

全労済協会だより

vol.30

CONTENTS

- **全労済協会2009年度事業計画(相互扶助事業)** 1
第118回理事会において承認された、全労済協会の2009年度事業計画のうち、今回は相互扶助事業についてご紹介します。
- **「希望のもてる社会づくり研究会」報告(第7回)** 2
2008年11月からスタートした「希望のもてる社会づくり研究会」(第7回)の概要をご紹介します。今回は研究会委員 高端正幸氏(新潟県立大学国際地域学部准教授)から「希望のもてる社会の財政—政府間財政関係を中心に」の報告を受けて討議を進めました。
- **2009年度委託調査研究を募集中です(締切迫る!)** 8
- **2009年春期退職準備教育研修会を開催しました(参加者27名)** 8
6月10日・11日に開催した退職準備教育研修会の報告です。
- **特別講演「年金を選択する」概要** 8
春期退職準備教育研修会にて、慶應義塾大学経済学部 駒村康平教授からテーマ「年金を選択する」について講演をしていただきました。その概要をご紹介します。
- **書籍『年金を選択する 参加インセンティブから考える』発売中です** 10
- **コラム「暮らしの中の社会・労働保険③」** 11
厚生年金(高齢期の安心)について
- **コラム 侃々楽学** 12
「遺族保障は誰のためのものか」
- **全労済協会からのお知らせ** 12
● 当面のスケジュール

全労済協会2009年度事業計画(相互扶助事業)

全労済協会2009年度事業計画(2009年6月～2010年5月)のうち、今回は相互扶助事業の事業計画についてご紹介します。

相互扶助事業の事業計画

保険業法の改正や公益法人改革などにより、相互扶助事業は大きな転換期を迎えています。変革の方向性に基づき準備や対応を行うとともに、当面の相互扶助事業の推進について、以下の対応を行います。

1. 相互扶助事業の公益法人改革に向けた取り組み

公益法人制度改革及び保険業法改正に対応した3共済(団体建物火災共済、団体(法人)自動車共済、慶弔共済)の事業の方向性について、5月28日開催の第118回理事会・第25回評議員会で確認されました「新法人移行に向けた基本方針」に基づき、全労済や全福センター等と情報交換・協議を実施し、準備や対応を図ります。

(1) 団体建物火災共済・団体(法人)自動車共済事業については、保険業法において、少額短期保険業とし

て取り扱える損害保険の最高保障限度額が、1000万円とされていることから、両事業とも取り扱うことができず2012年11月末をもって廃業します。なお、保有契約の受け皿としての斡旋を、国際協同組合保険連合や日本共済協会の会員である「共栄火災海上保険株式会社」に行うこととしました。

(2) 慶弔(自治体提携用)共済事業については、少額短期保険業として行うことを目指します。保険業法との関わりによる課題がありますが、現行事業の継続を基本に進め、2012年12月1日の登録を目指します。

3共済の事業の方向性等について、ご契約者には別途ご案内を実施する予定です。

2. 事業推進活動強化の取り組み

- (1)全労済本部・全福センターと連携し、推進を図ります。
- (2)慶弔(自治体提携用)共済の制度改定内容の告知を図ります。

昨年度に引き続き2008年6月の制度改定について、内容の告知活動を実施します。

3. 事務処理・システム対応の取り組み

- (1)事務処理マニュアルの補強による事務処理対応の強化を行います。

- (2)保険業法改正等に対応したシステム変更を検討します。

- (3)適正・公正な共済契約管理を図り、コンプライアンスの取り組みに努めます。

4. 事業目標

件数・収入掛金とも、団体建物火災共済・団体(法人)自動車共済は現状維持とし、慶弔(自治体提携用)共済は、制度改定による拡大と過去3年間の実績を考慮し1%増を目指します。

「希望のもてる社会づくり研究会」報告(第7回)

全労済協会が実施している「希望のもてる社会づくり研究会」の第7回研究会を5月25日(月)に開催しました。その概要をご紹介します。今回は研究会委員の高端正幸氏(新潟県立大学准教授)から、「希望のもてる社会の財政」についての報告があり、その報告に基づいて、各委員との間で質疑応答が行われました。

▶ 第7回研究会(2009年5月25日開催)

(主な議題) ● 委員報告「希望のもてる社会の財政—政府間財政関係を中心に」 高端正幸委員

【高端正幸氏のプロフィール】

▶新潟県立大学国際地域学部准教授。専門は財政学。

1974年生まれ。東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。東京市政調査会、聖学院大学政治経済学部准教授を経て、2009年より現職。主な著書は『地域切り捨て—生きていけない現実』(金子勝氏との共編著、岩波書店)2008年4月、『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』(共著、岩波書店)、『地方交付税 何が問題か』(共著、東洋経済新報社)など。

高端委員報告の概要

1. 日本の地方財政と政府間財政関係の特徴

(1)小さな政府、大きな地方財政

- 国民経済計算では、一般政府は、中央政府と地方政府(地方公共団体)と社会保障基金(公的年金、労働保険、健康保険など)から構成されている。この一般政府の財政規模を国際的に比較すると、日本は非常に小さい。第2次世界大戦後、軍事費のカットや、インフレーションによる政府の実質債務の軽減により、日本の一般政府の財政支出は非常に小さい状態が60年間続いている。
- 日本の財政の顕著な特徴は、相対的に、中央政府は財政支出が小さいが、地方政府は財政支出が大きいということである。戦後の一時期には、中央対地方の比率は3対7ぐらいだったが、現在は4対6ぐらいである。また、中央対地方の財政支出の比率に

ついて、連邦制国家を含めた欧米諸国と比較しても、日本の地方政府の比率は非常に大きい。

- 日本の中央・地方の政府間財政関係は、地方政府の財政支出は大きさや事務配分の多さから言えば「分散型」ということになる。

(2)縦割り型の垂直的事務配分

日本の中央・地方政府間の事務配分について特徴を見ていく。

①「融合型」事務配分

「融合型」とは、中央政府と地方政府が一体となって1つの事務を分担する方式である。例えば、福祉事務について、都道府県が計画を作成して、市町村が執行して、それに対して国が指導するということである。日本では、防衛と年金を除く政府の事務執行の配分を見ると、都道府県と市町村が非常に

