

討論会「基礎年金を問う」

(発表順) オーガナイザー 久保 知行(早稲田大学)
コメンテーター 田中 秀明(一橋大学経済研究所)
堀 勝洋(上智大学)
牛丸 聡(早稲田大学)

(久保) このセッションは従来シンポジウムという形だったのですが、今回については共通論題を「基礎年金を問う」ということにして、それについて日本年金学会の皆さんで考えていく形で進めさせていただきます。「基礎年金を問う」という題を立てたとたんに大雨で、これは取り上げてはいけないのかという気がしないでもないのですが、一応、天気の悪い中お運びいただいた皆さんと一緒に考えていきたいと思っています。

進め方ですが、1時半からということで、会場の都合もありますので、大体3時間ぐらい予定しています。事前アンケートの結果を踏まえて、それぞれの項目について会場からまずコメントやご質問をいただいた上で、適宜コメンテーターの先生方にコメントしていただく形で進めたいと思います。

まずコメンテーターの方についてですが、ご紹介と同時に、基礎年金というものについて大略どのように考えていらっしゃるかを簡潔にお話しただいた方が、スタートとしてはよろしいかと思えますので、田中先生の方から、簡単な自己紹介と、それから基礎年金についてどのように見られるか、お願いできますか。

(田中) ただいま紹介いただきました田中です。もともと私は財務省の出身で、去年から一橋大学に研究のために役職を休職しています。今日はこのような場にお招きいただきましてありがとうございました。基礎年金についての今のご質問にお答えします。基礎年金についての最大の論点は、きっとお気づきだと思うのですが、いかなる目的

の制度かということです。世界の年金制度は大きく言えば二つしかないわけです。ソーシャル・インシュアランスかユニバーサルか、どちらかしかないわけで、世界中の国はどちらかを選んでいるわけです。スウェーデンのように両方導入している特殊な例はありますが、基本的にはどちらかを選んでいきます。

したがって、社会保険方式では国民皆年金は論理的に達成できないのです。これは好き嫌いの問題ではなくて、論理的に達成できないわけで、我々はどちらかを選ぶしかない。私の主張は、どちらでもかまわないのですが、どちらかを選ばなければならぬ、ことです。それが問題の最も根源にあります。つまり、社会保険方式で国民皆年金を達成しようということ、つまりできないことをやろうとするから、さまざまな無理と問題が出てくると私は思っています。問題解決の道は、右か左かを選ぶしかない。あるいはスウェーデンのように両方やるという選択肢はありますが、それは難易度が倍になるわけで、あまり現実的ではありません。

ぜひ、今日の議論で皆さんにお伺いしたいのは、あるいは議論したいのは、皆年金を目指すのか、目指さないのか、ということです。財源の在り方は制度の目的によって決まるわけです。ですから、ぜひそれを皆さんと議論させていただければと思います。

(久保) ありがとうございます。では、続きまして堀先生、お願いいたします。

(堀) 上智大学の堀です。よろしくお願いま

す。大学では社会保障法を教えています。社会保障の法律的な側面と、年金に関する研究をしています。基礎年金とは何かという、なかなか難しい問題を投げかけられたのですが、年金というのは老後の生活あるいは障害者の生活、あるいは遺族の生活を保障するものです。日本では基礎年金と所得比例年金を組み合わせっていますが、基礎年金というのは基礎的な生活を保障し、所得比例年金は従前の所得をある程度保障するという役割を担っているのではないかと考えています。

早速、議論に入りますが、社会保険かユニバーサルかというのは、論理的には二項対立すべきことではないと思います。社会保険方式であっても、日本のように保険料免除をして、免除者にも国庫負担により基礎年金を支給することによって、皆年金は理論的には達成できると私は考えています。(久保) それでは牛丸先生、お願いします。

(牛丸) 早稲田大学の牛丸です。よろしく願います。財政学が専攻です。私は、かなり以前は社会保険方式を主張していました。その後、租税方式の主張もしました。そういうことで、私の考え方も変わってきていますが、最近の私は、あえてこの問題について、どちらというような発言はしていません。

というのは、私が年金数理部会の委員であることでもあります。そういうことだけではありません。どちらにもメリットがあり、どちらにもデメリットがあるからです。大事なことは、国民が最終的にどちらを選ぶかということです。社会保障制度が確立・維持されていくためには、十分な財源が調達されなければなりません。その財源調達方法として、この二つの考え方があるのです。それらに関して、人々がどのようにとらえているのか。結局、それらに対する人々の理解というか、それで決まってくると思います。

最終的には国民に選んでいただくことになりませんが、選択のための情報を提供することが私の役割だと考えています。今日この学会でこういう議論が行われるということも、普通の方々がそういう問題を考えるための情報提供になれば幸いです。

と思っています。

(久保) はい、ありがとうございました。それでは、アンケートに沿って進めていきたいと思えます。

1. 回答者の属性

● 回答者総数：104人（以下の％は対総数）					
● 男性：男92％、女8％					
● 年齢分布：					
30代	40代	50代	60代	70代	80代
3%	17%	42%	22%	13%	4%
● 所属等区分別：					
金融機関勤務(26%)、社会保険労務士(23%)、 大学教員(15%)、他の機関の研究者(10%)、 他の企業勤務(7%)、年金基金関係者(6%)、 年金受給者(6%)、政府関係者(3%)、その他(5%)					

まずアンケートにお答えいただいた日本年金学会の会員の方は104名ということで、大変お忙しい中、短期間にご協力を頂戴いたしましてありがとうございました。この後、パーセンテージにまとめているのですが、それはすべて、この104人の方の総数に対する割合になっています。

回答者の属性は、男性の方が92%、女性の方が8%ということで、まだ日本年金学会はちょっとダイバーシティーが進んでいないなと思います。男ばかりで年金の議論をしてどうするという議論も当然ありまして、年金問題が一番深刻なのは、単身の高齢女性だということもありますので、学会としてもぜひ皆さんにもご協力いただいて、女性の会員の方も増やしていきたいと思っています。

それから年齢分布も偏っており、高齢者が多いということです。つまり、ここではあまり若者の意見をくみ上げることができないということで、本当は牛丸先生の生徒さん方などに入っていた方がよかったのかと思うのですが、一応の属性としては30代の方は3%、受給者の方も80代の方が4%、一番多いのは50代、60代ということで、一番年金が身近になっている世代かと思えます。

そういう意味では、一方で、年金を一番切実に考えていらっしゃる方のご意見が集約できたとも言えるかと思えます。それから所属別ですが、日

本年金学会は大変特徴がある学会で、大学の研究者の方が中心ではなくて、いろいろな方が入っていらっしやいます。一番多いのは、実は金融機関勤務の方が4分の1ぐらいいらっしやいまして、それから社会保険労務士の方です。あとは大学教員の方やその他の研究者の方という形で続いています。こういう構成になるとどうしてもそうなのですが、自営業者の方や主婦の方がやはり入っていません。したがって、国民調査と言うには多少偏りがあるわけですが、年金に関心を持っていらっしやる方が、こういう分類で学会を構成しているということです。

2. このアンケートの方法について

このアンケートの方法についてご意見をいただいています。まずこのアンケートは だけだということなので、集計に配慮してくれ、というご意見です。全くおっしゃるとおりですが、×や を入れられたり、5、4、3、2、1だと、もはや集計不可能になりますので、冒頭申し上げましたように、104 名の方のうち何パーセントぐらいの方々がその意見に対して同調していらっしやるかという表記になっています。

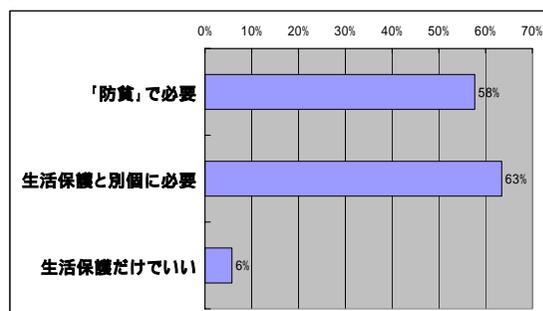
もう一つは、このアンケートは基礎年金問題の枠内での設問に終始しているというご意見です。だから、集めてみても専門家として基礎年金全体を考えることにはならないのではないかと、というご懸念です。特に、午前中にも言及がありましたが、最低保障年金のようなものはどうなのだというご意見がありました。これはおっしゃるとおりです。ただ、「基礎年金を問う」というその意味は、既に現行の基礎年金という制度があって、受給者の方もかなりいらっしやるわけです。そうすると、制度をどのように見直すにしても、現在の制度というものをまず前提として、それについてどう考えるというのをまず整理しなければいけません。その整理がついた上で最低保障年金をどう考えるかというようなことが出てくるのだらうと思います。そういう意味では、研究者の方の中にはそういう意見がもちろんあると思いますので、来年の総会、研究会でもそういう発表をぜひ期待したい

と思っています。

直接的に取り上げていない部分については、死亡一時金が低すぎるとか、先ほど田中先生からもお話がありましたが、厳密な国民皆年金体制は無理だというご意見もありました。これについては、アンケートでは直接に取り扱っていませんが、今日の冒頭の田中先生のお話も含め、議論になるポイントであろうと思っています。

3. 基礎年金の意義・役割等

(1) 生活保護とは別個の基礎年金の必要性



基礎年金の意義・役割についてということに対するアンケートの集計結果は上記のとおりです。ただし、例えば1番目の防貧と、2番目の生活保護と別個というのは、別に排他的ではありませんので、両方に丸を付けられた方もいらっしやいます。

この集計結果について、会場の皆さんの方からコメントとして、私はこう思うといったことがあれば、ぜひお聞かせいただきたいと思います。

(会場より) 表を見た限りでは、防貧で必要とか生活保護と個別に必要だということは当然のことだと思います。そのために、年金などの基礎年金も必要なのですが、納めない人が非常に若い人に多い。そういうことは極力防ぐようにしつつ国の基礎年金についての補助として、消費税などを入れるべきではないかと思っています。

(久保) ありがとうございます。ほかに、ご意見はありませんか。お願いします。

(会場より/小池) 田中先生は、国民皆年金を実現するには社会保険ではもう駄目だと言われ、堀先生の方は社会保険でも国民皆年金を実現できるのではないかとおっしゃっています。要するに、

栖原先生が午前に発表されたモラルハザードが問題で、私の友人などでも「小池、お前は国民年金なんか払う必要はないのではないか。食えなくなったら、生活保護もらえばいいじゃないの」と言う者もいるわけです。しかし、普通の人はやはり保険料を納めるというのが当たり前ではないかと思っています。

ただ、従来お役所の方がどれだけまじめに保険料を取ったかという、いろいろ担当者的人数もあるかもしれませんが、強制徴収権限まででありながら、そこまで実行しないで、納めないなら納めないで放っておくことが、かなりあったように思います。きちんと国民皆年金を実現させるために、保険料をちゃんと強制徴収するところまでいけば、堀先生のおっしゃるとおり、きちんとした社会保険になります。税金は3分の1を2分の1にするのはいいのですが、さらに拡充して全額税金などというのは、やはりとんでもないと思います。自己負担、自己責任の原則で、自分の老後のことは、やはり自分で考えて守るのだという意識を、全国民が持つべきではないか、と思います。

(久保) はい、ありがとうございます。ほかにございますか。

(会場より/稲垣) 年金シニアプラン総合研究機構の稲垣です。先ほど、社会保険かユニバーサルかというお話がありました。私はまさにそのとおりだと思います。堀先生が社会保険でも皆年金が達成できるとおっしゃっていたのですが、現に50年ぐらやってきて、実際に達成できていないわけですから、ここはもう社会保険を取ったら皆年金はやらない、逆に皆年金にするためにユニバーサルをするかという二者択一で、国民の選択に任せたらいいのではないかと。社会保険方式を補正しながら、皆年金を目指すようなのは、もうやめたらどうかと私は思っています。

それで、ユニバーサルか社会保険か、どちらがいいかということについての個人的な考えとしては、私はユニバーサルの方がいいと思っています。ただし、ユニバーサルな給付をするときには、確実に働けなくなった方に限定するべきです。昨日

の発表で、75歳以上の人に対してユニバーサルな年金を支給するやり方がいいのではないかというご提案をさせていただいたのですが、そういった高齢者の方に限定して、生活保護とは区別したユニバーサルな給付を行った方がいいのではないかというのが私の意見です。

(久保) ありがとうございます。会場より3人の方に一応ご意見をいただきまして、ユニバーサル、国民皆年金というキーワードが出ていますので、コメンテーターの方に、本件について聞いてみたいと思います。生活保護と別個に基礎年金が必要なかどうかも含めて、田中さんからお伺いしたいのですが、いかがでしょうか。

(田中) コメントがあったように、皆年金は何かという定義の違いによって、議論が分かれるというのはそのとおりだと思います。ただ、私は、世界の制度を調べて、あるいは世界の学者と議論して、素直に考えると、要するに抛出原則ではなくて、基本的には国民誰も同じ年金を配りますというのが素直なユニバーサルの定義だと思います。

もちろん、人によっていろいろな考え方がありますので、私はそれを何ら否定するつもりはありません。社会保険では、100%強制徴収したとしても、必ず保険料を払えない人たちがいるわけです。払えない人たちがいますので、その人たちを年金で救うのか生活保護で救うのかというのは、やはり大きな違いがあるわけです。そこに哲学の違いがあります。いいか悪いかというよりは、そういう哲学の違いです。

強制徴収でも、必ず絶対払えない人たちがいるわけです。それから、他方、皆年金にはモラルハザードの問題があります。ただし、皆年金をやっている国は、別にただで年金をもらえるわけではないのです。普通は居住して、所得税あるいは消費税を納めて、税金を納めているわけです。それが年金給付と直接結びついていないだけで、税を納めているからもらえるのです。したがって、居住していなければ税金を払っていませんので、その分カットされるわけです。もちろん自分の老後は自分で賄うべきだという考え方は、私は全く否

定しません。それは、だから価値判断の問題なのです。ただし私は、国民皆年金は社会保険では論理的に、私の考える国民皆年金は達成できないと考えています。

それから、生活保護の問題は、基礎年金をどのようにユニバーサルにデザインするかという、これもまたいくつか方法があり、生活保護もいろいろな制度があるわけです。住宅とか特別なものは横に置いておいて、基礎的な生活部分だと考えたときに、基礎年金でほぼそれを賄うという考え方の、ニュージーランドのような国もあるし、それからオランダやカナダなど、基礎年金はユニバーサルだけれども、すべてそれで基本的に賄うという金額ではない国もあります。カナダは5～6万円ぐらいまではユニバーサルで給付します。でもそれだけでは老後を暮らすことができないので、日本で言えば生活保護、インカムテストですが、アディショナルないわば生活保護を給付するというので、そこはいろいろな組み合わせ方があります。

ただ、年金はユニバーサルなのだとすれば、高齢者の生活保護の役割は大きく変わるのだろうと思います。言ってみれば基礎年金は、もっと条件が緩やかな生活保護だということもいえるかもしれません。

(久保) ありがとうございます。では、堀先生お願いします。

(堀) 先ほどの二項対立ですが、社会保険方式と社会扶助方式が対立概念であって、ユニバーサルかどうかというのは、また別の概念であるというのが一つの疑問です。私は、いわゆる税方式はあまり好きではないというか、問題があると思っています。基礎年金には税金が投入されていますが、そうであっても社会保険方式です。

社会保険方式と社会扶助方式の違いですが、基本的には保険料を納めた者にしか保険給付を行わないというのが社会保険方式です。すなわち、社会保険方式には対価性があります。それから、金銭給付を行う社会保険では、納めた保険料の額に応じて給付額が変わるといった緩やかな等価性があ

