

国の守備範囲を限定し、 確実な年金制度の構築を

八代尚宏 氏 総合規制改革会議委員 / 社団法人日本経済研究センター理事長

社団法人日本経済研究センター理事長・八代尚宏氏は、公的年金の問題は、国が制度の守備範囲を広くとらえすぎていることに起因すると指摘する。あるべき公的年金制度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

国の守備範囲を見直すべき

反町 まず、昨年12月に厚生労働省が発表した「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」)についての所感をうかがいたいと思います。

八代 一読して感じたのは、もう年金の問題を厚生労働省年金局の権限内だけで議論する時代ではなくなったということです。少なくとも厚生労働省は、医療や介護、福祉や雇用保険も含めた社会保障制度を一体としてとらえて議論すべきです。

第一に、マクロ経済に対する影響ということを考えても、租税と社会保障負担を合わせた国民負担率の観点からの議論が不可欠だからです。つまり年金改革は、経済財政諮問会議なりで大枠を決め、細部を年金のプロである年金局が補足するというかたちが望まれる局面にきているということです。その点今回の「方向性と論点」は、改革の視点が年金制度にとどまり、その意味で旧態依然たる印象を否めない。

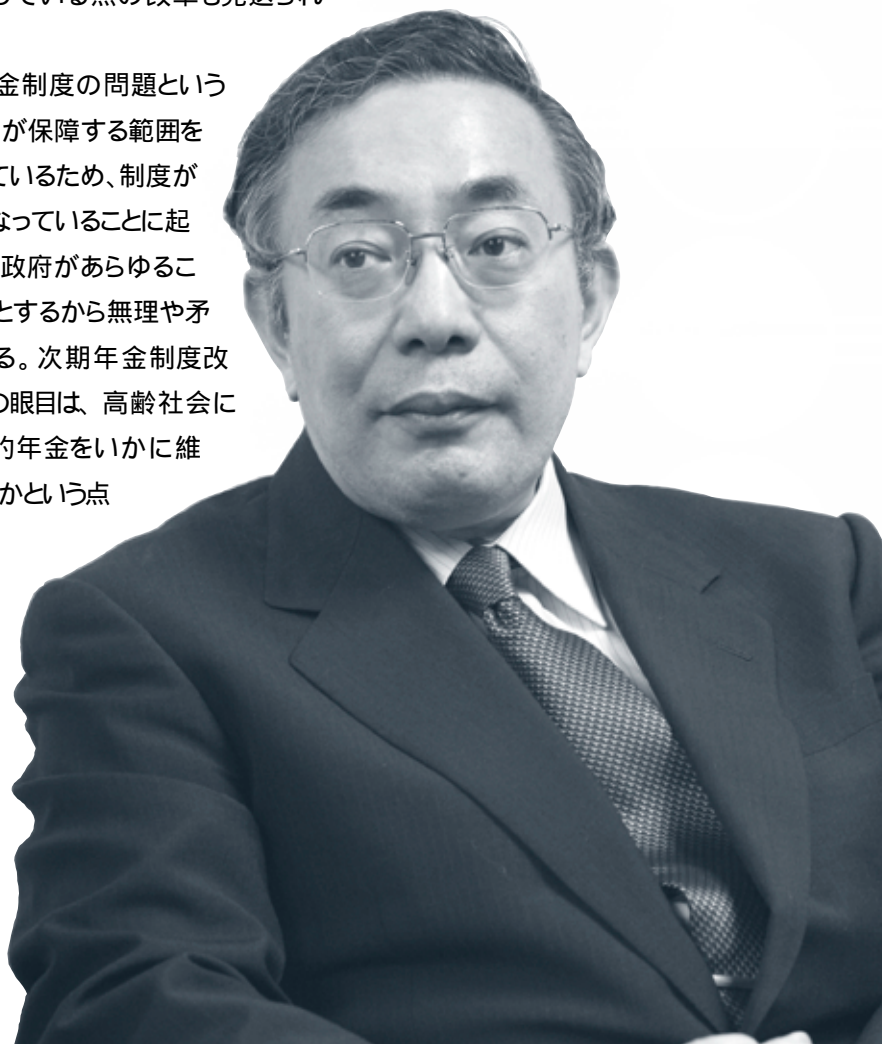
第二に、未だに国の役割を大きくとらえすぎていることです。この危機に際して、依然として公的年金だけで国民の老後の生活を賄おうとする伝統的な発想から抜け切れていないとの印象を受けます。

