

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/siryoku1-1.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)。

支給開始年齢の引上げ—マクロの財政論ではなく、ミクロの分配論から考える—

The Rise in Pensionable Age—From the Viewpoint of Distributional Aspects—

一橋大学経済研究所 稲垣誠一

Seiichi Inagaki

Institute of Economic Research, Hitotsubashi University

要旨

一般に、年金制度の財政を改善させるには、年金支給額を下げるか、保険料率を引き上げるか、支給開始年齢を引き上げるかのいずれかの選択肢に限られること、また、定年年齢と公的年金の支給開始年齢は、接続している必要があると言われている。本当にそうであろうか。筆者は、そのようには考えていない。年金財政に関してマクロ的には確かにそうであるが、ミクロ的な分配方法をより効果的な方法に変更することによって財政状況の改善は可能であり、また、就業だけでなく、企業年金等のつなぎ機能を活用すれば、接続の問題も回避できるのではないだろうか。本稿では、繰上げ減額率を数理的に等価なものとするのではなく、政策的により緩和したものとするにより、支給開始年齢の引上げが世代内のより効果的な分配をもたらすことを示すとともに、年金財政の改善にも寄与することを示す。

1. はじめに

社会保障・税一体改革成案が平成 23 年 7 月 1 日に閣議報告され、社会保障改革の具体案作りが精力的に進められている。その中でも、社会保障給付のおよそ 2 分の 1 を占める公的年金制度の改革は大きな論点であり、社会保障審議会年金部会に提出される様々な年金制度改革案が注目を集めている。とりわけ、支給開始年齢の引上げについては、大きな論争となっているが、なぜ支給開始年齢の引上げが必要であるのか、年金財政の健全化が一つの理由と考えられるが、その明確な根拠は示されていない。

一般に、年金制度の財政を改善させるには、年金支給額を下げるか、保険料率を引き上げるか、支給開始年齢を引き上げるかのいずれかの選択肢に限られること、また、定年年齢と公的年金の支給開始年齢は、接続している必要があると言われている。本当にそうであろうか。筆者は、そのようには考えていない。年金財政に関してマクロ的には確かにそうであるが、ミクロ的な分配方法をより効果的な方法に変更することによって財政状況の改善は可能であり、また、就業だけでなく、企業年金等のつなぎ機

能を活用すれば、接続の問題も回避できるのではないだろうか。

本稿は、基本的に、現行制度のままでも財政の健全性が保たれること¹を前提に、支給開始年齢の引上げが、より効果的な分配方法をもたらすことを示すとともに、現行制度からの移行も容易であることを示すことを目的としている。また、本稿でいう支給開始年齢の引上げは、世代内での分配方法の変更が主たる目的であり、現行制度に内在する世代間の格差問題を縮小させようとするものではなく、逆に、その格差の拡大を生じさせるものでもない。なお、筆者の提案する標準的な支給開始年齢は75歳であり、繰上げ受給の在り方を工夫することによって、段階的な引上げではなく、直ちに実施しようとするものである。現行制度では、繰上げ受給は望ましいものではないとして、ペナルティー的な要素のある繰上げ減額率が用いられているが、この減額率の緩和が重要なポイントであり、支給開始年齢の引上げというよりは、弾力的な支給開始年齢の導入といった方がより適切な表現かもしれない。

まず、次節では、筆者の支給開始年齢引上げ提案の背景となった、「高齢者」の定義に関するいくつかの統計を示すとともに、国民皆年金が確立された頃と比べて状況が大きく変わってきていることを示す。第3節では、高齢者の所得分布について、国民生活基礎調査を再集計し²、所得の種類別にどのような特徴があるかを示す。第4節では、これら的高齢者の定義や所得分布など、多様な高齢者の生活実態を念頭に、厚生年金保険の支給開始年齢の引上げをどのように行うことが効果的であるかを示す。最終節では、結びにかえて、これまでマクロの財政論や世代間格差の問題としてしか議論されてこなかった支給開始年齢の引上げについて、同一世代内の分配論としての議論がありうることを、またその重要性について強調したい。

2. 高齢者の定義と年金の支給開始年齢

高齢者は、一般的には65歳以上³と定義されている。この定義がいつ、どのように定められたかは明確ではないが、少なくとも、わが国において国民皆年金が実現した昭和36年には、すでに定着していたようである。国民年金の支給開始年齢も、この高齢期を考慮して、制度創設当初から65歳とされた。それでは、当時より寿命が大幅に伸びた現在⁴では、一般の人々の生活実感として、高齢者をどのようにとらえているのであろうか。内閣府が平成16年に20歳以上の男女を対象に行った「年齢・加齢に対する考え方に関する意識調査」(内閣府2004)によれば、48.7%が「およそ70歳以上」を高齢者だと思いと回答している。一方、年齢ではなく、「どのような時期からが『高齢者』『お年寄り』だと思つか」という質問に対しては、表1に示すように、「身体が自由がきかなくなると感じるようになった時期」が最も多く、39.8%を占めている。また、「年金を受給するようになった時期」は23.1%を占めているが、年金の支給開始年齢を考える場合には参考にならないことから、この選択肢を除いて考えると、「介護が必要になった時期」12.0%、「子どもなどに養われるようになった時期」10.0%を含め、他人から何らかの手助けが必要になる時期を高齢者とする者が大半を占めている。

