

# 年金制度と関連する諸制度との関係

慶應義塾大学  
駒村 康平

# 年金を取り囲む様々な制度

**雇用政策**  
男女の就業率・賃金  
高齢者雇用  
次世代育成  
両立支援政策  
出生率の回復政策

**税制**  
年金課税  
歳入庁  
税・社会保障共通番号  
給付付き税額控除

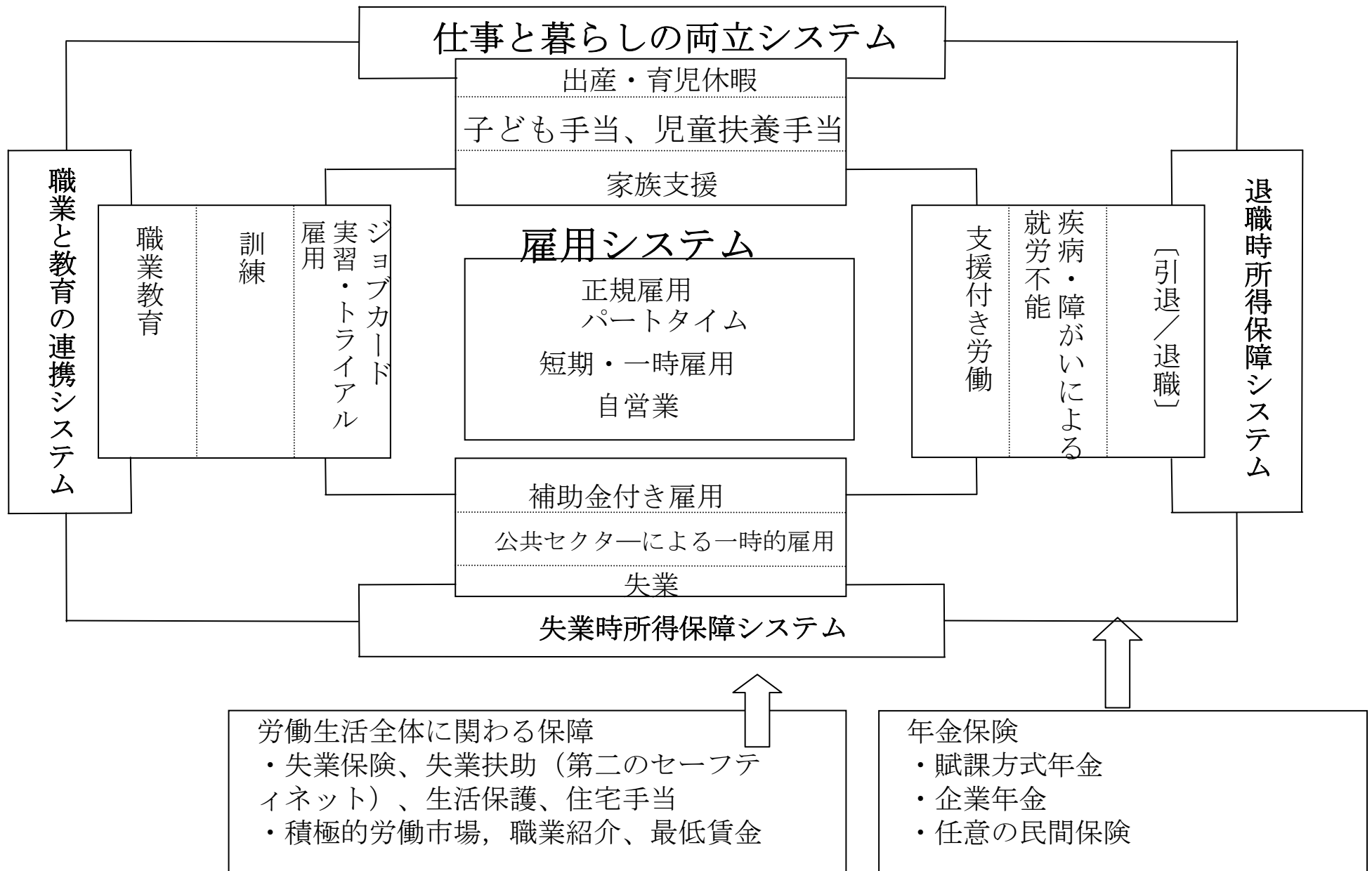
**所得保障制度**  
生活保護  
雇用保険  
社会手当

**公的年金制度**  
老齢年金・遺族年金・  
障害年金

**住宅保障、  
医療保険制度、  
介護保険制度、  
私的年金**

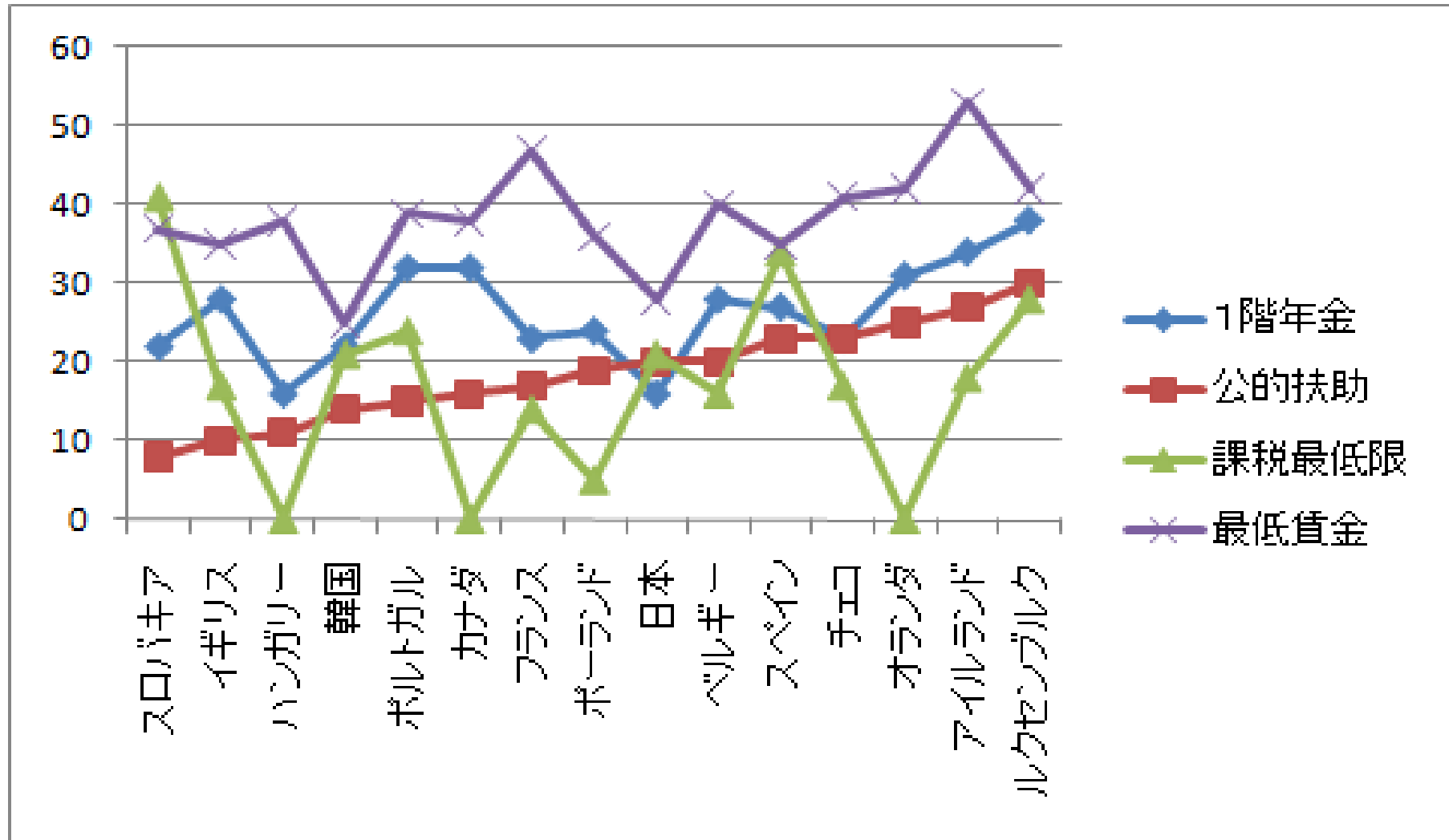
**経済成長  
産業政策**

# 雇用システムを中心とした社会保障制度



# 最低所得制度間の整合性

## 年金、生活扶助、課税最低限、最低賃金



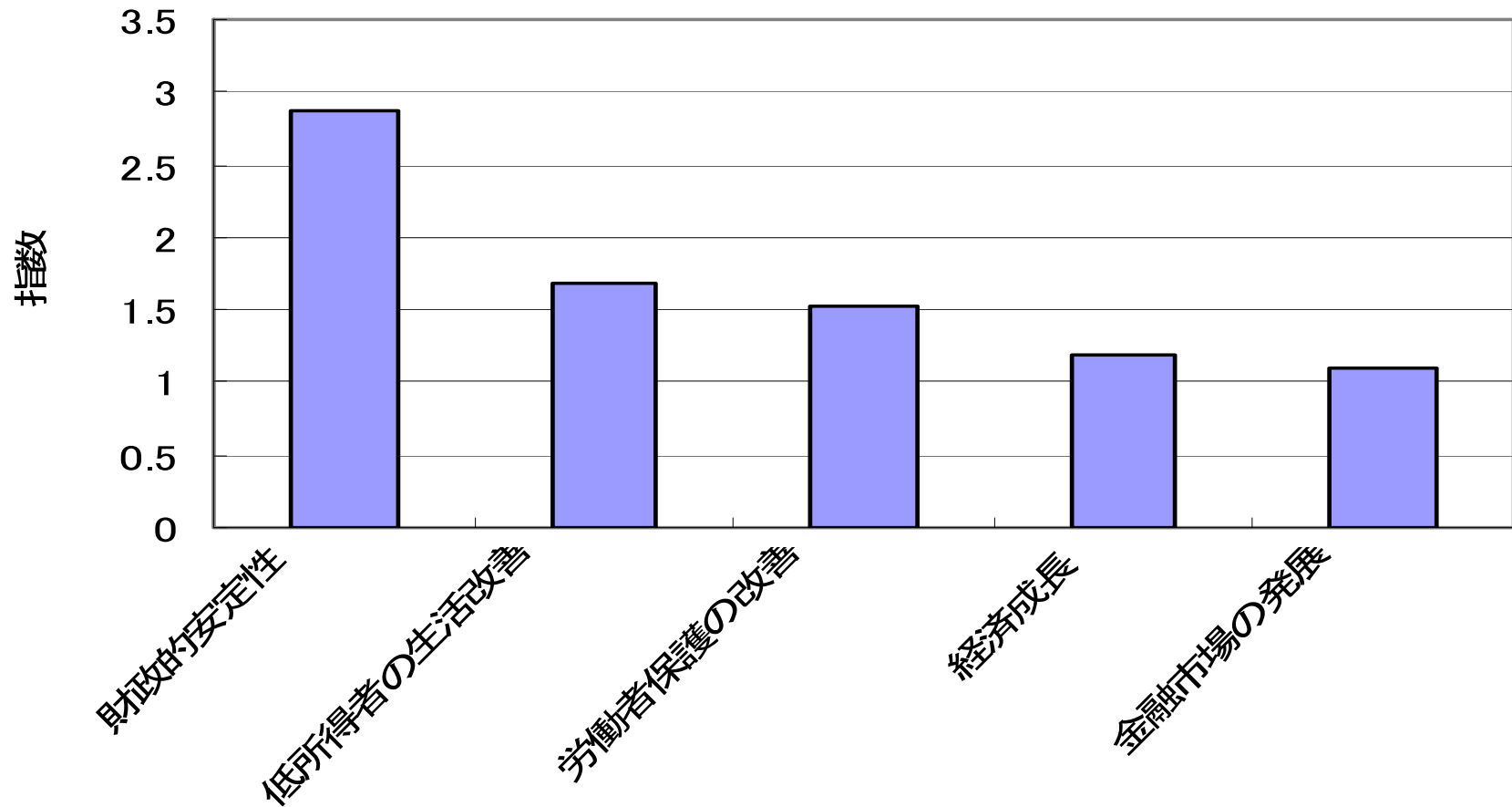
(注)縦軸は、平均労働者賃金に対する水準(%)である。

# 年金制度の3つの課題

- 1) 制度は持続可能か？ : 少子高齢化に対する対応、経済成長
- 2) 働き方・ライフコースの変化への対応できるか？ : 包括性(すべての国民をカバーしている)、制度の中立性(個人、企業行動)
- 3) 適当な給付水準を確保できているか？ : 年金の最低保障水準とそのほかの所得保障制度の役割分担

# 諸外国の年金改革の目標

何を改革の目標にしたか(各国専門家の回答)



# 賦課方式の年金制度における保険料率の基本構造

$$\text{保険料率} = \underbrace{\frac{A(\text{受給者数})}{L(\text{労働者数})}}_{\text{扶養率}} \times \underbrace{\frac{P(\text{年金額})}{W(\text{賃金})}}_{\text{代替率}}$$

	要因	政策手法
A(受給者数)	寿命	支給開始年齢
L(労働者数)	労働力率、出生率	雇用政策(高齢者雇用)、少子化対策
P(給付費)	給付水準	算定式、スライド率
W(総賃金)	経済成長	成長戦略

## 制度の中立性:被用者・自営業者の年金保険料率規定

(単位:%、現地通貨)

