

提言『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』を踏まえて

「国民の信頼と安心のための年金再生」

第1回経済同友会・政策フォーラム



パネリスト

参議院議員（自由民主党厚生労働部会長／元厚生労働副大臣） 衛藤 晟一氏
衆議院議員（民主党政調会長代理／ネクスト年金担当大臣） 長妻 昭氏
経済同友会 社会保障改革委員会 委員長（日本総合研究所 理事長） 門脇 英晴氏

モデレーター

ジャーナリスト 鳶 信彦氏

10月29日、「第1回経済同友会・政策フォーラム」が日本工業倶楽部で開催され、約130名が参加した。桜井正光代表幹事の開会あいさつに続き、社会保障改革委員会委員長、門脇英晴氏が提言『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』（本年4月発表）の概要説明を行った。その後、上記4氏によるパネルディスカッションに移り、経済同友会が提唱する「新基礎年金制度」を軸に公的年金制度改革をめぐる議論を掘り下げていった。「経済同友会・政策フォーラム」は、本会提言を国会議員を交えた議論の俎上に載せるといった画期的な企画であり、会員の高い関心を集めたばかりでなく、国会議員や報道関係者らも多数出席した。

「経済同友会・政策フォーラム」第1回開催にあたって ～桜井正光代表幹事あいさつより

提言の発信に留まらず、そのフォローアップを行うため、今年度から「経済同友会・政策フォーラム」を開催することとした。各委員会の政策提言を各界の政策マーケット関係者に対して積極的に発信していくことで、問題意識の共有化、提言内容の理解促進と建設的な政策論議の喚起を図っていきたい。第1回目とな

る今回は、本年4月に発表した提言『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』を踏まえ、自民党および民主党の年金政策担当者をお招きし、「国民の信頼と安心のための年金再生」をテーマに意見交換を行っていきたい。



増税論議と年金

嵐：最近、経済財政諮問会議や自民党税調内から増税論議が起きている。税制改正だけでなく年金制度を含めた議論になっているが、どう捉えているか。

衛藤：年金財政上、基礎年金の国庫負担2分の1への引き上げについて、消費税引き上げの議論に入らざるを得ない。私は消費税を引き上げざるを得ない時期にきていると思う。1994年に自民党の社会部会長になった時、国の一般歳出は45兆円だった。そのうち社会保障の国庫負担は13兆円で、歳出の29%を占めていた。少子高齢社会を乗り切るため、2000年には介護保険制度を導入し、年金改革などにも着手した。今でも一般歳出は46.8兆円と、当時とほぼ同じ水準だが、社会保障の国庫負担は毎年7000億円ずつ増え続けてきた。放っておけば間違いなくもっと増える。

長妻：基礎年金部分を税にするという議論が経済同友会からも経済財政諮問会議からも出ているが、これは「企業の負担軽減」という形での税投入ということではないか。民主党案は、基礎部分の最低保障年金と所得比例部分の2階建てとし、基礎部分は消費税で賄い、比例部分は納めた保険料で受給額が決まるというものだ。これまで保険料として納めた分は所得比例年金の財源となる。また、基礎部分の支給額は年収600万円の人から段階的に減らし、1200万円を超える人には支給しない。

門脇：「企業負担の軽減」という指摘については誤解を解いておく

必要がある。同友会案では、従来の保険料をすべて税金に置き換えるため、その分だけ企業の負担が抑制される。しかし、日本の企業は法人税と社会保険料の負担が極めて重く、両方で全体コストの約31%を占める。この値は先進国の中でも高い。あまり負担が大きいと、社会保障逃れではないが、非正規雇用が増加するというような状況になりかねない。肝心なのは、負担していた基礎年金部分を企業が何に使うかだ。最も広く認めたとしても、従業員の福祉のために使うことにすれば、社会全体に行き渡るといえるように考えてもいいのではないか。

