

高齢期のナショナル・ミニマムと公的年金

畠 中 亨

1. はじめに

本論文では、公的年金による給付を高齢期のナショナル・ミニマムの基軸と位置づけ、日本の公的年金制度がナショナル・ミニマムとして機能しえるか、その有効性を検討する。一般にナショナル・ミニマムの中核をなす制度とされるのは生活保護と、労働者の最低所得を保障する最低賃金である。生活保護は戦後の憲法制定以後、生存権を直接的に保障する制度と位置付けられてきた。その水準や運用方法をめぐって多くの批判と制度改正がなされてきたが、現在でも「最後のセーフティネット」として、ナショナル・ミニマムの中核的機能を果たすべき制度と考えられている点は変わらない。

最低賃金は長らくその水準の低さが問題視されつつも、日本の社会政策論の文脈において、ナショナル・ミニマムの一部として議論されることは少なかった。1990年代以降、非正規雇用労働者の増加に伴い、雇用が不安定で低い賃金を主たる収入とする労働者・世帯が増加した。こうした労働者の貧困（＝ワーキングプア）が、2000年代後半から社会問題として指摘されるにつれ、最低賃金のナショナル・ミニマムとしての役割が重視されるようになった。2007年の最低賃金法改正で、最低賃金と生活保護の水準の整合性を図ることが定められた。それ以後、最低賃金でフルタイム労働をしたとき得られる可処分所得が、生活保護の最低生活費を上回るよう、最低賃金額の改定

が継続的に行われてきた。

生活保護と最低賃金は、その水準をめぐって多くの批判がなされているものの、少なくとも表向きはナショナル・ミニマムと公的に位置づけられている。また両者の水準も、最後のセーフティネットとしての生活保護と、それを上回る最低賃金と、位相が明示化されている。最低賃金が労働者のナショナル・ミニマムとして改めて規定されたのに対し、非労働者の主たる収入源の一つである社会保険制度の給付についてはどうか。現在、日本では総人口に占める高齢者の割合が3分の1へと向かいつつあり、高齢者の収入の大部分は公的年金給付で占められている状況にある。年間の給付総額が50兆円を超え、マクロ経済で見ても、賃金に次ぐ巨大な所得分配の経路となっている公的年金給付には、日本におけるナショナル・ミニマムの一端としての役割が期待される。

現時点では、公的年金給付には同一世代内でも強い格差がみられ、ジニ係数など所得格差指標を年齢階層別に計測すると、高齢者層が最も格差が大きいという状況にある。また、高齢者の生活保護率も依然として高く、人口高齢化が進むほど、生活保護受給者が増加するといった事態となっている。ワーキングプア問題以上に、日本の高齢者の貧困問題は深刻であり、公的年金給付が、ナショナル・ミニマムとしての機能を十分に果たしていないことは自明である。本稿では、深刻な高齢者の貧困問題へ対策として、公的年金給付がナ

ショナル・ミニマムの機能を持つための課題を、生活保護や最低賃金などの整合性を中心に検討する。

公的年金給付のナショナル・ミニマム（最低生活保障）機能に関する先行研究では、主として基礎年金（国民年金）の給付水準と生活保護の生活扶助基準との比較分析が行われている¹⁾。基礎年金の満額給付水準は国民年金制度創設以降、単身高齢者の生活扶助基準と同程度かやや下回る程度であった。「福祉元年」とされる1973年の改正で給付水準は大幅に引き上げられ、生活扶助基準を上回るものとなった。しかし、厚生年金等被用者年金の定額部分と国民年金が一体化され、基礎年金へと一元化された1985年の改正では、給付水準は大幅引き下げられている。国民年金の給付水準は、単身高齢者の「基礎的消費支出」を賄う程とされ、再び生活扶助基準を下回るようになった。それ以後も、高齢者夫婦二人を想定した場合には、国民年金満額が生活扶助基準を上回るものの、単身の場合では生活扶助基準を下回る状況は改善されていない。

先行研究の検討から、国民全員が加入する基礎年金の給付水準が生活扶助基準を下回るため、日本の公的年金給付は、ナショナル・ミニマムの機能をはたしていないと結論付けることは容易である。しかし、本稿ではやや視点を変えて、一階部分の基礎年金だけでなく、二階部分の厚生年金も加えて、公的年金給付全体で見たときに、ナショナル・ミニマムとしての機能をはたし得るのかについて検討を行う。そのような検討を行うべき根拠は、次の二点である。第一に、実態として基礎年金のみを受給する高齢者は少なく、少額であっても二階部分の厚生年金を受給している高齢者が圧倒的に多いことである。第二に、近年の公的年金改正の動向に、厚生年金の加入拡大によって、高齢者の貧困リスクを低下させようとする企図がみられることである。

本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、高齢者をめぐる日本のナショナル・ミニマム

の状態を概括するため、公的年金の給付水準を規定する法律や制度運用ルールと、公的年金と生活保護の併給状況を確認する。日本の公的年金には国民年金法だけでなく、厚生年金を含めた公的年金の給付全体について、その水準を規定するルールがある。だが、実態としては厚生年金を合わせても、ナショナル・ミニマムとしての機能をはたせていないことが明らかとなる。第3節では、近年の年金改正のうち、年金生活者支援給付金の創設と短時間労働者への厚生年金適用拡大に関する、社会保障審議会年金部会（以下、「年金部会」）での議論を取り上げる。これらの制度創設・改正は、高齢低所得者対策を目的としている。その制定に向けた審議において、生活保護や最低賃金との接点について言及されている。日本の公的年金給付のナショナル・ミニマムとしての機能を評価するためには、最低賃金との関係を重視して分析する必要があることが示される。第4節では、最低賃金と公的年金給付、生活保護との関係を、特定のモデルケースを想定し分析する。高齢者を対象としたナショナル・ミニマムを構築するためには、公的年金だけでなく、最低賃金や健康保険、介護保険、住宅保障制度など、多面的なアプローチが必要であることが明らかとなる。第5節では、以上の検討結果を踏まえて、いくつかの政策インプリケーションを提示する。

2. 高齢者をめぐるナショナル・ミニマムの状態

(1) 国民年金法・厚生年金保険法における年金給付の目的

現在の日本の公的年金に関する法律の条文や運用上のルールの中に、公的年金をナショナル・ミニマムの一部とする規定は含まれていないのだろうか。国民年金法の第1条および第2条は、以下のように基礎年金（国民年金）の目的を示している。

国民年金法

第1条 国民年金制度は、日本国憲法第二十五条

第二項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によつて国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。

第2条 国民年金は、前条の目的を達成するため、国民の老齢、障害又は死亡に関して必要な給付を行うものとする。

この条文をそのまま受け取るならば、基礎年金（国民年金）は憲法25条が規定する生存権の保障を目的とし、最低生活保障に足る給付をするものとなるべきである。しかし、1985年の改正において、基礎年金の給付水準は高齢者家計の平均消費支出のうち、食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物を合計した「基礎的消費支出」を勘案して設定することとされた。次節で確認するように、基礎年金の給付水準に対するこの政府の見解は、近年の法改正でも引き継がれている。また、厚生年金保険法の目的を示す第1条は、以下の通りとなっている。第二次世界大戦中に労働者年金保険法として創設された、現在の厚生年金保険法には、国民年金法のように憲法25条との関連を示す条文は見られない。

厚生年金保険法

第1条 この法律は、労働者の老齢、障害又は死亡について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする。

(2) マクロ経済スライドによる給付水準調整の下限

現状では基礎年金の給付水準は高齢者の生活扶助基準を下回り、給付水準の妥当性を問い直す動きも政府の中で見られない。むしろ、年金財政の危機が懸念され、2004年の改正で導入された保険料水準固定方式とマクロ経済スライドにより、今後、基礎年金および厚生年金の給付水準が段階

的に引き下げられることとなっている。このマクロ経済スライドとともに世間の関心が寄せられているのが、年金給付水準を示す指標である「所得代替率」である。マクロ経済スライドによる給付水準引き下げには最低ラインが定められており、現役世代男子の平均手取り収入に対するモデル年金額²⁾の割合として示される所得代替率が50%を下回らないこととされている。この下限が設定されたのは、日本が批准しているILOの社会保障の最低基準に関する条約（第102号）³⁾を踏まえてのものであると考えられる。当条約では、「標準受給者（年金受給年齢の妻を有する男子）」について、30年拠出した場合に従前の所得額の40%の給付を確保することとしている。

ILO102号条約は社会保障の最低基準に関する条約であるが、この年金の給付水準に関する規定は、平均的な受給者を想定したものであり、個人に対する給付の下限を示していない。日本の年金給付は定額部分の基礎年金と報酬比例部分の厚生年金の2階建てとなっている。現役時の賃金額が平均的であった受給者の所得代替率が仮に50%であった場合、それよりも現役時の賃金が低かった受給者の所得代替率は50%以上となる。ただし、そのような結果となるのは、所得代替率の前提通り受給者が現役時に40年間厚生年金に加入し、夫婦で年金を受給している場合に限られる点に注意が必要である。

また所得代替率は、生活保護の基準ともある程度関連した指標であると考えられる。生活保護の基準設定は、一般勤労者世帯の消費支出額との相対的な水準を保つことが、一つの目安とされている。所得代替率は、世帯の消費支出の重要な決定要素である賃金を分母としてするため、所得代替率が一定であり、家計貯蓄率や世帯構造の分布など他の要素も固定的であれば、所得代替率の分子となるモデル年金額と生活保護の基準は連動するはずである。したがって、所得代替率を参照した公的年金給付水準のコントロールは、高齢者の貧困リスクの低減、または増加に少なからず作用す

