

論 文

高齢者の所得保障
—公的年金制度と生活保護制度—

前 田 悦 子

1. はじめに

わが国は急速に高齢化が進行しており、内閣府（2013）によれば、2012年における総人口は1億2,752万人であるのに対し、65歳以上人口は3,079万人となり、高齢化率は24.1%を占めるようになった。さらに、国立社会保障・人口問題研究所（2012）が公表した将来推計人口では、この高齢化率が2060年には39.9%に、2110年には41.3%まで上昇すると見込まれている。貯蓄現在高（2人以上の世帯）においては、全世帯平均が1,664万円であるのに対し、世帯主が65歳以上の世帯平均は2,257万円と高く¹、「高齢者は豊かである」と感じられることも少なくないが、高齢者の貧困率をみると、先進国の中でわが国は高い貧困率であることが知られている。「格差社会」とも言われるが、高齢者も例外ではなく、裕福な高齢者がいる一方で、貧困に陥る高齢者も増加しており、高齢者の生活保護受給者は増加傾向にある。

最後のセーフティネットである生活保護を受給する高齢者が増加しているということは、「国民皆年金」と謳っている公的年金制度が十分な機能を発揮しておらず、カバーされない人々が生活保護に流れているということの意味する。今後は高齢化がますます進むとともに、1990年代以降に低所得で雇用が安定しない非正規雇用者が増加した影響もあり、高齢者の貧困問題がより一層深刻になっていくと考えられるため、高齢者の所得保障にどう対応していくかが重要な課題になってくるであろう。

本稿では、重要な役割を担う公的年金制度と生活保護制度に注目し、両制度の役割や問題点を明らかにする。そして、高齢者の所得保障は基本的には公的

1 内閣府（2013）による。

年金が担い、生活保護は最後のセーフティネットとしての役割を果たすことを前提としたうえで、今後どのような改革が必要であるのかを考える。公的年金に関しては税方式化の導入や厚生年金の適用拡大を中心に検討し、生活保護に関しては現状の捕捉率の低さを考慮して、そこに至る前のセーフティネットの設置について検討することにする。

2. 公的年金制度と生活保護制度の役割

2.1 公的年金制度の役割

公的年金制度は社会保障制度の一環として、国民の老後の生活保障を目的とし、発展してきた制度であり、一定期間にわたって保険料を拠出し、これに応じて年金が給付するという仕組みになっている。わが国が「国民皆年金」となったのは、1961年に自営業者や農林漁業従事者等を適用対象にした旧国民年金制度の発足に始まるとされているが、当時はまだ国民すべてを対象とした制度ではなく、被用者の被扶養配偶者も任意加入であった。現在のような形になったのは1986年に20歳～59歳までの全国民共通の基礎年金制度が創設されたときである。これにより、女性の年金権が確立され、1991年からは学生も強制加入となった。

20歳～59歳までのすべての国民が強制加入する制度は、近視眼的な行動をとるリスクや長寿のリスク、所得稼得能力低下のリスクを防ぐばかりでなく、生活保護へのモラルハザードも防ぐ機能を持っている。インフレリスクの回避や逆選択の排除といった他の機能も持つ公的年金制度の存在意義は大きく、「高齢者の所得保障の要」とも言うべき重要な役割を持った制度であると言えよう。

実際、厚生労働省の「平成24年国民生活基礎調査」によれば、高齢者世帯の平均総所得303.6万円のうち、公的年金・恩給による所得は平均209.8万円であり、69.1%を占めている（表1参照）。

さらに、公的年金・恩給を受給する高齢者世帯では、2010年の1年間に、総所得に占める公的年金・恩給の割合が80%以上である世帯が70.8%、うち100%の世帯が56.7%もおり²、高齢者にとって公的年金はもはや欠かすことができない制度であることがわかる。

2 内閣府 (2013) による。

高齢者の所得保障

表1 所得の種類別にみた1世帯当たり平均所得金額及び構成割合

	総所得	稼働所得	公的年金・ 恩給	財産所得	年金以外の 社会保 障給付 金	仕送り・ 企業年金・ 個人年金・ その他の所得
	1世帯当たり平均所得金額（単位：万円）					
全世帯	548.2	409.5	100.7	16.2	8.6	13.2
高齢者世帯	303.6	59.2	209.8	17.6	2.3	14.6
児童のいる世帯	697.0	626.2	27.1	11.2	25.8	6.8
	1世帯当たり平均所得金額の構成割合（単位：％）					
全世帯	100.0	74.7	18.4	3.0	1.6	2.4
高齢者世帯	100.0	19.5	69.1	5.8	0.8	4.8
児童のいる世帯	100.0	89.8	3.9	1.6	3.7	1.0

注：福島県を除いたものである。

出所：厚生労働省統計情報部「平成24年国民生活基礎調査」より作成

しかしながら、職業によって加入する年金制度が異なるため、厚生年金加入者である会社員や共済年金加入者である公務員等は基礎年金に報酬比例部分を上乘せしめたものを受給するのに対し、国民年金加入者は定額の基礎年金のみの受給となる。受給資格はいずれも現在25年（300ヶ月）以上の保険料拠出が必要とされ、たとえ1ヶ月でも足りなければ、年金をまったく受け取ることができない。基礎年金は40年間（480ヶ月）保険料を支払った場合に満額受給となり、未納があればそのぶん減額される。

現在、国民年金（老齢基礎年金）の満額は月額6万4,875円であり、自営業者世帯は夫婦2人で12万9,750円である。免除を受けた期間があれば減額され、全額免除の期間は国庫負担ぶんのみが支給される計算になる。一方、夫が厚生年金に40年加入し、妻が専業主婦である「モデル世帯」では、月額22万8,591円である³。人事院が算定した標準生活費は2人世帯で16万8,720円となっていることから⁴、公的年金のみで生活することが可能な高齢者世帯は、厚生年金

