

民主党の公的年金制度改革案の変遷と課題

坂口正之

はじめに

- 一 民主党の公的年金制度改革案の形成過程
 - 二 民主党の年金改革案の要点と特徴
- むすびにかかえて 総括と最近の経過・展望

はじめに

現民主党は、2003年参議院選挙時の頃から、税方式の最低保障年金と一元化した所得比例年金の創設を掲げていたが、その詳細な制度内容は昔も今も明らかではない。民主党は2009年8月末の総選挙で勝利し、鳩山政権が誕生したが、年金改革は、予定では当初の2年間（2010～11年度）において年金記録漏れ問題の解決に努めながら、2012年度に新年金改革案の制度設計に着手し、2013年度には改革関連法案を成立させるというスケジュールを提示していたこともあってか、その後の進展は緩慢であった。そのような中2010年6月に、政府新年金制度検討会は「新基本7原則」という中間報告を公表したが、それは野党に超党派的な議論を呼びかける意図もあって、民主党の独自色は薄められていた。

そして、2010年7月の参議院選挙の敗北を挟んで、具体的な年金改革案の提示は未だ見られず、2011年に入って、菅首相は従来の民主党案に「こだわらない」ことを強調し、社会保障改革集中検討会議を設けるとともに、超党派による協議を呼びかけている。

もちろん、年金改革を政争の具としてはならないが、政権維持のために選挙公約を簡単に撤回するのでは、マニフェスト選挙は今後国民の信頼性を失うことになる。マニフェストに掲げた以上は、超党派協議に白紙委任・丸投げすることは責任ある政党としては無責任である。「こだわらない」ということが自案棄却を意味しないのであれば、政府・与党は年金制度改革のたたき台（原案）をまとめ提示する責任がある。そのために、民主党はまず自説案の意図を再検討し、改革案の主要論点を複数において提示して選択肢を示すことが必要である。しかし、自説に固執するのではなく、建設的な意見に耳を傾け、十分に議論し、一定の結論に到達するプロセスが重要である。

その意味で、本稿は、これまで詳細が提示されて来なかった民主党の年金改革案を整理して、年金改革案の変遷過程を追い、年金改革案の実像と意図を類推し、そうした上で民主党案の評価されるべき点は何処にあり、問題点は何か、さらに今後の議論に委ねるべき論点は何か、などを明らかにすることを研究課題とする。

一 民主党の公的年金制度改革案の形成過程

(1) 民主党のヒストリー（略歴）¹⁾

現政権を担当する現民主党のルーツを辿れば、1996年結成の（旧）民主党（菅直人代表）に遡ることができる。その当時の政界を回顧すると、1993年に自民党は小沢一郎、羽田孜、鳩山由紀夫、岡田克也らの離党により政権を失い、8党派連立細川内閣が誕生したが、1年で崩壊した。代わって、連立を離脱した社会党（後の社民党）と新党さきがけは自民党と組み、自社さ連立政権が成立したが、他方でこの時連立を離脱した小沢、羽田、岡田を中心に新進党が1994年に結成された。しかし、やがて連立政権の一翼を担っていた新党さきがけの鳩山、菅、前原誠司らは自民党との連立から離れ、1996年に社民党の右派議員とともに結成したのが（旧）民主党である。

この（旧）民主党が1998年4月に民政党、新党友愛、民主改革連合を吸収合併する形で（新）民主党（鳩山由起夫代表）を結成した。（新）民主党は、2000年6月の衆議院総選挙において、選挙公約として消費税の年金目的税化などを上げ、議席を大きく伸ばし、127議席を獲得した。一方、新進党は、1996年の総選挙で議席を減らしたので、小沢は新進党を解党し、自由党を結成した。

（新）民主党は、その後の2001年7月の参議院選挙で「小泉旋風」に押され伸び悩み、若干の離反を経て、2003年9月に自由党を吸収合併（民由合併）する形で、現在の（現）民主党（菅直人代表）を形成するにいたった。

このような組織的再編を経た（現）民主党（以下では特に断らない限り、現を省略する）はその後の衆参院選挙戦において、自民党を徐々に追い上げていった。民由合併直後の2003年11月に行われた総選挙は初のマニフェスト選挙といわれるが、民主党は改選前の議席を40議席増やす躍進をとげた。その後、国民年金保険料未納問題で菅代表から岡田克也代表への交替を余儀なくされたが（04年5月）、7月の参議院選挙では自民党を上回る50議席を獲得した。しかし、2005年8月の小泉首相による意表を突くいわゆる郵政解散総選挙において、民主党は改選前よりも113議席を減らす大敗を喫した。その結果、岡田から前原誠司代表への交替があり、その前原代表も堀江メール問題により小沢一郎代表へ交替せざるをえなかった（06年4月）。

そのような浮沈にも拘わらず、この間に国民諸階層や地域間で経済的格差の拡大が顕在化した結果、自民党は国民の支持を失い、民主党は2007年7月の参議院選挙では60議席を獲得し、ここに参議院において与野党逆転を実現し、いわゆるねじれ国会となった。そして、西松建設献金問題で、小沢から鳩山由起夫代表への交替があったが（09年5月）、民主党への支持は衰えず、民主党は2009年8月末の総選挙で308議席を勝ち取り、一挙に政権交代を成し遂げた。ところが、参議院対策のために3党派連立政権を組んだが、鳩山首相や小沢幹事長の政治資金問題が再燃し、また沖縄米軍基地問題を処理しきれず、2010年5月に連立が解消

1) 民主党の略年表については、民主党のホームページ（<http://www.dpj.or.jp/governance/history/index.html>）を参照されたい。

され、鳩山首相は退陣し、代わって菅直人が政権を担当した。

しかし、民主党は退勢を挽回できず、選挙直前の菅首相の消費税増税発言の影響もあってか、2010年7月の参議院選挙では大敗し、国民新党を合わせても過半数を得ることはできず、逆にねじれ国会が再現されることになった。また、小沢の献金疑惑を巡る強制起訴、喚問等を巡って党内の派閥争いが顕在化し、菅政権は2011年1月に内閣改造を行い、小沢の党員資格を停止したが、内閣支持率は低下し、予算案・関連法案の成立に苦慮している。

以上簡単にみたように、民主党の結成母体は寄せ木的であり、指導層間の勢力争いもあり、複雑な政治力学が作用していることが分かる。それゆえ、公的年金制度改革の政策が党のどこからどのようにして形成されるかは闇に包まれているといつてよい。

(2) 民主党マニフェストと年金制度改革案の変遷

これまでの選挙戦のなかで、民主党はマニフェストなどを提示してきたが、その中で公的年金制度改革案を提案してきた。以下、年金改革案の変遷について跡付ける。

A 1999年8月「政権政策委員会提言」²⁾：国民基本年金の創設を提言

この提言は（新）民主党の2000年6月の衆議院選挙公約の基になったが、その中で「年金制度の抜本的改革」として「国民基本年金の創設」を提起した。

「国民基本年金」は、現行の基礎年金に代えて、新たなセーフティネット（最低所得保障）として全国民に一律定額の年金を支給するものである。そして、その財源は全て消費税とし、基本年金の給付水準と消費税率を完全に連動させて、消費税を年金目的税化し、それにより現行の国民年金の定額保険料を廃止して低所得者の負担を軽減し、それとともに現行基礎年金の積立金のうち基礎年金部分に相当する約40兆円分を計画的に取り崩すことによって消費税率の抑制を図る。

他方、民主党はこの時期には、厚生年金の報酬比例年金については大きな改革を構想しておらず、現行制度を前提に、給付と負担の設計を個人単位へ転換、女性の年金権の確立、無年金障害者問題の解決、パート労働者へ適用拡大、総報酬制の導入、育児休業期間の事業主負担分の保険料免除などを課題として取り上げている。

