

国民年金制度の問題点と改革

早稲田大学大学院経済学研究科 研究生
木元 浩一

<目次>

- 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 現状認識・問題意識と研究課題および位置づけと貢献

<目次>

- 第1節 現状認識・問題意識
- 第2節 本研究に関わる先行研究
- 第3節 研究課題
- 第4節 研究の枠組み
- 第5節 本研究の構成（各章の概要）
- 第6節 本研究の位置づけと貢献

第1節 現状認識・問題意識

わが国の高齢化が世界に類を見ないスピードで進んでいることは周知の通りである。少子化と相まって、わが国の65歳以上の総人口に対する比率はすでに1/4を超えている。高齢者の人口比率が高くなるにつれ、高齢期の所得保障を検討する重要性はますます高まっている。老後の生活費は基本的に、現役期に勤労して得た所得からの貯蓄と利子、公的年金制度からの給付、私的年金等の民間の貯蓄型保険、親族からの仕送り、年

金以外の社会保障給付などによって賄われている。その中でも特に公的年金制度からの給付が極めて肝要である。厚生労働省(2018)の「表8 各種世帯の所得の種類別1世帯当たり平均所得金額」によると高齢者世帯の総所得に占める公的年金・恩給の割合は約7割にも及ぶ¹。よって高齢期の所得保障を検討するにあたっては、公的年金制度が対象の中心となる。

日本の公的年金制度は、制度が形成されてきた歴史的な背景から職域ごとに制度が分立している。日本の公的年金制度は2制度からなり、被雇用者を対象とする厚生年金保険制度、被雇用者を含め国民すべてを対象とする国民年金制度である。かつては、公務員を対象とした共済年金制度が存在したが、2015年10月に厚生年金保険制度に統合された。したがって、現在では厚生年金保険制度と国民年金制度の2つにより公的年金制度が体系化されている。公的年金制度は厚生年金保険制度と国民年金制度の2制度からなるが、制度の仕組みは大きく異なる。わが国では国民皆年金体制と評される公的年金制度が整備されているが、それは大まかに言って、厚生年金保険制度の被保険者を国民年金制度の第2号被保険者として組み入れ、その被扶養配偶者を第3号被保険者としたうえで、それ以外の者を第1号被保険者として包括的に含有しているのである。国民年金制度では、厚生年金被保険者を第2号被保険者として加入させるが、自営業者、専業主婦(主夫)、無職者をも加入対象者としている。

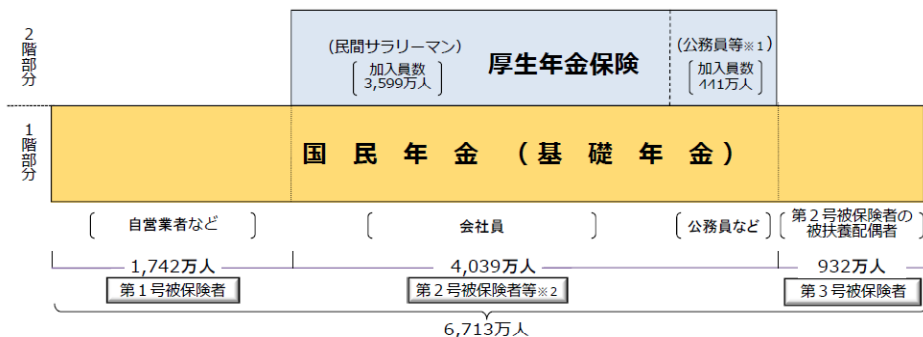
図表1は、日本の公的年金制度の体系を示している。公的年金制度は2つの階層から構成されている。1階部分が上述の国民年金制度であり、2階部分は厚生年金保険制度となっている。1階部分である国民年金制度は全国民を対象として高齢期の生活費の基礎的な部分を賄うという役割を担っているのに対して、2階部分である厚生年金保険制度は給付額が報酬比例部分として現役時代の賃金水準に比例しており、従前所得の保障という役割を担っている。

さて、本研究では基礎年金が主たる関心の対象であり、ここで概念の整理をしておく。基礎年金とは本来は国民年金制度からの給付を指す用語である。実際に、日本年金機構(2017)では、「国民年金は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満のすべての人が加入するもので、老齢・障害・死亡により『基礎年金』を受けることができます。」という説明がある。しかしながら、基礎年金という語句が用いられる場合、往々にして制度としての側面を指す場合がある。用語として基礎年金制度という語句もすでに定着している。意図するところは国民年金制度と同じ意味である。そして、法律的な観点から言えば、「国民年金法」によって国民年金制度が規定されている。そこで、本研究では、誤解を避けるため、基礎年金を本来の意味である給付という意味で用い、場合によって「基礎年金部分」という表現を使う。一方、制度としては基礎年金制度ではなく、国民年金制度で統一して論を進めていく。ただし、参考文献における表現との関係で基

¹ ここで公的年金・恩給としているが、恩給制度の給付対象者は極めて少なく、実質的には公的年金のみで見た場合と数値はほぼ同じである。

礎年金制度という用語を用いる場合もある。その際には、文脈上明らかに峻別出来る場合を別として、誤解が生じる恐れがある場合には適宜補足説明を行う。

図表 1. 公的年金制度の体系



※1 被用者年金制度の一元化に伴い、平成27年10月1日から公務員および私学教職員も厚生年金に加入。また、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに年金払い退職給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※2 第2号被保険者等とは、被用者年金被保険者のことをいう（第2号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

注：数値は平成27年3月末である。

出所：厚生労働省「公的年金制度の仕組み」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/000126679.pdf>（アクセス日：2018年8月30日）

国民年金制度は創設当時、自営業者を主な対象としていたが、現在では無職者が増えていると同時に、被雇用者でありながら厚生年金保険制度の対象とならない非正規雇用者が第1号被保険者として増えている。実際、厚生労働省の「平成26年国民年金被保険者実態調査」によれば、「無職」が33.9%、「パート・アルバイト・臨時」が30.9%にも達している。このように、制度創立の沿革から職域ごとに制度が整備されてきており、被保険者の属性により加入する公的年金制度が国民年金制度のみか厚生年金保険制度かで異なる。それゆえに、公的年金制度の被保険者間で給付面の格差があるとともに、国民年金制度のみ加入対象となる第1号被保険者の集団の方が経済的なリスクが高く、その結果として制度上の問題も生じている。

厚生年金保険制度の被保険者であれば国民年金制度へ自動的に加入することになり、そこからの給付である基礎年金を受給できる。厚生年金保険制度の被保険者は基礎年金を受給することに加えて、報酬比例に基づく給付をも受給することになる。一方、国民年金制度のみ加入している被保険者は基礎年金のみを受給し、制度間で給付の格差がある。加えて、厚生年金保険制度の場合には、制度の仕組みとして被保険者への加入手続きは事業所が代行しているため、未加入となることはなく、また保険料徴収についても勤めている事業所により給与からの天引きという形で行われているので、低年金・無

年金の心配は基本的には生じない²。一方、国民年金制度においては、年金制度への加入手続きを基本的には加入対象者が自身で行うということになっているので、加入手続きを怠るという未加入問題が生じている。さらに、仮に加入手続きを行い、被保険者になった場合でも、保険料も被保険者が自身で納付することとなっており、経済的な困難さ、近視眼性、時間選好率に基づく将来消費への割引率の高さ、制度に対する無知、制度に対する信頼性の低さなどを理由として未納者となる者も多い。現行の公的年金制度は社会保険方式を採用しており、保険原理に基づいて受給資格要件を設けている。受給資格要件はかつて25年であったものの、長すぎるという批判から2017年8月より10年に短縮された。10年に短縮されたことにより、資格を満たすことは容易になったものの、上述の未納の理由により満たせないケースは少なからず生じ、その場合には無年金者になる。また、仮に受給資格期間を満たせたとしても、後の章で詳しく説明するように、国民年金制度からの基礎年金は保険料納付の納付期間に依存するため、未納期間が長くて保険料納付期間が短い場合には、低年金となる。もちろん、低所得者への配慮として、経済的な理由で保険料納付が困難な被保険者に対しては、所得の状況に応じた多段階の保険料免除制度が整備されているが、免除を受けた割合に対応して給付額も減少し、やはり低年金となる。このように国民年金制度は1階部分の基礎年金のみであり、基礎年金に加えて報酬比例部分を受給することになる厚生年金保険制度の被保険者と比較して、制度そのものの仕組みから給付格差がある。また、国民皆年金体制の基礎を成す国民年金制度は、先に述べた通り、経済的リスクの高い被保険者を抱えることになり、未加入・未納者を生み出し、彼らが高齢期となる時には低年金・無年金者に陥るといった問題が生じる。

基礎年金に関わる最大の問題は、上述の国民年金制度における未加入・未納に基づく将来の低年金・無年金者が貧困高齢者となると懸念されることである。しかし、基礎年金に関わる問題として、第3号被保険者問題が今もなお解決されずに残されている。第3号被保険者問題とは、厚生年金保険制度の被保険者（第2号被保険者）の被扶養配偶者である第3号被保険者が保険料納付を要せず基礎年金を受給できるということから生じる問題である。第3号被保険者問題は公平性の視点からの問題と労働供給への影響の問題という2つの視点に分けて整理される。公平性の問題とは、社会保険制度でありながら保険料負担を要せず基礎年金の給付が受けられるという問題であり、他の保険料負担を要する被保険者と比較して公平性の視点から見て問題があるというものである。一方、労働供給への影響の問題というのは、公的年金保険料の負担を回避することを目的として、第3号被保険者となるために、すなわち厚生年金保険制度の被保険者（第2号被保険者）の被扶養配偶者になるために、意図的に労働供給量を減少させることを指

² 本来であれば厚生年金保険制度が適用となる事業所が（保険料負担の回避を目的とするなどして）届け出を怠って、当該事業所に務める被雇用者が無年金・低年金となることはあり得る。

す³。この2つの視点からの第3号被保険者問題については、これまで長く研究者や公的な検討会などで対応策が検討されてきたが、いまだすべての人が納得する解決策は提示されていない。

公的年金制度のとりわけ基礎年金に関わる問題は多岐にわたるが、大きな問題は先にあげた未加入・未納問題と第3号被保険者問題であろう。2つの内、老後の所得保障を担う公的年金制度の役割を考えれば、未加入・未納問題に基づく将来の低年金・無年金問題から生じる貧困高齢者への対応策を検討することが極めて重要となる。いうまでもなく、わが国には貧困対策を目的とした公的扶助として、生活保護制度という救貧制度が存在するが、生活保護制度には受給にあたってミーンズ・テストとして厳しい所得・資産および親族の扶養の可能性が問われることになり、スティグマを強く感じさせることから漏給問題が生じており、十分に機能しにくい。未加入・未納者の多くが無職者や非正規雇用者という経済的弱者であり、非正規雇用の推進が今後も続いていくことから、未加入・未納問題への対策は喫緊の課題であろう。今後ますます高齢化が進んでいき、老後の所得保障への不安が拡大していく中で、公的年金制度のとりわけ老後生活費の基礎的部分を賄うという理念を掲げている基礎年金の問題点を解決するために、基礎年金改革を検討することは極めて重要となる。

第2節 本研究に関わる先行研究

本研究では上述の現状認識・問題意識を前提として論を進めていくが、関連する先行研究は多数ある。序章以降の本文での先行研究は第3号被保険者問題、最低保障年金、消費税の複数税率等の込み入った論に関連している。しかし、本研究は、高齢者の貧困、公的年金の問題、年金改革の問題に関わる研究であり、それらの先行研究をここで確認しておきたい。そうすることにより、本研究の位置づけがより明確になるからである。そのうえで本研究の研究課題を第3節において述べる。なお、第4節では論文の構成、すなわち各章の概要を説明するが、そこでは各章に関連する先行研究についても言及する。

本研究は公的年金制度のとりわけ基礎年金の問題点と改革策を検討することにあるが、公的年金制度関連を取り扱った先行研究は多くある。Liu (2000)は、日本の公的年金改革を持続可能性の視点から議論しており、2000年改革による将来の年金負担への影響について議論しており、2000年改革により保険料が負担が抑制されることになることを示している。Liu (2000)では、現行の制度が持続していくことを前提とした研究であるが、本研究では、現行の制度を改革して新しい制度を検討しているところに特徴がある。

Takayama (2001)では、1999年改革（給付減：厚生年金保険制度の給付乗率の低下、

³ この2つの視点からの第3号被保険者問題に加えて、近年では第3号被保険者から第1号被保険者への切り替えを怠った者を救済したという、事務手続きにも関わる第3号被保険者関連の問題が生じている。

既裁定年金の CPI でのみの改定、老齢在職年金の扱い、支給開始年齢の上昇、総報酬制の導入など)の紹介を行っている。また、近年の日本では私的年金の役割が高まっており、国も新しい DC 型の私的年金を提案しており、関連法案が 2001 年に通過したことにも触れている。当論文は当該改革の主要点も説明している。Takayama (2001)は特定の改革に焦点を当てつつ、DC 型の私的年金という形で新たな制度を提案している。本研究では、特定の改革には焦点を当てることはせずに、現行の制度が抱えている問題点とその解決策を模索している点異なる。

Takayama (2009,b)では、日本の公的年金制度を適用範囲について特に強調しながら論じている。その中で、第 3 号被保険者問題にも言及し、共働き夫婦や単身世帯での女性が増えてきており、大きな問題(不公平)として攻撃を受けていると述べている。カバーレージに関しては、非正規雇用を背景に国民年金でのドロップアウト率が高まっており、将来において無年金・低年金者となって、ミーンズテストを伴う公的扶助(生活保護)に頼る傾向があると指摘している。そのうえで、国民年金を租税ベースでユニバーサルな制度に変更しようという提案が日本で提起されていると説明している。また、世代間の損得の論争を鎮静化させるため、最低保障年金の提案をしている専門家もいると説明している。なお、(最低保障年金の導入と併せて)ミーンズテスト、所得テスト、年金テスト、クローバック、タックスクレジットを導入するのが望ましいのか否かは現在では結論が出ていないとしている。Takayama (2009,b)では、いくつかの問題点が包括的に示されており、参考になるが、本研究では、とりわけ第 3 号被保険者問題および国民年金制度の未加入・未納問題(Takayama (2009,b)での、国民年金でのドロップアウト率の高まりの問題)に焦点を当てて深い検討をしている点異なる。

Horioka (1999)では、日本の公的年金制度のシステムの紹介、歴史の紹介を踏まえたうえで、4 つの問題を指摘し、改革の方針に向けて提案している。4 つの問題とは、公的年金の世代間不公平性、世代内の不公平性、高齢者と女性の労働供給へのマイナス面、公的年金による民間貯蓄(私的な貯蓄)の減少の 4 つである。本研究と関わりが深いのは女性の労働供給へのマイナス面での指摘である。これは第 3 号被保険者問題に他ならない。すなわち、サラリーマンの被扶養者(第 2 号被保険者の被扶養者)は年金保険料の負担を避けるべく、労働供給を抑制するというのである。解決策の提案として、第 3 号被保険者にも応分の保険料負担を課すことを提案し、その結果、労働供給を促すので将来の労働供給の減少を補えるという側面もあることを指摘している。

先行研究が示すように、公的年金制度には様々な問題点が存在する。本研究では公的年金制度の基幹を成す基礎年金に焦点を当てる。特に高齢期の貧困問題に焦点を当てる。高齢期の貧困問題についても様々な先行研究が存在している。Kwan (2018)では、高齢者の貧困問題に関する先行研究を研究が行われた場所、方法(質的か数量的かなど)、目的と発見などで類型化している。そのうえで、貧困をどう定義するかが極めて重要であり、それが結局は誰が貧困者であるか、貧困率の高さ、どのように貧困政策を形成し

実行するかという点、また今後の研究には主観的に貧困尺度を定義に含めるべきという主張をしている。また、社会年金 (social pension) が高齢者に対する防貧効果を示す十分なエビデンスがあるというのも重要である。そのうえで、今後の研究には最も防貧効果の高い社会年金の仕組みを明らかにすることが重要であると述べている。Kwan (2018)では、貧困そのものの定義に関わる問題が検討されており、重要である。本研究でも最低保障年金の給付水準の検討で貧困基準を参照するが、そこでは所与の貧困概念をそのまま用いており、貧困基準そのものについては今後の検討課題としたい。

Inagaki (2018)では、高齢期の女性の貧困 (貧困ライン=公的扶助) についてマイクロシミュレーション (INAHSIM) を用いて推計している。問題意識として、公的年金制度が 1980 年代の男女の役割分担 (女性は 20 代で職を離れ、結婚し子育てをする) に基づいているが、現在では多様化しており、一生結婚しない女性や離婚となる女性に対しては、現存する賃金格差を通じて、年金給付が少なくなり、女性の貧困が深刻となるという意識である。先行研究とは異なり、個人レベルではなく家計レベルで把握している。シミュレーション結果として、年金給付額の分布を男女別に推計している。2012 年時点を示したグラフによると、女性の方は低位に偏っていることが分かる。一方、2030 年時点でのグラフでは、形状は 2012 年時点と同じであるが、マクロ経済スライドの存在により全体で給付額が下がっている。(当該論文の) 図表 8 では女性の高齢期での貧困率を婚姻状態別で示しており、生涯未婚と離婚が寡婦や結婚している状態を顕著に上回っている。ただし、生涯未婚と離婚の割合は高齢者全体から見れば低く、それゆえ貧困率への影響も現在のところ小さい。しかし、1980 年代以降は結婚行動が変化してゆき生涯未婚と離婚の割合は増加している点を指摘している。(当該論文の) 図表 9 では、高齢期の貧困率を時系列にて男女別に示しており、女性の貧困率の方が高く、総じて上昇傾向にあることが示されている。著者の結論として、これらの貧困問題は近い将来において顕在化するので、超高齢化社会に向けた年金改革の重要性と現在の人々の行動 (結婚) と統合的な公的年金改革の重要性を訴えている。Inagaki (2018)では、マイクロシミュレーション (INAHSIM) を用いて推計しており、技術的には高度であるが、公的年金改革について制度の理念を踏まえた考察が十分には行われていない。本研究では、制度論の視点から制度改革を検討しており、この点が大きく異なる。

Smeeding and Sandstrom (2005)では、LIS のデータベースを用いて高齢期の女性の貧困問題に焦点を当てた国際比較 (英語圏中心) をしている。女性の貧困は年齢を経るごとによる生活の変化と密接に関連していると指摘している。分析の結果として、75 歳以上の女性単身高齢者で特に貧困率が高いという指摘をしている。そのうえで、当該問題の解決策として、当該貧困者を貧困から救うセーフティネットの確立を提起している。なお、当論文での「If a nation has a low minimum benefit package, poverty rates will be higher than if it has a higher level of minimum benefit generosity」 (すなわち「ある国が十分に高い最低保障給付の制度を有する場合と比較して、不十分な最低保

障給付しかない場合には、相対的に貧困率は高くなるだろう」という意味である。)は貧困対策として(十分な給付額の)最低保障年金の重要性を示唆するものと言える。Smeeding and Sandstrom (2005)の言からわかる通り、最低保障年金制度の存在は高齢期の貧困対策として有効であり、本研究で提言する最低保障年金制度を正当化する根拠の一つと言える。

駒村(2018)では、総論として各論文の内容紹介に加えて、団塊ジュニア世代の低年金や貧困リスクを問題視して必要な年金改革について議論している。そこでは、厚生年金保険制度の適用拡大、私的年金の拡充、繰り下げ支給の弾力化を検討項目として掲げている。そして、そのうえで貧困高齢者への対応として最低所得保障制度の確立という観点から所得保障制度全体を視野に入れた改革が必要になると主張している。駒村(2018)の論から分かる通り、公的年金制度の改革は待ったなしである。駒村(2018)では、厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度の両方に言及されているが、比較検討まではなされていない。本研究では両者を比較検討し、最低保障年金制度の導入を提言として掲げている点が大きく異なる。

稲森(2018)は、生活保護に陥る高齢者が増加している現状を掲げて、現状の公的年金制度が十分に高齢者の所得保障機能を果たしていない点を指摘して、少しでも多くの人を厚生年金の対象にする厚生年金保険制度の適用拡大を支持している。生活保護制度については実施に伴う負担の大きさから、要保護者になる手段は多いほうが良いと述べている。さらに、年金額が減少する制度(例:繰り上げ支給)については否定的である。また、公的年金に上乘せする社会手当を支持している。稲森(2018)では、厚生年金保険制度の適用拡大策が指示されているが、ここでは特に最低保障年金制度との比較検討はなされていない。本研究では両改革を比較検討した結果、最低保障年金制度の導入を提言しており、結論が異なっている。

山田(2018)では、同じ低所得者にも関わらず生活保護を受給している老齢年金受給者(被保護年金受給者)とそうでない老齢年金受給者の属性を検討している。その結果、被保護年金受給者となるのは、「配偶者以外の世帯員と同居していない、貯蓄がない、持ち家がない、20~60歳で20年以上の職歴が臨時・日雇い、女性の場合はさらに正規の常用雇用」(p.18)等となっている。山田(2018)では、貧困者の属性について検討されている。本研究で提言する最低保障年金制度の導入は財政負担が重く、公費負担方式ということもあり、対象者が絞られる可能性が高い。そうした時に、山田(2018)で示されたような貧困者の属性が参考になる。この点については今後の課題としたい。

このように高齢期の貧困問題というのはかねてより関心が寄せられ、日本の直近の研究でも主たる研究対象となっている。後で確認するように、基礎年金の理念は高齢期の基本的な生活費を保障することにある。したがって、日本においては高齢期の貧困対策として基礎年金をどのようにデザインするかが極めて重要である。その基礎年金では、国民年金制度の未加入・未納問題、第3号被保険者問題が存在している。第3号被保険

者問題については、その問題点の整理や解決策に関する先行研究が積み上げられている（詳しい議論は第2章第3節で行う）。しかしながら、いまだ完全な解決には至っていない。一方、国民年金制度の未加入・未納問題を扱った先行研究も数多くある（統計データを用いた説明は第2章第2節で、解決策としての基礎年金の全額公費負担方式化や最低保障年金制度に関する先行研究は、第4章第2節で整理する）。先行研究では、解決策として基礎年金の全額公費負担方式化や最低保障年金制度の導入が提唱されている。本研究では、高齢期の貧困の完全除去を目指して最低保障年金制度の導入を支持しつつ、制度導入に向けて具体的な提案を行う。

なお、本研究では政治的な側面は扱わないが、公的年金改革を検討する際には政治的な制約も重要である。北岡伸一・田中愛治(2005)は政治的な視点から公的年金改革を分析している著書である。

田中(2005a)では、本書の序章という位置づけで、まず日本の年金問題の背景として年金制度の問題の所在、日本の年金制度の歴史や仕組みの紹介、2004年度の年金改革に関する議論を紹介している。その後、「年金改革に関する政治経済学的アプローチ」と題して、「年金改革そのものが政治と経済の双方に関わる境界領域の現象である」（p.13）と述べている。そのうえで、政治経済学のアプローチを示し、各章の内容を紹介している。

飯尾(2005)は年金制度改革について、価値的評価をもとに各主体（政党や研究者）の立場を明確に示したうえで、政治学的な視点から改革の実現経路を探っている。そこでは「年金制度改革は、理念あるいは体系性と具体性の双方が必要不可欠である点で、政権公約（マニフェスト）向きの課題であるともいえよう。」(p.207)と述べられており、年金改革というものがいかに政治的な制約下で行われるかが窺える。また、飯尾(2005)で指摘されている価値的評価という点も重要である。本研究では、高齢期の貧困問題を重要視したうえで最低保障年金制度の導入を提言している。もし、価値観が異なれば別の改革案を支持することになる。

田中(2005b)は本書の内容を振り返りつつ、最後に「むすび—年金改革に必要な視座」を述べている。そこでは本書の知見として「世代間の対立はあるが、高齢者の老後の生活は国の年金制度が支えるべきという国民的合意が形成されている」、「自分たちの将来の負担がいつのまにか増え続けるような改革には不信感をいだくので、そのような制度改革は政治的にも実現が困難になると予測」、「年金制度改革の細かな技術的に理解がむずかしい選択肢を国民に示して選べといっても、それは意味がないことをわれわれの実証研究は示してきている」などが示されている。そのうえで、「政治指導者は国民を説得できるような明確なビジョンを示して、改革の方向性を明らかにする責任を負っている」と結論付けている（p.228）。田中(2005b)での指摘にあるように制度の信頼は重要である。本研究では最低保障年金制度の導入という形で、少なくとも老後生活の所得保障については国民の信頼を得る制度改革を志向している。

このように公的年金改革は政治的な側面も重要であるが、本研究の主たる研究課題ではない。本研究の課題については次で説明する。

第3節 研究課題

すでに述べたように、2つの問題点のうち、未加入・未納に基づく将来の低年金・無年金状態になる将来の貧困高齢者への対策がとりわけ大きな問題である。当然、当該問題に対しては研究者や政党および政府の検討会からも、様々な対応策がこれまで長く検討されてきた。しかしながら、いまだ抜本的な解決策は実施されていない。

未加入・未納に基づく将来の低年金・無年金状態になる将来の貧困高齢者への対策は、大きく2つに分けられる。1つは現行の公的年金制度の枠組み自体は変えずに、未加入・未納そのものを無くすという方法である。政府もこれまで未加入者や未納者に対しては広報活動や保険料納付における低所得者への配慮といった対策は試みてきたものの、依然として未加入・未納問題は解決していない。現行の枠組みを維持していくことを前提とした対策として、公的年金制度での対策ではなく、そもそも未加入・未納の主要因である、非正規雇者を生み出さないような労働環境の整備を政策として推し進めるという方法もある。実際、非正規雇用は公的年金制度との関連はもちろんのこと、幅広く社会全体で見て大きな問題となっている。政府は非正規雇用から正規雇用への転換がスムーズに進むよう様々な対策を打ち立てている。しかしながら、雇用の非正規化はますます進んでいき、現在では被雇用者の1/3を超える割合で非正規雇用者が存在している。本研究では、非正規雇用から正規雇用への転換を進めていく方策は支持するが、それは労働政策の枠組みであり、本研究のメインテーマである基礎年金とは趣旨が異なることから詳しくは触れない。社会保障研究の基本的なスタンスとして、現行の労働環境を前提に基礎年金の改革を検討するのが筋であろう。

もう1つの対策は、現行の公的年金制度の仕組みを変えることである。仕組みを大幅に変更する場合には、いわゆる抜本的な改革と呼ばれる対策となる。抜本的な公的年金制度の改革案として基礎年金の全額公費負担方式化が、研究者や政党や政府の検討会などから繰り返し提案されてきた。国民年金制度の未加入・未納問題は、いわば社会保険制度特有の給付要件として保険料納付を求める点にある。よって、基礎年金を全額公費負担方式にしてしまえば、未加入・未納問題が生じることはない。しかしながら、現在まで基礎年金の全額公費負担方式化は実施されていない。その理由として、基礎年金を全額公費負担方式化した場合には、給付にあたって莫大な財政負担が発生するというのが最大の理由である。わが国の財政は税収が伸び悩む中で、歳出の多額を公債発行に依存しており、長期的な債務残高は世界的に見ても大きい。このような財政状況で更なる財政負担が発生する基礎年金の全額公費負担方式化は、増税の困難さとも相まって実現には至っていない。また、基礎年金の全額公費負担方式化の派生的な提案として、最低保障年金制度もしばしば提言されてきた。しかし、最低保障年金制度も給付水準のあり

方や、他の公的年金制度との関係、さらには社会保障制度全体で見た位置づけ（特に救貧対策である生活保護制度との関係）についての検討が不十分であり、具体的な制度設計についての更なる議論が必要である。

本研究では、未加入・未納に基づく将来の低年金・無年金状態になる将来の貧困高齢者への対策として、最低保障年金制度の検討と提案を行う。検討にあたっては、最低保障年金制度の定義をまず確認する。そのうえで、公的年金制度の1階部分として最低保障を設けている各国の制度やこれまで提案されてきた最低保障年金制度案を整理する。整理を通じて最低保障年金制度で検討すべき事項を洗い出す。検討事項のうち、最も重要な事項は給付水準の検討である。最低保障年金制度の導入を検討している先行研究として、例えば駒村・稲垣(2009)、松本(2005)、里見(2009)がある。また、政党のマニフェストでも最低保障年金制度は提案されている。しかし、それらの提案では、給付水準について生活保護基準を参考にしていたり、もしくは便宜的に設定（例えば民主党案の7万円）されており、深い検討はなされていない。最低保障年金制度の給付水準は、高齢期の生活水準を規定する大変重要な検討事項である。また、給付水準は財政負担に直結するため、何らかの根拠に基づいて設定して国民の合意を形成すべきである。本研究では、恣意性は免れないものの、貧困基準を根拠として給付水準を検討し、具体的な数値まで示している。また、先行研究では基礎年金の理念について十分な検討がなされていない。本研究では、基礎年金の理念を踏まえつつ、制度のあるべき姿について制度論の視点から深く検討している。

基礎年金の全額公費負担方式化の実施が困難な最大の理由は、巨額の国庫負担が発生するからであるということはずでに述べた。これもすでに述べたように、最低保障年金制度の提案は基礎年金の全額公費負担方式化からの派生である。最低保障年金制度の実施にあたっては巨額の国庫負担が大きな障害となることは想像に難くない。したがって、最低保障年金制度を実施する際に必要となる財源をどこに対して、どのような方式によって求めるかということも重要な課題である。繰り返しになるが、最低保障年金制度は基礎年金の全額公費負担方式化の派生であるので、財政方式は現行の国民年金制度が採っている社会保険方式ではなく公費負担方式となる。公費負担方式において主要な財源は租税であるので、いずれの課税ベースに負担を求めるかという検討が必要になる。課税ベースを選択するという問題と併せて、どのように負担を求めるかという検討も重要である。

本研究では、課税ベースの選択として、税収の安定性と世代間公平性を考慮して消費税を念頭に置いている。実際、消費税の増税が既定路線ということも理由である。消費税には逆進性という租税の垂直的公平性に反する性質があり、国民受けが悪い。実際、消費税の導入や税率の引き上げを提案した当時の政権が倒れるなどの政治的な問題が発生している（政治的リスク）。本研究では、消費税の逆進性問題に着目して、消費税の複数税率化（軽減税率の導入）についても検討している。軽減税率自体は2019年10

月に消費税率が10%に引き上げられるに際して導入が予定されているが、軽減税率の対象となる財・サービスの峻別については慎重に決定すべきであり、更なる検討が必要とされる。本研究では、1つの試案として軽減税率の区分について「家計調査」の「選択的支出」と「基礎的支出」を参考に検討した。

現行の仕組みを大幅に変えないが公的年金制度の改革での未加入・未納問題の対策としては厚生年金保険制度の適用拡大策という方法がある。確かに、厚生年金保険制度が適用拡大されれば、未加入・未納問題は緩和される。しかし、適用拡大は被雇用者全体のおくまで一部が対象であり、未加入・未納問題は確かに緩和されるものの、抜本的な解決策とは言い難い。したがって、本研究では未加入・未納に基づく将来の低年金・無年金状態になる将来の貧困高齢者への抜本的な対策として最低保障年金制度の検討を行う。

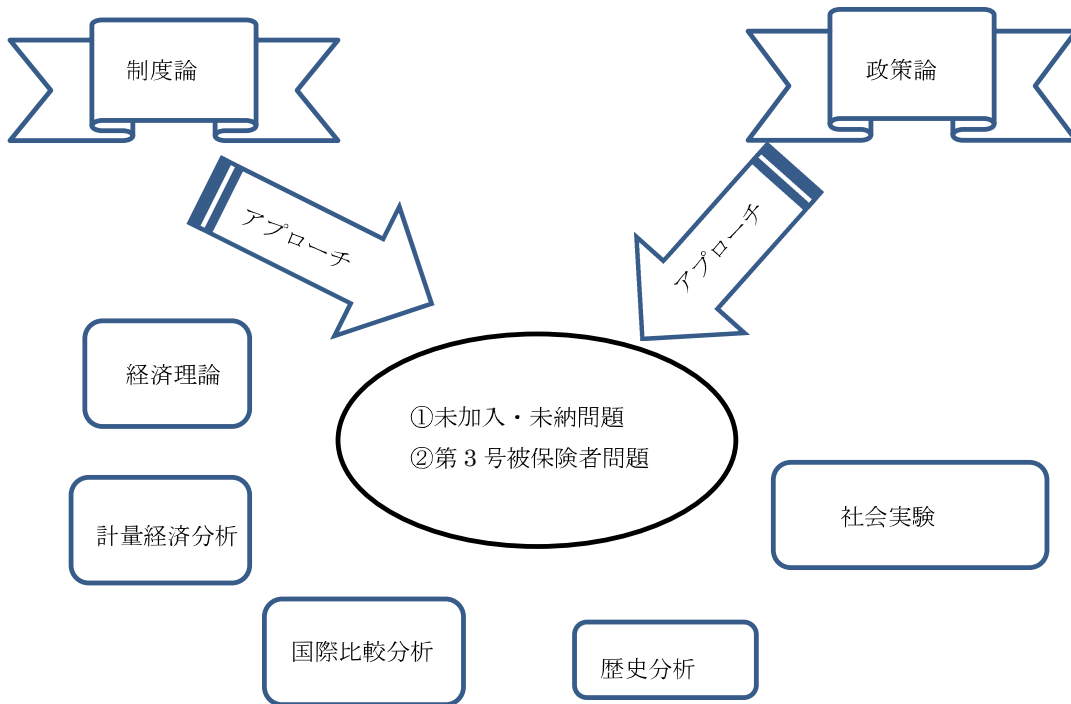
基礎年金の最大の問題は、国民年金制度における未加入・未納問題であることは間違いない。しかし、第3号被保険者問題という、いまだ解決していない問題も存在している。先に挙げた厚生年金保険制度の適用拡大策の目的は未加入・未納問題への対策であるが、実は副次的な効果として第3号被保険者問題への対策という側面も持つことになる。そこで、本研究では、第3号被保険者問題の整理を図りつつ、特に公平性の視点から厚生年金保険制度の適用拡大策を検討してみる。

以上のように、本研究では基礎年金の問題点として国民年金制度における未加入・未納問題と第3号被保険者問題を取り上げる。そのうえで、国民年金制度における未加入・未納問題への抜本的な解決策としての最低保障年金制度を提案し、併せて財源調達の議論として消費税の複数税率化に主眼を置きつつ論を展開していく。加えて、国民年金制度における未加入・未納問題への対策として提起された厚生年金保険制度の適用拡大策が当該問題への抜本的な解決策とはならないものの、副次的な効果として第3号被保険者問題への対策としての側面を持つことに着目し、公平性の視点から影響を検討する。