3 夫が平均的な収入（平均標準報酬36万円）で40年間就業し、妻が専業主婦である世帯の年金額であり、夫婦2人分の老齢基礎年金も含んだものである。

4 人事院（2013）による。

や共済年金を受給している世帯であると推察できる。国民年金だけで老後の生活費を賄うには十分な年金額とは言えないが、それは国民年金の主な加入者である自営業者や農林漁業従事者には雇用者とは異なり定年がないため、高齢期は基礎的な年金に加え、事業所得も得られるという前提で制度設計がなされているためである。

2.2 生活保護制度の役割

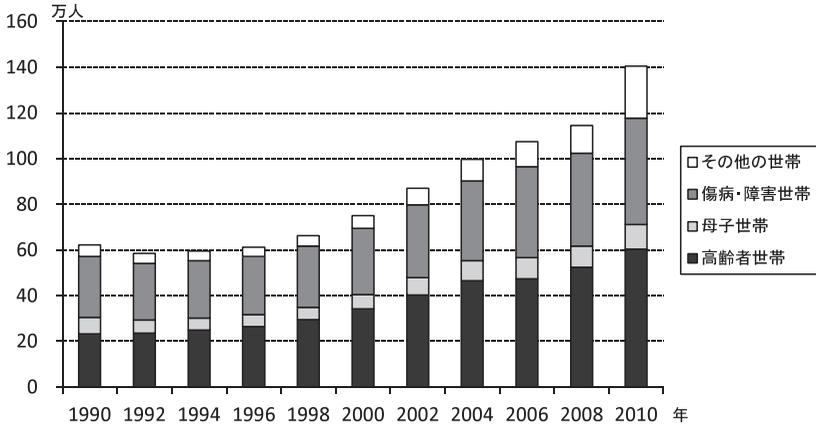
生活保護制度は日本国憲法によって保障される生存権を実現するための制度である。生活保護法第1条には「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と定められている。つまり、生活保護制度は最低限度の生活を保障する水準（生活保護基準）に満たない所得の人々を救済する「最後のセーフティネット」として位置づけられている。

生活保護は資産調査を行ったうえで、世帯単位で支給される制度である。最低限度の生活をするためにかかる費用として、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類の扶助から構成されている。食費や被服費など日常生活において基本的な生活費である生活扶助に加え、必要に応じて住宅扶助や医療扶助などが加算される仕組みになっており、その額は保護世帯の家族構成や年齢、居住地域（6区分の級地）によって異なっている。

図1は生活保護を受給している世帯数（被保護世帯数）の推移を世帯類型別に示したものである。総世帯数は増加傾向にあり、2010年度（1ヶ月平均）は140万5,281世帯にも及んでいる。その中で最も多いのは高齢者世帯の60万3,540世帯であり、全体の42.9%を占めていることがわかる。また、2000年以降は「その他の世帯」の増加も目立っており、とりわけ2010年には全体の16.2%にもなっている。これは近年、社会問題ともなっているワーキングプアの増加に加え、2008年に起きたリーマンショックの影響による不況が原因であると考えられる。2008年末の年越し派遣村をきっかけに急増したと言っても良いであ

5 生活保護研究会 (2013) p. 3

高齢者の所得保障



注：1ヶ月平均である。

出所：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計」より作成

図1 世帯類型別被保護世帯数の推移

ろう。

厚生労働省の発表によれば、2013年8月の生活保護受給者は215万9,877人、世帯数では過去最高の159万249世帯となり、高齢者世帯も71万6,043世帯で全体の45%と増え続けている⁶。高齢者世帯の場合、就労による自立は容易なことではないため、一時的なセーフティネットではなく、長期間（死亡時まで）に及ぶケースが多いと考えられる。今後の高齢化の進展に伴い、さらなる増加が予測されるが、それは国民の負担を重くすることにほかならないため、早急な対策が必要である。

3. 公的年金制度と生活保護制度における問題点

3.1 国民年金の未納・未加入

自営業者や農林漁業従事者、学生、無業者などからなる第1号被保険者は、法律上では保険料拠出は強制でありながら、第2号被保険者(会社員や公務員)が給料から天引きされる強制徴収であるのとは違い、自主納付であるため、実際には任意加入と等しい状態になっている。厚生労働省(2008)によれば、2006年度末において未加入者は18万人、第1号被保険者2,123万人のうち未納者は

6 朝日新聞 (2013. 11. 13)

322万人、免除者・猶予者は528万人であり、約4割が保険料を支払っていない。

国民年金の未納・未加入は老後の貧困に繋がるため、かねてから問題視されており、これまでにさまざまな対策が取られてきた。まず、未加入対策としては、20歳になった者全員に国民年金加入を通知したうえで、届け出がない場合には職権で国民年金の適用を開始したり、企業退職後に国民年金の届け出がない者にも通知を送り、それでも届け出がなければ職権で適用するなどの措置を行っている。しかし、職権適用によって未加入を防ぐことができたとしても、彼らが必ずしも保険料を納付するとは限らない。未加入者が未納者に置き換わるだけでは意味がないため、未納を無くすことが重要になる。

未納対策としては、口座振替の推進に加え、コンビニ納付やクレジットカード納付の導入をするなど、保険料納付の手段を拡大して便宜性を高めている⁷。また、一部では強制徴収を実施し、前年度の所得をもとに選定した対象者に対して最終催告状・督促状を送付しても納付されない場合に財産の差し押さえをするようになった。しかしながら、厚生労働省の発表によれば、2012年度分の国民年金納付率は2012年度末時点で59.0%であり、依然として納付率は低いままである。したがって、さまざまな対策は行ってはいるものの、未納問題は容易に解消できるような問題ではないことがわかる。

国民年金の未納・未加入の1つの原因として、国民の公的年金制度への不公平感や不信感が挙げられる。第1号被保険者は第2号被保険者（会社員や公務員など）が給料から天引きされる強制徴収であるのとは異なり、事実上は自主納付になっているため、保険料を支払うか否かは自分の意思で決定できる。国民は少子高齢化が進行する中で賦課方式の制度を維持することは難しいことも知っているであろうし、とりわけ若い世代は公的年金の負担と給付との関係において世代間格差が生じていることに不公平感を持っている。マスコミが「年金破綻」などと不安を煽るような言葉で騒ぎ立てれば、「保険料を払ったとしても、将来は年金をもらえないのではないか」と不安になるとともに、公的年金への不信感が募るのも無理はない。また、「消えた年金問題」に代表される旧社会保険庁に対する不信感もある。このような不公平感や不信感が未納者や

