

年金制度を持続するための政策としてのミーンズテストの導入

同志社大学伊多波ゼミ

佐保実咲、板村篤樹、鈴木拓馬、木元美紗都、伊藤佑菜

1. はじめに

本稿は年金制度を持続可能にするため、ミーンズテストを導入することを提言する。ここで、一般的なミーンズテストでは所得テストと資産テストが行われているが、本稿では所得テストのみとしている。

以下本論の構成について説明する。

第1章は「現状分析と原因」である。ここでは、少子高齢化と賦課方式の2つの問題が年金制度について与える影響と現在提案されている解決案とその問題点について考えていく。第2章は「ミーンズテストに対する議論」である。ここではミーンズテストの導入に対する意見と先行研究、現在行われている介護保険制度の資産調査について述べる。第3章は「ミーンズテストによる効果」である。ここでは、ミーンズテスト導入の具体的な方法について述べる。

2. 現状分析と原因

2-1. 少子高齢化が年金制度に与える影響

現代の日本では未婚化、晩婚化、女性の就労継続が厳しいことにより、少子高齢化が進んでいる。賦課方式の年金制度である日本では、少子高齢化が進むと、年金受給者が受給できる額や給付開始時期を持続することが難しくなる。実際に現在では高齢者1人に対して現役世代(15~64歳)2.2人で支えているが、平成72年には、高齢者1人に対して現役世代1.3人で支えなければならないという試算が内閣府から出ている。このままいくと、将来的には現役世代1人で高齢者1人を支える時代がくるだろう。

少子高齢化が進む中、現状の年金制度に対する政策として、以下の2点が挙げられる。

2-1-1. 国庫負担割合の増加と年金受給額の削減・給付開始時期の延長

マクロ経済スライドによって平成29年4月には国民年金保険料が16,490円に固定され、平成29年9月から厚生年金保険料も18.30%に固定された。その背景として年金保険料の上限を設定せずに同じ給付額で進めた場合、日本年金機構は国民年金が29,500円、厚生年金保険料は25.9%まで上昇することが予測していた。従って、現役世代の過度な負担を防ぐために年金保険料を固定することになった。

すなわち、現役世代への負担がそれ以上増加する可能性は低い、その代わり2つの問題が発生する。

(1) 国庫負担割合の増加

少子高齢化が急速に進む中今のままの給付額、給付開始時期で年金制度を持続させようとすると、年金保険料が固定されたことによって国庫負担の割合を増加せざるを得なくなる。つまり、必然的に国民の税金で賄わなければならないことが予想される。鈴木克洋(2008)でも、国庫負担割合を100%にする案が出されているが、これも財源は消費税から賄うものであった。すなわち、全世代に年金の負担が長期にわたって重くのしかかるということであり、年金保険料を固定することは現役世代の負担減少の直接的な解決策にはなっていない。

(2) 年金受給額の削減と給付開始時期の延長

高齢者の数が増加していく中で、年金保険料を上げることはできない代わりに受給額の削減と給付開始時期の延長が考えられるだろう。稲垣(2012)によれば、多くの人々が老齢と意識する75歳を公的年金の標準的な支給開始年齢として、65歳から85歳までの間は、個人の必要に応じて、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する。しかし、現在の受給額は平均で国民年金が5万5千円、厚生年金が14万7千円である。貧困高齢者が問題となっている現在、受給額の削減は非常に深刻な問題である。ここで貧困高齢者の現状を述べる。内閣府「高齢白書平成24年度版」より、65歳以上の貧困率は他の世代と比較して圧倒的に高くなっている。

また、内閣府「高齢化白書平成28年度版」より、「家計にゆとりがない」と感じている割合は約8割に達している。そして、内閣府「高齢社会白書平成28年度版」より、生活保護を受けている割合の約半分が65歳以上の高齢者ということが分かる。この状況で年金受給額の削減や給付開始時期の延長を行うと、今以上に高齢者の生活保護受給者の数が増加することが簡単に予測される。国庫負担割合の増加と年金受給額の削減や給付開始時期の延長は年金制度を持続していくための最も考えられやすい解決策であるが、上記のように全世代への大幅な負担増は免れないため、本質的な解決策ではない。

2-2. 賦課方式の持続不可能性による積立方式への移行

少子高齢化が年金制度の持続を不可能にさせる理由として、日本が賦課方式を取り入れているという点が挙げられる。伊藤(2002)は賦課方式では現役世代の支払った保険料がそのまま高齢者に充てられるので政府貯蓄はゼロであるが、積立方式では政府貯蓄が増加するので、回収した資金の運用次第では積立方式を上手く生かすことができると考えている。また、積立方式は賦課方式と違って、少子高齢化の影響を受けることは無い。つまり、賦課方式は将来自分が受給される側になった時に、このままのペースで少子高齢化が進むと年金の所得代替率が下がるという不安がある。現在の所得代替率は62.6%であるが、30年後の2043年には50.6%にまで下がると厚生労働省は試算している。その点、積立方式は少なくとも世代ごとに独立して積み立てが行われるので、そのような国民の不満や不安は生まれない。こう見ると、なぜ今すぐ積立方式に移行しないのかという疑問さえも生まれてくる。しかし、積立方式にも大きなリスクが2点ある。1つ目はインフレーションに弱い点だ。積立方式は積み立てた時点での金額を自分の受給時まで積み立てて運用していくことになる。しかし、インフレーションによって物価が上昇した場合、積み立ててきたお金の実

