

スウェーデン方式を参考にした新制度の導入が必要

古川元久 氏 衆議院議員 / 民主党年金改革プロジェクトチーム事務局長

民主党で年金改革プロジェクトチーム事務局長を務める衆議院議員・古川元久氏は、現行制度の枠組みの維持を前提とするような改革では、国民の年金に対する不信感を払拭できないとする。あるべき年金改革についてのお考えをうかがった。

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

国民の年金不信の原因

反町 未曾有の少子高齢化を前に、年金に対する国民の不信感が増大しているようです。

古川 国民皆年金制度が始まった1961年には、日本の人口構成は典型的な三角形で、少ない高齢者を多数の現役世代で支えることができましたが、やがて高齢化を迎え、ピークを過

ぎても、人口ピラミッドは逆三角形のままです(右頁・図参照)。にもかかわらず、これまでと同じ仕組みで現役世代に負担増を求め続けることは、非現実的なのです。

こうした現実を背景にして年金の空洞化が進んでいます。厚生年金は給料から天引きされ、いわば強制徴収されていますが、国民年金の方は未納・未加入合わせると4割近い状況(9頁・資料2参照)です。「国民皆年金」と言うなら、制度としてすでに破綻しているとしても過言ではありません。しかも就労形態の多様化に伴い、いわゆる正規雇用の割合

が減って、厚生年金から抜ける人が増え続けている。

その意味で厚生年金も安泰とは言えません。こうしてみると、年金制度はすでに国民の信頼を失ったという前提に立って、次の年金制度改革では、制度の枠組みそのものから抜本的に見直

すべきです。

反町 昨年12月、厚生労働省が「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(以下、「方向性と論点」)を発表しました。今後の議論のたたき台と位置付けられるわけですが、それに対する所感をうかがいたいと思います。

古川 基本的に現行制度を前提として、いかにすればそれを維持できるかという発想に立っていると評価せざるを得ません。例えば、基礎年金の国庫負担分を従来の3分の1から2分の1に引き上げるか否か、それを実現するために消費税率を引き上げるか否か、それが焦点となっている感がありますが、この議論は基本的に現行制度の枠組みを維持することが前提です。しかし、それでは年金制度が抱える本質的な問題は何ら解決されませんし、国民の年金制度に対する不信感もまったく解消されないでしょう。

反町 より抜本的な改革を国民に示すことによって、国民の年金に対する現在の不信感を拭うべきであると。



古川 年金制度は5年ごとに見直しが行われますが、過去何回か改正のたびに給付を引き下げ、保険料を引き上げます。それをワンセットで行ってきました。それが国民の年金に対する不信感をもたらした最大の原因です。保険料を払う現役世代にしてみれば、まるで逃げ水のようなものです。年金改正のたびにより多く払われるものの、自分が将来受取る年金額はどんどん減らされる。こんなおかしい制度があるかという意識になる人が出てきても不思議ではありません。国民年金では、所得の多寡に関係なく、「支払いボイコット」が増えています。弁護士のような高額所得者にしても国民年金を払っていない人がいるようですね。