B 2001年7月参議院選挙における選挙政策（2001-4-17）³⁾：基礎年金の税方式化

民主党はこの選挙政策で、社会保障改革として「基礎年金の税方式化」と「厚生年金支給水準の維持」をあげた。

第1の基礎年金の税方式化では、「最低限の年金は国の責任で」を強調し、2004年（次期年金改革）までの間に財源を保険料から税に切り替え、未加入や保険料の未納による空洞化を解消することを提案した。また、それに伴い厚生年金の保険料率も17.35%（当時）から約4%程度引き下げられるとした。

しかし、基礎年金の税財源については、行財政改革の進展を踏まえて国民的議論を進めるものとし、消費税化を明確には提案しなかった。

第2の厚生年金の給付水準の維持では、今後も保険料率を引き上げることなく月収の6割

2) <http://www.dpj.or.jp/news/?num=8855> 民主党「新しい政府の実現のために」

3) <http://www.dpj.or.jp/news/?num=8851> 民主党：第19回参議院議員通常選挙政策

程度という現行の給付水準を維持することを強調した。

C 2003年11月総選挙のマニフェスト(2003年10月5日)⁴⁾:新2階建て年金構想
民主党は「マニフェスト」に「年金の一元化」を新たに加え、「改革案についてのポイントメモ」⁵⁾(2003年10月10日)を公表したが、その概要は以下のように整理できる。

1. 将来は国民年金と厚生年金等を一元化し、国民すべてに適用される「新2階建て年金制度」を構築する。
2. 新2階部分として「所得比例等年金(仮称)」を創設し、全ての人々が現役時代の所得に応じて保険料を支払い、支払った保険料に応じた年金額を受給する。
3. 新1階部分として「国民基礎年金(仮称)」を創設し、財源を全て税で賄い、最低限の年金を保障する。
4. 「国民基礎年金」の財源として、消費税の一部を年金目的税化する。
5. 「国民基礎年金」は所得比例年金の給付額が少ない人により厚く支給し、より少ない財源で最低保障年金を保証する。
6. 年金の給付水準(総受給額)は現役時代の所得の55%となるよう制度設計する。

これにみるように、このマニフェストで初めて一元的な「所得等比例年金」の創設をうたい、新2階建て年金の構築を提起した。そして、名称は「国民基礎年金(仮称)」であるが、後の「最低保障年金」を念頭において高所得者への減額を示唆するものであった。ここに、民主党年金改革案の原型がほぼ固められたといえる。

しかし、保険料率、保険料額、給付水準については具体的に提示されなかった。

D 民主党「次の内閣」の「年金抜本改革推進法案」(2004年4月7日)⁶⁾

この法案は民主党の「次の内閣」(ネクスト・キャビネット)が衆議院に提出したもので、内容は2003年マニフェストの年金改革構想を踏襲するものであったが、「法案」の形式をとった点で一步を踏み出すものであった。しかし、「法案」とはいえごくおおまかな基本方針を提起しているに過ぎず、具体的な措置および新制度への円滑な移行措置などは衆参両院に設置される「年金制度改革調査会」に委ねるものであった。

そうではあるが、法案は2003年マニフェストで仮称であった国民基礎年金を「最低保障年金」に名称を変更・確定し、民主党の年金改革案の特徴をさらに明確にするものであった。そこで、この法案に提出に際して同時に公表された「ポイント説明資料」⁷⁾も参考にしながら、その内容を検討する。

法案は、総則(1~3条)、基本方針(4~13条)、実施までの間における措置等(14~15条)、年金制度改革調査会(16~17条)の4章17条から成り立っていた。

まず第1条で、最初に法案の目的を明らかにし、第4条で、平成20年度末までに成案をえて、制度改革を実施するとする。ついで第2条で、基本理念を掲げ、社会保険方式を基礎とし、高齢者の生活保障、全ての人々が加入する一元的制度とすることをうたった。

4) <http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/manifesto-2003.pdf> 2003年民主党政権政策/マニフェスト

5) <http://www.eda-jp.com/dpj/2003/nenkin.html> 「改革案についてのポイントメモ」

6) <http://www.dpj.or.jp/SEISAKU/kan0312/kourou/BOX-KRO0008.html> 「高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本的改革を推進する法律案」

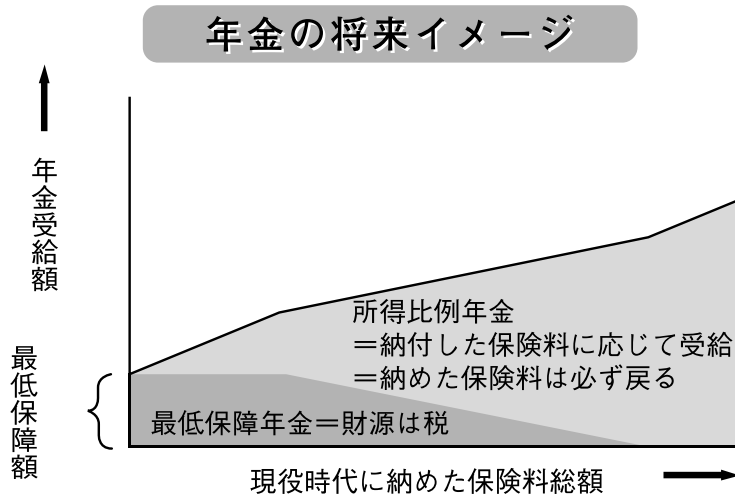
7) <http://www.eda-jp.com/dpj/2004/nenkin0407.html> 民主党法案「ポイント説明資料」

そのような基本理念に基づき、制度改革の基本方針を10箇条にわたって論じ、新年金制度の骨格を組み立てる。

すなわち、第5条－1項で新制度は職業等に関係なく一元化された単一の制度であるとし、第6条で政府が運営主体となり、日本国内に住む20歳以上の全ての者および20歳未満の所得等のある者を被保険者として加入するものとし、第5条－2項で被保険者は所得又は報酬（所得等）に比例する定率の保険料を納付するものとしている。第7条では、保険料率は現行の厚生年金の保険料率を基本として定め、将来にわたって改定せず、被用者には事業主が一部を負担するとしている。ただ、自営業者について触れていないので直ちに判断できないが、この料率の規定は自営業者等にも同様に適用されることを否定していない。

この所得比例の保険料納付を前提に、所得等比例年金と最低保障年金の2種類の給付が用意され、所得等比例年金は保険料の納付額に比例する額の年金を給付し、最低保障年金は所得等比例年金の受給額が一定額に満たない場合にこれを補足するための年金を給付する制度であると定義する（第5条－2）。なお、第9条－2項では、夫婦において、婚姻中の夫婦の保険料の合計額の二分の一に相当する額をそれぞれ納付したものとみなす新方式（二分二乗方式）を採用すると規定する。これにより、働く女性も専業主婦の不公平感が解消され、自分自身の年金が確立されることを強調する（同上「ポイント説明資料」）

これら2つの年金給付は「ポイント説明資料」では「2階建ての年金制度」と表現され、イメージ図1では最低保障年金が1階部分に置かれているが、それにも拘わらず基本は所得等比例年金であるといえる。それは、最低保障年金は財源を税とするが、その支給要件の1つに所得等比例年金の保険料納付を求めているからであり、また所得等比例年金給付額に応



※ 「最低保障年金」は2003衆院選マニフェスト時点では「国民基礎年金（仮称）」と表記していましたが、現行の「国民年金：基礎年金」との混同を避けるため名称を変更しました。

資料出所：民主党の年金抜本改革＝説明資料＝2004/04/07
<http://www.eda-jp.com/dpj/2004/nenkin0407.html>

図1 民主党年金改革案のイメージ1

じて最低保障年金の給付額が減額されるからである。

この点を理解するために、2つの年金給付についてももう少し詳しく検討する。

まず第9条で、所得等比例年金は、1. 所得等比例年金給付の費用は当該年度の納付保険料額の総額で賄う賦課方式で運営し、2. 所得等比例年金給付額は、年金財政の均衡に配慮しつつ、当該受給者の平均余命において受給する総額と納付保険料の価値が等しくなるように定めている。これにより「納めた保険料は必ず戻る」と公平と安心を両立させることができるとする。

