

高齢者の生活保護受給率の低下を 目指して¹²

明治大学
千田亮吉研究会
社会保障②
吉川優吾
畑中咲乃
柴田咲希
中島史人

2020 年 11 月

¹ 本稿は、2020 年 12 月 19 日、20 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2020」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。本稿の執筆にあたっては千田亮吉教授（明治大学）をはじめ、多くの方々から有益かつ熱心なコメントを頂いた。ここに感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にある誤り、首長の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 分析にあたり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターSSJ データアーカイブから〔「全国就業実態パネル調査、 2019」（リクルートワークス研究所）〕の個票データの提供を受けた。

要約

生活保護は、生活が困窮している人を助け、最低限度の生活を保障する制度である。そのため、本当に必要な人が、必要なときに受給できるセーフティーネットとしての役割をしっかりと果たさなければならない。

生活保護の被保護世帯数は近年増加傾向にあり、その多くが高齢者世帯である。そのため、今後さらに高齢者人口が増えていくなかで、高齢者世帯による生活保護受給も増えていくと予測される。高齢者は、現役世代とは違い、働いて自立を図ることがかなり難しく、一度生活保護を受給してしまうと亡くなるまで受給し続けることが多い。政府の財源にも限りがあるため、それら全ての世帯の生活保護費を賄うのには限界がある。したがって、高齢者が生活保護を受給しなくても暮らしていけるような策を講じる必要がある。

高齢者の生活を支える上で重要になるのが、公的年金制度である。生活保護制度と公的年金制度の関連性を見るために重回帰分析を行ったところ、貯蓄額と国民年金受給額が有意となった。これにより、生活保護制度と公的年金制度には有意な関連性があることが明らかになった。中でも国民年金は日本国内に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満のすべての人が加入するものであり、対象者の属性を問わないため、老齢後の生活を支える公的年金制度の中で最も重要な年金と言える。そのため、本稿では、公的年金制度のうち国民年金のみを取り上げて論じている。

国民年金制度が抱える問題として、第一に保険料納付率の低さ、第二に受給額の低さが挙げられる。保険料納付率は時代とともに下がってきており、納付率の低下はより多くの人が高齢者になった際に無年金になってしまうことを意味する。阿部(2008)は、未加入・未納問題の要因として、「流動性制約要因」、「モラルハザード」、「制度不信感」を挙げている。最新のデータの分析から、国民年金制度は「支払っている保険料と貰える給付額が見合っておらず、それが年金制度に対する不信感を生んでしまっている」ということが明らかになった。国民年金受給額は満額で貰ったとしても月額で 65,141 円しか貰えず、夫婦で受給したとしても 13 万円ほどにしかない。その一方で、生活保護は生活扶助だけで 97,860 円受給することができ、高齢者であれば医療扶助や介護扶助なども加えられるため、実際に受給できる金額は 97,860 円よりも高額になると考えられる。現状では国民年金受給額と生活保護給付額が逆転してしまっており、年金を納めるインセンティブは無くなってしまっている。よって本稿では、国民年金給付額を上げ「制度不信感」や「モラルハザード」による未納を改善することで、結果的に高齢者による生活保護受給率を減らすことを目的とする。

本稿では、高齢者における生活保護制度と年金制度の関係を踏まえ、年金制度が抱える問題について論じた先行研究として、前田(2014)、野副(2015)、和田ほか(2010)を取り上げた。前田(2014)は保険料納付率の低さについて、野副(2015)は国民年金を税方式で賄うことの問題について、和田ほか(2010)は国民年金給付額の低さについて、論じている。以上を踏まえ、本稿では、国民年金制度を充実させ、信用における制度とするために必要な額を補填するものとして消費税を用いることとし、分析としては高齢者全体だけでなく、第 1 号被保険者のみ、第 1 号被保険者に第 3 号被保険者も加えたものを含めた、3 パターンの分析を挙げる。それぞれ国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げるために必要な増税額を求め、具体的に消費税率をどの程度上げる必要があるのか分析を行った。その上で、軽減税率や逆進性といった、先行研究が考慮できていなかった消費税に関する

問題点に関しても本稿では考察する。

分析より、国民年金受給額を約 10 万円増額させ、生活保護給付額と同水準にするために、高齢者全員を一律に対象とした場合には 18.9%、第 1 号被保険者のみを対象とした場合には 4.2%、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とした場合には 6.5%ほど現在の消費税率から上げる必要があるという結果となった。結果から高齢者全員を一律に対象とする場合の増税は税率が高く、実行可能性に著しく欠けるほか、第 2 号被保険者に対して年金受給額を増加しても納付率に影響を及ぼさないため、検討の対象から除外する。

軽減税率に関して、分析の結果を踏まえて考察したところ、4.2%増税した場合は国民年金を受給し始めて約 10 カ月、6.5%増税した場合は約 1 年 3 カ月で抑えることができた消費支出額を取り戻すことができるということが明らかになった。これを受け、本稿では軽減税率は廃止するものとして考えていく。

逆進性に関しては第 1 号被保険者のみを対象とした場合よりも第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とした場合の方が低所得層に対してかかる負担が大きくなるという結果になった。つまり、消費税を 6.5%増税させた方がより多くの人の国民年金受給額を増額することができ、「制度不信感」「モラルハザード」による保険料未納の問題は改善できるが、結果としてより増税すればするほど「流動性制約要因」による未納の問題は悪化させてしまう可能性が示された。

厚生年金保険受給者の平均年金月額が 14 万 6 千円と、分析で算出した最低生活費認定額を下回っており、貯蓄がなければ生活にゆとりを持つことが難しい額である。第 3 号被保険者は国民年金のみの受け取りで年金受給額は十分なものとは言えないほか、同居していると思われる第 2 号被保険者の年金によって第 3 号被保険者の年金の低さを補填することも全ての世帯では難しいと思われる。このような点を考慮すると、たとえ国民年金保険料の納付率の上昇に寄与せずとも第 3 号被保険者に対しては最低生活費の水準まで国民年金の給付額を上げる必要がある。納付率に影響はなくとも年金額が上乘せされることで、低年金で貯蓄が無い高齢者が生活保護に流入するリスクを緩和できるからである。また、保険料を納めているにもかかわらず生活保護給付額より国民年金受給額が少額になることは公平性の観点からみても是正すべきことであるため、我々は第 1 号被保険者と第 3 号被保険者の国民年金増額のために 6.5%の増税をすることを本稿における最終的な政策提言とする。

目次

第1章 現状分析

- 第1節 生活保護制度の概要
- 第2節 生活保護制度の現状

第2章 問題意識

第3章 先行研究及び本稿の位置づけ

- 第1節 先行研究
- 第2節 本稿の位置づけ

第4章 分析

- 第1節 分析の方向性と使用データ
- 第2節 分析
 - 第1項 高齢者全員を一律に対象とした場合
 - 第2項 第1号被保険者のみを対象とした場合
 - 第3項 第1号被保険者と第3号被保険者を対象とした場合
 - 第4項 分析のまとめ

第5章 政策提言

- 第1節 政策提言の方向性
- 第2節 軽減税率の是非
- 第3節 逆進性について
- 第4節 消費税率の引き上げ

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

現在、世界はCOVID-19によって未曾有のコロナショックに陥っており、日本も例外ではない。総務省統計局「令和2年労働力調査結果」によれば、2017年1月時点から2019年12月時点にかけて3.0%から2.2%まで下がった完全失業率も2020年に入ってから上昇傾向に転じ、2020年7月時点には2.9%と、再び3%近い値にまで上昇してしまっている。COVID-19が感染症であることを踏まえると、当分の間影響が残存しこの傾向は続くと考えられる。

我が国ではこのような失業者を含め、様々な事情により生活に困窮した人々に対する社会保障制度として生活保護制度を設けている。この制度は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定している憲法第25条に基づき、国が生活に困窮する国民を保護し、国民が健康で文化的な生活を営むことを保障する制度である。また、これに加えて、生活保護制度は困窮する人々に自立を促すことも目的にしている。

しかしながら、近年における生活保護制度は正常に機能していないように思われる。厚生労働省「平成30年度被保護者調査」によれば、1990年代前半から現在まで被保護実世帯数は増加傾向にあり、生活保護を受けている世帯のうち半分近くが高齢者世帯である。生活保護制度は高齢者に限らず、生活に困窮したすべての人々を対象とした社会保障制度であるにも関わらず、高齢者のためのセーフティーネットになってしまっているというのが現状である。この現状については高齢者を対象とした公的年金制度に何か問題があり、それが高齢者の生活保護受給率の上昇に繋がっているのではないかと考えられる。公的年金制度が抱える問題として、第一に国民年金保険料納付率の低下、第二に国民年金受給額と生活保護受給額の逆転が挙げられる。これらの問題は国民年金が抱える問題ではあるが、同時に生活保護が国民年金と比較した際により優位に立ってしまっているが故に生じている問題でもあり、これら両制度は包括的に考える必要がある。

そのため、本稿では生活保護制度と公的年金制度を相互に関連したものとして捉え、その上で、国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げるための対応策を考察する。国民年金受給額の水準が上がることによって「制度的不信感」「モラルハザード」は減少し、保険料の未納率が改善される。それによって、将来の高齢者による生活保護受給率も改善することができる。ただそのためには多くの財源が必要であり、何をどのように賄うべきかまで考える必要がある。その点を考慮した上で、分析を行い、本稿では具体的な数値を出した政策を提言していく。

本章の構成は以下の通りである。第1章では、生活保護制度及び公的年金制度の現状、両制度の関連性、両制度が抱える問題についてデータから検証し、それを踏まえ、第2章では、高齢者の生活保護受給率を低下させるために解決すべき問題を提起する。第3章では、本稿の提起する問題意識に沿った先行研究を概観し、本稿の位置づけを述べる。第4章では、先行研究における限界を踏まえた分析を行う。第5章では、第3章及び第4章における先行研究の限界及び分析結果を踏まえた上で、具体的な根拠を出した政策を提言する。

第1章 現状分析

本章では、生活保護制度及び公的年金制度の現状、両制度の関連性、両制度が抱える問題についてデータから検証する。まず第1節では、生活保護制度の概要について厚生労働省ホームページを参考にまとめている。第2節では、データを用いて生活保護制度の現状及びその問題点について検証している。第3節では、「全国就業実態パネル調査、2019」（リクルートワークス研究所）の個票データを用いて公的年金制度が生活保護受給率に与える影響を見るために重回帰分析を行っている。重回帰分析の結果を踏まえ、第4節では、公的年金制度について日本年金機構ホームページを参考に概要をまとめ、第5節では、データを用いて国民年金制度の現状及び問題点について検証している。

第1節 生活保護制度の概要

我々は本稿における研究テーマとして生活保護制度を取り上げる。生活保護制度は生活保護法によって規定されており、その目的は

生活保護法第一条

この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする

と述べられている。この法律は

憲法第25条

第一項 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

第二項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

を引用しており、国民に生存権を保障するだけでなく、国が困窮する国民に対して最低限の生活を保障する義務があることを表している。

生活保護を受けるための要件及び生活保護の内容は以下のように述べられている。厚生労働省ホームページ「生活保護」³によれば、保護の要件等は

生活保護は世帯単位で行い、世帯員全員が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することが前提でありまた、扶養義務者の扶養は、生活保護法による保護に優先します

とされており、ここでいう資産の活用とは預貯金、生活に利用されていない土地・家屋等

³ 厚生労働省ホームページ「生活保護制度」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuindex.html

があれば売却等し生活費に充てること、能力の活用とは働くことが可能な人はその能力に応じて働くこと、あらゆるものの活用とは年金や手当など他の制度で給付を受けることができる場合はまずそれらを活用すること、扶養義務者の扶養とは親族等から援助を受けることができる場合はまず親族等の援助を受けることを指している。その上で、厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費と収入を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、最低生活費から収入を差し引いた差額が保護費として支給されるのである。扶助には全部で、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の 8 つが存在し、年齢や居住区、世帯人員、家賃、教育費、病気の有無、介護の有無などが総合的に考慮され、生活を営む上で必要な各種費用に対応して扶助が決定される。