る。マクロ経済スライドによる給付水準引き下げを実施するとしても、所得代替率の下限の守り、可能な限り高率を保つことは、貧困高齢者のさらなる増加を防ぐために不可欠な措置である。

(3) 高齢者の公的年金と生活保護の受給状況

ここで高齢者の公的年金と生活保護の受給状況を確認しておこう。厚生労働省「平成25年公的年金加入状況等調査 結果の概要」によると、2013年10月末時点での65歳以上人口3,133万3千人のうち、公的年金の受給者は2,961万人、未だ受給開始していない加入者が96万7千人となっている。そのどちらでもない「その他の非加入者」は、調査時点でも年金を受給しておらず、保険料を拠出もしていない状態であるため、将来的にも年金受給することはないと考えられる無年金者である。無年金者は75万6千人であり、うち男子が32万5千人、女子が43万1千人、男女とも65歳以上人口に占める割合は2.4%となっている。

一方、65歳以上の生活保護受給者数は厚生労働省「被保護者調査」によると2015年7月末現在で96万8千人で、総務省「人口推計」による同年8月1日現在の65歳以上人口3373万人に対する割合、保護率は2.9%となる。この数値は、同時点の人口全体の保護率1.7%を大きく上回っている。やや古いデータとなるが、厚生労働省による2007年時点の生活保護の捕捉率⁴⁾は、全世帯で32.1%、単身高齢者世帯で50.0%、世帯人員2人以上の高齢者世帯で27.5%であった。単身世帯であれば高齢者の捕捉率は幾分高くなるものの、それでも十分に捕捉できているとは言えない結果である。高い保護率以上に、潜在的な貧困高齢者が多数存在することは間違いない。

公的年金と生活保護の併給状況についてみてみよう。まず公的年金の受給者に対する調査である厚生労働省「年金制度基礎調査(高齢年金受給者実態調査)平成24年」から、単身世帯及び夫婦世帯の老齢年金受給者の報酬比例年金と生活保護

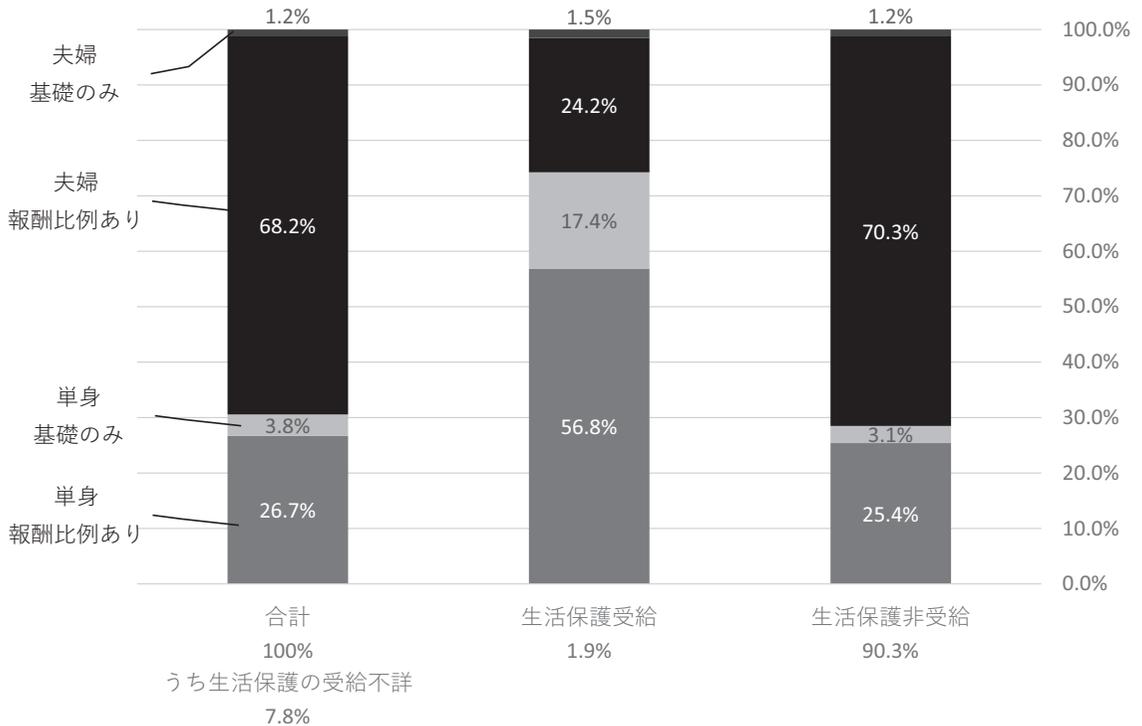
の受給の有無を示したのが図1である⁵⁾。2つの世帯類型の受給者数合計で、受給する公的年金が基礎年金のみのケースは3.8%に過ぎない。生活保護を受給しているのは全体の1.9%である。先の高齢者の保護率より低い値であるが、無年金者が含まれない受給者を対象とした調査であるためと考えられる。生活保護受給者のうち、最も多いのが単身世帯の報酬比例年金受給者であり、次いで夫婦世帯の報酬比例年金受給者となっている。基礎年金のみの受給者の割合は、特に単身世帯で全体の構成比よりも高い割合割合であるが、夫婦世帯、単身世帯合計で18.9%にとどまる。

次に生活保護受給者に対する調査である厚生労働省「被保護者調査(個別調査)」から、2012年7月末時点の生活保護を受給する高齢者世帯⁶⁾の年金との併給状況を、世帯人員数別に示したのが表1である⁷⁾。高齢者世帯の被保護世帯総数のうち、52.4%は年金を受給していない「無年金世帯」である。年金を併給している47.6%のうち、単身世帯が41.9%であり、年金受給者に対する調査結果と同様に、高齢世帯が生活保護を受給するケースは単身世帯である場合が圧倒的に多い。基礎年金のみと報酬比例年金ありのケースでは、報酬比例年金ありのケースが基礎年金のみのケースの約2倍と、やはり報酬比例年金を併給していても生活保護を受給することとなる高齢者世帯が多いことが分かる。図2は単身世帯、図3は2人世帯について、高齢者世帯被保護人員の年金受給額の分布を示している。被保護人員数を示したグラフであるが、2人世帯の年金額は世帯全体の合計額となっている。単身世帯で3万円台、2人世帯で6万円台の受給が最頻であるが、基礎年金の満額を超える単身7万円台以上、2人14万円台以上の年金を併給する生活保護受給者も一定数いる⁸⁾。

以上、高齢者の年金と生活保護の受給状況を概括すると、高齢者が生活保護を受給するケースは単身世帯である場合が多く、その中でも無年金者が特に多い。生活保護受給者が併給する年金につ

高齢期のナショナル・ミニマムと公的年金（畠中）

図1 年金受給者の生活保護受給状況（単身世帯と夫婦世帯の合計，2012年）



資料：厚生労働省「年金制度基礎調査（高齢年金受給者実態調査）平成24年」より筆者作成

表1 生活保護受給高齢者世帯の公的年金併給状況（単位：世帯，2012年7月末現在）

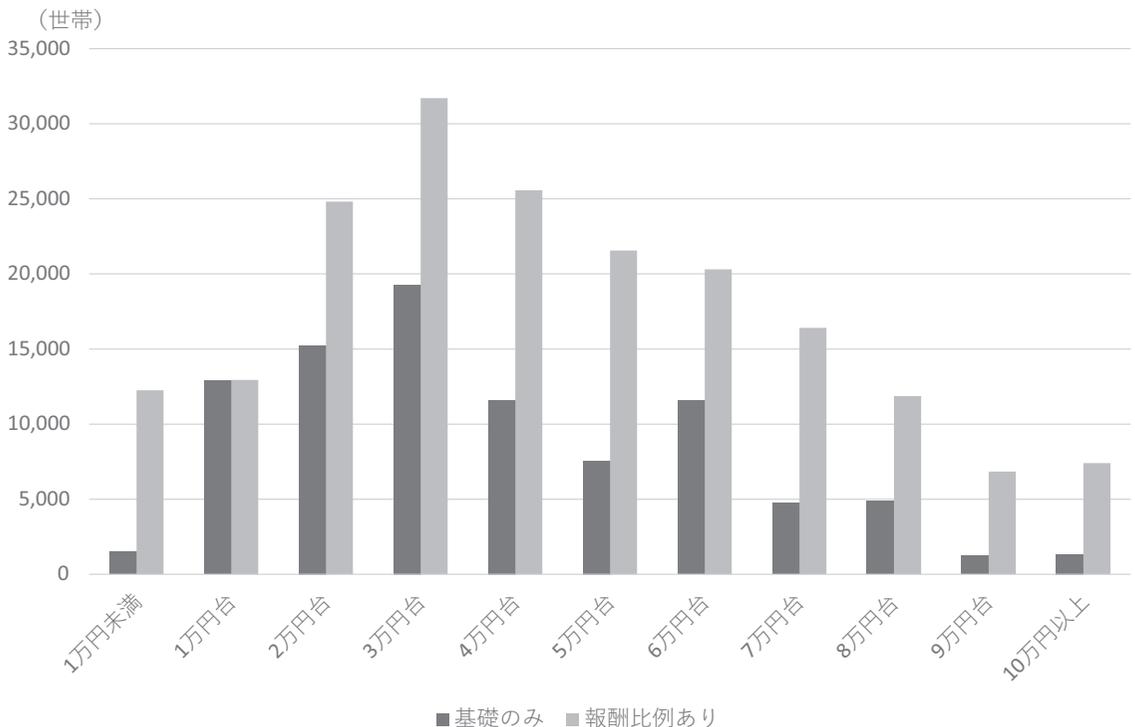
	総数	受給なし	受給あり	併給状況	
				基礎のみ	報酬比例あり
総数	677,204 100.0%	354,957 52.4%	322,247 47.6%	108,429 16.0%	213,818 31.6%
単身	607,957 89.8%	324,525 47.9%	283,432 41.9%	91,789 13.6%	191,643 28.3%
2人	68,137 10.1%	30,084 4.4%	38,053 5.6%	16,313 2.4%	21,740 3.2%
3人以上	1,110 0.2%	348 0.1%	762 0.1%	327 0.0%	435 0.1%

