

基礎年金の財源選択： 無年金者も消費税を20年近く負担してきた

『税務弘報』2008年5月号 巻頭言

一橋大学経済研究所教授 高山憲之

1. はじめに

定額の基礎年金について日本では労使双方の代表組織が税方式への切りかえを従来から主張してきた。民主党もマニフェストで税方式化を強く求めている。本年早々、日本経済新聞社も社論として基礎年金の税方式化を提言した。一方、自由民主党は基礎年金についても社会保険方式を維持するという立場で一枚岩にみえたが、最近、「年金制度を抜本的に考える会」(野田毅会長)や麻生太郎前幹事長がこの2月にあいついで基礎年金の税方式化を打ちだした。

基礎年金の国庫負担割合(従来は給付総額の3分の1)は2009年から2分の1へ引き上げることが決まっている。本稿では基礎年金の財源選択問題を議論する。

2. 税方式への切りかえ: 主要な論拠

現在、定額の基礎年金は社会保険方式に基づいて設計されている。社会保険方式とは、給付を供給するために、若いときから一定期間、年金保険料を拠出することが求められる方式である。拠出をしない人には原則として給付を支払わない。これが社会保険方式の基本的考え方である。

公的年金は「世代と世代の助けあい」のしくみである。その助けあいの輪に若いときから参加する。その参加を条件にして老後の年金受給を保障するというのである。年金保険料拠出という自助努力がそのまま「助けあい」につながる。そして、拠出の多寡に応じて受給額が決まる。

この考え方はこれまで日本政府(厚生労働省および財務省)の基本的スタンスとなっており、自由民主党や公明党も支持してきた。いわば年金行政担当者のロマンであり、社会保険方式を通じて「皆年金」を実現することは、かれらの悲願でもあった。

ただ、ロマンや悲願は現実的でないことが多い。現行規定によると、老齢基礎年金を受給するためには年金保険料を最低でも25年間、納付しなければならない。しかし、さまざまな理由によって、この25年拠出という受給要件を満たせない人が現実には生じてしまう。昨年1月時点で基礎年金を受給する資格のない65歳以上の無年金者が42万人いた。無年金者は早晩、118万人まで増えると見込まれている。

確かに無年金者の中には年金保険料の納付を意図的にさぼった人も含まれている。他方、本人としては不本意な事由や無知により、結果的に無年金となってしまった人も少なくない。

無年金者も1人残らず過去20年近くにわたって消費税を負担してきた(消費税が日本で導入されたのは1989年4月である)。その消費税は基礎年金財源としても活用されている。基礎年金財政を支えるために過去20年近く貢献してきたのに、基礎年金の受給は認められない。しかも、これから生きつづけるかぎり消費税を負担していくことが無年金者にも求められているのである。

青壮年層では年金保険料を拠出していない人も少なくない。年金保険料の滞納者は2007年3月末時点で322万人に達しており、未加入者も18万人いると推計されている。年金保険料の支払い免除や支払い猶予の手続きをしないと、かれらも無年金となるおそれがある。

老後のセーフティーネットにはラストリゾートとして生活保護がある。無年金者や低額年金の受給者は

別途、生活保護で救済すればよい、という考え方もありうる。ただ恥辱感が強く、劣等処遇が原則となっている生活保護と比べると、年金には独特のメリットがある。「老後の安心は年金で」というのが年金ロマン派の言い分ではなかったのか。

無年金者をなくす。そのためには年金保険料の拠出を老齢年金の受給要件としない。その受給要件は一定期間の国内居住とし、財源を税金に求める。これが税方式論者の主張にほかならない。

3. 税方式化に伴う諸問題

税方式の基礎年金はニュージーランド、オーストラリア、カナダ、デンマークをはじめとする国々で採用されている。老後所得の保障手段として1つの美しい絵姿である。ただ、課題もいくつかある。

まず第1に、どのような税目で財源を調達するのか。年金保険料から税金(たとえば消費税)に財源を切りかえる場合、財源の総額がほぼ不変にとどまる(全体としてはゼロサム)としても、個々にみていけば損得は避けられない。消費税に切りかえる場合、税率を最低でも5%以上引き上げる必要があるだろう。このとき、切りかえ時点における年金受給者はすべて負担増になる。給与所得者も低所得の場合、ネットで負担増となる公算が強い。他方、非給与所得者(自営業者等)はネットで負担減となる人が多いだろう。

基礎年金財源を消費税に切りかえると、事業主の保険料負担が軽くなると考える人が圧倒的に多い。その考え方は保険料の労使折半負担を前提にしている。ただ、基礎年金財源を消費税に切りかえる場合、給与比例の年金部分(いわゆる2階部分)については折半負担にこだわらなくてもよい。基礎年金財源はすべて本人が負担していると考え、2階部分の年金財源負担を主として事業主にお願いする。現在、厚生年金の保険料は労使込みで約15%(うち事業主負担が約7.5%)であり、基礎年金財源に充当されているのは、そのうちの約5%である。残りの約10%が2階部分用の保険料であるので、基礎年金財源を消費税に切りかえる場合、2階部分の保険料負担は事業主分7.5%、本人分2.5%とすればよい。この場合、財源を切りかえても事業主の負担は減らない。

今後、地方財源や社会保障財源として消費税を増税していくことは現実的な選択として止むをえないと思われる。ただ、日本における中長期的な消費税率は15%程度だと考えると、追加分として年金財源に持ってくるができる消費税は現行税率5%との差分(10%)のうち高々2%程度ではないか。地方に4~5%、さらに医療や介護、子育て支援等にも追加分の消費税を回さざるをえないからである。

もう1つ、移行措置をどうするのか。2009年度切りかえを想定すると、消費税をすでに20年負担してきたことになるので、65歳以上の無年金者にも月額3万3000円(満額年金の半分)の基礎年金を直ちに支給してよいのではないか。保険料40年拠出で満額という考え方を改め、保険料および消費税双方の40年拠出で満額受給とするのである。ただし消費税は20年の歴史しかないので、当初は20年拠出を40年拠出とみなす移行措置を講じる(移行期間は20年)。さらに保険料拠出1年と消費税拠出1年を原則として同等とみなすのである。

4. 税方式と社会保険方式の「いいところ」どり

税方式は1つの理想である。ただ、その完全実現は決して容易でない。そこで税方式と社会保険方式の双方の「いいところ」どりが実際にはできないものか。政治に求められているのは理想の追求ではなく、現実的な妥協を辞さない度量である。