年金制度を抜本的に考える会

提言とりまとめ（案）

2008年2月

年金に対する不満、不安、疑問が国中に広がっている

まじめに払っても、どうせもらえないよ。。。

不祥事続発の社会保険庁はぜったいに許せない！！

「100年安心」ていうけど、何が安心なんだろう？？？

記録が無くなっちゃうなんて、民間では考えられないよ！！

税金の割合が1/3から1/2に上がるらしいけど、なぜ1/2なの？

まじめに払わなかった人が受け取る生活保護より低いのは納得がいかない！！

そもそも、なぜ未納っていけないのかなあ？

税と保険料って、何がちがうの？

申請しないともらえないっていうのは納得いかない！

年金は「保険」っていうけど、どんなところが「保険」なの？

25年保険料払わないともらえないなんて信じられない！！

なんで、サラリーマンの奥さんは保険料払わなくていいの？

保険なのに税金が使われているのはなぜ？

収入がある議員さんと失業している人が同じ保険料ってどういうこと？！

いまこそ、国民の期待に応える『年金制度の抜本改革』を！！

「年金制度を抜本的に考える会」 提言とりまとめ（要旨）

現在の年金制度は、〝生活保障〟、〝公平性〟、〝制度の空洞化〟の観点から大きな問題を抱えている。
国民の老後生活に対する不安が拡大している中、国民の年金制度への信頼は地に落ちており、納付率の低下のみならず、年金制度不信そのものが消費マインドを押し下げ、経済低迷の引き金となってしまっているなど、事態は極めて深刻である。
「年金制度を抜本的に考える会（以下、本会）」は、昨年10月より、いまこそ取り組むべき〝年金制度の抜本改革〟について、活発な議論を重ねてきた。今般、本会としての提言とりまとめを発表する。

本会は、国民ひとりひとりの〝自立〟と社会全体の〝共生〟を促すこと、真の〝公平〟を実現する〝簡素〟な制度とすること、厳しい財政への責任を果たし経済への中立性を確保することを基本理念に、移行措置も含めた新しい年金制度の構築を目指した。
具体的な制度としては、以下の3点に集約される。

1. 公平性が高く、安定的な消費税を財源とし、すべての高齢者が同額（7万円/月）受給できる〝最低保障年金〟
2. 各種制度を統合、現役時における納付額に応じた金額を受給できる〝積立年金〟
3. 夫婦死別後も生活設計を確たるものにする〝遺族年金〟の充実

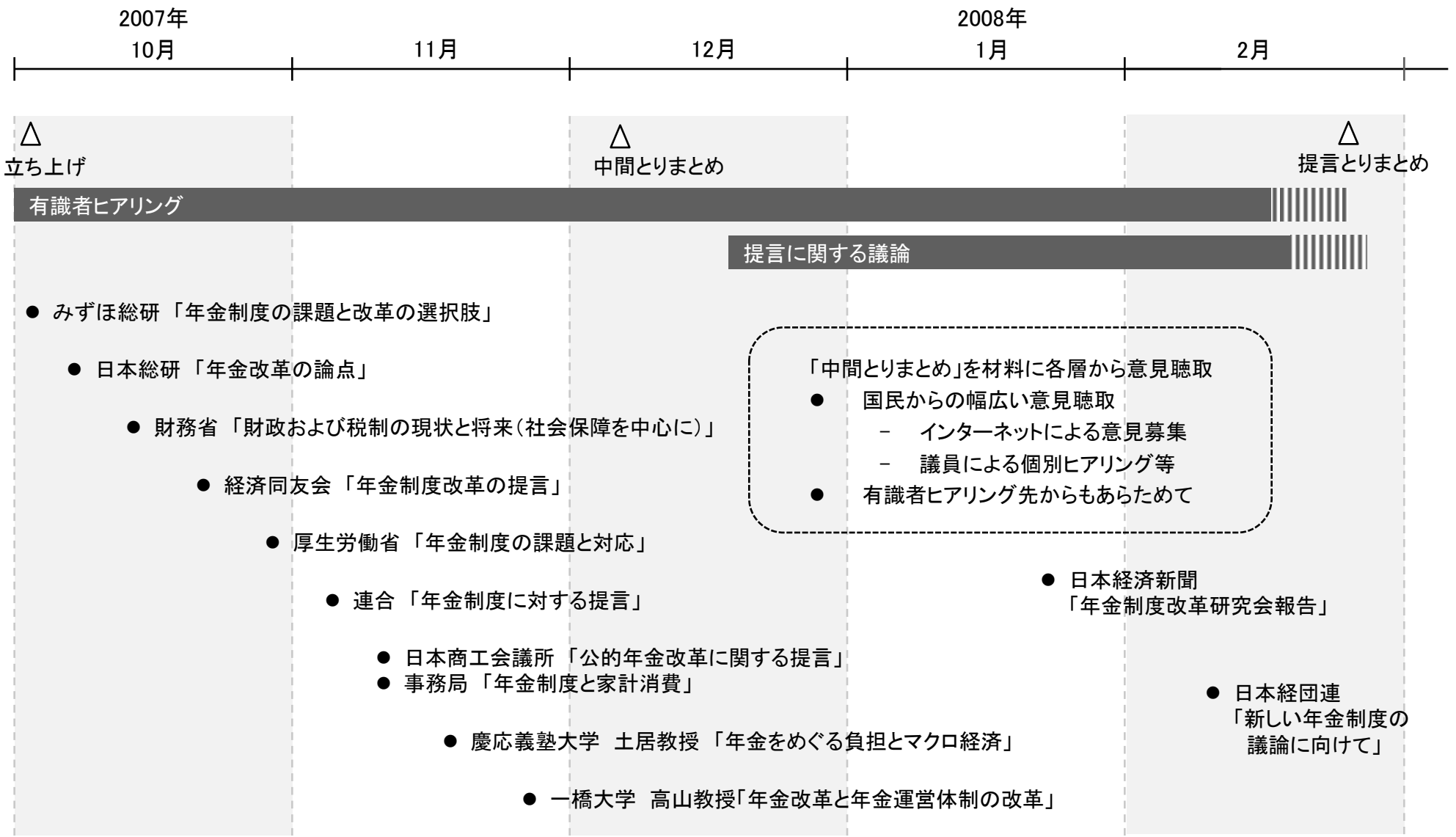
〝最低保障年金〟において、すべての高齢者に7万円/月の給付を行うためには、消費税で9％程度の財源が必要となる。
しかしながら、これまで各自が負担していた国民年金保険料を全廃するため、現役世代の家計への影響は平均的な所得の世帯で中立的であり、平均より低い世帯にとって負担は従来より軽減されるものと見込まれる。さらに、高齢者世代においても、これまでの支給水準に消費税引き上げに伴う追加負担分を付加しているので、負担は中立的と見込まれる。

