

## 急激に進展する少子高齢化社会に向けた 持続可能な公的年金制度への抜本改革

2002年12月5日  
社団法人経済同友会

### はじめに

今、わが国では他の先進国には類を見ない、急激な速度で少子化が進んでいる。主要先進国中、既に最低水準となっている出生率は、先頃、ついに1.4を割り込んだが、なお、下げ止まる兆しは見られない。90年代以降、金融・資産デフレという経済環境の激変とともに、少子化に伴う人口減少と平均寿命伸長による高齢化の進展という、社会環境激変の時代を迎えている。

こうしたなかで、公的年金は高齢世代に不可欠な制度であると同時に、現役世代にとっても将来の生活の安定を担保する重要なインフラであり、長期的かつ安定的に維持していかなければならない制度である。

現行の公的年金制度は、現役世代から高齢世代へ所得を移転する賦課方式により運営されている。賦課方式はその特性上、人口が増加し続けていた高度成長期には適した方式であったが、少子高齢化が急激に進展する社会には不適な仕組みである。予想を超えた少子化の進展と、それに伴う持続可能な制度への改革の遅れから、現行制度は破綻していると言わざるを得ない状況であり、将来に向けて維持していく見通しは立たない。仮に、現役世代の負担を増し続ければ、国の経済力はもとより、社会全体の活力を消失させることは明かであり、結果として高齢世代も含めた国民生活が立ちいかなくなる。

国民の活力を削ぐことなく、安心して暮らせるナショナル・ミニマムを保障するために、将来にわたって持続可能な公的年金制度への真の抜本改革を英断し、速やかに実行に移さなければならない。残された時間は限りなく少ない。次世代に豊かな経済社会を受け渡すことは、我々の責務と信じる。

## 1. 実質的に破綻状態にある公的年金制度

これまで公的年金制度については、社会経済の環境変化への対応が遅れ、制度設計に起因する不公平を解消せず、かつ国民に対する十分な情報公開もなされて来なかった。また、政治的思惑との関係で給付の大型化を行ってきたこと等により、実現困難となるほど過大な将来保障をしてきている。これらの結果、制度そのものに対する信頼を失っている現行の公的年金制度は、実質的に破綻状態にあり、抜本改革が不可避である。

### (1) 先進国でも類を見ない速度で進行する少子高齢化

わが国の人口\*は、長期にわたる出生率の低下により2000年の12,690万人から2030年の11,760万人へと減少する一方で、65歳以上人口は2000年の2200万人（人口比17.4%）から2030年の3480万人（29.6%）へと増加する見込みである。同時かつ急激な少子化と高齢化は、他の先進国でも類を見ない速度で進行する。

* 西	暦	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年	2050年	2002年人口推計の 中位推計などによる
人	口(万人)	12690	12750	12410	11760	10930	10060	
	65歳以上人口(万人)	2200	2870	3460	3480	3630	3590	
	65歳以上人口率(%)	17.4	22.5	27.8	29.6	33.2	35.7	

### (2) 世代間・世代内の不公平

国民年金は、未加入者も含めると空洞化率が実に4割に達している。近年、公的年金制度に対する不信感を背景に、若年層を中心として未加入・未納者が増加し、世代内での不公平が一層拡大している。また、厚生年金保険については、高齢世代は保険料負担に対して数倍の年金給付を期待できるが、現役世代では保険料負担を年金給付が下回る可能性\*もあり、世代間での不公平が深刻化している。

\* 厚生年金保険に加入の夫と専業主婦のモデルケース：1999年時点（旧厚生省の試算）  
70歳は、年金給付額6800万円に対して、保険料負担1300万円で、給付/負担=5.2倍  
50歳は、給付5700万円/負担3800万円=1.5倍 30歳は、給付5000万円/負担6100万円=0.8倍  
ただし、負担は、個人負担分と事業主負担分を合わせた額。

