

社会的安心確保のための財源と制度のあり方

研究調査報告書

2012 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部

はじめに

ひょうご震災記念21世紀研究機構では、1995年の阪神・淡路大震災という未曾有の苦境の中で被災地に出現した「災害ユートピア」(レベッカ・ソルニット著高月園子訳『災害ユートピア』亜紀書房、2010年)を、平時の制度として全国民のために定着させることを目的として研究を続けてきた。そのような問題意識から取り組んできたテーマの一つが「長寿国にっぽんの活性化」である。

本研究では、その「長寿国にっぽんの活性化」の方策の一つとして、現在の社会保障制度の根幹に切りこみ、地方自治体にとっても喫緊の課題となっている「無年金者」をいかに防止するかという問題意識から、制度改革の方向を探った。本研究の基本的主張は、社会保険としての機能を最大限貫徹するために、急増しつつある低所得家計にとって年金保険料の支払いがしやすくなる税制改正を行う必要があるというものである。

年金制度は国の所管事項ではあるが、無年金者の急増は生活保護への負荷を増大させ、自治体財政にも大きな影響を及ぼす。その意味で、本研究が、地方発の提言として活用されることを期待したい。

報告のとりまとめに当たっていただいた武内智彦研究員および矢野秀利上級研究員に心から御礼申し上げたい。

2012年3月末日

ひょうご震災記念21世紀研究機構
研究統括 林 敏彦

研究体制

研究責任者	林 敏彦	研究統括（同志社大学教授）
上級研究員	矢野 秀利	関西大学社会学部教授
担当研究員	武内 智彦	主任研究員
研究会委員	野々山久也	研究統括（甲南大学名誉教授）
研究協力者	成田 貴雄	兵庫県健康福祉部社会福祉局社会援護課長
	山本 嘉彦	兵庫県健康福祉部社会福祉局長

目 次

第1章 課題の設定	1
第2章 公的年金制度の概要	2
1. なぜ社会保障が存在するのか	2
2. なぜ公的年金が必要で、それを政府が提供するのか	2
3. 公的年金制度の概要	4
4. 公的年金の財政方式	5
5. 公的年金の歴史的経緯	6
第3章 公的年金制度の問題点	8
1. 非正規雇用の増加と国民年金・年金未加入	8
2. 第3号被保険者問題	10
3. 少子高齢化と厚生年金の財政	11
第4章 提言	14
1. 給付付き税額控除の導入と社会保険への活用	14
2. 第3号被保険者を廃止	15
3. 厚生年金の財政を健全化させる	16
第5章 おわりに	19

図表目次

図 1 年金制度の体系と加入者数	5
図 2 男女別非正規労働者割合	8
図 3 国民年金保険料納付率の推移	9
図 4 厚生年金の年度末積立金予測	12
図 5 厚生年金の収入および支出予測	12

第1章 課題の設定

人口減少と高齢化が進む中で、国民が安心社会を求めて社会保障制度の充実を望んでいるにもかかわらず、日本の社会保障制度は、公共政策学が政府の失敗と呼ぶ不幸な経緯もあって、累次の制度改革を経てなお機能低下が危惧されている。そこで本調査研究においては、公的年金制度を対象にして、歴史的に構築されてきた社会保障制度の基本構造を再検討し、今後の経済ファンダメンタルズを考慮に入れながら、社会的安心確保のための財源と制度のあり方について提言することとする。

日本の現状は長引く景気低迷のあおりを受けて労働者の非正規化が進み、また少子高齢化という人口構成の変化が様々な問題を引き起こしている。これを社会保障に関する視点で捉えると、非正規化により厚生年金や健保組合にカバーされない労働者が増加し、国民年金や国民健康保険に決して安くはない定額の保険料を負担させていることになる。そして負担しきれない労働者が将来の無年金者になるのである。少子高齢化は賦課方式の年金制度における拠出者と受給者の数的バランスを崩し、制度の存続のためには保険料の増額や受給額の削減が求められる状況となっている。

さらに、年金制度が複雑化し、特に第3号被保険者のように負担なき受給者という保険の原則から反する加入者が多数生まれている。無論皆保険達成のための過渡期の措置としてこの制度は必要であったかもしれない。しかし制度創設以降かなりの時間を経過し、女性の社会進出が進んだ今、この制度を残し続ける理由はない。

本報告書ではこのような問題意識から、以下の提言を行う。

- 1) 給付付き税額控除を導入し、低所得者が年金保険料を払いやすい環境を整える。
- 2) 第3号被保険者制度を廃止し、短時間労働者は厚生年金の適用拡大を図る。また、年金保険料の企業負担は廃止する。
- 3) 標準月額報酬の見直しや支給開始年齢の引き上げによって厚生年金財政を改善する。

本稿において、第2章で公的年金制度について簡単な説明を行う。第3章では現状の問題点を把握し、第4章で提言に関する説明を行う。第5章は終章である。

第2章 公的年金制度の概要

本章では年金制度を念頭に日本の社会保障を手短に解説する。制度面の記述において日本年金機構発行の研修テキストおよび椋野・田中（2011）を参照した。

1. なぜ社会保障が存在するのか

社会保障の存在理由はどこにあるのだろうか。例えば1993年の社会保障制度審議会「社会保障制度の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」では、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」としている。おそらく、この理念に反対する者はいないであろう。

なお、第二次世界大戦後間もない1950年においては、同じく社会保障制度審議会の勧告において「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥ったものに対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」とある。

これに関連して、日本国憲法第25条において、(1)「すべて国民は、健康的で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」(2)国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」とある。

つまり社会保障制度は何らかの問題で個人の生活が最低限度の生活以下に陥ることを防ぐために存在するといえる。そして日本では、他の多くの国と同様に国の関与する保険方式によって、社会保障プログラムの大半を提供している。

2. なぜ公的年金が必要で、それを政府が提供するのか

公的年金制度に限らず、多くの社会保障プログラムを政府が提供している。民間で提供できない理由は何か（ただしこの表現は誤解を招くものであり、実際には民間企業が個人に各種保険を提供している）。ここでは公的年金制度の必要性を政府が実施主体になる理由を説明する。

