

安心で充実した老後生活を支える新しい年金体系の構築

- 民が運営する“新拠出建年金制度”の導入 -

2004年2月26日
社団法人経済同友会

はじめに

経済に漸く復活の兆しが出てきたが、国民の将来に対する不安は改まる気配がない。将来不安の大きな理由は、少子高齢化が進行する下で、年金をはじめ、医療、介護など老後の安定した生活に欠かせないインフラの先行きが不透明な点にある。なかでも、社会保障の根幹である年金制度については、保険料や給付水準のなし崩し的な変更を眼前にし、国民の不信感は一層高まっている。特に、国の将来を担う若者世代は、負担先送りの現行制度に強い不公平感、不信感を抱き、年金離れを加速しており、憂慮すべき事態である。

本年2月に閣議決定された政府の年金改革法案は、社会経済の環境激変にも関わらず、高度成長期に形成された制度の改革に殆ど切り込むことなく、依然として巧言をもって実態を蔽い、小手先の手直しに終始している。これでは、国民の不安が解消されるはずがない。少子高齢化が進む中で、国民は負担増と給付減が避けて通れないことを理解しつつある。しかし、真に持続可能な年金制度が導入されるかどうか分らずに、ただ単に数字の変更を示されるのでは、到底納得できないばかりか、将来不安も増幅せざるを得ない。制度疲労を起こしている現行のシステムに替えて、透明性が高く信頼できる年金制度への道筋をつけることが喫緊の課題である。

年金は、個人の生涯設計に大きな影響を及ぼし、個人の集合体としての国のあり方にも関わる問題である。その年金について、抜本的な改革を求める声が澎湃として起こっている。政府の責務は、この点を真正面から受け止め、国家百年の計を構築することにある。次世代に過大な負担を残しては、日本社会の活力が大きく失われる。安心で充実した老後生活を支える年金体系を構築することが、我々の責務である。

経済同友会では、2002年12月、現行の保険方式による基礎年金に替えて、2010年度に消費税を財源とする新基礎年金を導入し、老後の生活基礎を保障することを提言した。それとともに、生活基礎を超える部分に関して、私的年金への移行の道筋およびその充実に言及した。今回の提言では、私的年金の具体的な位置付けと基本設計、そして年金制度全体の姿を取りまとめた。我々の提言が、政府による抜本改革が動き出す契機となれば幸いである。

1. 現行年金制度の問題と限界

(1) 公的年金主導の問題

わが国の年金制度は、これまで公的年金が主導的役割を担ってきた。その貢献は多大であるが、一方で個人と企業の多様なニーズに応える私的年金の発達が阻害されてきたことは否めない。また、巨額な公的資金が金融資本市場の構造を歪めるといった問題が発生している。年金給付は、既に42兆円を超えており、公的年金に依存し続けることは、財政再建という大目標に背くことになる。

「民ができることは民に任せる」という基本理念に照らし、我々は大きな政府を指向する政策を首肯することはできない。

(2) 給付と負担の比率悪化が止まらない公的年金

現行の公的年金は、受給世代に一定水準の給付を約束し、それに必要な負担を現役世代から保険料や税で徴収する方式であり、少子高齢化が進行する下では、若者世代や将来世代になるほど、負担が増え続ける仕組みである。また、大型化した給付の削減は遅々として進まず、いわゆる団塊の世代が現役世代から受給世代に転じると、給付額の急増が不可避である。増加する保険料負担に耐え切れず、若者世代を中心に年金制度からの離脱が相次げば、年金財政の悪化に拍車がかかる。

国民年金未納率が既に4割近くに達し、厚生年金の加入事業所も1997年度をピークに減少し続ける一方、公的年金の受給者は初めて3000万人を突破し増加し続けている。公的年金は、「空洞化 年金財政の悪化 給付と負担の比率の悪化 更なる空洞化」という悪循環が始まっている。これは危険な兆候であり、座視すべきではない。

