

【1998 年 9 月 16 日】21 世紀に向け安心と信頼の年金の確立を(報告書)

日本労働組合総連合会

1998 . 9 . 16 / 連合生活福祉局

21 世紀に向け「安心と信頼の年金」確立を

厚生年金の給付と負担に関する推計について

賃金スライド・支給開始年齢を維持し手取り賃金比 72%

(年収比 55%) の給付を前回改正の負担上限 (30%) 以内で約束する!

はじめに

年金改正に向けて、年金水準の引き下げが避けられないとの論調があふれ、年金に対する高齢者の不安と若者の不信をつのらせている。厚生省もまた、昨年末の「5 つの選択肢」公表以来、年金への信頼を確立すべき立場とは逆に、不信と不安に拍車をかけている。国民年金の空洞化という深刻な事態に対しては、ただ徴収強化を強調するのみである。このような動きから浮び上がってくるのは、「恐怖と脅迫の年金」の姿である。だが、年金の役割は、将来起りうる所得喪失に対する不安を和らげ、安心を支えるものではないのだろうか。

厚生省年金局が一方向的に発表した「5 つの選択肢」は、今の年金制度の最大の問題である基礎年金の深刻な状況をどうするかという制度の根幹にさかのぼった検討を回避した点で、21 世紀の年金をめぐる「選択肢」と呼ぶには到底値しない、現状固定の「試算例」にすぎず、困難を回避した結果が、負担上昇・給付抑制の暗いシナリオとなっている。

年金本来の姿に逆行するような動きに歯止めをかけ、「安心と信頼」の年金の将来像を明らかにすることは、高度福祉社会実現に向けた基本である。それには、現状に拘泥した「5 つの選択肢」の固定観念を大胆に打ち破り、年金制度全体を視野に収めて検討しなければならない。

連合は、去る 6 月に確認した方針(「政策・制度要求と提言」)に沿い、2025 年の給付と負担の姿を現在時点と対比したモデルにより独自に推計を試みた。その試算結果は、次のことを示している。

現在の可処分所得スライドの制度が約束している実質給付水準(手取り賃金比 72%、年収比 55%)を将来とも維持することが十分に可能である。

負担の水準は、前回改正の論議過程で焦点になった負担上限(今の標準報酬月額方式で 30%)未満の水準に抑えることができる。将来基礎年金が税方式に移行し、保険料の賦課対象を年収総額(総報酬制)とすれば、保険料率は 16%程度にとどまる。

賃金スライドの停止や「別個の給付」廃止など支給開始年齢の引き上げ、在職老齢年金の 65 歳以上への延長などの新たな給付抑制措置は不要である。またこの結果は、政策的には次の点を示唆している。

厚生省が予定している巨額の積立金は、持つ必要がない。その分、当面の保険料率を抑制することができる。少なくとも次の財政再計算に伴う保険料引き上げを凍結することは十分可能である。これは現状の不況克服に貢献する。

基礎年金を税方式に転換すれば、特に「第一号被保険者」で大きな問題になっている「空洞化」および「徴収コスト」の問題は大幅に改善され、年金財政全体にプラスに作用する。

試算の方法と推計過程および結果の詳細は、別紙「厚生年金保険料の将来推計」にまとめた。その概略および政策的含意は、以下のとおりである。

(1) 試算の前提

財政方式は、完全賦課方式として試算する。積立金は諸外国と同様、緊急事態に備えるため高々1 年分くらいを保有すればよい。ただしここでは、積立金の取り崩しは勘定に入れずに試算する。

所得代替率を、可処分所得比とし、年金も（将来増加が見込まれる受給者層の負担を織り込んで）手取り水準でみる。したがって、現行制度の可処分所得スライドは将来とも維持することとなる。

このいわゆる「ネット・ネット代替率」は、現行制度では 72%（一時金を含む年収ベースでは 55%）と推計される。これを将来とも維持することを出発点とする。

現役が負う年金以外の負担（医療・介護の保険料 + 直接税）の将来水準が 15%と 20%、受給者の負担は 10%と 15%となるケースについてそれぞれ試算する。

年金給付額のうち、遺族年金、障害年金、通算老齢年金の各給付が老齢年金（加入期間 25 年以上）の給付総額に占める比率（96 年度現在 37%）は、対象者人員の増加傾向からみて将来 60%程度にまで増加するものと見込む。