国名	被用者		自営業者	
	合計	被用者本人分	合計	自営業者本人分
オーストリア	22.8	10.25	22.8	17.5(農業:15)
ベルギー	37.94(16.36)	13.07(7.5)	19.65か14.16	19.65か14.16
◎カナダ	9.9	4.95	9.9	9.9
◎チェコ	28	6.5	28	28
デンマーク	16+DKK2682	6+DKK894	1+DKK894	1+DKK894
◎フィンランド	21.4	4.6	21.4	21.4(農業:10.5)
フランス	23.95	9.65	23.05	23.05
◎ドイツ	19.5	9.75	19.5	19.5
ギリシャ	20	6.67	20	20
◎ハンガリー	26.5	8.5	26.5	26.5
◎アイスランド	15.64	4	15.64	15.64
イタリア	32.7	8.89	19	19
日本	13.58	6.79	¥13,300/月	¥13,300/月
◎韓国	9	4.5	9	9
ルクセンブルク	24	8	24	16
メキシコ	6.275	1.75	0	0
オランダ	28.05	19.15	27.95	27.95
◎スロバキア	26	7	26	26
◎スウェーデン	18.91	7	18.91	18.91
スイス	9.8+14-36	4.9+7-18	9.2	9.2
英国	年金保険料のみの抽出不能			
◎米国	12.4	6.2	12.4	12.4
平均*	20.3	7.6	18.8	18.2

・出典:Choi, Jongkyun (2009)“Pension Schmes For the Self-Employed in OECD Countries” O ECD Social, Employment and Migration Working Paper, No,84

・「◎」は、被用者の保険料(事業主負担分を含む)と自営業者の保険料が同じである国である。



## 諸外国における住宅手当の比較(作成中)

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
住宅手当の名称	住宅選択バウチャー (家賃補助)	住宅給付	住宅手当	個別住宅手当、家族住宅手当、社会住宅手当	住宅手当	住宅手当
対象住宅、対象者及び支払先	対象住宅:民間借家 対象者:低所得者 支払先:家主	対象住宅:民間、公的借家 対象者:低所得者 支払先:世帯主	対象住宅:民間、公的借家、持家 対象者:低所得者(扶助対象者以外) 支払先:世帯主	対象住宅:民間、公的借家、持家 対象者:個別住宅手当は制限なし、その他は低所得者 支払先:個別住宅手当は家主、その他は世帯主	対象住宅:民間、公的借家、持家 対象者:低所得者 支払先:世帯主	対象住宅:民間、公的借家 対象者:就労意欲があり住宅を喪失又はそのおそれがある低所得者 支払先:家主
所管・運営主体	所管:連邦住宅都市開発省 運営主体:自治体	所管:労働年金省 運営主体:自治体	所管:連邦交通建設都市計画省 運営主体:自治体	所管:エコロジー・エネルギー・持続可能な開発及び海洋省 運営主体:家族手当金庫	所管:社会保険庁 運営主体:社会保険事務所	所管:厚生労働省 運営主体:自治体
期間・審査	毎年審査(立ち入調査含む)	6ヶ月又は12ヶ月ごとに書類を提出	通常1年(期限前の再申請で継続可)	毎年7月に申告に基づき検証	12ヶ月単位(更新可)	最長9か月
居住費を加味したその他の給付等	貧困家庭一時給付(生活保護)で居住費を加味	所得補助などミーンズテストを行う給付の算定で住宅費を加味	社会扶助の算定に家賃を含めている	なし	社会扶助の中で住宅費用が設定	生活保護の中に住宅扶助あり

