

社会 保障 研究

第1巻
第2号
2016年

特集：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

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

国民年金再考—非正規雇用・低所得者の

増加と年金制度体系— …………… 西村 淳

国民年金の未加入・未納と社会的つながり …… 暮石 渉

女性と年金問題の新たな視点

—家族ケアへの配慮と適用拡大問題— …… 丸山 桂

障害年金の課題と展望 …………… 百瀬 優

遺族年金制度の課題と展望 …………… 菊池 馨実

社会手当の意義と課題

—児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆—

…………… 黒田有志弥

年金における公私ミックス論

—私的年金政策の評価を中心として— …… 石田 成則

高齢者の貧困の構造変化と老齢加算廃止による

消費への影響 …………… 山田 篤裕・四方 理人

若年層の失業・不安定就業・貧困とその支援策の

課題についての一考察 …………… 村上 雅俊

雇用延長による競合の可能性と年金財政の

マクロ計量モデルによる分析 …………… 佐藤 格

現行社会保障制度に基づく非正規労働者の

老後生計費問題：予備的考察 …………… 山本 克也

社会保障研究 第1巻第2号 (2016年)

目次

特集：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

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	268
国民年金再考——非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系——	西村 淳	293
国民年金の未加入・未納と社会的つながり	暮石 渉	308
女性と年金問題の新たな視点——家族ケアへの配慮と適用拡大問題——	丸山 桂	323
障害年金の課題と展望	百瀬 優	339
遺族年金制度の課題と展望	菊池 馨実	354
社会手当の意義と課題——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆——	黒田 有志弥	370
年金における公私ミックス論——私的年金政策の評価を中心として——	石田 成則	382
高齢者の貧困の構造変化と老齢加算廃止による消費への影響	山田 篤裕・四方 理人	399
若年層の失業・不安定就業・貧困とその支援策の課題についての一考察	村上 雅俊	418
雇用延長による競合の可能性と年金財政のマクロ計量モデルによる分析	佐藤 格	431
現行社会保障制度に基づく非正規労働者の老後生計費問題：予備的考察	山本 克也	446

社会保障と法

(社会保障と法政策) 社会の変化と遺族年金のあり方	江口 隆裕	461
(社会保障判例研究) 男女で異なる遺族補償年金の受給要件と平等原則	江口 隆裕	465

投稿 (研究ノート)

介護施設等の「見える化」の要因について		
——要介護者・介護家族、介護ボランティア活動の視点から——	辰己 俊見・梯 正之	473

情報

ユニセフ・イノチェンティ研究所 先進諸国の子どもの		
ウェル・ビーイングレポートカードから日本の子どもの現状を知る	阿部 彩	485
韓国の社会保障 (第2回) 韓国「国民健康保険」について	小島 克久	487
公的年金と外国人受入れ	石井 太	491
人口構造・世帯構造の変化に伴う新たなニーズに対する		
社会保障政策の効果測定に関する理論的・実証的研究 (平成24~26年度)	暮石 渉	494

書評

西村淳 編著『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』		
(東洋経済新報社, 2015年)	黒田 有志弥・佐藤 格	496

新刊紹介

Michael Marmot <i>The Health Gap: The Challenge of an Unequal World</i> (Bloomsbury Press, 2015年)		
	菊池 潤	505

特集：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

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、給付額の設計、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リ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もできる。

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、経過的福祉手当）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。

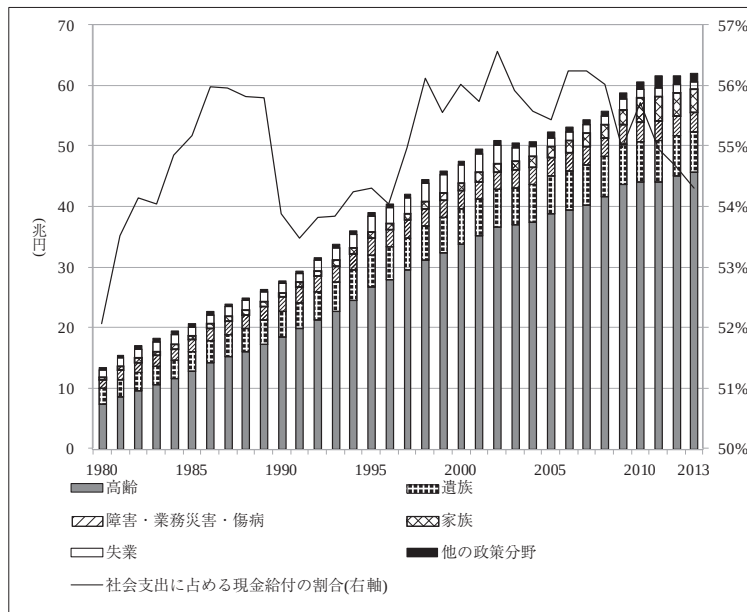
現金給付の総額は、2013年で約62兆円、そのうち退職年金（各種共済、国民・厚生年金基金を含む）が約45兆円と現金給付のうち約8割を占めている。他方、雇用保険は2%、労災保険は1%。児童手当は4%、生活保護（現金給付のみ）は2%に過ぎない。

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

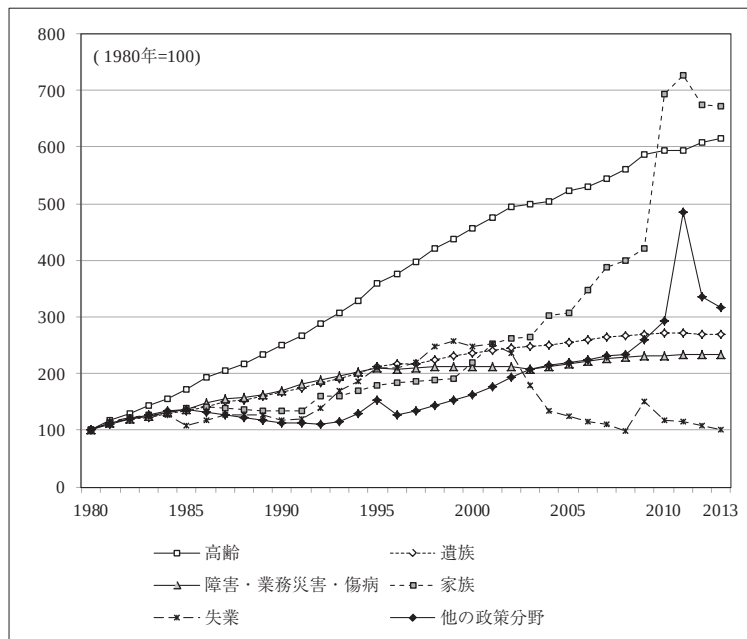
¹⁰⁾ 本論では、恩給および自治体の独自給付制度や特殊な現金給付・手当は扱わない。特殊な手当としては、里親手当がある。また日本にはないが、諸外国にある手当として、家族による扶養サービスに対する報酬として、「介護手当」（ドイツなど）、「在宅育児手当」（フィンランド）を導入している国もある。ただし、日本においても「介護手当」（「原子爆弾の被爆者が一定の障害があり、身の回りを世話する人への対価」）という手当はある。このほか、「年金担保融資」、「生活福祉貸付制度」などの貸付制度も所得保障とは関連するものの、本論では扱わない。



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。

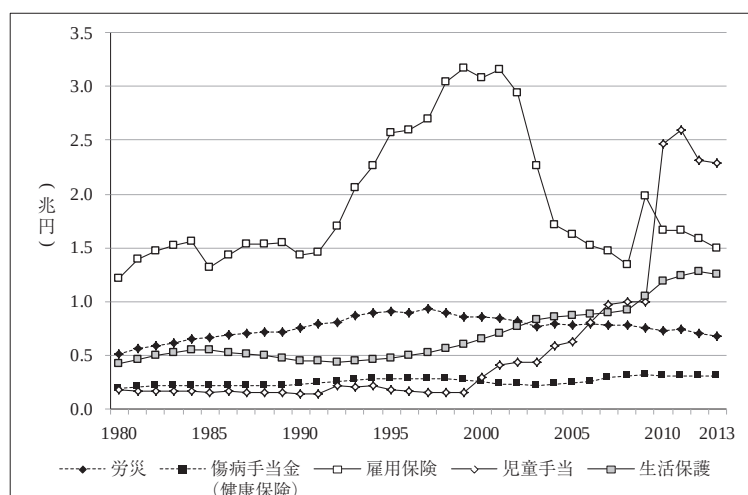
図1 政策分野別の現金給付額および社会支出に占める現金給付の割合



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額の減少要因を、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を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みても、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）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、雇い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、この取り扱いは見直しが行われた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。

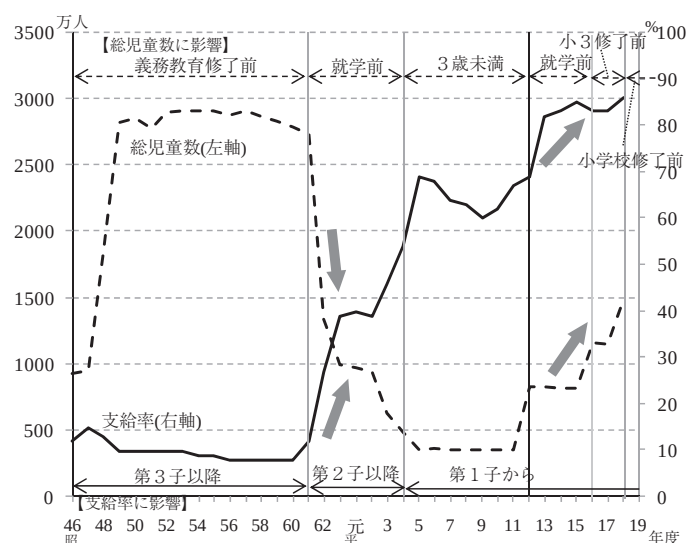
³⁷⁾ 社会手当についての整理は、本特集の黒田論文を参照せよ。

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、世帯単位でみれば、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で見るように、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

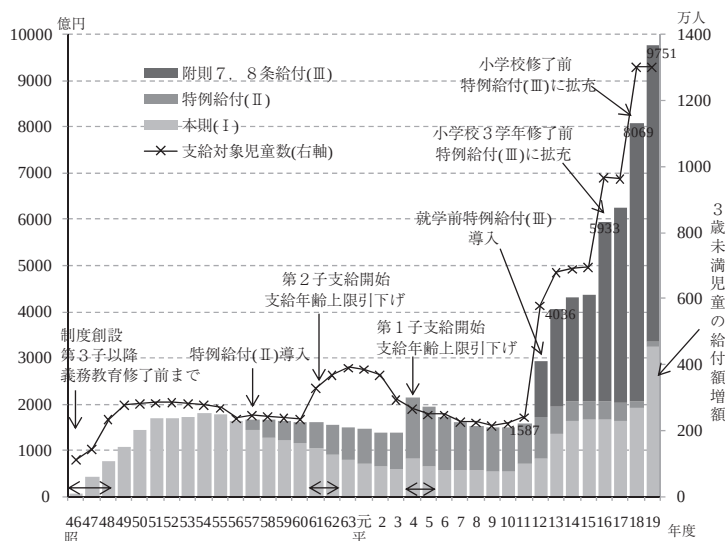
ダー的視点が強く、男性に遺族年金は出なかった。遺族年金の改革は、男女がともに働く社会にあわせて、男女差別の解消を図ろうとした。しかし、この施行前に、パブリックコメントが寄せられ、第3号被保険者の遺族年金支給廃止は撤回された。主なパブリックの内容は、1) 長期にわたって厚生年金加入者だった夫が、たまたまその死亡時に離職しており国民年金第3号被保険者だったからといって、遺族年金が出ないのは、不公平ではないか、2) 国民年金第3号被保険者でも生計維持に貢献している世帯もある、といった意見である。詳細は、年金部会資料第27回社会保障審議会年金部会資料（平成26年11月）

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パーター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。そこでは、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ことにより、高い給付を受けることができたため、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。

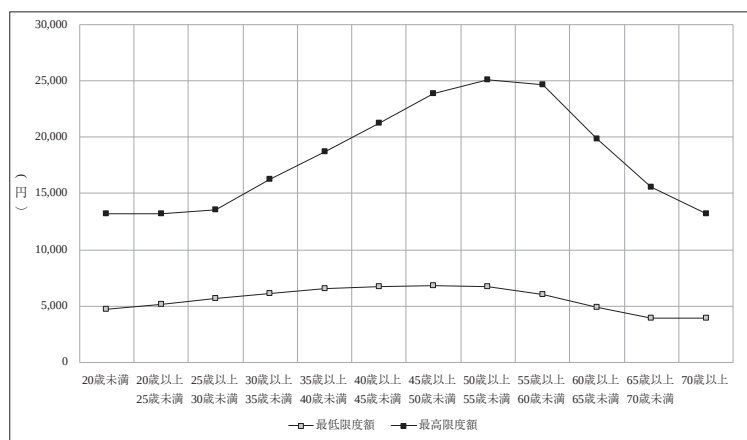
⁵⁰⁾ 佐口(1968)は労災保険の性格については、英国では、労使の個人的な契約による損害賠償、ドイツでは使用者の共同負担による災害保険であり生活保障の考えが強かったとしている。

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ヶ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-Roudoukijunkyouku/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」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_Roudouseisakutantai/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		・政府経済見通しにおける民間最終消費支出の伸び率見通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

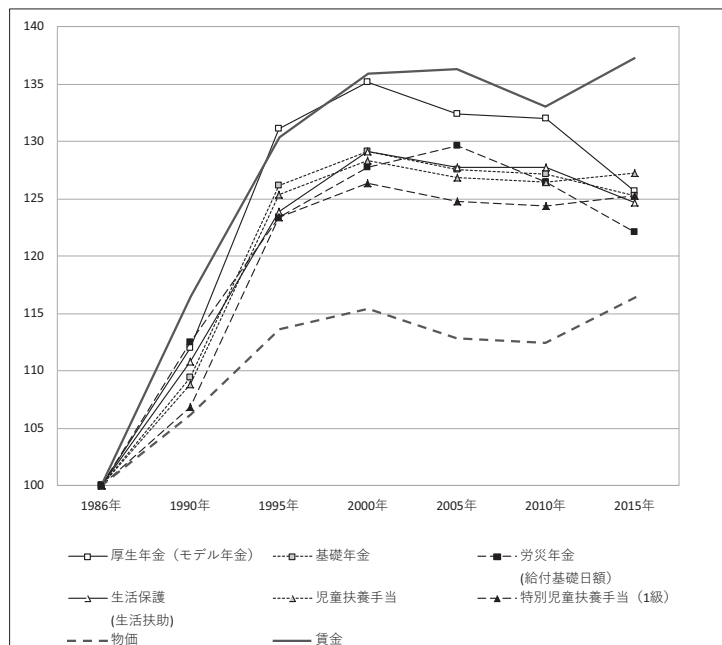
給付は賃金上昇率と物価上昇率の間で動いている。2010年から2015年の動きに注目すると、この間の特例水準の見直し(2013年から2015年)で基礎年金、厚生年金の水準は低下していることが確認できる。加えて、2015年にはじめて発動されたマクロ経済スライドにより、基礎年金・厚生年金の水準は、対賃金・物価で抑制されている。このほか、厚生年金については、給付乗率の引き下げによる給付水準の抑制効果も出ている。また生活保護も2013年の水準見直しの影響をうけ基礎年金と同じ程度低下していることが確認できる。こうした制度間のスライドの差は、各制度の財政制約なのか、あるいは制度間の給付のバランスを意図したも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

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。また障害者の低工賃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

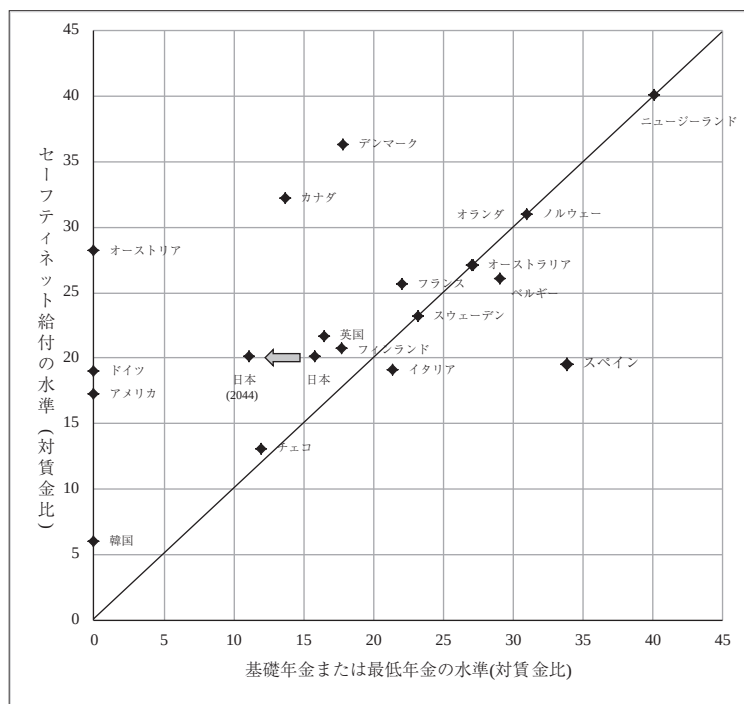
本論では、1985年以降、約30年間の所得保障制度の動向、パラメーターに着目して制度横断的に展望してきた。

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—年金制度改正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）『社会福祉のトボス』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)―』<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

特集：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

国民年金再考
——非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系——

西村 淳*

抄 録

被用者以外のすべての国民が加入するものとして設計された国民年金は、いまや非正規雇用労働者と低所得者が加入すべき保険に変質している。わが国の年金制度体系史を見ると、(1) 厚生年金の全被用者への適用拡大にはあまり熱心でなく、(2) 低所得者対策は就労の安定により社会保険のみで対応することを前提としており、(3) 制度体系は最低保障を重視する2階建て方式と社会保険理念に基づく2本立て方式のせめぎ合いであったことがわかる。日本が参考にしてきたイギリスでは、(1) 全被用者は同じ扱いであり、(2) 低所得者は社会保険でなく税で対応し、(3) 制度体系は日本と同様だが近年職種に関わらず定額給付化しているといった違いがある。わが国でも雇用の不安定化に対応して、厚生年金の適用拡大、低所得者の最低保障、制度体系全体の所得比例化が行われることが望ましい。

キーワード：年金，低所得者対策，非正規雇用，社会保険，イギリスの年金制度

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 293-307.

I 問題意識

被用者以外のすべての国民が強制的に加入するものとして設計された国民年金が変質している。2014年度現在、第1号被保険者のうち、当初主な加入者として想定されていた自営業者（自営業主及び家族従業者）は23.6%にすぎず、非正規雇用労働者（パート・アルバイト・臨時）が30.9%、無職が33.3%を占めている。世帯の平均所得額は412万円（中位数が255万円）と低く、100万円未満の割合が25%となっている¹⁾。免除率は35%となっ

ているほか、納付率は、一時よりは回復したもの、2014年度末で63%にすぎず²⁾、納付しない理由の7割以上は「経済的に支払うのが困難」としている³⁾。国民年金はいまや、被用者以外のすべての国民が強制的に加入する保険ではなく、非正規雇用労働者と低所得者が加入すべき保険になっているのである。

非正規雇用労働者は、被用者であるにもかかわらずその多くが厚生年金に加入せず、低所得者であるために国民年金の保険料も払えない。こうした状況は、非正規雇用と低所得者の増加という社会の変化に年金制度体系がうまく対応できていな

* 北海道大学公共政策大学院 教授

¹⁾ 「平成26年 国民年金被保険者実態調査」

²⁾ 「平成26年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」

³⁾ 注 (1) による。

いことをあらわしているのではないか。本稿は、国民年金の歴史を振り返り、国際比較を行うことによって、国民年金を再考し、正規・非正規雇用労働者間の均等処遇と低所得者への対応の必要性の観点から、年金制度の体系のあり方を考えようとするものである。

Ⅱ わが国における年金の制度体系

1 歴史的経緯

(1) 厚生年金保険の確立

はじめに、わが国における年金の制度体系とそのあり方をめぐる議論について歴史的に振り返ってみたい。

わが国の一般的な民間労働者に対する年金制度は、1941年に制定された労働者年金保険法が始まりとされる。同法は、常時10人以上⁴⁾の従業員を使用する工業・鉱業・運輸業の工場・事業所の男子労働者を被保険者とした。1944年には厚生年金保険法と改称され、従業員5人以上の事業所、事務職員、女子へも適用拡大がなされた。これらはいずれも報酬比例の拠出・給付であった。

1950年の社会保障制度審議会の勧告⁵⁾は、イギリスのベヴァリッジ報告の影響を受けて、ベヴァリッジ報告と同じように戦後社会保障制度の基本設計を提言したものである。「国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない」ため「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度でなければならない」とし、年金制度創設についても提言した。ただし、「高齢者、遺族及び廃疾者に対する年金保険制度も、できれば、すべての国民を対象とすることが望ましい」が「経済が窮乏し保険料の負担能力が少い現在、一般国民に対するこの種の保険は将来日本の経済が十分回復する

ときまでまたねばならぬ」として、被用者に関する制度のみについて具体的に提言した。ここでは、年金額は「最低生活の保障を建前とする」ところから定額給付とするべきとしたこと⁶⁾、「一般国民」に関しても所得制限付きの無拠出年金制度を設けるとしていたことが注目される。その後、軍人恩給の復活や各種共済の厚生年金からの分離独立の動きへの危機感から、1953年の勧告⁷⁾では、まず厚生年金、船員保険、恩給、各種共済制度の適用者を対象とする単一の総合年金制度を確立し、次いで5人未満事業所の被用者と一定の自営業者を含め、定額制の年金制度をつくるという2段階で進めることが提言された。

戦後制度の再建のために行われたのが、1954年の厚生年金保険法の全面改正であった。その前年には、健康保険法の改正とあわせて、土木、建築、教育、研究、医療、福祉、通信、報道等の業種への適用範囲の拡大が行われていた。このときには、厚生年金を定額制にするかどうかが大きな争点であった。社会保障制度審議会や経営者団体は最低限の生活保障の観点から定額制を主張し、被用者の納得を得るため報酬比例を主張する厚生省や労働団体との妥協で、給付に定額部分を設け、定額部分と報酬比例部分をほぼ同額とした⁸⁾。ただし、保険料の引上げには事業者側の同意が得られず、給付の拡充は限定的なものになった。

(2) 国民年金の創設と年金制度体系の確立

年金制度体系について議論が行われた末に、現行の制度体系の基本がつけられたのが、1959年の国民年金法制定である。厚生年金制度は、一定規模以上の事業所の被用者しか対象にしていなかったが、経済の回復を背景に、医療保険と同様に自営業者や零細事業所の従業員も年金制度の対象にすべきという機運が高まってきた⁹⁾。

⁴⁾ 中小企業の負担に配慮し、すでに5人以上の事業所が対象とされていた健康保険法よりも範囲が狭いものとされた。

⁵⁾ 「社会保障制度に関する勧告」

⁶⁾ 長年勤務の被用者については「幾分でも報酬に比例した生活保障に近づける」観点から年数加算を行うとした。また、保険料負担については、「10分の5程度は定額負担とし、残部は報酬に比例して負担する」としていた。

⁷⁾ 「年金制度の整備改革に関する勧告」

⁸⁾ 吉原（2004），p.32.

⁹⁾ 小山（1959），p.3，吉原（2004），p.39.

このときの制度体系に関する議論の第一は、国民年金制度において無拠出制年金を設けるかどうかということであった。社会保障制度審議会は、拠出制を原則としつつも無拠出制年金を恒久的に設けるとし¹⁰⁾、厚生省の国民年金委員は、拠出能力のない者に例外的に無拠出年金を支給するとした¹¹⁾。議論の末、拠出制を原則とし、無拠出制の福祉年金を経過的・補完的として設けることとなった¹²⁾。いずれにせよ、このときには、負担できない者もあるので最低限の所得保障のためには国民年金は拠出制だけでは成り立たない、という考えのもとに福祉年金が作られたことに注意が必要である¹³⁾。

議論の第二は、既存の被用者保険との関係である。社会保障制度審議会は、既存制度未加入者を対象とし、各制度間で資格期間の通算措置を講じることで国民皆年金を達成するとし、国民年金委員は既存制度の加入者の国民年金への二重加入案を提言した。このとき、2階建ての年金制度体系の創設を構想していたイギリスの議論が参照された¹⁴⁾。議論の末、既存制度未加入者を対象とすることとなった。このとき目指したものは皆保険制度であり、当時被用者以外の者で大多数を占めていたのは自営業者ではあったものの、自営業者のための職域年金制度を設けようとしていたのではなかったことには注意が必要である¹⁵⁾。

第三に、保険料の負担方法である。国民年金の保険料は定額とされたが、これは定額が望ましいということではなく、対象者の職業や収入が多様なため所得把握が困難であるためとされてい

た¹⁶⁾。対象者は所得の有無に関わらず被用者以外の全国民とされていたので、実際に拠出できない人に対しては免除制度が設けられた。ただし、所得のない者であっても、既存制度加入者の配偶者と学生については、強制加入の対象とはされなかった。

事業者側の同意が得られず保険料の本格的な引上げができなかった厚生年金については、1965年の改正で保険料の大幅引上げがなされ、給付の拡充が行われた。この背景にあり、制度体系との関係で重要なのは、このとき厚生年金基金による代行制度が創設されたことである。厚生年金の報酬比例部分を厚生年金基金が代行する場合には、その部分に対応する保険料が免除されることによって、企業の退職金との調整がなされ、事業者側の保険料の引上げへの合意が得られたのである。このときには、イギリスで定額部分に報酬比例部分を上乘せする段階制年金が創設された（1959年）際に、一定要件を満たす企業年金に加入している場合は段階制年金の適用除外とする制度が参考にされた¹⁷⁾。

同じ被用者であっても一定の基準（5人以上事業所の従業員など）を満たす場合は厚生年金、満たさない場合は国民年金加入者となり、また被扶養者の場合は国民年金の強制加入の対象者にもならないという制度体系となったことから、被用者であっても、厚生年金対象者か国民年金対象者か、被扶養者かどうかを区別する基準が必要になることとなった。まず、被扶養者認定基準については、1977年の厚生省の通達¹⁸⁾で収入70万円未満

¹⁰⁾ 1958年「国民年金制度試案（原案）」「国民年金制度に関する基本方策について」

¹¹⁾ 1958年「国民年金制度構想上の問題点」

¹²⁾ 拠出制年金の受給資格期間は25年のうち拠出した期間が10年以上必要であったが、拠出した期間がそれ未満でも免除期間と合わせて30年あれば補完的高齢福祉年金を支給することとされた。

¹³⁾ 小山（1959）、p.218。法律の名称も厚生年金保険でなく国民年金であることは、保険だけの制度ではないことを示している。ただし、給付額は25年加入者の拠出制年金の給付額の半額であることに注意。

¹⁴⁾ 厚生省年金局（1962）、p.25。

¹⁵⁾ その意味で職種ごとの年金制度を有するドイツやフランスとは違い、被用者年金との順番は逆だがイギリスに近い。

¹⁶⁾ 小山（1959）、p.134。なお、1969年改正では付加年金の制度が設けられたが、これは所得比例類似という発想であった（吉原（2004）、p.50）。

¹⁷⁾ 矢野（2012）、p.166、坂本（2014）、p.53。

¹⁸⁾ 「収入がある者についての被扶養者認定について」（昭和52年4月6日保発第9号・庁保発第9号）

とされた。この数字は、所得税の控除額をもとに、本人の給与所得控除（50万円）と配偶者控除（20万円）を合計したものであり、その後税制改正に従って引き上げられたが、1987年からは税制とは別に収入の伸びに応じた改定が行われるようになり、1993年に130万円未満に固定され¹⁹⁾、現在に至っている²⁰⁾。

また、被用者のうち適用事業所に使用されていない者や、日雇い・3カ月以内の季節労働などの労働者は厚生年金が適用されない（厚生年金保険法第12条各号）が、所定労働時間・日数が同じ事業所で同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3以上である短時間労働者については、原則として厚生年金を適用する旨、1980年の厚生省の内翰²¹⁾で示され、それを踏まえて運用がなされるようになった。これは、取り扱いの統一化のため、雇用保険法による短時間労働者に対する当時の取扱い（昭和50年3月25日付職発第97号）及び人事院規則による非常勤職員の取扱い（人事院規則15-4）を参考にして基準を設定したものである²²⁾。同内翰では、「健康保険及び厚生年金保険が適用されるべきか否かは、健康保険法及び厚生年金保険法の趣旨から当該就労者が当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかにより判断すべきもの」とされた上で、「常用的使用関係」にあるかどうかの基準を示したものである。雇用保険制度における、1950年の労働省の通達²³⁾に「例へば家庭の婦女子、アルバイト学生等であつて・・・その者の受ける賃金を以て家計費或は学資の主たる部分を賄わない者、即ち家計補助的、又は学資の一部を賄うに過ぎないもの、反復継続して就労しない者

であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの」は、「労働者と認めがたく、又失業者となるおそれがないので、失業保険の被保険者とししない」とし、「臨時内職的就労者」は賃金によって生活し、継続して就労する者すなわち労働者ではないとしていたことに由来しているので、厚生年金保険法（及び健康保険法）においては、労働時間・日数が通常の就労者のおおむね4分の3未満である短時間労働者は、第9条の「適用事業所に使用される者」に該当しないという解釈であったと解される²⁴⁾。

（3）基礎年金制度の創設による制度体系の変更

1959年改正による厚生年金と国民年金の2本立て²⁵⁾の制度体系は、その後維持され、経済成長を背景に給付の拡充が続けられた²⁶⁾。その後年金制度体系が議論の末抜本的に改められるのは、1985年の改正であった。この改正では、産業構造の変化により制度間の財政構造に格差が生じ、とくに国民年金の財政構造が厳しくなっていることに対応し、制度体系の見直しを行うことになったわけである。

1970年代後半から年金制度体系についての様々な議論があった。社会保障制度審議会（制度審）の建議²⁷⁾では、伝統的な生存権保障に基づく定額制年金の考え方にに基づき、税方式の基本年金とそれに上乗せする社会保険年金の2階建て方式を提案した。これに対し、厚生省の年金制度基本構想懇談会の報告²⁸⁾では、社会保険方式を維持し、現行制度の分立を前提に制度間財政調整を行う2本

¹⁹⁾ 昭和61年3月31日庁保発第13号都道府県知事あて通知

²⁰⁾ 第1回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会資料（2011年9月1日）

²¹⁾ 昭和55年6月6日厚生省保険課長・社会保険庁健康保険課長・厚生年金保険課長連名通知

²²⁾ 第1回雇用と年金に関する研究会資料（2002年6月5日）

²³⁾ 「臨時内職的に雇用される者に対する失業保険法の適用について」（昭和25年1月17日職発第49号）

²⁴⁾ 内翰の問題については、台（2003）、金井（2015）、木下（2015）参照。

²⁵⁾ 本稿では、加入者の職種によって異なる制度に加入する制度体系を「2本立て」、全加入者が1つの共通の制度に加入した上で、一部の者のみが上乗せ的に制度に加入する制度体系を「2階建て」と呼ぶこととする（図1の日本および図2のイギリスの制度体系図を参照）。

²⁶⁾ 給付水準の経緯については、西村（2016）参照。

²⁷⁾ 1977年「皆年金下の新年金体系」

²⁸⁾ 1979年「わが国の年金制度の改革の方向―長期的な均衡と安定を求めて」

立て方式の提案を行った。議論の末実際におこなわれた1985年の改正では、給付については全国民共通の基礎年金に被用者向けの報酬比例年金を上乗せする2階建てとなったが、負担については社会保険方式のまま、被用者は報酬比例、それ以外の者は定額保険料という2本立てを維持することとなった。

1985年改正の年金制度体系に関わる見直しの第一は、基礎年金の創設である。これは、生存権思想に基づき基礎的生活費の保障を行うという制度審の基本年金構想に大きく影響され、全国民共通の基礎年金制度を創設し、国民年金を給付面では基礎年金と改称したものであるが、負担面では被用者の厚生年金とそれ以外の者の国民年金における拠出方法の相違を維持したため、給付は2階建て・拠出は2本立てという制度になり、実質的には被用者の厚生年金からそれ以外の者の国民年金への財政移転という基礎年金制度を通じた制度間財政調整の意味を持つものであった。

第二に、国民年金の拠出方法である。このとき国民年金も所得比例にすることが望ましいとは考えられていたが、1959年の創設時と同様、所得把握が困難であること、国民年金の加入者は低所得の者が多く2階部分に相当する保険料は払えない者が多いということと断念された²⁹⁾。このことは負担能力と無関係に定額の負担を求めることを意味し、負担の過重感を生むこととなった。一方で、1959年には拠出制と併存していた無拠出制の福祉年金については廃止して、低所得者については国庫負担分しか支給されない免除制度で対応することとされ、最低保障は行われなかったこととされた³⁰⁾。このことは、基礎年金創設時に被用者の専業主婦に対して第3号被保険者制度が創設され、保険料負担なしに基礎年金を保障することになり、社会保険方式との関係は不明確になったが女性の老後の年金を保障することになったことと対

照的となっている。

第三に、従業員5人未満の法人事業所に厚生年金の適用が拡大されたことである。この改正は1954年改正以来の厚生年金適用範囲の拡大であったが、個人事業所は雇用実態の把握が困難であるとの問題から法人のみとされ³¹⁾、被用者であっても厚生年金が適用されない者があることを容認することとなった。

第四に、被用者年金の一元化である。国家・地方公務員、私学教職員、農協職員、国鉄など公共事業体職員は歴史的経緯からそれぞれ独立した共済制度を持っていたが、官民格差は正と財政的救済のため、厚生年金に統合されていくことになった。1985年改正では共済年金も基礎年金と報酬比例年金の2階建てにし、2階部分は基本的に厚生年金と同じ制度設計にしたうえで、3階部分として職域部分を加える形となり、被用者年金の一元化への道筋が整えられた。その後、1989年の被用者年金費用負担調整法による制度間財政調整、1996年改正による3共済（鉄道、たばこ、電電）の厚生年金への統合、2001年改正による農林共済の厚生年金への統合を経て、2012年被用者年金一元化法で共済年金はすべて厚生年金に統合されることになる。

(4) 雇用の変容と制度体系の議論

1985年改正でつくられた制度体系は、基礎年金による基礎的生活保障と厚生年金・国民年金の制度間財政調整を中核としており、その後、その体系は維持されたまま少子高齢化に対応した給付・負担水準の調整が行われてきた³²⁾。しかしこの間の雇用・社会の変容は著しかった。自営業者が減って、被用者が増加したため（表1）、国民年金の加入者の多くが被用者になったが（表2）、被用者の増加は非正規雇用によるものが大きかった。この傾向は特に2000年代に入ってから急速に進ん

²⁹⁾ 吉原（1987）、p.56.

³⁰⁾ ただし、受給資格期間はすべて免除期間で満たすことができたとされた。

³¹⁾ 未適用者365.4万人のうち33.4%が新たに適用になると見込まれた。吉原（1987）、p.176.

³²⁾ 1994年改正によるネットスライド、2000年改正による既裁定物価スライド、2004年改正によるマクロ経済スライドの導入など。

だ(表3)。これは女性の就労が大幅に増加した³³⁾ことも理由にあるが、従来世帯主(主たる賃金稼得者)とされてきた男性の非正規労働化が著しい。一方、格差拡大と貧困増大から国民年金加入者における低所得者の増加が著しく、これは納付率の低下と免除者の増加にも現れている(表4)。

こうした事態の進行を背景に、年金制度の体系に関わる改正として、基礎年金の国庫負担の引上げが図られてきた³⁴⁾。これは、保険料負担の抑制のためであるとともに、格差社会における生活保障の必要性の高まりと、厚生年金の民営化論と

セットで強まってきた基礎年金税方式化論への対応といった面がある。また、国民年金における免除制度の拡大も行われた³⁵⁾。これは、国民年金の負担を能力に応じたものに近づけようとするものであるが、免除された場合基礎年金額が減額されてしまうことに問題がある。さらに、国民年金の納付率が低下する一方、自ら保険料を支払わなくても満額の基礎年金額が保障される第3号被保険者制度への批判が強まり、年金分割制度の創設や育児休業期間中免除の拡充(2004年改正)などで部分的な対応が行われた。

表1 従業上の地位別就業者数

	自営	家族従業者	雇用者	(雇用者中の常雇の割合)
1960年	23%	24%	53%	85%
1985年	16%	10%	74%	90%
2000年	11%	5%	83%	87%
2015年	9%	3%	88%	82%

出典：総務省「労働力調査」

表2 国民年金加入者の状況

	就業状況				世帯所得	
	自営業主	家族従業者	被用者 (うち常用雇用)	無職	平均(円)	100万円未満の者の割合
1996年	24.9%	14.4%	25.0%(11.1)	31.4%	502万	17%
2014年	16.0%	7.6%	40.3%(30.9)	33.3%	412万	25%

出典：「国民年金被保険者実態調査」

表3 雇用者に占める非正規雇用労働者の割合

	男女計	男性	女性
1996年	21.5%	9.4%	39.8%
2014年	37.4%	21.8%	56.7%

出典：総務省「労働力調査(特別調査)」、厚生労働省「労働力調査(詳細集計)」

表4 国民年金の納付率と免除率

	納付率	免除率					
		全額免除	うち 法定免除	うち 申請免除	うち学生 納付特例	うち若年 納付特例	一部免除
1996年	82.9%	17.6%	4.6%	13.0%	—	—	—
2014年	63.1%	35.0%	7.8%	14.3%	10.4%	2.6%	3.6%

出典：「社会保険事業の概況」「厚生年金保険・国民年金事業の概況」

³³⁾ 1997年からは共働き世帯が片働き世帯より多くなっている。

³⁴⁾ 2000年改正で方針決定、2004年改正で法制化、2012年改正で完全実施。

³⁵⁾ 2000年改正で半額免除、2004年改正で多段階免除を創設。

このように年金制度の体系のあり方の議論の必要性は高まってきていたが、2009年の民主党への政権交代を機に、年金制度体系の見直しが政治的な争点となった。民主党の選挙公約では、制度間格差や未納の増加を理由に、社会保険方式による全国民一本の所得比例年金と税方式による最低保障年金を組み合わせた2階建ての新年金制度体系を創設するというものであった。年金制度の体系のあり方の議論は、社会保障財源確保のため消費税率を引き上げる「社会保障・税の一体改革」の与野党協議の中で行われたが、制度体系の抜本的な改革については政争の具となって合意が得られず、短時間労働者への厚生年金適用の若干の拡大³⁶⁾と産休中の保険料免除³⁷⁾、年金生活者支援給付金制度創設³⁸⁾だけが合意を得て制度化されている。

その後、2012年に政権が自民党に戻って以降、すでに与野党間で合意が得られていた事項以外の年金制度体系の議論は止まっている。2016年改正法案には、短時間労働者への厚生年金適用の若干の拡大³⁹⁾と国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除に関する規定だけが含まれている⁴⁰⁾。

2 小括

ここまでのわが国における年金制度体系の議論に関し、厚生年金の適用拡大、低所得者対策、制度体系の全体論という各々の論点についてまとめてみたい。

(1) 厚生年金の適用拡大

厚生年金の適用事業所は、1954年の厚生年金保険法全面改正時に主要業種の5人以上事業所に適用するとして以来、国民年金創設時にも変更されず、以降は、基礎年金創設時に5人未満法人に拡大されただけであった。これは零細な個人事業所については雇用実態を確認できないという制度運用上の理由に基づくものであった。一方、短期間労働者については当初から適用対象としないことが法律上明記され、短時間労働者については、社会保険制度が生活費保障のためのものであるという趣旨から、家計補助のための「臨時内職的就労者」は法律上の労働者には当たらないため、厚生年金は適用されず、被扶養者の基準を満たさなければ国民年金の適用になるとされてきた。この取扱いには、内翰という行政内部の文書で行われ、法令によるものでなかったことが批判されているが⁴¹⁾、1980年内翰の内容自体は2012年の法改正で法文上明記され追認されている⁴²⁾。

このように、厚生年金の適用範囲の拡大について制度史上あまり熱心であったと言えなかったのは、「自営業者の職域保険」となっている諸外国と異なり、わが国の国民年金は「被用者以外の全国民が加入する保険」という制度設計になっていたため、厚生年金に適用されなくても国民年金という社会保険に適用されることで、「皆保険」が達成できると考えられていたからであると思われる。近年においては、非正規雇用が増加して同じ被用者でも厚生年金と国民年金に適用が分かれる場合が多くなってきているという雇用実態の変化と、正規・非正規労働者間の均等処遇が求められるようになってきている⁴³⁾という新たな要請から、非正規

³⁶⁾ 従業員501人以上の企業で、労働時間が週20時間以上、賃金が月額8.8万円以上、勤務期間は1年以上の短時間労働者（約25万人）に適用拡大するもの（2016年10月施行）。

³⁷⁾ 以上は年金財政機能強化法（2012年）による。

³⁸⁾ 年金生活者支援給付金法（2012年）による。一定所得以下の年金受給権者に対して給付を行うもの。ただし、消費税の10%への引上げと同時にされているため、施行されていない。

³⁹⁾ 500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とするもの（平成28年10月実施）。

⁴⁰⁾ 2016年通常国会に提出されたが成立せず、継続審議となった。

⁴¹⁾ 木下（2015）、川崎（2015）

⁴²⁾ ただし、内翰は法文上の「使用される者」の解釈を示していたが、法改正では「使用される者」にもかかわらず「被保険者とししない」者として規定しており、論理は異なる。

⁴³⁾ 厚生年金のほうが事業者負担がある、2階部分の給付があるという点で手厚い制度である。

雇用労働者に対し国民年金ではなく厚生年金の適用をすべきということは大きな課題になってきている。

(2) 低所得者対策

1959年創設時の国民年金法では社会保険（拠出制）年金と並んで、保険料納付期間が短い者に対しても免除期間と合わせて30年以上あれば70歳から支給する補完的福祉年金を設けていた。これは支払い能力がないものの存在を認め、社会保険方式の限界を認識したもの（ただし額は拠出制年金の半額）であった。1985年の基礎年金創設時に、免除制度があれば十分として福祉年金を廃止し、免除期間の全てを受給資格期間とみなして社会保険方式で対応することにした。内容的には福祉年金と同様のものであり、むしろ免除期間が長い者に対する給付は手厚くなったわけであるが、福祉年金（無拠出年金）ではなく免除期間を保険期間とみなした社会保険年金（拠出制年金）であるという論理をとっている。免除期間は長い人生における短い期間に過ぎず、基本的には就労収入で拠出できるという、就労の安定を前提とした社会保険万能論に基づいていると言え、また、免除期間の給付水準は満額の3分の1（国庫負担相当分）に過ぎず社会保険での基礎保障は実質的には断念されていた。なお、障害福祉年金については障害基礎年金に移行し、社会保険財源が投入されるものの無拠出制年金（拠出を要件としない）として維持されることになった（20歳前傷病による障害基礎年金）。

その後、非正規・低賃金労働の増加で、厚生年金に加入せず国民年金も納付しない者が増加し、低年金者の増加が懸念されるようになって、福祉的給付の要請が強くなってきた。免除期間で受給資格期間を満たしている低年金受給権者に上乗せを行うことを想定している年金生活者支援給付金制度は、福祉年金と性格が似ている。低所得者に

対しては免除で対応してきたのは、総じて雇用が安定していて、免除期間は極めて短いことが前提となっていたが、近年の非正規雇用の増加や失業の増加により、就労収入に基づき拠出できることが当然の状況でなくなってきたという社会保険方式の限界から、税による補填という低所得者対策が必要になってきていると考えることができる。

(3) 制度体系論

わが国の年金制度体系の歴史を振り返ると、まず国民年金の創設で被用者とそれ以外の者の制度を分立させた2本立ての制度体系となった⁴⁴⁾。基礎年金創設時には基礎年金と上乗せの被用者年金という2階建ての制度体系とされた（ただし拠出については厚生年金と国民年金は違う方法を取り、基礎年金制度で財政調整する仕組みであって、事実上2本立てであった）。社会保障・税一体改革に至る議論においては、民主党により所得比例年金を税方式の最低保障年金で補完する2階建てに近い案が模索された。雇用の不安定化の中での社会保険方式の限界が認識され、国庫負担の引上げや年金生活者支援給付金創設といった税による最低保障に近い企てがなされてきているが、制度体系論自体は政争の具となってしまう議論が進まない状況になっている、という経緯である（図1）。

つまり、わが国の社会保障において生存権理念と社会保険理念が強いことを反映して、年金制度体系論においては、生存権理念に基づき1階部分は税方式で最低保障を行うべきであるとする、伝統的に制度審が主張してきた2階建て論と、就労収入による拠出に基づく給付を中心とすべきという社会保険理念を踏まえた厚生省中心の2本立て論があり、本来矛盾するこの2つの議論のせめぎ合いの中で、二兎を追う形で現実の制度設計が行われてきたということが出来る。そして、近年までは安定した雇用を基礎にして現実的な徴収方

⁴⁴⁾ ただし、厚生年金の定額部分の水準＝報酬比例部分の水準＝国民年金の水準とし、国民年金の夫婦と厚生年金の片働き世帯の年金額が同額になるよう設計され（厚生年金の定額部分と国民年金は同額だったので、1985年改正でこの部分を基礎年金として切り出すことができた）、厚生年金と国民年金の給付水準はリンクしていた（西村（2016）参照）。

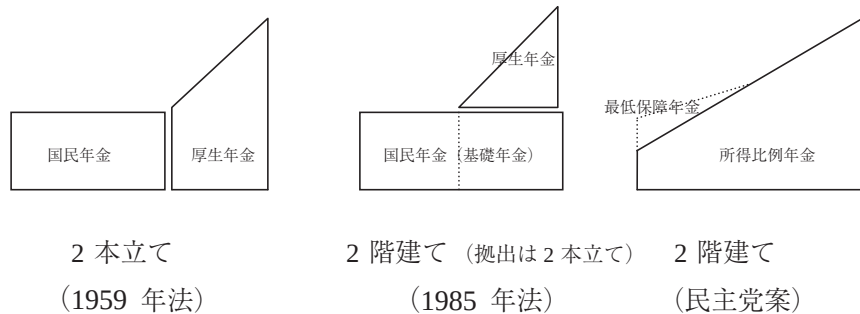


図1 日本の年金制度体系

法でもあった社会保険が、雇用の不安定化とともに限界を見せるようになり、再び生存権論に基づく最低保障の必要性がクローズアップされてきている状況であると言える。

Ⅲ イギリスにおける年金制度体系

1 歴史的経緯

ここで、外国との比較として、イギリスにおける年金制度体系を概観してみたい。Ⅱで言及したように、わが国の年金制度体系の節目にはイギリスの制度が参考にされてきたし、そのためもあって給付は2階建て、拠出は2本立てというわが国の現在の制度体系は、イギリスのものに類似しており、イギリスでの議論が参考になると思われるからである⁴⁵⁾。

(1) ベヴァリッジ報告に基づく国民保険法の成立まで

イギリスの現代的な年金制度の初めは、1908年の老齢年金法⁴⁶⁾による無拠出制年金（所得制限付き）であり、1925年には寡婦・孤児・老齢拠出年金法⁴⁷⁾により全被用者を被保険者にした拠出制老

齢年金が創設された。

1942年のベヴァリッジ報告⁴⁸⁾は、イギリスの戦後あるべき社会保障の制度体系を描いた上で、具体的な制度設計を行い、実際にそれに基づき制度がつくられたもので、重要な意味を持っている。ベヴァリッジは、不時に備えての貯蓄奨励が国民に希望されており、また給付と負担がバランスする仕組みが必要であることから、社会保険を所得保障制度体系の中心に据え⁴⁹⁾、国が最低生活保障の役割を果たすとともに、所得再分配を行わない（それは税の役割であるとした）ために、定額給付・定額拠出の年金制度を提言した。ベヴァリッジ報告に基づく1946年国民保険法⁵⁰⁾は、失業者又は就労能力のない者・学生・年収75ポンド以下の者・既婚女性⁵¹⁾を除く全国民に定額保険料（被用者・自営業者・雇用されていない者で額は異なる）の拠出義務を課し、支給開始年齢に達して離職した者に定額の退職年金給付を行うものであった（1階建て）。

⁴⁵⁾ イギリス年金制度史については、西村（2013）、嵩（2006）参照。

⁴⁶⁾ The Old Pensions Act 1908.

⁴⁷⁾ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925.

⁴⁸⁾ Social Insurance and Allied Services, Cmd 6404.

⁴⁹⁾ 同書paras.20-22.

⁵⁰⁾ National Insurance Act 1946.

⁵¹⁾ 既婚女性は任意加入であった。

(2) 所得比例年金の創設

戦後、経済成長にもかかわらず、国民保険は定額給付・定額拠出で設計されていたため、低所得者の拠出額の制約のために給付額の引上げに限界があった。そのため、老齢年金の受給者の多くが国民扶助を受けることになり、所得保障の中での老齢年金の比重は低くなってきた。こうした状況を踏まえ、給付水準の引上げのため所得比例年金の導入が議論されるようになり、1959年法⁵²⁾で段階制年金(Graduated Pension)が創設された。被用者について一定範囲の賃金に対し8.5%(労使折半)の保険料を上乗せし、所得比例給付を行うもので(職域年金加入者は適用除外)、2階建て給付・2階建て拠出の制度体系となった。自営業者については、所得比例部分の必要性の低さと、所得把握・徴収の困難さを理由に、所得比例年金の必要性は否定され⁵³⁾、この考え方は現在にいたっている。

しかしながら、段階制年金は、職域年金との競合を避けるため所得比例部分の対象となる賃金の範囲が狭かったこと、所得比例の追加拠出が定額部分の赤字補てんに充てられてしまったこと、物価スライドがなかったことなどから、十分な給付水準につながらなかったため、制度体系の議論は続き、1975年法⁵⁴⁾で国家所得比例年金(State Earnings-Related Pension Scheme=SERPS)が創設された。SERPSは、被用者は全体について所得比例で保険料を支払い(被用者6.5%、使用者10%、職域年金加入者の適用除外あり)、自営業者は定額保険料(高額所得者は+8%)、給付は定額+所

得比例(被用者)とするもので、2階建て給付・2本立て拠出の制度体系になった。自営業者のうち高額所得者にのみ給付に結び付かない所得比例負担を導入したことについては、給付費用をより公平に分散し、低所得者の困難を避けるため定額負担の水準を押さえる必要があるため、と説明されている⁵⁵⁾。

(3) 2階部分の縮小と再分配の強化

1979年に成立したサッチャー保守党政権は、国の役割の縮減というニューライトの思想に基づく社会保障改革を進め、老齢年金については、1986年法⁵⁶⁾により2階部分の縮小と私的年金加入者のSERPSからの適用除外の拡大を行った。その結果、公的扶助の受給者が増加したため、1997年に成立したブレア労働党政権は、貯蓄できない者には保障を、貯蓄できる者にはしやすくするという考え方⁵⁷⁾に基づき、加入しやすい私的年金の普及と再分配の強化による年金水準の確保につとめた。具体的には1999年法⁵⁸⁾でステークホルダー年金、2008年法⁵⁹⁾では被用者が自動加入(希望した場合は適用免除)となる全国雇用貯蓄トラスト(National Employment Savings Trust=NEST)を導入するとともに、2002年法⁶⁰⁾では低年金者に対し最低保障を行う年金クレジットを導入した。2000年法⁶¹⁾によりSERPSよりも再分配を強化した被用者向け所得比例年金として創設された国家第二年金(State Second Pension)は、2007年法⁶²⁾で再分配をなお強化した⁶³⁾。

⁵²⁾ National Insurance Act 1959.

⁵³⁾ *Provision for Old Age: the future development of the national insurance scheme*, Cmnd 538, 1958, para.36.

⁵⁴⁾ Social Security Pensions Act 1975.

⁵⁵⁾ *Better Pensions*, Cmnd 5713, 1974, para.41.

⁵⁶⁾ Social Security Act 1986.

⁵⁷⁾ *A New Contract for Welfare: partnership in pensions*, Cm 4179, 1998.

⁵⁸⁾ Welfare Reform and Pensions Act 1999.

⁵⁹⁾ Pensions Act 2008.

⁶⁰⁾ State Pension Credit Act 2002.

⁶¹⁾ Child Support, Pensions and Social Security Act 2000.

⁶²⁾ Pensions Act 2007.

⁶³⁾ 当初は所得区分を3段階とした(給付率はそれぞれ40%、10%、20%)が、2007年法で所得区分を2段階とした。

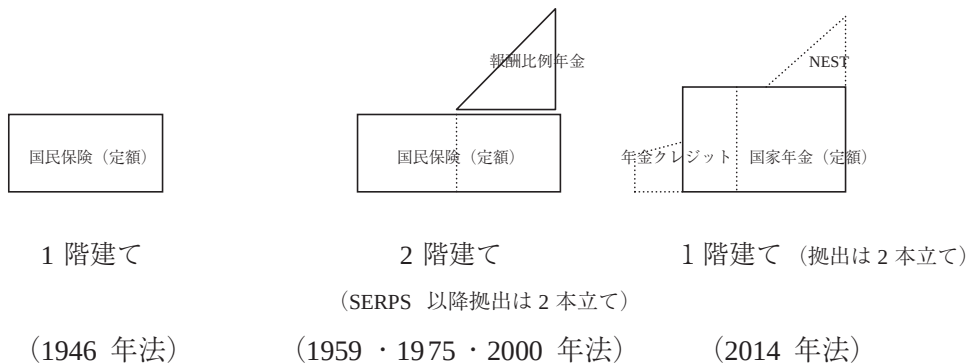


図2 イギリスの年金制度体系

キャメロン保守党政権に替わった後の2014年年金法⁶⁴⁾では、新国家年金（一層型年金）が創設されている（2016年施行）。これは、前政権から引き続き再分配を強化したもので、被用者・自営業者とも定額給付とするものである⁶⁵⁾。保険料負担の方法は、被用者は定率拠出、自営業者は定額拠出と、2本立てであることは以前と変わらない⁶⁶⁾。

2 小括と検討

(1) 被用者年金の適用範囲

イギリスにおいては、一定所得以下の者は拠出義務はないが、それ以上の所得の被用者は雇用形態に関わらず同じ扱いとなっている。なお、保険料徴収は税務当局によっておこなわれている⁶⁷⁾。

(2) 低所得者対策

制度発足当初から、就労収入に基づき拠出を行うという考え方に立っており、一定所得以下の者には保険料の拠出義務がなく、国民扶助で補完することとなっていた。拠出できない者が増え、国

民扶助の対象者が増えてきたという社会保険の限界に対応し、近年は低年金者に対しては年金制度の中で再分配を強く効かせて水準を確保しようとしているほか、税方式により上乗せする最低保障制度（年金クレジット）を設けている⁶⁸⁾。

つまり、拠出能力のない者にも保険料拠出を求めたり保険料拠出を擬制したりするという皆保険の考え方はなく、一定所得以下の者は社会保険でなく税方式で対応・補完する考え方に立っている。ただし、社会保険優先の考え方であり、国民扶助や年金クレジットの増加に対しては社会保険における再分配の強化でできるだけ税方式で対応する部分を小さくするように腐心してきている。

(3) 制度体系論

イギリスの年金制度体系を振り返ると、ベヴァリッジ報告に基づく国民保険制度は最低保障水準の給付を確保するための定額負担・定額給付の1階建ての制度であった。その後、定額負担による給付水準の制約から、被用者については報酬比例

⁶⁴⁾ Pensions Act 2014.

