

すけれども、一方では給付の水準の問題もあるわけですから、そういう点では基礎年金について根本的な議論をする必要があるという岡本委員の意見に私も賛成ですが、税制問題を議論する場合に、生計費非課税という原則がありますので、今の年金の水準がそういう点から見たらどうなのかという点もありますので、税制がどうなるかということについて、総合課税というものがどうなるかということが見えない段階では、私としましては、年金制度の中でこれはどういうふうに扱われるのかという問題から意見交換した方が良いのではないかと思います。

例えば、どこまで所得捕捉ができるかという問題もありますけれども、資産所得も含めて捕捉をした場合に、場合によれば基礎年金について控除という側面を強くするならば、当然一定の収入を得ている高齢者の年金については場合によれば減額をする、いわゆる資産所得も含めて1,000万円、2,000万円の収入のある方についての年金はどうするかということについては議論をする必要があるのではないかと思います。ただ、税金でどうするかといった場合には、どうしても生計費非課税の問題や年金の給付の問題が出てきますので、それとの兼ね合いも出てきますので、税制の関係の方についても見通しが、ある程度はつきりした時点でかなり突っ込んだ議論ができるのではないかと思います。

#### ○ 宮島部会長

今、ご指摘のように、この議論は年金部会で議論をしているわけではありますが、一方では、今税制調査会でありますとか、他のところでも年金税制を含めた全体の在り方を議論しているわけです。大山委員ご指摘のように、例えば最低生活費の免除は、年金水準そのものの話があると思いますが、もう一つは税制の人的控除、基礎控除等、これをどうするかということに関わっていることで、実はその控除の話で公的年金等控除の話がこの中に入ってきているということでもありますので、税制と年金両方に関わる場所は我々としてもきちんとした議論をしていきたいと思っております。

#### ○ 向山委員

私たち三名は、前回ペーパーを出させてもらって基本的な考え方を述べているわけですが、一番大きな問題としては、日本は全国民共通の基礎年金の部分は、今「皆年金」というふうに主張しているわけですが。ただ、アメリカやフランスなどの社会保険を中心とした国においては、低所得者等で社会保険に加入できない人はやむを得ないというふうなことで、その人たちは基本的には生活保護で対応すると、こういう基本的な考え方を採っている国であります。しかしながら日本は皆年金、こういうことを主張しているのに、そこで社会保険方式が良いのか、税方式が良いのかという議論ではなくて、真

の国民皆年金というものをきちんと確保していくのかどうなのか。ここの論点が非常に重要であろうかと思っています。

そのための財源はどうかということになると思うのですが、そういった中で、これは基礎年金も含めた公的年金でございますので、国庫負担・国の負担は当然入るべきであろうと思います。ただ、その理由というか意義はいくつかが錯綜してあると思います。一つは過剰な保険料の引上げを抑制するような形、また保険料が支払えない低所得者の人たちに対しての給付、こういった問題や、さらには現在言われております国民年金に対する信頼回復というためには年金財政をいかに安定化していくかということがまず必要であろう。そういった中では現在未納・未加入者があるために若干空洞化による影響リスクというものがあるわけございまして、そういったものをできるだけ少なくしていくということも国庫負担を投入する意義であろうかと思っています。

さらに年金に関する課税の問題ですが、基本的には皆様のおっしゃっていることと同じような気持ちであります。特に65歳以上の年金受給者の年金控除額というものが非常に大きい。その課税最低限は現役のサラリーマンよりも高くなっている。こういう現実をどう改善していくかということだろうと思います。

ただ、年金受給者の生活費の負担の実態というものが様々ありまして、高齢者世帯の所得格差というのは現役以上に大きいということもありますし、前回も主張させていただきました、公的年金のみを収入源としている高齢者世帯もやはり6割いるということで、これらの人たちへの影響をどう考えるのか。さらには老齢年金というものが退職後の所得保障というふうを考えるならば、年金以外に、先ほどからいろいろ出ていますように、家賃収入なり給与所得、そういったものを合算して公的年金等控除を見直す必要があるだろう、こういうふうを考えます。以上です。

