

ISSUE BRIEF

無年金・低年金者と高齢者の所得保障

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 528(MAR. 30. 2006)

わが国の公的年金は国民皆年金制度であり、二階建て制度の一階部分である国民年金は、全居住者を加入対象としている。しかし、保険料未納等により受給要件を満たさない者は、無年金となる。加入期間が短い等の理由のために低年金となる者も多い。保険料の納付率低下により、将来の無年金者・低年金者の増加や、それに伴う生活保護受給者の増加を懸念する意見もある。保険料納付率を高める対策とともに、年金と生活保護の関係の考察も必要であろう。

一方、イギリス・スウェーデン・ドイツにおいては、低所得の高齢者に対する所得保障制度を導入するため、近年、年金制度あるいは公的扶助制度が改正されている。

高齢者の所得保障に関しては、無年金・低年金者への対策に加え、その発生予防策として、年金受給権取得の支援も重要となろう。

社会労働課

たなか さとし
(田中 敏)

調査と情報

第528号

はじめに

わが国の公的年金は、制度に加入し保険料を一定期間納付することにより受給権を得るという仕組みであり、二階建て制度の一階部分である国民年金は、20歳以上60歳未満の国内居住者全員が加入対象となる「国民皆年金」制度である。しかし、制度への未加入や保険料の未納等により受給資格要件を満たさない場合には、無年金となる。受給資格が得られても、加入期間が短い場合等には、受給年金額が低額となる。

近年の国民年金保険料の未納率の上昇により、将来において無年金・低年金となる者の増加の可能性や、さらにはそれに伴い生活保護受給者が増大するおそれも指摘されている。年金制度改革の議論等においては、その対策として、高齢者に対して一定額の所得を保障する制度を設けるという案も提案されている。

本稿は、高齢者の所得保障を考察する前提として、わが国における無年金者・低年金者の現状とその対策、生活保護と基礎年金の関係、そして諸外国における高齢者に対する所得保障制度について概観するものである¹。

無年金者・低年金者の現状とその対策

1 基礎年金制度の概要

基礎年金とは、わが国の公的年金制度（国民年金、厚生年金、共済年金）の共通部分である。会社員・公務員等には報酬比例部分が上乘せの形で支給されるが、国民年金の加入者²は、定額の基礎年金のみを受給する。基礎年金の財源は保険料及び国庫負担で、国庫負担の割合は平成21（2009）年度までに1/3から1/2に引き上げられる予定である。国民年金の保険料は定額（月額13,580円、平成17（2005）年度）である。

老齢基礎年金の受給資格を得るためには、25年以上の加入期間が必要となる。加入期間は、実際に保険料を払った期間と、免除を受けた期間³を合算して計算される。満額の老齢基礎年金（年額794,500円、平成17年度）を受給するには40年間の加入が必要であり、40年に満たない場合は、その期間に応じて減額となる。

無年金者は、受給に必要な期間分の保険料を納付しないことにより発生する。その要因として、わが国の25年という受給要件が諸外国と比較すると長いことや、国民年金の保険料が所得の高低を問わず定額であるため低所得者の負担が大きくなること等が指摘されている。これに関し厚生労働省は、期間短縮は保険料納付意欲を阻害し年金財政に悪影響を及ぼす恐れがあり、低所得者は免除制度により25年の支給要件を満たせるようにしている、と説明している⁴。

¹ 公的年金には老齢年金のほか、障害年金及び遺族年金があるが、本稿では主に老齢年金を扱う。

² 厚生年金・共済年金の加入者は国民年金の第2号被保険者、その被扶養配偶者は国民年金の第3号被保険者であるが、便宜上、本稿では、国民年金にのみ加入し保険料支払い義務のある第1号被保険者を「国民年金加入者」と表現する。種類別の加入者数は、第1号2240万人、第2号3680万人、第3号1109万人である（平成16年3月末現在。『厚生労働白書 平成17年版』2005, p.529.）

³ 免除期間については支給額が減額される。全額免除の場合、その期間に相当する部分の支給額は1/3（国庫負担割合に相当。平成21年度以降は1/2）として計算される。

⁴ 拠出期間の短い者に対する減額年金制度の検討を勧告した平成10年の行政評価に対する回答（総務省行政評価局監修『行政評価年報 平成13年』行政管理研究センター，2002, p.180.）