60～64 歳の老齢厚生年金の特別支給部分（いわゆる「別個の給付」）を制度上維持する。ただし、60 歳代前半層の雇用条件が改善され就労が拡大すれば、給付費に占める比率は 15%程度に抑制されるものと見込む。これをモデル年金の金額に換算すれば、平均 5 万円程度となる（試算 1・図 2）。

(2) 試算方法の概要

前回改正で導入された「可処分所得スライド」は、人口構成の変動を織り込んだ自動安定装置（ビルトイン・スタビライザー）となっている。高齢化が進んで年金給付の総額が増えれば現役世代の手取り賃金水準が相対的に低下し、その低下した水準を基礎に年金水

準が決まることから、負担は一方的に増加し続ける（発散する）ことなく、給付と負担は一定の点で必ず均衡（収束）する。その均衡点は、可処分所得に対する年金水準の比率（代替率）で決まる。現行制度をふまえた将来の年金水準をめぐる議論の焦点は実はここにある。「５つの選択肢」はこの筋を踏みはずしている。

われわれの試算では、この代替率について現状の水準（＝７２％）維持を出発点におき、将来の年金以外の負担分および年金受給者と被保険者の比率（「成熟度」）をそれぞれ外挿して必要となる年金保険料率を算出し、その結果を検証する方法をとった。算出された保険料率が過大であれば、容認しうる水準に達するまで段階的接近で「代替率」を調整することになる。将来水準は２０２５年（成熟度＝４４．１％）を基準としたが、２０３０年（同＝４４．８％）および成熟度５０％（現役２人で受給者１人を支える）ケースについても、参考値として試算した。それ以上のケース（例えば２０５０年など）は、現時点での推計として有意とは考えにくい。高齢化のピークがどこで現れるか予想が困難であり、またその動きは、これからの「少子化対策」などの政策効果によって当然変りうるものだからである。

（３）試算結果

今回の試算結果では、「代替率」を現状の水準においた出発点ケースでも、負担水準は前回改正で議論されたの上限以下にとどまる。具体的な保険料率は、基礎年金の公費負担割合により当然変化する。前回改正における国会付帯決議に準じて公費負担割合を現行水準（３分の１）から２分の１に引き上げた場合、完全税方式に転換した場合、それぞれについての試算結果は、次のとおりである。

基礎年金の公費負担を２分の１に引き上げた場合

前回改正で衆参両院が決議した「基礎年金国庫負担率の２分の１への引き上げ検討」は、これを凍結した財政構造改革法が棚上げ状態にある今、次の改正で具体化すべき重要な案件である。国民年金のいわゆる空洞化の結果生じている保険料の過剰負担を是正し、極めて逆進的な定額保険料制度の欠陥を補い、年金制度に対する国民不信を縮小するためにも、当面第一に達成すべき課題である。

公費負担割合を２分の１に引き上げるときの保険料率に対する影響は、現状で１．３％程度、２０２５年段階では２．５％程度の引き下げとなる（試算２）。このときの老齢厚生年金（２階部分）を合せた保険料総額は、もっとも高いケースでも標準報酬月額ベースで２８．８％にとどまり、前回改正で論議された負担上限３０％以内にとどまる。総報酬ベースでは２２．０％となる。

なお、公費負担２分の１への引き上げは、間接税の引き上げによらず、行政改革や財政構造改革にもとづく一般財源で賄うこととする（必要財源額は９８年度現在で約２．２兆円）。

基礎年金を税方式に転換した場合

基礎年金制度が構造上生み出している諸問題を抜本的に解決するには、現在の保険方式

から税を財源とする方式へ転換する以外にない。

上記「前提」の ～ をもとにして、成熟度（被保険者数に対する受給者数の比率）が厚生省推計で 44.1%となる 2025 年での標準報酬ベースでみた保険料率は、年金以外の負担の対収入（賃金または年金）比が現役・受給者ともに 15%となる場合でも 21.3%、現役 20%・受給者 10%の場合には 19.0%となる（表 1）。総報酬ベースでは、14.5～16.5%となる。

成熟度が 44.8%に上昇すると見込まれる 2030 年では、保険料はこれより 0.3 ポイントほど高まる。成熟度 50%の場合には、2.5 ポイントほどの上昇となる。そのような事態では実際には「労働力不足」の状況となり、高齢者・女子の就業率が高まるように作用するものとするのが常識的であろう。