大きな役割を担っていることが顕著な特徴である。

②機関委任事務と通達行政

- 機関委任事務制度とは、国が都道府県・市町村の執行機関である首長に対して、国の事務を委任して執行させるという制度である。1995年時点でこの機関委任事務は561件であり、このうち都道府県の執行事務が約7割、市町村の執行事務が約3割だった。
- 以前、国は通達によって、機関委任事務などについて地方政府に対して非常に強い拘束力を持ったコントロールを行った。しかし、機関委任事務制度は2000年度の地方分権一括法によって廃止された。現在、地方政府は基本的に国からの通達に従う義務がなく、国は地方政府に対して技術的な助言を行うことになった。
- しかし、機関委任事務制度が廃止された代わりに、国は、地方政府が執行する事務の詳細や範囲の内容を法律や省令等で義務づけることが多くなった。地方分権改革推進委員会はこの法令による義務づけをなくしていくことを目指している。

③総合的行政主体

- 日本には、地方政府は総合的に事務を幅広く担うものでなければならないとする地方自治法に基づく原則がある。国と一体となって、しかも国からコントロールされながら非常に幅広い事務を総合的に担うというのが日本の地方制度の特徴である。

(3)小さな地方自主財源

- 地方の税源は非常に限られており、三位一体改革で国税の所得税から地方の住民税へ移す形で3兆円の税源移譲が行われた。しかし、ここ10年ぐらい地方税収は総額35兆円程度であり、そこに3兆円が移譲されたにすぎず、非常に小さい額である。地方分権を進めるという立場から言えば、更なる税源移譲が必要だという話になる。

(4)国庫補助負担金と財源統制

- 地方の税源が限られていることと国庫補助負担金とは表裏一体の関係にある。国は国庫補助負担金によって、特定の事業について地方の事業経費の一部を負担するが、これは国庫補助負担金を通じて地方の財源を統制することでもある。
- さらに、この国庫補助負担金は交付対象事業が厳密に規定されており、地方自治体側から見れば非常に融通が利かない。これでは、事業の内容が住民のニーズと合わないし、地方自治体が住民のニ

ズを吸い上げようというインセンティブも働かなくなる。

- また、地方財政は、国庫補助負担金を通じて中央集権的にコントロールされるので、非常に影響が大きい。補助金・負担金が地方財政の収入に占める割合は十数%である。補助金・負担金の補助率・負担率は平均すると50%ぐらいと考えれば、地方財政の収入の十数%と同じぐらいの地方税収等の自主財源がこの補助事業に使われていることになる。

(5)投資的事業(公共事業)を通じた地域間所得再分配とその限界

- 日本では、政府支出に占める投資的事業(公共事業)支出の割合が非常に高い。しかし、経済社会の事情の変化に応じて、公共事業の性格や内容はかなり変わってきた。
- 戦後の復興期から高度成長期の前半、だいたい1960年代初頭ぐらいまでは、とにかく経済成長を目指す状況で、生産基盤の整備が進められた。重化学工業を主軸にした生産力の増強や物流の効率化のために、鉄道・港湾・空港・道路の建設や開発が展開する。生産性や生産力の増強という目的はある程度達成した。
- 1960年代になると経済成長の負の側面が出てくる。1つは都市問題の深刻化である。衛生環境の悪化や交通渋滞、公害問題が発生したため、その対応として公共事業は生産基盤の整備から生活基盤の整備に移っていく。この頃から公共事業は、産業の地方分散の手段、つまり地域間の所得再分配のツールとして活用されていく。1970年代に入ると地方の過疎化が進行していく中で、田中角栄元首相の列島改造論に象徴されるように、国土の均衡的な発展、工業化の果実を全国に均霑させていくためのパイプとして公共事業による地域間所得再分配が展開された。
- しかし、現在では都市部と同様に農村でも家族やコミュニティの機能低下が進んだ。公共事業によって雇用機会を提供して、所得を保障していくというやり方は、もはや地方における生活条件の維持には非常に限定的な効果しか持たなくなったことは間違いないだろう。

(6)中央政府財政から地方財政への「ツケ回し」

- 日本では、中央政府財政から地方財政へのツケ回しがずっと行われてきた。例えば福祉事業等の新規事務が増加した時期には、それを国は機関委任事務で地方に任せていった。最近では、就労支援をは

はじめとする新たな社会サービスが強化されていく中で、地方自治体の事務に対する負担感が増している。また、国が財政再建の取り組みを始めると、必ず国庫補助金・負担金の負担率や補助率の引き下げの形で地方へ財政負担を転嫁されてきた。

(7)すべての「クッション」としての地方交付税

- 地方交付税制度は、地方の財源を保障する制度であり、良くも悪くも日本の中央・地方の政府間の財政関係を機能させるのに不可欠なものとして存在してきた。周知のとおり、地方交付税制度とは、それぞれの地方政府での、合理的な水準で公共サービスを供給した場合の財政需要と、標準的な方法で課税を行った場合の財政収入を見積もり、財政収入が足りない場合はその財源不足額を地方交付税として補填するという仕組みであるが、このように、財政需要と課税力の双方を細かく推計し、そのギャップを基準として財源を保障する地方交付税制度は、世界的にもあまり例がない精緻な制度である。
- 近年、地方交付税の用途について地方のモラル・ハザードが批判されるが、地方交付税が日本の中央・地方の財政関係を機能させてきた状況を無視して、国際比較で日本は地方への財源保障が安易であるという批判はあまり意味がない。
- 地方交付税制度の上に、日本型の中央・地方政府間財政システムがある。当研究会主査の神野直彦教授の言葉を借りれば「集権的分散システム」(＝財政の決定権限は中央政府が握り、行政任務は地方自治体に多く割り当てられているシステム)である。このシステムを変えていこうという流れが1990年代に出てくる。