仮に、公的年金制度が存在しない社会を考えてみよう。個人は若い時から中高年期にかけて労働を行い、その対価によって生活を営む。しかしながら、様々な理由から、いつし

か労働市場から退場する。退場後は対価を得ることはできないので、その時の生活は労働期に得て蓄えた金銭を取り崩すことによって賄われる。

しかし、この方法には深刻な問題がある。何年生き続けるか、人は死ぬまでわからないことである。仮に統計的合理性から平均余命まで金銭的準備を行ったとしよう。そして、平均余命を超えて存命した場合に何が起こるか。金銭的な枯渇から生活苦に陥る。しかし社会はそのような個人を放置できない。あるいは、リスク回避的に非常に長寿を予測し、120歳までの金銭的準備を行ったとしよう。この場合、一日当たりの生活に使える金額は小さなものとなり、個人として充実した生活は送れない。最低限度の生活水準を下回る可能性もある。これは過剰貯蓄のもたらす問題である。当然平均余命より短命の可能性もあり、その場合も本来使えたはずの金銭を使っていないという意味では過剰貯蓄である。これら「寿命の不確実性」が高齢期の生活にもたらす影響は大きい。

では、個人だけで対処するのではなく、血縁・地縁を含めた近隣関係で助け合う状況ではどうなるだろうか。一番わかり易い例は家庭内での所得援助だろう。例えば高齢の親に対し子が生活援助をする。しかしこれが上手く行われるためには子の生活状況が良好であることが必要であり、何かの理由で子も生活苦に陥れば援助が実行されない、あるいは最悪の場合共倒れの可能性もある。これは遅延など地域共同体で援助を行おうとしても当然起こりうることである。残念ながら様々な理由で、小規模集団では援助の実行が担保されない。

ここで集団規模を大きくしたらどうなるであろうか。集団の参加者が多くなればなるほど、参加者全員が同時に苦境に陥る可能性は低くなる。この場合、良好な個人から苦境にある個人へ所得移転が行われれば、後者の生活水準は最低限度を下回らない。また、前者が生活苦に陥った時、別の個人から所得移転が行われる。集団内での援助のやり取りで各個人が生活苦に陥る可能性を減らす。これが保険の原理である。

ではこの保険の原理を、「寿命の不確実性」がもたらす高齢期の金銭的苦境に適用すればどうなるか。この問題は、想定を超えた長寿に対し集団としてどのように金銭的に対処するのかと言い換えられる。その答えは、長寿と逆の個人、残酷な表現であることを承知の上で表現すると、不幸にも短命に終わった人から長寿の人へ金銭的移転を行うこととなる。つまり平均的余命を基に備えを行った場合、短命に終わった人は蓄えを遺す。この蓄えを長寿の人に移転すれば、最低限度を下回らない生活水準が確保される。これが保険の原理を利用した高齢者に対する所得補償である。自助では対処しきれない想定を超えた長寿に対し、事前に集団内で保険金として資金をプールし、事後的に長寿者に分配する。集団内での所得移転を利用した備えである。そしてこの集団の参加者が増えるほど、集団内の平均値は真の値に近づく（大数の法則）。つまり集団内の平均余命が上下に逸脱する可能性が減少し、所得移転が事前の計画通りに行いやすくなる。

さて、このような保険をなぜ政府が提供するのか。第一に、各個人が勝手に集団を組織した場合に、確実に保険の約束が実行されるかという問題がある。

そして第二に、情報の非対称性に由来する民間保険の限界がある。保険を提供する側（保険者）が加入者（被保険者）にどのくらいの金額をプールさせるか。基本的には長寿の人には多くの資金を、短命の人には少ない資金を拠出させるべきである。しかしながら、誰が長寿で誰がそうでないかは、事前には外部から識別不可能である。各個人にはそれぞれの健康状況に応じて何らかの寿命予測があるかもしれない。この状況で各自の寿命に応じた資金拠出は不可能で、平均的な金額の拠出を求める以外にない。一方各個人は自分の予測と比較して、例えば短命を予測するなら、平均的な寿命から導かれる資金の拠出は金銭的に割に合わない。そのような場合保険に参加しないことが合理的な選択となる。

この状況で、保険に参加する意思のあるものに拠出金額を提示するとどうなるか。平均余命より長寿な（と信ずる）個人の集団に応じた金額となるので、先の平均寿命に基づいた金額より多額となる。そしてその集団においては比較的短命な部類に属する（と信ずる）個人は保険に参加しないことが合理的な選択となる。このようなプロセスを繰り返して行き着く先は、保険参加者がゼロとなる状況である。つまり各人の寿命に応じた保険料提示が不可能な場合、民間で保険を成立させることは困難である。この状況は経済学で一般に「逆選択」と呼ばれており、市場の失敗の一例である。

しかしながら、すでに確認したように想定外の長寿に対する保険のない世界では個人の生活水準は低いものとなる。この状況で保険を提供するには、政府の強制力をもって国民全員を対象とした保険集団を構成する以外にないのである。

3. 公的年金制度の概要

現在の公的年金制度は大まかには 3 区分される。それを説明する前に給付構造を理解すると、区分が整理されるので、まずは給付面の説明を行う。

公的年金は 2 階建てと表現されることが多い。全加入者が対象となる定額負担の国民年金（基礎年金）が 1 階で、被雇用者に追加して給付される報酬比例型の厚生年金と共済年金が 2 階である。これは図で確認するとイメージがつかみ易い。図 1 に体系と加入者数を示す。なお、更に上積み部分を有する場合もある（図 1 における適格退職年金など）。これについては本稿に関係しないので説明は省略する。

そしてこの給付構造をもとに公的年金制度が 3 区分される。第 1 号被保険者は国民年金のみを受給する。主たる対象者は自営業者である。正確には自営業者であったと書くべきで、現在では非正規雇用の労働者の多くは第 1 号被保険者として国民年金に加入することになる。定額の保険料を納め、一定額の高額を受給する。平成 23 年度の保険料は月々 15,020 円、受給額については 40 年間の全期間保険料を納めた場合、月々およそ 65,742 円（年額 788,900 円）である。

