

円卓会議を設置し超党派で検討を

—高山憲之 一橋大学経済研究所特任教授に聞く—

「週刊社会保障」（法研発行）2010年5月3－10日号

スライド規定の見直しを

〈現行の年金制度の課題〉

民主党政権の掲げる年金制度の見直しの前に、デフレ経済下のスライドの在り方と国庫負担1／2の財源確保という二つが現行制度における当面の課題である。

2004（平成16）年改正によって、マクロ経済スライドが導入され、少なくとも5年ごとに、これまでの財政再計算に代わり財政検証を行うこととされた。この財政検証の結果は09（平成21）年2月に公表されたが、04年の段階では予想できなかったことが起こっている。それは、モデル年金水準の上昇である。すなわち04年当時のモデル年金の水準は59.3%から09年には57.5%に低下するはずであった。ところが、これが62.3%へと上昇している。

その理由は、この間の名目賃金の低下にある。いわゆるデフレ経済下で手取り賃金の下落率は物価の下落率より大きかったため、モデル年金の所得代替率は上昇したのである。このため、年金財政を長期的に安定させるための切り札であるマクロ経済スライドは1回も発動されなかった。

当時、デフレ経済は一過性のものとしていたが、予想外に長期化している。つまり、09年の財政検証自体が問題点を含んでいて、政権交代もあるという政治状況のもとで、本来行わなければならない見直しが行われなかった。デフレは一時的な現象で続かない、いずれマクロ経済スライドにより是正されるのだから問題はない、というのが09年の財政検証のスタンスとなってしまった。

本来のマクロ経済スライドは、政治的なリスクを回避するという側面も持っていたが、結果的にマクロ経済スライドは発動されなかった。デフレ経済下におけるスライドの規定に不備があり、給付水準は予定とは逆に上がりつづけている。ここは急いで見直さなければならない。

現役世代の手取り賃金は下がっており、本来であれば、これにともなって年金額

も下げる必要がある。しかし、これは、政治的な課題としては不人気であり、強い不満が必ず出るだろう。受給者としては不満であろうが、現に若者は、増大する年金保険料を負担し、しかも手取り賃金が低下するなかで、なんとか凌いでいる。ここは高齢者に納得していただくしかないのではないか。

また、旧政権下で決まった基礎年金の国庫負担 1 / 2 への引き上げの財源確保も課題である。22 年度は、いわゆる埋蔵金等で手当てをして、23 年度以降は改めて考えることになっている。野党時代の民主党は国庫負担 1 / 2 への引き上げに反対していたが、政権をとって以降、是認しており、この点は評価できる。しかし、財源の目途は立っていない。

日本の賃金デフレは、もはや一時的、例外的な現象ではなく、その克服は容易ではないという持続的性格が強い。経済の基本前提が大きく違っているのである。その前提に立ってスライド規定をはじめとする年金制度全体を点検しなければならない。

民主党政権になって、従来の社会保障審議会年金部会等での議論ではなく、別の所で審議が行われているようであるが、右に指摘した点については開かれた議論をお願いしたい。

財源の壁を超える方策を

〈最低保障年金の在り方〉

民主党は、昨年夏の衆院選挙におけるマニフェストで、全ての人と同じ制度に加入することや、職業を移動しても面倒な手続きが不要となるような年金制度に一元化することを掲げた。また、所得が同じなら保険料も同じとして、納めた保険料をもとに受給額が決まる「所得比例年金」と、消費税を財源とする「最低保障年金」を創設し、最低保障年金の額は、7 万円としている。

現行の基礎年金と所得比例の厚生年金という枠組みを、「最低保障年金」と「所得比例年金」に組み替えるということであるが、この二つは財政や制度がまったく別である。

まず、最低保障年金であるが、直ちに月額 7 万円を給付することは財源の制約から不可能に近いだろう。財源の壁を乗り越えることは容易ではない。

子ども手当は、マニフェストの目玉として掲げたこともあり、強硬に国会を通したが、とりあえずは 22 年度限りの措置としており、23 年度以降は企業負担の在り

方も含めて再検討することになった。しかし、年金制度は長期にわたる制度であり、経過措置も必要となるため、慎重に検討していただきたい。

早急に対応しなければならないのは記録問題のほうである。年金記録問題に端を発して、制度への信頼性が問われている。

そうした中で、無年金、低年金の者をどうするのか。実はこの問題は、従来の社会保障審議会の年金部会でも議論になっており、重なる部分もある。無年金、低年金への対応策としては、当時の与党であった自民党、公明党も今の基礎年金の制度だけでよいとは思っていなかったのである。