7 2013年11月からは一部のドラッグストアやスーパーなどでも納付可能になっている。

未加入者を増加させ、国民年金の空洞化を生じさせる。それは年金財政をますます厳しいものとし、さらに年金不信を増大させる要因になるという悪循環にもなっていると言えよう。

2つ目の原因として、第1号被保険者が納める保険料は定額であり、負担能力に応じていないため、経済的に納付が困難で払いたくても払えない者がいることが挙げられる。実際、厚生労働省が実施した「国民年金被保険者実態調査」においても、未納者のうち74.1%が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」が理由であると回答している。人頭税的な定額の保険料は逆進性をもっとも強く、低所得者には負担感が強い。この問題の対策として、自営業者等には所得に応じて全額免除、半額免除、4分の1免除、4分の3免除といった免除制度の導入、学生には学生納付特例制度、フリーターやニートには若年者納付猶予制度といった猶予制度の導入を行ってきた。これらは負担能力のない者に対する制度上の配慮であり、負担能力に応じた拠出が可能になった点や、学生等には負担できるようになるまで10年間の猶予が与えられた点は評価できるものである。しかしながら、申請して免除を受けた者は将来の年金額も減額されることになり、低年金者を生みだすことに繋がる。低年金でも老後に事業所得を得られる自営業者であれば、さほど問題ではないかもしれないが、年を取ればいつまでも元気に仕事を続けられるとは限らず、病気になったり介護を必要とするときも来るはずだ。ましてや非正規雇用者は高齢になれば仕事をすることが難しく、老後の備えも十分ではないため、低年金者の増加は生活保護受給者を増やすことに繋がるであろう。

3つ目の原因としては、25年の受給資格期間の問題が挙げられる。現行では25年（300ヶ月）以上の保険料拠出が必要とされ、たとえ1ヶ月でも足りなければ、年金は受給できない仕組みになっている。したがって、保険料を今後納付し続けたとしても60歳までに25年の受給資格要件が得られないとわかると、未加入や未納が増加する。この現象は鈴木・周（2001, 2006）、駒村・山田（2007）の研究でも確認されている。受給資格を得られないとわかりながら、保険料を納付するはずがないのは当然のことであるが、わが国の制度が賦課方式であることを考えれば、支え手の減少は年金財政を悪化させることになるため、決して望ましいことではない。このような未加入・未納者はいずれ無年金者となり、将来、生活保護に頼らざるを得なくなる可能性が大きくなる点でも

問題である。

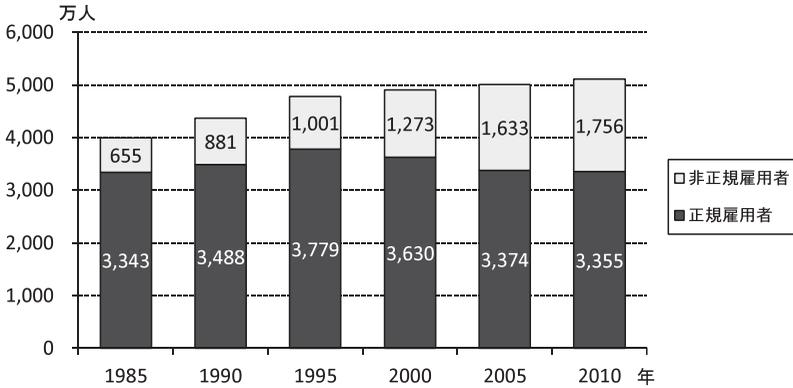
この受給資格期間の問題については「社会保障・税一体改革」により、消費税が10%になるタイミングである2015年10月から諸外国並みの10年（120ヶ月）に短縮される予定になっている。2007年時点での65歳以上の無年金者のうち、10年以上25年未満は4割を占めており、10年に短縮されれば無年金者の減少が期待できるという点では高く評価できる。しかし、「10年ぶんを支払えばよい」と考え、それ以上の保険料納付を怠る人々が増加することになれば、たとえ無年金者が減少したとしても低年金者の増大をもたらしことになりかねない危険もある。10年しか納付しなければ年金受給額も4分の1となるため、わずか1万6,000円程度にしかならず、老後の生活のためには40年間の納付が必要であることを訴えていくことが重要になるであろう。

3.2 非正規雇用者の増大

近年、わが国の雇用構造は大きく変わり、パート・アルバイト、派遣社員、契約社員などの非正規雇用が大幅に増えている。1985年と2010年の雇用者数（役員を除く）を比較すると、3,999万人から5,111万人へと1,112万人増加している。しかしながら、正規雇用者は1985年には3,343万人と全体の83.6%を占めていたのに対し、2010年には3,355万人と人数はさほど変わらないものの、全体に占める割合は65.6%にまで減少している。一方、非正規雇用者は1985年には655万人で全体の16.4%にすぎなかったのに対し、2010年には1,756万人と大幅に増加し、全体の34.4%を占めるようになったことがわかる（図2参照）。つまり、3人に1人は非正規雇用で働いていることになる。

では、非正規雇用が増加した背景には何があるのだろうか。「就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、企業側が非正規雇用の労働者を活用する理由としては、「賃金の節約のため」が一番多く、次いで「1日、週の中の仕事の繁閑に対応するため」、「賃金以外の労務コストの節約のため」の順になっている。「高年齢者の再雇用対策のため」とする割合も上昇傾向にあり、55歳以上の非正規雇用者が増えている現象と一致する。一方、非正規雇用者が現在の就業形態を選択した理由には、「自分の都合のよい時間に働けるから」や「家計の補助、学費等を得たいから」が多く、就業形態別ではパート・アルバイトで多い回答になっている。これらの結果から、非正規雇用は企業にとって

