

らの増収があるとされてございます。この時に公的年金の給付時の課税強化をしますと、実質的な年金給付水準の引下げに相当するものですが、公的年金への課税によって国としての増収がされた分について、どのような扱いを考えるか。ちなみにアメリカでは、1983年年金改革におきまして、高額所得者に対して年金に課税し、その税収を年金給付の財源にもう一回返してきて、そのことによって、現役世代の保険料を一部下げるといような機能も果たしている扱いがございませう。

最後ですが、これまでお話してきたものと違ひまして、障害年金、遺族年金等々の非課税措置をどう考えるかという議論がもう一つございませう。10ページの下(参考)に書いてありますが、現行の年金法では、障害年金、遺族年金につきましては公租公課の禁止規定がございませう。これを障害年金、遺族年金だけこういふ扱いをするのが良いのかどうか、特別扱いをする必要があるのかどうか。さらにそこをご議論いただく時にあつても、検討スケジュールについては、年金改正の中であわせてご議論していただくことが大事なのではないかという指摘がございませう。

11ページですが、ご参考までにということ、今申しました障害年金、遺族年金が公租公課を禁止されていることから、介護保険料が取れないといふようなご指摘がございませう。全国市長会、町村会等々から、公的年金から介護保険の保険料を特別徴収(天引き)しているけれども、年金法上の公租公課禁止規定があるから、障害年金、遺族年金の受給者たる高齢者(65歳以上)から特別徴収(天引き)ができないといふことについて、全国市長会、町村会、保険料を取る保険者の立場としての市町村から、そこを特別徴収(天引き)の対象とするように変えてくれないかといふようなご要望もあるところだ。ご紹介させていただきます。

とりあえず簡潔で恐縮でございませうが、1-1から1-3までざつとご説明させていただきました。以上でございませう。

○ 宮島部会長

ありがとうございました。適宜、参考資料はご覧いただきながらということにいたします。ただ今、実は大きく二つのテーマを扱われておりまして、両方一緒に扱うのはやや無茶かなといふ気がしないでもありませんけれども、時間の都合がありまして、あと二時間近くございませうが、二つのテーマの仕切り、国庫負担の話と年金税制の話は余りはっきりとは仕切らずに、それぞれ少し自由にご議論していただきたいと思ひます。

それでは、本日それぞれこれにつきまして、わざわざレポートを提出いただきました委員の方から、お手元を書いたものがございませうので、五分ほどということ、なるべく要

点を絞ってご説明をいただき、一わたりご説明いただきましてから、委員相互の議論をしていきたい。私もその中に加わらせていただきます。それでは岡本委員、神代委員、堀委員、山崎委員、今日、席上配付になりました大澤委員は一番最後ということでお願いいたします。それでは、岡本委員から、よろしくお願いいたします。

○ 岡本委員

ペーパーの提出が大変遅れまして、事務局の皆さん方に多大なご迷惑をおかけいたしまして失礼いたしました。おわび申し上げます。

今日は矢野委員と連名になっておりますが、今日のレポートは、矢野委員と私と意見の一致するところだけをまとめたという格好のレポートになっております。したがって、後の議論は私個人という立場で議論に参加させていただくということでよろしくお願ひしたいと思います。

内容でございますが、簡単でございますので読ませていただきますが、一枚目のところにつきましては、前回私が個人の名前で出させていただきましたペーパーとほとんど重複しておりますが、年金税制のところにつきましては、新しいテーマでもございますので、今日初めてお話しをさせていただくということでご理解をちょうだいしたいと思います。それでは、また後でご議論いただくということで読ませていただきますのでよろしくお願いいたします。

「公的年金制度に対する国庫負担と年金税制のあり方について」。「1. 基礎年金制度の国庫負担のあり方について」。

基礎年金の国庫負担のあり方を考えるにあたっては、以下の諸点を考慮する必要がある。四点並べておりますが、これは前回、私が申し上げたのと全く同じでございますので、かえって失礼するかと思いますが、第一に、基礎年金が全国民の老後の基礎的生活の一部を等しく保障する役割があること。

