
基礎年金の財源と受給及び負担の世代間格差

小口 登良

専修大学

基礎年金の支給は全年金に共通であるがその負担は年金によって異なり、制度間で差がある。また厚生年金内でも差があり、負担の不平等の問題がある。また国民年金では保険料不払いの問題があり、財政危機ばかりでなく年金の存在そのものを危機に陥れている。これらへの対応に基礎年金の財源を税に移す策がある。基礎年金の財源を税にすることは年金を通しての所得再分配を変える。その変化は財源が消費税か所得税かで異なる。基礎年金の財源を税にする改革は消費税でも所得税でも厚生年金加入者を有利にする。世代間の再分配平等化には消費税より所得税の方が効果がある。財源を税にすることの再分配への影響は、ネットスライド制を通しての支給額の変化によるものが、保険料から税への負担の変化による直接的な影響と同程度に重要である。

1. はじめに

1961年国民皆保険の実現に向け国民年金が発足した。共済年金と厚生年金は被用者を対象としていた。共済年金や厚生年金の対象外であった自営業者や農業従事者が国民年金の発足により公的年金制度で守られることになった。しかし被用者年金加入者の扶養配偶者(主としていわゆる専業主婦)は適用除外とされ、年金受給権を持たない個人が残される穴があった。1986年に全国民が個人として年金受給権を持つ文字どおりの国民皆年金を実現する改革が行われた。この改革で、全ての国民は国民年金1号、2号または3号のいずれかの被保険者となり、65歳から全員共通の基礎年金を受給できることとなった。厚生年金や共済年金の加入者はそのほかにそれぞれの年金の支給を受けるが、基礎年金は全国民に共通で、所得水準には依存しない定額支給である。その額は現在満額で月6万5000円で夫婦2人が受給した場合、地方によっては生活費のかなりの部分をまかなえる額である。このことから公的年金の重要な目的である退職期のための最低限の生活費を強制的に貯蓄させるという

目的に沿うものと考えることができる。

他方その負担については、国民年金加入者と厚生年金加入者では差があり、また厚生年金加入者の中でも差がある。自営業者、その配偶者等の国民年金1号被保険者については全員共通の一定額負担になっていてその中では差はない。厚生年金加入者は標準報酬月額(毎月定期的に勤め先からもらう報酬の標準額、以下では月給と呼ぶ)に全ての加入者に共通の保険料率を掛けた月給に比例した厚生年金保険料を払う。その保険料のうちから一部が基礎年金分に当てられる。しかし厚生年金や共済年金加入者(国民年金2号被保険者と呼ばれる)の扶養配偶者(国民年金3号被保険者と呼ばれる主としていわゆる専業主婦)は、本人も厚生年金加入者の扶養者もなら追加的な保険料を負担することなく、基礎年金の受給権が与えられる。これは大きな不平等であると同時に、主婦の労働供給を阻害する大きな要因になっている。

これに加えて、負担の不平等と同時に財政上の問題として、さらには国民年金の存在意義をも揺るがせる問題として保険料未納の問題がある。2号被保険者の保険料は給料から天引きされるし、3号被保険者はもともと独自の保険料負担はしなくていいので、保険料未納の問題はない。被用者およびその配偶者以外の者は1号被保険者として国民年金に加入し保険料を払うことが義務づけられているが、保険料未納の者が多く、1994年には保険料免除者を含めた未納者は約35%にも達している¹⁾。これは年金財政を危機に陥れるばかりでなく、公的年金の意義そのものを否定することにもなる。公的年金の存在理由は、(1)意図的または意図的でないにしろ老後のための備えをせず生活保護等の社会保障に頼ることを、強制的に年金に加入させることによって防止することと、(2)保険市場での逆選択の問題を強制的な全員加入によってなくすことにある²⁾。公的年金の強制力が働かず、多くの保険料不払いが存在することは公的年金の存在そのものを危うくするものである。

このような問題への対応策として基礎年金の財源を税にする方策がある。財源を税にすることによって、上に述べた年金制度間での負担の差や、専業主婦の年金独自の優遇をなくすことができる。また強制力を持った税の徴収により、年金保険料不払いの問題もなくすことができる。このような観点から本稿では基礎年金の財源を税にした場合の影響を分析する。

現在の年金制度には専業主婦の優遇の他にも様々な所得再分配の機能が組み込まれている。基礎年金の財源を保険料から税に変えるとこれらの年金を通しての所得再分配も変化する。本稿では、基礎年金の財源を変えた場合の世代間の負担と受給

額への影響を推計する。

本稿の構成は次のごとくである。第2節では基礎年金制度を概説し、第3節では基礎年金支給制度の検討と支給額の子測を行う。第4節では現制度での基礎年金の各年金制度の負担を検討する。この基礎年金の負担を税に移行させる影響を第5節で検討し、第6節ではその影響を数量的に推計する枠組みを示す。現行の賦課方式のもとでの推計結果は第7節に示す。第8節では積み立て方式に近い形で基礎年金の財源を税に変えた場合を検討する。第9節ではこれらのまとめを行う。

2. 基礎年金の概要

1986年の改革以前は日本の公的年金は大きく分けて3つの制度(国民年金、厚生年金、および共済年金)が基本的に独立して共存していた。1986年の改革で基礎年金が導入されると同時に、3制度の枠組みも変えられた。厚生年金は民間の被用者(サラリーマン)を対象とし、共済年金は主として公務員等のサラリーマンを対象としている。これら厚生年金加入者と共済年金加入者は自動的に国民年金にも加入していることになり、国民年金2号被保険者と呼ばれることになった。改革前の国民

表1 公的年金制度の概要

対象	自営業者 農業従事者	民間企業 被用者	公務員等	専業主婦
加入	旧制度 国民年金	厚生年金	共済組合	国民年金任意加入
年金	新制度 国民年金 1号被保険者	厚生年金と 国民年金2号被保険者	共済年金と	国民年金 3号被保険者
給	旧制度 定額	報酬比例 定額	報酬比例 定額	
給	新制度	報酬比例	報酬比例	
基礎年金 (定額、全てに共通)				
負担	新制度 定額	標準報酬月額に比例		なし

年金加入者であった自営業者や農業従事者は国民年金1号被保険者となった。そして改革前は公的年金加入が義務づけられていなかったサラリーマンの扶養配偶者は国民年金3号被保険者となった。これら新旧の対照を図示すると表1のようになる。厚生年金と共済年金は制度が似ているので以下では厚生年金の説明で共済年金も含めることとする。次節では1986年改革による変化をより細かく検討する。

3. 基礎年金の給付

旧国民年金の年金額は加入期間に比例し、所得水準には依存しない定額であった。これに対して厚生年金の支給額は、賃金水準に依存しない定額部分と、過去の賃金水準に比例する報酬比例部分の2つの合計であった。そして旧国民年金の年金額と厚生年金の定額部分は同額ではなかった。基礎年金の導入はこの定額部分を全てに共通にするものであった。(表1参照)。基礎年金の支給額は1996年では月額6万5000円で、将来はインフレ率と若年世代の生活水準に合わせて調整されることになっている。若年世代の生活水準に合わせての調整はこれまでは基礎消費の上昇率を用いていたが、1994年の改正に伴う厚生省の将来予測では厚生年金の支給額の改定率が用いられている。1994年の改正の主要な点の1つは厚生年金の支給額が、これまでの現役勤労世代の名目賃金の上昇率に合わせて調整されてきたものが、税や社会保険料を除いた手取り賃金の上昇率に合わせられることになった(ネットスライド制という)ことである。従って厚生年金支給額と同率の改定率が用いられている国民年金にもネットスライド制が導入されたものと想定している。

表2には基礎年金支給額の将来予測を示した。ここしばらくは新制度への移行に伴う経過措置があるがこの表の推計値はそれらを含めた予測である。本稿での推計のための想定は厚生省の「年金と財政」におけるものと同じ様に、インフレ率2%、名目利子率4%、名目賃金上昇率4%としている。人口は厚生省人口問題研究所の1991年の将来人口推計の中位推計を用いた。表2の値は1995年価格で表してはいるが、1995年の現在価値に割り引いてない。従って左端の列に示されている40年加入者が受け取る1人当たり満額支給額は手取り賃金上昇率で増加している³⁾。

基礎年金支給総額は現在9兆円程度であるが、受給者の増加に伴い2025年には約35兆円に増加する。国民年金はこれから先加入者は減少し、厚生年金の加入者の比率が上がるため、厚生年金に関わる基礎年金支給額の増加率の高さが目立っている。2055年には厚生年金の占める割合が65%にもなっている。

