

社会保障と経済活動に関する研究

主任研究者 跡田直澄 大阪大学大学院国際公共政策研究科

研究要旨 国民が安心でき、しかもコストがある程度まで抑制できる新たな社会保障制度を確立することの可能性を模索するため、年金、医療、介護の各分野について、さまざまな政策の有効性を計量的に分析し、今後の社会保障政策のあり方を検討した。

分担研究者

駒村康平

（駿河台大学経済学部・助教授）

岩本康志

（京都大学経済研究所・助教授）

福重元嗣

（神戸大学経済学部・助教授）

恩田光子

（広島国際大学医療福祉学部・助手）

A. 研究の目的

現行の社会保障制度をそのまま維持すれば、人口の高齢化に伴い、社会保障関係費は急速に増大する。そこで、年金、医療、福祉という社会保障のあらゆる側面に渡り、現在改革が検討されている。年金では給付の抑制や民営化、医療では薬価差益の是正、福祉ではNPOの活用などが議論されている。確かに、社会保障費の増大はこのままいけば国や地方の財政を圧迫することになる。しかし、単に財政的制約のみから、給付水準を削減したり、供給者に意欲を失わせるような改革を行っても、それは社会的な厚生(満足感)を高めることにはならない。一方、制度を支えるために重すぎる負担

を強ければ、民間の経済活動に甚大な影響を与えることになる。そこで、本研究は、このような問題意識のもとで、国民が安心でき、しかもコストがある程度まで抑制できる新たな保障制度を確立することの可能性を検討した。

B. 研究方法

分担研究者はそれぞれ年金、医療、介護の分野の担当に分かれ、各分野の研究のサーベイを踏まえて、コスト削減が可能な改革について、その効果を実証分析により明らかにした。具体的には、

- ・（年金）雇用延長の事例調査。雇用延長にかかるコストの計測
- ・（年金）移民と高齢者雇用との社会経済的評価
- ・（医療）予防医療の実態と効果。予防医療コストと医療費の比較
- ・（医療）民間医療保険拡充の可能性の検討
- ・（介護）NPO、ボランティアのコスト抑制に対する有効性とその意味
- ・（介護）ボランティアの拡大や福祉コストの効率化の可能性の模索

といった各分野ごとに、必要なモデルを構築し、さらにデータを収集し、経験的

な分析に基づいて、それぞれに導出された仮説の検証を試みた。

こうした分析を踏まえながら、研究会では、産業界や医療の専門家を招き、本研究で想定している新たなシステムの導入可能性についてヒアリングしながら、報告書をまとめた。

C. 研究結果と考察

年金・医療・福祉の分野では現在さまざまな改革が検討され、その一部は既に実施されている。

第1章では、資源配分・効率性の観点から改革が必要といわれる年金制度について、経済学的にその全体像を把握してみた。ここでは、年金制度が果たしているメリットとデメリットを指摘することにより、問題の所在を明らかにし、それを踏まえて保険料負担の緩和策として、国庫負担割合引き上げと移民受け入れを想定して、それぞれの政策の影響を検討した。ここでは、極端な移民政策をとらなければ保険料抑制効果は望めないことが明らかにされ、この政策だけでは大きな改善は望めないことを指摘した。また給付削減を前提としても、保険料を20%程度に抑制するためには、国庫負担を引き上げざるを得ないことが示され、それによる不足財源を消費税の引き上げでみれば4%ほどの増税を受け入れなければならないことを指摘した。

第2章では、在職老齢年金制度の改正が高齢者就業にどのような影響を与えるかを検討した。高齢者の就業率は、彼らの生活を支える年金制度と密接に関係している。現在の年金制度のもとでは、60歳以上の者が就業していると年金受給額が減額されることになるから、高齢者の勤労インセンティブを阻害しているおそれがある。この点は、過去にも議論を呼

び、1994年改正では賃金の増加に応じ、賃金と年金の合計収入が増加するように変更された。今回の年金改革では、この在職老齢年金制度の対象が65歳以上70歳未満にまでひろげられることになった。これは厚生年金の支給年齢が60歳から段階的に65歳への引き上げられることに伴うものである。しかし、こうした改正が高齢者の就業にいかなる影響を与えるのかという点については、まだ十分な研究は行われていない。そこで、ここでは過去の制度改正において高齢者の就業はいかなる影響を受けたのかについて、これまでの研究成果を振り返りながら、今回の在職老齢年金制度改正が高齢者の就業にいかなる影響を与えるのか検討した。

第3章の「診療報酬制度と医療供給の関連について」では、医療費抑制策を需要側と供給側の双方から検討した。需要側については、自己負担が医療供給のシフトを通じて需要に影響を与えることが計量分析の結果明らかにされた。また、供給側については、病院経営者に対するヒアリングの結果から、彼らの行動が診療報酬や薬価基準の変更に強く反応していることがわかった。このような両者の行動パターンを前提とするならば、医療費の効率化・適正化のためには、診療報酬や薬価の改定における価格設定プロセスの一層の透明化が是非とも必要であることを指摘した。