2 無年金者・低年金者の現状

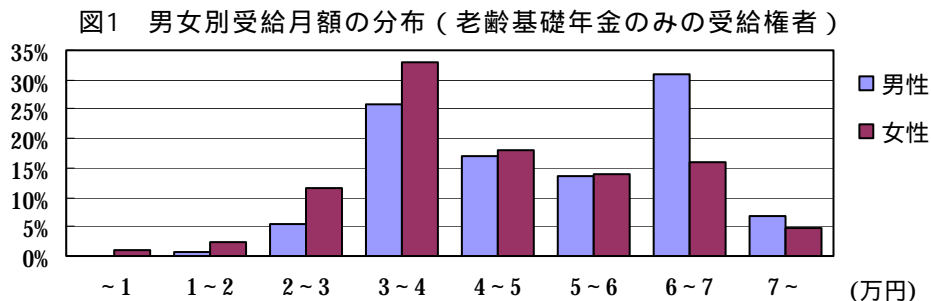
(1) 無年金者の現状

無年金者の数は、各種の推計により異なるが、数十万人とされている。社会保険庁の納付記録による集計では、平成16(2004)年4月時点で、老齢基礎年金の受給資格のない65歳以上の者は、約40万7千人(男性約17万2千人、女性約23万5千人)である⁵。また、60歳未満の国民年金加入者(第1号及び第3号被保険者)のうち、今後保険料を支払っても受給資格を得られない者が約39万3千人とされる⁶。これらの数字を単純に合計すると、現在及び近い将来における無年金者は約80万人となる⁷。

なお、抽出調査による推計としては、次のようなものがある。社会保険庁の調査によれば、平成13(2001)年において公的年金受給権のない65歳以上の者は、約60万2千人(男性24万2千人、女性36万人)である⁸。また、平成16年度の「国民生活基礎調査」によれば、高齢者世帯のうち公的年金及び恩給の受給者がいない世帯数は、高齢者世帯総数(約787万世帯)の約3.5%に相当する27万7千世帯である⁹。

(2) 低年金者の現状

老齢基礎年金の満額は月額66,208円(平成17年度)であるが、厚生年金と合わせて受給している者を除いた、老齢基礎年金のみの受給者の平均受給月額額は46,246円(男性51,072円、女性44,560円)である(平成15年度)¹⁰。老齢基礎年金のみの受給権者(男性約239万人、女性約660万人)の月額額の分布(図1)を見ると、女性の33%が3~4万円となっており、男性に比べると低額受給者の多さがうかがえる。



(出典)社会保険庁『事業年報(総括編)平成15年度』p.244.表16(1)の数値を基に作成。

高齢者世帯の所得状況に関しては、高齢者世帯数の約36%を占める女性単独世帯¹¹

⁵ 「衆議院議員長妻昭君提出年金掛け金を支払っても年金が支給されない事案に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質159第149号平成16年8月10日)p.7. なお、この数字には次の人数も含まれており、実際はこれよりも少ない可能性があると考えられる。社会保険庁が把握していない共済年金加入期間の算入で支給要件を満たす者、今後の国民年金・厚生年金の加入で支給要件を満たす者。

⁶ 「国民年金事業の実施状況について」会計検査院『平成15年度決算検査報告』2004, p.906.

⁷ 60歳から64歳までの者については、無年金者の数は明らかでない。

⁸ 社会保険庁『平成13年公的年金加入状況等調査報告』2004, p.24.

⁹ 厚生労働省『国民生活基礎調査平成16年第2巻全国編』2006, p.168. 高齢者世帯とは、65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯。

¹⁰ 社会保険庁『事業年報(総括編)平成15年度』2005, p.229. なお、65歳よりも早期に繰上げ受給した場合は減額され、65歳よりも遅くに繰下げ受給した場合は増額される。

¹¹ 厚生労働省前掲注9, p.193. 女性単独世帯数は約282万世帯。

の所得が他の高齢者世帯よりも特に低いことが指摘されている¹²。女性は基礎年金のみの受給者が多く、しかもその年金額が低いことが主な要因であると考えられるが、遺族年金について次のような指摘もある¹³。厚生年金加入世帯と異なり、国民年金のみの加入世帯の夫が死亡した場合、その妻に遺族基礎年金が支給されることはほとんどない¹⁴ため、妻の年金収入は自身の老齢基礎年金のみとなり、夫婦二人の年金を合わせて生活していた場合、夫の死亡後の生活が困難となるおそれがある。