経済同友会案に対する評価

嵐：同友会の年金改革案を両党はどう見ているのか。

衛藤：理論としては非常に興味深い。しかし、社会保障費をさらに増やさざるを得ない状況の中で、基礎年金を税で賄おうとすると新たに22兆円かかる。年金はもちろん大事だが、今、圧倒的に問題なのは医療ではないか。障害者対策予算も今の0.9兆円から2.5兆円

ないし3兆円に増えるし、少子化対策も必要だ。そうしたことを考えると、これだけ借金を背負っているのに、年金に巨額の国家予算を投入するような「重い国家」をつくれる状況ではない。

また、消費税の上げ下げの議論は、本来は直間比率の見直し問題であって、消費税と法人税などとのバランスが大事だ。安易に消費税に頼ると、すぐに25%ほどに達してしまう。それでは国民も納得しないだろう。

欧州では、年金は給与所得者のためのもので、事業主らは自己責任という形でやっている。しかし、日本の場合はそうはいかない。30～40年前と比べ、会社員の初任給が20倍くらいになっているのに、例えば農家の場合、水田1町から得られる収入はほとんど変わっていない。社会構造から見ると、国民年金世帯の人が全体的に貧しくなっている。さらに、厚生年金や共済年金に入れないフリーターやニート、アルバイトも増えている。これらをすべて税金で賄うことが国全体の経営として可能なのか、というのが正直な意見だ。保険料を納めてもらわないと財政



あるべき年金制度の 基本的な考え方

- 1 老後のナショナル・
ミニマムに応じた
年金制度
- 2 負担と給付において
公平な年金制度
- 3 財政的に持続可能な
年金制度
- 4 経済社会の変化に
対応した年金制度

① 新基礎年金制度の制定

公的年金制度の役割：
老後の生活に関するナショナル・ミニマムの保障。
よって、基礎年金部分は国が責任を持って運営する。

→ 新基礎年金制度を提言

新基礎年金制度のポイント

- 老後の生活に関するナショナル・ミニマムを個人単位で保障する。
- 65歳以上の全国民に一人月額7万円を給付する。
- 公的年金保険料をゼロにし、財源は全額目的消費税で賄う。→ 保険料を消費税に置き換える
- 全国民で支え合い、確実かつ平等な給付を受けられる（無年金者が生じない）

基礎年金の財源を目的消費税にすることにより……

- 高齢者も含めて財源を負担し、制度を支える。
- 安定的財源の確保が可能になり、制度の持続性が高まる。
- 徴収、納付記録に関する事務コストがなくなる。

② 財源を全額目的消費税で賄う場合、2010年代～2050年に かけて年金目的消費税率は9～10%で推移

③ 報酬比例部分の民営化

基礎年金をすべて税で賄う 「重い国家」をつくっていいのか。 (衛藤氏)

的にも保てないし、現行制度の見直し—社会保障番号の導入、申請主義をやめるなどで十分にやっていけるのではないかな。

長妻：同友会は「上乗せ部分は民営化」ということを以前から主張していたが、その背景に、政府の事務能力や運用能力への不信があるのではないかな。①シンプルでわかりやすい、②世代間、負担と給付における一定の公平感、③最低保障部分の設計という、3つの原則に基づいて考えるべきだ。完璧な制度はあり得ないが、より良い制度ということで、われわれは消費税による最低保障年金と保険料による所得比例年金とを組み合わせる制度を考えた。同友会案のよ

うな、税金のみの基礎年金プラス民営化というスタイルは、先進国の中ではニュージーランドしかない。今の日本は賦課方式なので、受給資格者に対して420兆円程度のいわゆる「過去債務」が存在する。この段階で税方式に移行し保険料徴収をやめてしまうと、支給されるべき420兆円分を誰が負担するのかという問題が起こる。また、無職の人や専業主婦らは民営化部分の確定拠出型年金に入れないう問題もある。若い人も、状況が変われば「入っておけばよかった」ということもあるだろう。ある意味で、公的年金制度は“おせっかいの制度”だと言える。保険料を徴収し老後に備えてもらう

