

研究ノート

公的年金制度の残された課題の考察 (1)

—— 無年金・低年金問題 ——

芝田文男

I はじめに

2010年11月末の公的年金の加入者数は6,457万人、20-59歳人口の98.6%であり、非加入者は1.4%にすぎない。また、60歳以上の公的年金受給者（恩給受給者を除く）は3,534万人、うち65歳以上の受給者は2,894万人で65歳以上人口の97%であり、未受給者（支給開始年齢に達しない者や裁定請求がまだの者も含む）は88.6万人と3%にすぎず⁽¹⁾、公的年金制度は国民生活に定着しているといえる。さらに別の統計によれば⁽²⁾、2011年の65歳以上の者がいる世帯1,942万世帯の49%を占める高齢者世帯（高齢者のみ又は高齢者と未成年者のみの世帯）9,581万世帯の1世帯当たり平均所得307.2万円のうち、公的年金・恩給は207.4万円と67.5%を占めており公的年金が老後生活を支える主柱の役割を果たしていることがわかる。65歳以上の者がいる世帯のうち子と同居世帯の割合は1989年の60%から、2001年48%、2011年42%と低下傾向にあり、前述の高齢者世帯の平均所得のうち子の仕送り・企業年金・個人年金他の占める比率は2011年で5%程度にとどまるなど家族による支えは低下傾向にある。

しかし、公的年金加入者の29%を占める第1号被保険者のうち、法定免除（生活保護受給など負担能力がない者）、申請免除、学生納付特例・若年者納付猶予など、全額保険料の納付が免除されている者は2011年に

30.4%となっており、この期間の納付が後でなされなければその期間に対応する基礎年金は国庫負担分（2008年以前は1/3、2009年以降は1/2）の年金しか受給できない。また、残り70%の納付対象者のうちその4割は保険料を滞納している。これは第1号被保険者全体の約28%、全公的年金制度加入者の約8%に相当する。

老齢年金を主体とする公的年金制度が抱える主要問題として指摘されることが多いのは、①年金制度への未加入、保険料の未納その他の要因による「無年金・低年金問題」、②65歳以上人口の全人口に対する比率である高齢化率⁽³⁾が2010年で23%と世界一高く、今後少子化の継続により2060年には高齢化率が39.9%になると予想されていることや経済の低成長状態が続くことによる「制度の持続可能性」に対する懸念、③現在の年金受給世帯は、保険料負担よりも数倍の年金を受給しているが、これからの若い世帯は保険料負担に対する年金の受給額の倍率が低く「世代間の不公平」があるとされている問題である。その他女性や非正規労働者に対する年金制度の課題等、社会の変化に対応しきれていない問題もいくつか指摘されているが、制度の在り方を議論する上で相互に関連し、時に相矛盾する要請を生む主要課題が上記の3点であることは大方の賛成を得られると思われる。

本稿ではそのうちの「無年金・低年金問題」に主題をおいて、以下Ⅱでこれまでの年金改正の概要及びその影響、並びに無年金・低年金者の現状と今後影響を及ぼしそうな事項も含めた原因の分析を行う。Ⅲでこの問題のさまざまな解決策を評価・考慮する際の視点を整理した上で、抜本的改革案や現行制度の改善案として今まで提案されてきた対策について、メリット、デメリット（制度の持続可能性等他の要請との衝突などの問題点）を整理し、考察を行うこととしたい。

注

(1) 厚生労働省「平成22年公的年金加入状況調査」

(2) 厚生労働省「国民生活基礎調査」平成23年

- (3) 2010年数値：総務省統計局「国勢調査報告」、2060年数値：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（2012年1月推計）出生数中位・死亡数中位推計

II 無年金・低年金状態の発生とその原因の分析

1 老齢年金制度の改正経緯と無年金・低年金への影響

(1) 1973年改正までの年金額の充実時期

老齢年金を主体とする公的年金制度は、高齢による稼働能力喪失に対して老後生活の安定を図ることが目的であるので、戦後国民年金が1961年に創設されて国民皆年金が達成されて以降は、給付水準の改善が目標とされ、改正の節目ごとに水準が改定されていった。これらは「無年金・低年金問題」の改善に資する改正である。

1973年にはそれまでの月何万円という実額ベースの引上げから、①厚生年金については当時の27年加入で現役加入者の平均賃金の60%程度という「所得代替率」方式が導入されるとともに、②物価上昇率に応じて年金額を改定する物価スライド制が導入された。

(2) 制度の持続可能性等の観点による見直しと無年金・低年金対策

皮肉にも福祉元年と言われた1973年に生じた石油ショックで日本の高度経済成長は終わり、高齢化の進行とともに制度の効率化の観点からの見直しが始まる。

a. 1985年改正

1985年改正は、①農業や自営業人口の減少による加入者減少で制度の存続が危うくなっていた国民年金を国民共通の1階部分の年金である基礎年金に改組した。これは自営業等の国民年金制度の存続という意味で「制度の持続可能性」に資する改正であったが、同時に ②老齢基礎年金を満額納付の場合月5万円の水準とした。これは老後生活の基礎的部分を保