医療改革論議においては、強硬に支出を抑えようとする財政面からの議論が先行し、支出の増加により医療内容がいかにか改善されたのかといった費用対効果についての意識が低い。第4章では、医療問題の中でも、特に薬に関する問題点に着目し、診療報酬体系を中心とする医療政策と薬品に対する政策との関係を捉えながら、薬剤費比率と薬価の妥当性に

関しては国際比較分析を、薬価差の現状に関しては製薬卸企業から提供を受けたデータでの分析を行った。こうした分析結果を踏まえ、医薬品需要適正化問題の解決策としては、より広い視野に立った政策を展開する必要があることが指摘された。たとえば、その適正化によって削減された薬剤費分を薬剤師をはじめとするコ・メディカルに対する技術料へ移転することなど、幅広い政策が必要となることを明らかにした。

第5章では、介護費用削減にNPOが果たす役割に注目し、課題をとりまとめた。まず、介護の規模について既存統計でみると、介護分野のNPOの規模は大きく成長しており、現実の数字の面からも介護分野のNPOの役割や位置づけが重要になってきていることが分かった。次に、社会福祉系の市民活動団体と社会福祉法人のコスト構造を比較した結果、事業の内容に違いがあるものの、市民活動団体の人件費コストは社会福祉法人に比べてかなり低いことが分かった。

このように介護分野におけるNPOの人件費コストが低いことは、NPOが提供するサービスを通じて、①介護サービスの価格が低下する、②介護サービスの質が向上する、という二つの効果をもたらすことになる。

一方で、介護サービスの価格が（上限はあるものの）自由に設定できるため、制度を悪用し高価格で質の悪い介護サービスが適用されることも考えられる。制度が悪用されないようにするための最も重要な課題としては、介護認定業者に対して財務諸表の作成、公表を義務づけることである。また、様々なサービスを提供している業者においては、介護保険勘定を整備し介護に関わる金銭の出入りを明確にすることが必要である。こうした

条件整備を早急に実施することで、低価格で質の高い介護サービスの提供がNPOを超え広い範囲でなされると考えられる。

一方、増大し多様化する社会福祉サービスの需要に応じていくためには、社会や地域全体での効率的なサービス供給が必要となる。しかし、これまで社会福祉サービスの中心的な担い手であった社会福祉法人には、「効率的なサービス供給」という視点が欠けていたといえる。これからは、サービス供給のコストも意識しながら、多様なニーズに応じたサービス供給をおこなう必要がある。第6章ではこれを実現するための手段として、ボランティアの積極的な活用と実際の活動に対する外部評価を取り上げた。具体的には、ボランティアの活用に関して、ボランティア推進制度とボランティア参加決定との関係についての実証分析の結果をもとに政策提言を行い、評価については韓国での取り組みを紹介した。

分析の結果、ボランティア休暇制度のような推進制度はボランティア参加決定に対して効果が期待できることが明らかとなった。今後は、ボランティアの積極的な参加を促すためにも、ボランティア推進制度の拡充や、ボランティアの受入先である非営利組織を支援する制度（資金援助や税制上の優遇、ネットワークセンターなど）の整備が必要である。また、今後はただ公共サービスを供給するだけでなく、その供給のあり方を評価して実際の活動にフィードバックさせることが求められていくことから、本章で紹介した韓国での評価活動のように、サービス供給に対する外部評価を実施していくことも重要である。

E. 結論

年金、医療、介護、それぞれの分野に対して、その保障レベルをあまり下げずに、コストを削減する方法を模索し、その可能性を検討してきた。いずれの分野についても、その要求を完全に満たす政策は存在しない。しかし、年金では保険料の消費税化や移民政策、さらには大胆な在職老齢年金制度の導入などがある程度それぞれに効果を持つと期待できる。医療分野でも、自己負担の引き上げ、診療報酬の精緻な見直し、薬価の適正化などはやはりコストな削減にある程度の貢献すると考えられる。さらに、介護分野では、ボランティアの拡大が大きな効果を発揮するし、NPM理論にもとづく公費支出管理は効率化に貢献することがわかった。

わが国の少子高齢化は諸外国に例をみないほど急速に進展しているのであるから、本分析結果を踏まえるならば、ここで検討した様々な政策をミックスし、実験的にでもすぐに実施していくことが必要なのではないだろうか。

F. 研究発表

本研究成果は、社会保障の専門書としてまとめる予定である。

G. 知的所有権の取得状況

なし

第1章 年金制度のSustainability

1. はじめに

わが国は、高度経済成長を達成するかたわらで、社会保障制度の整備・拡充を進めてきた。年金をはじめとする各分野で制度的にも金額的にも、手厚い社会保障制度が確立されてきたといえる。社会福祉的な意味で国民の厚生が引き上げられたことは間違いないが、一方で負担が大きくなり問題となっている。特に、近年急速に進む高齢化は、現行の社会保障レベルを維持するために、今よりかなり重い負担を国民に求めることになる。こうした社会保障制度の規模の拡大は政府を肥大化させ、財政赤字を拡大させる恐れもある。このような問題に対処するために、年金・医療・福祉の分野では現在さまざまな改革が検討され、その一部は既に実施されている。

