

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、現状の国庫負担の実態や基礎年金のあり方などから考えると、これ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。

基礎年金を消費でまかなう場合には、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が、出生率の改善などによってこれが緩和される可能性もある。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

未定

2. 学会発表

未定

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

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 助教授

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营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通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

* E-mail : hkato@kisc.meiji.ac.jp

1 基礎年金の国庫負担の財源負担の在り方、あるいは基礎年金の財源として税を利用することが国民的議論の対象となっているが、我が国の公的年金財政は、従来、修正積立方式をとってきた。この方式では、

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通しを紹介する。

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、いくつも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。

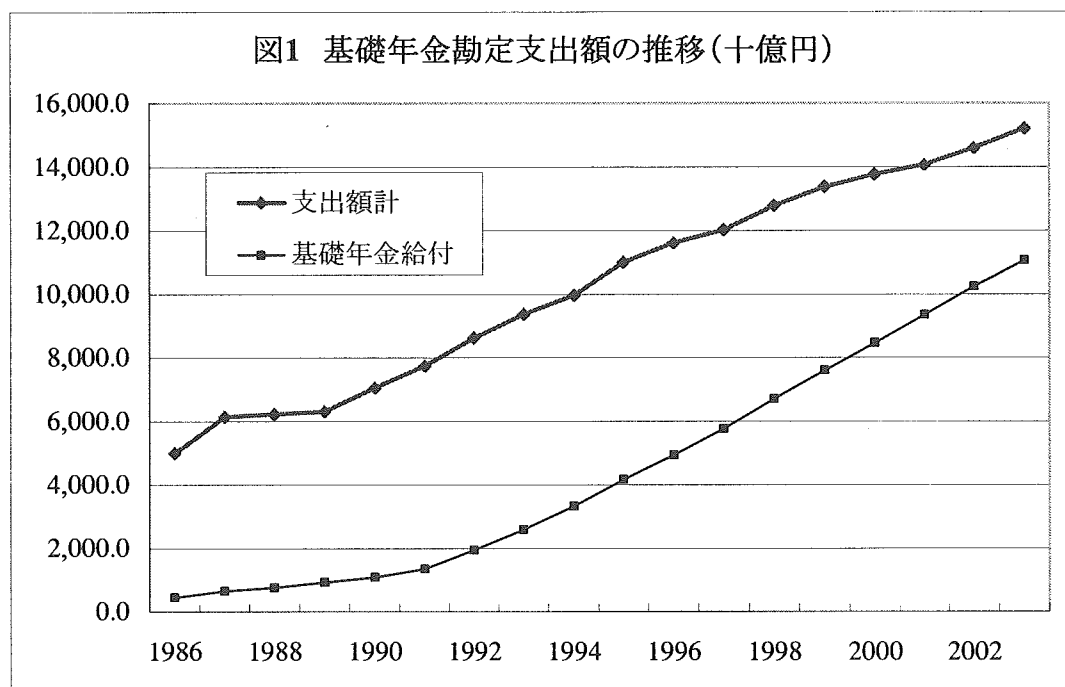
現在の基礎年金では、新制度に伴う基礎年金給付のみならず、旧法拋出制に関わる国民年金や旧被用者年金法による基礎年金に相当する部分についても基礎年金勘定からの支出として計上され、いわゆる「みなし基礎年金」とよばれている（正確には、旧法による給付のうち昭和36年4月以降の加入期間に基づき支給される基礎年金に相当する部分を指す）。旧法の厚生年金を受給している者にとっては、このみなし基礎年金は報酬比例部分と一括して支給されており、会計上区別されるにすぎないが、しかし本稿ではみなし基礎年金を含めた基礎年金全体の状況を取り扱うこととする。

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年に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

賦課レベルよりも高い保険料が設定されて将来の給付に必要な資金のうちのある部分を年金積立金として積み立て、これを財投などを通じて経済成長に活用し、その成長を分配して年金制度を下支えしてきたと考えられる面もある。このような制度と経済の相互関係の観点から年金財政の在り方について考えるためには、アクチュアリアルなアプローチだけでは困難な面がある。このような点に留意して、本稿では、年金制度の財源選択及び税との関係についてシミュレーション分析するのにあたり、マクロ計量モデルを応用することとした。

