

# 連載座談会 国民皆年金 半世紀

本連載座談会「国民皆年金半世紀」の最終回・第6部は、「これからの年金制度」をテーマに、渡辺俊介氏（国際医療福祉大学大学院教授）、高山憲之氏（年金シニアプラン総合研究機構研究主幹）、河幹夫氏（神奈川県立保健福祉大学教授）、青柳親房氏・司会兼（元厚生労働省九州厚生局長）に討議していただいた。

青柳氏は、年金制度を考えるうえでの課題設定として「皆年金の維持・発展」等を示し、「皆年金」の維持は各氏の共通認識となった。また、今後の年金制度の在り様について渡辺氏は、「新たな制度への改革より、わかりやすい、シンプルな制度へ改善していく方向とすべき」、高山氏は「賦課方式のもとで給付調整を引き続き実施していかなければならない」とのべた。河氏は、社会保障の現金給付（年金）とサービス給付の関係の整理の必要性を強調した。

# 世代間の合意を形成し 今後とも国民皆年金を維持

## 第6部（最終回）「これからの年金制度」

### 国民皆年金50周年特別企画

〈特別論文〉

皆年金の半世紀と今後の展望

平成23年1月3日号掲載 青柳親房氏

〈連載座談会「国民皆年金半世紀」〉

第1部 「国民皆年金の実現」（昭和30年～昭和40年）

平成23年3月7日、14日、21日号掲載

（出席者）大和田潔氏、山崎圭氏、吉原健二氏、青柳親房氏

第2部 「福祉元年と年金」（昭和40年～昭和55年）

平成23年6月6日、13日号掲載

（出席者）幸田正孝氏、長尾立子氏、田村正雄氏、青柳親房氏

第3部 「基礎年金」（昭和55年～昭和61年）

平成23年8月29日、9月5日、12日号掲載

（出席者）吉原健二氏、田村正雄氏、辻哲夫氏、青柳親房氏

第4部 「ポスト基礎年金」（昭和61年～平成12年）

平成23年11月21日、28日、12月5日号掲載

（出席者）矢野朝水氏、松本省藏氏、坂本純一氏、青柳親房氏

第5部 「年金の21世紀」（平成12年～平成22年）

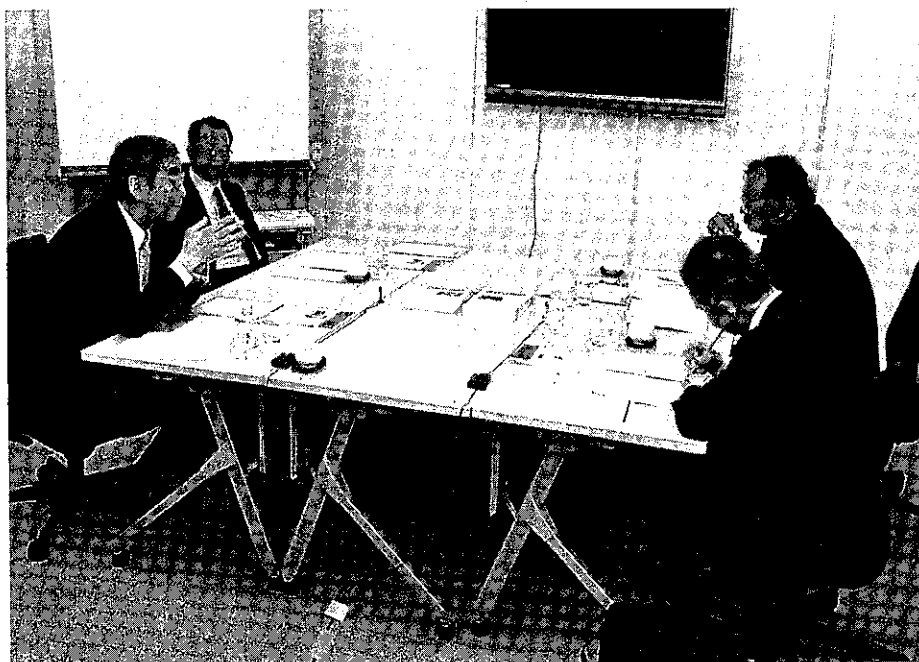
平成24年3月5日、12日、19日号掲載

（出席者）坂本純一氏、高橋直人氏、青柳親房氏、渡邊芳樹氏（誌上参加）

# 誰もが納得する改革案はない —年金制度に対する基本認識—

青柳親房氏 この企画では、  
2011年3月7日号以来5部  
14回にわたって国民皆年金半世  
紀を振り返る座談会を行ってき

ました。今回はこれまでの半世  
紀の回顧に立って、これからの  
半世紀を展望するお話がうかが  
えればと思います。まず、自己  
紹介を兼ねて、年



左から時計回りで渡辺、高山、河、青柳の各氏

紹介を兼ねて、年金制度に対する基本的な認識や、これまでの皆さんと年金との関わりからお話いただければと思います。

高山憲之氏 私  
は過去30年にわたって、年金を研究対象としてきました。そのなかで、現行の年金制度における世代間の助け合い、世代間の再分配という側面について具体的な数字を示したり、財政方式や給付建て・掛け金建てに

ついて問題を整理したりしてきました。

また、2000年以降、とくにスウェーデンの年金制度への注目度が上がってきましたが、スウェーデンでは、政局ではなく政策本位かつ超党派で議論するようなモデルがあり、そうした側面も紹介してきました。今日、年金は政治リスクに直面しており、政策を巡る議論が十分でないと思います。そこでは、政治リスクをどう克服するのかを考えています。

過去50年間、年金の政策立案過程では、日本におけるアカデミック・サークルの人たちのコントリビューションはほとんどなかったと思います。厚生省、厚生労働省の担当者が使命感に燃え、英知を総動員して制度の創設と発展、安定化に取り組んできました。一方で、アウトサイダーであるアカデミック・サークルの人たちは、彼らに影響を与えるような問題をほとんど提起できませんでした。