#### ○ 宮島部会長

ありがとうございました。年金改正法の附則で、国庫負担割合を三分の一から二分の一にするということがうたわれておりますけれども、私が知っている限りにおいては、具体的にはそういうところがあまり進んでいるようには思えない。おそらくそれは二つ議論があって、今までもございますように、一つは社会保険という基本的な制度における国庫負担の理屈は何かということが一つ問われている。それを増やす場合に、今お話のようにどういう理屈なのかということが問われている面。もう一つは、また別の次元で、今の日本の財政状況そのものをからめて、ここで公費とか税収という言葉は使いますけれども、財政用語で言えば、おそらく一般会計の中の社会保障関係費の中の社会保険費になりましょ

うが、一般歳出を増やすという議論と同じことなのですね。ですからそういう財政面からのもう一つの問題があって、その二つをクリアーしない限りは、簡単に三分の一から二分の一ということを附則で書いてあっても、それを実現するのはなかなか難しい。

今回、特にご議論をお願いしているのは、どういう根拠が国庫負担にあるのかということとをかなり明確にしておく必要があります。今出ているのは、向山委員からもお話がありましたように、もちろん皆保険というものを維持していくための広い意味でのコストということもあるでしょうし、もちろん高齢化が急速に進む中での年金制度の信頼性の確保にということもあるでしょうし、強制加入する人たちに対するインセンティブということもあり、いろんな考え方が出てきているわけですが、これについてはレポートされた委員の他に、堀さん何かございますか。

#### ○ 堀委員

国庫負担の意義についてですが、保険料というのは給与所得だけを賦課ベースにしているため狭いのです。それに対して、税は、消費とか資産に対しても課税しているために、賦課ベースが広いわけですね。

フランスは基本的には労使自治ということで社会保険に国庫負担を入れてなかったのですが、資産所得等に対しても課されるCSG (contribution sociale généralisée) を社会保険に入れるようになった。これは被用者の保険料の賦課ベースが狭いのを広げるという意味があるので、日本の国庫負担もそういう意味があるのかという感じはいたします。

ただ、さっきから議論が出ているのですが、一般的な社会保険に対する国庫負担というのは、私も山崎委員と同じように望ましくないと考えています。給付と負担が不明確になるからです。ただ保険料負担、特に第1号被保険者の保険料が将来とても負担できなくなる、そういう意味で国庫負担率を二分の一に引き上げることが必要だと言っているのです。

もう一点、一般的な国庫負担という形でなくて、低所得者に着目した国庫負担というのは本来望ましいのですが、現在の日本の制度でそういうのをどういうふうにしてやるか。これは山崎委員のペーパーで、1号と2号で書いてあるのですが、1号については保険料の免除と二分の一減額の仕組みがあるわけですね。そもそも1号被保険者というのは所得把握が難しいから定額にしている。例えば保険料を免除しても、給付は減額せずに全額支給するのでしょうか。しかもその財源は国庫負担とするのでしょうか。そうすると所得把握の問題はクリアーできるのかという感じがします。すなわち、十分な所得があるのに保険料免除申請をした者にも、国庫負担で満額給付してよいのかということです。

それから、第2号被保険者については、現在標準報酬月額が9万8,000円以下の者の保険料は、9万8,000円とみなして17.35%の保険料率を乗じて算出しています。短時間勤務者にも厚生年金を適用するようになると、この最低額を当然下げて、例えば6万円の給料なら6万円に17.35%の保険料率を乗じることになると思うのですが、これは基本的には応能負担であるわけですね。これに対して国庫負担をどういった形で入れるのか。技術的になるかもわかりませんが、その辺をどういうふうにするのかという疑問がありますので、お考えがあったら聞かせていただきたいと思います。