(3) 確定給付に依存してきた企業年金の限界

企業年金は、発足以来、確定給付で運営され、従業員に対する福利厚生の実に貢献してきた。しかし、バブル崩壊に伴う経済の長期低迷を背景に、積み立てた年金資産の運用環境が著しく悪化する中で、大幅な積立不足が顕現化した。特に、2001年3月期の会計制度の変更によって、企業は退職給付債務の積立不足を計上し、その償却を求められることになったため、企業の存亡を揺るがすような大問題に直面した。企業にとって、年金債務を財務リスクの観点から、主体的に管理することが大きな課題になっている。

一方、2001年に導入された確定拠出年金は、拠出限度額、マッチング拠出、資産移管などの面で制約が多く、未だ企業年金の中心的役割を果たすには至っていない。

(4) 複雑で不透明な現行の年金体系

現行の年金体系は、別個に発足した制度の継ぎ足しを重ねてきた結果、複雑に入り組んで全貌が分かり難くなっている。また、各年金制度の目的や財源が混合しており、統一的な体系になっていないために、年金に対するガバナンスが曖昧

である。

また、公的年金は、国民の財産に深く関与しているにもかかわらず、情報開示が部分的、恣意的であり、透明性を欠いている。政府の改革案では、現役時の50%の給付水準を維持するために、積立金を取り崩していくことになった。これは、積立金に対する方針の転換であり、政府は流動性や効率性など資産運用の実態について説明責任を果たす必要がある。

2. 官民の明確な役割分担に基づく簡潔にして信頼できる年金体系の考え方

安心で充実した老後生活を支えるには、簡潔にして信頼できる年金体系の構築が不可欠であり、官民双方の協働が求められる。国は国民に対し安定した老後生活を保障しなければならないが、国民も自らの責任において老後に備える必要がある。

こうした理念を踏まえ、我々は、民間の役割を高め、小さな政府を指向する、負担と給付の関係が明確である、高齢化のピーク時にも維持可能である、世代間・世代内の不公平が是正される、ことを目標に掲げ、新たな年金制度を設計する。

現在の年金制度(図表1)は、大観すれば基礎年金と厚生年金の報酬比例部分は、保険料を中心に国が制度運営を行い、これに加えて企業が任意で実施する企業年金や個人が任意で加入する個人年金からなっている。

これに替え、社会保障の本旨は普遍性と確実な履行にあることに鑑み、まず、基礎年金部分は目的消費税によって財源を安定的に確保し、すべての国民に老後の生活基礎の安定を保障する。そして、老後の生活基礎を超える部分は、原則として、すべての国民が加入可能で、民が運営する拠出建ての年金を中心に再構築を図る。国は税制面から優遇措置を講じて支援するが、同時に企業も一定の拠出を行って従業員の老後への備えに貢献する。

公的年金をスリム化し、私的年金の拡充を図ることは、市場経済の発展につながるものであり、また市場の競争原理を通じて質量両面にわたり、年金商品の改善も促進される。

以上のように、我々の提言は“新基礎年金”と“新拠出建年金”を創設(図表2)し、これを核に抜本改革を目指すものである。

(1) 新1階部分：老後の生活基礎の安定を保障する公的年金(“新基礎年金”)

国は、老後の生活基礎の安定を保障する。65歳に達すれば、すべての国民は、原則として1人当たり月額7万円の“新基礎年金”の給付を受ける。財源は、公平性と確実性の観点から、国民が広く負担する消費税とし、年金目的税とする。税方式とすることで、保険方式による未加入、未納、免除や世代内の不公平の問題が解決するほか、徴収コストの低減も図れる。

なお、新基礎年金の給付に必要な目的消費税の水準は、現在の国民年金積立金 10 兆円を給付原資に充当することを前提に試算すると、新制度に移行する 2010 年度は 9%^{*}となる。

^{*}ピークの 2020 年度では 12% が目処となる。なお、新基礎年金の詳細は、2002 年度社会保障改革委員会提言の「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」を参照。