表1 主な厚生年金・国民年金の改正における給付水準の見直し状況

	厚生年金の水準	国民年金の水準
1965年改正	・20年拠出平均賃金で月1万円年金	
1966年改正		・25年拠出月5千円（夫婦で1万円年金）
1969年改正	・月額2万円年金	・夫婦で月額2万円年金
1973年改正 (石油ショック)	・加入27年で現役加入者の平均賃金60%に相当する年金を支給 *物価スライド導入（5%超え物価変動した時に年金も変動率に応じて改定）	・25年加入付加年金加算で夫婦月5万円
1985年改正	・国民年金を国民共通の第1層部分の基礎年金に改組 基礎年金月5万円 ・32年加入で夫婦加算込みで現役加入者の68%の水準だったため、40年加入でも68%程度となるよう修正	
1994年改正	・年金代替率の基準を現役者の平均賃金から可処分所得に変更 ・厚生年金の基礎年金相当部分の支給開始年齢の60歳から65歳へ引上げ（2013年度までに引き上げ）	・高齢基礎年金は月6.5万円
1999年改正	・保険料引上げ幅抑えるため報酬比例部分を5%引下げ ・報酬比例部分の支給年齢を2013年から25年に向け65歳に引上げる ・年金支給開始後は、賃金スライドせず、物価スライドのみとする。	
2004年改正	・マクロ経済スライド制導入（長寿化の影響で年金総額が増え、少子化の影響で被保険者1人当たりの負担が増大しないように、基礎年金・厚生年金ともに1人当たりの年金額を長寿化・少子化に応じて引下げる。） ・保険料を毎年計画的に引上げ厚生年金は18.3%、国民年金は16,900円（2004年価格）に達したらそれ以上は引上げない（保険料上限固定方式） ・年金積立金を100年程度の間給付費の1年分程度に取崩す。	・基礎年金の国庫負担の1/2の引上げへの着手。2009年度までに完了する方針。
2009年改正		・基礎年金の国庫負担率を1/2に引き上げる。（2009、2010年度の暫定措置）
2012年改正と年金生活者支援給付金支給法	・年金の受給資格を基礎年金25年納付から10年納付に短くする。 ・過去物価スライドしなかった特例水準（2.5%分）の3年間による解消 ・厚生年金の非正規労働者の受給資格の一部緩和 ・厚生年金と共済年金の統合（2015年10月から）	・基礎年金の国庫負担率1/2の恒久化（2014年度から） ・一定の低所得者の基礎年金受給者に年金生活支援給付金支給法により、年金とは別の給付金を支給。

出典：厚生労働省の法改正資料から、筆者作成

障するという考えに立ち、1979年の全国消費実態調査の65歳単身者の消費支出から教養娯楽費、雑費等を差し引いた額に1980年以降の物価上昇率を勘案した額が47,600円であったことから5万円とされた⁽⁴⁾と厚生労働省の事務局は説明している。この改正事項は「無年金・低年金問題」に資

するものである。他方、1973年改正時に27年加入男子の年金を現役加入者の賃金の60%水準としていたが、男子の年金は成熟化して40年加入が生じる頃には平均賃金の83%までになる計算であった。これでは保険料負担が高くなり、「制度の持続可能性」が損なわれるという考え方から、③厚生年金の夫と専業主婦をモデル世帯とした場合に、平均的な賃金の夫の厚生年金と夫婦2人の基礎年金の合計が40年加入でも1980年時点の現役賃金の68%程度の水準から超えないように、報酬から年金額を算定するときに使用する給付乗率を引き下げる改正を行った。これは年金額を抑え現役層の負担を抑制するという意味で「世代間の不公平」を是正する働きもある。

b. 1994年改正

1994年改正では、「制度の持続可能性」の観点から、①年金水準の所得代替率を決める際に比較する現役の所得を平均賃金から、税と社会保険料を控除した可処分所得に変更し、年金を決める際に比較する所得水準の物差しを低くすることで、年金の給付水準を抑えるとともに、②厚生年金の基礎年金相当部分の支給開始年齢を60歳から65歳に2013年までかけて引上げていくこととした。①は現役就労層が税や社会保険料負担で実際に使えるのは可処分所得であることに着目しているので「世代間の不公平」問題にも着目している。

c. 1999年改正

1999年改正では、「制度の持続可能性」の観点から、①厚生年金の報酬比例部分を5%引き下げたが、基礎年金の水準引下げは行われなかった。②厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢も2013年から2025年までかけて65歳に引き上げることとされた。③厚生年金、国民年金ともに受給開始後の年金については、賃金水準に応じて引上げず、物価スライドによる変更のみとした。ただし、通常賃金上昇率は物価上昇率より高いと想定されているので、そうすると年金を受給開始してから次第に現役就労年齢

層との所得代替率より悪化して行くことになる。そこで新規にもらい始める者の所得代替率の8割を下限として、それ以降は賃金水準によるスライドに戻りそれ以上所得代替率が下がらないようにする方針としている。これらは「世代間の不公平」の改善にも資するものである。

d. 2004年改正

従来の改正は、将来の年金水準を一定程度維持することを制度改正の第一の目的としていたが、2004年改正では保険料の引上げ等の現役就労層の負担上昇を抑えることを第一の目的にし、そのために年金給付の方を引き下げるという方向に変わった。このため、①保険料水準は厚生年金、国民年金ともに毎年少しずつあげつつ、厚生年金でいうと2017年に18.3%まで上げたらその後は引き上げない保険料上限固定方式をとった。②保険料以外に基礎年金の国庫負担を2009年までに1/3から1/2に引き上げる方針とし、2004年度から着手することとした。③年金の積立金を2100年頃には年金1年分までに取り崩し年金財源の足しにする方針が決められている。④マクロ経済スライド制度を導入し、長寿化の影響で年金総額が増えることや、少子化の影響で被保険者1人当たりの負担が増大することを防ぐために、基礎年金・厚生年金ともに1人当たり年金額を長寿化・少子化の進行状況に応じて引下げる仕組みを導入した。ただし、賃金や物価が上昇する際に賃金又は物価スライドにより年金額を上げる範囲で調整することとし、名目年金額を下回らないこととした。これは財産権の侵害と言われることに対する配慮であり、「名目年金額下限型」という。以上いずれも「制度の持続可能性」の維持と現役の保険料負担の抑制という意味で「世代間の不公平」の改善を目的としている。

他方、「低年金対策」としては、④マクロ経済スライドを導入することで給付水準が下がりすぎないように、前述の厚生年金の夫と専業主婦という世帯をモデル年金世帯として、平均的な賃金の夫の厚生年金と夫婦2人の基礎年金（40年満期）という世帯単位の裁定時の年金額が、現役就労層の平均可処分所得の50%水準を下回ることが明らかになった場合には、