第4節 研究枠組み

本節では、研究枠組みを研究アプローチとの関連で説明する。検討のアプローチの方法は多数存在する。以下の図表2は問題へのアプローチ方法を図式化したものである。

図表 2. 研究アプローチ



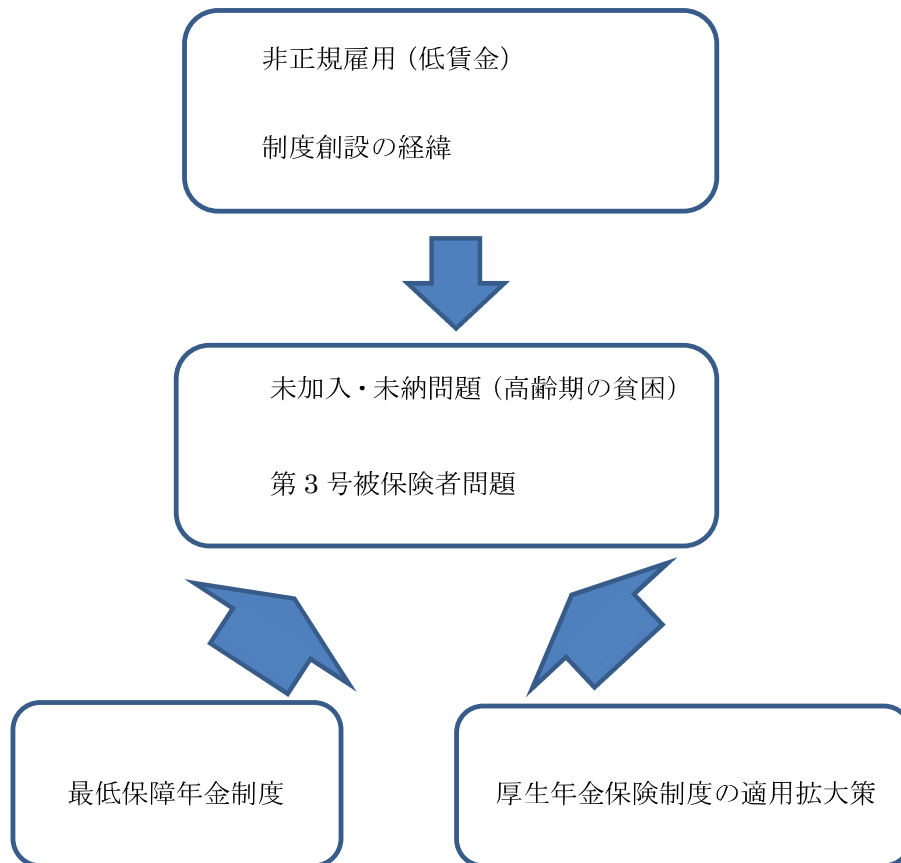
出所：筆者作成

図表 2 で示されているように、検討のアプローチとしては、経済理論、計量経済分析、国際比較分析、歴史分析、社会実験などが考えられる。例えば、経済理論では、当該問題に関連する理論モデルを数理的に構築して最適解を模索することになる。計量経済分析では、計量モデルを用いて統計的な処理を行い、諸変数間の因果関係を推定する。このように検討のアプローチは様々であるが、本研究では、制度論と政策論のアプローチより当該問題へ接近する。制度論とは、社会において創設された制度について、創設背景や理念、制度の意義や問題点、国際比較、制度のあるべき姿の検討等の制度そのものについて検討するアプローチである。政策論とは、社会で生じている問題についての解決策としての政策を検討するアプローチである。本研究では、国民年金制度における未加入・未納問題および第 3 号被保険者問題に対して、問題の解決策として最低保障年金制度の導入と厚生年金保険制度の適用拡大策という年金改革（政策）を提案しており、この点で政策論と言える。他方で、現行の国民年金制度の問題点を指摘したうえで、その解決策として年金改革を提案しており、その点で国民年金制度の在るべき姿を模索していることから制度論とも言える。先行研究の多くが年金改革の問題点の指摘にとどまっていたり、改革案を提示している場合にも制度の理念への検討が不足しているように

思われる。さらに、改革案を提示している先行研究もあるものの、技術的には高度なシミュレーションが行われているが、やはり理念の深い検討が不十分であるように思われる。本研究では、基礎年金の理念を振り返りつつ制度論の視点から国民年金制度の問題点の改革策を模索している点に特徴がある。

研究アプローチを踏まえて研究枠組みを図表で示すと、次の通りである。

図表 3. 研究枠組み



出所：筆者作成

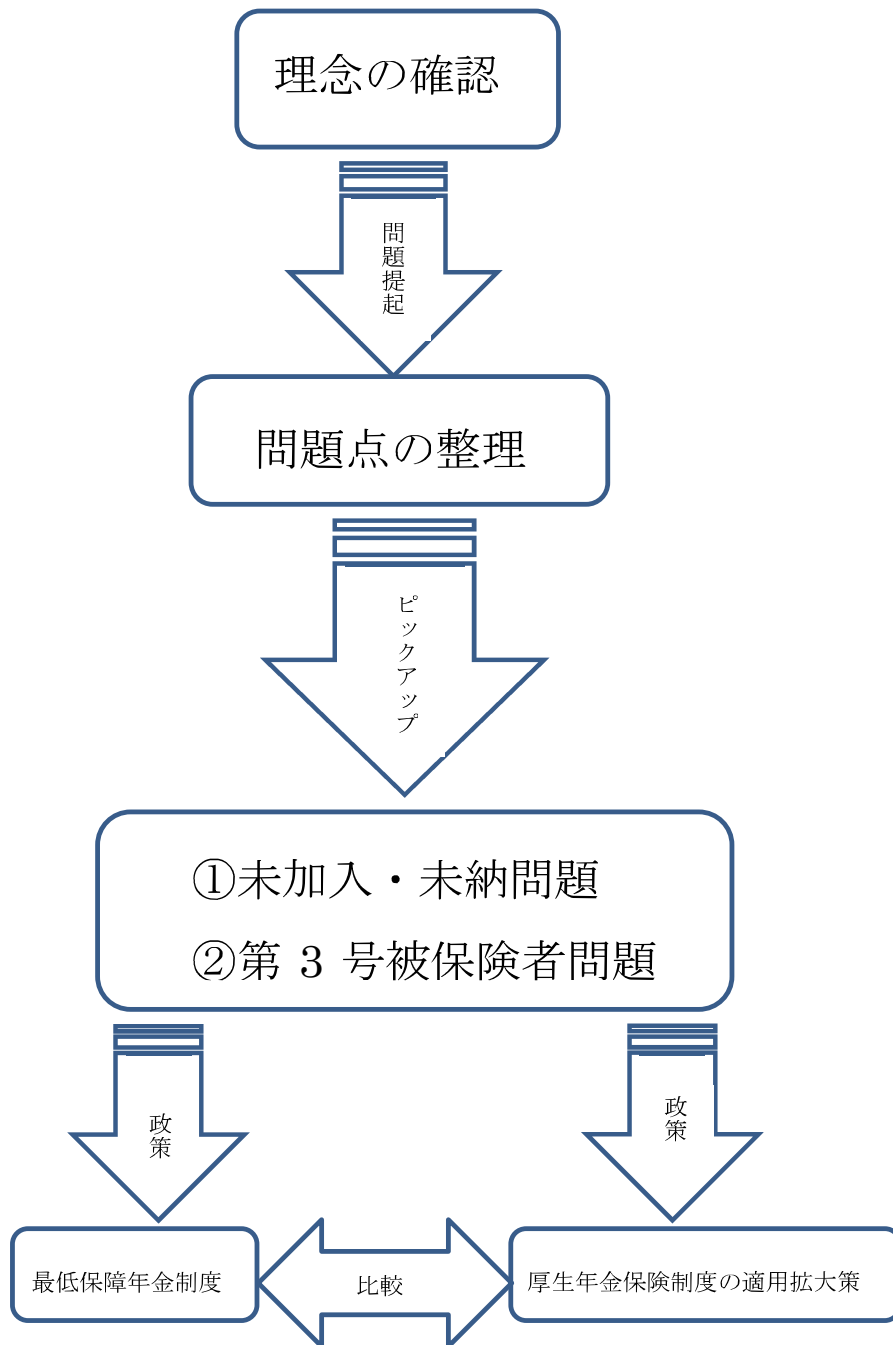
図表 3 では、上段で問題の源泉、中段で生じている問題、下段で解決策が示されている。図表 3 にあるように、本研究では未加入・未納問題（高齢期の貧困）および第 3 号被保険者問題を扱うが、未加入・未納問題は雇用形態が非正規化してきており、若者の経済的な理由によって生じてきていること、また、第 3 号被保険者問題については、基

礎年金の創設時に問題の発端をさかのぼることができる。こうした問題に対して、厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度という改革案を制度論と政策論の立場から比較検討していく。

第5節 本研究の構成（各章の概要）

本節では、論文の構成と関連する先行研究について概観する。本論文の構成を図式化して示すと図表4のようになる。

図表 4. 本論文の構成



出所：筆者作成

図表 4 では、制度創設当時の理念を確認したうえで、社会経済が変化した現在において問題が生じているという流れを意識している。まず、本論文の研究対象である基礎年金について、その政策立案者が抱いていた理念を基礎年金導入時まで遡りつつ確認する。制度創設当時の理念を確認したうえで、社会経済が変化した現在において問題が生じているという流れを意識している。その後、基礎年金に関して国民年金制度では様々な問題が生じてきており、それらを整理する。整理した問題のうち特に国民年金制度への未加入・未納問題および第 3 号被保険者問題を取り上げて詳述する。それらの解決策として、最低保障年金制度の提案と厚生年金保険制度の適用拡大策を分析し、比較検討する。以下、各章の概要について関連する先行研究に触れつつ説明していく。

<第 1 章の概要>

第 1 章では、「基礎年金の理念」という題で、基礎年金について制度の仕組みや制度創設時の理念などを確認する。まず、第 1 節で普遍的な公的年金制度の体系の視点から 1 階部分について確認したうえで、第 2 節において日本の公的年金制度の体系を説明する。そして第 3 節で、基礎年金が創設された背景について述べる。吉原・畑(2016)や牛丸(1996)によれば、基礎年金が創設された背景には、制度間の格差による不公平を是正すること、財政的に苦しい状況にあった国民年金制度を救済すること、そして、女性の年金権を確立することがあった。女性の年金権の確立については本研究の問題意識と研究課題でも触れた第 3 号被保険者問題の発端とも関係してくるため、項を改めて詳細に説明を行う。

第 4 節では、基礎年金の理念を確認する。最初に基礎年金が導入された当時の理念について、厚生省年金局(1984)を参考に確認する。あわせて、『年金白書(平成 11 年版)』(厚生労働省(1999))⁴において示された基礎年金の給付水準についての考え方も確認したうえで、基礎年金の理念の解釈を行う。基礎年金の理念を確認した後、有澤廣巳監修・厚生省年金局編(1979)を頼りに年金制度基本構想懇談会での議論を確認する。年金制度基本構想懇談会では、当時において年金制度の将来像(方向性といってもよい)を描き出した報告書を出しており、基礎年金の理念と合わせて踏まえておくべき内容である。加えて、公的年金制度の 1 階部分の議論として、実現こそしなかったものの基本年金構想という全額公費負担方式化の議論があったので、大河内一男編(1982)を参考にし、この点も押さえておく。最後に、牛丸・木元(2015)で示された、基礎年金の考え方を確認する。

第 5 節では、基礎年金の理念がどのように捉えられてきたかについて、制度改革からの視点と財政再計算・財政検証の視点という 2 つの視点から確認する。結論を先に述べると、これまでの制度改革の流れや財政再計算・財政検証における基礎年金の扱いを踏

⁴ 『年金白書』には平成 9 年版と 11 年版があり、広く国民に年金に関する議論を紹介する目的で刊行された。

まえると、基礎年金創設当時の理念が十分に考慮されていなかったのではないかと危惧される。最後に、1階部分について再度あり方を考えるとともに、新たなグランドデザインを描く必要性を述べる。

<第2章の概要>

第2章では、現行の基礎年金が抱えている問題を整理する。とりわけ、大きな問題は国民年金制度における未加入・未納問題である。未加入・未納問題が生じている背景や要因について統計データを確認しつつ整理する。そのうえで、国民年金制度における未加入・未納問題が、将来の高齢期の貧困問題を生じさせることを述べる。また、基礎年金拠出金の仕組みを前提とした公平性の問題や賦課方式により生じる将来時点での財政的な影響という問題についても言及する。

また、基礎年金に関わる未解決問題として、第3号被保険者問題がある。第3号被保険者問題はいわゆる130万円の壁問題と言われる労働市場との関連での就労調整の問題(効率性の問題)と第3号被保険者は保険料納付を要せず基礎年金を受給できるため、他の被保険者との比較で優遇されており、不公平が生じているという問題(公平性の問題)がある。第3号被保険者問題についても第2章で整理する。

<第3章の概要>

第3章では、上述の研究課題で示した、厚生年金保険制度の適用拡大策の副次的な効果として第3号被保険者問題のうち、公平性の視点に立ち、同対策を検討する。

最初に、実施済みの厚生年金保険制度の適用拡大策について厚生労働省の資料をもとに確認をする。その後、2014年財政検証の資料をもとに、オプション試算の趣旨とともに220万人および1200万人の適用拡大策の概要を確認する。それらを踏まえたうえで、第3号被保険者問題の公平性について再度確認する。最後に、厚生年金保険制度の適用拡大策を公平性への影響の点で検討する。

<第4章の概要>

第4章では、最低保障年金制度の実現可能性を検討する。最初に最低保障年金制度の概要として、最低保障年金制度の説明を行う。その後、公的な統計データに基づいて最低保障年金制度が提案されてきた背景を述べる。最低保障年金制度の先行研究として、2016年の『年金と経済』を頼りに諸外国の年金制度における最低保障要素を概観する。最後に、牛丸・木元(2015)で示された最低保障年金制度の検討事項を確認する。

最低保障年金制度の理念を踏まえたうえで、制度設計について確認する。最低保障年金制度の制度設計に関連する先行研究は多岐にわたるが、本研究では「新たな基礎年金制度の構築に向けて」という題目で1階部分のあり方を検討している経済企画庁経済研究所編(1999)、保険料拠出と給付の結びつきを強調している高山(2004)、ナショナルミ

ニマムの視点から検討した小越(2010)、NDC との関連で検討している白石(2008)、RIETI モデルを用いてシミュレーションをしている深尾他(2006)、ベーシックインカムとの関連で検討した鎮目(2008)、所得比例年金と最低保障年金制度の組み合わせを示した駒村・稲垣(2009)、同様の枠組みで消費税を財源としてシミュレーションを行った山本(2012)などに加えて、社会保障国民会議のシミュレーションや各新聞社や政党が掲げた最低保障年金制度の提案についても整理する。

先行研究の整理の後に、本研究の問題意識として、先行研究では給付水準への根拠づけの議論が不十分であることを述べる。本研究では、最低保障年金制度の給付水準について貧困基準を抛り所として、具体的な給付額を提示すると同時に財政負担についても明示する。そのうえで、実現可能性について検討を加える。また、財政負担をいずれの課税ベースに求めるかについては、上述のように、税収の安定性と世代間の公平性の視点から消費税とし、逆進性への対策から軽減税率の導入を提案する。消費税の逆進性に関する先行研究は多岐にわたり、逆進性の程度を測った先行研究として、生涯ベースでの推計を行った橋本(2010)、同じく生涯ベースでの推計により消費税の累進性を指摘した大竹・小原(2005)等が存在する。多くの先行研究で消費税の複数税率を導入する際の問題点を指摘しているが、その中でも特に大きな問題点は軽減税率の区分設定であろう。本研究では1つの試みとして、「家計調査」で示された「基礎的支出」と「選択的支出」の枠組みを援用して、軽減税率の区分とし、逆進性の程度が単純に「食料品」と「食料品以外」という区分けよりも逆進性の程度が緩和されることを確認している。

最後に、上述の検討を踏まえて、本研究で提案する最低保障年金制度の設計として、貧困基準に基づく給付水準を全国民に公費負担方式で保障し、財源としては消費税を想定し、逆進性対策として軽減税率の区分を「家計調査」で示された「基礎的支出」と「選択的支出」の枠組みとして賄うというグランドデザインを描いている。

<終章の概要>

終章では、本研究の結論、本研究の意義と貢献、今後の研究課題、今後の展望について述べられている。最初に第4章までの分析・検討を通じた本研究での結論が述べられている。本研究では、国民年金制度の未加入・未納問題および第3号被保険者問題に焦点が当てられており、その解決策として厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度の導入が検討されている。本研究の結論として、最低保障年金制度の導入が望ましいということが述べられている。その後、先行研究との関係で、公的年金制度における本研究の意義と貢献が述べられている。そして、本研究で十分に踏み込めなかった研究課題について述べ、最後に今後の展望を述べている。

第6節 本研究の位置づけと貢献

最後に、本研究の位置づけと貢献について簡単にまとめておく。高齢化が進んでいくなかで、高齢期の所得保障を検討する重要性はますます進んでいく。公的年金制度においては、国民年金制度の未加入・未納問題が雇用の非正規化の進展が進んでいるなかであって、依然として解決のめどが立っていない。未加入・未納者は将来の貧困高齢者の予備軍である。公的年金制度の改革として厚生年金保険制度の適用拡大策が実施されているが、第3号被保険者問題の公平性の問題への対応という副次的な効果はあるものの、本来の趣旨である未加入・未納問題への抜本的な解決策にはならない。なお、第3号被保険者問題の解決策として、厚生年金保険制度の適用拡大策を検討している先行研究は筆者の知り得る限りなく、新しい知見である。本研究では抜本的な解決策として最低保障年金制度を提案し、しかもその提案は、先行研究において十分に言及されてこなかった給付水準について貧困基準という根拠を踏まえつつ、具体的な数値を示している。もちろん言うまでもなく、給付水準の設定については恣意性を免れず、本研究案にもいろいろな批判があることは承知している。また、財源として消費税を想定しているのは他の先行研究と共通するが、本研究では逆進性への対策についてまで言及し、しかもその対策である消費税の複数税率化について、軽減税率の区分という先行研究では十分に踏み込まれていない部分にまで具体的な区分を提示しつつ、逆進性の緩和の程度まで計測したうえで検討している。

本研究では、制度論の視点から基礎年金の理念を確認したうえで、制度のあるべき姿を検討している点が特徴である。したがって、本研究では制度論のアプローチからあるべき制度の姿にむけて解決策を模索するという政策論にもなっている。先行研究では、高度なシミュレーションを用いた研究は多いものの、基礎年金の理念を踏まえて制度のあるべき姿を模索しているものは少ない。本研究では、基礎年金の創設時まで遡って政策立案者が意図した理念を確認のうえで検討を進めており、この点も本研究の意義である。

本研究では、国民年金制度に特に焦点を当てて、未解決である第3号被保険者問題および国民年金制度の未加入・未納問題による高齢期の貧困問題の解決策を同時に検討しているところに意義がある。上記2つの問題点に対して、厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度の導入を取りあげて、筆者なりにどちらが有効かという見解まで示している。先行研究では、両者の問題は別途に検討されており、比較検討している点が本研究の特徴であり意義である。

第1章 基礎年金の理念

<目次>

第1節 公的年金制度の役割（特に1階部分について）

1. 公的年金制度の体系（普遍的な視点）
2. 公的年金制度の1階部分と2階部分の役割
3. 1階部分の制度設計の類型
4. 公的運営の根拠

第2節 日本の公的年金制度の体系

1. 職域別の年金制度
2. 対応するリスク
3. 国民年金制度
4. 厚生年金保険制度
5. 私的年金の位置づけ

第3節 基礎年金創設の背景

1. 制度の一元化—制度間の不公平の是正と財政調整—
2. 女性の年金権の確立

第4節 基礎年金の理念

1. 導入当時の理念
2. 年金制度基本構想懇談会の議論
3. 基本年金構想について
4. 「基礎年金再考」における見解

第5節 基礎年金の捉え方

1. 制度改正における基礎年金の捉え方
2. 財政再計算と財政検証における基礎年金の捉え方
3. 新たなる1階部分のグランドデザインの必要性

第1節 公的年金制度の役割（特に1階部分について）

1. 公的年金制度の体系（普遍的な視点）

1. では、普遍的な視点から公的年金制度の体系について整理する。「普遍的な」という意味は、日本や他の特定の国が設計している具体的な制度ではなく、OECDの『Pensions at a Glance』で示された分類に基づいて、多くの国で共通してみられる公的年金制度の体系に着目するということである。

公的年金制度の体系を整理するにあたって、1階部分と2階部分の役割に着目する。おおよそ多くの国において、公的年金制度は老後の生活保障の中心を担っているが、老

後の生活保障へのレベルに関連させて1階部分と2階部分のそれぞれに役割を分担させている。公的年金制度の体系を整理すると、1階部分、2階部分、・・・、という形で体系が整えられ、その上に任意加入の私的年金が（税制上の優遇措置等の配慮がなされつつ）位置し、年金制度の体系が形成されている。私的年金の役割は、公的年金制度による老後保障を超えて豊かな老後生活を望む者に対して、保険制度の仕組みを通じた所得再分配の機会を提供するものである。私的年金は老後の生活保障の視点から公的年金制度の役割を検討する際に極めて重要ではあるが、本研究では直接の関係はないので割愛する。公的年金制度は1階部分、2階部分、・・・、という様に階層ごとに整理されており、役割としては1階部分が基礎的な生活保障、2階部分が従前の生活保障という形を取ることが多い。なお、最新の『Pensions at a Glance』では、「The taxonomy of pensions used here consists of two mandatory “tiers”: an adequacy part and an earnings-related part. Voluntary provision, be it individual or employer-provided, makes up a third tier。」⁵（すなわち「ここで用いられている年金の分類法では、年金は2つの強制性を有する2つの階層から構成される。2つの階層とは、適切に設定された給付部分および報酬比例の部分である。さらに任意加入であり、個人加入ないし企業型の部分は3階部分を構成する。」という意味である。）と述べられている。2.では、1階部分と2階部分の役割を説明する。

2. 公的年金制度の1階部分と2階部分の役割

公的年金制度は1階部分、2階部分、・・・、という形で構成され、多くの国において1階部分と2階部分という構成になっている。1階部分は基礎的な生活保障に主眼が置かれ、2階部分については従前生活の保障という形をとることが多い。1階部分の基礎的な生活保障をどう捉えるかについては3.で触れるが、2階部分については報酬比例の保険料納付とそれに応じた給付という形をとることが多い。そうした仕組みにより勤労期から引退しても、引退前の所得に応じた給付により従前生活の保障がなされているのである。1階部分と2階部分を合わせて公的年金制度からの給付となり、しばしば、給付額の合計と現役世代の所得水準を比較して、所得代替率を用いた議論も行われている。

3. 1階部分の制度設計の類型

公的年金制度は基本的に1階部分と2階部分から構成され、1階部分は基礎的な生活保障、2階部分は従前生活の保障という役割を担っていることはすでに述べた。1階部分は基礎的な生活保障を担っているが、その制度設計の仕方は多様である。ここでは、給付水準と財源調達に着目して整理する。

⁵ OECD(2017)『Pensions at a Glance』https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363(アクセス日：2018年12月1日)

まず、給付水準に目を向ける。給付水準の設計として、1階部分を最低保障水準と位置づけるか否かで異なる。仮に最低保障水準として位置づける場合には、名称として最低保障年金となる。一方、最低保障水準として位置づけない場合であっても、概念的には高齢期の生活において恒常的にかかる費用（基礎的生活費）を念頭に置き、基礎的な生活保障を担う役割を想定されていることが多い。最低保障年金は「minimum pension」ないし「minimum guaranteed pension」と言い、後者では「保証」を意味する「guaranteed」が用いられている。実際、最低保証年金とも言い、その意図するところは最低限の給付額を全国民に保証するという意味合いである。一方、最低保障水準として位置づけない場合、1階部分は「basic pension」と言い、基本年金ないし基礎年金という訳が当てられている。

次に、財源調達に目を向ける。公的年金制度の全体を見ると社会保険制度で運営されるのが一般的である。しかし、公的年金制度の1階部分のみに着目すると話は異なる。1階部分が社会保険の場合もあれば公費負担の場合もある。先の給付水準の視点で述べた最低保障年金の財源は公費によっている。その理由は、最低保障年金が最低保障水準の年金額を保証するという性質を有するからであり、社会保険の仕組みでは給付要件に保険料納付が設けられ、しかも給付水準が保険料納付と連動するために馴染まないからである。一方、基礎年金の場合には、社会保険方式および公費負担方式のいずれの方式でも成り立つ。社会保険方式の場合には、保険料納付実績に応じた給付を行うという保険数理上の公平性を有する。保険料納付実績に応じた給付を行うので、給付額は受給者間で多様となる。ただし、社会保険は純粋な民間保険とは異なり、公的に運営されることから公費負担部分を有することがある。また、保険数理上の所得再分配に加えて、社会政策的な配慮による所得再分配機能が組み込まれていることも多い。そのような所得再分配を経ることにより給付額が受給者間で多様になるのである。その場合、先で述べた基礎的生活費とは基礎年金の満額を指す場合が多い。受給者の中には、当該国の公的扶助で定められた基準を下回る場合もある。その際には公的扶助が救貧制度として機能し、基礎年金は防貧機能を担うことになる。つまり、社会保険方式に基づいて保険料負担を求めることにより、貧困に陥ることを事前に防ぐ（防貧機能）基礎年金を受給してもなお貧困基準を下回る場合には、最後のセーフティーネットとして貧困から救う（救貧機能）公的扶助がその役割を果たすことになるのである。

4. 公的運営の根拠

公的年金制度は文字通り公的に運営されるが、それにはいくつかの根拠がある。牛丸(1996)では公的介入の根拠が5つ示されており、簡潔にまとめると①効率性の視点から見た資源配分、②高齢者の最低生活保障、③パターナリズム、④公的運営による効率性、⑤高齢期の不確実性への対応である⁶。本研究と特に関連するのは②、③、⑤であり、

⁶ 牛丸(1996)pp.6-7

以下簡単に本研究と関連付けて検討する。

まず②高齢者の最低生活保障のためというのは、本研究で提案している最低保障年金の重要な根拠である。提案では公費負担方式として消費税を財源に最低保障年金制度を運営するが、租税は政府による強制徴収力を背景とするため、公的運営の根拠に他ならない。

次いで③パターナリズム(家父長主義とか温情主義とも呼ばれる)は人々が近視眼的、すなわち時間選好において現時点での消費に対して過大評価している、という前提を置いている。したがって、人々が近視眼的である場合には、現時点での消費を過大評価するので、現役期での貯蓄水準が過小になり、高齢期において後悔するということになる。そこで政府は、パターナリズムの観点から、公的年金制度という形で、強制的に保険料を徴収し、高齢期に老齢年金を給付することにより、強制的に消費水準の異時点間の配分を変更するというものである。言い換えれば、各個人内部での、人生における異時点間での強制的な所得再分配、ないし強制的な貯蓄とも言える。ここでの説明で重要なのは、「強制的」であり、こうした「強制的」な異時点間の所得再分配が行えるのは公権力を持つ政府しかなく、公的運営の根拠に他ならない⁷。本研究では、最低保障年金制度を提案しているが、それは様々な理由によって高齢期に貧困に陥ってしまった高齢者への救済策というパターナリズムと解釈できる。

⑤の高齢期の不確実性への対応については、後の賦課方式と積立方式の比較で述べる賦課方式のメリットに深く関連する。賦課方式ではインフレーションへの対応や経済成長の恩恵を年金給付に反映させることが可能である。一方、積立方式ではそういった対応が基本的には不可能である。そして、民間による私的年金は積立方式が基本であり、筆者の知り得る限り賦課方式での運営は存在しない。最低保障年金制度を考えた場合、少なくともインフレーションへの対応は不可避であり、必然的に賦課方式でなければならない。結局のところ、賦課方式が可能である公的運営とならざるを得ないのである。

第2節 日本の公的年金制度の体系

1. 職域別の年金制度

わが国の公的年金制度は、創設の歴史的な背景もあって、職域別に加入対象を区分している。まず、被用者年金保険制度として厚生年金保険制度が存在している。かつては、国家公務員や地方公務員等を対象とした共済年金(共済組合の年金部門)が存在したが、2015年10月に厚生年金保険制度に統合された。厚生年金保険制度では基本的に民間のサラリーマンや公務員等の被雇用者を対象としている。なお、厚生年金保険制度に加入すると、以下で説明する国民年金制度にも自動加入することになる。したがって、厚生年金制度の被保険者は、年金の支給開始年齢を迎えると、厚生年金保険からの給付(2

⁷ Friedman(1962、1975(翻訳))でも強制加入を正当化する根拠としてパターナリズムを掲げている。パターナリズムについては、Diamond(1977)でも説明がある。

階部分)のみならず、国民年金制度からの給付である基礎年金(1階部分)をも受給することになる。

国民年金制度は厚生年金保険制度の対象とならない者も加入対象としている。歴史的な背景で言えば、自営業者を主な加入対象者として創設されたのが国民年金制度である。現在では、自営業者に加えて無職者や、被雇用者でありながら、厚生年金保険制度の被保険者の対象とならない非正規雇用者も加入対象としている。わが国の公的年金制度は国民皆年金体制と呼ばれており、すべての国民がいずれかの公的年金制度の加入対象者となり、1階部分が共通して加入する国民年金制度となっているのである。

2. 対応するリスク

日本の公的年金制度では、老齢・障害・遺族というライフコース上に生じ得る3つのリスクへの対応を目的としている。老齢リスクへの対応は言わずもがな、退職後に賃金収入を得られなくなった老齢期の生活費を賄うことを目的としており、財政的な規模で見ても公的年金制度における支柱と言える。障害リスクへの対応は障害者になった際の生活費を賄うことを目的としている。そして、遺族リスクへの対応は一家の大黒柱が死亡した際に、世帯の生活費を支えることを目的としている。

3. 国民年金制度

国民皆年金体制の基礎を成す国民年金制度を簡単に整理しておこう。国民年金保険制度は基本的にすべての国民を加入対象とする公的年金制度であり、階層性の視点からいうと1階部分に相当する。

国民年金制度は被保険者の属性により、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者に区分される。第2号被保険者は厚生年金保険制度の被保険者を指し、第3号被保険者は第2号被保険者の被扶養配偶者である。第1号被保険者は第2号被保険者、第3号被保険者以外の被保険者を指している。

国民年金制度では基本的に20歳になると加入対象となり、保険料納付を求められる。保険料は自営業者等への所得捕捉の問題から定額制となっており、2018年度(平成30年度)は16,340円である⁸。保険料納付が困難な学生に対しては保険料納付猶予制度が設けられており、また、低所得者に対しては保険料免除制度が設けられている。国民年金制度は社会保険方式を取っており、老齢基礎年金の受給にあたっては受給資格期間(保険料納付期間と免除期間の合計)を満たすことが必要で、かつては25年であったが長すぎるという批判から、現在は10年に設定されている。なお、第2号被保険者は厚生年金保険料を納付すると国民年金保険料も納付したことになる。また、第3号被保険者は独自に保険料負担をすることはなく、第3号被保険者期間がそのまま受給資格期

⁸ 日本年金機構ホームページ(2018)「国民年金保険料」<http://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/hokenryo/20150313-02.html> (アクセス日: 2018年7月26日)

間として算入される。したがって、定額の保険料を負担するのは第1号被保険者のみである。

受給資格期間を満たすと国民年金制度からの給付である老齢基礎年金を受給できる。老齢基礎年金の満額は2018年(平成30年)4月の時点で779,300円(年額)⁹である。老齢基礎年金の受給額は保険料納付期間に比例するとともに、保険料免除を受けた場合には国庫負担分のみ反映されることになり、保険料免除割合に応じた分だけ受給額は低くなる。

4. 厚生年金保険制度

厚生年金保険制度は民間のサラリーマンや公務員といった被雇用者を加入対象としている。厚生年金保険制度に加入すると国民年金制度にも第2号被保険者として自動的に加入することになる。厚生年金保険制度の保険料納付は標準報酬等級に基づいた所得比例であり、給付は報酬比例部分(2階部分)と基礎年金部分(1階部分)の両方を受給することになる。給付水準は現役世代の賃金水準に対する比率すなわち所得代替率で示される。

5. 私的年金の位置づけ

日本の公的年金制度はすでに概説した通り、国民年金制度(1階部分)と厚生年金保険制度(2階部分)の2階建て構造になっているが、その上に任意加入の私的年金が位置づけられ、日本の年金制度は全体で3階建て構造となっている。私的年金といっても、中には税制上の優遇措置が設けられているケースもあり、準公的年金制度とも位置づけられる私的年金も存在している。私的年金の代表として、国民年金基金、確定拠出型年金(企業型と個人型)、企業独自の企業年金などがある。国民は公的年金制度の補完として私的年金に任意加入して老後の所得保障の充実を図ることが出来る。

第3節 基礎年金創設の背景

1. 制度の一元化—制度間の不公平の是正と財政調整—

まず最初に、基礎年金部分が創設された目的として「制度の一元化」を挙げる。その理由としては、制度間の不公平の是正と財政調整が考えられる。基礎年金部分の導入前は、公的年金制度が歴史的な経緯をもって整備されてきたこともあって、自営業者など、民間の被用者、公務員など大きく分立していた。そのため、制度間で保険料拠出や給付水準において大きな格差が生じていた。特に、当時は官民格差への不満が根強く、分立している公的年金制度はその真っ先の対象となっていた。こうした制度が分立している状況から一元化へ向けたステップとして基礎年金部分が導入された。基礎年金部分の導

⁹ 日本年金機構ホームページ(2018)「老齢基礎年金の受給要件・支給開始時期・計算方法」<http://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/roureinenkin/jukyu-yoken/20150401-02.html>(アクセス日:2018年7月27日)

入によって、主に自営業者などは国民年金制度から基礎年金の給付を受けることとなり、民間の被用者は厚生年金保険制度からの給付が基礎年金部分の上乗せとなり、公務員等の共済組合についても厚生年金保険制度と同様の位置づけとなった。したがって、基礎年金部分の導入によって少なくとも1階部分については共通となり、制度間格差は無くなった。もちろん、いうまでもなく厚生年金保険制度と共済組合には報酬比例部分があるため、公的年金制度全体で見れば依然として制度間格差は生じていた。しかし、1階部分については一元化されており、わが国の公的年金制度の歴史的な視点から言えば、一元化への大きなステップとして位置づけられる。なお、昭和60年度改正からはずいぶん先の話になるが、平成27年(2015年)に厚生年金保険制度と共済組合が前者に一元化されることとなる。公的年金制度の基本的な方向性として全国民を分け隔てなく対象とするという一元化へ向かっていることが分かる。本研究では、第3章で厚生年金保険制度の適用拡大策、第4章で最低保障年金制度を検討する。制度の一元化との関係でいうと、第5章の最低保障年金制度が特に関係してくる。最低保障年金制度は全国民に対して公費負担方式にて給付を行うため、一階部分は完全に一元化されることになる。

基礎年金部分の導入の目的を「制度の一元化」として捉えた場合、制度間格差の是正だけでなく、財政調整という側面も見えてくる。日本は戦後の高度経済成長を背景として、就業構造が大幅に変化していった事実がある。就業構造が大幅に変化していくなかで、職域を基本として設計されている公的年金制度のある制度では、受給者数と被保険者数とでバランスがとれなくなってきた。具体的には、自営業者を基本として設計されていた国民年金制度において受給者数と被保険者数のバランスが崩れ、財政難に陥ってしまっていた。そこで基礎年金部分の導入という形で被保険者層を拡大することによって財政調整を行ったのである。

2. 女性の年金権の確立

昭和60年度の年金改正で基礎年金部分が創設された際に第3号被保険者制度も導入された。基礎年金部分が創設された主な目的は、先に述べたように、制度間の格差是正と財政危機に陥っていた旧国民年金制度の救済であったが、女性の年金権の確立も目的としていた。