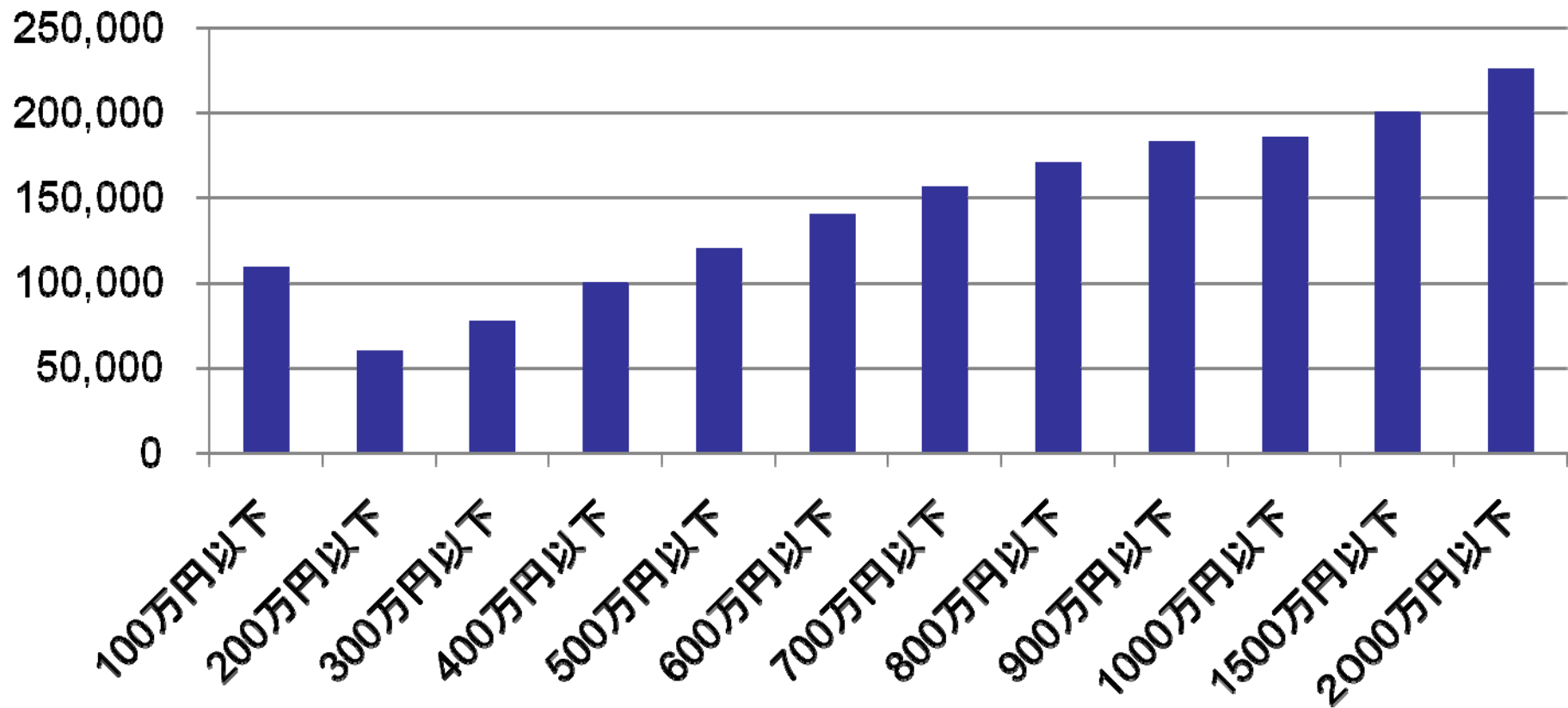
資料出所 ・「各国の住宅手当制度の比較」(価値総研、森田学)等より作成

## 諸外国における住宅政策（作成中）

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
住宅政策の考え方	政治の安定と経済活性化を背景に、伝統的に持ち家政策重視	戦後、公営住宅の建設を進めてきたが、サッチャー政権の下で持ち家を促進	戦後、低所得者に貸すことを条件に民間に融資等して建設させる「社会住宅」を大きく整備するとともに、家賃統制を緩和して、住宅手当を導入（政府による公営住宅建設はない）	戦後、民間住宅の供給促進のため、家賃統制は緩和した上で住宅手当を導入。併せて第3セクターによる「社会住宅」を提供  70年代から住宅手当にシフト	戦後の住宅政策は、住宅の絶対的不足を背景に ・低所得者向けの公営住宅供給 ・中所得者向けの公団賃貸住宅の供給 ・公庫融資による持ち家促進策等
住宅ストックの割合	持ち家 7割 民間借家3割弱 公営借家 数%	持ち家 7割 民間借家1割 公営借家2割	持ち家 4割 民間借家5割強（旧社会住宅を含む）	持ち家 6割弱 民間借家2割弱 公営借家2割弱	持ち家 6割 民間借家3割 公営借家1割未満
持ち家促進策	住宅ローン利子所得控除（約1千億\$）	住宅ローン利子補給制度は2000年4月に廃止	住宅取得補助金（総支給額 4億ユーロ）	住宅ローン利子税額控除（約12億ユーロ）	住宅ローン利子税額控除（約6千億円）
住宅手当	家賃補助（総世帯数の <u>3%</u> の世帯（約330万世帯）に平均7千\$（総額240億\$））	総世帯数の <u>18%</u> の世帯（約440万世帯）に平均4千£（総額170億£））	総世帯数の <u>1.5%</u> の世帯（約600万世帯）に平均1千ユーロ（総額6億ユーロ））	総世帯数の <u>23%</u> の世帯（約600万世帯）に平均800ユーロ（総額49億ユーロ））	なし

# 高所得者ほど住宅減税のメリット大

給与階級別住宅借入金等特別控除平均額(年額、円)



資料:民間給与実態統計調査(平成20年)より作成

# 年金制度改革と関連制度

1. 公的年金改革のみだと、結局、パラメーター調整になる。
2. 出生率の回復、雇用政策、経済成長といった方法でパイを拡充する政策が不可欠
3. 現在の生活、働き方との整合性と将来の変化をどこまで織り込むか。
4. 税制、税・社会保障番号による所得、給付の把握、管理が必要
5. その他の所得保障制度（特に生活保護、住宅手当制度）などとの役割分担、整合性が必要

## 序章 なぜ、最低所得保障なのか

駒村康平

### 1 はじめに

#### 最低所得保障制度とは

人びとは、日々、仕事をして収入を得て、貯蓄をしたり、私的保険をかけたりにして家計を維持し、また家族や職場や地域などさまざまな集団に所属することによって、日々の安定した生活を確保している。しかし、失業や予期しない身体的・社会的なハンデイにみまわれ、仕事や生活の糧を失い、収入が低下し、生活が成り立たなくなることがある。所得保障制度は、こうした状態に陥った人びとに所得を保障する現金給付のしくみである。

この本では、最低所得保障制度を「単一の制度ではなく、社会保険、公的扶助、社会手当、最低賃金、税制の組み合わせによって、人びとの生活における多様なリスクやハンデイに対応して、最低限の所得保障をおこなう制度全体」とする。そして現状の所得保障の実態に照らしながら、最低所得保障制度のあり

方を検討していきたい。そして、それぞれの章では、最低所得保障を構成すべき重要な制度として、生活保障、児童扶養手当、老齢・障害・遺族基礎年金、最低賃金、雇用保険の失業給付、課税最低限などを取り上げる。

近年、貧困や所得格差が拡大するなかで、社会保障制度についての改革論議が活発なものとなっている。しかし、その議論は「不公平感」、「不信感」を表明する域をでておらず、なかなか実質的に自身を議論するに至らない。たとえば、働いている世帯と生活保護受給世帯との間の「不公平感」、現役世代と高齢世代との間の「不公平感」、また非正規雇用という働き方に対応していない社会保障制度や将来の年金への「不信感」が語られている。

このような人びとが感じる「不公平感」、「不信感」を払拭する議論が必要であると考えている。そこで、この本においては、働き方や家族のあり方が多様化し、これまでに築かれた社会保障制度が十分機能しない現状をふまえ、最低所得保障の「整合性」と「包括性」の確保という観点から、最低所得保障およびその関連の制度の実態や歴史をその理念を含めて検証し、あるべき姿を論じていきたい。

### 最低所得保障の「整合性」と「包括性」とは何が

日本国憲法二五条は、社会保障の理念を掲げており、国は生活に困窮するすべての国民に対して健康的・文化的な最低限度の生活を保障することを約束している。この目的を実現する制度として、生活保障がある。現行の社会保障制度は、生活に困窮した場合、最終的には生活保障により保障するという意味で「包括性」が保たれているはずである。

さらに、生活保障の保護の基準は、最低生活を保障するものであり、あらゆる生活の困窮の実態に対応できるしくみをとっている。そして、多くの社会保障制度の給付水準は、この保護の基準を参照して設定してきたという経緯を考えれば、その「整合性」が保たれているはずである。

にもかかわらず、人びとが社会保障制度に対して「不公平感」や「不信感」を抱くのはなぜだろうか。この本では「整合性」と「包括性」を次のように、より広い意味でとらえて、「整合性」と「包括性」を有する最低所得保障制度について考えてみたい。

「整合性」とは、公平性、および就労や社会保険料納付のインセンティブ(誘因)の観点から、所得保障の各給付水準に矛盾がない、という意味である。そこで基準とすべきは、生活保障制度で決定される最低生活費である。たとえば、第2章では年金の給付水準が、高齢者の最低生活費にあたる保護基準(生活扶助基準)を上まわっているかどうかを確認する。

「包括性」については、さまざまなリスクや困難を抱える人びとを、重層的な所得保障体系によって、対象ごとにもれなくカバーする、という広い意味で考えている。最低生活費を下まわった人びとすべてを、生活保障制度が最終的にカバーすればよいという限定的な意味ではない。生活保障制度は、リスクに対応した重層的な所得保障制度の最後のセーフティネットに位置する。

### 対象ごとの所得保障

これまで、所得保障制度は、生活保障制度、年金制度、雇用保険制度といったかたちで、その制度ごとに研究されてきた。この本では、より実態に即して最低所得保障制度の「整合性」と「包括性」を論じる

表序-1 生活保護基準でみた貧困率(2004年)

	1級地-1基準	3級地-2基準
高齢者世帯	11.1%	7.4%
そのうち高齢単身男性世帯	11.1%	8.1%
そのうち高齢単身女性世帯	18.7%	12.2%
母子世帯	63.9%	44.9%
失業者世帯	38.2%	23.4%
全世帯(上記の世帯以外の世帯も含む)	9.6%	5.2%

注: 1) 高齢者世帯: 65歳以上の者のみで構成されるか、もしくはこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯。高齢単身: 65歳以上の高齢者1人世帯。母子世帯: 母親と18歳以下の子どもがいる世帯。失業者世帯: 世帯主が失業している世帯。

2) 生活保護基準は、生活扶助、住宅扶助、各種加算、勤労控除を考慮している。  
 出典: 総務省統計局【全国消費実態調査】より税・社会保険モデルから可処分所得を求めた。