2.分権改革の基本方針

(1)「事務の移譲」ではなく「事務権限の移譲」が中心的課題

- 分権とは地方政府の役割を強化することである。しかし、日本の現状では、地方政府は非常に多くの事務を受け持っているが、国による制限やコントロールを受け、地方政府は事務のやり方を決められない。不要と判断される国の制限やコントロールはなくしていき、国と地方の関係を上下関係から対等・協力の関係に変えていくことが求められる。よって、日本の分権改革では、国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村へ事務を移譲することではなく、その事務のやり方、つまり政策決定の権限を移譲することが中心的な課題になる。2000年の分権一括法における機関委任事務の廃止や通達の性格の

見直しはこのラインに沿った成果である。

(2)国庫補助負担金の廃止と税源移譲

- 地方分権の課題として、地方の財源を統制する国庫補助負担金が残っている。国庫補助負担の廃止には、それと同時に税源を地方に移譲することが課題となる。これは2000年代に入って三位一体改革として取り組まれて一段落したが、さまざまな問題を残した。

3.地方分権改革の焦点

(1)市町村合併の必要性と結末

①市町村合併の経過

- 地方分権改革が1990年代から進む過程で、いわゆる平成の市町村大合併が2006年度までに強力に推進された。
- 全国の市町村の合併状況を見ると、1999年度末時点では市町村は3,232あったが、2007年3月12日時点では1,807にまで激減した。元の3,232の全国の市町村のうち61.7%の市町村がこの時期の合併に参加した。
- その結果、日本の市町村の平均人口規模は8万人程度になった。ヨーロッパ諸国の基礎的自治体の平均人口規模と比較すると、日本の市町村のそれは著しく大きい。

②市町村合併推進の背景

〈A. 政治的要請〉

- 市町村合併が進められた理由の1つは、非常に強い政治的要請があったためである。分権が進められると、国から都道府県へいろいろな権限が移譲され、都道府県知事の権能が強まる一方、国は力が弱められることになるため国会議員には都合が悪い。よって、市町村の権限を強めようとするが、今の市町村では規模が小さすぎて行政能力が十分ではないので、市町村合併を進めるべきだという論法である。

〈B. 「受け皿」論〉

- 人口が1万人にも満たない小規模町村では行政能力が不十分なので合併をする、また、能力のある都市の自治体は都道府県が担っている事務を受けていくべきだという論理である。政令指定都市に加えて、中核市と特例市も都市制度に創設されたため、これらの都市の指定を受けることを目指した市町村合併が強力に推進されていった。

〈C. 地方財政効率化〉

- 財政効率化も市町村合併の論理として挙げられる。財務省や総務省が強調した論理である。しかし、

実際にどれくらい財政が効率化するのかという問題が残る。

③市町村合併の結末

- 市町村合併の成果を見ると、人口1万人以下の小規模町村は、合併推進前の1999年度末は1,537だったが、推進後は504になった。
- 現在、小規模町村は地域で見るとかなり偏在しており、東日本では多く残っている。結局、受け皿づくりが成功しなかったということになる。今後も全国一律に分権の受け皿をつくることにこだわるのであれば、強制的に町村合併をやっていくか、県や隣接している市が小規模町村の自治権を一部取り上げる形で機能を代替していくか、ということになる。
- また、1999年度末から2006年度までに行われた市町村合併は594件であるが、このうち過半数の合併は人口5万人未満の市町村を生み出したにすぎない。また、約3分の1の185件は人口3万人未満の市町村である。
- 財政学の分野では、1980年代からいわゆる自治体の最適規模論が盛んに議論された。最適規模論では、地方の財政はだいたい人口10万人から20万人という規模で最も効率化されるという結論になっている。しかし、日本の現状は平均人口規模が8万人程度であり、10万人にも達していない。
- 既存の人口10万人から20万人の市町村ではかなりの住民が集住しているため、公共サービスも規模の経済が機能しているが、合併で人口を増やした自治体は面積が増えても、住民が集住するわけではない。それでも財政効率化を無理やり達成しようとすれば、当然その大規模化した市

町村の周辺地域の公共サービスを引き下げざるを得ないことになる。市町村合併は非常に多くの問題を残した。

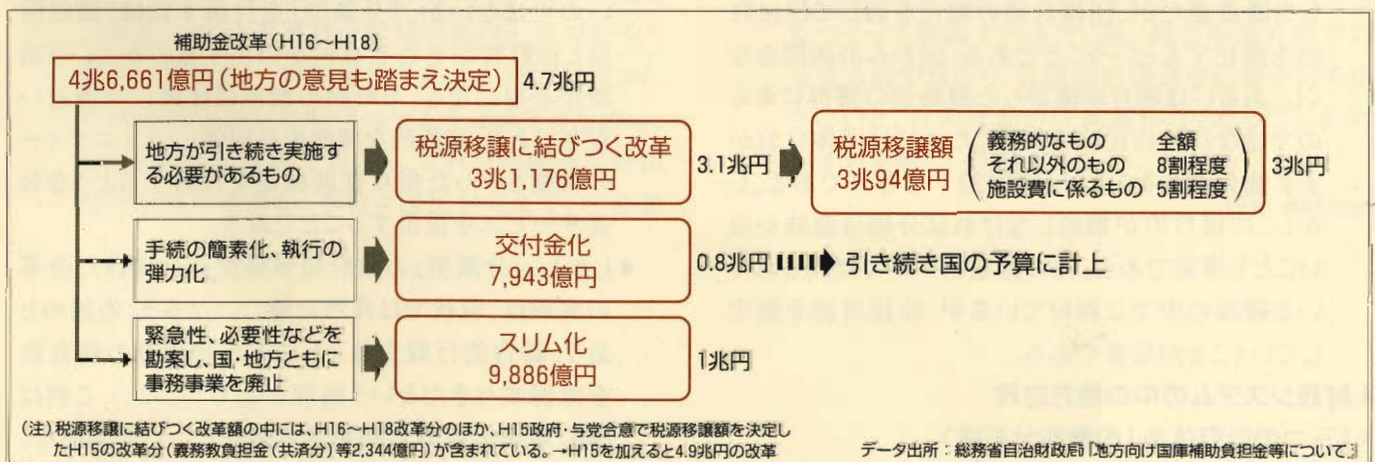
④「総合的行政主体」という論理

- これからは市町村にフルセットで業務を担わせる型の行政ではなく、政府間で役割を分担する「分離型」にして地方行政制度を変えていくべきである。例えば医療は県に、福祉は市町村に、というように横割り型に変えていくということである。市町村が限られた行政資源を、行政責任を有する限られた分野に集中的に投入するような発想でないとしても市町村合併推進へという方向になってしまう。
- ところが現状では、日本では縦割り型から横割り型に変えていくという方向性は、検討課題にほとんど上がらない。これには、地方自治法に基づいた、市町村は「総合的行政主体」とであるという論理の存在も関係している。

