

今こそ国民年金を含む公的年金一元化を

2018/10/5

福山圭一*

《要旨》

平成 26 年財政検証で明らかになった問題点の 1 つとして、厚生年金に比べて基礎年金の調整期間が長引き、基礎年金の給付水準が将来大きく低下するといふことがある。価格水準などを固定してイメージすると、基礎年金の平均年金額は現在の月額 5.6 万円から 3.9 万円になる。

国民年金第 1 号被保険者には非正規雇用者や無職の者が多い。このままでは、収入が基礎年金だけになる第 1 号被保険者の多くが老後には生活保護の受給を余儀なくされると考えられる。

このことは、公的年金が、期待される防貧の機能を十分に果たし得なくなることを意味している。年金給付を手厚くするため、現国民年金第 1 号被保険者にも報酬比例部分の給付を行うとともに、基礎年金だけ調整期間が長引き給付水準が低下するという問題を回避するため、厚生年金と国民年金の統合をすることが望まれる。

統合の条件として、公平性の確保と合意の確保を挙げる見解がある。公平性では所得捕捉の不平等性の問題が指摘されるが、2004 年年金法改正で厚生年金の保険料率が 34.8% 引き上げられたのに対し、国民年金保険料は 27.1% の増にとどまったことにも留意すべきである。

合意の確保のためには議論の素材になる具体案があることが望ましいだろう。このため、国民年金の被保険者を厚生年金の被保険者に再定義し、現国民年金第 1 号被保険者は原則として標準報酬月額 9.8 万円を適用する制度改正を提案する。所得捕捉にかかわらず、一般人は月に 10 万円程度の勤労収入を得ることは十分に可能であると想定するものである。高所者はより高い標準報酬に位置付ける。所得再分配が行われるが、高所得被保険者が過度の犠牲を強いられるわけではない。

所得捕捉、保険料賦課ベースその他様々な問題が想定され、実現するには大仕事になるであろう。しかし、国民年金第 1 号被保険者の老後生活を置き去りにすると、将来に大きな禍根を残すおそれが強い。被用者年金一元化が実現し、また、年金保険料（率）が上限に達するに至った今こそ、国民年金も含む公的年金一元化の検討を行うべき時である。

* 年金シニアプラン総合研究機構上席研究員。なお、本稿は私見に基づくものであり、所属機関の見解ではない。

1. はじめに

平成 26 年財政検証で明らかになった問題点の 1 つとして、厚生年金に比べて基礎年金の調整期間が長引き、基礎年金の給付水準が将来大きく低下するということがある。図表 1 は当該財政検証の標準ケースと思われる出生・死亡中位・経済 E ケースにおける所得代替率の変化を示したものである。基礎は基礎年金、比例は報酬比例年金である厚生年金を表す。

図表 1 所得代替率の変化（単位：％、カッコ内は年度）¹

| スタート時（2014） | | 調整後 | 低下幅 |
|-------------|------|------------|-------|
| 全体 | 62.7 | 50.6（2043） | -12.1 |
| うち基礎 | 36.8 | 26.0（2043） | -10.8 |
| うち比例 | 25.9 | 24.5（2020） | -1.4 |

全体では 62.7%から 50.6%に 12.1%ポイント低下するが、内訳では、比例が 2020 年度までの調整で 1.4%ポイントの低下にとどまっているのに対し、基礎は 2043 年度までかかり、10.8%ポイントと低下幅が大きい。

基礎年金は全国民共通の年金であり、文字通り最も基礎的な年金給付であるので、この水準が大きく低下することは好ましくない。特に、国民年金第 1 号被保険者にとっては公的年金が基礎年金だけであり、老後生活が厳しくなることが予想される。

このようなことが生じるのは、国民年金と厚生年金に制度が二分されており、財政が別々であるにもかかわらず、両者ともに 100 年後に積立金が給付費 1 年分となるように調整するからである。そこで、国民年金と厚生年金を統合すれば、この問題は回避される。被用者年金は既に厚生年金に一元化されている。国民年金と厚生年金の積立金を統合すれば、以後は統合後の単一の積立金だけで、100 年後に妥当な積立水準になるまで給付水準を引き下げる検討をすればよい。その場合、基礎と比例は同時期に同率で引き下げていくことになるであろう²。

国民年金を厚生年金に統合することによって、給付や負担を厚生年金に揃えることが可能となる。現在の国民年金第 1 号被保険者が、老後は基礎年金だけでなく報酬比例年金を受給できるようになれば、年金水準を手厚いものとすることができる。

¹ 厚生労働省年金局数理課（2015）をもとに筆者作成。

² 積立金が単一になれば、基礎より比例を多く引き下げる、あるいは、引き下げるのは比例だけといった政策選択も可能になるであろうが、これには慎重な判断が必要であり、本稿では踏み込まない。

本稿では、このような問題意識に立って、まず2.で公的年金の一元化についての議論を振り返り、国民年金を含む公的年金一元化の必要性や実現のための条件を検討する。次に、3.で、国民年金を厚生年金に統合する具体的な制度改正を提案し、その補足説明を行う。4.ではそのような制度改正を行う場合に想定される問題点とそれに対する考え方を記述する。5.で残された課題を列挙し、6.でまとめを行う。

2. 公的年金一元化の必要性と実現の条件

2-1. 3次にわたるこれまでの議論

業種に関わらず全国民を同一の社会保険制度で適用するという考えは終戦直後から存在していた³。年金制度については、国民年金制度がまだない1953年に、社会保障制度審議会が被用者年金を一元化すべきことを勧告している。

駒村（2004）は、公的年金について、これまで3次にわたる一元化論があったと整理している。第一次一元化論は戦後から1959年の国民年金法成立にかけての期間で、「社会保障制度審議会が主導した「理想としての一元化」であった」としている。

ただし、国民年金法が制定された前後は特殊職域の共済組合が次々と制度化されていった時期に重なる⁴。制度は分立し、一元化とは反対の方向に事態は進んだ。私学共済、市町村共済、農林共済の動きに対し、社会保障制度審議会は反意を表したが、法律は成立した。

駒村（2004）による第二次一元化論は1980年代からの「財政調整による一元化」である。背景には国民年金や国鉄共済組合の財政悪化があった。

1985年年金法改正は、国民年金の適用対象を20歳以上60歳未満の全国民に拡張したものであったが、基礎年金の費用を年金制度全体で頭割りによって負担する財政調整の仕組みを導入したのもであったと見ることができる。また、1989年に被用者年金の費用負担の調整に関する特別措置法が成立したが、これは鉄道共済組合⁵に対する財政支援を念頭に、被用者年金の共通給付部分を被用者年金全体で共同負担することとするものであった。

1996年には旧公共企業体の3共済組合を厚生年金に統合するための法律改

³ 1946年に厚生省に設置された社会保険制度調査会は1947年に、基本理念の1つに「全国民を対象とする総合的制度」を掲げる「社会保障制度要綱」を答申した。

⁴ 1953年に私立学校教職員共済組合法及び市町村職員共済組合法、1956年に公共企業体職員等共済組合法、1958年に農林漁業団体職員共済組合法及び国家公務員共済組合法（新法）、1962年に地方公務員共済組合法が制定されている。

⁵ 国鉄共済組合は1987年度から鉄道共済組合に名称変更した。

正が成立し、これにより、鉄道共済組合とたばこ共済組合分の給付費の一部に対し厚生年金などが財政支援することになった。また、2001年には農林共済組合を厚生年金に統合する法律改正が成立した。