以上が生活保護制度の概要であり、次節では生活保護制度が困窮する国民に対して適切に機能しているのか、データを用いて具体的に見ていく。

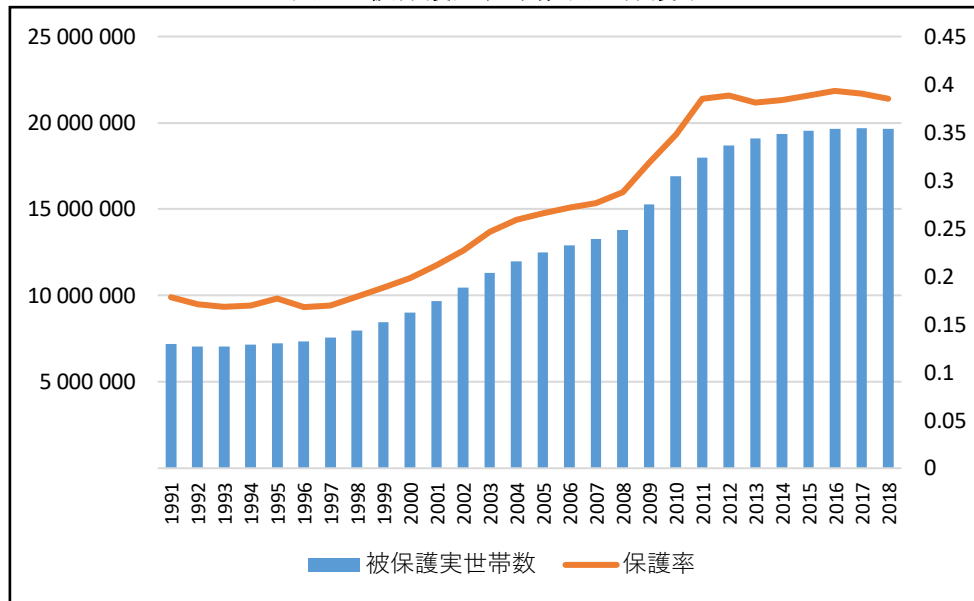
第 2 節 生活保護制度の現状

本節では、データを用いて生活保護制度の現状について見ていく。

図 1 は被保護実世帯数及び保護率の 1991 年から 2018 年にかけての年次推移をグラフにしたものである。保護率は被保護実世帯数を総世帯数で除したものをを用いている。図 1 からわかる通り、生活保護を受けている世帯数は 1991 年時点で 7,208,368 世帯、2018 年時点で 19,649,066 世帯と 1991 年時点から 2018 年時点にかけて 2.5 倍以上増加している。また保護率に関しても同様の傾向が見られ、2011 年からほぼ横ばいであるが、その割合は 1991 年時点に比べると 2 倍以上上昇している。日本は 2008 年より人口が減少傾向に転じているため、被保護実世帯数の増加には人口以外の何か別の要因があると考えられる。

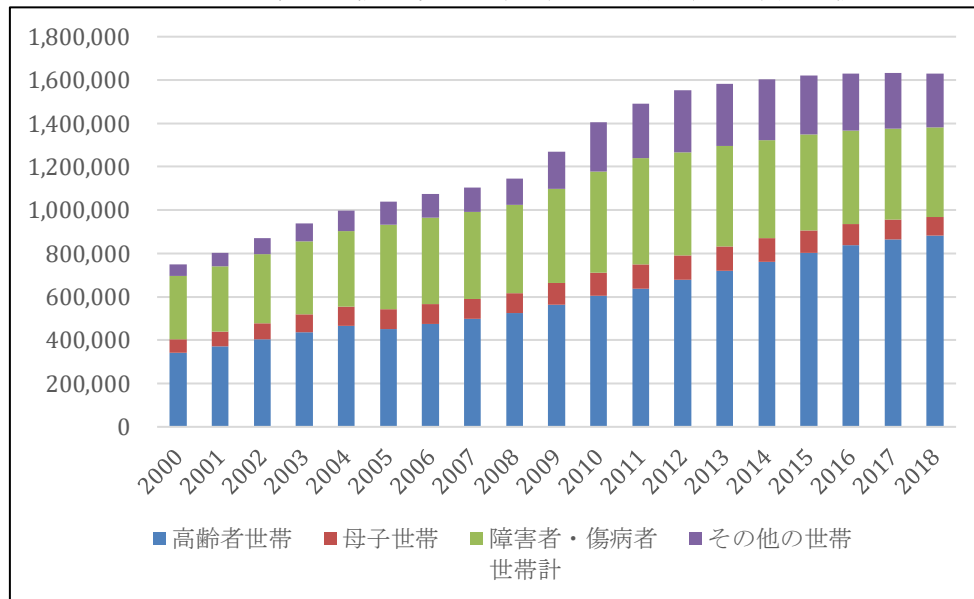
図 2 は世帯類型別被保護世帯数(1 か月平均)の 2000 年から 2018 年までの年次推移をグラフにしたものである。図 2 から、生活保護を受ける類型として高齢者世帯が最も多いことがわかる。高齢者の受給世帯数は年々増加し、2000 年時点は 341,196 世帯、2018 年時点は 882,022 世帯と、2000 年と 2018 年を比較するとその数は 2.5 倍以上にも及ぶ。ここから図 1 における被保護実世帯数の増加は日本における高齢化の影響ということが推察できる。また、2008 年を境に 2013 年頃までその他の世帯の急激な増加も見られる。その他世帯は高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯に属さない世帯であり、完全失業者世帯を指すと考えられる。そのため、2008 年から急激な増加はリーマンショックの影響によるものと思われる。

図 1 被保護実世帯数及び保護率



出典：厚生労働省「平成 30 年度被保護者調査」，厚生労働省「平成 30 年国民生活基礎調査」より作成

図 2 世帯類型別被保護世帯数（1 か月平均）の年次推移

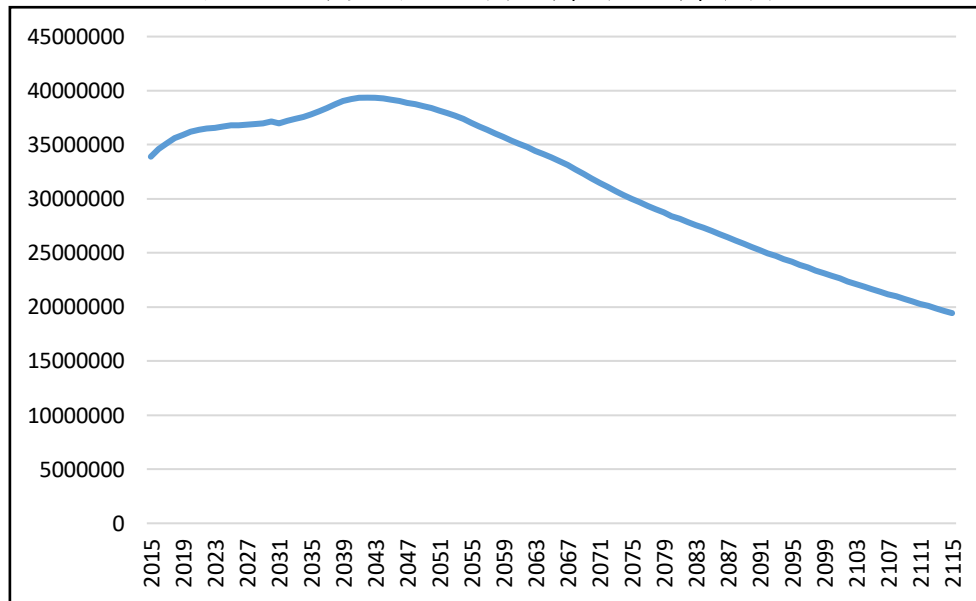


出典：厚生労働省「平成 30 年度被保護者調査」より作成

図 3 は日本における 65 歳以上人口の出生中位(死亡中位)推計をグラフにしたものである。図 3 によれば、日本の高齢者の数は 2040 年前後まで増加し続け、そこをピークに減少

傾向に転じている。これは言い換えれば、2040 年までは高齢者の数は増え続け、それに伴い社会保障費も増大し続けることを意味している。厚生労働省「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」によれば、社会保障費の対 GDP 比は 2018 年度には 21.5%（名目額 121.3 兆円）であったが、2040 年度には 23.8%～24.0%（名目額 188.2～190.0 兆円）にまで増加するとされている。図 2 からわかるように高齢者の増加に伴って被保護世帯数も増加するため、今後生活保護費が更に財政を圧迫することになるのは目に見えている。そのため、今回のコロナ禍によるその他世帯への影響も懸念されるが、確実に進んでいく高齢化とその規模の大きさを考え、本稿はその他世帯よりも高齢者世帯に目を向け、何か策を講じていこうとするものである。

図 3 65 歳以上人口：出生中位(死亡中位)推計

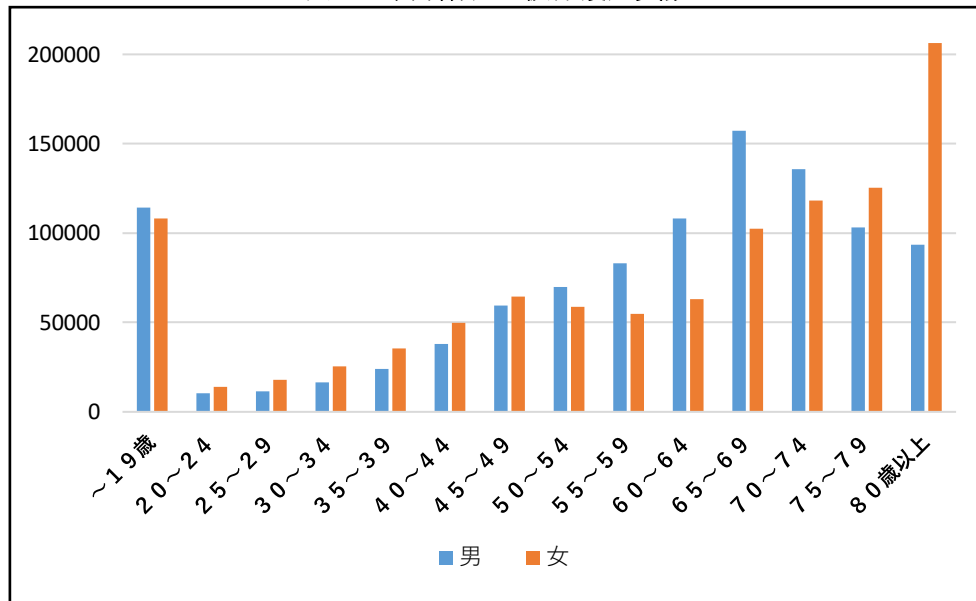


出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」より作成

図 4 は平成 30 年度の年齢階級別被保護人員数をグラフにしたものである。図 4 から 60～64 歳と 65～69 歳の被保護人員数を比較するとその増加幅が男女ともに大きいことがわかる。65 歳は国民年金の支給開始年齢にあたるはずだが、65～69 歳の被保護人員数は 60～64 歳の被保護人員数と比較して男女合わせて 10 万人近く増加している。

以上からわかることは、生活保護制度は高齢者に限らず、生活に困窮したすべての人々を対象とした社会保障制度であるにも関わらず、その対象の半分近くが高齢者であり、高齢者のためのセーフティーネットになってしまっているということである。高齢者の老後の生活を保障する制度として公的年金制度が挙げられる。皆年金制度であるにも関わらずなぜ図 4 のような結果になるのか。ここから生活保護に関わる老後の生活を支えるはずの公的年金制度にも問題があるのではないかと考えられる。

