

資力調査付給付の受給率
1990年代半ば(日本のみ2003年)

	カナダ	フィンランド	ドイツ	日本	オランダ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
60-64	18	18	10	2	12	10	20	12
65-69	16	14	7	2	..	16	17	11
70-74	19	16	..	2	..	25	27	11
75+	29	21	..		13	42	38	11

(出所) Yamada & Casey (2002)、厚生労働省(2004)『被保護者全国一斉調査 平成15年度』、総務省『年齢別推計人口』、Yamada (2007)。

なお、第9回年金部会で大勢を占めわたくしも論じた、生活保護の受給要件を緩和した制度で対応するという手段は、第9回配付資料1-3の「年金制度でも生活保護でもない、新たな社会扶助制度として作る」ことに相当すると思われる。その際、資料にあった、下記、民法上の問題を検討するべきであったと思われる。

(例) 民法第877条第1項による家族による私的扶養義務についてどう考えるか。

民法第877条第1項 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

※ 諸外国では、一般に、扶養義務の範囲は夫婦間と未成年のこどもに限定され、成人した子が親を扶養する義務がない

国民年金保険料の免除制度について

Turnround を申請主義下での行政手段と呼ぶには、少し無理があるようなので、申請主義と職権適用との間に位置する turnround について適当な日本語を考えてもらえればありがたい。

ちなみに、

『朝日新聞』2006年8月29日夕刊2面

(窓・論説委員室から)逆転の発想

国民年金の保険料を払わない人を勝手に免除扱いしたり、住所不明の「不在者」にしたり……。社会保険庁の暴走はとどまるところを知らない。

ならば保険料が払えない低所得者のため、社会保険事務所が本人の免除申請を代行できるようにしてはどうか。

慶応(けいおう)大教授の権丈善一(けんじょうよしかず)さんは、自らのホームページなどで提案している。本人の申請(しんせい)以外は認めない現行の仕組みを転換する「逆転の発想」といってよいが、その理由はおおむね次のようなものだ。

その1 免除手続きがなければ、万一、障害者になっても障害年金がもらえない。またそ

の間は未納扱いとなり、下手(へた)をすると老齢(ろうれい)年金も受け取れなくなる。

その2 ところが、免除の該当(がいとう)者には、情報を入手して、必要な手続きを取ることを苦手にする人が少なくない。

その3 社会保険事務所には、これまで個人の所得情報が入らなかったが、04年の年金改革で入手できるようになった。

それならば、役所が本人に説明し、同意を得たら、手続きを代行してあげてもいいではないか。権丈さんはそう考えた。

老後の支えとなる国民年金には全国民が入ることになっている。保険料とは別に税金も投入される。たしかに制度から外れる人を減らす工夫がもっとあってよい。

社保庁の改革法案は秋の臨時国会で仕切り直しとなった。さまざまな視点からの検討が必要だが、不正がこれだけ積み重なると、どうなることか。〈梶本章〉

非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等について

《各方面からの主な提案内容》に、「社会保障国民会議 雇用年金分科会中間報告」にある、次の文言も視野に入れておいてもらいたい。

現在国会に上程されている改正法案の成立を急ぎつつ、非正規雇用者への社会保険適用と適用事業所の対象をさらに拡大する方向で、早急に検討すべきである。その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても、適用を免れるための細切れ労働時間を設定させないという視点からは検討する価値があるだろう。

なお、短時間労働者と第1号被保険者との逆転現象などを視野に入れば、最終的な雇用年金分科会中間報告の前バージョンの下記文言（特にゴチック箇所）の方が適当であると思える。

その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても検討の視野に入れて考えるべきであり、まず少なくとも雇用主については労働時間と関係なく保険料を支払うという制度にすることも検討すべきである。

年金部会（第 9 回） 各論点への意見

都村敦子

資料 1－1

資料 1－4 の免除対象者への勧奨の徹底と一部免除対象者への納付勧奨、および職権で免除を行うこと等に努力を集中した後、保険料の徴収時効を見直すべきかどうかを検討すればよいと思う。

資料 1－2

“退職後に妥当な生活水準を維持することができる年金資格を取得できること”は年金制度の目標の一つとして重要である。受給資格要件として 25 年が設定され、その後の改正時にも維持されてきた点は評価できる。

ただし、中高年齢期に長期失業者となった者や不完全な職歴しかもたない者にとっては、25 年の受給資格期間は厳しいであろう。受給資格期間の短縮を検討するとしても、上記の目標を考慮し、大幅な短縮は望ましくない。