ため、制度ごとではなく、最低所得を下まわるリスクが大きいと考えられる対象ごとに現行の所得保障制度を検証する。

具体的には高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯、失業者世帯である。

表序-1は、高齢者世帯、母子世帯、失業者世帯という、この本で取り上げる世帯類型<sup>①</sup>ごとの、生活保護基準でみた貧困率である(障害者世帯についての貧困率は、使用データからは把握できないので、ここでは入れていない)。

貧困率とは、世帯収入合計が生活保護基準よりも低い世帯の割合である。生活保護基準は、地域によって違いがあり、一級地-1基準が最も高く、三級地-2基準が最も低い基準である。

分類したどの世帯類型においても、全世帯の貧困率より高い水準になっている。

詳細にみると、高齢者世帯の貧困率は、全世帯の貧困率との比較で大差はないものの高齢単身女性の貧困率が高くなっている。そして、母子世帯における貧困率は、

一級地-1基準で六〇%以上、三級地-2基準でも四〇%以上となっている。また、世帯主が失業者である世帯においても、貧困率は一級地-1基準で四〇%近くとなっている。

日本の貧困率は国際的にみて高い水準であることが指摘されているが、世帯類型により貧困率が異なることに注意をうながしたい。この本が、高まる貧困率だけでなく世帯類型ごとの貧困率の違いを認識して、最低所得保障制度の再構築をめざしているのは言うまでもない。各章は、それぞれ複数の所得保障制度の制度間の関係性と、最低生活費としての生活保護制度を意識して執筆されている。

また、すべての世帯を対象とする課税最低限と、理由に関係なく貧困に陥った世帯を対象とする生活保護制度は、それぞれ独立した章立てとした。そして、最後に、現行のどの所得保障制度からも抜け落ちていない人びとについて考察したい。

## 2 日本の所得保障制度

まず、日本の所得保障制度のしくみを簡単に説明しよう。

日本における所得保障制度には、次ページの表序-2で示すように、年金保険、雇用保険、労災保険、生活保護、児童手当<sup>②</sup>などがある。そしてこれらは、大きく、社会保険、公的扶助、社会手当にわけることができる。

表序-2 所得保障制度の給付のしくみ

	勤労者・失業者		高齢者(65歳以上)		母子世帯		障害者	
	定額給付	所得比例	定額給付	所得比例	定額給付	所得比例	定額給付	所得比例
公的年金保険(20歳以上の国民)			老齢基礎年金	老齢厚生年金	遺族基礎年金	遺族厚生年金	障害基礎年金	障害厚生年金
雇用保険(比較的広い被用者全体)		失業給付・育児休業給付・介護休業給付						
労災保険(非典型労働者を含めた被用者全員)						遺族補償給付		傷病・障害補償(年金)、休業補償
社会手当(ゆるやかな所得制限あり)						児童手当		特別障害給付金 <sup>1)</sup>
社会手当(きびしい所得制限あり)						児童扶養手当		特別児童扶養手当 <sup>2)</sup> 、障害児福祉手当 <sup>3)</sup> 、特別障害者手当 <sup>4)</sup> など
公的扶助(資力調査あり)	生活保護		生活保護		生活保護		生活保護	

注：1) 特別障害給付金については、本書第4章を参照。  
 2) 精神または身体に障害を有する20歳未満の児童をもつ父母、保護者に対する手当である。障害の重さによって1級と2級がある。給付額は、1級は月額50,750円、2級は月額33,800円であり、給付水準は消費者物価指数にもとづいて改定される。扶養義務者の所得水準によって、支給制限がある。  
 3) 障害児福祉手当については、本書第4章を参照。  
 4) 特別障害者手当は、20歳以上で、おおむね、身体障害者手帳1,2級程度および愛の手帳1,2度程度の障害が重複している人、もしくはそれと同等の疾病・精神障害を有する人に対する給付であり、給付額は月額26,440円である。所得制限があり、受給者や配偶者・扶養義務者の所得が限度額を超える場合は支給されない。

### 社会保険

このうち中心になるのが、社会保険である。社会保険とは、さまざまな不確実なリスクや「保険事故」に対して、事前に被保険者が保険料を出しあい、リスクを社会的に共有し、保険事故が現実発生した人に給付を集中させるしくみである。

受給の条件は、保険料の拠出(支払い)と保険事故の発生である。この際に、むずかしい問題となるのが、たとえば離職や退職が、本人の「選択」なのか、それとも本人にどうしようもないできごと、「リスク」なのか、区別が困難な場合もあることである。

### 公的扶助

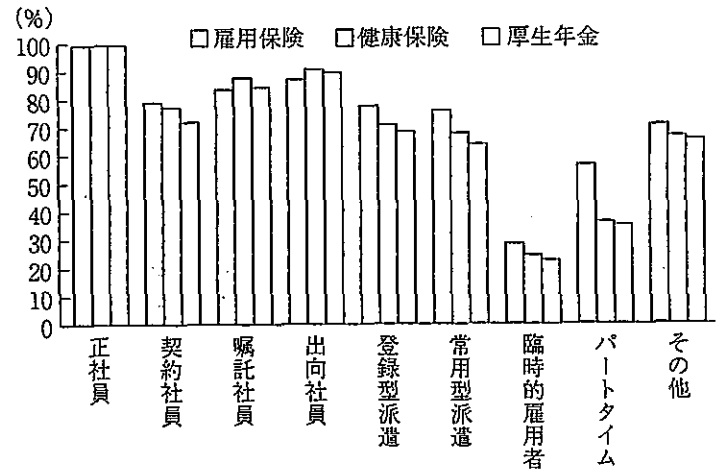
日本における公的扶助の具体的な制度は生活保護であり、税を財源にして、国が定める最低生活を保障する。その最低生活が満たされていないか、生活に困窮しているかを確認するために、資力調査(ミーンズテスト)などがおこなわれる。

### 社会手当

本人が保険料を負担しない給付制度である社会手当は、主に税を財源にし、一定の条件を満たした人びとに給付するしくみであり、公的扶助よりも普遍的な性格がある。

社会手当は日本では、ほとんど採用されていないが、児童手当、特別障害者手当、障害基礎年金(二〇歳前の障害)<sup>(3)</sup>をそうした例とみることもできる。





出典：厚生労働省『2003年就業形態の多様化に関する総合実態調査』より駒村作成。

図序-1 雇用形態別にみた社会保険・労働保険の加入状況

なお、児童扶養手当については、段階的な所得制限があり、選別的な傾向がより強い。社会手当というよりは公的扶助に近い性格のものと位置づけることとする。

#### 所得保障制度の対象

次に所得保障制度を対象別に分類してみよう。

主たる働き手が早くに亡くなった場合、残された遺族には遺族向け給付がある。けがや病気などにより稼働所得（雇用者所得、事業所得、農業や家庭内労働所得）が減少した場合には傷病・障害者向け給付、退職や高齢により稼働所得が低下したときには高齢者向け給付となる。失業などにより所得が減少したときには失業者向け給付、そして、原因にかかわらず、最後のセーフティネットとしての生活保護制度がある。

