

社会保障国民会議 報告書の「読み方」

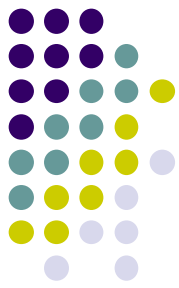
2009年6月22日

RIETI・BBL

国際基督教大学

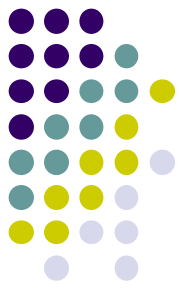
八代尚宏

yashiro@icu.ac.jp



社会保障国民会議の意義

- 2008年1月に官邸に設置、11月に最終報告書
- 社会保障審議会との差
- 年金、医療・介護、少子化等を総合的に検討
- 年金の財政方式について社会保険料と税の比較
- 医療・介護サービスについて将来財政試算
- 「書かれていること」と「書かれていないこと」
- 経済財政諮問会議等での年金・医療制度改革についての視点の違い



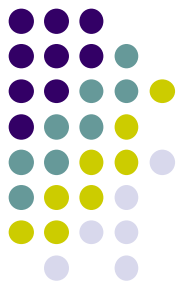
社会保障制度改革の主要な課題

○社会保障財政の均衡・世代間格差の是正

- 社会保険料の引き上げ→後代世代の負担増
- 給付の削減→高齢者の生活不安
- 年金支給開始年齢引き上げ→高齢者就業機会制約
- ⇒なし崩しの後代世代への負担の転嫁

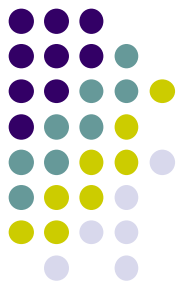
○世代内の給付と負担の公平性

- 働き方の多様化で専業主婦と独身・共働き世帯の差
- 国民年金の未納、厚生年金の適用漏れ
- 国民健康保険料の収納率低下



国民会議の保険料の未納問題の認識

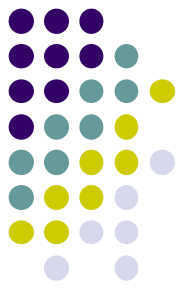
- 「未納はマクロ的には年金財政に大きな影響を与えるものではないが、未納の増加(とそれによる無年金者・低年金者の発生)は皆年金制度の理念を脅かす大きな問題(最終報告)」
- 「未納者の増大は真面目に納付する人々の不公平感を増大させ、制度への信頼を低下させ、更なる未納の増大を招く危険がある。その意味でも未納問題は基礎年金制度にとって重大な問題(中間報告)」
⇒最終報告ではカット



保険料の未納問題の認識(続き)

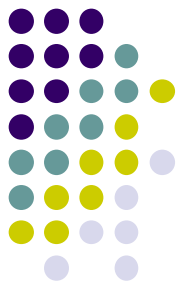
- 「長期にわたって保険料が未納の者は、現在の制度のもとでは老後に無年金となってしまうから、年金以外の所得源がないと厳しい貧困にさらされることになる。**社会としては、彼らの所得保障のために、生活保護等の税財源の負担増(第一分科会報告)**」
- ⇒「社会としては」問題だが年金制度の問題でなし？
- 公的年金の重要な機能として「勤労時の強制貯蓄」
- ⇒現行の無年金者の2/3は生活保護受給者
- 負担の実効的な強制力を欠く年金制度は欠陥品

年金財政に大きな影響を与えないという根拠(報告書には明記なし)



- ①「保険料を負担しない者には将来給付もなし」
- 後代世代に無関係な完全積立方式の下では成立
 - 賦課方式の下で、すでに存在している受給者の給付と積立不足を賄う被保険者の脱退は保険財政悪化
 - 年金保険料と給付とのバランスに大きな世代格差がある中で、不利な立場の若年層を中心とした脱退は年金財政に、より大きな影響を与える筈
 - とくに、基礎年金制度を通じて、国民年金の受給者の負担を厚生年金の被保険者が負う仕組み

年金財政に大きな影響を与えないという根拠(つづき)



- 「保険料未納者は年金加入者の5%に過ぎず」
- 未納率とは、本来、「保険料を払うべき人」との比率
- 国民年金未納者を、源泉徴収者や免除者も含めた公的年金加入者全体と比較した数字の意味？
- ⇒未納付者を免除者に変えれば納付率は向上？
- 未納者の定義＝2年間の時効時点までの未納付者
- ⇒未納税金のような延滞利子もなし
- 「年金制度は破綻しない」⇒「破綻」の定義次第