唯一の例外は村上清さん（故人、年金評論家）だったと思

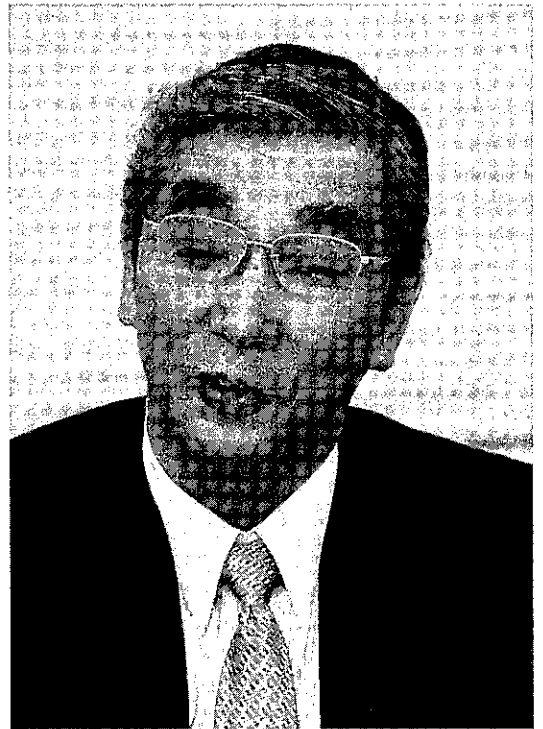
ます。彼には先見の明がありました。彼の諸々の発言は常に説得力があり、年金改革の前線指揮官をはじめとする政策立案者に対して、知的な緊張感を与え続けたと思います。

誠に遺憾なことだったのですが、外部の人間にとっては、日本の年金制度に関する本当に必要な情報入手することが容易でなかったため、政策に寄与することは難しかった。

ただ、社会保障国民会議でさまざまなデータを公開した後アウトサイダーでも利用できる環境が整いつつあります。そう

## 〈座談会参加者〉

- 渡辺俊介氏 (国際医療福祉大学  
大学院教授)
- 高山憲之氏 (年金シニアプラン総合  
研究機構研究主幹)
- 河 幹夫氏 (神奈川県立保健福  
祉大学教授)
- 青柳親房氏 (元厚生労働省九州  
厚生局長)



渡辺俊介(わたなべ・しゅんすけ)氏  
元日本経済新聞社論説委員。現在、国際医療福祉大学大学院教授。福岡県出身の67歳。

いう意味で、今後の50年には期待ができると思います。アカデミック・サークルからも有意義な発言や知的な刺激があれば、と願っています。

渡辺俊介氏 私は、日本経済新聞社の記者として昭和48年3月に厚生省の担当となりました。担当は医療・年金でしたが、当時は、年金の記事はほとんど「ボツ」になるような時代で、国民の関心は低い状況でした。しかし、昭和48年に田中角栄総理大臣の下、「福祉元年」ということで、2万円年金を一挙に5万円年金にして、物価スライド制を導入しました。当時の横田

陽吉年金局長の言葉を借りますと、「動かない年金から動く年金になった」と。それから一気に国民の関心が高まりました。

私自身も、当時は何も分からず、無我夢中で勉強したのですが、なかなかいい解説本がない。それなら自分で書こうというところで、曾根田郁夫年金局長、持永和見企画課長等のご協力もいただいて、昭和51年の財政再計算のときに、年金の解説本を書きました。これが私と年金との出会いですね。

そういったこともあってか、3年で厚生省担当を離れる予定だったのが、今に至るまでのお

付き合いになっています。新聞社は退職しましたが、厚生労働省との関わりが40年近くになったのも、年金との出会いがあったからです。

年金制度に関しては、とくに昭和50年代半ばぐらいまで、急激な物価上昇とともに飛躍的に年金額も増えました。それは大変結構なことで、国民の関心も高まったのですが、それに見合うだけの保険料を取ってこなかった。

当時の自民、社会、公明、民社、共産の5つの政党ともに、保険料はとにかく上げたがらない。厚生省が提案しても保険料は修正されて低く抑えられる。一方で、年金額は物価スライド、賃金スライドともにもっと増やせというところで、結果として、未積立債務が増えることになりました。

あえてマスコミ側だった人間の立場から言いますと、新聞、テレビといったメディアは、「誰もが納得する改革案を示せ」と批判しますが、バラ色の制度などできるわけがないのです。

巨額の未積立債務を抱えるなかで、高齢者の給付を削るか保険料を上げるかしかあり得ないわけです。誰もが納得する改革案というのは現実問題としてできない。しかし、そのなかでも、政治家も、政策担当者も何かのアイディアを出さなければならぬというのが現状だとみています。

河幹夫氏 私は昭和50年に厚生省に入りまして、昭和53年から年金局で仕事をさせていただきました。社会保障制度審議会の基本年金構想、厚生省の年金制度基本構想懇談会報告といったものがあつた時代で、制度改革としては55年改正と、60年改正の検討段階まで担当しました。山口新一郎さん、吉原健二さん、山口剛彦さん、長尾立子さん、荻島國男さんといった方々にお任せし、また、学年は一つ年下でしたが青柳さんや高橋直人さんに年金について教えてもらっていましたね。当時は、比較的自由に議論しながら制度をまとめていくという雰囲気です。50年代というのは非常によ

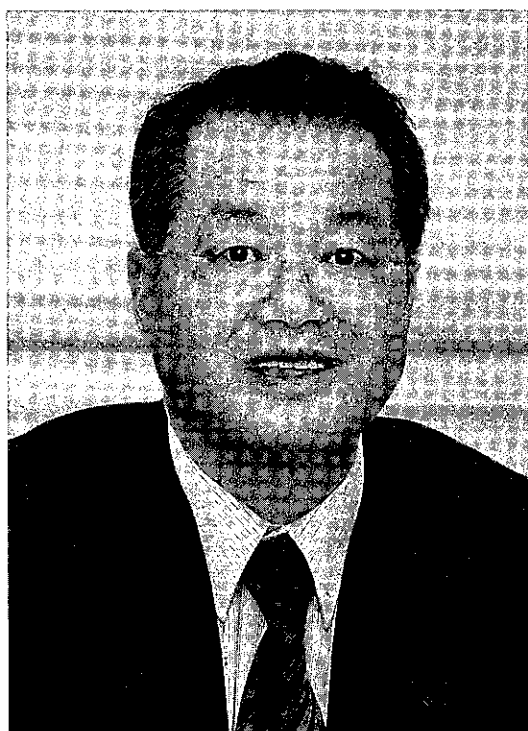
き時代だったと思います。

その頃から年金制度については、長期を展望することと、一方で、目の前の制度改正あるいは社会状況において、年金政策をどうしていくかという議論があり、いろいろな議論が錯綜せざるを得ないと感じていました。

その後においても、年金の議論は何回も同じところを回っている。60年代、平成になってからも、昔からある議論が繰り返されている印象を持っていきます。長く携われてきた高山さんや渡辺さんも、もどかしさみたいなものをずっと感じてこられ

たのではないかと思います。

年金制度は、社会があるいは国民がつくる制度である以上、民主主義システムの上に乗ることが必然です。その必然のなかで、政府は長期的な見通しに基づいて、安定・安心した制度を一生懸命に作ろうとしてきたのだと思います。一方で、政治の世界では、短期的、現実的な対応論にウエイトがおかれる。そうすると、民主主義システムのなかでは、どうしても現実的な対応が中心となってしまうという呪縛のなかで、制度をどうしていくのかということをやっとならざるを得ないのだと思います。



