

社会保障国民会議

第一分科会(所得確保・保障(雇用・年金))中間とりまとめ

「社会保障制度健全化の鍵は現役世代の活力」

1. 豊かな生活、安心の老後の基盤は現役世代の活力

安心の老後のためにも、また豊かな経済社会の維持のためにも、もっとも重要なのは現役世代の活力である(これには高齢者の就業期間延長部分も当然含まれる)。世界に例を見ない高齢化や、国際競争の激化といった変化は、避けることの出来ない構造的なものだ。そのような不可避の構造変化のもとで、全ての働く人が安心して暮らし、豊かな老後を送ることができるような社会づくりが求められており、現役世代(時代)の活力を活かすことによって、生涯の所得確保、生活保障をはかる方策を考えることが重要である。

2. 社会保障制度と経済活力

(1) 安定的な経済成長の確保

社会保障制度を維持していくために、経済成長は不可欠だ。社会保障制度の持続可能性は、現役世代が良好な雇用機会を確保し、そこから税や社会保険料を負担できるという状況が大前提である。国民一人当たりGDPの増加が重要な鍵となる。政策的には、適切な経済財政運営の下、就業率の向上、人材の育成、就業条件の改善など、国民の選択肢の拡大、生産性の向上、生活水準の向上をもたらす政策を、雇用・労働施策、産業施策、教育施策等一体となって、強力に推進しなければならない。一方、社会保障制度機能の強化が国民生活を安定させ、それが経済成長につながるという好循環を作り出すという面も重要であろう。

(2) 現役世代の活力の維持・増大

少子・高齢化の急激に進む社会においては、社会保障制度に依存する人口はいやおうなく増える。それだけ社会保障制度の社会的重要性も高くなる。同時に、少子・高齢化は社会保障制度を支えることをより難しくもする。

そこで何よりも大切なのは、社会保障制度を支える基盤の充実である。働くことを

望む若者、女性、高齢者など、働く意思のある人は誰もが、その能力を伸ばしかつ発揮できるようにする。将来に希望を持って安心して働けるよう、雇用機会、能力発揮機会を拡大する。結果として貴重な人的資源が最大限活用されるようにしていくことが重要である。

現在、次のような問題がある。

①若者雇用問題

若者の円滑な職業生活への移行と安定雇用の実現は、社会保障制度との関係ではとくに二つの面で重要だ。ひとつは、彼らにはこれから長年にわたり社会保障制度の支え手となってもらわなければならない。彼らがしっかりと職業能力を身に付け、また安定的な雇用機会を得ること無しにこれは実現できない。ふたつ目に、彼らもいずれは高齢者になる。そのときに、しっかりと蓄えを持ち、また公的年金などからも一定の給付を受けられるためには、充実した職業人生を送ってもらっておかなければならない。

②非正規雇用問題

こうした若年の雇用問題の中心課題でもあり、また下記の女性の雇用問題とも密接にからむのが非正規雇用の増加の問題である。とりわけ、就職氷河期に直面した若者が非正規雇用のまま、より年長となってきていることは深刻だ。年長フリーター等の不安定雇用は、結婚が難しくなることから、少子化の原因となっているとも言え、将来の我が国経済社会全体の在り方を考えても、その正規雇用化促進施策は、就職氷河期に直面した団塊ジュニア世代が子供を生み育てる適齢期にある今後数年間に実施しないと間に合わない喫緊の最重要課題であるといつてよい。

③女性雇用問題

働く意思と仕事能力のある女性の能力発揮のためには、仕事と家庭の両立支援が不可欠である。女性の就業意欲が益々高まっているにもかかわらず、依然として、出産、育児に伴い退職する女性は多い。この期間中に就業率が落ち込む、いわゆる「M字カーブ」は我が国の特徴となっている。彼女たちの能力活用は高齢社会において不可欠だ。

