

新 春 対 談

「これからの年金制度の方向性」

高山憲之 一橋大教授 江口隆裕 筑波大教授

「週刊年金実務」（社会保障実務研究所発行）2010 年新春号

政権交代が行われ、年金制度をとりまく状況は新しい段階に入った。民主党政権は、マニフェストに盛り込んだ所得比例年金、最低保障年金を組み込んだ年金制度を構築するため、今後、検討をはじめていくと考えられる。新しい制度を構築したとしても、実際に新制度が動きはじめるのは先になると考えられるものの、現行制度との接点、移行はどうかなど、不明瞭で今後詰めなければならない部分が多いと指摘する識者も多い。本誌では、民主党のマニフェストに盛り込まれた新しい年金制度案を中心に、今後の公的年金制度の構造はどうあるべきかなどについて、高山憲之一橋大経済研究所教授、江口隆裕筑波大ビジネス研究科教授に対談してもらった。

【民主党がマニフェストに入れた新政権での年金制度】

◇新しい局面での年金制度論◇

民主党の年金改革案

■民主党政権での年金記録問題への取組

編集部 政権交代が現実のものとなり、民主党のマニフェストにそって、新しい年金制度の構築に向けて検討が進められることになると思います。本日は、両先生に、そのことを中心に今後の年金制度設計について対談願いたいと思います。江口先生に進行をお願いいたします。

江口隆裕教授 民主党の年金改革案は、高山先生が2004年に出版された「信頼と安心の年金改革」で書かれている案に近いものがありますね。

高山教授 確かに、私が思い描いていたこと、2004年に書いた本の内容に似ているとこ

ろが少なくありません。ただ、マニフェスト作成前に民主党から直接コンタクトを受けたことは一切ありません。民主党の先生方が何を考えているのか正直に言ってよく分かりません。私は政党からは常に中立的な立場で発言してきました。

江口教授 民主党のマニフェストでは、工程表もありますが、最初の 2 年間は年金記録問題に集中対応し、その後、新たな年金制度を設計する、ということを言っています。

まず、年金記録問題についてですが、マニフェストに縷々書いてあり、政権交代後、さらなる取組みが進められているようです。高山先生は、この年金記録問題については、どんな印象ですか。

高山教授 民主党政権になって大臣が変わったこともあり、一段と力を入れて年金記録問題の解決に向けて取り組む形になったと思います。

ただ、年金記録問題の解決は、言うは易く行うは難しの典型例です。記録ミスは今も起こっているし、将来もゼロにはできないと思います。現在は、もつばら、過去のエラーを修復していますが、それも容易ではなく、誰のものか分からない年金記録がどうしても残ってしまう。「最後の 1 人まで」というのが前政権の約束だったのですが、誰のものか分からないものを最終的にどうするのかもまた重大な問題です。

こういう間違いがなぜ発生したかについてですが、私自身、社会保険庁の職員が無能で犯罪者集団だったからという意見には与みしない。年金記録問題というのは、どこの国でも起こっていますし、民間だってミスはあります。人間のやることなので間違いはつきものであり、間違いを起こすことを前提に、それをできるだけ早く発見し、確認、修正していくことを当事者が力を合わせてやるべきなんです。一方向ではできないので双方向でその都度確認するシステムを作ることが大事です。

江口教授 私も同じスタンスで、この問題の基本にあることを少し考えてみる必要があると思います。そもそも、国がやれば 100% 完全なことができる、というように皆が思っているところが問題なのではないでしょうか。確かに、国の方は、自民党の安倍政権のときに最後の 1 人まで解決すると宣言しましたし、マスコミも、国がやれば 100% できるというスタンスで報じてきています。

しかし、例としていいかどうか分かりませんが、定額給付金は、申請しさえすれば 1 人 1 万 3000 円受け取れるのですが、それでも 130 万世帯が申請しなかったと報じられています。住所が分からない人や、制度に反対の人もいるということですが、日本には 1.3 億人の人間、5500 万世帯が住んでおり、必ず国が予想しなかったことが起きるということを前提として認識しておかなければいけない。国家が行うからすべて完全にできるかという、決してそうではないということです。したがって、国がすべきことは、国民が自分で申請するよう努力することをやりやすいようにしてあげることであり、それでも、どうしても

てさぼる人や申請しない人も出るので、その場合どうするか、というように考えていかないといけない。

長妻大臣は、来年度も 2000 億円近い予算要求をし、年金記録問題に取り組むということですが、もし国がやれば記録問題がゼロになるということを前提にしているのであれば、それは、再び、国家として誤りを犯すことになるのではないのでしょうか。

仮に民主党の年金改革案が実現したとしても、保険料を払う所得比例年金はあるわけですね。税による最低保障年金以外は事業主による申告に基づくとすると、ミスもあるだろうし、故意の虚偽申告などといったことが必ず起きてくる。

やはり、100%間違いをなくすということはありませんということも国民も広く理解し、それを前提に制度の仕組みを構築していくべきです。私はよく、給与明細を自分で保管しておき、記録に間違いがあったときにそれで証明できるようにするのが一番確実な方法だと言っています。国家に対する過大な信頼、過大評価、私は、そこが一番大きな問題だと思っているんです。

高山教授 国の役人に限って間違いはするはずがない、あるいは間違いを犯してはいけないという、錯覚があります。役人のほうも間違いを自ら認めることはなかなかしません。間違いが起こることを前提にしたシステムを作り、それに予算をつける、人を配置することに極めて非寛容です。

結局、間違いが起こることを前提にすることが国の場合はできなかった。同じ人間なのです。自分の胸に手を当てて少し考えてみてください、社会保険庁バッシングをやっているマスメディアの人に、あなたたち、本当に間違いを日々おかしていませんか、と申し上げたい。

