

次回の年金制度改革の基本的な方向性

津島雄二氏 衆議院議員 / 自由民主党年金制度調査会会長

来年の年金制度改革に向け、議論が始まっている。2度にわたり厚生大臣を務め、現在、自民党の年金制度調査会会長の任にある年金問題のエキスパート、衆議院議員・津島雄二氏に改革の方向性についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

賦課方式か積立方式か

反町 わが国の年金制度は5年に1度見直されますが、来年はその年にあたりです。自民党の年金制度調査会会長を務められている津島先生に、改革の方向性についてお考えをうかがってまいりたいと思います。

まず、年金の基本理念にかかわることですが、現行制度は強制加入の年

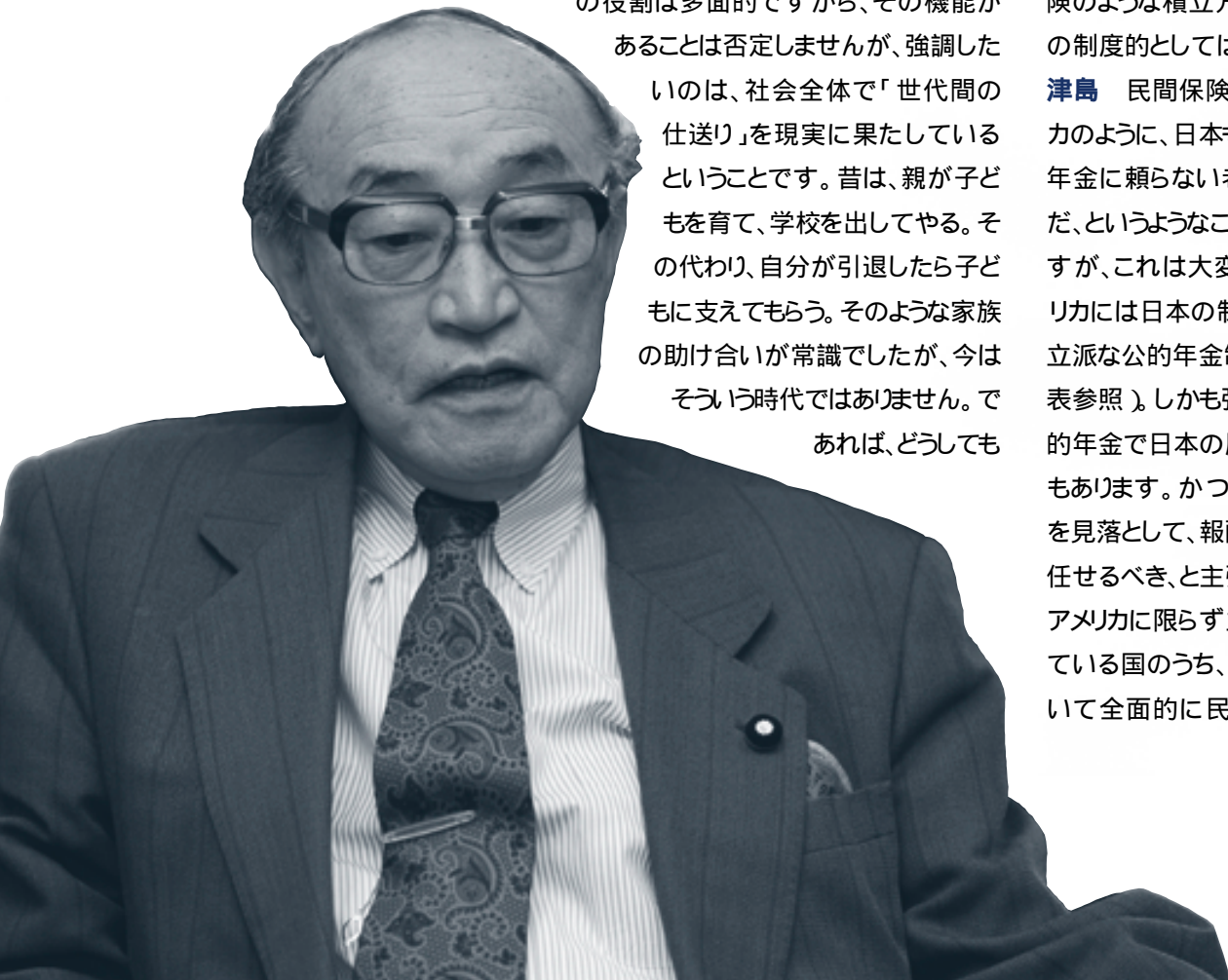
金制度一本で、しかも、現役世代が現在の高齢者を支え、「異世代の助け合い」と言われる賦課方式になっています。今後の極端な少子高齢化という人口動態に対応するには、自分自身の老後のために積み立てる方式に移行すべきとの意見があるようです。これについてはいかがお考えですか？

