

公的年金に関する座談会

～社会保障・税一体改革関連法案を受けて 年金の将来を考える～

日時 平成24年11月27日（火）10：30～

場所 当機構会議室

出席者 山口 修 氏（横浜国立大学経営学部教授・編集委員長）

高山 憲之 氏（公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構研究主幹）

江口 隆裕 氏（筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授）

小黑 一正 氏（一橋大学経済研究所准教授）



（山口） それでは、始めさせていただきます。今日はお忙しい中お集まりいただきまして、どうもありがとうございます。進行役を務めさせていただきます、横浜国立大学の山口です。どうぞよろしくお願いいたします。

まず、この座談会を開催するに至った経緯からご説明させていただきます。9月に開催された「年金と経済」の編集委員会で来年1月に発行する新年号の内容を協議しましたところ、8月に社会保障・税一体改革関連法が成立したことを受けまして、公的年金に関する座談会を開いたらどうかといった意見があり、委員会メンバーの賛同を得たところです。具体的な人選につきましては、かねてより公的年金全般にお詳しい編集委員の二人の先生、高山先生、江口先生に加えて、編集委員以外の方にも入っていただいた方がよいだろうという意見があり、本日、一橋大学の黒小先生にご参加をお願いした次第です。

それでは本日の進め方です。テーマを四つ考えておりまして、テーマ①が「最近（概ね平成16年改正以降）の公的年金に関する動向を踏まえた公的年金の現状認識と評価」、テーマ②は「社会保障・税一



体改革について」ということで、特に社会保障面に重点を置いて、「年金制度その他社会保障に関する改正事項および残された課題についての評価と今後の対応」ということです。それからテーマ③ですが、これは同じく「社会保障・税の一体改革」の税の方に少し光を当てて、「税制面の評価及び財政・経済に関する現状認識と当面の社会保障政策の方向性」といったような観点でお話を伺います。そして最後になりますが、テーマ④は「団塊世代が後期高齢者となるような10年後・2020年代以降を展望した、年金および医療・介護も含む社会保障制度のこれからのあり方」といったようなことでお話を伺いたいと考えております。なお、この座談会の内容は「年金と経済」の1月号に掲載させていただく予定です。で、よろしくお願いいたします。

①最近（概ね平成16年改正以後）の公的年金に関する動向を踏まえた、公的年金についての現状認識と評価

（山口） では、テーマ①から入らせていただきます。これについては、私の方から少し問題提起といえますか、最初に口火を切らせていただきます。資料がございますとおり、年金は高齢者世帯の所得の約7割を占めていて、国民の老後生活の大きな支えになっています。年金制度は社会・民生の安定に重要な役割を果たしていると言えます。2004年の年金改正

では、この年金財政の長期的な財政バランスを確立する観点から、保険料を引き上げて18.3%で固定する、あるいはマクロ経済スライドを導入して、などらかに給付水準を引き下げていく。それから在職老齢年金の見直し等々、持続性を確保するためのいろいろな施策が行われたわけです。

しかしながら、一方で年金記録問題などの負の要因もいろいろと出てまいりましたことから、国民年金では、納付率の低下の問題、未納・未加入の問題などから、年金制度に対する不安や不信が広がっています。特に若い人の中には、将来、年金が受け取れなくなるのではないかと、これは誤解ではありますが、そういった思い込みをしている人が増えるといった状況もあります。

それからもう一つ、せっかく財政均衡に向けて年金制度の持続性を高めるといって作ったマクロ経済スライドも、実際にはデフレ経済の進行ということで、まだ発動に至っていないのが現状です。そういう中で、昨年8月に民主党政権の下で再開された社会保障審議会の年金部会におきましては、優先的に検討すべき事項として、第一は、これはもう消費税の引き上げによって確保できたわけですが、基礎年金の国庫負担2分の1の恒久化という問題がありました。第二に、受給資格の期間の短縮ということで、25年の期間を10年に短縮するという一方で、これについては審議会の途中の議論では賛否両論がございましたが、最終的に10年に短縮するという方向で、これも成立しております。それから、第三が低所得者への加算で、これにつきましては結果的に低所得者を年金制度の中で直接加算して給付をするのではなく福祉的な給付ということで、年金生活者支援給付金という別の形で実現されております。

それから、これと併せて高所得者の年金額を減額するという問題があったわけですが、これについては審議会でも年金減額は個人の財産権の侵害にあたるといった見方もあり、結果的に見送りになっております。

それから、最後に物価スライドによる給付額調整の特例として、過去引下げが凍結されていた部分が2.5%ほどございまして、この分をまず解消しないとマクロ経済スライドに入っていくこともできないので、過去に物価が下がった際に下げなかった年金

給付分の特例分(2.5%)については、大分遅れましたが最近になってようやく解消する法律が通ったところです。

そのほか、子育て支援の観点から、産休期間中の年金保険料を免除するかどうかについては、厚生年金、健康保険ともに保険料を免除するという措置が実現しております。

なお、短時間労働者への年金加入の拡大につきましては、年金だけではなく健康保険も絡むということもございましたので、特別部会で議論をして、適用条件の一部拡大ということで、一歩前進する形で改正されています。

それから、被用者年金の一元化につきましても、政府で別途協議をして、これについても成立しているところです。

そういった新しい方向を模索しつつも、現状の制度を改善するといった方向で、いろいろやってきた一年だったと思いますが、一方で、年金の問題を政争の具にしないために、社会保障制度改革国民会議を作って議論をしていこうということで、ようやくメンバーも決まったようです。これにつきましては、来年の8月までに法制上の措置を講じることとなっており、急ピッチで審議をし、方向性を固めていく必要がありますが、この会議の方向性については大きな関心を持つとともに、私としても各政党の垣根をこえた共通の枠組みができることを大いに期待しているところでございます。

それでは、今、簡単にざっとした振り返りをさせていただきましたが、この公的年金の現状認識と評価という問題について、皆さまから一言ずつご意見をちょうだいしたいと思います。

まず、高山先生、お願いします。



(高山) 公的年金は国民の生活の支えとして非常に大きな役割を果たしています。お年寄りにとっては、年金なしの老後など考えられません。年金は、ありがたいものだ、と大半のお年寄りが思っています。

ただ、年金財政ということになりますと、特に国

庫負担、今、年額で大体10兆円余りですが、その半分ぐらいが依然として国債発行に委ねられています。年々の財政収支は実質的に赤字でして、積立金は当初の見込みより目減りしています。年金財政の健全性には黄色の信号が点滅している状態です。

その背景としては、年金の支え手である現役世代の所得や雇用の内容が、われわれがかつて想定していたものとは随分違ってきたということを挙げることができます。バブル崩壊後、企業の生き残り戦略の結果、正規のサラリーマンであっても生涯賃金が実質的に3割も低下しました。さらに、非正規の人がものすごい勢いで増えています。この非正規の人の年金制度上の取り扱いは、今までブラックボックスでした。非正規の人がこんなに増えてきたことをどう折りこむのか。この点を明示して、年金財政の健全性チェック、検証をする必要が高まっていると思います。

(山口) ありがとうございます。この問題、江口先生、いかがでしょうか。



(江口) はい。まず、議論のスタートとして平成16年の改正があると思います。現在は平成24年ですから、実はもう既に8年経過しています。平成16年の改正自体は、高齢者を重視した制度から次代の若者の負担是正にシフトしたという点で大きな意味があったと思います。つまり若者の負担に上限を設けたということです。ただ、その後の8年間の社会経済の変化が、平成16年改正が想定した以上に大きかったということだと思うのです。これは高山先生からお話がありましたように、それ以降、例えば物価を見ても、平成21年(2009年)以外はマイナスになっている、賃金も下がっている、それから非正規労働者が増えているというように、グローバルな競争が激化する中で、日本経済が本当に目に見える形で右肩下がりになっている。しかも、社会の格差が拡大している。そういった社会経済の変化がありますから、これに対して何らかの手を打たなければいけない。これは年金制度だけではない

のですが、特に老後所得保障という観点からは、年金制度もそういった問題を内在するようになっていたということがあると思います。また後で話が出ますけれども、これにどう対応するかということが非常に大きなテーマとなって今回の一体改革に結び付いたと、大きな流れとしては総括できるのかなと思っています。

(山口) ありがとうございます。同じ問題ですが、小黑先生、いかがでしょうか。



(小黑) 私は2004年・年金改革の当初、マクロ経済スライドで財政・社会保障の持続可能性が高まると期待していました。ですが、高山先生からご指摘がありましたように、デフレが継続し、物価があまり上昇しないという現状に陥ってしまった。マクロ経済スライドは、例えば物価が2%上昇し、スライド調整が0.9%であるとき、年金額は物価上昇以下の1.1%しか伸びない仕組みです。例えば2004年からもマクロ経済スライドが利いているとすれば、 0.9×8 年分ですので、約7%の年金額が削減できたはずですが、他方、デフレが継続しても、例えば1%のデフレのとき、年金額は1%カットされる仕組みでしたが、これも先ほど説明にありましたように政治判断で凍結され、特例水準として累積で2.5%分も過大な年金額が支給されてきました。12月16日に成立した法案ではそれを適正化したのですが、2004年・年金改革で当初政府が予定していたものはそれ以上の削減だったわけです。そもそも、特例水準の2.5%分をカットし適正化することについても相当な政治的反対があったわけですが、いかにマクロ経済スライドの利かせ方がドラスティックであったかということ、そして、それによって財政・社会保障の持続可能性を高めていくことが、いかに大きな意味を持っていたかというところが、やはり重要なポイントだと思います。

ただ、政府が想定した経済環境等が変わっていて、実はそんなに物価が上昇せず、デフレが進んでしまった。これは制度上、マクロ経済スライドそのもの

が物価の変動に対して非対称であったことが原因であって、本来であればデフレの下でもマクロ経済スライドのスライド調整の0.9%分を利かせるように仕組むことが、本来であれば政治の役割であったのではないかと思います。ただ、現実には政治的な力学があると思うのですが、目に見える形で削減するのは高齢世代から反発をかってしまう。他方、物価が上昇していく中で年金額の伸び率を抑えるということであれば、高齢世代の当事者の方々も実は削減されているということは気づかない。このため、デフレの中で直接0.9%分削減するということについて政治がそこに踏み込んでいくのは政治的に相当な困難を伴うことは、当時、企画立案された厚生労働省や財務省の方々も深く理解していて、現行制度ができあがったことは私も深く理解しています。その点で、現在の総選挙では、自民党の新総裁となった安倍総裁は、インフレターゲットや無制限の量的緩和で、2%程度のインフレを起こすという政策を実行する可能性を提案しています。もし2%程度のインフレを起こせるならば、マクロ経済スライドで年金額を削減できますが、金融政策に詳しい専門家の中には、財政ファイナンスの領域に踏み出すことなく、本当にそのようなインフレが実現可能か否かに懐疑的な意見も多いのも現状です。このため、もしデフレが継続してしまうと、年金財政は厳しい状態が継続することが想定できますので、2004年改革で本来やろうとしていたところを、デフレの下でも解決できるような改革というものの必要性を考えていかなければいけないのではないかと思います。

