

1985年以降の所得保障制度の動向 ——制度横断的分析試論——

駒村 康平*

抄 録

所得保障制度には、社会保険、社会手当、公的扶助制度など多様な仕組みがある。そのなかで、中核的な役割を果たすのが公的年金制度である。1985年に成立した基礎年金制度により今日の所得保障制度が確立された。

しかし、90年代以降の1) 非正規労働者の増加、2) 所得格差・貧困の拡大、3) 急速な人口高齢化、4) 長引く低成長、デフレ経済、5) 家族の変容と多様化、6) 女性の社会進出とワーク・ライフ・バランスの確保、といった社会経済構造の変化のなかで、所得保障制度には多くの課題が発生している。特に高齢化の影響は大きい。高齢化に対応するために2004年改革で導入されたマクロ経済スライドにより、基礎年金の給付水準が大きく低下する見込みである。

所得保障制度の中核である国民年金・基礎年金の給付水準の低下は、所得保障制度体系に深刻な影響を与えることになるであろう。

本論では、85年以降の所得保障各制度が、社会経済の変化に伴いどのように変化したか、各制度の給付を規定する制度パラメーターの改定に着目しながら、制度横断的に展望することを目的とする。

キーワード：公的年金，社会手当，公的扶助，パラメーター，スライド率

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.268-292.

本特集タイトル「所得保障と2025年；ここ四半世紀の社会・経済の変化と少子高齢化の影響の考察」は、1990年代以降、急激に変化する日本社会経済に対し、所得保障がどのような役割を果たし、対応してきたか、そして今後、いっそう進む少子高齢化、特に団塊の世代が75歳を迎える2025年を視野に入れながら今後の改革の展望を考えることを意図したものである。もちろん各所得保障制度で、少子高齢化の影響とその対応は異なるし、むしろ雇用形態や格差などとの関係が強いも

のもある。また議論のスタートする時期にも幅があるのは当然であるが、本特集論文の各章が現在の各所得保障制度を振り返りながら、今後の課題を考察した点は共通である。

I 問題意識

本論は、今回の特集号における総論部分として、1985年以降の所得保障制度の動向を展望することを目的としている。なお、本特集における各

* 慶應義塾大学経済学部 教授

論文は、本稿の関係する部分で、「注」で紹介することにする。

所得保障制度には、社会保険（公的年金、雇用保険、労災保険）、各種社会手当、公的扶助制度など多様な仕組みがある。そのうち、公的年金制度は所得保障の中核的な役割を果たしている。

戦後の公的年金は二段階の発展を経ている。1961年にスタートした皆年金制度は、発足からしばらくは拠出制年金（国民年金）と無拠出制年金（福祉年金）の並列型であった¹⁾。

1985年に基礎年金制度が成立すると、拠出制年金が高齢者に対する所得保障のみならず、障害者給付、遺族給付も含んだ所得保障体系の中核となり、所得保障制度はいったん完成したかのように見えた²⁾。しかし、90年代のバブル経済崩壊以降、非正規労働者が増加し、日本の雇用モデルは終焉し、女性の社会進出も相まって、専業主婦モデルなど85年改革が想定した社会は大きく変化した。90年代以降の社会経済の変化をまとめると、1) 非正規労働者の増加³⁾、2) 所得格差・貧困の拡大、3) 急速な人口高齢化、4) 低成長の定着、長引くデフレ経済、5) 家族の変容、多様化、6) 女性の社会進出とワーク・ライフ・バランスの確保、であり、こうした社会経済構造の変化のなかで、所得保障制度の見直しも必要になっている。

また1985年に完成したかと思われた年金制度そのものも、高齢化に対応するためにさまざまな制度改革が相次いで行われた。89年は大きな制度改革が見送られたが、94年、2000年と支給開始年齢、給付水準の引き下げを内容とする改革が行われた。しかしながら、予想を上回る出生率の低下と高齢者の寿命の伸張が続いたため、年金制度の財政的持続可能性を図るため、保険料固定方式、マクロ経済スライドを導入した2004年改革が行われた。

2004年改革以降、2009年、2014年と年金財政検

証において年金財政の持続可能性が確認されたため、大きな年金改革は行われなかった。しかし、年金財政に全く課題がなかったわけではない。2014年年金財政検証の結果、国民年金財政と厚生年金財政に対するマクロ経済スライドの適用期間には大きな差が生まれ、基礎年金の給付水準が長期的には大幅に下がることが予定されている。老後生活の基礎的部分を担い、所得保障制度の中核である基礎年金の給付水準の低下は、所得保障制度体系に深刻な影響を与えることになる。このことは1985年に確立した「1985年所得保障モデル」の維持が困難になっていくことを意味し、新しい所得保障制度が必要になる可能性もある。

社会経済の構造変化にともない徐々に所得保障制度にゆがみと亀裂が出ているが、1985年以降、新しい所得保障制度は導入せず、上記の社会経済の変化に対しては、各制度の給付を規定する制度パラメーターの改定⁴⁾により対応してきた。

本論は、こうした85年以降の所得保障各制度のパラメーター調整を制度横断的に展望しつつ、所得保障制度の今後の課題を考察することを目的としている。

以下、本論は、所得保障制度の意義、1985年前後からの所得保障給付の動向、個別制度の動向、制度横断的視点からのパラメーター変更の展望といった構成になる。

II 所得保障制度の意義

1 所得保障制度の意義

(1) 現金給付の効率性

最初に所得保障制度の特性について考察しよう。所得保障制度は、社会保障制度のうち現金給付で制度の目指す一定の生活水準を保障する仕組み（以降、「生活保障」と表記する）である。サービスを提供する現物給付に比較して、現金給付に

¹⁾ 国民年金制度の創設とその課題については、本特集の西村論文参照のこと。

²⁾ 基礎年金制度は1985年の年金改革で創設され、1986年度から給付が開始された。

³⁾ 非正規労働者の増加の問題については、本特集の山本論文を参照せよ。

⁴⁾ 制度パラメーターとは、各所得保障制度が規定する、給付額的设计、受給時期・期間、改定方式・スライド率などを指す。

よる所得保障制度は、消費対象に受給者の選好を反映し、使途が自由であるという点で、現物給付よりも効率的であるとされ、社会保障制度の中心的な役割を果たしてきている⁵⁾。

(2) 現金給付の限界

他方で、現金給付の限界もある。それは、1) 現金を最終的に消費できる財やサービスという形に転換する、つまり財・サービスの購入が実際にできるのか、そして2) 人々が現金を合理的に消費し、生活保障という所得保障の目的を達成できるのかという、現金の消費変換力の前提条件である。

1) は、現金があっても購入先がなければ消費できない。たとえば、流通網が遮断された被災地で現金給付を行っても意味がない。現金給付に価値があるのは、財・サービスの流通、アクセスや市場の存在が前提になる。この問題は、過疎地における買い物難民など、今後、大きな課題になっていくであろう。

2) は、受給者が合理的な消費行動ができるかという問題である。経済学では、合理的な個人が想定され、各自の選好・無差別曲線と、所得、価格体系から規定される予算制約線上での個々人が最適な消費・貯蓄選択を行っているとしている。しかし、実際には、こうした最適選択から系統的に乖離した「行動バイアス」のある経済行動が多く見られ、行動経済学の分野で研究が進んでいる。行動経済学では、行動バイアスは、意思決定に複雑な情報処理、リスク・不確実性が伴う場合など、現在と将来の利益の双方に影響を与える場合に発生するとされる。金融広報中央委員会(2014, 2015)は、行動バイアスは1) 行動回避・先送りのバイアス(情報過多・選択肢過多、現状維持バイアス)、2) 経済合理的性から逸脱した意思決定の

バイアス(自信過剰、損失回避、近視眼的行動、フレーミング、心理勘定、群集心理)、の存在を指摘している⁶⁾。そのほか、計算・判断・認知能力の問題も行動バイアスの原因になる。また行動経済学が明らかにした問題以外にも、金融(金利、手数料)や消費に関する基本的なりテラシーや家計管理能力の不足という問題もある。

所得保障給付において、現金給付は受給者が自由に使うことができるため、必ずしも制度が想定した生活保障のための消費を行わないことは当然考えられる。特に、生活保護のように健康で文化的な生活水準を送るのに最低限の給付水準である場合、一定の家計管理能力は重要になる。また家庭内の消費行動はブラックボックスであり、給付された現金が家庭内で生活保障のために適切に使われているかは外部からはうかがうことはできない。たとえば、成人した子どもと同居する世帯において親に渡された年金が、家族の別の人間のために消費されていることもある。もちろん一概にその是非を問うことはできないが、そこに虐待やネグレクトといった家族内の問題が関係する場合もある⁷⁾。このように所得保障給付(現金給付)だけでは、生活保障の政策目的が達成されない場合、生活困窮者自立支援制度の家計相談支援事業などのサービス給付も必要になる⁸⁾。

また、今後、急速に認知能力の低下、あるいは認知症の高齢者が増加するなかで、給付された現金を実質的な生活保障のために使うことができない人々が増えてくる可能性もあり、高齢者向けへの包括的な家計支援も、一層重要になってくる⁹⁾。

2 所得保障制度への横断的アプローチと調整メカニズム

所得保障制度には、公的年金、健康保険(傷病手当金)、雇用保険(基本手当、傷病手当)、労災

⁵⁾ 現金給付と現物給付の比較については、駒村他(2015) p.100を参照のこと。

⁶⁾ 行動経済学と消費者教育・金融の関係については、金融広報中央委員会(2014, 2015)を参照のこと。

⁷⁾ 日本高齢者虐待防止学会研究調査委員会・朝日新聞大阪本社(2013)参照。

⁸⁾ ケースワークにおける家計管理支援も重要な業務である。また家計管理能力の問題としては、年金や児童手当・児童扶養手当等の支給時期・間隔も議論になることもある。

⁹⁾ 伊藤(2016)参照。

保険（一時金、年金）、社会手当（児童手当、児童扶養手当、各種障害者手当）、公的扶助（生活保護）などがある¹⁰⁾。

（1）各所得保障制度の特徴

所得保障制度は、財源構成、給付の性格から大きく社会保険、社会手当、公的扶助に分類できる。一般的には社会保険は保険財源、社会手当は特定財源もしくは一般財源、公的扶助は一般財源から構成される。しかし、現実の制度では、基礎年金の財源の半分は税財源から確保され、児童手当もその財源の一部は雇用主が厚生年金保険料と一体的に拠出する児童手当拠出金と一般財源から構成されている。また、社会保障・税一体改革によって導入された社会保障目的の消費税は、投入対象が限定されていることから特殊な性格をもった財源とみることできる。

さらに、給付の性格についても、実際の各制度の所得制限等は多様であり、教科書的な社会保険給付や社会手当は少なく、社会保険、公的扶助と社会手当を完全に分類することは難しく、実際には中間的な性格のものも数多くある。

次に、これらの個別所得保障制度のうち代表的なものを紹介しよう。

社会保険による給付は、国民年金・厚生年金による老齢（基礎・厚生）年金、障害（基礎・厚生）年金、遺族（基礎・厚生）年金、健康保険の傷病手当金・出産手当金、労災の休業（補償）給付、傷病・障害・遺族（補償）年金、や一時金、雇用保険の各種給付（基本手当、傷病手当等、高年齢者雇用継続給付金、育児・介護休業給付等）がある。

社会手当に分類できるものとしては、20歳前障害基礎年金、児童手当、児童扶養手当、各種障害児・者向け手当（特別児童扶養手当、特別障害者手当、障害児福祉手当、経過福祉手当）がある。

公的扶助は、生活保護制度の生活扶助（第一類、

第二類）、各種扶助、各種加算などがある。

このほかの最近導入された所得保障制度としては、求職者支援制度の職業訓練受講給付金、生活困窮者自立支援制度の住宅確保給付金、2012年の社会保障・税一体改革で導入された年金生活者支援給付金などもあるが、これらは複雑な性格をもった所得保障制度になっている。