そして、第三次一元化論が2004年年金改革時のものである。今から振り返って、公的年金一元化についてこれまで最も熱心な議論が行われた時期であった。2005年には国会において年金をはじめとする社会保障制度について衆参合同の会議が8回開催され、与野党の議員同士で自由討論が行われた。

与党側は被用者年金一元化を、野党である民主党は全国民を対象とする所得比例年金と国庫負担による最低保障年金という新たな制度とすることを主張した。堀（2006）は与野党でこのような立場の違いが生じる状況を「与党は年金政策に責任を負っており、実現できない政策を無責任に提案することはできない」と説明している。

結果的には、2012年の社会保障・税一体改革において、民主党政権下で被用者年金の一元化が制度化された。2015年10月からは従来の共済年金加入者も厚生年金の被保険者となっている。

2-2. 一元化の必要性

国民年金第1号被保険者は主に自営業者であると認識されることが多い。その自営業者は、自活の手段を有しているので、被用者と比べ老後においても稼得能力はそれほど低下しないと考えられることも普通である。しかし、地方のシャッター街や耕作放棄地に見られるように、今日では自営業や農業が老後生活を安泰にするという前提は成り立たなくなっている。

国民年金を含めた一元化の必要性を考える場合、重要なのは、今日では国民年金第1号被保険者の中で自営業者だけが主要な構成メンバーではなく、むしろ多くが非正規雇用や無職であるということである⁶。第1号被保険者は、老後の公的年金は基礎年金だけになるが、仮に満額としても月額6.5万円である。現実には免除や未納の期間があったり繰上げ受給も多いので、老齢基礎年金の平均年金月額が5.6万円⁷である。

この金額だけでは、老後生活は難しい。非正規雇用や無職の人たちは自活の手段を有しない。老後に備えた貯蓄も多くないであろう。また、この額は手取りではない。年金額から介護保険料や国民健康保険料（税）・長寿医療保

⁶ 平成26年国民年金被保険者実態調査では、第1号被保険者の就業状態について、自営業者とみられる自営業主16.0%、家族従業者7.6%、常用雇用9.4%に対し、パート・アルバイト・臨時が30.9%、無職が33.3%などとなっている。なお、無職には相当数の学生が含まれると考えられる。

⁷ 平成28年度厚生保険年金・国民年金事業年報における平成28年度末の老齢基礎年金の平均年金月額は55,831円である。

険料、住民税が天引きされる。

このうち、非正規雇用については最近の制度改正で、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大が図られた。これは歓迎すべきだが、新たに適用されたのは2017年11月末で約37万人⁸であり、第1号被保険者数1,575万人⁹に対してはわずかである。一層の適用拡大が進められるべきである。

それでもなお、将来、第1号被保険者は、その多くが厳しい老後生活を迎えることになるであろう。これらの人にも報酬比例部分もある厚生年金を適用し、年金の給付水準を手厚くすることが必要であると考えられる。

本稿冒頭で指摘した、厚生年金に比べ基礎年金の調整期間が長引き、給付水準が大きく低下するという問題は、基礎年金だけでは老後生活は難しいという問題を更に先鋭化させる。

基礎年金の所得代替率は36.8%から26.0%にまで10.8%ポイント低下するが、この減少率はマイナス29.3%である。価格・賃金水準や免除などの状況を固定してイメージすると、基礎年金の平均年金額は月額5.6万円から3.9万円になる。

人口高齢化はまだまだ続き、年金から天引きされる介護保険料などの額は増大するであろう。その分手取りの年金額は更に減少する¹⁰。

このままでは、収入が基礎年金だけになる第1号被保険者の多くが老後には生活保護の受給を余儀なくされると考えられる。このことは、公的年金が、期待される防貧の機能を十分に果たし得なくなることを意味している。年金給付を手厚くするという観点から、現国民年金第1号被保険者にも報酬比例部分の給付を行うこととするとともに、基礎年金だけ調整期間が長引き給付水準が低下するという問題を回避する観点から、厚生年金と国民年金の財政統合が望まれる。このため、国民年金を厚生年金に統合することを検討すべきである。

2.3 公平性と合意の確保

国民年金を含む公的年金一元化に関して、堀（2006）は「全制度統合が望ましいと考えているが、そのための条件が整備されるまでは、被用者年金一元化に留まらざるを得ない」との見解を示している。そして、その条件として、被用者と自営業者等との間で、①公平性が確保されること、②合意が確保されること、を挙げている。

⁸ 2018年4月4日社会保障審議会年金部会資料2-1。

⁹ 2016年度末、任意加入被保険者含む。

¹⁰ これは老後の年金生活にとって重大な問題だが、ここでの指摘にとどめ、以下では、年金額に焦点を当てるため、触れない。

このうち①の公平性に関して堀（2006）は所得把握の困難度の違いによる保険料負担の不公平を指摘している。ただし、「自営業者等が所得を低く申告したため、保険料が低くなったとしても、所得比例年金もその分低くなるため、必ずしも不公平とは言えない」とも述べている¹¹。年金保険料は応益負担の要素が強いことから、所得把握が完全でなくとも、必ずしも不公平にはならないことを示唆するものであろう。

公平性と言う場合、所得比例の保険料を導入すると、サラリーマンの方が自営業者等より不利な状況に置かれるとの暗黙の想定があるものと思われる。しかし、サラリーマンが副業をすることは最近珍しくなくなっているが、通常これによる収入は厚生年金保険料の賦課対象ではない。保険料賦課ベースの問題は後述するが、補足されるべき所得の範囲という観点からは、むしろ、サラリーマンの方が狭い。この点では、自営業者等の方が不利であると言うことができる。

更に、公平性という観点から別の留意すべき点を指摘したい。2004年年金法改正より前の厚生年金保険料率は13.58%、国民年金保険料は月額13,300円であった。これが法律改正によって厚生年金保険料率は18.3%へと34.8%引き上げられたのに対し、国民年金保険料は16,900円（2004年度価格）へと27.1%の引き上げにとどまった。2016年の年金法改正で、国民年金第1号被保険者の産前産後の保険料を免除し、年金受給期間に算入する財源を確保するため、2019年度から17,000円（2004年度価格）とすることとされた。これでも2004年改正前と比べ27.8%の増である。

後ほど、国民年金第1号被保険者を原則として厚生年金標準報酬第2級に適用することを提案するが、この月額は9.8万円であり、保険料率は18.3%なので保険料月額は17,934円となる。これは13,300円に対し34.8%の増であり、奇しくも厚生年金保険料率の引上率と同じになる。公平性という観点からは、国民年金保険料も本来ここまで引き上げるべきであったという議論もありうるのではないだろうか。

②の合意確保について、堀（2006）は自営業者等の負担増を指摘している。高額所得で最高等級の標準報酬月額62万円の場合、保険料率18.3%では11万3,460円になる。現行の国民年金保険料から大きくはね上がるが、これに自営業者等が賛成するかどうかである。負担の急増にはしかるべき激変緩和の措置を講じる必要がある。また、納得が得られるよう時間をかけ、それまでの間は急増とならないような配慮も必要だろう。

ただし、被用者はすでに18.3%を負担している。相応の負担がなければ、

¹¹ これは当時民主党が所得比例年金を主張していたことを念頭に置いた記述である。定額の基礎年金については別の議論がありうる。

安定した老後生活のために必要な年金額にならないのであり、時間はかかるかもしれないが、理解を得て合意を確保することは可能ではないか。

以上から、堀（2006）が示す2つの条件は、乗り越えられない絶望的な壁とまでは言えないと考えられる。合意を確保するためには、議論の素材になる具体案があることが望ましいだろう。そこで次節では、国民年金を含む公的年金一元化の具体的な制度改正案を提示し、問題解決の方向を探りたい。

