

基礎年金の全額国庫負担によるマクロ経済への影響

～家計・企業の保険料削減、消費税増税による影響試算～

企画調整室（調査情報室） 鈴木 克洋

1. 基礎年金財源の負担に関する最近の論点

年金制度は、老齢（退職）、生計維持者の死亡等のリスクによって生じた所得の喪失・減少等を補填するため、金銭を給付する制度である。この給付は、将来長期にわたって行われることになるため、それに必要な財源は長期的な見通しに従って計画的に確保される必要がある。我が国においては、少子高齢社会の進展に伴って、年金給付費の増大と年金保険料収入の減少が進行していく中、いかに年金財源を確保して持続可能な年金制度を構築していくかが大きな課題となっている。

現在、年金の財源問題については、平成 16 年の年金制度改正によって¹、保険料の段階的引上げ、給付におけるマクロ経済スライド制度の導入とともに、平成 21 年度までに基礎年金の国庫負担割合を 1/2 まで引き上げることになっている。しかし、現在、年金制度については「未納・未加入問題²」、「世代間格差問題³」、「制度間格差問題⁴」、「年金事務問題⁵」等が大きな問題となっており、国民の不信感も高まっている。こうした制度不信を取り除き、持続可能な年金制度改革の一つとして、基礎年金部分をすべて税で賄うという「全額税方式」が各方面から提言されており、平成 20 年 5 月 19 日の社会保障国民会議所得確保・保障（雇用・年金）分科会においては全額税方式に移行した場合の財政試算の結果も公表されている⁶。

¹ 国民年金法等の一部を改正する法律（平 16. 6. 11 法律第 104 号）

² 年金制度不信や低所得者層の増加を背景に、若者を中心として、年金保険料の未納や年金制度への未加入が 340 万人（平成 18 年度）に上っている。そのため、将来的な無年金者、低年金者の増加とそれに伴う生活保護受給者が増加することが懸念されている。

³ 世代別に給付と負担を比較すると後世代ほど保険料負担に対する年金受給額が少なくなっており、世代間の不公平感が高まっている。

⁴ 給付面では、第 1 号被保険者（自営業者等）は基礎年金のみ、第 2 号被保険者（被用者）は基礎年金のほか所得比例年金（さらに一部の企業においては企業年金、共済年金には職域年金が加算）という違いがある。負担面では、第 1 号被保険者は定額負担、第 2 号被保険者は定率負担で事業主と折半、第 3 号被保険者（被用者の扶養配偶者）には直接負担がない。

⁵ 年金保険料の事務費流用問題、年金記録不備問題、非効率な徴収体制など

⁶ 社会保障国民会議『公的年金制度に関する定量的なシミュレーション結果』（平 20. 5. 19）
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoutokuminkaigi/simulation.html>>

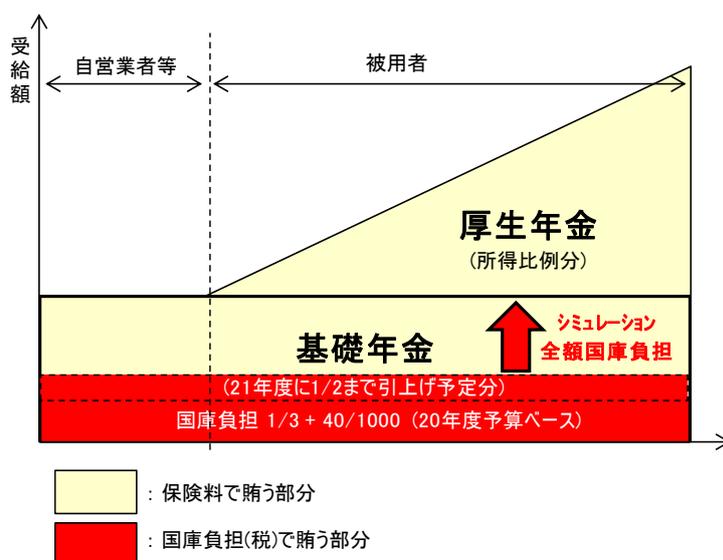
こうした年金制度改革によって最終的にどのような制度になるかは、これからの論議を待たなければならないが、制度変更は経済・財政に少なからぬ影響を与えることになるため、政策論議においてはこうした影響を無視することはできないだろう。そこで、本稿では、「全額税方式」として提言されているもののうち、「基礎年金部分を全額国庫負担(財源は消費税)」の場合を例にとり⁷、マクロ経済に及ぼす影響について、マクロ計量モデルを用いて定量的に試算を行うこととする。

