

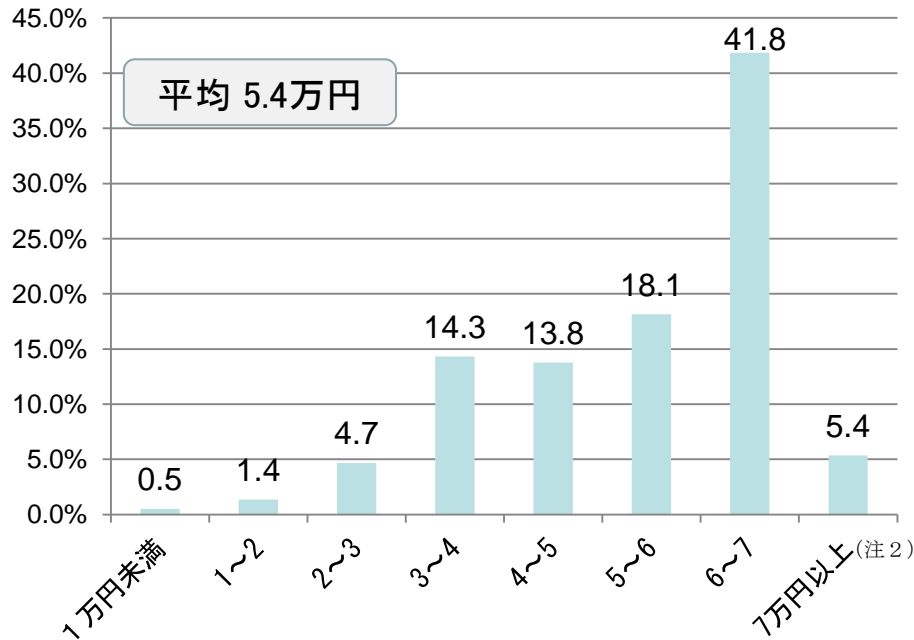
低所得者等への加算について

1. 低所得である年金受給者の現状

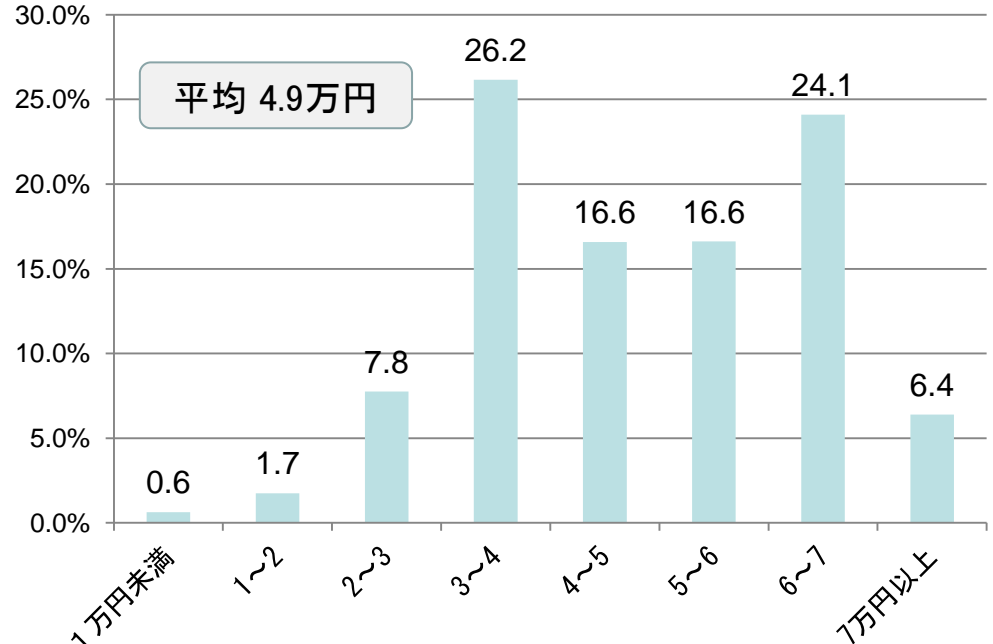
老齢基礎年金の年金月額分布

- 老齢基礎年金等の受給権者（21年度末で約2,500万人）の年金額分布をみると、月額6万円台が最も多く、次いで月額5万円台、3万円台が多くなっている。
- これをいわゆる1階部分（基礎のみ・旧国民年金老齢年金）のみの年金受給権者で見た場合には、月額3万円台が最も多く、次いで6万円台が多くなっている。