基礎年金部分の導入時に第3号被保険者制度の創設がなされ、女性の年金権が確立された。制度創設前において、旧国民年金に加入していない女性に対する年金給付は、夫の厚生年金保険における給付(報酬比例部分+定額部分+加給年金)に含まれるとしていた。旧国民年金制度では、被扶養者である専業主婦は強制加入ではなく任意加入という形をとっていた。よって、旧国民年金制度に加入していない女性については自分名義の年金給付が存在しなかった。仮に、専業主婦が国民年金制度に加入していない状況で厚生年金被保険者である夫と離婚した場合には無年金者となり、女性の年金権が保障されていなかった。しかし、第3号被保険者制度の導入により、夫の定額部分の一部と加

給年金部分が妻名義の基礎年給付分として支給されるようになった。これにより女性の年金権が確立されたが、同時に第3号被保険者問題という今でも解決されていない問題が生じてしまった。本研究の第3章では厚生年金保険制度の適用拡大策を検討する。本来、厚生年金保険制度の適用拡大策は国民年金制度の未加入・未納による将来の貧困高齢者への対策として提起された施策である。しかし、副次的な効果として、厚生年金保険制度を適用拡大することから結果的に第3号被保険者数が減少することになり、第3号被保険者問題への対策ともなっている。本研究では、この点に着目して、第3章において厚生年金保険制度の適用拡大策による第3号被保険者問題が公平性から見て問題がどの程度緩和されるのかを検討する。

第4節 基礎年金の理念

1. 導入当時の理念

基礎年金の導入当時の理念を捉えるには、厚生省年金局(1984)の内容を確認するのが有用である。厚生省年金局(1984)には、「国民年金を共通の基礎年金を支給する制度に発展させるとともに、厚生年金保険は、報酬比例の年金を支給する『基礎年金の上乗せ』の制度として位置づけ、全体として、いわゆる2階建ての年金制度に再編成する。」¹⁰と記してある。ここから分かるのは、少なくとも1階部分については、国民年金が国民すべてを対象とする普遍的な制度となることが企図されているということである。『年金白書(平成11年版)』において示された、基礎年金の給付水準が高齢期の基本的な生活費を保障するものであるという考え方を合せると、2階部分から生じる給付水準の差が職域間で生じさせていることを踏まえつつも、高齢期の基本的な生活費は国民すべてが等しく保障されるべきであるという理念にたどり着く。

2. 年金制度基本構想懇談会の議論

基礎年金の理念を考える際には、当時において年金制度の将来像(方向性といってもよい)を描き出した年金制度基本構想懇談会の報告書に記された議論を確認することも極めて有意である。以下簡単に、有澤廣巳監修・厚生省年金局編(1979)を参考に、年金制度基本構想懇談会で議論された内容を、当時の制度の問題、改革の基本的な考え方を大まかに整理する。

まず指摘されていた問題を整理すると、①制度分立による格差、不均衡の問題、②社会経済的条件等の変化に伴う問題、③年金制度の成熟化に伴う費用負担の増大という問題に分けられる。①制度分立による格差、不均衡の問題は、わが国の公的年金制度が職域を中心として多くの制度が別個に成立し運営されてきているので、制度間で給付水準、支給要件、保険料負担、年金額の計算式などに合理的とは言えない格差があるという問題である。②社会経済的条件等の変化に伴う問題は、寿命の伸長や経済成長および

¹⁰ 厚生省年金局(1984), p.5

女性の社会進出といった社会経済的条件が著しく変化しており、現行の公的年金制度を維持した場合には種々の問題が生じるという懸念である。③年金制度の成熟化に伴う費用負担の増大とは、公的年金制度全体として、少子高齢化が進行していく観点から、成熟時における財政の持続可能性の問題が生じるとともに、特に制度間の比較の視点に立つと国民年金制度は厳しい財政状況に置かれているという問題である。

以上の問題点を踏まえ、年金制度基本構想懇談会では改革の基本的考え方として3つの原則が示された。すなわち、①社会保険方式を原則としつつ、公正で効率的な保障を果たすべき点、②分立した制度間での不均衡の是正と財政の安定化、③世帯の類型と生活実態に合わせた給付体系の見直しである。すなわち、基礎年金の公費負担方式化や公的年金制度の一元化という抜本的な改革案ではなく、現行の制度を前提としながら、生じている制度間の格差や世帯構造および生活実態の変化への対応を法改正によって行うという姿勢である。

基礎年金との関係においては、制度間の不均衡の是正や社会経済的条件等との関連での女性の社会進出に伴う年金保障の問題とも関連するが、最も大事なのは公費負担方式との比較において社会保険方式の堅持を示したことであろう。年金制度基本構想懇談会では一般論として社会保険方式と公費負担方式を比較した後、わが国における年金制度の構成のあり方が示されている。そこでは、財源確保の点から保険料にかわる安定的な財源として税が適当か十分な検討が必要であり、負担と給付が連動する相互連帯に基づく社会保険方式が適当である点、現行の社会保険制度の仕組みに公費負担方式の導入を図るのは接続の観点から難しい点が指摘されている。一方で、社会保険は私的保険とは異なり、また国庫負担も行われていることを踏まえれば、無年金者が生じないような仕組みや所得再分配機能や財源の効率的な配分を重視すべきと指摘されている。

以上が、年金制度基本構想懇談会で議論された問題点と改革の基本的な考え方である。改革の基本的な考え方は基礎年金の理念を検討する場合にも有意であるが、実現こそしなかったものの、ほぼ同時期に提案された基本年金構想との対比も重要である。基本年金構想は次の3. で取り上げて説明する。

3. 基本年金構想について

かつて実現こそしなかったものの、今は無き社会保障制度審議会から基本年金構想なるものが建議として打ち出された。基本年金構想は公的年金制度の1階部分のあり方に対して極めて重要な示唆を与える構想である。よって、基礎年金の理念を検討する際に取り上げることは有意である。ここでは、建議として出された基本年金構想の理念と仕組みを整理する。まず基本年金構想の理念を説明し、ついで基本年金および構想における2階部分に相当する社会保険年金の仕組みを説明する。なお、以下の説明においては大河内一男編(1982)を参考にしている。

まず基本年金構想の理念を説明する。基本年金構想の理念については、社会保障制度

審議会(1977)における「第1 新しい年金の理念」で述べられている。そこでの説明によると、わが国では国民皆年金体制が提唱されているものの、(当時においても)実際には適用漏れや無年金者が存在するという問題が生じていること、職域別に整備されてきた各種公的年金間で制度上の不公平性が生じていること等の問題があり、それらの問題を、少なくとも1階部分については「公的」年金という名の下で解決するために基本年金が構想されたのである。特に強調されている点は、それは「願い」と表現されているが、「高齢者で無年金者を歎ずるものなきこと」であり、本当の意味で国民皆年金体制を実現しようという意図が読み取れる。

基本年金構想の理念は上述の通りであるが、それを実現するために公的年金制度の1階部分に着目して抜本的な改革案として基本年金が提言された。基本年金の仕組みは、公的年金制度の1階部分について、税を財源として65歳以上を対象に世帯単位で一定額の年金給付を行うというものである。基本年金の仕組みにおいては、年齢要件のみが受給要件になっており、完全な普遍性を有し「無年金者」は生じないこととなる。なお、2階部分については、社会保険年金という名目で従来の制度について、国庫負担が除かれる形で存続することになる。したがって、社会保険年金は純粋に保険料財源で運営されることになる。基本年金は純粋に税財源で行う年金であり、所得再分配が強く意識されることになるが、社会保険年金は純粋に保険料財源で行う年金であり、保険料納付額に比例した年金額が意識されることになる。言うなれば、1階部分の基本年金によって基礎的な生活保障をし、2階部分の社会保険年金によって従前生活の保障を行うという考え方である。厚生年金保険制度はもともと報酬比例であるが、国民年金の保険料はもともと定額であるものの、基本年金の導入によって所得段階別の保険料の導入が示唆されている。

基本年金構想について簡単にまとめた。実現こそしなかったものの、公的年金制度の1階部分のあり方を検討するにあたって、極めて重要な示唆を含んでいることは明らかである。基礎年金の全額公費負担方式化案の嚆矢ともみなせる構想であり、本研究で提言する最低保障年金制度との関連性も高い。最低保障年金制度の提案も、まさに社会保険の仕組みを取っている公的年金制度によって生じた、無年金者(および低年金者)への対策であり、基本年金構想が打ち出された理念とも一致している。最低保障年金制度の理念については第4章で詳述することにする。

4. 「基礎年金再考」における見解

基礎年金に対する理念を整理するにあたっては、牛丸・木元(2015)において示された、見解を記しておきたい。「社会全体を1つの単位として捉えて、少なくとも1階部分に関しては、職種に関係なく、同じ社会において生活をしている国民に広い連帯を求め、財源調達を行い、高齢者に生活の基本部分の保障を行おうとする理念・考え方」¹¹であ

¹¹ 牛丸・木元(2015), p.73

る。

以上のように、昭和 60 年に導入された基礎年金はそれなりの理念によって導入されたが、以降の公的年金制度の改正やその基となる財政再計算および財政検証においては、残念なことに、そうした理念を踏まえて基礎年金を捉えていないように思われる。次の第 5 節では、公的年金制度の改正等における基礎年金の捉え方を検討する。

第 5 節 基礎年金の捉え方

1. 制度改正における基礎年金の捉え方

厚生年金保険制度は報酬比例の年金制度であり、その主たる目的は従前生活の保障である。すなわち、現役期の賃金水準を標準報酬の等級に対応させて相応の保険料納付を行わせる見返りとして、勤労期の賃金水準の高低に応じた年金給付を高齢期に行うのである。それにより、労働市場から退出して稼得所得が無くなっても、生活水準は急激には落ち込まないことになる。これが厚生年金保険制度における従前生活の保障という意味である。一方、基礎年金の目的は厚生年金保険制度とは異なる。『年金白書（平成 11 年版）』において説明されているが、基礎年金は基本的な生活費の保障するという目的を担っている。よって従前生活の保障を目的とする厚生年金保険制度と基礎年金は目的が異なるのであり、安易に両方を対象とした公的年金制度の改正は行われるべきではないが、実際にはしばしば公的年金制度の「適正化」という旗印の下で両方を一緒くたにした、いわば雑な公的年金制度の改正が行われてきた。

具体的な改正を挙げると、平成 11 年度（2009 年度）の改正および平成 16 年度（2004 年度）の改正が挙げられる。平成 11 年度では、年金財政の安定化の観点から給付総額の伸びを抑制すべく、いくつかの措置を行った。そのうちの 1 つとして、（65 歳以降の）既裁定の基礎年金および厚生年金の給付水準を従来の様に 5 年ごとの財政再計算を踏まえて改定するのではなく、物価上昇率に応じた毎年の改定のみとした。基本的な生活費を保障することを目的とした基礎年金と厚生年金の給付水準について同じ改正内容となっている。しかも、機械的に物価上昇率に応じた毎年の改定のみとする改正になっており、基礎年金の理念が果たして意識されていたのか強い疑問が残る。

平成 16 年度（2004 年度）の公的年金制度の改正では、給付水準を調整することにより保険料水準固定方式（段階的に保険料水準を引き上げて、将来的に保険料の水準を固定する方式）を導入した。この給付水準の調整方法がマクロ経済スライド方式と呼ばれる調整方式である。マクロ経済スライド調整は、従来の自動物価スライド方式を修正する方式であり、物価上昇率から平均寿命の伸長と少子化を考慮して減じるという方式である。このマクロ経済スライド方式も平成 11 年度（2009 年度）の改正での対応と同じく、厚生年金保険制度と基礎年金の両方に同じように適用することとした。先に述べたように、基礎年金の給付水準は基本的な生活費を保障することを目的として設定されている。よって、厚生年金保険制度と同じく基礎年金にまでマクロ経済スライド調整を適

用することには強い疑問が残る。基本的な生活費を保障する基礎年金の目的そのものが果たされなくなってしまうからである。

以上のように、これまでの公的年金制度の改正では、往々にして厚生年金保険制度と基礎年金が各々の役割という大事なことを考慮されず、財政的な見地から「適正化」という旗印の下で一緒くたにされてきた。厚生年金保険制度と基礎年金では目的が異なり、それゆえ別個にして議論されなければならない。特に、基礎年金は国民皆年金体制の基底を成すものであり、かつ、基礎年金のみの受給者も大勢いる極めて重要な年金制度である。公的年金制度改正においては基礎年金を厚生年金保険制度とは別個に議論して検討が行われるべきである。

2. 財政再計算と財政検証における基礎年金の捉え方

1. では、公的年金制度の改正においては厚生年金保険制度と基礎年金の対応が同じであり、そこから基礎年金の理念が必ずしも十分に考慮されてこなかったのではないかとこのことを指摘した。ここでは、財政再計算と財政検証においても基礎年金の理念が十分に考慮されてこなかった点を確認する。まず、最初に財政再計算と財政検証について簡単に説明する。

財政再計算は平成 16 年度改正（2004 年度改正）以前に行われていたものであり、厚生労働省によると「将来必要となる保険料水準の段階的な引上げ計画を再計算すること。」¹²である。本節の 1. で述べたように、平成 16 年度改正（2004 年度改正）では保険料水準固定方式が導入されたため、財政再計算自体は役割を終えて、後は財政検証という形での引き続きチェックの計算が行われることになった。

厚生労働省によると、財政検証とは「公的年金制度は長期的な制度であるため、社会・経済の変化を踏まえ、適切な年金数理に基づいて、長期的な年金財政の健全性を定期的に検証することは、公的年金の財政運営にとって不可欠なものです。このため、厚生年金保険法及び国民年金法の規定により、少なくとも 5 年ごとに、国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通しの作成、いわゆる財政検証を実施しています。」という説明が行われている¹³。なお、「財政検証」とは通称であり、「国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通し」が正式名称である。「国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通し」は 2009 年から行われている、2014 年の財政検証は 2 回目の財政検証である。

以上が財政再計算と財政検証の説明である。財政再計算と財政検証は公的年金制度のチェック機能として計算が行われ、試算結果が提示されている。実は、その試算において基礎年金の理念が十分に考慮されていないように思われる。基本的に公表される給付水準に関する試算結果は、いわゆるモデル年金であり、基本的には厚生年金保険制度の

¹² 厚生労働省ホームページ「いっしょに検証！公的年金」http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/glossary/sa/sa_zaiseisaikeisan.html（アクセス日：2018 年 5 月 29 日）

¹³ 厚生労働省ホームページ「将来の公的年金の財政見通し（財政検証）」<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html>（アクセス日：2018 年 4 月 13 日）

被保険者である片働きの夫と専業主婦（国民年金制度における第3号被保険者）というモデル世帯での年金の給付水準が示されてきた。すなわち、財政再計算と財政検証で主に公表対象となるモデル年金では厚生年金保険と基礎年金の給付水準の合計の年金給付の代替率である。確かに、合計の代替率はそれ自体重要な指標であることは間違いない。しかし、基礎年金の理念からして、基礎年金だけの代替率というものが極めて重要である。基礎年金だけの代替率の数値は示されているが、それが持つ重要性はあまり考慮されていないように思われる。なお、財政検証については、第3章の厚生年金保険制度の適用拡大策において2014年の財政検証で実施されたオプション試算を取りあげる関係で再び触れることとする。

3. 新たなる1階部分のグランドデザインの必要性

以上のように、公的年金制度の改正および財政再計算と財政検証において基礎年金の理念が十分に考慮されてこなかったのは明らかである。基礎年金の理念が十分に考慮されずに公的年金制度が改正されてきており、現行の基礎年金では制度創設当時の理念が保持されているとは到底思えない。したがって、今一度、基礎年金の理念を創設当時まで遡って確認するとともに、基礎年金の抜本的な改革を論ずるにあたっては厚生年金保険制度とは切り離して議論していくことが大切である。そして、基礎年金の創設当時の理念を考慮しつつも、創設当時とは異なる現在の社会経済状況を踏まえることが大切である。すなわち、改めて公的年金制度の1階部分としての基礎年金のあり方を再検討し、必要であれば抜本的な基礎年金改革を断行して理念をも含めた新たなるグランドデザインを描くことが重要である。

本研究では、公的年金制度の改革案として、第3章で厚生年金保険制度の適用拡大策を議論し、第4章で最低保障年金制度の導入を検討している。厚生年金保険制度の適用拡大策は現行の公的年金制度の枠組みは変えずに厚生年金保険制度の適用条件を緩和することにより被保険者を適用拡大するという施策である。したがって、基礎年金の枠組みも変わらないため、新たなグランドデザインを描くという性質は帯びていない。一方、最低保障年金制度の導入はまさに公的年金制度の1階部分である基礎年金の抜本的な改革である。第4章で議論しているように、最低保障年金制度は基礎年金とは理念が異なるため、おのずと公的年金制度の1階部分について新たなるグランドデザインを描くことになる。

第2章 基礎年金の問題点

<目次>

- 第1節 多岐にわたる基礎年金に関わる問題点の整理
- 第2節 国民年金制度における未加入・未納問題
 - 1. 未加入と未納
 - 2. 未加入・未納の要因
 - 3. 未加入・未納の問題
- 第3節 第3号被保険者問題
 - 1. 第3号被保険者制度創設の背景（女性の年金権の確立）
 - 2. 国民年金制度における第3号被保険者制度
 - 3. 第3号被保険者問題の整理（公平性と中立性）
- 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

本章では、基礎年金の問題点をまとめておく。第1章では基礎年金が創設された背景を述べた。同時に基礎年金が果たすべき役割や有すべき理念について詳述した。しかし、時を経るにしたがって、社会経済が変化して様々な問題点が生じてきた。そこで、第1節において、基礎年金で生じている問題点を簡単に整理する。

そのうえで、第2節において、基礎年金で生じている最大の問題点である未加入・未納問題を取り上げて、詳述する。まず1. で未加入・未納の定義について確認し、統計データを用いてこれまでの未加入・未納状況を概観することにより深刻な問題であることを確認する。2. で未加入・未納がなぜ生じるのかを検討する。そして最後の3. で、未加入・未納がなぜ問題なのかを将来の高齢期の貧困問題との関連で論じる。これまで未加入・未納の対策は言うまでもなく採られてきたので、その概要と効果について確認する。そして、最後に未加入・未納の財政的な帰着について現在と将来の両面から簡単に検討する。

基礎年金で生じている最大の問題点は未加入・未納問題であるが、基礎年金が創設されてから未だに解決されていない第3号被保険者問題も重要な検討課題である。本研究では、第3章において第3号被保険者問題への解決策の1つとして厚生年金保険制度の適用拡大策を取り上げる。その関係で、本章の第3節において、第3号被保険者問題の概要を整理しておく。1. で第3号被保険者制度が創設された背景を基礎年金創設の目的である女性の年金権の確立との関係で説明する。次に2. で、第3号被保険者の定義を国民年金制度の枠組みとの関係で説明する。そして最後の3. で、第3号被保険者問題を公平性と中立性の視点から整理する。

第1節 多岐にわたる基礎年金に関わる問題点の整理

本節では、基礎年金に関わる問題点を簡単に整理する。基礎年金に関わる最大の問題点は国民年金制度への未加入・未納問題である。国民年金制度への未加入・未納は将来の高齢期の貧困問題を生み出すことになり、高齢期の所得保障から極めて重要な論点である。国民年金制度への未加入・未納問題については第2節において改めて取り上げる。

基礎年金に関わる問題として、未だ解決していない第3号被保険者問題も重要である。第3号被保険者問題は第3号被保険者が保険料負担をせずに給付が受けられるという社会保険の仕組みから見て不公平という問題（公平性の視点の問題）とそれゆえ第3号被保険者になるべく労働供給を抑制させるという労働供給の問題（中立性の視点の問題）がある。第3号被保険者問題は第3節において改めて取り上げる。

基礎年金に関わる問題として、第1号被保険者が負担する国民年金保険料が定額制で逆進性が高いという問題がある。逆進性というのは主に租税負担のあり方で用いられる語句であり、所得水準に対する租税負担（ここでは保険料負担）が、所得水準が低いほど高くなるという意味である。逆進性は租税負担（ここでは保険料負担）の垂直的公平性（経済的負担能力が高いものほど高い租税負担を負うべきという公平性）に反するので、何らかの対策が必要であろう。実際、第2節で見ると、国民年金制度における未納の主要因は経済的な理由である。第1号被保険者が負担する国民年金保険料が定額制であるのは、第1号被保険者として主に所得捕捉が困難な自営業者が念頭に置かれていたからである。所得捕捉の問題については、マイナンバー制度の導入により改善の兆しがあるが、少なくとも現状では完全な所得捕捉は不可能であろう。この保険料が定額制であることの問題を本研究は深く取り上げないが、第4章で提案する最低保障年金制度では、財源調達が公費負担方式という形を取るため、必然的に解消されることになる。

基礎年金に関わる問題として給付水準の問題がある。給付水準の問題としては、満額給付額の妥当性、実際の給付額の水準の2つに分けられる。すでに日本の公的年金制度の枠組みの説明で述べた通り、現在の基礎年金の満額給付は年額では779,300円である。基礎年金の理念のところでも説明したように、基礎年金の目的は文字通り高齢期の生活費の基礎的部分を賄うことである。果たして、この満額給付が高齢期の基礎的部分を賄うのに十分であるかの検討が必要である。そして、そもそも高齢期の生活費の基礎的部分をどの範囲まで捉えるかという検討も必要である。年金白書では、「家計調査」の項目に基づいて基礎的生活費の範囲を捉えているが、刊行からすでに20年近く経過しており、経済社会が変化してゆく中で高齢者の生活像も大きく変化し、かつ多様化している。したがって、改めて基礎年金の給付水準の妥当性については検討が必要である。本研究では、第4章において基礎年金の抜本的な改革策として最低保障年金制度の導入を提言しており、その中で給付水準の検討も行っている。

満額給付の満額は保険料納付の満額、すなわち40年間の保険料納付に基づく給付水準を指しており、言うまでもなく実際の給付額とは異なる。保険料未納期間があれば給付額も

比例的に低くなる。また、保険料免除を受けた場合、免除の割合に対応して給付額は低くなる。全額免除の場合には、国庫負担分のみしか反映されないため、その期間に対応する給付額は半額になる。半額免除の場合には、国庫負担と半額の保険料納付分が反映されるので、給付額は3/4となる。1/4および3/4免除についても同じ様に給付額が算定される。このような事情があり、現在の国民年金の平均給付額は満額給付には及ばず、高齢期の生活費の基礎的部分を賄うという基礎年金の理念が果たされているか強い疑問がある。

基礎年金の問題点として、国民年金制度と厚生年金保険制度との格差がある。厚生年金保険制度においては基礎年金に加えて報酬比例部分の給付がある。基本的には厚生年金保険制度の被保険者の方が国民年金制度の第1号被保険者よりも所得水準が高く、現役時代において被保険者間同士で所得格差が存在する。そして、その所得格差が高齢期においても公的年金の給付を通じて持ち越されるのである。この所得格差の問題は、保険料負担の多寡まで含めての検討、所得格差そのものをどこまで容認するかという考察まで含み複雑である。なお、税制上の優遇措置がある国民年金基金という私的年金に任意加入することにより、第1号被保険者は基礎年金の給付に上乘せする形で年金給付水準を引き上げることが可能であり、所得格差はそれだけ縮減される。

基礎年金に関連する問題として、いわゆる年金記録問題がある。これは、当時の社会保険庁のずさんな管理体制により、基礎年金番号への統合が不十分であったり、データ処理が不十分であったり等という事務作業に関わる問題である。同時に、公的年金制度に対する信頼性を揺るがす大問題であった。実際、長く続いた自民党政権から民主党政権の政権交代の主要因ともいえる、政治的問題にもなった。

以上が基礎年金に関わる問題点である。本研究では、問題点のうち、最大の問題である未加入・未納問題に焦点を当て、第2節で改めて詳述する。加えて、未だ解決されていない第3号被保険者問題についても厚生年金保険制度の適用拡大策との関連で第3章で取り上げるので、問題の概略を本章の第3節で整理しておく。

第2節 国民年金制度における未加入・未納問題

1. 未加入と未納

まず、国民年金制度の未加入・未納について説明する。第1章ですでに説明したように、わが国の公的年金制度は国民皆年金体制を取っており、基本的に20歳以上の日本人はすべて公的年金制度の対象となる。公的年金制度は社会保険方式であり、社会保険方式の特徴である強制加入となっているが、実務上は20歳に到達した時点で自らが加入手続きをする必要があり、手続きを怠ると未加入となってしまう。しかし、厚生労働省社会保障審議会年金部会(2002)「(資料3)国民年金の未加入・未納対策」によると「20歳到達者に対する手帳送付及び基礎年金番号を活用した適用対策の促進等を実施」したこともあり、現在では大きな問題となっていない。一方、大きな問題となっているのは国民年金制度における保険料の未納である。保険料の未納は免除とは異なり、受給

資格期間に全く反映されない。免除であれば、少なくとも国庫負担分は反映されるとともに受給資格期間に算入される。一方、保険料を未納した場合には国庫負担分の給付が得られないのはもちろん、受給資格期間にも算入されない。

さて、国民年金保険料の未納の状況はどうなっているのでしょうか。厚生労働省年金局(2018)によると、「平成 29 年度中に納付された現年度分保険料についてみると、納付率は 66.3%となり、前年度の 65.0%から 1.3 ポイントの上昇となった。」¹⁴とあり、直近で納付率は向上したものの、4 割弱の未納率がある。なお、ここでいう納付率は納付対象月数に対する納付月数の割合であり、逆に未納率とは納付対象月数に対する未納月数の割合である。したがって、4 割弱の未納があると言っても、それがそのまま 4 割弱の未納者数が存在するということを意味しているわけではない。直近 5 年間の納付率は以下の通りである。

図表 5. 国民年金保険料の納付率 (%)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
納付率 (%)	60.9	63.1	63.4	65.0	66.3
納付対象月数	14,481 (△ 5.2)	13,651 (△ 5.7)	13,080 (△ 4.2)	12,046 (△ 7.9)	11,164 (△ 7.3)
納付月数	8,817 (△ 2.1)	8,607 (△ 2.4)	8,291 (△ 3.7)	7,835 (△ 5.5)	7,406 (△ 5.5)

注 納付対象月数及び納付月数の () 内数値は、対前年度比 (%) である。

出所：厚生労働省年金局(2018),p.3

図表 5 では、直近 5 年間の納付率が示されている。平成 25 年度から平成 29 年度までの納付率を見ると一貫して納付率が上昇しているが、先にも述べたように、4 割弱が未納である。やはり依然として未納はそれなりに発生している。

2. 未加入・未納の要因

さて、1. で未加入・未納そのものについて言及したが、なぜ、未加入・未納が生じるのであろうか。先にも述べたように、加入手続きを怠ると未加入になるが、それは通知が来ても手続きをし忘れている場合もあれば、制度に対する信頼性の無さから加入しないという選択をしている場合もある。国民年金保険料の未納については、厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」(各年版) でアンケート調査結果が示されている。

¹⁴ 厚生労働省年金局(2018),p.3

図表 6. 国民年金保険料未納の理由（主要回答別）（％）

保険料の支払方法が面倒	後でまとめて払おうと思った	保険料が高く経済的に支払うのが困難	保険料に比べ年金額が少ないと感じる	制度が複雑でよくわからない	国民年金をあてにしていないうちからあてにできない	学生であり親に負担をかけたくない	まだ若いので今から支払わなくてもいいと思う	これから保険料を払っても年金がもらえない	すでに年金を受けられる権利がある	特に理由はない
1	3.7	65.5	4.1	1.3	12.8	3	0.5	1.6	0.8	1.8
うっかりして忘れた	保険料が高く経済的に支払うのが困難	受け取れる年金額がわからない	老後のことや年金のことに関心がない	これから保険料を払っても年金がもらえない	すでに年金を受けられる権利がある	年金制度の将来が不安	社会保険庁が信用できない	自分以外にも保険料を納めていない人がいる	特に理由はない	
1.8	67.1	4.4	0.8	3.2	0.9	13.6	6.7	1.1	0.4	
2.6	64.8	4.3	0.5	4.1	1.6	13.1	7.2	1.3	0.4	
うっかり忘れていた、後でまとめて払おうと思った	保険料が高く、経済的に支払うのが困難	受け取れる年金額がわからない。あるいは納める保険料に比べて少ない	老後や年金のことに関心がない	これから保険料を納めても、加入期間が少なく、年金がもらえない	すでに、年金を受けられる権利を行使していたから	年金制度の将来が不安。あるいは信用できない	厚生労働省・日本年金機構が信用できない	自分以外にも保険料を納めていない人がいたから	特に理由はない	
11.9	68	2	0.6	1.3	0.9	7.4	2.7	0.6	4.6	
10.3	67.3	4.4	1.2	1.4	0.8	6.3	2.9	0.5	4.8	

注：2001年から2014年の調査結果を示している。すべての調査年で質問項目が一致するわけではないため、分けて示している。数値のみでみた1行目が2002年調査の結果である。数値の2, 3行目は質問項目が同じである2005年調査、2008年調査の結果である。同じく、数値の4, 5行目は質問項目が同じである2011年調査、2014年調査の結果である。

出所：「国民年金被保険者実態調査」（2002年調査、2005年調査、2008年調査、2011年調査、2014年調査）における「保険料を納めなかった理由（主要回答）」の総数データから筆者作成

図表 6 によると、最新の2014年の保険料未納の最大の理由は「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」であり、67.3%にも上っている。次に大きな理由は「うっかり忘れていた、後でまとめて払おうと思った」であるが、10.3%に過ぎず、経済的な理由での未納とは50%ポイント以上の開きがある。その経済的な理由を詳しく見たのが、図表 7 である。

図表7. 経済的理由での未納の詳細理由 (%)

元々収入が少ない	所得が低下した	経常的な支出がある	非経常的な支出が多い	その他	不詳
25.7	13.6	12.3	7.3	5.1	1.6
元々収入が少ない	所得が低下した	より優先度の高い支出がある	その他	不詳	
39.8	10.6	11.1	4.6	1.0	
36.9	10.6	12.6	4.5	0.3	
元々収入が少ない、または不安定だったから	失業、事故などにより所得が低下したから	保険料より優先度の高い支出が多かったから	その他	不詳	
36.0	17.2	8.5	3.3	3.0	
36.6	16.5	8.3	3.8	2.2	

注：図表の見方に付いては上の図表と同じである。

出所：「国民年金被保険者実態調査」（2002年調査、2005年調査、2008年調査、2011年調査、2014年調査）における「保険料を納めなかった理由（主要回答）」の総数データのうち、「保険料が高く経済的に支払うのが困難」の詳細理由を抜粋して筆者作成

図表7によると、最新の2014年において、経済的理由で未納となっている中で詳細理由の一番大きな割合が「元々収入が少ない、または不安定だったから」であり、36.6%にも上っている。加えて、「失業、事故などにより所得が低下したから」が16.5%で第2位である。前者は恒常的に低収入または収入が高かったり低かったりと変動を繰り返すことによる不安定性、後者は一時的な所得の低下を意味している。いずれにしても低所得ないし収入の低さが理由となっている。

未加入・未納に関する先行研究として鈴木・周(2001)および暮石(2016)がある。鈴木・周(2001)については詳しくは第4章で取り上げるが、国民年金制度の空洞化の問題に着目して、制度未加入の動機を流動性制約下にあること、予想死亡年齢が低いこと、世代間不公平性の存在があげられている。暮石(2016)では、国民年金の未加入・未納を金融選択として捉えて社会的つながりとの因果関係について分析している。分析手法としてマイクロデータを用いた検証を行っている。分析結果として、介護、看護、子供の世話、雪かきなどの手伝い、災害時の手助けに関して頼れる人がいたり、手助けをした人は国民年金の加入率が高くなっていることが示されている。社会的なつながりのある人は他者への信頼や助け合いの社会規範が強く、社会保障制度に対しても不安感を持つことがなく、国民年金制度へ加入するという結論である。鈴木・周(2001)については流動性制約下すなわち低所得が原因であることが示されている。暮石(2016)に関しては直接に所得との関連を扱ったものではなく「社会的つながり」に着目しているが、そもそも「社会的つながり」を持つにはある程度の所得が必要であり、低所得者は「社会的つながり」が少なく、結局は未加入・未納行動

に走ると考えられる。このように、やはり国民年金制度への未加入・未納要因は所得の低さと言うことができよう。

低所得を原因とする経済的な理由で保険料が納められないという背景にはグローバル化による非正規雇用者問題がある。これは主に労働市場での問題なので、本研究では深く扱わない。簡単に述べると、現在の未加入・未納問題の主因はグローバル経済を背景とした非正規雇用化が進展しているからである。非正規雇用者は、厚生年金保険に加入することが出来ずに国民年金の対象となる者が多い。しかし、非正規雇用者は賃金が低いため、保険料納付を行う余裕がなく、未納の状況に陥ってしまうのである。

3. 未加入・未納の問題

国民年金制度の未加入・未納の状況と要因について述べてきた。では、未加入・未納の何が問題なのだろうか。すでに何度か触れてきたが、未加入・未納の最大の問題は将来時点での高齢者の低年金・無年金問題である。未加入や未納の期間が長いと受給資格期間を満たせず、国民年金制度からの基礎年金は受けられない。また、国民年金制度に加入し、保険料納付期間が受給資格期間を満たしたとしても、基礎年金の給付額は保険料納付期間に比例するため、十分な保険料納付済期間が無いと低年金状態に陥ってしまう。もちろん、すでに説明したように、国民年金制度には経済的な理由で保険料納付が困難な者を対象に保険料免除制度や若年者納付猶予制度が存在する。しかし、保険料免除制度を適用した場合、将来の年金給付は免除分に対応して低くなる。また、現在の非正規雇用者は30歳以上の者も多いが、若年者納付猶予制度が適用されるのは30歳未満であるため後納ができず低年金や無年金に陥る可能性が高いのである。

未加入・未納の問題として、いわゆる帰着の問題もある。本研究の関心から外れるので、詳しくは論じないが、帰着の問題は現在と将来に分けられる。現在の問題というのは、簡単にいうと、基礎年金拠出金の仕組みを前提として、未加入・未納者は基礎年金拠出金算定対象者数には算入されず、その分だけ1人あたりの拠出金負担が増えてしまうという問題である¹⁵。一方、将来の問題というのは、公的年金制度が賦課方式をとっていることに着目した帰着である。現在の未加入・未納により、その分だけ将来の高齢者の給付額が減少するが、賦課方式の下では、将来時点での基礎年金給付費が減少し、その分だけ将来時点での保険料が低くなるというものである。この将来時点での帰着の問題は木元(2012)で検討されている。

以上、本節では基礎年金の最大の問題である国民年金制度における未加入・未納問題を取り上げた。特に未納が大きな問題であり、経済のグローバル化を背景として雇用の非正規化が進んでいることもあり、経済的な理由で保険料を納められない者が増えている。未加入・未納があると将来時点において基礎年金が受給できなかったり（無年金）、給付額が低くなる（低年金）という問題（無年金・低年金）が生じ、高齢期の貧困が生み出される

¹⁵ 厚生労働省年金局(2001)、牛丸他(2004)で指摘されている。

ことになる。本研究では、この国民年金制度における未加入・未納により低年金・無年金状態となる貧困高齢者の問題への抜本的な解決策として、第4章で最低保障年金制度の提案を行う。