制度論

◇民主党の年金制度改革案

所得比例年金と最低保障年金

■一見、美しい図

江口教授 次に、制度論ですが、民主党のマニフェスト・政策集によると、最初に「すべ

ての人が同じ年金制度に加入し、職業を移動しても面倒な手続きが不要となるように、年金制度を例外なく一元化する」と言っている。それと同時に、「すべての人が『所得が同じなら、同じ保険料』を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する『所得比例年金』を創設する。これにより納めた保険料は必ず戻ってくる制度として、年金制度への信頼を確保する」と書いています。

制度案のイメージ図、そして、このマニフェストに書いてあることからすると、自営業者、農業者等のいわゆる1号グループ、そして2号、3号も含めて年金を一元化する。自民党政権下での一元化は、2階の被用者年金部分だけでしたが、これを1、2階を通じ、とくに1階を含めて所得比例で一元化しようという案です。そして、最低保障年金として、誰でも最低7万円の年金が受けられるという案だと思います。この案についてはどう思われますか。

高山教授 これだけみると抜本改革ですね。フルモデルチェンジと言っていい。見た目には美しいと思いますし、分かりやすい。加入者が煩雑な手続きがいらぬなど、目指す方向については理解可能ですが、これを実務にどう乗せていくか、ということになると、相当な難問が待ち受けています。

まず、サラリーマングループ内部でいうと、今でもそうですが、非正規の問題がある。パートや派遣、契約の人をどうするのかといった、事業主が嫌がっている面がありませんね。事業主をどう説得するのか。

また、派遣にしろ、パートにしろ、ある程度期間が経過すると会社が変わります。実務の世界では、保険料を納めてもらわないといけぬので、本人を追いかけていかなければならない。本人は手続きしなくてもいいと言うけれども、保険料を納めてもらうためには、本人を追いかけて、所得がいくらかをつかまえ、保険料を徴収する必要がある。しかし、本人を追いかけていく作業は容易ではない。正社員で一生一つの会社に勤めている人はいいが、2年に一度は会社を代わっている、途中ちょっと空いているような人を、追いかけて、所得を確定し、保険料を徴収するのは容易ではない。

もう一つ、いわゆる自営業者グループと給与所得者の違いがあります。この点は、まず、所得の定義から入らなければならない。自営業は税務申告上、必要経費を控除した後の所得をベースにして税金がかかる。しかも、自家消費に相当する部分、いわゆる操作可能な部分があり、この操作はサラリーマンがなかなかできないことです。

サラリーマンの保険料徴収ベースは、いわば必要経費控除前のものです。給与所得控除が必要経費だとすれば、それを控除する前の裸の給与そのものが、保険料徴収ベースになっている。

一元化するという場合、必要経費について片方は控除した後の所得、片方は控除してないということになる。何をもちて公平とするかということを決めないとできない。

仮に、無理矢理に合わせるとすると、必要経費控除後ということではないか。サラリー

マンについては、いま給与所得控除を適用する前のもので徴収をかけていますが、仮に、所得の概念を揃えようとする、必要経費控除後でやるしかないと思います。

江口教授 給与所得控除後のベースにすると、給与額がぐんと下がりますね。

高山教授 もう一つ、いま1号は所得がなくても定額の保険料を払うことになっていますが、民主党案になると、1号で国民年金の保険料を払っている人でも、おそらく、多くの人が脱落して払わない方にいき、所得ゼロ認定になるのではないかと。自営業者等の配偶者の大半の所得はゼロがベースになり、保険料はゼロになる。その人たちが最低保障年金に回ってしまい、そうすると、保険料を今まで納めてきた者でも、脱落するグループが相当でてくると思います。2割程度で止まるのか、4割までいってしまうのか、よく分かりません。

民主党の所得比例年金は、見た目は綺麗ですが、実務に乗せようとする、その困難性は今の比ではない。日本年金機構の保険料徴収と適用担当者を3倍、5倍にするというのだったらできるかもしれない。今の人員体制、今の適用徴収体制のままで、この新しい制度をやりなさいとなると、おそらく、多くの不公平が放置されてしまうことになると思います。

江口教授 確かに、実務上の問題がありますね。私は、実務上というのは、2つの問題があると思っています。一つは、いま先生がおっしゃった所得を自営業者とサラリーマンとでどう揃えて把握するか。もう一つは、サラリーマンは源泉徴収で、自営業者は申告納付という、実際の納付方法をどうするのかということがある。

サラリーマンは収入ベースなので、事業主経由で申告していますが、仮に、自営業者とサラリーマンを控除後のベースで合わせる場合、おそらく、サラリーマンも医療費控除など色いろやるので、事業主経由の申告というのができなくなるのではないかと。そうなってくると、サラリーマンも自営業者と同じように天引きではなく自分で申告することになるのかどうか。民主党は、歳入庁構想を打ち出していますが、社会保険料と税とで徴収方法を分けるのか分けないのか、ということで影響を受けると思うのです。

高山教授 控除後という場合、控除をどこまで認めるか。医療費控除までいくと全てを含むことにはなりますが、自営業の人の所得をどう捉えるかという話ですので、必要経費だけで、あとの医療費控除や扶養控除などは対象にしない形で処理が行われるのではないかと。そう考えると、サラリーマンの場合も医療費控除まではいかなくて、おそらく給与所得控除だけではないか。それしか共通の土俵は作れないのではないかと。と思います。

江口教授 その関係で一番問題なのは、先ほどおっしゃったパートなど非正規労働者で

すね。パートの場合は、週2日はこっちで働きあとは別のところで働くというダブルワークもある。サラリーマンでも昼間働いて夜は別のところで働くなど、色いろの就労形態がでてきています。常用労働者はそれほど問題は大きくありませんが、2、3ヵ所で働いている非正規をどう捉えていくかということは問題になると思います。

高山教授 やり方としてベターなのは、合算してしまうということでしょうね。

江口教授 その場合、誰が合算するかですね。労働者が自分で申告するということになる、申告納付制になる。申告納付制になると、事業主負担をどうつけるのかなど、考えると色いろ問題がありそうです。あとは、3号の扱いですね。