移行措置としては、①国民年金保険料の過去負担における公平性を確保するために国民年金積立金を積立年金の原資として割り当てる、②現行制度において約束した厚生年金の給付水準を維持するために積立不足の解消を行うなどが必要である。

なお、行政事務執行組織（社会保険庁）については、国民年金保険料の徴収業務などが不要となる一方、積立年金導入に伴う機能追加もあり、大幅な機能および組織の見直しを行うことが求められる。

いまこそ、政治がリーダーシップをとって、抜本改革に向けた国民的議論を進めていくことが必要である。
さらに検討を重ねるべき点も多いが、本会は真に国民の信頼に応える〝年金制度の抜本改革〟の実現に向け、本提言をたたき台として、関係各方面への働きかけを含め、積極的に活動を継続していく。

年金制度の"あるべき姿"について検討を重ねてきた



現行年金制度には、"生活保障"、"公平性"、"制度の空洞化"の観点から問題がある

現行年金制度における主な課題

生活保障

将来の受給水準が変動するので、老後の生活設計が立てられない

- マクロ経済スライドによる給付額減額のため

国民年金には実質的に遺族年金がないので、死別後の生活が困窮化

- 遺族基礎年金や寡婦年金は対象が限定的で使えない

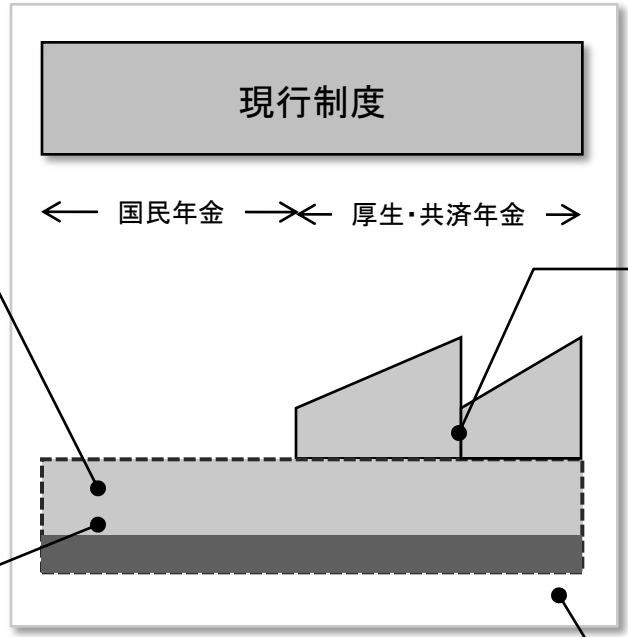
公平性

25年未満の保険料納付者には年金がまったく給付されない

国民年金を40年納めても、生活保護より給付水準が低い

一律定額の保険料負担は最も逆進性が高い仕組み

- 所得のない学生・失業者には重く、未納になりがち
- 国民年金保険料：一律14140円/月（H19）



制度の空洞化

厚生年金に加入すべき被用者が国民年金に加入してしまっている

- 事業主の負担増加で未加入が拡大、3割が厚生年金未加入事業者に
- 国民年金における自営業者の割合は3割、被用者と無職が7割

厚生年金全体で、基礎年金不足分、3号保険者分を負担

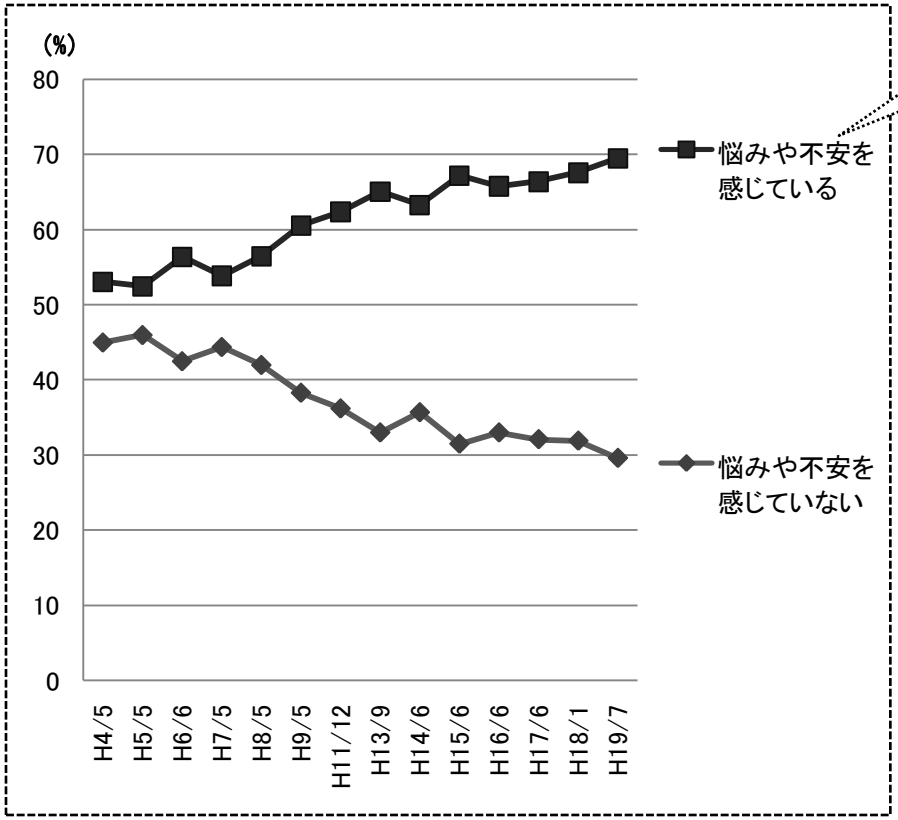
- 3.1兆円／年（2005年度実績）

制度のつなぎあわせを繰り返してきたため、そもそもの根本思想が曖昧に

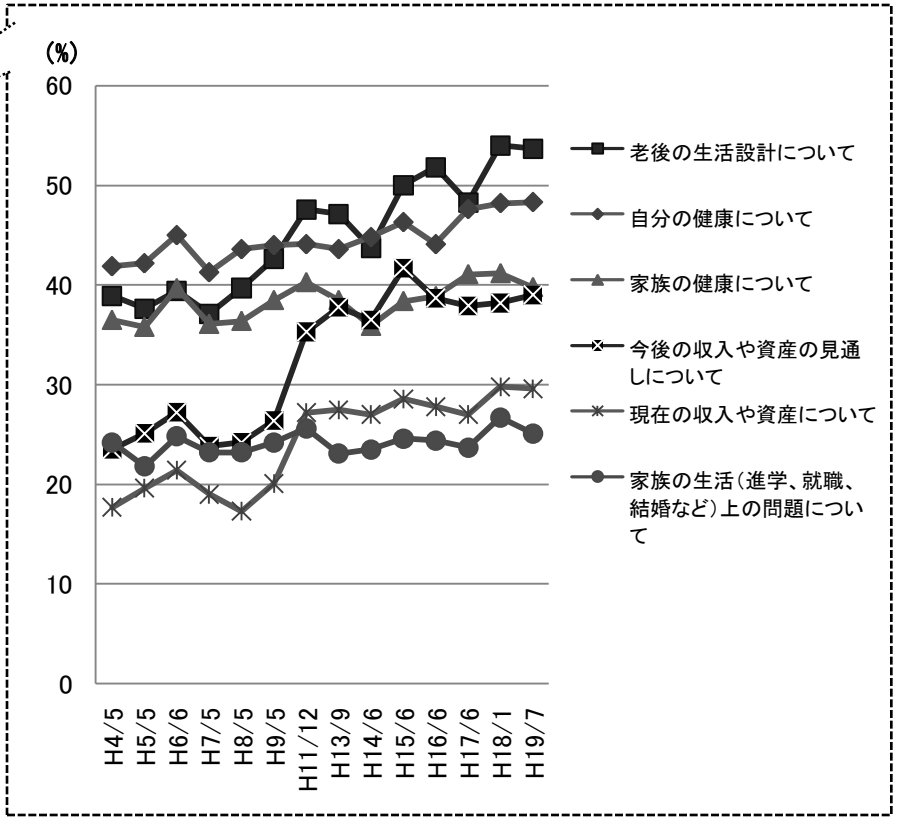
- "国民皆年金"を謳っているにも関わらず・・・
- "備えたい人だけが備える"保険方式にも関わらず・・・

