

IPSS Discussion Paper Series

(No.2006-01)

「基礎年金の負担：税か保険料か？」

加藤久和(明治大学政治経済学部)

2006年7月



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3  
日比谷国際ビル 6F

本ディスカッション・ペーパー・シリーズ  
の各論文の内容は全て執筆者の個人的見解  
であり、国立社会保障・人口問題研究所の  
見解を示すものではありません。

# 基礎年金の負担：税か保険料か？

加藤久和\*\*

## はじめに

持続的な低出生率と平均寿命の伸長により、わが国の人口構造は過去に類をみない速度で高齢化が進んでいる。65歳以上人口比率は2005年に20%に達する一方、2004年の合計特殊出生率は1.29と過去最低を記録した。2005年には戦後初めて人口が減少したという観測もある。長期的にみると65歳以上の高齢者はさらに増加し、国立社会保障・人口問題研究所の2002年推計(中位推計)によれば、2025年に3,473万人、2050年には3,586万人と2000年の2,204万人と比べるとほぼ1.6倍まで増加する。

65歳以上の高齢者の家計はその多くが公的年金によって支えられていることは過去の研究から明らかである(例えば府川(2003)など)。今後さらに増加する65歳以上人口の生活を変わず支えていく制度とするため、2004年度には抜本的な公的年金制度改革が断行され、若年層の負担を引き上げるとともに、高齢者に対する給付水準の見直しが行われた。またその前提として、基礎年金に対する国庫負担はそれ以前の三分の一から二分の一に引き上げられることも了解されている。

基礎年金は公的年金制度の中核を占めるものであり、今後はその半分を保険料でまかなうが、残りは国庫負担、すなわち租税で負担することになる。高齢者の基礎的な生活を支えるという意味から、基礎年金を全額国庫負担とし、租税によってまかなうべきであるという議論も存在する。また、国民年金の未納率の上昇とともに、より強制力の伴う租税によって全額負担する方が年金財政の安定面からも好ましいという見方もある。さらには公的年金制度の民営化を見据えた議論や、租税制度の見直し(消費税への移行等)と絡めた視点など、基礎年金に関する一層の改革は必然といえよう。

本論文では、最初に基礎年金の動向や負担の仕組みと今後の基礎年金給付額の見直しなどに関する整理を行う。次いで、基礎年金部分を保険料で負担すべきか、それとも租税によるべきか、についての様々な見方を紹介するとともに、筆者なりの見解を示す。最後に、2050年までの超長期を視野に入れたマクロ計量モデルを用いて、基礎年金を全額消費税でまかなう場合の税率に関するシミュレーションを紹介する。

## 1. 基礎年金の動向と負担

最初に、1986年以降の基礎年金額等の推移を概観し、また現行の基礎年金制度の構造について整理する。次いで、2004年度改革を踏まえた将来の基礎年金額の推移などの見直しを紹介する。

### 1.1 基礎年金の概要

基礎年金は1985年の公的年金制度の抜本的改革によって導入されたものである。それ

---

\* 明治大学政治経済学部教授、E-mail : hkato@kisc.meiji.ac.jp

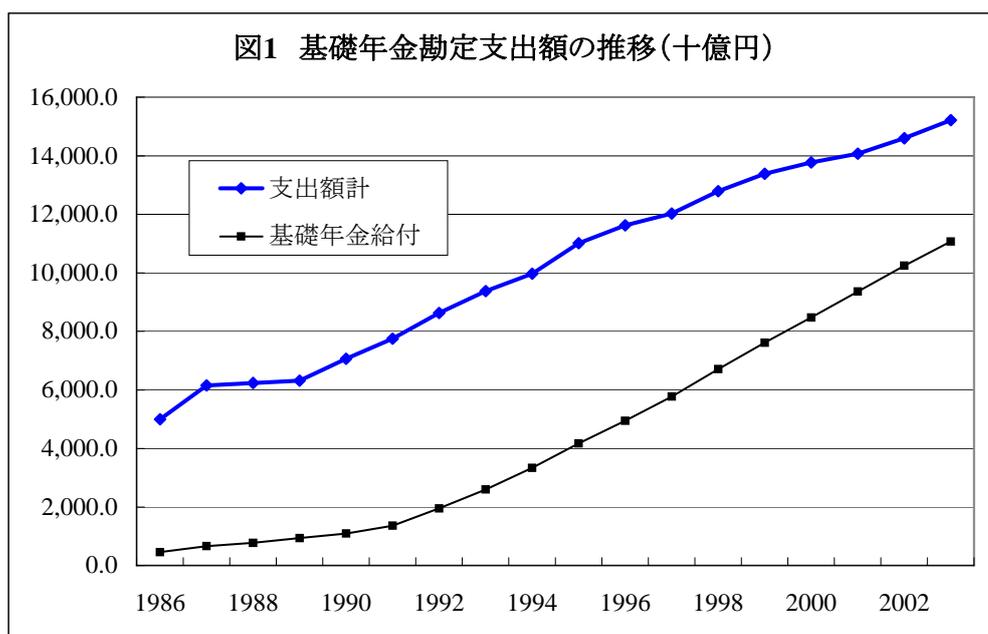
\*\* 本 DP 発表会において、日高政浩氏(大阪学院大学助教授)、石井太氏(国立社会保障・人口問題研究所)のお二人から貴重なコメントを頂いた。記して感謝申し上げたい。また、DP 発表会出席の方々からも有益なご意見等を頂いた。もちろん、ありうべき誤り等についてはすべて筆者の責任である。

以前の公的年金制度では給付水準や給付のための資格要件などが各制度間によって大きく異なることや、重複給付を受ける者あるいは任意加入であった国民年金に加入せず無年金となる者などが存在するなど、いくつかの課題を抱えていた。加えて、自営業者等が主たる被保険者であった（旧）国民年金自体の財政状況も年々悪化していた。そこで、各制度に共通する基礎部分を新たに設定し、被用者年金についてはこの基礎年金に上乗せする「2階」部分の報酬比例年金として位置づけるとともに、基礎年金給付についての財政上の分担を行うこととし、従前は任意加入であった専業主婦等も強制的に加入するといった全面的な改革を行ったのである。