④高齢者雇用問題

日本は高齢者自身の就業意欲が高いという条件に恵まれている。こうした高い就業意思を持った日本の高齢者の仕事能力を活かすためには、希望すれば年齢

にかかわらずいつまでも働き続けることのできる仕組みにしなければならない。「生涯現役社会」(働く意思と能力がある人が働き続けることができる社会)を構築するためには、企業が高齢者の有する能力を十分活かしていくことが重要である。

これは、(i)高齢者本人の所得確保、(ii)高齢者本人の社会参加・自己実現、という個人の幸福追求という点に加えて、(iii)年金制度の安定的運営、(iv)少子化時代に必要となる労働力を確保し、高齢層の消費も増やすことで活力ある経済社会を維持する、という社会的な意義もある。とりわけ、これまでの時代を切り開き、仕事に高い意欲と能力を持つ団塊の世代が 60 歳代を迎える中、この対策は、高い緊急性を持っている。

⑤障害者雇用問題

心身に障害を持つ個人の就業機会の拡大もきわめて重要である。これは単にそうした人たちの自立を図るというだけでなく、障害を持つ人たちも社会保障制度を含む日本社会を支える側に立ち、社会に貢献するという意味でも重要だ。その持っている能力を活かしたいという就業希望を最大限に実現できるような施策を強力に推進することが、喫緊の課題である。また障害の程度によって必ずしも十分な所得を獲得できない個人については、所得確保・生活保障についてきめ細かい配慮も必要となる。

さらに以上のような個別課題に加えて、日本の雇用全体の問題として、長時間労働、その結果としての過労死、メンタルヘルス問題の発生などに象徴される仕事と生活の調和の崩れを是正するということがある。仕事のあり方を見直し、時間当たりの生産性を向上させる労使の自主的取組を促進するとともに、必要な施策を講じて、個人が仕事と生活のバランスをとれるような雇用社会を作ることが緊急の課題である。これは、子供を生み育てたいという個人の希望を最大限かなえ、少子化の傾向を少しでも緩和するためにも必要だ。

以上のような問題に対して以下のような政策対応が必要である。

①若者雇用政策

まず緊急を要するのが、フリーターなど、非正規雇用のかたちで就業している若者に対する対策である。近年では、若者の中にフリーターといった非正規雇用で働き続ける層が増大し、なかなか減らない状況にある。これらの若者については、能力開発の機会も十分でなく、従って賃金も上がらず、一人では食べていけない状況になりやすい。

このように若者がフリーター等の非正規雇用にとどまり続ける場合、彼らの負担しうる税や社会保険料はそれほど大きなものとはなりえず、社会保障制度を支える基盤が細ってしまう。また彼らの多くは厚生年金の加入対象とならず、国民年金への加入も必ずしも進んでいないことから、将来は公的年金等の保障を十分に受けられず、生活保護の対象者の増加をまねくおそれもある。

そこで具体的な施策としては、就職氷河期に正社員になれなかった年長フリーター(25歳～34歳)等を重点に、正規雇用化促進施策を抜本的に拡充し、可能な限り速やかにこれを実施していくべきである。また正規雇用化されない層についても支援対策が必要だ。とりわけ、就職氷河期に直面した若者がより年長となってきたことを踏まえた30歳代後半対策への着手とともに、就職が非常に難しい30歳以上の若者には、とくに手厚い就職支援と、就職した若者の職場定着をはかる施策が重要となる。

企業には、採用に当たって年長フリーターであることをもって門前払いすることなく、適正な能力評価に基づき人物本位で採用するよう、また、年度途中でも採用が行われるよう強く求めたい。

学校から就業への移行支援も重要であり、在学期から就職に向けたきめ細かなフォローが必要である。その意味で、雇用関係機関にとどまらず、学校、産業界、地域一体となった対応が重要である。

さらに深刻なのは、ニートといわれる人たちである。教育も受けず仕事にも就かず職業訓練も受けていない、いわゆるニートと呼ばれる層が増大し、減少する気配がない。このため、彼らが一人でも多く仕事に就くよう、安心感を与え、自立を助けるための社会的な取り組みや施策をきめ細かく講じるとともに、支援機関の間でネットワークを作り、一人一人の特性を踏まえた支援につなぐ体制を整えるべきである。このような施策を実施するためには、まず彼らの存在を把握する必要がある、そのための施策を地道に講じていくべきである。