⁶⁵⁾ 一層型年金については藤森（2015）参照。なお、配偶者年金、私的年金加入者の適用除外は廃止された。

⁶⁶⁾ 現行（2015-16年度）の保険料負担は、被用者は原則本人12%、使用者13.8%、ただし週£112-155の部分は0%（それ未満の場合拠出義務なし）で、週£815以上の部分については本人分2%、自営業者は年£5,965以上の利益がある場合週£2.80定額（それ未満の場合拠出義務なし）、年£8,060以上の利益分について9%（£42,385以上の分については2%）となっている。なお、2016年6月現在、自営業者の定額拠出を廃止する動きがある。

⁶⁷⁾ Social Security Contributions (Transfer of Functions, etc.) Act 1999により税と社会保険の徴収権限は歳入庁に一元化された。

⁶⁸⁾ 欧州各国にも同様の制度がある。

部分を上乘せしたが、1986年改革により2階部分を縮小し、2000年以降は2階部分を定額給付化することで再分配を強化するとともに、低所得者は税方式による最低保障、中高所得者は私的年金と公的年金を組み合わせることで所得保障を図るようになってきた、という経緯である（図2）。

このように見ると、イギリスの年金制度は、ベヴァリッジ報告以来定額給付による最低保障理念と社会保険理念が強く、その点において日本と類似している。経済成長期には給付水準引上げのため被用者について所得比例拠出し2階建て給付・2本立て拠出の体系にしたが、近年職種に関わらず定額給付化し、いわば先祖（ベヴァリッジ）返りしている状況にある。

日本と異なるのは、皆保険でなく、一定所得以上の被用者及び自営業者のみに拠出義務を課していることである。したがって、被用者は所得比例負担、自営業者は定額負担（ただし一定収益以上の高額所得自営業者には給付に結び付かない上乘せ定率負担がある）という違いがあっても、同じ被用者でも拠出方法が異なったり、収入のない者がある者と同じ扱いにしたりというようなことはなく、制度間の差は職業や所得の性格の差によるものということで不公平感が生まれなくなっている。

Ⅳ 国民年金再考

以上のイギリスにおける年金制度体系も参考にして、国民年金を中心にわが国の年金制度体系の今後のあり方についてまとめてみたい。

1 厚生年金の適用範囲問題

従来は、雇用は安定していたので非正規労働の期間はごく短いか、臨時内職的な就労であることが前提とされ、非正規雇用労働者は厚生年金の適用にならなくても、同じ社会保険である国民年金の適用になるか被扶養者になるので、皆保険は達成されるという考え方であった。しかしながら、

雇用が不安定化し、厚生年金適用になる正規雇用が生涯続くことを前提にできなくなり、非正規雇用が世帯主も含め被用者の3分の1を超える割合にも達している状況の中で、正規・非正規雇用労働者間の均等処遇という新たな課題への対応として、全被用者への厚生年金の適用拡大が求められている。厚生年金の適用拡大が行われれば、専業主婦（130万円未満の収入の被扶養者）が保険料を支払わないにもかかわらずその期間について基礎年金が保障される不公平感についても、第三号被保険者自体の数が減少することで問題の縮小につながるようになるだろう。

また、5人未満事業所の被用者についても厚生年金がこれまで適用されてこなかった。これは年金事務所による加入事務として雇用の実態確認が困難であるためということが理由とされてきたが、雇用所得は税務当局には把握され、雇用は労働法上の規制の対象になっていることからすれば、例えばイギリスで税と保険料を同一賦課ベース・同一機関で徴収しているように、徴収方法の効率化の問題として処理できるのではないかと思われる。そうすれば「適用事業所」に雇用されているかどうかによって加入する制度が異なるということもなくなる。

厚生年金の適用拡大の問題に関しては、給付が2階建て（定額＋報酬比例）になっていることから、低い報酬の者に厚生年金を適用すると国民年金加入者よりも低い負担で高い給付を受けられる場合が生じ、不公平になるのではないかと懸念されている⁶⁹⁾。しかしながら、被用者とそれ以外の者については、所得の性質が異なることから拠出方法を定額／定率と別にし、2本立ての別制度にしているわけであるから、両者の数字的な均衡を気にするのは適当でない。

そもそも同じ被用者であるのに拠出方法が異なる2つの制度にわけていることは今や不自然であり、イギリスで行っているように、厚生年金の適用拡大により被用者には一元的に厚生年金を適用し、事業主と保険料を折半負担させ、まずは厚生

⁶⁹⁾ 現在の標準報酬下限は9.8万円だが、健康保険の等級に合わせて7.8万円にすると労使の厚生年金保険料合計が国民年金保険料よりも低いのに基礎年金に加え厚生年金を受給できるようになってしまうという指摘。

年金という同一制度の内部で再分配を行うことが、均等処遇の理念からして適当であると考えられる。

2 低所得者問題

所得が低く支払能力に欠ける者にも国民年金への定額の拠出を義務づけることは、社会保険として無理があることは制度発足当初から認識されており、従来は免除制度を設けて拠出したとみなすことで皆保険を擬制してきた。しかしながら、雇用が不安定化し、生涯において非正規雇用や失業の期間が特別な短期の期間ではなくなってきつつある現在、こうした雇用の不安定な低所得者は保険料を継続的に払いにくく、国庫負担分の給付額にしか結び付かない免除期間が長ければ低年金になってしまうので、最低保障を行うためには所得再分配を強化することが必要になっている。現在でも助け合い集団である社会保険制度の内部で、厚生年金に定額給付部分（基礎年金）を設けるなど再分配が行われているが、厚生年金において所得階級ごとに給付率や保険料率を変えるなど、社会保険制度内部での再分配の強化がまずは行われるべきである。

ただし、そのような対応が行われても、厚生年金に加入できない期間（被用者でない期間）が生じることは避けられない以上、社会保険のみによる最低保障には限界があるので、イギリスなどで行われているように最低保障のための税による補填が不可欠になってこよう。

3 制度体系論

自営業者年金ではなく被用者年金加入者以外のすべての者を加入させる国民年金制度はわが国独特のものであり、所得の有無にかかわらず加入させて拠出を擬制し、被用者年金との2本立てとす

る社会保険万能の考え方に基づいた制度体系にはもともと無理があった。これまでは、産業・雇用構造の変化に対し基礎年金制度による財政調整や、国庫負担の引上げなどにより対応してきたが、就労の不安定化の進行で無理が露呈してきた。

拠出能力に応じた負担とし、再分配を効かせた給付にするという観点からは、理想的には、全体を所得比例負担にするとともに、給付については社会保険内部の再分配を強化し⁷⁰⁾、低所得者には税による補填を行う体系にすることが望ましい。被用者とそれ以外の者の所得把握には差があるとされているが、種類の違う所得（例えば雇用所得と事業所得）を合わせて課税することは税制上も行われており、現に諸外国では所得比例一本の年金制度体系は存在する⁷¹⁾ので、そこは割り切ることになる。また、再分配を強化するということは、高所得者の年金給付を減らすことになるが⁷²⁾、その分は私的年金支援の強化で対応する必要がある。つまり、低所得者は公的年金と最低保障給付の組合せ、(中)高所得者は公的年金と私的年金の組合せで高齢期の公的所得保障を行う制度体系にすることが理想的である。

しかしながら、所得把握の職種間格差への不公平感や、被用者とそれ以外では所得の性質に差があることから、当面は、現在の日本やイギリスのように拠出方法に差がある拠出面での2本立ての制度体系を維持しつつ、被用者以外の者についての保険料を所得比例にすることが考えられる。これまでも行われてきた付加年金や多段階免除の方法の延長としても位置付けることができる。この場合、皆保険を維持するためには、一定範囲の低所得者に対する免除制度と第三号被保険者制度は維持せざるを得ないが、非正規雇用労働者（被扶養者を含む）への厚生年金適用を拡大し、国民年

⁷⁰⁾ 高所得者と低所得者と給付率や基礎年金への税の投入割合を変えることなどが考えられる。再分配は社会保険の理念からしておかしいなどとして高額年金者の年金カットに批判する意見もあるが、これまでも定額部分存在で再分配が行われてきたことを考えると適切な批判とは思われない。

⁷¹⁾ アメリカやスウェーデンの例がある。

⁷²⁾ 高所得者の年金給付を減らす方法としては、①高額年金分のみ給付率を低くする、②基礎年金の国庫負担分の支給を停止する、③年金課税の強化で対応するなどが考えられるが、社会保険内部での再分配の強化が望ましいという観点からは、①が適当であろう。

金適用者（第三号被保険者を含む）をできるだけ小さくしておくことと、低年金者に対する最低保障のための補填が不可欠になろう。

上記で述べたことは、社会保険中心主義を維持しながらも、社会保険万能主義をやめるということを意味する。社会保険は、単に社会の一員として存在するだけではなく、何らかの社会的貢献の見返りとして受給権を得るという、相互性を重視する考え方であり、制度への理解や給付水準確保のために所得保障における社会保険方式は維持することが望ましい⁷³⁾。一方で、就労が不安定化の進行の中で、人生のほとんどの期間就労収入から安定的に拠出することは、（低所得者や育児介護期間中免除を設けたとしても）難しくなっており、社会保険だけで所得保障を行うことは困難になっていると言わざるを得ない。述べてきたように、低所得者については公的年金を最低保障給付で補完し、（中）高所得者は公的年金を私的年金で補完して高齢期の所得保障を行う制度体系への動きはすでに見られている。こうした現状も踏まえて、改めて社会保険の役割と限界を検討することが求められている。

参考文献

- 金井郁（2015）「雇用保険の適用拡大と求職者支援制度の創設」『日本労働研究雑誌』，No.659，pp.66-78。
川崎航四郎（2015）「短時間労働者の健康保険・厚生年金保険へ加入する権利」『労働法律旬報』，No.1833，pp.8-22。

- 木下秀雄（2015）「「被用者保険加入の権利」の視点から見た2012年厚生年金適用「拡大」法改正」『労働法律旬報』，No.1843，pp.6-16。
厚生省年金局年金課ほか監修（1991）『厚生年金保険法解説（改訂版）』社会保険法規研究会。
厚生省年金局編（1962）『国民年金の歩み—昭和34-36年度編』厚生省。
小山進次郎（1959）『国民年金法の解説』時事通信社。
坂本純一（2014）「厚生年金基金の半世紀（1）～（10）」『週刊社会保障』，No.2775-2784。
台豊（2003）「被用者保険法における短時間労働者の取扱いについて」『季刊社会保障研究』，Vol.38，No.4，pp.308-315。
嵩さやか（2006）『年金制度と国家の役割—英仏の比較法的研究』東京大学出版会。
西村淳（2007）「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題—国際比較の視点から」『海外社会保障研究』，No.158，pp.30-44。
———（2013）『所得保障の法的構造—英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念』信山社。
———（2015）「年金における公私の役割分担」『年金と経済』Vol.34，No.3，pp.17-22。
———（2016）「高齢期所得保障における公と私—公的年金と私的年金」『社会保障法』，第31号，pp.13-27。
藤森克彦（2015）「イギリスにおける「一層型年金」の創設」西村淳編著『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社，pp.65-94。
矢野聡（2012）『日本公的年金政策史』ミネルヴァ書房。
吉原健二（1987）『新年金法—61年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会。
———（2004）『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み』中央法規。

（にしむら・じゅん）

⁷³⁾ 貢献に基づく所得保障の権利の基礎付けについては、西村（2013）参照。

National Pension Revisited: The Pension Systems under the Increase in the Number of Non-regular Employees and Low-income Earners

Jun NISHIMURA*

Abstract

While the National Pension System was initially designed to cover all nationals except those who are employees, it has transformed into an insurance for non-regular employees and low-income earners. Looking at the history of the pension systems in Japan, (1) the government has not actively promoted the expansion of the coverage of the Employees' Pension System to all employees, (2) the measures for low-income earners have relied only on social insurance based on the premise of stable employment, (3) the pension systems have been oddly situated in conflict between the two-tier system focusing on minimum-guarantee and the two-pillar system based on the social insurance principle.

This article examines the case of UK in which (1) all employees are covered by a single system, (2) low-income earners are covered by the tax-based system, (3) a flat-rate benefit has recently been introduced regardless of the type of job while the whole system is quite similar to Japan. One of the observations of this article is that it would be desirable to expand the coverage of the Employees' Pension System and introduce minimum-guarantee for low-income earners and the single income-related system in response to the destabilisation of employment in Japan.

Keywords : Pension, Low-income, Non-regular Employment, Social Insurance, UK Pension

* Professor, Public Policy School, Hokkaido University

特集：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

国民年金の未加入・未納と社会的つながり

暮石 渉*

抄 録

本研究では、国民年金の未納・未加入を金融選択の一種であると捉え、社会とのつながりが国民年金の未納・未加入に影響を与えるかどうかに焦点を当てる。社会とのつながりが強いほど、国民年金への加入や納付が促されるかどうかを、国立社会保障・人口問題研究所が2012年7月に実施した『生活と支え合いに関する調査』からのマイクロデータを用い検証する。得られた結果は、「看病や介護、子どもの世話」や「家具の移動、庭の手入れ、雪かきなどの手伝い」、「災害時の手助け」といった援助事項に関して、家族・親族、友人・知人、近所の人、職場の人を助ける人は、国民年金に加入している確率が高いということであり、社会とのつながりが強いほど、国民年金への加入や納付が促されるということが示された。

キーワード：未納・未加入，国民年金，社会的つながり

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.308-322.

I イン트로ダクション

社会保険方式をとる日本の公的年金制度には、未加入や未納を回避できないという問題がある。特に、厚生年金に加入する民間サラリーマンや公務員等（第2号被保険者）においては、事業主経由で保険料が徴収され、また、第2号被保険者に扶養される配偶者（第3号被保険者）においては、配偶者の加入している厚生年金や共済年金が負担するのに対し、20歳以上60歳未満の自営業者や農業者等、直接本人から保険料を徴収する国民年金制度（第1号被保険者）においては、制度への未加入や保険料の未納が制度の運用上、避けることができ

ないということである。

実際、厚生労働省が3年ごとに実施している「公的年金加入状況等調査」によると、平成25年10月31日現在における20～59歳の全国の非加入者（第1号未加入者その他の非加入者）の数は54万1千人で20～59歳の全国の第1号被保険者1,787万8千人に占める割合は、3.02%となっている。また、同じく厚生労働省が3年ごとに実施している「国民年金被保険者実態調査」では、平成26年3月末現在における国民年金第1号被保険者1,594万7千人の保険料納付状況をみると、1号期間滞納者（過去24か月のうち国民年金第1号被保険者であった期間のすべての保険料を納めていない者）が368万4千人であり、国民年金第1号被保険者に占める割

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第4室長

合は23.1%となっている。また、同調査は国民年金保険料を納付しない理由についてもたずねており、1号期間滞納者の71.9%が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」と答えており、「年金制度の将来が不安・信用できない」が8.2%、「納める保険料に比べて、十分な年金額が受け取れない」が5.5%と続いている。

国民年金の未納・未加入が引き起こす問題はいくつつか指摘されている。第一に、国民年金の未納・未加入の増加により、未納期間に応じて将来十分な年金を受給できなくなる、また受給できたとしても少額の年金しか受けとることができず、その結果として生活保護を受給せざるを得ない人々が増加するおそれがあるということである(阿部[2008])。第二に、国民年金の未納・未加入の増加が、年金制度を空洞化させ、年金制度を破綻させるおそれがあるということである。理論的には未納の分は将来、年金が支給されないことから、長期的に見れば年金財政に影響はなく、年金制度が崩壊し、年金給付が受けられなくなることはない。また、2004年に行われた年金制度改革において、まず将来の負担の上限が設定され、その範囲内で給付水準が調整されるよう見直しがなされたことから、年金制度が相当程度安定化している。とはいっても、社会保障制度、とりわけ公的年金への不信感は払拭されてはいない。2008年に実施された「社会保障制度に関する特別世論調査」によれば、社会保障制度に対する満足度で見ると、75.7%が不満だと答えており、とりわけ、69.7%が、年金制度を社会保障制度の中で満足していない分野(複数回答)に挙げている。

1 先行研究(国民年金の未納・未加入)

国民年金の未加入・未納に関しては、多くの研究がなされている。鈴木・周(2001)は、郵政研究所が1996年11月に行った『家計における金融資産選択等に関する調査』を用い、国民年金への未加入の動機を調べている。彼らの結果は、失業・無業と金融資産の係数がそれぞれ正と負に有意であることから流動性制約仮説が支持され、病気・病気がちと年齢の係数がそれぞれ正と負に有意で

あることから逆選択仮説とも整合的であると結論づけている。また、阿部(2001)は、『所得再分配調査』を用い、1999年国民年金改正における保険料の免除制度の改正が国民年金の未加入・未納に与える影響を調べ、保険料率は未加入へは大きな影響力があるが、未納に対してはないという結果を得ている。阿部(2003)は、未加入の規定要因が、世代効果なのか年齢効果なのかを検証するため、『女性のライフスタイルと年金に関する調査』において復元した、15歳以降の就業状況と年金加入状況に関する擬似的なパネル・データを用い、公的年金の未加入行動に関する分析を行っている。その結果、少なくとも30歳以降の世代については、世代が上がるほど未加入が多くなるという通説は、データでは確認できなかったとしている。

駒村・山田(2007)は、上記の研究を含む11の実証研究をサーベイしており、流動性制約や就業の多様化により未納が発生していることと25年の受給資格要件の前後で未加入行動化が変化することが確認されているが、若い世代ほど年金制度に不公平感を持つことに関しては議論の余地があると整理している。また、その後の研究ではリスク回避的要因、逆選択要因、双曲的割引要因に注目するものが出てきていると述べている。実際、駒村・山田(2007)は年金未納を分析するために設計された『年金等に関する意識調査』の個票を用い、近い時点の消費を重要視する双曲的時間割引を強く持つ人ほど、国民年金の実際の未納や加入の確率が低いことを確認している。

その後の国民年金の未納や未加入に関する研究では、『消費生活に関するパネル調査』を用いた酒井(2009)が、就業移動に伴って正規雇用から国民年金に移行すると非加入率が低くなり、無職の状態が長く続くと非加入率が高くなることから、国民年金の非加入は職が無いことで生じる流動性制約から起こっていると結論づけている。また、四方ら(2012)は、『国民年金納付者行動調査』を用い分析し、国民年金の満額の年金額を誤って理解している場合未納確率が高くなること、国民年金給付額の通知には保険料支払い可能額を高める

効果があることを明らかにしている。

2 先行研究（社会とのつながり）

本研究では、国民年金の未納・未加入を金融選択の一種であると捉え、近年注目されている社会とのつながりが国民年金の未納・未加入に影響を与えるかどうかに関心を向ける。このような観点からの論文には次のものがある。

Guiso et al (2004) は、イタリアにおける社会資本の差を用い、金融選択に対する社会資本の影響を分析している。社会資本が多い地域ほど、家計は現金よりは小切手を使い、株式に投資しているし、また消費者金融への借入の申込が断られにくく、友人や家族から貸付を受けているということである。つまり、金融契約を結ぶかどうかは、法的拘束力のみならず、契約相手をどの程度信頼できるかに依存しているということである。また、Newman et al (2014) は、ベトナムにおける社会的ネットワークが、情報ギャップが存在するもとでの制度的な貯蓄に与える影響を分析している。ベトナム女性組合といった社会的ネットワークへの参加による金融情報の共有が、草の根レベルでの制度的な貯蓄を増やすことに有効であるとの結果を得ている。Gries and Dung (2014) は、ベトナムにおける社会的ネットワークによる繋がりや保険による繋がりや家計貯蓄や資産蓄積に与える影響を見ている。

II 理論モデル

本節では、Guiso et al (2004) による社会資本と金融意思決定の関連を明らかにしたモデルを援用し、社会とのつながりが国民年金への加入や納付に影響を与えることを概観する。

国民年金の加入対象者 i の国民年金への加入や納付を $S_i = f(ER, \varphi_i)$ で表す。 ER は国民年金から期待されるリターンであり、 φ_i は加入対象者 i の個人属性である。もし加入対象者が、国民年金が破綻する確率を π と見積もるのであれば、国民年金からの期待リターンは $ER = \pi \cdot 0 + (1 - \pi) \cdot R$ となる。加入対象者が、国民年金が破綻する確率

π をどの程度であると見積もるかは、法律等の制度的な要因のみならず、社会とのつながりからも影響を受けるであろう。社会とのつながりが成熟しているほど、他者への信頼や多様性に対する寛容、助け合いの社会規範といった共通の価値観を生み出し、情報交換や共同行動が促されるからである (OECD (2012))。実際、Guiso et al (2004) は、個人が金融取引の契約を締結するかどうかは、契約が履行されるかどうかだけではなく、預けたお金を契約相手が持ち逃げしないと信頼できるかどうかの影響すると議論している。Coleman (1988) が示すように、ニューヨークの同じユダヤ教正統派に属するダイヤモンド商人は、グループ内の信頼度が高いので、契約や保険無しで販売前の検査のために他の業者に高価なダイヤモンドを預けることが知られている。

そこで、 N を社会とのつながりとし、国民年金の破綻確率が $\pi = h(N)$ で与えられるとするならば、国民年金の加入対象者 i の国民年金への加入や納付は

$$\begin{aligned} S_i &= f((1 - \pi)R, \varphi_i) \\ &= f(N, \varphi_i), \end{aligned}$$

となり、社会とのつながりが強いほど、国民年金への加入や納付が促されるということである。以下では、この関係が成り立っているかどうかを、実証的に分析を行う。

III データ

本論文で使用するデータは、国立社会保障・人口問題研究所が2012年7月に実施した『生活と支え合いに関する調査』からのマイクロデータである。この調査は、人々の生活困難の状況や、家族や地域の人々との間の支え合いの実態を把握し、どのような人が公的な支援を必要としているのかなどを調べることを目的としたもので、厚生労働省が実施する『平成24年国民生活基礎調査』で福島県を除く全国を対象に設定された調査地区(1,102地区)内から無作為に選ばれた調査地区(300地区)内に居住する世帯主および20歳以上の

個人を対象として平成24年7月1日現在の世帯の状況（世帯票）および個人の状況（個人票）について調べられている。調査は、配票自計、密封回収方式で実施されており、16,096の世帯票配布数に対して、有効回収数は11,000票であった（有効回収率68.3%）。また、対象世帯の20歳以上の個人に配布された26,260の個人票に対して、有効回収数は21,173票であった（有効回収率80.6%）。

この調査では、現在、公的年金を受給していない個人に対して、公的年金に関するつぎの2つの質問をしている。ひとつ目は、(a) 公的年金の加入状況、および加入していない場合はどのくらいその状況が続いているのか、またその理由を問う質問であり、ふたつ目では、(b) 20歳から現在までに保険料を払わなかった経験があるか、および保険料免除や猶予を受けずに保険料を払わなかったことがある場合は、どのくらいその状況が続いているのかとその理由が質問されている。

次に、この調査では、家族や地域の人々との間のつながりに関して、家族を含む人と挨拶程度の会話や世間話をするか、およびここ1ヶ月の間に電話での会話を含め直接話をした家族を含む人が何人いたかが尋ねられている。また、10種類の事柄ごとに、頼れる人がいるかが複数回答で聞かれている。10種類の事柄は、(1) 看病や介護、子供の世話、(2) 健康、介護、育児に関する相談、(3) 家庭内でのトラブルに関する相談、(4) 就職・転職など仕事に関する相談、(5) 愚痴を聞いてくれること、(6) 喜びや悲しみを分かち合うこと、(7) いざという時の少額のお金の援助、(8) いざという時の高額のお金の援助、(9) 家具の移動・庭の手入れ・雪かきなどの手伝い、(10) 災害時の手助けである。頼れる相手の選択肢は、(1) 家族・親族、(2) 友人・知人、(3) 近所の人、(4) 職場の人、(5) 医療・福祉・教育関係の専門家、(6) その他の人、(7) 頼れる人はいない、(8) そのことでは人に頼らない、の8つである。さらに、家族・親族、友人・知人、近所の人、および職場の人が上記の事柄について助けを必要としている時に、

手助けを行なうかどうか尋ねられている¹⁾。これらの質問は、家族や地域社会との繋がりが弱い人々の出現が社会問題となるなか、友人・知人、別居の家族、親戚、地域社会の人々の共助機能の実態を明らかにするため、日本社会において、どのような人がどのような社会なネットワークに包摂され、もしくは、排除されているのか、人々が共助機能を果たせないのであれば、その理由は何か、社会ネットワークで補えない公的な社会保障の機能はどこにあるべきかなどについて調査されている。

1 サンプルセレクション

本論文で使用するサンプルは以下のとおりである。日本国内に住んでいる20歳以上60歳未満の個人はすべて国民年金に加入することになっていることから、60歳未満の個人に限定する（サンプルの大きさは12,497人）。

つぎに、自営業者、農業や漁業に従事している人、学生、フリーター、無職の人は国民年金の保険料を自分で納める国民年金の第1号被保険者なのに対し、会社などに勤め、厚生年金保険や共済組合に加入している人、つまり国民年金の第2号被保険者は、厚生年金保険や共済組合が加入者に代わって国民年金に必要な負担をしているため、国民年金の保険料を直接納めることはない。また、厚生年金保険や共済組合に加入している人に扶養されている配偶者である国民年金の第3号被保険者も国民年金の保険料を直接納めることはない。よって、学校を出た後に、初めてした収入を伴う仕事で自営業、家族従業員、内職、その他、および雇用者のうち職場での呼称がパート、もしくはアルバイト、派遣社員、契約社員・嘱託、その他であるものに限定する。サンプルの大きさは3,434人であり、そのうち、自営業者が728人（21.2%）であり、パート・アルバイト・不詳・非該当等が2,706人（78.8%）である。なお、現在の働き方については、仕事をしている（休業、休職を含み、学生のアルバイトを除く）、仕事をしてい

¹⁾ 「いざという時の少額のお金の援助」と「いざという時の高額のお金の援助」が一つにまとめられ「お金の援助」になっている。

ない(仕事を探している),もしくは仕事をしていない(仕事を探していない,または,学生である)としか尋ねておらず,務めか自営かなどはわからない。そのため,どの公的年金に加入しているかを判別することに利用できない。最後に,使用する変数の情報があるものに限定した2,407人を分析の対象とする。

Ⅳ 記述統計

『生活と支え合いに関する調査』における,この分析で使用する国民年金の加入対象者2,407人のデータから,未加入者は7.48%であり,平成22年の『公的年金加入状況等調査』によると,平成22年11月末における20~59歳の未加入者(第1号未加入者や経過の未届者等)は89万9千人であり,第

1号被保険者が1,906万6千人であることから,未加入率は4.50%(=89.9/(89.9+1906.6))より高い数字となっている。

表1に,『生活と支え合いに関する調査』のフルサンプルと分析に使用するサンプルについて,記述統計を示している。後者はさらに,使用する変数を国民年金へ加入しているか,していないかでわけている。分析に用いるサンプルには,フルサンプルに比べて,小・中学校卒が少なく,大学・大学院卒が多いこと,子供の数が少ないこと,単独世帯が少なく,子どもがある世帯が多いことといった特徴がある。また,この表から,高い未加入率は,男性,比較的に高い所得,低い学歴,非就業,子供の数が少ないといった属性と関連していることが見て取れる。

本論文でもっとも関心のある国民年金へ加入と

表1 記述統計

	フルサンプル			分析サンプル				
	n	平均	標準偏差	加入(n=2,227) 平均 標準偏差	未加入(n=180) 平均 標準偏差	差の検定 p値		
男性	21,173	0.479	(0.500)	0.452 (0.498)	0.561 (0.498)	0.005		
等価所得(100万円)	20,126	3.713	(15.181)	3.328 (6.477)	4.750 (26.169)	0.053		
小・中学校	19,748	0.169	(0.375)	0.061 (0.240)	0.150 (0.358)	0.000		
短大・高専	19,748	0.108	(0.310)	0.131 (0.337)	0.078 (0.269)	0.040		
大学・大学院	19,748	0.219	(0.414)	0.308 (0.462)	0.239 (0.428)	0.051		
その他(専修・専門)	19,748	0.099	(0.299)	0.139 (0.346)	0.144 (0.353)	0.832		
就業	20,127	0.614	(0.487)	0.724 (0.447)	0.528 (0.501)	0.000		
子供の数	20,014	1.575	(1.165)	1.109 (1.253)	0.772 (1.133)	0.001		
単独世帯	21,504	0.121	(0.326)	0.098 (0.298)	0.111 (0.315)	0.582		
その他世帯	21,504	0.368	(0.482)	0.423 (0.494)	0.489 (0.501)	0.084		
子どもがある世帯 (二親世帯)	21,504	0.255	(0.436)	0.342 (0.475)	0.261 (0.440)	0.027		
子どもがある世帯 (ひとり親世帯)	21,504	0.032	(0.177)	0.045 (0.208)	0.067 (0.250)	0.194		
北海道	21,504	0.041	(0.198)	0.049 (0.217)	0.072 (0.260)	0.181		
東北	21,504	0.065	(0.247)	0.068 (0.252)	0.044 (0.207)	0.218		
北関東	21,504	0.062	(0.241)	0.057 (0.232)	0.022 (0.148)	0.048		
中部・北陸	21,504	0.105	(0.307)	0.087 (0.282)	0.039 (0.194)	0.025		
中京圏	21,504	0.095	(0.293)	0.080 (0.271)	0.067 (0.250)	0.526		
大阪圏	21,504	0.128	(0.335)	0.132 (0.339)	0.139 (0.347)	0.807		
京阪周辺	21,504	0.031	(0.172)	0.029 (0.167)	0.033 (0.180)	0.724		
中国	21,504	0.075	(0.264)	0.076 (0.266)	0.033 (0.180)	0.033		
四国	21,504	0.030	(0.172)	0.026 (0.159)	0.044 (0.207)	0.146		
九州・沖縄	21,504	0.118	(0.322)	0.126 (0.332)	0.128 (0.335)	0.951		

出所:『生活と支え合いに関する調査(2012年)』より筆者作成。

社会的つながりの関係を見たのが表2である。この表から、「看病や介護、子供の世話」、「健康、介護、育児に関する相談」、「家具の移動・庭の手入れ・雪かきなどの手伝い」、「災害時の手助けである」に関して社会とのつながりがある場合（変数の定義に関しては次節を参照）、つながりがいない場合と比べて有意に国民年金への加入率が高くな

るということを示している。

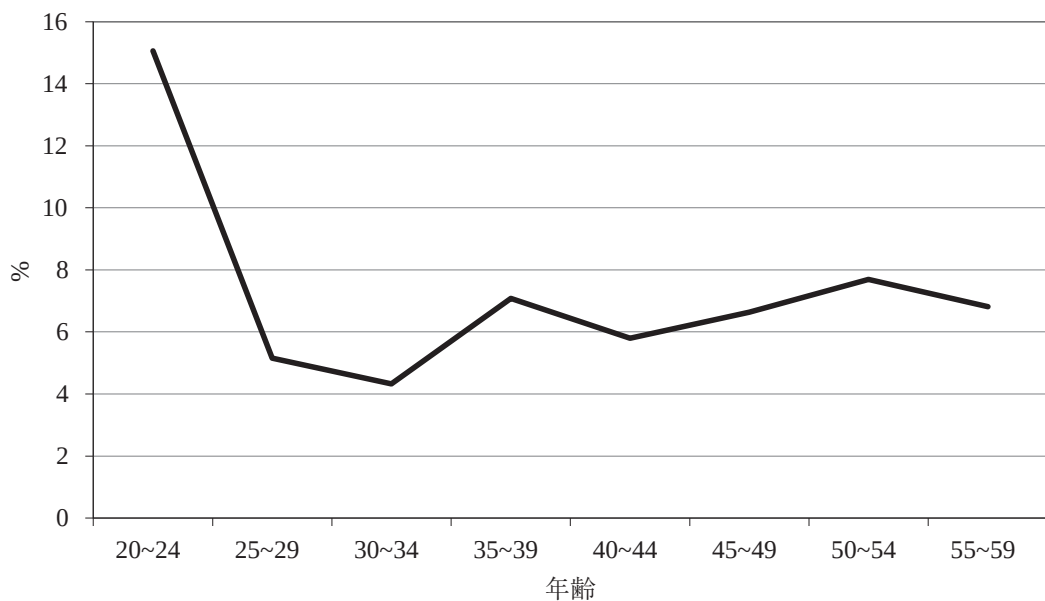
年齢別に未加入率を示したのが図1である。20～24歳において、15.06%と高い未加入率を示しているが、25～29歳の未加入率は5.15%、30～34歳で4.33%と底を打つ。その後未加入率は高まり、40歳代と50歳代では5%台後半から7%台で推移する。

表2 社会とのつながりと国民年金への加入

社会とのつながり	国民年金への加入		
	=1	=0	差の検定
看病や介護、子どもの世話	0.936	0.890	***
健康、介護、育児に関する相談	0.935	0.897	***
家庭内でのトラブルに関する相談	0.932	0.917	
就職・転職など仕事に関する相談	0.927	0.929	
愚痴を聞いてくれること	0.932	0.909	
喜びや悲しみをわかちあうこと	0.931	0.918	
いざというときの高額のお金の援助	0.931	0.930	
いざというときの小額のお金の援助	0.930	0.931	
家具の移動・庭の手入れ・雪かきなどの手伝い	0.935	0.902	**
災害時の手助け	0.941	0.866	***

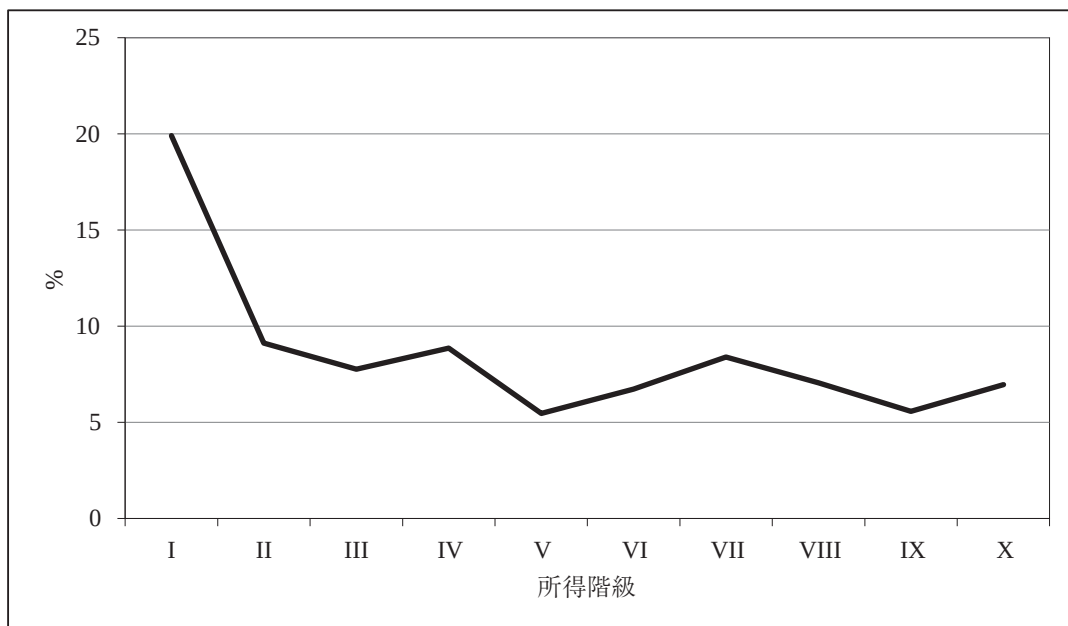
注：***、**はそれぞれ有意水準1%、5%を示す。

出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。



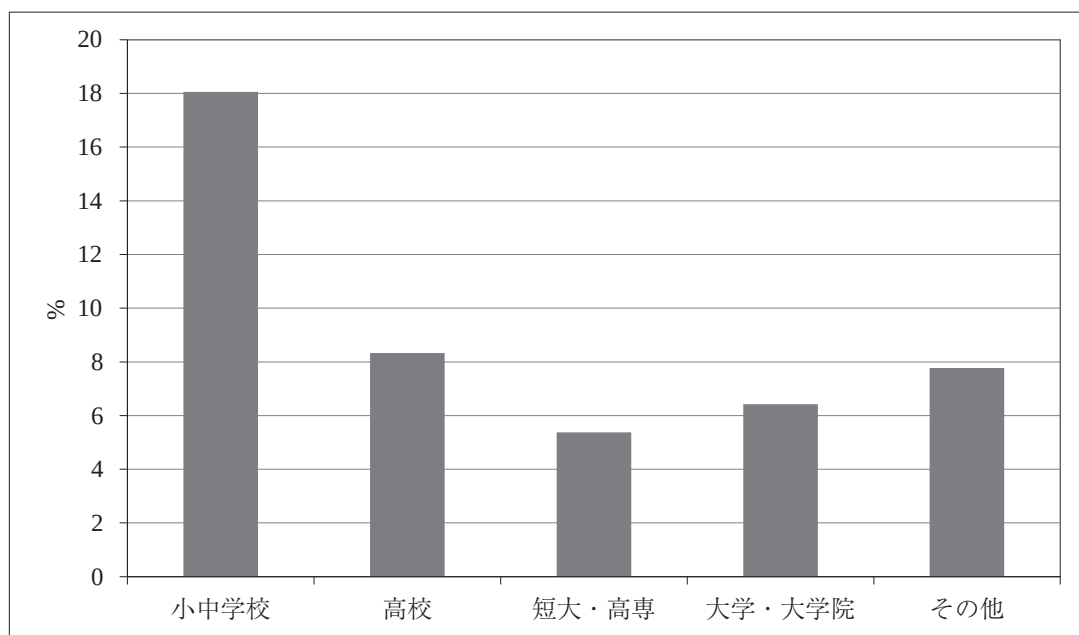
出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

図1 年齢別にみた国民年金への未加入率



出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

図2 所得階級別にみた国民年金への未加入率



出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

図3 教育水準別にみた国民年金への未加入率

さらに、所得階級別に未加入を示したのが図2である。第1所得階級において19.9%と高い未加入率を示しているが、第2所得階級において9.12%と低くなり、第3所得階級から第10所得階級までの未加入率は5%から8%で推移する。このことから、未加入率は第1所得階級において高い値を示すが、第2所得階級以降は低い値を示すものの、所得階級が上昇したとしても未加入率は変化しないということである。このことは、低所得や失業等により保険料を納めることが経済的に難しい場合に、保険料の免除や納付の猶予が行われるものの、国民年金の保険料は所得に応じて納付額が変わらないという逆進性があることから、特に所得が低い人には納付が困難なのかもしれない。

教育水準別に未加入を示したのが図3である。最後に通った、あるいは通っている学校が小・中学校の場合、未加入率は18.06%と高い値を示すが、高校だと8.33%、短大・高専だと5.37%、大学・大学院だと6.42%と値は低い。

V 分析手法

第Ⅱ節で述べたように、社会とのつながりが強いほど国民年金に加入または納付するという仮説を検証するため、本論文では次の推定式を用いてプロビットで推定を行う：

$$\text{Pension} = \alpha \text{SocialConnections} + \mathbf{X}\beta + u \quad (1)$$

である。ここで、Pension は、国民年金に加入している場合は1、加入していない場合は0をとる二値変数である。また、代替の変数として、20歳から現在までに、保険料免除や猶予を受けずに保険料を支払わなかったことがある場合を0、そうではない場合1をとる国民年金の納付を示す二値変数を用いる。

SocialConnections は社会的つながりを示す変数で、社会的つながりの各種の側面を測定するため、OECD (2012) に従い、社会的ネットワークによる支援と社会との接触頻度に関する指標を用いる。つまり、社会的ネットワークによる支援に関する指標としては、第Ⅲ節で示した9つの事柄そ

れぞれに対し、頼れる人がいると答え、かつ助けを必要としている時に助けると答えた場合に1をとる二値変数を用いる。「看病や介護、子供の世話」、「いざという時の少額のお金の援助」、「いざという時の高額のお金の援助」、「家具の移動・庭の手入れ・雪かきなどの手伝い」、「災害時の手助け」に関しては、物資や情報を直接または間接的に提供または受領することから、道具的（手段的）サポートであり、「健康、介護、育児に関する相談」、「家庭内でのトラブルに関する相談」、「就職・転職など仕事に関する相談」、「愚痴を聞いてくれること」、「喜びや悲しみを分かち合うこと」に関しては、相談や共感についての情緒的サポートである。社会との接触頻度に関する指標としては、会話頻度と会話人数を用いる。OECD (2012) が指摘するように、これら2つの指標は「最終的なものではなくあくまで「代理指標」とみなす必要がある」ものの、「社会的つながりによる個人と社会への重要な成果を測定」する際のもっとも良い指標だといえる。また、さらなる指標として、第Ⅲ節で示した9つの会やグループそれぞれに関して参加していたら1、参加していなければ0をとる二値変数を用いる。この指標は、会やグループへの参加という側面から社会的つながりを捉えるものである。

仮説が予想するとおり、社会とのつながりが強ければ強いほど、国民年金に加入または納付するのであれば、社会的つながりを示す変数 SocialConnections の係数 α は正をとることが予想される。

最後に $\mathbf{X}$ はコントロール変数のベクトルで、年齢、性別、所得階級、学歴、現在働いているか、初職が自営業、子供の数、世帯類型、地域ブロックが含まれている。 u は誤差項である。

VI 分析結果

さて、表3に「看病や介護、子どもの世話」から「災害時の手助け」まで10種類の事柄それぞれに関して、頼れる人がおり、かつ助けを必要としている人を助けるということで定義された社会との

表3 推定結果（社会とのつながりと国民年金への加入との関係）

被説明変数		国民年金への加入 = 1								
事柄	看病や 介護、 子どもの 世話	健 康、 介 護、 育児に 関する 相談	家庭内 でのト ラブル に関す る相談	就 職・ 転職な ど仕事 に関す る相談	愚痴を 聞いて くれる こと	喜びや 悲しみ をわか ちあう こと	いざと いうと きの高 額のお 金の援 助	いざと いうと きの小 額のお 金の援 助	家具の 移 動・ 庭の手 入 れ・ 雪かき などの 手伝い	災害時 の手助 け
社会とのつながり	0.221* (0.116)	0.165 (0.110)	0.052 (0.109)	-0.110 (0.112)	0.065 (0.141)	-0.006 (0.130)	-0.067 (0.092)	-0.096 (0.098)	0.198* (0.104)	0.413*** (0.108)
男性	-0.140 (0.095)	-0.135 (0.095)	-0.170* (0.095)	-0.154 (0.095)	-0.143 (0.095)	-0.147 (0.095)	-0.128 (0.096)	-0.150 (0.097)	-0.132 (0.095)	-0.141 (0.096)
20歳代	-0.324** (0.140)	-0.346** (0.140)	-0.345** (0.141)	-0.342** (0.145)	-0.312** (0.140)	-0.352** (0.142)	-0.344** (0.145)	-0.318** (0.144)	-0.436*** (0.144)	-0.432*** (0.145)
30歳代	-0.061 (0.134)	-0.033 (0.135)	-0.037 (0.135)	-0.054 (0.138)	-0.045 (0.134)	-0.070 (0.135)	-0.077 (0.137)	-0.065 (0.137)	-0.094 (0.138)	-0.091 (0.140)
50歳代	-0.149 (0.146)	-0.107 (0.145)	-0.095 (0.146)	-0.162 (0.148)	-0.106 (0.146)	-0.132 (0.146)	-0.115 (0.149)	-0.121 (0.150)	-0.193 (0.148)	-0.216 (0.150)
等価所得	-0.051 (0.038)	-0.050 (0.037)	-0.052 (0.038)	-0.046 (0.037)	-0.051 (0.038)	-0.050 (0.037)	-0.048 (0.037)	-0.050 (0.037)	-0.068 (0.056)	-0.074 (0.064)
小・中学校	-0.356** (0.159)	-0.371** (0.160)	-0.370** (0.162)	-0.390** (0.160)	-0.408*** (0.156)	-0.433*** (0.155)	-0.342** (0.164)	-0.359** (0.165)	-0.363** (0.160)	-0.341** (0.163)
短大・高専	0.184 (0.159)	0.182 (0.160)	0.166 (0.160)	0.168 (0.161)	0.181 (0.159)	0.180 (0.160)	0.282 (0.168)	0.275 (0.169)	0.151 (0.158)	0.111 (0.161)
大学・大学院	0.420*** (0.118)	0.396*** (0.118)	0.414*** (0.119)	0.390*** (0.119)	0.401*** (0.117)	0.432*** (0.119)	0.407*** (0.119)	0.417*** (0.121)	0.404*** (0.118)	0.370*** (0.119)
その他（専修・専門）	0.024 (0.132)	0.044 (0.133)	0.019 (0.132)	0.011 (0.134)	0.049 (0.133)	0.061 (0.133)	0.034 (0.134)	0.003 (0.133)	0.059 (0.135)	0.023 (0.136)
就業（現在）	0.527*** (0.096)	0.510*** (0.097)	0.491*** (0.098)	0.520*** (0.099)	0.521*** (0.096)	0.506*** (0.097)	0.522*** (0.099)	0.532*** (0.100)	0.489*** (0.097)	0.468*** (0.099)
自営業（初職）	-0.338*** (0.110)	-0.392*** (0.109)	-0.382*** (0.110)	-0.410*** (0.110)	-0.379*** (0.109)	-0.409*** (0.108)	-0.420*** (0.111)	-0.395*** (0.111)	-0.419*** (0.110)	-0.413*** (0.111)
子供の数	0.131** (0.055)	0.098* (0.054)	0.119** (0.055)	0.119** (0.056)	0.120** (0.054)	0.121** (0.055)	0.116** (0.056)	0.124** (0.056)	0.106* (0.055)	0.128** (0.057)
単独世帯	-0.036 (0.204)	-0.098 (0.208)	-0.096 (0.208)	-0.086 (0.205)	-0.080 (0.203)	-0.109 (0.203)	0.014 (0.201)	-0.053 (0.205)	-0.059 (0.205)	-0.086 (0.205)
その他世帯	-0.101 (0.169)	-0.149 (0.174)	-0.129 (0.176)	-0.124 (0.172)	-0.114 (0.169)	-0.108 (0.170)	0.009 (0.168)	-0.051 (0.172)	-0.091 (0.172)	-0.117 (0.173)
子どもがある世帯 （二親世帯）	-0.127 (0.189)	-0.136 (0.193)	-0.141 (0.195)	-0.090 (0.192)	-0.108 (0.190)	-0.102 (0.190)	-0.004 (0.188)	-0.059 (0.192)	-0.109 (0.191)	-0.106 (0.194)
子どもがある世帯 （ひとり親世帯）	-0.323 (0.243)	-0.345 (0.247)	-0.378 (0.248)	-0.317 (0.244)	-0.321 (0.242)	-0.322 (0.243)	-0.216 (0.240)	-0.298 (0.244)	-0.309 (0.245)	-0.325 (0.249)
定数項	0.939*** (0.234)	1.052*** (0.235)	1.141*** (0.237)	1.236*** (0.237)	1.076*** (0.244)	1.167*** (0.242)	1.085*** (0.222)	1.161*** (0.229)	1.071*** (0.231)	0.917*** (0.233)
N	2237	2212	2201	2157	2256	2241	2168	2162	2194	2211
pseudo-R-squared	0.109	0.110	0.111	0.112	0.109	0.113	0.108	0.109	0.113	0.128
log likelihood	-508.589	-504.053	-500.000	637 -497	.313 -51	2.125 -5	-9.313	488.805	-485.232	-991.204
X ²	124.884	125.135	125.203	125.314	125.748	129.173	118.232	119.325	127.778	143.175
significance of model test	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：係数が示してある。カッコ内は標準誤差。地域ブロックを示す変数は省略してある。等価所得の単位は100万円。***, **, *はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%を示す。

出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

つながりと国民年金への加入の関係を示した。「看病や介護、子どもの世話」と「家具の移動、庭の手入れ、雪かきなどの手伝い」、「災害時の手助け」のそれぞれにおける社会とのつながりと国民年金への加入の間には、統計的に有意な正の相関関係があることがわかった。限界効果は、それぞれ0.025, 0.020, 0.048である。つまり、平均的な属性の個人で評価して、「看病や介護、子どもの世話」に関して社会とのつながりがあると、国民年金に加入している確率は2.5%高く、「家具の移動、庭の手入れ、雪かきなどの手伝い」に関して社会とのつながりがあると、国民年金に加入している確率は2.0%高く、「災害時の手助け」に関する社会とのつながりがあると、国民年金に加入している確率は4.8%高いということである。残りの7つの事柄に関する社会とのつながりと国民年金への加入の間には統計的に有意な関係は見られなかった。コントロール変数に関しては、性別と年齢、学歴に関して、男性、20歳代、小中学校卒の係数が負で有意なのに対し、大学・大学院卒と現在の就業の係数が正で有意である。また、初職が自営業であると国民年金への加入率が低いということである。これは、自営業者が流動性制約に直面していることを示しているのかもしれない。

次に、表4に、社会とのつながりに関する別の指標である会話人数および会話頻度と国民年金への加入の関係を示した。ここ1ヶ月の間に電話での会話を含み直接話をした人数と国民年金への加入の間には、統計的に有意な正の相関関係があることがわかった。限界効果は、0.007である。つまり、平均的な属性の個人で評価して、ここ1ヶ月の間に電話での会話を含み直接話をした人数のカテゴリーの段階が一つ大きいほど、国民年金に加入している確率は0.7%高いということである。コントロール変数に関しては、性別と年齢、学歴に関して、男性、20歳代、小中学校卒、初職の自営業の係数が負で有意なのに対し、大学・大学院卒と現在の就業の係数が正で有意である。

また、表5には、自治会や町内会をはじめとする会やグループそれぞれに対する参加と国民年金への加入の関係を示した。「自治会や町内会」と「労

表4 推定結果（接触頻度と国民年金への加入との関係）

被説明変数 接触頻度	国民年金への加入 = 1	
	会話人数	会話頻度
接触頻度	0.062* (0.033)	0.028 (0.052)
男性	-0.203** (0.090)	-0.185** (0.089)
20歳代	-0.312** (0.133)	-0.263** (0.131)
30歳代	0.007 (0.130)	0.001 (0.126)
50歳代	-0.093 (0.137)	-0.069 (0.135)
等価所得	-0.045 (0.033)	-0.042 (0.034)
小・中学校	-0.390*** (0.144)	-0.384*** (0.143)
短大・高専	0.136 (0.154)	0.212 (0.151)
大学・大学院	0.360*** (0.115)	0.428*** (0.112)
その他（専修・専門）	0.027 (0.128)	0.048 (0.125)
就業（現在）	0.409*** (0.098)	0.513*** (0.092)
自営業（初職）	-0.367*** (0.103)	-0.365*** (0.102)
子供の数	0.090* (0.050)	0.096** (0.049)
単独世帯	-0.031 (0.193)	-0.037 (0.194)
その他世帯	-0.066 (0.159)	-0.086 (0.158)
子どもがある世帯 （二親世帯）	-0.014 (0.178)	-0.041 (0.176)
子どもがある世帯 （ひとり親世帯）	-0.300 (0.228)	-0.257 (0.226)
定数項	0.947*** (0.231)	0.917*** (0.355)
N	2329	2393
pseudo-R-squared	0.100	0.100
log likelihood	-556.636	-574.928
X ²	124.152	127.695
significance of model test	0.000	0.000

注：係数が示してある。カッコ内は標準誤差。地域ブロックを示す変数は省略してある。等価所得の単位は100万円。***, **, *はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%を示す。

出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

働組合」、「PTAや保護者会」への参加と国民年金への加入の間には、統計的に有意な正の相関関係があることがわかった。限界効果は、それぞれ0.047, 0.049, 0.030である。つまり、平均的な属性の個人で評価して、「自治会や町内会」に参加していると、国民年金に加入している確率は4.7%高く、「労働組合」に参加していると、国民年金に加入している確率は4.9%高く、「PTAや保護者会」

表5 推定結果（会やグループへの参加と国民年金への加入との関係）

被説明変数	国民年金への加入 = 1								
事柄	自治会 や町内 会	ボラン ティア ・NPO	宗教団 体	労働組 合	業界団 体・同 業者団 体・職 能団体	PTAや保 護者会	趣味の 会やス ポーツ クラブ	職場内 の会や グルー プ	同じ学 校出身 者の会 やグル ープ
会やグループへの参加	0.494*** (0.117)	-0.081 (0.181)	0.077 (0.148)	0.716** (0.308)	-0.124 (0.167)	0.293* (0.163)	-0.067 (0.105)	0.025 (0.120)	-0.001 (0.107)
男性	-0.175** (0.089)	-0.188** (0.088)	-0.187** (0.088)	-0.206** (0.089)	-0.181** (0.089)	-0.165* (0.089)	-0.186** (0.088)	-0.188** (0.088)	-0.188** (0.088)
20歳代	-0.218* (0.131)	-0.255** (0.129)	-0.250* (0.129)	-0.259** (0.130)	-0.256** (0.129)	-0.230* (0.130)	-0.253* (0.129)	-0.254** (0.129)	-0.254** (0.129)
30歳代	0.016 (0.128)	0.006 (0.126)	0.012 (0.126)	-0.001 (0.126)	0.009 (0.126)	0.005 (0.126)	0.009 (0.126)	0.009 (0.126)	0.009 (0.126)
50歳代	-0.132 (0.138)	-0.058 (0.134)	-0.064 (0.134)	-0.066 (0.135)	-0.057 (0.134)	-0.029 (0.136)	-0.059 (0.134)	-0.059 (0.134)	-0.060 (0.134)
等価所得	-0.041 (0.035)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)	-0.042 (0.034)
小・中学校	-0.402*** (0.144)	-0.397*** (0.142)	-0.397*** (0.142)	-0.388*** (0.143)	-0.397*** (0.142)	-0.374*** (0.143)	-0.401*** (0.142)	-0.395*** (0.142)	-0.396*** (0.142)
短大・高専	0.183 (0.153)	0.210 (0.151)	0.208 (0.151)	0.197 (0.151)	0.214 (0.151)	0.193 (0.152)	0.217 (0.151)	0.208 (0.151)	0.210 (0.151)
大学・大学院	0.422*** (0.113)	0.432*** (0.112)	0.426*** (0.112)	0.426*** (0.113)	0.435*** (0.112)	0.427*** (0.112)	0.438*** (0.113)	0.428*** (0.112)	0.429*** (0.113)
その他（専修・専門）	0.040 (0.127)	0.046 (0.125)	0.043 (0.125)	0.025 (0.126)	0.050 (0.125)	0.043 (0.126)	0.047 (0.125)	0.044 (0.125)	0.045 (0.125)
就業（現在）	0.530*** (0.092)	0.522*** (0.091)	0.519*** (0.091)	0.491*** (0.092)	0.529*** (0.092)	0.526*** (0.092)	0.519*** (0.091)	0.516*** (0.094)	0.520*** (0.091)
自営業（初職）	-0.378*** (0.103)	-0.368*** (0.101)	-0.368*** (0.101)	-0.370*** (0.102)	-0.357*** (0.102)	-0.361*** (0.102)	-0.365*** (0.101)	-0.367*** (0.101)	-0.368*** (0.101)
子供の数	0.066 (0.049)	0.097** (0.049)	0.098 (0.049)	0.098 (0.049)	0.099 (0.049)	0.080 (0.050)	0.099 (0.049)	0.098 (0.049)	0.098 (0.049)
単独世帯	-0.025 (0.193)	-0.060 (0.192)	-0.058 (0.191)	-0.050 (0.193)	-0.063 (0.192)	-0.065 (0.191)	-0.058 (0.191)	-0.056 (0.191)	-0.056 (0.192)
その他世帯	-0.069 (0.160)	-0.090 (0.158)	-0.086 (0.158)	-0.085 (0.159)	-0.089 (0.158)	-0.091 (0.158)	-0.090 (0.158)	-0.087 (0.158)	-0.086 (0.158)
子どもがある世帯 （二親世帯）	-0.034 (0.178)	-0.044 (0.176)	-0.039 (0.176)	-0.047 (0.177)	-0.043 (0.176)	-0.090 (0.178)	-0.044 (0.176)	-0.042 (0.176)	-0.041 (0.176)
子どもがある世帯 （ひとり親世帯）	-0.244 (0.229)	-0.258 (0.227)	-0.262 (0.226)	-0.273 (0.228)	-0.265 (0.227)	-0.310 (0.229)	-0.262 (0.226)	-0.260 (0.226)	-0.260 (0.226)
定数項	1.006*** (0.205)	1.080*** (0.202)	1.069*** (0.202)	1.093*** (0.203)	1.071*** (0.202)	1.052*** (0.202)	1.083*** (0.202)	1.075*** (0.202)	1.075*** (0.202)
N	2407	2407	2407	2407	2407	2407	2407	2407	2407
pseudo-R-squared	0.115	0.100	0.100	0.106	0.100	0.103	0.100	0.100	0.100
log likelihood	-566.147	-575.780	-575.000	741 -572	.116 -57	5.609 -5	-74.167	575.675	-1151.732
X ²	147.441	128.176	128.254	135.503	128.518	131.401	128.386	128.025	127.981
significance of model test	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：係数が示してある。カッコ内は標準誤差。地域ブロックを示す変数は省略してある。等価所得の単位は100万円。***, **, *はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%を示す。

出所：『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。

に参加していると、国民年金に加入している確率は3.0%高いということである。コントロール変数に関しては、性別と年齢、学歴に関して、男性

と20歳代、小中学校卒、初職の自営業の係数が負で有意なのに対し、大学・大学院卒と現在の就業の係数が正で有意である。

表6 国民年金の納付についての推定結果

(a) 社会とのつながり

被説明変数	国民年金の納付 = 1									
	看病や 介護、 子どもの 世話	健康、 介護、 生地に 関する 相談	家庭内 でのト ラブル に関す る相談	就 職・ 転職な ど仕事 に関す る相談	愚痴を 聞いて くれる こと	喜びや 悲しみ をわか ちあう こと	いざと いうと きの高 額のお 金の援 助	いざと いうと きの小 額のお 金の援 助	家具の 移 動・ 庭の手 入 れ・ 雪かき などの 手伝い	災害時 の手助 け
社会とのつながり	-0.061 (0.089)	-0.032 (0.084)	-0.044 (0.078)	0.002 (0.077)	-0.159 (0.103)	-0.053 (0.092)	0.117* (0.063)	0.008 (0.067)	-0.077 (0.077)	-0.010 (0.086)
N	2217	2183	2177	2119	2233	2214	2148	2138	2169	2195
pseudo-R-squared	0.035	0.037	0.04	0.038	0.037	0.038	0.04	0.039	0.046	0.043
log likelihood	-1200	-1200	-1100	-1100	-1200	-1200	-1200	-1100	-1100	-1200
X ²	85.254	87.895	94.769	88.93	91.816	91.55	93.754	90.547	110.057	103.424
significance of model test	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(b) 接触頻度

被説明変数	国民年金の納付 = 1	
	会話人数	会話頻度
接触頻度	0.038 (0.024)	0.026 (0.042)
N	2324	2386
pseudo-R-squared	0.036	0.037
log likelihood	-1200	-1200
X ²	92.453	97.027
significance of model test	0	0

(c) 会やグループへの参加

被説明変数	国民年金の納付 = 1									
	自治会 や町内 会	ボラン ティア ・NPO	宗教団 体	労働組 合	業界団 体・同 業者団 体・職 能団体	PTAや 保護者 会	趣味の 会やス ポーツ クラブ	職場内 の会や グルー プ	同じ学 校出身 者の会 やグル ープ	
会やグループへの参加	0.044 (0.067)	0.134 (0.131)	-0.153* (0.092)	0.225* (0.126)	0.132 (0.116)	0.083 (0.098)	0.042 (0.074)	0.207*** (0.078)	0.202*** (0.077)	
N	2404	2404	2404	2404	2404	2404	2404	2404	2404	
pseudo-R-squared	0.036	0.036	0.037	0.037	0.037	0.036	0.036	0.039	0.039	
log likelihood	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	
X ²	94.618	95.241	96.911	97.439	95.482	94.895	94.51	101.292	101.217	
significance of model test	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

出所：係数が示してある。カッコ内は標準誤差。『生活と支え合いに関する調査（2012年）』より筆者作成。地域ブロックを示す変数は省略してある。等価所得の単位は100万円。***, **, *はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%を示す。

最後に、表6には、被説明変数を代替の変数である、公的年金に加入している人のうち、20歳から現在までに保険料免除や猶予を受けずに保険料を支払わなかったことがある場合を0、「ない」もしくは、「第3号被保険者の期間がある」、「保険料免除・猶予期間がある」と答えた場合に1をとる国民年金の納付を示す二値変数を用いた場合の推定の結果を示した。表6 (a) において、「いざというときの高額のお金の援助」と国民年金への納付との間に統計的に有意な正の相関関係があることがわかった。また、表6 (c) においては、「労働組合」と「職場内の会やグループ」、「同じ学校出身者の会やグループ」と国民年金への納付との間に、統計的に有意な正の相関関係があることがわかった。また「宗教団体」との間には有意な負の相関関係があることがわかった。表6 (b) における接触頻度とは統計的に有意な関係はなかった。コントロール変数に関しては、国民年金への加入を被説明変数とした場合とほぼ同様の係数の大きさと有意水準であった。

VII 結論

前節Ⅶにおける本研究の分析結果は、社会とのつながりが強いほど、国民年金への加入や納付が促されるということである。

「看病や介護、子どもの世話」や「家具の移動、庭の手入れ、雪かきなどの手伝い」、「災害時の手助け」に関して、頼れる人がおり、かつ助けを必要としている時に助けと答えた人は、国民年金に加入している確率が高い (表3)。このことは、道具的 (手段的) サポートの受領や提供があることで社会とのつながりを持つ個人は、他者への信頼感や助け合いの社会規範が強いことを示しており、社会保障制度に対しても不安感を持つことなく、国民年金への加入が促されている可能性がある。それに対して、情緒的サポートに関して社会とのつながりを持つことは、国民年金への加入や納付と関連がないようだ。社会とのつながりと金融取引の関係を示した研究は、I,2節で示したとおりだが、それら以外にも、例えば、Karlán

(2005) は、実験室における信頼ゲームとよばれる仮定のゲームにおいて、信用できる人ほど借り入れに対してデフォルトを起こさないことを示しており、本研究の結果と関連が深い。また、ここ1ヶ月の間に電話での会話を含み直接話をした人数が多い人ほど国民年金への加入の確率が高い (表4)、「自治会や町内会」や「労働組合」、「PTAや保護者会」に参加していると、国民年金に加入している確率が高い (表5)。これらのことは、社会とのつながりが情報交換を促し、国民年金への加入が促進される可能性を示している。この結果は、情報の伝達や普及の失敗、また、知識のギャップが制度的な貯蓄の大きな障壁となっている低所得国において、社会的ネットワークが制度的な貯蓄に与える影響を分析した、Newman et al (2014) の結果、つまり、情報を持つグループの行動がそのグループの他のメンバーの制度的な貯蓄を促すということ、と整合的である。

本研究では、国民年金への未加入や未納を分析しようとする、国民年金の保険料を自分で納める国民年金の第1号被保険者に限定して分析を行う必要がある。しかしながら、使用したデータである『生活と支え合いに関する調査』においては、各回答者がどの公的年金に加入しているのかを直接聞いていないため、学校を出た後に、初めてした収入を伴う仕事を用いて、国民年金の第1号被保険者を類推して分析を行った。今後は、公的年金への加入状況を直接聞くなどより正確な情報を用いて分析を行うことが望まれる。例えば、『生活と支え合いに関する調査』の対象者を選定する基となっている『国民生活基礎調査』においては、どの公的年金に加入しているかを直接聞いており、マッチングさせることでより精緻な分析を行うことが可能となるであろう。

付記

本論文の作成に際して、石田光規先生 (早稲田大学)、藤森克彦先生 (みずほ情報総研)、泉田信行氏 (国立社会保障・人口問題研究所)、黒田有志弥氏 (国立社会保障・人口問題研究所)、藤間公太氏 (国立社会保障・人口問題研究所) から有益な

助言を頂いた。使用した「生活と支え合いに関する調査（2012年）」の個票データは、国立社会保障・人口問題研究所調査研究プロジェクト「生活と支え合いに関する調査（2012年）二次利用分析プロジェクト」のもとで、統計法第32条に基づく二次利用申請により使用の承認（承認平成27年12月8日）を得たものである。本研究は、JSPS科研費16K03730の助成を受けたものです。

引用文献

- Coleman, J. S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp.95-120.
- Gries, T., & Dung, H. (2014) Household Savings and Productive Capital Formation in Rural Vietnam: Insurance vs. Social Network. *Modern Economy*, 5, pp.878-894.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2004) The Role of Social Capital in Financial Development. *The American Economic Review*, Vol.94, No.3, pp.526-556.
- Karlan, D. (2005) Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Financial Decisions. *The American Economic Review*, Vol.95, No.5, pp.1688-1699.
- Newman, C., Tarp, F., & van den Broeck, K. (2014), Social Capital, Network Effects, and Savings in Rural Vietnam. *Review of Income and Wealth*, Vol.60, No.1, pp.79-99.
- OECD (編) (2012) OECD幸福度白書（徳永優子，来田誠一郎，西村美由起，矢倉美登里，訳）明石書店。
- 阿部彩 (2001) 「国民年金の保険料免除制度改正—未加入，未納率と逆進性への影響」，『日本経済研究』，Vol.43, pp.134-154。
- (2003) 「公的年金における未加入期間の分析—パネル・データを使って—」，『季刊社会保障研究』，Vol.39, No.3, pp.268-280。
- (2008) 「第4章 国民年金の未加入・未納問題と生活保護」著：阿部彩，國枝繁樹，鈴木亘，林正義，生活保護の経済分析』，東京大学出版会，pp.115-145。
- 駒村康平，山田篤裕 (2007) 「年金制度への強制加入の根拠—国民年金の未納・非加入に関する実証分析—」，『会計検査研究』，Vol.35, pp.31-49。
- 四方理人，駒村康平，稲垣誠一，小林哲郎 (2012) 「国民年金保険料納付行動と年金額通知効果」，『行動経済学』，Vol.5, pp.92-102。
- 酒井正，(2009)，「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」『日本労働研究雑誌』，Vol.51, No.11, pp.88-103。
- 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』，Vol.42, pp.44-60。

(くれいし・わたる)

Participation in National Pension and Social Connections

Wataru KUREISHI*

Abstract

I consider that individuals' decisions to participate and pay to National Pension are financial behaviors, and focus on whether or not they are related to social connections. Using the National Survey on Social Security and People's Life, conducted by National Institute of Population and Social Security Research in July, 2012, I examine whether or not the strength of social connection induces individuals to participate and pay to National Pension. The results show that respondents who have reliable persons, as well as who would help persons who would need help, according to "Nursing, care, or child care", "Help such as the transfer of furniture, garden care, or snow shoveling" and "Help in disaster" are more likely to participate in National Pension. This indicates that individuals' decisions to participate in National Pension are related to social connections.

