解消するための最適な課税ベースは、所得収入に対して一定額を課税する所得ベース課税であると言える。所得ベース課税を実施することによって現行年金制度が抱える世代間格差や世代間不公平、ひいては人口構造の変化にも柔軟に対応できる。現行の基礎年金制度を改革する上で、最も適当な政策は所得収入に対する一律課税による所得ベース課税方式の採用であると言える。

第4章 年金制度についての提言

本章では上記の現行年金制度の問題、分析、財源としての課税ベースである消費と所得の比較を行ったうえでの所得課税ベースの選択、現行の保険料ベースと所得ベースでの比較の結果を受けて、これからの少子高齢化の人口構造の変化に対応し、年金制度の構築に対する提言を示す。また第 2 節では我々の提案する年金制度へと制度移行する際に発生が予測される問題点を考察し、その問題点への対応を示した。

第1節 少子高齢化に対応した制度構築を目指して

現行年金制度が少子高齢化の影響で、将来、給付と負担のバランスが崩れ、労働人口への負担が集中し、支えきれない状態へと進行していく事を上記で述べてきた。その結果新たな制度構築の提案として我々は現行の年金制度の 1 階部分の財源調達方法として所得を課税ベースとした賦課方式、2 階部分は現行の厚生年金、共済年金を維持し、積立方式とし、1 階部分を補完役割とする事を提言する。本論分の導入部でも記載したが、2 階部分に関しては具体的な分析などは行わず、提案するに留める。

・1 階部分：現行の年金制度では保険料収入をベースとした財源調達方法が採用されているが、もはや存続意義が薄れている事は上記で示した。そのうえで我々は新たな財源調達方法として、所得を課税ベースとした賦課方式を提案する。そして給付の形として受給年齢に達した人々全員に一律で金額を設定し給付を行う事とする。給付水準はあくまで最低限の生活を営むうえでの費用に充当する目的という位置づけである。しかし、賦課方式を提案することから後々の世代の負担を考えると、一律給付の水準の設定はあまり高く設定することは望めない。多数の先行研究で消費税を課税ベースとする制度構築が提案されている。確かに消費を選択することで課税ベースを幅広くすることができるが、やはり上記で示したように逆心性の発生を免れることは難しく、低所得者にとっての負担が高所得者の負担に比べて大きくなり、不公平が発生し公平性の観点から選択できない。課税ベースとして所得を選択することで消費税や保険料での徴収方法に比べて逆心性が是正され、負担能力に応じた徴収となる。第 3 章では計算の都合上 45,000 円という金額を設定し分析を行った。しかしこの金額はあくまで仮の設定であり、経済の動向、成長率に応じて変化する。

・徴収時 1 階部分と 2 階部分の金額の明示：現行年金制度において、徴収時、1 階部分である社会保険料の徴収と、2 階部分である厚生年金、共済年金の徴収がはっきりした区別を示さずに徴収している。新制度の課税ベースが所得であることから 1 階部分と 2 階部分の金額をそれぞれ明示する事が国民の同意を得るためにも必要である。

こうした制度構築を行うことで、これから加速する少子高齢化社会に対応し、高齢時に安定的な生活を送ることができると考え、上記のように年金制度について提言する。しかし、現行年金制度から新制度への移行時には、公平性の観点からいくつかの問題が発生する事が予想される。どのような問題と対応が考えられるかを以下第 2 節で示す。

第2節 新制度移行時に発生が予想される問題と対応

本節では所得を課税ベースとし、基礎年金部分において一律の給付を行う制度へと移行を行う際、発生が予想される問題を示す。

第1の問題点として、基礎年金部分に着目した場合、現行の年金制度において算出される基礎年金額が、新制度の適用によって、基礎年金の受給額が引き下げられることになってしまう受給者、また、新制度の適用によって一律の給付金額が、現行の年金制度において算出された受給額を超える受給者に対する措置の問題である

第2の問題点として、新制度では基礎年金の給付水準は拠出額と乖離する性格を持つ為、現行制度において、社会保険料を漏れなく納付してきた被保険者と、未納期間のある被保険者とが同様に扱われてしまう問題である。これでは新制度における公平性が保たれない為、社会保険料を完納してきた被保険者から不満が発生し、新制度適用の同意を得られない状況になる事が予測できる。