公費負担 2 分の 1 への引き上げを経て税方式へ移行するとき、仮に残りの 2 分の 1 相当分の財源をすべて間接税に求めるとすれば、その税率は 2025 年段階で 4.2%と推計される（経済構造の変化により間接税の賦課対象が拡大し、税 1%相当の税収は現在の 2.7 兆円から 3 兆円程度に増えると見込んである）。なお、この間接税負担は、保険料率に換算すると約 4.0%に相当する（試算 3）。

（４）厚生省試算との違いについて

厚生省年金局もまた、基礎年金を税方式とした場合について試算し年金審議会に報告した。その内容は、2050 年（成熟度 55.8%）を射程におき、年金積立金の運用収益による保険料負担抑制効果を保険料ベースで 5%程度見込んだ上で、最終保険料率は 24%になるという内容である。積立金運用収益を見込めない（完全賦課方式）場合の保険料率は 30%近くに達することとなる。これは連合試算に較べてかなり高い数値である。

将来（2025 年もしくは 2050 年）の厚生年金、共済年金、国民年金の被保険者比率（就業率を反映する）やその賦課対象所得（収入）の水準などの想定値が判明すれば、対照作業も可能となる。ちなみに、就業率が 1 ポイント上がれば保険料率は 1 ポイント低下するとの連合総研の試算がある。今回の試算では、前述のようにこれを 60 歳代前半層の就業率の「別個の給付」に及ぼす影響で捉え、その支給総額が老齢年金支給総額に占める割合が 2 ポイントほど低下するものと見込んだ。

もうひとつの違いは積立金にある。厚生省試算は、保険料率を当初消費税財源に振り替えた分だけ引き下げ、以降 5 年ごとに 2.5%ずつ引き上げて行くことを前提としている。また、現在の積立金のうち厚生年金給付の支払分に相当する按分額を将来の厚生年金支払に活用することとなっている。この結果、2050 年時点では 6 年分を超える膨大な積立金が積み上がるという。この想像を絶するほど巨額の積立金を蓄積するため、労使は余分の保険料を支払い続ける計画である。

年金以外の負担の見込み方の違いも大きい。可処分所得スライドのもとでは、これが大

きければ手取り賃金は相対的に少なく、したがってそれに比例する年金水準も保険料も低くなる計算になる。厚生省試算はこの年金以外の将来負担を連合より小さく見積もっていると判断される。

(5) 基礎年金の税方式への移行について

1985 年改正で旧国民年金の財政救済を主目的に導入された基礎年金制度は、21 世紀に向けて構造的な改革を必要としている。国民年金の未加入・未納（いわゆる空洞化）の拡大、第一号被保険者にかかわる保険料徴収コストの膨張、「女性の年金権確立」を旗印にした第三号被保険者に対する疑問の広がりなど、山積する構造問題を解決し、全居住者を差別なく対象とする真の基礎年金制度を 21 世紀に確立するには、保険方式から税方式へ転換することが正道である。税方式は決して万能でも「夢の制度」でもないが、保険方式によって「皆年金」を実現した国はこれまでのところ見当たらないのである。

税方式に移行する時、その財源として間接税を想定する議論が多い。それがひとつの選択肢であることは言うまでもない。だが、間接税での財源調達に対して国民合意を形成するには、「益税」を伴うような今の消費税の欠陥を是正することが少なくとも必要である。この分を年金目的税とする案についても、税制全体の観点から検討を加え検証する必要がある。また、実際の税方式への移行にあたっては、適切な経過的な措置も検討されなければならない。

税方式への移行にともない、現在労使折半となっている保険料の負担はそのままでは使用者側に一方的に有利になる（労働分配率の低下）。現在の労使負担割合を実質的に維持するためには、別途この部分の補償措置をとることが（年金制度の内部で考えるか、社会保障全体で考えるかも含めて）制度設計上の課題となる。

【附記】

試算方法ならびに結果の検証に際して、専門家の方々から貴重な助言をいただいた。また、連合総研の田口前主任研究員のレポート「公的年金改革の落とし穴」（連合総研『DIO』第 116 号〔98.6.15〕）を参考にした。