という部分を全部なくすのは、他の先進国の例を見ても難しいと思う。ただし、シンプルな制度という点で、同友会案は一定の理解を得られるだろう。

門脇：最低保障部分については、既に1977年の社会保障制度審議会において、「国民全体で負担すべきで、それは消費税の形が最も公平で合理的ではないか」という議論が行われていた。最近も、「社会全体への経済効果を考えても、消費税で賄うのが最もよい」とする研究が発表されている（注1）。それから国民年金保険料だが、これはなかなか難しい。2007年4月分から月額1万4100円を徴収し、2017年度まで毎年度引き上げられ、最終的に月額1万6900円となる予定だが、徴収方式であるため未払いという問題もある。そして、低所得者にとっては月額1万4100円の負担は非常に重たいし、一部の高所得者には

(注1)『消費税15%による年金改革』（東洋経済新報社・2005年／橋本俊昭 著）

軽すぎる。以上のような理由から、消費税で賄うのが最低保障部分を国民全体で支えることになるのではないかと考えた。

さらに、改革が完了するまでの間は、巨額の積立金を政府がより効率的に運用することが強く求められる。政府への不信感がないわけではない。民営化された制度の中では、自己責任に基づき運用した方が経済発展に寄与するのではないか。

年金制度への不信感

嵐：今の年金制度に対する不信感是非常に強い。年金納付者が実際

ジャーナリスト
嵐 信彦氏



しま・のぶひこ 1967年慶應義塾大学経済学部卒業後、毎日新聞社入社。東京本社経済部、ワシントン特派員などを経て、1987年毎日新聞社退社、フリーに。現在は、白鷗大学経営学部教授、行政減量・効率化有識者会議（内閣）委員、独立行政法人評価委員会（国土交通省）委員などを務める。

経済同友会
社会保障改革委員会委員長
（日本総合研究所理事長）
門脇 英晴氏



かどわき・ひではる 1968年東京大学法学部卒業後、三井銀行入行。さくら銀行 代表取締役専務取締役兼専務執行役員、三井住友銀行 代表取締役専務取締役兼専務執行役員、三井住友フィナンシャルグループ 代表取締役副社長などを歴任し現職。

には半分程度という状況の中で、本当に制度を立て直せるのか。

衛藤：自自連立政権の時に当時の自由党・小沢代表が、高齢者の医療費、介護、基礎年金部分を消費税で賄う制度を主張していた。これを試算したところ、消費税率が28%±5%にもなった。安易に消費税に頼るべきではない。財源を消費税で優先的に賄おうと考えている人々は、消費税によって社会保障の上限を決めてしまおうという思惑があるのではないか。

負担と給付の関係をもっと明確にしていく方向で制度を立て直していくしかない。2000年に介護保険制度を導入したが、少子高齢化に伴い、本人も一定の負担をすべきだと考えた。保険料を全員で納め、税も投入するという、「自助・共助・公助」のシステムで考えていくべきで、全部を税でやるのは決していい形ではない。年金制度も基本的に同じだ。問題は、最低保障の基礎年金部分をどれだけ税金でフォローできるかだ。

それから、年金保険料の徴収問題も、「クロヨン」と言われる課税所得捕捉率格差の問題も、国民総番号制を導入して所得捕捉を強化するということを宣言する時期にきているのではないか。徴収率を上げていくことも本気で考えるべきだ。

民主党案のリアリティ

嵐：民主党は、最低保障部分は消費税を上げなくとも歳出削減で賄えると主張しているが、それは実現可能なのか。

長妻：補助金の削減、官製談合の

根絶、公務員の人件費削減などを積み上げていくと、1年間で15.3兆円の財源が出ることを既にマニフェストで示している。逆に、自民党なら純減ベースでいくら削減できるかを聞きたい。無駄遣いを生み出すシステムがあると言いながら、純減金額がわからない。先日、経済財政諮問会議においても、無駄の削減に関する試算がないまま国民に17%の消費税を提示している。

同友会案は月額7万円の基礎年金に生活扶助を併用するという考え方だが、上乘せ部分の年金が自己責任となると、将来、生活扶助受給者が増え、結果的に財政を圧迫する懸念がある。