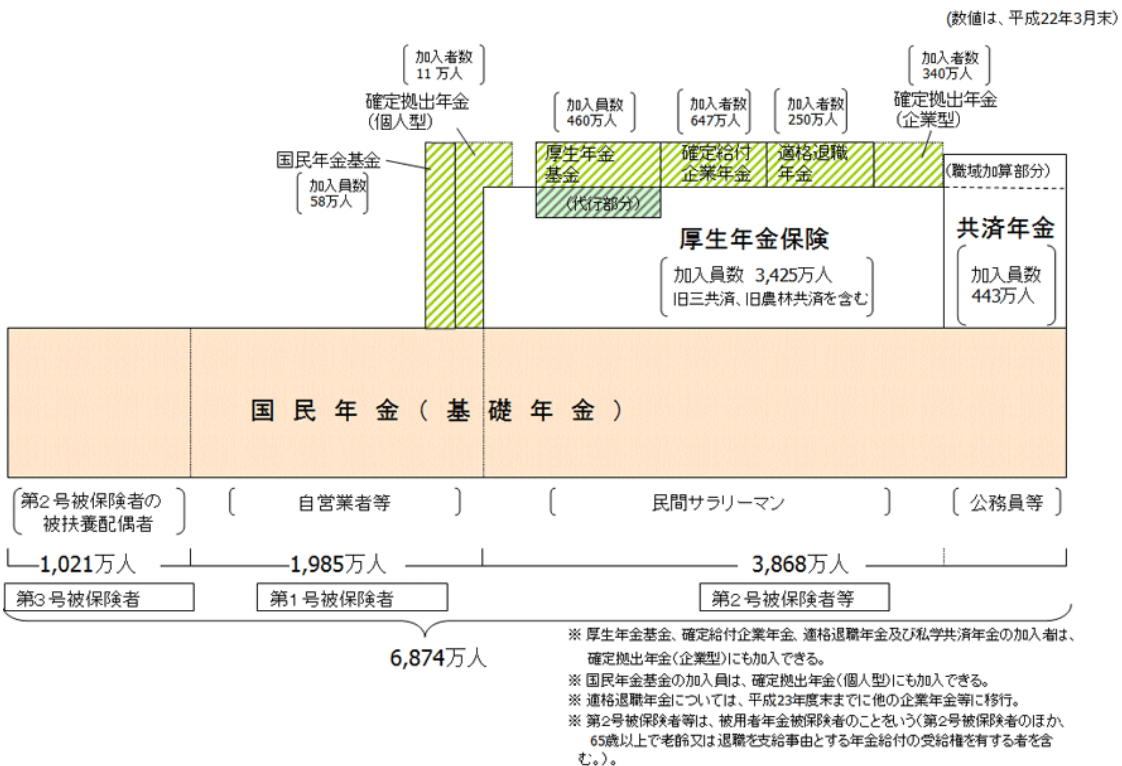
第 2 号被保険者は国民年金に加えて厚生年金あるいは共済年金を受給する。上述のとおり

り厚生年金・共済年金は報酬比例型で、受給額は労働期の平均賃金や勤続年数が反映される。保険料は平成23年9月で月給（正確には月給から対応が決まる標準報酬月額）および賞与の16.412%であり、これを労使で折半している。

なお、国民年金、厚生年金ともに保険料（率）は毎年引き上げられており、平成29年度以降は厚生年金保険料率が13.80%、国民年金保険料が16,900円に固定される予定となっている。

第3号被保険者は、第2号被保険者に扶養される配偶者である。給付については国民年金である。しかしながら第1号被保険者と区別されている。というのも、第3号被保険者本人は保険料を負担していないからである。第3号被保険者に関わる問題点は後に取り上げる。

図1 年金制度の体系と加入者数



4. 公的年金の財政方式

日本の公的年金に財政方式について説明する。それは「賦課方式」と呼ばれる方法で、受給者の受け取る年金の原資が勤労世代の支払う保険料で賄われる形となる。つまり世代

間の所得移転である。この方式と対比されるのは「積立方式」で、この場合受給者の受け取る年金の原資はまさに字のとおり過去に自分で積み立ててきた保険料である。

なお、厳密には公的年金には過去の保険料収入のうち受給に充てられなかった部分が積立金として残存している。その意味では、2つの方式のハイブリッドというべき「修正積立方式」と表現するのが正確である。ただし、積立金の減少や現状の政策を考えると、賦課方式での運営を前提に議論を行うのが望ましい。

財政方式に関して、賦課方式が世代間の所得移転であるために、少子高齢化の進展に伴う人口バランスの変化が財政状況を悪化させている。この点については次章で改めて説明を行う。

5. 公的年金の歴史的経緯

日本の公的年金の歴史について、まずは厚生年金保険から記す。昭和16年に一般労働者を対象とした労働者年金保険法として年金保険制度が創設され、昭和19年に対象者を事務職や女子に拡大した厚生年金保険法が制定された。現在の制度は昭和29年の法律改正による厚生年金保険法を基本としている。

一方、国民年金制度は国民皆年金を実現するため被用者年金にカバーされない人々を対象に、つまり自営業者や農林水産業従事者を念頭に置いて設立された。昭和34年に国民年金法が制定され、昭和36年4月から全面施行されることになる。

数度の法改正、そして日本の経済成長に伴い給付額を充実させ、福祉元年と呼ばれる昭和48年には年金分野において給付水準の大幅引き上げ（5万円年金の実現）、物価スライド制の導入や賃金スライド制が導入された。

また、昭和60年に全国民共通の基礎年金制度が導入された。この時、厚生年金等の被用者年金は基礎年金給付の上乗せとして、つまり2階建て制度として再編成された。また、1961年に強制加入が義務付けられなかった専業主婦あるいは勤め人の妻で所得が一定額以下の人が強制加入の対象となった。実はこの時まで女性において真の意味での皆年金は実現していなかった。配偶者の年金の傘の下にいるという意味での皆年金であった。ただし、この時に創設された第3号被保険者という立場が現在まで議論を呼び続けている。これについては後述する。

さらに平成元年に学生に対しても20歳以上で強制加入となった。学生が勤め人になれば厚生年金の対象に移動する。この専業主婦と学生の強制加入によって、未加入者が障害を持った時や離婚したときの保障問題に対処がなされた。