高齢者の所得保障



出所：総務省統計局「平成24年労働力調査年報」より作成

図2 雇用形態別雇用者数の推移

は人件費の節約になるだけでなく、仕事の繁閑や景気変動に合わせた雇用調整も可能である点で都合が良いものであり、パート・アルバイトに多い主たる稼ぎ手ではない主婦や在学中の学生にとっては、家事・育児や学業の合間で短時間働くのに都合の良い働き方であることがわかる。このケースでは、企業側と労働者側、双方の思惑が一致しており、各個人のライフスタイルに合わせた働き方が可能であるという意味においては望ましいと言えよう。

しかし、注目すべきは「正社員として働ける会社になかったから」と回答した者の存在である。2007年から2010年にかけて、その割合は上昇しており、就業形態別にみると、とりわけ派遣社員や契約社員に「正社員として働ける会社になかったから」の回答が多い。不本意ながら、仕方なく非正規雇用で働く人々が増加していることは問題である。実際、雇用の安定や、より多くの収入を得たいと考えて正規雇用を希望する者は少なくない。このような不本意非正規雇用者を「就業形態の多様化に関する総合実態調査」と「労働力調査（詳細集計）」に基づき試算すると、2010年は339万人程度（うち男性105万人程度、女性234万人程度）になる⁸。

正規雇用と非正規雇用では賃金差があるため、世帯の主たる稼ぎ手が非正規雇用である場合には低所得に陥り、苦しい生活を余儀なくされる。家族がパー

8 厚生労働省（2013）による。

トやアルバイトで収入を得るなどすることで自立した生活ができる場合はまだ良いが、そうではない場合は生活保護を受給しないと生活が成り立たなくなる。また、独身の場合には経済力がないことが要因で、なかなか結婚できず、低所得者層に未婚が増えているという問題もある。

非正規雇用であっても厚生年金の適用条件（「正規雇用者の4分の3以上」であり、週30時間以上働く者が該当）を満たす場合は、第2号被保険者として厚生年金に加入できるため、基礎年金に加え、報酬比例の厚生年金を受給できるが、そうでない場合には国民年金（基礎年金）しか受給できない。会社員や公務員の妻は年収が130万円未満であれば、第3号被保険者として保険料負担なしに国民年金を受給できるため（第3号被保険者の優遇問題⁹）、むしろ就業制限を行い、厚生年金に加入せずに済むように調整しているが、問題は第1号被保険者に該当する人々である。

国民年金は先に述べたように、満額受給でも月額6万4,875円であり、十分な額とは言えないが、低所得者は経済的困窮ゆえに保険料を毎月納付したとは限らないため、低年金や無年金であるケースが少なくない。したがって、高齢者になっても働かない限りは生活できず、貧困になる可能性が大きい。しかし、高齢になれば仕事も少なくなり、病気になれば働くことができなくなるため、最終的に彼らが頼るのは生活保護になるであろう。このような高齢者は、生活保護は一時的なものではなく、死亡するまで受給し続けることになる。生活保護を受給する高齢者が増加すれば、それだけわが国の生活保護費は拡大することになり、国民の負担が増えることになる。

辻（2008）は、就職氷河期と呼ばれる時期（1993年頃からの10年間程度）に就職活動を行った世代¹⁰に属する非正規雇用や家事や通学も行っていない無業者の多くは、老後の生活資金の準備が行えていないため、老後は生活保護を受けることになるとし、その数は77.4万人と推計している。彼らが65歳から死ぬまで生活保護（生活扶助と住宅扶助）を満額受け取った場合に必要な追加的な予算額は累計で約17.7兆円～19.3兆円になるという。これが将来、現実のもの

9 詳しくは前田（2005, 2006）を参照されたい。

10 高卒の場合は1975年頃～1985年頃に生まれた人、大卒の場合は1970年頃～1980年頃に生まれた人が該当する。

になれば、社会的に深刻な影響を与えかねないため、これを回避する手立てを考えることが重要である。

3.3 生活保護と国民年金（基礎年金）や最低賃金との逆転

生活保護受給額の方が国民年金（基礎年金）受給額や最低賃金額よりも高くなるという逆転現象が生じる場合があることが問題になっている。表2は68歳の高齢者単身世帯と、68歳と65歳の高齢者夫婦世帯のケースにおける生活扶助基準額の例を示したものである。高齢者夫婦世帯（68歳、65歳）においては2人分の国民年金の満額受給額よりも上回る地域はないが、高齢者単身世帯（68歳）では状況は一変する。東京都区部など1級地—1では8万140円となっており、国民年金の満額受給した場合の6万4,875円に比べ、1.5万円程度も上回る。さらに、国民年金より下回っているのは3級地—2のみであり、ほとんど地域で生活保護受給額の方が上回っていることがわかる。

しかしながら、高齢者夫婦世帯においても国民年金と生活保護との整合性がとれているとは言い切れない。なぜなら、国民年金の満額受給は漏れなく保険料納付した場合にのみもらえる金額であり、決して全員がこの金額をもらえるわけではないからである。つまり、未納期間があったり免除制度を利用していれば減額されるし、繰上げ受給¹¹している場合にも減額されるためである。実

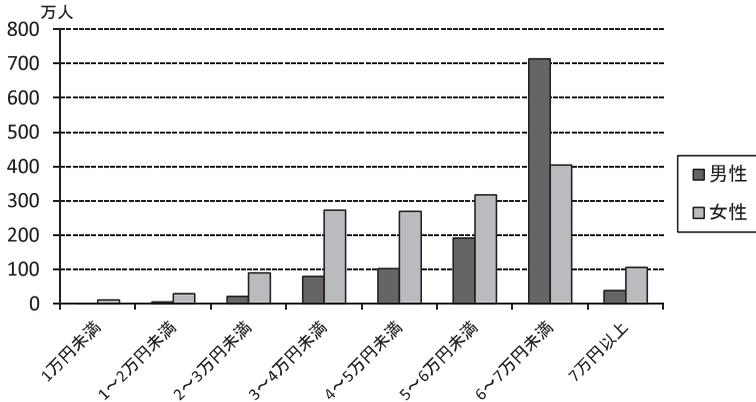
表2 生活扶助基準額の例

(単位：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
高齢者単身世帯 (68歳)	80,140	76,590	72,760	69,790	66,320	62,960
高齢者夫婦世帯 (68歳, 65歳)	120,440	115,110	109,350	104,870	99,670	94,620