第三に、労働市場に対する影響も考慮する必要があります。第3号被保険者(21頁・註6参照)等、女性の年金が、就業を抑制している点の改革も見送られています。

公的年金制度の問題というのは、政府が保障する範囲を広げすぎているため、制度が不安定になっていることに起因します。政府があらゆることをやろうとするから無理や矛盾が生じる。次期年金制度改革の最大の眼目は、高齢社会における公的年金をいかに維持していくかという点

であるはずで、政府はできることとできないことを明確にすべきです。政府の守備範囲を限定して、そこは確実に実行できる制度につくり変える。保障できない部分については民間に委ねていく。そのように政府と民間の役割分担を明確にすべきですが、その視点が決定的に欠けています。

反町 守備範囲の広さが過剰給付を生



んでいると。

八代 年金だけしか収入のない高齢者は、今後減っていきます。普通の人には、退職金や企業年金、貯蓄もあります。そのことを考慮せず、年金しか収入がない最悪のケースしか考えなければ、平均的に過剰給付になります。年金だけで生活できない人については、補足的年金などの福祉の方で対応すべきで、一般には、給付と負担の均衡という保険原理を貫徹すべきです。

反町 過剰給付ということでは、社会保障全体を総合的に考えなければ、保障が重複するという指摘もあります。

八代 年金は健康な高齢者の生活を維持する仕組みで、病気になれば医療保険、介護が必要になれば介護保険でカバーする。そのように年金、医療、介護の三つの保険は総合的にとらえるべきです。それぞれが必要な状態は同時に起こりませんが、現実にはバラバラに給付されているため、無駄が生じています。例えば、病院や介護施設のホテルコストを年金給付から相殺するというような、給付面の調整ということも今回の提案では全く触れられていません。

また過剰給付のため、後代への皺寄せという大問題が発生していることをもっと真剣に考えるべきです。若い世代は、いづれどこかで大幅に給付が切り下げられるのではないかと疑心暗鬼になり、これだけ立派な年金制度が存在するにもかかわらず、いざという時のために自分で貯蓄しなければならないという意識を強めています。

反町 それが過剰貯蓄や消費抑制につながっていると。

八代 加えてその状況は大きなリスクを伴います。後の世代ほど大きな負担があり、「反乱」を起こすというリスクです。私

は現行の年金制度は「ハイリスク・ハイリターン」の資産と言っています。自分が死ぬまで制度がもてば大きな利益があるが、仮にもたなければ大変なことになる。本来、年金というのは「ローリスク・ローリターン」の制度であるはずで、大きく得はしないが、確実に得られる。そういう制度に設計変更すべきです。

厚生労働省の三つの反論について

反町 「方向性と論点」には民間の改革案に対する厚生労働省の反論が掲載されています。まず、現在の保険料方式を税方式(13頁・註3参照)に切り替えてはどうかとの意見に対する反論です。

