

2019年2月15日

課程博士による博士学位請求論文の審査報告書

早稲田大学大学院

経済学研究科長 小西秀樹 殿

主査 白木三秀 (早稲田大学政治経済学術院教授)

副査 石田成則 (関西大学政策創造学部教授)

副査 馬場義久 (早稲田大学政治経済学術院教授)

副査 牛丸聡 (元早稲田大学政治経済学術院教授)

学位請求者 木元浩一(早稲田大学大学院経済学研究科研究生)

学位請求論文題名 国民年金制度の問題点と改革

審査委員は、上記の学位請求論文について、公開報告会(請求者に対する口頭試問(2019年1月29日))を実施した。出席者は、主査、3名の副査、司会の小西秀樹研究科長、大学院生2名であった。口頭試問への回答、中間報告等における修正要求への対応を含めて請求論文を慎重に審査した結果、下記の評価に基づき同論文が博士学位にふさわしい論文と全員一致で判定し、ここに報告を行う。

記

1. 提出要件の充足状況の確認

本論文は主として、次に示す査読付き雑誌に掲載された3本の論文に基づいている。「第3号被保険者問題の整理と厚生年金保険の適用拡大策」、『経済集志』(日本大学経済学部紀要)、2016年、第86巻、第2・3号、81-92頁、「消費税の複数税率化の検討—『家計調査』の「基礎的支出」と「選択的支出」を区分として—」、『経済政策ジャーナル』(日本経済政策学会学会誌)、2018年、第14巻、第1・2号(通巻第77・78号)、19-22頁、および、「最低保障年金の給付水準に関する一考察」、『城西現代政策研究』(城西大学現代政策学部紀要)、2018

年、第 11 卷、第 1 号、15-37 頁。提出要件は満たされている。

2. 本論文の構成と概要

本論文は、次のような構成になっている。

序章 現状認識・問題意識と研究課題および位置づけと貢献

第 1 章 基礎年金の理念

第 2 章 基礎年金の問題点

第 3 章 厚生年金保険制度の適用拡大策による第 3 号被保険者問題への影響—
公平性の視点から—

第 4 章 最低保障年金制度の提言

終章 本研究の結論および意義と貢献、今後の研究課題と展望

序章では、現状認識・問題意識と研究課題および位置づけと貢献が記されている。

第 1 章では、日本に存在する公的年金制度の 1 階部分の国民年金制度(基礎年金)に関して、制度の仕組み、創設時の背景と理念、実際に行われてきた改正や財政検証における国民年金制度(基礎年金)の捉え方を明らかにしている。

第 2 章では、現行の基礎年金が抱えている問題を整理している。列挙した問題の中から、特に 2 つの問題を取り上げて重視している。未加入・未納問題と第 3 号被保険者問題である。本論文の主題は、国民年金制度(基礎年金)におけるこの 2 つの問題に着目して、それらを解決させるための対策を検討している点にあるゆえ、それらの 2 つの問題の内容を明らかにすることは重要である。

まず、国民年金制度(基礎年金)における未加入・未納問題であるが、それは同制度への未加入、保険料の未納ということから生ずる問題だが、統計データを確かしつつ、その背景や要因を考察した上で、何故未加入・未納問題が重要であるかを明らかにしている。未加入・未納は、将来時点での高齢者の無年金・低年金につながり、そのことは高齢期の貧困を生み出すことになる。だから、当該問題を解決しなければならない。

次に、第 3 号被保険者問題であるが、当該問題に関してはこれまでも様々な捉え方が示されてきたが、本章の後半では、第 3 号被保険者問題に関して、これまでに出されてきた様々な捉え方を整理した上で、その内容を踏まえて、本論文が問題視する第 3 号被保険者問題を示している。歴史的には、基礎年金創設時に女性の年金権を確立させるための対策として導入された制度であったが、結果的に、公平性と中立性の上で問題を招いている。第 3 号被保険者に分

類される者が、保険料納付なしで基礎年金の受給資格を得るという公平上の問題と、該当する第3号被保険者が就労調整するという中立性の問題である。本論文では、その中でも、特に公平性の問題を重視している。

本論文では、以上に示した未加入・未納による貧困問題と第3号被保険者問題がもたらす公平性の問題を解決させる対策を検討しているが、解決策として最低保障年金制度の創設を提言するが、あわせて厚生年金保険制度の適用拡大策という対策にも目を向けて、検討している。本論文の主眼である前者、最低保障年金制度の創設は第4章で論じられ、もう1つの対策である後者厚生年金保険制度の適用拡大策は第3章で論じられる。

