

公的年金制度のあり方に関する研究

平成 21 年 3 月

財団法人年金シニアプラン総合研究機構

はじめに

近年、国民年金の未納者の増加や年金の空洞化といったことがマスコミ等で取り上げられ、その事態への対応として、公的年金制度の改革案が、基礎年金の税方式化を中心に様々に主張されてきた。しかしながら、多数の年金改革案が発表されたものの、各年金改革案のそれぞれの差異や位置づけ、意義が明らかにされてこなかったために、必ずしも実のある議論が行われてきたわけではないと思われる。しかも、公的年金以外にも、社会扶助として税による生活保護制度があり、公的年金の基礎的な部分を税でまかなう根拠は、年金だけの議論にとどまるものではないと考えられる。

そこで、本研究では、公的年金制度のあり方について、とりわけ様々な基礎年金の税方式案の特徴を、制度理念、基本的仕組み等から整理し被用者や各世帯類型への影響を、また現行社会保障制度における位置づけや、財源を消費税とすることに伴う諸問題の検討を目的とすることとする。さらに、公的年金と生活保護制度が高齢者の所得保障に対して果たしてきた役割を実証的に明らかにするため、高齢者における公的年金給付の格差および無年金者と被保護者数の推計および、高齢者の貧困状況についての分析を行った。

本研究報告書は2部構成であり、第1部では、基礎年金の税方式案について各種団体や研究者から提案されている内容を整理し、それぞれの被用者、世帯類型への影響という観点から各提案の性格を理解した上で、生活保護、社会手当との異同を検討した。さらに、財源を消費税とする場合の得失を追究した。

次に、第2部では年金給付が高齢者の所得保障としてどのように機能しているのかについて、近年の統計データから、性年齢別にみた年金受給額の格差や低年金の割合、年金受給者と生活保護受給者の包含関係についての分析、高齢者の貧困率に対する高齢者の世帯類型による寄与度分解、などを行った。

以上の研究が、今後の公的年金制度のあり方に対する議論の一助となれば幸いである。

1. 調査研究体制

研究員	千保 喜久夫	年金シニアプラン総合研究機構	研究主幹
	四方 理人	年金シニアプラン総合研究機構	研究員

2. 要約

第 I 部 基礎年金（1 階部分）の全額税方式案について

近年、さまざまに提案されてきた基礎年金（1 階部分）の全額税方式案を整理（注）すると、それぞれの内容は実に多様であり、一概に 1 階部分の税方式案とのみ理解することは各案の本質を見誤る恐れがある。たとえば、報酬比例部分の民営化が一体となっている案では、とりわけ被用者世帯に給付水準の大幅削減案として多大な影響を与えることになり、その個人口座による積立方式化では保険のリスクプール機能を失い、長生きのリスクに耐えられなく可能性を生ずる。また、障害給付・遺族給付への対応の不明な案が多く、これらが現に重要な役割を担っていることを考慮すれば、障害・遺族年金の取扱いの明示されることが期待されよう。このように、公的年金制度の改革案として理解するには、まず各案が描く制度全体像から検討していくことが必要となる。

（注）本調査研究で取り上げた全額税方式案は次の 11 件である。

- ① 社会保障制度審議会（1978）『解説 皆年金下の新年金体系 - 「基本年金」創設勧告 - 』
- ② 小塩隆士（1998）『年金民営化の構想』
- ③ 日本労働組合総連合会（2002）『連合「21 世紀社会保障ビジョン」』
- ④ 橋木俊詔（2005）『消費税 15%による年金改革』
- ⑤ 経済同友会（2007）『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』
- ⑥ 日本経済新聞（2008）『平成 20 年 1 月 7 日付け記事』
- ⑦ 自民党の年金制度を抜本的に考える会（2008）『提言とりまとめ（案）』
- ⑧ 麻生太郎衆議院議員（現首相）（2008）『消費税を 10%にして基礎年金を全額税負担にしよう』
- ⑨ 塩川正十郎・社会保障国民会議委員（2008）『年金制度改革への提言』
- ⑩ 超党派による年金制度改革に関する提言（2008）『いまこそ、年金制度の抜本改革を』
- ⑪ 日本経済団体連合会（2009）『国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して』

次に、1 階部分に絞ってみると、今日のわが国における社会保障制度の中で、無拠出制の老齢年金がどのように位置づけられるか大きな問題だが、これを一律支給するものは、保険料負担が前提の現行年金制度、資力調査の伴う生活保護制度のどちらとも異なる極めて寛大な制度であり、現行社会保障制度の範囲を相当程度拡張することになりそうである。そうすると、高齢者以外で生活に困窮する人々に対して高齢者を優遇する根

拠を問われることになるが、どの案もこの点には触れておらず、税方式案としてはこの点の明示が求められるだろう。

税方式の財源を消費税とするケースでは、消費税を推す理由として挙げられている諸点、すなわち生涯所得に対してむしろ累進的である、世代間格差を是正できる、生涯における負担の平準化が図れる等は、どれも必ずしも的を射ているとは言えないようで、今後さらに検討されていく必要があると考えられる。

第Ⅱ部 国民年金と高齢者の所得保障

第Ⅱ部では、高齢者の所得保障として年金がどのような機能を果たしているかについて、の検討を行っている。「第1章 年金給付の格差および無年金者と生活保護受給者の動向」では、年金受給額の格差と低年金および無年金の状況についての考察をおこなった。特に、低年金・無年金者の多くが生活保護を受給する可能性があり、実際に、高齢者世帯の保護率も近年上昇している。そこで本章では、一つ目の分析として公表統計のデータから、高齢者の年齢および世帯類型ごとに、公的年金額の水準、およびジニ係数の推計を行った。その結果、公的年金の給付水準、給付額の格差、および低年金者の割合は改善していることが明らかになった。

しかしながら、無年金者・低年金者の割合が低下しているにもかかわらず、生活保護を受給する高齢者の割合は増加している。そこで二つ目の分析として、年金の受給に関する統計と生活保護統計をつき合わせて、年金と生活保護の受給の関係についての分析を行った。その結果、無年金者および無年金でかつ生活保護も受給していない高齢者の割合は、近年減少傾向にあることがわかった。その一方で、無年金者のうち生活保護を受ける者の割合は急速に上昇しており、この増加が高齢者の生活保護率を上昇させていると考えられる。

「第2章 公的年金と高齢者の貧困」では、1章でみたように年金給付水準および格差が改善し、低年金・無年金者が減少しているが、現在においても日本の高齢者の貧困率が国際比較の上で高い水準にある理由についての考察を行った。分析方法としては、高齢者の貧困率の変化を、子どもとの同居形態の変化とその同居形態別の貧困率の変化に分解した。まず、家族との同居形態別に高齢者の貧困率を見ると、単身高齢者および夫婦世帯の高齢者において大きく貧困率が低下している。このように、世帯類型別に貧困率をみると、それぞれの世帯類型内の貧困率は低下している。しかしその一方で、子どもと同居する世帯より貧困率の高い単身高齢世帯や夫婦高齢世帯が増加している。それぞれの世帯類型内での貧困率は低下したものの相対的に貧困率が高い単身および夫婦のみ高齢者が増加したため、高齢者全体での貧困率の低下は生じていないことがわかった。

目次

第Ⅰ部 基礎年金（1階部分）の全額税方式案について

第1章 本調査研究（第Ⅰ部）の概要

- I. 第Ⅰ部の目的 1
- II. 第Ⅰ部の構成 1

第2章 税方式案の概要と派生する諸問題

- I. 基礎年金（1階部分）税方式案それぞれの全体像 3
- II. 2つの基準による類型化 15
- III. 各世帯類型への影響 17
- IV. これまでのまとめ 24
- V. 税方式案と被用者の年金 26

第3章 わが国社会保障制度における税方式年金の位置づけ

- I. わが国社会保障制度の体系 33
- II. 1階部分の税方式案の位置づけ 39

第4章 財源としての消費税を考える

- I. 消費税の税率引上げに伴う問題 43
- II. 財源の消費税化による効果について 48

第Ⅱ部 公的年金と高齢者の所得保障

第1章 年金給付の格差および無年金者と生活保護受給者の動向

- I. はじめに 61
- II. 個人ベースでみた公的年金給付額の格差 63
- III. 世帯単位でみた公的年金の受給状況の格差 66
- IV. 無年金者及び生活保護受給者の推計 68
- V. むすびにかえて 70

第2章 高齢者の貧困と老齢年金	
Ⅰ. はじめに	・・・71
Ⅱ. 高齢者の貧困の状況	・・・72
Ⅲ. 高齢者の同居の変化と貧困率	・・・73
Ⅳ. 高齢者の主な所得源泉	・・・75
Ⅴ. 貧困率に対する寄与度分解	・・・76
Ⅵ. むすびにかえて	・・・78

第 I 部 基礎年金（1 階部分）の全額税方式案について

千保 喜久夫

第1章 本調査研究（第I部）の概要

I. 第I部の目的

公的年金制度の平成16年度改正は画期的なものであったと大方で評価されている。それまでの制度改革とは異なり、同改正が、保険料水準固定方式をマクロ経済スライド制と組合せて導入したからである。人々の、年金保険料は際限なく引上げられていくのではないかとの懸念が、保険料水準固定方式によって払拭されたからである。今後の年金財政上の問題はもっぱら年金給付サイドで調整されることになった。

しかし平成16年改正後も、引続き年金制度改革案が数多く提案されてきた。これには主として3つの理由があるように窺われる。第1に、近年の基礎率動向が、制度の想定値からやや乖離しているためである。100年という期間で設計された制度において、賃金上昇率、資産運用利回りなどの足下のわずか数年間の動向に一喜一憂する必要はないが、「失われた10年」やデフレ経済を間近に経験してきたわが国では、平成20年以降の急で厳しい不況入りもあって、それは心配するに十分な要因と思われる。第2は、年金記録問題等に端を発する年金不信が根強い、第3に、これまでの未納・未加入問題が将来の低年金・無年金問題を連想させ、その懸念が雇用市場での非正規労働化の傾向的増大や現下の失業率再上昇などで増幅されている、などである。

本調査研究は、当機構の平成20年度研究「公的年金制度のあり方に関する研究」の一環として、近年提案されてきた年金制度改革案、なかんずくいわゆる基礎年金の税方式案（本調査において基礎年金の税方式案とは、基礎年金（1階部分）の財源が全額何らかの税とされる案を指している）について、その内容、各世帯類型（夫婦世帯・単独世帯、また自営業者世帯・被用者世帯など）への影響、わが国社会保障制度の中における位置づけ、税方式の税目として挙げられることの多い消費税にかかわる諸問題について検討を試みるものである。基礎年金の税方式案については、平成20年に開催された首相官邸の社会保障国民会議、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会年金部会等においても本格的に取り上げられており、今後ともこの税方式案を巡っては論議が継続されていくであろうことを考慮し、本報告書では、可能な限り今後のさらなる議論に向けた材料の提供を目的とした^{1,2}。

II. 第I部の構成

本調査研究は、公的年金制度のあり方に関する研究の中でも、その焦点をもっぱら基礎年金の税方式案に当てていることから、まず第2章において、さまざまな団体、研究者から提

¹ 本調査は、基礎年金の税方式案にかかわる論点の検討を目的としており、新たな改革案を提示するものではない。また、税方式案にともなう財源見通しやその負担の各世帯類型への影響等のマイクロ分析は、社会保障国民会議（2008）によるシミュレーションを参照している。

² 基礎年金の税方式化論議は、1990年代後半から再燃したように窺われる。平成11年度改正時の厚生省年金局年金課における政策立案当事者の一人による税方式案に対する諸見解を参照されたい。たとえば、大谷泰夫（2000）を参照。また、税方式案に対する比較的最近の評価等については、堀勝洋（2005）を参照。

案されている当該案についてそれぞれの概要を整理する³。税方式案と一口に言っても、各案の細部は、たとえば報酬比例部分（2階部分）の存廃、制度改革にともなう移行措置の有無、年金の受給要件など実に多様なので、各提案内容を理解するにはそれぞれの全体像をまず把握し、その上で細部をみていくといった方法が必要であるように思われる。というのは、これらの改革内容が自営業者、被用者それぞれに多大な影響を及ぼすためである。そうした考慮から、各提案を、①報酬比例部分（2階部分）の存廃、②1階部分の年金受給にかかわる所得制限等の有無、という2つの基準で分類し、そこから各提案が年金生活者に与える影響を世帯類型（夫婦世帯・単独世帯、また自営業者世帯・被用者世帯など）ごとに確認する。また、各税方式案から派生する問題、とりわけ2階部分の民営化案や積立方式化案については、被用者等に見逃し得ない影響を及ぼすとみられることから、そうした提案が、はたして長生きのリスクに耐えられるのか検討する。これに関連して、税方式案との兼ね合いを踏まえつつ、現行年金制度の社会保険としての意義を、さらに、年金の財源を厳格な目的税とする場合の特殊ケースについても考察する。

基礎年金（1階部分）の税方式案といえども、2階部分を含めた全体像でみない限り各案について真に理解することが難しいとはいえ、次の第3章では、1階部分に注目する。その財源を全額税とすることについて、社会保険方式と税方式とのそれぞれの得失⁴といった面とは別に、税方式年金が今日のわが国社会保障制度の中でどう位置づけられるのか、さらにたとえば、税方式年金とやはり公費を原資とする意味では同様の公的扶助や社会手当⁵との関係はどう整理されるのか⁶、そうした検討を行う。

税方式案の財源としての税目は、所得税、相続税などが挙げられているが、最も提案の多いのが消費税である。そこで第4章においては、消費税にかかわる諸問題を取り上げる。まず、その益税・滞納をどう考えるか等、消費税一般に係わる内容、次に、従来いわれてきた消費税の逆進性は生涯所得（消費）ベースでみると必ずしも当てはまらないとの議論の妥当性、世代間の拠出・受給のバランスを改善する、負担を生涯にわたって平準化するとの見解について検討を試みる。同時に、制度改革は、今の受給世代のみならず将来の年金受給者である現役世代の双方に影響を及ぼすことも考慮すべき点であること確認する。

³ 平成20年以降でも、読売新聞社、朝日新聞社、日本商工会議所などから、社会保険方式の継続を土台とした年金制度改革案が発表されている。それぞれ傾聴に値する有意義な案ではあるものの、本調査では直接的に取り上げてはいない。

⁴ 両方式については、堀勝洋（1997b）が詳細な比較分析を行っている。また、厚生省年金局監修（1998）『平成9年度版 年金白書』、社会保険研究所（1999）『平成11年版 年金白書』、増田雅暢（2000）、上村敏之（2009）を参照。

⁵ ただし、児童手当のみ、公費のほか事業主拠出がある。

⁶ たとえば、日本経済新聞（平成20年1月7日付け記事）では、「基礎年金、全額消費税で」の提案の中で、「給付と負担の関係も不明確となり、「生活保護」と似た性格を持つことも問題となりうる」とされるが、生活保護との関係をどう考えるか具体的な説明がない。

第2章 税方式案の概要と派生する諸問題

I. 基礎年金（1階部分）税方式案それぞれの全体像

ここで取り上げる基礎年金の税方式案は、その全てを網羅できないため、代表的と思われる図表1にまとめたものとした。この節では、各案のうち、どのような年金をどのくらい受給するのか、受給の要件は何か等と、改革案の必要性や目的等を簡潔にまとめる。

1. 社会保障制度審議会（1978）『解説 皆年金下の新年金体系—「基本年金」創設勧告—』

社会保障制度審議会が「皆年金下の新年金体系」として「基本年金」の創設を建議したものの。この提案はかなり以前のものであるが、1階部分の年金を税方式とする案のいわば原型の1つとして取り上げる。

制度体系は、全国民を対象とする全額国庫負担による「基本年金」と、現行各公的年金制度から国庫負担を廃止し所得比例とした「社会保険年金」との2本建てとする。基本年金は、年齢要件（65歳以降）のみを基準とし、所得や拠出の有無と関係なく、一定額の老齢年金を一律に給付する。基本年金は個人単位であることからその遺族年金は不要となるが（ただし、子に対する遺族年金の取扱いは不明）、社会保険年金では原則遺族年金のしくみが継続される。なお、障害年金については今後の検討課題とされた。

財源としての税目は所得型の付加価値税⁷としており、同建議の財源面からの実現性については、「ここでいう付加価値税の導入なくしては基本年金の創設はありえないと考える」⁸と表明されている。

公的年金と給付水準の基本的あり方として、「それは老後の生活費を賄うに足るものであるべきものかという点については、「老齢年金は、各人の老後の生活を維持していくうえにおいて中核的な役割を果たす」べきものであるという考え方をとり、したがって生活費との関連からみても相当の水準であるべきことを期待しているが、「それ（年金）のみによって高齢者の生活が賄われるものとするべきでなく」、老後の生活は「高齢者世帯の既存のストック、家族からの援助、各種の社会的施設（住居をも含めての）、とりわけ医療サービスの整備、並びにこれに加えて高齢者に対する各種の自発的サービス」など総合的な諸手段によって維持されるべきものであるとの考え方をとっている」⁹とされた。

基本年金は定額給付で「基本的生活費に対応する給付」、社会保険年金は「従前の各人の所得を反映した給付」となり、両者あわせて各人の老後生活を維持していくうえでの中核的な役割を果たすものとなる。

このような基本的考え方のもとで、基本年金の給付水準は、老人夫婦のみ世帯の標準的な

⁷ 同建議における所得型の付加価値税とは、経済活動にともなって生ずる付加価値を課税標準とする租税で、理論的には国民所得に課税するものであり、したがって低い税率でも相当多額の税収を確保できるとされる。同建議における基本年金の財源確保のための付加価値税率は2%とされた。納税者は、企業、事業主、自営業者等である。

⁸大河内一男監修・総理府社会保障制度審議会事務局編著（1978）274頁。

⁹大河内一男監修（1978）98頁。

〔図表 1-1〕 主な税方式案の概要 (1)

	総理府 社会保障制度審議会	小塩教授	連合	橋木教授
1階部分	税方式(全額国庫負担)	税方式	税方式	税方式
財源	所得型の付加価値税	消費税	直接税、年金目的間接税 社会保障税(事業主負担分)	年金目的消費税 (→累進消費税等へ)
年金月額 水準	夫婦2人で、標準的消費支出の 5割程度。単身者は夫婦2人の 6割程度	現行水準、今後上げも 1人:66,000円	1人:70,000円	夫婦:170,000円 単身:90,000円
制度移行 措置の有無	部分的にあり	言及なし	言及なし	2階積立金は加入者の拠出額に 応じて還元。既得権は一部放棄
給付要件	なし(一律支給)	なし(一律支給) ただし、税制で調整可	なし(一律支給) 居住要件(18歳以降5年以上)	高額所得者は支給削減
障害年金	今後検討する	言及なし	障害基礎年金の水準引上げ	明確な言及なし
遺族年金(1階)	明確な言及なし	言及なし	明確な言及なし	明確な言及なし
〃 (2階)	原則、存続	〃	(継続)	(廃止)
2階部分	存続 既存制度を、国庫負担を除き 上乘せの所得比例年金へ再編成	民営化 40年程度で移行	存続	民営化、任意加入
現行制度 の問題点	制度分立 適用漏れ 福祉年金等の低年金	現行制度は持続可能でない 世代間不公平の拡大 就業・ライフスタイルに中立 でない	皆年金になっていない	高い保険料の未納率 人々の属性により制度に差 世代間格差 厚生年金の空洞化
改革案の 目的	皆年金の徹底	制度の持続可能性を高める 世代間不公平の是正 就業等に中立な制度とする	社会保障の基本理念の1つに 普遍主義を置く 皆年金の実現	上記問題点の克服

(資料) 各提案書を基に、筆者の責任においてまとめたもの。

以下の図表すべては、筆者の作成による。

〔図表 1-2〕 主な税方式案の概要 (2)

	経済同友会	日本経済新聞社	自民党の年金制度を抜本的に考える会	麻生太郎首相
1階部分	税方式	税方式	税方式	税方式
財源	年金目的消費税	消費税	消費税	消費税
年金月額水準	1人:70,000円	1人:66,000円 新規裁定:賃金スライド 既裁定:物価スライド	1人:70,000円 賃金または物価によるスライド	5%分引上げへ (1人:66,000円) すべての高齢者に 同額の給付
制度移行措置の有無	言及なし	あり	あり	あり
給付要件	なし(一律支給)	なし 居住要件(10年以上)	なし(一律支給)	保険料実績で上乘せ 言及なし
障害年金	明確な言及なし	言及なし	言及なし	言及なし
遺族年金(1階)	廃止	言及なし	新規創設	言及なし
〃(2階)	〃	〃	(存続)	〃
2階部分	民営化	存続 給付水準は20%カット 部分積立年金の導入	積立年金へ改組	言及なし
現行制度の問題点	世代間扶養や現役時の所得保障機能の持続が困難 現行基礎年金は必要最低限の生活保障の役割を果たしていない	無年金問題の抜本解決 社会保険方式は限界	生活保障、公平性に欠け 空洞化しており、大きな 問題である	現行年金制度への不信 老後への不安 未納問題の解消は困難
改革案の目的	「自助の精神」を基本とする 老後所得保障はナショナル・ミニマムの新基礎年金で。	真の「国民皆年金」の実現	真の公平を実現する 簡素な制度の構築	国民に安心を与えること

〔図表 1-3〕 主な税方式案の概要 (3)

	塩川正十郎元財務相	超党派による年金制度改革に関する提言	日本経済団体連合会
1階部分	税方式 「生活年金」	税方式	税方式
財源	全額国庫負担 国会の合意で特定財源化	消費税を基幹税とする	消費税
年金月額 水準	独身: 年額200万円 夫婦: 年額320万円	1人: 70,000円	言及なし
制度移行 措置の有無	あり 5年で移行	あり	不明
給付要件	所得制限 支給開始年齢は70歳	あり クローバック制の導入等	言及なし
障害年金	言及なし	言及なし	言及なし
遺族年金(1階)	言及なし	言及なし	言及なし
〃 (2階)	〃	〃	〃
2階部分	「普通年金」とする 個人契約ベース 401Kや年金保険	拠出建ての所得比例年金 社会保険	存続 拠出・給付を明確に関係づける 自助努力型に
現行制度 の問題点	少子高齢化への対応 老人の生活実態に合わない 制度が複雑多岐に過ぎる	現状は、年金本来の機能が 十分発揮されていない	出生率見通しの下方修正等 未納・未加入・年金記録問題 年金制度持続可能性への懸念 国民の不安感の高まり
改革案の 目的	セイフティーネットの確立 自助努力の支援	真の国民皆年金を確立する 自助努力の支援	現状の諸問題を抜本的に解決 制度の持続可能性を確保 中福祉・中負担型の制度へ

消費支出を基礎にその一定割合、おおむね 5 割程度の水準を確保することとし、具体的には全国消費実態調査（昭和 49 年）による老人夫婦全世帯の 1 ヶ月当たり消費支出額 90,623 円を基礎として、老人夫婦月額 5 万円、単身老人はその 6 割の月額 3 万円を予定した。そのうえで、社会保険年金を加味すれば、双方から受ける各人の年金額の合計が、おおむね現行の制度による年金額を上回るよう配慮された¹⁰。

現行 1 階部分（拠出制）を基本年金（無拠出制）へと転換するに際しての移行措置、すなわちそれまでの拠出・未納実績を基本年金の受給額に反映させるかどうかの措置については触れられていない。これは、所得型の付加価値税は、「実質的には、全国民が負担する保険料の性格を持って」¹¹いるとの考え方が根底にあるためかもしれない。

制度改革の必要性は、各種公的年金間の整合性の欠如、適用漏れ等にもなう無年金、経過措置の低年金への対処にあり、その目的は皆年金の徹底にある。

2. 小塩隆士（1998）『年金民営化の構想』

同書の「提言」¹²によると、公的年金は基礎年金に限定し 2 階部分は段階的に民営化する。障害年金、遺族年金への言及はない。

基礎年金は「老後における最低限度の所得保障（ナショナル・ミニマム）を目的とし、支給額はとりあえず現行水準とする。年金支給に関して所得制限は行わない¹³。すなわち一律支給だが、一方で「所得税制を改正することにより、年金を含めたすべての所得面で世代内の公平性を確保する」。財源は消費税の導入を考慮する。なお、1 階部分の制度移行措置（過去の拠出・未納実績の取扱い）については触れられていない。

2 階部分の民営化（二重の負担の顕在化）に伴う移行は、40 年程度をかけ段階的に実施する。民営化では、個人勘定をベースとし、1 つの有力な貯蓄手段として拡充された財形年金貯蓄制度が挙げられている。民営化は、明示的説明がないものの、恐らく任意ベースのスキームとして想定されている模様である。

「公的年金の基本的な役割は、高齢期において所得稼得能力が低下するリスクを社会的にプールすることとして捉えられ」¹⁴るので、これは「保険原理」で運営されるべきものであるが、「個人に任せておくと…高齢時になって最低限度の生活を送れない人達が出てくる可能性」があるため、憲法 25 条の生存権規定にならい、「基礎年金は、そのための社会的な制度の 1 つとして位置づけられ」る。「したがって、基礎年金の部分は本質的に「保険原理」では説明できず、…「福祉原理」が適用される…。福祉原理であるため、この部分では『世代と世代の助け合い』が許容され、賦課方式で運営される。

一方、2 階部分については、従前生活の保障という面があり、本来個人のリスク管理に任せればよい部分である。にもかかわらず、現状は「現役世代から多くの所得移転を受け」、賦

¹⁰ 厚生年金を含めた水準でいえば、平均標準報酬の 60%程度である。

¹¹ 大河内一男監修（1978）274 頁。

¹² 小塩隆士（1998）6～7 頁。

¹³ 小塩隆士（1998）156～157 頁。実際問題として所得制限を行わない理由は、「モラル・ハザード」の可能性と厳格な制限は公的扶助との区別が曖昧になる、の 2 点が挙げられている。

¹⁴ 小塩隆士（1998）148～149 頁。

課方式部分を含むものになってしまっている。こうした仕組みを公的年金として運営する根拠に乏しいため、民間に任せればよい。「公的年金が抱えている問題は、その制度の中で「保険原理」と「福祉原理」が交錯していることから生じて」¹⁵おり、この2つの原理は峻別すべきで、本書の「構想は、「保険原理」と「福祉原理」という二つの原理を分断して、互いに機能しやすくする」もので、現状の「不合理な所得再分配も解消に向かい、公平性の観点からも評価できる改革である。」

以上の改革によると、夫婦二人の基礎年金額は月額13万円で、これは現行厚生年金のモデルケース月額23万円の約57%に相当する。したがって、「夫婦二人の場合、厚生年金の二階部分が完全に民営化されると公的年金の給付額は6割弱に減少することになる」¹⁶。

改革の必要性は、少子高齢化に現行制度は持続可能でなく、世代間の格差は拡大する一方で、また就業やライフスタイルに中立でないためである。これを正すには、公的年金の機能を最低限度の生活保障に限定し、それを超える部分は個人勘定をベースに民営化すればよい。

3. 日本労働組合総連合会（2002）『連合「21世紀社会保障ビジョン」／（2005）『[ダイジェスト（改定）版]』

制度体系は、定額基礎年金＋定率報酬比例年金の「2階建て」とする。基礎年金は、普遍主義¹⁷を採用し一律支給するが、居住実績を要件とする。この居住要件は、18歳以降5年以上わが国に居住していることが必要で40年居住した場合、年金額が満額になる。40年に満たないときは、当該5年以上居住者について居住期間比例の額が支給される。報酬比例年金部分は現行制度が基本的に踏襲される。遺族年金は、受給権の男女平等を図る¹⁸。障害年金については、働くことが困難な重度障害者の障害基礎年金の水準を引き上げ、それに特別障害者手当を加算する。老齢基礎年金を退職年金から老齢年金へ転換し、在職老齢年金制度を廃止する。

財源は、所要額のうち現行国庫負担（一般財源）割合が2分の1へ引上げられることを前提に、残りの3分の1は年金目的間接税¹⁹、6分の1は現行の事業主負担相当分を衣替える新税（社会保障税）とする。

年金のあり方と給付水準については、「公的年金は、老後の生計の基本部分をカバーするものであり、それだけで生計費のすべてをまかなうことはできない。個人の選択に即したゆとりある生活には、私的年金や貯蓄など他の手段による補完が必要となる。けれども、公的年金は、老後生活を支える所得保障の中核である。したがって、社会全体の相互扶助という観点から再配分が行われるとしても、生活保護基準よりも上回る水準で、在職時の勤労収入の一定割合を保障する水準を確保することは、制度信頼を確保する上で欠くことのできない条

¹⁵ 小塩隆士（1998）229～230頁。

¹⁶ 小塩隆士（1998）150頁。これをモデル年金額に対する所得代替率でいえば、34%程度に相当しよう。

¹⁷ この普遍主義とは、「所得・資産により給付を制約されないことを意味」している。

¹⁸ 同ビジョンには、老齢基礎年金にかかわる子または子のある妻への遺族基礎年金に関する記述がないが、受給権の男女平等化との考え方から、恐らく子または子のある妻（と夫）への遺族給付があるものと思われる。

