

年金制度改革の動向とゆくえ

—最低保障年金の構築に向けて



鹿児島大学教授

いとう しゅうへい
伊藤 周平

1

問題の所在—日本における 貧困の拡大と脆弱な社会保障

いま、日本では、高齢者をはじめあらゆる世代にわたって貧困が拡大、深刻化している。

生活保護世帯は過去最多を更新し、2017年に公表された相対的貧困率は15.6%（2015年時点）と、前回調査時点（2012年）よりは低下したものの、依然として国際的にみて高い水準にあり（国民の7人に1人が貧困状態にある）、子どもの虐待件数、高齢者の虐待件数も過去最多を更新し続けている。高齢者の孤立死・孤独死も増大、家族の介護疲れによる介護心中・自殺もあとを絶たない。過労死・過労自殺の労働災害（労災）の認定も増加し続けており、2017年度の労災補償状況によれば、仕事が原因でうつ病などの精神障害を発症して労災認定を受けた人は506人で、はじめて500人の大台にのり（うち98人が自殺・自殺未遂）、過去最多になっている。

日本国憲法（以下「憲法」と略す）25条1項は、国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営

む権利」を明記し、同条2項は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とし、国（地方自治体も含む）の社会福祉・社会保障における責任およびその向上増進義務を規定している。憲法25条の規定を踏まえ、社会保障を定義するならば、失業しても、高齢や病気になっても、障害を負っていても、どのような状態にあっても、すべての国民に、国や自治体が「健康で文化的な最低限度の生活」を権利として保障する制度ということができる。日本における貧困の拡大と深刻化は、こうした社会保障制度が脆弱で十分機能していないことを意味する。

脆弱な制度に加え、現在、安倍政権のもと、全世代型社会保障改革と称して、社会保障費の抑制・削減（以下「社会保障削減」という）が進められている。その本質は、徹底した給付水準の引き下げや患者・利用者負担増により、まさに全世代にわたる社会保障削減を進めるものといってよい。年金、医療など社会保障全般にわたり、社会保障削減を意図した諸立法、改正法が次々に成立し、生活保護基準、年金給付など社会保障の給付の引き下げ、給付の縮減・縮小（介護保険におい

て特別養護老人ホームの入所資格を要介護3以上の人に限定するなど)、保険料負担や患者・利用者負担の増大といった改革が実施に移されている。その結果、多くの国民、とりわけ年金生活者や生活保護受給者の生活実態は「健康で文化的な最低限度の生活」には程遠い現実が生み出され、それらの人の生存権侵害が常態化している。その意味で、安倍政権の社会保障改革は、生存権侵害をもたらす憲法25条違反の政策といえる。

一方、2019年6月には、金融庁の金融審議会・市場ワーキンググループが、年金給付の減少で、老後30年間に夫婦で2000万円の蓄えが必要などとする報告書を公表し、波紋が広がった。政府が、公の文書で、公的年金制度は頼りにならず、望むような生活ができなくなるから資産を運用しろと、国民にあからさまに自助、生活の自己責任を求める内容であり、後述するマクロ経済スライドを発動し年金を減額し続け、無年金・低年金受給者の問題を放置してきた安倍政権の年金政策への不信と批判が一挙に噴出したといえる。

ここでは、以上のような状況を踏まえ、安倍政権の全世代型社会保障改革のうち年金制度改革を取り上げ、これまでの改革の動向を検討し、年金保険の現状と安心できる年金制度の確立に向けた課題を展望する。

2

年金制度改革の動向

(1)

2004年改革とマクロ経済スライドの導入

まず、年金制度改革の動向について考察していく。

現在の2階建て制度が確立した1986年以降、年金制度改革は、公的年金の持続可能性を維持するためとして、給付抑制路線へ転換する。その到達

点となった改革が、2004年の国民年金法等の改正である(以下「2004年改革」という)。2004年改革は、給付水準を維持し保険料を引き上げていく従来の考え方から、保険料水準を固定し給付水準を保険料等の収入の範囲内に抑えるという考え方に転換した点で、給付抑制を徹底したものであった。

2004年改革の主な内容は、①厚生年金と国民年金の保険料を段階的に引き上げ、2017年度以降は一定水準(厚生年金の保険料率18.3%、国民年金の保険料は1万6900円。2004年度価格)で固定する方式(保険料水準固定方式)を導入、②基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げ、③積立金の活用、④財源の範囲内で給付水準を調整する仕組み(マクロ経済スライド)の導入というものである。

