

パネルディスカッション 「超高齢社会日本の課題 — 年金制度の今後を考える —」



》 パネリスト 《

盛山和夫氏 東京大学大学院 人文社会系研究科 教授
堀勝洋氏 上智大学 法学部 教授
八代尚宏氏 国際基督教大学 教養学部 教授

》 コーディネーター 《

白杵政治 ニッセイ基礎研究所 年金研究部長

論点整理

■**臼杵** 日ごろより日本生命、並びにニッセイ基礎研にご支援いただき、また本日はご多用の中ご来訪いただきましてありがとうございます。

お手元にお配りしております資料の中に、「シンポジウムの論点と参考資料」というものがございます。4ページをご覧くださいますと、本日の論点として大きく四つ挙げてございます。一つが公的年金の存在理由と評価の基準、二つ目が現行制度の公平性について、三つ目がその他の課題とその対策について、四つ目がいわゆる抜本改革についてでございます。その後のページにそれぞれより詳しい論点を示していますが、恐らくはこれだけの論客の方に来ていただきまして、また盛りだくさんの論点を盛り込んでおりますので、時間があまりございません。ですので、論点の紹介はおいおい議論を進める中でさせていただくことにいたします。なお、時間の都合上、場合によっては予定しておりました論点を若干省くようなこともあるかと思っておりますので、ご了承ください。

それからもう一つ、今回、政権交代がございまして、民主党が政権を取りましたので、資料の13~14ページに、民主党がいわゆる政府に対する対案として2004年に出しておりました年金改革案と、衆議院選挙のマニフェストで出しておりました年金改革案をお示ししております。その辺もぜひ取り上げて専門家の先生方にご論評いただければと思っております。

1——公的年金の存在理由と評価の基準

■**臼杵** それでは、議論を進めてまいりたいと思います。最初は公的年金の存在理由と評価の基準についてです。参考資料の後ろに、この論点に関する先生方のお考えを簡単にお示して

いただいておりますので、それも参考にさせていただければと思います。

公的年金の存在理由に関しましては、例えば堀先生は資料の25ページで、公的年金は社会保障の一環として国家が国民の生活を保障するためのもので、社会扶助が機能していないので社会保険という形が取り入れられているというお考えを示されています。それから八代先生は、資料33ページにあるように、公的年金の存在理由として最大のものは強制貯蓄だとしておられます。要は、年を取ってお金がなくなったら政府に見てもらえるのではないかというモラルハザードを防ぐために公的年金があるのだというようなことです。この辺について、盛山さんには必ずしもはっきりしたお考えを示していただけないようなので、お話しただけですしょうか。

■**盛山** 実は私がこの問題についてあらかじめレジュメを書かなかった一番大きな理由は、ただ非常に書きにくかったということです。この問いへの答え方は、大きく分けて、現状の公的年金について存在理由を述べるか、あるいは本来あるべき公的年金について存在理由を述べるかによって若干違ってくると思うのです。

現状の公的年金の場合、これをやめるという選択肢と続けるという選択肢を比べた場合には、続けるという選択肢の方がベターだと私は思います。しかし、それだと非常に消極的理由でしかありません。つまり、第一の理由がやめるときのコストがあまりにも膨大過ぎるという消極的なものになるということで、これはあまりいい話ではありません。

本来の公的年金を想定すると、まず一番大きな理由は社会的な連帯だと考えています。社会的な連帯とは、かつては老後の所得保障その他は基本的に家族あるいは親族の範囲内でカバーしていたのですが、いろいろな社会の変化の中

で、家族が家族の面倒を見るということではなく、一人の国民を社会全体が見ていくという仕組みに徐々に変わっていく、その一つの表れとして公的年金というものが存在するというのが私の基本的な理解です。

ただ、残念ながら現在の公的年金はいろいろな形で不信感や不安感を持たれています。つまり、連帯の象徴であるよりは、むしろさまざまな不信と世代間のそねみのようなものの温床になる危険性を持っていて、この点を改善しないと、きちんとした存在理由を持った公的年金にはなりにくいと考えています。

■臼杵 盛山さんは社会的連帯を強調されたのですが、堀さん、八代さんから、もし何か付け加える点、あるいはここで話しされたいことはあれば。

■堀 私の意見は資料の25ページの説明でほぼ尽きています。社会保険方式の公的年金について、私的保険と同じような存在理由を挙げる方がおられますけれども、私はそれは違うと考えています。アルベールやニコラス・バーは、アルペン型の保険とアングロサクソン型の保険は違うと述べています。社会保険はドイツ、フランスの社会連帯の理念から発展してきたもので、労働者や商工業者などの相互扶助から成立してきたものです。公的年金は自分の老後に向けて保険料を積み立てるといった私的保険の考え方よりも、盛山さんが言ったような連帯の理念に基づく部分が相当あると考えています。もちろん、自分が納めた保険料が年金として戻ってくるという面は当然あります。

■八代 私の考えも、今、堀先生や盛山先生が言われたこととは矛盾してはいません。年金というものは社会保障の一部として、人々の助け合いの仕組みであることについては、全く合意します。ただ、そのためには「公平な助け合い」でなければいけない。特定の世代だけが得をし



》 パネリスト 《

盛山和夫 (せいやま かずお) 氏

東京大学大学院 人文社会系研究科 教授

東京大学文学部卒。北海道大学文学部助教授、東京大学文学部助教授、東京大学文学部教授を歴任し、95年より現職。主な著書に『リベラリズムとは何か——ロールズと正義の論理』『年金問題の正しい考え方——福祉国家は持続可能か』等。



》パネリスト《

堀 勝 洋 (ほり かつひろ) 氏

上智大学 法学部 教授

東京大学法学部卒。1967年厚生省入省。80年より社会保障研究所（現国立社会保障・人口問題研究所）主任研究員を経て、94年より現職。01年より06年まで厚生労働省社会保障審議会委員（年金数理部会長、年金部会委員）を兼職。主な著書に、『年金制度の再構築』『年金の誤解』『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』等。

て、ほかの世代がその犠牲になるようなことでは、信頼性は得られません。この点、昔から堀先生に経済学者は損得勘定ばかりを考えると批判されているのですが、ある程度のメリット・デメリットを考えなければ、社会的な助け合いとしての制度は維持できないと考えています。

それから、社会保険と私的保険の違いについては、私は加入に強制性があるかないかの1点だと思います。自分の老後のための資金は本来であれば私的保険で賄えば良い。なぜそれでは駄目なのかというと、既に生活保護制度があるため、働いて所得がある時には全部使ってしまうと、老後は福祉に依存するモラルハザードを防ぐことが公的保険でないと難しいためです。従って、「強制貯蓄」という機能が社会保険の最も大きなポイントだと考えており、それは社会的な助け合いということと何ら矛盾しないと思います。

その意味で、今の国民年金制度には大きな欠陥があります。法律上は強制ですが、実質的には自発的納付であって、現に未納付や免除者が5割以上いるわけです。こういう国民年金の問題点に真剣に向き合い、確実に、低コストで、全員に保険料を強制できるような年金制度に変えなければいけないと思っています。

■臼杵 ありがとうございます。これを突き詰めていくとまたいろいろな論争が出てくると思うのですが、むしろ具体的なお話で今の公平性などの話を展開していただきたいと思いますので、早速、2番目の現行制度の公平性についてのご意見を伺いたいです。

2——現行制度の公平性について

— 世代内の公平～3号被保険者問題 —

■臼杵 まず、資料の6ページに世代内の公平と世代間の公平という論点を挙げております

が、今お話にありました1号と2号の問題、未納・未加入という問題はまた後で取り上げますので、まず3号の問題についてお願いいたします。これまでの国の説明は、世帯単位で見れば同じ保険料に対して同じ給付なので公平だというようなお話だったと思うのですが、その点について、八代さんからお考えを伺いたいと思います。

■八代 この第3号の問題については、実は堀先生と20年前から議論しておりまして、一向にギャップが埋まらないのです。今、臼杵さんからご説明がありましたように、最初から世帯単位で考えれば、つまり夫婦合計で見た給与が同じであれば、全く同じ保険料負担で、同じ給付をもらうということで、何ら不公平ではありません。だから問題はないというお考えの方が多いのですが、他方で、個人単位で見ればやはり不公平があります。この場合の個人単位とは、世帯主の所得が同じ人たちで比較するということです。単身世帯と専業主婦世帯、共働き世帯をそれぞれ見ますと、やはり世帯主が同じ所得であれば同じ保険料しか払いませんが、専業主婦世帯は妻独自の保険料なしで基礎年金をもらうことができます。単身世帯は、当然その分はもらえません。共働き世帯は、妻も働いていますから、その分も保険料を払っているという形で、差が出てくるわけです。だから、どちらかが正しいかというより、世帯単位で見るか、個人単位で見るかの違いが大きいということです。

私は年金だけではなく、労働経済学も専門としていますが、この個人単位としての不公平が労働市場に非常に悪い影響を与えています。つまり、専業主婦の方から見ると、働くと損をする仕組みになっています。専業主婦は保険料を納めずに基礎年金がもらえるのに、働きに出ると自分で保険料を払わなければいけない。しか



》パネリスト《

八代尚宏(やしろ なおひろ)氏

国際基督教大学 教養学部 教授

国際基督教大学教養学部および東京大学経済学部卒。1970年経済企画庁に入庁。81年米国メリーランド大学経済学博士号取得。上智大学国際関係研究所教授、日本経済研究センター理事長等を歴任し、05年より現職。安倍・福田内閣での経済財政諮問会議委員。主な著書に、『日本的雇用慣行の経済学』『少子・高齢化の経済学』『健全な市場社会への戦略』等。

し、払ってももらう基礎年金の額は、報酬比例部分は少し付くかもしれませんが、同じわけです。そういう意味で、今の年金制度は、個人単位で見ると公平性を欠くということが、女性の就業を抑制するという労働市場への悪影響を強調してきました。

それから、これは盛山先生も指摘されていますが、同じ専業主婦世帯でも、自営業の人とサラリーマンを比較すると、国民年金は個人単位ですから、夫も妻も自分で保険料を払うのです。これは、保険料を自分で払わない専業主婦と違って、夫が妻の保険料分も婚姻費用として払うわけですから、なぜそれと同じことがサラリーマンの厚生年金にも適用できないのかということになるわけです。

この世帯別の公平・不公平という議論は昔からあったのですが、私は平成21年度の財政試算で厚生労働省が初めてそれを公式に認めたということに意味があると思います。所得代替率というものを世帯類型別で試算しまして、2050年で50.1%という数字がよく知られていますが、これは専業主婦世帯についてのみ与えられるものです。共働き世帯では、それが39.9%、男性の単身世帯であると36.7%ということで、基本的には世帯類型で所得代替率に差があるということ厚労省がきちんと出したわけです。厚生労働省自体が世帯類型別に差があることを認めたことは、非常に意義があると思います。

第3号被保険者の個人としての利益がどれくらいあるか、損得勘定にうるさい経済学者が試算しますと、月6.6万円の満額年金を65歳から女性の平均寿命の83歳までもらいますと、累計で1470万円にも達します。こうした働き方の違いによる年金格差には大きな問題があると思います。

それから、こういう制度は、もともと専業主婦世帯が大部分を占めた時代にできたのです

が、資料の36ページを見ていただくと分かるように、もはや専業主婦世帯は少数派です。つまり、95年あたりを境にして共働き世帯の方が増えて、しかもその差はどんどん広がっている。さらにこの分母に自営業も加えれば、専業主婦世帯は3分の1ぐらいになるわけで、そういう少数派の世帯に対して優遇策を続けていくのは、これからの高齢化社会では問題ではないでしょうか。しかも、先ほど言いましたように、女性が働くと損をするような仕組みがビルトインされているのは、今後の労働力が不足する社会では、大きな社会的浪費です。今後の高齢化社会に対応するためには、この年金制度を、個人単位で公平なものに変えていく必要があると思っています。

■堀 私と八代さんとは考えが異なり、やはり社会保障観が違うのかなという感じがします。共働き世帯と片働き世帯について、世帯単位で見れば保険料負担も年金給付も同じだというのは、世帯所得が同じであればということです。八代さんが言われた厚生労働省も認めたというデータは、世帯単位で所得が違うものを比較した場合のもので、世帯所得を同じにすれば、厚生労働省のデータでも保険料負担も年金給付も同じになっています。

社会保険では、個人が納めた保険料がそのまま個人に戻ってくるという仕組みではなく、世帯単位の応能負担で保険料を納める仕組みも認められています。応能負担ですから、給付を受ける人が何人いようが給付が受けられる仕組みです。健康保険でも所得が同じであれば扶養家族がゼロでも5人でも同じ額の保険料を納めます。しかし、扶養家族が5人だと5倍とは言いませんが、扶養家族がゼロの世帯と比べてかなり多くの医療費を使っています。これは厚生年金の第3号被保険者についても同じで、考え方としては、世帯単位で応能負担をしている。第3

号被保険者が基礎年金を受けるのは、応益負担ではないという仕組みから来ているのです。

私は、この問題は女性の老後の年金をどうするかという問題ともかかわっていると考えています。一般に、女性の年金は非常に低く、老後の貧困層の大部分は女性です。第3号被保険者のような仕組みは、アメリカにもイギリスにもありません。それは、こういう制度を作らなければ女性の貧困を防げないということも一つの理由なのです。ですから、第3号被保険者制度は、女性が老後になって、低年金になるのを防ぐという意味もあるということです。

また、国民年金の第1号被保険者である自営業者と第2号被保険者であるサラリーマンとでは所得捕捉の問題があって、自営業者の制度とサラリーマンの制度を別にしてはいるわけですが、制度を別にしてはいるのに、同じように比較するのは意味があることなのかと私は感じていません。基本的に、自営業者の保険料は個人単位で納め、片働き世帯のサラリーマンについては、夫婦の基礎年金分の保険料を応益負担で納める仕組みです。第3号被保険者は保険料負担も年金給付も公平な制度になっていると私は思っております。

■**盛山** 私はこの問題について、結論的には八代先生と同じですが、理由が少しだけ違っています。世帯単位で見たら実はそれほど不公平はないのですが、それはあくまで厚生年金と第3号被保険者を比べたときの話で、第3号被保険者と国民年金の女性とを比べた場合は第3号被保険者の方が実は少し恵まれているという結果が出ております。ただ、私は問題は不公平感というより、キャリアの選択や自由という問題とかかわってくるように思うのです。やはり、年金だけではなく、医療保険も税制も専業主婦世帯を標準的なモデルとして考えてきたということが、今の女性を中心とする若い人たちの働き