資料：厚生労働省「被保護者調査（個別調査）」より筆者作成

いては、必ずしも基礎年金のみではなく、報酬比例年金を受給しながらも年金額が低額となっているケースが少なくない。したがって、高齢者の貧困を防止するためには、まず無年金を減らすことが重要であり、基礎年金の水準の低さだけでなく、報酬比例年金が低額となるケースがあること

にも注目しなければならない。さらに、年金額の給付水準については単身世帯を想定し、重点的に検証しなければならない。

図2 公的年金を併給する高齢被保護世帯(単身世帯)の年金額分布
(単位:世帯, 2012年7月末現在)



資料:厚生労働省「被保護者調査(個別調査)」より筆者作成

3. 近年の低年金者対策

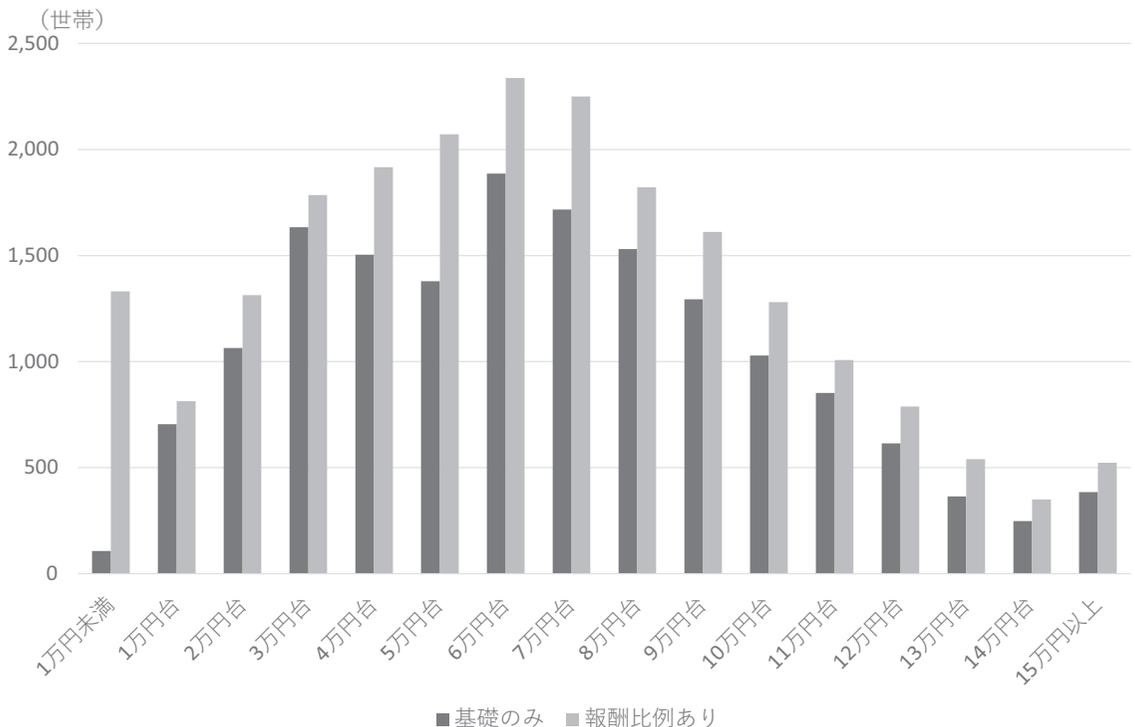
(1) 社会保障・税一体改革

前節ではナショナル・ミニマムとして、日本の公的年金がどのような課題を持っているかを検討した。本節では、近年の年金改正をめぐる議論から、高齢者の貧困問題への対策がどのように進められようとしているかを探る。生活保護受給者急増として表れている高齢者の貧困は、政府にとっても無視しえる社会問題ではない。2008年に設置された社会保障国民会議では、拡大する格差・貧困問題への政府の対応が必要であるという認識が示された。同会議の所得確保・保障(雇用・年金)分科会では、低年金・無年金問題の解消・改善をめざす公的年金制度の大幅な修正や、税方式への移行を想定した「定量的なシミュレーション」が行われ、検討された。しかし、検討された

改革案が、具体的な法改正に結びつくことはなかった。

その後、2009年の政権交代を経て、2011年6月に政府・与党社会保障改革検討本部が決定した「社会保障・税一体改革成案」(以下、「成案」)を元に、社会保障・税一体改革が開始された。社会保障・税一体改革のうち年金制度については、2011年8月から2012年2月に年金部会で行われた法案作成に向けた審議が行われ、最終的に4つの法案が2012年の8月から11月にかけて成立した。成立した法案と主な改正の内容は表2の通りである。このうち、低年金者対策として特に期待されるものとして、年金機能強化法の受給資格期間短縮、短時間労働者に対する厚生年金適用拡大、そして年金生活者支援給付金法などが挙げられる。受給資格期間短縮と年金生活者支援給付金の支給のための財源は、同時に成立した税制抜本

図3 公的年金を併給する高齢被保護世帯（2人世帯）の年金額分布
（単位：世帯，2012年7月末現在）



資料：厚生労働省「被保護者調査（個別調査）」より筆者作成

改革法による消費税率の引き上げにより賄うこととされ、施行も消費税率が引き上げられる2015年10月からとされた。しかし、政権が2012年末に再交代した後、消費税率の引き上げ時期が2017年4月へと先送りされたことに伴い、これらの低年金者対策の実施も延期された。2016年6月に、消費税率引き上げ時期が2019年10月へと再延期が決定された。受給資格期間の短縮は、1度目の延期後の予定通り2017年4月に施行されるが、年金生活者支援給付金の支給については2019年へと再延期されている。

これらの法改正に伴う政府審議会において、生活保護や最低賃金との整合性がどのように議論されたかを確認することで、高齢期のナショナル・ミニマムに関する政府の認識や今後の方針を明らかにすることができる。年金生活者支援給付金の法案作成を目指す年金部会の審議では、その給付

水準をめぐって、生活保護との整合性が検討されている。また、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大については、加入要件の一つである給与の下限を決定するにあたり、最低賃金との関連性が議論された。

(2) 年金生活者支援給付金

年金生活者支援給付金は、低所得の年金受給者に所得および基礎年金の受給額に応じて現金給付を行う制度である。この制度は成案では、低所得者を対象に基礎年金の給付に「一定の加算」を行う制度として企画され、年金機能強化法案に盛り込まれていた。その後、民主・自民・公明三党合意を反映して、年金機能強化法案から削除され、年金制度とは別枠の「福祉的な給付」として改めて提出された法案が成立した⁹⁾。支給額は基礎年金保険料の納付済み期間や免除期間に比例し、所

表2 2012年年金改正の主な内容

主な改正内容	施行時期
年金機能強化法	
(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)	
受給資格期間を10年に短縮	2015年10月 →2017年4月
基礎年金国庫負担1/2の恒久化	2014年4月
短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大	2016年10月
厚生年金・健康保険の産休期間中保険料免除	2014年4月
遺族基礎年金を父子家庭へ支給	2014年4月
被用者年金一元化法	
(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)	
共済年金と厚生年金の制度的差異を解消	2015年10月
保険料の統一	2013年8月
共済年金の職域部分廃止	
公務員の恩給期間に係る追加費用削減	
国民年金法改正	
(国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律)	
2012年、2013年の基礎年金国庫負担を1/2とするための財源を年金交付国債から年金特例公債に変更	2012年11月
特例水準の解消	2013年10月
年金生活者支援給付金法	
(年金生活者支援給付金の支給に関する法律)	
低所得高齢者・障害者等に福祉的な給付	2015年10月 →2017年4月 →2019年10月

資料：厚生労働省「被保護者調査（個別調査）」より筆者作成

得制限もある。所得制限基準を上回る一定範囲の年金受給者にも補足的な給付が支給される。また、障害基礎年金受給者、遺族基礎年金受給者にも、障害年金生活者支援給付金、遺族年金生活者支援給付金が支給されることとなる。老齢年金生活者支援給付金の受給者は約500万人、障害年金生活者支援給付金と遺族年金生活者支援給付金の受給者は約190万人になると予想されている。

2012年改正で導入された年金生活者支援給付金は、住民税が家族全員非課税であり、前年の年金収入とその他の所得の合計額が老齢基礎年金満額以下である、またその基準を超える一定範囲の年

