

新聞各社の年金制度改革案の政策シミュレーション*
—年金制度改革案の政策評価と修正の提案—

2011年6月

稲垣 誠一**

要旨

年金制度改革は、社会保障と税の一体改革を進めていく上で、最も重要な柱である。2011年2月26日に開催された社会保障改革に関する集中検討会議では、年金制度改革案を提言する新聞社からヒアリングが行われた。本稿では、これらの提案のうち、読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社の提案について、マイクロシミュレーションモデル INAHSIM を用いた政策シミュレーションを実施し、①貧困高齢者への政策効果、②現行制度と比較した時の追加費用、③過去の保険料納付実績との関係を考慮した公平性の観点から、評価・分析を行った。この結果、いずれの新聞社の改革案も現行制度と比べて高齢者の防貧・救貧効果は大きいものの、読売新聞案と産経新聞案は公平性に問題があること、日経新聞案は、移行に長期間を要するために、防貧・救貧効果がすぐに現れないことが問題点として明らかとなった。そこで、各社のこれらの問題点を改善するために、読売新聞案と産経新聞案については、最低保障年金等の対象を75歳以上に限定する方式、日経新聞案については、75歳以上の高齢者にはすぐに税方式による給付を導入する方式を修正案として示し、同様の政策シミュレーションを実施した。修正後の改革案は、問題点が解消されただけでなく、当初案と同様、高齢者の防貧・救貧効果は大きく、追加費用も小さいことから、財政的にも実現可能であることが分かった。新聞各社の改革提案とその修正案は、いずれも有力なものであり、本稿の政策シミュレーションで得られたエビデンスと合わせて、社会保障と税の一体改革に関する論議が進められることが望まれる。

* 本稿のシミュレーションの基礎となったデータは、厚生労働科学研究費補助金を受けて行う「ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる所得保障施策の評価・分析に関する研究」の一環として、その使用が認められた国民生活基礎調査の調査票（2010年9月7日付厚生労働省発統0907第7号）を再集計して得たものである。

** 一橋大学経済研究所 〒186-8601 東京都国立市中2-1、E-mail: inagaki@ier.hit-u.ac.jp

1. はじめに

社会保障と税の一体改革については、喫緊の重要な政策課題になっている。そのため、政府・与党の社会保障改革検討本部（本部長＝菅直人首相）の下に「社会保障改革に関する集中検討会議」が設置され、平成 23 年 2 月 5 日に第 1 回集中検討会議が開催された。この会議では、社会保障と税の一体改革について、国民的な議論を進めるための環境作りを行うとともに、政府案を 6 月末までに取りまとめることを目標に、集中的に検討が行われている。これまでに、労使 4 団体（2 月 19 日）、新聞 5 社（2 月 26 日）及び有識者 5 人（3 月 5 日）から公開ヒアリングを行い、社会保障改革に関する提言について意見交換が行われた。その後、東日本大震災が発生し、一時中断されたが、4 月 27 日より再開し、5 月 12 日の会合では社会保障に関する厚生労働省案¹の概要が提示され、5 月 23 日の会合では、「年金」と「貧困・格差、低所得者対策」について討議が行われた。

これらのうち、2 月 26 日に開催された集中検討会議では、直接ヒアリングを実施した毎日新聞社、読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社のほか、朝日新聞社から提出された資料をもとに、年金制度改革を中心に意見交換が行われた。その中で、パート労働者などを厚生年金に加入できるようにする必要性や受給権を得るための加入期間を 25 年から 10 年程度に縮める考え方は一致したが、基礎年金の財源に税金をどこまで充てるかについては意見が分かれた。ただし、会議終了後に記者会見した与謝野馨経済財政担当相は「税か保険料かという議論よりも、国民負担をどこまでお願いできるかが重要」と指摘しており、これは、年金制度改革により、どれだけ社会保障給付が増えるかが本質的な課題であることを意味している。

そこで、本稿では、年金制度改革に関する新聞各社の提案のうち、かなり具体的な仕組みが示されている読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社の 3 社の提案について、①貧困高齢者への政策効果、②現行制度と比較した時の追加費用及び③過去の保険料納付実績との関係を考慮した公平性の観点から、評価・分析を行った。具体的には、日本社会のマイクロシミュレーションモデル INAHSIM（Integrated Analytical Model for Household Simulation）を用いた政策シミュレーションを実施し、貧困高齢者数の対人口比の低下の度合いによって貧困高齢者への政策効果を定量的に評価するとともに、追加費用の将来推計を行った。また、公平性の問題については、まじめに保険料を納付した者と未納期間が長い者が受給する生涯の年金給付総額を比較し、その生涯給付の差額が、納付した保険料総額の差額を上回る場合に公平性が確保されているものとした。

その結果、いずれの改革案についても、現行制度と比べて高齢者の防貧・救貧効果は大きいものの、読売新聞案と産経新聞案は公平性に問題があること、日経新聞案については、移行に長期間を要するために防貧・救貧効果がすぐに現れないことが問題点として明らかとなった。そこで、各社のこれらの問

¹ 基本的な考え方を中心に提示されたものであり、シミュレーションの実施に必要な具体的な仕組みは提示されていない。

題点を改善するために、読売新聞案と産経新聞案については、最低保障年金等の対象を75歳以上に限定する方式、日経新聞案については、75歳以上の高齢者にすぐに税方式による給付を導入する方式を新たに提案し、同様の政策シミュレーションを実施した。

本稿では、まず第2章において、現行制度を維持した場合における高齢貧困者の将来見通しを示した上で、第3章において、各社の改革案に関する政策シミュレーションを実施して改革効果を評価するとともに、公平性の確認を行った。第4章においては、第3章で指摘した問題点を改善するための修正案を提示して政策シミュレーションを行い、この修正案が有効であることを確認した。第5章においては、まとめと今後の改革の方向について述べる。

2. 現行制度を維持した場合の将来見通しと公平性

2.1. シミュレーションの方法

日本社会のダイナミック・マイクロシミュレーションモデル INAHSIM²を用いて、貧困高齢者数の対人口比及び現行制度と比較した追加費用の将来推計を2100年まで実施した。

いわゆる貧困層は、全国民の等価所得³の中央値の2分の1以下の水準と定義されることが多いが、このような相対的な水準による定義は、貧困層が多くなると水準が低下し、貧困率が過小評価になる傾向があるため、長期の時系列で観察する場合には、貧困層の実態を必ずしも的確に表さないという欠点を持っている。そこで、ここでは絶対的な水準として、等価所得が100万円未満⁴の者を貧困層と定義して貧困率の推計を行った。ただし、本シミュレーションは、物価上昇や賃金上昇がないとした静態的なベースで推計を行ったものである。そのため、マクロ経済スライドや既裁定物価スライド⁵による実質的な給付削減は発動されず、高齢者の所得水準はやや高めの推計になっており、とりわけ、高齢になるほど貧困率が低めに推計されることに留意が必要である。ただし、制度改革案の間の相対的な比較においては、この留意点の影響は小さいものと考えられる。

² 詳細については、稲垣（2007, 2010）を参照のこと

³ 等価所得とは、世帯の総所得を世帯人員の平方根で除したものである。世帯人員の違いを考慮した実質的な所得水準を示す指標であり、広く利用されている。いわゆる「貧困率」は、この等価所得が一定水準以下（貧困ライン）の者の割合として算定される。