方に大きな制約をもたらしているのです、この点は改革した方がいいと思います。ですから、結論的には八代先生に同調するところがありますけれども、理由としては不公平だからではなく、働き方の自由度を尊重したいというところを挙げたいと思います。

－世代間の公平－

■**白杵** 今度は世代内ではなく、世代間の公平についてです。この点につきましては、伊藤先生からコトリコフの世代会計のお話もありましたが、そういう計算をやるのが、適切かどうかという点で、意見が大きく違うのではないかと考えております。この点につきましては、まず堀さんの方からご意見をいただければと思います。

■**堀** 世代間の公平には二つの意味があると、私は昔から言い続けています。一つは年齢グループ問題で、二つは出生コーホート問題です。年齢グループ問題とは何かというと、現在における高齢世代と若い世代との間で不公平になっていないかということです。若い世代の賃金額よりも高齢者の年金額が高ければ、世代間に不公平があるということで、是正されるべきです。しかしながら、社会経済が大幅に異なった出生コーホート間で、年金の収益率などを比較することに何の意味があるのかと考えています。極端に言うと明治時代に生まれた人と昭和に生まれた人を比較して損だ得だと言うことに何の意味があるのかという感じがします。

例えば私は昭和42年卒業ですが、初任給が2万円か2万5000円ぐらいでした。今の初任給は約20万円です。このためもあって、当時は保険料負担額が低かったという事情があります。もちろん、物価上昇分がありますが、実質所得は相当違います。私らの小さいころは本当に飲まず食わずで、イモばかり食わされた感じがします

けれど、今の世代は豪華な食事も食べています。私が若いころは外国に行くなど夢また夢でした。今はもう小さな子どもでもハワイに行ったりします。ですから、出生コーホート間で年金の収益率の数字を見て損だ得だと言うことには違和感があります。また、私が若いころの世代は、介護するだけでなく経済的にも両親を家庭で扶養していました。今は賦課方式の年金制度によって、若い世代全体が老親の経済的扶養をしているという面もあるのです。そのように多面的に出生コーホート間の格差を見る必要がある。もちろん、あまりにも大きな格差は是正しなければいけないと思いますが、単純な収益率でこれだけ格差があるというように言うことは、私は非常に問題だと思っています。

■八代 これも出生コーホートの違いといったときに、明治時代と比較するのではなく、あくまで最近時点で見ると、資料の7ページにある生年別にみた負担と給付の状況の表を見てください。これは厚生労働省による世代間の給付と負担の資料に基づいていますが、実は、最初に経済白書でこれを出したときは大騒ぎになりました。これで見ると、1940年生まれの6.5倍に対して、1985年生まれでは2.3倍という差があります。この何倍という数字自体には全然意味がないのです。1985年生まれの人まで2.3倍もらえるというのは、事業主負担が個人の負担には全くならないという極端な仮定や、年金資産の収益率を著しく高く置いている等、恣意的な前提の結果です。しかし、この世代間の格差が3倍近くあるということを厚生労働省自らが認めたことが、大きな進歩です。

先ほど堀さんが言われた、昔の人は家庭内扶養をしていた、今の人は年金や医療を社会保険でやっている、だから同じだという考え方は、私は受け入れられません。今でも家庭内で介護をしている人もいるわけで、それはやはり個人

の自発的な行動だと思います。一方、社会保障というものは強制の世界なのです。両親を扶養している人もしていない人も、同じ所得であれば同じ保険料を強制的に取られるわけで、その二つはやはり代替的ではないと思われます。

それから、どれぐらいが不公平かという水準も、例えば戦争を経験したかどうかということでもある程度は考慮しても良いかと思いますが、戦後生まれの巨大な人口のこぶである、我々、団塊の世代までが、子どもや孫の世代よりも、ずっと有利な年金制度ということが、果たして受け入れられるかどうか。先ほど伊藤先生も言われたように、これが今の年金制度に対する不信の大きな要因になっています。現行の制度で得をする高年齢者が、世代間の格差は問題ないと言っても全然説得力がないのです。やはり若い人の立場に立ってみてどうなのかという形で考える必要があると思います。

もう一つは、こういう世代間格差を維持しておくこと自体が、結果的に高齢者にとっても不利だということです。そういう明らかに損な制度からは逃げ出そうというインセンティブが、特に若年者には強い。それが後で述べる国民年金の未納率の高まりにもつながっているのです。被保険者ができるだけ年金保険の負担から逃げようとするインセンティブが強いことが、「世代間の助け合い」を基本とする年金制度を崩壊させる大きな要因になっています。だから、世代間格差について真剣に考え、それを完全に直すことはできないにしても、どうしたら少しでも是正できるかという方向で、年金制度改革を考える必要があります。

■盛山 私からは、今のお話のどちらとも違うことを少し述べたいと思います。まず第一に、基本的には今、問題になっている世代間格差を是正することは不可能なので、不可能という前提に立って本当は考えなければいけないと思う

のです。仮に是正しようと思うとその方法は2種類あって、まずは今の高齢者、あるいは団塊の世代ぐらまでの年金支給を大幅に削減する、例えば2.3倍と6.3倍の差があるとすると、ほぼ3分の1に減額するという事です。これが社会的に受け入れられれば一つの手ですが、例えば240万円もらっている方が80万になるという状況が可能かどうかという、私は多分、政治的に不可能だと思います。

もう一つの可能性は、今、少なくしかもらえないと予定されている若い世代の給付乗率のようなものを上げていくということですが、これも不可能です。そうすると、制度の持続可能性が全くなくなります。実は2.3倍というのも非常に甘い見通しで、恐らく不可能だと思います。実際、今の若い人たちの大部分は2.3倍ももらえないだろうという見通しを持っている。2.3倍ももらえるのだったらそんなに不信感はないのですが、それさえも出てこないだろうということがまず年金問題の根源にあるわけです。

結論から言うと、世代間格差は、少なくとも高齢者のある部分はもう是正不能で、若い人は放っておけばさらに悪化するということで、これをどう解決していくかという観点から考えていく必要があるのではないかと思います。

－制度の一元化－

■臼杵 続きまして、世代内の公平ということで、特に民主党案では自営業・非正規社員という第1号被保険者までを含めた一元化をうたっているわけですが、この点について理念としてどうなのか、現実としてどうなのかという二つの面から評価していきたいと思います。まず、盛山さんの方からご意見をお願いします。

■盛山 世代内の公平性とは何かというと、同一拠出・同一給付がまず一番簡単な原理です。同一といってもいろいろとありますが、例えば

40年間同じ金額の保険料を支払った人には老後に同じ金額の給付があるということで、この原則は、サラリーマンの中だと基本的には成立していると思います。しかし基礎年金の1号被保険者については、厚生年金とは計算方式が違いますからおのずから違いが生じてきて、これを解消しようと思ったら、制度を一本化して、計算式を一本化するしかないのです。拠出に対してどれだけの給付があるかという仕組みを一本化しない限り、この手の不公平はなくならないと思っております。

■臼杵 現実問題として、先ほどから出ていますように、1号被保険者の所得把握という問題があると思うのですが。

■盛山 そういう抜本的な改革をやると思えば、所得把握は絶対に必要です。世間的には悪名の高い社会保障番号、人によれば国民総背番号という制度は、ここ何十年間ずっと実現しておりません。しかし、こうした統一した番号制度は、いろいろな公平性の問題、持続可能性の問題その他、年金の抜本問題を解決する一番のかなめ石で、ほかの微妙な問題はいろいろあるにしても、これが導入されない限り、公平な年金制度は絶対不可能だと考えています。

■八代 年金の一元化はできればいいに決まっていますが、盛山さんが今おっしゃったように、いろいろな難点があります。そのときに、中心となる第1号被保険者は、すなわち自営業というイメージが強いのですが、実はその半分以上は、低賃金の中小企業の正社員やパートタイムの人たちで、その人たちへの厚生年金の適用拡大を、まず、現行制度の枠内で行わなければいけない。1号被保険者の中には無職の人もありますから、自営業の人は実際には2割ぐらいです。この人たちの一元化は時間をかけてやればいいのですが、今の制度のままでも事実上、1号の半分の人には厚生年金の中に入れられるわけで

す。そういう意味では既にある制度をもっと適用拡大して一元化するというを急ぐべきだと思います。

今、一番大きな問題は、非正規と正規労働者の格差です。第1号の非正社員は、賃金が低いだけでなく、事業者負担が全くありませんから、将来も低年金になってしまう。だから、国税庁のデータを使うなどいろいろなやり方で非正社員にも厚生年金を強制適用することを最優先にする必要があると思います。年金制度の一元化がいつになるか分かりませんので、まずは、実効的な一元化を優先すべきだということです。

■臼杵 その辺については確かにおっしゃるとおりだと思うのですが、産業界、特に中小企業やパートの人をたくさん使っている業種などでまだ結構反対があるようです。それはもうある程度仕方がないということでしょうか。

■八代 それは仕方がないというより、そのような反対を認めてはいけません。なぜならそれは、労働市場において非常にアンフェアなことであって、非正社員を雇えば事業者負担は要らない、正社員を雇えば要ると言えば、当然のことながら非正社員への代替が起こります。つまり、政府の制度によってわざわざ非正社員への転換を促しているわけです。今、民主党も非正社員を減らすために派遣の規制強化などと言っていますが、こちらの方がはるかに常用代替の効果が大きいわけで、なぜこれをもっと強調しないのか不思議です。

■堀 一元化といっても、統合か一元化かという問題や、自営業者とサラリーマンの制度を統合するのか、サラリーマンの厚生年金と三つの共済年金を一元化するのか、という幾つかの案があると思っています。実は基礎年金は給付面ではもう一元化されていて、負担面が違うだけです。被用者年金制度の一元化については法案も国会に出されて、今年廃案になりましたが、

これはすぐにできると思っています。問題は、自営業者とサラリーマンの制度の一元化です。我が国の年金や医療保険の制度は、自営業者と被用者で違っています。それは、過去からずっと、自営業者の所得捕捉ができないからということで、労働界も経済界も一元化することに反対してきたのです。その状況がなくなるならば、私は一元化に大賛成です。ただ、本当に実現できる状況にあるのかどうか、私は疑問に思っています。

消費税にインボイス方式を導入したらとか、納税者番号を導入したらという意見もあります。私はそれに賛成ですが、そういった仕組みを導入しても、果たして自営業者の所得が明らかになるのでしょうか。納税者番号の場合は、利子・配当所得などは把握できるのではないかと思います。インボイス方式の場合は、仕入れは把握できても、売上の面ではなかなか把握することが困難ではないかと思います。私はこういった努力をして一元化に向けて進むべきだと思います。現在は、所得捕捉の問題の他にも、幾つかの障害があります。ある財政学の先生がよく言っているのは、所得概念が違うのではないかと思います。サラリーマンの場合は総報酬ということで、賃金やボーナスや通勤手当などすべてを含んだものに保険料が課されるのに対して、自営業者については経費を除いた所得に課されることになります。もう一つ、アメリカやイギリスなどでは自営業者もサラリーマンも基本的に同じ保険料にしているのですが、そうすると、自営業者の保険料は被保険者負担分のほか、事業主負担分の保険料が増えて相当上がることになります。そうすると、自営業者や第1号被保険者である労働者の同意をどう確保していくかということが問題になってくると思います。

3—その他の課題とその対策

—無年金・低年金と未納・未加入問題—

■白杵 続きまして、論点の大きな3番目であるその他の課題とその対策に進みたいと思います。資料の8ページ（スライド11）をご覧ください。

まず最初に、最近非常に問題になっております無年金・低年金について考えてみたいと思います。スライド12にあるように、特に国民年金の受給者の中で平均的に月4~5万円以下といった低年金の人が多いということが問題になっています。加入期間が不足しているとか、免除の適用を過去に受けた、60歳から繰り上げ受給しているなど、いろいろな問題があるのですが、これを年金で解決するのか、あるいは生活保護や社会扶助で解決すべきか、あるいは民主党が言っている最低保障年金というような考え方もあるかと思うのですが、どのようにこれを考えていけばいいのか、まず堀さんの方からご意見をお伺いしたいと思います。

■堀 無年金・低年金は大問題だと私は思っています。公的年金は本来的に老後の生活保障、あるいは障がい者の生活保障、遺族の生活保障をするもので、その目的を達せられないということは問題で、ぜひとも是正していくべきだと思っています。そのためには、私は社会保険方式を維持するという考え方ですから、保険料の徴収の強化やパート労働者に対する厚生年金の適用拡大などを地道にやっていく必要があると思います。

また、保険料免除の基準を少し見直す必要があるのではないのでしょうか。先ほど八代さんが保険料を払わないのは世代間に不公平があるからではないかとおっしゃったのですが、統計的にみると低所得で払えないという人が多くなっています。つまり、パート労働者やフリーター、

ニートなどが若い人には多いのですが、やはり現在の非正規雇用、パート等の低賃金の問題を解決して、この問題に対処すべきではないかと思っています。これは単に年金制度の問題だけでなく、我が国全体にとって極めて重要な課題だと思います。経済学者がどう言っても、あるいは政府がどう言ってもなかなか難しく、経営者等が判断することなので大変難しい問題であると思うのですが、そのように根本的に解決していく必要があると思うのです。

現在、無年金者はあまりいなくて、高齢者の98%ぐらいが年金をもらっています。ただ、低年金者が非常に多いわけです。こういった人々を救うかどうかについては、保険料を納めた人と納めなかった人をきちんと区別して考える必要があるのではないかと思います。保険料を納めた人以上の額の年金を支給することは大問題です。したがって、年金制度とは別に、低所得者に対して、何らかの社会扶助方式による仕組みが必要ではないかと思います。

それから、基礎年金の税方式については、いろいろな考え方があるのですが、民主党案と八代さんの案とは少し違うようです。民主党の案は、すべての人に基礎年金を支給するというわけではなく、高所得者には支給しない、最低保障年金のような形になっています。それから、よく分からないところなのですが、2階部分の所得等比例年金の保険料を納めなかった人に最低保障年金を支給するかどうかが大問題で、民主党は衆参両院の合同会議で2階部分の年金の保険料を納めなかった人には最低保障年金は支給しないと明確に言っています。そうすると、保険料を払わない人は1階部分の年金も2階部分の年金ももらえないということになるのでその点は現行制度と同じです。必ずしも民主党案で無年金・低年金問題は解決しないわけです。2階部分の年金の保険料を納めなかった人にも最

低保障年金を支給するという選択肢もあるのですが、果たしてそういう制度が国民の合意を得られるでしょうか。そういう制度にしたら、2階部分の年金の保険料を納めないで、最低保障年金の7万円だけをもらうという行動を誘発する恐れもあります。