額も 11.1 兆円と、全体の 72.8%を占めるに至った。



資料: 社会保険庁「事業年報」

実際に給付された基礎年金給付額をみると²、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³。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

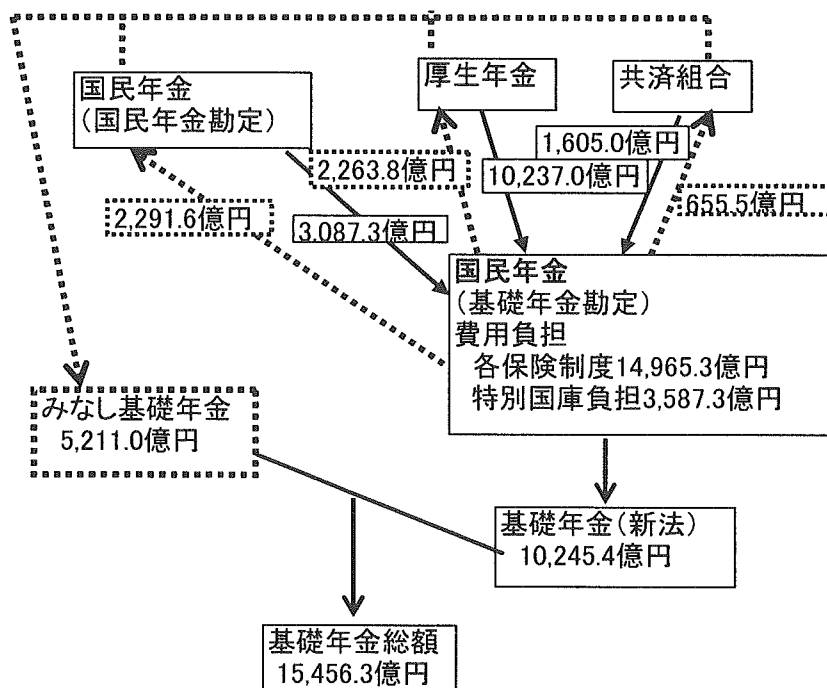
² 基礎年金に関わる各年金制度の負担額やその割合は当該年度の給付費や各年金制度の保険者数が確定した後に決定されるため、翌々年度に精算される。そのため、当該年度は概算で負担額等が決まるため、基礎年金勘定に計上される基礎年金給付額と、実際の基礎年金給付額は異なるものとなる。

³ 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。

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⁴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）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。