高山憲之(たかやま・のりゆき)氏  
一橋大学経済研究所名誉教授、年金シニアプラン総合研究機構研究主幹。長野県出身の66歳。

## 「二重の負担」がキーワード —年金制度と経済・財政の視点—

青柳 高山先生は年金の経済学分析におけるわが国のパイオニアでもあられるわけですが、この半世紀、経済学者からの年金への問題提起として、1960年代の拠出方式か無拠出方式かの選択をめぐる議論、1970年代の賦課方式移行論、1980年代の世代間公平論、1990年代の積立方式の「蒸し返し」、2000年からは税方式移行論などが論議されてきました。これらを振り返って、改めて、経済(学)にとって年金とはどのような分析対象であるとお考えでしょうか。

高山氏 年金は、世代間の再分配制度です。今日では1年間の給付総額が50兆円を超え、再分配の器としては日本で最大の制度です。経済学者は、その経済的な内容について分析し、政策立案に貢献していくことが求められています。

年金制度を考えるうえで、最も重要なキーワードは「二重の負担」です。私もその用語を使って、賦課方式の年金は、もう元に戻すことはできない、賦課方式にいやでも付きあっているかざるを得ないと説明してきました。その前提で今後を展望していくことが大切です。

この「二重の負担」については、経済学者のなかで、まだ、その意味を理解せずに、積立方式を主張する人が多い。私たちの情報発信力がそれだけプアだったということかもしれません。研究のなかでさえ共通の理解になっていないのは、非常に残念なことです。

財政方式について、積立か賦課かという議論をしがちですが、給付建てか掛金建てかというもう一つの切り口があります。私の理解では、給付建ての制度の下では、積立であれば賦課



河幹夫(かわ・みきお)氏  
元内閣官房内閣審議官。現在、神奈川県立保健福祉大学教授。東京都出身の60歳。

であれ、基本的にはあまり変わりがありませぬ。厚生年金基金などもそうですが、給付建ての積立方式も結構苦しいのです。

賦課方式が問題を抱えていることは事実ですが、積立方式も別のリスクに直面しています。それぞれメリットもデメリットもあります。両者をどう組み合わせるかが肝心です。

渡辺氏 年金経済学者を名乗る方も沢山いらっしやいます。が、「二重の負担」も無視して積立方式を主張される人もいました。しっかりとした年金財政、年金経済の考え方のもとで主張してきた人は、学者でも多くは

なかつたという印象がありますね。

青柳氏 渡辺さんは長年にわたって日本経済新聞社を舞台に社会保障分野の報道を担ってこられただけでなく、北欧における社会保障政策の専門家として、あるいは厚生労働省の審議会委員として幅広く年金にも関わってこられました。年金に関する報道の形ということでは、1980年代頃を境に大きな変化があったように思われますが、マスメディアにとって年金とはどのような存在とお考えでしょうか。

渡辺氏 これまで理屈もな

い、全く乱暴な政治の人気取りのまさにポピュリズムによって年金は左右されてきた。そのなかで、ジャーナリズムがどれだけ役割を果たしたかといえれば、同じようにポピュリズムに乗っかってきたというか、政治のポピュリズムに対するチェック機能が働かなかつたのだと思います。

河氏 マスメディアのなかでも、新聞は今日あつたことが明日載るように記事を書くのが基本的な仕事です。年金制度50年の歴史を振り返りつつ、明日の紙面の記事を書くのは不可能でしょう。

昭和48年改正で物価スライドを導入し、年金額は上昇するなかで、厚生省は危機感を抱いて、支給開始年齢の引上げ等で徐々に給付を抑えるというスタンスに変わってきたのは昭和50年代前半ですが、国民の年金に対する期待感はずっと膨らむ一方だったわけですね。

しかし、高齢化が進展するなかで、これまでのような「行け行けドンドン」で旗を振っている場合ではない、将来を考えたから何らかの抑制という方向に入っていくかざるを得ないということ、これは私も含めてですが、マスメディアも学者も、政治に対してきちんと伝達できていたのか。本当に反省を含めて、

新聞社のなかにも長期的なスパンで議論を積み上げていく方々が必要と思えますが、そういう方は非常に少ないのではないのでしょうか。とくに年金制度のように長い時間をかけて作ってきて、超長期の将来を考えていく制度については、難しいところがあると思えます。

高山氏 河さんのご指摘との関連で申しますと、今日、各新聞社とも年金のことをかなり高いレベルで理解していると思います。問題は、新聞を読む人が少なくなつてしまい、情報源となるメディアが、テレビやネットという世界が変わつてしまつたということです。

とくにテレビは、短い時間枠



青柳親房(あおやぎ・ちかふさ)氏  
元厚生労働省九州厚生局長。現在、社会福祉法人こうほうえん東京事業本部長。北海道出身の58歳。

の中でセンセーショナルに取り上げ、それで終わりというケースが圧倒的に多いですね。それでは年金に関する基本的事柄の理解がなかなか進まない。一方、ネットは匿名性があつて、みんなが勝手に書いている世界です。なにが核心をついた発言なのかを判別することは容易ではありません。

センセーショナルな報道は、どちらかといえば日本人の甘えの構造に乗つかつています。給付抑制は問題が多いと言う一方で、負担増も駄目だ、どこかに財源があるはずだ、それを役人が考えるべきだという感じで終

わつてしまうことが多い。そして最後は「社会保険庁が悪い」と決めつけてしまう。そういうテレビ番組が圧倒的な影響力を持つています。

もう一つは、マスコミを念頭に置いて政治家がどういう情報を発信するかという論点も重要です。平成16年改正のときに、報道の対象はもっぱら「未納3兄弟」と、それに関連する政治のゴタゴタであつて、改革の實質的な中身の説明ではなかつた。19年の年金記録問題も、与党批判に終始した。選挙で与党を引きずりおろすために年金を道具に使つてしまった。そうし

た政局絡みの話が、圧倒的な物量で報道されるようになってしまい、制度の中身の話がほとんど国民に伝わらない。誠に遺憾なことでした。

渡辺氏 マスコミはとにかく、年金に限らず、政府、与党を批判するばかりでしたが、平成20年に読売新聞が初めて年金改革案を提示し、日経新聞でも同年、改革案をまとめました。日経新聞案は、基礎年金は税方式で、あとは大体今の仕組みを残すものですが、その検討の際に痛感したのは、マスメディアからどこまで踏み込んだ提案ができるのかということです。