表 1 高齢者と思う時期

高齢者と思う時期	構成割合 (%)
子どもが結婚したり独立した時期	0.4
仕事から引退し、現役の第一線を退いた時期	12.3
年金を受給するようになった時期	23.1
子どもなどに養われるようになった時期	10.4
身体が自由がきかないと感じるようになった時期	39.8
配偶者と死別した時期	0.5
介護が必要になった時期	12.0
その他	1.0
無回答	0.4

(出所) 年齢・加齢に対する考え方に関する意識調査 (内閣府 2004)

それでは、何歳からを高齢者と考えるべきであろうか。先の調査では70歳とする者が約半数であるが、他人から何らかの手助けが必要になる年齢は個人差が大きく、画一的に年齢を決めることは困難である。そこで、介護保険における要支援又は要介護の受給者の比率を性別・年齢階級別にみたものが表2(平成22年度介護給付費実態調査、厚生労働省2010)である。年齢が高くなるとともにこの比率は高くなっていくが、75歳くらいからこの比率が急速に高まり、75-79歳では10.5%、80-84歳では22.5%、85-89歳では40.9%となっている。もちろん、「身体が自由がきかないと感じるようになった時期」と介護保険の受給者となる時期が一致するわけではなく、個人差も大きいと考えられるが、いわゆる高齢者の標準的な年齢を決めるとすると、65歳よりもかなり高い年齢になるであろう。

表 2 介護保険の受給者(要介護・要支援)の人口に対する比率 (%)

年齢階級	総数	男子	女子
65~69	2.1	2.3	1.9
70~74	4.6	4.5	4.7
75~79	10.5	8.8	11.9
80~84	22.5	16.7	26.3
85~89	40.9	28.8	46.5
90~94	60.3	47.8	64.1
95歳以上	70.9	55.6	74.6

(出所) 平成22年度介護給付費実態調査(厚生労働省2010a)

公的年金の目的は、国民年金法あるいは厚生年金保険法によると、国民生活の安定を図るため、老齢、障害又は死亡について保険給付を行うとしている。老齢、すなわち高齢者に対する所得保障については、

個々人ごとにその健康状態や所得の状況等を勘案して、年金を支給開始することが最も適切であろう。しかしながら、「老齢」かどうかについては主観的な概念であることから、年齢という外形的に容易に判別できる基準で、老齢年金の支給開始時期が定められている。現行制度では、65歳がその支給開始年齢となっている。しかしながら、現在の日本では、一般的に老齢と考えられるのは75歳くらい⁵からであり、標準的にはその年齢から年金支給を開始し、75歳前であっても、健康状態や所得の状況によって、生活の安定がそこなわれるある場合には年金を支給するというのが法の趣旨にもあっているのではないであろうか。逆に、75歳を超えていても健康な高齢者も多い。いいかえると、65歳から85歳くらいまでの間の弾力的な支給開始年齢とするのがよいのではないであろうか。

しかしながら、個々人の申告によって年金の支給を開始することは、適切とは考えられない。全員が65歳からの支給を希望する結果となり、弾力的な支給開始年齢は機能しないからである。そこで、75歳を標準的な支給開始年齢とし、それ以前に支給開始を希望する者は若干減額した年金、支給開始時期を遅らせるものは若干増額した年金、現行制度でいう繰上げ支給・繰下げ支給を幅広く認める方式とすることが現実的であろう。ただし、現行の繰上げ減額率は、基本的に数率的に等価になるように設定されているが、必ずしも等価とする必要はない。等価であれば、それは固定した支給開始年齢と実質的に同じであり、弾力的な支給開始年齢とみなすことはできないからである。弾力的な支給開始年齢を採用するためには、等価なものよりもかなり緩和した減額率を用いることが必要である。この点については第4節で具体的な方策を示し、年金財政上の問題が生じないことや公平性の問題も小さいことを併せて示したい。

3. 高齢者の所得分布

現行制度の下での高齢者の所得は、公的年金（恩給を含む。以下同じ）が大きな比重を占めているが、このような社会保障給付（公的扶養）⁶のほか、本人が仕事をして得た収入（稼働所得）、現役時代の本人の自助努力がベースとなっている財産収入や企業年金等（現役時代の自助努力）、子どもとの同居や仕送り等（私的扶養）に大別される。ただし、子どもと同居して所得を補っている場合は、仕送りとして本人の所得に計上されないため、この私的扶養を定量的に把握することは困難である。

そこで、高齢者の社会保障給付以外の所得に関し、稼働所得のみの者、財産収入や企業年金等のみの者、両方の所得がある者、いずれの所得もない者の4つの区分に分け、その対人口比率（男子）⁷をみたものが表3である。年齢が高くなるにつれ、稼働所得がある者⁸はその比率が低下し、社会保障給付以外の所得がない者の比率は上昇する。財産収入や企業年金等を受給している者の比率は、少しずつ低下するが、かなり高齢になるまで大きな低下はみられない。これは、世代によって、企業年金の普及状況が異なることも影響していると考えられる。

表 3 社会保障給付以外の所得の有無別・年齢階級別・高齢者の比率（男子）

年齢階級	総数	稼働所得のみ	企業年金等のみ	稼働所得と企業年金等	所得なし
65～69	100.0%	36.4%	13.5%	12.1%	38.1%
70～74	100.0%	22.2%	14.2%	6.2%	57.3%
75～79	100.0%	14.4%	13.8%	4.6%	67.2%
80～84	100.0%	8.9%	12.9%	3.9%	74.3%
85歳以上	100.0%	5.3%	8.6%	2.9%	83.4%