ることが特徴です。社会扶助方式には、この二つの特徴がありません。ユニバーサルかどうか、普遍的かどうかというという言葉は、すべてに対して適用されるかどうかという問題です。社会保険だって、すべての国民に対して適用はされているわけです。ユニバーサルな制度だということになるわけです。

もう一つ、ちょっと違った言葉に、ユニバーサリズムとセレクトイビズムという言葉があります。これはイギリスが発祥の言葉です。イギリスでは悲惨な救貧法の歴史を経験していますので、ミンズテスト付きの仕組みに対して嫌悪感がある。それを踏まえて、選別主義、セレクトイビズムの仕組みはもういやだと考えているわけです。このため、社会保障は普遍主義的、ユニバーサル的な仕組みにしようとして論じられたわけです。

私は、理論的に社会保険方式でも皆年金できると思っています。今、田中さんがおっしゃったのは、保険料を強制徴収できるとしても、無所得・低所得のため保険料を納めない人がいるということです。それはそうなのですが、私は保険料免除という仕組みがあり、免除者にも国庫負担することで皆年金はできると言ったわけです。確かに、保険料未納というのは大変大きな問題になっているのですが、解決できないわけではないと思います。所得の捕捉について、納税者番号とか、あるいは基礎年金番号を使ってできないのかどうか。理論的にはそれはあり得ると思います。

それから、社会扶助方式にしたとしても、ユニバーサルの仕組みにはならないと思います。というのは、税を財源とする給付については、どうしても高所得者には支給すべきでないという議論が出てきます。特に日本はそういう意識が強い。その例をいくつでも挙げることができるのですが、国家補償や恩給は別にして、税金による仕組みは必ず所得制限が付いています。例えば、20歳未満で障害者になった者に対しても障害基礎年金が支給されていますが、これは社会扶助方式なので所得制限がついています。それから、児童扶養手当や児童手当など、すべてに所得制限が付いていま

す。これらは、社会扶助方式でもユニバーサル
の仕組みにはならないことを示しています。

あとは、お尋ねのあった生活保護との関係です。
生活保護はミーンズテストが伴うのですが、ミ
ーンズテストには歴史的に見てさまざまな欠陥があ
ることが分かっています。貧困の罨とか、生活保
護の申請率が低いとか、さまざまな問題がありま
す。そうすると、やはり基礎年金は必要です。い
わゆる税方式、社会扶助方式による基礎年金は、
生活保護とどう区別をつけるのかという問題が出
てくるのです。

端的に言うと、生活保護を受けるためには、ミ
ーンズテストをしなければならぬ。所得を全部
カウントし、貯蓄も全部カウントする。そういう
ミーンズテストをした後でしか生活保護を受けら
れないのに、同じ社会扶助方式化した基礎年金だ
けは、なぜミーンズテストなしにもらえるのか。
仮に所得制限がついたとしても、貯蓄等が相当あ
る人に対して、どうして支給するのかという議論
が必ず出てくると私は思います。したがって、結
論から言うと、生活保護とは別に基礎年金は必要
だと思えます。

(久保) ありがとうございます。では牛丸先生
お願いします。

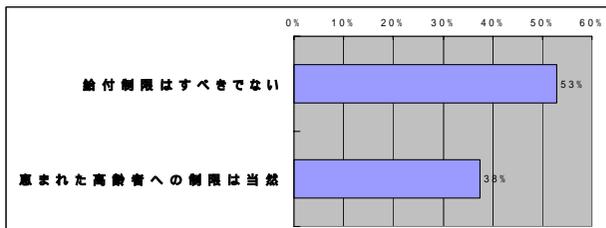
(牛丸) 社会保障制度は財源調達がしっかりし
ていなければいけない。そのためには、財源調達
の確保に関して、人々の理解がなければいけない。
そういう意味では、普通の方々の視点を大事にし
たいと思っています。今回のこのアンケート、最
初に回答者の属性について説明がありましたが、
やはり年齢層が偏っています。まあ仕方がありま
せん。年金学会の会員ですから、当然一般の方よ
り年金に関する知識はあります。そして、年齢が
偏っています。ですから、これから報告されるい
ろいろな結果には、少しバイアスがかかっている
かという感じはします。

しかし、最初の生活保護と基礎年金の関係に關
しては、恐らく一般の方々も同じような回答を示
すのではないかと思います。多くの方々は、生活
保護と基礎年金は別個に必要であり、基礎年金に

は基礎年金の役割としての防貧的な役割があるの
ではないか、と思っているでしょう。私もそう思
っています。

ただし、一般的な感覚を言いますと、生活保護
にはかなり厳しいミーンズテストがあって、租税
を財源として給付されるわけですが、基礎年金は
保険料を納めた後で給付されます。そこから考え
たときに、長年これだけ納めてきて、ミーンズテ
ストがあるとは言いながら、なぜあの額とこうな
のかという、そういう素朴な疑問はあると思いま
す、この問題を考えるときは、別個のものであり、
それぞれ役割が違うのだということは認めつつも、
金額に関しては、やはり普通の方々が納得するよ
うな対応をしなければいけないと思っています。
(久保) ありがとうございます。この問題につ
いては、ずっとこの討論会の中で底流として流れ
ていますので、また後でご意見があればお願いし
ます。

(2) 基礎年金の給付制限



(久保) 基礎年金の給付制限については、上記
のとおりです。コメントと、それから制限をする
とした場合の方法についてですが、制限の方法に
ついては、所得と資産のすべてという方が 16%、
所得のみが 27%ですが、これを足しますと 38%よ
り多くなります。

このアンケートの特性として、給付制限はすべ
きではないけれども、もし入ったらと仮定して回
答された方も、もちろんいらっしゃいます。いず
れにしても、給付制限をすべきだとしても、所得
のみという考えの方が多いいということです。ア
ンケートに補足して、給付制限に対して反対のご
意見としていただいているのは、恵まれた高齢者
であっても公的年金制度に主体的な支持を担保す
る仕組みとすべきであるというご意見。保険料納

付に対する権利として受給すべきという点から、給付制限は不要であるという意見。それから、給付されないなら負担しないという考えが蔓延してくるのではないかというご意見が出ています。

これについて、アンケート集計結果はこういうことですが、会場の皆さんから補足なり、あるいはコメントなりありましたらお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

(会場より) 恵まれた高齢者への制限というのは、保険料を納めるときに、既にもう制限があるはずなのです。収入が多いからといって、どんどん保険料を取られているわけではなく、頭打ちがあるわけです。だから、そこで制限されているのだから、給付制限はそうすべきではないと私は思います。私は社労士なので、いろいろ人の保険料を見せてもらったりするのですが、多い人は、月額40万円近くもらっている人もいました。一方で、少ない人は10万円以下の人も結構います。けれども、そういう40万円以上の人を7～8年たってから調べたら、ぐっと減って1カ月30万円ぐらいになっています。こういう状況ですので、現状の制限の仕方でもいいのではないかと思います。それ以上あまり制限するとすると、事業主の方々など結構高かった人が、言ってみれば悪いことをするという事も考えられますので、制限は現在ぐらいでもいいのではないかと思います。

(久保) ありがとうございます。今コメントいただいた件は、実際には基礎年金の負担方法にも絡んでくる面があります。サラリーマン等は給付比例になっていますが、事業者は定額だということもありますので、本当は給付制限だけではなく、負担とのかかわりで考えなければならないというご指摘で、それは当然そういうこともあるかと思います。ほかにご意見はありますか。はい、お願いします。

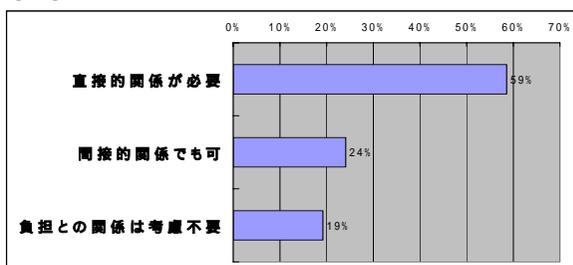
(会場より/吉田) 山梨学院大学の吉田と申します。長い間、新聞記者、特に経済記者をやっている間に非常に痛感してきたのは、日本のさまざまな制度が所得制限という形で制限されているところだと思います。これが相当、国民の間

に不平等感をもたらしています。

それはなぜかという、やはりご存じのように1400兆円を超える個人の金融資産があり、しかも土地を加えますと、資産というのは個人が非常に多く持っているわけです。で、一方で所得というのは完全にフローの概念ですから、毎年違う。そうすると、あの人はお金持ちだと思っているのに、実はほとんど所得制限を受けない、あるいは税金もほとんど納めていない。一方、サラリーマンの方は、常に所得を把握されているし、資産はほとんどない。そういう意味で、この年金についても、「あいつは資産を持っているのに私の年金よりもずっといっぱいもらっている」「私は年金を制限されている」という不公平感やはり強いと思います。そういう意味で、アンケートでは少数派になりましたが、やはり私は資産をきちんと把握する仕組みが、この世の中にない、特に日本にないことが一番問題ではないかと思います。

(久保) ありがとうございます。ほかにご意見はありますか。この問題については、一番最初にお聞きした生活保護と別個に必要なかどうかにも絡んでおりますが、アンケート結果としては一応こういう形で取りまとまっています。

(3) 基礎年金の給付と負担の関係

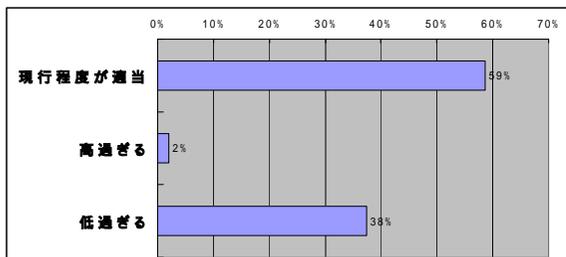


(久保) これは先ほどコメントーターの先生方からもお話があったのですが、基礎年金の負担と給付の関係については、直接的な関係が必要なのか。有体には、例えば拠出したものに見合ったものがもらえるという関係が要るのか。それとも、間接的關係でもいいのか。それから、負担との関係ばかり考慮すると、きちんとした給付が行われないという考え方の、三つの選択肢です。この質問は、この後出てくる税方式の中でも、消費税率

どの間接税にもかかわってきますので、ここはこういうご紹介にとどめまして、先に進みたいと思います。

4. 基礎年金の水準

(1) 現状の「40年加入で月額6.6万円」の水準



(久保) 次に、基礎年金の水準についてお聞きしているわけです。現状ですと、マクロ経済スライドなどが入ってきますから今後変わってきますが、40年間で月額6万6000円という水準です。これに対してのご回答は、上記のとおりです。高すぎるというのは、5万円ぐらいでいいのではないかと二人のご意見です。低すぎるのではないかとこの点については、一番多いのが10万円ぐらい必要だということです。それから8万円、7万円という感じになっていまして、一番多い方は15万円ぐらいということです。

コメントとしていただいていますのは、「40年の満額年金というけれども、結局20~60歳までフルに入っている人は少ないのではないか」ということで、そういう観点から見て、こういう水準がいいのかという見方もあるでしょうというコメントをいただきました。これについて、皆さんからコメント、ご意見等あればお聞きしたいのですが、いかがでしょうか。

ないときはコメントーターに聞くというシステムにしていますので、いつも田中さんからだと、不公平だという声が出ますので、牛丸先生から、基礎年金の水準について、いかがでしょうか。

(牛丸) 前に戻っていいですか。

(久保) 結構です。どこら辺ですか。

(牛丸) まず給付制限で、会場からご意見がありまして、それはそのとおりだと思います。給付制限をするときに、従来、日本の社会保障制度は

所得フローを重視して、ストック面をあまり見ていないことがあるので、制限をする場合には、フローの所得だけでなく、ストックも見なければいけないということについては、私もそう思います。

ただし、それとは別個に、そういう話ではなく、給付するときに制限をするかどうかという話になった場合に、基礎年金の給付制限のところでは、負担との関係が出てきて、結局ここで決まってくると思います。給付の制限を根拠付けるのは、例えば厳密な社会保険方式であれば、抛出がなければ給付しないということです。社会保険方式であればそういうことになります。

今度は、いわゆる生活保護のような公的扶助を厳格に考えた場合には、要するにミーンズテストで、ここでフローだけでなくストックも考えることが必要となってくると思いますが、そこでチェックされたときに、そこに該当しない人には給付しません。それに加えて、私はその中間があってもいいのではないかと。つまり、社会保険方式ではなく、公的扶助のような税方式でもない、中間的なものがあるのもいいのではないかと思います。

この考え方で一部税を使った場合に、公的扶助的な考え方、生活保護的な考え方に立つならば、給付をなぜある程度の所得のある人にやるのだという話になります。

給付と負担の直接的関係というのが社会保険方式です。それに対して、間接関係というのは、もう少し緩くして、公的扶助ではないが、税を財源とし、そして事前抛出というところではチェックしない、もう少し大雑把な形で、税を納めているならば給付していいという緩い関係を認めているものです。そういうものが一つあっていいのではないか。理論的に考えたらどうなるかは、公的扶助的な考え方、社会保険方式の考え方の両方からしても整理できないと思うのです。

(久保) ありがとうございます。では、堀先生、お願いします。

(堀) 私も、基礎年金の給付制限に返らせていただきます。社会保険方式と社会扶助方式の二つに分けて考えるべきもので、社会保険方式なら、

保険料を納めた見返りだから当然給付制限をすべきではないことになる。社会扶助方式、いわゆる税方式であるなら、負担と給付は個人ベースでは結び付いていないので、所得の高い人は制限して当然だということになります。日本での意識としては、そういうことになると思うのです。理論的には、いわゆる税方式でも、所得の高い人に支給するという考え方が成り立ち得ないわけではないと思いますが、日本では果たして人々が納得するかという問題があると思います。

それから、基礎年金の国庫負担分を高所得者には制限しろという議論もあるのですが、社会保険方式ではそれは妥当ではないのではないかと私は思います。というのは、若いときから国庫負担3分の1をつけて基礎年金を支給しますよという約束をしながら、老後になって「あなたは所得が高いから基礎年金の国庫負担分は支給しませんよ」というのは約束違反ではないかと思えます。

給付と負担の関係のところは、牛丸先生がおっしゃったとおりで、社会保険方式では給付と負担の直接的な関係が必要です。

基礎年金の水準のところは、負担との関係で、国民が負担できるならば高くしてもいいし、負担しないというなら低くするという関係です。

もう一つ考慮すべきなのは、第1号被保険者の定額料負担です。これを高くできないために、基礎年金の水準を高くできない。2004年改革のときに、国民年金の保険料の上限を1万6900円にしたのは、そのことを考えたわけです。基礎年金の水準を上げると、保険料額を1万6900円から、2万円くらいに上げざるを得ない。

午前中ピバレッジの話が出ましたが、ピバレッジの定額負担・定額年金は失敗しました。その理由は、定額保険料では年金額を上げることはできないということです。したがって、所得比例の保険料を納めて、その一部を定額部分に回すという仕組みにした。しかし、第1号被保険者の保険料を所得比例にする場合は、低い保険料負担をした人には低い基礎年金を、高い保険料負担をした人には高い基礎年金を支給するということになる。

これはできないことはないのですが、それで果たして国民の理解が得られるかという問題がある。実は、国民年金の第1号被保険者の保険料を段階的(全額免除、4分の3免除、4分の2免除、4分の1免除)にしたのは、ある意味では所得に応じた保険料、所得に応じた基礎年金にしたわけです。一番のネックは、1号被保険者の保険料をどうするかという問題だと思います。