（2）所得保障（現金給付）の動向

ここで、国立社会保障・人口問題研究所「平成25年度社会保障費用統計」から現金給付の動向を展望してみよう。

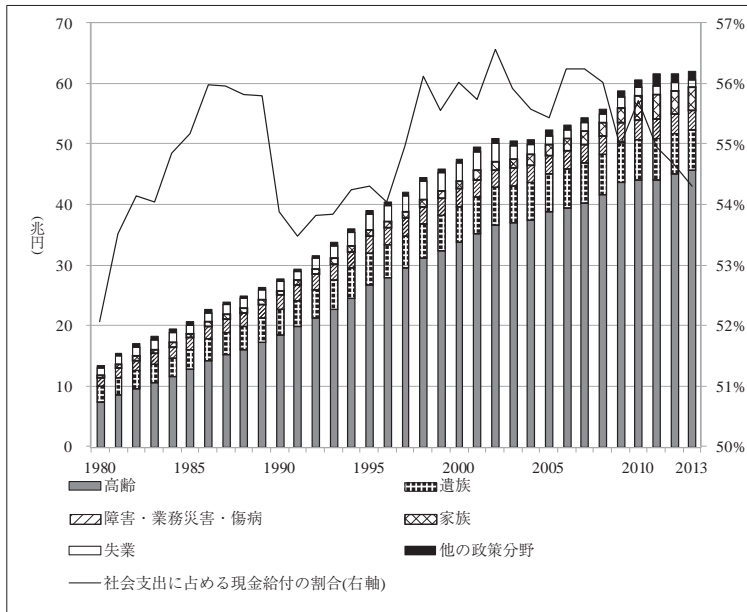
現金給付の総額は、2013年で約62兆円、そのうち退職年金（各種共済、国民・厚生年金基金を含む）が約45兆円と現金給付のうち約8割を占めている。他方、雇用保険は2%、労災保険は1%。児童手当は4%、生活保護（現金給付のみ）は2%に過ぎない。

次に図1で、1980年から2013年までの、現金給付の動向を見ると、現金給付の総額は1980年以降、約30年で約13.5兆円（1980年）から約62兆円（2013年）へと4.6倍に増加している。社会支出総額に占める現金給付の割合は、50%台前半で安定しているが、1986年、87年、98年、2000年、02年、06～08年に一時的に56%に達し、最近はやや低下傾向である。

図2で、現金給付を給付対象者別にみると高齢者向け給付が増加しており、1980年から2013年の間に約6倍に増加、現金給付に占める割合も1980年での55%が2013年には74%を占めている。また、家族向け給付も、特に2010年からは民主党政権の子ども手当導入の影響もあり、1980年6.7倍になっている。

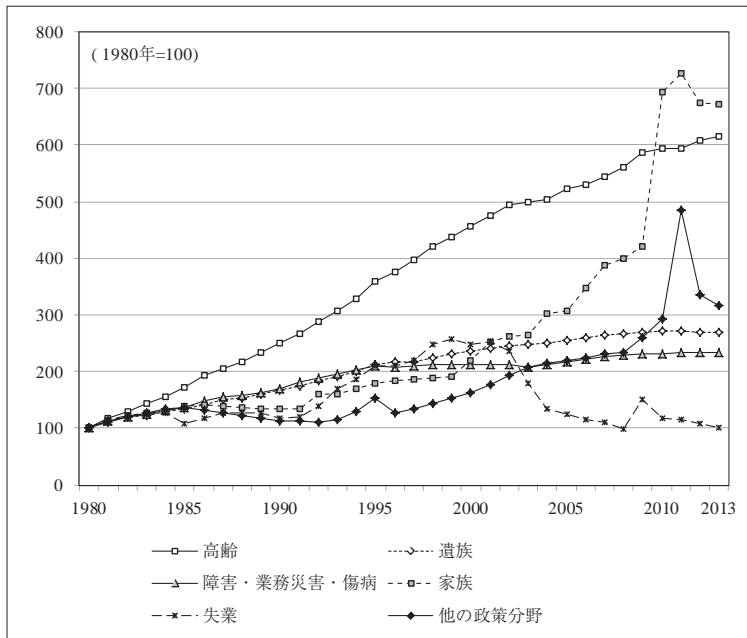
図3で、制度別に年金以外の給付額の動向をみると、雇用保険の給付は2000年前後から低下傾向にあったが、リーマンショック後の2009年には一

¹⁰⁾ 本論では、恩給および自治体の独自給付制度や特殊な現金給付・手当は扱わない。特殊な手当としては、里親手当がある。また日本にはないが、諸外国にある手当として、家族による扶養サービスに対する報酬として、「介護手当」（ドイツなど）、「在宅育児手当」（フィンランド）を導入している国もある。ただし、日本においても「介護手当」（「原子爆弾の被爆者が一定の障害があり、身の回りを世話する人への対価」）という手当はある。このほか、「年金担保融資」、「生活福祉貸付制度」などの貸付制度も所得保障とは関連するものの、本論では扱わない。



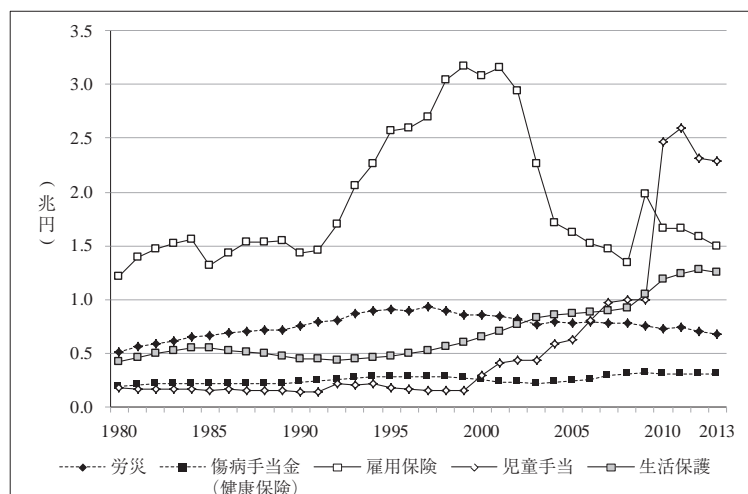
資料：国立社会保障・人口問題研究所（2015）『平成25年度社会保障費用統計』。
出所：著者作成。

図1 政策分野別の現金給付額および社会支出に占める現金給付の割合



資料：国立社会保障・人口問題研究所（2015）『平成25年度社会保障費用統計』。
出所：著者作成。

図2 給付対象者別の現金給付の増加率



資料：国立社会保障・人口問題研究所（2015）『平成25年度社会保障費用統計』。

出所：著者作成。

図3 制度別の現金給付の動向

時増加している。また、その他給付が2011年に急増しているのは、東日本大震災の災害支援関連の現金給付が増加したからである。

(3) 各制度の給付調整のパラメーターについて

それぞれの制度では、①給付額の設計、②受給権者（本人、家族）、受給資格（保険料拠出要件、国籍）、③資力調査・所得制限の有無（世帯の範囲・資産制限、扶養）、④受給時期・期間、⑤改定方式、スライド率（物価・賃金スライド等の有無）、地域差、などそれぞれ異なる要素を持っている¹¹⁾。本論では、これらそれぞれの所得保障制度の給付を調整する機能を持つこれらの要素を「制度パラメーター」と呼ぶことにする。実際の所得保障制度ではこのパラメーターがアクセル、ブレーキ、ギアの役割を果たし、給付額の調整が行われている¹²⁾。

しかし、実際のパラメーターの変更・調整は法

改正のみならず、政省令などで行われる場合もある。さらに、その変更・調整の目的は必ずしも明らかではなく、1) 各制度の政策目標、2) 経済・社会状況への対応、3) 各制度・保険および公費負担等の財政状況、4) 関連他制度との整合性、役割分担、給付水準のバランスなどを考慮して調整されていると推測されるが、パラメーターの変更が受給者や企業（雇用主）の選択に与える影響や他制度への波及効果をどの程度考慮し、実証的に検証されているかは判然としない。受給者や企業（雇用主）の選択

に与える影響については、いくつかの先行研究がある¹³⁾。他方で、パラメーターの変更が当該制度だけではなく他の制度にも影響を与える点についての研究は少ない。しかし、公的年金の給付額の抑制や雇用保険の適用・支給範囲、支給期間の縮小は、他制度、たとえば生活保護制度の負荷を高める効果を持つことは推察できる。

3 1985年から2015年までの所得保障制度の変遷

所得保障制度の中核は公的年金制度であり、機能上・金額上もその比重は圧倒的に大きい。したがって、公的年金制度のパラメーター変更は、他の所得保障制度に大きな影響を与えることになる。

1961年発足の国民年金制度下での国民年金・福祉年金の並列制度を経て、1985年に成立した基礎年金は障害・遺族給付を含めた所得保障制度の柱となった。年金制度の拡充は、生活保護などの他

¹¹⁾ サービス給付を行う医療保険、介護保険、障害者福祉サービス、子ども・子育て支援新制度での政策パラメーターは、各報酬体系が相当する。

¹²⁾ 制度のパラメーターに着目した研究としては駒村（2007）がある。

¹³⁾ 在職老齢年金の高齢労働者の就業行動に与える影響については、山田（2014）、母子加算の変更が母親の就労行動に与える影響などに関する実証研究〔山田他（2013）〕がある。

制度に対する負荷を引き下げる効果があった。

1985年に基礎年金制度が創設され、ほぼ所得保障制度は完成した。それ以降、所得保障制度については、新しい給付制度の発足も大がかりな制度改革もほとんど見られない。現在の所得保障制度の基本的な構造は、1985年年金改革で確立し、本論ではこの体制を「1985年所得保障モデル」と呼ぶ。

所得保障制度の柱になった「1985年の年金改革」であるが、その後、90年代、2000年代、2010年代における年金制度の諸改革は、基本的にはこの1985年年金モデルの財政的持続可能性を維持するためのパラメーター調整であった。

高齢化社会のなかで、年金財政の安定性を確認するためにおおむね5年間隔で、人口推計に連動して、年金財政再計算¹⁴⁾が行われ、それに伴い給付乗率やスライド率といったパラメーター調整が行われてきた¹⁵⁾。これらパラメーター、特に物価スライドは給付の実質価値を維持するためのものであり、70年代はインフレに対応するために重要な役割を果たした。しかし、90年代以降、インフレ期からデフレ期、低成長に入り、財政制約が厳しくなっていくなかで、実質的な給付水準の引き下げの方法として、これらのパラメーター調整が多用されるようになっていく。

こうしたパラメーター調整の影響、特にスライド率の変更は、各年における効果は大きくないが、長期的に累積分を評価すると大きな影響をも

たらす。

また、パラメーターの変更は、当該制度にのみ影響を与えるわけではないことにも留意が必要である。特に高齢化に対応するために2004年に導入されたマクロ経済スライドによって基礎年金の給付水準は大きく低下するため、低年金の高齢者が増加し、今後、生活保護制度に大きな影響を与える可能性がある¹⁶⁾。

現役世代に対する所得保障の柱になるのは、雇用保険制度であるが、90年代から2000年代にかけては、景気後退、非正規労働者への増加に対応するために、受給資格（適用条件含む）、受給額、受給期間といった点で細かいパラメーター調整が行われてきた。

社会手当を代表する児童手当は、徐々に支給対象児童が拡大されたものの、本格的な充実は見られなかったが、2000年以降は徐々に拡充され、2009年の民主党政権以降、大幅に給付水準の引き上げが行われた。

Ⅲ 個別の所得保障制度の動向

1 年金制度の動向

1961年に国民年金制度が発足し、皆年金体制がスタートしたが、拠出制年金への「制度移行」と「補足的」のための給付が必要であった。このため、国民年金発足と同時に無拠出の福祉年金制度が創設された¹⁷⁾。拠出年金である国民年金制度の

¹⁴⁾ 2004年年金改革以降は、「年金財政検証」となった。

¹⁵⁾ 1985年年金改革では、給付乗率を引き下げることで加入・拠出期間長期化による給付水準の抑制を意図した。「平成26年度公的年金財政状況報告」では、被用者年金の平均年金月額減少要因を、これらパラメーターの変更の点から解説している。