出所：生活保護制度研究会（2013）より作成

11 国民年金の受給開始年齢は65歳だが、「繰上げ受給」の制度を利用すれば60～64歳でも受給できる。しかし、繰上げるほど年金額は減額され、60歳受給なら65歳受給の70%まで減少し、逆に「繰下げ受給（66歳～70歳）」を利用すれば70歳受給では142%まで増加する。



出所：厚生労働省年金局「平成23年度厚生年金保険・国民年金事業年報」より作成

図3 国民年金の年金月額階級別受給権者数 (2011年度末)

際のところ、2011年度末における国民年金受給者の平均年金月額は5万4,682円であり¹²、2011年度の満額受給額であった6万5,741円よりも1.1万円程度も少ない。さらに、図3に示した国民年金の月額階級別分布を見ると、6～7万円未満が男女ともに最も多くなっているが、男性が6～7万円未満に集中しているのに対し、女性は3万円～6万円未満の層も多く存在していることがわかる。このことから、夫婦2人世帯のときはまだしも、男性よりも平均寿命が長い女性が単身になったときに貧困に陥る危険性が高くなると思われる。

したがって、国民年金受給額の実態を考慮すれば、平均的な高齢夫婦世帯では1級地—1や1級地—2に居住するケースを中心に、生活保護受給額の方が国民年金受給額を上回っていると推測できる。同様に、平均的な高齢者単身世帯の場合にはどの地域に居住していても生活保護受給額の方が高いと言えよう。

さらに、生活保護を受給する世帯には、家賃等を支払っている場合に住宅扶助が支給される。その額は、東京都区部など1級地—1では高齢者単身世帯(68歳)で5万3,700円、高齢者夫婦世帯(68歳, 65歳)で6万9,800円が上限とされていることから、生活扶助と住宅扶助を合わせただけでも最大で高齢者単身世帯は13万3,840円、高齢者夫婦世帯では19万240円が支給されることになるため、国民年金のみで生活するよりも高水準の生活が約束されることになっ

12 厚生労働省年金局 (2013) による。

てしまう。

また、最低賃金額で働いた場合の1ヶ月の収入が生活保護基準を下回る逆転現象も問題となっている。最低賃金と比較される生活保護基準とは、生活扶助基準と生活保護受給者の実際の家賃（住宅扶助の実績値）の合計である。最低賃金額の改定には生活保護基準との差額が1つの判断材料になるであろうが、生活保護基準は同じ都道府県内であっても級地ごとに異なる。よって、地域別最低賃金を改定する際には、各都道府県内で最も給付水準の高い級地を上回るような最低賃金額にしなければ、逆転現象は解消されずに残ることになる。

2013年9月10日に厚生労働省が発表した全国の地域別最低賃金の改定結果によれば、すべての都道府県で最低賃金が引き上げられ、全国平均は前年度よりも15円高い764円となった。そして、これまで11都道府県でみられた逆転現象のうち、10都道府県¹³で解消され、残るは北海道のみとなった¹⁴。

このような国民年金（基礎年金）受給額や最低賃金額との逆転現象は、保険料納付や就労のインセンティブを大きく阻害することになる。真面目に保険料を支払うことで受給できる年金よりも、保険料納付を怠った未納・未加入の人々がもらう生活保護の方が多いたことがわかれば、保険料を払わない方が得だと人々は考えるかもしれない。それを実行に移すことになれば、第1号被保険者の未納・未加入を増大させ、年金制度の根幹を揺るがしかねないだけでなく、将来の生活保護受給者をも増加させることになる。同様に、最低賃金で真面目に働くよりも、生活保護受給額の方が税金や社会保険料なども免除されて生活が楽になる状態では、就労意欲を損う危険性がある。とりわけ、生活保護を受給する人々は、最低賃金で働くよりも生活保護の方が生活水準が高いとわかれば、働いて自立しようという意欲は失われかねない。最低賃金との逆転現象は一刻も早く、すべての地域で解消されるべきである。

3.4 生活保護の捕捉率の低さ

保護率とは生活保護を受給する人々がどの程度いるかを示した指標であるが、

13 逆転現象が解消したのは青森県、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県の10都道府県である。

14 朝日新聞（2013.9.11）

わが国においては残念ながら、被保護者＝要保護者とはなっていない。つまり、生活保護を必要とする人が生活保護を受けているわけではないことになる。では、生活保護はどの程度機能しているのでしょうか。その評価には、捕捉率という指標が使われる。捕捉率とは、最低生活水準を下回る状態で暮らす生活困窮者（要保護状態にある人々）のうち、生活保護制度が適用されている人々の割合を示したものである。欧米では少なくとも50%以上とされ、イギリスで80%以上、ドイツで70%以上あるのに比べ、日本の捕捉率は、その低さがしばしば指摘されてきた¹⁵。

捕捉率の測定には、生活保護の受給資格の有無を確実に測定するための所得・貯蓄・資産などの情報だけでなく、労働能力の有無や扶養可能な親族の有無など、生活保護認定の審査に関わるすべての情報が必要なため、完璧な測定は難しい。研究者による推計では、ほとんどが所得のみを用いたものであるが10%程度～20%の捕捉率を推計している¹⁶。また、厚生労働省も所得や貯蓄などの限られた情報をもとに推計を行っており、2010年に初めて公表された「生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計について」によれば、厚生労働省が実施した「平成19年国民生活基礎調査」のデータを用いた推計では32.1%、総務省が実施した「平成16年全国消費実態調査」を用いた推計では68.4%という大きく異なる結果になっている。後者の方が前者よりも世帯当たりの年間収入と貯蓄現在高の推計値が高いことによるものであるとされているが¹⁷、あまりにも大きな差が生じているため、これらの捕捉率で生活保護制度がどの程度機能しているかを判断することは難しい。今後の低所得者対策を考えるうえでも、政府は捕捉率を把握するための調査を実施し、定期的に公表するようしていくべきであろう。