○ 老齢基礎年金等の受給権者の年金額



○ 基礎のみ・旧国年(注1)の受給権者の年金額



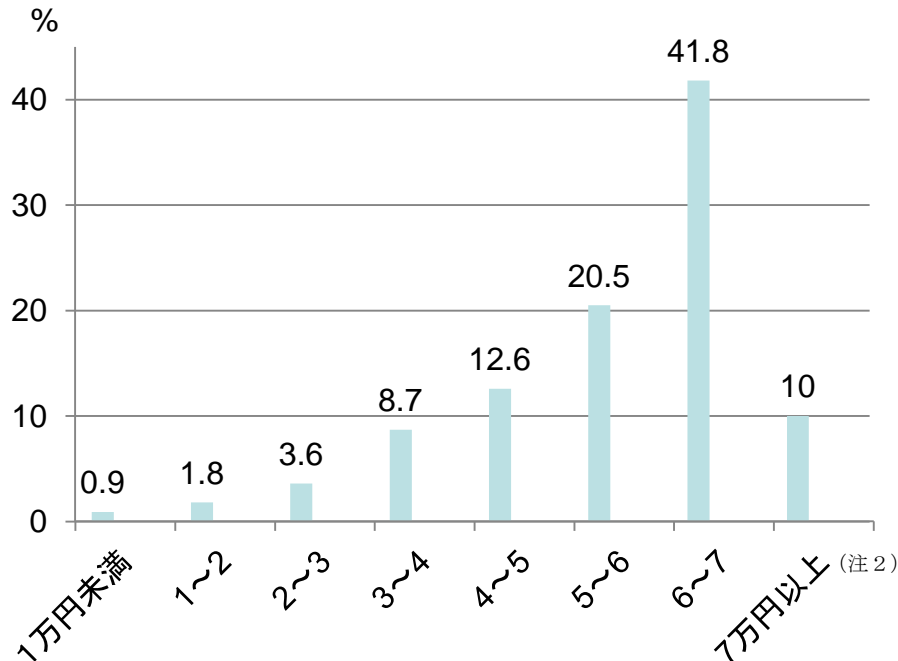
(注1) 基礎のみ・旧国民年金老齢年金とは、新法厚生年金保険の受給権を有しない基礎年金受給権者及び旧国民年金（5年年金を除く。）をいう。
(注2) 老齢基礎年金の満額が6.6万円であるにもかかわらず、7万円以上の者がいるのは、振替加算や付加年金を加えた額となっているためである。

繰上げ・繰下げ受給の影響

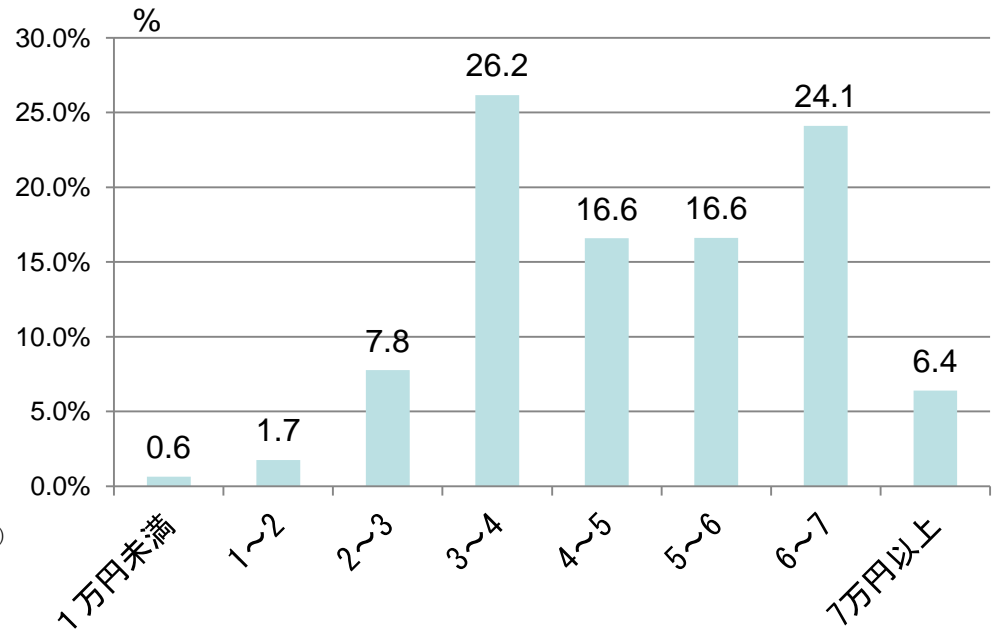
- いわゆる1階部分のみの受給権者の年金月額については、繰上げ・繰下げの影響を除去した場合には、6万円台である者が41.8%と最も多い。
- 一方で、実際に支給されている額である繰上げ・繰下げの影響を含めた場合の年金月額については、3万円台である者が26.2%と最も多く、年金月額4万円未満である者が36.3%を占めている。