¹⁶⁾ 公的年金へのマクロ経済スライドの影響が将来の貧困率に与える影響について、マイクロシミュレーションの手法で分析した研究としては、稲垣（2012）がある。

¹⁷⁾ 佐藤（1959）は無拠出年金である福祉年金の性格について、「経過的」、「補足的」と整理している。「経過的」とは「拠出年金である国民年金の発足時で、すでに給付の原因にある事故が発生しているものおよび、拠出開始時点で、相当の高年齢に達しており、給付を受けるに必要な拠出期間が与えられていないもの」としている。「補足的」とは、「我が国の所得水準の所得分布の現状からみて、保険料を拠出したくてもできない、いわゆる低所得層が多いうえに、この状況が早急に解消されることも望みがたいという事情を考慮して、せっかく拠出制の被保険者となりながら拠出能力のないため、年金を受け取ることができない人々に対して、一定の要件のもとに、無拠出の年金を支給しようとするものである」〔佐藤（1959）p.249〕としている。さらに、佐藤（1959）は、この二つの種類の無拠出年金について、経過的年金は「経過的加入者に対する整理資源による処遇」、補足的年金は、「生産能力に応じて一種の保険料の段階制とも見られ、たまたま保険料の最低額が、ゼロと定めたものと考えることができる」〔同 p.249〕と整理している。すなわち前者は「拠出制年金への制度移行過程」、後者は「応能保険料体

給付は、老齢、障害、母子、遺児、寡婦年金があり、無拠出年金である福祉年金の給付は、老齢年金、障害年金、母子年金があった。このように基礎年金が成立する1985年までは、年金制度は、拠出年金、無拠出年金の並列型であった。したがって、国民皆年金体制が成立してからも15～6年程度は福祉年金という実質的には第2の公的扶助制度によって所得保障制度は支えられていた¹⁸⁾。1968年においては70歳以上人口の7割が老齢福祉年金を受給し、拠出制年金より多くの人々は老齢福祉年金の受給者になっていたが、これが逆転するのが1977年である¹⁹⁾。

70年代後半になると、各制度間の不均衡、格差の是正、人口高齢化に対応すべく長期的安定性の確保のために大がかりな年金改革が議論されるようになる。社会保障制度審議会では、税を財源にした基本年金構想などが検討されるなか、保険間財政調整による基礎年金制度を中心にした85年年金改革が実行された。

1985年改革では、国民年金第3号制度による女性の年金の確立など給付面での拡充が目されるが、他方で、給付乗率の引き下げなどによる給付の適正化も行われた²⁰⁾。また所得保障制度全体でも、1) 二十歳前障害者に対する障害年金を拡充し、障害福祉年金の受給者にも障害基礎年金を支給し、障害福祉年金を廃止する、2) 母子福祉年金、準母子福祉年金の受給者にも遺族年金を支給し、これらの福祉年金は廃止する、3) 寡婦年金、

死亡一時金は第1号被保険者に対する国民年金の独自給付にする、という改革が行われた²¹⁾。

1985年に創設された基礎年金制度は戦後の所得保障制度を再整理し、拠出型年金が老齢、遺族、障害に関係する所得保障制度の柱（「1985年所得保障モデル」）になった。85年年金改革により、国民年金と併存した無拠出年金、福祉年金（拠出・無拠出年金の並立時代）が終わり、名実ともに「拠出型年金中心の時代」に入った。

85年以降の年金制度改革は、1994年、2000年、2004年の年金改革では、制度体系の変更はなく、パラメーター調整による高齢化の進展への対応が中心になる。この間、在職老齢年金の見直し、高齢化率の上昇による負担上昇を抑制するために支給開始年齢の引き上げ、給付乗率の変更、スライド率の引き下げ（ネット所得スライド方式）、マクロ経済スライドの導入、基礎年金の給付に必要な財源のうちの2分の1を国庫負担で確保する、などの改革が行われた²²⁾。さらに、被用者年金の一元化や厚生年金基金の制度縮小による被用者年金の分立状態が解消された。

ただし、この間も年金制度をめぐる社会経済の構造が大きく変化した。90年代から拡大した非正規労働者の増加により国民年金の未納率が上昇し、これに対応するために政府はきめ細かい免除制度や猶予制度を導入した²³⁾。また年金記録が不完全であり、受給漏れが発生するという年金記録問題も発生した。さらに短期労働者・非正規労働

系の場合のゼロ保険料」と言い換えることができるであろう。なお、当時の社会保障制度審議会の答申は、65から70歳までは拠出制年金、70歳以降は無拠出年金という別の併用案であった。

¹⁸⁾ 福祉年金の創設は、生活保護制度にも影響を与えた。福祉年金は生活保護受給者にも支給されたが、収入認定によってする実質的に給付の効果がなくなるため、老齢加算制度を通じてその恩恵が生活保護受給者にも及ぶように配慮された〔岩田（2016）p.151〕。なお本論では、社会保障制度発展の歴史的展開には触れない。1985年以前の社会保障制度史、創設時の国民年金については田多（2009，pp.143-155）、吉原・畑（2016，pp.33-37）を参照せよ。

¹⁹⁾ 岩田（2016，p.151）参照。国民年金、福祉年金発足時、1961年時点の財政見通しも両者の受給者数が逆転するのは1975年頃としていた〔佐藤（1959）p.677〕。

²⁰⁾ 将来の加入・拠出期間の長期化に合わせて、給付乗率の引き下げを行った。

²¹⁾ 吉原・畑（2016，p.97）参照。

²²⁾ 2014年財政検証では、基礎年金の給付水準が継続的に低下すること確認されている。この理由は、代替率50%の下限がある厚生年金と異なり、国民年金は積立金が1年分になるまでスライド調整を行うことになっているためである。

²³⁾ 本特集論文の暮石論文が国民年金の未納問題を扱っている。

者に対する厚生年金適用拡大も進められている。

2004年改革以降、2009年、2014年に年金財政検証が行われた。2014年は人口推計の改定と高齢者や女性の労働力率上昇、全要素生産性の向上などに関する8通りの経済前提に基づいて、当面の年金財政の持続可能性が確認されたため、大きな制度改革は見送られた²⁴⁾。しかし、年金制度に全く課題がなかったわけではない。特に2014年年金財政検証の結果、国民年金と厚生年金に対するマクロ経済スライドの適用期間に大きな差が生まれ、基礎年金の給付水準が長期的には大幅に下がることが予定されている²⁵⁾。所得保障制度の中核である基礎年金の給付水準の低下は、所得保障制度体系に深刻な影響を与えることになる。

基礎年金の低下に対応するために、社会保障審議会年金部会では、1) デフレ期におけるマクロ経済スライド、2) 短時間労働者・非正規労働者への厚生年金の適用拡大、3) 国民年金45年加入拡大の3案を検討し、いずれもマクロ経済スライドを短縮し、基礎年金水準の低下を抑制する効果が確認されているものの、法改正は見送られた。

2 生活保護の動向

生活保護基準は、憲法第25条が定める健康で文化的な最低限度の生活水準を保障するべきものだが、その水準を決める方式はマーケット・バスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式と社会経済の動向に応じて変化してきた。現行の生活保護基準は1984年に導入された水準均衡方式による改定方式が継続されている。近年の生活保護制度

改革を見ると、2004年から、老齢加算が段階的に廃止された²⁶⁾。また2004年の「生活保護のあり方に関する専門委員会」においては、勤労者3人世帯の生活扶助基準の水準は妥当とし、今後5年に1度の定期的な検証を行うことになった²⁷⁾。その後、2005年、2007年には母子世帯の消費実態と母子加算を含む生活扶助基準を比較した結果、後者のほうが高いと判断し、母子加算の段階的廃止が行われ、他方で、高等学校等就学費、ひとり親世帯就労促進費が創設された²⁸⁾。

社会保障審議会に新たに設置された生活保護基準部会では、年齢、人員、級地別の基準額と消費実態を相対比較し、両者のかい離が確認され、2013年に生活扶助基準の修正が行われた。さらに政府の政策判断として、デフレ分をスライドすることで生活扶助基準の大幅な引き下げが行われた²⁹⁾。

続いて、2015年には生活保護基準部会で、住宅扶助基準と冬季加算の見直しが行われた。この他、2013年には生活保護制度の見直しも行われ、勤労控除の見直し、就労自立給付金制度が導入された。また、生活保護に至っていない生活困窮者の自立を支援するために「生活困窮者自立支援制度」が2015年度よりスタートした。

この間の生活保護制度は、老齢・母子加算の廃止、生活扶助基準額と消費実態のかい離の解消が主要テーマになった。この一方で、リーマンショック以降、その他世帯の生活保護受給者が増加し、さらに高齢化や家族構成の変化により高齢者の生活保護受給者も増加したため、生活保護受

²⁴⁾ 高齢者の雇用延長による年金財政への貢献については、本特集論文の佐藤論文が扱っている。

²⁵⁾ この理由は、国民年金財政と厚生年金財政での財政均衡の取り方が異なることから発生する。詳細は厚生労働省年金局数理課（2015, p.136）を参照せよ。

²⁶⁾ 老齢加算は2006年に全廃となった。老齢加算の減額・廃止が生活保護受給世帯の消費行動に与えた影響については、本特集の山田・四方論文で分析している。

²⁷⁾ 他に2007年の「生活扶助基準に関する検討会」の報告書により、年齢、人員、級地別の基準額の見直しが示されたが、社会経済状況の激変などを考慮し、検証結果は反映されなかった。

²⁸⁾ 2009年4月に一度母子加算は廃止されたが、2009年9月の民主党政権発足に伴い、母子加算は復活している。

²⁹⁾ 生活保護基準の見直しは、税制・他の社会保障給付等に影響を与える可能性もある。見直しが影響を与える可能性があるのは、地方税（住民税）の非課税基準額であり、これに連動して保育料、国民年金保険料の免除、医療保険の自己負担限度額の軽減、介護保険の利用者負担や介護保険料の軽減、生活福祉資金の貸し付け、就学援助、幼稚園就園奨励費補助金など多岐に及ぶ。政府は、生活保護の基準見直しがこれらの基準に影響を与えないように自治体に要請している。

給者数は過去最多の状態が続いている³⁰⁾。

生活保護基準部会では2018年に予定されている次回改定の準備を進めているが、一般低所得世帯の消費動向に生活保護基準を連動させるという水準均衡方式は80年代というインフレ経済、安定成長期、所得格差が低い時代に導入されたものであり、90年代以降のデフレ経済、低成長、格差拡大期でもそのまま適用すべきなのか、新しい考え方、改定の仕組みも開発すべきではないかという議論もある。

3 雇用保険の動向

雇用保険は、被用者の失業時の所得保障の中心的な制度である。しかしながら、失業者全体のなかで失業給付を受け取っているのは20%に過ぎず、国際比較においても低いことが確認され、その要因として、雇用保険の適用範囲が狭いことと受給期間が短いことが指摘されていた³¹⁾。

近年の雇用保険制度の主な改革は、短時間労働者・非正規労働者の増加に対応するための適用拡大とそれに関係する給付要件、受給期間の頻繁な変更であった。また、ワーク・ライフ・バランス確保のための育児・介護給付金制度の導入と拡充が行われた。さらに2016年の改革では65歳以上高齢者への適用拡大も行われ、高齢者就業促進への対応も進められている。

近年の雇用保険改革を簡単に振り返ると1984年改革では、失業給付の受給者の再就職インセンティブを高めることや財政悪化への対応のために、所定給付日数に再就職の難易度、被保険者である期間も要素として組み込み、さらに自己都合離職に対する待機期間を延長した。1989年改革では「短時間労働被保険者」という形でパートの適用拡大が行われた。90年代に入り、非正規労働者は従来の家計補助的な役割から変化し、非正規労働者でも世帯の主たる稼得者になるものが増え

た。このように雇用保険では、非正規労働者への対応と、低経済成長のなかで、給付日数にメリハリをつける試行錯誤が行われた。この間の重要な改革は1994年の育児休業給付金の創設であり、その後、次第に支給率の引き上げも行われた³²⁾。1998年改革では教育訓練給付および介護休業給付の新設、2000年の改革は、失業者の増大による財政悪化を背景に、給付の重点化と保険料の引き上げが行われた。所定給付日数のマトリクスに被保険者期間、年齢に加え離職理由（倒産・解雇、自己都合か）さらにパート労働者区分も導入された。加えて、財政の悪化が継続したため、失業認定の厳格化、給付制限の強化が行われた。