（出所）平成 19 年国民生活基礎調査より、筆者推計

次に、それぞれの所得の有無別に、平均の年金所得を見たものが表 4 である。稼働所得のみの者の平均年金額は低く、企業年金等のみの者の平均年金額は高い。高齢になっても、稼働所得がある者は、現役時代に第 1 号被保険者（国民年金）であったものが多いと考えられ、そのため、平均年金額が低くなっていると考えられる。自営業者等は、サラリーマンと違い定年がないことから、高齢になっても働くケースがかなりあり、国民年金の給付水準や支給開始年齢の設定の際に考慮された点が、このように統計データとなって表れている。

表 4 社会保障給付以外の所得の有無別・年齢階級別・平均年金額（男子、単位：万円）

年齢階級	総数	稼働所得のみ	企業年金等のみ	稼働所得と企業年金等	所得なし
65～69	172.0	131.8	223.5	185.4	187.9
70～74	176.9	146.7	205.3	183.3	180.9
75～79	184.9	144.3	220.0	197.4	185.6
80～84	169.0	129.0	183.3	188.8	170.3
85歳以上	150.5	136.8	181.2	175.4	147.4

（出所）平成 19 年国民生活基礎調査より、筆者推計

一方、企業年金等のみの者は、平均年金額が所得のない者と比べて高くなっている。このグループは、かつて大企業に勤めていて、現役世代の平均所得が高く、また、退職金や企業年金が充実している者が多いと考えられ、会社からの企業年金や退職金に加えて、相対的に高い公的年金を受給しているためと考えられる。

最後に、この所得の有無区別に、平均の所得額を見たものが表 5 である。社会保障給付以外に所得がない者の平均所得は低く、その他の所得のある者はいずれも高くなっており、その他の所得の有無によって、高齢者の所得の格差は大きなものとなっている。特に、企業年金等のみの者は、現時点では収入を伴う仕事をしていないが、現役時代の蓄えや企業年金が彼らの所得に大きく寄与していることがわ

かる。

表 5 社会保障給付以外の所得の有無別・年齢階級別・平均所得額（男子、単位：万円）

年齢階級	総数	稼働所得のみ	企業年金等のみ	稼働所得と企業年金等	所得なし
65～69	345.9	406.5	396.9	598.4	190.2
70～74	283.0	361.2	354.2	762.8	183.1
75～79	259.6	330.5	357.8	801.2	187.2
80～84	233.5	428.8	322.4	650.9	172.6
85歳以上	204.9	644.0	306.1	757.1	148.4

（出所）平成 19 年国民生活基礎調査より、筆者推計

現在の 65 歳以上の世代は、いわゆる高度成長期に現役であった者であり、昨今問題となっている非正規就業による国民年金加入者（第 1 号被保険者）は少なく、公的年金額は低くても自営業者等として高齢になっても就業を続けているか、厚生年金の受給者として、就業しなくても生活ができるくらい水準の年金を受給しているケースが多いことを表している。しかしながら、現在の現役世代の第 1 号被保険者は、かつての自営業者や農業者等が太宗を占めていた頃とは大きく異なり、非正規就業や無業者等が過半を占めているなど、大きく事情が変わってきていることに留意が必要である。これらの者が 65 歳を超えて就業機会を確保することは容易ではなく、公的年金も基礎年金のみ⁹に限られるからである。

4. 年金の支給開始年齢の引上げ

前章でみたように、65 歳を超えて支給開始年齢の引上げを行う場合、企業年金等による所得が期待できない中小企業のサラリーマンや非正規就業者等は、就業機会が確保されない限り、極めて厳しい状況になることが想定される。また、健康状態によっては、就業機会が確保されたとしても働くことができないこともありうると思われる。

現在の年金制度は、支給開始年齢は 65 歳（本則）であり、繰下げにより支給を遅らせると 1 か月について 0.7%増額される仕組みとなっている。したがって、支給開始年齢を 5 年遅らせ 70 歳とすると、42%増額されること¹⁰となる。この増額率は、金利と平均余命を考慮して基本的に等価となるように設定されているため、支給開始年齢による損得はないものと説明されている。

しかしながら、長生きをする者にとっては、一般的に、支給開始を遅らせ増額された年金を受給する方が有利である。仮に、利息をゼロとし、82 歳以上長生きすると仮定すると、70 歳から受給した方が有利となる。65 歳から 17 年間標準的な年金を受け取るよりも、70 歳から 12 年間 42%増の年金を受け取った方が有利だからである。平成 22 年の簡易生命表によれば、65 歳の平均余命は、男子 18.86 年

(83.86歳)、女子23.89年(86.89歳)であり、男子であっても平均的には82歳を超えて生存することから、繰下げ受給が有利である。ただし、このような事実があまり知られていないこともあり、現時点では繰下げを選択する者は少数にとどまっている。

では、人々が経済合理的な行動を選択し、このような繰下げ受給が増加したらどのようなことが起きるであろうか。まず、繰下げが選択できる者は、就業機会がある者か企業年金等を受給できる者に限られる。公的年金しか収入の当てがない者は65歳から年金を受給せざるを得ない。前者は、同じ世代の間で比べると、比較的裕福であり、また、就業を続けられ者には健康状態が良い者¹¹が多いと考えられる。すなわち、この繰下げの仕組みを通して、裕福な者はより裕福に、貧しい者はより貧しくなることが懸念される。さらに、前者と後者の間に平均余命の違い¹²があるとすると、生涯の年金受給額はさらに大きな差となる。長生きリスクに対する相互扶助の制度とはいえ、結果的に、所得の低い者から高い者への所得移転がより拡大することとなる。