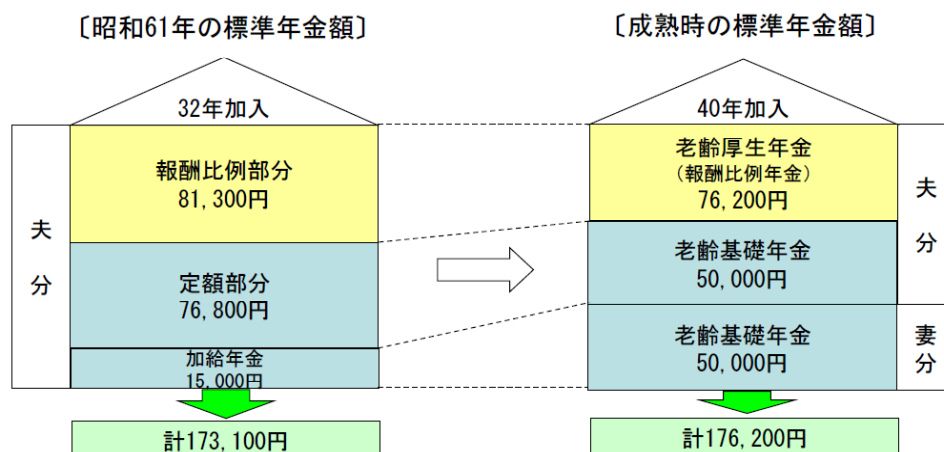
第3節 第3号被保険者問題

1. 第3号被保険者制度創設の背景（女性の年金権の確立）

昭和60年度の年金改正時に基礎年金が創設されたのと同時に第3号被保険者制度も導入された。基礎年金が創設された主な目的は財政危機に陥っていた（旧）国民年金制度の救済であったが、負担と給付の適正化、女性の年金権の確立も目的としていた。

基礎年金の導入時に、第3号被保険者制度の創設がなされ、女性の年金権が確立した。制度創設前において（旧）国民年金に加入していない女性に対する年金給付は基本的に夫の厚生年金保険制度における給付構成（報酬比例部分＋定額部分＋加給年金）に含まれるとしていた。加えて、（旧）国民年金制度では、被扶養者である専業主婦は強制加入ではなく任意加入という形をとっていた。よって、（旧）国民年金制度に加入していない女性については自身名義の年金給付が存在しなかった。仮に、専業主婦が（旧）国民年金制度に加入していない状況で厚生年金被保険者である夫と離婚した場合には無年金者となり、女性の年金権が保障されていなかった。第3号被保険者制度の導入により、構造上、夫の定額部分の一部と加給年金部分が妻名義の基礎年金給付分として支給されるようになった（図表8で示した基礎年金導入前後での厚生年金保険制度での給付構造の対比を参照のこと）。これにより女性の年金権が確立されたが、同時に種々の問題点が浮かび上がってきた。

図表8. 世帯単位で見た基礎年金導入前後での厚生年金保険の給付構造の対比



出所：社会保障審議会年金部会(2011)「第3号被保険者制度の見直しについて」

2. 国民年金制度における第3号被保険者制度

第3号被保険者は厚生年金保険の被保険者(第2号被保険者)の被扶養配偶者である。日本年金機構によると被扶養者の認定条件は「年間収入130万円未満(60歳以上又は障害者の場合は、年間収入180万円未満)」かつ同居の場合には「収入が扶養者(被保険者)の収入の半分未満」、別居の場合には「収入が扶養者(被保険者)からの仕送り額未満」と定められている。なお、年間収入は「被扶養者に該当する時点及び認定された日以降の年間の見込み収入額」を指し、年間収入には「雇用保険の失業等給付、公的年金、健康保険の傷病手当金や出産手当金も含まれ」¹⁶る。第3号被保険者として認定された場合、保険料負担は求められない一方で基礎年金の受給資格を得る。このことによって、「保険料負担と給付の公平性の問題」、また、保険料負担の回避を目的に年収が130万円以上とならないように労働時間を調整する「就労調整の問題」が発生した。また、本研究では詳しく言及しないが、上述の被扶養者の認定条件から外れたにもかかわらず第1号への切り替えを怠った者を便宜的に第3号として扱うという不公平な運用3号問題も生じている。

3. 第3号被保険者問題の整理(公平性と中立性)

3.1 公平性と効率性(中立性)の見解

一般に経済学においては公平性と効率性に関してトレードオフの関係にある。公平性についての捉え方については様々な視点がある。一方、効率性に関しては、各経済主体の行動に歪みを引き起こさない中立性を有する政策が経済厚生(死荷重)を生じさせず望ましいというのが通常の視点である。

経済政策を考える場合には、常に公平性と効率性の両方の視点から評価が下されなければならない。トレードオフの関係にある場合、いずれを重視するかによるが、一般的には価値観によって様々であるので唯一の答えはない。あくまで、筆者の個人的な見解ではあるが、社会保障制度を考える際には公平性を重視してもよいであろう。特に、貧困や社会的排除といった生存権を含む基本的人権に関わるような政策においては公平性を重視して、効率性を犠牲にしても弱者を救済する政策を支持する。

第3号被保険者問題について考えてみると、第2章で述べたように、様々な公平性の視点が存在する。本研究では、第3号被保険者問題について基礎年金拠出金の仕組みから公平性を捉えて、第3章において分析を行う。その公平性を採用するということは「個人単位」の視点および「給付と負担」の視点から公平性を捉えることになる。

さて、この基礎年金拠出金の仕組みから見た公平性から効率性との関係を捉えてみるとどうなるか。実は、この場合には公平性と効率性のトレードオフは生じない。ここでいう、効率性とは保険料負担を避けるべく第3号被保険者に留まるように労働供給を抑

¹⁶ <https://www.nenkin.go.jp/service/kounen/jigyosho-hiho/hihokensha1/20141204-03.html>(アクセス日: 2016年3月20日)

制するという中立性の問題である。公平性の問題（給付と負担の不公平性）と中立性の問題（労働供給の抑制）は現象面に着目すると別の問題であり、本研究でも分けて整理していく。しかし、そもそも中立性の問題が生じるのは、保険料負担を負うことなく基礎年金の受給（公平性の問題）を目論んで第3号被保険者になるべく労働供給を抑制するからである。2つの問題は密接に結びついており、中立性の問題は公平性の問題に付随しているのである。したがって、公平性の問題が緩和・解決されれば、中立性の問題も緩和・解決されると考える。

3.2 「保険料負担と給付の公平性の問題」

まず、最大の問題である「保険料負担と給付の公平性の問題」を取り上げる。上述の通り、第3号被保険者は保険料負担なしで基礎年金の受給資格を得るが、第1号被保険者や第2号被保険者は保険料拠出実績により基礎年金の受給資格を得る。この点に関して、女性の社会進出を背景に、主に夫婦共に第2号被保険者の女性から不公平との声が大きくなってきた。研究者の間でも「この第3号被保険者の存在はどう考えても奇妙である。タダで年金がもらえるからである。」¹⁷、「個人の視点、および中立性の基準に従うならば、基礎年金の保険料徴収において個人のおかれた状況において差があってはならない。」¹⁸、「同じ専業主婦であるにもかかわらず、夫の就業状況の違いで、年金制度上の扱いが異なることには疑問がある。」¹⁹というように不公平を指摘する声が少なくない。

①公平性の論点

この公平性問題は年金制度の給付と負担を「世帯単位」と「個人単位」のどちらで捉えるかという議論と密接に関連する。基礎年金導入前では、厚生年金保険の給付は夫のみの保険料負担で報酬比例部分＋定額部分＋加給年金という形で夫婦という「世帯単位」を想定していた。一方の（旧）国民年金制度は所得捕捉の問題から定額の保険料拠出と給付を行う「個人単位」の制度となっていた。その後、基礎年金導入によって厚生年金保険の定額部分と（旧）国民年金制度は一階部分として統合されるが、その際に個人単位化を徹底しなかったために、「世帯単位」と「個人単位」が併存することとなってしまった²⁰。その結果、以下で掲げる不公平が生じることになった。

①第3号被保険者を抱える片働き世帯と夫婦ともに第2号被保険者の共働き世帯を比較すると「世帯単位」で標準報酬が等しければ、保険料負担と給付面で同額になり公平性は保たれているが、「個人単位」で見ると夫婦ともに第2号被保険者である共働き世帯は夫婦ともに個人で保険料拠出をして基礎年金の受給資格を得ている。しかし、第3号被保険者

¹⁷ 小塩(1998),p.33

¹⁸ 牛丸(2000),p.7

¹⁹ 西沢(2011),p.170

²⁰ 駒村(2003)でも「三号被保険者制度が問題になっている原因の1つは、自営業は個人単位で、被用者（サラリーマン）は世帯単位といった具合に、公的年金に一貫した世帯観がなかったことによる。」と述べている。(p.150)

は保険料負担をせずに基礎年金受給資格を得るため不公平である。

②第3号被保険者を抱える片働き世帯と第2号被保険者の独身世帯との比較では、「世帯単位」で見ると、標準報酬が等しくても、同額なのは保険料負担だけで給付は基礎年金給付の分だけ第3号被保険者を抱える片働き世帯の方が大きくなり、不公平である。「個人単位」で見た場合にもやはり、保険料拠出をして基礎年金受給資格を得ている独身の第2号被保険者から見れば不公平である。

③第3号被保険者を抱える片働き世帯と夫婦共に第1号被保険者の世帯との比較もある。すなわち、第1号被保険者として保険料負担を負担している夫婦と保険料拠出なしで基礎年金受給資格を得る第3号被保険者とを比較すると不公平である。

なお、「個人単位」という視点に重点を置いて、学生からの保険料徴収との整合性を指摘する意見もある²¹。第3号被保険者の中心は収入がなく保険料負担能力に乏しい専業主婦であるが、同じく収入がなく（あるいは少なく）保険料負担能力に乏しい20歳以上の学生には国民年金保険料を求めており²²、整合性の観点から第3号被保険者にも保険料負担を求めよという指摘である。

②第3号被保険者制度が不公平であるという主張に対する指摘

「保険料負担と給付の公平性の問題」として不公平とする主張について各論点を整理した。しかし、各論点の主張に対する指摘も存在するので、ここではそれらを整理する。

まず、上述で掲げた①第3号被保険者を抱える片働き世帯と夫婦共に第2号被保険者の共働き世帯の比較においては「帰属所属」の概念を用いた指摘が存在する。すなわち、「世帯単位」で見た場合にも、第3号被保険者を抱える片働き世帯では専業主婦（ないし短時間労働のパートの主婦）の「帰属所得」が発生しているが、その帰属所得に保険料が賦課されておらず不公平という指摘である。ただし、この点に関しては「帰属所得」に保険料を課すことの現実的妥当性に疑問が呈されている²³。

②第3号被保険者を抱える片働き世帯と第2号被保険者の独身世帯とを比較すると、夫婦共に第2号被保険者の共働き世帯と第2号被保険者の独身世帯でも同様の給付の不公平が発生する。すなわち、世帯単位で標準報酬が同じ場合、保険料負担は同じだが給付面でみれば1人分の基礎年金給付だけ「カップル」の方が多。したがって、第3号被保険者問題というよりは「カップル」か「シングル」かの問題であるという根源的な指摘がある²⁴。

③第3号被保険者を抱える片働き世帯と夫婦共に第1号被保険者の世帯との比較については、国民年金は応益原則、厚生年金保険は応能原則なので比較は妥当ではないとする指

²¹ 小塩(1998),p.34

²²ただし学生には「学生納付特例制度」が存在する。詳しい内容は日本年金機構(2015)「学生納付特例制度」<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150514.html> (アクセス日:2016年3月20日)を参照のこと。

²³ 堀(1996),pp.356-357 および高山(2000),pp.152-154

²⁴ 高山(2000),pp.156-157

摘がある²⁵。また、基礎年金拠出金の仕組みを前提として、第3号被保険者分まで負担しているのは第2号被保険者全体であり、第1号被保険者側から批判すべきでないという指摘もある²⁶。牛丸他(2004)²⁷でも拠出金の負担を各勘定に割り振った後での問題として説明している。

④における保険料負担能力に乏しい学生との整合性の指摘については、そもそも負担能力がない学生に保険料を課すこと自体がおかしいので、この立法例をもって第3号被保険者制度を批判するのはお門違いという指摘がある²⁸。

③第3号被保険者制度を肯定する意見

第3号被保険者制度が「保険料負担と給付の公平性の問題」として不公平であるという主張に対する指摘を取り上げた。それらは不公平とする主張に対する指摘であって、第3号被保険者制度を肯定的に評価したものではない。一方で、第3号被保険者制度についてその意義を強調し肯定する意見もある。

まず、(意義を強調しているとまでは言えないが)①第3号被保険者制度は導入前の夫の厚生年金(加給年金含む)を単に分割したに過ぎないという意見がある²⁹。図表8の制度導入前後での厚生年金保険の給付構造の対比を参照すれば分かるように、夫の定額部分+加給年金の一部を妻名義の基礎年金給付として女性の年金権を確立したのであって、「世帯単位」で見れば変化はないという指摘である。

②民間保険との比較で社会保険の性質から評価する意見もある。すなわち、社会保障制度を構成する社会保険の一種である公的年金においては「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」という原則が成立し、そこから保険料負担能力に乏しいが、老後の基礎的生活費に対するニーズのある第3号被保険者の制度が妥当性を持つという指摘である³⁰。なお、小塩(1998)で取り上げられている、「社会連帯」により女性の無年金問題を解決するものという意見も同様の趣旨であると思われる³¹。

③家事・育児・介護に関して大きな意義があると積極的に評価している指摘もある³²。市場取引となりにくい第3号被保険者の社会への貢献を基礎年金受給資格の付与という形で評価するという考え方である。

④育児による就労期間の短縮、就労条件の悪化といった女性の不利な状況をカバーする制度と評価する指摘もある³³。これは同じく育児に言及した③とは異なり、あくまで長期的な保険料納付を基本とする年金制度における女性特有のライフサイクル上不利となる問題

²⁵ 堀(1996),p.357

²⁶ 堀(2012),p.53

²⁷ 牛丸他(2004),p.94

²⁸ 堀(1996),p.357

²⁹ 堀(1997),p.70

³⁰ 堀(1996),p.356

³¹ 小塩(1998),p.34

³² 西沢(2008),p.21

³³ 社会保障審議会年金部会(2011),p.10、堀(1997),pp.78-79

に対して第3号被保険者制度が有効な対策であるという評価と理解できる。

④肯定する意見に対する反論

第3号被保険者制度を肯定する意見を列挙したが、もちろんそれらに対する批判もあろう。

まず、①第3号被保険者制度は導入前の夫の厚生年金（加給年金含む）を単に分割したに過ぎないという意見だが、あくまで「世帯単位」で見た場合の評価に過ぎないことに留意する必要がある。「個人単位」で見れば、保険料拠出なしで基礎年金受給資格を得る第3号被保険者制度の不公平性に対する反論とはなり得ないと考えられる。

②民間保険との比較で社会保険の性質から評価する意見について、基礎年金拠出金の仕組みから考えると、第3号被保険者制度を支えているのは厚生年金被保険者（第2号被保険者）全体である。したがって、小塩(1998)が挙げた「社会連帯」における「社会」は厚生年金被保険者全体と理解出来るが、そこでまさに小塩(1998)が指摘する、専業主婦（第3号被保険者）の家事サービスを受けているのは夫で社会が支える根拠はないという意見が的を射ることになる。

③家事・育児・介護を積極的に評価し大きな意義があるという指摘があるが、家事については、サービスを受けているのは夫であり社会ではないという先の指摘が、介護についてはサービスを受けているのは要介護者であるという指摘が成り立つだろう³⁴。育児に関しては、育児をしているのは専業主婦だけではなく、また、育児自体は大事だが専業主婦を優遇するのは別次元であるという指摘もなされている³⁵。

公平性についていろいろ議論してきた。簡単に整理すると、公平性の捉え方として、「世帯単位」と「個人単位」の視点、「給付と負担」の視点に分けられる。本研究では、上述のように、「個人単位」の視点および「給付と負担」の視点から見た公平性で捉えられる、基礎年金拠出金の仕組みに焦点を当てて分析を行う。なぜなら、結局のところ、第3号被保険者が保険料負担も無く基礎年金を受給できるのは、その分を誰かが負担しているからであり、その点に着目するのが基礎年金拠出金の仕組みの視点に他ならないからである。なお、基礎年金拠出金の仕組みと関連する公平性の議論は第3章の「2. 基礎年金拠出金の仕組みと保険料相当額の不公平」において詳述している。基礎年金拠出金の仕組みより不公平が生じているが、基礎年金導入の背景には（旧）国民年金の救済が目的として存在していた。基礎年金の導入により1階部分に関しては拠出金というかたちで各制度が共同して負担するという仕組みが整えられた。高齢期の基礎的な生活費を賄うという国民年金の理念を全ての制度で共同して負担するという仕組みにはそれなりの合理性がある。

³⁴ 加えて潜在的な介護者も介護負担から逃れる意味でサービスを受用することになる。

³⁵ 小塩(1998),p.34

3.3 就労調整の問題（いわゆる「130万円の壁」問題）の議論

すでに第3号被保険者となる認定条件を説明したが、年収130万円未満というのが中心的な要件となる。第3号被保険者になると保険料負担なしで基礎年金受給資格を得ることが出来るため、保険料負担回避を目的として年収130万円未満となるよう就労調整する問題が生じている。これがいわゆる就労調整の問題であり、「130万円の壁」問題と呼ばれている。

①就労調整の問題（「130万円の壁」問題）に対する見解

基本的に就労調整の問題については女性の社会進出を促進する観点から問題視する声が多い。例えば、小塩(1998)は「女性のライフスタイルの選択に対して、年金という公的な制度が一定のバイアスをかけてよいのか」³⁶と述べ、高山(2000)は「専業主婦を優遇することで、むしろ女性の社会進出にブレーキをかけ、女性のもつ能力を十分に発揮する機会をうばって、本人だけでなく社会全体として不利益をこうむることに問題があるのである。」³⁷と述べている。さらに永瀬(2015)では上述と同様の指摘と共に企業主負担の面からも「そういう働き方を提示すれば企業は年金保険料を払わなくて済むので、企業が短時間で働く人を募集して、短時間の働き方をさせる」³⁸と述べている。堀(1997)でも事業主負担との関連で賃金上昇の抑制として作用すると提起している³⁹。ただし、堀(1997)は、定額負担の存在による就労調整の存在を認めつつ、しかし、一定額以上の年収を得ている労働者に課するのはやむをえないとしている⁴⁰。

②就労調整の問題（「130万円の壁」問題）の程度

①では、「就労調整の問題」について学者・研究者の見解を提示した。では、実際に「就労調整」はどの程度行われているのだろうか。この点に関する先行研究の見解を提示する。

結論から述べると、多くの研究で「就労調整」（「130万円の壁」）の存在については懐疑的である。その理由は大きく分けて、①「103万円の壁」の存在、②配偶者手当の存在、③育児や介護等の家族要因が挙げられる。

理由①「103万円の壁」の存在は、所得税制における配偶者控除の存在により、「130万円の壁」より手前で就労調整が生じていることを指す。かつては配偶者控除の存在により、年収が103万円を超えるとかえって手取り収入が減少するという、いわゆる逆転現象が生じていた。当然、問題となり、1987年に配偶者特別控除の創設により逆転現象は解消された⁴¹。しかし、第3号被保険者の年収分布を概観した小野(2015)によると「103万円のどこ

³⁶ 小塩(1998),p.34

³⁷ 高山(2000),p.162

³⁸ 永瀬(2015),p.5

³⁹ 堀(1997),p.81

⁴⁰ 堀(1997),p.82

⁴¹ 牛丸(2000),pp.8-9

ろはある程度山がある」と述べ、その理由を「ある種心理的な壁」と述べている⁴²。また、堀(1996)でも「103万円の壁」について配偶者特別控除制度が導入されたものの「誤解」して就労調整を行っている可能性を指摘している⁴³。なお、本研究と直接の関係がないので詳しくは触れないが、配偶者控除および配偶者特別控除については、改正による見直しが行われた。改正内容については国税庁(2017)を参照のこと。

理由②配偶者手当の存在は、企業等が福利厚生（フリンジベネフィット）として設置している配偶者手当が年収要件として配偶者控除と同じく103万円未満と設定していることが多く、そのため103万円を超えないよう就労調整が行われているという指摘である⁴⁴。

理由③育児や介護の家族要因は、文字通り、育児や介護といった家事労働に時間を割く必要があるため、税制や社会保険料にかかわる年収要件とは無関係に女性の就労が抑制されているケースである。

上述した3つを「就労調整」（「130万円の壁」）の存在について懐疑的な理由として挙げた。堀(2012)は実際の統計データより130万円の壁が原因で就労調整を行っているものは9.2%に過ぎないとしている⁴⁵。また、社会保障審議会年金部会(2015)でも130万円の壁問題について「現実には、自ら保険料を負担する第1号被保険者である短時間労働者の年収分布においても、年収100万円前後で山がみられる。」⁴⁶と指摘している。ただし、高山(2015)によれば第3号の女性の就労を阻害している壁は配偶者控除ではなく配偶者手当による103万円の壁と指摘しながらも、通勤手当も含めて考えると130万円の壁が存在することを示唆している⁴⁷。

以上のように、第3号被保険者問題には大きく分けて公平性の問題（第3号被保険者は保険料納付なしで基礎年金の受給資格を得ること）および中立性の問題（いわゆる130万円の壁として女性が就労調整をすること）がある。このように第3号被保険者制度には問題があるものの、制度創設当時は第3号の対象となる専業主婦が我が国において一般的であり、こうした女性に対する年金権が確立したという点は留意する必要がある。その後、社会経済状況が変化していき、女性の社会進出が進む中で、家族のあり方が変化していき、第3号被保険者制度が整合性を欠くようになったのである。

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

本研究では、国民年金制度に生じている様々な問題のうち、特に国民年金制度における未加入・未納による高齢期の貧困問題および第3号被保険者問題の解決策を模索する。解決策として最低保障年金制度と厚生年金保険制度の適用拡大策の比較検討を行う。第3章で厚生年金保険制度の適用拡大策を取りあげ、第4章で最低保障年金制度の提案を

⁴² 小野(2015),p.27

⁴³ 堀(1996),p.360

⁴⁴ 高山(2015),p.16

⁴⁵ 堀(2012),p.54

⁴⁶ 社会保障審議会年金部会(2015),p.18

⁴⁷ 高山(2015),p.16

行うが、本節で結論を先取りする形で、両者の比較検討を行う。

まず、2つの問題、すなわち「国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）」と「第3号被保険者問題」の政策優先度については、「国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）」の方が高い。最低保障年金制度の導入および厚生年金保険制度の適用拡大策の主たる目的は当該問題への対応策であり、その点で本研究で詳しく検討することは整合的である。一方、主たる目的ではないものの、厚生年金保険制度の適用拡大策については、第3章で詳しく取り上げるように、第3号被保険者問題へのアプローチにもなっている。他方、最低保障年金制度は公費負担方式で運営されるため、社会保険制度を前提として生じている第3号被保険者問題についても解決策となり得る。

以上を踏まえたうえで、簡単に厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度を比較すると最低保障年金制度の方が優れている。まず、「国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）」への解決策として両者を比較する。厚生年金保険制度の適用拡大策では、言うまでもなくあくまで適用拡大なので、すべての人が厚生年金保険制度に包含されるわけではない。したがって、抜本的な解決策にはならない。実際、わが国で実施された厚生年金保険制度の適用拡大策は、財政検証のオプション試算で示された1200万人には遠く及ばない。さらに、厚生年金保険制度の適用拡大策により、企業は新たに厚生年金保険料の企業主負担を負うことになるため、雇止めが進行することが予想される。雇止めに直面した場合には、国民年金制度の被保険者となるが経済的な困窮のため、未納に陥ることが予想される。厚生年金保険制度の適用を拡大するための政策が公的年金制度からの締め出しという結果に結びつくのである。最低保障年金制度であれば、このような問題は生じず、抜本的な解決策となっている。第3号被保険者問題への解決策としても同様の議論が成り立つ。第3章で明らかになるように、厚生年金保険制度の適用拡大策によって、第3号被保険者問題の公平性の問題については、一定程度の緩和が期待される。特に、1200万人の適用拡大策はそれなりの効果がある。しかし、やはり依然として第3号被保険者は存在し続けるため、抜本的な解決策ではない。一方、最低保障年金制度であれば、公費負担方式であるため、そもそも社会保険制度の下で生じていた第3号被保険者問題は完全に解決されることになる。よって、最低保障年金制度は「国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）」と「第3号被保険者問題」の抜本的な解決策であり、厚生年金保険制度の適用拡大策と比較して優れていると言える。

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—⁴⁸

<目次>

第1節 厚生年金保険制度の適用拡大策の概要

1. 実施済みの厚生年金保険制度適用拡大策（2016年10月、2017年4月）
2. 2014年財政検証のオプション試算での適用拡大策

第2節 2014年財政検証におけるオプション試算

1. オプション試算の趣旨
2. 220万人適用拡大策
3. 1200万人適用拡大策

第3節 第3号被保険者問題と厚生年金保険制度の適用拡大策

本章では、厚生年金保険制度の適用拡大策を取りあげる。すでに述べたように、本来厚生年金保険制度の適用拡大策は国民年金制度の未加入・未納による将来の高齢者の貧困問題の解決が主たる目的的政策である。確かに、強制適用である厚生年金保険制度の適用拡大がなされれば、未加入・未納問題への対策として一定の効果があることは理解できる。しかし、適用拡大はその対象者が限られるため、抜本的な解決策にはならない。抜本的な解決策という点から言えば、第4章で提案する最低保障年金制度の方が優れている。また、そもそも企業が非正規という形で雇用するのは賃金水準の抑制のみならず労使折半を基本としている社会保険料負担の回避を狙ってのものである。もし厚生年金保険制度の適用拡大が実施されれば、企業からの「雇止め」という新たな問題が生じると推測される。

未加入・未納による将来の貧困問題の抜本的な解決策の検討は第4章の最低保障年金制度の提言に譲るとし、本研究では視点を変えて、厚生年金保険制度の適用拡大策による副次的な効果として第3号被保険者問題の公平性の問題に対する緩和効果を検証する。第2章では、議論が錯綜している第3号被保険者問題について包括的に整理した。第3号被保険者問題の公平性の捉え方は様々であるが、「個人単位」の視点かつ「給付と負担」の視点に立ち、基礎年金拠出金の仕組みを通じた公平の捉え方を使い、この問題について踏み込んで分析する。厚生年金保険制度の適用拡大策を、先行研究では全く取り上げられていない視点からのアプローチ、すなわち、第3号被保険者問題への解決

⁴⁸ 査読論文である木元浩一(2016)に基づく。

策の視点から分析したことが本研究の意義であり、貢献である。厚生年金保険制度の適用拡大策は、本来、国民年金制度の未加入・未納問題への解決策であり、第3号被保険者問題への解決策は意図されていない。本研究では、厚生年金保険制度の適用拡大策の副次的な効果として、第3号被保険者問題への緩和・解決策ともなりうる点を数値と共に示した点に大きな貢献がある。

まず第1節では、厚生年金保険制度の適用拡大策の概要を説明する。第2節では、検証の基になる2014年財政検証でのオプション試算について詳しく説明する。その上で、第3節において、本研究で問題としている第3号被保険者問題を整理し、厚生年金保険制度の適用拡大によって不公平性がどれだけ縮小されるかを確認する。

第1節 厚生年金保険制度の適用拡大策の概要

1. 実施済みの厚生年金保険制度の適用拡大策（2016年10月、2017年4月）

厚生年金保険制度の適用拡大策は2016年10月と2017年4月に実施されている。ここで厚生年金保険制度の適用拡大策と説明しているが、厳密には被用者保険の適用拡大であり、公的医療保険制度である健康保険も対象である。しかし、本研究では検討対象が公的年金制度であることから公的年金保険制度の適用拡大策として説明する。まず、2017年10月では週20時間以上働く人などにも厚生年金保険制度の適用対象とすることになり、かつての週30時間以上という条件が緩和され、適用拡大策がなされた。ただし、急激な制度変更は中小企業にとっては労使折半の保険料負担等の対応が困難であることから、従業員が501人以上の事業所が対象となっている。したがって、厚生年金保険制度の適用拡大がなされたといっても効果は限定的であろう。また、2017年4月での適用拡大策は、仮に従業員500人以下の事業所での雇用者も、労使で合意すれば被用者保険に加入できるとしており、前進がなされているが、「労使で合意」ということを考慮すると効果は限定的であろう。そもそも、企業が非正規雇用という形で雇い入れる理由の1つは労使折半の社会保険料負担回避であり、労働者側から厚生年金保険制度の適用拡大を要請しても首を縦に振らないであろう。

以上のように、実施済みの厚生年金保険制度の適用拡大策は従業員が501人以上の事業所に限られ、さらに500人以下の場合には「労使で合意」を得る必要があり、厚生年金保険制度の適用拡大策の効果はいまだ限定的である。2. では、実際に実施されていないが、2014年の財政検証で示されたオプション試算における厚生年金保険制度の適用拡大策を取り上げる。

2. 2014年財政検証のオプション試算での適用拡大策

2014年の財政検証ではオプション試算としてオプションⅠマクロ経済スライドの仕組みの見直し、オプションⅡ被用者保険の更なる適用拡大、オプションⅢ保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制の3つが取り上げられている。このうち、「オプションⅡ被

用者保険の更なる適用拡大」が厚生年金保険制度の適用拡大策に他ならない。この「オプションⅡ被用者保険の更なる適用拡大」では「適用拡大①（220万人ベース）」、「適用拡大②（1,200万人ベース）」の2通りが行われており、その下で「マクロ経済スライドによる調整期間や調整終了後の給付水準を試算するとともに、第3号被保険者の人数や世代別の平均的な第3号被保険者期間への影響も試算」している⁴⁹。

「適用拡大①（220万人ベース）」は「一定の賃金収入（月5.8万円以上）のある、所定労働時間週20時間以上の短時間労働者へ適用拡大（220万人）」であり、「月収5.8万円未満の被用者、学生、雇用期間1年未満の者、非適用事業所の被用者については対象外」とし、「平成28年10月に社会保障と税の一体改革による適用拡大（25万人）を実施した後、平成36年4月に更なる適用拡大を実施」するとしている⁵⁰。

「適用拡大②（1,200万人ベース）」は「一定の賃金収入（月5.8万円以上）がある全ての被用者へ適用拡大」であり、「学生、雇用期間1年未満の者、非適用事業所の雇用者についても適用拡大の対象。（雇用者の中で月収5.8万円未満の者のみ対象外）」とし、さらに「適用拡大①（220万人ベース）」と同じく「平成28年10月に社会保障と税の一体改革による適用拡大（25万人）を実施した後、平成36年4月に更なる適用拡大を実施」するとしている⁵¹。

このようにオプション試算では、「適用拡大①（220万人ベース）」および「適用拡大②（1,200万人ベース）」の2つについて公的年金制度改革の影響を分析している。この点を次の「第2節 2014年財政検証におけるオプション試算」で概観する。

第2節 2014年財政検証におけるオプション試算

1. オプション試算の趣旨

財政検証では先に掲げた3つのオプション試算、すなわち「オプションⅠマクロ経済スライドの仕組みの見直し」、「オプションⅡ被用者保険の更なる適用拡大」、「オプションⅢ保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制」が行われているが、その趣旨は「社会保障制度改革国民会議の報告書（平成25年8月）やこの報告書を受けて成立した持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成25年法律第112号）において指摘された年金制度の課題について、今後の検討に資するよう、一定の制度改正を仮定して実施した試算であり、法律で要請される現行制度に基づく財政検証に加えて実施」したとし、「年金制度の課題の検討材料として、様々な議論のベースを提供するものであり、今回の試算内容がそのまま制度化されることを前提としたものではない」と断りを入れている⁵²。したがって、以下の「適用拡大①（220万人ベース）」および「適用拡大②（1,200万人ベース）」の2つについての分析はあくまで議論のた

⁴⁹ 厚生労働省(2014,a),p.2

⁵⁰ 厚生労働省(2014,a),p.2

⁵¹ 厚生労働省(2014,a),p.2

⁵² 厚生労働省(2014,b),p.49

き台であるということに留意する必要がある。

2. 220万人適用拡大策

試算結果については図表9で所得代替率(%)で示されている。試算結果は経済前提ケースC、E、G、Hについて行われており、そこでは現行の仕組み(25万人の適用拡大)から220万人への適用拡大が実施された場合の厚生年金の給付水準調整後の所得代替率⁵³の変化について、報酬比例部分および基礎年金部分そして合計について示されている。

図表9. 「適用拡大①(220万人ベース)」の影響

	【現行の仕組み(25万人)】		【適用拡大した場合(220万人)】
	給付水準調整終了後の標準的な厚生年金の所得代替率		給付水準調整の終了年度
ケースC	51.0% (2043) [比例:25.0% (2018) 基礎:26.0% (2043)]	+0.5%	51.5% (2042) [比例:24.9% (2018) 基礎:26.5% (2042)]
ケースE	50.6% (2043) [比例:24.5% (2020) 基礎:26.0% (2043)]	+0.5%	51.1% (2042) [比例:24.5% (2020) 基礎:26.6% (2042)]
ケースG	42.0% (2058) [比例:21.9% (2031) 基礎:20.1% (2058)]	+0.5%	42.5% (2056) [比例:21.9% (2031) 基礎:20.6% (2056)]
【マクロ経済スライドによる調整がフルに発動される仕組みとした場合】			
ケースH (経済変動あり)	41.9% (2054) [比例:20.9% (2034) 基礎:21.0% (2054)]	+0.3%	42.2% (2054) [比例:20.9% (2034) 基礎:21.3% (2054)]

※ 人口の前提: 中位推計(出生中位、死亡中位)

注1: 現行の仕組みには、社会保障と税の一体改革によるパートの適用拡大(25万人ベース)を反映。

注2: 国民年金の納付率は、納付率の低い短時間労働者が厚生年金適用となるため0.3%程度上昇する前提。

出所: 厚生労働省(2014,a),p.6

図表9を見ると、いずれの経済前提についても「適用拡大①(220万人ベース)」の場合には所得代替率への影響として改善の方向に作用するものの、その影響力は極めて軽微であり、プラス0.3%ポイントからプラス0.5%ポイントの影響しかないことが分かる。

3. 1200万人適用拡大策

一方、「適用拡大②(1,200万人ベース)」の試算結果は図表10で示されている。「適用拡大①(220万人ベース)」と同じく、試算結果は経済前提ケースC、E、G、Hに

⁵³ 所得代替率の概念は2つあり、1つは受給者本人の勤労期の賃金水準に対する給付水準の比率であり、もう1つは当該時点での勤労世代の賃金水準に対する給付水準の比率である。ここでは後者の概念を指している。

ついて行われており、そこでは現行の仕組み（25万人の適用拡大）から1200万人への適用拡大が実施された場合の厚生年金の給付水準調整後の所得代替率の変化について、報酬比例部分および基礎年金部分そして合計について示されている。

図表10. 「適用拡大②（1,200万人ベース）」の影響

	【現行の仕組み(25万人)】		【適用拡大した場合(1,200万人)】
	給付水準調整終了後の標準的な厚生年金の所得代替率		給付水準調整の終了年度
ケースC	51.0% (2043) 〔比例:25.0% (2018) 基礎:26.0% (2043)〕	+6.3%	57.3% (2032) 〔比例:24.7% (2019) 基礎:32.7% (2032)〕
ケースE	50.6% (2043) 〔比例:24.5% (2020) 基礎:26.0% (2043)〕	+6.9%	57.5% (2029) 〔比例:24.1% (2022) 基礎:33.3% (2029)〕
ケースG	42.0% (2058) 〔比例:21.9% (2031) 基礎:20.1% (2058)〕	+5.1%	47.1% (2046) 〔比例:21.9% (2034) 基礎:25.2% (2046)〕
【マクロ経済スライドによる調整がフルに発動される仕組みとした場合】			
ケースH (経済変動あり)	41.9% (2054) 〔比例:20.9% (2034) 基礎:21.0% (2054)〕	+3.9%	45.8% (2047) 〔比例:20.9% (2036) 基礎:24.9% (2047)〕