質的な価値が下がる恐れがある。このリスクにより、積立金と運用収入の範囲内でしか給付できないため、年金の削減が必然的に行われることになる。

2つ目は二重負担問題だ。例えば、今すぐに賦課方式から積立方式に移行したとする。その場合、現役世代は現在の高齢者を支えるための年金保険料と、将来の自分を支えるための年金保険料の両方を負担しなくてはいけなくなる。そこで、厚生労働省は積立方式に移行するために必要となる財源を 550 兆円と試算している。このように現役世代の年金保険料の負担ではなく、国債を発行して賄うという提案もあるが、結果的にはその国債を増税で償還する必要があるため、結局負担は二重になる。

以上の2つの大きなリスクにより、現在の日本では積立方式への100%の移行は難しいとされている。

3. ミーンズテストに対する議論

3-1. 先行研究

村上（1992）は、「所得の再配分というのは貧富の差の部分的な修正としての機能を年金が持っていることで、これ自身が年金制度の主目的ではない。」また、昭和61年までであった規定ではサラリーマンの妻の国民年金への任意加入も定められていた。その結果、約7割の妻が加入したが、その7割は貧しい方からの7割ではなく、豊かな方からの7割であった。「その人たちの利得した膨大な金額の一部は全国民の税金、そして大部分は後の世代のつけに回されている。」と言っている。つまり、国民年金を納めることができた裕福な人々に基礎年金を更に給付しているという事だ。

松田（2000）は、「豊かな退職者に対して年金を払う必要はない。その金は貧しい現役世代の人も払っている保険料からきているのだから、真に必要な人にだけ支給すればよい。」というカダグノの意見を批判している。その理由として、屈辱的なミーンズテストをつければ貧困者しかもらえない生活保護と同じことになるとしている。しかしカダグノはその反対論は根拠が薄いとしている。「これは高所得者を排除するテストであり、貧困者のみに与えるテストではない。したがってこのテストが屈辱的というのは当たらないし、むしろ高所得者からたくさん取る累進課税と大差ないとする。」としている。私たちもカダグノと同じ考えをしており、ミーンズテストが屈辱的というのは生活保護にしか導入されていないからで、年金制度に導入するという事は基礎年金を受給する全ての人々がテストを受ける為、この場合、屈辱的というのは全く当てはまらないと考えている。

3-2. 介護保険制度の資産調査

介護保険の負担の仕組みにもミーンズテストに似たような資産調査が取り入れられている。介護施設に入っている人のうち、所得の低い人に対しては、食費や居住費などが補助金として支払われていたが、高齢化に伴い年々利用者が増えていった。そこで、2015年8月より一定の金融資産を持つ人に対しては補助が打ち切られることになった。

3-3. ミーンズテストの導入

ミーンズテストとは国民に対し、社会保障制度による給付を申請した際に申請者が要件を満たすかどうか判断するために行政側が行う資力調査のことである。

表1 各国のミーンズテスト導入状況

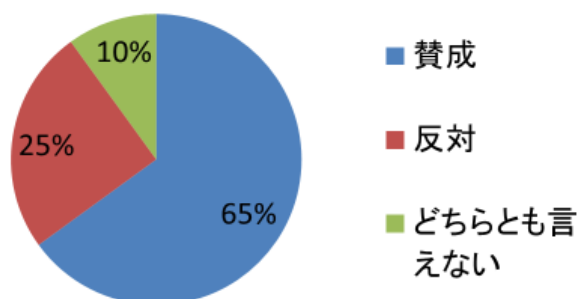
	年金	生活保護	失業保険	医療保険
日本		○		
オーストラリア	○			
ポーランド		○	○	
マルタ	○			
イタリア				○
ルクセンブルク			○	
アイルランド	○			
スウェーデン	○			

出所：OECD, Pension at a Glance 2015.

ミーンズテストを利用している国は表1より多くあることがわかる。その中でもオーストラリアは年金制度にミーンズテストを導入している代表的な国だ。オーストラリアの年金制度は老齢年金と退職年金保障制度があり、老齢年金の部分にミーンズテストが導入されている。テストは所得テストと資産テストという2つがある。どちらのテストもある一定の額が決められておりそれ以上の所得、資産がある人は満額の支給額から一定の割合で減額されるというものである。オーストラリアではこのミーンズテストが広く浸透しているのが現状の日本と相違があるが年金制度にミーンズテストを取り入れているということは十分に参考にできると考える。

図1

年金制度にミーンズテストを導入することに賛成か。反対か。



出所：SNS を活用した独自アンケートによる記事

ここで、約 120 人の 25 歳以下の人たちに、年金にミーンズテストを取り入れることに対しての賛否をアンケート調査した。この調査結果は 10 月 17 日に Twitter というインターネットサービスで、回答を求めるつぶやきを私たちが行って得たものだ。この図 1 より、若い世代の人々がミーンズテストの導入にそれほど抵抗がないことが分かる。

