

年金制度改革に関する提言（上）

参議院議員 辻 泰弘

今日、日本が直面する政策課題の中で最優先のものが東日本大震災に関わるものであることは論をまたない。我々は、物的、精神的両面にわたる復旧・復興を早急に果たすべく、国の総力をあげて取り組まなければならない。

同時に、国民生活に大きく関わり、国として解決をはかっていかなければならない最重要の政策課題は、年金、医療、介護、福祉、雇用、子育て支援など、社会保障に関わる政策領域である。折しも、6月2日に内閣府が発表した「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」によれば、「たとえ、今後、税や保険料の負担を増やすことになっても、社会保障制度の現在の水準は維持・向上させるべき」とする人が68%（5年前の調査は56%）に上っている。

これは、競争・効率・自己責任を求める新自由主義の世界的潮流に乗じた形で、世界に例を見ないスピードで進行する少子高齢化の進展と、予算の半分を国債で賄うという厳しい財政の窮状とを理由として、一方的に決めた歳出削減方針の下に進められてきた社会保障抑制策が国民にもたらした将来に対する不安感を如実に示したものと言えよう。また、核家族化、都市化といった社会の構造的な変化がもたらした家族・地域・職場のきずなの希薄化・崩壊の中で、国民生活における経済的・精神的安定の確保が困難となった現代の姿を投影したものと言うべきかも知れない。

このような状況の中で、社会保障制度と税のあり方に関する議論が、本年当初から、政府サイドと民主党サイドで行われてきた。それらの議論の集約が先頃それぞれの報告書としてまとめられたところである。

私は、民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」の副会長として審議に参画してきたが、そのうちの年金制度改革については、5月11日の総会において、私案を提出し、民主党案への反映を求めた。最終案においては、私の提案に沿った政策方針、政策体系になったとは言い難いが、これまでの年金改革に関する党内論議が十分でなかった民主党の歴史の中では、短期間とはいえ議論の場がもたれたこと自体、画期的なことと評価しておきたい。

審議の過程では、マスコミ関係者から多くの意見を文書でも頂戴したが、最も鋭い指摘は、「残念ながら、民主党には本当の意味で年金制度を理解している方がほとんどおらず、党内の議論も低調だと感じている。本来であれば、現行制度を改善しつつ、どのような理想的な姿にたどり着くのかを議論すべきだが、マニフェストに掲げた案を絶対視する一方で、現行制度からその姿に移行するまでの過程はほとんど示されていない」というものであった。

この指摘はまさに正鵠を射たものであり、民主党はこの指摘を肝に銘じ、研鑽を積み、しっかりとした答えを具体的に提示していかなければならない。

政権交代を実現し、国民生活が第一とする民主党が今後とも政権党として日本の舵取りを国民から託されるためには、当然に果たすべき使命である。私が、提言を作成し、調査会において提案した所以もそこにあったのである。

以下は、私が、5月11日、12日、17日の調査会において行った年金制度改革に関する提言をベースに加筆したものである。当然のことながら、本稿の中の主張にわたる部分は民主党の見解ではなく、私個人のものである。

なお、33年前に政治の世界に身を投じ、以来、政治を通じて国家・国民のために人生の全てを尽くしたいと念じつつ、3回の落選を経て、15年の歳月をかけて国政に辿り着き、10年が経過した私の政治と社会保障に関する基本理念（熱い思い）は以下の通りである。本稿で示す年金制度改革への提言もそれらの理念・思いに源を発することをご理解頂ければ幸いである。

「政治とは人間の幸せの追求である。」

「政治の根底には熱い血、温かい血が流れていなければならない。」

「資源なき日本の最大の資源は人である。」

「豊かな福祉社会の実現は、公正な国民負担の上に成り立つ。」

「厚生を生とは、生活の生、人生の生、生命の生、衛生の生、生身の人間の生である。それらの生を厚くすることが政治の使命である。」

公的年金制度の意義と価値

年金制度改革の議論を展開し、読者の理解を求める前に、まず、今日の公的年金制度の持つ意義と価値（任意加入の民間保険ではあり得ないメリット）についての共通認識を持たねばならない。以下の10項目は、5月17日の上記総会において私が主張・開陳した「公的年金制度の意義と価値」である。

①公的年金制度が確立された下での強制徴収でなければ、多くの国民にとって、若い頃から老後に備えることは至難である。公的年金なればこそ、自らの老後への備えが確実に着実に実行され、担保される。

