

年金フォーラムでは、年金民営化を当面の主たるテーマに検討を進めておりますが、第14回は、喜多村悦史 内閣府経済社会総合研究所総括政策研究官から、「国民保険構想」についてご講演いただきました。以下は、喜多村総括政策研究官の講演概要です。

### 「国民保険構想」

内閣府経済社会総合研究所 喜多村悦史 総括政策研究官

ニッセイ基礎研究所「第14回年金フォーラム」(2002.6.20)講演要旨

#### 《ポイント》

- ・社会保険はいずれも、「現役世代が拠出し高齢者が受給する」形になっている。
- ・各種社会保険を統合することで、制度が簡素になり、財政的にも安定する。
- ・出生から死亡まで全国民が個人単位で加入し、1人1保険証とする。
- ・高校卒業(18歳の3月)から69歳までが、現役世代として保険料を支払う。
- ・保険料は定率を基本とし、世代間の不公平をなくすため、将来にわたって固定する。
- ・低所得者にはみなし収入保険料を課し、世帯連帯で納付する。
- ・保険料滞納は自己責任とし、滞納率に応じて給付の削減を行う。
- ・医療保険は自己負担を3割とし、上限を設ける。
- ・介護給付は家族介護を認め、訪問・通所時の半額を支給する。
- ・老齢年金は自営業者にも報酬比例部分を設け、全員70歳から支給を開始する。
- ・障害年金はリハビリを義務づけ、回復時には支給を停止する。
- ・失業・傷病・産休・育休・介休の各手当は統合し、標準報酬の6割を支給する。
- ・出産一時金は2倍にし、児童手当は無条件で支給。遺族年金は子どもに直接支給する。

#### 1. 社会保険はどれも「長生き保険」 統合で簡素かつ安定的制度に

今日は、私が考えます国民保険構想についてお話しますが、ポイントは2つあります。1つは、社会保険は社会保障の中心であり国民生活のセーフティーネットですが、このような基礎的セーフティーネットは簡素であるべきだと思います。とくに、「こっちに入ったほうが得ではないか」などと悩むといった性格のものであってはならないと思います。2つめのポイントは、社会保険は保険ですので、安定させるためには大きいほうが良いということです。社会保険には、医療保険、年金保険、介護保険、雇用保険等々いくつかの種類がありますが、これらをすべてひとつの仕組み、ひとつの原理のもとで運営したほうが簡素であり簡潔であると思っています。

まず、ライフサイクルについて考えてみます。わが国を含めて、経済国では一般に引退

があり、高齢になるにつれて収入が減ります。一方、生計費は医療や介護などがあるために、だんだんと増えます。昔は家庭内で相互扶助ということでしたからあまり考えることはありませんでしたが、個々人がそれぞれ用意しなければならない社会になると、個人ではなくどこから給付として用意することになります。

そこで、財源をどうやって出すのかを考えると、若いときには収入のほうが支出より多く、この部分の一定部分を保険料として出せばいいと考えられます。なお、誤解がないように言っておきますが、この場合、現実に現金が積んであるかどうかは重要なことではありません。お金を拠出することによって、権利を蓄積していくことが重要です。

次に、社会構造の基調変化の内容をいくつか列挙します。昔は寿命が50歳以下と短かったのが、現在は80歳以上と長くなっています。また、子供がたくさん生まれていたのが少なくなっています。この2つを、少子高齢化と言っているわけです。さらに、先述の通り、地縁・血縁、「家」制度という中で相互扶助が行われ、経済的な金銭の取引として表に出ることはなかった。しかし今は総サラリーマン化社会で地縁や血縁は成り立たず、また夫も妻も社会に出て働くため個人単位になってきています。経済も、高度成長から成熟経済へと移行してきました。高度成長がなければ、これまでのような保険料率の引き上げは無理でしょう。社会制度は、このような社会構造を踏まえてつくらなければなりません。

