◎特集——年金改革構想

# ナショナル・ミニマムと公的年金

## ——最低保障年金への接近

國學院大學経済学部教授　小越　洋之助

### はじめに

二〇〇四年年金改革法は「保険料固定方式」「マクロ経済スライド」による自動的・継続的な保険料負担増大と給付額削減を意図することによって、日本の年金制度の欠陥であった年金の最低保障の希薄さが完全に喪失した制度となる。そのことは、憲法第二五条にもとづく「国民的最低限」（ナショナル・ミニマム）の保障を年金制度に具体化する要求をいっそう強めている。

本稿ではナショナル・ミニマムと公的年金という視点から、諸外国の動向もふまえ、最低保障年金を確立することの意義、その基準などについて指摘することを主な課題としたい。

### 1　公的年金制度の空洞化
#### ——現行年金制度の最大の問題

二〇〇四年年金改革法は、「保険料固定方式」「マクロ経済スライド」の名のもとに、国会決議なしに自動的な保険料負担増大と給付額削減ができるようにすることを意図するものであった。その結果、被用者、国民の年金保険料負担は毎年累増し、給付水準においても、「マクロ経済スライド」導入によって年金額が毎年引き下げられる制度となった。このような再編は、現行社会保険制度における長期間の拠出制の仕組みを大前提としつつ、膨大にため込んだ積立金に長期間手をつけることなしに、しかも当局の年金保険料の不正流用を不問にしたまま、負担を一方的に国民に転嫁させる仕組みである、と言ってよい。

政府・与党、厚生労働省当局は、日本の年金制度で抜本的に考慮すべき課題として、将

来の出生率をいかに上げるか、とくに若者を不利にさせている労働市場状況をいかに改善させるか、積立金の不正流用の責任を明確にさせ、株投資などの仕組みを改め、年金受給者のためだけに年金保険料運用を限定するなど、日本の年金制度にかかわる基本的な問題点を不問にしたまま、国民負担増と給付削減に走ったのである。法を通すために二〇〇三年の合計特殊出生率が一・二九に落ちたのをあえて隠蔽したことにもみられるように、作成されたシミュレーションはアテにならないものである。

年金空洞化の進行こそは、日本における公的年金制度の最大の問題点である。留意したいのは、多くの識者が今回の年金改革法の実施によって年金空洞化はさらに進むと予想していることである。

国民年金の二〇〇二年未納率は三七・二％であった。社会保険庁が徴収強化を意図した〇三年でも未納率は三六・六％、対前年比わずか〇・六ポイントの減少にすぎない（『日本経済新聞』二〇〇四年七月二九日）。

〇二年度についてみれば、国民年金加入者（第一号被保険者。同年で二二〇七万人）中、筆者の計算では未納者・滞納者数は六六五万五〇〇〇人である。これに免除者や未加入者を加えれば、間違いなく一〇〇〇万人を超える計算になる。保険料を納付している者でも現実には低所得でありながら、やむなく納付している国民も少なくないであろう。その反面で長期間年金保険料を納付しても、将来、年金はもらえないと意識する者は若者などに多い。年金不信・年金不安・年金逃避は広がっている。

だいたい、加入者のうち約半数が未納者・滞納者・免除者で構成されている国民年金制度というのは社会保険方式の体をなしていない。というよりも、この制度には元来社会保険方式での運営ができないような無所得者・低所得者が滞留しているため、この層を強制適用させている制度自体のムリが顕在化している、と言ったほうが正確であろう。社会保険庁がいかに強制徴収の仕組みを強化しても、そこにはおのずと限界があるとみるべきである。

年金空洞化は、国民年金にかぎらず厚生年金でも進行しており、厚生年金のほうが深刻である、とさえ主張する論者もいる。長期不況・リストラで、厚生年金加入者が減少している。厚生年金の強制適用事業所でありながら、人件費コスト削減のために意識的に加入しなかったり、脱退する事業所もある。〇二年度末の加入事業所数は一六二万八八四一であるが、その減少は五年連続で、ピーク時（一九九七年度）と比較すると七万も減少している。加入者数も、九七年度末三三四七万人から〇二年度末三二一四万人とマイナス一三三万人である（『日本経済新聞』二〇〇四年二月一三日）。

とくに小零細企業では、人件費コスト削減のために正社員でも厚生年金に加入しない、あるいは脱退するという事例が報道されている。非正規雇用への代替や、当局が納付率を上げるために企業に廃業届を出させるなど、未加入を公認するという状況さえあるとされている。「社会保険料負担を免れるため、大企業、中小零細企業、役所や公共機関をはじめ、労働組合や民主団体ですら、いきおいパート労働者を雇用して経費を節約している。特に、公務の職場で共済組合員とならない職員の増加率が顕著である」こと、同時に一九八六年四月一日の基礎年金制度施行以降、五人未満事業所が段階的に強制適用になり、零細企業における社会保険料負担の強制とその後の長期不況・リストラによって「偽装脱

退」が進んだ、との指摘がある(1)。

以上のような年金空洞化の進行こそは、日本における公的年金制度の最大の問題点である。

今回の改革法はこの年金制度の空洞化に手をつけず、現行の枠組みのなかでの拠出と給付の扱いに終始した。それによる保険料の継続的値上げと給付削減で、結果的に空洞化がますます進行する可能性が高い。国民年金はもちろん、厚生年金においても、事業主が保険料負担回避のために正社員をパートなどの非正規労働者に切り替えるなどの行動も予想される。年金改革→雇用の不安定化の進行→さらなる空洞化の進行、という悪循環である。

## 2 ナショナル・ミニマム保障概念の完全消失
### ――二〇〇四年改革法の断面

現行の国民年金＝基礎年金制度の特徴は、社会保険主義により、保険料の拠出制を基本とし、その保険料が定額制をとっていることにある。定額保険料の拠出は、サービスの受益に応じて負担する応益負担であるとされ、社会保障本来の考えである応能負担原則（負担能力に応じて拠出し、加入者の必要に応じて給付する。所得の再分配機能）に反する方式である、とみなされる。