(2)国庫補助負担金改革

- 三位一体改革の国庫補助負担金の批判では、3兆円の税源移譲の財源を捻出する数字合わせのために、国庫の負担金・補助金の必要性が十分に吟味されないままに廃止や削減が進められたとよく言われる。
- 根本的な問題は、国庫事業関係の補助金・負担金の整理があまり進まなかったことである。公共事業関係の負担金・補助金を事実上除外した形で3兆円の税源委譲を捻出しようとする、どうしても社会保障関係や義務教育の負担金・補助金を問題にせざるを得ない。結果として、予先が義務教育費や生活保護費の国庫負担制度などに向いて争点となった。

〈図1〉三位一体の改革における補助金改革の全体像



(高橋氏報告資料より)

(3) 地方交付税の課題と今後の論点

- 改革の基本は、地方交付税の本来の財源保障機能と、「交付税の補助金化」のような地方財政をコントロールする手段となってしまう側面とを切り分けることである。地方交付税は大きな地方財政を支え、財源保障を通じて地域間の財政力平準化を図っている。ここ数年地方交付税は削減されてきたが、地域間での財政力格差が拡大していくのであれば、格差を是正するために、地方交付税の総額を回復して機能を強化すべきだ。
- 一方、税源移譲で地方税が強化され、それによって地方交付税の不交付団体の余裕財源が増加することが、地方交付税の制度そのものを崩す主張を呼ぶ面もある。財務省等では一部の余裕財源が生じている地方公共団体から、財源が足りない地方公共団体に、水平に財源を移すような仕組みをつくっていくべきだという主張がある。問題は、これ

〈図2〉地方交付税 交付金額の推移

年 度	交付金額(兆円)	対前年度比(%)	年 度	交付金額(兆円)	対前年度比(%)
1998	18.0	5.4	2003	18.0	△ 7.5
1999	20.8	15.6	2004	17.0	△ 5.8
2000	21.7	4.4	2005	16.9	△ 0.4
2001	20.3	△ 6.6	2006	15.9	△ 5.9
2002	19.5	△ 4.0	2007	15.2	△ 4.4

(注1) 2005年度までは決算ベース、2006年度、07年度は地方財政計画ベース。

(注2) 端数は切り捨て。

データ出所：2005年度までは地方財政白書。2006年度、07年度については地方財政計画関係資料。

(高橋氏報告資料より)

(4) 分権改革(団体自治の強化)と住民自治

- これまでの分権改革は、団体自治を強化すること、つまり国に対して地方の権限を強化して自主性を高めるということだった。改革の論理は、住民自治も当然重要だが、団体自治の強化を通じて住民自治を強化するということである。国からの制限をなくし、あるいは地方が国からの補助金の獲得に走るのではなく、住民の方を向くためには団体自治がまず強化されることが必要だというものである。しかし、住民自治が機能しなければ分権は意味がないことも事実である。特に国政レベルで展開されている議論の中では抜けているが、住民自治を強化していくことが重要である。

4. 財政システムの中の地方財政

〈「三つの政府体系」の機能分担論〉

- 国と地方の財政関係を考える上で、神野主査が主

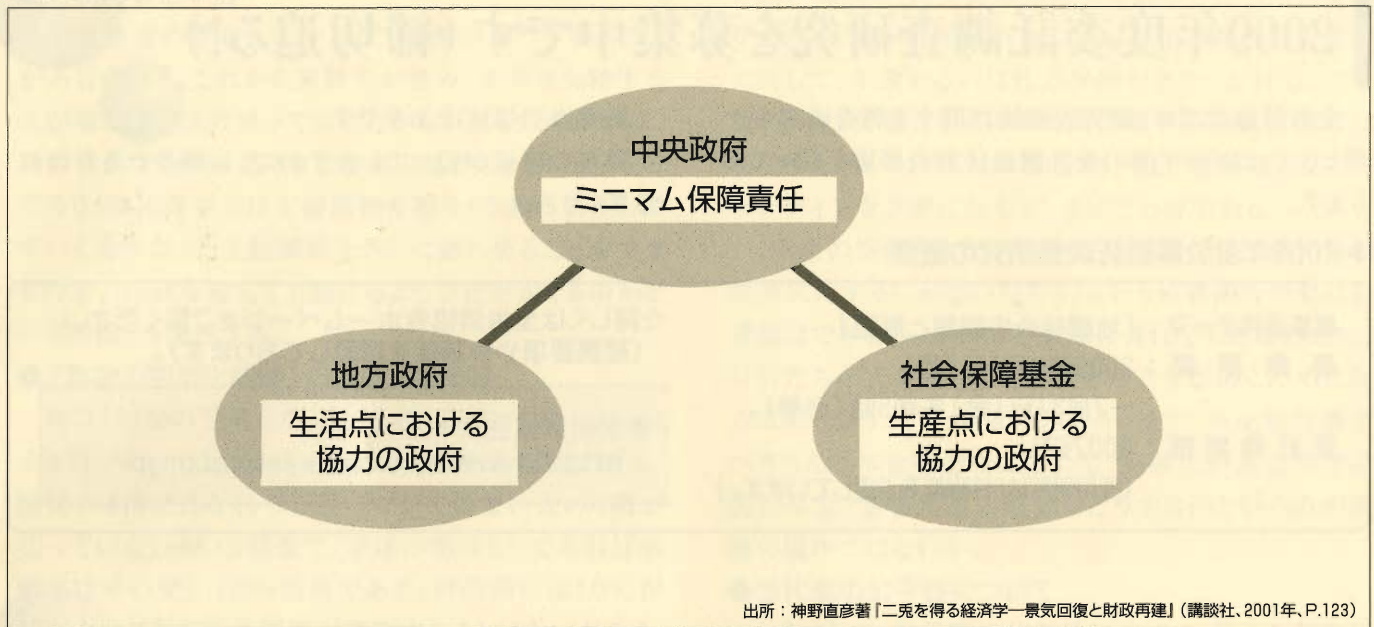
が国の地方財源保障に対する責任の希薄化を意味するところにある。2007年度には、莫大な税収があった東京都や愛知県などから、財源が足りない地方に配るという仕組みが地方交付税制度の枠外ではあるが実施された。また、かつての地方分権改革推進会議では「地方共同税」が提案されている。地方交付税を強化するという動きとは全く逆の動きが出てきている。

