

最低所得保障のための基礎年金改革¹

所得代替率50%からの脱却

慶應義塾大学

土居丈朗研究会

社会保障分科会

小林雅樹

竹谷里咲

長坂直哉

湯山朝子

脇谷康亮

2016年 11月

¹本稿は、2016年12月10、11日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2016」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、土居丈朗教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から熱心かつ有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は言うまでもなく筆者たち個人に帰するものである

要約

本稿は、我が国の公的年金制度において、マクロ経済スライドによる調整に伴って世代間格差が縮小する半面、基礎年金給付額が低下し老後の所得保障機能が失われてしまっていること、財政検証に用いられているモデル世帯という概念や所得代替率 50%という指標自体が適切でないことを出発点としている。現行制度に対し、最低所得保障機能を持った基礎年金給付額を年齢に応じて設定すること、財政検証にて用いる指標を個人単位に変更すること、受給者の最低所得保障ができる金額に給付を維持できるかどうかを受給額設定の際の指標とすることを提言している。

第1章では、我が国における公的年金制度と生活保護制度の現状を分析し、2つの問題意識に言及する。

第一に、給付額の減少に伴う基礎年金制度における所得保障機能の低下である。2014年の財政検証によると、マクロ経済スライドをきかせることで基礎年金の給付水準は今後大きく低下することが見込まれる。このことは、厚生年金の所得代替率の低下幅に比べ基礎年金の所得代替率が大きく低下していることにも表れている。基礎年金しか受け取れない第1号被保険者は特に大きな影響を受けることになり、定年金者が生活保護受給者になる可能性が高いといえる。資力調査が必要で貯蓄を原則として持てない生活保護受給者が年金支給額の低下に伴って増加する状況は望ましい姿とは言えない。また、生活保護給付の財源は医療扶助も含めて全額税で賄われることとなっているが、将来の給付財源は増税が約束されていない以上確保できる見込みがないのが現状である。さらに、生活保護の捕捉率は多くとも30%であり、仮にこのまま年金支給額を下げ続け生活保護の対象になる人数が増えても、生活苦に陥った高齢者全員を生活保護で救える状態にない。加えて、高齢者は若年層に比べ就労するのが難しく、安定した収入を得にくいいため、一旦生活保護受給者になった場合、そこから脱するのが困難であるといえる。本稿では、基礎年金を最低生活に必要な額だけ支給し、現行の生活保護制度に拠らずに所得保障することで高齢者の生活苦を解消する方策を考える。

第二に、財政検証に用いられる指標の妥当性についてである。年金財政の持続可能性を検討するために5年に1回財政検証が行われている。財政検証ではモデル世帯は厚生年金に加入する夫と専業主婦からなる世帯をモデル世帯として設定し、そのモデル世帯が受給できる年金額が所得代替率50%を維持できるかどうかを確認している。しかし、現在非正規雇用比率が上昇し、厚生年金に加入している人の割合が圧倒的多数とは言えない。また、

共働き世帯、単身世帯が増えていることからモデル世帯の設定自体が現状や将来予測される状況から大きく乖離しつつあると言わざるを得ない。加えて、所得代替率 50%という指標についても客観的な根拠はない。この基準を満たせば様々な家族類型に属する全ての高齢者が生活水準を維持できるのかどうかには疑問が残り、老後の生活設計の上で一般性をもった基準にはなっていない可能性がある。本稿ではモデル世帯や所得代替率 50%に代わるより適正な指標を考察する。

第 2 章では、先行研究を概観し、本稿の位置づけを述べる。本稿で議論する内容に関連する先行研究には、前田(2014)と高山(2014)がある。前田(2014)では生活保護受給基準額と基礎年金支給額の逆転、生活保護の捕捉率の低さなどに問題があると指摘し、公的年金制度と生活保護制度の改革の必要性について言及している。高山(2014)では、財政検証フレームについて検討し所得代替率 50%やモデル世帯が適当かどうかについて疑問を呈している。しかし、両論文とも改革の必要性に言及することや疑問提起をすることにとどまっており、具体的な方策を示すには至っていない。本稿では公的年金の具体的な制度改革を考えるとともに財政検証の新たな指標について考察する。

第 3 章では、最低所得保障機能を持つ基礎年金額を具体化しその財源まで考察する。医療費の自己負担比率の変化や介護費の年齢に伴う増加、生活費の変化により、生活に必要な金額は 65 歳以上でも年齢ごとに異なる。そこで、そのような変化を考慮に入れながら最低所得保障に必要な基礎年金給付額を試算すると、65~69 歳で 100,843 円、70~74 歳で 93,126 円、75 歳以上で 89,915 円(2014 年価格)であった。次に、現行の年金制度と生活保障制度を継続した場合の不足財源について試算した結果、現行制度を国債発行に頼らずに維持するためには 2050 年時点で約 7.8%の追加的な消費増税が必要であることが分かった。基礎年金給付として各年齢階級の人々に上記の額を支払う制度を考えたとき、その財源の候補として国庫負担 1/2 で残りを 20~59 歳の人々の定額保険料で賄うケース 1 と全額を消費税で賄うケース 2 を比較した。具体的には、個人の基礎年金関連支出の生涯負担額の世代間比較と 2040 年時点におけるジニ係数を試算した結果、そのどちらにおいても全額を消費税で賄う方が望ましいという結論を得た。これは、消費税は高齢者も負担するため世代間格差の解消に資すること、また定額の保険料負担と比較すれば逆進性が弱いことを反映した結果であると解釈できる。消費税率の追加的な引き上げ幅は最高時で約 18%であると導出された。

第 4 章では、公的年金新制度を 2 つの政策として提言する。第一に、最低所得保障が可能な水準まで基礎年金給付を増やし、その不足財源は新設の年金消費税で賄うことである。

そのことで資力調査を実施しなくとも高齢者に対する最低所得保障を実現できる。また、消費税を基礎年金財源に充当することによって、現行の財政方式と比較して世代間格差・世代内格差を緩和することができる。

第二に、財政検証スキームの見直しである。具体的には、「最低所得保障水準を基礎年金で充足できるか」を所得代替率 50%に代わる新たな判断基準として置くこと、第 2 号被保険者についてモデル世帯ではなく平均的収入の厚生年金加入者個人を判断の対象とすること、様々なケースの年金給付額の目安を財政検証の結果に併記することである。

本稿の提言の独自性は、基礎年金財源を新設の年金消費税で賄うだけでなく、基礎年金に最低所得保障機能を持たせたこと、最低所得保障に必要な金額は年齢ごとに差があることを根拠に年齢階層によって基礎年金給付額にも差をつけたこと、財政検証のあり方を具体的に示したことにある。

財政検証に関する提言は内部のシステムを変更するだけでよいので、実現可能性は高いといえる。一方、基礎年金改革は年金消費税導入への国民的同意を得ることが実現可能性を担保するうえで重要となる。国民の消費増税の主な反対理由としては政治不信、使途の不明確さ、生活への不安などが挙げられるため、それらの不安要素を解消していく必要がある。また基礎年金による最低所得保障は、社会保障制度全体の持続可能性の向上にも寄与する。本稿では課税ベースが把握しやすく分析が比較的容易である消費税を財源として用いたが、課税ベースが広く世代間格差を縮めることができる他の税で取ることも財源確保の方法の一つであろう。

第 5 章では、今後の年金改革論議がどうあるべきかについて論じている。特定の層が考慮の対象から抜け落ちることがないように注意しながら、老後の不安を払拭でき、世代間公平・世代内公平にも配慮した年金制度が広く議論されることを望む。

目次

はじめに

第1章 現状分析・問題意識

第1節 現行制度の概要

第1項 年金制度の概要

第2項 生活保護制度の概要

第3項 年金の財政検証の概要

第2節 給付水準の低下

第3節 財政検証の指標における問題点

第4節 問題意識

第2章 先行研究

第1節 先行研究とその限界

第2節 本稿の位置づけ

第3章 分析

第1節 望ましい基礎年金給付額の試算

第2節 不足財源と負担額に関するシミュレーション分析

第1項 現行の年金制度における不足財源

第2項 最低所得保障基礎年金給付の財源の試算

第3節 消費税を財源とする基礎年金制度-定性的分析と消費税率-

第4節 世代間格差と世代内格差に関する定量的分析

第1項 各世代の負担額の試算

第2項 ジニ係数の比較

第4章 政策提言の方向性

第1節 基礎年金改革

第1項 問題意識の再確認と提言の方向性

第2項 最低所得を保障する基礎年金給付

第3項 基礎年金の財源

第4項 制度の移行過程

第2節 財政検証スキームの見直し

第1項 所得代替率 50%に代わる目標

第2項 検証対象を個人に

第3項 国民に寄り添った財政検証にするために

第3節 提言の独自性

第1項 財政検証改革の独自性

第2項 基礎年金改革の独自性

第4節 提言の実現可能性

第1項 年金消費税導入に対するコンセンサスの確保

第2項 消費税の、他の社会保障への活用の可能性

第3項 財源を消費税だけからまかなうのか

第5章 今後の年金改革のあり方について

おわりに

参考文献・データ出典

補論

はじめに

2016年11月、年金支給額の上昇を抑えるための年金制度改革法案が衆議院本会議で審議入りした。この法案には物価上昇時でも賃金が下がれば年金支給額を削減する仕組みを新たに導入することなどが盛り込まれている。与党側がこれを「将来年金確保法案」であると主張している一方で、民進党など野党側は「年金カット法案」だと厳しく批判し、与野党間の論戦は激化している。反対意見としては、本法案が施行された場合、仮に年金制度は守られても現在、そして将来の年金生活者は守れないことが挙げられる。

2006年の「高齢期における社会保障に関する意識等調査報告書」（厚生労働省政策統括官付政策評価官室）によると、老後において最も不安に感じるものとして、若年世代では生活費の割合が最多となっている。その中でも、老後生活を支える収入源として6割以上を占める公的年金は最大の関心事と言える。マクロ経済スライドには、若年世代が老後における主な収入源となる年金への不安を払拭する狙いがある。現在の高齢者の給付を抑え、若年世代の老後の年金受給額を多くすることで、世代間格差を縮小したり、年金財政が破綻しないようにしたりすることはできるが、受給できる公的年金額が減ることにより今後、生活保護に頼ることを余儀なくされる高齢者が増加することが懸念される。

そこでまず問題として考えられるのが、そもそも現行制度における年金支給額は高齢者の生活資金として十分であろうかということだ。低所得者を救済する制度としての生活保護による所得保障額が、基礎年金額を上回る場合がある。これは、基礎年金によって高齢者の最低所得保障がなされていないことを意味する。かつて生活保護の支給額を引き下げることによってこの逆転現象を是正することが検討されたが、生活保護受給者の過半数が65歳以上の高齢者である現状に照らせばこの方法は高齢者の生活苦を助長するだろう。もう1つの問題として、現行の年金制度の評価が適切かどうかという点がある。国民年金法において年金の給付水準の目標を所得代替率50%と定めており、2014年の年金の財政検証での試算では財源の確保と所得代替率50%の目標がともに達成することが示されている。しかし、この試算の対象となっているのはモデル世帯であり、モデル世帯にあてはまらない世帯において、この目標を達成することを保証するものではない。特に自営業者、農業従事者に加え、職場で厚生年金には入れない非正規雇用者といった単身高齢者はモデル世帯にあてはまらず、基礎年金のみの受給となるため、給付水準の目標値を下回る場合も考えられる。しかも、未納・未加入期間がある場合、さらに給付水準は下がることとなる。そのため、

真に有効な高齢者の生活苦対策を講じる上では、適切な年金支給額の設定とその評価の改善に目を向ける必要がある。

以上より、本稿では最低所得保障を可能にする望ましい公的年金新制度を構築するために、適切な年金支給額とそれを賄うための財源を分析し、その結果に基づいて段階的に基礎年金の給付水準を変え、モデル世帯を個人とするという独自の政策を提言する。

本稿の構成は以下の通りである。まず第 1 章では、我が国における年金制度と生活保護制度の現状とその問題点を概観し、第 2 章では参考にする先行研究を紹介し、本稿の意義と独自性について述べる。続く第 3 章では、行った分析について、用いたデータや分析手法を示し、その結果を述べる。第 4 章では、分析結果をもとに、新たな公的年金制度と財政検証フレームを提言する。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 現行制度の概要

第1項 年金制度の概要

公的年金制度は、加齢などによる稼得能力の減退・喪失に備えるための社会保険である。現役世代は全て国民年金の被保険者となり、高齢期となれば、基礎年金の給付を受ける（1階部分）。民間サラリーマンや公務員等は、厚生年金保険に加入し、基礎年金に加え報酬比例年金の給付を受ける（1階部分）（図 1-1）。基礎年金の財源は保険料と基礎年金拠出金、国庫負担からなり、第1号被保険者は収入に関係なく月額約13,500円を支払っている。「平成27年度国民生活基礎調査」（厚生労働省）によれば、公的年金・恩給が占める割合が総所得の80%以上を占めている世帯が全体の68%以上であり、公的年金の果たす役割は大きいことがわかる。しかしながら職業によって加入する年金制度は異なり受給額も異なってくる。会社員や公務員は厚生年金に加入し基礎年金に加えて報酬比例部分を受け取れ、専業主婦と夫のモデル世帯で月に約221,000円受け取れる。一方、農林水産業従事者や非正規労働者、自営業者等からなる第1号被保険者は基礎年金しか受け取れず、現在は1人当たりひと月約65,000円、夫婦で約130,000円である。これは満額受け取れた場合の金額であり未納分がある場合この額から減額される。本稿では特に第1号被保険者に対する基礎年金の所得保障機能について議論していく。

(数値は平成27年9月末)



※1 被用者年金制度の一元化に伴い、平成27年10月1日から公務員および私学教職員も厚生年金に加入。また、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに年金払い退職給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※2 第2号被保険者等とは、被用者年金被保険者のことをいう(第2号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む)。

図表 1-1 公的年金制度の仕組み
厚生労働省 HP より引用

第2項 生活保護制度の概要

厚生労働省は生活保護制度の目的として「生活に困窮する人にその困窮の程度に応じて必要な保護を行い健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長する」こととしている。そして生活保護は最後のセーフティーネットとしての役割を担っている。生活保護制度の受給のための条件は決してゆるいものではない。受給申請者は親族などから援助を受けることが可能な場合はそうすることが求められる。それが困難な場合は車などを含めた資産を処分すること等が前提である。

2016年時点で生活保護受給世帯のうち約51%は高齢者世帯である。高齢者は就労が困難であり、受給期間も長期間にわたる場合が多い。また、生活保護受給者の医療費は全額支給され、現在生活保護負担金のうち約半分は医療扶助である。今後高齢化が進展すれば高齢者の受給世帯数もさらに増えていくことが予想される。このことは生活保護が税金で賄われていることから、将来的に税負担が増えていくことを示している。生活保護は地方自治体で管理しているが、かかる費用は国と地方で負担している。生活保護費の殆どの部分を占める保護費、保護施設事務費、委託事務費に関して国75%の負担をし、地方は25%を負担している。

第3項 年金の財政検証の概要

年金の財政検証は、以下のように実施されている。我が国の公的年金制度は、高齢者に対する年金の支給に要する費用をそのときの現役世代の負担によって賄うという「賦課方式」を基本としつつ、2018年以降の年金保険料（率）は引き上げない「保険料水準固定方式」を採用し、一定の積立金を保有しそれを活用することにより、将来の受給世代について一定水準の年金額を確保するという財政方式のもとで運営されている。