第二に、経済のグローバル化に伴うわが国経済を取り巻く厳しい環境、雇用形態の多様化による従来型の雇用システムの変化などを勘案すると、保険料の賦課ベースが長期的かつ安定的に伸びることは期待しがたく、この場でもご報告がございました、生産年齢人口比率の低下を併せ考えると、現役世代の所得に対する直接的な負担だけで財源を賄い続けることは大変問題が多くて、経済社会の活力を大きく損ないかねない心配されるところであります。

第三に、年金の給付方法は全国民共通でございますが、保険料の負担方式がそれぞれ職業によって異なっておりますことに加えまして、現在給付費の三分の一に対して国庫負担

が投入されておりますので、社会保険方式とは称しておりますけれども、給付と負担の関係が曖昧となって非常にわかりにくく、また一部不公平ではないか、こういう意見が層によってはあるという仕組みになっているのが現状であろうかと思っております。それで直す必要があるのではないかと考えております。

第四に、国民の間に制度に対します不信感が高まっております、これは不信感と言いますか不安感と言いましょか、両方あると思っておりますが、特に第1号被保険者に相当数の未納者・未加入者が存在しています。これは厚生労働省でも随分とご努力いただいて、その数を減らすように懸命に取り組んでおられることは、十分私は承知しておりますが、制度の本来の姿である国民皆年金とは現在なっていないのではないかと考えられます。

以上を踏まえまして、現行制度を公平でわかりやすいと言いますか、国民に納得されやすいという仕組みに変えていくことが先決でございまして、国庫負担のあり方につきましても、現在の仕組みを前提に考えるのではなくて、制度そのものの見直しを視野に入れた幅広い議論を行っていくべきでなかろうかと思っております。

そういう意味で、基礎年金の財源のあり方としましては、国民が広く薄く負担する間接税方式に移行していくのが良いのではないかと。是非とも議論したいと思っております。国庫負担の二分の一の引上げもそういう税方式への移行過程といえますか、移行プロセスの一つとして位置付けていくというようなことではいかがなものかと思っております。

次に、現在の厳しい経済情勢を考えると、国庫負担引上げの財源を安易に増税に求めることは厳に慎むべきであることは承知しております。前回の部会でも、今後国債等の増発ができないというような厳しい状況のご指摘もありまして、現在のそういう財政状況を考えますと、私はそのとおりであると思っておりますが、それであるが故に、私は、今不要不急な歳出削減を今後5年間、10年間あるいは20年かけて、政策努力、政治努力をすることによって歳出の合理化によって財源を捻出していくことを基本とすべきではなかろうかと思っております。

ここには書いておりませんが、高齢化で社会保障費がどんどんと必要になってくるという状況であればあるほど、そういう社会の構造変化に対して財政の支出内容、国庫の支出内容というものを変えていく必要があると。そういう中で歳出の削減というものも努力するというようなことが、国の形を決める上で必要ではなかろうかと思っておるわけでありまして。その上で、中長期的に持続可能な制度を構築していく観点から、安定した財源を確保するために、国民が年金受給者も含めて広く負担する消費税を活用していくというのも一つの方法ではなかろうかと思っております。

国庫負担の1/2の引上げ後、さらに間接税方式のウエイトを高めていくに当たりましては、基礎年金の給付水準の見直しと言いますか、現行水準で良いのかどうか、こういうことも含めまして、制度の抜本的な改革を議論していきたい。あくまでも基礎年金というのは老後の基礎的な生活の一部を等しく保障すると、こういう立場で水準の見直しも議論してはどうかと思っております。

なお、国庫負担の二分の一への引上げ時の社会保険料の取扱いにつきましては、中長期的に見て現役世代に対して過度な負担を求めることのない制度を構築していくことを前提に、給付水準のあり方をはじめとする公的年金制度全体の抜本的な改革と整合的な議論をしていきたいと思っております。

