

年金改革をどうすべきか

—消費税だけで月7万円の最低保障年金は不可能。財源と給付見直しが必至—

(『日本の論点2010』)

一橋大学教授 高山憲之

政権が変わっても維持すべき年金の骨格部分

2009年9月(平成21年)に政権が交代した。民主党は年金に対する不信の連鎖を断ちきり、信頼を取りもどすため、年金制度の抜本改革と歳入庁創設を提案している。自民政権下では年金制度のマイナーチェンジはあったが、フルモデルチェンジはなかった。そのフルモデルチェンジに民主党は挑もうとしている。

民主党案の基本線は2つある。1つは、職業の違いによって加入制度が異なる現行制度を、全国民共通の制度に統合すること、もう1つは、全額税金負担の最低保障年金を創設すること、である。その目的は、透明で分かりやすく、さらには面倒な手続きを不要とすることにある。現行制度では加入する年金制度が変わるたびに煩雑な手続きが必要となっており、それが加入漏れの一因にもなっていた。

民主党政権が今後50~60年にわたって長期間維持されるというのであれば話は別となるが、欧米のように政権が一定の間隔で交代する場合、各党の年金構想のうちの最大公約数(共通部分)を確認し、たとえ政権が変わっても、その共通の土台部分を維持する必要がある。そうでないと政権交代のたびごとに年金をめぐる混乱が生じるだろう。そのような混乱を国民の多数派は決して望んでいない。

現段階において民主党および自由民主党等の間で共通する年金構想がいくつかある。たとえば、①厚生年金の民営化はしないこと、②公的年金の基本部分は賦課方式(みなし掛金建てを含む)で運営すること、③所得(ないし賃金)比例部分は社会保険方式を採用し、財源を保険料とすること、④税金を財源とする年金給付を新設し、それを無年金者や低額年金受給者を支援するための年金給付とすること、⑤公的年金の給付水準としては老後生活費の基盤的な部分を賄うことができるような水準を今後とも維持していくこと、などである。

ただ、このような年金構想はあくまでも大枠にすぎない。所得(ないし賃金)比例年金

の具体的内容や税金を財源とする年金給付の具体的中身、さらには保険料の水準、年金における税財源の具体化など、骨格部分に関する基本合意は現段階では形成されていない。

それらの事項について合意を形成するためには、超党派の年金改革円卓会議（仮称）を設置して議論を深め、互いに譲るべきところは譲るという政治的妥協が必要となる。

なお、このような基本合意形成のための議論は年金記録問題への対応（集中的取りくみ）と同時並行で進めることができるはずだ。

将来消費税をどこまで引き上げられるか

現在、厚生年金の保険料には基礎年金給付（の2分の1）を賄うための財源（拠出金）が含まれている。民主党案によると、基礎年金を最低保障年金に衣替えし、そのすべてを消費税で賄うという。その場合、基礎年金用に拠出している保険料負担が不要となるはずである。不要分は4.5%前後になると推計されるので、現行16%弱の年金保険料は新体系移行と同時に4.5%前後、引き下げることができる。

民主党案によると、最低保障年金の財源はすべて消費税で賄うことになっている。地方消費税込みの消費税5%分をすべて最低保障年金に充当するのだろうか。その場合、現在、地方自治体財源となっている消費税分はどのような財源で賄うのか。さらにお年寄りのための医療・介護サービスを安定的に供給するために必要となる財源として消費税を活用するのかどうか。ちなみに現在、国の予算総則では消費税を老人福祉3財源（基礎年金・後期高齢者医療・介護）に使うことになっている。くわえて子育て支援のための財源としても消費税に期待する声が多い。

消費税は国民の安全・安心を支えるための重要な財源であり、その用途を最低保障年金だけに限定することは無理である。将来、消費税率をどこまで引き上げることができるかに左右されるものの、その水準を仮に15%（EUの最低税率）に置くと、最低保障年金財源として追加が期待できる消費税分は税率1~2%にとどまるだろう。そうすると、民主党案のような一人月額7万円の最低保障年金を実施することは不可能に近い。つまり、最低保障年金の財源や給付額については再検討する必要がある。