このうち、中心となるのが①と④であり、保険料水準を固定し、保険料と国庫負担財源の範囲内で給付を行うため、給付水準をマクロ経済スライドの手法を使って調整する。マクロ経済スライドの具体的な調整率は、平均余命の伸び率0.3%(2004年の財政再計算の見込みで、この率で固定)と公的年金被保険者総数の減少率0.6%(同財政再計算の見込みで、その後の実績によって変化)を加えたもので、少子化が進展して年金制度を支える就労世代が減少する分と、余命が伸びて年金の受給期間が長くなる分だけ、年金水準を引き下げる仕組みといえる¹⁾。また、年金給付費1年程度の積立金を保有し、2100年度まで100年程度をかけて積立金を取り崩し(有限均衡方式)、それまでの間(財政均衡期間)、少なくとも5年ごとに、年金財政の現況と見通しを作成・公表する(財政検証)。この現況と見通しにより、財政均衡を保つことができないと見込まれる場合には、調整期間(調整期間の開始は2005年度から)において、マクロ経済スライドにより給付額を調整することで財政均衡を図るわけである。

ただし、物価・賃金の上昇が小さい場合には、

調整は名目額を下限とし、賃金・物価が下落する場合には、マクロ経済スライドは行われない。これを「名目下限措置」という。調整は、前述の財政検証によって、長期的な負担と給付の均衡が保てると見込まれる状況になるまで続けられる。少子高齢化が予想を超えて進んだり、経済が不振で賃金の伸びや積立金の運用利回りが低下した場合には、マクロ経済スライドによる調整は想定より後にずれ込むこととなる。そこで、2004年改革では、5年ごとに財政検証を行い、次の検証までに、後述するモデル世帯の所得代替率が50%を下回ることが見込まれる結果が出た場合には、負担と給付のあり方について再検討し所要の措置を講ずるとされている（附則2条）。

(2) 社会保障・税一体改革としての年金制度改革

2004年改革は、当時の政府の言葉では「100年安心」の制度改革といわれたが、あくまで、年金制度が安定（持続可能）という意味で、国民の生活が安心という意味ではない。しかも、その後、日本経済は長期にわたり低迷し、物価も上昇せず、いわゆるデフレ経済のもとでマクロ経済スライドによる調整ができない状態が続いた。そのため、消費税増税分を財源とした年金制度改革が、社会保障・税一体改革の一環として進められた。

2012年8月には、当時の民主党政権のもとで、社会保障・税一体改革関連法として、年金機能強化法（正式名は「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」）。以下同じ）、厚生年金と共済年金を統合する被用者年金一元化法（「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」）が成立した。また、同年11月には、特例水準の解消を行う改正国民年金法（「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」）。以下「2012年改正法」という）と年金生活者支援給付金法（「年金生活者支援給

付金の支給に関する法律」）が成立した。

年金機能強化法では、①産前産後休業期間中の厚生年金保険料の免除、②遺族基礎年金の父子家庭への拡大、③短時間労働者への社会保険（厚生年金・健康保険）の適用拡大などが行われた。このうち、③の適用拡大は、従業員数が500人を超す企業で働く労働時間が週20時間以上、年収94万円以上（月額賃金の範囲および厚生年金の標準報酬月額の下限を8万8000円に改定）の短時間労働者を新たに厚生年金と健康保険に加入させるもので（適用拡大の対象となる労働者は約25万人程度）、2016年10月から適用が拡大された。

これら一連の立法の成立で「基礎年金の国庫負担割合の2分の1の恒久化や年金特例水準の解消が行われ、2004年改革によって導入された長期的な給付と負担を均衡させるための年金財政フレームが完成をみた²⁾」と評価されている。

(3) 年金生活者支援給付金法と特例水準の解消

年金生活者支援給付金法は、消費税10%引き上げによる増収分を活用し、低年金の高齢者・障害者（住民税が家族全員非課税で、前年の年金収入とその他所得の合計額が老齢基礎年金満額以下である人。約970万人と推計）に対して、保険料納付済み期間に応じて、40年満期加入の人に月額5000円（障害等級1級の場合には6250円）を上乗せ支給するものである。自民党が2019年7月の参議院選挙の公約に掲げていた制度であるが、すでに2012年段階で確定していたもので、消費税10%引き上げを前提としていたため、2019年10月まで実施が先送りされていたにすぎない。ただし、あくまで保険料納付済期間や免除期間とリンクさせた給付であり、無年金者や未納者は対象とはならず、給付額が少額という課題がある（10年加入だと月1250円の上乗せ）。

さらに、2012年改正法は、特例水準の解消と称して、既裁定年金（裁定を受け、すでに受給して

いる人の年金)の減額を断行した。政府の説明では、2000年度から2002年度にかけて、特例法により、マイナスの物価スライドを行わず、年金額を据え置き、その後も物価の下落が続いたことなどにより、法律が本来想定している水準(本来水準)よりも、2.5%高い水準(これが「特例水準」といわれる)の年金額が支給され、本来の給付水準に比べて毎年約1兆円の給付増となっており、過去の累計で約7兆円(基礎年金・厚生年金給付費の合計)の年金の過剰な給付があったとされている。この特例水準について、計画的な解消を図るため、2013年度から2015年度の3年間かけて解消すること(13年10月1%、14年4月1%、15年4月0.5%をそれぞれ引き下げ)とされ、実施に移された。

