

年金改革 —国民的議論に向けて—

株式会社日本総合研究所
一橋大学世代間問題研究機構
西 沢 和 彦

<http://www.jri.co.jp>



- ・ 年金問題は、政策の議論以前の状況にとどまり続けている感が強い
- ・ 議論以前の問題を克服しないままでは、今後も、生産的議論とその収束は期待できない
- ・ 以下、議論以前の問題（早急に克服されるべき）と具体的議論の問題の2つに分けて考えたい

議論以前の問題(1)信頼できる計数不在



- まず、信頼できる計数不在。賃金上昇率2.5%、運用利回り4.1%の09年財政検証。2.3倍貰える年金など
- 提案：
 - (1) 将来推計人口(前回06年12月。5年後とすれば11年12月)、および、経済前提は保守的に設定。楽観的前提は、将来にツケ。前提は、与野党で合意
 - (2) 公表すべき指標は事前に議論・周知(現行の給付負担倍率の算出式などはいったん廃棄。参考となるのは、米国のFASAB)。一般会計とも連結
 - (3) 世代に着目したClosed Group Measure (CGM)の活用、発生主義会計の検討・導入(保険料の受入→給付義務の発生。その記録)など(参考1)

議論以前の問題(2)04年改正未だ機能せず

- 次いで、「100年安心」の04年改正の批判的検証が不可欠
- 内容に関し、その柱である「マクロ経済スライド」は、方向性は正しくとも、未だ機能せず。国庫負担1/2財源も未定
- 一方、基礎年金に限れば、国民の期待に照らし、マクロ経済スライド適用(仮に発動されれば、既裁定年金の物価スライドすら確保されない)の是非
- プロセスに関し、マクロ経済スライドという迂遠な方法がとられた政治的理由を総括。今後、国民受けの悪い内容も真摯に説明されるべき(少子高齢化は半世紀続く)

議論以前の問題(3)「2階建て」破棄が起点

- さらに、85年改正で「2階建て」になったという公式見解および2階建ての図(例えば「中間まとめ」参考資料P24)の破棄こそが、制度体系に関する議論の起点(参考2)
- 現行の基礎年金は、厚生、共済、国民各制度の分立を前提とした財政調整(それが第3号、パート適用拡大の際の98,000円の壁はじめ諸問題の根因)
- 提案:その上で、基礎年金に独自の財源(所得再分配的、水平的公平性の充足)を充てることが改革の目標として銘記されるべき
- 本格的政権交代後の現在、過去を批判的に検証し、国民の理解を深める絶好の好機

具体的議論の問題(1)年金財政に先行着手

- いかなる制度体系も少子高齢化進行下の年金財政の持続可能性確保の課題から逃れられず
- 「積立方式」は、いわば、極めて崇高な価値規範。マクロ経済スライド機能不全の克服(その一歩すら踏み出せていない)の遙か先にある山の頂上の印象
- 議論:年金特会における「過去期間に対応する年金の給付義務の現在価値の和ー積立金残高」^(注)あるいはCGMなどと一般会計の政府債務残高を連結、または、一体的に把握(前提として公会計の整備)。その上で、年金給付義務などと政府債務残高とを抑制していくことで、一般政府全体としてみて、同等の効果が得られるのではないか

(注)厚生年金690兆円、国民年金110兆円。厚生労働省試算

具体的議論の問題(2) 所得比例年金に留保

- 社会保険料が標榜される以上、負担と給付はもちろん明確化されるべき。現在、なし崩しの再分配
- もっとも、主に次の観点から、所得比例年金を制度体系のメインに据え、事業所得者へ加入対象者を拡大する制度体系案(一元化)には大きな留保
 - (1) わが国の著しい少子高齢化のもと、所得比例年金は、極めて低い収益率となる
 - (2) 労働市場の格差、男女間の広範な格差(労働市場、家庭内労働、出産・育児)が老後に持ち越される
 - (3) 異なる「所得」を同一のルールで扱おうとする場合、新たな不公平発生も懸念される

例: 引き続き給与収入を課税ベースとするか、事業所得者同様、給与所得者の経費である給与所得控除後の給与所得を課税ベースとするのが公平か。クロヨン問題など

具体的議論の問題(2) 最低保障と近接制度

- 最低保障のコンセプトは、曖昧な現行基礎年金へのアンチテーゼとして重要
- その水準に関し、最低賃金、課税最低限、あるいは、給付付き税額控除などと一体的に検討・決定要
- 年金に限らず、国と地方の役割分担の議論要。最低保障年金がその大半をとって替わる生活保護(とりわけ生活扶助)は、現在、国・地方で財政負担
- インカムテストの水準および対象所得の範囲の決定は、税務行政のレベルや納番などのインフラが重要な要素
- 最低保障は、スウェーデン型でなくとも、基礎年金、カナダのGISなどでも提供可能。選択肢は広範に

具体的議論(3)市町村を含む歳入庁構想へ

- 年金制度のためだけでなく、歳入庁構想の具体化が急がれる
- その際、国税庁と日本年金機構の統合にとどまることなく、市町村の税務行政の統合を含む歳入庁構想こそが重要(参考3)
- 国税庁と市町村とに税務行政が分かれていることは費用面でムダであるばかりか、所得情報が分散し非効率。所得情報は一元的に把握され、所得再分配に活用されるべき

