

# 公的年金政策の論点整理

## — 福祉政治論を中心に —

### Studies on Issues of Pension Insurance

#### — An Argument about the Japanese Government's Social Policy —

(2005年3月31日受理)

松井圭三

Keizou Matui

Key words : 年金, 基礎年金, 厚生年金, 2004年改正

### 要 旨

2004年の公的年金改正についての論点に焦点をあてた。特に政府の公的年金政策のモデルになった公明党, そして民主党, 経済財政諮問会議の公的年金政策の概要を比較研究した。その結果, 千葉大学の広井氏のモデルに当てはめると公明党は共助, 保守主義モデル, 民主党は公助, 社会民主主義モデル, 経済財政諮問会議は自助, 自由主義モデルに近い。また具体的な公的年金政策は, 公明党は政府案のたたき台であるゆえに具体的な政策や論点を提示している。他の組織は給付と負担の関係に力点をおいているが具体的な政策, 論点が弱い。

#### 1. 研究の目的

去年の研究では, 政治における公的年金政策の動向や政策課題を検討してきた。特に現在与党である公明党の年金観, 年金政策の概要, また去年成立した2004年改正について研究した。予想どおり, 2004年の年金改正は同党の政策のとおり進んでおり, 去年の6月5日に参院本会議を通過し, 10月から一部が施行となった。

このような時代状況の中, 公的年金政策をもう一度政治レベルで見直し, 現在問題になっている公的年金の論点は何なのか? について考察した。具体的には, 2004年改正に反対している民主党の公的年金政策はどのようなものか? また現在与党である公明党の公的年金政策, 並びに同党案に反対している経団連や財務省等の公的年金政策を明らかにしながら公的年金を福祉政治論の立場から整理し, あるべき公的年金の姿を一考察した。

#### 2. 研究方法

文献研究, 資料研究を基本とした。公明党, 民主党, 経団連や財務省の3つを研究対象にし, 公的年金政策の概要, 公的年金の論点を比較研究し, それぞれのポイントについて考察した。資料として朝日新聞, 公明新聞, 月刊民主, 経団連の各レポート並びに公的年金の文献, 各党の年金関係資料を使用した。

#### 3. はじめに

本題にはいる前に, この2004年改正の時期, 政治における公的年金政策の論点を紹介する。

1997年に公表された財政構造改革会議の最終報告では将来世代の保険料負担抑制の見地から公的年金について提言している。具体的には「高所得者における給付」「施設入所者における給付」「総報酬制の導入」「支給開始年齢の引き上げ」「給付水準の見直し」「在職老齢年金のあり方」等について問題提起している。

これらは2000年改正や2004年改正で曲がりなりにも是正された点が多々あった。

また1999年における経済戦略会議では、今日問題になっている国民年金の空洞化に対して基礎年金を全額税方式で賄うことを提唱したり、国民の所得を捕捉する総背番号制等の現在の民主党の公的年金政策案と類似したモデルが、この当時から議論のひとつになっていた。

いずれにしても、2つの組織における政策は小さな政府を指向したモデルであった。

それから1999年の11月には、当時の自民、自由、公明党の連立政権の合意がなされ、年金、介護、医療の社会保障はそれぞれの2分の1は税で賄うとし、その財源は福祉目的税で賄うことが決定された。しかし、その合意は単なる机上の言葉遊びになってしまい、政党の合意が反古になってしまっている。

次に、2004年制改正に影響を与えた2000年の「社会保障構造のあり方について考える有識会議」や2001年に発表された「女性と年金検討会」では、公的年金は社会保障方式を堅持する旨を明かにし、基礎年金の全額税方式には反対の立場をとっている。特に所得のある高齢者にも応分の負担をすべきであると主張している。また専業主婦の保険料負担や夫婦間の年金分割等について問題提起している。例えば公的年金の収入課税は、同研究会も謳っており、政府の基礎年金の税負担2分の1の財源案になっている。また高齢者の土地や家屋を担保に融資したり、サービスを提供するリバースモーゲージ（逆の資産）制度は今後の公的年金政策を考えるうえでは、重要な制度の一つである。