本章では、資源配分・効率性の観点から改革が必要といわれる年金制度について、経済学的にその全体像を把握することを目的とする。まず、年金制度が果たしているメリットとデメリットを指摘することにより、問題の所在を明らかにする。そして、保険料負担緩和の策として、国庫負担割合引き上げと移民受け入れを想定して、それぞれの策の影響をみる。最後に、今後の年金政策について検討する。

2. 年金制度について

公的年金制度は、被保険者等の老齢、傷害、死亡という保険事故について一定の保険給付を行い、被保険者またはその遺族の生活の安定を図ることを目的としている。そのメリットは、市場の失敗（逆選択や情報の不確実性）等の社会的なリスクをカバーすることである。すなわち、高齢者の所得保障を福祉的な「措置」でなく、保険でカバーしているのである。しかしながら、少子化などの不確実要因が年金債務を発生させ、世代間の収益率が異なり、労働、貯蓄などに関する資源配分を歪める可能性がある。

高齢者にとっての年金制度について考えてみよう。公的年金制度は確実に定着しており、高齢者の生活にとって欠かせないものとなっている。高齢者世帯の平均所得金額に占める公的年金（恩給を含む）の割合は非常に高い。特に、比較的所得の低い世帯にとって公的年金の役割は非常に高く、老後の所得保障として生活の基本部分を支えていると言える。

1996年の一世帯当たりの平均所得金額は316.0万円となっているが、その62.5%に相当する197.4万円が公的年金で占められている。また、1996年の公的年金を受けている高齢者世帯の中で、総所得の全てが公的年金に占められている世帯は全体の56.0%に達している。高齢者世帯を含む全世帯で見ると、全世帯の中で公的年金を受けている世帯は39.0%となる。所得四分位階級にわけると、総所得の全てが公的年金に占められている世帯は、第Ⅰで31.2%と高い割合を示すが、第Ⅱで9.9%、第Ⅲと第Ⅳではほぼ0%となる。つまり、比較的所得の低い世帯にとって公的年金の役割は非常に大きいと言える。

次に、企業にとっての年金制度を考えてみる。保険料の企業負担分は制度上強制的になっており、企業の裁量の範囲も限られている。この点で税と何ら変わらず、また今後保険料負担はかなり重くなると予想される。今後、保険料率の大幅な引き上げが生じた場合、企業の経済活動が鈍化する可能性がある。なお、企業にとっての大きなメリットは、厚生年金という福利厚生を与えることで、労働力を確保出来ることと、費用として計上可能であり、企業の成長局面ではコスト意識を強く感じないことがあげられる。逆にデメリットは、高齢化に伴う年金受給者数の増加に対して、負担者数が少なくなるので、1人当たりの負担額を増加させざるを得ない。そして、年金保険料の増大は労働費用を上昇させることになり、企業収益の低下要因となり、その結果として企業の投資行動などに抑制的に働くおそれがある。最終的には、企業の国際競争力を低下させることになる心配がある。

最後に、家計にとっての年金制度を考えてみる。そのメリットは、年金保険料を負担することで、自分の老後生活も保障される可能性がある点に集約されよう。また、年金制度の副産物として、財政再計算により示される将来のビジョンにより、長期的な将来設計(貯蓄など)を建てる事が出来る。一方デメリットは、年金保険料負担が増加することにより、家計の可処分所得が減少する可能性がある。そうすると、消費と貯蓄の双方、或いはどちらか一方の減少が起こってしまうのである。

負担の重圧感の増大により短所ばかりが強調されているが、年金制度は長短をあわせもつ制度である。メリットを十分にいかすためにも、長期的なプランニングが是非とも必要である。

3. 保険料負担引き下げの影響

給付と負担の長期均衡を図ることに加え、少なくとも短期的に年金財政が破綻しないよ

うな保険料収入の確保が必要である。急速な高齢化に伴い年金給付額の急増が予想されている。給付の増大にスムーズに対応するために必要となる保険料率の変更について、保険料率と給付水準とを様々に組み合わせて可能な選択肢を模索する必要がある。

①基礎年金給付に関して国庫負担割合引き上げ

国庫負担は、労使の保険料負担に次いで、公的年金の収入を支える大きな項目である。一般財源から補助を出すことで年金保険料を抑制することが出来るという実際的なメリットとともに、年金を国民全体で負担するというスタンスを明らかにするというメリットもある。しかしながら、現状のままでもすでに国及び地方の財政状況を逼迫させる恐れがあり、慎重に考えなければならない。

改革案を実施する際、基礎年金の国庫負担分に関してどの程度の財源が必要かを簡単に計算してみる。現状の国庫負担割合は3分の1である。これを、2分の1にした場合の将来予測も同時に試みた。なお、2005年からこの引き上げを実施するとして、試算を行っている。これらの結果を図表1-1に示す。2分の1に引き上げた場合の結果の2倍の値が、基礎年金給付に関して全額国庫負担にした場合であり、それぞれの数値をそのようにして読めばよい。