つまり、出生率の見込み、運用利回り、労働力等々の基礎的な経済指標など、それらは新聞社には出せません。勝手な推測をするわけにもいかず、したがって提案も、報酬比例年金はこうすべきだ、保険料はここまですべきだといったところまでは現実問題として踏み込めなかつたのです。

しかし、マスメディアからの提案は極めて難しいけれども、できる範囲での政策提案能力を持たなければならぬ。政治家と一緒になつて、ワンフレーズで終わつていては駄目だということを改めて感じています。

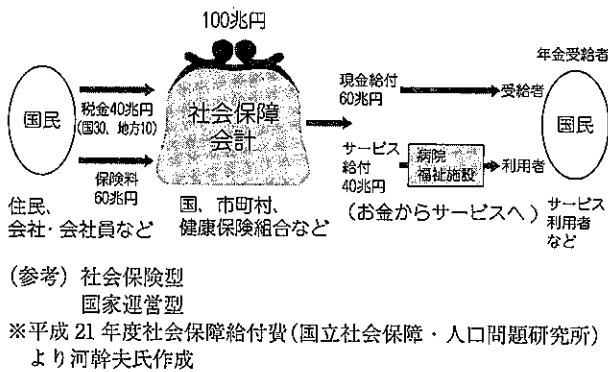
## 現金・サービス給付の整理を — 社会保障のなかの年金制度 —

青柳氏 河さんは年金局や社会保険庁での勤務だけでなく、福祉分野のご経験も豊富で、現に今も神奈川県立保健福祉大学で福祉教育の教鞭をとつておられます。「福祉」と「年金」の関係、あるいは「社会保障」の

なかの「年金」の意味等についてお考えを伺いたいと思います。

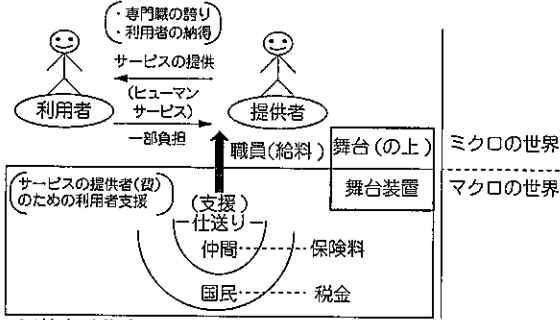
河氏 今、社会保障の給付費は約100兆円です。その100兆円を賄うために社会保障会計に入ってくるお金は、税金が

図1 社会保障とお金の流れ



40兆円、保険料が60兆円です。給付は現金給付60兆円、サービス給付40兆円です(図1)。年金制度は現金給付60兆円のうちの52兆円程度になります。つまり、100兆円のうちの50%以上が年金給付ということですから、現金給付の議論はほぼイコール年金給付の議論といふことができます。一方で、サービス給付の40兆円は、福祉や、介護、医療ですが、これに払われるお金をどう考えていくのかが、社会保障論で非常に大事なポイントだと思います。

図2 ヒューマンサービス論の「舞台」と「舞台装置」  
(制度は実践のためにある)



社会保障論としては、現金給付で対応したほうがうまくいくものと、サービス給付で対応したほうがうまくいくものを、かなり丁寧に整理して考えていかなければならない時期を迎えているのではないのでしょうか。現金給付の柱である年金と、サービス給付の柱である医療保険・介護保険、この2本柱を、どうマネージしていくかが、これらの社会保障論の要だと考えています。その場合、サービス給付を中心に据えつつ、その背後にある現金給付の安定化を考え

ていく必要があると思います。もう一つは、サービス給付特有の構造として、給付のためのお金の行き先の議論と、国民が受益するサービス給付の関係をもう少し丁寧に理解すべきではないかと考えています。この関係を図2では舞台装置と舞台上というように分けましたが、舞台上の上ではサービスの提供と、これに対する一部(窓口)負担が行われていますが、その裏では舞台装置としてサービス給付のための「社会的な仕送り」として、診療報酬や介護報酬が支払われています。この部分は利用者負担の軽減になっています。診療報酬や介護報酬は、自らの労働の対価であると同時に、こうした社会的な支援であることを、そのサービス提供に携わる人間もよく認識しなければなりません。

また、長期のマクロの話(年金・医療保険財政の安定)は、短期のミクロの話(サービス給付の授受)と結びつきにくい。両者は何らかの形でうまく結びつくなかで社会保障が動いて

いってほしいと思うのですが、どうしても短期のミクロの話に引きずられてしまいがちです。社会保障と税の一体改革では、税と社会保障を何とかつなげているのはよいけれども、その中で短期のミクロと長期のマクロが、必ずしもうまくつながつていない。社会保障全体の長期のマクロと、短期のミクロの話が、何らかの形で合流していかないと、社会保障論はよい形でまとまらないのではないかと考えています。

渡辺氏 現金給付とサービス給付の関係で、かつてデンマークでは、日本の特養にあたる施設に入所したら、年金の何割かは公が預かってしまう。寝たきりになつたらお金を使わないから、その費用は年金で払ってくださいという考え方です。財源調整というか、社会保障制度間の現金給付とサービス給付の調整があつたということです。

日本では保険料方式を採用しているため、年金は保険料つまり自分の拠出に基づく権利であるということ、結局、介護保険

料、後期高齢者の保険料の天引きという形でしか、年金との調整はできていません。給付の面での調整がもう少し進んでもよいのではないかと思います。

高山氏 現金は確かに使い勝手がよいのですが、医療も介護も保育も、サービスはいずれも切実ですね。財源の制約がますます強くなっている中で、やはりサービスか現金か、選択を迫られる時期が近づいていると思います。

年金は年金で大事でして、確かに他制度の保険料、一部負担金の支払原資になっていきますが、その先の、給付間の調整というところまで踏み込まなければならぬ時代に入りつつあるのではないのでしょうか。

青柳氏 現金を給付するから後は自分で選択して必要なサービスを選びなさいという考え方にどこまでこだわるかですね。

そのときにカギになるのは、スウェーデンの年金改革の「みなし積立(拠出建て)」の考え方はないかと思っています。「みなし積立」部分は、本人の権利

性が強い部分と言えます。一方、後世代が負担している部分は、権利というよりはむしろ社会的給付と考えられる。だから、例えば「みなし積立」相当部分までは調整を踏み込んではいけな

そのうえで、介護や医療のサービスを提供するために必要な部分は最低保障として負担すべきでしょう。それも現金ではなくて現物サービスで給付すべきです。そう考えると、現金給付とサービス給付の関係はもう少し明確になるという気がします。

