

最低保障年金の給付水準に関する一考察⁽¹⁾

木元浩一

城西大学 現代政策学部

要 旨

本稿では、主に最低保障年金の給付水準について検討する。また、併せて大まかな実施コストを示し実現可能性についても言及する。現行の公的年金制度において国民年金制度の未加入・未納により将来時点で高齢期の貧困者が増大すると予想されており、その対応策の一環として基礎年金の全額税方式化の提案の流れで最低保障年金制度案も提起されてきた。しかし、制度設計の具体的な仕組みは示されてきたものの、具体的な給付水準の提案はなされておらず、なかば便宜的に一定の金額が示されてきただけであった。最低保障年金の主たる目的が将来の貧困高齢者への対応策であるなら給付水準の検討は不可避である。また、給付水準自体は実施コストに直結するため、実現可能性という観点からも重要である。そこで本稿では根拠づけとして貧困基準を援用しながら給付水準について検討したうえで具体的な数値を示し、併せて大まかな実施コストを試算することにより実現可能性も検討した。本稿で提案する消費支出基準（本稿案）での給付水準の場合、過去の保険料納付実績を考慮したケースで、所得制限ないし支給開始年齢の引き上げを考慮に入れば財政的な負担は緩和されるため、導入を検討する余地は十分にあると考えられる。

キーワード：最低保障年金、給付水準、高齢者

1. はじめに

最低保障年金は、現在の非正規雇用者の増加を背景として、若者の保険料負担が困難になっていくことで将来の無年金者・低年金者の増加が予想され、これに対する老後保障の必要性から検討が進められている。

最低保障年金ないし基礎年金の全額税方式化の先行研究としては、社会保障国民会議（2008）、稲垣（2009）、および山本（2012）等が挙げられるが、いずれの研究でも最低保障年金の給付水準そのものの検討は行われておらず、民主党案の7万円をそのまま踏襲したり、現行の老齢基礎年金の満額を基準にしているケースが多い。すなわち、先行研究においては給付水準の議論が欠けているのである。最低保障年金の議論では、導入目的は高齢期での金銭的な資金力が乏しい低年金・無年金者の救済を図ることであり、高齢期の最低生活を念頭に置いた給付水準の議論を行うことは価値があると考えられる。また、最低保障年金の費用を決定づける大きな要因の一つは給付水準であり、この点からも最低保障年金の給付水準への検討を行うことには意義があると考

えられる。

本稿では最低保障年金の給付水準について、貧困基準をベースに根拠づけられた具体的な金額を提案することを第一義的な目的としている。そこで本稿では、最低保障年金の給付水準について貧困基準を参考に検討し、併せて大まかな実施コストを試算して実現可能性にも言及する。本稿の構成は以下の通りである。2では先行研究の整理とともに最低保障年金が必要な背景を述べ、本稿で想定する最低保障年金の位置づけについて説明する。3では最低保障年金の給付水準を貧困基準に則して検討する。4では最低保障年金の実現可能性を検討する。「おわりに」では簡単なまとめと残された課題および今後の展望について述べる。

2. 先行研究の整理と最低保障年金の位置づけ

2.1 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制度の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。その際に、現行の公的年金制度の問題点に関するシミュレーションを行った文献、制度の抜本改革を提起した文献、そして、最低保障年金制度の確立を検討する際に参考に値する文献に分けて整理し、最後に本稿の問題意識と目的を簡潔に述べる。その上で、2.2において本稿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。

2.1.1 現行の公的年金制度の問題点に関するシミュレーション

現行の公的年金制度に関する問題点は多岐にわたるが、制度改革と結び付けられて論じられる問題点として、公的年金制度の世代間格差の問題と国民年金制度の空洞化問題が挙げられる。上記の問題に関する先行研究も多数存在するが、本稿では空洞化問題を制度未加入の動機から分析して対策を提起している鈴木・周（2001）、世代間格差と公的年金制度の維持可能性を結び付けて論じている伊藤・鈞（2005）を取り上げる。

鈴木・周（2001）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、自身の健康状態の悪さ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が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より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、税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、その後に固定する方式が有効であるとしている。