⁴ どの程度の水準を貧困ラインと考えるかについて、明確な合意があるわけではない。ここでは、等価所得100万円を便宜的に貧困ラインと考えた。なお、これは、満額の基礎年金（約80万円）のみの夫婦の所得水準（等価所得112万円）よりもかなり低い水準であり、極めて低い水準と考えてよい。

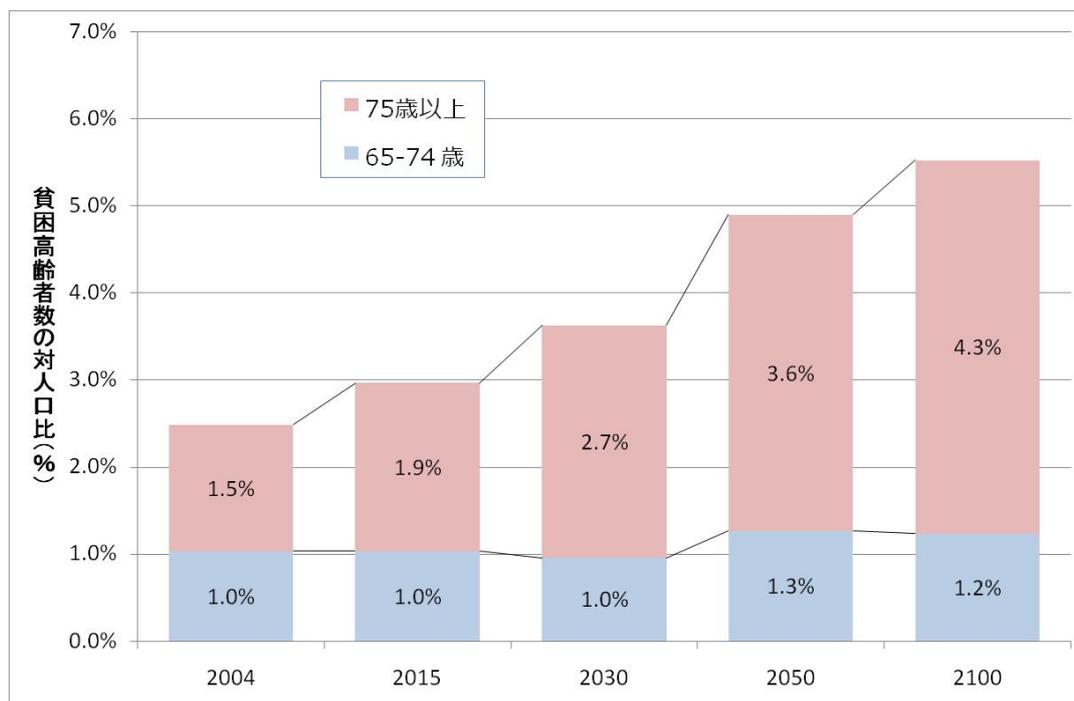
⁵ 既裁定者の年金額は、賃金ではなく、物価にスライドして引き上げられる仕組みとなっている。賃金上昇率より物価上昇率が低いと考えられており、年金受給者にとっては実質的な給付削減である。

追加費用の将来推計についても、同様に、物価上昇や賃金上昇がないとした静態的なベースとなっている。追加費用は、制度改革案の間の相対的な比較であることから、やはりこの留意点の影響は小さく、単純に2004年度の価格表示と考えても大きな問題はない。

2.2. 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し

図1は、現行制度を維持した場合における貧困高齢者数の対人口比について、75歳未満と75歳以上に区分して、2100年までシミュレーションを行った結果である。この定義による貧困高齢者数の対人口比は、2004年では2.4%であるが、逐年上昇し、2050年以降には2倍以上の5%台を超える水準まで上昇することが見込まれる。これらが、生活保護の対象者と平行に増加するとは限らないが、低所得の高齢者数の対人口比が大幅に上昇することになれば、生活保護の対象者も大幅に上昇することが容易に推測される。いかえると、現行の年金制度を維持した場合には、貧困高齢者が増加し、生活保護の対象者が増加していくことが懸念される。

図1 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し



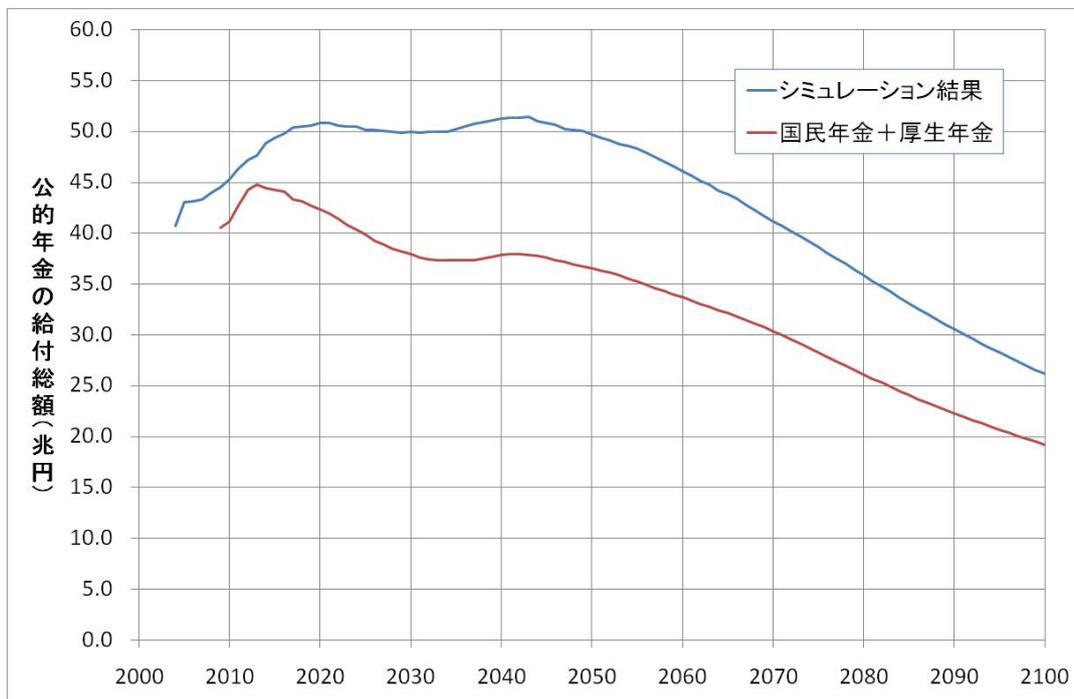
また、この貧困層を75歳未満と75歳以上の高齢者に分けてみると、75歳以上の高齢者が圧倒的に多数を占めている。これは、75歳以上では単身高齢者の比率が高く、貧困に陥るリスクが高齢になるほど高まるためである。さらに、既裁定物価スライドによる実質的な給付削減の影響は高齢になるほど大きくなるため、実際には、これよりもさらに多くの75歳以上の高齢者が貧困層になると見込まれる。

2.3. 公的年金の給付総額の将来見通し

図 2 は、公的年金の給付総額の将来見通しを示したものである。「シミュレーション結果」は、INAHSIM を用いて推計した公的年金全体の給付総額であり、「国民年金+厚生年金」は、平成 21 年財政検証結果（厚生労働省、2010）による国民年金と厚生年金の支出額の合計額である。いずれも、賃金上昇率によって 2004 年度価格に割り引いたものであり、現時点の生活水準からみた実質的な価格と考えてよい。ただし、「シミュレーション結果」は、以下の条件を仮定しており、本来の公的年金の給付総額と比較すると、①に関しては高めの推計、②と③に関しては低めの推計となっている。