## 皆年金の旗は降ろすことはできない ——「国民皆年金」維持の必要性——

青柳氏 私は、この座談会企画に先立って、本誌平成23年の1月3日号で皆年金半世紀を回顧するために5つの横断的な課題を取り上げてみました(①国民皆年金の維持・発展、②年金の「公平」、③官民格差と一元化、④財政方式と積立金、⑤社会保障政策における年金の役割)。このうち、4番目と5番目の問題は既にこれまでのお話の中

でも触れられたので、1番目から3番目の問題を取り上げてみたいと思います。

が世界にもまれな社会保険方式での「皆年金」にこだわり続けてきたことへの評価あるいは問題を考えてみたいと思います。各国の制度をみますと、国民を対象とする公的年金制度を税財源で賄う国もありますが、社会保険方式での「皆年金」は極めて少数派となっています。

「他の制度ではカバーできない部分を国民年金で積極的にカバーする」ことを目指して無拠出制も組み入れた形で皆年金に踏み切ったことが改めて明らかにされました。

さらに第3部でも触れられたように、60年改正で基礎年金を導入した際には、「現行制度とのつながりも考慮し」、「基礎的な部分も社会保険方式を維持」することとされました。このような経緯に対して、近年、国民年金の納付率の低下への懸念などから、基礎年金を税方式に改めるといって「皆年金」を維持すべしとの意見もあります。

皆年金の維持という観点から皆さんの考えを伺います。

高山氏 社会保険方式を基本にして年金の展開を考えてきたことで、今の年金になった。やはり創設当時の人たちの英知だったと思います。皆年金を目指すというのはいわば「ロマン」です。なかなか難しかったけれども、何とかそこに近づこうと、みんな一生懸命努力してきた。その「ロマン」の旗を、



私は降ろすべきでないといふまでも思っています。

従来、社会保険方式か税方式かという、神学論争のような議論がありました。しかし、私はこの間に、大きな変化が起こったと思つてゐるのです。税方式を批判する人たちが「税」として暗黙のうちに想定してゐたのは「所得税」です。ところが、消費税が創設され、税率が3%から5%に上がり、さらに、これから10%に上がろうとしてゐる。その使途は社会保障4財源に限定され、そのなかに年金が重要な柱として入つてゐます。

しかも消費税を払うと、それは基礎年金の給付のために使いますという縛りがかかる。そうすると、消費税を負担するといふことは、私の認識では基礎年金への拠出になるのです。

これまで社会保険方式で拠出するといふ際には、保険料だけが念頭にあつたのですが、これからの消費税は、「第二保険料」だといえるのではないのでしょうか。要するに、問答無用で年金のために消費税を払つて負担しなさいという仕組みに変わつてつあります。

今まで税方式と言つてゐたのは実は所得税だつた。それが消費税になると、今までの税方式の意味が変わり、社会保険方式との接点ができる。消費税を負担することによつて、もつと皆年金に近づけるルートが開発されるのです。どういふ形で仕組むかは知恵の出どころです。まさに皆年金を実現する一つの器が今、用意されつつあると思つています。

青柳氏 日経新聞はかつて税方式への移行を提案されました

が、渡辺さんのお考えはいかがでしょうか。

渡辺氏 まず、皆年金は維持すべきであると。老後の生活資金として絶対必要だし、その旗は絶対降ろすべきではない。いろんな意見があつたとしても、公的年金制度は維持し、もちろんそれは皆年金にすべきです。

かつて日経新聞が提案したように、税方式にはいろいろなメリットがあることも確かです。第3号被保険者の問題はなくなり、保険料納付率の問題は解決します。

一方で、読売新聞が社会保険方式維持といった理由にも納得できる部分があります。基礎年金を税方式化して、財源として消費税を充てることを前提にすると、医療、福祉に回る財源が残るのかといふことです。日本の消費税をデンマークやスウェーデンのように25%にまでできるのならともかく、10%台後半がせいぜいかなといふ前提で考えれば、何でも消費税をあてにすることは現実的でない。だから、1/2なのかどうかと

いった議論は成り立ちますが、全額税方式とすることは皆年金の維持には役立つけれども、医療、介護といった現物給付のほうの財源をどうするのかといふ問題になります。医療や福祉のサービスの財源もきちんと確保しなければ、全額税方式で基礎年金を賄うということに、すぐには結びつかないのではないかと。年金だけの議論ではなくて、そちらの財源確保、もつとと言うならば消費税を何%まで上げるかの議論を詰めていく必要があると思つています。

河氏 結局、消費税をルーズな保険料とみるか、ルーズな税金とみるか、その位置づけの問題なのではないでしょうか。社会保障制度論において消費税とは何かといふことがずっと曖昧なままのよう気がします。

昭和50年代の社会保障制度審議会の基本年金構想では、基本年金として5万円程度を想定して、財源としては「売上税」が提案されました。売上税は、ほぼ今の消費税とイコールでした。それに対して厚生省の年金

制度基本構想懇談会では、皆年金を維持して、保険料で賄うということでした。両者を比較すると、基本年金構想のほうがきれいだよねという議論があったことは確かです。

高山氏 基礎年金全体を全額税で賄うのが純粋な税方式ですが、現在、半分は保険料で賄ったままで、国庫負担が1/2になつて、その国庫負担の部分が消費税に変わろうとしているわけです。したがって、全部を一つの財源にしようということではありません。そのなかで、基礎年金をどう構想し直すかとい



河(左)と青柳の両氏

う話であり、そこがまさに社会保険方式と税方式の接点ではないか。

全部を税金か保険料のいずれかで賄うという議論はプロトタイプです。そうではない現実があつて、そのなかで将来に向けてどういう知恵を出すかということでしょう。

河氏 そのことに限つて言えば、最低保障年金の財源をどうするか。それから免除をもつと活用すれば、いろいろな議論ができるのではないのでしょうか。

高山氏 社会保険方式では、きちんと保険料を納めて、納めた人だけ税金を補つて応援しますよという考え方であつて、社会保険方式の世界できつちりと割り切つていくわけです。

ただ、消費税をずっと払つてきた人、今後も生きていく限り払い続ける人で、保険料を25年間払わなかつた人もいます。消費税は払い続けていて、基礎年金をそれで支えているにもかかわらず、25年、保険料を払っていないから駄目と言いつけることができるのでしょうか。

青柳氏 社会保険方式、税方式というときに、財源論と分配の原理のようなものが混在しているように思います。全員に平等に分配するのか、何らかの貢献原理に基づいて分配をするのかというところが一番大事だと思つたのです。財源が全額税、例えば、全部所得税になつたとし

## 給付抑制・負担増は不可避

### —年金の世代間「公平」論—

青柳氏 次に、年金の世代間「公平」をめぐる問題です。この問題は、この半世紀を徹底する重大関心事項でありながらもその内容は大きく様変わりしたように思います。皆年金発足直後における「公平」は、制度発