現在の基礎年金では、新制度に伴う基礎年金給付のみならず、旧法拠出制に関わる国民年金や旧被用者年金法による基礎年金に相当する部分についても基礎年金勘定からの支出として計上され、いわゆる「みなし基礎年金」とよばれている（正確には、旧法による給付のうち昭和36年4月以降の加入期間に基づき支給される基礎年金に相当する部分を指す）。旧法の厚生年金を受給している者にとっては、このみなし基礎年金は報酬比例部分と一括して支給されており、会計上区別されるにすぎないが、しかし本稿ではみなし基礎年金を含めた基礎年金全体の状況を取り扱うこととする。

## 1.2 基礎年金額の推移

図1は基礎年金勘定からみた、1986年以降の基礎年金支出額と新制度に伴う基礎年金給付額の推移を示したものである。1986年の基礎年金支出額は5.0兆円、このうち新法に伴う基礎年金はわずか0.5兆円にすぎなかった。新制度導入後10年を経過した1995年には、基礎年金支出額は11.0兆円、また新法に伴う基礎年金は4.2兆円であった。1995年では依然として旧法によるみなし基礎年金の割合が高く、基礎年金全体に占める新法の基礎年金の割合は37.9%であった。2003年になると、基礎年金支出額は15.2兆円にまで拡大しており、過去17年間でおよそ3倍の規模となるとともに、新法に伴う基礎年金給付



資料: 社会保険庁「事業年報」

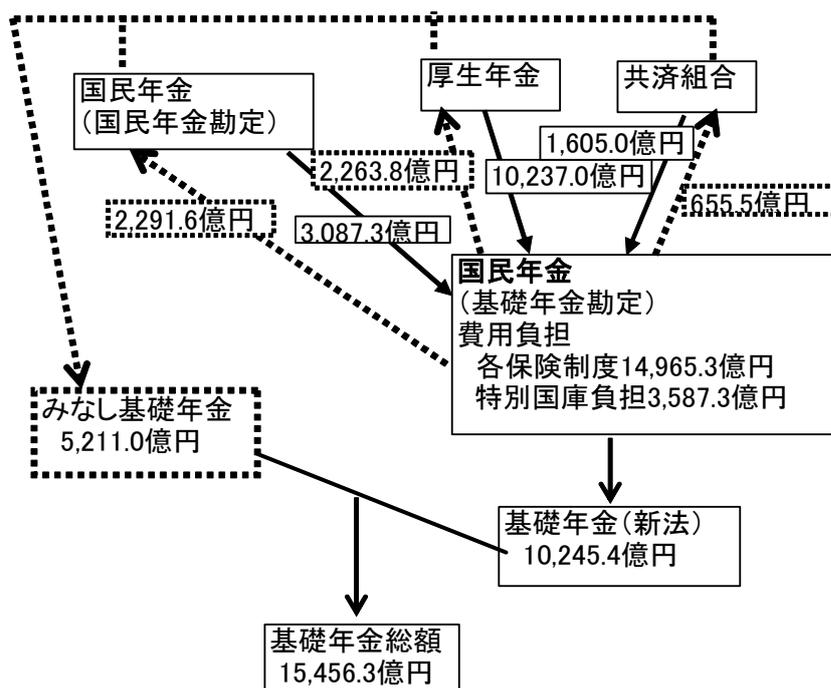
額も 11.1 兆円と、全体の 72.8%を占めるに至った。

実際に給付された基礎年金給付額をみると<sup>1</sup>、1987 年には 5.6 兆円（うちみなし基礎部分が 5.0 兆円）であったが、1995 年には 11.0 兆円（同 6.8 兆円）、2002 年には 15.5 兆円（同 5.2 兆円）となり、また、みなし基礎年金の割合も低下している<sup>2</sup>。公的年金総額に占める基礎年金の比率をみると、1987 年では年金給付総額が 17.7 兆円であったため 31.8%を、1995 年では年金給付総額 31.8 兆円の 34.5%を占めていた。2002 年では 42.3 兆円の給付総額のうち基礎年金は 36.5%となっており、近年、この割合は漸増傾向にある。

### 1.3 基礎年金負担の構造

上述したように、基礎年金といわれる公的年金は、新制度導入以降にいわゆる新法基礎年金と、旧法に基づく年金のうち基礎年金に相当するいわゆる、みなし基礎年金に分けることができる。これらの給付に要する費用基礎年金の財源は、特別国庫負担分<sup>3</sup>を除いた分を国民年金、厚生年金、共済組合で負担することになっている。負担の割合は、各制度の被保険者数（共済組合では組合員数、第 3 号保険者は扶養者が加入する制度に算入する）

図2 基礎年金拠出と給付の流れ(2002年)



資料: 社会保険庁「事業年報」

<sup>1</sup> 基礎年金に関わる各年金制度の負担額やその割合は当該年度の給付費や各年金制度の保険者数が確定した後に決定されるため、翌々年度に精算される。そのため、当該年度は概算で負担額等が決まるため、基礎年金勘定に計上される基礎年金給付額と、実際の基礎年金給付額は異なるものとなる。

<sup>2</sup> 2002 年のみなし基礎年金 5.2 兆円のうち、旧法国民年金分が 2.3 兆円、厚生年金が 2.3 兆円、共済組合が 0.6 兆円であった。

