

平成15年第9回経済財政諮問会議議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：2003年4月16日(水) 17:30~19:13

2. 場所：官邸大会議室

3. 出席議員

議長	小泉	純一郎	内閣総理大臣
議員	福田	康夫	内閣官房長官
同	竹中	平蔵	経済財政政策担当大臣
同	片山	虎之助	総務大臣
同	平沼	赳夫	経済産業大臣
同	塩川	正十郎	財務大臣
同	福井	俊彦	日本銀行総裁
同	牛尾	治朗	ウシオ電機(株)代表取締役会長
同	奥田	碩	トヨタ自動車(株)取締役会長
同	本間	正明	大阪大学大学院経済学研究科教授
同	吉川	洋	東京大学大学院経済学研究科教授

臨時議員 坂口 力 厚生労働大臣

(議事次第)

1. 開会

2. 議事

- (1) 歳出構造改革について(厚生労働関連)
- (2) 社会保障制度改革(特に年金制度改革)について
- (3) その他

3. 閉会

(配布資料)

- 雇用拡大に向けた総力の結集(有識者議員提出資料)
- 雇用面における構造改革への対応について(坂口臨時議員提出資料)
- 平沼議員提出資料(人材育成強化、創業・起業の増大)
- アンケート調査でみるフリーターの意識と実態(竹中議員提出資料)

- 年金制度改革のあり方について(有識者議員提出資料)
- 年金制度改革について(坂口臨時議員提出資料)
- 年金制度改革について(塩川議員提出資料)
- 年金改革一考察(平沼議員提出資料)

- ここまで進んだ小泉改革

(概要)

<中略>

○社会保障制度改革（特に年金制度改革）について

(竹中議員) それでは年金制度改革の議題に移る。1日の会議で有識者議員の論点整理をもとに議論を行った。本日は、この論点に基づいて、有識者議員から具体的な方向性についてさらに御提案をいただき、それに基づいて、坂口大臣、皆さんから御議論をいただきたい。

(本間議員) 前々回の諮問会議で、年金制度改革について論点整理をした際、原則として「活力」の維持、「安心」の確保、「持続可能」な制度、この3本柱を基本的な視点に位置付けた。今日は、その制度改革に向けての枠組みの絞り込みの第1段階として、今日のペーパーを用意した。

まず、「活力」については、将来の潜在的国民負担率は50%程度を目指すことを主張している。それがどれほど難しいかをシミュレーション的に示したのが、参考資料として付けている「マクロ経済と年金改革等の関係について」である。ここでIからVまでのケースを示しているが、これは、我々が特定のものを推奨するという意味で示しているのではなく、経済との関係において、年金を中心にしていかなる改革を進めなければならないかということを示すための資料だ。

Iのケース「現状維持型」。これは集中調整期間を終わって構造改革の実が上がり、実質成長率が1.5%で今後継続をするという構造改革が実現した上での話。これが実現したとしても、3分の1の国庫負担の場合には保険料は25.3%、2分の1にしても22.3%。これは給付水準を現行の59%ということ維持するという前提にしており、この前提だと潜在的な国民負担率は60.8%に達する。年金以外の歳出は、「改革と展望」の想定で計画的に効率化をしていくことを前提にしている。2008年以降については、年金以外の社会保障関連である医療、介護は、自然体で伸ばすということ想定している。社会保障関係以外の部分については、国民所得の伸び率で増加することを想定しているが、極めて厳しい状況が出てくる。例えば、利払費で60兆円に達する。これは名目金利3%にしているの、想定をされている国家の負債総額のストックは2,000兆円に達するということを意味している。

このままでは持続可能ではないのは明らかなので、どのように改革するかだ。IIのケース「年金抑制型」は、現在、厚生労働省が考えている改革案に倣ったものである。保険料率を20%にするということを前提にしたこのケースでは、潜在的国民負担率は1%ポイントしか減らないし、給付水準は、国庫負担が3分の1のときには、47.4%