¹⁹ 「被保険者の保険料に対する社会保険料控除がなくなる増税効果については、別途子育て支援を含む所得税体系で調整する。」（日本労働組合総連合会（2002））

件である。」²⁰とされる。雇用労働者の具体的な給付水準は、手取り代替率平均で 55%が目処とされている。

基礎年金額は 40 年居住で 1 人 70,000 円とする。報酬比例年金は現行の年金算定方式に準じて裁定された金額とする。なお、基礎年金を税方式へ切り替えるに際して生ずる移行措置（過去の拠出・未納実績の取扱い）については言及がない。

制度改革の必要性は、主として現行制度では皆年金が今や破綻に瀕していることで、税方式による「皆年金」の確立が必要である。

4. 橋木俊詔（2005）『消費税 15%による年金改革』

公的年金は一定額を支給する基礎年金のみとする。現存する 2 階建て部分は、積立方式による任意加入ベースで民営化する。障害年金、遺族年金の取扱いについては言及がない。

基礎年金の財源は全額税収を充てる。そのための税として累進消費税²¹を、徴税技術が可能となったときは累進支出税²²を導入するが、当面は年金目的消費税を導入する。

公的年金に対する考え方は、「なぜこのように一定額を給付するかといえば、すべての国民が年老いても生きていけるだけの年金額があるので、絶対に貧困にならないという安心感をもってもらうためである。…すべての人が安心して老後を送れるようにすることが、ここでの改革の最大の目的である。」²³とされる。

この目的を達成するための給付水準は次のように算定される。家計調査（総世帯。平成 15 年）ベースで世帯主の年齢が 65 歳以上の無職世帯（夫婦）の消費支出月額が 204,151 円であった。このうち食料、住居等の生活必需項目への支出 80%を最低生活費とみなすと、その額はおよそ 17 万円と算定され、単身の場合は 9 万円が妥当とされた。

給付要件については、すべての国民が対象とされるが、他方で、提案では「国民全員の税支払いによる財源なので、ここは高額所得者への基礎年金支給がないとか、支給額を削減することは不公平な処置ではない。」とされるため、支給には何らかの制限の付与が想定されているようである²⁴。

制度転換にともなう移行措置において、それまでの拠出・未納実績を新基礎年金に反映させるかについては、2 階部分の民営化に際して、140 兆円の積立金はほぼ全額を、保険加入者の積立金額に応じて還元するとされる。これによって、既引退者や引退間近の人々の損失額を全額補償できるわけではないが、かなりの割合で補償できるので、あとは少子高齢化社会の厳しい事情を斟酌してもらうしかないことから、拠出実績の一部は反映（返還）・一部は削減される一方、未納実績の方は問われないのかもしれない。

²⁰ 日本労働組合総連合会（2002）83 頁。

²¹ 累進消費税とは、商品の贅沢度によって税率に差をつけるもの。たとえば、贅沢度の高い商品には高い税率を課し、食料品のような生活必需品には低い、あるいは非課税とする制度。橋木俊詔（2005）65 頁。

²² 累進支出税は、課税ベースを各家計の総支出額（所得マイナス貯蓄として定義）に定め、総支出額が高いほど、高い税率を課す税制である。累進制を持たせるのは、比例税の逆進性を排除するため。ただし、この税制を現実に適用するには、家計ごとに総支出額を把握するという困難さの克服が必要となる。橋木俊詔（2005）69～70 頁。

²³ 橋木俊詔（2005）55～56 頁。

²⁴ 高額所得者の認定方法については、事業所得の正確な把握のためインボイス方式の導入等を行う。これによって、ミーンズテストもうまくいく、とされる。なお、どの程度の高額所得者から支給制限するか、その水準は示されていない。

制度改革の必要性は多岐にわたるが、保険料未納問題、世代間格差、厚生年金の空洞化や経済効率を高めること等が挙げられ、年金制度の最大の目的は、最低限の生活水準を保証すること、老後生活に確たる安心感を持ってもらうことにあり、これを実現することである。

5. 経済同友会（2007）『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』

公的年金は、老後所得保障のナショナル・ミニマムとして、個人単位で 65 歳以上の国民²⁵に支給される新基礎年金とする。報酬比例部分は民営化される。障害年金に関する言はない。

経済同友会案は、新基礎年金と生活保護制度との連携、遺族年金にかかわる取扱いを相当程度明示しているという点でユニークである。「新基礎年金制度の目的が老後の最低限度の生活保障であることから、新基礎年金と 65 歳以上の生活扶助との重複給付はなくなる。」²⁶として、65 歳以上高齢者については、新基礎年金が一律支給されることで生活保護（生活扶助）と置き換えられる。新基礎年金では賄いきれない保健医療サービス、住居については、医療扶助、単給化された住宅扶助を必要に応じて給付する。

遺族年金のしくみは、現行基礎年金と同様、原則設けない。他の生計手段を含めても生計費が不足する場合は医療扶助、住宅扶助で対応する。なお、死亡した者によって生計を維持されていた子ども等については、生活保護制度、児童扶養手当制度で生活を保障する。

財源としては年金目的消費税とする。ただし、制度転換にともなう移行措置（それまでの拠出・未納実績を新基礎年金に反映させるかどうか）については触れられていない。

厚生年金における報酬比例部分の民営化に伴う「二重の負担」については、次の諸施策によって対応する。すなわち、民営化への移行が終了するまでの間の公的年金積立金の効率的な運用、年金支給開始年齢の引上げ（たとえば 67 歳へ）、高齢者雇用の促進、既裁定年金の給付削減、消費税率の上乗せ等である。

新基礎年金の給付水準は、家計調査（平成 17 年）の高齢単身世帯（無職）の月額支出（144,518 円）において住居（15,953 円）と保健医療サービス（3,865 円）を除く食料、光熱費等の基礎的支出は 67,597 円のため、70,000 円で賄える。したがって、新基礎年金は 1 人月額 7 万円を給付する。

制度改革の必要性は、世代間扶養では公的年金制度の持続がもはや困難で、また現行基礎年金は必要最低限度の生活保障機能を果たしていないこと等にある。社会保障制度においても、自助の精神を基本に、セーフティ・ネットとしてのナショナル・ミニマムを確実に保障し、そのための財源は国民で広く公平に負担すべきである。

6. 日本経済新聞（2008）平成 20 年 1 月 7 日付け記事、平成 20 年 12 月 8 日付け記事

公的年金制度の体系は、税方式による共通年金と給付水準を 2 割程度削減した報酬比例年金（賦課年金）との 2 階建てとする。障害年金、遺族年金については言及されていない。

²⁵ 現行公的年金制度は国籍要件から国内居住要件へ転換している。同提案にいう全国民の中に、日本に居住する外国人が含まれているかは不明。恐らく暗黙に含まれていると考えられるものの、もしそうでなければ、年齢要件とは別の支給要件があることになる。

²⁶ 経済同友会（2007）7 頁。

共通年金は居住を要件として支給される。最低 10 年の居住が必要で、40 年で満額の年金となる²⁷。所得による給付制限は設けない²⁸。月額給付額は現行基礎年金と同様に満額で 66,000 円とする。共通年金にはマクロ経済スライドを適用せず、新規裁定時は賃金スライド、既裁定年金は物価スライドを適用する。

共通年金への転換に伴う移行措置は、20～40 年の経過期間を設けてそれまでの負担の不公平を円滑に解消する。1 階部分は、現行制度と新制度のそれぞれの加入期間に応じて両制度から支給され、現行制度で未納期間があればその分給付は少なくなるが、移行時に限り未納分の一括払いを認める。

報酬比例年金は現行制度比 2 割程度削減し、現役世代の保険料負担を軽減する²⁹。同時に、報酬比例年金の保険料の一部（保険料率 1.5%分）を個人名義の積立分（部分積立分）とする³⁰。報酬比例年金には、パートやフリーターを含めすべての勤め人を加入させる³¹。

税財源は消費税とされる。所要の税率は、共通年金分 5.0%、賃金・物価スライド分 1.5%、合わせて 6.5%である（現行税率 5%に上乘せられるので出来上がり 11.5%）³²。

制度改革に伴う負担全体の変化は、その効果が明確に現れる 2023 年ごろの時点として、現行制度比、次のようにまとめられている³³。家計負担は、財源の消費税転換により 4 兆 8000 億円増、賃金・物価スライド復活分 4 兆 6000 億円増、パート・フリーター新規加入者の本人負担分 1800 億円（総額 6000 億円の 3 割）増、報酬比例年金 2 割削減分保険料 4 兆 9000 億円（総額 7 兆円の 7 割として計算）減、報酬比例年金負担割合変更分（5 割⇒3 割）3 兆 5800 億円減で、ネット 1 兆 1000 億円の増加。企業は、財源の消費税転換により 4 兆 8000 億円減、報酬比例年金 2 割削減分保険料 2 兆 1000 億円（総額 7 兆円の 3 割として計算）減、部分積立全額負担分 3 兆 6000 億円増、パート・フリーター新規加入者の雇用主負担分 4200 億円（総額 6000 億円の 7 割）増、報酬比例年金負担割合変更分（5 割⇒7 割）3 兆 5800 億円増で、ネット 7000 億円の増加。両部門合わせると 1 兆 8000 億円の増加と試算されている。

こうした試算の中で、報酬比例年金の労使負担割合につき従業員との折半を改め、企業が

²⁷ 居住要件で居住期間比例にすると、帰化、亡命等の外国人の場合、その年数しだいで低年金が生じる可能性があるだろう。

²⁸ ただし、高額所得の高齢者には、公的年金等控除の縮小で年金課税を強め実質的に給付を抑える。それによる税増収分は年金財源に繰り入れる、とされる。

²⁹ この削減をいつ（どの世代から）、どのように実施するかは明示されていない。削減による費用節約分の一部は部分積立導入に伴う二重の負担解消策に使われるとみられるが、文脈からすると、2 割削減は制度改革時の早い時点で行われるとみられ、その場合、とりわけ年金額の小さい受給者には厳しいことになるだろう。

³⁰ 部分積立の導入に関連し、完全積立方式が将来の課題とされる。しかし、完全積立方式が、賦課方式からの移行問題、資産運用利回りの変動性のみならず、真に人口動態から中立な仕組みであるかは別途の大きな研究課題である。

³¹ 現行制度では、標準報酬月額の下限（98,000 円）引下げは拠出と受給のバランスが崩れることから困難であるが、1 階部分を税方式の共通年金として切り離せば、そうした問題はなくなるとされる。2 階部分は純粋な報酬比例年金となるので、現行制度のもつ下限制約からは確かに解放される。

³² 留意すべきは、6.5%そのままの税率ではミスリーディングとなる恐れである。消費税にかかわる現行制度をもとにすると、消費税率 6.5%分の税額を得るための所要税率は 11.5%となる。もちろん、国と地方の配分割合をどうするかは別次元の問題である。第 4 章 I.2.参照。

³³ 計数の一部は、筆者が同記事から推測した補足計算を行っている。

7割を負担すると仮定されていることはとりわけ注目に値する³⁴。

医療・介護等も含めた今後の財源手当てに関し、制度の効率化、財源構成の工夫と同時に、消費税以外の増税候補として、制度変更による所得税・法人税の増加分、公的年金等控除の見直し、相続税等が挙げられている。

制度改革の必要性は、保険料未納等が深刻化しており社会保険方式は限界にきていることである。無年金問題等を抜本解決し、真の国民皆年金の実現を目指す必要がある。

7. 自民党の年金制度を抜本的に考える会（2008）『提言とりまとめ（案）』³⁵

公的年金は、税方式の最低保障年金と納付保険料比例の積立年金の2階建てとする。また、遺族年金の充実を図る。障害年金への言及はない。

1階部分は最低保障年金とし、消費税³⁶を財源に、すべての高齢者（65歳から）に対して一人月額70,000円を一律支給する。

2階部分については、各種制度を統合、現役時における納付保険料額に応じた積立年金へと転換し、その仕組みは、各人の口座ごとに個別に運用する方式（401kのように）³⁷とする。被用者では事業主の負担を継続し従業員分として拠出するので、合わせてみれば個人口座ベースの強制貯蓄といった方式のようである。一方、現行制度の第1号被保険者に関しては、その自立を促すため、所得水準によらず、任意の積立も可能にする³⁸。

積立年金にかかわる長生きのリスクは国が全体の資金をコントロールしてサポートとされている（個人口座の積立年金から資金を捻出することはできないため、消費税等その他の財源から用意することになる）。

遺族年金では、国民年金に新たな仕組みを創設する。これにより、遺族年金は生活保護との統合が可能になる。

制度の移行措置をとり、二重の負担への対応は、既存の事業主負担の軽減分を雇用税として充当、公的年金等控除の縮小、給付開始年齢の引上げ、相続時に未使用年金を精算する³⁹等による。

現行制度は、生活保障、公平性、空洞化という大きな問題を抱えており、真の公平を実現する簡素な制度の構築を目指す必要がある。

8. 麻生太郎衆議院議員（現首相）（2008）「消費税を10%にして基礎年金を全額税負担にしよう」

基礎年金の運営を保険料方式から全額税方式に改める。障害年金、遺族年金、2階部分へ

³⁴ 社会保険の雇用主、従業員の負担割合について、雇用主が半分超のケースは北欧・欧州大陸諸国では珍しくないが、わが国では労働者災害補償保険を除くすべてでほぼ折半とされており、7割負担が実現すると他の社会保険へのインパクトはかなり大きいと想像される。

³⁵ 同案は、年金制度の抜本改革の実現に向けた、たたき台とされている。

³⁶ 食料品については税率引上げの対象としない、インボイス方式の導入も、とされる。

³⁷ 現行確定拠出年金では、個人のかかりの人々がそもそも運用指図しないと指摘されている。これは、アメリカにおける401kプランの長い経験から予めわかっていたことながら、個人にはなかなか投資理論を学びしかも資産運用に時間を割いてもらえない、ということである。このため、運用機関のお仕着せ資産運用であるデフォルト・ファンドが普及する一方、企業は従業員に対する投資の初期教育、継続教育に努力している現状がある。

³⁸ 自営業者の任意積立制では、国民年金基金との関係整理が必要となるだろう。

³⁹ 相続時に未使用年金を精算する具体的な仕組みやその意味するところは不明。

の言及はない。

税財源は消費税とし、税率を 5%分引き上げて賄う。税方式とするメリットは、現行の国民年金保険料がなくなり、将来の無年金を解消できる⁴⁰。食料品等の税率は低く抑え、税率引き上げは段階的に進めるべきだ。

すべての高齢者に同額の給付を行う。その移行措置は、これまでの保険料納付実績に応じた上乘せを行い、不公平が生じないようにする。

企業の保険料負担軽減分は、従業員の給料に還元すべきである。給料が上がれば、たとえ消費税が上がっても、モノを買おうという「気」が起きてくるはずだ。

「消費税増税による基礎年金の全額税方式への移行と、景気を上向かせることを同時に追求しようという考えは、一見、極論のようにも見えるが、実は国民に安心を与え、企業の業績を伸ばし、日本経済に明るい「気」を取り戻す方法のひとつだと考えている。」⁴¹

現行年金制度への不信・不安が強く、未納問題の解消は難しい状況で、「国民皆年金」という謳い文句はもはや死語となっている。したがって、制度を根本から改める必要がある。

9. 塩川正十郎・社会保障国民会議委員（2008）『年金制度改革への提言』

公的年金制度の体系は、国が保障する「生活年金」と、自己努力で成果保険の「普通年金」の2本建てとし、新制度への移行期間は5年とする。障害年金、遺族年金への言及はない。

生活年金は、セイフティーネットとしての年金で、その財源は全額国庫負担とし、国会の合意が得られれば特定財源を制度化する。70歳から全国民平等に支給するが、各個人の収入が生活年金額以上であれば、支給額を減額することができる。

生活年金の年金額を仮に示すと、独身で年額200万円（月額約16.6万円）、夫婦で同320万円（同約26.6万円）とする。ただし、たとえば夫婦で年間不動産所得等が35万円あり、さらに普通年金が120万円あるものは、合計額155万円の2分の1相当額約77万円を320万円から減額し、生活年金支給額は243万円とする⁴²、⁴³。

普通年金の対象者は20歳以上で年金支給開始年齢を65歳とする。この年金は、政府の認可を得た年金企業（信託銀行と生命保険会社）との個人契約とする。普通保険加入者が支払う保険料は一定の所得課税の控除対象とする。

高度経済成長期に発足した現行制度は、当時の条件が激変した今日では対応できなくなっており、制度の抜本改正が必要となっている。

10. 超党派による年金制度改革に関する提言（2008）『いまこそ、年金制度の抜本改革を』

44

公的年金制度の体系は、税方式による基礎年金と社会保険の積立保険料比例年金との2階

⁴⁰ 無年金者は結局、生活保護の対象となる可能性が高く、最後は税金を投入することになる、とされる。

⁴¹ 麻生太郎（2008）180頁。

⁴² この場合、最終的な合計所得は、155万円と243万円を合わせ398万円（月額約33.3万円）となる。

⁴³ 70歳以上人口約2500万人の全員に200万円を支給すると50兆円規模となるが、その他所得で控除される分を加味すれば、実質的な支給額は20兆円で、現状比特別な支出増とはならない、とされる。

⁴⁴ 同案は、自民党と民主党の衆議院議員7名による超党派の提言である。提言内容はまずまだ充分でなく、詰めるべき論点も数多いとされている。

建てとする。障害年金、遺族年金への言及はない。

基礎年金の役割は最低生活保障と明確に位置づける。財源は消費税を基幹税とするが、他の財源も含めるかは医療・介護等社会保障制度の全体的な改革と整合性をとりながら、税制の抜本改革のなかで考慮する。

基礎年金の給付水準は1人月額70,000円とする。ただ、単身で生活に困窮する場合に備えて、現行の生活保護制度との中間に位置づける追加受給制度を創設する。同制度の対象者と必要の程度の特定は、確定申告など既存所得税制を活用し簡素なものとする。

基礎年金の給付に関し、高所得者に対しては、年金課税見直しあるいはカナダのクローバック制の導入による給付抑制を今後のオプションとする。

改革案への移行に際しては、これまでの保険料拠出実績を給付額に反映する⁴⁵。

積立保険料比例年金は従前生活保障と明確に位置づける。現行の報酬比例年金から、社会保険方式を維持しつつ、所得再分配を極力排除した拠出建てのしくみへ転換する。現行の各種制度を統合し、対象者を全就業者とする。そのため、所得捕捉の精度向上や自営業者・農林漁業者の老後所得保障ニーズに適確に対応できる仕組みとすることが前提となる。

積立保険料比例年金への転換にとまなう「二重の負担」については、一定年齢以下（たとえば、40歳以下）の現行厚生年金報酬比例部分の債務について、過去納付額に応じて新制度の積立金に換算・移行する、制度転換に伴う厚生年金保険料事業主負担の軽減分を活用するなどを選択肢として考える。

年金制度の抜本改革が必要な理由は、老後の生活の安心を牢固に守るという、年金本来の機能が十分に発揮されていないことにある。これを改め、真の国民皆年金を確立する。

1.1. 日本経済団体連合会（2009）『国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して』

公的年金の体系は、基礎年金部分（1階）と報酬比例部分（2階）の組合せとする。1階は税を財源とし一定額を給付する。2階は、各自の現役時の自助努力を基本とする社会保険として位置づけ、拠出と給付とを明確に関係づける⁴⁶。障害年金、遺族年金への言及はない。また、1階部分の給付要件の有無も定かでない。

1階の財源には消費税が想定されているが、注目されることは、税方式へ転換することに伴う厚生年金保険料の企業負担軽減分を、残る保険料従業員負担分の軽減に充てる等で従業員に還元すると明記されていることである。企業が、社会連帯の責務を改めて表明したと受け止めることもできよう。

制度の転換は2025年度を目途として実施し、その第1ステップとして、国庫負担割合の2分の1への引上げについて2011年度にはそのための安定財源を確保する⁴⁷。

⁴⁵ 拠出実績の給付への反映方法では、主としてその実績分を新基礎年金に上乗せする方法と、過去の未納期間分を減額する方法とが考えられるが、同提言がどちらを想定しているか不明。両方法は所要の年金支給総額に大きな違いを生むと同時に、減額方式では年金額が不十分なものとなる可能性が生じるだろう。

⁴⁶ 2階を個人勘定による積立方式とするとの意味であれば、「二重の負担」が顕在化する可能性。

⁴⁷ 1階について、2025年度に税方式へ完全転換する時点で、それまでの拠出・未納実績を新制度下の1階年金に反映させるかという制度移行措置の問題が生じるだろう。

低年金・低所得者対策は、年金制度外での対応も併せて検討する。

現行の公的年金制度においては、出生率の見通しの下方修正等、国民年金の未納・未加入、無年金・低年金問題、年金記録問題など、年金財政の持続可能性に対する懸念、国民の年金制度に対する不安感・不公平感は、むしろ高まっている。このような諸問題を根本的に解決し、中長期的な持続可能性を確保して、国民に信頼される制度とする。

II. 2つの基準による類型化

前節で概観したとおり、取り上げた各提案は、1階部分を税方式へ転換することで共通するものの、それ以外の内容はかなりのバラエティに富む。これらは公的年金制度の抜本改革案だけに、国民年金法上の第1号、第2号、第3号の各被保険者にそれぞれ大きな影響を及ぼすことになる。そこで本節では、一般生活者の視点から、次の2つを基準とし、これによって各提案の類型化を行った。第1の基準は、被用者等（第2号・第3号被保険者）に大きな影響を与えるであろう「2階部分（報酬比例部分）の存廃」である。容易にみてとれようが、2階部分の民営化案は、被用者公的年金の大幅削減案でもあり、被用者等には多大な影響を及ぼすことになる。第2の基準は、「1階部分の年金支給にかかわる所得制限の有無」である。1階部分は原則すべての人々が対象とされるものの、支給に際して所得制限を設ける案では、皆年金とならないばかりでなく、制度設計の理念的側面からは、そうした1階部分年金の性格をより社会手当的なものへと近づけることになりそうである。

ここで行う2つの基準による類型化は、総じて各案につき、公的年金制度の体系（骨格）をどのように設計するか、これを外形的側面から眺めるものでもあり、生活者の立場から各提案それぞれの全体像を理解する上で有効と思われる。2つの基準によれば、その類型種類は図表2のとおり4つとなる。

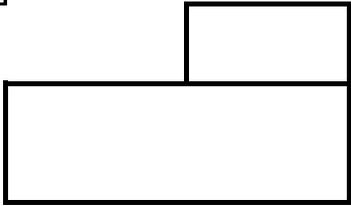
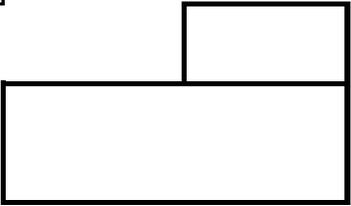
- ・左上の「類型Ⅰ」…何らかの形で2階部分が存続し、かつ1階部分の年金は一律支給されるタイプ。
- ・右上の「類型Ⅱ」…何らかの形で2階部分が存続するけれども、1階部分の年金支給では何らかの所得制限を受けるタイプ。
- ・左下の「類型Ⅲ」…2階部分は民営化、かつ1階部分の年金は一律支給されるタイプ。
- ・右下の「類型Ⅳ」…2階部分は民営化、かつ1階部分の年金支給では何らかの所得制限を受けるタイプ。

こうした類型化（図表2）から窺われることは、「類型Ⅰ」と「類型Ⅱ」は被用者にとって、まがりなりにも何らかの2階部分がある、あるいは現行制度が存続されるしくみである。現行制度が存続される案においては、被用者はライフプランニング的な観点からの老後生活設計に大幅な変更を迫られることはない、と期待できるかもしれない。しかし、2階部分が存続される案でも給付水準が削減されるもの、あるいは個人口座による積立方式化が想定されているもの等には注意が必要となろう。

〔図表 2〕 税方式案の 2 基準による類型化

基準 ①1 階部分の年金支給にかかわる所得制限の有無

②2 階部分（報酬比例部分）の存廃

		1 階部分の年金支給にかかわる所得制限の有無	
		所得制限なし	所得制限あり
2 階部分（報酬比例部分）の存廃	2 階は存続	<p>I</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 社会保障制度審議会 ・ 連合 ・ 日本経済新聞社 ・ 自民党の年金制度を考える会 ・ 日本経済団体連合会 	<p>II</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 超党派による提言 ・ 塩川正十郎元財務相
	2 階は民営化（廃止）	<p>III</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 小塩教授 ・ 経済同友会 	<p>IV</p>  <ul style="list-style-type: none"> ・ 橋木教授

また、制度財政面に関し、とりわけ「類型Ⅰ」では、年金給付水準を調整しない限り、1 階部分の一律支給が効いて、所要支給総額が膨らむ可能性があるだろう。

「類型Ⅲ」と「類型Ⅳ」は、上記と異なり、1 階部分の年金額がよほど大きくない限り、被用者の老後生活設計は大幅な変更を迫られることになりそうである。2 階部分を民営化する分、被用者に対する公的年金の守備範囲が相当程度縮小される。その際、留意すべきは、第 1 に、現在の受給者の受給権、近い将来に受給を予定する人々の受給期待権をどう扱うかである（「二重の負担」問題）。第 2 は、2 階部分民営化の効果が、民営化時点でのより若い現役世代とその後続世代にも及ぶことである。もし、受給者等の受給権や期待権を保護することになれば、民営化の影響を被るのはむしろ若い現役世代とその後続世代の被用者のみということになりかねない。さらに、第 2 に関連し、若い現役世代等は公的年金の守備範囲縮小に見合うだけの老後生活準備を自ら行う必要に迫られるが、果たして実際に実行するだろうか、またそれは可能だろうか、という問題も出てくる。

図表 2 を縦方向に見た場合、「類型Ⅱ」と「類型Ⅳ」は、1 階部分の年金支給に何らかの所得制限を課すことが想定されていることで共通する。その場合、支給対象から外れるのは高

額所得者等であろう。これを国民年金の被保険者グループ別にみると、第1号被保険者では、高額所得のため1階部分を受給できないものが生じるため、制度として文字通りの皆年金ではなくなる。当該第1号の高額所得者にとって公的年金は一切ないという事態である。第2号・第3号被保険者の被用者グループにとって、「類型Ⅱ」では何らかの2階部分が存続するので、たとえ1階部分がなくても、皆年金が貫かれると見なしてよいかもかもしれない。しかしながら「類型Ⅳ」では、2階部分の民営化を合わせると、所得制限にかかる高額所得者は1階部分の受給もなくなり、2階部分もない、公的年金が何もないということとなる。このように所得制限を課す場合、第1号・第2号等の高額所得者は、より高い負担を担っても受給がゼロのため著しい累進的負担になること、また高額所得を得ているとはいえ、後でみるような長生きのリスクに耐えられるかとの問題が出てきそうである。

そうした所得制限等の有無を別にすれば、現行制度における国民年金・第1号被保険者にとっては、どの類型であっても年金受給面の外形的姿だけをみれば今と変わらない。ただし、唯一国民年金の第1号被保険者にとってデメリットになりうることは、「類型Ⅲ」と「類型Ⅳ」の場合、公的年金としての2階部分がなくなるため、これに参加する道⁴⁸が閉ざされてしまうことである。

以上、図表2によって、各税方式案の年金制度体系にかかわる相対的位置関係をみたので、次節では、世帯類型別に現行年金制度と対比しながら各案の特徴、性格を再確認する。

III. 各世帯類型への影響

現行公的年金制度は、保険給付の対象を老齢、障害、死亡の3つとしている。この3つによって、被保険者とその家族の生活を支えており、引退後の老齢年金はもとより、就労中の障害や死亡といった事態が生じても被保険者本人、遺族の生活が成り立つようになっている。年金制度では老齢年金が圧倒的なウェイトを持つことは言うまでもないが、障害年金、遺族年金もそうした当事者にはかけがいのない重要な意味を持っている。それでは、各案は、このような3つの機能を持つ現行制度に対比して、どのような仕組みを用意しており、それは現行制度とどのように異なるのか、あるいは異なるのか。以下では、年金受給のやはり外形面から、現行制度と各類型を比較する形で、世帯類型別に、老齢年金と障害年金・遺族年金とに分けてみていく。