- 地方交付税について一番重要な点が、地方交付税を含めた国の地方財政に対する政策の決定に、地方が参画する有効な仕組みをつくるということである。国は毎年度、予算編成と並行して、翌年度の地方財政の収入支出のすべてを見積もって地方財政計画を立てる。計画を立てる過程で連動するすべての政策が検討される。例えば、この地方財政計画の策定に地方が参画すれば、地方財政制度全体の運営に対して地方が主体的に参画していくことになる。

張する「三つの政府体系」の機能分担論は非常に有効な考え方だろう。市町村合併の問題も踏まえれば、大きな地方財政に分権化するとき、ある程度「分離型」の政府間事務配分を目指さなければならないのではないか。「分離型」を目指すには、都道府県と市町村がそれぞれ何を担当するのかという指標が必要になる。市町村の役割は住民に一番近い存在であり、家族的な機能や共同体・コミュニティーの機能といった相互扶助機能を代替するような公共サービスを提供することである。

- しかし、「分離型」の政府間事務配分に向けた改革の実現は、現状では非常に難しいだろう。先述のとおり、総合的行政主体として市町村事務の総合性を確保すべきだという論理がある。ただし、これは国の集権化傾向に対抗する論理として戦後長らく使われてきた論理でもある点に留意する必要がある。

〈図3〉三つの政府体系



質疑応答（抜粋）

- Q. 国と地方との政策目標にギャップがある場合、国がパターンリスティック（＝父権主義的）に介入しないと、地方に渡した予算が一般財源化されて別の使途に使われてしまうのではないか。
- A. 地方が住民に提供する公共サービスを十分担えるだけの財源を与えられたとき、首長や議会がどのように判断するかというのは根本的な問題である。国は、公共サービスの最低基準や標準水準を示したうえで、地方に潤沢な一般財源を与える方法が望ましいと思う。
- Q. 地方交付税制度の中で、シビル・ミニマム（＝自治体が住民のために保障しなければならないとされる最低限度の生活環境水準）はどのように設定されるべきなのか。
- A. 生活保護費給付のように、ミニマム機能として必要なものであれば、国庫補助負担金で対応すればよいと思う。生活保護費は給付実額ベースでかなり厳密に算出され、国庫補助負担金が地方に渡される。それ以上のシビル・ミニマムを達成するために、どれを地方交付税で対応し、どれを国庫補助負担金で対応するのか、を我々国民が考えていく必要がある。
- Q. 今後都道府県はどのような役割になるのか。広域地方政府としての責任を担うような議論になるのか。
- A. 現在、道州制が議論されているが、その前に、現行制度を前提として、都道府県レベルの権限をどうするかという垂直的な機能配分の問題を解決しなければならない。そのうえで道州制にすべきかどうかを議論しなければ、先走ったものになると思う。
- Q. 希望がもてる社会へのプロセスとして、地方財政は何が第一歩になるとお考えか。
- A. やはり、地方政治・議会を改革して、住民意識が変わらないといけないと思う。分権すれば住民意識が変わるという考え方もできるが、やや楽観的に過ぎるのではないか。政府間財政関係は、地方財政に関わるさまざまな決定に地方が参画する仕組みをつくって熟議すべきだ。国と地方や地方間で対立するのではなく、協調的に最適な政策を打ち出さないと、日本社会の一体感がなくなってしまう。いずれも難しい問題である。

（文責：調査研究部）

2009年度委託調査研究を募集中です(締切迫る!)

全労済協会では、勤労者福祉に関する調査研究の一環として、2009年度の委託調査研究の募集を行っております。

概要は、下記のとおりです。

募集の締切が迫っていますので、応募される方はお急ぎください。

▶ 2009年度公募委託調査研究の概要

募集研究テーマ:「地域社会の課題と展望」

募集期間: 2009年6月1日(月)
～7月31日(金)午後5時(必着)。

委託費総額: 900万円
(採用研究は6件程度を予定しています。)

☆詳しくは全労済協会ホームページをご覧ください
(募集要項や申請書を掲載しております)。

●全労済協会ホームページ
<http://www.zenrosaikyokai.or.jp>

2009年春期退職準備教育研修会を開催しました(参加者27名)

6月10、11日に全労済本部会館において09年春期退職準備教育研修会(インストラクター養成講座)を開催し、労働組合の執行部の方を中心に27名の参加がありました。

退職前後に必要な知識として「年金・税金・経済」の講義、慶應義塾大学駒村康平教授による特別講演「年金を選択する」(次項をご覧ください)、参加者同士の意見交換やグループワークに加え、活動事例紹介では、長野県労働者福祉協議会 青木専務から「生活あんしんネットワーク事業」や「実りあるライフビジョン作り」、自らが講師として活動されている「生涯生活サポート研修会」の企画運営、資料の活用方法などの経験談も交えながらご紹介いただきました。その他にも、「働く人のための生活相談セン