- ① 物価上昇や賃金上昇がないとした静態ベースであり、マクロ経済スライドや既裁定物価スライドの適用による実質的な給付削減がないこと
- ② 共済年金の新規裁定者は、厚生年金と同じ水準とみなしたこと
- ③ 新規裁定者については、老齢年金と遺族厚生年金（遺族共済年金を含む）のみを考慮しており、各制度の障害年金や遺族基礎年金の新規裁定は含まないこと

図 2 公的年金の給付総額の将来見通し



(出所)「国民年金+厚生年金」は、厚生労働省（2010）による国民年金と厚生年金の支出の合計額を賃金上昇率によって 2004 年度価格に割り引いたものである。

本稿のシミュレーション結果は、国民年金と厚生年金に共済組合の年金給付を加えたものであることから、厚生労働省の財政検証結果を上回る見通しとなっているが、2010 年代から 2030 年代半ばにかけて

て、両者のトレンドに違いが見られる。すなわち、財政検証結果は 2012 年度を境に実質的な支出総額が急減していることに対し、シミュレーション結果では、高齢者数の動きと同様に緩やかな上昇を続けている。これは、財政検証では、2012 年度から賃金が上昇に転ずることを見込んでおり、2012 年度以降の割引率が大きいことに加え、マクロ経済スライドや既裁定物価スライドの適用による実質的な給付削減を見込んでいるからである。

日本の 65 歳以上の高齢者人口は、2012 年度の 3074 万人から、2042 年度のピークには 3667 万人とさらに 2 割増加すると見込まれている。にもかかわらず、この間、財政検証による国民年金と厚生年金の実質的な支出額は大幅に減少すると見込まれている。これは、財政検証における経済前提が成り立つとすると、先に述べた実質的な給付削減（マクロ経済スライド $\Delta 0.9\%$ 、既裁定物価スライド $\Delta 1.5\%$ ）が長期にわたり続くからである。

2.4. 未納者と完納者の公平性の確認

公的年金制度は、所得再分配機能を有していることから、必ずしも支払った保険料が給付として戻ってくるわけではない。しかしながら、第 1 号被保険者については、保険料の納付義務があるとはいえ、実質的に自主納付となっており、未納率も 4 割を超える水準にある。そのため、この第 1 号被保険者については、平均寿命まで生きた場合に支払った保険料を上回る年金給付を受給できないと、保険料の納付意欲を大きく削ぐ恐れがある。これは、言い換えると、未納期間が長い者が受給する生涯年金額とまじめに保険料を納付した者の受給する生涯年金額を比較し、その生涯給付の差額が、納付した保険料総額の差額を上回ることを意味している。そうでない場合には、正直者がばかを見ることにもなりかねず、未納問題を解決することは容易ではないからである。本稿では、この条件を満たしている場合⁶に、公平性が確保されていると考える。

まず、現行制度において、この公平性が担保されていることを確認しよう。平成 23 年度の国民年金保険料は月額 15,020 円であり、これを 40 年間納付すると保険料総額は 721 万円である。これに対して、基礎年金額は年額 788,900 円（月額 65,741 円）であり、これを 65 歳からの平均余命の期間（平成 21 年では、男 18.88 年、女 23.97 年、男女平均 21.43 年）だけ受給するものとする、その総額は 1,690 万円となる。

表 1 は、全期間まじめに納付した場合、25 年間だけ納付した場合、10 年間だけ納付した場合とまったく納付しなかった場合における保険料納付総額と年金受給総額とを比較したものである。10 年間納付した場合の年金受給額のカッコ内の金額は、年金の受給資格期間を 10 年に短縮した場合である。いずれ

⁶ 厚生労働省（2010）では、給付負担倍率として、利息等を含めた厳密な試算を行い、「どの世代でみても、支払った保険料に対し、厚生年金では 2.3 倍、国民年金（基礎年金）では 1.5 倍以上の給付が受けられる結果となっている。」としている。本稿では、利息等を考慮しない簡便計算でこの比較を行う。

の場合も保険料の未納額を年金受給額の減額分が上回っているため、現行制度では、公平性が確保されていると考えることができる。また、年金の受給資格期間を10年に短縮した場合でも、同様に、公平性が確保されているといえることができる。

表 1 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（現行制度）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40年	0年	721万円	—	65,741円	1,690万円	—
25年	15年	451万円	270万円	41,088円	1,056万円	634万円
10年	30年	180万円	541万円	— (16,435円)	— (423万円)	1,690万円 (1,267万円)
0年	40年	—	721万円	—	—	1,690万円

2.5. 現行制度を維持した場合におけるシミュレーション結果のまとめ

現行制度では、厚生労働省（2010）の平成21年財政検証結果によれば、長期的に財政の健全性は確保されると見込まれている。しかしながら、これは、賃金の上昇率が、2012年度以降一定水準以上見込まれ、マクロ経済スライドや既裁定物価スライドによる給付の削減措置が十分に機能することが前提となっている。図2でみたように、仮にマクロ経済スライド等が十分に機能しない場合には、かなりの負担増になり、持続可能性には十分に留意する必要がある。

一方、図1でみたように、高齢貧困者数の対人口比は、今後急速に上昇していくと推計される。現時点では高齢貧困者数の対人口比は2%台であるが、将来的にはこれが5%台まで上昇することが見込まれる。これらの高齢貧困者は等価所得が100万円未満という極めて所得水準の低い高齢者であり、生活保護の対象者が急激に増加することを示唆している。さらに、この推計は、マクロ経済スライド等による給付削減を考慮しない場合のものであり、仮にマクロ経済スライド等が発動されれば、75歳以上の後期高齢者を中心に、さらに高齢貧困者が増加すると考えられる。国民的な議論の中で、低年金・低所得の高齢者の増加が懸念されているが、このシミュレーション結果は、そのような懸念を裏付けるものである。

また、保険料をまじめに納付した者と未納期間の長い者との間の公平性については、低所得者に対する免除制度を除けば、納付期間に比例した年金給付となっていることから、現行制度では公平性の問題は特にないと見てよい。表1でみたように、未納額に比べて給付の減額分がかなり大きく、むしろ、未納に対するペナルティーが大きすぎる印象がある。もちろん、未納者は納付義務を怠った者であり、年金制度としてのペナルティーはあってしかるべきであるが、結果として生活保護に追い込むようなこ

とになれば、社会保障制度全体からみて、適切な仕組みであるかどうかともう一度考え直す必要があるであろう。

このように、現行の年金制度は、マクロ経済スライドや既裁定物価スライドによる継続的な実質的な給付削減を前提に、基本的に制度の持続可能性に特に重点を置いて制度設計がなされていると考えてよい。もちろん、持続可能でない仕組みは、もはや「年金制度」と言えるものではなく、論外である。しかしながら、貧困高齢者の将来見通しにおいて定量的に確認したように、現行制度のもとでは、実質的な給付削減を見込まないとしても、貧困高齢者数の対人口比が上昇を続けると推計される。実質的な給付削減が発動されれば、さらに貧困高齢者は増加すると考えられる。今日まで、高齢者の防貧・救貧という観点から公的年金制度の拡充が図られてきた⁷が、今後もこの機能を十分に果たしているかどうか、再検討が必要であろう。