八代 厚生労働省は、自立と自助の精神に立脚する社会保険方式を維持すべき、としています。すでに基礎部分の3分の1が税金で賄われており、しかも自らそれを2分の1に引き上げようと提案しているわけで、そういう理念に基づく反論が通じるのかということ。また、むしろ、自助努力を云々するなら、強制加入という社会保険の仕組みにもかかわらず、社会保険料の負担義務が形骸化している国民年金の改革が不可欠です。また厚生労働省は、基礎年金の財源を社会保険料ではなく税方式としてはどうか、という議論になると、税方式なら所得制限を受けることになっても良いのかと国民を恫喝をします。これは意図的に議論を混乱させようとしているようにしか見えません。社会保険料は本質的には目的税と同じで、日本と同じ年金制度のアメリカでは、日本の社会保険料に相当するものは「社会保障税」と呼ばれています。日本の国税庁にあたるどころが所得税と一括して徴収し、帳簿上、社会保険庁

にまわしています。

反町 負担する国民の側にすれば、どの役所が徴収を所管していても同じであると。

八代 つまり、問題とすべきは税の中身であって、設定すべき選択肢は、用途を特定しない一般財源か年金に限定した目的税か、です。大事なのは年金目的税であることです。その形態が社会保険料でも目的消費税でも、年金に使われるのなら大差ありません。

私は、実質的に目的税である現行の社会保険料を年金目的税に替えていくべきであると考えます。

目的税方式にしなれば国民年金の空洞化は回避できません。今の社会保険方式ですと、自営業者については事実上、任意加入です。厚生労働省は徴収率を高めると言っていますが、今でも給付費の10%くらい徴収の手数料をかけており、さらに徴収率を上げようとするれば、大変なコストがかかり、意味がありません。

直間比率の是正も税金だけで議論していますが、社会保険料は報酬比例負担ですから事実上の所得税です。そのうち大きな割合を占める年金を目的消費税にすることは、直間比率の是正の意味でも妥当な改革です。

反町 財界などからは、現行の賦課方式の年金制度はもはや限界であり、制度を大きく変えるべきであるとして、例えば定額の公的年金とその上乘せの私的年金の組み合わせにしてはどうか、という提案が出ています。「方向性と論点」は、報酬比例部分(11頁・註2参照)の民営化という案に対して、老後の所得保障機能が低下すると、これを言下に否定しています。

八代 その反論も首肯できません。基礎

年金だけになれば社会保険料の負担は軽減されるわけで、その分を私的年金の保険料にまわすことができるでしょう。つまり、国民が強制的に徴収される負担が減り、老後の備えの選択肢を増やすことができます。その反論から判断する限り、厚生労働省は、国民は強制されなければ、老後の備えをしないで浪費してしまうという前提のようですが、日本の現実には正反対で、むしろ貯蓄過剰が問題視されています。その上に、それだけで生活できるような規模の公的年金の保険料を国民に強制することが、国民負担率を著しく高めているという認識が欠けています。公的年金は老後の生活の大きな柱であることは事実ですが、それだけで生活するための唯一無二の柱と考える必要はありません。

反町 三つの反論の後、「方向性と論点」は、保険料の段階的引き上げと、基礎部分の国庫負担を2分の1に引き上げるといった案を提示しています。

八代 社会保険料はかたちを変えた目的税ですから、そこに一般財源を入れることは論理的に矛盾します。年金だけでなく、介護保険も、国保も、今度は老人保健も5割の国庫負担率です。その理由について厚生労働省は「国の制度だから国の責任を明らかにするため」というような説明をしますが、この年金負担の税金にしても、もともと国民が納付したものであることを忘れていただければ困ります。むしろそれとは別に説得力のある説明があります。最初に年金制度をつくったとき、労働側や野党が「隠れた増税だ」と反対した。それをなだめて国民的合意を得るために国が一般税の投入により補助することになったのが経緯です。是非はともかく、それはそれで明解な理由ですが、どういふわけか、厚生労働省

は現在それについて口にしない。それだけ有利な保険であるにもかかわらず、事実上の任意加入の自営業では加入率が低下するままに放置している。その事実を真剣に受け止めるべきです。