### (3) 保険制度間での不公平

第1号・2号・3号被保険者数に応じて負担が求められる基礎年金拠出金によって、厚生年金保険加入者は国民年金未納分のかなりの部分を負担しており、実質的に第1号被保険者へ所得を移転している。また、第3号被保険者は自ら保険料を負担していないにもかかわらず、基礎年金を受給できる仕組みとなっている。

基礎年金部分（1階部分）は国民皆年金とされているにもかかわらず、実質的には国民によって支えられているとは言えないのが現状である。

(4) 基礎年金・報酬比例年金ともに人口変動の影響を受けやすい賦課方式で運営

基礎年金・報酬比例年金とも、人口構成の急激な変動に弱い財政方式である賦課方式によって運営されている。したがって、向こう数十年にわたり安定した制度を維持していくことは、極めて困難である。

(5) 積立金を持つ賦課方式年金によって巨額の積立不足330兆円が発生

厚生年金には、過去期間に対応した給付債務に対して330兆円という巨額の積立不足\*が発生している。現行制度を継続すれば、積立不足が一層巨額化することは避けられない。

\* 厚生年金の報酬比例部分の積立不足額：1999年度末時点（旧厚生省の試算）

## 2. 活力ある社会と持続可能な公的年金制度のあり方

我々は、2004年に予定されている年金制度改正を真の抜本改革に向けた最後のチャンスととらえ、実施目標年度を2010年度に定めて、持続性、信頼性とコストを意識した改革具体案を提言する。

国民生活の重要なインフラである年金制度改革においても、小さな政府を指向して、自己責任・自助努力を原則とする社会の実現が基本である。現行の厚生年金の給付には、娯楽費や交際費\*の一部を含んでいるとされており、これは国が提供すべき年金の範囲を超えている。改革後の公的年金の役割は、老後の必要最低限の生活保障に限定し、それを超える部分は私的年金の役割とすべきである。

また、公的年金の役割がナショナル・ミニマムの保障であることからすれば、保険方式による運営から、税方式へと転換することが妥当である。

こうした改革の実現により、現役世代に過重な負担を強いることなく皆で支え合う持続可能な公的年金制度が構築される。さらに、平均寿命の伸長により、健康で、働く意欲と能力のある高齢者が増えてくることから、企業も含めた社会全体として様々な就労機会が提供されることが望ましい。

\* 旧総務庁「家計調査年報」(1998年)によると、夫婦高齢者無職世帯の月間支出は25.7万円(教養娯楽費や交際費などを含む)である。また、旧厚生省によると、1999年度の厚生年金のモデル年金水準は23.8万円(内訳：基礎年金部分は夫婦で13.4万円、報酬比例部分は夫の10.4万円)である。

### 3. 基礎年金は全額税方式化してナショナル・ミニマムを保障

現行の基礎年金部分は社会保険方式で運営されているため、現役時の保険料納付状況によって給付額が異なり、国民年金では加入期間が短ければ無年金者になる可能性がある。また、国民年金保険料の徴収に多額のコストをかけているにもかかわらず、全加入者から既定の保険料を徴収できていない。

老後の最低限の生活を保障する基礎年金は、全国民で支え合い、確実かつ平等な給付を受けられるような制度へと転換する必要がある。

#### (1) 全国民の老後の生活は“新基礎年金制度”により保障

現行の基礎年金部分を廃止して、2010年4月に老後の生活に関するナショナル・ミニマムの保障を目的とした“新基礎年金制度”を制定する。当該年金は、国が制度運営主体となり、65歳以上の全国民が受給者となる。新基礎年金の給付水準は、高齢者の生活実態などを十分考慮し、原則として、1人当たり一律に年額84万円（月額7万円\*）とする。