(田中) 基礎年金の満額年金と生活保護の金額との関係ですが、ちょっと私はややこの問いは誤解を招きかねないと感じました。というのは、例えばアメリカのように、国民誰でも同じ制度に入って所得比例の負担をする。給付は多少、代替率が、所得が低い場合は高い代替率が適用をされて、ちょっと再分配も行われています。こういう制度の下では生活保護と年金は別です。それぞれ違いますというのは、そのとおりだと思うのですが、基礎年金をひとたび導入した場合は、もちろん牛丸先生がおっしゃられたように、基礎年金は何なのだということが問題になります。

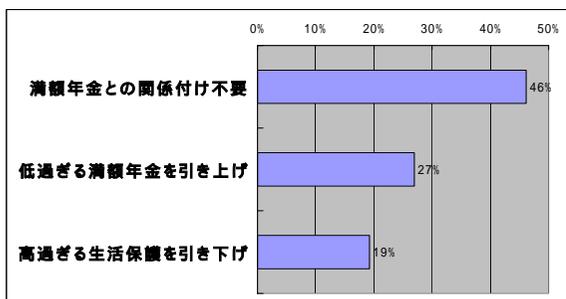
普通の印象では、生活保護というのは一定部分は保障しますという考え方があるはずですが、違う考えであれば、それはもちろんいいのですが、一定部分を保障するという考え方に立つとすれば、生活保護との関係は整理せざるを得ないし、しなければいけないのだと僕は思います。どちらでもかまいません。いろいろな整理の仕方があると思うのですが、ひとたび基礎年金が一定の保障をするという考え方に立つならば、整理せざるを得ないのです。多くの、基礎年金を持っている国は、基本的にやはりそういうふうになっているのです。それは若い一般の労働者の平均賃金との代替率で、何パーセントかという数字が決まっています。これは別に年金だけではなくて、失業保険もそうであるし、そういう関係でセットされているわけです。

例えば、先ほどカナダの例を申し上げましたが、正確な数字は忘れましたが、カナダは、基礎年金は、平均労働者の確か20~25%ぐらいです。それでは足りないので、その上乘せの、いわば生活保

護を合わせて40%とか50%を保障します。もしその基礎年金が半分海外に行って半分しかもらわなくても、合わせて40~50%になるようになっていくのです。したがって、基礎年金が一定の保障をするものだという前提に立つならば、いろいろな考え方があると思いますが、生活保護との関係を整理しないのは、僕は怠慢だと思います。

(久保) ありがとうございます。ちょっと今、次のスライドのところまでリファーされましたので、次のスライドは、その前のものと一緒にご説明すればよかったですね。

(2) 生活保護の金額との関係



(久保) 基礎年金の議論のときに、ずっと納め続けたのに、もらえる金額が生活保護より低いというのが、時々議論されることがありますので、この質問をお聞きしているわけです。結果は上記のとおりですが、田中先生がおっしゃるとおり、生活保護と基礎年金の機能の整理とか、全体的な話にもなります。

これについて会場からコメントなどはありますか。

(会場より) お尋ねします。渋谷区の民主党の議員さんの新聞のようなもので見たのですが、生活保護が、僕らが思っている以上にはるかに多いのです。それで正確なところがいくらぐらいかがよく分からないのです。年金に関しては40年加入で月額6.6万円と書いていて、これはどこでも言っています。生活保護を一人でいくらと言っている人はあまりいないのです。その先ほどの区民ニュースなどで見たら、一人でもらっている生活保護が十何万円です。これは一般的にどれぐらいの生活保護を考えればいいのか。それは40年で

月額6.6万円と言っているぐらいの、一つの標語みたいな感じで生活保護一人でいくらと言えるのか、どこかに資料があるのですか、教えてもらいたいです。

(久保) 生活保護の資料はいくらでもありまして、例えばインターネットで見ることできます。午前中に栖原さんがご発表された資料があり、そちらの資料の中では41ページにその部分があります。生活保護については、居住地によっても当然ベースが違います。それから、住宅補助があったり医療補助があったりということで、基礎年金とは違って均一な価格ではなく、地域によっても違うということです。

お聞きしている部分は、今おっしゃったような生活保護にはいろいろな側面があって、金額の決め方も細くなっているのですが、議論が年金とのかかわりに及ぶときは、6万6000円と、生活保護を比べてどうのこうのという議論があって、あまり緻密な議論はされていないのが実情です。しかし、これについては生活保護と基礎年金の役割とかをどう考えるかということにもなります。

コメンテーターの先生方、それから先ほど冒頭のご意見やアンケート結果では、生活保護と別途であるというご意見の方が多くわけです。この問題についてはそういうふうに、学会の方は考えていらっしゃる方が多いですが、もちろんいろいろな考え方があります。どなたか今の点について何かございますか。では、牛丸先生、お願いします。

(牛丸) 「満額年金との関係付け不要」が46%ありました。これは恐らく知識のある方が多いからかと思っはいるのですが、一方で、下の二つの「低過ぎる満額年金を引き上げ」27%と「高過ぎる生活保護を引き下げ」19%を合わせると、同じ46%です。半分の方は、片方の金額が高いと感じていらっしゃる。

これは先ほどから言っていますように、この学会員と一般的な人たちとの間には僅かなずれがあるでしょう。私は、普通の方々には意外にこれを気にしているのではないかと思います。ただ、筋論

で言うと、今何人かの方から出ましたように、生活保護と基礎年金は違う機能を持っています。ですから、簡単に金額がどうかという議論にはならない。ただ、普通の人の感覚からすれば、「長年納めてきて何なのよ」という気持ちになると思うのです。

最初から申し上げているように、制度が存立していくためには、普通の方による理解が必要であります。そのためには、こういう素朴な疑問に対しては十分に対応していかなければならない。したがって、この生活保護と基礎年金はどういう役割で、どうして金額がどうなのかという、それを納得してもらって説明をしていかなければいけないのではないかと思います。その点で、制度が違うから筋論では違っても仕方がないとは思いますが、普通の人の感覚を十分満たすような説明は、きちんとしなければいけないと思います。

（久保） では、堀先生、お願いします。

（堀） これまで基礎年金の額・水準を設定する際には、生活保護の水準との関連も考慮されました。ただ、2004年の改革によりマクロ経済スライドが導入されたことを考えると、もはや基礎年金と生活保護とは切断されているといえると思うのです。

もう一つ、基礎年金と生活保護は、同じレベルで議論できるものでは全くないと私は思っています。というのは、生活保護を受けるためには、身ぐるみはがされる。それに対して基礎年金は、過去に保険料を納めれば当然の権利として受け取れる。身ぐるみはがされるというのは、プライバシーにわたることも全部調べられるということです。収入があればそれは全部使いなさい。それから、貯蓄があれば全部使い切りなさい。親族がいるなら親族から扶養してもらいなさい。自動車も売rinaさい。先ほど住宅の話が出ましたが、住宅については別の事情がある。地域で住んでいた人の住みかを根こそぎはがすというのは、やはりその人の人間としての存在というものにかかわるわけで、住宅は若干別なのです。住宅については、先ほどのリバースモーゲージ制度ができましたから、そ

れで対応するということです。

そういうふうに、生活保護というのは、厳しいミーンズテストを経なければ受けられない。それと違って、基礎年金は、25年以上保険料を納めて65歳になれば当然のこととして受けられる。基礎年金と生活保護の水準は、私は比較可能なものではないと理解しています。

繰り返しになりますが、これまでは、国民の納得を得るために、あるいは国会対策もあって、生活保護の水準を根拠に議論してきた経緯はありますが、今後はそういうことはなくなっていくのではないかと私は思っています。

（会場より/山崎） 神奈川県立大学の山崎です。何点が発言させていただきます。基礎年金の給付水準、給付制限については、今の基礎年金は国民年金の老齢給付を全国民共通の年金に発展させたものです。ですから、もともと拠出制の国民年金には所得制限がなかった。それは恐らく、所得制限がなじまないからです。つまり、商売をやっている人、農業をやっている人に、65歳になって事実上商売をやっている限り、農業をやっている限り、廃業しないと年金を出しません、極端に言うところということになります。そういう考え方はなじまないんです。しかも、保険料の徴収に強制力がないことになると、ますますなじまない。加入して保険料を納めた者に対してはきちんと65歳から支給することにならざるを得なかったのだらうと思います。一方、被用者のグループについては、本来的に退職年金ですから、その流れの中で在職制限が今も入っていると私は理解しています。

それから、基礎年金の水準ですが、今、堀さんがおっしゃったように、基礎年金を導入したとき、その後の議論においても、全く意識しなかったわけではないと思います。吉原さんがお書きになった本を見ましても、2級地程度のところにはかすっている。その後2級地が枝分かれして、それぞれ1級地も3級地も枝分かれしているのですが、今でも2級地の2のところにはかすっているわけです。ですから、生活保護の生活扶助基準と全く

無関係に6万6000円があるのではないということです。そして、年金局も機械的な生活保護の基準と基礎年金の水準を機械的に整合性をとる必要はないと言いながらも、基礎的な生活費に対応したものとして基礎年金を説明したわけです。いろいろなデータも同時に示していました。

しかし、これは今、堀さんが言ったことと関連するのですが、前回改正でマクロ経済スライドで1階も2階も一律に給付の抑制をかけたことによって、この議論はもう消滅したとおっしゃっているのですが、その問題だろうと思うのです。つまり、6万6000円はちょっと低いけれども、まあ何とか説明がつくなど。しかし、6万6000円が15%スライド抑制され、5万6000円になったときに、この5万6000円という数字は何なのかという議論が恐らく今後起こらざるを得なくて、そういう中で最低保障をどうするかという話が今登場しているのだらうと理解しています。

(会場より/坂本) 野村総合研究所の坂本です。今の山崎先生のコメントで最後の部分だけですが、16年改正のときに、マクロ経済スライドで下がっていった、基礎年金も下がると。そこは確かにそうなるのですが、それが5割のところまで下がっても、一応、基礎的消費支出は満たすのではないかという検討の下でやっていることも事実で、ここはやはり意識していたことはしていると思います。ちょっとそこはリマークとして言わせていただきたいと思います。

(久保) ありがとうございます。はい、堀先生。

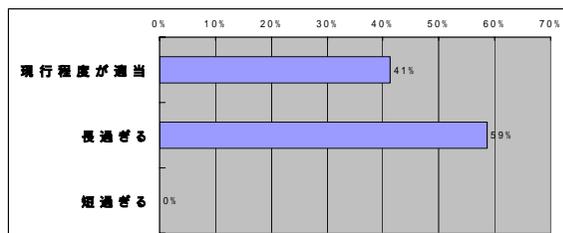
(堀) 今の山崎さんの話は、昭和36年の国民年金の創設のときは、農民者等の所得の把握は難しいということでした。確かにそういう面はあったと思います。ただし、保険料を納めた見返りとして所得制限はなじまない、ということが本当の理由だと思えます。というのは、老齢福祉年金などがありましたが、これは全額国庫負担の税方式で、拠出制の老齢年金よりも年金額が低くされ、しかも所得制限が付いていました。

(久保) ありがとうございます。今、基礎年金

の水準とマクロ経済スライドの議論がありますが、これについては別途お聞きしていますので、またそのところで再度取り上げさせていただくことにしたいと思います。

5. 基礎年金の受給資格期間

(1) 現状の「25年加入」(税方式化の場合は居住)の要件



(久保) 次は、基礎年金の受給資格期間です。現状は25年納めないと、基本的には資格を全く失うということ、会場には社会保険労務士の方もたくさんいらっしゃいますが、中には24年とか23年で、資格がなくて全くもらえないというご相談を受けたケースもあるかもしれません。そういう意味では、一つの社会問題になっている点もあります。

これについてどう思うかということですが、税方式の場合であっても必要な居住期間が外国でもありますので、税方式に変えたとした場合でも何年ぐらいでももらえるようにするのかという質問です。

長すぎるという方が6割になっていますが、ではどれくらいが妥当かということについて、一番多いのが10年の28人で、次に20年の15人というあたりで、あとは多少ご意見が分かれています。実はこの問題については、社会保障審議会の年金部会でも、法改正後の残された課題ということで議論もされています。このアンケートの集約結果、ないし皆さんの方から考え方について、何かコメントがあればお願いしたいと思います。いかがでしょうか。

(会場より) 今、この基礎年金の受給期間が25年というのは、長いとおっしゃるわけですが、20歳前からもう年金に入っている方もあります。そのようなことを考えてみたら、65歳または60歳

でももらえるのだから、いいように思うのです。ちょっと25年は長いという意見が多いなら、やはり20年ぐらいがいいのではないかと私は思います。ただし、あまり10年や5年で年金をもらうというのは、それは年金ではなく貯金ではないか。それぐらいなら何公の年金に入ることもないのではないかという感じもします。厚生年金なり共済年金で共にもらうなら、25年はちょっと長いかなと思います。20年が一番いいような感じがします。

(久保) ありがとうございます。ほかにご意見は。

(会場より) 若くして亡くなる人もいます。みんなが70歳まで生きるわけでもないのですから、この期間は、短い期間ならば短いほどいいというもの一つの考え方だと思うのですが、いかがでしょうか。

(久保) いかがでしょうかと聞かれましたが、どうですか、会場の皆さん。

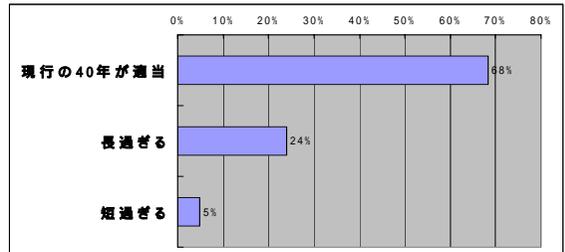
一つの考え方は、午前中、栖原さんからもありましたが、短くなった場合に、もらえる資格があるけれど金額が少ないことになるわけで、最初の方がコメントされたように、日本にいて働いているという前提に立てば、別に25年はそんなに長いわけではないという考え方もありますね。受給資格を満したから満額をもらえる国もあることはありますが、日本の現行の仕組みはそうなっていませんので、その辺を総合的にどう考えるか。

一番最初のコメントの方がおっしゃった20年というのは、実は日本には前例がありまして、そもそも基礎年金ができる前は、厚生年金だけで20年で受給資格がありました。それが国民皆年金の仕組みとともに、25年を満した上で厚生年金が上乗せしていく形になっています。この問題は、普通に加入して、居住して、あるいは免除の手続きをしている方の場合は、問題になることが少ないことは確かです。

ただ、今、年金というのは非常に国際化しています。例えば国際化で、外国人の方が日本にいらっちゃって、通算協定ができれば問題はないので

すが、できなかった場合ですと、これがあまりに長いと、一銭ももらえないことにもなります。ですから、社会保険方式の場合よりも、税方式の場合は、この受給資格についてはもっと厳密に議論をしなければいけないという側面があると思います。

(2) 満額年金の受給資格期間



(久保) 次は、満額年金の受給資格期間についてですが、集計結果は上記のとおりです。満額年金を受けるには現行の40年が適当というのが約7割です。短すぎるとのご意見では、50年というのがあります。50年はすごく長いように思われるかもしれませんが、実はオランダの制度は50年です。15~65歳までの50年で満額になることになっていますから、前例がないわけではありません。

短くすべきという意見でどれぐらいが多いかというと、30年で満額年金というのがあります。この問題については、多少難しいところがあって、満額年金に到達したらもう負担をしないのかという問題が出てきます。30年ですと、30年払ったらそれ以降は保険料を払いたくないと誰しもが思うわけで、そういうものと絡んでくるかと思っています。