【老齢基礎年金の年金月額の分布(注1)】(平成21年度末現在)

〔繰上げ・繰下げの影響を除去した場合〕



〔繰上げ・繰下げの影響を含めた場合〕



(注1) 新法厚生年金保険の受給権を有しない基礎年金受給権者及び旧国民年金受給権者(5年年金を除く)の受給権者の年金月額の分布。

(注2) 老齢基礎年金の満額が6.6万円にもかかわらず、7万円以上の者がいるのは、振替加算や付加年金を加えた額となっているためである。

(平成21年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況)

低年金が発生する理由

○ 年金の額の算定の基礎となる保険料納付済期間が満額受給の期間に満たないこと

- ・ 昭和61年3月以前に被用者の配偶者であった者で、国民年金に任意加入しなかった者

⇒ この場合、昭和61年3月以前の期間は、合算対象期間（いわゆる「カラ期間」）となるので、年金額の計算には反映されない。

- ・ 被保険者期間に免除期間を有する者

⇒ この場合、免除期間は保険料を納付した月数に対して、4分の1免除された期間は6分の5、半額免除された期間は3分の2、4分の3免除された期間は2分の1、全額免除された期間は3分の1で年金額が計算されることになる（平成20年度までの期間の場合）。

- ・ 未納・未加入の状態であった期間を有する者

⇒ この場合、未納・未加入の状態であった者は満額の納付月数（原則40年）に満たなくなって低年金となったり、受給資格期間（原則25年）に満たない場合には、無年金状態になったりする。