第3の問題点として、所得の捕捉が不完全である事が挙げられる。基礎年金の財源調達方法に税方式を用い、所得税を課税ベースと捉え負担能力に応じた課税を行おうとするならば、所得の完全な捕捉が必要不可欠である。現行の所得税制度において不十分な捕捉状況として「トーゴーサン」が代表的である。本来課税対象とされるべき所得のうち税務署がどの程度の割合を捕捉しているかを示す数値が捕捉率である。この捕捉率は業種によって大きく異なり、一般サラリーマンは約10割、自営業者は約5割、農業、林業、水産業の従事者は約3割であるとされている。この割合を指して「トーゴーサン」と称されている。つまり、所得を100%捕捉される一般サラリーマンと収入金額の完全捕捉が困難な事業者との間で大きな不公平が存在する。「トーゴーサン」を解消し所得の捕捉を完全の改善しなければ、負担能力に応じた課税を主張することは難しい。

最後に、我々の提言では、現行の厚生年金、共済年金にあたる2階部分を積立方式に移行する内容となっている。積立方式では、被保険者が納付した保険料はそのまま本人の年金給付となる。よって、積立方式を導入する際には、納付金額と同額を予め確保しておくことが条件である。このため、確保を要する金額の財源を何処に求めるのかという問題が浮上する。もしこの年金給付債務を年金制度加入者に負担を強いるとなると、いわゆる「二重負担」が発生する。

では以下で上記の問題点にどのような対応が考えられるかを述べる。

最初に所得の捕捉率の改善については現行の所得税がもつ問題点であり、我々が提案する新年金制度はこの問題点を解決したうえでの案となるため、本論分では所得税の問題点の解決を求めるに留める。

・第1の問題点：現行の基礎年金制度と新制度下における給付水準が異なる事によって発生する問題点に対しては公平性の観点からの対応が必要とされる。新制度下では、受給資格を得るための期間を設定せず、納付状況、つまり納付月数によって現行基礎年金制度下における給付水準を算出する。その結果、給付水準が引き下げられる被保険者に対しては、納付状況から期待される給付水準額に達するように一律の給付額に補給し新制度下の基礎年金額とする事で公平性を図る。

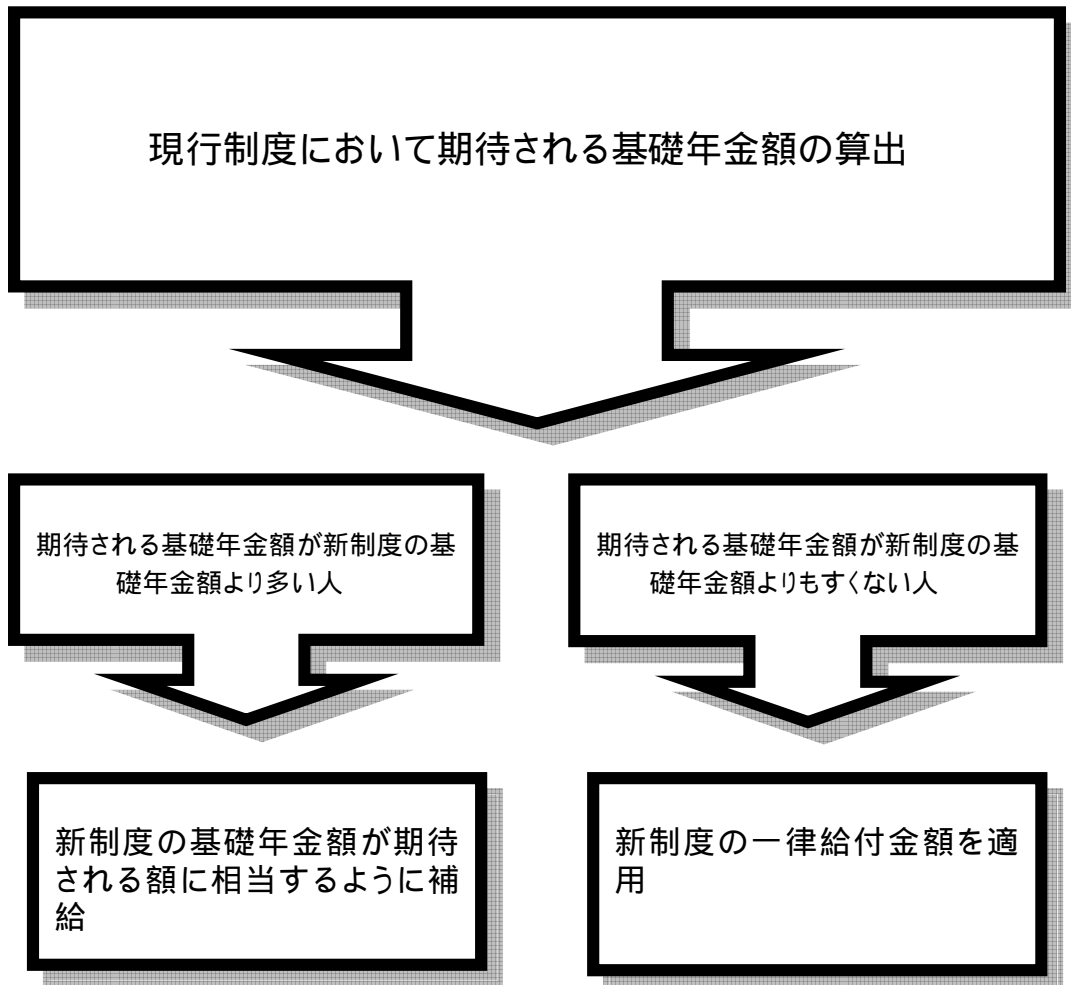
一方、納付月数が非常に短いなどして、期待される給付水準が、新制度給付水準を下回るとしても新制度における一律の金額を給付する。こうした対応を実施する事で過去に拠出された部分に対し公平性を満たすことができる。