同時に、年金と連動した同じスライド措置が取られてきた、ひとり親家庭(児童扶養手当)や障害者などの手当の特例水準(1.7%)についても、同じ3年間で減額が実施された(13年0.7%、14年0.7%、15年0.3%)。特例水準の解消に伴って各受給者に行われた年金減額処分については、これが憲法25条(生存権規定)に違反するとして、全国各地で取り消しを求める違憲訴訟が提起されている³⁾。

(4) 持続可能性向上法と給付抑制の徹底

その後も年金制度改革は進められ、2013年6月には、厚生年金基金制度の見直しと第3号被保険者の記録不整合問題への対応を盛り込んだ年金健全性信頼性確保法(「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」)が成立、2016年12月にも、持続可能性向上法(「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」)が成立した。

持続可能性向上法の主な内容は、①従業員が500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業

単位で短時間労働者への被用者保険の適用拡大を可能にすること(2018年10月施行)、②国民年金の第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障することとし、この財源として、国民年金の保険料を月額100円程度値上げすること(2019年4月施行)、③年金額の改定ルールの見直し、④年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の組織等の見直しとなっている。このうち、③については、2018年4月より、マクロ経済スライドに「キャリーオーバー」制度が導入される。すなわち、物価・賃金の上昇が小さい場合や賃金・物価が下落する場合には、現在と同様に、マクロ経済スライドは行われないが(「名目下限措置」)、このマクロ経済スライドが行われない分を翌年度以降に持ち越し(キャリーオーバー)、名目下限措置を維持したうえで、その持ち越し分を含めてマクロ経済スライドを行うというものである。2019年度に、マクロ経済スライドが発動された際、このキャリーオーバーが行われ、物価は1%上昇したが、年金額の伸びは0.1%に抑えられ、実質0.9%削減された。同時に、名目手取り賃金の変動率が物価変動率を下回る場合は、現在は、年金支給額は据え置きとなるが、2021年4月以降は、名目手取り賃金の変動率により、スライドまたはマクロ経済スライド(名目下限措置は維持)が行われることとなる(つまり、賃金の下落が物価下落を下回る場合は、賃金の下落に合わせて年金額が引き下げられる)。賃金と物価がどのような局面であっても、年金給付の抑制と削減が徹底される仕組みである。

なお、2016年11月には、年金機能強化法の改正法が成立し、老齢年金等の受給資格期間が25年から10年に短縮され、2017年8月から実施された。これにより、約40万人が老齢基礎年金を受給できるようになった(特別支給の厚生年金対象者等を含めると約64万人)。しかし、10年ぎりぎりの加入期間では、基礎年金のみであれば、受給額は月額1万6000円にとどまり、無年金者は

図表1 マクロ経済スライド調整後の所得代替率の見通し

所得 代替率	経済前提		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 整終了年度	前回検証 (2014年)	
	ケース	経済成長				
↑ 高 ↓ 低	ケース I	経済成長と労働参加が 進むケース（閣府試算 の成長実現ケースに 接続）	0.9%	51.9%	2046年度	ケースA～E 51.0～50.6%
	ケース II		0.6%	51.6%	2046年度	
	ケース III		0.4%	50.8%	2047年度	
	ケース IV	経済成長と労働参加が 一定程度進むケース （内閣府試算のベー スラインケースに接続）	0.2%	(50.0%) (注1) 46.5%	(2044年度) (2053年度)	ケースF～G (注1) 45.7～42.0%
	ケース V		0.0%	(50.0%) (注1) 44.5%	(2043年度) (2058年度)	
	ケース VI	経済成長と労働参加が 進まないケース（内閣 府試算のベースライ ンケースに接続）	▲0.5%	(50.0%) (注2) 38～36%	(2043年度)	ケースH (完全賦課方式) 37～35%

所得代替率は公的年金の給付水準を示す指標。現役男子の平均手取り収入額に対する年金額の比率で表す。
2019年度の夫婦2人の所得代替率は61.7%（〔夫婦2人の基礎年金13万円+夫の厚生年金9万円〕/ 現役男子の平均手取り収入額35.7万円）。

（注1）機械的に給付水準調整を進めた場合

（注2）機械的に給付水準調整を進めると2052年度に国民年金の積立金がなくなり完全賦課方式に移行。その後、保険料と国庫負担で賄うことができる給付水準は、所得代替率38%～36%程度

（出所）厚生省社会保障審議会年金部会「2019年財政検証結果のポイント」より作成

減少するものの、低年金の高齢者が増大することは避けられない。

3

2019年財政検証の内容及
問題点、とくに基礎年金の
最低生活保障機能の喪失

(1) 2019年財政検証の内容

2019年8月、厚生労働省は、5年ごとに行われる公的年金の収支や給付の見通しを示す「財政検証結果」を公表した（以下「2019年財政検証」という）。前回2014年の財政検証は、2014年6月に公表されており、2019年財政検証についても、2019年3月には、社会保障審議会年金部会の専門委員会が6通りの前提を示した報告書をまとめて