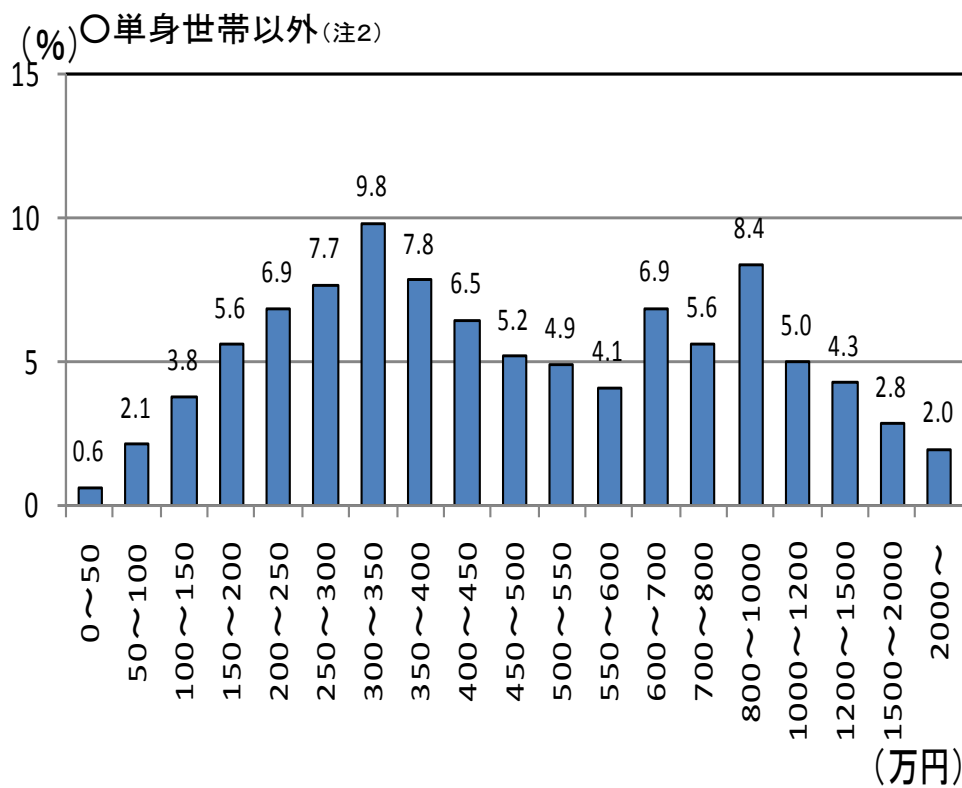
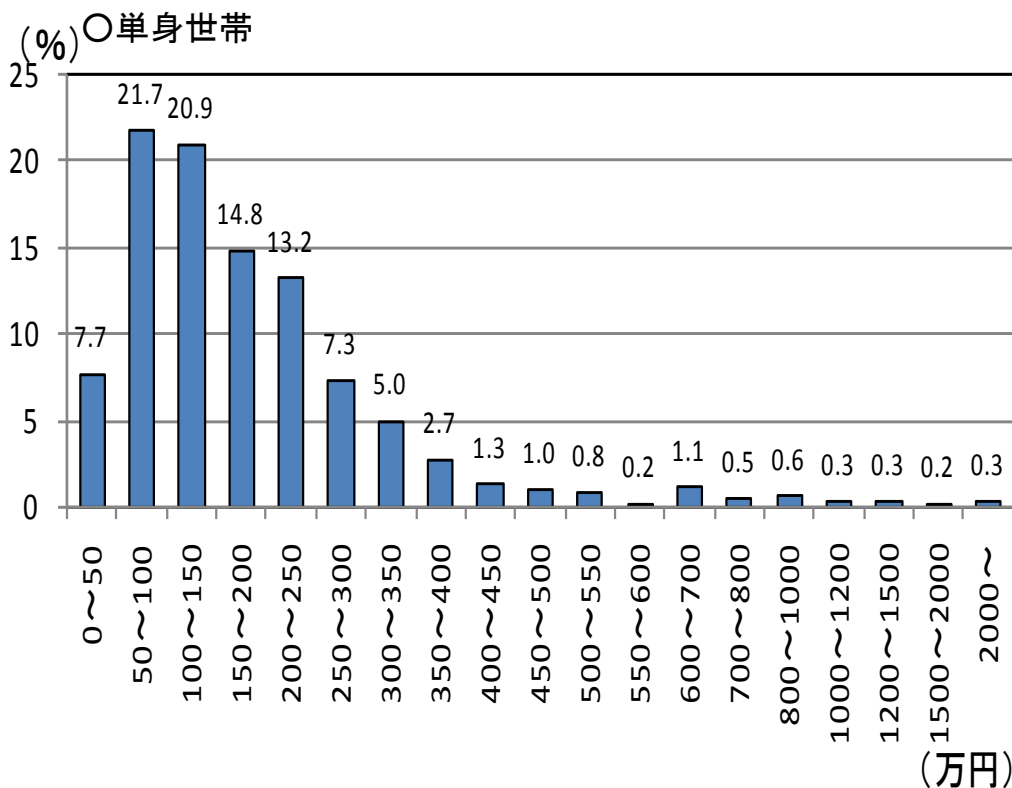
○ 65歳前から老齢基礎年金等の繰上げ受給を行っているために、減額された老齢基礎年金等を受給していること

- ・ 60歳から受給した場合の繰上げ減額率は、昭和16年4月1日以前生まれの者は42%、同月2日以後生まれの者は30%となっている。

- ・ 老齢基礎年金等の繰上げ受給を選択した者の割合は、平成21年度においては、受給者全体で約44%、新規裁定者で約23%。なお、かつては新規裁定者のうち8割近くが繰上げ受給を選択していたこともあった。

高齢者のいる世帯の所得分布

- 高齢者のいる世帯^(注1)の所得^(注2)については、単身世帯においては、年額50万円以上100万円未満である世帯が最も多く、年額150万円未満である世帯が半数以上を占めている。
- 単身世帯以外^(注3)においては、年額300万円以上350万円未満の世帯が最も多く、年額350万円未満である世帯が1/3以上を占めている。