図4 年齢階級別被保護人員数

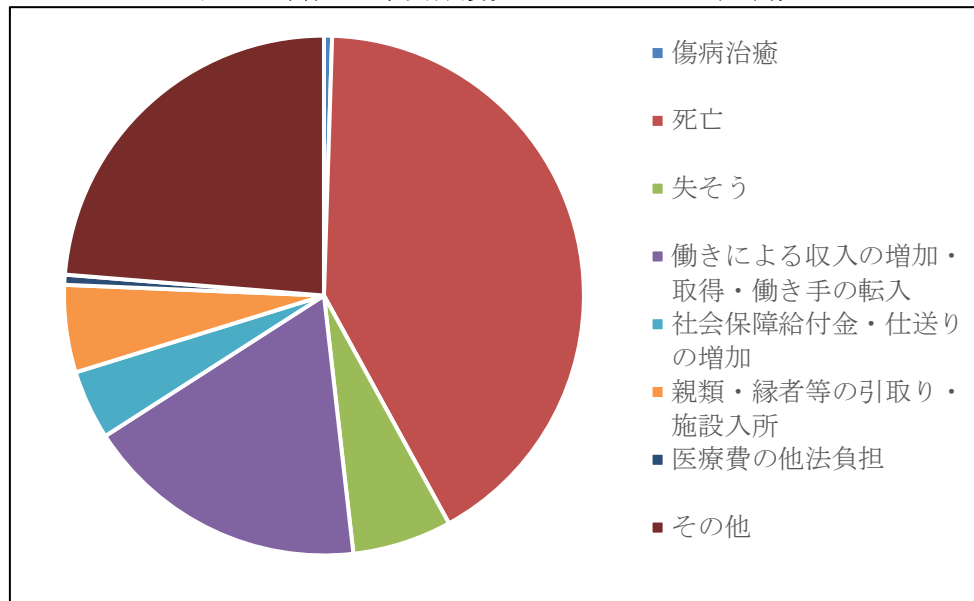


出典：厚生労働省「平成30年度被保護者調査」より作成

図5は平成30年度の生活保護廃止の主な理由別に世帯数を分けてグラフにしたものである。「死亡」の割合が最も多く、「その他」「働きによる収入の増加・取得・働き手の転入」が後に続く。「働きによる収入の増加・取得・働き手の転入」の割合よりも「死亡」の割合が多く、生活保護制度が目的として挙げている自立の助長が達成されているかどうかに関して疑問が残る。しかし、年代別に見たところ、若年層は「働きによる収入の増加・取得・働き手の増加」の割合が比較的多く、「死亡」の割合はそれほど多くない。その一方で、高齢層は「死亡」の割合が非常に大きく、図5のグラフは高齢層のデータに引っ張られていると考えられる。ここから言えることは多くの高齢者が一度生活保護を受けると死ぬまで抜け出せていないということである。しかし、我が国において社会保障制度は数多く存在しており、高齢者が必ずしも生活保護を受けるわけではない。にもかかわらず、何故生活保護を受ける高齢者の数は年々増加し、彼らは亡くなるまで生活保護から抜け出せないのだろうか。

次節では高齢者が生活保護を受ける要因について重回帰分析を行い、その要因について明らかにしていく。

図 5 平成 30 年度保護廃止の主な理由別世帯数



出典：厚生労働省「被保護者調査(平成 30 年度確定値)」より作成

第 3 節 生活保護と公的年金の関連性

前節の現状分析から高齢者の生活保護世帯数の増加には生活保護制度自体が抱える問題とは別の要因があると考えられる。図 4 における分析からその要因として公的年金制度が挙げられた。これに関して、より具体的に公的年金制度が生活保護受給率に与える影響を見るために個票データを用いて重回帰分析を行う⁴。本分析では年金が生活保護受給有無に影響を与えているかを見るため、調査対象者を年金受給資格のある 65 歳以上に限定している。分析に用いた変数は以下の表 1 にある 5 変数とした。

⁴ 分析にあたり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター SSJ データアーカイブから〔「全国就業実態パネル調査、2019」(リクルートワークス研究所)〕の個票データの提供を受けた。

表 1 分析に用いた変数

変数名	備考
生活保護受給有無ダミー	生活保護を受給していないを0、受給しているを1としたダミー変数
年金受給有無ダミー	年金受給していないを0、受給しているを1としたダミー変数
貯蓄額	貯蓄額が300万円未満を150万、300万円以上800万円未満を550万、800万円以上1400万円未満を1100万、1400万円以上2000万円未満を1700万、2000万円以上3000万円未満を2500万、3000万円以上5000万円未満を4000万、5000万円以上を7500万とした変数
年金受給予定額	年金受給予定額が6万円未満を3万、6万円以上11万円未満を8万5千、11万円以上16万円未満を13万5千、16万円以上20万円未満を18万、20万円以上25万円未満を22万5千、25万円以上を27万とした変数
就業有無ダミー	働いていないを0、働いているを1としたダミー変数

出典：筆者作成

被説明変数には生活保護受給有無ダミーを用いた。説明変数には貯蓄額の影響を見る変数として貯蓄額、年金受給の影響を見る変数として年金受給有無ダミー、年金受給額の影響を見る変数として年金受給予定額、就業の影響を見る変数として就業有無ダミーを設定し、これらの変数を用いて線形確率モデルによる重回帰分析を行った。

以下の表2に使用したデータの記述統計量を示す。

表 2 使用データの記述統計量

	標本サイズ	平均	標準偏差	最大値	最小値
生活保護受給有無ダミー	3320	0.003313253	0.05747408	1	0
年金受給有無ダミー	3320	0.956927711	0.20305045	1	0
貯蓄額	3320	19510843.37	22383699.7	75000000	1500000
年金受給予定額	3320	126099.3976	66890.2885	270000	30000
就業有無ダミー	3320	0.562048193	0.49620982	1	0

出典：筆者作成

表1で設定した変数を用いて分析を行ったものが以下の表3である。

表 3 データ分析の結果⁵

被説明変数	生活保護受給有無ダミー		
変数名	係数	標準誤差	
定数項	0.0196815	0.0107558	*
年金受給有無ダミー	-0.0111297	0.00987563	
貯蓄額	-9.06968e-011	2.80E-11	***
年金受給予定額	-3.88608e-08	1.45E-08	***
就業有無ダミー	0.0016938	0.00201083	
***は 1 %有意、**は 5 %有意、*は10%有意を表す			

出典：筆者作成

分析結果について考察していく。本分析では貯蓄額は 1%有意となり、係数は負の値を取った。ここから貯蓄額が増えると生活保護受給率が下がることが分かる。また、年金受給予定額は 1%有意となり、負の値を取った。ここから年金受給額が増えると生活保護受給率が下がることが分かる。年金受給有無ダミー及び就業有無ダミーについては本分析では有意にならなかった。年金受給有無ダミーが有意にならなかった理由として、年金受給の有無よりもその受給額の方が重要だということが挙げられる。つまり、年金を受給することができてもその額が生活を送るのに十分でなければ意味がなく、たとえ年金を受給することができなくとも十分な貯蓄があれば生活保護を受けることはないということである。

以上の結果より本分析では年金受給額と貯蓄額が生活保護受給有無に影響を及ぼすことが分かった。当然の結果ではあったかもしれないが、生活保護と公的年金には高い関連性があることが確認され、高齢者の生活保護受給率の低下を目指すにあたっては公的年金制度についても考慮していく必要があることがわかった。

第 4 節 公的年金制度の概要⁶

前節では生活保護と公的年金の関連性について重回帰分析を用いて明らかにした。公的年金制度の現状を見ていくにあたって、まず本節ではその公的年金制度の概要について見ていく。

公的年金には大きく分けて 3 種類存在し、国民は皆何らかの公的年金制度に加入することになっている。これは「国民皆年金制度」と呼ばれ、高齢になった時や事故や病気などで障害を負った時、遺族を残して亡くなってしまった時のために日本国内に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満のすべての人に対して何らかの公的年金制度への加入を義務づけている制度である。

まず、国民年金である。国民年金は、日本国内に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満のす

⁵ 標準誤差は頑健な標準誤差である。

⁶ 本節の説明は、日本年金機構ホームページを参考にした。

<https://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/20140710.html>

すべての人が加入するもので、老齢・障害・死亡により「基礎年金」を受けることができる。国民年金には、対象者の属性によって「第1号被保険者」「第2号被保険者」「第3号被保険者」の3つに分けられ、どの制度に加入するかによって保険料の納め方が異なる。

「第1号被保険者」の対象となるのは農業等に従事する、学生、フリーター、無職の人などであり、保険料は納付書による納付や口座振替などによって自分で納めることになっている。「第2号被保険者」の対象となるのは厚生年金保険の適用を受けている事業所に勤務する者である。厚生年金の対象となる人は自動的に国民年金の「第2号被保険者」の対象となるのである。（ただし、65歳以上で老齢年金を受ける人を除く。）「第2号被保険者」の保険料は厚生年金保険料に含まれているため、厚生年金保険料を払うことで国民年金保険料も支払ったことになる。「第3号被保険者」の対象となるのは第2号被保険者の配偶者で20歳以上60歳未満の人である。ただし、年間収入が130万円以上で健康保険の扶養となれない人は第3号被保険者とはならず、第1号被保険者となる。「第3号被保険者」の保険料はその配偶者が加入する年金制度が一括負担することになっている。

次に厚生年金である。厚生年金は厚生年金保険の適用を受ける会社に勤務する全ての人加入するもので、厚生年金保険の制度を通じて国民年金に加入する第2号被保険者に分類され、国民年金の給付である「基礎年金」に加えて、「厚生年金」を受けることとなる。

最後は共済年金である。共済年金は公務員・私立学校教職員などが加入するもので、共済組合に基づいて適用される。共済(組合)制度は、国家公務員、地方公務員や私立学校の教員などとして常時勤務する人は組合員(私立学校教職員共済では加入者)となる。

そして、自身がどの年金保険料を支払ったのか、どのくらいの期間支払ったのかに応じて老後に給付される年金の種類、そしてその給付額が定められる。給付される年金には大きく分けて、3階建ての1階部分に相当する老齢基礎年金と2階部分に相当する老齢厚生年金が存在する。3階部分に相当する企業年金などは従業員の福利厚生の一環として企業が任意に定めているものであり、ここでは割愛する。

まず、老齢基礎年金である。老齢基礎年金は国民年金や厚生年金保険などに加入して保険料を納めた人が原則65歳から受け取る年金であり、加入期間に応じて年金額が計算される。受給要件として保険料納付済期間と保険料免除期間などを合算した受給資格期間が10年以上ある場合に受給できるとされており、20歳から60歳になるまでの40年間の全期間保険料を納めた場合には、65歳から満額の老齢基礎年金を受給できる。ただし、保険料を全額免除された期間の年金額は1/2（平成21年3月分までは1/3）となり、保険料の未納期間は年金額の計算の対象期間にならないとされている。

もう一つは老齢厚生年金である。老齢厚生年金は、会社に勤め、厚生年金保険に加入していた人が原則60歳から受け取る年金であり、給与や賞与の額、加入期間に応じて年金額が計算される。受給要件として上述した老齢基礎年金の受給要件を満たしていることと厚生年金保険の被保険者期間が1ヶ月以上あることが挙げられる（ただし、65歳未満の人が受け取れる老齢厚生年金については、1年以上の被保険者期間が必要）。

ただ本稿ではこれらの公的年金全てを取り上げるのではなく、これ以降は国民年金のみを取り上げて論じていきたいと考えている。その理由として、国民年金は日本に住む20歳以上60歳未満のすべての人が加入対象となるのに対し、厚生年金及び共済年金は会社員や公務員などの被用者がその加入対象となることが挙げられる。前節の重回帰分析で明らかになったように、生活保護を受ける高齢者というのは無年金、低年金であるにもかかわらず貯蓄を十分に持たない高齢者である。厚生年金や共済年金の対象となる被用者は働くことで所得を得るだけでなく、同時に国民年金も含めた年金保険料を納めている。つまり、