Keywords : Non-participation, National pension, Social connections

* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research

特集：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

女性と年金問題の新たな視点
——家族ケアへの配慮と適用拡大問題——

丸山 桂*

抄 録

本研究は女性と年金に関する新たな視点として、家族ケアの評価と短時間労働者への適用拡大問題について、諸外国の動向から改革の方向性を検討した。その結果、以下の点が明らかとなった。

- ① 男性片稼ぎモデルを前提とする公的年金制度では、家族ケアの評価は配偶関係や従業上の地位を根拠として行われてきたが、現実の家族像や労働市場の変容との齟齬が生じている。育児や介護などの家族ケアによって年金受給額が不利にならないように配慮する制度を導入する国が増加している。
- ② 家族ケアを年金制度上で評価する際には、女性の就業インセンティブを阻害しない制度設計に配慮する必要がある。一方、育児クレジットを導入する国に比べ、高齢者の介護に配慮する年金制度を導入する国は少ない。
- ③ 労働市場の非正規化に対応した、社会保険のセーフティネット機能の拡充策として、さらなる社会保険の適用拡大と最低年金の導入の検討が必要である。

キーワード：第3号被保険者、相対的貧困率、育児クレジット、社会保険の適用拡大

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 323-338.

Ⅰ はじめに

少子高齢化の進展とともに、社会制度の根幹をなす家族像やその就業形態は多様化している。高齢者や女性の就業率の引き上げは今後の日本の行く末を左右する重要な事象であるが、なかでも女性の力は「我が国最大の潜在力」とされ、成長戦

略の中核に位置づけられるようになった。その方策として、働き方に中立的な税制・社会保障制度等への見直しが掲げられ、現在審議会等で検討が進められている。すでに税制調査会や女性の活躍促進に向けた配偶者手当の在り方に関する検討会では、配偶者控除と配偶者手当の見直し案と論点を提示した¹⁾。共通しているのは、現行制度は廃止も含めて大幅な見直しをし、その財源を子育て支

* 成蹊大学経済学部 教授

¹⁾ 2014年11月に税制調査会「働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理〔第一次レポート〕」では、〔1〕配偶者控除の廃止と子育て支援の拡充、〔2〕配偶者控除の適用に所得制限を設けるとともに子育て支援を拡充、〔3〕いわゆる移転的基礎控除の導入と子育て支援の拡充、〔4〕いわゆる移転的基礎控除の導入・税額控除化と子育て支援の拡充、〔5〕「夫婦世帯」を対象とする新たな控除の導入と子育て支援の拡充という5案とそのシミュレーションが提示された。2016年4月には「女性の活躍促進に向けた配偶者手当の在り方に関する検討会報告書」が提示され、配偶者手当の見直しの必要性和留意点が提示された。

援に充当すべきという方向性である。

一方、公的年金制度については、2001年の「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」以降、離婚時の年金分割、若年遺族配偶者の遺族年金の見直し、遺族年金の父子家庭への支給拡大、産休期間中の社会保険料免除の導入、短時間労働者への被用者保険の適用拡大などジェンダー平等や女性の働き方に配慮する改正が実施されてきた。しかし、第3号被保険者制度や遺族年金制度など、いわゆる女性と年金問題の根幹をなす問題への具体的な改正案はいまだ示されていない。

現行の公的年金制度の制度設計には、家族像や男女の働き方や賃金水準などの社会経済の前提条件が強く反映されている。保育所や介護サービスが拡充したとはいえ、家庭内の無償労働による育児・介護機能なしには家庭生活は成り立たない。団塊の世代が後期高齢者に到達する2025年を控え、社会保障費用の急増が見込まれている。かつて「含み資産」と評価された家族ケアは、社会保

障費用の節減につながる一方で、家族の経済生活の安定や社会保障の支え手の確保という視点では、障壁にもなってきた。しかし、社会保障制度において育児・介護などの無償の家族ケアをどう評価すべきか、家族像や労働市場の多様化を考慮した議論はほとんど進んでいない。

本研究では女性と年金に関する論点として、先進国で見直しが進んでいる家族ケア、とりわけ育児や介護負担への配慮と、労働市場の非正規化への対応策としての適用拡大問題について、諸外国の動向を整理し、改革の方向性を検討することを目的としている。

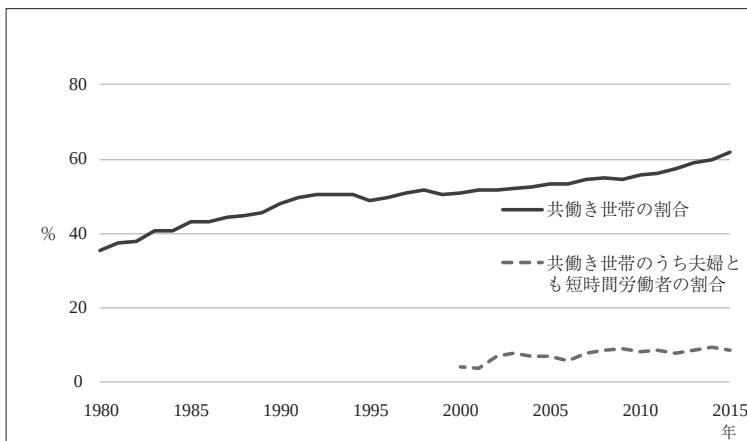
II 家族、労働市場の変容と公的年金制度

戦後、先進諸国の社会保障制度に大きな影響を与えたベヴァリッジ報告は、夫が労働市場において稼得労働に従事し、妻は家庭内で家事や育児に専念する近代家族を想定していた。ベヴァリッジは社会保険中心主義を訴えたが、その家族モデルも性別役割分業に基づいた家族像であり、離婚や失職のリスクは考慮されていなかった。

家族・親族の扶養機能と大企業の企業内福祉に依存した構造をもつ社会保障制度は、経済のグローバル化、未婚化、共働き化などの新しい家族像には対応しきれなくなっている。

日本型福祉国家が前提とした、「正社員モデル」はグローバル経済が進むとともに、もはや終焉を迎えている。人件費抑制の圧力が強まるなかで、労働市場における非正規労働者の割合は4割に迫る状況で²⁾、若年世代ほど非正規化が進んでいる。

職業別に分立した社会保険



注1. 共働き世帯の割合とは、「専業主婦世帯（男性非農林業雇用者と無業の妻からなる世帯）」と、「共働き世帯（夫婦ともに非農林業雇用者の世帯）」の合計に占める後者の割合で計算している。

2. 「夫婦とも短時間労働者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者で月末1週間の就業時間が1～34時間の世帯（2012年以前は0～34時間の世帯）を指す。

3. 2011年は岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果である。

出所：日本労働研究研修機構「統計情報Q&A：専業主婦世帯数と共働き世帯数の推移」、務省統計局「労働力調査」（詳細集計）より筆者作成。

図1 共働き世帯の割合の推移

制度では、非正規労働者は被用者向けの社会保険制度よりも給付水準が低い社会保険制度³⁾に加入する。公的年金制度でいえば、正社員は報酬比例型の厚生年金に加入し、保険料負担は労使折半であるのに対し、非正規労働者が加入する国民年金制度は定額の保険料で全額自己負担となる。公的年金などの社会保険料負担を回避したい事業主にとっては、非正規労働者は人件費削減の手段として重用される。さらに、知識不足や保険料負担の逆進性による家計負担を理由に、非正規労働者の社会保険未納率は自営業者よりも高い水準にある(厚生労働省「平成26年国民年金被保険者実態調査」)。現行の社会保険制度が前提とする労働者像は、多様化する労働市場の現実とは齟齬が生じており、セーフティネットの網の目からこぼれ落ちる人たちを増加させている。

制度創設時からの社会保険制度が前提とする「男性片稼ぎモデル」の家族像は、近年ではごく少数派になっている。1997年に共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回り、その差は拡大傾向にあることはよく知られているが〔内閣府(2016)〕、共働き世帯のうち夫婦とも短時間労働者である割合は10%にも迫る状況である〔図1参照〕。昨今、社会問題化している子どもの貧困問題の背景には、親の貧困問題があり、社会保険未加入の代償は労働者本人だけでなく、子どもの生育環境や貧困の連鎖にも影響を及ぼすことになる。

Ⅲ 年金制度における男女別の規定差と高齢期の貧困問題

1 育児による就業中断が年金受給額に及ぼす影響

年金制度における男女の違いには、①支給開始年齢や遺族年金の支給要件などの明確な年金制度

上の取り扱いの違い、②制度上の差異ではなく、労働市場における働き方の違いを反映した、男女の年金受給額の違いといった2種類のタイプがある。

近年、各国ではジェンダー平等や年金財政上の制約などから、男女の支給開始年齢を統一する方向で年金改革が進められている。②については、現役時代の稼得収入や就労期間を反映した制度を採用する国では、男女の受給額には明確な差が残されている。

とりわけ問題になるのが、出産・育児による就労期間の中断が女性のキャリア形成、ひいては年金受給額に及ぼす影響である。夫婦間の収入差やジェンダー観により、ほとんどの場合、女性は出産・育児のために就労を中断したり、短時間労働に移行したりすることが多い。20代後半から30代にかけての時期はキャリア形成にとって重要な時期であり、離職後の再就職は容易ではない。女性の高学歴化とともに、育児のために労働市場を離れる機会費用は高額化しており、子育て費用の負担とともに、若年世代が子どもを持つことを躊躇する要因となっている。そして、家族ケアは主として女性が無償労働の形で担っており、就業中断や短時間労働などで対応した代償は、低賃金や低年金の形で専ら女性が負っている。

2 高齢期の貧困問題

男女とも、現役時代よりも高齢期の貧困リスクが高いことはよく知られているが、その程度は国や世帯類型によって大きな差がある。表1は、日本および主要先進国の5カ国を抽出した、OECD基準による65歳以上の相対的貧困率である。2012年前後における日本の65歳以上貧困率はOECD平均値を上回る19.4%で、アメリカに次いで高い水準にある⁴⁾。

²⁾ 総務省統計局「平成27年労働力調査〔詳細集計〕」の役員を除く雇用者のうち、非正規の職員・従業員の割合は37.4%となった。

³⁾ 非正規労働者は、自営業者向けの国民健康保険や国民年金制度に加入する。だが、定年がなく、資産を保有する自営業者を前提とする同制度の場合、国民健康保険には被用者のような、疾病による休業補償である傷病手当金がなく、国民年金は満額でも月額6.6万円程度と給付水準が低い。

⁴⁾ OECD(2015)によれば、加盟36カ国中でもっとも65歳以上の相対的貧困率が高かったのは、韓国の49.6%で、日本は全体で7番目に貧困率が高い国であった。

表1 65歳以上人口の相対的貧困率

(単位: %)

	2012年または直近年			2000年代半ば				
	男女計	男性	女性	男女計	男性	女性	単身者	夫婦世帯
日本	19.4	—	—	22.0	18.4	24.8	47.7	16.6
アメリカ	21.5	16.5	25.6	22.4	18.5	26.8	41.3	17.3
イギリス	13.4	10.9	15.5	10.3	7.4	12.6	17.5	6.7
ドイツ	9.4	6.3	12.3	8.4	5.1	10.8	15.0	4.7
フランス	3.8	3.0	4.4	8.8	6.6	10.4	16.2	4.1
スウェーデン	9.3	6.6	11.6	6.2	4.2	7.7	13.0	1.1
OECD平均	12.4	8.4	12.4	13.5	11.1	15.2	25.0	9.5

注1: アメリカの「2012年または直近年」のデータは、2009年のデータである。

2: 日本の「—」欄はデータが公表されていない。

3: OECD平均は、2000年代半ば30カ国、2012年または直近年は36カ国の平均値である。

出所: OECD(2011), OECD(2015) より筆者作成。

データはやや古いですが、性別や単身・夫婦世帯別に相対的貧困率が比較可能な2000年代半ばのデータで比較してみよう。日本は男性が18.4%、女性が24.8%と、女性の貧困率がきわめて高い。その理由は、単身女性の貧困率が高いことにある。表1には世帯類型別の貧困率が掲載されているが、日本の単身者の相対的貧困率は2000年代半ばで47.7%と突出して高く、この水準は調査対象のOECD30カ国中で、韓国の76.6%、オーストラリアの49.9%に次ぐ、第3位の高い水準となっている。逆に夫婦世帯は16.6%とOECD平均値は上回るものの、第8位の高さである。程度の差はあるものの、表1に掲載されたすべての国で、夫婦世帯よりも単身世帯の貧困率が高くなっている。

日本の単身高齢女性の厳しい経済状況や貧困率の高さは、山田(2010)、阿部(2015)、稲垣(2015)などによる実証分析で確認されている。一般に女性の方が男性よりも長寿であることも鑑みると、単身女性の厳しい生活状況は男性よりも長期にわたることになる。

女性の社会進出が進んだとはいっても、出産は女性のみ経験する事象であり、家庭内の子育ては専ら母親が担う状況には変わりがない。OECD(2014)は、こうした男女の年金格差の大半は労働市場での経験、つまり男女賃金格差と就労期間の長短で説明が可能であると指摘する。日本の女性

の労働力率のいわゆる「M字カーブ」の底は解消されつつあるが、出産後の女性の労働供給の状況にはほとんど変化がない⁵⁾。また、OECD(2014)は保育料の高い国の方が女性のパートタイム就業者が多いことを指摘しており、良質で手ごろな値段の保育および放課後保育サービスが得られない国では、母親が自身の労働時間を調整して家族ケアを行っていることを示している。逆に言えば、良質で安価な保育サービスの整備が女性の労働参画、年金受給額の引き上げに効果的な政策であることが分かる。

Ⅳ 諸外国の女性に関する年金制度改革の動向

人々が皆結婚し、結婚も男性の稼得能力も安定的であれば、高齢期の女性の貧困問題は遺族年金制度さえあれば解決できる。しかし、年金制度が制度創設時に前提とした家族像や労働市場での働き方と現実に乖離が出てくるとなると、それに対応した新たな制度設計が求められるようになる。まず本節では、女性を対象とした諸外国の改革動向について概観する。

1 女性の働き方の変化と保険料拠出の取り扱い

社会保険制度は、元来、保険料の負担を根拠に、

⁵⁾ 国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査(夫婦調査)」でも、第1子出生後の母親は6割が離職している状況は変わらず、母親の就業継続率はほとんど上昇していない。

給付を受ける仕組みである。しかし、日本、アメリカなどでは世帯の実態を考慮し、被扶養の配偶者など保険料負担能力がない者に、被保険者（配偶者）の保険料負担を根拠に、給付を行っている。

ベヴァリッジ報告が念頭においた、男性が世帯主でかつ稼ぎ手が1人である専業主婦世帯モデルを前提とする年金制度を踏襲した国では、妻の年金権は夫の年金受給資格を根拠に与えられてきた。日本で第3号被保険者制度が導入された1986年は、折しも男女雇用機会均等法が施行された年であった。図1で見たように、1980年代初頭は共働き世帯はごく少数派で、男女別定年制や結婚退職制の是非が裁判で争われるなど、当時の社会では女性にとって年齢を重ねることや結婚は就業継続の障壁であった。第3号被保険者制度導入の主旨は、被用者の妻の無年金・低年金リスクの解消であり、サラリーマン世帯の専業主婦を第3号被保険者として国民年金の強制適用対象とし、自分名義の年金権を得られるとすることで、この問題の解決を図った。その際、第3号被保険者については、健康保険において被扶養配偶者は自ら保険料を負担せずに医療保険給付を受けているのと同様に、独自の保険料負担を求めず、基礎年金給付に必要な費用は、被用者年金制度全体で負担することとした。

その結果、専業主婦世帯も共働き世帯も、夫婦合計の収入が同じであれば、同じ給付水準の公的年金を給付するという世帯単位と、専業主婦は収入がないため保険料負担はできないとする個人単位が混在化することになった。しかし、景気低迷とともに、生活困窮層が増加してくるようになると、第3号被保険者制度の前提となる正社員と専業主婦世帯は、本当に保険料を免除すべき対象であるのかといった不公平感や第3号被保険者が保険料負担を回避するために行う就業調整が資源配

分の不効率を生み出すとして問題視されるようになった⁶⁾。

アメリカの公的年金制度も、「夫のみが労働に従事し、妻は家庭を守るという男女の役割分担に関する当時の社会実態を反映し、経済的弱者である女性（妻・寡婦）を保護」するとの理念から、男性よりも女性に手厚い年金制度が構築された。国民皆年金ではない同国では、仮に妻に保険料拠出歴がなかったとしても、配偶者の基本年金額の50%水準の配偶者年金が受給可能で、さらに遺族年金は配偶者の年金額の100%が受給できる仕組みになっている。しかし、配偶者年金と自身の保険料納付に基づく老齢年金が受給できる二重の資格（Dually entitled）者は、どちらか金額が高い方の上限までしか併給が認められていないため、女性の賃金水準が低い場合には、保険料納付が自身の年金受給額に結びつきにくいことが問題となっていた。

一見、手厚い保障がされる同制度も、10年以上の婚姻期間を有することが条件とされているため、現在公的年金（OASDI）受給女性のうち、夫の年金権に付随した年金のみを受給している者は今や少数派となっている。SSA〔2015〕によれば、自身の拠出に基づく老齢年金のみを受給する女性は、1960年の38.7%から2014年には51.1%にまで増加し、配偶者年金・遺族年金のみ、あるいは自身の年金と配偶者年金・遺族年金との併給者よりも多い状況になった⁷⁾。しかし、その平均受給月額を比較すると、自身の拠出による年金受給者の受給額よりも、併給も含めた遺族年金受給者の受給額の方が高額になっている⁸⁾。これは、遺族年金制度が夫の年金受給額を100%引き継ぐことが可能であるため、男女の年金受給額の差を考慮すると遺族年金のみ、あるいは遺族年金との併給者が最も高額な年金を受給することになるためであ

⁶⁾ 実際、夫の稼働所得別に妻の年金加入状況を見ると、年収が高い層で第3号被保険者の割合が高い〔厚生労働省第27回社会保障審議会年金部会資料（2014年11月4日）参照〕。一方で夫の稼働所得が年収300万円未満の層に、第1号被保険者や第2号被保険者の割合が全体よりも集中する傾向がみとれる。高山（2015）でも第3号被保険者は相対的に高所得層に多いことを確認している。興味深いのは、女性の第3号被保険者数は減少しているのに対し、男性は微増傾向にあり、その多くが倒産や健康を害したことで、非正規労働者や失業者などが含まれ、経済的に苦しい層が相対的に多いという。男性稼得モデルの終焉は、男性の第3号被保険者の存在からもうかがえる。

る。

離婚率の高いアメリカでは、約3分の1の女性が配偶者年金の受給要件である婚姻期間10年を満たせずに離婚しているだけでなく、未婚で子どもを育てる女性も、1980年の18%から2007年には40%にも増加している〔Bramlett and Mosher (2001); Tamborini and Whitman (2007)〕。結果として、安定した婚姻関係を前提とした年金制度の恩恵を受ける層は限定的で、高齢女性の貧困問題は深刻な社会問題になっている。65歳以上の女性年金受給者の貧困率は、有配偶者が2.5%、死別者が12.9%、離別者が16.1%、未婚者が22.2%で、配偶関係によって大きな差異がある〔SSA (2016)〕。貧困層には労働市場での就労期間の短さや年金制度上の配偶者年金などの恩恵を受けられない者が相対的に多いことも、指摘されている〔Jankowski (2011)〕。

近年になって、アメリカでは高齢女性の貧困問題解消の視点から、公的年金制度における配偶者年金や遺族年金制度の優遇措置にかえて、キャリア中断の要因となる育児期間への配慮措置を導入すべきではないかという研究論文が相次いでいる〔Favreault and Sammartino (2002), Favreault and Steuerle (2007), Jankowski (2011) など〕⁹⁾。Favreault and Sammartino (2002), Favreault and Steuerle (2007) は、配偶者年金の婚姻期間要件の引き下げ、遺族年金給付の引き上げ、育児クレジットの導入など、女性に関する様々な年金改革案別に公的年金受給額のシミュレーションを行い、恩恵を

受ける層の年齢層や所得階層の分布状況、貧困率の改善程度を試算している。それによれば、遺族年金制度や配偶者年金を現行制度よりも手厚くする改正は、特定階層のみに恩恵が大きく、貧困率の改善効果は限定的で、むしろ年齢や所得階層によらずに広く恩恵をもたらす育児クレジットの導入の方が効果的と試算している。また、育児クレジットが遺族年金や配偶者年金の改善よりも、財政支出額が相対的に低いという結果も興味深い。

他国における注目すべき改革としては、2016年4月から新年金制度に移行したイギリスの年金改革があげられる。同改革では、一層型の年金制度とともに、個人単位化に移行することで、配偶者年金、遺族年金、離婚時の年金分割制度など、従前の配偶者の年金権に付随した給付は廃止された¹⁰⁾。また、日本の加給年金に相当するような制度を維持していたフランスも財政難を理由に廃止しており、先進国のなかで配偶者に拠出を求めずに夫の権利に付随した年金を給付する国は少数派になりつつある。

2 出産・育児への年金制度上の配慮

失業を含めた就業中断は、失業中の生活水準やキャリア形成に影響を及ぼすだけでなく、所得比例型の年金制度では、老後の年金額の低下という形で長期にわたる影響が続くことになる。こうした失業期間を年金制度上でどの程度配慮するかは国によって異なるが、失業理由が育児などの家族ケアの場合に限り、一般的な失業期間以上に一定

⁷⁾ 同調査によれば、1960年と2014年現在の62歳以上の女性に占める各年金受給者の割合をみると、配偶者年金のみの受給者は32.8%から8.6%に、遺族年金のみの受給者は23.4%から14.2%にまで減少している。自身の拠出による老齢年金と配偶者年金・遺族年金との併給者は、配偶者年金は2.4%から11.6%、遺族年金は2.1%から14.6%にまで増加している。ある意味、「当時の立法者は、配偶者（妻）給付を家族に対する補足的な手当としてとらえ、将来的には大部分の女性が自らの稼働に基づく給付を取得するに至ると予測」〔菊池（1998），p.395〕とした状況は現実味を帯びてきている。

⁸⁾ 2014年の65歳以上女性の年金受給月額を比較すると、自身の拠出による年金のみの受給者は1175.26ドル、配偶者年金のみの受給者が687.84ドル、遺族年金のみの受給者が1282.84ドルとなっている。自身の拠出による年金との併給者については、配偶者年金との併給者は822.67ドル、遺族年金との併給者は1480.91ドルで、遺族年金受給者が最も高額である。

⁹⁾ Favreault and Sammartino (2002) は、学識者、政治家による、女性の貧困問題を年金制度上から解決するための論調を整理している。

¹⁰⁾ 遺族年金制度など、既受給者には前制度による給付が行われている。現役の被保険者は過去と現在の算定ルールで計算された年金額の有利な方を使用できる。

の配慮や優遇措置を行う国がある〔OECD (2015)〕。

家族ケア（育児、介護）による就業中断を年金制度上で配慮する政策を導入している国は欧州に多い。D'Addio (2012) の試算によれば、OECD加盟国平均で、平均賃金水準の労働者が育児のために5年間就業中断をすると、一度も就業中断をしなかった者に比べ、年金受給額は6%減額され、15年の中断期間になると23%も受給額が低下するという。そして、この影響は高所得者になるほど大きくなる。

女性が高学歴化し、公的年金を含めた育児による就業中断の経済的影響が人生に広範囲にわたるようになれば、子どもをもつ機会費用はますます高くなる。税制や社会保障制度は就業や子育ての選択に中立的であるべきとすれば、所得比例方式を採用する公的年金制度上で、育児による就業中断のペナルティを緩和する措置を導入する意義は大きい¹¹⁾。

さらに、少子化問題は、公的年金制度の持続可能性に決定的な影響を与える。そのため、年金制度上における就業中断のペナルティはできるだけ緩和すべきという政策判断は公共政策上も受け入れられやすい。また、保育所整備とは異なり、導入時に多額の費用を要さないことも利点である。

一方で、育児への年金制度上の配慮を設けない国もある。アメリカ、オーストラリア、アイスラ

ンド、オランダなどがその代表であるが、間接的な配慮措置として、居住年数に応じた年金給付（いわゆる税方式）や、低所得向けの年金制度の導入などを設ける国もある。また、老後の年金支給額の計算をする際に、算定基礎となる標準報酬の計算方法で、全就業期間の平均値ではなく、特定の期間だけに限定して算定する方法で、短期的な就業中断があったとしても、それが老後に響かないように配慮する国もある。

各国における実際の制度設計を見ると、その導入目的は出生率の向上やジェンダー平等、無償労働を担う女性の負担への配慮、そして女性の貧困リスクへの配慮など多岐にわたる。たとえば、出生率向上を意図しているフランスでは、多子を養育した家庭には、将来の年金給付増を約束することで、より子どもを持つインセンティブを付与する仕組みを採用している。子どもの扶養コストの相殺という観点では、児童手当のように、所得制限や就労の有無などの条件を設けずに、特定の養育期間に保険料の減額やみなし保険料を設定するという方法で対応している国もある。

最も念頭に置かれているのは、母親への所得保障で、育児のために無収入や低所得になった期間の保険料納付記録を、一定の保険料納付期間や納付額があったものとみなすことで、年金制度上の機会費用を縮小する方法を採用する国は多い。ただし、母親の就労インセンティブや早期引退との

表2 OECD諸国の子育てに関する年金クレジットの類型

(1)就業状況を問わずに育児期間に年金クレジットを付与する	1a. 年金給付を増加（フランス、ドイツ、イタリア）
	1b. 保険料納付期間とみなす方法（フランス）
	1c. =1a+1b（フランスなど）
(2)育児による就業中断期間に年金クレジットを付与する	2a. 育児期間の年金給付を増加（ルクセンブルク）
	2b. 育児期間の所得を年金基礎算定から除外し、年金給付額の引き下げを回避する（カナダ、チェコ）
	2c. 育児期間を年金加入資格要件として扱う（ベルギー、北欧諸国）
	2d. 育児期間を年金加入資格期間として扱うが、給付には考慮しない（ギリシャ）
(3)育児による就業中断を制度上内包	3a. 年金給付は居住年数で算定（オランダ）
	3b. 満額受給に必要な保険料納付期間の水準がきわめて低い（アメリカ）
(4)養育した子ども数に応じて年金クレジットを付与	4a. 養育した子ども数が年金の早期受給の要件（チェコ、イタリア、スロバキア）
	4b. 最終的な年金給付額を養育した子ども数に応じて増額（フランス）

出所：D'Addio（2012）より筆者作成。

¹¹⁾ 日本における年金制度上における育児評価については、常森（2015）が論点と識者別の論拠を整理している。

バランスをいかに図るかの対応策は、国によって異なる。

表2は、OECD諸国の育児期間に対する年金クレジットの類型である。また、日本を含めた主要

先進国における育児期間の取り扱いは、表3の通りである。以下、表2と表3から、年金制度上における育児期間への配慮について比較する。

D'Addio (2012) による表2の4類型を順番にみて

表3 主要国の年金制度上の育児期間に対する配慮

	妊娠・出産	子育て期間
日本	厚生年金加入者のみ、産前産後休業期間は労使ともに保険料免除。	・CPP厚生年金加入者のみ育児休業期間中は労使ともに保険料免除。 ・CPP育児休業終了後、3歳未満の子を養育する者で養育期間中の各月の標準報酬月額が、養育を始めた月の前月と比べて低下した期間については、将来受け取ることになる年金額の計算に際して、子の養育を始めた月の前月の標準報酬月額（従前標準報酬月額）を当該養育期間（子が3歳に達するまでの期間）の標準報酬月額とみなす。実際の保険料負担は減額された標準報酬に基づく。
カナダ	なし。税方式のOASおよび右記の制度で対応	・Child rearing Drop-out Provision (CPP)：7歳未満の子どもの養育のために平均報酬が減額となった期間を、平均報酬算定の期間から除外が可能。主たる養育者であること、Family Allowance Canada Child Tax Benefitの受給者であること等が条件。
フランス	出産休暇期間の給付は、保険加入期間とみなされる（子どもの出生順位、双生児等に応じて期間は異なる）。	・2010年以降に出生した、または養子になった子の母親には、就業を継続しているが休業しているかにかかわらず、公的年金制度において1子あたり4四半期分の年金クレジットが付与される。さらに、生物学上のいずれかの親には4年分のクレジットが付与される（教育期間1年ごとに1四半期）。 ・16歳に達するまでに養育した期間が9年以上ある子どもが3人以上いる場合には、両親とも公的年金の最終的な支給額が10%増額される。 ・子を養育するために就業していない期間と短時間勤務の期間は、最低賃金を得ていた者としてクレジットが付与される（AVPF）。クレジットの付与期間は2人目までは最大3年間で、3人目以降にはさらに拡大される（家族給付や所得状況による異なる）。この年金クレジットは、公的年金制度における子1人あたり2年間のクレジット付与と併用できる。
ドイツ	妊娠のため就労出来なかった期間は、本人が17歳以降年金受給開始までに納めた保険料納付額の平均保険料を納めたものとみなす。	・1992年以降に生まれた3歳未満の子どもを養育する期間は、両親のうちどちらか一人の親について全被保険者の平均報酬に相当する保険料を支払ったものとみなされる。短時間勤務等で就労した場合にも同様の取扱いとする。両親間で分け合うことも可能である。 ・10歳までの子がいて就業する期間は、自身の拠出によるポイントに加え、1年につき全被保険者平均の0.33ポイントの年金クレジットを加算される。ただし、全合計が1ポイントを超えることはできない。 ・親の就業状態を問わず10歳未満の子どもが2人以上いる場合は、対象児童1人につき、全被保険者の平均賃金の0.33ポイントが付与される。
スウェーデン	なし。育児休業給付は保険料賦課対象。	・親給付（parental benefit）受給者に年金権付与。子育ての期間は、両親のうちどちらかのみが保険料負担を国が肩代わりする。両親がともに権利を満たした場合は、両親のうちのどちらかの選択制であるが、希望が提示されなければ、低所得の者に付与。子どもが4歳までの期間のうち1年だけが年金権を付与される。 ・子どもの養育期間中は、次の各条件別の適用となる。①従前より低所得・無収入になった場合は出生前年の所得、②低所得または出生前から就労していない場合：平均賃金の75%、③従前から収入の変動がない場合：所得基礎額を基礎とした保険料納付記録がつく。のいずれか高額の所得を基礎とした保険料納付記録がつく。
イギリス	妊娠期間中（maternity payments 受給中）は、NIのクレジットが付与。妊娠給付、親給付受給期間中にNIの保険料最低賦課額まで収入が到達しなくても、保険料納付期間として扱う。	・12歳未満の子を養育し児童手当（一方の親のみ）を受給中であって、無業または低収入になった期間についてはClass3（任意加入）の保険料納付期間として扱う。
アメリカ	なし。ただし、もっとも収入の高い35年を平均収入の算定基礎に利用することで間接的に配慮。	

出所：D'Addio (2012), Fultz (2011), Jankowski (2011), OECD (2013, 2015), 第27回社会保障審議会年金部会資料（平成26年11月4日）、各国ホームページより筆者作成。

いこう。(1)の就業状態を問わずに育児期間に年金クレジットを付与する手法とは、就労を調整することによる育児コストの補てんではなく、育児労働そのものを年金制度上で評価することを意図した制度である。たとえば、所得比例型年金を採用するフランスでは、親は1子につき4四半期分の年金クレジットとさらに生物学上の親のどちらかに4年分のクレジットを付与されるので、保険料納付せずとも年金給付も保険料納付歴も与えられる非常に手厚い制度となっている。ドイツも、3歳未満の子どもを養育する期間については、親のいずれかに全被保険者平均賃金に基づく保険料納付歴を与えている。この規定は、低所得世帯の女性にとっては、自身の保険料納付歴の換算面で有利に扱われることになる。

(2)の育児による就業中断期間に年金クレジットを付与するというのは、育児による就業中断期間などの収入低下の補てんを意識している方式である。2aの方式はルクセンブルクのように、育児期間中の保険料拠出において、受給資格期間や年金額の算定基礎などで有利な取り扱いをする方式である。2bではカナダのように、最終的な所得比例年金の算定基礎となる報酬額を計算する際に、低所得になった育児期間を除外して計算することで、老齢年金額の低下を防ぐ方法である。2cの年金加入資格要件として扱うというのは、一時的な労働市場からの退出や短時間労働の期間を年金加入期間に算定する方法で、受給資格年数の要件を満たす支援ということになる。2dのギリシャの方法は、父母のいずれかが子ども数に応じて、年金受給資格期間に算入できる仮定の被保険者期間を与えられるという措置である。

(3)については、税方式により保険料納付歴そのものを問わない方式を採用する、あるいはアメリカのように最も高い35年間の平均賃金に比例する年金制度であるために、短期の就業中断であ

れば年金受給額に影響しにくいという、制度に内在する特徴を活用した方法である。

(4)については、出生率向上を明確に意図した制度である。早期引退の希望が強いイタリアでは、子どもが3人以上いる場合には母親の年金額の増額あるいは早期引退のいずれかの選択肢が与えられている。フランスでは、子どもを3人以上持った場合には、最終的な年金給付額を10%増額することをしている。現在では、(1)の規定も含め、出生率向上のインセンティブを強く意識した制度設計となっている¹²⁾。

V 年金制度における子育て期間配慮の効果

1 年金給付水準と所要コスト

年金制度上での子育て期間の配慮は、年金給付額の改善にどの程度影響を与えるのであろうか。D'Addio (2012)の試算によると、OECD諸国の平均では、おおむね3~7%程度、子育て期間配慮によって、育児期間の就業中断による年金給付水準の低下が緩和されるという。その影響は国によって制度設計が異なるため、大きく異なる¹³⁾。

図2は、女性が20歳で就業を開始し、その国の平均的な引退年齢まで一度も就業を中断することなく常勤で働いた場合の公的年金の給付水準を1とした場合、同じ条件で子どもを2人持ち、育児による就業中断期間(育児休業制度利用を含む)が5年または10年であった場合の公的年金の給付水準を比較した結果である〔OECD (2015), p.95〕¹⁴⁾。すべての国について、2014年現在の年金制度における育児期間の配慮規定が反映されており、5年間の就業期間による所得代替率の影響の昇順に掲載している。むろん、実際には、離職期間が長期化するほど再就職は難しく、従前と同水準の賃金が得られる保障はなくその程度も国によって大きく異なるはずである。本試算は、長期の離職期間が

¹²⁾ 1972年にAVPFに最初に育児クレジットが導入された際には、低所得世帯の親の大幅な年金減額を防ぐという目的であったという〔Jankowski (2011)〕。

¹³⁾ 女性の就業率が極めて高いスウェーデンでも、同制度によって女性の年金受給額は10%程度改善したと試算されている〔Zaldi (2010)〕。

¹⁴⁾ 試算の詳細については、OECD (2015)の3章、6章、11章を参照されたい。

あっても、従業上の地位や賃金水準には影響を与えないという前提であることに注意が必要である。

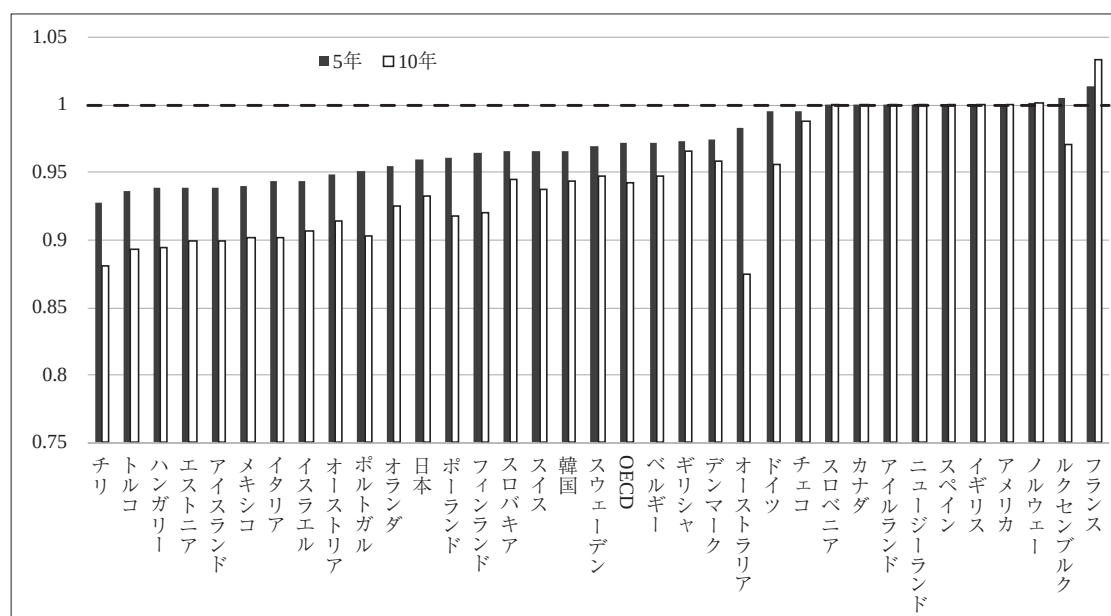
図2より概して、ほとんどの国で育児による就業中断期間がある場合の所得代替率は1を下回っており、年金制度における育児への配慮措置は、就業中断の影響を帳消しにするわけではないこと、そしてその減額幅は休業期間が長期であるほど、大きいことがわかる。OECD平均で、所得代替率は5年で約0.97、10年で約0.94にまで低下する。

一方で、フランス、ルクセンブルク、ノルウェーの5年休業した場合の所得代替率は1を上回っており、休業しない場合よりも高額な年金受給ができるという結果が示されている。先述したように、フランスやルクセンブルクの就労形態を問わずに寛大な年金クレジットを付与する制度やノルウェーのように、6歳未満の子どもの養育期間に、フルタイム労働者の平均賃金額の71%相当の賃金を得ているものというみなし報酬額が与えるなどの有利な制度が受給額増に影響している

〔OECD (2015)〕。いずれの国も、労働市場における若年女性の平均賃金水準を考慮すると、有利な算定方法が年金額の増額につながっている。

しかし、これらの国でも休業期間がさらに延長すれば、優遇措置はなくなり、大幅に所得代替率は低下する。また、本試算では子どもは2子という前提条件であったが、フランスのような多子世帯への給付増の制度を考慮すれば、多子世帯の年金受給額はさらに増加することになる。

もう1つは、スロベニア、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、スペイン、イギリス、アメリカのように、育児による休業が全く影響を受けない国である。これは税方式を採用しているために居住年数のみで給付額が決定する場合と、年金加入期間のうち特定期間のみを年金の給付額に反映させるために、育児による就業中断の影響が出ないことによる。例えば、カナダは5年間、10年間の就業中断期間があっても、所得代替率は1のままで変わらない。これは、Child-Rearing Provisionが7歳未満の子どもの養育期間に適用され、この低所得の期間を老後の年金額の算定基礎



出所：OECD (2015), p.95より筆者作成。

図2 育児による就業中断期間別にみた公的年金の所得代替率に及ぼす影響 (2014年)

から除外される影響が大きい。カナダでは、General Drop-out Provisionもあり、2014年以降の期間については、理由を問わず算定期間の17%、最大8年間まで低所得になった期間を老後の算定基礎から除外することが認められている。

それ以外の国々は休業期間が長期化するほど、その影響が大きくなる。日本では、現在育児・介護休業法による育児休業等期間（短時間勤務含む）について、健康保険・厚生年金保険の保険料は、被保険者・事業主の両方の保険料負担が免除されることになっている。その間は保険料納付期間として扱われ、休業前賃金を基準として老後の年金額が計算される。しかし、5年、10年と休業期間が長期化すると、所得代替率は5年で4%、10年で7%程度低下するということになる。なお、図には記載されていないがOECD（2015）では平均賃金の半分の賃金で働く者、同2倍の賃金で働く者の場合の影響も試算されており、日本において5年休業した場合、半分の賃金水準の場合には0.97、2倍の場合には0.95となっており、高賃金を得るの方が、減額幅が大きくなっている。

2 年金制度上における家族ケア支援の論点

年金制度上で子育て支援を行う制度設計上の論点として、3点をあげる。第1の論点は、利用対象者を父母のいずれにするのかという点である。子育てのための就業中断は専ら母親が多いために、母親のみを対象とする国が多い傾向にある。ジェンダーに対して中立的であるならば、夫婦間の分割や実質的に子育てによる年金制度上の不利益を被る者とする制度設計が妥当であろう。実際、ドイツは夫婦間でのクレジットの分割が認められており、スウェーデンでは本人たちから希望が提示されなければ、年金クレジットは夫婦のうちの収入の低い方に付与されるという配慮がなされている。

第2の論点は、対象者の就業形態の範囲と、対象期間とみなし報酬額の水準の設定である。現在の日本では産休中、育児休業期間中の保険料免除などの恩恵は第2号被保険者に限定されている。第3号被保険者はもともと保険料負担がないので、問

題は第1号被保険者の取り扱いである。すでに第1号被保険者の産前産後休暇期間に相当する期間について保険料免除を認める法律案が国会に提出されたが、現時点では継続審査となっている。表1で見たように、日本の高齢単身女性の貧困率の高さを説明するには、過去の就業歴、年金拠出歴との関連性の分析が必要であるが、第3号被保険者制度や第2号被保険者の育児休業期間中の保険料免除規定による貧困削減効果は、安定した夫婦世帯を対象とした限定的ものである可能性は否めない。仮に、全被保険者に対して育児期間の配慮を導入するならば、その目的が育児労働の評価であるのか、育児による収入低下の補てんであるかの明確な整理が必要で、第3号被保険者制度も含めた大幅な制度の組みかえを要する。さらに、児童手当や保育所などの外部サービスによる便益の帰着も考慮すべきであり、社会保障制度全体の再構築が必要となる。

次に、クレジットの算定方法や対象期間の設計である。OECD加盟国のなかでも、子育てへの配慮期間やみなし報酬額の設定方法は多岐にわたる。こうした優遇措置は財源問題だけでなく、女性の就業インセンティブやキャリア形成への影響を検討する必要があるからである。

Barr and Diamond（2010）は、育児期間の年金クレジット導入に際し留意事項を説いている。なかでも、育児クレジットが就労インセンティブに与える負の影響は、日本でも無視できない論点である。母親の労働市場への参加インセンティブと、自分で子育てをするのか、保育所などの外部サービスを利用するのかといった意思決定への中立性の確保は非常に重要な論点で、育児クレジットが過度に充実してしまうと、労働市場の就労よりも家庭で子育てをした方が高額な年金受給額に結びつくことになりかねない。特に低所得者層にとっては、その影響は大きい。

育児クレジットの水準と女性の就労インセンティブの関係性の検討をするため、ドイツ、カナダ、スウェーデンの取り扱いを比較しよう。ドイツでは、両親のうち1人が3年間、1年につき1ポイント、就労にかかわらず、全被保険者平均の保険

料納付記録が付与される。若年世代や低所得者層の女性にとっては、実際の収入額に基づく記録よりも男女合計の加入者平均の報酬額という有利な年金記録が与えられるため、子育て中の低所得世帯に手厚い設計となっている。年金制度だけで判断すれば、収入の低い配偶者が保険料納付記録のためだけに働くインセンティブはない。老齢年金の受給資格期間が5年と短いドイツでは、子どもを2人養育すれば老齢年金の受給権が得られることになる。

ただし、加入者平均の報酬額が付与される3歳までの優遇期間を過ぎ、それ以降も無職でいる場合には年金クレジットは加入者平均の0.33まで低下する。当然ながら、今後女性が高学歴化し、子育て世帯の女性の就業率が上昇すれば、こうした制度上のメリットは縮小していくだろう。逆に休業期間が短い高所得の女性にとっては、同制度による恩恵は相対的に小さく、保育所などの両立支援政策の方が年金クレジットよりも有利な制度となる。ドイツの制度は、加入者平均の標準報酬よりも高い賃金水準で働く女性にとっての魅力は小さいものの、公的保育サービスの補完としての家庭内の子育て支援と所得再分配の機能に着目した制度設計といえる。

老後の年金の基礎額を計算するときに休業期間の報酬額を除外して計算するカナダのような方式では、フルタイムで就業を継続して、短期間だけ就業を中断する、あるいは育児休業制度を利用するようなライフコースをとる、高所得層に相対的に有利な制度設計となっている。

最後に、就業選択の中立性に配慮した制度設計として、スウェーデンを挙げる。スウェーデンは表3の通り、3つの選択肢のなかから最も有利な算定方法の選択が可能となっている。当該期間の保険料はすべて政府が負担するが、最初の選択肢は、子どもが生まれる以前には高収入で働いて、短期間のみ労働時間を大幅に減少（休業）させた世帯にとって有利な算定方法である。第2の方法

は、出生前が低所得であり、短期間のみ労働時間を大幅に減少（休業）させた世帯にとって有利な算定方法である。第3の方法は、出産後まもなく職場復帰し、出産前と同様に働く者に有利な方法で、現実の所得に加え、所得基礎額のクレジットを追加（拠出年金制度における所得上限額まで）することで、いずれの方法でも老後の年金額の算定に有利になるよう工夫しつつ、老後の年金受給額は早期の職場復帰を促す第3の方法がもっとも高額になるように配慮されている点が特徴である。

日本の場合には休業期間中や短時間労働などで低賃金になった期間については、休業前賃金をみなし報酬額として使用している点はスウェーデンの最初の選択肢に類似しているが、対象者は職場復帰を前提とした厚生年金加入者に限定され、自営業者や専業主婦などは対象外になっている。

財政支出額についても比較しよう。Jankowski (2011) によれば、フランスは、2006年の時点で、子育てクレジットの費用は総給付額の13%相当で、AVPFのコストは2004年から2015年にかけて2倍に増加したという。当然ながら給付設計によって支出額は大きく異なり、ドイツは2010年時点で、約120億ユーロで、年金の総支出額2,380億ユーロの5%相当、スウェーデンは2008年時点で全年金支出額の2%程度と試算されている。ただし、これらの費用推計は単年度推計であり、実際の受給者が増加する今後の財政影響を考慮する必要がある。これまで比較してきた先進国では、ドイツやスウェーデン、イギリスの財源は税で賄われ、フランスは税と保険料、日本とカナダは保険料となっている。

一方、こうした配慮が、女性の就業行動に与える影響を検証した先行研究はきわめて少ない。ドイツの制度改正の影響を分析した研究では、女性の労働供給には影響はなかったという〔Thiemann (2015)〕¹⁵⁾。乳幼児を抱える母親の就業行動には、育児休業制度や保育所整備など、そ

¹⁵⁾ ドイツでは、1992年に年金制度上の子育ての配慮期間を1年間から3年間に延長する制度改正が行われた。それによって、より母親たちが家庭内での子育てに専念するようになったかについては、影響がないとの結果であった。

表4 年金制度における障害児または家族介護への配慮

	障害児または家族介護への配慮	家族介護のみ
日本	なし	なし
カナダ	なし。ただし、理由を問わずに低所得期間を平均報酬の算定から除外できるGeneral Drop-Out Provision（2014年以降、算定期間の最大17%（8年）まで除外可能）が利用可。子育て用のChild-rearing provisionと併用可能。	なし
フランス	RGAVTS（重度の障害児を養育している母親は2年間の年金クレジットを付与される）	なし
ドイツ	長期ケアを必要としている子どもの養育のため就労できない介護者には、子どもが18歳に達するまでの期間、最大平均所得の最大50%までの年金クレジットを付与。ただし、介護者が最低25年間以上の保険料拠出期間が必要。	あり
スウェーデン	病気または障害児のケアのために最低6年間就労できなかった両親には、特別の年金の加算が支給される可能性がある。子どもが障害年金、障害手当または類似の給付を受給していることが条件で、最低6年間、最大15年間が配慮される。親の年金受給額が満額以下であった場合には、加算額もそれに対応して減額される。	なし
イギリス	介護手当受給者はClass 1（被用者）の保険料記録付与。所得保障を受ける介護者の場合はClass 3（任意加入）の保険料記録付与。介護者が16歳以上で年金受給開始年齢未満かつ週20時間以上、病気または障害のある家族をケアしている場合、Care's Creditを付与。	あり
アメリカ	なし。ただし、もっとも収入の高い35年間を平均所得の算定基礎に利用することで間接的に配慮。	なし

出所：表3と同じ。

の時点での子育て支援策が大きな影響を与えており、将来の年金給付の変化が与える影響は少ないと考えられる。

最後の論点は、家族ケアの対象を育児以外の高齢の親の介護などを含めるかという点である。日本では介護休業制度取得中の所得保障制度としては、雇用保険制度から介護休業給付は給付されるものの、社会保険料負担については育児休業制度とは異なり免除とはなっていない。海外における年金制度上での取り扱いを比較すると、障害児を養育している親への配慮規定を持つ国はあっても、高齢の親の介護について明確に年金制度上での評価を行っているのはごく少数にすぎない（表4参照）。ドイツでは、介護保険から介護により短時間または不就労の家族介護者制度の年金保険料負担を行っている。ただし、これらの施策は「自宅で家族を介護することを促進」〔齋藤（2013），p.19〕を目的としていることに注意が必要である¹⁶⁾。

介護サービスの外部化や家族介護の現状は国によって大きく異なる。日本では、結婚年齢が上がるとともに、子育てと家族介護のダブルケアの負担が注目をされている〔内閣府（2016）〕。また、

障害児のケアは主として母親が担っていることや年間10万人を超える人々が介護離職をしている状況を考えると、日本において年金制度上の配慮を子育て以外にも拡充すべきかという再検討が必要である。こうした出産育児や家族介護も含めた家族ケアの評価は重要な政策課題となろう。

Ⅵ 労働市場の非正規化と適用拡大の必要性

日本に限らず、多くの先進諸国において、労働市場の非正規化が進んでいる。非正規労働者の公的年金の未納・未加入、事業主の厚生年金の適用逃れは大きな問題となっており、非正規労働者の老後の低年金・無年金問題が懸念されている。加えて、マクロ経済スライドが適用されると、基礎年金の給付水準は大幅に低下し、老後の所得保障としての役割はますます縮小することになる。

労働市場の非正規化に依存する社会では、社会保険の防貧機能を強化しない限り、そのセーフティネットからこぼれ落ちる人々を助ける手段は、生活保護しかない。その強化策の1つが、社会保険の適用拡大であり、もう1つが最低年金の導入である。

¹⁶⁾ 詳細な制度設計は、齋藤（2013）、Jankowski（2011）を参照されたい。

2012年の社会保障・税一体改革では、社会保険の適用拡大の道筋が定められ、2016年10月より短時間労働者にも社会保険の適用拡大が実施されることになっているが、適用対象者は限定されている¹⁷⁾。それでも現在、第3号被保険者、第1号被保険者になっている非正規労働者の多くを厚生年金加入者に取り込むことで、貧困予備軍を減らす効果が期待できる。さらに、平成26年年金財政検証によれば、適用拡大の範囲を大幅に広げ、年金の支え手を増やすことが、年金財政の改善にも2号期間の長期化にも効果があるという。すでにEU諸国では民間被用者年金と短時間労働者向け年金の統合や被用者保険の加入要件や老齢年金の受給資格年数の緩和が行われ、適用拡大は一つの改革の流れにもなっている。ただ、日本と事情が異なるのは複雑な加入要件は設定されておらず、保険料賦課下限額は新たな基準の1つである年収106万円よりも低い国が大半である。イギリスの一層型年金やドイツの適用拡大などの欧州の改革は、非正規労働者を被用者年金に取り込み、いわば適用拡大と所得再分配機能の強化の両方を果たした政策ともいえる¹⁸⁾。

日本の社会保険の適用拡大は、第3号被保険者層の縮小と非正規労働者の所得保障の拡充を図ったものと位置づけられるが、勤務先の従業員規模による適用の分断、新たな106万円の壁による就業調整など導入後の効果は不透明な部分が多い。負担増を嫌う事業主からの反発は根強いが、長期的な視点にたてば、防貧機能の強化の社会的便益は大きく、社会保険の適用拡大のさらなる拡充が急がれる。

もう1つの重要な視点が、最低年金の導入である。OECD (2015) も指摘するように、今後、先進国の多くで年金額の実質価値の低下が予想されている。日本の公的年金には最低年金制度はなく、マクロ経済スライドによって大幅に給付水準が低

下すれば、基礎年金が老後の所得保障として果たす役割はますます小さくなる。加えて、医療保険や介護保険の利用者負担は財政難を理由に一定の水準の低所得者からも徴収する改正が行われており、低所得者層の家計はさらに厳しいものとなる。

現時点での女性の就労をとりまく配偶者控除、配偶者手当などの見直しについては、各審議会、研究会が個別に検討している状況にある。女性の就労や所得保障、家族ケアのあり方の議論には、税制や児童手当、介護保険等も考慮した制度横断的な議論が不可欠である。複数の制度の改廃を想定し、家計や労働市場に及ぼす効果を検証した議論が開始されることが望まれる。

Ⅶ おわりに

年金制度が家族像や労働市場の変化にどのように対応すべきであるかという問題意識から、家族ケアへの対応と労働市場への非正規化への対応のあり方を検討してきた。その結果、以下の点が明らかとなった。

- ① 公的年金制度は、多くの国で男性稼得モデルを前提として展開されてきたが、家族像や労働市場の変容との齟齬が生じている。改革の動向としては、個人単位化の導入や育児や介護などの家族ケアを年金制度上で配慮する方向がみられる。
- ② 家族ケアに対する年金制度上の配慮の導入に際しては、女性の就業インセンティブを阻害しない制度設計に配慮する必要がある。また、第3号被保険者制度を含め、女性と年金制度に関する見直しも必要である。
- ③ 労働市場の非正規化に対応した、社会保険のセーフティネット機能の拡充策として、さらなる社会保険の適用拡大と最低年金の導入の検討が必要である。

¹⁷⁾ 現行の所定労働時間週30時間以上から、以下の5要件をすべて満たす労働者とされている。①週20時間以上、②月額賃金8.8万円以上〔年収106万円以上〕、③勤務期間1年以上見込み、④学生は適用除外、⑤従業員501人以上の企業で、適用対象者は約25万人と推計されている。週20～30時間で働く短時間労働者総数が400万人であるため、実質的な新たな適用対象者は6.3%にすぎない。

¹⁸⁾ 両国の詳細な改革に関する邦文に、藤森 (2015)、福島 (2015) がある。

社会的弱者の姿は社会経済の進展とともに変化する。税制や社会保障制度も柔軟な対応が必要であり、制度横断的な改革が急がれる。

参考文献

- 阿部彩 (2015) 「女性のライフコースの多様性と貧困」『季刊社会保障研究』Vol.51, No.2, pp.174-180。
- 稲垣誠一 (2015) 「女性と年金のマイクロシミュレーション」日本年金学会シンポジウム「女性と年金」配布資料 (2015年11月26日)。
- 菊池馨実 (1998) 『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』北海道大学図書刊行会。
- 齋藤香里 (2013) 「ドイツの介護者支援」『海外社会保障研究』No.184, pp.16-29。
- 高山憲之 (2015) 「パネルデータからみた第3号被保険者の実態」『年金研究』Vol.1, pp.3-31。
- 常森裕介 (2015) 「女性の年金権と雇用—第3号被保険者制度と就労・育児の評価」西村淳編著『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済新報社, pp.215-242。
- 内閣府 (2016) 『平成28年版男女共同参画白書』。
- 藤森克彦 (2015) 「イギリスにおける「一層型年金」の創設」西村淳編著『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済新報社, pp.65-94。
- 福島豪 (2015) 「ドイツの年金保険の適用拡大—「労働者保険」から「稼得者保険」へ?」西村淳編著『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済新報社, pp.95-120。
- 丸山桂 (2007) 「女性と年金に関する国際比較」『海外社会保障研究』No.158, pp.18-29。
- 山田篤裕 (2010) 「高齢期の新たな貧困リスク」『季刊社会保障研究』Vol.46, No.2, pp.111-126。
- Arza, Camila (2015) “The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and Constraints for the Protection of Older Women” The UN Women discussion paper series, No.1.
- Barr, Nicholas and Peter Diamond (2010) *Pension Reform: A Short Guide*, Oxford University Press.
- Bramlett, Matthew and William Mosher (2001) “First Marriage Dissolution, Divorce and Remarriage: United States.” *Advance Data*, No.323. National Center for Health Statistics, pp.1-20.
- D’Addio, Anna Cristina (2012) “Pension Entitlements of Woman with Children: The Role of Credits within Pension Systems in OECD and EU Countries”, in Holtzmann, Robert, Edward Palmer and David Robalino ed. *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, World Bank, pp.75-110.
- Favreault, Melissa M. and Frank J. Sammartino (2002) “The Impact of Social Security Reform on Low-Income and Older Women”, Urban Institute.
- Favreault, Melissa M. and C. Eugene Steuerle (2007) “Social Security Spouse and Survivor Benefits for Modern Family” Working Papers 2007-07, Center for Retirement Research at Boston College.
- Fultz, Elaine (2011) “Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan”, Institute of Women’s Policy Research.
- Jankowski, John (2011) “Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons for the United States”, *Social Security Bulletin*, Vol.71, No.4, pp.61-76.
- Monticone, Chiara, Anna Ruziknad and Justyna Skiba (2008) “Women’s Pension Rights and Survivors’ Benefits A Comparative Analysis of EU Member States and Candidate Countries” ENEPRI Research Report No.53.
- OECD (2010) 『格差は拡大しているか—OECD加盟国における所得分布と貧困』明石書店。
- (2013) *Pension at a glance 2013*, [OECD (2015) 『図表でみる世界の年金 2013年版』明石書店]。
- (2014) 『OECDジェンダー白書』明石書店。
- (2015) *Pension at a glance 2015*.
- Shelton, Alison (2016) “Fact Sheet: Social Security: A Key Retirement Resource for Women” Public Policy Institute.
- Thiemann, Andreas (2015) “Family Pension Benefits and Maternal Employment Evidence from Germany” Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, Discussion Papers.
- Tamborini, Chris and Kevin Whitman (2007) “Women, Marriage and Social Security Benefits Revisited” *Social Security Bulletin*, Vol.67, No.4, pp.1-20.
- SSA (2015) *Annual Statistical Supplement, 2015*.
- (2016) *Income of the Population 55 or Older, 2014*, Government Printing Office.
- Zaldi, Asghar (2010) “Poverty Amongst Older Women and Pensions Policy in the European Union.” Martin, Bernd and Esztor Zolyomi [eds], *Women’s Work and Pensions: What is Good, What is Best? Designing Gender-Sensitive Arrangements*, Ashgate Publishing.