3 国民年金保険料の納付率向上策

現在の公的年金制度において、無年金者の発生を防ぐための対策は、国民年金の保険料納付率向上のための対策を意味する。平成 14(2002)年度に 62.8%まで低下した納付率は、平成 16 年度でも 63.6%にとどまっている¹⁵。未納者の将来の所得保障だけでなく、公的年金への信頼性回復という観点からも納付率向上は喫緊の課題である。

平成 16 年度末において、それまでの 2 年間に国民年金の保険料を全く納めなかった者は 424 万 1 千人であった¹⁶。未加入者も平成 16 年 11 月時点で約 36 万 2 千人いるとされる¹⁷。これらの者の全てが今後も未納・未加入状態を続けるというわけではないが、未納・未加入状態が長かった者は、無年金・低年金となる可能性が高い¹⁸。

社会保険庁では、平成 19(2007)年度に納付率を 80%とすることを目標に、表 1 のような対策を行っている。このうち、免除の多段階化は、所得に応じた負担という点で注目されるが、免除期間については免除割合に応じて給付額が減額となる点にも留意が必要である。平成 16 年度の免除者数は 326 万人(全額免除 285 万人、半額免除 41 万人)で、国民年金加入者の約 14.7%である。また、25 年間加入という受給要件や保険料免除制度についての周知度はいずれも 6 割程度とされており¹⁹、これらの周知の徹底に向けた年金広報・教育の強化も実施される予定である。

今国会に提出されている「国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律案」においては、保険料徴収策の一つとして、市町村が運営する国民健康保険との連携が盛り込まれている。これは、本来は国民健康保険の保険料未納者に対して発行される短期被保険者証を、国民年金の保険料未納者に対しても発行可能とし、未納者との接触機会を増やすことにより納付または免除申請を促そうとするものである。自治体側からは、年金と健康保険という別制度を関連付けることについて、国による明確な説明や、対象者の基準の明確化等を求める意見が出されている²⁰。

¹² 白波瀬佐子『少子高齢社会のみえない格差』東京大学出版会、2005、p.171.など。

¹³ 西沢和彦「基礎年金のあり方 - わが国における導入過程と諸外国との比較から - 」「社会保障に関する研究会」報告書』財務省財務総合政策研究所、2005、p.77.

¹⁴ 18 歳未満の子(または障害を持つ 20 歳未満の子)と生計をともにしている場合のみ支給される。

¹⁵ この頁の納付率、未納者数、及び免除者数の出典は、「平成 16 年度の国民年金の加入・納付状況」2005、pp.1,12. 社会保険庁ウェブサイト<<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/noufu2004/2004noufu.pdf>>

¹⁶ 過去 2 年間に 1 ヶ月以上未納の者は約 1120 万人で、うち約 633 万人が 13 ヶ月以上未納である。

¹⁷ 「平成 16 年公的年金加入状況等調査結果 速報」2006.3.8. 社会保険庁ウェブサイト<<http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2006/h060308.pdf>>

¹⁸ さらに、保険料未納であると障害年金や遺族年金を受給できない可能性もある。

¹⁹ 社会保険庁『平成 14 年国民年金被保険者実態調査報告』pp.33,38.

²⁰ 全国市長会・全国町村会「国民年金保険料等未納者に対する国民健康保険短期被保険者証の発行等に関する意見」2006.2.27.<<http://www.mayors.or.jp/rokudantai/youbou/h180227nenkin/iken.pdf>>

表1 国民年金保険料の納付率向上のための主な対策

多段階免除制度の導入	保険料の全額免除及び半額免除に加え、3/4 免除及び 1/4 免除を追加し、負担能力に応じた保険料納付制度とする。平成 18 年 7 月から実施。
若年者に対する納付猶予制度	親と同居している低所得の 30 歳未満の者に対し、本人の所得に応じて支払いを免除し、10 年以内に追納できるものとする。
市町村・各種団体との連携強化	未納者の所得情報を市町村から入手し、低所得者に対する免除勧奨や高所得者に対する強制徴収等に活用する。
強制徴収の拡大	強制徴収の対象者数を 3 万人（平成 16 年度）から 60 万人に拡大する（平成 18 年度より）。一定以上の所得のある未納者を対象とする。
年金情報の定期的な通知	年金に対する理解を深めるため、毎年の納付実績をポイント化し、年金見込額等を定期的に通知する。平成 20 年度から実施。
国民健康保険との連携*	国民健康保険を運営する市町村の判断により、国民年金未納者の被保険者証の有効期限を短くできることとし、納付または免除申請を促す。
社会保険関係者の資格制限*	保険医療機関・保険薬局や社会保険労務士等の事業者で、長期にわたって自主的な保険料納付がない場合、指定や更新を認めないこととする。