これについてコメント等ございましたらお願いしたいのですが、いかがでしょうか。

(会場より/栖原) 栖原です。普通にサラリーマンになれたとした場合は、会社の方が入ってくれますから、それで厚生年金が存在すれば保障されると思います。国民年金で社会保険方式を前提にすると、掛けた期間と受給のバランスとなると思いますので、それ相応に40年ぐらいはやはり必要なのだと思います。

ただ、国民がそれが適当かどうかを判断しよう

と思っても、働いているときには、ずっとそれでいけるような気がするのです。私は65歳で定年になってから初めて大変だなというのが分かったので、なってみないと分からないのです。学校の義務教育のときから、もう今こういう制度になっていて、年金がなければ老後の生活も送れないし、若者にも、だからその心配を少なくしていく必要があるのだということを教育すべきです。実際に納め始めるのは、勤めるかまたは20歳のときからですが、40年で納め終わって、今度は退職すればずっともらい続けるわけです。そういう仕組みだということを、国民が理解しないといけない。生活保護もそのように思います。生活保護に脱線しますが、いいですか。

(久保) 簡潔をお願いします。

(栖原) 生活保護も、実際はどれぐらいの相場が分からないというのが一般の方だと思います。年金は全国一律で、生活保護は6段階に分けていますから、その地域によっても確かに違ってきます。私自身は、生活保護は全部出すとバランスからすると高いのではないかと、思っています。

(堀) 受給資格期間に戻りますが、結論から言うと25年は長すぎるので、私は5年か10年に引き下げべきだと思っています。引き下げというのは、何も保険料を納めなくてもいいことを意味するわけではないのです。保険料の徴収機構がうまく機能していればいいだけの話です。現在社会保険庁がいろいろな改革をやって、保険の徴収機能を強めようとしているのです。だから、受給資格期間が5年だから、5年以上納めなくなるという問題ではないのです。

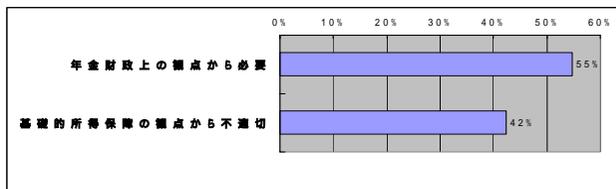
私が一番問題にするのは、10年納めた、20年納めた、24年納めたのにもかわらず、年金が一銭ももらえない。いまだき1銭というのはおかしいのですが、1円ももらえない。納めた者に対する対価として年金を支給するのが社会保険です。国民年金は社会保険ですから、24年間保険料を納めたのに年金が支給されないのは問題がある。そういった観点から、基礎年金の受給資格期間は、引き下げべきだと私は思っています。

それから、満額年金の受給資格期間ですが、これは給付水準とか支給開始年齢の問題ともかかわる問題です。例えば、満額年金の受給要件である40年加入を45年加入に上げた場合に、45年間加入した者に基礎年金を6万6000円に支給するのか、「6.6万円×45年÷40年」の基礎年金を支給するのかという問題がある。45年間加入者に6万6000円の基礎年金を支給するようにすると、給付水準を切り下げることになるわけです。

老齢年金の支給開始年齢の問題とのかかわりですが、現在はサラリーマンでも60歳定年が普通であるとする、40年間の保険料納付というのは大卒者では22歳からいうと62歳まで加入しなければならない。サラリーマンについては2階部分もありますし、私は現在では40年程度の加入が妥当だと思います。ただ、支給開始年齢が66歳、67歳、あるいは場合によっては70歳に引き上げられるとなると、また考え直す必要があるのではないかと思います。

6. 基礎年金のスライド改定

(1) マクロ経済(人口)スライドの是非



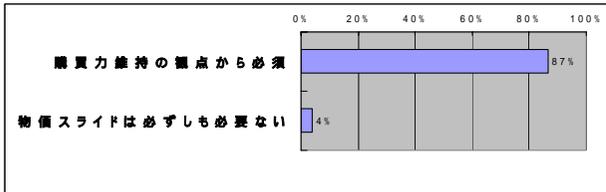
(久保) では、次の基礎年金のスライド改定は大変大きな問題ですが、これについてです。まずマクロ経済スライドですが、経済スライドと書いていても、外国ではこれは経済と言わないのです。人口の要素しか入っていませんので、人口スライドで、私もそう思いますが、一応用語的にはマクロ経済スライドと言われています。

年金財政上の観点から必要というご意見が55%ぐらいで、基礎的所得保障の観点からこれは不適切だというご意見が45%です。

給付水準のモニターが常に求められるというコメントがありますが、これは年金財政上の観点から必要だけれど、ということだと思います。ただ、このコメントについては、今の仕組みでは、少な

くとも50%というのがある限り、途中でモニターなどはあまりされないだろうと思います。つまり、先ほど堀先生がおっしゃいましたように、基礎的所得としての水準とは切り離されているということで、そういう仕組みが導入されているという理解の方がいいのではないかと思います。

(2) 物価スライドの是非



(久保) 併せて、物価スライドについてですが、さすがに年金学会の皆さんですから、やはり購買力維持の観点から必須だというのが、もう圧倒的で87%ぐらいです。これは、牛丸先生がおっしゃった、一般の国民との感覚を考えなければいけない、ということに関わると思います。一般の国民の方々は、物価が下がったときは年金額を下げるべき、とはあまり考えていないでしょうが、制度をやはりよく熟知している学会の皆さんとしては、物価が下がったときは年金額も下げるべきだという意見が75%になっています。これはマスコミなどが、物価が下がって年金が下がったりしたら、あるいは物価が上がって前下げなかった分を上げなかったりしたら、大変批判的なキャンペーンをするのとは、ちょっと趣が違う回答ではないかと思います。物価スライドは必ずしも必要ないというご意見も一応4%あります。

これについて、先ほどからコメントーターの方、会場の方からもご意見は出ていますが、会場の方からコメントやご意見があればお聞きしたいのですが、いかがでしょうか。

(会場より/坂本) この給付水準のモニターが常に求められるというところですが、50%という給付水準の下限の規定があります。このチェックはまず最低限必要なわけです。ところが一方で、最近またオイル価格がだいぶ下がってきましたので、かなり問題意識が薄らいでいる面はあるのですが、給料は上がらないのに物価が上がるという、

この情勢が続きますと、50%という規定だけでは、特に基礎年金の水準のところ、購買力がかなり落ちていく可能性があるのではないかという問題意識があると思います。そういう意味で、ちょっと異常な事態なのですが、物価だけが上がって賃金が上がらないという状態が続くときは、こういうことも必要なのではないかという感じが、これを読んでいたしました。

(久保) ありがとうございます。他に会場の方、いかがでしょうか。

(会場より/百瀬) 立教大学の百瀬と申します。マクロ経済スライドも、先ほど人口要因だけやっているので、人口スライドのようなものだというお話がありました。だとすると、なぜ老齢年金だけでなく、障害年金にもマクロ経済スライドというのが適用されるのか。もしその辺について合理的な説明があるのであれば、お教えいただきたいと思います。

(坂本) マクロ経済という言葉にこだわりますと、少しこれはおかしくなるのです。要するに、スライド調整と考えていただいたらいいのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。当初、平成14年の12月に、年金改革の方向を考えるとこのパンフレットを厚生労働省が出したときに、このマクロ経済スライドという言葉が出てきたのです。そのときには、標準報酬総額、その前に雇用者所得というマクロ経済指標を使ったらどうか。つまり、給付を支える力が変化するとき、その給付を支える力に応じてスライドをするかどうかという、そういう基準で物事を提案するために、このマクロ経済スライドという言葉が出たのが、そのまま残ってしまったという経緯があるように思います。

要は給付を支える力に応じてスライドを変えていくという意味であり、スライド調整と考えていただいたらいいのではないかと思うのです。そういう意味で、障害年金にも、すべての給付にマクロ経済スライドがかかったことになるのではないかと思います。

(百瀬) もちろん、その説明は納得いくのです

が、ファクターを見ると、被保険者人口の減少率と平均余命の伸び率で調整率をやっていますね。それは障害年金とは本質的には関係ないところですね。もちろん、だから年金財政上、仕方ないと言われてしまえばそれまでですけども。

(会場より/千保) 宇都宮短大の千保です。今の話で、障害年金は何かちょっと違うのではないかというお考えのようですが、私の理解では、社会保険としての公的年金というものは、老齢と障害と死亡ということで、それを収等原則の中で、一応それぞれの発生率を基に、支給総額と保険料の計算がされている。その中に、老齢の場合、障害の場合、遺族というものが含まれているわけです。障害と高齢はそれぞれ違いますけれども、保険の目的という観点で、収支相当の中での保険の計算をしているという意味では、全く同等なわけです。

そうすると、全体のバランスを図るために、あるいは別の保険料を上げないために、あるいは少子高齢化の進行に対する対応をするために、マクロ経済スライドを全体として取り入れているわけです。その中から障害だけを取り出す方が、私は全く別の体系を作るか、保険を作るかしないと、おかしいのではないかと思うのです。むしろ、入っている方が普通と私は思うのですけれども。

(百瀬) 一言だけ言わせていただきたいのです。もちろん、そういうことはよく分かるのです。実際、今、障害年金をもらっている方は、ほとんど障害基礎年金しか受け取っていないのです。一方、老齢年金を受け取っている方は、報酬比例部分も含めて受け取っているわけです。ですので、もちろん年金財政も大事ですが、障害基礎年金の役割が、マクロ経済スライドが障害年金にも入ってきてしまえば、その所得保障としての役割が非常に低下してしまうことを、私としてはちょっと言いたかったという、それだけの話です。

(久保) 今のご指摘は、結局は、マクロ経済スライドと、それから基礎的な所得保障とのかかわりが、障害年金で鮮明に表れるというお話です。障害年金でなくても、もちろん現れるわけで、こ

れについては一応コメンテーターの方からご意見を、お願いします。

(牛丸) 今のは確かに、障害年金のお話でしたが、私が最初に申し上げたように、基礎年金をどう位置付けるかによって話が違ってきますが、基礎年金と2階部分の報酬比例部分はやはり役割が違うのだらうと思っています。基礎年金は基礎年金の考え方で給付水準とか、いろいろ考えていかなければいけない。そこにはいろいろな意見があっていいと思います。

今回のマクロ経済スライドの話ですが、実はこの前の改定の、要するに既裁定にはもう適用しないという改正ですが、私はそれを問題にしたいのです。あえて、なぜそれを報酬比例部分(2階部分)と1階部分の両方に適用することになったのか。

既裁定者にはもう適用しないで、物価スライドだけにするのか。基礎年金と2階部分の役割が違うのではないか。基礎年金で一つ考えなければいけないのではないか。基礎年金の水準を下げているとかいうことであれば、それはそれでいいのですが、そこで一つ議論があって、こういう改定もあるべきではないかと思っているのですが、いかがでしょうか。

(久保) ちょっと待ってください。先に、コメンテーターの堀先生、お願いします。

(堀) マクロ経済スライドは、スライドとは言っているのだけれど、端的に言うと給付水準を引き下げするための手段なのです。給付水準を引き下げるのは、基礎年金と所得比例年金の両方です。これは年金財政の面から必要になったわけです。先ほども言いましたように、国民年金の第1号被保険者の定額保険料の引上げの天井は低いのです。将来的な国民年金第1号被保険者の保険料は、最高1万6900円に設定をされているのですが、マクロ経済スライドを適用しなければ、確かあのときの計算では保険料額は1人2万円近くなり、夫婦で4万円になる。マクロ経済スライドを基礎年金に適用しなければ、夫婦で4万円の保険料を払えますかということなのです。そういう財政問題が

一つあります。

それから、世代間公平という議論もあるのです。要するに、マクロ経済スライドは、若者の負担増が増えるのを抑制しようという面があります。すなわち、高齢者はお金持ちになった、裕福になった、だから給付水準を引き下げてもよいということです。

会場の方がおっしゃったように、確かに、高齢者と障害者は違うのです。高齢者は、ある程度、生涯にわたって築き上げた資産の蓄積があるのですが、若いときに障害者になった人はそれがありません。ただ、障害者に対する施策は年金制度の中で手当するのか、それとも別途にするかという議論があると思います。障害者に対しては特別障害者手当など別途の制度がありますので、そこで手当することになるのではないかと私は思っています。

(田中) 個人的には、基礎年金にマクロ経済スライドを適用することについては、私もいかがなものかと思えます。ちょっと違う観点からコメントしたいと思います。今、堀先生が言われた財源という観点から、先ほどの基礎年金の給付制限にも関係するのですが、なぜ税で取り返すことを考えないのでしょうか。日本は所得税の累進度合いが低いわけで、給付制限は、いろいろな手段を考えて財政を調整、バランスさせる必要があると思うのです。所得の高い高齢者もいるわけで、そういう方々には、やはりそれなりの負担をしていたら、少なくとも、若い人たちと同じようにやる。

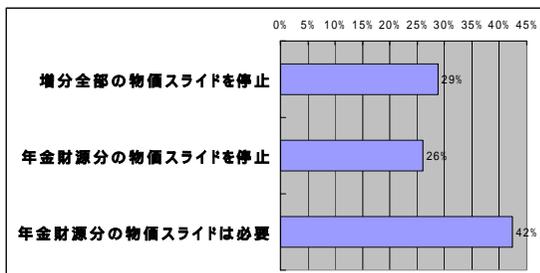
ただし、日本の所得税は非常に累進性が低くなってしまっていますので、累進度をそれなりに上げる。もちろん、資産税などの方法で取ることも考える必要があると思いますが、所得税の累進度合いが低いわけで、調整できないわけです。だから、何も年金という狭い世界で考える必要はなく、給付はするけれども、所得の高い高齢者からは税金で取り返す。私はそういう設計を考える必要があると思います。

(久保) 坂本さん、牛丸先生の意見について、お答えいただけてよろしいですか。

(坂本) 牛丸先生の、なぜ基礎年金もマクロ経済スライドでやるようにしたのか、あるいは、65歳以降を物価スライドにするのに基礎年金もなぜ入れたのかというあたりなのですが、これはやはり、それに対して根強い反対の議論もあったように思います。ただ、やはりそれをやりませんと、当時目標に掲げました2万円を大幅に下回る保険料という(これは厚生省というよりも、当時与党からも出ていたと思います)目標に到達することができないという、負担の面からの制約もあったように思います。先ほど堀先生がおっしゃったとおりで、その辺はなかなか難しいバランスですが、最後はやはりそのように下げても、まだ一応は50%という水準を維持していれば、基礎的消費支出は賄える水準ではないかという確認を行って一応決めた、という経緯があったと記憶しています。

(久保) ここはこれくらいにしたいのですが。ただ、先ほど障害基礎年金についてお話があったときに、ちょっと考えるべきだなと思うのは、おっしゃるようにマクロ人口スライドの一番の目玉は、支え手が減ることもあるのですが、支給期間が延びることでもあるのです。それで、方策としてマクロ経済スライドという形の給付引き下げをするか、支給開始年齢を引き上げるかというのが、当時議論はしませんでした。実はあるのです。もし支給開始年齢の引き上げによって対応していたら、マクロ経済スライドは入らず、障害基礎年金にも適用されなかったであろうことは確かです。ただ、障害基礎年金の問題は、拠出が短くても一定の額が確保されるといった面もありますので、ほかの制度にするかどうかも含めて考える必要があると思います。