とかなり現在の給付を切り込まなければならない。さらに利払費は1兆円が減額される程度で、年金だけの改革では、とても持続可能性を実現できる姿にはならない。

Ⅲのケース。年金について保険料率を20%にすることに加え、ほかの歳出を自然体で伸ばすのではなく、政策的に切り込むというケース。医療では9兆円切り込む、介護保険は4兆円切り込むというような形で、自然体の場合に比べて、年金以外の社会保障について歳出の増加を半分に抑え込んだ場合は、国民負担率は54.5%、利払費は45兆円、つまり1,500兆円を政府債務として抱える数字になる。

ケースⅣ、Ⅴ。保険料率を18%に引き下げる、または受給開始年齢というものを65歳から67歳に引き上げても、我々が目指している潜在的国民負担率50%程度には届かない。これらから分かることは、年金だけで議論をしていてはだめで、ほかの歳出、社会保障制度内部の医療・年金・介護のトータルな議論というものが不可欠ということだ。

また、この試算が一人歩きをして、「総合改革型」という名称があったので、これを民間議員が推奨しているというような誤解を招くといけなないので、単にこれは検討するための参考資料ということで理解いただきたい。

今こういう現状であることを確認した上で、次は積立金の問題がある。これは、坂口大臣からも、先般、運用、ボリュームについて問題提起があった。民間議員としては、積立金は可能な限りの抑制が必要だと考える。現在の制度では3年から5年分の給付がプールされるということになっているが、試算の前提の中では、2100年までの間で積立金は1年分の余裕残高を持つ形で絞り込むことを想定している。我々としては1年分ぐらいの余裕を持てば、それで十分ではないかと考えている。そして、その運用については、独立した第三者機関が運用していくことも一つの方向ではないかと判断している。

年金の問題は、これまで標準世帯、つまり子供2人、専業主婦という形の制度設計になっている。また、どちらかというところ、現役世代の問題が中心で、初期高齢者に対する移行の問題が十分に議論されてこなかった。ライフスタイルの多様化、高齢者の元気さを考えると、制度を女性や高齢者の就労についてできるだけ中立化をしていく必要があると考えている。

「安心」の確保については、試算からも明らかなように、年金・医療・介護・雇用というものを一体として設計をする必要がある。そして、社会保障制度の個人に対する説明が不十分であるということを見ると、雇用の情報に関してワンストップサービス的なことを主張したが、社会保障サービス全体で、個人会計等の導入も必要になってくると思う。

また、「安心」を設計する場合は基礎年金が必要だが、働いていた時代の所得との関係においては、やはり報酬比例部分は残すというセーフティネットは非常に重要であると考えている。

「持続可能」な制度については、不公平、世代間の問題を克服するために、早期の給付抑制、保険料の引き上げが必要、さらに確定給付的な考え方から確定拠出的な考え方に変えていくことが必要だと思っている。

(坂口臨時議員) 「年金制度改革について」の1ページ目。老後生活の支えにふさわしい実質的に価値のある年金を終身にわたって保障することが公的年金の役割ということ。16年度改革で特に重要な点として、将来の世代の負担が過大にならないよう配慮することに重点を置きつつ、老後の支えにふさわしい水準を保障することが大事だということ。

資料2ページ目、右側の枠の中。人生設計が立たなくなる給付水準の設定はできな

い。これまでの給付の約束の急激かつ大幅な変更もできない。時間をかけてここをどう改革するのかということ。次に下の枠。国民の生活設計が成り立つよう、雇用と年金の連携に十分な配慮が必要。今後の高齢者の雇用問題と年金とは非常に密に結びついてくるため、どうするかが問題。加えて、支給開始年齢引き上げは、十分時間をかけて実施する必要がある。現在 2025 年にかけて徐々に実施している。