またその際に、若者の雇用問題の根源は学校に在学しているときにまで遡って考えるような、息の長い取り組みが求められる。本人も悩んでいるところに、最初から「ニート」施策枠内だけで対応するといった配慮に欠けるアプローチは禁物であり、個々人の事情に応じ、すべての人のチャレンジを温かく支える政策努力がなされるべきである。

さらに正規雇用者となっている若者については、能力開発の時間や家庭を形成するための時間的ゆとりがもてるように、長時間労働の常態化を防止するような施策を講じ、労使一体となって仕事と生活が調和した職場を構築するよう促すべきである。

②非正規雇用政策

また若年に限らずより一般的な非正規雇用者の待遇の改善、活力の活用を一層すすめることが重要である。このため、パートタイム労働者、有期雇用者、派遣労働者等の非正規雇用者について、正規雇用者への転換支援施策を進めると同時に、そうした非正規雇用者と正規雇用者との均衡処遇の実現に向けた積極的な施策を講ずべきである。さらに、日雇派遣をはじめとする派遣労働についても、できるだけ雇用が安定するよう、現行制度に基づき厳格に指導監督を実施するとともに、実効ある救済措置の確立などを含め、制度の見直しについての検討を進めるべきである。

とくに違法派遣、偽装請負等については、その一掃を図るべきである。また日雇派遣については能力開発、労働安全衛生面から問題も多く、あり方そのものの検討を深めるべきである。

③能力開発政策

企業における非正規雇用者の能力開発機会は、正規雇用者に比べ非常に少なく、また、非正規雇用者は学校教育においても十分な職業教育を受けていない場合が多い。このため、フリーターやニートといった若者の正規雇用化を促進するためにも、彼らの能力開発機会の増大が必要不可欠であり、社会全体でこれを支援する費用を負担していくべきである。これらにかかる費用は、若者の仕事能力を高めるという意味では、社会全体にとっても将来への投資費用と考えるべきだ。

こうした視点に立って、現行制度を総合的に再検証し、有効な能力開発施策を打ち出すべきである。たとえば、座学と実習の組み合わせ訓練等を活用したジョブカード制度などが果たす役割はこの点で大いに期待されるところである。制度の周知徹底を図ると同時に、関係手続きの簡素化、事業主支援の拡充、後述するような生活資金給付の仕組みの導入等の工夫を行うなど、関係機関、団体が一体となって施策を見直し、充実させるべきである。

能力開発はフリーター、ニート等の若者の安定雇用の実現にとって非常に重要であるが、その期間中の生活保障が確保されなければ、若者がその機会を享受することは困難である。雇用保険給付を受けられる者以外の者についても、能力開発期間中の生活資金融資を受けられるように、制度の抜本的拡充等の施策が必要となろう。さらに、海外の制度なども参考にして、一定の基準の下、生活資金を給付する仕組みについても検討すべきである。

これらの施策に加え、能力開発政策を機軸としつつ、雇用保険制度および生活保護制度を有機的に連動させる総合的な就労促進・生活支援政策を検討すべきである。その際、国と地方、政府と民間の連携にも留意することが重要だ。

④就労促進政策

女性の就労促進のためには、とくに育児期に働くことを希望する女性について、これを可能とする更なる取組が必要だ。一旦退職した女性が子育てしながら仕事に就けるような再就職支援策、継続して同一企業で働けるようにするための支援策を、ともに拡充していくべきである。この場合、長時間労働の抑制など仕事と生活の調和の実現に向けた取組みが重要となるし、同時に継続就業を支援する観点から、保育所の設置・整備を着実に進め、保育所の利用を希望する人は、誰でも利用できるようにする施策を講じていくべきである。