このことから、国民年金を所得比例年金にするという考えが再三提起されてきた。それは「年金一元化」を主張する最近の民主党案だけではなく、当局自体からも再三検討されてきた。そもそも一九六一年の国民年金制度発足時から、当時の初代社会保険庁長官が、当面は定額拠出制だが将来は所得比例制とする考えを出していた(2)。

しかし、制度発足からすでに四〇年以上経過し、現状のような定額保険料の拠出が依然として継続している。所得比例方式に簡単に変更できない理由は、自営業者の所得捕捉が難しいという理由だけではない。

なお、一九八五年の基礎年金導入以降、四〇年加入は五万円給付（当時）となった。基礎年金の資格期間は最低二五年以上という諸外国と比較して異常なまでの長期間の加入・拠出期間が年金受給の前提とされた。国民年金の六五歳以前での受給者の減額率が著しく大きく、この減額年金受給者がかなりいる。被用者年金でも、高齢者雇用の保障が担保されないまま年金受給開始年齢が国民年金にあわせて六五歳に繰り下げられた。という問題があるが、日本の年金制度全般における最大の問題点が、国民年金（基礎年金）制度に凝縮されている。

そのなかで、筆者は今回の改革法の実施によって、日本の公的年金制度でのナショナル・ミニマム保障という概念自体が形式的にも完全に消えうせることを強調したい。こう述べると、日本の公的年金制度に国民的最低限（ナショナル・ミニマム）の保障という発想がそもそもあったのか、という疑念が当然発生する。筆者も、日本の公的年金制度にナショナル・ミニマムの保障という制度条件が欠けている、と考えている。諸外国では常識的に存在しているその発想・制度が、日本の国民年金（基礎年金）制度にはない。基礎年金とはいいながら給付水準が著しく低く、国民にとってこの年金水準だけでは高齢期の最低限の生活はできないし、保険料を拠出できない層への年金の最低保障の制度が具備されていないからである。

二〇〇一年八月、年金者組合が、国連に政府報告に対するカウンターレポート（対抗報

告）を提出し、国連第二六回社会権規約委員会が第二回日本政府報告書に対する最終見解で「国の年金制度に最低年金額を導入すること」「年金制度の事実上の男女格差を可能なかぎり改善すること」を勧告した。現在でも日本政府はこの国連勧告を無視しつづけていることがナショナル・ミニマム保障という発想や概念の欠除を、客観的に証明している。

筆者がここでなぜ「ナショナル・ミニマム保障という概念自体が完全に消えうせる」などと記したのか、といえば、これまでは当局も形式的にせよ、一応このことばをその制度改定を正当化する理屈として使っていた事情があるからである。ナショナル・ミニマムという場合、それは最低限生活保障を意味するから、通常、その給付水準がなんらかの生計費指標とリンクしていることが必要となる。年金制度においても、国民生活の基礎となる公的年金水準の最低限が生計費指標に照らして一定の水準を確保している、ということの担保が必要である。

今回の改革法の前提となる一九八六年実施の年金改革は、全国民に共通する「基礎年金」制度を導入し、国民年金の財政悪化を被用者年金からの基礎年金拠出金としてプールする一方、従来の給付水準を大幅に引き下げた。年金額の「適正化」として国民年金は一九四一年生まれ、四〇年加入者の場合、七万六九〇〇円から五万円と三五％切り下げている。基礎年金水準五万円（八四年度価格）の含意は、従来の国民年金では五万円、夫婦で一〇万円という水準が旧制度では二五年の拠出期間で受給できたのが、「基礎年金」として保険料納付期間四〇年に変更するとしたことである。「新しい基礎年金水準」は大幅な水準切り下げを行ったのである。

しかし、八六年当時では、その政府当局でも、基礎年金水準の説明に高齢者の生活費をまったく無視できなかった。それは、老人の平均的な生活費の基礎的な支出を保障するものとして表1、表2を根拠とした。

表1は総理府統計局（現総務省統計局）『昭和五四年消費実態調査』における六五歳以上単身世帯の消費支出が八万四八八一円、このうち、雑費を除く「基礎的消費支出」は四万七六〇一円であるとした。また、夫六五歳以上・妻六〇歳以上の「基礎的消費支出」では八万三七三三円であり、基礎年金水準は老後生活費の基礎的部分と、雑費のごく一部はまかなえることとした。また、生活保護基準との比較では、表2のように、六五歳単身男子（二級地）で、雑費を含めて五万三三六九円、夫六八歳・妻六五歳の夫婦は合計八万三七四〇円、住宅扶助を加えて九万一〇〇〇円となっていることを参考とし、「ナショナル・ミニマム」は確保されていると評価していた。

当時野党として存在していた社会党は、ナショナル・ミニマム保障としての基礎年金を要求し、それを下回る年金は基礎年金に値しないとして、基礎年金水準は単身者月額六万円、夫婦一〇万円に引き上げるべきことを主張した。現在では与党である公明党も当時は五万円では低すぎるとしていた。公明党は、「全国消費実態調査」の消費支出において雑費中の保健医療費を含めるべきこと、「生活保護基準」との比較では、住宅扶助も含めるべきであるとして、少なくとも五〇〇〇円程度さらに引き上げるべきであると主張していた。このように、社会党、公明党は、基礎年金はナショナル・ミニマムを保障するもので、その水準は生活保護基準を上回るものでなければならない、としていたのである。[3]

以上のような状況から当局は、大幅な年金水準切り下げの合理化においても、「ナショナル・ミニマム」は確保されている、という

**表1　高齢者世帯の消費支出（月額）と基礎年金の水準**

（1984＝昭和59年度）

| 項　　目 | 65歳以上の単身世帯 | 老夫婦世帯（夫65歳以上，妻60歳以上） |
|---|---|---|
| 消費支出 | 84,881円　( 100%) | 155,116円　( 100%) |
| 基礎的支出 | 47,601　(56.1%) | 83,733　(54.0%) |
| 基礎年金 | 50,000　(58.9%) | 100,000　(64.5%) |