（出典）厚生労働省年金局「平成 16 年年金制度改正のポイント」、社会保険庁「業務改革プログラム」等により作成。*印は第 164 回国会に提出の法案に含まれている案。

基礎年金と生活保護

1 基礎年金と生活保護の関係

高齢期に低所得となり、年金や貯蓄で生活を賄えない場合に、最後の拠り所となるのが、公的扶助制度である生活保護である。平成 16 年度において生活保護を受給している高齢者世帯は約 46 万 6 千世帯で、生活保護受給世帯総数の 46.7%を占めており、そのうち 9 割は単身者世帯である²¹。

高齢者の所得保障に関して、基礎年金と生活保護の水準が比較されることが多いが、この点に関して政府は、二つの制度は趣旨や内容が異なるものであり、その水準を単純に比較することは適当ではない、としている²²。つまり、年金は、保険料の納付実績に応じて個人の所得や資産の状況にかかわらず給付されるものであるのに対し、生活保護は、利用し得る所得・資産等を活用してもなお最低限度の生活を維持できないときに、不足分に限って個々の状況に応じた保護を行うものである、としている。

しかし、基礎的な支出を賄うことを目的とする基礎年金と生活保護には共通の要素もあり²³、また、無年金・低年金者による生活保護受給という状況が起こりうることを考えると、二つの制度の関連性や役割について考察することも重要だと思われる。

²¹ 厚生労働省『社会福祉行政業務報告 平成 16 年度』2006, pp.42-43.による、平成 16 年度の一ヶ月平均の数値。高齢者世帯は、男性 65 歳以上、女性 60 歳以上の者のみの世帯か、18 歳未満の者が加わった世帯。

²² 「参議院議員櫻井充君提出公的年金と生活保護の支給額に関する質問に対する答弁書」(内閣参質 157 第 12 号 平成 15 年 10 月 31 日) p.3.

²³ 西沢和彦「基礎年金と生活保護の一体的な議論を」『Japan Research Review』Vol.15, No.1, 2005, 1, pp.18-30. 年金と生活保護の関係については、同論文を参照した。

2 老齡基礎年金と生活保護の水準

(1) 老齡基礎年金の水準

老齡基礎年金の水準は、昭和 61 (1986) 年の基礎年金制度導入時の額から、物価上昇等に合わせた数度の改定を経て、現在の額となっている。昭和 61 年当時の月額 5 万円は、高齢者の平均的な生活費のうち、その基礎的な支出を保障するものとして決定されたとされている²⁴。その基準の一つとして用いられたのが、「全国消費実態調査」における 65 歳以上の高齢者単身世帯における食料費、住居費、光熱費及び被服費に対する支出額を合計したもので、その額は 47,601 円であった²⁵。仮に、同調査の平成 16 年度の数値を用いて同様の額を計算してみると、単身者世帯では 76,941 円となる (表 2 の左欄)。現在の老齡基礎年金は満額でもこの水準を下回っており、拠出期間等により減額となる場合にはさらに下回ることになる。現在の基礎年金は生活の基礎的部分を賄うという性格ではなくなっている、との指摘もある²⁶。

さらに、老齡基礎年金の水準は、平成 16 年の制度改正により導入された「マクロ経済スライド²⁷」により、今後平成 35 (2023) 年度にかけて支給額の増加率が抑制され、実質価値は約 15% 程度低下することになる。近年増加している、被用者でありながら厚生年金ではなく国民年金に加入している者は、自営業者等と異なり高齢期に年金以外に収入源を持たないため、基礎年金のみでの生活は困難になることも考えられる。

表 2 無職の高齢者世帯における平均消費支出 (月額、単位：円)

	単身世帯	夫婦世帯		単身世帯	夫婦世帯
食料	32,988	59,935	保健医療	8,239	15,905
住居	21,440	19,212	交通・通信	13,188	26,678
光熱・水道	10,287	16,231	教育	0	3
家具・家事用品	5,565	9,073	教養娯楽	20,469	31,121
被服及び履物	6,661	9,095	その他の消費支出	38,145	61,412
[小計]	76,941	113,546	消費支出	156,984	248,665

(出典) 総務省統計局ウェブサイト「平成 16 年度全国消費実態調査結果表 高齢者世帯編」第 22 表、第 27 表を基に作成。単身世帯は 60 歳以上、夫婦世帯は男性 65 歳以上、女性 60 歳以上の世帯。

(2) 生活保護の水準

「生活保護法」(昭和 25 年 5 月 4 日法律第 144 号)の目的は、生活に困窮するすべての国民に対し、「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」(同

²⁴ 吉原健二『新年金法』全国社会保険協会連合会, 1987, p.45.