つぎに第10条で、最低保障年金は、1. 支給対象を所得等比例年金の給付額が高齢者等の安定した生活費に満たない者とし(第10条-1項)、2. 支給額は高齢者等の生活の基礎的費用を限度とし、所得等比例年金の支給額等(ポイント説明資料のイメージ図1では横軸に「現役時代に納めた保険料総額」をとり、異なる)に応じて減額し(第10条-2項)、3. 上記の限度額(=給付水準)は医療・介護保険の保険料の負担等を勘案して定め(第10条-3項)、4. 最低保障年金費用は全額国庫(税)で負担する(第10条-4項)。

ここで、仮称であった国民基礎年金は最低保障年金に名称変更されたが(ポイント説明資料のイメージ図1の注)、給付水準の最高限度額は高齢者等の「生活の基礎的部分に要する費用を賄うことができる額」と規定される。したがって、その名称変更にも拘わらず、「最低保障年金」は定義的には最低生活保障を意味するものではないといえる。

さらに、新制度への移行措置が問題になる。新制度へは即座に移行するのではなく、期間は不明であるが一定の移行期間を見込み、その間は新旧両制度が機能するからである。

そこで、第11条で、民主党案は既裁定年金など旧制度(=現行制度)で約束された受給権を存続させ(第11条-1項)、旧制度年金が存続する間は新旧の2つの給付が併存するが(第11条-2項)、旧制度の給付は旧制度を基本に定めるものとしている(第11条-3項)。そして、旧制度の費用には、旧制度の積立金と新制度の保険料収入の一部を充て、不足分があれば国庫が負担するとされた(第11条-4項)。

また、第12条および15条で、最低保障年金と旧制度給付費用不足分にかかる国庫負担の財源は、旧基礎年金への国庫負担分(給付費の2分の1)に相当する額と、相続税や贈与税、年金税制などの見直しによる財源と、年金目的消費税の創設をもって充てるとした

それに対応して、「ポイント説明資料」では「消費税の使い道は明確に」して、これまでに約束してきた年金給付(「負の遺産」と新最低保障年金を賄うためにのみ充当すれば、3%程度の目的消費税が必要であることを明らかにした。

その他、第8条で、支給開始年齢等の支給要件は、定年制、高齢者の就業状況と雇用施策との連携を勘案、配慮して定めるとする。この点は支給開始年齢の更なる引き上げに関連するので注目されるが、その真の意図はよく分からない部分である。

E 2004年7月参議院選挙マニフェスト(2004年6月18日)⁸⁾

この時のマニフェストは年金改革を第1に掲げ、基本的に2004年法案を踏襲するものであったが、「年金制度の一元化により多様なライフスタイルを応援する」として、所得比例年金と最低保障年金を創設し全ての人に年金を保障することを提案する。また、政策各論で

8) <http://www.dpj.or.jp/policy/manifessto/images/manifesto-2004.pdf>

も、「高齢社会の生活基盤を保障」をあげ、1) 全て年金を所得比例年金に一元化、2) 年金目的消費税を財源に最低限の年金を保障、3) 社会保険庁の廃止と歳入庁の創設、4) 年金財源の確保のために予算の見直し、5) 無年金障がい者の救済を掲げた。

しかし、年金改革案の内容は従来の内容を引き継ぎ、消費税税率など具体的な数値などの特に新しい提起は見られなかった。

F 2005年8月衆議院選挙マニフェスト(2005年8月16日)⁹⁾：15%と7万円の提示

マニフェストでは社会保険庁の廃止と年金のを一元化を掲げ、「公平・透明・持続可能な年金制度に抜本的改革」として、1) 議員年金の廃止、2) 社会保険庁の廃止と歳入庁の創設、3) 予算の見直しにより国庫負担の引き上げの財源確保、4) 全て年金を所得比例年金に一元化、保険料率は上限15%とする、5) 年金目的消費税を財源に最低限の年金(月額7万円)を保障、6) 全ての女性の納得のいく年金制度、7) 納税者番号制度の導入、8) 無年金障がい者の救済、を具体的に提案した。

これに見るように、項目としては7) 納税者番号制度の導入以外は変わりはないが、4) 所得比例年金の保険料率は上限を15%と、5) 老後の最低限の年金として月額7万円とすることが新しく提示された。しかし、最低保障年金の財源の消費税率については、先にみたように民主党は3%程度の消費税引き上げを提案していたが、今回のマニフェストでは税率の提示はなされなかった。

G 2007年7月参議院選挙のマニフェスト(2007年7月9日)¹⁰⁾：収入基準の提示

マニフェストは子どもの手当て、農家戸別所得補償とともに年金改革を掲げ、以下の4点の原則に基づいた年金制度の抜本的な改革を断行するを、政策各論で提案した。

1. 全ての年金を例外なく一元化する。
2. 基礎(最低保障)部分の財源はすべて税とし、高額所得者に対する給付の一部ないし全部を制限する。
3. 所得比例部分の負担と給付は現行水準を維持する。
4. 消費税は税率を現行のまま据え置き、全額年金財源(基礎部分)に充当する。

これに見るように、マニフェストでは新たな内容の提案は見られないが、小沢代表は一步踏み込んだ対応を見せた。恐らくは選挙対策のためであろうが、先に提起された消費税税率の引き上げを撤回し、現行の税率を維持した上で消費税全額(5%分相当)を最低保障年金に充当することを明らかにするとともに、最低保障年金の減額の目安として、年収600万円以上で減額を始め、年収1200万円超で支給停止という基準額を提示した¹¹⁾。

H 2009年8月衆議院選挙マニフェスト(2009年8月3日)¹²⁾：政権交代

マニフェストで政権交代を宣言し、予算の仕分け、子育て・教育支援、高齢者生活保障、地域の再生、雇用支援を掲げ、政策各論では、一元化で公平な年金制度、年金受給者の税負担の軽減、歳入庁の創設など、従来と相変わらずの内容を掲げた。

9) <http://www.dpj.or.jp/policy/manifessto/images/manifesto-2005.pdf>

10) <http://www.dpj.or.jp/policy/manifessto/image/manifesto-2007.pdf>

11) <http://mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0422-7o.pdf> 2007年7月11日7党党首討論会における小沢代表の発言(第7回社会保障審議会年金部会/資料6-2参考資料)

12) <http://www.dpj.or.jp/special/manifessto2009/pdf/manifesto-2009.pdf>

そして、「具体策」として、以下の3点を骨格とする年金制度創設のための法律を2013年度までに成立させる、とする。

1. 全ての人と同じ年金制度に加入し、職業を移動しても面倒な手続きが不要となるように、年金制度を例外なく一元化する。
2. 全ての人「同じ所得なら、同じ保険料」を負担し、納めて保険料を基に受給額を計算する「所得比例年金」を創設する。
3. 消費税を財源とする「最低保障年金」を創設し、全ての人7万円以上の年金を受け取れるようにし、「所得比例年金」を一定額以上受給できる人は「最低保障年金を減額する。

そして、「民主党政策集 INDEX2009」¹³⁾では上記に加えて、4.として“消費税5%税収相当分を全額最低保障年金の財源に投入する”ことが明記された。

I 2010年7月参議院選挙マニフェスト(2010年6月17日)¹⁴⁾:消費税化の後退
菅首相はマニフェストで、経済、財政、社会保障を一体として捉える「第三の道」を選択し、「強い経済、強い財源、強い社会保障」を提起する。年金関係では具体的に以下のように提起する(引用者が適宜に要約)。

1. 消えた年金に集中的に取り組み、年金通帳の仕組みをつくる。
2. 年金保険料の流用をやめる。
3. - 1年金制度を一元化し、月額7万円の最低保障年金を実現する。
- 2(一元化、最低保障年金の実現のために)税制の抜本的改革を実施する。