マクロ経済スライドで自動的に年金額を引き下げることを見直し制度を見直すという、年金代替率による下限の設定がされている。ただし、後述のように低年金で老後生活が困窮するのは、自営業者や非正規労働者の期間が長く、ほとんど基礎年金しか受給できず、かつ結婚しなかったり、夫婦のどちらかが死亡した場合などの高齢単身世帯であるので、この年金代替率の基準となっているモデル年金を下限としても、基礎年金のみ受給の単身者の「低年金対策」には効果がない。また、前述②で述べたように、マクロ経済スライドは基礎年金についても同様に引き下げられることや1999年改正の③に述べたように年金支給開始後は賃金スライドがなくなり、物価スライドしかないのだが、支給開始後もマクロ経済スライドにより物価上昇に応じて上げるべき年金額を上げないという形で年金額の実質的価値が減少していくことから、65歳の年金裁定時点で50%を超える所得代替率であっても85歳ころには新規裁定者の所得代替率の下限の8割である40%に近い水準に所得代替率が落ちることになる。これらの改正により、1985年改正による基礎年金創設時の老後生活の基礎的部分の購買力を維持するという基礎年金の額設定の考え方は、失われている。

e. 2009年改正

2009年改正で基礎年金の国庫負担割合は暫定的に1/2に引き上げられた。これは2004年改正で決められた方針が実行されたものだが、前年からはじまったリーマンショックで増税どころではなく、恒久的な財源がないため、2009年度と2010年度のみについて、財政投融资特別会計にあった積立金を取り崩す、いわゆる埋蔵金を財源に、基礎年金の国庫負担を1/2に暫定的に引き上げた。これは就労年齢層の保険料引上げを抑制するため、「制度の持続可能性」や「世代間の不公平」是正に資する改正だが、同時にIはじめにで触れたように保険料が全額免除される期間も国庫負担分は年金が支給されるので、国庫負担が1/3から1/2に引き上げられることは「低年金対策」に資することにもなる。

f. 2012年改正（3つの年金関連法の改正と年金生活者支援給付金制度）

2012年には、国民年金等の一部改正法、公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律、被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律と年金制度とは別制度で年金生活者支援給付金の支給に関する法律が成立した。「制度の持続可能性」の見地の改正としては、①同じ年に出された消費税引上げ法案で財源の目途がつくため、基礎年金国庫負担割合について、消費税が8%に引上げられる2014年4月から1/2に恒常化することになった。これは2009年改正で述べたように全額免除期間の年金底上げという「低年金対策」に資する要素もある。②1999～2001年の間に物価が下がったのに下方向の物価スライドを政治的判断により行わなかった年金額の特例水準2.5%分を2012年度から3年間で引き下げて解消することとなった。これは、「制度の持続可能性」とともに「世代間の不公平」是正にも役立つと説明されている。③被用者年金が一元化され厚生年金と共済年金が2015年10月から2階部分は厚生年金に統合されることとなり、制度内容も厚生年金に合わされ、保険料水準も厚生年金と同水準に計画的に引き上げられるとともに、恩給受給資格のある者への国庫負担が一部減額となり、3階部分が廃止されることとなった。これも広い意味では「制度の持続可能性」や「世代間の不公平」に資する改正と言える。

「無年金・低年金対策」を目的とする改正としては、④年金の受給資格について、基礎年金に25年以上加入することが必要であったものを、10年以上加入すれば受給できるように緩和した。2007年度の旧社会保険庁の調べによると65歳以上の無年金者は42万人で、そのうち加入期間が10年以上だが25年に満たない者が約4割であるので、17万人以上が無年金状態を解消する可能性があり「無年金対策」となる。ただし、10年で年金が受給されると考えてそれ以上保険料納付をしない者が、今後増えれば低年金者はかえって増えるおそれはある。⑤非正規労働者の厚生年金適用資格が少し緩和された。従来通常の労働者の3/4未満の労働時間（週30時間未満）しかない非正規労働者は、厚生年金適用事業所に雇用され

ていても厚生年金の加入資格がなく、事業主は保険料の半分を負担せず、月に 15,040 円（2013 年度）の保険料を労働者が全額負担して国民年金に加入し、将来その期間に対応する年金は基礎年金のみということであった。これについて、週 20 時間以上、賃金が月額 8.8 万円以上の非正規労働者であり、かつ従業員が 501 人以上の事業所に雇用されている場合は、厚生年金に加入できることとした。ただし、週 20 時間以上の労働者という条件だけであれば 370 万人の非正規労働者が対象になるが、あまりに低賃金の者まで対象とすると、基礎年金より低い保険料で基礎年金のみの受給者より高い保障を得られることとの不公平問題が生じるという主張や、非正規労働者を多く雇用する飲食業、流通業界の抵抗もあり、月額賃金、中小企業の免除等の前述の限定条件が加えられた。このため、新たに加入資格を得る非正規労働者は 25 万人程度と推計されている⁽⁶⁾。⑥年金生活者支援給付金の支給に関する法律により、家族全員が市町村民税非課税で前年の年金収入とその他の収入の合計額が基礎年金の満額（年 77 万円）以下である者に対して、1）基準額 5000 円に納付済み月数を 480 月（40 年間全部納付した場合の月数）で割った比率をかけた額を支給すること、2）免除期間に対応して基礎年金の 1/6 に相当する給付金を支給することという「低年金者」への給付金による補てんが行われることとなった。この給付は民主党政権下で政府提案した際には年金額の加算として、年金法の中で規定されていたが、自民党と公明党による修正要求の中で年金とは別の福祉的給付として位置付けられた。1）の措置の意味は、民主党が将来抜本改正を行い導入したいと考えている最低限保障年金の額 7 万円と満期加入した時の基礎年金額との差額が約 5000 円であるが、これを保険料未納者期間がある者にまで給付すると保険料納付意欲をそぐことを考慮して、全納した場合の総月数（480 月）に対する実際に納付した月数の比率（いわば納付率）を 5000 円にかけることとしたものである。2）は低所得で保険料負担能力がない旨の免除の届出をすれば、全額免除の場合でも基礎年金に国庫負担率をかけた額が支給されるが、そのように負担能力がないがきちんと免除手続をして可能な限り保険料納付の努力をした者に対して、基

