

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9回は、伏見委員から、「社会保障と公的年金の今後のあり方」について、ご報告いただきました。以下は、伏見委員の報告概要です。

「社会保障と公的年金の今後のあり方」

伏見恵文委員

ニッセイ基礎研究所「第9回年金フォーラム」(2001.5.29)報告要旨

《ポイント》

- ・ 社会保障制度の中心的な目的は、リスク・プーリング、社会的ニードの充足の2つであり、いずれにおいても、所得再分配が重要なファクターである。
- ・ リスク・プーリングのうち、持続的なリスクに対する給付は、「平等化」の方向に向かう必要がある。ナショナル・ミニマムとしての保障+ とすべき。一時的なリスクにはアクティブな対策が重要（失業対策など）。
- ・ 社会保障制度には、サステナビリティおよび世代間公平の2つが大きな課題。特に公的年金では、サステナビリティの確保が重要。
- ・ 公的年金制度に関しては、基礎年金はすべての退職者に保障、所得比例部分は低所得者に傾斜配分すべき、財政方式は積立方式に傾斜すべき、である。
- ・ 財源は社会保険料方式を継続する。ただし、基礎年金の定額保険料は廃止し、第1号被保険者も含めて、所得比例型の保険料体系とすべき。
- ・ こうしたことから、現行の1階+2階の制度を一元化（スウェーデン型）、給付は確定給付として米国のような制度設計とする。その上で、事業主負担は現行どおり、保険料の下限はパート雇用者も払えるように設定する、などの対策が必要。

## 1. 社会保障の条件

まず、今後の公的年金を考える上で、社会保障の現状をある程度踏まえておく必要があると思います。特に、戦後、社会保障制度自体が、どのように、わが国経済社会に位置づけられ、ビルトインされてきたのかについて、ポイントを絞り述べます。

日本は、これまでの経済発展により、いわゆる豊かな国となっております。現在の社会保障制度が、豊かな国を形成する過程の中で根付いていったということは、認識しておく必要があります。ヨーロッパでは、戦後から1980年あたりまで、福祉国家という標語に代

表されるように、社会保障の普遍化（一般化）、つまり、社会保障制度はすべての国民に共通あるいは普遍的に存在するニードに対応する制度であるという考えのもとに、施行されてきました。これは、その後の社会保障の肥大化、リフォームの必要性が叫ばれる要因にもなっていますが、社会保障の普遍化が進められてきた中で、その中心的な目的について考えてみました。

中心的な目的としては、大きく2つ掲げたいと思います。1つは保険という考え方です。すなわち、リスクをプーリングして、地域あるいは社会に住む人々のために、事前的なりリスクへの対応を行うということです。特に、日本では、社会保険の発展の過程で、医療・年金分野で考えられていたものです。社会保険のリスク・プーリングには、「持続的なもの」と「一時的なもの」という2つの見方があると思います。リスクが生じた際に、リスクからの脱却があるかないかということです。老齢年金を中心とした年金制度は、持続的なリスクであると思われる。

2つめは、社会福祉で中心的な理念であった社会的ニードの充足であります。具体的には、福祉サービス・保健・医療です。社会的ニードの充足については、日本の措置制度等を見れば分かりやすいと思いますが、こうしたものを援助の対象と考え、必要な人に供給し生活を助けるという、イデオロギスティックな思想のもとで、目的設定がなされてきたと思われる。

この2つの目的を達成するためには、所得再分配が重要なファクターになります。社会サービス、福祉サービスを考えれば、それが対個人のサービスであるにもかかわらず、現物として所得移転が起こっているわけです。所得保障についても、事後的な所得移転はもちろん、たとえば障害年金、生活保護など、事前的に正当化されているものもあります。

社会保障にとって、この2つの機能を維持・強化していかなければ、社会保障の意味がなく、将来にわたって、考えなければいけない留意点だと思えます。リスク・プーリングの中で持続的なリスクには、老齢・障害・介護などが入りますが、これらは単純な保険原理ではなく、平等化の方向へ進める必要があると考えています。

しかし、現行制度は必ずしもそのように機能していないと思います。老齢年金は、現役生活を送った結果、いわば、「結果の結果」であり、その意味で、この部分は平等的に扱う、ナショナル・ミニマムと考えていいだろうと思います。プラス・アルファは従前所得に対する部分ですが、制度の極端な変更は実際に難しいですし、国民的な合意を形成するためにも、一定の所得比例部分は残さざるを得ないと考えています。

次に、一時的リスクについてはアクティブに対処することが重要だと思います。疾病・失業・生活保護などについては、たとえばOECDなどの議論でも、非常にアクティブな政策設定が行われています。日本でも、たとえば疾病に関して、「健康21」という目標設定が政府でされています。また、失業へのアクティブな対策がより重要だと思います。生活保護の実態を見ると、半数が高齢者、それも単身の女性が多く、その多くが無年金者であることが背景にあると思われます。

それから、社会サービスについては、最近、「自己決定権」あるいは「消費者主権」という立場の尊重が叫ばれており、この方向で制度改革が進めば、サービス体系が効率化するのではないかと思います。1つの重要なファクターだと認識しています。このファクターをいかに活用できるかが、社会サービスを効率かつ効果的に提供していく道につながろうと思います。そうなれば、社会サービスの充実が文化として誇れる社会の形成につながるのではないかと考えています。

