



2011.12.14

「有力二案」の先送りで骨抜きの高齢化年金制度改革

政策調査部 上席主任研究員 堀江奈保子

「社会保障・税一体改革」は、具体的な改革案が2011年12月中に「素案」として取りまとめられ、翌12年の通常国会には改正法案を提出することが目指されている。

このうち年金改革については、11年6月30日に決定された「社会保障・税一体改革成案」に掲げられた具体的な改革項目をめぐり、これまで社会保障審議会・年金部会で議論が行われ、「優先的に検討すべき事項」と「継続的に検討すべき事項」に分類された。これを受けて、「優先的に検討すべき事項」については、6月にまとめた当初案どおり、次期年金改革に盛り込まれる見通しとなる一方で、「継続的に検討すべき事項」については、改革が先送りされることになった。

早期解消が求められる「特例水準」

わが国の公的年金は、一定の積立金を保有するものの、基本的には世代間扶養による「賦課方式」を採用しているため、少子高齢化が進行すると年金財政が逼迫する。これまでも予想を上回る少子高齢化が進行してきたうえに、厳しい経済情勢が続いていることから、給付の抑制や負担増の改革を繰り返すことにより年金制度を持続させてきた経緯がある。

直近では04年に年金改革が実施されたが、当時の想定を上回る高齢化の進展や、デフレ下でマクロ経済スライドが実施されなかった影響等により、現在の年金給付額は04年の改革実施時の見通しを上回っている。一方で、保険料収入が伸び悩んでいることから、年金積立金の取り崩しも当時の見通しを上回るペースで進んでいる。今後も少子高齢化の進行に歯止めが掛からず、デフレ傾向が続いて「実質的な」年金給付水準の引き下げが困難となれば、さらなる年金財政の悪化が懸念される。そこで、長期的に持続可能な年金制度を構築するには、給付と負担の抜本的な見直しが必要となってくる。

こうしたなか、「優先的に検討すべき事項」として次期年金改革で実施が見込まれるのは、①基礎年金の国庫負担(2分の1)の維持、②受給資格期間(40年)の短縮、③低所得者等への年金額加算、④高所得者の年金額調整、⑤年金額に関する特例水準の解消、⑥産休期間中の保険料負担の免除、⑦短時間労働者への厚生年金の適用拡大、⑧被用者年金の一元化——である。

このうち年金財政の好転に影響を与えるのは、④の高所得者の年金額調整と⑤の年金額に関する特例水準の解消である。もっとも、④については、「高所得者」の範囲や調整額により年金財政への影響は軽微にとどまる可能性がある。しかし、⑤の特例水準の解消が実現し、本来水準との差2.5%がすべて解消されれば、年金財政への影響は大きい。現在、解消には3~5年をかけるという案が出ているものの、特例水準の年金の支給は、現役世代の負担となっていることや物価が下落していることを考えれば、早期に解消が進められるべきであろう。

先送り「給付抑制案」は年金財政への影響大

一方、改革が先送りされる見通しとなった「継続的に検討すべき事項」のなかには、年金財政への影響が大きく、早急に検討を実施すべきと考えられる有力な改革案も含まれている。ただ、社会保障給付費が毎年3兆円程度増大する見通しのなかで、改革案を完全に葬り去ることはできないだろう。

「継続的に検討すべき事項」とされた項目は、①国民年金第3号被保険者制度の見直し、②マクロ経済スライドの仕組みの見直し、③60～64歳への在職老齢年金の見直し、④標準報酬の上下限の見直し、⑤遺族年金の支給対象範囲の見直し、⑥支給開始年齢の引き上げ——である。このうち、②のマクロ経済スライドの仕組みの見直しと⑥の支給開始年齢の引き上げは、年金財政への影響を考えると「有力な年金改革案」であり、先送りされたのは非常に残念であると言わざるを得ない。

例えば、②のマクロ経済スライドは、被保険者数の減少と平均寿命の伸びを考慮して年金額を抑制する仕組みであり、04年の年金改革で導入された。しかし、「賃金および物価が低下傾向にある際には発動されない」ことになっているため、これまで一度も年金の給付水準の抑制は実現していない。

具体的な水準を確認すると、厚生年金の標準世帯の給付水準は、04年時点で所得代替率59.3%であったが、当時の見通しではマクロ経済スライドにより、09年には57.5%に1.8%ポイント低下する見込みだった。しかし、マクロ経済スライドが一度も発動されておらず、現役世代の賃金水準が低下するなかで、09年の所得代替率は62.3%へと逆に3.0%ポイント上がっている。世代間格差や年金財政の持続可能性の観点から、デフレ経済下でもマクロ経済スライドが有効に機能する仕組みに変更することは、改革の有効な選択肢と考えられる。

