

誰でもこれを割ってしまうということが国会終盤になって分かってきた。あるいは基礎年金の保険料、これは政府から額面で出されましたが、あくまで実質額であって名目額はもっと上がってしまうといったことも最終局面でわかりました。このように政府と国民との間のコミュニケーションが非常に悪かったために、国民は制度改革案そのものよりも、国会でのやりとりの中で非常に不信感を持ってしまった。

ただ、評価できるところが1つあります。それは、保険料の抑制だ。何もしなければ例えば厚生年金であれば2038年度には保険料が26%まで上がってしまう。この数値が2017年度で18.30%に止められる。これは大きく評価されてよいと思います。何もしなければ負担は上がってしまったのを抑えたということは成果として評価していい。ただ、マクロ経済スライドという仕組みによって給付水準を抑制するために、それが非常に不確実であるという点は留意が必要です。

一方で、悪かった点に関しては、1つは空洞化に大きな対処ができなかったことです。国民年金に関して言えば、引き続き定額のまま保険料を上げていくという制度設計にしている。それではなかなか空洞化もとりません。

また、国民年金の空洞化は、国民年金のみの問題ではなく、厚生年金の問題でもある。理由は、国民年金の対象者のうち、自営業者はもう4分の1を切った状態で、残りは雇用者や失業者、および学生となっています。言葉は悪いが、国民年金は正社員

からあふれた掃きだまりのような状況になっています。だとすれば、厚生年金制度にも目を向けて改革を行わなければいけない。しかし、国会審議を見ていますと、国民年金は自営業者の年金である、所得捕捉が難しいから定額のままでいい、と押し通されました。問題の認識自体から間違っている。

また、厚生年金の空洞化は、定量的な実態すら明らかになっていません。スポット的には違法と知りつつ厚生年金を脱退している事例も多く公表されているのに、これへの対処も行われていないのはゆゆしき問題だと思っています。

しかも、厚生年金ではパートタイムの問題も手つかずになってしまいました。もとも今の制度自体、労働時間が正社員のおおむね4分の3というのも非常にあいまいですし、一方で労働市場全体のパートタイマーは増えているのに何も手は打たれませんでした。

また積立金の問題では、約150兆円ある国民年金、厚生年金の積立金の運用に関して本来問われるべきは、政府が市場で運用することが好ましいのかどうかで、これを2001年度から始めた市場運用の経験を踏まえて語り直すことであり、仮に市場運用する場合、どのような組織形態が好ましいのかといったことを議論するべきはずでした。

ところが、年金資金運用分科会ではそうしたことがほとんど議論されないまま、法案が提出され、可決されてしまった。こうした巨大な資金をどう運用するのかは、年金制度のみならず金融市場やマクロ経済に



Kazuhiko Nishizawa

とても大きな問題で、全く不真面目な態度ともいえます。このほか、世代間格差は若干改善されましたが、第3号被保険者問題は全くの手つかずになり、問題を残しました。

工藤 基本的に持続可能な抜本改革にはなっておらず、国民の信認も得ていないということですね。

oo

抜本改革でなく5年限定の暫定改革

oo

西沢 私が重視したいのは、結論もそうですが、仮に今回の結論に至るとしても、みんなの納得感が得られているかどうかということなんです。

駒村 私は、3つに分けて申しあげたい。1つは、この新しい年金改革での財政的なインパクト。放置しておけば2025年で84兆円になっていた公的年金の額が64兆円まで約20兆円のカットという効果はありまし

た。これは国民所得の比で見ると、現在12.5%の公的年金のウェイトは、2025年になっても、むしろ小さくなって、国民所得に対する割合は12%にまで下がる。財政的には非常に大きなインパクトはあったということとは言えるのではないかと思います。

その評価ですが、政府が解決すべき問題は2つあったと思います。1つは財政問題であり、もう1つは年金体系の問題、つまり年金の制度論です。すなわち、年金制度は、1階建て、2階建てでよいのか、ということです。この2つの問題を解くということが抜本改革であったと思いますが、結局、財政問題だけを先にやった。つまり、どこまでも保険料が上がるということはないということのために、上限をはっきりさせたということはある。ただ、これでよいかどうかは、また議論の残るところです。

体系論については空洞化、それから2階建て年金の意味、こういったものが余り十分議論されなかったということが問題だと思います。

特に、マクロ経済スライドを基礎年金と厚生年金両方にかけたので、ともに15%の実質価値のカットになった。現在の水準からさらに15%実質的に下がった基礎年金とは一体何の意味があるのかということを新しい問題として生み出したのだと思います。