(まるやま・かつら)

New perspectives on women and pension system: Coping with family care and extending social insurance to part-time workers

Katsura MARUYAMA*

Abstract

The purpose of this study is to analyze the pension system for women, with focusing on caregiver credits and to expand the eligibility for social insurance in the context of future reforms to the Japanese public pension system. The summary of the results is as follows:

1. The current pension system assumes that after retirement, wives rely on husbands for their income and that wives over the pensionable age receive a derived pension proportional to their husband's pension benefit. Under the current system, the only compensation received by unpaid caregivers is based on their marital status and their own employment status. Some countries reformed the women's pension system to provide for individuals who spend time out of the workforce caring for dependent children and sick or elderly relatives.
2. As regards childcare credits, attention must be paid to avoid influencing women's labor incentives, which is an implication relevant to Japan. It is also necessary to reform the entire pension system, including the system of category-3 insured persons.
3. It is important to expand the eligibility for social insurance for workers with fixed-term employment contracts and introduce a minimum pension for low-income households.

Keywords : category-3 insured persons, poverty rate, childcare credit, expand the eligibility for social insurance

* Professor, Seikei University Faculty of Economics

特集：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

障害年金の課題と展望

百瀬 優*

抄 録

日本の障害年金は、精神障害や知的障害による受給者の増加に直面しているが、国際的に見れば、受給者率も財政規模も大きい訳ではない。その一方で、現行制度は、障害認定の地域差、無年金障害者問題、給付水準の低さ、加算制度の非効率性、防貧機能の低下、給付対象範囲の狭さ、就労する受給者に対する取扱いの格差などの課題も抱えている。

こうした課題に加えて、障害者の所得や貧困の状況などから、障害年金の見直しに対する期待は大きい。また、2004年改正で導入されたマクロ経済スライドにより、長期的に見れば、障害者の所得保障は後退していくことも予想される。しかしながら、保険料水準固定方式により、障害年金そのものを充実させることが難しくなっている。

キーワード：障害年金、年金改革、生活保護、障害者手当、障害者施策

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 339-353.

I 障害年金の現状と動向

本稿に与えられたテーマは、障害年金の課題と展望である。その検討に入る前に、各種データに基づいて、障害年金の現状と動向を確認しておきたい¹⁾。

1 障害年金の受給者数と給付総額

(1) 障害年金の受給者数

日本の障害年金の受給者数は、厚生労働省「平成25年度 厚生年金保険・国民年金事業年報」によれば、2013年度末現在、厚生年金保険と基礎年金

(同一の年金種別)を併給している者の重複分を控除した数値で見て、約200万人となっている(表1)。このなかには、1985年改正前の旧法に基づく障害年金の受給者なども含まれているが、そのほとんどが、国民年金から支給される障害基礎年金の受給者(約173万人)か、厚生年金保険から支給される障害厚生年金の受給者(約34万人)である。とりわけ、障害基礎年金の受給者が多く、さらに、その受給者のうち約148万人は基礎年金のみの受給者となっている。この人数は障害年金受給者のおよそ4分の3に相当する。「事業年報」の「基礎のみ」の定義上、障害基礎年金と障害共済年金の併給者、障害基礎年金と老齢厚生年金の併給者など

* 流通経済大学経済学部 准教授

¹⁾ 本稿では障害年金の制度解説は割愛している。実務面も含めて、詳細に記述されているものとして、精神障害年金研究会(2013)が挙げられる。

表1 制度別の障害年金受給者数（2013年度末現在）
単位：千人

厚生年金保険計	397
旧法厚生年金保険	49
新法厚生年金保険	343
（再掲）基礎あり	225
旧法船員保険	2
旧共済組合	4
（再掲）基礎あり	2
国民年金計	1,800
旧法拠出制	66
新法基礎年金	1,734
（再掲）基礎のみ	1,484
共済組合	39
合計	2,009

注1：合計は、厚生年金保険と基礎年金（同一の年金種別）を併給している者の重複分を控除した数である。注2：「基礎あり」は基礎年金（同一の年金種別）を併給している者の数であり、「基礎のみ」は同一の年金種別の厚生年金保険（旧共済組合を除く）の受給権を持たない基礎年金受給者の数である。
出所：厚生労働省「平成25年度 厚生年金保険・国民年金事業年報」より作成。

が含まれることを考慮する必要はあるが、それでも、旧法拠出制の受給者もあわせて、障害年金受給者では、その多くが報酬比例部分を受け取っていないことになる。老齢年金では、基礎のみの受給者が少数派であることとは対照的である。

障害年金で基礎年金のみの受給者が多いことについてはいくつかの理由が考えられる。ひとつは、老齢厚生年金と障害厚生年金の支給要件の違いである。例えば、厚生年金保険の加入期間がある者が、失業を経験したり、自営業や厚生年金未適用の非正規雇用で転職したり、早期退職をしたとしても、老齢基礎年金の受給資格期間を満たせば、老後に老齢厚生年金が支給される。それに対して、厚生年金保険の加入期間がある者であっても、初診日（障害の原因となった疾病・負傷について初めて診療を受けた日）が、失業中、転職後、早期退職後となった場合、被保険者要件を満たさないため、障害厚生年金は支給されない。

もうひとつは、第30条の4、附則第25該当（以下、「30条の4」）の障害基礎年金受給者の存在である。「30条の4」は、初診日に20歳未満であった障害者に対する年金給付および旧障害福祉年金の受給者であった者に対する年金給付であるため、同

一の年金種別では、基礎年金のみとなる。「30条の4」の受給者数は、2013年度末現在、約100万人であり、障害基礎年金受給者に占める割合は低下傾向にあるが、現在でも6割弱となっている（障害年金受給者全体に占める割合は約5割である）。「30条の4」の割合が高い理由としては、(a) 旧障害福祉年金の受給者が現在でも少なくないこと、(b) 拠出要件が求められないので、無年金が生じにくいこと、(c) それ以外の障害基礎年金よりも受給者1人当たりの受給期間が長いことなどが考えられる。

(2) 受給者数の推移

障害年金受給者数の推移を見た場合、その数は増加傾向にあり、2003年度末からの10年間で、国民年金計で1.23倍（人数で340,635人増加）、厚生年金保険計で1.17倍（人数で56,506人増加）になっている。また、社会保険庁「昭和61年度 事業年報」によれば、基礎年金が導入された直後の1986年度末において、（旧法拠出制の受給者も含めた）国民年金の障害年金の受給者数は約100万人であり、2013年度末までの間に受給者数が1.8倍になったことが分かる。国民年金の障害年金受給者数が総人口に占める割合（受給者率）も、1986年度末の0.83%から2013年度末の1.42%へと増加している。

受給者増の要因については、百瀬（2014）が分析をしている。その結果によれば、1980年代後半から1990年代中盤にかけては、主として、（障害年金を受給する確率が相対的に高い）中高年齢層の増加などの人口構成の変化によって、障害年金の受給者数や受給者率が増加していたのに対して、その後の増加については別の要因によるところが大きくなっている。特に、1990年代中盤以降、精神の障害（精神障害+知的障害）に基づく新規裁定件数の増加とその後の受給期間の長期化が精神の障害による受給権者数を増加させており、近年は、その増加だけで、障害年金受給者数全体の増加がほぼすべて説明できる。

(3) 障害年金の給付総額

受給者の増加に伴って障害年金の財政規模も拡大している。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」によれば、機能別社会保障給付費の障害年金は1兆9,715億円（対国民所得比0.54%）となっており、同データが利用可能となった1994年度の1兆4,320億円（対国民所得比0.39%）から一貫して増加している。内訳を見た場合、厚生年金保険が3,011億円、国民年金が1兆5,878億円となっており、給付総額で見ても国民年金が障害年金の中心となっている。この約2兆円という給付総額は、老齢年金の約45兆円、遺族年金の約6.5兆円と比較すれば小さいものの、失業者に対する現金給付総額を上回る規模になっている。

ただし、障害年金給付費が社会保障給付費全体に占める割合は、社会保障給付費全体の大幅な増加により、この間に2.36%から1.78%に低下している。また、この間の障害年金給付費の伸び率は、遺族年金給付費の伸び率と同程度であり、それが突出して増加している訳ではない。さらに、国際的に見ても、障害年金の規模が大きくなっているとは言えない。むしろ、日本の障害年金受給者数は、特に生産年齢期の受給者数が、人口比で見した場合、欧米諸国に比べて極めて少ない。そして、日本の障害年金給付費総額は、対GDP比で見ても、公的社会支出総額に占める割合で見ても、その規模が小さいところに特徴がある〔百瀬(2011), pp.204-205〕。このような受給者数や給付費総額の違いは、日本だけ健康状態が特別に良いということでなければ、障害年金の給付対象者の範囲や給付水準など、制度的な要因によるところが大きいと考えられる。

2 受給者（受給権者）実態

ここでは、受給者の実態について、厚生労働省の実施する標本調査である「平成26年 年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」（以下、「障害年金受給者実態調査」）で確認していきたい。

(1) 受給者の特性

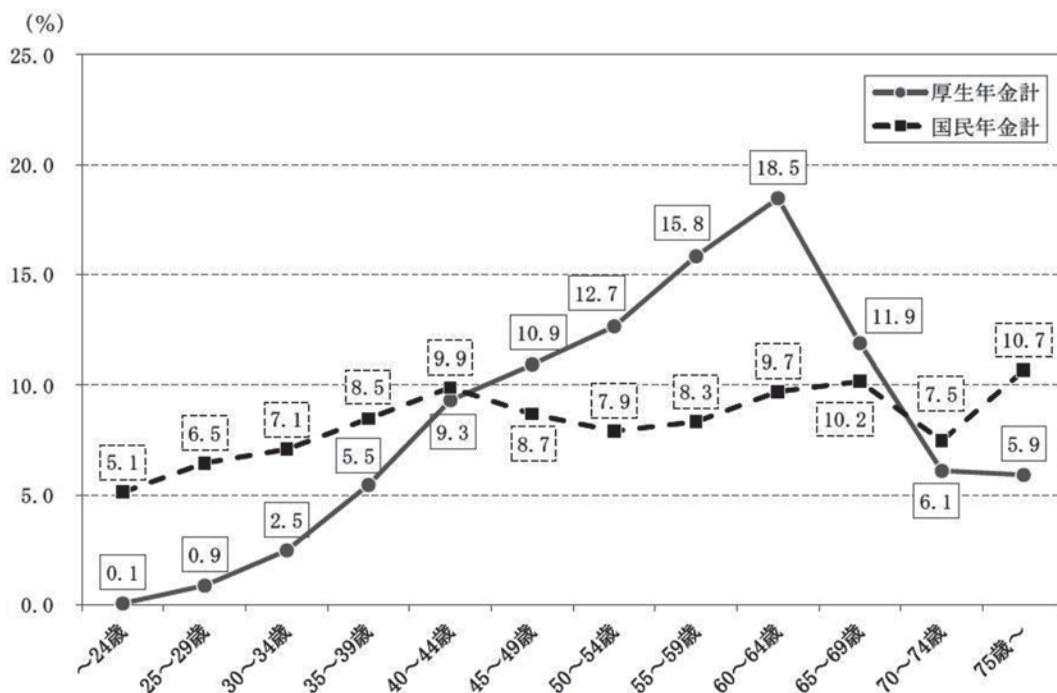
まず、受給者の性別構成割合は、障害基礎年金のみの受給者（旧法拠出制の受給者も含む）では、男女ともほぼ同じであるのに対して、障害厚生年金の受給者（旧法厚生年金保険の受給者も含む）では、男女間の雇用状況の差を反映して、男性が7割、女性が3割と男性の割合が高くなっている。

ついで、受給者の等級別構成割合を見た場合、障害基礎年金のみの受給者では、1級が42.3%、2級が57.7%、障害厚生年金の受給者では、1級が16.9%、2級が48.6%、3級が34.5%となっており、いずれも2級の受給者が多くなっている。特に、精神障害で2級が多くなっている。前回調査（平成21年）と比較した場合、障害基礎年金のみの受給者については、1級の受給者数が1万人減る一方

表2 障害年金受給者の傷病名別構成割合 単位：%

傷病名	厚生年金・国民年金計	厚生年金計	国民年金計
呼吸器系結核	0.1	0.2	0.1
腸・腹膜の結核	—	—	—
骨・関節の結核	0.1	0.0	0.1
その他の結核	0.0	0.0	—
梅毒	0.0	0.0	—
精神障害	31.0	35.4	29.9
脳血管疾患	8.1	14.3	6.6
視器の疾患・外傷	4.8	4.1	5.0
循環器系の疾患	2.2	6.5	1.1
じん肺症	0.0	0.1	—
脊柱の外傷	1.3	3.2	0.9
上肢の外傷	1.5	3.0	1.1
下肢の外傷	1.2	1.8	1.0
その他の外傷	0.9	1.6	0.8
耳の疾患・外傷	5.1	0.7	6.1
脊柱の疾患	1.9	1.4	2.0
関節の疾患	2.9	3.9	2.7
中枢神経系の疾患	5.9	3.5	6.5
呼吸器系の疾患	0.2	0.5	0.2
腎疾患	4.7	8.0	3.9
肝疾患	0.1	0.2	0.1
消化器系の疾患	0.2	0.5	0.1
血液及び造血器の疾患	0.2	0.1	0.2
糖尿病	1.5	4.9	0.7
新生物	1.1	3.4	0.5
その他	1.8	2.7	1.6
知的障害	23.2	—	29.0

出所：厚生労働省「平成26年 年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」より作成。



出所：厚生労働省「平成26年 年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」より引用。

図1 障害年金受給者の年齢階級別構成割合

で、2級の受給者が12万人増加し、障害厚生年金の受給者では、1級が0.3万人増加、2級が2.3万人増加、3級が0.9万人増加しており、近年の受給者増はほとんどが2級で生じている。当然に、受給者の構成割合においても、2級の占める割合が高まっている。「事業年報」によれば、2013年度の障害基礎年金の新規裁定受給者の7割以上が2級で認定されており、今後もこの傾向が続くと思われる。

また、受給者の年齢構成は、図1のようになっている。障害基礎年金のみの受給者では、比較的若い年齢層の受給者が少なくない。一方で、障害厚生年金の受給者では、中高年齢層の受給者の割合が高くなっている。また、諸外国の障害年金と比較した場合、日本では、老後も障害年金を受給し続けることができる点に特徴があり、それを反映して、受給者全体で見た場合、その27.4%が65歳以上の高齢者となっている。

最後に、受給者の傷病名別構成割合を確認したい（表2）。受給者全体で見た場合、その半数以上が、精神障害か知的障害の受給者となっている。その他の傷病名のなかでは、障害厚生年金の受給者の場合、脳血管疾患、腎疾患、循環器系の疾患、障害基礎年金のみの受給者の場合、脳血管疾患、中枢神経系の疾患、耳の疾患・外傷、視器の疾患・外傷が比較的多い。

前回調査と比較した場合、精神障害や知的障害の受給者が大きく増加しており、例えば、障害基礎年金のみの受給者では、全体で11.2万人の受給者増であるが、精神障害による受給者は7.2万人増、知的障害による受給者は5.7万人増となっている。それ以外の傷病による受給者は減少ないしは微増となっており、この間の受給者増は精神障害・知的障害の受給者増によるものである。特に、それぞれの2級の受給者の増加が顕著であり、1級の受給者は精神障害では微減、知的障害でも

微増となっている。

(2) 永久認定・有期認定および支給停止の状況

障害年金では、永久認定を受けている受給者と有期認定(1年～5年)を受けている受給者がいる。その構成割合は、「障害年金受給者実態調査」では分からないが、厚生労働省年金局・日本年金機構「障害年金受給権者状況」において、それぞれの受給権者数を確認することができる。

それによれば、国民年金の障害年金受給権者(障害厚生年金の受給権を有する者を除く)では、2011年度末現在、全体の58.5%が永久認定を受けている。永久認定を受けている者の割合は低下傾向にあるが、それでも永久認定を受けている者の方が多い。

ただし、永久認定の割合は、傷病名ごとにかなり異なっており、腎疾患、肝疾患、消化器系の疾患、血液・造血器の疾患、精神障害では3割を下回る。受給権者の多い精神障害の場合、永久認定を受けている者は23%であり、精神障害による受給権者の増加によって、有期認定の受給権者が増加していると考えられる。一方で、各種の外傷、眼の疾患、耳の疾患、知的障害では、永久認定の割合が高い。知的障害の受給権者の場合は、精神障害の場合と異なり、84%が永久認定を受けている。

また、国民年金の障害年金受給権者のデータには、(受給者のデータとは異なり、)障害の程度が軽減したという理由により、全額支給停止を受けている者も含まれている。障害不該当あるいは3級該当による支給停止者が受給権者に占める割合は増加傾向にあるが、受給権者全体では1.6%となっている。支給停止を受けている者の割合も、傷病名ごとに大きく異なるが、特に、循環器の疾患、肝疾患、消化器系の疾患、血液・造血器の疾患で高くなっている。一方で、受給権者の多い精神障害や知的障害については、支給停止者の割合はそれぞれ1.3%、0.2%となっている。

なお、厚生年金保険の障害年金受給権者では、永久認定を受けている者の割合は国民年金の場合

よりも低く、30%である。特に精神障害による受給権者については、永久認定を受けている者の割合が4%であり、ほぼすべて有期認定となっている。また、厚生年金保険の場合、3級にも該当しない障害不該当で支給停止となるが、そのような理由による支給停止を受けている者は、受給権者全体の1.2%であり、実際に支給停止となっている者の割合は小さい。ただし、受給権者自体が増加しているため、実数は増えている。

(3) 受給者の平均年金月額と受給者世帯の年間収入

受給者の平均年金月額は、障害厚生年金1級(基礎含む)で15.3万円、2級(基礎含む)で11.6万円、3級で5.6万円、障害基礎年金1級で8.1万円、2級で6.5万円となっている。障害基礎年金では男女差は存在しないが、障害厚生年金では、男女間の賃金差を反映して、女性の年金額は男性の8割弱となっている。

障害年金は、受給者や受給者世帯にとって主要な収入源となっており、障害年金受給者のいる世帯の約3割において、世帯の主な収入源が障害年金のみとなっている。残りの世帯もその多くが、障害年金と家族の収入の組み合わせを世帯の主な収入源としている。

ただし、特に障害基礎年金のみの受給者では、年金額が低く、仕事による収入も十分に得られないことが多いため、受給者のいる世帯の年間収入の中央値は174万円となっている。また、受給者のいる世帯の27.6%で年間収入が100万円未満である。障害厚生年金の場合でも、受給者のいる世帯の年間収入の中央値は208万円であり、特に3級では、受給者のいる世帯の21.8%が年間収入100万円未満となっている。障害年金受給者であっても、低所得の状態にあるものが少なくないことが分かる。

II 障害年金の課題

本節では、Iで確認した現状と動向、百瀬(2011)で整理した欧米諸国の事例、永野(2012)

などの先行研究を踏まえて、現行の障害年金の制度面での主な課題について述べていく。今回は、紙幅の関係から、障害認定の地域差以外の論点を取り上げたい。

1 無年金障害者

日本の障害年金の課題として指摘されることが多いのは、無年金障害者問題である。ここで言う無年金障害者とは、一般に、障害要件を満たしているにもかかわらず、(過去に国民年金の任意加入対象であった)学生等で任意加入していなかったために障害年金を受給できない者や、(強制加入対象である)20歳以上の国民年金被保険者で拠出要件を満たせずに障害年金を受給できない者を指している。特に、後者については、現在の保険料納付状況を考えれば、今後ともその発生が避けられない。なお、無年金障害者数については、推計が極めて難しく、正確な把握をすることは不可能であるが、2002年8月の「無年金障害者に対する坂口試案」において、12万人という推計値が示されている。

日本の障害年金は、拠出要件という点で欧米諸国の障害年金と比較した場合、それが非常に緩やかな点に特徴がある。障害年金の原則的な拠出要件は、初診日の前日において、初診日の属する月の前々月までの被保険者期間のうち、保険料納付済期間と保険料免除期間(納付猶予期間を含む)を合わせた期間が3分の2以上あること、となっている。しかし、特例措置によって、過去にいくら保険料を滞納していても、初診日の属する月の前々月までの1年間だけ滞納期間がなければ、障害基礎年金は支給される。また、障害年金を受給するために最低限必要な拠出年数という概念が存在しないため、加入直後の保険事故にも対応している。さらに、免除期間や学生納付特例期間しか有しない者が障害の状態になった場合であっても、保険料拠出者と全く同様の障害基礎年金が支給される。そして、初診日に20歳未満であった者

には、保険料拠出が無くとも、第30条の4に基づく障害基礎年金が支給される。この無拠出の障害基礎年金は、(所得制限を有するが、その基準が緩やかなため、)実態的には、通常の障害基礎年金と給付面での違いはない。

その一方で、あるいは、そうであるがゆえに、拠出要件を満たせなかった無年金障害者については、特別な救済策は用意されておらず²⁾、一般的な公的扶助である生活保護の対象となる。しかし、生活保護では、受給にスティグマが伴うだけでなく、補足性の原理によって、親族による扶養が優先されるため、受給のハードルが高く、無年金であっても、保護が受けられるとは限らない。その意味で、障害年金を補完する機能は限定的となっており、無年金障害者の多くは家族の経済的援助を通じて生活している〔無年金障害者の会(2005), p.17〕。現状では、障害年金と生活保護の間に深刻な隙間が生じている可能性が高く、その部分は家族による扶養で補われている。この状況を放置することは家族の負担を重くするだけでなく、本人の自立を妨げる恐れがある。

確かに、20歳以降の保険料滞納については、本人の責任が全く無いとは言えない。しかし、若年期の経済的理由や理解不足、雇用形態の多様化などを背景として滞納率が高くなっていること、障害年金の場合は、短期間の未納でもほぼ一生に渡って無年金になるケースがあることも考慮すれば、(無年金障害者に障害年金を支給することは望ましくないとしても、)保険料滞納をすべて本人の責任として、無年金となった場合の救済を生活保護に委ねることには問題もあるように思われる。

なお、欧米諸国を確認すれば、保険料を財源とする障害年金は、拠出原則をより厳格に維持する一方で、障害年金の内あるいは外に、障害者向けの無拠出給付が設けられている。これらの無拠出給付は、すべて税を財源とし、特定の無年金障害者を対象とするのではなく、無年金や低年金の障

²⁾ ただし、国民年金制度の発展過程において生じた特別な事情に基づく無年金障害者(国民年金の任意加入期間に加入しなかったことにより無年金障害者となっていた学生や専業主婦等)については、特別障害給付金による救済が図られている。

害者に一律に対応している。また、これらの給付には、原則として、所得制限や資産要件が設けられているが、一般的な公的扶助とは異なり、障害状態にあることを支給要件とする給付となっており、運営組織や扶養要件などの面でも区別が行なわれている。そして、障害者の場合、高齢者の場合以上に、こうした給付の役割が大きくなっている。

2 障害年金の給付水準

現行の障害年金の課題として、給付水準も挙げられる。障害年金の給付水準の国際比較は極めて難しいが、国際的に見ても、2級以上の障害厚生年金は遜色のない水準にある一方で、障害基礎年金のみの場合の水準は極めて低いと考えられる〔百瀬（2011），p.206〕。日本では、障害基礎年金のみの受給者が圧倒的に多いため、給付水準を考える場合は、障害基礎年金の水準が重要となる。この障害基礎年金の水準は、新規裁定の多い2級の場合で老齢基礎年金の満額と同額に決められている。

老齢基礎年金の水準は、基礎年金創設時に、総理府「全国消費実態調査」をもとに、当時の65歳以上の高齢者の基礎的な消費支出（食料費、住居費、光熱費、被服費）を賄うことが出来る水準として設定されている³⁾。また、この水準は、「現役時代に自立した生活を営んで構築した生活基盤と合わせて、一定の水準の自立した生活を可能とする考え方で設定されており、基礎年金だけで生活保護の水準を上回らなければならないという考え方はとっていない⁴⁾」とされている。

しかし、高齢者と障害者では基礎的な消費支出が異なるだけでなく、障害者の場合、（特に発症年齢が比較的若い精神の障害の受給者が増えていることから、）現役時代に一定の生活基盤を構築した者を前提とすることができない。障害年金受給者においては、障害に伴う特別な出費が生じる一方で、報酬比例部分の利用可能性が低く、貯蓄などの資産形成を受給前に行うことも難しい。そ

れゆえ、以上のような考え方に基づいて設定された給付水準を障害基礎年金にも当てはめることが適切であるとは言いきれない。この給付水準の問題が、後述するように、他の年金受給者に比べて、障害年金受給者において、生活保護を併給する者の割合が高くなっていることの背景のひとつと考えられる。さらに、今後は、マクロ経済スライドによる給付水準の低下の影響が障害基礎年金にも及ぶことに注意する必要がある。

こうした理由から、障害基礎年金2級の水準を老齢基礎年金から切り離し、それを引き上げることが望ましいと考えられるが、そうした取扱いへの変更は現実的には難しいであろう。また、障害基礎年金2級の受給者と一口に言っても、その実態は多様であり、報酬比例部分（や労災年金）も同時受給している者、持ち家を保有している者、一般就労をしている者、障害に伴う特別な経費がほとんどかからない者もあり、老齢ではなく障害であるという理由だけで一律に給付額を上げることの問題点も指摘できる。

それゆえ、障害と老齢の違いは、定型的な給付を行う年金制度の枠内ではなく、年金制度の枠外で、個別の事情に応じて補っていくことを検討する必要があるかもしれない。例えば、障害者向け手当の見直し、年金受給者向け住宅手当や低年金を補うような所得制限付きの無拠出給付の創設といった方向が考えられる。今後実施予定の障害年金生活者支援給付金は、このような観点からその意義を認めることができる。ただし、この給付金は、低所得とは言えない障害年金受給者にも支給が行われる可能性がある一方で、3級の障害厚生年金受給者に対しては、低所得であっても支給されないという特徴がある〔百瀬（2013），pp.50-52〕。

3 障害年金の1級加算

日本の障害年金には加算制度があり、障害基礎年金でも障害厚生年金でも1級の場合には25%の加算がつく。欧米諸国では、このような加算を年

³⁾ 国会会議録（衆議院 社会労働委員会 昭和59年12月6日）を参照。

⁴⁾ 厚生労働省「公的年金制度に関する考え方（第2版）」を参照。

金制度内に設けている国は少ない。加算制度は日本の障害年金の特徴であるが、この加算のあり方も課題のひとつと言える。

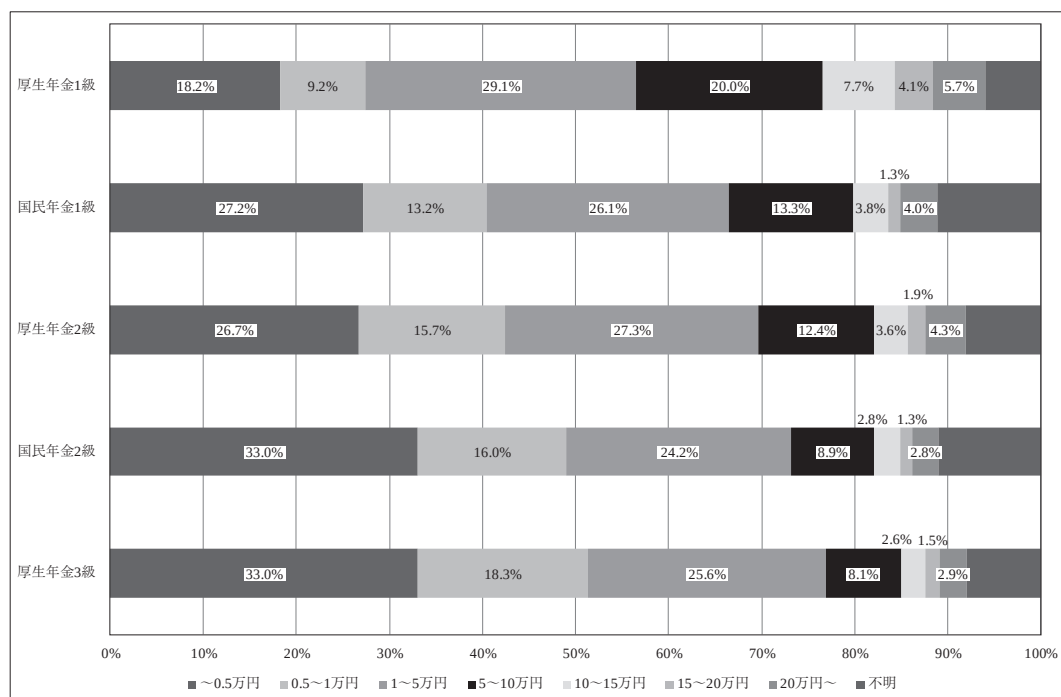
障害者は、所得の喪失だけでなく、障害に伴う特別な出費の増加にも直面する。その内容は様々であるが、特に大きなウェイトを占めるのは、医療や介護のための出費であろう。その多くは、現物（サービス）給付の形で公的に保障されているが、自己負担の存在も含めて、すべてがそれで賄われるわけではない。

こうした出費の増加に対応する所得保障制度が障害者向け手当であり、日本では、国レベルの制度として、特別障害者手当が存在する。ただし、同手当は、おおむね身体障害者手帳1級・2級程度の障害が重複している場合や最重度の知的障害や精神障害がある場合など、在宅で著しい重度の障害があり、日常生活において常時介護を要する者だけを支給対象としている。さらに、本人のみならず扶養義務者等の所得による支給制限もある。

それゆえ、2013年度末現在の受給者数は12.1万人、障害年金受給者の6%程度であり、その役割が極めて限定的になっている。

一方で、障害年金の加算制度も、こうした出費の増加に対応した給付と考えることができる。1級の加算については、過去の『厚生白書』などにおいて、介護加算という位置づけが与えられており、近年は明確な説明がなされていないものの、今日でもそのように理解することができる。受給者全体に占める1級受給者の割合は年々低下しているが、現在でも、障害年金受給者の4割弱がこの加算を受け取っており、その役割は大きい。

しかしながら、この加算は、年金制度上の障害等級にもとづいて一律に行われており、各人が必要とする介助費などの多寡を反映したものとはなっていない。例えば、「障害年金受給者実態調査」によって、受給者の障害等級と治療・療養・介助にかかる月額費用の関係をみると、次のようなことが分かる（図2）。



出所：厚生労働省「平成26年 年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」より作成。

図2 障害年金受給者の障害等級別の治療・療養・介助にかかる月額費用

まず、年金制度の障害等級上は同じであっても、治療・療養・介助にかかる月額費用は受給者間で大きく異なる。また、そのばらつき具合については、障害厚生年金1級の受給者において、出費の多い者の割合が高くなる傾向があるものの、各障害等級であり大きな差が存在しない。1級の受給者であっても、そうした負担がほとんどない場合があり、2級や3級の受給者でもそうした費用負担が重い場合がある。

障害に伴う特別の出費は、治療・療養・介助費用に限らないが、その必要額は個人により大きく異なるだけでなく、年金制度上の障害等級とその費用の多寡は一致しておらず、1級の場合に一律に25%を加算するのは問題が大きい。加算制度と特別障害者手当の役割分担を整理し、年金制度外の仕組みを拡充することで対応する方が適切であると思われる。

4 障害年金と生活保護

障害年金と生活保護という論点では、障害年金を受給しても最低限度の生活を営むことができず、生活保護を同時に受給せざるを得ない併給者の多さとその増加が課題と言える。

厚生労働省「平成25年度 被保護者調査」によれば、2013年7月末日現在、障害年金も受給している被保護者は約12.1万人であり、これは同年度末現在の障害年金受給者の6.0%に相当する。同様の数値が、老齢年金受給者では1.1%、遺族年金受給者では0.6%であることと比べれば、その高さが際立っている（表3）。なお、障害年金と生活保護の併給者の年齢構成を見た場合、23.2%が65歳以上の受給者であるが、障害年金受給者の年齢分布

と比較した場合、高齢障害者以外において併給者の割合が若干多くなっている。相対的に就業率の高い65歳未満の受給者であっても、障害年金で貧困を防ぐことが難しくなっている。

また、10年前の同時受給は約7.2万件、障害年金受給者に占める割合は4.2%であり、この間に調査項目の変更があったため、その影響も若干受けているものの、同時受給が年々増加しており、障害年金の防貧機能の低下傾向が見られる。今後、マクロ経済スライドによって、障害年金の給付水準が低下していくなかで、障害年金と生活保護の併給はますます増加していくことが予想される。

そして、障害年金受給者が生活保護を併給した場合、障害年金は全額収入認定され、保護費はその分だけ減額される。同時受給の増加は、（受給者にとっての）障害年金の意義が失われていくことを意味する。障害年金の給付水準の引上げ、あるいは、障害者雇用の拡大や障害者向け手当の充実などによって、こうした状況の増加を食い止める必要があると思われる。

このように、障害年金と生活保護の併給者が増加する一方で、障害年金を受給できずに生活保護を受給する障害者がそれ以上に増加していることにも注意する必要がある。その理由として考えられることのひとつは、65歳以降に障害の状態に至った被保護者の存在である。欧米諸国でも日本でも、老齢年金支給開始年齢以降に障害の状態に至った場合は、障害年金の給付対象とはならない。もうひとつは、いわゆる無年金障害者の存在に加えて、障害の状態に至っていても、障害認定の基準を満たせずに障害年金を受給できない被保護者の存在である。

表3 年金と生活保護の併給状況（2013年度）

	年金受給者数 (A) 単位：千人	年金受給有の被保護者数 (B) 単位：人	年金生保併給率 (B/A) 単位：%
障害年金	2,009	120,505	6.0
老齢年金	39,270	426,067	1.1
遺族年金	6,615	38,746	0.6

注1：各年金の（A）は、厚生年金保険と同一の年金種別の基礎年金を併給している者の重複分を控除した場合の数値である。注2：老齢年金の（B）は、通算老齢年金も含めた数値となっているため、老齢年金の（A）にも通算老齢年金を含めている。

出典：（A）は厚生労働省「平成25年度 厚生年金保険・国民年金事業年報」に、（B）は厚生労働省「平成25年度 被保護者調査」に基づく。

表4 障害種類別・手帳の程度別の年金・生活保護受給率および就業率（2013年度、東京都）単位：％

	手帳の程度	年金受給率	生活保護受給率	就業率	収入なし
精神障害者	1級	51.2	18.6	16.3 (9.3)	16.3
	2級	56.6	35.2	28.8 (17.6)	6.7
	3級	33.9	32.2	36.6 (30.4)	11.5
知的障害者	1度	96.8	—	12.9 (—)	3.2
	2度	81.8	1.8	39.1 (0.9)	4.9
	3度	77.6	1.6	73.3 (20.8)	3.8
	4度	47.4	7.3	75.0 (50.7)	6.5
身体障害者	1級	81.5	8.0	23.6 (19.6)	2.6
	2級	77.3	7.2	24.5 (22.7)	3.1
	3級	76.1	8.8	19.8 (19.0)	3.7
	4級	76.6	5.2	24.8 (23.0)	3.8
	5級	65.0	6.5	39.0 (36.6)	3.3
	6級	67.9	7.5	33.3 (31.4)	2.5

注1：「年金受給率」（「生活保護受給率」）は、障害種類・手帳の程度別の有効回答数に占める年金・恩給（生活保護）を受給している者の割合である。注2：「就業率」は、障害種類・手帳の程度別の有効回答数に占める収入を伴う仕事をしている者の割合である。表中の数値には、福祉的就労をしている者も含めている。（ ）内の数値は、福祉的就労を除いた場合の就業率である。注3：「収入なし」は、障害種類・手帳の程度別の有効回答数に占める年金・恩給、手当、生活保護を受けておらず、その他の収入もなかった者の割合である。

出所：東京都福祉保健局総務部総務課『障害者の生活実態－東京都福祉保健基礎調査報告書（統計編）－平成25年度』より作成。

欧米諸国と比較した場合、日本では、医学的な機能障害の状態や日常生活能力の制限度合が重視された障害認定となっている点に特徴がある。このような障害認定のもとでは、その対象範囲が狭くなり、稼得能力の減退を理由に所得保障を必要とする障害者を包括しきれないという問題が生じうる。

実際に、「平成25年度 東京都福祉保健基礎調査」によって、（調査対象者は東京都内居住者に限定されるものの、）障害種類別と手帳の程度別に、年金受給率を確認すれば、障害者手帳を所持していても年金を受給していない障害者が一定割合存在することが分かる（表4）。特に、精神障害者や軽度の知的障害者では年金を受給していない者が多い。

傾向的には、障害の程度が軽度になるほど、年金受給率が低下する一方で、就業率が増加する。年金を受給していない障害者は仕事をしている者であり、仕事をしていない障害者は年金を受給できているようにも見える。しかし、実際には、表

5で示すように、仕事をしている障害者でも年金を受給している者がいる一方で、仕事をしていない障害者で、年金も受給していない者が少なくない。特に精神障害者では、仕事をしていない者であっても、年金受給率は50％に満たない。

障害年金を受給できず、就労収入もない場合（あるいは、就労収入額が低い場合）は、家族に扶養されるのでなければ、生活保護に至る可能性が高い。生活保護を受給する障害者は、厚生労働省「平成25年度 被保護者調査」によれば、2013年度末現在、約36万人である。この人数は、過去10年間で1.8倍（15年間で約2.7倍）になっており、併給者の伸び以上に増加している。特に精神障害と高齢の身体障害での被保護者の増加が著しく、それが全体の伸びを牽引している。なお、「被保護者調査」では、障害者は「障害者加算⁵⁾を受けている者または障害、知的障害等の心身上の障害のため働くことができない者、もしくはそれと同等の状態にある者」と定義されているが、「障害者加算を受けていない精神病（精神障害）を主傷病とする

⁵⁾ 障害者加算は、身体障害者手帳の3級以上（精神障害者福祉手帳の2級以上）あるいは障害年金の障害等級2級以上で認定される。

表5 障害種類別・仕事の有無別の年金受給率（2013年度，東京都）単位：％

	仕事の有無	年金受給率
精神障害者	仕事をしている	38.3
	仕事をしていない	49.6
	福祉的就労をしている	44.7
知的障害者	仕事をしている	43.9
	仕事をしていない	72.2
	福祉的就労をしている	76.4
身体障害者	仕事をしている	56.0
	仕事をしていない	83.7
	福祉的就労をしている	84.4

出典：表4に同じ。

者」はそこに含まれていない。後者も含めて障害者をカウントした場合、その数は約50万人に達する。また、「被保護者調査」では把握できない障害者、例えば、障害者加算対象外となる身体障害や知的障害のある者も含めれば、その数はさらに増加することになるであろう。併給者の人数と比較すれば、その多くは障害年金を受給できずに生活保護を受け取っていると考えられる。

このように生活保護を受給する障害者が増加する一方で、障害の状態にあっても、障害年金、生活保護ともに受け取っていないケースも存在する。表4の「収入なし」は、障害種類別と手帳程度別に、年金・恩給、手当、生活保護を受けておらず、その他の収入もなかった者の割合を示している。精神障害者や軽度の知的障害者を中心に、就労が難しい場合であっても、年金の支給要件を満たせず、同時に生活保護の受給もしておらず、家族による援助のみで生活しなくてはならない者がいることが分かる。また、知的障害者が主たる対象となっている調査であるが、きょうされん「障害のある人の地域生活実態調査」でも、回答者の1割弱は、障害年金も生活保護も受給していないことが示されている。

障害年金が軽度の障害も含めてすべての障害を対象とすることは現実的ではない。しかし、障害年金を受給できずに生活保護に至る障害者が増えている実態やいずれの所得保障も受けられない障害者が存在していることを踏まえれば、障害年金の給付対象者の範囲が現在のままで良いのか、再

考の余地があると思われる。

5 障害年金と就労

障害年金と就労という論点において、欧米諸国で課題とされていることは、年金給付が就労を阻害するという側面である。障害年金の給付対象者は、通常、身体的・精神的な機能障害を原因として稼得能力（稼得活動に従事することによって所得を獲得する能力）を喪失・減退した者となっている。そのため、原則として、機能障害を有していても、就労して十分な所得を稼げるのであれば、年金給付の対象外となる。そのような場合、申請時であれば申請が却下され、受給後であれば給付が打ち切られる。あるいは、受給者の労働時間や所得額によって、年金額が減額される。こうした取扱いは、精神疾患に基づく申請者の増加などにより、給付対象者の認定が困難になっていることとあいまって、障害者に対して、就労ができる場合であっても、あえて就労をせずに、現金給付を受け取るという行動を促す可能性がある。

日本の状況はそれとはやや異なる。日本の障害年金では、原則として、就労をして収入を得たとしても、それをもって障害年金が直ちに支給停止になったり、年金額が減額されたりすることはない。確かに、（受給者本人が拠出を行っていない）第30条の4に基づく障害基礎年金には所得制限があるが、その基準は緩やかに設定されており、それによる支給停止を受けている者は僅かである。

実際に、「障害年金受給者実態調査」によれば、障害年金受給者の就業率は全年齢で27.6%となっている。さらに、65歳未満に限定した場合、就業率は35.1%であり、その数値は前回調査と比較して5%ポイント増加している。もちろん、就業しているといっても、福祉的就労や臨時・パートであることが多く、労働収入も少ない者が多い。特に障害基礎年金のみの受給者では、就業者のうち障害福祉サービス事業所等や地域活動支援センター・小規模作業所で働く者が47.7%、臨時・パート等で働く者が18.5%である。また、その半数以上は仕事による年間収入が50万円未満である。

その一方で、障害年金を受給しながら一般就労をしている者も少なくない。特に障害厚生年金の受給者では、就業者の4割弱が常勤の会社員・公務員等であり、就業者の1割弱は仕事による年間収入が500万円以上である。年金月額が高い者であっても、高額の就労収入を受け取っている者がおり、例えば、年金月額が18～22万円の受給者であれば、年金を受給しながら就業している者のうち、3割強は就労収入500万円以上である。

障害年金を受給しながら就労をする者がいる一方で、有期認定の場合、更新時の就労状況によって、障害等級の変更が行われ、結果として、年金額の減額や年金支給の打ち切りが行われることがある。障害年金では、障害基礎年金のみの受給者が多くなっているが、その受給者の障害等級が2級から3級になれば、障害年金が一切支給されなくなることを意味する。このような支給停止の実態については、全国レベルでははっきりしないところがあることや受給権者全体で見た場合はその割合が小さいことにも留意する必要があるが、近年、特に精神障害の受給者において、こうした事例が実数として増加しているとの指摘が見られる⁶⁾。

精神障害の受給者の中には、障害年金があることによって、自分に合った適度な就労ができている者もあり、年金の支給が停止された場合、そのことによって就業継続ができなくなることもある。また、年金支給が打ち切られた場合、受給者は大きく動揺し、症状が悪化するという事態も生じ得る⁷⁾。にもかかわらず、打ち切りの可能性があるとすれば、有期認定の精神障害の受給者に対して、就労を開始することや就労時間を増やすことを強く阻害することになるであろう。

日本の障害年金では、受給者が働いた場合に、どれだけ就労所得があっても、年金給付の減額なしでそのまま全額支給されるケースがある一方で、障害種別や認定期間によっては、就労を続けることによって、年金給付が全額支給停止されてしまうケースがある。このような両極端な取扱い

は、受給者に及ぼす影響が大きいいため、受給者が就労した場合には、より緩やかに調整する方法を導入する方が望ましいと思われる。例えば、障害種別、認定期間を問わずに、受給者の就労所得と障害年金の合計額が一定額を超えた場合、就労所得に応じて、障害年金の一部を減額して、総所得は必ず増えるようにすることなどが考えられる。

Ⅲ 障害年金の展望

今後の障害年金の展望を考える際には、その対象者である障害者の現在の所得や貧困の状況を把握し、それに基づいた見直しを進めるという視点が重要であろう。しかしながら、障害者の所得や貧困の状況を把握することは、データの制約があり、現時点では、極めて困難である。そうしたなかで、山田他（2015）は、「障害や身体機能の低下などで、手助けや見守りを必要とする者（要介助障害者）」という、かなり限定された形ではあるが、その所得構成や貧困率を推計している。

分析結果では、(a) 社会保障給付を考慮しても要介助障害者本人の所得が極めて低いこと、(b) 要介助障害者の貧困リスクはそうでない人より2倍高く、3割前後が相対的貧困にあること、(c) 特に50代以降の単身の要介助障害者の貧困率が高く5割を超えること、(d) 就労所得を中心とした本人市場所得が相対的貧困を回避するための決定的要因となる一方で、(e) 本人就労所得がない場合、同居による世帯員間の所得移転が行われたとしても貧困率が高いままであることなどが示されている。また、貧困率の国際比較はさらに難しいものの、OECD（2010）で推計されている欧米諸国の障害者の貧困率と比較した場合、要介助障害者の貧困率は先進国の中でも高い部類に入り、障害のない人との格差も大きくなっている。障害者における貧困の削減という観点から、就労支援策とあわせて、障害者の所得保障制度、とりわけ障害年金の充実に対する期待は大きい。

その一方で、障害年金は公的年金の一給付と

⁶⁾ 東京新聞「障害基礎年金 支給停止や減額6割増 10～13年度」（2015年1月5日付朝刊）を参照。

⁷⁾ 精神障害を有する年金受給者と就労の関係については、青木（2015）によるアンケート調査も参照。

なっている以上、今後の障害年金の展望は、年金改革の動向にも左右される。特に、2004年改正が障害年金に及ぼす影響を無視することはできない。

2004年改正では、保険料水準固定方式とマクロ経済スライドが導入され、将来の保険料水準を固定したうえで、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みが取り入れられた。マクロ経済スライドが発動されれば、被保険者の減少や平均余命の伸びを勘案した調整率の分だけ、スライド率が抑制され、給付水準は、実質的に低下していくことになる。障害年金の給付設計は老齢年金に準じるものとなっているため、少子高齢化を背景とした給付水準の削減は、障害年金にも等しく適用される。

しかしながら、障害年金では、受給者が公的年金以外の資産形成を受給前に行うことが難しく、また、受給者の多くは基礎年金部分しか受給していないため、マクロ経済スライドによる給付水準の低下は障害年金受給者により深刻な影響を与える。また、障害年金の場合、老後の所得保障の充実において大きな役割を担っている企業年金などの私的年金で公的年金の縮小を補うことが難しい。さらに、老齢年金のように、受給開始年齢の繰下げの選択といった形で年金額を引き上げることもできない。

2004年改正の影響のもうひとつは、老齢、遺族、障害の3種類の年金で一種のゼロサムゲームが生じるということである。保険料率上限が固定され、その範囲内で年金給付を行う場合、3種類の年金が年金財政的に区別されていない以上、障害年金の給付水準の一律引上げや給付対象者の大幅な拡大をすれば、そのしわ寄せが老齢年金や遺族年金に及ぶことになる。他の条件を所与とした場合、現時点での障害年金の充実は、将来世代の老齢年金の所得代替率にマイナスに作用する。

このように、2004年改正によって、長期的に見れば、障害者に対する所得保障が後退していく一方で、この改正によって、障害年金を充実させることが難しくなっている。

こうした年金改革の動向に加えて、障害と老齢

のリスクとしての性格の違いが大きくなっていることも踏まれば、公的年金から障害年金を切り離していくことも一つの案として考えられる。実際に、老齢年金と障害年金を別制度で運営している国も少なくない〔百瀬(2011), pp.213-215〕。ただし、このような大幅な改革を実施することが極めて難しいことも事実である。また、若い世代の公的年金に対する信頼感の確保という点で、障害年金が公的年金制度のなかにあることの意義をますます強調せざるを得なくなっている。

結論として、2004年改正のフレームワークを前提とした場合、障害ゆえに実際に働くことが困難になっている者（で拠出要件を満たしている者）に対する障害年金のカバレッジを広げることが必要であるとしても、本稿で指摘したような課題の多くは、年金制度外の障害者向け手当、保健福祉施策・雇用施策の充実などで対応するしかないという状況にある。もちろん、諸外国に比べて、対GDP比でも、対公的社会支出比でも小さくなっている障害関連の社会支出の規模を増やさない限り、年金制度外での施策の財源を確保することも容易ではない。

もし、現在の年金改革の動きの中で、障害年金額が引き上げられる可能性があるとするれば、2014年財政検証のオプション試算で提示された納付年数の上限延長だけであろう。基礎年金給付算定の時の納付年数の上限を現在の40年から45年に延長し、納付年数が伸びた分に合わせて基礎年金が増額する仕組みに変更するという案であるが、これを満額の変更という形にするのであれば、障害基礎年金が増額されることになる。

参考文献

- 青木聖久(2015)「障害年金における受給継続と就労との関係—精神障害を有する本人と家族からのアンケート調査を通して—」『日本福祉大学社会福祉論集』No.133, pp.47-73。
- きょうされん(2012)「日本の障害の重い人の現実(きょうされん地域生活実態調査最終報告)」。
- 精神障害年金研究会(2013)『障害年金請求援助・実践マニュアル』中央法規出版。
- 永野仁美(2012)「障害年金の意義と課題」日本社会保険法学会編『これからの医療と年金』法律文化社、

- pp.250-269。
- 福島豪 (2015) 「障害年金の法的問題：問題の素描」『週刊社会保障』No.2832, pp.48-53。
- 無年金障害者の会 (2005) 『無年金障害者の実態 調査結果報告書』無年金障害者の会。
- 百瀬優 (2010) 『障害年金の制度設計』光生館。
- (2011) 「欧米諸国における障害者に係る所得保障制度と日本への示唆」『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成22年度 総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金 政策科学総合研究事業 (政策科学推進研究事業), pp.203-227。
- (2013) 「障害年金の視点から見る平成24年年金制度改革」『週刊社会保障』No.2747, pp.50-55。
- (2014) 「なぜ障害年金の受給者は増加しているのか？」『早稲田商學』No.439, pp.461-476。
- 山田篤裕・百瀬優・四方理人 (2015) 「障害等により手助けや見守りを要する人の貧困の実態」『貧困研究』No.15, pp.99-121。
- 山村りつ (2014) 「所得か自立生活か：わが国の障害年金をめぐる今日的課題」『政経研究』Vol.51, No.3, pp.649-679。
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work*, OECD.

(ももせ・ゆう)

Disability Pension: Problems and Prospects

Yu MOMOSE*

Abstract

The disability pension system in Japan has been facing the problem of an increasing number of pensioners with psychiatric or intellectual disabilities, but neither the ratio of pensioners nor the fiscal scale is so large from an international perspective. On the other hand, the current system has problems such as regional differences in disability evaluation, the people with disabilities who cannot be pensioners, low benefit levels, inefficiencies in the additional amount system, the decreased function of poverty prevention, the narrow range of the benefit target people, and the discrepancies between responses to the pensioners who enter the work-force.

There is a high expectation for reviewing the disability pension system due to the problems above as well as the incomes and poverty conditions of people with disabilities. Also, by the macro-economic slide formula adopted in the amendment in 2014, the income security of people with disabilities is expected to recede in the long term. However, the premium level fixation method has made it difficult to develop the disability pension itself.

Keywords : disability pension, pension reform, public assistance, disability allowance, disability policy

* Associate Professor, Ryutsu Keizai University Faculty of Economics

特集：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

遺族年金制度の課題と展望

菊池 馨実*

抄 録

公的年金は、日本の社会保障制度の中でも、所得保障の中核を担う制度として発展してきた。なかでも遺族年金は、主たる生計維持者の死亡後における遺族の生活保障に寄与し、これらの者が貧困に陥るのを防ぐ役割を果たしてきた。本稿では、遺族年金の歴史的展開過程や現況、支給要件を中心とした仕組みを概観するとともに、配偶者要件と生計維持要件をめぐる法的論点につき検討した。そのうえで、遺族年金の支給要件に関する男女差をめぐる裁判例の動向を紹介しながら、変容する社会経済状況を前提とした遺族年金のあり方について論じた。遺族年金のあり方が、婚姻法秩序や労働市場のあり方との関係を抜きにしては論じられないことを踏まえながらも、「あるべき社会」に向けて最低限必要な制度改革を怠ることのないよう、適時適切に政策論議を積み重ねていく必要がある。

キーワード：遺族年金，国民年金，厚生年金保険，生計維持要件，配偶者要件

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.354-369.