そこで、筆者は、この繰下げの増額率を引き下げることがを提案したい。具体的には、増額率を1か月あたり0.4%とし、85歳まで繰り下げて受給できること(最大96%増)とする。これは、現時点でも高齢者の就業率(80歳代前半でも、稼働所得がある者(男子)は1割を超えている)は高く、就業意欲のある高齢者が多いからである。すなわち、支給開始年齢を65歳~85歳の間で弾力的に選択できることとし、稼働所得のある人などは、できる限り年金の支給開始を遅らせていただくという趣旨である。

しかしながら、繰下げ増額率を引き下げると、損益分岐点が大きく変動することになる。仮に75歳支給開始を選択した場合は、利息がゼロとしても、95歳くらいまで長生きしないと元が取れないこととなる。その結果、ほとんどの者が65歳支給開始を選択し、現行制度とまったく変わらない、いいかえると全く効果がないという事態も想定される。こうした事態を避けるためには、社会保障給付以外の所得がある者については、支給開始年齢を遅らせるようなインセンティブ(あるいは、早期受給に対するディスインセンティブ)を与える仕組みが必要となる。具体的には、①社会保障給付以外の所得がある者に対する年金課税の強化、②標準的な支給開始年齢を75歳に引き上げる、③遺族厚生年金をすべて2分2乗方式とし、年金受給者が死亡したときの遺族年金¹³は、本来額ではなく実際に受給している年金額をベースに算定する、④つなぎ機能のある企業年金等に終身年金並みの税制上の優遇措置を付与して普及を促進するという方法が考えられる。①は早期受給に対するディスインセンティブ、②はアナウンスメント効果、③と④は支給開始を遅らせるためのインセンティブである。

この結果、厚生年金の標準的な支給開始年齢は75歳に引き上げられるが、社会保障給付以外に所得のない者が65歳に繰り上げて年金を受給したとしても、老齢厚生年金の水準は現行制度と変わりがないことになる。一方、企業年金等がある者が65歳に繰り上げて年金を受給すると課税によって実質的に年金額が引き下げられることとなる。すなわち、支給開始年齢の引上げ(実質的には、繰下げ増額率の引下げ)によって、同一世代内の分配方法を変更しようとしているわけである。

もちろん、この改正によって、支給開始年齢を遅らせる者が増加すれば、その分財政状況は自動的に

改善することとなる。したがって、高齢者雇用の拡大や企業年金の普及などによって、そうした方向に誘導していくことは、年金財政の面からも重要である。ただし、仮にすべての者が65歳からの受給を選択しても、財政状況が現行制度よりも悪化することはない。平成21年に行われた財政検証（厚生労働省2010b）が正しいとする限りにおいては、財政上の問題は生じない。支給開始年齢の単純な引上げは、定年延長やつなぎの企業年金の普及などが伴わない限り、老後の所得保障として不十分である。定年延長が現実的でない以上、支給開始年齢の引上げは、本稿で述べたように、繰上げ減額率の緩和とセットで実施する必要がある。

5. 結びにかえて

本稿では、高齢期の状況の個人差が大きい現状にかんがみ、大半の者が老齢と意識する75歳を公的年金の標準的な支給開始年齢とするが、65歳から85歳までの間は、個々人のニーズに応じて、減額もしくは増額された年金を受給できるようにする仕組みを提案した。この減額率または増額率は数理的に等価なものではなく、それよりも低い率を用いることとしている。その結果、厚生老齢年金についてはこの低い繰上げ減額率により、現行制度の水準が保障されること、また、長寿の者の逆選択があったとしても、生涯の年金給付総額に必要以上の大きな格差が生じないことを示した。65歳支給開始の場合の年金額を現行制度並みに保障することから、定年年齢と支給開始年齢のギャップは問題にはならない。一方、企業年金等があり、支給開始時期を遅らせても生活できる者は、65歳支給開始を選択することがないよう、いくつかのインセンティブやディスインセンティブを合わせて提案した。

マクロの財政面では、すべての者が65歳支給開始を選択した場合に現行制度と基本的に同等であり、現行制度が持続可能であれば、筆者の提案も持続可能である。むしろ、標準的な75歳支給開始を選択する者が増えるほど、財政状況は改善すること¹⁴となる。

なお、基礎年金については、本稿では触れなかったが、稲垣（2011）で指摘しているように、税方式と社会保険方式の折衷的な方式ではなく、75歳以上を税方式の基礎年金に、75歳未満を国庫負担なしの社会保険方式（あるいは民営化）の基礎年金に組み替える方法が望ましいと考えている。

わが国は、高齢化の進行が著しい。長期的には65歳以上の高齢者が40%を超えると推計されている。高齢化率が30%前後でとどまることが推計されている欧米諸国と比較し、きわめて厳しい状況にある。これまでの年金制度の常識や先入観を排して、思い切った改革が求められている。「老齢」に対する意識も大きく変化してきている。財政再計算とか財政検証といったマクロの財政論に偏った議論ではなく、ミクロの分配論の面を含め、エビデンスに基づいた改革論議をしていくべきではないだろうか。本稿で述べたように、支給開始年齢の引上げは、三択の財政問題の一つとしてとらえるのではなく、世代内での分配面からも検討していくべきではないだろうか。