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」

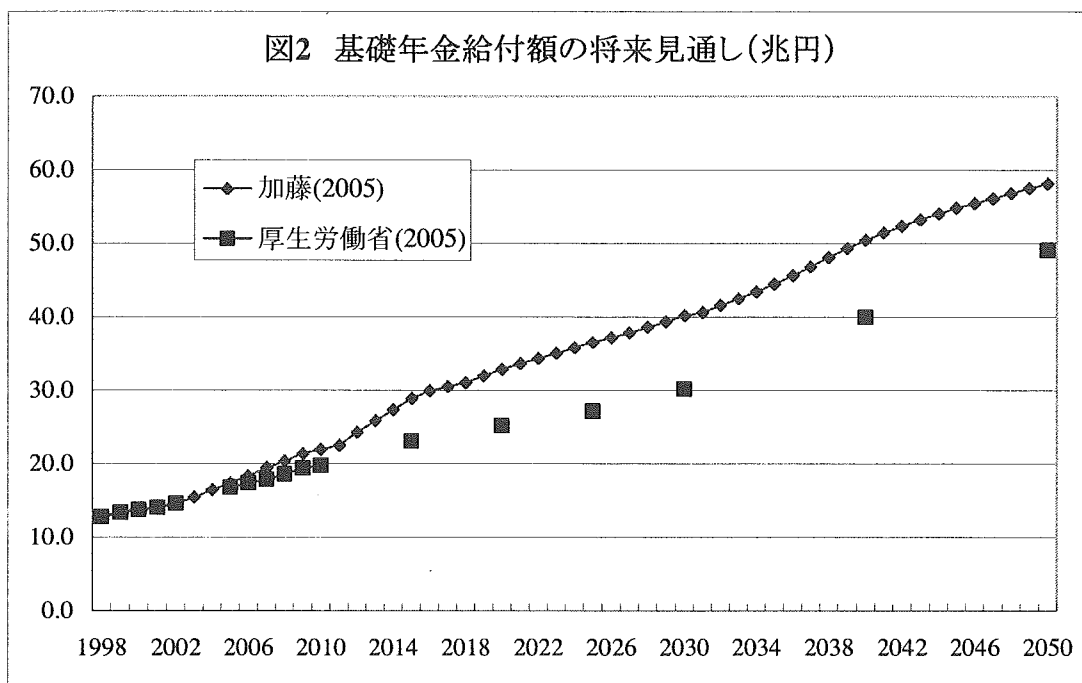
1.4 将来の基礎年金給付額の見通し

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

⁴ 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。

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計算されている（図 3 参照）。2050 年度では厚生労働省の見通しよりもおよそ 11 兆円も多い計算となる。両者は将来の物価上昇率や労働力率、経済成長率などについての仮定が異なること⁵に注意されたい⁶。



資料:厚生労働省(2005)及び筆者試算

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⁷。以下では、こうした議論を整理する

⁵ 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。

⁶ 脚注5に述べたことに加えて、物価上昇率・経済成長率の経済前提の違いによる影響を取り除いて実質的に比較した場合、両者がどの程度異なるのかを評価することも必要であると考えられる。厚労省再計算結果では平成16年価格による結果も掲載されているので、これを利用することなどにより、経済前提の違いによる見かけの影響を排除し、労働力率などの人口学的要因や、モデルの違いなどに特化した比較を行うことができるのではないかと考えられる。これらの点は、今後の課題としたい。

⁷ 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、

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事は明らかであろう。

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⁸。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、さらには確定拠出型年金の考え方の導入などによってこの点の課題はある程度解決されたとも考えられる。

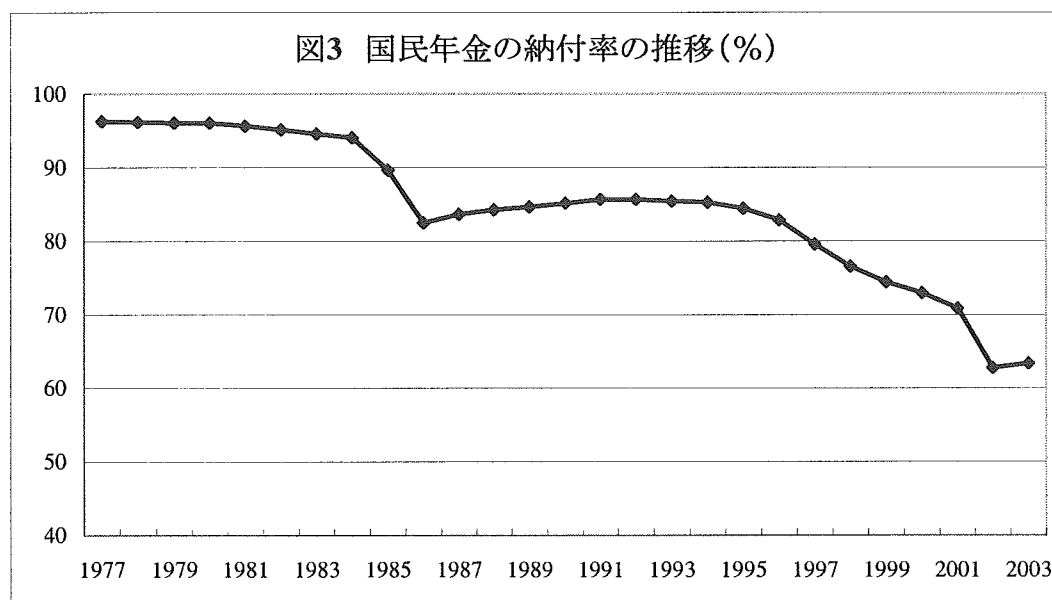
第三は、保険料方式では租税と異なり、徴収に関する強制力が厳格ではないことがある。国民年金の納付状況をみると、近年その納付率が落ち込んでいることが問題として指摘される。図 3 は近年の国民年金の納付率の推移を示したものである。公的年金制度の抜本的な改革が行われた 1985 年の納付率は 89.7%であったが、2002 年では 62.8%まで落ち込み、2003 年ではわずかに改善したものの 63.4%に留まっている。もちろん、公的年金の