保険料未納者は年金加入者の5%？

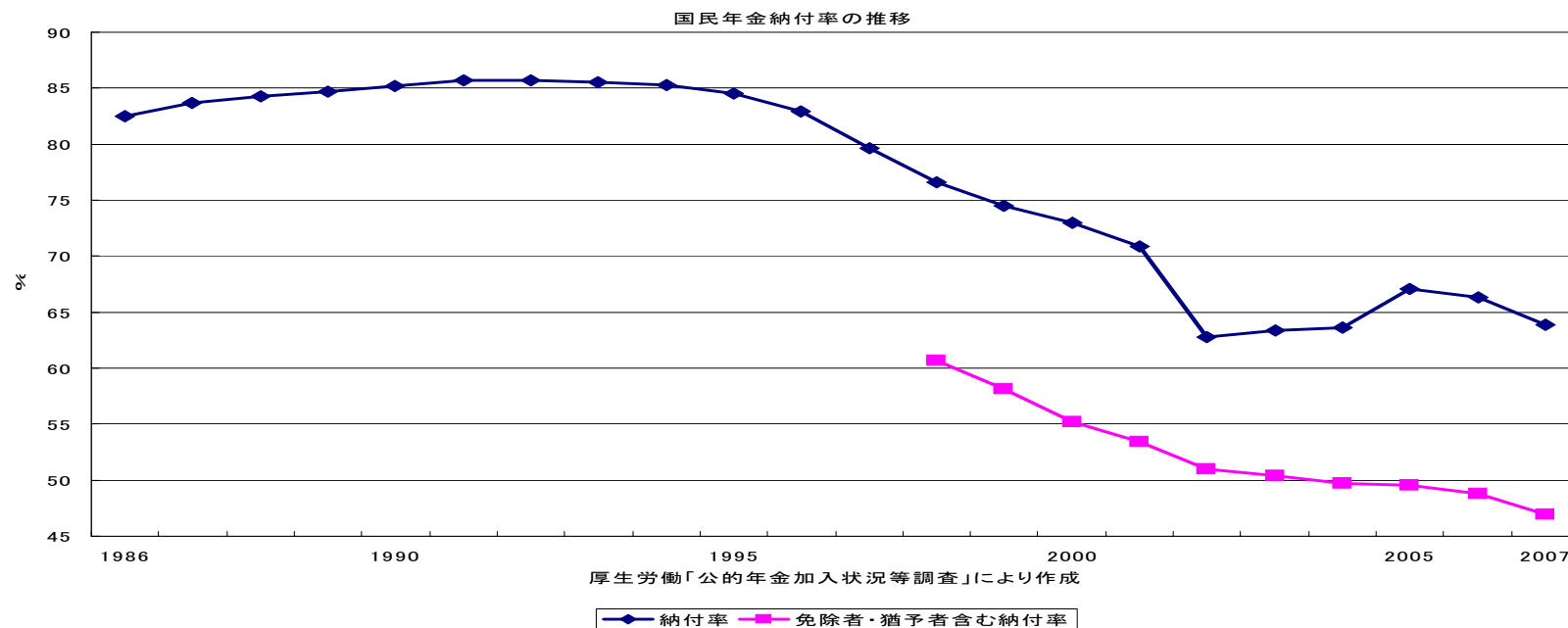
- 第一号被保険者の減少・未納付増加を、第二号被保険者負担で補う財政調整（取れるとことから取る）

18年度末	保険料	万人	%
公的年金加入者(1)		7059	
第一号被保険者(2)		2123	
未納付者	負担せず	340	4.8
免除・特例猶予者	負担せず	528	7.5
保険料納付者(3)		1575	
第二号被保険者		3839	
第三号被保険者	負担せず	1079	15.3
保険料非納付者合計		1947	27.6
うち、源泉徴収者以外		868	40.9
出所) 厚生労働省			
(1)未加入者18万人を含む	(2)内訳と一致せず		
(3)一部納付者を含む			