このように、公的年金制度は国民皆年金実施後も拡充方向に発展し続けてきた。しかしながら、実は、皮肉にも福祉元年と呼ばれた昭和48年に起きたオイルショックを機に日本は高度成長時代を終え、また少子高齢化の進展もあり、年金は緊縮方向の制度改正が続い

ている。平成 6 年に厚生年金定額部分の支給開始年齢引き上げ、平成 13 年には厚生年金報酬比例部分の支給開始年齢引き上げが行われた（どちらも段階的に支給開始年齢を 65 歳に引き上げるものである）。また、賃金スライドから物価スライドへの移行も行われている。そして平成 15 年には厚生年金の給付水準の適正化、総報酬制度（標準月額報酬と賞与にかかる保険料率を統一する）の導入が行われた。

さらに平成 16 年には「将来の上限固定のもとでの保険料の段階的引き上げ」「基礎年金国庫負担割合の引き上げ」「マクロ経済スライドの導入」といった大きな改革が行われた。

そして平成 23 年に民主党が「社会保障・税の一体改革案」を発表し、社会保障を充実させる路線での制度変更が行われようとしている。

【参考文献】

棕野美智子・田中耕太郎（2011）『有斐閣アルマ はじめての社会保障（第 8 版）』有斐閣

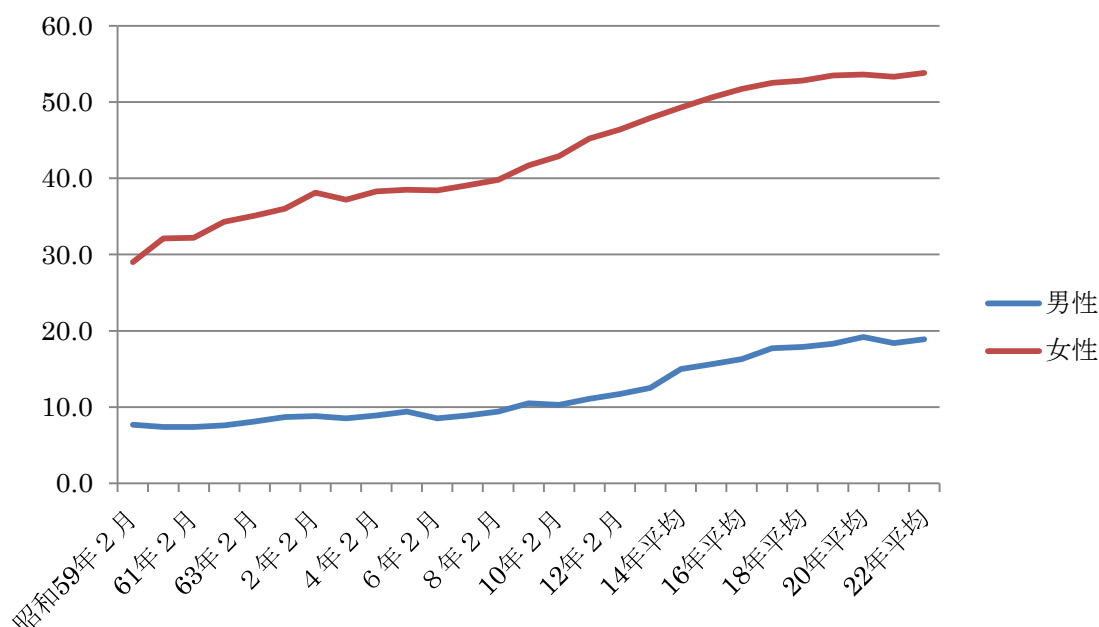
第3章 公的年金制度の問題点

本章では公的年金の現状を追いつつ、年金制度における問題点を述べる。

1. 非正規雇用の増加と国民年金・年金未加入

下にある図2は労働力調査長期時系列データから作成した、就業者に占める非正規労働者の割合を男女別にグラフ化したものである。

図2 男女別非正規労働者割合



縦軸は非正規労働者割合（単位は%）であり、横軸は年度である。なおこのデータは平成13年以前は「労働力調査特別調査」、平成14年以降は「労働力調査詳細集計」から作成されている。これら二つにおいて調査方法および調査月が異なる。しかし本稿では大きな問題とならない。

年々その比率を増している非正規労働者は、ほとんどの場合厚生年金に加入することはなく、年金の適用は第1号被保険者として受けることになる。このことがもたらす最大の問題は、老後の年金額が低い点にある。現時点での数値では、国民年金受給者は満額で65,742円であり、実際の平均値は厚生労働省発表の「平成22年度の厚生年金保険・国民年金事業の概況について」によると54,596円である。満額との乖離は未納期間によるもので

ある。この金額は老後保障に十分とは言い難い。もちろん労働期に十分な貯蓄があれば問題はない。しかし、非正規労働者の経済状況は良いとは言えず、特に現在の中年非正規労働者がこのまま正規労働者に転換することなく老後を迎えた場合、更に経済状況は悪いものになると考えられる。それに加え、低収入で保険料の負担に耐えられない世帯では国民年金の未納に繋がりやすいことが指摘されている（例えば阿部（2001）、酒井（2009）、鈴木・周（2001）、湯田（2006））。低所得者に対する免除制度は存在する。しかし免除もやはり将来の年金受給額を減らすことには変わらない。