高齢者の就労促進については、日本の高齢者の就業意思が極めて高い中で、高齢者の雇用を阻害すると考えられる要因として、定年制や在職老齢年金による就労調整が挙げられる。これらが持つ就労を過度に抑制する機能を見直し、働き方に中立的な制度となるよう検討する必要がある。年金の支給開始年齢引き上げに対応して、年金が65歳支給になる時点では、定年年齢もそこまで引き上げることなども含めて検討すべきである。また少なくとも65歳までは雇用が確保される条件を早急に整備しなければならない。年金についていえば、例えば、個人が受給年齢を選択でき、働くときは年金を休止できるスウェーデン方式を参考に、いつ引退しても、受給月額調整により、年金の総受取額が変わらないような仕組みが考えられる。

また65歳まで定年延長ということになれば、雇用保険制度において高年齢雇用継続給付も見直すべきである。雇用保険適用対象を65歳以上まで拡大すると同時に、高年齢雇用継続給付は65歳以降に限った制度とするよう検討すべきである。さらに、社会全体に見られる高齢者＝65歳という年齢基準の見直しについて検討することや、既に募集・採用について一部の例外を除き年齢差別が禁止されているが、これを超えてより一般的な雇用における年齢差別禁止法制について検討することも必要である。こうした方策に加え、高齢者雇用を促進するために、たとえば高年齢層の雇用者比率が一定以上の企業を認定し、優遇策を講じるといったことも検討に値しよう。

また、高齢者の雇用を安定させるためには、仕事と介護の両立を支援する施策を強化することも有効だ。さらに、公務員について、率先垂範して、定年を65歳まで延長し、併せて天下りをなくす一方で退職年金を充実させ、他方、勾配のきつい年功賃金体系をよりフラットなものにすべきである、ともいえる。ただし以上の改革については、労使の合意形成や制度変革に伴う激変緩和などのために、一定の時間をかけて行うべきであることにも留意すべきである。

一方、高齢者の就業実現に向け、同一企業内だけでなく他企業への就職も促進していく必要がある。このため、公共職業安定所等における労働力需給調整機能の強化策を講ずるべきである。この場合に、募集・採用についての年齢差別禁

止ルールの徹底を図るとともに、ジョブカード制度を高齢者についても活用するなど、その積み重ねてきた職業能力を効果的に示すことができるようにすることで、需給調整を効果的、効率的に実施すべきである。

さらに雇用という働き方に加え、社会貢献活動や起業をはじめ様々な側面で、とくに団塊世代などがますます活躍しうる余地は大きい。こうした高齢者の「これから」の仕事、暮らしについて相談できる地域のワンストップ窓口も整備すべきである。

以上に加え、障害者雇用についても、法定雇用率達成に向けた更なる促進施策を行うとともに、直接雇用に加え、授産製品の積極的購入や職場等のバリアフリー化の促進など企業にできる支援の拡大策の検討なども含め、一層の取り組み強化が求められる。

⑤働き方に中立的な社会保険制度等の確立

上述の雇用政策と年金政策が連動するように、年金制度を働き方と中立的なものにする必要がある。このうち個人の就業行動に与える影響については、すでに高齢者の就労を抑制するような年金制度を就労と中立的にすべきことを指摘したが、企業側の雇用行動を歪めている点も見過ごせない。とくに企業にとって社会保険制度上コストが低くなるために非正規雇用の増加につながったり、社会保険の非適用事業所に雇用されているために厚生年金などの適用を受けられない労働者も少なくないということは懸念されるところである。

このことは正規雇用者と非正規雇用者の格差を固定することにもなっているので、非正規雇用者への年金保険や雇用保険の拡大を早急に進めるべきである。また、非正規雇用者の老後所得の保障という観点からも非正規雇用者に対する被用者年金適用の拡大が重要であることはいままでもない。この点については現在国会に上程されている改正法案の成立を急ぎつつ、非正規雇用者への社会保険適用と適用事業所の対象をさらに拡大する方向で、早急に検討すべきである。その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても、適用を免れるための細切れ労働時間を設定させないという視点からは検討する価値があるだろう。