(3) 消費税引き上げ分の物価スライドの是非



物価スライドについてどう考えるかということで、これを立てている理由は、特に全額税方式化の場合に、社会保障国民会議の試算においても、要するに消費税が上がった分は年金を引き下げる、事実上はマクロ経済スライドよりも、はるかに厳しい調整が入るという前提になっています。それについては、それを入れないと全員が負担したことにならない、ということです。それから、過去にも一応、消費税が引き上げられたわけですが、そのときには、そういう議論はあまりなかったということです。

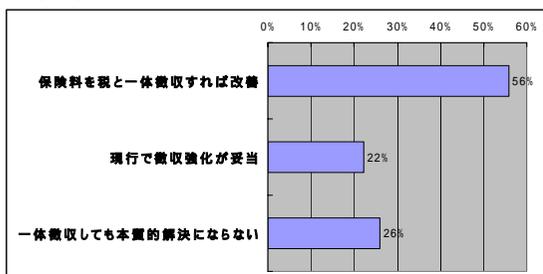
アンケートの結果は上記のとおりですが、この問題は、もう一度、全額税方式のときに同じような質問を立てていますので、そちらで合わせてご回答・コメントをいただくことにしまして、ただいまから15分間休憩に入りたいと思います。お手元に、今回の日本年金学会の総会と研究大会についてのアンケートがあると思いますので、お帰りのときで結構ですが、できるだけ記入していただきたいと思いますので、よろしくお願いします。

- 休憩 -

7. 現行方式の問題点等

このテーマについては、時間の関係もありますので、先に集計結果をまとめてご説明して、議論に入ります。

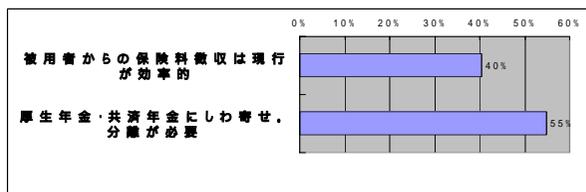
(1) 未納・未加入の対策



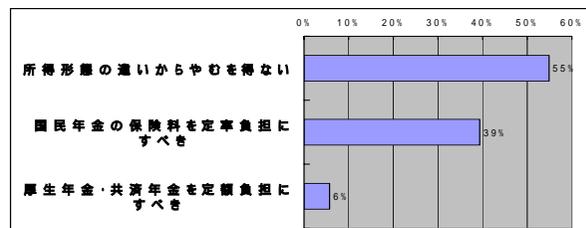
(久保) このアンケート項目へのコメントとしては、未納・未加入者には運転免許・パスポートの交付制限をすべき、所得制限や在老のような保険料納付インセンティブ阻害は止めるべき、申告所得税の補足率と国民年金保険料の収納率との比較研究はないか、一体徴収は、行政コストの低減にはなるが、徴収増の実効性はあるのか、という

ものがありました。

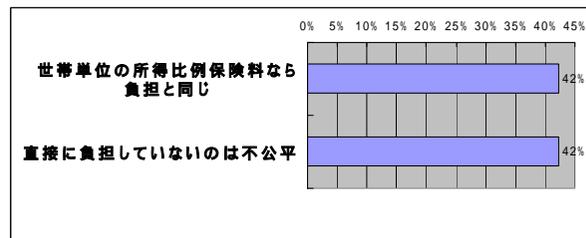
(2) 厚生年金・共済年金との財政分離



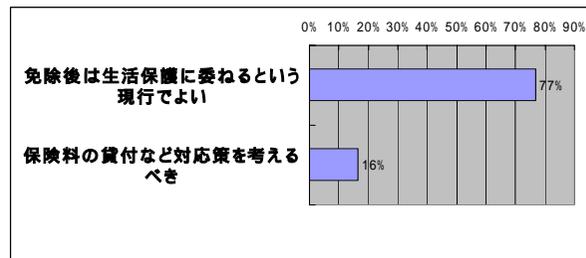
(3) 基礎年金の負担方法の差異



(4) 保険料免除制度



(5) 第3号被保険者の保険料負担



- (29%) 第3号被保険者自身が負担すべき
 - (11%) 夫婦の所得を分割し厚生年金の保険料を負担
 - (21%) 国民年金の定額保険料を負担
- (18%) 第3号被保険の扶養者が負担すべき
 - (13%) 国民年金の定額保険料を加算して負担
 - (11%) 厚生年金・共済年金の保険料を割り増して負担
 - (1%) 厚生年金・共済年金の標準報酬上限を引き上げ

(久保) この項目では、直接に負担しないのは不公平という考え方の場合に、どう負担するのかということもお聞きしています。前に女性と年金の検討会がありまして、そこで出てきた選択肢を一応お聞きしているということです。

コメントについては、第3号というのは給付も

分割する、年金分割が始まっているのだから、所得分割して保険料を払えばいいというご意見。それから、基礎年金の負担を統一的にするには、消費税等の間接税がいいのではないかというご意見があります。このご意見の方はさらにコメントをしまして、高額所得者の直接税も引き上げるべきだと言っておられます。要するに、財政状態全体を改善すべきだというご意見です。

今、項目的にはいろいろですが、現行方式の問題点等について、会場の皆さんの方からコメント、ご意見等があればお伺いしたいと思います。どの項目でも結構です。

(会場より/大江) 大阪の社会保険労務士会の大江です。保険料免除制度について1点お尋ねします。現行の免除制度は非常に複雑で、皆さんご存じのように、学生に対する特例制度や若年者に対する支払猶予制度、さらに免除割合も2分の1、4分の1、4分の3と多岐にわたっており、おのおの審査にもばらつきがあります。非常に制度が複雑ですが、それほど納める層の実態の困難さを示していると思うのです。

1点お聞きしたいのは、保険料の貸付などの対策を考えるべきであるという回答が非常に少なかったと思うのですが、私の記憶するところによりますと、10年ほど前、例えば大阪府であれば、免除を受けた方に、10年の保険料の追納制度で貸付制度が昔あったのですが、これが現在どうなっているか。もしこの会場で、そういう追納貸付制度がどうなっているかをご存じの方があれば教えてくださいましたらと思うのですが、よろしく願います。

(久保) どなたかご存じですか。堀先生、お願いします。

(堀) 間違ったら、坂本さん、訂正してください。保険料免除については、10年前に遡って追納できることはご存じだと思います。ただし、これに貸付制度はありません。過去に3回、特例納付というのをやって、過去に保険料を滞納していた者に、一時金で滞納した保険料を納められるようにした。そのときは、貸付制度があったと思いま

す。特例納付は現在はありませんが、特例納付を認めるべきだという意見はあります。しかし、私は反対です。というのは、特例納付を認めると、保険料を滞納しても後から政府が救ってくれるという意識をもたせて、保険料の滞納が増えるからです。

(久保) ありがとうございます。ほかに、この現行制度の問題点についてお願いします。

(会場より/小野) みずほ年金研究所の小野と申します。厚生年金・共済年金との財政分離の項目なのですが、基礎年金拠出金のお話だと理解しているのですが、今のルールというのはアンケートの中に補足説明がありますとおり、基礎年金の給付、実質的な保険料相当分の給付をどのように負担するかということで、1号被保険者と2号被保険者の厚年グループおよびその被扶養配偶者、それから各共済制度の加入者とその被扶養配偶者というような、頭数でやっている。その中で、1号被保険者の中に未納者というのがカウントされていないということで、そこが厚生年金とか被用者年金側から見ると不公平なのではないかという理解かと思うのです。

それは考え次第だと私は思っていて、例えば昔の納付率が8割だった時代の方が受給者になっていて、今は納付率は6割ぐらいしかないという状況ですと、どうもやはり国民年金の方にお金が行っているのではないかという感じがしないでもないのです。今、納付率の引き上げを一生懸命頑張っていて、また仮に8割に戻ったとします。そうすると、今度は逆に、6割の時代の人たちが受給者になって8割の人たちが支えるという話になると、今度は逆に国民年金の方が被用者年金の方を支えるような形になっていきます。

納付率の違いによるゆがみという部分が、タイムラグによって適用されるということ、公平と思うか不公平と思うかという理解なのかと感じました。だから、その設問はややその辺で、私はちょっと違和感があったということなわけですけれども。

(会場より) 未納・未加入対策のことですが、

国民年金の国庫負担が2分の1になりますと、国民年金1号被保険者というのは、払った保険料以上に年金給付がもらえる形になるということではないかと思っているのです。もし仮にそうだとすると、得をする人を新たに入れるのが未納・未加入対策になるわけです。だとすれば、そういった人を余計にもう無理でも入れれば、財政は悪くなるのが普通なわけで、みんなが得することはありません。とすれば、入らなければ損をする仕組みに仮になるとすれば、今、ある程度それはもともと全員強制加入ということですから、当然一定のことはやらなければいけないと思うのですが、それ以上の、今以上の未納・未加入対策を本当にする必要があるのかということ、ちょっとお聞きしたいと思います。

(会場より/吉田) 以前、新聞記者をしていました吉田です。確かに、ここで皆さんご議論されて、貴重なご意見がたくさん出ていますが、制度としては非常に日本のシステムはどのシステムでも大変よくできているものが多いと思います。国民年金制度というか基礎年金制度、あるいは厚生年金制度も、制度としては恐らく非常にいいものではないかと私は思っています。もちろん、修正をしなければならぬところはたくさんあります。ただ、この年金で一番問題なのはむしろ、今日は社会保険庁関係の方が多く、言うところ総スカンになるかもしれませんが、あえて言いますと、やはり執行体制がめちゃくちゃであったことが、この問題の根本にあるのだと思います。そういう意味では、未納問題、強制加入といいながら、全く強制していない強制加入制度があって、それでこの未納が出てきてしまった。それが諸問題の一番最初にあって、そこをとにかく解決しなければ、この年金問題はいくら議論しても仕方ないという気がするのです。

だから、今確かにそういうふうに、未納者を救ってしまうと財政負担があるではないか、あるいは財政負担がなければ、これまでずっと払い続けてきた人が損をするではないかというご議論はあると思うのですが、ここはもうアメとムチで、思

い切ってムチでやるしか僕はないと思います。

それから、ではムチをどうかけるかというところです。ご意見の中に、税務署と一緒にすればいいのではないかという議論が随分あったように思います。私は若いころ大蔵省担当で、随分徴税のところも突っ込んで取材をしたことがあります。そうすると、例えば個人の所得税の調査は事実上ほとんど行われていません。よほど大金持ちでないと、それも20年に1回、回れるかどうかという状態です。そういう意味では、実は普通の人たちの課税は、ほとんど実態調査されていないのが現状です。だから、何か税務署と一緒になればうまくいくだろうと、僕はもちろん一緒にする論者なのですが、一緒になれば何とかなるというのではなくて、やはり税務署の方も、国税庁の方も大改革をしないと、なかなかうまくいかないと考えています。

コメントにありますように、免許証とかパスポートとか、そういう国のベネフィットを与えるときには、必ず社会保険番号を持ってきなさいという制度が一番いいのではないかと考えていまして、それは多分皆さん共通意見だろうと思います。やはり執行体制をきちんとしていかないと、この年金問題をいろいろ議論しても、無駄とは言いませんが、そこが非常にキモだと私は考えています。

(会場より/山崎) たびたび失礼します。民主党案について民主党の議員は、「税の世界には滞納という概念はない。したがって、無年金者は出ません」と国会で盛んに当初、答弁されていたのです。税の世界には「概念上」とおっしゃるのですね。つまり、実態では滞納があるということ認めておられて、国税庁で税にリンクして保険料を取る、だから滞納はありませんと言うのですが、滞納はあるわけですから、民主党案でも皆年金はできない。だから、社会保険方式だと、私は最初から解釈しています。実際に今民主党は、わが党の案は社会保険方式ですと言っています。

実際、国税でも結構滞納があって、今手元に数字はありませんが、これは田中さんの方からお話しただけならと思います。ですから、国税庁と

社会保険庁を統合して歳入庁を作って、税と社会保険料を一体徴収すれば問題解決するものでもない。やはり滞納問題は出てくる。ただ、程度の問題で、国税と一緒にの方が若干改善されることがあるかもしれないということです。

もう一つ、世間の歳入庁構想というのは国税庁との統合を言っているのですが、実は国税ではないのです。市町村なのです。国民年金法は今、負担能力を世帯単位でとらえているのですが、国税では家族の構成は分からないのです。つまり、住民基本台帳を見ないと、世帯単位ではつかめないので、市町村との協力がないとできないはずだと私は思っています。これは私の補足です。

前者だけ、田中さんにちょっと教えていただければと思います。私が言うより田中さんの方が説得力があるのではないかと思います。

(久保) 一応今、それぞれの項目についていくつかコメントをしていただきましたので、今度は田中さんから、今のご質問を含めてお願いします。

(田中) 冒頭、議論を喚起する意味でやや extreme に右か左かということを示し上げて、皆さんに誤解を与えた部分が多分あると思うのですが、まさに今の現行方式の問題点に関して私の考えを話させていただきたいと思います。

要するに、今の基礎年金の問題をどう認識するかということです。私は大きく言うと三つあると思います。

一つは、私は、社会保険は素晴らしい制度だと思います。なぜかという負担と給付を関係付けて規律を付けるところに、まさに社会保険としてのディシプリンがあるのだと私は理解しています。しかし、今の基礎年金は、1号被保険者を除けばいくら負担しているか分からない。いくら払っているかも分からないのが状況では、規律が働かぬわけがない。これが1点目です。

二つ目は、負担の不公平の問題です。先ほど、基礎年金拠出金の問題は、見方ではないかというお話がありました。そうだと思います。しかし本質はそうではなくて、もし基礎年金が国民みんなを支えるという制度であれば、能力に応じて同じ

基準で保険料を支払うべき、負担するべきだと思うのです。アメリカの制度はまさにそうなっているわけです。パートタイマーも大企業の社員も公務員も、すべて同じ制度に入って、所得比例の負担をするわけです。ところが、日本は職業で分かれており、さらに今、減免制度は1号被保険者に導入されましたが、では、なぜサラリーマンには減免制度はないのかと思うわけです。だから、国民みんなを支えると言っておきながら、そうならず、非常に不公平になっているわけです。ここが二つ目の問題です。

三つ目は、税の役割の問題です。恐らく所得保障に関して、基本的にインカムテストやミーンズテストなしで給付している国は、ニュージーランドと日本だけだと思います。一般財源を3分の1も投じて、何のチェックもなく大企業の重役にも支給するわけです。これを2分の1にすることが決まっているわけです。私はいまだかつて、2分の1にしてどういいういことがあるのか、納得できる理由を聞いたことがないのです。2004年の制度改正のときもそうだし、今も役所の説明は、国民の負担を抑制するためには、国庫負担を2分の1引き上げることは不可欠だと堂々と書いています。国民の財布は一つではないのでしょうか。請求者が社会保険庁から税務署になるだけであって、国民の負担は同じです。むしろ私は、2分の1にすると、改悪になるのではないかと危惧しています。先ほどそちらの方が、給付が大きくなると指摘されましたが、2分の1に引き上げるのに、なぜ経過措置を導入しないのですか。税方式の問題を議論するとき、常に経過措置の話がでます。2分の1に引き上げるのであれば、今までまじめに払ってきた人たちと、そうでない人をなぜきちんと区別しないのでしょうか。経過措置をきちんと作るべきだと私は思います。

それから、減免制度について言えば、ちょっと算数の話で恐縮ですが、今3分の1は税で手当てされますから、保険料を2分の1払っていると年金は3分の2をもらえるわけです。全く払っていない人も、登録すれば3分の1もらえる。満額納