資料：総理府統計局「昭和54年全国消費実態調査報告」の金額に昭和55～58年度の消費者物価上昇率を考慮して1.170を掛けて算出した。
（注）1. 基礎的支出とは消費支出から雑費を除いた食料費，住居費，光熱費，被服費の合計である。
2. 雑費の内訳は教養娯楽費，交通通信費，保健医療費，交際費などである。
3. （　）内は消費支出に対する割合である。

**表2　老人に対する生活保護法による生活扶助基準**

（1984＝昭和59年度，単位：円）

| 世帯 | 構成 ＼ 級地 | 1　級　地 | 2　級　地 |
|---|---|---|---|
| 単身 | 65歳（男女平均） | 58,648 | 53,369 |
| 単身 | 70歳（男女平均） | 73,448<br>（老齢加算14,800円を含む。） | 68,169<br>（老齢加算14,800円を含む。） |
| 夫婦 | 夫68歳，妻65歳の場合の1/2 | 46,004 | 41,870 |
| 夫婦 | 夫72歳，妻67歳の場合の1/2 | 53,404<br>（老齢加算の1/2を含む。） | 49,270<br>（老齢加算の1/2を含む。） |
| 夫婦 | 夫72歳，妻72歳の場合の1/2 | 60,804<br>（老齢加算を含む。） | 56,670<br>（老齢加算を含む。） |

資料：厚生省年金局調べ
（注）家賃，間代，地代等を支払っている場合は，これに一世帯当り月額9,000円を限度として住宅扶助が加算される。
（出所）吉原健二編著『新年金法：61年年金改革：解説と資料』1987年，全国社会保険協会連合会46，49頁。

一応の理屈をつける必要があったのである。その際の重要な論点は、この水準が「基礎的消費支出」（食料、住居、光熱、水道、家具・家事製品、被服および履物）に限定され、「雑費」にくくられた交通費、電話代、新聞、テレビ等の費用を除外していたことにある。広く生活費を基準とする場合の雑費項目の扱いや生活保護基準との対比での生活扶助以外の住宅扶助の扱い、級地区分として二級地が基準となるべきかどうかも、論点である。ともあれ、政府当局においても、基礎年金水準を生計費指標と関連づけていたことが留意されるべきである。

このことは、年金水準を現役労働者の所得代替率の基準としている「モデル年金」水準の根拠にも継承されていた。すなわち、厚生労働省が『平成一一年全国消費実態調査』を基礎に作成した「高齢者の生活費と年金の給付水準」では、食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服および履物の合計を「基礎的消費」、これに保健医療を加えた額が夫婦二人一三万四三四円、単身者で六万七〇〇〇円。これを基礎年金水準としていた。これは「モデル年金」の理屈づけである。生計費水準の関係が一応意識され、基礎年金（夫婦で一三・四万円）で、高齢者夫婦世帯（有業なし）において衣食住をはじめ老後生活の基本的な部分がカバーされている、としていた。

しかし、今回の改革法の「マクロ経済スライド」ではどうなるか。国民年金の老齢年金の満額（現行約六万六〇〇〇円）でも、物価上昇率がシミュレーションどおりになれば、政府がいう基礎的消費支出を下まわる。ましてや平均受給額は、二〇〇二年度（平成一四年度、四万六〇七三円である。すでに年金を受給している者は、「マクロ経済スライド」により毎年物価上昇分から〇・九％ずつ削減されるから、国民年金のみの層では、〇二年度月額四万六〇〇〇円は、二〇二三年度には名目でも四万七〇〇〇円にすぎず、予測されるような物価上昇となれば、二〇二三年には実質で三万九〇〇〇円に低下する。しかも年金額は受給者が年を経るにつれて実質的に減少するから、受給者が七〇歳台、八〇歳台ともなれば、雑費を除く基礎的支出さえもはるかに下回る。

年金額の低位変動化を容認するのは、その水準が「マクロ経済スライド」を基準とするなかで生計費指標との対比という基準を完全に喪失させたからである。政権与党入りし、二〇〇四年改革法提出の責任大臣を出した公明党は、かつて主張していた「ナショナル・ミニマム」をみずから完全否定したのである。

## 3　年金改革とナショナル・ミニマム
### ——最低保障年金への接近

### 安定雇用・就業の破壊と自立・自助原理の矛盾

以上のように、〇四年の年金改革法は政府当局においてさえ、日本の公的年金制度の最低水準が高齢者の最低生活費をまかなうものとは説明できなくなったことを意味する。

年金制度は通常在職時の賃金を基準に従前所得の保障を行うということが広く認識されてきた。これはどの国においても拠出制老齢年金の基本である。しかし、さまざまな社会的原因で従前所得が十分に得られなかった者、まったくなかった者、ないし加入期間が不足した者に対してはどうするのか。現在の日本の年金制度は、強制加入として二五年以

上という国際的にも異常な長期の拠出を強制し、それにわずかにも満たない者は掛け捨てになる。受給資格に満たない者は、年金はまったく受給できない。その一方で、納付対象者の雇用不安・就業不安が増大している。

とくに一九九〇年代中葉以降の財界の労働力政策（日経連『新時代の「日本的経営」』）や、政府の規制緩和・民営化政策は、安定雇用の基盤の解体による雇用不安と雇用の劣化を進めた。そのために、完全失業者やホームレスの増加、なかでも年金保険無適用の非正規雇用者を激増させている。さらに経営破綻の中小零細企業の従業員や自営業者などは年金保険料が払えなければただちに無年金者になる。市場原理主義、「自己責任」、生活自助原則の政策、そのイデオロギーを流布させてきた人たちは、雇用環境、営業条件の悪化も「本人の道徳的怠惰」と決めつけるのであろうか。