3. 制度改正案の内容と補足説明

3-1. 制度改正案の基本的考え方

公的年金として国民年金と厚生年金がある。制度が2分されている結果、基礎年金の調整期間だけが長引き、給付水準が低下するという問題が生じている。また、一般国民にとっても、制度が2つあると複雑に感じられ、特に国民年金については、国民年金保険料はあるが国民年金という給付はない、就職すると国民年金保険料の納付義務はなくなるが国民年金の被保険者であり続けるなど、分かりにくい。そこで公的年金は厚生年金だけにする。

ただし、国民年金も厚生年金も現に実施されており、多くの国民が加入している。加入者の間では、現行制度に基づく生活設計が行われ、将来の給付への期待が形成されている。従って、制度改正を行う場合はできるだけ制度の継続性を保つ必要がある。本制度改正案についても、このことを基本とし、次のような方針で作成している。

- ① 現国民年金第1号被保険者の給付や負担を厚生年金に揃えることを主眼とする。
- ② 厚生年金の制度内容は基本的に変えない。
- ③ 国民年金の制度内容はできるだけ現行のものを維持する。

3-2. 制度改正案の具体的内容

- ① 厚生年金保険法第1条（目的）中「労働者」を「勤労者その他国民」とする。
- ② 現厚生年金被保険者を厚生年金の第1類被保険者とし、現国民年金第3号被保険者を厚生年金の第2類被保険者、現国民年金第1号被保険者を厚生年金の第3類被保険者とする。
- ③ 第3類被保険者は、原則として標準報酬第2級（月額9.8万円）に位置づけ、月々18.3%の厚生年金保険料（月額17,934円）を納付しなければならないものとする。ただし、本人所得が月額10.1万円以上の者は標準報

酬第3級以上の該当する等級に位置づけ、その標準報酬額の18.3%の厚生年金保険料を納付しなければならないものとする。

- ④ 第2類被保険者に対しては、現国民年金第3号被保険者と同様、基礎年金だけの支給とするが、第3類被保険者に対しては、現厚生年金被保険者と同様に、基礎年金及び加入期間に応じた報酬比例年金を支給する。
- ⑤ 第3類被保険者が低所得により保険料の納付が困難な場合は、申請により、所得に応じて保険料の全額、3/4、1/2又は1/4を免除する。学生又は50歳未満の低所得者は、申請により納付を猶予する。障害年金受給者又は生活扶助受給者は法定免除とする。
- ⑥ ⑤により保険料の免除を受けた期間に係る老齢年金は、基礎年金国庫負担分を除き、免除割合に応じて減額する。
- ⑦ 本人所得が月額10.1万円以上の第3類被保険者は、本制度改正の施行後5年間は、③ただし書きにかかわらず、標準報酬第2級を選択することができるものとする。
- ⑧ 国民年金法は廃止する。基礎年金の給付要件及び額、国庫負担、基礎年金拠出金などは厚生年金保険法において規定する。年金特別会計における国民年金勘定は廃止する。

3-3. 補足説明

①について、本案は、国民年金を厚生年金に統合するために、国民年金被保険者全員を厚生年金の被保険者とするというものである。厚生年金は労働者だけを対象にするものから広く国民を対象にするものへ拡大させる必要がある。厚生年金保険事業は勤労収入に対する保険料を財源にして実施されることから、勤労者が国民を代表する形の規定とする。勤労者には労働者だけでなく自営業者を含む。

②について、厚生年金の被保険者を、第1類、第2類、第3類と類別する。これはそれぞれ現在の国民年金第2号被保険者、第3号被保険者、第1号被保険者に対応する。国民年金による被保険者区分を厚生年金による被保険者類型に再定義するものである。厚生年金ではすでに被用者年金一元化に伴い、第1号～第4号被保険者という区分がある。また、かつては第1種～第4種という被保険者種別もあった。第1類被保険者は厚生年金第1号～第4号被保険者である。第2類被保険者は第1類被保険者の被扶養配偶者である。第3類被保険者には被扶養者の概念は導入しない。

③について、厚生年金における標準報酬の最低等級である第1級は月額8.8万円である。この等級は短時間労働者の厚生年金適用拡大を促進するために2016年10月から導入されたものである。それ以前は第1級が月額9.8万円で

あった。8.8万円では保険料率18.3%として月額16,104円となり、2018年度の国民年金保険料16,340円や2019年度の16,410円を下回ってしまう。一方、厚生年金被保険者とすることにより、基礎年金だけでなく報酬比例年金も支給することになる他、障害年金第3級も支給されるなど、保障はレベルアップする。このため、原則として標準報酬月額9.8万円の第2級に位置付けることが適切である。

これは、月に10万円程度の勤労収入があるものとみなすという割り切りである。今後生産年齢人口が減少することから、人手不足が恒常化し、一般人はその気になれば月に10万円程度のアルバイトをすることは十分に可能という状況が続くであろう。従って、この想定は必ずしも無理なものではないと考えられる。

月額9.8万円の標準報酬第2級に位置づけると、厚生年金の保険料率は18.3%なので、保険料月額は17,934円となる。現行の国民年金保険料からの増え幅が大きい。これまで国民年金保険料が毎年280円（2004年度価格）ずつ増額されてきたことにかんがみ、数年程度かけて徐々にこの額にすることは検討に値するであろう。

国民年金保険料は賃金・物価水準の変化に応じて金額が変わる。これに対し、標準報酬は名目値で固定である。施行時には原則として第2級に位置付けるが、施行時から賃金・物価水準が相当程度変化した場合には、原則となる等級を変動させる必要がある。政令でこの措置が取れるようにする。

また、本人所得が月額10.1万円以上の者はそれに対応するより高い等級に位置付ける。厚生年金では、報酬比例の年金の他に定額の基礎年金拠出金があることから、被保険者間で所得再分配が行われている。このため、高所得者はより高い等級に位置づける必要がある。

④について、第2類被保険者は国民年金第3号被保険者を呼び変えただけであり、給付内容は変わらない。これに対し、第3類被保険者は、基礎年金に加えて、保険料納付期間に応じた報酬比例年金を受給できるようになる。3級の障害状態になれば障害厚生年金が、主たる生計維持者が死亡すれば遺族に遺族厚生年金が支給される。

このことによって、保険料を自ら負担する現行国民年金第1号被保険者と自らは負担しない第3号被保険者との間に給付水準の差が生じる。いわゆる第3号被保険者問題の解決にも資するところがあると考えられる。

⑤について、現行国民年金保険料と同様の免除又は猶予の仕組みを残す。

⑥について、現行の国民年金と同様の考え方にに基づき、免除を受けた期間については保険料対応分の給付を減額する。なお、年金生活者支援給付金制度の適用があるものとする。

⑦について、高所得者は、③ただし書きにより、9.8万円より高い標準報酬月額に保険料率18.3%を乗じた保険料の納付を求められる。それでは負担が急増するので、この激変緩和のため、施行後5年間は高所得者も原則である標準報酬第2級を選択することができることとする。その間、負担が増えるが年金額も増え老後生活が安定することの理解を求めていくことが肝要である。

⑧について、統合に伴って国民年金法は廃止され、基礎年金は厚生年金保険法に基づく給付となる。基礎年金の給付水準は統合の前後で変わらない。

国民年金にある寡婦年金及び死亡一時金は廃止される（寡婦年金は給付期間が最長5年であり、現に受給中の者には最後まで支給する）。第3類被保険者の死亡に伴って遺族厚生年金が支給されるようになるので、これらは廃止して差し支えないであろう。