結局、私なりの見方で言えば、何もしいよりはましだったということではないでしょうか。なぜかというと、財政問題と体系問題の両方を一度に解決できればいいのですが、十分な時間がなかった。どちらかの問題を先に解かなければならない。そこ

般を見直すということを入れましたが、これは、そうでないと国民に理解してもらえない、だから、今の改革案では参院選は戦えないということを、政府自身も認識していたからだと思います。

今回、恒久的な制度を目指すというのであれば、給付と負担のバランスをきちっととる、また、制度の持続可能性を確保し、世代間あるいは世代内の不公平を解消するというでなくてはならない。しかし、持続可能性の点で言えば、今度保険料は上がるが、そのうち国民年金の負担については国庫負担を3分の1から2分の1にすることとなっており、これなどは、これから予算をつけていかないと、本当にどのような形で落ち着くのか、それによって、全体のシステムの安定性というものが変わってきます。まだそういう不確かなところがあります。

それから、そもそも政府がいろいろ出した数字は、人口の特殊出生率とか、成長率などは、かなり楽観的な推計に乗っているだけで、確たるものではありません。国民年金の空洞化という点でも改善がかなり進むことが前提となっています。

不公平ということで言いますと、例えば働いている女性と専業主婦との間の問題、パートと正業の問題、あるいは、世代間の問題もあります。今65歳で年金をもらっている人と、今20歳の人が45年後にももらえる年金の差が余りにも大きいのではないかとといった不公平感には、これで対処できたとは到底言えない。

2番目の問題は、やはり年金というもの

は国の形にも関係するし、マクロ経済にも関係する、つまり大きな政府をとるか小さな政府をとるかという点です。福祉は高いほど社会の安定によいとは言えますが、国自身が負えるわけではないので、結局、国民なり企業の負担になりかねない。その場合、国がどこまで面倒を見るべきなのか、自己責任というものはどこまで考えるべきなのかということを考え合わせなければ、本当に持続的なシステムにはならない。先進国はみんな総じて少子高齢化に直面していますが、日本ほど激しい少子高齢化というものはどこにもない。だから、現実を直視し、甘い言葉ではなく厳しいことも言わないといけない。

マクロ経済の点で言えば、今までの議論は、国民負担というと年金の保険料だけですが、これからの高齢化を考えると医療や介護が入ってくるし、社会保障全体で考えなければいけない。これらは国民負担とい



Masayuki Matushima

ている。駒村先生が言われたとおり、厚生年金の保険料を払いながら、それが報酬比例部分にも基礎年金にもどんぶりで行ってしまう。今の制度は非常に税の色彩が強くて、アメリカのように社会保障税なんだと説明し直すか、あるいは、保険とよび続けるのであれば、保険らしくしなければならぬ。税か保険かをクリアにするといったことをしなければ、到底、国民には理解されない。国民は理解できない制度に対して保険料を払おうとも思わないでしょう。

工藤 確かに保険料率は18.30という上限がありますが、一方で給付も50%という下限があります。政府案ではそのどちらのプライオリティーが高いのかが分かりにくい。最終的に給付が下回れば保険料を上げるとなっているので、基本的には保険料率には上限はないのではないのでしょうか。

西沢 もちろん両立はしません。負担と給付のいずれかに固定すべきで、どちらかは枠を外さなければ、縛りにはなりません。

工藤 これはどこに問題があったのですか。公明党が選挙民におおよその給付を示し、それをベースにやりましたが、経済界から見れば、それをやってしまうと今度は負担が上がってしまう。そこで折衷をしてしまったことが問題なのではないですか。

西沢 昨年11月の衆院選前までは坂口大臣
試案がオフィシャルな案だったと思います
が、その時点では保険料率20%で、厚生労
働省が坂口試案に基づいて出した試算では、
中位推計のみの場合ではなくて、少子化プ
ラス経済が悪化したケースについても給付
の水準はその時の現役世代の所得代替率の

工藤 皆さんの基本的な評価は分かりましたので論点を定めます。まず現行システムを前提にした場合、100年間辻褄が合うような形ということは可能なのかどうかという点です。

西沢 年金制度を維持させていく要因は大きく2つあると思います。1つは財政的なもので、あまり負担が大きければ、それは持続可能ではないわけです。その点に関しては、超少子高齢化が進む中で、厚生保険の保険料を18.30%までにとどめたということですから、持続可能性を高めたと言えます。