津島 年金について「老後のための蓄え」という言い方があります。公的年金の役割は多面的ですから、その機能があることは否定しませんが、強調したいのは、社会全体で「世代間の仕送り」を現実に果たしているということです。昔は、親が子どもを育て、学校を出してやる。その代わりに、自分が引退したら子どもに支えてもらう。そのような家族の助け合いが常識でしたが、今はそういう時代ではありません。であれば、どうしても

国の信用を活用し、現役世代が働きながら高齢者を支える仕組みが必要です。国民の理解と合意を得ながら、国が一定の役割を果たして、世代間の助け合いを実現する賦課方式、それに「二階」と呼ばれる比例報酬の積立方式の部分と両々相まって、わが国の公的年金制度を支えている。その重要性を理解していただきたいと思います。

反町 自己責任をベースとした民間保険のような積立方式だけでは公的年金の制度的としては無理があると？

津島 民間保険が発達しているアメリカのように、日本も個人が自立して公的年金に頼らない老後生活を考えるべきだ、というようなことを口にする方がいますが、これは大変な間違いでして、アメリカには日本の制度に勝るとも劣らない立派な公的年金制度があります（右頁・表参照）。しかも強制加入です。また、公的年金で日本の厚生年金にあたる部分もあります。かつて日本の財界に、そこを見落として、報酬比例部分は民間に任せるべき、と主張される方がいました。アメリカに限らず立派な公的年金を持っている国のうち、ごく限られた例外を除いて全面的に民間保険と同じような積



立方式で、公的年金制度を運営している国はほとんどありません。

反町 積立方式に移行するのは、技術的にも困難であるということでしょうか？

津島 かつて橋本さんが総理をされていたとき、サミットの席で、高齢化について研究をしようという提言をされまして、それを受けてアメリカ、ヨーロッパ、日本の専門家が集まり、21世紀の高齢化社会をどうやって築くか、共同で研究したことがあります。結果を発表したのは2001年12月でしたが、その論点整理の際、アメリカの一部の学者からは「すべて積立方式に替えるべきだ。そうでなければ先進国の公的年金の機能は担保されない」という意見が出ました。

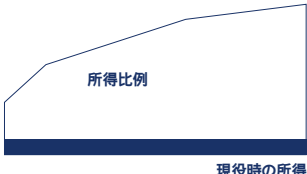
それに対してわれわれ(日本側)は問題点をいくつか指摘しました。一つがいわゆる「二重の負担」の問題です。賦課方式から積立方式に切り替えるとなれば、しばらくの間、現役世代の方には、自分自身の年金に加えて、前の世代の年金も負担しながら制度を支えていただかなくてはなりません。現役世代に非現実的なほど多大な負担を引き受けていただかなければならない。

もう一つ、完全な積立方式というのは公ではなく、民の世界の制度だということです。少子高齢化が進んでいくとき、それに柔軟に対応するには、その時々、国民のコンセンサスを得ながら負担と給付を調整していくところに国の役割があります。財源が足りなくなったら、給付をカットしますか？ 保険料を増やしますか？ と絶えず国民に問いかけながら制度を決めていく。それが可能な公的年金制度が賦課方式によるものなのです。