表2 基礎年金支給額

	(兆円)						(7) 基礎年金 支給額合計
	(1) 満額支給額 (万円/月)	(2) 国民年金	(3) 厚生年金	(4) 厚生3号	(5) 共済年金	(6) 共済3号	
1995	6.50	3.51	3.24	0.44	1.27	0.29	8.75
2000	7.11	4.18	5.14	0.77	1.68	0.41	12.17
2005	7.77	5.24	7.10	1.22	1.61	0.55	15.72
2010	8.49	6.43	10.50	1.76	2.52	0.58	21.78
2015	9.29	7.65	14.31	2.40	2.39	0.83	27.57
2020	10.15	8.63	16.71	2.90	2.68	0.83	31.75
2025	11.10	9.49	17.97	3.29	2.92	0.94	34.60
2030	12.14	10.12	19.44	3.53	3.22	1.06	37.35
2035	13.27	11.03	21.91	3.82	3.62	1.19	41.57
2040	14.51	11.60	25.99	4.24	4.26	1.37	47.46
2045	15.86	12.14	28.49	4.57	4.68	1.52	51.40
2050	17.34	12.69	30.41	4.87	4.95	1.65	54.57
2055	18.96	12.99	31.49	5.07	5.01	1.73	56.29
2060	20.73	13.83	32.60	5.21	5.04	1.78	58.44
2065	22.66	14.81	34.82	5.45	5.35	1.87	62.29
2070	24.77	16.36	38.32	5.89	5.98	2.02	68.57
2075	27.09	17.87	42.45	6.47	6.70	2.21	75.70
2080	29.61	19.33	46.03	7.06	7.31	2.41	82.14
2085	32.38	20.73	48.97	7.59	7.73	2.59	87.61
2090	35.40	22.16	51.80	8.06	8.06	2.76	92.83

表3 基礎年金への拠出金

	(兆円)				一人当たり負担 (万円/月)		
	(1) 国民年金	(2) 厚生年金	(3) 共済年金	(4) 国庫負担	(5) 国民年金	(6) 厚生年金	(7) 共済年金
1995	1.59	3.62	0.63	2.92	1.17	0.89	0.95
2000	2.20	5.06	0.85	4.06	1.42	1.23	1.29
2005	2.80	6.56	1.12	5.24	1.67	1.63	1.69
2010	3.71	9.21	1.60	7.26	1.92	2.40	2.51
2015	4.56	11.80	2.02	9.19	2.17	3.22	3.36
2020	5.17	13.72	2.29	10.58	2.42	3.81	3.99
2025	5.37	15.21	2.49	11.53	2.67	4.29	4.53
2030	5.82	16.38	2.71	12.45	2.92	4.77	5.00
2035	6.31	18.35	3.06	13.86	3.17	5.56	5.84
2040	7.13	20.93	3.58	15.82	3.42	6.67	6.98
2045	7.70	22.66	3.90	17.13	3.67	7.51	7.86
2050	8.27	24.02	4.10	18.19	3.92	8.14	8.53
2055	8.65	24.73	4.15	18.76	4.17	8.41	8.84
2060	9.00	25.69	4.27	19.48	4.42	8.79	9.24
2065	9.52	27.42	4.59	20.76	4.67	9.59	10.07
2070	10.38	30.22	5.11	22.86	4.92	10.93	11.46
2075	11.43	33.35	5.69	25.23	5.17	12.43	13.02
2080	12.46	36.15	6.15	27.38	5.42	13.69	14.36
2085	13.38	38.52	6.50	29.20	5.67	14.64	15.36
2090	14.23	40.81	6.85	30.94	5.92	15.51	16.28

4. 基礎年金の財源

4.1 基礎年金勘定

基礎年金勘定は基礎年金を支給し、その財源を個々の年金からの拠出金でまかっている。基礎年金の支給総額の1/3は国庫負担であるが、国庫からの補助は基礎年金勘定に直接行われるのではなく、個々の年金からの基礎年金への拠出金の1/3を国庫が負担する形で補助が行われている。各年金の基礎年金への拠出額は基礎年金の支給総額を次の比率で案分して求められる。

国民年金の拠出割合=国民年金保険料納付者数/(国民年金保険料納付者数+厚生年金加入者数+共済年金加入者数+3号被保険者数)

厚生年金の拠出割合=(厚生年金加入者数+厚生年金に関わる3号被保険者数)/(国民年金保険料納付者数+厚生年金加入者数+共済年金加入者数+3号被保険者数)

ここで注意しなくてはならないのは、国民年金については国民年金加入者数ではなく、実際の保険料納付者数に基づいて計算が行われている点である。つまり現在問題になっている国民年金の保険料未納者が増えれば増えるほど上の式の厚生年金の拠出割合は大きくなり、厚生年金加入者の負担が重くなるのである。また拠出割合が受給者数でなく、現在保険料を負担している加入者数に基づいているのは、国民年金加入者が減り厚生年金加入者が増えるという年金間の人口移動に対応するためである。しかしこれは同時に過去の国民年金の払いすぎ分の負担を明確にしないまま厚生年金に押しつけることにもなっている。表3には各年金の国庫補助分を除いた拠出額を示した。1/3の国庫補助があるため各年金とも実質的な負担額は表2に示された支給額よりも少なくなっている。しかし国庫補助分を加えた総拠出額(列(1)、(2)、(3)の値をそれぞれ1.5倍した値)は厚生年金では受給額より大きく、拠出超過になっている。国民年金は国庫補助分を加えてもまだ受給額の方が大きい。これは国民年金が厚生年金から移転を受けていることを示している。

4.2 基礎年金の負担

表3の(5)、(6)、(7)列には基礎年金支給分の各年金加入者1人当たりの負担額を示した。国民年金は保険料額は定額で決まっており、これから毎年500円ずつ上がることになっている。(6)、(7)列の厚生年金と共済年金の値は(2)、(3)列の値をそれぞれの年金の加入者数で割ったものである。これらの値は現在は国民年金保険料より低

いが、2005年にはほぼ等しくなり、それ以後は厚生年金加入者がより多く負担するようになる。しかも国民年金保険料と厚生年金1人当たり負担額の差は年々大きくなっている。このような大きな差が生ずるのは1つには国民年金の保険料未納率が高いことがある。もし国民年金1号被保険者が全員保険料を払ったとすると、この差はずっと小さくなる。このように現在の制度では国民年金の保険料不払いが厚生年金加入者の負担を増すようになっている。

もう一方では厚生年金加入者の方が優遇されている面もある。サラリーマン家庭の専業主婦は保険料を負担しないで基礎年金を受給できる。これは保険料を払わなくてはならない自営業者の配偶者と比べて不公平である。また単身の厚生年金加入者は扶養配偶者のある者と同じ保険料を負担しながら、配偶者の分だけ基礎年金の受給が少なく、不利になっている。このように制度間でも、制度内でも合理的な理由のない不平等がある。

専業主婦の扱いは専業主婦であることに対して基礎年金分の補助金を出していることと同じである。専業主婦が仕事をもち給料をもらうと、専業主婦の時には何もしないで受給できた基礎年金に対して、年金保険料を払わなくてはならなくなる。これは専業主婦が働きに出ることを阻害する。さらに専業主婦が離婚すると、その時点から国民年金保険料を払わなくてはならなくなる。これは個人の生活スタイルまでも規制することになる。

5. 基礎年金の財源としての税

これまでにみたような合理的な理由のない負担の差をなくす1つの対応策として財源を税にすることがある。全国民が同じ支給を受ける基礎年金については全国民が同じ制度のもとで負担する税を財源とした方が適切であるともいえる。そこで基礎年金の財源を税に移す改革を考えよう。

現在でも基礎年金支給の1/3は国庫負担になっているから、残りの2/3の支給に必要なだけ所得税が消費税を引き上げ、現在の国民年金の保険料は廃止する。そして厚生年金の保険料も基礎年金支給に必要な分だけ現在予定されている保険料率より引き下げる改革を行ったとする。この様な改革により、現在の国民年金の保険料不払いを含めた同一世代内での制度間の負担の差と厚生年金内での負担の不平等はなくすることができる。しかし現在の年金財政の賦課方式を引き継いだ場合には、賦課方式による問題は解決できない。