(2) 新 2 階部分：安心して充実した老後生活を確保する私的年金（“新拠出建年金”）

私的年金の核となるのは、企業と個人の掛金からなる“新拠出建年金”である。これは、現行の厚生年金に替えて実施するものである。その特徴は、民間の金融機関等が運営する拠出建ての私的年金であること、原則として、すべての国民が加入可能であること、国は税制面の優遇措置を行うこと、企業は定率の拠出を行い従業員の老後への備えを支えることである。最後の点は、企業は、現行の制度下で負担している程度の拠出は、改革後も社会的責任の一環として継続していくということであり、企業の強い意志と覚悟を反映したものである。

この他、新拠出建年金のプラス・アルファとして企業が任意に実施する年金（現行の企業年金）がある。これについては、国が税制面の優遇措置や規制改革などの環境整備を通じて、活用しやすい制度にしていく必要がある。なお、実際の運用面では、効率性の観点から、新拠出建年金部分とできるだけ一体的に運営されていくことを展望する。

なお、税制面で優遇されている個人年金保険契約や財形年金貯蓄は、今後とも老後の備えに対する個人の自助努力を促す制度として位置付ける。

以下では、新拠出建年金の制度設計について記述する。

3．安心して充実した老後生活を確保する“新拠出建年金制度”の基本設計

我々は、持続不可能な厚生年金の報酬比例部分は、2010 年度に関係者の納得の得られる方法で清算^{*}することを提案している。それと同時に、私的年金としての新拠出建年金制度を導入するべきであると考える。

^{*}厚生年金の報酬比例部分の清算と私的年金への移行は、2002 年度社会保障改革委員会提言の「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」を参照。

(1) 加入資格

20 歳に達した国民は、無収入者等を除き、加入資格を有する。

(2) 掛金

非課税扱いとなる掛金の拠出（図表 3）は、以下の通りとする。

従業員の拠出は任意とする。ただし、限度額は現行の厚生年金保険料 13.58% の 1/2 である 6.79%（最高額^{*}は 66 万円 / 年）とする。企業は、

13.58%の1/2である事業主負担分6.79%（最高額は66万円/年）を、従業員の年金口座に直接拠出する。

自営業者の拠出は任意とする。ただし、限度額は所得の13.58%（最高額は132万円/年）とする。

なお、加入者が税の優遇措置を受けるには、新拠出建年金を運営する民間の金融機関等を指定し、口座を設けなければならない。月間拠出額は、千円単位で自由に設定することができ、その変更は年1回可能とする。

$$\begin{aligned} & * (\text{標準報酬月額の上限 } 62 \text{ 万円}) \times (\text{厚生年金保険料率 } 13.58\%) \\ & \quad \times (\text{給与 } 12 \text{ ヶ月} + \text{賞与 } 3.6 \text{ ヶ月}) \div 2 = 66 \text{ 万円} \\ & \quad \text{ここで、賞与は } 3.6 \text{ ヶ月とした} \end{aligned}$$

(3) 拠出建ての運営

新拠出建年金は、確定拠出型で運営する。企業は、現行水準6.79%の拠出を継続するが、あくまで確定的に拠出するのであって、年金の給付水準にコミットするものではない。

(4) 年金資産の運用

年金資産の運用は、加入者自身の判断と責任において実施する。

(5) 受給形式

受給開始年齢は、60歳以上70歳未満の間で、自由に選択できる。受給方式については、一時金または年金のいずれかの選択を認める。年金を選択した場合、受給期間は5年以上の有期とする。なお、老後の安心と充実を確保する年金という性格に照らし、原則として資産の中途引出しは認めないが、長期の失業などやむを得ない事情がある場合は、この限りではない。

(6) 民間の金融機関等の役割

民間の金融機関等には、ニーズを先取りする形で、年金商品の開発に努め、加入者と年金受給者の厚生を高めることが期待される。また、指定された民間の金融機関等は、契約にしたがって、掛金の口座受入、資産運用、年金給付の事務に善管注意義務を負い、取引記録を管理しなければならない。

(7) 税制上の取り扱い

掛金は、拠出時非課税（企業は損金算入、従業員と自営業者は所得控除）とする。また、運用時の年金資産は非課税扱い、受給時は他の所得と合算し課税扱いとする。なお、現行の厚生年金の報酬比例部分の清算に伴う既払保険料の払戻金は、非課税で当該口座に移管する。