第3章では、厚生年金保険制度の適用拡大策による第3号被保険者問題への影響を分析している。本章は査読論文、「第3号被保険者問題の整理と厚生年金保険の適用拡大策」、『経済集志』（日本大学経済学部紀要）、2016年、第86巻、第2・3号、81-92頁に基づいている。

国民年金制度(基礎年金)においては2つの問題があった。未加入・未納問題(高齢期の貧困問題)と第3号被保険者問題である。著者はこの2つの問題のうち、前者の方がより重要であると考えている。第3章で取り上げる厚生年金保険制度の適用拡大策とは、まさに前者の問題を縮小させるために考えられた対策である。厚生年金保険の適用者を拡大させることによって無年金者や未納者を減らし、高齢期の貧困問題を縮小させようとする対策である。著者は未加入・未納問題への対策として一定の効果があることを理解しながらも、適用拡大はその対象者が限られているため、抜本的な解決策にはならないと述べている。だから、第4章において、本論文において最も重要な最低保障年金制度の創設を提言する。しかし、著者は本章において、本来は前者の問題を解決させるために考えられている厚生年金保険制度の適用拡大策を、その視点からだけでなく、もう1つの問題、後者の視点からも検討している。これまで、厚生年金保険制度の適用拡大策が第3号被保険者問題(公平性)の視点から検討されることはなかったので、著者が本章で行っている検討は新鮮なものである。

第2章において、第3号被保険者問題を考える際の公平性に関していくつかの捉え方があることが整理されている。その整理を踏まえた上で、第3章において、著者はまず基礎年金の財源確保において実際に行われている基礎年金拠出金算定方法を用いて、第2号被保険者1人が負担する基礎年金拠出金の負担額と第1号被保険者1人が負担する基礎年金拠出金の負担額との差額を導き出す。第3号被保険者がいるので、第2号被保険者は全体で第3号被保険者の分を負わなければならないから第1号被保険者に比して大きくなる。その差額を不公平の指標として用いる。2014年財政検証においてオプション試算として厚生年金保険の適用拡大策が試算されている。そこで、そこでのデータを使用し

て、上記の差額が将来に向けてどのように推移していくかを計算している。それが、第3章において行われていることである。これらの計測の結果、厚生年金保険の適用拡大によって不公平の度合いは縮小することが数値でもって明らかにされた。

第4章が、本論文において最も重要な章となる。本章は、2つの査読論文、「消費税の複数税率化の検討—『家計調査』の「基礎的支出」と「選択的支出」を区分として—」、『経済政策ジャーナル』（日本経済政策学会学会誌）、2018年、第14巻、第1・2号（通巻第77・78号）、19-22頁、および、「最低保障年金の給付水準に関する一考察」、『城西現代政策研究』（城西大学現代政策学部紀要）、2018年、第11巻、第1号、15-37頁、に基づいている。

本論文は、現在の国民年金制度（基礎年金）における未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）と第3号被保険者問題（公平性問題）という2つの問題を抜本的に解決する対策として、第4章において、最低保障年金制度の創設を提言している。先行研究は制度改革の必要性を説いているが、具体的な制度の提案をしていなかったり、具体的な提案をしていても、例えば給付水準の根拠を欠いていたり、必要な財源調達について深く検討していなかったり等、問題がある。そこで、本論文の第4章では、最低保障年金制度の創設という具体的な制度の提言を行っている。

対象者は65歳以上の高齢者全員とし、最低生活を保障する年金を給付する。給付水準としては、貧困基準を参考にして、①生活保護基準による給付水準、②OECDの貧困基準を使った給付水準、③高齢期の生活に必要な最低限かかる生活費から算出した給付水準という3つを考えたが、その中で最も望ましいということから③を採用している。さらに消費支出額の設定によって3種類の給付水準が求められている。以下の試算はその3つのケースすべてで行われているが、本論文の提言案の最低保障年金の給付水準は月額92,253円であった。

提示した給付水準を支給する最低保障年金制度が実施される場合の実施費用が試算されている。実施費用は、現行基礎年金の下で要する費用と比較して追加費用ということで把握されている。しかも、これまでの国民年金制度の下で保険料を誠実に納付してきた人と納付してこなかった人とを同じ扱いにすると不公平であるので、対応しないケースに加えて、過去保険料を払ってきた人には上乗せするという対応を行うケースも考えて追加費用を試算している。上乗せするケースでは、本提言案であっても、ピークの2040年度に48.0兆円となる。