反町 統計を見ますと、国民年金を支払わなければならない人の中で未納者が11.5%の265万人。うち8%が1,000万円以上の所得がある人だそうです。

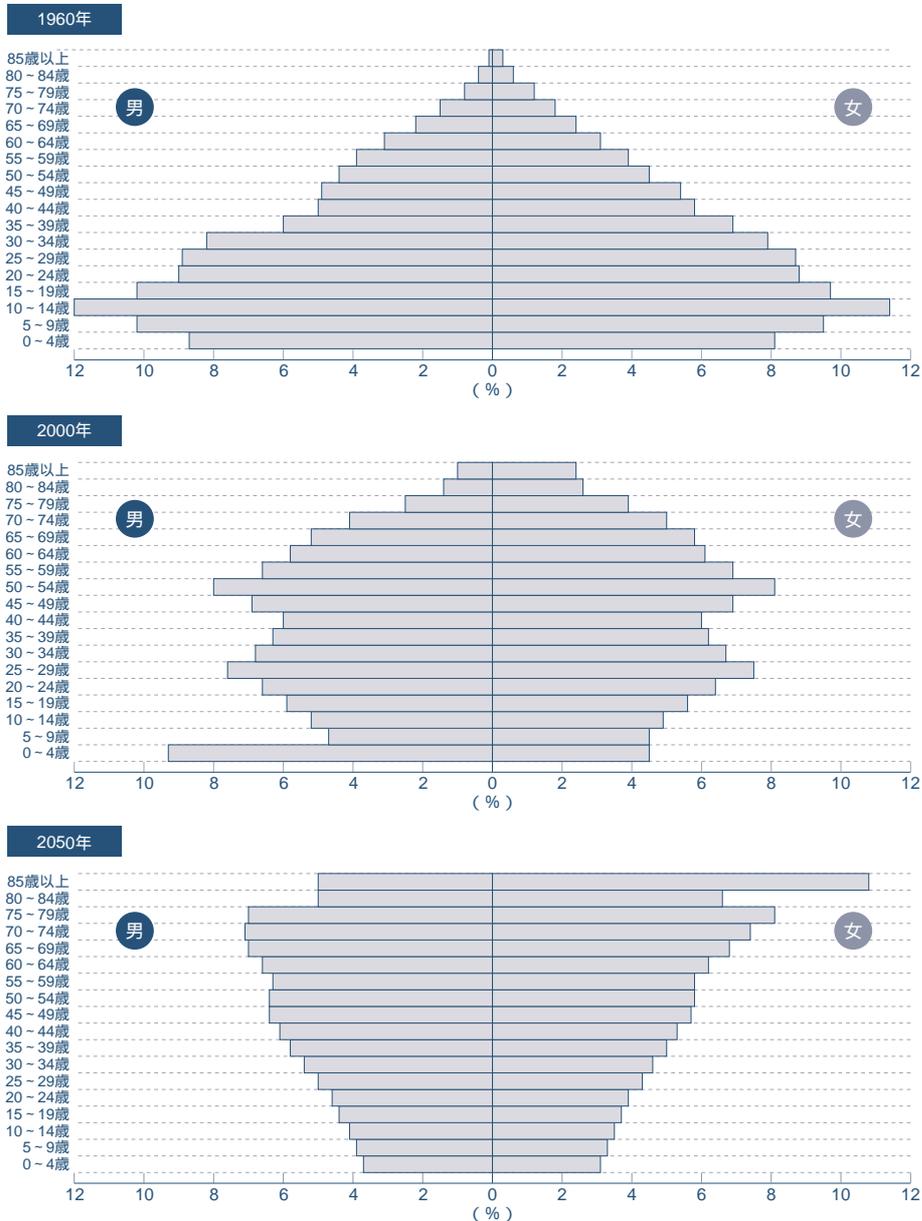
古川 今や制度への不信から確信犯的に払わない人たちが存在する。それを考えれば、やはり制度を抜本的に見直して、制度に対する信頼感を回復することを考えるべきです。

結局、年金という制度は信用がベースです。いくら厚生労働省が、制度は成り立ちます、と声高に主張したところで、払う側が保険料支払いを拒めば、制度としては絶対に成立しません。今の制度の最大の問題は、保険料を払う人たちの制度への信頼が失われていることです。それでは制度が成り立たない。そういう認識に立った議論が必要ですが、厚生労働省の「方向性と論点」は、信頼を回復し得る方向性を示すに至っていません。

反町 「方向性と論点」のうち肯定的に評価される部分は？

古川 これまでと少し違う考え方が入ってきたと評価できるのは、保険料の上限

図 人口ピラミッドの変化(中位推計)



参考：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」

を決めるという案を示した点です。今までの年金制度の考え方は、まず給付ありきで、その額を固定して、それを賄うために保険料はどの程度にしなければならぬかを算出していました。つまり「出るを量りて、入るを制す」という方法でしたが、今回、保険料を固定して、入ってくる保険料の範囲内で給付を調整するという考え方が示されました。「入るを量りて、出るを制す」という案を打ち出してきた点は発想の転換と言えるでしょう。

とは言え、保険料を固定して、給付額を調整する制度に転換するにしても、では、来年の改正で何か目に見えた変化が生じるかと言えば、実は何も起こりません。保険料の上限を決めるといっても、今は13.85%の保険料をまだしばらく上げ続けるけれども、将来的には20%に固定するというだけです。つまりこの案では、来年もまた保険料引き上げと給付額の引き下げが繰り返されるのです。

スウェーデン方式の利点

反町 古川議員の考える改革についてうかがいたいと思います。

古川 保険料を払う人たちが、どういう制度なら、信頼できるのかということを考えることがポイントです。それは二つあると思います。

まず一つ目は、人口動態の変動に関わらず、将来的にも維持可能な制度であること。

もう一つは、国民が年金に求めることを制度的にきちんと保証すること。具体的には、老後の最低限の所得保障です。

難問のようですが、すでにその二点を満たす年金改革を行った国があります。それがスウェーデンです。かつてスウェーデンの年金は日本と同じような二階建ての構造でしたが、1999年に抜本的改革を断行し、基礎年金を廃止して、全体について所得比例年金を創設しています。これは保険料支払いと給付額が極めて密接にリンクした制度になっています。18.5%で保険料を固定する。うち16%が賦課部分で、2.5%だけが積立です。しかし、賦課部分、積立部分ともに、現役時代の保険料総額は事実上、自ら積み立てて運用してきたと見なして給付額を決める仕組みのため、「概念上の確定拠出」という言い方もされます。1クローナでも多く払った人は、必ず年金も多くもらえるという制度です。

