

2022年12月31日

高齢者の貧困化リスクの上昇への年金制度による対応策

稲垣誠一

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症は、その終息が見通せない中、経済や雇用などに深刻な影響を与えているだけでなく、出生率のさらなる低下による高齢化の進展などが懸念されている。我が国の様々な政策の基礎となっている将来推計人口は、5年に一度、国立社会保障・人口問題研究所が推計を行っており、直近のものは、新型コロナウイルス感染症の発生前の平成29年（2017年）推計である。そのため、新型コロナの影響は織り込まれていないが、中位推計において、将来の高齢化率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は、平成27（2015）年の26.6%から平成77（2065）年には38.4%へと上昇するというたいへん厳しい結果が示されている。

さらに、昨今の新型コロナウイルス感染症の拡大は、出生率に大きなマイナスの影響を与えている。出生数の実績値は、将来推計人口の中位推計の出生数の見通しを大きく下回っており、現時点で中位推計レベルへの回復の兆しも見えない状況にない。すなわち、中位推計を前提に立案されている様々な政策は、新型コロナが終息したとしても、見直しを迫られる可能性が大きい。加えて、経済へのマイナスの影響も大きい。とりわけ、公的年金制度は、将来の高齢化率や経済の動向の影響を大きく受けるため、再検討が避けられないと考えられる。

公的年金財政に関する多くの議論では、令和元年財政検証（厚生労働省）の出生中位・経済前提ケースⅢ（経済成長と労働参加が進むケース）が用いられている。しかしながら、現状の状況を踏まえると、出生率のさらなる低下や経済の減速を視野に入れざるを得ないと考えられる。不確かな未来を希望的観測のみに基づいて議論することは、望ましくないからである。実際、様々なシナリオを視野に公的年金制度の検討ができるよう、政府は、18とおりのシナリオに基づいた財政検証結果を公表している。

標準ケースと考えられている出生中位・経済前提ケースⅢは、それらの中でも、比較的上位に位置付けられているものであるが、モデル夫婦の所得代替率は50.8%にとどまり、基礎年金は現在の水準よりも28.0%引き下げる必要があるとの厳しい結果であった。基礎年金の給付水準の低下は、低年金者ほど影響が大きいため、基礎年金の水準確保が急務であるとの指摘が多くなされている。そのため、低年金・貧困者対策として、2019年には年金生活者支援給付金が導入された。さらに、先の財政検証では、制度改正の議論に供するため、オ