2. 基礎年金財源の現況とモデル試算の前提の整理

まず、我が国の年金制度を整理する。我が国の公的年金制度は、国民皆年金制度をとっており、対象者は全員加入が義務付けられている⁸。この制度においては、全国民に共通する「国民年金(基礎年金)」【1階部分】を基礎にしており、これに上乗せして報酬比例の年金を支給するサラリーマン等の「被用者年金(厚生年金、共済年金)」【2階部分】という体系となっている⁹。

このうち、年金受給者に対する基礎年金給付に要する費用については、現役世代の被保険者が支払った保険料と国庫負担(税)によ

図表1 基礎年金の財源(イメージ)



(注) 共済年金も基本的に厚生年金と同様の仕組みである。
(出所) 筆者作成

⁷ 本稿の試算では「全額税方式」を想定しているが、受給額については制度変更後直ちに全受給者に一律給付されるのではなく過去の保険料納付実績を踏まえた額が給付されるものとし、一方、基礎年金の財源について、保険料と国庫負担で折半していたものを全額国庫負担に切り替えるという考え方を想定している。

⁸ 対象者は、日本国内に住所がある20歳以上60歳未満の自営業者や学生等(第1号被保険者)、厚生年金に加入する会社員や共済年金に加入する公務員等(第2号被保険者)、第2号被保険者に扶養されている20歳以上60歳未満の配偶者(第3号被保険者)である。

⁹ このほか、企業が任意で設ける「企業年金」(厚生年金基金、適格退職者年金、確定拠出年金、確定給付企業年金)が3階部分と呼ばれるが、この部分は「私的年金」に分類される。私的年金にはこのほか、自営業者等に対し基礎年金の上乗せ年金を支給する「国民年金基金」や生命保険会社等が提供する「個人年金保険」などがある。

て賄われることになっている（図表1）。国庫負担については、平成16年改正で、これまで1/3である割合を段階的に平成21年度までに1/2に引き上げることとされており、平成20年度予算ベースでは約37.3%（ $=1/3+40/1000$ ）となっている¹⁰。

本稿で試みるシミュレーションでは、この基礎年金の財源として、平成21年度から、国庫負担割合を現行制度の1/2ではなく、全額にすることを想定した。この時、基礎年金に充当していた分の保険料徴収の必要なくなるため、基本的に自営業者等の第1号被保険者の保険料はゼロに、被用者年金の保険料は報酬比例分を残して廃止されることになる。一方、国庫負担の財源としては、必要分を消費税で充当するようにした。

3. 全額国庫負担がマクロ経済へ与える影響（定性的検証）

全額国庫負担にすることは、経済にどのような影響を与えることになるのか。まずは、その波及経路について定性的に検証する（図表2）。

基礎年金の財源を保険料から国庫負担に振り替えると、先述のとおり保険料は減少し、経済全体で見た場合、家計部門の可処分所得¹¹は増加することになる¹²。家計の可処分所得が増加すれば、一部は貯蓄へ回るものの、個人消費を拡大させることになると考えられる。

また、被用者年金の保険料は労使折半のため、基礎年金分の保険料廃止の恩恵は企業部門も享受する。企業にとっては、基礎年金分の保険料の事業主負担がなくなり、企業所得は増加することになる。このことは、設備投資を増加させるほか、雇用増や賃金上昇、配当増加などといった経路で家計部門に還元されていくことが期待される。賃金等の増加は、更に消費の増加を生み出すという好循環が形成されていくと考えられる。