反町 保険料を積極的に払うインセンティブが働くか？

古川 東京大学の神野直彦先生にうかがったエピソードですが、スウェーデンは国民総背番号制で、所得も把握されています。年度末に「あなたの今年度の所得はこれだけです」と通知があると、「私の所得はもっと多いはずだ」と言ってくる人がいるそうです。所得が少なくて支払う

保険料も少ないと、将来もらえる年金が減ってしまう。保険料を払えるとき、払っておいた方がいいと考える人がいるのです。所得を正確に申告するインセンティブになっているわけです。

スウェーデンの制度でもう一つ大切なのが、最低保障年金の仕組みです。

厚生労働省の「方向性と論点」では、スウェーデン方式の一部を抜き出し、現役世代の総賃金に応じて年金水準を自動的に調整する「保険料固定方式」という制度を打ち出して、人口動態の変動に対応できるとしていますが、最低限の所得保障を担保する仕組みについては将来の課題として退けています。これでは国民の信頼を得るには至りません。

反町 スウェーデン方式では、年金額が低い人について、どのようにフォローする仕組みなのでしょう？

古川 全額税で賄う最低保障年金を設けています。この仕組みによって老後の最低限の所得保障は確保するというものです。年金受給額が一定水準を超える受給者への国庫負担はしないので必要以上に税を投入することにはなりません。つまり、基本的には自助努力で積み立て、どうしても足りない場合にのみ税金で補填し、最低限の年金水準は維持するというのがスウェーデン方式です。まったく同じ制度をそのまま日本に移植できるとは思いませんが、基本的考え方は大いに参考にできます。

反町 具体的にはどのような仕組みをお考えですか？

古川 現行制度では、年金受給額の多寡に関わらず、基礎年金部分の3分の1は一律国庫負担しています。しかし、例えば月々50万円以上の年金を受けているような高額年金受給者まで国庫負担で税を投入する必要があるのか。本来、年金は「老後の最低限の所得水準を担

保する」ことができればいいはずですから、これでは必要以上に税を投入していることになります。年金受給額が一定水準を超える人に対しては国庫負担はやめて、そこで浮いた財源を一定水準以下の人の国庫負担分にまわす。そうすれば、事実上、最低保障年金を導入することと同じことになります。その上でその財源確保のために消費税引き上げが必要かどうか、議論すべきです。

反町 民主党の案もそういう方向でまとめることになるのでしょうか？

古川 今のところ民主党としての案にはなっていませんが、わが党の菅代表は、昨年代表選挙のとき、年金制度をスウェーデン型に、と言及していることから、その方向で議論を進めていきたいと思っています。

積立金の運用の莫大な含み損

反町 公的年金は基礎部分だけに限定して、財源はすべて消費税にすべき、という意見があります。

古川 まったくの白紙の状態から制度をつくれるのであれば、それはそれでひとつの考え方でしょうが、基礎年金部分をすべて税金で賄うとすれば、基礎年金の額にもよりますが、それだけで消費税が10%くらい必要になるかもしれない。果たしてそれが政策として現実的と言えるのか。

これまでは民主党も基礎年金の全額税方式(13頁・註3参照)を唱えていました。しかし、実際に行おうとすると、では、財源はどうするのか。消費税を充てるとして、税率を一気に引き上げると言えるのか。国民の理解が得られるのか。そういう現実の問題に直面してきました。「年金制度改革のため消費税を倍にします、

では国民の理解は得られない」と。結局、いつまで経っても道筋がつけられず、党内で議論するうちに5年という歳月が過ぎてしまいました。

また、税で負担すべきものは年金だけではありません。これからの高齢化社会では、医療や介護などいろいろと税で賄わなければならない部分が出てきます。**反町** 財政再建の貴重な原資と見る人もいるようです。

古川 さらに言えば、現状での消費税率アップは、消費マインドの冷え込みといったマクロ経済への影響も考えられます。諸々を考え合わせれば、私は消費税率は低くてすむなら、できる限り低くとどめるべきだと思います。その点、スウェーデン型のように最低保障年金だけ税で賄うかたちになれば、年金制度への税の投入は必要最小限にとどまります。

