

「方向性と論点」の選択肢と試算について

吉武民樹氏 厚生労働省年金局長

昨年12月、厚生労働省は、次期年金制度改革の議論のたたき台となる「年金改革の骨格に関する方向性と論点」を発表した。これをもとにした国民的議論を望む、とする厚生労働省年金局長・吉武民樹氏に次期改正の重要課題についてうかがった。

少子化の原因に関する議論

平成12年改正で保険料引き上げが凍結されたこともあり、年金財政が厳しい状況になる中、次期年金改正に向けた議論が本格化しています。その議論のたたき台として、御省では昨年12月、社会保障審議会年金部会の議論などを集約した「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」）を発表されています。そのポイントについてうかがってまいりたいと思います。

吉武 ご存じの通り、年金制度は人口推計などをもとに5年ごとに見直します。前回の改正は平成9年の将来人口推計をもとに行いました。新しい推計が平成14年1月に出たのですが、わずか5年の間に大きな変化がありました。一つは前回の予測より、さらに少子化が進むとされたこと。もう一つ、人口推計については出生率ばかり議論されることが多いのですが、平均余命も伸びてきているという変化です。

少子化の予測がズレたのはどのような要因からでしょうか？

吉武 特に想定と大きく違ったのは、これまでは、結婚した女性は生涯で平均2人くらいの子どもを産んでいましたが、現在の30歳台後半の方の出産傾向をみると低下傾向が見られ、かつ、その低下の度合いは晩婚化の進行だけでは説明のつかない水準になっています。30代前

半の世代にも似たような傾向が見られます。ただ、それより若い世代の方は若干出生率が上がっており、このわずかな期間における急激な変化をどうとらえるのか、また、若い世代では上がっていることについて、今後どのようになるのかは、人口問題の専門家も分析しきれていません。

少子化は先進国間共通の現象では？

吉武 一人の女性が生涯に何人の子どもを産むかという合計特殊出生率¹という数値があり、それが2.08あれば人口を維持できるとされるのですが、日本と経済社会構造が近似した欧米諸国は、各国それを下回っています。中でも著しい下落傾向にあるのが日本なのです。1973～1974年あたりから驚くほどコンスタントに右肩下がりになっています。同じような傾向があるのはドイツ、イタリア、スペインなどです。

下落の原因としてどのように分析されているのでしょうか？

吉武 例えば、男女共同参画社会が実現している国は比較的出生率が下がっていないという分析から、保育所・育児休業など仕事と育児を両立しやすい社



会システムの整備に関係しているのではないかという意見があります。あるいは労働時間が長過ぎるという声があります。事実、民間サラリーマンの比較的若い男性は平均週60時間も勤務しているとの調査結果がある。そのように社会の、労働のあり方の問題が集約され、少子化という現象となって発現しているのではないか。また子どもを産み、育てようという意識の問題では、母親は仕事と育児の両立が、父親は高学歴化による教育費負担がそれぞれブレーキになっているという調査もあります。

厚生労働省も「次世代育成対策」として力を入れていくつもりですが、原因についてもさまざまな議論があるくらいで、必ずしも方法論が確立しているわけではありません。また、政策テーマとしても重要ですが、政府だけで解決できる問題ではなく、職場や地域社会における取り組みも不可欠です。

賦課方式の年金制度において負担と給付のバランスを不安定にする最大の要素が人口構成の変動です。少子化現象の原因解明なくして、年金問題の安定的な解決もないことになります。すでに生まれた子どもが生産年齢に入る2025年頃までの人口構造はもう変えようがない。それ以降であれば可変性があります。

そういう観点の議論が欠けていると。

吉武 国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計は、楽観的な予測をしてきたのではとの批判がありますが、むしろ問題はこの15～20年の間5年ごとに予測不可能なほどの変化が生じたことにあります。予測の不正確さを責めるだけでは生産的な議論にならないのではないか。むしろ予測不可能なほどの急激な変化が起きている原因を真剣に検

討すべきです。案外そこがきちんと議論されてこなかったのではないのでしょうか。

人口構成に加えて、年金制度の攪乱要因として、景気低迷やゼロ金利といったマクロ経済の影響もあります。

吉武 日本経済が停滞し、雇用情勢も悪化しています。確かに今は苦しいが、将来については少子化と同様に可変性があります。極めて厳しい経済情勢を踏まえて制度設計すべきか、それとももう少し安定したレベルでの成長を想定するのか、そもそも前提をどう設定するかという課題があります。要は、年金は年金単独の問題ではなく、経済社会全体の問題でもあるということです。