国民の生活における不安や悩みに直結した政策が今こそ必要

日常生活における不安や悩みが増大



不安や悩みの中身を見ると、「老後の生活設計」や「将来所得」に対する不安が拡大



制度不信が消費低迷を招き、経済にも悪影響を及ぼしているのが現状

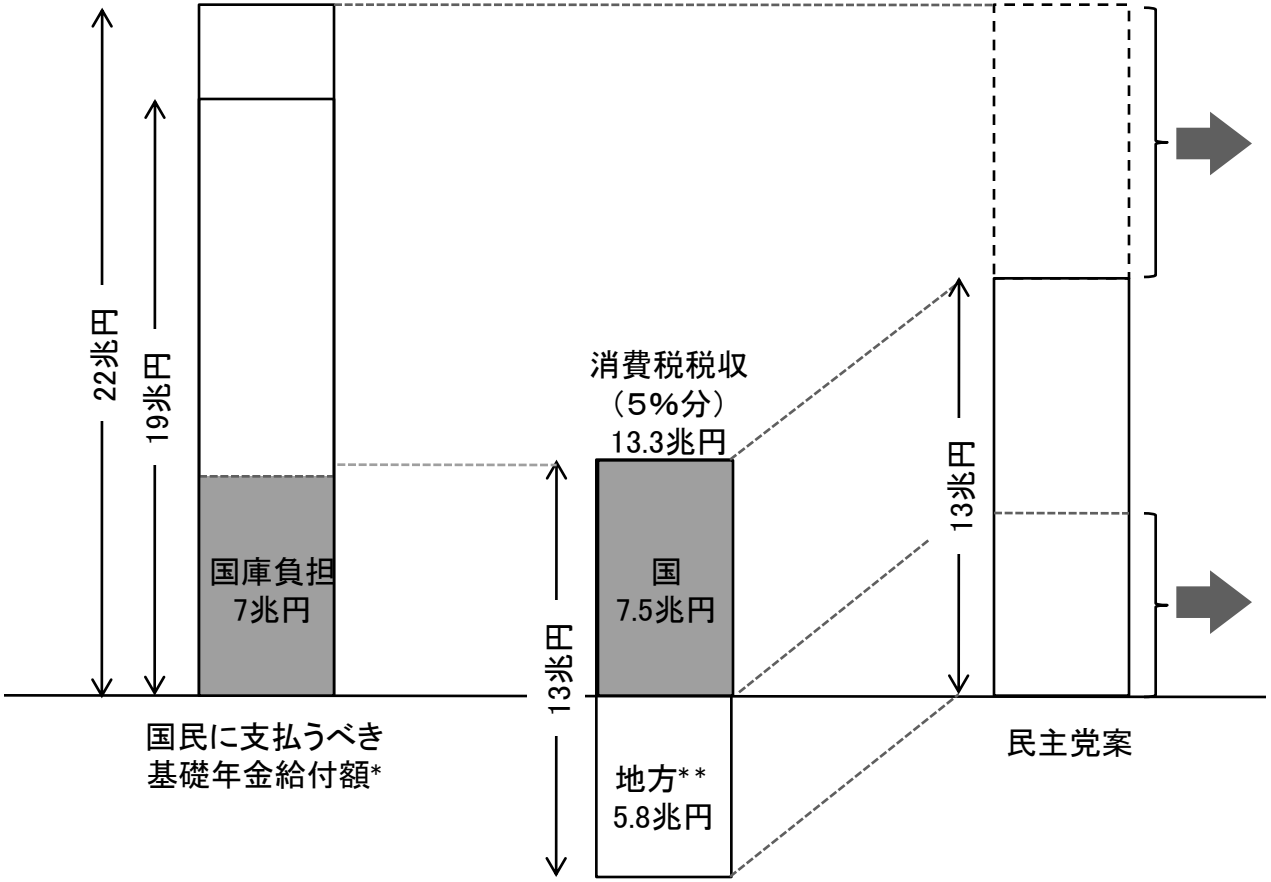
出所： 内閣府「国民生活に関する世論調査」

参 考

民主党案の問題

小沢民主党案では、財源が全く不十分で、責任を果たせない

民主党による"消費税率そのままで基礎年金財源を全額税にする"方式の問題



そもそも財源が足りない

- 対応策として、「支給制限」
  （現役時代の所得水準による／
  未納・未加入にも支給せず）
  を示すも、具体策は不明

地方の財源となっている消費税収を
取り上げるのか？

- 介護などの社会保障に
  すでに使っている現状

*　平成19年度予算ベース、22兆円＝6.6万円（毎月支給額上限）×12か月×2700万人（高齢者人口）、19兆円（じっさいの支給額、加入期間で支給額はそれぞれ異なるため）

**　地方交付税　3.2兆円（国の消費税収の29.5%）＋地方消費税（消費税1%分）　2.6兆円

根本から年金制度を見直すために、基本理念として"3つの柱"を据える

① 国民ひとりひとりの"自立"と社会全体での"共生"を促す

ひとりひとりが老後に備えるよう促す

- それぞれができる範囲での自助努力は求める
- 現役時代の努力にはきちんと報いる制度として設計する

老後を生活していく上での最低限のサポートは社会全体が担っていく構造をつくる

- 国としての最低限の役割をきちんと見極める
- 安定財源によるミニマムサポートを実現
- "賦課"と"積立"の役割を明確化

② 真の"公正"を実現するため"簡素"な制度を設計する

誰にもわかりやすい制度として再生させる

- 国民からも、政治家からも見えない・わかりにくい制度としてしまったことが数々の不祥事の原因

制度上の特例や優遇措置を廃することで、行政上の裁量を無くした公平な制度を実現

- 特例や優遇措置は"不公平"の温床
- 行政事務機関の裁量を廃し、行政コストも最小限に
- 所得再配分も、年金だけで完結させず、税制なども含めたパッケージで

世代間の負担の公平性を実現する

- 現役世代と高齢者世代のバランス

③ 厳しい財政状況をふまえた責任ある制度をつくりあげる

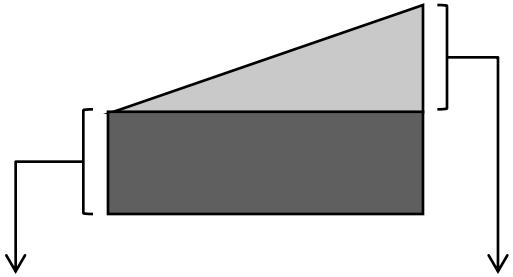
国民福祉の維持と財政再建の両立を狙う

- 高齢化進展で拡大せざるをえない社会保障関係の財源を確立、他の財源と分別
  - 社会保障財源：年金、医療、介護（＋少子化）
- 社会保障財源の特定により、歳入と歳出の関係を透明化
- 分別した上で、社会保障以外の歳出縮減を徹底
  - 財政を改善させる仕組みに