厚生年金や共済年金の対象となっていた高齢者は現役時代の貯蓄に加え、十分な額の年金を給付することができ、生活保護の対象となる、無年金あるいは低年金しか受給できない貯蓄無しの高齢者になるということは考えにくいのである。同様の理由で、国民年金の「第2号被保険者」も除かれる。国民年金の「第2号被保険者」は言い換えれば厚生年金の対象となる人のことであり、厚生年金保険料を納めている以上、国民年金も納められているからである。

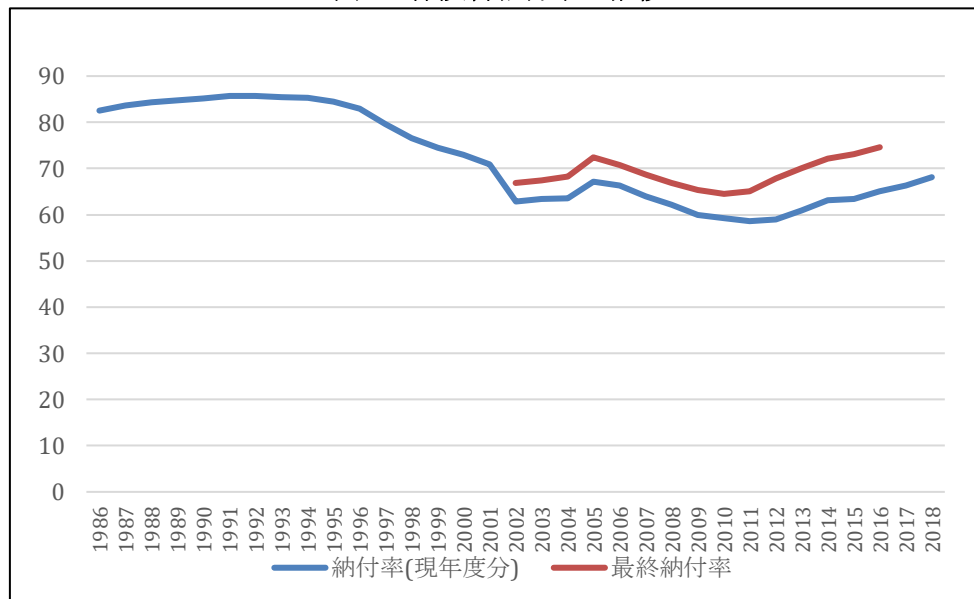
以上から、本稿では公的年金制度のうち国民年金、とりわけ「第1号被保険者」の現状及びその問題点について分析していく。

第5節 公的年金制度の現状

本節ではデータを用いて、国民年金の現状及びその問題点について具体的に見ていく。まず、国民年金をその納付率の面から見ていく。

図6は1986年から2018年までの国民年金保険料納付率の推移をグラフにしたものである。保険料は過去2年分の納付が可能であり、最終納付率とは、過年度に納付されたものを加えた納付率を指す。全体を通して納付率が100%になる時は無く、常に一定数の未納者がいることが挙げられる。また、約30年という長いスパンで見ると2000年あたりを境に納付率に差があることが確認できる。1990年代ではおおそ80%以上の水準であったが、2000年代に入ると60%台で推移している。最終納付率を考慮しても80%には届いておらず、時代とともに納付率が下がってきていることが確認できる。

図6 保険料納付率の推移

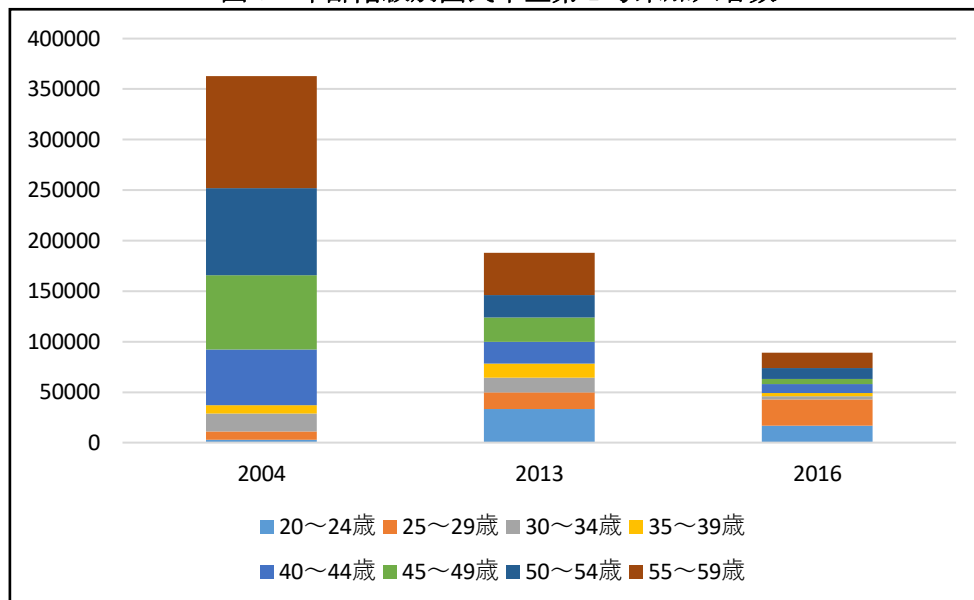


出典：厚生労働省「平成30年度の国民年金の加入・保険料納付状況」より作成

図7は2004年、2013年、2016年のそれぞれにおける年齢階級別国民年金第1号未加入者数を示している。図7から年齢階級別国民年金第1号未加入者数は年々減少しており、

未加入の問題は改善されているように見える。しかし、全体として未加入者数は減ってきているものの、25～29歳の未加入者数は年々増加してしまっている。20代後半は多くの方が既に社会に出ている時期であり、このような結果になったのには何か原因が考えられる。また、未加入の問題が解決したとしても未納の問題が解決しない限り、十分な保険料を徴収できておらず、根本的な解決にはなっていないと思われる。

図7 年齢階級別国民年金第1号未加入者数



出典：厚生労働省「公的年金加入状況等調査」より作成

阿部(2008)は、未加入・未納問題の要因として、低所得のために保険料を払うことができないという「流動性制約要因」、生活保護によって国民年金に加入するインセンティブが減ってしまう「モラルハザード」、「制度不信感」を挙げている。しかし、阿部(2008)の使用しているデータは古く、最新のデータを確認する必要がある。

表4は阿部(2008)のデータを最新のものに更新し、作り直したものである。表4から、阿部(2008)が挙げた要因の一つである「流動性制約要因」に該当するであろう「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」が66.4%も占めていることがわかる。また、「納める保険料に比べて、十分な年金額が受け取れないと思う」や「年金制度の将来が不安・信用できない」は「制度不信感」としてまとめることができ、合わせて10.2%を占めている。これは生活保護制度と関連して、「モラルハザード」に繋がる可能性もある。また、「うっかりして忘れた、後でまとめて払おうと思った」が11.1%を占めており、「うっかりして忘れ」ることができるのは第1号被保険者が自動的に保険料を給与から引かれる第2号被保険者とは異なり、保険料を自分で納めることになっているからである。第1号被保険者にとっては義務であるはずの国民年金制度が任意加入になってしまっており、これも未加入・未納問題の要因の一つになっているように思われる。これらの要因のうち、「流動性制約要因」は個人の所得に依存するところがあるが、「制度不信感」や「モラルハザード」は国民年金制度自体が抱える問題である。つまり、「支払っている保険料と貰える受給額

が見合っておらず、それが年金制度に対する不信感を生んでしまっている」ということである。この状態が続くと、いずれ人々は年金制度に見切りをつけ、未加入・未納問題が今以上に深刻なものになってしまう可能性が挙げられる。国民年金の未加入・未納が拡大すれば、将来の無年金高齢者の増加に繋がり、それが更に生活保護受給者の増加に繋がることになる。また、現在の年金制度が取っている賦課方式だと、現役世代の未加入・未納問題は現役世代が高齢者になった時だけでなく、現在の高齢世代にも影響を及ぼすことになると考えられる。

表 4 保険料を納めなかった理由(主要回答)別 被保険者数割合 (単位: %)

うっかりして忘れた、後でまとめて払おうと思った		11.1
保険料が高く、経済的に支払うのが困難		66.4
	もともと収入が少ない、あるいは不安定だったから	37.4
	失業、倒産、天災、事故、病気などにより所得が低下したから	13.9
	保険料より優先度の高い支出が多かったから	9.7
	その他	3.4
	不詳	2.0
納める保険料に比べて、十分な年金額が受け取れないと思う		5.4
老後や年金のことに関心がない		1.3
これから保険料を納めても加入期間が短く、年金がもらえない		1.4
すでに、年金を受ける要件を満たしていたから		0.8
年金制度の将来が不安・信用できない		4.8
厚生労働省・日本年金機構が信用できない		3.2
自分以外にも保険料を納めていない人がいたから		0.5
特に理由はない		4.9

出典：厚生労働省「平成 29 年国民年金被保険者実態調査」より作成

次は国民年金を受給額の面から見ていく。

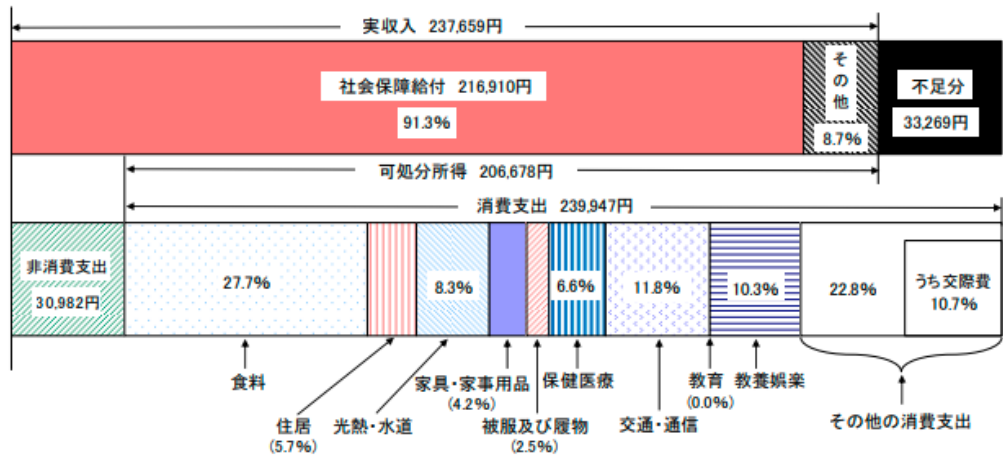
図 8 は 2019 年の高齢夫婦無職世帯の家計収支の平均をグラフにしたものであり、総務省統計局「家計調査報告(家計収支編) 2019 年(令和元年) 平均結果の概要」より抜粋した。図 8 によれば、高齢夫婦無職世帯は月に年金を含め、実収入として約 24 万円得ている一方で、消費支出として約 27 万円支出しており、毎月 3 万ほど赤字になっている計算になる。つまり、この足りない赤字分の 3 万円は貯蓄を切り崩していることになる。しかし、これはあくまで平均であり、図 8 で社会保障給付として挙げられている 216,910 円は国民年金保険のみを受給している人だけでなく、厚生年金保険や共済年金保険に加入している人も含めた場合の社会保障給付の平均である。厚生年金や共済年金の場合は保険料の納付月数と収入によって決まり、収入が高いほど受給額も多くなるため、人によっては十分すぎる額を給付することができる。しかし、問題は国民年金である。日本年金機構ホームページ