高山教授 3号はゼロ所得扱いでしょうね。保険料を徴収しないと思います。

江口教授 そうすると、最低保障年金の対象者がどっと増えるということになりますね。

■所得再分配機能を持たせるのか

江口教授 もう一点、所得捕捉の話がありました。年金制度改革全体に共通することなんですが、年金制度に所得再分配機能を持たせるかどうかということがあります。仮に所得再分配機能を持たせないというような制度設計をすれば、高めの保険料を払った人は高い年金を貰い、低めの保険料を払った人は低い年金を貰うので、所得補足に差があっても不公平は生じない。ここは、この民主党案の一番クリティカルなところだと思っています。

高山教授 民主党案の所得比例年金には再分配機能を入れないと思います。拠出と給付の1対1対応ということを強調しています。ただ、どうやって給付を計算するか分かりません。他方、消費税財源で対象者も限定するというのが最低保障年金だと思います。

江口教授 所得比例年金ですが、今は、基礎年金がベースにあって、その半分が国庫負担で賄われている。民主党の案だと、税はすべて最低保障年金に入れ、所得比例部分は保険料だけでやっていこうということです。そうすると、中高所得層の所得比例年金には税が入らないので、今の2分の1の国庫負担も入らないということになる。仮に同じ給付水準を維持するとすると、中高所得層の場合、保険料率を引き上げないといけなはずです。

高山教授 保険料率15%というのがどういう根拠に基づいて主張されているのかはクリ

アではない。今の中高所得層は、この体系のもとで、将来的に、現行制度を維持した場合に比べて給付が高くなるのか低くなるのか分かりません。

江口教授 保険料の上限をどう設定するかなんですが、今は18.3%を上限に、しかも国庫負担を広く入れて給付を設計しているので、国庫負担を入れないと保険料はもっと上がるはずなんです。さらに、現在と同じ給付水準を維持しようとするには、素直に考えれば保険料は相当に上がらざるを得ないはず。保険料が上がらなくて、納めた保険料が返ってくると言っているようですが、具体的に制度設計をしたら、20%を超えるような保険料の試算になるかもしれない。

高山教授 分かるのは、税金は最低保障年金に集中するという説明ぐらいです。

江口教授 その税金による財源ですが、投入する税金が今よりも減るのかもよく分からない。

高山教授 それは今より減るということはありません。どうみても相当のお金がいると思います。

◇最低保障年金の組み方

■事業主負担はどうか

江口教授 民主党案に従って仮に自営業者とサラリーマンを一元化すれば、サラリーマンには事業主負担があつて、自営業者には事業主負担がない。その取扱いをどうするのかということが問題になると思います。そこはどうお考えですか。

高山教授 ここまで事業主が協力してきているなかで、事業主の負担を今より減らすという選択はあり得ないですね。これから高齢化はもっと進み人口は減っていく、しかし、現役に頑張ってもらう、せめていま程度、あるいは予定されているものくらいの保険料負担を事業主に協力してもらうことで、ようやく成り立っていく話だと思います。

江口教授 経済学者の中には、事業主負担は賃金なんだという方もいます。極端な議論として、例えば、いま保険料率15%、半分の7%を事業主が持っているとする、その分を賃金に上乗せすればいい。そうすれば、ある時点から保険料を全額労働者負担にしても、事業主負担分は賃金に上乗せされているから労働者は何ら損をしないというやり方

が考えられる。実は、チリでは、年金改革としてそれをやったんですね。

高山教授 法律をやっている人と経済学をやっている人と理解の違いはある。納税義務者、保険料納付義務者というのに事業主は入っている。その事業主負担が最終的に別のところに転嫁されている、事業主負担を議論すること自体にあまり意味はないという経済学者の意見があり、私も限りなくそちらの意見に近いのですが、さはさりながら、錯覚の現実性（マインドコントロール）というものがやはりあると思います。その現実性に基づいて色いろの取組みが行われ、物事が動いている世の中なので、そこで協調なり助け合いがなり立っているなら、そういうものは残してもいい。事業主負担をすべて本人の賃金に変えるということが本当にいいことなのか、むしろ、今後とも留保すべき類のものだと思います。

江口教授 事業主負担があるから、事業主を経由して保険料を納付するなどサラリーマンについてはそういったことができる。一方、自営業者は自分で申請せざるを得ないといったように、一元化を考えるとそここの違いが大きい。非正規労働者の問題を考えたとき、事業主が複数出てくることもあるわけです。事業主負担というのが、実務の問題でも、制度論でも、民主党の年金制度改革を本当に実現しようとするときのネックになるのではないか。

高山教授 保険料徴収ということからいうと、事業主経由のほうがはるかに簡便です。事務コストもすごく安くすむ。理論の世界だけでは動かない面が多々あると思います。

■保険料方式なのか

江口教授 民主党案の所得比例部分ですが、この払った保険料が返ってくるというのは、素直にみれば積立方式的発想ですね。

高山教授 掛金建てと言ったほうがいい。積立方式というよりは掛金建て。

江口教授 仮にスウェーデンのNDCみたいなことだとすると、NDCは最後には年金債務残高と積み立てた資産との調整が必要になります。記録としては、一応ポイントで返ってくるのですが、資産が不足すれば実質価値では元の額は返ってこないわけですね。

高山教授 説明がしやすい。ただ、私は、民主党案が何を考えているのか依然としてよく分からない。何か銀行に預金して、通帳にそれが記録されて、皆が銀行や郵便局に預金するのと同じような感覚、とおっしゃっていたようですが。

江口教授 マニフェストでは、年金記録問題にからんで年金通帳を発行すると書いています。仮に通帳に金額を記録していくと、完全に、個人積立方式ですよ。そうすると、大きな誤解を招くことになるのではないかと。民主党案としての制度設計と、通帳に保険料をつけていくということとを連動させると、さも自分が払ったものが返ってくるというさらなる誤解を生むのではないかとというのが心配なところですよ。