もうひとつは、制度を持続させていくためには制度に対する国民の信任なり理解が必要だということです。でも、今の制度は国民にはなかなか理解できない制度となっ

衆院選が終わって、議論の場が諮問会議に移りますと、経済界からは保険料を下げろということになりました。あの時点で結局保険料の上限は18.35%になりました。それでなおかつ、給付の所得代替率は、選挙のときに公明党は50%を守ると言っていたので、50%ぎりぎりになってしまった。

今度のその時点では、厚生労働省は坂口試案のときのように、少子化プラス経済悪化のケースのもとにおける所得代替率の数字を出しませんでした。このため、50%があたかも確定値であるかようになってしまった。それで50%を守ると言ったのですが、これは本来あり得ない水準でした。

3つの縛りで答えを出すことは困難

工藤 2つの縛りでは持続可能なシステムは難しい。どちらかにするしかあり得なかったのではないですか。

西沢　そうです。どちらかしか有りえなかった。

松島 給付を本当にバッサリと切れれば、解決するかもしれませんが、それが政治的になかなか切れないところに問題がある。

駒村 私の見解をまず言っておきますと、望ましい年金というのは現行制度の延長上にはないということです。ただ現実問題として13.8%と50%の2つの縛りは、仮に今の人口推計が当たっても、また外れても、いずれにしても守れません。というのは、5年に1度の年金財政の再検証をしますが、その5年後には、もう初めから必ず

50%を下回るように設計されているからです。100年均衡プランというのは、結局均衡期間を5年ごとにずらしていくため、今後繰り返せば、永久均衡プランになるだけです。永久均衡プランの方を見れば、明らかに初めから50%は切ることになっている。だから、50%を維持できるというのは、システム上最初からできない。

工藤 それはモデル世帯でもそうですか。

駒村 政府の言う条件が満たされても満たされなくても、モデル世帯であろうとなかろうと、なおかつ裁定時の65歳の水準であろうとなかろうと、5年後はもう50は自動的に切る。人口推計が当たっても50%を切れるようになっていきます。

松島 そうすると、政府は全くうそを言っているということですね。

駒村 5年のみ成立するが、永久に50%を保障するという意味ではそういうことです。彼らは有限均衡のフレームワークで議論しているから、5年ずらしたら、これは積立金を5年分ずらして見なければならぬ。この給付は徐々に50%に近づいていき、2023年には最も可能性があるモデル世帯で50%というターゲットはあるわけですが、私はそれすら守れないということを言っています。というのは、1年分の積立金を保有するという条件が満たせないからです。これは実は保険料の18.3%と給付の50%、そして95年後に1年後の積立金を持っているという3つの条件を同時に満たさなければならぬ。それを同時に満たす答えはあり得ないということです。

西沢 積立金がかなり積み上がれば大丈夫

たいと思います。

西沢 所得再分配をするのか、あるいはドイツのように従前所得の一定割合を保障するのか、どちらかということですね。選択から言うと、年金だけと言うよりも、年金だけ考えれば、年金はたくさんもらえるにこしたことはないが、我が国の政策全体の中で財政再建をどうするのか、財政再建によりプライオリティーを置けば、ぜいたくな年金はつくれない。そうだとすれば、従前所得の一定割合を保障するというぜいたくな年金ではなくて、老後の生活の一定割合は政府が保障することにする、保険料は、たくさん払える人は払ってくださいという流れになる。そのプライオリティーをどこに置くのかでしょう。

それは政府全体で決めないと、制度の形が決まってこない。でも、恐らくぜいたくな年金はつくれないというのが間違いないから、より再分配に力点を置いた年金制度になる。

工藤 それは、やはりナショナルミニマムを設定するということですね。

西沢 ただ、みんなが一定額でよいと言えばそうではなくて、多少保険料を払うインセンティブを高めるためにアメリカのように所得再分配をしつつも、ただ年金保険料をたくさん払った人には、額自体は少し多目に上げますよという色をつけるということでないでしょうか。

工藤 今の西沢さんのお話は、今の基礎年金についてはその水準や商品設計などはミニマム論をしっかりした上で見直し、その上で自分で払える人は別にやるという今の

制度に近い構造ですね。

西沢 今の基礎年金をしっかりと、その上に薄い厚生年金が乗っていればよいのではないかという感じを持っています。これまでの政治の議論では基礎年金のところの議論が抜けてしまっていますので、基礎年金のところの制度設計はしっかりした方がよいと思う。