このような財政方式のもとでは、当初の見込みに比べて少子高齢化が進行すると、マクロの年金給付が増加することから、年金財政の給付と負担の均衡を保つために年金受給者の給付の抑制が必要となる。

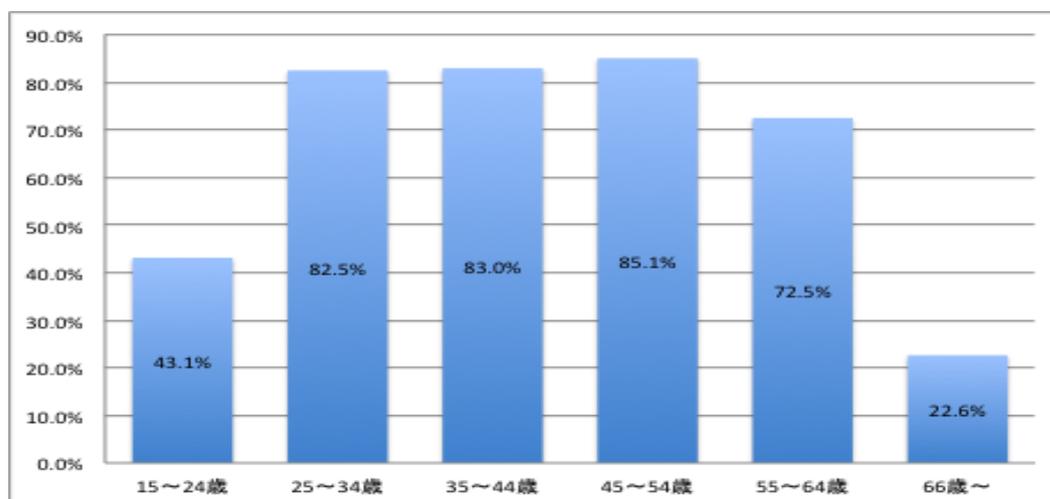
このため、平成16年改正においてマクロ経済スライドが導入された。ここで述べたマクロ経済スライドとは「いっしょに検証！公的年金」（厚生労働省HP）で説明されているように「そのときの社会情勢（現役人口の減少や平均余命の伸び）に合わせて、年金の給付水準を自動的に調整する仕組み」のことである。そして、どの程度給付水準を調整する必要があるかについては、現在及び将来の人口や経済の動向に左右される。そこで、年金の財政状況を定期的に確認するために、少なくとも5年ごとに「財政検証」を実施し、長期の財政収支、マクロ経済スライドの開始及び終了年度の並びに給付水準の見通しを作成することとされたのである。

また、現行制度では公的年金の給付水準は「所得代替率」を基準に試算されている。所得代替率とは、年金を受け取り始める時点（65歳）における年金額が、現役世代の手取り収入額（ボーナス込み）と比較してどのくらいの割合か、を示すものである。また、所得代替率を計算するに際して、各世帯を40年間厚生年金に加入し平均収入を稼ぐ夫と、40年間専業主婦の妻からなる世帯と一元化し、これを「モデル世帯」とした。

第2節 給付水準の低下

国民の生活の安心を確保するためには、高齢期の生活を支える重要な役割を果たす公的年金制度を、将来にわたって持続可能で安定したものとしなければならない。そのためには、急速な少子高齢化の進行が予想されている中で、将来の現役世代の負担が過重なものとならないようにするとともに、公的年金が今後ともその役割を果たしていけるよう、社会・経済と調和した持続可能な制度を構築し、制度に対する国民の信頼を確保していく必要がある。平成16年改正においては、最終的な保険料負担の上限をあらかじめ定め、これに見合うように給付水準を調整することにより、年金制度を支える力と給付のバランスが

取れる仕組みが導入されることになった。具体的には、保険料を段階的に引き上げた上で固定し、この保険料負担の範囲内で給付をまかなうことができるよう、保険料を負担する現役世代の人口減や、平均余命の伸びといった少子高齢化の進行状況を年金額の改定に反映させる「マクロ経済スライド」の仕組みにより、給付水準を調整することになった。しかし、マクロ経済スライドによって、世代間の受益と負担のバランスをとったり、年金財政が破綻しないようにしたりすることはできるが、基礎年金の給付額が低下していることによって、生活保護に頼らざるを得なくなる高齢者が今後増える恐れがある。さらに図表 1-2 では年齢階級別の就労率が示されている。このグラフで示されている就業率は「平成 28 年度労働力調査年報」（総務省統計局）による年齢階級別就業者を推計人口データ（総務省統計局）で割ったものであり、22 歳から 64 歳までは 70%を超えているのに対して、66 歳以降は 22.6%であることが分かる。つまり、高齢者の就労率は若年層の就労率と比較すると、低いことが読み取れる。このことから、高齢者はいったん生活保護受給者になった場合、そこから脱するのが困難であると評価出来る。



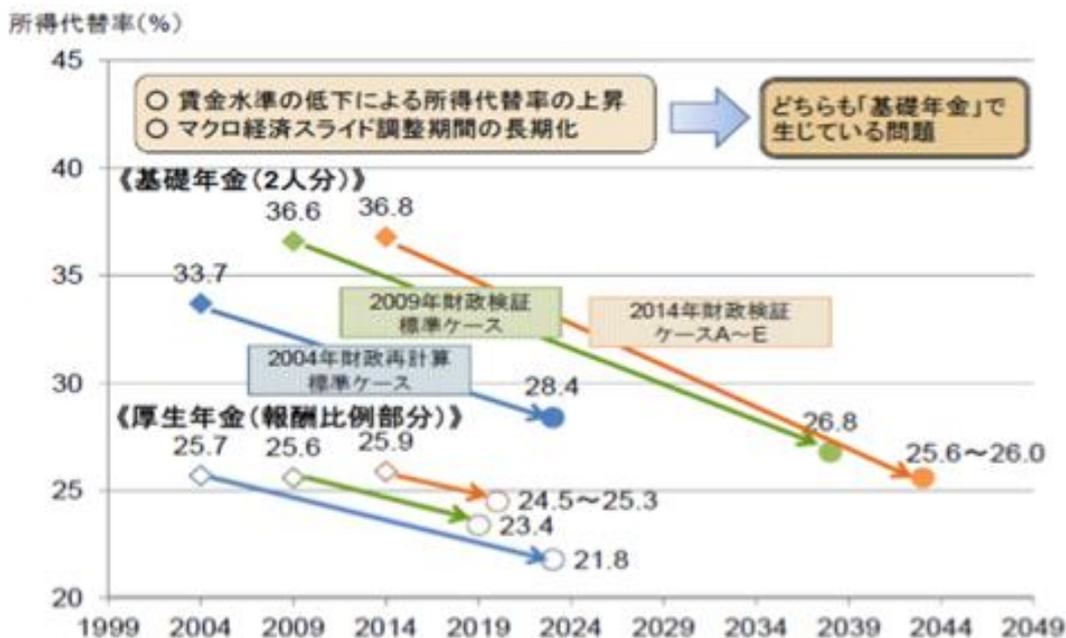
図表 1-2 年齢階級別の就業率

総務省統計局 HP「労働力調査」・総務省統計局 HP「推計人口データ」より筆者作成

2014 年の年金財政検証で問題になったことは、基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用期間の長期化である（図表 1-3）。2014 年財政検証によると厚生年金（報酬比例部分）と基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用期間は同じであったが、その後の賃金と物価の下落の割には給付を抑制できなかったために基礎年金水準は高止まりし、国民年金財

政は予定より給付支出がかさんだ。国民年金財政においては、積立金を100年度に年金支給額1年分保有するようにマクロ経済スライドを適用することになっており、そのためには2014年の財政検証時には30年程度マクロ経済スライドを適用し続ける必要が出た。これに対し、図表1-3からも分かるように賃金下落が年金財政に限定的にしか影響を与えない厚生年金へのマクロ経済スライドは短期間で終わる。基礎年金にのみ長期のマクロ経済スライドが適用されるということは、低所得者ほど年金水準が大きく低下することを意味し、老後の所得保障体系上大きな問題になる。

さらに生活保護の受給には資力調査（ミーンズテスト）を受けなければならない、これが生活保護受給の障壁のひとつとなっている。また、ミーンズテストのほかにも生活保護受給の障壁にはスティグマの問題や水際作戦などがある。保護の引き締め傾向に傾斜した制度運営はスティグマの付与につながっていると思われる。例えば、経済的困窮にあるにもかかわらず、生活保護を申請しない者や拒否的な態度をとる者等がいる。しかし一方で、水際作戦を行い、生活保護の申請を受けないようにしている自治体があるということも、捕捉率が低い要因になっている。生活保護受給者であるということによってこれら障壁によって生活保護が十分に機能していないと言える。これを評価する指標として捕捉率が使われる。捕捉率とは、最低生活水準を下回る状態で暮らす生活困窮者（要保護状態にある人々）のうち、生活保護制度が適用されている人々の割合を示したものであるが、定義の仕方は複数あり、どれを使うかによって推計結果に幅が出る。2010年に公表された「生活保護基準未達の低所得世帯数の推計について」によれば、厚生労働省が実施した「平成19年国民生活基礎調査」のデータを用いた推計では32.1%とされている（図表1-4）。しかし、駒村(1999)、小川(2000)、唐鎌(2005)、藤澤(2008)などの研究によると、日本の捕捉率は約10%~20%と推計されている。尾藤・小久保・吉永(2011)によると、フランスでは91.6%、イギリスでは90%、スウェーデンでは82%、ドイツでは64.6%、であるのに対して、日本の捕捉率は15.3~18%であり、先進国の中では低水準であることが分かる。つまり、我が国において最後のセーフティーネットである生活保護で保護されるべき人が救済されていないということを示している。この問題は現行の生活保護制度では対処しがたい問題である。さらに、生活保護給付については、後述する年金の財政検証のような仕組みはなく、将来どのくらい給付費が必要か、公式には見通しを立てていないことも問題点としてあげられる。



図表 1-3 厚生年金、基礎年金の所得代替率
厚生労働省「平成 26 年財政検証レポート」より引用

引用元	捕捉率
厚生労働省	32.1%
駒村(1999)	約 20.0%
小川(2000)	3.4~13.1%
唐鎌(2005)	約 16.0%
藤澤(2008)	13.2%
尾藤・小久保・吉永(2011)	15.3~18.0%

図表 1-4 生活保護の捕捉率
筆者作成

第3節 財政検証の指標における問題点

第1節第3項では平成26年財政検証の概要について言及したが、ここでは財政検証の対象世帯の妥当性について述べる。財政検証では、大雑把に表現すれば「モデル世帯の年金給付が今後所得代替率50%を維持できるかどうか」という軸で年金制度を評価している。厚生労働省はモデル世帯を「所得代替率の算出にあたりモデルとしている世帯。標準的なモデル世帯として平均的な男子賃金で40年間厚生年金に加入した夫と、40年間専業主婦の夫婦を想定している」と定義している。国民年金法で所得代替率が将来50%を下回ることが判明した場合に年金制度の改革について再検討することが定められていることから、この基準を維持することが年金改革論議においても改革の主要目的の1つと認識されているといえよう。

しかし、我々はこの目標を達成することだけでは不十分であると考ええる。その背景にはモデル世帯のような家庭構成が今後も一般的であり続けるのか、また所得代替率50%という目標自体適切なのかという意識がある。

第1項 モデル世帯の妥当性について

第一に、就労形態が変化している。いわゆる日本型雇用慣行の下では、正社員として新卒採用されたのちにその企業に生涯勤めることが前提とされてきた。ところが、グローバル化やIT化などの煽りを受け、雇用保障に関して様々な規制が法的に定められている正規雇用ではなく、比較的規制が緩く柔軟に活用できる非正規雇用を促進する流れが生じた。図表1-5は全労働者に占める非正規労働者の比率を年齢階級別で示したものであるが、総数の非正規雇用比率が10年前に比べて約5%上昇していることが読み取れる。非正規労働者は原則として第一号被保険者に分類されていたため、国民年金しか受け取ることができなかった。その傾向を受けて平成28年10月に厚生年金保険加入者の適用拡大が行われ、従業員501人以上の企業で、週20時間以上働いているなどの条件を満たす人も厚生年金に加入できるようになった。しかし図表1-6で示す通り常用労働者（フルタイムで働く労働者）のうち300人以上の企業で働く人は48%ほどにすぎない。つまり、半数以上の常用労働者は500人以下の企業で働いていることになる。以上の事実から、依然として多くの非正規労働者が厚生年金を受け取ることができないと考えられる。

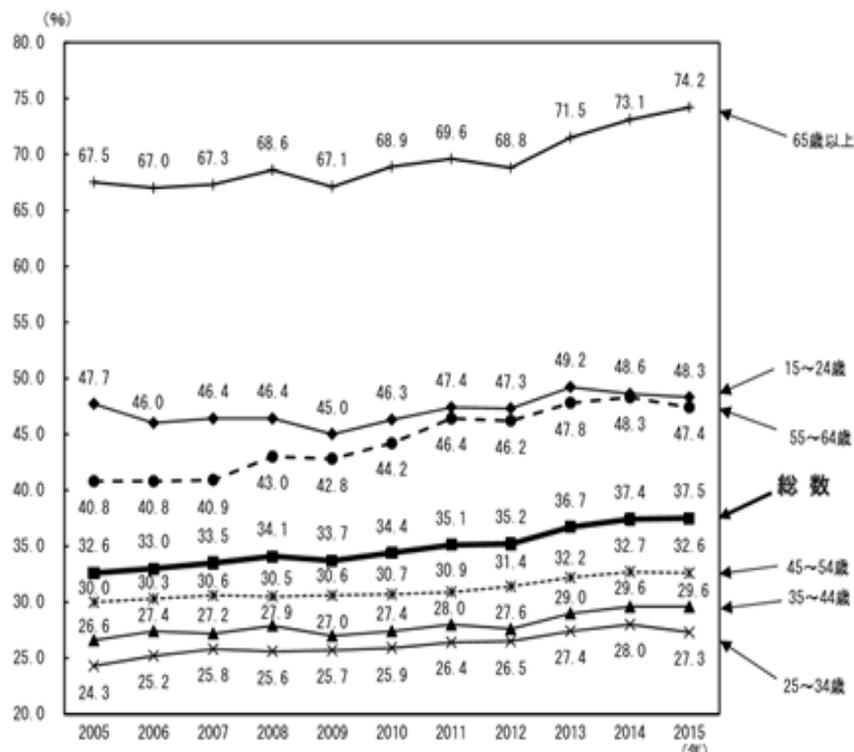


図 1-5 全労働者に占める非正規労働者の比率
 総務省統計局「平成 27 年労働力調査年報」より引用

企業の常用雇用者規模	企業数	合計に占める割合 (%)	常用雇用者数	合計に占める割合 (%)
合計	1,750,071	100.0	37,777,438	100.0
0 ~ 4人	992,706	56.7	1,509,620	4.0
5 ~ 9人	302,876	17.3	1,999,682	5.3
10 ~ 19人	210,173	12.0	2,851,965	7.5
20 ~ 29人	80,987	4.6	1,929,328	5.1
30 ~ 49人	67,498	3.9	2,557,957	6.8
50 ~ 99人	49,987	2.9	3,450,875	9.1
100 ~ 299人	32,169	1.8	5,263,642	13.9
300 ~ 999人	10,133	0.6	5,172,341	13.7
1,000 ~ 1,999人	1,927	0.1	2,670,436	7.1
2,000 ~ 4,999人	1,091	0.1	3,347,866	8.9
5,000人以上	524	0.0	7,023,726	18.6