以上は、経済にとってプラスの効果であるが、国庫負担に振り替えられた分については、逆に経済にマイナスの影響を与える。

全額国庫負担の財源を調達するために消費税率が引き上げられると、その分が商品価格に転嫁されるため、物価は上昇し、個人消費が冷やされることにな

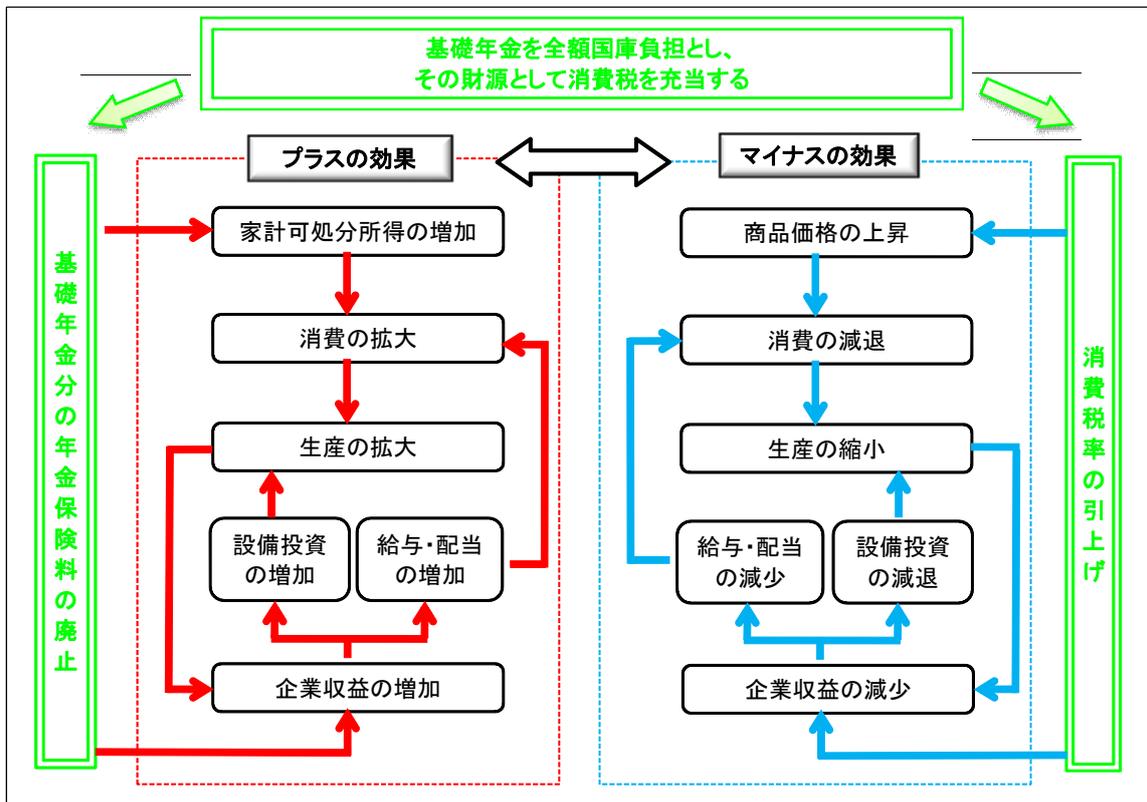
¹⁰ ただし、この水準まで国庫負担割合を引き上げる根拠となる「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」（第169回国会閣法第9号）は衆議院で継続審査となっている。

¹¹ 可処分所得は、給与等の総所得から所得税や社会保険料を控除し、実際に消費や貯蓄に回すことができる所得のこと。

¹² ただし、家計部門で可処分所得が増加するのは、基本的に保険料を負担している現役世代であり、低所得者等保険料の免除を受けている者や年金受給者には直接的な効果はない。しかし、マクロ経済全体の平均で見れば可処分所得は増加する。

る。また、理論的には、消費税の最終負担者は家計部門であることを勘案すれば、保険料が廃止されて全額国庫負担となったとしても、消費税という形で、家計部門が負担することと同じと考えられる。先述のとおり廃止される保険料には、企業の事業主負担分が含まれるため、この分も実質的に家計が負担することになってしまう。これが「全額国庫負担によって企業から家計にコスト負担がシフトする」と言われる理由である。ただし、企業部門においても、市場競争の環境が激しい中、消費税引上げ分をすべて価格に転嫁できるとは言い切れない。この場合には、企業も家計と消費税増分の負担を分け合うようになり、企業の利益増加は限定的となる。これによって設備投資や家計部門への波及も限定されることになる可能性もある。