いたから、6月ごろの発表が予想されていた。しかし、前述の「老後資金2000万円不足問題」が浮上し、2019年の参議院選挙で年金問題が争点化することを避けるため、財政検証の発表は8月末に先送りされた疑いが濃い。

2019年財政検証では、2014年財政検証と同様に、経済成長と労働参加などがどれだけ進むかに応じて、ケースIからケースVIまで6つの将来推計が示されている（図表1）。

ケースI～IIIは、経済成長と労働参加が進むケースであり、ケースI（2029年度以降20～30年の実質経済成長率を0.9%、実質賃金上昇率を1.6%と想定。以下同じ）で、収支が均衡して給付水準調整（削減）が終了するのが2046年度、給付水準調整後の標準的な厚生年金の所得代替率は51.9%、ケースII（0.6%、1.4%）で、終了は2046年度、所得代替率51.6%、ケースIII（0.4%、

1.7%)で、終了は2047年度、所得代替率50.8%となっている。ケースⅣ～Ⅴは、経済成長と労働参加が一定程度進むケースであり、機械的に給付水準調整を進めていくと、ケースⅣ(0.2%、1.0%)で、終了は2053年度、所得代替率は46.5%、ケースⅤ(0.0%、0.8%)で、終了は2058年度、所得代替率44.5%となる。経済成長と労働参加が進まないケースⅥ(マイナス0.5%、0.4%)に至っては、2052年度に国民年金の積立金が枯渇し、保険料と国庫負担のみで賄うことになり、所得代替率は38%～36%にまで落ち込む。

以上の本体試算には、一定の制度改定を想定した2つのオプション試算が付されている。オプションAは、現在は国民年金加入となっている短時間労働者を厚生年金に移行させる適用拡大による影響試算で、このうち、適用拡大①は、厚生年金の適用要件である現行の企業規模要件(従業員501人以上)を廃止した場合で、125万人の適用拡大となる。適用拡大②は、企業規模要件に加え賃金要件を廃止し、所定労働時間週20時間以上の短時間労働者すべて(学生等は除く)に適用拡大した場合で、325万人の適用拡大となる。適用拡大③は、一定の賃金収入(月収5.8万円以上)がある短時間労働者すべて(学生等も含む)に適用拡大した場合で、1050万人の適用拡大となる。適用拡大にともなう保険料を支払う被保険者の増大により、ケースⅢで、所得代替率は、①②③それぞれで51.4%、51.9%、55.7%へ上昇が見込まれている。しかし、ケースⅤでは、所得代替率は同じく45.0%、45.4%、49.0%と上昇するものの50%に届かない。

オプションBは、①基礎年金の保険料拠出期間を45年(現行は40年)に延長した場合の影響試算で、保険料拠出期間が長くなる分、所得代替率は、ケースⅢで57.6%、ケースⅤでも51.0%と、全オプション中最も上昇率が高くなる。②は、65歳以上の在職高齢年金の仕組みを緩和・撤廃した場合で、③は厚生年金の加入年齢の上限を現行の

70歳から75歳に延長した場合だ。②は、高所得者への給付が増えるため、所得代替率はわずかに低下する。③は、所得比例部分の保険料拠出期間が5年間延びるが、所得代替率の上昇はわずかにとどまる。

(2) 2019年財政検証の問題点

前述の2004年の改正法附則で、公的年金の所得代替率が50%を下回ると見込まれた場合、所要の措置を講ずるものとされていることもあり、財政検証の見通しにおいて、所得代替率50%を確保することが、1つの目安となっている。ここで、所得代替率とは、日本では、モデル世帯(夫が40年間厚生年金の被保険者、妻は40年間第3号被保険者である世帯)の年金収入が「現役男子の手取り収入」の何%に当たるかをさす。2019年財政検証では、ケースⅣ～Ⅵについて所得代替率が50%となった時点で(ケースⅣで2044年度、ケースⅤとⅥで2043年度)、給付水準調整を終了するとの想定で、いずれのケースでも所得代替率50%の水準を維持できると厚生労働省は説明している。しかし、これで本当に安心とはいえない。2019年財政検証には、厚生労働省が表立って説明していない以下のような問題があるからだ。

第1に、所得代替率の取り方に問題がある。ILO(国際労働機関)の勧告では、先進諸国では、年金給付と現役世代の所得を比較する場合、「夫婦の従前所得55%以上」を準拠すべき基準とされている。多くの人にとって「従前所得」の方が、その時の「現役世代の手取り収入」より高いから、日本の所得代替率は、実際以上に高めに現れる傾向にある。そもそも、「現役世代の手取り収入」と「年金収入」を比較するのもおかしな話で、年金も手取り収入で比較すべきではないのか。年金から天引きされる介護保険料などの引き上げで年金の手取りがどんどん少なくなっていることは考慮されないからだ。また、非正規雇用の