国民年金保険料の納付義務がなくなることから、付加保険料も納付できず、付加年金は廃止される。ただし、これまで納付された付加保険料に対応する付加年金は経過的に継続する。

国民年金基金は付加年金を代行するという性格のため、付加年金の廃止に伴って廃止される。これまで払い込まれた掛金に対応する給付のうち、付加年金相当分は統合後の厚生年金に代行返上され、それ以外は法人としての国民年金基金において閉鎖型年金として継続する。

国民年金勘定はなくなるが、基礎年金勘定は存続し、厚生年金と共済組合が基礎年金拠出金を拠出する。

なお、統合に伴って、従来国民年金の第1号被保険者であった者が新たに厚生年金に加入してくる形になる。当初の経過措置やクロヨンの実情から、標準報酬第2級という低所得集団が政府実施の厚生年金に大量に加わる。共済組合とは一元化はされたが財政統合はされていない。そのままでは共済組合との所得格差は拡大する。年金財政における新たな官民格差が生じかねないことから、基礎年金拠出金の総報酬割り導入が望ましい。

4. 想定される問題点とそれに対する考え方

4-1. 一元化か統合か

被用者年金は厚生年金に「一元化」された。一方、旧公共企業体共済組合や農林漁業団体職員共済組合は厚生年金に「統合」された。

国家公務員は厚生年金の被保険者となり、年金の給付や負担の内容は厚生年金に揃えることとなったが、国家公務員共済組合法は制度として残っており、同共済組合は厚生年金の実施機関としての役割を果たしている。これに対し、

JR や農協の職員は厚生年金の被保険者となり、各共済組合法は廃止された。

このことから、「一元化」は従前のものを残す場合、「統合」は残さない場合と整理できる。本稿案では国民年金法は廃止するので、国民年金の「統合」である。ただし、公的年金全体としては、一元化された共済組合が含まれるので、本稿では、国民年金の統合も含めて「公的年金の一元化」と呼ぶ。

4-2. 所得捕捉の問題

厚生年金と国民年金の統合については、所得捕捉の不平等性が問題として指摘されてきた。サラリーマンの給与は企業がまとめて税や社会保険料の源泉徴収を行うので本人の恣意が入らないのに対し、自営業者等の所得は自主申告なので申告者の恣意が入る余地がある。

税については、脱税は刑事罰の対象になり、これによって正直な申告が担保されている。マイナンバー制度の導入により自営業者等の所得捕捉は従来よりも改善されることが期待できる。

ただし、厚生労働省や日本年金機構には、税務申告による個人の所得情報が届かない。このため、自営業者等からの自主申告によることになる。また、厚生年金保険法には事業主が保険料を納付しない場合の刑事罰が規定されているが、国民年金法には国民年金保険料を納付しない場合、滞納処分は規定されているが、刑事罰までは規定されていない。従って、第3類被保険者が保険料を納付しない場合について、滞納処分までは可能だが、刑事罰を規定することは困難であろう。

このように税に比べると不十分だが、厚生年金保険料は応益負担の側面が強い点に留意が必要である。仮に所得を過小に申告して少ない額の保険料を納付すると、もらえる年金額も少なくなる。このことから、所得把握が税ほど厳格でないとしても、許容できないほどの不公平とまでは言えないだろう。

本稿案では所得捕捉にとらわれず、月に10万円程度の勤労収入があるものとみなすこととしている。原則としてはこれで適用し、自主申告によってより高所得の者には高い標準報酬を適用する。

とはいえ、被保険者間の所得再分配を確保する観点から、高所得者には高い標準報酬で保険料を賦課する必要がある。また、滞納処分権限は賦与されるであろうから、無申告や悪質な過少申告に対しては適切にこの権限を行使していくことも必要である。日本年金機構における所得調査機能を高めるとともに、税務当局との連携強化を図っていく必要がある。

4-3 保険料賦課ベースの問題 (1) 収入か所得か

収入は事業活動や労働などに伴って得られる金額である。これを得るために

必要な経費を差し引いた金額が所得である。サラリーマンの場合、税込の給料やボーナスが収入であり、そこから必要経費とみなされる給与所得控除を差し引いて、所得税の対象になる給与所得が算定される。

厚生年金保険料が賦課される標準報酬は収入ベースである。第3類被保険者についても、これと平仄を合わせ、収入ベースの考え方を基本とし、原則としては月に10万円程度の勤労収入があるものとみなす。

この延長線からは、高収入の自営業者には収入ベースで保険料を賦課すべき、ということになる。自営業者にとっての収入は売上げに相当する。これに18.3%の保険料率を乗じると自営業者の負担は急増するであろう。収入である売上げから必要経費を除いた所得ベースとすることが、負担能力の観点から適切と考えられる。

原則の場合の収入ベースに対し高所得被保険者になると所得ベースでは、木に竹を接ぐもので、一貫しないという批判があるかもしれない。これはやむを得ないが、次のようにも考えられる。即ち、現在の厚生年金保険制度では政府に対して保険料の納付義務を負っているのは事業主である。事業主は売上げに厚生年金保険料率を乗じて保険料を納めるのではなく、人件費に保険料率を乗じたものを納めている。自営業者は自分で自分を雇っていると擬制すると、自分に支払うことができるのは、売上げから外部への支払いなど諸経費を控除した後の所得である。これはいわば自分への人件費である。従って、自営業者の場合、保険料納付義務者という観点からは、所得とすることがむしろ首尾一貫する。

自営業者についてはこのような理屈が成り立つとしても、非正規雇用者の場合は、所得は給与所得控除後の給与となる。正規雇用の厚生年金被保険者とは矛盾する。これについては、非正規雇用者は本稿案における第3類被保険者から第1類被保険者とすることで解決を図っていくべき問題である。平成26年財政検証のオプション試算Ⅱ-②では1,200万人に適用を拡大する案が示されており、そのような方向での取組みが求められる。

4-4 保険料賦課ベースの問題（2）所得の範囲

保険料賦課ベースの問題として、賦課する所得の範囲という問題もある。現在の厚生年金被保険者の場合は主たる勤務先から受け取る給与が保険料賦課ベースである。所得の種類としては給与所得に該当する。副業をした場合、複数の事業所で雇用された場合の手続きがある。副業を自営業とした場合は、収入が増えても年金保険料に反映されることはない¹²。

これに対し、第3類被保険者の就業形態は多岐にわたっている。所得の種類

¹² 副業をした場合については杉田（2018）参照。

で見て、自営業の場合は事業所得、自営業を株式会社化して雇われた形にすると給与所得、非正規でも雇用されるとやはり給与所得、アパート経営をすると不動産所得、不定期の執筆や講演などは雑所得、働かなくとも金融資産があれば利子所得や配当所得がある。保険料を賦課する収入源を法令であらかじめ特定することは難しいだろう。現実的なのは課税所得であり、この場合は総所得が賦課基準となる。一定の基準を超える収入のある複数の業務を行っておればすべてが賦課対象になる。

被用者の給与はガラス張りだが、賦課ベースは狭い、自営業者等の所得は若干不透明だが、賦課ベースは広い。それぞれ一長一短がある。また、このように所得の範囲が異なるからこそ被保険者の類型が分かれているということもできる。応益負担ということからは、正直者が馬鹿を見るということでも必ずしもない。違いはあるが、全体のバランスはどうかという判断になるのではないか。

