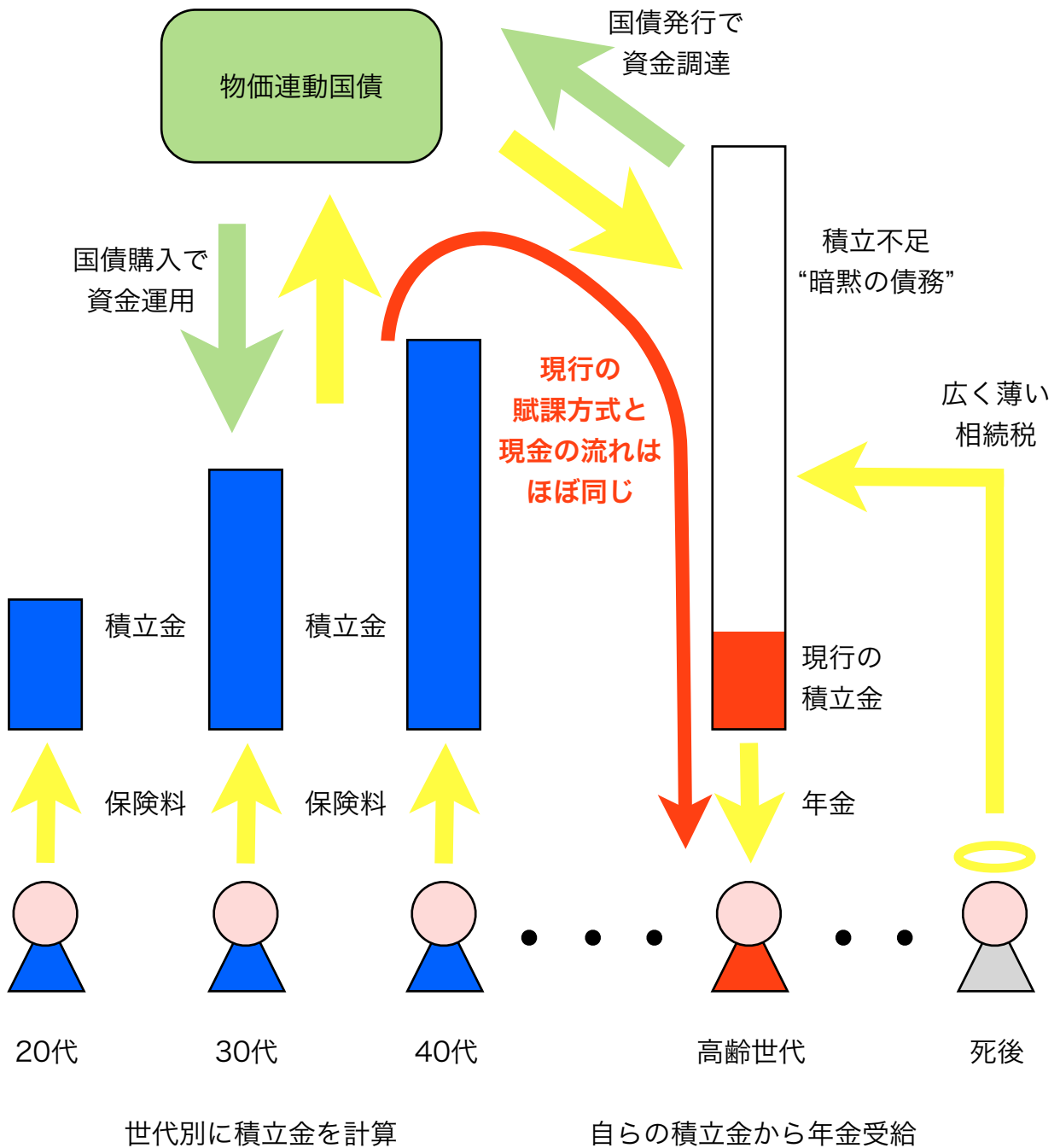


世代間の格差を是正！「必ずもらえる」年金制度

平成25年12月11日

1、概念図



2、サマリー

- ・年金の世代間格差は1940年生まれと2005年生まれで5,830万円。
- ・各世代の積立不足である「暗黙の債務」は年金だけで750兆円。
- ・所得比例部分を「積立方式」にして、年金に対する若い世代の信頼を回復。
- ・現役世代の積立金を、物価連動国債を通じて高齢世代の給付財源として貸し付け。
- ・一定以上の所得や資産がある高齢者からは基礎年金の払い戻しを受ける。
- ・課税対象を広げて税率を下げた相続税で「暗黙の債務」を償還し、二重負担を回避。
- ・最低生活保障は、全額税方式の基礎年金か、給付つき税額控除で行う。
- ・社会保険会計・世代会計・個人勘定により給付と負担の関係を透明化。
- ・支給開始年齢の選択制、年金の一部現物給付、世代間公平委員会、歳入庁なども検討。