資料 3 枚目。総理府のアンケート調査からだが、左側の円グラフでは、「公的年金を中心とし自助努力を組合わせた人」が 51%、「ほぼ全面的に公的年金に頼っている人」が 21.8%、従って、現在 7 割が公的年金を基本に生活設計を考えている。息子から仕送りをもって生活している人はいなくなっている。右側の円グラフは「高齢者世帯における所得の構成割合」だが、「公的年金・恩給」が 65.7%、「稼働所得」が 20%、「財産所得」が 7.8 %で、生活設計に「仕送り」はほとんど組み込まれていない。従って、今後年金を厳しくすれば、再び若い世代からの仕送りが必要になることもあり得る。これを考慮すべき。現在は年金がしっかりしており、若い人は負担が大きい反面、仕送りは不要という状態である。

資料 4 ページ目以降は、社会保険方式か税方式かという問題等について。保険料を支払うことには限界があり、若い人たちにあまりに多額に支払って貰うことはできないため、年金額もある程度少なくなる。今後高齢化も想定される中、形態は別にして税による負担を国民が容認するかどうか。国民の選択を抜きにあまりに低い年金の制度を突きつけるのは段取りとして得策ではなく、国民の選択をまず問うのが先ではないか。

また、保険料の問題については、会社勤務者にとっては半分は企業拠出でなければならない。ヨーロッパでは、現在の日本の倍ぐらい保険料を払いながら企業経営をやっている。一方で、日本がヨーロッパの半分ぐらいで大変だと言っていることとの差をどう見るか。個人的な見解では、ヨーロッパほどでは大変だが、もう少し企業が負担することは可能ではないかと思う。

(塩川議員) 前回申し上げたことを再度確認のために言っておきたい。将来の年金については、物価の推移に伴う生活費の推移が問題だと思う。また、年金だけが老後の支えではなく、行政的な支援との併用が、今後の高齢化社会では必要と考えている。

1 つ目のポイント。我が国は健康寿命も世界一になってきている。高齢者が皆元気でやっていける社会としていくべきであり、それを前提とすれば、年金の役割も所得保障から「長生きに対するセーフティネット」へ発想を変えるべきだ。現役時代の所得保障という考え方では、高齢化社会において若者はとても承知しない。従って、高齢者の生活保障は、年金と行政的措置を併用したセーフティネットであるという考え方を中心にしなくてはいけない。

それから、過去の保険料納付期間に対応した 455 兆円の給付債務の処理という年金制度の構造的な問題。これは現在の厚労省案を見てもらって考えると、もらっている人の年金の削減に手を付けざるを得ないのではないか。これは主に将来世代の負担増と給付抑制で年金財政を均衡させようとしているが、これでは若い人は大変で不公平感が解消しない。積立金処理の問題は、次回の年金制度検討の際に根本的に検討してもらいたい。世代間の公平の観点から、過去の期間において、給付水準を下げるのか、あるいは給付の開始年齢を引き上げる、あるいは収入のある者への給付を削減するなどの対応や今後の保険料は拠出型でやるべきかなど保険料の意義を明確にすることが必要である。私は現在の給付保障制度の年金ではもたず、積立金が豊富にある間にこれをうまく活用して拠出型に切りかえていくべきだと思う。その点から、坂口臨時議員の提案された年金制度は非常に難しいと思う。

給付水準を引き下げなければ将来の保険料の引き上げでやっていくのかということになるが、これについては、先ほど本間議員から5つの試算結果が示されたが、いずれも20%あるいは18%になっている。外国、特に西欧諸国は、国民負担が60~70%になっていることに対する不満が大きい。我が国もそのような水準に持っていくということだったら、それはいいんだが、それを避けて50%ぐらいまでに何とか収めたいとするならば、やはり給付水準と保険料を根本的に考え直す必要がある。そういうことを決めることについても、この諮問会議で大きな政府を指向するのか、あるいは効率的な政府を指向するのか、財政赤字を含めた国民負担の限界はどこまでか、今は47%で、これを60%にすることに国民が納得するのか、年金のためだけに国民は生きているのではなく、国民負担は国民全体から見たら相当深刻な問題になるのではないかと思うので、そこは考えてもらいたい。