その際、国民年金の未加入者などに対しては遡及して保険料納付を求めるが、特別な理由なく納付しない者には、未納額に応じた受給減額措置を講ずる。

また、公的年金への課税については、かねてから我々が主張してきたとおり、本来、総合所得課税が望ましいことから、納税者番号制度導入を前提に、個々人の総所得に課税することが妥当である。

こうした“新基礎年金制度”の実施により、これまで保険料が支払えない等の理由から低年金・無年金となっていた者も含めて、全国民に確実な老後の生活基盤を提供することができる。

\* 新基礎年金の給付水準は、現在の国民年金や生活保護、高齢者世帯の消費実態等を考慮している。7.0万円は、国民年金平均受給額5.1万円（2000年度）より1.9万円多く、国民年金受給満額6.7万円より0.3万円多い額である。夫婦世帯の新基礎年金給付は月額14万円となる。なお、旧総務庁「家計調査年報」（1998年）によると、夫婦高齢者無職世帯の月間支出のうち「食料・住居・被服等」と「保健・医療」の合計は13.4万円である。

#### (2) “新基礎年金”の財源は全額税とし年金目的消費税で賄う

新基礎年金制度の財源は、世代間の不公平を緩和するために、広く薄く皆で負担する消費税が適当であり、財源を安定的に確保する観点から、年金目的税とすべきである。年金目的消費税とすることで、国民には保険料の支払義務が発生せず、国民年金の空洞化問題やいわゆる第3号被保険者問題なども解決する。

なお、現在ある国民年金積立金10兆円の新基礎年金給付原資への充当等により、2010年度の年金目的消費税率は9%\*と試算される。

- \* 2010年の65歳以上人口2870万人、新基礎年金月額7万円、消費税率1% = 2.5兆円、国民年金積立金10兆円を2010年度から5年間にわたり毎年2兆円ずつ給付原資に充当した場合、以下の通りとなる。  
2010年度の消費税率 = ( 2870万人 × 7万円 × 12ヶ月 - 2.0兆円 ) ÷ 2.5兆円 9%  
なお、2015年度時点では11%、2020年度時点では12%が目処となる。

#### 4 . 厚生年金保険は持続不可能であり私的年金への移行の道筋をつける

厚生年金保険は、少子高齢化の進展、これまで行ってきた給付の大型化、基礎年金拠出金による第1号被保険者への実質的な所得移転などによって、財政状況が悪化しており、将来の見通しは極めて厳しい。激増する高齢世代に対して給付水準を維持する場合には、現役世代に更なる高負担を求めなければならず、その結果、社会全体の活力が失われることは明らかである。こうした状況を踏まえると、賦課方式による報酬比例年金は持続不可能と言わざるを得ないことから、私的年金への移行に向けた道筋をつけなければならない。

##### (1) 厚生年金の報酬比例部分は私的年金に委ねる

人口が増加し、経済も成長していた時代には、賦課方式年金は十分に機能していたが、社会経済の環境変化等を考慮すると、現役時の所得代替機能を長期安定的に維持することはできない。改革によって、1階部分は、全額税方式により全国民にナショナル・ミニマムを保障するが、2階部分について、国は報酬比例年金を強制加入の社会保険としては運営しない。

また、いわゆる「スウェーデン方式」の考え方による年金制度も、基本的に賦課方式に基づく制度であることに変わりはない。わが国における少子高齢化の進行などを考えると、世代間の不公平（若年層の負担に対する給付見通し）への疑問等から、信頼性や持続性への懸念を払拭できない。

なお、積立方式による報酬比例年金であれば、民間でも提供可能であり、国が提供する必然性はない。

##### (2) 報酬比例部分は納得感が得られる方法で清算

厚生年金の報酬比例部分は、加入者と受給者それぞれに痛みが伴う清算を実施せざるを得ない。清算は、加入者の保険料拠出実績や受給者の給付水準を最大限考慮することで、納得感が得られる方法によって行うべきである。