それから2004年改正のたたき台は、2000年12月に厚生労働省が発表しているが、今回の改正の理念を示したものと言える。

#### 4. 2004年改正の特徴

この改正の特徴は、給付と負担の上限、下限を決めたり、マクロ経済スライド制を導入したことがこれまでの年金改正になかった点である。マクロ経済スライドとは、現在支給されている年金の物価スライド率と経済状況、少子化の進み具合などを数値化したスライド調整率をモデルにしたもので、物価が上がれば物価上昇率からスラ

イド調整率毎年0.9パーセントを引いて、その残りの率を年金に反映するしくみである。

また2004年2月の年金改革は、この改正を正式に認めたものであり、内容は厚生労働省のたたき台と同じである。ただここでの特徴は、無年金障害者への福祉的配慮と言うことで税による手当の支給を検討した。（この政策は2005年4月より施行）

#### 5. 公明党公的年金政策の特徴

2000年までの同党の社会保障政策の柱は社会保障基金機構の創設である。これは社会保険の給付と負担を国に一元化し、年金、介護、医療、労働の4保険を財政、被保険者、受給者管理、保険料徴収を一元化するものであり、現在の社会保険庁を改組して充てるというものである。特に年金は、雇用保険と統合し、同機構が保険者となる。ただ共済は上乘せ給付を行う保険者として存続させることになる。そして2階の報酬比例部分は、いずれは積み立て方式へ段階的に移行することを目的としている。この政策は、経済財政諮問会議で問題提起された社会保障個人会計と同じ政策であり、公的年金制度の一元化後の姿を示したものである。

次に2002年までの同党の年金政策は、年金原資を使って児童年金の構築を謳っている。具体的には、0歳から15歳までの子を持つ保護者に1人につき10,000円、2人につき10,000円、3人目以降20,000円を支給するもので所得制限なしで実施するという政策である。その他にも奨学金制度を年金原資を使って融資する制度案も同党の年金政策のひとつであるが、2004年改正では実現していない。

最後に2004年改正のモデルになった同党の公的年金政策「年金100年安心プラン」をあげよう。ここでの特徴は、制度については2004年改正を踏襲するものであるが、端的には国民年金の公費負担2分の1に引き上げの財源案と年金積立金利用の2つがポイントである。財源案は他党にない具体案を明示している。年金課税と定率減税の見直しである。定率減税とは、所得税の20パーセント（上限25万円）、住民税の15パーセント（同4万円）を廃止することにより、この原資で公費負担を引き上げるというものである。年金積立金もこれまで議論がありな

が実現していないが、今回は150兆円の積立金を100年間で取り崩し、1年間に必要な25兆円のみ残していくというものであり、厚生労働省の年金原案にはない政治主導の政策であると言える。

## 6. 民主党の公的年金政策の特徴

同党の公的年金政策案は、基礎年金の全額を税負担にするというもので、財源は消費税で賄う案を2000年4月に明らかにしている。また、今度の政府の2004年改正に対して独自案を発表しているが、基本的には税を財源とする「最低保障年金」、「所得に比例した年金」がキーワードである。しかし、保険料の算定となる自営業者の所得をどうするか国民の所得の捕捉の具体案がない。理想的には、公的年金をシンプルにするということでは同党案は優れているが、実務的にこの案をどう実現するか具体的な数字が明らかでないのは、マスコミ等の指摘により明らかになっている。

また、障害年金、遺族年金については同党の資料の中では具体案が示されていない。

それから、民主党を支持している連合の年金政策は民主党案と類似しており、特に目新しい論点はない。

## 7. 日経連の公的年金政策の特徴

日経連の公的年金の考え方は、基礎年金については2分の1を税負担とし、その財源は消費税を充てるものである。また報酬比例部分は既受給者を含め15パーセントカットし、基礎部分も7パーセントを税負担にしたい考え方を持っている。

特に終身雇用が崩れた今、サラリーマンの社会保険料を半分企業が負担する必要がないことを主張し、全額社会保険料負担をサラリーマン本人が負担すべきであると、公明党、民主党にない理念を明らかにしている。