最後に、もう一つ重要なポイントがあるのですが、日ごろ考えていることとして、では財政・社会保障の持続可能性が高まれば、他の政策が機能しなくても構わないのかということ、実はそうではないと思っています。話すと長くなってしまいかもしれませんが、例えば一橋大学経済研究所の稲垣先生はこちらにいらっしゃった先生ですけれども、本来、マクロ経済スライドが順調に稼働していくという世界を想定した場合、例えば20年後とかですけれども、実はものすごく年金額がカットされていく。そのとき、低年金の貧困高齢者の方々が増えてくるという状態になってくるということで、財政・社会保障の持続可能性は高まるものの、社会保障の機能が壊れ

てしまいます。年金は賦課方式である限り、必ず給付額はあるので破たんしないという議論もあると思いますが、財政・社会保障の持続可能性や世代間格差の改善のみでなく、世代内再分配のあり方として、貧困の高齢者をどうやって救っていくかという課題もきちんと制度設計の中で考えていかないと、年金は立ち行かなくなるのではないかと思います。その辺の課題は、標準的ないくつかの世帯モデルの試算では国民は把握できず、2004年改革では逃げていて議論されていない重要なテーマではないかと思っています。

(山口) はい、ありがとうございました。一通りお話しいただきましたので、ここからは自由にこの問題について、少し掘り下げて議論していただきたいと思いますが、高山先生、どうでしょうか。

(高山) マクロ経済スライドは、年金財政の長期的な安定を確保するための伝家の宝刀でした。デフレはあくまでも一時的な現象であるという判断が2004年当時にはありました。こんなに長期間続くことは想定していなかった。しかし、その想定は明らかに間違っていたことが判明しましたので、デフレ下での年金スライド問題を、やはりもう一度議論すべきです。特例水準の解消を3年かけてやるのがもう決まりましたので、議論の準備は整いました。ちなみに、スウェーデンでは自動安定装置を発動し、物価が上昇しているにもかかわらず年金額を切り下げました。どれだけの危機感を持つかということにかかっていると思います。

(江口) 先ほどの小黒先生の話で、確かに世代間の負担や制度の持続可能性という点から見れば、デフレ下にマクロ経済スライドを発動するというのは筋なのですが、ただ問題は、マクロ経済スライドが高齢者の生活を直撃するということです。というのも、マクロ経済スライドは、フルペンションの基礎年金だけでなく、フルペンションに満たない低年金者にもかかってくる。しかも、賃金と物価が逆転するという中で、そもそも今の基礎年金水準が、昭和60年の改正で、老後の基礎的消費支出として設定された水準を下回っているのです。下回っている中で、し

かもフルペンションではない人が多い。さらにそこにマクロ経済スライドをかけるというのは、これはもういわば生活できない水準の年金を支給していくことを意味するわけです。そうなってくると、制度の持続可能性は大事なのですが、同時に、最低生活をどう保障するのだということが問題になる。そこで、生活保護を受給すればいいのかということが、当然次の議論として出てくる。ですから、やはりデフレ下でマクロ経済スライドを発動するにしても、今、議論になっているような最低生活保障をどうするのかということを考えなければならない。高山先生からスウェーデンの話がありましたが、スウェーデンは別途税で最低保障年金を出しているわけです。この議論は、仮に小黑先生がおっしゃったようなことをやるとしても、多分すごく政治的にクローズアップされると思うのです。ですから余計に、今、出ている民主党の案がいいかどうか、それから今回の一体改革の選択がいいかどうかは別にして、高齢者の最低生活保障をどうするのかという問題は避けられなくなっていくのではないかと思います。

(小黑) 江口先生の問題意識と同じ視点を私も持っていますが、先程申し上げましたように、マクロ経済スライドが順調に稼働していった場合、財政・社会保障の持続可能性は高まる一方、世代間格差は改善せず、これから低年金の貧困高齢者を増やしていくことになってしまうことが最大の問題です。そういう状態をつくり出してしまうような制度設計は、やはり問題があると認識しています。

では、どうすればいいのかという問題が次に出てくるはずですが、まず、財政・社会保障の持続可能性との関係では、年金の負担と給付が中長期で閉じている、すなわち年金財政が中長期で均衡していることが重要です。現在の賦課方式年金には国債発行で賄った財源も投入されていますがそれではダメで、例えば100の給付のときは100の負担（税・保険料）が必要で、70の給付のときは70の負担（税・保険料）が必要です。その際、現在の年金積立勘定を補完的に活用し、世代ごとに概ね年金のバジェットが閉じるように制度設計してしまえば、給付と負担の水準の決定にあたっては、そのバジェットの大きさをまず議論する必要があることとなります。そして、世

代ごとのバジェットの大きさが決まったら、あとは受益と負担の原則をどこまで変えていくかという議論を進めるべきだと思います。

具体的には、社会保険方式からもう少し税の原理のようなものを入れて、世代内での再分配の方向性を議論していくのが望ましい。少し矛盾するかもしれないですが、どうしてもやはり生活できない、低年金で貯蓄が少ないので普通の生活が苦しくなる高齢者の方々については、その年金額を引き上げるように税を導入していくということは当然必要になるからです。ただ、そこも負担と給付のバランスが、世代ごとにある程度は閉じていて、世代内で再分配してもらおう形で制度設計をしていくことが、やはり重要な視点です。

その際に一番重要なのは議論の順番です。どういうことかということ、少し極論ですが、実際には世代ごとにバジェットを切断するのはやっかいですから、仮想的な世界なのですけれども、現在の引退世代のバジェットを100としましょう。また、現在の勤労世代・将来世代のバジェットも100とします。その際、今回の制度改正でやってしまったのは、低年金の高齢者の方々を救わなければいけないのでその年金額を拡充する、その方向性は妥当なのですが、その財源を勤労世代・将来世代から引っ張ってくることで対応してしまったわけです。そうすると、最初は100という引退世代のバジェットを120とか150に増やす一方で、その増えた20とか50というマネーは、財政赤字の拡大や年金積立金の取り崩しという形で勤労世代・将来世代から引っ張ってきて、彼らのバジェットを80とか50にしてしまったわけです。そうではなくて、低年金の高齢者の方々の年金額を拡充するのであれば、100という引退世代のバジェットを越さない枠内で、世代内で再分配する必要があります。もし100というバジェットで再分配が不可能の場合は、引退世代のバジェットを大きくすることが必要だと思いますが、世代ごとの負担と給付がどの程度バランスしているか否かを同時にチェックしてから議論をしていかないと、世代間格差は拡大してしまい、財政・社会保障の持続可能性を低下させる結果を招くのみではないかと思っています。

ですから、低年金の貧困高齢者については、世代内の公平性の観点から的確に対応しつつ、財政・社

会保障の持続可能性も維持していくという制度設計を、政府・与党は行っていく必要があると思います。

(江口) ちょっとよろしいですか。小黑先生の今のお話は、経済学者がよく言うのですが、そのとき一番気になるのは、例えば高齢者のバジェットというときに、今の高齢世代、少なくとも例えば70代以上の世代は、若いときに親に仕送りをしているわけです。つまり公的年金制度が成熟していなかったのも、親の扶養のための仕送り、つまり私的扶養をしていたのです。ところが今の若い世代は年金制度によって私的扶養が社会化されていますから、親に対して仕送りしている人はほとんどない。そのときにバジェットの範囲を公的なものだけでくくるのがいいのか、それとも年金制度が未成熟な時代の代替的な義務的私的扶養も含めるべきなのかという問題があるのです。もし後者の観点で考えれば、今の世代間の損得論は随分変わってくるのではないかと思います。それなしに世代間のバジェットを公的なものだけでクローズドでやるというのは、私にはどうしても納得できないのです。

(小黑) ご指摘の点は重要な論点で、私的扶養とその社会化の問題についてはこう考えたら理解しやすいのではないかと思います。権丈先生などが主張されていることで、一部は共感する部分もあるのですが、それはどういうことかという、全く政府が介入しない世界で、勤労世代が老齢世代に私的扶養として移転するマネー、これは「プライベートな賦課方式年金」に相当しますが、それを100とします。そのときに、政府が介入して、私的扶養の社会化を行い、20を公的年金などで補助してあげる。そうすると残り80がプライベートな年金になります。いま世代間格差と言っている部分は、プライベート・セクターを除いて、公的セクターでの移転のみで議論しているわけですね。

ただ、一つやはり重要なポイントは、公的セクターとプライベート・セクターを統合した世界で実は何が起きているかということなのですが、やはり寿命が延びているということが一つ大きなポイントで、平均寿命が短かった時代と比較して、それが勤

労世代に過重な負担をもたらしていることは明らかです。それは老齢世代の自助努力に限界がある場合、プライベート・セクターであろうが、公的セクターであろうが、その部分については何らかの形で勤労世代が移転して支えてあげなければいけない世界が存在するためです。

では、そのマネーをどうするかということですが、一つ留意する必要があるのは、プライベートと公的なセクターで、ファイナンス可能な期間が大きく違うということです。どういうことかという、プライベート・セクターの場合、私的扶養として勤労世代が自らの親に移転するマネーの調達には限界があります。ですが、公的セクターの場合、その部分のマネーを長い期間にわたって調達することができます。この部分は大雑把には、年金債務（厳密には賦課方式年金が抱える「暗黙の債務」）と関係していますが、その債務を長期で償却することができる。実はこの機能は公的セクターしかできない役割で、そこが結構重要だと思うのです。

ただ、重要なポイントは、プライベート・セクターを除き、全部を公的セクターが担う場合、この暗黙の債務は、八田先生などいろいろな先生方の試算や、厚生労働省の試算もありますが、800兆円とか750兆円とかといわれているように、巨額の債務です。ですから、この債務をどれぐらいの期間で償却するかということが重要なポイントだと思っています。この償却にかかる負担はいわゆる「二重の負担」と呼ばれるものですが、それを100年間ぐらいで償却する場合、暗黙の債務が750兆円のケースでは1年間7.5兆円ですので、消費税換算では3%ぐらいの薄い負担にできます。

なお、この暗黙の債務がこれほど巨額になってしまった背景には、少子高齢化がこれほど進むことが誰も予測できなかったことも関係しますが、消費税換算で3%ぐらいの償却負担も重いと国民が判断する場合、暗黙の債務を縮小する必要があります。その場合、これは増税と同じ効果をもちますが、支給開始年齢を少し引き上げるとか、あとは給付水準を少しカットするとか、あるいは年金課税を強化するというやり方で、公的セクターの役割を減らし、暗黙の債務を縮小する必要が出てくる。