図1 国民年金の世代別受給/負担比率

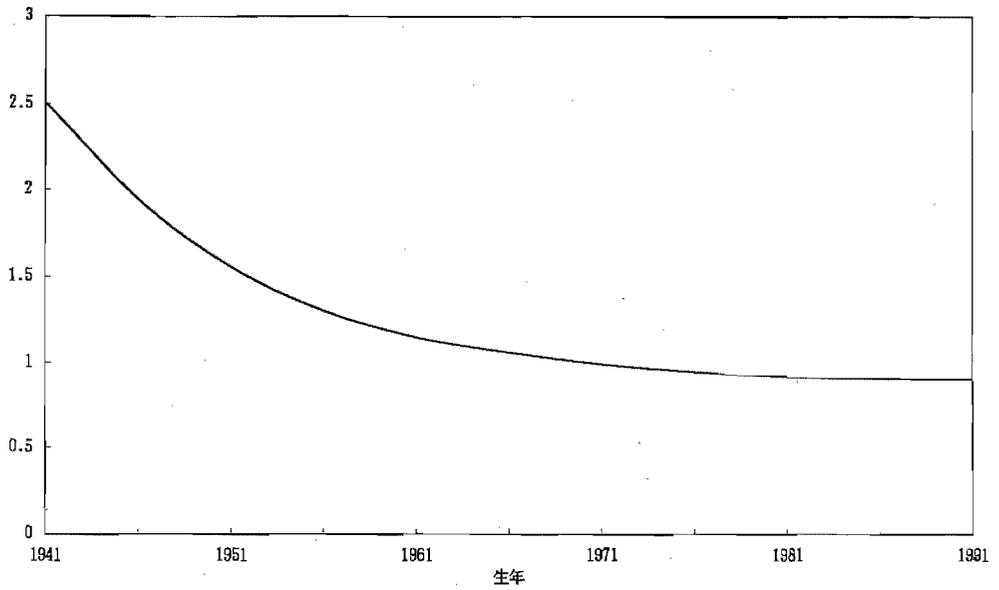
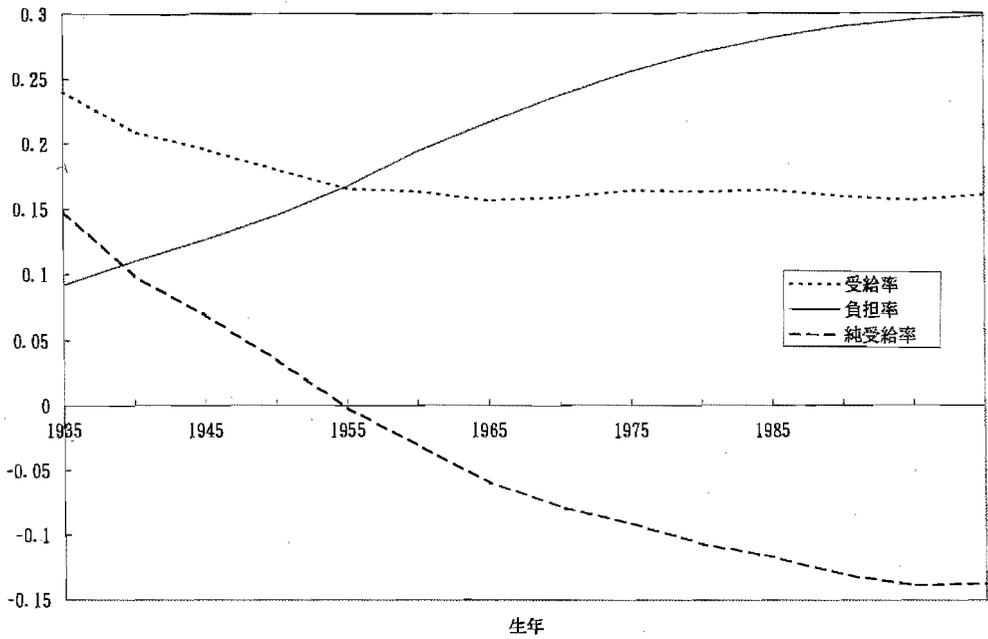


図2 厚生年金の世代別受給率と負担率



現在の日本の年金財政は、若年者から集めた保険料をそのまま退職者への年金支給に当てるといった賦課方式をとっている。そのため年金受給者が比較的少なく、保険料を負担する若年者が多い時期には、保険料は少なくて済む。しかし逆に年金受給者が多く、保険料を負担する若年者が比較的少ない時期には若年者1人当たりの保険料は高くなる。このようにそのときの人口の年齢構成によって保険料が変わるため、世代によって負担に差が出る。図1は国民年金について、寿命が80年の個人について、生年による生涯受給額と生涯保険料負担額の比の変化を示した。この図では世代が下がるに従って受給額/負担額の比が下がっていくことが示されている。1966年より前に生まれた世代は受給額/負担額の比が1より大きいだがそれ以後の世代では1より小さくなり、1980年生まれでは0.9より低くなる。

図2には厚生年金について世代ごとに世代全体についての生涯賃金に対する保険料額と受給額、および純受給額の比を示した。この図でも世代が下がるに従い純受給率は下がっていることが示されている。

基礎年金の財源を税に移す改革はこの世代間の所得再分配にも影響を与える。その影響は財源の税をどのようなものにするかによって異なってくる。以下では基礎年金支給の財源として消費税を当てた場合と所得税を当てた場合の影響を分析する。

5.1 消費税と所得税の違い

高齢化に伴う若年世代への重い負担については、消費税に財源を移すことにより若年世代の負担を抑えることができるという議論がある。現在既に年金を受給する段階にあり保険料を負担しない世代も、消費税は負担するのでその分現在の若年世代の負担を減らすことができるというものである。しかしその効果は次の2つの理由からかなり小さいことが予想される。

1. 現在の年金は支給額が物価にスライドするので、消費税により消費者物価が上がった分は年金受給額も増える。年金受給世代の負担が増えるのは結局年金受給額以上に消費した分にかかる消費税ということになる。

2. 今回の改正で年金支給額は勤労世代の手取りの月給にスライドすることになった。基礎年金の財源を消費税に移すとその分年金保険料は引き下げられる。従って手取りの月給は基礎年金分を保険料で負担していた場合より増える。そしてこれにスライドする年金支給額も上がるので、年金受給世代の消費税による負担増もその分打ち消される。

このように消費税を財源とすることには既に退職している世代を含めて全世代に

プラスマイナス両方の効果があるので、その影響の程度を次節で数量的に推計する。

所得税の場合は高齢者は既に退職しており、所得税の負担は非常に小さいので、消費税のように現在の若年世代の負担を減らす効果はほとんどないと考えられている。しかし受給額がネットスライドする制度では、所得税の引き上げは現役勤労世代の手取り月給を引き下げ、それにスライドする年金受給額も引き下げることになる。従って基礎年金の財源を所得税に移すことも、年金受給額の引き下げという形で年金受給世代の負担を増やし世代間の負担の公平化に貢献することになる。次節ではこの所得税による世代間負担の変化を推計し、消費税の場合と比較する。

年金額を現役勤労世代の手取り月給にスライドさせるのは、現役勤労世代と退職世代の生活水準の間に一定の関係を保たせようとするものである。この考えからすれば、社会保険料や所得税だけではなくその他のいわゆる国民負担率に含まれるものは、私的支出に使えなくなる所得であるから、総賃金から国民負担率に含まれるものを引いた額に年金をスライドさせる方がよいという意見もある。消費税も税であるから、消費税の負担分も手取り月給から引いて、その残りの額に年金額をスライドさせるというものである。しかしスライドをそこまですると、退職世代の負担を二重に重くすることになる。退職世代はこのようなスライドで年金額を減額された上に消費税の負担もしなくてはならないからである。このような政策は現実的に受け入れられる可能性は低いであろう。従ってこのようなスライド制の効果は本稿では推計しない。

6. 推定の前提と枠組み

この分析は、大阪大学・専修大学年金モデル(OSUモデル)に基づいている⁴⁾。推計に際しての経済環境や人口予測については、1994年の厚生省の年金財政再計算と同じ想定をしている。経済環境については、名目利子率(資金運用収益率)5.5%、名目賃金上昇率4%、インフレ率2%とした。国民所得の成長率は賃金上昇率に合わせて、実質2%とした。このため異時点の値を現在価値に割り引く割引率には経済成長率の2%を用いた。人口予測も財政再計算と同じように、1990年の厚生省人口問題研究所の「日本の将来人口推計」の中位推計を用いた。