⑥政策運用上の課題

雇用・労働に関する諸制度については、現行制度自体を国民にわかりやすく周知する必要がある。およそ公的保険制度等において、制度をよく知っているのと得をしたり、よく知らないと損をするというのは問題であり、周知内容を工夫し、様々な手法により周知広報を行うべきである。もちろん、可能な限り現行制度を国民に分かりやすいものにしていくことは当然必要である。

また規制部門と助成金の支給等を行うサービス部門との連携やサービス部門間での連携が十分でなく、国民にとって利用しにくいことから、利用者の目線に立って、雇用・労働関係のワンストップサービスを地域ごとに確立すべきである。ジョブカード制度についても、ハローワーク、教育訓練機関、地方公共団体、商工会議所等の連携が重要であり、これらが一体となった推進体制を確立すべきである。

さらに雇用・労働に関わる規制は多岐にわたっている。労働基準法や最低賃金法をはじめ、雇用機会均等法、労働者派遣法、障害者雇用促進法等労働者保護のための諸規制が十分遵守されているとは言えない状況にある。いわゆる偽装請負問題や日雇い派遣問題、常用派遣労働者への厚生年金適用問題などは、現行制度の諸規制の運用厳格化で対処出来る問題も多い。このため、関係法令の周知徹底や、労働者の立場に立った相談・援助体制の強化を図るとともに、特に罰則や事業主に対する義務規定が定められている法令の実効性を高めるべく、指導監督体制の強化策を講ずるべきである。

さて以上のような政策に関しては、その効果、副作用についてしっかりと検証していくことが不可欠である。とくに効果のある政策でも、それよりも副作用が大きいようであれば見直すべきである。政策に関しては常に検証を怠らず、不断の見直しを行わなければならないことはいうまでもない。

3. 高齢期における所得保障の在り方

(1) 基本的考え方

上述のように、日本の高齢者の高い就業意欲を活かし、働きたい人は、年齢にかかわらず、自ら希望する働き方で働ける社会を作り上げていくことが不可欠である。これにより、高齢期の所得確保・保障について、勤労所得、財産所得、年金所得の適切な組み合わせが可能となる。具体的には、我が国経済社会の在り方と整合する形で、「自助」による所得確保を基本に、「共助」である年金が大きな役割を果たす。そして、生活保護が「公助」として、最後の支えとなる。

(2) 高齢者世帯の所得と年金の果たしている役割

65歳以上の高齢者世帯の年間所得を見ると、100万円未満が2割弱、300万円未満が6割となっており、貯蓄を見ると4000万円以上の世帯が2割弱を占めるものの、300万円未満の世帯も約1割ある。たしかに高齢者の現役時代と比較した可処分所得の比率は、日本では他のOECD諸国に比べ「平均的」には高くなっているが、勤労収入の有無や、税、社会保険料の所得再分配機能の低さなどが

ら、他国と比して大きな所得格差があり、とりわけ 75 歳以上高齢単身女性に低所得が多い。

高齢者世帯の 6 割が年金収入だけで生活しており、平均所得で見ても、高齢者世帯の収入の 7 割が年金となっているなど、年金は高齢者生活の中核と位置付けられている。

一方、生活保護を受ける高齢者は増加しているが、その保護率(割合)は 2% 前後と、それほど高くはなっていない。年金が高齢者の生活の中核になっている現状を踏まえれば、基礎年金水準の所得すら得られていない高齢者の生活保障をどう考えるかは重要な問題であることは間違いない。年金制度における対応とともに、現行生活保護制度についても、諸外国の例なども参考に、より柔軟に適用できるような対応を検討することも必要であろう。

(3) 個人資産の活用

高齢期にフローを生み出すため、現役時代にストックを蓄積していくことは重要である。具体的には、預金、生命保険、有価証券等の金融資産や、住宅等の実物資産が蓄えられることとなる。高齢期には、これらを活用して生活することが考えられるが、とくに持家比率が非常に高い我が国において、住宅は個人資産の 6 割を占めることから、高齢期における身の丈にあった住み替え(住宅規模の縮小、地方移住等)と賃貸を通じて、住宅資産から家賃等のフローの所得を得ることで、高齢者の生活資金を支援していく仕組みを整備することが重要である。また、現役時代の金融資産の蓄積促進のためには、確定拠出年金制度の拡充も図るべきである。