②公的年金制度には、親の世代に対する「仕送り」を社会全体で支える機能がある。年金制度がなければ、同居や直接的な仕送りによって経済的な面倒を見なければならない（「放置」というなら別だが…）。その際の直接的な仕送りは高くなり、「同居」に伴う経済的・精神的負担は少なくない。

③一般に十分認識されていないが、公的年金制度には、障害を負ったり、世帯主を失ったりした場合の障害年金、遺族年金の機能が組み込まれており、加入期間の長短に関係なく保障が行われるなど、いざという時の所得保障機能が具備されており、セイフティーネットの役割を果たしている。

④公的年金制度なればこそ、国庫からの助成（国庫負担）により老後の基礎的消費支出を賄う基礎年金の下支えが行われている。

⑤保険料の拠出時においては社会保険料控除が、また、年金の給付時においては公的年金等控除が設けられており、公的年金なればこそその税制上の配慮の措置が講じられている。

- ⑥国民全体の平均寿命で採算を考えることができる公的年金制度なればこそ、生きている限り一生涯の年金給付、すなわち終身年金が保障されている。
- ⑦賦課方式で仕組むことができる公的年金制度なればこそ、物価スライド制度を具備し、裁定後の物価変動に年金額を対応させることができる。
- ⑧公的年金制度なればこそ、被用者年金制度における保険料負担の労使折半が法定されており、使用者の拠出が担保されている。
- ⑨賦課方式による公的年金制度なればこそ、標準報酬を物価上昇率より平均的に高い賃金上昇率で再評価し、年金給付額の価値の維持がはかられている。
- ⑩公的年金制度なればこそ、所得代替率の目標設定を行い、現役時代と比較した年金給付の水準目標を国民全体に保障することができる。

なお、「賦課方式から積立方式へ移行すべし」との主張があるが、積立方式には、移行に伴い、本人の将来への貯蓄分と現在の年金給付に対する負担分との二重の負担が発生するとともに、GDPの3倍にも上る多額の積立金を抱えることになるという問題点があり、事実上不可能である。国際的に見ても、公的年金制度の中核部分に積立方式を採用している国は見当たらない。

年金制度改革に対する民主党の取り組みについての総括

民主党は今日まで年金制度の抜本改革の必要性を強く主張し、多くの国民からの支持を獲得してきた。民主党が主張してきた年金制度改革の根幹は、制度間格差解消と公平性確保のための公的年金制度の一元化、無年金・低年金者解消のための最低保障年金の創設、国民の負担と給付における公正さの確保のための「納税者番号制度」の導入と歳入庁の創設であったが、それらの政策目標は、今日、国民各層において共有し得るテーマとなっている。

その意味において、民主党が「抜本改革に値せず」と平成16年年金制度改革の不十分さを強く指摘し、年金制度抜本改革の必要性を大きく掲げ、今日まで改革の議論をリードしてきたことは高く評価し得るものとする。

政権交代を実現した今日、そのような民主党のこれまでの年金制度改革に対する取り組みの総括を胸に、国会における与野党全体の合意を求めつつ、国民の期待に応える年金制度改革を力強く進めていかなければならない。

民主党のこれまでの年金制度改革の方針

民主党が、今日までにマニフェストなどを通じて示してきた年金制度改革の方針の概要は以下の通りである。(同主旨のものは再掲していない。)

【民主党政権公約 マニフェスト 2003年10月28日】

- 公的年金制度を一元化し、全ての人を対象とする所得比例年金を設ける。
- 税を財源とする国民基礎年金(仮称)を設け、老後の最低限の年金を保障。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する。