²⁵ 「全国消費実態調査」による数値は、昭和 54 (1979) 年度の調査結果に物価上昇率をかけて昭和 59 (1984) 年の数値を算出したもの。保健医療費、交通通信費等は含まれず、消費支出全体の 56.1% に相当する額であった。

²⁶ 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店, 2003, p.80.

²⁷ 毎年の年金額は、新規裁定者は賃金上昇率、既裁定者は物価上昇率に合わせて改訂されている。マクロ経済スライドは、それらの上昇率から「スライド調整率」を引いた値での改訂とするものである。スライド調整率とは、「公的年金全体の被保険者数の減少率」及び「平均余命の伸びを勘案した一定率」を合算した率で、平成 37 (2025) 年度までは平均年 0.9% になる見込みとされている (厚生労働省年金局「平成 16 年年金制度改正のポイント」pp.14,17.厚生労働省ウェブサイト

<<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kaisei-h16-point.html>>)

法第 1 条)であり、保護の要件として「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」(同法第 4 条)を活用することを求めている。

生活保護は、基本的な生活費に充てられる生活扶助の他に、住宅扶助・医療扶助・教育扶助など計 8 種類の扶助から構成されている。保護にあたっては、収入・資産、扶養義務者による扶養、就労能力等が調査され、それらを用いても最低限度の生活を送ることができない場合にのみ、その不足分を支給するという「補足性の原理」が適用される。財源負担割合は、国が 3/4、地方自治体が 1/4 である。

生活扶助の基準額は、一般世帯の消費水準を勘案して改訂されている。その額は居住する地域及び年齢等によって異なる²⁸が、東京都区部等の大都市(1 級地-1)における平成 17 年度の額は、60 歳台の単身者で 80,820 円、夫婦世帯で 121,940 円となっており、この基準額と収入との差額が支給されることになる。

3 主な論点

老齢基礎年金が、それだけで高齢期の基礎的生活費を賄う性格のものではないとすると、その額が必ずしも生活保護水準を上回っていないかもしれないというわけではない。しかし、生活保護よりも低い給付水準の場合は、年金保険料を払う意欲に影響を与える可能性がある²⁹。つまり、年金が低額で不足分を生活保護に頼らざるを得ない人の場合、年金がゼロで全額を生活保護に頼る人と結果的に収入は同じになるので、十分な年金が見込めない場合には、年金保険料を納めようとする意欲がそがれることが考えられる。また、年金保険料を納めたがやむなく生活保護を受けると、保険料を納めずに生活保護を受ける人の間の不公平感も問題となろう。

この問題に対し、厚生労働省は生活保護の水準額を基礎年金額以下に引き下げる方向で検討中とされている³⁰が、最低所得保障制度である生活保護制度を軸として社会保障制度を見直すべきとの立場からは、引下げへの反対意見もある³¹。

また、生活保護制度の見直し論議においては、自立支援機能の強化が提言されている³²が、就労を考えにくい高齢者には別制度を創設するという提案もある。政令指定都市市長会は、自立助長を目的とする現役層向けの生活保護制度とは別立ての、低所得高齢者のための生活保障制度の創設を提言している³³。同提案では、最低所得保障とともに、低所得高齢者にも利用できる医療保険・介護保険について言及している。現在の生活保護制度においては、医療扶助額が約半分を占めている³⁴ことから、所得のみならず、医療・介護制度との関連を考慮することが重要だと思われる。

²⁸ 地域は 1 級地-1 から 3 級地-2 までの 6 つに区分されている。60 歳台単身者の生活扶助水準(月額)は、1 級地-2 で 77,190 円、2 級地-1 で 73,540 円、2 級地-2 で 69,910 円、3 級地-1 で 66,260 円、3 級地-2 で 62,640 円。

²⁹ 西沢 前掲注 13, pp.79-80.

³⁰ 「生活保護支給額を削減 国民年金以下に」『日本経済新聞』2006.3.6.

³¹ 駒村康平「セーフティネットの再構築をめぐって」『生活経済政策』第 519 号, 2005.8, pp.15-20.