その後、本提言案の場合で、所得に応じて給付対象を制限させた場合と支給開始年齢を65歳から70歳と75歳に引き上げた場合の実施費用も計算している。

本論文が行っている最低保障年金の提言は財源調達に関しても触れている。

消費税を採用するが、消費税には逆進性という問題があるので、その問題を解消させる手段として軽減税率を考えている。しかし、軽減税率の採用に関してはこれまでもいくつかの問題が指摘されているが、その中でも最大の問題点は軽減税率の区分設定の難しさである。そこで、本論文では、その区分設定を、『家計調査』における支出弾力性によって分類される「基礎的支出」と「選択的支出」に分けて、対応することにした。『家計調査』におけるデータと国税庁の資料を用いて、消費税収を一定に保つ「基礎的消費税率」と「選択的消費税率」を求め、それを用いて、収入階級別消費税負担割合を明らかにしている。その結果、先行研究等で用いられている「食料品」と「食料品以外」という区分よりは、本論文が採用した「基礎的支出」と「選択的支出」の区分の方が逆進性緩和効果大きいことを明らかにしている。

最後に終章が置かれ、本研究のまとめと今後の課題および結論が述べられている。

3. 本論文の学術的貢献

ここでは、本論文の貢献について述べる。わが国の場合、公的年金制度は1985年改革によって創設された全国民を対象とする1階部分の国民年金制度（基礎年金）と被用者だけに適用されるその上の2階部分の報酬比例の厚生年金保険から成り立っている。少子高齢化の進展とともに公的年金に対する関心が高まり、それを扱った研究も増えてきている。今後、高齢者が貧困に陥らないための政策が重要となってくる。そこで、1階部分の国民年金制度のあり方がより大切となる。本論文はその1階部分の国民年金制度（基礎年金）を取り上げて分析を行い、その問題点を明らかにし、最終的には1階部分のあり方として、国民年金制度（基礎年金）に代わる最低保障年金を提言している点に意義がある。高齢者の最低保障問題の理論展開にも寄与するものである。学術的にももちろんだが、実際の年金政策の視点でも評価される。

本論文の貢献は、既存研究を前進させた点に注目して、次に示すことにある。

- ① 国民年金（基礎年金）に2つの問題、未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）と第3号被保険者問題があることを明らかにし、さらに、第3号被保険者問題を整理したことである。
- ② 未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）の解決のために考案された厚生年金保険適用者の拡大策が、第3号被保険者問題の緩和にも効果があることを明らかにし、しかも、データを用いて、同政策が不公平の縮小にどの程度貢献しているかを数値でもって明らかにしたことである。
- ③ 最低保障年金制度創設のためのデザインを示したことである。特に、先行研

究では必ずしも十分ではなかった給付水準の根拠づけ、その財源調達方法（消費税に基づく）、所得でもって対象者を制限することや支給開始年齢を引き上げることによって必要財源額がどのように変わるかなどを明らかにしたことである。

- ④ 消費税の逆進性を緩和するために軽減税率を採用する際に、従来の「食料品」と「食料品以外」という区分に対して「基礎的支出」と「選択的支出」という新しい区分の代替案を提示したことである。

4. 修正要求にたいする対応

審査委員が求めた修正要求については、その詳細を「提出許可報告書」に記した。著者はその修正要求のすべてにたいして十分に対応したので、ここでは、「提出許可報告書」に記した修正要求にたいする対応のすべてを記すのではなく、主要なものに限って記すことにする。

まず、論文全体にたいするコメントおよび修正要求への対応。

○（修正要求）論題および論文内において、「国民年金」と「基礎年金」という2つの用語が使用されていたので、論題を「国民年金制度の問題点と改革」に変え、論文内においてこれらの用語が使用されている所では、概念的区別を本論文の主旨に沿った形でクリアーにして、どちらの用語を使用するかに関して適切に対応することを求めた。

（対応）論題を含めて「国民年金制度」に統一し、給付に関しては「基礎年金」に統一して、文脈にあわせて書き直すことによって対応した

○（修正要求）論文の書き方であるが、冗長な部分と簡単すぎる部分とが混在していた。両方とも改めることを求めた。

（対応）冗長な部分や繰り返された部分は削除し、簡単すぎる部分は加筆することによって対応した。

次に、個別箇所に対するコメントおよび修正要求への対応

○（修正要求）序章全体を書き直すことを求めた。序章では図式化などをして、本論文の研究の枠組みをはっきりと示すことが大切であると指摘した。

（対応）一部分を図式化し、書き直すことによって対応した。

○（修正要求）第2章に関して。関連させて、一部、第3・4章に関して。

第2章は、本論文の後半の第3・4章へつなげていくためにも重要な章である。現在の書き方では、つながりがよく理解できない。こうした後半の第3・4章へのつながりが分かるような書き方に直すように求めた。