図表2 基礎年金財源の全額国庫負担による経済への影響（イメージ）



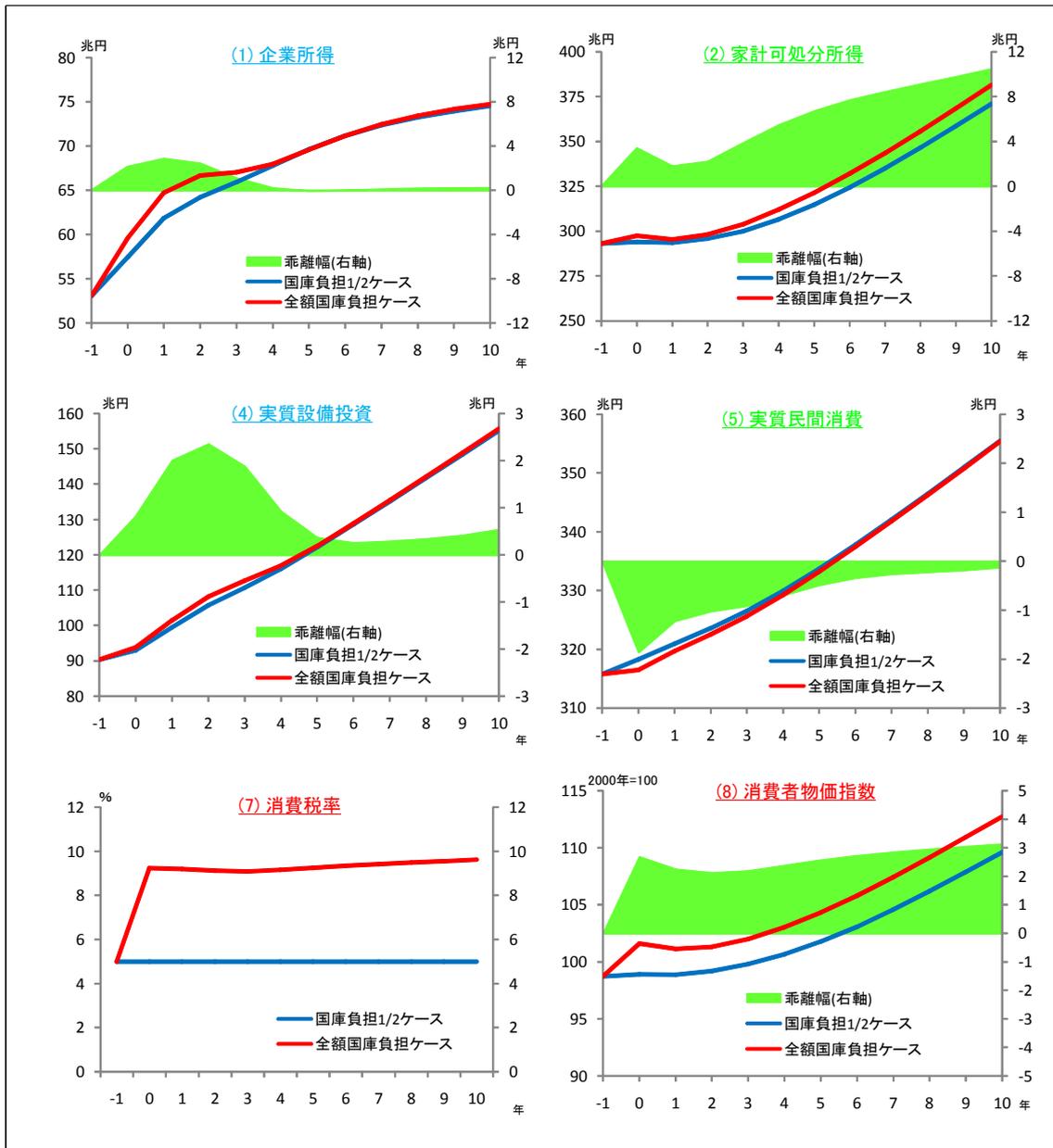
(注) 一般的に理解される経済の波及経路の一部をイメージ化した。なお、赤矢印は経済にプラスの効果、青矢印はマイナスの効果を表す。