図 3 国民年金保険料納付率の推移

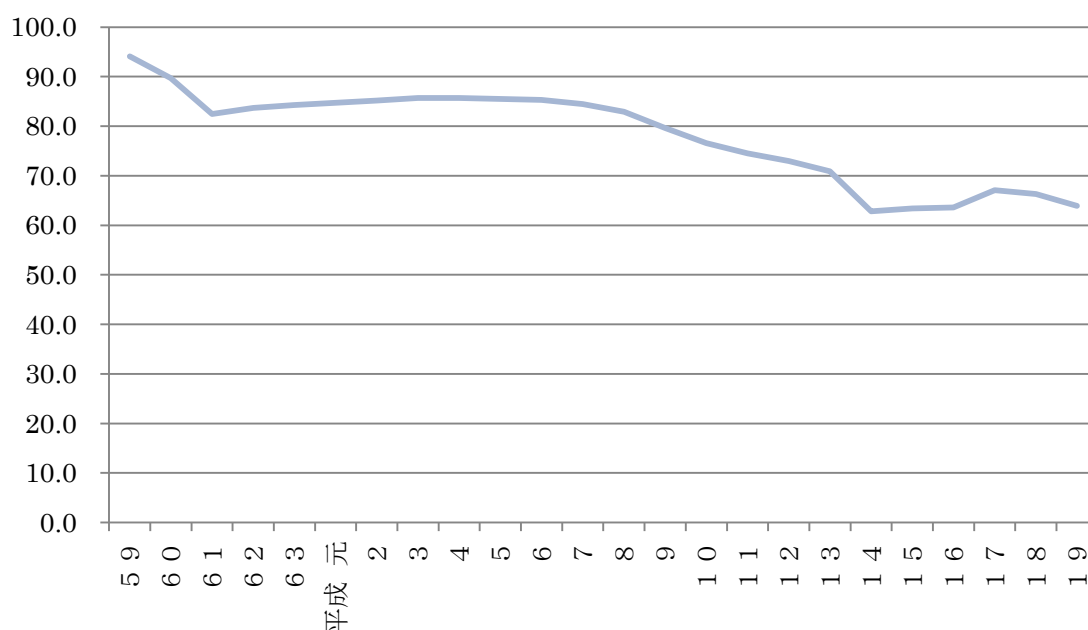


図 3 は国民年金保険料納付率の推移である。平成 17 年の若年者向け納付猶予制度の導入で一時期納付率に持ち直しが見られた。しかしながらその効果も一時的で、納付率の減少傾向が続いている。

逆進性というタームは消費税に関する論点でよく持ち出される言葉である。そして定額負担である国民年金は非常に逆進的な性格が強く、それは税額が曲がりなりにも所得に関連する消費税の逆進性とは比べ物にならない。このことを考えても、非正規労働者は保険加入に大きな障害を抱えていることがわかる。

今後増大が予想される無年金者・低年金者の生活支援に関して、民主党は「最低保障年金」の導入で問題の解決を図ろうとしている。最低保障年金は、民主党の、社会保障と税の抜本改革調査会の『「あるべき社会保障」の実現に向けて』によると、消費税財源による低年金者への加算で、所得比例年金との合算が 1 ヶ月 7 万円を目安に別途給付を行う策である。なお、民主党の提言では基礎年金つまり老齢年金の定額部分の廃止を考えているこ

とに注意されたい（つまり民主党案での老齢年金は保険ベースの所得比例部分と税財源による最低保障部分を合算したものになる）。また、そのような将来の政策目標としてだけでなく、現時点の政策においても年金の加算を検討している。

しかしこの政策には反対する。再分配や所得保障の考え方は基本的に保険制度と相容れない。保険の原則は「給付・反対給付均等の原則」である。つまり保険の負担と便益は事前には等しいものでなくてはならない。しかし再分配・所得保障というのは「事後的な」救済措置であり、事前の保険負担となんの関係もない話である。事後的な救済措置が十分に用意されているのであれば、事前の予防に費用を投入する必要はない。本稿の文脈で言えば、保険に加入する必要はない。事前の負担が過小でも最低年金という下駄を与えられるのであれば、誰が満額を得るために40年間保険料を支払い続けるであろうか。民主党の最低保障年金の考え方は保険制度を崩壊させかねないものである。つまり保険の原理としても、またインセンティブの面からみても、問題のある政策である。

そもそも救貧は年齢層を問わず行うべきものであり、公的年金という老齢者のみに向けた制度で行うと、若年低所得者は無視されたままである。求められるのは年金制度とは独立した貧困対策であり、決して老齢年金に加算して済む問題ではない。仮に最低保障の機能を年金に持たせるならば、社会保険と独立させ、税財源で、そして少なくとも高所得層以外に対しては一律の給付を行う制度でなければならない。

2. 第3号被保険者問題

前述のように第3号被保険者は真の意味での皆年金を目指して昭和60年に創設された制度である。これは専業主婦あるいは勤め人の妻で所得が一定額以下の女性を主な対象として、年金権を付与したものである。これにより、配偶者の年金にカバーされているという意味での年金受給者から、真の年金権利所有者となった。しかしながら、働いていないあるいは低所得という理由から、その保険料は免除されることとなった。この「保険料免除」が大きな問題となっている。

第一に自営業者の妻との比較である。自営業者の妻は働いていようがまいが国民年金の保険料を負担している。これらの被保険者は第3号被保険者と違い、保険料を負担している。

第二にフルタイムあるいはパートタイムで働き一定額以上の所得を得ている妻との比較である。これらの労働者で保険料を負担している場合、第3号被保険者に比べ手取り収入が低い場合もある。また、第3号被保険者にとどまれるように就労状況を調整している場合もある。保険制度が女性の働き方を既定するのは果たして効率的であると言えるだろうか。

第三に学生との比較である。学生はアルバイトをしていたとしても、所得額の低い身分

という意味では第 3 号被保険者と同じである。にもかかわらず国民保険料の負担義務があるのは、公平性の観点から問題がある。学生は後納が認められている。しかしそれでも納付義務を後倒しにしたにすぎず、負担が免除されているのではない。

第四に近年の問題として、夫が第 2 号被保険者から何らかの理由で第 1 号被保険者になった時に、突如負担義務が生じることである。この非連続性は、例えば夫が失職あるいは非正規労働者化した場合の経済状況の変化に対し、妻は第 3 号被保険者から第 1 号被保険者に適用区分が変わり、年金負担が増える方向に変化するという厳しい問題となって家計を直撃する。これは離婚した場合にも同様の問題として生じる。特に母子世帯になった場合、子育てとの関係で職選びもままならず、経済状況を含めた生活状況の悪化が生じる。しかし基本的には第 1 号被保険者として保険料を支払う義務がある。なおこの状況で国民保険料を全額ないし一定額免除してもらう方法もある。しかし、前述のように保険料が免除された分将来の年金額が減少するので、この方法は老後の不安を伴うものである。