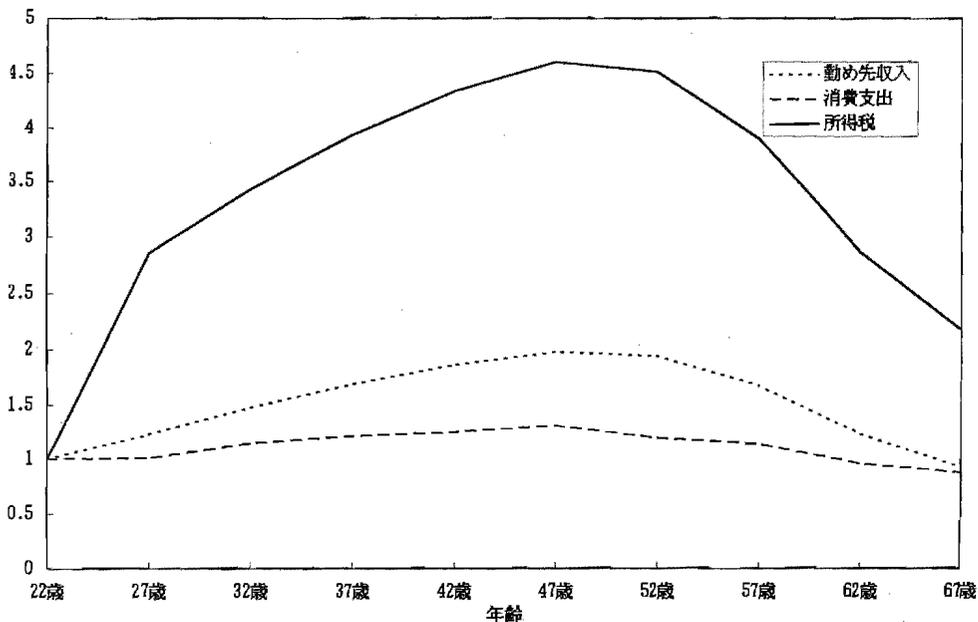
賃金プロフィールは賃金センサスから推定した。賃金センサスでは年齢階層別のクロスセクションのデータが得られるので、これを時系列にならべて同一のコホートを追うことによりプロフィールを推計した。勤め先収入、勤労所得税、消費支出

については、家計調査年報より得られる年齢階層別のクロスセクションのデータから同様な方法でプロフィールを推計した。家計調査年報では年齢階層は20～24歳の年齢階層から60～64歳までは5歳刻みであるが、65歳以上は1つの階層にまとめられ、細分されていない。そこで消費については全国消費実態調査の1984年と1989年版に65～69歳、70～74歳、75歳以上の年齢階層の区分があるので、このデータをつなげて、プロフィールの年齢階層を延ばした。75歳以上の年齢階層では消費水準は75歳の水準にとどまるものとした。賃金センサスから求めた賃金プロフィールと家計調査から求めた勤め先収入プロフィールでは異なるので、賃金センサスからのプロフィールと家計調査からのプロフィールの各年齢階層での比率を取り、この比率で勤労所得税と消費支出のプロフィールを調整して、賃金センサスからのプロフィールに合わせた。その結果は図3に示されている。

消費支出と所得税負担については次のように推計した。20～24歳の年齢階層における平均消費性向と平均勤労所得税率を求めた。この20～24歳の平均消費支出に、上で求めた消費支出プロフィールの20～24歳を1としたときの各年齢階層の値を掛けて各年齢における消費支出とした。勤労所得税についても同様にして各年齢の勤労所得税率を求めた。

上に述べた年齢段階によるプロフィールは家計調査年報の勤労世帯のデータから

図3 収入、支出、所得税のプロフィール



求めた。一般世帯については所得と税負担についての年齢階層別データが得られないので、以下の分析は厚生年金について行っている。

7. 消費税を財源とした場合の年齢階層別負担と受給への影響

本節では1995年以降について基礎年金の支給を全額国庫負担とした場合の各世代の受給と負担を推計した。前述のように現在既に基礎年金支給の1/3は国庫負担となっている。従ってここでの想定は次のようなものである。

1. 現在の1/3の国庫負担分は現在の3%の消費税からとっていると考え、更に残りの2/3の分を新たに消費税率を引き上げて徴収する。

2. 厚生年金保険料のうち現在基礎年金支給を負担している分だけ厚生年金の保険料率が引き下げられる⁵⁾。

3. 年金支給額が手取りの標準報酬月額にスライドされているため、年金支給額は保険料率の引き下げや、所得税率の引き上げによって変化する。

4. 以上の変化の結果、最終的に税収と保険料収入を合わせた政府の年金に関する収支が改革前と同じになるようにする。

第4番目の想定については現在の賦課方式に合わせて最初は5年毎に改革前後で収支が変わらないとする。後にこの期間を長くした場合の分析を行う。

7.1 消費税率と保険料率

消費税を財源とした場合には、税率の引き上げは手取り標準報酬月額にスライドする年金受給額に影響しない。年金受給額は単に年金保険料率が引き下げられる分だけ増額される。従って受給額は勤労所得税を財源とした場合よりも多く、保険料率もやや高くなる。新たな消費税率と保険料率について以下の方程式が成り立つ。

$$R - B - BB = R^* + C \quad Sr - B^* - BB^* \quad \text{収支制約} \quad (1)$$

$$R = W \quad Cr, \quad R^* = W \quad Cr^* \quad \text{保険料収入} \quad (2)$$

$$B^* (1 - Tr - 0.5Cr) = B (1 - Tr - 0.5Cr^*) \quad \text{ネットスライド} \quad (3)$$

$$BB^*(1-Tr-0.5Cr) = BB(1-Tr-0.5Cr^*) \quad \text{ネットスライド} \quad (4)$$

$$(2/3)BB^* = C \text{ Sr}(CT_4/0.03C_4) \quad \text{税収制約} \quad (5)$$

但し Sr は消費税率、Cr は保険料率、Tr は所得税率、W は保険料のベースとなる賃金額、B は厚生年金支給総額、BB は基礎年金支給総額、C は消費支出額、CT₄ は1994年の消費税収額、C₄ は1994年の消費支出額である。*印のついた変数は改革後の値を表す。

(1)から(4)式で Cr*, R*, B*, BB* が決まり、(5)式から消費税率が決まる。(5)式の基礎年金支給に必要な消費税率は次のような考え方によっている。消費支出額に消費税率を掛けた値は必ずしも消費税収額に等しくないので、1994年の消費税率3%時の「財政統計」の消費税収額と消費支出に3%を掛けた値との比が将来も実際の消費税収と理論的な税収額の比でこの値は変化しないというものである。この場合の消費税の課税ベースとなる消費支出額には国民経済計算の民間最終消費支出を用い

表4 基礎年金の財源を税とした場合の税率と保険料率

	消費税の場合			所得税の場合		
	(1) 改革前 保険料率	(2) 消費税率	(3) 厚生 保険料率	(4) 所得税率	(5) 基礎年金 所得税率	(6) 厚生 保険料率
2000	0.170	0.031	0.142	0.104	0.020	0.139
	0.195	0.039	0.160	0.109	0.025	0.156
	0.220	0.046	0.179	0.113	0.029	0.173
10	0.245	0.058	0.188	0.121	0.036	0.179
	0.270	0.067	0.200	0.126	0.042	0.189
20	0.295	0.070	0.220	0.128	0.043	0.208
	0.298	0.069	0.221	0.128	0.043	0.210
30	0.298	0.068	0.221	0.127	0.042	0.210
	0.298	0.068	0.216	0.127	0.043	0.204
40	0.298	0.071	0.207	0.129	0.044	0.195
	0.298	0.070	0.205	0.128	0.043	0.193
50	0.298	0.067	0.207	0.126	0.042	0.195
	0.298	0.062	0.212	0.124	0.039	0.202
60	0.298	0.059	0.216	0.121	0.037	0.207
	0.298	0.057	0.217	0.120	0.035	0.207
70	0.298	0.057	0.214	0.120	0.035	0.204
	0.298	0.057	0.210	0.120	0.035	0.200
80	0.298	0.056	0.210	0.119	0.035	0.200
	0.298	0.054	0.212	0.118	0.034	0.203
90	0.298	0.051	0.214	0.117	0.032	0.206

た。

計算の結果は表4のようになる。1994年の改革後の財政予測と5年毎に収支が一致するので、政府の保険料引き上げのスケジュールに平行して保険料率と消費税率は上がることになる。消費税率は高齢者比率の2回目のピークが来る2040年に最高の7.1%になる。保険料率はそれより早く最初の高齢化のピークの2025年に最高率の22.1%になる。その後は基礎年金の支給総額の変動にほぼ並行するようにやや下がりまた上がってその後低下する。