足前または制度発足直後に老齢期を迎えた方々に経済成長の果実を分配することこそが公平と認識されていましたが、本格的な少子高齢社会を迎えた今日では、負担した保険料に比べて受け取る年金の総額が世代によって大きく異なることが不公平と

でも、皆が納得する貢献原理に従つて分配するならば、それは税方式とは言わないというのが私の立場です。もしこういう年金制度があれば、それは社会保険方式です。いずれにしても、社会保険方式、税方式を財源論だけで論じるのは、不幸な議論だと思つていきます。

この問題から議論されていくという観点から議論されていきます。

皆年金以前の家庭内扶養に対する経済的評価づけや長年にわたる厚生労働省を中心とした年金制度運営への政策評価、さらには経済成長や人口減少などの社会・経済現象に伴う影響を社会全体でどのように分かち合い、それを年金制度上にどのように反映させるかという点を併せて考えなければなりません。それぞれのお立場からご意見を頂きたいと思つています。

高山氏 私自身は、公平か不公平かという議論よりも、世代間の再分配として今の年金制度が機能しているということを描いてきたつもりです。

世代間の公平の議論については、決め手がありません。人によって考え方が違うからです。ただ、大多数の人が感じるのは、自分の親の世代と自分の世代を比べて、どちらが豊かになっていくかということです。

今、日本が直面している事実は何かというところ、30歳代半ばの人と、60歳代の人と比べると、生涯賃金の実質的に2割から3割、今の若い世代の方が減ってしまっていることです。アンケート調査をすると、若者の約6割が自分は親の世代より豊かになれないと答える状況です。もう一つは、企業が正規雇用の一部を非正規雇用に変えて、人件費を節約した。短時間労働者として厚生年金の被保険者になれず、第1号被保険者のままでは25年加入を満たしても、65歳時点における年金額は極めて低い。そういう若い人がむしろ

マスとして存在する社会になっているという事です。

そうしたなかで、人口は減少し、寿命は延びている。もう若い人に支えてくださいとは、なかなか言えなくなつたと思います。受給者のほうにも、こういう時代環境のなかで、譲歩なり負担なりをお願いしていかなければなりません。

渡辺氏 確かに世代間の不公平問題は、高齢者に対して手厚くという政治的な配慮を続けてきたことよって生じています。未積立債務は現実に存在するわけですから、この世代間の不公平を解消するには、高齢者の既裁定の年金を切るか、負担を増やすしかありません。いざれにしても厳しい選択です。

したがって、マクロ経済スライドのように、既裁定の年金についても何らかの抑制を働かせてもよいのではないかと思えます。民主党の行おうとしている改正で、2・5%の特例水準の解消は、受給者が嫌うことだと思えますが、これを選択したことは評価しています。

また、負担増をお願いするとすれば、消費税は高齢者、受給者も払うわけですから、全世代が負担して、年金の事実上の拠出ということであり、理解を得られるのではないかと思います。

河氏 サービス給付は別にしても、現金給付は基本的にはク

## 支給開始年齢を自動調整

### —年金制度への世代間の合意—

青柳氏 世代間扶養をしていくうえでは、世代間の合意が大切になってきます。いま年金をもらっている人に、あなたたちの年金は、実はこうやって後代の人だけがこれだけ負担してくれているのですよ、ということをやって客観的に示すか。

逆に、今、年金を負担している世代にとつては、あなたたちが負担してくれることによつて、あなたのおじいさんを含むお年寄りの生活はこうやって支えられているのですよと、あなたたちがお年寄りになったとき

ルであるべきだと思えます。昔苦勞したとか、戦争に行った人は大変だとかいう苦勞話を年金額に反映するのは基本的に違うのではないかと思います。現金給付は、そういうものが余り入り込まない形で設計しないと、社会的合意はつくれない。そこには割り切りが必要です。

も後世代の人たちにこうやって支えられていく、このやり繰りで年金は成り立つのですよということを、わかりやすく示さなければならぬと思えます。

ただ、それは残念ながら年金局の力不足、それから技術的な制約の問題等もあつて、一人ひとりに対して示すことがなかなか難しかったということですが、スウェーデンのみなし積立は、例えば、この世代生まれの人で何年ぐらい加入すると、これくらいがあなたが実際に払った保険料に相当する部分、これ

くらいが後世代の負担の部分と  
いうことを、一定のルールで示  
すことができる。そういうこと  
ができれば、自分の払った分は  
権利性があつて、その分の年金  
が支給されるけれど、後世代の  
負担の部分は、例えば負担能力  
のある人は少し遠慮してもらお  
う、という議論もしやすくなる  
のではないかと思うのです。

高山氏 世代間の合意形成を  
図る際に、世代間の公平とは何  
かという議論になります。その  
とき、今、ヨーロッパでは、受  
給開始年齢が問題になっていま  
す。どの国も、成熟した制度を  
持っていて、保険料負担もギリ  
ギリまで上げて、給付水準もコ  
ントロールがほぼ終わっている  
という状況のなかで、人口変動  
とか経済の変動に耐える制度を  
作るためには、どの世代も平均  
的な年金受給期間を同じにする  
という考え方が採用されはじめ  
ました。それこそが世代間の公  
平だという議論です。

最初に論点を整理したのがデ  
ンマークでして、2006年に  
法律を通して、年金受給開始年

齢を自動的に調整することにし  
ました。受給開始年齢を60歳時  
の平均余命に合わせて自動的に  
調整することにしたのです。2  
006年段階の将来予測による  
と、2040年に年金受給開始  
年齢は70歳になると見込まれて  
います。

さらに、2011年6月に、  
オランダも将来の受給開始年齢  
は自動的に調整することとしま  
した。オランダの場合、5年に  
1回、65歳時点の平均余命を最  
新のものに改める。それに応じ  
て受給開始年齢を調整する。そ  
れが政労使合意になりましたの  
で、法律改正後、年金の受給開  
始年齢を自動的に調整する方向  
です。

河氏 それは世代間の公平論  
からきたのですか、数理計算(年  
金財政上の要請)からきたので  
すか。

高山氏 確かに年金制度のサ  
ステナビリティという言葉を使  
って、その背景にあるのは年金  
数理計算です。ただ、数理計算  
の結果、これで安定しますよと  
いうのと同時に、国民に

納得してもらおう、その合意に至  
るプロセスで、単なる持続可能  
性という話ではなくて、どの世  
代にとっても一番公平なもの  
は何かを併せて議論をしまし  
た。保険料を上げるのですか、