4-5. 事業主負担の有無

厚生年金の保険料は労使折半であり半分は事業主が負担するのに対し、国民年金保険料には事業主負担はない。このため、自営業者等は被用者に比べて倍の負担になるのではないか。これは一見わかりやすいテーマである。

しかし、これに対して経済学説から有力な反論が示されている。事業主負担は被用者の賃金の削減という形で転嫁され、結局は被用者の負担に帰着するというのである。この通りなら、被用者も自営業者等も実質的な負担割合に差はなく、事業主負担の有無は問題にはならない。

この経済学説には実は諸説ある。岩本・濱秋（2006）は、それまでの先行研究を踏まえて、事業主負担は部分的に賃金に転嫁すると結論づけている。倍の負担は言い過ぎで、それほど大きな差ではないことを示すものと理解すべきだろう。ただし、幾分かの差はあることにもなる。また、研究はその後も行われており、決着がついたともいえない。経済学説だけでは、このテーマに対抗するには若干弱い。

被用者には事業主負担があり、自営業者等に事業主負担がないのは、現象面を述べているだけで、それ自体は何ら問題ではない。問題はそれを倍の負担とする見方である。そもそも、厚生年金と国民年金とは制度が違うのであり、負担の仕方が違っていても、それぞれに理由や経緯がある。それを無視して現象面を比べることに無理がある。

自営業者は事業主と労働者の両面を持つので、もとより全額を負担すべきである。無職の者には事業主が存在しない。問題になるのは、国民年金第1号被保険者となっている被用者である。

被用者には本来は現行の厚生年金が適用されるべきである。しかし、様々な事情によって適用が進んでこなかった。このことが問題なのであり、これは両制度の統合とは関係ない。仮に本稿案が実現したとしても、第3類被保険者である被用者を第1類被用者へ適用拡大する努力は必要である。

現行制度の下で事業主負担の有無が特に問題になっているわけではない。両制度が統合されると同じ制度の適用を受けるようになることから、このテーマが浮上しやすくなる。しかし、今でも国民年金第1号被保険者と第2号被保険者は同じ国民年金制度の適用を受けている。本稿案は、この国民年金の適用関係を厚生年金に移すだけである。

この項の冒頭に記したように、事業主負担の有無は一見わかりやすい。一元化の議論とともに、問題ではないものが問題になるというおかしなことが起きる可能性がないとは限らない。冷静さが求められるテーマである。

4-6. 給付水準

現行国民年金第1号被保険者が老後に受け取ることができる公的年金は基礎年金だけである。任意の制度として付加年金や国民年金基金、個人型確定拠出年金（iDeCo）があるが、広く普及しているとは言えない。年金は若いときに拠出し、老後になって給付を受け取るという時間軸の長い仕組みである。若いときから老後を見据えて、自発的に拠出を行うというのは、一般の人間にはなかなか難しい。強制加入の公的年金の意味がここにある。

基礎年金は40年加入の満額で月額6.5万円である。本案に基づく第3類被保険者の原則的な標準報酬月額9.8万円に対応する報酬比例年金は、40年加入で月額2.1万円¹³となる。基礎年金と合わせて月額8.6万円となり、年金額は約3割増となる。マクロ経済スライドで年金額が実質的に19.3%削減¹⁴されても、価格水準を固定してイメージすると7.0万円となり、現在の基礎年金より実質的に高い年金額が確保される。

ただし、やはりこれだけでは老後生活には十分ではない。ライフプランと貯蓄、そして、iDeCoなどで老後に備える必要がある。

受け取る年金額を増やす方策として、繰下げ受給がある。65歳からでなく1年遅らせて66歳から受給し始めると65歳から受給し始めるのとは比べて8.4%増、5年遅らせて70歳から受給し始めると42%増の年金を終身受け取ることができる。

¹³ 9.8万円×480月×千分の5.481÷12月。

¹⁴ 平成26年財政検証における基礎と比例を合わせた全体の所得代替率はスタート時点では62.7%であり、出生・死亡中位で経済Eケースの調整終了後の所得代替率は50.6%であるので、その減少率。

4-7. 所得再分配による高所得被保険者への影響

図表 2 の上 3 行は標準報酬月額の幾つかのケースごとに、年金額及びその標準報酬月額に対する割合を示したものである。

年金月額（調整前）はマクロ経済スライドを加味しない年金額である。基礎年金は 6.5 万円、厚生年金は標準報酬月額を 480 倍して千分の 5.481 を乗じ、12 で除したもので、この両方の合計である。

第 3 類被保険者は原則として標準報酬月額 9.8 万円で適用される。標準報酬月額の 14.2 万円は国民年金保険料完納者の平均所得に対応する標準報酬月額¹⁵、38 万円は厚生年金の平均的な標準報酬月額、62 万円は最高等級の標準報酬月額である。報酬水準が高くなるに従って年金月額の対標準報酬割合が低下する。これは、定額の基礎年金があるために、所得再分配が行われていることを示している。

図表 2 幾つかの標準報酬月額に対応する年金額及び内部収益率¹⁶

| | | | | |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| 標準報酬月額 | 9.8 万円 | 14.2 万円 | 38 万円 | 62 万円 |
| 年金月額（調整前） | 8.6 万円 | 9.6 万円 | 14.8 万円 | 20.1 万円 |
| （対標準報酬割合） | (88.3%) | (67.7%) | (39.0%) | (32.4%) |
| 年金月額（調整後） | 7.0 万円 | 20.1 万円 | 12.0 万円 | 16.2 万円 |
| （対標準報酬割合） | (71.2%) | (54.6%) | (31.5%) | (26.5%) |
| 保険料月額 | 1.8 万円 | 2.6 万円 | 6.9 万円 | 11.3 万円 |
| IRR（89 歳まで） | 2.7% | 1.9% | 0.2% | -0.3% |
| IRR（92 歳まで） | 2.9% | 2.1% | 0.5% | 0.0% |

図表 2 の下の 2 行に示すのは、20 歳から 59 歳まで 40 年間標準報酬に対する 18.3%の保険料を支払い、マクロ経済スライドのため 19.3%実質的に削減された調整後の年金（価格水準など固定）を 65 歳から受け取ると仮定した場合の内部収益率である。所得再分配の影響が所得別（特に高所得者）にどの程度影響があるかを大雑把に見るための単純化した計算である。年金月額（調整後）はその上にある年金月額（調整前）を 19.3%削減したものの、IRR（89 歳まで）は 89 歳まで¹⁷25 年間調整後の年金を受け取った場合の内部収益率、IRR

¹⁵ 平成 26 年国民年金被保険者実態調査では完納者の総所得金額は 173 万 6 千円であるので、これを 12 で除した額に対応する第 8 等級の標準報酬月額。

¹⁶ 表には小数点第 1 位までの数値を掲げているが、計算上はそれ以下の数値を含めている。

¹⁷ 国立社会保障・人口問題研究所による日本の将来推計人口（平成 29 年推計）の将来生命表（中位）では推計最終年（2065 年）における 20 歳の平均余命は男性が 65.11 年、女性

(92歳まで)は92歳まで28年間受け取った場合の内部収益率である。

これを見ると、報酬額が低いほど内部収益率は高い。62万円の場合は若干のマイナスだが、これは20歳から40年間ずっと最高等級を維持し続けた場合であり、そのような人は実際にはほとんど存在しないと思われる。また、仮に最高等級を維持し続けても、将来ほぼ女性の平均余命になる92歳まで受給すればマイナスにはならない。高所得被保険者から低所得被保険者に所得再分配が行われるが、だからと言って、高所得被保険者が、内部収益率が大幅なマイナスになるような過度の犠牲を強いられるわけではない。

