

## 第5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5月13日（木）17：00～18：50

場 所：内閣府本府3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)

- ・高山 憲之 一橋大学経済研究所特任教授
- ・小野 正昭 みずほ年金研究所研究理事
- ・坂本 純一 野村総合研究所主席研究員

1. 冒頭、古川国家戦略室長から挨拶。

2. 高山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)

○現在、年金に対する不安や不信が強まっている原因としては、政府の信頼が失墜していることと、レガシーコストの問題の2つがある。レガシーコストについては、過去の抛出期間に係る膨大な債務超過が増大しており、この債務超過を、誰が、いつ、どのような形で引き受けていくか、という問題に決着をつけない限り、年金に対する安心や信頼は戻ってこない。

○今の若い人たちは、学校を卒業して就職するときに非常に苦勞しており、正規社員の職に就くことが難しくなっている。就職の時にバッドスタートをした人が、そのまま歳をとっていってしまうと、将来非常に低い額の年金しかもらえないというバッドフィニッシュになってしまう。世論調査でも、若い世代は景気・雇用対策を求めている。成長戦略によって、経済を安定した成長軌道に乗せ、若い人にきちんとした雇用と賃金を与えることに優先して取り組むべき。

○レガシーコストの処理は、新制度の創設が実現したとしても必ず残る。

2004年の年金改革で、マクロ経済スライドが導入されたが、当時の見込みに反して、現在のようなデフレ状況下では、年金水準が実質的に上昇して、結果的にレガシーコストを膨らませている。デフレ下のスライドは果たして今のままでよいのかということを議論すべき。また、2009年の財政検証では、リーマンショックが起こったにもかかわらず、甘い経済前提

のもとに結論を出しており、年金数理に対する信頼を失墜させている。さらに、国庫負担の引き上げのための恒久財源をどうやって確保するかという問題も残っている。

○レガシーコストを処理するためには、例えば、年金受給開始年齢の引き上げスケジュールをスピードアップするとか、諸外国で既に67歳や68歳に引き上げられている点をどう考えるかといったことが考えられる。「負の選択」をしなければならないので、難しい問題。

○年金改革に求める基本スタンスとしては、第一に、年金制度の骨格を大きく変えていくことを政権交代のたびに繰り返して欲しくない。与野党でできるだけ共通の土俵に乗り、年金を政争の具とせず、共通部分を確認した上で、中身の詰めの作業を超党派でやっていただきたい。

○もう一つは、エビデンス・ベースド・ポリシー（客観的な事実に基づく政策立案）ということであり、現状や新しい施策の影響、費用などについて、証拠に基づき丁寧な議論を積み重ねて欲しい。また、年金数理を国民全体のものとする観点から、英米の例にならって、年金数理部局を厚生労働省から独立した中立機関化すべき。

○新年金制度創設にあたって考慮すべき主要なポイントの一つは、最低保障機能の強化。移行期間が長くかかってしまうという問題については、消費税負担を基礎年金への拠出と見做すことができれば、直ちに最低保障年金に類似したものを作ることができる。

○ポイントの二つ目は、実務の現場に負担をかけないということ。現行の厚生年金の適用状況を見ても、未適用の企業はかなり多い。零細企業などから確実に保険料を徴収していくのは、今の日本年金機構や国税庁の体制のもとでは、なかなか難しいのではないかと。

なお、税と社会保障の共通番号について検討が進められているが、これが導入されたからといって解決できる問題ではない。韓国では、1960年代末から国民総背番号制を導入しているが、自営業者は家事関連経費を必要経費に算入するなど、本来、納めるべき年金保険料を支払っていないのではないかと不満が、サラリーマンの側で高まっている。

○歳入庁構想もあるが、税と保険料の徴収を一元化するのは良いとしても、記録管理や給付まで同じ組織でやる意味はない。税務署にはそのようなノウハウはないし、英米でも、給付までは同じ組織になっていない。

○公的年金だけでなく、企業年金や職域年金の問題も重要であり、上乘せの議論よりは、年金支給開始に至るまでのつなぎの議論の部分をもっと強化すべき。

#### （意見交換におけるやりとり）

○韓国の年金制度について、より詳細に教えていただきたい。

（高山教授の回答）

韓国は、日本の制度を詳細に研究して制度を作り、事実上90年代にスタートしている。し

かし、始めてみたら色々課題があり、農民には特別に時限付きのマッチング拠出（保険料の一部を国が肩代わりして負担する制度）なども行っているが、自営業者の所得把握の問題が給与所得者の強い不満の原因になっている。

○自営業者や零細企業の方に対する保険料徴収は大きな課題。諸外国ではどのように対応しているのか。

（高山教授の回答）

ドイツでは、自営業者は任意加入。割り切って、皆年金の形をとらずに、できるところだけでやっている。

アメリカでは、事業主負担込みで自営業者に負担させているが、滞納や所得のごまかしの問題は、毎年のようにレポートで指摘されている。ただし、滞納があったときの対応がとてもなく、強制執行をする現場職員だけで全国に5000人もいる。