プシオン試算として、基礎年金の加入期間を延長した場合などの効果が示された。

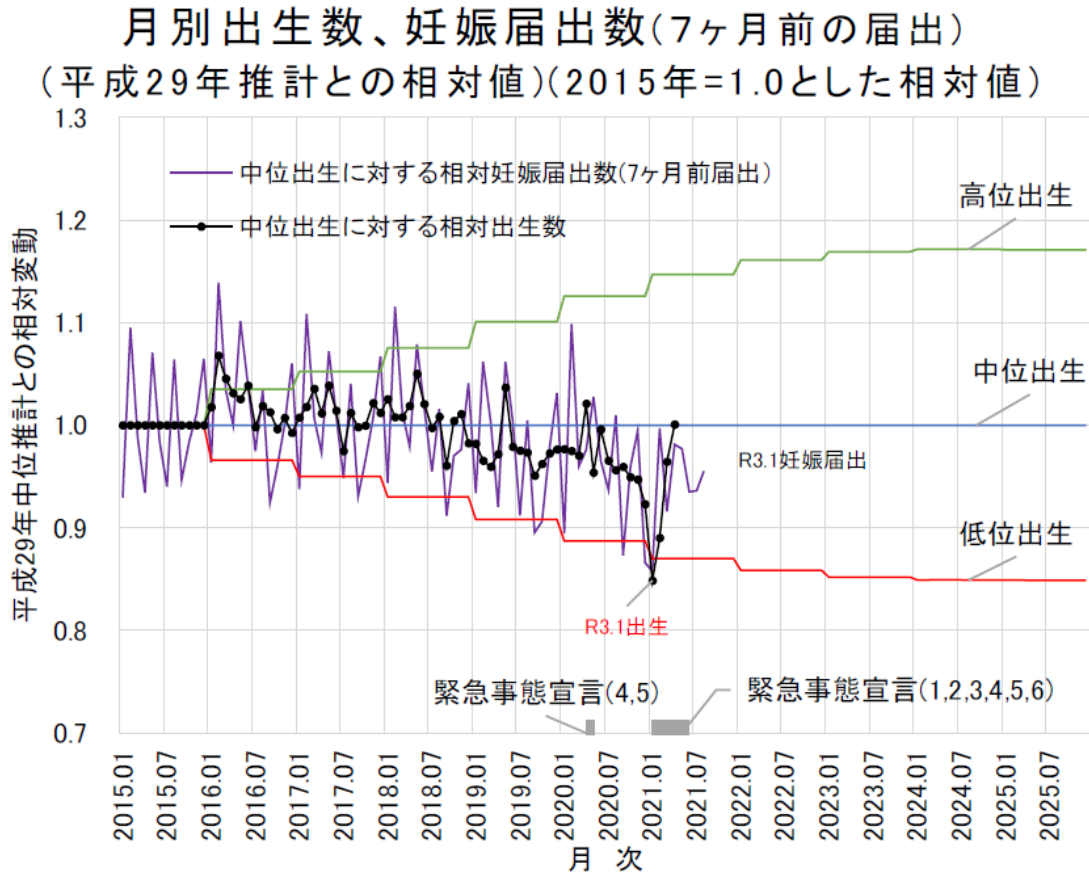
そこで、本稿では、まず、新型コロナウイルス感染症の少子高齢化や経済や雇用への影響を述べ、それを踏まえて、視野に入れるべき財政検証のシナリオを示す。次いで、低年金者は保険料の負担能力が低いことから、国庫負担のさらなる投入が必要不可欠であるが、どのような投入方法が効果的であるか評価する。最後に、どのような基礎年金制度の改革が望ましいかを考える。

2. 人口の将来見通し

将来推計人口は、国勢調査に合わせて5年に一度見直しが行われる。次期推計は、2020年国勢調査を踏まえて、新しい推計が示される予定である。そのため、2021年6月25日に、次期推計に向けて社会保障審議会人口部会での審議が開始され、新型コロナウイルス感染拡大の人口動態への影響の分析結果、すなわち、①死亡、②出生（婚姻・妊娠届出）、③外国人の国際人口移動の状況が以下のとおり示された。

- ① 死亡については、2020年の新型コロナによる死亡は3,466人、全死因では2019年の1,381,093人から2020年の1,372,648人に8,445人の減少であった。我が国では、新型コロナによる死亡は限定的であり、また、全死因の死亡数も減少している。
- ② 出生については、令和婚直前の婚姻減による出生減に加え、コロナ禍による出産抑制、また、先行する妊娠届出数によれば、2021年8月中位水準維持は困難と考えられる（図1）。婚姻についても、2020年春に落ち込み、その後回復傾向にあったが、2021年4月に再び落ち込んだ。
- ③ 2019年までの外国人入国超過拡大傾向は、コロナ禍により急減するも、2020年9月期末で入国超過を維持している。

図 1 出生数の実績と将来推計人口における出生数の仮定との比較



出所：社会保障審議会人口部会資料4（令和3年6月25日）

その後、2022年夏ごろから次期将来推計人口の考え方や推計前提についての議論を順次進めていくこととなっていたが、新型コロナの感染拡大に伴って出生動向基本調査の実施が1年延期されるなど、前回に比べて1年以上検討が遅れている。2022年6月23日の人口部会では、公表時期が2023年の早い時期と説明され、10月31日の人口部会でも、新推計の基本的な考え方にとどまっており、出生率などの見通しの具体的な数値の議論には進んでいない。

今後、人口部会では、次期推計で出生率や死亡率などをどのように見込むについて議論が行われるが、出生率の見通しが大きな論点になると考えられる。新型コロナ下の出生率や婚姻率の低下が一時的なものか、あるいは、将来に影響を及ぼすものとするかによって、将来推計人口が大きな影響を受けることになる。前者であれば、直近の将来推計人口から大きな修正はないと考えられるが、後者であれば、出生率の見込みの下方修正は避けられず、さらなる人口減少、高齢化率の上昇という将来見通しになるであろう。