前回申し上げたことと特段、今回新しくお話しさせてもらうことはございません。

「2. 年金税制のあり方について」。

公的年金等の受給者の課税最低限が現役世代よりも著しく高くなっていることは、世代間における課税の公平性を確保する観点から問題があると一般論で私は考えております。既に1,400兆円の国民の預金があるという中で、その過半は高齢者であると言われておりまして、そういう意味で前回申し上げたように、いろんな人がいらっしゃいますが、一般論として高齢者なり年金受給者が弱者であるというふうな位置付けはしていないわけでございます。年金税制につきましては、拠出時と運用時は非課税というのが税の原則ではなかろうか。それで受給時課税の原則を徹底し、現役世代の課税最低限を上回らない水準にまで課税最低限を引き下げるのが良いのではないかと考えております。

また、課税最低限見直しに当たりましては、給与所得控除が給与所得者の必要経費の概算控除としての性格を有していると、こう理解しておりますが、先ほど事務局から改正の経緯のご説明ございましたように、私は、公的年金等控除は年金受給者に対する税制優遇の性格を有しており、この税制優遇というのは弱者であり、相対的に優遇すべきである、そういう価値観が前提にあるという性格でなかろうかと思っておりますが、私は現在の現状を考えますと、これは縮小・廃止すべきであると思っております。

ただ、これは一般原則で申し上げていることでありまして、一億人の国民の中にはいろんな方がいらっしゃいますから、特別措置という格好で非課税の議論があっても、当然私は否定すべきではないと思っておりますので付け加えておきます。

公的年金のスリム化が避けられない状況の中で、国民の老後の所得の確保を図るためには、今後、前回も申し上げました社会的インフラとして私的年金の一層の充実に向け、税制面からの支援を行うことが求められますし、また、特別法人税につきましては、私は性

格上、運用時非課税の原則から廃止すべきであろう。

なお、年金税制の見直しの時期については、公的年金制度改革だけでなく、現在、政府・与党で検討されております税制のいろんな抜本的な改革のスケジュールと整合性を持たせるような議論を十分していくべきであると思っております。

以上でございます。ありがとうございました。

○ 宮島部会長

それでは、続きまして神代委員、お願いいたします。

○ 神代部会長代理

資料3に意見が提出してありますから見ていただければ良いのですが、要点だけ少し説明させていただきます。

まず基本的な考え方として、この出生率の低下が予想以上に激しいということと、二行目の括弧の中に「人口政策」と書きましたが「少子化政策」とご訂正をいただきたいと思いますが、私は総理のご指示もありますから、少子化対策をやることに賛成ですけれども、ただ、効果が出てくるのはかなり時間がかかりますから、今回の年金改正にすぐに間に合う性質のものでもないということもあります。出生率の低下の影響、マクロ経済のグローバル化に伴う国内需要の海外流出、そういう中で前回出された名目国民所得の伸びを当面2%程度と想定していますが、この想定の水準に戻るかどうか、そのものが非常に危惧されているわけで、そうした二つのことを前提にして、世代間の公平を従来以上に重視をしていかなければいけない。世代間の公平というのは単なる損得勘定ではありませんので、そういう意味で使う方もいらっしゃると思いますが、私の場合はそういう狭い損得の話とは違ってもう少し広い立場で考えているつもりであります。

前回の資料の中にも出ておりましたが、そういうかなり楽観的と思えるような推定に基づいても、2025年度にかけて名目国民所得が1.5倍しか伸びない中で、社会保障費全体は2.1倍、年金は1.9倍に伸びることが予想されるわけですから、常識的に考えれば、相当に給付の抑制をせざるを得ないかと思えます。特にこれも前回出されておる資料で見ますと、平成11年度の財政再計算時には総報酬ベースで19.8%という、20%を切る見通しでやっていたものが、新しい人口推計の下では国庫負担二分の一で22.4%、三分の一ですと、24.8%という大変な負担になるわけですから、私は前回の議論とのコンシステンシーから言っても、このような高負担は将来世代にとっては非常に困難なものではないかと危惧いたします。