※ 人口の前提: 中位推計(出生中位、死亡中位)

注1: 現行の仕組みには、社会保障と税の一体改革によるパートの適用拡大(25万人ベース)を反映。

注2: 国民年金の納付率は、納付率の低い短時間労働者等が厚生年金適用となるため3.3%程度上昇する前提。

出所: 厚生労働省(2014,a),p.6

図表10を見れば分かる通り、「適用拡大②（1,200万人ベース）」の影響は「適用拡大①（220万人ベース）」のケースよりも大きく、所得代替率でみてケース別でプラス3.9%ポイントから6.9%ポイントとなっている。よって、適用拡大を所得代替率の改善という視点のみで評価すると「適用拡大②（1,200万人ベース）」の方が望ましい。ただし、「適用拡大②（1,200万人ベース）」が実現可能かどうかは経済環境および社会環境そして政治的な視点から見て困難であることが予想される。

以上のように、厚生年金保険制度の適用拡大策については公的年金制度の検討材料として「適用拡大①（220万人ベース）」と「適用拡大②（1,200万人ベース）」の所得代替率への影響についてオプション試算が行われ、いずれのケースでも所得代替率は上昇するが「適用拡大①（220万人ベース）」の場合には効果は限定的であり、「適用拡大②（1,200万人ベース）」の場合では一定の効果はあるものの実現可能性は別であろう。本研究ではこの厚生年金保険制度の適用拡大策についての影響を所得代替率への影響とは異なる視点から分析する。第3号被保険者問題の内のとりわけ公平性との関連で厚生年金保険制度の適用拡大策を分析する。

第3節 第3号被保険者問題と厚生年金保険制度の適用拡大策

1. 問題意識

本研究では、第2章で取り上げた第3号被保険者問題の保険料負担と給付の公平性の問題、とりわけこれまで特に問題とされてきた「保険料負担の公平性」に焦点を当てる。その理由として、就労調整効果は税制上の103万円の壁、企業の配偶者手当、育児や介護といった労働環境および家庭環境といったより広範な範囲まで含めて議論する必要があり、130万円の壁の効果だけを抽出して議論することも可能ではあるが、本研究では課題にしない。また、運用3号問題については行政上の事務取り扱いから生じた問題であり、公的年金制度のあり方に内在する問題とは一線を画するからである。

本研究で「保険料負担の公平性」問題を検討する理由は上述の通りであるが、その中でも「第3号被保険者分の拠出金負担は第2号被保険者全体で負担している問題」を取り上げる。第3号被保険者を抱える片働き世帯と夫婦共に第1号被保険者の世帯との比較での不公平性の指摘は、勘定面の問題ではないからである⁵⁴。

将来に向けた長期的な視点から、不公平の度合いを検証し議論していく。ここでいう不公平の度合いとは第3号被保険者が保険料負担を負わないことによって生じる第2号被保険者の拠出金負担の割高部分を指す。長期的な視点に立つ理由として、一時点の推計としてはすでに牛丸他(2004)で行われているからである。2014年度財政検証において長期的な試算結果が示されているので、その結果をデータとして用いれば最新の長期的な推計が行える。2014年度財政検証においてはオプション試算が実施された。先に説明した通り、オプション試算においては厚生年金被保険者の適用拡大ケースについても取り扱われていた。そのデータを用いて、第3号被保険者問題の公平性の問題について検討するのである。

以上が、本章の位置づけと問題意識である。次の2. では基礎年金拠出金の仕組みの説明を通じて、「第3号被保険者分の拠出金負担は第2号被保険者全体で負担している問題」について詳述する。その基礎年金拠出金の仕組みを前提としながら、2014年度財政検証結果およびオプション試算結果を適用し、①および②で指摘した不公平の度合いについて試算する。そして、試算の結果を踏まえた上で、制度のあり方について見解を述べる。

2. 基礎年金拠出金の仕組みと保険料相当額的不公平

2.1 基礎年金拠出金の仕組み

まず最初に、基礎年金拠出金の仕組みを説明する。基礎年金給付費用（みなし基礎年金給付費用を含む）は公的年金各制度の勘定からの拠出金、すなわち国民年金勘定、厚

⁵⁴ 制度のあり方として、保険料負担と給付の関係から見れば第1号被保険者との対比も検討する必要がある。しかし、本研究では第3号被保険者分の基礎年金拠出金を実際に負担しているのが第2号被保険者全体であることに着目して不公平を検討していく。

生年金勘定、国家公務員共済組合連合会等から基礎年金勘定への基礎年金拠出金によって賄われている⁵⁵。各勘定からの基礎年金拠出金には、一般会計から 1/2 の国庫負担が含まれている⁵⁶。各勘定が拠出する基礎年金拠出金の額は、各制度に属する基礎年金拠出金算定対象者数に対応して按分される。基礎年金拠出金算定対象者は基本的に被保険者のうち国民年金の保険料免除者や未納者といった特定の対象者を除外した者である。したがって、基礎年金給付費用を全制度の基礎年金拠出金算定対象者数で除し、1人あたりの拠出金額を求め、その額に各制度に属する基礎年金拠出金算定対象者数を掛けて、当該制度の勘定から拠出する基礎年金拠出金が決定される。1/2 の国庫負担が付くのは上述の通りであるので、残り 1/2 が保険料で負担すべき保険料相当額となる⁵⁷。

2.2 第3号被保険者による保険料相当額的不公平

各制度の勘定からの基礎年金拠出金は上述の通りに決定される。国民年金制度においては保険料負担を行う第1号被保険者のみが存在する。第1号被保険者1人あたりが負担する基礎年金拠出金額は基礎年金拠出金算定対象者1人あたりの額と等しい。しかし、厚生年金保険においては話が異なってくる。厚生年金保険の基礎年金拠出金算定対象者は、第2号被保険者⁵⁸とその被扶養配偶者である第3号被保険者からなる。第3号被保険者は保険料負担を行わないため、第2号被保険者のみで基礎年金拠出金の保険料相当額について負担することになる⁵⁹。その結果、第2号被保険者の1人あたりで負担する基礎年金拠出金の負担額は、基礎年金拠出金算定対象者1人あたりの額よりも高額になり、それはすなわち、第1号被保険者1人あたりが負担する基礎年金拠出金額よりも大きくなることを意味している。第3号被保険者を抱えていない共働きの第2号被保険者、独身の第2号被保険者が「赤の他人」である他者の被扶養配偶者まで支えているのである。これが、先に指摘した「第3号被保険者分の拠出金負担は第2号被保険者全体で負担している問題」に他ならない。

2.3 本研究での試算

本研究では、上述の仕組みを前提に、不公平の額について把握する。先行研究とは異なり、本研究では2014年度財政検証結果の数値を用いることにより、不公平の額につ

⁵⁵ 厚生労働省「年金特別会計の仕組み」が参考になる。

⁵⁶ 平成16年度改正によって国庫負担を1/3から1/2への引き上げが決まり、平成21年度に成立・公布された。詳しくは、厚生労働省ホームページ「基礎年金国庫負担割合2分の1の実現について」を参照のこと。また、特別国庫負担として、国民年金の保険料免除期間に係る給付費等にかかる国庫負担も存在する。

⁵⁷ 基礎年金拠出金の仕組みを説明している文献はいくつかある。例えば西沢(2008),pp.13-17および西沢(2011),pp.167-169が平易に説明しており分かりやすい。

⁵⁸ 20歳未満および60歳以上の者を除く。

⁵⁹ 先にも指摘したように実際の保険料負担は企業も折半で負担することには注意を要する。本研究では、直接の先行研究である牛丸他(2004)と同じく保険料相当額に着目している。企業の保険料負担はいわゆるプリンジベネフィットであるが、この点をどう扱うかは転嫁と帰着の問題になり議論が煩雑化するので本研究では扱わない。

いて長期的な視野を持って把握する。また、第3号被保険者問題への対応策の1つに厚生年金保険の適用拡大が挙げられている。2014年度財政検証においてオプション試算として「厚生年金適用拡大ケース」が示されている。この「厚生年金適用拡大ケース」の結果を用いることにより、不公平の度合いがどの程度縮小されるかを把握する。

財政検証結果は経済前提についていくつかのケースを設けて示されているが、本研究では経済変動なしのCケースについて検証した。これは比較すべき厚生年金適用拡大のオプション試算（「Ⅱ—①220万人拡大」⁶⁰および「Ⅱ—②1200万人拡大」⁶¹）が経済変動なしのC、E、G、Hについて示されており、そのうちG、Hは「一機械的に給付水準調整を進めた場合」であり、厚生年金保険適用拡大以外の要素が入り込むので、また、EについてはCと同じ傾向を示したため省略した。なお、人口前提については死亡中位・出生中位となっている。Cの経済前提については図表11の通りである。

図表11. 経済ケースC（変動なし）、死亡中位・出生中位

	物価上昇率	賃金上昇率 (実質<対物価>)	運用利回り		経済成長率 (実質<対物価>) 2024年度以降 20~30年
			実質<対物価>	スプレッド<対賃金>	
長期の経済前提	1.6%	1.8%	3.2%	1.4%	0.9%

出所：厚生労働省(2014,b)

基礎年金拠出金算定対象者数は各制度の被保険者数から所定の人数を除外して求められる。国民年金制度の第1号被保険者の場合、保険料の免除者と未納者が除かれる。厚生年金保険の第2号被保険者の場合、20歳未満および60歳以上の被保険者が除外される。2014年度財政検証結果ではこのように求められる基礎年金拠出金算定対象者数が直接示されているので、その数値をそのまま用いる。さらに、拠出金算定対象額も示されている。これらから国民年金制度の第1号被保険者および第2号被保険者の保険料相当額、不公平の度合い（全体および1人あたりの数値）を示すと以下のようになる⁶²。図表の第1号、第2号の欄は各々の1人あたりの基礎年金拠出金の保険料相当額であり、不公平の度合いは第2号と第1号の差を示しており、不公平の度合いを第2号被保険者全体で見たものが不公平の度合い（第2号全体）となっている。なお、比較しやすいように、不公平の度合いについては、全体および1人あたりについて図表15、16においてグラフで示した。

⁶⁰ 一定の賃金収入（月5.8万円以上）のある、所定労働時間週20時間以上の短時間労働者への適用拡大。

⁶¹ 一定の賃金収入（月5.8万円以上）がある全ての被用者への適用拡大。

⁶² 数値は財政検証結果のデータに準拠して平成16年度価格になっている。

図表 1 2. 保険料相当額と不公平の度合い（ケース C）、月額平均、円（不公平の度合い（第 2 号全体）のみ億円）

年度	ケースC			
	第1号	第2号	不公平の度合い	不公平の度合い(第2号全体)
2014	17736	22476	4741	1675
2015	18391	23215	4824	1707
2016	18592	23342	4750	1688
2020	18941	23383	4442	1594
2024	18294	22295	4002	1426
2025	18047	21929	3881	1377
2030	17436	20894	3458	1186
2040	18534	22122	3589	1059
2050	19810	23662	3853	995
2060	20853	24868	4015	907
2070	21679	25836	4157	811
2080	22263	26558	4294	720
2090	22094	26348	4254	623
2100	22201	26463	4262	539
2110	22388	26699	4311	469

注:厚生年金保険と共済年金の一元化が反映されている 2016 年度と第 2 号被保険者拡大が反映される 2024 年度は太枠で示している。2014、2015 年度における厚生年金保険および共済年金各々に分けた試算は第 2 号全体の結果と傾向が同じため省略した。図表 1 3、1 4 についても同様である。

出所:筆者作成

図表 1 3. 保険料相当額と不公平の度合い（オプションⅡ①C）、月額平均、円（不公平の度合い（第2号全体）のみ億円）

年度	オプションⅡ①C			
	第1号	第2号	不公平の度合い	不公平の度合い(第2号全体)
2014	17736	22476	4741	1675
2015	18391	23215	4824	1707
2016	18592	23342	4750	1688
2020	18941	23383	4442	1594
2024	18155	21441	3285	1227
2025	17911	21090	3179	1182
2030	17404	20227	2822	1014
2040	18550	21486	2936	907
2050	20060	23242	3182	861
2060	21148	24469	3320	785
2070	22029	25477	3448	704
2080	22660	26225	3565	626
2090	22505	26039	3533	541
2100	22623	26168	3544	469
2110	22816	26400	3584	409

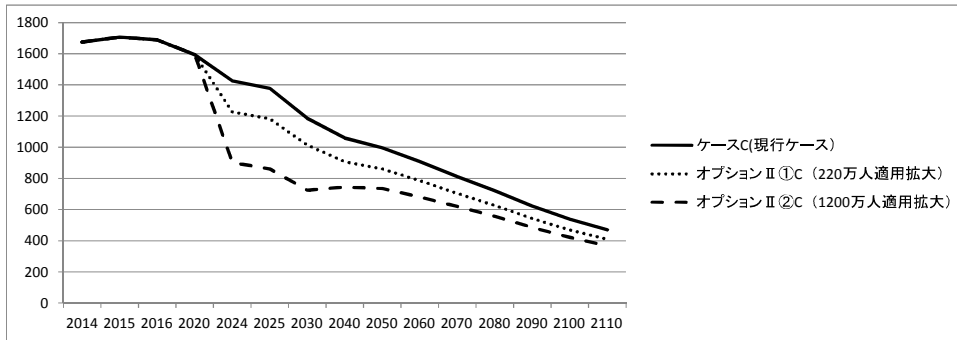
出所：筆者作成

図表 1 4. 保険料相当額と不公平の度合い（オプションⅡ②C）、月額平均、円（不公平の度合い（第2号全体）のみ億円）

年度	オプションⅡ②C			
	第1号	第2号	不公平の度合い	不公平の度合い(第2号全体)
2014	17736	22476	4741	1675
2015	18391	23215	4824	1707
2016	18592	23342	4750	1688
2020	18941	23383	4442	1594
2024	17130	19158	2027	901
2025	16888	18831	1943	861
2030	16844	18534	1690	725
2040	20813	22840	2027	745
2050	23546	25831	2285	735
2060	25091	27506	2415	680
2070	26500	29053	2553	620
2080	27591	30254	2663	556
2090	27570	30225	2655	484
2100	27800	30477	2677	421
2110	28060	30767	2707	367

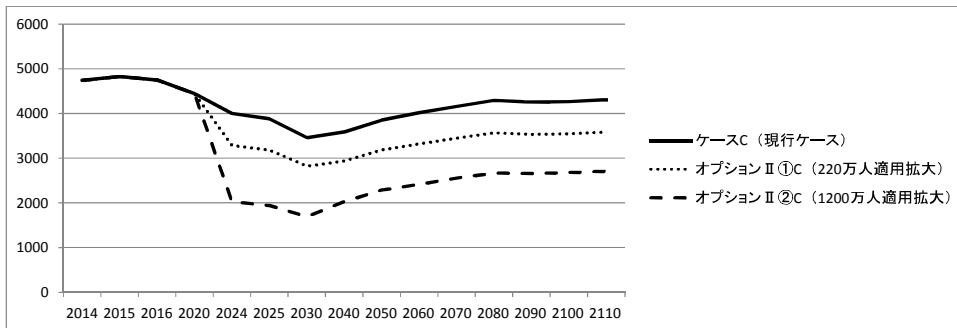
出所：筆者作成

図表 1 5. 不公平の度合い (第 2 号全体)、月額、円



出所：筆者作成

図表 1 6. 不公平の度合い (第 2 号 1 人あたり)、月額、円



出所：筆者作成

2.4 試算結果の考察

図表 1 5 の不公平の度合い (第 2 号全体) を見ると、現行ケース、オプション①220 万人適用拡大、オプション②1200 万人適用拡大のすべてのケースにおいて将来にわたって縮小していく。これは、いずれのケースにおいても将来にわたって第 3 号被保険者そのものが縮小していくことから明らかである。趨勢的に不公平の度合いは縮小していく傾向にあるが、依然として不公平は存在し続ける。そのような中で、厚生年金保険制度の適用拡大策により不公平の度合いは縮小する。図表 1 5 を見ると適用拡大が数値に反映される、2024 年度では厚生年金保険適用の拡大による不公平の度合いの縮小がはっきりと見て取れる。とりわけ、オプション②1200 万人適用拡大のケースはグラフの破線で示され、実線の現行ケースと比較して大幅に不公平の度合いが縮小されていく。ただし、それ以降については、不公平の度合いについては収束していく。これは全体の数値は第 1 号被保険者、第 2 号被保険者、第 3 号被保険者の内訳にも依存しているか

らである。そこで、1人あたりの数値に直したものが、図表16である。1人あたりに直した場合、2024年度での厚生年金保険の適用拡大により不公平の度合いが縮小し、しかも将来に渡って持続することになる。1人あたりに直した場合、2024年度での厚生年金保険の適用拡大により不公平の度合いが縮小し、しかも将来に渡って持続することになる。基礎年金拠出金の仕組みは各制度からの拠出金が重要な役割を果たすが、厚生年金保険制度の場合には第2号被保険者数だけでなく第3号被保険者数をも合せて拠出金の負担が算定される。よって、厚生年金保険制度の適用拡大策によって、厚生年金制度の被保険者数が多くなり、1人あたりに直すと不公平の縮小効果が持続するのである。

第4章 最低保障年金制度の提言⁶³

第1節 最低保障年金制度の概要

1. 最低保障年金制度の説明
2. 最低保障年金制度が提案されてきた背景
3. 諸外国の年金制度における最低保障要素
4. 代表的な国の年金制度
5. 最低保障年金制度の検討事項

第2節 最低保障年金制度の制度設計

1. 先行研究の整理
2. 本研究での問題意識

第3節 最低保障年金制度の給付水準と財政規模

1. 最低保障年金の給付水準
2. 最低保障年金の財政規模

第4節 最低保障年金制度の実現可能性の検討

1. 所得制限
2. 支給開始年齢の引き上げ

第5節 最低保障年金制度の財源調達

1. 公費負担方式と社会保険料方式
2. 賦課方式と積立方式
3. 財源の選択
4. 消費税の逆進性と複数税率

第6節 本研究で提言する最低保障年金制度

本章では、国民年金制度の未加入・未納問題への抜本的な解決策として最低保障年金制度の導入を提案する。提案する最低保障年金制度は、最低生活費という貧困基準に依拠して給付水準を設定する。財源は消費税を財源とし、逆進性への対応として軽減税率の導入を予定するが、特にその区分について本研究で提案する。本章で示すように最低保障年金制度の財政的な負担は重いので、実現可能性の観点から所得制限や支給開始年齢の引き上げも重要な選択肢となる。

⁶³ 全体を通じて木元(2018,a)および木元(2018,b)（本章の第5節部分）をベースとしている。いずれも査読論文である。

第1節 最低保障年金制度の概要⁶⁴

1. 最低保障年金制度の説明

最低保障年金制度について決まった定義はない。しかしながら、基本的な理念や財政方式には共通の認識があり、給付要件等の仕組みについては実際に制度を導入している国々で共通点が見受けられる。

基本的な理念は、「すべての高齢者に対して最低保障たる水準の年金給付を行う」というものである。財政方式は公費負担方式であり、社会保険制度と異なり、事前の社会保険料の拠出は必要としない。したがって、社会保険制度と比較して受給対象者の範囲について普遍性の高い制度となり、基本的には「すべての高齢者」が給付対象となる。基礎年金の全額公費負担方式化と比較すると、財政方式が公費負担方式である点は同じであるが、給付水準については差異がある。『年金白書（平成11年版）』等で示されている様に、基礎年金ではその給付水準について生活費の基礎部分を想定している。一方、最低保障年金制度における給付水準は文字通り「最低保障」たる水準である。ただし、何を持って「最低」とすべきかは恣意性を避けづらく決まった基準はない。この点については、5. 最低保障年金制度の検討事項において詳しく取り上げることにする。最低保障年金制度の仕組みについては、実際に最低保障年金制度に該当する制度を導入している諸外国の例を見るといくつか共通する点が多い。まず給付要件については、上述した通り、公費負担方式で実施されることから社会保険料拠出は必要としないものの、無条件で給付されるわけではなく、当該国における一定の居住年数が要求される場合が多い。また、制度の位置づけとして所得比例年金の補完的な制度として設計している国も多い。すなわち、所得比例年金による年金給付の額が最低保障たる水準に達しない場合には、その差額を最低保障年金制度からの給付として行うというものである。制度の具体例を挙げるとスウェーデンの年金制度が該当するが、スウェーデンの制度は4. で取り上げる。

最低保障年金制度についてまとめると、(居住年数等を満たした)すべての高齢者を対象として最低保障たる水準の年金給付が公費負担方式によって行われる年金制度となる。現行のわが国の公的年金制度は社会保険方式で、1階部分(基礎年金部分)と2階部分(報酬比例部分)に分かれて運営されてきたが、主に1階部分(基礎年金部分)の理念が果たされておらず、基礎年金の全額公費負担方式化や最低保障年金制度の提案が行われるようになった。

2. 最低保障年金制度が提案されてきた背景

第1節で述べたように、最低保障年金制度の提案は全額公費負担方式化の議論の流れで出てきた。このような議論が出てきたのは、社会保険制度で運営されてきた現行の基礎年金が社会経済の変化に対応できなくなってきたこと、基礎年金の理念を果たせなく

⁶⁴ 牛丸・木元(2015)の第5章をベースとしている。

なってきたからである。その大きな原因として、非正規雇用者が増加し、賃金の低さを背景に未加入・未納が深刻になってきたこと、家族形態の変容等がある。非正規雇用に基づく未加入・未納については第2章において取り上げたので、ここでは家族形態の変容を取り上げる。

家族形態の変容が現行の基礎年金のあり方に影響を与える。上述の通り、基礎年金の給付水準は基本的には生活の基礎部分を支える水準となっており、そこには現役時代からの貯蓄や親族からの扶養等を前提としていると考えられている。しかしながら、少子化や非婚化により家族形態の規模が縮小している。特に、非婚化による単独の高齢者世帯は増えており、今後も増え続けることが予想されている。実際、国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2013年推計）」によれば、世帯主が65歳以上の世帯のうち、2010年で単独世帯の割合が30.7%であったものが、2015年には31.8%になり、2035年には37.7%になると予想されている。割合で見ると30%台に留まっているが、世帯数で見ると、2010年で498万世帯であったものが、2015年では600万8,000世帯となり、2035年には762万2,000世帯に到達する。このように単独の高齢者世帯が増えてゆく中で、親族の扶養は期待できなくなっていく。世帯主が75歳以上の数値については図表17を参照のこと。

図表 17. 世帯主 65 歳以上・75 歳以上世帯の家族類型別世帯数, 割合 (2010 ~ 2035 年)

年次	一般世帯						
	総数	単独	核家族世帯				その他
			総数	夫婦のみ	夫婦と子	ひとり親と子	
世帯数 (1,000世帯)							
世帯主65歳以上							
2010年	16,200	4,980	9,140	5,403	2,411	1,327	2,081
2015年	18,887	6,008	10,616	6,209	2,824	1,584	2,262
2020年	20,060	6,679	11,141	6,512	2,868	1,761	2,240
2025年	20,154	7,007	11,060	6,453	2,737	1,870	2,087
2030年	20,111	7,298	10,899	6,328	2,624	1,947	1,914
2035年	20,215	7,622	10,833	6,254	2,566	2,013	1,760
世帯主75歳以上 (再掲)							
2010年	7,308	2,693	3,644	2,254	723	667	972
2015年	8,815	3,265	4,534	2,753	941	840	1,016
2020年	10,231	3,820	5,350	3,213	1,116	1,021	1,061
2025年	11,867	4,473	6,212	3,705	1,299	1,209	1,181
2030年	12,208	4,726	6,306	3,729	1,281	1,296	1,176
2035年	11,736	4,660	5,996	3,510	1,172	1,314	1,081
割合 (%)							
世帯主65歳以上							
2010年	100.0	30.7	56.4	33.3	14.9	8.2	12.8
2015年	100.0	31.8	56.2	32.9	15.0	8.4	12.0
2020年	100.0	33.3	55.5	32.5	14.3	8.8	11.2
2025年	100.0	34.8	54.9	32.0	13.6	9.3	10.4
2030年	100.0	36.3	54.2	31.5	13.0	9.7	9.5
2035年	100.0	37.7	53.6	30.9	12.7	10.0	8.7
世帯主75歳以上 (再掲)							
2010年	100.0	36.8	49.9	30.8	9.9	9.1	13.3
2015年	100.0	37.0	51.4	31.2	10.7	9.5	11.5
2020年	100.0	37.3	52.3	31.4	10.9	10.0	10.4
2025年	100.0	37.7	52.4	31.2	10.9	10.2	10.0
2030年	100.0	38.7	51.7	30.5	10.5	10.6	9.6
2035年	100.0	39.7	51.1	29.9	10.0	11.2	9.2

注：四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2013年推計）」

以上のように、雇用の非正規化が進み、国民年金の未加入・未納が深刻化し、家族形態が縮小の方向で変容していき親族の扶養に頼れなくなっていくなかで、抜本的な解決策の1つとして基礎年金の全額公費負担方式化が議論され、その流れで最低保障年金制度の提案が行われてきた。

3. 諸外国の年金制度における最低保障要素

諸外国では年金部分に最低保障要素を取り入れたり、最低保障年金制度を導入してい

る国もある。「各国の年金制度」(2016)によれば、「年金制度における最低保障」ありの国は、マレーシア、タイ、ロシア、台湾、米国、カナダ、アルゼンチン、ブラジル、ベルギー、チェコ、フランス、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ノルウェー、オランダ、ポーランド、スペイン、スウェーデン、デンマーク、スイス、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、クウェートである。日本については「年金制度の枠内では特になが、国民年金保険料免除者にも基礎年金の 1/2 が給付される。」⁶⁵と記述されている。

4. 代表的な国の年金制度

4.1 スウェーデンの年金制度

Miyazato (2004)では、1999年にスウェーデンが導入した画期的で新しい年金制度を導入の背景とともに説明し、そのうえで新制度と関連づけた日本への示唆を示している。スウェーデンが新制度を導入した背景には先進国に共通する少子高齢化や低成長率による年金制度の持続可能性が危ぶまれているということ、および旧制度における15年ルールや30年ルールから生ずる年金制度上の不公平を是正するためであると説明している。スウェーデンの新制度の特徴はNDC (Notional Defined Contribution) と保証年金 (guaranteed pension) にある。NDCは賦課方式であるが、拠出建て制度であり、被保険者ごとに仮想的に積み立てられるので給付と拠出関係が明確で公平性が保たれる。そして、NDCにおいては、年金給付額は積みあがった概念上の年金資産 (the notional pension capital) を年金化するための数値(annuitization divisor)で除するわけであるが、そこには平均予想余命が考慮されており、持続可能性が意識されている。年金給付額自体は所得指数の成長率と消費者物価指数の成長率の両方に依存する。また、保証年金は居住年数の要件が存在するとともに、NDCからの給付額に対応して減額される仕組みになっている。日本への示唆は特に2004年度の公的年金改革とスウェーデンの新制度との比較という形で行われている。厚生年金保険制度との比較においては、保険料率が両者とも固定され、給付水準が日本でもマクロ経済スライドという形で労働者の減少を反映し、保証年金は日本には無くスウェーデンのみで、退職への中立性は日本では弱くスウェーデンが強く、遺族年金は日本ではそのままであるが、スウェーデンではフェイズアウトしていくというものである。著者は、結論として、日本とスウェーデンのいずれの年金制度が望ましいかは判断できないとしている。それは人々の年金制度に対する選好は個々に異なるからであると述べている。しかし、日本はスウェーデンの新制度について世代間の不公平性、財政上の持続可能性、退職の中立性から学ぶべき点はあると結論づけている。

⁶⁵ 「各国の年金制度」(2016),p.32

4.2 アメリカの年金制度

大江(2018)によると、アメリカの年金制度は連邦政府が運営する OASDI である。65 歳以上の世帯のうち 34%が老後所得の 9 割を占めており、生活の柱となっている。しかし、老後の十分な生活を送るために、企業年金や個人年金も重要であり、OASDI も加えて「3本の椅子の足」(p.192)と呼ばれている。

本研究との関連で重要なのが、低年金・無年金者を対象とした補足的所得保障制度である。低所得かつ資産が乏しいものが対象で給付額は連邦政府が公表している絶対的貧困基準(月額換算で 65 歳以上単身者の場合、約 104,100 円)よりは低い。しかし、補足的栄養援助制度やメディケイド等との連携で低所得高齢者の生活が支えられているのである。

4.3 イギリスの年金制度

藤森(2018)では、イギリスの年金制度について詳述されている。藤森(2018)に基づいてイギリスの年金制度についてまとめると次のようになる。イギリスの年金制度は職域年金から始まり、1975 年の労働党政権下で 2016 年 3 月まで原型であった 2 層型の公的年金制度が形成された。79 年にはサッチャー保守党政権下でスリム化(日本で言う効率化)が図られたが、97 年のブレア政権下では年金生活者への貧困問題への対策として、2003 年に「年金クレジット」が創設され、さらに 2002 年には所得再分配機能を強化した「国家第二年金」が創設された。その後、紆余曲折を経て 2016 年 4 月に新制度として、4 月 6 日以降に受給開始年齢となる者を対象に「一層型年金」がスタートした。ただし、それ以前の受給開始年齢の者には従来通りの 2 層型の年金制度から給付が行われる。したがって、現在のイギリスの年金制度は実質的に 2 つの制度が混在していることになる。ここでは、新制度である 1 層型の年金制度を取り上げる。

1 層型の年金制度では、保険料に関して第 1 種(被用者対象)、第 2 種(自営業者)、第 3 種(低所得者ないし無業者)、第 4 種(第 2 種の内富裕層)に分けられており、従来の保険料の仕組みから変更はない。支給開始年齢についても男性 65 歳、女性 64.5 歳で同じであり、今後引き上げられていく。他方で、受給するために必要な有資格年数は旧制度では下限が撤廃されているが、1 層型年金では下限は 10 年であり、満額は 35 年である。1 層型の給付水準については、旧制度の基礎年金、年金クレジットの最低基準より高くなっており、改定については基礎年金と変わらず賃金上昇率、物価上昇率、2.5%の内で最も高い数値が適用される。1 層型年金制度に期待される効果としては、複雑さの解消、年金クレジットの依存の低下、国家第二年金の報酬比例によって生じていた男女の年金格差の是正である。

4.4 カナダの年金制度

坂本(2010)によると、カナダの年金制度は日本と同じく 2 階建て制度であり、2 階部

分は報酬比例となっている。1階部分に着目すると、老齢保証年金（OAS）が設置されており、10年以上の居住者を対象として、資産調査無しの税方式で給付される。OASは40年の居住で満額が給付される。OASからの給付は課税され、年金額は物価スライドにより調整される。カナダの年金制度で特徴的なのは、クローバック制度により高額所得者のOAS給付は削減されることである。さらに、低所得高齢者を対象として、所得調査付きの税方式による補足年金所得保障補足年金（GIS）が設けられている。GISはOASの受給者が対象であり、給付には課税されず、物価スライドにより調整される。

4.5 諸外国の年金制度、他の貧困対策および本研究での提言

上述のように、各国ごとに年金制度の形は異なる。それは社会保障制度が各国の社会経済背景を反映したものである。スウェーデンのNDCは大変興味深いのが、年金の給付水準が財政的な見地から余命等によって調整されることになり、本研究で提言する最低保障年金制度にはそぐわない。アメリカの補足的所得保障制度は所得・資産調査が前提であり、スティグマを免れない。イギリスの1層型の年金制度では10年の保険料拠出が必要であり、未納問題は完全には解消されないであろう。カナダのGISもアメリカの制度と同じように所得調査が存在しており、スティグマの問題が残る。

また、これらの諸外国の制度とは別に、全国民を対象とした報酬比例制度の年金制度を創設し、最低生活費に満たない低年金者には、差額を税方式で補てんする方法もある。しかし、この方法には所得捕捉の問題が付きまとう。また、最低生活費をどのように設定するかという問題も残る。負の所得税ないし給付付き税額控除についても、ターゲットを低所得者に絞れるメリットがあるが、やはり所得捕捉（高齢期）の問題がある。また、それはそもそも税制上の対策であり年金改革ではない。さらに高齢者をターゲットにした施策ではない。

本研究では、高齢期の貧困問題を解消するために可能な限り包括的な最低保障年金制度を提案する。最低保障年金制度は明確に高齢者をターゲットにし、所得制限を設けない場合には所得調査の必要が無いのはもちろん、スティグマも無いため、高齢期の貧困対策という点では、上記のいずれの対策よりも優れていると考えられる。とはいえ、検討事項がないわけではない。検討事項について次に述べる。

5. 最低保障年金制度の検討事項

最低保障年金制度については様々な案がでていますが、実際にわが国で制度を導入する場合にはいくつか検討すべき事項がある。例えば、最低保障年金の給付水準、公的年金制度全体での位置づけ、他の社会保障制度との関係についてである。

一番大きな問題は給付水準についての検討であろう。給付水準の決定は財政負担の大きさに直結するのはもちろんであるが、何より最低保障年金の目的である「最低限の保障」そのものについての検討と同義と言ってよいからである。最低保障年金制度の給付

水準は文字通り最低限保障されるべき水準であるべきだが、何を持って最低とすべきかは恣意性があり決定打はない。1つの試みとして、貧困基準を念頭に置きつつ給付水準を設定するのが一考に値するであろう。すなわち、絶対的貧困および相対的貧困の概念整理をしたうえで、「家計調査」等から高齢者の最低生活費を検討したり、生活保護基準やOECDの貧困基準を援用して最低保障年金の給付水準を検討する試みである。しかしながら、様々に存在する貧困基準のうちどれを採用するかという問題が残る。また、ある貧困基準に基づいて検討していく場合にも、依然として恣意性を避けるのは難しいであろう。結論としては、根拠を伴った様々な給付水準とそれに伴う財政負担の大きさを示したうえで、国民の合意を取り付けていくしかないであろう。

最低保障年金制度を導入するに当たっては、公的年金制度全体での整合性も考慮する必要があるだろう。公的年金制度全体で見れば、最低保障年金制度は必然的に1階部分となるが、従前所得の保障を目的とした2階部分との関係をどのように整理すべきかの問題がある。先に説明したスウェーデンや当時の民主党の最低保障年金制度では所得比例年金を中心として最低保障年金制度を補完的に位置づけている。しかし、最低保障年金に高齢期の最低生活保障の役割を担わせて、それを上回る給付については任意加入の所得比例年金や積立方式年金で行うという考え方も出来るであろう。制度設計の仕組みは財政負担の抑制、1階および2階部分への理念および国民の価値観等をも考慮して決めていくべきであろう。

さらに、公的年金制度のみの枠組みだけでなく、社会保障制度全体の中での位置づけについても検討が必要である。特に、貧困対策としての公的扶助である生活保護との役割分担について検討が必要であろう。また、医療や介護についても、その保険料負担や自己負担分の存在を考慮すると、最低保障年金制度の給付水準を検討するうえで関連してくるだろう。