ここにもるように、最低保障年金の水準の7万円が見られる一方で、目的消費税化による財源論に踏み込まず、税制抜本改革という表現にトーンダウンしている。マニフェストは政党の選挙対策であるから、給付水準には触れざるをえなかったものと思われるが、それ以上の増税に繋がる政策提言は選挙対策の観点から回避したものと思われる。

J 検討会の基本新7原則(2010年6月29日)¹⁵⁾:国民的論議と自案後退

2010年の早々に、関係省庁で協議会を設置し、また厚生労働大臣の下に有識者のプロジェクトチームを新設する方針が固められた¹⁶⁾。

それに対応して、3月8日に新年金制度協議会=「新年金制度に関する検討会」(以下新検討会と略記)が設置され、その後、有識者からヒアリングを行い、鳩山首相の突然の退陣後、次の菅首相のもとで、6月29日中間報告として「新年金制度の基本7原則」(以下、新7原則と略記)を公表した。

1. 年金一元化の原則: 全国民が同じ一つの年金制度に加入する
2. 最低保障の原則: 最低限の年金額を保障する
3. 負担と給付の明確化の原則: 負担と給付の関係が明確な仕組みにする
4. 持続可能の原則: 将来にわたって安定的財源を確保し、持続可能な制度とする
5. 「消えない」年金の原則: 記録の管理と本人のチェックができる体制とする

13) <http://www.dpj.or.jp/policy/manifessto/seisaku2009/index.html>

14) <http://www.dpj.or.jp/special/manifessto2010/data/manifesto2010.pdf>

15) <http://www.npu.go.jp/policy02/pdf>

16) 『日本経済新聞』、2010年1月26日、2月17日。

6．未納・未加入ゼロの原則：保険料の着実な徴収により、無年金者をなくす

7．国民的論議の原則：国民的な論議の下に制度設計を行う

この7原則は、2014年度以降に導入される新年金制度に関する中間まとめであったが、野党に対して超党派的協議を呼びかける意図もあって、垣根を低くし、選択の幅を広げるよう、基本的な考え方を示すにとどめたといわれる。それ故、最低保障年金の7万円という金額も示されず、またその財源に消費税をあてる方針は明記されず、2009年の衆議院選挙時のマニフェストよりも民主党の独自色を薄めており、具体性に乏しいものであった。

二 民主党の年金改革案の要点と特徴

本章では、前章で跡付けた民主党のマニフェスト等に表された年金改革案の概要に基づき、民主党年金改革案の要点と特徴を論じ、何処に問題点と課題が残されているかを、公平な立場から検討する。

以下、最初に所得比例年金について述べ、最低保障年金は節を改めて論じる。

(1) 制度の一元化と所得等比例年金制度の創設

1) 被保険者の年齢要件

被保険者（保険料納付）の年齢要件について詳細は不明であるが、2004年4月の民主党年金改革法案の第6条-2項では“20歳以上と20歳未満の有所得者”である。下限は現行の被用者年金制度と同一であるが、自営業者などは有所得者の加入年齢は下がることになる。他方、上記条項では、上限年齢を設けるかどうかは不明であるが、現行の被用者年金は69歳、自営業者などの第1号被保険者は59歳であり、調整が必要である。

2) 職業要件、所得要件

職業の種類に関係なく同一の制度に加入させることは、民間被用者や公務員被用者では障壁は低いが、被用者と自営業者間には大きな相違点がある。所得要件については、収入・所得の認定に関する技術的な問題と、無職者、無収入者の取り扱い方に関する問題がある。ここでは無職者の取り扱いの問題について触れたい。

無収入・無所得者の保険料はゼロとされることが普通である。したがって、所得比例年金給付もゼロである。それでも、彼らを加入させるのはなぜか。民主党の説明によれば、無収入・所得者もゼロという保険料を納付したとみなし、それに対応して最低保障年金（財源は全て税）を給付するという。そうすることにより、所得比例年金への加入を促進する効果を期待するということであろう。

所得比例年金の保険料納付が年金給付に反映されることに問題ない。しかし、保険料納付を税（消費税）財源の最低保障年金給付の支給決定要件にすることは妥当かどうかという問題があるが、それを今問わないにしても、保険料未納による無年金・低年金の問題はなお残るであろう。無収入・所得者はゼロ保険料であるので保険料未納は起こり得ないはずだが、無収入の認定手続きを怠ったり、パート労働などの低所得者は、定率制であっても保険料を給与等から天引きしない場合には、未滞納を完全に防止することは困難である。

したがって、全ての人を所得比例年金制度に加入させるにしても、所得比例年金と最低保

障年金の給付要件を切り離し、保険料納付は所得比例年金のみに反映させるほうが、新たな不公平を発生させない。

3) 保険料率

新所得比例年金の保険料率の高さについて、2005年マニフェスト政策各論で上限15%という保険料率が提示された。2004年民主党年金改革法案では、保険料率は従来の厚生年金の保険料率(当時13.58%)を基本として定め、将来にわたって出来る限り改定しないものとする(第7条第2項)と規定されていた。厚生年金の保険料率はその後も段階的に引き上げられており、厚生年金の現行の保険料率は2010年9月にはすでに16.061%であり、実施時期が遅くなるほど新制度の保険料率は厚生年金の上限保険料率の18.3%に接近し、新制度において実際に何%とするか今後の取り扱いに注目される場所である。

いま仮に、15%としても、自営業者(第1号被保険者)やパートタイムの第3号被保険者にとって負担増になり、強い抵抗感があるだろう。そのうちとくに問題になるのは自営業者の取り扱い方である。現行制度では、被用者には事業主負担が投入されているが、自営業者にはないからである。

たとえば、アメリカの社会保障年金の税率(保険料率12.4%)においては、被用者は労使で折半し、自営業者にも被用者の事業主負担を含めた料率をそのまま課している。日本の民主党の新所得比例年金がアメリカと同様の取り扱いをすれば、自営業者の負担は、現行の基礎年金の定額保険料が廃止されても、従来よりも重くなることが予想される。もちろん、新年金制度では後述の税負担による最低保障年金が支給され、さらに新所得比例年金が上乘せされるのであるが、保険料の増額と新たな消費税負担により、新年金制度が必ずしも有利に見えないかも知れない。

そこで、2004年の民主党改革法案の審議における提案者の民主党の答弁では、「被用者の半分ということも視野に入れながら国民的議論に委ねればよい」¹⁷⁾(事業主負担分を軽減する)という激変緩和策が用意された。その場合は、確かに自営業者の負担は軽減されるが、その結果新所得比例年金の給付水準も被用者の半分となり、最低保障年金のあり方にも関連するが、やはり魅力に乏しい年金改革となるだろう。

4) 所得等比例年金の所得概念

民主党の所得等¹⁸⁾(以下では等を省略)比例年金は「所得が同じなら同じ保険料を負担」するとしているが、職業が異なる人々の間で所得をどう定義するかは困難な問題である。

改めて言うまでもなく、「所得」という概念は、税法上では「収入」と異なる。簡単にいえば、収入から経費を差し引いた額が所得である。民主党の所得比例年金の所得とは、税法上の収入であるのか所得であるのか。

現行の厚生年金や共済年金(および健康保険)の保険料賦課の対象は標準報酬額であり、通勤手当を含めた諸手当込みの税引き前の給与総額をもとに決定される。したがって、保険料賦課の対象は税法上の「収入」である。これに対して、自営業者等(現行第1号被保険

17) 民主党の古川元久委員の答弁。法研『週刊社会保障』第58巻第2281号(2004年4月26日) p.44

18) 2004年法案は所得等比例年金と名付け、所得等とは所得又は報酬であるとしている(第5条-2項)。所得と報酬の定義は分からないが、自営業者には所得、被用者には報酬をあてようとしていると考えられる。しかし、その取り扱い方については不明である。

