

勿凝学問 181

ハリーポッターと高齢期の最低所得保障
長期保険と短期保険考

2008年10月4日
慶應義塾大学 商学部
教授 権丈善一

先週9月29日の年金部会で、ハリーポッターの著者J.K.ローリングが、かつてシングルマザーとして生活保護を受けながらハリーポッターを執筆し、今や、彼女の資産は1100億円になっている話をした。

参考までに、Wikipediaより

小説が売れる前の1990年代、離婚後の生活苦と貧困でうつ病になり、「自殺も考えた」ことがあると英北部エディンバラ大学の学生誌に明かした。

娘の存在に支えられながら数ヶ月をかけてうつ病を完治させ、貧しいシングルマザーとして生活保護を受けながら『ハリー・ポッターシリーズ』第1作『ハリー・ポッターと賢者の石』を執筆。・・・執筆当初は収入が低く、冷暖房費の節約の為、カフェに居座って執筆していたという。・・・年収約1億2500万ポンドは、「歴史上最も多く報酬を得た作家」とされている。

なぜ、そういう話をしたのかというと、9月29日年金部会の2日も前に報道された次の記事にある「第3案」というのは、ちょっとおかしいよと言うためである。

国民年金、保険料支払い、税で支援、厚労省改革案、低所得者が対象、未納解消できず。2008/09/27, 日本経済新聞 朝刊1面

厚生労働省は低年金対策を柱とする公的年金改革を検討する。自営業者らが加入する国民年金の保険料(定額)を所得水準に応じて軽減し、軽減分を国が税で補てんする案を新たに打ち出す。高齢者の生活を支えるという公的年金の最低保障機能を強化するため、現役時代に所得が少なく保険料を全額払えなくても、老後には基礎年金を満額受け取れるようにする。ただ保険料の未納は解消できず、自営業者の正確な所得の把握といった課題も多い。

・・・

全国民共通の基礎年金改革を巡っては、大きく分けて(1)基礎年金の財源を全

額税で賄う税方式に転換する(2)加入期間にかかわらず、給付時に税で加算して一定の「最低年金」を支給する——の二案が出ていた。

厚労省は第三の案もまとめ、二十九日に開く社会保障審議会の年金部会に三種類すべての案を提示する。第三の案はいまの社会保険方式を維持しながらも、税方式に近い考え方を取り入れ、保険料の支払いを財政面で支援するのが特徴。厚労省はこの案を軸に検討を進めるとみられる。

国民年金の保険料を四十年間完納すれば、満額の基礎年金(月約六万六千円)を受け取れる。ただ保険料の支払期間が短いなどの理由で、月二万—四万円しかもらえない低年金者が約二割いる。これを防ぐため、複数の選択肢を示す。

保険料の支払期間に関係なく、最低年金を支給する案では、保険料を払わない人が増える恐れがある。全額税方式は一律の給付を確保できるが、最も多くの税財源が必要といった課題がある。

第三の案では加入期間に関係なく最低年金を支給する案よりも、保険料を支払う意欲をそくという弊害は少ない。少額でも保険料を払い続けないと、満額の基礎年金を受け取れないためだ。

現行制度でも低所得者には、国民年金保険料(今年度は月一万四千四百円)を二五%減から一〇〇%減まで四段階で軽減する「免除制度」がある。だが年金額もその分減り、全額免除なら基礎年金は国庫負担分(現行三分の一強)の給付だけ。四十年加入でも月二万円台の低年金となる。

第三の案では仮に保険料を半額の約七千円に軽減すると、残りを税で補い、保険料を全額払ったとみなす。この案でも保険料の未納問題をなくすことはできない。自営業者の収入を把握するのが難しいため、所得に応じて保険料軽減の割合を決める際に不公平感が広がる恐れもある。

すでに低年金の単身高齢女性などへの給付に税で一定額を加算することも検討課題だ。政府は来年度に基礎年金の国庫負担割合を二分の一に引き上げる方針で、その税財源は二兆三千億円に上る。保険料軽減への財政支援なども含めると、消費税率二%分に相当する約五兆円の追加財源が必要になる見込みだ。

端的に言えば、ここにある第三案というのは、生活保護を受給していたJ.K.ローリングに国庫負担で保険料を肩代わりしてあげて、将来はフルペンを給付するという仕組みである。そのために2兆3千億円の追加財源が必要らしい。