金受給者に現金給付を行う制度である。3種類の給付（ここでは便宜的に「給付金A」、「給付金B」、「補色的給付」と名付けている。）で構成されるこの制度の概要については、以下の通りである。

給付金 A, B の対象となる所得基準：住民税が家族全員非課税で、前年の年金収入+その他所得の合計額が老齢基礎年金満額以下であること
 給付金 A：基準額（月額5千円）に納付済期間（月数）/480 を乗じて得た額を給付
 給付金 B：基礎年金満額の1/6に相当する額に保険料免除期間（月数）/480 乗じて得た額を給付
 補足的給付：所得の逆転を生じさせないよう、給付金 A, B の所得基準を上回る一定範囲の者に、給付金 A に準じる補足的老齢年金生活者支援給付金を給付

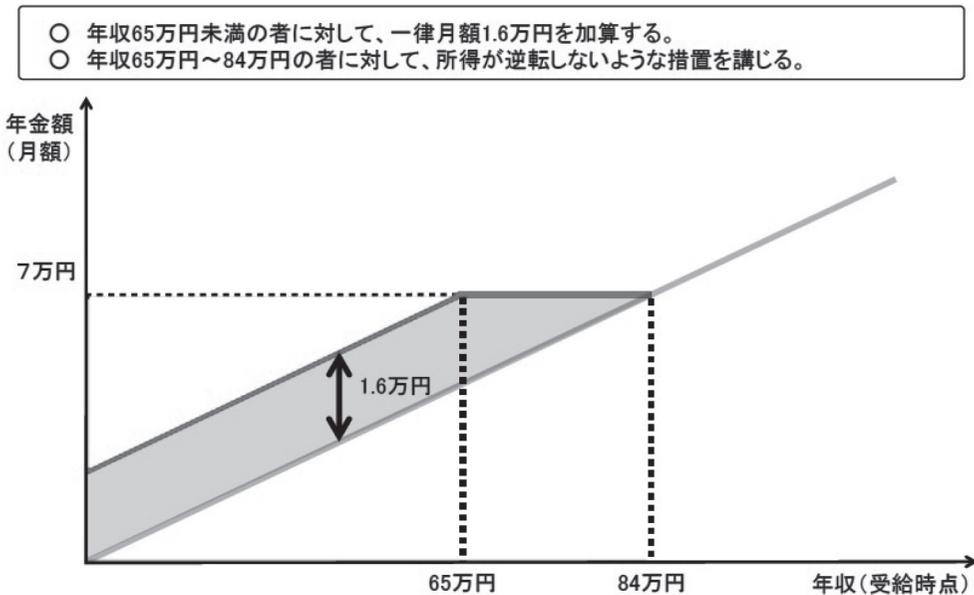
給付金 A が基本となる給付であり、その満額は5千円となっており、物価スライドが適用される。この給付金 A の満額と、基礎年金満額の合計はおよそ7万円となる。この7万円という合計

の給付水準は、成案、および年金部会の審議で保障されるべき水準とされ設定された。

成案の段階で「一定の加算」として構想されていたのは、図4のように月額5.4万円を年収換算した年収65万円までは一律1.6万円給付し、年収65万円以上の受給者に対しては、月額7万円を年収換算した年収84万円になるよう加算額を減額するというものであった。一律1.6万円という額は、民主党が提案する最低保障年金ですべての受給者に保障する月額7万円と、基礎年金の平均受給月額5.4万円との差額から求められたものである。基礎年金を満額の月額6.6万円受給する場合、加算額は月額0.4万円となる。この年収65万円を超えると合計の受給額は増えないという仕組みについて、保険料納付インセンティブが阻害されるのではないかという指摘がなされた。

また、年金部会の審議では、基礎年金がどの程度の給付水準を満たすべきであるのかという問題

図4 一体改革成案における低所得者への加算のイメージ



※ 単身の場合。世帯の場合には、年収基準を2倍することを検討。
 ※ 年収とは、年金のほか、給与収入や事業所得等を合計したものを指す。
 ※ 加算対象者・加算水準・資産調査の有無等によって財政規模は変動する。
 ※ 加算額の月額1.6万円は、7万円と老齢基礎年金の平均額5.4万円の差による。
 ※ 年収65万円～84万円の者に対しては、所得が逆転しないような措置を講じる。

資料：社会保障審議会年金部会「第7回 社会保障審議会年金部会 資料2」p3

表3 基礎年金，高齢者の実態生計費，生活扶助基準額

(円)

		单身	夫婦
基礎年金月額		65,741	131,482
生計費	基礎的消費	67,819	107,785
	基礎的消費+保健医療	76,156	122,744
	基礎的消費+保健医療+交通通信	89,120	147,396
生活扶助基準額	3級地-1	66,260	99,990
	2級地-1	73,540	110,960
	1級地-1	80,820	121,940

注：基礎年金額は2011年時点の満額、生計費は総務省統計局『平成22年家計調査年報』における单身65歳以上（有業者なし）の家計支出、生活扶助基準額は2011年度65歳単身の場合。基礎的消費は食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物の合計である。

資料：社会保障審議会年金部会「第6回 社会保障審議会年金部会 参考資料」より筆者作成

にも関しても、議論が展開された。第2回及び第6回の審議において、基礎年金の給付水準と高齢者の実態生計費や生活保護の基準額との比較が行われている。表3はその一部を抜粋したものである。第1節で述べたように1985年の基礎年金創設時に、基礎年金の給付水準は基礎的消費を賄えるように設計されたものであったが、審議時点の基礎年金満額の6.6万円は、単身高齢者の基礎的消費6.8万円をわずかに下回っていた。生活扶助基準額との比較についても3級地-2の基準額(62,640円)は上回るものの、3級地-1以上の基準額を下回る。加算により満額で7万円を確保することで、基礎的消費や2級地-2の生活扶助基準額(69,910円)をカバーすることができる。ところが、第3回目の審議において物価スライド特例措置¹⁰⁾について議論され、特例措置を解消する方向性が示されていた。物価スライド特例措置が解消されると年金額は2.5%削減されることになるため、基礎年金の満額は月額6.6万円から6.4万円に下がる。この結果、成案の加算額では満額受給でも月額7万円に到達しないことになってしまう。先の保険料納付インセンティブに関する議論もあり、保険料を40年間納め続けた基礎年金満額受給者に対して0.6万円の加算し、7万円受給できるようにすることが妥当とされた。

この審議の経過では、高齢期のナショナル・ミニマムのあり方に関して、政府の認識の変化をいくつか読み取ることができる。まず、後に年金生活者支援給付金となる「一定の加算」は、基礎年金の給付水準の不足分を補うものとされ、基礎年金給付との合計額の水準は、基礎的消費支出をカバーするだけでなく、基準の低い級地における生活扶助基準をカバーすることも視野に入れていたことである。また、想定される世帯についても、単身世帯による給付を中心に検討されていたことも、高齢者単身世帯とその生活保護受給の急増を考慮してのものであると考えられる。その一方で、組み合わせられる基礎年金給付については、加入期間中に拠出義務が発生するすべての保険料を拠出し、満額を受給するケースが前提となる点については、これまでの基礎年金給付水準に関する認識と変化がなかった。

(3) 短時間労働者の厚生年金適用拡大

低年金者の収入を補助する年金生活者支援給付金は創設されたが、その水準は基礎年金満額と合計しても1級地以上の生活扶助基準をカバーしない程度にとどまった。追加的な現金給付による低年金者対策は行き詰まりが見られる一方で、老後に低年金となりやすい短時間労働者を厚生年金に