4 . 新しい年金制度下での負担と給付の概算

我々が考える年金制度抜本改革によって、負担と給付の構造は大きく変化する。特に、国民の負担に関しては、消費税の導入のみを取り上げて評価するのではなく、年金保険料やその他の税を合せた負担が、新しい年金制度下でどの様になるかをチェックしてみる必要がある。

(1) 負担の概算

現在、厚生年金保険料は、既に 13.58%であり、相当の負担となっているが、政府の改革案では、これがさらに 18.30%まで増大する。また、基礎年金に関し、国庫負担割合を 1/3 から 1/2 に引き上げることになっているが、これは国民負担の実質的な増加になる。

これに対し、我々の抜本改革では、新基礎年金の導入によって、年金目的消費税 9%を負担することになるが、一方で、現行の公的年金保険料は、負担する必要がなくなる。また、新拠出建年金は、従業員の掛金拠出は任意であり、消費税による負担増を吸収する余地もある。消費税率の引き上げに対するネガティブな反応は、消費税だけが単純に増加すると捉えている面が少なくない。

以上を総合してみると、勤労者世帯の負担(図表 4)は、現行水準と比べて大きな差は生じず、また、政府の改革案と比べれば各年代とも軽減される。

(2) 給付の概算

夫婦高齢者の世帯(無職)について、一定の前提^{*}を置いて試算してみると、新基礎年金から月額 7 万円 × 2 名 = 14 万円、新拠出建年金から月額 7.96 万円、合計 21.96 万円の給付を受けることになる。これは現行水準を若干下回る(図表 5)が、政府の改革案では将来的に約 15%削減(現役時の所得水準に対し、給付は現在の 59.4%から 50%程度へ)される見通しであることに留意する必要がある。

^{*}大卒モデル世帯で、従業員拠出の掛金はゼロ、平均利回りは 1%、給付期間は 60 歳から 25 年間とした場合

5 . 企業経営に必要な視点

(1) 人事・雇用政策としての年金

国内外の企業間競争がますます厳しくなる中で、企業は、優秀な人材を確保、維持することにより、強い競争力を保ち続けなければならない。企業が年金に配慮することは、企業の継続と発展に向けて、極めて重要な経営課題である。同時に、年金のあり方は、人事制度や賃金、退職金制度と独立して考えることはあり得ず、総合的な人事・雇用政策としての経営判断が必要である。

また、労働に対する意識や労働形態の多様化、さらには労働市場の流動化をも

視座に入れて、年金政策を策定、実施していくべきである。

(2) 財務管理・総人件費管理の対象としての年金

企業は、従業員の厚生に配慮しなければならないが、それが過大になると、総人件費が突出し、あるいはバランスシートの重荷になり、企業活力や競争力を失うリスクがある。年金は、費用と効果とのトレードオフを十分考慮して実施すべきである。

(3) 新しい年金体系を展望した従業員教育

我々が目指す 2010 年度の抜本改革では、年金制度全体が大幅に変わるほか、年金資産の運用責任など、個人に帰属する部分が増加する。新制度への移行を円滑に進めるには、ライフプラン教育や年金センターの設置など、企業は、従来にも益してきめ細かく、着実に従業員を支援していかなければならない。

おわりに

我々の提言は、持続可能で信頼できる年金制度を構築するためには、抜本改革が避けて通れないという判断に立つものである。現行制度からの移行は、一朝一夕にできるものではなく、時間をかけて立法措置や移行作業などの準備をする必要がある。これらの作業は膨大であるが、先送りを続けるならば、社会コストが膨れ上がることは必至である。厳しい現実から目を逸らさず、英知と勇気を結集して、新生日本の土台となる年金制度を構築すべきである。

今国会において、年金改革法案を巡り、国民の視点に立って、真摯な議論が戦わされることを期待する。同時に、総理のリーダーシップの下で、長期的な視点から年金制度のあり方について検討する場を設け、国民の合意形成に向けて精力的に取り組んで行くことを強く求める。

以 上