国の責任は基礎部分に限定

反町 八代先生がお考えになる今後のあるべき年金制度についてお聞きしたいと思います。

八代 大きな枠組みを言えば、国が責任を持つのは一階の基礎年金に限定する。そこは賦課方式として確実に運営する。そして報酬比例の二階部分は長期的に積立方式の私的年金に切り替えていく。これは強制加入ではなく、税制上の優遇措置を付けた任意加入にすることが望ましい。旧国民年金法では、任意加入制度も容認されていました^{※1}。そうすれば国民負担率を下げつつ現在と同程度の給付水準を維持できるでしょう。すなわち、半分は国で半分は民間、半分は賦課方式で半分は積立方式。そのようにリスクを分散することで、超長期の年金保険契約の安定性を維持するための組み合わせで運営することが望ましいと言えます。この内、2階部分を国が管理する積立方式とする案もありますが、積立方式に切り替えるなら、国は運用リスクをとれませんから、民間に移すべきという言い方もできます。

反町 積立方式への移行という意見に対して、いわゆる現世代に二重の負担が生じるという反論があります。

八代 この「二重の負担論」は、あたかも現行制度のままであれば生じないかのように唱えられることが問題です。現行の公的年金は、巨大な積立不足という不良債権問題を抱えており、それに対

応するためには、いずれにしても二重の負担は存在するわけです。それを今顕在化させ、改革を進めなければ、断行しなければ、いつか年金制度が崩壊するというリスクを制度に内在させたまま後代に先送りするだけです。その場合、いつか超法規的な切り下げの危険性がある。国民はそういうリスクをちゃんと心得ているから公的年金に背を向けて、過剰貯蓄に走っていると見なすべきでしょう。**反町** 私的年金に替えるとき、既得の年金権を侵害したということで国民的反対が出る。行政訴訟を起こされたら、国が負けるという意見があります。

八代 既裁定年金の切り下げが国民の財産権を侵害するという不思議な議論がありますが、法的保護の対象となるのは個人が自助努力で稼いだ財産ではないでしょうか。

反町 積立方式で自らつくった権利ならともかく、異世代間の賦課方式では、国が法律を定め、自分が納めたよりはるかに大きな権利を恩恵的に与えているわけです。基本的人権のように法律以前に存在する権利ではありません。憲法第25条で保障される権利は具体的なものではない。国力と豊かさに応じて決まるとする最高裁判決^{※2}があります。社会権的権利は、いったん法律で決めたから確定的であり、引き下げは権利侵害にあたるということにはならないはずです。

八代 そもそも今の年金制度は、法律の改定により給付の切り下げと負担増の繰り返しです。これによりすでに国民の財産権を侵害し続けているとも言えるわけですから。

ここまで「方向性と論点」について批判を展開しましたが、提案のうち高く評価したいところもあります。その一つが保険料固定方式の提案です。これまで

※1 任意加入：昭和36年4月1日に施行された旧制度の国民年金では、厚生年金年金保険や、共済組合が管掌する年金制度などの被用者年金制度に加入していない自営業者のほか、厚生年金等に加入している被保険者のサラリーマンの妻は、手続きをとって国民年金に加入し、被保険者の会社を通してを払っていた。しかし

昭和61年4月1日の改正で、サラリーマンは国民年金と厚生年金の二階建て、その配偶者は国民年金に強制加入という現在のかたちに至っている。
※2 朝日訴訟(最高裁大法廷判決昭和42年5月24日・民集21巻5号)、堀木訴訟(最高裁大法廷判決昭和57年7月7日民集36巻7号)

より明らかに給付と負担両面の抑制を示した。保険料はこれ以上上げないとして線を決め、それに応じて給付を決めるという発想については支持します。ただ、その上限がボーナスを含めて20%としているのはあまりにも高過ぎる。考え方は正しいが、保険料の上限は現行以上に大幅に上げない程度に抑えるべきです。そうすれば国民は私的年金の保険料を任意で払える余裕が出てきます。それによっていけば、なし崩しのかたちではありますが、二階部分の民営化が進むわけです。それはそれで現実的な改革の方法と言えるかもしれません。