低所得者や無職者がいる限り、なかなか皆年金の実現は困難です。保険料の免除という制度を設けて皆年金を達成しているわけですがけれども、免除の手続きもせずに、保険料を滞納している人に対して年金を支給することはできないので、低所得者にはインカム・テスト又はミーンズテストをする形で対応せざるを得ないのではないかと私は思っています。

■盛山 この問題については、長期的な問題以前に、差し当たって解決すべき問題として、先ほど八代先生がおっしゃったことと基本的には同じなのですが、まずパート労働者がほとんど年金の保険料を払わないという状況があります。これには、事業主そのものがパート労働者に厚生年金を適用していないという場合と、事業者そのものが全体的に厚生年金に加入していないので国民年金しかないという場合の二つがあります。

国民年金は自分で払うか否かですから、払わないケースが多いということがあります。だから、完全に所得がないのではなく、所得が比較的低いということです。厚生年金については、標準報酬月額最低は9万8000円で、そういう低い所得のところまで一応予定しているものの、実は運用を見ていると、いろいろと問題があります。私は大学の教師ですが、その他にも準学会的な団体の役員もやっけて、そこで雇っている若い職員に厚生年金を付けようと思って社会保険事務所へ行ったら、そこでパート的な労働者は常勤労働者の4分の3以上の時間働いていないと厚生年金を付けられませんと

言われたのです。条文や法律を調べてみると、法律には書いてありません。どうも昭和55年の厚生省から各都道府県あての「内かん」という通達のようなものがあるようですが、そこでは厚生年金を付けてはいけないと言っているのではなく、付けなくてもいいと言っているだけです。ところが、現場は付けてはいけないと解釈していて、パート労働者の厚生年金加入割合を抑えているという状況が、現実に社会保険事務所レベルでも生じている。当然、とくに中小企業レベルでも生じているわけです。これをまず是正することが必要です。それには、厚生年金の適用を強制するなど、さまざまなやり方があると思いますが、これをまず是正することによって、パート労働者を厚生年金の中にきちんと入れていくということです。自営業者をどうするかというところにはまた難しい問題がありますから、別のときにお話ししたいと思います。

■八代 今の盛山先生のお話には全く異論がありませんので、専ら堀先生のお話にコメントしたいと思います。

まず、今、1号で保険料を払っていないのは本当に貧しくて払えない人だけには、疑問があります。そうした人は、元々、免除されている筈で、厚労省は、払える人には強制徴収と言っているのです。それに加えて、わずか数年間とはいえ、20歳以上の学生も払わなければいけない。堀先生の言う応能負担だと、学生には所得がないから払わなくてもいいはずなのに、扶養者が払えということになっている。これは専業主婦は自分の所得がないから払わなくてもいいのが応能負担だということと真っ向から矛盾しています。これは形式的に、学生は国民年金だから制度が違うという先ほどの話になるのですが、制度が違うから仕方がないと言うのではなく、そのような違う制度を一本化するということが、経済財政諮問会議等の考え方です。

それから、年金の専門家は、低賃金労働者がいなくなれば今の年金制度でもいいとよく言われるのですが、これは自分の家の前のごみを隣の家の前に掃き寄せるようなものです。今後の低成長・高齢化社会では、過去のような高度成長は無理です。そうであれば、過去の高度成長期にでき上がった現行の年金制度を、今後の低成長で低賃金労働者が不可避な状況でも維持可能な方向に変えていかなければいけない。これは、現行制度を変えずに社会環境を変えろと言うのと、社会環境が変わっているのだから、それに応じて制度を変えなければいけないと言うのと、どちらが説得的かという問題になるかと思えます。

無年金・低年金の問題はやはり制度的に解決できるわけで、それは、先ほど少し堀先生も言われましたが、目的消費税方式なわけです。これは後でまた議論しますが、目的消費税方式というのは別に、私が言い出したわけではなく、今から30年前の社会保障制度審議会が出した基本年金方式であり、年金改革の歴史とともにあった考え方です。ただ、これを厚労省は年金審議会でも、頭から排除して、ほとんど議論してこなかっただけです。こういう選択肢もあるということ、今の未納・未加入問題を解決する切り札として考える必要があります。それが、逆に言えば将来の無年金・低年金問題の解決にもつながります。

■臼杵 8ページのスライド11、3番目に未納・未加入とあるように、一応別の問題として取り上げようかと思っておりましたが、今、八代さんの方から未納・未加入についてもかなり突っ込んだご意見をいただいておりますので、堀先生の方から未納・未加入についてどう考えるか、反論を含めてコメントをいただければと思います。

■堀 社会経済の変化に応じて制度を変えてい

かなければいけないということはそのとおりだと思います。ただ、八代さんが言っているような税金で年金の費用を賄う、あるいは社会保障の費用も賄う、社会扶助方式で行うという議論は、実は昭和50年代の話ではなく、世界的には1890年代からありました。ドイツは1889年に社会保険方式の年金制度を作り、ニュージーランドやデンマークはいわゆる税方式（社会扶助方式）の年金制度を作りました。その後の流れを見ると、基本的には社会扶助方式にはいろいろな問題があって、社会保険方式の方が優れているということから、先進産業国ではほとんど社会保険方式を採用しているわけです。社会保険方式の何がメリットかという、これはまた後での議論と結び付くかもしれませんが、やはり私は老後に備えて、あるいは障がい者になるのに備えて、あるいは自分が死亡する場合に備えて保険料を納めるということで、ここが非常に重要だと思っています。それが、社会保険方式が世界中に広まった理由ではないでしょうか。

それから、学生の話はこれまた特殊な例です。20歳以上の学生は国民年金制度ができた昭和36年からずっと任意加入であったわけです。ところが、学生無年金障害者訴訟というものが起きて、憲法訴訟まで起きたので、強制加入にして保険料を免除するという仕組みにしかたの話です。学生は学生でなくなった後、社会に出たら保険料を払う、というのが基本です。学生の老後の生活のための保険料を親が払うということも変な話ですから、学生納付特例ということで親が学生の保険料を払わなくても済むようにしたのです。

それで、後でまた八代さんが話をしようと思いますが、保険料を納めていないという人は圧倒的に少数だと私は思っていて、そういう少数の者のために、社会保険方式の年金をやめて社会扶助方式の年金にするのは、何かしつぽが頭

を動かすような感じがしています。要するに社会扶助方式で年金を支給する仕組みは、国家が高齢者などを救済をする仕組みだと私は思っています。社会保険方式の年金はそうではなく、事前に保険料を納めてリスクに備える制度であり、その方が理念的にも望ましいと考えております。

■盛山 消費税方式の問題については後で述べますが、先にこの未納・未加入問題に関して言うと、そもそもこれが問題になるのは、1986年の基礎年金制度の導入後、強制加入方式を基礎年金について取って、とくに1991年からは、先ほどから問題になっている学生に関して、本人には支払い能力がないにもかかわらず、親が払えというたぐいの制度を現在作ってしまったからです。だから、強制なのにもかかわらず、実は未納が生じてしまうわけです。

この未納が生じてしまう理由は、一つは払えないというもので、もう一つは払いたくないというものです。払えないという人には実は免除があるのです。ただ、免除規定が面倒なので、あまり申請しない。払えないという人はもっと自由に払わなくてもいいことにすれば、制度上の欠陥ではなくなります。他方、払いたくないという方がまだたくさんいます。払えるのに払いたくない人をどうすればいいか。この問題は、入ることにどういうメリットがあるかということが見えないと解決しません。ところが、今の制度だと必ずしもそれが見えない。将来は破たんするかもしれないと若い人はみんな思っているわけです。入ったってしょうがないという気持ちがある限り、未納・未加入問題は解決しません。だから、八代先生のような方はこれを解消するために消費税方式をとられるのですが、私はそれについては必ずしも賛成ではなく、別の方法で解決するしかないだろうと思っています。

－なぜ税方式なのか－

■臼杵 今の盛山さんのお話で、破たんすると思うから未納・未加入なのか、未納・未加入があるから破たんするのかというあたりは、実は社会保障国民会議でも未納・未加入が増えてもそんなに財政上の問題はないのだという議論がありました。あるいは、堀さんから税方式にしても低年金・無年金は出るのではないかというお話もありましたので、かねてから税方式を主張されている八代さんの方から、その辺も含めて税方式の長所というか、なぜ税方式化という点についてお話しいただきたいと思います。

■八代 まず、税方式と言う場合に、実は、これには二つの方式があります。よく混同されるのですが、一つは一般財源（所得税、法人税、消費税等）を用いて年金の給付に当てるというものです。これでは、堀先生が言われたように、老後に備えて保険料を納めるのではなく、いわば福祉のような形の年金になってしまうから駄目なのだというご意見があります。私も実はその意見には賛成です。税方式と言っているから社会保険方式に反対だというのは誤解であって、むしろ社会保険方式を守るために目的税方式が必要だと言っているのです。その考え方は、実は社会保障審議会の基本年金方式というところにあります。つまり、軍備や公共事業に使われることは絶対にない、年金のためだけに使われる消費税を新たに作るわけです。今の消費税は地方に配分したりしていますが、そうではなく、新しい年金目的消費税を作るというのが経済財政諮問会議の考え方でした。

これは、今の社会保険料も、実は厚労省所管の目的所得税だと考えれば良いわけで、社会保険庁が徴収するから保険料という名称になっているだけです。例えばアメリカの年金制度は日本とほとんど同じ仕組みなのですが、Social

security contributionではなく、Social security taxと言われているのは、日本の国税庁に相当するところが取って、社会保険庁に相当するところに帳簿上移しているからです。いわば、社会保険目的税か社会保険料かは、どの行政組織が徴収するかの違いです。ですから、今の目的所得税である社会保険料を目的消費税に変えるだけで、そんなに大きな改革ではない。そうしないと、実質的な未納者がどんどん増えて、社会保険方式が守れないのです。未納者は340万人で年金加入者の5%にすぎないといわれますが、免除者を入れると12~13%になります。未納か免除かは手続きをするかしないかの違いであって、年金財政にとっては保険料を払わないという意味で同じことです。だから、免除者を増やして未納者を減らすという、今の社会保険庁のやり方は財政面からみれば、何の解決にもなりません。

そう考えたときに、すでに無年金者になった人には、福祉で対応するしかないのですが、将来の無年金者をなくすことはできます。これは今までの保険記録を取っておいて、来年から消費税の形で、被保険者が全員確実に保険料を納めるという制度にリンクする。これだと完全移行までに40年かかるという批判がありますけれども、40年かかっても、全くできないよりははるかにましです。ですから、現実的に今の社会保険方式を守るための政策が、この目的消費税方式と考えています。

それから、保険料の未納というところとか国民年金だけの問題のように言われますが、実は厚生年金でも非常に深刻な状況です。これは会計検査院が毎年指摘しているのに、厚労省は全く対応していないのは無責任だと思います。また、2006年の総務省行政監察で厚生年金の未納率を推計したことがありましたが、実に30%の事業所、被保険者の7%が厚生年金保険料を払って

いません。つまり、事業主ベースでの未納問題も着実に進行しているわけで、これは今の不況下ではもっと広がっている筈です。未納という問題はいわばウイルスのようなもので、事実上、一部の人に認めておきながら、そんなものは少ないからいいと放置しておけば、年金制度への不信からどんどん広がっていきます。だから、誰もが逃れられない目的消費税の形で社会保険料を納めさせるということが重要なのです。これは保険料の代わりですから、給付へのミーンズテストなどとは無関係です。民主党の言っている最低保障年金は、より古典的な税方式のようで、別のものです。

今の年金制度を守るためには、社会保険庁の小手先の対応ではなく、誰もが逃れられない公平な消費税の形で保険料を納めさせるということが不可欠だと、諮問会議等では考えているわけです。

資料34ページをご覧くださいなのですが、現行の基礎年金制度は、まさしくこの未納問題に対応するために厚生労働省が作った制度であって、確かに未納者が増えても、一見、大丈夫なようになっています。それはなぜかという点、サラリーマンがその分の負担を、肩代わりするようになっているからです。

どういう仕組みかという点、基礎年金の給付額は、その受給者の数で決まっていますから、基礎年金への拠出額は国民年金と厚生年金と共済組合の被保険者の数で割り振って分担することになっています。これは一見すると公平な仕組みのようですが、国民年金の被保険者からは未納者、免除者が除かれているというトリックがあります。ですから、未納者、免除者がいくら増えても国民年金の受給者には影響はないわけで、その費用は数の多いサラリーマンにしわ寄せするという仕組みになっているわけですから、こうしたトリックをサラリーマンはみんな知り

ませんが、怒るべきだと思います。厚労省が消費税方式の導入を防ぐために、未納者、免除者が増えるごとに、サラリーマンにそのツケを回す、「悪魔のような悪知恵の仕組み」を作ったのです。まさに、必要な改革を怠り、保険料を取れるところから取ればいいという行政の典型例です。

■臼杵 少し確認させてください。八代さんのいう消費税方式にした場合、消費税をかけると物価が上がって、その分は年金を物価スライドすることに普通はなっていますが、その場合はどうなるのですか。

■八代 これはアイルランドなどで例があったと聞いていますが、消費税を上げると、当然、物価が上がって、それをそのままインフレスライドで年金を増やしたら高齢者は負担しないことになります。その場合は消費税による物価上昇分はインフレスライドから除くという形で高齢者にも負担していただくということになります。

■臼杵 そうすると、例えば60歳以上の人は実質的に年金が下がるということですか。

■八代 手取りの年金額は下がりますね。それからもう一つの問題は、せっかく40年間保険料を納めた人が、また消費税の形で死ぬまで保険料を納めるということで、二重の負担が起こるということです。これがけしからんという意見もあるのですが、私は以下の二つの理由でそれは正当化されると考えております。

一つは、先ほどありましたように、世代間格差が非常に大きいわけで、この格差を、高齢者が負担する消費税で、完全ではありませんが、是正することができるというものです。われわれの試算では、4分の1ぐらい世代間格差を是正する効果があると思います。それから2番目は高齢者相互間の不公平に関することで、実はニッセイ基礎研のペーパーによると豊かな高齢者ほど長生きします。ですから、豊かな高齢者ほ

ど報酬比例年金をたくさんもらうだけではなく、貧しい高齢者よりも場合によっては2倍近く長生きして、それだけ多くの年金をもらうわけです。年金制度には若干の所得再分配効果があるのですが、これに寿命格差を入れれば逆所得移転が生じるわけです。これを防ぐためにも、豊かな高齢者にはお金をどしどし使ってもらって、それに比例した消費税を負担していただき、それを貧しい高齢者の年金給付に当てるという仕組みは公平ではないでしょうか。