1. 老齢年金

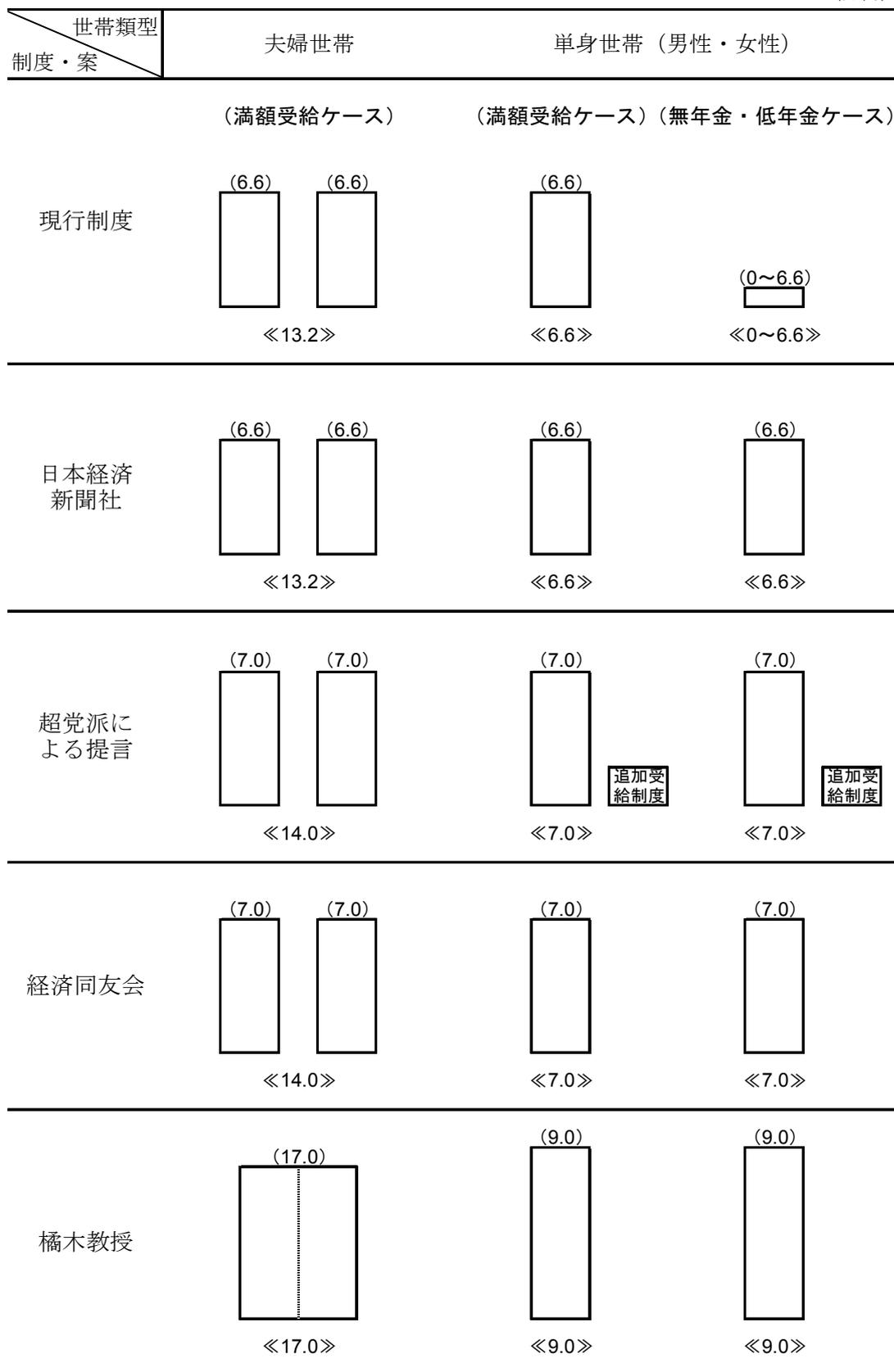
図表3は、国民年金の第1号被保険者について、1階部分の受給パターンを、夫婦世帯、単身世帯別に図式化したものである。本図から見てとれることは、第1に、満額受給ケースでは、日本経済新聞社案（「類型Ⅰ」。以下日経案）、超党派による年金制度改革に関する提言案（「類型Ⅱ」。以下、超党派案）、経済同友会案（「類型Ⅲ」。以下、同友会案）は、夫婦世帯、単身世帯ともに現行制度とほぼ同じである（ただし、超党派案では、単身世帯向けに生活困窮への備えとして簡素な条件での追加受給制度を用意している）。第2に、橘木教授

⁴⁸ たとえば、社会保障制度審議会案、超党派案にある自営業者が2階部分へ加入する仕組みなども含めて。

〔図表3〕 老齢基礎年金（1階部分）の世帯類型別受給パターン

—国民年金・第1号被保険者—

(万円)



案（「類型Ⅳ」）は単身世帯で月額9万円と他よりかなり手厚く、ただし夫婦世帯では共通経費を考慮し同17万円とされる（それでも夫婦世帯の月額は他に比べかなり手厚い）⁴⁹。第3は、すべての類型で共通に、未納・未加入・加入期間の短い世帯（図表3では、満額受給ケースに対して無年金・低年金ケースと表示）が満額年金を受け取る⁵⁰。なお、図表3には表示していないが、塩川元財務相案の1階部分（「生活年金」）は、所得制限付きとはいえ単身で年額200万円（月額約16.6万円）、夫婦では同320万円（同約26.6万円）と他の案に比較し際立って高い。

次に、国民年金の第2号・第3号被保険者（ここでは民間被用者とその被扶養配偶者）について整理したものが図表4である。同図表を一瞥するだけでも、1階部分の税方式案が実はさまざまな2階部分の大幅改革を含むものであることが理解されよう。その主たる改革内容は、一部の個人口座ベースによる積立方式化、2階部分自体の民営化の2点である。

図表4からみてとれることは、第1に、日経案では現行制度がかなり踏襲されている。ただし、2階部分の水準は2割削減され、さらに料率で1.5%分が部分積立化される。部分積立部分は自己責任運用（その年金額は資産運用の成果しだい）であることに注意が必要である。第2に、超党派案では2階部分を積立保険料比例年金とするが、その仕組みの細部が不明で確たることは言えないものの、保険集団による積立方式ではなく個人口座ベースの仕組みだとすれば、二重の負担問題とともに、ここでも相当程度資産運用の巧拙が年金額に直結することになりそうだ。これら2案とは異なり、第3に、橋木教授案は、2階の民営化に伴いどの世帯類型でも公的年金額が相当削減されることになる。いわばドラスチックな被用者年金の給付水準引下げ案⁵¹だということが明瞭にみてとれよう。第4に、同友会案はその給付水準引下げをなお一層徹底するものと位置づけられよう。

2. 障害年金と遺族年金

現行障害基礎年金の仕組みを基準に税方式案をみたものが図表5である。連合案以外、障害年金への言及がないものの、各案とも税財源による何らかの現行制度に類似した制度がつけられると期待してよいかもしれない。連合案においては、働くことが困難な重度障害者の障害基礎年金額を引き上げ、それに特別障害者手当を加算するとされている。

現行障害厚生年金の場合は図表6である。各案ともここでも言及がなく、確たることはほとんど言えないが、少なくとも類型Ⅰと類型Ⅱは、2階部分の公的年金が何らかの形で残るので、障害厚生年金相当のものがあると期待できるだろう。しかし、類型Ⅲと類型Ⅳは、特別な仕組みをつくらない限り、現行の障害厚生年金相当分がなくなってしまう恐れが高い。

次に、遺族年金をみると、国民年金の第1号被保険者では（図表7）、自民党の年金制度を抜本的に考える会案が、死別後の単身者に必要最低限の生活を確保するため、月額にして「数万円」を給付するとする（簡便な所得テスト付き）。一方、同友会案では、遺族基礎年金を廃

⁴⁹ これは、1階部分だけで安心して老後生活が送れるようにしつつ2階部分を民営化するからでもあろう。

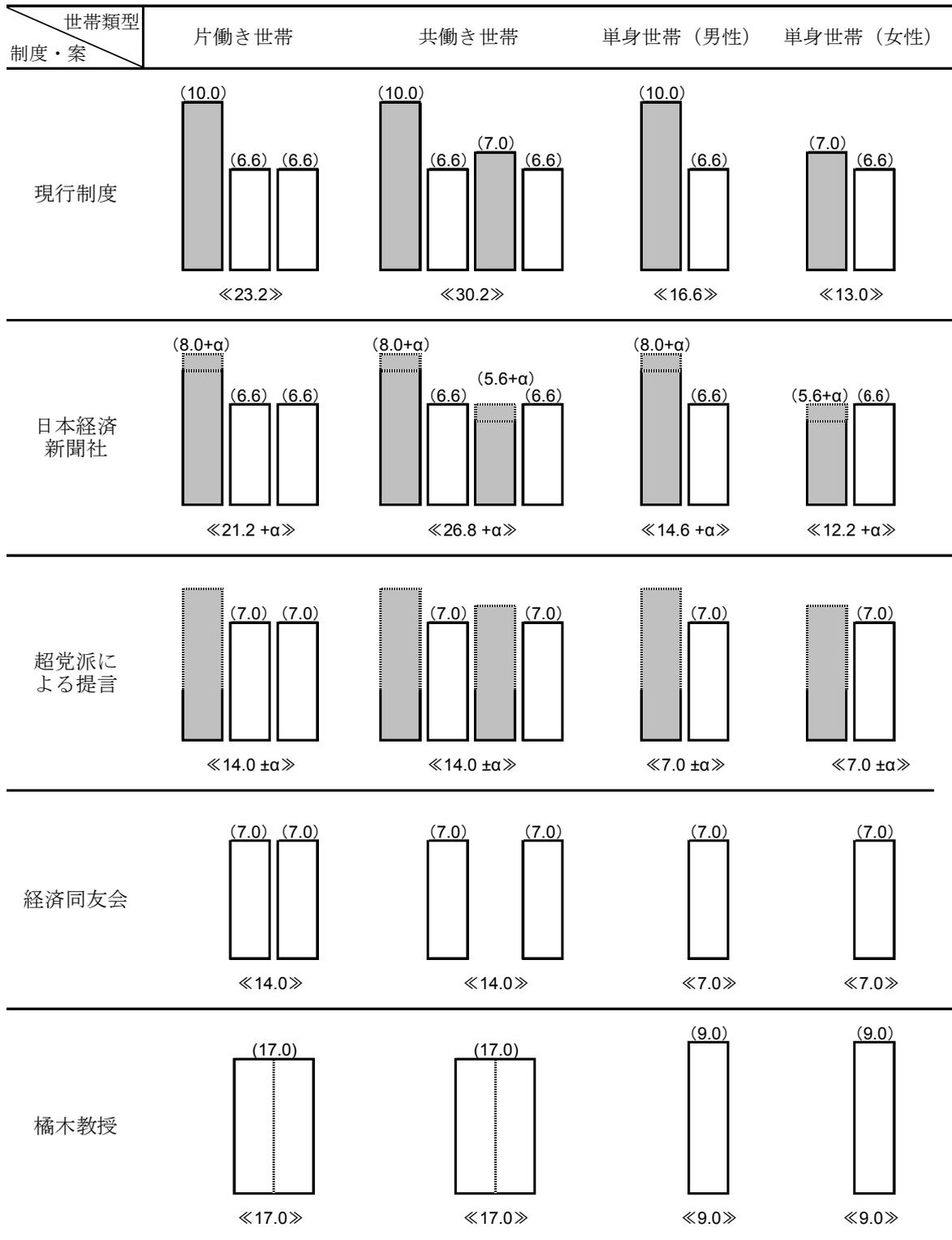
⁵⁰ 第3の点は、税方式案の目的そのものでもあり当然のことである。なお、ここでは、制度の移行措置期間を超えた出来上りの姿で記述している。

⁵¹ 図表4のとおり、現行制度・モデル年金額に対して、片働き世帯で約27%、共働き世帯約44%、単身・男性約46%、単身・女性約31%の、それぞれ削減率となる。

〔図表 4〕 老齢厚生年金等の世帯類型別パターン

—国民年金・第2号・第3号被保険者—

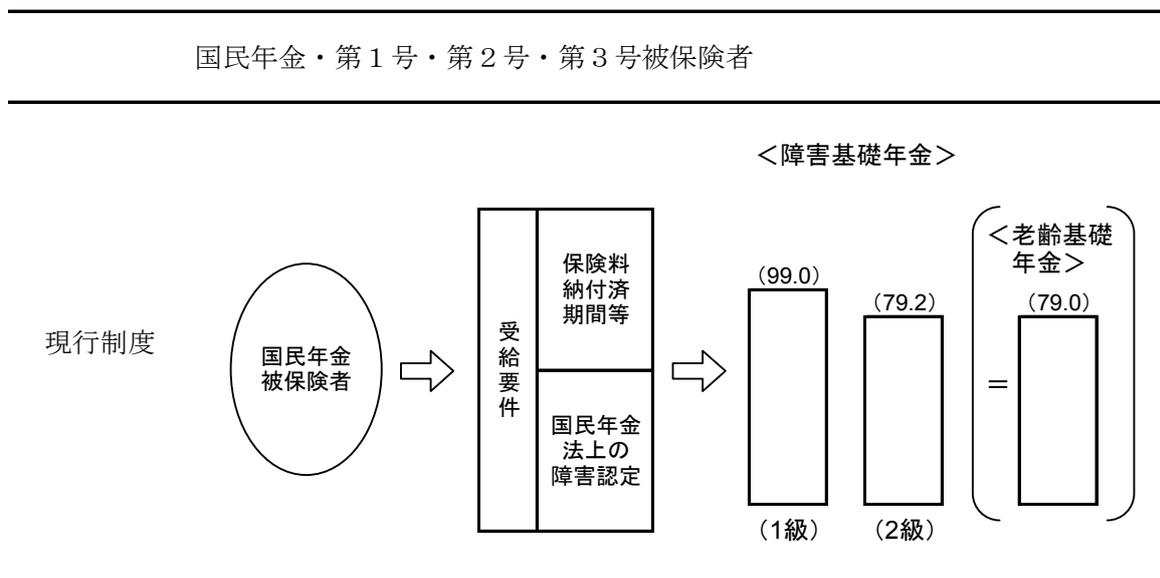
(モデル受給ケース, 万円) (注1)



止する。生計を維持されていた妻、子については、生活保護や児童扶養手当で対応している。

国民年金・第2号被保険者の場合（図表8）、言及されているケースがあまりないものの、2階部分が残される案では相応の仕組みの存続が期待される。しかし、同友会案では2階部分の民営化により遺族厚生年金の仕組みがなくなり、生活困難の場合には、生活保護制度における医療扶助、住宅扶助で対応することになる。

〔図表5〕障害年金の受給パターン（1）



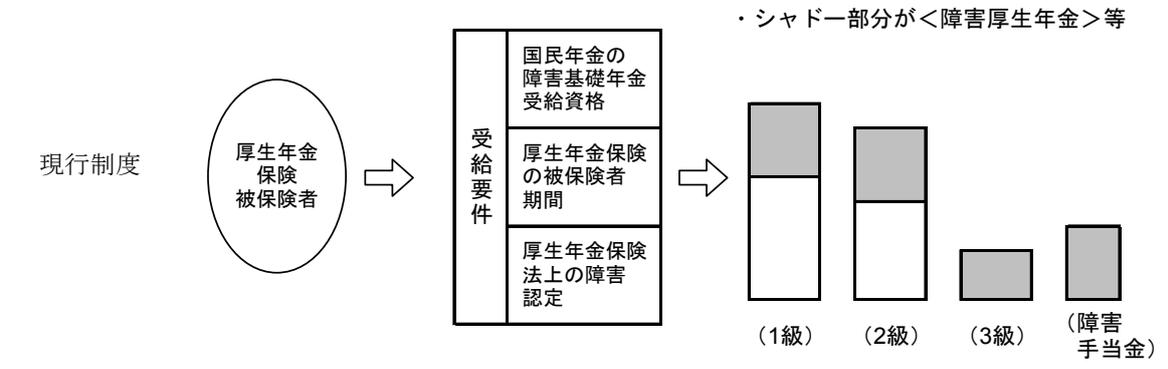
- ・ 連合案以外、障害年金への言及がない。
- ・ ただし、障害基礎年金の方法が踏襲され、全額税で賄われると仮定すれば、以下のようなだろう。



- ・ 連合案……重度障害者の障害基礎年金の水準を引き上げる。

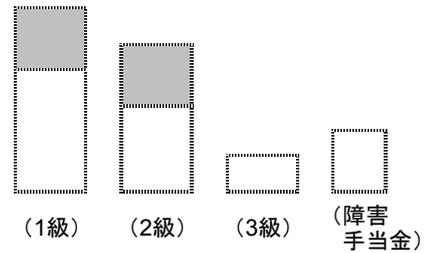
〔図表 6〕 障害年金の受給パターン (2)

国民年金・第2号被保険者／厚生年金保険・被保険者



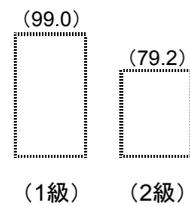
- ・障害年金への言及ない
- ・ただし、2階部分が2割削減で存続され、障害厚生年金のあり方に変更しないものと仮定すれば、各級等の年金額も2割削減された水準となる。

日本経済新聞社

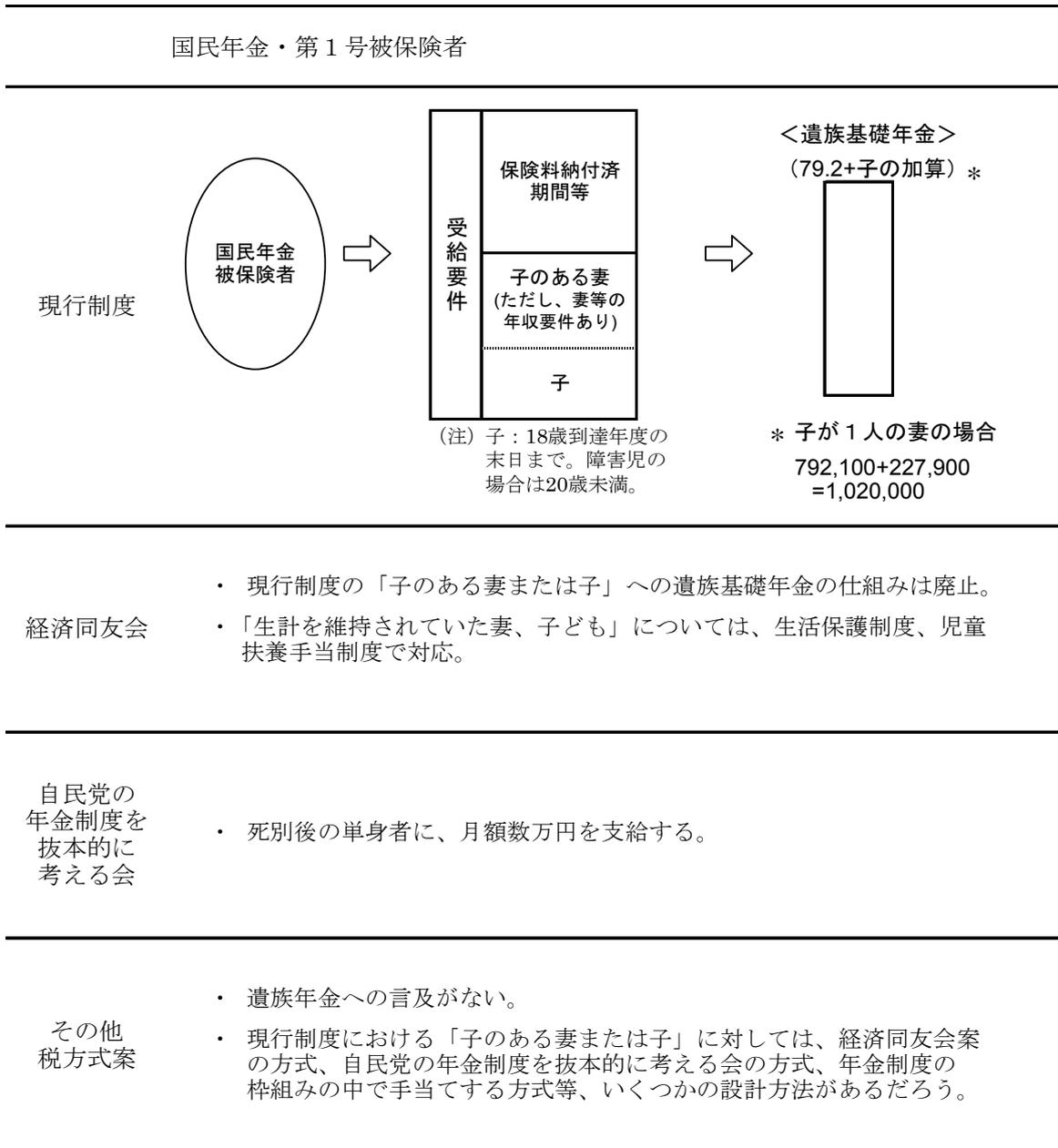


経済同友会

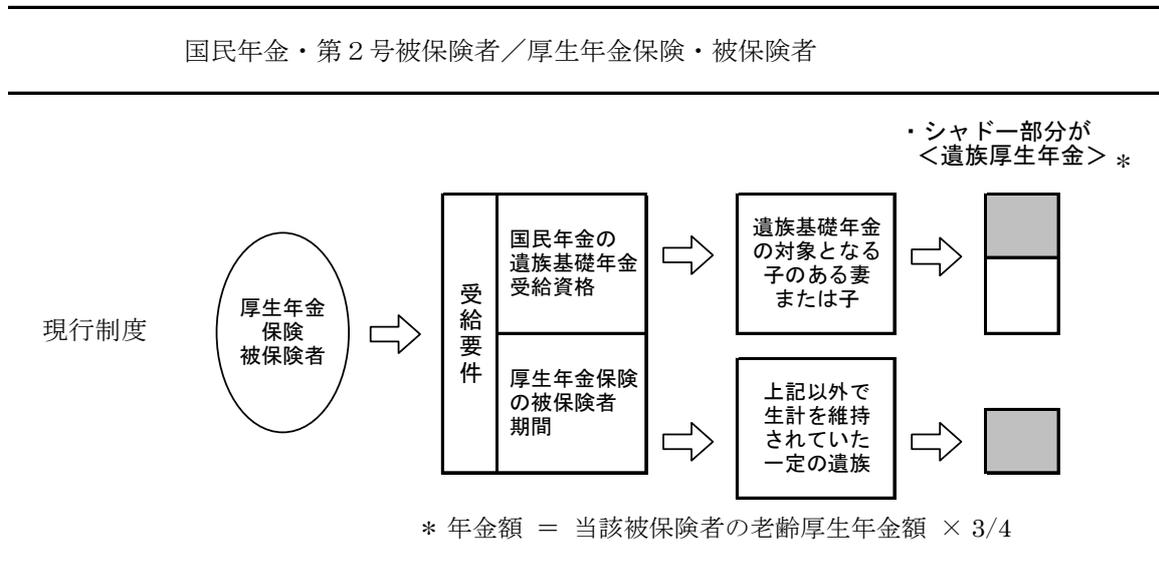
- ・障害年金への言及ない
- ・ただし、2階部分が民営化される、すなわち公的年金としては廃止される。別途その他の公的制度の手当がないと仮定すれば、右のようになる。



〔図表 7〕 遺族年金の受給パターン (1)



〔図表 8〕 遺族年金の受給パターン (2)



- 日本経済新聞社
- ・ 遺族年金への言及ない。
 - ・ ただし、2階部分が2割削減で存続され、遺族厚生年金のあり方に変更ないものと仮定すれば、その遺族年金額も2割削減された水準となろう。
 - ・ 想定される年金額 = (当該被保険者の老齢厚生年金額 × 3/4) × 0.8

- 経済同友会
- ・ 2階部分が民営化にともない、その遺族年金の仕組みはなくなる。
 - ・ ただし、新拠出建年金があれば、これを相続する。
 - ・ 生活費が不足する場合は、生活保護制度における医療扶助、住宅扶助の給付で対応する。

IV. これまでのまとめ

以上、前2節によって、税方式案それぞれの姿（骨格）が明瞭となり、それだけ各案の内容に関する把握がより容易になったと思われる。ここでこれまでのまとめとして指摘しておくべきは次の諸点となろう。

第1は、障害年金・遺族年金についてである。各案とも、公的年金の根幹部分をなす1階部分（老齢年金）に焦点が当てられていることは当然で、同友会案等を除くと、障害年金・遺族年金の設計にまで手が回らないことはやむを得ないかもしれない。しかしそれでも、そこに多くの人々の生活がかかっているため、改革案においても制度のあり方が示されることは必要である。

障害年金に関しては、たとえば、現に20歳未満で障害をもち20歳到達時に障害基礎年金の申請を予定している人にとって、新制度における障害年金のあり方は緊要な問題である。あるいは、被用者が何らかの事故によって障害を負ったとき、どのような生活支援（所得保障）が想定されているのだろうか。

また、現行遺族基礎年金は亡くなった人に扶養されていた子の生活費に配慮する制度であるが、これをどうするのか。遺族としての子の扶養にかかわる仕組みについてである。被用者の場合には、遺族厚生年金についても同様なことがいえる。その点、同友会案は、遺族年金を廃止し、生計維持関係にあった子等については、生活保護や児童扶養手当で対応すると明確に述べている。その是非はともかく、年金制度を税財源に転換すれば現行遺族基礎年金は同じ税による児童扶養手当に吸収されるということであろう。これまでの配偶者の死別、離別により対応する制度が異なるといったことも消滅する。ただし、この場合、児童扶養手当の額（扶養親族ゼロで児童が1人の場合、月額41,720円）は、遺族基礎年金額（月額66,008円）より低いため、遺族の子にとっては厳しいことになるだろう。なお、同友会以外の案では遺族年金への言及がほとんどない。

いずれにしても、各税方式案ともすべからく現行年金制度が提供している障害、死亡に対応する仕組み（有無も含め）の明示が求められるだろうし、その明示がなければ改革案自体の良し悪しを判断できかねる人々が多くいるように思われる。

第2は、現行制度の継続が予定される連合案を除き、被用者への影響がかなり大きいことである。とりわけ「類型Ⅲ」と「類型Ⅳ」は、1階部分の税方式化というよりもむしろ2階部分民営化案、被用者年金水準の大幅削減案であるということができよう。その他の類型も考慮すると、被用者の立場からは次の諸点の再確認が求められるように思われる。

①被用者にとっての年金

民間被用者の場合、その年金とは老齢基礎年金と老齢厚生年金の2つを合わせたものとして認識されているのではないだろうか。現在、老齢厚生年金の支給開始年齢引上げ過程にあり、生年月日によって受給できる老齢年金は区々になるとはいえ、そのように言っても差し支えないと思われる。現行制度では1階部分と2階部分とに分かれ、それぞれに意義をもつとはいえ、年金水準の協議においては2つを合わせた年金額の所得代替率が有力な指標であることをみても、この2つは一体のものとして理解されていると考えることが自然である。

②長生きのリスクとその金額的大きさ

また、そもそも定年のある被用者にとって、退職後の生活における長生きのリスクへの備えが大切となるが、長寿化の進展によりその必要性が一段と増していることである。そうしたなかで、2階部分の民営化、個人口座ベースによる積立方式化が意味するところは看過し得ない内容を含むだろう。そうであれば、看過し得ないその程度を知っておく意味で、まず長生きのリスクとその金額的大きさをみておくことが役立つであろう。

③個人口座の終身年金提供力

長生きのリスクに備えることのできる最有力手段が終身年金であることは論を待たない。それでは、税方式案に多い個人口座がどれほど終身年金を提供できるのだろうか。あるいはそうした案の提案者はこの点についてどのような認識にあるのだろうか。しかし2階部分の

民営化、あるいは個人口座を提案する案は、この点についてほとんど何も語っていない。そこで、現在人々が利用できる金融商品について、終身年金の提供状況をみておくことにも意義があるだろう。

V. 税方式案と被用者の年金

1. 被用者にとっての年金

被用者の老齢年金は現在 2 階建てだが、吉原健二（2004）によると、昭和 29 年の改正時に、それまで報酬比例一本であった年金給付に定額部分がとり入れられた。社会保障制度審議会や経営者団体の定額制を基本とすべしとの主張に対して、厚生省や労働団体が報酬比例部分を残すことを主張し、「結局定額部分と報酬比例部分をほぼ同じ割合で組み合わせた給付体系とされた。定額部分の額は、被保険者期間に関係なく、当時の 60 歳以上の者の生活保護法による 2 級地の生活扶助基準（おおむね 2175 円）を参考に定めたものであり、報酬比例部分は被保険者期間 20 年を基準に標準報酬月額 の 10% が加算されるように定められたものであった。…しかし、「このような額で生活できると思うか」という国会での野党の質問に対し、政府は「年金額は生活保護の水準と保険財政をにらみあわせてきめたものであり、生活の有力な足しにはなるが、これだけで生活できるとは思っていない」と答弁している⁵²。

その後、給付の 2 階建て方式⁵³が継続されてきたが、昭和 48 年改正時に、年金の給付水準について従来のような金額ではなく、「現役の勤労者の平均的な賃金、報酬のおおむね 60% 程度をめどとする考え方がはじめてとり入れられた…」⁵⁴。これ以降、被用者の年金水準の設定に当たっては所得代替率が有力な指標とされてきた。その意味するところは、所得に対比される年金は 1 階部分と 2 階部分の合計額だということである。そして、被用者年金の所得代替率は、平成 16 年度改正では概ね 59% から 50% へと調整される、連合案では出来上がりの年金水準は 55% 程度と提示されるような公示性を有するに至っているとみてよいように思われる。

このようにみえてくると、たとえば小塩隆士（1998）における見解、1 階部分は福祉原理として世代間の所得移転が許容されるが、2 階部分は保険原理として積立方式で運営されるべきところ、実際には世代間の所得移転（賦課方式）となっており正当化されず、したがってこの部分は民営化し各自が自己責任において対処すればよいとされる、1 階部分と 2 階部分とを峻別する考え方は⁵⁵、1 階と 2 階を合算して考えてきた被用者年金には馴染まないように思われる。また、社会保険としての年金制度では理論的には積立方式も賦課方式もありえ、しかし現実にはほぼすべての国で賦課方式となっているということである。財政方式の違いが福祉原理か保険原理という相違を生じさせることはなく、社会保険における保険原理が積