この場合の世代毎の受給率、負担率、および純受給率を図4 a、5 a、6 aに点線で示した。またそれらの現行の制度の場合との差を図4 b、5 b、6 bに点線で示した。図4 aの受給率は消費税の場合は全ての世代について現行より高くなっている。これは基礎年金分が消費税で負担されることにより保険料率が引き下げられ、手取りの月給が増えるからである。手取額にスライドする年金額も増え、受給率は高くなる。図5 aに示された保険料と税負担を合わせた負担率は逆に1935年生まれの世代以外の全ての世代で現行より低くなっている。受給率が上がり負担率が下がるのであるから純受給率は図6 aにあるようにすべての世代で現行より高くなる。政府の収支は変わらないという制約をおいているのであるからこれでは無から有が生じたように見える。この理由は制度間の負担のシフトにある。基礎年金の財源を賃金をベースにした保険料から経済全体の消費をベースにした消費税に移すことにより、2015年以降は消費税率の上昇よりも保険料率の下がりの方が大きくなる。たとえば2015年では保険料率は7ポイント下がるが消費税率は6.7ポイント上がるだけである。現在国民年金の保険料不払いや、表3にあるような1人当たり負担額の違い等による厚生年金加入者の基礎年金に対する余分な負担が、全国民に平等に課せられる消費税に移されることにより、厚生年金加入者以外の負担増へと移されるからである。

図4 bの受給率の上がり方は若い世代ほど高くなる。これに対して図5 bの負担率では、予想されたように既に退職していて保険料を負担していなかった1935年生まれの世代も消費税を負担するようになるので負担率が上がる。しかし1940年生まれ以降の世代では世代が下がるほど負担率の減少は大きくなる。この結果世代毎の純受給率は図6 bのようになる。ここでは予想に反して、既に退職している1935年生まれの世代の純受給率が現行より高くなることが示されている。この世代は消費税により負担は増えるが、ネットスライドによる年金受給額の増加の方が大きく、合計では純受給額が増えるのである。それより若い世代も純受給率は上がり、