- 年金積立金を高齢化のピークにあわせて 50 年程度で取り崩す。
- 国民基礎年金の財源は、消費税の一部を年金目的税化することで確保。
- 新制度への切り替えにあたっては、十分な経過期間をとる。
- 公平かつ正確な所得の把握を可能にするための税制改革を推進する。
- 【「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」 2004 年 4 月 7 日、12 月 2 日 民主党が衆議院に提出 ホームページ参照】
- 【上記法案の民主党提案者の国会答弁 2004 年 8 月 4 日 衆議院総務委員会】
 - 「税で賄われる最低保障年金と、所得比例年金、この二つを足してモデル世帯では 50%が確保できるような設計をしたい」
- 【民主党政権公約 マニフェスト 2004 年 6 月 24 日】
 - 新しい年金制度は、所得に応じて保険料を負担し、負担に応じて給付を受ける「所得比例年金」と、所得の少ない人にも全額税金(年金目的消費税など)を財源に一定の年金給付を保障する「最低保障年金」の二つからなる。
 - 年金制度の一元化と合わせて、社会保険庁を廃止し、国税庁と統合した「歳入庁」を創設して、税金と保険料の徴収一元化体制を確立する。
 - 年金保険料の無駄づかいをなくす。 ○国会議員の議員年金を廃止する。
- 【民主党政権公約 マニフェスト 2005 年 8 月 30 日】
 - 年金制度を一元化し、保険料率を 15%以内に抑える。
 - 年金目的消費税の導入により、月額 7 万円の最低保障年金を実現する。
 - 所得比例年金を導入するには、全ての人の所得を正確に把握することが不可欠である。そのため、納税者番号制度を導入する。
 - 夫婦は世帯単位で家計を支えている。夫婦の収入を合算し、2 分の 1 ずつを各人の収入とみなす方式（二分二乗方式）を採用する。これにより、働く女性の不公平感を解消するとともに、専業主婦の年金権を確立する。
- 【民主党政権公約 マニフェスト 2007 年 7 月 9 日】
 - 基礎（最低保障）部分の財源は全て税とし、高額所得者に対する給付の一部ないし全部を制限する。
 - 所得比例部分の負担と給付は、現行水準を維持する。
 - 消費税は全額年金財源（基礎部分）に充当する。
 - 年金保険料を年金給付以外につかう制度は廃止する。
- 【民主党政権公約 マニフェスト 2009 年 8 月 18 日】
 - 「所得比例年金」と消費税を財源とする「最低保障年金」を創設する。そのための法律を平成 25 年までに成立させる。
 - 「公的年金控除」の最低保障額を 140 万円に戻す。老年者控除を復活。
- 【民主党政権公約 マニフェスト 2010 年 6 月 24 日】
 - 年金制度の一元化、月額 7 万円の最低保障年金を実現するためにも、税制の抜本改革を実施する。

平成 16 年年金制度改正の今日的評価

平成 16 年年金制度改正に対して、民主党は強く反対したが、その主な内容についての今日的評価は以下の通りである。

まず第 1 の柱であった「上限を固定した上での保険料の引き上げ」は、2017(平成 29)年度以降の保険料水準を厚生年金 18.3%、国民年金 16900 円と固定し、それに向けて毎年引き上げることを内容とするものであった。この点について、民主党は、15%上限を主張して反対したが、既に毎年の引き上げも含めて国民に定着しており、かつ、今後の年金財政のための国民負担の増大は不可避と言わざるを得ず、今日的には許容すべきものである。

第 2 の柱であった「積立金の活用」は、100 年間の財政均衡期間終了時に給付費 1 年分の積立金を保有することとし、その間は積立金を活用するという内容であった。民主党は、マニフェストにおいて「50 年程度で取り崩し」と主張したこともあり、当初より基本的に受け入れてきたところである。

第 3 の柱であった「基礎年金国庫負担の 1/2 への引上げ」は、所要の安定財源を確保する税制抜本改革を行った上で、国庫負担割合を 1/3 から平成 21 年度までに 1/2 に引き上げることを内容とするものであったが、民主党は、マニフェストにおける主張に則して、政権交代後の本格的予算編成となった平成 23 年度予算において 1/2 維持のための財政措置を行ったところである。

なお、平成 23 年度の 1/2 維持のために予定されていた財源は、東日本大震災の復興財源として活用されることとなったが、このことによって、老後の生活を国民全体で支えるという理念の下に、与野党を超えて長年にわたり追求されてきた 1/2 実現の方針が後退することのないよう、4 月 29 日の 3 党合意に沿った、事後の速やかな充当（返済）が必要である。

第 4 の柱であった「負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入」は、年金の給付水準を低減させていく（標準的な年金給付水準である所得代替率を 60%から 50%へ引き下げる）ために、被保険者数の減少率と平均余命の伸びの合計値である 0.9%程度（見込み）までの物価上昇に対しては年金額の改定に反映させないとするものであったが、この点について、民主党は、これまで評価を明示してこなかった。

このマクロ経済スライド調整については、今後の国民生活に大きな影響を及ぼす政策であり、今回、民主党が政権交代後初めての年金制度の抜本改革に臨む意義からも十分な検討を加え、見直しを行うべきである。