⁵² 吉原健二（2004）32～33 頁。

⁵³ 1 階部分と 2 階部分が組み合わされている意義は、保険料負担を報酬比例で行う一方、給付面では、報酬比例の 2 階に定額部分の 1 階が加わるため、世代内における所得再分配を実現していることである。

⁵⁴ 同、87 頁。

⁵⁵ 小塩隆士（1998）148～163 頁。

立方式でなければならない必然性もない。保険原理の要点は、保険の仕組みを利用していることに集約されるのである。

被用者にとって公的年金とはあくまで1階部分と2階部分との合計額だということが、極めて大切な点と思われ、被用者の生活を考慮すれば、2階部分の民営化案はその想定する被用者年金の所得代替率水準を明示することが求められると思う。

2. 長生きのリスクとその大きさ

老齢年金の目的は、長生きのリスクへの対応にある。長生きのリスクとは、長生きすること自体がリスクという訳では決してなく、一般に老後生活において自らの生活費諸手段を越えて長生きする（outlive the means、あるいはoutlive ones assetsと表現される）蓋然性のことである。したがって、長生きのリスクを定義的に表現すると次のようになる。

$$\text{長生きのリスク} = \text{老後生存中の生活費総額}^{56} - \text{生活費諸手段}^{57}$$

この式が意味するところは、長生きのリスクは、右辺第1項と同第2項との大小関係であり、年齢との直接的な関係がないということである⁵⁸。たとえば、68歳のとき、自らの生活費諸手段を全て費消し尽してしまえば長生きのリスクに直面する（長生きのリスクの発生）。他方、100歳になっても十分な貯蓄、資産等を有していれば何も生活に不安がない。その時、長生きのリスクはただ蓋然性に止まっているに過ぎない。こうしてみれば、たとえば、ある年齢時点の平均余命を越えた生存期間を、あるいはある年齢で区切ってそれ以降の期間を長生きのリスクの対象期間とする、というようなことはできないのである。概して言えることは、年齢が高まるほど自らの生活費諸手段を使い切ってしまう可能性も高まる、ということまでであり、長寿化で長生きする人が増えるほど、このリスクに晒される人が多くなったということである。注意すべきは、長寿化によって年金受給する高齢者数が増加していること、誰もが長生きするようになったことと、個々人が有する長生きのリスクとは別のことである⁵⁹。かくして、公的年金制度は、長生きのリスクへの対応という役割から、支給開始年齢以降の老後生活期間のすべてを対象とするのである⁶⁰。

⁵⁶ 「老後生存中の生活費総額」は「月額生活費×12×生存年数」で、月額生活費はさらに夫婦かその他家族と同居しているか、あるいは単身か、また月々どの程度の消費水準で生活するかによって決まる。

⁵⁷ 「生活費諸手段（ミーンズ）」は、貯蓄（ここでは、預金、株式等有価証券、年金保険などの金融商品）、資産（ここでは、自家保有土地家屋やアパート等賃貸向けなどの不動産）、家族の支援（子ども世帯との同居、家族からの仕送りなど）、企業年金、国民年金基金、公的年金などである。また就労収入もあり得よう。自らの生活費諸手段とは言い難いものの、最後の砦としては生活保護制度がある。

⁵⁸ ただし、老後の「長生き」を前提としたリスクなので、イメージ的ではあるが、60歳からとか65歳からの生存期間（高齢になって就労から引退した期間）を対象としているという意味では年齢が関係する。

⁵⁹ 広井良典（1999）77頁では、「（貯蓄と「保険」は）基本的に区別されるものである。しかしながら、…（長期保険）の場合には、いわば「時間」という要素が介在するため、「貯蓄」に類似した性格をもつことになる。とりわけ、平均寿命が長くなり、長生きすることが決して「リスク」ではなくなってきた現在においてはこれは顕著である。したがって、…ここではしばしば「貯蓄／保険」として両者を一体のものとして扱う…」。しかし、時間の介在が保険にここで言う貯蓄性を持たせることはないし、長生きする人が珍しくなくなったことが、個々人の長生きのリスクを低減させるわけでもないの、貯蓄と保険を同列に扱うことは不適當といわざるを得ない。

⁶⁰ すなわち、年金支給開始年齢からの終身年金の提供である。なお、老後生活費総額のうち、どれだけを公的年金によって賄うかは、その守備範囲の問題となる。

それでは、老後生活費総額と長生きのリスクを金額的に表示すると、どの程度の大きさになるのだろうか。これらの金額は、生活者として老後生活を考慮する上で極めて重要な基礎的情報となるだろう。

そこで老後生活費総額を一定の仮定条件を置いて試算したものが図表9である。4つのケース共通に男性、女性とも65歳を起点とし、月額生活費は夫婦世帯で約24万円、単身・女

〔図表9〕 老後生活費総額（試算）

		(単位:万円、年)		
	月額生活費	生存年数		老後生活費総額
ケース①	24.3 × 12	18.13	=	5287
	15.7 × 12	5.06	=	953

合計				6240
ケース②	24.3 × 12	18.13	=	5287
	15.7 × 12	29.87	=	5628

合計				10915
ケース③	15.7 × 12	23.19	=	4369
ケース④	15.7 × 12	48	=	9043

(注) 試算は、インフレ等を一切捨象し単純に積算したものである。

ケース①：男性、女性とも、65歳時の平均余命まで生存

ケース②：男性は65歳時の平均余命まで、女性は最長寿年齢まで

ケース③：単身・女性が65歳時の平均余命まで

ケース④：単身・女性が最長寿年齢まで

(資料) ・65歳時点の平均余命（厚生労働省「完全生命表」）

男性：18.13年

女性：23.19年

・女性最長寿：113歳（平成20年9月12日現在）

・月額消費支出（総務省「平成16年全国消費実態調査」）

夫婦高齢者世帯・無職世帯 243,109円

60歳以上、単身世帯・無職世帯 156,984円

性で約16万円とする（詳細は図表9の注参照）。試算結果は次のとおりである（あくまで仮定上の機械計算値であることに留意）。

ケース①（男性、女性ともに65歳時の平均余命まで生きる）	6,240万円
ケース②（男性は65歳時の平均余命まで、女性は最長寿まで）	1億915万円
ケース③（単身・女性が65歳時の平均余命まで）	4,369万円
ケース④（単身・女性が最長寿まで）	9,043万円

老後生活費総額は、月々さして贅沢とはいえない（平均的な）生活でも、生活期間が長くなると巨額になる。老後生活費は、子どもの結婚支援費、住宅改修費など他のライフイベントとは別に必要となるもので、自らこれを用意するとなると、就労からの引退時点までに上記金額に目処をつけておかなければならない。

ここで、上記の式において、生活費諸手段をゼロと置いた場合が、長生きのリスクの最大値的な金額表示と見なすことができよう。すなわち、上記4つ（ケース①～ケース④）の金

額などである。どのケースも単なる例示に過ぎないが、幾つかのケースごとに、長生きのリスクの大きさをイメージすることが可能となる。これらはイメージ的金額ではあるけれども、準備すべき金額を把握できるという意味で有意義と思われる。こうした長生きのリスクの最大値の大きさは、100歳以上人口が3万6,276人（平成20年。厚生労働省老健局調べ）となり、平成62（2050）年には68万人（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成18年2月推計」）にも達することを思えば、もはや他人事とは言えない時代になっている。

こうした長生きのリスクは職種を問わず誰にとっても共通するが、定年がなく高齢になっても働けるうちは就労所得を稼得できる自営業者に比べると、定年のある被用者には老後期間が延びつつあるなかでより一層深刻な問題だということができるだろう。

3. 個人口座方式と長生きのリスク

それでは、2階部分に関し税方式案でしばしば提唱される個人口座、個人積立、民営化（民間での企業年金、個人年金、年金保険、貯蓄への転換）等は、長生きのリスクに充分耐えられるだろうか。

長生きのリスクに対処するより合理的でかつ有効な手段が終身年金である。これに対して、一般に、個人口座とは、ある特定の個人について同人名義の口座で貯蓄し、あるいは投資するものである。その所有権、投資口座であれば資産運用の指図権と結果としての運用成果はすべて口座名義人に帰着する。自己責任運用であり、あくまで口座名義人、その個人にのみ結果が帰着する。個人口座には資産残高があるもののそれがすべてで、換言すると、保険的なリスクプール機能が働かないのである。

以上を踏まえ、終身年金提供の有無を基準に個人の金融上の準備手段を分類すると次ページの表のようになろう。

同表にしたがってみていくと、まず終身年金を「提供している（できる）」手段のうち、民間終身年金保険の利用実態はごく限られたものに過ぎず⁶¹、またここに分類した確定給付企業年金は終身年金を提供する部分ではあるものの、給付総額のある割合を終身年金として選択できる形態が多い。ただそれでも、厚生年金基金を含めて確定給付企業年金が終身年金性を有していることは長生きのリスクへの対応という意味で優れているのである。こうしてみると、民間ベースの世界では終身年金の提供が意外に限られたものに止まることが理解される。

終身年金の「提供なし（できない）」の諸準備手段では、預金、有価証券はすべて個人口座で、民間有期年金保険は保険ではあるが“有期”年金である。この分類での確定給付企業年金は集団スキームで資産運用されるものの受給段階では一時金あるいは有期年金に還元される。ハイブリッド型といわれるキャッシュ・バランス・プランのように仮想的個人口座の仕

⁶¹ 駒村康平・渋谷孝人・浦田房良（2000）120ページ。「生命保険会社が扱う個人年金の9割以上が年金支払期間が限定されている有期年金である…」とされる。この事情は今も変わらない。その主たる理由は保険料が高いこととあり、終身年金保険料の高いことはアメリカでも同様といわれる。

組みを採る集団での準備⁶²とすれば、資産運用責任の多くを引受けるスポンサー企業の存在を前提とすることはできるが、給付段階で終身年金の選択肢がなければ先の確定給付企業年金と同じになる。確定拠出年金⁶³は、企業型であれば対象従業員が全員加入するため単なる任意の積立とは異なるものの、貯蓄スキームとしては全くの個人口座である。以上のようなそれ自身は終身年金機能を持たない諸準備手段ではあっても、もし給付時にその一時金を民間終身年金保険の購入に充てられるものならば長生きのリスクに対応できるようになる。しかし現実にはそうした対応を行う人は、民間終身年金保険の保険料が割高なこともあって、限られるのである。

長生きのリスクに対する金融上の準備手段分類（終身年金提供力別）

〔終身年金〕	〔公的スキーム〕	〔私的スキーム〕
提供している（できる）	現行公的年金制度 税方式年金 厚生年金基金	民間終身年金保険 確定給付企業年金 国民年金基金
提供なし（できない）	税方式案にある個人勘定の積立スキーム	預貯金 株式、債券等有価証券 民間有期年金保険 確定給付企業年金 確定拠出年金 適格退職年金 中小企業退職金共済 国民年金基金 退職一時金

そうなると、個人ベースの貯蓄積立でどこまで老後への備えが可能か、という疑問が生じるだろう。実際には公的年金があるため、上記の老後生活費総額まで積み立てる必要はない。しかし自らの寿命が不可知なために、長生きのリスクを考慮するとかなりの準備を求められることに変わりはない。それを引退時までに個人が蓄えられるのか。個人ベースの準備のみでは、長寿の時代だけに困難なことのようと思われる。

もし税方式案にある2階部分についての「部分積立」や「納付保険料比例の積立年金」、「積立保険料比例年金」が、個人口座と同様な仕組みだとすれば、保険的リスク分散が図れないという壁にぶつかるため、それだけ老後生活準備手段としての充分さに欠けることになるかもしれない。

⁶² 坪野剛司編（2002）、シニアプラン開発機構（2003）参照。なお、スウェーデンのプレミアム年金は確定拠出型なので、個人口座の仕組みである。

⁶³ 確定拠出年金については尾崎俊雄（2002）、坪野剛司編（2002）、アメリカの401kについては浦田春河（1998）。

このような事情は、2 階部分の民営化論にも同じように当てはまる。民営化論の想定する代替的貯蓄スキームは、企業年金、個人年金、資本市場投資を含む貯蓄などになっている。そもそも任意の形にして個人は十分な老後への準備を行うか、それほど合理的な行動を取るかという大きな問題は別としても、民営化論の代替的スキームのうち、個人ベースの諸手段には以上の議論がそのまま当てはまる。任意で積み立てる場合、すべて預金とすることは運用利回りが低すぎる懸念大で、資本市場運用をすとなれば、厳しい運用環境に晒されることになろう。株式投資等の資産運用では、どれほど厳しい環境に晒されるものか、運用収益率の変動性や市場のサプライズに悩まされるものか、これは当事者、経験者にしか理解できないかもしれず、決して容易なことではないのである。投資信託等を利用するにしても、最後の運用責任は口座名義人の個人が負うことになる。

個人口座の利点はもちろん多々ある。なによりも、資産運用において自ら選択権を行使し得る、資本市場の発展にも寄与する、年金制度改革論に即していえば、世代間の所得移転を排除できる。しかしその代償として、終身年金性に欠け老後生活準備手段としての充分さに大きな制約をもたらす可能性がでてくる。老後の生活費諸手段において、個人口座や個人積立に依存する割合が高まるほど、ましてや2 階部分の民営化が行われれば、長生きのリスクに対する備えが脆弱となり弱体化するのである。

4. 終身年金ニーズの高まりと厳格な年金目的税による税方式年金について

わが国は世界に冠たる長寿の社会となり、人口高齢化率上昇のため公的年金の負担と給付のバランス、年金水準の所得代替率の引下げという調整を迫られ、この調整はさらに進められざるを得ない。しかし一方で、より多くの人々が長生きのリスクに晒されるようになったため、それだけ終身年金へのニーズが高まっているとも言えよう。

終身年金を提供しうる公的な仕組みでは、保険の技術を利用するか税財源によるか、スキームとしては2 つある。現行公的年金は国民年金も被用者年金も、保険の仕組みを利用することで、現役時に保険料を拠出するという意味で生活自己責任原則と調和させながら、老後への備えを可能にし、国民年金においては低所得層への免除制度等の配慮措置を採り、基礎年金制度として支給総額の2 分の1 まで公費が投入されるが、制度全体として保険の仕組みを利用する社会保険であることに変わりはない⁶⁴。

一方、税を財源とするスキームの場合はさらに2 つの方法に分類できよう。1 つは、年金目的の特定財源を厳格に年金支給のみに充てるもの、もう1 つは、それ以外のもの、または一般財源を原資とするものである。後者では、給付に際して負担の有無を問わず負担と給付の関係が切り離されてしまうため、生活自己責任原則からも外れることとなり、まさに所得再分配となって社会扶助と何ら変らないものになるだろう⁶⁵。

しかし、前者のような厳格な年金目的税で運営される制度ならば、年金数理は利用せずとも実態的には社会保険に類似した機能を果たすスキームになると思われる⁶⁶。税方式案の多

⁶⁴ 社会保険である以上、保険的再分配が組み込まれていることは言うまでもない。また、社会全体で永続的に運営される年金制度であるから、世代間で再分配が連綿と続けられていくこと（世代間扶養）も仕組み必然的である。

⁶⁵ この点は第3章で取り上げる。

⁶⁶ 目的税、特定財源の理論は山本栄一（2003）を参照。

くが予定している年金目的消費税とするスキームで、もし消費税を他の財政支出ニーズを排除し厳格に年金専用とすることが可能であれば、個々人の負担額は不明でも、消費生活の中で消費税を負担しつづけるのでこれを年金給付に対応した負担とみなすことができる。年金給付に対する消費税負担として両者の明示的な関連性が認められ、負担を行うことから生活自己責任原則とも合致し、その意味で通常所得再分配ではなくなる。

社会保険では出生率、脱退率、生存率、賃金上昇率、インフレ率等の基礎率を基に、所得代替率の目標水準を設定した上で、事前的に保険料率を算出するが、厳格な年金目的税の下では、実際の基礎率動向を基に事後的に税率が求められることになる。社会保険か税方式かの違いが基礎率に影響を及ぼさないとすれば、両スキームの違いは、負担率の算定が事前か事後かになるだけとなる。

ただし、その特定財源を厳格に年金目的とすることができなければ、それだけ一般財源スキームに近づき社会扶助化することになる。

第3章 わが国社会保障制度における税方式年金の位置づけ

税方式年金の提案は個々の内容をみると相当の幅をもったものであるが、1階部分に関しては全額税財源とすることで共通し、その税目として過半が消費税を想定している。そこで、本章では、全額税財源の1階部分が現行社会保障制度なかんずく所得保障制度の中にどう位置づけられるかを検討し、財源を消費税とすることに伴う諸問題は次の第4章で取り上げる。

I. わが国社会保障制度の体系

1. 概観

本章の前提として、現行社会保障制度の体系を概観しておくが、ここでは概ね堀（2004）の分類を下敷きに図表10のようにまとめた⁶⁷。本図表は、主たる制度を大きく社会保険と社会扶助とに分けている。両者の違いは、社会保険が保険の仕組みを利用する一方、社会扶助はそれを利用しないことにある。

社会保険の実態的特徴は、保険カバレッジが極めて大きく人々が一生の間に何らかの形で係わりをもつ可能性が高いことである（たとえば、医療保険…全国民、年金保険…被保険者数約7,000万人と受給権者数約2,500万人、規模の最も小さい雇用保険で約3,700万人）。その財源では、社会保険料（被保険者負担、雇用主負担）のほか公費が投入され、医療や介護では医療・介護サービスに伴う利用者本人の自己負担がある。

社会扶助は、公的扶助（生活保護）、社会手当、社会福祉で構成される。社会福祉は、従来から公的扶助とともに福祉6法と呼ばれてきた領域等における社会福祉サービスを提供する。その財源はすべて公費ないしサービス利用者本人の利用料からなる。

給付形態をみると、所得保障・手当支給等の現金給付と人的サービス提供を含む様々な現物給付とに分けられる。給付要件では、社会保険においては社会保険料拠出を前提に、受給資格を問われるのみで給付に際し所得制限などの要件は付されない（ただし、20歳前に初診日のある障害基礎年金と遺族基礎年金、福祉年金には本人の所得制限があることに注意を要する）。一方、社会扶助では財源を公費とすることから、一般に資力調査、所得制限や所得段階別の利用料などが課されている。

2. 公的年金と生活保護

次に、現行社会保障制度の中から、所得保障制度である公的年金と公的扶助（生活保護）を取り上げ両者の関係を見るが、わが国の経済システムが自由主義（市場）経済体制にあることは論を待たない。ルールに則った上であれば、人々の経済的行動はその自由意思に任せられ、これは次のような憲法上の規定に裏打ちされている。すなわち、居住、移転、職業選択

⁶⁷ 堀勝洋編（2004）14頁。また、江口隆裕（2009）、菊池馨実（2000）、『国民の福祉の動向』等を参考とした。

〔図表 10〕 社会保障制度の体系と財源、本人負担、給付要件

社会保障制度		所得保障・手当(現金給付)制度	福祉サービス(現物給付)制度	財源	本人負担	収入・資産関連の給付要件	
社会保険	年金	高齢、障害、死亡(遺族)の各年金		社会保険料、公費	あり 免除制度等あり	なし	
		20歳前初診日の障害基礎年金		公費、社会保険料	なし	所得制限	
	医療	出産育児一時金、傷病手当金など 医療サービス		社会保険料、公費 利用料(自己負担)	あり	なし	
		介護		介護サービス(介護給付、予防給付)	社会保険料、公費 利用料(自己負担)	あり	なし
	雇用	基本手当など	能力開発事業など	社会保険料、公費	あり	なし	
	労災	休業補償給付、障害補償年金など	療養補償給付など	社会保険料(事業主)ほとんどなし 公費	なし	なし	
社会扶助	公的扶助	生活扶助を含む6種類	医療扶助、介護扶助	公費	なし	補足性の原理 ミーンズテスト	
	社会手当	児童手当		事業主拠出、公費	なし	所得制限	
		障害児福祉手当		公費	なし	所得制限	
		特別児童扶養手当		公費	なし	所得制限	
		特別障害者手当		公費	なし	所得制限	
		児童扶養手当		公費	なし	所得制限	
	社会福祉	児童福祉	保育 児童虐待への対応、自立支援など		公費、利用料 公費	あり(所得段階制) なし	あり(所得段階制) なし
			(児童手当) (障害児福祉手当) (特別児童扶養手当)				
		老人福祉	日常生活用具給付等、老人福祉施設等		公費、利用料	あり	なし
		身体障害者福祉	自立支援給付、地域生活支援事業		公費、利用料	あり(定率負担)	あり(所得段階制)
知的障害者福祉		(特別障害者手当)		公費、利用料	あり(定率負担)	あり(所得段階制)	
精神障害者福祉	"		公費、利用料	あり(定率負担)	あり(所得段階制)		
母子及び寡婦福祉	子育て・生活支援、就業支援など 母子寡婦福祉貸付金		公費 公費	なし なし	なし 所得制限		
	(児童扶養手当)						

の自由（憲法 22 条 1 項）、勤労の権利・義務（憲法 27 条 1 項）、財産権（私有財産制）（憲法 29 条 1 項）などである。そして同時に、納税の義務（憲法 30 条）も負う。こうした自らの自由な選択による諸行動は、生活面等における自己責任原則へと貫かれている。

自己責任原則の下で老後までも視野に入れた生活設計を考えると、ライフサイクル仮説が示唆するように、現役期に老後生活費用に備えた貯蓄を行うことになる。事実、人々はそうした貯蓄を行っているが、これをさらに支援する仕組みが公的年金と理解できよう。公的年金は社会保険として共同連帯の仕組みであると同時に、人々が現役期に保険料を拠出し老後に年金を受給するという意味では自助の仕組みでもある⁶⁸。

しかしながら、本人や家族の努力にもかかわらず、何らかの事情によって最低限度の生活さえ維持できなければ生活保護法⁶⁹の支援が行われる。生活保護法の対象は年齢等を問わず、たとえば低年金・無年金などの理由で最低限度の生活の叶わない高齢者はその適用を受けることができる。

このように、国の高齢者向け所得保障制度は公的年金と生活保護制度の 2 本建てであり、前者を柱とし後者がこれを補う補完関係にある。社会連帯の仕組みであり生活自己責任の仕組みでもある公的年金と生活保護制度との関係については、現行生活保護法の制定に携わった小山進次郎氏による次の生活保護法第 4 条にかかわる解説⁷⁰が示唆してくれる。

【趣 旨】

一 要 件

この条文（第 4 条 保護の補足性—筆者注）は生活保護制度における基本原則の一つである保護の補足性について規定したものであって、その要旨とするところは、

第 1 保護は自らの力で最低生活を維持することができない場合に行われるべきものであること

第 2 民法上の扶養や他の法律で定められている公的扶助は建前上生活保護に優先して行われるべきものであること

の 2 点である。

二 理 由

(一) 保護の補足性という概念で二つの原則的事項を括ったのは、第 1 の原則的事項が資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則に対し、生活保護制度が云わば補足的意義を荷っている事実を前提として構成されているのに対し、第 2 の原則的事項は生活保護制度が他の公的扶助制度に対し、補足的役割を荷うという事実を前提とし

⁶⁸ 公的年金の目的は次のとおりである。「国民年金制度は、日本国憲法第 25 条第 2 項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。」（国民年金法第 1 条）。厚生年金保険法第 1 条は「この法律は、労働者の老齢、障害又は死亡について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とし、…」である。

⁶⁹ 生活保護法第 1 条は「この法律は、日本国憲法第 25 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。」。

⁷⁰ 小山進次郎（1951）70 頁。

て構成されて居り、これら二つに共通するものとして生活保護制度の補足的役割を挙げることができるからである。」

公的年金においては、老齢、障害、死亡に対応した年金給付が行われ、その保険料拠出を根拠に受給時は制度加入期間等の要件を問われるものの資産調査、所得制限等は課されない。ただし例外的に、次のような所得制限の付された給付がある。

(1) 老齢福祉年金

福祉年金は拠出制年金を経過的にまた補完的に補足する年金で、全額国庫負担である。基礎年金制度の発足に合わせ昭和 61 年 4 月以降、障害・母子・準母子の各福祉年金は基礎年金に裁定替えされ、現在では老齢福祉年金だけになっている。

老齢福祉年金支給対象者の条件の 1 つは、明治 44 年 4 月 2 日から大正 5 年 4 月 1 日までに生まれた者で、保険料納付済期間が 1 年未満であり、かつ保険料納付済期間と保険料免除期間を合算した期間が 4 年 1 月～7 年 1 月ある者が 70 歳になったとき、となっている。年金額は 405,800 円（月額 33,816 円）で、老齢基礎年金額 792,100 円（満額）のほぼ半額である。本人または扶養義務者の収入が一定額以上の場合、全部または一部が支給停止される。このように所得制限が付されるのは、老齢福祉年金が無拠出制で全額国庫負担によるからである。なお、対象者はすでに相当の高齢になり、その受給権者数は毎年減少して平成 18 年度末では 3.4 万人となった。

(2) 20 歳前初診日の障害基礎年金

20 歳前に初診日のある障害基礎年金に該当する者は脚注⁷¹のとおりである⁷²。この制度は、年金制度加入前の傷病による障害を対象とし社会保険制度としては特例的なものであるので、この部分についての費用負担は国庫が 6 割とされている。年金額は、2 級が老齢基礎年金と同額、1 級はその 25%増しである。

障害基礎年金・受給者状況（万件、億円）

	合計		法 30 条等		法 30 条の 4、附則第 25 条	
	件数	年金額	件数	年金額	件数	年金額
平成 18 年度	147	13,157	57	4,980	90	8,177
平成 17 年度	141	12,614	52	4,620	88	7,993

（資料）社会保険庁（2008）『事業年報（統計表編）平成 18 年度版』

この受給者本人は無拠出で、老齢基礎年金より高い国庫負担割合であることから、本人所得（平成 20 年度）が、398.4 万円までは全額支給、これを超え 500.1 万円までは半額支給と

⁷¹ ①初診日が 20 歳前にある病気・けがを持つ障害者が 20 歳になったとき（20 歳後に障害認定日があるときは、その障害認定日）に 1 級または 2 級の障害状態にあるとき（国民年金法第 30 条の 4）、②昭和 61 年 3 月 31 日において旧国民年金法による障害福祉年金を受ける権利を有していたものが、施行日または同日後 1 級または 2 級の障害状態にあるとき（60 年改正法附則第 25 条）。

⁷² 障害者の所得保障制度を始めとする現況は、百瀬優（2008）が参考になる。

なり、500.1 万円超で全額停止される。

20 歳前に初診日のある障害基礎年金の特徴としては、第 1 に、その受給者数が約 90 万人と他の障害基礎年金受給者数より多く、支給年金総額が約 8,000 億円と巨額である、第 2 に、老齢福祉年金との対比では全額国庫負担ではない、第 3 に、社会保険の年金制度において特例としているのは、就労の機会なく障害を余儀なくされ、そもそも所得を得て貯蓄等による生活リスクへの備えを行うチャンスを持ち得なかったと思われる者に対して、社会連帯を発揮する趣旨とみることができる、などであろう。

3. 社会手当

高齢者に対する所得保障制度とは別に、以下でみるようなある特定の目的で現金給付の行われる一群の社会手当がある。これら社会手当の支給においては全てに所得制限が付されているが、税方式案でも所得制限を想定するものがあるので、これを概観しておく。

堀勝洋編（2004）によると「社会手当とは、一定の給付事由に対して、給付対象を普遍的に幅広く、事前の拠出の有無にかかわらず、資力調査を前提とすることなく、現金給付（定額である場合が多い）を支給する所得保障制度であるが、体系的には社会保険と公的扶助の中間に位置する制度である。…もともと、実際には、資力調査に代わって、収入調査（インカム・テスト）や所得制限を行い、なんらかの支給制限を設けることも一般的にはよくみられるところである」⁷³。

主たる社会手当とその受給者数、支給対象児童数は図表 11（主たる内容のみではあるが、支給対象、手当額、所得制限の概要は図表 12）のとおりだが、この他にもいわゆる無年金障害者への特別障害給付金⁷⁴がある。それでは次に、3 つの社会手当に関しその目的、所得制限の趣旨等に絞ってみていく。

〔図表 11〕各種社会手当の支給状況

		(千人)
児童手当	支給対象児童数(H18年度)	12,993
	受給者数(〃)	9,274
障害児福祉手当	受給者数(H19年度)	63
特別児童扶養手当	支給対象児童数(〃)	180
特別障害者手当	受給者数(〃)	109
児童扶養手当	受給者数(〃)	967

⁷³ 堀勝洋編（2004）226～227 頁。

⁷⁴ 平成 17 年度に創設された制度。支給対象は、平成 3 年 3 月以前に国民年金任意加入対象者であった学生等で、国民年金に加入していなかった期間内に初診日があり、現在、障害基礎年金の 1 級または 2 級の障害の状態にあるもの。平成 20 年度の支給額は、1 級障害相当が基本月額 5 万円、2 級障害相当が同 4 万円である。全額国庫負担であり、本人の所得が一定額以上のとき等は支給制限がある。