したがって、単に年金だけではないわけですが、将来世代の年金保険料その他の社会保

除料、これは税に振り替えても広い意味の税負担としては同じことですから、将来世代に対する広義の税負担全体を負担可能な限度に抑えるために、給付システムの相当思い切った改革をせざるを得ない。その際にスウェーデンの改革等、これは次回以降議論されると思いますが、参考にして考えるべきだということです。

そういう趣旨で書いておりますが、年金の財源については、ただいま岡本委員からご説明がありましたが、私は税方式は適当でないと考えております。その理由は既に前回提出された資料の中での述べられているところでありまして、目的消費税に切り替えることは適当でないと考えます。

基礎年金の国庫負担を二分の一に引き上げる問題は、実は前回の審議会では三分の一で答申したのに、政治的な判断で二分の一ということが先ほどご説明あったように修正をされたわけですが、その所要財源2兆5,000億円については、いまだに目途がついてない。仮に消費税でやるとしますと、全部が国税収入になるわけではありませんので、大体アバウトで2%近い消費税の引上げをしないとできないわけですが、私は目的消費税論そのものに余り賛成でありませぬので、財源として消費税を採ることの妥当性にかかなり懐疑的です。

そういう財源の見通しがなかなかつかない中で、とにかく現行でも三分の一は国庫負担しているわけですが、その理由は基本的には低所得者を含む国民皆年金の制度を我が国は採っておりますので、保険料を免除された低所得者に対しても一定限度の基礎年金を払うことになっておりますから、それに必要な財源を賄うというのが本来基本的な目的であったと思います。それをあえて二分の一に引き上げるのは、最終保険料率を20%以内に抑えるという政治的な判断に基づいた行われたものであったと思います。

そういう財源の手当がつかない中で、財源の一部として年金税制を見直したらどうかということが考えられるわけですが、これについては従来議論の経過を見直して見る必要があると思いますが、昭和61年の政府税調の答申等があるわけですが、当時はまだ合計特殊出生率が1.76という、今日から見ると非常に高い水準にあったために見通しを誤ったのではないかというふうに感じます。ただ、私は基本的には先ほど岡本委員からもご指摘があったように、こういう中でありますから、世代間の公平のためにも給与所得と同水準に年金税制を下げるべきだと思いますが、その際に2ページの最後のところに書いてありますように、所得階層別に差をつけて、かつ経過措置を置いて実施することが望ましいかと考えます。

ただ、そのようにいたしましても、非常に低年金の人が多いため、年金税制の改正

によってもたらされる税収は、全体としては大した税収にならなくて、5,000億円もいけば良いのかなという感じがいたしますので、国庫負担の二分の一の引上げに必要な財源には及ばない。あとどうするかという問題をさらに考える必要がありますが、これは私の余り専門の領域ではないので今日は控えておきます。以上です。

○ 宮島部会長

ありがとうございました。続きまして、堀委員。

○ 堀委員

1ページが国庫負担について、2ページが年金税制について述べております。

最初の国庫負担についてですが、将来の保険料を負担可能な範囲におさめるためには、国庫負担率を三分の一から二分の一に引き上げるのが望ましいと考えております。

引上げの財源ですが、年金税制の適正化と消費税引き上げによる増税分を充てるのが望ましいと考えております。

保険料額・率につきましては、国庫負担率引上げによる保険料引下げの要請と、段階保険料制復活による保険料引上げの要請を総合勘案して定めるのが妥当ではないかと思えます。

「(参考)」のところですが、社会保険への国庫負担の意義と諸外国の動きを若干書いてあります。社会保険へということでは必ずしも年金保険に限らない。また、理論的にどうということが考えられるかを書いてあります。

社会保険の国庫負担については、極端な意見では全部税にしろという意見、高齢者の社会保障については税でやれという意見、あるいは国家責任の考えからできるだけ税を入れる、というような議論がある一方で、少なくとも若者の社会保険については給付と負担を明確化するために国庫負担を入れるべきではない、といった両極端の意見があります。社会保険への国庫負担については、意義がないわけではないというふうに私は思います。