めれば1もらえます。半分納めた人は3分の2もらえるわけです。ところが、一般財源が2分の1になったらどうなるかという、全く払わない人は2分の1もらえます。全額納めた人は1もらえます。半分納めた人は4分の3です。僕だったら、できるだけ半分だけ払って、残りは民間の保険に入りたいと思います。私はこれは基礎年金のバーゲンセールだと思いました。2分の1に引き上げることで何が改善するのか。

もし、マクロで国民所得や国民の負担は同じでもミクロで違うのです、所得の高い人から負担してもらおうという説明であれば、また議論はあると思いますが、そういう説明を聞いたことがない。でも、もしそうならば、ではなぜ2分の1なのかと思うわけです。ですので、この問題について、いや、もう仕方がない。税方式も社会保険方式も、社会保険庁もいろいろな問題があって、もはやこれはもう status quo なのだと考えるかです。セカンド・ベスト、サード・ベストで、これは仕方がないと思うのがまず1点です。もし、解決する必要があると考えるのであれば、話は違います。もちろん、最後は国民の判断であり、国会で決めるわけですが、もし解決を目指すとするばどうしたらいいのか。少なくともわれわれはその議論をしなければいけないと思うのです。

そのときに、理論的に言えばいくつかの方法があります。例えば、社会保険でいけば、アメリカのように、国民誰でも同じ制度に入って、同じ基準で負担をする。払えない人は、生活保護で対応することになります。アメリカの制度は、はるかにトランスペアレンシーだと思うのです。ただし、そのときに徴収の問題が関係してくるわけです。それから、税方式といっても、いろいろありますが、私はカナダのストラクチャーが非常に日本と似ていると思います。基礎年金と厚生年金があり、3階があって、ストラクチャーが非常に似ているのではないかと。また、税で高所得者から取り返すという仕組みがあります。ただ、別にどの制度、どのオプションが僕は正解だと言うつもりはありません。でも、もし解決するという前提

に立つなら、どういう案を出すのかをやはり考えるべきだと思うのです。

ただ、山崎先生のご質問は、税方式にしたときに、それはもう、私は当然、経過措置が必要であって、オランダは1957年から税方式を入れて、50年かけて2007年に経過措置が終わったのです。当然、経過措置期間中は皆年金になりません。それはそのとおりです。それでも、毎年一歩ずつ良くなるのであれば、私は選択すべきだと思います。国民の選択ではありますが、一歩ずつ、少なくとも1年1年良くなっていくのだろうと思います。一朝一夕にももちろん解決することはできませんが、もちろん最後は国民あるいは議会で決める話ですが、今の制度の問題をどう認識するのか。それはこれ以上はもう無理なのだと考えるか、もし解決するのであれば、どういう方向を具体的に考えるのかというのは、考えなければいけないと思います。

アメリカのような制度を、徴収制度をきちんと考えて導入すれば、僕は素晴らしいと思います。あるいは最近よく言われているスウェーデン方式です。私は今の状況でスウェーデン方式を導入すれば、最低保障年金に落ちる人たちがどんどん増えると思います。スウェーデンは強力な国の労働政策によって、最低保障年金にいかないようにしていますが、日本は多分逆の結果になるのだろうと思います。

いずれにしろ、ちょっと長くなりましたが、先ほど冒頭ちょっと extreme なことを申し上げたのは、少なくとも基礎年金の問題を解決するための解決策を議論するべきだという意味で、右か左を選ぶべきことを申し上げたからです。

(久保) あと、市町村の問題を山崎先生は言われたのですが。

(田中) それは確かにそうです。税務署は、世帯のデータを把握していません。ただ、現状ではそのとおりだと思いますが、私は組織の問題はやる気になるかどうかだと思います。例えば税と年金も課税標準が違うので、今のままでは統合できないです。ただ、統合する意味もあるわけです。た

だし、役人レベルで議論する限り、それぞれの組織のインタレストを主張するだけであって、それは解決しないと思います。政治がやる気になるかどうかだと思います。

(久保) ありがとうございます。では堀先生、お願いします。

(堀) いろいろな議論が出ているので、全部述べられるか分かりませんが、順を追って私の考えを述べたいと思います。

まず未納・未加入対策ですが、これは当然やるべきです。社会保険庁に問題があったと先ほどご意見がありましたが、全く同感です。私は厚生省にいたことがあるのですが、社会保険庁がこういう状態であるとは全く知りませんでした。報道される限り、私の知る限りですが、ひどいものですね。したがって、ぜひとも改革する必要があると思います。

未納未加入対策を強化しても、納めないという人が必ず出てくる。そういった場合は、強制徴収をやるべきではないというご意見もあるのですが、私はやるべきだと思っています。

税と保険料を一体的に徴収するという案が出ていますし、今山崎さんから出たご意見もあります。ただ、サラリーマンと自営業者等とは違うということです。サラリーマンについては会社が天引きしてくれるので、国税庁がやろうが社会保険庁がやろうが、それほど問題は無い。問題は自営業者です。これについてはなかなか難しい。自営業者の中で所得税を納めている人はどれくらいあるかというのは、私は知らないし、国税庁もそういうデータはありませんといっています。3~4年前にデータを調べたのですが、自営業者プラス家族従業者が1000万人いて、所得税を納めたのはそのうち200~300万人だったと記憶しています。これが即、脱税の証拠だと言うつもりはありませんが、国民年金第1号被保険者の所得を正確に捕捉するのは、国税庁に本当にできるのかどうかという感じはしています。というのは、国税庁は所得税を納める人については把握していますが、所得税を納めない人はそうではないからです。社会保険庁

は、所得がない人・少ない人についても、免除対象になるか否かを審査しなければならないのです。国税庁が保険料を徴収すれば、若干効率的にはなるとは思いますが、全部が全部把握できるとはとも思いません。

それから、滞納の問題ですが、その際に調べたときは、消費税の滞納額が一番多かったわけです。滞納額の総額はそのときは1兆何千億円だったのですが、今は7000~8000億円で、だんだん滞納額が減っています。

クロヨンのデータがあるかどうかという質問がアンケートの回答に書いてありました。かつて関西の大学の先生がそういう研究をしたものを読んだことがあります。クロヨンとは言わないまでも、ある程度、所得の捕捉率は違うという結果が出ていたように記憶しています。

保険料滞納者から運転免許証とかパスポートを取り上げるというのは、私は反対です。実は行政や政府の施策は、比例原則を守る必要があるのです。ペナルティを科すには、それ相当の合理的な理由と程度が必要です。保険の滞納者については年金を支給しないとか、そういうペナルティは必要ですが、保険料を納めない人は例えば死刑にするというのは、犯したことに比例しない厳罰に過ぎ、したがって比例原則に反するというわけです。保険料の滞納と何の関係もないパスポートを関連させるのは、ちょっと無理があるのではないかと思います。

それから、基礎年金と厚生年金・共済年金との財政分離ということですが、基礎年金の費用は各年金保険者が加入者1人当たり同じ額を負担しています。このようにする理由ですが、かつては農業者が人口の半分近くを占めていました。ところが、現在では農業者は人口の5%ぐらいしかいない。サラリーマンは、かつては少なかったのに、現在は非常に多くなった。そうすると、サラリーマンはサラリーマンのOBの面倒を見る、農業者は農業者のOBの面倒を見るというのでは、もう制度として成り立っていかないわけです。だから、オール・ジャパンで、国民一人一人が定額で基礎

年金の費用を負担をしましよという事になったのです。第1号被保険者が滞納した分はサラリーマンが負担するとはいっても、滞納した人の将来の年金はその分低くなるということもあります。

ただ、現行制度で問題だと思うのは、自営業者とサラリーマンとで基礎年金の費用を共同負担をする場合は、定額の負担でいいと思うのですが、サラリーマン同士が基礎年金の費用を負担する場合は、定額の負担ではなくて、各保険者の標準報酬総額に応じた応能負担にすべきではないかと思っています。

それから、基礎年金の負担方法の差異についてです。アメリカの例を挙げて田中さんがおっしゃったのですが、アメリカと日本とはやはり違います。脱税という不正申告が、アメリカと日本で違いがあるとすれば同列に論じられませんが、それから、日本では、サラリーマンの中に、自営業者の所得申告に対する不信感がある。不信感がある日本では、自営業者とサラリーマンとを一緒にして、応能負担にすることはできない。所得捕捉の問題が解決すれば、社会保障の問題は大半解決するのです。私は、この問題については財務省にも責任があると思うのです。所得捕捉ができないために、年金制度でも国民年金第1号被保険者と第2号被保険者に分かれていますし、医療保険制度でも国民健康保険と健康保険に分かれています。国民の合意が得られれば自営業者とサラリーマンを一緒にすることは可能だと思いますが、現在果たして合意が得られるかということだと思います。

それから、保険料免除制度についてのご質問の意味がよく分からないのですが、免除した後、無年金者については生活保護でやればいいのかという趣旨でしょうか。実は、社会保障審議会の年金部会で、無年金者、低年金者対策について議論をしています。

第3号被保険者についてですが、この問題について私はさんざん書いてきましたので、話すとは長くなるのでやめますが、基本的には現行制度には一定の合理性があると思っています。第3号被保険者制度ができた経緯をいいますと、夫の定額部

分と配偶者加算部分を妻に譲って、妻に基礎年金として支給することにしたわけです。そのときの考えからすれば、夫の保険料で妻に基礎年金を支給するという事です。現在でも世帯単位で考えれば、世帯の賃金が同じであれば、共働き世帯も片働き世帯も、納める保険料の総額も、給付の総額も同じであるわけです。

所得分割の話も出ていますが、私はこの問題に関して本にも書いたことがあります。制度化されたのは離婚時の分割なのですが、婚姻継続中に分割するという考えもあります。私は結論として婚姻継続中の年金分割に反対なのですが、結局は第3号被保険者制度と婚姻継続中の年金分割は、基礎年金に関しては同じなのです。違いは、第3号被保険者制度では2階の所得比例年金は夫のものなのですが、婚姻継続中の年金分割では2階部分の夫の年金の一部を妻に分割します。

それから、田中さんから、なぜ国庫負担率を2分の1に引き上げるのかというお話がありました。私は、基本的に、これは国民年金第1号被保険者の保険料負担の限界の問題からきていると思っています。

それから、ただ乗りという話がありましたが、国庫負担を2分の1にすれば保険料の納付意欲もわくのではないかと、私は逆にそういう感じを受けています。2分の1というのは田中さんのおっしゃるとおり、確かに段階的に引き上げればいいのかという考えもあると思うのですが、ただ、2004年の年金改革の枠組みでは、2009年度から国庫負担率を2分の1にしなければ、財政計画がくるってしまいます。段階的に2分の1に引き上げることにすれば、さらに保険料を上げるか、給付水準を下げるか、そういう選択になると思います。

(久保) 牛丸先生、お願いします。

(牛丸) 三つお話ししたいと思います。

まず第1は、厚生年金・共済年金の財政分離のところで、「厚生年金・共済年金にしわ寄せ。分離が必要」ということに関して一言申し上げます。「分離が必要」ということについては賛成なのですが、「しわ寄せ」ということに関して、これは一

部そうですが、ちょっと補足する必要があります。まず、普通の方々が現在の基礎年金の財源調達のあり方を、本当にどこまで理解しているでしょうか。おそらく分からないでしょうね。かなりうまくできていると思います。先ほど、説明がありましたように、国民年金、厚生年金および共済から拠出金を出していただいて、それで賄っていくというものです。そのときに、未納者・未加入者がいることによって、厚生年金・共済にしわ寄せがきているのだらうという解釈でしょうが、確かに、そうした面はありますが、未加入者・未納者の存在は、共済年金や厚生年金だけではなく、まともに払っている国民年金の1号被保険者にも迷惑がっているのです。

というのは、未加入者・未納者がいても、第1号被保険者が実際に納める保険料の額が上がるわけではないですが、その計算方法において、未加入者・未納者がいれば、この人たちの分が消えることによって、1人当たりの定額、計算上の拠出すべき額が大きくなるわけです。それは何も共済・厚生年金だけではなく、国民年金も同じで、出さなければなりません。そこのお金をどこから調達してこなければならぬという意味で、三つの勘定とも被害を被っています。だから、「厚生年金・共済年金にしわ寄せ」という表現は正しくなく、まともに納めている国民年金の第1号被保険者にもしわ寄せがっているのです。その点を補足しておきます。

そういう意味でも、私は未加入・未納はよろしくないと思っています。確かに意見としては、納めない本人は将来年金をもらえないペナルティがあるのだからとか、その人たちが将来もらわなければ、将来の年金財政は助かるのだから問題ないというのものもあるかもしれませんが、しかし、私は、後で述べるもう一つのことと関係させて、この未加入・未納はいけないと思っています。

それでは、分離が必要というのは、どういうことなのか。今日最初から申ししてきましたように、とにかく制度というものが設立され、そして維持されていくためには、普通の人たちの理解が必要

です。そのためには、自分が公的年金にどうかかかって、どうなっているのか、いくら払っていくらもらえるのかということ、普通の人々が理解するようなシステムでなければいけないと思っています。少なくとも現在の第2号被保険者の場合には、厚生年金保険料とか共済年金の掛け金という名目で取られていますが、基礎年金の保険料がいくら分からない状態です。それをはっきりさせるために勘定を分けるという意味で、分離が必要だと言っているのです。財源調達の細かいことではなくて、とにかく分けて、ここの何パーセント分が基礎年金のための分として取られているのだということが分かる、そのことが重要なのです。以上の意味で、分離が必要だということを申し上げます。これが1点です。

2番目は、先ほどの話とも少し関係してきますが、実は私は保険方式を主張したり税方式を主張したりしてきましたが、現在あえてそれを言っていないのは、両方とも良さがあるということもそうなのですが、一番大事なのは、結局人々が基礎年金に何を求めているのか、国としてどういうものを考えているのかということが重要だからです。どのように財源調達していくか、それを皆さんがどのように理解しているかということが重要だと思います。現行制度には問題がありますが、私は非常にいいなと思う点もあります。財源調達方法に関して述べましたが、三つから拠出させるというものです。現在は3分の1・3分の2で、将来は2分の1・2分の1になります。保険料財源と国庫負担、租税財源が混じっていますが、どちらにしてもこういう取り方をしているのです。つまり、今年必要な基礎年金の財源は、今年の人に負担してもらいましょう、皆さんで今の基礎年金を負担してもらいましょうという考えです。

だからその総額を、拠出金算定者数で割って、1人当たりの額を決めて、それで振り分けていくわけです。その振り分けたときの3分の1分は税金で、3分の2は保険料でというものです。保険料や租税という名前を消しても、結局今の時点で必要な基礎年金の財源を、皆さんで負担してくだ

さいという発想です。ここが大事だと思います。それを全額税方式に切り替えたら全額税で振り分ける。今のままですと、振り分け方が保険料と税で、保険方式ですと、そこに拠出・給付の間を関係付ける。税金の場合はそこを関係付けなくて、もっと緩やかなものにする。その違いでしょう。私が一番大事だと思うのは、とにかく今必要な基礎年金の財源は皆さんで負担しましょうという考え方が採用されているということです。これは堀先生が先ほど言われたように、産業構造が変わってくると、いろいろ違いが出てきますが、それに関係なく、とにかく基礎年金部分においては皆さんで支えましょうという、これが日本としてやろうとしている老齢年金の基本部分だという、この考え方を皆さん、国民に共有していただきたいということです。