I はじめに

公的年金は、社会保障制度の中でも、所得保障の中核を担う制度として発展してきた。ただし、多くの国民が関心をもち、また多くの場合、政策・制度のあり方が論じられるのは、老齢年金である。公的年金は、老齢・障害・遺族という3つの仕組みから成り立っているものの、遺族年金に焦点が当たることはそれほど多くなかったと言える。しかし、遺族年金は、主たる生計維持者の死亡後における遺族の生活保障に寄与し、これらの者が貧困に陥るのを防ぐ役割を果たしてきた。

本稿では、遺族年金制度に焦点を当て、その歴

史的展開や概況、現行制度の仕組みを確認するとともに、遺族年金制度を取り巻く課題と展望について、若干の考察を行うものである。その際、遺族年金をめぐる法的紛争が少なくないことから、主要な法律上の論点と裁判例の動向についても適宜みておきたい。

以下では、2で、遺族年金の歴史的展開と現況を確認した後、3で、支給要件を中心とした遺族年金の仕組みを明らかにする。その際、配偶者要件と生計維持要件をめぐる法律問題については節を改めて検討を行う。次いで、4では、家族の多様化、女性の就労促進など社会状況が大きく変化しつつある現状を踏まえて、遺族年金のあるべき方向性について、裁判例の動向も踏まえながら、支給要

* 早稲田大学法学学術院 教授

件に係る男女差の問題を中心に論じることにした。

なお、本稿では、公的年金の中核である国民年金法と厚生年金保険法を中心に検討することをあらかじめお断りしておく。

Ⅱ 遺族年金の歴史と概況

1 遺族年金の歴史

まず、日本の遺族年金の大まかな歴史の変遷を、本稿の主たる考察対象である支給要件を中心にみておきたい。

日本の公的年金は、創設当初から、老齢年金のみならず障害・遺族年金をその一部として包含していた。厚生年金保険の前身である労働者年金保険法（1941〔昭和16〕年成立）においても、死亡が、老齢、廃疾、脱退と並ぶ保険事故とされ、遺族年金が、養老年金、廃疾年金及び廃疾手当金、脱退手当金とともに保険給付の一部とされた。遺族年金は、当初、養老年金を受けるに必要な資格期間を満たしている者が死亡したときに、その遺族（死亡者と死亡当時から同一戸籍内にあり、死亡当時その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）に支給するものとされ、支給期間10年の有期年金であった〔厚生省（1988）、p.559〕。名称を厚生年金保険法に改め、職員や女子を適用対象とした1944（昭和19）年同法改正では、支給期間を10年から終身年金に改めるとともに、業務上の事由による死亡を中心に充実が図られた（戦後、労働者災害補償保険法〔1947（昭和22）年〕の実施までは、業務上外を問わず、労働者年金保険ないし厚生年金保険の対象とされていた。〔厚生省（1988）、p.563〕）。戦後になると、給付の充実改善の観点から、1948（昭和23）年改正により寡婦年金、鰥夫年金及び遺児年金の新設などがなされた。

財政方式を完全積立方式から修正積立方式に変更した1954（昭和29）年厚生年金保険法改正では、従来の遺族年金、寡婦年金、鰥夫年金及び遺児年金を遺族年金に統一し、（ア）老齢年金の受給資格期間を満たしている者、（イ）6カ月以上在職して

いる被保険者、（ウ）1、2級の障害年金受給者等が死亡した場合に支給することとした。また遺族年金を受ける資格のある遺族の範囲を、（ア）被保険者等の死亡当時その者によって生計を維持していた子（18歳未満若しくは「不具廃疾」のため労働能力がないもの）と生計を同じくしている妻、（イ）40歳以上の妻（55歳までは支給停止）、（ウ）18歳未満若しくは「不具廃疾」である子若しくは孫、（エ）60歳以上の夫、父母、若しくは祖父母とした〔厚生省（1988）、p.871〕。

1959（昭和34）年に成立した国民年金法により、いわゆる国民皆年金が実現した。同法では、拠出制年金として、母子年金、遺児年金及び寡婦年金、補完的、経過的な福祉年金として、母子福祉年金が設けられた。このうち、拠出制の母子年金の支給要件は、被保険者が夫と死別し、夫によって生計を維持していた18歳未満の子（20歳未満の廃疾の状態にある子を含む）の生計を維持する場合において、その者が所定の保険料納付要件を満たしていることとされた。また、拠出制の遺児年金は、被保険者又はかつて被保険者であった者が死亡した場合で、その者が死亡前に所定の保険料納付要件を満たしているときに、その者によって生計を維持していた18歳未満の子（20歳未満の廃疾の状態にある子を含み、生計を同じくする父又は母がいるときを除く）に支給することとし、拠出制の寡婦年金は、被保険者又はかつて被保険者であった65歳未満の夫が死亡した場合で、その夫が死亡前に老齢年金の支給要件を満たすに必要な保険料を納付しているとき（その夫が障害年金の受給権者であったことがあるときを除く）に、その夫と10年以上婚姻関係を継続した妻に、60歳から65歳までの間、支給することとした〔厚生省（1988）、pp.1396-1397〕。

1961（昭和36）年同法改正では、配偶者のいない女子（祖母や姉など）が孫、弟妹と生計を同じくしている場合において、これらの者の生計を維持していた者が死亡したときに、準母子年金を支給することとするとともに、母子年金、準母子年金及び遺児年金の受給資格期間である3年を短縮し、1年間の保険料納付で支給できることとした

〔厚生省（1988），p.1400〕。

1965（昭和40）年厚生年金保険法改正では、遺族年金を受けることのできる妻についての年齢制限及び妻に対する遺族年金の若年停止を廃止した〔厚生省（1988），p.1412〕。

1966（昭和41）年国民年金法改正では、母子年金、準母子年金及び遺児年金の拠出要件について、被保険者期間が引き続いていなくても、（ア）直近の基準月の前月までの被保険者期間が合算して3年以上あり、その期間のうち最近の3年が保険料納付済期間若しくは保険料免除期間で満たされているか、（イ）又は直近の基準月の前月までの被保険者期間が合算して1年以上あり、かつ、その期間のうち最近の1年が保険料納付済期間で満たされていればよいこととした〔厚生省（1988），p.1415〕。

1976（昭和51）年厚生年金保険法改正では、遺族年金の寡婦加算制度の創設、通算遺族年金の創設がなされ、同年国民年金法改正でも、遺族年金の通算制度が創設された〔厚生省（1988），pp.1840-1841〕。1980（昭和55）年国民年金法改正では、母子年金、準母子年金の受給権者で、他制度から遺族年金を受けることができない者に対して、母子加算及び準母子加算を設けることとした〔厚生省（1988），p.1847〕。

1985（昭和60）年改正では、基礎年金制度の導入に際し、遺族年金についても、1階部分が全国国民共通の基礎年金、2階部分が報酬比例年金という2階建ての仕組みとなった。これに伴い、従来の国民年金法における母子年金、準母子年金及び遺児年金を遺族基礎年金に統合し、被保険者等が死亡したときに、その者によって生計を維持していた（ア）18歳未満の子と生計を同一にしている妻、（イ）死亡した者の18歳未満の子に支給することとした（妻が遺族基礎年金を受給している間は、子に対する遺族基礎年金は支給停止）。保険料納付要件としては、死亡日前に、死亡した者について、保険料納付済期間及び保険料免除期間が加入期間の3分の2以上あるか、又は老齢基礎年金の受

給資格期間を満たしていることが必要であるとした。遺族厚生年金の支給要件についても、遺族基礎年金の受給資格要件を満たしている厚生年金保険の被保険者、又は老齢厚生年金の受給資格要件を満たしている者等が死亡したときに、その者によって生計を維持されていた遺族に対して支給することとし、遺族の範囲を、（ア）遺族基礎年金の支給対象となる遺族（子のある妻、子）のほか、（イ）子のない妻、（ウ）55歳以上の夫、父母、（エ）18歳未満の孫、（オ）55歳以上の祖父母とした（夫、父母、祖父母については60歳から支給。〔厚生省（1988），pp.1864-1866〕。さらに中高齢寡婦加算を創設し、夫の死亡時35歳以上であって、40歳以上65歳未満で生計を同じくする子のない妻に対し、遺族基礎年金の4分の3の額を遺族厚生年金に加算することとした。

1994（平成6）年改正では、子等の年齢要件を改善し、遺族基礎年金の支給要件等となる子等の範囲を18歳に到達する年度の年度末までとするとともに、遺族厚生年金及び老齢厚生年金の受給権を有する者について、遺族厚生年金の額の3分の2に相当する額及び老齢厚生年金の額の2分の1に相当する額を併給できるものとした。

2004（平成16）年改正では、若齢期の妻に対する遺族厚生年金を見直し、夫の死亡時に30歳未満で子を養育しない妻等に対する遺族厚生年金について、5年間の有期給付とするとともに、中高齢寡婦加算について、支給要件となる年齢を、夫死亡時40歳以上に引き上げた。また遺族厚生年金と老齢厚生年金の併給を見直し、自身の老齢厚生年金を全額支給するとともに、改正前の制度の下で支給される額を自分自身の老齢厚生年金の額と比較して、後者の額が少額の場合、その差額を遺族厚生年金として支給することとした。

2012（平成24）年改正では、遺族基礎年金の対象者を父子家庭に拡大した。

2 遺族年金の概況

共済年金を含む公的年金に係る政府統計¹⁾によ

¹⁾ 国立社会保障・人口問題研究所（2016），pp.98-103。

れば、2013（平成25）年度末現在、老齢年金（退職年金）の受給権者数が新制度分67,552,606人、旧制度分2,578,698人であるのに対し、遺族年金の受給権者数は新制度分6,597,424人、旧制度分（通算遺族を含む）746,044人、老齢年金（退職年金）の年金総額が新制度分44,178,029百万円、旧制度分（通算遺族を含む）3,189,046百万円であるのに対し、遺族年金の年金総額は新制度分6,603,985百万円、旧制度分（通算遺族を含む）739,278百万円となっている。また受給権者1人当たり年金額は、新制度分で老齢基礎年金年額663,366円、老齢厚生年金（老齢相当）同1,740,509円であるのに対し、遺族基礎年金同771,060円、遺族厚生年金同996,104円となっている。

これらの数値から推察されるように、遺族年金は、700万人以上（被扶養児童などを加えるとさらに多くの被扶養家族）の生活保障に一定の役割を果たしていることが伺える。

Ⅲ 遺族年金の仕組み

1 支給要件

(1) 遺族基礎年金

遺族基礎年金の支給要件としては、第1に、被保険者又は被保険者であった者が、(a) 被保険者の死亡、(b) 被保険者であった者で、日本国内に住所を有し、かつ、60歳以上65歳未満である者の死亡、(c) 老齢基礎年金の受給権者の死亡、(d) 保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間（任意加入し得るのにしなかった期間などの合算対象期間〔カラ期間〕を含む）が25年に達した者の死亡、のいずれかに該当することが必要である。このうち (a) 及び (b) の場合、死亡日の前日において、死亡日の属する月の前々月までに被保険者期間があり、かつ、その被保険者期間の3分の2以上が保険料納付済期間又は保険料免除期間で満たされていることが必要である（国年37条）。ただし、直近1年間に保険料納付済期間及び保険料免除期間があれば特例的に3分の2以上との要件は充足される（昭和60年改正法附則20条1項）。第2に、遺族基礎年金を受けることができる配偶者

又は子は、被保険者又は被保険者であった者の配偶者又は子であり、①被保険者又は被保険者であった者の死亡当時その者によって生計を維持し（生計維持要件）、かつ、②子については、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子又は20歳未満で1級又は2級の障害の状態にある子で、かつ、婚姻していないこと、③配偶者については、②に掲げた子と生計を同じくすることを要する（同37条の2第1項）。子に対する遺族基礎年金は、配偶者が受給権を取得するとき、原則として支給停止され、生計を同じくするその子の父若しくは母があるときも、その間、支給停止される（同41条2項）。なお、ここにいる「配偶者」は、従来、「妻」と規定されていたのを、2012（平成24）年年金財政強化法により「配偶者」と改め、父子家庭を対象に加えたものである。

このように遺族基礎年金は、国民年金の被保険者等が死亡した場合に、その者によって生計を維持されていた配偶者又は子に支給されるものである。2012（平成24）年改正前は、「妻」を支給対象にしていたことから伺えるように、母子年金としての性格を有するものであった〔堀（2013）、p.475〕。

(2) 遺族厚生年金

遺族厚生年金の支給要件としては、第1に、被保険者又は被保険者であった者が、(a) 被保険者の死亡、(b) 被保険者であった者の、被保険者の資格を喪失した後、被保険者であった間に初診日がある傷病により当該初診日から起算して5年経過前の死亡、(c) 障害等級の1級又は2級の障害の状態にある障害厚生年金の受給権者の死亡、(d) 老齢厚生年金の受給権者又は保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間（任意加入し得るのにしなかった期間などの合算対象期間〔カラ期間〕を含む）が25年に達した者の死亡、のいずれかに該当することが必要である（厚年58条1項。(a) (b) (c) を短期要件の遺族厚生年金、(d) を長期要件の遺族厚生年金という）。このうち (a) 及び (b) の場合、死亡日の前日において、死亡日の属する月の前々月までに国民年金の被保険者期間

があり、かつ、その被保険者期間の3分の2以上が保険料納付済期間又は保険料免除期間で満たされていることが必要である（同項但書）。直近1年間に保険料納付済期間及び保険料免除期間があれば特例的に3分の2以上との要件を充足するのは、遺族基礎年金と同様である。第2に、被保険者又は被保険者であった者の配偶者、子、父母、孫又は祖父母であって（父母、孫又は祖父母はそれぞれ先順位の者がいる場合、遺族にあたらぬ〔同59条2項〕。また妻が受給権を有する期間は、子に対する年金は原則として支給停止される〔同66条1項〕）、被保険者又は被保険者であった者の死亡の当時、その者によって生計を維持し（生計維持要件）、かつ、①夫、父母又は祖父母については、55歳以上であること、②子又は孫については、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子又は20歳未満で1級又は2級の障害の状態にある子で、かつ、婚姻していないこと、を要する（同59条1項）。夫、父母又は祖父母に対する遺族厚生年金は、受給権者が60歳に達するまでの期間、その支給を停止する（ただし、夫に対する遺族厚生年金については、当該被保険者又は被保険者であった者の死亡について、夫が国民年金法による遺族基礎年金の受給権を有するときは、この限りでない。同65条の2）。先述したように、2004（平成16）年改正により、被保険者等の死亡当時、妻が30歳未満で18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子又は20歳未満で1級又は2級の障害の状態にある子のいない場合、5年の有期支給となった。

このように遺族厚生年金は、厚生年金の被保険者等が死亡した場合に、その者によって生計を維持されていた遺族に対して支給されるものである。基本的に定額である遺族基礎年金と異なり、報酬比例であることから、従前生活保障の意味合いをもつということが出来る〔堀（2013）、p.477〕。子のない妻にも支給される（ただし30歳未満の場合、5年の有期支給）ほか、遺族の範囲は遺族基礎年金よりも広いのに対し、子のある55歳未満の配偶者は妻のみに支給され（夫には未支給）、55歳以上60歳に達するまでの夫などは支給

停止とされる点で、遺族基礎年金よりも狭い。

なお遺族厚生年金には、中高齢寡婦加算の制度がある。すなわち（a）遺族厚生年金の受給権を取得した当時40歳以上65歳未満である妻か、又は、（b）40歳に達した当時18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子又は20歳未満で1級又は2級の障害の状態にある子と生計を同じくし65歳未満である妻に対し、夫の被保険者期間が240月（20年）あれば、遺族基礎年金額の4分の3に相当する加算がなされる（厚年62条1項）。このように、中高齢寡婦加算は、夫の死亡による遺族厚生年金の受給権を取得した中高齢の妻や、40歳に達した当時遺族基礎年金の受給権を有していた妻に対し、行われる加算である（妻が遺族基礎年金の受給権を有している間は支給停止される〔同65条1項〕）。

（3）寡婦年金

（3）と（4）は国民年金法で設けられている第1号被保険者に対する独自の給付である。このうち寡婦年金は、夫が国民年金から給付を受けずに死亡し、かつ、夫の死亡による給付がなされない場合、妻に支給される。支給要件は、①死亡日の前日において、死亡日の属する月の前月までの第1号被保険者としての保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が25年以上ある夫の死亡、②夫の死亡当時夫によって生計を維持し、かつ、夫との婚姻関係（事実上のものを含む）が10年以上継続した65歳未満の妻であること、③夫が障害基礎年金の受給権者であったことがなく、又は老齢基礎年金の支給を受けていなかったこと、である（国年49条）。

このように寡婦年金は、国民年金第1号被保険者である夫が死亡した場合に、その者によって生計を維持されていた妻に対して支給されるものである。遺族である妻の生活の保障という意味合いをもつといえる。

（4）死亡一時金

死亡一時金は、①死亡日の前日において死亡日の属する月の前月までの第1号被保険者としての

保険料納付済期間（及び保険料一部免除期間のうち保険料を免除されない分の期間）の月数が36月（3年）以上である者が死亡した場合において、その者に遺族があること、②死亡した者が老齢基礎年金又は障害基礎年金の支給を受けたことがないこと（ただし、遺族基礎年金を受けることができる者がある場合を除く）、を支給要件とする（同52条の2第1項・2項）。死亡一時金を受けることができる遺族の範囲及び順位は法定されており（同52条の3第1項）、未支給年金の場合と同一である。

このように死亡一時金は、第1号被保険者としての被保険者期間が一定月数以上である者が死亡した場合に、その者の遺族に対して支給される一時金である。

2 配偶者要件

公的年金制度の目的は、「健全な国民生活の維持及び向上に寄与すること」（国年1条）、「労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」（厚年1条）である。こうした観点からみた場合、遺族年金において、民法上の婚姻関係の有無にかかわらず、主たる生計維持者と共同生活を営んでいた家族に対する、主たる生計維持者死亡後の生活保障の必要性は高いといえる。そこで、国民年金法及び厚生年金保険法では、「配偶者」「夫」及び「妻」には、婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含むものとされている（国年5条8項・厚年3条2項）。ここにいう「届出をしていないが、事実上の婚姻関係と同様の事情にある者」とは、社会通念上夫婦の共同生活と認められる事実関係及びこのような関係を成立させようとする当事者間の合意が存在する場合の内縁関係上の当事者をいう²⁾。ただし、この点をめぐっては、従来より裁判上しばしば争われてきた。

第1に、いわゆる近親婚（民734条1項）にあたる反倫理的な内縁関係にあるものを含むかという論点がある。この点につき、最高裁判決には、夫の連れ子と同棲し、3人の子をもうけた事案につき配偶者性を否定した原審³⁾を是認し、「厚生年金保険の被保険者である亡Aと直系姻族の関係にある上告人は、仮に亡Aと内縁関係にあったとしても、厚生年金保険法3条2項の規定にいう『婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者』には当たらない」と判示したものがある⁴⁾。その後、叔父と姪という傍系血族3親等の内縁関係の事案につき、最高裁の法廷意見は、社会倫理的配慮及び優生学的配慮という公益的要請を理由として禁止される近親者間における内縁関係は、「一般的に反倫理性、反公益性の大きい関係といふべきであ」り、「殊に、直系血族間、2親等の傍系血族間の内縁関係は、我が国の現在の婚姻法秩序又は社会通念を前提とする限り、反倫理性、反公益性が極めて大きいと考えられるのであって、いかにその当事者が社会通念上夫婦としての共同生活を営んでいたとしても、法3条2項によって保護される配偶者には当たらない」としながらも、3親等の傍系血族間の内縁関係については、「それが形成されるに至った経緯、周囲や地域社会の受け止め方、共同生活期間の長短、子の有無、夫婦生活の安定性等に照らし、反倫理性、反公益性が婚姻法秩序維持等の観点から問題とする必要がない程度に著しく低いと認められる場合には、上記近親者間における婚姻を禁止すべき公益的要請よりも遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与するという法の目的を優先させるべき特段の事情があるものといふべきである」とし、本件事案に照らして特段の事情があるとして配偶者性を認める判断を示した⁵⁾。3親等の傍系血族間の内縁関係についてのみ、極めて限定的に認める判断枠組みと

²⁾ 東京地判昭63・12・12行集30巻12号1498頁、東京地判平元・9・26訟月36巻6号1080頁（いずれも重婚の内縁関係に係る事案）。高松高判平26・4・30判例集未登載（LEX/DB文献番号25504013）は、重婚の内縁に係る事案ではなく、「社会通念上、夫婦の共同生活と認められる事実関係を成立させようとする合意があり、また、夫婦の共同生活と認められる事実関係が存在すると認められる」として、配偶者性を認めた。

³⁾ 東京高判昭59・7・19行集35巻7号956頁。

⁴⁾ 最1判昭60・2・14訟月31巻9号2204頁。

⁵⁾ 最1判平19・3・8民集61巻2号518頁。

いえよう⁶⁾。

第2に、法律上の婚姻関係が解消されていない状態で事実上の婚姻関係が存在する、いわゆる重婚の内縁関係の事案についても数多くの裁判例がある。この点につき、リーディングケースとされる最高裁判決は、戸籍上の妻からの請求に係る事案につき、「戸籍上届出のある配偶者であっても、その婚姻関係が実体を失って形骸化し、かつ、その状態が固定化して近い将来解消される見込みのないとき、すなわち、事実上の離婚状態にある場合には、もはや右遺族給付を受けるべき配偶者に該当しない」⁷⁾とする判断枠組みを示した。その後、最高裁は、同旨の判断枠組みを前提として、「このような事実関係の下では、Aと参加人（法律上の妻…筆者注）の婚姻関係は実体を失って修復の余地のないまでに形がい化していたものというべきであり、他方、被上告人（事実上の妻…筆者注）は、Aとの間で婚姻の届出をしていないが事実上の婚姻関係と同様の事情にある者というべきである」とし、事実上の婚姻関係にあった者からの請求を認容している⁸⁾。このように、法律婚と事実婚が重複している場合、後者の「配偶者」性を判断するにあたっては、判例法理は第一義的に前者の態様に着目し、法律婚の「配偶者」性判断を優先していることが読み取れる⁹⁾。

このように、公的年金は、生活保障の必要性和

いう社会保障法固有の性格に着目し、支給対象者に事実上の配偶者を含めているものの、近親婚の禁止や法律婚主義など民法が規律する婚姻法秩序の維持とまったく無関係ではあり得ず、あくまで日本の法体系全体の中での法律解釈が求められる点に留意する必要がある。したがって、事実婚に同姓婚などが含まれるかという点についても、現時点では消極的に解さざるを得ない。また遺族に対する生活保障という目的からすれば、いわゆる重婚の内縁関係における法律婚と事実婚につき、「割合的解決（たとえば、事実上の婚姻関係が認められる期間に応じて年金を分割する）」といった方策を採ることは、解釈論のみならず制度論としても難しいと言わざるを得ない¹⁰⁾。

3 生計維持要件

遺族年金の支給要件として、被保険者又は被保険者であった者の死亡の当時、その者によって生計を維持していたことを要するという意味で、生計維持要件を充足しなければならない。この要件は、2つの観点から問題となる。

第1に、2で述べた重婚の内縁に係る裁判例で、とりわけ生計関係が希薄な法律上の妻との関係で、「生計維持関係」の存否が問題になることがある¹¹⁾。

第2に、こうした法的紛争の場面とは異なり、以

⁶⁾ その後、平成19年最高裁判決の判断枠組みを用い、配偶者性を認めた事案として、さいたま地判平23・3・23判例自治362号93頁。最近の事案では、厚生年金保険被保険者Aらの養子となる旨の養子縁組の届出をする一方で、Aと内縁関係にあった原告の配偶者性を否定した東京高判平27・4・16判例集未登載（裁判所ウェブサイト）がある。

⁷⁾ 最1判昭58・4・14民集37巻3号270頁（農林漁業団体職員共済組合法）。

⁸⁾ 最1判平17・4・21集民216号597頁（私立学校教職員共済法）。

⁹⁾ 最近でも、重婚の内縁関係をめぐる裁判例は数多い。枚挙に暇がないが、直近では、大阪地判平27・10・2判例集未登載（裁判所ウェブサイト）、東京地判平27・5・15判例集未登載（LEX/DB文献番号25530122）、東京地判平27・5・12判例集未登載（LEX/DB文献番号25530193）、東京地判平27・4・9判例集未登載（LED/DB文献番号25525886）、大阪高判平26・11・27判例集未登載（裁判所ウェブサイト）、東京地判平26・7・25判例集未登載（LEX/DB文献番号25520714）、東京地判平26・3・13判例集未登載（LEX/DB文献番号25518277）、大阪高判平26・11・27判例集未登載（裁判所ウェブサイト）など。

¹⁰⁾ 二重に満額の年金を支給するとの制度論についても、婚姻法秩序の観点からも、また年金財政の観点からも困難であろう。

¹¹⁾ 配偶者要件の判断を行わず、もっぱら生計維持要件の有無を判断し、これを否定した最近の裁判例として、前掲・東京地判平27・5・15（注9）、東京地判平27・3・17判例集未登載（LEX/DB文献番号25525346）、東京高判平26・3・13訟月61巻3号609頁、東京地判平25・6・27判例集未登載（LEX/DB文献番号25513239）など。東京地判平27・2・24判例集未登載（裁判所ウェブサイト）では、孫の生計維持要件の充足が否定された。

下述べるように、主として制度論の場面で、生計維持要件が問題となっている。

遺族年金が、主たる生計維持者の死亡による遺族への生活保障の必要性に着目して設けられた仕組みであることからすれば、生活保障の必要性が低い者に対してまで給付する理由は希薄であるといえる¹²⁾。こうした観点から、通達により、前年の収入が年額850万円以上又は前年の所得が同655.5万円以上である場合、原則として生計維持認定の対象から外す扱いとされ¹³⁾、裁判例もこうした基準を適法と解してきた¹⁴⁾。しかし、この基準が高すぎるのではないかが、問題となっている〔社会保障審議会年金部会（2014b）、p.5〕。

生計維持要件は、保険事故発生時に受給権が発生するかを判断するための要件（権利発生要件）であり、受給権が発生しなかった場合は、たとえその後収入が下がっても、支給停止の解除と異なり、支給が開始されることがない性質のものであるとされ、政府説明によれば、こうした法的性格から、通常の所得制限による支給停止と同様の考え方は採ることができず、社会通念上著しく高額収入があるもの、すなわち通常の所得分類の最高位に該当する者ということで被用者年金の上限10%にあたる年収を基準として採用したとされている〔社会保障審議会年金部会（2014b）、p.5〕。なお現在の収入金額850万円という基準は、1994（平

成6）年改正において、厚生年金の報酬月額の上位約10%にあたる者の変動に合わせて、600万円から850万円以上へと引き上げられたものである。

この点につき、従来の社会保障審議会年金部会における議論として、2003（平成15）年の意見書「年金制度改正に関する意見」では、「生計維持要件の850万円については、高すぎるとの指摘があった」としながらも、「この要件は、死亡時点において判断するものであり、将来の収入を見通すことは困難であることから、広く受給権が発生するように設定されているものであることも考慮して検討していくべきである。なお、基準以上の収入が見込まれ受給権が発生しなかった遺族は、その後予測できない収入の変化があった場合でも遺族年金の支給を受けることができないことについても、併せて検討すべきである」〔社会保障審議会年金部会（2003）〕と述べ、改正に対し消極的である。2015（平成27）年に出された「社会保障審議会年金部会における議論の整理」では、「遺族年金制度の在り方について」という項目を立てているものの、この論点については言及されていない〔社会保障審議会年金部会（2015）、pp.23-24〕。

生計維持要件が権利発生要件であることからすれば、遺族にある程度の収入があっても、生計維持関係の存在を認めるのは合理的である。ただし、子の扶養に対する配慮（扶養子を含めた従前生活の一定水準の確保）は必要と思われるもの

¹²⁾ 東京高判平15・10・23訟月50巻5号1613頁は、法59条が生計維持要件を規定する理由は、上記遺族のうち被保険者等により生計を維持していた者でない者については、被保険者等の死亡によっても遺族厚生年金により生活保障を与える必要性が低いと考えられるところにあると解される」とする。

¹³⁾ 「生計維持関係等の認定基準及び認定の取扱いについて」（平成23年3月23日年発0323第1号）。こうした基準に該当しないが、定年退職等の事情により近い将来（おおむね5年以内）収入が年額850万円未満又は所得が年額655.5万円未満となると認められる場合も、要件を満たすものとされている。

¹⁴⁾ 前掲・東京高判平15・10・23（注12）（収入金額の基準が600万円であった時期の事案）。前掲・東京地判平27・2・24（注11）は、夫婦間の経済的依存関係は密接であり、かつそれが長期にわたり継続すると考えられる以上、被保険者等の死亡当時において、被保険者とその配偶者である支給対象者が生計同一関係にあり、かつ支給対象者が高額年収（850万円以上）を将来にわたって得ると認められないときには、一方の収入がなくなれば他方の生計維持に支障を来すことになるであろうから、かかる事情の存在をもって生計維持関係の存在を推定することには合理性がある」と判示した。なお同判決では、共働き夫婦の場合、夫の収入が少なく、事実上妻が夫を扶養しているとしても、生計維持関係が認められ、妻に遺族厚生年金が支給されるのに対して、祖母と孫の間においては、祖母が孫の衣食住といった生活の根幹に関わる費用を負担し、扶養していた事実を立証しなければ生計維持要件を充足すると認められないのは、平等原則に反する旨の原告の主張に対し、「夫婦間と祖母と孫との間では生活維持に関わる義務の程度が異なるから、夫婦間と祖母と孫との間では、生計維持要件充足性の判断に際し、要求される立証の程度が異なるのは合理的な差異であり、平等原則に反するものとはいえない」とする。

の、遺された配偶者が自らの収入で自身の平均的水準の生活を賄えるのであれば、併せて遺族年金を支給し続ける必要性は高くないと言わざるを得ない。一定期間経過後の遺族の所得水準低下のリスクは、当該遺族自身の生活保障リスクとして独自に対応すべきであろう。遺族年金に、拠出と給付の直接的なけん連性が認められず¹⁵⁾、拠出に基づく給付という意味での権利性が相対的に希薄であることからすればなおさら、子の扶養に対する配慮は別として、850万円という現行制度の基準は、相当程度（例えば、厚生年金の報酬月額の中位程度）まで引き下げるべきではないかと思われる。

Ⅳ 社会の変容と遺族年金

1 支給要件における男女差

Ⅲ-1でみたように、遺族年金の支給要件には、男女（夫と妻）の間で差異が存在する。この点は、遺族年金が、とりわけ高度経済成長期以降、いわゆる男性片働き（専業主婦）世帯をモデルとし、主たる生計維持者である夫亡き後の妻などの生活保障を目指してきたことを端的に物語るものである。しかし、世帯の多様化、女性の就労促進などにより、共働き世帯が多数を占めるようになってきた中で、改めて社会実態に合わせた仕組みへの見直しを検討する必要がある。

こうした男女差が、憲法14条1項にいう「法の下の平等」に反し違憲であるとして、裁判所で争われた2事件4判決がある。以下、事案の概要と判旨の紹介を行っておきたい。

（1）遺族基礎年金支給停止処分取消請求事件〔事案の概要〕

本件は、国民年金の被保険者であった亡A（母）の子であるXが、厚生労働大臣から、国民年金法41条2項（2012〔平成24〕年改正前）に基づき遺族基礎年金の支給停止処分を受けたことに対し、遺族基礎年金の支給に係る同法の規定が、母子家庭

と比べて父子家庭を不当に差別するものであって憲法14条1項の定める平等原則に反するとして、国（Y）を被告として、本件支給停止処分の取消を求めた事案である。

〔判旨〕

a東京地判平25・3・26判例集未登載（LEX/DB文献番号25511386）

①「国民年金制度は、憲法25条2項が規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とし（国民年金法1条）、この目的を達成するため、国民の老齢、障害又は死亡に関して必要な給付（老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金等）を行うものであるところ、憲法25条の趣旨に依って具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量権の範囲の逸脱、濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審理判断するのに適しない事柄であるということができるものの、同条の趣旨に依って制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条違反の問題が生じると解される（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成17年（行ツ）第246号同19年9月28日第二小法廷判決・民集61巻6号2345頁参照）。」

②「妻に対する遺族基礎年金は、主な生計維持者である夫を失って生計の途を失い、かつ、未成年の子を養育しているため就労することが困難であることを根拠に支給されるものであるところ、父子家庭に遺族基礎年金が支給されないのは、母子家庭と比べて父子家庭は一般に所得が高く、しかも男性は女性と比べて一般に雇用機会・雇用条件が恵まれている場合が多いことを考慮したからであり、このような点を踏まえて、母子家庭とは異

¹⁵⁾ 最3判平12・11・14民集54巻9号2683頁。

なり一般的に稼得能力の大幅な損失が生じない父子家庭を遺族基礎年金の支給対象から除外したことには合理的な理由があると認められる。そして、父子家庭にも遺族基礎年金を支給することとした場合には、新たに受給権を有する者に対する遺族基礎年金の給付費用は、他の被保険者が拠出した保険料や国庫負担によって賄われることになる。このような国民年金事業の財政及び国の財政事情に密接に関連する事項の決定については、立法府に広範な裁量があるというべきであるし、生存権の保障は、生活保護法による生活扶助等を含め、憲法25条を具体化するための種々の施策によって総合的に実現されていくものであるから、父子家庭に遺族基礎年金が支給されないことにより当然に当該父子家庭の父及び子が過酷な状況に置かれるともいえない。

そうすると、国民年金法が被保険者である又は被保険者であった父が死亡した場合における死亡者によって生計を維持されていた妻と子に対してのみ遺族基礎年金を支給することとしていることは、合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということとはできず、憲法14条1項に違反するものとはいえない。」

b 東京高判平25・10・2判例集未登載

控訴審である東京高裁も、基本的に原判決をそのまま引用して、Xの控訴を棄却した。その際、裁判所は、控訴審でのXの主張に依って、以下のように判示した。

①「我が国においては、従前、雇用機会、雇用条件、就労収入等について男女間に根強い格差があり、父親が稼働して生計を支え、母親が育児、家事労働に従事する家族形態の世帯がなお相当数存在することは、顕著な社会的事実である。……父子家庭の数は母子家庭の約6分の1であり、父子家庭の父は常用雇用、事業主の割合が高いのに対し、母子家庭の母は臨時・パートの割合が高く、父子家庭の平均年収は母子家庭の2倍近く、就労収入でみれば母子家庭は父子家庭の半額以下である。したがって、母子家庭と比べて父子家庭は一般に所得が相当高く、男性は女性に比べて雇用機

会・雇用条件が恵まれていること、父親の収入で一家を支える世帯が相当数存在することは、本件各支給停止処分がされた当時においてもなお認められた社会的事実であるということができる。」

「上記のような事実を踏まえてみれば、父子家庭と母子家庭とを比較して、遺族基礎年金の支給を行うべき必要性は、一般に母子家庭がより大きいとみることができる。そうすると、母子家庭であるか否かを遺族基礎年金の支給対象の基準とすることも、国民年金制度において、限りのある給付を、必要とする対象者に行うという見地からみて、合理性を欠くとはいえない。もっとも、父子家庭の所得が統計的、一般的に母子家庭に比し高いといっても、個別的には所得の低い父子家庭も存在することはXらの指摘するとおりである。しかし、原判決の説示するとおり、経済的に生活に困窮する場合には生活保護等による補助を受けることができるのであるから、個別的に上記のような事例があり得るからといって、社会保険制度としての遺族基礎年金について、一般的な父子家庭と母子家庭の間の差異を基に、その支給基準を設けることが不合理であるとはいえない。また、このような基準を設けることは、前記のとおり母子家庭と父子家庭の経済的な格差を踏まえて、被保険者の死亡に伴い生活保障を要する遺族に必要な給付を行うことを目的としているのであって、男女の社会的役割の相違を助長し固定化することを目的とするものとは認められない。したがって、このような基準を定めることが、法の下での平等に反し、立法府の裁量権の逸脱又は濫用に当たるとまでは認められない。」

(2) 遺族補償年金等不支給決定処分取消請求事件

〔事案の概要〕

本件は、地方公務員であった亡Aの公務災害に基づく死亡について、Aの夫であるXが、処分行政庁B（地方公務員災害補償基金大阪府支部長）に対し、地方公務員災害補償法（地公災法）に基づき、遺族補償年金等の請求をしたところ、同法32条1項但書1号及び同法附則7条の2第2項の定める

年金の受給要件（夫については職員の死亡の当時55歳以上であること）を充たさないなどとして、いずれも不支給とする処分を受けたため、配偶者のうち夫についてのみ年齢要件を定めた地公災法等の規定が、法の下での平等を定めた憲法14条1項に違反するとして、Y（地方公務員災害補償基金）に対し、不支給処分の取消を求めた事案である。

〔判旨〕

a大阪地判平25・11・25判時2216号122頁

①「憲法14条1項は、法の下での平等を定めており、この規定は、事柄の性質に応じた合理的な根拠に基づくものでない限り、法的な差別的取り扱いを禁止する趣旨のものである（最高裁昭和39年5月27日大法廷判決・民集18巻4号676頁，同昭和48年4月4日大法廷判決・刑集27巻3号265頁等）。」

「地方公務員災害補償制度は、……一種の損害賠償制度の性格を有しており、純然たる社会保障制度とは一線を画するものであることは否定できない。」「ただ、同時に、……遺族補償年金制度にはYらが主張するように社会保障的性質をも有することは否定できない。」

そのような性質を有する遺族補償年金制度につき具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、上記制度の性格を踏まえた立法府の合理的な裁量に委ねられており、本件区別が立法府に与えられた上記のような裁量権を考慮しても、そのような区別をすることに合理的な根拠が認められない場合には、当該区別は、合理的な理由のない差別として、憲法14条1項に違反するものと解するのが相当である。」

②「地公災法の立法当時、遺族補償年金の受給権者の範囲を画するに当たって採用された本件区別は、女性が男性と同様に就業することが相当困難であるため一般的な家庭モデルが専業主婦世帯であった立法当時には、一定の合理性を有していたといえるものの、女性の社会進出が進み、男性と比べれば依然不利な状況にあるとはいえるものの、相当の就業の機会を得ることができるようになった結果、専業主婦世帯の数と共働き世帯の数が逆転し、共働き世帯が一般的な家庭モデルとなって

いる今日においては、配偶者の性別において受給権の有無を分けるような差別的取扱いとはもはや立法目的との間に合理的関連性を有しないというべきであり、Xのその余の主張について判断するまでもなく、遺族補償年金の第一順位の受給権者である配偶者のうち、夫についてのみ60歳以上（当分の間55歳以上）との本件年齢要件を定める地公災法32条1項ただし書及び同法附則7条の2第2項の規定は、憲法14条1項に違反する不合理な差別的取扱いとして違憲・無効であるといわざるを得ない。」

b大阪高判平27・6・19判時2280号21頁

①「地公災法の定める遺族補償年金は、職員の死亡により扶養者を失った遺族の被扶養利益の喪失を填補し、遺族の生活を保護することを目的とするものであり、基本的に社会保障制度の性格を有するものというべきである。それは、基本的に憲法25条の趣旨を実現するために設けられた社会保障制度の一環であるといえる。」「憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。もっとも、同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条1項違反の問題を生じ得るというべきである（最高裁昭和57年判決，最高裁昭和60（行ツ）第92号平成元年3月2日第1小法廷判決・裁判集民事156号271頁，最高裁平成17年（行ツ）第246号同19年9月28日第2小法廷判決・民集61巻6号2345頁参照）。」

②「今日において、i）女性（特に、配偶者を有する者（妻））は、男性に比べて労働力率が相当低いこと、ii）女性は、雇用者数に占める非正規雇用の割合が50パーセントを超えており、その割合は男性における非正規雇用の割合の3倍近いこと、iii）男女間の賃金格差が大きく、女性の賃金額は男性のその概ね6割以下にすぎず、女性は、男性

と比べて賃金が著しく低いこと、iv) 専業主婦世帯数は、従前から減少し続け、共働き世帯数より下回っているものの、なお787万世帯(平成22年当時)存在するところ、平成22年国勢調査に基づき20歳から59歳までの年齢階層につき家事のみしている妻(専業主婦)と家事のみしている夫(専業主夫)の人数を比較すると、家事のみしている妻の人数は、家事のみしている夫の人数の100倍を大きく超えているのであり、専業主婦の世帯数よりはるかに多いことが認められ、これらに照らせば、夫が死亡した場合、専業主婦世帯において夫が死亡した場合はもちろんのこと、共働き世帯において夫が死亡した場合においても、妻が独力で生計を維持することができなくなる可能性は高いというべきである。これに対し、妻が死亡した場合に、夫が独力で生計を維持することができなくなる可能性は、上記の妻が独力で生計を維持することができなくなる可能性と比較して著しく低いというべきである。

これらの事情からすれば、今日の社会情勢の下においても、妻については、年齢を問わずに『一般に独力で生計を維持することが困難である』と認めて、遺族補償年金を受給できるものとするが、夫については、年齢を問わずに『一般に独力で生計を維持することが困難である』とは認められないとして、『一般に独力で生計を維持することが困難である』と認められる一定の年齢に該当する場合に遺族補償年金を受給できるものとする旨の遺族補償年金の受給要件に係る区別を設けた本件区別は、合理性を欠くということとはできない。』

(3) 若干の整理

本稿は、規定の合憲性についての法解釈論の展開ではなく、遺族年金の制度論的検討を目的とするため、規定の合憲性判断に踏み込んだ検討は行わず、判決に係る若干の整理を行うにとどめておきたい¹⁶⁾。

支給要件の男女差が、憲法14条1項の定める法

の下での平等に反するか否かを判断するにあたっては、裁判所が定立した違憲審査基準が極めて重要な意味を有する。この点につき、(1) a判決、(1) b判決、(2) b判決は、障害福祉年金と児童扶養手当の併給調整の合憲性が争われた堀木訴訟最高裁大法廷判決(最大判昭57・7・7)や、障害福祉年金の支給に係る国籍条項の合憲性が争われた塩見訴訟最高裁判決(最1判平元・3・2)、学生障害無年金訴訟最高裁判決(最2判平19.9.28)を引用し、憲法25条に基づく社会保障立法に係る広範な立法裁量を認めた。これに対し、(2) a判決は、地方公務員災害補償法の遺族補償年金の支給要件に係る事案であり、(2) a①にみられるように、業務上(公務上)の災害補償制度に係る責任保険的な性格に由来する損害賠償的側面に着目して、堀木訴訟最高裁大法廷判決が示した判断枠組みを採用せず、いわゆる待命処分事件最高裁判決(最大判昭39・5・27)、尊属殺規定違憲判決(最大判昭48・4・4)を引用しながら、より厳しい審査基準を採用したものとみられる。

そのうえで、各判決は、「何ら合理的な理由のない不当な差別的取扱い」にあたるか否か((1) a判決、(1) b判決、(2) b判決)、「区別することに合理的な根拠が認められない」か否か((2) a判決)につき、それぞれ種々の要素を勘案しながら判断を行っている((1) a②、(1) b①、(2) a②、(2) b②)。(2) a②において、他の判決と異なり、共働き世帯が一般的な家庭モデルとなっている点に着目し、配偶者の性別による受給権の差異と立法目的との合理的関連性を否定している点が注目されるものの、こうした点への着目自体、上記のように、より厳しい違憲審査基準を採用したこと由来しているとみる余地がある。

(1) の事案は、結論的には合憲とされたものの、争点となった遺族基礎年金に係る支給要件の男女差については、2012(平成24)年年金財政強化法により、従来、「妻」と規定されていたのを、「配偶者」と改めたことにより解消されたことは先述の通りである。

¹⁶⁾ (2) 事件の解釈論的検討については、本号の社会保障判例研究(江口隆裕執筆)を参照されたい。

(2)の事案は、地裁と高裁で結論を異にし、最高裁判所の判断が待たれている。(ii) b判決のように、遺族補償年金の社会保障の側面に着目した場合、同様の年齢要件は遺族厚生年金にも存在するため、その合憲性に係る最高裁の判断は、遺族厚生年金の支給要件のあり方にも影響を及ぼすこととなり得る。ただし、上述の2012(平成24)年改正にみられるように、規定の合憲性如何と規定改正に係る政策判断は、必ずしも連動すべき必然性はなく、次に述べるように、必要に応じて積極的に法改正を行っていくことが望ましいと考えられる。

2 女性の就業と遺族年金

遺族年金の支給要件に係る男女差は、A.IV-1(2)の事案でも同様に争われた、夫にのみ年齢要件が課される(子のある55歳未満の配偶者は妻にのみ支給され、55歳以上60歳に達するまでの夫は原則として支給停止される)遺族厚生年金のほか、B.子のない妻にのみ支給される遺族厚生年金、C.中高齢寡婦加算、D.寡婦年金にも存在する。実は、男女差を解消すべきという立場を基本的には支持するとしても、どのように解消すべきかについては、唯一の回答が導き出されるわけではなく、総合的な判断が必要である¹⁷⁾。

ひとつの解決策としては、現状、女性(妻)のみが対象となっている保障をすべて男性(夫)にも及ぼすことが考えられないではない。A.遺族厚生年金に係る夫の年齢要件を外し、B.子のない夫にも遺族厚生年金を支給し、C.中高齢寡夫加算を設け、D.寡夫年金を設けるというものである。これに対しては、財源の確保の必要性という問題が生じ得る。ただし、より重要なのは、そうした女性(妻)への保障をすべて男性(夫)にも及ぼすことが、家族や社会・経済の変容といった近時の遺族年金制度をめぐる状況変化と相容れない側面を有するということである。すなわち、男女共同

参画やワーク・ライフ・バランスの理念の下、将来的には男女を問わず仕事を持ち家事・育児責任を負う社会が目指されるべきであるとすれば、主たる生計維持者である配偶者を失った生存配偶者の高齢期に至るまでの主たる生活手段を遺族年金に求め続けることは、必ずしも適切とは思われない。

そうすると、もうひとつの解決策として、現在、女性(妻)に対してのみ行われている保障を廃止していく方向性が考えられる。2004(平成16)年改正により、30歳未満で子のない妻に対し、5年の有期支給としたのも、こうした方向での改正と位置付けることができる。ただし、こうした改正を行うためには、女性(妻)の雇用・就労環境の整備・充実が、前提条件として確保されている必要がある。こうした環境整備が十分整っていないにもかかわらず給付を廃止することは、これらの対象者の貧困・生活困窮状態を悪化させることになりかねない。

したがって、制度改革のあるべき方向性としては、現時点での労働市場などの動向も踏まえながら、個別かつ慎重に判断していく必要がある。この点で、2012(平成24)年年金財政強化法により、遺族基礎年金の支給対象に父子家庭が加えられたことがひとつの基準となり得る。すなわち、一方で、子が独り立ちするまでの扶養に関連する親子年金的な性格をもつ給付については、男性(夫)配偶者にも拡大することに合理性が認められる。遺族年金制度の歴史を振り返ってみれば、遺児年金が存在したことも、親のニーズとは独立した子ども固有の所得保障ニーズに対応した仕組みを遺族年金において積極的に評価する一要素となり得よう。他方で、もっぱら生存配偶者の生活保障を目的とした給付については、労働市場の動向をみながら、随時有期化していくことが考えられる。主たる生計維持者の死亡という大きな環境変化があった以上、生活の建て直しのための一定期間

¹⁷⁾ 社会保障審議会年金部会(2015, pp.23-24)では、共働きが一般化することを前提とした場合の遺族年金制度の在り方につき、おそらく私見と同様の問題認識に立ちつつも、「遺族年金制度は、時間をかけて基本的な考え方の整理から行っていくのが良いのではないかとの認識を共有した」とするにとどまり、問題解決をいわば先送りした形となった。

(たとえば5年間)、生活を支えるための給付を行うことは合理的であるものの、それ以後については、生計の糧を自ら獲得していくことが本来的に求められると考えられるからである。遺族年金が自らの保険料に基づく給付ではない(拠出と給付の直接的なけん連性がない)ことも、高齢期に至るまでの遺族年金の必要性を規範的に基礎付けるにあたって消極的に評価する事情となり得る。

こうした観点から、少なくとも18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子などを扶養する男性(夫)に対する遺族厚生年金の支給は認められて然るべきである一方、労働市場や女性の就業の動向などを見極めながら、子のない妻への有期支給の拡大(さしあたり30歳代まで)などが検討されるべきであるように思われる¹⁸⁾。

なお前述したように、前年の収入が年額850万円以上である場合、原則として生計維持認定の扱いから外すとの扱いについても、子の扶養に対する一定の配慮は必要であるとしても、相当程度引き下げる必要がある。

V むすびにかえて

伝統的な理解によれば、社会保障は、困窮の原因となるべき一定の社会的事故ないし要保障事由の発生に際しての所得の保障ないし経済保障と捉えられてきた[菊池(2014), p.89]。その後、身体・健康を法益とする医療保障や、生活上のハンディキャップに対する社会福祉・介護サービスなどの保障も、社会保障の一環として捉えられるに至った。このように、社会保障の歴史的展開過程にあっては、経済社会の進展に伴い、社会に存在するさまざまなニーズのうち、公的対応が必要であると社会的合意が図られるに至ったものが随時制度化されてきた。

こうした社会保障の性格に着目して、笠木は、「社会に現存するニーズに対して給付を行うこと

が社会保障の目的であり、そのニーズを発生させる原因の解決は少なくともその一義的な目的ではないという考え方がありえ」と指摘する[笠木2015), p.137]。さらに、この指摘は社会保障法のアイデンティティにかかわる重要な問題提起であるとし、社会保障法は<現実>を前提に、そこにおける必要に対応するものなのか(「現実反映モデル」)、それとも、<あるべき社会>を想定し、それに向けて社会を変革していくものなのか(「規範的変容モデル」)と問いかけてもいる[山本(2015), p.131]。

本稿でみてきたように、遺族年金で女性受給者に有利な扱いがなされてきたのは、男性片働き(専業主婦)世帯が、高度経済成長期以降の日本社会において一般的な形態となったからにほかならない。こうした制度創設の前提となった社会状況(立法事実)が、現在でも一定程度妥当する以上¹⁹⁾、伝統的な「現実反映モデル」からすれば、依然として従来の制度を存続させることに合理性が認められよう。そして、こうした立場からすれば、性中立的な社会保障制度への変革に先立ち、男女を問わず平等な働き方を、まずは雇用・労働法制の変革を通じて実現すべきという帰結ともなり得る。

他方、定型的な社会保障の仕組みを温存することは、そこで想定されているパターン以外の生活様式を選択する人びとに対して、経済的な不利益をもたらす。この不利益は、結婚・出産育児・退職・再就職といった一連のライフサイクルを通じて積み重なることで、個々人の生き方への(間接的ではあるが決して小さくない)制約となり得る。したがって、長期的には、特定の家族形態や雇用形態による不合理な不利益を生じさせない制度の構築が目指されるべきであろう。

とはいえ、本稿でみたように、労働市場改革が進展し、女性を取り巻く雇用・労働環境の改善が大幅に進んだとしても、遺された子のニーズをど

¹⁸⁾ 40歳代以降については、中高齢寡婦加算のあり方を含め、労働市場や女性の就業の動向をより慎重に見極めながら、適切な改正時期を判断する必要があるように思われる。

¹⁹⁾ 今でも夫婦世帯の半数以上が第2号被保険者の夫と第3号被保険者の妻の組み合わせである[社会保障審議会年金部会(2014a), p.35]。

う考えるべきかなど、遺族に対する固有の給付の必要性が当然になくなるわけではない。その意味で、「男女の雇用の格差の解消が進み、高齢期は自分自身の年金で暮らすことが基本となれば、将来は遺族年金は不要となる」〔社会保障審議会年金部会（2003）〕との見方は、遺族年金制度の全体像を必ずしも十分踏まえていないように思われる。

遺族年金のあり方が、婚姻法秩序や労働市場のあり方との関係を抜きにして論じられないことを踏まえながらも、「あるべき社会」に向けて最低限必要な制度改革を怠ることのないよう、適時適切に政策論議を積み重ねていく必要がある。

参考文献

- 笠木映里（2015）「憲法と社会保障法」『法律時報』Vol.87, No.11, pp.133-141。
菊池馨実（2014）「雇用社会の変化とセーフティネッ

- ト」, 荒木尚志編『岩波講座 現代法の動態3 社会変化と法』, 岩波書店, pp.87-108。
厚生省五十年史編集委員会（1988）『厚生省五十年史（記述篇）』中央法規出版。
国立社会保障・人口問題研究所（2016）『社会保障統計年報 平成28年版』, 法研。
社会保障審議会年金部会（2003）「社会保障審議会年金部会 年金制度に関する意見」（平成15年9月12日）。
——（2014a）「第27回社会保障審議会年金部会資料1：働き方に中立的な社会保障制度」（平成26年11月4日）。
——（2014b）「第27回社会保障審議会年金部会資料3：遺族年金制度の在り方」（平成26年11月4日）。
——（2015）：厚生労働省「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（平成27年1月21日）。
堀勝洋（2013）『年金保険法（第3版）』法律文化社。
山本龍彦（2015）「イントロダクション」『法律時報』Vol.87, No.11, pp.72-75。

（きくち・よしみ）

Current Status and Issues of Survivor's Pension

Yoshimi KIKUCHI*

Abstract

Public Pension has been developed as the core of income security programs in Japan. Among three benefits, Old-Age Pension, Disability Pension and Survivor's Pension, Survivor's Pension has contributed to maintain the survivors' standard of living and prevent them to sink into poverty. In this article I summarized historical development, current situation and structure of Survivor's Pension. By focusing on subsistence requirement and spouse requirement, the relevance between marriage law and pension law has been clarified. Then the validity of difference between the sexes in payment requirements has been examined. Necessary reform should not be hesitated to realize gender equality.

Keywords : Survivor's Pension, National Pension, Employee's Pension Insurance, Subsistence Requirement, Spouse Requirement

* Professor, Waseda University School of Law

特集：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

社会手当の意義と課題
——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆——

黒田 有志弥*

抄 録

本稿では、いわゆる社会手当制度のうち、児童手当及び児童扶養手当に焦点をあて、それらの制度の歴史的変遷や併給調整などを含む他の社会保障給付との関係について明らかにし、社会保険とも公的扶助とも異なる社会手当の意義、機能について検討した上で、その今日的な課題について論じる。児童手当と児童扶養手当は、制度の趣旨は共通する部分があるものの、前者は普遍的な給付を指向する（子ども手当がその最たる例である）が、後者はひとり親の世帯を対象とし、かつ所得制限を設けているなど、比較的具体的な所得保障のニーズを前提とした制度である。他方で、より普遍的な制度であればあるほど、個別の具体的なニーズからは乖離すること、社会保険のように拠出との牽連性などが存在しないことなどから、財政的な制約の影響を受けやすくなる。社会手当は、マイナンバー制度等により個人あるいは世帯の所得をより正確に把握することができるようになることで、所得保障施策としての重要な一翼を担いうるが、今後何を目的としてどのような制度設計を行うかについて検討する上でも、このような社会手当の性質を考慮する必要があるだろう。

キーワード：社会手当，児童手当，児童扶養手当

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.370-381.

Ⅰ はじめに

いわゆる社会手当は、法の定める所定の支給事由を満たす場合に支給されるものであり、事前の拠出を前提とせず、また、基本的に資力調査を伴

わない定型的な給付である¹⁾。わが国の社会保障制度の中では、児童手当，児童扶養手当，特別児童手当などが該当する。社会手当は、わが国では、その歴史も比較的浅く、占める地位も大きくはなかった²⁾。しかし、近年は、子ども・子育て支援法の制定により、子ども・子育て支援給付が、

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第3室長

¹⁾ 社会手当は、社会保障法学では、「法の定める所定の支給事由が満たされる場合に、厳密な資力調査を必要とせず、また、拠出を前提としない定型的な給付を行う」制度（西村健一郎（2003）『社会保障法』有斐閣，p.425），「財源を公費または事業主負担に求める（本人拠出を前提としない）一方で、厳格な資産調査を行わず所定の要件を満たす場合に定型的給付を行う制度」（菊池馨実（2014）『社会保障法』有斐閣，p.187）などと定義される。後述のように本稿では、前者の定義に依っている。

²⁾ その要因として、各企業が賃金体系的な労働者の扶養にかかる配偶者及び子について、配偶者手当とともに家族手当，扶養手当を設ける例が多いことが挙げられている〔前掲注1）西村（2003）p.426〕，〔菊池（2010）p.172〕。

児童手当を含む形で子どものための現金給付と子どものための教育・保育給付と構成されたり、(未だ実施されていないが)年金生活者支援給付金支給法による新たな給付制度が創設されるなど、社会手当(あるいはそれに類似する制度)の意義も大きくなりつつある³⁾。

そこで、本稿では、主として、児童手当及び児童扶養手当に焦点をあて、それらの制度の歴史の変遷や併給調整などを含む他の社会保障給付との関係について明らかにし、社会保険とも公的扶助とも異なる社会手当の意義、機能について検討した上で、その今日的な課題について論じる。

Ⅱ 社会手当の意義

1 社会手当の定義

前述のように、社会手当は、一般的には、法律に定める所定の要件を満たす場合に、定型的な給付を行うものである。社会保険との違いは、保険料等の拠出を前提としないこと、公的扶助(生活保護)との違いは、資産調査がないことである。また、自立支援給付のようにサービス給付を目的とした金銭給付でない点で、社会福祉サービス給付とも異なる。しかし、社会手当の目的及び機能としては、例えば児童手当や児童扶養手当ならば、育児等による支出の増大あるいは所得の喪失に対する保障であるという面で、ある特定の事由による所得の喪失あるいは喪失の可能性がある場合に給付される社会保険や公的扶助の金銭給付と共通する。

わが国において、典型的な社会手当として挙げられるのは、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当である。本稿では社会手当について、さしあたり拠出を受給の要件とせず、法律の定める所定の要件を満たす場合に定型的に行われる社会保障給付と定義する。ただ、社会手当をこのように定義すると、現行の制度の中では無拠出の障害

基礎年金等も社会手当含まれることになる。また、現在わが国の制度には存在しないが、いわゆるベーシックインカムも社会手当に含まれる余地がある。しかし、社会保障法学における従来の制度的体系論においては、社会保険法、公的扶助法、社会福祉サービス法、社会手当法と区分し、社会手当法は児童手当関係法(児童手当法、児童扶養手当法等)を言うことが通常である⁴⁾。また、本稿の目的として、社会手当という法政策上の手法が今後の社会保障制度においてどのような意義を有するかを明らかにすることにあるから、その典型例であり、社会手当の中では比較的歴史のある児童手当関係法をもって社会手当と呼称することとする。

2 社会手当の特徴

社会手当の特徴としては、以下を挙げることができる。まず、社会手当は、基本的に租税を財源とする。しかしながら、このことは政策上必ずしも拠出が存在しないことを意味しない。つまり、社会手当の財源を何に求めるかは政策的な選択の問題であり⁵⁾、ある社会手当の受給者となる可能性のある集団からの拠出を財源としたり、あるいは、ある社会手当の政策目的に対して社会的責任を有する主体に拠出を求めるという制度設計もありうる。例えば、わが国の児童手当も事業主に拠出を求めている。この点について、とりわけ社会手当の受給者となる可能性のある集団から拠出を求めるという制度設計をした場合、その制度は、社会保険に類似する。しかし、この場合でも社会保険との相違は依然として存在する。すなわち、先に社会手当を定義したように、拠出をしたという事実が受給の要件となっていないという点である。ただ、わが国における社会手当制度においては、その受給者あるいは受給者になりうる集団に当該社会手当制度のための拠出を求めるものはないので、社会保険と明らかに異なる制度として把

³⁾ 前掲注1) 菊池(2014) p.201。

⁴⁾ わが国では、社会手当は有子の家庭を対象とした手当が中心的事から、社会保障法の体系上、社会手当を児童手当関連法として整理されることもある〔岩村正彦(2001)『社会保障法Ⅰ』弘文堂、p.17〕。

⁵⁾ 児童手当につき〔山田(2001) p.287〕参照。

握できる。その結果、社会手当を受給する権利という意味では、社会保険における受給権と比較して脆弱である。もちろん、法律によって受給要件及び受給内容が設定されている限りにおいては、その要件を満たす限り、社会手当の給付を受ける権利は発生する。しかしながら、ある時点で法律に規定されている給付内容が、将来にわたって保障されるかという点においては、社会保険とは異なる。社会手当は、政策目的として、あるいは、財政上の制約などから支給の要件を変更したり、給付内容を変更することがよく行われる。例えば、支給額の変更等により、ある受給者の受給額が減額されたとしても、法的にはほぼ問題とされないと考えられる。これに対して、社会保険の場合は、事前の拠出に対する対価の性格があることから、支給額の変更には経過措置が置かれるなどより慎重な対応が求められる⁶⁾。

社会手当のもう1つの特徴は、その社会手当によって保障しようとする事由が、社会保険、公的扶助、社会福祉サービスの制度と比較して、それほど具体的なものではない点である。逆に、国民が直面する生活上のリスクの内容が比較的明確であり、それに対して保障すべき内容も明らかで、かつその保障を行うことが政策的に必要であるならば、それは社会手当以外の社会保障制度として設計される。

その結果、立法府あるいは行政府がどのような社会手当制度を設けるか、設けるとして、どのような内容の制度にするかは、立法府あるいは行政府の広範な裁量に委ねられる。社会手当以外の社会保障制度の内容についてもそもそも立法府あるいは行政府の裁量に委ねられていることに鑑みれば⁷⁾、社会手当に関して言えば、ほぼフリーハンド

に制度設計が可能である。それゆえ、社会手当は、当然ながら政策目的を達成するための手段として設計されるのであるが、その給付内容は財政制約を受けやすく、また、政争の具となることもある。

ただし、これらの社会手当の特徴は、制度によって当然ながら濃淡があり、制度の目的と制度設計のあり方によって、制度としての安定性も異なる。そこで以下では、代表的な社会手当である児童手当（子ども手当を含む）と児童扶養手当について、その制度の変遷を概観しそれぞれの特徴を明らかにする。

Ⅲ 児童手当

1 沿革

(1) 児童手当制度の創設⁸⁾と展開

わが国では、各企業が賃金体系の中に労働者の扶養にかかる配偶者及び子について、配偶者手当とともに家族手当、扶養手当を設ける例が多いこともあって、社会保障制度として児童手当が創設されたのは1972年という比較的遅い時期であった。

制度創設当時の児童手当の目的は、「家庭における生活の安定」と「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」であるが、これは、児童手当審議会の答申に従ったものであり、それ以外の目的として人口政策、賃金政策、雇用政策等に資することをねらいとするものではないとされていた⁹⁾。この児童手当の目的である「家庭における生活の安定」と「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」は、所得保障の面と児童福祉の面から説明されている。当時わが国

⁶⁾ 法的には、社会保険の場合は、立法府あるいは行政府の裁量がより制約されると言える。ただし、例えば、社会保険における金銭給付の支給額の減額について、どのような場合に立法府あるいは行政府の裁量権の逸脱・濫用と認められるかは必ずしも明らかではなく、近年の最高裁の判断が、支給内容そのものよりは、支給内容の変更に至った過程に対する司法統制を重視する傾向にあることを考慮すれば、事実上は社会保険と社会手当でそれほど大きな違いが生じるわけではない。

⁷⁾ 立法府の裁量につき最判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁（堀木訴訟）、行政府の裁量につき最判平成24年2月28日民集66巻3号1240頁等（生活保護の老齢加算廃止にかかる事例）参照。

⁸⁾ 児童手当の創設の経緯についての詳細は、坂元（1962）参照。

⁹⁾ 坂元（1962）p.54。

においては、社会保障制度の各部門のうち、児童の養育に伴う家計支出の増大に対処する部門のみが取り残されており、また、児童養育費が家計の大きな負担になっているという現状に鑑み、児童手当制度の早急な創設が望まれていたこと、さらに、児童の養育に伴う支出面をカバーすることで、同時に、関連する他の諸施策が踏まえる基盤を固める役割を果たすこととなり、わが国の社会保障制度の総合的な効果をも高めると期待された。

児童福祉の面については、次代を担う児童の育成の基盤は、家庭であり、児童福祉の観点から、児童の育成の場である家庭により保護、尊重されなければならないものであるとともに、家庭における児童の育成について、国や社会も、親とともに育成の責務を分かち合うことが望まれるとされた。

養育に関する要件は、「義務教育終了前の児童を含む3人以上の児童」を養育していることであった。当時の児童の養育の実態からみて、一般にその養育費負担が重く、児童福祉の観点からも配慮すべきであるとみられる養育者を対象とするという考え方から定められたものであり、人口政策的な見地に立つものではないとされた。支給額は、義務教育終了前の第3子以降の児童1人当たり月3,000円であった。

1978年、79年、81年には、低所得者のみに加算を設け、低所得者の手当額を、それぞれ6,000円、6,500円、7,000円に引き上げた。この低所得者加算は、江口（2011）によれば、福祉的発想に基づく施策であるとされる。その理由として、そもそも当時の児童手当の水準が最低生活費 $+\alpha$ に設定されていたとすれば加算は不要なはずであり、他方、手当の水準が最低生活費に近いものになっていたとすれば、加算の必要性は認められるものの、児童手当自体が防貧ではなく救貧的施策に変質していたことになるという¹⁰⁾。