反町 その他、現行の年金制度の枠組みについて見直すべき点は？

古川 現行の公的年金は自営業・サラリーマン・公務員と区別がありますが、これから労働形態が多様化、流動化していく中で、自営業者かサラリーマンかによって年金の体系が異なるのはどう考えてもおかしい。基本的に同じ体系で制度設計し直すべきです。

反町 年金の基礎部分は、現在月額13,300円の定額で、自営業者は自ら納付することになっていますが、サラリーマンは報酬・給与に比例して一括して徴収されています。まさにサッチャー政権を追い込んだ人頭税以外の何物でもないという意見があります。

古川 きちんとした所得把握ができれば、それに応じた保険料を請求できます。そのためには納税者番号の導入が前提となります。私は党の税制調査会の事務局長も務めています。党内では、年金改革プロジェクトチームと税制調査

会は常にとともに活動するようにしています。それは、年金改革と税制改革は表裏一体という認識があるからです。

反町 年金課税も必要であるとお考えですか？

古川 年金制度改革を打ち上げるときは、それとセットで税制改革の具体策も提示したいと考えています。例えば、年金は拠出時も、運用時も、給付時も、ほとんど非課税のような扱いになっています。年金控除が大きいので、年金受給世代の課税最低限は現役世代の倍以上です。やはり高齢者であっても所得に応じて納税し、その部分を最低保障年金にまわすということも検討すべきではないか。そのように税制面も含めたトータルな改革案を打ち出したいと考えています。

反町 積立金の運用についても議論があります。

古川 それも来年の年金制度改革の重要な論点です。年金積立金は、国民年金、厚生年金を合わせると、実に150兆円に達します。現行の年金制度は積立の要素もあります。将来のために必要だと少し多めに保険料を徴収し積み立ててきたわけですが、果たして原則賦課方式でありながら、4～5年分もの膨大な積立額を維持することが適当なのかどうか。

現在、約29兆円を特殊法人の年金資金運用基金¹がマーケットで運用していますが、積み上がっている額は将来、年金給付として必ず払わなければならない性質のもので、本来リスクをとれない資金です。ところが責任準備金²が積み上がっていないにもかかわらず、株式などのリスク資産に投資している。運用結果は惨澹たるもので、下手をすると、2002年度末には累積損失額が5兆円を超えるのではないかという事態になっているわ

けです。

反町 経済状況が好転すれば、含み損も解消されるという意見がありますが。

古川 そもそも、年金積立金の運用で損を出しても誰も責任をとらないということが問題です。国というのはリスクをとれるように見えて、実はまったくとれない存在です。なぜなら国がリスクをとることとは、国民がリスクをとることにほかならないからです。したがって、最終的な責任がとれない以上、やはり積立金のボリュームは小さくしていくべきであり、できるだけリスクをとらない運用を考えていくべきです。その上、巨額な年金資金はマーケットの巨大なプレーヤーです。そのため常に年金資金がマーケットを左右しているという噂が流れています。つまり、あまりに巨額なためマーケットの攪乱要因になっているのです。こうした二点、すなわち国民の将来負担を大きくする危険性とマーケットへの影響が、積立金の問題です。いかにさまざまな工夫をこらして、公的年金制度を改善してみたところで、積立金の運用で大きく穴を開けていては、せっかくの努力も水泡に帰します。積立金の規模、運用の方法については、抜本的な検討が不可欠です。

衆議院議員 / 民主党年金改革プロジェクトチーム事務局長

古川 元久(ふるかわもとひさ)

1965年愛知県生まれ。1986年司法試験合格。1988年東京大学法学部卒業、大蔵省入省。1993年米国コロンビア大学大学院留学。1994年大蔵省退官。1995年大震災に見舞われた神戸へボランティアに。1996年民主党結党に参加、衆議院議員選挙初当選。2000年衆議院議員第2期目当選。衆議院において憲法調査会幹事、決算行政監視委員会。党においては役員室長代理、知的財産戦略プロジェクトチーム事務局長、年金改革プロジェクトチーム事務局長、公会計制度ワーキングチーム座長、税制調査会事務局長、広報・宣伝委員会副委員長を務める。著書に『豊かさの罠』(PHP研究所・1995)、『民益論』(共著/PHP研究所・1997)など。

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

※1 年金資金運用基金：2001年4月1日設立。厚生年金保険法および国民年金法の規定に基づき、厚生労働大臣から寄託された資金をこれらの法律に基づいて厚生労働大臣が定める基本方針に沿って管理および運用を行う。また、その収益を国庫に納付することで、厚生年金保険事業および国民年金事業の運営の安定に資することを目的とする。

※2 責任準備金：将来の年金給付を賄うために保有しておかなければならない準備金。