○日本に歳入庁ができれば、税と保険料を一緒に徴収することになるので、保険料の滞納も税と同様に厳しく対応しなければならないということか。

（高山教授の回答）

日本の場合、既存の企業で雇用を確保する、というのが国是となっているため、徴収担当者は滞納処分を躊躇する。他方、諸外国では、税金も保険料も払えないような企業は倒産もやむを得ないと考え、そこに勤めていた人には失業保険を支給し、職業訓練を受けさせて、成長可能性の高いところに移ってもらうということを積極的にやっている。

○社会保険料について、我が国では企業と従業員が折半負担することになっているが、このあり方が限界に来ているのではないか。本人負担と事業主負担を区別することについて、どうお考えになるか。

（高山教授の回答）

諸外国でも、社会保険料は本人と事業主が負担している。事業主負担の合理性や、政治的、歴史的な意味などを慎重に考えるべきである。

### 3. 小野研究理事から資料に沿って説明の後、意見交換。

（説明のポイント）

○スウェーデンの年金改革における主要な論点としては、①賦課方式の仮想勘定（NDC）制度と拠出建ての金融勘定（FDC）制度の2階建て構造にしたこと、②最低保証年金を設置したこと、③遺族や障害給付は別制度に分離していること、④給付調整のための自動均衡機能を入れていること、⑤オレンジ・エンヴェロープという個人への情報提供の仕組み、⑥5党間合意による改革、の6点をあげられる。

○改革の概念図は、資料3ページ目のとおりであり、新制度の具体的な数字は4ページ目のとお

りである。図の横軸が保険料の対象となる所得であるが、所得の上限は年額約500万円（1クローネ=13円で換算）ということで比較的低い。保険料は、物価基礎額の42.3%（24万円程度）を超える年間所得を持っている人について賦課される。

○NDC制度は、16%の保険料が、平均給与の上昇率を利率として仮想勘定に積み上がっていくというものであるが、同じ生年の死亡者の勘定が分配されたり、管理費用を控除したりされる。勘定からは61歳以降引き出しが可能であり、引き出す年金額は勘定残高を世代毎に定められた年金除数で割ったものになる。

○資料9ページ目であるが、FDC制度は、83の運用機関で運用されており、773のファンドがある。個人は自由にファンドを選択でき、保険料を配偶者に移転させることもできる。全体の資産配分を見ると、4分の3が株式に投資されており、リーマンショック後は累積収益がマイナスになっている。

○資料10ページ目は、最低保証年金についてであるが、世帯類型によって最低保証の水準が異なるということと、難しい経過措置が講じられている点は注意を要する。

○NDC制度では、固定した保険料率と給付との関係が常に均衡するとは限らず、労働力の減少、支給開始後の死亡率の変動、積立金の運用利回りの変動等のリスクについては、保険不能リスクとして整理されている。

このリスクを分担するための仕組みが、自動均衡機能であり、保有しているバッファー基金と保険料資産を合計したものを「資産」、年金債務を「債務」とするバランスシートを作成し、「資産÷債務」で算出される貸借比率を確認しながら給付や勘定残高を調整するものである。貸借比率が1を下回った場合は、下回った幅をスライド率から減ずることになる。

○保険料資産は、年間の保険料総額に「滞留期間」（加入者の平均年齢と受給者の平均年齢の差）を掛けて算出される。これは、資料15ページ目にあるとおり、賦課方式の年金制度では定常状態が想定する債務までは積み立てなくても良いという考え方によるもの。NDC制度に内包されるリスクは、このバランスシートが示すところによれば、資料18ページ目にあるとおり総賃金の変化、人口構造の変化、積立金の運用実績ということになり、結局、賦課方式の年金制度に共通のリスクと違いはない。

○2008年と2009年には、保険料収入の減少や運用利回りの悪化によって貸借比率が1を下回り、スライド率を大幅に引き下げなければならない状況になったが、政策変更により、バッファー基金の評価額を平滑化し、影響を緩和するというを行っている。

○資料22ページ目以降にあるとおり、NDC制度を日本に適用した場合のシミュレーションでは、自動均衡機能は限定的な効果しか発揮できず、積立金は2030~40年代には枯渇するという結果が出ている。これは、日本とスウェーデンの将来人口推計が大きく異なるため。

○スウェーデンの制度を総合的に評価すると、個人勘定を設定することで、保険料と給付の直接的な関係を実現している点で分かりやすいと言える。しかし、だからといって、世代ごとの実質的な利回りは変わってくるので、これを日本に適用した場合、給付対負担という意味で見た世代間の公平性が確保されるわけではない。

また、バランスシートの説明は、賦課方式の公的年金財政の良い説明になっている。

自動均衡機能は、一定程度有効であるが、万能ではない。日本のマクロ経済スライドは、よりマイルドな調整になっているが、マクロ経済スライドが発動されない状況になっている点は一つの課題である。

なお、支給開始年齢を個人の選択に委ねているが、近年、支給開始年齢が低下している点は留意すべき。

#### (意見交換におけるやりとり)

○NDCの積立金の運用はどのようになっているか教えていただきたい。

(小野研究理事の回答)