礎年金の1/6相当の給付金を加算するというものである。なお、政府の当初案では高所得者の基礎年金額の国庫負担分を所得に応じて少し減額する内容も組み込んでいたが、これは国会における法案修正でなくなった。

2 無年金・低年金の実態

(1) 厚生年金受給者（基礎年金相当額含む）

厚生労働省の2011年度厚生年金保険・国民年金保険事業年報によると、厚生年金の年金受給額（基礎年金相当部分含む）の階層別の支給者数は表2のとおりである。

表2 厚生年金保険 老齢年金の年金月額階層別受給権者数（2011年度末）

年金月額 万円	合 計		男 子		女 子	
	千人	割合 %	千人	割合 %	千人	割合 %
合計	14,840	100.0	10,153	100.0	4,687	100.0
以上～未満						
～5	408	2.7	156	1.5	252	5.4
5～10	3,295	22.2	1,174	11.6	2,121	45.3
10～15	4,162	28.0	2,329	22.9	1,833	39.1
15～20	3,425	23.1	3,036	29.9	389	8.3
20～25	2,885	19.4	2,802	27.6	83	1.8
25～30	619	4.2	612	6.0	8	0.2
30～	46	0.3	45	0.4	0	0
平均年金月額	149,334円	—	170,265円	—	103,989円	—

厚生年金の平均月額は全体で14.9万円、男子は17万円、女子は10万円であり、全体では、10-15万円の階層が最も多く28.0%、男子では15-20万円の階層が最も多く29.9%、女子は5-10万円の階層が最も多く45.3%となっている。5万円未満の者が全体で2.7%、男子で1.5%、女子で5.4%いるのは、男女ともに基礎年金相当特別支給分の厚生年金の支給開始年齢についての前述の1994年改正により、2001年度から60歳前半に引き上げつつあるため、ここ数年の60歳時点の新規裁定額は報酬比例部分のみを支給されていることによる。例えば2011年度の新規裁定者の年金額でみると5万円未満の者が全体で175千人いる。これについては、多くは60歳定年後も継続雇用等により就労収入をえることも多いため、

それほど深刻の問題が生じていないと思われる。また、女子の場合については、結婚による早期退職で厚生年金の加入期間が数年と短い者がいることも影響していると思われる。いずれにしても、厚生年金受給者や、夫が厚生年金受給者である妻にとってさほど低年金により深刻な問題は生じていないことがわかる。

(2) 国民年金受給者（基礎年金のみ及び自営業等による旧国民年金の老齢年金受給者）

2011年度の国民年金の老齢年金受給者は2,650万人いるが、うち基礎年金受給者が2,466万人（93.1%）であり、自営業者等の旧国民年金法による拠出制老齢年金、通算老齢年金等のみを受給している者は184万人⁽⁷⁾と既に少数派となっている。受給額の階層別の支給者数は表3のとおりである。

表3 国民年金 老齢年金の年金額階層別受給権者数（2011年度末）

年金額 万円	合 計		男 子		女 子	
	千人	割合 %	千人	割合 %	千人	割合 %
合計	26,504	100.0	11,524	100.0	14,980	100.0
以上～未満						
～1	117	0.4	11	0.1	106	0.7
1～2	352	1.3	58	0.5	294	2.0
2～3	1,112	4.2	214	1.9	898	6.0
3～4	3,515	13.3	790	6.9	2,725	18.2
4～5	3,715	14.0	1,019	8.8	2,697	18.0
5～6	5,085	19.2	1,918	16.6	3,167	21.1
6～7	11,175	42.2	7,133	61.9	4,042	27.0
7～	1,433	5.4	381	3.3	1,053	7.0
平均年金額	54,612円	—	59,200円	—	51,083円	—

国民年金の平均月額は全体で5.5万円弱、男子は5.9万円、女子は5.1万円であり、全体、男子、女子ともに6-7万円の基礎年金満額程度の階層が最も多いが、4万円未満が全体で19.2%、男子で9.4%、女子で26.9%となっている。単身65歳以上の（有業者なし）の家計支出額をみると、衣食住の基礎的消費額が67,819円、保健医療費を加えた額が76,150円、それに交通通信費を加えた額が89,120円、それに教育・教養娯楽費を加え

た額が108,200円、その他の消費も入れた家計支出額総額は146,264円⁽⁸⁾である。従って、基礎年金満額水準の6.6万円でも基礎的消費額に少し足りず、4万円未満の年金では夫婦二人の年金を合わせても老後生活は大変厳しい状況にあることが予想される。

3 低年金問題の原因

低年金問題の現在及び今後深刻化する主な原因は3つである。

① 未納・未加入（免除を含む）

低所得のため保険料を免除する者について見ると、法定・申請で全額免除となっている者は361万人（1号被保険者の19.3%）であり、免除期間に対応する年金額は基礎年金額に国庫負担率（2008年度分までは1/3、2009年度から1/2）をかけた額に減額される。また、これらの免除手続きをしていない者の保険料納付状況については、2011年度の現年度分で本来納付すべき月数のうち未納の月数の比率は41.4%に及んでいる。なお2009年度分についてみると、現年度分の未納率は40%だったが2011年度までの督促努力で35%までに改善⁽⁹⁾している。ただ、世帯の総所得階層別の1号被保険者の滞納者の比率をみると、所得400万円以上の世帯が23.4%⁽¹⁰⁾に上っており、未納者のすべてが貧困であるわけではない。

② 基礎年金の繰上げ受給

非正規労働者等が60歳以上で雇用先が見つけれずに基礎年金の支給開始年齢を繰り上げるにより、年金が減額されることである。基礎年金は本来65歳支給であり、かつての国民年金のようにほとんどの加入者が自営業や農民なら、定年もなく就労し続けられるということだったが、1号被保険者の就業状況をみると、失業者や学生等の無職の者が38.9%と最大であり、次いで雇用者が36%（うち常用雇用者7.7%、臨時・パートが28.3%）⁽¹¹⁾であり、自営業者は14.4%、その家族従業者は7.8%にすぎない。このように、1号被保険者の多くは不安定就業者であり、65歳より前に生活の糧の一部とするために基礎年金の支給開始を繰り上げる傾向がある。しかし、支給開始時期を1月はやめると年金額は生涯0.5%減額され、60