3. 新聞各社の年金制度改革案と政策シミュレーションによる政策評価

3.1. 年金制度改革案の基本的な考え方

各社の年金制度改革案については、パート労働者などを厚生年金に加入できるようにする必要性や受給権を得るための加入期間を25年から10年程度に縮め、貧困高齢者をできる限り減らす方策が必要との考え方は一致しているが、基礎年金の財源に税金をどこまで充てるかについては意見が分かれている。

日本経済新聞社は全額を消費税で賄う仕組みを提示する一方、朝日新聞社、読売新聞社、産経新聞社の3社は税と保険料で半分ずつ賄う現行の社会保険方式を維持する仕組みを提示している。また、毎日新聞社は当面は現行方式のまま税金で無年金・低年金対策を行い、将来は基礎年金を全額税による最低保障年金に移行する仕組みを提示している。

社会保険方式を主張する3社は全額税方式にすると必要な税財源が大きくなるので、基礎年金は社会保険方式とし、新たな税財源は医療や介護に充てるべきだとの考え方であり、日経新聞は税方式になれば基礎年金の保険料は廃止でき、無年金・低年金の問題を容易に解決できるという考え方である。しかしながら、終了後に記者会見した与謝野馨経済財政担当相が述べているように、「税か保険料かという議論よりも、国民負担をどこまでお願いできるかが重要」であり、本稿では、税か保険料かを区別せず、年金給付総額が現行制度と比べてどれくらい増加するかについての焦点を当てることとする。

⁷ 稲垣（2009）は、公的年金制度の発展の足跡を定量的に計測し、①無年金・低年金の問題が急速に改善していること、②社会保険の性格上、現役時代の所得格差が年金額にも反映されるが、所得再分配効果によって相当程度緩和されていること、③公的年金制度の充実によって高齢者が経済的に自立できるようになったことが子供との同居率を低下させていることなどを示している。

また、各社の年金制度改革案については、詳細な仕組みが示されていないため、本稿では、比較的具体的性の高い読売新聞社、日本経済新聞社及び産経新聞社の年金制度改革案について政策シミュレーションを実施した。その際、シミュレーションに必要な具体的な仕組みを以下のように想定した。なお、いずれの改革案についても、2015年度から施行するとした。

3.1.1. 読売新聞社の改革案

読売新聞社（2011）は、「税方式」は医療・介護の財源確保が難しく「移行」も困難であるという理由から、社会保障全体を見据えた社会保険方式が基本であるとしている。ただし、老後保障を幅広く確実にするために、受給資格期間を10年に短縮して無年金を少なく、月5万円の「最低保障」で低年金をカバーする仕組みを提案している。改革案の導入時期や既裁定者の年金を引き上げるかどうかについて明確に示されていないが、改革案の趣旨を勘案し、以下の仕組みを想定する。

- ① 満額の基礎年金を84万円（5%）に引上げ
- ② 低年金・低所得（夫婦の所得額200万円未満）の高齢者に最低保障年金60万円を導入
- ③ 2015年度から直ちに実施（既裁定者も抱き起こし）
- ④ 受給資格期間を10年に短縮
- ⑤ 無年金者は救済しない

3.1.2. 日本経済新聞社の改革案

日本経済新聞社（2011）は、高齢期の最低保障の充実の観点から、みんなから消費税を集め、老いたら、みんなに基礎年金を払うことを提案している。基礎年金の支給要件は10年間の居住要件とし、給付額は現行制度と同様に月66,000円とし、基礎年金の保険料は廃止し、国内に居住し、消費税を支払ったことをもって保険料を納付しているとみなす考え方である。消費税は居住者全員から徴収するので、徴収漏れがほとんどなく、財源として安定性があり、年金制度の持続性や公平性が高まること、専業主婦も消費税を払うので、働く女性との間の不公平などが解消すること、制度の完成後は無年金者がいなくなることなどをそのメリットとして挙げている。本稿のシミュレーションでは、以下の仕組みを想定する。

- ① 満額の基礎年金は、現行制度（80万円）と同じ
- ② 2015年度から40年かけて徐々に税方式に移行
- ③ 基礎年金の支給要件は10年間の居住要件
- ④ 既裁定者の年金額の見直しは行わない

3.1.3. 産経新聞社の改革案

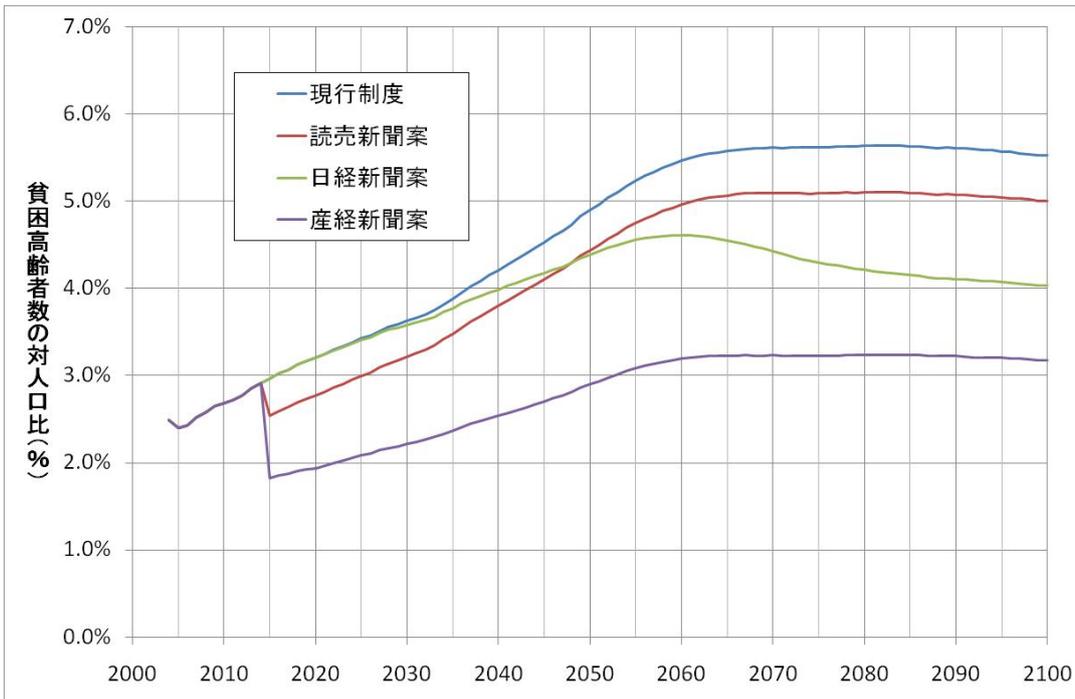
産経新聞社（2011）は、自助自立が社会の基本であるとし、社会保険方式として、現行制度の骨格を維持するものとしている。ただし、現役時代に年金保険料をコツコツ納めてきたにもかかわらず、老後の生活に困っている人を応援する「自立応援年金（仮称）」の導入を提案している。「自立応援年金」は、低年金者ではなく、低所得の年金受給者に対して、月額 2 万円程度を上乗せする仕組みとし、その財源は、高額所得の高齢者の基礎年金の減額または課税により賄うことが想定されている。高齢者同士の助け合いがその基本になる。本稿のシミュレーションでは、以下の仕組みを想定する。