<sup>3</sup> 特別国庫負担分は、保険料を免除された者への給付などの財源として国庫によって負担される分である。

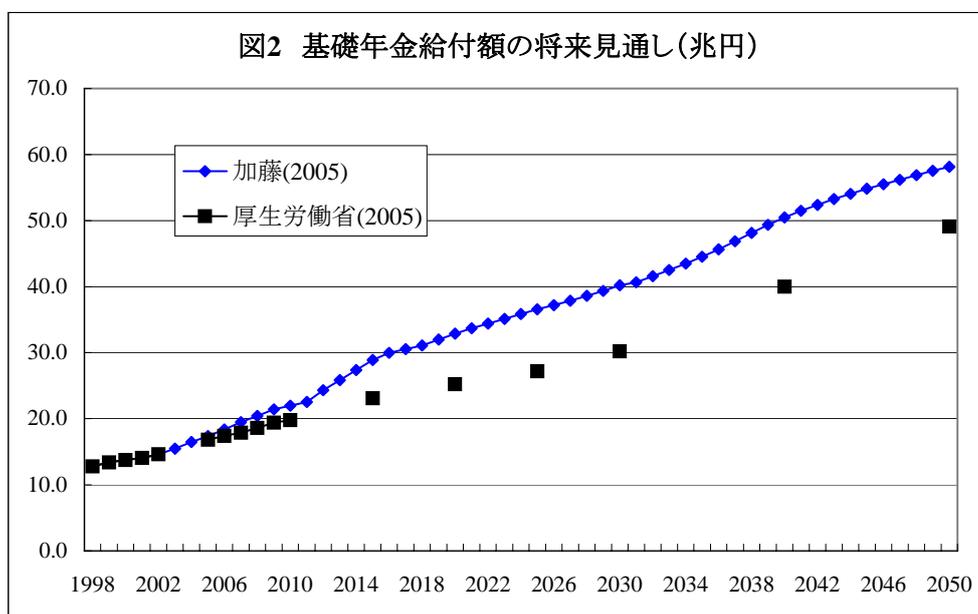
の割合で案分して決定される。

図 2 は、2002 年度における基礎年金の負担と、みなし基礎年金給付費として各制度に配分される給付額の流れを示したものである。これらは基礎年金勘定から各制度に配分され、給付額の一部となる。図 2 から、各年金制度からの拠出金の合計は 15.0 兆円であるが、その各制度別の負担の割合をみると、国民年金が 3.1 兆円、厚生年金が 10.3 兆円、共済組合が 1.6 兆円となっている。したがって、拠出金の負担割合はそれぞれ 10.7%、68.6%、20.6%であり、およそ 7 割を厚生年金が負担していることがわかる。

#### 1.4 将来の基礎年金給付額の見通し

2002 年度の基礎年金給付額は 15.5 兆円であった。基礎年金給付額は今後さらに増加すると見られている。厚生労働省による「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果報告書」では、2005 年度の基礎年金給付額が 16.8 兆円となり、これが 2025 年度に 27.2 兆円、2050 年度には 49.1 兆円に達すると試算されている。また、2050 年度の基礎年金給付額 49.1 兆円のうち 47.2 兆円が老齢年金に相当するとしている。

加藤(2005)では、独自のマクロ計量モデルで社会保障財政に関する将来見通しを行っているが、それによると 2005 年度の基礎年金給付額は 17.4 兆円、また 2025 年度では 36.6 兆円、2050 年度では 58.1 兆円にまで増加すると見込んでいる (図 2 参照)。2050 年度で見ると、厚生労働省の見通しよりも 11 兆円程度多い計算である<sup>4</sup>。



資料:厚生労働省(2005)及び筆者試算

<sup>4</sup> 公的年金給付額全体でも厚生労働省と加藤(2005)の両者には差がある。2004年5月に公表された厚生労働省の「社会保障の給付と負担の見通し(平成16年5月推計)」では2025年度の公的年金給付額が64兆円とされているのに対し、加藤(2006)では71兆円としている。厚生労働省の試算では、名目賃金上昇率は2.1%、物価上昇率1.0%、運用利回り3.2%が仮定されているが、モデルでは推計期間の名目所得上昇率がおおよそ2.4%、消費者物価上昇率は1.0%、長期利率は3.5%程度となっている。両者の差はこうした変数の値のほか、モデルの構造上の違いによるものである。なお、これらの諸仮定値が同じ場合、推計値に大きな乖離が生じないように調整をモデル構築の段階で考慮した。

## 2. 税か保険料か？

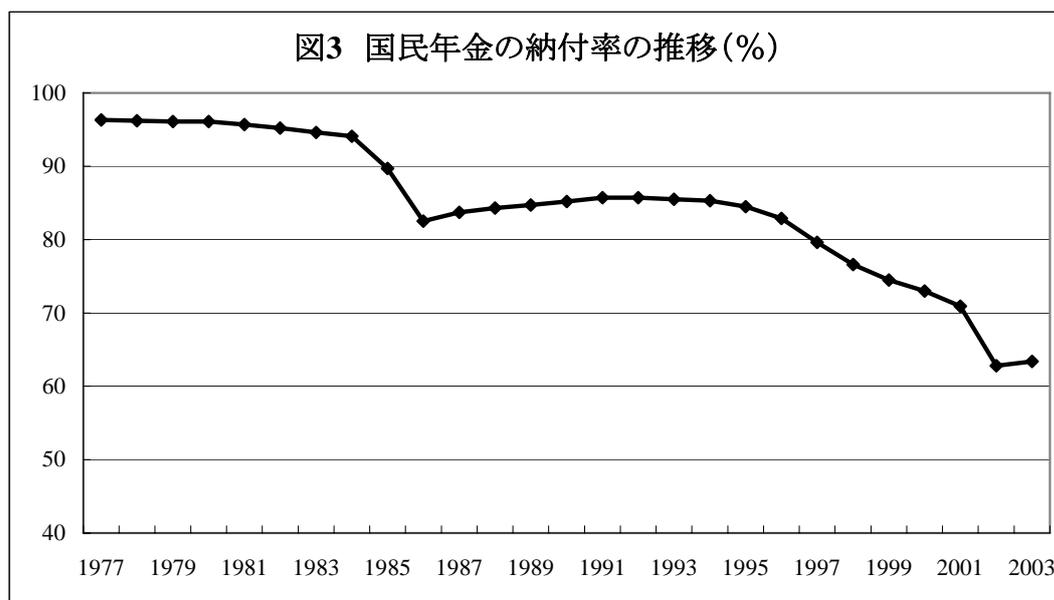
基礎年金の負担をめぐる議論が活発である。マクロ的な視点からすれば、保険料も租税も同じ負担であって大きな違いはないとする見方もあるが、しかしミクロ的な視点からは異なる点も多い。また、今後増大する年金給付、とりわけ基礎年金給付を支える財源としては税と保険料のいずれが好ましいか、といった議論から、公的年金制度の民営化を見据えた財源のあり方に関する議論まで多種多様である<sup>5</sup>。以下では、こうした議論を整理するとともに、筆者なりの見解を述べておきたい。