歳支給（5年×12月＝60月繰上げ）の場合、 $0.5\% \times 60 = 30\%$ で30%年金は減額される。国民年金の受給者全体の中で年金の繰上げ受給をしている者は2011年度末で41.7%となっている。新規裁定者のうち繰上げ受給をする者は2011年度で25.3%と全体の比率より低いが依然1/4を占め、近年の非正規雇用者の比率増を反映しているのか2008年度の22.0%より増加⁽¹²⁾している。

③ マクロ経済スライドと既裁定者の年金改定が物価スライドのみとされることによる年金額の低下

まだ事実上発動していないので現状の低年金の原因ではないが、今後利いてくる要素としては、Ⅱ 1(2)c、dで見たように1999年改正で裁定後の年金受給者の年金額は、賃金スライドをやめ物価スライドのみとしたことから、2004年改正でマクロ経済スライドを基礎年金にも等しく適用することから、65歳時点で平均賃金水準だった厚生年金被保険者の夫と3号被保険者で基礎年金のみというモデル年金世帯で現役就労層の平均可処分所得の50%を下回らないという下限は、65歳以降も物価スライドからマクロ経済スライドの減少が差し引かれるので1999年改正時から示されている新規裁定者の8割という下限が働くとしても20年経過する85歳頃には $50\% \times 8割 = 40\%$ 近くの所得代替率に落ち込んでいる。特に基礎年金のみ受給者にとっては、現状の満額の基礎年金水準（6.6万円）でも2010年度の家計調査の単身65歳世帯の衣食住の基礎的消費額（67,819円）を下回っていることから、老後生活の基礎的消費を賄うことは、困難な状況となる。

注

- (4) 1984年8月20日衆議院社会労働委員会での公明党沼川議員の質問に対する吉原年金局長の答弁。
- (5) 「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」の概要資料による。厚生労働省ホームページ、第180回国会提出法案の概要より。
- (6) 当初民主党政権が提出した政府案では賃金月額7.8万円以上の者を対象と

し、その案では45万人が厚生年金に加入できるとの試算があったが、自民党及び公明党との修正合意で賃金月額8.8万以上の者に限定され25万人の加入見込みに減少した。

- (7) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金保険事業年報」(2011年度)
- (8) 総務省統計局「2010年家計調査年報」
- (9) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」(2011年度)
- (10) 厚生労働省「平成23年国民年金被保険者実態調査」
- (11) 厚生労働省「平成23年国民年金被保険者実態調査」
- (12) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」(2011年度)

Ⅲ 「無年金・低年金対策」に関する様々な年金改革案並びに福祉的給付の評価検討

現在までに主張されている各種改革案の「無年金・低年金対策」に関する評価検討を行うため、以下1で評価検討の視点を整理し、2で各対策案のメリット・デメリットを比較評価した後、3で現時点の望ましい「無年金低年金対策」について、簡単な考察を試みたい。

1 評価検討の視点

まず各案の評価検討を行う基準又は視点を整理したい。

(1) 「無年金・低年金対策」への効果、安定度

「無年金・低年金対策」という観点からの解決に資する効果とその安定度は、改革案のメリットとして当然評価基準となる。

(2) 「制度の持続可能性」、「世代間の不平等」への影響

無年金、低年金者の老後生活を救済するために、税財源や加入者の保険料を引き上げることで寛大な給付を行い、解決することはできるが、増税・社会保険料の増大は「制度の持続可能性」を危うくするという主張や就労年齢層の犠牲であり保険料負担をしなかった者の救済をすると、「世代間の不平等」を是正どころか悪化させるという反対意見に直面する。

(3) 社会保険方式の保険料納付意欲への影響や不公平感

社会保険料方式をとり保険料納付と給付の対価性を維持する場合、保険

料を納付しない者を寛大に等しく救うことには、「正直者がばかを見る」不公平感を生み、保険料納付意欲という制度の基盤を損なうことになる。これは仮に税方式に移行する場合でも、社会保険方式時代の未納者にも満額給付をすると、同じく不公平感を生み出す（「移行期の問題」）。

- (4) 貧困救済について、社会保障による普遍主義的対応と低所得者への福祉給付という選別主義的対応のどちらによるべきかという価値観の対立

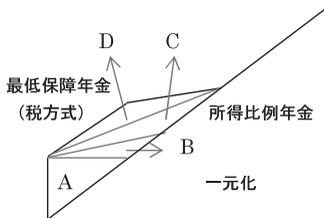
年金制度という一般人も対象とする社会保障で貧困問題に対応して所得再分配の仕組みを取り入れるべきという寛大な普遍主義志向と、貧困問題はフローの所得調査だけでなくストックの資産調査、家族の扶養能力も考慮できる社会福祉的給付で対応すべきという選別主義志向の価値観の対立がある。もっとも、市場原理主義を愛し官僚的介入を嫌う小さな政府志向者の中には、貧困かどうかでなく市民かどうかで一律に給付するベーシックインカム支持者もいる。ただし、この主張をする者は、比較的最低限のベーシックインカムの基礎年金の他は、厚生年金を民営化したり、生活保護等官僚的裁量が伴う福祉制度をできるだけ整理縮小すべきという主張を併せて行うので、貧困者にとっては必ずしも寛大な対策とならない可能性がある。

2 各対策案の評価検討の視点に基づく比較検討

抜本的年金制度改革案と現行制度を前提とした対策案について、メリットである前述 1(1) とデメリット・問題点である前述 1(2)～(4) の基準・視点で比較検討してみたい。

(1) 抜本改革案

a. 民主党案



[制度の概要] 全国民に所得比例年金を支給する。税財源の最低保障年金の対象を無年金・低年金者のみに限定する (A 案) から中程度の年金受給者の一部まで対象とする (B-D 案) のバリ