衛藤：一般歳出があまり増えない中で、公共事業を削って社会保障を増やしてきた。やりくりして社会保障の伸びを毎年2200億円圧縮してきたが、もはや限界にきている。

長妻：今年度予算は一般会計が82.9兆円、特別会計が361.9兆円だが、重複する部分を除けば国の年間の支出は208.9兆円ある。ホワイトカラーの人件費や経費は、徹底してやれば2割程度削減できるはずだ。

門脇：歳出削減は当然のことで、経済同友会としても2011年度のプライマリーバランス均衡までは、増税なしに歳出削減でいくことを主張している。そのあとの財政再建は改めて考えていこうというスタンスだ。長期的な見通しの中で、必要な財源に応じた増税の議論は歳出削減との関係の中で出てくるべきであり、もっと緻密な議論をしてほしい。

最低保障は消費税で賄うのが最も公平との議論が審議会でもあった。

(門脇氏)

もうひとつ指摘しておきたいのは、保険の問題である。年金も医療も日本では社会保険方式でやっているわけだが、少子高齢化もあって、保険機能が効かなくなっている。例えば高齢者医療は、収入の4割が他の健康保険組合からの支援金という構造だ。これを健保組合から見ると、2015年頃には、高齢者医療への支援金などと現役世代の医療費を賄う分がほぼ同額になる。保険者機能が働くように現行制度を見直していかなければならない。と同時に、保険者機能をどう考えるのかも大事だ。世代間の助け合いということもあるだろうが、半分程度が他の保険制度との財政調整に使われるようでは、長期的に保つはずがない。そうした点も含めて制度設計を考えなくてはいけないと思う。

過去債務への対応

寫：現役世代が既に納めた年金保険料は返ってくるのか。基礎年金を全額税方式に改めるとすると、制度移行の過程でどういうことが起こり得るだろうか。

門脇：経済同友会では、過去の債務について2002年と2007年に案を示した(注2)。

2002年の案とは、国債を発行し、過去債務を国債に切り替えてしまうという考え方だ。過去拠出対応分は420兆円あると言われて

いるが、これを前提とすれば、日本のGDPの約8割相当であり、国債を10～20年かけて発行するにしても大変なことになる。過去債務の減額も組み合わせないと難しいだろう。それでも、ここで全部消えてしまえば、その後の制度設計は楽になる。

2007年の案では、例えば、受け取りを1年遅らせるごとに2兆円くらいの財源が浮く。2年受け取りを遅らせてもらうことで約4兆円になり、それに目的消費税で2%程度上げると、両方で9兆円程度になる。過去債務420兆円をこの9兆円で割ることで、約50年かけて吸収していくという考え方もある。一方で、働き続けられる環境を整備していく必要も出てくる。

賦課方式の持続可能性

寫：賦課方式が生む不公平—支払った保険料以上に受給できる世代と受給額が減少する世代がいる—をどう考えるか。これが未納者を増やしているのではないか。

衛藤：その通りだが、日本の高度経済成長はこの賦課方式のおかげで乗り切れたとも言える。現在の年金受給者が積立方式だったとしたら、支給額はほんの僅かしかなくてパニックが起っていたのではないか。これからの日本の経済成長を考えると、大きくデフレに



自由民主党 参議院議員
(自由民主党厚生労働部会長)
衛藤 晟一氏

えとう・せいいち 1947年生まれ。国立大分大学経済学部専攻科修了。大分市議会議員、大分県議会議員を経て、衆議院議員。自由民主党社会部会長、運輸政務次官、自由民主党政務調査会副会長、衆議院厚生労働委員長、厚生労働副大臣などを歴任。



民主党 衆議院議員
(民主党政調会長代理／ネクスト年金担当大臣・官房副長官)
長妻 昭氏

ながつま・あきら 1960年生まれ。慶應義塾大学法学部法律学科卒業後、日本電気入社。その後、日経BP『日経ビジネス』記者(電機メーカー／金融／行政／政治担当)を経て、衆議院議員。民主党調査局長、ネクスト国土交通大臣などを歴任。