ただ、そのときに何が起るかという、いまの

高齢世代の消費計画の変更が難しく、自助努力にも限界がある場合、結局、今度は勤労世代が私的扶養という形で高齢世代を支える必要が出てくるわけで、結局、プライベート・セクターの負担が増えます。そことの兼ね合いで、全体のトータルの負担をどのように制御するののかということが最も重要な視点だと思うのですが、政府が介入していけば、暗黙の債務を長期で薄く償却でき、その償却負担以外では各世代の給付と負担は一致しますから、年金財政のバジェットが世代ごとに概ね閉じた状態が構築できます。

こう考えますと、いまの引退世代に関する暗黙の債務については、これはもう仕方がない特例措置として、現在世代・将来世代で長期かつ薄く償却する。他方、勤労世代・将来世代については、国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計等から、世代ごとの負担と給付の見通しが推定できますから、負担の引上げや給付カット等で、その受益と負担は概ね均衡させる。そういう2段階の処理をすることによって、比較的人口減少もしくは少子高齢化がこれからさらに進んでいくとしても、持続可能な制度ができるのではないかと思います。

(江口) そこで私が確認したいのは、世代として長生きするようになりますよね。平均寿命が80歳から90歳になって、その長生きした分にかかる年金の費用はどの世代が持つべきだとお考えですか。つまり、本来、世代ごとの受益という意味では、長生きした世代が受益するのだから、例えば給付を減らすという方法もあるでしょうし、長生きした世代が何らかの形で負担すべきではないかという考え方もある。しかし、今のお話では、長生きした分は全世代が等しく持つということのようなのですが…。

(小黒) ご質問の件は、政府がもともと寿命をどれぐらい制度設計の段階で予測可能か否かという話とも関係するように思います。

(江口) 5年ごとの財政再計算をみても、平均寿命はその都度ずっと延びているのです。基礎年金を導入した85年の改正からだけでも、その前提となっている平均余命は5年ぐらい延びていますよね。

(小黒) 結論から申しますと、平均寿命の延びを含む予期せぬ人口変動ショックを基本的に個別の世代ごとで負担するのは限界がありますから、そのようなショックで発生してしまった追加的な債務については、いまの現在世代や将来世代で長期かつ薄く償却するのが理論的に望ましいと思います。

(江口) 長生き分はみんなで持つというお考えですね。

(小黒) はい、その通りです。

(高山) 先ほどの議論に戻って恐縮ですが、マクロ経済スライドには確かにプラス面・マイナス面があります。公的年金は万能ではなくて、できることは限られています。それにもかかわらず、公的年金の世界であれもこれもと言っていろいろ求めすぎているのではないのでしょうか。年金でできることは限られており、その中でやるべきことをちゃんとやる。一方、最低生活の保障は別の政策手段で対応する。この方が適切です。

確かにマクロ経済スライドを基礎年金も含めて全部一律に自動的に適用するという話は、従来の改革方針を変えるものでした。給付を抑制するときには2階部分だけやって、1階には手をつけない方針でしたが、2004年改革はまさに1階にも手をつけ、例外なしとしました。ただ、それをしないと将来的に保険料を18.3%に固定できないという話になっていて、やむを得ない選択だったかもしれません。

どちらかというと年金は中流層に対する政策であって、一番所得の低い人に対する政策を年金だけでやるというのは非常に難しい。中流層のところをしっかりとさせることが年金制度では非常に大事でして、もっと下の階層、貧困層という話になると、年金だけではできません。

現に今回の消費増税でも逆進性対策として低所得者対策、あるいは年金の世界でも低年金対策が政治的にはホット 이슈になりました。日本における大半の政治家は再分配が好きでして、再分配のために政治家をやっています。貧しいお年寄りの強い声を政治が受け止めないはずがない。マクロ経済スライドをやって貧しいお年寄りを放置するという世界

は考えられません。政治が必ずバックアップすると私は思います。

(山口) ありがとうございます。今、非常に本質的な問題をお話いただいたわけで、特に年金制度は何のためにあるのかといった点をご議論いただいた訳ですが、非常に重いお話だと思います。もともと防貧といいますが、貧困にならないような支えとして保険制度という仕組みの中でやってきたものに対して、救貧といいますが、貧しくなった人を救うといったような政策とが今、一緒になっている議論も随分ありますので、本来の年金制度の役割をもう一度あらためて確認していくということも重要だと思うのですが、その話は最後でもう一度やらせていただく場があると思いますので、少し進めさせていただければと思います。

②社会保障・税一体改革について(1) 年金制度その他社会保障に関する改正事項および残された課題等についての評価と今後の対応

(山口) テーマの②は、先程の話と比較して少し具体的な話になりますが、今年、決まりましたさまざまな法律改正の事項がございましたので、これについてきちんと一度整理をした上で、さらにまた議論を進めたいと思いますので、資料の3ページをご覧くださいと思います。この中では、最近の改正によって今年度いろいろ決まりました内容が書かれています。最初に江口先生の方から少し頭出しといいますが、これらについてご紹介いただければと思います。

(江口) はい。社会保障・税一体改革ということですが、その議論に入る前に、実は年金関連の法案で言いますと、社会保障・税一体改革に含まれるものの範囲が必ずしもはっきりしないという問題があります。今年の2月から4本の法案が出ているわけですが、一体改革関連と言えるのは、厳密にとらえると年金機能強化法案と、それから国年法等の改正案ということになると思います。他方、被用者年金一元化法案というのは、これは自公政権時代に出たものと同じものを出したということで、国は一体改革

関連に入れているのですが、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会の審議対象にもなっていませんので、一体改革関連法案の中でも少し質が違のかなと思います。次に、一体改革関連とされるものの中にも二つの異質な改正内容が含まれていると私は理解しています。一つは従来制度の延長線上でとらえられるものですね。例えば、先ほど山口先生からご紹介がありましたが、受給資格期間の短縮や、基礎年金の国庫負担の2分の1、短時間労働者への被用者保険の適用拡大、それから産休期間中の保険料免除、これらは従来制度の延長線上に入ってくるものだと思います。

他方、民主党の新年金構想、つまり最低保障年金制度と所得比例年金の一元化を前提にしていると考えた方が理解しやすいものがあり、具体的には、年金機能強化法案の中の低所得者の年金額の加算と、高所得者に対する基礎年金国庫負担相当分の年金額の削減です。民主党政権としては、新年金構想に関する法案自体は今回は出さないで、今後いずれ出すという整理をしたわけですが、低所得者への年金加算と高所得者の年金削減を徹底しますと、最低保障年金は税で賄い、所得比例年金は保険料だけで賄って中高所得層には国庫負担を入れないという民主党の新年金構想の将来図に結び付くことになるのです。

あにはからんや、ご存じのように6月の民主・自民・公明3党の修正合意では、その二つについては法案から外すということになりました。当然、自民党も公明党もこの二つの改正は、従来の延長線上のものではないという理解があったのだと思います。ただ、同時に、修正合意で福祉的給付として別途の法律措置を講じるということになり、4番目の法律として年金生活者支援給付金法案が出されて、最終的には、土壇場の11月になって成立したというのが大きな流れだと思います。

私が特にここで問題にしたいのは年金生活者支援給付金法案で、これは福祉的性格の給付ということになっていますけれども、非常に中途半端な位置付けになっています。なぜなら、この法律は、年金とは別の福祉的給付と言いながら、対象者を年金受給者に限っています。従って、すべての低所得者高齢者救済というのではなく、低年金者だけを救済するという内容になっていて、無年金者は対象から外さ

れているのです。

他方、この法律では、別途の福祉的措置ということで、所得が満額基礎年金の年間77万円に満たない者に対し最高月額5,000円を加算するわけですが、そのときに年金以外の所得も考慮することになっている。これはまさに福祉的な手法なわけです。さらに、年金受給者だけでなくそれ以外の同一世帯の世帯員の所得も考慮する。これも福祉的な手法なのです。そうすると、これは財源がはっきりしていないのですが、恐らく消費税を充てるのかなという気はしますが、片や年金制度の枠外と言いながら、対象者は年金受給権者に限り、無年金者は放置しておきながら、手法としては従来からの福祉的手法を取り入れているのです。このような法律を何のために作ったのか甚だ疑問です。私は本当に高齢者の最低所得保障を考えるならば、無年金者も含めた最低所得保障制度を作るべきだと思います。しかも、この法律によって、例えば、今問題になっている生活保護と基礎年金の逆転現象が解消されるわけでもないのです。単に保険料を納めてきて低年金を受給している人について、最高で月5,000円加算しましょうという内容です。このように、これは与野党の政治的妥協の産物でしかなく、制度を非常に複雑にして、しかも制度的に非常にゆがんだものを作ってしまったので、将来、高齢者の最低所得保障のあり方を考える上でも、差しさわりが生じるのではないか、というのが私の評価です。

では、最終的に社会保障・税一体改革がどうなったかということ、子ども・子育てについては7,000億円ほど財源を取るということで、具体的方法論は違っていますが、与野党大きな方向性では合意をして進んだわけです。ところが医療と年金については、そもそも制度の将来像が民主党と自民党では全く違っていますから、医療については後期高齢者医療制度をどうするかは先送りになり、結局何も実現しなかった。年金についても、民主党の新年金構想に対し、自民・公明は従来の制度の改善を主張するというように全く違っていた。しかも、年金について将来像が違うにもかかわらず、妥協の産物として、年金生活者支援給付金という変な給付金ができってしまった。

そして、先ほどご紹介がありましたように、最後

は社会保障改革国民会議にげたを預けたわけですが、では国民会議で何ができるのか。これに関しては、やはり医療保険・年金という社会保険の将来像をどう描くかということに対する政治的な合意がないと、いくら国民会議で議論しても、政党間では水と油のままなのです。そう考えると、私は、国民会議で制度論についてどこまで成果が期待できるのかについては甚だ疑問です。

今回の社会保障・税一体改革のそもそもの意義にさかのぼりますと、私は財政再建自体の必要性は否定しませんが、結局は、財政再建改革だったわけです。政府も明言していますが、消費税を5%上げても、社会保障の充実には2.7兆円しか使わない。そのほかに基礎年金の国庫負担が2.9兆円ですから、やはり財政再建改革なのです。つまり赤字国債の縮減に多くを充てますよということです。しかも、社会保障分は2.7兆円と言いながらも、大事な社会保険の将来像について与野党の考えが一致しなかったため、実際に実現したのは子ども・子育て支援や診療報酬改定などだけでしかなかった。ついでに言えば、先ほど言ったような非常に鶴（ぬえ）的な支援給付金法のようなものを副産物として残した。支援給付金法案はむしろ廃案にしてもらって、一から高齢者の最低保障年金をどうするかを議論してもらった方が、将来の、まさに高山先生がおっしゃったように、最低所得保障というのは別に年金制度に限らないわけですから、そのあり方を考える上でもよかったのではないかというのが私の全体の総括です。