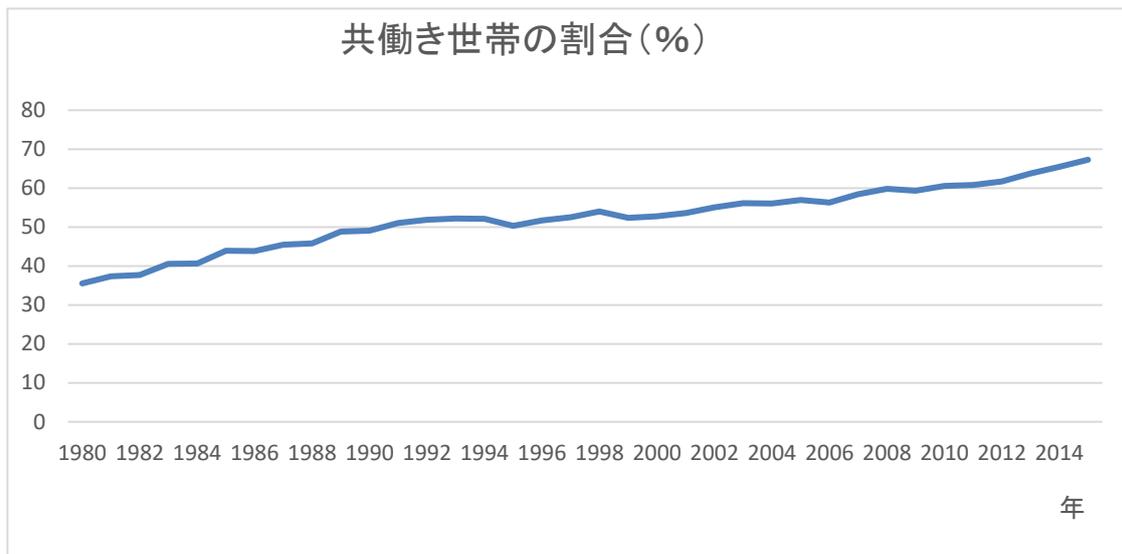
図表 1-6 常用雇用者の規模
 総務省統計局「平成 24 年度経済センサス」より引用

第二に、世帯構成が変化し、単身世帯の割合が増加している。図表 1-7 は 65 歳以上の人を含まない世帯の世帯構造別割合を示したものであるが、年金保険料を支払っている層で単身世帯が増加していることが読み取れる。図表 1-7 中では主に「夫婦のみの世帯」と「夫婦と未婚の子のみの世帯」がモデル世帯に該当するが、2 つを合計した割合は昭和 50 年の 64.1%から平成 27 年の 61.2%へと低下し、代わりに単身世帯の比率は同じく 20.9%から 27.3%へと増加している。第 3 号被保険者となる配偶者がいる場合といない場合では、収入など他の条件が同じときに受け取ることのできる年金額が異なり、配偶者の受け取る年金の分だけ前者の年金額が後者を上回るため、単身世帯における所得代替率は有配偶者世帯のそれより小さくなる。

年次	総数	単身世帯	夫婦のみの世帯	夫婦と未婚の子のみの世帯	ひとり親と未婚の子のみの世帯	三代世帯	その他の世帯
昭和50年('75)	25759	20.9%	11.4%	52.7%	4.6%	6.5%	3.9%
55('80)	26843	20.5%	12.1%	54.6%	4.3%	5.4%	3.1%
61('86)	27775	20.0%	13.0%	53.6%	5.3%	5.0%	3.2%
平成元年('89)	28643	21.9%	14.2%	51.5%	5.1%	4.2%	3.1%
4('92)	29326	24.2%	14.9%	49.0%	4.9%	3.6%	3.4%
7('95)	28075	25.0%	15.7%	47.7%	5.3%	3.0%	3.3%
10('98)	29674	26.6%	16.3%	46.2%	5.3%	2.4%	3.1%
13('01)	29297	26.8%	16.6%	45.3%	5.6%	2.3%	3.4%
16('04)	28459	24.9%	17.2%	46.7%	5.9%	2.1%	3.2%
19('07)	28760	26.6%	17.1%	44.6%	6.2%	1.8%	3.7%
22('10)	27933	26.4%	17.2%	44.8%	6.3%	1.7%	3.6%
25('13)	27692	27.3%	16.9%	43.9%	6.9%	1.4%	3.7%
26('14)	26859	28.7%	16.8%	43.1%	6.7%	1.3%	3.4%
27('15)	26637	27.3%	16.5%	44.7%	6.9%	1.3%	3.2%

図表 1-7 65 歳以上の人を含まない世帯構造割合
厚生労働省「平成 27 年国民生活基礎調査」より筆者作成

第三に、共働き世帯の割合も増加している。図表 1-8 に専業主婦世帯と共働き世帯の合計に占める共働き世帯の割合の推移を示しているが、その割合は上昇する傾向にある。共働き世帯の比率の増加につれて、夫婦ともに厚生年金に加入する世帯の比率も上昇することが予測できよう。このような世帯は、第 2 号被保険者と第 3 号被保険者の夫婦からなるモデル世帯の仮定には適合しない。



図表 1-8 共働き世帯の割合推移

独立行政法人 労働政策研究・研修機構「図 12 専業主婦世帯と共働き世帯」より筆者作成

以上の 3 点から、モデル世帯に適合する世帯が以前ほど一般的ではなくなっている現状が読み取れる。財政検証の基準をクリアしたところで（厚生労働省が設定した基準において）十分な給付を受け取れる保証があるのはモデル世帯だけであり、増加しつつある非正規労働者を中心とした第 1 号被保険者の世帯、単身世帯、共働き世帯などの給付額はモデル世帯と異なってくる。モデル世帯以外の世帯が年金改革の考慮の対象から抜け落ちることがないように、財政検証におけるモデル世帯のあり方について検討する必要がある。

第 2 項 所得代替率 50%の妥当性について

「所得代替率 50%」の妥当性について、これを年金改革の基準とした客観的根拠が明確にはない。年金改革に関する政府資料等を参照しても、そもそも「なぜ所得代替率 50%を達成することで年金給付額として十分なのか？」という点に言及したものは存在せず、50%という数字は切りの良い数値として決められた基準である可能性を排除できない。また、所得代替率という指標そのものにも問題がある。例えば、2010 年の所得代替率は以下のように定義される。

$$2010 \text{ 年の所得代替率} = \frac{2010 \text{ 年における年金給付額}}{2010 \text{ 年における若年層の収入}}$$

つまり、2010 年における高齢者の年金給付と若年者の所得を比べているのであり、「所得

代替率」という字面から想像されるような、「自分の若年期の所得の何%を給付として受け取れるか」という意味付けではない。この指標を一定水準に保つことが年金の持続可能性の維持に貢献する理由は見当たらない。しかも、所得代替率が 50%を下回らないようにするのはモデル世帯の給付についてであって、モデル世帯以外はその限りではない。以上より、「所得代替率 50%」という指標自体も見直しが迫られているといえよう。

第4節 問題意識

以上から本稿の問題意識について再度まとめると大きく2つに分けられる。1つ目は基礎年金にだけ長期のマクロ経済スライドが適用されることによって基礎年金の給付水準が大きく低下し、老後の所得保障体系上の問題が起こりうることである。加えて日本の生活保護の捕捉率の低さや厳しい受給条件を考慮に入れると、生活苦に陥った高齢者全員を現行の生活保護制度で救済出来るとは言えない。また、障害者等を除き、若年層は就労による生活保護からの脱却が可能であるが、高齢者は就労不可能な人が多いため生活苦に陥った場合は受給期間が長期化するケースが多い。したがって、将来給付される基礎年金額の低下が問題意識となる。

2つ目は財政検証の対象世帯の妥当性に対する疑問である。就労形態や世帯構成の変化により、財政検証で取り上げられているモデル世帯のような家族構成が今後高齢者世代の一般性を失うことが分かる。さらに所得代替率 50%に対しても明確な根拠は無く、恣意的な指標である可能性がある。

以上の2点をまとめると本稿では①基礎年金の給付水準低下、及び②財政検証の妥当性が問題意識となる。

第2章 先行研究

第1節 先行研究とその限界

本節では、公的年金制度と生活保護制度の役割や問題点を明らかにし、今後必要とされる改革について検討した研究、年金に関する財政検証フレームが従来のみでよいのかについて再検討する必要があることを明らかにした研究を取り上げる。まず、公的年金制度と生活保護制度の改革の必要性を明らかにした研究として、前田(2014)がある。この研究では、基礎年金給付額と生活保護受給額の逆転と生活保護の捕捉率の低さを指摘している。基礎年金給付額が生活保護受給額を下回ることを示すことで、基礎年金に所得保障機能がないことや日本において捕捉率が低い傾向があり、要保護状態にあると思われる人々が最後のセーフティーネットである生活保護で救済されていないことを明らかにしている。両制度の改革に関しては、抜本的な年金改革により、基礎年金の給付水準を最低限度の生活ができるように定めることが検討されたものの、定量的な分析は行われていない。次に、年金に関する財政検証フレームが従来のみでよいのかについて再検討する必要性を明らかにした研究として、高山(2014)がある。この研究では、財政検証において想定されるモデル世帯が現在および将来において政策判断の的確なベースになるか否かについてと所得代替率50%で従前の生活水準を維持することができるか否かについて疑問を呈した。さらに個人ベースの年金水準を示すことと基礎年金についても独自の水準を新たに設けることにより、年金制度の持続可能性を適切に示す財政検証フレームにすることが検討された。しかし、具体的な改革案やそれについての分析は行われていない。

第2節 本稿の位置づけ

本稿では以上2つの先行研究を参考とし、望ましい年金制度改革のあり方を明らかにすべく政策提言を行う。前田(2014)など、公的年金制度と生活保護制度の改革を検証した研究はいくつか存在するものの、改革における給付水準を検討したものは少ない。また、高山(2014)の研究においては、財政検証において想定されるモデル世帯及び所得代替率50%が適切かどうか疑問を投げかけた上、財政検証フレームについての改革の方法が示唆されたものの、具体的な提言には至っていない。基礎年金の給付水準に関して、定性的な議論のみではなく分析により検証する点に本稿の新規性がある。

第3章 分析

本章では、基礎年金に最低所得保障機能を持たせるための年金改革の姿についてシミュレーション分析を行う。なお、財政検証のデータはケースEのものを用いている。

本稿の分析は以下のような発想に基づいている。現行の年金制度、生活保護制度を持続していくためには税財源が必要であるが、その税財源の確保は制度的には担保されていない。また、その財源の確保のために増税などが必要であることを多くの国民は認識していない。そこで本稿では現行制度を続けた場合にも財源が不足することを示し、そのうえで新制度を実施するにあたって必要な財源額を試算する。

第1節 望ましい基礎年金給付額の試算

本節では、高齢者が貯蓄に頼らずに最低限の生活を営めるようにするために、基礎年金としてどのくらいの額を給付すべきかを試算する。その基準としては、最低生活費を保障することを目的としている生活保護給付を利用する。

ただし、現行制度では医療扶助や介護扶助は現物給付となっており、生活保護受給者が過剰に需要している可能性があることや、医療・介護費用負担の大きさが原因で生活保護受給者となったケースが考えられるため、生活保護非受給者に比較して医療・介護費用の負担が大きくなると思われる。しかし、健康な人たちの最低所得保障のためには、医療扶助・介護扶助を基準とすると過剰な給付となる。そのため、医療・介護費に関しては医療負担・介護負担の平均値を用いることとした。

ここで、65歳以上でも年齢階層によって最低所得保障に必要な金額は異なると考えられる。その背景には以下の三つの要因が考えられる。第一に、医療保険が負担する部分も含む医療費が年齢とともに上昇するのに対し、70歳、75歳を境に自己負担割合が減少する。よって、医療費自己負担部分の平均額が年齢の変化によって変動する。第二に、1人当たりの介護負担額は年齢の上昇に応じて増加する。第三に、生活費の水準も変化する。例えば、年齢を重ねるにしたがって食欲が減退し、それに伴って食費が下がるといった可能性が考えられる。

このような医療費や介護費、生活費の違いによって、最低所得保障機能を達成する基礎年金給付額にも年齢による差異を生じさせることに合理的な説明が可能になる。

以上のような認識に従って、最低所得保障の上で望ましい基礎年金給付額を65～69歳、

70～74 歳、75 歳以上について試算した。具体的には以下の手法に依っている。

- ① 「平成 25 年度被保護者調査」(厚生労働省) より得た保護率のデータを、「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」(厚生労働省) より得た捕捉率の逆数で乗じることにより、「収入下位何%の人が生活保護の給付対象となっているか？」を求めることができると考えられる。その結果、下位 5.29%が保護の対象になっているとわかった。
- ② 「平成 26 年度全国消費実態調査」(総務省統計局) より、所得十分位別に等価生活扶助・住宅扶助相当支出を計算する。具体的には、厚生労働省による生活扶助相当支出額の定義(「生活扶助相当支出額とは、消費支出額の全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの(家賃・地代等＝住宅扶助、教育費＝教育扶助、医療診療代＝医療扶助等)、生活保護制度で基本的に認められない支出に該当するもの(自動車関連経費等)、被保護世帯は免除されているもの(NHK 受信料)、最低生活費の範疇になじまないもの(家事使用人給料、仕送り金等)を除いたものである。)」を参考に、以下のように定義した。

$$\text{等価生活扶助・住宅扶助相当支出額} = \frac{\text{世帯生活扶助・住宅扶助相当支出}}{\sqrt{\text{世帯人数}}}$$

$$\begin{aligned} & \text{世帯生活扶助・住宅扶助相当支出} \\ &= \text{消費支出} - \text{自動車関連費用} - \text{医療保険料} - \text{介護サービス料} \\ & \quad - \text{保険医療} - \text{こづかい} - \text{贈与金} - \text{仕送り金} - \text{たばこ} - \text{移転支出} \\ & \quad - \text{教育関係費} - \text{教養娯楽関係費} \end{aligned}$$

これを線形補間することで、下位 5.29%の等価生活扶助・住宅扶助相当額を求めた。

- ③ ②と同様に「平成 26 年全国消費実態調査」の年齢階級別の等価生活扶助・住宅扶助相当額を求める。各階級の平均との倍率を求め、65～69 歳、70～74 歳、75 歳以上の倍率を②の額に乗じること、介護・医療費を除く生活費を得た。²
- ④ 「平成 25 年医療保険に関する基礎資料」(厚生労働省) の年齢別の人口一人当たり保険料負担・自己負担を利用し、これを「人口推計」(総務省統計局) の平成 26 年 10 月 1 日時点の年齢別人口で加重平均することによって 65～69 歳、70～74 歳、75 歳以上の医療負担の平均を求めた。

² これは各年齢階級の平均値における倍率から調整する方法であるが、本来であれば低所得者層の倍率で調整すべきである。しかし、統計データの制約によりこのような手法を採った。

- ⑤ 「平成 26 年介護給付費実態調査」(厚生労働省)における年齢階級別の介護サービス・介護予防サービス受給者一人当たり費用とその受給者数を乗じることで、それぞれのサービスの 65～69 歳、70～74 歳、75 歳以上の総費用をそれぞれ得る。この 2 つを合計し、「人口推計」の 2014 年 10 月 1 日現在の年齢別人口で除することで人口一人当たり介護費用を求める。さらに介護保険料の平成 26 年全国平均との和をとることで、それぞれの年齢階級における介護負担の平均を算出した。
- ⑥ ②～④を合計することで、平成 26 年時点で実質評価された各年齢階級別の基礎年金給付の目安を得ることができる。(1+賃金伸び率)を漸次乗じることによって各年の基礎年金給付額を求めた。