いずれにしても、新型コロナの終息がみえておらず、また、終息後の状況も不透明であることから、最良の見通しで直近の将来推計人口（中位推計）程度であろう。現下の状況を踏

まえると、中位推計と低位推計の間くらいと考えるのが妥当ではないだろうか。以下、こうした将来人口の見通しを念頭に、公的年金制度への影響とそれによる高齢者の貧困化の問題を考える。

3. 公的年金財政への影響

公的年金制度は、基本的に賦課方式の仕組みであることから、出生数や高齢化の動向は年金財政に大きな影響を及ぼす。また、雇用・経済の見通しも、現役世代の負担能力の観点から大きな影響を及ぼす。雇用・経済の見通しについても、出生率の見通し同様、新型コロナウイルスの雇用・経済への影響が一時的なものか、将来にも影響を及ぼすと考えるかによって、異なる将来像が描かれることになる。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2021）によると、雇用維持のため、雇用調整助成金の特例措置や臨時の休業支援金制度などが講じられたが、就業者数は1～2%減少しているとし、さらに、賃金水準は2020年3月以降マイナスが続いており、実労働時間も減少していると指摘している。このように、新型コロナウイルスによって、経済や雇用についても、マイナスの影響が生じていると考えられる。

公的年金制度では、5年ごとに財政検証を実施し、年金財政の見通しを明らかにしている。ただし、出生率や経済・雇用の見通しは不確定要素が多いため、出生率については、将来推計人口と同じ中位・高位・低位の3通り、経済・雇用の見通しは、経済成長と労働参加が進むケース（経済前提ケースⅠ～Ⅲ）、経済成長と労働参加がある程度進むケース（ケースⅣ・Ⅴ）、経済成長と労働参加が進まないケース（ケースⅥ）の6通り、全部で18通りの組み合わせを想定したものとなっている。

現在の公的年金制度に関する多くの議論は、政府の政策目標に合致している出生中位・経済前提ケースⅢ（以下、「中位・ケースⅢ」という）というシナリオが基本となっている。これは18通りのシナリオの中でも比較的上位に位置するものである。しかしながら、新型コロナウイルスの影響が残る事態を考えると、低位・ケースⅤも視野に入れておいた方がよいであろう。

2004年改正において、マクロ経済スライドの仕組みが導入されたが、これは、年金財政を維持するために給付水準の引下げを自動的に行う仕組みである。そのため、政府の財政検証では、それぞれのシナリオに対して将来の年金水準が所得代替率として示されており、これは、財政状況の評価指標ともなっている。

現在と将来の所得代替率を比較することによって、年金財政を維持するために必要な年金水準の引下げ幅が明らかになる。令和元年財政検証結果によると、2019年度のモデル夫婦の所得代替率は61.7%（基礎36.4%、比例25.3%）であり、最終的な所得代替率は、中位・ケースⅢでは50.8%（基礎26.2%、比例24.6%）、低位・ケースⅤ（機械的に引き下げ

た場合)では39.7%(基礎18.4%、比例21.3%)であった。

この結果、基礎年金水準は、現在の水準(2人分36.4%)より、中位・ケースⅢでは28.0%、低位・ケースⅤでは49.5%、それぞれ引き下げる必要があることになる。2018年度末の基礎年金平均月額、55,700円であるので、2019年度の価格で、それぞれ、40,100円、28,100円まで引き下げる必要があることを示している。一方、比例部分(厚生年金)の削減率は、中位・ケースⅢでは2.8%、低位・ケースⅤでは15.8%にとどまっており、基礎年金と比例部分ではその引下げ幅に大きな違いがある。