労働者が4割近くに達している中で、モデル世帯自体が、平均的なモデルではなくなっている。さらに、想定されているいずれのケースでも、所得代替率50%が維持されるのは、新規の裁定時（65歳で年金を受給しはじめる時）だけであり、受給開始後は年齢を重ねるごとに所得代替率が低下していく。

第2に、経済成長率や物価上昇率の前提が楽観的すぎる。2019年10月からの消費税増税により、消費不況が悪化し、今後1～2年は（もしかしたらそれ以上の期間）、経済成長率はマイナスか0%台になることはほぼ確実だからだ。物価上昇率も、物が売れずデフレ状態が継続していく可能性が高く、これまで過去30年間の物価上昇率が平均0.5%、近年は1%を切ることも多いことを考えるならば、物価上昇だけでいえば、ケースVかVIが最も現実的なケースであろう。2019年財政検証には「経済成長と労働参加を促進することが、年金の水準確保のためにも重要」と付記されているが、消費税増税は、経済成長を阻害する真逆の政策であり、年金の給付水準確保は望むべくもない。

(3) 基礎年金の最低生活保障機能の喪失

第3の、そして最大の問題は、想定されているあらゆるケースで、マクロ経済スライドの調整を続けていくと、基礎年金（国民年金）の低下率（いわゆる目減り）が著しいことである。俗な言い方をすれば、ただですら低い年金額がさらに削られるわけだ。

経済成長率が0.0%、物価上昇率0.8%と想定されるケースVで、2019年度と収支が均衡して調整が終了する2058年度とを比較してみると、基礎年金部分の削減率は39.8%、報酬比例（厚生年金）部分の10.7%減の4倍近い削減だ。ケースIIIでも、2019年度と収支が均衡して調整が終了する2047年度とを比較すると、基礎年金部分の削減率

は26.6%と、報酬比例（厚生年金）部分の2.8%減の実に10倍に及ぶ。低下率に差はあるものの、基礎年金部分の低下率が著しいことは、他のケースでも同じである。これは、マクロ経済スライドの給付抑制の大部分が基礎年金で実施されることになっているからである。

厚生年金加入者でも、現役時代の給与が低いほど、標準報酬月額が低く、将来の報酬比例部分の給付額が少なくなるため、給付受給額に占める基礎年金部分の割合が高くなり、年金給付水準の低下が大きくなる。まさに、低賃金で低年金になる人ほど給付削減が大きい逆進的な給付削減といってよい。以上のことは、現在、年金を受給している世代だけでなく、将来、年金を受給する世代も、受け取る年金の実質的価値が2割から3割減少することを意味する。

しかも、基礎年金（国民年金）の場合、40年加入の満額受給額が月6万5000円であり、現実には、加入期間が短かったり、保険料免除などで満額を受け取れない人が多数おり、それらの低年金の人の給付水準が、受給開始時点から4割近くも低下してしまうとなれば（ケースVでみると、現在の価格で、満期支給は月6万5000円が月4万5000円に）、基礎年金は、もはや最低生活保障の機能をまったく果たしえなくなる。

2019年財政検証の以上のような問題は、楽観的な経済前提（ケースI～III）に依拠しないかぎり、所得代替率50%を維持できないこと、できたとしても年金支給開始時点のみであり、基礎年金（国民年金）については、マクロ経済スライドの適用によって、生活保護基準を大きく下回る額になり、老後の所得保障制度としての年金の最低生活保障の機能が完全に崩壊することを示している。少なくとも、基礎年金についてはマクロ経済スライドを適用しないという政策的な配慮がなされる必要があったと考える。

4

年金保険の現状と課題

(1)

進む国民年金・厚生年金の空洞化問題

現在、国民年金保険料の未納・滞納が増大しており、いわゆる「国民年金の空洞化」の問題が深刻化している。厚生労働省によれば、2018年度の国民年金保険料の納付率は65%にとどまっている。国民年金保険料は、原則として過去2年さかのぼって徴収することができ、徴収が2年目にずれ込んだ分をあわせた最終納付率は72.18%（2017年度分）で、ここ2～3年で見ると納付率は向上しているものの、依然として3割近い未納が存在する。このほか、低所得による保険料減免を受けている人が約600万人、全体の4割近くにのぼり（2017年度末）、しかも免除者数は年々増加傾向にある。