しかし、要保護状態にあると思われる人々が最後のセーフティネットである生活保護で救済されていないということを示していることに変わりはない。生活保護制度は申請主義であるため、中には生活保護を受けることを恥ずかしく思い、自らの意思で受給しない人もいるであろうが、受給要件を満たしている

15 池田・砂脇 (2009)

16 阿部 (2013)

17 厚生労働省 (2010)

にも関わらず、地方自治体が「水際作戦」によって保護申請の受理を拒否するケースも多いはずである。マスコミは不正受給ばかりを取り上げるが、不正受給件数やその割合は増加傾向にあるものの、不正受給の件数は全体の2%未満、金額では0.3%に過ぎない。もちろん、不正受給は許されないことであり、必要のない人を保護する濫給を無くすことは重要である。だが、より深刻なのは、保護を本当に必要としている人々がその資格を満たすにも関わらず、生活保護を受給できないという漏給の方ではないだろうか。最後のセーフティネットである生活保護でも救われない人々が存在するという状況は早急に改善されるべきである。

4. 高齢者の所得保障のあり方

4.1 公的年金制度と生活保護制度との役割分担

高齢者の所得保障をどのように行っていくかを考える際には公的年金制度と生活保護制度とをバラバラに考えるのではなく、これらをどう位置づけ、役割分担させていくかを明確にし、整合性のとれるような改革を行うことが重要である。西沢（2005）は、所得保障政策として本来一体的に検討されるべき年金と生活保護との関連に関しては極めて手薄であり、その原因の1つは厚生労働省が年金と生活保護を切り離して考えてきたことにあると指摘している。公的年金と生活保護は、その趣旨・目的が異なり、その水準を単純に比較することはできないというのが厚生労働省である¹⁸。

しかしながら、公的年金と生活保護は相互に影響を及ぼすものである。つまり、高齢者が基本的な生活費として、ある程度の年金を受給できれば、生活保護に頼らざるを得ない人々の数を抑えることが可能になる。逆に、生活保護受給額が年金額を上回り、真面目に年金保険料の納付や老後のための貯蓄を行うよりも生活保護をもらう方が得になる状況では、生活保護に依存する人々を増大させることになる。

したがって、両者のバランスを考えた制度改革が重要である。基本的には高齢者の所得保障は公的年金が担うようにし、それでは不十分であった者に対してのみ、生活保護はあくまでも最後のセーフティネットとしての役割を果たす

18 西沢（2005, p. 12）

べきであろう。公的年金と生活保護との関係では、国民年金（基礎年金）が生活保護の給付水準を下回らないよう、調整をはかる必要があるが、そもそも生活保護は年金との関係で給付水準を決めるのではなく、最低限度の生活ができるよう定めるべきものである。よって、年金給付を増大させる形で対応することが望ましい。第1号被保険者には非正規雇用の被用者が多く含まれるようになり、これまでの自営業者や農林漁業従事者を前提とした制度設計では対応しきれなくなっている。抜本的な年金改革を行い、真の「国民皆年金」を実現させる必要があるだろう。

また、山重・高畑（2010）は年金制度と生活保護制度の間の構造的関係を理論的に分析し、生活保護制度の下で低所得者が年金制度に加入しないインセンティブを持つ場合であっても、高所得者が低所得者に補助を与えることで皆年金が実現することを明らかにしている。そして、皆年金を維持するためには低所得者への補助を徐々に引き上げる必要があり、時間が経つにつれて低所得者が加入するインセンティブを十分に与えられなくなれば、低所得者が加入する年金制度を構築することが不可能になるケースがあることも示している。この低所得者への補助は、実際の制度では国庫負担に相当すると考えられる。つまり、国庫負担の引き上げは未納・未加入者を防ぐ有力な方法であり、その引き上げが行き着くところは基礎年金の税方式化であるとも言えるであろう。

4.2 基礎年金の税方式化と厚生年金のさらなる適用拡大

現行の社会保険方式の下では、第1号被保険者の未納・未加入問題をはじめ、第3号被保険者問題、管理費用の問題などの問題点の解消は難しいが、税方式に転換すれば、いずれも容易に解消することができる¹⁹。しかしながら、税方式には巨額の財源が必要になるという批判があり、国民の増税に対する抵抗も強い。たしかに基礎年金給付額が増大するため、巨額の財源を必要とし、財源規模を小さくしようと思えばミーンズ・テスト（資力調査）を行わなければならない。だが、税方式では現役世代においては税負担が増大するものの、基礎年金ぶんの保険料は必要なくなるため、逆に保険料負担は減少する。

一方、社会保険方式なら国民負担が小さいとも言いきれない。保険料は段階

19 詳しくは前田（2005, 2006）を参照されたい。

的に引き上げられ、国庫負担も2009年度から2分の1に引き上げられており、引き上げぶんには2014年4月から実施される消費増税の一部があてられるため、国民負担が増大することには変わりはない。また、年金額は特例水準の解消のため2013年10月から3年かけて減少するが、マクロ経済スライドが発動されれば給付水準も低下することになる²⁰。無年金者や低年金者が増えれば、年金財政は厳しくなり、生活保護を受ける高齢者も増大することになるため、その負担も重くのしかかってくることになる。いずれにせよ国民の負担が増えるなら、「国民から集めた税金がどのように使われるか」が重要になるはずである。増税は歓迎されるものではないが、税金が有効に使われるならば、やむを得ないと思っている国民も少なくない。よって、さまざまな問題を抱える現行制度に固執せず、税方式に転換することを真剣に考えるべきであろう。

税方式の財源には少子高齢化の急速な進展を考慮し、現役世代が中心となる所得税よりも高齢者も含めて広く負担することになる消費税が望ましいと考える。そして、追加的に求める消費税に関しては一般財源ではなく、目的税とするのが良いだろう。つまり、2分の1はこれまでの国庫負担同様に一般財源とし、残りの2分の1を「年金目的消費税」で賄う。目的税にして用途を明確にし、透明性を高めることによって、増税への国民の理解も得やすくなるはずである。また、移行期では、旧制度の下で真面目に保険料を納付した者と義務を怠った者との差もつくよう、抛出実績をある程度は反映させる形にすることも重要であろう。