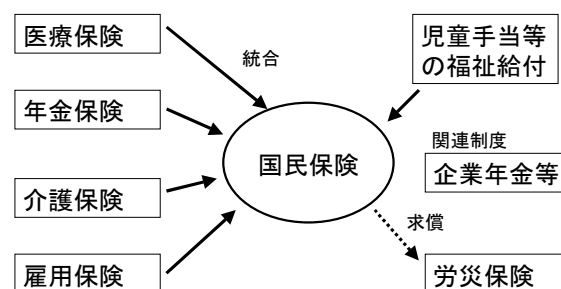
先ほど社会保険にはいくつかあると申し上げましたが、各制度の役割が、制度をつくったときと今とでは少し違ってきているのではないかと思います。例えば、医療保険は病気にならない人となる人の間のリスク分散だといわれていますが、年齢で区切るとお年寄りがたくさん医療費を受け取っています。このように実態を整理すると、医療も介護も年金も、基本的には、現役時代に保険料を納付し老後に給付を受け取る「長生き保険」の仕組みになっています。そこで同じ仕組みであるこれらの制度を統合するのが、私の提案です。

## 2. 被保険者は全国民個人 現役世代のみが保険料を負担

国民保険構想を図解したものが図「国民保険の仕組み」です。先ほど述べた医療、年金、介護を統合し、さらに雇用保険も統合します。また、児童手当等も統合します。詳細は後述しますが、出生時から死亡時まで全国民が被保険者ですので、障害児に対する特別児童扶養手当も含めて、このように考えま

す。なお、労災保険は統合しません。医療保険と労災保険の違いは、基本的には保険者（保険の運営主体）だけですので、保険者間で求償する仕組みにすればよいのです。また、企業年金は関連制度として位置づけ、たとえば70歳までのつなぎ年金などとして考えればよいでしょう。

### 国民保険の仕組み



そこで国民保険の被保険者構造をどうするかが問題になります。被保険者とは、基本的に自分の身の上になんかが起きて給付の主体になる人と定義すると、国民全員となります。たとえば医療保険の場合、全員が被保険者ですから、被扶養者は存在しません。したがって1人1保険証となります。

次に保険料をどうするかがポイントです。

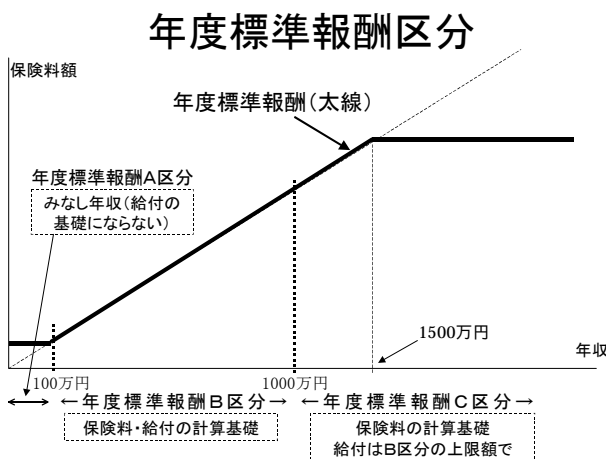
先ほど来言ってきましたが、結局、負担能力があるのは現役世代です。したがって、現役世代が保険料を支払うことにします。また、「例外なく、すなわち免除が一切ないのがポイントです。

給付については、「保険料を滞納すると減額」ということを、きっちりやります。高齢世代については、現役世代での納付記録に基づいて減額をします。保険事故が起きるまでに払うべき期間を分母として、払わなかった期間を分子とする割合で減額する。単純明快な基準です。