### 2.1 保険料と租税の特徴

#### 2.1.1 保険料方式の特徴と課題

わが国の公的年金制度は保険料方式によって運営されている。現行の保険料に依拠した年金財政の運営方式の特徴と併せ、これが有する課題などを考察しておこう。

第一に、保険料方式は負担と給付の関係をリンクさせるものである。この点について厚生省(1998)などを参考に要約すると、「一定期間にわたり保険料を拠出し、これに応じて年金を給付する」というものであり、支払った保険料に対応した年金給付が期待されるのである。しかしながら、このことは負担を行わない者には給付も行われまいということの意味する。この点を避けるために、国民年金加入者のうち、低所得者等で保険料支払いができない者については、免除制度などが用意され、基礎年金の本来給付額の1/3が支払われることになっている。この部分がいわゆる国庫負担部分に相当し、保険料方式を前面に押し出しているものの、基礎年金に関しては負担と給付に関する明確なリンクが欠けている部分でもある(牛丸他(2000)など参照)。その意味では、現行の公的年金制度は保険料方式で運営されているとは言いがたい側面をもつ。2004年度の公的年金制度改革によって確認



資料: 社会保険庁「事業年報」

<sup>5</sup> これに関する議論は膨大なものがある。本文ではそれをひとつひとつ掲げていくわけにはいかないので、近年公刊された論文や書籍を中心に参照する。

された、基礎年金部分の国庫負担の 1/3 から 1/2 への引き上げは、保険料方式といった性質をさらに曖昧なものとするとは明らかであろう。

第二に、現行の公的年金制度が採用している保険料方式は、用途を制限した負担方式であり、目的税と同様な特徴を有する<sup>6</sup>。すなわち、集められた保険料は、年金給付のみの目的に使用される。わが国の公的年金制度はほぼ賦課方式（正確には修正積立方式）であるから、徴収された保険料は一部を除いてそのまま年金給付に使用される。使い道が明確にされているという点では、負担を行うものにとってはわかりやすいものである。その一方で、給付需要が増大すれば、それに見合うように保険料の上昇を招く危険性がある。需要増大に伴う自動的な負担増といった特質が、いわゆる目的税の弊害として指摘されるが、保険料方式にはこれと同様な点の危惧もある。もっとも、2004 年度の年金制度改革によって保険料率の上限が定められたことなどから、この点の課題はある程度解決されたとも考えられる。

第三は、保険料方式では租税と異なり、徴収に関する強制力が厳格ではないことがある。国民年金の納付状況をみると、近年その納付率が落ち込んでいることが問題として指摘される。図 3 は近年の国民年金の納付率の推移を示したものである。公的年金制度の抜本的な改革が行われた 1985 年の納付率は 89.7%であったが、2002 年では 62.8%まで落ち込み、2003 年ではわずかに改善したものの 63.4%に留まっている。もちろん、公的年金の保険料納付は強制的なものであり、未納者に対しては差し押さえなどの法的な対応が取られることとなっているが、実際に差し押さえが行われる例はわずかであり、これが未納に対する抑制とならない要因でもある。

第四は、保険料の算定基礎に関わる問題である。一般の所得税は直接税の形式をとり、同じ賃金所得のベースであれば同じ税負担を行うという意味で水平的公平性が確保されるように企図されている。しかしながら、保険料方式を採用する公的年金制度では、異なる職種あるいは異なる世代に属する個人にあっては同じ賃金所得を得ても負担する保険料は異なる。すなわち、同じ賃金所得を得ても、被用者であるかそうでないか、現役世代に属するかそうでないか、等によって負担の程度が異なるのである。このことは、保険料変更などがもたらすマクロ経済等への影響や所得再分配の効果を複雑にし、またその影響もマクロ経済にとって“中立的”にとどめることは極めて難しいと考えられる。なお、保険料の水準は保険数理的に決定されるのであり、一般的な賃金所得税の決定方式とは大きく異なることも忘れてはならない。

### 2.1.2 租税の役割と特徴

公的年金の負担方式を租税とする場合を考えるため、ここでは財政学の視点から租税の役割と特徴について簡単に整理しておこう。

租税の機能は、政府が持つとされる三つの機能を支えるものであると考えられる。すなわち、①資源配分機能を支える財源、②所得再分配機能のためのツール、③経済安定化機能としてのビルト・イン・スタビライザー、である。このうち、租税については直接税の累進性などを利用した所得再分配機能が重視されることが多い。但し、これは主として世

<sup>6</sup> 井堀(2005)では、保険料徴収は賃金所得税と同じであるので必ずしも目的税とみなすことはできないと述べている。

代内再分配を対象とするものであり、世代間再分配を主目的としたものではないと考えられる。その一方、賦課方式による公的年金制度で負担する保険料は世代間分配を目的としたものであり、この点において両者は異なるものと理解される<sup>7</sup>。

次に、租税が持つべき特徴をみておこう。その特徴としては、①原則的に国民すべてから徴収されること、②強制的に税を徴収すること、③税と特定の公共サービスとの間に対価関係がないこと、があげられる<sup>8</sup>。この租税が持つべき特徴と保険料方式とは大きく異なることがわかる。第一に、保険料を負担すべき対象は国民ではないこと（この点が、いわゆる第三号被保険者の問題（専業主婦等）をもたらしているとも考えられる）、第二に（上述したように）強制性が曖昧なこと、第三に保険料と年金給付がリンクしていること、である。租税においても目的税は存在するものの一般的には用途を特定化しない普通税（一般税）であり、政府がその予算を効率的に配分するためには用途を特定化しないような税制が望ましいとされる。一方、受益者負担を明確にするには目的税が好ましいという議論があるものの、需要の消失があっても制度が残り利権化するといった弊害も指摘される。

## 2.2 税か保険料か？

### 2.2.1 税方式への移行

以下で行う議論はあくまでも公的年金制度の一部である基礎年金部分に関するものである。結論として、税による基礎年金の負担を推奨するが、それは二階部分に及ぶものではないことを述べておく<sup>9</sup>。