三つの案について

経済財政諮問会議も年金を重要テーマとして取り上げ、また労使双方からさまざまな意見が出ています。「方向性と論点」では、そのような三つの代表的な意見についてそれぞれ長短所を挙げて論じています。その一つ目の案が「基礎年金を税方式(13頁・註3参照)とする」ことです。これは労使ともに要望がある改革案のようですが。

吉武 税方式に切り替えれば、確かに空洞化が解消してしまうといった利点があります。ただ、すべて国家の責任にして、国が徴収する税によって個々人の老後の生活の基盤を支えるというかたちが年金制度のあり方として本当に馴染むのか、そこはきちんと議論すべきです。自分が現役のときは、保険料のかたちで先輩の世代のために拠出する。その義務を果たした人に対して次の世代が同じ役割を果たしてくれる。それが社会保険に基づく公的年金の本質です。税で徴収され、主体的な拠出がないまま給付を受けられるというのでは、その本来的

な意味が失われます。これはものの考え方ということになりますが、少なくとも言うことは、主要先進諸国でそういう体系を採用する国は少ないということです。

税方式は自立・自助という点で問題があると。

吉武 その他、巨額の税財源の確保をどうするか、所得制限をするのかどうかという課題があります。さらに移行に際しても継続性という点で課題があります。多くの国民はきちんと保険料を納めてきたわけで、明日から税方式に切り替えるというなら、過去の納付実績をどう評価するのか。その点が十分整理されているわけではないと思います。

二つ目が「定額の公的年金と私的年金の組み合わせ」という改革案です。

吉武 経済の状態がよくて運用実績がよい時期に限れば成立するでしょうが、年金というのは長きにわたって運営するもので、その間、制度を安定的に運営するために先進国共通の知恵として賦課方式が生まれたのです。ある意味で人生というのは実に長いものです。平均的な85年の寿命を考えれば、85年前という大正7年です。その後、関東大震災があり、昭和恐慌、第2次世界大戦を経て、高度経済成長が起きて、オイルショックが2回、安定成長に入り、バブルが発生し、弾けた。そのように長い人生の設計を民間の積立方式に大きく依拠していいのか。その間に経済情勢がどう変化するか分かりません。端的に言えば、現時点で20歳の方が65歳で年金を受給し85歳に達するまでの40年後から65年後までの間の賃金水準や物価の具体的な変動は、どんな経済学者にも想定できないでしょう。

賦課方式に基づく現行の年金制度にはそれ相応の必然性があると。

※1 合計特殊出生率：15歳～49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が生涯に産む平均の子どもの数を表している。

吉武 ヨーロッパでも突然福祉国家ができたわけではありません。イギリスでは、第2次世界大戦が終わる直前に「ピバレッジ報告」²が発表されています。戦争国家（warfare state）から福祉国家（welfare state）へ舵を切った。長く厳しい戦争を耐え忍んだ後、次は福祉だ、と。おそらくそこから均一拠出・均一給付という年金が出てきたのだらうと思います。その後、負担力の低い人たちをどうするか、など試行錯誤を積み重ねながら現在の体系、つまり拠出は給与に応じ、給付は定額的な部分と報酬比例のミックスというかたちに至った。この歴史的経緯を十分考えなければならぬと思います。また、現実には積立方式の私的年金に移行するとすれば、二重負担の問題があります。先輩や親の世代の給付を切り捨てるわけにもいかないはずで、積立方式による自らの将来に向けての負担と、先輩の世代のための賦課方式による負担をトータルとしてどう考えるのか、解決困難な課題です。

三つ目が、スウェーデンの年金制度を参考にした「一本の所得比例年金と補足的給付の組み合わせ」です。日本では公的年金が自営業と給与所得者で大きく異なる。これを所得に応じた制度に一本化する。低所得者については別途補足的給付の仕組みをつくってはどうか、という案ですが。

吉武 負担と給付の関係が比例的にリンクするという利点がありますが、日本にこれを導入しようとするとき、難しいのは所得の把握です。特に自営業の方々については税法上の所得ということになるでしょうが、大雑把に言えば、日本には1,000万人の自営業者がいて、うち事業所得税を納付しているのは200万人。あとの800万人は課税される所得はありません。所得比例型にすれば、かなりの数