高山教授 ただ、今の年金制度は、払った分が記録され、その分がちゃんと返ってくるという保証がないではないかと。そういう批判に対し、民主党がこういう提案をしてきたという受け止めをしています。

江口教授 私は、そもそも年金制度というのは、払ったものが返ってくるという発想自体ができていくものなのだと思います。いま平均寿命は女性は 86 歳、男性は 79 歳くらいですが、将来ガンは治るということになると、男も女も平均寿命が延びることになる。そうすると積立方式では完全には対応できないわけですし、世代によっては、払ったものが返ってくるかどうか分からない。

年金制度で何が大事かということ、高齢者の生活を皆で支え、終身年金としてある程度の生活を保障しますよ、というメッセージだと思うのです。払った保険料というのは、年金給付を算定するための一つのファクターでしかない。年金算定式の色いろのファクター一つにすぎないということも理解してもらわないと、ますます年金制度に対する信頼が落ちていくしかない。払ったお金を返すという議論が一番誤解を招く。

先ほどの年金記録問題で、国家がやるから 100%大丈夫だということが誤解を招くといいましたが、それと同じで、払った保険料を返すという言い方をすると、5 年、10 年後に、また国がウソをついた、年金制度は国民にウソをつき信頼できないということになる。個々人の生活を生涯国が保障するということが自体がいかに大変かということも理解してもらわないと、かなりミスリーディングになる可能性があると思っています。

高山教授 おっしゃることは私も理解しますが、国民から保険料を徴収するとき、払った保険料と給付がどう結び付くのかということも曖昧にしてはいけません。今は、マクロ経済スライドが入ってよけい分かりにくい。もう少し年金というものを分かりやすくしようという意図が民主党にはあって、こういう提案になったのだと思う。

ただ、こうした提案で可能なことは、見なし掛金建てでして、見なし運用利回りがマイナスになることもある。皆がそれを納得するかどうかはまた別問題だと思います。ただ、良いように捉えれば、掛けたものが表記され、見なし運用利回りがちゃんとついて、マク

口経済バランスにも依存して、ときにはマイナスになるかもしれないけれども、経済が上手くいけば、もしかするとプラスになるかもしれない。そこは、1対1で説明可能という制度にしようということが、民主党の案をみると浮かび上がってくる。

◇移行問題

■最低保障年金の捉え方

江口教授 次に、民主党案の最低保障年金についてですが、これにはいくつか問題があって、一つは水準の問題があります。最低保障年金は7万円と言っていますが、ご存じのように、生活保護の水準は都市部単身世帯は8万円強などこれより高いですね。そうすると、生活保護より低いのになぜ最低保障なのか、という批判が出てくる。その正当性をどう説明するのかということがあると思います。

高山教授 生活保護以下のものしか公的年金で給付がなされなくても、ラストリゾートとしての生活保護があるという構えでやってきた。

江口教授 しかしそれは、社会保険方式だから成り立った説明だと思うのです。最低保障年金の財源はすべて税金なんですね。しかも、所得制限をつけるわけです。そうなると、これまでの社会保険方式のときの議論は成り立たないと思うのです。

高山教授 最低保障年金を構想するさいに高齢者に限って、生活保護の扶助というものを念頭に置くのであれば、それはそれで水準問題というのが成り立つということにはなりません。

江口教授 そうすると、今の生活保護基準を高齢者について引き下げることになりかねない。それを本当に考えているのかどうかですね。

高山教授 民主党がそこまで考えているかは、よく分からないですね。

◇消費税と新しい制度設計との関連

■最低保障年金の設計

高山教授 私は、民主党案とは別の考え方をもっています。最低保障年金の部分ですが、日本の将来をみたとき、私は、どうもこの体系だと上手くないなと思っているのです。

最低保障年金の組み方の問題だと思う。全額消費税というのは、今の日本の客観的情勢からみて、極めて困難な要求だと思います。日本の政治家や役人に対する国民の信頼というものが、スウェーデンなどといった国と違っています。消費税を上げようとしても限度がある。25%までもっていければ話は別ですが、そうは思えないですね。

中長期的にみて、まあ15%くらいまでしかいかないだろうと思っているんです。15%というのも今から10%も上げないといけないので大変ですが、仮にそうだとすると、その消費税を何に使うのかになる。地方は消費税に期待し、その根拠はあると思いますが、そうすると地方に消費税引き上げ分の半分くらいは持っていけないといけない。残りは5%となるわけですね。医療や介護、子育てなど、消費税に期待している項目は一杯あるわけですが、その中で年金にどれだけ持ってこれるかという、私は、追加分としては、せいぜい2%分くらいしか持ってこれないと思う。場合によってはそれ以下だと思っています。

そうすると、できることは限られてくる。日本は、消費税をもう20年も徴収しているわけです。1989年4月1日スタートですから、20年は消費税をやっている。消費税については、国の予算総則で縛りがかかっており、基礎年金、高齢者医療、介護の3財源に使うということになっている。そこからいくと、消費税を払うということは、基礎年金にお金を出していることになる。高齢者医療や介護もそうです。ところが、年金制度上、消費税というラベルが貼られたお金をいくら払っても、年金の拠出としてはカウントしないというのが今の制度です。国民年金保険料や厚生年金保険料、共済年金保険料など、保険料という名前がつかないと年金の拠出記録として残さないのが大前提です。そして25年という拠出期間を満たさない場合、年をとっても老齢年金の受給資格はないと切り捨ててしまう。無年金は40数万人、将来100万人以上が無年金になると言われています。その無年金の人たちも生きている限り消費税を払い続けなければならない。