最初に基礎年金の性格を考えておきたい。厚生省年金局(1998)では、基礎年金を「老後生活の基礎的部分を保障するため、全国民共通の給付を支給するもの (p.28)」と位置づけている。このことは、基礎年金は老後の生活における国民の必要最低限の水準を支えるものであるから、保険料方式による負担と明確なリンクを必ずしも持つ必要はないとも考えられる。給付と負担のリンクが不要であれば税方式でも十分であり、現に基礎年金の国庫負担が 1/2 に引き上げられるという実態がそのことを示している。さらには、現行制度では基礎年金給付を得るためには、第二号被保険者である被用者は厚生年金等が課す定率の保険料負担を必要とする一方、自営業者等の第一号被保険者は定額負担を行うなど、負担の仕組みや水準が異なり、保険料方式の内部においても給付と負担のリンクは崩れているといえよう。加えて、専業主婦等、保険料納付が不要となっている第三号被保険者との関連についても、基礎年金における保険料方式との矛盾が存在する。こうした点を解決するには、負担と給付のリンクを断ち切り、租税制度の中で、高齢者の生活のナショナルミニマムとして基礎年金を給付する仕組みのほうが誰もが納得するものと思われる。もちろん、その場合には、保険料方式を主張する識者からも指摘される点であるが、生活保護との整合性を確立しておく必要がある<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> この点の議論については野口(1984)など参照。また、橋木(2000)、小塩(2005)では社会保障制度はリスク分散が目的であり、所得再分配が第一義的な目的ではないと主張している。

<sup>8</sup> 加藤(2003)など参照。

<sup>9</sup> よく知られているように、経済学者の多くは税による基礎年金負担を主張する一方、厚生労働省などは保険料方式の維持を主張する。厚生労働省に対する経済学者の反論としては、小塩(2005)などが詳しい。

<sup>10</sup> モラルハザードにより老後生活を公的扶助に頼る者と保険料を納めてきた者との不公平な扱いがあれば、公的扶助を不可欠なものとする限り税方式に切り替える方が公平性は維持できるのではないだろうか。

これに加えて、税方式にすべき根拠を三点ほど掲げておく。第一は、上述したような保険料未納問題に対する解決である。未納率が4割に達しようとする現状においても強制性が曖昧な保険料方式では改善はあまり期待できないであろう。第二は、被用者年金に関わる事業主負担の存在である。厚生年金制度では保険料を雇用主と被用者が折半するが、少なくとも基礎年金をナショナルミニマムと位置づけるのであれば、自営業者等との公平性を確保するとともに、雇用主負担の軽減を図ることが可能となる<sup>11</sup>。第三に、政府の効率性に関わる問題である。厚生労働省と財務省が徴収のための組織を二重に保有していることの是非を問う指摘は多いが、税方式移行への最大の障壁ともなっているとされる<sup>12</sup>。

なお、税方式への移行について、公的年金制度改革全体の視点からの主張もある。例えば、年金制度改革の青写真として、1階部分は税方式による最低保証年金、2階部分を報酬比例型の確定拠出型年金にするといった主張などである。こうした視点からの議論については、そもそも基礎年金の財源負担をどうすべきか、という本稿の主目的から逸脱するため、これ以上は言及しない。

### 2.2.2 消費税の利用

消費税については、財政改革を踏まえた税率見直しが政策課題となるなど、現行の5%から近い将来上昇することはほぼ間違いない状況であろう。但し、税率をどの程度にするのか、また税率の上昇分を福祉目的税などの目的税化するのか、など様々な見解もあり流動的である。

上記で述べたように、もし基礎年金の負担を租税で行うとすると、その場合消費税を利用することが推奨されることが多い。消費税にするべきか、それとも所得税にするべきかについて、簡単に議論を整理しておきたい。

賃金所得をベースにした所得税によって負担を行う場合、負担を主として行うのは現役世代であり、引退世代が徴税対象から大きく除かれる。このことは、年金課税の大幅な引き上げが難しい限り、新たな世代間の所得再分配をもたらすことになる。さらに、今後の高齢社会を考慮すれば、税収の安定性という側面からも所得税に負担を求めるには限度があろう。しばしば税制改革では直間比率が問題にされるが、高齢社会を迎えるにあたってこれ以上直接税の負担を求めることは難しいと考えられる<sup>13</sup>。このことから、基礎年金の財源を消費税に求めることはやむを得ない。但し、消費税が持つ逆進性や水平的公平性の確保などについて懸念を持つ指摘もある。そのため、橘木(2005)では累進消費税を推奨している。これは、商品の贅沢度（あるいは需要の価格弾力性）によって異なる税率を課すものであり、必需品には低い税率を課して逆進性を緩和するものである。しかしながら、実際に商品ごとに異なる税率を課すことは煩雑であること、経済活動に対して“中立”な税制にするにはむしろ贅沢品ほど低い税率を課すべきこと、等クリアすべき課題は多いと

---

<sup>11</sup> 但し、橘木(2005)でも指摘しているように、雇用主負担の帰着問題を明らかにしておく必要がある。本来、被用者の賃金の一部としてあるならば、被用者個人は雇用主から過大な支援を得ていることにはならないが、製品価格に転嫁されるなど一般消費者がこの分を負うのであれば自営業者との公平性が重要な問題となる。

<sup>12</sup> DP発表会において、税方式への切り替えに際して、過去の未納・未加入の者の取り扱いが問題になるという指摘を頂いた。これは、税方式に変更することで未納者等と納付した者との間に不公平が生じるということでもある。

<sup>13</sup> この点には様々な議論があり、所得のみならず資産等を含めた総合課税が可能であれば直接税中心で税体系を構築すべきという意見もある。

考えられる。欧州諸国で見られる食料品に対する軽減措置を取り入れることが現実的な解決策であろう。

最後に、福祉目的税とするのか、それとも用途を制限しないものとするのか、といった議論もある。これについては、財政赤字削減の手段としての消費税率上昇を考慮すれば、社会保障関連分野を“聖域”としないことが必要になり、福祉目的化することは好ましいことではないだろう。しかしながら、基礎年金に充当するという視点からは一概に否定しがたい点もある。今後さらに議論すべき課題と考えられる。