の方に給付を出せなくなるということになります。サラリーマン世帯の主婦にしても個人所得と割り切ってみれば、無い方が多いことになります。

補足的給付についても、スウェーデンは年金だけを見て、それ以外の所得や貯蓄は一切見ません。それが可能なのは同国がすでに納税者番号制度を導入し、納税しない人も含めて、すべての国民に税の自己申告の義務を課しているからです。その違いについてよく議論しないまま日本に導入すれば、結果として補足的給付はその大部分が自営業の人に回るといったことになりかねません。その他にも両国はさまざまな条件が異なります。確かにスウェーデン方式はユニークで参考になりますが、諸条件の違いを無視できないということです。

改革の二つの方向性

結論的として、社会保険方式、賦課方式を前提に改革を進める、ということですね。

吉武 現行の体系を基本としながら、少子化など社会経済情勢の変化に柔軟に対応し得る安定的な制度に改革することで、年金に対する不安、不信感を解消するという考え方です。今回、給付と負担の関係で選択肢を示し、それをもとに前提条件を変えた31通りの試算をしました。ホームページに詳細を掲載していますが、この選択肢と試算をもとに幅広い国民的議論が起こることを期待しています。

方向性は大きく分けて、二つです。一つは、これまでのように5年ごとの財政再計算の際、人口推計や経済見通しの変化などを踏まえて給付と負担のバランスを調整していくというものです。歯をくいしばっても給付水準を下げないなら、必

然的に保険料負担はかなりのものになります。

もう一つは、いわばその対極の案で、5年ごとの財政再計算による制度改正はやめ、将来の最終的な保険料水準の上限を法定する。保険料は徐々に引き上げるが、ある水準以上にはしないというものです。その水準はまさに議論が必要なところですが、例えば20%なり18%なりで固定する。その範囲内で、社会経済情勢の変動に応じて給付を自動的に調整する仕組みをつくる。これが「保険料固定方式」です。人口構成の変化や景気など外生的変動の要因は将来も常に存在するわけで、いわばそれを内在化するため、変動を吸収し、安定させられる仕組みをつくってはどうかということです。

御省としては、やはり保険料固定方式の方が本命ということになるのでしょうか？

吉武 経済社会の変化、特に人口構造のことから、おそらく保険料をずっと上げていくという考え方を支持される方は少ないのではないかと思います。

これまでの年金改革は受給の改善の歴史でしたが、それが前回改正あたりから難しくなってきた。そこに保険料を固定する考え方が出てきたことは各方面、高く評価しているようですが、さらに現在の不況を考えれば、将来の固定に向けて保険料を引き上げていくことも再考すべきではないか、との声があります。

吉武 段階的引き上げはどうしても必要です。例えば今回、ヒントのひとつになったのがスウェーデンの「自動財政均衡メカニズム」ですが、日本とはさまざまな条件が異なり、そのまま導入するわけにはいきませんでした。スウェーデンの方式は、人口構造などの要素で自動調整す

※2 ピバレッジ報告：経済学者のピバレッジが1942年にイギリス政府に提出した報告書。「ゆりかごから墓場まで」と言われる国民の最低生活の保障を謳っている。

※3 段階保険料方式：保険料を拠出する年金制度では、年金を受けるためには一定期間の保険料納付が必要になるため、時間の経過とともに受給者が増えることに

なり、これに合わせて年金給付費も増大していく。この給付費の動向等を踏まえ、制度発足当初の保険料をまず低めに設定し、段階的に引き上げ、最終的に収支が均衡するように設定する財政方式。

る仕組みですが、同国は出生率が比較的高く、また保険料水準も20年も前から20%前後と安定しています。日本の場合、出生率が安定していませんし、そもそも段階保険料方式³、つまり低いレベルから出発して本来の保険料率に向けて段階的に引き上げていく方式を採用しており、今その途上にあるわけです。

条件が異なる以上、異なる調整方法が必要であると。

吉武 日本の現行の厚生年金のスライド率(年金改定率)は労働者1人当たりの賃金上昇がベースです。賃金の上昇に応じて年金を上げていくことで年金の価値を現役の給与水準の変化に合わせていく仕組みで、現在、現役の可処分所得の59%がモデル年金の所得代替率⁴となっています。しかし今後、人口が減少していく事態にどうに対処しなければならない。そこで考えたのが、少子化など社会経済全体の変動をスライドに織り込む方法です。生産年齢人口が減るのに伴って賃金上昇率よりも総賃金の上昇幅は小さくなる。支え手の負担力が低下する時代を迎えるにあたって受給額を調整しようというのが「マクロ経済スライド」⁵です。