反町 アメリカとの議論はどのように収束したのでしょうか？

津島 アメリカ側に「積立方式でなければ理論的におかしい」と頑なに主張される方がいまして、しばらくの間、議論は平

表 アメリカの年金改革の構造と動向

<p>公的年金の体系</p> <ul style="list-style-type: none"> 保険料財源 税財源 企業年金 個人年金 	<p>年金額</p> 
<p>被保険者 (◎強制△任意×非加入)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 一定以上の所得のある者は強制加入 被保険者、自営業者 (年400ドル 約5万円 以上の収入のある者) ×無職
<p>公的年金の財政方式(積立金の積立度合) 保険料及び給付の構造</p>	<ul style="list-style-type: none"> 給付建て(社会保険方式・賦課方式) 給付費の約2年分 所得比例 年金額計算式 = $0.9A + 0.32B + 0.15C$ A: スライド済平均賃金の592ドルまでの分 B: 同592ドル超3,567ドルまでの分 C: 同3,567ドル超の分
<p>所得再分配 将来の負担と給付 保険料水準(対年収) (2001年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 乗率を2か所で減減させる再分配構造の強い仕組み(バンドポイント制) 給付建て 12.4%(労使折半)
<p>国庫負担</p>	<ul style="list-style-type: none"> 高所得者の年金に課税し、収収は年金会計に入れる(現役還元のための制度に対する補助)
<p>無・低所得者への対応 年金制度における最低保障</p>	<ul style="list-style-type: none"> 年金制度では対象としておらず、生活保護の体系 なく(生活保護制度で対応)
<p>公的年金と私的年金</p>	<ul style="list-style-type: none"> 賦課方式の公的年金を補完する任意加入の確定拠出型の個人勤定を設けることについて検討(新設追加する案と賦課方式保険料の一部を切り替える案とあり) 公的年金とは別に確定給付型・確定拠出型の企業年金・個人年金が広く普及
<p>国民に対する個人年金情報の提供</p>	<ul style="list-style-type: none"> 25歳以上の労働者に毎年社会保障計算書を送付(本人の各年の社会保障税納付額、予想受取年金額等を開示)
<p>近年の改革の内容</p>	<p>1983年 レーガン年金改革(支給開始年齢67歳への段階的引き上げ、保険料の引き上げ 10.8%から12.4%へ、年金課税導入)。</p> <p>1990年代 クリントン政権期に、確定拠出型年金(401k)が普及。</p> <p>2001年 ブッシュ政権下において、大統領が設置した「社会保障改革に関する委員会」が、個人退職勤定を含む3つの改革案を提示。あくまでも一部分を個人勤定化するものであり全部を切り替えるような議論はなく、また具体的な改革の動きはまだない。</p>

参考：厚生労働省資料

行線でしたが、やがてアメリカ側代表のモンデール氏ら数名の議員の連名でレターが届きました。「われわれとしては、積立方式は決して受け入れられない。アメリカの年金制度は今のよう約2年の積立と賦課方式の組み合わせでやるべきだと強く主張したい。積立方式をよしとする考え方は支持できない」ということでした。

私としては、賦課か積立かという議論にはこのへんで終止符を打ちたいと思います。積立方式について議論をしても、現実的ではないばかりでなく、建設的でもない、ここで申し上げなければなりません。

負担の上限を決める

反町 年金制度改革の議論にあたってどのような点を踏まえるべきだとお考え

ですか？

津島 まず認識すべきは、年金制度の重みです。それは今、どのくらい払われているかを申し上げれば、一目瞭然です。平成14年度は44兆円という莫大な金額が年金として払われています。この金額を所得税と比べていただきたい。平成15年度の所得税は、減税もあって15兆円を割っています。国民の間の所得再配分機能ということを考えると、累進構造を持つ所得税が望ましいことが多いのですが、それが15兆円ではない。その点でも年金の方がはるかに大きな機能を果たしています。あるいは財界の皆さんが「重い、重い」とおっしゃる法人税がどれくらいかと言いますと、これも減税があって平成15年度は10兆円を割る。所得税、法人税を合わせて25兆円に達しません。それに対して年金制度は44兆円という額が毎年毎年、世代間