今まで消費税を20年は払ってきているのです。しかも、予算総則で基礎年金用のお金だと言われているものを払っているわけですが、無年金のまま何もカウントされていない。これは、どうみても公平性を欠くと思っているのです。消費税を過去20年払ってきた、これからも生きているかぎり払い続けるということを基礎年金の拠出実績として認めればいい、というのが私の考え方です。

江口教授 経過措置問題と関連する問題ですね。

高山教授 消費税というものを、最低保障年金、基礎年金でもいいですが、その拠出として捉える考え方のほうが分かりやすく、ワーカブルだと思います。今までは、消費税を念頭に置いていない。税金での負担という場合、暗黙に前提にしていたのはどちらかというと所得税だと思います。所得税は払わない人がいるわけですが、消費税は、問答無用で日本に住んでいる限り払わなければならない。ラベルは保険料ではないけれども、国

内に住んでいる限り、しかるべき負担をしているという見なしが可能な税金だと思っているのです。

江口教授　いまの高山先生のご意見を制度にすると、金持ちも消費税を払っているのに、それも拠出とみなす。どうも、基礎年金を全額税方式にするというような印象を受けますが。

高山教授　いまの国庫負担を、いわば消費税を財源としたものとして捉える。過去 20 年間は拠出したと見なすことができますので、40 年かけて移行しなくてもいいわけですね。20 年でいい。

江口教授　1989 年から消費税がはじまっているからということですね。

高山教授　基礎年金国庫負担は 2 分の 1 になりましたが、これまで国庫負担が 3 分の 1 でしたので、1 人当たりの給付が定額 6 万 6 千円とすると、3 分の 1 は 2 万 2 千円となり、2 万 2 千円はすぐにでも実現できると私は思っているのです。

江口教授　ただ、民主党案の最低保障年金は 7 万円ですね。

高山教授　それは消費税として 5% 分を直ちにつけますよといえば、できますよ。ただ、国民すべての人がそれに賛成して、消費税を払いましょうと言ってくれるかということ、その可能性はかなり低いと思います。

■移行問題

江口教授　民主党案を実現するとして、仮に最低保障年金の必要財源としての消費税 5% を、すぐにでもできるかということ、移行問題を考えると、私は疑問だと思います。いま基礎年金は 6 万 6 千円ですが、そのうち国庫負担 2 分の 1 としてみたとしても、3 万 3 千円は保険料分なわけですね。ある時点からスタートすると、片や 40 年間保険料を納付し、片や全期間滞納した人がいる。この人たちが同じ 7 万円なのかということ、それはあり得ないですね。そうすると、全期間払った人に、保険料分の 3 万 3 千円を乗せるのかということ、それもあり得ないでしょう。今後、益々給付が膨らむときに、10 万円の年金を払うという選択は採り得ないと思います。

そうすると、いかに経過措置を考えるかという議論なんですけど、40 年かけて移行すれば何ら問題は生じないということと言えますね。

高山教授 過去の既得権を最大限尊重すると、まっさらなところからスタートすると経過期間は40年なんです。それだと、最初の年の最低保障年金は、7万円の40分の1ですよ。そんなもの意味ないですね。

今まさに困っている高齢者をどうするか、いま困っている高齢者をどうするかという形だと、そのとき、妥協案なんですけど、6万6千円の内枠の解釈を変えてしまう。今まで国庫負担付きで保険料拠出し、給付は6万6千円。そのうち、保険料というラベルがついて拠出したものは3分の2まで。残りの3分の1は消費税で拠出した分として見なすことにし、給付算定額を、保険料拠出分と消費税拠出分に分ける。トータルの給付額は上げないで満額6万6千円ですが、保険料拠出分としては、それを3分の2に落とす。しかし、消費税分で残りの3分の1を埋めれば、年金が下がる人はいない。

江口教授 おっしゃっているのは、6万6千円のうち、4万4千円と2万2千円に分けるということですね。4万4千円を保険料で稼ぎ出したとみなすとすると、残り税金分として、皆に2万2千円がつかますよね。

高山教授 そうです。そうすると、いま無年金の人も2万2千円もらえるようになる。保険料を納めた人は6万6千円のままです。

基礎年金の水準が上がるわけではないけれども、一部の無年金の人や低い年金の人に少しプラスアルファがつく。そこからスタートが切れるではないかということです。

江口教授 ゼロではなく、2万2千円が下支えになるということですか。それにしても、民主党の最低保障年金がなぜ出てきたかという、1号の滞納や未納などによる低年金、無年金をいかに防ぐかという議論ですね。それが40年かからないと解決しないということ自体、国民には理解できないのではないかと。そうすると、政治的に、せめて10年とかに縮めろというのは当然あり得て、しかし、そうすると逆に不公平が極大化する。

高山教授 民主党は、今から制度実施までに6年かけると言っています。4年かけて成案を得て、実施はさらに2年後とすると、消費税導入から20年たち今でも20年短縮なんですけど、実施まで考えると消費税納付期間が26年になる。そうすると移行期間は14年になるんですね。

江口教授 2万2千円が3万円といった金額になる程度です。

高山教授 それでも、ないよりはあったほうがいい。ただ、それで皆が納得するかどうか分からない。子ども手当は2万6千円と言っているわけです。2万2千円というのはまあまあの数字ではないかと思うのですが。

◇超党派での議論を

■マニフェストの達成度とは

高山教授 いまは、消費税をどうするかという議論を先送りしているわけです。消費税引き上げは、誰がやっても怒られる話ですが、そこは当然に密接にからんでくる。

江口教授 過去をみると、消費税導入や税率引上げのときの政権党は、選挙で負けているんですね。仮に消費税引き上げをやれば、そこでまた、政権が交代する可能性がある、ということが経験的には言えるわけです。

高山教授 本当に、年金問題については、超党派でやってほしいと思います。

江口教授 そうですね。年金問題は政争の具にするなということで、長期の大問題について、与野党一体としてコンセンサスを得ていくべきものです。もっと言えば、私は、年金問題については別途国民投票をしてもいいのではないかとさえ思っています。衆院選挙のとき、年金のために消費税何%まで上げていいか、いくら最低保障年金がいいのか、といったことについて民意を直接問うてもいいと思います。