2003年改革では、支給率は従来の6～8割から5割～8割へ引き下げ、基本手当日額の上限も下げた。所定給付日数は、自己都合には厳しくする一方、パートとフルタイムの給付は一本化を進め、再就職の意欲を高めるために就業促進手当が導入された。2004年改革では雇用継続給付が新設された。

2007年改革では、適用対象におけるパートとフルタイムの区分をなくして一本化し、同時に受給資格要件も一本化した。他方で、受給資格要件については離職理由で差をつけた。2009年改革では、リーマンショックで雇用状況の悪化と非正規労働者へのセーフティネット強化が急務になり、失業理由が倒産・解雇ではない、雇止め非正規労働者への給付改善が行われ、適用対象者も「1年以上の雇用見込み」から「6ヶ月以上の雇用見込み」と拡大された。

2016年改革では、高齢者雇用への対応のために、雇用保険の加入の年齢制限が見直され、65歳になった日以降に新たに雇用される者についても、適用対象とされた（高年齢被保険者）。これに伴い、高年齢被保険者が失業した場合には、高年齢求職者給付金が支給されるほか、教育訓練給付

³⁰⁾ 高齢世帯の生活保護受給者が増加している要因については、本特集の山田・四方論文を参照せよ。また若年失業者、ワーキングプアについては本特集の村上論文を参照せよ。

³¹⁾ ILO(2009) 参照。

³²⁾ 同時に、健康保険法や厚生年金法が改正され、育児休業中の健康保険料・厚生年金保険料の被保険者負担分免除が実施された。

金や育児休業給付金、及び介護休業給付金が支給されるようになる。ただし、保険料徴収は2019年度分まで免除される。

このほか、新しい制度としては「求職者支援制度（職業訓練受講給付金）」が2009年に導入された³³⁾。求職者支援制度（職業訓練受講給付金）は、雇用保険を受給できない求職者³⁴⁾に対し、無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施しつつ、本人収入、世帯収入及び資産要件³⁵⁾を満たす場合、一定期間³⁶⁾受け取ることができる。求職者支援制度の財源構成は、国庫負担27.5%、雇用保険（労使負担）72.5%となっている。

4 家族向け給付—社会手当の動向³⁷⁾

家族向けの給付としては、世帯に子どもが増えた場合に増える支出を賄うための児童手当、主たる稼得者が死亡した場合、残された家族の生活を維持するための遺族年金、非婚・離別によるひとり親世帯に対する児童扶養手当がある。

このほか家族向け給付ではないが、被扶養配偶者に対する年金制度として国民年金第3号被保険者制度がある。直接、保険料を負担しないで基礎年金の受給権が保障される第3号被保険者制度は、被用者の被扶養配偶者という身分によって、基礎年金が保障される仕組みである³⁸⁾。国民年金第3号被保険者制度については、1) 保険料を負担しないで受給権を得るのは不公平である、2) 被扶養条

件（年収130万円等）がパート就労の壁を形成し、女性の就業意欲を引き下げるという批判が強かった。これらの批判をうけて、2000年に厚生労働省に設置された「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会（以下、検討会）」では多面的に女性の年金権を検討したが、いわゆる不公平論を解決する成案を得るには至らなかった³⁹⁾。また遺族年金については、就労している女性にとって、夫からの遺族厚生年金のほうが自分の老齢厚生年金より高額の場合が多く、掛け捨てになり、不公平であるという批判が強かったが、これも検討会では、根本的な解決策に至らなかったが、2004年の年金改革では、子のいない20代女性への遺族厚生年金が5年の有期になる改正が行われた。

そうしたなか、遺族年金において男性の受給が制限されている男女格差を見直す必要があるという意見が強くなり、2014年4月に遺族基礎年金が改正され、従来の受給権者を子のいる妻から配偶者に変更になった⁴⁰⁾。同時に、従来、夫が第3号被保険者であっても、死亡した場合、被扶養の配偶者に遺族年金は給付することになっていたが、これを見直し、被扶養者である第3号被保険者が死亡した場合、遺族年金は支給されないことになった。しかし、この点には批判も多く、この取り扱いの再見直しが行われた⁴¹⁾。

³³⁾ 当初は臨時措置として、2011年5月より法制化、2011年10月より施行された。

³⁴⁾ 雇用保険が未適用、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられない、雇用保険の受給が終了、学卒未就職者や自営廃業者が対象。

³⁵⁾ 本人収入が8万円以下、世帯の収入が25万円以下、世帯の金融資産が300万円以下、現に居住する土地・建物以外に土地・建物を所有していないという条件をすべて満たす必要がある。

³⁶⁾ 職業訓練を受講している期間が12カ月（必要な場合は24カ月）である。なお、不正受給について返還のペナルティがある。

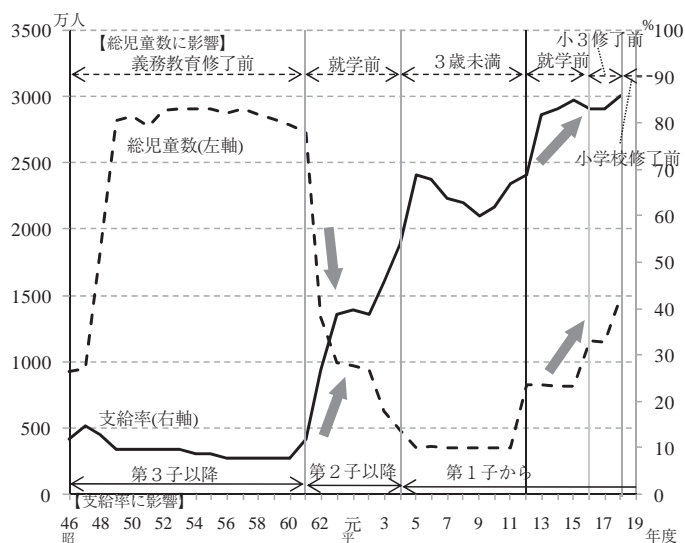
³⁷⁾ 社会手当についての整理は、本特集の黒田論文を参照せよ。

³⁸⁾ 女性の年金権については、本特集論文の丸山論文が国際比較を交えて、女性の貧困防止の視点から論考している。

³⁹⁾ 検討会の報告書は、厚生労働省ホームページ「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書～女性自身の貢献がみえる年金制度～」<http://www.mhlw.go.jp/shingi/0112/s1214-3.html>を参照のこと。検討会では、世帯単位であれば、被扶養配偶者は間接的に国民年金相当分の保険料を負担していると評価し、第3号被保険者の受給権の根拠とし、さらに離婚時の年金分割制度などを導入することを決めた。

⁴⁰⁾ さらに夫も生計維持（850万円未満）されている場合は、遺族年金の受給者になる。他の男女格差の見直し対象として寡婦年金、中高齢寡婦加算、夫の遺族厚生年金の年齢要件の見直しなどである。

⁴¹⁾ 従来の遺族年金の仕組みは、男性は働くべきであり、働いている男性に遺族年金は必要ないという、ジェン



注1：支給率=支給対象児童数/総児童数。

注2：支給対象児童数は各年度2月末現在。総児童数は支給対象年齢と同じ年齢に含まれる児童数で10月現在推計値。

資料：「児童手当制度に関する質問に対する答弁書」（平成20年6月10日内閣衆質169第459号）

出所：鈴木(2009)。

図4 児童手当の対象者と支給率の変動

(1) 児童手当等

1973年に導入以来、児童手当は目立った充実はなかったが、出生率の低下が顕著になった90年代

から対象児童数を拡大した。しかし、図4で見ると、他方で、支給対象年齢の上限を引き下げたため、支給率が上昇しても、受給総児童数は抑制されていた。このため、図5で示すように給付総額は2000億円弱でとどまるように調整されていた⁴²⁾。ようやく2000年以降、受給総児童数、支給率の双方が引き上げられ、徐々に充実してきた。

2009年の民主党政権で所得制限を撤廃し、普遍的な子ども手当としたが、2012年の政権交代により再び所得制限付きとなったが、対象範囲の見直しはほとんどなく、給付もほぼ維持されている。

(2) 児童扶養手当

児童扶養手当は、遺族年金を受給していない離別ひとり親世帯に向けた制度である⁴³⁾。児童扶養手当については、近年多くの改正がある。特に2008年の制度改革は、就労インセンティブを引き上げる目的から大きな改革が行われた。2010年から

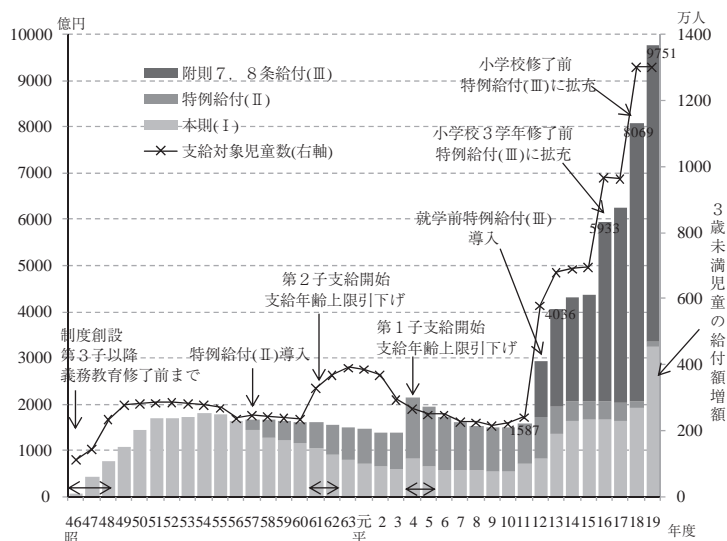
ダー的視点が強く、男性に遺族年金は出なかった。遺族年金の改革は、男女がともに働く社会にあわせて、男女差別の解消を図ろうとした。しかし、この施行前に、パブリックコメントが寄せられ、第3号被保険者の遺族年金支給廃止は撤回された。主なパブリックの内容は、1) 長期にわたって厚生年金加入者だった夫が、たまたまその死亡時に離職しており国民年金第3号被保険者だったからといって、遺族年金が出ないのは、不公平ではないか、2) 国民年金第3号被保険者でも生計維持に貢献している世帯もある、といった意見である。詳細は、年金部会資料第27回社会保障審議会年金部会資料（平成26年11月）

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000063779.pdf 参照せよ。

なお、遺族年金については、本特集論文の菊池論文では、配偶者要件、生計維持要件について議論をしている。

⁴²⁾ 鈴木(2009)は「これらの動きを支給率の面から見ると、昭和61年度、平成4年度における支給対象児童の第2子拡大、第1子拡大等によって支給率は高まっていくものの、同時に行われた支給対象年齢上限の引下げで総児童数が減るというように、支給率と総児童数は逆の関係にあったことが確認できる。一方、平成12年度以降は、総児童数、支給率とも拡大方向にある。」〔鈴木(2009), p.7〕と指摘している。

⁴³⁾ 制度の経緯は田宮(2010)が詳しい。田宮によると、国民年金の発足とともに死別母子世帯に対する母子年金と母子福祉年金が創設された。さらに死別母子世帯に対して母子福祉年金が支給されていたのに対し、生別母子世帯に対して何の措置もとられないのは不公平であるという考えから1961年に児童扶養手当が創設された。ここでは、離婚は選択的な行動であるため、社会保険にはなじまないという判断であった。しかし、その後離婚の増加に伴い対象者は急増し、一方で、母子福祉年金はやがて年金保険料を支払ったものに対する遺族年金へと移行していったことから、1985年に福祉制度へと改められた。



注1：<=>は段階実施（経過）期間。なお、制度の施行時期が年度途中であるなどから、統計上、導入初年度の支給額や支給対象児童数が平年度より少ない（多い）場合がある。

注2：支給対象児童数は、各年度2月末現在。

資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局『児童手当事業年報』（各年度）等から作成。

出所：鈴木（2009）。

図5 児童手当の支給額動向

は、父子世帯も受給対象になった。年金との併給調整の見直しも行われた⁴⁴⁾。さらに2016年の改正によって第2子の加算額を月額5000円から最大1万円、第3子以降を月額3000円から最大6000円にそれぞれ引き上げられた⁴⁵⁾。