※1 強制加入：満20歳以上60歳未満の国民は公的年金制度への加入が義務付けられていることをいう。
 ※2 報酬比例部分：「平均標準報酬月額×支給乗率×加入月数」で計算されるもの。老齢厚生年金、障害厚生年金、遺族厚生年金のいずれの給付も、これが額の計算の基礎となる。なお、1949年4月2日以降に生まれた人から特別支給の老齢厚生年金はなくなり、代わりに報酬比例部分だけが部分年金として支給される。



の助け合いのために払われている。制度を見直すにあたって、そのことの重みを今一度、深く受け止めなければなりません。

反町 年金にとどまらず、社会保障全体、さらに租税と合わせた負担の議論が必要ではないでしょうか？

津島 ご指摘の通りです。44兆円の年金に医療保険、失業保険、介護保険などを含めると社会保障制度の支払額は年間約80兆円にも及びます。これは国家予算に匹敵する規模です。もはや税だけの議論では国民負担の全体像はつかめません。所得の再配分、公平性の担保ということも、租税制度だけでなく、年金・医療保険を中心とする社会保障制度と合わせて議論すべきです。

租税と社会保障の負担を合わせた国民負担率という概念がありますが、わが党では、高齢化社会のピークにおいても、それが50%を超えないようにすることを歴代政策目標として掲げてきました。国民負担全体の議論が必要である。それが年金制度を考える上でのひとつのポイントです。

もう一つのポイントは、国民の皆さんに支持していただける年金制度をつくらなければならないということです。年金制度は生活設計の中で無視できない重みを持つ、かけがえのない大切な仕組みであることを十分理解していただき、信頼していただくためには相応の工夫が必要です。そこから年金改正の私なりの着眼点が出てきます。一つは、将来にわたって安定した制度を構築すること。もう一つは、国民の皆さんに、年金制度を身近な存在に感じていただくようにすること。次の年金改正では、ぜひその二つをやりたいと思います。

反町 少子高齢化という人口動態に対して、どのようにすれば安定した制度を構築できるとお考えですか？

津島 将来の人口予測などをもとに、これまで5年ごとに負担(年金保険料)と給付(年金額)の見直しを行ってきたのですが、再計算のたびに下方修正になっていました。数理計算によって負担と給付は客観的に算出できますが、社会的条件が変わると大きく変化します。少子化、高齢化が進み、経済成長率、物価、利子率といった外的要因がわずかでも変化すれば、40年以上という長きにわたって計算するため、結果が大きく異なります。「前回の計算は間違っていました。給付をカットしなければなりません。保険料の負担も増やします」、その繰り返しでした。そういう悪循環を止めよう。それが着眼点です。

反町 増加を続ける、高齢者へ給付する年金のために、支払うべき保険料負担がどんどん上がり続けるのではないかと不安を解消するということですね。

津島 今年金をもらっている方にとっては、日々の出来事ですから、待たなしなのですが、年金をかけている大部分の方にすれば、自分がもらうのは何十年も先のことであるにもかかわらず、負担は待たなしで毎年かけられる。この先、どこまで負担が増えるか分からない。そういう不安がある。年金制度を見直すにあたって、そのことを真剣に見つめなければなりません。公的年金を支えていく若い現役世代の方々に、将来もあまり大きな負担にならない年金制度にすることを、政府として明確にすべきであり、そのためには保険料負担の上限をはっきり決めるべきです。

その先例にスウェーデン方式があります。ご存じのように同国は、福祉国家を標榜していますが、年金についても与野党が一緒になって、ずいぶん長い間議論をしました。その結果、年金保険料の上限を設定して、給付はそれを前提として計算して決定する制度に切り替える