経済および財政に対する中立性を確保する

3つの基本理念に沿えば、あるべき年金制度は3種のタイプ

3つの基本理念を年金制度に落とし込む



″共　生″

老後の生活設計を確かにする年金を、すべての高齢者が受給できる

- 共に支えるため、負担と受給の構造を根本から見直し

″自　立″

現役時代に納めた保険料に応じた受給により、高齢者の自立も促す

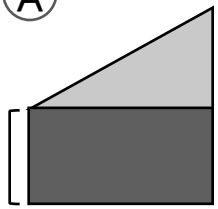
- 各種制度を統合し、制度間の不公平を解消
- 負担と受給の関係も見直し

真の″公平″を実現する″簡素″な制度

財政への責任／経済への中立性確保

考えられる年金制度としては3種のタイプ

A



最低保障年金＋積立年金

- 最低保障年金：最低限度の生活資金を一律に給付
- 積立年金：現役時代の負担に応じた給付

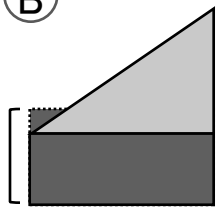
簡素な制度で大枠として公平性を確保

- 年金独自の徴収機能が不要で行政コストも最小に

但し、パートナー死別後の生活保障が不十分となる場合が発生してしまう

- 死別により世帯単位で最低保障年金が半分になってしまう

B



最低保障年金＋積立年金（同上）＋生活保障

- 最低保障年金：最低限度の生活資金より少なめを給付
- 生活保障：必要な高齢者に簡易申告で給付

基礎部分の圧縮で財政負担削減も可能

- 但し、基礎部分をどこまで削るかの判断は難しい

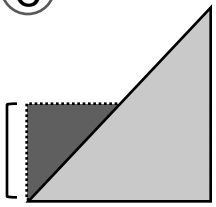
死別後の生活保障も確実に

- 但し、対象拡大は行政の肥大化に

簡易申告の行政機能が追加

- 簡易申告対応分のコストアップ

C



積立年金（同上）＋生活保障

- 積立年金では生活資金に不足する高齢者に対し、申告に応じて差額を給付

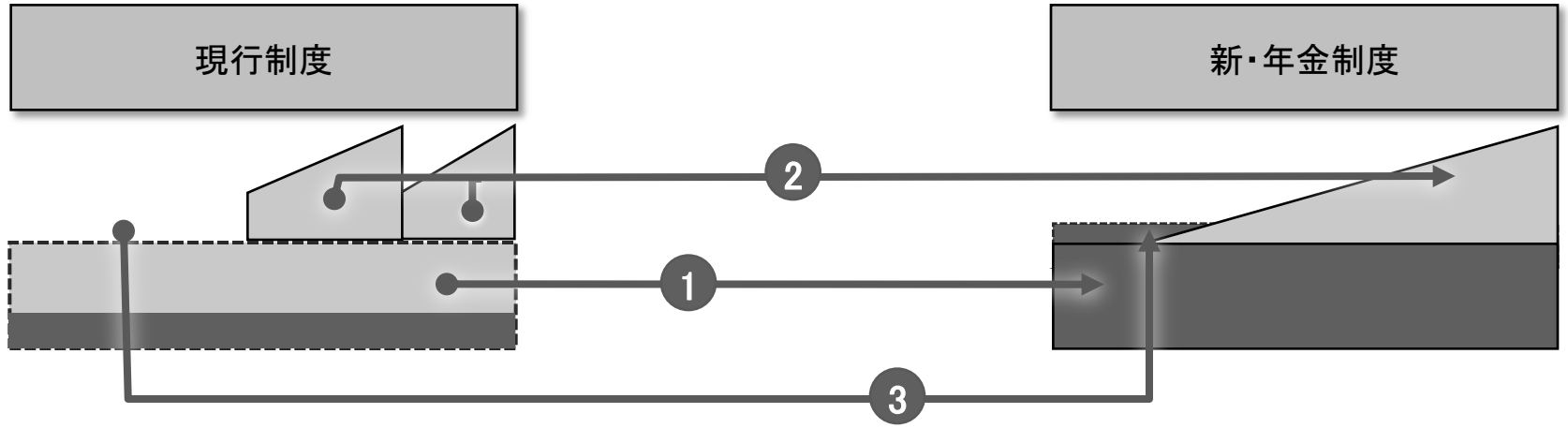
理論的には財政負担の最小化が可能

- 現実には、就業率の高いスウェーデンでも国庫負担せざるを得ない現状

生活保障を担う行政機能の拡充が必要

- 所得把握の難しさから、機能拡大はより大きくなる可能性大

選択すべきはⒶをベースにⒷを最小限取り入れた制度



1 ″最低保障年金″を全額税財源とし、すべての高齢者に同額の年金を給付

- 家計の実態を踏まえた給付額
- 安定財源の消費税を充当
  - 但し、完全移行は景気・財政の影響を勘案

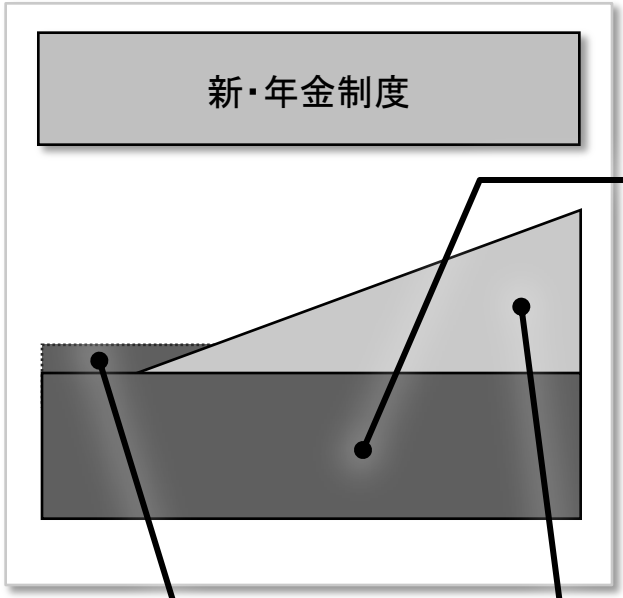
2 各種制度を統合、現役時の納付額に応じた″積立年金″に

- 負担は既存の枠組みを維持
  （被用者も、事業主も）
- これまでに約束した給付額は維持できるように経過期間を設定し、移行措置を実施

3 国民年金加入者にも利用可能な″遺族年金″を

- 死別後の必要最低限の生活資金を確保のため
  - 厚生年金等には現存
- 高齢者の生活保護と統合する方向
- 簡便な所得テストを実施、行政機能の拡大を最小化

新・年金制度＝税財源の最低保障年金＋納付保険料比例の積立年金＋遺族年金



最低保障年金

すべての高齢者に同額の"最低保障年金"を支給
- 月額7万円（現行、国民年金支給額＋消費税負担分）
  - 老後の生活設計維持のため、賃金あるいは物価スライドに（経済実態に応じて）
- 家計調査によれば、高齢者夫婦世帯の月額支出は13万円程度

財源の安定性を確保するために基礎部分に税財源（消費税）を充当
- 消費税は、すべての世代が負担、生涯所得との連動性も高く、経済変動に強い税
- 消費税額は9%程度（消費税1%＝2．5兆円）
- 一方で国民年金保険料相当分は廃止（月額14,100円、H19年度水準）
- 消費税引上げに際しては、食料品について引上げしないなどの配慮が必要
  - その場合、消費税全体の税率は上記ではすまない／インボイス方式導入も

積立年金

各種制度を統合、現役時における**納付保険料額に応じた"積立年金"**を受給
- 所得水準によらず、任意の積立も可能な積立方式に移行
  - とくに、現行制度の1号、3号保険者の自立を促すことが可能に
- 「平均寿命を生きれば、各自が納付した積立保険料を受給できる」のが基本的な枠組み
  - 長生きのリスクは国が全体の資金をコントロールしてサポート
- ひとりひとりの口座ごとに個別に運用する方式に（401Kのように）

積立部分に相当する事業主の負担は継続し、被用者の保険料と共に積み立てる
- 事業主による納付は被用者個人の積立保険料口座に名寄せ
- 事業主負担のない非被用者（事業主・農家など）を含めて拠出保険料を非課税とする