■臼杵 もう一点、私の方からお伺いしたいと思います。基礎年金については、確かに未納・未加入が増えれば、今の時点では2号の厚生年金から基礎年金拠出金という形でサラリーマンが保険料をたくさん出さなくてはいけなくなると思うのですが、逆に40年後になれば、未納・未加入の人たちは年金をもらわないわけですから、例えば納付率がゼロになってしまえば、基礎年金は全くサラリーマンだけの制度になって、そういう意味では逆にサラリーマンにとって非常にハッピーになります。だから、今の時点と将来時点を合わせれば、それはそんなにサラリーマンが怒るべき制度なのだろうかという感じもするのですが。

■八代 それに対しては、仮に、今、国民年金を受給している高齢者がいなければ、そのとおりです。ただ、今既に国民年金の受給者がかなりの数いるわけで、その人たちの扶養を結局サラリーマンも分担することになるわけです。さらに、国民年金の加入者には、自分で加入して自分の給付ももらい、国民年金の高齢者も扶養する、あるいはそこから自発的に脱退して、民間の終身年金を買って自分自身の老後をカバーするという二つのオプションがあるのに対して、サラリーマンにはそうしたオプションがありません。強制的に保険料を取られて、世代間格差と自営業の高齢者の分まで負担させられる

ということで、やはりフェアではないと思っています。
おります。

■白杵 私ばかりではあれですので、盛山さんの方からお願いします。

■盛山 たくさん問題があるのですが、まず、細かい話ですけれど、先ほどのサラリーマンへのしわ寄せという話は誤解だと思います。確かに国民年金の未納率は高いので、全体の基礎年金勘定の中で厚生年金や共済年金から回ってくる割合が高く、国民年金部分からの分が少ないというのはそのとおりですが、その払っている先は今の高齢者です。現在保険料を払っている人たちを比べますと、国民年金を払っていない人たちは将来、国民年金をもらえないわけですから、別に現在のサラリーマンが現在国民年金を払っていない人たちを養っているわけではありません。ただ勘定が一緒になっているだけなので、しわ寄せというのはちょっと言い過ぎだと思うのです。

大きな問題に行きますと、税方式と社会保険料方式の一番大きな違いは、社会保険料方式では保険料納付の記録が年金支給に何らかの形で反映されるのに対して、税方式ではその記録が完全に消えてしまうということです。社会保険庁が記録をいいかげんに扱ってきましたから、そういう社会保険庁のままで社会保険方式を維持するのは確かに大変危険です。信用できない。しかし、これはやはりちゃんと直すしかありません。きちんとした記録を取って、納付に応じて支給がなされるべきです。

先ほど徴収が大変だという話がありましたが、まさに八代先生がおっしゃるように、呼び方はタックスであろうと保険料であろうと何でもいいと思います。現在も、自営業であれ、どんな人であれ、所得税は一応徴収しています。もちろんそれだって把握の問題はあるけれど、把握できているレベルで所得税を払っていた

ている。そうしたら、同じ構造で保険料を払ってもらえればいいわけです。では無年金の人はどうするかというと、これはまた最低保障年金その他で考えることになりますが、そのように考えれば、別に消費税方式にしなくても、社会保険料方式でもちゃんと所得を把握して未納を少なくしていくことができると考えております。

■堀 私からもいろいろ申し上げたい点があるのですが、まず八代さんのレジュメの34ページ下側の論点と、35ページの下側の論点に分けてコメントしたいと思います。

レジュメの34ページのところですが、昭和60年に年金改正をするときに、基礎年金の費用は国民のすべて、すなわちオールジャパンで負担しようということになったのです。サラリーマンのOBであろうが、自営業者のOBであろうが、国民全員その年金の費用を負担しようということです。なぜかということ、日本の就業人口の構成は、かつては農業者人口、自営業者人口が半分以上を占めていたのですが、現在はその層がどんどん減っていて、農業者人口はもう5~6%にまで減っているのではないのでしょうか。そうすると、賦課方式の年金制度の下では、少なくなった今の自営業者・農業者が年金費用を負担することになるのですが、かつて自営業者、農業者は非常にたくさんいたので、そのOBもたくさんいる。就業構造、産業構造が大きく変化したので、自営業者等を中心とする国民年金制度は、もう成り立たない。賦課方式とはそういうものなのです。このため、新しい国民年金制度に変えて、自営業者だけでなくサラリーマンをも加入させて、保険料を負担するようにしたわけです。これを国民年金の救済と言われる方がいるのですが、そういうことではなく、オールジャパンで基礎年金の費用を負担しようということです。従ってサラリー

マンが損だ、自営業者が得だということではそもそもありません。それから、先ほど八代さんもおっしゃったように、第1号被保険者の中にもサラリーマンが相当いるわけですから、未納・未加入者の中にはそれらのサラリーマンもいるはずですが、したがって、サラリーマンに対し怒れと言ってもどうなのかという感じがします。

それから、右の35ページに移りまして、八代さんの考えは、年金目的消費税でやれば社会保険方式と同じになるという結論ではないかと思うのですが、これはやはり違います。盛山さんがおっしゃったように、基本的には個々人のベースで、保険料を納めた人には給付する、納めなかった人には給付しないというのが、貢献原則という市場原理にも基づく社会保険の考えではないかと考えます。

八代さんは医療保険では個人ベースではなくすべての人が医療を受けると言うのですが、少なくとも金銭給付に関しては、社会保険方式でやる場合は、保険料を納めた者には支給し、納めない者には支給しないというところが違います。

また、アメリカの例を先ほど持ち出されていましたが、実はアメリカは憲法で、連邦政府が社会保障や社会福祉を行うのではなく、州政府が行うことになっています。1935年に社会保障法を作って連邦政府が年金制度をやろうとしたところ、アメリカは訴訟の国ですから、訴訟がたくさん起きたのです。それでどうやって理屈付けをしたかという、憲法で連邦政府にも税の徴収権が与えられていましたので、社会保障税という形で保険料を負担させて、年金を支給するという形で始めたのです。したがって、基本的にはアメリカの社会保障税も、納めた見返りに年金をもらうという意味で社会保険のシステムだと私は思っています。

それから、年金目的消費税にすれば社会保険と同じだという議論についてですが、高齢者も

消費税を払うので、それが保険料というのなら消費税を払った分、高齢者にさらに年金額を上乗せするのでしょうか。あるいは、子どものために買い物をすると消費税を負担しますが、これは子どもの年金費用（あるいは保険料）を親が負担するののかという感じもします。ちょっと違う話になりますが、実は専業主婦も同じなのです。専業主婦も消費はするけれど、それは夫の収入の中から消費をするということです。そうすると、専業主婦も子どもと同じように消費税を自分では納めないで、夫が納めるということになるのでしょうか。専業主婦本人が消費税を納めないと考えれば、それは現在の第3号被保険者と類似するということになるわけです。また、現在では海外に居住する人がたくさんいますので、いちいち記録を取って、海外に在住している分だけ年金額を減らすのでしょうか。少なくともそうしないならば、それは保険ではありません。つまり、言いたいのは、年金目的消費税を財源にしても、社会保険料と同じではないだろうということです。

それから、高齢者に対して消費税を課して、それを年金財源にするということについてですが、八代さんは世代間格差のためにその分は負担してもらおうという考え方ですね。しかし、実はこれは現在の高齢者の年金水準を実質的に下げだけでなく、現在の若い世代も将来高齢者になったときに消費税を払いますから、現在の若い世代の実質的な年金水準をも下げる仕組みになるのです。現在の世代間格差を是正するというだけで、高齢者に消費税を課するという説明が果たしてできるのだろうかという感じがいたしました。

■八代 最後の点は、世代別の人口が一定であればおっしゃるとおりなのですが、後の世代ほど人口が急速に減ってきますから、今生きている多くの高齢者が、生きておられるうちに少し

でも多く負担してもらえれば、それによって少しでも後の世代の負担が軽くなるということです。

それから、年金制度はオールジャパンで負担するというのはそのとおりで、農業人口が減ることに対してまで自営業に責任を押し付ける必要はないのです。私が言っているのは、国民年金保険料の意図的な未納付分までサラリーマンが負っているのは問題ということです。それは産業構造の変化とは関係ないわけですから。また、現在の基礎年金は、今、保険料を払っていない国民年金の人を養うのではなく、既に国民年金の受給者になっている高齢者を、結果的に今のサラリーマンも養う仕組みになっているのだということです。

また、目的消費税方式では、専業主婦を養っている世帯主は、同じ所得の単身者よりも消費が増えることで、専業主婦分の「保険料」を追加的に負担することになり、個人単位で見れば、現状よりも公平な仕組みとなります。

4——民主党の年金改革案

■臼杵 最後に、民主党が今回政権を取りましたので、民主党案を評価していきたいと思えます。民主党は2004年には比較的是っきりしたことを言っていたのですが、最近になって、やや具体的な話になると少しトーンダウンしているようなところがあります。一応、資料の13～14ページ（スライド22～24）あたりにまとめてみましたので、ご覧ください。

民主党案はかなりスウェーデンをモデルにしている、スライド24にありますように、所得制限付きの基礎年金といえますか、いわゆる最低保障年金プラス所得比例年金という形が一つの柱になっています。それから、最低保障年金については税でやる一方、保険料部分については

みなし給付建てと言われているスウェーデンの制度をそのまま取り入れています。それから、三つ目に、自営業もサラリーマンも完全に一元化するというようなところが大きな柱かと思えます。この民主党案の評価、並びに民主党政権や厚生労働省に対して今後の年金改革、あるいは年金に関する政策についての要望を含めて、最後にご意見を伺えればと思います。

■盛山 民主党案は幾つかの点で評価すべきだと思っていて、一元化を目標にしているところは基本的に大変結構だと思います。それから、民主党の政策で何が実現するか分かりませんが、民主党の4年間の政権のあいだに社会保障番号制を導入してくれれば、私はそれだけでも大変評価したいと思っています。多分難しいと思いますが。

さて、年金制度案についてはまだ具体的な案になっていませんから、具体的レベルでは評価しにくいのですが、一番大きな問題は、持続可能性問題が全く考慮に入られていないということです。先ほど八代先生から消費税という話がありまして、私は税方式化については批判的なのですが、公的年金制度を維持するためには保険料収入だけではなく、大量の税金の投入が必要です。詳しくは説明しませんが、個人レベルで払った保険料に見合って将来の年金が給付されなければ、個人的に年金制度に加入するインセンティブは働きません。先ほどの国民年金の未納問題にはいろいろな理由がありますが、とにかくそういう問題が生じてしまいます。それを解決するためには、保険料に対する一定の給付額が保障されなければいけない。ところが、将来の高齢社会の中で、現役世代の割合は恐ろしいほど減ってしまいます。そのときに、現役世代の保険料だけでは絶対に賄えないのです。従って、それは消費税でも何でもいいのですが、広く薄く、老人も負担する税金で賄うしかない

のです。ただし、それをどのように全体的な年金の仕組みの中に入れていくかということをしっかり考えた制度でなければ、議論するには値しません。今の民主党案はそういうことまでまったく考えていませんから、取りあえずは頑張ってお考えくださいと言うしかないように思います。

■堀 おっしゃるとおりで、ほとんど何も分かっていないのです。ただし、積立方式にはせず賦課方式です、民営化はしません、政府管掌事業ですと言っている点は評価できるのではないかと思います。ただ、骨格は2階建ての年金ということで、自営業者も含めて一元化をしようと言っていますが、それは先ほど言いましたように、なかなか難しそうだと感じています。最大の問題は財源の確保で、最低保障年金を実現するために消費税率が幾ら必要かということ、国民会議の推計では3.5%ぐらいとしています。実はこれは国庫負担率が2分の1から出発する場合の消費税率です。現在は2年間しか2分の1にするための財源が確保されていないので、2年後にはまた国庫負担率3分の1から出発する必要があるのです。そして、3分の1から出発すると、消費税率は4.6~4.7%ぐらい引き上げて、現在の税率と合計で約10%にする必要があります。

保険料がその分少なくなるから消費税を引き上げても、同じだという意見もあるのですが、果たして消費税を増税してと保険料を下げるという選択があり得るでしょうか。そこには利害関係もたくさんあります。国民会議の試算では、被用者の保険料負担が増えて会社の保険料負担が減るといふ指摘がなされています。負担の転嫁の問題があるという指摘はあるのですが、果たしてこういう保険料から税への負担の変更について国民が納得してくれるのでしょうか。

実はここ20年間、国民所得に対する税負担はほとんど横ばいか、減税があつて下がっている

のですが、社会保険料はずっと上がってきています。ですから、年金のために使うのだ、医療のために使うのだ、介護のために使うのだということであれば、税による財源確保ができると思います。消費税を年金目的税にすればいいという八代さんの議論もあるのですが、私は国家の政策として果たして年金だけを消費税で賄うという施策がありうるのかという疑問をもちます。あとの医療や介護、教育などはどうなるのか。医療目的消費税、公共事業目的消費税にする、教育目的消費税にするとはい出しかねないので、国家の政策として年金目的税は本当にあり得るのかという考えを持っています。

それから、最後にもう一点だけ言うと、民主党はスウェーデン流のみなし掛金建てを考えているようですが、高齢化率はこれから倍になります。全国民に占める65歳以上の高齢者の割合は、現在の22~23%から将来は40%を超えるのです。その中で、みなし掛金建てという制度は成立しないというか、将来の人は納めた保険料に見合う年金を現在と同じようにもらうことはできなくなると私は考えています。だから、これから十分に検討を加えていただきたいと思っています。

■八代 今のご意見を聞きますと、私はお二人よりは民主党の年金改革をサポートしている方だと思います。それから、マニフェストには何も書いていないので、白杵さんのペーパーのように2004年の国会に民主党が出した法案をちゃんと読まなければいけないのですが、その要約を37ページに書きました。

私が評価する点の一つは消費目的税をちゃんと入れているということです。堀さんはなぜ年金だけなのかとおっしゃいましたが、医療だと病院の合理化などの余地がありますけれども、年金は純粋な所得移転なのです。それで、もらう方は少しでも多い方がいい、負担する方は少

しでも少ない方がいいということで、完全に利害が対立します。今の社会保険料だと、国庫負担を上げることで誤魔化すことができますが、目的消費税にすると非常に分かりやすく、年金給付を増やすためにはあと1%消費税を上げなければいけない、逆に消費税を上げるのが嫌だったら年金給付を抑制しましょうということ、国民が明確に選挙で選択できます。高齢化社会では、そういう明確な制約条件を制度自体に入れておかないと、軍備や公共事業を削って年金に回せという、いわば言い逃れができてしまいます。それを排除しなければいけないので、だからこそ私は盛山先生と違って、保険方式をとりながら、それに税を入れるのはむしろ反対なのです。純粹に保険方式なら保険料だけで給付を賄わなければ、モラルハザードが起きます。だから、今の社会保険料の代わりに目的消費税にすることで、それが第1点です。