はならないだろう。となると、残るのは少子高齢社会における税の問題だ。目的消費税をいきなり導入して税率が6～7%、9%となった場合、果たして国家経営上成り立つかという懸念がある。20～30年前は、基本的に定年が55歳で男性の平均寿命は70歳前後だったが、今は79歳を超え、65歳を超えて働いている人も多数いる。こうした状況を踏まえれば、消費税の議論は避けて通れない。しかし、基本のところの直間比率是正の問題も頭の中に入れて全体を制度設計していかなければならない。さもないと、制度は成功してもお金はない、もっと大きな赤

(注2) 2002年案は、2002年12月に社会保障改革委員会(井口武雄委員長)が発表した提言『急激に進展する少子高齢化社会に向けた持続可能な公的年金制度への抜本改革』で示された考え方。2007年案は、2007年4月に社会保障改革委員会(門脇英晴委員長)が発表した提言『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』で示された考え方。

字体質になってしまう、ということになりかねない。

社会保障、福祉の基本哲学

嵐：年金に限らず、医療・介護も含めた社会保障、福祉全体の基本哲学を聞きたい。「高福祉・高負担」でいくのか。

門脇：経済同友会は「小さな政府」を志向しているが、目的消費税で財源を賄うわれわれの案は必ずしも矛盾しない。今、日本で行われているのは「低負担・中福祉」だと思う。日本の国民負担率（税と社会保障）は39%程度だが、財政赤字を加えた潜在国民負担率は43～44%程度になる。これが欧州諸国では50%を超える。この辺の数値をどう捉えていくかが、これからの大きなテーマだろう。われわれは、国民が最低限必要なものを保障するという前提がまずあって、個人の自己責任はその上に成り立つと考えている。その意味では、最低限のものをコストとして負担するのは止むを得ない。最低限の生活の保障があれば、個人に対してある程度の自己責任をお願いできるのではないかな。また、今の基礎年金の平均月額が5万3000円だが、生活扶助の基準額を下回る。そのため、年金よりも生活扶助の方が得と考える人がいる。われわれの改革案が実施されれば、生活扶助を受ける人は減っ



ていくはずだ。

長妻：基礎哲学で言えば、今の日本の福祉の現状をどう見るかが大切だ。その意味で「ナショナルミニマム」という同友会の考え方には大賛成だ。年金や社会保障については過去の経緯があり、国民との約束を踏まえながら制度をつくり直していかなければならない。その中で、最低限のセーフティネットと言われる機能が大きく綻んでいると、われわれは認識している。福祉も医療も「中」から「低」に転落してしまった。この綻びを手厚く修理しなければ、最低限の保障すらできない。

国民負担率については財務省も資料を出してきて「日本は先進国の中でも低い方だ」と言っている。しかし、そこに家賃や食費・光熱水費といった、生活に不可欠な経費を入れたトータルの負担率として見ると、日本は決して低い方ではない。負担を考える際、社会保

障と税だけか、あるいは、社会のインフラコストを含めたものを負担と見なすかでまったく違ってくる。われわれとしては、セーフティネットをきちんと整備し、無駄遣いを先進国並みになくし、そこで初めて国民に明細を示して負担をお願いする、というのが正しい手順だと思っている。

嵐：国民負担率が50%を超えると、国の活力は失われると言われていたが……。

門脇：経済成長率と国民負担率との比較は一律には言えない。例えば、北欧諸国は国民負担率が非常に高いが経済成長率も高い。米国は最近減速気味だが、低負担で経済成長率が高い。それに対して日本は、非常にコントロールされた負担の中で、ある意味で福祉国家をつくってきた。今後の国の針路について選択の余地もいろいろあると思う。その中から最良のものを、国民的な合意によって選択できるはずだ。