なお、これに関して「内助の功」として、家庭を預かる仕事をしているので、仕事をせず年金権を得ているわけではないという反論もありうる。しかし、仮に内助の功を認めるなら、むしろ家事労働に対して賃金を支払い、その賃金から保険料を支払うのが本道であろう。無論、家事労働の価値をどう評価するかという問題が付きまとう。しかし内助の功を認めるならその分夫の給料が上昇しているはずで、その上昇分から配偶者の保険料を負担すべきである。また、家事労働は第 3 号被保険者のみが行っているわけではない点にも注意が必要である。

3. 少子高齢化と厚生年金の財政

厚生年金の財政状況は少子高齢化の影響を受けて悪化し続けている。図 4 は厚生労働省による平成 21 年財政検証結果をグラフ化したものである。縦軸は年度末積立金の金額(単位は兆円)、横軸は年度である。なお金額は 2009 年度価格で評価されている。前提として人口推計に関して、出生が低位、死亡が中位である。経済については低位で、物価上昇率 1.0%、賃金上昇率(名目値) 2.1%、運用利回り(名目値) 3.9%で計算されている(つまり実質値では賃金上昇率 1.1%、運用利回り 2.9%である)。マクロスライドは 2014 年度に開始となる。もっとも近年の経済状況はこの想定を下回っており、このグラフより悪化した経路を今後辿るかもしれない。積立金の枯渇はある年度の厚生年金支払いに等しい額の収入を求めることになり、これはかなり巨額の所得移転を行うことを意味する。それは大幅な保険料引き上げかもしれない。あるいは大幅に受給額を削減する方向で帳尻を合わせることになるかもしれない。いずれにせよ家計の経済状況に大きなショックを与えることになる。

図 4 厚生年金の年度末積立金予測

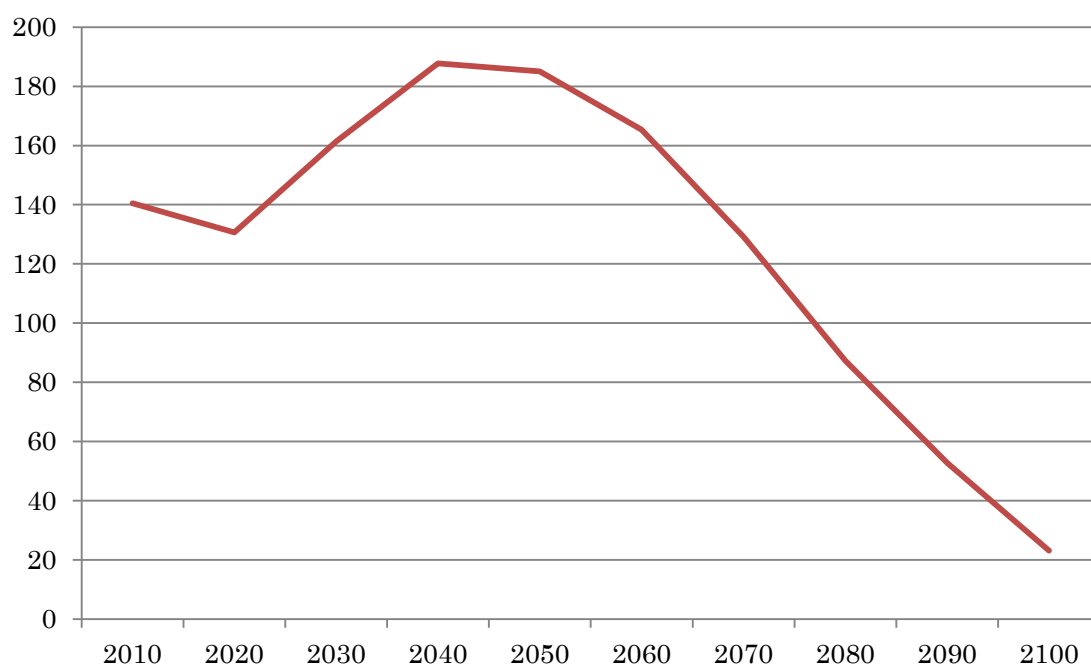


図 5 厚生年金の収入および支出予測

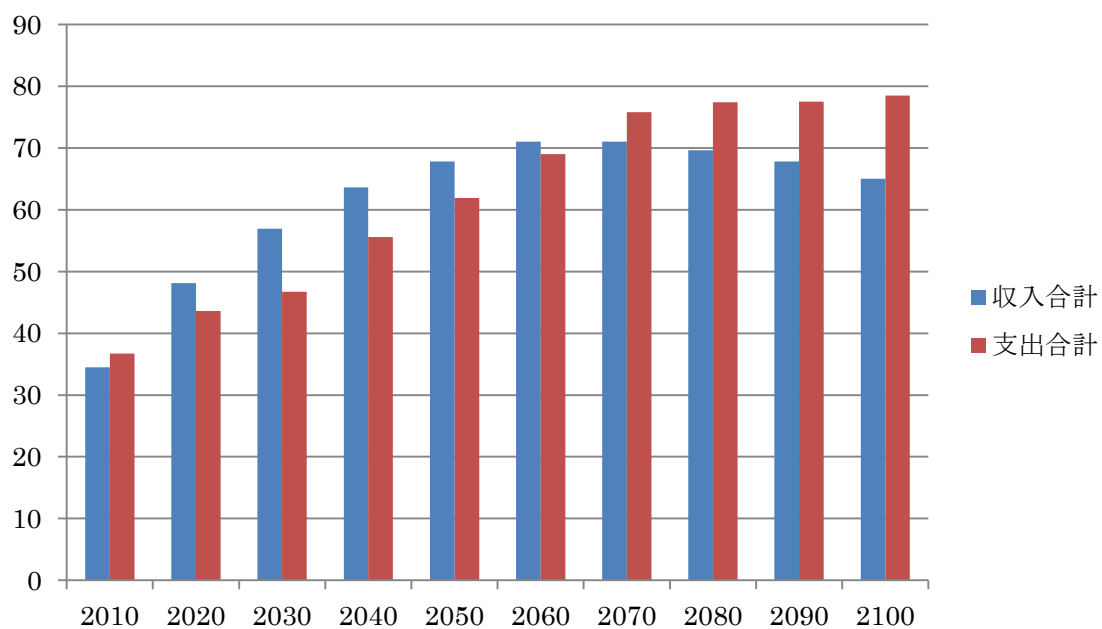


図 5 は厚生年金の財政状況に関し収入・支出別にグラフ化したものである。縦軸は兆円、横軸は年度である。図 2 に見るように、厚生年金の財政状況の悪化は支出の伸びに対して収入が長期的に減少することから生じる。長期的には保険料率が固定され（18.3%）、また少子高齢化が進展することにより、収入が減少する（なおここでいう収入は保険料収入のみならず、運用収入と国庫負担金を含む）。厚生年金の財源を改善させる方法は、収入を増やすか、支出を減らすかである。収入を増やす方法は経済状況を好転させるか、保険料を上昇させるかである。支出を減らす方法は支給対象者を減らすか、支給額を減らすかである。