共済年金・厚生年金適用は終身雇用の正社員であることを前提としているが、正社員の非正規労働への置き換えによってこの条件が崩れている。安定雇用といわれた公務員、大企業の正社員になりたくても、道はますます狭まっており、とくに地方の労働市場条件はいっそう悪化している。そのような背景のなかで、若者を中心にフリーター化が進展しているのである。

このことについて、自立・自助論を説く者には、「若者もいつかは高齢化する、それが分かっているのに、今から老後に備えて保険料を拠出しないのは、本人の心構えが悪いのであって、将来の無年金・低年金は当然の報いである」というような発想がある。このような考えは今回の年金法案にかかわった層、場合によっては労働者のなかにさえ残存している。しかし、年金保険料を本人が継続的に支払うには安定雇用・就業と生活できる賃金水準が保障されなければならない。ところが、そのような条件は彼らにはない。

なお、今回の年金改革法では「多段階免除」として全額免除（将来の年金額は二分の一）、四分の三免除（年金額八分の五）、二分の一免除（年金額四分の三）、四分の一免除（年金額八分の七）を設けた（実施は二〇〇六年七月から）。また、「三〇歳未満の納付特例制度」はいわゆるフリーターへの納付猶予制度である（実施は二〇〇五年四月から。二〇一五年六月までの時限措置）。

「多段階免除制度」は、年金額が低額となるだけでなく、半額免除制度の導入で全額免除者が大幅に削減され、この層が未納率を大幅に引き下げたことなど、この「免除制度」で事態が好転する保障はない。また、「三〇歳未満の納付特例制度」も「学生納付特例制度」と同様、年金額の拠出が一時的に猶予されるという措置であるから、納付猶予期間をさかのぼって追納しなければ、学生やフリーターは年金額が保障されない。

## 先進諸国における無年金、低年金者対策

先進諸国は無年金者、低年金者の救済のために、さまざまな措置を講じてきた。星真実氏によれば、以下の国には、最低保障年金がある。

(1)デンマーク……一六歳から六六歳までに最低三年の居住、満額受給には四〇年の居住期間を要件とする。支給開始年齢は六七歳で、所得調査（earnings-test）をともなう。財源は全額国庫負担。

(2)カナダ……一八歳から六五歳までに最低一〇年の居住、満額の受給には四〇年の居住期間を要件とする。支給開始年齢は六五歳（六〇～六四歳は五%の減額年金有り）。財源は全額国庫負担。

(3)オーストラリア……一〇年以上の継続的居住を要件とする。支給開始年齢は男性六五歳、女性六一・五歳（女性は二〇一三年までに段階的に六五歳に引き上げ）で、盲人でなければ資力調査（means-test）をともなう。財源は全額国庫負担。

(4)ニュージーランド……二〇～五〇歳に一〇年、五〇～六〇歳に五年の居住期間を要件とする。支給開始年齢は六四歳（満額、二〇〇一年六五歳に引き上げ）。財源は全額国庫負担。(4)

スウェーデンにおいても、最低保障年金制度がある。旧制度（基礎年金＋付加年金）において、基礎年金制度は全額国庫負担の最低保障年金制度であり、この受給要件は一六～六四歳の間の三年以上の国内居住または三年以上の付加年金加入であり、四〇年以上の国内居住または三〇年以上の付加年金加入で満額年金を受給できた。なお、財源は全額使用者負担、不足部分は国庫負担であった。一九九九年年金改革によって、新制度への改革（所得比例年金への一本化、概念上の賦課方式への編成替えなど）によって二階建て方式が所得比例年金に一本化されたが、現役時代の低所得・無所得者には、最低保障年金を設定している。

所得比例年金のみの制度では、老後の生活保障の観点から国民の生活不安が高まりかねない。所得比例年金額が老後保障のナショナル・ミニマム水準に達しない場合、その差額ないし全額を国庫負担の最低保障年金で埋める。一定の最低保障額を設定し、これはすべての国民に一定水準の老後の所得保障のある生活を得させるための措置である（なお、満額年金の受給は二五～六四歳までにスウェーデンに四〇年の居住期間があることが要件で六五歳以上から受給できる）。(5)

今回の年金改革法のヒントとして政府当局が真似たのはスウェーデン方式の「保険料固定方式」「マクロ経済スライド」などであるが、最低保障年金制度はいっさい真似なかったのである。

無年金・低年金者の救済制度は、ほかにも多くの国にある。たとえばフランスでは、六五歳以上の高齢者への「社会ミニマム」としての老齢最低限保障がある。これは、第一段階としての「老齢被用者手当」（ＡＶＴＳ）と第二段階としての補足手当すなわち老齢最低限所得（ＭＶ）に分かれる。老齢被用者手当は、拠出制年金の受給権のないフランスに住む高齢者で、原則二五年の就労で支給される（この期間は五〇歳以降五年間の就労または五〇歳以降五年間の就労または非自発的失業の期間、労働災害による不就労の期間、疾病、妊娠期間を含むとされている）。

フランスでは一九七五年、拠出制老齢年金の受給資格期間を最低一四年から三ヶ月に改めたが、これとの関係で、短い拠出期間の者や、年金受給権のない六五歳以上の高齢者は拠出要件がなくとも「老齢被用者手当」（ＡＶＴＳ）と同額の手当を受け取ることができるようになった。無年金者や低年金者はまずこのＡＶＴＳにまで引き上げられ、さらに第二段階の老齢最低限所得（ＭＶ）まで引き上げられる。拠出制年金がＡＶＴＳを上回るが、老齢最低限所得（ＭＶ）に満たないものには、ＭＶの所得制限基準にまで引き上げられる。(6)

あまり知られていないが、アメリカにも低所得・低年金ないし無年金者への所得を補足するシステムがある。アメリカには、日本の公的年金制度に対応するものとして、老齢遺族障害保険（ＯＡＳＤＩ）がある。この制度は一定以上の所得のある者が対象で、保険料は労使折半、国庫負担なしで、全米労働者の