近年公刊された論文や書籍を中心に参照する。

⁸ 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。

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



資料:社会保険庁「事業年報」

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⁹。

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¹⁰。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）をもたらしめ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¹¹。

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、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

⁹ この点の議論については野口(1984)など参照。また、橘木(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。

¹⁰ 加藤(2003)など参照。

¹¹ 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。

合性を確立しておく必要がある¹²。

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¹³。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。

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る。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¹⁴。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

¹² 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。

¹³ 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。

¹⁴ 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。

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考えられる。欧州諸国でみ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。

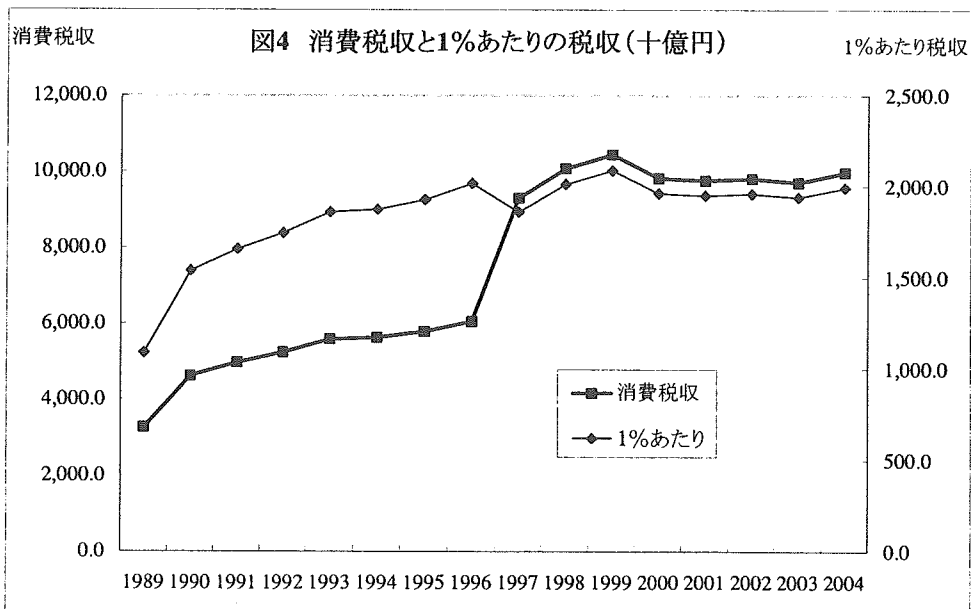
最後に、福祉目的税とするのか、それとも用途を制限しないものとするのか、といった議論もある。これについては、財政赤字削減の手段としての消費税率上昇を考慮すれば、社会保障関連分野を“聖域”としないことが必要になり、福祉目的化することは好ましいことではないだろう。しかしながら、基礎年金に充当するという観点からは一概に否定しがたい点もある。今後さらに議論すべき課題と考えられる。

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税収

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年度の消費税込額は10.0兆円であった。これを税率1%あたりでみると、1995年度以降、ほぼ安定して2兆円程度であり、2003年度がおよそ1.9兆円、2004年度ではおよそ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込額も変動し、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—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¹⁵。