そこに①から③まで、財政的理由、政治的理由、それから国家責任の観点から国庫負担の理由が書いてあります。国家責任の観点から国庫負担すべきだということがしばしば言われるわけですが、これについては私は若干疑問に思っております。

諸外国における社会保険への国庫負担ですけれども、社会保険に国庫負担しない国があります。それはそこに書いてありますように、保険運営の労使自治・自主管理とかそういったことが背景にあります。ただ、最近では社会保険への国庫負担を導入・強化する動きがありますが、これは保険料負担の増大による国際競争力の低下を防止するためです。ただし、日本の保険料負担は、こういった国と比べるとはるかに低いという現状を踏まえる

必要があると思います。

2 ページの年金税制ですが、公的年金等控除を縮減する必要がある理由を、最初の「*」で五点ほど書いております。

①はいわゆる入口・出口論で、入口が非課税なので出口で課税する必要があるということです。賦課方式の下で入口・出口論が成立するのかどうかという問題があると思いますが、給付段階では課税するのが望ましいと思っています。

②ですけれども、給与所得等他の所得と比べて優遇しすぎているということです。これは単に若い世代との比較ということではなくて、高齢者であっても給与所得者と年金所得者で課税最低限の額が違うという、同じ世代の中での不公平もある。

③は、社会保障の他の制度に悪影響を与えているということです。先ほど介護保険についての説明がありましたけれども、それ以外の制度にも悪影響を及ぼしている。

④と⑤ですが、現在の高齢者はかつての高齢者と違って、所得・資産が多いということです。

二番目の「*」ですけれども、激変緩和策として、公的年金等控除額を徐々に縮減することも可能ではないか。②ですが、縮減に伴う負担の軽減策として、老年者控除を引上げることも可能ではないかということです。老年者控除は高齢者すべてについて控除することによって、この仕組みは公平なのですが、高齢者であっても年金所得だけを優遇する理由は余りない。優遇するとすれば老年者控除ということではないか。ただ、所得控除は逆進的であるという問題がありますので、こういったものは税額控除にしていく必要があるのではないか。

③ですが、年金についても給与所得控除と同じにしたかどうかという意見もあるのですが、先ほど岡本委員からもありましたように、給与所得には経費の概算控除という意味があるのですが、年金所得にはない。

遺族年金・障害年金についても基本的には公的年金等控除と同じようなことが言えます。要するに年金所得という形で優遇する必要は必ずしもない。障害者、遺族ということで特別の出費要因がある場合には、年金についての控除ではなくて、障害者控除であるとか、寡婦控除という形で考慮すれば足りるのではないか。

ただ、一般的に社会保障の給付というのは、昔から恩給の時代から非課税で、老齢年金だけ特例的に課税するというようになっていた。現在でもほとんどすべての社会保障法で、給付は非課税となっています。しかし、現在の遺族年金・障害年金は老齢年金と区別する必要はないと思っています。

企業年金について若干書いてあります。特に一番下の「・」ですが、公的年金等控除を縮減すると、現在もある退職金一時金との課税の不均衡が拡大するという問題が生じますので、退職一時金課税を是正する必要があるのではないかと述べてあります。以上です。

○ 宮島部会長

ありがとうございました。それでは次は山崎委員でございますが、よろしく願います。

○ 山崎委員

お手元のペーパーに基づいてお話しします。堀委員のペーパーにもありましたけれども、私自身は社会保険の原点は、地域保険であれば住民自治、職域保険であれば労使自治を基本にする制度だと思っておりますから、それに対する国庫負担等の公費が入ることについては必ずしも積極的になれないものでございます。ただ、現実にはいろんな理由から国庫負担が入っている。それを前提にしてお話ししたいと思うわけでございますが、我が国の場合にはいずれにしましても幅広く社会保険の適用をし、そして一定の給付を保障するための、政策的な配慮から国庫負担が行われていると見ております。