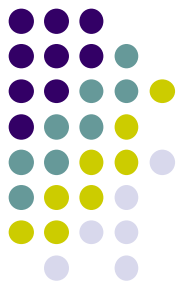
金額ベースの未納付率は64% (2007年) 免除者も含めれば47%



- 保険料納付対象月数に対する現実の納付月数
- 免除者を増やすことで未納付率低下に歯止め
- (免除者含む) 実質納付率は継続的な低下

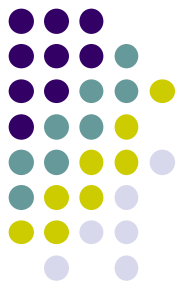


国民会議による未納者対策 ＝未納者の属性を分析し、対応策？



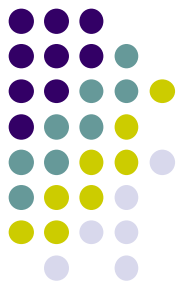
- ①低所得者についての免除制度の積極的活用
- ②確信的不払者(多くは中高額所得者)に対する強制徴収の実施⇒徴収コストの大きさは？
- ③非正規雇用者・非適用事業所雇用者への厚生年金適用の拡大・雇用主による代行徴収
- ⇒厚生年金の適用事業所漏れは全体の約3割、従業員ベースで267万人(平成18年総務省行政監察推計)⇒事業所ぐるみの未納付
- 行政の徴収コストを事業主の負担へ転嫁

自営業主が減少すれば納付率が自然に高まるか？



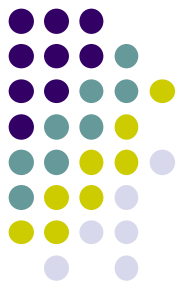
- 国民年金被保険者の半分以上は、すでに零細企業の社員やパートタイム労働者
- 経済の長期停滞が続けば非正社員は今後も増加
- 厚生年金から空洞化している国民年金への移動

国民年金の被保険者の構成		
	万人	%
自営業	400	17.4
無職者	700	30.4
5人未満事業所被用者	600	26.1
臨時・パート労働者	600	26.1
合計	2300	100



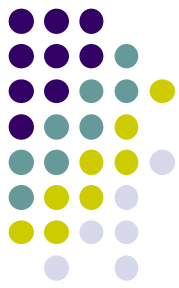
保険料未納問題への認識(まとめ)

- 「未納問題は財政問題ではない」⇒**深刻な財政問題**
- 「皆年金制度の理念を脅かす大きな問題」
- =制度自体は変えず、運用面のみで対処すること
- ⇒**年金の「強制貯蓄」機能を果たせるように改革**
- ⇒**公平性を欠く年金制度は国民の信頼感を喪失**
- ⇒「未納の悪循環」のリスク(強制徴収の厚生年金から任意徴収・未納が容易な国民年金へのシフト)
- 年金に関する徹底した情報開示(例「年金白書」)



基礎年金の財政方式(報告書の引用)

- 基礎年金制度の財政方式については、平成21年度からの基礎年金国庫負担の1/2への引き上げ実施を前提に、基礎年金制度の財政方式について、現行社会保険方式、現行社会保険方式の修正案、税方式(複数案)について、客観的・中立的な定量的シミュレーションを実施し、関連資料とともに公表した。
- 建設的な制度改革論議を行うためには、共通の土台となる客観的・実証的データに基づく議論が不可欠。このシミュレーション結果がそのような「共通の土台となる基礎資料」として活用され、基礎年金の財政方式に関する議論がさらに深まることを期待する。



社会保険方式と異なり多様な税方式

○社会保険方式の「自立・自助原則」

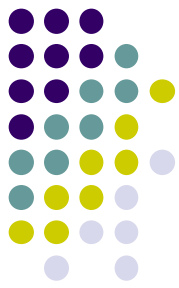
- 「保険料負担なければ給付なし」⇒申請主義
- 社会保険への国庫負担金との組合せ

○税方式＝国民皆年金

- 国民の権利としての基礎年金受給権
- 所得税・消費税・法人税の一般財源を充当

○社会保障目的税方式

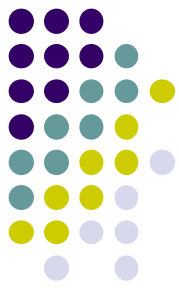
- 社会保険料(厚生労働省の社会保障目的税)を一定時点から社会保障目的消費税に置き換え
- 「負担なければ給付なし」の社会保険の原則維持