九六％が加入しているとされる。しかし、現役時年金保険に十分に加入できなかった者には、全額国庫負担（一般財源）による「補足的所得保障制度」（SSI：Supplemental Security Income）がある。[7]

SSIは六五歳以上の高齢者、障害者（成人、児童）への公的扶助であるが、この制度は老齢年金の受給期間を満たしていない者、または著しく低額な者に給付され、給付額は、最高額は二〇〇二年で夫婦月額八一七ドル、個人五四五ドルであり、所得（稼得所得、不労所得）があれば、その所得額控除項目を差し引いた額となる。資産・所得調査はあるから公的扶助の性格があるが、低年金者・無年金者の生活を補足するという点では、最低保障年金的性格をも併せ持っているといえる。資産制限の基準はあるが厳格ではなく、所得からの控除項目も寛大な措置となっている。[8]

## 4　最低保障年金をどう構想するか

### 最低保障年金の三類型

以上は主要国の無年金者・低年金者への対応である。それぞれの国では、通常の拠出制年金だけで運営していない現状が明らかになった。すなわち、拠出要件ではなく、居住要件を前提に、国庫負担等によって拠出制年金以外のシステムで高齢者への所得保障を行っている。市場原理主義のモデルとなっているアメリカでさえも、Last Resort として高齢者の所得保障に配慮している。

年金保険制度が拠出制＝社会保険方式だけで運営され、国民の最低限保障を排除し、問題が起これば免除制度の拡大で対処する日本の現状は、諸外国でも例外的であるとみなすべきであろう。このように指摘すれば、生活困窮者には別途生活保護制度が用意されている、という返答が返ってきそうであるが、日本では、公的扶助（生活保護制度）は、理念としては権利性がうたわれても、その適用の現実がきわめて厳格で、申請者、受給者にはスティグマを強制し、漏救が多いこともよく知られている。

このような状況のなかで、公的年金において国民的最低限部分を設ける必要性は従来にもなく増しており、年金をすべて社会保険方式によって運営することの限界が露呈されている。ここから、年金制度において税方式による無差別平等の保障というナショナル・ミニマム年金の確立が要請されている。筆者は、二〇〇四年年金改革法の登場を契機に、各界から税方式の年金改革案が打ち出されたものの、税方式といっても、財界、労働組合、政党でさまざまな案があることを若干紹介した。[9]

研究者からは、里見賢治氏が本誌一三七三号において公費による最低保障年金と所得比例年金構想を提起している。すなわち、里見氏は最低保障年金と所得比例年金に関係する図（図1、図2）を示し、ご自身の案（図3）を示している。里見氏は、所得比例年金のなかに最低保障年金を組み込む構想は「本来普遍的なものであるべき国民基礎年金に、所得調査に基づいて支給する選別的な年金という性格を付与する」[10]と批判している。詳しくは里見氏の論文を検討していただきたいが、筆者は里見案を支持したい。

里見論文で紹介されている図1（民主党案）についてはすでに筆者の疑問を明らかにしたが、この案を支持する意見には自営業者の保険料率を被用者年金と同率にする考えがある。その場合のネックが自営業者の所得把

握の困難性であるとして、その対策として納税者番号制の導入などを強調する。しかし事態はさほど簡単ではない。たとえば自営業者の所得は給与所得者のそれと異なって年々の変動が激しいこと、事業所得のうち給与所得に相当する額が明確でないこと、自営業者のなかには多くの低所得者が含まれていること、などの問題である。

もし、被用者年金と同率の所得比例拠出を要求するならば、自営業者に自家労賃部分を保障させることや過重な事業主負担問題を解決しなければ、現実性がない。自営業者にも被用者と同様の保険料率を課すとすると、仮に月収四〇万円の所得がある自営業者が、その保険料（現行一三・五八％）を負担すると、月額五万四三二〇円、現行の定額保険料（一万三三〇〇円）の約四倍になる。二〇一七年度以降の一八・三〇％では月額七万三二〇〇円と六倍となる。現行定額保険料拠出でも、「保険料が高くて払えない」とする層が多いのに、このような高額保険料の拠出は非現実的である。所得比例拠出制は日本では二階部分として整理したほうがよい、と思われる。

## 最低保障年金の水準・基準をどうするか

最低保障年金構想をめぐる別の論点として、最低保障年金の水準をどうするか、ということがある。ナショナル・ミニマム保障であれば生計費指標と関連づけることが不可欠である。その場合の指標はなにをとるか、という問題である。筆者は、「全国消費実態調査」「生活保護基準」「全国一律最低賃金水準」の三指標を挙げたい。