基礎年金の問題。全体に均等に基礎年金の恩恵を与えるということは原則としてそうだが、税金が3分の1あるいは半分入るため、これを貰わなくてもやっていける人に対応した措置を考えたらどうか。基礎年金は、最低保障の人に対しての支給というスウェーデン方式まで低くする必要はないが、金持ちで生活に余裕のある年寄りについては、年金の受給をやめて、代替のインセンティブを与える方法等を考えていくべきではないか。いずれにしても、議論をしている中においても時は刻々と進んでおり、国庫負担の割合が現行のままであっても、高齢者の増加等に伴い、社会保障全体で国庫負担の当然増は毎年1兆円増えるという現実があり、2010年までに現行よりも8兆円の国庫負担が増えるという現実問題をしっかりと捉えた議論をお願いしたい。

私の根本的な考え方は、持続した年金制度を維持したいということであり、そのためには、現時点では、税中心の年金制度の維持よりも保険料中心の年金制度の維持を考えていかざるを得ず、制度の抜本的な改正も必要だと思う。

(平沼議員) 第一に、今後の年金制度を企業負担に頼り過ぎるのは危険であること、第二に、保険料引上げの前に給付の適正規模をまず論ずべきではないかということ、第三に、そのためには基礎年金と厚生年金の役割論とあるべき負担構造について更に議論を深めるべきではないか、以上3点をまず申し上げる。

資料1ページ目。今の時代は、企業の存在自体の移り変わりが非常に激しい時代になっている。企業がつぶれたら個人の生活もつぶれるということでは、年金は立ち行かない。企業に過度に負担を負わせることは、社会全体として危険である。

資料2ページ目。世代別の受給と負担の関係を示しているが、2000年に生まれた世帯は払った分の6割しかもらえないことになる。

資料3ページ目。企業にとっては、もはや、国税よりも社会保険料の方が負担が重い状況になっている。保険料負担に企業が耐えることができなければ、引退後の生活のために現在の職を奪うという本末転倒の事態にもなりかねない。

資料4ページ目。ヨーロッパの企業は、保険料の高さと失業との狭間で非常に苦しんでいる。ある意味でドイツとフランスは反面教師だと思う。

以上の論点を踏まえ、現行制度の問題点を開陳し、基礎年金と厚生年金の全体設定と負担構造のあるべき姿について国民的議論をすることが大切だと思う。

なお、資料5ページ目には、公的年金制度の基本設計として、2パターンを単純化して比較している。左側は、保険方式を基本としつつも最低保障部分は税で担う考え方で、変形ドイツ型、旧スウェーデン型。右側は、現行スウェーデン型のように低年金者のみ税で支える考え方であり、直ちに実現することは無理にしても将来的にはこうした可能性も回避すべきではなく、大きな方向付けを示した上で当面の対応を議論する必要があると思う。

(吉川議員) 塩川議員にコメントする。私も保険料を少し上げるとしても、なお給付のカットが必要だと考える。有識者議員資料の参考資料のシミュレーションでもそうしたことが示されている。

問題は、どのような考えに基づき、理にかなった形で給付をカットするか、そのために公的年金の役割は一体何なのか、この点をはっきりさせる必要がある。それが塩川大臣の問題提起と理解した。塩川大臣提出資料には、「新たな発想」として、年金は平均寿命を超えた長生きに対するリスクを担保するものとして、具体的には、各年齢層で平均寿命まで生きると生涯の拠出と給付が1対1になる制度を提案されていると読んだ。しかし、その制度は余り理にかなっていないと思う。