「令和 2 年 4 月分からの年金額等について」⁷によれば、令和 2 年度の国民年金（老齢基礎年金（満額））は月額で 65,141 円とされている。仮に夫婦で受給したとしても 13 万円程度にしかならない。そうすると、足りない額は自分たちの貯蓄を切り崩すか、他の制度を当てにするしかなくなってしまう。令和 2 年度において国民年金第 1 号被保険者及び任意加入被保険者の 1 カ月当たりの保険料は 16,540 円であり、給付額と比較すると些か少ないように思われる。しかし、前節の概要で見たように、20 歳から 60 歳になるまでの 40 年間の全期間において保険料を納めた場合に 65 歳から満額の老齢基礎年金、つまりここでは 65,141 円受給することができるのであり、保険料を全額免除された期間の年金額は 1/2（平成 21 年 3 月分までは 1/3）となり、保険料の未納期間は年金額の計算の対象期間にならないのである。つまり、国民年金は満額でも 65,141 円しか貰えず、保険料を全額免除された期間や保険料が未納の期間があれば、国民年金受給額は 65,141 円から更に減額されることになる。そうすると、国民年金しか受給できない高齢者は十分な生活を送ることができなくなり、生活保護を受けることになってしまう。第 3 節の重回帰分析の結果からもわかるように、生活保護受給に影響を及ぼすのは年金受給の有無ではなく、その受給額なのである。

図 9 は平成 28 年度の世帯類型別生活扶助基準であり、厚生労働省「平成 30 年版厚生労働白書」より抜粋したものである。図 9 によれば、高齢夫婦世帯（68 歳男・65 歳女）は 3 級地-2 であっても生活保護の生活扶助として 97,860 円を受給することができるとされている。ここに高齢者であれば更に医療扶助や介護扶助などが加えられるため、実際に受給できる金額は 97,860 円よりも高額になると考えられる。そうすると、生活保護によって得られる金額は国民年金保険料を欠かさず 40 年間納めた際に受給できる金額と大差が無くなるどころか、場合によっては生活保護の方が貰える額が多くなるということもありうる。このような状況が続けば、「制度不信感」ひいては「モラルハザード」に繋がることは容易に想像できる。國枝（2008）は高齢期の貧困世帯に最低限の生活を保障するために公的扶助のみを設けると、まったく貯蓄をせず、賃金を現役期の間に消費して、高齢期にフルに生活保護の給付を受けることが最も個人の効用を高める選択となるといった、「貯蓄の罠」と呼ばれるモラルハザードに陥ると述べている。国民年金受給額と生活保護給付額が逆転している現状は年金を納めるインセンティブは無くなっており、これに近い状態になっていると考えられる。

⁷ 日本年金機構ホームページ「令和 2 年 4 月分からの年金額等について」
<https://www.nenkin.go.jp/oshirase/topics/2020/20200401.html>

図 8 高齢夫婦無職世帯の家計収支 —2019 年—



- (注) 1 高齢夫婦無職世帯とは、夫 65 歳以上、妻 60 歳以上の夫婦のみの無職世帯である。
2 図中の「社会保障給付」及び「その他」の割合 (%) は、実収入に占める割合である。
3 図中の「食料」から「その他の消費支出」までの割合 (%) は、消費支出に占める割合である。
4 図中の「消費支出」のうち、他の世帯への贈答品やサービスの支出は、「その他の消費支出」の「うち交際費」に含まれている。
5 図中の「不足分」とは、「実収入」から「消費支出」及び「非消費支出」を差し引いた額である。

出典：総務省統計局「家計調査報告（家計収支編）2019 年（令和元年）平均結果の概要」より抜粋

図 9 世帯類型別生活扶助基準（平成 28 年度）

(単位：円)

	3人世帯 33歳男・29歳女・4歳子	高齢単身世帯 68歳女	高齢夫婦世帯 68歳男・65歳女	母子世帯 30歳女・4歳子・2歳子
1級地—1	160,110	80,870	120,730	189,870
1級地—2	153,760	77,450	115,620	183,940
2級地—1	146,730	73,190	109,250	174,860
2級地—2	142,730	71,530	106,770	171,940
3級地—1	136,910	68,390	102,090	164,820
3級地—2	131,640	65,560	97,860	159,900

(注) 冬季加算 (Ⅵ区×5/12)、児童養育加算及び母子加算を含む。

出典：厚生労働省「平成 30 年版厚生労働白書」より抜粋

第2章 問題意識

以上の現状分析より、老後の生活を支える年金制度が存在しながらも、生活保護を受給する高齢者の多さを問題点として指摘する。そこには生活保護制度が抱える問題だけでなく、年金制度が抱える問題も密接に関わっていることが判明した。前章ではその問題として、第一に保険料納付率の低さ、第二に国民年金給付額の低さを挙げた。納付率の低下はより多くの人が高齢者になった際に無年金になってしまうことを意味する。また、その給付額の低さから保険料を納付しても生活保護よりも少ない年金を受け取ることになり、結果として生活保護を受給することになる可能性がある。つまり、現行の年金制度では生活保護受給者の増加に歯止めをかけることができず、少子高齢化の進む現代の日本においてこの傾向は加速する一方である。生活保護は最後のセーフティーネットとして重要な制度であり、それを受給することは国民全員に認められている権利である。しかし、高齢化が進み、同時に無年金である高齢者が増加すると生活保護受給者も増加し、財政を圧迫しかねない。和田・高橋・大久保(2010)もこの問題に対して「国や地方自治体に多大な財政的負担を与え、社会保障のシステム崩壊させる懸念がある。」(p. 37)と述べている。

よって、本稿では生活保護制度を個別の制度としてではなく、年金制度と相互に関連した制度として捉え、国民年金給付額を上げ「制度不信感」や「モラルハザード」による未納を改善することで、結果的に高齢者による生活保護受給率を減らすことを目的とし、次章ではそれについて論じた先行研究を概観する。

第3章 先行研究及び本稿の位置づけ

本章では、高齢者における生活保護制度と年金制度の関係を踏まえ、年金制度が抱える問題について論じた先行研究を概観し、それを踏まえた本稿の位置づけを述べる。まず第1節では、前章で提起した問題について論じた3つの先行研究を概観する。そして、第2節では、それらの先行研究が抱える限界を踏まえた上で、本稿の位置づけについて述べていく。

第1節 先行研究

高齢者における生活保護制度と年金制度の関係を踏まえ、年金制度が抱える問題について論じた先行研究には以下がある。前田(2014)は保険料納付率の低さについて、野副(2015)は国民年金を税方式で賄うことの問題について、和田ほか(2010)は国民年金給付額の低さについて、論じている。

前田(2014)は公的年金制度と生活保護制度を相互に影響を及ぼすものと捉え、その上で両者のバランスを考えた制度改革を提案している。前田(2014)は公的年金制度が抱える問題として、国民年金第1号被保険者の保険料の納付率が低いことを挙げている。その要因として阿部(2008)が挙げていた「流動性制約要因」「制度不信感」に加え、パート・アルバイト、派遣社員や契約社員といった非正規雇用者が増大していることもその要因とする。自身が非正規労働者であることに対し、自身のライフスタイルに合わせた働き方をするために選んでいる人がいる一方で、「正社員として働ける会社がなかったから」と答えている人も多く、今後こういった人々が増加した場合には国民年金しか受給できない人が増加し、生活保護を受給する人も増加することになる。また、前田(2014)は生活保護受給額と国民年金受給額の比較から「モラルハザード」の問題にも触れている。以上を受けて、公的年金と生活保護を相互に影響を及ぼすものと捉え、その上でバランスを取る必要があるとした。生活保護の基準が最低限度の生活を送ることができるように定められていることから、国民年金の額が生活保護の給付水準を下回らないように調整することを必要とし、前田(2014)はその具体的な方法として「年金目的消費税」を用いた税方式の導入による財源の確保を提言している。これは少子高齢化を考慮し高齢者も含めて広く負担することになる消費税を一般財源ではなく目的税として徴収し、基礎年金給付額の2分の1はこれまでの国庫負担同様に一般財源で賄い、残りの2分の1にこの「年金目的消費税」を充てるというものである。前田(2014)は分析として、老齢基礎年金を税方式にした場合にどれくらいの額の「年金目的消費税」が必要かを算出している。2015年を基準にし、給付水準を一か月65,000円、65歳以上の高齢者の数を3,395万人とすると、一年間で総額26.5兆円必要となる。これを消費税収入1%当たり2.6兆円として計算すると、「年金目的消費税」は5.1%になる。しかし、現行制度で国庫負担は全ての高齢者に給付されるわけではないため、2015年に予定されている国庫負担金11.5兆円を一般財源とするのならば、「年金目的消費税」は5.8%になるとしている。前田(2014)はこのような税方式によって、第1号被保険者の未加入・未納問題や管理費用の問題など、社会保障方式が抱える問題点の解消が容易にできるとする。

ただ税方式に関しても問題点が存在する。国民年金の財源として保険料ではなく、税金を使うことを述べた論文に野副(2015)がある。野副(2015)は経済が低迷している今日の日本では、所得税や法人税で十分な税収を賄うには限界があるとし、消費税で賄うことを挙げている。消費税は所得の大きさに関係なく高齢者も含めた国民全体に負担をかけることが可能である。そのため、高齢化が進み、現役世代だけで社会保障費を賄うには限界がある今日の日本で、その増加する高齢者にも社会保障費を負担させることができるというのは大きなメリットである。しかし、消費税を財源に充てる場合には所得税や法人税には無い逆進性の問題が生じてしまう。また、経済状況によっては税率の上昇を避けられず、その負担が年金受給者の負担の増加にも繋がってしまう。加えて、消費税は国民全体が負担する税金であるが故に、年金を受給できない無年金者にもその負担を強いることになってしまう。野副(2015)はその上で消費税を年金財源として充てる場合、実際にどれだけの増税が必要なのか、また、増税による負担の不公平性をどう解決するのが重要な課題であるとしている。

問題意識の中でも触れた、和田ほか(2010)は年金受給額と生活保護受給額の逆転の問題や生活保護費が増大した場合の財源の問題などを科学的に提示した研究が少ないことを受けて、国民年金受給額と生活保護受給額との比較を行ったものである。和田ほか(2010)は厚生労働省が世帯状況に関して想定している 5 つの生活保護のモデルケースのうち、高齢者単身世帯(68歳女)、高齢者 2 人世帯(68歳男, 65歳女)といった高齢者に関するモデルケースのみをピックアップし、そのモデルケースが生活保護を受給せずに国民年金のみ受給している場合の額と被保護者として支給される受給額を、住宅費や医療費、介護費の支出を考慮した実質的受給額として単純比較している。その際、2 つのモデルケースを更に医療費・介護費の自己負担額がかからない「元気な高齢者」と、平均的に医療費・介護費の自己負担額がかかる「一般的な高齢者」に分けて金額を算出している。分析の結果として、いずれの比較においても生活保護の受給額よりも国民年金の受給額の方が低額だという結果が示された。和田ほか(2008)はこの結果を受けて、現状では年金保険料を納めなくても生活保護を受給することができれば老後は年金以上の生活が保障されていることから、福祉の再分配政策は歪んでいる可能性があることを指摘している。そして、これが今後のさらなる国民年金の未納率と保護率の増加に繋がり、国や地方自治体に多大な財政的負担を与え、社会保障のシステム崩壊させる懸念があるとする。その上で、和田ほか(2008)はわが国の社会保障分野においても、福祉政策についてアウトカムは何か、プログラムを受けた後の予後はどうなっているのか、プログラムとして適切か、不公平感がないか、そもそも費用を投入した効果があるかなど、科学的に検討し、根拠を導出する必要があるといった「根拠のある福祉 Evidence-Based Welfare」に基づいて政策を決定することが必要であるとする。

第2節 本稿の位置づけ

先行研究の限界として、前田(2014)は現行の社会保障方式が抱える問題点を解決するために税方式を取っているが、逆進性や軽減税率などの問題点を考慮していない。加えて、高齢者全員に一律に十分な国民年金を給付する場合に必要な税率の分析をするだけでその先の政策効果までは述べられていない。また、野副(2015)は税方式が抱える問題に関して述べているが、問題点を列挙するに留まり、具体的な分析をするに至っていない。和田ほか(2010)も同様に、国民年金受給額と生活保護給付額の比較は行っているが、その改善策