③一般財源の税方式と目的税 (特定財源の税)方式との違い

- 税方式では権利性を欠くため給付制限？
- 社会保障目的税であれば社会保険料と同様に負担期間に応じた給付の原則が成立
- 米国の社会保障税は拠出型の社会保険方式
- 個人の拠出記録との対応性では医療保険と同じ

	①一般財源	②目的税 = 社会保険料
給付制限	生活保護	
拠出に応じた給付		公的年金



国民会議の「税方式」の比較の仕方

- 現行の「社会保険料方式」と対比できる税方式は、「ケースB(過去の保険料未納期間に応じて減額)」
- ⇒基礎年金保険料引き下げで「純負担増なし」
- 「ケースA(過去の納付状況に関係なく一律給付)」は、別個の保険料未納者対策との組合せ
- ⇒未納付者対策を欠く「社会保険料方式」にも必要
- 「ケースC(過去の保険料納付相当分を加算して給付)」では保険料納付者との公平性にも配慮
- ⇒「税方式では3・1/2～12%の消費税引き上げ」

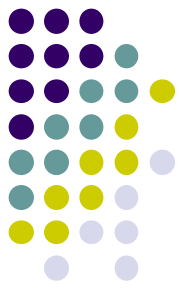
マクロ試算；国庫負担1/2を超えて追加的に必要となる税財源の「消費税率換算」



		税財源			消費税率換算	
		2009年	(追加負担)	2050年	2009年	2050年
ケースA	過去の納付状況に関係なく一律給付	14兆円	(5兆円)	35兆円	5%	7%
ケースB	過去の納付未納期間に応じて給付を減額	9兆円	(0兆円)	32兆円	3・1/2%	6%
ケースC	過去の保険料納付相当分を加算した給付	24兆円	(15兆円)	42兆円	8・1/2%	8%
ケースC'	ケースCに公費相当分も加算して給付	33兆円	(24兆円)	50兆円	12%	9・1/2%
(出所) 社会保障国民会議						

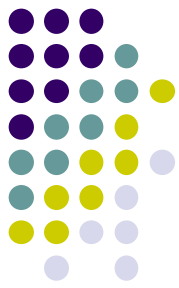


社会保障国民会議のミクロ試算		
基礎年金分保険料軽減額と消費税負担増加額との比較		
(家計)		
① 勤労者世帯モデル	すべての所得階層	負担増
② 自営業者世帯モデル	大部分の世帯	負担減
	高所得層と保険料免除層	負担増
③ 年金受給者世帯モデル	すべての所得階層	負担増
(企業)		
基礎年金分の保険料から事業主負担分がなくなる		負担減
出所) 社会保障国民会議最終報告		



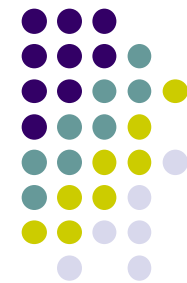
ミクロ試算の問題点

- ①事業主負担分がなくなることで勤労者の負担増？
 - 国民経済計算では事業主負担＝賃金コストの一部
 - ⇒事業主が賃金で支払い、労働者が保険料を負担することと同じ(労働者負担の代行)
 - ⇒事業主保険料が上がれば賃金抑制・雇用削減
- ②自営業等の未納付者の負担増は？
- ③個人として保険料を負担しない専業主婦の負担増
 - ⇒世代内の公平性向上の効果を指摘していないこと



事業主負担分保険料の軽減問題

- 消費税化による事業主負担分(約3.7兆円)の処理
- 事業主負担分保険料＝「雇用税」が軽減されれば、賃金コストの軽減で雇用需要の増大効果
- 消費税化でも事業主負担分の保険料は据え置き
- ⇒保険料負担の労使按分原則の修正
- 年金の報酬比例部分の過去債務の償却に充当
- 事業主負担保険料の処理については多様な選択肢があり、年金の財政方式と切り離した議論が可能