現行の国民保険料相当分については雇用税（仮称）の形で継続、当面は移行措置の財源に

遺族年金

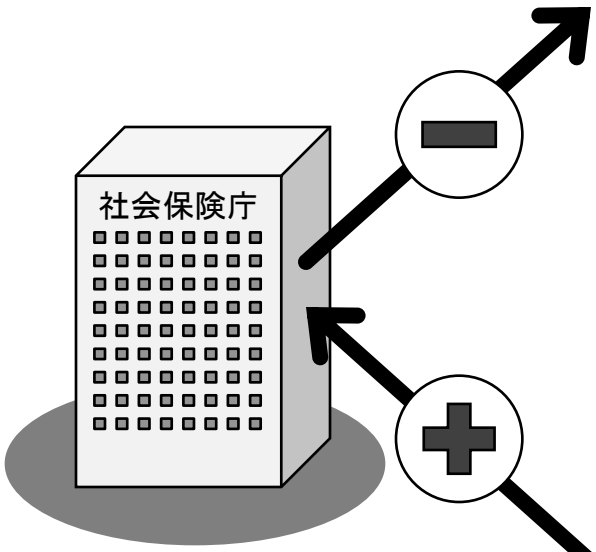
国民年金加入者に対して、使える"遺族年金"を創設
- 死別後の必要最低限の生活資金を確保のために"＋数万円／月"を給付
  - 高齢者に対する生活保護制度（5000億円/年の財政負担）と統合が可能に
- 死別遺族に対象を限定して簡便な所得テストにて実施、行政機能の拡大を最小化

新制度・全体像
国民からの視点

何が変わるのか？： 国民ひとりひとりにとっての"負担"と"給付"

	現役世代		高齢者世代	
	"負　担"	"給　付"	"負　担"	"給　付"
＋（増加）	消費税＋7% （現行水準からの上げ幅） ● 所得400万円/年・消費性向90% ⇒ 25万円/年の負担増	―	消費税＋7% ● 140万円/年・消費性向100% ⇓ 10万円/年の負担増	最低保障年金アップ、7万円/月に ● （現状）平均：5.3万円 40年満期：6.6万円 ● 平均世帯（夫婦二人）： 48万円/年の給付増 40年満期（夫婦二人）： 10万円/年の給付増
＝（横ばい）	積立保険料は横ばい ● 各自の判断で積立保険料を増やすことも可能に（特に1号、3号）	―	―	移行期間は過去制度において約束した給付を維持 積立年金移行後の給付は納付実績による
－（減少）	国民年金保険料　－14,100円 （H19年度、月額、一人あたり） ● すべての年金加入者において減額 ● 世帯では夫婦2人として ⇒ 34万円/年の負担減	―	―	―
	世帯所得の水準によって、プラスマイナスが異なる ● 所得540万円/年がブレークイーブン （消費性向を90%とした場合） ● 家計所得540万円以上で負担増（＋） 家計所得540万円以下の負担減（－）		消費税の負担増はあるも、最低保障年金アップでカバー ● 40年満期納付世帯でも消費税引き上げ分をカバーすることが可能に 但し、高齢者世代でも所得が高い場合は負担増に	

何が変わるのか？： 年金行政事務執行機関（社会保険庁）



不要になる機能

国民年金保険料の徴収業務

- 職員2,500人＋臨時職員4,700人、650億円/年の経費縮減が可能に

国民年金（基礎年金）納付記録の管理業務

- すべての高齢者に一律の最低保障年金給付を行うため、過去記録の管理そのものは不要に

必要となる機能

夫婦死別遺族に対する簡易所得テストの実施＋遺族年金給付業務

- 従来の高齢者に対する生活保護給付業務と統合すれば、行政全体のコスト負担は変わらず

積立年金の記録管理、運用環境整備業務

- 運用のためのガイドラインやメニュー（401kのような）
- 力のある運用機関のラインナップ
  - 競争を通じて、より高い運用力を引き出す

″最低保障年金″はすべての高齢者に一律7万円／月を給付

**すべての高齢者に
一律7万円／月を給付**

老後を生活していく上での最低限のサポートと位置付け

- 高齢者の生活の実態と消費税の負担増を踏まえた水準
  - 高齢者夫婦世帯の生活資金は13万円／月（家計調査より）
- 死別後の単身者には、別途、″遺族年金″で対応