では、老齢基礎年金を全額税方式にした場合、どの程度の年金目的消費税が必要になるのであろうか。2015年度から税方式化し、給付水準は現行同様の1ヶ月6万5,000円とする。まず、高齢者全員に給付するケースを考えると、2015年の65歳以上の高齢者人口は3,395万人になるため、総額で1年間に26.5兆円が必要になる。年金目的消費税は消費税収入を1%あたり2.6兆円（2012年実績）として試算すれば5.1%になる。ただし、これは2分の1の財源を一

20 厚生労働省が設定するほどの賃金上昇がみられない限り、現在価値に換算した年金額が上昇することはない。西村（2011）は、現役男性の平均可処分所得が2009年時点と同水準の場合、2038年度には基礎年金（満額受給）は4万8,000円（現在価値に換算）にまで低下すると指摘する。

般財源とした場合であり、現行制度での国庫負担はすべての高齢者に給付するわけではないため、2015年に予定されている国庫負担金11.5兆円²¹を一般財源として老齢基礎年金にあて、残りは年金目的消費税で賄うとするならば5.8%まで上昇することになる。

次に、税方式に完全に移行されるまでの移行期間に、ある程度の拠出実績を反映させた給付方法をとるケースを考える。過去の実績分を上乗せするのが理想的だが、巨額の財源が必要となるため、過去に保険料納付の義務を怠った者に対しては減額する形で行うものとする。しかし、消費税は高齢者も死亡するまで払い続ける税であることや、40年という移行期間は無年金・低年金対策を考えた場合には長いため、次のような方法をとる。

2015年9月までは現行の25年ルール、10月以降は10年未満の者（無年金者）も含め、全員に半額（3万2,500円）を給付する²²。残りの半分は過去の拠出実績をある程度反映させる形をとる。旧制度の国庫負担ぶんには目途がついていると思われるので、拠出実績を反映させる半分の部分と、無年金者に半分給付するぶんを消費税で徴収すれば良い。よって、追加的に求める消費税は最大で5.1%になる。ただし、拠出実績を反映させる際には現行と異なり、免除制度を利用した期間については負担能力に応じた拠出を行ってきたことに配慮し、全額納付した者と同じ扱いにする。一方、学生納付猶予制度などの猶予制度については、追納されない限りは給付に反映させないものとする。したがって、高齢者の年金額は(1)式で、現役世代は(2)式で計算できる。

$$32,500円 + 32,500円 \times \frac{\text{保険料納付済月数} + \text{保険料免除月数}}{40年(納付可能年数) \times 12ヶ月} \dots\dots\dots(1)$$

$$32,500円 + 32,500円 \times \left(1 - \frac{\text{保険料未納月数}}{\text{保険料納付が必要な月数}} \right) \dots\dots\dots(2)$$

2階部分については社会保険方式のままとする。厚生年金と共済年金は2015

21 厚生労働省年金局（2010）の財政見通しによる。

22 高山（2008）は保険料と消費税双方の40年拠出で満額という考え方により、無年金者への半額給付を提案している。2009年で切り替えた場合、1989年導入の消費税を無年金者でも20年負担したことになるためであり、移行期間も20年に短縮される。

年10月に統合され、被用者年金は一元化される（公務員等は厚生年金に加入する）。さらに、2016年10月からは、①週所定労働時間が20時間以上、②賃金が月額8.8万円（年収108万円）以上、③勤務期間が1年以上、④学生は適用除外、⑤従業員501人以上、という要件を満たせば厚生年金が適用されることになった。対象は約25万人であり、近年の非正規雇用者の増加を考えれば、この程度では不十分であるが、現行制度では限界があることも確かだ。「社会保障・税一体改革」において、賃金が8.8万円以上となったのは、国民年金保険料より少ない額で基礎年金と厚生年金を受給しないように配慮した結果であると考えられるからである²³。だが、基礎年金が税方式化されれば、そのような配慮は必要なくなる。自営業者は高齢期も事業所得を得られるため、年金は基礎年金だけでも良いかもしれないが、被用者は厚生年金と合わせた受給が望ましい。就業形態の変化に対応した年金制度とするためにも、非正規雇用者への厚生年金の適用をさらに拡大していくべきであろう。

4.3 生活保護に至る前のセーフティネットの設置

生活保護制度においては、漏給を無くすとともに、就労可能な高齢者に対しては積極的な支援をはかっていく必要がある。しかし、高齢になれば仕事を見つけるのは難しく、自立させることは容易なことではないであろう。生活保護にかかる費用の約半分は医療扶助費であるが、生活保護を受給する高齢者世帯の割合が高齢化によって今後さらに増大すれば、その費用も増大する可能性がある。だからこそ、公的年金制度に所得保障の役割を担わせることが重要になるのだが、税方式に転換しても移行期間を中心に低年金者が存在するであろうし、基礎年金のみを受給する単身世帯においては他に収入がない限り、生活保護の生活扶助基準額以下になる。そのような場合は生活保護を受給することが考えられるが、現在でも生活保護の受給は難しく、厳しい要件をすべて満たさない限り、受給できないという問題がある。

そこで、生活保護に至る前のセーフティネットの設置を提案したい。所得などの要件を満たせば援助が受けられる制度にし、生活保護の生活扶助基準額と

23 8万8,000円×17.12%（厚生年金保険料率）＝1万5,066円となり、国民年金保険料1万5,040円を上回ることになる。

同等になるような給付を行えば、生活保護に至らずに済む高齢者が増えると思われる。生活保護の手前に低コストの制度を設置することで、生活保護費の増加を防ぐことも期待できる。もちろん、金銭的な給付と同時に、就労可能な高齢者には支援を行う必要があるだろう。たとえ自立には至らなかったとしても、短時間でも何らかの仕事を持つことは高齢者の生きがいに繋がるはずである。収入を得ることもさることながら、社会との結びつきを持たせることは重要であり、規則正しい生活や生きがいを感じた生活は健康面にも良い影響を与えると考えられる。それは高齢者にとっても望ましいことに違いない。