3、新世研の基本理念「次世代にツケを残さないゼロベースの改革」

現行の社会保障制度は、高齢世代よりも現役世代の方がはるかに多い、人口増加の時代に適した制度になっています。しかし現在は少子高齢化が進み、人口構成が逆ピラミッド型に近づいています。高齢世代と現役世代の人口比は現在1：3、それが2022年には1：2となり、2040年には1：1.5になると推計されます。

現行の社会保障制度を根本から設計し直さなければ、現役世代や将来世代に過重な負担をもたらし、いずれ制度的に立ち行かなくなることは明らかです。特に、若い世代には、「どうせ保険料を払っても、自分たちは十分な給付をもらえない」という、**社会保障制度に対する不信感**が蔓延しています。2012年度、25～29歳の国民年金保険料の納付率は、わずか46.79%でした。

政府・与党は、現行制度を手直ししていけば、社会保障は持続可能という立場です。しかし、税と社会保障の一体改革における3党協議は入口から平行線で、年金と高齢者医療の改革という肝心な部分には何も手をつけられませんでした。

有権者の4分の1以上が65歳以上の高齢者であり、しかも高齢者ほど投票率が高い中、政治はどうしても高齢者の意向を重視しがちです。しかし、「負担は少なく、給付は多く」という声にただ従えば、社会保障制度は破綻してしまいます。今こそ、次世代にツケを残さない、ゼロベースの改革を断行しなければなりません。

4、現状認識「年金・医療・介護で1,400兆円の暗黙債務」

この20年間、保険料収入が増えない中で社会保障給付費は増え続け、その差額である社会保障赤字の金額が、毎年の新規国債発行額と同額のまま増え続けています。つまり、社会保障の赤字解消こそが、日本の財政再建そのものであると言えます。

「29.1兆円の社会保障費が毎年1兆円ずつ増えて行く」と言われるのは一般会計だけの話です。特別会計や地方会計を合わせると社会保障費はGDPの4分の1近い110.6兆円に達し、これが毎年3兆円ずつ増え続けることとなります。

現在の高齢世代が亡くなるまでに、国が支払いを約束している社会保障給付（年金・医療・介護）に対して、高齢世代がこれまで負担してきた金額を差し引いた金額は、年金で750兆円、医療保険で380兆円、介護保険で230兆円、合計で1,400兆円にもものぼります。これは、将来にわたって必ず支払わなければならない「暗黙の債務」であり、対策せず将来世代にツケを回すことを「財政的な幼児虐待」と呼ぶ経済学者もいます。

5、現行年金の問題点「世代間格差、低年金・無年金者、透明性」

現行の年金制度は「賦課方式」と呼ばれ、現役世代の保険料を高齢世代の年金給付財源としています。年金保険料と年金給付について一定の仮定に基づき、世代間の損得勘定を計算すると、1940年生まれと2005年生まれでは5,830万円の格差が生じます。

制度そのものの空洞化も進み、昨年度の国民年金納付率は59%となっています。その結果、無年金見込み者を含めた無年金者は最大118万人と推計されます。年金加入者が減るのに応じて年金額を減らす「マクロ経済スライド」という仕組みもありますが、これを実行すれば年金財政が維持される反面、受給額が大幅に減って低年金者が続出する恐れがあります。

また、保険料の値上げと年金給付のカットによる調整を少しずつ進める形では、後になるほど世代間の格差が拡大することになります。一方で、基礎年金よりも生活保護の受給額のほうが高いという逆転現象もあり、所得再配分や最低生活保証の制度そのものが整合性を失っています。

その他にも、国民年金・厚生年金・共済組合・それらの被扶養者でバラバラの年金制度や、非正規労働者の厚生年金未加入、税投入と複雑な会計による負担と給付の不透明な関係など、現行の年金制度には様々な問題が存在します。