〔図表 12〕 各種社会手当と所得制限の主たる内容

支給対象と手当額(月額、円)	所得制限	(万円)
児童手当	・小学校修了前の児童を 養育する者 ・3歳未満 一律10,000円(H21年度) ・3歳以上 第1子・第2子 5,000円 第3子以降 10,000円	・受給資格者 前年等の所得額(H21年度) 扶養親族数 児童手当 特例給付 0人 460 532 1人 498 570 以上は制限の一部である
児童扶養手当	・支給対象児童の母又は養育者 ・扶養親族0人の場合(H20年度) 児童が1人 41,720円 児童が2人 5,000円加算 児童が3人以上 1人につき3,000円 加算	・受給資格者 所得税法上の所得額(H20年度) 扶養親族数 0人 1人 19万円まで 全額支給 57万円まで 全額支給 192万円まで 半額支給 230万円まで 半額支給 192万円超 全額停止 230万円超 全額停止 以上は制限の一部である
特別障害者手当	・在宅の重度障害者で20歳以上の者 ・26,440円(H20年度)	・受給資格者(単身世帯) 518 ・扶養義務者(2人世帯) 859.6 年収額(H15年度)
障害児福祉手当	・在宅の重度障害児で20歳未満の者 ・14,380円(H20年度)	・受給資格者(単身世帯) 518 ・扶養義務者(2人世帯) 859.6 年収額(H15年度)
特別児童扶養手当	・20歳未満で、中程度以上の障害児 を家庭で監護する父母等 ・1級 50,750円(H20年度) ・2級 33,800円	・受給資格者(4人世帯) 770.7 ・扶養義務者(6人世帯) 954.2

(注) 手当額、所得制限内容のすべてを網羅していないことに留意。

(1) 児童手当

・児童手当法第1条

「この法律は、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上に資することを目的とする。」

坂元貞一郎(1972)によると⁷⁵、この目的のうち「家庭における生活の安定」という面は所得保障施策の役割で、防貧的な施策のひとつだが、「いわゆる低所得者対策というせまい見地からではなく、むしろ、一般家庭をもひろく対象として家計における児童養育費の一部を社会的に分担することをねらいとしている」とされる。「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」の面は、児童福祉施策の一環で、これを通じて「将来の労働力の維持、確保にもつながる効果が期待される」⁷⁶。この理由から、社会手当においては唯一事業主から拠出金の負担⁷⁷が行われている。

児童手当の額について制度創設当初の考え方は、「児童養育費の全額を支給しようとするものではなく、その一部を軽減することとし、一人あたりの児童養育費の「おおむね二分の一から三分の一の程度を確保する」⁷⁸というものであった。

その是非について議論はあったものの、最終的に所得制限が付されたのは、「本制度が、一般に、児童養育費の家計負担が重く、児童福祉の観点からも配慮すべきである三人以上の児

⁷⁵ 坂元貞一郎(1972) 56～57頁。

⁷⁶ 坂元貞一郎(1972) 56～57頁。

⁷⁷ 企業の拠出金は、被用者に対する児童手当の支給のみに充てられる。

⁷⁸ 坂元貞一郎(1972) 98頁。

童を養育する者を対象とし…、このような給付を行う必要性やその効用が比較的少ないと考えられる所得階層に対しては、…児童手当を支給しないことと」⁷⁹されたものである。このような考え方は今日まで受け継がれている。

(2) 児童扶養手当

・児童扶養手当法第1条

「この法律は、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もって児童の福祉の増進を図ることを目的とする。」

本制度の特徴は、児童相談所による相談業務等で児童に直接働きかける児童施策とは異なり、現金給付により児童にとって最も大切な基盤となる家庭を支えていくところにある、とされる⁸⁰。

所得制限のあり方については、昭和60年の改正で「家庭の状況によりきめ細やかに対応した所得制限を設ける」こととし一部支給停止が導入された⁸¹。また、「平成20年4月から実施されている児童扶養手当の受給開始から5年を経過した場合等の一部支給停止措置の取扱いについては、受給者やその子ども等の障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず就業意欲がみられない者についてのみ支給額の2分の1を支給停止し、それ以外の場合には一部支給停止を行わないことと」⁸²されている。

(3) 特別児童扶養手当

・特別児童扶養手当法第1条

「この法律は、精神又は身体に障害を有する児童について特別児童扶養手当を支給し、精神又は身体に重度の障害を有する児童に障害児福祉手当を支給するとともに、精神又は身体に著しく重度の障害を有する者に特別障害者手当を支給することにより、これらの者の福祉の増進を図ることを目的とする。」

所得制限が行われているのは、「所得の高い者に対してまで手当を支給する必要は乏しいと考えられる」⁸³ためである。

II. 1階部分の税方式案の位置づけ

これまで、公的年金の改革論議においては、下記の図式のように主として「社会保険による年金制度と税方式の年金制度」(関係[A])という対比で行われてきており、「税方式の年金制度と生活保護／社会手当」(関係[B])とはどのような関係にあるのか、必ずしも十分に議論、検討されてきたわけではないようである。

⁷⁹ 同書84頁。これによって、制度創設時では、支給要件に該当するが、支給対象から除外される者は、約1割程度と見込まれていた。

⁸⁰ 坂本龍彦(1987)14頁。

⁸¹ 同書89頁。

⁸² 厚生統計協会(2008)

⁸³ 坂本龍彦(1987)186頁。

を付されない。これは極めて寛大な制度⁸⁴であり、現行所得保障制度の中においては位置づけることが困難といわざるを得ない。公費により本人負担がない点では生活保護と同じであるものの、保護の補正性に基づく資力調査も所得制限もないことでは生活保護とは全く別物である。本人負担なく給付要件も付されない制度は、現行所得保障制度の範囲を大きく拡張することになる⁸⁵。

にもかかわらず問題とみられることは、1 階部分の一律支給を実現しても、その年金水準をかなり高く設定しない限り、生活保護に陥らないあるいはそこから脱却する高齢者が増えようが、依然として多くの高齢者が生活保護制度に残るか支援を要することになる可能性があることである。この可能性は、同友会案に端的に表現されていよう。つまり、同案においては、新基礎年金をもって 65 歳以上の生活扶助を置き換えるものの、必要となる医療扶助等による支援は引き続き想定されており、そうした種類の扶助（生活保護）はなくなる。またいわゆる低年金・無年金者に一律支給を行っても、それだけでは生活が苦しいとなれば、やはり生活扶助等の支援に頼らざるを得ず、全体として所得保障制度の簡素化が図れるわけでもなく、資力調査を解消できるわけでもなさそうである。

次に、税方式案・所得制限ありは、本人負担なしと所得制限の組合せであり、形式的には社会手当の同型とみることが可能だろう。しかしその場合にも、税方式案・所得制限ありと社会手当とでは、制度目的と 1 人当たり支給額、支給対象人数・金額規模の 3 点で、実態的に社会手当と同様の制度とすることは難しそうである。制度目的では、税方式案・所得制限ありが高齢者の基礎的生活を賄う年金水準とする一方、社会手当は所得面からの生活支援策、福祉の増進策となっており、このことは双方の支給額の大きさに反映されている。税方式案・所得制限ありの年金月額（1 人当たり 7 万円、9 万円等）の大きさと社会手当の支給額にはかなりの開きがある（図表 12）。したがって、税方式案・所得制限ありの年金は、社会手当的ではあるものの、社会手当からもかなりかけ離れた制度となり、ここでも現行所得保障制度の範囲を広げることになるだろう。さらに、生活保護との関係は、上記の一律支給案のそれがほぼそのまま当てはまる。

2. 高齢者を優遇する根拠は何か

次に、現在の生活保護制度の受給者を念頭に図表 14 を作成した。なお、近年の世帯類型別にみた被保護世帯は次のとおりとなっている。

平成 18 年度	総数	高齢者	母子	傷病・障害者	その他
世帯数（千世帯）	1,074	474	93	397	110
構成比（％）	100.0	44.1	8.6	37.0	10.2

⁸⁴ 上山敏之（2009）は、こうした制度の労働インセンティブへの影響を示唆している。また、駒村康平・渋谷孝人・浦田房良（2000）によると、年金の将来不安が貯蓄率を押し上げているとの実証分析を示しているのも、もし一律支給がその不安を軽減するならば、貯蓄率を引き下げる方向に働くかもしれない。

⁸⁵ 堀勝洋（2005）は、税方式化のように「ある給付の財源を全額税にすると、その保障システムが変わる」としている。160 頁。

〔図表 14〕福祉の利用者側からみた各制度と税方式案のカバレッジ

利用者	現行制度			税方式案
	公的年金	生活保護	社会手当	
高齢者	○	○	—	○
一般生活困窮者	—	○	—	—
母子世帯	(—)	○	○	(—)
障害児者	○	○	○	(○)

(注) 本表の利用者は、生活保護受給世帯を想定。

税方式案・一律支給／所得制限ありはともに、当然のことながら、高齢者を対象とする。高齢者は税方式案が実施されるとかなりの人々が生活保護から外れると期待されている⁸⁶。また、これら案に、障害年金、遺族年金（子のある妻または子）が付帯される場合には現行公的年金制度と同様な役割を果たすことになる。しかしそれでも、一般世帯生活困窮者と母子世帯が一律支給の所得保障制度から取り残されることになりそうである。

そうすると、高齢者に対しては極めて寛大な税方式年金が給付されつつ、一般世帯生活困窮者と母子世帯は引き続き資力調査による生活保護や所得制限付き社会手当のみとなる。それではなぜ、高齢者と一般世帯生活困窮者や母子世帯は、所得保障制度において異なる扱いを受けるのか疑問が生じるだろう⁸⁷。これらの生活困窮者に対して、高齢者を優遇する根拠はどこにあるのか、税方式案では全くといってよいほど示されていない。現役期に老後の準備をする機会があった高齢者にむしろ寛大で、現役期にありいま正に生活困窮に直面している人たちへは厳しい対応、となると、両者の間の制度対応が相当程度不釣り合いであることは否めないのではないか。

3. 厳格な特定財源とする年金目的消費税の場合

なお、税方式案・一律支給の財源を、厳格に年金目的とする消費税とする場合には、図表 13 のように、また前章でも触れたとおり、現行公的年金に近似した制度になるとみることができそうである。

⁸⁶ それでも、相当数の高齢者が生活保護を必要としそうなことは、前項で述べたとおり。

⁸⁷ 堀勝洋（2005）は同様な脈絡のなかで、広井好典教授の夫婦世帯に月額 16～17 万円の基礎年金を支給する案に対して、次のように述べている「高齢者にだけ、これほどの額の基礎年金を多額の所得や資産があっても支給するのは、きわめて不公平である。高齢者以外の生活困窮者は、所得や貯蓄等の資産を使い切らなければ生活保護を受けられないからである。この案は、高齢者を優遇する逆差別の案である」。170 頁。

第4章 財源としての消費税を考える

1 階部分を税方式とする提案では、財源としての税目が各種挙げられている。財源を、所得税、消費税、相続税、法人税等のどの税目とするか、またこれらをどのようにミックスするかで、年金支給の所要総額は変わらなくても、ミクロでみれば経済主体の属性によって負担の大きさに違いが生じ、また家計や企業の行動に影響を与える可能性がある。

しかし、ここでは税目として挙げられることの多い消費税に着目する⁸⁸。検討事項としては次の2つを取り上げる⁸⁹。1つは、消費税の仕組み自体がもつ問題で、提案において想定される今後の税率引上げ過程で益税等が拡大する懸念はないか、またその税率試算においては地方消費税等地方への配分がどれだけ考慮されているか。いま1つは、税方式提案で財源を消費税とする理由にかかわる論点で、消費税の逆進性、世代間のインバランス是正効果などである⁹⁰。

I. 消費税の税率引上げに伴う問題

1. 益税と滞納

平成元年4月、日本型付加価値税としての帳簿方式による消費税が導入されて以来、その日本型故に益税問題がついて回ってきた。これは、納税義務者である事業者の反発を和らげるため、また事務負担等にも配慮されて事業者免税点制度、簡易課税制度、限界控除制度が設けられたことによる。その後、数次にわたる税制改正により寛大な措置が大幅に縮小され、現在、限界控除制度は廃止済み、事業者免税点が課税売上高1,000万円以下、簡易課税制度の課税売上高は5,000万円以下となっている。

益税は、簡易課税制度においてみなし仕入れ率が実際の仕入れ率を上回る場合や免税事業者が消費税分の価格を留め置く場合などから生じる。しかし一方で、厳しい小売業、販売業の最前線においては、消費者に消費税分の価格転嫁ができず損税となるケースも珍しくない。中小企業庁「中小企業における消費税実態調査」（2002年）によれば、売上階級が小さいほど消費税分の前方転嫁ができず、たとえば売上階級1,000万円以下では46.1%の企業がほとんどできていない（売上階級2億円超企業では83.8%が全部転嫁と答え、ほとんどできていない割合は3.8%に過ぎない）。消費税という明示的コストであっても、家計所得の伸び悩む環境下、激しい販売競争の中では、中小事業者ほど簡単には消費者に消費税分の負担をしてもらえない実情がある。にもかかわらず、相当額の益税があり、また消費税の滞納が生じて

⁸⁸ ただし、消費税そのものに反対しているわけではなく、今後、医療・介護・福祉等費用の拡大、また巨額の財政赤字と公債の累積に対して、消費税への期待が大きいことに異論があるわけでもない。ここでは、1階部分の原資を全額消費税とする場合について検討するが、その内容はわが国消費税がもつ問題一般につながることである。なお、1階部分の税方式化に要する所要額が大きいので、その税収確保のための税目は、各種税目を組み合わせる方法以外では消費税しか見当たらない現実がある。

⁸⁹ 本章の消費税にかかわる内容は基本的に、宮島洋編著（2003）『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』の各章に負っている。ただし、本章に論理上等何らかの不備があるとすれば、それは一重に筆者の内容理解不足による。

⁹⁰ 本来、こうした検討は実証分析によるべきだが、ここでは理論的な、簡便な図式による考察を行った。

いる。益税・滞納への本格的対応が実行されない限り、消費税の引上げは消費者に支持されないだろうとの声は多い。

それでは、益税・滞納はどの程度の規模なのだろうか。この疑問に一定の解答を与えてくれる橋本恭之（2002）、同（2003）の研究は、付加価値税の仕組みに沿った計算を可能とする産業連関表を利用したものである。橋本恭之（2002）では、「中小企業への特例措置が存在しなかった場合に得られたはずの仮想的な税収を『1995年産業連関表』を用い」、産業ごとに納税額を求め集計されている⁹¹。推計過程においては、非課税品目（住宅賃貸、教育、医療・保健、公務、社会保障）を非課税産業として取扱い、1995年ベースの計数を1999年（同研究での最新年）ベースに直すため、消費税率（97年に税率が3%→5%へ引上げられた）と経済の伸び（国民経済計算の家計最終消費支出の伸び率）により補正を行った上で、最終的に平成11（1999）年度の理論上の消費税税収額は14兆3,700億円と算定された。同年の地方消費税分を含む税収決算額が12兆6,154億円であったので、差額の1兆7,546億円が益税とみなされた。この額に対する橋本の評価は、上限に近いもので、消費税の滞納分がこれに含まれ、また実際の益税額はこの金額より少ないはずだが、無視し得ない規模であろうとされた。

同橋本論文をもとに、最近の益税額に当たりをつけるため次のような簡便計算を試みた。まず、同論文における消費税税収額の理論値と税率から逆算し、計算対象生産額を296兆円とする。次にこれを、付加価値税の仕組みを考慮し名目GDPの倍率で引き延ばし（下表）、2006年の計算対象生産額を304兆円として5%の実効税率で計算すると試算額は14兆4,897億円となった。同年の国と地方の消費税額計（図表15）が13兆922億円だったため、この段階での差額が1兆3,975億円となった。計算期間の7年間は経済の実質成長分と物価下落が相殺し合い名目GDPはわずかな伸びに止まったので、ここでの試算額は1999年時点よりやや少ない程度の規模となった。

	主要計数の動き		(10億円、倍)
	1999年	2006年	倍率(99→06)
計算対象生産額	296,022	304,284	1.028
家計最終消費支出	278,022	282,884	1.066
名目GDP	497,629	507,365	1.028
国内総生産デフレーター	101.7	92.6	0.899
実質GDP	489,130	547,709	1.143

⁹¹ この方法では、事業者免税点制度と簡易課税制度からの益税しかとらえられないとされている。

〔図表 15〕消費税収の動向

	(億円)							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
国・決算額(a)	104,471	98,221	97,671	98,115	97,128	99,743	105,834	104,633
地方消費税(b)		25,282	24,745	24,245	23,936	26,139	25,512	26,289
計	104,471	123,503	122,416	122,360	121,064	125,882	131,346	130,922
前年度比増減率	—		99.1	100.0	98.9	104.0	104.3	99.7
国税徴収決定 済額(国+地方,c)	142,882	137,161	134,203	133,033	131,397	134,305	141,309	140,687
前年度比増減率	—	96.0	97.8	99.1	98.8	102.2	105.2	99.6

(資料) a,c は、『国税庁統計年報書』、b は『図説 日本の税制』、各年版。

なおこの7年間の途中、2004年4月1日には、事業者免税点制度(3,000万円以下→1,000万円以下)、簡易課税制度(2億円以下→5,000万円以下)の改正が実施されている。同改正の効果については、生産・消費構造に大きな変化がなかったと仮定すれば、そのまま消費税の増収に反映されたはずである。そこで、消費税収等の動向を図表15でみると、決算額ベース、徴収決定済額ベースとも確かに2004年度、2005年度はそれ以前の年より増加した。両年度の平均額と前2年度平均額との差をとると年平均で6,902億円の増収であり、この間、名目経済規模は1%内外の拡大に止まったから、この増収額はほぼ制度改正の効果とみなしてよいように思われる。このように制度改正は相当規模の増収をもたらした、それだけ消費税制が適正化されたとみられるものの、なおそれを含めた2006年の消費税収額が13兆922億円で試算値とは相応の乖離があったことに留意を要しよう。

また、現行消費税では例年滞納が発生しており、この分も橋本恭之(2002)では益税試算額に含まれるとされていた。消費税の滞納の発生、整理の状況をみると(図表16)、2004年度から2006年度にかけては期首滞納が約5,000億円あり、各年度新規に約4,000億円が発生しほぼ同額過年度分の収納があるという状況になっている。滞納の新規発生額と整理額とがほぼ見合っており、滞納額が累増していつているわけではない。

〔図表 16〕消費税／滞納の発生及び整理の状況

	(億円)		
	2004	2005	2006
期首滞納	5296	4885	4875
新規発生滞納	4076	4222	3964

(資料) 『国税庁統計年報書』

以上から、益税額の概算に戻ると、2006年時点では、ネットベースでみた滞納分の影響は小さく、あくまで簡便な試算による上限の値として1兆3975億円と想定されよう。そして、現行の仕組みを踏襲したまま消費税率を引き上げていくと、益税額は税率に比例して拡大する⁹²。消費税額は消費税対象生産額(消費額)に税率を乗じて計算されるので、たとえば、税率が5%から10%へ2倍に引上げられれば、消費税収額も益税も2倍になる。税率が高くなるほど税収からの漏出額が増大し税制としては益々非効率となるため、現行の仕組みのま

⁹² たとえば、駒村康平・渋谷孝人・浦田房良(2000)、林義嗣(2003)、藤田晴(2003)を参照。

までは超高齢社会の基幹税の1つと期待するには心もとないと言わざるを得ないだろう⁹³。

2. 地方消費税と地方交付税をいかに考えるか

消費税率と消費税額との関係は、一般に税率1%が2.4兆円に相当すると言われている。これは図表15(税率がちょうど1%に相当する地方消費税の税収額が2.5~2.6兆円内外にある)によっても確認される。そして、1階部分の税方式化で税目を消費税とするケースにおいては、「税率1%=2.4兆円」を前提にさまざまなシミュレーションや検討が行われてきた。しかし、この想定数値が一人歩きすると、一般の人々に思わぬ誤解を与えかねない懸念がある。それは、消費税が2つの仕組み、すなわち地方消費税と地方交付税とを内包し、税率1%で国が使える金額は2.4兆円ではなくもっと小さい1.7兆円程度のためである。さらに、こうした事情をもとに2.4兆円を所要額とした場合、実際に必要となる合計税率は1%をはるかに超えるからである。

まず地方消費税の仕組みについて確認すると、その前提としての国の消費税は消費税法第29条でその税率が100分の4と定められている。国の消費税率は4%である。一方、地方消費税は、地方税法第72の77条で国の消費税額を課税標準として課する、とされ、同第72の83条において地方消費税の税率は100分の25、とされている。現在、消費税率が4%なので、地方消費税率はその25%分すなわち1%となり両者合わせた5%が、一般に消費税率として受けとめられているものとなる。この仕組みから、今後消費税率が引上げられていくと、以上の税制に変更のない限り、地方消費税率も自動的に上昇していく。そうした様子は図表17で見とれよう。図表から例を取れば、合計税率が5%から10%へ引上げられた場合、その内訳は消費税率が8%、地方消費税率が2%ということになる。国の消費税率を10%にすることは、地方消費税率分が2.5%となるため出来上がりの合計税率は12.5%になる。

〔図表17〕 消費税、地方消費税と合計税率

		(%)	
国 消費税	地方消費税	合計	
課税標準: 国の消費税額			
税率: 100分の4 税率: 100分の25			
4	1.00	(4% × 0.25)	5.00
5	1.25	(5% × 0.25)	6.25
6	1.50	(6% × 0.25)	7.50
7	1.75	(7% × 0.25)	8.75
8	2.00	(8% × 0.25)	10.00
9	2.25	(9% × 0.25)	11.25
10	2.50	(10% × 0.25)	12.50
11	2.75	(11% × 0.25)	13.75
12	3.00	(12% × 0.25)	15.00
13	3.25	(13% × 0.25)	16.25
14	3.50	(14% × 0.25)	17.50
15	3.75	(15% × 0.25)	18.75

(注) 地方消費税のあり方を現行どおりと仮定した場合の計算。

⁹³ 消費税に対する信頼性の回復、公正さの確保、徴収の効率、来るべき時代と複数税率化への対応などから、今後、インボイス方式への転換が不可欠との見解が圧倒的である。

次に、地方交付税の仕組みをみると、地方交付税法の第2条2項の中で所得税等と並んで消費税も、国が交付する税の1つに挙げられ、同法6条1項において、他の税目の比率とともに、消費税の収入額の100分の29.5をもって交付税とする、と規定されている。したがって、国が自ら使える割合は消費税収の70.5%となる。

以上の2つの仕組みをもとに、国の施策に必要な税収額を得るために必要な消費税率とその波及を図表18のように試算してみた。この図表の税率1%の行でみると、地方交付税配分後の国が使用できる税収割合は70.5%である。このため、1階部分の年金財源に必要な2.4兆円を得るには税率を1%ではなく1.42% ($1.0 \div 0.705 = 1.418 \dots$) とすることになる。そうすると、1.42%に見合う地方消費税率0.35% ($1.42 \times 0.25 = 0.354 \dots$) が上乘せされるため、一般の人々に表示される合計税率は1.77%となる。繰り返せば、年金財源に必要な2.4兆円に相当する消費税合計率は1.77%になるということである。同様に、5% (12兆円) 分の所要額の場合、図表13の5%の行をみれば、出来上がりの税率は8.87%である。このように消費税制、地方交付税制を変更しない限り、これまでの「税率1%=2.4兆円」を前提とした議論を今後も続けていくと、一般に新たな誤解を生まないか懸念されるのである。

〔図表18〕 国の消費税の交付税への配分と目標税収に必要な消費税率等の税率

国 消費税	消費税の収入額の 100分の29.5	交付税配分 後の割合	税率分の税収に 必要な消費税率	地方消費税 の上乗せ分	出来上がり所要 消費税等税率	(%)
1	0.295	0.705	1.42	0.35	1.77	
4	1.180	2.820	5.67	1.42	7.09	
5	1.475	3.525	7.09	1.77	8.87	
6	1.770	4.230	8.51	2.13	10.64	
7	2.065	4.935	9.93	2.48	12.41	
8	2.360	5.640	11.35	2.84	14.18	
9	2.655	6.345	12.77	3.19	15.96	
10	2.950	7.050	14.18	3.55	17.73	
11	3.245	7.755	15.60	3.90	19.50	
12	3.540	8.460	17.02	4.26	21.28	
13	3.835	9.165	18.44	4.61	23.05	
14	4.130	9.870	19.86	4.96	24.82	
15	4.425	10.575	21.28	5.32	26.60	

(注) 地方交付税のあり方を現行どおりと仮定した場合の計算。

本節で取り上げた益税と滞納、地方消費税と地方交付金にかかわることは、なにも1階部分の消費税を財源とする税方式化論に限った問題では全くない。現行の帳簿方式と特例措置や国と地方の財源配分のあり方に由来することで、今後、医療・介護・福祉ニーズの拡大や巨額の財政赤字と公債累積への対応で消費税に対する期待が膨らんでおり、いずれ消費税率が引上げられるときが来るとすれば、避けて通れない問題といえよう。しかしながら、1階部分の税方式化論としての問題を挙げるとするならば、1階部分の支給所要額だけで20兆円も要するというその巨額さであろう。1階部分の年金だけで相当の税率分を使い切るところに大きな問題があると思われる。

II. 財源の消費税化による効果について

1 階部分の財源を全額消費税に転換して税方式化する提案においては、消費税が望ましいとするさまざまな理由のうち、その逆進性に関する論点を挙げるものがある。消費税の逆進性は国民年金の定額保険料のそれよりましである、あるいは逆進性はなくむしろ累進的だとの議論である。もし後者の通りであれば、従来からの通説とも言うべき所得に対する消費税の逆進性が否定されることとなり、その意味では画期的なファクトファインディングともなろう。しかしそうでなければ、財源を全額消費税とする有力な論拠に疑義が生じることになる。消費税の逆進性を巡ってはさらに一層の検討が求められる由縁である。

また、一端大きな制度変更を実施すると、その効果は将来に向かって永続的に生じることになる。同時に、いつの制度改正でも同じだが、新制度の適用が完了するまでの経過期間においては現行制度と新制度が併存する。こうした事情から、ある政策目的が対象とする範囲を越えて影響を及ぼす可能性もある。このため、大きな制度変更を検討するには、こうした将来に向かった影響をも見定め、制度変更の目的とその効果とが整合するのか、検証することが求められるだろう。

1. 消費税の逆進性について

(1) 所得に対比すると逆進的である

国民年金は幾つかの理由から定額制（定額保険料と定額給付）を採用してきた⁹⁴。その1人当たり月額保険料は平成21年4月から1万4,660円（前年から250円の引上げ）で、保険料水準固定方式のもと平成29年4月に1万6,900円（平成16年度価格）まで引き上げられた後、この水準に固定される（ちなみに、厚生年金保険の保険料は平成29年度以降18.30%で固定される）。この定額保険料が所得に対して逆進的であることは論をまたない。ただし、国民年金には低所得者への対応策がパッケージとして組み込まれている。公費による支援と免除制度、納付特例制度である。国民年金の保険料負担が困難なケースが当然想定されたため、税による支援と免除制度が制度発足時から採られたのである（低所得者対策は医療保険、介護保険においても採用されている）。しかしそれでもなお、定額保険料が所得に対して逆進性を持つことは否定し難い。

一方、消費税も所得に対して逆進的であることは否定し難い。所得階級別の消費税額負担率の分析は、まず逆進的であること示しており⁹⁵、財政学、税理論等においてもこのことは一般受け入れられているとみて差し支えないようだ⁹⁶。ということは、所得に対して国民年

⁹⁴ 主たる理由は、制度の主な対象である第一次産業従事者の所得把握が困難であり、これを放置したまま定率保険料を導入すると、負担の公平性が保たれないことにあった。

⁹⁵ 参考文献の中では、橋本恭之（2002）、八塩裕之・長谷川裕一（2008）等を参照。また、財務省ホームページの消費税にかかわるページには「収入階級別の実収入に対する税負担（平成18年分）」があり、その「実収入に対する消費税負担率」が示されている。これによると、第X分位の1.9%に対し、第I分位は2.8%である。

⁹⁶ 宮島洋編著（2003）『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』、上山敏之（2009）、八塩裕之・長谷川裕一（2008）を参照。また、橋本俊詔（2005）の累進消費税等の提案は、消費税の逆進性を緩和することに主眼が置かれている。

金の定額保険料も消費税もともに逆進性を持つということである⁹⁷。であれば、どちらの方がより逆進的かが要検討課題になり、今後を見据えると保険料も消費税率も引き上げられる方向にあるので、双方の仮定としてのピーク水準で比較検討することが期待されよう。

(2) 生涯所得への比例税か、消費税は所得に対して累進的か

しかし、消費税の逆進性については、次のような議論がある。たとえば、土居丈朗 (2008b) によると「将来にわたり消費税率が5%であり、すべての生涯所得を使いきることを前提にすれば、消費税は、逆進的でも、累進的でもなく、比例的である。消費税が生涯所得に比例的であるとすれば、…、むしろ社会保険料の逆進性が緩和される可能性がある。」⁹⁸とされる。

この見解に関連するものとしては、宮島洋 (2003) が示唆的である。同論文においてはすでに次のような整理が行われている。

簡単な生涯モデルは、 $\text{所得} = \text{消費} + \text{貯蓄}$ 、そして、 $\text{貯蓄} = \text{消費} + \text{資産移転}$
したがって、生涯においては、 $\text{所得} = \text{消費} + \text{資産移転}$ 、と整理される。