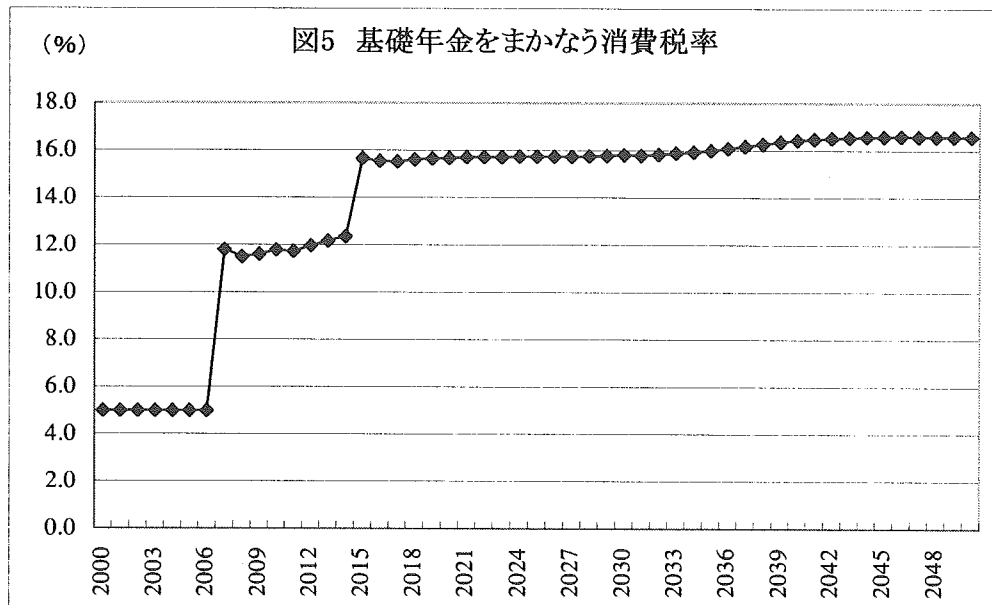
加藤(2005)のモデルは、マクロ経済を記述するマクロ経済ブロック、主として労働力供給を示す労働市場ブロック、一般政府(中央・地方政府及び社会保障基金)の財政収支を表す財政ブロック、および年金、医療、介護といったサブブロックから構成される社会保障ブロックの四つのブロックから構成される中規模モデルであり、含まれる内生変数の数は277となっている。年金ブロックの計算では、厚生年金と国民年金について、老齢年金を中心に制度を記述する方程式群によって2050年度までの予測値が計算され、また国民年金については、新法と旧法に分割し、新法では基礎年金を中心にその給付を計算している。なお、給付額は、現在の一人当たり給付額から物価上昇率などを勘案して求めている。

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年度までの消費税込額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。

¹⁵ 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%とすることを提案している。

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。



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。

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¹⁶ (図5及び表1参照)。

表1 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

3.3 消費税率の設定②－出生率の動向と消費税率

¹⁶ 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。

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¹⁷。

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

¹⁷ 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。

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』、文眞堂。
- 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。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

「税制と社会保障に関する研究」

分担研究報告書

社会保障サービスの民間化に関する考察 ―水道事業を例に―

分担研究者 佐藤 雅代 北海道大学公共政策大学院

研究要旨

社会保障は、国民の健康で文化的な生活や社会経済活動を支える制度である。国民生活や事業活動、そして都市機能のライフラインとしての役割を有する水道事業は、広義の社会保障の1つであり、住民によるサービスに対する要請（とめることのできないライフラインであること、高い質）や料金設定・サービス水準の適正化への要請等の課題、公的関与（行政によるガバナンス）のあり方の検討等、年金・医療・介護を含む福祉その他と相違ない状況におかれている。

さて、水道事業においては、自治体財政の危機的状況や技術職を中心とした自治体職員の人数不足といった実情から、新たな運営体制づくりがはじまっている。サービスのなお一層の向上と安定化を図り、経営効率化の推進や能率的な事務処理に努めると同時に、水の美味しさなどといった質的な住民ニーズにもこたえていける体制とはどのようなものであろうか。歴史的に公共サービスであり公的供給が当然であった水道事業であるが、新たな運営体制として、民間化の動きがある。（投資負担の軽減・運営の効率化・収入の確保といった事業性の確保、設備の早期（一括）更新・導入の促進、技術力の確保・伝承技術高度化の促進 → 広域化の要請 → 民間化）水道事業の民間化を検討することで、自治体の福祉事業の民間化の方向性検討の一助としたい。