ター」「セミナー講師派遣」「各種セミナー開催」など、地域に根ざして幅広く活動されています。

次回の研修会は、09年10月に開催します。



特別講演「年金を選択する」概要

前述の春期退職準備教育研修会にて、慶應義塾大学経済学部 駒村康平教授からテーマ「年金を選択する」について特別に講演をしていただきました。その概要をご紹介します。

特別講演概要

「わかりやすい年金制度を設計し、国民の参加意識を高めて、年金の信頼を回復したい」

今、年金不信といわれているのは、「自分の年金記録は大丈夫なのか」という個別の問題と、「年金制度はどうなっているのか、持続可能なのか」という制度上の問題、

そして分かりにくさにあるだろうと研究会で議論を重ね、報告書『年金を選択するー参加インセンティブから考える』としてまとめた。この報告書は2部構成で、第1部は総論、エッセンスを、第2部は総論を補強する個別論文を記載している。

●労働市場と年金

年金制度の課題として、まず「労働市場と年金制度」があげられる。これから高齢化が進み、年金を受給する人が増え、働く人は減っていく。しかも年金の受給期間は、若い世代であればあるほど寿命の延びとともに長くなるだろう。被用者年金は支給開始年齢を65歳に引き上げていく途中だが、支給開始をさらに遅らせることができるのか。65歳を超えても働けるような社会がくるのかという問題とも関連する。

●「年金の空洞化問題」の間違った情報

次に「年金の空洞化問題」。保険料を納付すべき国民の4割が払っていないというのは間違った情報である。国民の4割ではなく、サラリーマンではない人の4割が払っていないという状況で、全体の割合としてみれば未納率はせいぜい10%前後である。財政的には10%が払わないことで年金制度が破綻することはないだろう。逆に支払わない人には給付カットが行われるため直ちに年金制度が破綻することはない。だからといって、10%の人が無年金でいいのか、生活保護受給者になるという問題もある。

では、未納は何故、いつ頃からおきたのか。社会保険庁がいけない、或いは、若い人が年金に無関心だということも原因の1つではあるかもしれないが、90年代半ばから終わりにかけて急に未納率が増えた理由にはならない。1つの手がかりは働き方の変化にある。



●未納率が増えた理由「働き方の変化」

従来、正社員がどんどん増えてくる時代であれば、厚生年金のウエイトが上がってくる。ところが、90年代半ばから後半にかけては、サラリーマンでもなく、自営業者でもない、つまり、非正規労働者が急激に増えてきた。この人達が一定割合で国民年金を払わず、しかも労働者に占める比率が増えている状況で、年金制度に空いた穴がどんどん大きくなっていった。国民年金の未納率

が高い地域は、国民健康保険の未納率も高い傾向があり、同じ原因が背景にある。このような労働事情の変化に対して、年金あるいは社会保険がきちんと対応してこなかった。労働者をどんどん非正規や偽装自営業者に切り替え、無年金の人が増えていくような間違ったインセンティブを企業に与えてしまったわけである。

「年金の空洞化が進んでいて大変だから基礎年金は税方式にするしかないだろう」という短絡的な意見には賛成はできない。これは企業側の責任でもあるわけで、自分たちが穴を開けておいてその穴を埋めるために税方式にしようというのはいかか。まず、非正規労働者へきちんと年金を適用した上で、高齢化が進む中での国民年金・基礎年金の財源をどうするかというのが議論の順序ではないか。

●世代間の公平性について

もうひとつ、世代間の公平性について。払った保険料と受給する年金が均衡しなければ不公平という一見もっともらしい意見がある。しかし、世代間の負担と受給のバランスがとれなければいけないという発想は本当に正しいのか。医療、介護保険をこの理屈で考えると、生涯払った医療費と受ける医療給付が同じにならなければいけない、あるいは、払った介護保険料と将来自分がもらう介護サービスが同じ金額にならなければいけないのか。医療で考えれば、その時の標準的な医療を高齢者も若者も受けられる状態にあるのが世代間の公平であると考えられないか。金銭面だけの公平性では議論できない。

●2004年年金制度改革と私的年金の新しい役割

2004年の制度改革では、2017年まで保険料を上げて、以後18.3%に保険料を固定。2025年位まで毎年、年金額を0.9%引き下げる(マクロ経済スライド)ことを決めた。これにより、将来、現役世代の60%の年金を約束していたものが50%に下げられる。15%ほど実質価値を下げる仕組みで、基礎年金が15%も下がると生活保護を下回る年金水準となることが問題である。若い世代ほど15%下がった状態で社会に参加せざるをえないとすれば、個人年金、企業年金などの新しい役割も出てくる。

●年金制度改革3つの評価ポイントについて

現状では評価ポイントが共有されていない。諸外国が改革で着目したポイントを整理した。

1つは「制度の持続可能性」である。例えば、90年代に大きな改革が行われたスウェーデンの大きなアドバンテージは政治的な部分で非常に安定性があること。年金を選挙の争点にせず、年金財政の危機が訪れれば

みんなで薄く広く負担しようという仕組みを自動的に入られて、20年位かけて古い制度から新しい制度へ変えていく方向がとられた。

2つ目は「社会の状況変化への対応能力」。就業形態や人生の選択の結果、年金は有利・不利が発生しないようなシンプルな仕組みにまとめるべきであるという点。

3つ目は「最低保障部分を守ること」である。高齢化で財政不安があっても最低保障部分はきちんと守らなければいけない。そこに税と保険の財源をどのように使っていくかを考えていく必要がある。

では、日本の評価はどうか。「年金が空洞化したから穴を埋めよう、世代の不公平があるから積み立て方式にしよう」という議論が一部にある。諸外国の改革をきちんとモニターして日本に取り入れるべきではないか。

●日本で使われていない重要な資源

日本では使われていない重要な資源がある。専業主婦である。日本の女性の就業率、特に有配偶者女性の就業率はここ20年間ほとんど上がっていない。先進国では女性の学歴が高い国ほど出生率が高く、高い学歴→高い労働力率→子育てとの両立成功というように、ワークライフバランスはできている。ところが、日本だけが女性の学歴が極めて高いにも関わらず出生率は低いという異常な状態にある。この労働力をきちんと活用していかなくてはならない。第3号被保険者問題も見直さなければならない。他の国から20年間遅れている状態の日本は、出生率も、女性の労働力率も上がるという二兎を追う政策を今行わなければいけない。