もう一つは、この民主党の年金改革案は、非常にまじめに世代間格差の問題をとらえているという点です。所得比例年金部分について、新勘定と旧勘定に分離して、新勘定は完全に世代間格差がなく、払った分だけもらえるものにすると言っています。旧勘定の処理がややあいまいなのですが、今、厚生労働省がうやむやにしたがっている世代間格差の問題にまじめに取り組んでいるというところを私は高く評価したいと思っています。

5——質疑応答

—年金目的税について—

■臼杵 ありがとうございます。時間が4時半を回っておりますが、フロアの方から四つほど質問をいただいております。ほとんどの質問にはある程度パネラーの方々からご回答いただいていると思いますので、1問だけ取り上げま

して、それでお開きとしたいと思います。

年金目的税が年金のために使われるということが守られれば良いが、高齢化社会で高齢人口が増えると、年金を削減しろ、あるいは高所得者には年金を払わなくていいというミーンズテストによる所得制限が入るのではないかと、という質問をいただいております。この点についてはいかがですか。

■八代 この点についてはご説明が遅れたのですが、ミーンズテストは一切排除します。税といっても一般財源の税ではなく、社会保険料の代わりに社会保障目的税ですから、保険料と同じで払った分だけもらえるということです。また、払った分というのは国内在住期間で考えます。だから、40年間日本にいれば、40年間保険料を払ったとみなすということです。これは、先ほど堀先生が言われたように出入国の記録は要りますが、今の膨大な年金記録に比べればはるかに簡単です。

それから、消費税だと使う人によって額が違いますし、個人としてどれだけ負担したかという記録も残らないというのはその通りです。しかし、これが、逆に、二度と「消えた年金記録」のような行政上の問題を引き起こさないことにもなります。個人の負担と給付の関係が曖昧になる点は、既に言われたように医療保険と同じです。まさに堀先生も言われた応能負担の考え方であり、個人が納めたものがそのまま返ってくるわけではない。本来、年金というものは助け合いの制度なのだから、より豊かな人がたくさん消費して税を納め、しかし、もらう基礎年金は同じだというのは医療保険と同じであって、私は十分許容される範囲ではないかと思えます。

■堀 年金目的消費税にすることについて、私は可能かどうか非常に疑問があります。年金目的消費税という名目にしたところで、それは保険



》》コーディネーター 《《

白 杵 政 治 (うすき まさはる)

ニッセイ基礎研究所 年金研究部長

東京大学法学部卒。1981年日本長期信用銀行入行。長銀総合研究所を経て、98年ニッセイ基礎研究所入社。08年10月より現職。博士(商学)。労働政策審議会中小企業退職金共済部会委員、年金積立金管理運用独立行政法人資産運用委員会委員などを兼務。著書に『会社なき時代の退職金・年金プラン』(単著)『アセット・マネジメント・ビジネス近未来』(共著)等。

料とは違うので、やはり高所得の人は年金を受けるのは遠慮してくれということになりますし、一般財源を元にしたいわゆる税方式の年金にすれば、必ず所得制限が入ってくると思います。

諸外国でどうのという議論もありますけれども、やはり日本の国民性としては、事前に納めた保険料に対して権利として年金を受け取るという考えが合っていると思います。生活保護も法的な権利ではあるのですが、一般の人々を生活保護受給者と同じようにするような仕組みにすることは、本来あってはならないと思います。保険料を納めた見返りではない税による給付は、やはり所得がたくさんある人、資産がたくさんある人は遠慮してくれというのが、日本の風土ではないでしょうか。

■盛山 年金目的税という方式そのものに私は反対なのですが、一つ見過ごされていることがあると思います。先ほど八代先生は世代間格差を解消するとおっしゃいました。確かに現在の若い人と高齢者の世代間格差は少し解消するかもしれませんが、しかし、2050年というような時期を考えたとき、年金目的税があるとして、そのときの高齢者比率は大変なものです。ということは、かなりの負担が全国民に強いられるということです。そして、そこから年金としてもらっているのは高齢者だけです。現役世代はもらえません。そのときの現役世代がどう考えるか。そういうことを考えないといけないので、年金目的税はやめた方がいいと思います。

■白杵 まだまだ議論は尽きないようですが、時間ですので、この辺でお開きにしたいと思います。長い間ご清聴どうもありがとうございました。



NLI Research Institute
Symposium
2009

2009年 ニッセイ基礎研シンポジウム
超高齢社会日本の課題
年金制度の今後を考える

参考資料

2009年10月23日(金)



NLI Research Institute Symposium 2009

2009年 ニッセイ基礎研シンポジウム

全体テーマ

超高齢社会日本の課題
年金制度の今後を考える

基調講演

高齢社会に向けての政策課題

日時

2009年10月23日(金) 13:30~16:30

会場

帝国ホテル | 本館3F 富士の間

主催：ニッセイ基礎研究所

後援：日本生命保険相互会社



タイムテーブル

13:30~14:30 基調講演

14:30~14:50 コーヒーブレイク

14:50~16:30 論点整理 | パネルディスカッション

講演者・パネリストのご紹介



〇——基調講演者

伊藤 元重氏

いとう もとしげ | 東京大学大学院経済学研究科 教授 | 総合研究開発機構(NIRA)理事長
東京大学経済学部卒。1978年ロチェスター大学大学院経済学部博士課程修了。東京
立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授、東京大学経済学部教授を歴任し、退職
へ。財務省の政策評価の在り方懇談会メンバー、関税・外国為替等審議会委員などを兼務。
著書は、「伊藤元重の経済がわかる研究室」(編著)「伊藤元重のマーケティング・エコノミ
クス」(急務を越えて すべてがわかる「世界大不況」調査)等。



〇——パネリスト

盛山 和夫氏

せいやま かずお | 東京大学大学院人文社会科学系研究科 教授
東京大学文学部卒。北海道大学文学部助教授、東京大学文学部助教授、東京大学文学
部教授を歴任し、95年より退職。主な著書に「リベラリズムとは何か——ロールズと正義
の論理」『年金問題の正しい考え方——福祉国家は持続可能か』等。



〇——パネリスト

堀 勝洋氏

ほり かつひろ | 上智大学法学部 教授
東京大学法学部卒。1967年厚生省入省。80年より社会保障研究所(前国立社会保障・人
口問題研究所)主任研究員を経て、94年より退職。01年より06年まで厚生労働省社会保
障審議会委員(年金部会長、年金部会委員)を兼務。主な著書に、「年金制度の再構築」
『年金の誤解』『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』等。



〇——パネリスト

八代 尚宏氏

やしろ なおひろ | 国際基督教大学教養学部 教授
国際基督教大学教養学部および東京大学経済学部卒。1970年経済企画庁に入庁。81年米
国ミネソタ大学経済学博士号取得。上智大学国際関係研究所教授、日本経済研究セン
ター理事長等を歴任し、05年より退職。安倍・福田内閣での経済財政諮問会議委員。主な著
書に、「日本の雇用慣行の経済学」『少子・高齢化の経済学』『健全な市場社会への挑戦』等。



〇——コーディネーター

白竹 政治

うすき まさはる | ニッセイ基礎研究所 年金研究部長
東京大学法学部卒。1981年 日本長期信用銀行入行。長銀総合研究所を経て、98年ニッセイ
基礎研究所入社。08年10月より退職。博士(商学)。労働政策審議会中小企業退職金共済部
会委員、年金積立金管理運用独立行政法人資産運用委員会委員などを兼務。著書に「社
会化時代の退職金・年金プラン」(単著)「アセット・マネジメント・ビジネス近未来」(共著)等。

2009年 ニッセイ基礎研シンポジウム

論点整理 | パネルディスカッション 参考資料

目次

3 シンポジウムの論点と参考資料

ニッセイ基礎研究所 年金研究部長 白杵 政治

19 年金制度の基本問題

東京大学大学院人文社会系研究科 教授 盛山 和夫氏

25 アジェンダに関する意見

上智大学法学部 教授 堀 勝洋氏

33 シンポジウムの追加的な論点

国際基督教大学教養学部 教授 八代 尚宏氏

本資料の著作権は執筆の各先生ならびに(株)ニッセイ基礎研究所にあります。
無断での転載、複製はご遠慮ください。

シンポジウムの論点と 参考資料

ニッセイ基礎研究所
臼杵政治

2009年10月23日(金)



1


この資料について

- この資料は、今日のパネルディスカッションの4つの論点(アジェンダ)について、先生方の議論をお聴きいただく上での参考のために作ったものです
- ①4つの論点の中の具体的なポイント、②論点に関連したデータ、③民主党の年金改革案、を盛り込んでおります



2

- 3 -




本日の論点(アジェンダ)

1. 公的年金の存在理由と評価の基準
2. 現行制度の公平性について
3. その他の課題とその対策について
4. いわゆる抜本改革について



3



民主党の年金改革案 (スライド22-24)も適宜参照

- 骨子(2009マニフェスト、政策Index)
- 2004「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改革を推進する法律案」



4

- 4 -



1. 公的年金の存在理由と評価の基準

- 存在理由(経済学・社会保障法)
(小塩隆士「社会保障の経済学」などから)
 - 一市場の失敗(逆選択)
 - 一モラルハザード(合理的個人を前提)
 - 一近視眼的な個人へのパターンリズム?
 - 一連帯、保険、所得再分配
 - 一生活保障、所得保障

- 公的年金の適正な水準・規模は



5



評価基準

- 給付の水準と公平性
 - = (どの程度の)生活ができるかどうか
 - = 防貧、救貧。効率性とのトレードオフはあるか。
cf. 応能負担とニーズ給付
- 持続可能性
 - = 賦課方式においても、財政検証(給付をまかなうことができるかの検証)が必要
- 経済との整合性
 - = 生産性・経済成長への悪影響を避ける(負担と給付のバランス)



- 年金(現金)と医療・介護のウェイト

6

- 5 -

社会保障の分野別に支出をみると？

	年金	医療	福祉その他 (うち介護)	合計
日本	12.6	8.5	4.6 (1.5)	25.7
アメリカ	8.6	8.6	3.4 (0.0)	20.6
イギリス	8.8	8.5	10.0 (0.7)	27.4
ドイツ	16.9	11.0	11.3 (0.3)	39.2
フランス	17.1	10.3	12.0 (0.1)	39.4
スウェーデン	14.4	9.9	19.9 (3.7)	44.1

(注)OECD: "Social Expenditure Database 2007"等に基づき
厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室で算出したもの。
いずれも2003年の数値
(出所)社会保障国民会議資料



7

2. 現行制度の公平性について

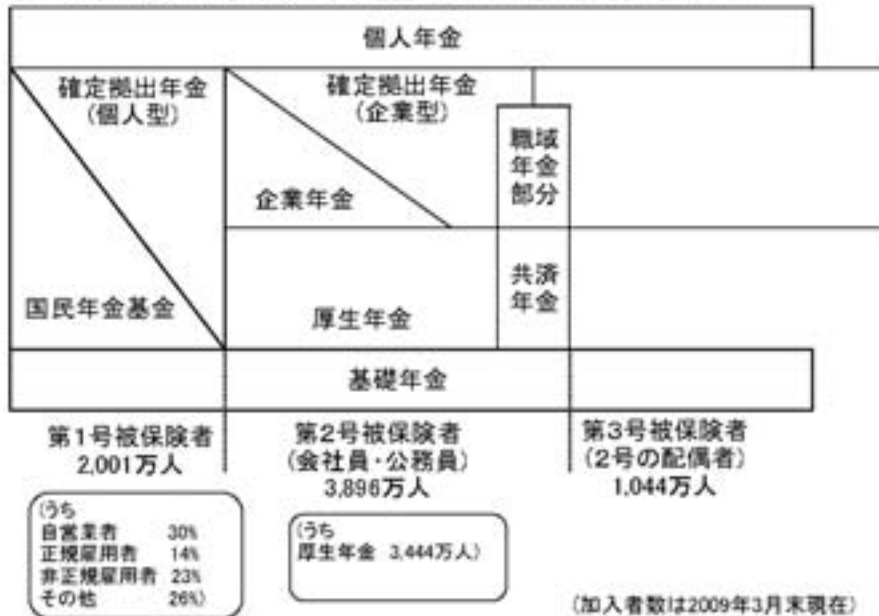
- 世代内の公平
 - 1号(自営業)と2号(サラリーマン)
 - 未納・未加入はその「不公平」を悪化させるのか
 - 3号被保険者問題
- 世代間の公平
 - 厚生労働省の試算(2009年財政検証)
 - 公平性の基準をどのように考えるべきか
 - 相対的所得水準(モデル代替率)の考え方
- 自営業・非正規社員を含めた一元化及び基礎年金の目的消費税による負担(民主党案)は解決策になりうるのか(所得把握、労働コストの問題)



8

- 6 -

全加入者共通の基礎年金



(加入者数は2009年3月末現在)
出所: 社会保険庁資料より作成



生年別にみた負担と給付の状況

1. 年金制度における世代間の給付と負担の関係(給付負担倍率)

生年度	平成17(2005)年における年齢	平成22(2010)年における年齢	厚生年金(基礎年金を含む)		国民年金	
			平成14年財政再計算	平成21年財政検証(基本ケース)	平成14年財政再計算	平成21年財政検証(基本ケース)
1940年生	65歳	70歳	6.3倍	→ 6.5倍	4.3倍	→ 4.5倍
1945年生	60歳	65歳	4.6倍	→ 4.7倍	3.4倍	→ 3.4倍
1950年生	50歳	55歳	3.2倍	→ 3.3倍	2.3倍	→ 2.2倍
1955年生	40歳	45歳	2.7倍	→ 2.7倍	1.9倍	→ 1.8倍
1975年生	30歳	35歳	2.4倍	→ 2.4倍	1.8倍	→ 1.5倍
1980年生	20歳	25歳	2.3倍	→ 2.3倍	1.7倍	→ 1.5倍

2. 生年度別に見た年金受給後の年金額の見直し

生年度	平成16(2004)年における年齢	平成21(2009)年における年齢		厚生年金の標準的な年金額と同時点における 現役男子の平均賃金(平取り)との比率		
				受給開始時点 (60歳時点)	受給開始 10年後 (70歳時点)	受給開始 20年後 (80歳時点)
1944年生	60歳	65歳	平成18年財政再計算	57.5%	47.8%	41.8%
			平成21年財政検証(基本ケース)	62.3%	51.7%	43.2%
1954年生	50歳	55歳	平成18年財政再計算	51.6%	45.1%	40.5%
			平成21年財政検証(基本ケース)	56.9%	46.6%	40.1%
1964年生	40歳	45歳	平成18年財政再計算	50.2%	45.1%	40.5%
			平成21年財政検証(基本ケース)	54.0%	44.4%	40.1%
1974年生	30歳	35歳	平成18年財政再計算	50.2%	45.1%	40.5%
			平成21年財政検証(基本ケース)	50.1%	43.3%	40.1%