このような試算の結果、最低所得保障機能を充足する月当たり基礎年金給付額は 65～69 歳で約 100,843 円、70～74 歳で約 93,126 円、75 歳以上で約 89,915 円(平成 26 年価格)であった。

第 2 節 不足財源と負担額に関するシミュレーション分析

生活保護と基礎年金の将来財源について評価するため、現行の基礎年金の下で見通しがついていない財源、および基礎年金給付を最低所得保障に必要なレベルまで引き上げたときの見通しがついていない財源を試算する。

第 1 項 現行の年金制度における不足財源

本稿における分析のベンチマークとして、現行の制度を維持した場合にどの程度の不足財源が生じるかを試算する。このシミュレーションには以下のような分析手法を採った。

- ① 平成 26 年度財政検証より、基礎年金国庫負担額の見通しのデータを得た。
- ② 2014 年には年金制度が破綻していないことから、2014 年の国庫負担額を「2014 年に財源の見通しがついている額」とすることができる。この値に {1+税収伸び率(実質成長率と税収弾性値の積³)} を漸次乗じることによって各年の財源の見通し

³実質成長率は財政検証の経済前提より、税収弾性値は財務省推計値(1.1)を利用した。

がついている額を導出する。これと①の国庫負担の予測額との差をとることによって、基礎年金給付の財源の見通しがついていない額を得ることができる。

- ③ 将来にわたっての生活保護給付額を米田・酒井・中澤(2015)のデータ⁴（国民年金保険料納付率下落反映シナリオ）から得る。現行の生活保護制度は 3/4 が国庫負担で賄われていることから、生活保護給付額を国庫負担と自治体負担に分解する。そのうち国庫負担分を、平成 26 年度決算から得た「租税及び印紙収入」と「特例国債発行額」のデータを元に加重平均することで税財源部分と特例国債財源部分に分解する⁵。2014 年度の生活保護の税財源部分に（1+税収伸び率）を漸次乗じたものが各年の財源の見通しがついていない額であり、これと生活保護給付の推計額の差をとることにより、生活保護給付における財源の見通しがついていない額を得ることができる。
- ④ ②と③で得た額を合計することで、基礎年金給付と生活保護の財源の見通しがついていない額（＝不足財源）を得ることができる。不足財源の規模を直感的に把握しやすくするため、この額を 2014 年度の消費税の課税ベース⁶に（1+課税ベース伸び率⁷）を漸次乗じた値で除することにより、不足財源を全額消費税で賄うと仮定したときの消費税率を算出した。

以上のような試算の結果、不足財源の推移（図表 3-1）と消費税率の推移（図表 3-2）を得た。これによると、生活保護財源と基礎年金の国庫負担の不足財源、およびそれを補うための消費税率は年を経るにしたがって上昇する傾向にあり、2050 年には約 18.4 兆円、消費税換算で約 7.9%に達する。換言すると、現行制度を維持するための財源を国債発行に頼らずに確保するだけでも、消費税換算でこのような税率が必要となる点に留意が必要である。

⁴米田泰隆氏（一橋大学院経済学研究家）・酒井才介氏（財務省財務総合政策研究所）・中澤正彦氏（京都大学経済研究所先端政策分析研究センター）より論文中で推計した生活保護費のバックデータを頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。

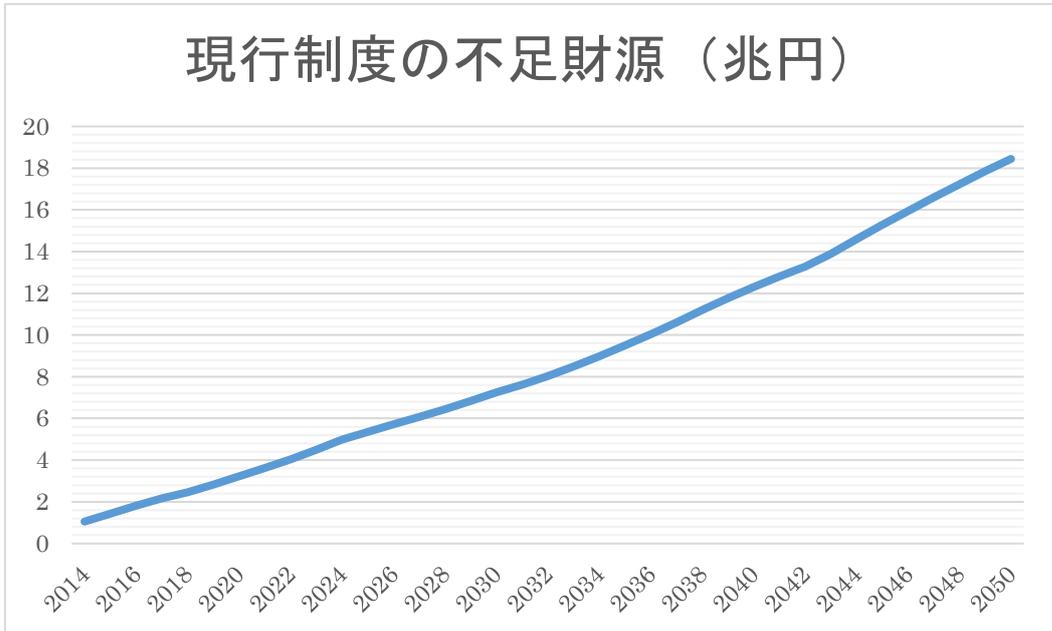
⁵基礎年金の国庫負担に関してはこのような分解を行っていない。というのも、国庫負担比率が 1/2 に引き上げられる際、その不足財源は 2014 年 4 月における消費増税の増収分で賄うとされているからである。

⁶ここでは、平成 26 年度決算における消費税込額を 100/8 倍して求めた。

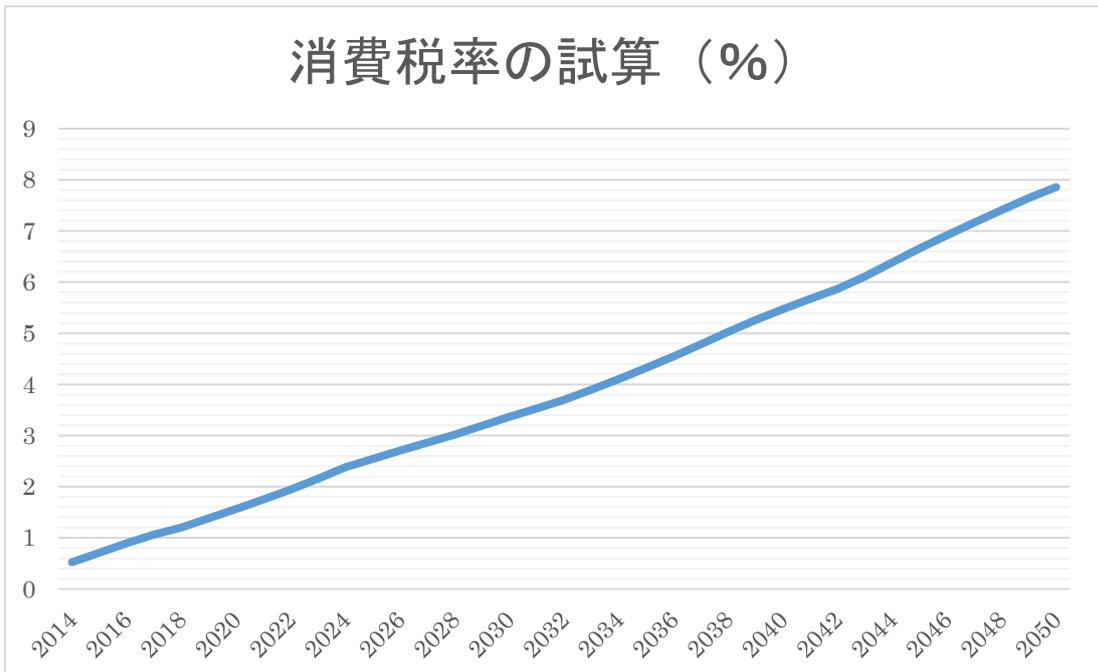
⁷課税ベース×税率=税収より、税率が一定であるとすると、

$$\text{課税ベース伸び率} = \frac{\text{今期の課税ベース}}{\text{前期の課税ベース}} - 1 = \frac{\text{今期の税収}}{\text{前期の税収}} - 1 = \text{税収伸び率}$$

である。この関係を用いて、課税ベース伸び率として先述の税収伸び率と同じ値を利用した。



図表 3-1 現行制度の不足財源
筆者作成



図表 3-2 消費税率の試算 (%)
筆者作成

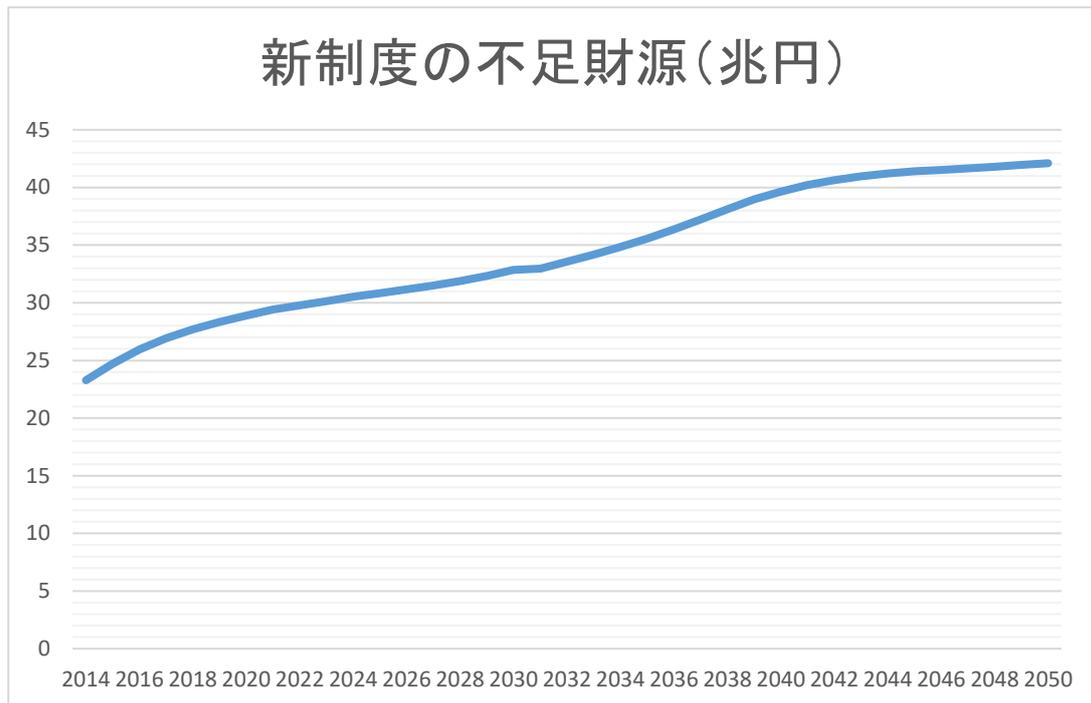
第2項 最低所得保障基礎年金給付の財源の試算

先述の通り、現行制度の基礎年金給付は最低所得保障において十分ではない。そのため、以下のような方法に従って基礎年金給付額を引き上げた際の不足財源について試算する。

- ① 第1節で求めた基礎年金額に、「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）より得た各年の65～69歳、70～74歳、75歳以上の推計人口を乗じることでマクロの年金給付額を導く。
- ② 現行制度を続けた場合の基礎年金国庫負担の見通しがついている財源として第1項の②を利用する。
- ③ 高齢者に対する生活保護の国庫負担のうち税負担部分について見通しがついている財源も必要なくなる。そこで、第1項③で求めた値に生活保護受給者のうち65歳以上の比率と高齢者1人当たり生活保護給付の倍率（高齢者世帯の最低生活費/平均の最低生活費）を乗じる。ここで、生活保護受給者の65歳以上比率は「被保護者全国一斉調査結果報告書（基礎調査）（平成23年7月31日現在）」（厚生労働省）⁸から計算し、高齢者1人当たり生活保護給付の倍率は「平成26年被保護者調査」（厚生労働省）における、平均の最低生活費で高齢者世帯の最低生活費を除いた値を用いている。

①から②と③を引くことで、新制度の下での不足財源が求まる（図表3-3）。ここでは第1項のケースより不足財源は大きくなり、2050年には約42.1兆円に達する。

⁸平成24年以降は資料統合により継続したデータが得られなくなったため、平成23年のものを利用している。



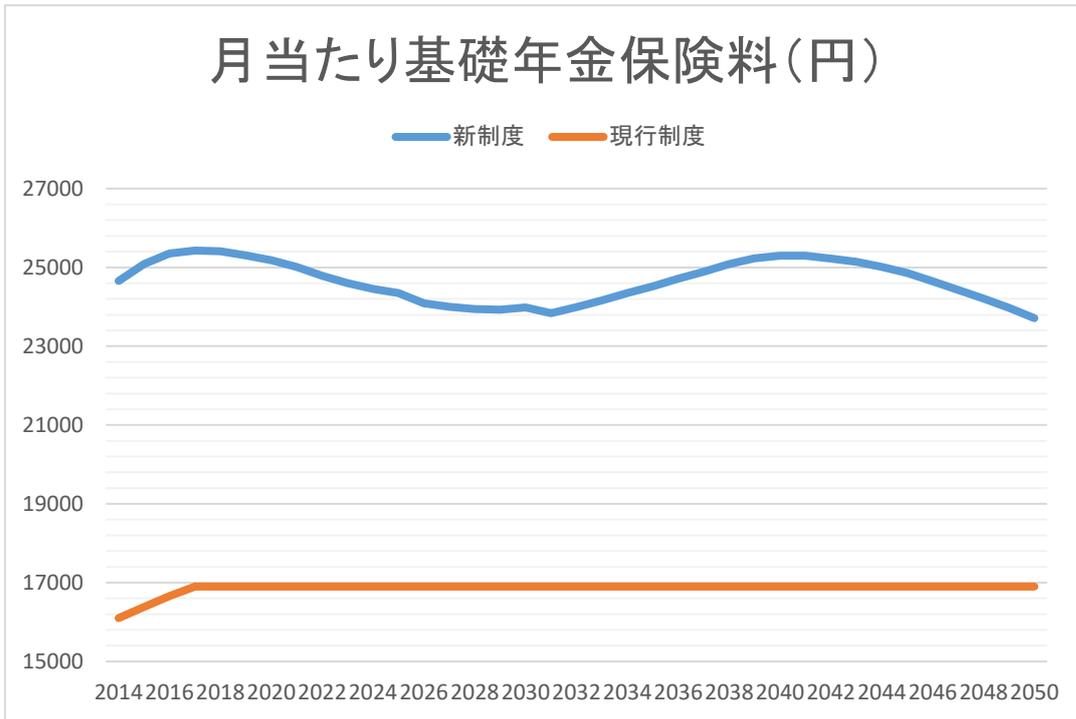
図表 3-3 新制度の不足財源（兆円）

筆者作成

基礎年金給付の財源は国庫が 1/2 を負担し、残りは主に保険料収入や積立金の取り崩し、基礎年金拠出金などによって賄われている。しかし、本稿の分析では便宜的に第 2 節 2 項の年金給付額を 1/2 を国庫負担、もう 1/2 を 20～59 歳の年金保険料によって賄うとする。