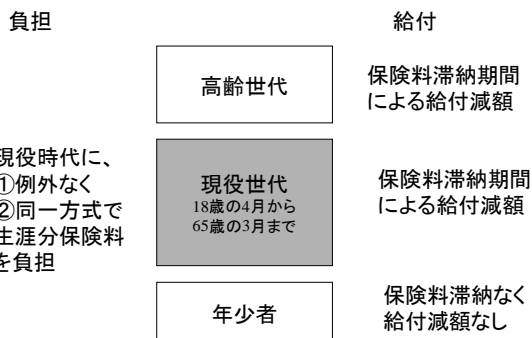
給付については、「保険料を滞納すると減額」ということを、きっちりやります。高齢世代については、現役世代での納付記録に基づいて減額をします。保険事故が起きるまでに払うべき期間を分母として、払わなかった期間を分子とする割合で減額する。単純明快な基準です。

なお、年少者については、給付減額を行いません。給付減額をきっちり行えば、親が滞納したら子供も滞納になり、給付制限になるはずですが、しかし、考え方を整理すれば、給付制限を行う必要はありません。被保険者期間は人生全部ですが、年少者はまだ保険料を払うべき期間に来ていないわけです。さらに、全国民が国民保険の加入者ですから、他の制度へ移ることができず、現役世代になれば必ず例外なく保険料を支払うことになり、いわゆる「食い逃げ」はありえません。こういう考えでいけば、制度を簡素に考えることができます。

保険料のイメージを、図「年度標準報酬区分」に示しています。保険料を取るためにはその人の報酬を決める必要がありますが、これは年度単位の標準報酬制とします。保険料率は定率とします。現時点での試算では約20%です。ですから、年収に応じて年度標準報酬が決まり、図のような直線になります。



## 国民保険の被保険者



ただし、2箇所だけ修正を行っています。まず、低所得者についてです。先ほどから言っているように、国民全員が加入しますので、中には本当に仕事をしていない人、あるいはアルバイト程度で非常に収入が少ない人がいます。そういう人に対しては、保険料の免除や減額を行うという考えもあります。しかし保険というからには、ただというのはありえないと考えています。現行の国民健康保険

でも、均等割部分の保険料は必ず支払わなくてはなりません。そこで、年収100万以下の人でも、年収100万と見なして保険料を徴収します。保険料率が20%の場合には、年間保険料が20万円になります。これが最低基準です。なお、この区分の被保険者は、現金給付である傷病手当や年金の報酬比例部分などの計算の対象にはなりません。

また、上限を設定しています。多額の保険料納付を行ってもそれに見合う受給が受けられないからです。年収1500万円とは、現行の健康保険の上限の月98万円を、ボーナスを0.3として年収に換算した値です。

次に年度標準報酬の決定方法を説明します。「標準報酬」の考え方は現行を踏襲しています。税金の場合の所得は、とにかく1円に至るまで正しく把握するのがポイントになっています。一方、現在の社会保険における標準報酬は、5～7月の給与で決定し10月から適用されますが、その後1年間は変わりません。かつてのように給与がどんどん上がる状況では随時改定もありましたが、今のように給与が増えない状況では随時改定もほとんどありません。ところが、実際にもらう収入が標準報酬どおりになっているかというところ、そうはなっていません。たとえば病気になったときに賃金はカットされますが、標準報酬は下がりにくいです。何かの拍子に社長が大盤振る舞いでお金をくれたとしても、2ヵ月続かないと随時改定にはなりません。しかし、簡素化するためには何らかの割り切りが必要です。私は国民保険の年度標準報酬もそれでいいと思っています。

具体的には、前年度に翌年度の年度標準報酬の見込みを届け出ます。その後4月から適用になりますが、翌年の10月までは修正可能にします。これで年度標準報酬が確定しますが、確定後の変更はできないことにします。過少届出の場合は、不足分を追加徴収しますが、その分は給付の基礎には算定しません。ごまかして過少に届け出た場合には、ものすごく厳しく対処するということです。

税と社会保険料を比較すると、税には所得控除がありますが、社会保険にはありません。税はすべての所得を対象にしますが、社会保険料は給与所得だけ対象です。税率は累進的ですが、社会保険料率は一定です。税には上限・下限がありませんが、社会保険料には上限・下限があります。このように税と社会保険料は大きく異なります。国民保険では、自営業者は事業所得を対象にします。主たる収入だけを対象とすることで、割り切って簡素にしています。実際、労働形態も多様化してきており、その形態を区別することは困難で面倒な作業です。これを簡素化するメリットはあります。