エーションがあるが、現在所得の多寡に関係なく国庫補助している基礎年金の税財源を最低保障年金の財源として、重点化するため、A からD案のどれをとるかで、増税の程度や現行方式より年金が減額される中所得者の数が大きく変化するが、どの案をとるか明確に主張されていない。以下のように、民主党案の機械的試算ではA-D案のどれをとるかでそのデメリットへの影響は大きく異なる。

○民主党案の機械的試算 2012年2月10日民主党は野党の要求に応じて内部検討資料の最低保障年金の支給範囲に関する4つの案の財政試算を公表した。

案A 所得比例年金が0の者には最低保障年金を満額（7万円）支給し、所得比例年金が7万円の者は0とし、その間は直線的に支給する。

案B 所得比例年金が0の者には最低保障年金を満額（7万円）支給し、生涯平均年収520万円（現在の1人当たり現役平均年収260万円の2倍（夫婦2人））であり、厚生年金のモデル年金の男子加入者の平均賃金水準）に対応する所得比例年金の者は0とし、その間は直線的に支給する。

案C 所得比例年金が0の者には最低保障年金を満額（7万円）支給し、所得比例年金が12.6万円（現行制度の男子単身の標準的な年金額）の者には0とし、その間は直線的に支給する。

表4 民主党の公表した年金試算

	案A	案B	案C	案D	現行制度
最低保障年金を一部でも受給する者の比率	39.3%	48.7%	58.3%	74.9%	なし。ただし、全員基礎年金2分の1は国庫補助
モデル年金夫婦支給月額（2065年）	13.2万円	15.3万円	16.7万円	21.1万円	18.0万円
追加で必要となる財源額と、その消費税に換算した率					
2075年度 追加所要額	23.4兆円	28.8兆円	37.6兆円	49.6兆円	24兆円
消費税換算率	2.3%	3.3%	4.9%	7.1%	2.4%

出典：民主党『新制度の財政試算のイメージ（暫定版）』2012年2月10日公表資料より筆者作成
注：年金の「モデル年金夫婦支給月額」は夫婦1人当りの生涯平均年収260万円。夫の生涯平均年収520万円、妻専業主婦という現在の厚生年金のモデル年金に相当する場合の額。

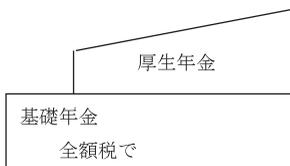
案 D 生涯年収が 260 万円に対応する所得比例年金の者にまでは最低保障年金を満額（7 万円）支給し、所得比例年金が 12.6 万円の者には 0 とし、その間は直線的に支給する。

[メリット] 少なくとも低年金者（所得比例年金では月額 7 万円を下回る者）がいなくなるので、大きな改善となる。ただ現行方式（社会保険方式）時代の未納者には満額の最低保障年金を支給しないような説明もされたことがあるので、そうであれば移行期の 40 年間ほどは完全には無年金・低年金問題は解決しない。

[デメリット]

- ①**持続可能性・世代間不平等** 案 D では年金だけで消費税 7% 引上げに匹敵する増税が必要となり、持続可能性の面での反対が生じる。逆に案 A-C では将来のモデル世帯（現在の就労年齢層）とされる者の年金額は現在の年金（現年金受給層）より大きく減額され、世代間の不平等の改善にならないとの反対が生じる。
- ②**保険料納付意欲** メリットの所で述べたように、現行制度の未納者にも寛大に最低保障年金を満額支給すると悪影響・不公平感が高まる。未納分を減額する制度にすれば、その問題は生じないが、前述のとおり移行期のメリットの減少につながる。
- ③**貧困救済方法の価値観** 特に案 A に近い案になるほど年金制度の中で所得格差の是正を行い、中高所得者の年金を減額することになるので、年金制度の中で所得再分配を行う普遍主義的対応に反対する者の抵抗感は強くなる。

b. 基礎年金税方式案



[制度の概要] 基礎年金は全額税財源で（日本経済団体連合会案＝消費税を財源とする、連合会案＝消費税と旧社会保険料の事業主負担分相当の企業税を財源とする）6.6-7 万円程度支給。

[メリット] 少なくとも基礎年金で月額 6.6-7 万円程度保障されるので大きな改善となる。ただ現行方式（社会保険方式）時代の未納者には満額の最低保障年金を支給しないようなので、移行期の 40 年間ほどは完全には無年金・低年金問題は解決しない。

[デメリット]

- ①**持続可能性・世代間不平等** 税方式化による 2050 年度における所要財源は、消費税換算で、社会保険方式時代の納付状況に関係なく一律に給付する案で 7% 相当、未納期間に応じて減額する案で 6% 相当増税することが必要⁽¹³⁾となり、持続可能性の面での反対が生じる。また、日本経団連が主張する税財源をすべて消費税の引上げで対応する方式では、年金受給者は現役時代の保険料に加えて税負担を求められ、就労年齢層でも消費税の増税による負担増は基礎年金の保険料負担が減る分より多いと推計されている。
- ②**保険料納付意欲** メリットの所で述べたように、現行制度の未納者にも寛大に最低保障年金を満額支給すると悪影響・不公平感が高まるので、未納分は減額する仕組みとするようだが、その場合は移行期のメリットの減少につながる。
- ③**貧困救済方法の価値観** 年金制度による所得の再配分ではなく一律に税で保障するので、民主党案のような貧困対策で自己の年金が削られることへの反発は生まれませんが、①の観点も含めて増税による大きな政府による普遍主義的対応への反対は予想される。

c. 年金民営化論

[制度の概要] 厚生年金を、多分確定拠出型の民間年金に置き換える。多分としたのは、あまり明確にされていないからだが、先ごろ原則廃止方針が決定された厚生年金基金のような確定給付型とすると、年金資産が運用環境悪化で見込みより減少し、年金給付に必要な額を下回った場合、企業等は追加拠出をすることになるが、そのような運用リスクを企業が背負うとは思われないからである。