●将来に向けて、年金情報開示の必要性

年金の財政問題は、経済成長がなければ、積み立て

方式であろうが賦課方式であろうが乗り越えることができない。いかに積み立て方式と賦課方式のバランスをとるかということがポイントである。また、国民と政府の年金情報の共有、コミュニケーションが非常に重要で、年金記録への不信が改革への不信になってしまうのだろう。わかりやすい年金記録の通知が極めて重要になってくる。研究の一環として1,300人に年金に関する質問をしたことがあり、間違った答えを選ぶ人がとても多かった。個人の積み立て記録も制度もわからない状態で国民に選択はできない。ようやく年金定期便の送付が始まったが、きちんと通知するとともに、拠出者の代表をもう少し透明な方法で選出し、参加意欲と実感を高めるような「わかりやすい」「保険料と給付の対応関係」が明確な制度をめざしていく必要がある。

●改革案～2案を提案～

報告書では、改革案として2つの案を提案している。

1つは「所得に比例して保険料を払い、所得に比例して年金を貰う」というシンプルな仕組みである。1年働いたら1%、40年働いたら40%帰ってくる。所得の低い人には、税を財源とした最低保障年金を入れてはどうか、という案である。

もう1つは、「税方式の基礎年金部分を75歳以上についてのみ行う」というものである。より困った人が増え、特に単身高齢者が増加するグループである75歳以上に税方式による最低保障年金を支給するという案である。

いずれにせよ、制度の透明性、わかりやすさ、改革議論への国民参加の保障が、年金制度改革には不可欠と言える。

(文責：調査研究部)



『年金を選択する 参加インセンティブから考える』 駒村康平(慶應義塾大学経済学部教授)編著 (全労済協会・2007年度「参加インセンティブから考える公的年金制度のあり方研究会」成果書籍)

2009年5月 慶應義塾大学出版会
A5版 262頁
定価：3,150円(消費税込)
全国書店にて発売中。ぜひご一読ください。

コラム

暮らしの中の社会保険・労働保険③ 厚生年金(高齢期の安心)

基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げる改正国民年金法が6月19日に成立し、これにより公的年金の持続可能性が高まったとされています。

しかし、国民の公的年金に対する不信は十分に解消されていません。そこで、今回は公的年金の持続可能性と高齢期の経済的安心の実現について考えます。

Q1. 公的年金の未加入や未納者が増えているようですが、具体的にどのような状況なのか。

A1. 2007年3月末現在、公的年金の被保険者7000万人余の内、第1号被保険者は約2100万人(内、保険料全額免除は26.5%、約550万人)ですが、保険料納付義務のある第1号被保険者について、3月末時点で把握した2008年度(2008年4月～2009年2月分まで)の納付率は61.5%(対前年同期比1.9ポイント減)となりました。

また、いわゆる未加入者は、2007年3月末時点で18万人と推定され、また直近2年間の保険料をまったく納めていない第1号被保険者は322万人とされています。2年を経過すると国民年金保険料の徴収が時効にかかるため、これらの人は将来、満額の老齢基礎年金の受給ができないこととなります。

一方、厚生年金では、2005年には適用漏れのおそれのある事業所が63～70万事業所(対象事業所全体の3割)、適用漏れのおそれのある被保険者が約267万人(対象被保険者全体の7%)とされています。

Q2. 未納により将来、公的年金が財政的に破綻する恐れはないのですか。

A2. 2004年の年金制度改革(マクロ経済スライド、保険料水準固定方式、年金積立金の活用、国庫負担の2分の1への引き上げ等)により、年金財政の安定化が図られ、持続可能性が高められました。社会保障国民会議の試算でも、未納を原因として公的年金財政が破綻することはないとされています。未納の結果、無年金・低年金者が増加してもその分だけ給付が減少し、マクロ的には年金財政に大きな影響を与えないからです。

もっとも残課題も多く、特に焦点となっているのは、国民皆年金の実現から48年が経過し、40年加入の満額年金受給者が多数現れるようになった一方で、無年金・低年金者の存在がなお注目を浴びている点です。無年金・低年金者の増加は、生活保護の増加に繋がる可能性があり、年金制度からの適切なアプローチは不可欠と言えます。

Q3. 破綻しないにしても、今の若い世代では将来の年金額が大きく削られるようですか。

A3. 今年2月の財政検証によれば、一定の経済前提と出生率をもとに試算した基本ケースで標準世帯(サラリーマンと専業主婦世帯)の場合、所得代替率は2009年度の62.3%

から逡減し、2038年度以降50.1%で推移するとしています。つまり、現在の満額受給者と比較するとマクロ経済スライドにより、給付水準は引き下げられます。

しかし、被保険者本人が払い込んだ保険料と老齢年金額を現在価値で比較すると、基礎年金の国庫負担の引き上げや、被用者年金の保険料半額事業主負担などにより、平均寿命を全うした場合、本人払込み保険料以上の老齢年金給付が行われることも事実です。

いたずらに年金不信に煽られたり、個人年金保険(元本保証型変額年金等)の方が有利だなどとの一部の主張に惑わされて未納や未加入を続ければ、結局その本人が将来、不利益を被ります。公助、共助、自助の適切な組み合わせによる老後の所得保障を冷静に考えることが大切です。

Q4. 将来のインフレによる価値の目減りも心配です。

A4. わが国の公的年金制度の基本的考えは、積立方式ではなく賦課方式という世代間扶養の仕組み、国民の共同連帯の理念にもとづいています。この仕組みの特徴は、インフレリスクに十分に対応できるという点にあります。例えば老齢基礎年金は、「780,900円×改定率」として計算されますが、この「改定率」は物価変動率等を基準に改定されます(なお、マクロ経済スライドにより調整期間においては、さらに調整率が乗ぜられます)。また、厚生年金では過去の加入期間に係る標準報酬月額等に物価変動を考慮して再評価率を乗じた上で年金額が計算されるなど、物価スライドにより将来の給付水準が保障されていることは大きな安心をもたらすものです。