4-8. 年金財政の問題

統合により国民年金積立金(2016年度末で9.0兆円)が厚生年金積立金に移管される。積立比率¹⁸を見ると、厚生年金の4.9年分に対して、国民年金は6.6年分ある¹⁹。積立金が自前財源による支出の何年分あるかという積立比率で見ると、国民年金の方が厚生年金より財政状況は良い。

厚生年金にとっては、より高い積立比率の制度と統合できるというメリットがある。一方、国民年金から見ると、より低い積立比率の制度と統合することはデメリットのように見えるが、集中的にマクロ経済スライドの影響を受け十分な給付水準が確保できなくなるという問題が回避できる。

財政統合でしばしば問題になるのは過去の給付債務に見合う財源である。基礎年金は拠出金で負担する仕組みであり、賦課方式で実施されていることから、過去の給付債務を考える必要はない。あるとすると付加年金だが、国民年金の積立比率は厚生年金を上回っていること、付加年金はさほどの規模ではないと考えられる²⁰ことから、問題視する必要はないであろう。

財政検証では、積立金が100年後に給付費1年分となるようマクロ経済スライドによる調整が行われる。このうち100年は法定されているが、積立度合²¹や1年分までは法律に明記されていない。基礎年金の1/2は国庫負担であり、給付費にはこれが含まれる。国民年金の給付は大半が基礎年金である。実支

が71.50年である。中間値は68.3年になるが、2020年から加入するとすれば、2065年は年金を受給し始める年齢であり、その後も平均余命は少し伸びると考えられる。

¹⁸ 積立比率とは、前年度末の積立金が、実質的な支出(給付費から基礎年金交付金を控除し基礎年金拠出金を加えた額)のうち自前で財源を用意しなければならない部分(国庫・公経済負担を除いた部分)の何年分に相当しているかを表す指標。

¹⁹ 社会保障審議会年金数理部会(2018)。

²⁰ 付加年金だけを特定した情報を公表資料から見つけることはできなかったが、40年間付加保険料を納めて年金月額8千円と基礎年金満額(付加保険料の納付は本体保険料の納付が条件)の高々12%程度であり、また、制度が広く周知されているとも思えない。

²¹ 積立度合とは、前年度末の積立金が、国庫・公経済負担などを含めた実質的な支出の何年分に相当しているかを示す指標。

出ベースの積立比率で見ると、厚生年金は1.2年分に対し、国民年金は2.5年分を100年後に残すことになる²²。積立度合ではなく積立比率で1年分とすると、基礎年金の調整期間は幾分短縮できるはずである。

ただし、財政検証のたびに着地点が5年延びることから、それに対応して積立金を積み増さなければならないという事情がある。そのことから、むしろ厚生年金の給付費1年分の方に問題がある。統合後は、下島（2017）の指摘を踏まえ、給付費1年分プラスアルファの積立度合とすることを検討すべきである。

4-9 オプション試算Ⅲとの関係

基礎年金給付水準の引上げのためにすでに政府の検討の俎上に上っているものとして、平成26年財政検証におけるオプション試算Ⅲがある。これは国民年金の保険料納付期間を20歳から59歳までの40年から64歳までの45年とすることによって、基礎年金を増額するものである。

保険料納付期間が12.5%伸びるので、年金額もこの率だけ増額される。この効果は顕著であり、モデル世帯に係る調整後の所得代替率は経済Eケースで50.6%から57.1%になる。基礎年金の所得代替率も26.0%から30.0%になる。

ただし、このオプション試算Ⅲは制度化されるには至っていない。基礎年金の給付が増えると、国庫負担率が1/2であるので、それに伴って国庫負担が増大するので、政府内での合意が得られないためであると言われている。

このオプション試算Ⅲは本稿案と補完的な関係にある。オプション試算Ⅲが実現すれば、それで公的年金一元化が不要になるというわけではない。オプション試算Ⅲは基礎と比例の調整期間の差を縮める効果はあるが、財政が別である限り、同一にはならない。

オプション試算Ⅲの実現は望ましい。しかし、それでもマクロ経済スライドにより経済Eケースの場合、基礎年金の所得代替率が36.8%から30.0%へ6.8%ポイント、率にして18.5%低下する。更に統合による給付水準の引上げが加味されることが望ましい。その場合、第3類被保険者の厚生年金強制加入期間は20歳から64歳までの45年間になる。

4-10. 団塊ジュニアの老後

4-6.では加入期間40年の場合の給付水準を示したが、これは制度改正後に20歳になり新たに第3類被保険者になる人についてである。既に高齢になっている人に対して拠出制年金制度は如何ともしがたいが、ある程度の年齢に達している人の場合はどうかという検討は必要である。

²² ただし、経済Hケースは除く。社会保障審議会年金数理部会（2016）。

とりわけ問題になるのは団塊ジュニアである。わが国最大の人口ブロックは1947～49年のベビーブームの頃に生まれた団塊の世代である。この世代が結婚し、出産時期を迎えた1971～74年頃に第2次ベビーブームが起き、団塊ジュニアが生まれた。しかし、第3次ベビーブームは起きなかった。

団塊ジュニアはバブル崩壊後の就職氷河期と呼ばれた時期に最終学歴卒業時期を迎え、多くが非正規雇用で就職せざるを得なかった。日本では一度非正規雇用になると、正規雇用になることは難しい。非正規雇用者は生活が不安定なため、結婚に踏み切ることがなかなかできず、結果的に出生率は低下した。

賦課方式の年金では受給者である高齢者の人口と支え手になる現役人口とのバランスが重要である。年金制度が今のままでは、支え手になる人口ブロックがない団塊ジュニアの年金給付水準は低下せざるを得ない。

団塊ジュニアは今、40歳代後半になっている。10数年後には老齢年金受給年齢を迎える。日本人は若返っていると言われている²³ので、70歳代前半までは、非正規であれ、働こうと思えば働ける人は多いと思われるが、後期高齢期を迎える20数年後からは、2-2.で指摘したように、生活保護受給者が急増していく可能性がある。

そこで、統合によってどの程度の効果があるか、年金額を大雑把に試算してみる。現行では基礎年金のみで満額の6.5万円を受け取ることができるものとする。

簡単のために、統合後の制度が適用されるのは50歳から59歳までの10年とする。基礎年金は満額の月額6.5万円とし、10年間標準報酬月額9.8万円で厚生年金の適用を受け、10年分の報酬比例年金を受け取るとすると、月額は7.0万円となる。低所得者向けの年金生活者支援給付金制度と同程度の効果が通常の被保険者にも及ぶことになる。

しかし、マクロ経済スライドで19.3%実質的に年金額が削減される。価格水準を固定してイメージすると5.7万円となる。

これだけでは老後生活には十分ではないので、前節で述べたオプション試算Ⅲが実現した場合、そして更に、繰下げ受給で年金額を増額²⁴した場合を試算すると、図表3のとおりとなる。(調整前)はマクロ経済スライドによる削減前の年金額、(調整後)は19.3%削減後の額である。

統合OpⅢは統合後の制度でオプション試算Ⅲが実現した場合であり、基礎年金は12.5%増えて7.3万円になり、報酬比例年金は50歳から64歳までの15年分になるものとした。マクロ経済スライドで給付水準が削減されても、価格水準など固定のイメージで6.6万円と現在の基礎年金満額を下回らない年金水準