4. 公的年金制度のあり方

(1) 公的年金制度について考える意味

老後の所得保障として自助、共助、公助のどれも重要であるが、上述のようにその中核をなすのは共助である公的年金である。従って公的年金の持続可能性、しっかりとした給付の確保はなにより重要である。また、かりに年金の財政的持続可能性はあったとしても、その下で、現役世代の負担はできるだけ抑え、他方、引退世代への年金給付をできるだけ充実させるには、どのような財政方式が望ましいのか、ということも大切な検討事項であることはいうまでもない。

近年、現行の公的年金制度(とくに基礎年金)については、様々な問題が提起されている。すなわち(i)制度が複雑で分かりにくく、そのためもあって国民のチェックが効きにくい、(ii)未納問題によって将来の無年金者が増加し、生活保護などの財政支出が増加する、(iii)同収入でも負担が異なり、3号被保険者や遺族

年金などに関連して負担と給付の不公平感がある、(iv)社会保険庁問題に象徴されるような保険料の徴収にかかわる不信感、(v)基礎年金給付水準が低すぎの反面、高額所得者にも支給されている、(vi)世代間の格差拡大、等々である。こうした指摘が社会保険方式での公的年金への不信となり、基礎年金を全額税財源で賄う税方式などの制度改革提案となっている。

従って、公的年金の財政方式を検討するにあたっては、かならずしも現行の公的年金制度、すなわち一部の公費(税)負担を伴う社会保険方式だけでなく、基礎年金を全額税財源で賄う税方式なども含め、より広範囲の視点から議論を行うべきである。公的年金制度の財政方式として、社会保険方式と税方式にはそれぞれメリット、デメリットがあり、両方についてきちんと議論をした上で国民の選択を仰ぐのが当会議の役割であると考えらる。

そうした議論は、年金財政にかんする定量的な事実にもとづいて行わなければならない。もとより両者のメリット、デメリットは財政的視点だけから決まるものではないが、負担、給付のバランスは制度を国民が選択する際の重要な要素だからである。当会議では、こうした視点からまず次のような方針にもとづいて客観的な財政シミュレーションを行った。

(2) 公的年金制度に関する定量的なシミュレーション

(i) 基本的考え方

公的年金制度に関する討議に資するよう、公的年金制度に関して、定量的なシミュレーションを行った、その際、客観的・中立的なシミュレーションとなるよう、あらかじめ作業の「前提」を整理した。そのポイントは以下のとおりである。

- 現在各方面から提案されている案を念頭に置いて、現行法で定められているとおり平成21年度に基礎年金の国庫負担が2分の1に引き上げられることを前提として、①現行制度、②社会保険方式を前提にした修正案、③税方式化を前提とした提案、について複数のケースを想定したシミュレーションを行う。
- 「マクロ試算」(基礎年金の将来の保険料負担や国庫負担の財源規模を示した試算)と「ミクロ試算」(個々の家計や企業に与える影響を示した試算)の両方を行う。なおこの試算では財源規模を示す指標として便宜的に消費税換算率を用いている。
- 客観的・中立的なシミュレーションを行うため、上記試算の結果をできるだけ詳細に公表すると同時に、試算の基礎となったデータをすべて開示し、結果について第三者が再検証できるようにする。

○今後、公開されたデータに基づいて民間シンクタンク等の専門機関が独自に追加的試算を行い、財政方式を巡る議論を深めていくことが期待される。

(ii) シミュレーションの結果の概要

○マクロ試算(基礎年金の将来の保険料負担の国庫負担の財源規模を示した試算)

まず現行制度について、将来の国民年金の納付率の前提を90%、80%、65%としてそれぞれ試算した場合、納付率の前提を高く(低く)設定すれば、基礎年金給付費は若干大きく(小さく)なるが、その変化はそれほど大きくなく、未納や未加入により、年金財政全体が著しく悪化することはないことが分かる。この結果は、現行制度が未納問題のために、少なくとも財政的に破綻するといったことはないということの意味している。ただし未納の問題は財政的な持続可能性には影響しないとしても、それ自体、無年金者を増加させるといった問題を持つことに留意すべきだ。