(出所) 筆者作成

4. 全額国庫負担がマクロ経済へ与える影響（定量的検証）

このように全額国庫負担の制度変更によって、経済に対しては、プラスとマイナスの両面の影響が考えられるが、最終的に経済はどちらの方向へ導かれるのだろうか。また、家計部門と企業部門のどちらが相対的に負担増になるのだ

図表3 基礎年金財源の全額国庫負担による経済



(注1) 「全額国庫負担ケース」は平成 21 年 4 月から基礎年金財源を全額国庫負担として消費は現状の制度を維持した標準ケースである。なお、乖離幅は、全額国庫負担ケースから
 (注2) 横軸は制度変更後の経過年。0 年は、制度変更が行われた年度 (平成 21 年度) を表す。
 (注3) 平成 18 年度国民経済計算確報までの数値を用いた試算。
 (出所) 筆者試算

ろうか。2. の前提の下にマクロ計量モデルで試算した結果は、図表3のとおりである。なお、本試算結果はマクロ計量モデルによる試算であることから、幅をもって解釈しなければならない。図表3では、平成21年4月から基礎年金財源を全額国庫で負担した場合（制度変更ケース）と国庫負担割合1/2を維持した場合（標準ケース）とを比較している。

図表3の結果から、おおむね次の4つのポイントを整理することができる。

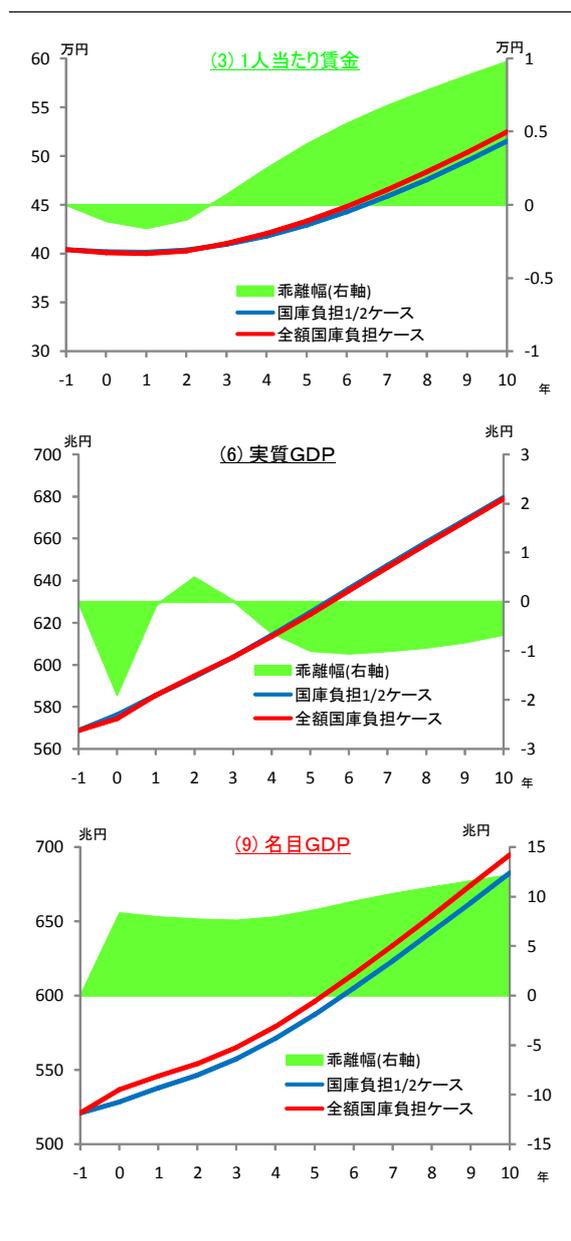
①制度変更後の短期間では企業部門が有利

平成21年度の制度変更後の2～3年間に注目してみると、家計・企業の保険料負担がなくなることによって、企業部門では、(1)の企業所得が増加するとともに、若干の時間差を置いて(4)の実質設備投資が増加している。一方、家計部門では、(2)の家計可処分所得は増加するものの、(7)の消費税率の引上げに伴う(8)の消費者物価指数の上昇の影響で、(5)の実質民間消費は落ち込んでいる。制度変更後の数年間を見れば、相対的に企業部門に有利となっていることが観察できる。