モデル世帯の時代錯誤

反町 第3号被保険者など女性の年金問題についてお聞きしたいと思います。
八代 かつて国民年金に任意加入制度がありました。サラリーマンの奥さんが加入するために、夫が奥さんの保険料を払っていた。7割くらい入っていたそうです。せっかくそれだけ多くの方が任意で払っていたのに、それを免除してしまった。どうしてかということ、社会保険というのは個人の任意で何かをする余地があるのはおかしい。みんな同一でなければならぬ。残りの3割を強制加入にできないから、反対に、全員払わなくていいようにしよう、という信じ難い理屈です。

また根本的な問題は、年金の給付水準の決め方で、モデル世帯の設定が時代に合っていないことです。すでに生涯専業主婦という女性は少数派になっていますが、未だに専業主婦の世帯をモデルとして、夫の年金だけで老夫婦の生活をほとんど維持できるようにしようとしているのですから、当然、女性も働く



ことを前提として、給付水準は、夫婦の年金を合わせて生活する世帯をモデルとして設計し直すべきです。そうすれば夫の年金給付水準はより低く設定できます。女性の就業を抑制しないためにも年金制度は個人で負担し、給付を受けるかたちにすべきです。一人一金金・一人年金というのが高齢化時代の働き方であり、それは先進国のスタンダードでもあります。

それによって年金のさまざまな問題も解消されます。その一つが遺族年金³の問題です。このままでは今後、さらに大きな問題になるのは必至です。女性の寿命は男性より7年長い上、婚姻年齢が25歳違いますから、平均すれば10年ほど遺族年金をもらうことになります。このままでは年金財政に大きな負担がかかり、社会的な不公平な状態が生まれます。

基礎年金は一人ずつにして、夫の報酬年金も生前分割します。離婚しなければ今までと同じで、生別・死別したら自動的にその半分が奥さんにいくようにする。そうすれば遺族年金の負担を軽減することができます。

反町 労働をはじめ、他のさまざまな分野にかかわる年金の問題を、限られた場で議論すると、歪みが生じている側面が

あるということですね。

八代 年金は他の社会保険や税だけでなくさまざまな分野の問題にかかわりません。労働市場、少子化対策、マクロ経済全体の議論を踏まえ、医療や介護保険の改革と統合的に今後の年金のグランドデザインを描くべきです。だからこそ厚生労働省の一部ではなく、内閣府に置かれた経済財政諮問会議のような場で議論することが必要なのです。この諮問会議も次の最重点項目として社会保障改革に取り組む予定ですが、年金制度の細部に拘泥して終わるのではなく、大局的な観点からの制度の抜本的見直しが求められます。

総合規制改革会議委員
社団法人日本経済研究センター理事長

八代 尚宏(やしろうおひろ)

1946年生まれ。国際基督教大学教養学部、東京大学経済学部卒業。米国メリーランド大学経済学PH.D.取得。経済企画庁、OECD経済統計局主任エコノミスト。上智大学国際関係研究所教授を経て、2000年10月より現職。総合規制改革会議、男女共同参画会議基本問題調査会、他委員を歴任。著書『日本の雇用慣行の経済学』(日本経済新聞社・1997/石橋湛山賞受賞)、『少子・高齢化の経済学』(東洋経済新報社・1999)、『雇用改革の時代』(中央公論新社・1999)、『Economic Effects of Aging in the United States and Japan』(共編著/ The University of Chicago Press・1997)、『社会的規制の経済分析』(編著/日本経済新聞社・2000)、『規制改革』(有斐閣・2003)など多数。

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 遺族年金：家計を維持する人が亡くなってしまったときに受給できる、遺族に支給される年金で、厚生年金保険法、各種の共済組合法、戦傷病者・戦没者遺族等援護法、船員保険法などによる各種の給付がある。