なお、本研究では、最低保障年金制度の提案をしており、財源は公費負担となる。公費負担の場合、社会保険方式とは異なり、効率化の名の下で給付対象が限定的になったり、所得水準の多寡によって抑制される可能性が高い。さらに、社会保険方式とは異なり、財源の使い道が規定されていない。すなわち、公費負担を財源とする他の社会保障制度やそれ以外の公的な施策に財源が用いられる可能性がある。そこで、本研究では最低保障年金制度の財源として消費税の引き上げを想定しているが、それによる増収分を最低保障年金制度に傾注するという目的税を想定する。また、財政的な制約から所得水準や支給開始年齢によって対象者を限定する施策については本章の第4節において別途検討する。

第2節 最低保障年金制度の制度設計

1. 先行研究の整理

最低保障年金の議論は年金改革、とりわけ1階部分である基礎年金改革の文脈で行わ

れており、先行研究は多数存在する。本節では、主要な文献について整理する。その上で、2. において本研究で想定する最低保障年金の位置づけをベーシック・インカムとも関連付けながら示す。

Fisher (1970)では、17か国を対象に最低保障年金 (Minimum old-age pensions) に関する給付の十分性を比較検討している。ここでいう十分性の基準は消費支出、公的扶助、高齢期の貧困基準である。17か国は社会保険システム、経済体制、経済発展の度合いという基準から代表的な国として選出されている。特徴的な記述として、多くの国で最低保障年金が用いられているのは人道主義 (博愛主義) によるものであり、いくつかの国では最低生活を維持することを目的とすると宣言されている、という指摘である。当論文の最低保障年金とは、通常の年金給付算定式では不十分な年金給付となる者に、年齢や退職に加えて拠出期間等の要件を満たした者に対する権利である。発展途上国などの年金システムを導入したばかりの (ないし制度を修正した) 国では要件を満たさない者が多いため、最低保障年金の対象となる者が多いと指摘している。また、平等性志向の高い国では、最低保障年金の水準を高く設定する傾向があるとしている。最低保障年金はもともとは十分な老後所得を保証するという意図はないため、サンプル国での平均的な水準が老後2人家計の消費支出の50%ほどしかなく、しかもいくつかの国がその水準を下回るのは驚くに値しないとしている。最低保障年金は最も貧しい被保険者が対象となり、貧困の到来を減少させるが貧困自体は無くならず、雇用が断続した場合での所得保障をするシステムは健在であると述べている。そして、最低保障年金の給付水準は公的扶助の水準以下 (平均は80%) であり、貧困ラインを下回る。相対的に福祉国家や社会主義国家では最低保障年金の水準と社会扶助の水準が近くなると指摘している。最低保障年金は十分な老後所得を与えるものではないが、貧困者に税金を用いて所得保障をして生活費をカバーするものであるとしている。また、ミーンズテストが付随する公的扶助とのギャップを埋めるものでもある (オーストラリア、フランス、イスラエルなど) という指摘もしている。

Chłon´Domin´czak and Strzelecki (2013)では、ポーランドを事例として取り上げて防貧的な視点からDC型の年金制度における最低保障年金 (minimum pension) を検討している。年金制度がDB型からDC型に移り変わると、必然的に所得分布が年金分布に強く反映されることになり、所得格差が高齢期にも持ちこされることになる。そのような中で最低保障年金の役割の変化をポーランドを例に検討しており、特にシミュレーション分析を用いて将来に向けての予測をしている。

現在の最低保障年金の水準は平均賃金の22%、最低賃金の55%であるが、賃金率の上昇を背景に、低下していくと予想している。そして、ポーランドにおける生産性と賃金率のさらなる上昇を想定すると、最低賃金に関して何の改定もしない場合には、当該割合はさらに低下していくと予想している。さらに、興味深い結果として、最低保障年金の対象となる者を少なくする方策としては、雇用の推進と女性における労働と家庭の

調和を志向する政策が大切であると述べている。

最後に、政策的なインプリケーションとも言うべき、提言を述べている。1つは、DCシステムないし拠出と給付の連動性が高い年金システムを有する国では、(特に女性向けの)長期雇用と高賃金を志向する政策を実行することが重要だとしている。そして、最低保障年金の施策として、高齢者の貧困を防止すると同時に将来の財政的な持続可能性を志向することが重要であると述べ、ポーランドにおいては単純に物価指数に応じたスライドではなく、その水準は相対的および絶対的な貧困ラインを考慮に入れて、(特に世代間の意味での)十分な社会的な結合を維持していくべきであると結論付けている⁶⁶。

経済企画庁経済研究所編(1999)では題目に「新たな基礎年金制度の構築に向けて」とあるように、公的年金制度の1階部分である基礎年金制度⁶⁷に焦点を当てて改革案を提示している。提示するにあたっては、「高齢期の生活費・リスクに関する公私の役割分担」(本書第2章)を検討したうえで、「わが国の公的年金制度のあり方」(本書第3章)を示したうえで、統合的な改革案を提案している。具体的な改革案として、1階部分の基礎年金における水準は当該高齢者の従前生活(所得)とは無関係の一定水準とし、「公的責任」に基づいて高齢者すべてに一律給付として与え、その保障範囲をインフレーションや社会全体の生活水準の上昇は考慮したうえで生活費の基礎部分に限定するとしている。1階部分の財政方式としては賦課方式、財源調達方式は公費負担方式としている。2階部分については1階部分とは切り離された補完として位置づけ、当該高齢者の従前生活(所得)に合わせるとし、財政方式は積立方式、財源調達方式は確定拠出型の保険料を想定している。なお、公的年金制度が対象としているリスクである老齢・障害・遺族についても峻別することも示している。

本研究と深く関連する基礎年金の給付水準に関しても「基礎年金制度をめぐる事実」(本書第4章)の「3.2 基礎年金の給付水準算定基準に関する問題点」で取り上げられている。そこでは、給付水準の基準が明確に示されていないこと、実際の給付額は納付月数等の関係でフルペンションに満たない者が存在することを挙げたうえで、フルペンション額が高齢期に必要な水準として定められているならば基礎年金制度の理念に基づけばすべての受給者全員に保障されるべき水準でよいとしつつも負担側へも配慮しつつ減額すべき選択肢も提示している。

高山(2004)も第4章「年金制度の抜本改革」において年金制度の改革案を提示している。高山(2004)では、年金制度への加入意欲を失わないよう、スウェーデンの例をひきながら保険料拠出と給付を直接結びつけるよう提案している。具体的には、基礎年金を解体するとし、保険料部分については所得比例型に改め、国庫負担に対応する部分を最

⁶⁶ 他にDC型の年金制度と関連させて最低保障年金を検討している文献にSahin and Adem(2014)があり、トルコにおけるIPS (the Individual Pension System) において最低保障年金が年金所得の男女格差を縮小しうるかという検証を目的としている。

⁶⁷ 文献の記述と合わせる形で「基礎年金制度」と記している。他の文献についても同様である。

低保証年金として運営していく旨を提言している。財源については所得税や法人税が景気変動に左右されやすいとの理由から年金目的消費税を提言している。なお、年金財政の健全化の観点から、年金給付増の抑制策としてデフレ化では法律通りに年金給付額を減額したり、給付課税を強化したり、カナダで導入されているクローバック制度の導入も示唆している。

小越(2010)では、「ナショナル・ミニマム保障を欠如した日本の年金制度（第2節）」として年金の水準が総じて低く低年金者・無年金者がいる現状を「国民年金の防貧機能の欠如」とし、その関連で「年金制度の空洞化の現状」を説明している。そのうえで、ILOの「社会保護」の概念や北欧の福祉国家であるスウェーデン、イギリス、フランスの最低保障年金の特徴を説明した後に「ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金の位置」について生活保護基準、最低賃金、基礎年金との相互関係を述べている。そこでは基礎年金の水準が生活保護基準よりも低いという問題点が特に強調されている。そして「むすび」において改めてグローバル化を背景として社会保険システムにおいて保険料を拠出できない労働者・国民の増加の問題点を挙げてナショナル・ミニマムとして最低保障年金制度の確立を提起している。

白石(2008)では、年金改革の国際動向を概観した後に基礎年金改革の方向として基礎年金改革の論点整理を行い、その後にNDC方式について取り上げ、日本への導入可能性についても論じている。

基礎年金改革の論点整理では保障水準、最低保障の仕組み、財源の調達方法、労働供給への影響を取り上げている。保障水準については所得代替率に着目し日本が国際的に見て低いのは他国では最低保証年金等が整備されているからだとして、現存の基礎年金制度を最低保証年金に改編ないし所得・資産テストのある年金制度の整備が示唆されている。最低保障の仕組みでは、全国民を対象としたユニバーサル年金の他に所得・資産テストによる最低保証、年金テストによる最低保証、所得比例年金による最低保証の4つに整理して説明している。財源の調達方法については税資金の投入、保険料収入の制度間移転という2つの方法に分けた上で、消費税の目的税化の是非について論じている。労働供給への影響では、最低保証年金の導入により年金額が充実した場合には引退インセンティブが促進される可能性が高いと指摘している。

NDC方式の日本への導入可能性については国民の年金に対する信頼という視点から個人の受益と負担が明瞭なNDC方式が有益だとしたうえで検討課題として、国民年金の加入者への適用拡大の是非、遺族年金と障害年金の扱い、移行方法を挙げている。そして、最後のまとめで、少子高齢化のリスクを政府と個人がほどよく分担する点、個人の行動を過度に歪めないという点から見てNDC方式と最低保証年金の組み合わせは万能ではないが、この理想に近づく候補の1つであると述べている。

深尾他(2006)では、年金制度の原理・原則を確認したうえで年金制度の改革案として基礎年金全額国庫負担化と国民年金・厚生年金を統合する一元化を提示し、RIETI

モデルを用いてシミュレーションをしている。国民年金・厚生年金を統合する一元化では、報酬比例年金に統一し、低年金者に対しては扶助原理に基づいて国庫負担による最低保障年金を支給するとしている。国庫負担化のシミュレーションとしては保険料水準維持と給付水準維持の両ケースについて行っている。また、シミュレーションでは財源として消費税が念頭に置かれており、その点に着目した結果では、基礎年金国庫負担にかかる消費税率は最大で7%であるとし、国民年金・厚生年金を一元化する案では国庫負担相当の年金部分の対象者が限定されるため、それよりも低い水準で済むことが示されている。

鈴木・周(2001)では、国民年金制度の空洞化の問題に着目して、制度未加入の動機を流動性制約下にあること、予想死亡年齢が低いこと、世代間不公平性の存在の3つに分け、後者2つを逆選択仮説として検証している。流動性制約下にあることとは経済状況が悪く保険料納付が出来ず未加入者となることを指している。予想死亡年齢が低いこととは、自身の健康状態が悪い等が理由で年金の期待受給額が低く、それゆえ未加入を選択することを意味する。世代間不公平性の存在については、特に若年世代が保険料と給付に対して見合わないとの理由から年金加入を拒否することを意味している。詳しい分析手法については省いて結果の概略のみを示すと、流動性制約仮説、逆選択仮説の両方について支持されるとし、さらには逆選択仮説の方が影響力が高い点も示されている。こういった分析のうえで、今後の対策を検討している。流動性制約要因については減免制度の不備が示唆されるので拡充の余地があること、また任意加入期間の延長も有効な政策手段であるとしている。逆選択要因については加入を促す行政費用の点から罰則の強化をしたり公費負担方式化を示唆している。また、年金の世代間公平性が損なわれている点が年金への信頼を低下させているとして、保険料率を一気に引き上げてその後固定する方式が有効であるとしている。

鎮目(2008)では、ベーシック・インカムと基礎年金制度の関連に着目し諸外国の基礎年金制度を類型化し、ベーシック・インカム型の基礎年金を成立させる決定要因について分析している。類型化にあたっては給付水準や受給のための居住要件などを基準にしている。その結果、給付要件が緩くて給付水準の高いベーシック・インカム型の年金は北欧諸国に加えてカナダやニュージーランドでも当てはまる点が指摘されている。その決定要因として女性の政治参加の推進を挙げている。なお、日本の基礎年金の類型は保険原理型としており、ベーシック・インカム型への方向性としては公費負担方式化の他に保険料の拠出と給付の関係を緩くしていくことが示唆されている。

駒村・稲垣(2009)における駒村案は、所得比例年金と最低保障年金制度を組み合わせたモデルであり、所得比例年金による給付額が一定以下の受給者に対して最低保障年金を給付するというものである。それに対して、稲垣案は単身者の割合が高く、所得水準の低くなる75歳以上の高齢者に対象者を絞った最低保障年金制度を提案している。

山本(2012)は所得比例年金と最低保障年金制度を組み合わせたモデルを前提に、最低

保障額が7万円のケースについて財政負担を消費税率に置き換えた上で実行可能性を検討している。結論では「現状で最低保障年金を導入することは年金制度のデフォルトを招く可能性が高い」(p.13)と厳しい姿勢を見せている。

2008年には社会保障国民会議において最低保障年金制度についてのシミュレーションが実施された。提案自体は読売新聞社によってなされており、内容は「低年金・低所得の高齢者世帯に5万円の最低保障年金を創設する案の影響評価」というものであった。シミュレーションの計算方法は「65歳以上人口全員に支給した場合の基礎年金額と現行基礎年金額との差に、最低保障年金として下支えする部分の割合(約6割)と年収200万円以下の者の割合(約3割)を乗じて算出」している(ただし、「年収200万円の基準は将来の経済成長に合わせて見直され、約3割は変わらないという前提」がある。)。シミュレーションの結果は、例えば、2015年度において、基礎年金の費用が25兆円で、現行制度の国庫負担分と保険料分が12兆円ずつであり、追加的な給付として新たに税財源で賄うべき部分を1.1兆円(消費税率換算で0.5%)としている(経済前提Ⅱ-1国民年金保険料納付率80%のケース)。

各新聞社も最低保障年金制度案についての提案をしてきている。社会保障改革に関する集中検討会議(第三回)の配布資料③「各社の社会保障改革に関する提言の比較」によると、上述の読売新聞社に加えて、毎日新聞社と日本経済新聞社も最低保障年金制度に言及している。毎日新聞社は「年金保険料を十分払えないために無年金・低年金になっている人については、税による新しい給付(仮称・高齢者福祉給付)を創設する。これらの人は生活保護から切り離し、『就労につなげる』ことを目的とせず、老後の生活を支えるための給付を受けられるようにする。」としている。一方、日本経済新聞社は「国内に10年以上住んだ人には老後、基礎年金を払う。給付額は満額で月6万6000円(現行と同等とする場合)。」とし、「そのために消費税率を5%程度引き上げ、その税収の全額を財源とする。」としている。なお、産経新聞社も最低保障年金制度に直接の言及はないものの、保険料をまじめに納付してきたにも関わらず生活に困窮している高齢者を対象に「自立応援年金制度」(仮称)を提案している。給付額は2万円程度で、受給に当たっては所得状況のチェックを想定している。

各政党も最低保障年金制度に関して様々な提案を行っている。社会保障改革の集中検討会議への準備作業会合の参考資料②「各政党の社会保障改革に関する主な提言の比較」によれば、最低保障年金制度に関連して各政党(当時)は次のような提案をしている。民主党は「年金制度の抜本改革(所得比例年金と税による最低保障年金)」および「消費税を財源とする月額7万円以上の最低保障年金」の提案、自由民主党は「年金制度に加入していれば基礎年金を満額受給できる制度」の提案、公明党は「無年金・低年金対策(最低保障機能の充実、受給資格期間の短縮(10年)、保険料軽減分の公的支援)の提案、共産党は「最低保障年金制度の創設」を明言し、社民党は『基礎的暮らし年金』(税財源、所得比例年金の受給額によって額は異なり、所得比例年金がゼロの単身で月

8万円を保障)の創設」を提案している。新党日本やたちあがれ日本等には最低保障年金制度に関連する記述は見受けられない。

2014年12月14日投開票の衆議院議員総選挙のマニフェストでは、最低保障年金制度に言及している政党は少ないが、例えば、民主党が「まずは、低年金者への給付の確保、被用者年金のさらなる適用拡大をめざ」すとし、「国民皆年金を堅持し、高齢者の生活保障を確保できるよう、公的年金制度の一元化、最低保障年金の創設に向け年金制度改革の実現をめざ」すと述べており、日本共産党は「減らない年金・頼れる年金」というキャッチフレーズで「最低保障年金制度をめざ」すとしている。社民党も「だれもが安心して老後を迎えられるよう、最低保障機能を備えた年金制度を創設します。」と述べており、2014年の衆議院議員総選挙のマニフェストでも具体的な制度への言及には欠けるものの、最低保障年金制度を提案している政党は数が少ないながらも存在している。

各団体も最低保障年金制度に言及している。社会保障改革に関する集中検討会議(第二回)配布資料③「各団体の社会保障改革に関する提言の比較」によれば、経済同友会は「老後の必要最低限の生活保障のため、新基礎年金制度を創設。」し、「新基礎年金制度は、65歳以上の全国民に1人月額7万円を給付、財源は全額年金目的消費税(従業員負担分の保険料はゼロ)。保険料による負担を消費税での負担に置き換える。」と提案している。日本労働組合総連合会は「第二段階の改革で基礎年金を最低保障年金へ転換。給付水準は月額7万円程度とし、一定以上の年収世帯はクローバック」という提案をしている。日本経済団体連合会や日本商工会議所には最低保障年金制度そのものについての言及はないが、低年金・無年金対策等については一定の言及が見受けられる。

2. 先行研究と本研究の提言

最低保障年金に関連して様々な先行研究があることが分かった。いずれの研究も大事であるが、未加入・未納要因の検証にとどまっていたり、現行の公的年金制度の問題点を整理しているだけであったり、制度改革について必要性を説いているが具体的な制度の提案はしていなかったり、具体的な制度の提案はしているが例えば給付水準の根拠に欠いていたり、必要な財源調達について深く検討がなされていなかったり等の問題がある。本研究では、最低保障年金制度の提案として、より具体的な制度を提言するものである。

3. 本研究での問題意識

本研究の主な目的は、最低保障年金の給付水準の検討にあるが、ここでは想定する最低保障年金の位置づけを明確にしておく。最初に、わが国で最低保障年金が求められている背景を述べ、次いで、従来の公的年金制度と比較した時、想定する最低保障年金が社会保障制度上の概念としてどのような位置づけにあるのかを述べる。

通常、年齢別の貧困率を見たときに高齢期の貧困率は高いことが知られている。その理由として、わが国においては、高齢期には労働市場から退出して勤労所得がなくなること、また国民年金のみの年金受給者の場合には受給額が低いことが挙げられる。実際、厚生労働省(2017)「平成 28 年国民生活基礎調査」における高齢者世帯の所得における累積相対度数分布を見ると低位に偏っていることが分かる。貧困に陥った場合には生活保護の受給があるが、スティグマの問題もあり、漏救も多いと言われている。そこで、最低保障年金の導入により、貧困高齢者を包括的に救うことができると考えられる。

また、現在の国民年金制度では未加入・未納の問題が深刻化している。未加入・未納を原因とする高齢期の貧困対策として最低保障年金制度を提案する。未加入・未納については本研究の第 2 章で議論しているので本節では割愛する。

本研究では、高齢者の貧困問題解決の一案として最低保障年金を検討する。いうまでもなく最低保障年金以外にも方法はあり得るが、議論の出発点として一番単純な最低保障年金という制度を取り上げ、特に十分に検討がなされていない給付水準を貧困基準を頼りに模索していく。貧困基準については様々な基準があり、統一的な基準はない。貧困基準の妥当性はその国の時代背景にも依存するだろう。本研究では便宜的に生活保護基準、最低生活費基準、OECD の相対的貧困基準を参考にした。本研究では最低生活費基準による最低生活費の給付水準での結果を強調している。しかし、公的な調査を参考にしつつ最低生活費の額を提示したものの、依然として給付水準の恣意性は否めない。その意味で、本研究で提示する給付水準はあくまで提案にすぎない。また、給付水準の検討に際して、貧困基準そのものを採用すること自体の是非も別途議論する必要があるだろう。

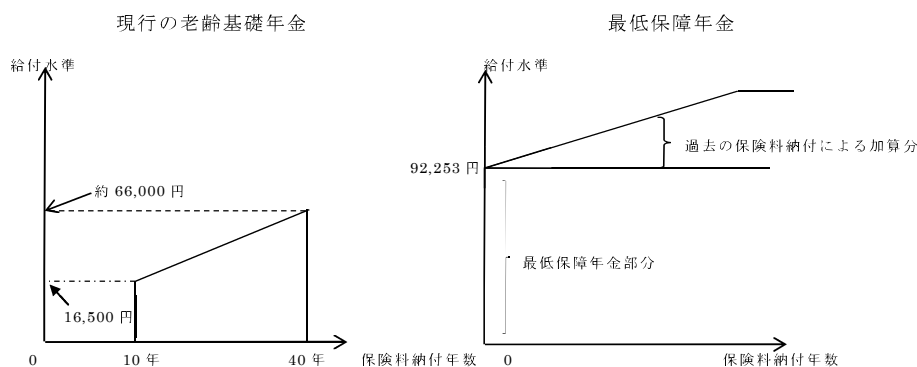
本研究で想定する基本ベースの最低保障年金の対象者は 65 歳以上の高齢者全員とする。本研究では、あくまで議論の出発点として基本ベースを 65 歳としているが、絶対的なルールとして想定しているわけではない。本研究では、財政的な制約を考慮して、支給開始年齢を引き上げたケースも考慮している。貧困リスクの高まりを根拠として支給開始年齢を 75 歳以上としている稲垣(2009)もある。また、井堀 (2002)は高齢リスクを平均寿命を基準として長生きのリスクと想定し、支給開始年齢を男性 75 歳、女性 80 歳以降と提案している。これらの提案は、十分に説得力ある根拠であるが、支給開始年齢を引き上げる場合には、同時に労働市場における定年年齢の問題も検討する必要がある点に留意する必要がある。定年年齢の関係では、高齢者の定義の再検討も重要である。日本老年学会と日本老年医学会では、医学的な見地から高齢者が 5 歳から～10 歳ほど若返っていると指摘しており⁶⁸、高齢者の定義を 70～75 歳に引き上げるのは合理的な根拠がある。高齢者が若返っているのを根拠として、高齢者を定義する年齢を引き上げるなら、定年年齢を引き上げるのも整合的である。そして、定年年齢を引き上げれば、年金の支給開始年齢を引き上げるのも合理的である。もし、定年年齢の引き上げが

⁶⁸ 日本老年学会・日本老年医学会(2018),p.3

伴わない場合には、雇用と年金受給との乖離は貯蓄や私的年金で埋める必要がある。制度のスタートは別途議論が必要であるが、公的な貧困予測率の統計データは存在しないものの、貧困リスクが高いと予想されるいわゆる就職氷河期世代への老後生活の保障として実施する案があり得る。実際、就職氷河期世代の貧困リスクに着目して最新の研究成果が辻(2018)で示されており、「就職氷河期世代人口の2.9%」(p.29)と推計されている。

財源については別途議論が必要であるが、さしあたり消費税が有力な選択肢であると想定している。制度的には社会保障国民会議の全額公費負担方式化と同じであり、現行の老齢基礎年金が最低保障年金に置き換わることになる。65歳以上の高齢者全員が対象となるため、厳しい資産・所得調査に伴うスティグマの問題もなく漏救も生じない。また所得調査や資産調査のためのコストもかからない。このような最低保障年金は防貧のための社会保険や現行の公的扶助とは一線を画する社会手当的な制度である⁶⁹。本研究で想定する最低保障年金を現行の老齢基礎年金との対比で表した支給方法の概念図は以下ようになる。

図表 1 8. 現行の老齢基礎年金と最低保障年金



注：概念図なので保険料の免除等は考慮に入れておらず簡略化されている。10年は2017年8月より適用される老齢基礎年金受給に必要な納付年数(10年納付の16,500円は簡易的に66,000円に10/40を掛けて算出した。給付額を厳密に求めるには生年月日も考慮する必要がある。)、40年は満額の基礎年金に必要な納付年数を表す。保険料納付による加算分については40年分が上限で、それ以降は平行線である。最低保障年金の給付水準は後に示す本研究案である。

出所：筆者作成

⁶⁹ 一方、藤森(2012)は「低所得高齢者の救済に向けて日本が取り組むべきは、緩やかな資産調査に基づく『高齢者を対象にした特別な公的扶助制度』の創設であろう。」と述べている(p.30)。これは資産調査を前提にしているため、基本的に公的扶助であり、筆者の考える最低保障年金とは異なる制度である。また、具体的な制度設計やシミュレーション分析などはなされていない。

老齢基礎年金は保険料納付年数によって給付水準が変わるが、最低保障年金では保険料納付自体がなくなるため給付水準は一定の値を取る。ただし、後の公平性の議論で述べているように、過去の保険料納付年数に対応して一定の加算があるため右上がりになっている。過去の保険料納付への加算は過渡的なものであり、対象者がいなくなれば加算もなくなる。なお、図では最低保障年金の給付水準として第3節で説明する本研究案の92,253円を示している。

本研究では最低保障年金の給付水準の検討を中心にしているため、年金の1階部分に焦点を当てている。2階部分の制度設計とは別の議論として最低保障年金の給付水準の検討が決定的に重要であると考えたからである。しかし、実際には最低保障年金を導入するに当たっては報酬比例部分との関係についても考慮する必要がある。例えば、山本(2012)では国民を対象とした報酬比例年金を採用し、現役時代に所得が低かった者に対しては最低保障年金を支給する制度を想定している。駒村・稲垣(2009)も15歳以上の国民すべてから所得比例で保険料を徴収し、現役時代の平均所得と加入期間に対応して保険給付を行って、その金額が一定以下の高齢者に最低保障年金を保障するとしている。本研究では、最低保障年金は報酬比例部分と明確に分離する。確かに、国民年金制度の加入者のうち非正規雇用者は被雇用者として所得把握することは可能である。しかし、最低保障年金制度は公的年金制度の1階部分として位置づけられ、2階部分である報酬比例部分とは役割が異なる。すなわち、最低保障年金はすべての国民が高齢期を迎えた時の公費負担の救済制度として位置づけ、報酬比例部分については保険料納付と給付が連動した従前所得を目的とする社会保険として位置づけるのである。役割が異なる2つの制度を一緒くたにするのではなく、分離する方が制度のあり方として自然である。すなわち、国民年金対象者は基礎年金が最低保障年金に置き換わり、厚生年金保険の被保険者については1階部分のみ最低保障年金に切り替わり、報酬比例年金は従来通り運営すると想定している。報酬比例はそのまま残るが、高齢期に高所得者である者には最低保障年金の受給にあたって所得制限をかけるという方法も模索している。

次に公平性について触れておく。制度を導入した場合は65歳以上の高齢者に一律給付となるが、現行制度における保険料納付実績を考慮しないと不公平となる。なぜなら、最低保障年金の導入によって一律に給付が行われると、現行制度の下で真面目に保険料を納めた者と保険料納付を怠った者との間で不公平が起きるからである。社会保障国民会議の全額公費負担方式化ではA案が保険料納付実績を考慮せず一律給付であり、B案は保険料未納期間に応じた減額、C案は保険料納付実績に対応して加算（C´は保険料部分と国庫負担部分の両方を考慮）である。本研究の給付水準は貧困基準を想定しているため減額は意図に反する。現行制度において保険料納付者は国庫負担分もつくことを前提に保険料納付を行ってきたので完全に公平性を確保するには加算の方法のうちC´案が望ましい。一方で過剰な給付は最低保障年金制度の理念にそぐわないことと財政的な負担を考慮してA案のケースも試算している。

最低保障年金と生活保護制度の整合性も重要な検討事項である。最低保障年金が高齢期の貧困対策として提案されており、その場合には既存の貧困対策である生活保護制度と趣旨が重複するからである。少なくとも本研究で想定する最低保障年金では通常の高齢期での最低生活保障を想定している。一方、生活保護制度は8つの扶助で構成されており、不測の事態にも対応している。なお本研究で想定する最低保障年金は基本ケースですべての高齢者を給付対象とするかに関しては、財政的な視点から所得制限をかけることも提案している。一方、生活保護制度では受給にあたって、所得はもちろん資産や親族による扶養の可能性等の厳しいミーンズテスト(資力調査)があり、排他性が高い。その点も生活保護制度とは一線を画する。

最低保障年金を議論する場合にはモラルハザードも考慮する必要がある。ここでいうモラルハザードとは、最低保障年金を当てにして現役時代に高齢期の生活のための備えを怠ることを指す。すなわち自助努力を怠るのである。このモラルハザードは理論的には当てはまるが、実際にはどうであろうか。そもそも最低保障年金制度が提起されてきた背景として国民年金の空洞化がある。しかも、それをもたらしている経済的理由で保険料を納められない非正規雇用者が増加している。こうした非正規雇用者の場合、自助努力を怠ったとしても、それをモラルハザードと言ってよいものだろうか。また、このモラルハザードの論点に関しては現役期にある人々の近視眼性を含む選好にもよるだろう。いずれにせよ実証研究で明らかにする必要がある。

最後に、ベーシック・インカムとの関連に触れておく。最低保障年金は一定の条件を満たした高齢者すべてに一定の現金給付を与える性格を持つ。それゆえ、すべての人々に現金給付を与えるベーシック・インカムとの関連が強い。先行研究の鎮目(2008)では、各国の年金制度の1階部分をベーシック・インカムの視点から分類していた。本研究で想定するすべての高齢者を対象とした基本ケースの最低保障年金制度もベーシック型の年金と言えらるだろう。ただし、実際に導入する場合に財政的な制約から所得制限等がかけられるため、その分だけベーシック・インカム型からは乖離していくことになる。

第3節 最低保障年金制度の給付水準と財政規模

1. 最低保障年金の給付水準

現行の基礎年金の満額約6万6,000円では最低生活費に届かず検討の余地があることを以下の説明で示す。最低保障年金の給付水準は実施費用にそのまま関係するため、実現可能性の面からも重要な論点である。基礎年金自体の給付水準の議論は吉原(1987)でなされている。吉原(1987)では、老後の生活の基礎的部分の保障であって生活費全てを賄うものではないこと、および生活保護制度と比較した場合、役割や目的の差異から年金が生活保護制度を上回る必要があるということには必ずしもならないと述べている⁷⁰。一方、多くの政党や年金研究者はおおむね7～8万円の給付水準を提言してきた。

⁷⁰ 吉原(1987),pp.44-51

しかし、その根拠は明らかではない。そこで本研究では、貧困基準を参考に給付水準を検討する⁷¹。

貧困の捉え方は絶対的貧困と相対的貧困に分けられる。絶対的貧困とは「社会における一般的な生活水準や消費パターンに関係なく、何等かの必要最低限のニーズが満たされていない状態」⁷²である。一方、相対的貧困による貧困概念は「社会の中で、一般的な生活水準と比較して見る相対的な概念」⁷³であり、ある時点のある社会を念頭に設定されるものである。以下では、給付水準を生活保護基準、高齢者の消費支出、OECDの貧困基準から考えていくが、高齢者の消費支出面からみた貧困基準は絶対的貧困と密接に関連し、生活保護基準とOECDの貧困基準は相対的貧困の枠組みに入る。

最低保障年金を検討している先行研究（例えば、駒村・稲垣(2009)、松本(2005)、里見(2009)）においても、給付水準の設定に関しては生活保護基準を参考にしているものが多い。生活保護基準では高齢者の生活に直接関係のある生活扶助と住宅扶助を参考に給付水準を定める。生活扶助については居宅のケースを想定する。第1類については60~69歳と70歳以上の基準の中間値（1級地の1では36,410円）を採用する⁷⁴。第2類については世帯人員別の「一人」を取り（1級地の1では40,800円）、冬期加算については各級地のI区とVI区の中間値を取り月額平均（1級地の1では7,560円）を採用する。住宅扶助については一般基準が月額13,000円以内と低すぎることから、特別基準を採用する。特別基準は便宜的に一番高い地域（東京都の1、2級地53,700円）と一番低い地域（富山県の3級地21,300円）の中間値（21,300円）とする⁷⁵。

以上の枠組みの下での生活保護基準を参考にした最低保障年金の給付水準は以下の通りになる。

図表19. 生活保護基準による給付水準（月額、円）

1級地1	1級地2	2級地1	2級地2	3級地1	3級地2
122,620	119,310	115,195	113,585	110,545	107,805

出所：生活保護手帳編集委員会(2016)および厚生労働省社会援護局(2015)より筆者作成

OECDでは、貧困基準として相対的貧困ラインが採用されている。OECDの貧困基準は等価可処分所得の中央値の50%と規定されている。本研究では、高齢者世帯のみを対象としたケースを取り上げる。その理由は、全世帯では年齢別での生活実態の違い

⁷¹ 厳密に恣意性を入れずに理論的に最低生活費を試算するのは困難である。岩田・岩永(2012)での検討のように「一般市民」の意見が重要であろう。本研究では3節で給付水準に関する検討を行っている。

⁷² 吉岡(1994), p.44、金澤(2010)も同様の説明をしている。

⁷³ 田中(2007), p.17

⁷⁴ 数値および最低生活費の算定方法は生活保護手帳編集委員会(2016)および厚生労働省社会援護局(2015)を参考にした。なお、12月に加えられる期末扶助費は考慮に入れていない。数値については最低生活費算定の基本となる基準額②に基づく。

⁷⁵ 生活保護手帳編集委員会(2016)および厚生労働省社会援護局(2016)を参考にした。

が反映されないからである。「相対的貧困」というからには世帯間の比較を通じて貧困か否かを判断しなければならないが、等価所得の中央値の50%というように機械的に算出されるため、世帯構成の違いは考慮されていない。本研究ではデータの制約からOECDの貧困基準の援用という形で2017年に公表された「国民生活基礎調査」における高齢者世帯のみを対象とした平均等価可処分所得を基準としてその40%、50%、60%を貧困基準としたときの数値が以下の表である。なお、数値は給付水準に対応させるため月額に直してある。

図表20. 高齢者世帯のみで見てOECDの貧困基準を援用した給付水準（月額、円）

40%	50%	60%
72,133	90,167	108,200

出所：厚生労働省(2017)「平成28年国民生活基礎調査」より筆者作成

次に、高齢期の生活に必要な最低限かかる生活費を検討し、最低保障年金の給付水準の根拠づけを行う。最低生活費を算定するには最低生活そのものについてどのような状況を想定するかが必要になり、恣意性は避けられず、客観的な基準も設定しにくい。実際、消費実態から給付水準を検討した先行研究にも大きなばらつきがある。橘木(2005)では「65歳以上の無職世帯の消費支出の構成比のうち、(中略)合計80%を最低生活費のパーセントとみなした。」⁷⁶と述べている。一方、『年金白書(平成11年版)』では、基礎的支出は食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服および履物の合計と定義されており、現行の基礎年金満額と同等の水準である。

以上、生活保護基準、OECD基準、最低生活費基準と見てきたが、生計費の保障という観点からは最低生活費基準が望ましいと筆者は考える。そこで具体的には、年金白書案に交通・通信および教養娯楽の一部(教養娯楽の額から教養娯楽サービス⁷⁷の額を差し引いた額)を加えた支出額を、最低保障年金の給付水準として設定し、続く試算に用いることにする。本研究では上の提案に「家計調査」の「男女、年齢階級別1世帯あたりの1カ月あたりの収入と支出」のデータを当てはめて最低生活費から見た最低保障年金の給付水準とした⁷⁸。