### (1) 全国消費実態調査

生計費実態を示す有力指標は「全国消費実態調査」である。政府当局は、四〇年拠出という「モデル」年金水準を「実態値」である

図1　最低保障年金と所得比例年金（民主党案）

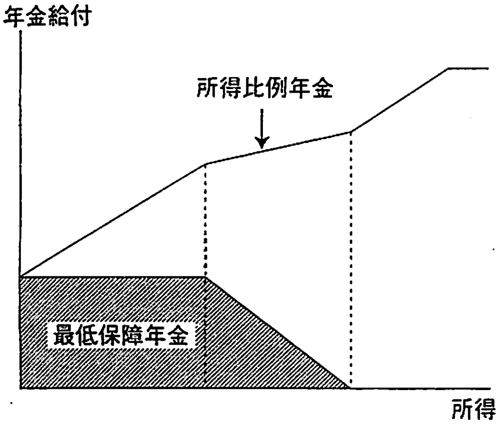



図2　所得比例年金と最低保障年金

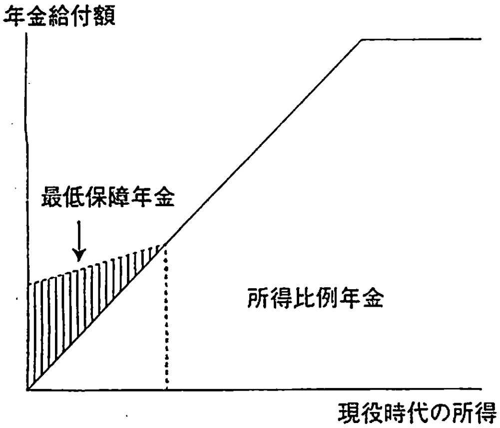
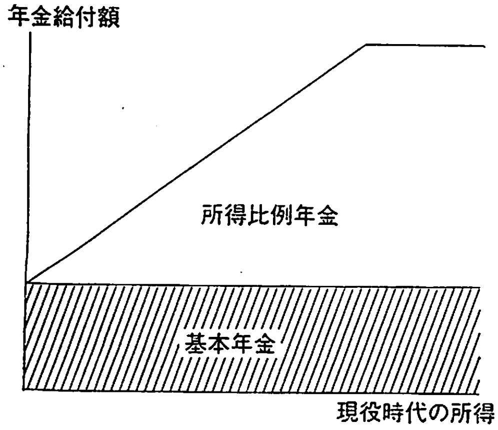



図3　基本年金と所得比例年金（里見案）




（出所）里見賢治「基礎年金を公費負担方式へ」『賃金と社会保障』No.1373．2004年7月上旬号　一部修正

「全国消費実態調査」の基礎的消費支出と対比する方式を採ってきた。このような「モデル」と「実態値」を比較する手法が正当とはいえないし、今日の高齢者世帯の家計支出は、「基礎的消費支出」だけでまかなわれるものではない。平均寿命の伸びと密接に関連する保健医療費、社会参加のための交通・通信費、冠婚葬祭などの交際費、人間としての文化的要求を支える教養娯楽費、「こづかい」は重要な基礎的消費支出を構成している。最低生活費の算定においてこれを排除する理屈は本来ないはずである。

総務省統計局「全国消費実態調査」（平成一一年）における高齢者夫婦世帯（有業なし）の基礎的消費（食料、住居、光熱・水道、被服・履物）は一二万五一五円であり、これでは高齢者の基礎的な消費支出としては不十分である。本来は教養娯楽費、「その他の支出」をも加えるべきであるが、教養娯楽費は個人差が多いとしてあえて除外すれば、最低保障年金要求は基礎的消費に「雑費」のなかの保健医療、交通通信費を加えた額（一五万五六四五円）、および「その他の支出」における「こづかい」（八一三七円）を加えると一六万三七八二円となる。一人分は約八万円となる。

### (2) 生活保護基準

最低保障年金を生活保護基準と対応させる、という有力な主張がある。その水準の把握にも諸説がある。

工藤恒夫氏は、現在モデル年金の最低保障月額六万七〇〇〇円では生活できないとし、年金の最低保障額を「国が定めたナショナル・ミニマムである生活保護（二級地で一人平均一〇万八〇〇〇円）まで引き上げる」こととともに無拠出の最低保障年金を提唱する[11]。

駒村康平氏は、「生活保護の生活扶助一類（食費相当部分）三万円、二類（光熱費、家具相当部分）三万五〇〇〇円を加えた六万五〇〇〇円を最低保証水準にする」[12]としている。これは民主党案の根拠と思われるが、ここでも住宅扶助を含めるか否か、また、生活保護の級地区分をどうみるかという論点もある。

表3は厚生労働委員会調査室が作成した老齢基礎年金と生活保護基準（一級地一）との比較である。

「生活保護基準」（一級地）老齢単身世帯（冬期加算、経過的老齢加算を含む）では、生活扶助だけで八万一〇〇〇円、住宅扶助を加えると一三万四七〇〇円となる。全労連の試算による一八歳単身・無職・無収入でみれば、東京都では生活扶助額で八万八〇八二円（一類四万二〇九〇円＋二類四万一五六〇円＋第二類冬期加算一ヶ月分一二八八円、年末一時扶助額一ヶ月分一一八四円）、これに住宅扶助五万三七〇〇円を加えれば一四万一七八二円になる。なお、この数字には老齢加算額が含まれていない。最低保障年金水準を生活保護基準の生活扶助額（一級地）水準とみれば、八万一〇〇〇円〜八万八〇八二円となる。

なお、高齢二人世帯（六〇〜六九歳）の二〇〇四年度の生活扶助額は、二級地の一でみると、第一類六万五七〇〇円、第二類（二人）四万三七四〇円、これに冬期加算分（一ケ月換算二七二四円）、期末一時扶助（一ケ月換算一〇七五円）を合計すれば一一万三二三九円となる。住宅扶助額を約四万五〇〇〇円とみると、合計一五万八二四〇円、一人あたり約八万円となる。

### (3) 全国一律最低賃金制の水準

表3　老齢基礎年金と生活保護基準（1級地—1）との比較（平成16年度）

（金額は月額）

| | 老齢単身世帯（70歳） | 老齢夫婦世帯（70歳夫婦） | 備　考 |
|---|---|---|---|
| 老齢基礎年金 | 6.6万円<br>（国庫負担相当分 2.2万円） | 13.2万円<br>（国庫負担相当分 4.4万円） | ・モデル年金額（40年間加入）。<br>・年金額が1.5万円以上の場合，介護保険第1号保険料が天引きされる。<br>〈参考〉<br>・基礎年金のみの受給者の平均年金額4.6万円（新規裁定者は5.4万円）(平成14年度)。 |
| 生活保護基準（生活扶助） | 8.1万円<br>（冬期加算，経過的老齢加算* を含む）<br>7.7万円<br>（経過的老齢加算を除く） | 12.2万円<br>（冬期加算，経過的老齢加算* を含む）<br>11.4万円<br>（経過的老齢加算を除く） | ・収入・資産・家族の扶養能力等を調査し，保護基準に不足する分のみが支給される。<br>・各種加算がつく場合がある。<br>・家賃，地代を支払っている場合は，これに住宅扶助（単身世帯53,700円以内，2～6人世帯69,800円以内）が支給される。<br>*老齢加算は平成16年度より段階的に廃止。 |