(注1) 高齢者のいる世帯とは、65歳以上の者のいる世帯をいう。

(注2) 国民生活基礎調査の「所得」は、給与収入、年金収入、事業所得（売上げから必要経費を控除した額）等の合計を指す。

(注3) 単身世帯以外については、高齢者以外の世帯員の所得も含んでいるため、必ずしも高齢者の所得ではない。

過去の議論の経緯等

○ 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理－年金制度の将来的な見直しに向けて－」（平成20年11月27日）より抜粋

2. 低年金・低所得者に対する年金給付の見直し

○ 平成16年改正後の残された課題である低年金・低所得者への対応を年金制度内で行うことは、公的年金制度の維持につながり、国民の信頼確保に資することもできるものである。

ただし、年金制度内でこうした措置を講ずるに当たっては、給付と負担の関係性を必要以上に損なうことのないように留意すべきことはもとより、保険料の納付意欲や世代間・世代内の公平へ悪影響を及ぼしてはならず、モラルハザードが生じかねない方策を採用することは厳に慎むべきである。

○ なお、諸外国では、低所得者層への所得保障施策として、税財源を活用して年金制度の補完的役割を担う仕組みを整備し、年金実施機関で一体的に運営しているような例もあることから、検討の上で参考とすべきである。

○ 各団体・マスコミの提言（平成23年2月19日・26日「社会保障改革に関する集中検討会議」提出資料より）

項目	日本経済団体連合会	日本商工会議所	日本労働組合総連合会	毎日新聞	産経新聞
低所得者への加算など最低保障機能の強化について	<u>低年金、無年金の高齢者に対する税負担による生活支援。</u>	基礎年金の最低加入年数を現行25年から10年に短縮する、保険料の未納期間については受給資格者に満額の2分の1を限度に基礎年金を支給するなどの対応によって「無年金問題」の解消を図るべき。	現行制度からの移行期間中の低年金・無年金者に対し、 <u>加算(補完)年金を実施。</u>	年金保険料を十分払えないために <u>無年金・低年金</u> になっている人については、 <u>税による新しい給付(仮称・高齢者福祉給付)を創設</u> する。これらの人は生活保護から切り離し、「就労につながる」ことを目的とせずに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。 基礎年金廃止と最低保障年金の創設は、緊急4課題の実施後に着手検討。	<u>自立応援年金の支給額は月額2万円程度</u> 。基礎年金満額と自立応援年金の合計額が生活保護の生活扶助を上回るよう設定。 <u>受給する際に所得状況チェック</u> 。低所得の線引きは生活保護や公的年金控除額などが判断基準となりうる。現在の低所得の年金受給者にも対応。

2. 社会保障・税一体改革成案における議論等

- ・ 現行制度の改善事項として、年金制度の最低保障機能の強化を図る観点から、現在低年金となっている者の支援のため、低所得者である老齢年金受給者に対し、基礎年金額を定額又は定率で加算して支給する制度を検討することについて、社会保障集中検討会議に、厚生労働省案として提出。
- ・ これを踏まえて、社会保障・税一体改革成案においては、「低所得者への加算」について、法案提出に向けて検討することとされた。
- ・ 工程については、税制抜本改革とともに、2012年以降速やかに法案提出することとされた。
- ・ 社会保障・税一体改革成案においては、年収65万円未満（単身の場合）の者等に対して、月額1.6万円（7万円と老齢基礎年金の平均額5.4万円の差）を加算する等の仮定で試算され、低所得者への加算・障害基礎年金への加算・受給資格期間の短縮を併せて、2015年で所要0.6兆円程度（注）とされているとされているうち、低所得者への加算で約0.5兆円、障害基礎年金への加算で約0.1兆円となっている。