この場合、貯蓄をすべて消費に充てれば(資産移転をゼロとすれば)、生涯ベースにおいても、 $\text{所得} = \text{消費}$ 、となる。生涯所得=生涯消費であれば消費税が比例的負担となることは自明の理であり、むしろ問われるべきは、貯蓄がすべて生涯のうちに消費されるとの想定そのものである⁹⁹。であれば、消費税・比例税論では、理論上の議論とは別に、たとえば高所得層における資産移転ゼロといった知見があるのだろうか。

この点に関連し、土居丈朗 (2008b) の議論をさらに一段進めたものが大竹文雄・小原美紀 (2005) の「生涯所得が高い人ほど、生涯所得に対する消費性向が高いため、消費税は「累進的」でさえあった。」との計測結果報告であろう。大竹・小原論文でも指摘されるように、高齢期における年金収入のみではその人の生涯の真の豊かさ(生涯の消費水準・担税力)は測れない。しかし、同論文の核心ともいえるべき、生涯所得が高い人ほど消費性向が高いとの計測結果については、同論文に記載された内容からは十分に理解できるとは言い難く、より具体的なシミュレーション過程の示されることを期待せざるを得ない。同論文においても所得に対して消費税は逆進的であると認められていることと、計測結果の内容とはどのような関係になっているのだろうか。

同論文では、その計測方法が次のように述べられている。生涯所得を真に反映するものは消費額であるとの前提で、「消費階級別データを生涯所得階級別データであるとみなし、これに対する消費税負担率を計測する」。その際、「生涯所得階級別の消費税負担額は、『全国消費実態調査』から年齢階級別の消費階級別データを作成し、その階級ごとの所得額と消費税負担額の平均値を算出して年齢ごとに合計して作成した。ポイントは、各年齢別に所得階級で

⁹⁷ なお、堀勝洋 (2005) は、国民年金保険料の逆進性論は、これを財源として(負担面)しか見ておらず、負担の見返りである年金給付も考慮しなければ公正な評価とは言えないと指摘している。144頁。

⁹⁸ 大竹文雄・小原美紀 (2005) でも、「ライフサイクル仮説が成り立つと、生涯所得=生涯消費であるため、消費税に逆進性はなく、あくまで比例税にすぎないのだ。」としている。ここでも、立論の前提は、「貯蓄を使いはたすこと」にある。

⁹⁹ 確かに、高所得者が貯蓄のすべてを使い切るとの想定は、おそらく多くの人々の実感とも異なるだろう。

はなく消費階級別データを作成したことである。」とされる。

ここで、家計における所得、消費、消費税負担額、負担率の関係をみると、下記のとおり、焦点は消費性向と消費税率に絞られることがわかる。

$$\text{所得} = \text{公租公課} + \text{可処分所得} (= \text{消費支出} + \text{貯蓄}) \quad (1) \text{ 式}$$

$$\text{消費税負担額} = \text{消費支出} \times \text{消費税率} \quad (2) \text{ 式}$$

$$\text{所得に対する消費税負担率} = \text{消費税負担額} \div \text{所得} \quad (3) \text{ 式}$$

(3) 式に (2) 式を代入し、整理すると

$$\begin{aligned} \text{所得に対する消費税負担率} &= (\text{消費支出} \div \text{所得}) \times \text{消費税率} \\ &= \text{消費性向} \times \text{消費税率} \quad (4) \text{ 式} \end{aligned}$$

この関係は、年々のフローとしての所得と消費の関係を表すと同時に、生涯所得と生涯消費の関係にも当てはまる。生涯ベースの場合、貯蓄となる部分がすなわち遺産ということになる。以上の定義式 (2) 式から、消費支出の内容が一定（非課税品目への消費ウエイトが同一）で、税率も一定であれば、消費支出に対する消費税負担率（消費税負担額÷消費支出）は、消費支出額の多寡とは無差別に消費税率に一致する。消費支出に対する消費税負担率は生涯消費額の大きさに左右されず、一定となり比例的となる。ただし、消費支出に対して累進的ではない。したがって、真の生涯所得を反映するであろう生涯消費額が大きいほど消費税負担率も高くなるとの議論は (2) 式の段階では困難で、結局のところ生涯所得に対する負担率の関係に行かざるを得ず ((4) 式の段階)、そうすると消費性向が絡んでくる。その際の唯一の注目点は、生涯所得（生涯消費額）が高いほど消費性向が高い、といえるかどうかである。

繰り返せば、所得階級別の消費税負担率をみる場合には、(4) 式から、消費税率一定の下で、所得階級別にみた消費性向（消費支出÷所得）の高低が決定要因であることがわかる。すなわち、消費性向が高いほど、負担率も高くなり、消費性向が低いほど、負担率も下がる関係となる。そこで、総務省統計局（2006）『平成 16 年全国消費実態調査報告』の「世帯主の年齢階級、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」から、図表 19 のような年齢階級別、年間収入十分位階級別の平均消費性向（ただし、可処分所得ベース）マトリックスを作成した（また、参考として同じように貯蓄現在高表も掲げてある—図表 20）。

図表 19 から読み取れることは、「30 歳未満」から 10 歳刻みで「60～69 歳」まで、どの年齢階級においても、おおむね所得が高くなるにつれ消費性向が低下する様子である。また同様の年齢階級別、収入十分位階級別に、各十分位階級の消費額の大きさもみた（図表 21）。この場合、第 I 階級を基準値とする指数とし、収入十分位階級のどこかで消費額の大小関係に歪みがあるかを確認したが、それは見当たらなかった。

こうした作業からは、現役時代のどの年代においても、一般に言われる観察結果どおり、所得が高いほど消費性向は低くなっている。図表 19 等から生ずる疑問は、ではどのライフステージから、あるいはどのような生活パターンや遺産に対する選択行動から、「生涯所得が高い人ほど、生涯所得に対する消費性向が高い」との現象が生まれるのだろうか、というこ

とである¹⁰⁰。

この疑問にかかわる議論が、消費税を財源とする税方式化論の有力根拠ともなっているようなので、是非ともより専門家による説明が求められるだろう。

〔図表 19〕 世帯主の年齢階級別・年間収入十分位階級別 1 世帯当たり
1 か月の収入と支出における平均消費性向 (%)

平成16年	〔2人以上の世帯／勤労者世帯〕						
	30歳未満	30～39	40～49	50～59	60～69	70歳以上	65歳以上
I	95.3	88.8	93.2	99.1	106.1	93.7	92.6
II	89.8	82.2	81.9	83.1	99.1	89.4	88.3
III	84.3	78.9	79.3	84.6	98.0	99.2	93.9
IV	84.2	79.5	77.8	83.2	97.7	89.2	91.0
V	84.7	78.1	76.5	83.4	92.7	83.2	87.3
VI	87.6	74.0	77.9	81.7	91.2	93.0	95.6
VII	81.4	74.9	79.2	83.5	92.9	83.5	95.6
VIII	76.6	72.8	78.4	77.3	86.4	96.9	91.7
IX	77.5	72.2	79.5	80.0	87.3	68.4	77.9
X	71.1	64.4	73.2	71.9	70.2	65.0	70.4
ave.	81.3	75.0	78.7	80.9	88.8	82.2	86.2

(資料) 総務省統計局 (2007) より作成。

〔図表 20〕 世帯主の年齢階級別・年間収入十分位階級別 1 世帯当たり
1 か月の収入と支出における貯蓄現在高 (万円)

平成16年	〔2人以上の世帯／勤労者世帯〕						
	30歳未満	30～39	40～49	50～59	60～69	70歳以上	65歳以上
I	139	257	450	759	745	630	651
II	155	374	681	944	1172	965	1134
III	213	434	696	1065	1294	1361	1227
IV	235	500	827	1243	1375	1740	1301
V	296	508	919	1284	1895	1228	1420
VI	332	630	1007	1563	2069	3093	2100
VII	395	662	1141	1553	2225	2025	2141
VIII	413	794	1303	1872	2821	2718	2470
IX	487	922	1495	2174	2954	3484	3240
X	731	1293	2108	2899	3748	3781	4295
ave.	363	668	1109	1603	2109	2181	2096

(資料) 図表 19 に同じ。

¹⁰⁰ 八塩裕之・長谷川裕一 (2008) は、大竹・小原論文に関連し独自の分析によって「年金世帯の中には、現在の所得は多くなくても、かつて多くの所得を稼ぎそれを資産で保有する豊かな世帯が多数含まれると考える。こうした世帯の消費税負担率はかなり高くなるが、これらはむしろ担税力がある世帯であり、この状況を「逆進性」とよぶことはできない。」とする一方、「消費税は真に困窮する世帯にも一律の税負担を求める…ため、その税率を大きく上げると、そうした世帯の負担増大が問題となることも事実である」と述べている。この前半は、平均的にいえば、高齢者は貧しい階層ではないとの議論に窺え、必ずしも生涯所得が高いほど消費性向も高いと言っているわけではないようである。

〔図表 21-1〕 世帯主の年齢階級別・年間収入十分位階級別 1 世帯当たり消費額の規模（I = 1.00）

I	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
II	1.20	1.17	1.20	1.21	1.20	1.25	1.16
III	1.22	1.27	1.30	1.43	1.36	1.31	1.34
IV	1.27	1.35	1.37	1.54	1.47	1.68	1.50
V	1.42	1.37	1.42	1.70	1.65	1.86	1.67
VI	1.46	1.42	1.54	1.79	1.68	1.96	1.84
VII	1.49	1.49	1.66	2.02	1.87	1.96	1.97
VIII	1.61	1.57	1.77	2.12	1.95	2.43	2.14
IX	1.76	1.74	2.00	2.33	2.31	2.19	2.13
X	2.22	1.94	2.32	2.65	2.45	2.95	2.62

〔図表 21-2〕 世帯主の年齢階級別・年間収入十分位階級別 1 世帯当たり所得の規模（I = 1.00）

I	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
II	1.27	1.27	1.36	1.45	1.29	1.31	1.22
III	1.37	1.43	1.53	1.68	1.48	1.23	1.32
IV	1.44	1.50	1.64	1.83	1.59	1.76	1.52
V	1.60	1.55	1.73	2.02	1.89	2.10	1.77
VI	1.59	1.70	1.84	2.17	1.96	1.97	1.78
VII	1.74	1.76	1.95	2.40	2.13	2.20	1.91
VIII	2.00	1.92	2.10	2.72	2.40	2.35	2.16
IX	2.16	2.13	2.35	2.88	2.81	3.00	2.53
X	2.98	2.68	2.96	3.65	3.71	4.25	3.44

2. 世代間のインバランス是正と新たなインバランスの発生

1 階部分の全額消費税による税方式化論で、もう 1 つ主張されることは、現行社会保障の受益と負担にかかわる世代間格差を是正するのに効果的とのことである¹⁰¹。

世代間の受給と負担のインバランスについては、周知のとおり、是正の要否についてそれぞれ議論がある。しかしここでは、その議論に立ち入らず、もし是正するとしたらどのような方法があるかについて、これまでの有力見解を概観しておく、それには現在の年金世代に追加的な負担を担ってもらうのだから、そうした世代の追加的負担能力のある層に公的年金等控除の縮減、相続税の活用など税制も含めた手段によることが適当とされている¹⁰²。これらの手段は、政策目的に沿って対象を絞り込むことができ、かつ制度改正として効果が永続するものの当面の間は今の現役世代とそれより若い世代に影響を及ぼさずにすむという意味で、政策目的により合致すると考えてもよいだろう。また、消費税率が上昇していくと、逆進性の有無にかかわらず、いずれにしても年金世代を含む低所得層の負担が過重になりかねない¹⁰³ことを考慮すると、なおさら負担力のある層に焦点を絞った施策の方がそもそもの

¹⁰¹ 土居丈朗（2008a）等参照。

¹⁰² 宮島洋（2003）を参照。

¹⁰³ 八塩裕之・長谷川裕一（2008）参照。翻って間接税の税率が高い欧州各国を広く見渡せば、低所得層の負担を緩和するため食料品等に軽減税率やゼロ税率が広範に導入されている。

目的に合うことにもなろう。

以上のことを念頭に、今後の長期にわたる制度変更の各世代に与える効果、波及を視覚的に検討し得るよう図表 22（イメージ図）を描いたので、まずこれを説明しておきたい。

本図表は、制度改革が直ちに実施されその新制度は 2010 年からスタートすると仮定している。人々の就労期間を 20 歳から 65 歳までとすると、2010 年に 20 歳（1990 年生まれ）の人が年金生活入りする年が 2055 年なので、図の横軸はそれだけのタイムスパンとした。横軸の下は、一番左に 2010 年時点の各世代を下方に伸ばしてある。1945 年生まれ 65 歳の人ちょうど年金生活入りする。その地点から 2055 年までの右上に向う斜線 R（引退者の意味）からの下はすべて年金生活を表現する。

2010 年に 20 歳の人の地点から右上に向う斜線 F（将来へ向かう若年世代の意味）から上は、まだ就労前の生活期で、2010 年に 0 歳の子が 2030 年に就労し始める。斜線 R と斜線 F に挟まれた領域が現役時代となる。現行制度と新制度の適用関係は、2010 年時点で 65 歳以上の世代はすべて現行制度、20 歳より若い世代はすべて新制度となる。20 歳以上 65 歳未満の世代は、年齢に応じた割合で両制度が適用される。

横軸の上は、新制度内容だが、参考として現行厚生年金保険料の引上げスケジュールを描いた。平成 29 年（2017）に 18.30%で固定される。新制度としては 2 つである。1 つは消費税率の引上げで、その場合、税率を段階的に引上げていく形（図の引上げタイミングは全くのハンドライティングである）と将来にわたる所要税率まで一気に引上げる形（年金保険料的表現を借りるならば、平準的税率）である。いま 1 つは、2 階部分の民営化である。

（1）世代間格差の是正効果あるも、政策として不効率で現役世代等へも波及

1 階部分の財源をすべて消費税にすると、すでに年金生活入りした 65 歳以上の世代にとっては年金制度上全く新たな追加負担となるので、この追加負担分だけ 65 歳以上世代の生涯負担額が増加し世代間格差の是正につながるだろう。

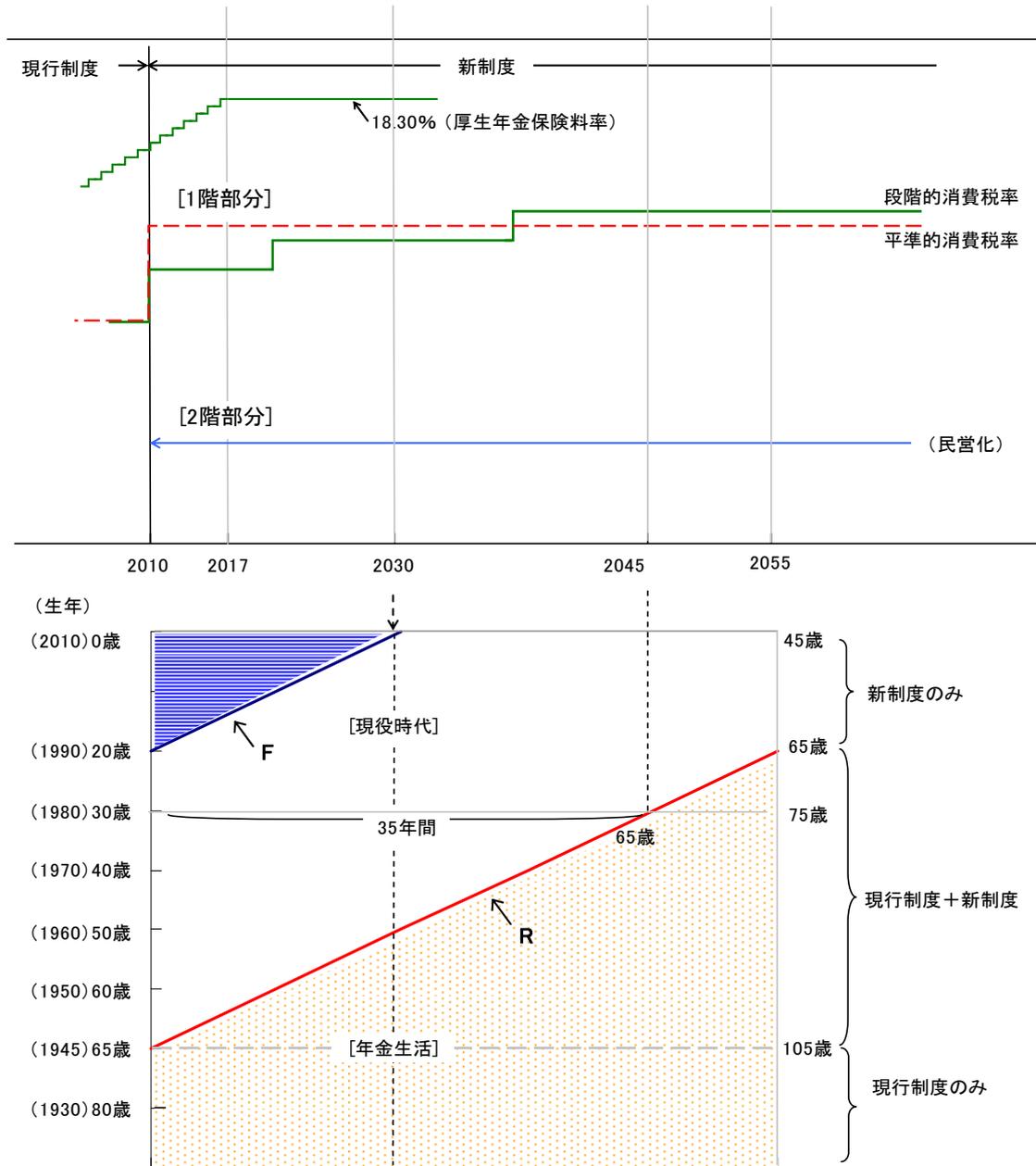
しかし、新制度の効果はここに止まらない。20 歳以上 65 歳未満の両制度が適用される世代も、年齢に応じた追加負担を負うことになる。なぜなら、現行制度の下では斜線 R より下の年金生活期には負担を求められないのに、新制度では新たに消費税負担を課されるからである¹⁰⁴。こうして、確かに今の年金生活者に対して世代間格差の是正効果が発揮されるものの、世代間格差で有利・不利の境目世代とも指摘される 1960 年生まれ¹⁰⁵の 50 歳より若い世代までも影響を受けるという意味で、世代間格差是正を狙う全額消費税化は政策目的に対してかなり効率のよくない手法になりかねない¹⁰⁶。

¹⁰⁴ より厳密に言えば、両制度が適用される世代にとって制度変更前後において実質負担増になるかどうかは、65 歳以上世代への追加負担分だけ税率を節約できるであろうプラスと、低年金・無年金者にも一律支給する費用増と企業負担分が家計部門に転化される可能性の分、65 歳以上となった後にも求められる負担分のマイナスとを、比較考量しなければならない。

¹⁰⁵ 上山敏之（2009）155 ページ。

¹⁰⁶ 社会保障国民会議（2008）のマイクロ試算によると、移行パターンケース A（一律支給ケース）の場合、勤労者世帯では、どの収入階級、どの年齢階級においても、基礎年金保険料軽減額より、消費税負担額の方が大きくなる。

〔図表 22〕 新制度への移行過程と世代への影響（イメージ図）



このような、政策の目的とそれによって影響を受ける対象範囲（世代）のミスマッチは、2階部分の民営化に一層顕著に現れそうだ。民営化が2010年に実施にされるとしても、今の受給者にとっては、現に受給している報酬比例部分が削減されない限り、何の影響も受けない。しかし逆に、65歳以下の世代に対しては、民営化の効果は若くなればなるほど大きくなる。報酬比例部分が世代間の所得移転となっておりこれを是正するため2階部分を民営化するとの議論は、結局のところ若い世代から2階部分をなくすことになるが、そうした民営化が果たして若い世代の期待する改革なのか疑問なしとしない。

(2) 新たな世代間格差が生まれる可能性

また、全額消費税による税方式化は、大きな問題を内包している可能性がある。それは、全額消費税による税方式化自体が新たな世代間格差を生む懸念のあることである。

直感的に言えば、図表 22 の段階的消費税率と平準的消費税率の全体の姿が、年金保険料の段階保険料方式と平準保険料方式の関係にかなり類似しているとみられることである。つまり、段階的に消費税率が引上げられることになると、世代によって生涯消費税負担総額が異なってくる可能性が高いことである。もし生涯年金受給総額が世代間で一定と仮定すると、両者相まっていわゆる負担と受給における世代間格差が生じてくることになる。

この可能性は次のように再整理できるだろう。まず、各世代にとって、生涯ベースでみた負担と給付の大小関係は次のように表現される。

$$\text{負担・受給比率} = \text{生涯年金受給総額} \div \text{生涯消費税負担総額}$$

1 階部分の年金額はどの税方式案でも定額年金であり、年金額算定式が変更されず受給期間その他の条件も一定と仮定すれば、生涯年金受給総額では世代間格差の生じる可能性はあまりないと見込めるだろう。問題は生涯消費税負担総額の方である。生涯消費税負担総額に世代による格差を生じさせないためには、将来にわたって同一の税率にする必要がある。それをここでは平準的税率と呼んでいるが、それは果たして可能だろうか。平準的税率を採用するとは、大幅な税率引上げを一気に実行することなので、それはほとんど不可能といっても差し支えないように思われる¹⁰⁷。

過去の年金制度改正において、保険料の世代間負担をならすため平準保険料を適用しようとしても困難であった。その理由は、一気に増える負担に労使とも耐えられないからで、そのため段階保険料方式が採用されてきたのである。それが確かに今日の世代間格差を生ぜしめる 1 つの理由となったが、税方式案でも同様にならざるを得ない可能性がある。これまで労使ともにまた政治的にも平準保険料方式が受け入れ難かったとすれば、消費税でもおそらく同様で、消費税率も段階的に引上げていかざるを得ないだろう。こうして必然的に、若い世代ほどより高い消費税率の下で生活するため生涯消費税負担総額がより大きくなって負担・受給比率が下がり、新たな世代間格差の生じることが避けられないのではないか。

3. ライフサイクル仮説で見直す、生涯における負担の平準化論

年金制度の負担を、現行制度のように現役期の所得に賦課する方法と比べれば、生涯をとおして消費に消費税を課した方が確かに負担をならすことができるように見える。しかし、年金の負担を現役期と引退期にどう振り分けるかは、ライフサイクル仮説でいえば、人々の人生・生活観に依存することで、それほど大きな問題ではないということになる。つまり、必要な負担をどの時点で行うかはタイミングの問題で、引退期にも負担をすることで

¹⁰⁷ 年金制度の積立方式への転換を主張した八田達夫・小口良登 (1999) は、社会保険料を一気に引き上げることを提案している。

これを均すことに本質的な意味はない¹⁰⁸。現役期に負担をすべて終えておきたいとの生き方、考え方も十分ありうるのである。その意味で、消費税による生涯にわたる負担の平準化をもって消費税方式を推すには、その論拠に乏しいといわざるを得ないだろう。

4. 賦課方式の税方式案は、現行制度と同様、所得代替率と人口比がポイントになる

消費税による税方式年金は賦課方式のため、これにともなう性格、特徴といったものを改めてみておきたい。それは、税方式年金が保険料方式に比べ何か特別な利点があるといったものではなく、賦課方式の持つ関係をそのままそっくり有することで、現行制度のいわゆる修正積立方式が賦課方式化していることで持つ問題から免れないことである。消費税方式年金は、現行年金保険制度における年金財政の概念式と同種の関係となる。すなわち、消費税率と年金水準の関係は、保険料率と年金水準の関係と同じで、税方式でも消費税率の水準は、所得代替率と現役世代数・受給者数の比で決まってくるということである。この点をやはり簡便な制度の概念的財政式でみると次のようになる（現役期所得、年金額はすべて消費されると仮定）。

$$\begin{aligned} \text{現役期所得} \times \text{消費税率} \times \text{現役世代数} &= (\text{年金額} - \text{年金額} \times \text{消費税率}) \times \text{受給者数} \\ &= \text{年金額} (1 - \text{消費税率}) \times \text{受給者数} \\ \text{消費税率} \div (1 - \text{消費税率}) &= (\text{年金額} \div \text{現役期所得}) \times (\text{受給者数} \div \text{現役世代数}) \end{aligned}$$

税方式年金は文字通り賦課方式であり、以上のように消費税による税方式年金の財政バランス式を整理すれば、消費税率は、年金の所得代替率と現役世代数・受給者数の比によって決まってくることがわかる。

この式から、現役期の生活を重視するのであれば年金額を引下げ（所得代替率を引下げれば、消費税率も引き下げられる）、逆であれば逆にすればよいことになる。理論的には、現役期と引退期それぞれの消費水準と両者のバランスは裁量的に調整することができる。生涯における負担の平準化についても、この脈絡から考慮することができようが、むしろ大事なことは平準化よりも両期への所得・消費の振り分けである。

しかし、より本質的なことは、税方式年金も、賦課方式であるがゆえに必然的に人口動態の影響から免れられず、現行年金制度が持つ悩みをまったく同じように有することである¹⁰⁹。

¹⁰⁸ これに関連し、上山敏之（2009）では次のように指摘されている、「家計のライフサイクル・モデルでは、生涯所得と生涯消費は割引現在価値で同じであるから、比例税であれば、所得税を課税しても消費税を課税しても、その効果は同じはずである。異なるのはタイミングの問題だけといえよう」。ただし、所得税か消費税かは、労働意欲、貯蓄等に異なる影響を与えるとみられることはあろう。

¹⁰⁹ 最後に本筋から外れた内容となるが、今の若い世代にとって喫緊の問題は何かということについて一言、付言しておきたい。図表 22 に今一度目を向け、30歳のラインに注目すると、この世代にはかなりのニートがいるとみられることである。その人たちは将来低年金・無年金となる懸念が大きく、そのため、そうした人たちに老後の安心をいかに提供するか大きな課題である。

しかし同時に、65歳に到達するまでには35年間という長い年月があり、その間の生活を考慮すると、近年注力されているさまざまな若者就労支援等の施策こそまず一層充実されていくことが期待されるものと思われる。政策の重点の置き方もいえることで、年金の大切さもさることながら、30歳世代のみならず若年層一般の失業率の相対的高さなどから、若い世代に対する老後に至るまでの生活・就労支援策がさらに重点的に実施されることが求められているように思われる。

〈参考文献〉

- 麻生太郎 (2008) 「消費税を 10%にして基礎年金を全額税負担にしよう」『中央公論』2008年3月号
- 跡田直澄 (2003) 「第7章 消費税の負担構造」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』税務経理協会
- 上村敏之 (2009) 『公的年金と財源の経済学』日本経済新聞出版社
- 牛丸聡 (1996) 『公的年金の財政方式』東洋経済新報社
- 碓井光明 (2006) 「財政法学の観点からみた社会保険料と税制との関係」『季刊・社会保障研究』Vol.42 No.3
- 浦田春河 (1998) 『401(1)プラン』東洋経済新報社
- 江口隆裕 (2008) 『変貌する世界と日本の年金』法律文化社
—— (2009) 「第2章 社会保障の概念・対象及びその理念」『社会保障論』社会福祉学習双書、全国社会福祉協議会
- 大河内一男監修・総理府社会保障制度審議会事務局編著 (1978) 『解説 皆年金下の新年金体系—「基本年金」創設勧告—』ぎょうせい
- 大竹文雄・小原美紀 (2005) 「消費税は本当に逆進的か」『論座』127号
- 大谷泰夫 (2000) 『ミレニアム年金改革』国政情報センター
- 大野吉輝 (1994) 「第2章 社会福祉の財源政策」『社会保障の財源政策』東京大学出版会
- 大間知啓輔 (2005) 『消費税の経済学』法律文化社
- 尾崎俊雄 (2002) 『日本版 401k 導入・運営・活用のすべて』東洋経済新報社
- 小塩隆士 (1998) 『年金民営化の構想』日本経済新聞社
—— (2008) 「「現役のみ負担」見直し急げ」『経済教室』日経、平成20年12月17日
- 籠山京 (1978) 『公的扶助論』社会福祉選書6 光生館
- 加藤久和 (2009) 「成長の阻害、最小限に」『経済教室』、日経、平成21年1月23日付
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』有斐閣
- 北明美 (2002) 「日本の児童手当制度の展開と変質(上)」『大原社会問題研究所雑誌』No.524、
「日本の児童手当制度の展開と変質(中)」同、No.526・527
—— (2004) 「日本の児童手当制度の展開と変質(下)」同、No.547
- 経済企画庁経済研究所編 (1999) 『新たな基礎年金制度の構築に向けて』大蔵省印刷局
- 経済同友会 (2007) 『活力ある経済社会を支える社会保障制度改革』
- 厚生省年金局監修 (1998) 『平成9年度版 年金白書』
- 厚生統計協会 (2008) 『国民の福祉の動向』
- 国税庁長官官房企画課 (2008) 『第132回 国税庁統計年報書』(平成18年度版) 各年度版
- 小林秀太 (2006) 「法と経済学における税と保険料」『季刊・社会保障研究』Vol.42 No.3
- 駒村康平・渋谷孝人・浦田房良 (2000) 『年金と家計の経済分析』東洋経済新報社
- 小山進次郎 (1951) 『生活保護法の解釈と運用』日本社会事業協会
- 坂本龍彦 (1987) 『児童扶養手当法 特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』中央法規出版