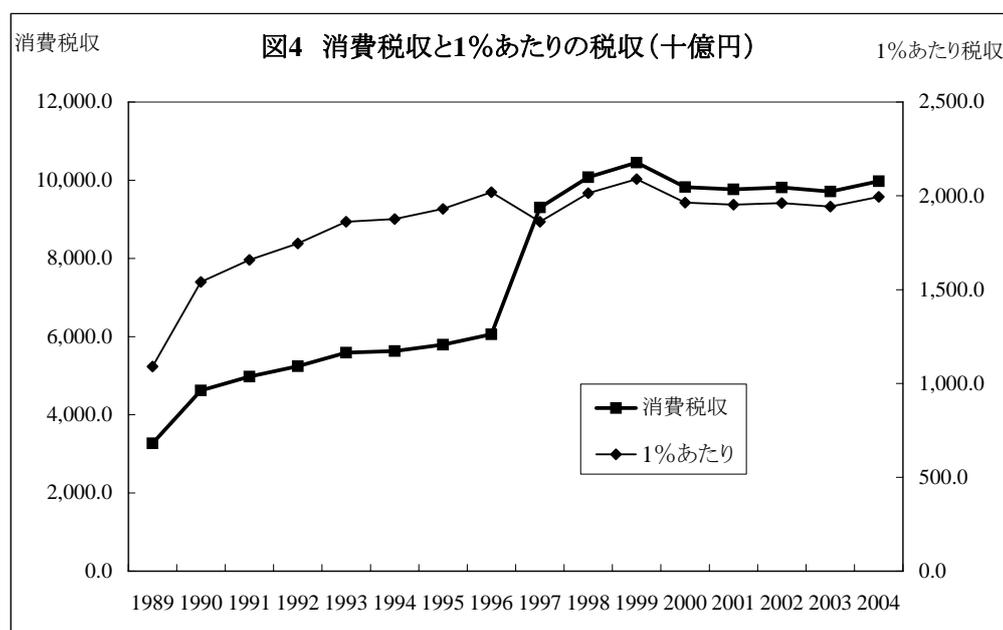
### 3. 基礎年金の消費税負担シミュレーション

基礎年金を消費税で負担することを前提として、その場合どの程度の消費税率を上昇させなければならぬか、という点をシミュレーションする。最初に、現行の消費税の税額の推移を整理し、単純な試算によって国庫負担を 1/3 から 1/2 に引き上げる場合に必要な消費税率を示す。次いで、加藤(2005、2006)によるマクロ計量モデルを用いて基礎年金を全額国庫負担とする場合の消費税率、さらには出生率の変動や全要素生産性などの変化と必要な消費税率との関連を検討する。

#### 3.1 国庫負担引き上げと消費税増収

図4は、1989年度以降の消費税収と1%あたりの税収の推移を示したものである。1989年度の消費税からの税収は3.3兆円にすぎなかったが、1996年度には6.1兆円まで増加した。1989年度から1996年度までの税率は3%であったが、1997年度以降税率が5%に上昇したことにより1997年度は9.3兆円、また1999年度は10.4兆円にまで増加したものの、その後デフレ傾向によって若干低迷し、2004年度の消費税収は10.0兆円であった。これを税率1%あたりで見ると、1995年度以降、ほぼ安定して2兆円程度であり、2003年度がおおよそ1.9兆円、2004年度ではおおよそ2.0兆円であった。

2004年度の年金制度改革では、国庫負担を1/3から1/2に引き上げることが確認された



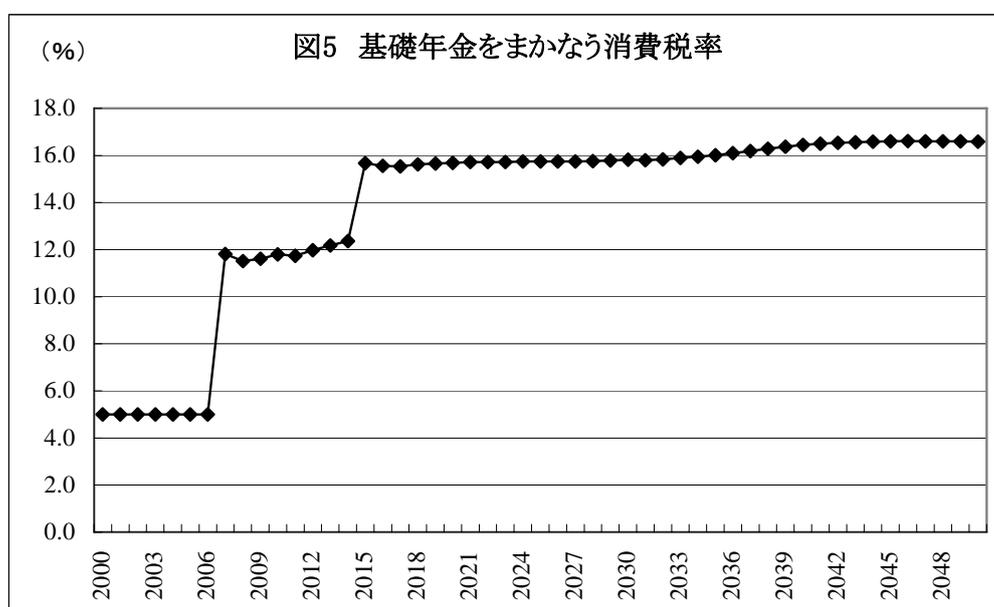
資料:財務省「財務統計」

が、これはしたがって基礎年金給付額の 1/6 に対する国庫負担を増やすということとなる。ちなみに、2002 年度の基礎年金給付額は 15.5 兆円であり、消費税 1%あたりの税収を 2004 年度並に 2.0 兆円とすると、消費税率にしておよそ 1.29%となる。もちろん、こうした試算は単純なものであり、経済変動とともに消費税収も変動し、また高齢化のさらなる進行で基礎年金給付額も増加する見通しであるから、今後 1.29%を維持すればいいという結論にはならないことに留意すべきである。

### 3.2 消費税率の推定①ー考え方とベースケースの結果

将来、基礎年金の負担方式を保険料方式から税方式に移行したとすると、消費税率の上昇幅はどの程度必要であろう。前項で試算した結果を用いて、単純に基礎年金を全額消費税でまかなうとすると 7.75%程度の消費税率上昇が必要になると計算される。しかし、実際には経済変動や基礎年金給付額の変動などを見込んで計算しなければならない。そこで、加藤(2005、2006)によるマクロ計量モデルを利用して、経済変動、人口構造変化等と整合的な将来の基礎年金需要額を算出し、これから必要な消費税率の上昇幅を計算してみよう<sup>14</sup>。