者）の国民年金の保険料は収入・所得に関係なく定額の保険料であるが、国民健康保険（市町村）の保険料の徴収の方法は、所得捕捉の困難さから応能割りと応益割に2分し、そのうち応能割りの所得割は保険料賦課の対象を地方税法上でいう総所得金額から基礎控除を控除した額（旧ただし書き所得）または各種控除額を差し引くいわゆる本文方式や市町村民税額としており、要するにそれは「収入」そのものではなくむしろ「所得」に近い範疇であるといえる。

このように、自営業者と被用者の中で現行の社会保険料の賦課の方法・対象が異なっているが、一元化された新年金制度では、収入、所得のいずれかに共通化する必要がある。

では、新制度では、1) 収入または2) 所得のいずれに共通化するか。

一つは1) 収入とする場合であるが、その場合でも収入の範囲が問題になる。給与労働者の大半は給与を主たる収入とするであろうが、副業収入や利子・配当などの財産収入の取り扱いが問題になる。含めないとすれば公平性に関わるが、含めるとすれば、その捕捉の事務と保険料額が増え、事業主負担も増えるが、自ら支給する給与に関係しない部分の保険料負担に事業主から同意は得られるかという問題がある。また、給与外の収入をどのように捕捉しどのように徴収するか、という問題もある。いずれにせよ、課税のベースが広くなることによる大幅な保険料の増加には抵抗があろう。また、自営業者については、収入額が同じでも異なる事業・業種では収益率が異なる場合がありうるので、総収入を賦課のベースとすることは公平かという問題がある。

そこで、もう一つは2) 所得とする場合である。しかし、自営業者と給与労働者の中で、収入の正確な捕捉と必要経費の認定方法に差がある。給与所得者の所得の算出は、給与総額（収入）から「給与所得控除額」を差し引いて求められる。この給与所得控除額は個別の事情を原則的に斟酌せず、一定の算式（計算式）が定められており、収入の増加に応じて控除率は段階的に引き下げられる。これに対して、自営業者などの事業所得者の所得は事業収入から必要経費を控除して得られるが、収入および必要経費は自営業者の申告に基づき確定されるので、収入を過小に経費を過大に申告することは可能であり、ここから「クロヨン」などという俗語が広辞苑などに収録されほどに所得概念は必ずしも同一にはならず、正確な所得の捕捉を困難にしており、両方で公平・不公平が問題になっている。

このように自営業者と給与労働者において所得の捉え方に差異が生じる可能性がある。それゆえ、民主党は歳入庁を創設し、社会保障番号制度を導入し、所得の捕捉に強制力を持たせようとするが、歳入庁に強大な権限を与え所得を正確に捕捉することには自営業者から大きな反対が予測される。したがって、制度の一元化を提起する以上は、そのような反対を恐れず、正確な所得捕捉を実行する決意とそれを実行する具体的な方法まで踏み込んで実施するパワーが必要である。

5) 財源・財政方式と給付水準

さて、民主党2004年年金改革法案（第9条-1項）によると、（完全）賦課方式を原則とすると規定されており、少子高齢化が進む中で最初に決めた保険料率を固定（「将来にわたってできる限り改定しない」と）するならば、将来の給付水準を引き下げざるを得ないであろう。因みに、現行制度では、保険料率の上限（18.3%）を定めたためにマクロ経済スライドにより給付水準の引き下げの措置を講じているわけである。

では、新所得比例年金制度の給付水準はどのように設計されているのであろうか。2009年マニフェストでは「納めた保険料を基に受領額を計算する所得比例年金」とあるだけでその詳細は不明なので、2004年民主党年金改革法案をみると、所得比例年金の額は平均的な支給期間において支給される受給総額とその当該受給者が納付した保険料の価値ができる限り等しくなるように定める(第9条-2項)と規定されている。納付保険料総額の価値と受給総額を等しくするということであるから、「見なし積立方式」または「見なし掛け金建て方式」(NDC)である。

それでは、「納付保険料の価値」はどのように算出されるか。民主党の年金改革案は自身でも世間でもスウェーデン方式を参考にしているという。そのスウェーデンの所得比例年金は賃金上昇率を見なし運用利率とし、納付保険料(見なし積立金)は賃金上昇率で運用収益を得たと見なされるので、それが「価値」である。したがって、年金給付の水準は賃金スライド制により改定されるといってよい。しかし、スウェーデン方式が、この賃金スライド制にもかかわらず、一定の負担割合・保険料率(18.5%)で年金給付を支給でき、後世代の負担を増大させないのは、少子高齢化が緩やかに進行してきたからである。

ところが、民主党案の新所得比例年金の場合、当該年度の保険料のみを財源とし、国庫負担や積立金を投入しないということであるから、わが国において少子高齢化がなお一層進む中で、今後も保険料率を一定にしながらか賃金スライド制によって年金給付水準を上昇・維持していくことはかなりの困難であると思われる。それに対処するために、賃金スライド制によらず、スライド基準指標を国債の金利や実際の預金金利等とした場合は、給付水準が生活(賃金)水準の上昇から乖離する恐れがある。

このような新所得比例年金は、所得再分配機能を全くもたない。したがって、民主党所得比例年金は、納付保険料に対応する給付を保証し、加入者の損得論や公平論に対応はできる制度であるが、老後生活保障の観点から給付水準が妥当であり有効であるかは、現段階では直ちに判断できない。賦課方式の年金制度においては、給付水準は保険料水準に規定されるので、これまでの厚生年金や共済年金と比べて格段に有利な条件が存するとも思えない。逆に、有利な給付水準であれば、将来の負担は重くならざるをえないだろう。

以上のようにみえてくると、民主党の年金改革案の報酬比例年金については、保険料の納付額そのものはほぼ計算ができるが、それを運用したと想定した将来の概念上の積立金とその結果としての見なし給付水準に関して未確定な要素が多く、現時点ではその改革の目的と制度の妥当性を判断することは困難である。

(2) 最低保障年金の創設

1) 最低保障年金という名称と最低生活保障

a) 最低保障年金の役割

所得比例制年金は負担と給付の対応関係が明瞭であるが、未加入・保険料未納者を完全になくすることは困難であり、そのような制度脱落者や低所得者は無・低年金者となるという問題を抱えている。そこで、所得比例年金給付が一定額以下の低年金受給者に対して、所得保障の観点から一定の基準に基づいて何らかの形で年金給付を補足する必要性が生じるが、民主党はそれを「最低保障年金」に担わせようとする。

その骨格はこれまでのマニフェスト等を整理すると以下のようになる。

- 1．最低保障年金と名付ける。
- 2．全ての人が月額7万円以上受け取れるようにする（但し新7原則では不提示）。
- 3．所得比例年金を一定以上受け取れる人には最低保障年金を減額または停止する。
- 4．消費税を財源とする（但し2010年マニフェスト、新7原則では不提示）。
- 5．所得比例年金未加入者または保険料未納者は支給停止または減額する。

b) 政策目的

最低保障年金の創設の「政策目的」については、2009年民主党マニフェストでは、「高齢期の生活の安定、現役時代の安心感を高める」と掲げられた。しかし、その意図するところは曖昧であるといわざるをえない。すなわち、社会保障論のテキスト¹⁹⁾の多くは、「最低生活保障」と「生活の安定」とを異なる機能として説明し、最低生活保障が実現され、さらにその上に「ゆとり」ある水準という意味で生活の安定機能を位置づけている。しかし、民主党がこのような区別を行った上で、最低生活保障と銘打ちながらその目的として生活の安定を上げたのかどうか、直ちには判断できないからである。この点は、年金の給付水準や仕組みなどを勘案して判断せざるをえないので、結論は後述するとして、まずは給付水準について検討する。