[メリット] 厚生年金部分の民営化部分については、自己の積立てた分しか年金は給付されないの、自分が想定した年齢より長生きすることによる積立金の枯渇（長寿リスク）、運用の失敗による年金の減額（運用リスク）、インフレを保障する市場運用商品はほとんどないのでインフレで年金の実質価値が下がること（インフレリスク）があり、老後保障の安定の効果はない。すなわち民営化では、無年金・低年金対策の効果は認められ難い。この案の主張者はbの基礎年金税方式案とセットの提案が多いが、そちらの評価はbのとおりである。

[デメリット] 「持続可能性」等については二重の負担等様々な議論があるが、本稿のテーマである「無年金・低年金対策」には上記のとおり効果がないので、次稿などで分析したい。

(2) 現行制度を前提とした社会福祉的給付による解決策と年金制度のいくつかの改善案

- a. 年金制度では現行対策の延長でとどめ、貧困対策は生活保護等の社会福祉給付、高齢者雇用対策その他施策で対応

[制度の概要]

- ・年金制度としての改善は、未納・未加入対策については、負担能力のある者への勧奨及び滞納対策の強化、並びに事業主側の理解を得つつ、厚生年金の非正規労働者への適用を中小企業へ漸進的に拡大することにとどめる。
- ・早期引退による年金繰上げ支給対策としては、年金制度としては、5-10年の有期給付が多い企業年金・個人年金等を税制優遇や規制緩和により普及促進し、60歳前後の就労生活からの全部又は部分的引退から65歳以上の公的年金の本格受給までの「つなぎ年金」を充実する対策や、高齢者雇用を雇用保険などの助成金で促進する施策にとどめる。
- ・未納、未加入、失業、健康等による稼働能力の喪失に対しては、資産調査や扶養義務者による扶養も問うことができる生活保護等の社会福祉対策で主として対応する。

[メリット]

- ・年金制度の対策は現行施策の延長にすぎず、顕著な改善は期待できない。
- ・今後マクロ経済スライドや既裁定者（年金受給者）の物価スライドのみによる改善が進むと、基礎年金額の低下が進行していくので、2012年に講じた年金生活者支援給付金により老後の基礎的生活費と基礎年金満額との差額である5000円を給付する対策の効果は薄れ、基礎年金のみの受給者について、生活保護受給者が増加するおそれがある。

[デメリット]

- ①**持続可能性・世代間不平等** 年金制度ではコストのかかる対策は講じないので、年金制度の持続可能性に悪影響はない。生活保護が増加することは財政面で悪影響がでる可能性があるが、資産要件等が厳しいので年金制度による対応よりはコストはかからない可能性が高い。
- ②**保険料納付意欲** 年金で対応しないので悪影響はない。
- ③**貧困救済方法の価値観** 生活保護の受給には厳しい資産調査等のミーンズテストがあり、恥辱感（スティグマ）が伴う。かなり選別主義的な対応であり、ある程度社会保障による普遍主義的対応をとるべきという論者からは、老後生活の保障という年金制度の目的が十分果たされていないという批判が生じる。

b. 保険料軽減支援制度

[制度の概要] 2008年11月27日の社会保障審議会年金部会における「議論の中間整理」の中で一つの案として提案されていた制度であり、今後所得に応じて全部・一部免除の手続きを行っている者は、負担能力に応じた保険料負担をしているので、満額の基礎年金を支給する。

[メリット] 今後は免除制度を通じて所得による保険負担能力に応じて最大の努力をした者に満額の基礎年金額を保障するという点で一定の低所得対策となる。ただし、過去免除制度を利用して低年金となっている者までは救われず、満額の基礎年金の水準自体が現時点でも単身の65歳以上の基礎的生活費を補うのに少し足りず、かつ今後マクロ経済スラ

イドが基礎年金にも適用されること等でその水準は下がっていくので、基礎年金のみの受給者の老後生活の安定効果は限定的である。

[デメリット]

- ①**持続可能性・世代間不平等** 税方式ほどコストがかかるわけではないが、全額免除者は法定・申請全額免除者合わせて1号被保険者の19%全公的年金加入者の約5.5%おり、彼らについて国庫負担分だけでなく全額基礎年金を保障することはそれなりの財源を要すると思われる。ただし、彼らが全加入期間で免除となるわけではないので、財政負担はさらに限定される。保険料納付時点では貧しかったが、その後年金受給年齢時には高所得となった時に税負担で過去の保険料軽減分の基礎年金を満額給付すべきかという問題が、検討当時指摘されていた。
- ②**保険料納付意欲** 保険料負担能力に応じて最大限負担させるので、モラルハザードは生じないと言えるが、保険負担能力を偽って不正に保険料負担の軽減対象となるおそれはある。ただし、これは現行制度でも国庫負担分の年金の不正受給として起こり得ることである。
- ③**貧困救済方法の価値観** 全額免除期間に満額の基礎年金を保障するほどに年金制度内で所得再分配を行って救済することについて、2008年当時政府内で理解を得られなかったのか、結局社会保障審議会年金部会の議論の中間整理は制度化されなかった。

c. 基礎年金へのマクロ経済スライドの適用の排除

[制度の概要] 現在厚生年金・国民年金ともに適用されているマクロ経済スライドを基礎年金のみを受給する場合は適用せず、かつ既裁定後も物価スライドを適用する「物価下限型」を適用する。いわば基礎的最低消費を保障する基礎年金の創設時の考え方を、基礎年金のみ受給者について復活する。ただし、65歳より前に支給開始年齢を繰り上げた場合の年金減額はそのままとし、aで述べたように、企業年金・個人年金の普及による「つなぎ年金」の充実や高齢者雇用対策で対応する。

[メリット] 基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用による今後の年

金水準の低下には効果がある。ただし、被保険者時代に低所得故に免除を受けた期間の年金が低いことによる低年金には効果はない。

[デメリット]