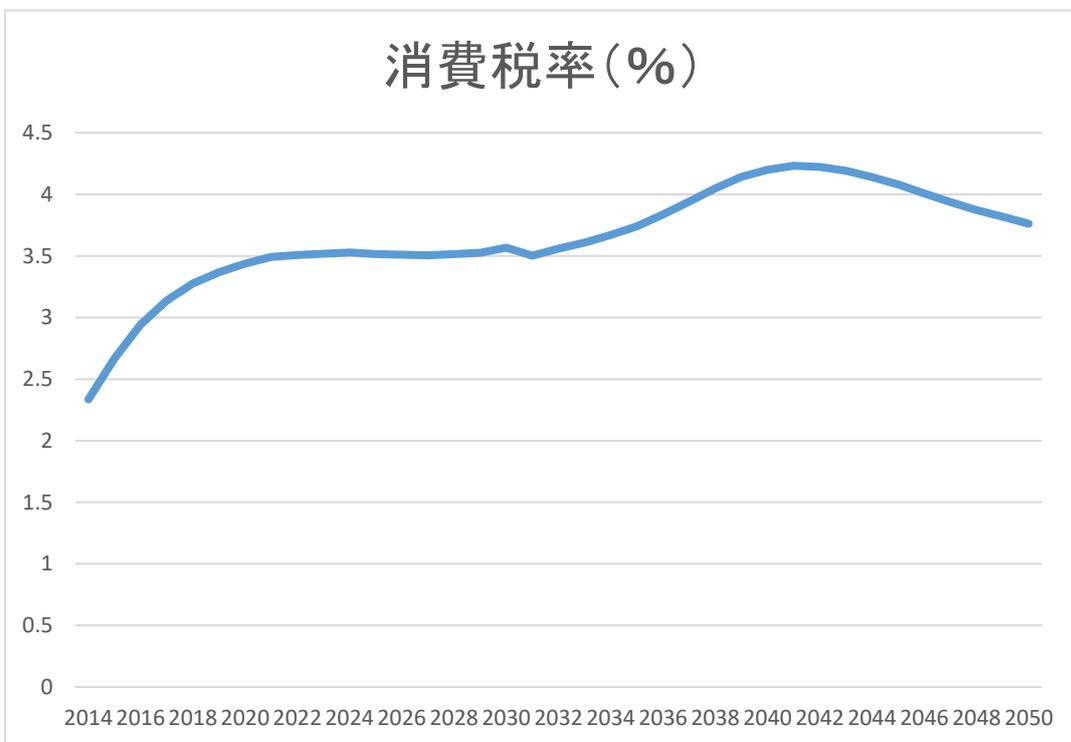
まず、不足財源の半額を 20～59 歳推計人口（「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」より）で除し、もう半額から第 2 節 2 項の②・③を減じた値を消費税課税ベースで除して増税が必要な消費税率を求める（図表 3-4、図表 3-5）。これによると、年金保険料はピーク時で約 23,600 円⁹、消費税率は約 5.5%に達する。

⁹年金保険料のグラフの 2 つの「山」は、それぞれ団塊世代と団塊ジュニア世代が年金給付を受け取っている時期に相当する。



図表 3-4 月当たり基礎年金保険料 (円)

筆者作成



図表 3-5 消費税率(%)【国庫負担 1/2】

筆者作成

第3節 消費税を財源とする基礎年金制度 — 定性的分析と消費税率—

現行制度は年金保険料以外にも年金積立金の取り崩しや基礎年金拠出金によっても給付が賄われている。しかし、積立金の取り崩しは長期的に持続可能ではないから、財源として頼り続けることはできない。

さらに基礎年金拠出金に関して、保険料相当額の月額額は2016年時点で約18,592円であり、国民年金保険料の16,660円とは差がある。それに対して定額年金給付の月額額は（昭和21年4月生まれ以降でそれぞれ40年間保険料を納めた場合）、厚生年金で780,480円、国民年金で780,100円であり、保険料の差を補えるほどの額にはなっていない。この点で基礎年金拠出金制度は加入する年金制度間の差別を生み出している。

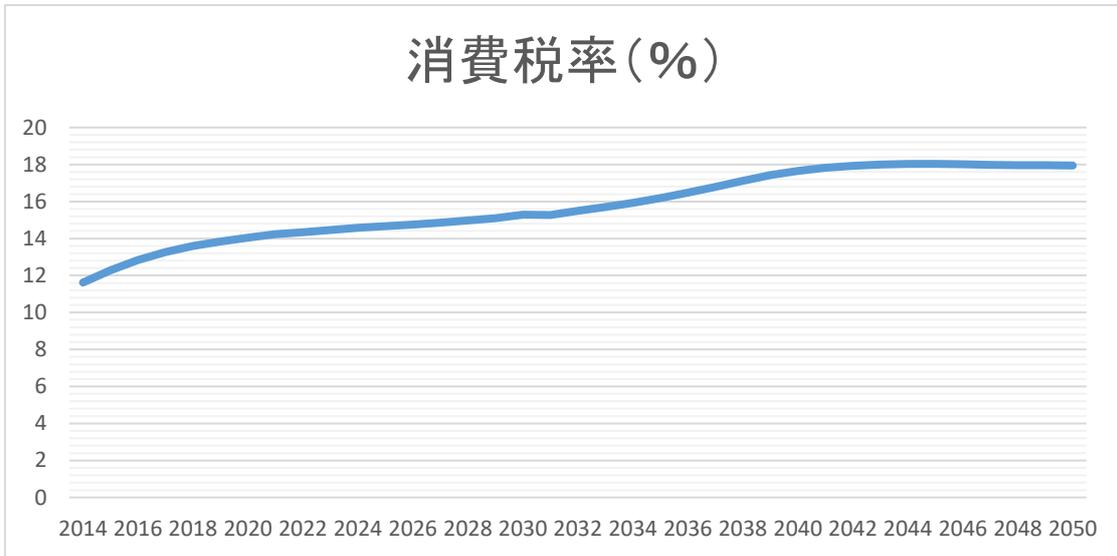
つまり、基礎年金給付のうち国庫負担以外の部分は原則として保険料で補うのが望ましいといえる。

しかし、年金給付を定額保険料で補う案は以下のような問題がある。第一に、保険料は20～59歳の若年層のみが負担するものであり、彼らに負担が集中してしまう恐れがある。第二に、定額保険料は低所得者も高所得者も同額の負担をするため、逆進性をもたらす。第三に、年金保険料を納めない者がいる場合の問題である。「平成26年国民年金被保険者実態調査」（厚生労働省）によると、第1号被保険者のうち期間滞納者は23.1%を占める。未納者の存在により、彼らが年金給付を受け取れないだけでなく、その結果として生活保護受給者に陥ると結果として税財源が用いられてしまうことになる。さらに、賦課方式に基づく年金財政運営では、未納者の存在により1人当たりの保険料が上昇してしまう恐れもある。

高齢者も負担するため若年層にのみ大きな財政負担が課されることがなく、逆進的という指摘はなされるものの比例税的性格をもつため定額保険料よりも逆進性が弱い、さらに未納の問題も基本的には存在しない消費税で財源を賄えば上述の問題が解消（緩和）されると考えられる。¹⁰

ここで、第2節第2項における不足財源をすべて消費税で負担したときの税率を、各年の不足財源を消費税課税ベースで除することによって求める。その結果、ピーク時で約18.0%の税率引き上げが必要だという結果を得た（図表3-6）。

¹⁰ このうち、1点目と2点目に関しては後に定量的分析を試みる。



図表 3-6 消費税率(%)【全て国庫負担】

筆者作成

第4節 世代間格差と世代内格差に関する定量的分析

本節では、第3節における負担財源を、50%を国庫負担、50%を定額保険料で賄うケース（以下ケース1とする）と全額消費税で賄うケース（以下ケース2とする）を比較する。以下現行の8%で課税している消費税との混同を避けるため、今後の年金制度の不足財源を補うための消費税を「年金消費税」と呼ぶ。

第1項 各世代の負担額の試算

年金制度のもたらす世代間格差について評価するために、2018年、2023年、2028年、2033年、2038年、2043年に20歳になる世代における基礎年金保険料と年金消費税の20歳から84歳¹¹までの負担額の合計（以下「生涯負担」と呼ぶ）を試算する。具体的には以下の手法を採っている。

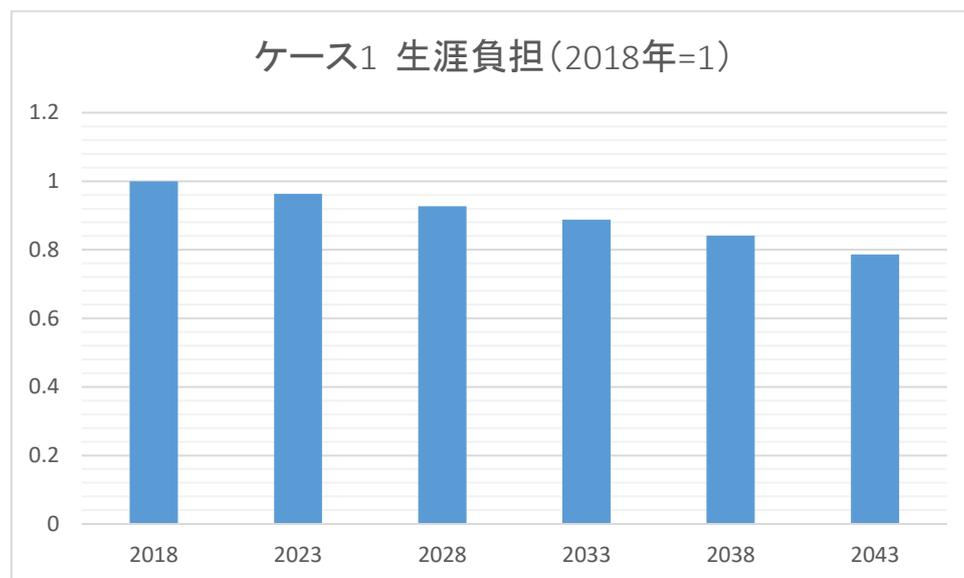
- ① 「平成26年全国消費実態調査」（総務省統計局）より、総世帯の世帯主年齢階級

¹¹平成27年簡易生命表（厚生労働省）の平均寿命を参考に設定した。年齢によって平均余命は異なるが、分析の条件を揃えるために死亡年齢を同一にしている。

別の消費額と世帯人数を得た。消費支出額を世帯人数の平方根で除することで、各年齢階級の等価消費支出額を求める。各年齢階級および年次において、等価消費支出額を経済成長率で補正した値を個人の消費税の課税ベースとする。

- ② 第2節、第3節で得た保険料と消費税率¹²を用いて、ケース1とケース2の20歳から84歳までの基礎年金保険料負担と年金消費税負担の合計額を比較する。その際、2018年に20歳になる世代の負担の合計を1として基準化する。

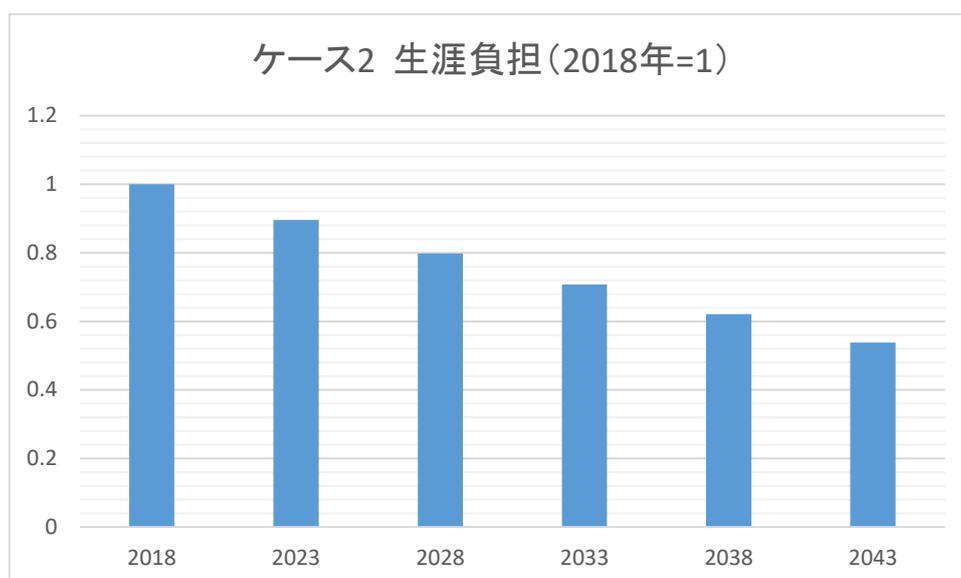
以上のような分析の結果、ケース1とケース2の生涯負担の推移は図表3-7、図表3-8のようになった。割引現在価値で評価しているため、どちらのケースも将来になるにつれて生涯負担が減少していくとの結果となった。ケース2の方が将来世代の生涯負担が軽くなり、世代間格差の緩和に資すると評価できる。



図表 3-7 ケース1 生涯負担(2018年=1)

筆者作成

¹²米田・酒井・中澤(2015)の生活保護費の推計は2050年までしか行われていないので、やや粗い仮定ではあるが2051年以降は生活保護費対GDP比が一定であると仮定した。



図表 3-8 ケース 2 生涯負担(2018年=1)

筆者作成

第2項 ジニ係数の比較

年金保険料を納める世代における格差を比較するため、少なくとも年金負担に関する改革はほぼ完了している 2040 年におけるジニ係数を以下の手順に従って試算し、ケース 1 とケース 2 を比較する。

- ① 「平成 27 年家計調査年報」(総務省統計局) から勤労者世帯における年間収入十分位階級別の消費支出額などのデータを得る。
- ② ケース 1 とケース 2 における 2040 年時点の基礎年金保険料と年金消費税率、および①の消費支出額を「平成 26 年度財政検証」の実質成長率と実質利回りを調整した値を用いて、当該年の基礎年金関連支出額の合計を求める。
- ③ 年間収入から②の額を控除した値を用いてジニ係数を試算する。

分析の結果、ケース 1 のジニ係数が 0.2804、ケース 2 のジニ係数が 0.2722 となり、ケース 2 の方が世代内格差は小さいとの結論を得た。¹³¹⁴

¹³年間収入でジニ係数を試算したところ、0.2785 となった。

¹⁴2040 年における所得分布が現在と同じであるという仮定が置かれているため、若干の留保をもって結果を解釈する必要がある。

第4章 政策提言の方向性

第1節 基礎年金改革

第1項 問題意識の再確認と提言の方向性

第1章でも述べたとおり、我々はマクロ経済スライドの適用により基礎年金給付額が減少することに問題意識を持っている。確かにマクロ経済スライドは年金制度の持続可能性の向上や世代間格差の是正に貢献している。しかし、その代償として年金給付、特に基礎年金給付額が大きく低下し、老後の所得保障に支障をきたす可能性がある。特に第1号被保険者は基礎年金しか受け取れないため、若年期に十分な備えをしておかないと、老後に困窮して生活保護に頼らざるを得なくなる。日本の生活保護制度における捕捉率の低さ等を勘案すると、現状では生活に困窮する高齢者全員を救済できる訳ではなく、これでは老後の所得保障体系に問題があると言わざるを得ない。

我々は、基礎年金は基本的に高齢者全員が受け取れることに注目し、基礎年金給付を最低所得保障に十分な水準にすることを提言する。また、この案では基礎年金に対するマクロ経済スライドを事実上放棄することになり、世代間格差の是正という面で問題が残る。そこで、基礎年金保険料を廃止し、代わりに基礎年金の財源を新設の年金消費税で賄う。消費税は高齢者も負担するため世代間格差の縮小につながり、また定額の基礎年金保険料に比べて逆進性も弱い。