試算の結果、3分の1国庫負担を前提とした最新の改革案では、2010年度で総額約8兆円の国庫負担額となる。財源をすべて消費税でまかなったとすると、0.5%弱の消費税率引き上げが必要である。そして、2030年まで微増しつづけ、約11兆円弱となり、その時には約1.5%の消費税率引き上げが必要となる。次に、国庫負担割合を2分の1に引き上げた場合について考える。

一方、国庫負担割合を2分の1に引き上げると、2010年度ですでに、3分の1の場合での2030年度を超える約13兆円の国庫負担となる。消費税率の引き上げは2.5%にものぼる。2030年度には約16兆円となり、消費税率の引き上げは4.0%である。

なお、先にも述べたとおり、年金給付を全額国庫負担で賄うとするならば、2010年度には5%、2030年度には8%の消費税率の引き上げが必要となることがわかった。

②保険料負担者増加のための移民受け入れ

②-1) 問題意識

今後、社会保障制度の望ましい姿を模索する研究はさらに増えるであろうが、その

際の少子・高齢化のスピードには政府の人口予測¹（中位推計、低位推計）が用いられると思われる。この人口予測値はあくまでも国際人口移動率を一定にした数字である。この仮定をおくことはなんら問題ではないが、少子・高齢化を日本国内だけで考える解決しようとする必要はない。国際人口移動率の変更、つまり移民の政策的受け入れ²という選択肢を考慮してもよいのではないだろうか。移民受け入れ政策は、少子・高齢化のスピードをやわらげることができるという点では確実な効果を持つのではないだろうか。同じような効果が期待できる政策としては政府の出生促進（家族政策）があげられるが、その有効性には疑問の声もあり³、移民受け入れ政策ほど確実で即効性のある成果を得られない可能性がある。

移民政策を取る目的は、何も社会保障の財源としてという理由だけではない。先進国の多くは人口停滞に向かい、移民による人口増加が自然増加を上回っている。「移民依存」の時代に入りつつある（ジャン＝クロード・シェネ（1998）「ヨーロッパ連合 EU15 カ国の人口置換水準以下の出生率」）のは明らかであり、国際化が進む中、移民排他的な政策を続ければ我が国は取り残されるであろう。

このような現状をふまえ、以下では移民政策と代表的社会保障制度である公的年金の制度改革が社会保障に与える影響を比較し検討する。移民政策と社会保障制度を関連づけた研究は少なく、この分析は有益であろう。

②-2) 分析方法

a. ライフサイクルモデル

本分析では Auerbach-Kotlikoff（1984）に始まる一連の研究によって開発されたライフサイクル一般均衡モデルを用いることにより、年金制度改革、人口の変化が貯蓄、経済厚生等にどのような影響を与えるかを把握することが出来る。

ライフサイクル一般均衡モデルの特徴は、大きくは次の2点があげられる。第一の

¹ 中位推計ではなく低位推計を用いた研究が最近増えてきている。

² 我が国への移民数（合法的なもののみ）は1960年以降で65万人である。先進国のなかでは最も移民に対し寛容なアメリカ合衆国への年間移民数とほぼ同じ数である。

³ 「家族政策はあってもなくても、先進国の出生率は一定の幅で同じ動向に収斂する。これは経験的事実である」「家族政策に手厚いフランスの出生率が家族政策がほとんどなきに等しいイギリスと変わらない例が挙げられる」（上野千鶴子「出生率低下：誰の問題か？」）

特徴は、貯蓄が、家計の生涯全体にわたる効用最大化の結果として決定される点である。そのため、人口構成の変化による貯蓄の変化なども厳密に取り扱うことが可能である。第二に、一般均衡モデルであるため、決定される貯蓄が資本市場において実物資本とむすびつけられ、産出量に影響を与えるという特徴がある。部分均衡モデルと異なり、貯蓄の変化は利子率の変化も引き起こして、貯蓄量や産出量に影響を与えることになる。

本分析におけるモデルの基本的構造は本間他（1987）を用いるが、人口の変化に焦点をあてていることから、次のような点を考慮した。

- ・ 近年の寿命の長期化を考慮し 21 歳から 80 歳まで意思決定主体として存在し、また寿命の不確実性は存在しないこととした。
- ・ 人口構成をピラミッド型にせず（すなわち、人口成長率を一定とせず）、人口を各年齢ごとに推計した。これにより、より現実に近い分析ができる。
- ・ 単純化のため労働の効率性は年齢によらず一定とした。

家計・企業・政府からなるモデルの基本的構造は以下のとおりである。

（家計） 代表的家計の s 歳での効用を

$$u_s = (c_s^{1-1/\rho} + \alpha l_s^{1-1/\rho})^{1/(1-1/\rho)}$$

のようなCES型関数で特定化する。そして t 期に生まれた家計のライフサイクル全体での効用は

$$U_t = \sum_{s=1}^{60} (1+\delta)^{(1/(s-1))} \frac{u_s^{1-1/\gamma}}{1-1/\gamma}$$

として特定化する。 s 歳での予算制約式は

$$A_s = [1 + (1 - \tau_y)r] A_{s-1} + (1 - \tau_y - \tau_p)w(1 - l_s) + b_s - (1 + \tau_c + \tau_{pc})$$