(山口) ありがとうございます。それでは、小黒先生、いかがでしょうか。

(小黒) 江口先生のご指摘は重要な視点だと思います。なぜ今回の改革が成功しなかったのかということですが、私は「改革の哲学」が不明確であったことが最大の原因だと思います。現在のところ、公的年金は社会保険方式の建前を堅持し、「受益者負担の原則」が強調されます。その場合、「負担なくして受益なし」の観点から、平均でみれば各個人が受け取る給付と支払う負担は（現在はそうになっていないですが原則的には）一致します。ですが、受益者負担の原則のみでは、どうしても無年金・低年金の者が

出てきてしまい、現実的には「応能負担の原則」も考慮する必要が出てきます。

その際、現在の基礎年金において、「受益者負担の原則」と「応能負担の原則」の整理が不十分な状況にあることが、最大の問題だと思います。その整理が不十分ですと、生活保護との関係も含めていろいろな法律が絡んできてなかなか難しい、その整合性をとらなければいけないという話もあり、根本的な議論ができなかったのだと思います。

やはり生活保護との関係、それから低年金・無年金等の解決の手法として、一番現実的なのは、よくいわれている話ですけれども、1階の基礎年金の部分に、これはいろいろな議論があると思いますが、国庫負担比率を高めることだと思うのです。現在は50%ですけれども、100%に近付けていってしまっ、はっきり言って、基礎年金部分は受益者負担の原則を緩めて税的なものにしてしまう方式です。

ただ、そうすると今度は財源が無限に膨らんでいく形になってしまいますので、カナダのクローバック方式を参考に、2階建て部分で高い給付をもらう方々の国庫負担についてはカットしていくというような形で財源を調達し、再分配をするというような哲学で、きちんと議論していくことが最も重要であったと思います。

それ以外にも、年金一元化とか、専業主婦の問題とか、当初もいろいろな議論がされて、いろいろ政治的利害対立から冷静な議論がなかなか難しい部分がありますがどうしてもありますので、そうではなくて、まず現実的に一番重要なテーマを先に議論していけば、もう少しいい年金改革ができたはずだと思っているのです。

(高山) 先ほど江口さんがおっしゃった点に関連するお話ですが、私は今回、3党合意という枠組みを初めて作った、あるいは一体改革ということで、社会保障だけでもない、税だけでもない、一体改革という形で新しい次元、官邸で意志決定をするという、枠組設定を変えた点、民主党の非力を補うために3党合意という枠組みを新たに作って、税と社会保障の改革を一步前進させた点は、決められない政治とずっと言われてきた日本の中では、特筆すべきものだったと思います。

中身が全部いいとは私も思いませんけれども、今まで何も決められなかった中で、消費税について10%まで上げるということを3党合意で決めた。年金も3党合意という縛りがかかったので、民主党が好き勝手にできなかった。自公政権下で宿題になっていた積み残しの課題を処理した面が強く、処理の仕方も基本的には従来の延長線上のものが圧倒的に多い。だから民主党らしさはほとんどない。これが、今回の年金改定に関する私の理解です。

拠出していない人には福祉的な給付がない。社会保険方式ですよという、非常に強い制約を民主党が受け入れた。その結果、自公政権で検討していたものの一部が今回の一体改革で実現した。そういうものがほとんどではないか。

解散直前に、ばたばたと年金生活者支援給付金法案を通してしまい、国会での議論がほとんどなかったということは大変遺憾でした。実施時期がだいぶ先ですから、修正の余地があるかもしれません。特に、日本年金機構で実務をやれという話になっていて、こんな面倒くさいことをまたやらせるのか。日本年金機構からすれば、やっていられないような法案でしょう。

ただ、福祉給付も消費税の税率を引き上げることの犠牲者対策です。消費税を引き上げるには逆進緩和策をどうしても打たなければいけない。無年金の人は結局外されたのですが、低年金者対策はかなり政治的優先順位が高く、消費税の税率を上げる前に決めなければいけないという思いが強かった。消費税を上げる政治的な難しさの代償として福祉給付ができた。ただし、民主党が従来から言っていたものとは全く違って、拠出原則の中での、いわば補足年金です。

従来、社会保険方式を強く言っていた人たちは、名前が保険料でなければいけないことにこだわっていた。保険料を拠出した人を拠出したと見なす。ところが、消費税を目的税化して社会保障4財源に変える。そうすると、今の無年金・低年金の人でも中年のときから消費税を払い、歳をとって無年金のままであっても消費税を払い続ける。消費税という名前の年金財源を拠出することになる。消費税が、いわば第2保険料の性格を持つことになるのです。日本に生きている限り消費税を負担しなさい。消費税を

負担すれば、それは基礎年金の財源ですよ、老人医療の財源ですよ、介護の財源ですよ、子育て支援の財源ですよと、目的が明記された。消費税を負担するということは、基礎年金への拠出をすることなのです。

「保険料」という名前であれば拠出と見なす一方、消費税の場合は拠出と見なさない。この刷り込みは、もうやめた方がいい。今の無年金者は基礎年金をもらえない。しかし、基礎年金の財源を今後も負担させられる。今までも負担してきたし、これからも負担させられる。拠出と給付の関係が切れてしまっている。そういう制度でいいのか。社会保険方式の主旨は、まさに拠出をしない人に給付はしないということです、今や消費税は第2保険料なのです。

(山口) 私はたまたま自公政権時代から継続して社保審の年金部会の委員をやらせていただいているのですが、先ほど高山先生がおっしゃったように、確かに今回の改正では自公政権時代の積み残し案件がスムーズに法律化されたという印象がありまして、新たなテーマでありました低年金者の問題でも、やはりまじめに保険料を払った人がばかを見るような仕組みはいかなものかという観点から拠出原則をベースに考えるという論点が中心だったと思います。そういう意味では、従来のものの考え方の延長線上にこの制度が作られているということでありまして、基本的なコンセプトが整理されないままで別の考え方の給付を追加するといった、非常に変則的な面があったのではないかと思います。

それから、最後の高山先生の、消費税は見方を変えれば第2保険料のようなものだというご指摘は非常に面白い観点だと思いますし、今後いろいろ議論していくべきテーマであると思って伺っていました。確かにこれまでは拠出といえば、それは保険料の拠出という概念で、それを拠出した人が受給する権利が生じるのだといったものの考え方の整理がなされていたことは事実だったと思いますので、このあたりについてもこの座談会をきっかけに、いろいろな議論が行われることを期待しております。

③社会保障・税一体改革について(Ⅱ)

税制面の評価及び財政・経済に関する現状認識と当

面の社会保障政策の方向性

(山口) それでは、さらに議論を進めていきたいと思います。テーマの③です。社会保障と税の一体改革、その中で今度は税の面に少し重きを置いて、「税制面の評価及び財政・経済に関する現状認識と当面の社会保障政策の方向性」といったあたりにつきまして、これは財務省出身の黒さんの方から最初に口火を切っていただければと思います。よろしくお願いします。

(黒) ねじれ国会にもかかわらず、民自公の3党合意に基づき、消費増税を含む社会保障・税一体改革法案は8月上旬に参議院を通過し成立しました。この法案の成立によって、一定条件を満たせば、消費税は2014年4月に8%、2015年10月に10%というように2段階で引き上げられることになっています。法案成立の背景としては、日本の政府債務(対GDP)が先進国の中で最悪の200%超に達し、歳出の半分しか税収がなく、現状のままでは財政は持続不可能という危機感が国民全体に広がった結果と認識しています。

政府債務が膨らんできた理由については様々な要因がありますが、バブル崩壊後、その崩壊を支えるための受け皿として大規模な公共投資が何度も行われたことや、財政赤字が恒常化する中で社会保障費が毎年1兆円以上のスピードで膨張していることが主な要因であるというのが、現在の一致した見方と思います。

このような状況で増税法案が成立したわけですが、残念ながら、消費税が5%から10%に引き上がったとしても、それは「止血剤」に過ぎず、社会保障給付費を抑制できない場合、消費税10%では日本の財政危機は脱却できないという認識も重要です。

といいますのは、社会保障費を抑制しない場合、財政を安定化するために必要な最終的な増税幅は消費税率換算で25%以上にも達するとの試算が多いからです。この点については、内外の先端研究も含めて、いろいろな試算がありますが、例えばカリフォルニア大学ロサンゼルス校のゲイリー・ハンセン先生、それから南カリフォルニア大学のセラハティン・イムロホグル先生の試算ですと、仮に財政を安定

化させるために消費税を2018年に一気に引き上げるということをししますと、概ね35%に引き上げなければいけないというような試算がまず一つ出ています。

それから、アトランタ連銀のブラウン先生と南カリフォルニア大学のジョーンズ先生のシナリオ分析でも、最終的に必要になる消費税率がどのぐらいになるかということを試算していますが、いいケースでは21%ぐらいに収まるという話もありますけれども、やはり最終的に必要な消費税率は30%を超える可能性も高いという結果が出ています。最悪の場合は37.5%の消費税率になってしまうという試算もありますから、日本財政は極めて厳しい状態にあると認識する必要があると思います。

なお、消費税率の引き上げの際には、軽減税率を導入すべきだという議論がありますが、仮に軽減税率を認める場合、こういった試算の中に軽減税率は入っていませんので、もっと高い税率まで引き上げなければいけない状況になります。このことは、少子高齢化が急速に進む中で、社会保障の給付を現状の水準のまま引き延ばしていった場合に、経済に与える負担の大きさがいかに大きいかということを示唆しますが、現在の政府は負担の大きさを実は深く認識していない状態が続いているのではないかなと思うわけです。

ただ、では政府は本当に何も認識していないのかというとそうではなくて、例えば2012年8月に内閣府が公表した「経済財政の中長期試算」では、消費税が5%から10%に引き上げられたとしても、慎重シナリオのケースでは、2020年度には基礎的財政収支が再び赤字に陥ることを明らかにしています。現在、政府は2020年度の基礎的財政収支・黒字化を国際公約としていますから、それを達成するためには、さらに消費税を6%から7%引き上げなければいけない状態に陥る必要があることを現在の政府は認めており、日本の財政は相当厳しい状態であることは間違いないはずです。