参考文献

- 稲垣誠一 (2011) 「公的年金・私的年金の役割分担の再検討：三層型からリレー型へ」『日本年金学会誌』第 30 号、pp.134-142。
- 厚生労働省 (2010a) 『平成 22 年度介護給付費実態調査の概況』厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課、<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/10/index.html>> (アクセス日：2011 年 11 月 21 日)。
- 厚生労働省 (2010b) 『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)—』厚生労働省年金局数理課。
- 駒村康平 (2007) 「所得保障制度のパラメーターに関する分析—国民年金の繰上げ受給に関する実証分析を中心に—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』No.87、pp.119-139。
- 内閣府 (2004) 『年齢・加齢に対する考え方に関する意識調査結果の概要』内閣府政策統括官(共生社会政策担当)付少子・高齢化対策担当、<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h15_kenkyu/g4.pdf> (アクセス日：2011 年 11 月 21 日)。

¹ 平成 21 年の財政検証 (厚生労働省 2010b) では、超長期的に (100 年間) 年金財政の健全性が保たれることが確認されている。デフレ経済からの回復は遅れているが、出生率は反転している。財政検証が正しく行われていたとすれば、わずか 2 年の間に、この結果を否定するような事情の変化があったとは考えにくい。

² 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。

³ 国際比較を行う場合、60 歳以上を高齢者としている場合もある。

⁴ 日本人の 65 歳の平均余命 (男女平均) は、昭和 36 年 13.0 年、平成 22 年 21.4 年であり、この 50 年間に 8.4 年延びた。また、75 歳の平均余命は、それぞれ、7.2 年、13.5 年であり、平成 22 年の 75 歳の平均余命が昭和 36 年の 65 歳の平均余命にほぼ等しい。

⁵ 「年齢・加齢に対する考え方に関する意識調査」では 70 歳くらいから高齢者と考える者が多いが、他人から何らかの手助けが必要という観点で、平均余命や介護保険の受給者の状況を勘案すると、75 歳く

らいがより実態に合っていると考えられる。

⁶ 公的年金のほかには、雇用保険による給付などがあるが、社会保障給付（現金給付）の太宗は公的年金である。

⁷ この世代の女子は、専業主婦が多く、年金権も十分に確立されていないことから、男子に限定して所得分布を集計した。

⁸ 公的年金の受給が、高齢者の就業行動等に影響を与えることに留意が必要である。

⁹ 免除期間や未納期間（納付猶予を受け、追納をしなかった場合を含む）がある場合は、満額の基礎年金よりもかなり低い額となる。

¹⁰ 増額率の上限は42%であり、5年を超えて支給開始を遅らせても、増額率は42%である。

¹¹ たとえば、厚生年金の受給者は、日本人全体と比べて長生きである。実際、平成21年の財政検証に用いられた老齢年金失権率（死亡率に相当、平成16～18年度の平均）から65歳の平均余命を計算すると、男子19.8年、女子25.2年であり、同時期（平成16～18年）の日本人全体の平均余命（男子18.3年、女子23.3年）よりも1年以上長い。

¹² 一般に、所得の高い方が健康意識の高いことが想定され、貧富の差なく平等な医療が受けられたとしても、所得の低い人に比べて長生きする可能性が高いことは十分に予想される。厚生年金の失権者（死亡者）と受給者（生存者）の平均年金額を同一年齢で比較すれば容易に検証可能であるが、そのようなデータは公表されていない。また、駒村（2007）は、基礎年金の繰上げ受給に関し、逆選択が生じている可能性があるとは指摘している。

¹³ 被保険者（年金受給待機者を含む）が死亡したときの遺族年金は、本来額（75歳支給開始）が現在のおよそ1.5倍の水準になることから、2分2乗方式としても、現行制度（4分の3）とほぼ同額である。

¹⁴ 遺族厚生年金の見直しも、財政状況の改善に寄与すると考えられる。

ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる 年金制度改革の貧困リスク改善効果分析

—年金制度改革に関する政府案の評価と新しい改革案の提案—

一橋大学経済研究所 稲垣誠一

要旨

人口の高齢化は日本にとって避けられない問題であり、年金制度改革は大きな論点となっている。2004年の年金制度改革では、高齢化社会における年金財政の持続に重点を置いた改正が行われたが、年金制度の重要な役割、すなわち、高齢期の貧困リスクへの対応が十分にできなくなったように思われる。年金財政の将来見通しは、財政検証という形で政府が実施しているが、所得分布のようなミクロの将来見通しは作成されていない。本稿は、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である世帯情報解析モデル (INAHSIM) を用い、まず、現行制度の下で、貧困高齢者比率の将来推計を行うことによって高齢者の貧困問題の深刻さを明らかにした上で、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化のための国民年金法等の一部を改正する法律案」の貧困リスク改善効果の評価を試みる。シミュレーションの結果、高齢期の貧困リスクに関する政府案の改善効果は極めて限定的であることが明らかとなったことから、その解決のための二つの改革案を示すとともに、それらの新しい改革案の追加費用と貧困高齢者の削減効果を示す。

1. はじめに

我が国は、戦後の経済発展の下での生活水準の向上や医療体制の整備、生活環境の著しい改善などによって、平均寿命は大きく伸長し、現在では世界で最

も長寿の国となっている。一方、出生率については、国民の価値観の多様化などによって 1970 年代後半から低下の一途をたどり、2010 年では合計特殊出生率が 1.39 と人口置換水準を大きく下回る水準となっている。

その結果、我が国では急速に高齢化が進行し、2010 年における 65 歳以上人口は 2925 万人、総人口 1 億 2806 万人に対して 23.0% と世界で最も高齢化が進んだ国となっている。さらに、国立社会保障・人口問題研究所（2012）が公表した人口の将来推計（平成 24 年 1 月推計）では、この高齢化率が 2060 年には 39.9% に、2110 年には 41.3% まで上昇すると見込まれている。一方、総人口は長期の減少過程に入り、2048 年には 1 億人を割って 9913 万人となり、2060 年には 8674 万人、2110 年には 4286 万人まで減少すると見込まれている。人口減少社会における超高齢社会の到来であり、これまで世界のどの国も経験したことのない、様々な問題の発生が懸念されている。