その後、1984年、中央児童福祉審議会から意見具申が出され、そこでは、児童手当が第3子以降を

対象としていると多子防貧対策的に受け止められがちであるとの反省に立ち、高齢者の社会的扶養（年金制度）を支える児童の扶養を社会的に支援するためには、第1子、少なくとも第2子からを支給対象とすべきであるとされた。しかし同時に財政上の制約等を勘案すると現行財源の枠内で対応せざるをえないため、支給期間の短縮等による「給付の重点化」を行うこととされた。これを受け、1985年に児童手当法が一部改正され、支給対象を第2子以降に拡大し、給付期間を義務教育終了前に縮小した。また、低所得者加算を廃止し、手当額を第2子2,500円、第3子以降5,000円に引き下げる内容とする改正が行われた。この改正では、多子による貧困の防止という観点からの脱却を目指したものであるが、結局は、財源の制約から第2子までの拡充に留まっただけでなく、給付の重点化という手法を容認することになった。

その後、1989年には「1.57ショック」と呼ばれる出生率の著しい低下がみられ、少子化対策の必要性が社会的に認識されるようになった。それにもかかわらず、1990年には、給付の重点化路線に基づき支給対象を第1子に拡大しつつ支給期間を3歳未満に短縮すること、他方、手当額を第1子及び第2子5,000円、第3子以降1万円に引き上げることなどを内容とする改正が行われた。

これらの改正に際しては第1子への支給拡大の理由として、高齢者の扶養は年金制度によって社会化されているので、年金をはじめとする社会保障制度を支える児童も社会的に扶養する必要があるとする考え方がとられている。この社会的な扶養という考え方は、生産力確保説と同じ発想に立つものの、後者は、将来の労働力の確保という社会全体の効用に着目するのに対し、前者は、社会保障制度の枠内の世代間扶養に視野を限定している点に違いがある¹¹⁾。

その後、少子化対策への取組が本格化し、児童手当の拡充等の少子化対策の推進と所得課税の諸控除の整理が合意された。これを受け、新エンゼ

¹⁰⁾ 江口（2011）p.112。

¹¹⁾ 江口（2011）p.113。

ルプランが策定され、翌年には、児童手当の支給期間を3歳から義務教育就学前までに延長する改正が行われた。その際、財源には、16歳未満の扶養親族に係る扶養控除の加算措置の廃止により生じた税収を充てるとされた。税制を見直して給付財源を確保するという政策手法はこのときに初めて用いられた。

これらの努力にもかかわらず、少子化の進行には歯止めがかからなかったもので、2003年12月には、少子化社会対策基本法及び次世代育成支援対策推進法が成立する。自民公明保守の連立与党は、2003年度の税制改革における配偶者特別控除の廃止等による増収分を、児童手当の支給対象年齢の見直し等の少子化対策に充てることで合意し、翌年、支給期間を義務教育就学前から小学校3年修了前まで延長する改正が行われた。

さらに、2006年には、支給期間の小学校6年修了前までの延長と手当の支給率をおおむね90%まで引き上げるための所得制限の緩和が行われた。これは三位一体の改革の一環として行われたため、児童手当の公費部分にかかる国と地方の負担割合を2:1から1:2に逆転させて、地方の負担割合を引き上げ、その財源は、国庫補助金の見直し、税源移譲等の三位一体改革全体の中で賄うこととされた。2005年には、死亡数が出生数を上回る人口減少が現実のものとなり、合計特殊出生率は1.26と過去最低を更新した。このため、2007年には、3歳未満の児童について乳幼児加算が設けられ、手当額が1万円に引き上げられた。

(2) 子ども手当から再び児童手当へ¹²⁾

2009年に民主党に政権交代し、2010年、次代の社会を担う子どもの育ちを支援するため、「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」が単年度法として施行され、児童手当に替わり子ども手当制度が創設された。これにより、中学校修了までの児童を対象に、月1万3,000円の子ども手当が支給され、それまでの児童手当における所得制限は撤廃されることとなった。

2011年度以降の子ども手当については、同法附則において、「政府は、平成23年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定した(2条2項)。民主党は、当初2011年度以降は、月額2万6,000円に増額するとしていたが、3歳未満児の支給額を2万円とする「平成23年度における子ども手当の支給等に関する法律案」が国会に提出された。しかし、同法案には自民党のみならず公明党も反対しており、審議が進まず、その後、東日本大震災が起きたこともあり、さらに国会審議の継続が難しくなった。そのような中で提出されたのが、「国民生活等の混乱を回避するための平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律案」である。これは「つなぎ法案」とも呼ばれ、暫定的に2011年9月まで子ども手当の支給を延長させるというものであった。他方、平成23年度子ども手当法案は撤回された。

2011年8月、同年10月以降の子ども手当のあり方について、民主党・自民党・公明党間で協議され、3党合意が締結された。これに基づき、「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」が施行された。同法は、「現下の子ども及び子育て家庭をめぐる状況に鑑み、平成24年度からの恒久的な子どものための金銭の給付の制度に円滑に移行できるよう」、2011年度の子ども手当の支給等について必要な事項を定めた。これにより、2012年3月まで子ども手当が継続されることとなった。3歳未満児及び小学校修了までの第3子以降は月額1万5,000円、それ以外は中学校修了まで月額1万円の手当を支給するとされた。

2012年3月15日、民主党・自民党・公明党の3党合意が結ばれ、これを受けて、修正案が提出され、2012年3月30日、「児童手当法の一部を改正する法律」が成立し、翌16日公布された。同法は、従来の児童手当制度の目的を維持しつつ、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下」に、児童の健やかな

¹²⁾ 以下は橋爪(2014)に依拠している。詳細については同論文参照。

成長を支援するものとされた（1条）。支給額は、平成23年度特措法の水準を維持しつつ、夫婦及び児童2人の世帯で960万円を基準とする所得制限を設けた。ただし、当分の間は、制限額以上の所得の者に対しても、特例給付として児童1人当たり一律月額5,000円を支給するとされた。

2 社会手当としての児童手当

児童手当について、どのような制度設計を行うか、例えば拠出制の制度とするか、あるいは非拠出制の制度とするか、受給に所得制限を設けるか否か等は政策的選択の問題とされる¹³⁾。

山田（2001）によれば、まず、前提として、社会保障制度は、通常の生活を脅かす事由が生じた場合、あるいは生じる可能性がある場合に、事前あるいは事後的に金銭またはサービスを提供する制度である。通常の生活を脅かす要因としては、収入の喪失、減少などの外的な要因と、児童の扶養による家計負担の発生といった支出の増大などの内的要因とに区分できる。育児や家族の介護といった生活を脅かす内的要因は、その事由の発生が基本的に私的な生活の領域内で起こることや、その対応が家計の処理によりある程度解決可能なため、社会保障制度の対象とは認められにくい。しかし、他方で、次代を担う児童の育成は、その成果を社会全体が享受するのであるから、社会性も有する。また、育児や介護による過重な家計への負担は、放置すれば、生活危険や生活不能へとつながりうる。このため、これらの生活を脅かす要因が、社会保障の対象となる事故としても把握される。この2つの異なる性質から、育児を要保障事故ととらえた場合、それによりもたらされる支出を定型的に填補する給付形式に帰着する。定型的な給付は、私生活上の選択に比較的介入しない方法だからである。

児童手当の支給対象を第1子以降とするか、第2子以降の児童にするかは、児童手当の目的に関わる問題であるが、第1子以降を支給対象とする場合、その児童手当の性質は、あらゆる児童の扶養

を社会的に支援するという性格が強くなる。第2子以降の児童から支給対象とする場合、そこにはあらゆる児童の扶養を社会的に支援するという目的ではなく、特定の人口政策を誘導するための手段や、多子家庭の支援策としての性格が強くなる。例えば、児童手当の支給対象を第n子以降とした場合、n人以上の児童を扶養する者をそうでない者より優遇することになり、そのことは一定の政策遂行の誘導を意味する。

児童手当の支給期間は、出生時から義務教育修了までの期間である場合が多い。これは、労働可能年齢との関係で説明されている（なお制度発足時については坂元（1962）p.68参照）。

所得要件は一般的には当該給付が低所得者に必要が高く、低所得者に限定して給付した方が効果がある場合に設定される。したがって所得要件を課した場合は、低所得者対策としての意味を有する。児童手当に所得要件を課すことは、手当が普遍的に児童の扶養を社会的に支援するという意味が後退し、低所得者層への所得保障という意味を強調することになる。

支給額は、児童にかかる養育費の全額をカバーするものではない。児童手当は全面的な生活保障の制度ではない。出生が基本的には私的領域に生じるものである以上、かかる費用の全額を保障することは適切ではない。

Ⅳ 児童扶養手当

1 沿革¹⁴⁾

児童扶養手当は、無拠出制の母子福祉年金の補完的制度として1961年に創設された。1959年に制定された国民年金法は、死別母子世帯に対する拠出制の母子年金及び準母子年金を設けていたが、その拠出の要件を満たせず、受給できない者を対象に無拠出制の母子福祉年金を用意していた。この母子福祉年金を補完する制度として、児童扶養手当は創設されたのである。その趣旨は、生別の母子世帯に対し、母子福祉年金の支給対象である

¹³⁾ 山田（2001）286頁。

¹⁴⁾ 児童扶養手当の沿革については、坂本（1987）参照。

死別母子世帯と同様の所得保障を行うことである。国民年金法の枠内で生別の母子世帯に対する給付を用意しなかったのは、生別が保険事故になじまないと考えられたからである。児童扶養手当には、母子福祉年金と同様、所得制限が設けられていた。

1985年の国民年金法の改正まで、児童扶養手当の支給額、所得制限、費用負担などは、母子福祉年金と同じであった。しかし、1985年の国民年金法の改正により、母子年金、母子福祉年金、準母子福祉年金が廃止され、遺族基礎年金として支給されるようになると、従来の母子年金等から遺族基礎年金が大幅に増額されたのに対し、児童扶養手当は年金制度から切り離され、独自の制度として展開することになった。児童扶養手当は、年金のように所得の減少や生活の悪化に対して給付がなされるものではなく、父が不在の世帯の経済状況に着目して児童の養育の費用を保障する制度となったのである。すなわち児童扶養手当は、1985年の改正により、母子福祉年金の補完的制度としての性格はなくなり、所得の減少や生活の悪化に対して給付されるという性格は失った¹⁵⁾¹⁶⁾。

さらに、2002年の児童扶養手当法の改正では、受給期間による児童扶養手当の減額、所得限度額の変更、所得範囲の見直しがなされた。それまでは児童扶養手当は、所得に応じて全額支給と一部支給の2段階制であったが、改正後の一部支給は一律の手当額ではなく、所得税非課税額の130万円以下の受給者に対する全額支給とそれ以外の一部支給に2分して、一部支給は所得が増えるごと

に10円単位で定められ、手当額が逡減し、就労収入が増えれば世帯の所得が増加するように改正された。配偶者及び扶養義務者がいる場合には、その所得が所得限度額以上であれば手当は支給されない。

この所得限度額の計算においては、母親の所得から控除されていた寡婦控除と寡婦特別控除が参入されなくなった。母親が非監護者から受け取った養育費は、母親の所得額に参入されていたが、児童本人が受けた養育費の8割も参入されることになった。非監護母子世帯等の母の所得限度額から寡婦控除、特定控除を除外し、児童本人の養育費の8割を所得に参入することは、事実上の所得制限の強化であるとされる¹⁷⁾。

また、1985年の児童扶養手当法改正では見送られていた児童扶養手当受給期間の制限と減額措置が規定された。児童扶養手当支給開始の月から5年または離婚等の支給要件に該当するに至った月の初日から7年のいずれかの早い方が経過したとき、その時点での手当額が最大5割まで減額する改正が行われた¹⁸⁾。

さらに、児童扶養手当の減額対象者を受給資格者やその親族の障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない者に限定することによって実質的に減額を凍結する政令改正が行われた。あくまで凍結であって制度自体は存続しているために受給者は「5年等経過者一部支給停止」の適用除外を申請しなければならず、対象となる受給者は、「一部支給停止適用除外事由届出書」及び事由を証明する書類を、

¹⁵⁾ 坂本 (1987) p.14。

¹⁶⁾ この点に関連して、最判平成14年1月31日民集56巻1号246頁では、児童扶養手当法（平成22年法律40号による改正前のもの）4条1項5号の委任により定められた児童扶養手当法施行令（平成10年政令224号による改正前のもの）1条の2第3号が支給対象児童として「母が婚姻（・・・）によらないで懐胎した児童（父から認知された児童を除く。）」と規定していたことによる処分が違法と判断されたが、1985年の改正により、母子福祉年金の補完的制度としての性格は消滅しており、「所得の減少や生活の悪化に対して給付」されるという性格を失っている〔中野妙子（2002）「認知された婚姻外懐胎児童に対する児童扶養手当不支給」、『ジュリスト』、1230号、p.127〕ことからすると上記最高裁の立場は妥当と考えられている〔高田清恵（2016）「婚姻によらないで懐胎した児童の父による認知と児童扶養手当」、岩村正彦編『社会保障判例百選 第5版 [No.227]』、有斐閣、p.201〕。

¹⁷⁾ 林（2012）p.187。

¹⁸⁾ これにより、2002年8月分から児童扶養手当の減額が始まり、46%の母子家庭の児童扶養手当が減額されたとされる。改正法施行後の2008年4月に手当支給後5年が経過したとして手当が削減されるのは、2007年3月時点での受給世帯95万5844世帯の約3割に相当する約30万世帯であった〔林（2012）p.188〕。

児童扶養手当受給開始から5年を経過するまでに市町村に提出する義務があり、受給から5年経過以降の現況届提出時に、あわせて届出書及びその証明書類を毎年提出しなければならないこととされた。この手続を怠った場合及び適用事由に該当しなくなった場合には、5年経過後の手当が最大で半額まで減額されることとなった。

また、受給資格者が正当な理由なく求職活動、その他、自立のための活動をしなかった場合には、児童扶養手当の全部または一部を支給しないこととし、就労や自立を促進する規定が設けられている。

2 現行制度

児童扶養手当は、父または母と生計を同じくしていない児童を育成する家庭の生活の安定と自立の促進のために支給される（児童扶養手当法1条）。平成22年法律40号による改正前の児童扶養手当法では、支給対象となる児童は、①父母の婚姻の解消、②父の死亡、③父の障害、④父の生死不明、⑤「その他全各号に準ずる状態にある児童で政令で定めるもの」のいずれかであったが、現在は父子家庭にも支給される。

児童扶養手当の月額（平成28年度）は、子どもが1人の場合、42,330円の全部支給、または、一定以上の所得がある者については、その所得に応じて42,320円～9,990円の一部支給がなされる。これについては、従来から物価スライド制が採られている¹⁹⁾。

子ども2人目の加算額は、全部支給の場合10,000円、一定以上の所得がある者については、その所得に応じて9,990円～5,000円の一部支給がなされる。子ども3人目以降の加算額（1人につき）は、同様に全部支給が6,000円、一部支給が5,990円～3,000円である。ひとり親世帯は、子育てと生計を1人で担わなければならない、生活上のさまざまな困難を抱えていること、特に子どもが2人以上いるひとり親世帯は、より経済的に厳し

い状況にあるため、平成28年8月から、第2子の加算額と第3子以降の加算額が増額されている。また、子どもが2人以上の場合の加算額にも、平成29年4月から物価スライドが導入されることとなっている。

このように、児童扶養手当の支給額は、第2子あるいは第3子以降は加算という形式が取られている。これは児童手当とは対照的である。前述のとおり、児童扶養手当の目的は救済施策であるから、第2子以降を単に加算とするのは、貧困の子どもを増やさないという政策的な意図がある。これは受給に所得制限が存在することとも整合的な制度設計である。

また、児童扶養手当は社会保障給付との併給調整が行われる。併給調整は、同じ目的を有する2つ以上の社会保障給付を受けられる場合に、1つまたは複数の社会保障給付の支給を一部または全部停止する仕組みである。

児童扶養手当の併給調整は、国民年金法や厚生年金保険法などによる老齢年金、遺族年金、障害年金、労働者災害補償保険法による労災年金などの公的年金、労働基準法による遺族補償などの公的年金等との調整である。従来はこの併給調整は、公的年金保険を受給していれば、児童扶養手当の支給が停止されるというものであった。しかし、これには特に被用者年金等との併給調整の場面で、問題があったため、法改正がなされた²⁰⁾。この改正により、現在は、公的年金等を受給していても、その額が児童扶養手当の額より低い場合には、差額分の手当が受給できる。

V 社会手当としての児童手当と児童扶養手当

1 児童手当と児童扶養手当の相違

わが国で社会手当の中核をなす児童手当と児童扶養手当をみても、社会手当の範疇に含まれる制度の中で大きな違いがあることが分かる。ここであらためて児童手当と児童扶養手当の違いを確認

¹⁹⁾ 物価スライドの仕組みは年金制度のそれとほぼ同様である。平成11年から平成13年にかけて物価が下落したにもかかわらず、特例法で額を据え置いていたが（特例水準）、平成24年の改正で平成25年度から平成27年度の3年間で特例水準を解消することとされたことも年金額の改定の仕組みと平仄を合わせている。

しておく。

まず、支給対象となる児童であるが、児童手当は、児童を有する親等であるのに対し、児童扶養手当は、ひとり親世帯の親等である。もともと、児童手当は、義務教育修了前の児童を含む3人以上の児童を養育する親等に対し、3人目以降の児童数に応じて支給するとされていたが、その後の制度の変更によって、現在では、若干の所得制限はあるものの、児童を養育する多くの親等に支給されている。これに対し、児童扶養手当は、制度の沿革の影響が大きいものの、当初は母子世帯、近年、父子世帯にも適用範囲が拡大し、ひとり親世帯全般を対象とすることになったという点で、児童手当と児童扶養手当は、制度発足以降、一貫して対象は異なっている。これは、それぞれの制度の目的に起因するものである。簡潔に述べれば、児童手当は児童の養育にかかる費用の援助、児童扶養手当はひとり親世帯で児童を養育するための所得がない者に対する所得保障という性格が強い。

この目的の違いは、支給対象や支給額にも現れている。すなわち、現行の児童手当制度は、所得制限は比較的緩く、また、第1子、第2子よりも第3子の場合に手厚い給付がなされている。支給額については、定額であり、物価スライド等もない。

これは、児童手当は、普遍性を指向し、社会的扶養の目的に重点が置かれていることを意味する。ただ、普遍性を指向することで、児童の養育を援助するという目的ではあるが、厳密な養育費のニーズに対応したものではない。

他方、児童扶養手当は、所得が低く養育のための支出が十分に支出できないひとり親世帯を対象とする所得保障の給付であるから、比較的厳格な所得制限が設けられているが、支給額は、児童手当よりも高く養育費を勘案して設定され、物価スライドも存在する。ただ、第2子以降については、加算がされるのみである。

このような児童手当と児童扶養手当の違いは、制度改正においても現れる。すなわち、先に見たように、児童手当は、支給額の改定について財政的な制約の影響が大きく、また、子ども手当の創設と児童手当の復活の時の状況のように、時の政治状況の影響も受ける。他方で、児童扶養手当については、児童手当ほど財政的な制約や政治状況の影響は大きくないが、他方で、男女の異なる取扱いの是非や、受給者の自立に関する考え方などの社会的コンセンサスなどから、制度の変更がなされてきたと評価することができ、支給額の決定の仕組みやその額について大きな変動はないが、所得要件や受給者の就労に向けた活動の義務な

²⁰⁾ この法改正は、行政苦情救済推進会議の意見を踏まえた総務省行政評価局長による厚生労働省雇用均等・児童家庭局長及び厚生労働省年金局長宛の「遺族年金と児童扶養手当の併給制限の見直しについて（通知）」（総評相第43号平成24年2月28日）を契機によってなされた。それによると、以下の指摘がなされている

厚生年金の被保険者であった母が亡くなったことにより、父子家庭となった「父」に対する遺族年金（遺族基礎年金及び遺族厚生年金）は、遺族基礎年金については支給対象者に該当しないため支給されず（国民年金法（昭和34年法律第141号）第37条）、遺族厚生年金については、「被保険者又は被保険者であつた者の配偶者、子、父母、孫又は祖父母であつて、被保険者又は被保険者であつた者の死亡の当時その者によつて生計を維持したもの」を支給対象とし（厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）第59条第1項）、「夫、父母又は祖父母については、55歳以上であること」を支給要件としている（同項第1号）ため、年齢により支給されない場合がある。

また、父子家庭の「子」に対する遺族年金は、遺族基礎年金については、生計を同じくする父があるときは、国民年金法第41条第2項の規定により支給が停止されるが、遺族厚生年金には同様の規定がないため、遺族厚生年金のみが支給される。

このように、父子家庭においては、子の遺族厚生年金のみが支給され、その年金支給額は、児童扶養手当の支給額に比べて少ない場合がある。一方、改正前の児童扶養手当は、「父又は母と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的」（児童扶養手当法第1条）として、父又は母が死亡した場合などに支給されるが（第4条第1項）、年金制度を補完するため立案された制度であることから、支給されない場合として、「父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けることができるとき。ただし、その全額につきその支給が停止されているときを除く。」（同条第2項第2号）と規定されており、公的年金との併給が制限されている。その結果、児童扶養手当額より低い公的年金の支給しか受けられない父子家庭が生じることとなる。

ど、主に支給要件について制度改正がなされている。

また、理論的には、私的な扶養義務との関係も児童手当と児童扶養手当では異なる。民法では、父母の子に対する扶養の義務があるので（民法877条）、児童の養育に係る全ての費用を社会で賄うことは、民法上の扶養義務との関係で問題となる。児童手当は、養育に係る費用を社会が一部負担するという制度であるが、どの程度の支給額が妥当であるか等について私的な扶養義務と関連させた議論はそれほどなく、さまざまな理由付けがあるものの、結局のところ、その財源の問題が支給額を左右する。

他方、児童扶養手当は、制度としては明確に養育にかかる費用が欠如している世帯を対象にし、ある程度その必要性に応じた給付額の設定がなされている。離婚し親権を持たない父または母であっても子に対する扶養義務は解除されないこととの関係では、離婚後の父母等から子に支払われる養育費もひとり親の所得としてみなされる。時代の変遷とともに、制度の趣旨は変わった点があるものの、私的な扶養義務との関係も比較的明らかとなっている。

2 社会手当の性格

以上の児童手当と児童扶養手当の対比から、社会保障制度としての社会手当についてまとめる。

社会手当は、支給対象及び内容について普遍性を指向すればするほど、実際のニーズと乖離し、その結果、財政制約の影響を受けやすく、また、場合によっては政治の影響によって大きく制度が変更される余地がある。このこと自体は、必ずしも妥当ではないとは言えない。しかしながら、制度の安定性という面を考慮すれば、受給者にとっては、制度の頻繁な変更は、受給への期待に反することであり望ましくない。

逆に、支給対象及び内容について個別のニーズに即した制度設計を行う場合、当該給付はその個別のニーズが実際に存在し、社会保障制度によって保障すべきものである限り、その給付制度は比較的頑健なものとなる。しかしながら、個別の

ニーズに即した給付であればあるほど、社会手当という方式で行う意義は薄れるものの、他の社会保障制度を補完するという役割では重要である。

したがって、結局のところ、社会保障制度における社会手当の独自の意義は、給付の普遍性にあると考える。しかしながら、上に述べたように、普遍的な給付を行う制度は、制度の安定性、すなわち、その給付をしなければならないニーズがある程度具体的に示すことが必要である。この点からすれば、児童手当は、その給付額によって、実際の養育費用のどの程度を賄うべきかを明確にすべきであろう。

Ⅵ おわりに

冒頭で述べたように、社会手当は、わが国では、その歴史も比較的浅く、占める地位も大きくはなかったが、近年は、社会手当あるいはそれに類似する制度の意義も大きくなりつつある。

また、社会手当は、マイナンバー制度等により個人あるいは世帯の所得をより正確に把握することができるようになることで、所得保障施策としての重要な一翼を担いうるが、今後何を目的としてどのような制度設計を行うかについて検討する上でも、本稿で述べたような社会手当の性質を考慮する必要がある。この点については今後の課題としたい。

参考文献

- 福田素生（2001）「児童扶養手当の現状と課題」, 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻所得保障法』, 法律文化社, pp.299-327。
- 山田晋（2001）「児童手当制度の展望」, 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻所得保障法』, 法律文化社, pp.273-298。
- 増田幸弘（2012）「子育て・子育てのための金銭給付」, 日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法2地域生活を支える社会福祉』, 法律文化社, pp.144-162。
- 江口隆裕（2011）『子ども手当』と少子化対策』, 法律文化社。
- 橋爪幸代（2014）「児童手当, 育児休業, 育児休業給付」, 『論究ジュリスト』, 11号, pp.50-57。
- 坂元貞一郎（1962）『児童手当法の解説』, 社会保険研究所。

- 坂本龍彦 (1987)『児童扶養手当法 特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』, 中央法規出版。
- 島崎謙治 (2005)「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」, 国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世代の社会保障』, 国立社会保障・人口問題研究所, pp.85-117。
- 林弘子 (2012)「ひとり親世帯と社会保障」, 日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3ナショナルミニマムの再構築』, 法律文化社。
- 菊池馨実 (2010)『社会保障法制の将来構想』, 有斐閣。
- 山田晋 (2014)「児童扶養手当法・批判—社会保障の有期給付と『条件』をめぐって」, 『山口経済学雑誌』, 58巻, 5号, pp.1-24。

(くろだ・あしや)

Significance and issue of social allowances: Implications from the child allowance system and child-rearing allowance system

Ashiya KURODA*

Abstract

In this paper, it focused on the child allowance and child-rearing allowance, clarified the relationship between them and other social security benefits, including the historical transition of the system, and considered significance and function of social allowance.

Although child allowance and child-rearing allowance, on the purpose of the systems, have common parts, the former is directed to universal benefits, and the latter is directed to a household of one person parent, provided with the income limit, which is a system that assumes the needs of a relatively specific income security.

Since social allowance has no relationship between contributions and benefit exists, if social allowance is more universal system, it has a tendency to deviate from the individual specific needs, and the impact of financial constraints to social allowance becomes susceptible.

By making it possible to more accurately grasp the individual or household income by My Number System, social allowance can play an important role as an income security measures, but to design social allowance in social security system in the future, it is needed to consider the nature of such social allowances.

Keywords : social allowance, child allowance, child-rearing allowance

* Senior Researcher , National Institute of Population and Social Security Research

特集：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

年金における公私ミックス論 ——私的年金政策の評価を中心として——

石田 成則*

抄 録

年金における公私ミックスの望ましい方向性を、年金政策（年金規制と税制）の視点から考察した。まず、私的年金（企業年金・個人年金保険等）に関する年金政策、年金規制や税制の歴史的経緯を説明した。続いて、現在の年金政策をいくつかの政策基準に基づいて評価し、その評価軸を、①受給権保護の程度、②規制・税制の明示的・暗黙の費用、そして③年金プラン設計上のイノベーションの創発、この3点とした。併せて、私的年金が所得移転の仕組みであることに着目して効率性と公平性のトレード・オフ、加入従業員や母体企業の選択性と政策介入による強制化・義務化のトレード・オフについて言及し、その解決策を模索した。結論として、一国財政と母体企業の財務逼迫の中では、年金規制を合理化、効率化することを通じて、年金プラン設計上のイノベーションを誘発して、企業年金の魅力を高めていくべきことを提言した。

キーワード：確定給付型年金・確定拠出型年金プラン、租税支出、年金規制、自動加入、マッチング拠出

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp.382-398.

I 公私年金の役割分担と年金政策

現在、高齢退職期の所得保障のあり方を公私役割分担の視点から再考することが重要な論点になっている。2004年に100年安心の年金改革が実施され、公的年金の給付・負担構造は、給付率固定型から保険料水準固定型へと舵を切った。2017年に厚生年金の保険料率を18.3%に固定して積み立てていくことから、「疑似積立方式」への移行にも例えられる。こうした措置により、少子高齢化による扶養負担率・年金成熟度に応じて急上昇す

る保険料の高騰は抑えられ、現在の若年就労世代や将来世代の負担増に歯止めが掛けられた。技術的には、マクロ経済スライドを導入して、長寿化と労働力人口の減少に合わせて、徐々に給付水準を切り下げていくことになる。

本来、公的年金をはじめとした社会保険には、社会的なリスクに対処して、国民生活の安定を図る目的がある。もちろんリスクに対処する市場機構を活用することは可能であるものの、市場には富の偏在や情報の非対称性などの失敗の要因がある。こうした市場の失敗を補正することに、国・政府の役割が認められ、そのために保険者として

* 関西大学政策創造学部 教授

の機能を果たすことになる。公的年金には、縦（所得階層間）と横（生涯間）の所得移転・再分配によって、所得平準化・安定化から消費水準を高める有効需要創出策としての側面がある。これが一国経済のパイ拡大に寄与するのであれば、無理のない就労時点の負担によって、ある程度の給付水準が期待できることになる。しかしながら、現在は逆循環が生じているともいえる¹⁾。

また市場の失敗への対処やその補正に加えて、老後資金準備に向けて積極的に政策誘導する目的もある。具体的には税制優遇措置を講じて、私的年金を普及促進することであるが、これには同時に各種の規制が伴われる。ただ、企業年金、職場の年金プラン、財形年金貯蓄そして個人年金保険の振興では、所得移転を通じた金融市場の活性化や人的資本の効率的蓄積面で企業価値の向上も期待できる。そのために、こうした年金政策は、稼得収入と資産収入の両面から消費を押し上げることができる²⁾。

さて、社会保険の改革は、国・地方自治体、企業・事業主そして個人・家族の間でのリスク分担の切り口を変更するものである。とくに、所得保障では、長寿リスク、インフレリスク、投資運用リスクなどを、公私年金で、もしくは企業と個人で分担することがポイントになる。年金受給権を保証するための規制などの見直しもリスク分担に影響する。

年金の公私ミックス論を述べるうえでも、私的年金政策を再考することは不可避である。企業年金への公的関与が強まることは、受給権保護を確実に強化する一方、その性格を変えることになる。企業年金の画一化、強制化、義務化が最たるものであり、それは企業年金の普遍性を強めるものである。また、公的年金と同等のポータビリティ確保や終身年金化についても妥当する。これにより公的年金の補完から代替へと変化する可能

性も秘める。一方で、公的関与の強まることが、母体企業の人事戦略・財務戦略と反する危険性もあり、企業独自の保障提供の効果を薄め負担感のみが募ることもある。そこで、双方の観点から過去の私的年金政策を振り返り、併せてその評価を試みる。

私的年金政策の役割については、大きく安定政策、公正政策そして成長政策が挙げられる。まず社会的規制の一般理論によれば、安定政策は市場・構造規制と取引・行為規制、別には事前的規制（予防的規制）と事後的規制（保護的規制）に区分することができる。後者の分類に従えば、事前的規制（予防的規制）は、対象となる年金基金と金融機関の健全性や安定性に関する基準を設け、それを継続的にモニタリングすることで、付随するリスクを抑制し、財務健全性を維持させるものである。また、財務健全性を維持するために責任準備金の積立状況や年金資産の運用を規制している。これはさらに、数量的な基準値をもって判定する量的規制と監督者・規制者が裁量的に運用内容などを判断する質的規制に分けられる場合もある。このように、事前的規制は主に、年金資産の保全から受給権の保護を目的とするものである。これに対して、事後的規制は主に、母体企業や年金基金の破綻・倒産時点でも受給権を保護する措置である。

公正政策は、取引当事者間の利害を調整し、両者の権利を尊重しながら、交渉上の地歩を極力、公平、平等に保つ目的をもつ。一般の取引規制であれば、市場の失敗の原因となる情報の非対称性や交渉上の格差を是正して、消費者・加入者の権利を擁護し、もって取引の適正を保持することである。私的年金についてはまず、掛金・年金保険料率の算定基礎やその根拠、剰余金の分配基準を明確にすることで、加入者間で不公平、不平等が生じないようにチェックすることである。年金数

¹⁾ わが国の賦課式年金でも一定の積立金を有して、一国の民間資本形成に活用している。国債保有による一国のインフラ整備資金や企業の設備投資資金などの確保のためにも、こうした資本形成を欠くことはできない。人口構成の高齢化現象下で家計貯蓄率は低下傾向にあり、これを補うことも課題となる。

²⁾ ただし、適格退職年金の廃止以降、税制優遇措置を受けることがない企業群が増えることは、公平性の観点から、こうした措置の廃止や縮小の可能性があると指摘される。坂本（2011）、p.52を参照のこと。

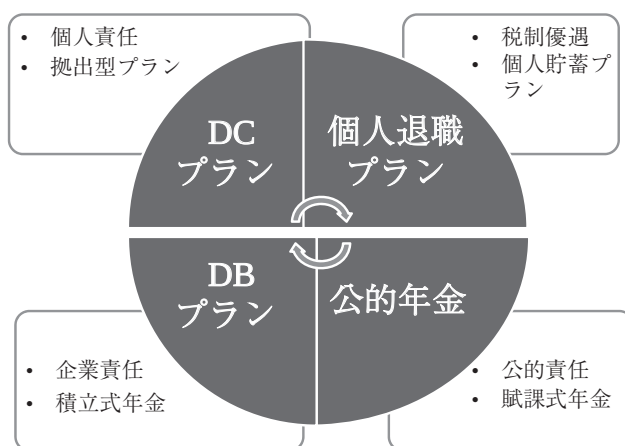
理人制度により年金数理を公正に保つことが重要になる。また、掛金・年金保険料算定や分配基準について説明責任を果たすことができるように、根拠となる情報の開示を要請することも公正政策に含まれる。

国や政府は、私的年金に対して成長政策として、各種の私的年金の加入促進により国民生活と事業活動の安定を図っている。個別の母体企業、年金基金そして金融機関に対して、その健全育成のために、法律上および行政上の措置を講じている。また、所得税と住民税における控除と法人税上の損金算入などを認めることで、租税支出を活用し個別経済主体の私的年金加入を促進している。これらは、老後の所得保障に向けた政策誘導を確実に達成する方策でもあり、公的年金と同様に、パターンナリズム（父権主義）が政策介入する論拠とされる。

このように政府の老後所得保障に関する役割、広義の年金政策は、社会保険の保険者となりそれを管理、運営することにとどまらない。公的年金だけでなく、企業年金や個人年金保険などの私的年金について、税制による誘導と取引費用の軽減策を通じて、その普及促進策を講じることも国・政府の役割になる。加えて、民間の年金市場を適切に育成し、その運営を監督して年金受給権を保

護することも重要になってくる。年金市場とそこでのプレイヤーに対する規制を通じてはじめて、市場は適正に機能することになる。そこで政府は、私的年金の経済効果を踏まえて、また年金事業・年金市場の安定的維持に配慮しながら、公私年金ミックスの全体像を描く責務がある（図1に公私年金の関係を纏めている）。

以上のように、私的年金に対する政策介入や公的関与の根拠は整理されるものの、これらの目的や目標はときに、相反する場合がある。とくに、私的年金であっても所得配分・移転のひとつの仕組みであることから、老後所得保障の効率的な実現と、所得階層が異なる加入者間の公平性がトレード・オフに立つことが多い。また、加入従業員や母体企業の選択性と、政策介入による画一化は背反することになる。こうしたことから、利害対立を調整しながら、望ましい規制・税制体系を構築しなければならない。そのためには明確な価値基準と詳細なデータに基づく効果分析を欠くことはできない。また、選択性の制約による反作用・副作用を上手く制御して、企業組織内の誘因体系と整合的に仕組む工夫もいる。こうした反作用・副作用の多くは取引費用を割高なものとし、その効率的な達成を阻むことになる。こうした点について、その特徴が異なる確定給付型（DB）プ



出所：筆者作成

図1 公私年金の分類要素と特徴

ラン（厚生年金基金と確定給付企業年金等）と確定拠出型（DC）プラン（企業型・個人型確定拠出年金）に分けて論述する。そして、私的年金政策の評価軸を、受給権保護の強化度合いと規制・税制の明示的・暗黙の費用、そして年金市場の育成や新たな年金プランの創発程度として考察を進めていく。

Ⅱ 私的年金政策の変遷

1 企業年金の過去と現在

企業年金の盛衰は、母体企業である企業の業績、積立金・年金資産の運用環境、そして年金規制、税制、会計基準によって影響を受ける。日本経済が失われた10年、15年といわれるなかで、バブル経済と少子高齢化の影響を受けて財政赤字が拡大し、有効な景気浮揚策・打開策が打てず、企業は不況の波を被り業績は低迷を続けた。また、デフレ下の低金利と株価低迷で、運用環境は悪化の一途を辿ったともいえる。さらに円高とグローバル競争の激化が追い打ちをかける形で、企業の人件費削減へ強い圧力が働き続けた。経費縮減と人件費の抑制が長期的な趨勢となり、退職給付をはじめとした福利厚生も多いに打撃を受けた。また、会計基準は厳格化し、退職給付制度や各種の福利厚生制度運営の透明性や説明責任を強める方向に作用した。結果的に、こうした制度実態を白日の下に曝し、株主の判断や制度運営の適正化に寄与した部分はあったものの、確定給付型の年金プランを中心に制度変更や廃止の誘因となったことは否めない。

同時に環境変化に合わせて、21世紀初頭に確定拠出年金が制度導入され、税制優遇措置を通じてその普及促進が図られることとなった。これは厚生年金の不足分を補うために自助努力を喚起する措置であり、運用リスクを自らとって、自らの老後保障を実現することになる。近時になって、対象が公務員や専業主婦層に広げられたことは広範囲の国民に自己責任を求めるものであり、また企業型だけでなく個人型にまでマッチング拠出の仕組みを適用することは、企業側にも応分の負担を

要請することになる。このようにして、公私年金ミックスの変化は、国中心の責任体制から、事業主・母体企業と個人・従業員・被用者との責任分担体制への移行を意味する。

わが国では戦前から退職一時金（退職慰労金）の慣行があり、その負担平準化として年金化が指向された経緯がある。1962（昭和37）年には適格退職年金が、1966（昭和41）年には厚生年金基金が創設されている。後者について、公的年金との給付・負担面での調整が期待され、給付は原則、終身化された。これにより団塊世代の大量退職から、成熟度が急上昇し、多くの基金で財政状況の悪化をもたらす一因となった。積立方式である企業年金と、賦課方式に傾斜しつつあった厚生年金との調整は困難であり、公的給付の代行に伴う免除保険料率の設定などから、基金間で有利不利が生じるなどの問題も顕在化した。本来であれば、年金基金側は免除料率部分と自社の積立年金資産を合わせて、運用のスケールメリットを享受できるはずであったが、バブルの崩壊はこうした利点を問題点に変えてしまった。また、総合型基金を中心にしてガバナンス問題も深刻化し、受託者責任にもとる運用行動を取る基金も散見される事態に至った。こうしたいくつかの要因から、厚生年金基金は大幅な見直しが断行され、受給権保証が不十分であった適格退職年金の制度終了と相まって、企業年金制度の再編が進行した。現在では、確定給付型の年金プランとしては、確定給付企業年金が中心となっている。

さて、母体企業が企業年金を導入するのは、確定給付型の年金プランと確定拠出型の年金プランで多少相違があるものの、いくつかの理由がある。その導入目的は、従業員行動を上手く制御して、企業価値増大の一助とすることにある。事業主は、企業年金の導入によって、時間的視野が長く、時間管理の優れた従業員の獲得を重視して、就社以前に自己選抜を迫ることによって優良な従業員を採用する。長期勤続を見込んで人的投資を活発化して労働生産性を高め、優良な従業員集団を形成する。退職間際になっても後ろ足で砂を掛けることがないように、一時金ではなく、会社の

存続を前提に一定期間、年金を支給する。さらには、企業年金があることによって、そこで働く賃金（留保賃金）を引き下げることができるので、短期的にも人件費を削減できる。また、企業年金の場合には公的年金と違って、制度設計にかなりの柔軟性があるので、それぞれに工夫を凝らすことによって、その機能を高めていくことができる特徴がある。

2 DBプランの規制・税制の推移

わが国の厚生年金基金制度は、厚生年金の代行部分と企業独自の上乗せ部分を合わせた手厚い給付が特徴である。こうした給付は、企業が年金資産の外部保全のために設立する基金によって行われる。代行部分は、厚生年金の一部をこの基金が請け負って、国に代わって支給するものであり、代行給付とも称される。このため、本来国に支払うべき年金保険料の一部が免除され、基金に留まることになる。企業は免除された保険料と上乗せ部分の掛金を一緒に運用することができ、より多くの運用収益を稼ぐことができる。その特徴として、以下のことが指摘されてきた。1) 企業規模にかかわらず、代行部分と企業独自の上乗せ部分を合わせた手厚い、終身が原則の年金給付、2) 両者の積立金を糾合することで、年金資産運用にスケールメリットを利かすテコ効果の発生、3) 職域保険として、取引費用の軽減を可能とし、税制優遇措置とともに実質収益率を高めること、4) 総合型も含めて企業規模の大小にかかわらず企業年金の普及に貢献、5) マーケット・インパクト・コストの回避、すなわち、多元的な資金管理により、資金規模が巨大なことから生じるリスクとコストを回避するメリットの存在などである³⁾。

同時に、年金通算制度にも特徴がある。厚生年金基金連合会（現在の企業年金連合会）は、その創設当初から、この代行給付について中途退職者

の記録管理および年金支給を一元的に行ってきた。加入従業員が離転職などの理由から、基金から離脱する場合には、脱退一時金が支給される。また、その金額を老後所得保障の原資とするために、厚生年金基金連合会に移管させ、年金化して支給している。加えて、基金の解散時にも残余財産分を年金化できるメリットがあった。なお、新設された確定給付企業年金においても、基金加入の履歴があればこうした年金化事業のメリットが受けられる。

受給権保護の一環として、また事後的規制のひとつとして、支払保証制度も存在している。それは、1989（平成元）年4月より、厚生年金基金連合会のもとで基金間の共済事業として実施されたものである。支払保証の対象である保険事故は、「やむをえない解散」である困窮終了に限定される。母体企業・設立事業所の倒産以外、さまざまな理由により基金が破綻することがある。そうした個々の事由を支払保証事業運営委員会が審議し、支払保証の対象とするか否かを決める。その際には、母体企業と基金の状況や設立形態に応じた事情を勘案する。このように、解散認可基準に加えて、支払保証の適用事由にも厳格な基準が設けられている。一方で、特定の基金に対しては、解散時に不足する積立金の一括拠出を要請することもできる。そのために、母体企業・事業主によるモラル・ハザードの回避と受給権保護の微妙なバランスをとっていると考えられる。

こうした特徴から、他の制度にもまして、公的介入や事前的規制の程度が強くなる。その年金受給権は、基金による年金資産の外部保全と決算情報に基づく財政検証によって担保されていた。財政検証では、まず年金資産と負債を適正に評価することになるが、年金負債の評価方法には「継続基準」と「非継続基準」がある。いずれの基準でも、数理的に算出された年金債務に積立金が見合

³⁾ 石田（2013），p.121。代行制度は創設当初からいくつの困難を抱えていた。代行部分にかかる給付については、個別企業の自己責任とされ、その分厚生年金保険料から免除されてきた。その部分が免除保険料であり、その後、以前の一律料率から個別料率に移行した。代行給付に実際にかかる代行保険料率と、免除保険料率の大小によって、基金設立に有利不利が生じることはよく知られていた。免除保険料率の上で有利であることは、代行メリットと称され、基金普及の起爆剤であったが、個別料率に移行後はそうしたメリットは存在していない。

うことを確認する。積立不足の場合には、それを解消することが求められる。継続基準では年金数理と経理を結合したバランスシートにおいて、給付現価と掛金収入現価の差額として責任準備金を認識し、それと保有する積立金・年金資産とを比較対比する。その上で、責任準備金が積立金を上回る程度が、許容繰越不足金を超えているケースでは財政再計算を直ちに行い、速やかに掛金の引上げを行う必要がある。許容繰越不足金の大きさは、掛金収入現価や責任準備金の一定比率とされており、基金の財政規模に応じて定められていた。

これに対して非継続基準では、将来的な掛金収入を想定することなく、加入者全体の過去期間に見合った給付水準の積立金保有を要請する。その基準となる積立水準（最低積立基準額）は、支給開始時点での最低保全給付を予定利率で割引いた金額であった。この予定利率（割引率）には、20年国債の直近5年平均値が用いられていた。1997（平成9）年に導入された基準により、たとえ将来の掛金収入で過去の積立不足を補う部分が大きくても、一定条件下で許容された。また、積立金が最低積立基準額を下回るケースでも、その回復計画は弾力的なものであった⁴⁾。こうした弾力的な措置は、環境変化に伴う一時的な救済措置であるよりも、基金の実情を勘案した柔軟な対応と考えられる。

バブル崩壊後の運用環境の悪化は、多くの基金財政を追い詰め、代行給付の存在自体がリスクとなっていた。そこで代行部分の支払い義務を国に返上し、上乗せ部分のみの企業年金への転換が確定給付企業年金法により認められた。いわゆる、代行返上措置である。主に大企業が設立した単独型基金は、早目に代行部分を厚生年金本体に返上して、上乗せ部分だけの身軽な制度に移行して

いった。これに対して、中小の同業種が集う総合型基金では、代行返上が進まず、約半数が代行給付に見合う積立金がない代行割れ状況に陥っていた。そこで2005年に、特例的な時限措置として、基金の積立金が解散時点の代行給付を賄う債務に満たなくとも解散を容認し、不足分の分割納入を可能とするなどの救済策がとられ、現在に至っている。厚生年金基金制度の改廃について、総合型基金に属する中小企業の善後策を確定しながら、指定基金の財務状況見通しを踏まえた解散命令などの果斷な措置もとられている⁵⁾。

確定給付企業年金は、役割の縮小が検討されている厚生年金基金を継承するDBプランである。そのため、受給権保護のための方策は厚生年金基金と大差はない。一定の基準を設けた財政検証以外にも受託者責任の明確化や情報開示規定などが制度的な担保とされている。年金受給権と関連して、積立期間中の給付減額についても詳細な規定がある。給付減額の手続き自体に、加入従業員と退職受給者に分けて、労使合意をはじめとした同意が必要とされ、その要件も決められている。給付減額時には、その理由如何にかかわらず一時金清算が可能なので当該金額にも取り決めがある。それは最低積立基準額相当の金額になり、通常、選択一時金額を上回っており、事業主・母体企業に不利に、加入従業員に有利な規定となっている。

3 DCプランの規制・税制の推移

わが国の確定拠出年金（DCプラン）は、21世紀初めに企業型と個人型がそれぞれ導入され、規制も整備されるなどして現在に至っている。それに伴って、加入者数、規約件数、そして年金資産額ともに順調に推移している。企業型の加入者数は約580万人（4月末現在）、個人型の加入者数は約26

⁴⁾ それには、「積立比率に応じて必要な掛金を設定する方法」と「積立水準の回復計画を作成する方法」があった。

⁵⁾ 厚生年金基金の財務監視・健全化支援および解散誘導策の推移（アリーウォーニングの仕組み）には、「指定基金制度」（連続する3事業年度の決算において、年金資産が非継続基準による最低責任準備金の9割を割り込む基金、もしくは、直前の決算においてその割合が8割を割り込んでいる基金が対象）と「解散手続きの柔軟化」があった。くわえて、特例解散制度として、基金解散時の返還額（代行給付に相当する費用）そのもの、およびその分割納付に特例が設けられた。その後さらに、2011（平成23）年から5年間の新特例解散制度が設けられ、現在に至っている。

万人（同）となっている。ただし近年、やや伸びが鈍化しており、規制や税制について再度の見直しの余地がある。また、個人型の加入者数は母集団に対して1%にも満たない状況である。

米国では、2006年の年金保護法によって制度化された「自動加入」以降、株価の低迷期にあっても、加入者のさらなる拡大がみられた。同法律により、デフォルト商品が拡充され、また運営管理機関による投資助言業務も一定条件下で容認された。さらに、非課税限度枠の段階的の引上げ措置により、年金資産の積み上げに有利な条件が整えられた。とくに、事業主による当初からの拠出率やデフォルト商品の設定に対して、州規制によっては受託者責任を問われかねなかったが、2006年のセイフ・ハーバー・ルールによりこうした懸念は取り除かれた。それによりとくに若年層と低所得階層で加入率が飛躍的に上昇し、平均でみれば拠出率も伸びることとなった。また「一定の条件下」の投資助言の容認や、デフォルト商品も含めた標準投資プランの設定も、新たな階層への普及にかなり寄与したと思われる。投資助言業務は証券会社・生命保険会社そして投信会社に解禁されている。こうした米国の動向は、確定拠出型プランの標準化から、将来的には義務化や強制化まで至る可能性もある。いずれにしても、こうした措置が若年層と低所得階層への制度浸透を通じて、公私年金を含めた所得代替率を引き上げた点は、わが国でも参考にできる⁶⁾。とくにわが国でも、適切な情報提供に基づいたデフォルト運用商品（ライフ・サイクル・ファンドなど）の導入は大きな課題である。

マッチング拠出の導入などの制度改革には一定の効果が期待されているものの、現在までは、制度の使い勝手の悪さから加入者数の著しい増加が

見込めず、また努力義務である継続投資教育の手間からその導入に二の足を踏む中小企業も多い。またこうした仕組みが導入される場合でも、それは必ずしも加入者側の意向ではないので、こうした意向をどのように反映させるかに課題が残る。

確かに、「投資教育」を目的とした年金セミナーなどの費用対効果にも疑問が投げ掛けられており、掛金率引上げや保守的な運用商品選択を変えるまでには至らないとする意見も多い。しかし、加入従業員の属性や意識レベルにより運用格差が生じていることも事実である。また、平均的にみても安全資産への偏向は顕著で、現在の想定金利（2%程度）を下回る危険性も高い。こうしたことから、事業主には、加入者にこうしたリスクを認識させ、自らの「投資ポリシー」に則った運用商品選択を促す責務があるといえる。その前提として、個別加入者に自らの運用状況に関心を持たせる工夫が必要になってくる。

現在の確定拠出年金、他のDCプランの制度改革は、ライフサイクルなどの外部環境変化への対応、中小企業への普及促進、そしてその運用体制の改善の観点から検討されている。これまで、個人型確定拠出年金は、自営業者中心であったが、今後は専業主婦や公務員に対象が広げられる。第3号被保険者である専業主婦へ対象を広げることは、一時的な離転職時にも継続的な運用が可能なメリットがある。公務員については、被用者年金の一元化で、実質的に給付減額になりそれを補完する意味がある。また、創設・運営費用が安価な簡易型確定拠出年金の導入は、中小企業への普及促進に欠くことはできない⁷⁾。個人型確定拠出年金であっても、事業主拠出（マッチング拠出）が期待できるのであれば、老後資金準備に大いに寄与する。最後の運用環境の改善では、デフォルト

⁶⁾ 石田（2011）、pp.7-8。

⁷⁾ 企業年金制度改革では、平成26年4月以降、厚生年金基金の制度新設は認められていない。また、一定の給付保全措置を講じたうえで、総合型基金などで解散を容易にするとともに、強制的な解散命令の発動も実行される。こうしたことから、中小企業への対応が不可避になる。簡易型確定拠出年金は、平成27年「確定拠出年金法等の一部を改正する法律案」によるもので、従業員100人以下の企業を対象に、その創設手続きを簡素化するとともに、それらを金融機関に業務委託できるものである。さらに、中小企業に特化した運営費用が安価なDBプランの創設、集団設立などのスケールメリットを生かすことができる制度設計、そしてリスク共有型のDB・DCプランの新設なども検討されている。

商品など画一的な運用商品の導入も検討されている。こうした措置や新商品の導入は、中小企業従業員への普及に一役買い、税制優遇措置のある年金プランの普遍性と公平性を高めることになる。

また掛金拠出についても、その非課税限度枠が拡充され、現在は企業型で他の企業年金がある場合は月額27,500円、無い場合には55,000円、個人型（第2号）については23,000円まで引き上げられている。自営業者などを対象とした個人型確定拠出年金（第1号）のみ当初から68,000円で据え置かれている。拠出形態についても従来は月単位でのみ認められ、繰り越しができなかったものが、年単位での拠出限度枠の活用ができるなど、弾力的な拠出が可能となっている。

確定拠出年金は、産業構造の変化による労働市場の流動化に対応したものであったことから、年金通算や携行性もその特徴となっている。事実、現在では、転職時の移籍企業で、確定拠出年金にも確定給付企業年金にもその資産移管が認められている。とくに、先の改正案で、個人型・企業型ともに、転職先に確定給付年金がある場合に、資産移管が認められたことは大きい。ただ中小企業の従業員にも広く門戸を開くのであれば、退職一時金や中小企業退職金共済からの積立資産受入れについての措置をとるべきである。

一方、老後資金準備の観点から、中途引出しなどには厳しい制限が掛けられている。確定拠出年金法第28条および第33条では、脱退一時金の受給要件として、通算の加入・拠出期間が3年以下であること、もしくは積立資産額が30万円以下で、継続拠出ができない場合に限定されている。60歳未満の中途引出しも、高度障害と死亡時に限定されている⁸⁾。中途引出しの要件については、自然災害時や火急・緊急の医療費なども要件に加えて対応すべきであろう。さらに利便性を高めるためには、教育費や住宅改修費など老後資金準備を代替する目的については中途引出しの要件に加えるか、もしくは、こうした目的に限定した融資制度を創設するなどの対策を要している。とくに、正

社員世帯であっても年功的に賃金（率）が上昇し、無理なく住宅費・教育費を負担できる割合は減少しているのである。

さて、確定拠出年金は公的年金を補って、公私年金で一定の所得代替率を確保する目的を持つ。具体的には、創設当初の厚生労働省の資料によれば、望ましい公私年金の給付水準は従前（退職前）所得の6割と定められていた。私的年金である企業年金の目標水準は、この金額と厚生年金の標準年金額との差額になる。この水準であれば、退職世帯の平均的な消費支出額をほぼ賄うことができる。こうした理念のもと、公私年金の調整の意味合いもあった厚生年金基金をモデルとして、その上乗せ部分に相当する金額に見合う月額保険料を、非課税限度枠として設定した。そのため、限度一杯の掛金を拠出することで、目標とする公私年金の給付水準を達成できるのである。こうした上乗せ部分は、厚生年金基金が厚生年金の一部を代替している代行部分の一定割合と定められているが、この割合（倍率）は昭和63年改正の2.7から平成16年改正の3.23まで引き上げられており、企業年金部分の割合は増加している。こうした仕組みを通じて、減少する公的年金に対して、私的年金である企業年金が量的に代替する役割が高まっている。

ただしこうした仕組みにより、一定の加入期間を前提として非課税限度枠を決める平均的なやり方では、加入期間の長短や加入時期により過不足も生じうる。また本来、厚生年金自体に各所得階層に対して所得代替機能があるにもかかわらず、非課税限度枠ではこの点も考慮されていない。非課税限度枠の拡充は、高所得者層の過度の優遇であることが指摘されるものの、社会保険である限り応能原則だけでなく応益的な要素もあり、こうした所得代替機能に政策的妥当性が認められる。こうしたことから、個別ニーズに柔軟に対応する視点だけでなく、政策目標の達成の観点からも、非課税限度枠を所得の一定割合とすることや生涯非課税限度枠を設けることが適切である。

⁸⁾ ただし、この点についても、専業主婦などが継続加入できず、少額の運用指図者として不利益を被っていたものの、個人型への加入の道が開かれたことで、こうした問題は解消されている。

また、他の税制面にも改善の余地がある。厚生年金基金は公的年金に準じて、事業主・母体企業の拠出は損金算入され、加入従業員の拠出は社会保険料控除の適用を受けている。積立金の運用時に特別法人税が課されるものの、現在は凍結されている。給付時も公的年金等控除の存在から、実質的に課税されないケースが多い。他の企業年金、確定給付企業年金、確定拠出年金も同様に、課税は給付時まで繰り延べられ、この繰延べ利子に相当する部分だけに運用時に特別法人税が課され、給付時点でも同様の控除が受けられる。それは、こうした企業年金が押し並べて、個人的な老後資金準備と経済全体の民間資本形成に寄与するからである。こうしたことから、種別ごとにリスクの相違する面があるとしても、確定拠出年金の従業員拠出について小規模企業共済等掛金控除に準じた控除ではなく、社会保険料控除を適用することも検討すべきである。

とくに、昨今は、若年者だけでなく中高年者でも非正規従業員は増加している。こうした状況の変化もあって、個人型確定拠出年金への小規模事業主によるマッチング拠出が検討されている。自営業者と同様に、非正規従業員として働く層には、公と私の年金が両輪となって老後資金準備ができることが望ましい。こうした企業年金の役割変化にも、社会保険料控除の適用根拠がある。

既に先の確定拠出年金の改正において、企業型については、マッチング拠出（これは加入従業員による追加拠出）は認められており、規約件数ベースで約3割がこれを実施している。ただし、まだ規制の網が掛けられており、十分な仕組みとなっていない。具体的には、事業主掛金以下で、なおかつ労使双方の拠出合計を非課税限度枠内に収めることが規定されている。そのために、従来から拠出限度枠スレスレであった中高年層で強い制約条件となって、導入が進んでいない現状がある。こうした実態を直視しながら、非課税限度枠の仕組み自体を見直すことが求められている。また、こうした自らの拠出部分について、中途引出しや借入の担保と出来ないことには違和感もある。マッチング拠出導入に合わせて、こうした仕

組みも再検討すべきである。

Ⅲ 年金政策の理論的考察

1 年金規制の評価基準について

年金規制には、企業年金を健全に普及させ発展させるために、関連する市場や組織を適正に管理・監督する役割がある。また、年金基金の財務健全性と受託者責任の状況を監視して、年金受給権を保護する目的もある。母体企業の破綻や制度終了に備えた（再）保険・共済も、広義には年金規制のひとつであろう。また、企業年金のあり方は、老後資金準備に向けた税制との関連性も強く、両者の調和ないし整合性も重要である。

こうした年金規制が、母体企業の行動や選択にトレード・オフを持ち込むことはよく知られている。企業年金は、母体企業にとり財務戦略の一環でも、人事・報酬戦略の一翼でもある。このとき、理論上は、長期勤続者や貢献度の高い一部従業員を優遇することも可能であり、こうした措置が有意にその効果を高めることになる。母体企業が適用範囲や加入・受給資格要件などを任意に決めることで、従業員グループ間で有利・不利の生じる場所となる。これに対して、差別待遇の禁止に抵触するとして、過度の優遇措置は年金規制で抑止されることが通例である。

母体企業の裁量範囲が比較的に広い米国にあって、1974年のエリサ法では長期勤続者の優遇を抑える受給権ルールが規定されている。同時に、82年の税負担の公正と財政責任に関する法律においてトップ・ヘビー・ルールに代表される非差別ルールが定められ、同一年金プラン内での過度の差別や優遇が禁止されてきた。逆に、差別的とされたプランに対しては、給付規定などに縛りが掛けられてきた。こうした非差別ルールは、役職や報酬などで特定されるグループに対して、その参加割合や一時点の給付総額の割合に上限を課すものである。また、ストックとしての資産額が一定割合を超える場合には、それ以外の従業員に対して追加拠出することを求め、ペナルティーを課すこともある。これらの規定は、明らかに母体企業

の裁量的行動を拘束し、ときに掣肘するものである。

こうした年金規制には、それを運用するための明示的な費用に加えて、個別経済主体の行動変化に伴う副作用にも似た暗黙の費用も生じる。たとえば、トップ・ヘビー・ルールにより、企業年金の効果が縮減し、年金プラン自体の変更や改廃が起こるのである。年金規制の実施にあたっては、その明示的費用とともに、派生的な暗黙の費用、効果縮減・効率性の低下による機会費用（社会的損失）の発生も考慮しなければならない。このような非差別ルールの問題に対処して、機会費用の発生を抑えるために、この規制を全面的に撤廃することは非現実的である。役職者や高報酬者を過度に優遇することは社会通念上の問題だけでなく、租税支出の観点からも容認されない。ただし、中小企業にとりこうした規制が制度導入の阻害要因として作用しているのであれば、その弾力的運用も求められるところである⁹⁾。

一方、「自動加入」の仕組みは、2006年の年金保護法によって、年金プランの主流となったDCプランに対して規定されたものである。「自動加入」を選択したプランでは、オプトイン方式からオプトアウト方式に変更して、非加入の強い意思表示をした従業員以外は自動的に年金プランに加入させる。こうした措置により加入範囲が拡大することを見越して、デフォルト商品も拡充され、運営管理機関による投資助言業務も一定条件下で容認された。さらに、非課税限度枠の段階的引上げ措置により、年金資産の積み上げに有利な条件が整えられた¹⁰⁾。

ただし、自動加入制度の導入が、加入従業員に有利に働いている証拠は今のところない。この制度は、DCプラン加入が任意である米国で、若年従業員や低所得者の加入を促進する措置であると同

時に、事業主・母体企業には非差別ルールをクリアして優秀な従業員に多く報いるために必要な制度である¹¹⁾。その効果を確認したいくつかの実証論文では、自動加入制度を導入している企業では、そうでない企業よりも、マッチング拠出率が低位に抑えられることや、その上限金額も統計的に有意に低いことを発見している。事業主・母体企業は、自動加入によるマッチング拠出の費用負担増に対して、独自に防衛策を張り、費用調整を図っていることになる。こうした状況は、事業主側ですべての従業員を対象としたDCプランが、必ずしも労働生産性効果を有するものでなく、その効果を低く見積もっていることの証左でもある。ただ、こうした状況が企業規模や産業種別で異なることも事実であり、事業主側の財務負担能力と人的資本の高度蓄積に対するニーズによってその評価が異なることになる。

わが国では、上乗せ賃金との選択以外は実質的に強制加入になっている。そのためにかえて従業員意向が反映されない可能性もある。企業年金が企業規模や業種ごとの異なるニーズに対応する度合いに応じて、労使の評価とその社会的価値は異なることになる。企業年金に多様な選択肢を用意することと、ニーズのマッチングを図ることも、年金政策にとって大事になってくる。また、米国ほど選択性の程度は高くないものの、年金規制に対する母体企業内の誘因体系、作用と反作用などを組み込んだ政策をとることも大切になる。いずれにせよ、年金規制によってリスクの適切な分担を促す一方で、それに伴う資源配分の歪みによる費用を最小化する発想が重要である。

2 租税支出をどう評価するのか？

ここでは、私的年金普及の政策誘導として、租税支出を取り上げたい。租税支出の方法、やり方

⁹⁾ 石田 (2011), p.8.