としてあらわされる。ただし、

A : 家計の保有する資産

τ_y : 所得税率 τ_c : 消費税率 τ_p : 年金保険料率

τ_{pc} : 年金消費税率

b_s : 年金給付額

$$b_s = \beta H \quad (s \geq R)$$

$$b_s = 0 \quad (s < R)$$

$$H = \frac{1}{RH} \sum_{s=1}^{RH} w(1-l_s)$$

R : 支給開始年齢 β : 給付率 RH : 退職年齢

とする。各期の予算制約式をライフサイクル全体での制約式に書き換えると、

$$\begin{aligned} & \sum_{s=1}^{60} (1 + \tau_c + \tau_{pc}) c_s / \left[\prod_{k=1}^{s-1} \{1 + (1 - \tau_y) r\} \right] \\ &= \sum_{s=1}^{60} (1 - \tau_y - \tau_p) w(1 - l_s) / \left[\prod_{k=1}^{s-1} \{1 + (1 - \tau_y) r\} \right] \\ &+ \sum_{s=R}^{60} b_s / \left[\prod_{k=1}^{s-1} \{1 + (1 - \tau_y) r\} \right] \end{aligned}$$

のように表現することができる。

(企業) 集計された生産関数をCES型で特定化する。t期の生産関数はYを総生産量とすると、

$$Y_t = A [\varepsilon K_t^{1-1/\sigma} + (1 - \varepsilon) L_t^{1-1/\sigma}]^{1/(1-1/\sigma)}$$

となる。

(政府) 政府部門は、租税を調達して公共財を供給する一般会計部門と公的年金制度を運営する年金会計部門から構成される。定常状態における予算制約式はそれぞれ

$$G = R$$

$$P = B$$

となる。ここでGは政府支出、Rは税収、Pは年金保険料収入および年金消費税収入、Bは年金給付額を示しており、

$$R = \tau_y wL + \tau_y rS + \tau_c C_t$$

$$P = \tau_p wL + \tau_{pc} C_t$$

$$B = \sum_{s=R}^{60} N_s b_s$$

$$G = \sum_{s=1}^{60} N_s g$$

として定義される。また、Sは家計貯蓄総額、Cは民間消費総額で

$$S = \sum_{s=1}^{60} N_s A_s$$

$$C = \sum_{s=1}^{60} N_s c_s$$

と定義される。なおgは1人あたり政府支出、N_sはその期のs歳の人口である。

モデルを閉じるための市場均衡の条件は、以下の通りである。

(市場均衡)

資本市場、労働市場ではそれぞれ

$$S = K$$

$$L = \sum_{s=1}^{RH} N_s (1 - l_s)$$

が均衡条件として与えられる。

b. 移民を受け入れたときの人口構成

移民を受け入れた場合の人口構成予測には次の仮定をおいた。

(仮定1) 受け入れる移民の性比は日本人と同じとする。

(仮定2) 受け入れる移民の合計特殊出生率は他のアジア諸国の水準⁴とする。

(仮定3) 移民の合計特殊出生率以外の仮定値(死亡率など)は「日本の将来推計人口」で用いられているものと同じとする。また、受け入れる移民

⁴ 例えば、2000年でベトナムは2.90となっている(国連推計[1990年改訂])。なお、中国はデータから除外している。

は21歳～40歳までとしている。

以上の仮定をもとに30（万人／年）受け入れた場合⁵の人口構成予測結果を表●に示す。なお、1年間に30万人の移民を受け入れることは、日本の総人口を中位推計値と比較すると、2020年時点で800万人、2045年時点では1800万人、増加することを意味する。

②-3) 分析結果⁶

a. 初期定常状態（図表1-2）

1995年における人口構成において先に示したモデルの均衡状態を満たすような賃金率、利子率を求める。これを初期定常状態と呼ぶことにする。この状態では国民負担率が35.3%となり現在の我が国の水準にほぼ等しい。

b. 移民を受け入れない場合（図表1-3）

移民を受け入れない場合の2020年、2045年の年金保険料率の定常状態を計算した。その結果、中位推計では2020年20.2%、2045年24.6%、低位推計では2020年20.2%⁷、2045年26.1%となった。

c. 保険料率を20%に抑えるためには（図表1-4）

続いて保険料率を20%に抑えることを目標にしてどの程度の移民受け入れが必要か調べた。

90（万人／年）受け入れた場合（低位推計）

2020年	16.1%
2045年	19.6%

となり、90（万人／年）が必要である。これは現実的ではなく、20%以内にとど

⁵ アメリカの60（万人／年）の半分であり、両国の総人口のみからみれば同じ規模といえる。

⁶ 効用水準は初期定常状態を0としたときの値である。パラメータは本間他（1987）を参考に設定した。

$\rho=0.6, \alpha=0.1, \delta=0.01, \sigma=0.8, \gamma=0.3, \varepsilon=0.3, A=0.91, g=0.21$