- 坂元貞一郎（1972）『児童手当法の解説』社会保険研究所
- 塩川正十郎（2008）『年金制度改革への提言』
- 清水英彦（2003）「年金制度におけるリスク」『週刊社会保障』 No.2228
- 児童手当制度研究会監修（2007）『四訂 児童手当法の解説』中央法規
- シニアプラン開発機構（2003）『混合型企業年金が企業と従業員福利厚生に与える影響に関する研究報告書』
- 自民党の年金制度を抜本的に考える会（2008）『提言とりまとめ（案）』
- 社会保険研究所（1999）『平成11年版 年金白書』
- 社会保険庁（2008）『事業年報（総括編）平成18年度版』、『同（統計表編）』
- 社会保障国民会議（2008）『社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション』
- 盛山和夫（2007）『年金問題の正しい考え方』中公新書
- 千保喜久夫（2002）『あなたが知らないあなたの年金』日経ビジネス人文庫
- （2007）「厚生年金基金、適格年金の消長と確定拠出年金の動向」『年金と経済』Vol.26
No.1
- 総務省統計局（2006）『平成16年全国消費実態調査報告』
- 橘木俊詔（2005）『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社
- 田中秀明（2005）「基礎年金の「一元化」が最優先課題」『週刊社会保障』 No.2353
- 超党派による年金制度改革に関する提言（2008）『いまこそ、年金制度の抜本改革を』
- 坪野剛司編（2002）『総解説・新企業年金』日本経済新聞社
- 土居丈朗（2008a）「世代間格差是正、税方式で」『経済教室』、日経、平成20年5月27日
- （2008b）「税方式で世代間の格差是正」『週刊社会保障』 No.2480
- 中嶋邦夫（2009）「拡大する長寿リスク」『ニッセイ基礎研 REPORT』 Vol.146
- 中田大悟（2008）「道筋見えた実現の可能性」『経済教室』、日経、平成20年5月27日付
- 日本経済新聞（2008）平成20年1月7日付け記事、平成20年12月8日付け記事
- 日本経済団体連合会（2008）『税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言』
- （2009）『国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して』
- 日本商工会議所（2008）『わが国の社会保障制度改革のあり方』
- 日本年金学会編集（2006）『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい
- 日本労働組合総連合会（2002）『連合「21世紀社会保障ビジョン」』
- （2005）『連合「21世紀社会保障ビジョン」〔ダイジェスト（改定）版〕』
- 丹羽雄哉（2008）「年金財源「税方式」は百害あって一利なし」『正論』平成20年5月号
- 橋本恭之（2002）「消費税の益税とその対策」『税研』第18巻第2号
- （2003）「第6章 消費税の税率構造」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』税務経理協会
- 八田達夫・小口良登（1999）『年金改革論～積立方式へ移行せよ～』日本経済新聞社
- 林義嗣（2003）「第6章 消費税の税率構造」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』税務経理協会

- 馬場義久 (2003) 「第 3 章 付加価値税と個別消費税」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』
税務経理協会
- 広井良典 (1999) 『日本の社会保障』岩波新書
- 府川哲夫 (2007) 「還付型の税額控除 導入を」『経済教室』、日経、平成 19 年 11 月 14 日
- 藤田晴 (2003) 「第 8 章 消費税の福祉目的税化問題」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』
税務経理協会
- 堀勝洋 (1997a) 『年金制度の再構築』東洋経済新報社
—— (1997b) 『現代社会保障・社会福祉の基本問題』ミネルヴァ書房
—— (2004) 『社会保障法総論 第 2 版』東京大学出版会
—— (2005) 『年金の誤解』東洋経済新報社
- 堀勝洋編 (2004) 『社会保障読本 第 3 版』東洋経済新報社
- 増田雅暢 (2000) 「社会保障の財源の在り方—社会保険方式と税方式をめぐって—」『季刊・
社会保障研究』Vol.36 No.1
- 宮内豊編 (2008) 『図説 日本の税制 (平成 20 年度版)』財経詳報社 他各年度版
- 宮島洋 (2003) 「第 1 章 消費課税の理論と課題」『消費課税の理論と課題〔二訂版〕』税務
経理協会
—— (2008a) 「介護・医療にらみ一体で」『経済教室』、日経、平成 20 年 1 月 17 日付
—— (2008b) 「社会保障と租税」『年金と経済』Vol.27 No.1
- 百瀬優 (2008) 「障害者に対する所得保障制度」『季刊・社会保障研究』Vol.44 No.2
- 八塩裕之・長谷川裕一 (2008) 『わが国家計の消費税負担の実態について』ESRI Discussion
Paper Series No.196 内閣府経済社会総合研究所
- 山崎泰彦 (2008) 「基礎年金税方式論を巡って」『年金と経済』Vol.27 No.3
- 山本栄一 (2003) 「第 11 章 目的税及び特定財源の再検討」『消費課税の理論と課題〔二訂
版〕』税務経理協会
- 山森亮 (2009) 『ベーシック・インカム入門』光文社新書
- 吉原健二 (2004) 『わが国の公的年金制度 —その生い立ちと歩み—』中央法規

第Ⅱ部 公的年金と高齢者の所得保障

四方理人

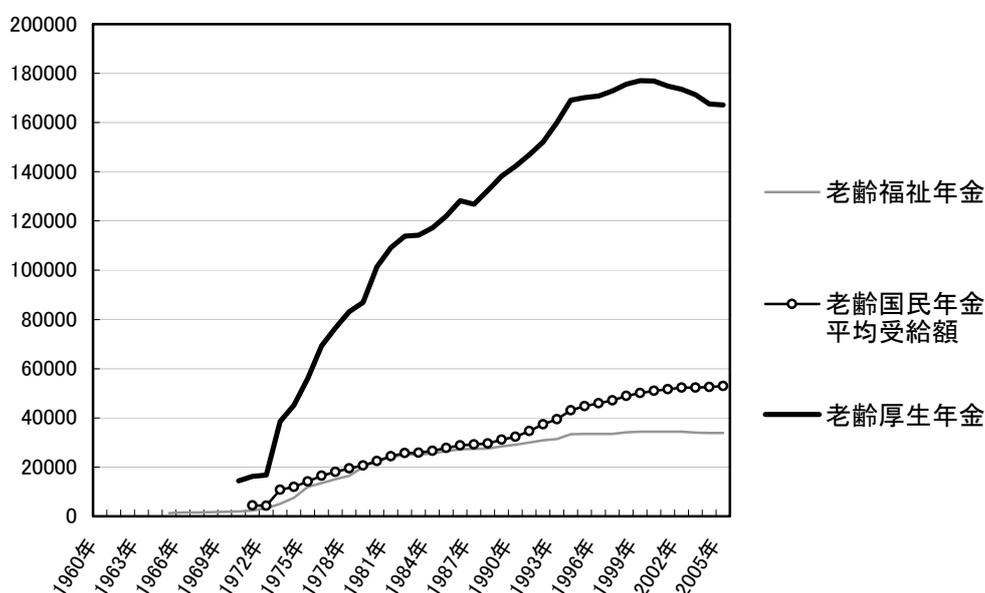
第1章 年金給付の格差および無年金者と生活保護受給者の動向

I. はじめに

本章では、年金の給付水準の推移（平均受給額・ジニ係数）を男女別、世帯類型別、年齢階級別に示し、その所得保障機能について検討する。そのうえで、年金の所得保障としての機能が改善しているにもかかわらず、高齢者の保護率が上昇している要因についての検討も行う。特に、女性の年金額は、男性と比較して低いことが知られており、同時に、高齢単身女性の所得は低所得層に集中している(戸田 2007)。本章では、性、年齢、世帯類型別に年金額の平均と分布の2時点間の比較を行うことで、低年金および年金受給額の格差の変化についての考察を行う。

図表1は、主な公的年金の平均受給額である。老齢厚生年金の平均受給額は、1970年代以降大幅に上昇しているが、その伸びは1990年代に入って頭打ちの状況となっている。その一方で、老齢国民年金の平均受給額の伸びは緩やかなものであり、1970年代から1980年代においては老齢福祉年金の平均受給額と大きな差はなかったが、1990年代以降においても上昇傾向が続き、老齢福祉年金の平均額より高い水準となっている。なお、老齢厚生年金には基礎年金も含まれており、老齢国民年金には旧法の国民年金および新法での基礎年金のみ受給者の平均受給額となっている。

〔図表1〕 公的年金の平均受給額の推移

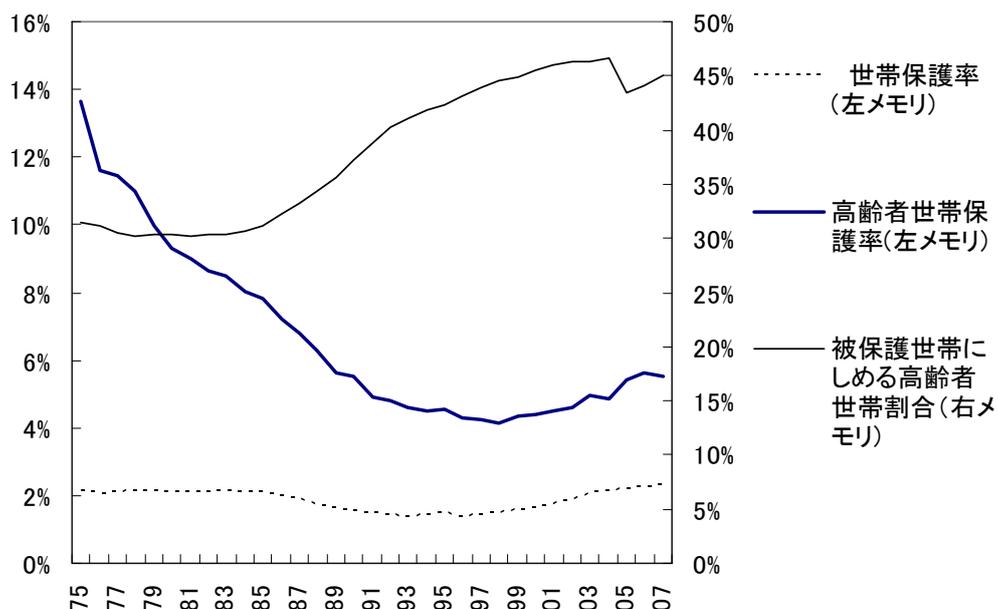


(出所) 社会保険庁『事業年報』(各年)より筆者作成

このように、厚生年金の平均受給額が大幅に上昇し、国民年金のみの受給者についても受給額が改善しているが、厚生年金は従前の所得に比例し、また国民年金（基礎年金）については未納期間なく保険料を納付するとは限らないため、すべての受給者が十分な年金額を受け取るわけではない。したがって、平均的な給付の水準だけではなく、年金受給額の格差および低年金についてどのような状況にあるのかについての考察が必要となる。また、年金額の格差や低年金の分析だけではなく、年金そのものが受給できない高齢者の動向についても考察する必要がある。というのも、公的年金の納付期間が 25 年に満たない場合は年金が受給できず無年金となってしまふ。実際に、社会保険庁によると無年金者および、公的年金の受給資格である納付期間 25 年の要件を満たさない者が合わせて 118 万人いると推計されている。このような無年金者の多くが生活保護を受給する可能性があり、無年金者の問題は高齢者の貧困および財政の両面で喫緊の課題であるといえよう。

図 2 は、65 歳以上の高齢者世帯に占める生活保護受給世帯の割合および、全体の生活保護率、そして生活保護世帯に占める高齢者世帯の割合の推移である。被保護世帯が全世帯に占める割合である世帯保護率は、低位ながら 1980 年代後半に低下し始め 1990 年代中ごろを底に、再び上昇し始めている。高齢化の影響などで、生活保護世帯に占める高齢者世帯の割合は、1980 年代後半以降継続して上昇する傾向にあると同時に、1970 年代から大幅に低下した高齢者世帯にしめる高齢被保護世帯の割合（高齢者世帯保護率）は 1990 年代後半以降上昇傾向にある。すなわち、年金が成熟化してきたにもかかわらず、1990 年代後半以降、高齢者世帯の保護率そのものが上昇の傾向にある。このような問題意識から、近年の無年金者・低年金者の動向と高齢の生活保護受給者の動向を公表統計から明らかにするのが本章の課題である。

〔図表 2〕 高齢者世帯の保護率と被保護世帯に高齢者世帯が占める割合



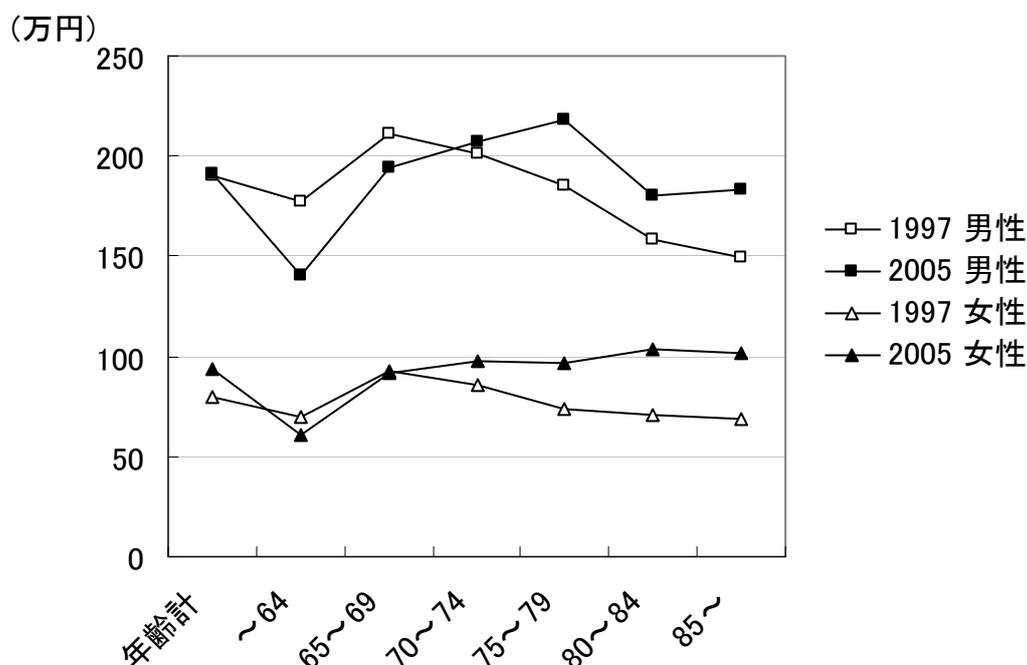
(出所) 生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成 20 年版より筆者作成

Ⅱ. 個人ベースでみた公的年金給付額の格差

以下では、公的年金の給付額について社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』（1997年、2005年）から考察を行う。この調査は、国民年金もしくは厚生年金受給者から無作為抽出を行った調査である。2ヵ年分のデータを用いることで、1990年代後半から2000年代前半にかけて、年金受給額、年金額の格差、低年金がどのように変化したかについて考察を行う。以下では、まず、個人ベースによる『老齢年金受給者実態調査』における年金の受給金額別の受給者数からジニ係数及び低年金者の推計を行う。

性別年齢別の平均受給額をみたのが図表3である。一見して男女の平均年金受給額の格差が大きく、女性の年金の水準は男性のその約半額になっていることがわかる。1997年から2005年にかけての年齢計でみた平均年金受給額は、男性でほとんど変化がないが、女性において若干上昇している。年齢別にみると、男性では、国民年金の受給開始年齢の上昇を反映して64歳未満の平均年金受給額が大幅に低下している。一方で、75歳代以上では1997年から2005年にかけて平均受給額が上昇している。女性については、1997年においては高齢になるほど年金額が低下していたが2005年においては高齢になるほど年金受給額が高くなっている。高齢女性ほど年金額の改善幅が大きくなっていることから、女性自身の年金が改善したというより、高齢死別女性において、遺族厚生年金の受給者が増加したことが理由ではないかと考えられる。すなわち、有配偶男性の厚生年金受給者の死亡が増加したことが直接の理由であろう。

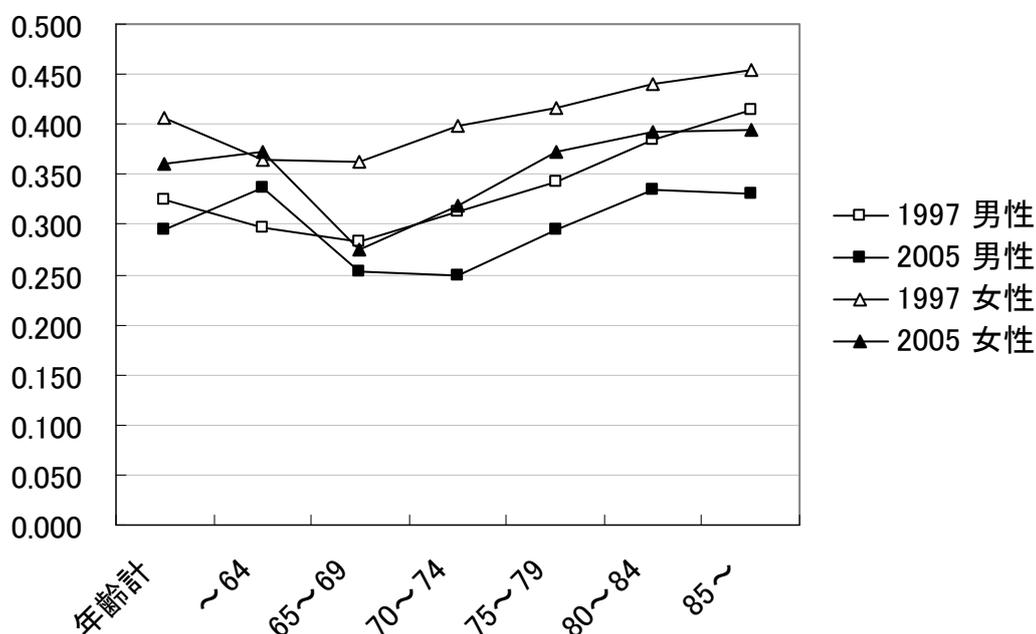
〔図表3〕 性・年齢別平均年金受給額



(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』より筆者作成

次に、所得格差の指標であるジニ係数の推計を性年齢別に行ったのが図表4である。ジニ係数は0から1の間の値をとり、高い値ほど格差が大きいことを表す。まず、各年ともに男性より女性のジニ係数が高くなっている。年齢別にみると、2005年において男女ともに64歳以下で格差が大きくなっているが、基礎年金の受給開始年齢の引き上げによる厚生年金のみ受給する者が存在するようになったことによると考えられる。そして、65歳以上では年齢が高くなるほどジニ係数も上昇することがみてとれる。1997年では年齢が高いほど男女ともに平均年金受給額が低くなっており、同時に年金受給額の格差も年齢が高くなるほど大きくなっていった。1997年から2005年にかけてその傾向が緩やかになり、70歳以上において平均年金受給額が上昇し、格差も縮小している。

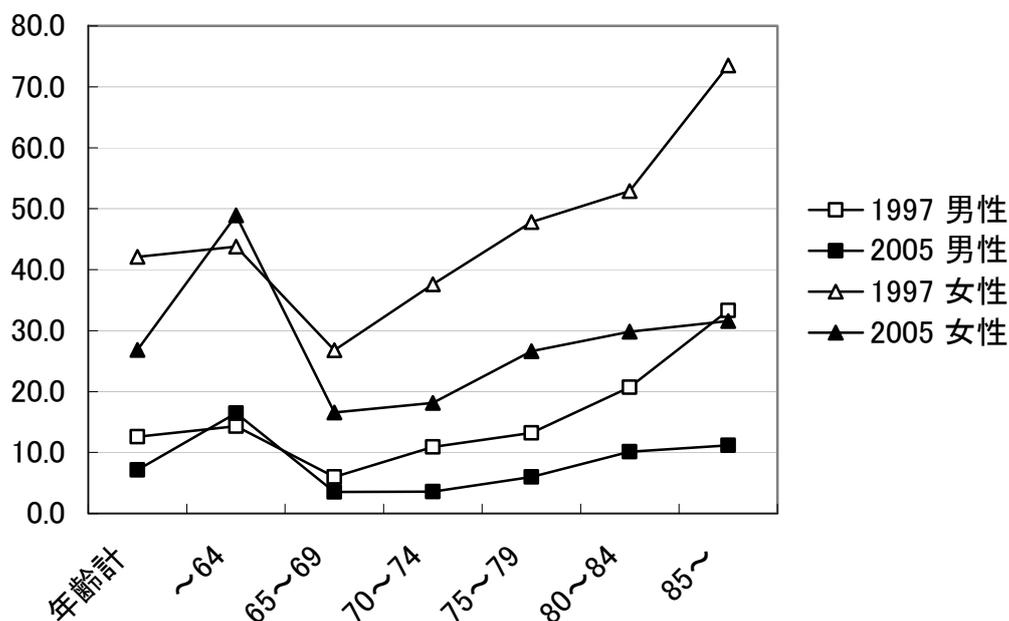
〔図表4〕性年齢別年金受給額のジニ係数の推移



(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』から筆者推計

次に、公的年金額が年間 50 万円未満の低年金者の割合を性年齢別にみたのが図表 5 である。1997 年から 2005 年にかけて特に女性において低年金者割合が低下している。1997 年時点では、40%以上の女性が 50 万円未満の年金しか受け取っていなかったが、2005 年にはその割合が 30%未満となっている。また、男女ともに年齢が高くなるにつれて低年金者の割合が高くなるが、1997 年から 2005 年にかけての低年金者割合の低下の幅は年齢が高くなるほど大きく、高齢者の中でも特に高齢の者において大幅に低年金者が減少していることがわかる。

〔図表 5〕 低年金者割合：公的年金額が 50 万円未満となる割合



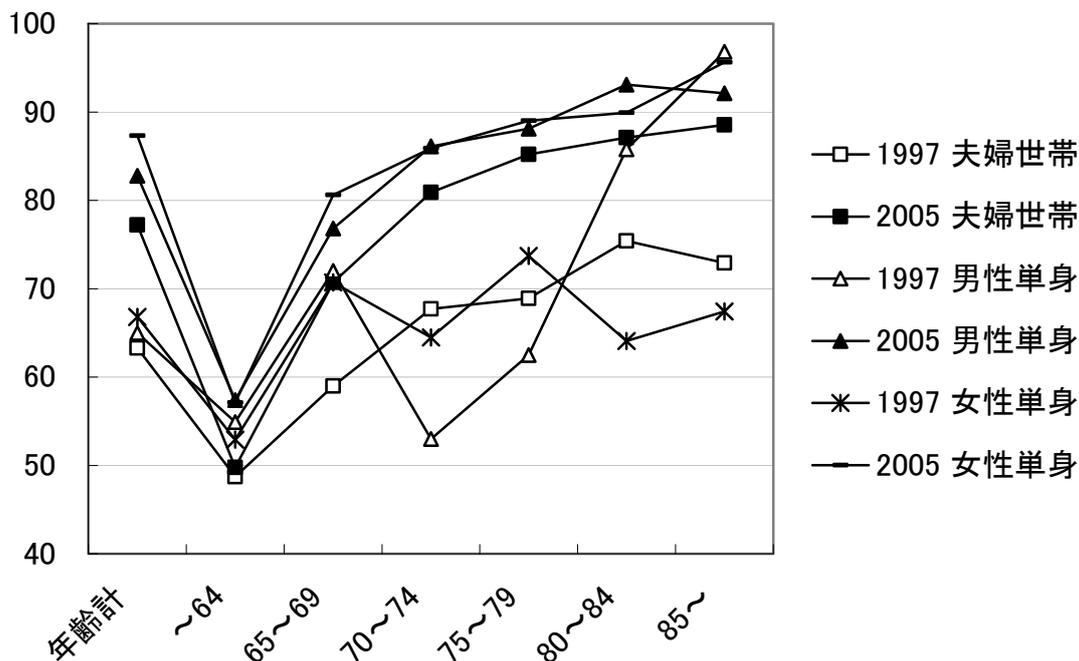
(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』から筆者作成

Ⅲ. 帯単位で見た公的年金の受給状況の格差

前節では、公的年金の受給状況から個人単位での年金額の水準及び格差をみた。そこから、給付水準の男女差が大きいことおよび女性において年金給付額の格差が大きいこと、男女ともに年金給付額の格差は縮小していることなどがみてとれる。しかしながら、一般的に消費は夫婦や世帯単位で行われており、収入に関しても世帯での把握が望ましい。そこで、同調査では、単身世帯及び夫婦世帯について、性・年齢・年金受給額別の世帯数が公表されている。そこから年金受給額の水準及び格差について、世帯単位でみることにする。

まず、世帯類型別に収入に公的年金が占める割合をみたものが、図表6である。どの世帯類型においても、1997年から2005年にかけて急速に年金が収入に占める割合が大きくなっていることがわかる。その割合は、夫婦世帯で63.3%から77.2%、男性単身世帯で65.0%から82.8%、女性単身世帯で66.8%から87.0%へそれぞれ10%から20%ほど上昇しており、高齢者の生活にとって公的年金の重要性が大幅に増していることがわかる。この傾向は後期高齢者ほど顕著であり、2005年にはどの世帯類型でも75歳以上で収入に年金が占める割合が90%前後に達している。

〔図表6〕世帯類型別にみた収入に公的年金が占める割合。

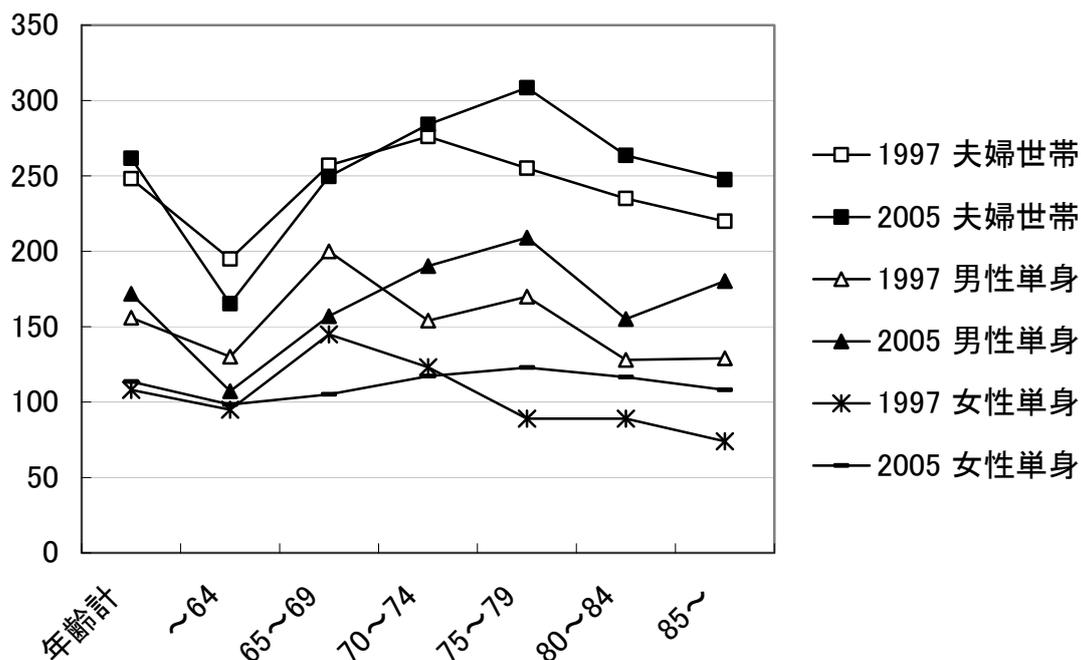


(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』から筆者作成

次に、給付水準について世帯類型別にみたのが図表 7 である。まず、夫婦世帯については、75 歳以上で 1997 年から 2005 年にかけて給付水準が改善していることがわかる。また、1997 年において平均給付額が最も高い年齢層は 70～74 歳であったが、2005 年には 75～79 歳に移動していることがわかる。このコホートの年金の水準が他のコホートより高くなっていると考えられる。

男性単身世帯については、1997 年から 2007 年にかけて 70 歳以上の年齢層で平均の年金額が改善している。その間、最も年金の水準が高くなる年齢層が 65～69 歳から 75～79 歳に移動している。また、女性単身世帯については、1997 年には最も年金額の高かった年齢層は 65～69 歳でありそれ以上年齢が高くなるにつれて年金額が低下していた。しかし、2005 年の単身女性においては、65～69 歳での年金額が下がり 70 歳以上での年金額が上昇したため、1997 年の形状と異なり年齢間の年金額の格差が小さくなっている。