つぎに社会保険制度のもとで、基礎年金を7万円に増額するような制度改訂を行うと、それに必要な税財源(既定の国庫負担1/2への引き上げに必要な財源に加えて)は、2009年に1.2兆円、2050年に3.4兆円(ともに消費税換算で1/2%)となる。また、社会保険制度のもとで、新たに最低保障年金を創設するという改革を行う場合、それに必要な費用(同)も消費税換算で、2009年で1.0兆円、2050年で1.5兆円(ともに消費税換算で1/2%)となる。

さて基礎年金を税方式化した場合に、(既定の国庫負担1/2への引き上げに必要な財源に加えて)必要となる税財源とその消費税換算を4つのケースについて試算すると次のとおりである。

ケースA(過去の納付状況に関係なく一律給付の場合): 移行当初の2009年度に14兆円(消費税換算5%)、2050年度には35兆円(消費税換算7%)

ケースB(過去の保険料未納期間に応じて減額の場合): 移行当初の2009年度に9兆円(消費税換算31/2%)、2050年度には32兆円(消費税換算6%)

ケースC(過去の保険料納付相当分を加算(3.3万円相当)して給付の場合): 移行当初の2009年度に24兆円(消費税換算81/2%)、2050年度には42兆円(消費税換算8%)

ケースC'(過去の保険料納付相当分に公費相当分も加算(6.6万円相当)して給付の場合):移行当初の2009年度に33兆円(消費税率換算12%)、2050年度には50兆円(91/2%)

○マイクロ試算(現行制度と税方式化案がそれぞれ家計に与える影響を示した試算)

マイクロ試算では、所与の統計資料から計算可能であるケースについて一定の前提を置いて、現行制度と税方式化案がそれぞれ家計に与える影響を試算すると次のようになる。なおここでは、消費税負担が増えた場合には物価スライド制度によって給付も増えるといった二次的な影響については考慮していないことに留意が必要だ。

勤労者世帯:所得階層、世帯類型、世帯主の年齢別にみても、すべての世帯において、「基礎年金分の保険料軽減額」<「消費税負担の増加額」となり、税方式化によって負担は増加する。

自営業者等世帯:概ね、「基礎年金分の保険料軽減額」>「消費税負担の増加額」となり、負担は減少する。ただし、かなりの高所得者層と、保険料免除の対象となるような低所得層においては、「基礎年金分の保険料軽減額」<「消費税負担増加額」となり、税方式化によって負担は増加する。

年金受給者世帯:消費税負担が増加するので、負担は増加する。ただし、上記「ケースA」の場合は、これまで低年金、無年金であった世帯、「ケースC」の場合はすべての世帯で年金給付も増加する。

企業:現行制度と税方式化案が企業に与える影響を試算してみると、基礎年金分の保険料のうち事業主負担分がなくなるので、企業の負担は減少する。

(3) 公的年金制度の財政方式のありかたについて

上述の財政シミュレーションなども踏まえて、年金の財政方式については、税方式、社会保険方式、それぞれのメリット、デメリットを考え、最終的には医療、介護、福祉等分野への財源確保も踏まえたうえで、国民の選択に委ねられるべきである。

(i) 税方式のメリットとデメリット

税方式のメリットとしては、①保険制度への加入、未加入、保険料の未納等にかかわらず老後の年金を給付することができる、②保険料徴収の事務が合理化できる、③社会的に幅広く負担することで公平感が高まると考えられる、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①負担と給付の関係が曖昧となり、また財政状況によっては給付の権利性が脅かされることもある、②移行期に追加的負担が必要となる、といったことがあげられる。