この考え方でいったときに、現在の未加入者・未納者は参加していないのでいけないと私は言っているのです。だから、もし保険方式を徹底するならば、その未加入者・未納者から取りなさい。あなたたちは将来、自分がもらえないからとか、将来は年金財政がいいからとかいうことではなくて、この時点で必要な年金財源を皆さんで支えようということなのに、あなたはそれをやっていない。だから、能力があるのなら頂きますよと徹底的に徴収しなさいということです。ただし、能力のない人には、それを求めてはいけません。だからそういうことで、税方式でやってもいい。人々がどちらの論理の方に妥当性を認めるかは、結局国民に聞くしかないということなのです。現在の基礎年金における必要な基礎的な財源はみんなで支えましょうという考えは守っていただきたい。

3番目は、3号問題です。これについては、大学の授業でもお話ししていますが、はっきりどちらがいいとは言えません。というのは、堀先生からお話がありましたように、過去からの経緯を考えたときには、理屈は通っています。過去からご主人が納めた保険料で、奥さんの分も基礎年金に分けていったという世帯単位で考えた流れで捉えたときに、これは別に不合理なものでもないの

です。ところが、基礎年金を入れたときに、給付を個人単位にしたために、女性の中で違いが出てきてしまった。長年納めていない人と長く納めてきた人が、なぜこんな違いがあるのだと、これもおかしいということです。これも実態が出てきてしまった。したがって、どちらの論理に立つかによって結論は違ってきてしまうわけです。

専業主婦の中には、所得のない人もいるという問題もあります。ですから、どちらの論理に立つことによって、結論は違ってきてしまうので、簡単にどちらがいいとは言えません。やはりここまでできましたら、やはり全く負担しないというのはどうかな。過去からの経緯は分かりますが、これはまさに論理とかいうものではなく、政治的な妥協というか、人々に納得していただく。全部払えとは言いませんが、ある程度はやむを得ないと思います。過去の経緯から考えると仕方がない、そういう論理がありますが、1人当たりのことを考えたときは、ご本人でもご主人でもいいですので、若干負担していただく。

ただし、気をつけないといけないのは、そのときにもう一つの問題があります。保険ということで、年金だけではなく、医療保険もあります。そうしたときに、夫婦、さらに広げて家族といったときに、家族単位でなく世帯単位でなく個人単位にしたときに、医療保険の保険料はどうなるのか、子どもはどうなるのかというように波及してくる可能性がありますので、そこは考えなければいけません。ですから、この問題というのは簡単ではないということです。どちらの論理も分かりますが、これはもう少し時間をかけて、そして人々の納得を得て解決していかないとはいけません。これは根幹にかかわるもので、所得税の単位の問題とも関係してきますので、非常に難しいということです。

(田中) 今の牛丸先生にちょっと質問をさせていただきたいのですが、先生が言われたように、1階2階と分けて、みんなで支える。未納者からできるだけ保険料を取るべきだというお話で、99%賛同します。1%ちょっと分らなかったの

で質問させていただきたいのですが、保険料を能力がなくて払えなかった人は、免除制度が残るかどうか分かりませんが、部分的にしか払えなかった人、全く払えなかった人たちは、基礎年金の外で、まさに生活保護を対応すべきだというお考えなのでしょうか。それとも、基礎年金の一定ベースを保障する中で、保障するのでしょうか。そこはどういうお考えでしょうか。

(牛丸) 結局、現在の未納制度の扱いでしょうね。

(田中) できるだけ徴収する。でも、払えない人たちがいるわけですね。そういうとき、そういう人たちの老後の保障は、生活保護で対応するというお考えなのでしょうか。多分、ご提案は、つまり基礎年金を分けて、基本的にみんな同じ基準で能力に応じて負担しましょうということですね。それは僕は99%、ほとんど賛成なのです。でも、払わない人・払えない人たちが必ずいるわけで、最近、雇用の流動化がさらに進む中では、未納がさらに増える可能性もあるわけです。できるだけ、もちろん未納を防ぐために強力に徴収をすべきだと思うのですが、それでも負担できない人たちがいるわけです。そういう人たちの老後のセーフティネットは、どういう制度によって対応されるのかという質問なのですが。

(牛丸) 今の制度でしたら、免除制度である程度対応できますが、ただそれは金額が少ないです。そういう人たちを、後は生活保護で。もしこの制度を貫くなら、それしかないと思います。

税でやるとすれば、そういう人たちにも保障する。その代わりに、ある年齢になったら居住権を入れるかどうかは別として、すべての人に保障しましょう。その財源はみんな、それは間接税にするか直接税にするか、いろいろあると思いますが、どのように分配するかはまた別問題として、税で取るという、これは租税方式で、結局、その違いだと思います。私は今どちらとは言いませんが。

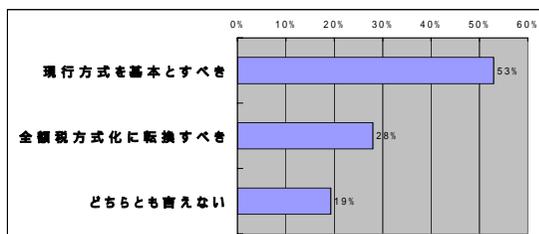
(田中) そこは多分、最後の突き詰めたところであって、もう少し、私なりの理解で申し上げれ

ば、前者はアメリカに近い方式であって、後者はオランダに近い方式です。オランダは分類上社会保険になっていますが、所得がある限り、課税最低限が非常に低くて、所得をベースに年金目的税を取って、その代わりに誰でも払わなければならないわけです。でも、例えば専業主婦のように、何らかの理由で所得がない人は、当然ながら免除されます。でも、50年住んでいれば満額もらえますというのがオランダの制度です。分類上は社会保険ですが、eligibilityが居住要件なので、これは私は厳密には税方式だと思うのです。その方式も、解決策としては十分あり得ると思います。

(堀) 牛丸さんの提案がよく分からなかったのですが、応能負担で基礎年金を支給するということですか。応能負担にした場合、基礎年金の額は、定額なのか、納めた保険料額に比例させるのですか。そこは重要な問題です。応能負担で定額給付を行うというのは、なかなか国民の納得が得難い。それから、所得比例保険料で所得比例年金にする場合は、今田中さんがおっしゃったように、保険料を払えない人はどうするのかという問題が生じる。現在の国民年金では、第1号被保険者の定額保険料について保険料免除制度を設けて、国庫負担で基礎年金を支給しますよということになっている。所得比例保険料で所得比例年金にすると、無年金者が出ます。応能負担で定額年金というのは、なかなか国民の同意が難しいと思います。

8. 基礎年金の財源調達方式

(久保) 議論が盛り上がってはいますが、時間ももう盛り上がってきていますので、次にいきます。今のこととかかわってきますが、そもそも共通論題で取り上げた背景でもある、財源調達方式はどうするのだということです。

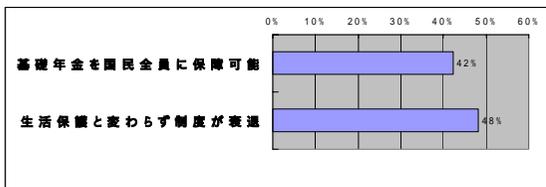


これに対するアンケート結果としては、上記の

とおりです。冒頭申し上げましたように、年齢はあまりデータとして取れないのですが、不思議なことに、現行方式を基本とすべきという方は、比較してみると年齢が高いほど低いのです。これは面白いのですが、現行方式のベネフィットを受けていながらという気もしますが、そのようになっています。

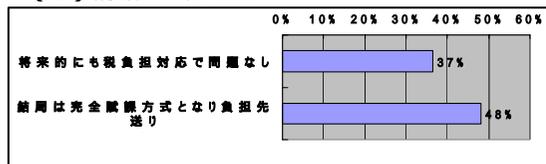
9. 全額税方式化への転換

(1) 転換による国民皆年金の実現



全額税方式に転換することについて、基礎年金を国民全員に保障可能であるというポジティブな評価は42%、これに対して、午前中に栖原さんのお話もありましたように、生活保護と変わらなくなるのではないかとということで、そもそもの基礎年金の当初の目的や考え方と構成が変わっていくというご意見も48%あります。この48%の中も、データとしてはあまり十分ではないのですが、若い人ほど多いことになっていて、多少面白い結果です。もっと広範にやれば違う結果になるかもしれませんが、もう少し年代層で何かデータが取れるといいかとは思っています。

(2) 財政上の注意点



(久保) 財政上の注意点についての集計結果は上記ですが、将来的に問題ないという意見は、当然のような気もしますが、若年層の方が意見が少ない。つまり先送りというか、要は将来的にどんどん負担が大きくなるのではないかと懸念をお持ちであるということです。

これについて議論をしていただくのですが、この問題についてはコメントが非常に多く寄せられていますので、それをご紹介します。

まず、全額税方式への転換について賛成の立場ですが、基本的には未納等の問題がある。要するにそんなことを言っても片付かないということです。間接税になれば未納・未加入の問題は解決するではないか、今はもはやもう危機的であるという考えで、賛成。

公平性の観点で賛成というのは、先ほども少し出ましたが、今の定額保険料というのは逆進性が強すぎる。消費税は逆進的だと言うけれど、今のほうがもっとひどいということで、ベストの状態としては、国民全員が各自の応益具合に応じて負担する。

所得比例で定額のもの納得しがたいということであれば、この意見にも反対になるわけですが、それは必ずしも国民が納得し難いと考えるかどうかは、私は分からないのではないかと思います。少なくとも、ここには公平性の観点から、要するに高額所得者は負担をしてもらって定額の給付をするというのが一つの考え方になっています。

それから、条件付きでは、移行措置をちゃんとしてもらわないと困るということで、将来に向けては賛成だけれども、過去の未納は、全部とは言わないまでも50%ぐらいは調整すべきだとか、過去の努力を反映する移行措置は絶対に必要だというご意見があります。

これに対して反対側です。一つは権利性の問題です。要するに福祉年金ではないかということです。権利としての基礎年金というのが、財政状態によって否定されるということです。これからもし新たに、新規に基礎年金を設計するとしたらどうしますか、国民全体に老後になったら生活保護費を支給するような制度を作るのですか、考えられないではないかというご意見がありました。

給付制限については、全額税方式だったら、現行児童手当でも入っているように所得制限が必ず入る。それから、自助を阻害するという考え方から、自己責任を支援する仕組みであるべきだと。拠出しなくていいのならば労働意欲がさらに低下する、年金のようなものは、本来、社会的給付として制限的に支出すべきで、要は自助努力がない

のに払うなということですよ。

移行措置については、どんな移行措置を考えてもうまくいかないだろうと。要は条件付き賛成にあるように、移行措置をきちんと設計できなければ、むしろ不公平は拡大するわけで、現実的にはできないではないかということです。

それから、国民の理解ですが、基礎年金が重要だという理解をまず深めないといけません。結局、未納だから問題だということではなくて、きちんと払って老後に備えるということをまず理解してもらおうのが先決だということです。

年金財政面では、国の財政が厳しいのに、そんなことをやっても持続可能かどうか。支給資格は先にちょっと出ましたが、外国籍とか外国年金との調整は一体どうするのか、うまくいくのかという話もありました。

これは学会の皆さんからのご意見ですので、既にそういう意味ではたくさんご意見が出ているわけですが、会場の皆さんから、特に強調したい、あるいは付け加えたいコメント、あるいは賛成だというコメントがありましたらお伺いしたいのですが、いかがでしょうか。

(会場から/石田) 山口大学の石田です。先ほどから、保険料の強制執行というか、強制徴収すべきだという意見が出ています。確かに、それは非常に、お題目としてはよく分かるのですが、私自身、山口の社会保険事務局で、社会保険労務士さんと一緒にいろいろ働いていますと、職員の方、さらには外部委託をしながら一生懸命、努力をしていらっしゃるのですが、本当に労多くして実がないという状況になっています。

私自身は、もうここは以前、宮島先生が言われていた歩留り行政というのがあり、要するに、ある一定のコストをかけてここまで引き上げる。公平性や権利性を守るにはこれだけのコストがかかるのだということをきちんと明示していく必要があるのではないかと考えています。先ほど田中先生から、今はいくら出して、いくら給付をもらっているのか分からない、規律が働かないというお話でした。それと同時に、最近市場化テストが入

っているとはいえ、運営コストというか、全体を運営する費用として一体どのくらいかかっているのかがあまりよく見えてこない。こういうところは、実はわれわれ年金経済などをやっても、なかなか分析の範疇に入っていない部分で、もう少しこういう情報の開示をしていただいで国民的な関心を少し巻き起こして、しっかり議論していく必要があります。また、われわれも運営コストも含めた議論をしっかりやっていかなければいけないのではないかと、自戒も込めて考えています。(久保) ありがとうございます。ほかにコメント等ございますか。

(会場より) 過去、社会保険庁で課長をやった立場で、未納は、払えないから払わないのか、払いたくないから払わないのか難しいのです。どうも後者の方が多いのではないかと。午前中の栖原先生の発表でもありましたが、未加入・未納者がそれよりも高い生命保険に入っている。それから、未加入・未納者と納付者の所得にはほとんど差がないということです。また、徴収コストがかかりすぎではないか。これも、どうやったら軽減できるかというので、口座引落やコンビニなどいろいろやっていただくのではないかとやっていたわけです。

過去からの経緯を言いますと、36年に始まったときには、反対運動などがあり、非常に納付率が低いのです。それから努力が始まって、上がりました。ところが、反転して下がり始めたのは、保険料が1万円を超えてからなのです。だから、保険料が一定以上を超えると、結構大きいので、見返りあるのかということになって、先行きどうだということになるのです。本当にもらえるのかどうかという、その信頼感に戻ってしまう。どうもそういうことではないのか。

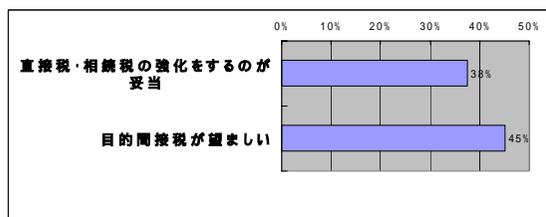
私どもがやったときに、初めて全国の社会保険事務所の所長さんを一同に集めまして班に分けて議論しました。そうすると面白いのです。傾向的に納付率が下がっているのですけれども、中にぼこっと上がっている。なぜかという、所長が変わったとか、やれとはっぱを掛けたとか。また面

白いので、そういう所長さんに聞きますと、「いや、まだまだ上がりますよ」という方もいらっしゃる。いろいろなことを申し上げましたが、今のようないは、払えない人ではないということで、田中先生がおっしゃるように100にはいかないかもしれないけれども、もっともっと80や90は私は難しくないとします。

それからもう一つ、保険料も工夫の余地がないのか。例えば戦前、国民健康保険を作ったとき、堀先生も触れられましたが、当時は農民がたくさんいて所得がないことがありましたので、国保組合を作って、現物保険料などをやっているのです。工夫してやりなさいと。米俵を持って行ってもいいですよということをやっています。だから、これは荒唐無稽かと言われるかもしれませんが、もし暇はあるけどお金がないという方がいたら、勤労奉仕でいろいろ働いていただいて、それをアルバイト換算して保険料とか、私はいろいろやり方あると思うのです。効率よく財源を集めればいいということに徹していくということで、国民皆保険、保険方式による皆年金を実施しようということで、まだまだ可能の余地はあると思います。反省も含めまして申し上げました。

(久保) ありがとうございます。時間が押してきているので、先に残ったスライドを全部ご説明して、コメンテーターの方をお願いしたいと思います。

(3) 対応する税の品目について



(久保) 次は、全額税方式でやったとした場合に対応する税の品目ということです。回答はかなりの率になっていますが、全額税方式がいいと言っている人がそんなにいるわけではないので、これは仮に全額税方式になったとした場合には、ということも含まれます。