³² 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」2004.12.15. 厚生労働省ウェブサイト
<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>>

³³ 「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」2005.7.27. 指定都市市長会ウェブサイト
<http://www.siteitosi.jp/opinion/h17_07_27_06.pdf>

³⁴ 平成 15 年度の扶助費の主な構成割合は、医療扶助 51.8%、生活扶助 34.3%となっている(『国民の福祉の動向 2005 年版』厚生統計協会, 2005, p.71.)

諸外国における高齢者に対する所得保障制度

以下では、低所得の高齢者に対する所得保障制度に関して近年に制度改正が行われた、イギリス、スウェーデン、ドイツにおける年金制度及び高齢者に対する所得保障制度の概要を紹介する³⁵。

1 イギリス

(1) 公的年金制度の概要

公的年金制度は、失業保険等も含む総合的な社会保険制度である国民保険の一部である。被用者、自営業者共通の制度であるが、収入が一定額未満の者等には適用されない。定額給付の1階部分(基礎年金)と、所得比例給付の2階部分から構成されており、保険料は一部を除き所得比例である。2階部分については、自営業者等には適用されず、被用者は企業年金等で代替できる。基礎年金の受給資格は、定められた就労期間(男性49年間、女性44年間)の1/4以上の期間において保険料を納付することで発生し、拠出期間に応じた受給額となる。満額の受給には、規定就労期間の約90%の拠出期間が必要である。2005年5月時点での基礎年金の満額は、単身者で週82.05ポンド(約16,700円)、夫婦で週131.20ポンド(約26,800円)である。

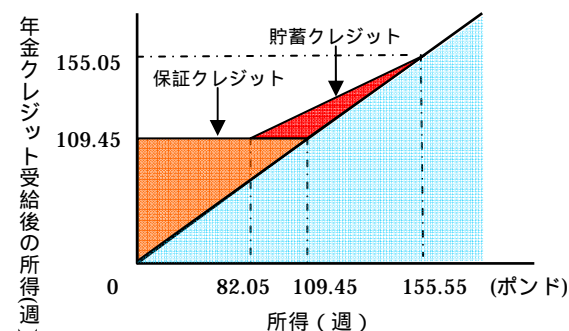
(2) 最低所得保証及び年金クレジット

公的年金の給付水準は、1980年代のサッチャー政権下での基礎年金給付水準の切下げ等の影響もあり、他のヨーロッパ諸国に比べて低水準である。1997年に発足したブレア政権は、年金制度改革の目標の一つとして、退職後に十分な所得が得られない人々に対する最低所得の保証³⁶を掲げており、1999年に「最低所得保証」(Minimum Income Guarantee)制度、2003年にそれを改善した「年金クレジット」制度を導入した。

年金クレジットは年金給付業務を担当する年金サービス庁により実施されているが、制度自体は年金制度ではなく、60歳以上の者に対する所得補助制度(わが国の生活保護に相当)の名称を変更し、その給付内容等を改善したものである。

年金クレジットは、「保証クレジット」及び「貯蓄クレジット」から構成されている(図2参照)。「保証クレジット」は、最低所得保証制度と同様のもので、年金等の所得が最低保証額に満たない場合に、その差額を支給するものである。2005年4月時点での最低保証額は、単身者は週109.45ポンド(約22,300円)、夫婦世帯の場合は週167.05ポンド(約34,100円)で、基礎年金の満額よりも高く設定されている。「貯蓄クレジット」は、年金等からの収入増に応

図2 年金クレジットの概念図(単身者, 2005年)
(ポンド)



(出典) Explanatory Notes to State Pension Credit Act (2002 c.16)の図を参考に作成。
<<http://www.opsi.gov.uk/acts/en2002/2002en16.htm>>

³⁵ イギリス及びスウェーデンの制度に関しては、岩間大和子「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向 - スウェーデン、イギリスの改革を中心に - 」『レファレンス』636号, 2004.1, pp.11-45.を参照した。

³⁶ 以下、「保証」と「保障」の使い分けについては、基本的に原語に拠っている。

じて支給額が増額される仕組みとなっており、退職前の年金積立等へのインセンティブを持たせている。65歳以上の者に適用され、最低保証額を超える収入がある者に対しても支給される。また、最低所得保証制度に比べ、保有できる資産の基準や申請手続き等の緩和も行われた。

(3) その他の低年金者対策

家庭責任保護 (Home Responsibility Protection) として、育児や介護のために低所得となる者に対し、その期間を基礎年金の満額受給要件の必要年数から差し引く制度がある。最大限に適用された場合、20年で満額支給となる。また、失業者等に対しては、最低所得に相当する保険料を納付したとみなす制度がある。