本節では、基礎年金改革の姿について具体的に議論する。

第2項 最低所得を保障する基礎年金給付

第3章で示した通り、医療・介護の保険料や自己負担、また生活費の違いによって、最低所得保障に必要な金額は年齢によって差が生じる。そうであれば、基礎年金給付も年齢ごとに変更するのが合理的であろう。¹⁵我々の提言する政策では分析結果に従って、65～69歳の人々には100,843円、70～74歳には93,126円、75歳以上の人々には89,915円を毎月給付する。受給資格は基本的に高齢者全員にあり、我々の案はいわば「高齢者に対するミーンズテストなしの最低所得保障」である。

ここで問題となるのは、「高所得、および資産を多く持つ高齢者にも従来よりも多くの基礎年金を給付するのか」ということである。これに対して我々は、捕捉率やいわゆる「水

¹⁵ ここでは年金制度の枠組みの中での改革を提言するため、医療・介護保険制度は所与のものと考えている。もちろんこれらの制度の枠組みが変わった際には、本稿における基礎年金給付額も改定する必要がある。

際作戦」の横行という面に問題を抱える資力調査に頼らずに最低所得保障をすることが政策の前提なので、彼らに対して給付をするのはやむをえないと考える。むしろ、資力調査をしないことで、現行の生活保護制度の下での事務費用が不要となる。また、現行の生活保護制度では全額公費負担となっている医療扶助を保険診療に切り替えて不正受給をなくし、適切な受診を確保することで、医療費の節約にもつながる。その結果、高所得者に基礎年金として所得保障分を給付してもなお、国民全体の負担が現行より少なく済むと考えられる。

また、この政策の実施によって高齢者の生活保護受給者数はかなり減少すると思われる。生活保護受給者の減少によって、生活困窮者に行政の目が行き届きやすくなり、生活状況に合わせた（金銭的な面だけにはとどまらない）ケアを実施することが可能になる。そのことが結果として、彼らが安心して生活していけることにつながるだろう。

第3項 基礎年金の財源

本稿の提言では、基礎年金の財源として現行の年金財政制度では不足する部分をすべて新設の年金消費税で賄うことにする。年金消費税の課税ベースは通常消費税と同じであるものの、通常消費税とは異なる税目として目的税化して区分経理することで受益と負担の対応関係を明確にする狙いがある。¹⁶また、年金消費税の導入に伴って、基礎年金部分の保険料は廃止する。先述の通り、世代間公平・世代内公平への配慮という面において消費税の方が優れた財源調達手段だと評価できるからである。

また、年金特別会計厚生年金勘定からの基礎年金拠出金も廃止し、引き換えにその相当分だけ厚生年金の保険料率を引き下げる。基礎年金拠出金には受益と負担の対応関係が見えづらい、国民年金と厚生年金の定額部分年金において格差が生じている等の問題も存在するが、基礎年金拠出金の廃止と年金消費税の導入によってこれらの問題も同時に解決することができる。

ここで、よく耳にする議論として、「厚生年金保険料は雇用主と労働者の折半で負担されているため、企業の負担が軽くなるのではないか？」というものがある。しかし経済学的に考えると、年金保険料のうち一部分は労働者の賃金に転嫁されていると考えるのが自然である。転嫁と帰着に関する研究としては、例えば臼杵、北村、中島(2006)がある。該当研究では、雇用者にとって、年金保険料と同額の賃金の限界効用と年金給付の限界効用が等しく、それを雇用者が認識していれば、事業主が負担する保険料分だけ賃金を下げられ

¹⁶年金消費税の目的税化については、後に詳述する。

る（転嫁できる）ので、事業主負担にはならない可能性があることが指摘されている。その上で、実際にはフレーミング効果（保険料を支払う側がすべて負担するべきだとする通念による効果）や、保険料分の賃金と、それと等価な年金給付の限界効用が不均等であり、保険料分だけ賃金を下げられることに雇用者が納得しないといったことがあるとする。そこで行動経済学的手法によって、前者については存在が確認できないものの、後者についてはある程度存在することが示された。このように先行研究でも転嫁の存在が確認されるから、企業に対して保険料の引き下げ分を賃金や雇用に反映させるよう働きかける必要がある。

また、保険料負担はないが給付は受けられる現在の第3号被保険者は、基礎年金のみに受給権があるとされるが、本稿での改革提言が実行されれば、基礎年金の受給権は保険料負担の関連づけがなくなるため、自ずとその存在を問題視する必要がなくなる。したがって、この改革提言は、第3号被保険者問題も解消することになる。

第4項 制度の移行過程

分析結果に従うと、年金消費税率としては最終的には18%の税率が必要となる。ただし、高率の年金消費税導入と基礎年金保険料の廃止を一度に行うと経済の混乱を招く可能性も否定できない。そこで、段階的に年金消費税導入・基礎年金保険料廃止を進める必要があるが、当然ながらその移行過程は厳密に設計しなければならない。

移行過程は複数考えられるが、その一例として次のように想定した過程を示そう。2年ごとに年金消費税を3%ずつ導入し、基礎年金保険料を3/18ずつ減額する、さらに厚生年金保険料率を $6 \times (3/18)\%$ ずつ下げていくことを提案したい。現在までの消費増税の際の引き上げ幅は高く3%であり、その結果として経済に大きな打撃を及ぼすことはなかった。逆に言えば、これ以上の引き上げ幅にした前例がなく、経済へのダメージを予測しづらい。また、消費増税の影響は1年から1年半続くと一般的に言われている。前の増税の影響がなくならないうちに増税すると経済が過度に冷え込む可能性も考えられるため、2年程度の期間はとっておくべきであろう。また、最終的な年金消費税率が18%であることから、基礎年金保険料も年金消費税増税幅に合わせて3/18ずつ減らしていくこととした。

厚生年金保険料率の下げ幅に関しては、以下の手順で計算した。

- ① 財政検証の2018年における平均収入と保険料率のデータを用いて保険料の実額を求

めた。

- ② ①から基礎年金拠出金の保険料相当額を引き、報酬比例部分のみの保険料の実額を導出した。
- ③ ②を平均収入で割り戻すことで、報酬比例部分の保険料率を求め、これと現行の保険料率との差だけ保険料率を下げることにした。

以上の試算の結果、最終的な下げ幅が約 6%であるとわかった。これに基礎年金保険料と同様の調整を行うことで、年金消費税率引き上げ時の保険料率引き下げ幅を求めた。

また、給付額に関しても過去の制度との連続性を保つ形で設計する必要がある。具体的には以下の式に従った。

$$\begin{aligned} \text{基礎年金給付額} = & \text{現行の基礎年金給付} \times \frac{\text{現行の基礎年金保険料を支払った月数}}{480} \\ & + \text{新制度の基礎年金給付} \times \frac{\text{新制度で84歳までに年金消費税を支払う見込みの月数}}{1008} \end{aligned}$$

現行の基礎年金保険料を支払った人々は、その月数に対応した給付を受け取れるようにする。また、新制度の基礎年金給付額は各世代で基準を統一するため、不正確ではあるが平均寿命までに年金消費税を支払う月数で調整することにした。そのことで、年金額に合理的説明可能性を与えられるだけでなく、現在の高齢者もある程度増額された年金を受け取ることも可能である。

補論 1 に、各年の年齢別基礎年金保険料・厚生年金保険料率・年金消費税率・基礎年金給付額を示した。

第2節 財政検証スキームの見直し

第1章で述べたように、現在の財政検証にはモデル世帯や目標としての所得代替率 50%の妥当性に疑問が残る。また、高山(2014)は財政検証で国民が示してほしいものとして、①自分が老齢になったとき、年金の収支状況はどうなっており、その先の収支見通しはどう変わっていくのか、②自分が受給する見込みの老齢年金月額が現時点の価格でどの程度になるのか、そして、その月額は受給後、加齢に伴って実質的に減価していくことはないのか、③仮に 67 歳～70 歳まで働き続けるとした場合（あるいは老親の介護等のために 60 歳前に働くのを止めた場合）、自分が受給する年金はどれだけ増える（減る）のか、の 3 つを挙げている。以上の点を踏まえ、この節では問題点を再確認しながら 2019 年以降の財政検証スキームについて提言することにした。

第1項 所得代替率 50%に代わる目標

先述の通り、所得代替率 50%を維持することが年金改革論議において目標とされているが、これは「暗黙の了解」に近いものである。つまり、その基準を政策目標とする根拠は明確には示されておらず、恣意的に決定された可能性をぬぐい切れない。また、その年の若年層の収入の 50%の年金給付を保障したところで、それで老後の所得保障に十分だという確証もない。以上より総合的に判断すると、所得代替率 50%という基準自体の見直しが迫られているのである。

我々は、「基礎年金給付が最低限生活に必要な費用を保障できるような金額になっているか」を財政検証の新たな基準として提案する。この提案は、基礎年金で貯蓄や生活保護に頼らずに最低限度の生活を営めるようにするという本稿の政策目的に沿ったものである。換言すれば、基礎年金制度の目的を老後の最低所得保障に据え、それが今後も達成できるかどうかを財政検証でチェックする。

報酬比例年金に関しては、財政検証では「基礎年金に加えてどれだけの額を受け取れるか」という基礎年金比の倍率を試算するのみにとどめ、チェックの対象とはしない。これには 2 つの理由がある。第一に、上述の通り報酬比例年金は基礎年金に比べてマクロ経済スライドの適用年数、およびそれによる所得代替率の下げ幅が小さい。また、財政検証において最も悲観的なケース H でも、厚生年金の財源が底をつくことはない。このことは報酬比例年金に関しては持続可能性の問題が小さいことを意味すると考えられ、そうであれば報酬比例年金の受取額の目安を示せばよいといえよう。第二に、基礎年金で最低所得保障をなされているのだから、報酬比例年金は完全に従前生活保障機能、つまり可能な限り

若年期と同水準の生活を営めるようにすることのみを担う制度となる。よって、老後に向けての生計のプランを考えるためには、公的年金における給付額水準がわかれば十分だろう。

第2項 検証対象を個人に

第1章ではモデル世帯の設定に関する問題点を取り上げた。厚生労働省「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」（2001）にモデル世帯の設定変更に関する経緯がまとめられているが、その資料からは「厚生年金に加入している男性の片働き世帯」という設定が年金制度発足時から維持されていることがわかる。これが現在、そして未来の日本経済の姿にそぐわないことは先述した通りである。

そもそも、現行の社会保障体系の基礎が構築された高度成長期には家族を1単位とする考え方が支配的であった。よく指摘されているように、当時は「男性は外で働いて収入を得て、女性は専業主婦として育児や家事を担う」というジェンダー観が存在し、それが税制や社会保障システムの設計にも影響を与えたのである。最近議論されている所得税の配偶者控除見直しなどにも象徴されるように、当時の考え方の名残は現在の制度にも残っている。しかし、単身世帯の増加や働き方の多様化の進行につれて、このようなジェンダー観は一般的ではなくなりつつあり、代わりに個人主義的な考え方が広まっている。時代の変化に対応するためには、「家族主義」に代わって「個人主義」的なシステムを構築していくべきであろう。

そこで、我々は第2号被保険者1人を単位としてモデル世帯に代わる評価基準にすることを提案する¹⁷。具体的には、できる限り標準的な個人を描写するため、男女合計の現役世帯の平均収入を計算し、その平均収入者が厚生年金にその平均加入期間だけ加入し、残りの期間は国民年金に加入したと仮定したとき、基礎年金と報酬比例年金の保険料支払いと給付受取を計算することが望ましい。そうすることで、世帯という認識が希薄になっている現状に対応した財政検証を実施することが可能であろう。また、厚生年金加入者を対象とすることで、第1号被保険者の年金受取額の予測についてはその人の基礎年金受取額予測が目安として利用可能になり、彼らにも配慮したものになるといえる。

第3項 国民に寄り添った財政検証にするために

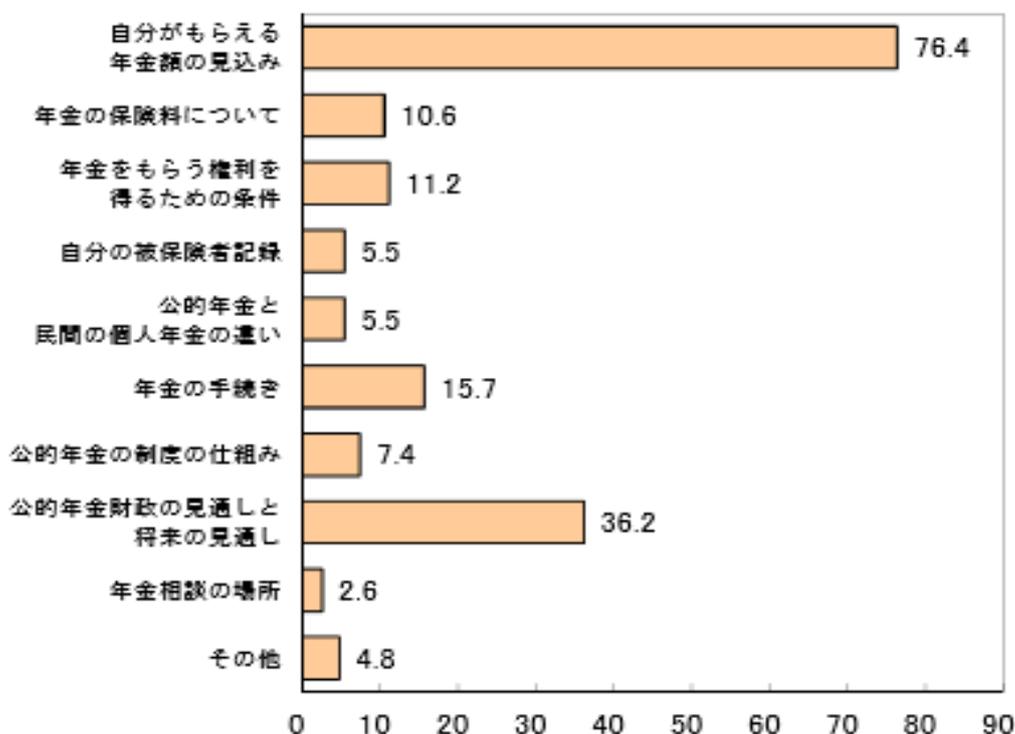
現行の財政検証について、そのわかりづらさが指摘されることがある。財政検証は複雑

¹⁷本稿では、厚生年金の個人勘定化までは必ずしも想定していない。個人勘定に移行するには、本稿で検討したこと以外にも改革をする必要がある。とはいえ、本稿のシミュレーションの結論は個人勘定化しなくても成り立つものである。

な年金数理を利用したものであり、そのすべてを国民に理解させるのは不可能であろう。しかし、財政検証の実施については報道などで触れられることがある分、国民にとってわかりやすく、かつ有用であるような情報を財政検証の結果に示すことには一定の意義があると考えられる。

本節の冒頭で示した高山(2014)の①～③に関して、該当論文では現行の財政検証は①にはある程度応えているものの、②や③については明確でないことを指摘している。図表 4-1 は公的年金加入者が公的年金について知りたいことをアンケート調査した結果であるが、「自分がもらえる年金額の見込み」を知りたい人は全体の4分の3以上を占めることがわかる。裏を返せば、彼らは年金給付額の見込みを知りたいにも関わらず把握できていないということである。そもそも年金額は日本年金機構の「ねんきんネット」というサービスを通して試算することができる。しかし厚生労働省・日本年金機構(2011)のアンケート調査によると、ねんきんネットの認知度は7%と低い数値であり、年金額の予測ができる仕組みがあることを知らない人が大多数であろう。もちろんこのサービスの存在をアピールしていくことも必要であろうが、加えて報道などで国民の目に触れる機会のある財政検証である程度の目安を示しておくことも有効であると考えられる。