ことにしたのです。これを参考に、わが国も、次の年金改正では、これ以上は負担していただかないという目途をはっきりお示ししたいと考えています。

反町 画期的な改革と思いますが、負担の上限を決めると、可能性としては、給付額や支給開始など給付面の条件が将来悪くなることもあり得るわけですね。

津島 給付額は制度を取り巻く諸条件によって異なってくるわけです。今はさまざまな条件が、極めて悪い状態を前提としていますが、私は将来、改善される要因が多いと思います。出生率もこれ以上は減らないかもしれない。利子率もこれほど低い状態が続かないはずで、経済成長率もいつかノーマルな水準に戻るでしょう。そう考えれば、現時点で想定しているより将来は明るいのではないのでしょうか。

財源はベストミックスで

反町 基礎部分は保険料のみでなく、現在、3分の1が国庫負担となっています。納める側にすれば、財源が保険と税の二つあるのはなぜかという素朴な疑問があるように思われます。

津島 日本は所得税の課税最低限が高く、多くの方が所得税を支払っていません。また、すべて保険料で賄うとあまりにも現役世代の負担に偏ってしまいます。もう少しオールジャパンで助け合うべきではないか。そこで消費税の議論が出てくるわけです。私は所得税による一般財源、保険料、消費税、その三つの組み合わせのベストミックスを考えるべきだと思います。

反町 公的年金は基礎部分に特化して、財源はすべて消費税にせよといった意見がありますが。

津島 確かにシンプルでスッと理解できる意見ですが、現実として、消費税だけ

ではとても基礎部分をカバーできません。2桁の相当高いところをいただかないと維持できないでしょう。年金の基礎部分を含めて社会保障の財源をすべて税方式³で賄おうとすると、消費税を25%にしなければなりません。そのことを心ある方にお話ししてから、全額税方式を主張される方は少なくなっています。

私は当面考えるべきことは、基礎部分の2分の1を公費負担にすることです。今の計算ですと、だいたい12兆5,000億円です。それを消費税でおやりになってはどうですか、と。そもそも、すでに法律で、そのことは既定路線として決まっているわけです。

反町 2兆5,000億円の部分については消費税を目的税化して充てるということですね。

津島 今、5%の消費税の税率を2ポイントなり、3ポイント上げる。その部分をすべて基礎年金の財源に充ててもいいのではないかと。そう説明すれば、国民は案外理解してくれると、私は思います。

反町 小泉首相はご自身の在任中、消費税率アップはないと明言されています。

津島 時の政府のトップがそう断じてしまえば、社会保障制度、ことに年金制度の改革は手詰まりになってしまいます。その発言は、個人的にはあまり妥当ではないと思いますね。

反町 基礎年金には大量の未加入・未納者がいます。制度として実質上破綻しているという意見があります。税方式なら国税徴収法が適用でき、強制力が働きますが、社会保険方式は強制取立の制度がないためでは？

津島 実は所得がない人など、手続きをとれば免除される人がたくさんいるのですが、その手続きをしていない。それを考えれば、すべてが未納ということではありません。

また、社会保険税というかたちにすれ

ば、すぐに税と同様の徴収ができるかと言えば、それは理屈の上の話であって、低所得層に対する執行は難しい。やはり多くの方に進んで払っていただける仕組みにすることが何より大事です。そのためには公的年金のメリットを理解していただくことです。今回、厚生労働省が提案した方法が、ポイント制度⁴です。国と国民との間で契約を交わして、あなたは国に要求できる債権のポイントをこれだけ持っている、そういうことをはっきり示してはどうかというものです。それも有効な工夫のひとつでしょう。

もう一つは、ナンバリング・システムです。国民の皆さんにそれぞれナンバーを持っていただき、国との間のやり取りに役立てる。保険料もナンバーで管理する。この部分はかなり改善の余地があると思います。

反町 年金行政の効率化ということでは、生活保護法、健康保険、年金と同じ窓口になれば、二重の支払いがなくなるのでは。

津島 まったく賛成です。これまで「国民総背番号」に対する抽象的、観念的な反対が多過ぎたと思いますが、今や背番号制の方がメリットが大きい、ということが国民的コンセンサスになりつつあるのではないのでしょうか。