伊藤・鈞（2005）は、題目にあるように公的年金制度の維持可能性を給付・負担倍率の視点から世代別にシミュレーション分析している。ここでは詳しい分析手法についての説明は煩雑になるため、省いて結果の概略のみを示す。まず、給付・負担倍率についての基準としては、便宜的に1を基準としている。主要な結論としては、現行の制度を前提とすると、若年世代ほど給付・負担倍率が小さくなることが示されている。なお、一人当たり国民所得の成長率が1%では2000年時点40歳世代以下で給付・負担倍率が1を下回り、2%のケースでは30歳世代までは給付・負担倍率が1を上回るとしている。ただし、中期・長期では年金財政が悪化し積立金が縮小していく。インフレが生じた場合には、マクロ経済スライドの影響により年金財政が改善することが示されている。また、マクロ経済スライド調整の存在により世代間格差の是正の効果がある点も示されている。伊藤・鈞（2005）は、シミュレーション結果を通じて、現在の少子高齢化やゼロ成長に合わせた制度に移行する際には、世代別の給付・負担関係および年金財政の維持を考慮して、制度設計していくべきであると主張している。

2.1.2 基礎年金制度の抜本改革を提起した文献

現行の公的年金制度は2.1.1で示したような点を含めて様々な問題が生じており、それらの解決策として、様々な抜本的な改革が提案されてきた。本稿では、その中でも特に公的年金制度の1階部分である基礎年金制度と深く関連する改革案を提示した文献を取り上げる。まず、公的年金制度の1階部分に焦点を当てて基礎年金の全額税方式化を提案した経済企画庁経済研究所編（1999）を取り上げ、その後に本稿で提起する最低保障年金制度の導入を提起している文献として、高山（2004）、深尾他（2006）、白石（2008）、小越（2010）を取り上げる。

経済企画庁経済研究所編（1999）は、題目に「新たな基礎年金制度の構築」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階部分の基礎年金制度における水準は、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、財源調達方式は税方式としている。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

峻別することも示している。

本稿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を踏まえれば、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、著書の第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）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、保険料抛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低保証年金として運営していく旨を提唱している。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唱している。なお、年金財政の健全化の視点から、年金給付増の抑制策としてデフレ下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。

深尾他（2006）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。

白石（2008）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あげている。保障水準については所得代替率に着目し、日本が国際的にみ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一つであると述べている。

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「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」で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。

2.1.3 最低保障年金制度の検討に資する文献

2.1.2では、最低保障年金制度の導入を示唆している文献を挙げた。しかし、実際に最低保障年金制度を導入する場合には、制度そのものに対する理念の在り方や制度を導入するにあたって検討すべき事項が生ずる。本稿では最低保障年金制度の理念を検討する際にはベーシック・インカムが重要になると考え、基礎年金制度とベーシック・インカムとの関連に触れている鎮目（2008）を取り上げる。また、最低保障年金制度を導入する際に検討すべき事項を掲げている牛丸・木元（2015）も取り上げる。

鎮目（2008）は、ベーシック・インカムと基礎年金制度の親和性に着目して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、税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。

牛丸・木元（2015）は、2014年の公的年金制度に関する財政検証の内容をきっかけとして、基礎年金の在り方に関して、制度創設時の議論まで遡りながら再検討を行っている。再検討の必要性を痛感する財政検証の内容とは、「基礎年金制度の軽視」としている。財政検証では所得代

替率の見通しを結果として示しているが、厚生年金と基礎年金の合計に焦点が当てられており、基礎年金単独の数値に焦点が置かれていないことを問題視しているのである。

こういった問題意識に立脚して制度改革を議論しているが、最低保障年金制度についても第5章で議論している。そこでは、最低保障年金制度の概念が説明された後に、最低保障年金制度が提案されてきた背景を、グローバル化による非正規雇用の問題と関連付けて説明している。その後、これまで提案されてきた最低保障年金制度の概要を整理している。また、年金制度において最低保障要素を設けている国を挙げつつ、有名な制度としてスウェーデンの年金制度について簡単に説明している。そして、最後に、最低保障年金制度を実際に日本で導入する場合について検討すべき事項として、最低保障年金の給付水準、公的年金制度全体での位置付け、他の社会保障制度との関係を挙げている。検討課題の内、給付水準の検討を最重要課題であるとし、根拠づけられた様々な給付水準と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他はないとしている。