過去負担に対する公平性を確保するため、国民年金積立金を活用

「最低保障年金全額税方式＋一律給付」移行によって、国民年金積立金は不要に

- 10兆円（H16年度末残高）

新制度移行において、国民年金保険料の過去負担に対する公平性の確保は不可欠

- ″まったく払っていない人と同じ年金水準は納得できない。″

国民年金積立金残高を上限に、保険金の納付状況に応じた分配を行う

- 旧国民年金加入者の2階部分の積立年金原資に繰り入れ
- 納付月数に応じて割り当て

″最低保障年金″をどのように税財源にしていくか？

財 源

財源には消費税を充てる

すべての国民にとって公平な消費税で賄う

- 消費税は、すべての世代に課税され、所得水準との連関性も高い税制
- 社会保障財源への限定を明らかにし、″必要な社会保障水準の維持″と″財政再建″を両立

現行の基礎部分の水準（40年加入、満額）を維持するならば、21兆円以上の財源が必要

毎月の支給額	7万円
×（1年間の支給額に換算）	12ヶ月
× 65歳以上の高齢者数	2700万人
基礎部分の支給総額（年）	22.7兆円

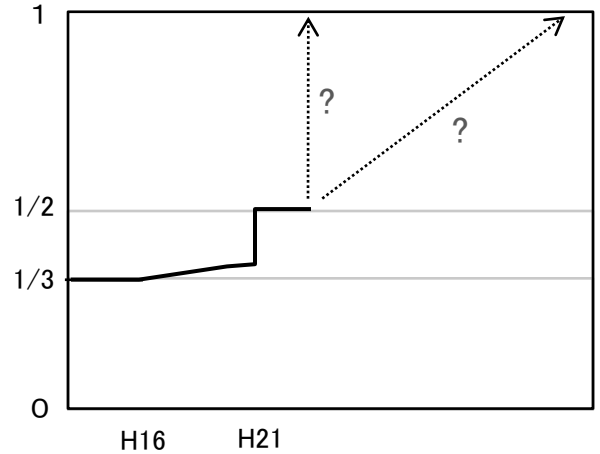
この支給総額を消費税の税率に換算すると9%程度の水準

- 消費税1%＝2.5兆円の前提

ただし、経済・景気等への影響を踏まえた柔軟な対応が必要

段階的な措置としては、これまで行ってきた国庫負担の割合を引き上げる措置をさらに進めるのも一つの手

国庫負担の割合の推移



移行に伴い不要となる積立金の活用も可能（詳細は次ページ）

所得再分配は年金制度によらず、税・財政による簡素な制度を構築

年金制度だけによる所得再分配は、制度の複雑化を招くため、国民にとって共通の税と財政による形を志向すべき

- 所得制限を行わず、まずは一律支給
  - 高額所得者に対する措置
    - × 年金支給の減額
    - ○ 年金以外の所得も含めた所得税による税徴収
- 消費税の逆進性も全体で調整
  - 低所得者に対する財政措置を別途検討することで逆進性を回避
  - 一方で、生活必需品に対する非課税枠の検討も

そのためにも、所得把握のための仕組みづくりをしっかり進めることが必要に

基本設計

基本設計の原則は「現役時代に積み立てた保険料を老後にきちんと返す」

2階部分に関する基本的な枠組み

現行の年金制度

現役時代の所得の1/2水準が
継続して給付される制度

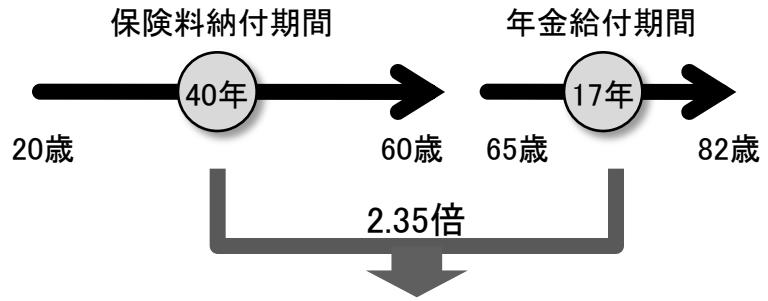
現行の厚生年金給付水準は"現役月収×1/2"

- 基礎年金部分を含む全体の給付水準
- 1973年の制度改正以降、現役世代の平均税込月収をベースに決定されることに
  - 1973年改正： ×60%以上
  - 引き下げ
  - 2004年改正： ×50%以上