○ 宮島部会長

私も今何かアイデアあるかと言われても困るのですが、どなたか、もう少し国庫負担のことで何かご議論があれば、少し伺っておきたいと思えますけれども。これは、実は、どっちだというような割り切りにはいかない議論でありまして、もちろんいくつか、先ほど外国の例も少し紹介していただきましたけれども、すっきりさせているケースもあります。今度のスウェーデンの新しい年金制度のように、最低保障みたいなものに限定して足りない分は埋めるということで、何割とかなんかという目途というよりも、仕組みとして明確にしておくというような考え方もあるのだらうと思えます。アメリカの場合には、これは国庫負担というよりも、さっき言った年金税制の税収を、それを目的税化して年金のトラスト・ファンドに戻すというやり方を採っているということですね。いろんな考え方・やり方があるわけです。ただ、我が国の場合には、とにかく少子化と言いますか、人口の高齢化が非常に速く、経済もこの間非常に良くないということもあって、年金制度へのインパクトが非常に大きい。そういうことに対する、先ほど山崎委員が言われたように、ある状況の中でやや恒常的な形にしなければいけないという面もあるかもしれない。大変曖昧な言い方をして申し訳ないのですが、安易に国庫負担、国庫負担というのも、これは理屈が立たない。さっき言いましたように、一応社会保険制度としてのそれなりの理念や考え方があるわけですし、財政状況を見ても簡単にはいかない。かといって、今の年金制度の持続可能性を高めるという中で、これを国庫負担で考えるのか、年金税制も一部に組み込むような形で一つのやり方にだけ負担を行かせないような形で全体にうまく組み込んでいくことができないのか、その程度のアイデアというか考え方は持っているわけですが、もう少し何かこれについてご議論があれば伺っておきたいと思えます。

○ 山口委員

堀先生のペーパーの中で、国庫負担の意義という部分と、また別に効果というところで、「制度未加入者の加入・保険料未納者への納付のインセンティブを強める」と記載されて

いるのですが、ここをもう少しお伺いしたいと思うのですが。

○ 堀委員

国庫負担が三分の一から二分の一に上がれば、今損だと思って国民年金に加入しないとか、あるいは保険料を払っていない人も、得だと思えるようになって加入したり保険料を払うようになるのではないかとことです。これは国庫負担率引上げの副次的な効果で、本来、納めない人や加入しない人を優遇するような措置は好ましくないもので、あまり強調したくないのですけれども、そういう人も加入・納付をするのではないかと、ただ、それだけのことです。

○ 山口委員

ありがとうございました。

○ 宮島部会長

山崎委員、何かありますか。

○ 山崎委員

まず最初に、私のペーパーでミスがありますので訂正していただきたいのですが、一枚目の下から七行目に、「老人医療費に係る国庫負担」とありますが、「公費負担」でございいます。地方負担も含めた公費負担を3割から5割上げるという改正案でございいます。

それから堀委員からのご質問があったのですが、かなり技術的な問題を含みますから、もしこういう方向で次の改正を考えるというときには、またお互いに智恵を出し合うこととしたいのですが、一番単純なケースをお話ししますと、今生活保護の生活扶助を受けている方は保険料が全額免除でございいます。生涯生活扶助を受けて、また追納する余力もなかったとしますと、老齢基礎年金が6万7,000円の三分の一ということになります。こういったケースについては、例えば保険料拠出段階で1万3,300円の国庫補助をしてはどうか。あるいは給付の段階で過去全期間法定免除であった方について、6万7,000円の10割給付をする、例えばこんな感じでございいます。

それから、ここには書いておりませんが、例えば一定所得以下の方については保険料を貸し付けると、そういうのもあるのではないかと感じもしております。

○ 若杉委員

今の山崎委員の考え方に近いのですが、前回メモで書いたのですけれども、結局年金というのは現役世代の所得を老齢世代に移転するということから言いますと、生活扶助を受けているような低所得者にも、年金の保険料を払えるような、そういう生活補助をして、そういう人たちも保険料を納めるという、そういう考え方もあると思うんですね。そうい