以上のような所得保障制度であるが、国民皆年金が成立している日本では、年金を中心とした社会保険制度が所得保障制度の中心となっている。

なお、生活保護は、先にそのほかの所得保障制度など

を利用するという「他法優先の原則」にもとづき、補完的な機能を担っている。

また児童手当に代表される無拠出給付も、その金額は小さいため、限定的な役割を果たしているにすぎない。

さらに各社会保険の適用のされ方は、働き方によって異なる。

これまでは、雇用者（正規労働者）と自営業者という分類がされてきた。正規労働者は厚生年金（共済年金）、雇用保険、労災保険を、自営業は国民年金というかたちで適用されてきたが、非正規労働者が増加すると、厚生年金、雇用保険から外れる雇用者も増加し始めた。実際に、図序-1でみるように非正規労働者への適用の状況は低い。非正規労働者の増加は、社会保障の包括性を弱めることになる。

### 3 最低所得保障制度への視座

前に述べたように、この本では、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯、失業者世帯、というように給付の対象別に最低所得保障制度について考察していく。

具体的には、①すべての人びとにかかわる資力調査付きの所得保障制度である生活保護、②高齢者については、生活保護制度と、保険料の拠出が必要となる老齢基礎年金、③シングルマザーについては、生活保護、障害基礎年金、特別障害者手当など、④障害者については、生活保護、障害基礎年金、特別障害者手当など、⑤正規労働者、非正規労働者、失業者等の労働力をカバーする雇用保険と最低賃金、さらに⑥課税最低限にかかわる問題を扱う。

表序-3 制度別による所得保障制度

制度名	拠出の要否	給付体系	給付期間	保険の性格、経済変動への対応
老齢基礎年金 (国民年金)	保険料要	納付月数に比例	終身	長期保険、物価スライド
遺族基礎年金 (国民年金)	保険料要	定額給付	扶養された子どもが18歳になるまで	短期保険、拠出月数条件付き、物価スライド
障害基礎年金 (国民年金)	保険料要*	定額給付	障害状態が継続している限り	短期保険、拠出月数条件付き、物価スライド
障害補償年金・障害年金 (労災保険)	保険料要	賃金と加入月数に比例	障害状態が継続している限り	短期保険、自動賃金スライド
遺族補償年金・遺族年金 (労災保険)	保険料要	賃金と加入月数に比例	子どもの場合は18歳になるまで、被扶養の配偶者は生涯	短期保険、自動賃金スライド
傷病補償年金・傷病年金 (労災保険)	保険料要	賃金と加入月数に比例	傷病が続いている限り	短期保険、自動賃金スライド
求職者給付 (雇用保険)	保険料要	賃金に比例	年齢、被保険者期間、離職理由によって支給期間が異なる、最長で1年以内	短期保険
生活保護 (公的扶助)	保険料不要	世帯構成員、地域によって異なる	資力調査が条件、要保護状態が続いている限り	政策的に、給付の見直し
児童扶養手当 (母子世帯に対する社会手当)	保険料不要		多段階の所得制限	自動物価スライド

\* 成人前の障害については、無拠出で受給できるため、無拠出給付・社会手当に分類される。

それぞれの所得保障制度の特徴は、①保険料を支払っているかどうか(拠出の有無)、②給付額の計算、③受給資格、所得制限、資産制限の有無や強さ、④受給期間、⑤物価・賃金スライドといった経済状況への対応の有無などによって整理することができる。

表序-3は、主な給付についてこうした特徴に着目した分類である。

### 拠出の有無と給付額

すでに述べたように、社会保険制度では保険料の支払い(拠出)実績が受給の要件となる。

老齢年金のような長期の保険は、原則二五年と比較的長い期間の拠出実績を条件としている。

雇用保険や労災保険の場合は、受給条件となる拠出期間はあまり長くない、リスクが発生していた時点で加入していたかどうか重要になる短期保険の性格がある。

厚生年金、雇用保険、労災保険など雇用者向けの社会保険料は、原則、所得比例であり、給付額は、事故前や現役時代の所得や期間に比例する。

一方、パートタイムなどの短時間労働者や自営業者の場合、国民年金の保険料は定額である。給付も、拠出期間に比例するものの、基礎年金として定額給付となる。ただし、短時間労働者でも一定の基準を満たすと雇用保険が適用されるが、自営業者については、失業時の所得保障はない。

このように働き方によって、社会保険が異なる理由はいくつかある。まず、リスクの性質である。雇用者にとって、退職や失業といったことは、必ずしも個別のリスクではなく、社会・経済の変動を受け、本人にはコントロールできないリスクである。一方、自営業者は退職や

失業は自分で決定できると考えられ、本人がコントロールできないリスクとしての性格が相対的に弱いとされる。

次に、保険料徴収の際の所得捕捉の問題がある。雇用者については政府が所得を把握しやすいが、自営業者についてはすべてを把握することがむずかしい。このことが、両者で異なる社会保険が適用される理由である。

#### 受給要件、所得制限、資産制限、受給期間

社会保険による給付は、基本的に「保険事故」の有無と保険料の拠出実績によって決まるため、給付の制限は少ない。ただし、退職、失業といったように被保険者自身がある程度は関与できるリスクと、年齢障害といったように本人にはまったく選択できないリスクというように、それぞれのリスクの性格には違いもある。

ある程度、被保険者自身がリスクに関与できる場合、保険を受給することを安易に選択するというモラルハザードを回避するために、適用の制限や給付制限を導入する場合もある。たとえば雇用保険では、自己都合退職等の場合、一年以上の被保険者期間が必要とされるほか、最大で三カ月間の給付制限期間がある。年金保険や労災保険の障害給付の要件、程度については、日常生活における機能低下、労働能力の機能低下に着目して、「機能欠損」や「不全」という点から定められた等級表に応じて判定される。

また、年金保険や労災保険の遺族給付は、被保険者が死亡した場合にその遺族に支給される。支給対象となる遺族は、雇用者向けの社会保険では、死亡時に被保険者によって生計を維持されていた配偶者、子、父母、孫、祖父母など広めに設定されているが、全国民を対象とする国民年金では、子のある妻や子に限定されている。

一方で、生活保護を受給するには、収入が生活保護制度の保障する最低生活費を下まわっていないなければならない。さらに、他の法律による救済、すなわち他の社会保障制度の利用が優先されること、就労能力があるかどうかを確認すること、貯蓄や資産に関する資力調査がおこなわれること、がある。