保険料未納・滞納の増大の最大の原因は、第1号被保険者の変容にある。国民年金の第1号被保険者は、厚生年金の適用を受けないすべての人だが、国民年金制度創設時に想定されていた自営業者が大幅に減少し、近年の雇用の非正規化（非正規労働者の全労働者に占める割合は、2018年度で38.5%にのぼっている。総務省「労働力調査」）により、雇用が不安定なうえに賃金が低い非正規労働者と無職者が第1号被保険者全体の3分の2を占めるようになってきている（厚生労働省「年金被保険者実態調査結果」による）。国民年金保険料は、定額のため逆進性が強く、納付が原則のため、当然、保険料未納・滞納が集中する。

保険料未納が多くなれば、保険料収入は落ち込むが、将来、その期間に対応する年金給付が支給されないため、空洞化がただちに年金財政の破綻に結びつくとはいえない。しかし、未納の増大

は、将来の低年金・無年金者を増大させ（免除の場合も、給付は国庫負担分だけになるので、低年金となる）、老後の所得保障制度としての年金制度を機能不全に陥らせることとなる。

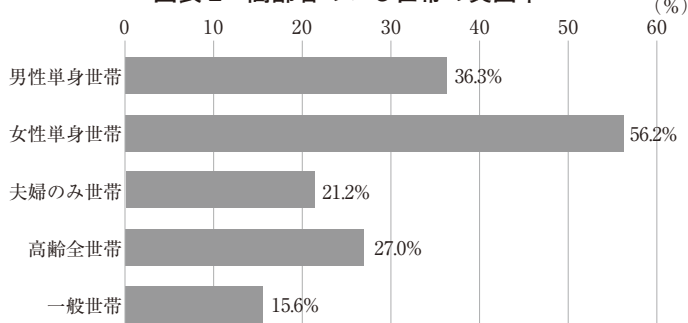
空洞化問題は、厚生年金でも深刻になっている。厚生年金は、法人の全事業所と、従業員5人以上の個人事業所に適用が義務づけられているが、実際には、会社を設立しても厚生年金の適用を受けなかったり、いったん適用を受けた事業所が休業を偽って届け出たり、制度の適用を免れる例があとを絶たない。健康保険料に比べ厚生年金保険料の負担が重く、事業主負担が困難な中小企業などに適用逃れが目立ち、国税庁による企業の税関連情報と公的年金加入事業所の調査から、厚生年金に未加入の事業所は全国で約79万、労働者数で見ると約200万人にのぼると推計されている（2016年末。厚生労働省調べ）。これらの人は、老後に厚生年金を受給できないだけでなく、国民年金保険料の未納等で低年金となる可能性が高い。国は、悪質な事業所については刑事告発する方針を示すなど、適用対策の強化を進めているが、かりに適用対策が一定の効果を挙げたとしても、今度は、事業所が保険料を滞納したり、あるいは保険料負担に耐え切れず廃業に追い込まれる可能性もある。公費負担による厚生年金保険料の引き下げや中小企業への支援など抜本的な改革が必要だ。

(2)

年金受給者の現状—深刻な高齢者の貧困

厚生労働省の2018年の国民生活基礎調査によれば、収入が「年金や恩給のみ」と答えた高齢者世帯は51.8%に及ぶ。その年金受給者の現状をみると、老齢基礎年金のみの受給者は3056万人、平均支給月額額は5万5500円であり、平均的な年金収入だけの高齢者単身世帯の場合、実質的な生活保護基準（高齢者単身世帯で年収160万円）を下回る（2017年度。厚生労働省の年金年報による。以下

図表2 高齢者のいる世帯の貧困率



*唐鎌直義立命館大学教授の貧困測定基準は、1人世帯年収160万円、2人世帯226万円、3人世帯277万円、4人世帯320万円。
 *内閣府・総務省・厚労省が2015年に発表した相対貧困率は年収122万円以下の世帯。ちなみに、子どもの貧困率は13.9%、大人が1人で子どもが1人の現役世代の貧困率は50.8%
 (出所) 唐鎌直義立命館大学教授による試算

同じ)。また、皆年金といいつつ、現時点ですら、全国で約12万人もの無年金障害者、約60万人の無年金高齢者が存在していると推計されている（ただし、正確な数値は把握されておらず、無年金者は合計で100万人との推計もある）。

とくに、基礎年金だけの受給者（女性が多い）の場合、月額5万円程度の年金水準では、単身世帯で資産がなければ生活保護を受けなければ生きていけない。実際に、2019年4月時点の生活保護受給世帯は約163万世帯で、そのうち高齢者世帯は89万5247世帯で、全体の55.0%を占め、受給高齢者世帯の9割は単身世帯である。65歳以上の高齢者がいる貧困率は、女性の単身世帯で高く、過半数の56.2%に及んでいる。高齢者全体でみても、一般世帯に比べて10%以上高くなっている（図表2）。