新・年金制度

平均寿命を生きれば、
納めた保険料総額が給付される制度

基本的な考え方



毎月納めてきた保険料の2.35倍の年金を給付
≪毎月10,000円納付 ⇒ 23,500円の給付≫
（簡便な計算。年金数理や運用も含めた詳細な再計算が必要）

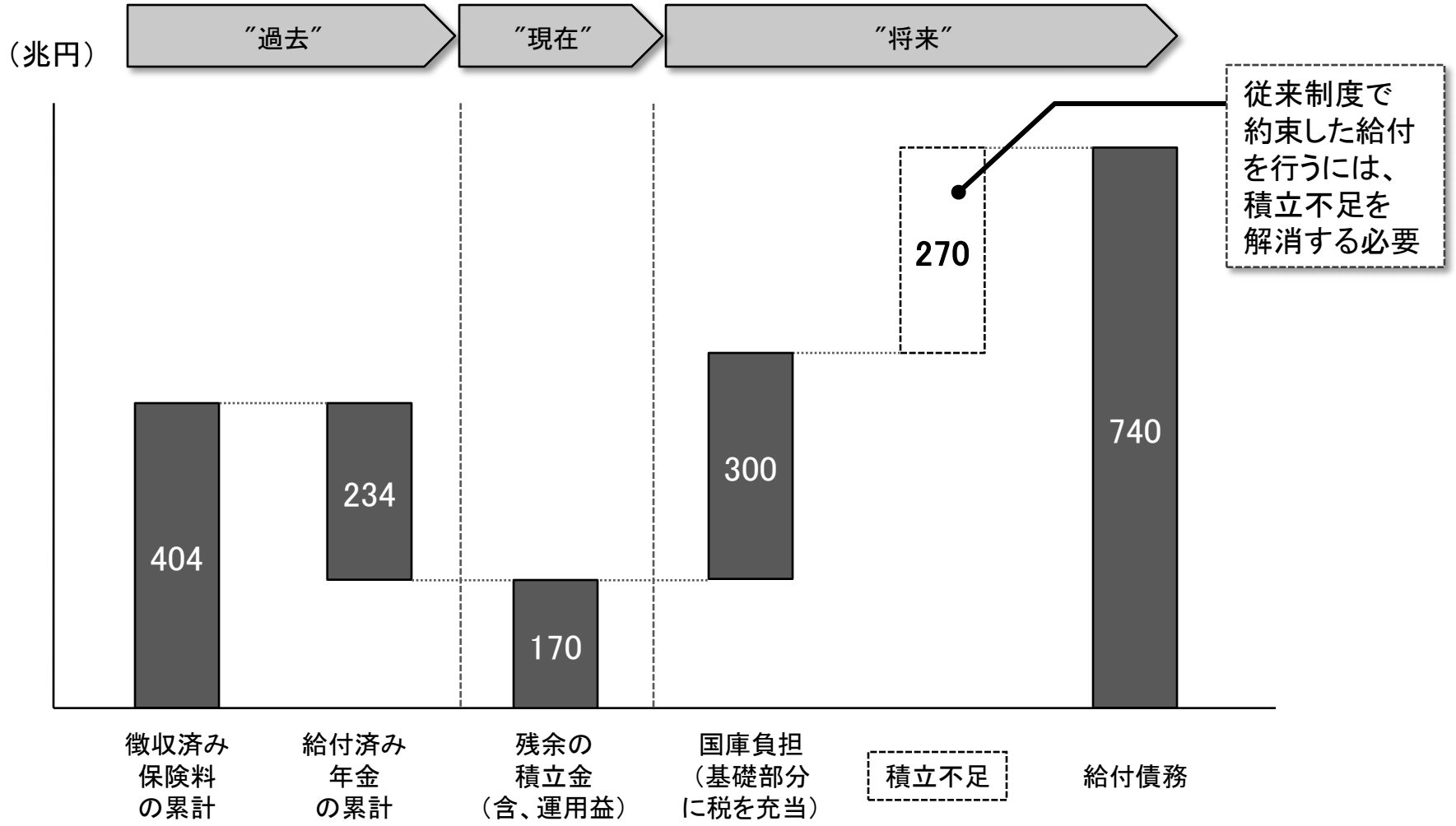
平均寿命を超えたとしても、全体の配分調整によって、最期まで給付水準を維持

注： 新・年金制度にある"82歳"は厚生労働省による平成18年の平均余命（0歳）の男性（79.00 歳）と女性（85.81歳）の単純平均

経過措置として、厚生年金では、従来制度で約束した給付水準を維持

移行期間
経過措置

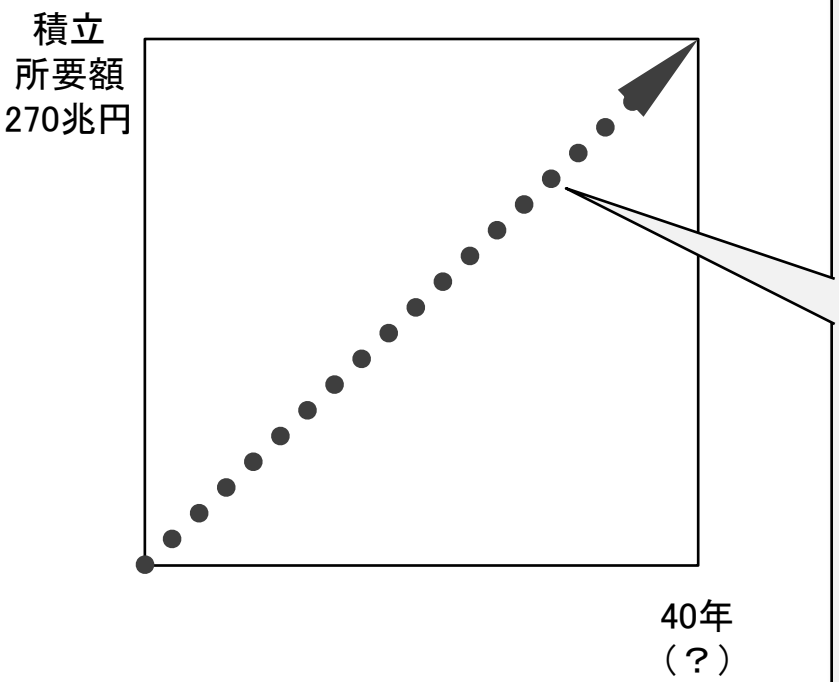
厚生年金における"過去"の徴収・給付の実績／"現在"の積立金／"将来"の給付債務



注: 平成16年度末数値、"将来"分の「国庫負担」は基礎部分を全額国庫負担する場合を想定

移行期間
経過措置

積立不足には既存の枠組み維持を含めた財源の詳細検討が必要



6～7兆円／年の財源確保が求められる

- すべての既存加入者が納付を終える"40年"をかけて移行していくのが適当
- じっさいには、積み立てるというよりも、毎年の2階部分の給付に充てていくというのが実態

毎年の財源には、既存の枠組み維持も含め、幅広い検討と詳細化を進めていくことが必要に

- 既存の事業者負担の継続
  - "雇用税"として、支払給与総額に対して課税するなどによって課税ベースの広がりも可能に
- 高額所得高齢者に対する所得課税強化
  - 公的年金控除の廃止・縮小も
- 給付開始年齢の引き上げ
  - 1年で1兆円程度の財源確保が可能に
  - 諸外国と比べれば、我が国の給付開始年齢は早いものの、退職年齢の引き上げなどの環境整備を同時に図るのが必須
- 相続時に未使用年金を精算