そうしますと、一番重要なのは、政府がきちんと自然体でのマクロ経済・財政の姿を中長期で、2020年度程度ではなくて、本当の最終的な負担の姿がどれぐらいなのかということをもっと自然体で国民に見せてみるということが必要ではないかと思います。そうでないと、国民は社会保障の負担に関する認識

を誤ってしまうでしょう。これは内外の経済学者等の研究では出てくるわけですが、政府が公式に明らかにしない限り、社会保障の負担の姿について本質的な議論が始まらないのではないかと思います。

その際、ここが極めて重要だと思いますが、負担の限界が、例えば消費税率で30%であるにもかかわらず、社会保障を抑制しないときの最終的な消費税率が35%程度である場合、消費税1%で2.5兆円ですから、消費税5%分すなわち概ね12兆円程度の政府支出カットをしなければいけないという議論が出てくるはずです。

では、そのような場合、具体的に何の支出をカットできるかという点、これから一番膨らんでいく支出項目は社会保障（すなわち年金・医療・介護）ですから、その抑制に切り込まざるを得ないという現実を直視する必要があるでしょう。

また、先ほどご紹介したアトランタ連銀のブラウン先生やジョーンズ先生の試算ですが、彼らの試算は現在の日本の増税スケジュールとは若干違うのですけれども、2012年に消費税を5%から10%に上げて、その後、財政安定化のため、消費税を2017年に一度に引き上げるという試算では、最終的な消費税率33%と推計しています。ですが、増税を5年遅らせて2022年に引き上げる場合、最終的な消費税は37.5%にまで引き上げなければいけなくなる。そうしますと5年の改革先送りで最終的な消費税率は4.5%上昇しますから、改革を1年間遅らせると約1%の消費税の引き上げ、あるいは政府支出カット2.5兆円をしなければいけないということになります。

短期的な視野で、段階的に増税もしくは年金を含む社会保障改革を進めていくということは政治的摩擦を回避する観点で重要なのですが、以上の現実から言えることは、社会保障制度改革国民会議で、最初に議論しなければいけないのは、財政の持続可能性との関係で、「最終的な社会保障の給付と負担の水準」に関する議論であるべきです。

すなわち、財政が破たんしてしまえば当然すべての政策が持続不可能になってしまいますから、最初に中長期の財政の姿、それから社会保障の姿をマクロの視点できちんと議論した上で、給付と負担のバランスをトータルで、「中福祉・中負担」「低福祉・

低負担」「高福祉・高負担」とかいろいろなバランスがあると思いますが、どれを本当に選択すべきかということを議論していくべきではないかと思います。

(山口) ありがとうございます。マクロな面からの議論をしていただきました。一方で、逆に非常にミクロな話になるのですが、具体的に消費税を2014年4月に8%、さらに2015年10月に10%に引き上げていくという中で、以前、高山先生なども指摘されておられましたが、年金受給者の消費税の実質負担の問題があると思います。消費税は年金受給者も含めて国民すべてが税の負担をすることから消費税がいいと言われているのですが、一方で、消費税が引き上げられてその翌年の年金額改定では、物価上昇分からこの消費税の引き上げに係る部分は控除して物価スライドを行うが必要になると思うのです。

1989年に消費税3%が導入されたときには、翌年のCPIが2.4%上がりました。それから、税率が5%に2%アップしたときにはCPIは1.8%アップしたのですが、その中で、消費税による物価上昇の影響というのはその全部ではなくて、本間先生などの研究だと、最初の消費税導入のときには3%のうち1.1%ぐらいが実際に消費税導入の影響ではなかったかという推計があります。それだと反映率が37%ぐらいになって、あまり大きくないという印象で、この計算がどれだけ今日でも適合するのか、私はちょっと実感としてよく分からないのですけれども、そういった消費税の影響による物価上昇の部分は差し引いた形で年金額の改定をすることについては、あまりまだ議論されていないような気がするのです。以前、高山先生などもご指摘されていたことなのですが、具体的にどういう計算をするのか、この期に及んで考えておかなければ、実際に年金受給者にも応分のご負担をしていただくための準備が整わないのではないかといったことを、この問題に絡めて少し補足させていただきました。

それでは、高山先生、お願いします。

(高山) 人口構造が大きく変わって、現役の人たちだけに負担を求めることがもはや妥当でなくなった、広く薄く全世代で負担を分かち合うという基本的哲

学の下で消費税が選ばれました。その内容を実現する仕掛けが必要です。消費税の税率を上げました、物価が上がりました。年金受給者は年金スライドで給付が引き上げられ、事実上、消費税負担分を後日、年金で補填してもらっています。こういうことになると、当初の主旨にもどる話になってしまう。

ですから、その辺をちゃんと担保してもらうことが必要です。次の8%、その次10%、さらに12%とか13%、行き着く先は20%かどうか分かりませんが、消費税を引き上げるたびに年金のスライドをどうするかという話になりますので、消費税引き上げの意味を、みんなで共有することが肝心です。低年金者や貧しいお年寄りに対する手当は、年金とは違う世界で別途やると整理しておけば、問題にはならないでしょう。

それから、一体改革の税のところで言えば、従来、消費税の目的税化に強く抵抗していたのは大蔵省であり、財務省でした。今回、財務省は方針大転換です。政治からの強い要請があったということも背景にあると思います。この目的税化の意味は非常に大きい。今後、社会保障の財源としては保険料がやはり中心ですけれども、消費税も今よりもっと大きな金額になっていくでしょう。目的税化という話について決着をつけ、枠組みを変更したことは、将来、キーになってくると思っています。

(江口) 幾つか論点がありますが、まず私は、消費税増税分を年金スライドに反映させないということには賛成です。それから2番目に、高山先生がおっしゃった社会保障の目的税化ですが、私は高山先生ほど楽観的には評価していません。というのも、社会保障4経費というのは、年金、医療、介護、少子化ですね。そもそも今の国の一般会計予算を見ても、90兆円のうち52兆円が一般歳出で、社会保障がその半分以上の52%になってしまっている。しかも、年金、医療、介護、少子化対策でそのうちの半分以上を占めてしまう。

そうすると、目的税化といっても非常に広い範囲の目的税化なのです。厳密な意味で目的税であれば、特別会計を作って例えば年金のためだけに使うというような仕組みのはずなのですが、今回の社会保障目的税化というのは、何というか、財務省の言葉の

あやのようなもので、国民全体の予算の少なくとも4分の1を超える年金、医療、介護、少子化対策という社会保障のメインの部分に消費税を優先的に充てましようと言っているだけのことです。しかも、これら4経費が消費税の総枠を超えた場合に、その足らざる分をどうするかというのは、これは一般歳出の中でやっていますから、他の税収等で賄うということになるのでしょう。このようにどんぶり勘定は変わらないという意味で、分かりやすく言えば消費税率引上げのために社会保障目的税化という飾りが使われたのではないかと私はむしろそうにとらえています。

それからもう一つ、枠組みの話に戻りますが、高山先生が先ほど、非常に評価される3党合意だという話をされましたけれども、私はここも若干違って、3党合意の前提として衆参のねじれ現象があって、与党・民主党も自分たちだけでは参議院は通らない、野党の協力を得ないと通らないということがまず大前提にあったわけです。そして、野田総理はとにかく消費税を上げることに政治生命を賭けとおっしゃっていて、他方、自民党もかつては消費税を上げると言っていたわけで、そういう意味では、消費税の引き上げというのが実は3党合意の一番基本にあって、それ以外の社会保障で合意できなかった部分は国民会議に先送りしようよということになった、ととらえた方が正しいのではないかと思います。ですから、今回の一連の改革というのは、やはり消費税の引き上げですね。これは目的税化も含めてですが。そういう財務省の大きなシナリオの中で一体改革が動いたというふうにとらえた方が適切なのかなと私は思います。

それから、先ほどの小黒先生の将来の消費税率の引き上げの議論ですが、これは年金に限って言うと、2009年の財政検証の経済前提について検証作業が始まりましたね。山口先生はお詳しいですが、あれはまだ結論は出ないのでしょうか。

(山口) まだ出ていません。

(江口) 結局、消費税を30%も上げるかどうかという前に、日本の中長期的な、例えば所得の伸びや賃金の伸びといったものをどう考えるか、ここを決め

ないと、単に税率の話だけを先走って30%だとかという議論はないと思います。

だから前の財政検証でも、あの前提が正しければ、そんなに無理をしなくても今の制度は持続できるという議論だったわけです。ですから、やはり今後の課題としては、まさにデフレの評価をどうしていくのか。中長期的に日本の賃金、物価、利回り、こういうものを含めた経済の見通しをどうしていくのか。そのコンセンサスをまず得ないと、先に将来の消費税率引き上げありきというのは、私はあり得ないと思っています。

(山口) そうですね。前回の2009年の財政検証では、運用収益の見込みを4.1%としたことなどが、金融証券市場の実勢からみて高すぎるのではないかと、いろいろなご意見をいただいた訳ですけれども、その時の財政検証の結果を見ると、出生率と経済前提の前提について各々上位、中位、下位の3つを想定して、その組み合わせで九つのケースについて予測計算をしたのですが、そのうち9分の5は一応50%の所得代替率を維持できるという結果でした。各々の中位値による標準ケースの場合では、所得代替率が法律で規定している見直しの基準である50%ぎりぎりの50.1%だったのです。その後の状況を見ると、前回の前提条件と比べると、出生率の改善は若干あるのですが、それ以外の要素は概ねすべてマイナスの方向に働いていますので、恐らく今回の財政検証では2009年検証よりも厳しい結果になる。そうすると、9分の5ぐらいのケースでは逆転してしまって、50%を切るというような予測がでるのではないかと予想されるので、そういう可能性が高いとすれば、やはり今の枠組み、つまり2004年改正で決めた財政均衡のシナリオを見直していくことが、国民会議などで議論していただく重要なポイントではないかと思っています。特に将来の保険料はどうするのか、つまり18.3%の上限をどうするのか、一方で給付はどうするのか、マクロ経済スライドを50%の所得代替率を下回る給付水準まで継続していくのかどうかといった選択が迫られることになる。私は保険料の負担はもうこれ以上増せないのではないかと、つまり18.3%で将来的にも固定するとしたら、財政均衡のためにはやはり給付水準を下げるしかないので、

そうすると小黒先生が最初におっしゃっていたような、どこまで下げることができるのかといった見極めを最初にすることが重要になってくると思います。

小黒先生、財政の面に関連して社会保障の目的税化の意味などについて、いろいろとご意見が出たのですが、何かコメントがございましたらお願いします。

(小黒) 財政当局がどのように考えているかというのも、政治のいろいろな時点でいろいろな立場の方がいますので、はっきりは申し上げられないのですが、例えばさかのぼれば国民福祉税構想の議論で、あれはある種、消費税を上げるための方便かもしれませんが、高山先生がおっしゃられたように、財政当局が社会保障費の急増を予測し、目的税化を潜在的にはある種考えてきたという解釈はできると思います。ただ、その後、消費税を巡る政治的駆け引きや97年増税に伴う政治的トラウマがあって、消費税に関する議論がタブーになっていましたが、近年、社会保障費が毎年1兆円以上のスピードで膨張していくことが財政を圧迫し、それが後世代の負担を高めていくという認識が深まったことで、あらためて消費税を目的税に位置付けようという動きが出てきたように思います。