う場合には低所得者に対する国庫負担の問題はなくなってくると思うんですね。ですから概念的に言えば、非常にすっきりとした仕組みになると思うので、そういうことも考える価値があるのではないかと思います。

○ 吉武審議官

私から現状をご説明申し上げたいと思います。現実には保険料の免除制度は、36年に国民年金を作りました時から入っております。それから前回の改正で半額免除というのをやっております。設計はどうなっているか申し上げますと、介護保険、医療保険と違って長期保険であるというのが設計に入っております。追納ということを考えているわけです。例えば保険料免除になった方でも、必ずしもほとんどの方が生涯保険料免除ということにはならないのではないかとこの前提を置いているわけです。

したがって、免除になった後10年間、仮に事業をされてご自分の収入が増えれば、後から遡って10年前の保険料を納めることができるというような仕組みを採っています。そこは短期保険と長期保険の少し違うところだろうと思います。

現実には私どもデータ持っているわけではありませんが、仮に40年間の拠出期間ですべての期間が免除という方がどの程度おられるかということになりますと、必ずしもそんなにウエイトは高くないかもしれない。あるいは自営業をやっておられて、途中からサラリーマンになられて厚生年金の被保険者資格を持つという方がおられるということもあります。

それからもう一つ、給付の方ですが、これは今の制度で申しますと、完全に割り切っております。免除期間を持った方には、三分の一の国庫負担分を給付として出すということをやっております。これも理論的に申し上げれば、例えばそういう方がその後サラリーマンの生活を送られて、仮に5年の免除期間があっても、その後30年間、サラリーマンの生活を持っておられれば、6万7,000円に相当する5年の期間の分、40年に対しますと2万円ぐらいなんですけれども、それも期間比例ですから非常に短い分なので、それが非常に大変かということ必ずしも大変ではないというようなことがあります。ですから、年金の中での基礎的な最低保障的なものをどう考えていくか、組み合わせで非常に複雑な問題が出てくることだろうと思います。論理的には外国である時期議論がありましたような負の所得税みたいなことを高齢者だけ作るかというような問題に、多分帰着してくる可能性があるのではないかと考えております。

○ 宮島部会長

審議官の話のように、国庫負担とかこういうものだって、別に特別会計やなんかに、必ずしも一括してボンと入れる必要もなく、まさに保険料を払えない一人一人について、

もっと個人ベースで考えてやることも、それは理屈の上では可能ではあるということです。おそらくそれは手間の問題があるのかなという気がしますが、先ほどのを繰り返しますけれども、これは制度の議論の積み重ねですから、今の三分の一国庫負担を二分の一に引き上げていくという、その時に一体何が根拠として我々がそれを主張すべきことなのか。ご意見を伺っていると必ずしもそうでもないよという人もいらっしゃるようですし、もう少し制度の見直しを含めた上で考えるべきだという意見も当然ありますでしょうし、あるいはもう少し長い目標への一里塚だと考えていらっしゃる方もおられると思うのですね。

今は論点を挙げていただいている段階ですが、実際の年金財政や給付の問題、負担の問題などを細かく考える中で、国庫負担については具体的な意味合いをどう議論をするか、今後もう少し詰めた議論をしなければいけないだろう。今のところいろんな形で挙がってきている議論については、それぞれ各委員の方々からのご説明がありましたような論点になり得るだろうと思いますが、ただ、それぞれをもう少し詰めなければいけないだろうと私は思っております。

それから、年金税制につきましては、今日、実は、この部会にこういう議論を持ち出すことに対しては、私自身は持ち出したいと思いつつも、しかし皆さんの中から相当強い反論も出るのではないかとということも予測していたのですが、あまり今日は反論はありませんでした。

今まで日本の税法では、老齢年金以外は全部非課税という規定をしていて、老齢年金についても、事実上、公的年金等控除や老年者控除、基礎控除の組み合わせでほとんど非課税にするという仕組みになっていたわけですね。それに対して、この議論はかなりそこに踏み込む議論になりますから、これもまた改めてきちんと議論をしていただきたいと思いますけれども、既に皆さんからご説明がありましたように、一つはもちろん世代間の問題があります。先ほど何度も委員からご指摘がありましたように、高齢者層というのは所得の種類が多様化していく面と、その中で非常に所得格差とか資産格差が大きくなるという面があって、そういう世代の中の問題をどう対処するかという話があり、それは従来から議論されてきた問題だと思います。