直接税と相続税の強化をするのが妥当という意見が38%、目的間接税が望ましいというのが45%です。目的間接税が望ましいという中で、経済成長を阻害しないというのが実はあって、私がかねがねこれについてはよく分からないので、アンケートに対するコメントに、なぜここだけ記述で問われているの分からないというのがあったのですが、一応聞いてみたところ、答えはあまり返ってきませんでした。

一応言われているのは、まず重税はインセンティブを阻害するから広く浅く徴収できる間接税がベターだということです。けれども、まあ重税は重税なので、それはどうなのか。

従業員の方も安心が高まったり、生産性が高まるとかいう意見もあるし、どうか。直接税か間接税かで、可処分所得が直接減るか、物価上昇を通じて間接的に減るかの違いはあっても、国民負担が同じであれば、経済成長の阻害効果は変わらないというご意見があって、私はそうではないのかと個人的には思っていますが、一応そういうご意見をいただいています。

この目的間接税に対するご意見としていただいているのは、賛成の立場は、広く徴収するのに、やはり目的間接税が最適だという考え方です。それから、基礎年金の負担を統一的にするためには、やはりそうすべきだというご意見。それで、直接税の強化をするということになると、徴収逃れの問題とか、海外に住むといった問題が出てくるのではないかと。

それから、会場からのコメントにもあったと思いますが、高額所得者というのは所得税で十分高額の負担をしているという意見もありました。財源規模から、間接税以外は現実性がないというご意見。それから、徴収の労力・コスト、所得把握の関係から、賢明な目的間接税がセカンドベストだという意見です。

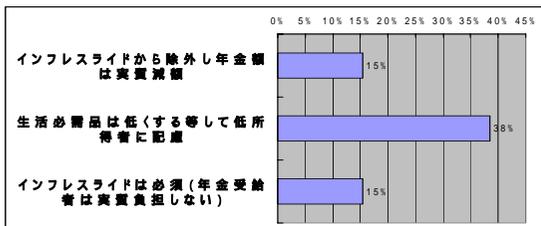
これに対する反対意見としては、所得把握の向上による公正な徴収が必要だと。いろいろな制度が所得を前提にしていますから、所得が全く把握できないのであれば、話にならないという考え方

です。

それから、逆進性がある間接税というのは、みんなで支えて基礎的な年金を支給するという、社会連帯にそもそもそぐわないという意見がありました。全額税方式にするのであれば、高額所得者の給付制限もするとかして、きちんと是正しなければいけないという考え方です。年金受給者が消費税の増加分を負担するとなると、二重の負担になるのではないかという、よく出てくる反対意見もありました。

(4) 国民全員が負担する目的間接税？

(久保) この最後のところに絡むのですが、国民全体が負担する目的間接税がよく言われるわけですが、これは要するにスライドをどう考えるかで、先ほど一度伺いして同じようなことでした。



集計結果は上記のとおりです。このパートについては、全額税方式を前提として答えられているので、実際には、もし全額税方式になったらこうだという方のご意見が入っている可能性はあります。

(5) 目的間接税化による企業の負担軽減分



(久保) 最後のスライドです。目的間接税化によって費用の負担が軽減するが、それはどうするか。よく経団連などは、企業に還元を任せればちゃんとやりますよと言っていますが、多くの人は、企業に別途課税をすべきだということとか、あるいは企業負担を、従業員より増やして対応すべきだというご意見です。

以上でアンケートの結果はすべてでございます

ので、今までの分、それから全体を含めまして、会場の方からコメント等あればお願いしたいと思いますが、どなたかございますか。

(会場より/千保) コメントではありませんが、教えていただきたいことがあります。最後に、先生方のコメントもあるのではないかと思います。私自身は財源調達方式は現行方式を基本とすべきと思っていますが、全額税方式にご賛成の先生方から、例えば所得保障という観点から、戦後一貫して生活に困窮している母子世帯に対する所得保障という観点からいうと、高齢者と同様に、税による一括支給をミーンズテストなしに支給するという方向にも賛成なのかどうか。そうでなければ、なぜ高齢者だけそういう形が可能なのかということについて、時間があればぜひ教えていただければと思っています。コメントの中で、何かおっしゃっていただければと思います。

(久保) ほかにございますか。

(会場より/石田) 田中先生と牛丸先生にちょっとご質問なのですが、昭和61年に、福祉目的構想があり、あどきに税の租税原則、つまり効率性、公平性、安定性という三つの観点から、福祉目的税はよろしくないという結論が一応出たと思っています。この点について、財政学の立場からご意見をお聞かせいただければと思います。

もう一つは、公平性を確保しようとすると、やはり効率性が立たず、トレードオフがあります。例えば必需品には掛けないのだとなりますと、今度は人々の資産にちょっと偏りが生じてしまう、つまり効率性を阻害してしまうことになるわけです。こういったトレードオフもあり、それから税の安定性にも問題があるので、私としては福祉目的税は否定される、ないしは目的間接税は否定されているのではないかと考えています。

ただ、税の切り分けの仕方、例えば奢侈品と必需品という分け方ではなくて、例えば将来に対して投資するような消費とそうでない消費とか、もうちょっと何が消費に関する切り分け方がないのかということが一つです。もう一つは諸外国のように、例えば環境税や、ほかのもう少し幅広い

税のオプションは考えられないのかということをご質問したいと思います。

(久保) 時間が迫っていますので、各コメンテーターの方も、これについてはしゃべり出したら止まらないだろうと思うのですが、5分以内で一人ずつお願いしたいと思います。では、田中さんからお願いします。

(田中) 質問の方から先にお答えします。高齢者だけではなくて母子家庭もどうか。別に私が正解、正しいお答えができるか分かりませんが、議論としてはよく分かります。それは結局 welfare state をどう考えるかという話になります。高齢者にちゃんと給付する国は、母子家庭も児童対策もちゃんとやっているの、そういう議論に多分ならざるを得ないと思います。ただし、やはり基本的に働ける人たちと、老後で基本的に働けない人たちのところで、やはり差が出てくるのではないかと思います。

いずれにしろ、むしろ日本では高齢者が恵まれすぎているので、児童対策をもっとやるべきだという考え方もあって、財源に限られているとすれば、年金の税方式より、むしろ若い人たちに使うべきだという考え方もあると思います。答えになっていませんが。

それから、福祉目的税の話は、税の負担の話とも関係するのですが、日本の税体系は、所得税にしる消費税にしる資産税にしる低すぎるので、みんなおしなべて上げることが必要だと思います。基本的な考え方として、所得税を下げた消費税だけ上げるとするのは、いかがなものかと僕は思います。

最後に、まとめという意味ですが、徴収コストの話はされましたが、これは非常に重要だと思いました。社会保険庁の問題になって、とにかく納入率を上げるために何をやってもいいのだという、ややエキセントリックな話になりましたが、やはり徴収コストを考えなければいけないわけです。この保険を守るために未納対策をやり、徴収を上げるべきだと。全く賛成ですが、どうやって上げるかという、私は具体策をぜひこの、プロが集

まられている皆さんで議論し、それを出していただきたいと思います。ちょっとたとえば悪いですが、犬に木に登れと言っても、犬は木に登れないわけです。どうやったら登れるのかという具体策を示すべきだと思います。

この議論を突き詰めて考えると、結局国民全員から能力に応じて保険料を徴収できるかどうかという問題にいきつきます。そこに多分最後の判断がかかっていまして、私は、そのコストも考えますと、保険料徴収はややネガティブで、税の方が効率的だろうと私は思います。もちろん固執するつもりはありませんが、突き詰めて言うと、多分、国民誰もかも同じ基準で、能力に応じて保険料を徴収できるかどうか、その問いにかかっているだろうと、私はこの問題をつくづく考えて最後に思った次第です。

(久保) では堀先生、お願いします。

(堀) ここには二つの問題があります。一つは基礎年金をいわゆる税方式、私の言う社会扶助方式にするかどうかという問題であり、二つは仮にいわゆる税方式にした場合にその財源をどうするかという問題です。

前者については、私は社会扶助方式にはいろいろな意味でデメリットがありますし、基礎年金のためにだけ、消費税率を4 1/2%ポイント引き上げるとするのは、現在は不可能だろうと思います。医療だとか介護だとか少子化対策だとか、消費増税分を回すべき施策もあります。基礎年金を税方式にするために、消費税を引き上げることには賛成できない。

今日は栖原さんが、いろいろな資料を出されました。ここに書かれてあることは私が従来主張してきたことでもありますので、社会保険方式・社会扶助方式の話はこれで終わりにしたいと思います。

それから、財源についてですが、仮に税方式にした場合に財源をどうするのか。これは田中さんがおっしゃったとおりです。必ずしも消費税というだけではなくて、いろいろな税を考える必要がある。先ほどの環境税も、あるいは相続税の引上

げも財源になるでしょう。ただ、消費税率が諸外国と比べて低いことがあって、基礎年金税方式化の財源を消費税に求める意見が多い。ただ、名前を忘れましたが、東大の女性の先生が、諸外国は景気がいいときに消費税を導入し、税率を引き上げてきたという研究を発表しています。日本では景気が悪くなって、高度成長が終わった後に、消費税を導入したり、税率を引き上げたりしようというとしてわけですので、国民の合意がなかなか得られない。どこまで諸外国のように消費税率を引き上げることができるのか、という問題があります。

経済に対する影響は、保険料も税も同じだという意見もありますが、私は、同じである面もあるし、ない面もあるだろうと思っています。ただ、財源調達という面から見ると、やはり保険料の方が国民の合意を得やすいと思います。税の引き上げはなかなか難しい。これは20年ぐらいの間、国民所得に対する租税負担の率（租税負担率）は、減税もあって、横ばいか低下しているのです。それに対して、社会保険料の対国民所得（社会保険負担率）は上がってきているのです。不景気の中でも、保険料は引き上げることができる、保険料の方が圧倒的に財源調達が高いからであると思います。

それから、目的税というのは、果たして妥当かという気がします。目的税と社会保険が同じだという意見がありますが、乱暴な議論だと思います。

それから、徴収コストの話ですが、強制徴収を行ってこなかったのは、社会保険庁の怠慢だと私は思っています。コストの話は経済学者がやることであって、私のような法律学者はあまりしないという点は確かにあると思うのです。ただ、高額所得者とか、そういう人で保険料を払っていない人については、どんどん強制徴収をやるべきだと思います。

田中さんは、納付率を上げるための具体的な措置があるかと今おっしゃいましたが、社会保険庁が最近一連の徴収強化対策を講じていることはご存じですね。あれは相当なことをやっています。

それに付け加えるような想像力は、私はありません。社会保障国民会議に提出されていると思いますが、社会保険庁が本当にいろいろな対策を講じているという資料があります。ぜひともそれを見ていただきたい。別に私は社会保険庁の擁護をするわけではなくて、ひどいことをやってきたと思っていますが、現在相当の努力はしています。

（久保） 牛丸先生お願いします。

（牛丸）まず、千保先生からのご質問に対してお答えします。母子家庭に対しても租税を財源としてということですが、国民が合意すれば、当然それは結構だと思います。取りあえずは高齢者を念頭に置いた制度です。医療保障制度に関しても、高齢者を念頭に置いた制度がありますので、まずそこからだということです。ただ、財源が必要となってきますので、それでも母子家庭を対象として同様なことが認められるならば、それはやった方がいいだろうと思います。

それから、石田先生からご質問がありました福祉目的税の話ですが、財政学の視点からいくと、確かに問題はあるという指摘がなされます。私今日ずっと話してきましたように、制度というのは国民の理解があって初めて動くもので、したがって今後社会保障制度が現状維持ないしはもっとよくなるためには、当然負担の増加は必要だということです。国民にそれを理解してもらわなければならない。そのときに、福祉目的税という形で増税を認めてくれるならば、それはそれでいいだろうと思います。したがって、財政学で言う別の問題はあっても、制度というものが、社会保障制度が存続、さらに拡張することが必要ならば、それに国民が合意してくれるならば、それでいいだろうという考えです。

それから、ものによって税率を変えるということですが、現状はまだ5%ですから、先生がご指摘のような非効率率を考えたときには、まだ分ける必要はないでしょう。ただし、諸外国のように10%、二桁になった場合には、それは公平の面から考えなければならないだろうということです。

それで、最後にまとめとして私の意見を申し上げ

げます。先ほど一つお話しするのを忘れたことがあります。私は今日租税方式とか社会保険方式のどちらがいいかということではなく、最終的には国民に選択していただくために国民に十分な情報を提供してあげなければいけないという立場できました。

よく租税方式のデメリットとして、過去との関係で不公平だということが言われますが、あれは将来的な問題と経過的な問題をごちゃまぜにしています。将来的な問題の租税方式と社会保険方式の話と、過去を引きずった経過措置とは、分けなければいけないと思います。国は、こういう給付を約束として負担をお願いしてきたわけです。ある日突然、租税方式に切り替えました、一律全部同じ、過去は関係ないと、これは絶対にできないと思います。ただし、今後の世代間公平の関係で若干抑制しますということは納得できるでしょうけれども、しかしゼロ、関係ないですよということは、国としてとてもできないので、経過措置は大事にさせていただきたい。したがって、すぐに完全な租税方式に切り替えはできないと私は思います。一方で租税方式に切り替えるとしても、過去の公平性は守っていかなければならないという立場であります。

それから、いずれにせよ、今日お話ししましたように、私が大事だと思っていますのは、基礎年金はこういうもので、この財源を皆さんで支えていただく。その負担をどう振り分けるかということです。少なくとも現状は、それを国庫負担という租税と、それから社会保険料に振り分けています。そして、各個人には払った保険料と給付との間に直接的関係を持たせて給付をしていくという要件を課しているわけです。

租税方式は、それを全部、どういう課税ベースにするかは別として、それによって振り分けていくという考え方です。そのどちらがいいかということなのです。よく租税方式というと、公的扶助の生活保護のように考える人がいますが、そうではない緩やかな租税方式があってもいいのではないかと思います。中間の税方式があってもいい

だろうということです。

実は知ってか知らないか、もう既にわが国の制度にそれが一つ入っています。介護保険の第2号被保険者に対する保険料です。介護保険に要するときの費用の分を、第2号被保険者、40~64歳の人に振り分けているわけです。それを介護保険の財源として使うために、所得に課しています。だから、私は介護保険目的所得税と私は名付けています。あれは介護保険という名前を取っていますが、それは年金のように記録されていません。それで、知らないのか知っているのかは知りませんが、それで成り立っているわけです。それと同じような形で、基礎年金の財源調達をやりようと思えばできるわけです。

ただし、それが駄目だというのであれば、基礎年金はやはり拠出・給付の関係だと国民が思うならば、従来どおりのやり方をしたらいい。しかし、そのときには先ほど言いましたように、徹底してみんなで支えるわけですから、払えるのに払わない人に関しては、徹底して徴収しなければいけません。そういう意味でも、今のような情報を全部国民に提示して、その上で国民の判断を仰ぐべきだと私は考えています。

(久保) ありがとうございます。それでは時間になりましたので、共通論題の討論会については以上で終了させていただきます。会場の皆さまには多大な協力をしていただきまして、ありがとうございました。また、コメンテーターの先生方には、いろいろご負担をおかけしまして、ありがとうございます。また、マイクを持って走っていただいた二人の若い学生さん、会場の中で最も若いわけですが、ご苦労さまでした。では、以上で終了させていただきます。