また、⑥の支給開始年齢の引き上げも、平均寿命が伸長しているなかでは、実施が期待される改革であった。厚生年金に加入していた者は、65歳からの「老齢厚生年金」と「老齢基礎年金」の支給開始に先立ち、60～64歳に「特別支給の老齢厚生年金」として「定額部分」と「報酬比例部分」が支給される。現在、段階的に「定額部分」の支給開始年齢が引き上げられており、今後、「報酬比例部分」の支給開始年齢の引き上げが行われる。引き上げ完了は、男性は2025年、女性は2030年であり、その後は、男女とも、65歳から「老齢厚生年金」と「老齢基礎年金」が支給されることになる(注)。

これまでの議論の過程で支給開始年齢引き上げの見直し例として挙がっていた改革案は、①「特別支給の老齢厚生年金」のうち、「報酬比例部分」の65歳への支給開始年齢引き上げスケジュールの前倒し、②「老齢厚生年金」「老齢基礎年金」の支給開始年齢を68歳へ引き上げ、③①の引き上げスケジュールを前倒した上で②の68歳への引き上げも実施——の3つである。支給開始年齢の引き上げには、「60歳代の雇用確保」「繰上げ受給の容認」「私的年金の拡充」、それに「実施まで十分な準備期間を設ける」といった諸条件を整える必要はあるものの、男女とも平均寿命が伸び、平均年金受給期間が長期化しているなかで、国民の理解も得やすいと考えられる。

支給開始年齢を引き上げないのであれば、著しい経済環境の好転がない限り、年金財政を安定化させるために給付額の抑制や負担の引き上げで対応するしかない。政府には、引き上げスケジュールの前倒しや支給開始年齢の引き上げについて、実施した場合と実施しなかった場合の年金財政への影響を明らかにし、国民が支給開始年齢の引き上げを受け入れるのか、その他の給付減・負担増を受け入れるのか、判断できる材料を提供することが求められる。

改革遅滞が招く若年世代の年金不信

詳細は割愛するが、「社会保障・税一体改革成案」では消費税を社会保障財源化し、「2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことが明記されている。年金制度において消費税は基礎年金の財源となるため、先送りすることなく確実に消費税率を引き上げ、安定した財源を確保することが求められる。

社会保障給付費は今後の高齢化とともに急速に増大する見通しであり、将来の消費税率の水準が10%では不足することは明らかである。給付に見合った財源を確保するためにも、計画的な消費税率の引き上げは避けられない。消費税率の引き上げには反対意見も少なくないが、社会保障財源としての消費税率引き上げであれば、国民の理解を得ることは可能であると考えられる。「無駄の排除」で必要な財源をすべて捻出できるのであれば、それに越したことはないが、毎年1兆円程度増大する見通しの社会保障関係費(国の予算)を賄う財源の捻出は不可能である。

また、次期年金改革において、「マクロ経済スライドの見直し」や「支給開始年齢の引き上げ」を実施せず、その他の給付減・負担増を実施しないのであれば、それは「将来世代への負担の先送り」にほかならない。公的年金制度については、世代間格差の是正が課題のひとつとなっているが、現状を放置すれば、さらなる世代間格差の拡大につながり、若年世代を中心に“年金不信”は高まる一方である。

給付効率化へ新たな年金制度創設の検討を

最後に、新たな公的年金制度の創設について触れておきたい。

現政権の年金改革案は、社会保険方式の「所得比例年金」と税財源の「最低保障年金」の組み合わせからなる一つの公的年金制度にすべての人が加入する新しい制度を創設することが最終形とされている。新たな公的年金制度の創設には、時間を要することから、年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改革を行うこととされており、その第一弾となるのが次期年金改革である。

「すべての国民が、一つの年金制度に加入し、所得が同じであれば同額の保険料を負担し、同額の年金を受給すること」は公平性の観点から望ましい。また、税財源の「最低保障年金」が支給されれば、現在の「低年金問題」も将来的には解決する。さらに、短時間労働者への厚生年金の適用拡大や、国民年金第3号被保険者の問題も生じない。ただし、自営業者等にも所得比例年金を適用するには、確実な所得補捉と確実な保険料徴収が必須となるため、「社会保障・税に関わる番号制度の導入」や「歳入庁の創設」等により、この2つの課題をクリアすることが必要である。

新たな公的年金制度を創設するには、抜本的な改革となることから、詳細を決定するまでにはかなりの時間を要するとみられる。当面は、現行制度の改正で対応するとしても、それと並行して「新年金制度」の検討を進めていかなければ、新年金制度のスタートはいつになるかわからない。次期年金改革の検討と並行して、「新年金制度」の検討も進めることが求められる。(了)

(注) 詳細は、拙稿「先送りされた年金支給開始年齢の引き上げ～給付抑制と負担増の選択～」(『みずほ政策インサイト』、2011年12月13日) (<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/policy-insight/MS111213.pdf>) を参照。

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。