⁷ 保険料率が中位推計と変わらないのは、出生率変更が21歳以上の家計を仮定する本モデルではすぐに影響を与えないからであり、本モデルの限界を示している。

めることは難しい。

d. 30（万人／年）を受け入れた場合（図表1－5）

アメリカ並みに30（万人／年）受け入れた場合、どの程度保険料率が抑えられるかを調べた。その結果、中位推計では2020年18.6%、2045年22.0%、低位推計の場合、2020年18.6%、2045年23.1%となった。

2020年時点で1.6%、2045年時点で3.0%保険料が抑えられることになる。

②-4) まとめ

分析結果により、移民受け入れ政策が公的年金制度に現実的に与えるインパクトがあまり大きくないことがわかった。

現在、日本では入国管理法により、外国人の在留資格が定められており、いわゆる単純労働就労は在留資格として認められていない。実際に移民受け入れ政策を遂行するには、永住資格取得の要件の緩和など大幅な法制度改正が必要になるろう。

移民政策に関するシミュレーションに関して、今回取り上げなかった課題を以下に述べる。移民政策はプラス面ばかりを有する政策ではない。犯罪の増加、労働の超過供給の可能性などマイナス面もあり、最適移民政策はこれらを考慮していかななくてはならない。また、本分析は定常状態の比較にとどまっており、移行過程が考慮されていない。移行過程を考慮することにより積立金や公債も含めた分析が可能になるであろう。

5. 今後の年金政策について

年金に関しては、1階建て部分である基礎年金部分と、2階建て部分である報酬比例部分とを別々に考える必要がある。

まず、財政方式の問題がある。基礎年金についての論点としては、最低限の生活水準を満たす給付レベルの問題がある。現在、最低限の生活水準という意味で捉えることができるのは、基礎年金の他に、生活保護給付や、納税者の基礎控除などがある。これらのレベルは、それぞれことになっており、制度として一貫していない。最低限の生活水準という意味をどのように捉えるのか改めて検討しなければならないであろう。

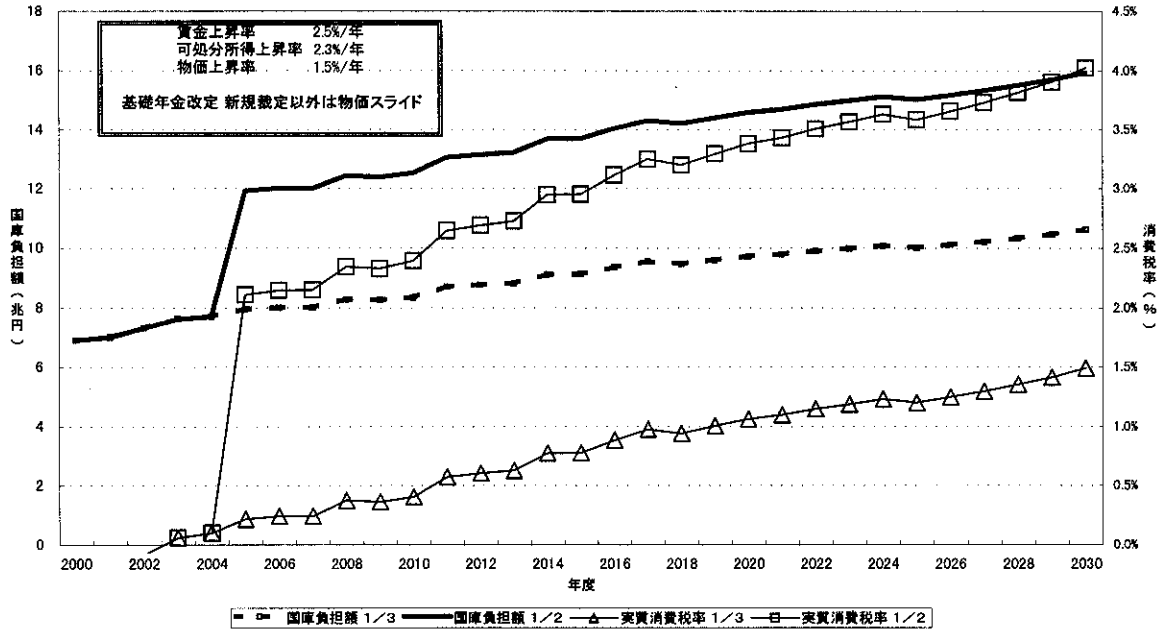
また、社会保障全体の中で、福祉以外にも医療や介護などと調整をはかる必要もある。次に、基礎年金分の保険料に関する問題がある。積立方式議論が盛んな昨今であるが、最低限の生活を保障することを目的とするならば、賦課方式でも構わないであろう。そして、賦課方式をとるのであれば、税方式でもよい。次に、報酬比例部分についての議論である。厚生年金や共済年金の2階建て部分であり、その役割は、最低限の生活を保障するものではないため、財政方式としては積立方式にしても構わないのではないだろうか。さらに議論が進めば、完全積立方式への移行を想定して民営化もありえるのではないだろうか。

次に、財源論という意味での社会保険方式 vs. 税方式という議論がある。これらの言葉は、しっかり定義して使うべきものであろう⁸。社会保険方式に変えて税方式にするという議論もあるが、具体的にどうするかという点はあまり議論されていない。また、拠出に関わらず一律な給付という点からは、国庫負担割合を増やすということも、また同義であろう。年金保険料が税に変わることで、負担という点では同じだが国民の受ける影響はことなる。累進的な所得税にするのか、消費税にするのか、といった視点が抜けている。