5 障害者向け給付—障害基礎・厚生年金，傷病手当金，社会手当等

障害児・者向けの所得保障制度は、二十歳前障

害基礎年金，障害基礎・厚生年金が中心的な役割を果たす。障害者向けの社会手当等としては，特別児童扶養手当，特別障害者手当等（障害児福祉手当，経過的福祉手当），特別障害給付金がある⁴⁶⁾。そのほかにも，傷病の場合には，健康保険からの傷病手当金がある⁴⁷⁾。

特別障害者手当等（障害児福祉手当，経過的福祉手当）の制度は，1975年に福祉手当⁴⁸⁾があったが，1985年の障害基礎年金導入により，福祉手当

⁴⁴⁾ 従来は，公的年金を受給すると児童扶養手当を受給できなかったが，2014年12月以降は，金額が児童扶養手当額より低い方は，その差額分の児童扶養手当を受給できるようになった。

⁴⁵⁾ 加算額は年収が高いほど低くなるような設定になっている。

⁴⁶⁾ 障害年金については，本特集の百瀬論文が分析している。なお特別障害給付金制度は，他の手当とは性格が異なり，学生が国民年金任意加入とされていた時代に国民年金未納・未加入によって発生する無年金障害者問題に対応するための福祉的措置である。

⁴⁷⁾ 標準報酬の2/3（従前保障），支給期間は1年6ヶ月である。障害厚生年金が受給される場合は，支給されないが，年金が低い場合は差額調整される。なお，傷病手当金については，受給計算根拠になる標準報酬月額を一時的に引き上げるにより，高い給付を受けることができるため，モラルハザードが発生しているという指摘があり2016年度より給付額の計算対象の標準報酬月額の1年間の平均に変更している。健康保険からは他にこのほか，健康保険からの現金給付は，出産手当金があり標準報酬の2/3が2ヶ月間支給される。

⁴⁸⁾ 在宅の重度障害者，障害福祉年金を除く障害を事由する公的年金を受給していないもので，年齢制限なく，月額4000円であった。

制度を改変し、1) 20歳未満の重度障害児に対する障害児福祉手当、2) 在宅20歳以上の特別障害者(国年1級相当)、障害基礎年金1級との併給可能)の特別障害者手当、3) 福祉手当経過措置分に整理された。

6 労働に伴う障害に関する給付—労働者災害補償保険(労災保険)

業務における被災による障害に対しては労災保険がある。労災保険の給付には、治療、リハビリ、職業訓練などの現物給付と手当金、年金などの現金給付がある。

労災保険は所得保障制度でありながら、本特集のなかでほとんど言及されていない。労災保険は、ビスマルクの社会保険以来、古くからの社会保険にもかかわらず、職業上の災害補償、労働能力の減失に対する損害賠償、逸失利益の補償という性格、使用者責任、費用負担であり、その給付の意義も一次的には使用者の賠償責任の遂行にあるという点からやや異質な位置づけとなってきた⁴⁹⁾。そのため、労災保険を社会保障、社会保険のなかに加えるべきかどうかは議論もある⁵⁰⁾。しかし、近年その性格は、大きく変容してきている。労働条件の整備、高度経済成長、国際的な動向(ILO勧告水準)を背景に1965年、1973年の大改革による給付の拡充により次第に所得保障の性格が強まっている。この間の給付の拡充は、一時金から年金給付中心へ転換(障害年金の導入)、適用対

象範囲の拡大(一人親方、家族従業員も対象にした特別加入制度)、最低保障の導入、障害等級の拡大、遺族補償年金、通勤災害給付であり、1974年には賃金スライド率が導入された⁵¹⁾。このように労災保険における生活保障機能が強化され、「労働基準法の補償体系から独立した独自の給付体系を遂げていった」〔西川(1991b) p.227〕と評価される。

1986年には、年金の給付基礎日額にかかる年齢階層別最低限度額・最高限度額、1990年には労災年金・一時金及び休業補償のスライド要件の改善、休業給付への年齢別階層別の最低・最高限度額の導入が行われ、労災の主要な改革は、ほとんど80年代から90年代前半に終わっている。

労災における現金給付の計算根拠は、同じ従前所得比例の性格を持つ厚生年金の標準報酬とは異なり、労働基準法に定める給付基礎日額を採用している。給付基礎日額は、労働基準法の平均賃金相当額⁵²⁾とされその最低保障額である。労災が公的年金のように標準報酬制を採用しない理由は、労働能力の喪失に対する補償を目的としており、個々の労働者の平均賃金を反映すべきであるという考えに基づく⁵³⁾。

各給付の計算は、日額に一定の支給率(日数)をかけて計算されるが、年齢別(5歳きざみで12段階)の最低・最高限度額という独自の制度がある⁵⁴⁾。最低・最高限度額は図6でみるように年功給的な性格を持っている。この意義は「若い年齢で

⁴⁹⁾ 初期の労災の給付は、健康保険と厚生年金が一部その役割を担った。労災制度史の概要は、西川(1991a)を参照。

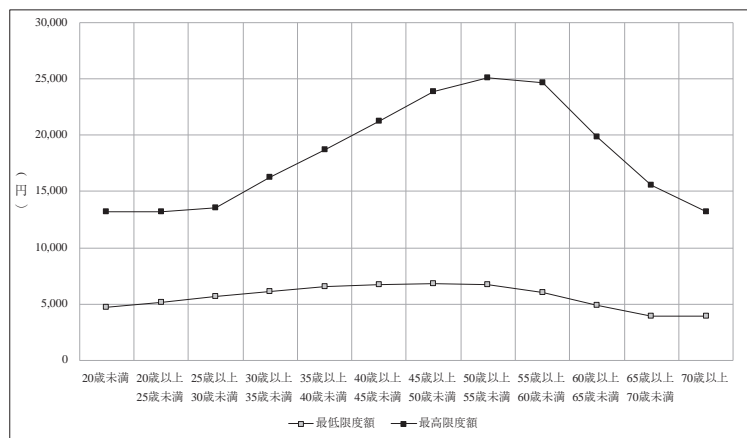
⁵⁰⁾ 佐口(1968)は労災保険の性格については、英国では、労使の個人的な契約による損害賠償、ドイツでは使用者の共同負担による災害保険であり生活保障の考えが強かったとしている。

⁵¹⁾ 労災保険の制度改革については、大場[1992, pp.54-59参照]。

⁵²⁾ 疾病発生の直前3カ月の総賃金を暦日数で割った数字。療養期間開始後1年6カ月を経過した場合は、年齢階層別の最低・最高限度額が適用される。また平均賃金が、給付基礎日額の最低保障額に満たない場合は、一律に最低保障額が平均賃金となる。

⁵³⁾ 有泉[1968, p.848]参照。

⁵⁴⁾ ①休業(補償)給付の給付額は1日について、給付基本日額の60%、加えて日額の20%が社会促進等事業の休業特別給付金として給付される。傷病(補償)年金は、療養が長期化した場合(1年6ヶ月を経過しても治癒せず)支給される。障害等級は1級から3級までであり、それぞれ給付基本日額×日数の給付である。③障害(補償)年金および一時金は、身体に一定の障害が残った場合に給付される。障害(補償)年金は、障害等級1級から7級までであり、給付額は給付基本日額×日数である。障害補償一時金には障害等級は8級から14級であり、給付額は障害等別日数×給付基礎日額で計算される。⑤遺族(補償)年金は、死亡した場合に給付され、給付額は遺族の数別人数×給付基礎日額である。⑥遺族一時金の給付額は、1000日×給付基礎日額である。



出所：http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyoku/0000053175.pdf

図6 労災年金における年齢別の最低・最高限度額

被災した労働者は生涯にわたって低額の給付額になる⁵⁵⁾であり、給付の実質価値を保障する賃金スライドだけでは、不十分であるという判断のもと、長期化した休業補償給付や年金給付の算定基礎である給付基礎日額にも年功賃金の要素を加味するために年齢別の最低限度額と最高限度額が導入された。

最低保障額、年齢階層ごとの給付基礎日額の最低限度額及び最高限度額は、厚生労働省が実施している毎月勤労統計調査の平均給与額に応じて毎年改正される。

IV 所得保障制度間の関係とパラメーター役割

以上、本特集の総論部分として1985年から2015年までの所得保障制度の動向を展望してきた。一般的に社会保障制度における研究では、どうしても新しく導入された制度や大がかりな制度改革が注目されるが、すでに確立した各制度において、その給付を決定するパラメーターがどのように設定され調整されているのか、制度間の違いや経済社会の変化に制度はどのように対応しているのか、さらにパラメーター調整に対する受給者の反

応や受給者の生活に与える影響などの研究は不十分である。ただし、多様な所得保障制度すべてについて、そのパラメーター評価を体系的、包括的に行うことは難しく、かつ紙面の制約もあるため、本稿を「試論」としておきたい。

1 所得保障制度間の関係

2025年の社会保障制度を展望した社会保障改革国民会議では、自助・共助・公助の最適な役割分担が議論された。しかし、その議論の内容は、

共助（＝社会保険部分）に集中し、年金・医療・介護の各社会保険の持続可能性を維持するためには、制度毎に給付を見直すというものであった。しかし、自助・共助・公助の間には、役割分担がある。就労などによる収入（「自助」）、社会保険（「共助」）、社会手当、公的扶助（「公助」）で給付が優先され、順位が低い給付が優先的に支給停止、調整される⁵⁶⁾。収入・資産、社会保険給付、公費を財源にする社会手当、公的扶助の順で、利用や給付が優先される。したがって、昨今の社会保険制度改革による共助の守備範囲の縮小は、公助すなわち生活保護制度への負荷が拡大することにつながる。

(1) 所得保障制度間の給付の関係－併給調整・支給停止

社会保険給付や社会手当においては、収入・資産が考慮されるケースは少ないが、在職老齢年金や二十歳前障害基礎年金では収入のある場合には支給停止も行われる。

社会保険・社会手当と公的扶助の関係は、他法・他施策優先の原則のため社会保険や社会手当が優先される。同じ事由で複数の受給権が発生する場合、併給調整あるいは支給停止が行われる⁵⁷⁾。

⁵⁵⁾ 大場〔1992, p.58〕及び厚生労働省基準局労災補償部労災管理課編〔2001, p.185〕参照。逆に、扶養家族が減少した高齢者にとっては高額の給付額になる。

⁵⁶⁾ 公的扶助は他法・他施策優先の原則から、公的扶助の利用の前に社会保険や社会手当の活用が求められる。

表1 公的年金とその他の給付の間の主な併給調整等

年金の種類	併給調整対象給付	支給停止の金額
特別支給の老齢厚生年金（低在老）	雇用保険（基本手当）	失業給付受給中は年金の全額停止（1998年4月以降）
特別支給の老齢厚生年金（低在老）	雇用保険における高年齢雇用継続給付	老齢年金を標準報酬に応じて0から6%停止
老齢厚生年金（高在老）	65歳からの雇用保険の適用（高年齢求職者給付）	併給可能
障害厚生年金・障害手当金	同一支給事由による健康保険の傷病手当金を受給する場合	傷病手当金を全額支給停止。（障害年金が低い場合、差額分を埋める差額調整あり。傷病手当金の累積支給額が傷病手当金の支給額に到達するまでは支給停止）
障害基礎年金	同一支給事由による健康保険の傷病手当金を受給する場合	併給可能
障害基礎・厚生年金	労災保険による障害補償給付	労災保険による障害補償給付の一部を減額
障害基礎年金	特別児童扶養手当，特別障害者手当	併給可能
遺族基礎年金	特別児童扶養手当，特別障害者手当，障害児福祉手当，経過福祉給	併給可能
20歳前障害基礎年金	他の制度（労災，恩給）の年金	他の制度の給付を受給している期間全額停止
遺族基礎・厚生年金	労災保険による遺族補償給付	労災保険による遺族補償給付の一部を減額
基礎年金・厚生年金	児童扶養手当	差額給付
老齢年金，遺族年金，労災年金	特別障害給付金	特別障害給付金を減額