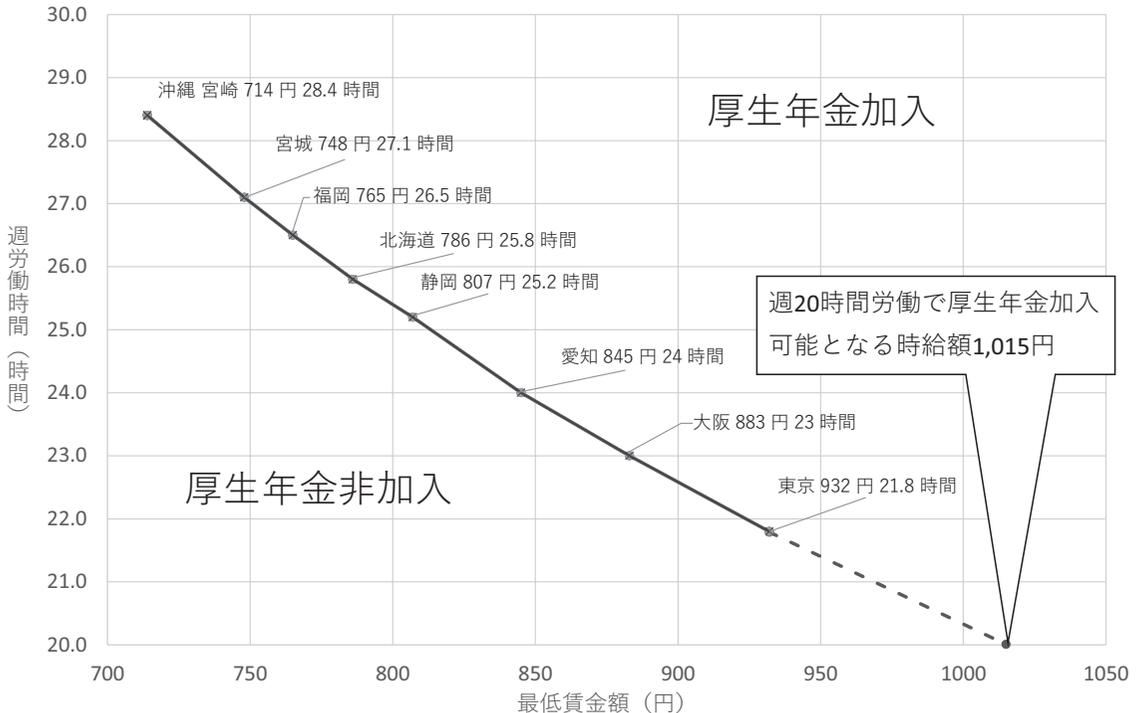
加入させ、年金給付の増額を図る方針はより強く進められている。

2012年の改正以前の厚生年金保険法では、被保険者資格に関して労働時間の規定は明記されておらず、旧厚生省から都道府県への内かんにより、1日または1週間の所定労働時間、1カ月の所定労働日数が正規従業員の4分の3以上であるかどうか、厚生年金及び被用者健康保険へ加入させる基準として示されてきた。年金機能強化法ではこれを厚生年金保険法に明文化¹¹⁾するとともに、①1週間の所定労働時間が20時間以上、②1年以上継続して雇用が見込まれること、③月の報酬が8.8万円以上であること、④学生でないこと、⑤経過措置として501人以上の企業ではないことの5つの条件をすべて満たす労働者を新たに厚生年金に加入させることとなった。この改正は2016年10月から施行される（以下、「2016年適

用拡大」）。こより新たに厚生年金に加入するパートタイマーは約25万人と推計されている。成案時点では、雇用保険と同様に1週間の所定労働時間が20時間以上のみを要件とし、約400万人のパートタイマーを厚生年金に加入させることが計画されていたが、年金部会および社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会の審議の中で、事業主団体などからの反対を受け、加入を大きく制限する要件が加えられた。

図5は2016年10月以降の地域別最低賃金額で就労する短時間労働者が、週何時間労働をすると、2016年適用拡大の月給の最低条件8.8万円に達するかを示したものである。東京都で週21.8時間以上、宮崎県、沖縄県では28.4時間以上就労しなければ、厚生年金加入対象となる月給に達しない。週20時間で月給8.8万円を超えるためには、時給が1015円以上である必要がある。今

図5 地域別最低賃金で厚生年金加入するために必要な週労働時間



注：2016年10月以降の地域別最低賃金額
資料：筆者作成

後、最低賃金が引き上げられ、1015円に近づく地域が生じ始めると、最低賃金審議会においても保険料負担などについて、検討を要することになると予想される。

2012年の改正法附則には、施行3年後(2019年9月)までに適用範囲について検討を加え、必要な措置を講ずることが定められている。2014年に厚生労働省が公表した財政検証では、今後の改正を視野に入れたオプション試算として、2016年適用拡大をさらに推し進めた2通りの場合の推計が行われている。一つは2016年適用拡大を基本とし、暫定措置となっている企業規模501人に限定する要件を除外し、労働者の賃金下限を5.8万円まで引き下げたものである。地域別最低賃金の最低額¹²⁾で週20時間(月約85時間)就労したとき、賃金月額が約5.8万円となる。この拡大範囲の対象となる労働者は、220万人と見積もられている。もう一つは、社会保険の適用対象を全面的に見直すプランである。まず現在、社会保険強制適用対象外となっている、常時5人以上使用する法定16業種¹³⁾を除くすべての個人事業所を強制適用対象とする。その上で、労働時間や雇用契約期間などあらゆる適用要件を排除し、賃金月額5.8万円以上の全ての労働者を対象とするというものである。これにより1200万人もの労働者が、新たに適用対象となると見積もられている。

このように現在の政府においては、基礎年金の給付水準や、追加的な給付によるナショナル・ミニマムの構築に関する議論が停滞し、短時間労働者の厚生年金適用拡大による低年金者対策が模索されている。この対策方法は、現時点での年金受給者や、年金受給開始年齢に近付いている被保険者には、低年金から救済する効果は期待できない。より若い層に対しても、今後の改正により適用範囲がさらに拡大されなければ、大きな効果は期待できない。しかし、この方法は追加的な財源を必要とせず、むしろ年金財政の持続可能性に寄与するものであるため、厚生年金の適用範囲拡大は積極的に検討されてゆくと予想される。厚生年

金加入者が増加すると、最低賃金の水準が低年金を防止する一つの規制として機能し始めることとなる。今後予想される改正の展開を鑑みると、最低賃金に相当する賃金で就労する被保険者が老後に受給する年金額が、どの程度の生活費をカバーするものであるのかについて検討する必要があると考えられる。この点について、次節で分析してみよう。

4. 最低賃金による年金給付水準

(1) 単身高齢者の最低生活費

本節では、最低賃金を想定した賃金水準で厚生年金に加入する被保険者の年金額と、高齢期の最低生活費を比較する。地域別最低賃金は、都道府県別に設定されているため、最低生活費との比較も都道府県別に行う必要がある。2007年の最低賃金法改正以降、中央最低賃金審議会(以下、「中最賃審」)では、地域別最低賃金と生活保護との整合性を図るための検討が行われている。具体的には、地域別最低賃金額で週40時間働いた時の手取り賃金から、税金・社会保険料分を差し引いた手取り収入に対して、生活扶助、住宅扶助の合計額が比較されている。中最賃審の比較方法を参考にしつつ、年金額と生活扶助を中心とした最低生活費とを対象に、一定のモデルケースを想定した仮想的な比較分析を行う。

まず、想定する世帯については、単身高齢者世帯とする。これは第2節で述べたように、生活保護受給に至る高齢者は単身世帯であるケースが多く、年金額と最低生活費を比較する上で、最も妥当であると考えられるからである。中最賃審でも単身世帯を想定し、最低賃金と生活保護の基準の比較が行われている。また、現役時に最低賃金相当の賃金水準で雇用労働者として就労していたと想定すると、持ち家の購入など資産形成は容易ではないと考えられる。このような状態にある単身高齢者が、生活保護を受けずに生活するために必要な収入額として、生活扶助基準をベースに最低生活費を試算する。

ここで注意すべきは、生活保護世帯の家計構造は支出の制限や公租公課の免除などがあり、一般世帯とは大きく異なっていることである。生活保護の給付の中で、基本的な生活費を支給するのが生活扶助である。ただし、生活扶助に含まれない支出内容がいくつか存在する。

まず、生活扶助の中には、持ち家の有無によって大きく変動する、家賃など住居費が含まれていない。家賃の支払いを要する世帯については、別途、住宅扶助が給付される。一般に高齢者世帯は持ち家率が高いが、持ち家がなく家賃支払いを要するケースも想定する。

また、生活保護世帯である場合、医療費は医療扶助として全額支給されるため、健康保険には基本的に非加入となる。そのため生活扶助には、医療費や健康保険料が含まれていないので、これらを加算しなければならない。

健康保険と似た性質の介護保険については、生活保護ではやや扱いが異なり、生活保護受給者であっても65歳以上であれば介護保険の第1号被保険者となる。保険料負担分に対しては、介護保険料加算が支給される。生活保護受給者が要介護となり介護サービスの受給を受けるときは、介護保険による給付を受け、通常の被保険者と同様に発生する1割の自己負担に相当する額が、介護扶助として支給される。最低生活費としては、どちらも生活扶助相当額に上乘せしなければならない。

最後に税金についてであるが、生活保護受給世帯には課税されない。65歳以上の公的年金受給者に対しては、120万円の公的年金等控除が適用される。これに38万円の基礎控除を合計した158万円を公的年金収入が下回る場合、所得税、住民税などは課税がされない。ここで想定する最低生活費は、控除額を下回るため非課税となる。

以上をまとめると、生活扶助相当額、家賃、健康保険料、医療費、介護保険料、介護費の合計が最低生活費となる。本稿では、それぞれの数値に関する統計データがすべて揃っている中で、最新

の2014年度の金額として推計した。一部2014年度の統計データが得られない数値については、最も近い年度のデータを使用した。

生活扶助相当額については、中最賃審では各都道府県内で地域により級地設定が異なる基準額の、人口加重平均が採用されている。しかし、短時間労働者の多くは、級地設定の高い都市部に集中していると考えられるため、ここでは各都道府県で最も高い級地の生活扶助基準を採用する。

家賃については、中最賃審では実績値（住宅扶助非受給者も含めた平均額）を採用している。持ち家がない低所得な高齢者は、公営住宅へ優先的に入居可能であるケースが多いと考えられるため、ここでは公営住宅の平均家賃を計上することとした。総務省「平成25年住宅・土地統計調査」に掲載されている、「専用住宅の所有の関係」が「公営の借家」である世帯の都道府県別1か月当たり家賃・間代を使用した。

健康保険料については、65歳以上75歳未満と75歳以上の2ケースが考えられる。65歳以上75歳未満の場合、現役世代と同様、就労状態などにより様々な健康保険に加入するケースがあり、それぞれに保険料が異なる。75歳以上は、全員が後期高齢者医療制度に加入する。ここでは推計の煩雑さを避けること、高齢者の貧困問題は高年齢になるほど深刻となることから、75歳以上のケースのみを想定し、後期高齢者医療制度の保険料を計上する。後期高齢者医療制度の保険料は、被保険者一人ひとりに課される均等割額と、所得に応じて決められる所得割額で構成され、それぞれ都道府県別に金額が異なる。また、世帯の総収入や年金額により、均等割額、所得割額のそれぞれが軽減されることがある。単身世帯の場合の均等割額は、総収入から公的年金等控除120万円、高齢者特別控除15万円を引いた額が33万円以下（つまり総収入が168万円以下）の場合、8.5割軽減となる。さらに年金収入が80万円以下の場合には9割軽減となるが、ここで推計される最低生活費と同等の年金額は年額80万円超、168万円以