ところで、今回の伏線として、あまり注目されていないのですが、民主党政権が誕生する前の麻生政権時代に、当時、東大の吉川先生が社会保障国民会議に関わられて、社会保障改革の方向性に関する中間報告が公表されています。この中間報告の中に「社会保障の区分経理」という概念が登場します。この区分経理は「社会保障予算のハード化」を意図するものですが、当時、社会保障の安定財源として消費税を念頭に置いて議論を進めていたことは明らかです。

すなわち、消費税を社会保障の目的税に位置づけるようなもので、実はあの裏側にあるのは、高山先生が先ほど、テーマ②の話で、自民政権の政策が実は民主党に引き継がれていたという話をされていたと思いますけれども、やはりその側面も若干あるとみています。区分経理は社会保障の給付と負担の関係を明確にする機能を担いますが、それは給付が膨らんでいく中できちんとその負担を引き上げるた

めの根拠を、区分経理で透明性を高めて、消費税率を上げていくという試みが、もともと潜在的な流れの中であったのではないかと認識しています。

もう一つ、財政の持続可能性の関係では、社会保障費の膨張がメディア等でよく議論されるテーマなのですが、現在のところ、あまり注目されていない問題があります。それは、これから急増する利払い費の問題です。これまで政府債務が膨張しても利払い費が急増しなかったのは、金利低下ボーナスがあったからです。現在、国債の加重平均の金利は概ね1.4%から1.3%になっています。他方、バブル期は7%とか5%という高金利でしたが、政府債務も少なかった。だから、利払い費も少なかったわけです。それから、だんだん政府債務が雪ダルマ式に膨張していく中で、通常は利払い費も増加していくはずですが、これまで、幸運なことに利払い費は上昇してこなかったのです。

その理由は簡単で、金利がずっと下がってきたからです。ですが、現在では、もはや加重平均の国債金利がもう下がらないような状態になってきている。これは住宅ローンで言えば、住宅ローンを組んだ時点の金利は高かったのですが、金利を安くすることによって、借り換えのボーナスのような、「金利低下ボーナス」があったのですが、それは終焉しており、これからは借金が増えていくと、どんどん利払い費が上昇していく状況になっていくことを意味します。例えば大和総研などの試算ですと、現在、国債の利払い費は概ね9兆円なのですが、今のままの金利で推移しても、これ以上もう本当に下がらなくなっていますから、10年間で17兆円ぐらい増えるということになっていて、これから相当財政が厳しい状態になっていくことは間違いないです。

そうしますと、年金の財政検証も当然重要なのですが、そのみでは不十分で、利払い費の影響も含めて、2020年度の姿でなく、内閣府にはちゃんと中長期の財政・社会保障の姿を試算していただく必要があります。その上で、社会保障を抑制しない場合、最終的にどこまで税率が上がっていくのかをきちんと見極めないと、後々もう本当にどんなに改革をしても、もはや追い付かないような状態に追い込まれてしまう可能性があり、現在の日本はその分岐点に差し掛かっているのではないかなと思っています。

ですから、社会保障制度改革国民会議のターゲットはどこまでかという議論はあると思いますが、同会議では、マクロ経済・財政の視点を含めて、その辺もきちんと議論した上で最終的な結論を出していく必要があるのではないかと思います。

(山口) ありがとうございます。よろしいでしょうか。それでは次、テーマ④に入らせていただきたいと思います。

④長期（団塊世代が後期高齢者となる10年後・2020年代）を展望した、年金および医療・介護も含む社会保障制度のこれからのあり方

(山口) 今日はいろいろな切り口からお話したいと思いますが、テーマ④では、これまでの議論を踏まえて、これからの長期の将来展望について議論させていただきたいと思います。まず、高山先生の方からお願いいたします。

(高山) 中長期の話を考える際に私が重要だと思っているのは、年金や社会保障をめぐる環境が大きく変わってしまったということです。特に、デフレがまだ続いていて、いつ脱却できるかが分かっていない。それから、サラリーマンの生涯賃金が3割も事実上低下して、親の世代より豊かになれないと、今の若い人の多数派は思い始めています。さらに非正規雇用が拡大して雇用が不安定になってしまった。そうした中で、医療にしても介護にしても年金にしても、世代と世代の支え合いということで、現役に財源を負担してもらってお年寄りを支えるということになっています。支える方が貧しくて、支えられる方が豊かだという中で、今後の年金や医療や介護をどうするのか。次元が変わってきたのではないかと思います。

もう一つは、出生率が大幅に低下し、今、1.4ぐらいで小休止状態ですが、上昇する気配が一向に見えません。人口の専門家である鈴木隆一さんにお伺いすると、今の若い世代は子供をつくらない、産まない人が大体4割弱になる。それから歳をとったときに孫がいらない人が5割に達するというご意見でした。今までの日本にはなかったことです。団塊の世

代は平均して子供を2人産みました。団塊ジュニアの世代から違う様相になり、結婚もしない、子供もつぐらない、したがって孫もいない。そういう人が少なくありません。その中で、世代と世代の支え合い、助け合いという制度は変質せざるを得ないのではないか。従来の延長線上でこの新しい時代に対応できるのか。長期戦略としては、そういうことも含めて検討する必要があると思います。

それから、社会保障の将来推計（図表4参照）を見ますと、年金はマクロ経済スライド等が利いて全体の構成比としては今の5割ぐらいから2025年度には4割程度に低下します。代わりに医療と介護を足し合わせたものが2025年度には5割ぐらいに上昇します。社会保障給付における主役の逆転がこれから起こることです。医療と介護は、やはり受給者から見れば、すごく切実です。給付の切り詰めは年金よりはるかに難しい。ただ、終末医療や訪問医療、訪問介護などいろいろやるべき余地はあります。

年金も、積み残しであるマクロ経済スライドは、きちんとこれから実施しなければいけない。さらに、受給開始年齢の議論を早急に開始する必要があります。実施は先でいいのです。例えば、デンマークでも平均余命の伸長が確認されたら、15年先の受給開始年齢をその分だけ調整しますという形です。すぐ実施するわけではない。

デンマークは、ほかの国と違って非常にユニークなことをやりました。従来、受給開始年齢の引き上げでは、60歳を65歳にするとか、アメリカやドイツがやったように65歳を67歳にする。その引き上げる年齢をいつ、何歳というように決めないのが、デンマークの新しい方式です。もう保険料をこれ以上、上げる余地はありません。給付水準を下げる余地もありません。税金の追加投入もほとんど困難です。こういうときの、唯一残された手段が年金受給期間です。受給開始年齢をどうするかということです。

給付水準が同じ、保険料負担も同じだったら、年金の受給期間も平均的に見れば各世代とも同じでいいではないか。これがデンマークの考え方です。それが新しいルールです。保険料はもうこれ以上、上げません。給付もこれ以下には下げません。だから、もらう年金期間も同じにしようという話です。従って受給開始年齢を自動的に調整する、平均余命の延

びが確認された段階で、その延びた分だけ受給開始年齢を遅らせる。ルールだけ1回作って、あとは平均余命を確認して、法律改正なしに自動的に受給開始年齢を調整する。これを決めたのがデンマークです。2006年でした。

2011年にオランダがそれを踏襲しました。そして2011年末にイタリアが危機の中で、受給開始年齢を65歳から67歳へ引き上げ、さらに2018年以降、平均余命の延びに応じて受給開始年齢を自動的に調整すると決めました。デンマークは2040年頃に受給開始年齢が70歳となります。イタリアも2050年頃に70歳となります。

日本では、この議論を2011年の秋にしましたが、非常に不人気だった。すぐ実施するわけではありません。「保険料を18.3%超に上げるのですか、給付水準を下げるのですか、税金の追加投入を本当に引き受ける用意はありますか」という問いかけの中で議論をしていけば、おのずから決まる話ではないでしょうか。

マクロ経済スライドもそうですし、受給開始年齢の自動調整もそうですが、これらは自動安定装置です。いずれも政治リスクを回避するための制度です。ルールを決める。あとはそれに従って粛々と実施していく。われわれが社会保障関係で今、直面しているのはまさに政治リスクです。経済のリスクや人口リスクもありますが、日本が一番悩まされた問題は政治リスクです。この政治リスクを一番小さくする方法、それが自動安定装置であり、自動調整です。法律改正なしに給付水準を少しずつ下げ、受給開始年齢も実質的に少しずつ遅らせていく。これは年金の専門家が世界でいろいろ議論している中で編み出された知恵です。どこの国も、この政治リスクに悩まされている。給付水準の方ではスウェーデンが最初に自動調整措置を導入し、ドイツ、日本が倣った。受給開始年齢の方はデンマークが最初に導入し、次いで、オランダがやり、イタリアがやるという話になりました。そういう世界の知恵に学ぶ余地が日本にも依然としてあります。

(山口) ありがとうございます。江口先生、いかがですか。

(江口) まず、最初に社会保障全体の議論ですが、高山先生がおっしゃったように、この資料(図表4)によると、将来、年金よりも医療と介護のウェイトが高くなる。ただ、そのときに注意しなければいけないのは、年金と医療・介護では、リスクの性質が違ふということです。つまり、例えば介護保険で言うと、今、65歳以上の第1号被保険者で要介護認定を受けている人は17%ぐらいです。もちろん年齢とともに要介護率も高まりますが、死ぬまで要介護認定を受けない人もいっぱいいるわけです。医療も、これは経験的に分かりますけれども、病気になりがちな人はもうずっと病院に通っているのですね。他方、私の母などは87歳ですが、病院にほとんど行かない。つまり受益者が偏っているわけです。このように、医療・介護というのは、同じ所得再分配のシステムでも、世代間だけでなく、世代内の所得再分配としての機能があるのです。これに対し、老齢年金は65歳になれば誰でももらえるので、世代間の所得再分配が基本です。つまり、両者は所得再分配の機能が違うのです。