(単位：%、3つまで複数回答可)



図表 4-1 公的年金についてのアンケート

厚生労働省「平成 25 年公的年金加入状況等調査」より

以上より、財政検証の結果に様々なケースにおける給付額の見込みの計算式を併記することを提言する。例えば、「国民年金加入者」、「〇〇〇万円の収入がある厚生年金加入者」、「〇〇歳から年金を受け取り始める人」などのいくつかのケースを想定し、いくつかの年における年金給付の予測額を示す形にすれば、高山(2014)の②や③にも応える形となる。また、より詳細な予測を知りたい人のためにはねんきんネットが存在するから、財政検証の結果の公表時にその制度周知も併せて行うことによって自分の年金給付額がわからない人は少なくなると考えられる。

第3節 提言の独自性

この節では、「本稿の提言が既存の提言と比較してどのような点で新規性があるのか」について述べる。

第1項 財政検証改革の独自性

既存の財政検証批判は、経済前提に着目したものが大半であったが、高山(2014)は所得代替率やモデル世帯に疑義を投じた点で、新しい視点に基づく研究であるといえる。しかし、高山(2014)では具体的な改革案が示されていなかった。本稿ではその議論を拡張し、所得代替率50%に代わり「基礎年金が最低所得保障機能を果たすか」という評価軸で財政検証を行うこと、モデル世帯に代わり個人を評価の対象とすることを提言した。このように、2019年以降の財政検証スキームのあり方を具体的に示した点で本稿の提言は独自性をもつ。

第2項 基礎年金改革の独自性

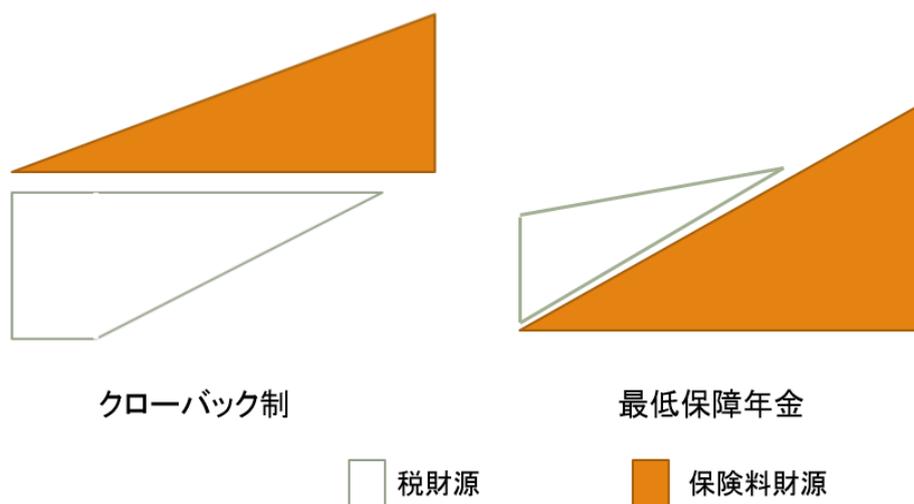
年金改革に関してはこれまでも様々な議論があった。本節では既存の提言の中で問題意識、もしくは提言の内容が本稿の提言と類似している案を挙げ、それらとの対比によって我々の提言の独自性を示す。

まず問題意識が類似している案として、クローバック制とスウェーデン流の最低保障年金¹⁸案が挙げられる。クローバック制では低所得者には現状より多い基礎年金を給付し、所得の増加につれて基礎年金給付額を減らしていく。なお、基礎年金給付の財源は全て税で賄うこととしている。一方最低保障年金では、強制加入の報酬比例年金を一階部分に据えたうえで、低所得者には不足額を税財源で追加的に給付する(図表4-2)。

¹⁸民主党政権時代に、このような年金制度の改革案が議論された。

しかし、これらの案は共通して、いわゆるクロヨン問題（実際の収入を 10 としたとき、給与所得者、自営業者、農業従事者で所得の捕捉率が概ね 9:6:4 になる問題）に象徴されるような所得捕捉の不完全性に制約を受ける。つまり、所得を正確に捕捉できないが故に、救済する必要のない人を救済して、救済すべき人を救済できない、といった事態が起こる可能性がある。

これに加えて、最低保障年金には自営業者が報酬比例年金に加入する点に問題がある。定年制のある給与所得者と違い、自営業者は 65 歳を超えても働き続けることができる。彼らはそのことを前提に生計を立てていると考えられ、報酬比例年金に加入することで現行よりも高い保険料を課すことには政治的な抵抗があるだろう¹⁹。以上より、クローバックや最低保障年金は実現が難しいと考えられる。



図表 4-2 クローバック制と最低保障年金制の違い

筆者作成

一方、提言の内容が本稿と類似しているものとして、基礎年金を全額消費税で賄うことを主張する日本経済新聞(2008)の案や、基礎年金給付を引き上げたうえでその財源のすべてを、商品の奢侈度が高いとそれに応じて高い税率を課す、いわゆる累進消費税で賄うことを提言する橘木(2005)がある。しかし、日本経済新聞(2008)案は基礎年金給付として 1 か月あたり 66,000 円としており、基礎年金が最低所得保障機能を持たず、金額も年齢に対

¹⁹2017 年度以降の厚生年金保険料率(18.3%)がそのまま最低保障年金の保険料率となるとすると、2017 年度の国民年金保険料が 16,900 円であることを考慮して、年収が約 111 万円以上の人は現行より保険料負担が重くなることになる。

して一律という点で現行制度と大差ない。また、橘木(2005)は財源として累進消費税を提言しているが、軽減税率の議論でも指摘された通り、異なる税率を課すことはマイクロ経済学的な効率性の観点から望ましくない。加えて、食料品などに低率の消費税を課すことの恩恵は低所得者層だけでなく高所得者層にも及ぶから、世代内格差を縮小させる効果は弱い。さらに、すべての商品についてどれだけ奢侈的かを判断しながら税率を決定するという作業を進めることは事実上不可能である。以上より、基礎年金に最低所得保障機能を持たせ、年齢に応じて支給額を調整し、財源は税率が一定の消費税で賄うという本稿の提言に独自性を見出すことができよう。

第4節 提言の実現可能性

本稿の提言の実現可能性について評価するにあたり、第2節の財政検証に関する提言は評価軸の変更や、結果の記載方法の変更などにとどまるため、実現可能性は高いといえる。したがって、本節では第1節で取り上げた基礎年金改革に焦点を絞って実現可能性を評価する。特に、制度変更の上で最大の障壁となりうる年金消費税導入について、いくつかの論点を取り上げながら議論する。

第1項 年金消費税導入に対するコンセンサスの確保

一般的に、消費税引き上げは国民に対して「受けの悪い」議論である。例えば、日本経済新聞(2016)の世論調査の結果によると、2017年4月に予定されていた消費税率引き上げに対して、賛成が29%に対し、反対が66%であった。また、反対した人に対して消費税率をいつ引き上げるべきかを尋ねた結果、「引き上げるべきでない」が49%を占めた。このような国民の強い反発が、消費税率の2%引き上げを2019年10月に延期させた理由の一つであるといえる。しかし、世代間・世代内公平に配慮した年金制度を構築するためには消費税の活用が必要であることは先述の通りである。以上の点を踏まえて、ここではいかにして年金消費税を導入するかに関して考察する。

図表4-3に中村、庄田、石堂、上田(2012)が行った消費増税に反対する理由についてのアンケート調査の結果を示したが、政治不信や使途の不明瞭さ、生活への不安が大きな要因であることが読み取れる。

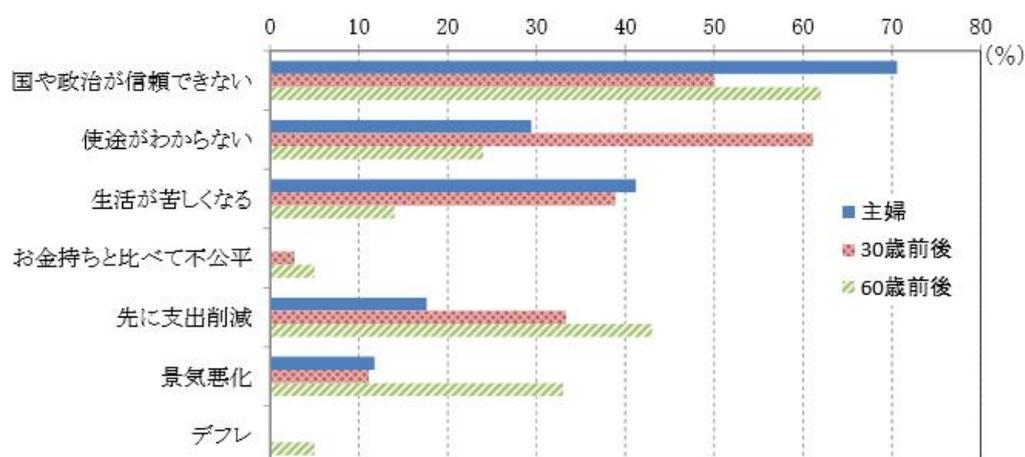
このうち政治不信について、井手(2013)は人間の生存や生活に必要なサービスが満たされていないことが背景にあると指摘している。つまり、この増税が「老後の最低所得保障」という生存の上で不可欠なサービスに使われることを発信する必要があるだろう。

また使途の不明確さに対して、年金消費税は完全に年金に対して費やされるため使途が明確であることを発信すべきである。

さらに、生活苦への不安に関して、新制度は現行の定額保険料方式に比べて逆進性は低く、低所得者にとっては給付の増加に対して負担額は軽いものであることのアピールが必要である。また、村田(2003)で世帯の平均値でみて、年金への不安を持つ世帯は金融資産を金融資産の平均保有額の3分の1程度に相当する210万円程度積み増していることを分析結果から明らかにしており、老後の最低所得保障の役割を年金が担うため予備的貯蓄を今ほどする必要はなく、必ずしも生活苦に直結しないといえる。

ただし、低所得者は増税によって現在の生活に影響が出てくる可能性があるため、そういった層に対する対策は給付つき税額控除などの方策を取るなども含め十分に対策を考えていかななくてはならないだろう。

また、消費税の増税による景気に対する影響を懸念している声もあるが、消費税を一度に10%以上上げるのではなく段階的にあげていくことを想定しているため、過去の消費税率の引き上げを見る限り急激に消費が落ち込むことはないだろう。それでも10%を大幅に超える消費税増税を行うことに批判はあるだろう。しかし、世間には広く知られていないものの実際のところ増税なしに現行制度は維持できず、本稿の分析でも述べたとおり消費税率にして10%の増税をする必要がある。つまり制度改革の影響によって増えるのは10%に過ぎないということである。この10%の増税で老後の最低所得を保障されるということを考えると高すぎる数字ではないと思われる。



図表 4-3 消費税増税に対する批判のアンケート

中村、庄田、石堂、上田(2012)より

第2項 消費税の、他の社会保障への活用の可能性

今後必要とされてくる医療費や介護費にまわさなくてもよいのかという批判に対しても、本稿で考察している最低所得保障は医療費・介護費の自己負担分を支払うことも考慮に入れているため、医療費や介護費に対して消費税を回しているのと実質変わりはないといえる。また、医療や介護の自己負担に耐えかねて生活保護に陥ってしまうと、結局その財源は税負担となる。

つまり、年金は社会保障の中でもとりわけ包括的な制度であるため、その枠組み内で最低所得保障を行うことで、医療・介護制度や生活保護制度も含めた社会保障制度全体の持続可能性の向上にも寄与すると考えられる。

第3項 財源を消費税だけからまかなうのか

すべて消費税で取らずにほかの税で賄うという方法もありうるが課税ベースが広く世代間格差を縮めることができるほかの税で取ることも一つの方法であると考え。本稿では課税ベースが把握しやすく分析が比較的容易であることから消費税を用いた。ただ、もし消費税率が上がるにつれて政治的合意も得にくくなるならば、土地等の課税対象資産の見直しを含む相続税の課税強化や高所得の高齢者に対する年金課税の強化なども財源確保の方法として検討の余地がある。

第5章 今後の年金改革のあり方について

本稿では、基礎年金の給付水準が低下することで老後の所得保障の体系が揺らぎつつあることを出発点に、最低所得保障機能を持つ基礎年金、その財源としての年金消費税の導入といった基礎年金改革を提言した。また、所得代替率 50%という指標やモデル世帯の妥当性に対して問題提起を行い、基礎年金給付水準が最低生活保障に十分かどうかで年金制度の将来像を評価すること、その際に世帯単位ではなく個人単位で判断することを代替案として示した。本稿の結びとして、今後の年金改革論議がどうあるべきかについていくつか論じてみたい。

そもそも、基礎年金の給付水準が低下したのはマクロ経済スライドによる調整のためである。マクロ経済スライドは世代間格差を縮小させ、年金制度の持続可能性の向上に貢献したという点では評価できるが、将来高齢者になる層の年金額を減らすという代償があることを忘れてはならない。

特に、本稿で示した通り基礎年金の給付水準は大幅に低下することが予想されているが、この点について政治の現場で議論されることは少ないように思われる。これは、厚生年金の給付水準を合わせれば（財政検証におけるケース A~E の経済前提において）所得代替率 50%を維持できているからだと思われるが、モデル世帯が非現実的であると言わざるを得ない。第 1 章で述べたように、モデル世帯で 50%を維持できているにもかかわらず、それ以外の高齢者世帯ではその保障がない。そうすると、老後の所得保障が不十分になってしまう。我々の政策提言は彼らも最低限の所得を年金から得られるように設計されたものであるが、今後の年金改革論議では国民年金加入者も考慮の対象から抜け落ちることがないようにすべきだ。

年金制度の存在意義として、「老後の生活に備えて強制的に貯蓄させる」という機能があることがよく論じられる。これはどちらかといえば、「保険としての年金」という性格に焦点を当てたものであるといえよう。しかし、強制貯蓄の機能を主張するのであれば、せめて老後の生活に十分な水準を給付として保障すべきではないだろうか。現行の年金制度による給付は老後の生活において十分ではない。そのことが老後の不安の一因となり、先述の通り世帯当たり約 210 万円もの予備的貯蓄を積み増すことにもつながっているのではないか。

本稿で示した基礎年金改革案は、財源を全額国庫負担で賄っていることから保険とは言えない。しかし、最低所得保障という意味で「老後の安心」を保障するものである。保険としての年金の機能を強調しすぎると、保険料に見合った給付額にしなければならない、

財源の調達手段に制約が発生する等の問題が起こる。少なくとも最低限度の生活を送れるだけの収入を基礎年金額として担保したうえで、以前の生活水準を維持したいのであれば厚生年金・私的年金・貯蓄等を活用する、という年金像が老後の安心につながるのではなかろうか。その上での財源は保険料という枠組みにとらわれず柔軟に考える必要がある。消費税は世代間公平・世代内公平への配慮という面で、若年世代の負担の逆進性がある現行の定額保険料に比べて優れている財源の一例である。

以上のような点を踏まえて、特定の層が考慮の対象から抜け落ちることがないように注意しながら、どのような年金制度にすれば老後の安心に繋がるかについて広く議論されることを願っている。