（出所）厚生労働委員会調査室「年金改革の論点と考え方」『立法と調査』第242号，2004年7月

いま一つの指標は、最低保障年金水準を全国一律最低賃金制度と関連させることである。

日本の現状では、生計費を基準とした全国一律最低賃金制が確立されず、現行地域別最低賃金制は著しい地域分断性があり、その金額が低すぎること（〇三年の加重平均で六六四円、東京都で七〇八円、一日八時間、二二日換算でそれぞれ一一万六八六四円、一二万四六〇八円）、決定基準に生計費要素がまったく位置づけられていないことなどで、現状ではナショナル・ミニマムの基準などにはなりえない。日本の当局（厚生労働行政）は、長年「生活保護基準」を貧困者のミニマム基準においてきた、という歴史的経緯がある。

たしかに公的年金制度が従前所得の保障を基本とするかぎりでは、在職時で最も賃金の高かった一五年（スウェーデン）・二五年（フランス）、平均標準報酬（日本）など平均賃金水準が目安となり、その何割かが高齢者の所得保障の水準（所得代替率）として示されるのは当然である。だが、ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金が問題になる場合は、現役労働者の平均賃金ではなく、最低賃金も全国一律の最低賃金水準が目安になるの

は、きわめて自然である、と思われる。

たとえばフランスでは、拠出制老齢年金における保険料算定基準に全国一律最低賃金制度（SMIC）が使用されており、その基準は事業主への保険料減免基準ともなっている。また、すでに紹介した「社会ミニマム」にもSMICとの関係が重視されており、老齢最低限所得（MV）の給付水準はネット（税引き後所得）のSMICの対比であり、九七年一月で単身者七〇・五％、夫婦で一二三・四％となっている。なお、失業者などに職業や社会への参入を保障する全額国庫負担の「参入最低限所得」（エレミ・RMI）は単身者でネットのSMICのほぼ五〇％、夫婦ではほぼ一〇〇％である[13]。

全国一律最低賃金が社会保障全体の基準になっている国もある。オランダでは最低賃金と各種社会（保障）給付が連動している。オランダの最低賃金の特徴として、全国一律の最低賃金は二三歳以上に適用され、それ以下には一五歳までの大きな年齢減額制がある点にある。成人最低賃金は二〇〇三年一月時点で、月額一二四九・二〇ユーロ（三〇日換算で、日額四一・六四ユーロ）であり、かなり高い水準になっている。

この最低賃金額とリンクしているオランダの社会保障は、給付の種類によって、名目（グロス）額と税引き後（ネット）との額が区別されている。失業給付（WW）や障害給付（WAO）は前者と、公的扶助（ABW）や国民老齢年金（AOW）は後者とリンクされている[14]。一階部分の年金である「国民老齢年金」（AOW…労働者、自営業者を対象）は給付夫婦で合わせてネットの最低賃金の一〇〇％（一人では五〇％）であり、一八歳未満の子を持つ片親は最低賃金の九〇％、単身者は七〇％とする社会ミニマムが座っている。国民老齢年金額は、カップルで一人月額六二二・二六ユーロ、二人で一二四四・五二ユーロである。

連合は〇四年春闘時に「連合リビングウエッジ」を提起したが、その水準は時給八四〇円、月額一四万六〇〇〇円であった。その根拠は、連合がさいたま市をモデル地域として、「マーケットバスケット方式」で行った生計費調査である。同市での生活必需品・サービスの全物量に物価を掛けた生計費を算定した。しかし、この「連合リビングウエッジ」は、自動車保有をしていないとか、単身者の住宅を一K（台所つきの一部屋）とする狭い住宅とし、家賃を三万五〇〇〇円と低くみていること、二人世帯以上の外食費をゼロとみているなど、実態に合わない基準となっている。

筆者は「連合リビングウエッジ」が低すぎるとして、成人男子単身モデルにおける自動車保有の試算値での消費支出月額一五万六〇九八円（税・社会保険料込みで月額約一七万七〇〇〇円）が実態に近い、という考えを示したことがある[15]。

他方、全労連の全国一律最低賃金要求水準は時給一〇〇〇円、月額一五万円以上であるが、最低賃金非課税要求と関連すれば、これは名目額ではなく、可処分所得水準とみるべきであろう。この全国最低賃金の要求水準は一八歳生活保護基準の一級地（生活扶助＋住宅扶助）の水準よりもやや高いが、きわめて近似している。

最低保障年金額は、全国最低賃金要求水準の五〇％とすると七万五〇〇〇円、六〇％でみれば九万円となる。連合の試算値も、その修正値（成人男子単身モデル…自動車保有の試算値）の消費支出月額は一五万六〇九八円である（税・社会保険料込みで月額約一七万七〇〇〇円）。自動車保有でなくとも、家賃

を実態にあわせ五万円台（地方都市でも五万円程度は常識である）とすれば、類似の額となる。最低保障年金水準は全国最賃水準の五〇%から六〇%とし、その中間をとると八万円となる。

以上のように、最低保障年金水準八万円は、さまざまな指標から妥当である、ということができよう。

## むすび

本稿では、日本の公的年金とナショナル・ミニマム問題の背景、最低保障年金への接近、そのあるべき構想、その水準と根拠などについて論じた。

今日ほど年金免除者・未納者・未加入者、滞納者の増加、年金不信の蔓延、社会保険方式だけによる年金運用の矛盾が広がっているときはない。そのなかで日本でもようやく最低保障年金の問題が取り上げられ、税方式による年金の最低保障の確立の機運が高まっている。公的年金のなかに無拠出の最低保障部分を確立することの意義が改めて認識されるべきであろう。