6、世代間の格差是正「積立方式への移行」

公的年金に対する若い世代の信頼を回復するためには、「払ったものが返ってくる」という、いわゆる「積立方式」の考え方が必要です。具体的には、現行の所得比例部分を保険料による積立方式とし、基礎年金部分は全額税方式とします。

積立方式の制度設計には、世代毎の経理区分の厳密さなどの点でバリエーションがありますが、各世代の積立不足である「暗黙の債務」をしっかりと認識し、債務の償却に正面から取り組むことが最大のポイントとなります。積立不足とは、積立方式であれば存在していたはずの積立金と実際の積立金との差額であり、これを確定させた上で、債務を高齢世代・現役世代・将来世代でどう分担するかを考えなければなりません。

現役世代が積立方式に移行すると、高齢世代の巨額な積立不足を全て国債発行で賄わなければならない、非現実的だという批判があります。そこで、高齢世代への年金給付財源を調達するために国債を発行し、現役世代の積立金でその国債を購入して資産運用すれば、国債を介して現役世代の保険料がすぐに高齢世代の給付金に回ります<概念図参照>。これにより、多額の国債を市場で消化する必要なく、積立方式に移行することが可能です。

また、現役世代が自らの年金積立と、高齢世代の積立不足の穴埋めを同時に行う、いわゆる「二重の負担」も深刻な問題として指摘されます。これは、「暗黙の債務」を現役世代にだけ負わせようとするから“二重”になるのであって、高齢世代・将来世代を含めて分担すれば、現役世代に過重な負担を背負わせることなく、積立方式に移行可能です。

もちろん、現役世代の負担を適正な範囲にとどめ、かつ、将来世代への負担の先送りを回避するためには、後述のように高齢世代にも応分の負担をいただくことが必要です。政治的には極めて困難な課題ですが、先送りせず取り組まなければなりません。

7、世代内の格差是正「高所得高齢者のクローバック」

高齢世代に応分の負担をいただくと言っても、広く全ての高齢者に負担をお願いすることは不可能であり、適当でもありません。まずは、高所得高齢者への給付を減額し、その財源を低所得高齢者への給付に充当するなど、高齢者の世代内格差を是正する形で負担をお願いする必要があります。具体的には、高齢者の年間所得や保有資産をミーンズテストで調査し、一定以上の所得や資産がある高齢者からは基礎年金のクローバック（払い戻し）を受けます。

なお、クローバックの制度設計においては、財産権としての年金受給権に配慮する観点から、その対象を国庫負担分に限定せざるを得ないとの指摘もあり、積立方式の報酬比例部分まで対象に含めることについては慎重な検討が必要です。

8、債務償却の財源「課税ベースを広げた相続税」

「暗黙の債務」を償却し、積立不足を解消していくためには、保険料の値上げだけではなく、本格的な税制措置により財源を確保していくことが必要です。この財源としては消費税や相続税が考えられますが、世代間格差の是正という観点から言えば相続税が望ましいと言えます。

ただし、過重な相続税はいわゆるキャピタルフライト（資産逃避）を招く恐れがあるため、広く薄い年金目的の特別相続税とするなどの工夫が求められます。具体的には、相続税の基礎控除を減らして課税対象を大幅に広げ、税率は20%程度と低く設定することで、毎年5兆円の財源を生み出します。

なお、特別相続税は、現在の高齢世代だけでなく、今後百年以上にわたる高齢世代（現在の将来世代を含む）に広く負担いただくものであり、現在の高齢者だけに負担を押し付けるものではありません。

9、最低生活保障「給付つき税額控除」

全額税方式の基礎年金と生活保護を、最低生活保障として統合する方法には、給付つき税額控除が考えられます。所得税から一定金額を控除するだけでなく、所得が控除額より少ない場合は反対に差額を給付する制度で、国民全体に幅広く所得再分配が可能となります。

米国・英国・フランス・オランダ・スウェーデン・韓国の「勤労型」や、米国・英国・ドイツ・カナダの「児童型」など、諸外国では政策目的に従って対象を限定しながら、給付つき税額控除を戦略的に活用しています。生活保護のようなケース・ワーカーが必要なく、政策コストが安いのも長所です。低所得者の社会保険料が逆進的になっている問題も、給付つき税額控除の導入で緩和できます。

課題は不正受給の防止であり、米国の勤労所得税額控除（EITC）においては、支給額の2～3割が制度の複雑さ及び膨大な事務処理による過誤を含む不正受給とされています。一方で、韓国では納税者番号により所得や資産を捕捉する制度が整備されていることから、不正受給は起こりにくいと想定されています。