「所有」「運営」の組み合わせから整理すると、公有公営の場合では、一部業務の民間主体への委託の動きが考えられる。また、公有民営の場合には、指定管理者制度（管理量支払型と利用料金型）、管理運営委託、貸与、DBO、事業契約（サービス購入型、ジョイントベンチャー型）が、民有公営、民有民営の場合には独立採算型の事業契約、さらには営業譲渡、株式取得・売却による民営化など複数の型が考えられる。さらに、この「所有」「運営」の2軸にくわえて「ガバナンス」という評価軸が必要である。

社会保障事業の民間化においては、民間事業をハイリスクの状態では運営させないこと、つまり運営状態を常に監視し、その安全を自治体と住民がコントロールすること、そしてたとえ赤字見通しでも、民間事業として採算がとれるように公的な資金を投入すること、などが必要であろう。

社会保障サービスの民間化に関する考察

—水道事業を例に—

佐藤雅代

北海道大学公共政策大学院 特任助教授

社会保障は、国民の健康で文化的な生活や社会経済活動を支える制度である。国民生活や事業活動、そして都市機能のライフラインとしての役割を有する水道事業は、広義の社会保障の1つであり、住民によるサービスに対する要請（とめることのできないライフラインであること、高い質）や料金設定・サービス水準の適正化への要請等の課題、公的関与（行政によるガバナンス）のあり方の検討等、年金・医療・介護を含む福祉その他と相違ない状況におかれている。

さて、水道事業においては、自治体財政の危機的状況や技術職を中心とした自治体職員の人数不足といった実情から、新たな運営体制づくりがはじまっている。サービスのなお一層の向上と安定化を図り、経営効率化の推進や能率的な事務処理に努めると同時に、水の美味しさなどといった質的な住民ニーズにもこたえていける体制とはどのようなものであろうか。歴史的に公共サービスであり公的供給が当然であった水道事業であるが、新たな運営体制として、民間化の動きがある。（投資負担の軽減・運営の効率化・収入の確保といった事業性の確保、設備の早期（一括）更新・導入の促進、技術力の確保・伝承技術高度化の促進 → 広域化の要請 → 民間化）そこで本稿では、水道事業の民間化を検討することにより、自治体の福祉事業の民間化の方向性の検討の一助としたい。

1. 背景

① 自治体財政の状況

財政的に非常に厳しい状況にある中で、事業を切り離す動き。

（全面委託でなくとも、一部委託等で、民間手法による、効率的な運営方法を取り入れる。）

← ただし、国民の健康で文化的な生活や、社会経済活動を支える基盤施設の、安全を如何に担保するかが大きな課題であり、現在その点に関して様々な検討がなされている。

② 人材不足

①にも関係するが、特に、技術職を中心とした人材の高齢化・不足は大きな問題。

(PFI、アウトソーシング、委託の見直しなどの、民間活力の導入。)

③ 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

①②への対応の中で、新たな運営体制づくりが必要となってきた中での動き。

「従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成¹⁾

他に、「低廉かつ良質な公共サービスの提供」「民間の事業機会の創出による、経済の活性化」などが、新たな体制づくりの効果の中で指摘されている。

2. 民間化の手法

「所有」「運営」の組み合わせから整理すると、公有公営の場合では、一部業務の民間主体への委託の動きが考えられる。また、公有民営の場合には、指定管理者制度（管理量支払型と利用料金型）、管理運営委託、貸与、DBO、事業契約（サービス購入型、ジョイントベンチャー型）が、民有公営、民有民営の場合には独立採算型の事業契約、さらには営業譲渡、株式取得・売却による民営化など複数の型が考えられる。さらに、この「所有」「運営」の2軸にくわえて「ガバナンス」という評価軸が必要である。

