

《消费税增税和社会保障》

养老金改革虽稍有进展， 但未来不可避免发放控制

堀江奈保子（瑞穗综合研究所首席主任研究员）

消费税率的上调预计未来可确保基础养老金的稳定财源。然而，为了让养老金制度可持续发展，有必要着手削减发放。

2014年4月开始消费税率变为8%，每年预期增加税收约8万亿日元。然而，由于14年度纳税时期的偏差和消费的下跌，预计税收增加保持在5.1万亿日元。收入增加的5.1万亿日元里，2.95万亿日元分配成国库负担2分之一的基础养老金的财源（图）。

因为少子老龄化的问题，对养老金制度来说，能否可持续发展是一个重大挑战，12年养老金改革法4法成立，除了永久性的国库负担一半基础养老金，以厚生养老金和共济养老金的一元化、扩大短期工的厚生养老金的适用范围、消除养老金特例水准的2.5%为首的改革措施已在逐步推进。

通货收缩下也要宏观浮动

2012年是养老金改革取得成效的一年，为了提高养老保险制度的可持续性，不可避免的要进一步改革发放水准的抑制。

全员为对象的社会保障制度和表明步骤的“以推动建立一个可持续的社会保障制度，促进改革的相关法律方案”（程序方案。10月15日国会提交）提出了4项关于养老金改革的预案。内容包括①宏观经济浮动（根据少子高龄化降低养老金的修订机制）的应有方式、②扩大短期工的厚生养老金的适用范围、③老年人的养老金领取方式、④高收入者的养老金领取和公共养老金等包括扣除部分的养老金征税的重新评估。这些全都反映了“社会保障制度改革国民会议”（简称国民会议）报告中被指出的内容。

但是，报告没有规定养老金改革实施的具体时期。加上对上述4个项目的探讨，报告停留在根据其结果“采取必要的措施”的表述上。这与医疗护理明确表明具体改革时期是一个鲜明的对比。

养老金改革的4个讨论项目里面，对发放抑制直接有效的是①、③、④项改革方案。

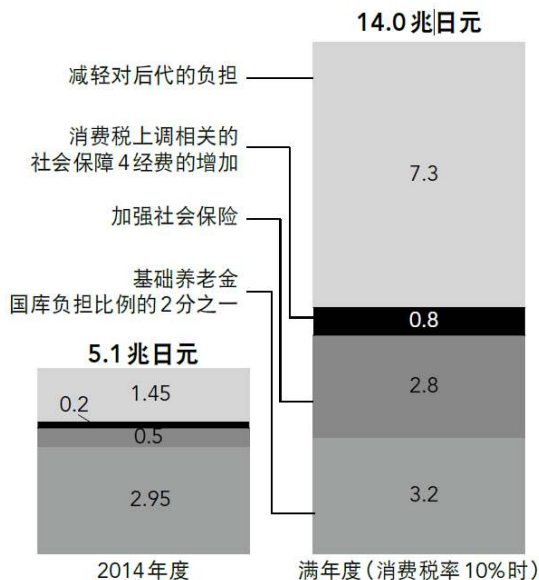
①宏观经济浮动，如果在通货收缩时实施，会在早期抑制养老金的发放水准。养老金额是根据物价和工资的变动自动调整的机制，不过，2004年引入了根据在职人口的减少和预期寿命的增长控制养老金的宏观经济浮动的机制。举例来说，如果物价上涨1%，考虑人口减少和预期寿命增长的“浮动调整率”是0.9%，那么，养老金领取者的实际养老金额将停留在增额0.1%（1.0% - 0.9%）。

基础养老金的财源是国库负担 3 分之一，保险费负担 3 分之二，但从 04 年开始阶段性的提高国库负担比例，09 年以后变成了国库负担 2 分之一，保险费负担 2 分之一。然而，加国库负担比例的财源，是通过临时财源和消费税增税获得的收入作为偿还财源的养老金特例国债（配合政府债券）支付补贴，尚未确保稳定的财源。

2014 年 4 月消费税率提高已确定，活用 14 年之后消费税率提高所得的税收，预计可永久性的实现国库负担 2 分之一。

并且，15 年 10 月如果实现消费税率提高 10%，预计有 3.2 万亿日元成为国库负担 2 分之一的养老金的基础财源。

消费税增税明细



注释：加强社会保障，是指有关加强孩子培养支援、医疗和护理的改善、养老金制度改善的费用。社会保障 4 经费是指有关养老金、医疗、护理、少子化的对策费用。随着医疗费用等物件上涨的同时增加。对后代的负担减轻是指包含老龄化等自然增长在内的、无法确保稳定财源的现有的社会保障费用。
(出处) 厚生劳动省、内阁府资料的笔者作成