民主党も最初から7万円を支給するとは言っていない。時間をかけて実行するということでは、将来の完成形は完成形として議論し、とりあえずはスタートをどのような形にするのかを、もう少し具体的に議論して示していただきたい。ここがわからないと最低保障年金が実現可能かどうか判断できない。当然そこには生活保護との関係の問題もある。低年金、無年金者を生活保護で救うのも一つのアイデアであるが、そうではなく年金制度内部で可能な限り対応するという考え方もある。

財源の壁を超えるためには、まず、導入時における最低保障年金の水準を低めに設定する必要があるだろう。さらに移行期間も短いほうがよい。40年もかけて移行する話ではない。

民主党は、最低保障年金の財源はすべて消費税で賄うとしている。20年前に導入された消費税の財源は、これまでも基礎年金の財源として活用されてきた。ただ、消費税が基礎年金への拠出であるという意識はなかった。

消費税の負担が基礎年金なり最低保障年金への拠出であると考えることができれば、給付設計を変更することも合意を得やすい。たとえば現行の基礎年金給付を保険料拠出分と消費税拠出分という二つに区分する。基礎年金の国庫負担は、従来は1/3であったので、この部分は消費税拠出分、残りの2/3は保険料拠出分としてもよい。そして国庫負担が1/2となった09年以降は、それぞれ半分ずつに見なすのである。このとき、消費税を過去20年以上にわたって負担してきた無年金、低年金者に対してプラスアルファの基礎年金を直ちに支給することが可能となる。プラスアルファ分は、最低保障年金ということができよう。

基礎年金の国庫負担は、従来は公的年金への国の積極的関与を示すひとつの手段と考えられ、「給付を稼得するための拠出」であるとはみなされなかった。ただ、その主要財源が消費税となっていることを無視することは適切ではない。いまや国

庫負担のもつ意味を、「給付を稼得するための、もう一つの拠出」に切り替える時ではないか。

具体化に向け課題山積

〈所得比例年金の在り方〉

もう一方の所得比例年金は、最低保障年金とはまったく別のアイデアであり、納めた保険料をもとに受給額を計算する、としている。所得比例年金では、所得捕捉や記録管理の必要性は現行制度とあまり変わらない。

所得を確実に捕捉して、どれだけの保険料を支払ってもらうかを毎年、実務に乗せなければならず、さらに納付記録とその管理も不可欠となる。これまでの厚生年金の加入者である第2号被保険者だけならば、その延長線上で制度を組み立てることはできるが、第3号被保険者や第1号被保険者も同じ制度にする場合は、実務上の問題で困難が生じる可能性が大きい。

まず、保険料が前提である以上、何をベースに徴収するののかも課題となる。徴収のベースは、やはり所得であるが、所得の定義は自営業者とサラリーマンでは異なる。事業所得と給与所得の違いであるが、サラリーマンの給与所得はともかく、自営業者の事業所得には必要経費として家事関連経費が控除されている。事業所得は申告納税であり、補足率を引き上げようとするれば行政費用もさらに必要となって追加コストもかかる。いわゆるクロヨン問題を放置すると、最低保障年金の創設で、給与所得者の不満はあっという間に強くなるだろう。

さらに現行制度では自営業者の配偶者は申告所得がゼロの場合でも国民年金の保険料を支払っている。また、雇用が流動化しており、非正規雇用の労働者で、たとえば半年ごとに勤務先が変わる場合や、土曜、日曜には別の会社で働く労働者も現に存在しており、これらの場合に、保険料の徴収ベースとなる所得をどこで捕捉して、どのように徴収していくのか。