マニフェストというのは、間接民主制に直接民主制の要素を入れたものです。自民党時代は、何々先生は代議士として立派な方で、それを信頼して投票してきた。ところが、それじゃ駄目だということになって、マニフェストを出し、期限まで入れて国民に示した。これまでの間接民主制における白紙委任から、マニフェストによる個別委任に変わったことが一番の違いで、民主党がマニフェストにこだわるのは、これをうやむやにしまうと、結局、これまでの選挙公約と同じになってしまうのではないかと恐れているからではないと思います。さらに、それを徹底すると、国民に直接聞けばいいわけです。

高山教授 マニフェスト選挙は、おっしゃったような性格を持っていますが、では、国民の大半が、このマニフェスト・政策集インデックスに目を通し、理解して、その通りに全てやれということで民主党に投票したかということ、そんなことはない。今までの自民党のやり方は少しけしからんということで、政権交代させ、自民党がやってきたまづさを少し調整し、軌道修正して欲しいと投票した人が大半ではないか。子ども手当 2 万 6 千円を実現しないともう民主党には入れないとか、最低保障年金 7 万円も、すべて実現しなければ民主党は駄目だといっているかということ、そうではないと思います。

マニフェストは細かく書きすぎている。全部やれと言われてもできっこない。

江口教授 鳩山代表は、選挙のときに、マニフェストは国民との契約と言っています。しかし、知事のような首長の選挙と衆院議員選挙は性格が違う。例えば、知事は大統領制で、知事になると自分で決めることができますが、国の仕組みは議員内閣制なので、衆議院で過半数をとらなければ総理を選ばず、しかも、衆参両院で過半数を制しないと、総理が自分の思うとおりに法律を通せない。このように、マニフェストと言っても、大統領制の下だと、間接民主制の下では意味が違う。それにもかかわらず、民主党は、この前の選挙で、これは契約ですと言ったんですね。国民は、高山先生の言うとおりで私も思いますが、ただ、政治的には違うということを彼らは言ってしまった。だからマニフェスト至上主義から抜けられない。

高山教授 色いろの形の現実を理解し、精査したうえで、次のステップとして、より望ましいものは何かを国会で大いに議論してもらいたと思います。そうして決めた結果、マニフェストに書いてあることとズレがあったとしても、国民がそれで駄目出するかというと、そうは思わない。マニフェストを全部読んで理解し、これを全部やらなければ駄目だと皆が言っているわけではないのです。

◇歳入庁創設構想

■税と徴収一体とした場合の2つの問題

江口教授 さて、民主党のマニフェストには、社会保険庁を廃止し歳入庁を創設するという構想があります。社会保険庁の色いろの不祥事もあって、歳入庁を創り、税と保険料を一体的に徴収し未納未加入をなくす、さらに、税と社会保障制度共通の番号制度を導入すると言っています。

高山教授 私は、原則論で言えば、税と社会保険料の徴収一元化は世界の流れだと思っています。イギリスもそうですし、他の国でも、かつて別々で徴収していたものが、事実上税務署に徴収を委ねることでやっているわけです。

なぜ、そうなのかというと、行政のハンドリングコストと、事業主のコンプライアンスコストの双方を下げる余地が高い。そして、なにより虚偽の報告がしにくくなります。情報を両方で共有することによって、税と社会保険料で操作がしにくくなる。いまは、税務署の情報が社会保険庁にはなく、そのために事業所はウソをつくことができるわけです。一体的徴収ということになると、税と保険料で、あちらを立てればこちらが立たないということ

になり、虚偽の申告をなくす意味でも、徴収一元化はいいと思っています。

ただ、2 つ問題がある。日本の場合、国民年金の保険料徴収は、誰もやりたくない仕事です。地方がさんざんな目にあって国に返上し、社会保険庁が引き受けたけれども、結構大変だということになっています。税務署はこんなことは絶対やりたくない。誰もやりたくない徴収業務が一つあるんです。これをどうするかは、なかなか悩ましい。これは徴収一元化したとしても大変な問題で、税務署にやらせることが本当にいいことなのかどうか、分かりません。

もう一つ、民主党のマニフェストでは、いまの社会保険庁を日本年金機構経由ではなくて、直接、歳入庁にして、税務署と一緒にすると言っています。税務署は、徴収のプロ集団なんですけど、社会保険庁というのは徴収業務だけではなく、適用から記録管理、給付手続きなど、社会保険の実務というのは範囲が広い。国税は、税務署職員 5 万 6 千人程度の徴収のプロがいますが、社会保険庁は、徴収という点では、やはり国税には勝てない面がある。徴収に関してはプロ集団ではないんですね。私は、徴収は税務署のほうがメリットは高いと思うのですが、それ以外に、社会保険庁は、記録管理や給付支払いなどをやっている。イギリス、カナダ、アメリカでもそうですが、徴収だけは税務署がやって、あとのところは別組織です。

江口教授 フランスもそうですね。

高山教授 民主党の構想は、税務署と一体とした歳入庁で、記録管理から給付の裁定、支払いも含めてやらせようとしているように読める。それにメリットがあるのか、よく分からない。徴収だけ一体化し、あとは別管理のほうがよいと思います。ただ、徴収だけの一元化としても、先ほど言った国民年金の保険料は大変だと思います。

江口教授 先生とほぼ同じ意見ですが、徴収という面では、赤字企業は法人税を払わなくていいわけです。しかし、社会保険料は赤字企業でも払わなければならない。そういう意味では、社会保険料の方が範囲が広く、税務署がタッチしないところからも取らざるを得なかったということがあります。