以上より積立方式への移行、給付開始時期の延長、受給額の減額は有効な政策とは言えない。ここで私たちは、年金制度にミーンズテストを導入することを提言する。取り入れる理由として、海外でも積極的に取り入れられている点と、日本でも、介護保険にミーンズテストと似たような資産調査が使われている点が挙げられる。また、少子高齢化が急速に進む中で、ミーンズテストは社会保障の予算を大幅に削減できるので、これからの日本において有効な政策であると考えられる。

4. ミーンズテストによる効果

ここで、実際にどれほどの効果があるのかを試算した。オーストラリアの所得テストを元に、稼働所得が 269,160 円/年以下の人は減額なし、269,160 円から 2,400 円上がるごとに 600 円の減額とした。ここで、日本は賦課方式をとっているため、オーストラリアの様に満額からの減額ではなく、保険料を払ってきた年数に応じた金額からの減額とする。計算方法は平均所得に対して、平均稼働所得の割合が約 18%なので、各所得に対する稼働所得を算出し、それを元に計算していった。稼働所得 22.5 万円の場合は減額なしなので、稼働所得 31.5 万円の場合を計算した。

高齢者数は内閣府「高齢社会白書平成 28 年度版」より、3,392 万人である。

計算方法は 315,000 (稼働所得) - 269,160 (減額の基準額) = 45,840

$$45,840 \div 2,400 \text{ (減額の割合)} = 19.1 \quad 19.1 \times 600 \text{ (減額)} = 11,460$$

よって、稼働所得が 315,000 円の人には 11,460 円の減額となる。

稼働所得 31.5 万円の人には 3,392 万 (高齢者数) \times 12.1/100 = 410 万 4,320 人 なので、
11,460 \times 4,104,320 = 47,035,507,200

総所得 175 万円の人々の減額の合計は年間、470 億 3,550 万 7,200 円となる。

表 2 各所得に対する稼働所得とその人数

総所得	稼働所得	人数の割合
25 万	4.5 万	4.3%
75 万	13.5 万	9.8%
125 万	22.5 万	13.7%
175 万	31.5 万	12.1%
	⋮	
975 万	175.5 万	0.2%
1,000 万以上	180 万	3.7%

この計算方法で試算すると、全体で年間 2 兆 6,509 億 9,220 万 4,000 円削減することができる。以上より、私たちは年金制度を持続可能にするためには以上の政策が有効だと考える。

5. おわりに

本稿では少子高齢化によって年金制度が持続不可能と囁かれている中で、ミーンズテストの有効性を述べた。積立方式への移行なども分析したが、根本的な解決には繋がらなかった。

また、年金制度にミーンズテストを取り入れようとする、莫大な時間と費用がかかる事が予想されるが、現在マイナンバーによって全国民の所得を把握することができるので、これを活用して収入調査をすることで、それらを削減することができると考えている。ただし、現在、マイナンバー法を所管しているのは内閣府、個人番号の通知や番号カードの所管は総務省、法人番号の通知等の所管は国税庁、情報連携基盤の所管は内閣府及び総務省の共管と、1つの機関が管理しているのではないため、連携体制については今後の課題としていく。本稿には別の課題も残されている。参考にしたオーストラリアでは資産テストも行われているが、今回私たちはその調査方法や試算を十分にできなかったのも、所得テストのみとなった。また、現在の日本では生活保護にミーンズテストが導入されているため、この制度にマイナスイメージを持っている国民が多いことも時間をかけて解決していかなければならない問題である。

私たちが年金を受給するのは約 45 年後であるが、全国民が年金に対する意識を高め、維持可能なものになってほしい。

参考文献

- ・日本高齢社会白書平成 24 年度版

<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/index.html>

- ・日本高齢社会白書平成 28 年度版

<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/html/zenbun/index.htm>

- ・厚生労働省 HP

<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/dl/zu08.pdf>

- ・日本年金機構 HP

<http://www.nenkin.go.jp/>

・鈴木克洋 (2008) 「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資産」 『経済のプリズム』 57 巻、p. 10-17

- ・稲垣誠一（2012） 一橋大学 「支給開始年齢の引き上げーマクロの財政論ではなく、ミクロの分配論から考えるー」
『年金と経済』30巻4号、年金シニアプラン総合研究機構,pp.3-9
- ・伊藤健宏（2002） 「年金制度の賦課方式から積立方式への移行について～経済厚生ならびに教育水準への影響～」 『季刊社会保障研究』38巻3号、p.245
- ・村上清（1992） 「年金制度の基本理念と当面の課題」 『文研論集』 p.90-91
- ・松田忠三（2000） 書評「The Generational Equity Debate」 『経済研究』15巻3号、p.551
- ・中川秀空（2014） 「オーストラリアの年金制度の現状と課題」 国立国会図書館、『レファレンス』63巻4号
- ・OECD,Pension at a Glance 2015.
<http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>