2.1.4 本稿の問題意識と目的

先行研究の整理で示したように、現行の公的年金制度には世代間格差や国民年金の空洞化といった問題があり、その解決策として公的年金制度改革がしばしば提起されてきた。公的年金制度改革としては基礎年金制度の税方式化が提起されるとともに、その流れで、最低保障年金制度の確立も提起されてきた。先行研究においては、最低保障年金制度の具体的な制度設計や検討事項については示されているものの、管見の限り、最低保障年金制度の給付水準そのものに焦点を当てた研究は見当たらない。最低保障年金制度が国民年金制度の未加入・未納に基づく高齢期の貧困対策と捉えられるならば、高齢期の生活水準に直結する給付水準の検討は極めて重要である。また、給付水準は給付対象者の範囲と並んで実施コストに直結するため、財政的な実行可能性とも深く関係することに鑑みれば、やはり極めて重要な論点である。本稿では、この重要な論点である最低保障年金制度の給付水準に関して、一つの考察を加えるものである。

2.2 最低保障年金の位置づけ

本稿の主な目的は、最低保障年金の給付水準の検討にあるが、本節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、我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、我が国においては、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で、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」での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⁽²⁾。貧困に陥った場合には生活保護の受給があるが、スティグマの間

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。厚生労働省によれば、平成28年度における現年度分の納付率は65.0%である⁽³⁾。裏を返せば、納付対象月数の4割弱が未納である。人数ベースでは、平成26年3月末現在で未加入者数が約9万人、未納者数が224万人であり、この未納者は第1号被保険者である⁽⁴⁾。また、未加入者も第1号被保険者の対象者であると考えられる。未加入・未納の履歴は、その分だけ年金額が低くなるので、将来の高齢期の貧困問題に重要な意味を持つ。本稿では現在と将来の貧困高齢者の救済策として最低保障年金を検討する。

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の進展がある⁽⁵⁾。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、未加入や未納の状況に陥ってしまうのである⁽⁶⁾。もちろん、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応じて低くなる。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。

こういった問題は、我が国の公的年金制度が経済社会状況の変化に対応しきれなくなっていることから生じている。もともと国民年金制度が想定しているのは定年のない個人事業主であった。したがって、「非正規雇用者等の老後の生活保障を目的とした制度体系に変更する必要が高まっている」という指摘もある⁽⁷⁾。そこで、本稿で検討するような最低保障年金制度を検討する意義が出てくる。いうまでもなく、非正規雇用者を厚生年金保険制度に包括する案も考えられる。しかし、企業側に新たに保険料負担が生じるため、労働需要が減少し、非正規雇用者の失業問題が新たに生まれる可能性がある。

本稿では、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と考えられる。本稿では便宜的に、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。本稿では、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おり、その理由については本稿の「3.4 なぜ最低生活保障なのか」で論じている。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、本稿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。

本稿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。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税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。また所得調査や資力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⁽⁸⁾。本稿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になる。

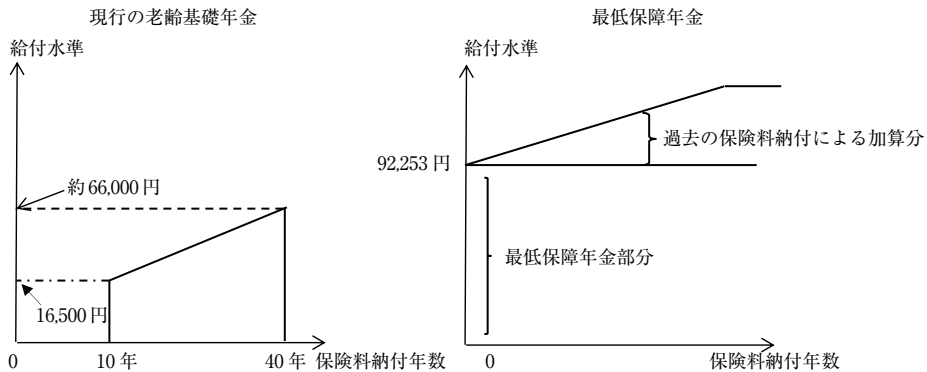


図1 現行の老齢基礎年金と最低保障年金

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等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稿案である。

出所) 筆者作成

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応じ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3章で説明する本稿案の92,253円を示している。