- ① 満額の基礎年金は、現行制度（80 万円）と同じ
- ② 低所得の年金受給者（単身 100 万円未満、夫婦 142 万円未満）に対して、年額 24 万円を基礎年金に上乗せ
- ③ 2015 年度から直ちに実施（既裁定者も抱き起こし）
- ④ 受給資格期間を 10 年に短縮
- ⑤ 無年金者は救済しない

3.2. 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し

図 3 は、各社の年金制度改革案について、貧困高齢者の対人口比の将来見通しを比較したものである。いずれの改革案についても、現行制度と比べて、顕著な改善効果が観察される。とりわけ、産経新聞社の改革案は、他社の改革案と比べて特に顕著な改善効果がみられるが、これは、産経新聞案が、貧困高齢者にターゲットを絞った措置を直ちに実施するとしたことによるものである。しかしながら、産経新聞案を実施する場合には、「低所得の高齢者」の判定が外形的な基準で適切にできるかという点に留意する必要がある。高齢者すべてを対象とする制度であり、判定対象が数千万人にも及ぶので、外形的な簡素な基準でないと、膨大な事務負担がかかったり、不公平が生じたりするからである。

図 3 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し（改革案の比較）



日本経済新聞社の改革案については、現行制度から40年にも及ぶ移行期間が必要となるため、その改善効果は直ちに現れない。2030年頃まではほとんど効果がないといってよい。この間、貧困高齢者の対人口比は増加を続けるので、この改革案だけで十分とは考えにくい。現在あるいは近未来の貧困高齢者に対する何らかの別の対応策が必要となるであろう。

読売新聞社の改革案については、直ちに改革効果がみられるものの、他の改革案と比べて、改善効果が小さい。これは、等価所得100万円を貧困ラインとしているが、最低保障年金の額が60万円とかなり低い額に設定されているため、等価所得100万円になかなか到達しないためと考えられる。また、満額の基礎年金額を5%引き上げるとしているが、年4万円程度の引上げにとどまっており、貧困率という形の統計には、その効果が表れにくいからである。

このように、貧困高齢者の対人口比の観点からは、産経新聞案が最も効果的であり、読売新聞案の効果が最も小さい。また、日経新聞案は、その効果の発現に時間がかかることが難点である。一方、産経新聞案は、低所得の高齢者の判定が適切にできるかどうか、実務面からの検討が必要である。

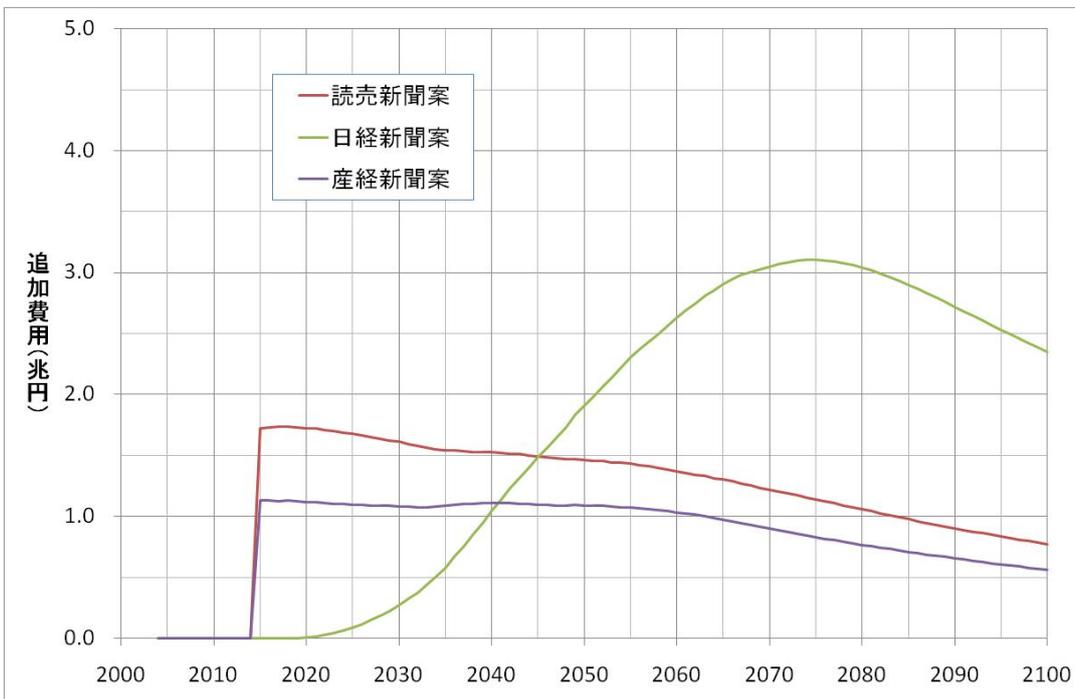
3.3. 年金の給付総額の追加費用の将来見通し

図4は、各社の年金制度改革案について、年金給付総額の増加額の将来見通しを比較したものである。いずれの改革案も現行制度と比べて年金総額が増加するが、最も多い日経新聞案でも3兆円程度にとど

まり、現行制度が財政的に現実的な制度であれば、これらの改革案も現実的⁸と考えてよい。

三社の改革案で、もっとも使い費用が少ないのは、産経新聞案であり、長期的には日経新聞案が最も多い。これは、産経新聞案が「低所得の高齢者」に絞った年金のかさ上げ措置であり、生活保護に近い仕組みであるからである。日経新聞案は、他の二社とは違い、無年金を完全に解消するため、どうしても費用が多く要することになる。また、読売新聞案は、満額の基礎年金を5%と引き上げるとしているが、個々の引上げ額が小さくても、その対象者が多い場合には多額の費用がかかることに留意が必要である。

図 4 年金給付の追加費用の将来見通し（改革案の比較）



3.4. 未納者と完納者の公平性の確認

最後に、未納者と完納者の公平性の観点から、三者の改革案を比較してみよう。まず、表 2 は、読売新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。この表では、保険料は便宜的に現在の月額 15,020 円が維持されるものとし、満額の基礎年金は 5%引き上げられ、月額 69,028 円としている。また、年金月額が 5 万円を下回る場合には、最低保障年金の 5 万円が適用されるものとしている。納付期間が 25 年の場合の年金月額は 43,143 円、10 年の場合は 17,257 円とな

⁸ 年金給付総額は 2050 年頃までは高々 40~50 兆円程度 (図 2) であり、追加費用額は 1 割にも満たない。稲垣 (2010) によると、具体的な制度の仕組みの想定次第ではあるが、いわゆる民主党案は追加費用が 10 兆円を超えるとしており、民主党案に比べて新聞各社の改革案はいずれも財政的には現実性が高い。

るが、いずれも5万円を下回るため、最低保障年金が適用されることになる。

全期間まじめに納付した者の場合は、年金受給総額は現行制度より5%増加し、1775万円と見込まれる。これに対して、25年あるいは10年納付の場合は、いずれも最低保障年金が適用され、1286万円となり、489万円少ない額となる。これに対して、保険料未納額は、25年納付では270万円にとどまっているが、10年納付では541万円と年金受給総額の減額分を上回っており、未納の理由にもよるが、不公平感を惹起しかねない。なお、納付期間が10年未満では無年金となるため、自己責任とはいえ、老後の所得保障制度として、高齢者の防貧・救貧機能が十分かどうかよく検討する必要がある。

表 2 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（読売新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40年	0年	721万円	—	69,028円	1,775万円	—
25年	15年	451万円	270万円	50,000円	1,286万円	489万円
10年	30年	180万円	541万円	50,000円	1,286万円	489万円
0年	40年	—	721万円	—	—	1,775万円