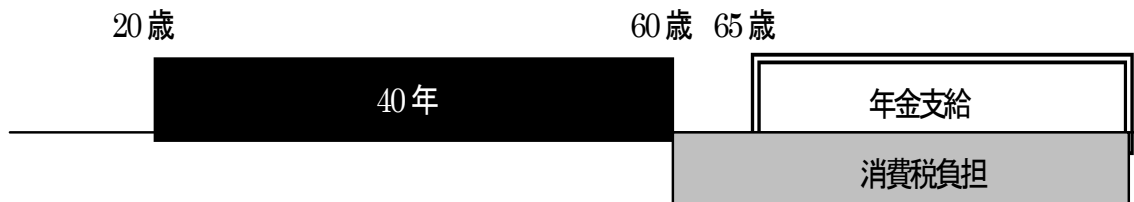


高齢世帯の負担増問題

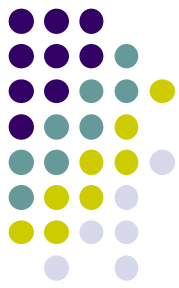
- 消費税率引き上げによる物価スライドの適用なし
- 保険料を払い終えた高年齢者の負担増
- ⇒ 給付と負担の世代間格差の是正で年金制度の持続性の確保

イ. 移行前に保険料を完納していたケース

- 制度移行時に60歳の者で、移行前に40年間保険料を完納していた場合



- 現行制度では負担せずに済んだ、60歳以降の消費税負担分が「追加的な負担」となる
- 既に年金を受給している者についても同様の問題(年齢によって影響は異なる)



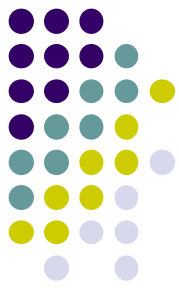
消費税の逆進性問題

- 現行の定額の国民年金保険料は「人頭税」と同じ
- ⇒ 高所得層ほど消費税を通じて多くの負担
- 消費税は所得比例の保険料と同じ
- ⇒ 定額の基礎年金との組み合わせで再分配効果
- 現行の免除者へは給付面で対応可(年金目的税)
- 将来の消費税率の高まりに対しては「給付つき税額控除(低所得層への戻し税)」の活用も
- 自営業等、所得源泉差に無関係な「水平的公平性」



厚生労働省試算の世代間格差

年金財政に関する厚生労働省試算 (専業主婦モデル世帯)				世帯類型による年金給付水準			
年齢(歳) (2010年)	生涯負担 (万円)	生涯給付 (万円)	倍率 (倍)	65歳時点の所得代替率			
				世帯主	配偶者	2009年	2050年
70	900	5600	6.5	被用者	専業主婦	62.3%	50.1%
60	1200	4700	3.9	被用者	被用者	48.3%	39.9%
50	1800	5100	2.9				
40	2400	5900	2.5				
30	3000	7000	2.3				
20	3600	8300	2.3	出所)平成21年財政検証(社会保障審議会)			



社会保障目的消費税の利点

- 保険料未納問題の根本的・低コストの解決
- 課税ベースの拡大と世代間格差の解消への第一歩
- 保険料納付記録がなくなること(⇒医療保険方式)
- ⇒「申請主義」の撤廃で多様な被保険者の利便性
- 二重課税組織の解消で行政費用の大幅な軽減
- 負担なし給付の第三号被保険者問題の解決
- 税方式に移行後は、国内居住期間が「保険料」拠出期間となり、過去の拠出実績は給付に反映
- ⇒時間をかけて徐々に完全な税方式へ移行

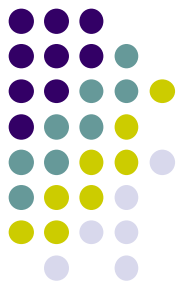
国民会議の 医療・介護費用のシミュレーション



- 高齢化社会での具体的な制度改善の道を提示
- 病院の機能分化(急性期医療に重点的な整備)
- 平均在院日数の短縮、過剰な病床数削減で、医療の質向上
- 重度の特別擁護老人ホームと軽度の在宅介護との中間のグループホームや小規模多機能施設の充実
- 介護ケア付き住宅の量・質面での拡充
- ⇒財政面の課題(保険料、公費、私費の分担)?

医療費について

公的保険の守備範囲の明確化



- 医療技術の高度化・人口高齢化で医療費の増加
- 「すべての医療費を税と公的保険で」の現実性？
- 医療の中で、感染症・急性症と慢性症との仕切り
- 「臓器移植・遺伝子治療は公的保険の枠外」
- 「介護的医療は介護保険へ」
- 現行制度の「選定療養」と「評価療養」の拡大
- 医療費の財源として、強制的な保険料、税、患者負担の他に、利用者が選択できる「医療サービス」との組み合わせ