駒村 まず年金の役割は一体何かということです。セーフティーネットなのか、従前所得の保障なのか。「年金」という機能で大きく見れば両方です。しかし、従前所得の一定の割合を持ちたい、従前所得保障ということになれば、財政方式は年金「保険」ということでよいと思う。つまり保険方式の年金でやる。年金というラベルを張っても、いわゆる税で出す年金と保険で出す年金というものはある。しかし、従前所得保障を担うという意味ならば保険方式の年金でよい。しかし、セーフティ・ネットならば、税を財源にし、最小保証を行うということになります。ただ、これは65歳を超えたから、皆さんに所得に関係なく税を財源にして誰にでも年金手当をあげますということにはならない。現役世代と高齢者も含めた最低生活保障、つまりセーフティ・ネット政策の中で年金手当というものを位置づけるということになると思います。

松島 基本的に年金には今、所得再分配機能がありますが、経済同友会としては、国が関与する部分は公的年金で本当にナショナルミニマムを保障すればよい。それはあまねく、すべて等しくということがよいのではないかと考えています。

年金の最低保障をどうするか

工藤 どのくらいの水準を同友会は考えていますか。

松島 今は世帯という単位ですが、同友会では1人当たり、あまねくということで、一律7万円、2人家族ですと14万円ということです。その代わり福祉目的の消費税を入れる。消費税の場合、1%で2.5兆円ぐらいは確実に税収が上がってくる。定年に達した人も消費する限りにおいては、担税力があると見て徴収されるので、世代間の不公平も是正されます。その代わり、ミニマムは確実に保障するということです。その額を超えるところについては、個人の自己責任で、老後に備えようということで、民間の保険商品を活用するということになります。

工藤 では、厚生年金は廃止するわけですね。

松島 そう、厚生年金は廃止する。確定拠出の積み立て方式にするということなので、民間の創意工夫に任せるということで良いと考えます。しかし、現在、企業が拠出しているものを全くやめてしまうのかというと、いきなりそこまで行くと、特に中小企業などは、任意にやれと言うと、やめてしまうかもしれないので、少なくとも移行の過程としては、引き続き、現状程度であれば、拠出は従業員のために続けていくという経過措置を設けています。

工藤 制度設計の論点を考える場合、このミニマムというところのイメージをどう考

えるかということが大切になっています。

西沢 国会の審議なり政治家の発言を聞いていると、50%は守ります、保険料は20です、18%ですと、全部厚生年金のことばかりを言っている。政治家は余り深く考えずに、50、20というスローガンばかり前面に出して闘ってきて、本質論を隠してしまったような気がします。また、民主党の自営業者も含めた所得比例年金というものに反論するために、政府サイドは、国民年金は自営業者の年金である、自営業者は所得捕捉ができない、だから定額なのだというロジックをずっと押し通してきました。しかし、意図的にかどうかは分かりませんが、もう今の国民年金は自営業者が4分の1もないという事実を見過ごした議論を押し通してきた。厚生労働省は、定額の保険料は守りたい、定率にしてしまえば、それは税務署の仕事になってしまうのではないかというふうに感じたのではないかと思います。だから、議論が非常に歪んでいる。

工藤 基礎年金とかミニマムの議論が不足している中で、松島さんが説明されたように経済同友会はそこに一人7万円で消費目的の税での対応を提案しています。これについてはどう考えますか。

西沢 金額でアピールするということはよいことだと思います。所得代替率とかモデル的な世帯や所得というのは、あくまでドイツやスウェーデンのような所得比例年金には有効な指標だと思いますが、日本のように再分配が強くて、また職業によって入っている制度が違う国で、所得代替率だけで議論をすることは本来できない。だか

ます。西沢さんはこれをどう考えていますか。

西沢 まず日本では、スウェーデン方式の定義がばらばらだと思えます。この一連の年金改革の議論を聞いても、比較的大きな政府を指向しているように見える民主党もスウェーデン方式と言い、財務省もスウェーデン方式と言っている。財務省の意図は、基礎年金に対する一般財源を削りたいからそう言っているのですが、財務省と民主党が同じ案を提言するというのは全くおかしい状況です。それぐらいスウェーデン方式に対する認識は混乱している。

駒村 スウェーデン方式が大きい政府のような感じがしますが、私はスウェーデン方式の年金は大きい政府ではないと思っています。要するに、高齢化に応じて自動的にスライド調整をして、所得比例部分を小さくしている。私はスウェーデン方式がよいと思います。ただし、民主党案とスウェーデン方式は異なっています。