²³ 日本老年学会等 (2017)。

²⁴ 在職老齢年金制度は考慮していない。

が実質的に確保される。

図表3 団塊ジュニアに係る年金月額（単位：万円）

| | 65歳から | 68歳から | 70歳から |
|---------------|-------|-------|-------|
| 現行（調整前） | 6.5 | 8.1 | 9.2 |
| 現行（調整後） | 5.2 | 6.6 | 7.4 |
| 統合後（調整前） | 7.0 | 8.8 | 10.0 |
| 統合後（調整後） | 5.7 | 7.1 | 8.1 |
| 統合 OpIII（調整前） | 8.1 | 10.2 | 11.5 |
| 統合 OpIII（調整後） | 6.6 | 8.2 | 9.3 |

これでもまだ必ずしも十分ではないが、繰下げ増額の効果が大きい。68歳まで3年受給開始を遅らせると、25.2%増し、70歳まで遅らせると、42%増しとなる。

受給を遅らせるには60歳代後半も年金なしで頑張れるよう計画的に準備する必要がある。非正規雇用者や自営業者なども含めた団塊ジュニアに対するライフプラン教育の普及は緊要である。

4-11. 国家財政への影響

国民年金と厚生年金が統合すれば、基礎年金の調整期間が短縮され、基礎年金の給付水準の落ち込みが少なくて済む。基礎年金の1/2は国庫負担であるから、国庫負担の減少が抑えられ、財政負担が現状のままの年金制度の場合より増大する。多額の長期債務を抱える国の財政状況にかんがみると、将来の国庫負担の減少を抑制する制度改正には賛成しがたいというのが財政当局の立場になるかもしれない。

統合によって基礎年金の調整期間が短縮され、実際に国庫負担の減少が抑制されるのは、今すぐではなく、将来の話である。政府としては今から一層財政状況の改善に取り組む必要がある。

2-2.で指摘したように、このままでは国民年金第1号被保険者の多くが生活保護の受給を余儀なくされることが予想される。国庫負担率は基礎年金1/2に対し生活保護は3/4である。国民年金の厚生年金への統合は、長期的に見れば、むしろ国家財政の悪化をくい止める効果がある。

基礎年金の調整期間が長引くことになった主な原因は、デフレ経済が続いたためにマクロ経済スライドが発動されなかったことである²⁵。元々2004年財政再計算では、2023年度で基礎も比例も同時に調整が終了する見通しとなってい

²⁵ 坂本（2015）P65～66 参照。

た。そのことからすると、基礎年金の調整期間が長引いて基礎年金の額が低下し、国庫負担が減少するのは、国家財政にとっては、デフレ経済による「拾いもの」のようなものである。従って、これが得られなくなるからというのは、公的年金一元化を阻止すべき正当な理由とは言えない。

5. 残された課題

5-1. 諸外国の議論なども踏まえた検討

2004年8月の経済財政諮問会議に民間議員²⁶から提出された資料に、4つの公的年金一元化の類型が示されている（図表4）。本稿の案はこの中では概ね②に該当する。

本稿では3-1.に記述した考え方に基づいて案を構想した。しかし、これだけが一元化の姿ではないことをこの図は示している。

2004年年金法改正の国会審議に際して野党の民主党は所得比例年金（③に該当）+最低保障年金という内容の法案を提出した。これはスウェーデンの制度を参考にしたものであったが、そのスウェーデンでは、以前は定額（国庫負担）+所得比例の②の制度であったものを、国民的議論を経て現行のものに改めた。

また、最近の例では、イギリスが以前は基礎年金+被用者の付加年金という①の制度であったものを、④の一層型年金に改めた。

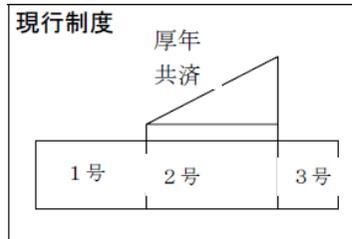
本稿と同様の問題意識に立つ久保（2014）は、オランダとイギリスの年金制度の動向をレビューしたうえで、基本年金構想を提案している。これは、保険料拠出期間を20歳～70歳の50年間とし、70歳から月額10万円の年金を給付するものである。自営業者等にも所得比例の保険料を課し、マクロ経済スライドは廃止するとしている。公的年金一元化とは別のアプローチで基礎年金の劣化を防止しようとするものと言うことができる。

公的年金制度のあり方については様々な考え方があり得る。諸外国の議論なども踏まえ、より幅広い視野から本来あるべき年金制度について検討を加えることは今後の課題である。

²⁶ 牛尾治朗、奥田碩、本間正明、吉川洋の各議員。

図表4 出典：「年金制度の改革について」（平成16年8月26日の経済財政諮問会議有識者議員提出資料）

（別紙）年金一元化に関する類型の特徴



| | 特徴 |
|---------------------|---|
| <p>類型</p> | <p>各類型に共通する目指すべき方向としては、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自営業者とサラリーマンの不公平感の解消。 ・職業変更があった場合の未加入の防止。 |
| <p>①基礎年金の負担の一元化</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・一階部分で一元化。 ・一階部分は、職業を問わず同じ負担(注)。 ・定額保険料の場合は、専業主婦等からも徴収。 ・一階部分の企業負担の扱いが論点。 |
| <p>②自営業者に所得比例年金</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・二階部分で一元化。 ・自営業者もサラリーマンと同じ所得比例年金に加入。(一階部分は①と同じ) ・自営業者からも定率保険料を徴収。 ・自営業者の所得捕捉が必要(番号制が不可欠)。 |
| <p>③すべてに所得比例年金</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・一階部分と二階部分を分けなくて一元化。 ・すべての人に従前所得に応じた年金。 ・ナショナル・ミニマムが確保できるかが論点。 ・自営業者からも定率保険料を徴収 ・自営業者の所得捕捉が必要(番号制が不可欠) |
| <p>④すべてに定額年金</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・一階部分と二階部分を分けなくて一元化。(①で二階部分を廃止・民営化したものと同じ) ・すべての人にナショナル・ミニマムを確保。 ・従前所得に応じた保障ができない。 ・制度が簡明。 ・変更後の二階部分の取扱いが論点 |

(注) 負担の方法は、定額保険料、所得比例保険料、税がある。

5-2. 代替案の比較検討

基本的に国民年金を厚生年金に統合するとしても、細部において様々な代替案が考えられる。産前産後の保険料免除分を含む2019年度の国民年金保険料は月額16,410円であるが、本稿案では17,934円へとかなり負担が増える。これは3-1.の②に従って厚生年金の標準報酬体系は変えないことから、原則として適用する標準報酬月額を9.8万円とするためである。しかし、現在の最低等級である8.8万円との間差を勘案して、新たに9.2万円の等級を作れば保険料月額は16,836円と負担増は緩和される。これは魅力的な案だが、現行の厚生年金に影響するので慎重な検討を要するだろう。

また、4-3.で自営業者には所得ベースで保険料を賦課することが適切であることを述べたが、いっそ厚生年金全体を所得ベースにしてはどうかといった議論もありうる。標準報酬には給与だけでなく交通費まで含まれるが、このような収入より所得のほうが負担能力という観点からより適切である。税との共通性を高めることも望ましいと考えられる。ただし、必要経費分だけ賦課基準総額が減るので、保険料総額を確保するためには、その分保険料率を引き上げる必要がある。また、所得ゼロの者が増えるが、これをどうするのかという現実の問題もあり、直ちには難しい。