おわりに

本稿では、高齢者の生活苦への対策として、老後の主な収入源である公的年金制度を取り上げ、特に年金制度今後低下していく基礎年金給付水準と将来の年金財政の見通しをしている財政検証の指標の妥当性に着目しこれを研究目的とした。最低所得保障のための基礎年金改革を考察するために、適切な年金支給額とそれを賄うための財源を分析し、その結果に基づいて段階的に基礎年金の給付水準を変えるという独自の政策を提言した。また、モデル世帯を個人とし、財政検証のモデル世帯・所得代替率 50%に代わる新たな指標を政策提言とした。

今後の研究課題として、次の3点を挙げる。第一に、生活保護費の推計のデータが2050年までしか得られなかった。さらに長期のデータが手に入れば、基礎年金改革に関してもより長期の分析が可能となろう。第二に、統計上の制約が大きかったことがある。例えば、年齢階級別かつ所得階層別のデータが入手できれば、そこから高齢者の低所得者のデータを得て、より正確な分析ができるのではないかと期待している。第三に、本稿のシミュレーションは比較的シンプルな手法を採用した。しかし、マクロ経済分析の手法を用いて生活保護制度と年金制度の関わり合いについて論じればさらに精緻な分析が可能となると考えた。以上の3点を今後の研究課題としたい。

最後に今後もどのような年金制度が望ましいのかについて広く議論されることを願っており、その際に我々の提言が少しでも参考になれば本望である。また、ISFJ 東日本研究会担当部の関係各者をはじめ、中間発表会で叱咤下さったコメンテーターの方々や論文作成の際にご指導して頂いた教授の皆様、重ねてここに心から感謝の念を表し、本稿の結びとしたい。

参考文献・データ出典

主要参考文献：

- ・井手英策(2013)『日本の財政 転換の指針』岩波書店
- ・橘木俊詔(2005)『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社
- ・尾藤廣喜、小久保哲郎、吉永純(2011)『生活保護「改革」ここが焦点だ』あけび書房

引用文献：

- ・臼杵政治、北村智紀、中嶋邦夫(2006)「事業主が負担する年金保険料の転嫁と労働市場への影響」『ニッセイ基礎研所報』 Vol. 43、pp. 25-43
- ・小川浩(2000)「貧困世帯の現状—日英比較—」『経済研究』Vol. 5、No. 3、pp. 220-231
- ・唐鎌直義(2005)「中年家族持ちのワーキングプアの生活と社会保障改革」『ポリテイク』Vol. 10、pp. 70-
- ・駒村康平(2002)「セーフティネットの再構築—低所得世帯の状況—」『週刊社会保障』Vol. 2208、pp. 24-27
- ・高山憲之(2014) 「年金の財政検証：2014 年検証結果と今後の課題」 『年金と経済』、Vol. 33、No. 3、pp. 18-31
- ・中村智司、庄田慧、石堂由高、上田翼(2012)「日本はなぜ消費税増税に苦勞するのか—アンケート結果が浮き彫りにする政治対話の欠落—」『経済百葉箱 番外編 (2012 年度)』②
- ・中川秀空(2010)「基礎年金の改革をめぐる論点」『レファレンス』Vol. 60、No. 8、pp. 21-41
- ・藤澤三宝子(2008)「日本の低所得と生活保護制度—JGSS データによる社会扶助受給決定要因分析を通して—」『日本版 General Social Survey 研究論文集 [7] JSGG で見た日本人の意識と行動 JSGG Research Series No. 4』、pp. 271-283
- ・前田悦子(2014) 「高齢者の所得保障—公的年金制度と生活保護制度—」 『駿河台経済論集』、Vol. 23、No. 2、pp. 83-105
- ・松岡是伸(2007) 「日本の公的扶助における濫給防止とスティグマ—生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無—」『名寄市立大学紀要』Vol. 7、pp. 69-89
- ・村田啓子(2003)、「ミクロ・データによる家計行動分析：将来不安と予備的貯蓄」、『金融研究』、Vol. 23、No. 3、pp. 23-58
- ・米田泰隆、酒井才介、中澤正彦(2015) 「国民年金保険料の納付率低下と生活保護費の

将来推計」『京都大学ディスカッションペーパー』 No. 1508

データ出典：

・厚生労働省 (2011)「女性のライフスタイル等に対応した年金のあり方に関する検討会 報告書」

・厚生労働省「いっしょに検証！公的年金」

http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/glossary/ma/ma_model.html

2016/11/10 参照

・厚生労働省「財政検証詳細結果等 (Zip ファイル)」

http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/zasei_back.zip

2016/11/11 参照

・厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000005o1m-img/2r98520000005oof.pdf>

2016/11/10 参照

・厚生労働省「平成 16 年 年金制度改革のポイント」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kaisei-h16-point.html>

2016/11/10 参照

・厚生労働省「平成 18 年高齢期における社会保障に関する意識調査等報告書」

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/08/h0805-1.html>

2016/11

・厚生労働省「平成 25 年医療保険に関する基礎資料」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/iryuhoken/database/zenpan/kiso.html>

2016/11/11 参照

・厚生労働省「平成 25 年公的年金加入状況等調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/141-1.html>

2016/11/10 参照

・厚生労働省「平成 26 年医療扶助実態調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/67-16.html>

2016/11/10 参照

・厚生労働省「平成 26 年医療保険に関する基礎資料」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/iryuhoken/database/zenpan/kiso.html>

html

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成26年介護給付費実態調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/45-1.html>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成26年厚生労働白書」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/14/>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成26年国民年金被保険者実態調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/140-15.html>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成26年財政検証詳細レポート」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000093204.html>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成26年被保護者実態調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16.html>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省「平成27年賃金構造基本統計調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2015/>

2016/11/10 参照

- ・厚生労働省・日本年金機構(2011)「年金記録の確認方法についてのアンケート」
- ・国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/mainmenu.asp>

2016/11/10 参照

- ・財務省「平成26年度決算」

http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2014/index.html

2016/11/10 参照

- ・総務省統計局「人口推計」

<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index2.htm#suikei>

2016/11/10 参照

- ・総務省統計局「平成24年経済センサス」

<http://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/kekka.htm>

- ・総務省統計局「平成 26 年度全国消費実態調査」

<http://www.stat.go.jp/data/zensho/2014/>

2016/11/10 参照

- ・総務省統計局「平成 27 年家計調査年報」

<http://www.stat.go.jp/data/kakei/2015np/index.html>

2016/11/10 参照

- ・総務省統計局「労働力調査(詳細結果)」

http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo_9

- ・総務省統計局「労働力調査特別調査」

<http://www.stat.go.jp/data/routoku/index.htm>

2016/11/10 参照

- ・内閣府「男女共同参画白書 平成 26 年度版」

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h26/zentai/index.html

2016/11/10 参照

- ・日本経済新聞「年金制度が崩れる前に超党派で議論を（社説）」2008 年 1 月 7 日朝刊、2 面

- ・日本経済新聞「消費税反対、66%に上昇、自民支持層で 13 ポイント増(本社世論調査)」

2016 年 5 月 2 日朝刊、2 面

補論 1

ここでは 2018 年から 2050 年までの詳細な移行過程について論じる。まず、図表 補 1-1 に、年金消費税率・国民年金保険料・厚生年金保険料の推移を示した。この数値は、第 4 章第 1 節第 4 項の議論に即して算出している。

年	年金消費税率	国民年金保険料(円)	厚生年金保険料率
2018	3%	14083	17.30%
2019	3%	14083	17.30%
2020	6%	11267	16.30%
2021	6%	11267	16.30%
2022	9%	8450	15.30%
2023	9%	8450	15.30%
2024	12%	5633	14.30%
2025	12%	5633	14.30%
2026	15%	2817	13.30%
2027	15%	2817	13.30%
2028	18%	0	12.30%
2029	18%	0	12.30%
2030	18%	0	12.30%
2031	18%	0	12.30%
2032	18%	0	12.30%
2033	18%	0	12.30%
2034	18%	0	12.30%

2035	18%	0	12.30%
2036	18%	0	12.30%
2037	18%	0	12.30%
2038	18%	0	12.30%
2039	18%	0	12.30%
2040	18%	0	12.30%
2041	18%	0	12.30%
2042	18%	0	12.30%
2043	18%	0	12.30%
2044	18%	0	12.30%
2045	18%	0	12.30%
2046	18%	0	12.30%
2047	18%	0	12.30%
2048	18%	0	12.30%
2049	18%	0	12.30%
2050	18%	0	12.30%

図表 補 1-1

筆者作成

また、図表 補 1-2 に国民年金給付の年別・年齢別の推移を示した。ただし、移行過程において消費税率が変化していることから、第 4 章第 1 節第 4 項の国民年金支給額決定式を以下のように再定義した。

$$\begin{aligned}
 \text{基礎年金給付} &= \text{現行制度の基礎年金給付} \times \frac{\text{現行制度で基礎年金保険料を支払った月数}}{480} \\
 &+ \text{新制度の基礎年金給付} \times \frac{3}{18} \times \frac{84 \text{ 歳までに } 3\% \text{ の年金消費税を支払う月数}}{1008} + \dots \\
 &+ \text{新制度の基礎年金給付} \times \frac{18}{18} \times \frac{84 \text{ 歳までに } 18\% \text{ の年金消費税を支払う月数}}{1008}
 \end{aligned}$$

年

65 歳

66 歳

67 歳

68 歳

69 歳

2018	78093	76829	75564	74300	73036
2019	80092	78811	77531	76250	74970
2020	82173	80876	79579	78281	76984
2021	84379	83065	81751	80437	79123
2022	86587	85256	83924	82593	81262
2023	89027	87679	86330	84982	83633
2024	89870	90108	88742	87375	86009
2025	90237	90463	90689	89306	87922
2026	90604	90818	91031	91245	89843
2027	90968	91168	91367	91567	91767
2028	91354	91540	91725	91910	92095
2029	91765	91935	92105	92276	92446
2030	92185	92339	92494	92648	92802
2031	92597	92734	92871	93008	93144
2032	93002	93119	93237	93354	93471
2033	93410	93506	93602	93698	93794
2034	93812	93885	93957	94030	94102
2035	94211	94258	94305	94352	94399
2036	94624	94643	94662	94681	94700
2037	95072	95062	95052	95042	95032
2038	95577	95538	95498	95458	95418
2039	96145	96075	96005	95935	95865
2040	96774	96673	96572	96471	96370
2041	97463	97331	97198	97065	96932
2042	98228	98063	97898	97733	97569
2043	99436	99258	99079	98900	98721
2044	100906	100724	100543	100361	100180
2045	102397	102213	102029	101845	101661
2046	103910	103724	103537	103350	103164
2047	105446	105257	105067	104878	104689

2048	107005	106813	106621	106429	106237
2049	108587	108392	108197	108003	107808
2050	110193	109995	109797	109600	109402

年	70 歲	71 歲	72 歲	73 歲	74 歲
2018	70901	69734	68566	67399	66231
2019	72709	71526	70344	69161	67978
2020	74595	73397	72199	71001	69803
2021	76602	75388	74175	72961	71748
2022	78607	77377	76148	74919	73689
2023	80840	79595	78349	77104	75859
2024	83075	81814	80552	79291	78029
2025	84844	83566	82288	81010	79732
2026	86618	85323	84029	82734	81439
2027	88391	87079	85768	84457	83145
2028	90189	88861	87532	86204	84876
2029	90386	90668	89322	87977	86631
2030	90585	90852	91119	89756	88393
2031	90764	91015	91266	91517	90136
2032	90922	91155	91388	91621	91854
2033	91072	91285	91498	91712	91925
2034	91201	91393	91584	91776	91967
2035	91312	91480	91647	91814	91982
2036	91423	91564	91706	91847	91988
2037	91560	91674	91787	91901	92015
2038	91746	91832	91917	92003	92088
2039	91989	92045	92102	92159	92216
2040	92285	92312	92340	92367	92395
2041	92633	92630	92627	92625	92622
2042	93051	93018	92985	92952	92919

2043	93999	93954	93909	93864	93818
2044	95261	95215	95169	95123	95077
2045	96541	96494	96447	96400	96353
2046	97838	97790	97742	97695	97647
2047	99153	99104	99056	99007	98958
2048	100486	100437	100387	100338	100288
2049	101838	101787	101737	101686	101636
2050	103208	103157	103105	103054	103003

年	75 歲	76 歲	77 歲	78 歲	79 歲
2018	66030	65091	64152	63400	62649
2019	66592	66592	65640	64689	63928
2020	68357	67200	67200	66236	65273
2021	70241	69069	67898	67898	66921
2022	72121	70934	69747	68560	68560
2023	74227	73025	71822	70620	69418
2024	76333	75115	73897	72679	71461
2025	77970	76736	75502	74268	73034
2026	79609	78359	77110	75860	74610
2027	81246	79980	78714	77448	76182
2028	82906	81623	80341	79058	77776
2029	84589	83290	81991	80692	79392
2030	86278	84962	83645	82329	81013
2031	87946	86613	85279	83946	82613
2032	89588	88237	86886	85536	84185
2033	91210	89842	88474	87106	85738
2034	91169	91410	90024	88638	87252
2035	91096	91314	91531	90127	88723
2036	91012	91204	91396	91587	90165
2037	90945	91110	91275	91440	91606

2038	90923	91061	91198	91336	91473
2039	90953	91063	91172	91282	91391
2040	91032	91113	91194	91275	91356
2041	91156	91208	91259	91311	91362
2042	91349	91371	91393	91415	91437
2043	92161	92171	92182	92192	92202
2044	93342	93352	93362	93372	93383
2045	94538	94548	94558	94568	94578
2046	95750	95760	95770	95780	95790
2047	96978	96988	96998	97008	97017
2048	98222	98232	98242	98252	98261
2049	99483	99493	99502	99512	99522
2050	100761	100770	100780	100789	100799

年	80 歳	81 歳	82 歳	83 歳	84 歳	85 歳～
2018	62085	61521	61146	60770	60582	60394
2019	63167	62596	62025	61644	61263	61073
2020	64501	63730	63152	62574	62188	61802
2021	65945	65164	64383	63797	63211	62820
2022	67571	66582	65790	64999	64406	63812
2023	69418	68416	67414	66612	65810	65209
2024	70243	70243	69228	68213	67401	66589
2025	71800	70567	70567	69538	68510	67688
2026	73360	72110	70860	70860	69819	68777
2027	74915	73649	72383	71117	71117	70062
2028	76493	75210	73928	72645	71363	71363
2029	78093	76794	75495	74195	72896	71597
2030	79697	78381	77065	75749	74432	73116
2031	81279	79946	78613	77280	75946	74613
2032	82835	81484	80133	78783	77432	76082

2033	84370	83001	81633	80265	78897	77529
2034	85866	84480	83094	81708	80322	78936
2035	87319	85915	84511	83107	81703	80299
2036	88743	87321	85899	84476	83054	81632
2037	90165	88724	87283	85843	84402	82961
2038	91611	90152	88692	87233	85773	84314
2039	91501	91611	90132	88654	87175	85697
2040	91436	91517	91598	90101	88603	87106
2041	91414	91465	91517	91569	90051	88534
2042	91459	91480	91502	91524	91546	90009
2043	92213	92223	92233	92244	92254	92264
2044	93393	93403	93413	93423	93434	93444
2045	94588	94599	94609	94619	94629	94639
2046	95800	95810	95820	95830	95840	95850
2047	97027	97037	97047	97057	97067	97077
2048	98271	98281	98291	98300	98310	98320
2049	99531	99541	99550	99560	99570	99579
2050	100808	100818	100827	100837	100846	100856

図表 補 1-2

筆者作成