本稿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)では全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(2007)も15歳以上の国民すべてに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応じ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。本稿では、現行の国民年金被保険者の所得把握の問題を考慮し、純粹に最低保障年金と2階部分の報酬比例年金部分を分離することを想定している。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税方式化では、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応じて加算（C'は保険料部分と国庫負担部分の両方を考慮）である。本稿の給付水準は、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。少なくとも本稿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。なお本稿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が、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為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り、しかもその理由が経済的な理由により保険料を納められない非正規雇用者の増加である。こういった非正規雇用者は自助努力自体に難を抱えているので、モラルハザードと言ってよいのであろうか疑問がある。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深く関係してくる。いずれにせよ実証的な研究が待たれる。

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・インカムとの親和性が強い。先行研究の鎮目（2008）は、各国の基礎年金制度

をベーシック・インカム の視点から分類していた。本稿で想定する、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・インカム型と言える。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。

3. 最低保障年金の給付水準

本章では、最低保障年金の給付水準を検討する。現行の満額約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)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⁽⁹⁾。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唱してきた。しかし、その根拠は明らかではない。そこで本稿では、貧困基準を参考に給付水準を検討する⁽¹⁰⁾。

3.1 貧困概念

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」⁽¹¹⁾である。一方、相対的貧困による貧困概念は、ある時点のある社会を念頭に設定されるものである⁽¹²⁾。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。

3.2 給付水準

3.2.1 生活保護基準

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⁽¹³⁾。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⁽¹⁴⁾。

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。

表 1 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

3.2.2 OECD の貧困基準の援用

一方、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。本稿では、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。本稿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。

表 2 高齢者世帯のみを考慮した 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

3.2.3 最低生活費基準

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) 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⁽¹⁵⁾」と述べている。一方、『年金白書 (1999 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⁽¹⁶⁾の額 10,154 円を差し引いた額）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ており、その根拠については 3.3 本稿案の給付水準について述べる。そしてさらに 3.4 では、そもそもなぜ最低生活保障を強調するかという理由を述べる。本稿では上記の提案に「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⁽¹⁷⁾。

表 3 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

表 4 各給付水準の比較

(月額、円)

橋木案	本稿案	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

3.3 本稿案の給付水準について

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%⁽¹⁸⁾ 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「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⁽¹⁹⁾。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⁽²⁰⁾。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』になっており、多くの人が老後に経済的不安を抱えていることが分かる⁽²¹⁾。したがって、本稿では少しでも老後の不安を軽減できるように最低限の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、本稿案では年金白書案に交通・通信を加えている。さらに、本稿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・介護については医療保障制度や介護保障制度の方で主に対応していく事項なので最低保障年金からは除外している。

以上の様に、何をもちいて最低生活保障とするかには論者によって恣意性が避けられず幅がある。重要なことは選択肢として様々な給付水準と対応する費用を示しつつ議論を続け、国民の合意を図ることであろう。その意味で本稿において示した給付水準についてもあくまで一提案に過ぎない点を付言しておく。

3.4 なぜ最低生活保障なのか

上記した通り、本稿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。非正規雇用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、総務省統計局（2017）「家計調査」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、どちらかというとなら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と考えられる。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」⁽²²⁾と説明している

が、これは基礎年金導入当時（1986年）の経済社会状況を考慮したものであり、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。例えるなら、アリとキリギリスの話であろう。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、アリとキリギリスに例えたが、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。よって、彼らを「キリギリス」とするのは妥当ではない。以上の点から、本稿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、本稿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。

4. 最低保障年金の実現可能性

それでは、上記の給付水準の検討を踏まえて、大まかな実施コストに基づいて実現可能性を検討したうえで、結論を述べる。コストの試算は現行の老齢基礎年金制度からの追加コストとして試算している⁽²³⁾。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制度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性で、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。

以下、基本ベース1（C'案）、基本ケース2（A案）、所得制限ケース、支給開始年齢引き上げケースについて実現可能性を模索し、結論を述べる。

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歳以上人口を掛け、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て示された額（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費用を控除している。所得制限ケースに関しては、所得分布上位者50%（対象者の半分）を基準としているため、例えば第3案の給付なしの場合にはコストが半分になる。

同様の考えで第2案の給付50%減の場合には、対象者半分のうち給付が半分に減少されるので、全体では1/4のコスト減少になる。第1案についても同様の考え方を適用して、全体で1/8のコスト減少になる。支給開始年齢引き上げのケースについては、基本ベース1（C'案）の算定方法において人口データを入れ替えただけである。