2) 給付水準

先にみた2004年民主党法案では、「最低保障年金」は、所得比例年金の支給額が「高齢者等（等を付けるのは遺族年金、障害年金を含むということである…筆者注記）の安定した生活に必要な額」に満たない受給権者に支給するとし（第10条第1項）、支給額については2004年の国会の審議の答弁で基礎年金の6万6千円を基本とすることが明らかにされた。さらに、2007年マニフェストでは原則として月額7万円を下回らない範囲内ことが明らかにされ、2009年マニフェストでも7万円（満額）という水準が引き継がれた。しかし、なぜ7万円かという原理・原則はもちろんのこと、算出・算定根拠も明確ではない。金額からみて現行の基礎年金のフルペンションの水準（6万6000円）よりも若干上回る程度であること、生活保護の扶助水準で最低の級地の3級地-2の老人1人世帯（68歳女）の世帯当たり最低生活費（生活扶助+住宅扶助）が2009年度で7万640円（1級地-1で9万3820円）²⁰⁾であることを勘案すると、民主党の最低保障年金は最低生活保障を目指すというよりは、老後生活費の基礎的部分を賄うという現行の基礎年金の性格を引き継ぐものであるといつてよい。

3) 最低保障年金の減額の基準指標と水準ポイント

2009年と2010年マニフェストによれば、給付水準は月額7万円程度とし、所得比例年金が一定額以上の受給者には減額または支給停止するということであった。

この支給減額・停止は、2003年マニフェストの「国民基礎年金」案で提起され、その後も引き継がれている。しかし、その詳しい仕組みは不明である。たとえば、最低保障年金を減額・停止する基準・指標として、上記検討会資料で所得比例年金額があげられたが、かつては収入または所得か納付保険料などがあげられたこともあり、また、その指標のどの水準が

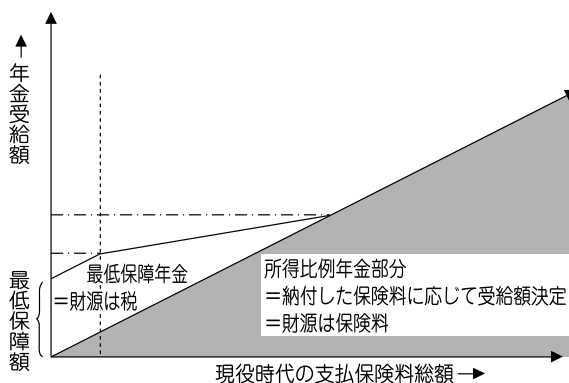
19) たとえば、福祉土要講座編集委員会編『新版社会保障論』中央法規出版、2007年、pp.38-44を参照のこと。

20) 『国民の福祉の動向 2009』厚生統計協会、p.158。

イントで減額を始め、どの水準で完全に支給停止とするかなど、実施上のガイドラインをどう設定するかなどは確定していない。

最低保障年金の減額に関する関係をグラフ化すると、横軸に年収・所得、納付保険料または所得比例年金額などをとり、縦軸に最低保障年金額をとることになるが、横軸の指標に何をとり、そして横軸のどの点で最低保障年金の支給を減額しはじめ、どの点で支給停止するかという問題である。

まず減額の基準指標(横軸)についてみると、2003年マニフェストのグラフでは不明であった。しかし、2004年法案では、最低保障年金と名称を変更するとともに、「支給額は、…所得等比例年金額の支給額等に応じて減額する」(第10条第2項)と明らかにされた。しかし、同「ポイント説明資料」(2004-4-7)のグラフ(P.25の図1)の横軸は「現役時代に納めた保険料総額」であり、ここに表現上の差異がみられた(表現上というのは、所得等比例年金額は現役時代に納めた保険料総額により定まるからである)。さらに、2007年の小沢代表(当時)の説明(2007年7月11日日本記者クラブ主催7党首討論会で発言)では、横軸に年収が基準として用いられ、新たに600万円、1200万円という水準ポイントが例示された²¹⁾。ところが、最近の2009年に提示された(2009年6月7日日本経済新聞、6月10日朝日新聞)民主党案のグラフ(図2)では横軸に再び「現役時代に納めた保険料」としている。



*最近のイメージ図といわれるが、2004年にすでに紹介されている。

資料出所：週刊社会保障 No.2277 [2004. 3.29]

図2 民主党年金改革案のイメージ2

以上のように最低保障年金の減額の基準指標は揺れをみせている。そのうちで、小沢代表(当時)の年収を横軸にとるという考え方は異質のものであるが、減額ポイント金額を提示しているので、小沢年収説を手がかりに考察を加える。

そこでまず、小沢案の年収の600万円、1200万円という判定基準は、それは過去の現役時

21) このガイドラインについて、2007年参議院選挙時の当時の小沢代表の説明によれば、「年収」・総収入を基準とし、年収600万円までは最低保障年金を満額支給し(後述するように所得比例年金保険料の完納を要件とする)、600~1200万円までは段階的に減額し、1200万円以上の高額収入者には全額支給を停止する、ということであった。

代の（平均）収入であるのか、あるいは年金受給時の現時点の（総）収入であるのか、ということが問題になる。

600万円、1200万円という年収額は、年金以外の勤労収入等を含めても、年金受給者にあっては稀な例であろうから、それは現役時代の平均年収と理解せざるをえない。

とはいえ、年間600～1200万円という収入は過去（現役時代）の事実であるとしても、必要なことはその過去の事実が現在である年金受給時にどのような成果（すなわち年金収入）として現れているかである。したがって、最低保障年金の支給の削減または停止に関して年収または所得を基準指標とする場合には、その収入・所得は最低保障年金を受給する時点（現在）の年収・所得を意味すると解するのが妥当である。

また、「現役時代に納めた保険料」総額を横軸にとるという考え方についてみると、その保険料総額は過去の収入・所得に比例するものであるが、それと同時に受給時点における年金受給額の計算基礎となるものである。そうすると、納付保険料総額を横軸におくということは、単純に考えると年金受給額をおくこととほぼ同じことになる。

以上のように、納付保険料（価値）は年金給付額に相当し、所得比例年金額は年金受給時の収入額を示すので、マニフェストではそれらを横軸に用いたのであろう。

さて、以上のように年金受給時点の収入・所得を基準にすると、その年収・所得は過去の収入・所得（賃金）に照応する年金収入だけでなく、その年金以外の勤労収入、事業収入、財産収入およびその他の収入（貯蓄、企業年金等）を含めるか否かが問題になる。大半の受給者は年金が主要部分であり、年金以外のその他の収入は少額であろうが、自営業者等と被用者間で相違すると考えられるので、民主党年金改革案では、これらはまだ詰められておらず、公平性の観点から実態を調査する必要がある。年金以外の収入・所得の捕捉は困難な課題で正確な把握にはコストもかかるが、カナダでは年金以外の収入を減額の対象基準に含めているので、総収入案は検討する余地も残されている²²⁾。

4) 減額の適用者と最低保障年金の本質

つぎに、減額・停止の基準の収入ポイントについて考察する。

現役時代に平均年収が（再評価して）600万円または1200万円の人々の納付保険料総額または所得比例年金の給付水準はどの程度であるのかが問題になる。

納付保険料総額そのものは保険料率（仮に15%）と納入年数（40年）を乗ずれば計算できるし、その（給付）価値額は賃金上昇率が分かれば計算できる。または簡単には、現行厚生年金の算式を適用すれば、平均年収の22%（ $\div 40年 \times 5.481/1000$ ）として現在価格を推計でき、600万円の平均年収では月額11万円、1200万円では（現行の上限を無視すれば）22万円（標準報酬の上限を考慮すると19.1万円）の年金となる。

そのような基準額以上の該当者についてみると、年収600万円というポイントは、2004年財政再計算のデータの標準的な世帯の標準報酬額（月額36万円）受領者の年収相当額（月額36万円 \times 12月 \times 1.3 $=$ ）562万円を上回る年収水準であり、1200万円というポイントは標準報酬月額の上限（62万円）の年収相当額（62万円 \times 12月 \times 1.3 $=$ ）967万円をかなり上回る水準である。

