

「基礎年金の財政方式はどうあるべきか」

社会保障国民会議と年金

社会保障国民会議の最終報告がまとまり、公表された。

国民会議は、福田政権下の1月に設置され、6月に中間報告をし、麻生政権成立後の11月に最終報告をまとめた。小泉政権時代の「社会保障の在り方に関する懇談会」がインパクトのない報告であったことに比べると、国民会議報告は社会保障重視の姿勢を明確にし、豊富な資料・データを用いてこれからの社会保障のあり方を論じている。

ここ数年、財政上の制約から給付抑制に力点がおかれていたことに対して、はっきりと「社会保障の機能強化」を打ち出している。年金や医療・介護の将来の姿について、一定の条件のもとにシミュレーションを行い、費用を明示している。少子化対策の重要性を一貫して主張している点も評価できる。とくに国民の関心が高い年金については、年金制度への提言を行った大手新聞各社にヒアリングを行い、定量的なシミュレーションを行うなど、従来にない積極的な手法で議論を進めた。

ただ、惜しむらくは、基礎年金の財政方式に関して、社会保険方式と税方式の対立について結論を出さなかったことである。議論のための材料を提示して、国民の議論をまつという姿勢をとったが、国民会議設置の発端が、去年の参議院選での与党と野党（民主党）の間の年金の財政方式をめぐる見解の対立であったことを踏まえると、何らかの結論を出してもよかったのではないか。国民会議の議論や報告書からは、財源問題等から税方式よりも社会保険方式の方が適当ではないかという趣旨は読み取れるが、最終的には「国民的な議論」にゆだねてしまっているので、現時点では2つの方式のどちらが適当なのか決めかねているという印象を国民に与えかねない。

税方式の問題点

国民会議は、税方式の最大の問題は、財源確保にあることを明らかにした。

シミュレーション結果（表参照）によると、基礎年金を税方式とした場合には、消費税換算で3.5%から8.5%程度の引上げ（2015年時点）が必要となる。

現行消費税5%の引上げについても反対意見が多い中で、年金財源だけで消費税をさらに5%以上も引き上げるとするのは、極めて困難であろう。税方式にすると、企業は事業主負担が減少することにより保険料負担が減少するので、経済界は税方式に賛成である。しかし、勤労者世帯の場合には、基礎年金相当分の保険料が軽減されても、それよりも消費税負担の増加額の方が大きいという試算を、国民会議は示している。

常識的にいえば、我が国の状況では仮に消費税引上げが可能であっても10%が限界であろう。食料品は5%据え置きとなる可能性が大きい。となると、表のとおり、社会保険方式を前提として、基礎年金国庫負担2分の1引上げに1%、低年金・無年金

者対策の強化に1%、医療・介護の充実強化と少子化対策の推進に2%弱と、これらで4%弱必要であり、とても基礎年金全額を消費税に振り替える余裕はない。もし基礎年金全額に消費税引上げ財源を振り向ければ、医療・介護や少子化対策充実の財源が欠けることになる。

また、税方式の利点として、保険料未納問題への対応があげられることが多いが、国民会議の試算では、国民年金の納付率低下が年金財政に与える影響は極めて限定的である。第1号被保険者の保険料未納問題に対しては、保険料減免制度や厚生年金適用拡大等で対応すべきものであって、これを理由に基礎年金制度全体の財政方式を変更するという提案は「しっぽで体全体を振り回す」類のもので説得力に欠ける。

年金制度本来の財政方式

筆者は、高齢者の年金を税方式で対応することについては、財源問題だけではなく、社会保障政策論の観点からも問題があると考えます。

社会保障とは、「個人の責任や自助努力のみでは対応できないリスクに対して、相互に連帯して支えあうことにより安定した生活を保障」（平成20年版厚生労働白書）するための制度である。生活上のリスクとして、病気やけが、障害、失業、出産・子育て、要介護状態、老齢等があげられる。これらのリスクに対して、個人個人で対応するよりも、社会保険や社会扶助で対応する方が、効果的、効率的である。そこで、医療保険や年金保険、生活保護、各種福祉制度といった社会保障制度が形成され、発展してきた。

これらのリスクの中で、「老齢リスク」は誰にでも訪れるもので、予測可能である。医療や要介護、失業等のリスクと比較をすると、リスクの緊急性に乏しいといってもよい。若い時から老後に向けて準備をする時間が十分にある。老後リスクに対しては全国民に付加する税財源に頼らなくても、現役時代に保険料を拠出し、老後に年金の給付を受けるという社会保険方式の年金制度が最もなじみやすい。OECD加盟30カ国の年金制度をみても、29カ国は社会保険方式を採用、税方式はニュージーランドだけである。このように社会保険方式が主流である。社会保険方式に加えて基礎年金等に税方式を併用している国はカナダほか8カ国があるが、日本の基礎年金制度は、社会保険方式といっても、財源は税と保険料の折衷方式であり、すでに税方式を一部採用しているといえなくもない。日本のように社会保険方式を採用している国で、税方式に切り替えようという議論が行われている国は、寡聞にして知らない。

税方式論からの脱却を

このように財源問題からも社会保障政策論の視点からも、基礎年金の税方式への切り替えは適当ではない。1961年の国民皆保険実施以来、国民の大多数は真面目に保険料を拠出してきたという歴史の重みを無視することもどうかと思う。読売新聞社の全国世論調査（2007年11月）によると、基礎年金の社会保険方式への賛成者が68%であるのに対し、税方式賛成者は26%にすぎない。国民も社会保険方式を支持している。

基礎年金制度に多くの課題があることは否定しないが、財政方式という制度の骨格部分で税方式という非現実的な案にこだわっていると、言下の問題点の解決を遅らす恐れがある。基礎年金制度本来の課題、たとえば、第1号被保険者の定額保険料の在り方をめぐる問題、基礎年金の水準や最低加入期間の問題、第3号被保険者やパート

労働者の厚生年金適用の問題、低年金者の最低保障年金の問題等について、具体的な改善策を議論し、可能な限り早く必要な対応策を講ずるよう努めた方が建設的である。そろそろ税方式を採用すれば基礎年金の問題が解決するという「机上のアイディア」からは脱却した方がよい。

社会保障強化のための追加所要額と消費税率換算（2015年度）

	改革の方向	必要額（公費ベース）	消費税率換算
基礎年金	国庫負担を2分の1引上げ 税方式を前提とする場合 社会保険方式を前提とする場合 （低年金・無年金者対策の強化）	約2.3兆円 約1.2～2.8兆円 約2.6兆円	1%程度 3.5～8.5%程度 1%弱
医療・介護	充実強化と効率化を同時に実施	約4兆円	1%強
少子化対策	保育サービスの充実等	約1.3～2.1兆円	0.4～0.6%程度
税方式を前提とする場合		約1.9～3.6兆円程度	6～1.1%程度
社会保険方式を前提とする場合		約1.0～1.1兆円程度	3.3～3.5%程度

（出所） 社会保障国民会議最終報告をもとに筆者作成