【参考文献】

阿部彩（2001）「国民年金の保険料免除制度改正－未加入、未納率と逆進性への影響」『日本経済研究』第 43 号、134-154 頁

酒井正（2009）「就業移動と社会保険の未加入行動の関係」『日本労働研究雑誌』第 592 号、88-103 頁

鈴木亘・周燕飛（2001）「国民年金未加入者の経済分析」『日本経済研究』第 42 号、44-60 頁

湯田道生（2006）「国民年金・国民保険未加入者の計量分析」『経済研究』第 57 巻、344-357 頁

第4章 提言

本章では「社会的安心確保のための財源と制度のあり方」に関わる具体的な提言を行う。

1. 給付付き税額控除の導入と社会保険への活用

『給付付き税額控除を導入し低所得者が年金保険料を払いやすい環境を整える、それに伴い保険の原理に反する民主党型の最低保障年金には反対する。』

前述のように低所得者は将来の低年金や無年金に陥る可能性が高い。そして現状の免除制度では無年金は防げても、免除期間が給付実績とならないため、将来の低年金を招く。そしてそれ以前に、現在の生活状況も良好ではない。給付付き税額控除はこの二つの問題に答えを与えるものである。

給付付き税額控除という仕組みについて概説する。それは、所得税の納税者に対し税額控除を与え、控除しきれない者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行う仕組みである。具体的に述べると、

所得控除は所得税額を { 累進税率 × (税法上の所得 - 控除額) }

税額控除は所得税額を { (累進税率 × 税法上の所得) - 控除額 }

給付付き税額控除は所得税額を { (累進税率 × 税法上の所得) - 控除額 - 給付額 }

として算出する。税法上の所得は、収入から給与所得控除をはじめとした経費控除を行って算出される。税法上の所得からさらに控除されるものには主なものとして基礎控除、配偶者控除、扶養控除、社会保険料控除がある。所得控除と税額控除の違いは、控除に対して累進税率が課されるかどうかである。所得控除を通じた減税額は税率に依存する。累進課税を合わせて考えると、この違いが大きな金額差をもたらす。

可処分所得の観点から書き換えると（表記の簡略化のために経費控除を無視する）

所得控除の場合の可処分所得

= 累進税率 × 所得 + 累進税率 × 所得控除

税額控除の場合の可処分所得

= 累進税率 × 所得 + 税額控除 + (低所得者への) 給付

具体的に数値例で確認する。例として16歳以下の子供がいる夫婦（妻は専業主婦）で所得が200万円の世帯（基礎控除・配偶者控除・扶養者控除が38万円で社会保険料控除が20万円とする）と1500万円の世帯（先と異なり基礎控除をゼロ、社会保険料控除を114万円とする）を所得税額で比較すると

●所得控除の場合

200万円世帯の所得税額はゼロ、1500万円世帯の所得税額は185.3万円

●税額控除の場合、例えば税額控除を5.7万円を設定すると

200万円世帯の所得税額はゼロ、1500万円世帯の所得税額は192.2万円。

税額控除のケースにおいて、計算上は200万円世帯において所得税額は-4.4万円（算出税額1.3-5.7）となる。この部分を給付つまり還付に充てるのが「給付付き税額控除」である。つまり税制から4.4万円の所得増加が生じる。

これは原理の説明のための計算例であり、ポイントは低所得の援助のみならず所得控除に比べて高所得層への課税強化になること、また、給付に様々な要件を設けて的を絞った所得援助が可能にあることにある。例えば社会保険料への還付という形をとれば、低所得者層の社会保険未加入対策となる。

また、所得援助策としても、生活保護と比べて、受給者の就労インセンティブを阻害しない制度となっている。というのも先に確認したように、可処分所得が所得の増加関数となっているからである。これは特に生活保護ボーダーライン層の就労意欲を促す。生活保護は所得の増分を生活保護給付減額で相殺するため、就労に対して強いディスインセンティブがある。

遂行上のポイントについていくつか述べる。第1に、実行方法としては期末の申請主義となる。第2に、本来なら世帯単位での計算が望ましい。ただしそのための準備作業があるので、当初は個人単位からのスタートもありうる。

問題点としては、不正受給の可能性と、所得捕捉の問題が挙げられる。これらは現状でも問題である。しかし給付付き税額控除を導入すると、より大きな問題になりうる。これらについては番号制の導入や自治体・国税等の情報共有、更には歳入庁の創設で対応すべきだろう。この所得捕捉の問題が解決できれば、世帯単位での計算が容易になる。

2. 第3号被保険者を廃止

『第3号被保険者制度の廃止。短時間労働者への厚生年金の適用拡大と国民年金加入へ。また、年金保険料の企業負担は廃止する。』

第2章で述べたように、第3号被保険者は負担なき受益者であり、他の加入形態に比べ優遇されている。制度創設から30年以上を経て、移行措置としての意味も失っている。年金への信頼を取り戻すためには、この制度を廃止して、公平な社会保険を実現しなければならない。現在政府でとりまとめが行われている短時間労働者への適用拡大はその第一歩である。なお、学生の厚生年金適用者は国民年金加入者として問題ない。

短時間パート労働者については、労働者側からの所得低下が理由の反対については、長

期的な所得保障であることを理解してもらうことが求められる。これに関して社会保障国民会議は、週 20 時間以上働いているパート労働者が第 3 号被保険者から厚生年金適用者に変更された場合、年金受給額は一ヶ月に 500 円増額すると試算している。また、現在の手取り賃金が低下することに関しては、もしそれがかなり低い生活水準をもたらすものであれば、上で提言した「給付付き税額控除」による再分配がそのような家計の経済状況を下支えする。