出所：石渡（2012）を参考に著者作成。

表2 その他の併給調整等

制度	対象	支給制限
健康保険の傷病手当金	同一傷病による雇用保険の傷病手当	雇用保険の傷病手当を支給停止
退職後の健康保険の傷病手当金の継続受給	雇用保険の基本手当	雇用保険の基本手当は受給できない

出所：石渡（2012）を参考に著者作成。

社会保険給付間（公的年金，雇用保険・労災保険，傷病手当金（健康保険））の併給調整・支給停止は少し複雑である。主な併給調整等は，年金と他の給付調整は表1のように，その他の併給調整等は表2のように整理できる⁵⁸⁾。

特に労災年金と障害厚生年金給付との間には併給調整はかなり複雑であり，厚生年金保険等の年金は全額支給され，労災年金が減額調整される。その際厚生年金保険の給付水準を考慮して，労災年金の給付額を一定率で調整する⁵⁹⁾。調整率は，

⁵⁷⁾ 同一支給事由で，制度間で重複した支給が行われる場合もあり，複雑な給付制限が行われる。

⁵⁸⁾ 60歳前半の雇用保険と老齢年金は，かつては併給可能であったが，1994年の年金改革により1998年度から雇用保険法における「基本手当」，「高年齢雇用継続給付金」および「高年齢再就職給付金」受給中は，特別支給の老齢厚生年金は全額支給停止されることになった。

⁵⁹⁾ 厚生年金と労災年金を調整する理由は，調整しないままで給付をすると，「両制度からの年金が未調整のまま支給されますと，受け取る年金額の合計が，被災前に支給されていた賃金よりも高額になってしまう」，さらに「保険料負担について，厚生年金保険は被保険者と事業主とが折半で，労災保険は事業主が全額負担していることから，事業主の二重負担の問題が生じてしまう」としている〔厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課編2001，p.309〕参照。給付調整については「労災の年金化によって，その所得保障的な機能において他の社会保険の給付との共通性を持つようになったから」〔有泉（1968）p.1048〕との説もある。さらに併給調整として，労災年金が調整され，厚生年金の方が優先的に給付される理由については，「厚生年金保険等の年金は，所得保障を意図したものであり，労災年金が損失の補償を通じ間接的に所得保障を担うものであることを考慮し，社会保障制度としてより基本的な部分を担当する厚生年金保険等の年金を労災年金に先行する」〔厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課編2001，p.309〕参照。他にも「賃金の多寡に比例して給付額が算定される労災年金と，賃金の多寡に対して上薄下厚型の給付体系の厚生年金等とを従来のような方式で調整すると，賃金が高い者の場合には，調整後の労災年金額が皆無又はこれに近いものになる事例も生じ，賃金の一定率の支給という労災保険の給付率の

労災保険年金給付の種類および併給される社会保険年金別に計算される⁶⁰⁾。

公的年金のこれら支給調整・併給調整等の数字は、毎年公表される公的年金財政状況報告からわかる。たとえば、2014年の厚生年金の受給権者数と受給者数の乖離、併給調整や全額、一部支給停止者数は約233万人、国民年金では約59万人となっている⁶¹⁾。受給権者に占める割合は、厚生年金では6.6%、国民年金では1.8%である。1995年以降の動きをみると、厚生年金は6から8%の間で変動があるが、国民年金は1995年の2.6%以来低下を続けている。この支給停止額、併給調整総額は2014年で厚生年金約1兆3000億円で、内訳は老齢・退職年金が約1兆円、障害年金が約1500億円、遺族年金が約1500億円となっている。国民年金の併給調整額・支給停止総額は約3600億円で、老齢・退職年金が約1700億円、障害年金が約1000億円、遺族年金が約900億円である。被用者年金と国民年金を合わせた全体で約1兆8千億円（老齢・退職年金1.2兆円、障害年金2900億円、遺族年金2800億円）となり、受給権者の年金総額に占める割合は、厚生年金4.7%（被用者年金全体では4.3%）、国民年金1.7%、公的年金全体で3.3%となり、かなり大きな金額になる⁶²⁾。

2 パラメーター調整の考察

すでに述べたように、所得保障制度の性格は、①給付額の設計、②受給権者（本人、家族）、受給資格（保険料拠出要件、国籍）、③資力調査・所得制限の有無（世帯の範囲・資産制限、扶養）、④受

給時期・期間、⑤改定方式、スライド率、地域差（物価・賃金スライド等の有無）によってさまざまな特徴がある。

すでに本稿は試論と位置付けており、すべての制度のパラメーターについて評価することができないが、注目すべきものだけ言及しよう。

(1) 給付額の設計

給付額の設計は、基礎年金・社会手当などの定額給付と被用者保険のように働いていたときの所得に比例した従前所得保障給付、そして生活保護のような最低生活保障の3種類がある。

定額の所得保障は、国民共通の年金である基礎年金や児童など特定の世帯人員の増加に伴う負担増をまかなう児童手当などがある。

従前所得を保障する給付方式は、被用者向けの社会保険である厚生年金、雇用保険、労災保険などであり、受給額は、加入期間、従前所得、給付乗率、支給率などの一定計算式に基づいて賃金に比例する形の給付建て制度となっている。

社会保険や社会手当は基本的に個人単位で設計されているが、被用者保険、たとえば遺族厚生年金や労災遺族年金など、世帯単位の性格も加味されている。生活保護の給付は世帯単位で計算される。世帯単位の場合、あるいは家族給付がある場合、世帯人数に対して、各制度がどのように給付を調整するかはさまざまである。まず遺族基礎年金、障害基礎年金、児童扶養手当は、子どもの増加に応じて加算が行われるが、二人目以降では次第に頭打ちになる⁶³⁾。他方、所得比例年金でも労災遺族年金は、遺族の数に応じて給付額を増やす

体系との関連上問題があったという事情等を考慮したものである」厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課編2001、p.310] 参照。

⁶⁰⁾ 調整率は以下の計算式で決定される。

調整率 = (労災年金額の平均額 - 厚生年金の平均額の1/2) / 労災年金の平均額

調整された労災年金の額と厚生年金の額の合計が、調整前の労災年金の額より低くならないように考慮されている。調整率の計算方式の根拠は http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/02.pdf

なお、二十歳前障害については、労災年金受給の場合、障害基礎年金が全額支給停止になり、労災年金の給付が優先される。

⁶¹⁾ ただし、遺族年金の場合、配偶者と子は同順位の受給権者であるが、配偶者が受給している間は、子どもは全額支給停止となる。

⁶²⁾ 2014年度公的年金財政状況報告。

⁶³⁾ 児童手当は例外。

仕組みがある。生活扶助もまた基本的には個人単位の第1類と世帯単位の第2類で、世帯の人数によって給付が増減し、また構成員の年齢も細かく考慮されている。こうした世帯規模と所得保障の調整は、等価尺度に関わる議論であり、2013年の生活保護基準部会の中心的検討対象であった⁶⁴⁾。

(2) 受給権者（本人，家族），受給資格（保険料拠出，国籍）

受給要件は、社会保険の保険事故の有無と一定の加入、拠出実績に基づく⁶⁵⁾。居住や国籍の有無は関係ない。長期保険である公的年金の場合、比較的長い加入・拠出実績が求められる⁶⁶⁾。保険事故の種類には、年齢、障害といった本人には選択できないものがある一方で、失業といった被保険者自身の選択的なものもある。

社会保険の受給者範囲は、被用者向けの社会保険は被扶養配偶者（遺族厚生年金）など広めに設定されているが、非被用者の加入する国民年金では、基本的に扶養されている未成年の子どもに限定されている⁶⁷⁾。

社会手当の場合は、一定の客観的な受給事由の発生に基づいて受給権が発生する⁶⁸⁾。生活保護では、最低生活費（生活保護基準額）と収入認定額の比較、資産保有を調査して、要否判定を行う。

生活保護受給においては、申請する自治体への居住要件はないが、国籍要件については、従来から運用上の準用とされてきた⁶⁹⁾。

障害年金の場合は、受給要件は、障害状況が障害等級を満たしていることや初診日が重要であるが、制度間で障害状況の認定、等級、給付額はさまざまである。また各制度の障害認定条件は、医療技術の変化のなかで変更されることがある。近年注目された事例としては、障害年金の精神障害に関する扱いの変更がある。

(3) 資力調査・所得制限の有無（世帯の範囲・資産制限）

資力調査・所得制限の有無については、社会保険では資産・所得制限は原則ないが、例外として、遺族年金の生計維持要件⁷⁰⁾がある。二十歳前の障害による障害基礎年金や在職老齢年金では、所得に応じて支給額が停止される。社会手当では、児童手当に高所得世帯への支給を制限する所得制限があり、児童扶養手当については所得に応じて段階的に給付が調整される⁷¹⁾。これら主な所得制限は表3で整理している。生活保護については、資力調査があり、厳しい資産制限を行っている。

⁶⁴⁾ 渡辺（2013）、浅野・林（2014）が等価尺度等の実証分析を行っている。

⁶⁵⁾ ただし、例外もある。例えば、二十歳前に障害を負ったものについては、年金保険料の拠出を問わず基礎年金を受給できる。

⁶⁶⁾ たとえば、基礎年金の受給資格期間は25年である。ただし、この資格期間は2012年の国民年金法改正により税制抜本改革に合わせて10年に短縮されることになっている。

⁶⁷⁾ 例えば、厚生年金や労災遺族年金は、被保険者の従前の所得に比例して受給額が決まり、受給期間も配偶者の場合などは終身で受給できる。

⁶⁸⁾ 児童手当・子ども手当については、最近いくつか変更点があった。いずれも国籍要件はないものの、居住要件について従来（子ども手当法（2010年4月～2011年9月））は、①施設入所している児童、里親に委託されている児童についても親が監護している場合と同様に親に支給され、親がいない場合等は安心子ども基金より親に支給された。また②両親が別居している場合、児童の生活費を主に負担している親に支給された。③さらに児童が国外でも支給は行われた。2011年10月の子ども手当特別措置法以降は、①すべての児童について施設（設置者）へ支給、②児童と同居している親に支給、③国外は留学を除き支給しない、と変更された。

⁶⁹⁾ 外国籍の生活保護受給者動向については、総務省行政評価局（2014）が分析を行っている。

⁷⁰⁾ 生計維持要件の経済要件は、収入が850万円未満もしくは所得が655.5万円未満である。この要件は、近い将来（おおむね5年）以内に該当することが見込まれる場合も含む。生計維持要件を満たさない場合、遺族年金の受給権は発生しない。1994年年金制度改革において、厚生年金の報酬月額の上位約10%にあたることを基準とするため、収入額を600万円から850万円に改定された。

⁷¹⁾ 児童手当については、所得制限を超えた場合でも、当分の間の特例給付がある。

表3 主な所得制限（生活保護を除く）

所得保障	所得制限の金額
特別支給の老齢厚生年金（低在老）	基本月額と総報酬月額相当額合計額が月額28万円を超えた場合に、基本月額が28万円以下か、総報酬月額相当額が47万円以下であるかの4つの組み合わせによって、併給調整が行われる。
老齢厚生年金（高在老）	基本月額と総報酬月額相当額の合計額が47万円を超えた場合に、一部または全額支給停止される。※別途配慮措置が設けられている。
20歳前障害基礎年金	扶養親族等に応じて決められた2段階の所得額に応じて、2段階（半額支給停止、全額支給停止）の所得制限が設けられている。
遺族厚生年金	死亡した被保険者と生計を同じくし、恒常的な収入が将来にわたって年収850万円以上にならないと認められること、という2つの要件を満たすこと。
児童手当	夫婦と児童2人の世帯の場合、所得限度額は年収960万円。
児童扶養手当	受給資格者、配偶者及び扶養義務者の所得が一定額を超過している場合、手当の全部、又は一部が支給停止。
特別障害給付金	受給者（申請者）の所得が所得限度額を超える場合や、受給者の配偶者・扶養義務者の所得が所得限度額以上であるときは支給停止。

出所：著者作成。

（4） 受給時期・期間

年金については、事由が続いている限り受給資格があり、一律の期限の制限はない。ただし、子のいない30歳未満の妻に対する遺族厚生年金は5年間の有期である。また、雇用保険も受給資格期間は最長1年であり、実際の支給日数は加入期間や就業の難度、年齢、離職理由によって異なる。