## 8. 経済財政諮問会議等の公的年金政策の特徴

基本的には年金給付を低くし、保険料も低くする立場をとっている。具体的には、年金受給額を考慮するよりも、国民が負担できる保険料を前提とし、その負担の範

囲で年金支給すべきである旨を同会議は主張している。

また年金支給年齢も引き上げ、年金や遺産からも課税や保険料徴収を考えており、公明党と同じ社会保障基金機構のような社会保障の個人会計の導入や税と社会保険料の一括徴収、年金から介護施設の居住費の徴収等日経連と同じ小さな政府を志向している。

## 9. 公明党、民主党、経済財政諮問会議等の公的年金政策の比較

千葉大学の広井氏のモデルを例にまず理念を取り上げる。公助、社会民主主義モデルは、自立した個人を基本に公共部門が主体である。いわゆる北欧諸国モデルで税金の比重が大きい。強いて言えば民主党がこのモデルに近い。

次に共助、保守主義モデルは家族などの伝統的な共同体を主体とし、制度的には相互扶助モデルである。いわゆる社会保険方式で財源は税と保険料をミックスした携帯であり、ドイツ、フランスがこのモデルに近い。公明党はこのモデルに近似している。

次に自助、自由主義モデルは、自立した個人が自分自身を守るモデルであり、自己責任を原則とし、市場主義がキーワードである。今のアメリカはこのタイプに近く、保険料、税の比重は低い。また民間の個人保険が同国では中心である。このモデルは、日経連、財務省モデルが近いと言えよう。

次に各組織の公的年金のポイントについて述べる。公明党は政府案とほぼ同じであることと、育児保険、社会保障基金機構の3つである。財源案は年金課税、定率減税の廃止、年金積立金の運用である。

民主党は、基礎年金を税負担で賄う所得比例年金、公的年金の一元化がポイントであり、財源案は消費税である。

経済財政諮問会議等は基礎年金の廃止、保険料に見合った公的年金の構築、社会保障個人会計の3つであり、財源案は社会保障費の削減と高齢者の応分の負担で賄うことを謳っている。

日経連は基礎年金に消費税を充てる。厚生年金の保険料率、年金受給額も下げ、財源として消費税、年金積立金の活用、年金課税、高齢者の応分の負担がポイントで

ある。

以上簡単な比較を試みたが、ここで言えることは1. 公明党は政府案をベースにしているため障害年金、遺族年金については2004年改正とほぼ同じ政策である。2. 民主党、経済財政諮問会議、日経連の年金政策の中では具体的な障害年金、遺族年金についての言及はない。3. 基本的には、公的年金については給付と負担の関係と財源論が中心である。

図1 公明党、日経連、経済財政諮問会議等の年金政策比較

	理 念	年金改正の ポイント	年金政策の ポイント	財 源、 そ の 他
公 明 党	共助、保守主義	政府案と同じ	育児年金	定率減税、年金課税、年金積立金、社会保障基金機構
民 主 党	公助、社会民主主義	基礎年金に消費税を充てる。所得比例年金	年金制度の一元化	消費税
経 済 財 政 諮 問 会 議	自助、自由主義	基礎年金の廃止、国民負担可能な保険料	保険料に見合った年金制度を構築	社会保障費削減、低所得者のみ最低年金を保障、社会保障個人会計、高齢者にも応分の負担、定率減税廃止に反対
日 経 連	自助、自由主義	基礎年金に消費税を充てる。	厚生年金の保険料率を下げる。	消費税、年金積立金、年金課税、高齢者にも応分の負担、定率減税廃止には反対

理念 千葉大学広井良典氏のモデルを利用

## 10. ま と め

### 1. 総 論

公的年金の論点を概観した個人的な感想は、この公的年金の論点を国民が理解しているかということである。公的年金の基礎的な知識がないと国民的議論は不可能である。また公的年金についての真の正解はあるのかという疑問である。何が間違いで、どこがよいのかは各個人

の価値観の問題であり、一刀両断にその是非を断定することはできない。しかし、公的年金が国民的議論を起すためには何はともあれ学校教育や社会教育における年金教育が必要である。

次に国民がこの公的年金政策に関与する方法があるのかという素朴な疑問である。民主主義とは選挙機能である現在、公的年金政策の選択は選挙という道具で政策選択や候補者選択の道しかないのも事実である。