なぜなら、平均寿命より長生きする人は経済的、健康的に恵まれた人だ。したがって、平均寿命のところで生涯拠出と給付が1対1となり、平均寿命よりも長生きした人たちが、単に長生きしたがゆえに払った以上の給付を受けるという単純な制度は、公的年金の役割からするとやや問題がある。

公的年金には2つの性格があると思う。1つは、若いうちに払い高齢者になったときに受け取る権利の面。もう一つは、老後の所得、健康状態は若いうちはわからない、というリスクに対する保険の面だ。いわば、火災保険のようなものだ。年をとっても、健康に恵まれ、所得水準も高い人は火災保険で家が焼けなかった人と同じく、満額で年金を受け取らなくても文句を言う必要はない。火災保険の場合、家が焼けなければ一銭ももらわない。年金は火災保険と違い、一銭ももらえないのは極端だが。

要は2つの面があるということ。後者の保険としての面を考慮に入れ、高齢者になっても所得もあり健康にも恵まれている人たちからは給付を合理的にカットしていく形で社会全体としてリスクに備えるのが一番理にかなっていると思う。やや細かいことだが、塩川大臣の提案は、文字通りにとるとやや合理性を欠いていると思う。

(塩川議員) 確かに、少し言葉足らずのところがある。健康寿命は73.6歳だから、73.6歳から給付するという意味ではない。

(吉川議員) その点は理解している。

(塩川議員) ある程度支給年齢を遅らせてもいいのではないかという意味だ。それが1つ。もう一つは、年金は老齢社会におけるセーフティネットだとの考え方に徹していくべきだと思う。セーフティネットのやり方は、年金と行政措置と両方ある。年金をもらいお金を貯める一方、特別養護老人ホームにほとんどただで入っている。年金は小遣いでもらっている。これでは、若い者からは非常に強い不満となる。年金と行政措置ははっきり分けて考える必要がある。

もう一つ、火災保険の話があった。私としては、先に述べたように火災保険のように焼けなくて助かったというなら違う形で返す。例えば、遺産相続で息子に美田を残したら、年金の掛け金分だけは相続税の課税対象から引いてやる等だ。そして元気な間は年金など考えることなく働く。これでいいのではないか。

(片山議員) セーフティネットにすると、次の行政支援とは何か。

(塩川議員) 特別養護老人ホームに入れること、要するに介護のこと。あるいは、生活保護でもいい。

(片山議員) それだと、セーフティネットだけで済む人と行政支援、例えば特養に入る人との間に当たる人がかなりいることになる。

(牛尾議員) 今度のケアハウスに入る人がそうだ。

(塩川議員) それは、もっと施設をつくったらいい。これは雇用対策にもなる。現状は余りにも施設整備の補助率が高いから建てられない。全体を見直す必要がある。

(片山議員) その点は大議論になる。

(奥田議員) 財源について一言申し上げたい。平沼議員提出資料、最終ページ左側の図に示されるよう、1階部分と2階部分の役割を明確に分けて、1階は老後の最低限の生活を国民皆で支え合う仕組みをつくるのが将来的に最も有力な選択肢だと思う。このためには年金給付の抑制、医療・介護を含めた社会保障給付全体の抑制、公共事業や人件費なども含めた歳出全体の抑制を進めることが大前提としてある。

経団連も提案をしたが、反応で一番大きいのは、消費税を上げること考える前に歳出の大カットをやらなければ筋違いな話だというものだ。

(塩川議員) 歳出カットすべきものが随分ある。

(奥田議員) それはやらなければいけない。

(本間議員) 一点つけ加える。有識者議員資料のシミュレーションの前提として、構造改革が実現して実質1.5%で成長すると想定しているが、もし、構造改革が進展せず、成長率が0.5%と1%ポイント下がると、潜在的国民負担率は7%ポイントも上昇する。全ての政府支出が現状維持だと潜在的国民負担率は67%程度になることを十分に御理解いただきたい。