報酬比例部分の既払保険料を基準に払戻保険料を確定

清算は、厚生年金保険加入歴のある者のうち改革時に生存している者を対象とする。

払戻保険料は、既払保険料から基礎年金部分相当額を控除した金額について、加入者には全額、受給者にはそこから既受給額を控除した額とする。ただし、受給者には、現行の厚生年金の給付が無くなるため、既払保険料を基準とした激変を緩和する措置\*を講ずる。

なお、事業主負担分の保険料については、個人負担分と合わせて個人に払戻すことが妥当である。

\*「4.(3) 受給者への激変緩和措置として“終身特例手当制度”を創設」を参照。

払戻しは厚生年金積立金と国債発行によって複数年をかけて実施

払戻保険料の原資は、厚生年金積立金170兆円と国債発行によって賄う。払戻開始は、若年層の加入者に対しては、改革実施時(2010年度)からとする。一定年齢以上の加入者に対しては、新基礎年金の受給開始年齢到来時(65歳)からとすることで、年金給付的な意味合いを持たせる。なお、払戻しは、毎年一定額を複数年かけて実施し、払戻保険料に達した段階で完了する。

仮に1999年度末時点で清算を実施した場合、我々の試算\*では、既払保険料総額は540兆円、払戻保険料総額は280兆円となる。また、個々人への払戻保険料は、例えば40歳で870万円、60歳で1670万円となる。一方、70歳前には既受給額が既払保険料を超過するため、受給者を対象とした激変緩和措置が必要となる。

\* 既払保険料総額540兆円は、過去の払込保険料を厚生年金積立金運用利回りによって1999年度末時点の現在価値に換算した額。払戻保険料総額280兆円は、1999年度末までに死亡した者による払込保険料、1999年度末までの受給者の既受給額、基礎年金部分に相当する既払保険料を控除した額。1999年度末に清算を実施した場合のモデルケースについては、4.(3)を参照。

払戻保険料の不足分は国債発行によって調達

払戻保険料総額280兆円に対して、厚生年金積立金170兆円を充当してもなお不足する110兆円は、国債発行による財源確保も已むを得ない。なお、国債は、改革時から払戻保険料の払戻期間を考慮しながら、必要に応じて発行\*するのが現実的である。

\* 国債発行による110兆円の調達は、例えば毎年5兆円を22年間かけて発行する。

### (3) 受給者への激変緩和措置として“終身特例手当制度”を創設

清算の影響は受給者であっても避けられないが、既裁定額や新たな収入源獲得の困難さなどを全く考慮しないのは非現実的である。改革に伴う経過的な措置として、改革時における受給者については、払戻保険料を払戻す代わりに“終身特例手当”を支払う。

受給者に対する終身特例手当\*は、厚生年金既裁定額から新基礎年金7万円を控除した額の5割(ただし上限6万円)とし、これを終身にわたって支払う。なお、その財源には

受給者に払戻すべき保険料を充当する。

\* 終身特例手当は、払戻保険料総額280兆円のうち受給者に払戻すべき保険料40兆円を充当。

終身特例手当月額 = ( (厚生年金既裁定額) - (新基礎年金7万円) ) × 0.5 : 上限6万円  
世帯別の新基礎年金(一律7万円)と終身特例手当(上限6万円)

例1: 単身世帯(本人が第2号被保険者 7+6) ...月額上限13万円

例2: 夫婦世帯(夫が第2号被保険者 7+6、妻が第3号被保険者 7) ...月額上限20万円

例3: 夫婦世帯(夫が第2号被保険者 7+6、妻も第2号被保険者 7+6) ...月額上限26万円

旧厚生省による厚生年金のモデル年金水準(1999年度)世帯と改革後の例2の比較

改革前: 基礎年金部分(夫婦で6.7+6.7) + 報酬比例部分(夫の10.4) = 23.8万円

改革後: 新基礎年金(夫婦で7.0+7.0) + 終身特例手当(夫の4.9) = 18.9万円

1999年度末年齢	30歳	40歳	50歳	60歳	65歳	70歳	80歳	90歳
生涯受領期待額	2030	2550	3080	3350	3040	2450	1420	720
	60歳までの準備年数				厚生年金を受給してきた年数			
	30年	20年	10年	0年	5年	10年	20年	30年