資料18ページ目にあるとおり、約半分は株式投資をしている。このバッファ基金の運用は、国の機関が行っている。

○スウェーデンにおいて、新制度に移行後、年金支給開始時期が早まってきているというのは、どういう理由か。

(小野研究理事の回答)

厳密には、実証研究をしてみなければその理由は分からないし、年金制度が変わったから支給開始年齢が早くなったのかは断定できない。例えば、職域年金の改革による影響など、いろいろな要素はあると思う。

○「年金債務」とは過去期間に対応する債務か、確認させてほしい

(小野研究理事の回答)

現役被保険者の年金債務は勘定残高そのものであり、ご質問のような理解で正しい。

#### 4. 坂本主席研究員から資料に沿って説明の後、意見交換。

##### (説明のポイント)

○日本とカナダの人口や経済の状況については、資料3ページ目から8ページ目のとおりである。カナダの人口の特徴は、多くの移民を受け入れているということであり、移民による人口増は日本の30倍以上となっている。

○カナダの公的年金制度は、基本的に3つの要素からなっている。1つは、老齢保障年金(OAS)であり、これは税方式による定額給付の制度である。

このOASにおいては、所得が非常に高い人に対しては年金額の一部を減額する、クローバツ

クと呼ばれる措置がある。

○OASの上乗せとして、カナダ・ペンション・プラン（CPP）、ケベック・ペンション・プラン（QPP）と呼ばれる報酬比例年金がある。CPP・QPPの対象となるのは、収入のある18歳から70歳までの公務員を含む被用者、及び自営業者である。CPP・QPPが適用されないのは、年収下限（YBE）より収入の少ない人であるが、YBEは3500カナダドル、1ドル=90円で換算すると約32万円と設定されている。

○CPP・QPPの恩恵を十分に受けられないという人には、所得保障補足年金（GIS）という制度がある。GISの対象となるのは、OAS受給者のうち所得が少ない人ということであり、所得調査付きの税方式の制度である。

○資料12ページ目にOASの給付設計があるが、1952年に導入された新しい制度であり、10年以上カナダに居住していることが要件となっており、18歳以降40年居住していると満額の年金が支給される。OASは満額で月額4万6900円程度となっており、カナダの平均年収や日本の基礎年金との比較で見ても、高くない。また、2010年第2四半期時点の金額で年収が6万6733カナダドルを超えると、超えた収入の15%が年金給付額から削減され、年収が10万8090カナダドル以上の人にはOASは支給されない。

○資料13ページ目にはCPP・QPPの給付設計がある。給付額の算定については、まず受給開始年から過去5年間の収入上限の平均額を計算する。その平均と過去の報酬が属する年度の収入上限を比べ、その比率を再評価率とする。過去の報酬を当該再評価率によって再評価し、その平均額の25%が年金額となる。ただし、加入年数が40年よりも短い場合は、その年数に応じて25%は引き下げられる。

○GISの給付設計は、資料14ページ目のとおりである。1年前の収入に応じて支給されることとされており、具体的には、まずOASの満額から実際のOAS受給額を引いた差額を計算し、この差額に「GISの満額-収入の50%」を加えた額が支給額となる。ただし、居住年数が10年より短い場合には、減額される。

○費用負担については、OASとGISは税財源による。CPP・QPPは、年収下限を超える収入のうち、年収上限までの収入の9.9%が保険料として徴収される。

○CPP・QPPについては、資料16ページ目にあるように、財政の自動均衡措置が設けられているが、実際に発動した実績はない。

○資料21ページ目以降にカナダの年金制度の歴史をまとめているが、カナダでは第1次大戦の終了後、傷痍軍人等への補償給付が始まったことを受け、高齢者に対しても扶助を行うべきと機運が高まり、1927年に老齢年金法（OAP）が成立した。

しかし、このOAPは、所得・資産調査が屈辱的である等の問題点があり、第2次大戦後、憲法改正を行ってOASを連邦政府が施行したのが、1952年のことであった。

さらに、OASだけでは高齢者の所得保障としては不十分ということで、1967年にCPP・QPPが施行され、その恩恵を受けられない人のためにGISが導入された。

その後、1980年代や90年代の経済低迷の際には、物価スライド廃止などの提案もなされたが反対を受けて実現せず、1989年には連邦政府の財政難を背景にクローバック制が導入されている。また、98年にも大きな改正が行われている。

(意見交換におけるやりとり)

OOASとGISは年金という名前ではあるが、報酬比例年金とは分離している制度というように考えてよいか、教えていただきたい。年金と言うよりは、むしろ高齢者給付なのではないか。

OASはどのような英語の略称か。

(坂本主席研究員の回答)

OASもGISも、報酬比例年金の額の影響は受けるが、その額と直接的にリンクしているわけではない。OASは、オールド・エイジ・セキュリティの略である。

OOASには所得制限はないということだが、一方で、クローバックで削減させるという点では、所得と関係ないといえないような気がするが、どうお考えになるか。

(坂本主席研究員の回答)

クローバックの所得の限度額がかなり高いため、あまり関係ないと言われている。ただ、当時のカナダ政府としてはもう少し限度額を低くしたかったようであり、そういう意味では所得とまったく関係ないとは言い切れない。

以上