反町 今後の年金改革に向けた取り組みについてお聞きしたいと思います。

津島 私としては、これまで述べてきたことが基本的な考え方ですが、具体的な制度改正の作業はこれからです。4月には統一地方選挙がありますから、具体的には5月の連休後になると思いますが、同僚、与党の皆さん方と精力的に議論をして、夏頃には骨組みを決めたいと考えています。

反町 野党との意見調整は？

津島 これは異例の早さで始めています。これはありがたいことだと思います

が、この問題については民主党の方にも、超党派でやろう、できるだけ幅広いコンセンサスで進めようという機運があるようです。幸い野党の心ある方とはかみ合った議論ができると思います。その何よりの証拠に、先般、民主党の月刊誌の座談会にお招きいただいて、極めて穏やかに話をさせていただきました。スウェーデンも超党派で年金制度改革を進めました。年金は国民生活に直結する重要なテーマです。これを政争の具としてはなりません。かかる認識から与党内で話し合いを始めるのとあまり変わらない時期に超党派の話し合いを始めたいと思っています。

衆議院議員 / 自由民主党年金制度調査会会長
津島 雄二(つしま ゆうじ)

1930年生まれ。1952年11月司法試験合格。1953年3月東京大学法学部卒業。同年4月大蔵省入省(大臣官房)。1955年7月フルブライト留学生としてアメリカ留学(シラキュース大学)。1959年信濃中野税務署長。1963年在フランス日本大使館1等書記官。1963年～1967年経済協力開発機構日本政府代表部員。1969年8月日本専売公社総務課長。1971年7月大蔵省大臣官房参事官(円切り上げ担当)。1972年7月国税庁法人課長。1974年11月大蔵省大臣官房参事官(同年12月退官)。1976年12月衆議院議員初当選(以後連続9期当選)。1981年12月厚生政務次官。1983年12月運輸政務次官。1986年7月自民党国防部会会長。1987年11月自民党経理局長。1988年12月衆議院社会労働委員会委員長。1990年2月厚生大臣。1991年1月自民党選挙制度調査会会長代理。1993年7月自民党政務調査会会長代理(橋本政調会長)。1996年12月衆議院厚生委員会筆頭理事。1998年9月衆議院予算委員会委員、金融安定化に関する特別委員会委員。1999年2月衆議院予算委員会委員、自民党税制調査会小委員長。2000年5月衆議院予算委員会委員、自民党税制調査会小委員長、政務調査会審議委員、財務委員会委員、社会保障調査会会長、社会部会廃棄物問題小委員会委員長、年金制度調査会私的年金に関する小委員会委員長、経済・物価問題調査会会長代理。同年7月厚生大臣。2001年1月衆議院憲法調査会幹事、法務委員会委員。2002年1月衆議院予算委員会委員長。2003年4月現在、衆議院国家基本政策委員会理事、予算委員会委員、自民党年金制度調査会会長。税制調査会副会長、社会保障調査会顧問、医療基本問題調査会顧問、中小企業調査会顧問、石油等資源/エネルギー調査会顧問、住宅土地調査会顧問、鉄道等基本問題調査会顧問、整備新幹線建設促進特別委員会顧問、過疎対策特別委員会顧問、下水道対策特別委員会顧問、心神喪失者等の療法及び精神医療に関するPT顧問、産業再生に関するPT顧問、保険問題小委員会委員、公的病院等のあり方に関する小委員会委員長、青森県支部連合会会長。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

※3 税方式：公的年金は一定期間にわたり保険料を拠出し、それに応じて年金を受け取る社会保険方式で運営されているが、基礎年金については、現在給付額の3分の1を税金(国庫負担)で賄っている。その基礎年金を全額一般財源で賄うことをいう。

※4 ポイント制度：被保険者の保険料納付実績を年ごとに点数化することにより、自分の拠出実績が確認できるようにするもの。