以上が、社会保障全体の大きな流れですが社会保障の制約条件として、サステナビリティと世代間公平の2つが乗り越えなければならないハードルになっています。とりわけ、年金制度では、サステナビリティの確保が重要だといえます。明らかに、公的年金制度は過大であると多方面で指摘されていますが、規模のわりには、効果的な保障機能となっているとは思えません。したがって、公的年金制度では、両面で手直しの必要があると思います。

日本の高齢化圧力は他の国と比べてもかなり大きく、早いうちに手を打たなければいけません。たとえば、高齢者からの課税などを急ぐ必要があるでしょう。また、スライドについても、より厳しくする、あるいは高額の部分のスライドをなくすといった方策も必要ではないかと思っています。

## **2. 公的年金の今後のあり方**

以上のような考えのもとで、今後の公的年金のあり方を考える上で、3つの原則をあげてみました。第1に基礎年金部分です。少なくとも、基礎年金はすべての退職者に保障することを明確にする必要があると思います。その際、国民年金の空洞化が大きな問題ですが、これも、保障することをはっきり示すことが重要ではないかと思っています。

第2に、所得比例年金は、低所得者に傾斜配分する必要があると思います。傾斜配分をした上で総給付額を抑制するべきです。全体でここまで抑制できるという水準を検討する必要があるでしょう。増加を続けている無年金者は、今後も増加が予想され、その結果と

して、生活保護に頼ることになります。生活保護世帯数は、15年程前までは、高齢化とともに増加していましたが、その後は抑制されています。ただ、その状況が続けられるかどうかは非常に疑問です。高齢者では、平均的に5%ぐらいの世帯(しかも1人世帯が大部分)が生活保護を受けており、この人達が無年金者や低額受給者に対応していると思われます。豊かな老人と言われていますが、一方で高齢者の5%がそういう状態にある、実は相当な貧困が内包されているという事実を認識しておく必要があると思います。

第3に、財政方式は積立方式に傾斜するという事です。今後の保険料引上げは政治的にも非常に難しく、保険料を上げるのではなく、上げなくても運営できる公的年金を目指す必要があると思います。

財源問題に関しては、基礎年金の部分を消費税という有力な意見もありますが、個人的には、保険という手段の魅力も捨てがたいと思います。保険料方式を継続する上で、基礎年金の空洞化、あるいは厚生年金も含めた制度不信を払拭する方法としては、1号被保険者も含めて所得比例型に移行することだと思えます。

所得税よりも消費税の方が、相対的にプラス効果が大きいという議論もありますが、別のファクターも考慮しなければいけないと考えています。1つは、制度不信が非常に大きいということです。消費税化はこの問題への安易な妥協策ではないでしょうか。もう1つは、消費税の逆累進性という問題です。逆累進性によって消費税の効果が曖昧になるのではないかと、そうであれば、なじみのある社会保険料の方が、受け入れやすいのではないかと、ということです。もっとも、「税で積立方式は考えにくい」としていますが、消費税でも特別財源として、プーリングして積立化も可能だと思えます。これは運用面の議論かもしれませんが。

以上の原則に基づいて、公的年金制度の姿を考えてみますと、まず給付設計については、1階と2階は1つの制度とする、すなわちスウェーデン型のようにした方が、制度としてすっきりするのではないかと思います。現行の厚生年金から基礎年金への財政移転も、制度を統一すればすっきりすると思えます。

ただし、スウェーデン型と異なり、確定拠出型ではなく、公的年金は確定給付とすべきだと考えており、米国の設計のような形にすべきだと思えます。現行制度からの移行も、そんなに難しい話ではないだろうと思えます。こうした制度によって、世代間の公平を回復しながら、なおかつ所得保障機能の評価ないし維持が実現できると考えています。

こうした枠組みにおいて、議論すべき点をいくつかあげています。1つ目は、事業主負担は現行のままでいいと思います。個人事業主の所得補足の問題に対しては、外形標準課

税という仕組みを考えてもいいかもしれません。

2つ目は、保険料下限です。所得税の課税最低限引下げの議論がありますが、引き下げた分を年金の保険料に充当すればいいのではないかと思います。この場合、低所得者層にも理解を得やすいでしょう。パート雇用者も保険料を納めてもらうような最低限を設定し、専業主婦についてもその水準で払ってもらうということも考えられます。上限については、撤廃してもいいのではないかと思います。

次に、代行制度のあり方です。代行制度については、存続させかつ実質所得を維持しようとするれば、つまり、現行の報酬比例部分の体系を残すのであれば、総給付総額の削減がそれほどできなくなります。代行制度の存在意義はあまり見出せないと考えています。ただし、代行制度の利率を限りなくゼロにすれば、最高年金額を決定する際の目安となるかもしれません。

最後に、積立金の運用の問題ですが、債券だけでなく、株式にもミーン・リバージョンがあることを前提とすれば、破綻リスクは大きくないと思います。キャッシュ・フローの制約を考慮して、資産を傷めないように運用する、それほどひどい運用にはならないと思います。もちろん、政府が最終的に責任を持つという宣言が必要でしょう。

企業年金のあり方については、今回の改正で概ね方向はいいと思います。先述のとおり、公的年金の報酬比例部分の削減分は、企業年金で十分補えると思います。今通常国会で成立する見込みである確定拠出年金、確定給付年金の2つの制度は、2階部分の圧縮化ということにつながると思います。企業年金の恩恵を受ける人というのは、組織労働者、高賃金労働者であり、このような企業年金制度、あるいは個人年金制度を活用して、余力のある人は自助努力によって、十分代替できると思います。

以上、社会保障および公的年金について、述べさせていただきました。

以 上