社会手当は、受給条件を満たしていれば、所得に関係なく受給できる。ただし、児童手当は、高所得者に対しては給付しないという所得制限がある。

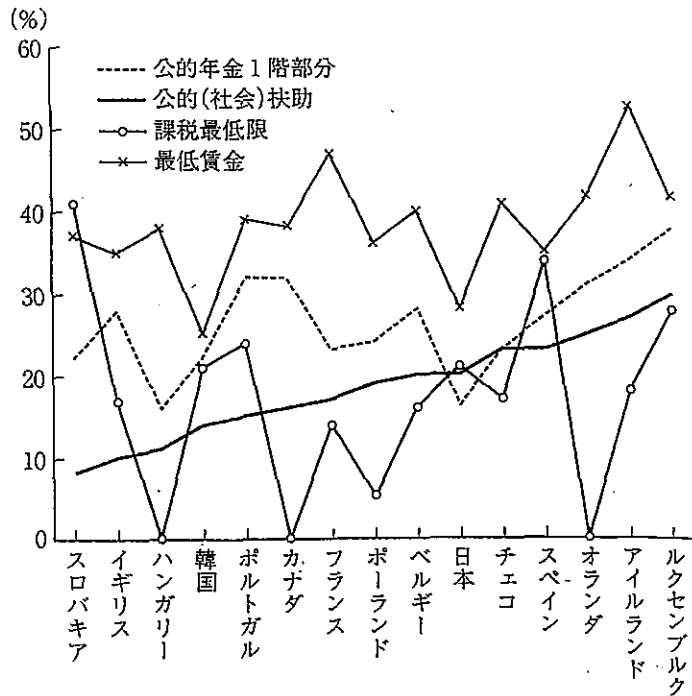
受給期間は、たとえば老齢年金給付、被用者保険の配偶者に対する遺族年金給付は終身であり、障害年金給付は、障害が残っている期間とされ、期限の定めはない。一方、雇用保険は、離職日から原則一年以内である。生活保護は、収入が生活保護制度の保障する最低生活費を下まわっている期間は受給できる。社会手当は、受給資格を満たしている期間は受給できる。

#### 経済変動への対応

実際の経済においては、賃金や物価は変動するため、所得保障の給付額が固定されていると実質的価値も変動することになる。たとえば物価が上昇すると、給付額の購買力が低下する。したがって、所得保障の給付額は、賃金や物価などに連動する必要性がある。

このような経済変動への対応には、「賃金変動」と「物価変動」の二つがある。

まず、賃金変動であるが、給付が従前所得(退職する前の所得)に連動し、受給期間が長期となる年金の場合



注：1) 縦軸は、平均労働者賃金に対する比率で示されている。平均労働者とは、国際標準分類のC(鉱業・採石業)～K(不動産業、物品賃貸業および事業サービス業)の産業に就いている成人の男女で、肉体労働者および管理職を含む。年取は、失業や病欠欠勤をしていないという仮定のもと、①週ごと②月ごと③四半期ごとの平均時間給を、それぞれの期間の労働時間で加重し、当該年の平均労働時間に乗じて算出される。収入には、①平均的な時間外手当、②現金手当、③年間賞与(配当金を除く)を含む。詳細は山田(2009年)を参照のこと。

2) 年金に関して年金1階部分が社会扶助のみである国は除いたが、カナダ、チェコには社会扶助が入っている。日本は基礎年金で比較している。

3) 課税最低限が0の国は、税額控除の国である。

出典：OECD(2007)、OECD(2009)、山田(2009年)をもとに駒村作成。

図序-2 OECD 諸国における公的年金、社会扶助、課税最低限、最低賃金の水準(2005年[ただし、公的年金は2006年]の水準)

合、過去の賃金をどのように扱うかが重要になる。過去の名目賃金(実際に受け取った賃金を基準に給付を計算すると、給付額が低くなる。また、退職直前で賃金を固定して、給付を計算すると、時間の経過とともに、給付額の実質の価値が下がる可能性もある。

そこで、過去の賃金額に長期の経済成長の成果を加味して変換する「賃金スライド」という作業が必要になる。

また、物価変動については、給付額の実質の価値を維持するため、受給期間が長期になる給付には「物価スライド」がある。年金給付には賃金や物価に自動的に連動する自動スライドのしくみが導入されている。このほか、児童扶養手当、特別障害給付金、特別障害者手当にも、「自動物価スライド」がある。生活保護(生活扶助)、児童手当には、こうした自動的な賃金スライドや物価スライドのしくみはなく、経済成長や物価上昇率、一般世帯の消費状況を考慮して政策的な改定がおこなわれている。

そのほか、この本で扱う税制上のさまざまな控除にも自動的な物価スライドのしくみはなく、政策的に見直されている。

#### 4 最低所得保障の国際比較

図序12は、二〇〇五年前後におけるOECD(経済協力開発機構)のデータのよる国際比較からみた日本の公的年金、公的扶助、課税最低限、最低賃金の水準の比較である。それぞれ平均賃金との比で表されており、公的扶助の水準が低い順に並べている。日本の公的扶助の水準は、図示した国のなかで平均より少

し高いものとなっている。

最低所得保障における整合性を考えるうえで、就労インセンティブや年金保険料拠出のインセンティブを考えると、最低賃金や年金の水準は、公的扶助を上まわることが望ましいと考える。

実際にどの国においても、最低賃金は公的扶助の水準より高くなっているが、他の国より日本は最低賃金と公的扶助の金額が近いといえる。そして、基礎年金の水準については、日本のみが公的扶助より低くなっていることがわかる。

課税最低限については、公的扶助を上まわる国もあれば、下まわる国もあり、課税最低限と公的扶助との間には、明確な関係がない。しかしながら、日本では公的扶助と課税最低限がほぼ一致していることがわかる。

このように、日本は基礎年金が公的扶助を下まわっていることや、課税最低限が公的扶助の水準と一致する点などが特徴的である。

国際比較では個人単位での比較であるが、世帯員が複数になる場合や、高齢者世帯・母子世帯など世帯類型が異なる場合において、公的扶助(生活保護)と他の制度との関係はどのようになっていくのかについての考察が必要であろう。とくに生活保護制度では、世帯員の年齢および人数、そして障害があることや母子世帯であること、また地域により給付される金額が細かく異なっていることなどがある。

## 5 本書の課題

### 世帯単位か個人単位か

最低所得保障の水準を考える際に、最もむずかしい問題の一つに、個人単位で考えるか世帯単位で考えるかという点がある。

この問題については、かつてILO(国際労働機関)が世帯単位で考えるという立場をとっていた。

しかし、最低賃金の評価という点からは、賃金は個人の労働に対して発生するものである以上、基本的には、個人単位・単身世帯に対する生活保護水準と比較すべきであろう。

一方で、国民年金は個人単位で保険料を徴収し、個人単位で給付している。そのため、その保険料に対応した給付水準について、最低所得保障の観点で議論する場合においても、個人単位で考えるべきである。しかし、保険料を財源にするのではなく、税による「最低保障年金」を導入する場合、社会保険方式と同様に個人単位で給付をおこなうと、最低保障でありながら、夫婦それぞれに支給すると二人世帯の生活保護の水準を大幅に上まわることになる。

そこで本書では、それぞれの制度について、最低所得保障の水準は個人単位が望ましいのか、それとも世帯単位が望ましいのかについて、現行制度の矛盾点を整理し、そこから新たな制度を提示していきたい。

### 貧困基準そのものをめぐる議論

日本には、公式の貧困統計は存在しなかったが、二〇〇九年一〇月、厚生労働省より、OECD基準である中位所得(所得を低いほうから並べていったらちょうど真ん中に来る人の所得)の五〇%という基準での貧困率が発表されている。ただし、この貧困基準について、いくつかの留意事項がある。あくまでも国際比較を

目的にした一人あたりの中位所得の五〇%未満という基準であるため、そのときどきの所得分布の影響を受けることになり、相対的な意味合いが強くなって、「貧困」より「格差」としての性格が強くなる。