それプラス、実質的な、さっき言った既裁定者を含めて給付調整を何かの所得に応じてやるという、所得制限をかける代わりのような役割を実質的に考えるというのも、もう一つの意味です。同じ社会保障給付でも、医療とか介護のように現物給付の場合には課税対象にするというのはほとんど不可能です。あくまでも現金給付というものだから可能とな

ります。我々の言葉で言えば、それは消費者主権といって、現金であれば何でも買うことができるわけですね。それに対して医療や介護の現物給付というのは強制的に消費されますので、我々はそれに対して直接的な支配権を持っていない。ですから現金給付に対しては、さっき言った他の所得との関係などで課税の対象にすることは考えられるし、そういう議論もしてきたわけですが、ただ、日本の従来税法では老齢年金以外は全部非課税所得だという規定をし、先ほどもありましたように、遺族年金などは、元々手を突っ込むこと自身を禁止しているということもあります。ですから、場合によってはかなり大きく考え方を考えることになるので、この辺のところは議論としてはかなり重要な議論になると私は思っております。

しかも、これから日本で唯一、日本経済がどんなになろうと間違いなく毎年2～3%の割合で増えていく所得は、年金所得だけでございます。給与所得や法人所得は変動いたしますけれども、この10年間ぐらい国税庁の統計を見ておきますと、年金所得だけは毎年ほぼ2%から多い年によっては3%近い割合で増えている。そういう性格もあるということでもあります。もう少し時間がありますので、若杉委員。

#### ○ 若杉委員

今、部会長が言われたことは大変重要なことだと思うのですが、かつてのように、貧しい経済では、みんな年を取るまで働けるだけ働いていたわけです。したがって、働けなくなった時には社会的に弱者だったと思うんですね。ところが今はみんな健康に年を取っているわけですから、年寄りが必ずしも社会的弱者とは限らない。だけど、もう一方で、年取った人の中には弱い人も実際にいるわけですから、弱い年寄りと健常な年寄りとを社会的にきちんと認識することが大事だと思うわけです。

そういう意味で、この部会でもその辺のところをきちんと考えながら議論していかなければいけないのではないかと思います。今、部会長の言葉から、そういうことを思いついたので、付け加えさせていただきました。

#### ○ 岡本委員

今、若杉委員のお話と全く同じ方向なのですが、これから、この前のお話では2035年でしょうか、女性の平均寿命が90歳になるということで、結局これからは、元気に働ける人は幸せなのだ、そういう人は、ノーブレス・オブリージュじゃありませんが、日本人としての価値観として、社会に貢献していくのだとか、そういう社会の在り方としての価値観に変えていきませんか。ある年が来たら年金で生活するのだというのではなくして、働ける者は働いていく、所得がある人は国に税金を納めて貢献する、というように新しい高齢



化の中で求められる価値観というものを年金の時にも、時間のある限り議論しながら、そういう中から基礎年金の在り方とか、そういうものも議論していくべきではないか。それは時間がかかると思うのですが、だから「皆年金」という言葉についても、私は必ずしも皆年金前提の議論ばかりする必要もないのではないかと思います。私はそれが良いという意味ではなくて、そういう視点も含めて基礎年金の在り方についても、平均年齢が85歳とか90歳になっていくという中で、高齢化層の生活のバリエーションが、かつてなく世界で一番複雑な構造になっていくのだという前提の中から、何かエッセンスを抜き出して改革につなげていく議論が、一つでも二つでもあれば、今回の年金部会の意義はそれなりにあるのではないかと、こんなふうに、抽象的でありますけれども、思っております。