社会手当は、受給者がその資格を満たしている限り受給できる。

老齢年金は、繰り上げ、繰り下げ受給制度により、60-70歳という一定の幅で受給開始年齢が選択できるが、実際には繰り上げ受給は少なくない⁷²⁾。従来、減額率は固定されていたが、余命の伸長などに合わせて見直され、2000年改革で減額増額率の見直しが行われた。繰り上げ受給を選択する理由はさまざまあるが、合理的な行動としては、65歳まで生存しない、あるいは長寿が期待できない人が、繰り上げ受給を選択する可能性もある。長生き保険である年金制度から、長生きリス

クの低い人が先に離脱する（受給を開始する）というのは一種の「逆選択」とも評価できる。実際に国民年金の年齢別の失権率をみると、60歳から64歳（繰り上げ受給者）の失権率が非常に高く、短命な人ほど繰り上げ受給をしていることが確認できる⁷³⁾。

（5） 改定方式、スライド率、地域差（物価・賃金スライド等の有無）

支給額の改定方式、スライド率、地域差は、制度の改善、物価経済変動に対する給付の実質価値の維持、地域経済に応じた給付の実質価値の確保の仕組みである。長期受給を想定していない制度、例えば雇用保険の給付や児童手当にはスライドはない。ただし、制度の実質価値の維持のために物価、賃金上昇率などを考慮した政策改定や、財政状況、特定の政策目的のために支給額の変更もある⁷⁴⁾。

生活保護基準は、全国消費実態調査等を使った

⁷²⁾ 1980年代は繰り上げ受給者は非常に多かったが、次第に減少傾向にある。詳細は駒村（2007）参照。

⁷³⁾ 年金数理部会2016年2月「平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）」(p.51)は、「図表4-1-8において、男女ともに国民年金の65歳未満の失権率が他制度よりも高くなっているが、これは、老齢基礎年金の繰り上げ支給を選択している者の死亡率が、他制度の老齢年金受給者の死亡率よりも高いためと考えられる。」と指摘している。繰り上げ受給に関する分析は駒村（2007）、駒村（2009）を参照せよ。

⁷⁴⁾ 物価上昇率をどのように把握し、社会保障給付に反映させるのかという点は、社会保障支出をコントロールするという視点からも重要である。遠山（2013）によると、米国オバマ政権でも、社会保障給付の生計調整（COLA Cost-of-Living Adjustment）の抑制が議論された。この議論は、具体的には物価上昇率の測定方式の見直しであり、現在の固定基準のCPI（消費者物価指数）ではなく、連鎖基準のCPIを生計調整に採用すること意味する。連鎖基

表4 各制度のスライド率及び改定率

制度名	導入時期	スライド率および改定率	最近の実績の説明
厚生年金	1973年	裁定前：手取り賃金変動率 裁定後：物価上昇率 ただし、当面の間、マクロ経済スライドを適用	2015年：0.9% = (手取り賃金変動率2.3-特例水準解消0.5-マクロ経済スライド0.9) 2016年：0%
国民年金・基礎年金	1973年	裁定後：物価上昇率 ただし、当面の間、マクロ経済スライドを適用	2015年：0.9% = (手取り賃金変動率2.3-特例水準解消0.5-マクロ経済スライド0.9) 2016年：0%
児童扶養手当・特別扶養児手当・特別障害者手当・障害児児童扶養手当・健康管理手当(原子爆弾被爆者)	1986年	公的年金の物価スライド適用(マクロ経済スライド非対象、特例水準解消対象)	2015年物価変動率2.7%に、特例水準の段階的な解消(-0.3%) + 2.4% 2016年物価スライド+0.8%
労災年金	1974年	「賃金構造基本統計」のきまって支給する現金給与額の年齢階層別の第1・二十分位および第19・二十分位を基礎とし、年齢階層別の最低限度額および最高限度額が定められている(平成2年法改正から)。	図7参照
生活保護制度・生活扶助第1類費、第2類費		・政府経済見直しにおける民間最終消費支出の伸び率見直しに準拠するとともに、過年度の民間最終消費支出等の動向等を勘案。	図7参照
生活保護制度加算(妊産婦加算、障害者加算、母子加算等)		・物価上昇率	

5年に一度の検証と次の検証までの期間は民間最終消費支出等を参考にした政策改定で対応している。

長期間の給付を想定している制度は、実質的な価値を保障するためにスライド率が重要な役割を果たしている。激しいインフレ期であった1970年代後半からインフレに対応するために導入されることになった。厚生年金、労災保険については、それぞれ賃金スライドがあり、基礎年金については、物価スライドと賃金スライドに相当する政策改定があったが、2000年の年金改革で基礎年金の政策改定、厚生年金の裁定後の賃金スライドは停止されている。さらに2004年に導入されたマクロ経済スライドにより基礎年金、報酬比例部分ともに対賃金水準は低下することが予想されている。特別障害者手当等も、長期の受給が想定されるため、年金同様に物価スライドが行われる。表4は各制度のスライド率及び改定率である。

実際にはこれらの給付水準の動向について1986年を100として比較したのが図7である。すべての

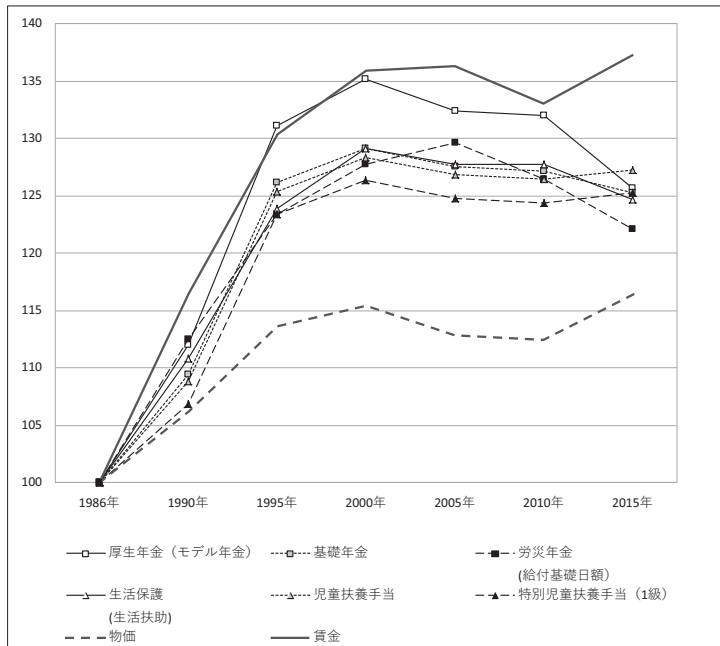
給付は賃金上昇率と物価上昇率の間で動いている。2010年から2015年の動きに注目すると、この間の特例水準の見直し(2013年から2015年)で基礎年金、厚生年金の水準は低下していることが確認できる。加えて、2015年にはじめて発動されたマクロ経済スライドにより、基礎年金・厚生年金の水準は、対賃金・物価で抑制されている。このほか、厚生年金については、給付乗率の引き下げによる給付水準の抑制効果も出ている。また生活保護も2013年の水準見直しの影響をうけ基礎年金と同じ程度低下していることが確認できる。こうした制度間のスライドの差は、各制度の財政制約なのか、あるいは制度間の給付のバランスを意図したものかは明らかではない。

V 新しい所得保障制度の検討と関連する動向

1 新しい給付形態の検討

以上、1985年以降の所得保障制度とパラメータの調整、改革動向を制度横断的に展望してき

準のCPIは、固定基準のインフレ測定法と異なり、消費者が物価の変動に応じて、各種財・サービス間の支出を調整できることを前提としている。連鎖基準のCPIの上昇率は、固定基準のCPIの上昇率よりも小さくなるため、CPIの測定方法を変更することにより社会保障給付費の抑制が可能になる。しかし、これに対して高齢者は若年者ほど生活水準を維持しながら物価の変動に対応できるほど柔軟性が高くないという反論もある。



出所：以下の資料より筆者作成。

生活保護：標準3人世帯の1級地で算出。

労災年金：各年の給付基礎日額の最低保障額より推計。

厚生年金：年金財政再計算、年金財政検証、厚生労働省プレスリリース「平成27年度の年金改定について」より作成。

消費者物価指数：IMFWorld Economic Outlook Databases消費者物価指数より作成。

賃金上昇率：厚生労働省毎月勤労統計全国調査・年結果「きまって支給する現金給与額」産業、企業規模、性、学歴、年齢階級計。

児童扶養手当、特別児童扶養手当：各年の各制度の数値を使用。

図7 各制度の給付水準の動向

た。高齢化に対応するための年金水準の引き下げは、今後、生活保護制度への負荷をかけることになるであろう。また非正規労働者への被用者保険(厚生年金、雇用保険)の適用拡大が遅れば、これもまた生活保護制度への負荷を高めることになる。

さらに相次ぐパラメーター調整などにより所得保障制度全体も非常に複雑になっている。複雑で、国民の理解が難しく、行政コストがかかり、漏給も指摘される現在のよう所得保障制度に変

えて新しい給付制度への関心も高まっている。

例えば給付と税額控除を組み合わせる給付付き税額控除は諸外国では普及しつつあり、効率的な所得再分配を期待され、就労を条件にした仕組みにすることで、就労インセンティブを高める効果が期待される⁷⁵⁾。

そのほかにも全国民に無条件に一定額の所得保障をするという「ベーシック・インカム」の考えも最近注目されている。

さらに障害者については、行政がケアの費用を直接、障害者に現金で給付する「ダイレクト・ペイメント」⁷⁶⁾の是非の議論が行われた。また障害者の低賃金問題を解消するために、政府が障害を持った労働者に賃金補助をする「賃金補填制度(中間的就労への所得補助)」といった考えもある⁷⁷⁾。

2 所得保障への課税と保険料の賦課

所得保障の給付水準は、課税・社会保険料控除前の粗水準と控除後の純水準(手取り水準)を区別する必要がある。控除による課税軽減や非課税措置は、一種の補助金であり、現金給付と同等の効果があるため、税制・社会保険料上の取り扱いも実質的な所得水準を左右する⁷⁸⁾。国際的に社会保障給付費比較を行う場合も、スウェーデンのように給付額に課税・社会保険料が賦課することが多い国とそうではない国では留意が必要になる。

⁷⁵⁾ 田中・四方(2010)参照。

⁷⁶⁾ ダイレクト・ペイメントについては、小川(2005)がある。

⁷⁷⁾ 松井・岩田編(2011)参照。

⁷⁸⁾ 高齢者は年金課税の税制上の優遇のために住民税非課税世帯率が高いことについては、田中(2013)参照。

日本においては、公的年金（遺族年金、障害年金）、雇用保険（基本手当）、労災保険（労災年金等給付）、社会手当（児童手当）は非課税である。老齢年金については、雑所得として公的年金等控除を受けたうえで課税・保険料の賦課対象になる。

税制上の優遇の見直しは、厚労省と財務省との交渉によって決定されるが、財務省は賦課対象所得を維持する視点からも、税制上の優遇の拡大や新設は回避する傾向にある。そのため、厚労省も簡単に税制上の優遇措置の見直しを提案することは難しくなり、税制上の優遇の再構築はほとんど進んでいない。こうしたなか、社会保障改革国民会議では、老齢年金の課税強化や障害年金・遺族年金への税制上の優遇見直し（社会保険料賦課、社会福祉サービス、医療給付の窓口負担も含む）が議論された。

3 年金改革の国際比較及び公私年金連携の動き

所得保障制度の体系は各国でかなり異なるので、単純な水準や制度比較は難しい。OECDは、所得保障制度に関する情報を整理、公表しているが、年金制度に関する比較「Pensions at a Glance」には多くの情報が含まれている。

2000年前後から、先進各国で高齢化のなかで年金制度の持続可能性を維持するために、給付の引き下げを行ってきている。こうした傾向について、OECD（2015）は年金水準の低下の課題を報告している。