を述べるに留まり、一歩進んだ分析をするに至っていない。

以上の先行研究を踏まえ、本稿では、現行の社会保障方式は継続した上で、国民年金制度を充実させ、信用のおける制度とするために必要な額を補填するものとして消費税を用いることとする。分析としては高齢者全体だけでなく、第1号被保険者のみ、第1号被保険者に第3号被保険者も加えたものを含めた、3パターンの分析を行う。それぞれ国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げるために必要な増税額を求め、具体的に消費税率をどの程度上げる必要があるのか分析を行う。パターンを増やすことでそれぞれが持つ政策効果を比較、分析し、より社会的に望ましい政策に繋げていく。また、分析結果から軽減税率や逆進性などの前田(2014)が考慮できていなかった消費税に関する問題点に関しても考察し、より現実に即した政策を提言する。

第4章 分析

本章では、国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げるために必要な増税額を求め、具体的に消費税率をどの程度上げる必要があるのか分析を行う。まず第1節では、分析をするにあたって必要なデータ及びその方向性について見ていく。第2節では、第1節で見たデータを用いて、実際に分析を行っていく。

第1節 分析の方向性と使用データ

本章では、年金制度を信用における確実な制度とするために、消費税を財源とした給付を行う場合、具体的には何%税率を上げる必要があるのかを分析していく。まず、和田ほか(2010)も指摘していたように、国民年金受給額よりも生活保護給付額の方がもらえる額が多く、逆転現象が起きてしまっている。それでは年金を収めるインセンティブが阻害されてしまう。そのため、国民年金の受給額を最低生活費とされる生活保護の給付額よりも多くすることが必要である。

では、現時点で国民年金受給額と生活保護受給額ではどの程度差があるのか。まず、生活保護受給額を見ていきたい。生活保護の受給額は年齢や居住区、世帯人員、家賃、教育費、病気の有無、介護の有無などによって細かく変わってくる。ここでは、国民年金の受給開始年齢である65歳以上に絞って検討する。また、厚生労働省「被保護者調査（令和2年7月分概数）」によれば、生活保護を受けている高齢者世帯 904,620 世帯のうち、92%にあたる 830,370 世帯が単身世帯である。したがって、生活保護額を計算する際に65歳以上であることに加えて、単身世帯に絞ってみていくこととする。

厚生労働省が出している「生活扶助基準額について」の資料をもとに各年齢、地域別の生活扶助基準額を出したものが以下の表5である。

表5 生活扶助基準額

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	74,220	71,690	69,530	69,530	66,640	65,200
70～74歳	74,220	71,690	69,530	69,530	66,640	65,200
75歳以上	69,810	67,420	65,470	65,470	62,850	61,560

出典：厚生労働省「生活扶助基準額について」より筆者作成

次に、この値に住宅扶助額を足す。住宅扶助額は、1級地が53,700円、2級地が45,000円、3級地が40,900円とする。以上を表5の生活扶助基準額に足したものが以下の表6である。

表 6 生活扶助基準額+住宅扶助額

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	130,580	127,290	114,530	114,530	107,540	106,100
70～74歳	127,920	125,390	114,530	114,530	107,540	106,100
75歳以上	125,600	122,520	110,470	110,470	103,750	102,460

出典：筆者作成

本来であれば、表 6 の値に教育扶助基準や医療扶助基準等を足して最低生活費認定額が決定する。しかし、今回は対象を高齢者に絞っている為、医療扶助基準だけを足すこととする。医療扶助基準は、実際にかかった医療費の平均月額である。そのため、正確な値を出すことは難しい。したがって、厚生労働省の「平成 29 年度 国民医療費の概況」に記載されている「人口一人当たり国民医療費」を医療扶助基準とする。それぞれの値は以下の表 7 の通りである。

表 7 人口一人当たり国民医療費

	年間	月額
65～69歳	494,600	41,217
70～74歳	636,900	53,075
75歳以上	932,567	77,714

出典：厚生労働省「平成 29 年度 国民医療費の概況」より筆者作成

表 6 の「生活扶助基準額+住宅扶助額」に表 7 の「人口一人当たり国民医療費」の月額を足した最低生活費認定額は以下の表 8 のようになる。

表 8 最低生活費認定額

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	171,797	168,507	155,747	155,747	148,757	147,317
70～74歳	180,995	178,465	167,605	167,605	160,615	159,175
75歳以上	203,314	200,234	188,184	188,184	181,464	180,174

出典：筆者作成

次に、上の最低生活費認定額と国民年金給付額の差を求めたい。日本年金機構ホームページ⁸によると、令和二年度の国民年金給付額は、月額 65,141 円である。しかしこれは満額でもらえた場合の額であり、実際は満額ではもらえないことが多い。そのため、今回の分析では国民年金受給者の平均受給額を使用する。厚生労働省年金局「厚生年金保険・国

⁸ 日本年金機構ホームページ <https://www.nenkin.go.jp/index.html>

民年金事業の概況」によると、平成 30 年度末時点での国民年金の平均月額が 56,000 円である。この額と最低生活費認定額との差を出すと、それぞれ以下の表 9 のようになる。

表 9 最低生活費認定額－国民年金給付額（月額）

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	115,797	112,507	99,747	99,747	92,757	91,317
70～74歳	124,995	122,465	111,605	111,605	104,615	103,175
75歳以上	147,314	144,234	132,184	132,184	125,464	124,174

出典：筆者作成

表 9 より、国民年金給付額だけでは、最低生活費まで約 10 万円も足りないということが分かる。これらは月額であり、年間で考えるとさらに差額が大きくなる。それを示したものが以下の表 10 である。

表 10 最低生活費認定額－国民年金給付額（年間）

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	1,389,560	1,350,080	1,196,960	1,196,960	1,113,080	1,095,800
70～74歳	1,499,940	1,469,580	1,339,260	1,339,260	1,255,380	1,238,100
75歳以上	1,767,767	1,730,807	1,586,207	1,586,207	1,505,567	1,490,087

出典：筆者作成

この値に高齢者人口を掛けることで、国全体でどれほどの額を増やす必要があるのかが分かる。そのため、総務省「【総計】令和 2 年住民基本台帳年齢階級別人口（市町村別）」を基に、それぞれの地域を各級地ごとに分け、級地及び年齢階級別の人口を出すと以下の表 11 のようになった。

表 11 各級地の階級別人口（単位：人）

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	1,966,407	1,096,616	1,730,199	507,731	2,130,206	1,134,705
70～74歳	2,176,005	1,162,162	1,803,827	525,589	2,104,754	1,045,313
75歳以上	4,501,535	2,278,412	3,641,694	1,069,175	4,427,200	2,425,143

出典：総務省「【総計】令和 2 年住民基本台帳年齢階級別人口（市町村別）」より筆者作成

以上の情報をもとに、我々は 3 つのパターンに分けて分析を行う。第一に、高齢者全員を対象に国民年金と最低生活費の差額を消費税で賄う場合、第二に、厚生年金の給付がない第 1 号被保険者のみを対象とした場合、第三に、第 1 号被保険者に加え第 3 号被保険者も消費税を対象とした場合である。次節からこの 3 パターンについてそれぞれ分析を行っていく。

第2節 分析

第1項 高齢者全員を一律に対象とした場合

本項では、高齢者全員に最低生活費まで国民年金の額を上げる場合、どれほど消費税の税率を上げる必要があるのかを分析していく。まず、表10の「最低生活費認定額－国民年金給付額」に表11の人口をかけることでそれぞれいくらずつ必要になるのかを計算した。

表12 「最低生活費認定額－国民年金給付額」×人口

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	2.73E+12	1.48E+12	2.07E+12	6.08E+11	2.37E+12	1.24E+12
70～74歳	3.26E+12	1.71E+12	2.42E+12	7.04E+11	2.64E+12	1.29E+12
75歳以上	7.96E+12	3.94E+12	5.78E+12	1.7E+12	6.67E+12	3.61E+12

出典：筆者作成

表12の値すべてを足すと、約52.1兆円である。財務省「消費税の使途に関する資料」によると、令和2年度予算における消費税10%の税収は27.5兆円であった。そのため、消費税1%あたり2.75兆円の税収が見込めると仮定する。52.1兆円を2.75兆円で除すると18.9であり、高齢者全員を一律に国民年金の額を上げた場合、18.9%の増税が必要である。

第2項 第1号被保険者のみを対象とした場合

次に国民年金を最低生活費まで上げる対象を第1号被保険者のみに限定した場合を考える。第1号被保険者は厚生年金の給付が無い場合、国民年金のみで生活する必要がある。そのため、第1号被保険者の給付額を最低生活費の水準まで上げることは必要不可欠である。一方第2号被保険者は国民年金に加え厚生年金も給付されるため、年金の給付額が最低生活費に達する場合が多い。したがって、最低生活費の水準まで年金で給付されない第1号被保険者のみ消費税を財源として給付額を増やした場合を計算する。

厚生労働省「平成30年度厚生年金・国民年金事業の概況」によると、第1号被保険者数は平成30年度末時点で1,471万人である。この時の公的年金被保険者数は6746万人であり、第1号被保険者は全体の約22%にあたるということが分かる。そのため、表11の人口をそれぞれ22%にすることで第1号被保険者数に変える。

表13 第1号被保険者数

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	432,610	241,256	380,644	111,701	468,645	249,635
70～74歳	478,721	255,676	396,842	115,630	463,046	229,969
75歳以上	990,338	501,251	801,173	235,219	973,984	533,531

出典：筆者作成

したがって、「最低生活費認定額－国民年金給付」を第1号被保険者のみに掛けた場合

以下のようになる。

表 14 「最低生活費認定額－国民年金給付」×第一号被保険者数

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	6.01E+11	3.26E+11	4.56E+11	1.34E+11	5.22E+11	2.74E+11
70～74歳	7.18E+11	3.76E+11	5.31E+11	1.55E+11	5.81E+11	2.85E+11
75歳以上	1.75E+12	8.68E+11	1.27E+12	3.73E+11	1.47E+12	7.95E+11

出典：筆者作成

これら全てを合計すると約 11.5 兆円である。11.5 兆円を 2.75 兆円で除すると 4.2 なので、第一号被保険者のみ最低生活費の水準まで国民年金の給付額を上げた場合、4.2%の増税が必要となる。

第3項 第1号被保険者と第3号被保険者を対象とした場合

最後に、第1号被保険者だけでなく、同じく国民年金のみ給付される第3号被保険者も対象とした場合の分析を行う。その際、第3号被保険者は第2号被保険者の配偶者であるため、最低生活費を計算するうえで、二人世帯の生活扶助基準額を採用する。

表 15 二人世帯生活扶助額

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	119,916	115,882	112,190	112,190	107,249	104,787
70～74歳	119,916	115,882	112,190	112,190	107,249	104,787
75歳以上	112,377	108,582	105,249	105,249	100,770	98,564

出典：筆者作成

この値は二人合わせての生活費となる。そのため、一人分の生活費を算出するために上記の金額を 2 で割る。その結果以下のようになり、その値を第3号被保険者の生活扶助額とする。

表 16 第3号被保険者の生活扶助額

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	59,958	57,941	56,095	56,095	53,624	52,394
70～74歳	59,958	57,941	56,095	56,095	53,624	52,394
75歳以上	56,188	54,291	52,624	52,624	50,385	49,282

出典：筆者作成

また、今回は二人世帯ということもあるため、第3号被保険者の最低生活費認定額の算出過程で住宅扶助額は加算しないこととする。そのため、表16の値に月額医療費を足し、12を掛けることによって年間の最低生活費認定額を出すと以下ようになる。

表 17 最低生活費認定額(年間)

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	1,214,097	1,189,894	1,167,738	1,167,738	1,138,094	1,123,323
70～74歳	1,356,397	1,332,194	1,310,038	1,310,038	1,280,394	1,265,623
75歳以上	1,606,828	1,584,061	1,564,059	1,564,059	1,537,184	1,523,952

出典：筆者作成

厚生労働省「平成30年度厚生年金・国民年金事業の概況」より第3号被保険者数は847万人である。先ほどと同じく公的年金被保険者数6746万人に対する割合を考慮すると、約13%となる。それをもとに65歳以上の第3号被保険者数を求めると以下ようになる。