そういう中で、社会保障をどう考えるかということ、年金は老後の所得保障の基本ですから、高齢者間の所得格差が進む中で最低所得保障制度をきちんと整備することは大事だと思うのです。だが同時に、人口減少期に入った日本における国民経済全体を考えると、やはり働ける人にはまず働いてもらうということも大事だと思うわけです。そのときに、それを年金の支給開始年齢の引き上げ問題としてとらえるのがあるのかどうかです。つまり、今は65歳以上が高齢者ということになってはいますが、長寿化を考えると、その考え方を考える必要がある。他方、高齢になると個人の身体状況の差も大きくなるので、働くか、年金をもらうかを個人が自由に選択できるようにすることが大事だと思います。例えば70歳まで働けば、その分もらえる年金も増えるという仕組みにすべきなのではないでしょうか。そのとき問題になるのが在老(在職老齢年金)で、私はもう在老は廃止していいのではないかと考えています。なぜかというと、やはり、65歳イコール退職という概念を変える上でネックになっているのは在老なのです。みんなどうしても、在老で年金が減らされるので働かないのです。そこで、働く高齢者にはどんどん働

いてもらって、かつ、年金も支給するようにする。そうすると、働く高齢者も増えるし、所得税も増え、国民所得も増えていくのです。

これがなぜ必要かという、マクロ経済スライドでそれだけでなく年金水準が下がります。全体の年金水準が下がる中で、働ける人はどんどん働いて、いわば自助によって豊かな老後を送れるような仕組みにした方がいい。そのためには、支給開始年齢の引上げという従来の発想とは違った仕組みを導入する必要があるのではないかと思います。

しかも、働ける人というのは、先ほど言ったように医療・介護のリスクは低い人だと思うのです。だから、世代内の再分配を強化するという意味でも、元気な人は働いて保険料や税金をどんと払ってもらって、それを医療・介護を受ける人に移転していく。これは世代内の再分配になるわけで、それによって若い世代の負担も多少なりとも軽減されることになる。このように、リスクの性質を考えた上で、かなり割り切って制度のあり方を見直した方がいいのではないかと思います。

それからもう一点は、将来の負担で言うと、ご存じのように日本の国民負担率は今でも非常に低いのです。潜在的な負担率で見ても、アメリカに次いで低いわけです。他方、高齢化率は23%と世界一です。スウェーデンはまだ18%ぐらいで、日本と5ポイントぐらい差がある。そう考えると、日本の社会保障というのは、実はかなり効率的なのです。仮に日本の国民負担率をフランス、スウェーデン並みにするとしたら、まだ10ポイント以上の開きがあるわけです。確かに日本は将来高齢化率が40%になって大変だという悲観的な議論があるのですが、そういった悲観的な見方だけでなく、例えばフランスやスウェーデン並みの負担率になるまでにはまだまだ余力があるので、その余力をどうやって配分して社会保障を再構築していくかが重要なのだと思います。その際、先ほど申し上げたように、もう少しリスクに応じた制度の役割分担を考える必要があるのではないかと。いずれにしても、65歳から高齢者というのは、これはもう随分古い観念ですね。90歳まで生きる時代に65歳から引退はないだろうと思います。年齢で一律に切るという発想をやめて、同じ年齢でも現役並みに働ける人は働き、それで年金制度上も不利益

を被らないという仕組み作りが大事だと思います。

それから、今までの議論の中で抜けているのは3号（国民年金第3号被保険者）問題です。3号問題は今回の一体改革成案のときも、結局先送りされてしまったのですが、これについても、働ける人は働く社会にする方向で、これは政治的にはある意味中立的な問題ですから、国民会議の中できちんと議論してもらってもいいのではないかと思います。

（山口） ありがとうございます。小黑先生、いかがでしょうか。

（小黑） 高山先生が先ほどご紹介されたのですが、平均寿命の延びに応じて自動的に支給開始年齢を引き上げる試み、これは2012年6月上旬にOECDが公表した報告書「Pensions Outlook 2012」の中でも各国の取り組みがいろいろ記載されていました。あまり注目されていなかったのですが、私はもう少し注目されてもいいのではないかと考えていたのですが、この報告書はとても重要なテーマを扱っているように思います。あと、この報告書の編集後記は「実感はないかもしれないが、現在の退職者は後から振り返れば年金や年金受給者の黄金時代を生きていたということになるかもしれない。貧困の中で暮らす高齢者は昔より大幅に減っており、1980年代半ばより約4分の1少ない」という文章で始まります。かなり社会保障制度、年金など進んできているので、現状はかなり違うのだという指摘です。ですが、「寿命も延びている。現時点で65歳の高齢者は親の世代より3.5歳長生きすることが見込まれている。これに対し、現在および将来の労働者は、退職するまでの就労期間がこれまでより長くなる。受け取ることができる公的年金はこれまでより少なくなる」という文章がその次に書いてあって、この文章は高山先生が言われたことと通じると思うのですが、高度経済成長期の見込みとは違って、これからは極論すればゼロ成長時代の可能性も高いですから、日本の今の年配の方々というのは、過去の高度経済成長の残像が残っているかもしれないが、今後はそのような残像は見込めないというワーニングを発しています。

最近、NBERのレポートでも、ロバート・ゴードン氏が、彼は経済学者ですけれども、長期のトレ

ンドの経済成長のメカニズムが何で起こったかということ进行分析しているのですが、結構興味深いなと思ったことが三つあって、よくいわれているように農耕革命があって、産業革命があって、今回IT革命があって、一番長期にわたって経済成長率を長く押し上げる要因として機能したのが実は産業革命で、いろいろなトランスポーターション、高速道路、飛行機などといったものや、電話とか電気とかいろいろなものが、すごく高い経済成長を促すのに寄与したと。ただ、これからはそうではないかもしれないということも、アメリカの経済学者も自国に多分ワーニングしているのではないかと思います。そういう警告をしている。そうすると、やはり過去の高成長の期待の下に予測された将来の姿を、かなり下方に修正する必要があるのではないかと思います。

先ほど支給開始年齢の話がありましたが、私が毎回疑問に思っているのは、自由に選択するということが一つ重要なのですけれども、自由に選択できるいろいろなバリエーションも起こるのではないかと。例えばどういうことかという、65歳で定年になって、平均寿命を80歳だとすると、例えば生活保護で最低支給しなければいけない水準が100万円だった場合、65歳と80歳の間は15年間ですので、1,500万円になります。それだけもらえるはずだったと。では、定年を70歳からにした場合は、70歳から80歳は10年間ですので、年間150万円もらえるわけですね。そうすると、政府からすれば当然インセンティブとしてあと50万円カットしたい誘因が発生します。そうすると100万円になるわけです。財政が逼迫する中、政府がやりたいのは本来そういう話なのです。そうすると何が起こるかという、財政の持続可能性や社会保障の持続可能性を高めるために、70歳から80歳に支給する総額が1,000万円になるわけです。それで今度は1,000万円を、自由に支給開始年齢を選択できるという形にしてしまうと何が起こるかという、65歳からもらいたいという人が1,000万円を15年でもらうと、100万円を切るわけですね。そうするとそこに補助が入っていかなくちゃいけないというような話が出てくるわけです。これは制度設計を行う行政当局からするとなかなか難しいところで、その辺の整合性を取ることが実はかなり難し

いのではないかと考えています。

私も江口先生がおっしゃられるように、経済学的には、自由に選択するというオプションを相当残しておいた方がいいと思うのですが、これから高齢者が急増していったら、給付も抑制しなければいけないような場合を考えると、そのようなメカニズムを残すと、やはり制度上なかなかうまくいかないような要因も出てくる可能性がありますので、ここは割り切りの問題として、私の考えですけれども、やはり高山先生が先ほど言われたデンマークやイタリアで実際にやられているように、日本も自動安定化装置の導入も含め、69歳まで支給開始年齢を引き上げるという話もあるのではないかと思います。

さらに言いますと、実は日本の方が深刻だと思っていて、デンマークやイタリアなどの平均寿命は日本と比べるとまだ低いわけですね。日本は平均寿命が最も高い先進国ですので、彼らと同じ水準にすると、実は支給開始年齢が69歳とかではなくて、もっと高い、72歳とかそういうレベルの水準にまでなってくると思います。そこを最終的にどうするかということは、平均的な給付水準をどれぐらいにするかということも含めて議論する必要があります。支給開始年齢を自動的に引き上げると同時に、給付水準を最低の生活保護とどのように合わせるか、そこも自動的に連動してある程度変わっていくということも視野に入れて変えていかないと、やはり日本の今後の社会保障の持続可能性を担保するのは、難しいのではないかと思います。

(高山) まず、受給開始年齢を選択制にしたかどうかというのは、おっしゃるとおりですが、現在、日本の公的年金制度は、事実上、自由選択制になっています。繰り上げと繰り下げがあって、60歳から70歳までの間の選択が自由にできるようになっています。問題は、繰り上げ減額をするときの減額率と繰り下げの増額率ですが、これは年金数理的に中立になるよう常に変えていけばいいという話です。今は少し減額率が大きすぎると私は思います。いずれにしても、65歳というのはあくまでも参考年齢であり、60歳から70歳までの自由選択制に事実上なっている。これが私の理解です。

それから、在老の廃止は過激な意見ではないでし

ょうか。現行の在職老齢年金が大きな就業抑制効果を持っているという理解に基づいている意見だと思います。私は実はそのようには理解していません。むしろ高齢者の労働需要を追加的に生み出すという効果、需要を増大させる効果があります。「あなたは年金をこれだけもらえるのだから、まず年金を全額もらってください。その上で、生活水準が下がらないようにするため、これだけ賃金を払います。週の就労時間は28時間です。身分は嘱託です」とか、そんな形で企業は高齢者を雇っています。60歳代前半も後半もそうですが、労働参加率を見ると、日本は世界で一番高いレベルです。世界で高齢者が最も働いている国が、今の日本です。

在老は就業抑制効果が強いという意見があることは認めますが、むしろ事業主は高齢者を年金つきで雇っているのです。年金は賃金に対する補助金そのものとして機能しており、高齢者に対する労働需要を拡大しているという面も強い。どちらの効果が大きいかは実証的に確かめる必要があります。

働きたい人については、できるだけ働いてもらう。それが非常に大事だということはおっしゃるとおりです。ただ、高齢者に優先的に働いてもらうかどうかは別の政策判断だと思います。私は、若い人に安定的な仕事を与え、まともな賃金を払う社会をつかっていく方が先決であり、また、日本には女性がもっと働く余地があると思いますので、女性にも存分に働く機会を与える。こちらの方が、優先順位が高いのではないかと。要するに社会の支え手の層を厚くすることが大事であって、雇用面で高齢者が一番目にくるとは私は思いません。高齢者には繰り上げ減額もあり、企業年金や退職一時金でつなぐなど、生活手段はそれなりにあります。

(江口) 今の議論についてですが、二つ反論というか、お答えしたいと思います。まず、どのくらいのタームをターゲットにするかを分けて考える必要があると思います。ご存じのように、45年後には日本の人口は9,000万人を切るわけです。そうすると今は1億2,700万人いますから、ざっとこの45年間で4,000万人ぐらい減っていくわけです。単純に割ると1年平均で80万人位減っていくことになる。今は数万人減っているだけで新聞が騒いでいますが、今