加藤(2005)のモデルは、マクロ経済を記述するマクロ経済ブロック、主として労働力供給を示す労働市場ブロック、一般政府（中央・地方政府及び社会保障基金）の財政収支を表す財政ブロック、および年金、医療、介護といったサブブロックから構成される社会保障ブロックの四つのブロックから構成される中規模モデルであり、含まれる内生変数の数は 277 となっている。年金ブロックの計算では、厚生年金と国民年金について、老齢年金



注: モデルのベース解では2007年から7%、2015年から10%に消費税率を上昇させることを前提としている。

<sup>14</sup> 橘木(2005)では消費税の 7%程度上昇を見込み、さらに基礎年金の充実を図って消費税率を 15%とす

を中心に制度を記述する方程式群によって 2050 年度までの予測値が計算され、また国民年金については、新法と旧法に分割し、新法では基礎年金を中心にその給付を計算している。なお、給付額は、現在の一人当たり給付額から物価上昇率などを勘案して求めている<sup>15</sup>。

基礎年金の給付額を、すべて消費税でまかなう場合の税率（正確には国庫負担として予定されている 1/2 を前提とし、残りの 1/2 の負担を保険料から租税に移行させる場合の税率）を求めるには、次の二つのステップを踏んでいる。

- ①モデルのベース解を求めるに際して、消費税率については、2007 年度から 7%、2015 年度から 10%に引き上げることを前提としているので、これに沿って 2050 年度までの消費税収や基礎年金給付額などを計算し、これから必要な消費税率を求める。
- ②次に、消費税率上昇に伴う物価水準（GDP デフレータ）の上昇を組み込んで再度モデルを解く。なお、消費税率 1%の上昇によって GDP デフレータは 0.6%上昇すると仮定した。これは 1997 年の消費税率 3%から 5%への変更によって生じた物価水準の上昇率から計算したものである。

結果として、2025 年度では必要な消費税率の上昇幅は 5.75%程度であるが、基礎年金給付額の拡大に伴い、2050 年度には 6.59%程度の消費税率が必要になり、その結果、加藤(2005)によるモデルのベース解では、最終的な消費税率は 16.6%程度になると計算されている<sup>16</sup>（図 5 及び表 2 参照）。

### 3.3 税と保険料負担の違いとマクロ経済への影響

税方式と保険料方式では、どちらがマクロ経済に好ましい効果をもたらすであろうか。ここでは、モデルのベース解（保険料負担のケース）と、前節で計算された消費税率によって代替された基礎年金負担シナリオに基づくシミュレーション解（税負担のケース）との比較を行って、この点に関する推察を行う。

保険料を消費税によって代替した場合のシミュレーション解を計算するため、以下のような仮定を置いた。

- ①基礎年金給付額については、モデルのベース解で与えられる将来推計値をそのまま与える。そのため、シミュレーション解では基礎年金給付額は外生扱いとする。
- ②消費税率、物価水準については、消費税額を試算する際に得られた結果を外生変数としてモデルに投入する。
- ③消費税率を試算する際に求められた基礎年金給付額と同額だけ、公的年金負担額を控除する。（なお、給付額と負担額は制度上、単年度では一致しないため、近似的な措置である。）控除額については、公的年金給付総額に占める基礎年金給付額の比率から計算して推計する。これにより基礎年金給付額は社会保障財政から控除され、その一方で、基礎年金給付額は政府支出として同額が支出されるとした。

モデルのベース解と、以上の仮定をおいたシミュレーション解について、実質及び名目

---

ることを提案している。

<sup>15</sup> 将来予測値の試算にあたっては、国民年金の収納率が 2010 年までに 80%まで回復すると仮定している。

<sup>16</sup> 厚生労働省(2005)による 2050 年の基礎年金給付額見通しを前提とすると、5.5%程度の消費税率上昇が求められる。

国内総生産水準・成長率、一般政府収支（財政赤字の対 GDP 比）、および人口一人当たり消費額の水準について比較を行った結果を示したものが表 1 である。

表 1 によれば、実質国内成長率では税方式に変更したほうが年 0.05% あたり高い成長が期待され、また一人当たり民間消費額についても 2025 年で 19.5 万円、2050 年では 59.0 万円（いずれも名目値）だけ高い消費水準が享受できる。このことから、税方式への変更はマクロ経済へのパフォーマンスをも改善することが示唆される<sup>17</sup>。

なお、①の仮定から明らかのように、ベース解とシミュレーション解では、制度上において異なる複数の条件を組み込み、かつ物価水準等の外生条件を変更するなど、試算結果の違いに関してその要因を単純に求めることはできない。すなわち、保険料方式から税方式への以降に関して、その他の経済諸条件も同時に変更されるため、通常のマクロ計量モデルにおけるシミュレーション（ある外生変数の変更に伴う感応度分析）とは異なるものであり、したがって結果の解釈においても一定の留意が必要である。

**表1 シミュレーション解とベース解の乖離**

	2025年	2050年
実質国内総生産(兆円)	26.5	41.8
当該期間の成長率*(ポイント)	0.05%	0.05%
名目国内総生産(兆円)	38.0	68.7
当該期間の成長率*(ポイント)	-0.15%	0.05%
一般政府収支(ポイント)	-0.8%	0.5%
一人当たり民間消費額(万円)	19.5	59.0

注:\*2025年は過去10年間、2050年は過去25年間の平均成長率である。

### 3.4 消費税率の推定②—出生率の動向と消費税率

ベース解では将来予測にあたって、国立社会保障・人口問題研究所の 2002 年推計に基づく中位推計を用いている。これに対して人口の想定が変化した場合、必要な消費税率はどのような影響を受けるであろうか。特に出生率が変動することによって、将来のマクロ経済の成長率が変化するとともに、消費税の課税対象である民間最終消費支出や民間住宅投資などが変動し、これによって消費税収も影響を受ける。これによって必要な消費税率も変わってくると考えられる<sup>18</sup>。