給付の調整が将来世代に不利益という意見もあるようですが。

吉武 調整といっても標準的なケースで言えば将来も50数%を維持できます。それは欧米と比べても、決して頼りにならない水準というわけではありません。

国民的議論への「キックオフ」

今回、女性の年金問題についても具体案を示されていますね。

吉武 熱心にご議論いただいた「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金のあり方に関する検討会」の報告書

を踏まえて、第3号被保険者⁶についても4案(資料参照)を提示しました。少子化とも関連しますが、労働問題という視点も重要です。女性の社会進出、雇用形態の多様化。さらに労働力が流動化して、転職が増える。そういう雇用の変化への対応。給付と負担のバランスのほか、それらが次期年金改革で重要な課題と考えています。

年金の支え手を増やすという観点からも女性の社会進出は重要ですが、同じ観点から、経済的に恵まれた年金受給者に基礎年金の国庫負担分を遠慮してもらってはどうか、という意見があります。

吉武 それも一つの考え方ですが、年金のみに着目するより、まずきちんとした税負担が先決ではないでしょうか。年金給付が高い高齢者はそれ以外の収入も多い傾向があります。例えば給与等で3,000万円の収入がありながら年金だけで100万円以上の控除がある。そのような実態をどう考えるのかということです。

納税者番号などで所得把握が正確にできるようになれば、そこに所得比例の年金を持ち込むことで、よりしっかりした納税が期待できるのでは?

吉武 その可能性は十分あると思います。問題は基盤づくりです。われわれの試算をご覧いただければ、その必要性を理解していただけたらと思いますが、平成16年改正で、まずは基礎年金の国庫負担を2分の1へ引き上げ、その財源を確保するという大きな課題があります。また今回、低所得者の配慮のため多段階の免除の仕組みも提示していますが、まずはそのような改革で長期的に安定した制度を構築する。さらに所得把握の徹底を前提とした上で、一本の社会保険方式ということも視野に入れ、長期的な制度体系のあり方の議論をする。そ

資料 第3号被保険者についての4案

- (1) 夫婦間の年金権分割案
保険料負担については、従来どおり、第2号被保険者がその報酬額に応じた保険料を納付することとする一方、給付については、世帯資金が分割されたものとして評価する考え方。
- (2) 負担調整案
第3号被保険者に関して、何らかの保険料負担を求める考え方。被用者グループにおいて応益負担(定額負担)+応能負担(定率負担)を組み合わせる考え方。
第3号被保険者に関する保険料負担を、被用者グループ全体ではなく、第3号被保険者を抱える第2号被保険者の間で定率負担により求める考え方。
- (3) 給付調整案
第3号被保険者に関して、保険料負担を求めないが、基礎年金給付を減額する考え方。
- (4) 第3号被保険者縮小案
短時間労働者等に対する厚生年金の適用等により第3号被保険者の対象者を縮小していく考え方。

出所：厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」

れが筋道ではないでしょうか。

竹中経済財政政策担当大臣が「方向性と論点」について「キックオフ」と発言されました。

吉武 まさにその通りです。今回、年金制度の安定を主眼に知恵を絞りましたが、結局、年金制度を決定するのは将来の日本経済社会です。試算の前提とした人口推計も確定した数値ではありません。経済が好転し、あるいは少子化の状況が改善されれば、数字も改善される。その反対もあり得る。将来の年金制度の有りようには今後の次世代育成支援や経済政策の結果が大きく反映されるわけです。そういう意味からも、年金議論が幅広いものとなり、国民的なものとなることを期待しています。

厚生労働省年金局長

吉武 民樹(よしたけ たみき)

1948年生まれ。1972年東京大学法学部卒業、厚生省入庁。1989年厚生省児童家庭局障害福祉課長。1991年厚生省年金局年金課長。1992年厚生省年金局資金管理課長。1993年厚生省社会・援護局施設人材課長。1995年厚生省業務局企画課長。1997年厚生省医薬安全局企画課長。1998年社会保険庁総務部総務課長。1999年厚生省大臣官房審議官(年金担当)。2001年厚生労働省大臣官房審議官(年金担当)。2002年8月より厚生労働省年金局長(現職)。

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

※4 所得代替率：現役世代の平均手取総報酬に対する年金受給額の割合。

※5 マクロ経済スライド：少子化等の社会経済全体(マクロ)の変動の実績(または将来見通し)を、1人当たり賃金や物価の上昇を年金改定率(スライド率)としての現行の年金給付の改定方法に反映させることをいう。

※6 第3号被保険者：国民年金の加入者のうち、厚生年金、共済組合に加入している第2号被保険者に扶養されている20歳以上60歳未満の配偶者で年収が130万円(障害者の場合180万円)未満の者をいう。