表 18 第3号被保険者数

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	255,633	142,560	224,926	66,005	276,927	147,512
70～74歳	282,881	151,081	234,498	68,327	273,618	135,891
75歳以上	585,200	296,194	473,420	138,993	575,536	315,269

出典：筆者作成

続いて、表17の最低生活費認定額に第3号被保険者数を掛け合わせる。

表 19 最低生活費認定額×人口(第3号被保険者)

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	3.1E+11	1.7E+11	2.63E+11	7.71E+10	3.15E+11	1.66E+11
70～74歳	3.84E+11	2.01E+11	3.07E+11	8.95E+10	3.5E+11	1.72E+11
75歳以上	9.4E+11	4.69E+11	7.4E+11	2.17E+11	8.85E+11	4.8E+11

出典：筆者作成

表14の第1号被保険者の「最低生活費認定額－国民年金給付」の合計と表19の第3号被保険者の「最低生活費認定額－国民年金給付」の合計を足す。

表 20 「最低生活費認定額－国民年金給付」×(第 1 号被保険者数＋第 3 号被保険者数)

	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
65～69歳	9.12E+11	4.95E+11	7.18E+11	2.11E+11	8.37E+11	4.39E+11
70～74歳	1.1E+12	5.77E+11	8.39E+11	2.44E+11	9.32E+11	4.57E+11
75歳以上	2.69E+12	1.34E+12	2.01E+12	5.9E+11	2.35E+12	1.28E+12

出典：筆者作成

表 16 の値をすべて合計すると約 18 兆円である。18 兆円を 2.75 兆円で除すると 6.5 である。したがって、第 1 号被保険者及び第 3 号被保険者の国民年金給付額を増やす場合、6.5%の増税が必要である。

第 4 項 分析のまとめ

以上の分析より、国民年金受給額を約 10 万円増額させ、生活保護給付額と同水準にするために、高齢者全員を一律に対象とした場合には 18.9%、第 1 号被保険者のみを対象とした場合には 4.2%、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とした場合には 6.5%ほど現在の消費税率から上げる必要があるという結果となった。しかしそれぞれ、メリットとデメリットがあり、一概に消費税が低い方がいいとは言えない。次の章では、これら 3 つのパターンを比較し、どの税率にすることが一番良いのか検討することで、政策提言へと繋げていく。

第5章 政策提言

本章では、前章の分析結果を踏まえ、明らかになった消費税率それぞれを比較し、社会的に最も望ましい消費税率を提言する。まず第1節では、これまでをまとめ、本章における政策提言の方向性を示す。第2節では、軽減税率について分析を行い、その是非を論じる。第3節では、消費税が持つ逆進性について、データを用いて考察する。第4節ではこれらを踏まえて、国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げ、「制度不信感」「モラルハザード」による保険料未納率を下げるのに最も望ましい消費税率を提言する。

第1節 政策提言の方向性

前章の分析で、高齢者全員を対象にした場合、第1号被保険者を対象にした場合、第1号被保険者に加えて第3号被保険者を対象にした場合の3パターンにおいて、それぞれの程度消費税を増税させることで国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで上げることができるのかを分析し、その具体的な数値を明らかにした。第1章の現状分析で検証したように、保険料未納率の低下の要因として阿部(2008)の指摘する「制度不信感」や「モラルハザード」は国民年金受給額と生活保護給付額の逆転によるものと推測される。言い換えれば、国民年金受給額が生活保護給付額を上回った場合には未納率はいくらか低下すると考えられる。本稿は「制度不信感」「モラルハザード」による保険料未納率を下げることで、高齢者の年金受給に結び付け、生活保護受給率の低下を目指すものである。第1章第3節の重回帰分析で明らかになったように、生活保護受給率を低下させるのは国民年金受給率ではなく、その額である。表14から国民年金第1号被保険者を賄うだけでも約11.5兆円もの財源が必要になることがわかる。しかし、その財源を保険料の増額という形で賄った場合、少子化によって今後減少していく現役世代により大きな負担をかけることとなる。低所得層にとっては負担の割合が大きくなり、「流動性制約要因」によって保険料を払えなくなる人が更に増加することで、結果的に現状よりも悪化するかもしれない。また、その保険料の増額が新たな「モラルハザード」に繋がる可能性も否定できない。そのため、高齢化によって今後増加していく高齢者も含めた国民全員で負担する消費税という形で財源の確保を目指すのが望ましいのではないかと考えられる。本章では前田(2014)が考慮していなかった軽減税率や逆進性といった消費税が抱える問題点も考察し、分析で明らかになった消費税率それぞれを比較した上で、社会的に最も望ましい消費税率を提言する。

第2節 軽減税率の是非

まず、軽減税率制度について説明する。軽減税率制度とは消費税率の8%から10%への引き上げに伴い、「酒類・外食を除く飲食料品」と「定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞」を対象に消費税率を8%に据え置く制度である。財務省は軽減税率の導入の理由として低所得者層への消費税率引き上げの影響を減らすためとしている。

表21は軽減税率のある場合とない場合の一世帯当たり年間消費支出の差額(年間収入十分位階級別)を表にしたものである。表21によると最も所得の低い層は軽減税率によって年間13,080円だけ消費支出を抑えることができる。しかし、所得が増えるにつれて軽減税率による効果は大きくなっていることが読み取ることができる。このことから低所得者層

への税負担の影響を和らげるために導入されているはずの軽減税率だが最も得をしているのが高所得者層であるということが分かる。そのため、低所得者層への負担を減らすという財務省の狙いは達成しているといえるが、本来援助の必要のない人々も同時に援助しているという点で無駄のある制度であるといえる。この制度に代わり、分析で行った国民年金受給額を増やすという方法で今貧困に苦しんでいる世帯を将来国民年金により助ける方が効率はいいといえる。

**表 21 軽減税率のある場合とない場合の一世帯当たり年間消費支出の差額（単位：円）
（年間収入十分位階級別）**

平均	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
	13,080	15,105	16,175	16,725	17,302	17,821	18,832	19,652	21,269	24,658

出典：総務省統計局「家計調査(2019 年年間収入十分位階級別)」より作成

これから、軽減税率を導入することよりも将来の国民年金受給額を増やすことでどれだけ恩恵を得ることができるかを説明する。まず、分析では 3 パターンの増税の方法を出していたが、高齢者全員を一律に対象とした場合の 18.9%の増税というのは税率として現実的ではないため、ここでは残り 2 つのパターンについて軽減税率のある場合とない場合の年間消費支出の差額を見ていく。

表 22 は 4.2%の増税をしたときと 6.5%の増税をしたときの軽減税率のある場合とない場合の差額である。つまり、軽減税率が導入されていれば抑えることができた消費支出である。

**表 22 軽減税率のある場合とない場合の一世帯当たり年間消費支出の差額(単位：円)
（年間収入十分位階級別）**

平均	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
4.2%増税	27,468	31,720	33,967	35,123	36,334	37,425	39,548	41,270	44,665	51,781
6.5%増税	42,510	49,090	52,568	54,357	56,231	57,919	61,205	63,870	69,125	80,137

出典：総務省統計局「家計調査(2019 年年間収入十分位階級別)」より作成

次にこの抑えることができた消費支出について、自らの力で生活をするようになると考えられる 20 歳から日本の平均寿命である 84 歳までの 64 年間の合計を出す。それが次の表 23 である。

**表 23 抑えることができた消費支出の 64 年間の合計(単位：円)
（年間収入十分位階級別）**

平均	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
4.2%増税	1,785,420	2,061,783	2,207,860	2,283,012	2,361,701	2,432,594	2,570,612	2,682,520	2,903,257	3,365,762
6.5%増税	2,763,150	3,190,855	3,416,927	3,533,232	3,655,014	3,764,729	3,978,328	4,151,519	4,493,135	5,208,918

出典：筆者作成

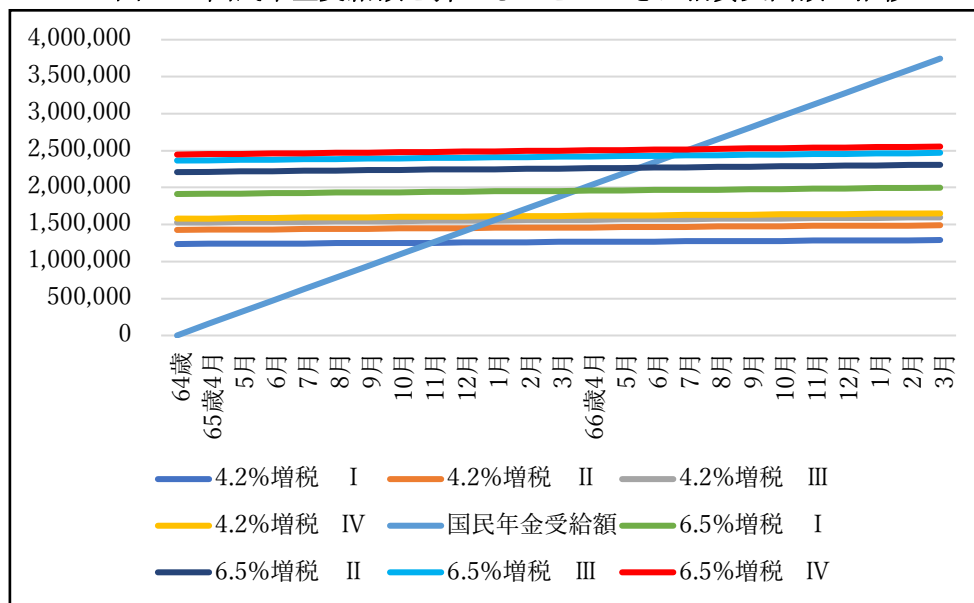
さらに表 23 の中から I～IVの年間収入の低い層の抑えることができた消費支出額の 64 年間の合計と年金を受給し始める 65 歳から平均寿命の 84 歳までに受け取ることができる国民年金の額を比べ、国民年金を何年受給することで軽減税率により本来であれば抑える

こののできた消費支出分を取り戻すことができるのかを見ていく。比較するにあたり国民年金は満額もらえないことが多いことを考慮し、国民年金受給者の平均受給額である 5 万 6000 円に分析で出した約 10 万円をプラスした 15 万 6000 円を国民年金受給額とした。

図 10 はその国民年金受給額と抑えることができた消費支出額の推移図をグラフにしたものである。図 10 から 4.2%増税した場合は約 10 カ月で抑えることができた消費支出額を取り戻すことができ、6.5%増税した場合は約 1 年 3 カ月で抑えることができた消費支出額を取り戻すことができることが読み取れる。このことから低所得者から高所得者すべての人々を援助する制度である軽減税率制度では本来ならば税金として入ってくるはずの高所得者の消費税を徴収できなくなってしまうため、比較的低所得者が多く、将来生活保護を受給する確率の高い国民年金のみを受給することになる人々を国民年金受給額を引き上げて援助することの方が税金を無駄なく使えることができると考えられる。

以上のことを踏まえて、本稿では、政策提言として消費税率の引き上げを考える際に軽減税率は廃止するものとして考えていくこととする。また、前章の分析は軽減税率を考慮せずに行ったものである。