被扶養者の扱いも議論になるかもしれない。自営業者からは、事業主負担分も含めて負担するのだからせめて被扶養者は保険料負担のない第2類被保険者としてほしい、といった要望が寄せられるかもしれない。財政上これは困難であろう。逆に、第2類被保険者にも標準報酬月額9.8万円を適用した上で、特別の免除制度（主婦納付特例）を作ってはどうかといった案も考えられる。白地に絵が描けるなら合理的だが、第3号被保険者制度がある現状では難しい。

国民年金法を廃止することへの抵抗もあるかもしれない。統合ではなく一元化、すなわち、統合するのは国民年金第1号被保険者だけで、基礎年金は引き続き国民年金制度に基づき給付するという穏健な案も考えられる。しかし、国民年金法と厚生年金保険法には重複する規定も多い。制度として2つあると、一般国民には年金制度は複雑であるという感覚がいつまでも残るのではないか。統合して制度を一本化できるのであれば、した方が、制度体系としては分かりやすくなる。

本稿で示した制度改正案はいわばスケッチに過ぎない。実現のためには、様々な代替案を比較検討し、具体化していく必要がある。

5-3. 年金財政シミュレーション

本稿で示した制度改正案をより具体的に検討するためには、詳細な年金財政

シミュレーションが不可欠である。平成 26 年財政検証では現行制度を前提にする本来の財政検証の他に、一定の制度改正を前提にするオプション試算が行われた。次期財政検証でもオプション試算が行われる方向のようであるが、本稿執筆時点でどのような内容の試算が行われるかは不明である。本稿案がこの対象になることがあれば誠に幸いであるが、そのためには、厚生労働省当局や有識者に理解される必要がある。あるいは、年金財政やシミュレーション技術に詳しい研究者と連携して検討を進めることも考えられる。このような年金財政シミュレーションのための対外説明や連携の模索も今後の課題である。

5-4. 業務執行体制

本稿案が制度化されると、現在は保険料が定額である国民年金第 1 号被保険者から所得比例の保険料を徴収することになる。厚生年金では、毎年 7 月初旬に 4~6 月の報酬の支払い状況について届出を受け、9 月からの標準報酬を決定するという定時決定が行われている。新たに 1,500 万人の第 3 類被保険者から届出を受け、これを処理する必要がある。

経過期間中は、第 3 類被保険者からは届出不要で原則の第 2 級とし、免除や上位の級への変更を求める場合のみ届出を求めるといった方法が可能である。この間を準備期間とし、所要の体制整備を行う必要がある。

自営業者等の所得は自主申告による。過少申告の場合、滞納処分までは可能だが、刑事罰までは課されない。正直な申告が必ずしも担保されないことから、より強力に所得情報を収集する税情報の活用ができないかということが課題となる。

マイナンバーによる情報連携機能を活用して被保険者を介することなく課税情報を入手することは、技術的には可能だが、関係方面の協力が必要である。これには歳入庁構想の是非といった行政機構の問題もからむ。税情報を活用できるようにするための方策も今後の検討課題である。

6. おわりに

被用者年金は一元化され、今や公的年金は国民年金と厚生年金である。これが統合できれば、公的年金制度は完全に一元化される。その意味で、公的年金の制度体系における最後の関門である。

ただし、国民年金も含む公的年金一元化には 4. や 5. で列挙したような様々な課題があり、国民意識を 1 つの案に集約し、国民的合意を確保することは必ずしも容易ではない。実現するには大仕事になるであろう。

しかし、今の制度のままでは、国民年金第 1 号被保険者の老後生活を置き去

りにすることになり、将来に大きな禍根を残すおそれが強い。基礎年金だけでなく報酬比例年金も受け取れるようにするとともに、基礎年金と報酬比例年金の調整期間を揃えることは、この問題を解決する一助となる。

調整期間を揃えるためだけであれば、国民年金と厚生年金の積立金を統合するという簡便法が考えられないわけではない。両積立金を合同して管理することを法定し、年金特別会計における国民年金勘定と厚生年金勘定を1つの勘定に統合すれば、統合後の積立金が100年後に妥当な積立水準となるよう、基礎と比例を同時期に同率で引き下げていくことは正当化されるのではないか。もしそうなら、これはさほどの大仕事ではない。

ただし、2つの制度が残ったままで積立金だけ統合すると「どんぶり勘定」という批判は避けられない。制度が別である以上は仕分けをする、これが本筋である。積立金を統合するのは制度統合をしたうえでのこととすべきである。

2004年年金法改正により国民年金厚生年金も毎年保険料（率）が引き上げられてきた。現時点は上限に到達した直後であり、両制度とも財政状況が良く見えている時期である。今後は保険料（率）一定の下で年金事業が続けられていくが、少子高齢化は更に進む。財政状況が厳しくなると、当面の利害が先に立ち、公的年金一元化のような長期的観点に立った施策の実現が難しくなっている可能性がある。今が最良のチャンスであり、保険料（率）が固定されている以上、このような好機は2度と巡ってこない。

公的年金一元化は、2004年年金法改正時に議論が高まったが、その後は被用者年金一元化の流れの中で、完全に沈静化した感がある。しかし、被用者年金一元化が実現し、また、年金保険料（率）が上限に達するに至った今こそ、国民年金も含む公的年金一元化の検討を行うべき時である。

《謝辞》

本稿作成に当たり当法人内外の多くの方から有益なコメントを賜った。いちいちお名前は挙げないが、記して感謝申し上げたい。ありうべき誤りは筆者の責に帰することは勿論である。

《参考文献》

- ・岩本康志・濱秋純哉（2006）、「社会保険料の経済帰着 ―経済学的考察―」、『期間社会保障研究』第42巻第3号
- ・久保知行（2014）、「基本年金構想 ―崩れ行く基礎年金に代えて―」、<http://www.ne.jp/asahi/kubonenkin/company/20141112.pdf>
- ・厚生労働省年金局数理課（2015）、『平成26年財政検証結果レポート ―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」（詳細版）―』

- ・駒村康平（2004）、「公的年金一元化を巡る諸問題」、『年金と経済』第23巻第3号
- ・駒村康平（2014）、『日本の年金』、岩波新書
- ・駒村康平・中嶋邦夫（2015）、「2014 年年金財政検証と改革の選択肢」、『日本年金学会誌』第34号
- ・坂本純一（2015）、「公的年金の財政検証における FAQs」、『日本年金学会誌』第34号
- ・下島敦（2017）、「我が国の公的年金における有限均衡方式に関する考察」、『年金研究』No.8
- ・社会保障研究所（1968）、『戦後の社会保障 資料』、至誠堂
- ・社会保障審議会年金数理部会（2016）、『平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）』
- ・社会保障審議会年金数理部会（2018）、『公的年金財政状況報告—平成28年度—』
- ・杉田健（2018）、「副業をめぐる社会保障の二つの課題」、『年金調査研究レポート』2017年度
- ・日本老年学会等（2017）、「高齢者の定義と区分に関する、日本老年学会・日本老年医学会 高齢者の定義検討ワーキンググループからの提言（概要）」、http://geront.jp/news/pdf/topic_170106_01_01.pdf.
- ・畑満（2011）、「日本の公的年金・企業年金の将来像について」、『日本年金学会誌』第30号
- ・年金シニアプラン総合研究機構（2018）、『年金FAQs』（平成30年4月1日最終更新版）、<http://www.nensoken.or.jp/faqs/>
- ・堀勝洋（2006）、「公的年金改革」、『持続可能な公的年金・企業年金』、ぎょうせい
- ・吉原健二・畑満（2016）、『日本公的年金制度史—戦後七〇年・皆年金半世紀—』、中央法規