ただし、この制度の財源は一般財源による国庫負担であり、当然従来の歳出の見直しや新たな財源が必要である。一般財源の現実的状況などから、実際には一挙にとはいかないであろうが、この制度の財源のあり方については、財界・使用者を含む国民的連帯の観点が重要であり、これを無視して国民負担だけに転嫁させることがあってはならない。最近の消費税増税論議はまさしくそういう方向であるが、法人税、所得税、資産課税などの見直しを応能負担原則で行う途があることを忘れてはならない。

また、最低保障年金は、二階部分のあり方と同時に論じられなければならない。本稿ではその点はいっさい言及していないが、二階部分を解体・民営化する経営者団体の政策やこれを支持する論調には国民連帯の視点から批判的にならざるをえない。

最後に、年金制度からの拠出保険料が年金給付それ自体に使われるのではなく、財政投融資資金として使用される、あるいは市場運用として株投資などの財源、所管官庁に私的に使用されているなどは、日本の構造的癒着問題であり、これにも強い監視と規制の目を向けなければ、財源の徴収だけでなく、その使い道においても国民収奪を継続させるおそれがある。

（1） 廣部正義「公的年金空洞化の背景」『総合社会福祉研究』第二四号（二〇〇四年三月）二〇～二二頁。なお、廣部氏によれば、「偽装脱退」は年間八万社、会計検査院調査（二〇〇二年）では、事業の休止を理由に厚生年金保険を脱退した事業所の三分の一が、事業を継続していたと報告されていた、とある。

（2） 国民年金制度の実施に貢献したとされる初代厚生省年金局長（故）小山進次郎氏は、その発足において基本は拠出制、発足時は定額制、将来は所得比例制としているし、一九六九年二月一七日の「国民年金法の一部を改正する法律案要綱」でも「所得比例制」の導入がうたわれている。『国民年金二十年秘史』（日本年金叢書第八巻、一九八〇年〈昭和五五年〉日本国民年金協会）。

（3） 吉原健二編著『新年金法六一年年金改革解説と資料』（一九八七年、全国社会保険協会連合会）四八～四九頁。

（4） 星真美「国民年金の国庫負担問題に関する一考察」『賃金と社会保障』第一三〇六号（二〇〇一年九月下旬号）による。

（5） スウェーデンの社会保障・年金制度について最も体系的であるのは、井上誠一『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』（二〇〇三年、中央法規出版）。

（6） 都留民子『フランスの貧困と社会保護』

（二〇〇〇年三月、法律文化社）一一〇～一一二頁。

（7）　西沢和彦『年金大改革』（二〇〇三年、東洋経済新聞社）一八五～一八六頁。

（8）　Committee on Ways and Means U.S. House ofRepresentatives "2004 Green Book" march 2004. による。なお、資産といっても、①居住している家屋、土地、②一五〇〇ドル以下の生命保険、③夫婦の墓地ファンド、④二〇〇〇ドル以下の家財、⑤四五〇〇ドル以下の自動車、⑥自立（在宅）生活を支えるもの、は除外される。所得制限は、稼得所得では、①月額初めの六五ドルと残りの半分、②就労経費、③月額一〇ドル未満の不定期収入は控除項目となり、不労所得でも、①月額二〇ドル、②州・地方政府財源の支出、③家賃補助と食料スタンプ、④月額二〇ドル未満の不定期収入も控除される。

（9）　拙稿「二〇〇四年・年金改革法をどう見るか」『賃金と社会保障』第一三七二号（二〇〇四年六月下旬号）。

なお、文中、「手取り賃金の上昇」（七頁中段）は「名目賃金の上昇」、「現在四五歳の国民は七五歳時点では三一・五％」（九頁下段）は「現在四五歳の国民は七五歳時点では四五・一％」である。単純な誤記であるので訂正したい。

（10）　里見賢治「基礎年金を公費負担方式へ」『賃金と社会保障』第一三七三号（二〇〇四年七月上旬号）一九頁を参照。

（11）　工藤恒夫「資本主義と年金制度」『経済』二〇〇四年三月号二四頁。

（12）　駒村康平『年金はどうなる』（二〇〇三年、岩波書店）二〇三頁。

（13）　前出、都留民子『フランスの貧困と社会保護』による。なお、付記すれば、フランスの全国一律最賃制における年金保険料の賦課基準、事業主への減免基準は現状ではＳＩＭＩＣの一・三三倍である。日本では最賃と合わせた保険料の賦課最低限基準がないから、パートの厚生年金加入に対して、労働者だけでなく事業主も反対する皮肉な結果になっている。

（14）　このシステムでは一五～六五歳までの五〇年間という完全年金受給には長期の納入義務があり、保険料率も一七・九％（二〇〇三年一月）と高い。完全な期間を納入した国民はオランダの成人最低賃金と同額の年金給付を受けられる。なお、この保険料は税とみてよく、その高率な負担が支払えない人は、オランダに居住していれば、国が代替するという。"A short survey of social security in the Netherlands" July, 2003. および現地の新聞記事や筆者の高齢者団体との現地調査（二〇〇三年三月）による。

（15）　拙稿「クローズアップ／ナショナル・ミニマム問題」『賃金と社会保障』第一三六三号（二〇〇四年二月上旬号）。

（おごし・ようのすけ）

## 家族みんなの健康チェック

篠崎次男 著

B６判並製／198頁／本体1,359円／ISBN4-8451-0396-6 C2347

今日の食事のバランスはとれていますか？　ちょっとした気配りと工夫でできるからだのチェック・くらしのチェック法がいっぱい。

## 大腸ガンにならない食生活

神田光悦・土屋悟史・西本明・穂積高弘 著

B６判並製／224頁／本体1,262円／ISBN4-8451-0229-3 C2377

日常の食生活改善による“ガン予防”、手軽にできる早期発見の“健康チェック”など、すぐ役に立つガンを寄せつけない知識がいっぱい。