3. 事業民間化の条件

① 黒字転換が可能なこと（?）

民間事業者のコスト縮減能力の活用

例：人件費、設備投資、単年度予算に縛られない柔軟な投資

← ただし、人事給与制度改革や公共事業手法での対応も可能。

増収

例：水質改善により使用量増、資源循環型社会との強調

← 増収の可能性は少ないと思われる。

安全管理費用の縮減

例：企業のリスク管理能力の反映

公共サービスの提供という意味では、必ずしも民間事業としての黒字転換を必須としなくてもよいのではないだろうか。特に、安全管理費用については、住民の生活の安全性とのトレードオフになる。業務の分担でなく、リスクの分担をいかにするかという点については、共通認識がもてていないように思う。

この点が、自治体の福祉事業サービスとも同じではないだろうか。

¹ PFIの導入効果。 出所：内閣府ホームページ

なお、民間事業として採算が取れる柔軟な対応が必要である。

← 現在は、料金収入と起債で対応しているため、民間化後の公的資金投入の方法・場所についての検討は難航するであろう。

② モニタリング

民間化されたとしても、ハイリスクの状態では運営させないために、自治体および住民が、事業の運営状況を常に監視し、コントロールできるような体制が必要。

← リスクの高い状態での公共サービスの民間化は、おそらく受容されない。

4. 業務・財務分析の必要性

民間事業者や投資化は許容できる範囲で投資を行うため、情報が不十分であると、事業開始後のリスクをヘッジしきれず、ハイリスクとなるため要求配当が高くなる。すると、許容できる額が小さくなるため、小額の投資を多数集める必要がでてくる。

一方で、情報が十分であれば、リスクマネジメント技術の活用が可能となり、要求配当を低くすることができるため、有力大企業の参画が現実化する。

事業のリスク評価に必要なデータ²

施設性能、老朽化度合い

引継ぎ可能なノウハウ、人材

周辺環境を含む施設の衛生状況

蓄積している管理データの種類と量、信頼性

これまでの事故発生履歴

住民の料金支払い状況（滞納）

違法接続

関連する法制度、条例と違反への対応実績

将来も含めた民間事業者の責任範囲

事業終了時（破綻、譲渡を含む）の制約

自治体の関与や支援の内容

など多数

A：地域属性および制約条件の明確化

→ 水道事業企業段および構成団体水道事業の概況整理
地域属性の多様さいかに対応するか。

B：現事業形態に関する評価

² 三菱総合研究所 清水憲吾氏による、2005年10月18日シンポジウム「多様な形態の水道事業を考える」資料より抜粋。

→ 水道事業の特徴を明確にする。改善すべき点を明らかにする。(業務指標の解析、財務解析)

地域属性の多様さに対応するか。属性によって、指標の読み方を変える必要性があるのではないか。

C：事業形態を変更した場合の評価

→ 事業形態の変化による効果計測。

事業形態変更方式としては、企業団化、維持管理共同化 等。

D：評価・監査マニュアルの作成

→ 評価指標についての課題、評価視点・方法についての課題の検討

5. これまでの民営化との違い

NTTやJRなどの民営化がなされてきたが、水および自治体の福祉事業サービス(含 医療)に関してはさらに極めてローリスクでの事業運営がなされる必要がある。

多数の事業の民間化が同時期に行われることになるので、(公的)監視機関の必要性が非常に高い。ただし、技術性・専門性の高い分野だけにこの監視を行うだけの能力をどこが持つかを判断することも難しい。

6. 考察

国民生活の安全のために、多くの公的資金が投入されているという点で、水道事業と福祉事業は類似した事業である。どこまでが公的サービスとしてのナショナルミニマムであるのかの判断が難しいという点も同様であろう。

サービス提供を民間にまかせたとしても、民間事業をハイリスクの状態では運営させないこと、つまり運営状態を常に監視し、その安全を自治体と住民がコントロールすること、そしてたとえ赤字見通しでも、民間事業として採算がとれるように公的な資金を投入すること、などが必要であるという意味で、社会保障サービスの民間化を検討する際に、水道事業の経験より学べる点が多いのではないだろうか。

今後は、自治体財政データに視点を移し、水道事業および福祉事業の公的資金投入の状況と、事業運営の状況についてより具体的に検討したいと考えている。