- ①**持続可能性・世代間不平等** 2004年改正時の社会保障審議会年金部会における検討では、基礎年金だけを取り出した議論ではなかったが、既裁定者の年金について「物価下限型」により維持すべきかということは議論された。しかし、そのような措置をとると、マクロ経済スライドの調整が長引き、最終的な年金代替率が低下してこれからの世代に不利な上、既裁定者の年金水準に手をつけないことは「世代間の不公平」が維持されるということから、現在の既裁定者の年金もマクロ経済スライドが一律に適用される方式に対する賛成が大勢を占めた。ただし、基礎年金のみ受給者に対象を限定すれば、財政負担等に対する影響は限定される。
- ②**保険料納付意欲** 保険料納付意欲には特に悪影響は見られない。
- ③**貧困救済方法の価値観** ①に述べた現在及び将来の就労年齢層の負担の上昇や世代の不公平感を背景として、貧困の救済を選別主義による社会福祉の役目と考えるか、基礎年金に老後の最低限生活費の保障機能を持たせるべきかという価値観の違いからくる意見の対立が生じ得る。

3 簡単な考察

(1) の抜本改革案を「無年金・低年金対策」の観点から見ると、bの基礎年金税方式化案は、その大幅な増税額（消費税の6-7%増税相当）から見ても実現が困難であり、aの民主党案について、案Aの場合には増税額は限定されるが、平均的な中所得層も含めて、多くの者の年金額が減額されるため合意を得ることが難しいと思われる。逆に案C、Dでは基礎年金税方式化案と同様な増税（消費税の5-7%増税相当）が必要となり、やはり実現が困難に思われる。cの年金民営化案は、それだけでは「無年金・低年金対策」には効果は見られず解決策とならない。

(2) の現行対策の改善策は、aでは社会福祉や高齢者雇用対策等他施策に頼り、年金制度は「無年金・低年金制度」についてほとんど対応しない

ことになる。2012年改正で創設された年金生活者支援給付金制度もマクロ経済スライドの進行とともに、老後の最低生活費維持という効果は薄れていくものと思われる。

その意味で、cの基礎年金のみ受給者についてのみ、マクロ経済スライドを外し「物価下限方式」を導入することは検討の余地があるように思われる。

また、bの所得に応じて保険料を納める努力をした者に対して加算する方式については、年金生活者支援給付金の2)の仕組みを使い、現在免除期間の老齢基礎年金について1/6相当の加算することとなっているものを、例えば1/4相当に加算を引き上げていくとともに、その対象者が年金生活時点で高所得の場合に所得制限を課すことで、bで述べられていた問題点に対応することも可能であり、これについても検討の余地があると思われる。

これらの(2)のb、cを基にした対策による財源所要額を現時点で正確に試算できていないので、(1)の抜本改革案の税方式案との「制度の持続可能性」に対する影響度の正確な比較ができないが、上記で述べたとおり抜本改革案の消費税5-7%増税相当の財源が必要になるとは思われないので、検討する価値はあると考える。

注

- (13) 内閣府社会保障国民会議・所得確保・保障分科会第4回で公表(2008年5月19日)された「公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」

IV おわりに

本稿では、以上のように「無年金・低年金問題」に主題をおいて、IIでこれまでの年金改正の概要及び影響を述べるとともに、基礎年金のみを受給している者に低年金問題が集中していること、その原因として、①未納、未加入問題、②基礎年金の受給開始の繰上げがあること、③今後影

響を及ぼす要素としてマクロ経済スライドが基礎年金にも適用され、年金裁定後も適用され続けることにあることを指摘した。

Ⅲでこの問題に対する対策案を評価する視点として、①「無年金・低年金対策」への効果、②「制度の持続可能性」、「世代間の不平等」への影響、③社会保険方式の保険料納付意欲への影響、④貧困救済方法としての社会保障による普遍主義的対応と選別主義の価値観の対立を提示した。

そして、抜本的対策案としての a 民主党案、b 基礎年金税方式案、c 年金民営化案を、また、現行方式を前提とする案として a 専ら生活保護等の社会福祉施策等で対応する案、b 保険料免除制度を活用した基礎年金の加算をする案、c 基礎年金のみの受給者に対してマクロ経済スライドの適用を排除、「物価下限方式」を適用する案を紹介し、先の視点による比較評価を行った。それらの比較評価に基づく考察で、抜本対策案の a 民主党案の C-D 案、b 基礎年金税方式案は増税が必要となること、a 民主党案の A-B 案では現行方式に比べて将来の年金受給者（＝現在の就労年齢層）について、多くの中程度の年金受給者の年金が減額され、大きな反対が予想されること、c 年金民営化案は「無年金・低年金対策」への効果が認められないことから、解決策とならないことを指摘した。

また現行制度を前提にした案の中で、c 基礎年金のみの受給者に対するマクロ経済スライドの適用排除や「物価下限方式」の適用を行うこと、b に基づき年金生活者支援給付制度を活用して免除期間に対応した加算の充実を図る案については、検討の余地があるという簡単な考察を示した。

考察で提示した現行制度を前提とした案の財政効果の検証は今後の課題である。また、年金制度に残された課題である「制度の持続可能性」及び「世代間の不公平」問題に主眼を置いた検討は、次稿以降において行っていきたい。

[参考文献]

厚生労働省社会保障審議会年金部会「議論の中間整理」（2008年11月27日）
厚生労働省「平成22年公的年金加入状況調査」（2010年）

厚生労働省「国民生活基礎調査」(2011年)
厚生労働省「平成23年国民年金被保険者実態調査」(2012年)
厚生労働省「平成23年度厚生年金保険・国民年金保険事業年報」(2012年)
国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2012年)
芝田文男「2004年年金制度改革の論点整理と今後の課題」『北大法学論集』第56
巻第3号 pp1488-1510 (2005年)
総務省統計局「2010年家計調査年報」(2011年)
総務省統計局「国勢調査報告」(2011年)
坪野剛「年金制度の課題と将来」『週刊社会保障』No. 2709 株式会社法研 (2013
年)
内閣府社会保障国民会議・所得確保・保障分科会「公的年金制度に関する定量的
なシミュレーション」(2008)
宮武剛・山崎泰彦・畑満「座談会 将来の人口構造変化を踏まえた支給開始年齢
引上げは不可欠」『週刊社会保障』No. 2709 株式会社法研 (2013年)
民主党『新制度の財政試算のイメージ (暫定版)』(2012年)