## 同じ負担なら同じ給付に

### —年金の制度間「公平」論—

給付水準を下げるのですかとい  
う問題提起のなかで、それら  
いずれも「ノー」だ、唯一、受  
給開始年齢の調整だけが「イエ  
ス」となったわけです。

青柳氏 年金制度におけるも  
う一つの「公平」に制度間の公  
平問題があります。今回の連載  
の中でもたびたび触れたよう  
に、この問題は当初に提起され  
た「官民格差問題」がその後、  
公的年金一元化という切り口か  
ら対応されてきましたが、現在、  
残された公務員共済に対して  
は、相変わらず「整理資源」の  
存在や3階部分の給付水準や財  
源などに批判が集中している感  
があります。この問題を今日ど  
う捉えるべきとお考えですか。

河氏 一元化というときに、  
一番影響を受けるのは積立金だ  
と思います。各制度の持つてい  
る積立金は、各制度の仲間の財

産だったので、他の制度がどう  
こう言えるものではない。とこ  
ろが、みんなが一緒になるとき  
には、その積立金は国民共有財  
産になります。そうなることの  
意識転換ができていないよう  
な気がします。一元化はよいけ  
れど、各制度の積立金は自分の金  
だという意識が、ひずみを起こ  
しているのではないでしょ  
うか。

青柳氏 これまで一元化する  
ときには、厚生年金相当程度の  
積立金を持つてくればよいとい  
う、相当鷹揚なことをやってい  
るのですね。

渡辺氏 仮に一元化が一本化  
ということであれば、官民の年

金は、一つのものにしてしまうことになるけれども、国が全部管理して、全国民が同じ年金制度に入るのを本当に望んでいるのかということ。一元化という言葉も極めて曖昧で、財政単位の一元化ということもありました。

公務員の共済年金の場合、職域相当部分が優遇だと、だから厚生年金と同じようにしろということであって、それは公平論の観点から見れば感情論です。また、政治の世界でも、それを言うことが正義だというように受け止められる。整理資源の問題も、結局は感情論です。

一元化してはいけないというのではなくて、もう少し冷静な議論をして、一元化の中身について、国民に対して、わかりやすく具体的な姿を示すことが必要だと思えます。

高山氏 日本の場合、できることから年金を作ったため、制度が分立しています。賦課方式を基本原理とすると、分立のままではうまくいかない制度が必ず出てきます。ただ、基礎年

金導入の際に、この辺りの議論の整理はほぼ完全になされた。あとは、その応用編でして、旧国鉄共済等をどうするかという話になり、さらに最後に残ったのが公務員の共済年金です。

考え方としては、同一世代内で、負担が同じだったら給付も同じにすることです。どういう器に具体的にするかについては、一本化するなり、財政調整するということでしょう。

今、残っている共済年金は、整理資源の問題があつて、さらに、官僚バッシングのなかで取り上げられていますので、議論が冷静にできるのか心配しています。

旧恩給制度をサンセット方式の恩給制度として残し、公務員共済に引き取らなかつたら、今のような批判はなかつたのではないのでしょうか。民間準拠という原則は変えられません。同じ保険料負担だったら同じ給付にしようということ。納得しているにもかかわらず、違う要素が入り込んできて、議論をいたずらに混乱させているように思

ます。  
加えて、公務員をどのように処遇すべきか、インセンティブを公務員に与えなくてよいのかという議論が全く欠落しており、非常に残念です。

## 年金制度の政策論が不十分

### —社会保障・税一体改革の評価—

青柳氏 社会保障と税の一体改革で目指そうとしていることに対する皆さんの評価やご意見を伺いたいと思います。

高山氏 従来、縦割りで、税は財務省、保険料や給付は厚生労働省が中心にやってきました。それを官邸が引き取って、一体的に取り組むという試みです。時代の必然だったと思

います。議論自体は、自公政権時代からの積み重ねの部分を引き取った部分が大半です。通常であれば、もっと野党も乗っかって議論していいはずですが、今は手続き論で止まってしまっているように見えます。

もう一つは、民主党の抜本改革案として、最低保障年金と所得比例年金が大きな柱として打ち出されています。具体的中身



渡辺（左）と高山の両氏

そうしますと、ドイツとフランスでやろうとしていることの出来上りの姿と、スウェーデンのように、みなし掛金建てに変えて保険料を固定した制度では、給付に、ほとんど違いが出ません。みなし掛金建ては説明しやすいし、悪くはないけれども、苦勞して40年も移行期間をかけて改革をします、出来上がりは実質的には現行制度とほとんど同じですといったら、それでも改革をしますかということになります。わざわざ大掛かりな抜本改革をしても、結果的に出来上りは大差ない。そうで

あれば、何のために改革するのか。それがフランス人とドイツ人の言い分です。

この議論が、実は日本では、ほとんど紹介されていません。民主党の議員には、現行の制度と全然違う制度になると思っいる人たちが多いのですが、少なくとも18・3%で厚生年金の保険料を固定するという世界、2004年改革は事実上、日本の年金制度を掛金建てに変えたことを意味しています。

そうしますと、今の日本の制度はすでにスウェーデンとほとんど同じ形になっています。それにもかかわらず、民主党が主張するようにガラガラボンで全部やり直して、新たな年金制度をつくる必要があるのでしょうか。その辺りを、政局論ではなくて政策論としてもっと議論をすべきです。

それと、最低保障年金は当初7万円という金額が前面に出たしまったものですから、難しいのですけれども、消費税をどれだけ入れるのかという話との見合いで金額を決めるのであれ

ば、現行制度の改善と完全にリンクできると思っています。

ですから、今、民主党のマニフェストへのこだわりもあって、厚労省年金局は苦勞なさっているようだけれども、結果的に野党も賛成するような形にするには、民主党がマニフェストへのこだわりを捨てなければならぬでしょう。

今回の社会保障・税一体改革において、さらに、パートへの適用拡大の提案がありますが、気になることがあります。一体改革の説明では、パートへの適用拡大によって、パートの人たちが得をするとしています。負担は第1号でいるよりは第2号になったほうが減る。給付は2階部分がついて増える。そういう理屈づけになっています。民主党は、保険料を再分配の財源としては使わないと言っていたはずですが、保険料で拠出と給付を直接リンクさせると言いながら、今の仕組みを前提にしてパートへの適用を拡大すると、保険料での再分配をさらに強化することになります。

そういうところで一貫性を欠く説明をしています。非常に違和感を覚えました。

渡辺氏 総論として消費税増税を前面に打ち出して、閣議決定したことは評価します。また、消費税率を引き上げて社会保障を維持し、かつ1%分は充実に充てるという姿勢は評価しています。

ただし、年金制度改革に関して言えば、何のために行うのかまったく分かりません。7万円の最低保障年金はまだしも、もっと分らないのは所得比例年金です。これは、所得のある今の1号被保険者からも所得に比例した保険料を徴収することになります。老齢給付で15%、遺族、障害を入れると+3%と民主党は言っていますから、18%の所得比例年金の保険料率になります。