(出所) 厚生労働省「平成21年財政検証関連資料」



3. その他の課題とその対策

- 無年金・低年金
 - 1号被保険者(国民年金受給者)中心に目立つ
 - 加入期間の不足、免除適用、繰り上げ受給などによる
 - 最低保障年金(民主党案)、受給資格付与年数の短縮(自民党案)による解決?
 - 現在の問題の解決と将来の問題の防止
 - そもそも年金制度の「問題」か

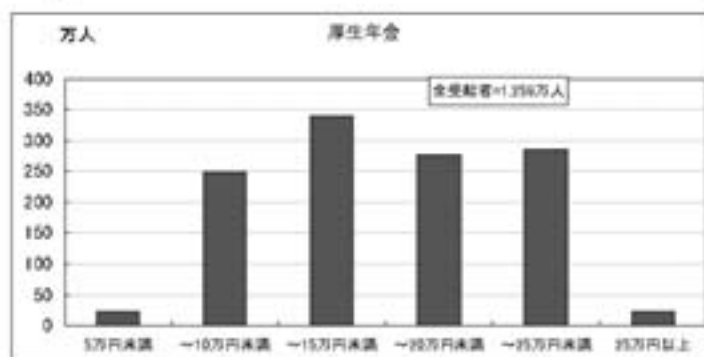
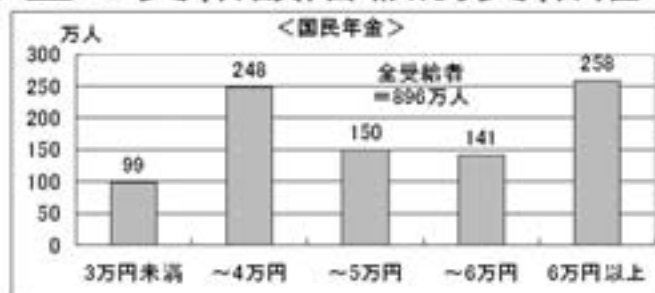
- 制度の維持可能性と給付水準
 - 現行制度:マクロ経済スライドによる実質的な給付削減
 - 経済・人口の前提への感受性
 - 基礎年金(国民年金)の水準低下
 - 2009年財政検証によると、2038年スライド終了時点の基礎年金のモデル所得代替率は36.6%→26.8%
 - 民主党案は保険料と給付の数理上の等価性を維持(概念上の提出立てに近い)

- 未納未加入問題
 - 制度不信の悪循環
 - 年金財政への影響
 - 厚生年金の場合



11

公的年金の受給額階級別受給権者数



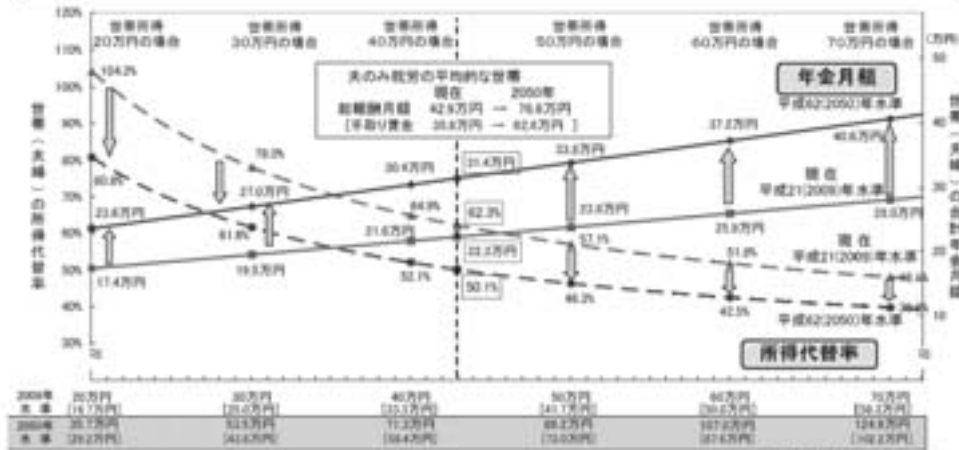
社会保険庁
「平成19年度社会
保険事業の概況」
より作成

12



2009年財政検証 ＝モデル所得代替率が50%ぎりぎり

- 世帯(夫婦)の合計所得が増加すると、所得代替率は低下するが、年金額は増加する。
- マクロ経済スライドによる給付水準調整を行えば、所得代替率は低下する。ただし、名目年金額は減少しない調整方法をとることとしており、一定の経済成長(実質1%、名目2%程度)があれば、物価で現在の価値に割り戻した年金額についても増加することとなる。



(注1)人口は出生中位(死亡中位)、経済中位ケースの場合。
 (注2)世帯(夫婦)の合計所得の1%は、年金受給金(ボーナス込み年次の月額換算値)である。
 (注3)年金額は、スライド特例によるかま之上げのない基本水準。
 (注4)2050年水準の年金月額及び世帯の合計所得は、物価で2009年度価値に割り戻した値である。
 所得代替率 → 年金月額 ÷ 年取り賃金(ボーナス込み年次の月額換算値)

(出所)厚生労働省「平成21年財政検証関連資料」

経済前提の妥当性

- 足下の前提(内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望」→デフレが続いた場合
- その後も実質賃金上昇率1.5%が確保できるか

長期的経済前提	物価上昇率	賃金上昇率	運用利回り	備考		
経済中位ケース	1.0%	名目	2.5%	名目	4.1%	全要素生産性上昇率1.0%の場合の範囲の中央値
		実質(対物価)	1.5%	実質(対物価)	3.1%	
経済高位ケース		名目	2.9%	名目	4.2%	全要素生産性上昇率1.3%の場合の範囲の中央値
		実質(対物価)	1.9%	実質(対物価)	3.2%	
経済低位ケース		名目	2.1%	名目	3.9%	全要素生産性上昇率0.7%の場合の範囲の中央値
		実質(対物価)	1.1%	実質(対物価)	2.9%	

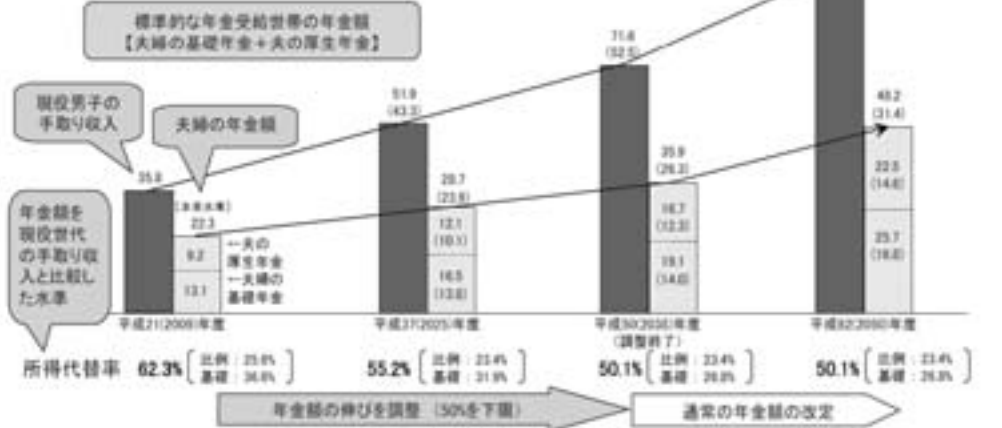
※足下の経済前提(平成27(2015)年以前)は、内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望比較試算」(平成21年1月)に準拠。

- 〔経済中位ケース:2010年世界経済順調回復シナリオ(ケース1-1-1)〕
- 〔経済高位ケース:2010年世界経済急回復シナリオ(ケース1-1-2)〕
- 〔経済低位ケース:世界経済急激な回復シナリオ(ケース1-1-3)〕



特に基礎年金の抑制が目立つ

○ マクロ経済スライドによって給付水準を調整していくが、年金額は名目額では減少しない見込みになっている。

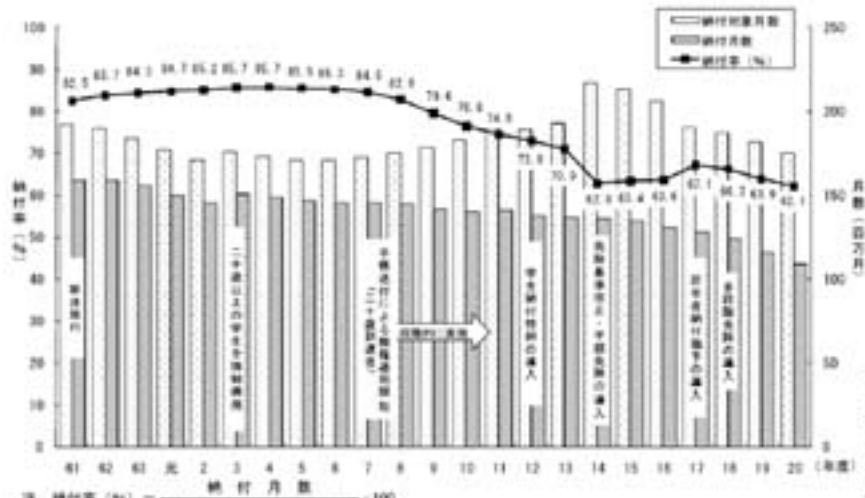


- (注1) 基本ケース(人口は出生中位(死亡中位)、経済中位)の場合。
- (注2) マクロ経済スライドによる給付水準の調整は平成24(2012)年度に開始する見込み。
- (注3) 次の財政検証の時期(平成29(2017)年度)における所得代替率は60.1%の見込みであり、この時点で50%を下回る見込みとはならない。
- (注4) 報酬比例部分の給付水準の調整は、途中の調整終了年度(平成30(2018)年度)よりも早い平成31(2019)年度に終了する見込み。
- (注5) 図中の数値は各時点における名目額、()内の数値は、物価で現在価値に割引いた額。
- (注6) 年金額はスライド特例による分も含む見込み水準。平成21年度に実際に支給される基礎年金額は夫婦で42万円(スライド特例により分が上げ)。
- (注7) 年金をもらい始める年の年金額(名目額)は物価と共相で改定されるが、通常は物価上昇率よりも賃金上昇率の方が大きいので、そのときの現在の世代の所得に対する比率は下がっていくことになる。

(出所)厚生労働省「平成21年財政検証結果」(概要)



国民年金保険料納付率の推移



- <参考>
- ・実質納付率 (免除者や学生納付特例者も分母に含める)
 - H18 49.0%
 - H19 47.3%
 - H20 45.6%

(出所)社会保険庁「公的年金加入状況等調査」



社会保障国民会議の試算

- 保険料納付率A.90%ケースとB.65%ケースを比較すると、2050年の保険料による負担額はAが28兆円、Bが27兆円。マクロ経済スライド終了時点でのモデル所得代替率はAが51.8%、Bが51.1%。
- 生活保護費の削減＝現在の65歳以上の生活保護受給者の59万人のうち、無年金者は31万人。税方式にして、仮に65歳以上の生活保護受給者がゼロになると、生活保護費が3,500億円程度削減可能
cf.国民年金の給付費用は現在年間約4.7兆円。



17

現在提案されている未納者対策

- ①低所得者については、免除制度の積極的活用(事実上の税方式による最低保障)を行う。
⇒ +13.1%(+9.6%)
- ②非正規雇用者・非適用事業所雇用者については、厚生年金の適用を拡大するとともに、雇用主による代行徴収を行う。
⇒ +10.2%
- ③確信的不払い者(多くは中高額所得者)については、徹底した強制徴収を実施する。
⇒ +6.7%(+5.0%)

(注1)上記の値は、それぞれの未納対策が完全に効果を及ぼした場合の、納付率(平成18年度66.3%)に与える影響の考えられる最大値。カッコ内の数値は、②による重複を考慮した場合の納付率に与える影響

(資料)社会保障国民会議(2008)「社会保障国民会議 中間報告」



18

4. いわゆる抜本改革について

- 税方式
 - =長所と短所
 - =消費税と所得税、一般の税(公費)と目的税の違い
- 民主党案
 - 実現可能性
 - スウェーデンとの類似点と相違点
 - 制度
 - 経済と人口動態
 - 社会システム・文化・(政治)風土
- 経路依存性と移行期間



19

税方式についての議論

税方式論者の主張

- ・未納未加入問題が解決される
- ・3号被保険者問題が解決される
- ・徴収コストがかからない
- ・消費税であれば高齢者も負担する
- ・世代間の不公平がない

税方式論者からの反論

- ・現在の制度を維持するよりも良い
- ・税方式の場合にある程度受給資格がミーンズテストが導入されるのはやむを得ない
- ・消費税でも保険料でも負担に変わりはない
- ・保険料でも相当程度が雇用者に転嫁されている

→ 現状(保険料方式)からの反論

- ・未納未加入は年金財政上の大きな問題ではない
- ・3号被保険者問題は二分二乗(年金分割)により解決の方向
- ・未納未加入対策により徴収率を改善でき
- ・受給世代からみると二重の負担になる
- ・世代間の公平性はより広い視点から論じるべきである
- ・消費税になっても世代間不公平は残る

← 税方式への批判

- ・移行に長期間かかる(過去の保険料納付実績を無視できない)
- ・社会扶助との区別が曖昧となる
- ・相当な税(消費税率で10%近く)が必要になり、財政上の負担となる
- ・消費税方式では家計の負担が増え、企業の負担が減る



20

社会保障国民会議による 必要な消費税率の試算

社会保障国民会議のマクロ試算(2009年度)

※基礎年金の財源を目的消費税とすることで国庫負担1/2を超えて追加的に必要となる税財源

		税財源			消費税換算	
		2009年	(追加負担)	2050年	2009年	2050年
ケースA	過去の納付状況に関係なく一律給付	14兆円	5兆円	35兆円	5%	7%
ケースB	過去の納付未納期間に応じて給付を減額	9兆円	0兆円	32兆円	3.5%	6%
ケースC	過去の保険料納付相当分を加算した給付	24兆円	15兆円	42兆円	8.5%	8%
ケースC'	ケースCに公費相当分も加算して給付	33兆円	24兆円	50兆円	12%	9.5%