下に収まると予想される。そのため、均等割額には8.5割軽減が適用されるものとする。具体的な金額は、2014年度の厚生労働省「後期高齢者医療制度被保険者実態調査」に掲載されている都道府県別、被保険者一人当たり保険料付加状況のうち、均等割8.5割軽減被保険者の保険料調定額を健康保険料額（均等割額と所得割額の合計）として計上した。

医療費については、後期高齢者医療制度による給付を受けたとき、自己負担割合が1割となる「現役並み所得者以外」の被保険者の一人当たり自己負担額を計上した。具体的には、2014年度の厚生労働省「後期高齢者医療制度事業年報」に掲載されている「現役並み所得者以外」の医療費用総額から給付費総額¹⁴⁾を差し引き、これを被保険者数で除して一人当たりの自己負担額を求めた。

介護保険料は、保険者である市町村別に基準額が設定され、これに世帯の総収入額や年金収入額に応じた軽減が適用される仕組みとなっている。保険料の減免に関する段階区分も市町村別に異なるが、標準である6段階の段階区分では、生活保護受給者等が第1段階、世帯全員が非課税かつ年金収入が80万円以下で第2段階、世帯全員が非課税かつ年金収入が80万円超で第3段階となる。このうち、最低生活費相当の年金収入では、第3段階が適用されると考えられる。第3段階が適用されると、保険料額は基準額の0.75倍となる。都道府県別に最低生活費を計算するため、厚生労働省が公表した第6期（2012～2014年度）の都道府県別平均保険料基準額の0.75倍の額を介護保険料として計上した。

介護費については、介護保険によるサービス受給者のうち、第1号被保険者の一人当たり自己負担額を計上した。医療費では被保険者一人当たりとしたのに対して、介護費では受給者一人当たりとしたのは、介護は医療よりも被保険者に対する受給者の割合が低く、要介護認定を受けケアプランを作成するなど、受給者と非受給者が明確に区

別される仕組みが採られているからである。具体的には、2014年度の厚生労働省「介護保険事業状況報告」に掲載されている第1号被保険者の介護給付・予防給付の費用総額から、給付総額を差し引き、さらに高額介護サービス費総額、高額医療合算介護サービス費総額¹⁵⁾を差し引き、第1号被保険者のサービス受給者数¹⁶⁾で除して一人当たり自己負担額を求めた。

以上の高齢者の最低生活費の構成要素のうち、医療費や介護費、家賃などは実際の家計において全く支出がない世帯も存在する。そのため、支出している可能性が高いものから順に組み合わせ、以下の3つのケースの最低生活費を推計した。

単身高齢者最低生活費①：生活扶助相当額＋健康保険料＋介護保険料

単身高齢者最低生活費②：①＋家賃相当額

単身高齢者最低生活費③：②＋医療費＋介護費

単身高齢者最低生活費①は、ほぼすべての単身高齢者世帯が支出する最低限の金額である。単身高齢者最低生活費②は、持ち家のないケースである。単身高齢者最低生活費③はさらに、傷病、要介護状態にあり、通院や介護サービスの利用を要する状態である。このように単身高齢者最低生活費の推計値を3段階に分けることで、最低賃金相当での就労に対する公的年金給付が、どの程度の生活状態までカバーするのかを確かめることができる。

(2) 最低賃金に対する厚生年金給付

単身高齢者の最低生活費と比較する年金額の基本ケースとして、地域別最低賃金相当の賃金でフルタイム（週40時間）労働をし、40年間厚生年金に加入したケースを想定する。年金額計算の基礎となる標準報酬月額、現役時の賃金は2013年10月から2014年9月までの地域別最低賃金相当で、2014年4月時点で65歳である受給者に対

する支給額として計算する。計算式は以下の通りのものを用いる。

■老齢厚生年金額

標準報酬月額 [地域別最低賃金額 × 173.8 (40時間 × 52週 ÷ 12か月)]

× 0.962 [2014年度の被保険者期間の賃金に対する再評価率]

× 0.005481 [1946年4月生まれ以降の受給者の報酬比例部分乗率]

× 480 [加入期間(月)] ÷ 12 [年金額(年額)を月額に換算]

■老齢基礎年金額

64,400円 [2014年度の基礎年金満額(月額)]

本来、厚生年金額は、加入期間、各時点の賃金額、加入時点から受給時点までの平均賃金上昇率(再評価率)などにより変化する。上記の計算式は、2014年の最低賃金が全被保険者期間に適用されているので、現実にはあり得ない金額である。ただし、最低賃金と公的年金給付との相対的な関係を明らかにすることを目的とする、ここでの分析には有効な計算方法であると考えられる。第2節で述べた公的年金の平均的な給付水準を示す所得代替率も、同一時点の男子の平均賃金を元に計算される。上記の計算式は所得代替率の計算で用いる男子の平均賃金を、最低賃金に置き換えたものに相当する。このケースの年金額を、「フルタイム最低賃金年金額」と呼ぶこととする。

ただし、賃金が最低賃金相当の低賃金労働者の中で、40年間厚生年金に加入し続けるケースが標準的とは考え難い。そうした階層の労働者は転職を何度か経験し、離職期間や厚生年金加入要件を満たさない短時間労働に従事する期間を経て、年金受給開始年齢に達するケースが圧倒的に多いと想像される。厚生年金非加入期間の存在が、年金額をどの程度低下させるかを明らかにするため、一定の厚生年金非加入期間があるケースの年

金額も計算し比較したい。ここでは、40年間のうちの10年間は厚生年金に加入せず、またその期間は失業中のため無収入であったと仮定し、国民年金保険料も全額免除されていたケースを想定した。そのケースにおいては、最低賃金相当の賃金でフルタイム、40年間加入したときの年金額から、老齢厚生年金額は25%、老齢基礎年金額は12.5%減額される。このケースの年金額を、「離職経験者のフルタイム最低賃金年金額」と呼ぶこととする。

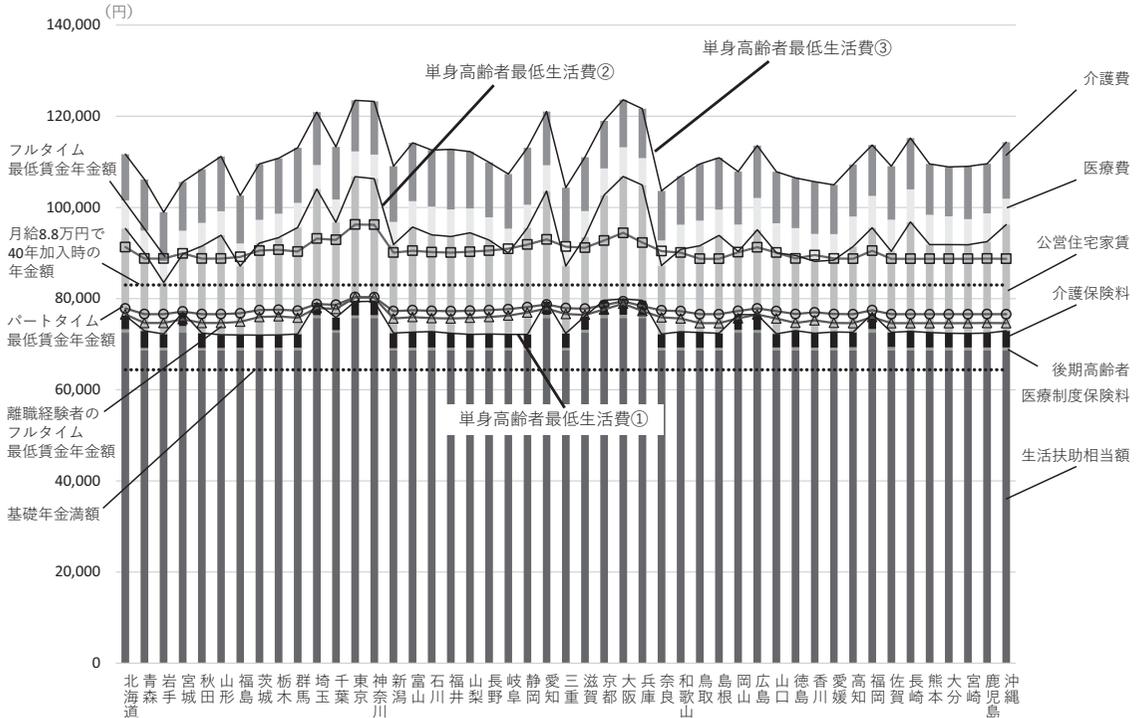
また、第3節で述べたように、短時間労働者への厚生年金適用拡大が進められている。2016年10月から拡大される適用範囲では、週20時間の短時間労働者でも厚生年金に加入可能となったが、最低賃金相当の賃金で週20時間労働の場合、賃金月額が8.8万円に達しないので厚生年金には加入できない。今後、賃金月額の下限を見直す改正が検討されていることを踏まえ、最低賃金相当の賃金で週20時間労働で厚生年金に40年間加入したケースの年金額も比較する。このケースにおいては、最低賃金相当の賃金でフルタイム、40年間加入したときの年金額から、老齢厚生年金額は50%減額され、老齢基礎年金額は満額のままとなる。このケースの年金額を、「パートタイム最低賃金年金額」と呼ぶこととする。