表 3 は、日経新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。日経新聞案では、基礎年金の保険料が廃止され、税方式に移行されるため、改革案の完成後は、社会保険方式としての公平性の概念は当てはまらない。ここでは、制度改正後ちょうど中間点の20年後について比較をしたものである。また、制度改正後は、消費税を納付したことによって保険料を納付したものとみなすという考え方であるから、納付期間25年は改正前の期間12.5年と改正後の20年を加えた32.5年、同様に10年は25年、0年は20年の保険料納付期間があるものとみなして比較を行った。

基礎年金の算定式は、現行制度と同じであり、納付期間（税方式化後の期間は全期間納付とみなす）に比例した年金額となることから、未納者と完納者の公平性の問題は生じない。実際、納付期間が32.5年、25年、20年のいずれのケースにおいても、減額分が未納額を上回っている。

表 3 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（日経新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40年	0年	721万円	—	65,741円	1,690万円	—
32.5年	7.5年	586万円	135万円	53,415円	1,373万円	317万円
25年	15年	451万円	270万円	41,088円	1,056万円	634万円
20年	20年	360万円	361万円	32,871円	845万円	845万円

表 4 は、産経新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。産経新聞案では、低所得の高齢者に月額 2 万円の自立応援年金が支給される仕組みであるが、この表では、納付期間 25 年及び 10 年の者に自立応援年金が支給されるものとした。

全期間まじめに保険料を納付した者の基礎年金の受給総額は、現行制度と同じ 1690 万円であるが、未納期間が 25 年あるいは 10 年納付の場合には、月額 2 万円の自立応援年金が加算され、現行制度に比べて、生涯（21.43 年）で 514 万円受給総額が増加することになる。この結果、10 年納付の場合、年金受給総額の減額分（753 万円）が未納額（541 万円）を上回るが、25 年納付の場合、年金受給総額の減額分（119 万円）が未納額（270 万円）を下回るため、不公平感が残る。また、読売新聞案と同様に、納付期間が 10 年未満では無年金となるため、自己責任とはいえ、老後の所得保障制度として、高齢者の防貧・救貧機能が十分かどうかよく検討する必要がある。

表 4 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（産経新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40 年	0 年	721 万円	—	65,741 円	1,690 万円	—
25 年	15 年	451 万円	270 万円	61,088 円	1,571 万円	119 万円
10 年	30 年	180 万円	541 万円	36,435 円	937 万円	753 万円
0 年	40 年	—	721 万円	—	—	1,690 万円

3.5. 新聞各社の改革案に関する政策評価

本章では、新聞各社の年金制度改革案について、高齢者の防貧・救貧機能を確認する観点から、貧困高齢者数の対人口比の将来見通し、制度の財政的な持続可能性の観点から、現行制度に対する追加費用の将来見通しの比較を行うとともに、未納者と完納者の公平性の確認を行った。

まず、貧困高齢者数の対人口比については、いずれの改革案についても現行制度よりかなり改善し、とりわけ、産経新聞案が効果的であることが示された。日経新聞案は、新制度の移行に長期間を要することから、当分の間、2030 年頃までは改善効果がほとんどないことも明らかになった。また、読売新聞案は、これらの 3 案の中では効果が小さいことが分かった。

次に、追加費用については、いずれの改革案についても、現行制度と比べて給付総額が増加するが、もっとも増加額が大きい日経新聞案でも最大で 3 兆円程度にとどまり、給付総額の 1 割にも満たない水準であることから、財政面では、いずれも実現可能性が高いことが確認された。なお、産経新聞案は、低所得高齢者に対象を絞った生活保護に近い仕組みを想定していることから、もっとも追加費用額が少

ない改革案であることが示された。

未納者と完納者の公平性の問題については、日経新聞案についてのみ公平性が確保されており、産経新聞案と読売新聞案では、必ずしも公平性が確保されないことが示された。低所得高齢者の救済機能が重要であるといっても、まじめに保険料を納付した者が不利になるような仕組みは、受け入れがたいと考えられる。また、日経新聞案以外は、無年金者の問題を解決することができないことが問題として残されている。

このように、新聞各社の年金制度改革案は、現行制度と比べて高齢者の防貧・救済機能を向上させるものであり、追加費用も限定的であるが、日経新聞案については改善効果が現れるまでに20年近くの長期間を要すること、読売新聞案と産経新聞案については公平性の問題に難があることが確認された。また、産経新聞案では、自立支援年金を支給する低所得の高齢者をどのように特定するのか、事務的に可能であるかどうかもう一つの論点として残されている。

4. 新聞各社の年金制度改革案の修正提案と政策シミュレーションによる政策評価

4.1. 問題点解消のために修正の考え方

前章で述べたように、新聞各社の年金制度改革案は有力なものではあるが、それぞれいくつかの問題点を有している。そこで、本章では、これらの問題点を解消するための修正案を提案するとともに、政策シミュレーションを行うこととする。

4.1.1. 読売新聞社の改革案の修正提案

まず、読売新聞社の改革案は、未納者と完納者の公平性の確保が課題である。そこで、読売新聞案では、最低保障年金を65歳以上の高齢者すべてに適用するとしているが、これを75歳以上の高齢者に限定するという方式を考える。75歳以上に限定するのは、図1でみたように、高齢貧困者は高齢者の中でも75歳以上に集中しているからである。さらに、75歳くらいまではライフスタイルが多様化しており、就労している者もある程度いること、退職金や有期の企業年金などによって公的年金以外の収入も期待できることなどから、画一的に公的年金だけで生活保障をする必要性が相対的に低いからである。このように、最低保障年金の対象者を75歳以上に限定することによって、公平性が確保されることを示してみよう。

表5は、修正後の読売新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。たとえば、25年納付の場合、年金月額が43,143円→50,000円となっているが、これは74歳までの基礎年金額が43,143円、75歳から50,000円であることを示している。この結果、25年

納付では、保険料の未納額が 270 万円であることに對して、年金受給総額の減額分は 572 万円、10 年納付では、未納額が 541 万円であることに對して減額分が 882 万円となり、いずれも減額分が未納額を上回るため、公平性は確保されていると考えることができる。

表 5 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（修正後の読売新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40 年	0 年	721 万円	—	69,028 円	1,775 万円	—
25 年	15 年	451 万円	270 万円	43,143 円→ 50,000 円	1,203 万円	572 万円
10 年	30 年	180 万円	541 万円	17,257 円→ 50,000 円	893 万円	882 万円
0 年	40 年	—	721 万円	—	—	1,775 万円

4.1.2. 日本経済新聞社の改革案の修正提案

次に、日経新聞案は、改善効果が現れるまでに 20 年近くの長期間を要することが問題として残されている。そこで、改革効果が直ちに現れるように、特に貧困高齢者が多い 75 歳以上については、過去の保険料の納付実績を問わず、直ちに満額の基礎年金を支給することを考える。したがって、65 歳から 74 歳までは過去の納付実績に基づいて算定された年金額、75 歳上では満額の基礎年金が支給されることとなる。この場合、未納者と完納者の公平性に確保ができていのかどうか重要なポイントとなる。