嵐：衛藤氏は福祉・負担の程度をどう見ているのか。併せて、徴収コスト削減、年金運用効率の問題についても見解を伺いたい。

衛藤：負担は「中の下」、福祉の

保険料による老後の備えをやめるのは、先進国では無理がある。

（長妻氏）

程度は「中より少し上」というのが今の日本の実情だと思う。欧州は医療から福祉までの全体として、「中

のちょっと上」ではないか。日本は将来的に福祉をもう少し充実させないといけないが、現状は厳しい。10数年間、福祉予算の伸び率を抑制してきたが、それも限界にきている。その結果、医療、年金、介護、障害者福祉、少子化対策と、いろいろなところに問題が出てきていると思う。

国民年金は「国民皆年金」と謳いながらも、未納付に何の罰則もない。徴収段階から強制の度合いを強めていかないと、この制度は維持できない。そのためには、他の社会保障等との一本化も考えていく必要もあるだろう。年金の運用効率についてはかなり努力していて、その成果が出つつあるところだ。ここ数年で黒字が12兆円くらい出ているが、欧米の運用の仕方も参考にしながらもう少し拡大していきたいと思っている。

嵐：今後、政治シナリオとしてどのようにしていけばよいとお考えか、両議員に伺いたい。

長妻：総選挙は遅くとも2年以内にある。やはり、そこで100年持続に向けた社会保障全体の青写真を各党が提示し、国民に問うべきだ。その後、負けた方が妥協するという形でもいいと思う。

衛藤：自民党としては、まだ厚生年金と共済年金の一元化の議論に留まっている段階だが、やはり、年金の中で一番問題なのは国民年金だ。国民総背番号制を導入し、

保険機能が効きにくくなる中で、制度をどう維持するかを考えるべき。

(門脇氏)

国民年金についても統合の合意を得られるのであれば活動を進めていきたいが、弱者世帯の救済という気持ちがなければ難しいだろう。これを国民にどう呼びかけていくのかについても、党内で議論を重ねていきたい。

日本の未来に向けて

嵐：負担増に見合う形で国民生活も良くなっていくというビジョンの提示がないように思う。その点も含め、最後にメッセージをお願いしたい。

門脇：現状の歪みや問題点をクリアして、国民に受け入れられる仕組みにするにはどうすればよいのか。われわれはそれを考え、年金の改革案を示した。国の制度というものは一つひとつが合理的でなければならず、歳出をいかにカットしていくかということが基本にしなければならない。

日本は、いまだ財政再建の地点に到達できていない。この問題に関する議論を、国民の前で行う必要がある。両政党には、歳出の中身の合理性、あるいは、歳出削減の実現性を明示してほしい。さらに、綻びの出ている制度をいかに新しく変えていくのかも示してほしい。その際、小手先のものではなく、思い切った制度変更を考えることも、国民の信頼を取り戻す一助になると思う。

衛藤：この2、3年の状況から、少子高齢社会を乗り切る大変さを改めて痛感している。国民年金にしても医療保険にしても、もはや弥縫策では立ち行かない。考え方から変えなければいけないだろう。国民に対して負担のお願いをし、国民間で議論していただく時が来たという思いだ。

長妻：財政に関して言うと、例えば今年度、100万円の税金のうち、今の世代に使えるのは63万円しかない。今後、払った税金の半分以上が借金返済に消えてしまい、今の自分たちには使われないような、希望の乏しい社会にはしてはいけない。「子は宝」と言われるが、企業も国の宝だ。企業が技術革新し利益を上げることが、結果的に個人の負担を軽くする。いずれにせよ、将来に対する不安は大きい。それを払拭するには、社会保障改革に道筋を付けることが大前提となる。

嵐：財政、年金制度、そして日本の福祉のあり方にも綻びが出ている。この点の認識は確認できたと思う。また、今、年金問題を根本的に解決しないと大変なことになるという危機感も共通していたと思う。制度設計の違いを議論する前提として、具体的な数字やデータを国会の場に出していただきたい。そして選挙で問えるような形で、国民の前で議論してほしい。

本日はありがとうございました。