(3) 最低生活費と年金額の比較

以上、3段階の単身高齢者の最低生活費と、3つのケースの年金額を比較したものが図6である。すべての都道府県の単身高齢者最低生活費①が、基礎年金満額の64,400円を上回っていることが確認できる。現時点での短時間労働者の厚生年金加入条件の下限である月給8.8万円で、40年間加入した時の年金額は82,960円となり、すべての都道府県で単身高齢者最低生活費①と②の中間に位置する。

最低賃金相当の賃金でフルタイム就労をする、月給は11万~15万円台となる。これに対するフルタイム最低賃金年金額は、ほとんどの都道

図6 単身高齢者最低生活費と最低賃金年金額の仮想的比較



資料：厚生労働省「後期高齢者医療制度被保険者実態調査」（2014年）、厚生労働省「後期高齢者医療制度事業年報」（2014年）、厚生労働省「第5期計画期間における介護保険の第1号保険料について」、厚生労働省「介護保険事業状況報告」（2014年）、総務省「平成25年住宅・土地統計調査」より筆者作成

府県で家賃を含めた単身高齢者最低生活費②を若干下回る程度となる。岩手県や宮城県、三重県など公営住宅の平均家賃が低い一部の県で、単身高齢者最低生活費②を上回ることに成功している。しかし、医療費や介護費までを含めた単身高齢者最低生活費③には全く及ばない。

離職経験者のフルタイム最低賃金年金額とパートタイム最低賃金年金額は近い水準にあるが、どの都道府県でも後者が若干高く、地域別最低賃金の高い都道府県でより近い金額となる。これらの年金額は多くの都道府県で単身高齢者最低生活費①を若干上回っているが、一部の都道府県では逆転してしまう。

フルタイム最低賃金年金額が単身高齢者最低生活費②③を上回るため、また離職経験者のフルタイム最低賃金年金額とパートタイム最低賃金年金額が単身高齢者最低生活費①を上回るために必要

な、最低賃金の引上げ額と引上げ率を示したのが表4である。フルタイム最低賃金年金額が、単身高齢者最低生活費②を最も大きく下回っているのは兵庫県であり、2014年10月までの地域別最低賃金761円から、45%に相当する344円引き上げなければならない。そのほか大阪府、埼玉県、愛知県など人口集中地域の都道府県で、フルタイム最低賃金年金額が単身高齢者最低生活費②を顕著に下回っている。

こうした傾向は、中最賃審で最低賃金と最低生活費水準との比較が開始されたときに見られた傾向と似ている。生活費の高い人口集中地域で、最低賃金は相対的に低い水準となっていた。その後、現役時の賃金については、最低賃金が生活保護を上回るレベルまで引き上げられた。年金給付は報酬比例部分と定額である基礎年金部分が、組み合わされて給付される。大都市圏の生活費に対

高齢期のナショナル・ミニマムと公的年金（高中）

表4 最低賃金年金額が最低生活費を上回るために必要な最低賃金の引上げ

	地域別最低賃金額				最低生活費を上回るために必要な地域別最低賃金の引上げ							
	2013/10 ～ 2014/9	2016/10 ～	3年間の 改定額		最低生活費② －フルタイム最 低賃金年金額		最低生活費③ －フルタイム最 低賃金年金額		最低生活費① －パートタイム 最低賃金年金額		最低生活費① －離職経験者の フルタイム最低 賃金年金額	
			引上げ 額 (円)	年平均 引上げ 率	必要引 上げ額 (円)	必要引 上げ率	必要引 上げ額 (円)	必要引 上げ率	必要引 上げ額 (円)	必要引 上げ率	必要引 上げ額 (円)	必要引 上げ率
北海道	734	786	52	2.3%	111	15.2%	555	75.6%	-	-	-	-
青森	665	716	51	2.5%	33	5.0%	473	71.1%	-	-	-	-
岩手	665	716	51	2.5%	-	-	277	41.6%	-	-	-	-
宮城	696	748	52	2.4%	-	-	427	61.4%	-	-	40	5.8%
秋田	665	716	51	2.5%	75	11.2%	534	80.4%	-	-	-	-
山形	665	717	52	2.5%	139	21.0%	610	91.7%	-	-	-	-
福島	675	726	51	2.5%	-	-	366	54.3%	-	-	-	-
茨城	713	771	58	2.6%	45	6.2%	517	72.6%	-	-	-	-
栃木	718	775	57	2.6%	72	10.1%	547	76.1%	-	-	-	-
群馬	707	759	52	2.4%	144	20.4%	619	87.6%	-	-	-	-
埼玉	785	845	60	2.5%	296	37.7%	755	96.2%	9	1.1%	32	4.1%
千葉	777	842	65	2.7%	105	13.5%	555	71.5%	-	-	-	-
東京	869	932	63	2.4%	285	32.8%	742	85.4%	-	-	-	-
神奈川	868	930	62	2.3%	274	31.6%	736	84.8%	-	-	-	-
新潟	701	753	52	2.4%	48	6.9%	516	73.6%	-	-	-	-
富山	712	770	58	2.6%	142	20.0%	645	90.6%	-	-	-	-
石川	704	757	53	2.4%	103	14.7%	609	86.5%	-	-	-	-
福井	701	754	53	2.5%	96	13.6%	617	87.9%	-	-	-	-
山梨	706	759	53	2.4%	113	16.1%	599	84.8%	-	-	-	-
長野	713	770	57	2.6%	63	8.8%	527	73.9%	-	-	-	-
岐阜	724	776	52	2.3%	-	-	446	61.6%	-	-	-	-
静岡	749	807	58	2.5%	100	13.4%	579	77.3%	-	-	-	-
愛知	780	845	65	2.7%	289	37.0%	764	98.0%	19	2.4%	43	5.5%
三重	737	795	58	2.6%	-	-	351	47.6%	-	-	-	-
滋賀	730	788	58	2.6%	64	8.8%	541	74.1%	-	-	-	-
京都	773	831	58	2.4%	271	35.0%	714	92.4%	29	3.7%	55	7.2%
大阪	819	883	64	2.5%	337	41.1%	795	97.1%	13	1.6%	28	3.4%
兵庫	761	819	58	2.5%	344	45.2%	799	105.0%	35	4.5%	64	8.4%
奈良	710	762	52	2.4%	-	-	359	50.6%	-	-	-	-
和歌山	701	753	52	2.4%	19	2.6%	457	65.2%	-	-	-	-
鳥取	664	715	51	2.5%	78	11.8%	567	85.3%	-	-	-	-
島根	664	718	54	2.6%	139	20.9%	603	90.9%	-	-	-	-
岡山	703	757	54	2.5%	4	0.6%	482	68.6%	-	-	22	3.1%
広島	733	793	60	2.7%	104	14.1%	607	82.8%	-	-	-	-
山口	701	753	52	2.4%	-	-	482	68.8%	-	-	-	-
徳島	666	716	50	2.4%	18	2.7%	480	72.1%	-	-	-	-
香川	686	742	56	2.7%	-	-	438	63.8%	-	-	-	-
愛媛	666	717	51	2.5%	-	-	439	66.0%	-	-	-	-
高知	664	715	51	2.5%	73	11.0%	564	84.9%	-	-	-	-
福岡	712	765	53	2.4%	137	19.2%	632	88.7%	-	-	20	2.7%
佐賀	664	715	51	2.5%	44	6.6%	553	83.3%	-	-	-	-
長崎	664	715	51	2.5%	220	33.1%	721	108.6%	-	-	-	-
熊本	664	715	51	2.5%	85	12.8%	566	85.3%	-	-	-	-
大分	664	715	51	2.5%	85	12.8%	548	82.6%	-	-	-	-
宮崎	664	714	50	2.4%	83	12.5%	552	83.1%	-	-	-	-
鹿児島	665	715	50	2.4%	102	15.3%	566	85.2%	-	-	-	-
沖縄	664	714	50	2.4%	205	30.8%	696	104.8%	-	-	-	-

資料：図6と同じ

して、基礎年金部分が相対的に低水準であり、老後の生活費の不足を招きやすいことが明らかとなった。さらに、医療費や介護費を含む単身高齢者最低生活費③を、フルタイム最低賃金年金額が上回るためには、1.5倍から2倍程度まで最低賃金を引き上げる必要がある。

離職経験者のフルタイム最低賃金年金額とパートタイム最低賃金年金額が、単身高齢者最低生活費①を下回る結果も、同様に人口集中地域の都道府県で多く見られるが、必要な最低賃金の引上げ額は小幅であり、その後の現実の引上げで逆転した可能性が高い。ただし、介護保険料や健康保険料も上昇しており、逆転に至っていない可能性も十分に考えられる。介護保険料の低所得者への負担軽減強化が進められているため、その効果を考慮した分析が必要となる。

5. 小括

本稿では高齢期のナショナル・ミニマムを担うべき公的年金給付について、基礎年金部分だけでなく、報酬比例部分も含めた給付全体を対象に、単身世帯を前提とした老後の生活保障が可能であるかを検討した。すべての国民を加入対象とする基礎年金は、法的にも生存権の保障を目的とした制度と位置付けられているにもかかわらず、実態としては生活保護制度との整合性が図られていない。2012年に基礎年金の給付水準の低さを補うことを目的とした、年金生活者支援給付金が創設された。制度創設に向けた年金部会の審議においては、生活保護との整合性を意識した議論も見られたが、最終的な水準は低位にとどまった。