(ii) 社会保険方式のメリットとデメリット

社会保険方式のメリットとしては、①原理的には給付と負担の関係が分かりやすく、またそのために負担に応じて給付されるという給付の権利性が確保されやすい、②税方式などに転換することによる移行期の費用負担が無くてすむ、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①未納者について老後の所得保障が得にくくなる、②保険料の徴収もれなど、徴収事務にかかわる問題が避けられない、③現実の制度としては給付・負担関係への不公平感を生んでいる、といったことがあげられる。

(iii) 費用の移転問題をどう考えるか

年金の財政方式を税方式化する場合、経済主体間のネットの費用負担増減は、家計(勤労者)部門は負担増、企業部門は負担減となる。ただし、企業の費用負担減は、労働者への賃金増加、あるいは企業年金への拠出増加といった形で家計(勤労者)部門に還元される可能性はある。これを制度的に担保すべきという意見もあるが、そうでない場合には、企業の負担減がどれほど労働者に還元されるかは、理論的には労働供給の賃金弾性に依存することになる。もちろん、こうした企業負担減の還元の可能性があるのは、いうまでもなく企業に雇われている雇用者に限定され、自営業者や年金受給者についてはそうした還元ということとはありえないということにも留意すべきである。

(iv) いわゆる未納問題

いわゆる未納の問題が税方式への転換のメリットにあげられることがある。しかし上でそれを税方式化のメリットとしてあげていないのは、未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えないからである。その意味で、未納問題(納付率が低下すること)が原因で現行制度が財政的に破綻する(している)、という議論は正しくないし、現行制度が財政的に破綻する(している)ことを前提に年金制度の改革を議論することも正しい態度とは言えない。

しかしながら未納は、財政的持続可能性に関しては問題がなくても、それ自体大きな問題をはらんでいる。長期にわたって保険料が未納の者は、現在の制度のもとでは老後に無年金となってしまふから、年金以外の所得源がないと厳しい貧困にさらされることになる。社会としては、彼らの所得保障のために、生活保護等の税財源の負担増となることも予想される。

従って、現行制度を前提にするのであれば、実効ある未納対策、低年金・無年金者対策を講じることが極めて重要である。この場合、国民年金未納者の相当部分が臨時・パートなどの非正規雇用者であることから、先にⅡ—(2)(iv)で述べた非正規雇用者への厚生年金適用拡大は、国民年金の未納対策という観点からも効果的であり、職権免除など低所得者層への免除適用の徹底と併せ、早急に検討するべきである。未納者が無年金者になることを防ぐという意味で税方式は弱者にやさしい制度といえるが、社会保険制度においてこうした納付免除の措置を講じるということは、事実上税財源によって給付を行うことであり、現行制度のもとでも、税方式の持つメリットは一部実現可能であるともいえる。

また、今回のシミュレーションにおいて、現行制度の修正案として最低保障年金の導入や受給資格期間の見直し等について試算を行ったが、こうした基礎年金の最低保障機能を強化する方策についても具体的に検討を行うべきである。

もとより年金など社会保障制度改革を議論するときの大前提は、それ以前に可能な限りの行財政改革を行うことである。そのうえで公的年金制度の財政方式については、財政上のシミュレーション結果を含む、以上のメリット、デメリットを比較考量し、また医療、介護、福祉への税財源の支出の必要性等も勘案し、総合的に判断されるべきものである。なおその際に、年金の財政方式に関しては、現在の社会保険方式においても基礎年金部分に税財源が投入されており、また上述のように税方式の利点である無年金者の救済も行えることを考えると、二つの財政方式を対立的にではなく補完的にとらえる視点も重要である。さらに、公的年金制度を若者を含めた国民全体のものであるととらえる視点をもつことがなによりも大切である。このため、とくに若年層の現行制度に対する世代間格差感に配慮することは重要で、育児期間中の保険料免除といった形で年金制度が育児支援を行ったり、あるいは会計的な透明性に留意しつつ積立金を活用した若者(就労機会や能力開発機会に恵まれなかった者も含む)に対する奨学金制度を創設したりするといったことなども検討に値する。

以上、本とりまとめで提示した定量的な情報等も踏まえて、国民的な議論の深められることを期待したい。