また、財源は消費税ばかりにも頼れないため、相続税の利用を考える。わが国では毎年多くの相続資産が発生していると言われるが、相続税は死亡した人の約4%だけが対象となる状態である。2017年からは増税されるが、課税対象は1.5倍であり、納税者が大幅に増えるわけではない。配偶者間の相続については、残された配偶者の老後の生活を考えれば増税は避けるべきだが、子への相続については強化されても良いであろう。相続税の強化は富裕層を中心に、生前贈与を増やしたり、生前の消費を増やしたりすることが予想されるが、消費が増えれば経済が活性化し、景気に好影響を与えるという効果をもたらすことにもなるであろう。

5. おわりに

近年、スウェーデンの制度をモデルにした最低保障年金の導入が注目されているが、高齢者の最低所得保障として考えれば、たしかに所得比例年金（被用者は労使折半で保険料負担、自営業者は全額自己負担）と最低保障年金（所得比例年金の給付額が一定以下の場合に税を財源として支給）の組み合わせは優れている。低所得（低年金）の高齢者が救済され、追加的な消費税も少なく済む。また、駒村（2009）が提案するように、公平性を保つために所得比例年金については夫婦間で年金を分割したうえで、最低保障年金の対象になるか否かの判断を行ったり、最低保障年金額は単身世帯で月額7万円、夫婦世帯では月額13万円というように世帯規模で給付水準を変えれば、最低所得保障としての機能を十分に果たすことも期待できる。

しかしながら、所得捕捉の問題が不完全な現状では、容易に導入できるものではない。今まで真面目に基礎年金（国民年金）の保険料を拠出してきた国民

が最低保障年金を受け入れるかどうかという問題や、拠出実績をどう取り扱うかという問題もある。多くの高いハードルを越えなければならず、現実的に考えれば、すぐに実現することは困難であると言わざるを得ない。

本稿では、高齢者の所得保障として公的年金制度と生活保護制度がどうあるべきかを考え、公的年金に関しては「年金目的消費税」による基礎年金の税方式化（一律給付）と厚生年金の適用拡大をセットで行うことを提案した。また、生活保護に関しては、漏給を無くし、最後のセーフティネットとしての機能を果たすことが重要となるが、高齢者世帯の受給は増加傾向にあり、今後はさらに増加することが予想されるため、生活保護に至る前のセーフティネットの設置を提案した。これらの改革には大きな国民の負担を伴うが、実行可能な現実性のある方法でもある。国民の合意を得られるような改革を行うためには活発な議論が期待されるが、高齢者の所得保障の問題は公的年金と生活保護をバラバラに考えるのではなく、両者を効率的に機能させるよう、広い視野で検討することが重要であろう。

参考文献

- 阿部彩（2013）「生活保護への四つの批判」埋橋孝文編『福祉 + α ④生活保護』ミネルヴァ書房，pp. 21-35
- 池田和彦・砂脇恵（2009）『新・MINERVA福祉ライブラリー④公的扶助の基礎理論—現代の貧困と生活保護制度—』ミネルヴァ書房
- 厚生労働省（2013）『平成25年版労働経済白書』新高速印刷
- 駒村康平（2009）『大貧困社会』角川SSコミュニケーションズ
- 駒村康平編（2010）『最低所得保障』岩波書店
- 駒村康平・山田篤裕（2007）「年金制度への強制加入への根拠—国民年金の未納・非加入に関する実証分析」『会計検査研究』No.35，pp. 31-49
- 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
- 鈴木亘・周燕飛（2006）「コーホート効果を考慮した国民年金未加入の経済分析」『季刊社会保障研究』Vol. 41，No. 4，pp. 385-395
- 生活保護研究会（2013）『保護の手引き』第一法規
- 高山憲之（2008）「まず基礎年金2分の1の税方式化を検討せよ」『税経通信』第63

巻 第6号, pp. 17-25

辻明子 (2008) 「就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション」『就職氷河期世代のきわどさ—高まる雇用リスクにどう対応すべきか (NIRA研究報告書)』総合研究開発機構, pp. 114-123

内閣府 (2013) 『高齢社会白書平成25年版』印刷通販

西沢和彦 (2005) 「基礎年金と生活保護の一体的な議論を」Japan Research Review, 15(1), pp. 18-30

前田悦子 (2005) 「女性のライフスタイルの変化と年金制度」『駿河台経済論集』第14巻 第2号, pp. 187-210

前田悦子 (2006) 「基礎年金の財源をめぐって—社会保険方式か税方式か—」『駿河台経済論集』第15巻 第2号, pp. 41-64

山重慎二・高畑純一郎 (2010) 「年金制度と生活保護制度—高齢期の所得保障スキームの在り方をめぐって—」『季刊社会保障研究』Vol. 46, No. 1, pp. 58-69

厚生労働省 (2008) 「第10回社会保障審議会年金部会資料」
(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/07/dl/s0702-4c.pdf>)

厚生労働省 (2010) 「ナショナルミニマム研究会 (第8回) 資料」
(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/04/dl/s0409-2d.pdf>)

厚生労働省統計情報部 (2011) 「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keитай/10/dl/02.pdf>)

厚生労働省統計情報部 (2013) 「平成24年国民生活基礎調査」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa12/>)

厚生労働省年金局 (2010) 「平成21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/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report2009/pdf/all.pdf>)

厚生労働省年金局 (2013) 「平成23年度厚生年金保険・国民年金事業年報」
(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/nenpou/2008/dl/gaiyou_h23.pdf)

国立社会保障・人口問題研究所 (2012) 「日本の将来推計人口 (平成24年1月推計)」
(<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>)

国立社会保障・人口問題研究所 「生活保護に関する公的統計」
(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>)

人事院 (2013) 「平成25年人事院勧告」

高齢者の所得保障

〈<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h25/pdf/25seikeihi.pdf>〉

総務省統計局（2013）「平成24年労働力調査年報」

〈<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2012/index.htm>〉

朝日新聞（2013）「生活保護受給者，前月比930人増加 8月，世帯数過去最多」11月13日

朝日新聞（2013）「最低賃金，平均15円増 764円，北海道除き『逆転』解消」9月11日