無年金者が払う消費税も基礎年金の拠出

年金改革にあたって民主党は既得権を最大限、尊重するとしている。その場合、新制度への移行には40年かかるという意見が強い。満額年金の拠出要件が40年となっているからである。

ただ、既述したように基礎年金の一部は国の予算総則により消費税で賄われている。消費税は1989年に創設されたので、国民のすべてが過去20年間、基礎年金財源の一部として消費税を負担してきた。それは無年金者や低額年金の受給者にとっても変わりがない。無年金者や低額年金の受給者は過去20年間、消費税を負担して基礎年金の安定的な財政運営に協力してきたのにもかかわらず、現行制度ではそのことが年金給付算定上まったく評価されていない。さらに今後とも生きつづけるかぎり消費税負担を強いられるものの、現行制度の下では無年金や低年金のまま放置される。

仮に、消費税負担を基礎年金への拠出であるとみなすことができれば、無年金者や低額年金受給者に対してプラスアルファの基礎年金（月額2万2000円強）を直ちに支給することが可能となる。このプラスアルファの年金は最低保障年金と読みかえることもできるだろう。その場合、最低保障年金への移行期間は20年（6年後実施の場合は14年）に短縮することができるはずである。この場合、当面、必要となる追加財源は消費税換算で1%程度にとどまるだろう。将来、最低保障年金の給付月額をどこまで引き上げるかについては基礎年金の国庫負担問題とワンセットで議論すればよい。

なお月額2万2000円強の最低保障年金は民主党政権の目玉の1つである「こども手当」（月額2万6000円）の水準に近い。最低保障年金として低すぎるという批判はありうるが、財政の厳しい制約を考えると、当面、止むをえない。

賃金デフレに合わせて給付額を下げるべき

2004年の財政再計算によると、モデル年金の水準は04年の59.3%から09年には57.5%へ低下するはずであった。ところが現実には09年段階で逆に62.3%へ上昇している。

なぜ年金水準はこの間に上昇したのか。それはまず第1に、2004年以降、現役組の名目賃金（税・社会保険料控除前）が毎年、低下しつづけたからである。第2に、賃金や物価が低下した場合、今のお年寄りが受給している既裁定の年金は物価スライド、年々、新たに受給者となる人が受給する新規裁定年金は可処分所得スライドとすることがルールとなっているからにはかならない。このため、この間、年金財政を長期的に安定させるための

切り札であるマクロ経済スライド（年金給付を実質的に切り下げるための措置）は1回も発動されなかった。第3に、物価の下落率よりも賃金の下落率の方が大きい場合、新規裁定分も既裁定分と同様、物価スライドとするという特例が定められている（本来は可処分所得スライド）。既裁定年金の実質価値維持が優先され、かつ、既裁定年金額が新規裁定年金額を上回るという事態を避けるための臨時特例措置である。

現役組の名目手取り賃金は今後ともしばらくの間、下落しつづけるおそれが強い。その場合、現行規定が維持されるかぎり、モデル年金の水準は今後とも上昇しつづけるだろう。

04年改革における基本線は、保険料を2017年まで毎年小刻みに引き上げる一方、09年度までに基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げ、さらに給付水準を少しずつ引き下げることにより、年金財政の長期的安定を図るということにあった。その基本シナリオのうち給付水準を少しずつ引き下げていくということが、予想外の持続的な賃金下落により、この間、実現できなかったのである。

日本における賃金デフレは、もはや一時的かつ例外的な現象ではなく、その克服は容易でないという持続的性格が強い。経済の基本前提に大きな狂いが生じているのである。その狂いの中で今、年金スライドの仕組みも再検討する必要性が大きい。現役の手取り賃金下落に合わせて年金給付額を引き下げ、年金給付水準の上昇に直ちにストップをかけるべきではないのか。

参考文献

高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社、2004年。