パート労働者を厚生年金に適用する法案が出されたときに事業主側の大きな反対運動があったが、これをどうするかも課題となろう。

マニフェストのとおり、面倒な手続きをなくすとしても、本人の届け出と申請による、という原則を変えないかぎり、行政費用は膨らむだろう。

いずれにしても保険料を決め、それを徴収して記録し、その記録を管理して給付に反映しなければ、所得比例年金にはならない。

徴収機関の問題としては、国税庁をベースにして歳入庁を創設するというが、こも今の段階では、実施時期も含めて中身は不明確である。年金制度には具体的な実務が伴う。実務の世界で所得を把握して保険料を確実に徴収し、納付記録を作るという作業は並大抵のものではない。

年金加入者にとっては、現行制度と比べて最低保障年金を含む年金給付全体が減るのか増えるのかが最大の関心事である。将来世代のうち、低所得者層については、新しい年金制度の方が、給付が増えるであろうが、中・高所得者は、給付設計によって増減が分かれる。

実務に関する諸課題は、政治サイドから方向性、ガイドラインを示さなければ動いていかないし、現段階では、その基本となる制度設計に不明確な部分が多いと言わざるを得ない。

年金を選挙の争点にしない

〈今後の議論の在り方〉

年金制度の見直しでは、すでに鳩山総理を議長とする「新年金制度の関する検討会」が設置され、実務担当者レベルの会議も始まっている。ただ、せつかく時間をかけて検討しても、また政権交代が起こって、一から検討をし直すことを国民は望んでいない。

民主党政権が今後も長期間にわたって維持されるならば話は別だが、欧米諸国のように政権が一定期間で交代する場合、各党の年金制度に関する構想のうち、共通の部分、いわば最大公約数を確認して、たとえ政権が変わったとしても、その土台の部分は維持していく、という約束が必要である。

そうでないと政権交代のたびに年金制度をめぐる混乱が生じるだろう。

現状においては、せめて自民党も一緒に議論できる形、超党派での検討を始める必要がある。早く検討を始めて、いい古された言葉ではあるが、やはり「年金を政争の具にしない」ことを双方で確認し合う必要がある。当然、選挙の争点にしてはならない。それを双方が納得したうえで共通部分を確認し合うのである。

現段階でも、民主党と自民党との間で共通している年金構想はある。例えば、①厚生年金の民営化はしないこと、②公的年金の基本部分は賦課方式で運営すること、③所得比例部分は社会保険方式を採用し、財源は保険料とすること、④税を財源とする年金給付を創設し、それによって無年金者や低年金者を支援すること、⑤公的

年金の給付水準としては、老後の生活費の基盤となる水準を確保していくこと等である。

しかし、これらは制度の大枠であり、具体化に向けては検討すべき課題がたくさんある。これらの事項についての合意を得るためには、たとえば「年金改革円卓会議」のようなものを設置して議論し、意見が対立する場面があっても譲るべきところは譲るという政治的な妥協が必要となろう。

また、年金の数理に関する部局の中立化も課題となる。民主党はかつて、年金数理部局の独立・中立化を主張していたが、今回のマニフェストでは、この点について触れていない。

野党であった時代には、「年金情報の公開が不十分であり、ときに情報操作もどきのことが行われるのは、年金数理部局が厚生労働省のなかにあり、政府・与党の支配下に置かれているからである」と主張していた。

イギリスやアメリカでは、年金数理部局は、日本の会計検査院や公正取引委員会のように中立的な機関となっているが、この点についても今の民主党のスタンスは明確になっていない。

いずれにしても、年金制度改革の議論を詰めていけば、負担増なしには改革はあり得ないし、その負担をどこに求めるのかを明確にしなければならない。負担は増え、設計によっては一部に給付の引下げとなる人も出てくるだろう。

さらに今後の大きな課題として、支給開始年齢の引き上げもある。

年金改革を行う場合、政治家が負担増、給付の引き下げを提案すれば、選挙結果に如実に表れてしまうおそれがある。しかし、その覚悟がなく、きれいな絵だけを見せているのは、現実認識としてはいかがなものだろうか。

政府の新年金制度に関する検討会の議論では、5月にも改革の基本原則をまとめるという。参院選挙の前なので、国民にとって厳しい見通しはあまり出されないかも知れないが、ここは日本の年金制度の将来を見据え、勇気ある決断をされることを期待したい。