工藤 民主党案というのはスウェーデン方式ではないのですか。

駒村 違います。民主党案は、基礎年金をただ所得に応じて切っていくというだけのことだから、給付設計も含めて、厳密な意味での民主党案はスウェーデン方式とは違う。スウェーデン方式というのは、所得比例年金に全員が入る、その上で所得が足りない人にだけ最低年金を支給するということです。

工藤 年金論議ではよく図形を活用するのですが、まず所得比例の三角形があって、その足らず米を…。

西沢 あくまで保障年金で補てんするということです。もう1つ特徴的である自動収支均衡装置についても、日本での理解は非常に混乱していると思います。混乱の原因は厚生労働省にあると思います。マクロ経済スライドという2002年12月に彼らが初めて発表した、年金をカットしていく方法を、スウェーデンの自動収支均衡装置を応用したものであるというような宣伝をした。でも、それは全く似て非なるもので、厚生労働省の提案しているマクロ経済スライドは、単なる段階的な給付水準カット装置にすぎません。その点でもスウェーデン方式の理解は混乱していると思います。

駒村 西沢さんが今言われたマクロ経済スライドというのは確かに言葉としてはおかしくて、むしろ現役労働者の減少分と寿命の伸びた分だけ削っていくということです。つまり、早い話が、若い世代に対する高齢者の比率、これの上昇に合わせて年金を下げていくということです。ただ、50%で給付の下限を定めているので、おかしいことになるわけです。結局、その切り方がスウェーデンのように世代ごとに、「あなたの世代の寿命が延びているから、あなたの世代の年金が削られますよ」という仕組みになっていれば分かりやすい。予測が外れれば、その外れた部分については自動的に調整する仕組みが入っていればいい。しかし、そういうことはやっていない。だから、マクロ経済方式とスウェーデン方式は似て非なるものなのだと思います。

松島 我々は、スウェーデン方式は、やはり日本にはそう簡単に導入できないのでは

西沢 わからないという評価でよいと思います。ただ、保険料率は上げないという精神があることは間違いない。それが財政上

もイギリスでも、みんな同じ制度に入っている。制度をどういう形にするかは別の話です。

工藤 つまり、それは制度をきちっと変えるというか、もう1回見直すことの1つの出発になると。

西沢 出発にはなります。どんな制度をつくるにしても、自営業者の所得捕捉をし、所得比例にするということ、所得に応じて保険料をもらうということはほぼ間違いがないので、きっと出発点になると思います。

駒村 一元化には3つの意味があって、一つは、西沢さんが言われたように共済と厚生年金の一元化みたいなもの、今の2階建ての2階部分の一元化です。もう一つは、民主党が言っている、職業に関係なく所得に比例して取るという意味での一元化。それからもう一つは、基礎年金の部分は財政調整でやっているが、あれはやめてしまって、基礎年金は残しつつ、その取り方を、サラリーマンも自営業者も関係なく所得に比例して取るというような、3つぐらいの意味があります。

最後のものは、多分、厚労省は事実上それに近づいているのではないと思う。今度、この2004年の年金改革で出てきた年金でどういう形になったかという、未納者はいるが、基礎年金の2分の1は事実上の税方式になった。そこに段階免除ができて保険料が階段状になっている。だから、基礎年金の財源が所得比例という方向には近づいています。それをもって一元化と言うのはどうかと思いますが、3つぐらいの定

義があるので、一元化が何を意味しているのかをしっかりとしなければいけないと思います。

工藤 民主党が言っている内容はどうなのでしょうか。

駒村 民主党は、もう所得に関係なく、皆さん一本の制度に入りましょうと。ただ、公的年金をいじれば、健康保険、医療保険の方にも同様の問題が出てくると思います。今、医療保険は分立しているわけですが、それをどうするのか。ただ、医療保険の方は給付があるので、まだまだ議論に幾つかバラエティーがあるとは思いますが。

松島 一元化は、2人の方が言われたとおりだと思います。だから、一元化ということで、前から議論されていることが、また急に出てきたのは、何か目くらましの様な感じもします。一元化自体で何を求めるのかがよくわからないところがある。確かに複雑だから一元化すればわかりやすいと思えますが、重要なのは、それぞれのシステムが別でも、それがきちっとディスクロージャーされて、どのように運営されていくかがわかることです。

工藤 3党合意のところは、事実上時限的にとめるということが政治上、必要だったわけですね。でも、凍結という形ではとめられなかったわけですか。

西沢 3党合意の出自が政治的で、よくわからない。あと一元化というのも、小泉首相がずっと沈黙を保っていて急に言い始めた。何を言いたいのかもよくわからないので、政党が一元化と言ったときには、何を意味しているのかという問いかけをしなけ