¹⁰⁾ VanDerhei (2014), pp.1-16.

¹¹⁾ なお、「自動加入」の制度化に合わせて、差別禁止テストの免除により、非差別ルールも緩和されている。加入資格がある従業員全員に対して、拠出率の下限 (3%) と上限 (10%) を定め、またマッチング拠出にも一定の要件が課されるものの、非差別ルールはよりクリアしやすいものとなった。これにより、若年層や低所得階層の多くに、一定程度の退職資産準備を可能とし、優遇税制の享受を担保したのである。

にもいろいろあり、たとえば租税特別措置により所得税の課税対象から外すことや特定対象・特定の経済活動への税率を軽減すること、さらには税額控除を行うことが含まれる¹²⁾。こうした租税支出の把握方法は主に歳入減少法であり、租税支出を行ったことによる税収の減少程度を示すにとどまっている。これを所得階層別にみると、租税支出は高所得者層に向かっていることが多い。一方には、歳入増加法もあり、当該税支出措置による納税者の行動や意識が変化する態様まで考慮して、その効果を把握する方法である¹³⁾。こうした租税支出のテコ効果を考慮すれば、すべての所得階層に便益が及ぶことも想定される。租税支出による税収減少面だけでなく、その効果も踏まえて、歳入減少と歳出増加のバランスを評価する必要がある。

一般的にこうした租税支出には、直接支出の増加から財政規模が膨張することを抑止しながら、迅速に政策重点項目に対して手当てできる利点が指摘されている。反面、包括所得税体系からの乖離を招き租税体系を歪めることや、恣意的に特定経済活動を選択し、その結果、特定階層に恩恵が及ぶ問題点が指摘されてきた。こうした政策は、必然的に所得移転をとまなうからである。老後所得保障手段である私的年金（職場の企業年金・年金プランと個人年金保険等）についても、各国で租税支出を通じた優遇措置がとられている。私的年金への任意加入も公的年金と同様に、将来を見越した経済行為であり、将来的な不確実性に対処するものである。公的年金にパターナリズムが指摘されるのと同じく、何らかの政策誘導措置を要している。

確かに、こうした租税措置が高所得者優遇に偏ることがないように、加入資格要件や中途引出制限を課すことは公平性の観点から重要である。しかし一方、そのこと自体が市場拡大や制度普及の抑止要因とならば元も子もない。拠出限度額については、その繰越しを可能とすることや支払いの柔軟性を高め一時払込みを認めることは、その普及促進につながるであろう。また、わが国の確定拠出年金や財形年金貯蓄では、災害や疾病などのやむを得ない理由以外、中途引出しには厳格な制限がある。こうした規制を緩め、教育費や住宅取得・改修費などの限定した使途については引出しを容認することが望ましい。また、専業主婦層や公務員にも個人型確定拠出年金への加入が認められるので、退職後の所得保障のために個人勘定の器を用意して、個人年金保険や財形年金貯蓄などと合算して拠出上限金額を決める方策もとりのる¹⁴⁾。職域や働き方に関わらず優遇措置が利用できることで、その公平性（機会平等）や普遍性から、租税支出を活用することに妥当性がでてくる。

母体企業は、繰延べ報酬である退職金や企業年金に、優秀な人材の確保や人材の引留めの役割を期待しているとともに、他の企業福祉、従業員への福利厚生と同様に、節税効果を見込んで、これらを採用し賃金・給与と組み合わせて報酬パッケージとして提供している。逆にいえば、税制優遇措置による節税効果によって、母体企業の行動が影響を受けることになり、その影響を見定めることも必要になる。企業年金については、生産性が高いと想定される実年従業員に対して多額の年金拠出を行えば、その分損金算入による節税効果

¹²⁾ 企業年金と個人年金の税制上の扱いは細かな点で異なっている。わが国では、厚生年金基金については事業主拠出の損金算入と、従業員拠出の社会保険料控除が認められている。運用益に対して特別法人税が課され、年金給付時には雑所得として課税される。（保険型の）個人年金では、5万円を限度とした保険料控除が受けられるとともに、運用益には課税されず、年金給付時には保険料相当分が相殺され雑所得として課税されることになる。両者ともに拠出段階での（一部）非課税措置がとられるのは、貯蓄促進の目的があり、また運用段階での（一部）課税免除は運用利回りを高める役割を果たすからである。ただし、（保険型の）個人年金に有利な税制であっても、米英と比較すると拠出限度額などの面で見劣りするのために、それが十分普及しない要因となっている。

¹³⁾ 租税支出と同額の便益を得るために、どの程度の支出が必要かを算出する方法（支出等価法）もある。石田（2013）、p.8を参照のこと。

¹⁴⁾ 坂本（2011）、p.55。なお、同じ箇所、高所得者層が税の抜け道としてこうした制度を活用することは、納税者番号・共通番号の導入によって、ある程度抑制できるとしている。

も大きくなる。同時に高い賃金率の従業員を有する規模の大きい企業でこうした節約効果が大きくなるために、規模の大きい企業ほど繰延べ報酬との組み合わせを選好する抜け目ない行動をとることになる。たとえば、すべての報酬が現金給与で支払われるケースと、給与とフリンジ・ベネフィット（fringe benefit）のためのコストで組み合わせられているケースでは、生涯の報酬が同一でも後者のケースで税引後所得が高くなるので、その差額分は国庫からの補助金と捉えることが可能である。企業年金の加入従業員の属性に何らかの偏りがあれば、こうした補助金は公平性の観点から問題視される。

そこで、平均的に賃金・給与が高い大企業ほど節税効果の恩恵を受け、租税支出の便益を享受しているか否かを確認する必要がある。こうした状況が明白になれば、租税支出は逆再分配の要素を孕むだけでなく、資本集約的な産業や業種に対して多くの恩恵を与え、人材集約的なサービス産業に不利に作用してしまう。そこで、租税支出の所得分配と資源配分上の影響を考えるために、厚生労働省「就労条件基本調査」平成23年度版を活用して、現状を確認したところ、業種によって規模格差の影響がまちまちなことが理解された¹⁵⁾。とくに、福利厚生制度全体の賃金・給与に対する割合についてこのことが妥当する。退職給付に限定すると、規模間格差はやや強く見て取れる一方で、サービス産業では逆転現象も生じている。そのため、必ずしも租税支出のもつ公平上の問題点は指摘できない。より詳細なデータを活用して、この問題を掘り下げる必要がある。

Ⅳ 公私年金の今後と年金政策のあり方

1 年金改革の企業年金への影響

年金の公私ミックスを考えるうえで、公的年金改革が企業年金に与える影響を考察することも重要な論点になる。こうした影響は、加入従業員と事業主・母体企業の年金改革への反応や、それに

伴う行動変化によって具体化する。とくに今後は、公的年金の持続可能性を目標にした改革が一段と加速化すると思われる。これまでも、給付水準を適正化するために、度重なる制度改革が実施されてきた。その具体策は、満額年金の受給格要件の厳格化などの給付算定基礎の変更、スライド方式やスライド改定率の変更、そして長寿化と人口減に対応したマクロ経済スライドの導入などである。さらに、支給開始年齢の引き上げも企図されている。一方、負担の強化策としては、保険料率の引上げ、保険料負担上限の引上げ、保険料の徴収ベースの拡大策などがとられてきた。両者にかかわるものとして、給付・負担構造の給付率固定型から保険料率（保険料水準）固定型への移行や、控除枠の縮小などの給付課税ベースの引上げなどが実施されてきた。そこで以下では、被用者年金の改革による、母体企業やその加入従業員を通じた影響を考察対象とする。

年金改革に伴う負担増大は、労使折半原則の下では母体企業の人件費負担の高騰につながる。人件費の高騰は、必ずしも賃金率の伸縮性が高くない現状では、新卒採用の抑制や退職促進、そして非正規雇用の拡大に結び付きやすい。また、他の人件費項目である福利厚生費や教育・訓練費の圧縮も起こりうる。そして何より、より簡素でより事務費負担が軽い企業年金・年金プランを求めることになる。もちろん、こうした反応は、企業規模や業種によっても異なると思われるものの、中小企業やサービス産業において負担感が募ることは間違いない。

母体企業だけでなく、加入従業員の行動にも変化をもたらす。公的年金の負担増と給付の適正化の同時進行は、企業年金の需要に対して相反する反応を生むことは明白である。このために、加入従業員ニーズがどのように変化し、それが母体企業の選択にどのように反映されるかは不透明な点が多い。また、公私年金がともに退職資金準備手段であり、異なる時点の意思決定を伴うことから問題は複雑化する。そのため、こうした意思決定

¹⁵⁾ 石田（2014）、pp.15-18を参照のこと。

に関連する（加入）従業員属性をみながら、その影響を考えることになる。平均値でものを考えることができずに、その属性の多様性や広がり前提とすることになる。

加入従業員の意思決定を掘り下げて考えると、個別性や多様性の程度は極めて高い。退職後の資金準備としても、単に生活費だけでなく、住宅関連費や医療・介護費への備えも不可避である。住宅ローンや教育ローンの返済に加えて、子孫への教育費、冠婚葬祭費、そして自己研鑽のための投資などさまざまである。雇用形態からライフスタイルの多様化と世帯構成の個別化により、加入従業員とその家族の就労期と退職期に及ぶニーズは拡散し、私的年金にはそれに的確に応えた制度設計が望まれる。

また、加入従業員の退職期への資金移転、貯蓄行動は、時間的視野（時間選好率）によって相違が生じてくる。事実、貯蓄行動の相違の1/3から半分程度は、時間的視野（時間選好率）によって、説明できるとの考え方が一般的である。こうした異質性は、企業年金のタイプや賃金と企業年金の組み合わせに対しても異なる選好を生む。従業員属性を理解せず、一律の対応をすることは、需給のミスマッチを生み、加入従業員の厚生水準を引き下げてしまう。こうした異質性に対処して、カフェテリア・プランのような選択制を導入することには費用が掛かるだけでなく、適切な情報提供がなされないと合理的な選択は難しくなる。そして、たとえば、時間的視野が長い老後資金準備に関心が高い従業員が、年金プランへの多額の拠出と低賃金（率）を選好したとしても、それが叶えられず、税制優遇による高い収益率の年金プランを選択できないことは厚生上の損失を招いてしまう。

母体企業としても、こうした従業員を引き付けることがメリットになるとすれば、それができなければ人的資本上の逸失利益になる。そこで、母体企業がこうした人材を引き付ける自由な制度設

計の年金プランが導入できれば、こうした損失を抑えることができる。その可能性は労働市場での自己選抜機能に依存するものの、一定の工夫をしたうえで需給のミスマッチを解消する意義は高いと思われる。従業員の就労意欲へのマイナス効果は労働生産性の低下や実年での離職行動の誘発により、かなり大きいと想定される。

こうした状況に対処するには、母体企業の事業主は自社の企業年金・年金プランについて、キメ細かい情報提供を心掛け、情報不足から生じる（加入）従業員の行動の歪みを是正することが肝要になる。この点、行政側でも法令により努力義務として善処を求めるか、もしくは不十分な情報開示には罰則規定を課すこともありえる。もちろん、中小企業での費用負担を考えて、業界毎にそれをサポートする体制を構築することも必要になる。

こうした方策が困難であれば、低所得者層に対する年金給付の低減に併せて、選別的に税制優遇枠を活用する発想があってもいい。そのためには、若年時の流動性制約を回避するための生涯を通算した非課税枠が有用である。こうすることで、所得階層や時間的視野にかかわらず、すべての従業員は高い年金拠出と低い賃金（率）の組み合わせを選択することが合理的になる。こうした特例的な優遇枠により、租税支出は膨らむことになるものの、すべての従業員が画一化された企業年金を評価することになり、加入従業員全体の生産性向上から企業収益にプラスの効果を持つ。その分は法人税の増収につながることになる。

このようにして、公的年金の給付水準が切り下げられることに応じて、税制優遇枠を拡大して、所得階層に関係なく企業年金に高い価値が付与されることになれば、私的年金の補完機能は飛躍的に高まることになる。母体企業を所得移転セクターとして、その誘因体系も加味して上手く活用することが、年金の公私ミックスの鍵となる¹⁶⁾。

それでは、確定拠出年金・DCプランの非課税限

¹⁶⁾ なお、米国には公私年金の給付調整方式として、「相殺法」「超過法」そして両者の「統合法」がある。相殺法では、DBプランないしDCプランの予想給付額から公的年金の一定割合が控除される。超過法では、年金給付が課税上限枠を超える部分には高い所得代替率を、それ以下の部分には低い所得代替率を適用するものである。両者

度枠拡充はどのような経済効果を有するのであるうか。わが国ではこれに類する先行研究がないため、主に米国の先行研究を参考にする¹⁷⁾。米国ではわが国よりもかなり高額な課税上限（主に401(K)プランを対象、年間35,000ドルもしくは年収の25%）となっている。これは公的年金（社会保障年金）がベンドポイント制で低所得者層にかなり手厚いことにもよる。その米国でも、富裕層や賃金率が急上昇する高年齢従業員は、こうした非課税上限枠によって拠出の制約を受けている。逆に、低・中所得者層では、住宅や教育ローンもあり流動性制約に直面し、必ずしも十分な拠出ができる状況にない。いわば、非課税上限枠を使い切れていない層が一定存在している。すべての所得階層でこうした上限枠を使い切っている場合、一定の年金資産収益率のもとでの試算では、年収に応じて2%から10%までの生涯消費の押上げ効果を認めている。今後、DCプランの非課税枠を考えるには、その資産形成や消費の押上げ効果を説明する必要がある。そのうえで、タックス・イロージョンとの見合いで、その水準を決めることが妥当になる。

2 今後の公私ミックスの考え方

企業年金に対する規制は、税制上の優遇措置に対応している側面もある。私的年金の成長政策の一環としてこうした措置が取られるとしても、その枠の大小によって、公私ミックスのあるべき姿が規定されることになる。確かに、公正政策や安定政策は、受給権の保護のために必要不可欠であるものの、その実施方法は必ずしも事前的規制の形態をとらなくてもよい。こうした規制を極力緩和して、事後的な規制で対処することもできる。逆にいえば、事前的規制により政策誘導をすることは、また税制上の優遇度合いを高めていくことは、それだけ企業年金の公的色彩を強め、そして

公私一体となった退職後所得保障の方向に突き進むことになる。

ただし、こうした方向性は、受給権の保護を強化するだけでなく、パターナリズムの観点から中小企業の従業員や低所得者層への企業年金の普及を促すことから派生するものである。そのため、公的年金を低所得者層に厚くして、税財源などで基礎的生活を保障する場合にはこうした発想はいらない。公的年金が社会保険方式をとり、国だけでなく労使がリスクを分担し責任を分かち合っているからこそ、こうした考え方が生まれてくる。公私年金ともにこうしたリスク分担の発想で運営していく限り、欧米諸国と比較しても、公的規制・年金税制の公平性と効率性のバランス確保は一層難しくなる。政府には、全ての所得階層に普遍的に公私ミックスのあるべき姿を示す、難しい作業が残される。

こうした観点から考えるに、年金という枠組みを外して、同じ加入者・従業員拠出であれば、老後資金準備として同等に優遇して良いのではないか。時間的視野や貯蓄性向が異なる個人や家計では、またライフコースの多様化にあっては、制度的な制約が強い仕組みでは属性に合わせた準備には無理がある。一方で、団体加入や企業ごとの契約に取引費用の軽減効果があるので、個人型確定拠出年金についても管理運営主体により強い権限を付与して、金融機関などとの交渉権を任せるべきである。また、私的年金は社会連帯を基礎とする公的年金と峻別すべきとは考えるが、掛金拠出については社会保険料控除を適用することも妥当である。

このとき、最大の問題点は、中小企業の加入者（その一端は事業主）や低所得者層にも無理なく負担できるリスク分担型の年金プランをどう設計するかである。年金給付の算定方式を事前に決める従来型の確定給付型プランでは、給付水準に見

の合計金額によって公私の合計年金給付額が決定される。最後の統合法では、公私年金を統合して、それによってすべての所得階層に同程度の所得代替率を確保することを目指すものである。この場合には、公的年金給付の切り下げに応じて、課税上限金額を引き上げて私的年金額が高まることを期待する。わが国の公私ミックスの基本的な考え方に近い。

¹⁷⁾ Gale et al. (2004), p.4.

合う年金積立金の保有は事業主側の責任であり、また運用その他で生じる欠損は事業主側のリスクである。これに対して拠出額を先決する確定拠出型プランでは、その運用は加入者の自己責任となる。それぞれの運用に関するリスクを共有して分散することが、両者を折衷したCBプランなどの新しい仕組みとなる。

具体的事例としては、予定される運用利回り、予定利率の未達リスクを労使で共有するやり方である。まず、予定利率よりも低い指標を決め、その指標となる運用利回りの達成についてのみ事業主が責任を負い、その水準を超えて予定利率に達成しない部分は加入者側のリスクとするものである。こうした指標連動型プランは、確定給付企業年金創設当初から認められている。こうした曖昧な方式ではなく、元本保証については事業主が責任を負い、それ以上の水準で予定利率に達成しない場合は従業員にリスクを負わせる方法もある。今年度の政府税制改正大綱で検討されたフロア・オフセット方式ないし業績連動方式であれば、最低限の水準は保証されることで、老後の資産形成目標も立てやすくなる¹⁸⁾。資産運用としての旨味はなくなるものの、公的年金の給付水準が継続的に切下げられていく場合には、貴重な安全資産確保に繋がる。ただ、こうしたリスク共有はその指標や保証水準の設定次第で合理的に仕組むことができるものの、制度設計が複雑化すると中小企業などから敬遠される憾みがある点は注意が必要である。

今後の政策的な対応の中心となる中小企業に対しては、課税繰延べ資産としての有利性、業界団体などを通じた団体型・合同型プランによる事務手数料などの軽減についての確に情報提供するとともに、他社との差別化を図り求める人材ニーズにマッチした年金プランの提供を促すように政策的に誘導すべきである。その意味で、投資教育も含めて的確な情報提供の必要性はますます高まる。こうした形態での政策介入が、企業年金の社

会的な価値を高めるものと考ええる。

国も事業主・母体企業も、ますます財政制約が強まっていく中では、年金規制を合理化、効率化することを通じて、年金プラン設計上のイノベーションを誘発して、企業年金の魅力を高めていくことも有益である。そして企業年金を戦略的に活用する発想を持つことは、老後所得保障の充実とともに、母体企業の財務にも一国の財政にも寄与することになる。

参考文献

- 石田成則 (2011) 「年金規制と税支出概念の再検討」, 『月刊 企業年金』, 第26号, pp.5-8。
- (2013a) 「年金制度における公私役割分担論」, 『季刊 個人金融』, 第7巻, 第4号, pp.2-12。
- (2013b) 「企業年金制度の課題と将来」『週刊 社会保障』, 第2739号 (夏季特別号「社会保障読本 2013年版」), pp.120-123。
- (2014) 「年金税制と企業年金; 租税支出理論を中心に」, 『年金と経済』, 第27巻, 第4号, pp.9-20。
- 上村敏之 (2009a) 『公的年金と財源の経済学』, 日本経済新聞出版社。
- (2009b) 「アメリカ連邦政府と地方政府における租税支出レポートの現状と日本財政への適用に関する考察」平成20年度海外行政実態調査報告書 (会計検査院)。
- 国立社会保障・人口問題研究所編 (2009) 『社会保障財源の制度分析』, 東京大学出版社。
- 坂本純一 (2011) 「退職後所得保障の課題と対策」, 野村総合研究所『退職後所得保障制度研究会論文集』, 野村年金マネジメント研究会, pp.48-58。
- 渋谷博史・中浜隆編著 (2010) 『アメリカ・モデル 福祉国家Ⅱ』, 昭和堂。
- 橘木俊詔・同志社大学ライフリスク研究センター (2012) 『社会保障改革への提言』, ミネルヴァ書房。
- 松野晴葉 (2015) 「企業年金改革の今後の展望」『立法と調査』, No.365, pp.18-39。
- 宮澤健介 (2010) 「税制及び退職金・企業年金制度とその経済学的含意」, 『日本労働研究雑誌』, 第605号, pp.76-93。
- 八代宏之編著 (2000) 『社会的規制の経済分析』, 日本経済新聞社。
- 吉田健三 (2012) 『アメリカの年金システム』, 日本経済評論社。
- 渡瀬義男 (2008) 「租税優遇措置」, 『レファレンス』, [http:// www. sangiin. go. jp/ japanese/ annai/ chousa/](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/)

¹⁸⁾ 確定給付企業年金でも、将来的な経済・金融変動に備え別途掛金を拠出するリスク分担型DBプランが検討されている。予想外のリスクが発生した場合には、自動的に年金給付額が減額されることもあるのでリスク分担型とされる。

- rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20150601018.pdf
(2016年7月19日最終確認)。
- Allen J.AuerDach & Laurence J.Kotilkoff (1992) *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge Univ. Press.
- Andrew A.Samwick (2004) , “The Effects of Social Security Reform on Private Pension, ” in William G.Gale, John B.Shoven & Mark J.Warshwsky, ed., *Private Pension and Public Policies*, Brookings Institution Press, pp. 189-220.
- Immacolata, Marino, Filippo, Pericoli & Luigi, Venture (2011) “Tax Incentives and Household Investment in Complementary Pension Insurance: Some Recent Evidence from the Italian Experience” , *Risk Management and Insurance Review*, Vol.14, No.2, pp.247-263.
- Jason, Jacques (2011) *Federal Tax Expenditures: Use, Reporting and Review*, Office of the Parliamentary Budget.
- Jack, VanDerhei (2014) “Automatic Enrollment, Employer Match Rates, and Employee Compensation in 401(k) Plans,” EBRI Working Paper.
- Pierre, LeBlance (2009) *Tax Expenditures :An OECD-Wide Perspective*, OECD.
- James A. Wooten (2005) , *The Employee Retirement Income Security Act of 1974: A Political History*, University of California Press, みずほ年金研究所監訳 (2009) 『エリサ法の政治史』, 中央経済社。

(いしだ・しげのり)

The Multi-Pillar Design of the Pension Scheme; On Private Pension Policies

Shigenori ISHIDA *

Abstract

The desirable direction of the pension mix was discussed from the point of view of the pension policy. First, the historical background of the pension regulations and tax system was explained. Then it was evaluated on the basis of, 1.degree of entitlement protection, 2.explicit&implicit cost of regulation and taxation, 3.emergence of innovation on the pension plan design. In addition, I addressed some kind of trade-off of the purpose of pension regulations, and would seek out their solutions. In conclusion, when a country and sponsoring companies face the financial difficulty, it is better to utilize pension regulations to induce the innovation on the pension plan design to enhance the attractiveness of corporate pensions.

Keywords : Defined Benefit and Defined Contribution Plan, Tax Expenditure, Pension Regulation, Automatic Enrollment, Matching Contribution

* Professor, Kansai University, Faculty of Policy Studies

特集：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

高齢者の貧困の構造変化と老齢加算廃止による消費への影響

山田 篤裕^{*1}，四方 理人^{*2}

抄 録

本稿は高齢者の貧困と生活保護制度改革に関し3点を明らかにした。第一に、1990年代半ばから2000年代半ばまでの高齢者の貧困率の微減は、「単身」、「夫婦のみ」の貧困率の低下を、相対的に他の世帯類型と比較して貧困率の高い「単身」、「夫婦のみ」の世帯構成比重の高まりによる貧困率の上昇要因が相殺することで生じていた。第二に「配偶者なしの子との同居」の世帯構成における比重高まりも、高齢者の貧困率の上昇要因となっていた。第三に老齢加算廃止は、65－69歳と比較して相対的に高い支出水準であった70歳以上の食料支出の減少以外に、被服及び履物、教養・娯楽費、その他の消費支出を減少させた。支出費を減少させた具体的品目で相対的に大きいのは、こづかい（使途不明金）、野菜・海藻、調理食品、新聞、その他の交際費であった。光熱・水道、交通・通信、冠婚葬祭費などへの支出減少については確認できなかった。

キーワード：高齢者，貧困，生活保護，老齢加算

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 399-417.

Ⅰ はじめに

高齢者の貧困率は長期的に低下してきているが、生活保護を受給する高齢者の割合は増加している。一方、生活保護制度では、被保護人員の3割を占める70歳以上高齢者に対する老齢加算を2004年度と2005年度に段階的に引き下げ、2006年度に廃止した。

本稿の目的は2つある。一つは、高齢者の貧困率が低下する中、なぜ生活保護を受給する高齢者世帯の割合が1990年代半ば以降増えたのか、その背景となった貧困の構造変化を明らかにすること

である。もう一つは、その生活保護制度で行われた高齢者に対する近年の改正、すなわち老齢加算廃止が70歳以上の生活保護受給者の消費に与えた影響を明らかにすることである。

主要な発見事実を先取りしていえば3点挙げられる。第一に、1990年代半ばから2000年代半ばまでの高齢者の貧困率の微減は、世帯内での私的扶養機能が期待できない「単身」、「夫婦のみ」の貧困率の低下を、相対的に他の世帯類型と比較して貧困率の高い「単身」、「夫婦のみ」の世帯構成の比重高まりによる貧困率の上昇要因が相殺することで生じていた。第二に「配偶者なしの子との同居」の世帯構成における比重高まりも、高齢者の

^{*1} 慶應義塾大学経済学部 教授

^{*2} 関西学院大学総合政策学部 准教授

貧困率の上昇要因となっていた。高齢者から子への方向での、世帯内私的扶養機能を担っている可能性もある世帯類型の増加は、新たな高齢者の貧困リスク増大要因として懸念される。第三に70歳以上の生活扶助額の2割に相当する老齢加算廃止は、65-69歳と比較して相対的に高い支出水準であった食料に対する支出減以外に、被服及び履物、教養・娯楽費、その他の消費支出を減少させる影響があった。支出費を減少させた具体的品目で相対的に大きかったのは、こづかい（使途不明金）、野菜・海藻、調理食品、新聞、その他の交際費であった。光熱・水道、交通・通信、冠婚葬祭費などへの統計的に有意な支出減少は確認できなかった。

本稿の構成は以下の通りである。次節では総務省「全国消費実態調査」に基づき、高齢者の貧困率が低下する中、なぜ生活保護を受給する高齢者世帯の割合が1990年代半ば以降増えたのか、その背景となった貧困の構造変化を明らかにする。III節では厚生労働省「社会保障生計調査」に基づき、老齢加算廃止の影響が、70歳以上の生活保護受給者の消費に与えた影響を明らかにする。結びにかけ、IV節では本稿の発見事実と残された課題について述べる。

Ⅱ 高齢者の貧困の構造変化

1 高齢者の貧困率の微減と被保護世帯率の上昇

表1は、高齢者の相対的貧困率を、日本を含めた9カ国について示している。相対的貧困率は、世帯に働く規模の経済性（すなわち世帯員数）を調整した等価可処分所得の中央値の50%を相対的貧困線とし、その基準未満の人口割合を示したものである。

2000年代半ばの日本の高齢者の貧困率は、比較対象国の中で相対的に高い水準にあり、アメリカと同様20%を超える。76歳以上、女性、単身世帯で貧困率が高い傾向は、比較対象国と同様の特徴だが、日本の場合、とくに単身高齢者の貧困率が約50%と相対的に高い。

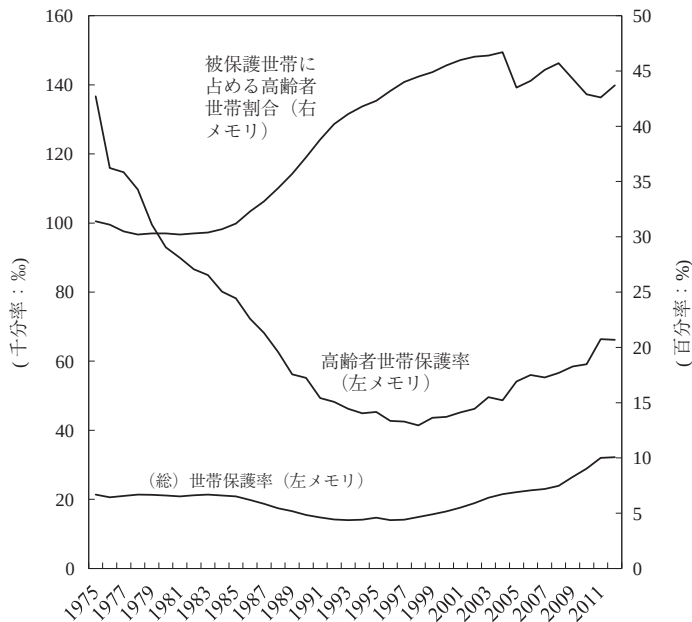
1990年代半ばから2000年代半ばにかけ日本の高齢者の貧困率は1%ポイント低下した。同期間に貧困率が低下した比較対象国より低下幅は小さいが、それでも日本の高齢者の貧困率はわずかながら低下した。

しかし、高齢者の生活保護受給については、少し状況が異なる。図1は、生活保護世帯に占める高齢者世帯の割合（%）、高齢者世帯の保護率（%：千分率）、総世帯の保護率（%：千分率）で

表1 高齢者の相対的貧困率の国際比較（%）

	高齢者の貧困率								全人口の 貧困率 (全年齢)
	65歳以上全体		年齢		性別		世帯類型		
	2000年代 半ば	1990年代半ば からの変化 (%ポイント)	66-75歳	76歳以上	男性	女性	単身	夫婦のみ	
フランス	8.8	-3.0	7.2	10.6	6.6	10.4	16.2	4.1	7.1
ドイツ	8.5	-2.0	6.5	11.1	5.1	10.8	15.0	4.7	11.0
イタリア	12.8	-2.3	11.2	15.2	8.1	16.1	25.0	9.4	11.4
日本	22.0	-1.0	19.4	25.4	18.4	24.8	47.7	16.6	14.9
韓国	45.1	..	43.3	49.8	41.8	47.2	76.6	40.8	14.6
ノルウェー	9.1	-6.8	3.8	14.6	3.5	13.1	20.0	1.2	6.8
スウェーデン	6.2	2.6	3.4	9.8	4.2	7.7	13.0	1.1	5.3
イギリス	10.3	-2.1	8.5	12.6	7.4	12.6	17.5	6.7	8.3
アメリカ	23.6	2.9	20.0	27.4	18.5	26.8	41.3	17.3	17.1
OECD平均(30カ国)	13.5	-0.2	11.7	16.1	11.1	15.2	25.0	9.5	10.6

出所：OECD(2008)、OECD(2011)に基づき筆者作成。



注:「高齢者世帯」の定義について、2004年までは、「男65歳以上、女60歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯」であったが、2005年から「男女ともに65歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに18歳未満の者が加わった世帯」と変更されている。

出所: 国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> (2016年6月25日最終確認) より筆者作成。

図1 高齢者世帯の保護率と生活保護世帯に占める割合

ある。1980年代後半から1990年代にかけて、高齢者世帯の保護率（高齢者世帯に占める生活保護世帯の割合）は低下しているにもかかわらず、生活保護世帯に占める高齢者の割合は上昇している。これは、人口の高齢化と高齢者世帯の保護率だけではなく、総世帯の保護率も低下したことによる。

そして、1990年代後半以降は、生活保護世帯の高齢者割合だけではなく、高齢者世帯の保護率も上昇している。表1でみたように高齢者の相対的

貧困率は若干の低下傾向にあるにも関わらず、高齢者世帯の保護率が上昇した背景として、主に2つの可能性を指摘できる¹⁾。

第一は、小塩・浦川（2008）も指摘するように、日本では相対的貧困線が低下していることである。1997年と比較し、2005年の日本の相対的貧困線は11%低下している〔小塩・浦川（2008），p.281〕。つまり低い相対的貧困線で貧困率を測定すれば、貧困率は低下したようにみえる。実際、1997年の相対的貧困線に固定すると、高齢者の相対的貧困率は2005年では4%ポイント上昇していたことが示されている〔小塩・浦川（2008），p.281〕。第二に、世帯構成の変化により、世帯内での私的扶養機能が衰退し、生活保護制度が利用されるようになった可能性である。

2 高齢者の貧困率の要因分解に関する先行研究

世帯構成変化が、高齢者の貧困率に与えた影響に関する主な研究として、阿部（2006）と橋木・浦川（2008）が挙げられる²⁾。阿部（2006）は、1984年から2002年の厚生労働省「所得再分配調査」の個票データを用い、①年齢構成、②世帯構成、③市場所得の貧困、④税・社会保障による貧困削減の4要素のうち3つを固定し、残る1要素の

¹⁾ ほかに2008年9月のリーマンショック以降の経済状況への対応の一環としての生活保護制度の実質的な運用変化も考えられる。この点に関し鈴木・周（2012）は、2009年3月以降の厚生労働省の各通達により、以前は生活保護申請が難しかった稼働年齢層が含まれる「その他世帯」に対する生活保護制度の運用が相対的に「緩和」されたと指摘している〔周・鈴木（2012），p.214〕。しかし、こうした「緩和」は高齢者よりも稼働年齢層に対し主な影響があったと推察される。

²⁾ そのほかに、吉岡（2014）は、「国民生活基礎調査」の公表データから、貧困率の推計を行い、世帯人員数、世帯構造について各年の貧困率に対する寄与率を算出し、全体の貧困率に対する高齢者世帯の寄与度が低下していることを示している。

み変化させた場合の高齢者の貧困率をシミュレーションした。その結果、1987-1993年の貧困率上昇に最も寄与したのは④税・社会保障の効果、次に寄与したのは②世帯構成の変化であった。そして1993-2002年は貧困率に変化はないが、その背景には、②世帯構成の変化と③市場所得の貧困という貧困率上昇要因³⁾と、④税・社会保障による貧困率低下要因とが拮抗していたことを示した⁴⁾。世帯構成の変化として、単身と高齢者のみ世帯割合の上昇と非高齢者と同居する高齢者割合の低下を指摘している。市場所得での貧困率の上昇と合わせ世帯内での私的扶養が困難な高齢者が増加していることがみてとれる。

橘木・浦川(2006)は、同じく「所得再分配調査」を用い、1995-2001年にかけて貧困世帯に占める高齢者世帯の割合が上昇したことを示した。さらに同期間に人口全体の貧困レベルに対する単身世帯(高齢者世帯除く)の寄与率が大きかったことを指摘している〔橘木・浦川(2006), pp.84-85〕。

以上の研究では、世帯構成の変化も貧困率に影響を与えたことが示されている。しかし、こうした推計の解釈には留意も必要である。第一に「所得再分配調査」では調査区ごとの回収率に基づくウェイト補正が行われていない。そのため回収率

に偏りがあった場合、母集団の世帯構成との間に乖離が生じ、それを世帯構成変化として含んでしまう可能性がある。第二に、世帯内での私的扶養機能を考慮するにあたり、同居している子どもの配偶関係は重要だが、これまでの貧困率の要因分解を行った研究では「配偶者なしの子と同居」と「有配偶の子と同居」を識別していない⁵⁾。

そこで本節では、世帯構成比のウェイト補正にも留意した上、同居子の有配偶関係を考慮した世帯類型を用い、世帯構成比の変化が1990年代半ばから2000年代半ばまでの高齢者の相対的貧困率に与えた影響を分析する。

3 データ及び分析枠組み

データは総務省統計局「全国消費実態調査」の個票を用いた⁶⁾。「全国消費実態調査」は、2カ月ないし3カ月の家計簿記入が必要となるため、回答者の負担が相対的に重く、回答拒否によるサンプルの偏りが生じる。そこで同調査では代替世帯の補充だけでなく、同じ調査年次の「労働力調査」における、地域、世帯員数、年齢、性別分布と一致するようウェイト補正を行っている⁷⁾。しかし、このウェイト補正は1994年以前には行われておらず、1999年、2004年では単身世帯のみ補正、2009年からは2人以上世帯でも補正されるようになって

³⁾ 所得格差の文脈ではあるが、市場所得の一つである就労所得は高齢者の所得格差要因として大きく(高齢者の所得格差の4-5割を説明)、この就労所得はさらに高齢者の就労所得と同居子の就労所得の2つに分けられる。これら2つの就労所得が高齢者の所得格差に与える影響はほぼ半々である。ただし1987-2002年に市場所得の所得格差拡大への寄与は両就労所得とも減少した〔Yamada (2010), pp.41-42〕。この背景には、高齢者の就業率と子どもとの同居率が同時期低下していたことが挙げられる。つまり、子どもとの同居も高齢者の市場所得の変化には重要な要素となっている。

⁴⁾ この点は小塩・浦川(2008)でも確認されている。厚生労働省「国民生活基礎調査」を用いた彼らの研究においても、1997-2003年にかけ、高齢者の当初所得でみた貧困率と可処分所得でみた貧困率の差は6%ポイントほど拡大した。これは税・社会移転による貧困率削減効果が同時期に増大したことを意味する。

⁵⁾ 同居子の状況により分類することは重要と考えられる。高齢者の貧困率の国際比較を行った、Murozumi and Shikata (2008)は、アジア圏である日本と台湾の高齢者は、アメリカや西欧諸国と比べ、子どもとの同居比率が高く、また、有配偶の子どもと同居するより、無配偶の子どもと同居している場合に貧困率が高くなることを明らかにしている。また別の分類として、同居子の職業(正規雇用、非正規雇用、無職)で同居子を分類した山田(2010)では、非正規雇用の同居子や、無職の同居子の存在が、高齢者の貧困リスクを顕著に増加させることを報告している〔山田(2010), pp.119-121〕。

⁶⁾ 本節の分析は、「所得・消費・資産・主観的データを用いた貧困基準の総合的研究」(JSPS科研費JP26380372, 主任研究者: 駒村康平)の一環として行われた、統計法第33条に基づく調査票情報の利用結果に基づく。調査票情報はすべて匿名化処理されている。

⁷⁾ 総務省統計局「平成16年全国消費実態調査 用語の解説 付録7 調査世帯の選定方法と結果の推定式」http://www.stat.go.jp/data/zensho/2004/pdf/h16_fu07.pdf (2016年6月25日最終確認)

た。

以下の分析では、1994年、1999年、2004年のデータについても、2009年と同様の方法でウェイト補正して貧困率の変化に対する世帯構成比の変化の影響について推計する。具体的な補正方法として、単身世帯については地域別（6区分）、男女別、年齢別（35歳未満、35～59歳、60歳以上の3区分）の世帯割合が各年の「労働力調査」と一致するようにウェイト補正を行う。同じく、2人以上世帯についても地域別（9区分）、世帯員数（4区分）の世帯割合が各年の「労働力調査」と一致するようにウェイト補正を行う。

可処分所得は、「全国消費実態調査」の年収・貯蓄等調査票の個票データを利用し、勤労収入、自営収入、公的年金、企業年金・私的年金、利子・配当金、家賃・地代、その他の年間収入を合計し、そこから税・社会保険料を控除した年間所得である⁸⁾。さらに、この可処分所得を世帯人員数の平方根で除した等価可処分所得を分析には用いている。

高齢者の世帯類型は、配偶関係と子との同居形態から「単身」「夫婦のみ」「配偶者なしの子と同居」「有配偶の子と同居」「その他」に区分した。

こうして定義された世帯類型を用い、1994－2009年の相対的貧困率の変化を各世帯類型のシェアの変化と貧困率の変化とに寄与度分解を行う。具体的には、貧困率を a 、各類型別貧困率を a_i 、各類型のシェア l_i とそれぞれ定義する。すると貧困率は各世帯類型の加重平均、すなわち

$$a = \sum_i a_i l_i$$

と表すことができる。ここで、二時点間の貧困率の変化分 (Δa) は、類型ごとの貧困率の変化分 (Δa_i) と各類型の比率の変化分 (Δl_i) に、それぞれの類型の時点間平均 ($\bar{l}_i$) とそれぞれの貧困率の時点間の平均 ($\bar{a}_i$) でウェイト付けしたものに分解可能である。すなわち、

$$\Delta a = \sum_i (\Delta a_i \bar{l}_i + \Delta l_i \bar{a}_i)$$

と表すことができる。ここで、 $\Delta a_i \bar{l}_i$ は、各類型の貧困率の変化分による寄与度、 $\Delta l_i \bar{a}_i$ は各類型のシェアの変化による寄与度として解釈できる⁹⁾。

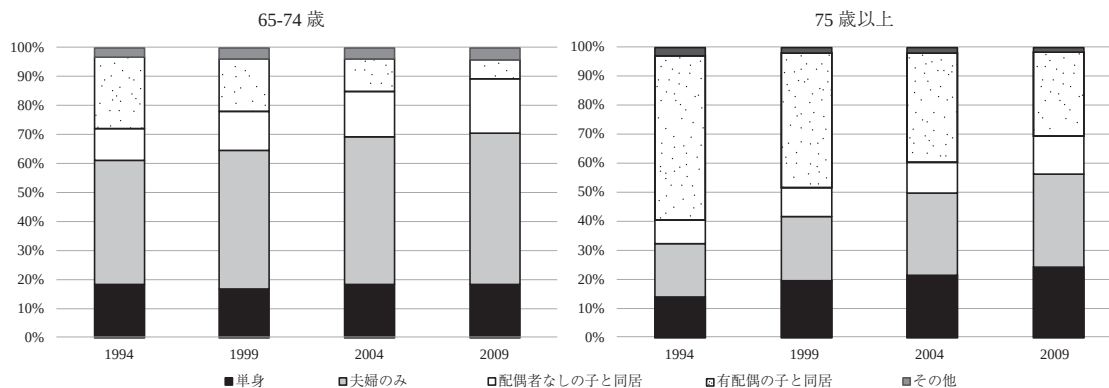
4 高齢者の世帯類型の構成変化と各類型の貧困率の推移

65－74歳と75歳以上に分け、高齢者の世帯類型の構成変化を示したのが、図2である。65－74歳については、「単身」の割合の変化は小さいが、「夫婦のみ」と「配偶者なしの子と同居」の割合が1994年から2009年にかけて上昇し、その間、「有配偶の子と同居」の割合が25%から7%と大きく低下した。そして75歳以上については、1994年時点では6割が「有配偶の子と同居」であったが、2009年には3割まで低下している。その一方、「単身」、「夫婦のみ」と「配偶者なしの子と同居」の割合がそれぞれ上昇した。

高齢者の世帯類型別の相対的貧困率を示したのが図3である。65－74歳、75歳以上とも、貧困率は「単身」で最も高く、「有配偶の子と同居」で最も低い。そして1994年から2009年にかけて、「単身」と「夫婦のみ」の貧困率は大幅に低下した。また1994年から2009年にかけて、65－74歳、75歳以上と

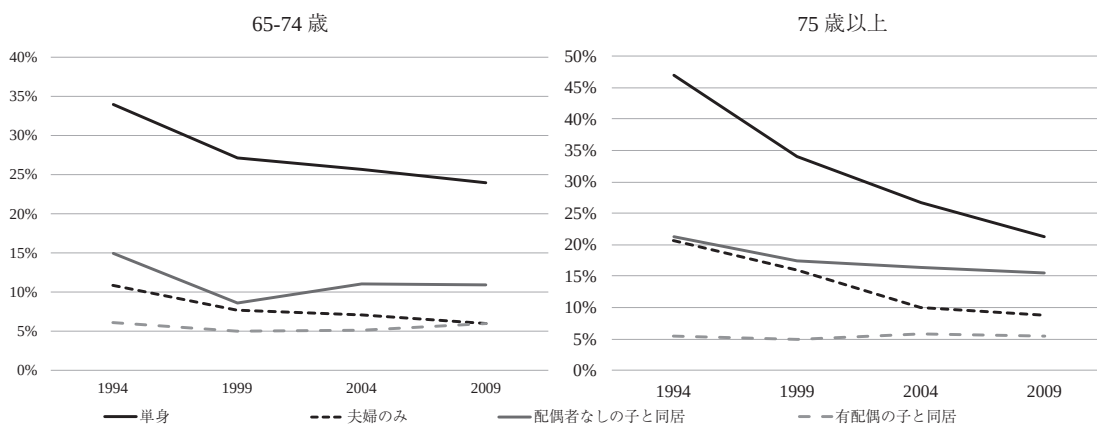
⁸⁾ なお、公的年金以外の児童手当や失業給付および生活保護給付等の社会保障給付は、年収・貯蓄等調査票に明示された項目はなく、「その他の年間収入」に含まれていると考えられる。ここで、全国消費実態調査では年間収入についての税と社会保険料が把握されていないため、可処分所得の算出のため田中・四方（2012）による税・社会保険料モデルの推計を用いた。この税・社会保険料モデルには、所得税、住民税、各種社会保険料（国民年金・厚生年金、国民健康保険、協会けんぽ、後期高齢者医療制度、雇用保険、介護保険）をすべて個別に推計している。さらに各種控除および社会保険料の減免制度についても反映したマイクロシミュレーションモデルを構築している。なお国民年金保険料納付の申請免除制度については、利用可能な所得水準にある対象者は、すべて免除申請を行い、保険料軽減を受けているものと仮定する。また、自営収入においてもすべての所得が捕捉されているものとしている。

⁹⁾ 先行研究では、貧困率の変化分ではなく各時点の貧困率についての寄与度分解が行われていた。



出所：総務省「全国消費実態調査（1994－2009年）」に基づき筆者推計。

図2 高齢者の世帯類型の構成変化（1994－2009年）



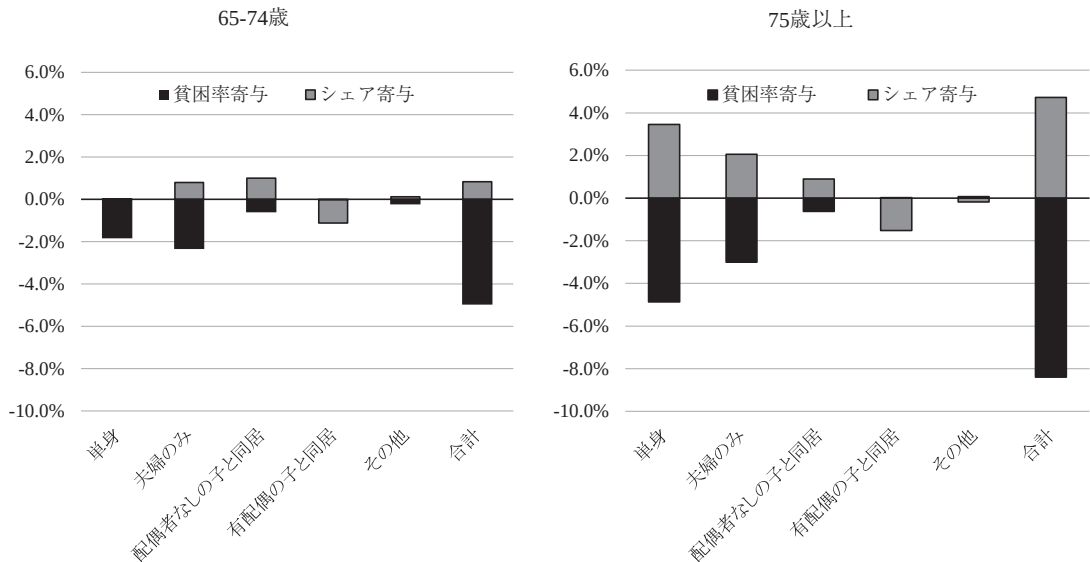
出所：総務省「全国消費実態調査（1994－2009年）」に基づき筆者推計。

図3 高齢者の世帯類型別相対的貧困率の推移（1994－2009年）

も、4%ポイント程度しか貧困率は低下しなかったが、「単身」の貧困率は、65－74歳で10%ポイント、75歳以上では25%ポイント以上低下した。同様に、「夫婦のみ」の貧困率も1994年から2009年にかけて、65－74歳で5%ポイント、75歳以上で12%ポイント低下した。

以上のように、特に75歳以上の「単身」と「夫婦のみ」で大幅の貧困率が低下したにもかかわらず、高齢者全体で数%程度の貧困率の低下にとどまった理由として、貧困率低下と同時に世帯類型

の構成比が変化したことが考えられる。すなわち、他の世帯類型より貧困率の低い「有配偶の子と同居」の割合が大きく低下したが、「単身」と「夫婦のみ」といった貧困率の高い世帯タイプの割合が上昇したことで、高齢者の貧困率全体としては大きな変化がなかったと考えられる。



出所：総務省「全国消費実態調査（1994－2009年）」に基づき筆者推計。

図4 高年齢者の相対的貧困率の寄与度分解（1994－2009年）

5 高年齢者の貧困率の寄与度分解

このことを定量的に示すため、1994－2009年の相対的貧困率の変化を高年齢者に占める各世帯類型のシェアの変化と貧困率の変化とに寄与度分解を行った結果を図4に示している。世帯類型ごとに、灰色のボックスがシェア変化による寄与度を示し、黒色のボックスが世帯類型内の貧困率の変化による寄与度を示す。各世帯類型の寄与度の合計は、1994年から2009年にかけての貧困率の変化分に等しい。そのため、図において%ポイントで表記される各寄与度は、そのまま各要素が何%ポイント貧困率を変化させているのかを示している。

まず、65－74歳については、「夫婦のみ」と「配偶者なしの子と同居」のシェアの上昇が全体の貧困率上昇に寄与しているものの、「単身」と「夫婦のみ」における貧困率低下が全体の貧困率を低下させた。

75歳以上も「単身」と「夫婦のみ」における貧困率低下は全体の貧困率低下に寄与してはいるものの、同時に、それらの世帯類型はもともと他の世帯類型より貧困率が高く（図3参照）、そのシ

アが上昇したことで、全体の貧困率の低下幅を小さくさせた。

「単身」と「夫婦のみ」の割合の上昇あるいは「有配偶の子と同居」の割合の低下は、世帯内での私的扶養機能の低下を意味する。表1および図1でみたように、高年齢者の相対的貧困率の低下幅は小さく、高年齢者世帯の被保護率は上昇していた。その理由として、「単身」と「夫婦のみ」の高年齢者の相対的貧困率は低下したものの、もともと他の世帯類型より貧困率が高いため、そのシェア拡大は、貧困率の上昇要因となっていた。同時に「単身」と「夫婦のみ」の高年齢者の増加は、世帯内での私的扶養機能に頼れない高年齢貧困者を増加させる。高年齢者世帯の被保護率上昇は、こうした世帯内での私的扶養機能の低下が背景にあるものと推察される。

図2でみたように、65－74歳の高齢者で「有配偶の子と同居」する割合は、趨勢的に低下しているものの、すでにかかなり低い水準に達しており、将来の「有配偶の子と同居」割合の変化が高年齢者の貧困率の上昇要因とはなりにくいであろう。一方

で、「未婚の子と同居」が大幅に増加しており、しかも65-74歳ではこの類型の貧困率は上昇傾向にある。相対的に経済力の弱い親子同士による同居が今後貧困率を上昇させる可能性もある¹⁰⁾。

加えて、給付乗率（2階部分）の引き下げ、デフレ下における物価スライド適用により、新規裁定者の老齢年金給付額はすでに近年低下してきている〔社会保障審議会年金数理部会（2015）、pp.70-75〕。マクロ経済スライドによる所得代替率の引き下げもあり、公的年金による貧困率削減効果は将来的に大幅に低下することが予想される。

Ⅲ 老齢加算廃止による消費への影響

1 老齢加算の導入と廃止

前節でも指摘したように、世帯類型の変化や老齢年金受給額の低下により、長期的に高齢者の所得保障制度としての生活保護制度の重要性は今後さらに増大していくことが予想される。しかし高齢者世帯に占める被保護世帯率が上昇する中、老齢加算廃止という大きな制度変更が近年行われた。

老齢加算は老齢福祉年金制度の発足に伴い1960年に創設された。この老齢加算には、やがて「特別需要」を満たす役割が期待されるようになる。具体的には、1980年の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会中間的取りまとめでは、①高齢者は咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品が必要、②肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮が必要、③近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要〔生活保護制度の在り方に関する専門委員会（2003a）、p.16〕、という3つの必要を特別需要として想定していた。また1983年の中央社会福祉審議会意見具

申では、老齢加算が「加齢に伴う精神的又は身体的機能の低下…に対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用…などの加算対象経費」を満たしているとの認識が示された〔社会保障審議会福祉部会（2003a）、p.16〕。

しかし、社会保障審議会福祉部会に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による中間とりまとめ（2003年12月16日）を受け、老齢加算は廃止に至る。中間とりまとめでは廃止の方向性を打ち出す根拠として「単身無職の一般低所得高齢者世帯¹¹⁾の消費支出額について70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ない」ことを指摘し、「したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべき」と結論付けている〔社会保障審議会福祉部会（2003b）〕。

この取りまとめを受け、老齢加算は、2004年度、2005年度と段階的に引き下げられ、2006年4月に全廃された。なお同時期の2005年度には65歳以上を対象とした老年者控除の廃止や公的年金等控除の縮小が行われ、高齢者を対象とした税制優遇措置も見直されていた。

2 老齢加算額の大きさと影響を受けた被保護高齢者の割合

廃止された老齢加算額の相対的な大きさを示したのが表2である。表2では、高齢単身世帯と夫婦世帯の生活扶助額について、老齢加算の適用を受ける70歳と、その直前の69歳（夫婦世帯の場合は二人とも同年齢）とを比較している。なお実際の受給額は、認定された収入があれば、それと相殺・減額されるため、この生活扶助額を一律に受

¹⁰⁾ 長期的には、現在未婚の子として親と同居する者が高齢期を迎える頃、「単身」割合が大きく上昇する。独自のシミュレーションに基づき、稲垣（2013）は2100年までの高齢者の同居状況と、生活扶助基準でみた高齢者の貧困率についての将来見通しを示している。そこでは、2010年まで割合が上昇し続けていた「夫婦のみ」は今後減少に転じ、「単身」の割合が2070年あたりまで伸び続けることが示され、その結果、生活扶助基準でみた高齢者の貧困率が2009年の15.3%から2050年には28.6%まで上昇すると予測されている。

¹¹⁾ 「単身無職の一般低所得高齢者世帯」とは「単身無職世帯の中でみた所得の低い方20%（第Ⅰ所得5分位）」を意味する。

表2 生活扶助額および老齢加算額（1級地1，月額）

	69歳単身			70歳単身				d/a	g/d
	生活扶助	第1類	第2類	生活扶助	第1類	第2類	老齢加算		
	a = b + c	b	c	d = e + f + g	e	f	g		
2003年度	80,928	36,120	44,808	95,138	32,400	44,808	17,930	1.18	0.19
2004年度	80,818	36,100	44,718	86,728	32,340	44,718	9,670	1.07	0.11
2005年度	80,818	36,100	44,718	80,818	32,340	44,718	3,760	1.00	0.05
2006年度	80,818	36,100	44,718	77,058	32,340	44,718	0	0.95	0.00

	69歳 + 69歳夫婦			70歳 + 70歳夫婦				d/a	g/d
	生活扶助	第1類	第2類	生活扶助	第1類	第2類	老齢加算		
	a = b + c	b	c	d = e + f + g	e	f	g		
2003年度	122,081	72,240	49,841	150,501	64,800	49,841	35,860	1.23	0.24
2004年度	121,937	72,200	49,737	133,757	64,680	49,737	19,340	1.10	0.14
2005年度	121,937	72,200	49,737	121,937	64,680	49,737	7,520	1.00	0.06
2006年度	121,937	72,200	49,737	114,417	64,680	49,737	0	0.94	0.00

注：第2類は冬季加算（VI区額×5/12）を含む。

出所：生活保護手帳編集委員会編『生活保護手帳』（中央法規出版）各年度版より筆者作成。

給している訳ではない。

老齢加算額は70歳の単身・夫婦世帯のいずれにとっても、生活扶助額の相当部分を占めていた。老齢加算の段階的廃止前の2003年度で、単身世帯の生活扶助額（1級地1）を比較すると、69歳で8万928円（上段a列）、70歳ではその1.18倍（上段d/a）の額となる9万5138円（上段d列）である。70歳の単身世帯にとって老齢加算額は生活扶助額の19%（上段g/d）に相当する。夫婦世帯では69歳では12万2081円（下段a列）、70歳では同じくその1.23倍（下段d/a）の額となる15万501円（下段d列）である。70歳の夫婦世帯にとって老齢加算額は生活扶助額の24%（下段g/d）に相当する。

老齢加算の段階的引き下げの最終年度であった2005年度には、すでに生活扶助額は単身・夫婦世帯とも69歳と70歳の間で等しくなっており、単身・夫婦世帯とも70歳の老齢加算を加えた生活扶助額は69歳の生活扶助額の1.00倍（上下段d/a）になっていた。これは、年齢階級別の食費・被服費等の個人単位の経費と位置付けられる第1類費の額が70歳以上では2005年度時点の老齢加算額と同額分低くなっていたからである。そのため、老齢加算が完全に廃止された2006年度時点では、70歳の生活扶助額は69歳の生活扶助額より単身世帯で