  - 年金専用口座などのインフラ整備が必要

そもそも、未払給付債務740兆円を経済状況に応じ、不断に見直すことも重要

- マクロ経済スライドの厳格運用

新しい時代の要請、国民の期待と信頼に応える年金制度構築のために

いまこそ、年金制度の抜本改革を！！

制度設計当初は見込むことができなかった〝少子高齢化の進展〟、〝雇用の流動化〟、〝家族のカタチの変化〟などの環境変化もあって、現在の年金制度は、〝時代の要請、国民の期待と信頼に応えられないものとなっている。
いまこそ、各種の環境変化に応じた年金制度の抜本改革が必要である。

我々の〝提言〟はまだ道半ば。

半年に及ぶ検討によって、〝あるべき制度改革の骨格〟および〝検討すべき政策論点〟を明らかにすることはできた。
しかしながら、制度の具体化には、さらに幅広くい観点から検討を重ねていくことが不可欠である。
国民に最も関心の高い消費税率水準（複数税率の導入、地方分を含む消費税そのものの枠組みの見直しなど）や移行措置をはじめとした「財源の具体化」、定年の延長なども含めて制度の前提となる「高齢者雇用・社会参加の推進」、制度運営にあたって不可欠となる「社会保障番号制度の導入」、医療や介護などの「社会保障政策全体との整合性の確保」、そして何より制度の大前提となる「経済成長および財政再建との両立」など、多くの課題が積み残されている。

政治がリーダーシップを発揮し、年金制度の抜本改革に向けた国民的議論の集約を！！

年金制度は国民にとって最も身近で不可欠な制度であり、幅広い意見を取り入れることが重要である。
一方で、制度設計そのものを政争の具とすることは国民の信頼を裏切ることであり、まさに政治がリーダーシップをとって、国民の総意を踏まえた制度の抜本改革を進めていくことが求められている。
本提言をひとつのたたき台として、関係各方面への働きかけを含め、我々は国民の信頼と期待に応える年金制度の抜本改革を進めていく。