図8は縦軸にセーフティネット給付の水準、横軸に基礎年金もしくは最低年金の水準をプロットしている。直線（45度線）より上に位置する国は、「セーフティネット給付の水準」>「基礎年金・最低年金の水準」である。縦軸上にはりついている国、つまり横軸の拠出制の基礎年金・最低年金がない国としては、アメリカ、オーストリア、ドイツが並んでいる。日本のセーフティネット給付（生活保護）水準は基礎年金水準を上回っている

が、今後、基礎年金へのマクロ経済スライドが30年近く適用される場合、日本の年金の位置は「日本（2044）」までシフトすることになる。このことは、拠出制年金の機能が低下していくことを意味し、生活保護制度への負荷がますます大きくなることを意味している⁷⁹⁾。このような事態を回避するためには、低所得高齢者向けの新たな所得給付を今後構想する必要があるかもしれない。

公私年金連携への動きも注目する必要がある。公的年金の給付水準の引き下げは各国共通であるが、これへの対応として私的年金への期待が高まっている。従来、私的年金は公的年金の上乗せ、プラスアルファの位置づけであるが、諸外国では公的年金の給付水準低下を補う位置づけに変化し、イギリス、ドイツ、スウェーデンでは私的年金（企業年金、個人年金）への税制上の優遇や補助金が拡充されている⁸⁰⁾。日本においては、厚生年金基金の制度縮小にともない企業年金のカバーされている被用者率が停滞しているが、2016年の企業年金制度改革で、公私年金連携が進みつつある。

4 まとめ—2025年への展望

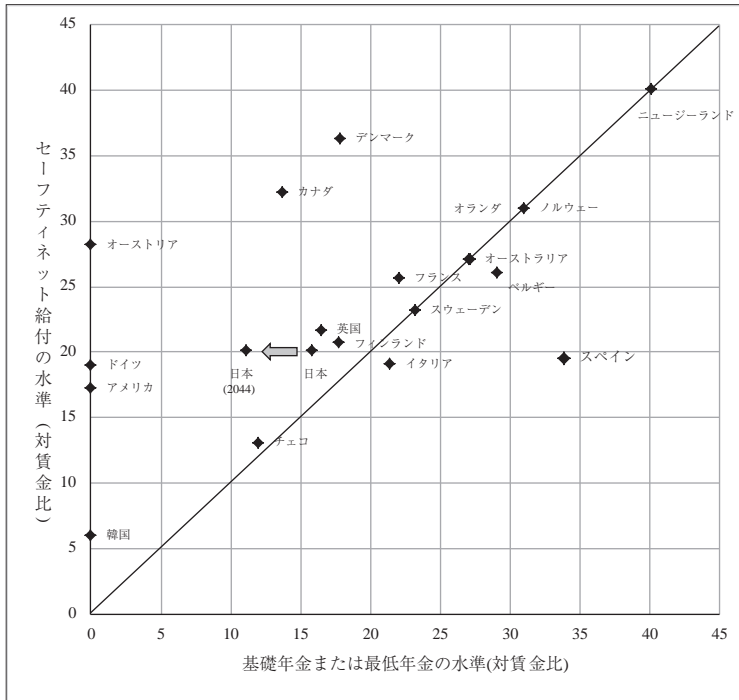
本論では、1985年以降、約30年間の所得保障制度の動向、パラメーターに着目して制度横断的に展望してきた。

1985年に現行の所得保障制度体系である「1985年所得保障モデル」に確立した状況と現在では90年代以降の1) 非正規労働者の増加、2) 所得格差・貧困の拡大、3) 急速な人口高齢化、4) 長引く低成長、デフレ経済、5) 家族の変容と多様化、6) 女性の社会進出とワーク・ライフ・バランスの確保、など多くの点で社会状況が変化している。

こうした変化に対して、所得保障制度はどのように対応したか。社会保険の非正規労働者への適用拡大も進めたが、現実の非正規労働者の増加に追い付かず、後手に回っている。また育児・介護休業給付金などワーク・ライフ・バランスを改善するための諸制度改革は行っている効果・利用は

⁷⁹⁾ 生活保護受給者の約半数が高齢世帯である。また生活保護受給高齢世帯の約半数が年金を受給している。

⁸⁰⁾ 公私年金の連携については、本特集の石田論文が議論している。



出所：OECD（2015）より筆者作成。

図8 基礎年金・最低年金とセーフティネット給付水準の国際比較

なかなか拡大しない。児童手当等の子育てで支援は、90年代までは実質的には制度拡充を避けてきた。膨大な財政赤字を抱える政府は、各所得保障制度のパラメーターを変更することによって財政支出を抑え、なんとか財政の持続可能性を維持する改革を続けた。

しかし、今後も進む高齢化と家族形態の変化や、さらにマクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準の低下を考慮すると、低所得高齢者は増加し、生活保護制度への負荷は重くなるであろう。そのため、1) 低所得者向けの住宅手当の導入などにより、低所得者に公費給付を集中させ、基礎年金の低下を補う仕組みをとりつつ、2) 就労能力のある高齢者の継続就業を促進する年金・税制の改正、3) 現役世代や被用者に対しては、企業年金・私的年金の拡充などで、老後所得の下支えをする仕組みが重要になる。また低所得者に所得保障給付で十分に対応できない場合、医療保険・介護保険の保険料や窓口負担の応能性を強める必要

がある。

ただし、その一方で、負担能力に応じて税負担・保険料負担を徹底するために、遺族年金、障害年金であっても課税、社会保険料賦課を強化する必要がある。

まとめると、今後の所得保障制度は、1) セーフティネットの給付を優先し、2) 能力に応じた税・社会保険料負担を求め、3) 高齢者就業の拡大を推進するような制度改革が求められる。

参考文献

- 浅野北斗・林正義（2014）「子供の費用と生活保護基準：等価尺度の試算を通じた評価」『季刊社会保障研究』, Vol.50, No.1, pp.137-153。
- 有泉亨（1968）『社会保険辞典』社会保険新報社。
- 石渡登志喜（2012）『年金給付と他制度の支給調整』日本法令。
- 伊藤宏一（2016）「高齢者の資産管理について—金融教育の視点から—」『生活経済政策研究』, 2016年4月号, No.231, pp.20-23。
- 稲垣誠一（2012）「ダイナミック・マイクロシミュレーションモデルによる年金制度改革の貧困リスク改善効果分析—年金制度改革に関する政府案の評価と新しい改革案の提案—」一橋大学 Technical Report, NO.550, <http://econpapers.repec.org/paper/hitcisdp/550.htm>（2016年7月23日最終確認）。
- 岩田正美（2016）『社会福祉のトポス』有斐閣。
- 大場敏彦（1992）「労災保険給付と損害賠償」『法學志林』90巻2号, pp.39-76。
- 小川喜道（2003）「イギリスにおける障害者の地域生活支援」厚生労働省障害者（児）の地域生活支援のあり方に関する検討会 ヒアリング資料（2003年8月26日）。<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/08/s0826-2c2.html>（2016年7月23日最終確認）
- （2005）『障害者の自立支援とパーソナル・アシスタンス、ダイレクト・ペイメント—英国障害者福祉の変革』明石書店。
- 金融広報中央委員会（2014）「行動経済学の金融教育への応用の重要性」, <http://www.shiruporuto.jp/teach/consumer/report4/pdf/ron120319.pdf>（2016年7月23日

- 最終確認)
- (2015)「行動経済学の金融教育への応用による消費者の学習促進と行動改善」<https://www.shiruporuto.jp/teach/consumer/report5/pdf/ron131105.pdf> (2016年7月23日最終確認)
- 厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課編 (2001)『労災保険制度の詳解』労務行政。
- 厚生労働省年金局数理課 (2015)『平成26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)一』<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000093204.html> (2016年7月23日最終確認)。
- 駒村康平 (2007)「所得保障制度のパラメーターに関する分析—国民年金の繰上げ受給に関する実証分析を中心に」『フィナンシャル・レビュー』, 2007 (1), pp.119-139。
- (2009)「公的年金の繰り上げ受給・繰り下げ受給で逆選択は発生しているのか」清家篤・駒村康平・山田篤裕編著『労働経済学の新展開』慶應義塾大学出版会, pp.319-352。
- 駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・丸山桂 (2015)『社会政策—福祉と労働の経済学』有斐閣。
- 佐口卓 (1969)「労災保険制度成立前史論」籠山京編著『社会保障の近代化』勁草書房, pp.287-307。
- 佐藤吉男 (1959)『社会保障と財政』財務出版株式会社。
- 鈴木克洋 (2009)「現金給付型の子育て支援の現状と課題—児童手当制度を中心に—」『経済のプリズム』, No73, 2009.12, pp.1-16。
- 総務省行政評価局 (2014)「生活保護に関する実態調査結果報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000305409.pdf (2016年7月23日最終確認)。
- 田多英範 (2009)『日本社会保障制度成立史論』光生館。
- 田中聡一郎・四方理人 (2010)「給付つき税額控除と子ども手当の貧困削減効果—マイクロ・シミュレーションによる分析—」『貧困研究』, 第5号, pp.99-109。
- 田中聡一郎 (2013)「市町村税非課税世帯の推計と低所得者対策」『三田学会雑誌』, 105巻4号, pp.577(55)-600(78)。
- 田宮遊子 (2010)「母子世帯の最低所得保障」駒村康平編『最低所得保障』, 岩波書店, pp.78-84。
- 遠山勲 (2013)「米国の社会保障制度をめぐる議論について」『みずほ年金レポート』, 春季号, pp.59-72。
- 西川克己 (1991a)「労働者災害補償保険制度の成立」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』学文社, pp.115-122。
- (1991b)「労災保険制度の展開」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』学文社, pp.225-230。
- 日本高齢者虐待防止学会研究調査委員会・朝日新聞大阪本社 (2013)『養護者の高齢者虐待に至る背景要因と専門職支援の実態—課題～平成24年度都市型市区自治体活動と専門職の取組み事例調査より～』http://japea.jp/wp/wp-content/uploads/2013/10/25年度学会・朝日共同報告決定1004_2.pdf (最終確認2016年7月23日)。
- 年金数理部会 (2016)「平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証(ピアレビュー)」。
- 松井亮輔・岩田克彦編 (2011)『障害者の福祉的就労の現状と展望—働く権利と機会の拡大に向けて』中央法規。
- 山田篤裕・駒村康平・大津唯・渡辺久里子 (2013)「被保護母子世帯の就業：ひとり親世帯就労促進費廃止と母子加算復活の影響分析」『三田学会雑誌』, 105巻4号, pp.601(79)-615(93)。
- 山田篤裕 (2014)「支給開始年齢引上げ, 繰り上げ支給, 高年齢者雇用安定法改正, 在職高齢年金制度改革が「年金と雇用の接続」に与えた影響」『年金と経済』, 32(4), pp.10-19。
- 吉原健二・畑満 (2016)『日本公的年金制度史』中央法規。
- 渡辺久里子 (2013)「等価尺度の推計と比較：消費上の尺度・制度的尺度・OECD尺度」『季刊社会保障研究』, 48(4), pp.436-446。
- ILO (2009), *The Financial and Economic Crisis : A Decent Work Response*, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_59_engl.pdf (2016年7月23日最終確認)。
- OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris.

(こまむら・こうへい)

Reforms of the social security system in Japan after 1985

Kohei KOMAMURA *

Abstract

The social security system in Japan comprises three institutional components, namely, public insurance, social allowance, and public assistance. Among these, the public pension system, which is a part of the social insurance system, is of utmost importance. With the introduction of the basic pension system in 1985, the current social security system has now been established for 30 years. However, after the 1990s, the increasing number of irregular workers, increasing poverty rate, expanding income disparity, rapidly aging society, continuous low growth rates, deflation, diversity of family lifestyles, and women's social advancement have adversely affected the social security system. In particular, the rapidly aging society is affecting the public pension budget. In 2004, the Government decided to reduce the basic pension benefits by 30% to tackle this issue. However, this reduction will have a serious effect on the entire social security system. The purpose of this study is to overview the changes in the social security system since 1985 and to identify some of the problems that will affect this system in the future in a cross-sectoral analysis of the three institutional components, that is, public insurance, social allowance, and public assistance.

Keywords : Public pension, Social allowance, Public assistance, Comparing the social security system parameters, Indexation

* Professor, Faculty of Economics, Keio University