高山教授 消費税は 20 年やっています。どんな事業所でも、消費税の納付対象になっており、税務署は、所得税、法人税の体系から、消費税が入って全ての事業所とつきあっているわけです。そこは変わったと思います。赤字企業は確かに法人税は払わない。しかし赤字企業でも消費税は払っている。

江口教授 赤字企業は、法人税を払わなくても、社会保険料を払わなくてはならないので、そこで、標準報酬を引き下げたりといった問題が出てくる。そこが一番の違いで、税

と社会保険庁を一緒にすると、確かに、良い部分もあるけれども、それで完全には解決しない。全部の問題なくするのは難しい話です。おっしゃったように、国民年金の保険料は、自営業者は申告納付ですが、所得がない人は消費税以外は申告しないわけです。申告納税で100%徴収というのは期待できないですね。

高山教授 社会保障と税を一体化した番号をつくれれば、そこは、ある程度整備されますが、それで問題がすべて解決すると考えるのは、錯覚です。番号制度をいくら整備しても、自営業の人の所得捕捉を含め完璧にできるかという、できない。番号は番号で大事なことで、ぜひ推進して欲しいと思いますが、だからといって、今抱えている問題が番号で全て解決するという話ではない。

江口教授 極論かも知れませんが、払わない人は払わないでいいのではないか。先ほどの所得比例年金問題と関連しますが、所得再分配機能を持たせないならば、払わない人は、最低保障年金しか受給できないわけです。保険料の滞納について、強制徴収など人件費にもものすごいコストをかけてやるのは、行政コストとして無駄ではないでしょうか。

そう考えると、要は、年金制度というのをどう考えるかなんです。強制徴収せずに放っておくというのでは強制加入ではなくなってしまうのではないかという議論はあるのですが、民主党の所得比例年金分というのは、再分配機能を持たせないで、払った分が帰ってくるもので、そうでない人は最低保障年金でいいんだと割り切ってしまうと、そういう人を無理矢理、高い行政コストをかけて払わせる必要があるのか、ということになる。それでも強制的に払わせるべきだというなら、強制徴収の根っこの部分から改めていく必要があると思います。スウェーデンなどは、滞納しているとクレジットカードが使えなくなるらしいですね。つまり、滞納すると、公私にわたって生活が制限されるわけです。

高山教授 脱税に関する罪悪感が日本とは決定的に違っています。要するに、スウェーデン社会人として生きるならば脱税は絶対にやってはいけない、重罰だという世界ですね。アメリカでも、5ヵ月滞納で、税金は50%アップです。

江口教授 日本社会というのはその部分も寛容です。もし、国民年金の保険料を2ヵ月滞納すればクレジットカード停止というようなことをやると、監視社会だ、自由のない過剰規制社会という意見が出てくる。その意見に従って、そこまでの規制は容認できない、自由を認めるべきだというのなら、払った人が損をしないような制度を作るしかないということになる。

民主党の年金改革案における議論として、税の部分と保険料の部分の機能を分けた方が、すっきりしていいように思いますね。

高山教授 理想論で絵を描くのはいいですが、実務に乗らない話は非現実的ということですよ。民主党がどこまで妥協するかということだと思いますね。できることは限られている。

◇短期的な現状

■バッドスタート、バッドフィニッシュ

江口教授 民主党案は、長期の話ということになりますが、もう少し短期的なことで何か気になっていることはありますか。

高山教授 制度を取り巻く今の状況ですが、21年財政検証は甘かったと私は思います。

一つは、こんなに非正規が増えてしまったことがある。いまの若い人はなかなか正規になれず、年金を支えようとしても自分の雇用さえ確保されない。そういう人が益々増えていく社会です。

最近、聞いた用語に、「バッドスタート、バッドフィニッシュ」というのがある。今の若い人は昔と違って、なかなか正規に就けず、非正規という形で低賃金。しかし、年金保険料だけはとられる。自分が年をとったとき、今の年配の人たちのようにちゃんとした年金を貰えるかというともらえない。これがバッドフィニッシュ。バッドスタートでバッドフィニッシュになる可能性が昔とは全然ちがって高い。

今の年金制度の基本的発想は、高度成長期のものです。高度成長期、現役の所得は毎年のように上がっていましたが、しかし、苦勞して国を支えてきた年配の人たちが見捨てられるような状況が昭和40年代に起こった。そういう中で、福祉元年など、年配の人に成長の果実の一部を回し、安心して老後生活を送れるようにしようではないか、という合意のなかで年金が設計されてきた。そのとき、若い人のことは何も心配しなくてよかった。何も心配しなくても、彼らは成長の果実を手にすることができた。その成果の果実を少し譲って高齢者の生活を支える形ができた。

しかし、今は状況がおかしくなっている。高齢者は、年金制度が成熟したということもあり、それなりのお金を貰っている人が圧倒的に多いわけです。しかし、それを支える若い人の様相が大きく変わった。正規でなく非正規がものすごい勢いで増え、自分たちは年金どころではないよというような人たちが、実は年金を支える側に回っている。

年金全体を支える若い人の生活安定、所得安定、雇用安定があってはじめて、制度維持が可能になる。私は、その基盤がゆるんでいるところを、もう少し優先して手当てしなければいけないのではないかと考えています。

今回の財政見通しは、その前提が5年前と変わっていない。私は、そこは違うのではないかと考えています。若い人はバッドスタートの人がかなり多い。そこを手当しない

と年金なんて最終的にすつとんでしまうという話になるのではないかと恐れているんです。

■企業年金はつなぎ機能を

また、これだけ少子化が進み、人口が減っていくなかで、寿命は長くなっていく。公的年金でできることは限られているわけですので、受給開始年齢を全く議論しなくて本当にいいのか。年をとっても雇用でつなぐことは大事だと思いますが、受給開始年齢の引き上げを考えたとき、企業年金は、上乘せではなくて、雇用と公的年金とのつなぎ機能をこれから強化するという形にシフトしていくことも併せて重要なのではないかと。