⁷⁶ 橘木(2005),pp.58-59

⁷⁷ 教養娯楽サービスは宿泊料、パック旅行費、月謝類、他の教養娯楽サービスで構成されている。

⁷⁸ 最低生活費算定方法の最新の研究としてミニマム・インカム・スタンダード(MIS法)もある。MIS法は研究者の視点のみならず「一般市民」の意見を参考に取り入れて最低生活費を算定する方法である。MIS法は岩田・岩永(2012)に詳しい。

図表 2 1. 単身 65 歳以上高齢者の消費支出と給付水準（月額、円）

消費支出額	食料	住居	光熱・水道	家具・家事用品	被服及び履物
147,051	36,473	12,695	12,666	5,312	4,394
	保健医療	交通・通信	教育	教養娯楽	その他の消費支出
	8,094	13,558	9	17,309	36,541

出所：筆者作成

図表 2 2. 各給付水準の比較（月額、円）

橋木案	本研究案	年金白書案
117,641	92,253	71,540

注：データの値は男女平均(2016年)である。

出所：総務省統計局(2017)「家計調査」より筆者作成

ここで、上述の給付水準を採用した理由を説明すると次の通りである。まず、内閣府大臣官房広報室(2016)「国民生活に関する世論調査」では、「日頃の生活の中で、『悩みや不安を感じている』と答えた者(4,126人)に、悩みや不安を感じているのはどのようなことか聞いたところ、『老後の生活設計について』を挙げた者の割合が54.0%」となっており、回答者の半数以上が老後の生活設計について悩みや不安を抱えている現状がある。また、データは少し古いが内閣府(2012)「平成23年度国民生活選好度調査」によれば、老後に明るい見通しを持っている15歳以上80歳未満の者はわずか14.4%である。すなわち、8割以上は明るい見通しを持っていない。また、内閣府(2017)「平成28年 高齢者の経済・生活環境に関する調査結果(全体版)」によれば、「経済的な暮らし向き」に関する調査で「家計にゆとりがなく、多少心配である」が26.8%、「家計が苦しく、非常に心配である」が8%であり、合計すると30%以上が家計を心配している。また、生命保険文化センター(2016)「平成28年度生活保障に関する調査(速報版)」によれば、「自分自身の老後生活についての不安の有無をみると、『不安感あり』は85.7%」と8割以上の人々が老後生活に対して不安を抱えている。不安内容については『「公的年金だけでは不十分」が80.9%と最も高く』なっており、多くの人々が老後に経済的不安を抱えていることが分かる。したがって、本研究では少しでも老後の不安を軽減できるように最低限生活費を確保するという観点から最低保障年金の給付水準として消費支出基準を採用する。

これについてもまた上述のように、消費支出基準にはいくつかの案があり、言うまでもなく給付水準については幅がある。先行研究で給付水準が一番高いのは橋木案で、橋木案では教養娯楽やその他の消費支出(交際費など)部分も考慮に入れており、貧困概念の最低生活費というよりは「望ましい老後生活」といった議論での生活費であろう。

次いで、給付水準が高いのは年金白書案である。年金白書案では特に地方生活者にとって重要な交通・通信が考慮に入れられていない。地方で生活する高齢者を考慮すれば、交通・通信の追加は必須であろう。したがって、本研究案では年金白書案に交通・通信を加えている。さらに、本研究案では教養娯楽の一部も考慮に入れている。最低生活費の概念からは若干かい離するが、老後生活における多少のゆとりを考慮してのものである。ただし、教養娯楽にはパック旅行費など最低生活費にはそぐわない部分もあるので全額とせず、教養娯楽サービスを除いた額とした。医療・介護については生活費との関連でいうと自己負担分が主に関係してくるが、自己負担というのは基本的にはリスクが顕在化した個人に対して生じる費用負担であり、すべての人が対象となる生活費ではないため捨象した。社会保険料負担を考慮に入れるかは検討の余地がある。

本研究の方式は「家計調査」による「基礎的支出」の水準に近い。「家計調査報告（家計収支編）—平成29年（2017年）平均速報結果の概要—」によると基礎的支出は65歳以上の世帯で17万2,308円である。仮に単純に夫婦のみ世帯を前提とすると、世帯員1人あたり9万円弱となる。規模の経済を前提とすると本研究案とほぼ同じ金額といってよい。もちろん本研究で提言する最低保障年金の給付水準は世帯単位ではなく、個人単位である。一方、「家計調査」においては、「高齢者世帯」の「基礎的支出」および「選択的支出」の数値データは二人以上の世帯単位でしか存在しない。その意味で、本研究案と直接の比較検討は危険である。しかし、「家計調査」が実際の消費データすなわち高齢者世帯による消費選択を反映したものと考えればそれなりの説得力を持つだろう。

上述した通り、本研究では最低保障年金の給付水準として、その額のみで生活していけることを念頭に置いている。その理由として、①現在の厳しい賃金環境では老後の生計費確保に向けての貯蓄が困難であること、②家族規模が縮小していき家庭内扶養が困難になること等が予想されるからである。非正規労働者の低賃金については既に述べた通りである。また、貯蓄について見てみると、「家計調査」（総務省統計局(2017)）で公表されている「貯蓄・負債編・二人以上の世帯」によれば、世帯主の年齢階級別貯蓄（「二人以上の世帯」）で見て、どの年齢階級でも2007年～2016年にかけて増減を繰り返しているが、どちらかという減少している年の方が多い状況にある。40歳未満の若者では、2007年には585万円だったのが2016年には574万円まで減少している。また、近年の晩婚化や少子化により将来の高齢者は単身での生活を余儀なくされる可能性が高く、家庭内扶養には頼れないと予想される。このように、貯蓄が低くしかも家庭内扶養に頼れない状況では、最低保障年金の給付水準として最低限生活していけるだけの額を設定することには合理性があるだろう。吉原(1987)では勤労期間の稼得収入、貯蓄、私的年金、家庭内扶養等を考慮して「公的年金は老後の生活全部を支えるものではない。」⁷⁹と説明しているが、これは基礎年金部分導入当時（1986年）の経済社会状況を考慮

⁷⁹ 吉原(1987),p.44

したものであり、現在の変化した経済社会状況ではやはり最低生活費分を賄えるだけの最低保障年金が意味を持つであろう。

なお、給付水準の議論では年金制度と生活保護制度の整合性がかねてより指摘されてきた。すなわち、現役時代に真面目に保険料を納めて高齢期に受け取る年金給付よりも保険料納付を怠ったことが一因となって被保護世帯となった場合の生活保護費の方が高いという指摘である。確かにこの指摘は重要であり、最低保障年金を検討する場合も考慮する必要がある。しかしながら、生活保護制度には先で指摘したように厳しいミーンズテスト（資力調査）があり、制度の枠組みが異なる。また、上で指摘したように国民年金が空洞化しているのは経済的な理由で保険料納付が出来ない非正規雇用者が増加しているからである。以上の点から本研究では生活保護費よりは最低生活保障に重点を置いて検討した。

本来、高齢期に貧困に陥った場合でも生活保護の給付を受けられれば問題はないが、スティグマの問題を考慮すると多くの高齢者が漏救の状態に陥ることが予想される。したがって、本研究では包括的でスティグマのない最低保障年金が最低生活保障の役割を担うものであると考える。

2. 最低保障年金の財政規模

それでは、上述の給付水準の検討を踏まえて大まかな実施コストを試算する。コストの試算は現行の老齢基礎年金からの追加コストとして試算している⁸⁰。追加コストで試算した理由は最低保障年金制度が現行の老齢基礎年金の代替として導入されると想定しているため、その際には現行の老齢基礎年金給付にかかる費用が節減されるからである。なお、すでに述べたように、過去の保険料納付への公平性との関連で社会保障国民会議で示された C 案と A 案を参考にしている。なお、対象者となる 65 歳以上人口の統計データは国立社会保障・人口問題研究所より 2017 年に公表された「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」の出生中位（死亡中位）に基づいている。

簡単に試算の方法についてまとめると、基本ベース 1（C 案）では既に示された月額給付水準を年額に換算した後に対象者である 65 歳以上人口に掛けて、さらに社会保障国民会議で示された過去の保険料納付にかかる費用を上乗せし、そこから現行の老齢基礎年金給付費の見通しで示された額（データについては注 23 で示されている）を差し引いて追加コストを算定している。A 案については過去の保険料納付を考慮に入れないため基本ベース 1（C 案）から過去の保険料納付にかかる給付に対応する支出（費用）を控除している。なお、本研究での試算は静学的な試算である。すなわち、最低保障年金制度の導入により、経済主体の行動は変化しないと暗に仮定されている。最低保

⁸⁰ 老齢基礎年金給付費のデータについては厚生労働省(2014)「平成 26 年財政検証結果レポート―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)―」の「第 3-7-34 表 基礎年金給付費の将来見通し」の人口中位で経済：ケース C に基づき、また、賃金上昇率を割引率として用いている。

障年金制度の導入により、少なくとも1階部分については社会保険方式から公費負担方式に切り替わることになる。社会保険方式には企業主負担があり、消費税への切り替えによって、その負担が減少する。本来であれば、企業主負担分の存在により、生じていたはずの雇用調整が解消されることになり、生産性が上昇する。こういった、社会保険料による企業行動の歪みの解消までを織り込んで試算するのは困難であり、本研究では考慮していない。

図表 2 3. 追加コストの試算（基本ベース 1（C¹案））（年額、兆円）

	生活保護（1級地1）	生活保護（3級地2）	消費支出基準（橋本案）	消費支出基準（本研究案）	消費支出基準（年金白書案）	相対的貧困（OECD案）	高齢者世帯
2015	51.4	45.4	49.4	39.0	30.6		38.2
2020	53.2	49.1	53.4	42.4	33.4		41.5
2030	56.2	52.5	56.9	45.6	36.3		44.6
2040	57.0	55.3	59.9	48.0	38.2		47.0
2050	49.1	46.0	50.5	38.8	29.3		37.9

出所：筆者作成

図表 2 3. の結果によれば、給付水準で一番高い生活保護（1級地の1）で2015年度の追加コストが51.4兆円で、一番低いのは消費支出基準の年金白書案で30.6兆円である。本研究案の消費支出基準では2015年度で39.0兆円であり、各案の中では中間に位置する。各案の追加コストの高さの順番に変化はないが、年度が進むにつれて、どの案でも追加コストが上昇し、2040年度にピークを迎える。2040年度の追加コストは中間の位置にある本研究案でも48.0兆円と高額である。

図表 2 4. 追加コストの試算（基本ベース 2（A案））（年額、兆円）

	生活保護（1級地1）	生活保護（3級地2）	消費支出基準（橋本案）	消費支出基準（本研究案）	消費支出基準（年金白書案）	相対的貧困（OECD案）	高齢者世帯
2015	29.3	23.3	27.3	17.0	8.5		16.1
2020	29.4	25.3	29.6	18.6	9.6		17.7
2030	30.2	26.6	31.0	19.6	10.4		18.7
2040	29.4	27.7	32.4	20.4	10.7		19.4
2050	27.6	24.4	28.9	17.2	7.7		16.3

出所：筆者推計

上述のように、最低保障年金の追加コストは総じて高額である。高額となっている理由の1つは過去の保険料納付実績を完全に給付に反映させているからである。そこで、過去の保険料納付実績を一切考慮せずに65歳以上の高齢者全員に一律に給付を行った場合の追加コストが図表 2 4 である。C¹案に比較して大幅にコストが削減されている。とりわけ、本研究案の消費支出基準によればピークである2040年度を除き、20兆円を割り込んでいる。仮に、財源を消費税で賄うとした場合には消費税率1%で2兆円の税

収が見込めるとして 2015 年度で 8.5%に相当する。

第 4 節 最低保障年金制度の実現可能性の検討

1. 所得制限

図表 2 5. 所得制限を設けたケース（年額、兆円）

	基本ベース1(C'案)	第1案	第2案	第3案
2015	51.4	45.0	38.5	25.7
2020	53.2	46.5	39.9	26.6
2030	56.2	49.1	42.1	28.1
2040	57.0	49.8	42.7	28.5
2050	49.1	43.0	36.9	24.6

出所：筆者推計

過去の保険料納付実績を考慮に入れた C' 案の下で実現可能性を模索すべく、本研究案の消費支出基準を前提に所得制限を設けたケースと支給開始年齢を引き上げたケースについても試算した。あくまで、参考ではあるものの、実際に最低保障年金制度の導入を検討するには実現可能性との関係でこうした検討は重要である。所得制限については、所得分布上位者 50%以上を対象に、第 1 案として給付 25%減（基本ベース給付費から 1/8 削減）、第 2 案として給付 50%減（基本ベース給付費から 1/4 削減）、第 3 案として給付なしケース（基本ベース給付費から 1/2 削減）について試算を行い、図表 2 5 に結果をまとめた。図表 2 5 によれば、第 1 案では基本ベースの対象者の半数に対してわずか 25%のカットのため約 7 兆円の減少効果しか得られないが、第 2 案では 10 兆円以上の減少効果が得られ、第 3 案では 20 兆円程度の減少効果がある。先と同様に、消費税率 1%で 2 兆円程度の税収を見込めば第 3 案では消費税率 13%弱に相当する。保険料納付実績を考慮しない A 案と比較すると追加コストは高くつくが公平性を加味した政治的な制約まで考慮に入れば A 案よりも実現可能性はあろう。

2. 支給開始年齢の引き上げ

図表 2 6. 支給開始年齢を引き上げたケース (年額、兆円)

基本ベース1(C'案)	65歳以上	70歳以上	75歳以上
2015	39.0	28.2	19.6
2020	42.4	33.3	23.0
2030	45.6	37.3	29.8
2040	48.0	37.9	29.4
2050	38.8	31.3	23.1

注) 対象者となる 70 歳以上、75 歳以上の人口の統計データは国立社会保障・人口問題研究所より 2017 年に公表された「日本の将来推計人口 (平成 29 年推計)」の出生中位 (死亡中位) に基づいている
出所: 筆者推計

一方、支給開始年齢の引き上げのケースについてまとめたのが図表 2 6 である。支給開始年齢として 70 歳と後期高齢者となる 75 歳に引き上げたケースについて試算した。図表 2 6 によれば 70 歳以上に支給開始年齢を引き上げた場合で 10 兆円弱、75 歳以上では支給対象者が大幅に減ることから 20 兆円弱の減少効果があることが分かった。先と同様に消費税率 1% で 2 兆円程度の税収を見込めば、75 歳以上のケースでは消費税率 10% 弱に相当し、保険料納付実績を考慮した公平性の視点および財政的な視点の両方の面で実現可能性は十分高いと言えるであろう。稲垣(2009)は、75 歳以上の高齢者のみを対象とした公費負担方式の最低保障年金を提言している。75 歳以上と限定する理由は現在および将来時点において 75 歳を分岐点として貧困リスクが高まる点を主張している⁸¹。その意味で、75 歳への引き上げも重要な選択肢である。

以上のように、最低保障年金制度の実現可能性を検討してきた。財政的な見地から言えば、所得制限や支給開始年齢の引き上げを考慮すれば実現可能性はある。さらに、財政的な費用は高いものの、それはすなわち給付総額の大きさであり、恩恵の大きさとも言える。したがって、財政的な負担を緩和しつつ、最低保障年金制度の恩恵の大きさを国民に示していけば、実現可能性は十分にあるだろう。なお、ここでは暗黙の裡に最低保障年金制度の財源として消費税を想定していた。この点については、第 5 節の最低保障年金制度の財源調達で詳しく議論する。

⁸¹ 75 歳以上限定の最低保障年金の導入に伴い 75 歳未満の基礎年金は完全な社会保険方式に移行するとしている。給付水準は現行の基礎年金の満額給付と同程度の年額 80 万円とし、移行措置は設けず、即座に導入することを主張している。また、所得制限は所得捕捉から生じる不公平の問題および高額所得者は高い税を支払う理由から設けないとしている。他の社会保障制度である後期高齢者医療制度や介護保険制度といった社会保険制や生活保護制度などは現行の枠組みを維持すべきとしている。

第5節 最低保障年金制度の財源調達

1. 公費負担方式と社会保険方式

保険料負担により財源が賄われる場合には、メリットとして給付の権利性が発生し、いわゆる福祉制度とりわけ、わが国の公的扶助である生活保護制度において問題となっているスティグマの問題が生じないという点が挙げられる。わが国の公的年金制度のみならず、公的医療保険制度および介護保険制度は保険料負担を要する社会保険方式で運営されているが、その理由の1つとして、この保険料の見返りとしての給付の権利性を挙げることができる。また、保険料負担額と給付額を連動させることにより、抛出に見合った給付を行うという意味での公平性も確保できるというのもメリットである。しかし、一方で所得に見合った保険料負担を実現するには国民ないし世帯での所得把握が正確であることが必要である。実際には、トーゴーサンやクロヨンとして知られている通り、わが国の所得把握は正確にはほど遠いのが現状である。所得把握が困難な場合には、保険料は定額にならざるを得ず、実際にわが国の公的年金制度における国民年金では保険料免除が所得の段階に対応して設定されているものの、基本的には定額保険料となっている。また、メリットとして挙げた保険料負担の見返りとしての給付の権利性が得られるという点であるが、逆の視点から見ると保険料抛出という負担を行わない場合には給付の権利性を獲得できないため、社会保険の保障から外れてしまうことになる。わが国の国民年金制度に即して述べると、基礎年金の受給権を得るには10年間の受給資格期間として長期の保険料納付期間が求められ、その受給資格期間を満たさないと無年金になってしまう。また、国民年金の年金額の算定方式を前提とすると年金受給開始までの保険料納付の多寡に対応して年金額が左右されるため、保険料納付が滞りがちな経済的に困窮している被保険者は低年金に陥ってしまう。これらの無年金・低年金問題の解決策として基礎年金部分の全額公費負担方式化および最低保障年金制度の確立の提起が行われてきた。公費負担方式では給付の原資として保険料を要しないため、上述の無年金・低年金問題は発生しないからである。これが公費負担方式のメリットに他ならないが、一方で、上で掲げたスティグマの問題が生じることになる。

以上のように、租税財源と保険料財源には一長一短がある。保険料財源では給付の権利性が付与されるものの、保険料納付が困難な被保険者が無年金・低年金に陥ってしまう。公費負担方式では低年金・無年金問題は回避できるが、スティグマの問題に直面することになる。理論的にどちらが優れているかを決定することが出来ず、その時々々の経済背景に対応していずれかが優勢になる。そして、今現在のわが国では、雇用の非正規化が進んできており、歯止めがかかっていない。非正規雇用者は基本的に厚生年金保険制度に加入できず、国民年金制度の対象者になるが、低賃金で保険料納付が困難であり、往々にして低年金・無年金状態に陥りやすい。このように雇用の非正規化が進展し歯止めがかからない状況では、公費負担方式が優勢と考えられ、最低保障年金制度の確立は十分に検討に値するであろう。そして、公費負担方式が選択されるならば、必然的

に賦課方式で運営されることになるが、一方で積立方式という運営方式も存在する。賦課方式と積立方式も一長一短であり、その点については次の2. で検討し、最低保障年金制度の実現との関連で賦課方式が望ましい点を述べる。

2. 賦課方式と積立方式

賦課方式とは、ある時点の公的年金制度における給付の原資を、当該時点の現役世代の経済力により賄うという財政方式である。一方、積立方式とは、文字通り現役時に保険料を積み立てておいて、高齢期に積み立てられた給付の原資（積立金）より公的年金制度の給付を行うという財政方式である。現在の日本は賦課方式で運営されていると言われるが、実際には積立金を保有しており、修正積立方式ないし修正賦課方式という形で運用がなされている。

賦課方式の説明で分かる通り、高齢者の「給付の原資を当該時点の現役世代の経済力により賄うという財政方式」であるので、少子高齢化の影響を直接受けることになる。言うまでもなく、少子高齢化が進めば人口構成において高齢者と現役世代の比が高くなるので、現役世代1人あたりが負担する保険料および公費負担は高くなる。日本では少子高齢化が急速に進んできており、公的年金制度において給付と負担比率で測られる世代間格差が進んできている。世代間格差を理由として、しばしば公的年金制度の改革案の議論において、積立方式の提案がなされてきた。積立方式の場合、各個人が現役世代に拠出した保険料とその運用収入により形成された積立金を原資として給付が行われるので、人口構成の影響を受けない。これが、少子高齢化が進展していく中で、公的年金制度の世代間格差が拡大していく問題に対する積立方式への移行論を提言する理由である。

確かに、積立方式に移行した場合には、人口構成の影響を受けないため世代間格差は無くなるというメリットはあるが、積立方式にもデメリットがある。まず、積立方式の場合には純粋に積立金のみから給付が行われるため、インフレーションや経済成長の果実を享受できない⁸²。すなわち、高齢期になった時に積み立てられた積立金額のみで給付額が決まってしまうため、物価水準が上昇して生活費が高騰しても年金額は連動せず実質的な年金額は減少してしまう。また、経済が成長して国民の生活水準が上昇しても年金額は経済成長に連動せず、生活水準で見ても他世代との格差が生じる。それに対して、賦課方式では「給付の原資を当該時点の現役世代の経済力により賄うという財政方式」であるので、インフレーションや経済成長の影響を反映させて、給付をそれらに連動させることが出来る。このインフレーションや経済成長の連動が賦課方式のメリットに他ならず、たびたび積立方式への移行論が提起されつつも公的年金制度を賦課方式での運用を堅持してきた理由の1つでもある。

以上のように、賦課方式と積立方式はともにメリット・デメリットがある。本研究で

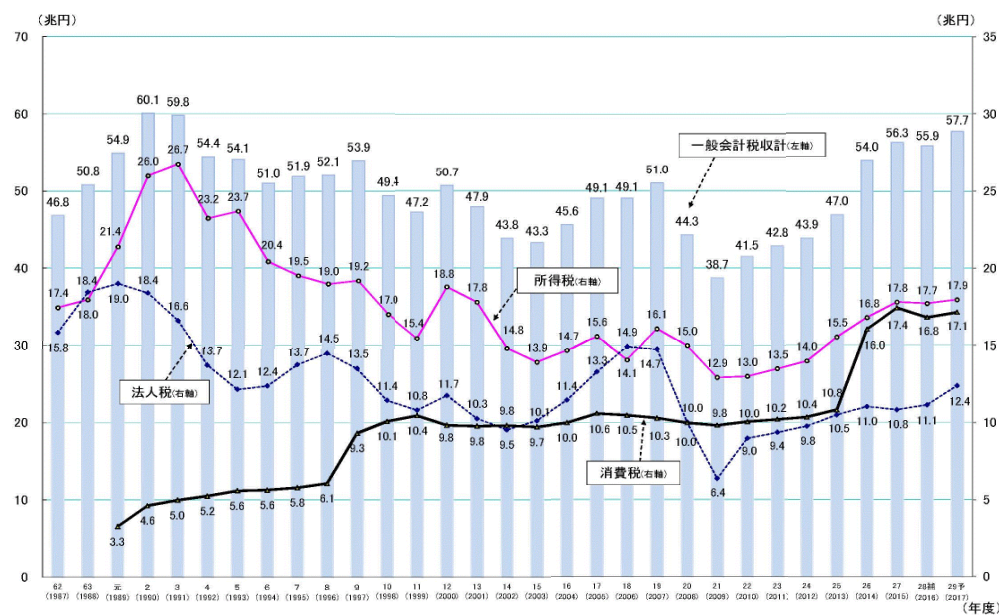
⁸² 厳密には金利、物価水準、経済成長は無関係ではないが、議論が煩雑になるので捨象する。

提案する最低保障年金制度は必然的に公費負担方式であり、公費負担方式のメリットとデメリットに直面することとなる。最低保障年金制度の目的が高齢期の最低生活保障であることを踏まえれば、経済社会の変化に対応して弾力的に対応できる賦課方式がフィットするだろう。ただし、賦課方式であるため少子高齢化の進展による世代間格差は避けられず、公費負担方式として財源をいずれに求めるかによってその格差の大きさは異なるだろう。財源の選択については本節の3. において議論する。

3. 財源の選択

最低保障年金の財源は租税であるが、その中でも消費税が望ましいと考えられる。実際に、最低保障年金制度や基礎年金部分の全額公費負担方式化の議論においては消費税を財源として念頭において検討されることが多い。その主な理由は消費税から得られる税収の安定性にある。他の租税（とりわけ所得税が典型的）は経済変動の影響を直接に受けることになる。一方で、消費税収の源になる消費水準も経済変動の影響を受けるものの、生活していくためには一定程度の消費水準は維持しなければならず、それゆえ経済変動ほどには消費税収は変動しない。すなわち、消費税収には強い安定性があるのである。この点は、以下の図表27の一般会計税収の推移で確認することができる。

図表27. 一般会計税収の推移



出所：財務省ホームページ「一般会計税収の推移」http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/010.htm (アクセス日：2017年11月26日)

図表 2.8. 消費税収・法人税収・所得税収の対前年度増減率

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
消費税	39%	9%	4%	8%	0%	4%	5%	52%	9%	3%
法人税	-3%	-11%	-21%	-13%	2%	9%	6%	-7%	-18%	-6%
所得税	18%	3%	-15%	2%	-16%	-5%	-3%	1%	-13%	-10%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
消費税	-6%	0%	-3%	2%	3%	6%	-1%	-2%	-3%	-2%
法人税	8%	-14%	-5%	3%	11%	14%	11%	-1%	-47%	-2%
所得税	18%	-6%	-20%	-6%	5%	6%	-5%	7%	-7%	-16%
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
消費税	2%	2%	2%	4%	48%	9%	-3%	2%		
法人税	2%	2%	2%	4%	33%	8%	-4%	2%		
所得税	1%	4%	4%	10%	8%	6%	-1%	1%		

出所：図表 2.7 より筆者作成

図表 2.7 では、一般会計税収の項目として所得税、法人税、消費税の税収額が示されている、なお、26(2014)年度以前は決算額、27(2015)年度は補正後予算額、28(2016)年度は予算額であることが注で述べられている。図表 2.8 では参考までに消費税収、法人税収、所得税収の対前年度増減率が示されている。この図表から明らかなように、所得税や法人税では時系列で見て税収額に波がある（ただし、対前年度増減率に関してはそこまで大きな差はない）。その一方で、消費税からの税収額は消費税率の改正による影響を除いて安定的である。この消費税収の安定性こそ最低保障年金制度の確立の財源として念頭におかれる理由である。最低保障年金制度からの給付は高齢期の基礎的な生活費に充当されるため、財源不足が生じない消費税が有力な選択肢となるのである。

さらに、消費税が有力である根拠として世代間の公平性の視点からも是認できる。消費税は消費という経済行為に対して課税するため、幅広い世代に課税を行うことになる。所得税の場合には主に勤労所得に対する課税負担になるが、消費税であれば高齢者も消費する段階で租税負担を負うため、現役世代と高齢世代との間で生じている格差が他の租税負担と比較して縮小されるのである。

以上のように、本研究では、課税ベースの選択として、税収の安定性、多収性、中立性および世代間公平性を考慮して消費税を念頭においている。ここでいう税収の安定性とは、一定規模の税収を時系列的に見て継続して見込めることであり、図表 2.7 で示されているように税収の規模は比較的安定的である。税収の多収性とは、文字通り多額の税収を見込めることを意味している。消費税は、課税ベースが消費と広く、しかも人々は消費せずには生活できないため、多収性は十分に見込める。中立性とは、消費税の場合、(勤労) 所得税と異なり、すべての国内居住者に対する課税ベースとなるので、課税した時の歪みが所得税よりも小さいという意味である。世代間の公平性については様々な捉え方があるが、本研究では一時点での年間所得で捉えて、消費税が若年者と高齢者で相違なく課税されるという意味で用いている。最低保障年金制度の財源としては安定性と公平性のある消費税が望ましいと考えられるが、消費税には逆進性という固有

の問題が生じる。そして、その対応策の一環として消費税の複数税率化がある。この点について次の4. 消費税の逆進性と複数税率で取り上げる。

4. 消費税の逆進性と複数税率

4. では、消費税の逆進性と複数税率について論じる。最初に消費税の逆進性の説明と先行研究の整理を行い、その上で複数税率について、特に軽減税率の区分に関する一提案を示す。

一般的に消費税は所得税等に比較して税の逆進性があると言われている。すなわち、低所得者層ほど所得に占める消費の割合（平均消費性向）が大きいいため、所得に対する消費税負担（消費税負担率）が低所得者層ほど大きくなるという問題である。

消費税の逆進性についての先行研究では、消費税の逆進性の存在ないし程度やその対策を議論しているものが多い。逆進性の程度を測った先行研究としては、生涯ベースでの推計を行った橋本(2010)、同じく生涯ベースでの推計により消費税の累進性を指摘した大竹・小原(2005)等が存在する。逆進性は少なくとも一時点では認められるため、低所得者対策が必要になるが、先行研究の見解はおおむね給付付き（消費）税額控除を支持している。確かに、給付付き（消費）税額控除は低所得者のみに恩恵が行きわたる点で望ましいが、適切な実施にはマイナンバー制度等の納税環境の整備が要件になる。一方で、国民の間では軽減税率を支持する声も根強い。そして、2019年10月の消費税率の引き上げに際しては軽減税率の導入が予定されている。

複数税率については多くの先行研究において導入に向けての種々の問題点が指摘されているが、最大の問題点は軽減税率の区分設定の問題であろう。実際、諸外国では軽減税率の区分設定を巡って様々な問題点が噴出している、複数税率のシミュレーション分析を行った多くの先行研究では、軽減税率の区分設定には深く立ち入らず、便宜的に「食料品」と「食料品以外」を区分設定として用いているに過ぎない。そこで本研究では、1つの試みとして軽減税率の区分設定を『家計調査』の「基礎的支出」と「選択的支出」を用いて設定し、逆進性緩和効果を「食料品」と「食料品以外」の区分と比較検討した。

『家計調査』では支出弾力性によって「基礎的支出」と「選択的支出」とに区分されており、支出弾力性が1.00未満の支出項目は基礎的支出（必需品的なもの）に分類され、1.00以上の支出項目は選択的支出（贅沢品的なもの）に分類されると説明し、各支出項目について支出弾力性を回帰計算して区分を行っている。

使用したデータは総務省統計局より2016年に公表された『家計調査』の「<品目分類>1世帯当たり品目別支出金額,年間収入五分位階級別,総世帯・勤労者世帯」における総世帯の2015年のデータである。当該データを用いて家計部門から得られる消費税収を一定としたうえで、「基礎的支出」にかかる消費税率（以下、「基礎的消費税率」）と「選択的支出」にかかる消費税率（以下、「選択的消費税率」）の組み合わせを求め、

その下での消費税負担額を収入の五分位階級別に試算することにより、各階級の消費税負担率を導き出した。試算にあたっては、国税庁ホームページの「No.6201 非課税となる取引」における「2 主な非課税取引」を参考に「贈与金」「他の交際費」「仕送り金」「家賃・地代」「教育」「保健医療サービス」に加えて保険料関係や「介護サービス」を除外して税額等を求めた。言うまでもなく、『家計調査』の支出項目は非課税対象の区分けを意識して作成されていないので、非課税対象の峻別は完全には出来ず、この点は先行研究でも同様である。

家計部門の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」および「食料品の消費税率」と「食料品以外の消費税率」の組み合わせを示すと図表29のようになる。

図表29. 消費税収一定下の消費税率の組み合わせ

基礎的消費税率		選択的消費税率	
0.00		0.186858859	
0.03		0.146786787	
0.05		0.120072072	
0.08		0.08	
食料品の消費税率		食料品以外の消費税率	
0.00		0.121675116	
0.03		0.106046947	
0.05		0.095628168	
0.08		0.08	

出所：筆者作成

現行の消費税率8%(0.08)および各消費税率の組の下での消費税負担割合は図表30、31、32、負担額は図表33、逆進性緩和効果の高い0%(0.00)を代表例とした折れ線グラフは図表34となる。

図表30. 消費税負担割合（現行）

	年間収入五分位階級別 Yearly income quintile group				
	I	II	III	IV	V
	¥	¥	¥	¥	¥
		2,440,000	3,600,000	5,040,000	7,370,000
	~	~	~	~	~
	2,440,000	3,600,000	5,040,000	7,370,000	
現行消費税率 0.08	0.078	0.047	0.040	0.032	0.024

出所：筆者作成

図表 3 1. 消費税負担割合（食料品）

食料品の消費税率	年間収入五分位階級別 Yearly income quintile group				
	I	II	III	IV	V
0.00	0.074	0.046	0.040	0.033	0.025
0.03	0.075	0.046	0.040	0.033	0.025
0.05	0.076	0.047	0.040	0.033	0.024

出所：筆者作成

図表 3 2. 消費税負担割合（基礎的支出）

基礎的消費税率	年間収入五分位階級別 Yearly income quintile group				
	I	II	III	IV	V
0.00	0.057	0.040	0.038	0.034	0.028
0.03	0.065	0.043	0.039	0.033	0.027
0.05	0.070	0.045	0.039	0.033	0.026

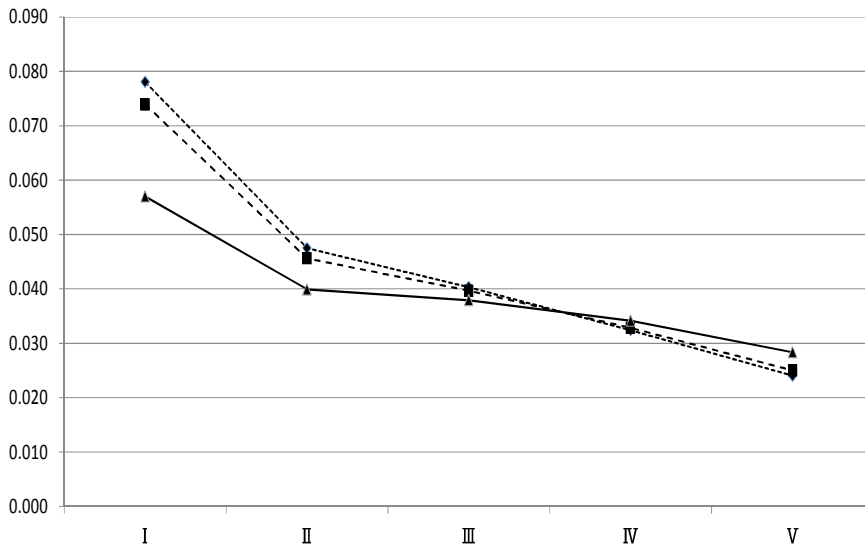
出所：筆者作成

図表 3 3. 消費税負担額（単位：円）

	年間収入五分位階級別 Yearly income quintile group				
	I	II	III	IV	V
基礎的消費税率0%	69,503	120,264	162,822	210,093	316,064
食料品の消費税率0%	90,177	137,476	170,276	201,929	278,888
現行消費税率8%	95,183	143,119	173,108	199,259	268,077

出所：筆者作成

図表 3 4. 収入階級別消費税負担割合



注：菱形が現行ケース、四角が食料品の消費税率 0%(0.00)、三角が基礎的消費税率 0%(0.00)

出所：筆者作成

先行研究等で良く使われる「食料品」と「食料品以外」の区分について見てみると、軽減税率による低所得者への消費税負担率の軽減はあまり大きくないことが分かる。現行ケースでの第一分位の消費税負担率は約 0.078 であり、「食料品」の消費税率を引き下げていくと減少していくものの、0%(0.00)ケースでも 0.074 にしか落ち込まず、その差わずか 0.004 の効果しかない。同じく消費税負担額についても食料品の消費税率を 0%にしても第一分位への軽減効果は約 5,000 円に留まる。一方、「基礎的支出」と「選択的支出」の区分について見てみると、第一分位の消費税負担率は現行ケースで約 0.078、「基礎的消費税率」0%(0.00)では約 0.057 まで落ち込み、その差 0.021 の効果がある。消費税負担額で見ても第一分位への軽減効果は約 25,000 円にも及ぶ。したがって、低所得者への消費税負担への配慮という点では、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、本研究で検討している「基礎的支出」と「選択的支出」の区分の方が優れていることが分かる。折れ線グラフで見た場合にも、同様に逆進性緩和効果は「基礎的支出」と「選択的支出」の区分の方が高いことが分かる。