被用者年金は労使折半ですが、今の1号被保険者からはどうするのか。夫婦併せて年収500万円であれば保険料は90万円です。労使折半がないなかで、1か月3〜4万円を、農家・自

営業の方は納めなければなりません。今、1万5000円でも納めない人がいるなかで、歳入庁で強制徴収をすれば、国民の反発を招くと思います。

また当然、労使折半でないことに対する不公平感が出てくる。労使折半するならば、自営業者等には国庫負担を入れるということとなるのか。極めて非現実的であるし、絶対に根づかないと断言してもよいような制度になぜ変更するのか、理解できません。根づかない改革をするくらいなら、他にやるべきことがあるのではないのでしょうか。

自民党は医療、介護、子育ての部分はのめるところが多いけれども、年金は絶対のめない。社会保障・税一体改革は、客観的に見て年金を降ろさないと進まないでしょう。

河氏 一体改革大綱のページでは、年金が6ページで、サービス給付が8ページです。税と一体の社会保障は年金がメインなのか、サービス給付がメインなのかよくわかりません。また、社会保険の事業主負

担についてまったく取り上げられていません。所得比例年金まで踏み込もうとするなかで、労使の負担問題に何故触れられていないのか疑問ですね。

青柳氏 今回の議論では、介護と医療に関しては、誰が政権を取っても、これ以上の新しい発展性は無いということで、ある程度もう方向性が決まっていると見ていました。

ただ、社会保障・税の一体改

## シンプルで分かりやすい制度に —年金の次の半世紀に向けて—

青柳氏 最後のまとめということで、次の半世紀に向けて、皆さんの公的年金への期待を一言ずつお願いしたいと思えます。

河氏 社会保障が民主主義に支えられるとするならば、ある面でのシンプルさとわかりやすさを持ち続けたいといけないのだらうと思います。もちろん、個別的にフィットしていくミクロの世界でも皆が納得するもの

革の意味は、このままでは社会保障が国の財政の足を引っ張ることになる。社会保障が消費税という独自の財源を持つて自立し、財政の足を引っ張らないためにやるということです。そうであれば、社会保障・税の一体改革の意味はある。でも、そこに無理しているいろいろな改革の各論をくつつけてしまったために、そうした非常に骨太の発想の部分が薄まったと思います。

際に目の前の困っていることへの対応ですから、それがきちんと支えきれているかどうかということも、社会保障を安定的に維持するためには重要なのではないかと思います。

渡辺氏 日本の年金は、制度発足当時に公平性を担保するため、いろんな経過措置を講じたことで複雑になったということは事実です。

しかし、制度がかなり成熟してきた段階で、未だに年金のことを誰もわからないというのは困ります。その不満、フラストレーションのようなものがあるからこそ、年金に対する批判が出てきたのだと思います。

そういった意味で、新たな制度へ改革するより、分かりやすい、シンプルな制度へ改善していく方向とすべきです。

今後50年も、私は公的年金を維持できると思うし、維持しなければなりません。そのときに、完璧に全てを税で賄わない限りは保険者は絶対に必要ですが、医療保険や介護保険とは違い、年金だけは国が保険者である以

外はあり得ません。

しかし、日本では不幸なことに、社会保険庁という保険者が徹底的に叩かれて、ついに解体にまで追い込まれました。年金運営業務は日本年金機構ということになっていますが、やはり国の関与は絶対に必要になるわけです。国が関与したら無駄遣いがあると思われる傾向がありますが、もちろん是正すべきところでは是正しつつ、国がきちんと関与するのだということを含めて国民に対して示しておくことが必要です。

高山氏 次の半世紀を見通すことは、なかなか難しいですね。われわれの将来の予見力、人知には限界があります。だから、その時その時に直面している重要な課題に、皆でどうやって対応していくかが大切です。過去もそうでした。年金制度はずでに国民生活に定着しています。直面する課題への対応を継続していくことが重要です。

とくに、事実上、賦課方式で公的年金を運営していかざるを得ないなかで、賦課方式のもとでの給付調整を引き続き実施し

ていかなければなりません。

物事の判断、決定には政治リスクが伴いますが、できるだけ政治リスクを小さくするために知恵を働かせる必要があります。給付水準を自動的にスライドしていく、日本で言えばマクロ経済スライドです。あるいはデンマークやオランダで開始された受給開始年齢の自動調整です。その辺りの議論を今後、大いにしてほしいと思います。

もう一つは、若い人たちの置かれている状況への対応です。これは、年金とは別の世界の話ですが、まさに年金の支え手の問題です。雇用や経済成長といった面がしっかりしないと、年金の将来も展望できません。

最後に、政治家は、このところ政局絡みで、もっぱら年金を議論しております。本来やるべき政策論に入らずに、手続きのところまで止まっています。非常に残念です。一日も早く、事実や明白な根拠に基づいた政策論で勝負してほしいと切望しています。

青柳 長時間ありがとうございます。

### 後記

一年以上の時間をかけて、皆年金の半世紀を回顧するという長丁場の連載を閉じるに当たり、元役人の回顧だけで終えるのは勿体ないという気持ちが出てきた。

ただ、「出戻り」で何回かの大改正に遭遇する機会のある役人と異なり、学者やマスコミ関係者の中にも長期に亘って年金と関わりをもっていただけの方はそうは多くおられない。しかも、基礎年金導入前後の状況をご存知の方となると本当に限られてしまう。

そうした「選考基準」に照らしてみれば、高山さん、渡辺さんに「トリ」をお願いしたことに異論のある方はいないだろう。

また、河さんは私の社会人生活最初の「師匠」であり、年金だけでなく、厚生行政全般に亘って常に私に「導きの糸」を示し続けてくださった大恩人です。

もある。今回の企画のどこかでご登場願おうと考えていたが、最終回に福祉の専門家として現金給付とサービス給付の機能分担という今後の社会保障の方向性に関わる問題提起をいただくことができた。

この連載の第1部後記で今回の企画を「大航海」に喩えて、出航に際しての不安を漏らしたが、幸いにして船は無事港に着くことができたようだ。

「次の航海」が25年後となるのか、50年後となるのか知る由もないが、今回の企画に携わった者は、残念ながら再び出航する船への乗船は叶わないだろう。われわれの務めは、それなりの「航海日誌」を残すことで果たされたこととさせていただくかあるまい。

拙い航海士に付き合っていただいた乗客(読者)の皆さんと共に名残を惜しみつつ、ここに航海を終えることとしたい。ありがとうございます。

(青柳親房)