只是，宏观经济浮动在通货收缩时下调的养老金额不会超出物价和工资的下跌部分。还有，物价和工资增幅很小的时候也不执行下调修改。

现行制度是通过宏观经济浮动的实施，预想领取水平减少 20%。09 年的财政核查发现，标准的厚生养老金家庭（丈夫以平均收入就业 40 年，在此期间妻子是专职主妇的家庭）的收入代替率（对于在职家庭的税后收入的家庭养老金额水准）从 09 年的 62.3% 开始，受宏观经济浮动的领取控制影响逐步下降，38 年后成为 50.1%。

消除养老金的特例水准

养老金的初始机制是根据物价的下跌减少领取金额的。然而 2000 年以后截止目前，比法律原来估计的水准（本来水准）还要高 2.5% 的水准（特例水准）在领取。此养老金额恢复至原来的水准就意味着特例水准的消除。12 年的养老金相关 4 法制定了相关规定。13 年 10 月降低 1.0%、14 年 4 月降低 1.0%、15 年 4 月减低 0.5%。

按照特例水准发放，每年约产生 1 万亿日元过度发放。从特例水准发放开始的 2000 年起至 25 年 4 月取消为止，预估累计将产生约 9.5 万亿日元的过度发放。特例水准的消除是促进养老金财政的积极因素。

但是，在物价下跌时实施的固定养老金额的“特例水准”中，不进行宏观经济浮动。12年的养老金改革为了取消15年4月的特例水准，宏观经济浮动将从15年4月以后开始执行。

再加上15年以后也像前述一样地，物价和工资的变动程度不同，宏观经济浮动也可能对抑制养老金的功能不充分。为了有计划性的推动养老金水准的抑制，即使在通货紧缩下也能实施宏观经济浮动，这样的法律修订是最好的。

③老年人的养老金领取，从开始发放年龄推迟至65岁后，如进一步推迟发放年龄，可抑制养老金的领取总额。据厚生劳动省统计，基础养老金开始发放的年龄每推迟一岁，预计可减少公共开支0.5万亿日元。12年的养老金改革的讨论过程中也有推迟至68~70岁的建议方案，但不包括在最终的改革方案中。

④高收入者的养老金的发放，如果采用基础养老金的领取制度，可抑制发放水准的总额。基础养老金的财源是国库负担一半、保险金负担一半，但高收入者的基础养老金里，打算探讨国库负担的相当大的部分最大全额减额的方案。由于基础养老金的领取额度为每月约6万5000日元，最大每月可实现减额3万2000日元。

对高收入者的领取限制，通过设定减额对象的年收入额，引发财政效果的巨大变动。据厚生劳动省统计，假设从年收入1000万日元以上开始减额，1500万以上的全额减去国库负担部分的话，每年预期将减少450亿日元左右的公共费用开支。

然而，无论何种发放控制方案过去都一再被探讨，单改革方案都未得到实施。减少发放这种痛苦的改革是不容易的，但改革越落后，不仅会将负担拖延给后代，养老金制度的可持续性也让人产生担忧。有必要尽快地展开具体讨论。

2009年的财政核查结果显示，17年之后厚生养老金保险费固定为18.3%、国民养老金保险费每月金额固定为1万6900日元（04年价格），38年之后的厚生养老金家庭的收入代替率可维持在50.1%。但经济前提是物价上涨率1.0%、工资上涨率2.5%、投资收益率4.1%与近几年的业绩相比较，为较高水平。

公积金逐渐消耗

据厚生劳动省统计，09年的财政核查结果显示，11年底的厚生养老金和国民养老金共计的公积金预计为151.9万亿日元，但实际仅为148.8万亿日元，比预期低了3万亿日元。12年后半年由于投资收益率恢复，年度末的公积金预估和业绩的差距将被消除。但，根据今后的业绩如何，公积金的消耗比预定提早，不能排除对将来的负担和打破发放平衡的可能性。

2014年预计要实施每5年一次的财政核查。可实现性大的经济前提下，假设包括发放控制方案在内的各项改革方案实施时，指出多种情况的未来前景，根据其结果探讨可持续养老保险制度的改革是我们的课题。

译自“养老金改革虽稍有进展，但未来不可避免发放控制”（周刊《经济学人》2013年10月29日刊），经原作者、著作权所有人以及出版社的同意翻译转载。关于该文翻译转载责任均由负责所有翻译的The Japan Journal承担。

堀江奈保子

瑞穗综合研究所政策调查部首席主任研究员。专门为经济社会政策，特别是养老金、医疗保险、人力劳务。
