

(公的年金)：無年金・低年金問題を考える

今後の公的年金制度を考える上での論点の 1 つに無年金・低年金の問題がある。いくつかの長期的な解決策にはいずれも一長一短がある。直面する問題への対応には、生活保護など公的扶助の見直しが必要かもしれない。

この 1～2 年、公的年金制度における議論の焦点の 1 つに無年金・低年金の問題がある。国民年金の受給者 900 万人のうち、年金額が月額 5 万円以下の受給者が 500 万人を占める（図表 1 参照）。国民年金は、40 年加入すると満額の月額 6 万 6000 円が支給されるが、保険料納付期間が 40 年に満たない場合や、本来の支給開始年齢である 65 歳より前に繰り上げ支給を選択した場合に、年金額が減る。加えて、国民年金に加入していなかったり、保険料納付期間が 25 年に満たないために、年金受給権者になれない無年金者が、40～50 万人存在するとされる。

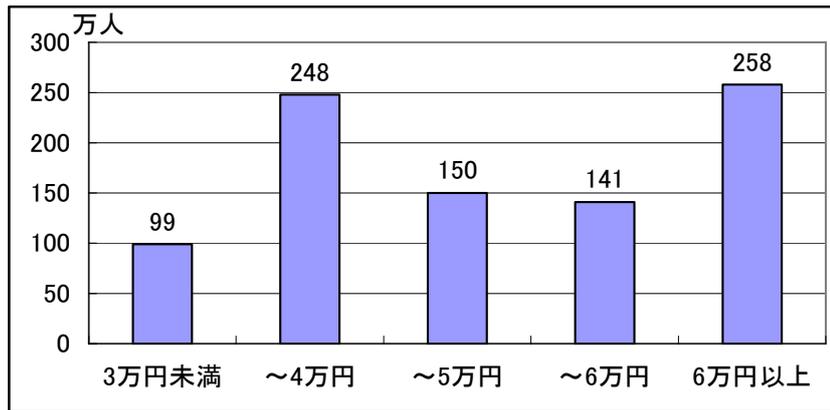
他方、生活保護受給者の数は近年増えつづけており、現在は約 160 万人、110 万世帯に達している。高齢者世帯がその半数近くを占めており、生活保護受給者が増加してきた要因として、無年金・低年金があげられている。

無年金・低年金者は今後さらに増加する懸念がある。国民年金加入者（1 号被保険者）の保険料納付率が低迷しており、昨年度は 62%にまで低下したためだ。国民年金はもともと、自営業を念頭において設計された。しかし、現在の加入者の多くは、パートやアルバイトなど非正規労働者である。これらの加入者の多くは低収入であるため保険料を納付する余裕がない上、低所得者の保険料の全部あるいは一部を免除する制度も利用されていない。しかも、自営業者のような収入源もないため、非正規労働者は、将来、生活保護の対象となる可能性がより高い。

低年金・無年金問題への対応として、社会保障審議会年金部会の中間報告（2008 年 11 月）は、①低所得者に対して免除や部分免除により保険料を軽減する一方、税財源により国が保険料を上乗せして基礎年金を満額受け取ることができるようにする、②単身受給者の年金額を上乗せする、③非正規労働者に厚生年金を適用する、④年金受給に必要な加入期間を現行の 25 年から 10 年に短縮する、などの提案を盛り込んだ。ただ、①、②だけでも兆円単位の負担が生じるとされるなど財源の目処がない上、③に対しては中小企業などの事業主の抵抗が強い。

抜本的な解決策の 1 つとして、受給額が一定額に満たない年金受給者に対して、その額に達するまで年金額を上乗せする最低保障年金がある。この仕組みはスウェーデンなどにみられる。同国が 2001 年の制度改正により導入した全国民共通の所得比例年金では、現役時代の低所得者がそのまま低年金者となる。そこで低年金者には、母子家庭など現役世代への社会扶助とは別に、税を財源とした最低保障年金を支給することとした。その水準は、単身者で平均賃金の 33%程度である。この保険料による所得比例年金と税財源による最低保障年金の組み合わせは、2007 年の参議院選挙から民主党が提案している方式である。確かにわかりやすいだけでなく、払った保険料に見合った年金と税による所得再分配という理念は明快である。ただ、現実には問題がある。

図表1：年金月額別国民年金の受給権者数



(出所) 社会保険庁 「平成19年度社会保険事業の概況」

その1つが保険料納付意欲の低下である。いくら保険料を納めても所得比例年金が最低保障の額に達しない人は、正直に所得を申告して保険料を納めるインセンティブがなく、未納問題が深刻化する恐れがある。これに対しては、保険料徴収機関を「歳入庁」として国税庁と一体化することで対応するという。しかし、低所得者の所得把握について国税庁にそれほどのノウハウがないために、別の工夫が必要になる可能性がある。

他方、税ではなく保険料により最低保障年金を支給する方策もあり得る。OECDの *Pension At A Glance* (2007)によると、ベルギーでは一定の所得以下の加入者に対し、より高い所得をもとに計算した年金を支払うことで、低年金の発生を防いでいる。同国では、そのコストが年金財政の負担となっている。わが国で保険料を引き上げるのが困難ならば、高所得者の支給乗率を削減したり支給開始年齢を引き上げて、財源を確保せざるを得ない。

これらの対策は、どれも長期的に無年金・低年金者の発生を防ぐ対策である。無年金・低年金に対して即効性のある対応としては、年金制度より、生活保護など公的扶助を見直すべきかも知れない。実際、無年金・低年金者といえども、一部には生活保護を受給していない人もいる。理由の1つには、生活保護を受給するには、資産（預貯金や不動産）や収入、働く能力、民法に定められた扶養義務者の扶養など全てを活用しても、生活を維持できない状況であることが条件とされており（補足性）、申請上のハードルになっている点が挙げられる。

そこで、無年金・低年金者を含めた生活困窮者への対応として、例えば、高齢者の生活保護受給の条件から、扶養義務者の扶養がないことを外すことが考えられる。ドイツでは、2003年に導入された「高齢期及び職業能力喪失時の基礎保障」の一環として、高齢者に対して、①同居者による扶養推定の不適用、②子女及び両親への扶養遡及の放棄など、通常の要件を緩和する形で、特別な社会扶助を導入・適用しているという。

ただ、生活保護の要件を緩和した場合でも、保険料納付意欲を低下させるという問題は残る。公的年金受給があっても生活保護支給額を削減しない措置が求められるのかも知れない。無年金・低年金を年金制度の中だけで解決しようとしても、特効薬がないのが現状である。

(臼杵 政治)