22) カナダの年金制度については、岩崎利彦『カナダの社会保障』財形福祉協会、2008年が詳しい。

これらのポイントの提示は2007年参議院選挙前に示されたもので、選挙対策上厳しい年金減額案は提示できなかったと思われるが、平均標準報酬月額が36万円であった「標準的なモデル年金」受給者はほぼ満額の最低保障年金を支給されることになり、またサラリーマンの生涯賃金の平均年収で600万円以下の人々の割合は80%であるので(2010年2月26日衆院予算委員会)大半の受給者が最低保障年金を支給され、標準報酬の上限をかなりオーバーしない限り全額支給停止されるものは僅かである。そうだとすれば、最低保障年金という命名が適当かどうか疑問であり、むしろ基礎年金という名をなぜ最低保障年金に改めなければならないか、納得できる説明が必要であろう。

先にも触れたが、2004年民主党法案では、最低保障年金は所得比例年金が安定した生活に必要な額に満たない受給者に支給される(第10条-1項)ということであるから、この安定した生活費という概念を明確にする必要がある。それは「安定」という曖昧な言葉で誤解を招きやすいが、意味としては最低生活費に満たない場合に支給される年金ということであろう。とすれば、最低保障年金は他に収入のない者に対してそのみで最低生活費を保障する必要があるが、2004年民主党法案で「高齢者等がその生活の基礎的な部分に要する費用を賄うことができる額を限度と」する(第10条-2項)と規定するのでは、最低生活費を保障することにはならない。生活の基礎的な部分に要する費用では最低生活を維持できないからである。したがって、民主党の最低保障年金は、その名称にかかわらず、最低生活保障を目指すものではなく、単に「最低でも7万円の年金を保障する」という意味に過ぎない。その意味においては、民主党案では、所得比例年金がゼロの低所得者は「最低保障年金」のほかにさらに公的扶助・社会扶助で補足されなければ最低生活を保障されないことになる。

このように最低保障年金の名称が名目的に過ぎないことは、さらに、2010年衆議院予算委員会(2月26日集中審議)における長妻厚労相(当時)の答弁にも見られる。同大臣は、新年金体系のグラフ図の変更(図1→図2)に関する質問に答えて、最低保障年金のラインが報酬比例年金の上に移動したことは、高齢者が自動的に最低保障年金を満額支給されず、新所得比例年金保険料の未納者・未加入者には最低保障年金を支払わないことを明確にするためである、と答弁した²³⁾。しかし、この考え方は、新年金改革が現行制度における(国民年金の)保険料未納・未加入に対応するため(の無・低年金者対策)であるとしながら、最低保障年金の創設だけでは無・低年金者は一掃されず、その目的に十分に対応しうる改革案でないことを示すものである。

それのみならず、このような意図にもかかわらず、新年金制度の適用は制度改革後に実施され、現行の基礎年金はそのまま最低保障年金に移行され、未納の問題解決の対象外におかれ、またその多くは高所得・高年金カットの適用を受けないと思われるので、新年金制度の原則や目的がその効力を明確にするには相当の時間経過を要するものと思われる。

このようにみると、民主党の最低保障年金は現行の基礎年金と大きな相違点は見られず、長妻厚労相自身基礎年金と最低保障年金を区別せず答弁しているほどである。両者の異なる点はその財源であり、新年金制度の最低保障年金は目的消費税を財源とする点であろう。

なお、最低保障年金が目的税である消費税を財源とする場合には(消費税化論は最近では

23) 法研『週刊社会保障』第64巻第2570号(2010年3月8日) p.10。

姿を消したが）、国民はすべて大なり小なりの消費税を納税しているにも拘わらず、それとは別制度の所得比例年金の未納を理由に、最低保障年金を支給停止することの根拠をどのように説明するかは困難な問題である。

5) 最低保障年金との財源と消費税化

a. 年金費用の増大と消費税

かつて2004年民主党法案では今後30年にわたって消費税率を3%の引き上げで維持できるとしたが、2009年衆議院選挙時には今後4年間は消費税率を引き上げない（さらに新所得比例年金の保険料率は引き上げない）ということであった。そして、平成22年6月の新「7原則」や2010年マニフェストでは、「安定的な財源の確保」「税制の抜本改革」という表現に交代した。しかし、後退させた理由の説明もなく、最低保障年金の税方式化・消費税化に対する期待は放棄されているとはいえない。それにもかかわらず、菅首相は選挙を前にして消費税率を10%に引き上げることを口にし、結果として参議院選挙では敗北を味わった。それでも、消費税の引き上げを完全に捨てきれず、最近において社会保障改革の提示を先行させようとしている。したがって、水面下にあるとはいえ、税方式・消費税方式についてこれまでの民主党の考え方について整理し、評価する必要がある。

新年金制度において、給付水準を大幅に縮小できないとすれば、税方式・消費税方式にかかわらず、今後の財源の増大は避けられない。そうだとすれば、なぜ税方式・消費税方式はそれに対応できるのか、その理由を説明しなければならない。その長所、短所を比較検討し、その提案の合理性を説明しなければならない。

b. 消費税方式の利点

基礎年金の全額税方法・消費税化の提案における利点については、一般には次のように説明がなされる²⁴⁾。

第1に、持続性と信頼回復があり、「給付の財源がかれる心配はないし……国民が消費をする限り消費税は国に入るので年金制度に持続性があり、将来、年金を確実に受け取れるという安心感が増す」ことである。

第2に、保険料の未納問題を解決できることである。つまり、保険料は自主納付で、そこに未滞納の選択の余地が入るが、誰しも消費は避けられず、無納税者すなわち無年金者は生じないからである。

第3は不公平の是正である。専業主婦も高齢者・年金受給者も消費税を負担するので世代内・間の公平化が実現されるという。

第4は定額保険料の逆進性の緩和である。つまり、低消費者の消費税は国民年金の保険料よりも低くなるからである（月30.2万円以下の消費であれば5%の消費税は1万5100円以下となり負担は軽減される）。

第5は制度の管理・執行体制の効率化である。税方式化により保険料徴収事務は不要となり、また受給を居住要件に連動させれば保険料納付の記録も所得の捕捉も不要になり、事務は簡素化され、記録漏れの恐れも小さくなる。

この他、第6になるが、企業負担の軽減、雇用確保も利点だとする者も多い。被用者から

24) 『日本経済新聞』2008年1月7日。

みれば、その分消費税に回されるので、負担増となり、不利益点になる。

c. 消費税方式の問題点

第1に、日本の現行消費税制の不透明さである。消費税導入時に自営業者等の反対を和らげるために採用された措置が益税や不正確さをもたらしていることはつとに指摘されている。また、帳簿方式から伝票（インボイス）方式への転換も重要な課題であるが、そうすることにより生活必需品に軽減税率の設定が可能となり、いわゆる逆進性を緩和させることに繋がる。消費税方式年金を導入するにしても、まずこのような消費税の公正化を図ることが前提条件である。

第2に、持続性や安定性に関して、目的消費税化しても、税方式は年金制度にとって安定的財源であると簡単に言えるだろうか。

現行給付水準では、消費税税率が5%引き上げられても保険料を廃止するので現役世代の負担は表面的には変わらないように見える。しかし、今後社会保障費用の増大は避けられず、内閣府の試算では、2025年度で消費税率は21%を超えることが予想される。また、税は財源としては、経済変動や社会変化によって影響を受けやすく（消費税も例外ではない）、必ずしも先天的に安定的財源だとはいえない。

第3に、保険料未納問題の解決という利点についてみると、民主党案の最低保障年金は単一の所得比例年金への拠出を前提としており、比例年金の保険料滞納者は消費税を払っても最低給付を減額されることが明らかにされており、その場合には税方式でも未納問題は直ちに解決されない。

第1号被保険者の未納問題は社会問題であるが、公的年金制度を崩壊させる主要因ではない。また、税方式化だけが未納問題の解決策ではなく、第1号被保険者における特有の問題としてより効果的な解決策（所得比例制）を構想する余地はある。