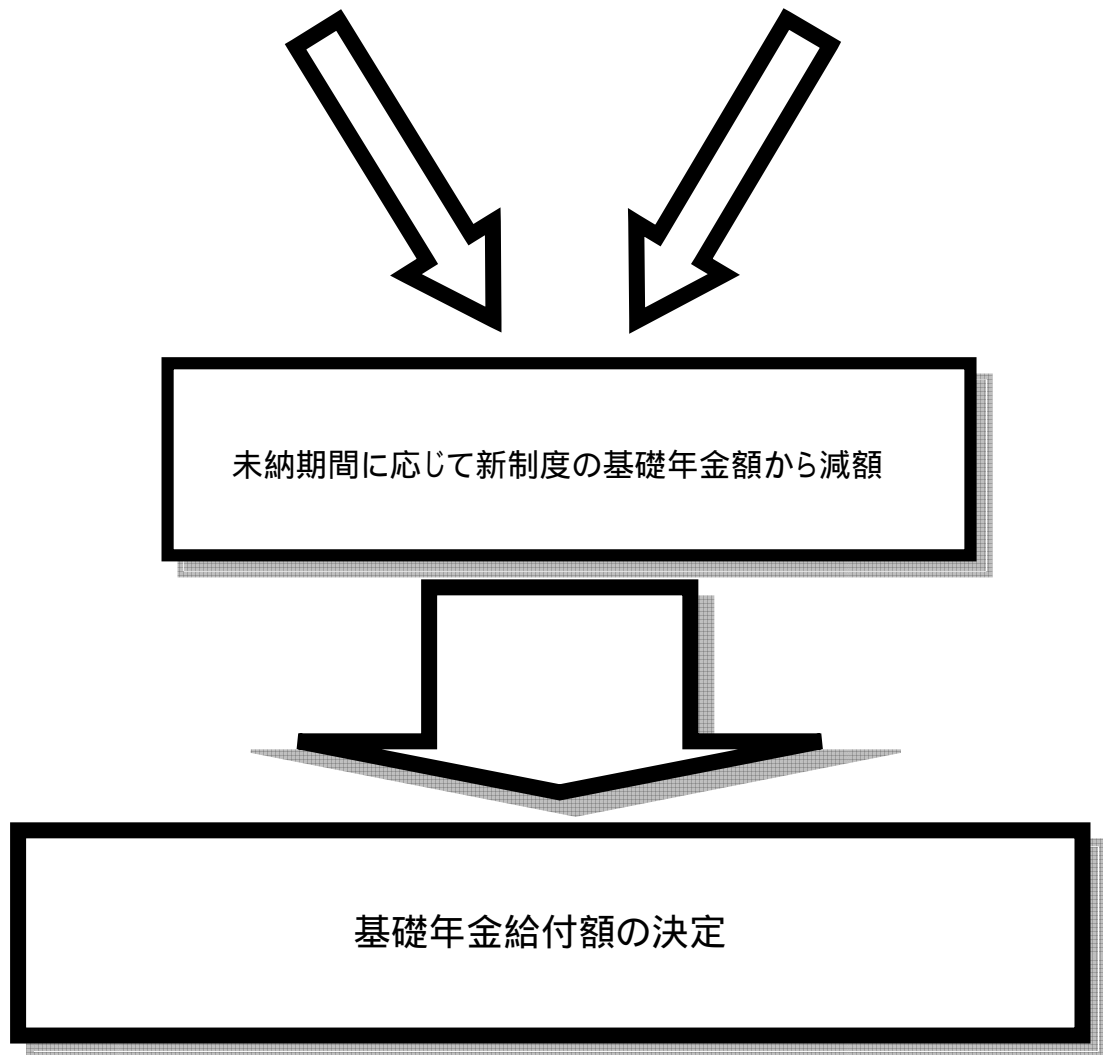
・第2の問題点：新制度下における基礎年金の財源調達方法は所得を課税ベースとすることで負担能力に応じた徴収を行うが、基礎年金支給額は上記にもあるように、一律で支給するため、給付水準が拠出額と乖離する事は免れない。よってこのまま制度を適用すると、現