最後に、国が年金制度を運営していくとするならば、財源論として、全てを税で賄う場合、全てを保険料で賄う場合がある。現状は、国庫負担と保険料の双方であるので、ちょうど中間的な場合といえる。そもそも、これが Sustainable ではない、ということを示ミュレーションで示している。今回の改正では、賃金スライド廃止など新たな手段をとったが、果たしてそれで今後の Sustainability が確保されたかどうかは疑問である。特に、財政再計算のたびに将来見通しが、微調整というには大きく変化している以上、しっかり考えていかなければならないであろう。今後とりうる施策としては、保険料で賄っている部分を全て税で賄う、一部分を税で賄うという施策がありうる。ある程度の保険料引き上げはあり得るが、極端な保険料引き上げは不可能であり、長期的な観点から、財源調達を考えなければならない。

⁸ たとえば、社会保険庁が徴収すれば社会保険方式、税務署が徴収すれば税方式といった考え方もある。拠出と給付の関係や、低所得層に対する取り扱い、長期的な財源の安定性などについて、それぞれ特徴付けることが出来る。

図表1-1 基礎年金の国庫負担と消費税率



図表 1 - 2 初期定常状態

	1995年
K/L	4.196904
Y/L	1.329357
K/Y	3.157093
r	0.072988
w	1.023033
τy	0.195981
τc	0.05
τp	0.106856
負担率	0.352837
効用水準	0

図表 1 - 3 移民を受け入れない場合

	中位推計		低位推計	
	2020年	2045年	2020年	2045年
K/L	3.687208	3.296652	3.687208	3.196507
Y/L	1.289799	1.255777	1.289799	1.246469
K/Y	2.858747	2.62519	2.858747	2.564449
r	0.082631	0.09192	0.082631	0.094634
w	0.985123	0.952748	0.985123	0.943937
τy	0.234343	0.256471	0.234343	0.263966
τc	0.05	0.05	0.05	0.05
τp	0.202394	0.246238	0.202394	0.261245
負担率	0.486737	0.552709	0.486737	0.575212
効用水準	-68.2896	-127.809	-68.2896	-153.848

図表 1-4 移民を年間 90 万人受け入れる場合

中位推計	
2020年	2045年
3.966233	3.760545
1.312059	1.295801
3.022908	2.902101
0.077061	0.081091
1.00642	0.990856
0.216322	0.23112
0.05	0.05
0.160897	0.196067
0.427219	0.477186
-31.768	-61.2626

図表 1-5 移民を年間 30 万人受け入れる場合

	中位推計		低位推計	
	2020年	2045年	2020年	2045年
K/L	3.801249	3.528804	3.801249	3.471386
Y/L	1.299087	1.276433	1.299087	1.271448
K/Y	2.926094	2.764581	2.926094	2.730262
r	0.08026	0.086164	0.08026	0.08752
w	0.993998	0.972379	0.993998	0.967634
τ_y	0.227154	0.243026	0.227154	0.2478
τ_c	0.05	0.05	0.05	0.05
τ_p	0.186367	0.220017	0.186367	0.230678
負担率	0.463521	0.513042	0.463521	0.528478
効用水準	-52.5774	-89.2259	-52.5774	-102.575

第2章 在職老齡年金制度の改正に伴う効果の検証

1. はじめに

わが国が今後むかえる少子・高齢化社会は、同時に著しい労働力不足をもたらす。図表2-1には、『日本の将来推計人口 平成9年1月推計』(国立社会保障・人口問題研究所)に基づいて作成した将来推計人口の推移が示されている。これによると、わが国の人口は1998年には1億2,649万人であり、2001年には1億2,700万人を超えるものの、2013年の1億2,706万人をピークとして、その後減少に転じると予測されている。具体的には、2014年には1億2,677万人となり、13年後の2027年には1億2,000万人を割り込み、2050年にはおよそ1億人にまで落ち込むというのだ。

こうした人口の減少は、労働力人口の減少というかたちで、さまざまな側面から経済に悪影響を与えると考えられる。例えば、労働力人口の減少に伴う賃金の上昇は、インフレを引き起こす可能性がある。また、繊維に代表される労働集約的な産業の海外への移転がすすめば、わが国には金融・保険などの高付加価値部門しか残らず、生産構造をアンバランスなものへとしかねない。現在の経済活動水準を維持するためにも、近い将来必ず訪れる労働力不足という問題は、それが深刻化していない今まさに対処すべき最大の問題である。

労働力不足を解消する手段には次の2つのアプローチが考えられる。一つは、技術進歩等により、1人あたりの生産性をあげることである。他の一つは、人口水準を所与として、労働力人口を何らかの方法で増加させることである。前者の例としては、インターネット網の整備等によるネットビジネスなどが挙げられる。これらにより1人あたりの生産性は確かに上昇するが、それはおもにサービス業についてであり、モノを作るという生産の基幹部分については、革新的な技術進歩がない限り全く効果がない。ゆえに、我々に残された手段は何らかの方法で労働力人口を増加させることである。