第4に、不公平是正のうち、まず第3号被保険者不公平論に関して、厚生年金の夫婦世帯単位では同一拠出＝同一給付が成り立ち、不公平ではないという見方もある。また、第1号被保険者世帯との比較も被用者年金と負担の仕組みが異なるので、表面的な比較に問題がある。したがって、消費税方式化は第3号被保険者の不公平是正との関連性は薄い。

つぎに、世代間の不公平の是正についてもその効果が疑わしい。一般には、消費税方式は、受給者世代も負担するので現役世代の負担は相対的に減る、と理解されているようである。しかし、賦課方式の年金制度では現役世代が負担するので、消費税も現役世代が負担する。ただ、基礎年金以上の貯蓄や勤労収入から支払われる消費に対する消費税は現役世代が負担するものではないので、この部分についてのみ年金世代の消費税は現役世代の負担を軽減する。このように考えると、高齢者の消費税が世代間の不公平を是正するのは限られた局面においてである。

第5の定額保険料の逆進性の緩和については、消費税本来の逆進性（生活必需品の影響）を別にしても、定率負担の消費税で定額年金が給付される場合は再分配効果があるが、消費税方式が再分配効果において特に優れている訳ではない。定額保険料の逆進性を緩和する方策は、消費税負担方式よりも、むしろ所得比例制負担方式の方が効果が大きい（高額所得者ほど消費性向は下がり、消費額と所得額の乖離が大きくなる）といえる。

このように、b. でのべた5つの利点は必ずしも確実な利点だといえない。加えて、全額

消費税方式にはより大きな第6の問題点がある。

第6に、全額消費税化への変更は企業の負担が軽減（内閣府の試算では3.7兆円）されるが、被保険者・受給者への影響は異なっていることである。受給者は消費税が増税されても、年金が加算されない限り、消費がその分減る。被保険者は、年金保険料負担が軽減されるが消費税率が引き上げられるので、その効果は相殺されるばかりか、かえって負担増になるという試算も見られる。これに対し、企業は保険料負担を軽減されつつ、増える消費税を価格に転嫁し、消費税を直接負担せず、その分コストは軽減し、収益は増え、企業にとっては利点となる。

そのため、経団連は「社員還元」を提案し、日経新聞社研究会試算では、労使に用途を委ねたり、報酬比例部分に充当したり、非正規雇用者の待遇向上などに用いる提案を行った。しかし、問題はこれら事業主の特別負担・還元を持続させることができるかどうかである。

以上のことから、消費税方式には長短・功罪があり、むしろ負担面で新たな不均衡をもたらす問題点が明らかになった。よって、消費税を社会保障・年金の財源とすることで問題がすべて解決するとは限らないのである。

むすびにかえて 総括と最近の経過・展望

民主党をはじめ各方面から提起された公的年金改革論の背景には、年金財政破綻、世代間の不公平などと共に、当面の問題として保険料の未納、未加入の増加による低年金・無年金問題への対応があったはずである。しかし、当面の問題に限って見ても、本稿でこれまでに検討したように、民主党案では、最低保障年金の創設にも拘わらず、最低生活保障の体を成しておらず、低・無年金者への対応に成功するとはいえない。また、最近は下火になったとはいえ、財源の消費税化についても克服すべき課題が多いことも分かった。さらに、新所得比例年金についても、一元化は理念だけでそれを実行するための条件設定が等閑視されており、また、見なし拠出建て方式は実質価値の維持の面で不確実な制度であることが分かった。

第1号被保険者の未加入・保険料未納問題は、実は自営業者等の所得捕捉の不正確さとパートなど非正規雇用労働者の厚生年金への適用に関わっている。また、厚生年金の財政問題は被用者・被保険者の減少と賃金水準の下落に関わっている。それらは財政・財源問題であるが、年金制度の一元化と基礎年金の税方式化への移管によって解決される課題ではない。

したがって、民主党政府に今必要なことは、選挙公約の制度改革に直ちに向かうのではなく、現行制度の問題点を抽出し、その対応策を探り、大改革が必要であるかどうか政治的抗争を離れて論議することであり、その場の設定である。

民主党は、社会保障改革を政治的混迷から脱却する方策と考え、2010年10月13日に「税と社会保障の抜本改革調査会」を設置し、同28日には「政府・与党社会保障改革検討本部」を立ち上げ、その下に「社会保障に関する有識者検討会」（座長：宮本太郎北大教授）を設置し、11月9日に初会合を開いた。そして、12月10日に、検討本部は、調査会、有識者検討会の中間報告をうけ、「社会保障改革の推進について」を取りまとめ、「基本方針」を明らかにした。

それによると、まず社会保障の機能強化とそれを支える財政健全化の同時達成が不可欠で

あるとし、そのために超党派による常設の会議を設置し、社会保障改革のための協議への参加を呼びかけ、23年度半ばまでに成案をえて、その実現を図ることを提起している。

菅首相は、2011年1月に内閣改造を行い、14日の記者会見で、年金制度改革について見直しの議論をベースにしながら、他の考え方も含めて議論されてもよいとして、民主党案にこだわらない姿勢を明らかにした²⁵⁾。そして、税制と社会保障制度の一体的改革について、6月までに一定の方向性を出すことを目指したいということを示した。また、21日に開かれた政府・与党社会保障改革検討本部において、そのたたき台として社会保障改革案を4月までに税制改革案に先行して提示することを指示し、検討本部の下に関係閣僚、与党幹部、経済・労働・言論界代表、学者からなる「社会保障改革に関する集中検討会議」を設置することを決定した²⁶⁾。

与謝野経財相は集中検討会議の論点を示したが、そのうち4月までを社会保障改革の論議にあて、具体的には1.基礎的な年金の財源問題(税方式か社会保険方式かの選択)、2.世代間の不公平の是正、3.少子化対策や子ども手当の扱い、4.医師不足や介護の担い手不足の改善、5.社会保障費の効率化や自然増の抑制を論じ、5月の連休以降は国民負担の論議にあて、1.税と社会保険料の負担増のバランス、2.消費税率引き上げの幅と時期、3.法人税、所得税、相続税などの抜本改革、4.国民負担増に伴う低所得者対策を論じるスケジュールを示した²⁷⁾。

その後、それに基づき、2月5日に第1回集中検討会議が開催され、現在、消費税増税と社会保障の一体改革に関する集中ヒアリングが行われているところである。

これに対して、自民党は民主党のマニフェストの撤回が前提であるといい、超党派の議論への道は容易ではないようである。

このように、社会保障改革の論議が停滞しているのは、社会保障・年金制度の改革の大儀が曖昧だからである。年金改革が政党の選挙対策の目玉商品として、党利党略の下に実行困難な改革案を陳列してきたからであった。また、政府、厚生労働省、年金研究者が意識的に危機感を煽ってきたことの応報でもある。それゆえ、国民の現行公的年金制度への信頼感は薄れている。

そうだとすれば、いま必要なことは、混迷する経済社会の病因を突き止め、そこから脱却するための治療法を政府・官僚・経済界・労働者(被保険者・受給者)・学識者が各自の利害を離れて、論議し、調整を図り、方向性を見出し、大胆な提案を行うことが今重要である。それは、企業の国際競争力の視点も重要だが、労働者の社会保障負担に耐えうる生活可能な雇用と賃金を確保することに繋がらなければ、砂上の楼閣である。その意味で、新自由主義的な規制緩和路線は修正され、再規制されなければならないだろう。

それらは実現困難な願望であることを承知しているが、雇用が確保されてこそ、国民諸階層はその能力を發揮し、その成果を公正に垂直的かつ水平的に所得再分配することを承認し、負担増に応じることができる。その方向に向かって、税と社会保障の一体的改革が提起されなければならない。

25)『朝日新聞』2011年1月15日。

26)『日本経済新聞』2011年1月22日。

27)『日本経済新聞』2011年2月5日。