表 6 は修正後の日経新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。なお、ここでは、公平性の確保に特に留意を要する現時点の既裁定者について比較を行った。たとえば、全期間未納者の場合、現行制度では生涯無年金であるが、この案では、75 歳から満額の基礎年金を受給できることになる。この結果、25 年納付では、保険料の未納額が 270 万円であることに對して、年金受給総額の減額分は 296 万円、10 年納付では、未納額が 541 万円であることに對して減額分が 591 万円、全期間未納者では、未納額が 721 万円であることに對して減額分が 789 万円となり、いずれも減額分が未納額を上回るため、公平性は確保されていると考えることができる。これは、給付額に對して国庫負担が 2 分の 1 あるため、いわば、75 歳までの 10 年間で、支払った保険料の元が取れるためである。なお、利息収入を考えると、必ずしも公平性が確保されているわけではないが、元本ベースでは元が取れているため、高齢者の防貧・救貧機能の観点からは、許容範囲と考えてよいのではないだろうか。⁹

⁹ 修正前の読売新聞案・産経新聞案では、利息を考えない元本ベースでも公平性が確保されていない。

表 6 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（修正後の日経新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40年	0年	721万円	—	65,741円	1,690万円	—
25年	15年	451万円	270万円	41,088円→ 65,741円	1,394万円	296万円
10年	30年	180万円	541万円	16,435円→ 65,471円	1,099万円	591万円
0年	40年	—	721万円	0円→ 65,471円	901万円	789万円

4.1.3. 産経新聞社の改革案の修正提案

最後に、産経新聞社の改革案についても、読売新聞案と同様に、未納者と完納者の公平性の確保に問題がある。読売新聞案の修正と同様に、自立支援年金を75歳以上に限定する方式を考える。

表7は、修正後の産経新聞案について、保険料納付期間別に、保険料納付額と年金受給額を比較したものである。25年納付の場合、年金月額が41,088円→61,088円となっているが、これは74歳までの基礎年金額が41,088円、75歳から61,088円であることを示している。この結果、25年納付では、保険料の未納額が270万円であることに対して、年金受給総額の減額分は359万円、10年納付では、未納額が541万円であることに対して減額分が993万円となり、いずれも減額分が未納額を上回るため、公平性は確保されていると考えることができる。

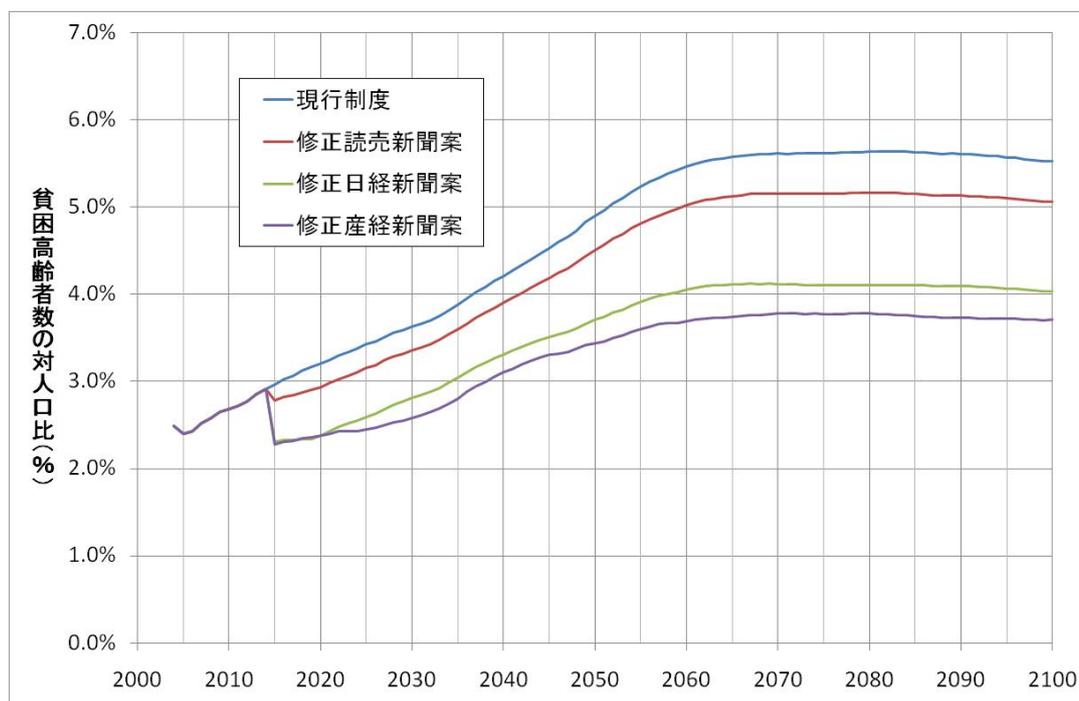
表 7 保険料の納付総額と基礎年金受給総額（修正後の産経新聞案）

納付期間	未納期間	保険料納付額		年金受給額		
		納付総額	未納額	年金月額	受給総額	減額分
40年	0年	721万円	—	65,741円	1,690万円	—
25年	15年	451万円	270万円	41,088円→ 61,088円	1,331万円	359万円
10年	30年	180万円	541万円	16,435円→ 36,435円	697万円	993万円
0年	40年	—	721万円	—	—	1,690万円

4.2. 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し

図 5 は、修正後の各社の年金制度改革案について、貧困高齢者の対人口比の将来見通しを比較したものである。修正前の各社の年金制度改革案（図 3）と比べて、読売新聞案と産経新聞案は改善度合いが若干小さくなった一方、日経新聞案は制度改革後直ちに改善効果が現れるなど、改善度合いが大きくなっている。いずれも、現行制度と比べると顕著な改善効果が観察されるが、修正読売新聞案の改善効果は相対的に小さい。