### 3. 老齢年金は例外なく70歳から 児童手当は無条件で支給

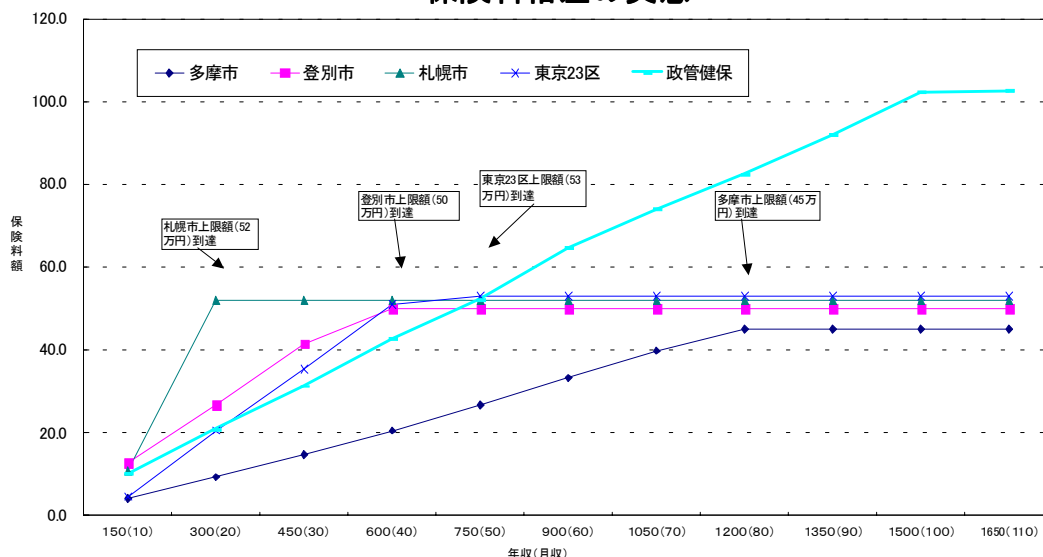
次に給付についてです。先ほど、保険料を滞納した人は支給を減額すると述べました。国民保険では、たとえば老齢年金は70歳になると自動的に受給権が発生することとし、現在のような20年や25年といった資格期間は設けません。その代わりに、すべての給付について滞納率（＝滞納期間／保険料を納付すべき期間）で減額を行います。また、医療費については、3割を自己負担とするとともに、自己負担額に上限を設定します。上限の設定は、

現在の高額療養費支給を現物支給に変更することと同義です。

先ほども述べましたが、現在は労働形態が複雑化し、これまでの第1号・第2号といった区分が難しくなっています。また、女性の社会進出や離婚の問題などを考えると、扶養の認定も難しい問題になります。国民保険では全国1保険証ですので、このような問題がなくなります。被保険者区分に対するコストを削減することが可能です。

別の問題として、健康保険料の地域間・制度間格差の問題があります（図「保険料格差の実態」）。札幌市の国民健康保険は、年収300万円ですと保険料は上限の52万円になります。東京都の多摩市は、年収1,200万円ですと保険料が上限の45万円になります。政管健保は、ボーナスの額にもよりますが、保険料の上限が約100万円になります。事業主負担も含めての保険料額ですが、本来は同じ収入なら同じ負担となるべきです。国民保険では、このような問題も解決することができます。

保険料格差の実態



また、医療保険を県単位にするという議論がありますが、国民保険では全国一本を考えています。理由は、冒頭に述べたように、簡素化と規模による安定化です。また、地域間格差の是正にも対応できます。全国一本にすると、保険者間の競争がなくなるのではないかという意見がありますが、それは間違いです。競争原理が働くべき分野は医療機関です。医療機関が、保険者から指定を受けるために競争をすることが、医療サービスの充実を促し、加入者（国民）にとってもメリットになります。