このような高齢化の状況に対応するために、2004 年の年金改正では、新しい年金額の改定システムが導入された。このシステムは、「マクロ経済スライド」と呼ばれるもので、被保険者数の減少や平均寿命の伸びに応じて年金額を実質的に削減する仕組みである。しかしながら、この改正では、年金財政の持続性について重点が置かれ、公的年金制度本来の機能である防貧機能については、十分な配慮がなされなかったように思われる。

一般に、年金制度改革の論点は、年金財政が持続可能かどうかということと老後の所得保障として十分かどうかの二点に集約されるが、後者については、これまで、十分なエビデンスが示されてきていない。

最初の論点については、2004 年の制度改正時における財政再計算（厚生労働省、2005）、2009 年に実施された財政検証（厚生労働省、2010）によって、年金財政の長期的な持続性が確認されている。その経済前提¹が楽観的すぎるのではないかとの批判はあるが、財政計算の前提条件や計算方法がすべて公開されており、年金財政の持続性については、十分なエビデンスが提示されている。

二番目の論点については、貧困高齢者数あるいはその比率の将来見通しを示

¹ 三種類の経済前提が想定されている。標準的な前提では、1.0%の消費者物価上昇率、2.5%の賃金上昇率、4.1%の運用利回りとなっている。楽観的な前提は、それぞれ、1.0%、2.9%、4.2%であり、悲観的な前提では 1.0%、2.1%、3.9%となっている。

した上で、制度改正後も防貧機能が維持されることを示すべきである。しかしながら、制度改正にあたっては、仮想的な夫婦の年金水準が十分であるかどうか²を示すだけにとどまっており、公的年金制度本来の機能である防貧機能については十分に議論が行われることはなかった。

その後、経済低迷の中で、明確な根拠に基づいているわけではないが、公的年金の持続性や高齢期の貧困リスクに関し、国民の不安感が高まってきている。そのため、社会保障・税一体改革の一環として、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化のための国民年金法等の一部を改正する法律案」では、低所得者等への年金額の加算や高所得者の年金額の調整措置等が盛り込まれた。しかしながら、この政府案は、給付費の増加を最小限に抑える一方、社会保険方式の下での小規模な所得再分配にとどまっており、貧困高齢者への対策としては十分なものとは考えにくい。さらに、貧困高齢者の将来見通しが依然として示されないことから、貧困高齢者対策として、どの程度の改正効果が見込めるかを評価することは困難である。

そこで、本稿では、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である世帯情報解析モデル (INAHSIM) を用い、まず、現行制度の下で、貧困高齢者比率³の将来推計を行うことによって、高齢期の貧困問題の深刻さを明らかにした上で、先の年金制度改革に関する政府案の改正効果の評価を試みる。シミュレーションの結果、政府案の防貧効果は極めて限定的であることが明らかとなったことから、その解決のための二つの改革案を示すとともに、それらの新しい改革案の追加費用と貧困高齢者の削減効果を示す。

2. シミュレーションの方法

本稿のシミュレーションに用いたモデルは、世帯情報解析モデル (INAHSIM: Integrated Analytical Model for Household Simulation)⁴である。このモデルのシ

² 夫婦同年齢で20歳までに結婚し、夫は正社員(第2号被保険者)を、妻は専業主婦(第3号被保険者)を続けた場合における新規裁定時の年金(夫婦合算額)の所得代替率が50%を超えるかどうかを基準としている。

³ 貧困高齢者数の高齢者全体に対する比率。本稿における貧困高齢者の定義は、後述する。

⁴ 詳細については、稲垣(2007, 2010)及び稲垣・金子(2008)を参照のこと。

シミュレーション・サイクルは、図 1 に示すとおりであり、各ライフイベントは、毎年 1 回発生するものとしている。このモデルでは、結婚、出生、死亡、離婚、国際人口移動、健康状態の変化、就業状態の遷移、稼働所得の推定、年金の裁定（年金額の改定を含む）、若年者の離家、老親との同居、施設入所、年金保険料の納付がシミュレートされている。

それぞれのライフイベントの遷移確率（個々人の行動）は前もって想定され、将来のトレンドを取り入れることも可能であるが、本稿では、一部の行動⁵を除いて、最近の行動が将来も変わらないと想定している。また、各経済指標は、2009 年財政検証と同じ想定を外生的に与えている。すなわち、消費者物価上昇率は 1.0%、賃金上昇率は 2.5%、運用利回りは 4.1% である。さらに、すべての価格表示は、貧困ラインと整合性をとる観点から、賃金上昇率により割り引いたもの⁶を用いている。

本稿における貧困高齢者比率等のシミュレーションに重要なライフイベントは、老親との同居、稼働所得の推定及び年金の裁定であり、以下にそれらの機能の概要を述べる。

第一は、老親との同居である。子と同居していない者が高齢になり、介護が必要となったときに、多くの子は老親の面倒をみるために同居することを選択している。日本では、高齢者の生活保障として重要なライフイベントの一つである。