注: 大卒で厚生年金保険に加入し1999年年度末に清算を実施した場合のモデルケース

60歳の欄は、厚生年金の新規裁定直前(既払保険料の払戻対象者)の場合

生涯受領期待額(単位:万円)は、60歳以下は新基礎年金と払戻保険料の合計

60歳以上は新基礎年金と終身特例手当の合計

(各年齢の平均余命を乗じて算出)

## 5. ナショナル・ミニマムを超える部分は私的年金制度の充実によって対応する

公的年金制度の抜本改革にあたっては、厚生年金の報酬比例部分を代替する私的年金の機能を特に強化することが不可欠である。私的年金制度の充実においては、個人の自助努力と自己責任の原則に基づくこと、受託者間による競争を促進することが重要である。また、政府は、税制や規制の改革などによって環境を整備する必要がある。

### (1) 企業は厚生年金保険料相当額を継続負担

現行の厚生年金保険料のうち事業主負担分は、企業が賃金の一部と見做して拠出している。改革後も企業は、保険料相当額を継続負担することによって、従業員の老後の生活設計を支援していかなければならない。なお、事業主負担保険料相当額は、企業年金など従業員が加入する私的年金へ直接拠出することが適当である。

### (2) 老後への備えを支援する税制

現在、所得控除と損金算入が認められている厚生年金保険料は、従業員が老後の生活設計を行う上で貴重な資金である。改革後も個人負担保険料相当額は所得控除を、また企業年金などの従業員が加入する私的年金へ直接拠出する事業主負担保険料相当額は損金算入を、そ

れぞれ継続すべきである。

なお、2002年度末まで課税が凍結されている企業年金にかかわる特別法人税は、これを直ちに廃止すべきである。

### (3) 利用しやすい企業年金・個人年金を実現する規制の改革

自己責任と自助努力の原則に基づく私的年金制度は、確定拠出年金を中心に充実すべきであり、質と量の両面において、個人と企業のニーズに応え得るものへと改革しなければならない。

まず、確定拠出年金がナショナル・ミニマムを超える部分を担うためには、拠出限度額を大幅に引き上げなければならない。その際、ライフスタイルや職業によって不公平が生じないように、拠出限度額の設定を考慮する必要がある。さらに、転職者や退職者も拠出を継続できるように加入対象者を拡大する必要がある。

また、企業型年金に対する個人拠出、および個人型年金に対する企業拠出を認めること、長期の失業などの場合に限って中途引出を認めることなどによって、より自由度の高い制度への改革が望まれる。

なお、確定拠出年金は、加入者の自己責任に基づいて運用を行う制度であり、企業は、従業員に対して十分な投資教育の機会を提供していく必要がある。同時に、行政は、投資教育活動を側面から支援していく必要がある。

## おわりに

これまで経済同友会は、国民一人ひとりの人生設計に直結する公的年金について、繰り返し提言してきたが、今般、公的年金のあるべき姿を再確認した上で、持続可能な制度を実現させる観点から、より具体性を伴った改革案を提示した。

公的年金に関する情報開示の不足が、国民に大きな不安を抱かせる一因となっていることは明らかであり、受益と負担の観点を含めた、徹底的な情報開示が急務である。そして、改革への明確な道筋をつけ、将来不安を解消することが、活力ある社会の実現に向けた第一歩となる。

国民生活に多大な影響を及ぼす問題であるだけに、様々な立場から議論を尽くして、最善の道を選択しなければならない。我々は、この提言が契機となり、活発な改革論議を通じた国民的コンセンサスの形成によって、英断がなされることを期待する。

以上