一般に、低年金の者は、非正規雇用など厚生年金保険に加入できない者や加入していても賃金の低い者がほとんどであり、とりわけ女性に多い。これらの者は、基礎年金のみか、年金全体に占める基礎年金の割合が高いため、基礎年金水準の大幅なカットの影響が大きい。年金財政の安定化のためのマクロ経済スライドの仕組みは、高年金者への影響は比較的小さく、低年金者の年金水準を大きく削減するものになっている。その結果、中位・ケースⅢの場合でも、基礎年金の水準の低下、低年金者の増加による高齢者の所得格差の拡大や貧困高齢者の増大が危惧されている。低位・ケースⅤでは、基礎年金を半減させないと年金財政の維持が不可能との見通しになっており、もはや高齢期の防貧を目的とした公的年金制度の役割を果たしていないといえる。

4. 低年金対策とその費用対効果

老後の年金の確保策としては、IDECOの推進、厚生年金の適用拡大などが積極的に進められているが、これらは、保険料の納付能力が十分にある者に対する施策であり、負担能力に乏しい低年金予備軍への効果は小さい。そのため、低年金対策として、いくつかの方策が提案されている。そのうち、年金生活者支援給付金は、住民税が非課税の低年金者に月額5000円の追加給付を行うものであり、すでに施行されている。このほかに、国民年金の加入期間の延長や厚生年金と国民年金の財政統合が提案されている。加入期間の延長は、20歳~59歳となっている国民年金の加入期間を20歳~64歳と5年延長することによって基礎年金を引き上げるもので、令和元年財政検証においてオプション試算として財政見通しが作成されている。厚生年金と国民年金の財政統合は、財政基盤の弱い国民年金を厚生年金が救済することによって、基礎年金の削減率を抑える方策である。いずれも、制度の工夫と国庫負担の追加投入によって、基礎年金の水準を少しでも引き上げようとするものである。

これらの措置は、低年金者を減らす効果があると考えられるが、それに要する追加の国庫負担は小さくなく、実施に当たっては、費用対効果をよく検討する必要がある。そこで、低年金者を1%減らすために必要な追加の国庫負担を費用対効果として考える。この場合、低年金者を定義しておく必要があるが、ここでは、基礎年金の水準が2019年度価格で3万円未満を低年金と定義する。一般に低年金の者は、厚生年金がないか、ある場合でも少額で

あるケースが多いので、低年金の問題を考える場合は、基礎年金の水準で考えても差し支えないからである。3万円という水準は、便宜的に設定したものであるが、2019年度の現役男子の手取り収入の平均が35.7万円であるので、3万円はその1割にも満たない水準であり、これに厚生年金の若干の上乗せがあったとしても、老後の基礎的部分を賄うことは難しく、低年金と考えて差し支えないであろう。

厚生年金保険・国民年金事業統計（厚生労働省年金局事業企画課調査室）によると、2018年度末における基礎年金が3万円未満の者（低年金者）の割合は、4.2%である。仮に基礎年金額の格差（分布の形状）が将来にわたって変わらないとすると、低年金者割合は、中位・ケースⅢでは16.1%、低位・ケースⅤでは48.4%まで上昇すると見込まれる（稲垣 2021）。

低位・ケースⅤは、年金財政は維持できているものの、給付水準が著しく低いため、年金制度としては破綻していると考えても差し支えないであろう。この場合は、それに至る前に抜本的な改革が行われるはずであるので、ここでは、中位・ケースⅢを考える。ただしこのシナリオは、かなり楽観的な、どちらかといえば希望的な観測に基づくものであることに留意する必要がある。

このシナリオの場合であっても、低年金者割合は、足元の4.2%から16.1%まで上昇することが見込まれることから、何らかの基礎年金底上げ方策の導入が必要不可欠であろう。そのため、2019年度に年金生活者支援給付金がスタートしており、このほかに、基礎年金の加入期間の延長、厚生年金と国民年金の財政統合などが検討されている。本稿では、これらの施策の費用対効果として、低年金者割合を1%ポイント引き下げるために必要な国庫負担額を考える。

表1は、それぞれの方策について、2063年度における基礎年金の平均額、低年金者割合、国庫負担額、費用対効果を比較したものである。ここで、年金生活者支援給付金は基礎年金月額が50,700円未満の者（2019年度では受給者の29.7%）が受給できるものとし、加入期間の延長では、基礎年金額が50,700円未満と見込まれる者は保険料の追加負担ができないものとして算定した。