ちなみに、上記の第一案は基礎年金租税方式であり、第二案は給付時に所得調査などを行って必要額を判定した上で税によって最低所得を保障するという方法である。第一案の租税方式は論外なので無視してしまい、いま、第二案と第三案にしぼって話をしよう。

話をスタート地点に戻すと、第二案では、ハリーポッターを書いたJ.K.ローリングは、

高齢期においては所得調査にひっかかってしまうために、次の文章にある、免除制度のもとでの給付額しか受け取ることはできない。

現行制度でも低所得者には、国民年金保険料(今年度は月一万四千四百十円)を二五%減から一〇〇%減まで四段階で軽減する「免除制度」がある。だが年金額もその分減り、全額免除なら基礎年金は国庫負担分(現行三分の一強)の給付だけ。四十年加入でも月二万円台の低年金となる。

ところが第三案のもとでは、彼女は、フルペンション6万6千円を受給することができる。

なんのために、税を使って、J.K.ローリングにフルペンションをあげなければならないんだっけ?と、僕は問いたくなる。年金というのは長期保険であるわけで、若いときに保険料を支払うことができない時期があったとしても、将来において必ずしも貧しいとは限らない。今も2年間遡って免除された保険料を納付することができるという追納制度というものがあるわけで、この追納期間を延ばして、ひとりひとりが直面する人生の不確実性に対処するというのなら話はわかる。だけど、なんのために、保険料を免除した額を、税で補填しておく必要があるのだろうか。

所得調査やミーンズテスト(資産調査)から解放して、権利として最低生活を保障する意義があると言う人もいるかもしれないけど、基礎年金額は生活保護給付費よりも低いんだよね。今の制度、あるいは所得調査付きの給付案である第二案の下では、所得調査にひっかかるような所得をもつ人が受給する基礎年金額 < 生活保護額という状況は、別におかしな話ではない。彼らは、自分の所得と基礎年金を合わせれば、生活に必要な最低所得は得ることができるわけだし、基礎年金というのは、はじめから最低所得を保障しようとするものでないのだから。そのことは基礎年金は、生活保護とは根本的に違い、地域の物価指数の差などを反映させておらず、現在では全国一律6万6千円という制度設計になっていることから理解できると思う。しかしながら、第三案の下では、少し奇妙なことになる。

J.K.ローリングのようなある日突然大金持ちになった人ではなく、若いときも高齢期においても貧しく、残念ながら高齢期に所得は基礎年金しかなかったとする。そういう人たち、要するに政策が一番焦点を当てなければならない人たちは、やっぱり生活保護の受給者にならざるを得ないと思う。その時には、日本的な実に厳しいミーンズテスト受けなければならなくなる。そういうことなら、第二案のもとで、ミーンズテストと比べれば大幅に寛大な所得調査を課して、生活保護水準もしくはそれ以上の最低所得を保障することにより、高齢者はすべてミーンズテスト付きの生活保護からは解放するという方針を徹底する方が、

人権の面から見てもベターだと思う。第三案の下では高齢者へのミーンズテストが残ってしまうという問題を解決するためには、高齢者全員の基礎年金額を生活保護よりも高くしなければならなくなる。それには、いくらかかるんだろうか？ 本当に、その途を選択するのだろうか？

まあ、第三案は、ほかにも、上記日経新聞が指摘しているような所得の捕捉率の問題「自営業者の収入を把握するのが難しいため、所得に応じて保険料軽減の割合を決める際に不公平感が広がる恐れもある」など、無視できない問題がある。

この所得の捕捉率について、医療保険や介護保険では、低所得者には軽減保険料という仕組みを導入しているのではないか、なぜ年金が同じことをやって悪いんだという話があるかもしれない。しかしながら、医療や介護は短期保険であり、年金は長期保険なのである。医療保険や介護保険は、国民が現在必要する医療や介護を彼らに提供するためにある。年金は、高齢期の生活を保障するためにある。前者では、所得把握が正確でなくとも、それを利用した形でしか国民が現在必要な医療や介護を国民に提供することはできない。だが、年金は、今把握されている所得を使わずとも、将来、高齢期に入ってから所得を用いて、税による補填の必要性の有無を判断する手段があるのである。だから僕が、医療では、低所得者には税で保険料を補填して、一人前の被保険者として国保に加入してもらうべきであって、制限がきつい医療扶助の対象にはなるべくならないようにするべきと言うことと、高齢期の所得保障は、所得調査程度のチェックをもった制度を作るのが良いだろうと言うこととは、両立するのである。