10、給付のバラエティ「支給開始年齢の選択制、現物給付」

個人の積立年金額が明確になれば、年金をいつ、どのような方法で受給するかも選択可能になります。例えば、スウェーデンでは年金の受給開始年齢を61歳～70歳の間で自由に選べる仕組みがあります。同様に受給額も25%～100%の間で選択でき、高齢になっても働き続ければ、後の受給額を大幅に増やすことが出来ます。

また、年金給付の一部を現金ではなく現物支給することも検討の余地があります。現金給付は貯蓄に回ることが多いですが、使用期限のある“介護券”を給付すれば、介護サービスの活性化や若年層の雇用拡大につながります。高齢世代の合意があれば、積立年金の一部を財源として、入居待ちの続く老人ホームを大量に増設することも可能です。

11、透明性の向上「社会保険会計、世代会計、個人勘定」

現在は、賦課方式による世代間移転や税投入が複雑に入り乱れて、全ての世代が「社会保障で損をしている」という感覚を持っています。そこで、まずは税による最低生活保障と、保険料による積立型の所得比例年金を完全に分離し、社会保険会計として管理します。最低生活保障を給付つき税額控除で行う場合は、積立型の所得比例年金（現行の2階部分）を税投入なしで独立して管理できます。最低生活保障を基礎年金（現行の1階部分）で行う場合は、基礎年金も社会保険会計に含めますが、税投入により会計がやや複雑になります。

次に、1970年代生まれ・80年代生まれ・・・と世代会計を分けて計算し、積立保険料と給付総額を管理します。さらに個人勘定として、個人が負担した社会保険料と、年金・医療費などの給付状況を記録します。

負担と給付の関係が明確になれば、運用の非効率にも厳しい目が向けられるでしょう。大前提として、現実的かつ慎重な数字に基づく正直な将来推計が重要なのは言うまでもありません。

1 2、組織体制「世代間公平委員会、歳入庁」

将来推計の前提や予測に正確を期するためには、外部の検証機関が必要です。そこで、まず世代間公平基本法を定め、**政治的に中立な世代間公平委員会**を設けます。政治家は有権者と対話しながら給付水準を決め、それに必要な負担水準は委員会の専門家が計算に基づいて定めるのです。

また、**社会保険料の徴収漏れ**も放置できない問題です。厚生年金の徴収漏れ対象者は政府答弁で400万人、金額にして数兆円と推計されます。マイナンバーを活用して、国税庁の納税対象者データを社会保険徴収にも転用することで、社会保険料の徴収漏れを無くします。**先進国で税と社会保障の徴収組織を分けている国は少数派**です。徴収組織を歳入庁に一元化することで、二度手間を解消して行政と納税者のコストを削減することが出来ます。

1 3、おわりに

今回は、世代間格差を是正するための年金制度改革について提言しました。今後は医療・介護・子育て・労働・教育から成長戦略まで、包括的な社会保障政策が求められます。新自由主義と社会民主主義、小さな政府と大きな政府といったイデオロギーの対立を超えて、**次の世代に残すべき持続可能な制度**を、私たちは責任を持って設計しなければなりません。

シーズン1の勉強会では、「北欧モデルを日本型次世代モデルへ」「自助、互助・共助、公助の最適組み合わせからみた社会保障の役割」と題して、男女格差の是正、積極的な労働市場政策、生産性促進のための再分配政策など、**経済成長と格差是正の両立（インクルーシブ・グロース）**についても議論を深めました。こうした視点を参考に、来年以降もシーズン2・シーズン3と、新世代の政策を提言し続けます。

新世研メンバーの世代は、生涯を通じた社会保険料と社会保障給付が均衡する、「損益分岐点世代」でもあります。いたずらに世代間対立を煽るのではなく、むしろ「**世代間をつなぐ架橋**」となる世代として、私たちは先輩世代が築き上げてきた現代の豊かさを、次世代にしっかりと引き継がなければなりません。こども・若者・女性・高齢者のポテンシャルが最大限に発揮される、全世代・生涯健康社会、いわば「**新世研版・社会保障ビジョン**」を構築し、今後も活動を拡充して参ります。

各団体から一人ひとりの国民の皆様まで幅広くご意見を伺って参ります。引き続きのご指導をよろしくお願い致します。