（注）加算対象者・加算水準・資産調査の有無等によって財政規模は変動する。

3. 低所得者への加算を導入する場合の主な論点

〔加算の位置づけ〕

- 社会保険方式である公的年金制度の中において、「低所得者への加算」をどのように位置づけるべきか。

〔加算額〕

- どの程度の加算額とするか。また、加算を「定額」とするか、「定率」とするか。
- 納付意欲に与える影響と、受給資格期間の短縮との関係について、どう考えるか。

〔障害年金〕

- 老齢基礎年金において「低所得者への加算」を行うのであれば、障害者の所得保障の観点から障害基礎年金についても、一定の加算を行うべきではないか。

〔制度設計に当たっての論点〕

- 単身低所得者のほか、夫婦や家族と同居している場合の取扱いをどうするか。
- 「低所得」である者の基準をどのように設定するか。低所得でも資産を有する者をどう扱うか。収入の逆転を防止するための措置をどうするか。
- 「低所得」の判定に当たっては、繰上げ受給の減額分をどう評価するか。
- 所得や資産の捕捉状況との関係をどう考えるか。また、今後、社会保障・税共通番号が導入される見通しである状況をどう考えるか。

4. 加算の位置づけについて

○ 社会保険方式である公的年金制度の中において、「低所得者への加算」をどのように位置づけるべきか。

- ・ 現行の年金制度は、負担と給付の関係が明確な社会保険方式を採用しているところであるが、その中においても、受給時の生活実態（配偶者がいること、子がいること等）に着目した加算が行われている。
- ・ これらは、家族がいることで生計費が余分にかかることに着目して、保険料財源で年金額を加算するものであるが、こうした制度の存在を考えれば、低所得であることに着目して税財源で加算する制度を公的年金制度に位置づけることも可能と考えるか。

（参考）現行年金制度内においても、受給時の所得が一定以下であることを要件の一つとしているもの（老齢福祉年金や20歳前障害基礎年金など）や、受給時の給与の額に応じて支給額が変わるもの（在職老齢年金）がある。

- ・ 年金制度が発足してから50年以上経過した現在においても、現に低年金・低所得となっている者が一定程度存在している現状があり、最低保障機能を強化する観点から、年金制度が果たすべき役割をより広く捉え直すことも考えられるのではないか。
- ・ 以上のことを踏まえれば、低所得者への加算について、年金制度内における低所得者対策として位置づけることができるのではないか。
- ・ その際、年金制度内における対策であることから、給付と負担の関係性を必要以上に損なわないこと、保険料の納付意欲に悪影響を与えたり、モラルハザードを生じさせないようにすること等に留意しなければならないのではないか。また、年金に加算する仕組みであることから、年金を受給していない者は対象としないこととしてよいか。

(参考) 現行年金制度内で、加算を行う制度

	給付の種類	概要(支給要件)	支給額 (平成23年度)
厚生年金	配偶者又は子の加給年金 (老齢厚生年金)	厚生年金の被保険者期間が240月(20年)以上ある者に支給する老齢厚生年金等の額に、受給権発生時に生計を維持する65歳未満の配偶者又は18歳到達年度の末日までの子又は障害等級が1級、2級の障害の状態にある20歳未満の子がいる場合に加算して支給。	配偶者 227,000円 1・2人目の子 各227,000円 3人目以降の子 各75,600円
	配偶者加給年金 (障害厚生年金)	1級・2級の障害厚生年金の受給権を有する者によって生計を維持している配偶者がいる場合に加算。	227,000円
	中高齢寡婦加算 (遺族厚生年金)	夫が死亡した当時の妻(子がない場合に限る。)の年齢が40歳以上65歳未満であれば、当該妻に支給される遺族厚生年金に40歳から65歳までの間、遺族基礎年金の額に4分の3を乗じて得た額が加算。 (子のある妻について、40歳に達した当時は遺族基礎年金を受けていたが、当該子が18歳到達年度の末日を迎えるなどにより、遺族基礎年金が支給されなくなった場合には、妻の年齢が65歳未満であれば、その月から加算を実施。)	591,700円
基礎年金	子の加算 (障害基礎年金・遺族基礎年金)	障害基礎年金の受給権者によって生計を維持している、又は遺族基礎年金の受給権を有する者に、死亡した夫によって生計を維持していた18歳到達年度の末日までの子又は障害等級が1級、2級の障害の状態にある20歳未満の子があるとき加算されるもの。	1・2人目の子 各227,000円 3人目以降の子 各75,600円
	振替加算 (老齢基礎年金)	老齢厚生年金の受給権者に加算されていた配偶者の加給年金額が当該配偶者が65歳に達すると打ち切られることに伴い、当該配偶者自身の老齢基礎年金に振り替えて加算されるもの。	配偶者の年齢に応じて227,000円～15,300円 ※ 配偶者の年齢が若くなるに応じて減額。