ただ、個別制度毎に見ますと、医療保険の場合には割とすっきりしていて、共済組合なり健康保険組合という自立可能な保険集団というものを基準にして、それよりも財政力が劣る集団にそれなりの国庫負担を配分しているというわけでございます。

ところが全国単一あるいは共通の制度であります雇用保険、基礎年金、老人医療、介護保険では、定率で国庫負担が行われ、結果的に一律に保険料が軽減されているというわけですが、これをどのように考えるかということになりますと、本来は一定の保険料負担能力を前提にして成立する保険システムの中に、低所得者を含めて幅広く包括したということに伴う政策コストというふうに理解できるかと思えます。

今後の基礎年金における国庫負担の在り方ですけれども、先ほど言いましたように、医療保険の場合の国庫負担は割と測定可能だと思います。つまり財政力の格差をつかむことが可能だと思うのですが、一本の共通の制度に国庫負担を入れる場合に、その中に低所得者が入っているからだと言いましても、具体的に低所得者の負担能力を積み上げて、現在で言えば三分の一入っているわけでもないわけですし、神代先生の話にもありましたけれども、非常に曖昧だと思うわけでございまして、今後基礎年金の国庫負担割合を上げるといことになりますと、国民の理解を得る上で、低所得者個人に着目して国庫負担をつけるという要素を組み込んでどうかというふうに考えております。

「ちなみに」と書いておりますが、介護保険では生活保護の被保護者の保険料については生活扶助費の加算で対応しておりますし、今提案されています健保法の改正では、老人医療費に係る公費負担を3割から5割に引き上げる一方で、その対象者を一定所得以下の高齢者に限定しているわけで、一律にはつけないという改正案になっております。いずれも、基礎年金における国庫負担の配分方法を考える上でヒントになると思います。

「例えば」として書いておりますが、第1号被保険者のうちの保険料免除対象者や第2号被保険者のうちの低賃金労働者、これは現実には低賃金の方がおりますが、今後パート労働者への適用拡大をするということになるとさらに増えると考えておりますが、そういった低所得者について保険料の拠出段階や年金の給付段階で、国庫負担を傾斜的に配分するということが考えられるのではないかと考えております。

それから次のページですが、当面国庫負担割合を引き上げることが課題になっているわけですが、将来世代の保険料が今後相当に上がっていくかなりの部分は、過去期間分の債務の償却に充てられる。つまりこれまで十分に保険料を負担してこなかった世代の積み残し分を将来世代がかぶるという格好になっているわけですし、仮に過去分が清算されたとすると、例えば厚生年金の場合には既に将来期間分の給付に要する保険料としては相当なものを現実には負担しているわけでごさいます、国民年金については年金局の数理レポートにもはっきり出てきておりませんが、国民年金でも相当そういう要素があるわけでごさいます、過去期間分の債務がなければ、保険料負担増は大幅に緩和されるわけでありませぬ。

したがって、国庫負担割合の引上げに当たっては、まず過去期間分の債務の償却に重点を置いて配分するという観点を重視すべきではないかと思っております。そうすることによって財政規律を回復するという意味もあるのではないかと思っております。つまり将来期間分についてはきちんと保険料で対応する。過去分についてはある程度国庫負担を重点的に配分するということでもあります。ここには書いておりませんが、その場合の国庫負担の財源ですが、結局過去分の債務の償却に相当部分充てることになると、高齢者も相当な財源を負担していただくのが妥当ではないかということでごさいます。つまり今の高齢者が負担してこなかった分ということでもあります。したがって、年金課税の見直しによる財源、あるいは相続税というのも有力な財源だと思いますし、仮に消費税を引き上げることになりますと、現在の消費税と物価スライド制との関係で言えば、消費税が上がり、物価が上がれば年金が改定されるということで、高齢者の相当部分は消費税の負担増を免れる構造になっておりますから、したがって消費税財源をあてにするのであれば、消費税の引上げ