当該区分で逆進性緩和効果が高いのは、高所得者ほど贅沢品に対する支出である「選択的支出」の金額が所得に占める割合が低所得者よりも高いからである。その結果、この軽減税率の区分を使って複数税率を設けることによって、一律の消費税と比較して、高所得者には高い税、低所得者には低い税を課すことになり、一律の消費税のケースと

比較して垂直的公平性が促進される。そして、逆進性緩和の程度が先行研究等で用いられている「食料品」と「食料品以外」の区分よりも大きいこともメリットである。これは、「食料品」のなかでもさらに「基礎的」か「選択的」かという細かい区分を設定し、かつ、「食料品」以外についても同様な区分が設定されているからである。例えば、生活していくのに食料が極めて重要であるので見てみると、米、パンなどの主食や生鮮食品については基本的に「基礎的支出」に分類される。食料品でありながら「選択的支出」に分類されるのは例えば「スパゲッティ」があるが、あまり例は多くない。家賃関係も基本的には「基礎的支出」である。家電製品については混在しており、例えば、「電気冷蔵庫」は「基礎的支出」であるが、「電気掃除機」は「選択的支出」の枠組みである。このようになんか細かい区分がなされている。

したがって、低所得者対策という観点から見ても、「食料品」と「食料品以外」の区分より本研究で検討した「基礎的支出」と「選択的支出」の区分の方が望ましい。政治的な観点から消費税の逆進性について低所得者対策が叫ばれており、政治的な意味でも本研究で提案する『家計調査』で示された「基礎的支出」と「選択的支出」を軽減税率の区分とすることには一定の意味を持つ。

ただし、「基礎的支出」と「選択的支出」の区分も完璧ではない。まず、リストが膨大かつ複雑であり、行政対応および店頭販売者の対応は困難を極める。リストについては膨大であり、すべてを示すことはできないので、出所にあるファイルを参照してほしい。ここでは参考までに食料品のパンの例を図表35で示す。

図表35. 「基礎的支出」パンの例

<p>パンのうち、基本的な原材料以外の材料を加え、初めから一つに成形されたパン。原材料としてハム、卵、チーズなどが使われていてもよい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ アップルパン あんパン コロネ ジャムパン ○ ぶどうパン メロンパン ○ カレーパン ピロシキ 揚げパン ○ ジャム・バター・チョコレート付き食パン ○ ピザパン ○ 野菜入り食パン(ほうれん草・にんじん・たまねぎなど) × 調理パン→361 × 乾パン→359 × 中華まんじゅう(肉まん 豚まん あんまん)→363
--

出所：総務省統計局ホームページ「家計調査 収支項目分類及びその内容例示（平成27年（2015年）1月改定）」<https://www.stat.go.jp/data/kakei/kou27/reiji27.html>（アクセス日：2019年1月6日）より筆者作成

図表35では、「基礎的支出」である「他のパン」（他とは食パンでないという意味である）のリストが示されている。そこでは定義が示され、具体的なパンの名称がリストとして示されている。なお、×については該当しないという意味であり、調理パンについては「選択的支出」の項目であり、そこでもリストが示されている。パンの一例を見てもわかる通り、リストがかなり複雑なものとなっている。適切に軽減税率が実行される

ためには、行政が当該区分を通知し、店頭販売者が理解したうえで価格付け等の対応をする必要がある。さらに、消費者も当該区分を念頭に置きつつ消費行動を行う必要がある。このように現実に当該区分を導入するとなるとかなりの混乱が生ずることが予想される。しかし、軽減税率の区分について一から検討するよりかは、検討のたたき台として示すという意味で意義があろう。少なくとも「食料品」と「食料品以外」という区分よりは逆進性緩和効果は高い。この問題は租税の簡索性と公平性を天秤にかけているのであり、より公平性を志向するならば、本研究で試案として示した「基礎的支出」の区分が軽減税率の区分として採用されるだろう。

さらに、「品質」レベルで「基礎的支出」と「選択的支出」の区分がないという問題もある。例えば、『家計調査』によると「ケーキ」や「ビスケット」は「選択的支出」に区分される。しかし、同じ「ケーキ」や「ビスケット」でも百貨店の洋菓子専門店で販売されるものと大衆向けのスーパーに陳列してあるものでは品質は異なるだろう。大衆向けのスーパーに陳列されてある「ケーキ」や「ビスケット」は果たして「選択的支出」に区分して良いのか疑問が残る。しかし、このような疑問があったとしても、先行研究よりは細かな分類をしており、本研究の意義は十分にある。

第6節 本研究で提言する最低保障年金制度

以上、第5節まで最低保障年金制度について検討してきた。少し冗長になったので、本研究で提言する最低保障年金制度のグランドデザインを簡単に示しておく。

最低保障年金の給付水準については最低生活費を保障するという観点から、本研究案である、食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服および履物、交通・通信および教養娯楽の一部（教養娯楽の額から教養娯楽サービスの額を差し引いた額）を加えた支出額を採用する。対象者は65歳以上の国民全員とするのが望ましいが、財政的な実現可能性という見地から所得制限ないし支給開始年齢を70歳ないし75歳とする。財源については税収の安定性と租税負担の世代間公平性の観点から消費税を採用する。消費税については逆進性という問題があり、対応が求められるため、複数税率を採用する。複数税率における軽減税率の区分設定に関しては家計調査における「基礎的消費支出」と「選択的支出」を基準とする。

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

<目次>

第1節 本研究の結論

第2節 本研究の意義と貢献

第3節 今後の研究課題

第4節 今後の展望

第1節 本研究の結論

本研究では、国民年金制度の未加入・未納による高齢期の貧困問題（未加入・未納問題）および第3号被保険者問題を主に取り上げ、その解決策として最低保障年金制度の導入と厚生年金保険制度の適用拡大策について検討した。いずれの改革が問題解決に望ましいのだろうか。

まず、厚生年金保険制度の適用拡大策について検討すると、第3章で示したように、確かに第3号被保険者問題に対して公平性の視点から見て一定の緩和策となっている。しかし、適用拡大策はあくまで適用拡大であり、すべての人々を厚生年金保険制度に包括するものではない。したがって、依然として第3号被保険者問題自体は残り続ける。同様に、国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）については、やはりすべての人々を包括する改革ではないことから完全な解決策ではない。実際、厚生年金保険制度の適用拡大策は実施されたものの、財政検証のオプション試算で示された1200万人の拡大策とは程遠い。加えて、企業がそもそも非正規雇用を推し進めてきたのは社会保険料負担を回避することを狙ったのものである。それを前提にすると、厚生年金保険制度の適用拡大策を無理に推し進めようとするれば、企業側としてはそもそも非正規雇用者について雇止めを行う事にもなりかねない。その場合には、非正規雇用者は厚生年金保険制度に加入できないのはもちろんであるが、無職の状態でも国民年金制度の加入対象となりかねない。厚生年金保険制度の適用拡大策が公的年金制度の排除策となりかねないのである。

最低保障年金制度の導入はどうか。最低保障年金制度であれば、公費負担方式で導入されることから、未加入・未納問題は解消される。公費負担方式ということから、対象者が低所得者に限られる可能性があるが、高齢期の貧困解消からすれば特に問題はない。第3号被保険者問題についても、保険方式を前提として生じていた問題であった。すなわち、本来であれば社会保険方式の国民年金制度の下で保険料負担の対価として基礎年金を受けることになるが、第3号被保険者の場合には、そうではないという問題である。その点、最低保障年金制度は公費負担方式であり、保険料負担そのものが生じないため、第3号被保険者問題自体が生じなくなる。以上より、最低保障年金

制度は国民年金制度の未加入・未納問題（高齢期の貧困問題）および第3号被保険者問題の両方についての完全な解決策となるのである。よって、本研究での結論として厚生年金保険制度の適用拡大策と比較して最低保障年金制度の導入が望ましいということになる。

第2節 本研究の意義と貢献

本研究では、国民年金制度の問題点の解決策を模索してきた。公的年金制度は高齢期の生活保障の柱であり、国民の関心も深い。第1章より明らかなように、国民年金制度は公的年金制度の柱であり、高齢期の基礎的な生活費を保障する基礎年金を給付する制度である。その国民年金制度において、社会経済状況の変化により、問題が生じてきている。国民が強い関心を寄せている国民年金制度の問題点の解決策を模索している点が本研究の意義である

本研究では、国民年金制度の問題点のうち、特に国民年金制度の未加入・未納問題および第3号被保険者問題に焦点を当てて検討してきた。国民年金制度の未加入・未納問題は将来の高齢期の貧困問題を引き起こすため、国として解決策を講じるべき重要な問題である。一方、第3号被保険者問題もかねてより問題視されてきていたが未解決の問題である。第3号被保険者問題については、様々な視点から捉えることが出来るため、議論が錯綜している。本研究では、第2章において包括的に論点を整理した。本研究は国民年金制度の未加入・未納問題と第3号被保険者問題という重要な問題点の両方について解決策を模索している点に意義がある。

本研究では、国民年金制度の未加入・未納問題および第3号被保険者問題の解決策として最低保障年金制度の導入と厚生年金保険制度の適用拡大策の両方を比較検討している。厚生年金保険制度の適用拡大策は、国民年金制度の未加入・未納問題への解決策として提案されたものであるが、実は第3号被保険者問題の緩和策ともなっている。本研究では、この点について、公平性の問題に焦点を当てて数値を示して検討している。この点は、従来の先行研究では見出されていない新しい知見であり、本研究の意義の1つである。

本研究では、比較検討の結果として最低保障年金制度の方が優れている点を主張している。先行研究において、厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度の導入を比較検討しているのは筆者の知り得る限り存在しておらず、この点も本研究の意義である。

そして、最低保障年金制度の導入について、検討課題を示しつつ具体的な検討を行っている。特に、先行研究では十分に踏み込めていなかった給付水準について、具体的な数値を示しつつ、大まかであるが財源の規模まで示している。さらに、財源として消費税を念頭に置きつつ、その最大の問題点である逆進性の問題にまで踏み込んでいる。本研究では、逆進性の問題点の解決策として、消費税の複数税率化を検討している。特に、

一番難しい問題である軽減税率の区分について、「家計調査」の「基礎的支出」と「選択的支出」という、具体的な区分にまで踏み込んで分析している。本研究によれば、先行研究等で用いられている「食料品」と「食料品以外」の区分よりも逆進性緩和効果が高いという結論が得られており、この点についても新しい知見として本研究の意義の一つと言える。

以上のように、本研究では国民年金制度の未加入・未納問題および第3号被保険者問題の解決策を模索しているが、そこで重視しているのが制度論の視点である。本研究の第1章において、国民年金制度の給付である基礎年金の理念を確認している。財政検証などで十分に踏まえていないと考えられる基礎年金の理念を確認しつつ、国民年金制度の在るべき姿を検討しているのである。本研究の結論として、最低保障年金制度の導入を政策として提言しているが、そこでも制度論の視点から検討事項が整理検討されている。そのうえで、最低保障年金制度の在るべき姿について検討している。先行研究では、高度な数値シミュレーションが用いられ、技術的な側面では精確度が高いかもしれないが、理念を踏まえて、十分に制度の在るべき姿の検討が欠けていたように思われる。

繰り返しになるが、本研究では、国民年金制度の特に大きな2つの問題点について、制度論の視点から厚生年金保険制度の適用拡大策と最低保障年金制度の導入を比較検討し、そのうえで最低保障年金制度の導入を具体的に提言している。制度論の視点からこうした2つの政策を比較検討している先行研究は他になく、公的年金制度の研究への貢献と言えるだろう。

第3節 今後の研究課題

本研究では、国民年金制度の問題点のうち、国民年金制度の未加入・未納問題、第3号被保険者問題を取り上げて、その解決策として最低保障年金制度の導入と厚生年金保険制度の適用拡大策を比較検討したうえで、最低保障年金制度の導入を提言した。しかし、最低保障年金制度の導入にも問題が無いわけではない。

本研究で示された、国民年金制度の未加入・未納問題に対する最低保障年金制度の導入案は確かに高齢期の貧困に対して強力な施策となる。しかしながら、問題も残っている。たとえば、所得制限や支給開始年齢の引き上げといった財政抑制策を検討したが、それでも財政規模は莫大で、国民の合意が得られるか、十分な説明と議論が必要である。しかも、所得制限については、所得把握という財政運営上の大問題が残されている。支給開始年齢の引き上げを行う場合には、労働市場における定年年齢との関係を改めて議論する必要がある。そして、最低保障年金制度の導入は高齢期の貧困対策であるが、完全な対応策とまでは言えない。本研究で示した最低保障年金制度は一定の給付を高齢期に保障するものである。しかしながら、高齢期の生活費は各々の事情により多様である。特に、高齢期では医療サービスや介護サービスに対する需要が高まり、必要な支出が高

まる傾向にある。本研究で提案した最低保障年金制度では、こういった個別の生活費の変動までは考慮に入れていない。個別の生活費の変動により貧困に陥った場合には、現存する公的扶助（生活保護制度）によるセーフティーネットでの対応となる。すでに述べたように、現存の公的扶助（生活保護制度）はスティグマの問題もあり、完全には機能していない。したがって、最低保障年金制度を導入したとしても、高齢期の貧困は完全にはなくなる。また、社会保障制度全体の視点から見て、最低保障年金制度と現存の公的扶助（生活保護制度）との位置づけの関係をどのように考えるかについても、制度を導入する場合には深く検討する必要があるだろう。さらに、本研究では制度論の視点からの検討が中心であり、数値シミュレーションについては決して高度なものではない。最低保障年金制度を導入する場合には、十分なデータを収集の上で高度な数値シミュレーションにより数値予測をすべきであろう。以上の点については今後の検討課題としたい。

第4節 今後の展望

最後に、今後の展望と言う形で、本研究で提言する最低保障年金制度が導入された場合の見通しと今後の公的年金制度の行く末について述べる。

最低保障年金制度が導入された場合、給付と負担の在り方が大きく変わる。最低保障年金制度は公費負担方式であり、保険料負担から租税負担に切り替わる。想定している財源は消費税であるため、勤労世代のみならず高齢世代を含めたすべての消費者が負担を負うことになる。高齢世代も年金の負担を担うため、世代間の公平性が改善されるのである。給付に関しては、最低保障年金という形で現行の基礎年金の満額よりも高い給付が行われることから、高齢期の貧困は大幅に解消されるだろう。高齢期の所得保障は最低保障年金制度という形で整備されるので、今後は医療・介護の制度をいかに整備していくかが重要であろう。

今後の公的年金制度は問題が山積している。本研究では、国民年金制度の未加入・未納問題および第3号被保険者問題に焦点を当てたが、より俯瞰的な視点から見ると、制度間格差、世代間格差、女性の社会進出、家族構成の変化など、社会経済状況の変化を背景として公的年金制度が改革を迫られている。こうした問題に対して、国民の理解を図りつつも政治的な制約下で制度改革が進められていくであろう。

<参考文献>

<英語文献>

- Chłon-Dominiczak, A. and Strzelecki, P.(2013) “The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland–,” *Journal of pension economics & finance*,12(3),pp.326-350
- Diamond, Peter A.(1977) “A Framework for Social Security Analysis,” *Journal of Public Economics*,8(3),pp.275-298
- Fisher, P.(1970) “Minimum old-age pensions. I—Their adequacy in terms of consumer expenditures, assistance benefits and poverty standards–,” *International labour review*,102(1),pp.51-78
- Friedman, M.(1962,1975 (翻訳)) *Capitalism & Freedom*, Chicago and London, The University of Chicago Press (熊谷尚夫・西山千明・白井孝昌共訳)『資本主義と自由』マグローヒル好学社,1975年)
- Heller, Peter S.(2016) “The challenge of an aged and shrinking population—Lessons to be drawn from Japan’s experience–,” *The journal of the economics of ageing*,8,pp.85-93
- Horioka, Charles Y.(1999) “Japan’s public pension system— What’s wrong with it and how to fix it–,” *Japan and the world economy*, 11(2),pp.293-303
- Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama Noriyuki (2009) *Closing the coverage gap —role of social pensions and other retirement income transfers—*, Washington,D.C.,World Bank
- Inagaki, S.(2018) “Dynamic Microsimulation Model of Impoverishment Among Elderly Women in Japan,” *Frontiers in physics* ,6,article22,pp.1-10
- Kwan,C.(2018) “Old age poverty—A scoping review of the literature–,” *Cogent social sciences*,4(1),pp.1-21
- Liu, L.(2000) “Public pension reform in Japan,” *Social security bulletin*, 63(4), pp.99-106
- Miyazato,N. (2004) “Pension Reform in Sweden and Implications for Japan,” *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 3(1),pp.10-16
- OECD 『Pensions at a Glance』 https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363 (アクセス日 : 2018年12月4日)
- Sahin, S. and Adem,Y. Elveren (2014) “A Minimum Pension Guarantee Application for the Individual Pension System in Turkey—A Gendered Approach,” *Journal of women, politics & policy*,35(3),pp.242-270
- Smeeding, Timothy M. and Sandstrom, S.(2005) “Poverty and income maintenance in old age— A cross-national view of low income older women–,” *LIS Working*

Paper Series,No.398,pp.1-17

Takayama,N.(2001) "Pension Reform in Japan at the Turn of the Century," *Geneva papers on risk and insurance. Issues and practice*, 26 (4),pp.565-574

Takayama,N.(2009,a) "On Fifty Million Floating Pension Records in Japan," *Geneva papers on risk and insurance. Issues and practice*, 34(4),pp.631-638

Takayama,N.(2009,b) "Pension Coverage in Japan," Holzmann, R., Robalino, D.A. and Takayama,N.(2009),pp.111-118

<日本語文献>

有澤廣巳監修・厚生省年金局編 (1979)『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて— (年金制度基本構想懇談会報告書)』東洋経済新報社

飯尾潤(2005)「年金制度改革の実現経路と選択肢」北岡伸一・田中愛治編著(2005),pp. 201-215

伊藤隆敏・釣雅雄(2005)「公的年金制度の維持可能性—年金財政及び世代別給付・負担倍率のシミュレーション分析」『一橋大学機関リポジトリ』

井堀利宏(2007)「複数税率の功罪—経済学の視点から」『税研』,第 22 卷,第 4 号,pp. 20-25

井堀利洋(2002)「社会保障と税制」『フィナンシャル・レビュー』第 65 号,pp.4-20

稲垣誠一(2009)「将来における高齢者の等価所得分布からみた年金制度改革のあり方—75 歳以上高齢者の最低保障年金の導入について」,駒村康平編(2009),第 II 部 各論 第 7 章,pp.233-252

稲森公嘉(2018)「公的年金制度による所得保障と高齢者の『貧困』」『年金と経済』第 37 卷,第 3 号, (通巻 第 147 号) pp.12-17

岩田正美・岩永理恵(2012)「ミニマム・インカム・スタンダード(MIS 法)を用いた日本の最低生活費試算—他の手法による試算および生活保護基準との比較—」『社会政策学会誌』,第 4 卷,第 1 号,pp.61-70

牛丸聡(1996)『公的年金の財政方式』東洋経済新報社

牛丸聡(2000)「公的年金・課税における個人・家族の扱い」『季刊年金と雇用』,第 19 卷,第 1 号 (通巻第 70 号) ,pp.4-11

牛丸聡・飯山養司・吉田充志(2004)『公的年金改革—仕組みと改革の方向性—』東洋経済新報社

牛丸聡・木元浩一(2015)「基礎年金再考」『日本年金学会誌』,第 34 号,pp.72-81

江川雅司(2010)「消費税の財政再建手段の意義と益税・逆進性問題および改善点」『産業経済研究年報』,第 27 号,pp.1-17

大江裕貴(2018)「アメリカの年金制度」『年金と経済』,第 37 卷,第 2 号,pp.192-195

大河内一男編(1982)『年金改革への道』東洋経済新報社

- 大竹文雄・小原美紀(2005)「消費税は本当に逆進的か—負担の『公平性』を考える—」
『論座』,第 127 号,pp.44-51
- 小越洋之助(2010)「公的年金制度とナショナル・ミニマム—グローバル化における最低保障年金の位置と意義—」,増田正人・黒川俊雄・小越洋之助・真嶋良考(2010),第 4 章,pp.201-267
- 小塩隆士(1998)『年金民営化への構想』日本経済新聞出版社
- 小野正昭(2015)「年金数理人から見た 3 号被保険者問題 (講演録)」『女性と年金—女性活躍と出産育児配慮のあり方を求めて』(日本年金学会シンポジウム:2015 年 11 月 26 日),pp.25-28
- 「各国の年金制度」(2016)『年金と経済』,第 35 卷,第 1 号,pp.28-61
- 金澤誠一(2010)「現代の貧困と最低生活保障の意義」『障害者問題研究』,第 37 卷,第 4 号,pp.2-11
- 北岡伸一・田中愛治編著(2005)『年金改革の政治経済学』東洋経済新報社
- 木元浩一(2012)「国民年金制度における未加入・未納行動の帰着分析—異時点間の視点から—」『日本年金学会誌』,第 31 号,pp.51-59
- 木元浩一(2016)「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),第 86 卷,第 2・3 号,pp.81-92
- 木元浩一(2018,a)「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),第 11 卷,第 1 号,pp.15-37
- 木元浩一(2018,b)「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』,第 14 卷,第 1・2 号(通巻第 77・78 号),pp.19-22
- 暮石渉(2016)「国民年金の未加入・未納と社会的つながり」『社会保障研究』,第 1 卷,第 2 号,pp.308-321
- 経済企画庁経済研究所編(1999)『新たな基礎年金制度の構築に向けて』大蔵省印刷局
厚生労働省「公的年金制度の仕組み」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/0000126679.pdf> (アクセス日:2018 年 8 月 30 日)
- 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」(各年版)<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/140-15.html> (アクセス日:2019 年 1 月 6 日)
- 厚生労働省「年金特別会計の仕組み」<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/dl/nenkin03.pdf> (アクセス日:2018 年 8 月 29 日)
- 厚生省年金局(1984)『年金制度改正案の解説』社会保険研究所
- 厚生労働省(1999)『年金白書(平成 11 年版)』
- 厚生労働省(2001)「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金のあり方に関する検討会(報告書)—女性自身の貢献がみゆる年金制度—」
- 厚生労働省(2014,a)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試(オ

ブション試算結果)」https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/dl/h26_shisan.pdf (アクセス日: 2018年8月31日)

厚生労働省(2014,b)「平成26年財政検証結果レポート―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)―」<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000093204.html> (アクセス日: 2017年7月8日)

厚生労働省(2015)「平成26年国民年金被保険者実態調査」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/140-15.html> (アクセス日: 2017年7月8日)

厚生労働省(2017)「平成28年国民生活基礎調査」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html> (アクセス日: 2017年7月8日)

厚生労働省(2017)「平成28年国民生活基礎調査の概況」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/03.pdf> (アクセス日: 2018年7月13日)

厚生労働省(2017)「平成28年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12512000-Nenkinkyoku-Jigyoukanrika/0000169512.pdf> (アクセス日: 2017年7月1日)

厚生労働省(2017)「労働力調査(基本集計)平成29年(2017年)5月分」<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/index.htm> (アクセス日: 2017年7月8日)

厚生労働省(2018)「平成29年国民生活基礎調査の概況」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa17/index.html> (アクセス日: 2018年8月10日)

厚生労働省ホームページ「基礎年金国庫負担割合2分の1の実現について」<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kokko/> (アクセス日: 2016年5月19日)

厚生労働省ホームページ「いっしょに検証! 公的年金」http://www.mhlw.go.jp/nenkin/kenshou/glossary/sa/sa_zaiseisaikeisan.html (アクセス日: 2018年5月29日)

厚生労働省ホームページ「将来の公的年金の財政見通し(財政検証)」<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html> (アクセス日: 2018年4月13日)

厚生労働省社会援護局(2015)「生活保護法による保護の基準に基づき厚生労働大臣が別に定める住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の設定について(通知)」<http://www.kaijoseido.net/kaihoo/15/1-6b.pdf> (アクセス日: 2017年7月1日)

厚生労働省社会保障審議会年金部会(2002)「(資料3)国民年金の未加入・未納対策」<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/09/s0910-2.html> (アクセス日: 2018年8月28日)

厚生労働省年金局(2001)「公的年金制度に関する考え方(第2版)『季刊年金と雇用』, 第20巻,第3号, pp.88-93

厚生労働省年金局(2018)「平成29年度の国民年金の加入・保険料納付状況」

厚生労働省年金局・日本年金機構(2015)「平成26年度の国民年金保険料の納付状況と

- 今後の取組等について (概要)」 <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12512000-Nenkinkyoku-Jigyoukanrika/0000089759.pdf> (アクセス日: 2017年7月1日)
- 国税庁(2017)「源泉所得税改正のあらまし」 <https://www.nta.go.jp/users/gensen/haigusa/pdf/01.pdf> (アクセス日: 2018年8月30日)
- 国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口」 <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401.asp> (アクセス日: 2016年7月19日)
- 国立社会保障・人口問題研究所(2013)「日本の世帯数の将来推計 (全国推計)」 <http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2013/t-page.asp> (アクセス日: 2016年7月19日)
- 国立社会保障・人口問題研究所(2017)「日本の将来推計人口 (平成29年推計)」 http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp (アクセス日: 2017年7月8日)
- 駒村康平(2003)『年金はどのような家族と雇用が変わる時代—』岩波書店
- 駒村康平編(2005)『年金改革 安心・信頼のできる年金制度改革』財団法人社会経済生産性本部生産性情報労働センター
- 駒村康平・稲垣誠一(2009)「年金制度改革モデル」,駒村康平編(2009),第I部 総論 第7章,pp.73-85
- 駒村康平編(2009)『年金を選択する—参加インセンティブから考える—』慶應義塾大学出版会
- 駒村康平(2018)「総論 高齢者向け所得保障制度の課題—公的年金と生活保護を中心として—」『年金と経済』,第37巻,第3号,(通巻第147号),pp.3-11
- 財務省ホームページ「一般会計税収の推移」 http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/010.htm (アクセス日: 2017年11月26日)
- 坂本純一(2010)「カナダの年金制度」『内閣官房国家戦略室新年金制度に関する実務者検討チームヒアリング資料』 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100513_shinnenkin_team_haihu_3.pdf (アクセス日: 2018年12月2日)
- 里見賢治(2009)『新年金宣言』山吹書店
- 鎮目真人(2008)「基礎年金制度の類型とその決定要因—ベーシック・インカムとの関係に焦点を当てて—」,武川正吾編著(2008),第6章,pp.134-159
- 社会保険庁運営部企画・年金管理課数理調査室(1997)「平成8年国民年金被保険者実態調査」 <http://www1.mhlw.go.jp/toukei/k-nenkin/index.html> (アクセス日: 2017年7月1日)
- 社会保障国民会議(2008)「公的年金制度に関する定量的なシミュレーション結果」 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/simulation.html> (アクセス日: 2013年1月27日)
- 社会保障審議会年金部会(2011)「第3号被保険者制度の見直しについて」 <http://www>.

- mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001q0wz-att/2r9852000001q11t.pdf (アクセス日 : 2016年5月19日)
- 社会保障審議会年金部会(2013)「第3号被保険者の記録不整合問題への対応について」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002yp8h-att/2r9852000002ypeu.pdf>
(アクセス日 : 2016年5月19日)
- 社会保障審議会年金部会(2015)「社会保障審議会年金部会における議論の整理」http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000071909.pdf (アクセス日 : 2016年5月19日)
- 社会保障制度審議会(1977)「皆年金下の新年金体系(社会保障制度審議会年金関係第一次建議)」
- 白石浩介(2008)「日本の年金改革—基礎年金の再編とNDC方式の導入」『一橋大学機関リポジトリ』
- 鈴木亘・周燕飛(2001)「国民年金未加入者の経済分析」『日本経済研究』,第42号,pp.44-60
- 清家篤(1993)『高齢化社会の労働市場—就業行動と公的年金—』東洋経済新報社
- 清家篤・山田篤裕(2004)『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社
- 生活保護手帳編集委員会(2016)『生活保護手帳(2016年度版)』中央法規
- 生命保険文化センター(2016)「平成28年度生活保障に関する調査(速報版)」http://www.jili.or.jp/press/2016/nwl6_2.html (アクセス日 : 2017年7月4日)
- 総務省統計局ホームページ「家計調査 収支項目分類及びその内容例示(平成27年(2015年)1月改定)」<https://www.stat.go.jp/data/kakei/kou27/reiji27.html> (アクセス日 : 2019年1月6日)
- 総務省統計局(2017)「家計調査」<http://www.stat.go.jp/data/kakei/> (アクセス日 : 2017年7月8日)
- 総務省統計局(2018)「家計調査報告(家計収支編)—平成29年(2017年)平均速報結果の概要—」<http://www.stat.go.jp/data/kakei/sokuhou/nen/index.html> (アクセス日 : 2019年1月6日)
- 高山憲之(2000)『年金の教室—負担を分配する時代へ—』PHP研究所
- 高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社
- 高山憲之(2015)「パネルデータからみた第3号被保険者の実態」『年金研究』,第1号,pp.3-31
- 武川正吾編著(2008)『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社
- 田代昌孝(2009)「消費税の複数税率化に関する考察」『経済学論纂』,第49巻,第3・4号合併号,pp.61-79
- 橘木俊詔(2005)『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社
- 田中愛治(2005a)「序章 年金改革に対する政治経済学的アプローチ—問題の所在と本

- 書のねらい」北岡伸一・田中愛治編著(2005),pp.3-17
- 田中愛治(2005b)「終章 年金改革に必要な視座」北岡伸一・田中愛治編著(2005),pp.217-228
- 田中聡子(2007)「貧困概念と社会的排除についての一考察」『龍谷大学社会学部紀要』,第31号,pp.15-27
- 辻明子(2018)「老後貧困リスクと社会的コスト—2017年就業構造基本調査による就職氷河期世代の状況—」『年金と経済』第37巻,第3号,(通巻第147号),pp.29-39
- 内閣官房(2011)「各社の社会保障改革に関する提言の比較」(社会保障改革に関する集中検討会議(第三回)の配布資料③)
- 内閣官房(2011)「各政党の社会保障改革に関する主な提言の比較」(社会保障改革の集中検討会議への準備作業会合の参考資料②)
- 内閣官房(2011)「各団体の社会保障改革に関する提言の比較」(社会保障改革に関する集中検討会議(第二回)配布資料③)
- 内閣府(2012)「平成23年度国民生活選好度調査」<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html> (アクセス日:2017年7月4日)
- 内閣府(2017)「平成28年高齢者の経済・生活環境に関する調査結果(全体版)」<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h28/sougou/zentai/index.html>(アクセス日:2017年7月4日)
- 内閣府大臣官房広報室(2016)「国民生活に関する世論調査」<http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-life/2-1.html> (アクセス日:2017年7月4日)
- 永瀬伸子(2015)「論点提示(講演録)『女性と年金—女性活躍と出産育児配慮のあり方を求めて』(日本年金学会シンポジウム:2015年11月26日),pp.2-9
- 西沢和彦(2008)『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社
- 西沢和彦(2011)『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社
- 日本年金機構ホームページ「第3号被保険者(専業主婦・主夫)からの手続きが遅れた方へ」<http://www.nenkin.go.jp/oshirase/topics/2015/20150216-02.html> (アクセス日:2016年5月19日)
- 日本年金機構(2015)「学生納付特例制度」<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150514.html> (アクセス日:2016年3月20日)
- 日本年金機構(2017)「公的年金の種類と加入する制度」<http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/shurui-seido/20140710.html> (アクセス日:2018年8月20日)
- 日本年金機構ホームページ(2018)「国民年金保険料」<http://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/hokenryo/20150313-02.html> (アクセス日:2018年7月26日)
- 日本年金機構ホームページ(2018)「老齢基礎年金の受給要件・支給開始時期・計算方法」<http://www.nenkin.go.jp/service/jukyuruourenkin/jukyuru-yoken/20150401-02.html> (アクセス日:2018年7月27日)

- 日本老年学会・日本老年医学会(2018)「高齢者に関する定義検討ワーキンググループ報告書」https://www.jpn-geriat-soc.or.jp/info/topics/20170410_01.html (アクセス日: 2018年12月23日)
- 橋本恭之(2010)「消費税の逆進性とその緩和策」『会計検査研究』,第41号,pp.35-53
- 橋本恭之・上村敏之(1997)「村山税制改革と消費税複数税率化の評価—一般均衡モデルによるシミュレーション分析」『日本経済研究』,第34号,pp.35-60
- 広瀬義朗(2012)「カナダの連邦売上税改革による GST の導入と導入後の GST 負担構造の分析」『中央大学経済研究所年報』,第43号, pp.83-122
- 深尾光洋・金子能宏・中田大悟・蓮見亮(2006)「年金制度をより持続可能にするための原理・原則と課題」『RIETI』(ディスカッションペーパー) <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/06030005.html> (アクセス日: 2019年1月6日)
- 藤森克彦(2012)「低所得高齢者の実態と求められる所得保障制度」『年金と経済』,第30巻,第4号,pp.23-32
- 藤森克彦(2018)「イギリスの年金制度」『年金と経済』,第37巻,第2号,pp.178-184
- 堀勝洋(1996)「女性と年金」『季刊社会保障研究』,第31巻,第4号(No.131),pp.353-367
- 堀勝洋(1997)『年金制度の再構築』東洋経済新報社
- 堀勝洋(2012)「第3号被保険者制度の論点と将来展望」『週刊社会保障』,第66巻,第2664号,pp.50-55
- 林宜嗣(2012)「消費税増税における逆進性緩和策と給付付き税額控除を考える」『租税研究』,第753号,pp.273-294
- 増田正人・黒川俊雄・小越洋之助・真嶋良考(2010)『国民的最低限保障—貧困と停滞からの脱却』大月書店
- 松本淳(2005)「セーフティネットとしての最低保障年金」,駒村康平編(2005),第3章, pp.63-80
- 山口道(2009)「逆進性の捉え方と複数税率導入の問題点」『南山論集』,第36号,pp.1-36
- 山田篤裕(2012)「雇用と年金の接続 - 在職高齢年金の就業抑制効果と高齢厚生年金受給者の基礎年金繰上げ受給要因に関する分析 -」『三田学会雑誌』,第104巻,第4号,pp.81-99
- 山田篤裕(2018)「生活保護を受給する高齢年金受給者—同居形態、資産、職歴—」『年金と経済』,第37巻,第3号,(通巻第147号), pp.18-28
- 山本克也(2012)「実行可能性からみた最低保障年金制度」『生活経済学研究』,第35巻, pp.1-16
- 吉岡慎一(1994)「貧困の経済学定義と主観的貧困線」『西南学院大学経済学論集』,第28巻,第3・4合併号,pp.43-65
- 吉原健二(1987)『新年金法 61 年金改革と資料』全国社会保険協会連合会

吉原健二・畑満(2016)『日本公的年金制度史—戦後七〇年・皆年金半世紀—』中央法規
出版株式会社