行年金制度下において未納期間がある者と、未納期間が存在せず、健全に納付した被保険者とが同様の扱いを受ける事になる。新制度、特に税方式を導入する場合、常に制度移行に関して国民の同意を得る事が困難な状況に陥る可能性が高い。故に公平性を欠く事態に対しては、理解を得やすい対応が必要とされる。昭和 60 年に改正、61 年 4 月から財源調達方法は被保険者が納付する保険料と租税に求める賦課方式で運営されている点からも、未納期間がある者に対して差をつける必要があると考える。我々はこの問題に対し、未納者に支給される一律給付金額から未納期間に応じて減額する事で、健全な納付者と金額面で明確な差をつける事とする。被保険者は通常 20 歳から納付の義務があるので、納付開始時から制度移行時までの期間に対し、未納期間がどの程度の割合を占めるかを算出し、結果として出た割合を一律の給付金額に乗じることで、一律の給付金額から差し引く額を計算することができる。

$$\text{基礎年金減額} = \text{新制度基礎年金額} \times (\text{未納期間} \div \text{納付期間})$$

上記の計算式で求められる金額を、基礎年金の満額の給付水準から減額することで現行年金制度における未納者と健全な納税者との給付額に差をつける。





最後に、本論分を通して我々は現行年金制度の問題点を明らかにしてきた。年金制度の問題点について論じる事は、制度を構築できる権限を持った人々だけが論議を進めるのではなく、一般の国民自らが身を置く制度について認識を深め、自らの高齢期の生活をより安定的にするために必要な事であると考え。政府に与えられた制度に単に従うのではなく、一般の国民自らが制度のあり方について選択することが大事なのではないだろうか。

《先行論文》

- ・ 千田亮吉 (2004) 「年金の世代間不公平を考える」～世代間不公平の解消をめざして～明治大学 商学部 千田亮吉研究室
- ・ 小塩隆士(2002) 「年金改革の論点」

《参考文献》

- ・ 橋本恭之 (2003 年) 『税制改革シミュレーション入門』 税務経理協会

《データ出典》

- ・ 厚生労働省「平均寿命の実績値と推計値」
- ・ 厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果報告書
- ・ 総務省統計データ 国勢調査結果 (平成 17 年度)
- ・ 国立社会保障 人口問題研究所 HP <http://www.ipss.go.jp/>
- ・ 家計調査年報 (平成 16 年度)
- ・ 統計データ・ポータルサイト～政府統計の総合窓口～ <http://portal.stat.go.jp/>
- ・ 内閣府 HP 統計情報・調査結果 <http://www.esri.cao.go.jp/index.html>