◇スライド調整の見直し

■現役賃金下落のなか、年金を物価で改定することでいいのか

高山教授 もう一点は、5年前の年金改革で公的年金の水準を実質的に少しずつ引き下げることを決めたわけですね。それが将来的な財政的安定をもたらす、ひいては、老後の安心につながるという説明でした。

ところが、ご案内のように、マクロ経済スライドは1回も発動されていない。今の年金スライド規定というのは、あくまでデフレが一時的な現象であって、長くは続かないという仮定のもとで設定されている。賃金が下がった、物価も下がった場合、賃金のほうが大きく下がり、物価のほうはそれほど下がらないとき、年金は物価スライドで改定している。賃金が大きく下がっているため、財政検証をみると分かりますが、結果的に代替率は上がってしまったわけですね。5年前の59.3%が今回62.3%に上がった。

財政検証では、そこから代替率を下げはじめる図になっているわけですが、私は、現行規定を維持する限り、代替率はさらに上がり続けると思います。デフレはすぐには終わらない、しかも、3年の移動平均を使っているため、今年のようにリーマンショックで賃金が下がった影響は、向こう3年まで続いていく。所得代替率は少しずつ下げていかなければならなかったのに、2004年からずっと上がり続け、2009年以降も、下がるのではなくさらに上がり続ける。そのため、2004年段階では、将来に向けて15%実質給付カットといていたものが、将来に向けて2割もカットしなければならなくなった。さらに放置すれば25%カットしなければならないという話に変わっていくのではないかと。その間に、非正規などで現役の生活水準は徐々に落ちていく。一方、高齢者は物価スライドで生活は保障されているわけですね。

こうしたことが1、2年だったら我慢できる。しかし10年も続くことを容認できるのか。民主党の年金改革案は時間をかけてやる話ですが、スライド規定は毎年話ですが、現行のデフレ下のスライド規定がいいのかということ、国会議員の先生方にぜひ真剣に議論していただきたい。

現役の人の生活水準が落ちているのだったら、OBにはそこは泣いてもらう。年金水準は落ちないけれども少なくとも上がるようにはしないということだけは、やってほしいと

思っています。

江口教授 いくつか補足させていただくと、デフレの経済学がどこまで共有されているかですね。今までは、経済成長というのはインフレを伴うということが当然の前提だったのですが、おっしゃるように10年デフレが続くということを、誰が確信を持って言えるかという問題があります。

高山教授 現に日本は、2000年代に入ってほとんどインフレはない。

江口教授 そこをどうみるかです。私には十分な知見がないし、政治家でもそれを言うことができる人がいるのか。確かに、ご指摘の点は、今の年金スライドの仕組みで一番の懸念なのですが、デフレをどこまで正面から捉えて、年金制度に取り入れられるかというのがやはり疑問なのです。

高山教授 現実にそうなっている。これが一年で終わってすぐにインフレに変わるという見通しがあると言っている経済の専門家がいますかということです。

江口教授 でも、これから10年続くとも言ってないですよ。

高山教授 現にデフレが10年続いてしまったということです。これから3年といったタームでインフレに変わると思っている人がいるでしょうか。デフレは一時的な現象ではないということなんです。現行のスライド規定はデフレは一時的だというふうに考えて規定している。私は、それは現実判断としては間違っていると思っています。現実を把握し、直していくというのがあっていい。

■根本にある問題の解決

江口教授 先ほどの非正規雇用の増大で、バッドスタート、バッドフィニッシュになっているというのは、まさにそうだと思います。なぜ、それが起きたかですね。結局、企業競争のグローバル化で、いまインドや中国、ブラジルなどでも産業が発展しています。そうしたグローバルな競争が進むなかで、労働者の賃金を比べると、日本は高いので、競争しても価格で負ける。そうすると、発展途上の国が発展し、日本との賃金に大きな差がなくなる限り、日本に対する賃金の押し下げ要因というのはずっと存在するのではないか。賃金の押し下げが続く限りは、企業は正規雇用を減らしパートを増やして、賃金を圧縮せざるを得ない。ここをどうするかを考えないと、一国の中でいくら対策を講じても限界があるのではないか。

その根っこを考えないと駄目なのではないかというのが私の問題認識です。

高山教授 おっしゃることは分かりますが、日本の賃金水準や人件費は相対的に高く、企業が賃金を上げるとか、人員を増やしていく状況にはなかなかならないのではないかと。そういう状況がここ10年、20年の間に変わるとは思われな。現実として、非正規はもっと増える、非正規の賃金は景気状況に敏感に反応します。そこを前提に年金制度を組まなければならない。

江口教授 そのやり方としては、労働政策として、現在、非正規を減らし、なるべく正規化しろという議論があり、国もそういう政策をとろうとしています。そうではなく、非正規の増大はやむを得ないと考えて、非正規労働者を年金制度にどう組み込むかという議論をするのか、まずその議論があると思います。

高山教授 事業主は、利益を出すために死にものぐるいでやっているわけです。正規雇用しか駄目だよと言ったら、企業は逃げてしまう。外国に行ってやるということになります。そういった反作用があるので、権力的に対応できないと思います。そうすると、企業にできることは、正規の賃金をあまり上げず、非正規を増やして弾力的に対応する。ただ、非正規と正規の待遇で、こんなに格差をつけていいのかという話もある。非正規の処遇をどうするかという話は別途議論し得ると思っています。しかし、非正規の増加は、今後も続いていくと思います。

江口教授 正規の賃金は下がっていくということですね。

高山教授 止めるというか、あまり上がらないということでしょうね。年金は国内制度でするので、今のお年寄りなり将来のお年寄りを支えるための制度としてつくらないといけな。い。

江口教授 今後の年金制度のあり方を考えるためにも、日本の社会経済の将来像を描くことが必要ですね。

編集部 ありがとうございました。今年も、年金制度の課題は多いと思われませんが、制度充実を願って、本日は終わりにしたいと思います。