

第4回 新年金制度に関する実務者検討チーム

議事要旨

日時：平成22年4月27日（火）10：20～11：50

場所：内閣府本府5階特別会議室

出席者：国家戦略室 古川室長、矢野参事官、大西企画調査官

内閣官房副長官補室 佐藤(慎)審議官

総務省自治行政局公務員部 佐々木部長

財務省主計局 有泉企画官

文部科学省高等教育局私学部 河村部長

厚生労働省年金局 榮畑局長

(ヒアリング対象者)

- ・岩村 正彦 東京大学法学部教授
- ・駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授

1. 冒頭古川国家戦略室長から挨拶。

2. 岩村教授から資料に沿って説明の後、意見交換。

(説明のポイント)

○公的年金に係る様々な政策・制度を巡る問題については、既にある程度処方箋も分かっている課題について、まずそれをやっていくことが重要。

○パートタイマーへの厚生年金適用拡大については、国会にも法案が提出された経緯がある。また、2013年度以降、部分年金（老齢厚生年金の2階部分）の支給開始年齢の引き上げが進んでいく中で、60歳代前半層の雇用をどのように考えていくかということも早急に検討すべき。

○請負や委託というような形式で働いている人が、実態は被用者とさほど変わらないのに、国民年金や国保の対象者になってしまうという問題がある。社会保険における被用者の範囲は、本来、契約上の名目ではなくて実態を見て決めるべきだが、実務上はかなり形式的に処理されてしまっている。そもそも、被用者の定義については法律上明らかになっておらず、厚生労働省の通知等で書かれているだけであるが、この点を明確にする必要がある。

○年金受給に必要な加入期間の要件については、途中から保険料の納付をした人でも年金が受給できるように短縮することを考えるべき。

○障害基礎年金の給付水準が今のままでいいのかという問題がある。また、障害等級が1級だと

2割5分増しとなるが、その根拠については、より手厚い所得保障が必要ということなのか、介護等で余計に費用がかかるということなのか、考え方そのものから一度整理する必要がある。

○公務員の人件費を抑制しようという政府の方針の下で、公務員の年金制度をどうするかは早急に検討すべき。後になればなるほど、かつての国鉄共済年金の例のように、問題の解決が困難になってしまうおそれがある。

○所得の多寡に関わらずに一定額の年金を支払うという年金制度について、拠出制か非拠出制かという議論は古くから日本も含め各国であるところ。ヨーロッパの例をみると、拠出制を採用しているところが多い。その理由として昔から言われているのは、非拠出制でやると調達すべき財源があまりにも巨大であり、とてもそういう税負担を課すことが困難ということである。他方、拠出制には、高齢とか障害とか死亡といったリスクに対して一種の保険というテクニックを使いつつ、相互扶助を組織で行うことができるというメリットがある。

○ある一定年齢層から下になると、国民年金のみならず税も含めて納付意欲が急に落ちるという話を社会保険事務所の職員から聞いたことがある。社会保険・労働保険の保険料をしっかりと払っているかどうかということを経済的サービスを担当する事業者としての指定の要件にしたり、政府調達契約や許認可の要件とするなどして、保険料納付のインセンティブを持たせるようなことを検討してもよいのではないか。また、国民年金の保険料徴収については、国保と合わせて市町村が徴収することとすべきではないか。

(意見交換におけるやりとり)

○障害年金については、年金制度でカバーすべきとお考えになるか。

(岩村教授の回答)

自分は学生に対して、障害年金はみんなにとって関わりの深いものであるということを説明しており、そのように話すことによって、年金制度が自分たちの生活にとって非常に重要なものであるということを経済的に理解してもらえという点で、年金制度の中に障害年金が入っているのは大きな意味があると考えている。そのような観点からは、公的年金から障害年金を切り離してしまわないほうがよいのではないか。

また、事故や疾病による後発的障害は、典型的な公的保険の給付支給開始事由の一つ。障害になることに備えて予め保険料拠出をし、保険集団を構成して、障害という万が一の事態に備えるということは、ごく当たり前といってよい。しかし、すべての国民がそのような合理的行動をとるとは限らないから、強制保険を採用する必要がある。

○資料にある「生活保護とのバランス」についてご教示願いたい。

(岩村教授の回答)

仮に基礎年金を非拠出制の制度にする場合には、最低生活の保障という点では、高齢者の場合はミーンズテストなしに生活保護とほぼ同じ水準の給付が拠出なしに受給できるということになる。仮にどれだけ所得・資産を有していても、拠出なしに年金もらえるとする、

なぜ高齢者だけが特別扱いを受けるのかということの説明はなかなか難しいと思う。

3. 駒村教授から資料に沿って説明の後、意見交換。

(説明のポイント)