表 1 基礎年金の底上げ方策の比較（2063年度）

	平均月額 (円)	低年金者割合 (%)	国庫負担 (兆円)	費用対効果 (億円)
現行制度	40,100	16.1	8.5	
支援給付金	41,600 (+1,500)	8.7 (-7.4)	9.1 (+0.6)	800
加入期間延長	44,100 (+4,000)	16.1 (±0.0)	9.3 (+0.8)	—
財政統合	50,700 (+10,600)	7.0 (-9.1)	10.7 (+2.2)	2,400

出所：稲垣（2021）

- 1) 2018年度末では、平均月額 55,700 円、低年金者割合 4.2%である。
- 2) 金額は、いずれも 2019 年度価格である。
- 3) カッコ内の数値は、現行制度との比較である。

この結果、財政統合が低年金者割合の削減効果がもっとも大きかったが、費用対効果については、国庫負担を低年金者に集中的に投入する年金生活者支援給付金でもっとも大きかった。また、加入期間の延長は、保険料の負担能力に乏しい低年金予備軍にはほとんど効果がないため、国庫負担投入の費用対効果はほぼないと考えてよいだろう。

マクロ経済スライドは、年金財政を維持するために年金の給付水準をカットする仕組みであるが、国民年金と厚生年金が別々の財政単位になっており、財政基盤の弱い国民年金の主たる給付である基礎年金の削減率が大きいことは前述のとおりである。結果として、低年金者の年金を大きく削減する仕組みになっている。それに伴い、低年金者ほど年金額全体に占める国庫負担割合の削減率が大きい。これは、税財源に対応する給付が保険料財源部分と同様に、納付した保険料に応じて給付されるからである。公的年金制度は、「保険」の仕組みであることから、保険料財源部分がそうなることはいわば当然であるが、税財源部分まで保険料の負担能力が影響する仕組みになっていることに留意する必要がある。

三つの底上げ方策は、いずれも追加の国庫負担が必要であるが、もっとも費用対効果が高い方法は、年金生活者支援給付金であった。他の二つの方法は費用対効果が小さいが、これは先に述べたように、「保険」原理の下で、底上げの必要性が相対的に小さい低年金でない者にも国庫負担が投入されるからである。国庫負担を低年金者に集中的に投入するためには、年金生活者支援給付金のように「保険」の原理によらない方法が望ましい。

5. 基礎年金の税財源部分の給付の見直し

これまで、議論してきたとおり、低年金者の給付の底上げは、老後の防貧の役割を果たすべき公的年金制度として必須である。しかしながら、税財源による給付に保険原理を適用している現行制度では、追加の国庫負担を導入しても、低年金でない者にまで国庫負担が投入されることになるだけでなく、低年金者よりも多額の国庫負担が導入されるという問題があり、国庫負担の費用対効果が小さくなるという問題が明らかになった。

そこで、低年金者対策としての追加の国庫負担を導入するにあたっては、税財源による基礎年金部分の仕組みを、保険原理による給付としない仕組みに見直すことが望ましい。本稿では、このための二つの方策を提案する。

第一の方策は、現行制度の枠組みを維持しつつ、税財源による基礎年金給付を見直す方法である。具体的には、現行の基礎年金（満額 65,000 円）の国庫負担を、基礎年金給付の 2 分の 1 から一律 32,500 円の定額給付に見直すというものである。これにより、低年金者へ

の国庫負担も高年金者への国庫負担も同じになり、低年金問題が大きく緩和されることになる。基礎年金は 32,500 円以上となることから、本稿の低年金の定義である 3 万円を下回る者がなくなることになる。

しかしながら、この場合、すべての受給者の税財源部分の基礎年金が満額となることから、追加の国庫負担が必要になる。現在の基礎年金の平均年金月額が 55,700 円、国庫負担は 27,850 円であるので、一人当たり 4,650 円の追加の国庫負担が必要となる。この国庫負担は、新たに財源を求めるのではなく、年金受給者の間で負担すべきものであろう。具体的には、カナダの公的年金のクローバックに類似した仕組みを導入することによって実現が可能になる。