図 4 a 世代毎の受給率

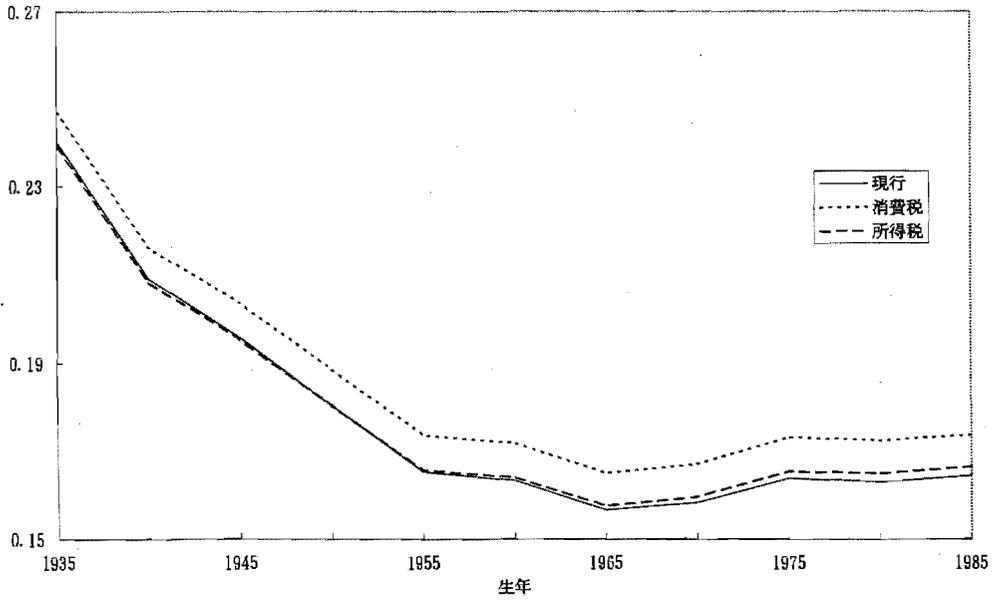


図 4 b 世代毎受給率の現行との比較

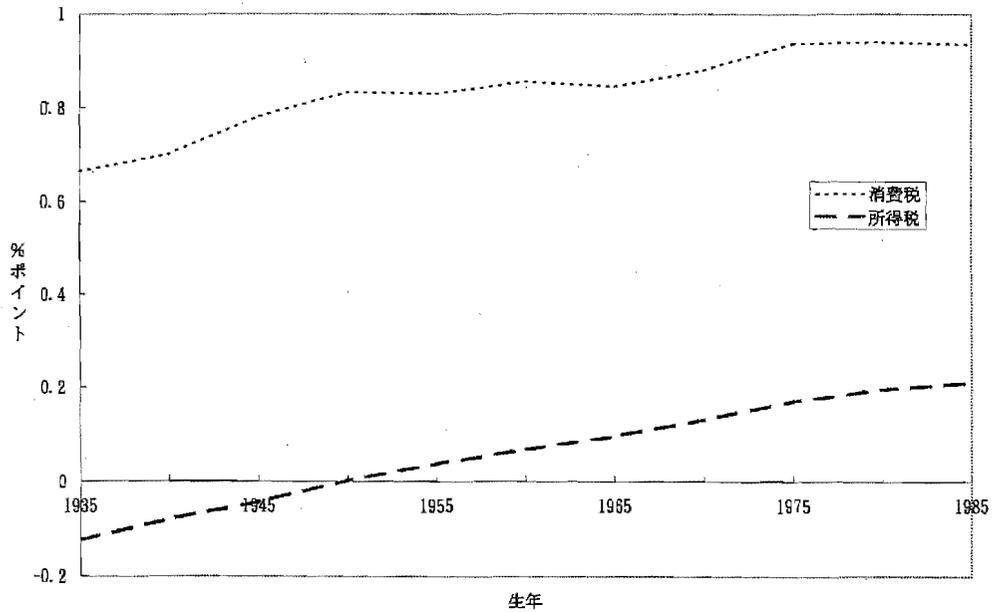


図 5 a 世代毎の負担率

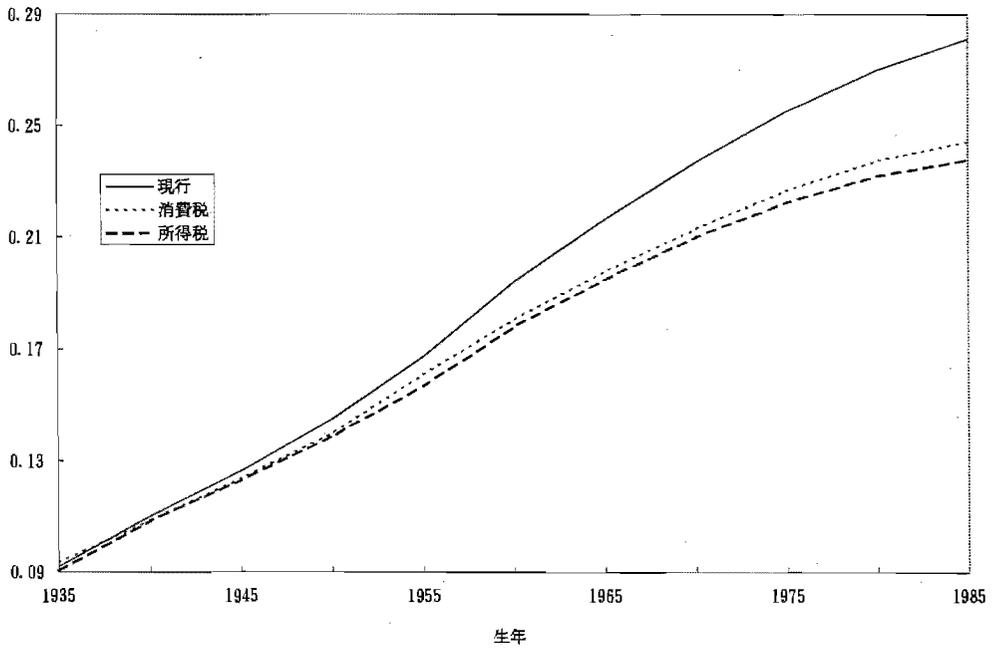


図 5 b 世代毎負担率の現行との比較

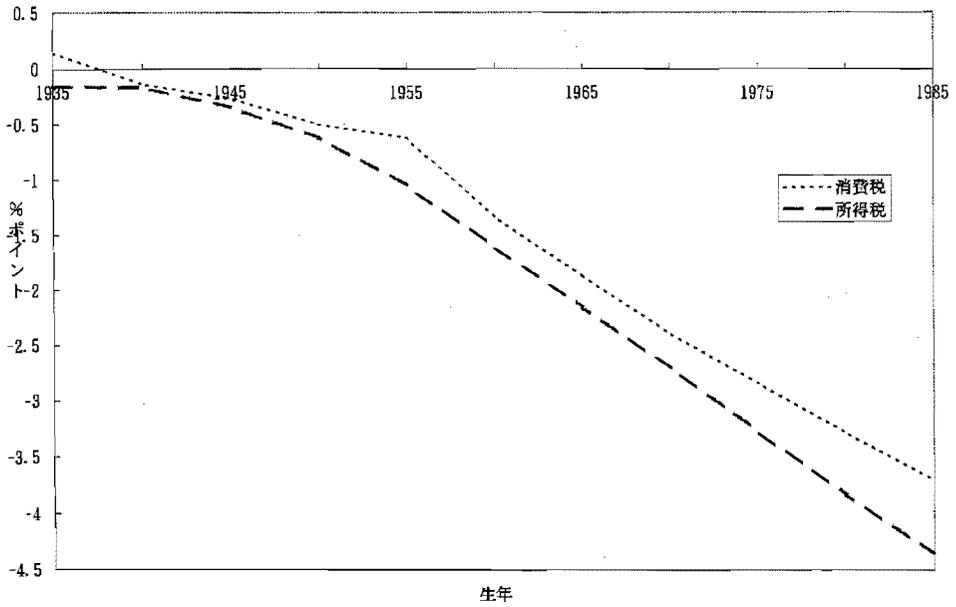


図 6 a 世代毎の純受給率

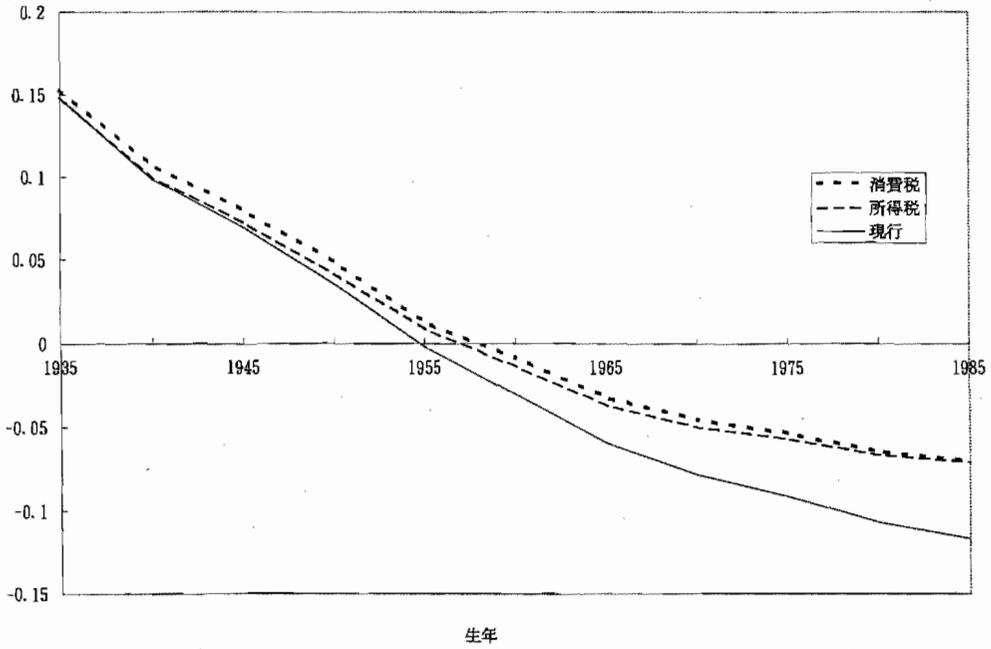
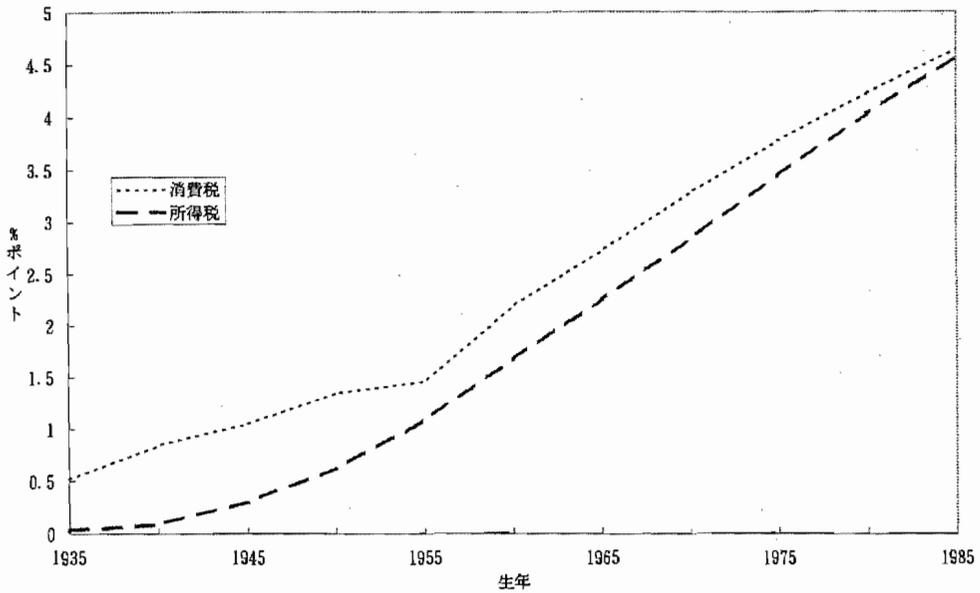


図 6 b 世代毎純受給率の現行との比較



若い世代ほど上がり方は大きい。従って基礎年金の財源を消費税にする改革は賦課方式のままでも現制度で予想される若年層ほど不利になるという不平等を改善することになる。

7.2 所得税を財源とした場合

所得税を財源とした場合には、上の消費税の場合と違い、年金保険料の変化による分の他に、所得税率の引き上げ自身がネットスライド制を通じて年金額を変化させる。年金額の変化は支給に必要な所得税率を変化させるので、必要所得税率と保険料率は下の式に示されるように同時決定となる。

$$R - B - BB = R^* + W(Tr^* - Tr) - B^* - BB^* \quad \text{収支制約} \quad (1)$$

$$R = W Cr, \quad R^* = W Cr^* \quad \text{保険料収入} \quad (2)$$

$$B^*(1 - Tr - 0.5Cr) = B(1 - Tr^* - 0.5Cr^*) \quad \text{ネットスライド} \quad (3)$$

$$BB^*(1 - Tr - 0.5Cr) = BB(1 - Tr^* - 0.5Cr^*) \quad \text{ネットスライド} \quad (4)$$

$$(2/3)BB^* = (Tr^* - Tr)WT \quad \text{税収制約} \quad (5)$$

但しWTは所得税のベースとなる所得で国民経済計算の賃金所得+家計財産所得+個人企業所得をとった⁸⁾。その他の変数は消費税の場合と同じである。

(2)式を(1)式に代入して得られる式と(3)、(4)、(5)の4本の式より B^* 、 BB^* 、 Tr^* 、 Cr^* が同時決定される。この場合も消費税の場合と同様に、新たに課せられる所得税は基礎年金支給額の2/3を徴収する率である。現在ある1/3の国庫負担分は既に所得税によって負担されているものと考え、残りの2/3を徴収する分だけ更に所得税率が引き上げられると想定している。このようにして求めた改革後の勤労所得税率と保険料率を表4に示した。なお改革前の平均勤労所得税率は上に示した所得税ベースに対する所得税収の1989年～1994年の5年間の平均を取って8.45%とした。所得税率と保険料率は消費税の場合とほぼ同様な動向を示しているが、所得税

率も保険料率も消費税の場合よりは低い。所得税率の上昇(1995年では2%ポイント)は保険料率の減少の半分(同じく1995年では1.55%ポイント)より大きく、手取り賃金は下がることになる。この結果年金受給額も減少することになり、図4 a、4 bの破線で表された1950年生まれ以前の各世代の受給率は低くなる。しかし2025年以降は保険料率の引き下げ幅の方が大きくなり、手取り月給は高くなり、年金受給額も上がる。その結果若い世代では受給率が高くなる。

年金に対する生涯負担率は図5 a、5 bに見られるように全ての世代について低下し、世代が下がるほど負担率の低下は大きくなる。この結果生涯純受給率は全ての世代で高くなるが、その上がり方は世代が下がるほど大きくなり、現制度にある若い世代ほど不利になる構造を改善することになる。

7.3 所得税と消費税の影響の比較

図4 a、4 b、5 a、5 b、6 a、6 bを見ることによって、消費税を財源とした場合と所得税を財源とした場合を比較することができる。消費税の場合を点線で、所得税の場合を破線で示してある。受給額は既に述べたようにネットスライド制の効果により、消費税の場合は上昇率が大きい。所得税の場合は高齢世代についてはやや下がり、若年世代についてはやや高くなる。