資料 1－3 最低保障年金について

1. 制度の必要性

- (1) 一生を通じて労働市場に最低限の参加しかできなかった者や家庭の崩壊を経験した者など大きな個人的リスクをもつ高齢者がいる。特定グループの人たちを低所得、低年金から守る視点は不可欠である。

<参考>

- 高齢者の貧困率は全人口の貧困率より高い (P6 図 1)
- とくに、75 歳以上のひとり暮らしの独身女性は貧困の高いリスクにさらされている。所得 5 分位階級の最も低い所得層に属する 75 歳以上の女性単独世帯の割合、78, 7%、諸外国より高い。(P7,8 表 1)

要因 ・家庭的責任のため有給の労働に従事できなかった。
・これまでの就労が年金権につながらない (パートタイム労働等)
・低賃金のため低い年金給付となる。
・女性の平均寿命が長いことが貧困のリスクを高める。
・遺族年金 (ひとり暮らしの高齢の寡婦と対照的) の権利を有していないなど。

- (2) わが国の現行の 1 階部分 (再分配的年金制度) における最低保障機能は十分ではない。最低保障は年金制度にとって、第一義の避けて通れないものである。

2. 諸外国の制度

○ OECD 諸国は、高齢期の貧困を防止するためのセーフティネット（1階部分の再分配的年金制度）を有している。3つのタイプに分類される。（P9 表2）

① 基礎年金（13 か国）

給付は定額、もしくは労働年数のみによる。過去の所得には依存しない。

② 対象が限定された年金（16 か国）

貧困な高齢者に対してはより高い給付が支給され、裕福な高齢者に対しては給付が減額される。

受給資格は、インカムテスト（すべての所得源を参考）もしくはインカムテスト・ミーンズテスト両方を満たす者に限定される。

③ 最低年金（14 か国）

年金額がある一定水準以下になるのを防ぐことを目的とし、②と類似しているが、受給資格要件が異なる。最低年金は、2階部分の報酬比例年金制度の年金所得のみに依存する（ミーンズテストは行われない）。受給には、最低限の保険料拠出期間が必要とされる。報酬比例年金制度のミニマム・クレジット（ベルギー、イギリスなど）は同じ効果をもつ。非常に低い賃金の労働者については、より高い賃金を稼得したと想定して給付が算定される。

②③は低所得者を対象とする制度である。

○ 1階部分の平均給付レベル（P10～12 表3）

OECD 諸国における1階部分の平均給付レベルは、平均的生産労働者の平均報酬の約29%となっている。わが国のそれは16%であり、最低保障年金の制度がないため、30か国の中では最も低いレベルとなっている。1階部分の給付の形態と水準については、各国間にかなりの差異がみられる。（44%～16%）

3. 低所得者・低年金者への対応の方向について

最低保障年金の創設。

現行の年金制度の枠組みの中で高齢者の最低保障機能を強化すべきである。

現行制度に補完的性格を付与することはきわめて重要である。年金制度は、一般的には、それぞれの高齢者を親族または公的扶助から経済的に独立させるために、公的制度によって権利を保障し、高齢者の貧困を軽減するというよりはむしろ防止するために設計されている。最低保障年金は、不完全な職歴しかもたない人々、または在職中きわめて低賃金であった人々に対するセーフティネットとして作用する。

OECD 諸国のうち、16か国では“対象が限定された年金”、また14か国では“最低年金”が低所得の高齢者に対する1階部分の制度として公的年金制度の中で実施されている。高齢期の貧困を防止するため、基礎年金とこれらの年金制度の組合せを採用している国も何か国がある。

とくに“最低年金”では、考慮される所得が公的年金のみであり、簡素化されており、かつスティグマの問題を排するメリットを有する。

なお、わが国では、年金制度の枠外で、最低生活を保障する公的扶助として制度設計するべきとの提案もあるが、次のような問題がある。

- ① 公的扶助制度（生活保護）では、民法の扶養義務を優先させることが必要であるが、わが国の民法は他の国と異なり、成人した子に親の扶養を求めていることから、新たな公的扶助を設けることは難しいのではないか。
- ② 公的扶助はミーンズテストを伴うことが必要であることから、常にスティグマの問題が付きまとうと同時に、扶養義務者への援助を好まない者がいることから、低い補足率が問題となってくる。
- ③ 新たな公的扶助制度を設けた場合、運営主体が問題となる。たとえば、年金制度が十分機能していないために制度を創設するにもかかわらず、地方自治体の実施者となり、その負担を求めることには強い反発が予想され、制度化は困難ではないか。国が実施者となる場合は、国には年金の事務組織以外の運営機関がないため、事実上年金制度の中に取り込まざるを得ないのではないか。