出所: 社会保障国民会議



民主党の年金改革案

2004選出国会「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」及び(2004.4.)「民主党の抜本年金改革」(次の内閣提出資料)			2009マニフェスト及び政策Index2009
1 保険料	第七条	<ul style="list-style-type: none"> 所得に比例した保険料 保険料率は改定前のものをできるだけ維持 労使が負担(04-19国会案併では雇用者は折半) 	○
2 支給要件	第八条	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者雇用などの状況を勘案 	
3 給付 (所得等比例年金)	第九条	<ul style="list-style-type: none"> 所得等比例年金は原則として保険料によって算出 所得等比例年金の各人の受給総額が収めた保険料の額とできるだけ等しくなるようにする 	○
4 給付 (最低保障年金)	第十条	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者等がその生活の基礎的部分に要する費用を賅うことができる額を限度とする 所得等比例年金の支給額が上記の額に満たない者に支給し所得等比例年金の額に応じて減額する(国会案併では平均年収までは減額支給) 全額国庫負担とする 	(7万円以上) ○ ○

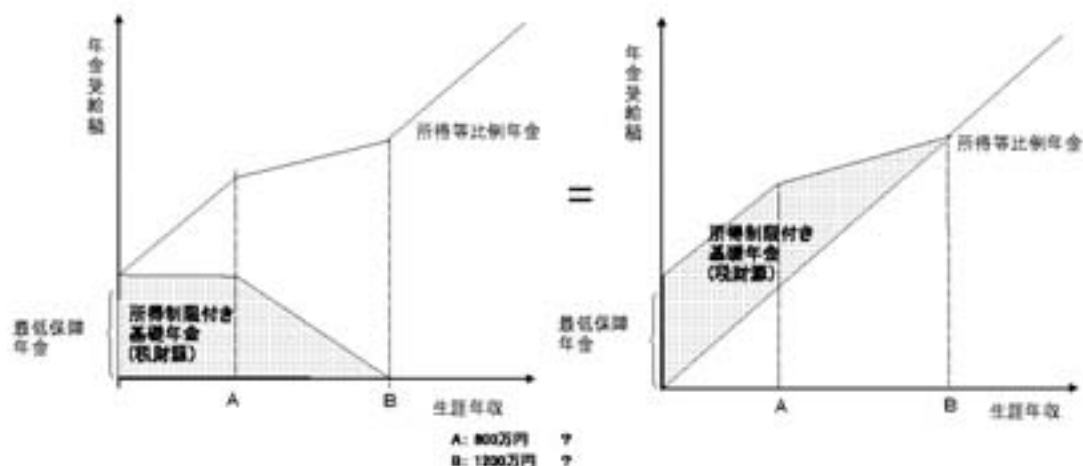


民主党の年金改革案(続)

2004通常国会「高齢者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」及び2004.4.7「民主党の抜本年金改革」(次の内閣提出資料)			2009マニフェスト及び政策Index2009
5	移行措置	第十一号 ・ 制度改革の実施後も旧制度に基づく年金額は支給する ・ 旧制度加入期間については旧制度にもとづく年金額、新制度加入期間については新制度に基づく年金額を支給する ・ 旧制度の年金支給費用は、従前の積立金及び改革後の保険料の一部を充当し不足額については国庫が負担する	
6	国家負担の財源	・ 通常の財源に加えて、税制改革による歳入見直しや年金目的消費税(5% (Index2009))を充てる	○
7	制度改革実施のための措置	第十五号 ・ 被保険者に課税の際にも適用できる優待を導入し、所得等の把握などに利用する ・ 社会保険庁と国税庁を統合し、保険料と国税を併せて徴収する ・ 年金目的税を創設する ・ 相続税、贈与税、公的年金の税制のあり方について検討・改革する ・ 被保険者が保険料納付実績・所得比例年金の受給額の見直しなどを確認できる仕組みを導入する ・ 制度の収入・費用、財政収支の現況及び見直し等を定期的に公表する	○ ○ ○ ○(年金通帳)
8	積立金の運用	第十三号及び「次の内閣提出資料」 ・ 公的年金制度における積立金の運用は、安全かつ確実に行わなければならないものとする	
9	3号被保険者	「次の内閣提出資料」 ・ 夫婦の収入を合算し、その1/2ずつを各人の収入とみなす新方式(二分二業方式)を採用	



所得比例年金 + 最低保障年金



経路依存性と移行期間

- 経路依存性
 - = 過去の制度の成り立ち
 - = 過去の納付実績を無視できない？
 - = 現行制度を続けることとの比較？
- スウェーデンでは移行期間が30年
- 過去期間分の給付をどこまで縮小できるか
 - 給付を縮小できれば、負担も小さくなる
- どのような改革案も逃れられないのが、
 - ① 人口減少・少子高齢化
 - ② 経済成長率の低下(?)



25

2009年財政再検証後の バランスシート(厚生年金)



(注)長期的な経済前提は次の通り。
 実質GDP成長率 2.5%
 労働人口増減率 1.0%
 運用利益率 4.1%

(出所)厚生労働省「平成21年財政検証関連資料」



26

諸外国の年金制度との比較

単位は年11歳

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
制度図						
特徴	全額国	一般国民共済 私企業共済	一般国民以上の 一般国民	一般国民共済 私企業共済(任意加入)等	一般国民共済 私企業共済	一般国民以上の 一般国民
総賦課率 (2004年)	一般国民共済 14.4(2.2%) 厚生年金・国民年金 10.7(1.9%) 2004年・2007年 2004年・2007年	12.0%	一般国民共済 22.0(2.0%) 私企業共済 11.0(1.0%) 総賦課率 12.0(2.0%)	16.0%	一般国民共済 16.0(2.0%) 私企業共済 10.0(1.0%) 総賦課率 26.0(2.0%)	17.2(1.7%) 個人 7.0(0.7%) 事業主 10.2(1.0%) *2004年・2007年(2004年・2007年) *2004年・2007年(2004年・2007年)
法定引当率 (2004年)	国民年金(基礎年金)：6.1歳 厚生年金：6.1歳 *2004年(2004年) *2007年(2007年) *2004年(2004年) *2007年(2007年)	6.5. 5歳	男子：6.5歳 女子：6.5歳 *2004年(2004年) *2007年(2007年)	6.5歳	6.5歳	6.5歳 *2004年(2004年) *2007年(2007年)
課税負担	基礎年金課税負担率1/2 *2004年(2004年) *2007年(2007年)	なし	課税なし	総賦課率の1/2 (2004年)	一般国民共済1/2(2004年) 一般国民共済の1/2 総賦課率の1/2(2004年)	国民年金課税
心算上の負担(心算)による 労働参加率(%)	99.1%	91.0%	97.0%	71.0%	99.0%	99.0%

資料① - New Search Program Report No.401 - Survey 2004 / The Research Institute
 ② The Social Insurance System in Social Protection
 ③ 労働参加率(労働参加)の分析 - 2004年 - 2007年 - 2004年 - 2007年 - 2004年 - 2007年 - 2004年 - 2007年
 ④ Pension in a Global Context - 2004 - 2007



(出所:厚生労働省HP)

27

過去の制度改正

過去における厚生年金・国民年金制度改正の内容

年	改正の要旨	給付	負担率	国庫負担	基準となる所得代替率
1954	給付の充実 5年ごとの財政再計算の義務づけ	定額+報酬比例	政府保険料導入 (ピーク時男子4.0%→6.1%)	給付費の15%	
1951	国民年金の創設(任意加入)		ピーク時男子4.0%	国民年金は保険料の1/2を 国庫が上乗せ負担	
1955	給付水準改善(厚生年金は1万円 国民年金も同様で1万円)		国民年金も政府保険料 厚生:ピーク時男子6.0% 国民:ピーク時500円	厚生年金は給付費の30%	30%
1959	給付水準改善(2万円年金)		厚生:ピーク時男子13.0% 国民:ピーク時1,600円		40%
1973	給付改善(3万円年金) 遺族厚生給-物価スライドの導入		厚生:ピーク時19.0% 国民:7,000円		52%
1979-1980	給付水準改善		厚生:ピーク時19.1% 国民:7,900円		54%→55%
1980	基礎年金制度の導入 基礎年金は任意 3年続保険者制度	厚生年金は基礎年金+報酬比例 基礎年金は40年加入で90万円	厚生:ピーク時21.9% 国民:ピーク時1万3,000円		59%
1989	70歳以上の学生にも基礎年金適用		厚生:ピーク時21.5% (国庫負担1/2なら25.1%) 国民:ピーク時1万3,500円		59%
1995	支給開始年齢引き上げ(定額部分を削減へ) 可処分所得スライド導入		厚生:ピーク時21.8% 国民:ピーク時2万1,300円		59%
2000	給付水準適正化(報酬比例部分の0%削減) 報酬引上げ 固定後は賃金ではなく物価スライド 支給開始年齢引き上げ(報酬比例部分を削減へ)		厚生:ピーク時19.0%(報酬引) 国民:ピーク時1万3,500円	国庫負担1/2へ	50%
2004	マクロ経済スライド導入 保険料決定方式(財政再計算一対称修正へ)	マクロ経済スライド導入	厚生:ピーク時18.5% 国民:ピーク時1万3,300円	国庫負担1/2へ	50%



28

年金制度の基本問題

(2009年ニッセイ基礎研シンポジウム「超高齢社会日本の課題」)

盛山和夫 (東京大学)

1. 基礎的事実

(1) 急速に増大する「高齢者人口比率」(減少する「現役世代人口比率」)

(2) 賦課方式型年金制度が直面する2つの相対立する条件

(a) 財政維持条件

○ 一般論として、基本的に次式が満たされていなければならない。

$$\begin{aligned} & [\text{平均年金受給額}] \times [\text{受給人口}] \leq [\text{一人あたり拠出額}] \times [\text{拠出人口}] \\ \Rightarrow & [\text{拠出人口}] / [\text{受給人口}] \geq [\text{平均年金受給額}] / [\text{一人あたり拠出額}] \quad (1) \end{aligned}$$

ここで、

w = 現役世代の年間平均給与

r = 保険料率(企業負担込み) (2017年から18.3%)

s = 年金給付額計算における「乗率」(厚生年金の「報酬比例部分」の場合、

$$s = 5.481/1000$$

y = 平均加入年数 (40年とする)

とすると、

$$[\text{平均年金受給額}] = w \times s \times y$$

$$[\text{一人あたり拠出額}] = w \times r$$

従って、条件(1)は、 w に関係なく、

$$[\text{現役世代人口比率}] \geq s y / r \quad (\text{だいたい、} = 1.198) \quad (2)$$

ただし、これは、2号被保険者の報酬比例部分のみの条件。

これに、(イ)本人の基礎年金部分(満額で79.2万円)の付加的給付(報酬比例部分の約66%)と、(ロ)2号被保険者の妻としての3号被保険者の基礎年金(全体として、2号被保険者のその31%程度)が加わる。これらは全体として、(2)式の右辺の約86% ($= 0.66 \times (1 + 0.31)$) に達する。この部分には、2分の1の国庫負担があるので、保険料収入からの追加的負担は、(2)式の43%増。

したがって、

$$[\text{現役世代人口比率}] \geq 1.71 \quad (3)$$

これは、満たされることが不可能。2050年に予測されている現役世代人口比率はせいぜい(高くても)1.3程度。

厚生労働省の財政検証は、「積立金を取り崩すことで、2100 までには維持できる」と述べているが、運用利率が非常識に高く設定されている。(3)式からすると、だいたい年金給付総額の 24%が、毎年不足する。厚生・共済年金関係が 33 兆円だとすると、毎年 8 兆円の不足で、仮に 160 兆円の積立金があっても、20 年でなくなる。

(b) 個人的収益性条件

○任意の個人にとっては、公的年金に加入することが、そうでない場合よりも、少なくとも「著しく不利ではない」ものでなければならない。さもなければ、加入のインセンティブは失われる。強制的に加入は義務づけられているが、「誰にとっても著しく不利な制度」は、早晚崩壊するだろう。

これは、条件(1)の右辺である[平均年金受給額]/[一人当たり拠出額]が、ある程度大きくなければならないことを意味している。

(1)は、この右辺が小さいことを要求しているので、相対立している。

具体的に、どの程度相対立しているか？

「加入しない場合」の代替選択肢は、個人的積立あるいは私的年金。

計算を簡単にするために、年間 $r w$ 円ずつを年利 γ (ただし、たとえば 1%は 1.01) で 40 年間積立て、スウェーデン方式のように、その総額を 65 歳時平均余命で割った額を、毎年受け取るとする。積立総額は、

$$r w \times (\gamma^{40} - 1) / (\gamma - 1)$$

平均余命を 17 年とすれば、これを 17 で割った数値が [平均年金受給額] となる。他方、[拠出額] は $r w$ だから、(1)の右辺は r と w には無関係に、利率 γ に従って、以下ようになる。

積み立てた場合の「平均年金受給額」/「一人あたり拠出額」の数値

$\gamma = 1.01$	$\gamma = 1.02$
2.79	3.43

すなわち、個人的収益性条件は、運用利率がわずかに 1%であっても、(1)式の右辺が 2.79 以上でなければならないことを示している。しかし、これは、(a)の財政維持条件とまったく両立しえない条件である。

○以上は、賦課方式からの離脱を支持するかのように見えるが、...