4.1 基本ベース1（C'案）

表5 追加コストの試算（基本ベース1（C'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 (橋木案)	消費支出基準 (本稿案)	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

表5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。本稿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稿案でも48.0兆円と高額である。財政的な負担を考慮すると実現可能性に乏しいであろう。

4.2 基本ベース2（A案）

表6 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 (橋木案)	消費支出基準 (本稿案)	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一つは、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表6

である。C'案に比較して大幅にコストが削減されている。とりわけ、本稿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。消費税率8.5%分の追加コストをどう判断するかは国民の判断に委ねられるが、最低保障年金の恩恵を考えれば、財政的な視点で見ると、実現可能性は皆無ではないであろう。

財政的な視点だけ見れば、実現可能性は皆無ではないが、政治的な要因まで含めて検討すると、実現可能性には疑問符が付く。なぜなら、過去の保険料納付実績を全く考慮しないA案では、真面目に保険料納付を行ってきた被保険者と保険料未納者との間での公平性が保たれないからである。最低保障年金の実現可能性を問うときには、やはり過去の保険料納付実績を給付の考慮にいれるべきである。

4.3 所得制限のケース

表7 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

そこで、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、本稿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。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、表7に結果をまとめた。表7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。

4.4 支給開始年齢引き上げのケース

表8 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表8である。支給開始年齢として、70歳と後期高齢者である75歳に引き上げたケースについて試算した。表8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税方式の最低保障年金を提唱している。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⁽²⁴⁾。その意味で75歳への引き上げも重要な選択肢である。

4.5 結論

上記で検討したように、基本ケースC'案は財政的負担が高く実現可能性に乏しいであろう。保険料納付実績を考慮しない基本ケースA案では、財政的に見て実現可能性は皆無ではないが、真面目に保険料納付を行ってきた被保険者と未納者との間での公平性を考慮に入れた時に、政治的な視点からみて実現可能性には疑問符が付く。

所得制限および支給開始年齢の引き上げの両方について、相応の財政減少効果はあるものの、所得制限については次のような困難さに直面する。まず、現行の租税制度においては、所得把握自体が困難であり、最低保障年金の給付目当てに所得隠しが発生してしまう問題がある。所得調査を厳格に実施すれば、多額の調査コストがかかる。また、分布50%前後では、最低保障年金の給付により所得の逆転現象という不公平が生じる可能性がある。これらの面から見て、所得制限については現実的とは言えない。現実性があるのは支給開始年齢の引き上げであろう。基礎年金の支給開始年齢を引き上げる議論も行われていることを考えれば、十分に実現可能性がある。また、所得制限のケースのような問題がないのも利点である。問題点としては、定年年齢との関

係で高齢者雇用の問題があり、この点は別途検討する必要がある。

なお、最低保障年金の給付にあたって所得制限がかけられた場合、高齢者の労働供給および貯蓄に影響を及ぼすことが予想される。影響は在職老齢年金の就労抑制の議論と重なり、所得制限を超える勤労所得を得ている高齢者は、労働供給を減少させると考えられる。逆に、所得制限以下の高齢者は所得制限の上限を考慮しつつ労働供給量を決定すると考えられる⁽²⁵⁾。貯蓄への影響については、最低保障年金が最低生活費を保障することを想定しているため、安心感から貯蓄意欲は減退すると考えられる。また、高齢世代内の所得分配については、報酬比例年金および高齢期の勤労所得を対象として所得制限を設けた場合、自助努力をした高齢者とそうでない高齢者との間で不公平の問題が生ずる。また、所得制限による労働供給の変化によって所得分配および貯蓄への影響も発生する。所得制限付の最低保障年金を導入する場合には、これらの影響をも考慮する必要があるだろうが、本稿では最低保障年金の給付水準の検討に重点を置いているため、これらの影響については今後の課題としたい。

本稿では、最低保障年金の導入によって現行の老齢基礎年金給付費が削減されるため、追加コストという形で試算し、検討にあたっては簡易的に消費税率に換算した。もちろん、現在の老齢基礎年金は保険料と国庫負担によって財源が賄われており、全額を消費税で賄う最低保障年金とは、ミクロレベルで見た負担の在り方が異なってくる点には注意が必要である。