生涯負担率の比較は図5 aと5 bに示されている。どちらの場合も現制度で賃金だけに課せられている保険料が、より課税ベースの大きな所得税か消費税に変えられることにより、厚生年金加入者の負担は下がる。消費税の場合には税率の引き上げ自体は手取り賃金には影響しないので、所得税の場合よりは手取り賃金が高く、それにスライドする受給額も所得税の場合よりは高くなる。従ってより高い受給を支えるための保険料率も所得税の場合よりは高くなる。

図6 aと6 bには基礎年金の財源を税にした場合の世代毎の純受給率を示した。上に見た受給率と負担率への影響から容易に推測できるように、どちらの場合も全体に純受給率を押し上げる。これは既述のように保険料から税に変えることにより課税ベースが広がり、サラリーマンが有利になることによる。従って所得税の場合には、現在の所得の種類による捕捉率の差を考慮すると、この有利さはここに示されているよりは小さくなるであろう。

世代による受給と負担の変化は図に明確に現れている。所得税では現在受給している世代の純受給率はほとんど変わらないが、遅く生まれる世代ほど純受給率の上昇が大きく、世代間の平等化の方向に作用している。消費税の場合にも世代が下が

るほど純受給率の上昇の幅は大きくなり、現行制度で予想されている若年世代の大きな負担をやわらげる効果がある。しかし所得税と比べると1935年生まれの世代の純受給率をより大きく押し上げ、1975年以降生まれの世代については所得税より押し上げる幅が小さい。従って世代間不平等解消の効果は所得税の方が消費税より大きい。

8. 税率を長期にわたり固定した場合

前節では5年間で現行の財政予測と政府の収支が一致するという制約で基礎年金の財源を変える場合を検討した。しかし短期間に税率を頻繁に変えるよりは長期的視野で税率と保険料率を設定し、固定しておく代替策もある。このような政策は現在の徐々に負担率を引き上げる状況の下では、引き上げを先取りし積立金を増やすことを意味し、積み立て方式に近づくことになる。本節では40年間で政府の収支が現行と一致するという制約のもとで、40年間保険料率と税率を一定に保つ場合を検討する。更にこれを80年間にした場合も検討する。この場合の料率は表5のようになる。

1995年から2034年の最初の40年間は期間の終わりに高齢化の最初のピークの時期を含む。従って5年毎の計算の場合より保険料は一気に大きく引き上げられることになる。この場合の各世代の生涯純受給率への影響を図7に示す。このような改革は当然現在の中老年層の負担を重くする。しかしこの年齢階層は純受給がまだ正の階層だから、それを引き下げるとは将来世代の負担をやわらげることになる。図7にはそのような結果が明確に示されている。所得税の場合は1955年生まれ以前の世代の純受給は下がりそれより若い世代の純受給率は現行より高くなる。消費税の

表5 基礎年金の財源を税とした場合の税率と保険料率

	40年間同一率とした場合			所得税の場合		
	消費税の場合			(4)	(5)	(6)
	(1)	(2)	(3)		基礎年金	厚生
	改革前		厚生	所得税率	所得税率	保険料率
	保険料率	消費税率	保険料率			
1995-2034	0.249	0.056	0.190	0.119	0.035	0.184
2035-2074	0.298	0.064	0.212	0.124	0.040	0.201
	80年間同一率とした場合					
1995-2074	0.273	0.060	0.200	0.122	0.037	0.194

図7 積み立て方式の場合の純受給率の現行との差(40年同一率)

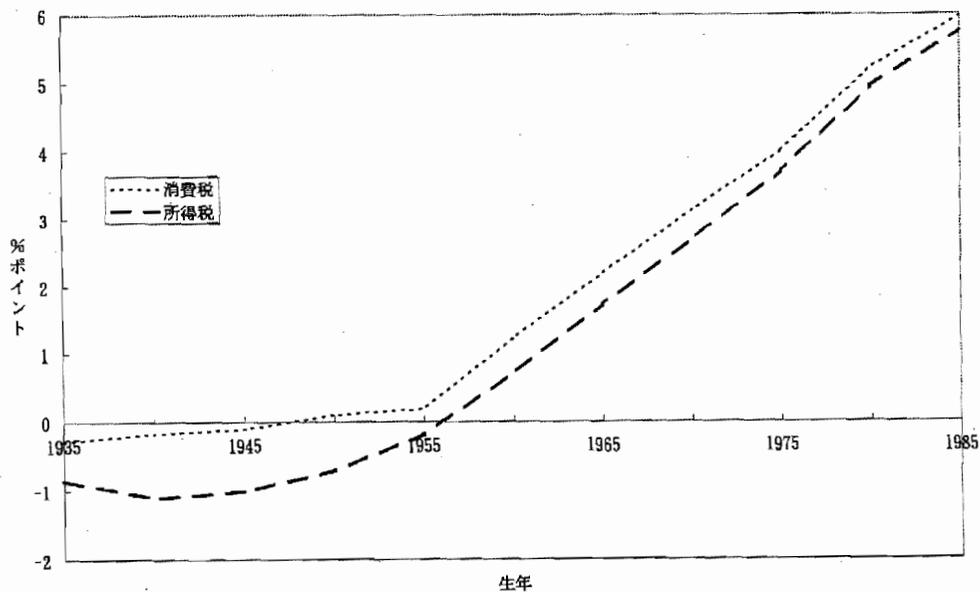
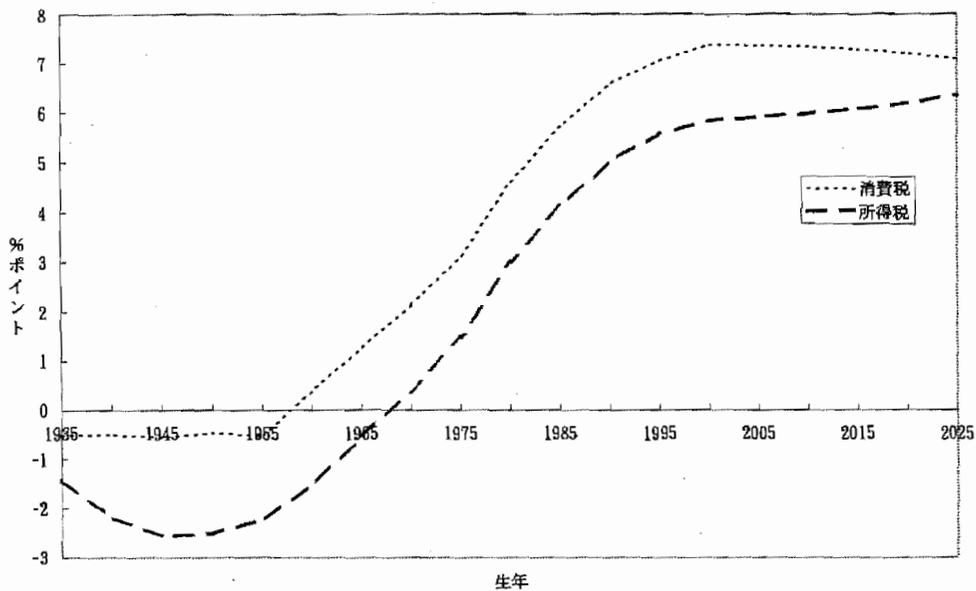


図8 積み立て方式の場合の純受給率の現行との差(80年同一率)



場合にも1945年生まれ以前の世代では純受給率は僅かに下がるが、それより若い世代については純受給率が現行より高くなる。純受給率が全体的に上がるのはサラリーマンから自営業者等へ負担がシフトすることによる。しかし純受給率の上がり方は若い世代ほど大きくなる。1985年生まれの世代では所得税の場合も消費税の場合も生涯純受給率が現行より約5%ポイント改善する。これは図2に示されているこの世代の生涯純受給率の負の値のほぼ半分ほどになる。予想通り世代間の不平等は大きく改善される。そしてその効果は高齢世代の純受給率を引き下げる分だけ所得税の場合の方が大きい。

収支を合わせる期間を80年間に延ばすと世代間平等化の効果はより大きくなる。この場合、税率と保険料率が40年同一率の場合より大幅に一気に引き上げられるため、高齢世代の純受給率を抑える効果がより大きい。特に所得税の場合には、所得税が引き上げられ勤労世代の手取りの賃金が下がるので、ネットスライド制により年金受給額が下がる。図8ではこの効果が1965年生まれの世代まで現れることが示されている。この分若年世代の負担は低くなり純受給率が高くなる。そしてこの場合にも所得税の方が消費税よりも世代間の所得再分配をなくす効果が大きいことがわかる。