次に介護給付ですが、在宅・通所の場合は医療保険と同様に自己負担を3割にします。施設介護の場合は、個々人で行う場合よりも効率的に行えるはずですから、給付を7割に引き下げるべきです。施設整備補助金は、二重の補助ですから廃止します。家族介護は認め、半額を支給します。家族介護をしない人は、外部サービスを受ければいわけです。

年金給付は、老齢、障害、遺族の3種別を設けます。老齢年金は、少なくとも2025年には70歳の4月から支給するように、支給開始年齢を引き上げます。それまでに、70歳現役

社会になるように、世の中の仕組みを一生懸命、変える努力を行います。なお、繰り上げ支給・繰り下げ支給は行いません。簡素化のためです。どうしても65歳から引退したいという人は、企業年金等で補完することを考えればいいでしょう。繰り下げについては、個人で貯金すればいいわけです。また、在職制限も設けません。もともと昭和60年改正では65歳以上の在職制限をわざわざやめたのです。この理由は、高齢者に働くインセンティブを与えるためには雇用負担を下げるべきだということでした。国民保険でも、この考え方に基づいて、在職制限を設けません。

障害年金は、特別児童扶養手当を吸収して、対象を0歳から69歳までとします。70歳以降は老齢年金として支給します。また、ランクは1つとし、加算は行いません。介護が必要な人には、別途介護給付が行われるからです。また、資格期間を設けず、滞納がなければ報酬比例部分も満額支給します。ただし、リハビリを義務づける点がポイントです。

遺族年金については、現行では遺族厚生年金よりも遺族基礎年金の方が対象が狭くなっています。遺族基礎年金は子がいることを条件に妻がもらうものですが、国民保険では直接、子に支給します。支給時期は、その子が18歳の3月、つまり高校卒業時までとします。子がいない配偶者等には、年金でなく一時金を支給します。なお、遺族年金については、受給者が年少者ですので、滞納による減額は行いません。

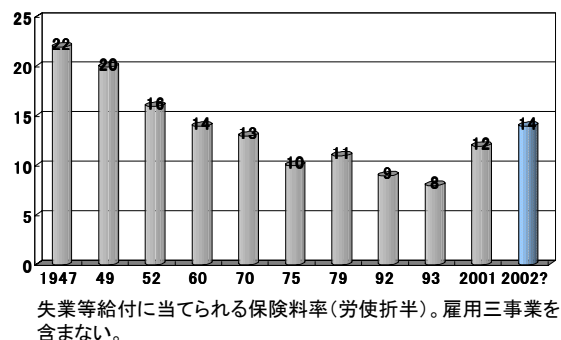
これらの年金額は、定額の基礎部分に報酬比例部分を加算して支給します。報酬比例部分は、年度標準報酬の総額を事故時までの期間で割り、それに乗率を掛けて、さらに先ほど説明した減額率を掛けます。

また、医療、介護、年金の各給付のほか、定期金給付を設けます。内容は、現在の失業手当、傷病手当、出産・育児休業手当、介護休業手当に相当するもので、これらを統合します。具体的には、前出の年度標準報酬がBまたはC区分にあった者に対して、給付対象標準報酬の6割を支給します。なぜ失業保険も国民保険に入れるのかという話がありますが、

現行の失業保険には保険料率が変動しやすいという問題点があり、これを国民保険の中に統合することで解決します。実際、保険料率は図「失業保険料率の推移」のような形で動いてきています。さらに来年は1.6%にするという新聞報道もあります。本来は、失業が少ない好況時に保険料率を下げずに資金を貯めておき、不況時の失業の多い時期に備えるべきなのですが、うまくいっていません。大きな国民保険の中に入れておけば、失業給付が国民保険全体に占める割合は大きくありませんから、こういった問題は起こりません。