「第3号被保険者問題」を詳細に説明している点は確かに第2章の意義の1つであるが、当該問題と本論文の後半の内容との関連性をもっと分かるように叙述しなければならない。また、確かに第3号被保険者問題と呼ばれる問題は存在するが、第3号被保険者制度は合理的な理由があって採用されたのであるから、問題点だけでなく、そうした点についても書くように求めた。

「未加入・未納問題」も「第3号被保険者問題」もどちらも重視しなければならない問題である。この2つの問題の解決に対する優先度というか、評価というか、それに関する著者の見解を示しておく必要がある。

第3章では、前者の問題である「未加入・未納問題」を解決させるための政策として「厚生年金保険制度の適用拡大策」が考えられているが、その政策が同時に後者の問題である「第3号被保険者問題」の1つである公平性にもよい影響を与えていることを示している。その指摘は新鮮である。だとするならば、「厚生年金保険制度の適用拡大策」は2つの問題両方を解決させる政策ということになるだろう。ところが、著者は前者の問題を解決させるには、「厚生年金保険制度の適用拡大策」より第4章で取り上げる対策の方がよいとしている。そのことを示すためには、第4章で取り上げる対策が前者の問題の解決において「厚生年金保険制度の適用拡大策」よりよい効果があることを、加えて、第4章において取り上げる政策が後者の問題においても「厚生年金保険制度の適用拡大策」よりもよいということを示す必要がある。こうした流れを把握した上で、第2章の叙述を修正するように求めた。

(対応) 上記の修正要求の中の第3号被保険者制度の合理的な理由に関しては、48頁に加筆することで対応した。それ以外の修正要求に対しては、第2章の最後に「第4節 最低保障年金制度と厚生年金保険制度の適用拡大策」という新たな節を設けて、両政策の比較を行い、その叙述の中で対応した。なお、最低保障年金制度の方が優れているという点に関しては、98-99頁にも説明が加えられた。

○(修正要求) 政策評価のための判断基準に関して。第2章において、「第3号被保険者問題」に関して整理している。その中で「公平性」と「中立性」という基準を持ち出している。本論文における「第3号被保険者問題」はもっぱら公平性問題を重視し、中立性問題には言及はしているものの、それ以上は考察していない。この2つの基準は経済学では一般的ではあるが、この2つの基準に対して著者はどのようなウエイトで捉えて、バランスをどのように考えているのか。そうした判断基準に関する著者の考えを示しておく必要がある。

(対応) 42-43頁に「3.1 公平性と効率性(中立性)の見解」という部分を加筆して、その叙述の中で要求された事柄に対応した。

○(修正要求) 第3章では、未加入・未納問題を解決する目的で行われる「厚

生年金保険制度の適用拡大策」を第3号被保険者問題の公平性の視点で検討している。上記した修正要求として、中立性と公平性に対する著者の考えを述べる必要があると書いたが、その2つの対比だけでない。公平性だけに注目しても、公平性に関しては様々な捉え方がある。第3章で検討されている公平性はその中の1つにすぎない。そのことについてもはっきりさせておかなければならないし、この公平性と他の公平性に対する著者の考えを述べておく必要がある。

(対応) 42頁および50頁において、著者がとっている公平性の捉え方を説明して、要求されたことに対応した。

○(修正要求) 第3章において、国民年金の財源調達の仕組みを通して把握できる不公平を指摘しているが、そもそもそうした財源調達の仕組みは合理的根拠があって採用されたのであろうから、問題点を指摘するだけでなく、そうした点についても書き加えることを求めた。

(対応) 46頁に加筆修正することによって要求に対応した。

○(修正要求) 著者は、第4章において、国民年金に代わって、抜本的改革として最低保障年金を提言している。その意味で、本章は意義あるものであり、重要な位置づけとなる。章題を「最低保障年金の提言」に変えたらどうか。著者は現行国民年金制度の問題点を2つあげて、その2つの問題点を解決させるものとして最低保障年金を提言している。この第4章の位置づけがはっきりと分かるように、各章の整理を行うことを求めた。