そこで、第一に出生率の仮定がベース解の前提となった社人研(2002)の中位推計と異なる場合をシミュレーションする。最初に、社人研(2002)の低位推計に沿って人口が推移すると、中位推計では消費税の上昇幅が 2050 年度では 6.59% 程度であったが、低位推計ではさらに 0.42 ポイント増加して、7.01% が必要になる。次に、社人研(2002)推計から離れ、2025 年度に合計特殊出生率(TFR)が 1.8 にまで直線的に改善し、これ以降一定となる場合と、逆に 2025 年度に TFR が 0.9 まで低下し、2025 年度以降この低水準が続く二つのケースを独自に計

**表2 消費税率の上昇分**

	2025年度	2050年度
ベース解	5.75	6.59
低位推計	5.77	7.01
TFRが1.8に改善	5.74	6.24
TFRが0.9まで低下	5.77	7.20
TFPが10%上昇	5.68	6.35

資料:筆者試算

<sup>17</sup> この結果は概ね消費税率の上昇が物価水準を高め、これが名目賃金を上昇させることで労働力率を上昇させ、経済成長に正の効果をもたらすといったルートによるものとみられる。もちろん、こうした結果は、マクロ計量モデルの構造に依存している。

<sup>18</sup> 以下の出生率変動に関するシミュレーションでは、2050 年度に給付を受け始める 65 歳人口は既に生存しているため、給付を受ける側の高齢者層についての変動は無視できる。

算して、必要な消費税率の上昇分を求めた。TFR が 1.8 にまで改善するケースでは 2050 年度に必要な消費税率の上昇分は 6.24%程度に留まるのに対し、0.9 まで低下するケースでは 7.20%程度の上昇幅が求められる。両者の差は 0.75 ポイントであり、少子化の進展はこのような形でも負担を高めるものと考えられる。

第二に、中位推計を前提とするものの、2010 年度以降、モデルに組み込まれている生産関数に含まれる全要素生産性の水準を外生的に 10%高めたケースについて試算した。この結果は表 1 にあるように、2025 年度で 5.68%、2050 年度で 6.35%となり、ベース解と比較して 2050 年度ではおよそ 0.24 ポイント軽減することができると試算された。

## おわりに

本稿では、基礎年金の現状と課題、とりわけ基礎年金の財政方式を中心に、これを整理するとともに、消費税によって基礎年金をまかなうとした場合には、どの程度の税率上昇が必要か、という点を検討した。

2004 年度に給付された基礎年金の総額は 15.5 兆円に達し、公的年金給付額全体の 36.5%を占めている。この額は、経済成長や高齢化のさらなる進行によって、今後さらに増加すると見込まれている。現在、基礎年金は基本的には保険料方式で運営されているが、2004 年度の公的年金制度改革では国庫負担の割合が 1/2 にまで拡大することが確認された。保険料方式とはいえ、すでに大きな割合を租税に依存しているという事実があり、またその他さまざまな論点から、基礎年金全体を租税によってまかなうことが適切であると考えられる。但し、現在の政府組織の問題や消費税率上昇に関する国民的合意の形成などさまざまな課題もある。こうした点をいかに解決していくかが問われているとも言える。

基礎年金を租税でまかなう場合、消費税を用いることが考えられる。独自のマクロ計量モデルを用いて試算した結果、2050 年度ではおよそ 6.6%程度の消費税率上昇が必要であることが示された。財政赤字の解消等、その他に必要な税収を考慮すると、17%程度の消費税率ということになる。また、出生率の変動や全要素生産性が変化した場合のシミュレーションを行い、出生率の改善や生産性上昇が消費税率上昇を緩和させることができることも示した。

本稿の結果の多くは、加藤(2005)などによるモデルに多くを依存している。そのため、その結論には一定の留意が必要であるが、年金財政を安定的に運営していくためのひとつの参考資料として解釈されたい。

## 参考文献

- 井堀利宏(2005)、「公的年金による保険料と税の役割」、国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革』、東京大学出版会。
- 牛丸聡・吉田充志・伊藤寛・瀬沼雄二・飯山養司・草嶋隆行(2000)、『公的年金制度の考え方と抜本改革の可能性』、経済分析第 161 号、経済企画庁。
- 小塩隆士(2005)、『人口減少時代の社会保障改革』、日本経済新聞社。
- 加藤久和(2003)、『財政学講義』、文真堂。
- 加藤久和(2005)、「将来人口シナリオに基づく経済社会の将来像—マクロ計量モデルによるシミュレーション—」、『中央大学経済研究所年報』、第 35 号。

加藤久和(2006)、「少子化がマクロ経済や財政・社会保障などに及ぼす影響」、樋口美雄・財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会』、日本評論社。

厚生省年金局編(1998)、『年金白書 21世紀の年金を「選択」する』、(社)社会保険研究所。

厚生労働省年金局数理課(2005)、「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果報告書」、  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/index.html>

国立社会保障・人口問題研究所(2002)、「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」。

橘木俊詔(2000)、『セーフティネットの経済学』、日本経済新聞社。

橘木俊詔(2005)、『消費税15%による年金改革』、東洋経済新報社。

野口悠紀雄(1984)、『公共政策』、岩波書店。

府川哲夫(2003)、「高齢者の所得に占める公的年金のウエイト」、季刊社会保障研究、国立社会保障・人口問題研究所、第39号。

IPSS Discussion Paper Series 既刊論文（直近分）

No	著者	タイトル	刊行年月
2005-01	加藤久和	年金財政の持続可能性と経済成長について	2005年5月
2005-02	府川哲夫	国保老人の外来受診者1人当たり医療費	2005年8月
2005-03	稲垣誠一	Projections of the Japanese Socioeconomic Structure Using a Microsimulation Model (INAHSIM)	2005年10月
2005-04	Takashi Oshio and Satoshi Shimizutani	The impact of social security on income, poverty, and health of the elderly in Japan	2005年10月
2005-05	熊谷成将・泉田信行・山田武	医療保険政策の時系列的評価	2005年10月
2005-06	酒井正	社会保険料の事業主負担は本当に労働者が負担しているのか？	2005年11月
2005-07	阿部彩	日本における相対的剥奪指標と貧困の実証研究	2005年12月
2005-08	阿部彩	児童手当による子供の効用への影響	2006年3月
2005-09	菊地英明	社会的排除—包摂とは何か？——概念整理の試み	2006年3月
2005-10	府川哲夫	企業による福利厚生の変遷	2006年3月