年金水準が一般市民の生活費の半分程度に設定されていること、物価下落率の認定が生鮮食料品などを除外し、医療・介護保険料の値上げ分を考慮していないこと、前述のように、現行制度では、マクロ経済スライドが基礎年金、報酬比例年金（厚生年金）に一律にあてはめられるため、基礎年金が最低生活保障の機能を果たしえなくなっていることが主な理由である。現在の社会保険方式を前提にして、給付抑制を進める年金改革には大きな問題があり、年金政策の転換が求められる。ではどのような政策がめざされるべきか。

又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」と定める（国年1条）。この規定から、国民年金制度は、憲法25条2項に定める国の社会保障向上増進義務を具体化した制度といえる。

国民年金法の目的規定に挙げられているのは憲法25条2項のみであるが、憲法学では、同条1項の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」と、同条2項とを一体的にとらえる見解が通説である。したがって、国民年金法の目的規定には憲法25条1項の趣旨も含まれると解され、国民年金は、高齢者や障害者といった年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を目的とする制度ということができる。

国民年金法の趣旨が、憲法25条の生存権保障にあるとするならば、老齢基礎年金は、そのみで受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものでなければならないと解される。そして、それは厚生労働大臣が定める生活保護基準を上回るか、少なくとも同程度のものでなければならない。老齢基礎年金が、最低加入期間の拠出（保険料負担）を前提として給付される仕組みであることもこの考え方を補強する。

そもそも、40年にわたり国民年金保険料を払いつつけても、年金給付額が生活保護の基準額に及ばない場合があるという現状は、一般の加入者にとって保険料納付意欲を失わせる大きな要因となるし、年金給付額が低いために、生活保護を受給

5 最低保障年金の構想

(1) 公的年金による最低生活保障

国民年金法は「国民年金制度は、日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基づき、老齢、障害

せざるをえない、もしくは就業せざるをえない高齢者が増大している。しかし、生活保護法は、自立助長を目的としており（1条）、経済的自立がほとんど不可能な高齢者の支援策として位置づけることは、もともと無理がある。同時に、生活保護法は「その他あらゆるもの」の活用（他制度・施策の活用）を原則（補足性の原則）としている（4条1項）。したがって、まずは他の制度や施策によって最低生活が保障されるべきで、それでもなお最低生活を維持できない場合に、はじめて生活保護が適用されるのである。生活保護以外の社会保障制度、高齢者についていえば、まずは年金制度によって最低生活が保障されるべきなのである。

(2) 最低保障年金の構想

高齢期の所得保障には、①貧困防止のための基礎所得の保障、②現役期の所得（生活水準）の一定程度の保障という側面がある。日本の年金制度は、①については、国民年金として、逆進的な保険料負担を強いつつ、負担と給付をリンクさせる社会保険方式を採用している。しかし、老齢基礎年金のみでは基礎所得すら保障できず、生活保護受給の高齢者が増大し、あわせて国民年金の空洞化など、高齢期の所得保障の機能不全の状態に陥っていることは前述のとおりである。現在の社会保険方式の限界は明らかで、それを堅持すべき理由は見当たらない⁴⁾。

以上のことから、①の保障については、税方式による最低保障年金の確立が急がれる。2013年5月には、国連の社会権規約委員会（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会）が「日本政府に対する第3回総括所見」において、日本の高齢者、とくに無年金高齢者および低年金者の間で貧困が生じていること、スティグマのために高齢者が生活保護の申請を抑制されていることなどに懸念を表明し、最低保障年金の確立と、生活保護の

申請手続きを簡素化し、かつ申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとることなどを日本政府に勧告している。年金生活者の団体である全日本年金者組合も、全額国庫負担による最低保障年金を繰り返し提言しており、直近では2019年4月に「最低保障年金制度第3次提言（案）」をまとめている。その内容は、月額8万円の「老齢保障年金」を、20歳から60歳までの間10年以上日本に在住し、65歳の時点で原則日本に在住している65歳以上の人に支給するなどとなり、必要な財源は約18兆円と試算されている。

最低保障年金は、スウェーデンやフィンランドにもみられる。民主党政権が提起した月額7万円の最低保障年金案もその一例である。ただし、民主党政権の最低保障年金案は財源を消費税とするものであったが、その財源は、累進性の強い所得税や法人税などを充てるべきである⁵⁾。最低保障年金の確立により、生活保護受給の高齢者は確実に激減する（年金だけで生活していけるのであれば、生活保護を受給する必要はない！）。