第二は、稼働所得の推定である。稼働所得は、性別・年齢階級別・就業状態別に対数正規分布するものと仮定している。個々人の稼働所得は、Z スコアに基づいて (1) 式によって与えられる。Z スコアは、所得を得る能力を表すものであり、生涯にわたって変化しないものとしている。この Z スコアは、出生時に両親の Z スコアに基づいて決定される。外国人の移民の Z スコアは、入国時にランダムに与えられる。初期値人口の Z スコアは、性別・年齢階級・就業状態別に、2004 年の稼働所得に基づいて推定した。

⁵ 婚姻率と死亡率の低下傾向及び就業状態の遷移確率の将来変動を想定している。なお、付録に遷移確率の一覧表をまとめた。

⁶ 初期値人口が 2004 年であることに合わせ、本稿で用いる金額は、すべて賃金上昇率で割り引いた 2004 年時点の価格表示となっている。

$$\text{稼働所得} = \exp(\text{平均} + \text{標準偏差} \times z\text{スコア}) \dots \dots \dots (1)$$

第三は、年金の新規裁定と年金額の改定である。基礎年金の支給開始年齢は65歳、報酬比例年金の支給開始年齢は、法令により、性別・出生年度別に定められた年齢（60-65歳）である。繰上げ受給や繰下げ受給は考慮していない。年金額は、個々人のパーセンタイルランクと性別・35歳時の年金加入区分別の新規裁定年金額分布に基づいて推定される。パーセンタイルランクはZスコアと同値なものである。現行制度の下での新規裁定年金額の分布は、基礎年金は表1、報酬比例年金は表2に示したとおりである。また、本モデルに組み込んでいる現行制度における年金額の改定システムは以下のとおりである。

- (a) 新規裁定の年金額は、賃金上昇率によって改定される。
- (b) 年金受給者の年金額は、消費者物価上昇率によって改定される。
- (c) マクロ経済スライドによる実質的な年金額の引下げはすべてに適用される。

3. 現行制度の下での高齢者の将来の姿

3.1. 同居家族形態別にみた高齢化率の将来見通し

図2は、高齢者の同居家族形態別の高齢化率の将来見通しをみたものである。高齢者の同居家族は、一人暮らしである単独世帯、夫婦のみの世帯、子ども夫婦と同居、配偶者のいない子と同居、その他の一般世帯、老人ホームなどの施設入所者に区分している。高齢化率は、2010年の23.2%から、2040年には36.4%、2070年には41.9%、2100年には41.0%に達するものと見込まれる。

将来は、一人暮らしの高齢者が著しく増加するものと見込まれ、2100年には総人口の13.2%に到達する。配偶者のいない子と同居している高齢者も大幅に増加するが、子ども夫婦との同居は減少する。これらの配偶者のいない子の多くは、現在のパラサイト・シングル⁷の将来の姿と考えられる。パラサイト・シングルの多くは、経済的に不安定であるために、結婚するなど親から独立することができず、両親が高齢になっても同居を続けることが見込まれるからで

⁷ 20歳代後半から30歳代になっても結婚せず、親から経済的に独立しない者をいう。

ある。さらに、これらのパラサイト・シングルは、両親の死亡によって、本人がひとり暮らしの高齢者になり、十分な年金給付を受けることができず、貧困に陥ることが懸念される。

3.2. 公的年金の給付総額の将来見通し

図3は、公的年金給付総額（賃金上昇率で割り引いたもの。以下同様。）の将来見通しについて、INAHSIMのシミュレーション結果と2009年財政検証結果を比較するとともに、マクロ経済スライドを実施しない場合との比較も併せて示したものである。INAHSIMの結果と2009年財政検証結果の間には若干のずれがあるが、これは、主として、共済組合の給付が財政検証結果には含まれない一方、INAHSIMには含まれていること、障害年金の新規裁定がINAHSIMには含まれていないことによるものと考えられる。

2004年年金改正のもっとも重要なポイントは、財政の持続性の確保であり、そのためにマクロ経済スライドが導入された。INAHSIMの推計結果によれば、このシステムの導入により、2040年では8.3兆円（18.8%）、2070年では6.6兆円（18.9%）、2100年では4.2兆円（18.4%）の給付費が削減されている。この新しいスライドシステムの財政効果は顕著であり、2100年までの年金財政の持続性を確保するために大きく貢献している。

3.3. 年金額の分布の将来見通し

一方、マクロ経済スライドは、将来の高齢者の年金額を実質的に引き下げることとなる。図4は、現在の年金制度を維持した場合における高齢者の年金額の分布の将来見通しをみたものである。2010年では、50万円から99万円にピークがあるなだらかな幅広い分布を示している。しかしながら、2040年以降では、年金額が25万円から124万円に集中し、200万円を超える年金受給者はほとんどいなくなる。

最も深刻な問題は、50万円未満の年金受給者の顕著な増加であり、およそ4分の1の高齢者の年金額が50万円未満になるものと見込まれる。もし彼らがひとり暮らしであり、他の収入や資産等が十分でない場合には、貧困状態に置か

れ、生活保護は避けられないであろう。公的年金の大きな役割は高齢期の所得保障による防貧であるが、マクロ経済スライドの導入は、この役割を放棄してしまったように考えられる。

3.4. 高齢者の等価所得の分布の将来見通し

日本では、依然として、子どもが老親と同居して面倒をみるという習慣が残っている。高齢者の年金額が低くとも、子どもからの支援を受けられれば、生活を維持することは可能である。そこで、高齢者の生活水準の評価を行うためには、同居家族の所得を考慮した等価所得の分布の将来見通しをみる必要がある。ここでは、等価所得を、世帯の総所得を世帯人員の平方根で除したものとして定義している。図 5 は、高齢者の等価所得分布の将来見通しをみたものである。