#### ○ 堀委員

国庫負担の問題で先ほどから部会長も言われたように、なぜ三分の一から二分の一なのか、この辺の議論が深まってないような感じもします。これは基本的には資料にもあるように、改正法の附則で規定されているからです。このように附則に規定されたということは極めて政治的なプレッシャーが相当あったのだと思うのですが、その理由というのは一体何なのか。国家責任を果たすべきだということなのか、それとも保険料負担ができなくなるからということなのか。保険料負担についても、神代委員は第2号の保険料率を20%に抑えるためだと仰っていましたが、私はむしろ第1号の保険料負担が困難になるからではないかと思うのです。その辺、どういう経緯で二分の一とすることになったのか。二分の一とする理論的根拠はそんなにはないわけです。第1号被保険者の保険料負担が、前回改正で言うと、将来一人2万6,400円、二人で5万3,000円（現在価値）となり、私はこのような負担はできないということだったと思うのです。定額保険料というのは、私何回も言うのですが、ピバレッジ報告で、均一保険料で均一給付が提案されたのですが、結局これは失敗した。均一保険料に固執する限り、保険料を引き上げるのは困難になる。第1号被保険者の定額保険料の元となっているのは所得把握の問題です。所得把握ができれば、自営業者についても所得比例保険料にすることができるのですが、それができれば問題は解決する。国庫負担に頼らなくても解決できる面はあると思うのですが、それがなかなか難しい。税制改正に期待をして所得把握ができるように期待をしたい。国庫負担率引上げの経緯を少し説明していただいたらと思うのですが。

#### ○ 榮畑年金課長

確かに今のお話のように、各与党政党内部でのご議論がかなり中心にありましたから、細部までどこまでフォローできているかというのはやや疑問がございますが、本編の資料

1-1の3ページあたりなどを見ていただきましても、元々平成6年改正から、この国庫負担割合引上げの議論は本格化しておるわけですし、その時も一番のメインは、将来の保険料負担増にどう対応していくかというようなご議論が出発点としてあったのだらうと思っております。したがって、将来の現役の保険料負担をそれほど引き上げることはできないのではないかとするならば、そこを国庫負担を入れていくことによって緩和できないのかというご議論が中心であったと聞いております。

それは、今日お配りしております資料の5ページ、社会保障構造の在り方を考える有識者会議のご議論の中でも、三行目あたりでございますが、「保険料水準の上昇幅が大きいと見込まれる年金制度に関し…国庫負担の割合の二分の一への引き上げを図るものとする」とされているということから、そういう流れの中で、この二分の一への引上げ規定が設けられていたことがあろうかと思えます。ただ、その時に保険料負担の引上げが、第1号の人、第2号の人どちらを主として想定していたかということにつきましては、そこは基礎年金で、かなり共通な議論でございますから、1号の人も2号の人も含めて当てるのではないかなというようなことで、特にどちらの人を念頭に置いてということではなかったのではないかと推察しておるところでございます。

○ 堀委員

ちょっと一言だけ。結局保険料負担を可能な範囲にするための国庫負担率引上げということですが、これは保険料負担を税負担に変えるという、見せかけだけ保険料負担の軽減です。税負担を含めた全体の負担は変わらないわけですね。むしろ国庫負担を増やすということは、保険料負担が見せかけだけ減るみたいな感じになるので、本当に良いことなのかどうか、もう少し議論する必要はあると思えますね。

○ 宮島部会長

マクロ的に言えば、社会保険料と税は、同じ国民負担という言葉で一括されているわけで、そのレベルの問題とその種類を振り替える問題というのがありますが、何かございますか。

○ 神代部会長代理

堀委員からさっきご質問があったので少し補足しますが、私がペーパーに書いたのは確かに2号のところしか書かなかったのですが、これは省略をしたということで、前回の年金審議会の議論の時には両方出していたと思えます。年金課長がおっしゃったように、どっちにウエイトがあったかということではなかったように記憶していますが、ただ、20%以下ということは相当ポリティカルな議論として出てきていたので、特に言及したという