2. 積立方式が支持できない理由 (通常に言われていることの他に)

- (1) 世代間格差 (時代の運によって、恵まれた世代と恵まれない世代が生じる)
- (2) 世代間の分離 (世代ごとに会計が独立)。公的年金である必要性の喪失。

3. 税方式が支持できない理由

- (1) 消費税が「世代間の負担を公平にする」というのは、錯覚。
- (2) 深刻なインセンティブ問題。無拠出で一律支給は、完全なバラマキ。
- (3) 給付に関わる財政規律 (「適正な給付水準」の概念) を無化する。

4. 税支援拡大を伴う保険料方式による公正な一元的制度をめざして

(1) なぜ一元化が望ましいか

- (a) 多様なキャリア、複雑な職歴、非正規労働者の増大、などのもとでは、異なる制度間を「移動」するしくみは不合理。現行は、「終身雇用」を標準に考えた制度。
- (b) 職業や雇用形態による格差の存在は、不合理。
- (c) とくに、非正規雇用者への対策として、一元化が有効。

(2) 一元化の基本構造

- (a) どんな形態であれ、一定期間（たとえば1ヶ月）以上の継続雇用には、年金加入を義務づけ、雇用主より給与支給実績を確定申告と同時に、報告。最低加入期間も、1ヶ月で十分。
- (b) 自営業は、所得税申告と同時に保険料申告。
- (c) 所得に比例して保険料を納付。（標準報酬月額方式は不要）
- (d) 生涯で納付した保険料に応じて、年金給付額が決まる。（給付が拠出に対応）
- (e) 保険料だけでは絶対的に足りないのので、その部分は、税金で支援する。これは、基礎年金部分だけでなく、報酬比例部分も。
- (f) ついでに、医療保険制度も一元化する。（扶養の壁、という不合理はなくす。）

(3) 一元化のために、クリアしなければならない問題

- (a) 社会保障番号もしくは納税者番号の導入。保険料納付（＝所得税の申告）記録の完全な確保のために。
- (b) 無職および専業主婦問題。この人たちは、世帯の事情によっては「一定額以上の保険料納付」を義務づける。ただし、納付された保険料に対しては、国民年金方式ではなく、厚生年金方式で、納付された保険料に応じて、「基礎年金＋報酬比例」の年金が給付される。どうしても、保険料納付ができない人たちは、免除。この人たちの老後は、最低年金方式で対処。
- (c) 自営業層（1号被保険者）問題。雇用されている人には雇用主からの保険料負担があるが、自営業層の保険料をどうするか、という問題。
3つの基本オプションがある。
 - (イ) 自営業層は、2倍の保険料を負担する。
 - (ロ) 自営業層は、個人としては被雇用者と同じ保険料を支払い、半分の年金を受け取る。
 - (ハ) 雇用主からの保険料負担分を、個々の雇用されている者に対応するものと考えのではなく、企業の「年金税」と考える。この場合、個人レベルでは、被雇用者も自営業層も同一。

5. 年金制度の基本条件

- (1) 予測不能な経済変動と、制御の困難な人口変動とに対して、柔軟に対応しうるしくみ。
この条件は、「確定給付型」では、決して満たすことができない。
スウェーデン方式も、不十分。
- (2) 個人的収益性条件
- (3) 同一拠出・同一給付という意味での公正性
- (4) 誰でもが、どんなキャリアでも、加入しうる。
- (5) 同一時点での、年金受給世代と現役世代との公平な関係の維持

アジェンダに関する意見

上智大学 堀 勝洋

1. 公的年金の存在理由と評価の基準について

(1) 存在理由

- 公的年金は、社会保障の一環として、国家が国民の生活を保障するためのもの⇒公的年金は、国民の生活を保障するために存在
- 公的年金は、①自助努力、家庭内扶養等が困難になり、②市場が高齢者、障害者等に所得を分配できないなどのために必要となった
- 社会保険方式(social insurance)の公的年金は、社会扶助方式(social assistance)の救貧制度・年金制度が、国民の生活を保障する上で十分に機能しないために創設された
- * 社会保険方式の公的年金は、保険の技術を用いて、国民の生活を保障するもの。社会保険方式と社会扶助方式の違いは別表を参照
- 公的年金は、ドイツ、フランス等から始まった社会保険が源流⇒主に相互扶助・連帯の論理に基づく
- ⇒私的年金は、イギリス等から始まった私的保険が源流⇒市場の論理に基づく
- したがって、公的年金の存在理由を、私的年金と同じように考えるのは必ずしも適切とはいえない

(2) 評価基準

① 年金水準

○国民に健やかで安心できる生活を保障しているか

* 社会保障についての「健やかで安心できる生活の保障」という考えは、1995年の旧社会保障制度審議会勧告のもの

○就労意欲を阻害するほど高い水準になってはいないか

② 保険料・税の水準

○上記①の年金水準を確保できるほどの負担水準か⇒負担を先送りするものではないか

○他の保険料・税負担と相まって、国民に負担できないほどの重い負担を課すものではないか

○経済の効率性を損なう負担の仕組みではないか

③ 年金財政・制度

○現在及び将来の年金財政が、長期的に安定的なものか⇒年金制度を将来とも維持できるものか

④ その他

○公平性、効率性、有効性、適切・妥当性、総合性、普遍性等の基準を満たしているか⇒これらの評価基準を実際の制度に当てはめるときは、相互に矛盾することがある。

2. 現行制度の公平性について

(1) 公平性に関する判断基準

- 交換的正義と配分的正義
- 水平的公平と垂直的公平
- 機会の平等と結果の平等

(2) 公的年金において問題となる公平性

- 給付の公平性、負担の公平性、給付と負担の間の公平性
- 所得階層間、制度間・制度内、世代間、世帯間、男女間等の公平性

(3) 公的年金に関して議論されている公平論についての意見

- 社会保障においては、数理的公平性、内部収益率等による議論は有効・適切とは思われない⇒社会保障においては、国民の必要(ニーズ)に応じて給付し、国民の負担能力に応じて負担する
- 社会保険においては、対価性は必要であるが、厳密な等価性は必ずしも必要ない⇒別表を参照
- 世代間公平論—社会経済の状況が大きく異なる出生コーホート間で、単純な計算だけで公平性を論ずることには慎重であるべき
- 第3号被保険者—①応能負担で世帯員に給付(健康保険も同じ)。
②世帯所得が同じであれば、基本的には負担も給付も同じ

3. その他の課題とその対策について

○年金制度未加入・保険料未納問題⇒保険料徴収の強化、パート労働者等への厚生年金適用拡大等⇨根本的には、失業・低賃金問題の解決と日本経済の活性化が必要

*なお、基礎年金を社会扶助方式化しても、所得比例年金の保険料に係る自営業者等の未納問題は残る

○無年金者・低年金者問題⇒制度未加入・保険料未納問題の解決、社会扶助方式による新たな救済策等

○年金財政の安定⇒2004年改正で対応。根本的には、出生率の回復を図り、経済成長を図る

○被用者年金制度の一元化

4. 抜本改革について

○社会保険方式が基本⇨①老後の生活等に備えて保険料を納める自助の仕組み。②財源(保険料)の確保が、税と比べて相対的に容易等

○基礎年金の社会扶助方式化は問題⇨①社会保険方式の自助・連帯の仕組みから、国家による扶助の仕組みへ。②財源が確保できるか

○被用者と自営業者等の年金制度の一元化は当面は困難⇨①両者で、所得捕捉、所得概念が異なる。②両者の合意が確保できるか等

表1：社会保険方式と社会扶助方式の違い

	社会保険方式	社会扶助方式
リスク分散の技術(保険)を用いるか (保険性があるか)	用いる(保険性がある)	用いない(保険性がない)
保険料・税の納付が給付の根拠と なるか (対価性があるか)	根拠となる (対価性がある)	根拠とならない (対価性がない)
保険料・税の納付額が金銭給付額 に反映するか (等価性があるか)	緩やかに反映する (緩やかな等価性がある)	反映しない(等価性がない)
財源	保険料(+税)	税(+保険料)

表2：公的年金と私的年金との公平性の相違(理念型)

相違	原理	公平性の基準	給付と負担
公的年金	扶助原理 + 保険原理	・ 配分的正義・垂直的 公平性をより重視 ・ 私的年金と同じ	・ 能力に応じた負担 ・ 必要に応じた給付 ・ 私的年金と同じ
私的年金	保険原理	・ 交換的正義・水平的 公平性をより重視	・ 受益に応じた負担 ・ 貢献に応じた給付

シンポジウムの追加的な論点

国際基督教大学
八代尚宏
2009年10月23日(金)

1

公的年金の最大の存在理由としての 「強制貯蓄」の機能

- なぜ民間保険だけでは不十分か？
- 勤労時に貯蓄せず、老後は生活保護に依存という、個人の「合理的行動(モラルハザード)」
- 高齢者扶養負担からの「脱退」(他に負担押し付け)
- 「保険料を負担しなければ、将来、年金給付を得られないだけで年金財政には影響せず」といえるか？
- これらの防止には、低コストで確実に負担を強制できる機能が不可欠
- 自発的納付に依存した国民年金は「欠陥品」

2

保険料未納者は年金加入者の5%？

18年度末	保険料	万人	%
公的年金加入者(1)		7059	
第一号被保険者(2)		2123	
未納付者	負担せず	340	4.8
免除・特例猶予者	負担せず	528	7.5
保険料納付者(3)		1575	
第二号被保険者		3839	
第三号被保険者	負担せず	1079	15.3
保険料非納付者合計		1947	27.6
うち、源泉徴収者以外		868	40.9
出所)厚生労働省			
(1)未加入者18万人を含む (2)内訳と一致せず			
(3)一部納付者を含む			

基礎年金制度は、サラリーマンの負担増で国民年金の未納者を救済する仕組み

- 国民年金被保険者の内、未納付者数を、基礎年金の拠出ベースに含めない仕組み
- 未納付者増加は、国民年金財政に、直接影響せず
- 保険料強制徴収のサラリーマンの負担で補う財政調整⇒「取れるとことから取る」行政の典型的手法
- 国民年金被保険者からも、確実に保険料を徴収する仕組みの構築の怠り⇒行政の不作為
- 未納者に対して未納税金のような延滞利子もなし

厚生労働省の未納者対策問題点

- 未納付者を免除者にしても、財政効果はなし
- 強制徴収の高コストと中高所得者限定の効果？
- 厚生年金の適用拡大の非現実性
- ⇒厚生年金の適用事業所漏れは全体の約3割、従業員ベースで267万人(平成18年総務省行政監察推計)⇒事業所ぐるみの未納付
- 事業主の代行徴収は、行政の徴収コストを事業主の負担へ転嫁

5

一般財源の税方式と目的税方式との違い

- 社会保険方式の「自立・自助原則」
 - 「保険料負担なければ給付なし」⇒申請主義
 - 社会保険への国庫負担金との組合せ
- 税方式＝国民皆年金
 - 国民の権利としての基礎年金受給権
 - 所得税・消費税・法人税の一般財源を充当
- 社会保障目的税方式
 - 社会保険料(厚生労働省の社会保障目的税)を一定時点から社会保障目的消費税に置き換え
 - 「負担なければ給付なし」の社会保険の原則維持

6

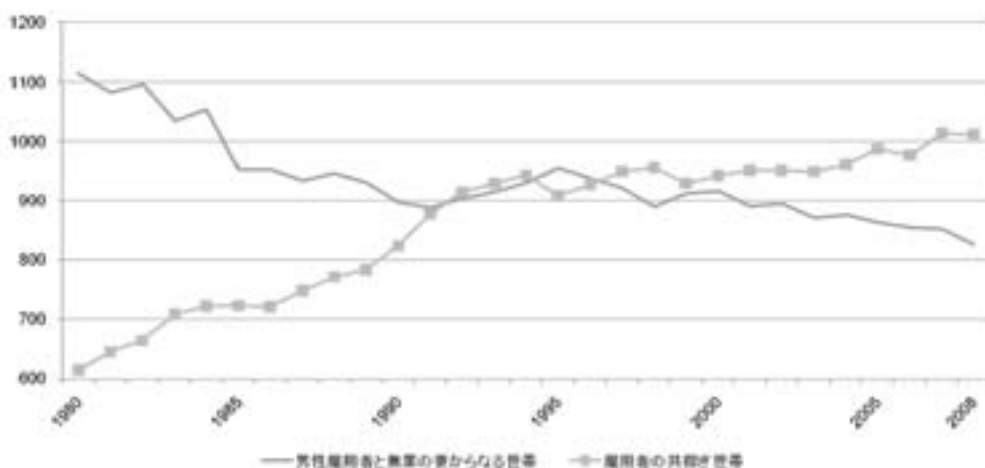
- 35 -

国民会議「税方式」の比較方法の誤り

- 現行の「社会保険料方式」と対比できる税方式は、「ケースB(過去の保険料未納期間に応じて減額)」
- ⇒基礎年金保険料引き下げで「純負担増なし」
- 「ケースA(過去の納付状況に関係なく一律給付)」は、別個の保険料未納者対策との組合せ
- ⇒未納付者対策を欠く「社会保険料方式」にも必要
- 「ケースC(過去の保険料納付相当分を加算して給付)」では保険料納付者との公平性にも配慮
- ⇒「税方式では3・1/2～12%の消費税引き上げ」

7

増える共働き世帯の下で、過去の専業主婦世帯を標準とした社会保険改革が必要



8

民主党の年金改革論について

- ・ 民主党のマニフェストに「年金制度の一元化と月七万円の最低保障年金」
- ・ 65歳以上人口に給付すると、必要な財源は年間23兆円（消費税換算で約8%）
- ・ 3%の消費税と現行の基礎年金の国庫負担分で、ほぼ4分の3の高齢者に給付
- ・ この最低保障年金は、「みなし掛金建て」という積立方式の一種で、誰もが直ちに受給できるのではなく、今20歳の若者が40年後に満額の7万円
- ・ 現行の際限なき後世代への年金負担の先送りに歯止めをかけるため、改革後の「新勘定」を制度改革前の「旧勘定」と分離し「負担した分の確実な受給」へ
- ・ 全国民に適用される所得比例年金は、各年度の負担と給付とを均衡させる賦課方式で、保険料は15%の水準で据え置く
- ・ 他方、給付に見合う負担のない旧勘定は、これまで先送りしてきた債務の顕在化
- ・ この過去債務を、再び、消費税で賄う最低所得保障年金の方で賄う仕組み
- ・ 積立方式では、当初の給付額は僅かで消費税の収入超過となるため、差額を流用
- ・ 自営業も含めた所得比例年金を新たに作り、消費税を財源とする最低保障年金と組み合わせる壮大なものでなく、より現実的な対応で、民主党の目的は達成可能
- ・ 現行の基礎年金も満額支給では6.6万円で、最低保障年金とは4千円の差。
- ・ 現行の強制力を欠く国民年金保険料を年金目的消費税に置き換えるだけで、他の制度は同じままで、無年金者問題は解決
- ・ 所得比例年金の一元化の対象は、国民年金被保険者の2割弱の自営業よりも、その5割以上を占める零細企業やパートタイムの労働者の方がより切実な問題。
- ・ 低賃金労働者に、事業主負担分も合わせた2倍の保険料を求めるよりも、現行の厚生年金を強制適用する方が、より効果的
- ・ 先の基礎年金保険料の消費税化と組み合わせれば、事業主負担が半分に軽減され、それだけ適用拡大が容易となる。
- ・ 国税庁の持つ税の源泉徴収データの活用が不可欠だが、それは抵抗の大きな旧社会保険庁との組織統合なしでも可能
- ・ 年金の旧勘定と新勘定の分離は現行制度のままでも可能。後世代への先送りの負担の大きさを開示。高齢者も負担する基礎年金の目的消費税化はその第一歩。
- ・ 年金制度は、政権が変わる毎に変えられるものではなく、与野党の基本的合意なしには実現できず。
- ・ 問題点の多い基礎年金の改革に、民主党の消費税活用という趣旨を生かすという現実的な対応が望まれる（週刊東洋経済8月29日号「経済を見る眼」参照）