(坂口臨時議員) 将来設計については、今後の経済成長率が大変大きな影響を与える。厚生労働省試算の前提では、実質成長率が1.5%、名目成長率2.5%で計算しているが、果たしてそこまで成長するだろうか。成長できるなら非常に結構だが、経済成長率と今後の少子化の動向の2つにより30年、50年先の年金の計算が大変違ってくる。この2つの要因をどう考えるかが重要だ。

年金のことを決める前に、経済の動向がどうなっていくかだ。年金額を大きく減らすということになると、今度は消費に悪影響を与える。それに対してどうするのかも考える必要がある。年金だけを見て下げると、経済が成り立たないことだってあり得る。その点、私は非常に注意が必要だと思う。

塩川大臣のセーフティネットについては定義問題だ。我々も社会保障がセーフティネットだと思っているが、言葉は同じでも中身が全然違うようだ。

(塩川議員) 私どもは、生活保護世帯を擁護することをセーフティネットの最低限と見ている。

(坂口臨時議員) そうすると、生活保護が非常に増える。余り年金を抑えると、生活保護世帯を新たに生み出すことになるので慎重でなければならない。吉川先生がいうように、年金は権利であり、リスクへの対応だと思っている。この人口構成の中でどの辺の所で国民が理解してくれるかに尽きると思う。少子化対策も併せ今後どうしていくかだ。

社会保障の中でも年金は、国民が自分たちの老後のための1つの支えとして既に考えている点を見無視してはならない。それに対応できるならば、国民の皆さんは負担をすとおっしゃるのではないかと私は思う。そこを国民の皆さんがどう考えてくれるかにかかっていると思う。

(竹中議員) 今日は論点を示し合い、今後、引き続き議論ということになる。本日の議論を整理する。

民間議員から指摘があった「活力」、「安心」、「持続可能性」、という方向については暗黙の合意があったと思う。

国民負担率を極力抑える、小さな政府を目指すことについても大まかな合意があったと思う。ただ、民間議員のいう50%程度を目指すのは相当難しいとの指摘も重要で、社会保障制度改革のみならずその他の歳出の大胆な改革が必要だという点も確認できた。

重要なのは、そもそも公的年金の意義を明確化すること。所得保障的な部分と、基

礎的保障の部分、セーフティネットとあえて呼べば、その部分を明確に議論すること。その意味で、基礎年金の部分で議論するということが大変重要になる。

また、保険料と支給額、支給時期をどうするか、企業の負担も含めしっかり議論する必要がある。税の負担を絡めるのかという点も、御意見がいろいろとあるところだと思う。ただ、保険料を固定し、給付を調整する仕組みを目指してはどうかとの議論が比較的あった。あと、年金によるのか、他の行政サービスによるのか、非常に大きな問題だが、この点も議論があった。いずれにしても、現実的に国民との対話をしなければいけない。こういう点が今日の時点で確認できたことだ。

(塩川議員) 坂口大臣も言うように、国民負担をどの程度抑えるかが一番の前提だと思う。

(坂口臨時議員) マクロベースで見れば、国民負担率が50%とかという議論になるが、以前計算したところによると、平均的なサラリーマン世帯で見れば、家計負担は2025年には30%程度になる。私はそのぐらいは理解されると思うが。

(竹中議員) その意味では、民間議員指摘の潜在的国民負担率50%程度は、難しい目標だが、今後も1つの目標にするということかと思う。

(小泉議長) 今日重要な議論をありがとうございます。今後、予算編成については重点目標をわかりやすい形で示して、効率的な予算編成を目指す。雇用の話も、若年失業者と長期失業者の問題の解決に向けてどういう新たな枠組みをつくるか、さらに御努力をいただきたい。

また、年金制度は、社会保障制度で最重要の柱だが、医療保険・介護保険も含めて社会保障全体の中で考えていただかなければならないと思う。この基本的な方針を、6月の「骨太方針」に反映させるよう一層御協力をお願いしたい。

(竹中議員) どうもありがとうございました。

(以上)