労働力人口を増加させるには、日本国民の就業率を上げるか、外国からの移民を受け入れるしかない。しかし、わが国の閉鎖的な風土を考慮すると、正式なかたちで移民を受け入れることには様々な障害があるので難しいと思われる。そこで、最も現実的な手段としては、現在よりも就業率を上げることである。現在の非就業者はおもに、

学校を卒業しかつ就職していない若者、パートをしていない主婦、高齢者である。これらのうち、将来人口構成の4分の1、ひいては3分の1をも占める高齢者に、就業を期待することは自然である。しかも、彼らは経験が豊富であり、高い生産性を期待することができる。

高齢者の就業率は、彼らの生活を支える年金制度と密接に関係している。一般に、年金受給額が増加すれば就業率は低下し、逆に年金受給額が減少すれば就業率は上昇するであろう。しかし、現在の年金制度のものとは、60歳以上の者が就業していると年金受給額が減額されるという、在職老齢年金制度が存在する。在職老齢年金制度は、高齢者がせっかく就業し自らの力で賃金を得たととしても年金受給額を減額することになるので、彼らの勤労インセンティブを阻害しているおそれがある。この点は、過去にも議論を呼び、1994年改正では賃金の増加に応じ、賃金と年金の合計収入が増加するようにされた。

そして、2000年4月、年金制度改革法案が国会を通過した。このなかで在職老齢年金制度は、その対象が現在では65歳未満であったが、65歳以上70歳未満もその対象に加えられた。これは厚生年金の支給年齢が60歳から段階的に65歳への引き上げられることに伴うものである。しかし、こうした在職老齢年金制度改革が高齢者の就業にいかなる影響を与えるのかという点について、十分な研究は行われていない。そこで、ここでは過去の制度改革に対して高齢者の就業はいかなる影響を受けたのかを、研究成果を振り返りならまとめる。そして、今回の在職老齢年金制度改革が高齢者の就業にいかなる影響を与えるのかを予測する。

2. これまでの制度改革と従来の研究

(1) 従来制度改革

図表2-2には、在職老齢年金制度の経緯が示されている。これによると、在職老齢年金制度の始まりは、1965年の高在老制度の創設に始まる。当時、退職が年金支給の要件であったが、低水準の賃金だけでは生活が困難との理由から、年金の8割が支給された。また、1969年には、在職老齢年金の支給対象年齢が60歳以上（報酬月額1万8千円以下）に引き下げられた。このように当初、在職老齢年金制度は高齢の低賃金者に対する所得保障的側面が強かった。その後、受給権発生の上限となる報酬月額は、1973年には4万円8千円、1975年には7万2千円、1976年には11万円、1978

年には13万4千円、1979年には14万2千円、1980年には15万円、1985年には20万円にまでに引き上げられた。なお、1985年改正では、老齢年金が65歳以上の在職者に全額支給されたことから、高在老制度は廃止された。

しかし、こうした在職老齢年金制度が高齢者の就業を抑制しているのではという批判が高まった(清家(1980)、本川・森(1981)、清家(1985)、下野・橋木(1984))。清家(1980)は、年金が高齢者の就業に与える影響を、『全国消費実態調査報告』の個表を用いた労働供給関数の推計というアプローチにより計測した。その結果、公的年金が労働供給に対して有効であることが確かめられた。本川・森(1981)では、『高齢者就業等実態調査』を用いた高齢者の就業・非就業に関するロジット分析により、年金額の多いほど就業確率は低下することを確認した。また、下野・橋木(1984)も同じデータでロジット分析を試みた。彼らの特長は、高齢者の修行行動の男女比較にある。その結果、年金が男女とも就業確率を減退させていること、そして女子についてはその効果が扶養形態別に異なることを示した。しかし、これまでの研究には!1)サンプルセレクションバイアスの存在、!2)同時決定バイアスの存在という問題があった。そこで、清家(1985)ではこれらの問題を除去した形での労働供給関数の推計を、『高齢者就業等実態調査』を用いて試みた。その結果、従来の研究における年金の就業確率あるいは労働時間に対する係数の大きさは、前者の場合1.3倍、後者の場合1.5倍大きく推計されていることが分かった。

このような批判を踏まえて、1989年には、在職老齢年金の支給割合の区分が従来の0.8、0.5、0.2の3段階から、0.8、0.7、0.6、0.5、0.4、0.3、0.2の7段階へと細分化された。これは、在職老齢年金制度により、非連続なかたちとなった高齢者の就業率をなだらかにするというものであった。しかし、このような形での制度改正では、在職老齢年金制度が高齢者の就業率を抑制するという真の問題点が解消されない。そこで、1994年には、賃金の増加に応じて、賃金と年金の合計収入が増加する形へと、制度改正が行われた。

(2) 従来の研究

在職老齢年金制度は高齢者の就業に対して大きく影響を与えていると考えられる。そこで、図2の60歳以上64歳以下高齢者(男子)の労働力率の推移を見てみよう。これによると、労働力率は1965年には82%を超えていたが、その後1985年にかけて