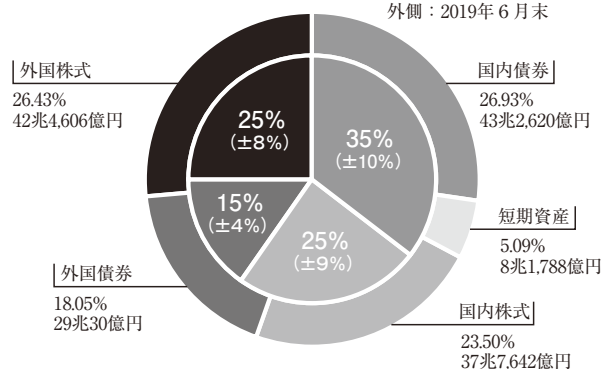
これに対して、②の保障については、所得比例負担と所得比例給付により社会保険方式で給付を行う仕組みが適切と考えるが、その場合も、被用者だけでなく、自営業者も含めたすべての人をカバーする方式が望ましい。自営業者の所得をいかに捕捉するかという課題はあるものの、多くの国では、自営業者を含めた所得比例年金は存在しており、非現実的なものではない。

(3) 税方式の移行期までの改善案、そして年金積立金の活用

税方式への移行期間においても、老後の所得保障制度としての年金制度の趣旨から、保険料免除期間の年金額も満額支給とするなどの制度改革が必要である。また、前述の年金生活者支援給付金の対象者を、納付期間を満たしていない無年金者にも拡大し、支給額も大幅に増額するなどの制度拡充を図るべきであろう。

図表3 年金積立金のポートフォリオと現状

内側：基本ポートフォリオ
(カッコ内は乖離許容幅)
外側：2019年6月末



(出所)年金積立金管理運用独立行政法人「2019年度第1四半期運用状況(速報)」

さらに、年金積立金を計画的に取り崩し、現在の老齢基礎年金のみの受給者の年金額を生活保護基準レベルまで引き上げていく方法もある。そもそも、年金制度を維持するために(年間給付費52兆円。2017年度末。以下の数値も同じ)、164兆円もの巨額の積立金を保持する必要があるのか疑問である。安倍政権は、2014年10月から、年金積立金の基本ポートフォリオ(資産運用割合)の国内外債券の構成割合を下げ、国内外株式の割合を大幅に引き上げた(ともに12%→25%。図表3)。こうした年金積立金の投機的な市場運用をやめ(ちなみに、アメリカでは、年金積立金は、非市場の国債保有に充てられ、市場運用を行っていない)、運用の透明性を確保し安定運用を行うべきである。そのうえで、ヨーロッパ諸国の積立金の残高は給付費1年分が通常であることを考えれば、給付費1年分(約50兆円)を残し、積立金を年間10兆円ずつ10年かけて取り崩し支給額に上乘せすれば、低年金受給者の暮らしの改善に役立つはずだ⁶⁾。年金積立金の投機的運用よりも、積立金の取り崩しによる基礎年金水準の引き上げの方が、はるかに有効な積立金の活用方法であるし、年金受給者の生活保障という公的年金制度の目的にかなう選択肢であることは明らかである。

6 今後の課題

現在の日本では、年金給付がそれなりにあり相当の蓄えがある人でも、病気や障害を負って医療・介護が必要になったとき、医療費などの負担で膨大な出費が必要となり、たちまち生活苦に陥る。多くの国民は、生活不安・将来不安(とくに老後の不安)を抱え、年金など社会保障の充実を望んでいる。そして、消費税増税と社会保障の充実をリンクさせることには無理があるのではないかと気づきはじめている。いまこそ、年金制度の

正確な現状を知らせつつ、税方式による最低保障年金の構築、そのための財源は所得税と法人税の累進性の強化によって十分賄えることなどの対案(選択肢)を提示し、野党統一の共通政策化し、政権選択がかかる次期衆議院選挙の争点としていく運動が求められている。

[注釈]

- 1) この仕組みから、堀勝洋『年金保険法〔第4版〕』(法律文化社、2017年)265頁は「人口要因変動スライド」と呼ぶべきとしている。
- 2) 社会保障制度改革国民会議報告書「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」(2013年8月)39頁。
- 3) 2019年末現在で、全国44都道府県39地裁で提訴されており、原告も5000人を超え、社会保障裁判としては史上最大規模の集団訴訟に発展している。筆者も、同訴訟において、原告側の共通意見書を東京地裁などに提出し、2019年11月25日には、福岡地裁で、学者証人として陳述した。筆者の主張については、伊藤周平『「保険化」する社会保障の法政策—現状と生存権保障の課題』(法律文化社、2019年)第1章参照。
- 4) 同様の指摘に、高端正幸「年金財政」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』(ミネルヴァ書房、2018年)84頁参照。
- 5) 具体的な財源確保策については、伊藤周平「社会保障財源論のまやかし—応能負担に立ち返った税制改革を」世界(2019年8月号)103-104頁参照。
- 6) 同様の指摘に、山家悠紀夫「社会保障の財源を考える・下—社会保障の支出を賄う財源は十分に生み出せる」保育情報(2016年6月号)13頁参照。

いとう しゅうへい 1960年生まれ。鹿児島大学法文学部教授。専攻は社会保障法。著書に『社会保障のしくみと法』(自治体研究社、2017年)、『社会保障入門』(筑摩書房、2018年)など。