- 年金改革を行うときには、関連する諸政策との整合性を考えることが必要。特に重要なものは、各種所得保障制度との関係であるが、雇用政策、税制、経済成長・産業政策、住宅保障などの問題との関係も重要。
- 賦課方式の年金制度が成立するためには、人口ファクターとともに経済成長ファクターも重要であり、成長戦略、産業政策が極めて重要になってくる。
税制との関係では、年金課税、歳入庁、税・社会保障共通番号の問題など所得補足をどのように行っていくかという問題、給付付き税額控除との関係整理といった課題がある。
また、雇用政策との関係では、仕事と家庭の両立支援や女性の就業率の引き上げを行いながら出生率を引き上げるといった政策が年金との関係においても重要。2009年の年金財政検証の前提では、既婚女性の労働力率が現在よりも15%上昇するということになっているが、出生率は下げずに女性の労働力率を上昇させなければ、年金制度の持続可能性は脅かされることになる。
- 整合性と包括性を兼ね備えた最低所得保障の仕組みが必要。貧困率について、世帯の収入が生活保護よりも低いという国民がおおむね5～10%程度いると推計しているが、生活保護の実際の受給率が約1%強であることを踏まえると、かなりの数の人々が制度の隙間に落ちてカバーされていないことになる。
- 各国の年金、公的扶助、課税最低限、最低賃金を1つのグラフにプロットすると、日本は、①公的扶助と最低賃金の水準が非常に近いこと、②生活保護と年金1階部分の水準が逆転していること、という特徴がある。これは働くインセンティブや、年金保険料の納付意欲にマイナスの影響があると考えられ、年金と生活保護の整合性をとる必要がある。その際、個人単位か世帯単位か、フィンランドの最低保障年金のように地域差を考慮するかということも検討すべき。
- 最低保障年金でカバーする費用の範囲も重要な検討課題。基礎年金の現行水準は、衣食住の全ての基礎的消費支出をカバーしておらず、とりわけ住宅費をどう考えるかが重要。これまでは持ち家率が高いという前提があったが、今後は生涯独身の人や母子家庭、非正規労働者等々、住宅保有が難しい世帯も増加。税制上のローン控除は高所得者優遇になっているなど、日本では、これまで低所得者向けの家賃補助政策が存在しなかった。特に、高齢低所得者に係る住宅の問題は、年金水準と密接に関係しており、年金と居宅サービス保障政策を同時に考えていくことが必要。
- 世銀が各国の年金専門家に行ったアンケートによれば、年金改革の目標は、①財政的安定性、持続可能性、②低所得者の生活水準の改善、③多くの労働者をカバーし、働き方に対する中立

性を確保すること、が上位3つを占めており、日本でもこれら三大テーマを達成できるかどうかは年金改革のポイント。

○年金改革の3つの課題のうち、最も難しいのは少子高齢化への対応。民営化すれば年金財政が安定化するというものではなく、賦課方式の公的年金でも私的年金でも、経済成長が必要であることは同じ。人口リスクと市場リスクをどう分担していくのかということが、公的年金と私的年金の役割分担のキーになってくる。

○ライフコースに対する中立性について、特に日本の場合は非正規の増加が年金の空洞化につながったという問題があるほか、積極的に出生率を引き上げるようなインセンティブをもたせるかどうかということも政策判断が必要。

○賦課方式の年金制度における保険料率の算定式（保険料率＝〔A（受給者数）／L（労働者数）〕×〔P（年金額）／W（賃金）〕）で考えると、高齢者雇用の促進等を通じてAを減らし、少子化対策や女性の労働力率向上を通じてLを増やし、経済成長によりWを増やしていかなければ、Pは下がることとなる。全体のパイを大きくする政策を行わない限り、年金はじり貧。

○多くの国では、被用者と自営業者の保険料は同じであり、自営業者は被用者の労使負担合計分を負担しており、この仕組みを日本でどう考えるかということも、今後の課題。

（意見交換におけるやりとり）

○単身高齢者の増加が見込まれる中で、将来的に住宅政策が重要と思うが、住宅手当のような現金給付がよいか、高齢者向け住宅の整備といった政策がよいか、年金制度との関係でどのようにお考えか。

（駒村教授の回答）

日本の社会政策は、住宅の問題が抜けたまま今日に至っている。若い世代に対して公営住宅を提供するのは、貧困の集積になるので避けたほうがよい。一方、高齢者の場合、住宅市場で弱者になっていること、また、ケアが必要ということを経験すれば、現物給付という選択肢もあり得るのではないか。その場合、年金制度との関係では、住宅費をどのように考えるか？最低保障年金の給付の外にするのかどうかということが重要なテーマになる。

○高齢者の住宅の問題は、医療とも関係する。高齢で一人暮らしの場合、例えば1階に外部の人も入れるような食堂を作って、上の階に住んでいる高齢者もそこを利用して、生活習慣病に陥らないような支援を受けられるといった仕組みを持った、高齢者向け、特に単身者向けの住宅が必要ではないか。年金と医療保険、介護保険を全部組み合わせ、住宅を共通のプラットフォームとした効率的な仕組みを作ることができないかと思う。

（駒村教授の回答）

御指摘のとおり、年金制度のあり方を考える際には、ほかの制度との関係を考えることが非常に重要。スウェーデンの高齢者住宅では、1階がレストランになっているようなものも

実際に存在する。

○生活保護と年金 1 階部分との関係で、前者を下げるべきか、後者を上げるべきか、あるいは前者と後者の区別を止めるべきか、どのようなお考えか。

(駒村教授の回答)

日本の場合は、生活保護水準は簡単に動かせるものではないことを踏まえると、生活保護とつじつまが合うような年金制度にしなければならない。生活保護と年金は役割が違うという説明は知っているが、今の基礎年金制度では非正規労働の若者は保険料を納めず、結局、生活保護の負荷が高まってしまう。スウェーデンやフィンランドと同様、現役世代は生活保護、高齢期は最低保障年金という役割分担をして、現役のときは賃金をチェックして生活保護を支給し、高齢期は年金が一定以下の人に税財源で年金給付を行うという仕組みが、論理的にすっきりするのではないか。

以上