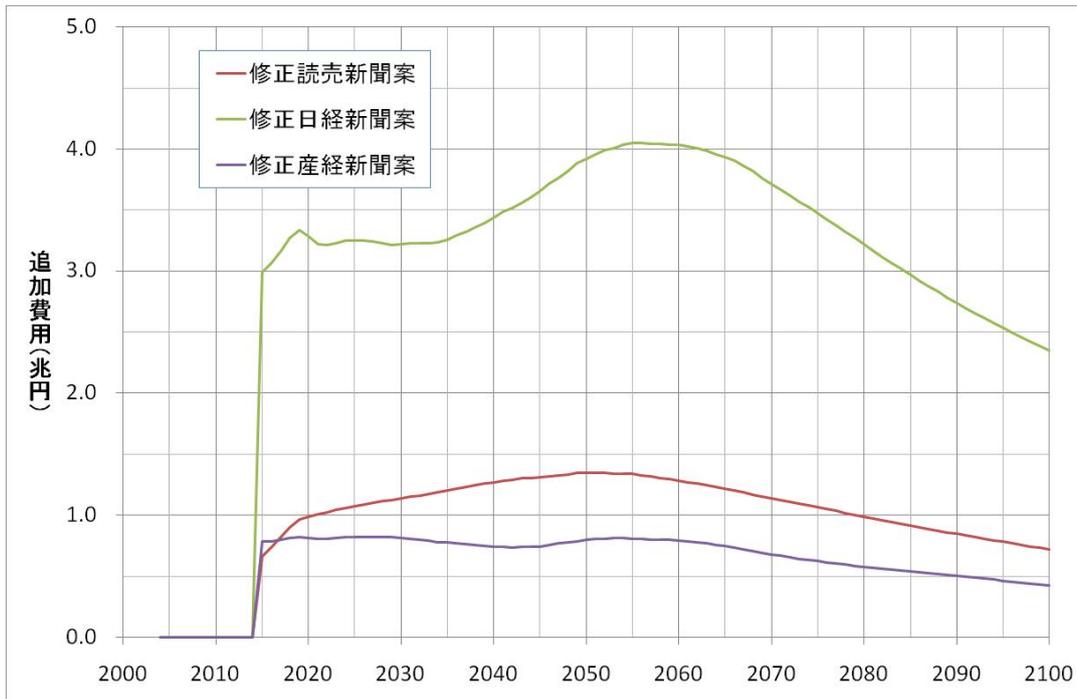
図 5 貧困高齢者数の対人口比の将来見通し（修正後の改革案の比較）



4.3. 年金の給付総額の将来見通し

図 6 は、修正後の各社の年金制度改革案について、年金給付総額の増加額の将来見通しを比較したものである。修正前の各社の年金制度改革案（図 4）と比べて、読売新聞案と産経新聞案は追加費用が若干減少する一方、日経新聞案は追加費用が増加している。いずれの改革案も、現行制度と比べると年金総額が増加することには変わりはないが、最も増加額が多い修正後の日経新聞案でも 4 兆円程度にとどまり、やはり財政的に現実性があると考えてよい。

図 6 年金給付の追加費用の将来見通し（修正後の改革案の比較）



4.4. 修正後の新聞各社の年金制度改革案の政策評価

本章では、新聞各社の年金制度改革案について、前章で問題となった点について修正した改革案について、貧困高齢者数の対人口比の将来見通しと現行制度に対する追加費用の将来見通しについて政策シミュレーションを行い、高齢者の防貧・救貧機能と財政的な持続可能性の確認を行った。なお、未納者と完納者の公平性については、4.1 で確認している。

まず、高齢者の防貧・救貧機能については、修正前の改革案と比べて若干の違いはあるが、いずれの改革案についても現行制度よりかなり改善することが確認された。産経新聞案が修正後についても最も効果的であることに変わりはないが、日経新聞案については、この修正によってさらに改善が見込まれ、効果の発現のタイムラグの問題も解消された。読売新聞案は、他の改革案に比べて、効果が小さいが、これは、貧困水準を等価所得 100 万円とした時の「貧困高齢者の対人口比」という指標を使っていることに起因している面もあり、他の指標を含めて総合的に検討する必要がある。

追加費用については、修正後の日経新聞案が最も多いが、最大でも 4 兆円程度であり、財政的に現実性があると考えてよい。読売新聞・産経新聞の両案については、この修正によって 1 兆円程度まで圧縮されており、ほとんど追加費用が必要ないと考えても差し支えない。

なお、これらの将来見通しを勘案すると、修正後の産経新聞案が最も望ましいように考えられるが、産経新聞案は、自立支援年金を支給する低所得の高齢者をどのように特定するのか、事務的に可能であるかどうかよく検討する必要がある。また、読売新聞案と産経新聞案では、無年金者が解消されないこ

とも留意が必要である。

5. 結びにかえて

社会保障と税の一体改革については、喫緊の重要な政策課題であり、その中でも、公的年金制度改革は給付費が巨額であるだけでなく、生活の基本となる所得保障政策であることから、特に重要である。民主党は、2009年の衆議院選において、年金制度改革を一つの大きな柱として取り上げ、政権の座に就いたが、当時のマニフェストには具体的な仕組みが示されておらず、今般の社会保障改革に関する集中検討会議においても、現行の年金制度の問題点を可能な限り改善し、国民の年金に対する信頼を回復するとしただけで、具体的な仕組みが示されることはなかった。

そのため、本稿では、民主党案の政策シミュレーション¹⁰を実施することは断念し、厚生労働省案のベースとなったと考えられる新聞各社の年金制度改革案について、政策シミュレーションとその評価を行った。その結果、各社の案は、現行制度を大きく改善するものではあるが、いずれの案も問題点を有していることが明らかとなった。

そこで、これらの問題点を解消する修正案を提案し、修正後の改革案について同様の政策シミュレーションと政策評価を行った。修正後の改革案は、当初の各社の考え方を大きく損ねるものではなく、かつ、いずれも、現行制度を大きく改善するものであり、当初案に含まれている問題点も解消されていることを示した。これらの三つの改革案の中では、修正後の産経新聞案がもっとも効果的な印象を受けるが、自立応援年金の対象となる高齢者を、数千万人の中から、事務的に公平に選別できるかが課題として残されていること、また、無年金者問題が完全に解消できないことを指摘した。修正後の日経新聞案は、無年金者問題が解消され、高齢者の防貧・救貧機能は十分であるが、他の改革案と比べて、追加費用が大きい。修正後の読売新聞案は、他の改革案と比べて、高齢者の防貧・救貧機能がやや弱い点に留意する必要がある。

社会保障改革に関する集中検討会議の5月23日の会合では、厚生労働省から、『年金に関する資料』（厚生労働省、2011）が示され、その中で、「最低保障機能を有し、高齢者の防貧・救貧機能が強化された制度」という方向性を目指す必要があると指摘している。しかしながら、長期的な防貧・救貧機能を検証するための貧困率等に関する長期推計は一切示されていない。様々な制度改革案が、高齢者の防貧・救貧機能が強化された制度であるかどうかを検証する資料なしで、どのように改革論議を進めていくのであろうか。今後、社会保障改革と税の一体改革に関する議論が深められていくと考えられるが、成案を得るまでの過程の中で、本稿で示したような貧困率等に関する政策シミュレーションを実施し、

¹⁰ 稲垣（2010）は、民主党案の具体的な仕組みを想定して、政策シミュレーションを行っている。具体的な仕組み如何によって評価結果は異なってくるが、この想定の下では、現実的な年金制度改革案ではないとしている。

年金制度に関しては、財政問題だけでなく、高齢者の防貧・救貧機能が十分かどうかについて、エビデンスをベースとした議論が行われることが望まれる。

参考文献

- 稲垣誠一（2007）『日本の将来社会・人口構造分析——マイクロ・シミュレーションモデル（INAHSIM）による推計』財団法人日本統計協会。
- 稲垣誠一（2009）「年金額分布にみられる公的年金制度発展の足跡」財団法人年金シニアプラン総合研究機構『年金と経済』第28巻第3号、pp.39-46。
- 稲垣誠一（2010）「マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革案の政策評価」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパー、No.486。
- 厚生労働省（2010）『平成21年財政検証結果レポート「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」（詳細版）一』厚生労働省年金局数理課。
- 厚生労働省（2011）『年金に関する資料』第8回社会保障改革に関する集中検討会議（2011年5月23日）提出資料、
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai8/siryou1-1.pdf>>（アクセス日：2011年5月29日）。
- 産経新聞社（2011）『年金制度改革に関する産経新聞社の基本的な考え方』第3回社会保障改革に関する集中検討会議（2011年2月26日）提出資料、
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai3/sankei1.pdf>>（アクセス日：2011年5月29日）。
- 日本経済新聞社（2011）『社会保障の改革について』第3回社会保障改革に関する集中検討会議（2011年2月26日）提出資料、
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai3/nikkei1.pdf>>（アクセス日：2011年5月29日）。
- 読売新聞社（2011）『社会保障改革・読売新聞社の考え方』第3回社会保障改革に関する集中検討会議（2011年2月26日）提出資料、
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai3/yomiuri.pdf>>（アクセス日：2011年5月29日）。