現在および将来生ずると思われる問題は、未納に伴う将来の低年金・無年金、低貯蓄、将来の家庭内扶養の困難さ等であるが、これらの多くは労働問題および社会保障制度上の問題が主な原因である。雇用環境が整備されれば賃金上がり、保険料納付の余裕が生まれ、貯蓄も可能になり、結婚も容易になる。また、非正規雇用者が完全に厚生年金保険の対象者になれば、将来の低年金・無年金者は激減することが予想される。その場合には、最低保障年金の必要性は大幅に低下する。最低保障年金の議論は、雇用環境の整備と社会保障制度の改革にも大きく左右される。

5. おわりに

本稿では最低保障年金の給付水準について貧困基準を念頭に置いて提案し、大まかな追加コストも併せて示すことにより、実現可能性についても言及した。追加コストは莫大であるが、所得制限を設けたり支給開始年齢を引き上げれば、財政的な見地から実現可能性を検討する余地はある。また、本稿では特に言及していなかったが、公的年金には積立金が保有されており、最低保障年金制度の創設等の年金改革を行う際にかかる費用や不測の事態に備える、いわばバッファーとして利用してもよいと思われる。

最低保障年金を導入すれば、生活保護等で漏救に陥っている人を救えるメリットがある。また、現役時代に保険料を納めたくても経済的な理由で納められない貧困者（厚生労働省（2015）「平成26年国民年金被保険者実態調査」によれば、保険料を納めなかった理由（主要回答）で経済的理由が67.1%にものぼる）を救うためにも有効である。さらに、非正規雇用者の低賃金、低

額の貯蓄、および未婚率の高さから予想される家族規模の縮小に伴う家庭内扶養の困難さを考慮すると、老後生活費の確保としての最低保障年金は重要な意味を持つ。これらのメリットを考慮すれば、所得制限や支給開始年齢を設けて財政的な実現可能性を担保した上で、最低保障年金の導入を検討する価値は十分にある。

なお、財源としては消費税を念頭に置いたが、実際に消費税率を上昇させて財源を賄うのは容易ではない。消費税には逆進性が存在し国民受けが悪く、政治的に見て困難だからである。しかしながら、安定性を考慮すれば消費税を最有力候補に考えるべきであろう。消費税負担という痛みはあるが、その一方で最低保障年金という高齢期の最低生活保障を担う制度が創設される、という強みを国民に訴えて信を問うべきであろう。

残された課題としては、各給付水準の妥当性の詳細な検討、とりわけ持ち家の有無や居住地といったミクロ的な個人属性を、どの程度まで給付水準に反映させるかという問題がある。加えて、新たに最低保障年金制度を導入した場合、生活保護制度や厚生年金保険との関係を、どのように考えるかという問題もある。最低保障年金の給付額によっては、厚生年金保険の報酬比例部分を引き下げる議論もあり得る。受給要件として、居住年数を設ける等の議論もあり得る。所得制限についても多様な方法がある。支給開始年齢の引き上げは、年齢という客観的な指標で実行可能であり、所得調査のコストがかからない利点もあるものの、定年との関係で雇用問題に直面する。支給開始年齢の引き上げに伴い、定年を70歳ないし75歳に引き上げた場合には、若者の雇用が失われる可能性がある。また、高齢による労働能力の低下に伴う労働不能者への早期受給も検討する必要がある。これらの問題は今後の検討課題とし、さらに給付水準を含めた最低保障年金の議論を深めていくことが必要である。

《注》

- (1) 本研究を進めるにあたって早稲田大学政治経済学術院の牛丸聡教授から懇切丁寧かつ有益なご助言を頂いた。また、匿名の査読者から懇切丁寧で極めて有益なコメントを頂いた。記して、感謝申し上げる。いうまでもなく本稿に誤りがあるとしたら、それは筆者の責任である。なお、本稿の投稿に当たっては『城西現代政策研究』編集委員会の紀要担当者である市川直子先生および前担当者である大藪陽子先生に大変お世話になった。記して感謝申し上げる。
- (2) 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)
- (3) 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-Jigyokanrika/0000169512.pdf> (アクセス日: 2017 年 7 月 1 日)
- (4) 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-Jigyokanrika/0000089759.pdf> (アクセス日: 2017 年 7 月 1 日)
- (5) 厚生労働省 (2017) 「労働力調査 (基本集計) 平成 29 年 (2017 年) 5 月分」によれば 2017 年 5 月の時点で、雇用者のうち、約 36.8% が非正規の職員・従業員である。
- (6) 厚生労働省 (2015) 「平成 26 年国民年金被保険者実態調査」によれば保険料を納めなかった理由 (主要回答) で経済的理由が 71.9% であり、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」の55.4%より20%近く上昇している。