(参考1) 米、SOSIにおけるCGM表記



- 現在の加入者、将来の加入者別に、今後75年間のキャッシュフローの現在価値の和を表記
- CGMは、現在の加入者が将来の加入者から受ける移転の良い指標となっている(FASAB)

(図表) 米国、社会保険報告書(SOSI)

		(兆ドル)
		2009年
収入 (社会保障税)	現在の加入者(受給資格年齢到達)	0.6
	現在の加入者(" 未達)	18.6
	将来の加入者	18.1
	合計	37.2
給付	現在の加入者(受給資格年齢到達)	7.5
	現在の加入者(" 未達)	30.2
	将来の加入者	7.2
	合計	44.9
収入－給付(=Open Group Measure)		-7.7

(資料) '2009 Financial Report of the United States Government' のなかのStatements of Social Security (SOSI)より抜粋。加入者別にみた、今後75年間のキャッシュフローの現在価値の和

(注1)現在の加入者(closed group)+将来の加入者=open group。

(注2)Closed Group Measureは、現在の加入者の収入－同給付＝－18.5兆ドル。

(参考2) 公的年金のキャッシュフロー



- 85年改正で導入された基礎年金の財源は、独自の財源を持たず、各制度からの拠出金で賄われている

(図表) 公的年金のキャッシュフロー(平成20年度)

(兆円)

制度	収入	保険料	国庫・公 経済負 担(基礎 年金拠 出金へ の国庫 負担等)	追加 費用	運用 収入	基礎 年金 交付金	積立 金よ り受 入	その 他	支出				収支 残
									給付 費	基礎 年金 拠出 金	その 他		
年金特別会計(厚生年金勘定)	36.4	22.7	5.4	-	1.8	1.9	3.4	1.3	36.1	22.7	13.3	0.1	0.3
年金特別会計(国民年金勘定)	5.4	1.7	1.9	-	0.1	1.5	0.2	0.0	5.8	1.6	4.1	0.1	-0.4
小計	41.8	24.4	7.3	-	1.9	3.4	3.5	1.3	41.9	24.3	17.4	0.2	-0.1
国家公務員共済組合	2.0	1.0	0.2	0.4	0.2	0.1	-	0.1	2.2	1.7	0.4	0.1	-0.2
地方公務員共済組合	5.3	3.0	0.5	0.9	0.5	0.3	-	0.0	5.9	4.4	1.2	0.3	-0.6
私立学校教職員共済	0.5	0.3	0.1	-	0.1	0.0	-	0.0	0.5	0.3	0.2	0.1	-0.0
合計	49.5	28.8	8.0	1.3	2.6	3.8	3.5	1.4	50.5	30.6	19.3	0.7	-1.0

勘定	収入	支出		収支 残
		基礎 年金 拠出 金	基礎 年金 交付 金	
年金特別会計(基礎年金勘定)	20.8	19.3	1.6	1.6

(資料) 第40回社会保障審議会年金数理部会参考資料より日本総研作成

(注1) 基礎年金勘定の収入のその他は、前年度剰余金。

(注2) 追加費用とは、共済が年金ではなく恩給だった頃の加入期間の給付を保険料でなく税で賄っているもの。

(注3) 積立金より受入は、積立金の取り崩しなので、実際はRevenueではない。

(注4) 基礎年金交付金は、昭和60年改正前の国民年金及び被用者年金(旧法年金)の給付費のうち基礎年金に相当する給付に要する費用(基礎年金相当給付費)に充てる分として、年金特別会計(基礎年金勘定)から国民年金勘定、厚生年金勘定および共済各制度に繰入、または、交付される額。

(参考3) 個人所得の税務行政



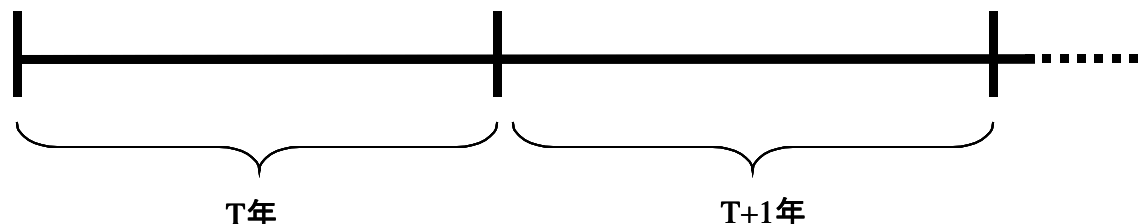
- 低所得者の所得情報を持っているのは、所得税よりも課税最低限が低い住民税、および、国民健康保険料(税)を徴収している市町村。低所得者への所得再分配で重要なのはこの情報

(図表) 源泉徴収、特別徴収、申告納税の流れ

雇用主	個人所得税	T年の月々の給与・賞与から所得税を源泉徴収。 国税庁に、給与支払い総額と源泉徴収税額を報告・納付	T年の支払い給与500万円以上の被用者に関し、「源泉徴収票」を税務署に提出。源泉徴収とT年が終わってみての実際の所得税との差異は年末調整で調整。
	個人住民税		T年の支払い給与の額に関わらず「支払い給与報告書」(源泉徴収票と内容は一緒)を市町村に提出。市町村は、T年の給与に基づく住民税をT+1年に特別徴収。

事業所得者

T年の所得が所得税の課税最低限を上回る→税務署に確定申告
T年の所得が所得税の課税最低限を下回る→市町村へ簡易申告



(資料) 日本総研作成