2010 年では、高齢者の同居家族形態や年金額が多様であることから、等価所得は幅広く分布している。しかしながら、この分布は、時間とともに劇的に変化し、2040 年以降では、100 万円から 124 万円にはっきりとしたピークを持つ分布に変化すると見込まれる。これは、中高所得層の高齢者の顕著な減少を示している。これに対して、低所得層の高齢者の増加が著しい。

低所得の高齢者は、家族と同居していてもその世帯の所得水準は高くない。年金額が実質的に引き下げられることから、高齢者のいる世帯の生活水準は低下していく。一人暮らしの高齢者はさらに深刻である。この変化が、今後 30 年の間に、劇的な形で起こることをシミュレーション結果は示している。人口減少下において、低所得高齢者の増加は、日本社会にとって大きな影響を与えることが懸念される。

3.5. 貧困高齢者比率の将来見通し

貧困の定義として定まったものはないが、ここでは、等価所得が 100 万円未満である者を貧困と定義すること⁸とする。実際、日本において等価所得が 100

⁸ 政府案では、年金額の加算が行われる低所得者は、市町村民税が家族全員非課税で、かつ、年金その他の収入が基礎年金満額以下のものとされている。本稿では、きりの良い金額として 100 万円という基準を用いたが、この低所得者の範囲に近い水準と考えられる。

万円未満の場合、その他の財政的な支援がない限り、日々の生活を維持することは一般的には困難だからである。

図 6 は、高齢者全体に占める貧困高齢者の比率の将来見通しについて、現行制度とマクロ経済スライドを実施しなかった場合を比較したものである。この将来見通しでは、財産所得や企業年金を考慮していないため、実際の貧困高齢者の比率はこれよりも低いと考えられる。しかしながら、低年金者は、年金額が高い者と比べて、資産が少なく、企業年金も少ないこと⁹から、あまり大きな影響はないと考えてよい。

この将来見通しは、マクロ経済スライドが高齢者の貧困を大幅に増加させることを示している。マクロ経済スライドの実施の有無により、2040 年では 7.0 ポイント、2070 では 9.4 ポイント、2100 年では 9.7 ポイント、それぞれ貧困高齢者の比率を押し上げると見込まれる。マクロ経済スライドを実施した場合には、2100 年までに、高齢者のおよそ 3 割が貧困に陥るものと見込まれる。

4. 国民年金法等の一部を改正する法律案の評価

4.1. 政府案の概要と政策シミュレーションの仮定

公的年金制度の財政基盤及び最低保証機能の強化のための国民年金法等の一部を改正する法律案の主要な改正項目は、以下のとおりである。

- ① 年金制度の最低保障機能の強化を図り、併せて、年金給付の重点化・効率化を図る観点から、受給資格期間の短縮、低所得者等への年金額の加算、高所得者の年金額の調整を行う。(税制抜本改革の施行時期にあわせ、平成 27 年 10 月から施行)
- ② 基礎年金国庫負担 1/2 が恒久化される特定年度(平成 16 年改正法で「別に法律で定める年度」と規定)を平成 26 年度と定める。(税制抜本改革の施行時期にあわせ、平成 26 年 4 月から施行)
- ③ 平成 24 年度に発行する交付国債の償還に関する事項(今国会に提出済みの国民年金法等改正法案で「別に法律で定める」と規定)を定める。(公

⁹ 稲垣(2012b)を参照のこと

布日から施行)

- ④ 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大を行う。(平成 28 年 4 月から施行)
- ⑤ 厚生年金、健康保険等について、次世代育成支援のため、産休期間中の保険料免除を行う。(2 年を超えない範囲内で政令で定める日から施行)
- ⑥ 遺族基礎年金の父子家庭への支給を行う。(税制抜本改革の施行時期にあわせ、平成 26 年 4 月から施行)

これらの改正項目のうち、年金制度の最低保証機能の強化を図る目的で実施される①について、政策シミュレーションを実施した。改正内容の詳細については、一部政令に委ねられていること、また、モデルの制約等から、シミュレーションにあたっては、以下の仕組みを仮定した。

- ① 受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮することについては、現行制度では無年金者となる者のうち 41%が 20 万円の年金を受給(この年金額は、マクロ経済スライド等による実質的な減額の対象)
- ② 低所得者への年金額の加算の対象者は、収入(年金を含む)が 80 万円未満かつ等価所得が 100 万円未満の者を対象とし、加算額は 7 万 2 千円(これらの基準額は賃金上昇率に応じて引き上げることにより実質的な水準を維持)
- ③ 高収入の年金受給者は、基礎年金の国費分(基礎年金の 2 分の 1)について、年収 850 万円超から徐々に減額し、1300 万円でゼロ(これらの基準額は賃金上昇率に応じて引き上げることにより実質的な水準を維持)

4.2. 公的年金の給付総額の将来見通し

政府案のうち、受給資格期間の短縮と低所得者への年金額の加算については、給付総額を増加させる効果、一方、高収入の年金受給者の年金額の減額については、給付総額を減少させる効果¹⁰を有している。いずれも、限定的でありことから、給付総額に与える影響は小さく、図 7 に示すように、高々数千億円の

¹⁰ 本シミュレーション結果によると、2015 年度における年金額の加算の対象者数は 298 万人(8.8%)、減額の対象者は 58 万人(1.7%)である。基準額を賃金上昇率に応じて引き上げることとを仮定しており、その場合、2015 年度以降、加算の対象者は増加、減額の対象者は減少すると見込まれる。