9. 結び

本稿では基礎年金を国庫負担としその財源として所得税を引き上げた場合と消費税を引き上げた場合について、各世代の生涯負担と生涯受給に与える影響を数量的に分析した。その結果次のことが明らかになった。

1. 基礎年金の財源を消費税にすることは、現行の制度での世代毎の生涯純受給率と比べて全世代についてサラリーマングループの純受給率を引き上げる。
2. 同様に基礎年金の財源を所得税とすることはサラリーマングループの生涯純受給率を多くの世代について引き上げる。
3. 世代間の年金を通しての所得の再分配の公平化には保険料率を直ちに大きく引き上げて、その水準に固定する政策が有効である。その場合に基礎年金の財源を所得税にした方が消費税の場合よりも効果が大きい。
4. 世代間の年金を通しての所得再分配の公平化には基礎年金の財源を所得税にする方が消費税の場合よりも効果が大きい。
5. 基礎年金を国庫負担にする場合、消費税か所得税かにより世代毎の負担と受

給額は異なる。ネットスライド制による受給額の変化は税率変化による負担の変化と同程度に大きい。

高齢者は所得税の負担は少ないが、消費税の負担は大きいから、これからの高齢社会の負担を高齢者にも分かち合ってもらうには消費税が望ましいという観点から消費税導入や税率引き上げが議論されてきた。しかし基礎年金の財源としてはこの議論が正しくないことが本稿で示された。今回の改革で導入された年金受給額のネットスライド制は支給額を大きく変える効果を持ち、上の議論を覆してしまうのである。すなわち消費税導入により確かに高齢者の税負担は増加する。しかし基礎年金分の保険料が引き下げられることにより勤労世代の手取り賃金が増え、それにスライドする年金受給額も増えて、その額が消費税による高齢者の税負担分を越えるのである。従って現在の年金受給世代は基礎年金の財源を消費税にすることによってより利益を受けることになる。

所得税の場合には消費税と逆に税率の引き上げは手取り賃金を減らし、年金受給額を減らす。これが基礎年金の財源を税に変えた場合に所得税の方が消費税よりも世代間の再分配の平等化に働く。本稿ではこれらのこれまで注目されていなかったネットスライド制の効果を数量的に示した。

基礎年金の財源を税に移す影響は、ネットスライド制の影響と同時に、厚生年金加入者と国民年金加入者の間で税の負担に差のあることの影響が大きいことが示唆された。本稿ではこの面については厳密な分析を行っていないが、消費税と所得税の比較では、この面からの数量的な分析も重要な課題である。

注 釈

日本経済研究センターにおける研究会参加者およびコンファレンス参加者の有益なコメントに感謝いたします。本研究の一部について専修大学研究助成を受けた。

- 1) 社会保険庁の「事業年報」参照。
- 2) より詳細な議論は小口他(1994)に展開されている。
- 3) 厚生省の「年金と財政」に示された予測に従い、ネットスライド後の上昇率を1.8%としている。
- 4) 小口・八田・内田・酒本(1996)参照。このモデルの生成過程は次のとおりである。まず小口と八田は1992年に年金予測用モデルを開発し、八田・小口(1993)、小口・木村・八田(1994)、

Hatta・Oguchi (forthcoming)、等でその分析結果を公表した。このモデルを内田(1996)が発展させ、それをさらに全面的に改定して現在のOSUモデルとなっている。このモデルは基本のケースについては厚生省モデルによる「年金と財政」における予測と極めて近い予測値を生み出す特徴を持っている。本誌の八田・内田論文参照。

- 5) 現在保険料は半分が本人負担、半分が雇用主負担となっている。雇用主負担分は帰属賃金なので、保険料が下がるとこの分は賃金にまわされるとも考えられるが、ここでは賃金は変わらないものとしている。
- 6) 賃金所得と財産所得では税率が異なるし、賃金所得と個人業主所得では捕捉率の違いがあるので、これらを同じ扱いにして平均税率と税収を求めるのは実状とは異なる。捕捉率の差を考慮すると賃金所得税率はここでの計算よりやや高くなる。

参考文献

- 内田香屋子(1996)「構造推計に基づいた年金資金の予測」大阪大学大学院経済学研究科修士論文
小口登良・木村陽子・八田達夫(1994)「日本の公的年金の再分配効果」石川経夫編『日本の所得と富の分配』の第10章、東京大学出版会、pp.321-353
- 厚生省年金局数理課(1990)『年金と財政』社会保険法規研究会
厚生省年金局数理課(1995)『年金と財政』社会保険法規研究会
勤労統計協会『保険と年金の動向』各年
社会保険庁『事業年報』各年
総理府『家計調査年報』各年
総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』各年
- 橋本恭之・林宏昭・跡田直澄(1991)「人口高齢化と税・年金制度」『経済研究』42巻4号、pp.330-340
- 八田達夫・小口登良(1993)「日本国政府の年金純債務」『日本経済研究』No25、pp.101-121
本間正明・跡田直澄・大竹文雄(1988)「高齢化社会の公的年金の財政方式：ーライフサイクル成長モデルによるシミュレーション分析ー」『フィナンシャルレビュー』pp.50-64
- Tatsuo Hatta, Noriyosi Oguchi (forthcoming) "The Net Pension Debt of the Japanese Government" in Michael Hurd, Naohiro Yashiro eds. *Economics of Aging*, University of Chicago Press

コメント

田近 栄治 (一橋大学)

論文のねらい

わが国の公的年金は、現在では実質的に賦課方式で運用されている。そのなかで、高い給付と人口の急速な高齢化が重なることによって、後代世代の負担が増加せざるをえないことになる。それが、世代間の負担の格差を引き起こしている。

小口論文は、この問題に対して、基礎年金部分を保険料によるファイナンスから、税によるそれに代えることによって、年金の負担を広い世代に求める。その結果、サラリーマンを対象とした場合、後代世代の負担がどの程度緩和されるかを検討している。

税として、消費税と所得税の2つを考え、消費税の場合には、負担世代を拡大するものの、「基礎年金分の保険料が引き下げられることにより、勤労世代の手取り賃金が増え」、それにスライドする年金受給額も増えることにより、現在の年金受給世代も利益を受けると主張される。それに対して、所得税の場合には、税率の引き上げが手取り賃金を下げることにより、年金受給額を引き下げる効果があり、「世代間の再分配の平等化」に働くとされている。

以上が論文の核であるが、それについて検討する前に、推計的側面について2点ふれておきたい。まず第1点は、表2・表3に示された基礎年金の支給額と給付額であるが、この表に至るまでに国民年金の被保険者数や受給者数の推計など、ここでの推計を根拠づけるデータが必要であろう。八田・内田論文では、厚生省の『年金と財政』の推計との比較を行っているが、推計結果の信頼性を上げる2点の一つとして、そうした作業が必要であろう。

第2に、基礎年金の財源の一つとして所得税を取り上げているが、税負担率は推計される所得に税率表を適用して求めているわけではなく、『家計調査』から年齢別に平均所得税率を求めている。これによって、筆者の推計する勤労者所得に対して正しい所得税が得られるか否かという問題が残るが、概念的には、消費税の代替として、なぜ「賃金税(payroll tax)」ではなく、所得税を考えるのかという問題がある。

年金給付の財源とするのであれば、わが国で適用されているような高い所得控除

を設けた所得税はふさわしくないであろう。これまで賃金に課せられていた保険料を、賃金税と読みかえ、負担を広く、薄くするべきではないのだろうか。

問題の設定

続いて、この論文の問題設定について考える。この論文は厚生年金の世代間負担の格差を、基礎年金部分を税によりファイナンスすることにより、緩和することを目指している。しかし、そもそも問題の根源は、厚生年金における①賦課方式、②高い給付と③加入者の高齢化の3つにある以上、この問題への対処として、基礎年金の財源を取り上げるといふ問題設定は、適切であろうか。厚生年金の世代間格差を改善するためには、その3つの原因の①と②に切り込まざるをえないであろう。

基礎年金の財源を論じるというのであれば、それは「国民年金」の改革のためでなくてはならない。実際わが国では、

- ①自営業者とサラリーマンの間では、基礎年金の負担が違っている、
- ②その結果、定額保険料である自営業者の間では、基礎年金に本来期待される所得再分配効果が働かない、
- ③その一方、第3号被保険者は負担をまぬがれている、
- ④未納者が、大量に存在する、

などの問題が生じている。

こうした問題を見据えた上で、今後基礎年金の財源を制度間で異なった保険料から税に変更するべきか議論するべきであると思われる。