年金保険料の企業負担廃止自体は状況を変化させない。企業にとっては折半していようがいまいが、労働者一人に払う総額は不変だからである。当然労働者の手取り賃金もやはり変化しないのが、標準的な経済学の教えるところである。これは、例えば 23 万円の賃金で 3 万円が保険料として拠出される場合に、労働者と企業が 1 万 5 千円ずつ拠出しようが、あるいは企業だけが 3 万円拠出しようが、逆に労働者だけが 3 万円拠出しようが、結果的には企業は個人について 23 万円支払い、労働者は 20 万円受け取る構図に変わらないからである。この点について、より理論的に確認する場合、教科書であるなら例えば大森(2008)が参考になる。

3. 厚生年金の財政を健全化させる

- (1) 『標準報酬月額上限を引き上げる。』
- (2) 『支給開始年齢の引き上げや高所得者への基礎年金減額を含めた給付抑制策をとる。』

第 2 章で説明したように、厚生年金の積立金は長期的に減少する見通しである。そして積立金の減少は保険料の上昇をもたらす。保険料の大幅な上昇は労働者の生活状況を悪化させる。また労働コストの上昇なので雇用の減少あるいは企業立地の選択に悪影響を与える可能性もある。際限なき保険料の引き上げは食い止めなければならない。

ここで賦課方式の公的年金の財政に関して、収支の均衡条件は以下のように表現することができる。

$$\begin{aligned} & \text{高齢世代の人口} \times \text{一人当たり年金給付額} \\ & = \text{現役世代の人口} \times \text{保険料率} \times \text{一人当たり所得} \end{aligned}$$

少子高齢化を前提にすると、この等式を成立させるためには、1 人当たり年金給付額を減少させる、保険料率を上昇させる、一人当たり所得を増加させることが求められる。ただし、一人当たり所得の増加は社会保障の枠外を超えた観点であり、ここでは取り上げない。しかしこれは社会保障財政の安定のためには経済成長が必要であるという重要なメッセージであることは留意しておかなければならない。

一人当たり年金給付額を削減することについては、代表的な方法はマクロ経済スライドの発動と支給開始年齢の引き上げである。

マクロ経済スライドとは、年金支給額を賃金水準や物価水準といった経済要因の変化、さらには被保険者数や平均余命といった人口動態要因の変化に合わせて調整していく仕組みである。現時点での問題は物価上昇率が下落し続けているにも関わらずそれに合わせて受給額が調整されていないことである。引き締める要因に対応しないことは、財政の悪化か、将来給付増が必要になった時にそれに対応できないことに繋がる。

支給開始年齢の引き上げについては、第1章で説明したように公的年金が平均余命を超えて長生きする寿命の不確実性に対処するものであるならば、平均余命の伸びは支給開始年齢を引き上げるべき理由となる。これに関して、支給開始まで勤勞することが可能かの問題は残る。本人の健康面の問題から勤勞が難しい場合については保険の枠外での対応が必要となる。また、標準的な定年年齢を超えての継続雇用について、労使が協働して取り組むことが求められる。これに関して若年人口の減少は高齢者の雇用確保に追い風となる。また、継続雇用の政策的な強制は、早い段階で継続雇用させたくない労働者を企業から追い出すことにつながりかねないので、望ましくない。

保険料率の上昇については、現在の制度では平成29年に保険料率を18.30%に引き上げ、その水準で固定することとなっている。しかしながら、長期的に不足する傾向には変わらず、さらなる上昇が必要となる。ただし先述のように保険料率の引き上げが労働市場に与えるインパクトは無視できず、この方策に大きく依存することは雇用状況の悪化を招く可能性がある。

また、標準報酬月額の見直しは実質的に保険料率の引き上げである。現在報酬月額が60万5千円を超える場合、保険料の月額は労使合計で9万9千559.60円に固定されている。つまり所得が上記の額を超えると、保険料率は低下していくことになる。高額所得部分の報酬月額の見直しは保険料収入を増やす。

さらに一点追加する。先の等式の提示以降、少子高齢化を前提にして議論を行った。しかし等式右辺の現役世代の人口は、実質的には働いて保険料を納める人のことである。つまり働く人が増えれば、少子高齢化がもたらす悪影響は緩和される。その方法は女性および高齢者の労働参加率を上昇させることである。女性や高齢者が働きやすい環境を構築することは様々な観点からみて望ましいことであり、その中には社会保障財政の側面も含まれる。

なお、高齢者の労働参加が増えると若年者の雇用が悪影響を与えることに懸念が唱えられることが多い。しかし、所得を増加させた高齢者の経済活動の派生需要として労働需要が増えることは十分に考えられる。なお世界各国を比較した実証分析である Gruber, Milligan and Wise (2009) において、高齢者雇用の促進が若年労働者の雇用を阻害する証拠は見出されていない。同時に高齢者の引退を早めても若年労働者の雇用が増加する証拠も見出されていない。

【参考文献】

大森義明（2008）『労働経済学』日本評論社

Gruber, Jonathan., Kevin Milligan, and David Wise(2009) “Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment”
NBER Working Paper, No.14647

第5章 おわりに

本稿では公的年金制度を対象にして、歴史的に構築されてきた社会保障制度の基本構造を再検討し、今後の経済ファンダメンタルズを考慮に入れながら、社会的安心確保のための財源と制度のあり方についての提言を行った。提言を繰り返すと

- 1) 給付付き税額控除を導入し、低所得者が年金保険料を払いやすい環境を整える。
- 2) 第3号被保険者制度を廃止し、短時間労働者は厚生年金の適用拡大を図る。また、年金保険料の企業負担は廃止する。
- 3) 標準月額報酬の見直しや支給開始年齢の引き上げによって厚生年金財政を改善する。

である。特に無年金者の発生を抑制することは各自治体にとって非常に重要な話である。本提言が生かされ、多くの人が社会保険という共助を通じた所得保障により少しでも良い高齢期を送れるようになれば幸いである。