- (7) 山本 (2012), p.11
- (8) 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、緩やかな資力調査に基づく『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)。これは資力調査を前提にしているので、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。
- (9) 吉原 (1987), pp.44-51
- (10) 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。本稿では3.3で給付水準に関する検討を行っている。
- (11) 吉岡 (1994), p.44。金澤 (2010) および Hindriks, J. and Myles, G. D. (2006) も同様の説明をしている。
- (12) Hindriks, J. and Myles, G. D. (2006), p.428
- (13) 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。
- (14) 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。
- (15) 橋木 (2005), pp.58-59
- (16) 教養娯楽サービスは宿泊料、バック旅行費、月謝類、他の教養娯楽サービスで構成されている。
- (17) 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。
- (18) 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)
- (19) 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)
- (20) 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)
- (21) 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.jil.or.jp/press/2016/nw16_2.html (アクセス日:2017年7月4日)
- (22) 吉原 (1987) p.44
- (23) 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。
- (24) 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度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。
- (25) 実際、清家・山田 (2004) で「高齢者のなかには年金給付を減じられないよう働くことをやめたり、働く量を減らしたりする人も出てくる。つまり、給付にともなう収入制限という給付方法が、就業を抑制する効果を持っているのである。」と述べられている (p.65)。清家 (1993) では、この点について所得—余暇平面を用いて主体的均衡の観点から理論的に説明されている。また、山田 (2012) でも述べられている通り、在職老齢年金制度の改正の背景には当該制度の就業抑制効果が指摘されて

きたことがあり、実際、多くの研究でそうした効果が実証されている。

〈査読済論文〉

【参考文献】

- 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』, <http://hdl.handle.net/10086/14177>（アクセス日：2018年1月18日）
- 稲垣誠一（2009）「第Ⅱ部 各論 第7章 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）『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, pp. 233-252
- 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巻, 第1号, pp. 61-70
- 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
- 小越洋之助（2010）「第4章 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）, 『国民的最低限保障——貧困と停滞からの脱却』, 大月書店
- 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巻, 第4号, pp. 2-11
- 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（1999）『年金白書（1999年版）』
- 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）——」, <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.kaigoseido.net/kaihou/15/1-6_b.pdf（アクセス日：2017年7月1日）
- 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・稲垣誠一（2009）「第Ⅰ部 総論 第7章 年金制度改革モデル」, 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, pp. 73-85
- 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) 『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
- 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)
- 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』, <http://hdl.handle.net/10086/15076> (アクセス日: 2018年1月18日)
- 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』, No. 42, pp. 44-60
- 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
- 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 (2017) 「家計調査」, <http://www.stat.go.jp/data/kakei/> (アクセス日: 2017年7月8日)
- 高山憲之 (2004) 『信頼と安心の年金改革』, 東洋経済新報社
- 橋木俊詔 (2005) 『消費税15%による年金改革』, 東洋経済新報社
- 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)
- 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)
- 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
- 松本淳 (2005) 「第3章 セーフティネットとしての最低保障年金」, 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, pp. 63-80
- 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
- Hindriks, J. and Myles, G. D. (2006), *Intermediate Public Economics*, The MIT Press

Thoughts on the Benefit Level of the Minimum Guaranteed Pension

Kouichi KIMOTO

This paper examines the feasibility of introducing a minimum guaranteed pension into Japan. Until now there have been inadequate studies on establishing a minimum guaranteed pension. However, because establishing a minimum guaranteed pension is connected directly with the standard of living of the elderly, the issue is important. In addition, from a financial aspect, it is pertinent because the current pension system is connected directly with how much one pays over the course of their working life. The author examines introducing a minimum guaranteed pension with reference to a minimum standard of living. In addition, a cost estimate is also pointed out. Should a minimum benefit level be introduced, there is no doubt the cost will be high in order to guarantee a minimum standard of living. Yet, the idea is not totally infeasible, especially when considering the age at which Japanese people are eligible to receive a minimum guaranteed pension.