Q5. 未納が続くとどのような影響が生じますか。

A5. 将来、公的年金の受給年齢に達したときに、老齢年金の受給額が低くなり、満足な老後生活を営むだけの年金を受けられなかったり、原則として25年の受給資格期間(保険料納付済期間+保険料免除期間)を満たさない場合は、受給できなくなります。しかも、払い込んだ年金保険料は戻ってきません。また、未納が続くと障害年金や遺族年金を受けられないことがあります。

そこで、第1号被保険者のパートタイマー等、収入が低いために保険料納付が困難な場合は、例えば一人世帯であれば、前年の所得が57万円(給与収入が122万円)以下、母子世帯(子一人)であれば、前年の所得が92万円(給与収入が約153万円)以下であれば、保険料の全額免除が申請できます。これ以上の収入がある場合であっても、一部免除制度があり、未納を回避するために有効にこの仕組みを活用したいものです。

今年4月から年金定期便が本人の誕生月に送られてくるようになりました。納付履歴などをしっかりと確かめ、将来の安心を確かなものにしましょう。

(監修: CFP®認定者 西岡秀昌)

6月2日最高裁第3小法廷は、被保険者たる保険契約者(以下「被保険者」という)と保険金受取人(以下「受取人」という)が同時に死亡したと推定される場合の生命保険金の受け取りをめぐる争いについて、被保険者の相続人ではなく受取人の相続人が死亡保険金を受け取るとの判断を示した。

今回確定した判決の事案の概要は、「保険毎日新聞」(6月17日付)によれば、訴訟の対象となった2件とも、両親は既に死亡しており、子どもがいなかったか、または子どもも同時死亡していること、契約者が夫で妻が受取人に指定されていたことにその特徴があり、妻の遺族と保険者との間で保険金受け取りを巡って争われた結果、商法676条2項の規定(この規定は保険法にも受け継がれている)の類推適用等により、妻の法定相続人を受取人としたものである。

ところで、そもそも保険事故発生時において死亡保険金を支払う旨を約する生命保険契約(ここでは生命共済を含み総称する)の機能、社会的役割は何か。保険法では「保険契約」を「保険契約、共済契約その他いかなる名称であるかを問わず、当事者の一方が一定の事由が生じたことを条件として財産上の給付を行うことを約し、相手方がこれに対して当該一定の事由の発生の可能性に応じたものとして保険料を支払うことを約する契約をいう」(2条1号、一部略)と定義するとともに、「生命保険契約」について「保険契約のうち、保険者が人の生存又は死亡に関し一定の保険給付を行うことを約するものをいう」(2条8号、一部略)と定義している。

一方、この保険給付の性格から考えた場合、被保険者の死亡保険金に関しては当該被保険者の遺族に対する生活保障の機能を持つものと考えられる。つまり、この場合、生命保険は遺族保障の分野における自助努力と相互扶助の仕組みとして機能し、重要な社会的役割を果たしていると言える。

ところで、社会保障の分野における共助の仕組みである社会保険や労働保険において、勤労者の遺族保障(補償)の役割を担うのは労災保険や厚生年金保険であり、自助と共助が互いに補完しあって生活保障が確立され则认为られている。

労災保険法では遺族の定義と保険給付を受け取る順位が次のように定められている。

「遺族補償年金を受けることができる遺族は、労働者の配偶者、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹であつて、労働者の死亡の当時その収入によって生計を維持していたものとする。」(第16条の2第1項)

「遺族補償年金を受けるべき遺族の順位は、配偶者、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹の順序とする。」(同条第3項)

つまり、年齢条件などはあるものの、まず生計維持関係に着目して、死亡した労働者を中心に遺族補償の対象者が決められる。厚生年金保険法でも、被保険者から見た遺族を受取人としている点で、労災補償とはほぼ同様の考え方にたっている。

今回の判例は、受取人の法定相続人が保険金を受け取るとしたが、そうすると、労働災害や通勤災害で労働者が死亡した場合、あるいは厚生年金の被保険者や被保険者であった者が死亡したとき、同時に生命保険に加入していたとすると、ともに遺族保障の役割を果たすべきところ、本質的に異なった者に対して保障の機能が発揮されることが起こりうる。

保険給付を受ける権利を担保に供しうるか否かといった受給権保護の程度や、保険給付等に対する租税公課の有様等について、社会保険給付と生命保険給付との違いが生じるのはやむを得ないとしても、死亡した者の受取人指定の意志をどのように理解し、遺族保障のための自助努力および相互扶助、ならびに共助の仕組みを、整合的なものとしてどのように判断するかが問われているのではないだろうか。

裁判員制度が、相当限定された刑事裁判において裁判官と裁判員が、それぞれの知識経験を生かしつつ一緒に判断し「裁判員と裁判官の協働」をめざす、つまり市民の感覚を裁判に反映させることを目的として導入される。そうだとすれば、このようなケースにこそ、市民の感覚を裁判に反映させる工夫が必要とされているように思われる。

(調査研究部 西岡)

全労済協会からのお知らせ

▶全労済協会当面のスケジュール

日 時	内 容	主 な 議 題 など
7月24日(金)	第119回 理事会 第26回 評議員会	・2008年度事業報告 ・2008年度決算報告 等
7月28日(火)	2007年度採用公募委託研究成果報告会	加藤志保氏(認定特定非営利活動法人チャイルドライン支援センター事務局長)報告
7月31日(金)	2009年度公募委託調査研究受付締切	当協会午後5時到着分まで。

全労済協会だより vol.30 2009年7月

発行: **全労済協会**
(財)全国勤労者福祉・共済振興協会
発行人: 鷲尾 悦也 編集責任者: 村上 忠行

〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17 ラウンドクロス新宿5階
☎03-5333-5126(代表) ☎03-5351-0421 《URL》<http://www.zenrosaikyoukai.or.jp>