これらの点を考えると、年金制度の中で最低保障機能をもたせることが制度化に当たって最も現実的であり、近道ではないかと考える。

社会保険である現行の年金制度においても、純粋な保険原理に基づかない“社会扶助的な要素”が取り込まれている点を指摘しておきたい。

- ① 抛出能力の低い者に対しては免除制度が設けられており、免除を受けた期間については、保険料抛出がないのに税財源により給付（国庫負担分）を行うこととしている。
- ② 20歳前に障害者となった者に対して、高率の国庫負担による障害基礎年金の給付を行っている。
- ③ 20歳前に障害者となった者の障害基礎年金には、所得制限が設けられている。

豊かな社会における貧困の存続は許されるべきではないと考える。高齢者が貧困のリスクにさらされず、適正な生活水準を維持し、社会に参加できるよう保障することを年金改革の目標の一つとすべきである。

なお、具体的な制度設計に当たって、検討すべき課題もあると考えられる。たとえば、保険料納付へのインセンティブや、繰り上げ支給の低年金者にも給付の上乗せをするのが適当か等、給付のバランスへの影響を考慮すべきことは当然であり、十分検討すべきである。

最後に、高齢者の低所得・低年金を余儀なくさせた多様な社会の問題、そして労働市場の問題に対処する努力も必要であると考ええる。

資料1－4

社会保険が強制加入となっている理由の一つは抛回避にある。社会保険庁の調査によると、若年（20歳～29歳）の第1号未加入者の制度周知度はかなり低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている。（P13,14 表1,2）

支払うべき保険料と受けとる給付 —— 年金制度では、生活上のリスクに対してどのような所得保障が行われているか、財源はどのように調達されているか、子ども世代、学生世代、若年の労働世代に年金制度に関する情報が容易に理解できるような形で提供されなければならない。(年金教育の必要性)。

“拋出が困難な者” に対しても一定の保障を確保する仕組みは必要である。現行制度では免除制度が設けられているが、その権利と義務を行使しない者がいる。国民年金の加入・保険料納付のメリット、逆に、未加入・未納のデメリットを社会保障関連制度に仕組み、加入・保険料納付の誘因を高めることも考えてよい。

2006 年多段階免除制の実施により申請免除者数は増加傾向にあるので、今後も免除対象者への勧奨の徹底を行うとともに、職権で免除を行うことを検討してもよいと思う。

資料 1－5

諸外国では、育児・介護のために労働力となれなかった期間については、手当もしくは給付によって、また拋出制年金保険の拋出期間として、社会的に認められるべきであると考えられ、制度上考慮に入られてきた。これは、年金制度の中で、育児・介護を“優遇”するのではなく“より平等な（ポジティブな男女平等）”給付を保障しようとするものである。すなわち、支払われた保険料の額が給付レベルを決定することを認めるが、特別な考慮事項やその他の規定をシステムに組み込み、より平等な給付を保障しようとするものである。育児や介護のように社会的に承認された機能を果たす者に対して、育児や介護を行った期間を拋出期間として認める、または所得の不平等が給付にも反映されることを防止し、平等な給付を保障するなどである。この基準の適用は、必然的に何が公正かについてのイクスプリシットな社会的判断を必要とする。

遅ればせながら、1994 年に育児休業中の厚生年金保険の本人負担分の保険料免除制度が創設されたことは評価できる。しかし、検討課題としては、上記のような考え方に基づくと、①第 3 号被保険者に限定せず、第 1 号被保険者・第 2 号被保険者にも適用すべきである。②保険料免除のみでなく、外国で実施されているように、この制度をさらに補強し、年金額の増額を行うべきである。

参考 (P15～18)