②長期的には企業・家計とも標準ケースの水準へ収束

ただし、もう少し長い期間を展望すれば、企業部門の(1)の企業所得や(4)の実質設備投資の乖離幅はわずか数年でピークを迎えてお

への影響(試算値)



税で賄う制度変更ケース、「国庫負担1/2ケース」国庫負担1/2ケースを差し引いた値である。

り、その後は標準ケースとほぼ同じ水準に戻っている。これは、(3)の1人当たり賃金が増加に転じたことから分かるように、保険料廃止で潤った企業の利益について、企業部門から家計部門へ波及が進むことが理由の一つと考えられる。家計部門では、こうした(3)の1人当たり賃金上昇の動きに沿って、(2)の家計可処分所得も増加しており、これによって、落ち込んでいた(5)の実質民間消費は押し上げられ、次第に標準ケースの水準に近づいていく。

③マクロ経済全体では中立的な政策

このように、短期間では、企業部門と家計部門の間には負担の不均衡が生じるが、長期的視点に立てば、いずれも標準ケースに収束していくことが分かる。また、各部門を総合したマクロ経済全体では、(6)の実質GDPを見る限り、全期間を通じて、経済のプラスとマイナスの効果が相殺されており、若干上下の振れが見られるものの、ほぼ標準ケースに沿った動きとなっている。

以上を概括すると、本モデル試算結果の限りでは、基礎年金の全額国庫負担という制度変更は、長期的にマクロ経済全体で俯瞰した場合には、おおむね経済に中立的な政策であると解釈することができよう。

④必要となる消費税率の引上げは4%強

本試算では、消費税率は、毎年度国庫負担分を補うための税収を確保するのに必要な分だけの税率を試算しており必ずしも整数値とはなっていない。図表3の(7)消費税率を見ると、平成21年度の制度変更後、おおむね9%前半から半ばで推移している。つまり、消費税率は現在の5%（地方消費税を含む）から4%強の引上げが必要となることを示している。

なお、本試算では、年金保険料未納・年金未加入者(期間)の基礎年金については、過去の保険料納付実績に応じて年金受給額が減額されるという考え方を前提としている。この点で、社会保障国民会議のシミュレーション¹³の〈ケースB〉の想定に近いものと考えられる。〈ケースB〉の試算結果は平成27年度の消費税率を9.5%程度と試算しており¹⁴、本稿の試算結果とおおむね同水準となっている¹⁵。

¹³ 脚注6と同じ。

¹⁴ 現在の消費税率5%に、制度変更によって追加的に必要となると試算される3.5%と国庫負担を1/2に引き上げるために追加的に必要となる1%を加算した税率。

¹⁵ ただし、モデル構造が異なるため、比較に際しては注意が必要である。

なお、本モデル試算を評価する上では、次の2点に注意が必要である。まず、本モデル試算はマクロベースでみた影響であるという点である。家計部門を構成する雇用者、自営業者、年金受給者といったマイクロベースの視点に立てば各層に与える影響は一律ではないが、本試算では各層の個別の影響までは評価ができない。マイクロベースの分析には、そのような対象に特化した分析が別途必要である。マクロモデルの結果とマイクロ分析の結果を相互に評価し総合的に政策評価することが望ましい。

もう一点は、本モデル試算は過去情報を基に推計をしている点である。本試算では、企業所得の増加が賃金上昇につながるという姿が描かれたが、足下の経済情勢では、高水準の企業収益が続く一方、賃金は伸び悩むという状況が観察されている。仮に将来も企業収益が賃金増加に結びつかない状況が常態化すれば、本試算で示された結果どおりに、制度変更は経済に対して中立的な政策でなくなるおそれもある。モデルには、こうした経済の構造変化自体を盛り込むことが難しいという点で限界がある。

(内線 75043)