このあたり、僕が出席している会議の様子を描写しているその内容の正確さに、いつも感心している『年金実務』による、20年9月22日号を紹介しておこう。

「社会保障国民会議年金分科会、低所得者対策の現状」

でもまあ、「政策は、所詮、力が作るのもあって正しさが作るのではない」と言ってきた僕としては、ねじれ国会という条件下では、僕の論が力に押されることははじめから分かっている。この第三案というのは、某党の年金改革案に似た側面があるわけで、先日の年金部会で僕が言ったように「これまで、民主党の年金改革案を批判してきたのと同じ理由で、保険料の拠出時に免除額を国庫負担をするという拠出時国庫負担案は支持できないですね」という、まさにその理由ゆえに、この案の存在意義があるとも言えるわけだから。基礎年金国庫負担を2分の1に引き上げる法案が人質にとられた状態になっているのは辛いところ。

最後に、年金部会で話をした拠出時国庫負担への他の観点からの批判もメモしておく。

政治的実行可能性

基礎年金の財政上、拠出時国庫負担を行うことになれば、あとしばらくするとその国庫負担分は積み立てられることになるはず。そうした、すぐに給付にならず、ただ積み立てられるだけの国庫負担を政府、財政当局が認めるというのはどういう状況下なのか、ちょっと想像できない。政府・財政当局は、同じ最低所得を保障するとしても、拠出時ではなく給付時にすることにより、財政負担を先送りしようとするだろうと予測するのが自然だと思う。

経済政策上の問題

さらに、今日の経済状況下で、年金の積立金が増える、つまりデフレ政策をとることになるというのは、わたくしには信じ難い話である。

移行問題

拠出時国庫負担を導入しても、現在の高齢貧困者は救われない。租税方式への移行と同様に、制度が完成するまで40年から60年かかる。その間、所得調査付きもしくは資産調査付き給付時国庫負担を併用せざるを得なくなるだろう。ならばはじめから最後まで、給付時国庫負担でいいではないか。

さらに、移行過程で生じる厄介な問題は、これまで免除対象者でありながら保険料をちゃんと払ってきた人が相当いるということから生じる。その人たちが払い損にならないように制度設計しなければならないという制約条件下で、制度設計は行わざるを得ない。

ちなみに、免除対象でありながら保険料を払ってきた人がいるということは、現在の消費よりも将来の年金に高い価値をおく人がいるということを示す側面がある一方で、所得の捕捉があまりうまくいっていないという側面を示しているとも解釈できる。

話はかわり財源の問題——9月29日年金部会での発言メモより

理屈の上では、所得調査や緩い資産調査を行って、付加年金を給付する第2の策しかこの国には選択肢はないと思う。

財源は、[資料3の15頁](#)にあるように¹、標準報酬月額を引き上げて、アメリカの年金のように高所得者の給付乗率を小さくして財源を確保する。その財源を、使って低

¹ そこには次のように記されている。

別途の財源対策が必要となるのではないか。その場合、例えば、実効保険料率が軽減される結果となっている標準報酬の上限を超える高所得者に、実際の報酬に見合った保険料の負担をしてもらう観点から、過剰給付にならないように配慮しつつ、標準報酬の上限を引き上げることも考えられるのではないか。

所得者付加年金の給付に回す。

こうすれば、年金の範囲内で財源調達が完結するために、低所得者付加年金制度は、生活保護制度を縛る民法上の規定から自由でいられるはず。

さらに、在職老齢年金については、[2004年に大幅な改革がなされており](#)²、その効果が反映された2007年2月のアンケート調査を使った実証研究「[在職老齢年金、高年齢雇用継続給付が高齢者の継続雇用希望に及ぼす研究](#)」では、結論として、「現行制度下において、在職老齢年金と高年齢雇用継続給付の効果により、年金の就業に対する抑制的影響はかなり小さいものになっていると言えよう」と論じられている。

この実証分析の結果、エビデンスに基づく限り、今議論されている在職老齢年金撤廃論議は、バブル崩壊以降の税制改革同様、「政治家をはじめとした高所得者の高所得者による高所得者のための年金改革論銀」でしかないようにみえる。もし、標準報酬月額を引き上げて高所得者の給付乗率を下げることにより、財源調達することができるのであれば、その財源は、高所得者の年金給付に使うよりは、低所得者への付加年金に使う方が、はるかにましだと思う。

² 他に、[参考資料](#)もある。