資料 1－6

年金制度改革の目標の一つは、よりフレキシブルな雇用形態と職歴のパターン、および社会における男女の役割の変化に適合できるよう保障することである。

被用者年金一元化法案における適用基準をこえて、さらに適用拡大を行うべきである（とくに企業規模）。

資料 1－7

近年、高等教育への進学率は上昇しており、国民年金の適用下限年齢を見直す必要性は低いと考える。

資料 1－8

高齢者の就労と年金について

年金制度は ○高齢者の就労参加に対する有効なインセンティブを与えること

○労働者の早期退職を奨励しないこと

○定年年齢を超えて労働市場にとどまることへのペナルティを課さないこと

○労働から退職へ徐々に移行する機会（段階的退職）の選択を容易にすること

等の視点を考慮に入れ設計することが望ましい。

資料 2

今後の課題としては、社会保障制度を適用する場合の単位の問題がある。

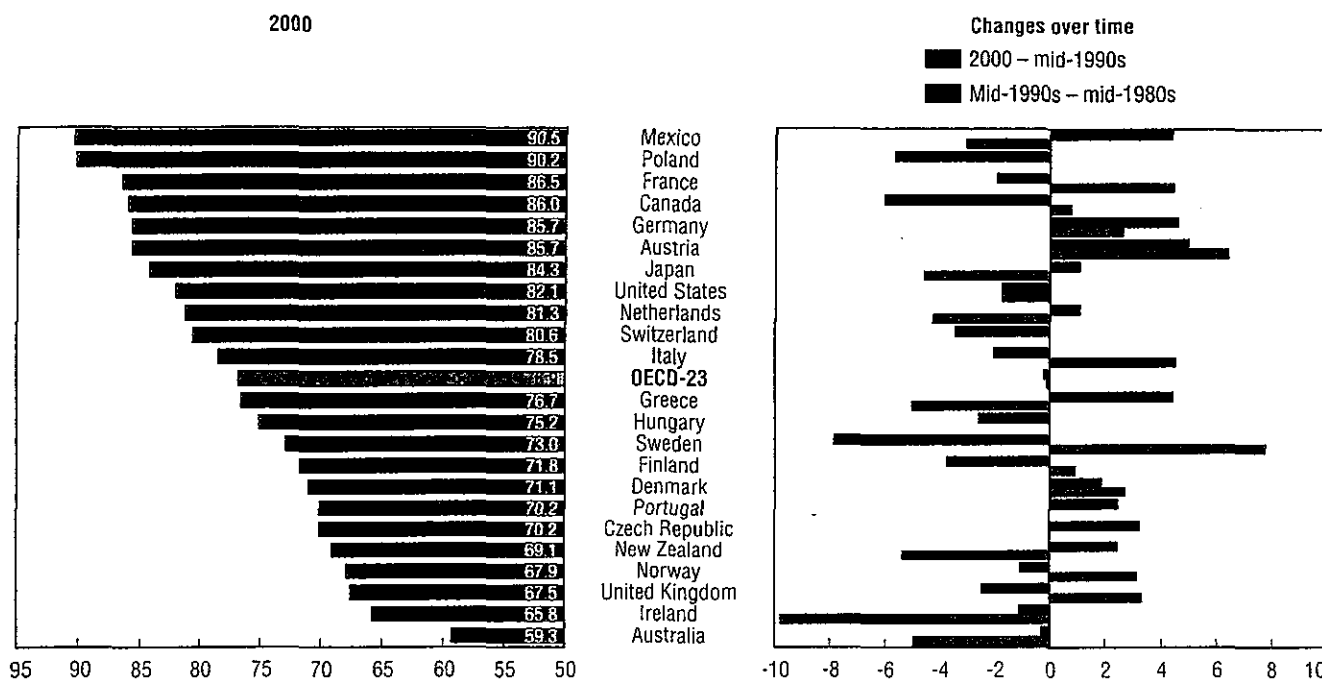
現行制度では、被用者は基本的には個人を単位として適用されている。他方、被用者の被扶養配偶者は自身の保険料納付が不要であること（年金・医療・介護保険）、厚生年金の水準は世帯を単位に議論されてきたこと、遺族年金制度があること、自営業者等の保険料負担能力の判定は世帯を単位として行われることなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれたものとなっている。また、現行制度では、保険料の納付義務者、連帯納付義務者、負担額の免除基準なども制度によって異なる。（個人、世帯混在）

家庭や職場のみならず社会のあらゆる分野において男性と女性とが共同して参画することが不可欠となっている。社会保障においても男女平等の視点に立って見直していく必要がある。社会保険の被扶養者認定基準は、女性の労働市場への参加の促進を阻害する要因となっている。世帯単位の考え方が、個人の生活の中で雇用と家庭的責任を両立させる男女の平等な選択を阻害する効果を及ぼしている。伝統的な男女の役割を前提とした世帯単位の考え方を、個人単位に組み替えることが望ましい。これからは、経済の担い手としての女性に対する新しい視点が必要である。