公的年金の2階部分についても改革が行われ、2002年に低・中所得者層向けの「国家第二年金」が創設された。特に低所得者に対して有利に設計されており、保険料拠出義務のある者で基準所得額以下の者は、基準額の所得があったものとして取り扱われ、それに見合った給付が行われる。基礎年金と国家第二年金と合わせると、年金クレジットの最低保証額の水準を上回ることになる。

2 スウェーデン

(1) 公的年金制度の概要

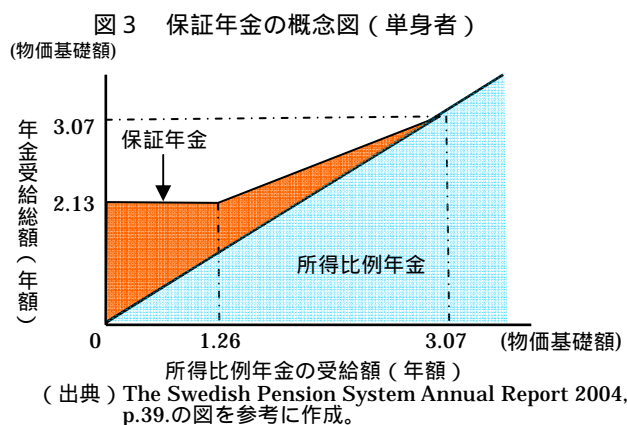
1999年の制度改正以前の旧制度は、定額給付の基礎年金と所得比例の付加年金の二階建て制度であった。基礎年金は全ての住民に適用され、付加年金は被用者及び一定以上の所得のある自営業者に適用された。基礎年金は3年以上の居住者に対して支給され、40年間の居住で満額給付となった。基礎年金の財源は、事業主及び自営業者の保険料並びに国庫負担であり、被用者の保険料負担はなかった。国庫負担分は保険料での不足分を賄っており、1997年では基礎年金給付費の約38%であった³⁷。

1999年の制度改正により、労使の保険料による所得比例年金と、全額税財源による保証年金 (Garantipension) を組み合わせた制度が導入された。保証年金は、所得比例年金が低額になる者に対して支給される。旧制度では全住民を対象にした基礎年金の一部に税財源が用いられていたが、新制度においては低年金者に集中して税財源が投入されることとなった。

(2) 保証年金

保証年金の支給基準は所得比例年金の額のみであり、他の所得 (寡婦年金等は除く) は考慮されない。満額受給のためには、25歳以降における40年間の居住が必要であり、40年に満たない場合は減額となる。

保証年金の水準は、「物価基礎額³⁸」という単位を用いて表される。支給対象となる



³⁷ 井上誠一『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』中央法規出版, 2003, p.274.

³⁸ 保証年金額の計算以外にも、保険料拠出基準の算定等に用いられる。消費者物価指数に合わせて毎年改訂される。2004年の物価基礎額は39,300クローナ (約59万円)。

のは、所得比例年金の額が物価基礎額の 3.07 倍未満の者である（図 3 参照。以下、数値は単身者の場合）。所得比例年金の額が物価基礎額の 1.26 倍以下の場合には、物価基礎額の 2.13 倍の額との差額が保証年金として支給される。所得比例年金の額が物価基礎額の 1.26 倍を超え 3.07 倍未満の場合には、保証年金の額は徐々に減額するが年金総額は徐々に増加するように設計されている。物価基礎額の 2.13 倍を 2004 年の数値で計算すると、月額約 6,976 クローナ（約 104,600 円）となる。夫婦世帯の場合、一人当たりの保証年金の最大額は物価基礎額の 1.90 倍で、月額は約 6,223 クローナ（約 93,300 円）となる。

（ 3 ）その他の低年金者対策

所得比例年金において、特定の事情により所得が減少している者に対しては、国庫負担により一定額の保険料が拠出される。対象となるのは、育児期間中の者、兵役等の強制奉仕期間中の者、奨学金を得て就学中の者、障害年金を受給中の者、である。

居住年数が短く保証年金が低額となる移民等の高齢者を対象とする、高齢者生計援助制度が 2003 年度より開始された。給付水準は社会扶助（わが国の生活保護に相当）の給付額をやや上回る水準とされる。同制度の導入の目的の一つとして、社会扶助制度を本来の対象者である短期的な受給者のための制度として機能させることがあったとされている³⁹。