5. 加算額について①

○ どの程度の加算とするか。「定額」とするか、「定率」とするか。

- ・ 最低保障年金額として提示されている7万円に近づくよう、平均受給額（老齢基礎年金等の受給権者の平均受給額では、5.4万円）との差額を加算する仕組みとすることでよいか。
※ 仮に、5.4万円を7万円に近づけるとすれば、定額の場合には、1.6万円、定率の場合は、30%の加算となる。
- ・ 「定額」の方が、低所得者対策としての効果が高い一方で、確信的な未納者などに対しても、等しく加算が付くこととなる。
- ・ 「定率」の方が、過去の納付実績に公平な仕組みとなる一方で、低年金であるほど加算額が小さくなり、低所得者対策としての効果が弱くなる。

	メリット	デメリット
定額	○ 低所得者ほど相対的に高い加算となる = 低所得者対策として効果が高い	○ 定率加算と比べれば、所要額が大きくなる。 ○ 確信的な未納者などに対しても加算が付くこととなり、まじめに納めてきた者との公平性が問題となる。
定率	○ 制度に適切に加入していた期間に応じた加算額となる。 = 過去の納付実績に公平な仕組み	○ 低年金であるほど加算額が小さくなることが想定されるため、定額加算と比べて低所得者対策としての効果は弱い。

- ・ 最低保障機能の強化の観点に鑑みれば、定額加算の仕組みとすることが考えられるが、制度に適切に加入していた者と、そうでない者との公平性を担保する仕組みとすることが必要ではないか。
- ・ その際、加算の有無によって、収入の逆転が生じることを防止するための措置が必要ではないか。

6. 加算額について②

○ 納付意欲に与える影響と、受給資格期間の短縮との関係について、どう考えるか。

- ・ 低所得であることに着目して加算が行われる制度は、保険料を納めた分だけ年金額が増える制度の中で、保険料納付意欲に影響を与えるのではないか。特に、定額加算とした場合には、未納期間が多くとも加算が付いて、保険料滞納により年金が減額される分をカバーすることとなり、公平性の観点からも問題である。
- ・ このため、前述の通り定額加算の仕組みとすることが考えられるが、例えば、保険料納付実績等に応じた区分を設けて、加算額の上限を設定する等の措置を講じることにより、納付意欲を損なわないようにしつつ公平性を保つことも考えられるのではないか。
- ・ その際、並行して検討を進めることとなっている「受給資格期間の短縮」による影響（短期間の保険料納付で低額の年金を受給できることとなる者の存在等）も踏まえて、検討することが必要ではないか。

(例) 仮に、受給資格期間が10年に短縮された場合には、現行資格期間25年を満たさない者についても受給権が発生するところ、「保険料納付済期間20年・未納期間20年の者」と「全額免除期間40年の者」では、年金額が同額となるが、加算額が同額となることは公平性の観点から問題である。その際、例えば、以下のような措置を講じれば、公平性を保つことが可能ではないか。

- ① 現行の受給資格期間（25年）を満たしていない者については、加算しない
- ② 受給資格期間にカウントできる期間を「10年以上25年未満（A）」と「25年以上（B）」で区分した上で「A」の者には、加算額を1/2として、「B」の者には、満額加算とする（同様の考え方で、区分を細分化することも考えられる。）

7. 障害基礎年金の加算について

○ 老齢基礎年金において「低所得者への加算」を行うのであれば、障害者の所得保障の観点から障害基礎年金についても、一定の加算を行うべきではないか。

- ・ 障害者の所得保障については、負担と給付のバランスを考慮しつつ、給付水準を検討していく必要がある。
- ・ 他方で、老齢基礎年金について、最低保障機能を強化する観点から低所得である年金受給者への加算を検討していることから、障害基礎年金についても、これと併せて検討を進めることが必要ではないか。

○ **障害者制度改革の推進のための基本的な方向について**（平成22年6月29日閣議決定）（抄）

3 個別分野における基本的方向と今後の進め方

（3）所得保障等

○ 障害者が地域において自立した生活を営むために必要な所得保障の在り方について、給付水準と負担の在り方も含め、平成25年常会への法案提出を予定している公的年金制度の抜本的見直しと併せて検討し、平成24年内を目途にその結論を得る。