現状では、2004 年年金改正（年金分割の導入）および 2007 年被用者年金一元化法案国会提出（パートタイム労働者の厚生年金適用拡大）により、第 3 号被保険者の縮小および個人単位での給付と負担の制度見直しが段階的に進行中である。資料 2（参考 9）の 2005 年 11 月厚生労働省案に沿った見直しを進め、個人単位に組み替えていくべきである。

EQ4.1. Wide diversity in levels and changes of relative income of older people

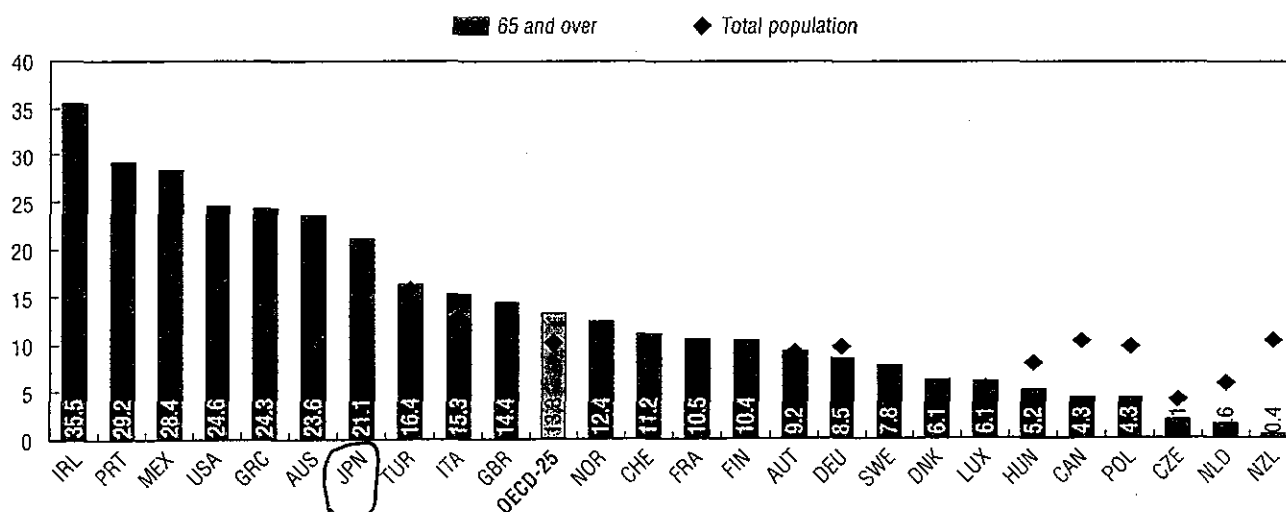
Ratio of equivalised disposable income of people aged 65 and over to that of people aged 18 to 64, percentage



Note: Countries are ranked by decreasing order of the relative income of the elderly in 2000. "2000" data refer to the year 2000 in all countries except 1999 for Australia, Austria and Greece; 2001 for Germany, Luxembourg, New Zealand and Switzerland; and 2002 for the Czech Republic, Mexico and Turkey. "Mid-1990s" data refer to the year 1995 in all countries except 1993 for Austria; 1994 for Australia, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Japan, Mexico and Turkey; and 1996 for the Czech Republic and New Zealand. "Mid-1980s" data refer to the year 1983 in Austria, Belgium, Denmark and Sweden; 1984 in Australia, France, Italy and Mexico; 1985 in Canada, Japan, the Netherlands, Spain and the United Kingdom; 1986 in Finland, Luxembourg, New Zealand and Norway; 1987 in Ireland and Turkey; 1988 in Greece; and 1989 in the United States. Data for Germany refer to Western Länder only. For Canada and Sweden, changes in the period from mid-1990s to mid-1980s are based on surveys different from the ones used in the most recent period.

EQ4.2. Lower poverty rates among older people than for the total population in one-third of OECD countries

Poverty rates for people aged 65 plus and for the total population, percentage, 2000



Note: Poverty rates are measured as the proportion of individuals with equivalised disposable income less than 50% of the median income of the entire population. Countries are ranked by decreasing order of poverty rates among the elderly in 2000. Data for Germany refer to western Länder only.

Source: Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris (www.oecd.org/els/workingpapers).

StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/164773650058>

Further reading: ■ OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD, Paris. ■ Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris.

資料