(対応) まず章題であるが、要求されたように、「最低保障年金の提言」という用語を用いたが、変更前の章題が「最低保障年金制度の実現可能性」であったように、「制度」という用語にこだわっていたので、「最低保障年金制度の提言」にした。また、最低保障年金制度の方が厚生年金保険制度の適用拡大策よりも優れていることに関しては、上記した修正要求への対応の所でも記したように、第3章(48-49頁)と終章(98-99頁)で述べることで要求に対応した。

○(修正要求) 著者が提言する最低保障年金というやり方だけではなく、他にもやり方が考えられる。海外の事例も参考になる。諸外国の制度について言及して、比較することがあってもよい。諸外国の事例からも学べるが、代替案としては、いくつか考えられる。他のやり方にも言及した上で、比較検討して著者が提言する最低保障年金がより優れていることを求めた。

また、著者が提言している最低保障年金制度をはじめとして、税を財源として行われる場合には、社会保険料を財源として行われるものとは異なり、財源が限定されてしまうので、給付も限定的かつ抑制的にならざるを得ない。さらに、税を財源とする他の政策(社会保障であれ、それ以外であれ)と競合することになるゆえ、それらへの影響が出てくるのではないか。こうした点に言及

することを求めた。

(対応)「4. 代表的な国の年金制度」という新たな節を加え、要求に対応した(66-68頁)。さらに、後半の要求に対しても、69頁で加筆して対応した。

○(修正要求)第4章において、最低保障年金の給付水準を定めるために最低生活費を算定している。本論文の案の根拠は弱い。もっと根拠のある設定がほしい。自らの算出方法を提示して、それに基づいて、橋木案や年金白書案を批判したらどうか。

消費税の逆進性を避けるために軽減税率を設定することを述べているが、その際に家計調査を用いて、品目を2つに分類している。例えば、そこで使用される家計調査の「基礎的支出」を用いて著者が考えている最低生活費が算定できないものか。資料上の制約により「基礎的支出」を用いることが困難な場合には、両案の算出根拠を調査・理解し、それを緻密化し、拡張して著者の根拠とする方法はあるか。

(対応)83頁に加筆することによって要求に対応した。

○(修正要求)終章において結論が述べられているが、結論部分が貧弱である。1章を立てて、国民年金を取り巻く状況や見通しについてより大きなビジョンを示すくらいのものでほしい。

(対応)「終章 本研究の結論および意義と貢献、今後の研究課題と展望」と題して、全面的に加筆修正し、要求に対応した(98-101頁)。

以上に示したように、中間報告の際に求めた修正要求にたいしては十分に対応されたと審査委員は評価した。その上で、審査委員は公開報告会(口頭試問)において著者の今後の研究に向けての課題としてコメントを行ったので、それを付記しておく。

○修正要求に対応して序章を書き直したのは評価できる。その中で、著者の研究のアプローチに関する捉え方が示されているが、今後の研究では、計量分析やシミュレーション分析が事実関係や因果関係の検証から現状の問題点を探る役割を果たす位置づけにあることも留意した方がよい。

○おそらく修正要求に過剰対応して、提言した最低保障年金制度の方が厚生年金保険の適用拡大策よりも優れていることを随所で強調していたのであろうが、もちろんそのことも本論文の意義の1つではあるが、最低保障年金制度創設に関する事柄が本論文の中心的主題と結論であることをもっと強調した方がよかった。

○最低保障年金制度と厚生年金保険制度の適用拡大策との比較を行い、前者のメリット、後者のデメリットを指摘しているが、そこに述べられたことに加え

て、今後の研究においては、両政策が企業行動にどのような影響を与えるかを考察したらよい。後者の場合には、人件費の増加につながり、雇用や労働のあり方に影響を及ぼすことになるので、本論文で指摘された以上に、前者のメリット、後者のデメリットは大きくなる。

○本論文の中でも積立方式と賦課方式との比較に関する叙述が少しはあったが、本論文の主旨とは異なることになるが、公的年金に関する今後の研究の課題として、両方式の比較に関してもっと深く分析するとよい。現在の GPIF の積立金の運用や諸外国における積立方式の導入の経緯と蹉跌等にも論究してほしい。

○消費税の逆進性を緩和するために軽減税率を採用する際に、「基礎的支出」と「選択的支出」という新しい区分案を提示したことは評価できる。今後に向けてその実施可能性はどうか。それを検討してほしい。現時点では困難性を抱えているとするならば、本研究に残された課題としてそのことを指摘した方がよかった。

5. 結論

以上、本論文は博士の学位にふさわしい論文であると、審査委員全員一致で認めた。

以上