図 10 国民年金受給額と抑えることができた消費支出額の推移



出典：総務省統計局「家計調査(2019 年年間収入十分位階級別)」より作成

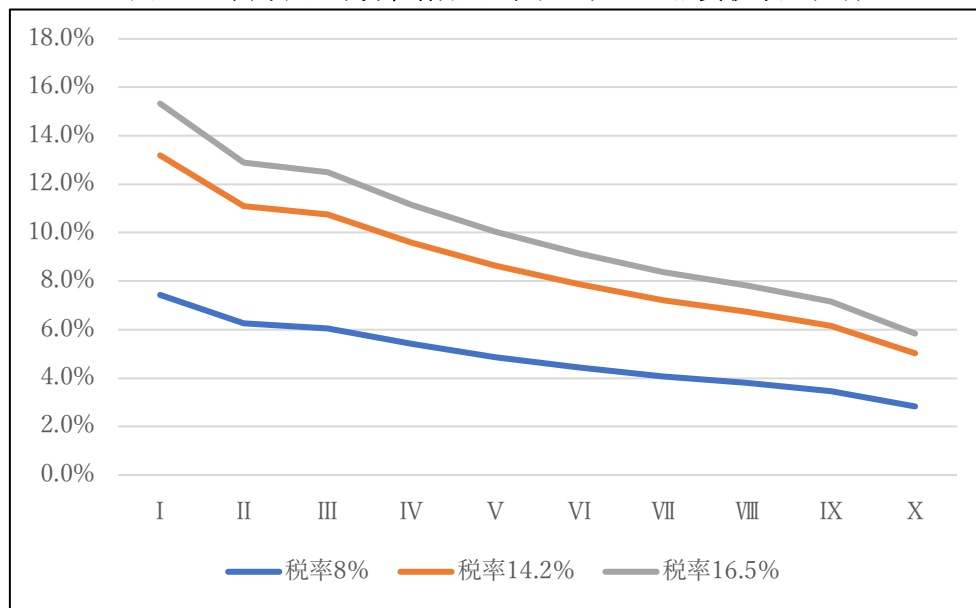
第3節 逆進性について

次に逆進性について説明する。逆進性とは、所得の低い人ほど所得のうちに消費が占める割合が大きくなるため、消費の際にかかる消費税と所得全体の比率が大きくなるという性質である。消費税は低所得層だろうと高所得層だろうと税率は同じであるため、同じ額を支出しても必然的に低所得層の方が負担は大きくなってしまふ。言うならば、累進課税制度が取られている所得税の逆である。本稿は国民年金保険料の納付率を上げるための財源確保の手段として、消費税率をいくらか上げることが提言したが、これによって逆進性

が増し、特に低所得層の家計を圧迫し年金保険料の支払いがより難しくなってしまう可能性が挙げられる。前章の分析結果を踏まえ、どの程度の影響があるのかを具体的な数値を用いて確認していく。

図 11 は総務省「家計調査 年間収入十分位階級別 1 世帯当たり 1 か月間の収入と支出 (2018 年)」を基に計算を行い作成した。2019 年の 10 月に消費税が上がったが固定された税率での比較の方が解釈しやすいと考えたため、2019 年ではなく 2018 年のデータを用いた。図 11 から 2018 年時に第 1 号被保険者のみを対象とする 4.2%、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とする 6.5%の増税をそれぞれ行った場合の逆進性の度合いがわかる。年間収入の最も低い I は 8%のときと 16.5%のときを比較した場合、年収に占める消費税額の割合の差が 8%もある一方で、最も年間収入の多い X は 3%の差しかない。このように消費税増税によって低所得層は高所得層よりも負担が大きくなるため、結果として保険料未納率を上げてしまう可能性も孕んでいる。以上の分析から、本稿における政策提言である国民年金受給額増額のための消費税増税は「制度不信感」や「モラルハザード」による保険料未納の問題は改善することができのかもしれないが、低所得層に現状よりも大きな負担を強いることになり、結果として「流動性制約要因」による保険料未納の問題は悪化させてしまう可能性が明らかになった。

図 11 年間収入十分位階級別年収に占める消費税額の割合



出典：総務省「家計調査 年間収入十分位階級別 1 世帯当たり 1 か月間の収入と支出 (2018 年)」より作成

第 4 節 消費税率の引き上げ

前章における分析の結果、最低生活費の水準まで国民年金受給額を上げた場合は高齢者全員を対象とすると 18.9%、第 1 号被保険者のみを対象とすると 4.2%、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とすると 6.5%、それぞれ消費税の増税が必要になることがわか

った。結果から高齢者全員を一律に対象とする場合の増税は税率が高く、実行可能性に著しく欠けるほか、第 2 号被保険者に対して年金受給額を増加しても納付率に影響を及ぼさないため、検討の対象から除外する。

しかし、消費税というのは高齢者も含め国民全体で負担するものであり、第 2 号被保険者(厚生年金保険者)のこと自体は考慮に入れなくてはならない。厚生労働省「平成 30 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」によれば、厚生年金保険(第 1 号)受給者の平均年金額は、平成 30 年度末現在で 14 万 6 千円である。この 14 万 6 千円という額は分析で算出した最低生活費認定額を下回っており、貯蓄がなければ生活にゆとりを持つことが難しい額である。第 3 号被保険者は国民年金のみの受け取りで年金受給額は十分なものとは言えないほか、同居していると思われる第 2 号被保険者の年金によって第 3 号被保険者の年金の低さを補填することは厚生年金の受給額の平均値から判断すると全ての世帯では難しいと思われる。このような点を考慮すると、たとえ国民年金保険料の納付率の上昇に寄与せずとも第 3 号被保険者に対しては最低生活費の水準まで国民年金の給付額を上げる必要がある。納付率に影響はなくとも年金額が上乘せされることで、低年金で貯蓄が無い高齢者が生活保護に流入するリスクを緩和できる。また、保険料を納めているにもかかわらず生活保護給付額より国民年金受給額が少額になることは公平性の観点からみても是正すべきことであるため、逆進性があるとしても我々は第 1 号被保険者と第 3 号被保険者の国民年金増額のために 6.5%の増税をすることを本稿における最終的な政策提言とする。

しかし、ただ消費税を 6.5%増税させると国民から不満の声が上がってしまう。これは税金が持つ使途の不透明性の問題である。消費税を増税したとしても年金に充てることを明記しなければ、国民の大半は気付かず「制度不信感」や「モラルハザード」の改善には繋がらないだろう。そのため、どういう目的で消費税を増税しどういう形で使うのか、消費税を増税した後の予後はどうなるのか、国民の負担率については適切なのかといった、科学的に研究したものを政府の中で完結させてしまうのではなく、国民に広く周知させる必要がある。これは和田ほか(2010)が先行研究の中で述べていた「根拠のある福祉 Evidence-Based Welfare」に繋がるものである。その際、国のホームページに掲載するだけでは研究者しか見ることはないだろう。昨今のテレビ離れも考慮し、より国民が接する機会の多いスマートフォン向けに何か考えるべき必要がある。

おわりに

本稿がテーマとして扱った生活保護制度には高齢者が密接に関わっており、様々な問題が存在する。それらの問題を解決しようとする際、生活保護制度自体が抱える問題だけでなく、公的年金制度が抱える問題についても考慮しなくてはならないことは本稿で説明した通りである。その中でも本稿は国民年金に焦点を当て、ここまで論じてきた。特に国民年金受給額の低さは生活保護給付額との逆転に繋がり、「制度不信感」や「モラルハザード」といった問題に発展してしまっている。これらの問題は無年金となってしまう高齢者の数を増加させ、結果的に高齢者の生活保護受給率を上昇させる可能性を孕んでいる。

本稿は消費税の増税によって社会保障費に充てる十分な財源を確保し、国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで増額することで、「制度不信感」や「モラルハザード」といった問題を解決しようとするものである。分析の結果、最低生活費の水準まで国民年金受給額を上げた場合は高齢者全員を対象とすると 18.9%、第 1 号被保険者のみを対象とすると 4.2%、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とすると 6.5%、それぞれ消費税の増税が必要になることがわかった。その上で、軽減税率や逆進性を考慮し、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者を対象とし、その国民年金増額のために 6.5%の増税を最終的な政策提言とした。

しかし、本稿では、国民年金受給額を生活保護給付額と同水準にまで増額させるために上げるべき消費税率を示したにすぎず、その時期や方法については具体的に示せていない。また、国民年金受給額の増加に伴って「制度不信感」や「モラルハザード」を改善したが、具体的にどの程度改善できたかまで分析を行うことができていない。これらが本稿における課題であり、今後更なる研究を行う必要がある。

先行研究・参考文献

主要参考文献

- ・ 阿部彩（2008）「国民年金の未加入・未納問題と生活保護」、阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会、pp.115-145
- ・ 國枝繁樹（2008）「公的扶助の経済理論Ⅱ：公的扶助と公的年金」、阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会、pp81-111
- ・ 和田一郎・高橋秀人・大久保一郎（2010）「国民年金と生活保護に関する実質的受給額の比較 - 高齢者単身世帯および高齢者 2 人世帯を例にして -」『厚生指標』第 57 巻 第 12 号、pp.31-39
- ・ 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』第 23 巻 第 2 号、pp.83-105
- ・ 野副常治（2015）「公的年金制度と税制—新たな財源を求めて—」『西南学院大学大学院研究論集』第 1 号、pp77-104

引用文献

- ・ 和田一郎・高橋秀人・大久保一郎（2010）「国民年金と生活保護に関する実質的受給額の比較 - 高齢者単身世帯および高齢者 2 人世帯を例にして -」『厚生指標』第 57 巻 第 12 号、p37

データ出典

- ・ 総務省統計局「令和 2 年労働力調査結果」
(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=0&tclass1=000001040276&tclass2=000001011681>)
最終閲覧日 2020/11/9
- ・ 厚生労働省「平成 30 年度被保護者調査」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450312&tstat=000001137806&cycle=7&tclass1=000001137809&result_page=1)
最終閲覧日 2020/11/9
- ・ 厚生労働省ホームページ「生活保護制度」
(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogo/index.html)
最終閲覧日 2020/11/9
- ・ 厚生労働省「平成 30 年国民生活基礎調査」
(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450061&tstat=000001129675&cycle=7&tclass1=000001129676>)
最終閲覧日 2020/11/9
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」

- (http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp)
最終閲覧日 2020/11/9
- 厚生労働省「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」
(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000207399.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「被保護者調査(平成 30 年度確定値)」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2019/kakutei.html>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 日本年金機構ホームページ
(<https://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/20140710.html>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「平成 30 年度の国民年金の加入・保険料納付状況」
(https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h30.pdf)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「公的年金加入状況等調査」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450461&result_page=1)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「平成 29 年国民年金被保険者実態調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-15a-h29.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 総務省統計局「家計調査報告（家計収支編）2019 年（令和元年）平均結果の概要」
(http://www.stat.go.jp/data/kakei/sokuhou/tsuki/pdf/fies_gaikyo2019.pdf)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 日本年金機構ホームページ「令和 2 年 4 月分からの年金額等について」
(<https://www.nenkin.go.jp/oshirase/topics/2020/20200401.html>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「平成 30 年版厚生労働白書」
(<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/18/dl/all.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「被保護者調査（令和 2 年 7 月分概数）」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2020/dl/07-01.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「生活扶助基準額について」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/000673423.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省「平成 29 年度国民医療費の概況」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/17/dl/toukei.pdf>)
最終閲覧日 2020/11/9
 - 厚生労働省年金局「厚生年金保険・国民年金事業の概況」

(<https://www.mhlw.go.jp/content/000578278.pdf>)

最終閲覧日 2020/11/9

- ・ 総務省「【総計】令和2年住民基本台帳年齢階級別人口(市町村別)」
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html)

最終閲覧日 2020/11/9

- ・ 財務省「消費税の使途に関する資料」
(https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d05.htm#a03)

最終閲覧日 2020/11/9

- ・ 総務省統計局「家計調査(2019年年間収入十分位階級別)」
(https://www.estat.go.jp/statsearch/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200561&tstat=000000330001&cycle=7&year=20190&month=0&tclass1=000000330001&tclass2=000000330004&tclass3=000000330005&result_back=1)

最終閲覧日 2020/11/9

- ・ 国税庁「軽減税率制度の概要」
(<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/zeimokubetsu/shohi/keigenzeiritsu/01.htm>)

最終閲覧日 2020/11/9

- ・ 総務省「家計調査 年間収入十分位階級別1世帯当たり1か月間の収入と支出(2018年)」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200561&tstat=000000330001&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000000330001&tclass2=000000330004&tclass3=000000330005&stat_infid=000031795450&result_back=1)

最終閲覧日 2020/11/9