3 ドイツ

（ 1 ）公的年金制度の概要

公的年金制度は職域ごとに複数の制度が分立しており、全国民に共通の制度はない。年金保険は公法人である保険者により運営されている。財源の中心は保険料であるが、連邦による財政補助も行われている。一般労働者及び職員を対象とするドイツ年金保険の保険料率は 19.5%（労使折半）である。老齢年金の受給資格は加入 5 年以上で発生し、総報酬及び加入期間等に応じた額となる。

（ 2 ）基礎保障⁴⁰

2001 年の年金制度改革の一環として、年金が低額である者等に対し税財源により給付を行う「基礎保障」(Grundsicherung) が導入され、2003 年より実施されている。基礎保障は、年金ではなく公的扶助の一種であるが、通常社会扶助（わが国の生活保護に相当）とは区別された制度である。

新たな制度が創設された背景には、社会扶助制度が本来一時的な生計維持のための手段であり高齢者向けとされていないことに加え、「隠れた貧困」の存在があるとされる。「隠れた貧困」とは、貧困状態であっても、社会扶助の申請において家族による扶養が求められることを嫌い、申請を行わない人々が存在する状態を指している。

³⁹ 『スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課，2003，pp.48-50.

⁴⁰ 基礎保障については、松本勝明『ドイツ社会保障論 年金保険』信山社出版，2004，pp.217-232. 及び上田真理「失業と最低生活保障」布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶ノ水書房，2002，pp.66-72.に拠っている。

制度の導入は 1980 年代から検討されていたが、当初の案は、連邦が負担する財源を、年金保険者が年金に付加して支給するというものであった。これに対しては、基本原理の異なる年金保険と社会扶助との混同が起こることや、年金保険料の納付意欲を妨げる事等が問題点として議論された。その結果、基礎保障においては、年金保険者ではなく、社会扶助の実施主体である自治体（郡及び郡に属さない市）が給付業務を行うこととなった。財源も、原則的には社会扶助と同様にこれらの自治体が負担している。

給付対象は、65 歳以上の者又は 18 歳以上で継続的に稼得不能である者である。申請者に対しては、所得・資産について社会扶助に準じた調査が行われる。その際、同居の配偶者等の所得・資産は考慮されるが、子及び親については、その年収が 10 万ユーロ（約 1410 万円）未満であれば考慮されず、社会扶助よりも受給要件が緩和されている。年金受給資格の有無は受給の要件とはされない。

給付内容は、社会扶助法に基づく扶助基準額に 15%付加した額である。基礎保障は社会扶助と異なり個別の一時的な追加需要が考慮されないため、この増額がなされている。それを超える需要が生じた場合には、社会扶助により対応する。また、医療・介護等のサービスは社会扶助の特別扶助により支給される。

おわりに

わが国の年金制度改革議論においては、スウェーデン型の最低所得保障制度を導入する案や、1 階部分の基礎年金の財源を税財源にする案などが提案されている。これらの案に共通するのは、公的年金の基礎的部分の財源を、現在の保険料（及び税）から、税に変更するという点である。その論点は、基礎年金の財源論、さらには年金一元化をめぐる議論と重なる部分大きい⁴¹。ただ、そのような議論は年金制度及び税制度全体に関わるものであり、中長期的な課題となるであろう。また、生活保護制度に関しても、高齢者を対象とする生活保護制度のあり方の検討が重要となろう。

比較的短期的に対応可能な、現行の年金制度に即した無年金・低年金者対策としては、国民年金保険料納付率向上への対策とともに、厚生年金の適用範囲の拡大が考えられる。現在、労働時間が通常の 3/4 未満である短時間労働者（パートタイマー、アルバイト等）は、厚生年金の適用対象となっていない。適用拡大が検討されていた 2004 年改正においても見送られ、改正法の附則において、5 年後を目途に検討し必要な措置を講ずるものとされた。短時間労働者には女性が多いことから、短時間労働者への厚生年金適用拡大は、女性の年金額の改善にもつながると考えられる。また、本来厚生年金の適用対象の企業でありながら未加入の企業に対する適用強化も重要であろう。

高齢者の所得保障に関しては、無年金・低年金となった者に対する施策とあわせて、将来における無年金・低年金者の発生を予防するための施策も重要となろう。

⁴¹ 基礎年金の財源論に関する論文として、中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報 -ISSUE BRIEF-』No.486, 2005.6.24. がある。