現実には総選挙において本来の社会保障、年金が政策の対立軸になり、政党が未来の公的年金のグランドデザインを示し、国民とマニフェスト（契約）を取り交わしているかと言うと現実ほとんどないと言わざるをえない。したがって、この公的年金の論点を私たちが理解し、その上で何をしなければならないか？これは私自身も含めてすべての国民の検討課題である。

## 11. 各組織における公的年金の論点についての考察

次に公的年金の論点を見ての考察であるが、どの組織も公的年金給付と負担、財源の問題が先行している。また、国民年金の空洞化についての議論が多いが、公的年金の内容をどうするか議論が希薄である。

基本的に国民に提示すべき最低限の公的年金政策について私見を述べたい。

- ① 公的年金の理念（社会保険の機能を含む）を明かにする。
- ② 基礎年金（老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金の見直し）の保険料水準、給付水準を示す。
- ③ 厚生年金（老齢厚生年金、障害厚生年金、遺族厚生年金の見直し）の保険料水準、給付水準を示す。
- ④ 無年金障害者の問題を是正する。
- ⑤ 女性の年金について検討する。（特に第3号被保険者については、どの組織も議論は希薄。パート労働者については公明党は言及したが、他の組織は議論は希薄。しかし、この問題についてはほとんどが先送りとなった。）
- ⑥ 厚生年金の空洞化を是正する。
- ⑦ 公的年金加入期間について検討する。

以上の公的年金政策の内容が今後どの団体・組織も国

民に提示すべき検討課題である。

それから、今回の公的年金改革関連法の前提であるデータにおいて2050年に合計出生率1.39人、2009年以降の名目賃金上昇率2.1パーセント、物価上昇率が1.0パーセントになっている。

また国民年金納付率は、2007年以降80パーセントが厚生労働省のモデルになっている。これらの予想が狂えば、公的年金政策の土台そのものを再精査しなければならない。

最後にこの研究では、公的年金の各団体・組織の論点を整理しただけで、今後の公的年金あり方まで検討することができなかった。しかし、各団体・組織の公的年金の考え方や価値観を学べたことは有意義であった。今後国会の厚生労働委員会や各政党間で公的年金のあり方が議論される予定である。同時に公的年金が国民の身近なテーマとなり、国民的議論の発展を心から期待したい。

今後の課題は、これからの公的年金の論点や政策がどのように展開されていくかを注目し、自分なりの公的年金政策を考察していきたい。

## 参 考 文 献

- 1 スティーブン・j・アンダーソン著「日本の政治と福祉」中央法規 1996年
- 2 日本労働組合総連合会編「連合白書」コンポーズユニ 2000年
- 3 高山憲之著「年金の教室－負担を分配する時代へ－」PHP新書 2000年
- 4 大谷泰夫著「ミレニアム年金改革－2000年年金改正の全容と解説」国政情報センター 2000年
- 4 原田泰著「人口減少の経済学－少子高齢化が日本を救う－」PHP研究所 2001年
- 5 水巻中正著「厚生労働省の挑戦－社会保障カオスからの脱却－」日本医療企画 2001年
- 6 亀岡秀人著「破綻する。年金」宝島書房 2002年
- 7 日本経済新聞社編「年金を問う」日本経済新聞社 2004年
- 8 岩瀬達哉著「年金大崩壊」講談社 2004年
- 9 日経連編「活力と魅力溢れる日本をめざして－日本経済団体連合会新ビジョン－」日経連 2004
- 10 「言論NPO 言論不況からの決別－本物の、責任ある議論を求めて－」臨時増刊号 言論NPO 2004年
- 11 最新保存版「週刊ポスト丸ごと一冊夫婦の年金」小学館 2004年
- 12 NHK生活ほっとモーニング 臨時増刊「NHKくらしと経済 年金大研究」日本放送出版協会 2004年
- 13 公明グラフ 臨時増刊号「公明党がやるマニフェスト特集」公明党 2003年
- 14 「民主党政権政策マニフェスト」民主党 2003年
- 15 「高齢期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」2004年4月7日 民主党
- 16 「平成16年度における国民年金法による年金額等の改定の特例に関する法律案」民主党 2004年3月19日
- 17 「無年金障害者について」民主党 2004年4月5日
- 18 公明新聞 1994年4月－2005年2月
- 19 朝日新聞 1994年4月－2005年2月