基礎年金の給付のみによって高齢期のナショナル・ミニマムを形成する見通しが立たない一方で、2004年の年金改正で導入されたマクロ経済スライドにおいては、報酬比例部分も含めた公的年金全体での給付水準コントロールが行われている。また、年金受給者の実態に目を向けても、基礎年金のみの受給者は少数であり、報酬比例部分

の受給者の方が圧倒的に多い状況にある。しかし、報酬比例部分を受給していても、年金額が低額であるため、生活保護を併給するケースも少ない。高齢者の貧困を防止するためには、報酬比例部分も含めて公的年金全体の給付額を増加させ、低年金を防止する手立てが必要である。

現在、政府が進める低年金者対策も、短時間労働者の厚生年金への加入を拡大するという方針が採られている。報酬比例である厚生年金の給付額は、現役時の賃金に左右されるので、賃金の最低額を法的に規制する最低賃金が、厚生年金給付の最低額をある程度規定しているといえる。本稿では、地域別最低賃金で就労した場合に支給される老後の年金額と、単身高齢者の最低生活費を仮想的に比較する分析を行った。

地域別最低賃金に対して支給される老後の年金額は、フルタイム就労で40年間加入した場合でも家賃を含む単身高齢者の最低生活費に、ほとんどの都道府県で及ばないという結果が示された。さらに医療や介護サービスの受給を要する状況となると、これらの自己負担分の支出には完全に不足する。また、就労がフルタイムでない場合、一定の離職期間を挟む場合、年金額は大幅に低下し、生活扶助相当額に健康保険料と介護保険料を合計した、最低限の支出も賄えない状況も発生しかねないことが示された。

地域別最低賃金に対して支給される年金額が、単身高齢者の最低生活費を充足できない状況は、生活扶助相当額や家賃の高い人口集中地域で起こりやすい。これらの地域でも最低賃金を引き上げるほか、公営住宅の提供を増加させ、家賃の減免措置を実施すること、介護保険料や医療、介護の自己負担額軽減措置をとることなどにより、高齢者の貧困リスクを低下させることが可能である。また、安定的な雇用に就くことができない労働者は、老後の年金額が低額となりやすい。雇用保険給付から年金保険料の拠出をする仕組みなど、離職期間による年金額の低下を防止する措置を検討する必要がある。

本稿で行った地域別最低賃金で就労した場合に支給される老後の年金額と、単身高齢者の最低生活費との仮想的比較は、今後段階的に実施される、マクロ経済スライドによる給付水準の調整を考慮していない。2016年12月には、マクロ経済スライドによる給付水準の調整を、より積極的に進める年金改革法が成立している。給付水準の調整が進めば、年金額は全体的に低下し、公的年金給付によるナショナル・ミニマムの形成はより困難となると予想される。マクロ経済スライドによる給付水準の調整を考慮した分析は、今後の課題としたい。

注

- 1) 代表的なものとして鎮目（2006）、四方（2010）などがある。
- 2) 男子厚生年金被保険者の平均的な標準報酬額（標準報酬月額と標準賞与額それぞれ男子被保険者平均のひと月当たりの額）で480ヵ月厚生年金に加入した場合の老齢厚生年金額と、2人分の老齢基礎年金満額合計。
- 3) 1952年の第35回総会で採択された。日本は1976年に批准している。
- 4) 厚生労働省（2010）。厚生労働省「国民生活基礎調査」を使用した推計。
- 5) この調査は、老齢年金受給者個人を対象に行われているため、夫婦世帯については調査対象者の配偶者も年金を受給しているケースと受給していないケースの両方が含まれる。
- 6) 男女とも65歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯。
- 7) 対象は高齢者世帯のみであるが、受給している年金は老齢年金だけでなく、障害年金や遺族年金を受給している世帯も含まれている。
- 8) 基礎年金のみの受給者で基礎年金満額以上を受給しているケースがみられる。これらのケースが受給する年金のより詳細な内訳は不明であるが、年金の受給開始を65歳時点以降に遅らせて、受給する年金額を増額する繰下げ受給や、付加年金、国民年金基金、その他私的年金の受給などが含まれていると考えられる。
- 9) 年金生活者支援給付金法の成立過程や性質については畠中（2015a）、短時間労働者の厚生年金適用拡大における課題については丸山（2012）、駒村・丸山（2014）、永瀬（2015）、畠中（2015b）で詳しく分析している。
- 10) 1999年から2001年までの間、物価が下落したが特例的にマイナス改定を行わず据え置いた措置。これは2004年の年金改革によって、物価上昇時にプラス改定を控えることで解消することとされたが、その後なかなか物価が上昇せず特例措置が継続した状態となっていた。マクロ経済スライドによる給付水準の調整開始は、物価スライド特例措置の解消後とされていたため、マクロ経済スライドの実施も先送りされ続けてきた。
- 11) 厚生年金保険法第12条
- 12) 2014年10月からの地域別最低賃金で、鳥取、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、沖縄の677円。
- 13) 厚生年金保険法第6条で指定された、①物の製造、加工、選別、包装、修理又は解体の事業、②土木、建築その他工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊、解体又はその準備の事業、③鉱物の採掘又は採取の事業、④電気又は動力の発生、伝導又は供給の事業、⑤貨物又は旅客の運送の事業、⑥貨物積みおろしの事業、⑦焼却、清掃又はと殺の事業、⑧物の販売又は配給の事業、⑨金融又は保険の事業、⑩物の保管又は賃貸の事業、⑪媒介周旋の事業、⑫集金、案内又は広告の事業、⑬教育、研究又は調査の事業、⑭疾病の治療、助産その他医療の事業、⑮通信又は報道の事業、⑯社会福祉法に定める社会福祉事業及び更生保護の16業種
- 14) 給付費の中には高額療養費制度による給付額も含まれる。
- 15) 高額介護サービス費総額、高額医療合算介護サービス費総額には第2号被保険者に対する給付分も含まれているが、厚生労働省「介護保険事業状況報告」には被保険者区分により区別された

金額が掲載されないため、やむを得ず合計額を使用した。その結果、求められた第1号被保険者の受給者一人当たり介護費自己負担額は、本来の値より若干低い値となっているはずである。

- 16) 居宅介護（介護予防）サービス，地域密着型（介護予防）サービス，介護老人福祉施設，介護老人保健施設，介護療養型医療施設の受給者数合計。

参考文献

- 駒村康平（2013）「低所得高齢者向け最低生活保障制度の確立」宮本太郎編『生活保障の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店，pp171-198
- 駒村康平（2014a）「2014年年金財政検証とそれに伴う制度改革の議論」『生活福祉研究』通巻88号，pp4-19
- 駒村康平・丸山桂（2015）「就業形態の変化と社会保障・企業福祉」『日本労働研究雑誌』第659号，pp5-15
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2010）「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」
- 厚生労働省（2014）『国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—平成26年財政検証結果—』
- 桜井啓太（2014）「最低賃金と生活保護の逆転現象発生のメカニズムとその効果」『大原社会問題研究所雑誌』第663号，pp1-16
- 鎮目真人（2006）「国民年金制度と基礎的生活保障—2004年公的年金改革による生活保障のゆくえ—」『社会福祉学』第47巻第1号 pp5-16
- 四方理人（2010）「高齢者の最低所得保障—国民年金と生活保護について」『最低所得保障』岩波書店，pp51-73
- 社会保障審議会年金部会資料
- 政府・与党社会保障改革検討本部（2011）『社会保障・税一体改革成案』
- 寺澤泰大（2016）「消費税率引上げ再延期による社会保障への影響」『立法と調査』No.378，pp126-134
- 畠中亨（2007）「公的年金財政検証の課題」社会政策学会編『経済発展と社会政策—東アジアにおける差異と共通性—』（社会政策学会誌18号）法律文化社，pp185-207
- 畠中亨（2015a）「2012年公的年金改革における高齢低所得者対策—年金生活者支援給付金を中心に—」鷲谷徹編著『変化の中の国民生活と社会政策の課題』中央大学出版部，pp57-81
- 畠中亨（2015b）「2014年公的年金財政検証と低所得・低年金者対策」『大原社会問題研究所雑誌』第685号，pp.18-33
- 永瀬伸子（2011）「若年非正規雇用の現状と年金を含めた社会的保護のあり方」『年金と経済』Vol.30，No.2，pp10-22
- 永瀬伸子（2015）「パートへの厚生年金の適用拡大について—年金の財政検証と適用拡大オプション試算から—」『年金と経済』Vol.34，No.1，pp24-39
- 松野晴菜（2014）「平成26年公的年金財政検証と今後の年金制度改正の行方（上）」『立法と調査』No.358，pp26-45
- 丸山桂（2012）「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題」『年金と経済』Vol.30，No.4，pp16-22
- 山内孝一郎（2014）「平成26年財政検証について」『年金と経済』Vol.33，No.3，pp3-9
- 山田篤裕（2009）「低所得層における国民年金保険料納付免除の実態—社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』個票に基づく実証分析」『社会政策研究』9，pp.64-91
- 和田幸典（2013）「社会保障・税一体改革と年金改革法について」（『年金と経済』第31号第4号），pp38-47