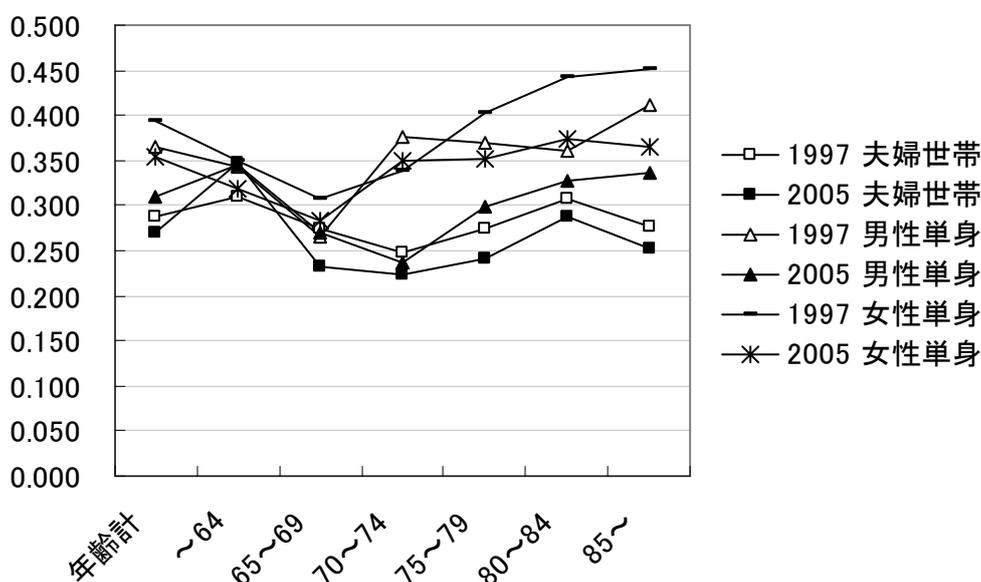
〔図表 7〕 世帯類型別世帯の平均年金受給額（万円：年額）（夫婦世帯は夫の年齢）



(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』より筆者作成

次に、図表 8 は世帯類型別にみた年齢別の年金受給額のジニ係数である。ここでは、最も平均受給額が低かった女性単身世帯のジニ係数が最も高い水準にあることがわかる。1997年から2005年にかけては、男性単身と女性単身において大きくジニ係数が低下している。年齢別にみると、どの世帯類型でも70歳以上で年齢が上がるほどジニ係数が大きくなる傾向にある。また、かなり高い水準にあった75歳以上の女性単身世帯のジニ係数が1997年から2005年にかけて大幅に低下していることがわかる。

〔図表 8〕 世帯類型別・年齢別年金受給額ジニ係数の推移（夫婦世帯は夫の年齢）



(出所) 社会保険庁『老齢年金受給者実態調査』より筆者推計

IV. 無年金者及び生活保護受給者の推計

以上、1997年から2005年にかけて平均受給年金額は上昇し、また、年齢内のジニ係数も改善した上、低年金者割合も大幅に低下している。しかし、1節でみたように、1990年代後半以降生活保護を受給する高齢者の割合も、生活保護世帯に占める高齢者世帯の割合も増加傾向にある。公的年金が充実する過程にあるにもかかわらず、最後のセーフティーネットと呼ばれる生活保護制度に流入する高齢者は増加しているといえる。ただし、『老齢年金受給者実態調査』は、年金を受給している高齢者のみをサンプルとしている。そのため、生活保護制度に流入している可能性がある無年金者の動向を把握することができない。そこで以下では、『公的年金加入状況等調査』（厚生労働省）および『被保護者全国一斉調査』（厚生労働省）を組み合わせ、無年金者および無年金生活保護受給者の推計を行う。

図表 9 がその結果である。列 a は 65 歳以上の高齢者総数であり、列 b は年金受給権がある者の数、列 c は無年金者数となる($b+c=a$)。そして、『被保護者全国一斉調査』から生活保護と年金をともに受給している人数(d)と無年金で被保護者となる人数(e)がわかり、最後に無年金かつ非生活保護受給者数の推計を行った($f=c-e$)。まず、高齢者において無年金者の割合は減少傾向にある一方で、生活保護受給割合は増加傾向にある。その結果、無年金で生活保護も受給していない高齢者の割合および実数(f)は減少していることがわかる。無年金で生活保護も受給していない高齢者の割合(f)は、平成 10 年 (1998 年) には 2.0%であったが、平成 16 年 (2004 年) には 1.4%まで低下している。また、公的年金を受けながら生活保護を受給している高齢者の割合は、低年金者が減少しているにもかかわらず増加傾向にある (d/b)。しかしながら、この割合は 1%程度にすぎない。そして、無年金者において生活保護を受給している割合は増加していることがわかる(e/c)。その割合は、平成 10 年 (1998 年) には 26.7%であったが、平成 16 年 (2004 年) には 44.5%まで上昇している。無年金者の半数近くが生活保護を受給するようになっている。

〔図表 9〕 無年金および生活保護受給との年金との関係

65 歳以上高齢者の公的年金および生活保護の受給状況

	a	b	c	d	e	f
	総数	被保険者もしくは年金受給権あり	無年金者	生保かつ年金受給者	生保・無年金者	無年金・非生活保護受給
平成10年	20438000	19887000	551000	172940	146880	404120
平成13年	22758000	22156000	602000	201800	209400	392600
平成16年	24908000	24282000	626000	248920	278390	347610
平成10年	1.000	0.973	0.027	0.008	0.007	0.020
平成13年	1.000	0.974	0.026	0.009	0.009	0.017
平成16年	1.000	0.975	0.025	0.010	0.011	0.014
				d/b	e/c	f/c
平成10年				0.0087	0.267	0.733
平成13年				0.0091	0.348	0.652
平成16年				0.0103	0.445	0.555

(注) 65 歳以上高齢者、年金被保険者、無年金者については、『公的年金加入状況等調査』より。また、平成 10 年については年金受給権者が公的年金の受給権者であり、恩給のみ受給者はふくまれない。そこで、同年の国民生活基礎調査における恩給受給者数 (25 万人) を平成 10 年の受給権者数に加えている。生活保護受給者数および生活保護受給者のうちの年金受給者数は、『福祉行政報告例』、『被保護者全国一斉調査』による (第 8 回社会保障審議会年金部会参考資料(平成 20 年 5 月 20 日)配布資料より抜粋)。

V. むすびにかえて

90年代後半から2000年代前半にかけて、高齢男性において平均的な年金受給額についての大きな変化はないが、男女ともに年齢別にみた年金額のジニ係数は大幅に低下しており、年金給付額は平等化している。また、特に女性において年間50万円未満の低年金者の割合も低下しており、低年金者が減少していることがわかる。しかしながら、公的年金の給付水準、給付額の格差、および低年金者の割合は改善しているにもかかわらず、高齢者の生活保護率は上昇傾向にある。

年金の受給に関する統計と生活保護統計をつき合わせて分析した結果、無年金者および無年金でかつ生活保護も受給していない高齢者の割合は、近年減少傾向にあることがわかった。しかしながら、無年金者のうち生活保護を受ける者の割合は急速に上昇しており、この増加が高齢者の生活保護率を上昇させていると考えられる。

〈参考文献〉

- 江口隆裕(2008) 『変容する世界と日本の年金—年金の基本原則から考える—』法律文化社
- 伊東雅之(2005) 「生活保護制度見直しの課題」『調査と情報』(国立国会図書館) No.494.
- 西沢和彦(2004) 「基礎年金と生活保護の一体的な議論を」『Japan Research Review』 Vol.15, No.1.
- OECD (2005=2007) *Pensions at a glance : public policies across OECD countries*, Organization for Economic (『図表でみる世界の年金：公的年金政策の国際比較』 連合総合生活開発研究所訳: 明石書店).
- 清家篤・山田篤裕(2004) 『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社
- 社会保障審議会年金部会 (2008) 「低年金者・低所得者に対する加算等について」『第9回社会保障審議会年金部会』資料1-3, 平成20年6月19日.
- 田中 敏(2006) 「無年金・低年金と高齢者の所得保障」『調査と情報』(国立国会図書館) No.528.
- 戸田典子(2007) 「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』平成19年12月号
- 埋橋 孝文(1999) 「公的扶助制度の国際比較— OECD 24カ国のなかの日本の位置 —」『海外社会保障研究』127.

第2章 高齢者の貧困と老齢年金

I. はじめに

近年日本においては、所得格差の拡大および貧困が社会問題としてされている。その所得格差拡大の理由は、日本では年齢が高くなるにつれ所得格差が大きく、人口に占める高齢者の割合が高くことによるとされている(大竹 2005)。日本は他の先進国より貧困率が高く(Foster and Mira d'Erole)、また、年齢別に見ると高齢者の貧困率が最も高くなっている(阿部 2006、Yamada 2008)。すなわち、日本において高齢者は他の年齢層より所得格差が大きく、貧困率も高くなっている。また、国際比較の上でも図表1にあるよう、日本の高齢者は国際比較の上においても相対的貧困指標で見た貧困率が高い水準にある。

日本の高齢者層の貧困率は高い水準にあるが、前章でみたように、近年、年金受給額も増加しており、年金額の格差も縮小し、低年金者も減少している。また、無年金高齢者の割合も低下しており、年金は高齢者の所得保障の機能を強めていると考えられる。その一方で、高齢者の生活保護受給者は増加しており、近年高齢者の貧困が増加している可能性もある。

そこで本章では、主に全国消費実態調査により高齢者の貧困率の推計を行った Murozumi and Shikata (2008)(以下室住・四方)および阿部(2006)(以下阿部)の分析結果から、近年の高齢者の貧困の状況についての考察を行う。特に、高齢者の所得保障としての年金の機能および、子どもとの同居形態の変化から近年の高齢者の貧困率の変化についての説明を行うことを目的とする。この二つの論文を取り上げる理由は、個人単位の貧困率の推計を行っている点にある。その他の研究の多くが、世帯単位による分析を行っているため、子と同居して自身が世帯主とならない場合は現れてこないという問題がある。しかも、近年、子との同居を行う高齢者割合の変化が生じていると考えられ、世帯主となる高齢者のみを扱う世帯単位の分析では、その高齢者の世帯構造の変化を捉えることができない。室住・四方および阿部による個人単位の分析では、高齢者自身の同居形態の変化を追うことができる。

〔図表 1〕 高齢者の貧困率の国際比較

	65-74	75 以上
カナダ	2	3
フィンランド	6	11
ドイツ	9	12
イタリア	14	17
日本	20	26
日本(2000/2001)	19	24
オランダ	2	2
スウェーデン	2	5
イギリス	10	15
アメリカ	17	25

(注) 等価可処分所得の中位値の 2 分の 1 の水準を貧困基準とした相対的貧困率

(出所) Yamada(2008)

II. 高齢者の貧困の状況

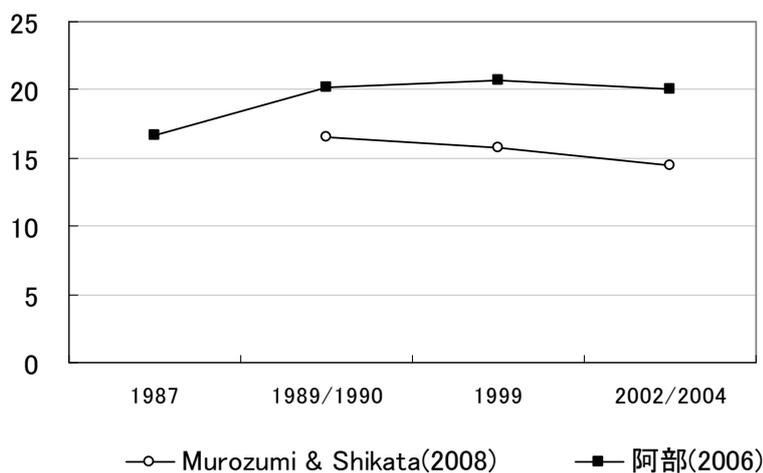
まず、室住・四方および、阿部から実際に高齢者の貧困率はどのようになっているのかをみたものが図表 2 である。室住・四方は『全国消費実態調査』における 65 歳以上の者についてであり、阿部では『所得再分配調査』における 60 歳以上の高齢者を対象としている。貧困率は両論文ともに中位所得の 50%を貧困線としている。室住・四方での所得の定義は、勤労収入、農林事業収入、その他自営収入、資産収入、その他収入という市場収入に公的年金と企業年金受給額およびその他社会保障給付を加えた、税社会保険料を引く前の所得としている。すなわち、年金等の政府からの給付は所得に含まれるが、税や社会保険料は引かれる前の所得となる。一方、阿部は、市場収入に社会保障給付を加え税や社会保険料を引いた可処分所得となっている。また、両論文において所得は世帯単位の所得であるが、世帯人員数の 2 乗根で除した等価所得とし、その等価所得を個人に貼り付けた個人単位の貧困率の推計を行っている。阿部は、調査年が 3 年おきに 1984 年から 2002 年にかけての調査を使用する一方、室住・四方は、1989 年、1999 年、2004 年のデータと若干のずれがある。この 2 つの論文は、使用データ、高齢者の年齢、所得の定義、調査年等が異なっているが、1990 年代以降の高齢者の貧困状況の推移をみてとるために複数の調査結果を比較することは有意義であろう。

まず、図表 2 からは、阿部と室住・四方で貧困率の水準が異なっている。これは、『全国消費実態調査』において低所得層がサンプルから落ちる傾向にあることによると考えられる¹¹⁰。時系列の変化については、阿部では、1987 年にかから 1990 年にかけて高齢者の貧困率が

¹¹⁰ 山田・駒村・四方・田中(2008)によると、『全国消費実態調査』では低所得層(年収 200 万円未満)の世帯比率が各種公表統計と比較して 7%ポイント以上低くなっており 10%程度でとなっている。

上昇し、その後一定化している¹¹¹。一方、室住・四方では、1989年から2004年にかけて徐々に貧困率が低下している。両方の研究において1989/1990年から2002/2004年にかけては、高齢者の貧困率の変化は小さいものであったと言えよう。

〔図表 2〕 高齢者の貧困率の推移



(出所) Murozumi and Shikata(2008)および阿部(2006)より筆者作成

Ⅲ. 高齢者の同居の変化と貧困率

一方で、高齢者において家族との同居が大きく変化している。図表 3 は、室住・四方における高齢者の同居形態である。男女ともに有配偶の子どもと同居する高齢者の割合が低下し、単身の高齢者や夫婦のみの高齢者が増加していることがわかる。また、単身世帯の割合は、女性で高くなっている。これは、男女の平均余命の差によると考えられる。

¹¹¹ 阿部における1987年から1990年にかけての貧困率の上昇については、実際値なのか、1987年以前とそれ以降の『国民生活基礎調査』のデータの問題なのか判別がつかず、データ自体の問題である可能性を留意する必要があるとされている。

〔図表 3〕 65 歳以上の高齢者における子どもとの同居形態の変化(%)

	男性			女性			男女計		
	1989	1999	2004	1989	1999	2004	1989	1999	2004
単身	6.1	10.8	12.1	19.6	23.4	24.6	14.2	17.9	19.1
夫婦	35.9	48.2	51.0	14.4	26.2	30.2	23.1	35.8	39.3
有配偶の子どもと同居	44.4	23.0	16.3	54.3	34.2	28.4	50.3	29.4	23.0
配偶者無しの子 どもと同居	10.2	14.3	16.5	7.3	12.2	13.2	8.5	13.1	14.7
その他	3.3	3.7	4.1	4.3	4.0	3.7	3.9	3.8	3.9
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(データ) 『全国消費実態調査』の個票データより作成

(出所) Murozumi and Shikata (2008)

次に、世帯類型別に貧困率をみたものが図表 4 である。まず、単身高齢者については、男性で 1989 年から 1999 年にかけて大きく貧困率が低下している一方、女性ではその間貧困率の低下は小さく、1999 年から 2004 年にかけて大きく貧困率が低下していることがわかる。夫婦世帯については、男女ともに 1989 年から 1999 年にかけて比較的大きく貧困率が低下している。有配偶の子どもと同居している場合は、1989 年から 1999 年にかけて貧困率が低下する一方で、1999 年から 2004 年にかけては若干貧困率が上昇している。そして、配偶者のいない子どもと同居している高齢者は、有配偶の子どもとの同居する高齢者より貧困率が高いだけではなく、夫婦世帯の高齢者より貧困率が高い水準にある。また、1999 年から 2004 年にかけて貧困率の若干の上昇が観察されている。

〔図表 4〕 65 歳以上の高齢者の家族との同居形態別相対的貧困率の変化(%)

	男性			女性			男女計		
	1989	1999	2004	1989	1999	2004	1989	1999	2004
高齢者									
単身	39.0	23.5	22.0	48.2	45.4	36.7	46.6	39.6	32.6
夫婦	19.4	12.8	10.9	23.0	13.9	11.2	20.7	13.3	11.0
有配偶の子どもと同居	6.4	5.0	5.3	5.8	5.1	6.1	6.0	5.1	5.9
配偶者無しの子 どもと同居	10.9	10.4	12.4	20.8	16.2	16.7	16.0	13.5	14.6
その他	20.4	13.0	11.3	19.4	18.6	13.0	19.8	16.3	12.2
高齢者計	14.0	11.9	11.6	18.3	18.7	16.8	16.5	15.7	14.5

(注) 貧困率は、各年の貧困線を中位所得の 50%の水準とする相対的貧困基準を用いている。

データ： 『全国消費実態調査』の個票データより作成

(出所) Murozumi and Shikata (2008)

IV. 高齢者の主な所得源泉

図表 5 は、1996 年と 2006 年の厚生労働省『国民生活基礎調査』から世帯主年齢 65 歳以上世帯における主な収入源である。1996 年から 2006 年にかけて主な収入源を公的年金とする高齢者世帯が増加している。

〔図表 5〕 世帯主が 65 歳以上の世帯における主な収入源

	総計	雇用者所得	事務所得	農耕・畜産所得	家内労働所得	公的年金・恩給	公的年金・恩給以外の社会保障給付金	財産収入	仕送り	その他の所得
1996	100.0%	30.3%	5.4%	0.7%	0.1%	58.2%	0.9%	2.6%	1.0%	0.8%
2006	100.0%	20.8%	3.5%	1.9%	0.2%	68.7%	1.2%	2.3%	0.2%	1.2%

(出所)『国民生活基礎調査』より筆者作成

次に、室住・四方より貧困層と非貧困層別に総収入に占める公的年金の受給額をみたのが図表 6 である。高齢者全体では、貧困層においても非貧困層においても、公的年金が高齢者の所得に占める割合が上昇傾向にある。単身貧困層では、男女ともに公的年金が総収入に占める割合が高く、男性では 1989 年から 2004 年にかけてその割合に大きな変化ない一方、女性ではその割合が上昇している。単身男性では、1989 年時点では貧困層の所得の約 75% が公的年金によるものである一方、非貧困層での所得に公的年金が占める割合は 50% を下回る。だが、1999 年では貧困層でも非貧困層でも所得に公的年金が占める割合に差がなくなっている。1989 年では、単身男性で年金のみの収入の場合貧困となる場合が多くなっていたが、1999 年では年金のみの収入でも貧困に陥りにくくなっていると言える。夫婦世帯も単身世帯と同様に 1989 年から 1999 年にかけて非貧困層の主な収入源が年金となってきている。総じて、男女ともに貧困層においては 1989 年時点ですでに公的年金が主な収入源であったといえる。非貧困層では、単身男性高齢者と夫婦の高齢者において、特に 1989 年から 1999 年にかけて公的年金が総収入に占める割合が上昇している。前節でみたように、家族との同居形態別にみた貧困率は低下しており、同時に所得に占める年金収入の割合が増加していることから、年金の成熟化に伴い単身高齢者や夫婦世帯の高齢者において貧困率が低下していると考えられる。

〔図表 6〕 貧困・非貧困別総収入に公的年金収入が占める割合

		男性			女性		
		1989	1999	2004	1989	1999	2004
単身	非貧困層	48.3	72.5	71.3	61.6	66.4	65.4
	貧困層	74.6	72.0	74.0	74.2	79.8	79.1
夫婦	非貧困層	50.9	60.5	60.7	52.2	65.9	63.6
	貧困層	77.3	80.2	77.1	78.1	82.9	80.9
有配偶の子どもと同居	非貧困層	12.8	13.6	15.8	10.2	12.9	14.9
	貧困層	18.7	24.0	33.4	21.5	24.7	36.3
配偶者無しの子どもの同居	非貧困層	28.7	33.4	36.7	25.9	31.5	33.2
	貧困層	55.8	67.8	69.6	55.9	63.2	63.3
その他	非貧困層	39.6	50.0	44.7	23.3	40.4	40.9
	貧困層	57.9	72.5	69.7	44.0	67.1	71.3
計	非貧困層	29.3	42.9	47.5	21.9	35.9	40.3
	貧困層	61.2	70.9	71.3	61.9	72.4	72.2

(注) 率は、各年の貧困線を中位所得の50%の水準とする相対的貧困基準を用いているデータ：『全国消費実態調査』の個票データより作成

(出所) Murozumi and Shikata (2008)より筆者作成

V. 貧困率に対する寄与度分解

阿部や室住・四方でみたように、高齢者全体での貧困率はさほど低下していない。しかし、年金の成熟化に伴い家族との同居形態別に高齢者の貧困をみると、単身および夫婦のみの高齢者において大幅に貧困率が低下している。このことは、相対的に貧困率が低い、有配偶の子どもと同居している高齢者の割合が低下し、逆に相対的に貧困率が高い単身および夫婦のみ高齢者が増加したため、高齢者全体での貧困率の低下がそれほど観察されないためであると考えられる。そこで以下では、この点を確認するために、高齢者の貧困率を、子どもとの同居形態別の貧困率とその世帯割合による寄与度分解を行う。以下で説明する分解方法は、関(1991)による方法を用いる。

まず、 A を高齢貧困総数、 A_i を家族との同居形態別貧困高齢者数、高齢貧困率を a 、家族との同居形態別高齢者貧困率を a_i 、 L を高齢者人口、 L_i を家族との同居形態別高齢者数、 l_i を家族との同居形態別世帯割合と、それぞれ定義する。

よって、高齢者の貧困率は、

$$a = \frac{A}{L} = \sum_i \frac{A_i}{L_i} \frac{L_i}{L} = \sum_i a_i l_i$$

と、類型別貧困率と高齢者の類型割合の積の総和と表すことができる。2 時点間の貧困率の差を以下に定義する。

$$a_2 - a_1 = \sum_i (a_{2i} l_{2i} - a_{1i} l_{1i})$$

ここで、

$$\Delta a = a_2 - a_1$$

とおくと、

$$\Delta a = \sum_i (\Delta a_i l_{1i} + \Delta l_i a_{1i} - \Delta a_i \Delta l_i)$$

となる。

そして、交差項を消去するために、右辺の交差項を2等分して第1項と第2項に加えると

$$\Delta a_i l_{1i} + \frac{\Delta a_i \Delta l_i}{2} = \frac{\Delta a_i}{2} (2l_{1i} + \Delta l_i) = \frac{\Delta a_i}{2} (2l_{1i} + l_{2i} - l_{1i}) = \Delta a_i \bar{l}_i$$

$$\text{但し、} \bar{l}_i = \frac{l_{1i} + l_{2i}}{2}$$

同様にして、

$$\Delta l_i a_{1i} + \frac{\Delta l_i \Delta a_i}{2} = \Delta l_i \bar{a}_i \quad \text{但し、} \bar{a}_i = \frac{a_1 + a_2}{2}$$

よって、

$$\Delta a = \sum_i (\Delta a_i \bar{l}_i + \Delta l_i \bar{a}_i)$$

となる。

これにより、高齢貧困率の変化分(Δa)を、同居の種類ごとの貧困率の変化分(Δa_i)と種類ごとの割合の変化分(Δl_i)に、それぞれの種類の高齢者割合の時点間平均(\bar{l}_i)とそれぞれの種類の高齢貧困率の時点間の平均(\bar{a}_i)でウェイト付けしたものに分解することが出来る。

この方法により、室住・四方の1989年から1999年および1999年から2004年にかけての高齢者の貧困率を、その家族との同居形態別の世帯割合で寄与度分解を行ったものが、図表7である。1989年から1999年にかけては、主に単身世帯と夫婦世帯の貧困率の低下が高齢者全体の貧困率を低下させている一方で、この2つの同居形態の割合の増加が貧困率を上昇させている。結果として、同居形態別の貧困率の低下が高齢者全体の貧困率を4%程度引き下げているが、同居形態別割合の変化により高齢者全体の貧困率が3%以上引き上げられることにより、この間の高齢者の貧困率の変化は小さいものとなっている。

同様に、1999年から2004年にかけての変化においても、家族との同居形態別の貧困率は、高齢者全体の貧困率を引き下げ、単身世帯や夫婦世帯の増加が高齢者全体の貧困率を引き上げていることがわかる。

〔図表 7〕 高齢者の貧困率の寄与度分解 (%ポイント表示)

	1989～1999の貧困率の変化		1999～2004の貧困率の変化	
	貧困率の寄与度	同居形態の寄与度	貧困率の寄与度	同居形態の寄与度
単身	-1.12	1.61	-1.29	0.43
夫婦	-2.18	2.17	-0.86	0.43
有配偶の子どもと同居	-0.36	-1.16	0.21	-0.35
配偶者無しの子 どもと同居	-0.27	0.68	0.15	0.22
その他	-0.13	0.00	-0.16	0.01
計	-4.06	3.29	-1.95	0.73

(出所) Murozumi and Shikata (2008)より筆者算出作成。

VI. むすびにかえて

前章でみたように、年金の成熟化に伴い低年金者・無年金者の減少が見られる。年金収入が増加することで高齢者の貧困は削減されると考えられる。しかし、1990年代以降、高齢者全体での貧困率はさほど低下していない。本章では、このようなことが生じる理由を、高齢者の貧困率を家族との同居形態別の貧困率とその世帯割合に寄与度分解することで考察を行った。

寄与度分解の結果から、単身および夫婦のみ的高齢者において大幅に貧困率が低下し、このことにより高齢者全体の貧困率は低下している。しかし、単身や夫婦のみ的高齢者は、有配偶の子どもと同居する高齢者との比較で相対的に貧困率が高い。相対的に貧困率が低い有配偶の子どもと同居している高齢者の割合が低下し、逆に相対的に貧困率が高い単身および夫婦のみ高齢者が増加した。その結果、全体としての高齢者の貧困率の変化は小さくなっていることがわかった。

1990年代以降の高齢者の貧困の状況は、公的年金の成熟化に伴い、年金収入のみで貧困に陥らない単身や夫婦世帯の高齢者が増えることとなった。しかし、その年金による防貧の効果は、子どもと同居する高齢者の割合の低下により相殺され、高齢者全体での貧困率の低下はそれほど大きいものとならなかった。このような、有配偶の子どもとの同居の減少は、子ども数の減少と子ども世代の未婚化が進んだことが主な要因であると考えられる。このような人口構造の変化により、相対的に所得が低い単身高齢者が増加し、今後もこの傾向が続くとすると、高齢者にとって公的年金の重要性はより増していくだろう。ただし、年金が充実したからこそ高齢者が子どもと同居する必要がなくなるという影響もあり、年金により子どもと同居を行うかどうかの選択が可能になったことは、高齢者およびその子どもにとってより望ましい状態に移行したと考えることもできる。

〈参考文献〉

- 阿部彩 (2006) 「貧困の現状とその要因—1980—2000 年代の貧困率上昇の要因分析」『日本の所得分配—格差拡大と政府の役割—』東京大学出版会
- 稲垣誠一 (2006) 「家族構造変化と所得格差—マイクロシミュレーションによる将来推計」『日本の所得分配—格差拡大と政府の役割—』東京大学出版会
- 岩本康志・福井唯嗣 (2001) 「同居選択における所得の影響」『日本経済研究』第 42 号.
- 駒村康平(1994) 「高齢者家計における遺産行動の経済分析」, 『季刊社会保障研究』, 第 30 巻第 1 号, pp62-74
- 橋本俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』東京大学出版会
- 高山憲之・有田富美子 (1996) 『貯蓄と資産形成 家計資産のマイクロデータ分析』岩波書店.
- 高山憲之・永瀬伸子(1997), 「女性高齢者の暮らしと年金受給が与える影響: 1992 年高齢者就業実態調査と 1983 年高齢者就業実態調査の比較」, 『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究 I : 「高齢者就業実態調査」による実証分析』, 日本労働研究機構, 95-156 頁。
- 府川哲夫(2000), 「高齢者の経済的地位: 『単独・夫婦のみ』と『子と同居』の対比」, 『季刊社会保障研究』, 第 35 巻第 4 号, 3 月, 353-363 頁。
- 府川哲夫(2000) 「世帯の収入と所得分配」『家族・世帯の変容と生活保障機能』
- 府川哲夫(2006) 「世帯の変化と所得分配—1987-2002 年「所得再分配調査」を用いて」『日本の所得分配—格差拡大と政府の役割—』
- 八代尚宏(1993), 「高齢者世帯の経済的地位」, 『日本経済研究』, 第 25 号, 8 月, 34-57 頁。
- 船岡史雄・鮎沢光明(2000) 「高齢者の同居の決定要因の分析—家族の生活状況と保障機能—」『家族・世帯の変容と生活保障機能』東京大学出版会
- Förster, Michael and Marco Mira d'Ercole (2005) “Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s” OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS No. 22
- Murozumi, Masako and Masato Shikata, 2008, “The Structure of Income in Elderly Households and Relative Poverty Rates in Japan from the Viewpoint of International Comparisons” *Luxembourg Income Study Working Paper Series* No. 483.
- Yamada, Atsuhiko, 2007, “Income Distribution of People of Retirement Age in Japan” *Journal of Income Distribution* 16 (3-4):31-54.