現在の高齢者世帯（65 歳以上の者で構成されている世帯）の平均の世帯所得（年額）は 312.6 万円、平均世帯人員は 1.52 人であるので、高齢者一人当たりの所得（年額）は 205.7 万円となる。仮に、満額の基礎年金（年額 78 万円）を超える所得（平均年額 127.7 万円）の 5%分を 32,500 円から控除することとすれば、一人当たり 5,300 円のクローバックにとどまる。具体的な基準額やクローバック割合は、さらに検討が必要と考えられるが、いずれにしても、新たな税財源を使わず、一律 32,500 円の基礎年金（税財源分）を実現することに大きな障害はない。

第二の方策は、第一の方策をさらに発展させた新たな税方式の年金の導入である。32,500 円は依然として低額であるので、一律に月額 65,000 円の基礎年金を給付しようとするものである。もちろん、65 歳から支給すれば、第一の方策の 2 倍の費用が必要になるので現実的ではない。そこで、この新しい基礎年金は 75 歳からとし、保険料財源分の基礎年金を 65 歳～74 歳に集中しようとするものである。これは現行制度の財源の組み換え、すなわち、半々となっている保険料財源部分と税財源部分を 75 歳前と 75 歳以降に分割し、前者は社会保険料、後者は税を財源としようとするものである。単なる財源の組み換えであることから、現行制度からの大きな変更はない。

この方策では、75 歳以降の給付は、保険原理によるものではなく、満額の基礎年金（月額 65,000 円）を支給するものである。この場合、75 歳以上については、低年金問題は基本的に解消することになり、生活扶助も必要なくなるであろう。一方、75 歳未満は完全な保険原理による給付になるため、低年金問題が残ることになる。しかしながら、今後は、75 歳くらいまでは働く機会も増えると思われることから、すべての人に一律に最低保障年金を給付する必要はないと考えるからである。厚生労働省年金局（2011）によれば、「損得よりも実際に老後の生活を支えるのに十分であるかどうか重要」であるが、「社会全体での世代間扶養の仕組みに保険料納付という自助努力を組み合わせることが老後の生活を確実に保障できる唯一の仕組み」とされており、国民の理解を得るためには、自助努力たる過去の保険料納付実績を一定程度反映することも必要であろう。

財源はどうすべきであろうか。仮に 75 歳前と以降で給付総額が半々であれば、追加の国庫負担は第一の方策とほぼ同じである。しかしながら、第一の方策のように、フローの所得

に基づいたクローバックで財源をねん出することは困難と考えられる。これは、クローバックの対象者が、フローの所得の少ない75歳以上に限定されるため、十分な財源を確保できない恐れがあるからである。したがって、第二の方策をとった場合は別の方法を採用する必要がある。第一の方策ではフローの所得を基礎としてクローバックを算定する仕組みであったが、第二の方策では、フローの所得だけでなく、金融資産なども考慮に入れたクローバックの算定式を用いる必要があるであろう。

5. おわりに

公的年金制度において、基礎年金水準の低下は深刻な問題である。そのため、いくつかの方策が考えられているが、これらは、十分な効果が得られないか、国庫負担の費用対効果が小さいことが問題である。

これは、全国民に老後の基礎的部分を保障すべき基礎年金が社会保険方式となっており、この仕組みを通じて国庫負担を投入するため、低年金解消のための国庫負担が低年金でない受給者にまで投入されるからである。国家財政に余裕がある時代であればともかく、基礎年金への国庫負担の投入について、再検討する時期にあるのではないだろうか。

<参考文献>

稲垣誠一（2021）「基礎年金の底上げ方策の政策効果」小黒一正編『人口動態変化と財政・社会保障の制度設計（法政大学比較経済研究所研究シリーズ 35）』株式会社日本評論社,165-185.

厚生労働省年金局（2011）「公的年金制度に関する考え方（第2版）」

<https://www.mhlw.go.jp/general/seido/nenkin/seido/index.html>（2021/12/20）.

国立社会保障・人口問題研究所（2021）「新型コロナウイルス感染拡大と人口動態」第20回社会保障審議会（2021年6月25日）,資料4.

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2021）「データでみるコロナの軌跡」

https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/documents/2021-04_covid-19.pdf
(2021/7/31).