生活扶助基準そのものについては、二〇〇七年に、厚生労働省「生活扶助基準に関する検討会」が検証している。その結果、二〇〇四年の『全国消費実態調査』にもとづき、支出が生活扶助基準の水準と均衡している所得分位の下位一〇分の一分位(所得階層の下から一〇%のグループ)の世帯の生活扶助対象支出額を、中位所得水準の世帯(五分の三分位)の支出額と比較した結果、単身世帯では五〇%程度と低いものの、標準三世帯では七〇%程度の水準となっており、現行の生活扶助基準は、ほぼ適当であるとしている。

しかし、これはあくまでもモデル世帯の水準であり、そこから展開されるさまざまな個別の世帯類型の給付水準が望ましいかは確認できない。

生活扶助の第一類費(第一章二八ページ参照)の年齢別の相対的な水準は、年齢別の必要な栄養量の影響を強く残している。そして、その第一類費と第二類費の比重についても、消費の「世帯規模の経済性」(世帯で共通に使う部分があるため、世帯人数が多いほど、一人あたりの平均的消費の増加は小さくなっていく)を現実の生活保護制度においてどのように反映させるべきかは、実証的な研究の蓄積にもとづくものではない。

このように考えると生活扶助基準の水準については、その水準の高低だけではなく、給付体系までさかのぼった確認作業が必要であろう。こうしたなか、今日、母子加算の廃止と復活のみが注目を浴びている。

補論「生活扶助基準における『世帯規模の経済性』の検討」でも確認しているように、子どもがいる世帯における消費の「世帯規模の経済性」が大きく評価されている。<sup>(5)</sup>

このように、複数人からなる世帯の最低所得保障の整合性をどのように確保するのかという問題が発生する。このことは、世帯単位でも整合性のある最低所得保障を達成するためには、世帯規模の増加とともに、世帯の支出がどの程度増加するのかという実証研究にもとづいて、複数人世帯における最低所得保障制度間の整合性が維持できるように設計されるべきである、ということを意味している。

さらに、そもそも生活保護の最低所得保障の水準がどのように設定されるべきかという問題がある。これまでのように、中位所得階層の一定割合という相対的な評価でよいかどうかである。むしろ、先進国において十分な社会生活を送れるためにも、社会的に合意できる最低必要な生活費という客観的な基準を追求するべきという考えもある。

この基準は、かつてのように、生存するために必要な水準を確保するための、マーケットバスケット方式(第一章二九ページ参照)から導かれた最低必要な絶対的貧困基準とは異なるものである。

こうした新しい最低所得保障の水準についての研究も進みつつある。やや先走りすぎたが、世帯規模や新しい貧困基準のテーマは今後の研究課題としたい。

なぜ、最低所得保障に「整合性」と「包括性」が必要か

制度間の「整合性」を図るといふことそれ自体に対する、各専門分野からの反論、批判についても軽視しようというのではない。

最低賃金は、労使の交渉によって決定されるものであり、国が定める最低生活水準(ナショナルミニマム)である生活保護に制約される必要はないという意見もある。また、生活保護を担当する行政、専門家からも、その水準は、健康で文化的な最低限度の生活保障を目的にしているのだから、労使の交渉や経済情

勢によって左右される最低賃金に制約されるものではないという意見もある。そのほかにも、年金も高齢者の基礎的生活費を保障するものであり、年金は資力調査が必ずともなう生活保護とはまったく異なる原理であるという反論もある。

課税最低限にしても、これは課税における技術的な意味での目安であり、なんら最低所得を意識したものではないという批判もある。

しかし、すでにさまざまな制度が運用されている今日では、個々の制度の現状に応じて現実的な対処を考えることが重要である。

ここでは、「整合性」を、なぜ意識する必要があるかを確認しておきたい。まず、その水準を決定するシステムがなんであろうが、国民にとっては、最低所得保障はその水準自体が意味を持つという点が重要である。

国民の健康で文化的な生活を保障する生活保護制度が定める最低生活費を基礎に考えると、この金額が最低賃金を上まわれば、最低賃金で就労しなくても一定の生活水準を期待できるため、就労意欲を損なう危険性がある。また、一人の人間がフルタイム同等の時間働いても、健康で文化的な生活を保障する所得保障水準に届かないという社会は放置されてよいのか、という問いも投げかけたい。

生活保護の最低生活費を基礎年金額が下まわっていけば、非正規労働者が増加し、年金加入の強制力が低下していくなかで、国民年金を拠出する誘因は低下するであろう。

課税最低限が生活保護の最低生活費よりも低いとするならば、生活保護世帯よりも低い所得階層が課税されるということを意味することになり、公平性の問題を引き起こす。

一方で、「包括性」についても対応が必要である。

もし生活保護が適正に運用されれば、資力調査を受けるものの、年金、賃金などからなる所得が生活保護の最低生活費を下まわっている限り、受給できるはずである。もちろん、最低賃金で働きながらも生活保護は受給できるはずである。したがって、生活保護が包括的に運用されれば、貧困層が取り残されることはない。

しかし、生活保護の現在の低い捕捉率<sup>はせり</sup>(所得が生活保護の定める最低生活費を下まわる世帯のうち、実際に生活保護を利用してきている世帯の割合)によって確認されているように、就労能力の確認、資力調査の厳格な運用あるいは人のなかにある生活保護というステイグマ(貧困であることの烙印)への忌避感から、生活保護制度の利用が過度に制限されてきたとの指摘がある。

最低所得保障が「整合性」にかなった制度体系となったとしても、「包括性」についても達成されなければ、本来の機能を果たしているとはいえないであろう。

最低所得保障制度とは、「整合性」と「包括性」を兼ね備えた制度構築がなされるようになって初めて、その機能を果たし、制度を支えるすべての人びとからの信頼をえるのである。さまざまな制度の歴史、現状、課題を以下の各章でみていくなかで、現行の所得保障制度の問題点を修復して、いかに最低所得保障制度を再構築するか検討していきたい。

#### 【主要参考文献】

山田篤裕「国際的パースペクティブから見た最低賃金・公的扶助の目標性」、社会政策学会第二九回報告、二〇〇九年

OECD, *Benefits and Wages 2007*, OECD, Paris, 2007  
OECD, *Pensions at a Glance 2009*, OECD, Paris, 2009

【注】

- (1) 使用データは、一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報研究センターで提供している「全国消費実態調査」(二〇〇四年)の秘匿処理済ミクロデータを用いた。関係者各位に厚く御礼申し上げる。
- (2) 健康保険にも傷病手当金がある。
- (3) 財源に保険料も含まれるが、本人は拠出していない性格に着目している。
- (4) ただし、一九五三年から一九六〇年まで当時の厚生省は「厚生行政基礎調査報告」で、低消費の困窮世帯の統計を公表していた。
- (5) この点の検証は、本書の補論を参照。



駒村康平 編

岩永理恵  
四方理人  
田宮遊子  
百瀬 優  
金井 郁  
田中聡一郎  
富江直子  
渡辺久里子

# 最低所得保障

駒村康平 編



岩波書店

岩波書店