後、人類が経験したことのない人口減少社会に日本が向かうということがまず大前提です。

そのときに、全体の労働力がどこまで減っていくのかを考えると、減っていくのはまず若い人です。短期的には高山先生がおっしゃるように若い人の雇用が優先ですが、中長期的には、若い人と高齢者とどっちが先かなどと言っておられず、急激な人口減少を前提に考えれば、高齢者でも女性でも働ける人は働くということにならざるを得ないのではないかと思います。

その上で、在老についてです。在老の経緯は既にご存じだと思いますが、そもそもは厚生年金も退職年金だったものを老齢年金に変え、働いている者にも年金の一部を支給するようにした。その理由は、高齢者の賃金が低かったので、在老として年金の一部を支給するためだったわけです。では、在老の廃止がなぜできなかったかというと、それによって現役世代の負担が増えるからなのです。2008年6月の社会保障審議会年金部会の資料で試算が出されたのですが、在老を廃止することによって、60歳から64歳までの低在老と65歳以上の高在老で影響額は違うのですが、両者でざっと1兆円ぐらい現役世代の負担が増えるということなのです。

もちろん、日本の高齢者は諸外国の高齢者よりも働くというのは事実です。ただ、それにもかかわらず、心理的なインセンティブとして、働いたら年金が減らされるという気持ちが強いのではないのでしょうか。高山先生がおっしゃったのは事業主の立場で、年金があるから低賃金で使いやすい、つまり年金が下支えになっているから低賃金で済むという議論ですが、それはやはり本当の労働力の活用方法ではないと思います。やはり在老は、高齢者にとって就労抑止的なインセンティブになっているのではないかと。しかも、財政的な効果としては、低在老は支給開始年齢の引き上げに伴いいずれなくなりますので、高在老だけで0.2兆円ぐらいなら大したことはない。今回の物価スライドの特例措置は1年延ばすだけで1兆円の負担増ですから、それに比べればよほど社会全体に対するメリットも含めてメリットがあると思います。つまりそれくらいやらないと、社会の仕組みは変わらないのではないかとということです。

ちなみに、これは余談なのですが、前にフランス

の国民議会で日本の年金制度を紹介するため、高齢者の就労に関する資料を作ったのです。日本のデータでは、男性高齢者がなぜ働くかという理由として、最初にまず健康のため、がくるのです。女性は収入のためというのが最初ですが。それをフランスの友人夫婦に見せたのです。すると、二人ともそれを見て、「えっ、何で働くことが健康のためなの。働いたら病気になるんじゃないか」と驚くのです。つまり労働観がまったく違うのです。日本人にとって働くというのは、単に所得だけではなく、自己実現というか、健康や生きがいにつながる要素があるのです。ところがフランス人にとっては、働くというのは悪いことで体に良くない、だから健康のために働くなんて「信じられない」と二人そろって言うのです。しかし、このような日本人の特性は非常に大事で、だからこれを65歳で切らないで、なるべく生かせるような仕組みに多少大胆でもしないと、これまでの延長線上の発想では社会の変革は進まないと思うのです。以上です。

(山口) ありがとうございます。支給開始年齢の問題は、昨年の審議会でも一度だけ検討テーマとして出されたのですが、審議会の翌日のマスコミ報道では批判的な論調が強かったように記憶しておりま

す。そのことも影響したのかも知れませんが、一巡後にもう、一回議論するテーマとしては時期尚早という風に判断されたか、議論の対象としてあがってきませんでした。ただ、財政的には支給開始年齢引上げの効果というのは恐らくいろいろなファクターの中で一番大きいのではないかと思いますし、最初にお話しになったように、「将来、大分先の話として検討」ということで準備していく、諸外国では既実現しているわけですし、この問題はやはり絶対避けて通れない話だと思いますので、ぜひ国民会議等でも大いに議論していただきたいと思っています。

大体、予定していた時間がまいりました。本日は本当にいろいろな角度からお話をいただき、それから多面的に問題提起もしていただいたということで、これからの議論のベースになるような内容の濃いお話が多々あったのではないかと感じております。そういう意味でも今日の議論が早く印刷されて、多くの方々にご覧になっていただき、公的年金をめぐる建設的な検討がさらに進展することを切に期待しているところです。本日は本当にありがとうございました。

資料

ご参考〔図表 1〕 高齢者世帯における 1 世帯当たり平均所得金額と「公的年金・恩給」

	総 所 得 (万円)	うち公的年金・恩 給 (万円)	総所得に 占める割合 (%)
昭和 60 年 (' 85)	210.6	110.3	52.4
平成 2 (' 90)	263.9	158.4	60.0
12 (' 00)	319.5	209.8	65.7
17 (' 05)	301.9	211.9	70.2
19 (' 07)	298.9	211.6	70.8
20 (' 08)	297.0	209.8	70.6
21 (' 09)	307.9	216.2	70.2
22 (' 10)	307.2	207.4	67.5

資料 厚生労働省「国民生活基礎調査」

注 1) 昭和 60 年および平成 2 年の数値は、高齢者世帯の定義変更に伴う再計算が行われている。

2) 平成 22 年の数値は、岩手県、宮城県及び福島県を除いたものである。

ご参考〔図表 2〕社会保障・税一体改革における年金関連法の主な内容

平成24年 8 月10日に成立	
1. 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律	
改正法の主な内容	施行日
①年金の受給資格期間を現行の25年から10年に短縮する。	平成27年10月 1 日
②基礎年金国庫負担 2 分の 1 を恒久化する年度を平成26年度と定める。	平成26年 4 月 1 日
③短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大を行う。	平成28年10月 1 日
④厚生年金・健康保険等について、産休期間中の保険料免除を行う。	公布日から 2 年以内（政令で定める日）
⑤遺族基礎年金の父子家庭への支給を行う。	
2. 被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律	
改正法の主な内容	施行日
①厚生年金に公務員及び私学教職員も加入し、2 階部分は厚生年金に統一する。	平成27年10月 1 日
②共済年金・共済年金の保険料率（上限18.3%）を統一し、制度の差異を解消する。	
③共済年金にある公的年金としての 3 階部分（職域部分）は廃止する。	
④追加費用削減のため、恩給期間に係る給付について27%引き下げる。	公布日から 1 年以内（政令で定める日）

平成24年11月16日に成立	
3. 国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律	
改正法の主な内容	施行日
①平成24年度・25年度の基礎年金国庫負担割合を、消費税増税により得られる収入を償還財源とする年金特例公債（つなぎ国債）により 2 分の 1 とする。	公布日（平成24年11月26日）
②年金額の特例水準（2.5%）について、平成25年度から27年度までの 3 年間で解消する。	平成25年10月 1 日
4. 年金生活者支援給付金の支給に関する法律	
法律の主な内容	施行日
年金受給者のうち、低所得高齢者・障害者等に福祉的な給付を行う。	平成27年10月 1 日

資料：厚生労働省ホームページ「社会保障・税一体改革の概要」をもとに年金シニアプラン総研が作成

ご参考〔図表 3〕政府債務の対 GDP 比

暦年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
日本	175.3	172.1	167	174.1	194.1	200	211.7	219.1
米国	61.5	60.9	62.1	71.4	85	94.2	97.6	103.6
英国	46.4	46	47.2	57.4	72.4	82.2	90	97.2
ドイツ	71.8	69.8	65.6	69.7	77.4	87.1	86.9	87.3
フランス	76	71.2	73	79.3	90.8	95.2	98.6	102.4
イタリア	119.4	116.9	112.1	114.7	127.1	126.1	127.7	128.1
カナダ	71.6	70.3	66.5	71.1	83.4	85.1	87.8	92.8

出所：財務省ホームページ「債務残高の国際比較（対 GDP 比）」

ご参考〔図表 4〕

社会保障に係る費用の将来推計について《改定後（平成24年3月）》（給付費の見通し）

		2012(平成24)		2015(平成27)		2020(平成32)		2025(平成37)	
		兆円	(GDP比)	兆円	(GDP比)	兆円	(GDP比)	兆円	(GDP比)
給付費		109.5	22.8	119.8 (118.7)	23.5 (23.3)	134.4 (131.8)	24.1 (23.6)	148.9 (144.8)	24.4 (23.7)
	年金	53.8	11.2	56.5	11.1	58.5	10.5	60.4	9.9
	医療	35.1	7.3	39.5 (39.1)	7.8 (7.7)	46.9 (46.1)	8.4 (8.3)	54.0 (53.3)	8.9 (8.7)
	介護	8.4	1.8	10.5 (9.9)	2.1 (2.0)	14.9 (13.1)	2.7 (2.3)	19.8 (16.4)	3.2 (2.7)
	子ども・子育て	4.8	1.0	5.5	1.1	5.8	1.0	5.6	0.9
	その他	7.4	1.5	7.8	1.5	8.4	1.5	9.0	1.5
負担額		101.2	21.1	111.7 (110.6)	21.9 (21.7)	129.5 (126.8)	23.2 (22.7)	146.2 (142.1)	23.9 (23.3)
	年金	45.5	9.5	48.3	9.5	53.6	9.6	57.7	9.5
	医療	35.1	7.3	39.5 (39.1)	7.8 (7.7)	46.9 (46.1)	8.4 (8.3)	54.0 (53.3)	8.9 (8.7)
	介護	8.4	1.8	10.5 (9.9)	2.1 (2.0)	14.9 (13.1)	2.7 (2.3)	19.8 (16.4)	3.2 (2.7)
	子ども・子育て	4.8	1.0	5.5	1.1	5.8	1.0	5.6	0.9
	その他	7.4	1.5	7.8	1.5	8.4	1.5	9.0	1.5
(参考) GDP		479.6		509.8		558.0		610.6	

注1:「社会保障改革の具体策、工程及び費用試算」を踏まえ、充実と重点化・効率化の効果を反映している。

(ただし、「Ⅱ 医療介護等 ②保険者機能の強化を通じた医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化・給付の重点化、逆進性対策」および「Ⅲ 年金」の効果は、反映していない。)

注2:()内は医療介護について充実と重点化・効率化を行わず、現状を投影した場合の給付費等である。

注3:上図の子ども・子育ては、新システム制度の実施等を前提に、保育所、幼稚園、延長保育、地域子育て支援拠点、一時預かり、子どものための現金給付、育児休業給付、出産手当金、社会的養護、妊婦健診等を含めた計数である。

注4:医療の負担には補正予算対応分が含まれている。

出所：厚生労働省ホームページ「第24回社会保障審議会（平成24年4月25日）配布資料」