出産・児童養育給付については、児童養育を保険事故としてとらえて給付します。出産一時金を今の2倍程度とし、児童手当を所得制限なしで就学前児童1人あたり月3万円程

## 失業保険料率の推移



度を支給します。育児休業手当は、自営業の場合も支給します。実際には、出産時に一時金を受取り、同時に育児休業手当と児童手当の受給がはじまります。育児休業手当は、出産後1年間で終了し、以降就学時まで児童手当を受給します。

#### 4. 保険料率は定率で固定 世帯連帯で主婦・学生も納付

次に国民保険の財政について説明します。歳入は、保険料、国庫負担、それに不正受給や労災、交通事故などの第三者行為などによる回収金です。歳出は、保険給付費と事務執行費で、福祉事業はこの財源の中では行いません。積立金の運用収益のうち、物価上昇を超えた部分を福祉事業にあてることとします。

保険料は、先ほど述べたように総報酬の20%ぐらいと考えています。国庫負担は、現行から変更して、集まってきた保険料収入の2分の1とします。これは、長期の社会保障見通しでも保険料と国庫・公費負担が2対1ぐらいになっているからです。また、保険者がまじめに徴収しないと、国庫負担がもらえない制度になっています。なお、事務費の国庫負担は廃止します。限られた保険料の中で運営することによって事務効率努力が効くのではないかと思います。現在、社会保険全部で1兆円以上の事務費がかかっていますが、そのうち社会保険事務所が使っているのが3,000億円ぐらいです。効率化によって、総額で3,000億円ぐらいに抑えられるのではないかと思います。

保険料徴収における原則は、図「保険料徴収における原則」のとおりです。世代間の負担公平を図るために、将来にわたって保険料率を固定します。また、保険料は基本的に定率とします。応能負担を考えると累進料率、応益負担を考えると全員定額となりますが、定率はその中間を採ったものです。それから全員負担です。失業者や生活扶助受給者などは別途対策を講じますが、給付から天引きします。

#### 保険料徴収における原則

- 世代間の負担公平
- 定率保険料
- 全員負担(失業者、生活扶助受給者対策)
- 事前納付(負担なくして給付なし)
- 預金口座利用(給付も含め金銭授受簡便)
- 滞納処分の実施
- 世帯連帯納付
- 事業主負担の承認制

それから事前納付です。現在は期間が過ぎてから保険料を払っていますが、これは問題だと思います。また、預金口座を利用します。集金を希望する人には、手数料相当の特別保険料を負担してもらうことにします。滞納については、これまで述べたように支給の減額で対応します。これまでの督促滞納処分は、結局滞納者のメリットになっています。ここに多くのコストをかけるべきではないと思います。

また、世帯連帯納付とします。保険料は個人単位としますから、主婦で収入がまったくゼロの人はみなし年収保険料で支払います。ただし、納付のときは、連帯して責任を負っていただきます。つまり滞納処分の際に奥さんのところへ行っても仕方ないので、ご主人のところへ行くということです。また、事業主負担は原則としてありません。雇用労働

者のみを対象とした場合は、それでひとつの統一した体系でしたが、自営業者を入れる場合はバランスがとれません。

先ほど全員負担と述べましたが、失業者、障害者、育児休業者、介護休業者、生活扶助受給者は各給付から源泉徴収します。その際、給付の水準を上げるかどうかは、実際に計算してから検討することになるかと思います。学生からも徴収しますが、そのかわりに低利の奨学資金をふんだんに貸し出します。授業料を払ったら保険料として払うお金がないという話がありますが、現在でも保険料納付は義務ですから、これは間違いです。また、主婦も、先ほどの世帯連帯納付として徴収します。一般の生活費は世帯主の所得から支払われているのですから、保険料も同じ考え方でいいはずです。

本日のお話は以上でございます。

---

・本稿は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。

・なお、講演者、ニッセイ基礎研究所の同意なしに本論を複写、引用、配布することを禁じます。