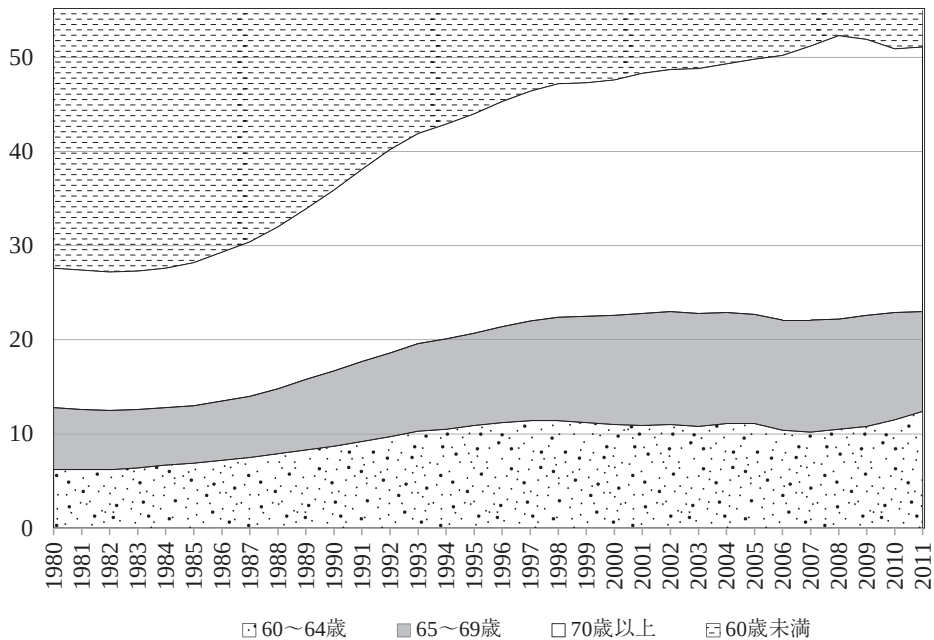
5%、夫婦世帯で6%低くなった（上下段g/d）。

さらに生活保護受給者の多くは高齢者であり、老齢加算廃止の影響が及ぶ範囲も大きかった。図5は被保護人員の構成比を60歳未満、60－64歳、65－69歳、70歳以上の4年齢階級別に1980～2011年まで示している。

60歳以上の被保護人員の比率は同期間中、増大傾向にあり、1980年代初めは3割程度であったが、2000年代半ばには5割を超えた。さらに60歳以上の中、70歳以上の比率は大きく、老齢加算の段階的廃止が開始された2004年は26%と、全被保護人員の4分の1を占めていた。

3 先行研究およびデータ・分析枠組

こうした相対的に大きな給付削減は、70歳以上がいる被保護高齢者世帯の消費にどのような影響を与えたのだろうか。関連する先行研究として、定額給付金や地域振興券のような一時的給付や児童手当の総受取額の変化が消費支出に与えた影響あるいは特定品目の消費支出に対する影響を検証した研究〔宇南山（2011）、坂本（2010）、内閣府政策統括官（2012）、両角（2009）、Hsieh et al.（2010）〕や、公的年金が隔月給付されることを利用し、高齢者の月次の消費変動を検証した研究



出所：厚生労働省社会・援護局「被保護者全国一斉調査結果報告書」各年版より筆者作成。

図5 被保護人員の年齢構成（全被保護人員＝100％）

〔Stephens and Unayama (2011)〕などが存在する。

しかし老齢加算廃止が、どのように被保護高齢者世帯の消費に影響を与えたか実証した定量的研究は筆者が知る限りほとんど存在していない。新潟市の70歳以上の被保護単身世帯（約30名）の面接調査を行った小澤（2012）が、各品目中、食費、光熱費、被服費を節約した世帯が多いことを報告しているのみである。

そこで本節では被保護高齢者世帯において、老齢加算が給付される70歳以上の世帯員数によって、老齢加算廃止前の2003年度から、段階的に引き下げられている2004年度、2005年度、そして老齢加算廃止後の2006年度にかけてどのように消費支出が変動したか実証的に明らかにする。ここで

被保護高齢者世帯とは「65歳以上の者だけで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」を指す¹²⁾。

老齢加算廃止による被保護高齢者世帯の消費支出への影響は、世帯に含まれる70歳以上の世帯員数の情報を利用し、以下の推計式により求められる。

$$C_i = \alpha + \beta_1 \cdot N70_i + \beta_2 \cdot year + \beta_3 \cdot (N70_i \times year) + \gamma \cdot Z_i + \varepsilon_i$$

ここで C_i は被保護高齢者世帯 i の消費支出額、 $year$ は年度ダミー（老齢加算廃止前の2003年度基準）、 $N70_i$ は世帯 i の70歳以上の世帯員数（＝老齢

¹²⁾ この定義は2005年度以降の高齢者世帯の定義であり、2004年度まで、高齢者世帯の定義は「男65歳以上、女60歳以上の者だけで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」と定義されていた。そのため本節の分析では2005年度以降の定義で統一した。また、高齢者世帯には、障害者世帯（世帯主が障害者加算を受けているか、障害、知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯）や傷病者世帯（世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、または世帯主が傷病のため働けない者である世帯）を含まない。

加算の対象者数), Z_i は世帯 i の属性(世帯主性別, 世帯主年齢, 世帯員数, 級地, 薪炭区分)を表す変数ベクトルである。 ε は誤差項を示す。もし交差項($N70_i \times year$)の係数 β_3 が負で統計的に有意であるならば, 老齢加算の段階的引き下げ・廃止により, 老齢加算が満額支給されていた2003年度と比較し, 消費支出額を相対的に減少させたと解釈できる¹³⁾。

データは厚生労働省「社会保障生計調査」(2003-2006年度)の個票¹⁴⁾を用いた。「社会保障生計調査(以下, 文中では「生計調査」, 図表中では「生計」と略す)」は被保護世帯を対象としており, 調査内容は被保護世帯の最低生活費, 就労状況, 所得構成, 世帯属性, 消費・支出(家計簿)など多岐にわたり, 被保護世帯の生活構造が月次で詳細に把握可能である。年度単位の調査であるが, 年度内においては同一世帯を対象に各項目が月次で繰り返し調査され, 同一世帯(クラスター)の各月の観測値は独立ではない。そのため, OLS推計に基づく係数の有意性検定にはクラスター頑健な

標準誤差を用いた¹⁵⁾。推計に使用した各変数の記述統計量は, 本稿末の附表に示した。

4 一般世帯と被保護高齢者世帯の消費の相違

まず70歳前後においてどのように各費目の消費支出額は異なるのか確認する。表3は総務省「全国消費実態調査(2004年)」(以下, 文中では「全消調査」, 図表中では「全消」と略す)と, 老齢加算廃止前・廃止後にあたる2003年度と2006年度の生計調査の無職・単身世帯の各費目の消費支出額を65-69歳と70-74歳の2つの年齢階級について示している。

全消調査で65-69歳と70-74歳で, ほぼ支出額が同じ(差が5%未満)であるのは, 食料, 光熱・水道, 被服及び履物, 保健医療(保健医療サービスを除く。以下同)である。70-74歳の方で支出額が1割低いのは, 家具・家事用品, 交通・通信(自動車等関係費を除く。以下同), 教養娯楽となっている。一方, 70-74歳の方で支出額が1割高いのは, その他の消費支出である。その他の消

表3 一般世帯と被保護世帯における70歳前後の費目別消費支出(月額平均, 円)の相違

	全消(2004年, 無職・単身)			生計(2003年, 無職・単身)			生計(2006年, 無職・単身)		
	65-69歳	70-74歳	b/a	65-69歳	70-74歳	d/c	65-69歳	70-74歳	f/e
	a	b		c	d		e	f	
食料	33,776	33,861	1.00	29,826	33,085	1.11	30,392	30,261	1.00
光熱・水道	10,198	10,432	1.02	8,135	8,590	1.06	9,994	9,649	0.97
家具・家事用品	5,539	4,893	0.88	3,575	4,822	1.35	4,305	3,341	0.78
被服及び履物	7,562	7,430	0.98	2,843	2,703	0.95	3,043	2,207	0.73
保健医療	3,381	3,384	1.00	1,990	2,739	1.38	1,383	1,426	1.03
交通・通信	10,495	9,761	0.93	5,894	6,317	1.07	5,423	5,865	1.08
教養娯楽	23,349	21,277	0.91	4,248	7,112	1.67	4,080	4,639	1.14
その他の消費支出	38,841	41,628	1.07	9,472	8,317	0.88	8,769	9,810	1.12
N(全消)/観測値数(生計)	503	549		239	404		544	588	

注:「交通・通信」は「自動車等関係費」を除く。「保健医療」は「保健医療サービス」を除く。生計調査の「d/c」および「f/e」の列の網掛けは, 5%水準でcとdあるいはeとfの差が統計的に有意であることを表す。全消調査については公表統計に基づくため, 差を検定していない。消費支出月額額は全消調査が10・11月の2カ月平均であるのに対し, 生計調査は1年間の平均である。

出所:総務省「全国消費実態調査(平成16年)」高齢者世帯編(報告書掲載表)第27表および厚生労働省「社会保障生計調査(2003年度, 2006年度)」に基づく筆者推計。

¹³⁾ 推計式には, これらの変数以外に各月の消費変動を統御するため月ダミー, 調査開始からの月数が長くなるほど, 家計簿の記録が正確になる傾向を統御するため調査開始からの月数(調査月数)を加えている。

¹⁴⁾ 本節の分析は, 厚生労働科学研究費補助金事業「新しい行動様式の変化等の分析・把握を目的とした縦断調査の利用方法の開発と厚生労働行政に対する提言に関する研究(H24-政策一般-006, 研究代表者:駒村康平)」の一環として行われた, 統計法第33条に基づく調査票情報の利用結果に基づく。調査票情報はすべて匿名化処理されている。

¹⁵⁾ 推計にはStata 13.0を用いた。

費支出には、理美容品等、たばこ、冠婚葬祭費、交際費が含まれる。

同様に老齢加算廃止前の2003年の生計調査で、5%水準で統計的に有意な差があるのは、食料、家具・家事用品、保健医療、教養娯楽である。統計的に有意な差がある費目はいずれも70-74歳の消費支出額の方が、65-69歳と比較して高く、最大の支出費目である食料で1割、家具・家事用品と保健医療で4割、教養娯楽では7割も高い。

老齢加算廃止後の2006年の生計調査では、5%水準で統計的に有意な差があるのは、家具・家事用品と被服及び履物のみである。2費目とも70-74歳の支出額の方が、65-69歳と比較して低く、家具・家事用品で2割、被服及び履物で3割低い。この老齢加算廃止前に65-69歳と70-74歳の間で統計的に有意な支出額の差があった、食料、保健医療、教養娯楽は、老齢加算廃止後は統計的に有意な差がない。

以上をまとめると、被保護高齢者世帯（単身・無職）の費目別消費支出は、老齢加算廃止後、食料、保健医療、教養娯楽費が下がり、一般高齢者世帯（単身・無職）と同様に65-69歳と70-74歳の差がなくなった。さらに老齢加算廃止後、70-74歳の家具・家事用品と被服及び履物に対する支出額は、65-69歳よりも低い水準となった。一般高齢者世帯（単身・無職）では65-69歳と70-74歳の被服及び履物に対する支出額はほぼ同じなので、これらの費目については傾向を異にする。

5 被保護高齢者世帯における老齢加算廃止による消費への影響

生活保護制度には8種類の扶助がある。たとえば家賃は住宅扶助、保健医療サービスは医療扶助というように、生活扶助以外の扶助により給付される。そのため、生活扶助の一部である老齢加算廃止の影響をみるには、家賃や保健医療サービスなどを除き、生活扶助に相当する支出に焦点を当てる必要がある。生活扶助相当支出をより具体的な品目として示したのが表4である。

Ⅲ節3項で示した推計式に基づき、世帯主の性別、世帯主年齢、世帯員数、調査開始後の月数（調査月数）、月、級地、薪炭区分等を統御した上、老齢加算廃止による生活扶助相当支出額総額および各支出項目への影響をみたのが表5である。交差項（網掛け部分）である「70歳以上世帯員数×各年度ダミー」の係数（千円単位）が有意に負であれば、老齢加算廃止前（2003年度）の70歳以上世帯員がいる世帯と比較し、生活扶助相当支出あるいは各支出項目を減少させたことになる。

生活扶助相当支出額は、2004年度で6千円、2005年度で1万円、2006年度で6千円、2003年度時点の70歳以上世帯員がいる世帯と比較して統計的に有意に低い（ただし2004年度については10%水準で有意）。つまり老齢加算の段階的引き下げおよび廃止は、70歳以上世帯員がいない被保護高齢者世帯と比較し、相対的に高かった70歳以上世帯員にいる被保護高齢者世帯の生活扶助相当支出額を減少させる効果があったことを確認できた。

どの費目で消費額を減らしたのか確認したのが

表4 費目と品目（生活扶助相当支出）

費目	品目
食料	穀類、魚介類、肉類、乳卵類、野菜・海藻、果物、油脂・調味料、菓子類、調理食品、飲料、酒類、外食（除：学校給食）
光熱・水道	電気代、ガス代、灯油、石炭・その他の光熱費、水道料
家具・家事用品	エアコン、電子レンジ、その他の家庭用耐久財、室内装飾品、寝具類、家事雑貨、家事用消耗品、その他の家事サービス
被服及び履物	和服、洋服（除：学生服）、シャツ・セーター類、下着類、生地・糸類、他の被服、履物類、被服関連サービス
保健医療	医薬品、健康保持用摂取品、健康医療用具・器具（除：保健医療サービス）
交通・通信	交通費（除：通学定期代、通勤定期代）、自転車関係費、郵便・運送料、固定電話通信料、移動電話通信料、通信機器
教養娯楽	PC・AV機器、他の教養娯楽用耐久財、文房具（除：学習用文房具）、スポーツ用品、他の教養娯楽用品、新聞、書籍・他の印刷物、月謝類、他の教養娯楽サービス
その他の消費支出	理美容用品等、その他の身の回り用品、たばこ、その他の雑費、冠婚葬祭費、こづかい、職域負担費（除：労働組合費）、地域負担費、その他の交際費（除：贈与金）

出所：筆者作成。

推計式2～9である。2004～2006年度とも、70歳以上世帯員がいない被保護高齢者世帯と比較し、支出額が相対的に高かった食料では統計的に有意に4千円減少した(2式)。また、2005年度では被服及

び履物が1千円(ただし10%水準で有意)減少し(5式)、その他の消費支出も4千円減少した(9式)。2006年度では教養娯楽が1千円減少した(8式)。

一方、老齢加算廃止による、光熱・水道、家具・

表5 費目別支出額の規定要因(被保護高齢者世帯、月額、千円単位)

被説明変数	(1) 生活扶助 相当支出	(2) 食料	(3) 光熱・ 水道	(4) 家具・ 家事用品	(5) 被服及び 履物
説明変数					
70歳以上世帯員数	8.47 ***	5.36 ***	0.24	0.22	0.52
70歳以上世帯員数×2004年度ダミー	-5.77 *	-3.86 **	-0.40	-0.58	-0.44
70歳以上世帯員数×2005年度ダミー	-9.63 ***	-3.70 **	-0.11	-0.19	-0.97 *
70歳以上世帯員数×2006年度ダミー	-6.44 **	-3.72 **	-0.36	-0.46	-0.67
2004年度ダミー	4.09	4.28 *	0.31	-0.25	0.03
2005年度ダミー	9.02 ***	2.64	0.70	-0.74	0.93
2006年度ダミー	5.57 *	2.20	1.48 **	0.20	-0.12
世帯主女性	-3.32 **	-3.61 ***	0.27	0.80 **	0.60 **
世帯主年齢	4.56	-1.24	0.36	1.22 **	0.56
世帯主年齢2乗	-0.03	0.01	0.00	-0.01 **	0.00
世帯員数	29.54 ***	13.40 ***	4.55 ***	2.90 ***	1.59 ***
調査月数	0.92 ***	0.52 ***	0.09 *	0.05	0.03
定数項	-123.29	63.49	-9.72	-44.76 **	-17.60
R-sq	0.332	0.359	0.245	0.034	0.058
観測値数	9,457	9,457	9,457	9,457	9,457
観測客体数	965	965	965	965	965

被説明変数	(6) 保健医療	(7) 交通・ 通信	(8) 教養娯楽	(9) その他
説明変数				
70歳以上世帯員数	0.30	-0.06	0.61	1.55
70歳以上世帯員数×2004年度ダミー	0.19	0.31	-0.74	-1.05
70歳以上世帯員数×2005年度ダミー	-0.30	0.20	-0.54	-3.92 ***
70歳以上世帯員数×2006年度ダミー	0.27	0.29	-1.39 **	-0.30
2004年度ダミー	-0.47	-0.08	0.03	0.80
2005年度ダミー	-0.68	-0.29	0.76	4.07 **
2006年度ダミー	-0.83 *	-0.59	0.05	1.57
世帯主女性	0.02	-0.98 **	-0.89 **	0.66
世帯主年齢	-0.09	0.39	2.07 ***	0.83
世帯主年齢2乗	0.00	0.00	-0.01 ***	-0.01
世帯員数	0.89 **	0.53	-0.17	5.55 ***
調査月数	0.07 **	-0.07	0.05	0.22 **
定数項	4.58	-3.52	-72.58 ***	-23.05
R-sq	0.027	0.026	0.068	0.073
観測値数	9,457	9,457	9,457	9,457
観測客体数	965	965	965	965

注：OLS推計に基づく結果。被保護高齢者世帯の定義は「65歳以上の者だけで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」である。消費額は千円単位。***、**、*は各々1、5、10%水準で統計的に有意であることを表す(クラスター頑健な標準誤差に基づく)。他の説明変数として、月ダミー、級地ダミー、薪炭区分ダミーを用いている。費目・品目の対応は表4を参照のこと。

出所：厚生労働省「社会保障生計調査(2003-2006年度)」に基づく筆者推計。

家事用品, 保健医療, 交通・通信への支出額減少は確認できない(3, 4, 6, 7式)。

以上のように, 老齡加算廃止の影響は, 主に食料, 被服及び履物, 教養娯楽, その他の消費支出の4つの費目への支出減少として表れたことを確認した。これら4費目を構成する, どの品目で支出額を減少させたのか明らかにするため, 4費目を構成するすべての品目(表4参照)について, 同様の推計式で老齡加算廃止の影響を分析した。推計結果で統計的に有意であった品目およびその例示は表6の通りである(統計的に有意である品目について表4では下線を引いている)。

統計的に有意であった品目について表5と同様に推計した結果を示したのが表7である。食料の具体的品目としては, 野菜・海藻が2004年度, 2006年度で月額1千円減少している(2a式。ただし2006年度は10%水準で有意)。また2005年度は調理食品が1千円減少している(2b式。ただし10%水準で有意)。被服及び履物の具体的品目としては洋服, 生地・糸類, 他の被服等があるが, いずれも1千円未満の減少である(5a~5c式)。

教養娯楽については, 新聞と書籍・他の印刷物

と合わせ, 2006年度で1千円減少している(8a, 8b式)。またその他の消費支出についてはこづかい(すなわち使途不明金)は, 2005年度と2006年度で2千円と大きく減少している(9b式)。その他の交際費も2004~2006年の各年度とも500円減少している(9c式。ただし2006年度は10%水準で有意)。

一方, それ以外の食料, 被服及び履物, 教養娯楽, その他の消費支出を構成する各品目(表4参照)については, 統計的に有意な結果が得られなかった。たとえば, 食料では穀類, 魚介類, 肉類, 乳卵類, 被服及び履物ではシャツ・セーター類や下着類, 教養娯楽では教養娯楽用耐久財, その他の消費支出では理美容品等や冠婚葬祭費は, いずれも統計的に有意な結果は得られず, これら各品目で老齡加算廃止により支出額が減少したことは確認できなかった。

表6 品目の例示

品目	例示(概要)
野菜・海藻	生鮮野菜, 乾物・海藻, 大豆加工品(除: みそ, しょう油等調味料及び大豆の煮物, つくだ煮), 他の野菜・海藻加工品(こんにゃく, 梅干し, 野菜の漬物, 昆布の佃煮等)
調理食品	主食の調理食品(弁当, おにぎり, 調理パン等), 他の調理用品(うなぎの蒲焼, サラダ, コロッケ, カツレツ, 餃子, 焼売, ハンバーグ, 焼き鳥, 冷凍調理食品, そうざい材料セット, 瓶詰・缶詰, レトルトパウチ等),
飲料	乳製品, 薬用品以外の飲み物(含: 素材となる茶の葉や顆粒・粉末等)でアルコール分1%未満のもの(含: 缶・瓶・パック・ペットボトル入り飲料)
洋服	和服・学生服以外の被服(除: シャツ・セーター類, 下着類)
生地・糸類	原則として被服用の材料(含: ボタン, スナップ, ファスナー, 含: 手芸用であっても洋裁や和裁に一般的に用いられるもの)
他の被服等	帽子, ネクタイ, 靴下などの被服類。
文房具	筆記・絵画用具, 他の紙製品(画用紙, 原稿用紙, ルーズリーフ, 折り紙・千代紙, 私製ハガキ, アルバム, 手帳等), 他の文房具(印鑑, スタンプ, バインダー等)
新聞	日刊新聞(含: 一部買)
書籍・他の印刷物	雑誌・週刊誌, 書籍(含: 古本), 他の印刷物(プログラム, カレンダー, 楽譜, 教養講座テキスト, 各種新聞, テレビガイド, 旅行案内, 問題集, プロマイド, ポスター, クックカード等)
その他の雑費	信仰・祭祀費, 寄付金, 各種登録料, 各種手数料, 各種証明書代等
こづかい	こづかいのうち使途が不明なもの
その他の交際費	贈与金(饗別, 香典, 祝儀等の一般社会の慣行による自発的現金支出)以外 ¹⁾ の交際費(来客用の飲食物品費, 親睦会費, 互助会費, 慶弔会費等)

出所: 筆者作成。

表7 品目別支出額の規定要因（被保護高齢者世帯，月額，千円単位）

被説明変数	(2a) 野菜・ 海藻	(2b) 調理食品	(2c) 飲料	(5a) 洋服	(5b) 生地・ 糸類	(5c) 他の 被服等
説明変数						
70歳以上世帯員数	1.46 ***	1.26 **	0.04	0.17	0.04	0.13
70歳以上世帯員数×2004年度ダミー	-1.33 **	-0.74	-0.32	-0.13	-0.04 *	-0.04
70歳以上世帯員数×2005年度ダミー	-0.84	-1.20 *	-0.41 *	-0.43 **	-0.05	-0.19 **
70歳以上世帯員数×2006年度ダミー	-1.07 *	-0.69	-0.29	-0.28	-0.05 *	-0.16 **
2004年度ダミー	1.44 *	0.59	0.43	0.09	0.03	0.02
2005年度ダミー	0.74	0.87	0.30	0.69 ***	0.20	0.23 **
2006年度ダミー	0.85	0.55	-0.02	0.31	0.04	0.09
世帯主女性	0.88 ***	-1.15 **	-0.50 **	0.11	0.07 ***	0.02
世帯主年齢	-1.03	0.53	0.45 *	0.22	-0.02	0.06
世帯主年齢2乗	0.01	0.00	0.00 *	0.00	0.00	0.00
世帯員数	3.21 ***	0.99 **	0.12	0.42 ***	0.07 **	0.15 ***
調査月数	0.16 ***	-0.04	0.04 *	0.01	0.00	0.01 ***
定数項	40.08	-16.17	-15.33	-7.78	0.89	-2.25
R-sq	0.145	0.105	0.042	0.023	0.012	0.020
観測値数	9,457	9,457	9,457	9,457	9,457	9,457
観測客体数	965	965	965	965	965	965

被説明変数	(8a) 文房具	(8b) 新聞	(8c) 書籍・ 他の印 刷物	(9a) その 他 の雑費	(9b) こづかい	(9c) その他 の交際費
説明変数						
70歳以上世帯員数	0.01	0.41 *	0.31 **	-0.08	1.54 **	0.30
70歳以上世帯員数×2004年度ダミー	-0.05 *	-0.03	-0.06	-0.16	-0.87	-0.53 *
70歳以上世帯員数×2005年度ダミー	-0.01	-0.35	-0.19	-1.28	-1.51 **	-0.49 **
70歳以上世帯員数×2006年度ダミー	-0.04 *	-0.59 **	-0.38 ***	0.56 *	-1.83 ***	-0.47 *
2004年度ダミー	0.06	-0.14	-0.02	0.36	0.71	0.24
2005年度ダミー	0.00	0.14	0.04	3.41 **	1.24 ***	-0.24
2006年度ダミー	0.01	0.51 *	0.15	0.98 ***	1.27 ***	0.58 **
世帯主女性	-0.04	-0.68 ***	0.06	0.71 ***	0.06	0.18
世帯主年齢	0.11 ***	0.22	0.14	0.12	-0.18	0.56 ***
世帯主年齢2乗	0.00 ***	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 ***
世帯員数	-0.05 *	-0.19	-0.03	0.96 **	1.41 ***	0.40 **
調査月数	0.00	0.02	0.01	0.05	0.07 ***	0.01
定数項	-3.79 ***	-6.69	-4.72	-4.96	3.10	-21.09 ***
R-sq	0.016	0.066	0.033	0.096	0.089	0.024
観測値数	9,457	9,457	9,457	9,457	9,457	9,457
観測客体数	965	965	965	965	965	965

注：OLS推計に基づく結果。被保護高齢者世帯の定義は「65歳以上の者だけで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」である。消費額は千円単位。***、**、*は各々1、5、10%水準で統計的に有意であることを表す（クラスター頑健な標準誤差に基づく）。他の説明変数として、月ダミー、級地ダミー、薪炭区分ダミーを用いている。品目の例示については表6を参照のこと。

出所：厚生労働省「社会保障生計調査(2003-2006年度)」に基づく筆者推計。

付表 記述統計量

	Mean	[Std. Err.]
被説明変数		
生活扶助相当支出	79.61	[31.8]
食料	37.07	[16.7]
光熱・水道	10.66	[6.90]
家具・家事用品	4.83	[8.90]
被服及び履物	3.22	[5.16]
保健医療	2.28	[4.66]
交通・通信	5.99	[6.63]
教養娯楽	5.37	[6.47]
その他の消費支出	10.73	[12.7]
野菜・海藻	6.57	[4.45]
調理食品	5.40	[5.42]
飲料	2.37	[2.52]
洋服	0.84	[2.70]
生地・糸類	0.09	[0.91]
他の被服等	0.35	[1.16]
文房具	0.16	[0.60]
新聞	2.05	[2.25]
書籍・他の印刷物	0.40	[1.17]
その他の雑費	2.10	[7.61]
こづかい	0.78	[3.45]
その他の交際費	0.69	[3.16]
説明変数		
70歳以上世帯員数	0.99	[0.65]
70歳以上世帯員数×2004年度ダミー	0.23	[0.55]
70歳以上世帯員数×2005年度ダミー	0.23	[0.52]
70歳以上世帯員数×2006年度ダミー	0.34	[0.59]
2004年度ダミー	0.20	[0.40]
2005年度ダミー	0.25	[0.43]
2006年度ダミー	0.35	[0.48]
世帯主女性	0.49	[0.50]
世帯主年齢	73.63	[5.47]
世帯員数	1.37	[0.49]
調査月数	11.31	[1.86]
観測値数	9,457	
観測客体数	965	

注：被説明変数は月額・千円単位。費目・品目の対応および品目の例示については表4および表6参照。

出所：厚生労働省「社会保障生計調査(2003-2006年度)」に基づく筆者推計。

Ⅳ 結びにかえて

以上の分析結果における主要な発見事実をまとめると3点挙げられる。第一に、1990年代半ばから2000年代半ばまでの高齢者の貧困率の微減は、世帯内での私的扶養機能が期待できない「単身」、

「夫婦のみ」の貧困率の低下を、相対的に他の世帯類型と比較して貧困率の高い「単身」、「夫婦のみ」の世帯構成比重の高まりによる貧困率の上昇要因が相殺することにより生じていた。第二に「配偶者なしの子との同居」の世帯構成比重の高まりも、高齢者の貧困率の上昇要因となっていた。高齢者から子への方で世帯内私的扶養機能を担っている可能性もある世帯類型の増加は、新たな高齢者の貧困リスク増大要因として懸念される。第三に70歳以上の生活扶助額の2割に相当する老齢加算廃止は、65-69歳と比較して相対的に高い支出水準であった食料に対する支出の減少以外に、被服及び履物、教養・娯楽費、その他の消費支出を減少させる影響もあった。具体的品目で相対的に大きい支出減少は、こづかい(使途不明金)、野菜・海藻、調理食品、新聞、その他の交際費であった。光熱・水道、交通・通信、冠婚葬祭費などへの統計的に有意な支出減少は確認できなかった。

以上を踏まえ、本稿の結びにかえ、残された課題について述べる。すでに稲垣(2013)は、世帯構成の変化や老齢年金受給額の低下により、生活扶助基準を下回る高齢者の貧困は将来的に増大し、2060年頃のピーク時には2割を超えると予測している。さらに、稲垣(2015)は、短時間労働者1200万人への被用者年金の適用拡大を進めることで、マクロ経済スライドによる年金給付水準引き下げ期間を短縮し、予測されるピーク時の全高齢者の貧困率を4分の3に低下させることが可能であることも示している。これは現役世代と高齢世代間の財政的対立を招かない重要な提案の一つと考えられる。

しかし、仮にこうした効果的な施策が導入されたとしても、被保護高齢者世帯数は増大するため、公的年金による所得保障水準、生活保護による所得保障水準、そして本来在るべき最低生活保障について議論は続けられるであろう。老齢加算廃止について検討した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による中間とりまとめ(2003年12月16日)でも、ただし書きとして「高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維

持されるよう引き続き検討する必要」について指摘している〔社会保障審議会福祉部会（2003b）〕。

本稿では老齢加算廃止前後における70歳以上世帯員がいる被保護高齢者世帯の消費支出への影響については分析したが、そうした議論まで尽くしていない。そのような議論をするには、「何を最低生活保障の定義とし、何をそれに含めるべきか」という一般市民の生活実感に依拠した別の基準との比較を併用することが必要である¹⁶⁾。

被保護高齢者世帯率の上昇は、本来、公的年金制度の側で解決すべき問題であるが、その解決の道筋がまだ明確に見えない以上、最低生活費に関する研究蓄積が、財政的理由に基づく制度見直し議論に対する、ひとつの砦となろう。

謝辞

本稿は「所得・消費・資産・主観的データを用いた貧困基準の総合的研究」(JSPS 科研費 JP26380372, 主任研究者: 駒村康平) および厚生労働科学研究費補助金事業「新しい行動様式の変化等の分析・把握を目的とした縦断調査の利用方法の開発と厚生労働行政に対する提言に関する研究 (H24-政策一般-006, 研究代表者: 駒村康平)」の一環として行われた筆者の研究に基づく。また研究に用いられた「全国消費実態調査」および「社会保障生計調査」は統計法第33条に基づき調査票情報の利用を許可され独自集計を行った。本稿で用いられたデータ利用に協力してくださった多数の方々に深く感謝しここに記す。いうまでもなく本稿に残されているかもしれない誤りはすべて筆者が責を負う。

参考文献

阿部彩 (2006) 「貧困の現状とその要因: 1980~2000年代の貧困率上昇の要因分析」, 小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編『日本の所得分配: 格差拡大と政府の役

- 割』, 東京大学出版会, 第5章, pp.111-137。
 岩田正美・重川純子・岩永理恵 (2012), 「ミニマム・インカム・スタンダード (MIS法) を用いた最低所得基準の推計 (高齢単身男女)」, 阿部彩 (研究代表者) 『貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究 (厚生労働科学研究費補助金・政策科学総合研究事業・平成23年度総括研究報告書)』, pp.81-130 (厚生労働科学研究成果データベースより閲覧可)。
 稲垣誠一 (2013) 「高齢者の同居家族の変容と貧困率の将来見通し」, 『季刊社会保障研究』, Vol.48, No.4, pp.396-409。
 ——— (2015) 「年金改正・物価上昇が将来の高齢世帯の貧困にもたらす影響」, 『貧困研究』, Vol.15, pp.34-44。
 宇南山卓 (2011) 「児童手当が家計消費に与えた影響」, *RIETI Discussion Paper Series*, 11-J-021。
 小澤薫 (2012) 「老齢加算廃止によって深化する生活不安: ひとり暮らし高齢者の調査から」, 『日本行動計量学会大会発表論文抄録集』, No.40, pp.107-108。
 小塩隆士・浦川邦夫 (2008) 「2000年代前半の貧困化傾向と再分配政策」, 『季刊社会保障研究』, Vol.44, No.3, pp.278-290。
 坂本和靖 (2010) 「『定額給付金』の世帯消費への影響: 『消費生活に関するパネル調査』を用いて」, 『季刊家計経済研究』, No.88, pp.6-16。
 社会保障審議会福祉部会 (2003a) 「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ関係資料」, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286839/www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5b.html> (2016年6月25日最終確認)。
 ——— (2003b) 「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286839/www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5a.html> (2016年6月25日最終確認)。
 周燕飛・鈴木亘 (2012) 「近年の生活保護率変動の要因分解: 長期時系列データに基づく考察」, 『季刊社会保障研究』, Vol.48, No.2, pp.197-215。
 橋本俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』, 東京大学出版会。
 田中聡一郎・四方理人 (2012) 「マイクロシミュレーションによる税・社会保険料の推計」『ソシオネットワーク戦略ディスカッションペーパーシリーズ』, 第25号。
 内閣府政策統括官 (2012) 「定額給付金は家計調査にどのような影響を及ぼしたか: 『家計調査』の個票データを用いた分析」, 『政策課題分析シリーズ』, No.8,

¹⁶⁾ イギリスのラフバラ大学を中心とする研究組織で行われているミニマム・インカム・スタンダード (Minimum Income Standard: MIS法) を援用し, 単身高齢者の最低生活保障に関する研究がすでに日本でも実施されている。住宅費を除く消費支出額 (三鷹市) は, 「全国消費実態調査」や「家計調査」の平均値と比較し, 8割前後の水準となる。費目別にみると, 交通・通信, 教養娯楽, その他の消費支出など個人によって支出額の幅が大きいと考えられる費目については, 「全国消費実態調査」や「家計調査」よりMISの方が低くなっている一方, 食料や光熱・水道については, ほぼ同じ支出額となっている〔岩田他 (2012)〕。

- <http://www5.cao.go.jp/keizai3/2011/04seisakukadai08-0.pdf> (2016年6月25日最終確認)
- 両角良子 (2009) 「被服消費に着目した地域振興券のラベリング効果の検証：児童手当へのインプリケーション」, 『北海道大学経済学研究』, Vol.58, No.4, pp.101-115。
- 府川哲夫 (2000a) 「高齢者の経済的状況：『単独・夫婦のみ』と『子と同居』の対比」, 『季刊社会保障研究』, Vol.35, No.4, pp.353-363。
- (2000b) 「世帯の収支と所得分配」, 国立社会保障・人口問題研究所編『家族・世帯の変容と生活保障機能』, 第4章, pp.57-74。
- 吉岡慎一 (2014) 「貧困及び不平等測度の要因分解と世帯構成の変化」, 『西南学院大学経済学論集』, Vol.48, No.3・4 (合併号), pp.251-274。
- 山田篤裕 (2010) 「高齢期の新たな貧困リスク」, 『季刊社会保障研究』, Vol.46, No.2, pp.111-126。
- Hsieh, Chang-Tai, Shimizutani Satoshi, and Hori Masahiro (2010) “Did Japan’s Shipping Coupon Program Increase Spending?”, *Journal of Public Economics*, No.94, pp.523-529。
- Murozumi, Masako and Shikata Masato (2008) “The Structure of Income in Elderly Households and Relative Poverty Rates in Japan from the Viewpoint of International Comparisons,” *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, No.483。
- OECD (2008), *Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing (小島克久・金子能宏訳『格差は拡大しているか：OECD加盟国における所得分布と貧困』, 明石書店, 2011年)。
- (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing。
- Stephens Jr., Melvin and Unayama Takashi (2011), “The Consumption Response to Seasonal Income: Evidence from Japanese Public Pension Benefits,” *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3, No. 4, pp.86-118。
- Yamada, Atsuhiko (2008), “Income Distribution of People of Retirement Age in Japan,” *Journal of Income Distribution*, Vol.16, No.3-4, pp.31-54。

(やまだ・あつひろ)
(しかた・まさと)

Structural Change in Old-Age Poverty and the Decrease in Expenditures Due to the Abolishment of the Old Age Supplement for Public Assistance

Atsuhiko YAMADA^{*1} and Masato SHIKATA^{*2}

Abstract

This study examines two research questions: (1) Why did the beneficiary rate of public assistance increase among older households since the mid-1990s despite a small decrease in the poverty rate? and (2) How did the abolishment of the Old Age Supplement for Public Assistance (Rōrei-kasan), which is equivalent to a 20% benefit cut, limit its beneficiaries' expenditures?

First, a decrease in the poverty among old-age (single and couple) households is countered by an increased share of these two household types. These households have higher poverty rates compared with other types of old-age households and are unlikely to receive any intra-household transfers. Therefore, they relied on public assistance between the mid-1990s and mid-2000s. Consequently, the overall poverty rate of old-age households decreased slightly, yielding a net increase in the beneficiary rate of public assistance.

Second, the share of old-age households living with their single adult children increased during the same period, thereby increasing the poverty rate.

Third, the abolishment of the Old Age Supplement for Public Assistance decreased the expenditures of beneficiaries aged 70 and over on food (which is large compared with that of those aged 65-69); clothing and footwear; culture and recreation; and other consumption expenditures. The reduction in expenditures is prominent in the following areas: pocket money (of which, detailed uses are unknown); vegetables and seaweeds; cooked food; newspapers; and other social expenses. We did not observe statistically significant decrease in expenditures on fuel, light and water charges; transportation and communications; and ceremonial occasions.

Keywords : Old-age households, Poverty, Public Assistance, Old Age Supplement

^{*1} Professor, Keio University Faculty of Economics

^{*2} Associate professor, Kwansei Gakuin University, School of Policy Studies

特集：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

若年層の失業・不安定就業・貧困と その支援策の課題についての一考察

村上 雅俊*

抄 録

本稿では、若年層の労働市場での状態ならびに生活状態についての現状を明らかにし、若年層に対する各種支援政策の課題を明らかにする。この目的のために本稿では第一に、若年層の労働市場での状態を、特に不安定就業問題としてのワーキングプア問題という視角から、各種のデータを用いて考察する。そして第二に、特に若年層のワーキングプアの実態を記述的・計量的に明らかにする。これらを踏まえて第三に、若年層に対する各種の支援策の現状を概観し、それらの課題について述べることとする。

以下の諸点が若年層に対する各種の支援策の課題であることを指摘した。それは第一に支援策の効果を評価できる情報の把握と公開である。第二は、現在の支援策と所得保障、税制、労働市場政策（最低賃金等）の適切な組み合わせである。そして第三に、選別的ではなく普遍的な支援策を実施することである。

キーワード：若年層、不安定・不完全就業、貧困、ワーキングプア、政策

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 418-430.

I はじめに

本稿の目的は、若年層の労働市場での状態ならびに生活に目を向け、若年層への各種の支援策についての課題を明らかにすることである。この目的のために、第一に、わが国の若年層の労働市場での状態、特に失業・不安定就業状態を各種の既存データから明らかにする。加えて、諸外国の若年層の失業・不安定就業の状態も見ることとした。第二に、若年層が陥りやすいワーキングプアについて、筆者が推計・推定した種々のデータか

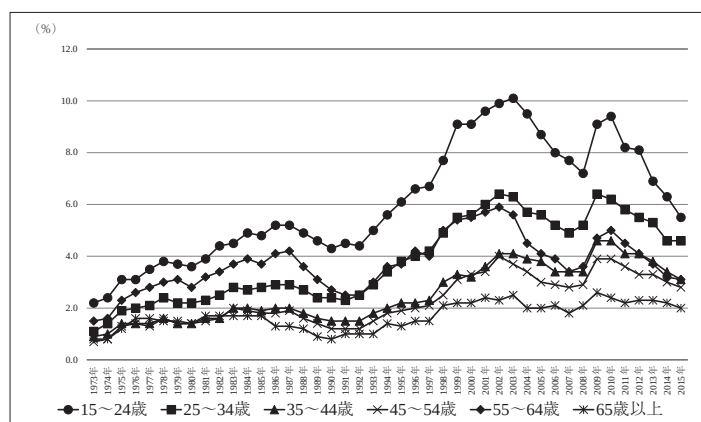
ら、その特徴を明らかにする。そして第三に、若年層に対する支援策（就労支援、所得保障）の現状に触れ、最後に若年層に対する支援策の課題について述べることとする。

II 若年層の失業・不安定就業・貧困の現状

1 わが国の若年層の失業・不安定就業

本節では、労働市場上での若年層の現状を見ておくこととしたい。若年層は他の年齢層と比較して、非常に脆弱な立場に置かれていることがわかる。図1には、『労働力調査 基本集計結果』の長

* 阪南大学経済学部 准教授



(出所)『労働力調査 基本集計』長期時系列データより筆者作成

図1 年齢階級別の完全失業率の推移

期時系列データから作成した、年齢階級別の完全失業率の推移を示している。

最近の雇用状況の改善によって、全体的に完全失業率は低下の傾向にあるが、15～24歳と25～34歳の若年層の完全失業率、特に15歳～24歳のそれは、どの時期においても他の年齢層と比較して高いことがわかる。2003年にピークを迎えた15歳～24歳の完全失業率は年平均で10.1%となっている。図1から、若年層は失業に陥りやすい層であることが確認できる。

一方で、若年就業者の現状はどのようになってきているのだろうか。働き方について、近年問題になっているのが非正規雇用者の増大である。よってここでは、若年層の非正規雇用とその内容について見ることにする。

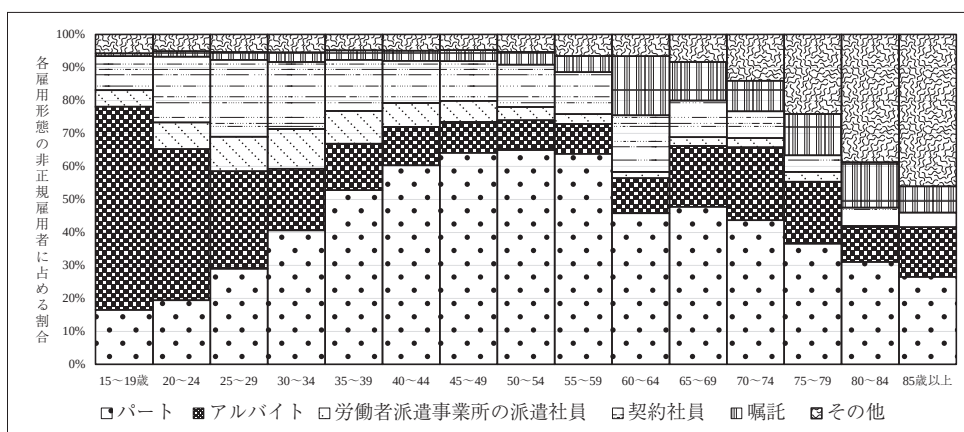
『平成24年就業構造基本調査』から、非正規雇用者全体に占めるパート、アルバイト、労働者派遣事業所の派遣社員、契約社員、嘱託、その他の構成比を図2に示した。また、『労働力調査（詳細結果）』から、2000年～2015年で年齢別の非正規雇用

率がどう推移したかを図3に示している。なお、在学中の被調査者は除いている¹⁾。

図2、図3から明らかとなおり、非正規雇用率は、男女で大きな差がある。男性についてみると、15～24歳の非正規雇用率は高齢層を除く他の年齢層と比較して高く2割5分弱（24.9%）となっており、その後の年齢階級で非正規雇用率が下落し、定年退職前後で大きく跳ね上がっていることがわかる。また、2005年をピークに若年層の非正規雇用率は25%前後を維持したままであり、それが大幅に下落することはなかった²⁾。女性についてはおおむね非正規雇用率が高い。若年層においても35%を上回っている。非正規雇用の内訳としては、若年層ほどアルバイトの割合が大きく、それが次第にパートや契約社員に取って代わっていることがわかる。若年層においては、非正規雇用率が高く、その内訳としてパート・アルバイトといった不安定な雇用に加えて、契約社員（雇用期間の定めのある者）の占める割合が大きいことも特徴であるといえる。

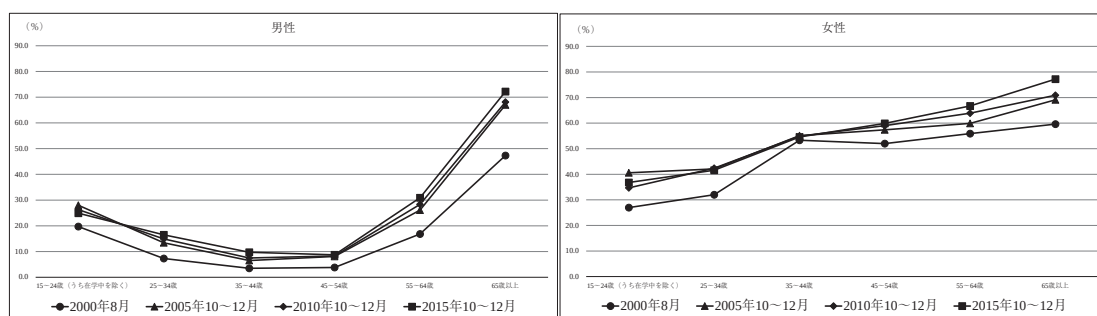
¹⁾『就業構造基本調査』の雇用形態は、勤め先での呼称をもとに分類がなされている。総務省統計局ホームページ、平成24年就業構造基本調査の概要、結果等 用語の解説を参照。http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index2.htm

²⁾ なお、15～24歳について在学中のものを含んだ場合の非正規雇用率は、男性で38.1%（2000年8月）、44.7%（2005年10～12月平均）、46.2%（2010年10～12月平均）、46.7%（2015年10～12月平均）となっている。女性では43.9%（2000年8月）、53.6%（2005年10～12月平均）、49.4%（2010年10～12月平均）、56.2%（2015年10～12月平均）となっている。『労働力調査』長期時系列表9より引用。



(出所)『平成24年就業構造基本調査』, 第12表より筆者作成

図2 雇用形態別非正規雇用者



(出所)『労働力調査（詳細結果）』長期時系列データより筆者作成

図3 非正規雇用率の推移

2 諸外国の若年層の失業・不安定就業

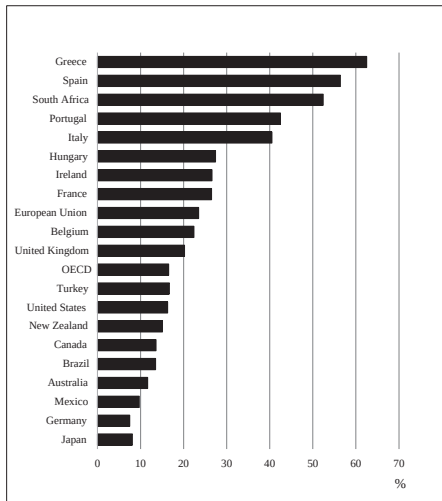
ここでは、上記に示した内容が諸外国でも見られるのかどうかを確認しておくこととしたい。OECD (2013) が若年層のためのアクションプランを発表することからもわかるとおり、諸外国においても若年層の失業・不安定就業問題は重要な政策イシューとなっている。OECD (2013) では、なぜ若年層のための行動が必要なのかを次のように端的に述べている。すなわち、「若年層の失業と不完全雇用<underemployment>の急激な増加は、OECD諸国ならびに新興国の多くの若年層の学校から仕事への良好な移行を妨げる、長期的な

構造的障壁を作ることとなっている」³⁾ことが問題なのである。また、OECD (2013) には、いくつかの指標が提示されており、それらを確認するだけでも、各国の若年層の厳しい現状を見ることができる。例えば、図4は、諸外国の若年層の2013年4月の失業率を示している。OECD (2013) によると、15～24歳の失業率は25歳以上の年齢層の失業率の約2.5倍の水準にあるとされる。諸外国においても若年層の労働市場での状況は厳しいことがわかる。

以上のような、若年層が直面する雇用状況の厳しさ、ひいては失業・不安定就業問題の帰結とし

³⁾ OECD (2013), Summary of the Action Plan, より引用。

て生じるのが、若年層の低所得・貧困問題である。特に不安定な就業による低賃金・低所得が若年層の生活を不安定なものにする。生活保護受給世帯



(出所) OECD (2013), Figure 1. Youth unemployment rate
より引用

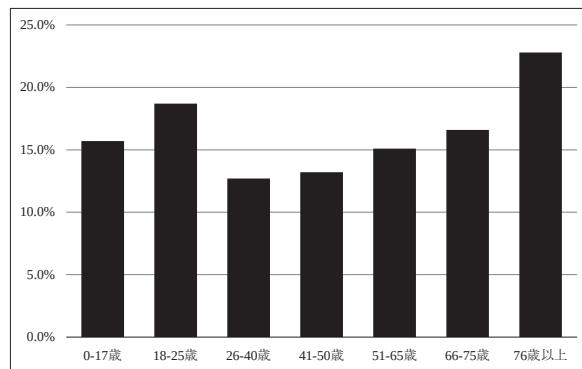
図4 諸外国の若年失業率

のうち「その他の世帯」が近年大きく増加していることがわかっている⁴⁾が、それらの世帯は厳しい審査（ミーンズテスト、稼働能力とその活用意思・場所の有無の確認等）を経て給付を得るに至っている。その背後にあるのは大量の若年貧困層の存在である。図5はOECD.Statホームページに掲載されている日本の年齢別の相対的貧困率（2009年）をグラフ化したものである⁵⁾。図5に示すとおり、若年層の貧困率は高齢層を除く他の年齢層と比較して高い水準にある。

以下では、過去に筆者が推計した日本のワーキングプアの規模、ならびに推定したワーキングプアの規定因から、特に若年層を対象を絞って述べることにする。

3 若年層のワーキングプア問題

ここでは、第一に、筆者が岩井浩と共同で2002年の『就業構造基本調査』秘匿処理済みマイクロデータ⁶⁾から推計した日本のワーキングプアの規模と構成を示し、特に若年層についてどのような



(出所) OECD.Stat, Income Distribution and Poverty: by countryデータより作成

図5 日本の年齢別の相対的貧困率

⁴⁾ 例えば、大倉 (2012), p.23, 総務省行政評価局 (2014), p.18, 国立社会保障・人口問題研究所 (2016), 第269表を参照。

⁵⁾ 貧困線は一人あたり所得の中央値の50%であり、所得は可処分所得（税引き後、社会移転後）となっている。

⁶⁾ 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『就業構造基本調査』（1992・1997・2002年）の秘匿処理済みマイクロデータによる「日本のワーキング・プアの推計」（申請者：岩井浩，共同利用者：村上雅俊）の成果をもとにしている。詳細は、村上・岩井 (2010) を参照。

生活扶助		+	住宅扶助	+	教育扶助	老齢加算	+	母子加算	=	基準額
第一類	第二類									
個人年齢階級別 12区分	世帯人数別 (冬期加算を含めない)		地域により額が異なる が、一律に13000円とし た。		小学生・中学生 の 児童数 × 金額	70歳以上であ れば加算		母子世帯であり、18歳 未満の児童について加 算		

- (注1) 生活扶助第一類の基準額のうち、15～17歳と18歳～19歳の基準額については、両基準額を平均した。(データにある年齢が15～19歳でカテゴリ化されているため)
- (注2) 母子加算については、18歳未満(15歳以上)の子どもの数を特定することが困難であるため、年齢(15～19歳) × [続柄が子ども] を含めることとした。
- (注3) いずれも1級地-1の金額を用いて算定した。
- (出所) 村上・岩井(2010), p.14, 図-1より引用

図6 最低生活基準の算定方法

特徴があるかを見ることとする⁷⁾。そして第二に、同調査の匿名データを用いて推定したワーキングプアを規定する要因⁸⁾について、若年層を中心に述べることとする。

表1には、2002年のワーキングプアの年齢別の規模とその構成、ワーキングプア率を示している。この推計は、ワーキングプアの定義を「通常(3ヶ月以上)労働市場で活動したが世帯所得が生活保護基準額を下回る個人(労働市場での活動が主なものを対象とするため、学生を除く)」としたものである。図6に示す最低生活水準を各世帯に当てはめ、世帯所得がそれを下回る場合に当該世帯を貧困世帯とする。加えて、貧困世帯に属し、通常(3ヶ月以上)有業であるか、あるいは、通常(3ヶ月以上)無業であるが仕事を探している個人をワーキングプアに分類した結果となる。

表1より、若年層のワーキングプアは、15～24歳で6.2%、実数で28万人強となっていることがわかる。男女別ではほぼ同数であり、それぞれ14万人強となっている。ちなみに、他の年(1992年・1997年)と2002年の推計結果を比較すると、年齢別のワーキングプア率が急激に上昇したのが若年層(15～24歳)男性であり、1992年の2.4%が1997年には3.4%となり、2002年には6.2%となった。

なお、他の項目を見ると、学歴では低学歴が、従業上の地位では臨時・日雇などの不安定就業が、雇用形態ではパート・アルバイトの非正規雇用がワーキングプアに陥る確率を高める要素となっていることがわかる。

前節で見たように、若年層は他の年齢層と比較して失業率が高く、また、高齢層を除く他の年齢層と比較して非正規雇用率が高い水準にある。表1の記述的な分析に加えて、若年層であることがワーキングプアに陥る確率にどの程度寄与するかを表2のロジスティック回帰分析の結果から見ておくこととしたい。なお、表1と同様に2002年の結果のみを示している。また、本稿のワーキングプアの定義上、推定モデルを二つ作成している。すなわち、無業者を含む推定モデル(モデル1)と有業者のみを対象とする推定モデル(モデル2)である。

表2にある年齢別のオッズ比(リファレンスは35～44歳)を見ると、若年層のそれが1を上回り、他の年齢層と比較しても数値が大きい。また、ここまで見てきたように、若年層は失業率が高く、非正規雇用率も高齢層を除く他の年齢層と比較して高いという部分に注目して表2を見ると、無業であることはワーキングプアに陥る確率を高め、

⁷⁾ 最新の『就業構造基本調査』匿名データは、オーダーメイド集計であれば、2012年データまで利用可能であるが、匿名データの利用の場合は、1992年～2002年データが利用可能である。なぜ2002年までのデータしか利用できないのか理解に苦しむ。独立行政法人統計センターホームページ (<http://www.nstac.go.jp/services/anonymity.html>) 参照。

⁸⁾ 本稿で示す統計表は、統計法に基づいて、独立行政法人統計センターから「就業構造基本調査」(総務省、平成4年、平成9年、平成14年)に関する匿名データの提供(代表申請者: 仙田徹志、共同利用者: 村上雅俊)を受け、独自に作成・加工したものである。本研究は京都大学大学院農学研究科寄附講座「農林水産統計デジタルデータアーカイブ講座」の支援を受けて行ったものである。詳細は村上(2015)を参照。

非正規雇用に就くこと、あるいは、不安定な就業状態であることもまたワーキングプアに陥る確率を有意に高めていることがわかる。

このような、労働市場上で脆弱な立場にある若年層へどのような支援策が実施され、また、それらを上記の分析結果に照らし合わせた場合の課題

は何か、次節ではこの点について考察することとする。

表1 ワーキングプアの規模と構成

	実数										(単位：実数(人)、構成比、ワーキングプア率は(%))			
	ワーキングプア					ワーキングプア					構成比		ワーキングプア率	
	合計		男性		女性	合計		男性		女性	合計		男性	
	合計	女性	合計	男性		合計	女性	合計	男性		合計	女性	合計	女性
2002年	3,396,023	1,632,366	1,763,657	54,869,206	31,503,113	23,366,093	100.0	48.1	51.9	100.0	57.4	42.6	6.2	5.2
有業者	2,514,104	1,155,972	1,358,132	50,626,890	29,710,355	20,916,535	74.0	34.0	40.0	92.3	54.1	38.1	5.0	3.9
無業者	881,919	476,394	405,525	4,242,316	1,792,758	2,449,558	26.0	14.0	11.9	7.7	3.3	4.5	20.8	16.6
年齢														
15-24歳	285,415	143,547	141,868	4,614,405	2,316,629	2,297,776	8.4	4.2	4.2	8.4	4.2	4.2	6.2	6.2
25-34歳	631,924	290,954	340,970	12,543,311	7,275,253	5,268,058	18.6	8.6	10.0	22.9	13.3	9.6	5.0	4.0
35-44歳	697,219	295,091	402,128	10,824,039	6,256,805	4,667,234	20.5	8.7	11.8	19.9	11.4	8.5	6.4	4.7
45-54歳	701,956	360,997	340,959	12,897,538	7,245,792	5,651,746	20.7	10.6	10.0	23.5	13.2	10.3	5.4	5.0
55-64歳	585,143	285,409	299,734	9,298,171	5,539,995	3,758,176	17.2	8.4	8.8	16.9	10.1	6.8	6.3	5.2
65歳以上	494,366	256,368	237,998	4,591,743	2,868,639	1,723,104	14.6	7.5	7.0	8.4	5.2	3.1	10.8	8.9
学歴														
小学・中学	1,123,686	594,719	528,967	9,391,897	5,629,029	3,762,868	33.1	17.5	15.6	17.1	10.3	6.9	12.0	10.6
高校・旧中	1,646,907	736,638	910,269	25,552,248	14,233,636	11,318,612	48.5	21.7	26.8	46.6	25.9	20.6	6.4	5.2
短大・高専	354,198	106,328	247,870	8,395,545	2,717,375	5,678,170	10.4	3.1	7.3	15.3	5.0	10.3	4.2	3.9
大学・大学院	262,336	190,671	71,665	11,460,046	8,888,784	2,571,262	7.7	5.6	2.1	20.9	16.2	4.7	2.3	2.1
不詳	2,960	1,565	1,395	44,560	22,481	22,079	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	6.6	7.0
在学したことがない	5,937	2,445	3,492	24,910	11,809	13,101	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	23.8	20.7
職業上の地位														
常雇	1,007,133	384,700	622,433	33,809,196	20,955,322	12,853,874	29.7	11.3	18.3	61.6	38.2	23.4	3.0	1.8
臨時雇	404,323	136,801	267,522	4,469,563	1,260,062	3,209,501	11.9	4.0	7.9	8.1	2.3	5.8	9.0	10.9
日雇	162,749	93,762	68,987	1,152,311	557,655	594,656	4.8	2.8	2.0	2.1	1.0	1.1	14.1	16.8
会社団体等の役員	53,622	41,231	12,391	3,091,479	2,349,817	741,662	1.6	1.2	0.4	5.6	4.3	1.4	1.7	1.8
雇いあり自営業主	97,858	72,725	25,133	1,432,140	1,185,667	246,473	2.9	2.1	0.7	2.6	2.2	0.4	6.8	6.1
雇いなし自営業主	515,711	379,689	136,022	3,890,282	2,890,998	999,998	15.2	11.2	4.0	7.1	5.3	1.8	13.3	13.1
自営業の手伝い	227,905	39,059	188,846	2,452,086	454,130	1,997,956	6.7	1.2	5.6	4.5	0.8	3.6	9.3	8.6
家庭で内職	39,593	5,263	34,330	263,696	16,024	247,672	1.2	0.2	1.0	0.5	0.0	0.5	15.0	32.8
雇用形態														
正規の職員・従業員	489,069	290,646	198,423	27,501,196	19,464,039	8,037,157	14.4	8.6	5.8	50.1	35.5	14.6	1.8	1.5
パート	572,404	47,842	524,562	6,229,332	488,588	5,740,744	16.9	1.4	15.4	11.4	0.9	10.5	9.2	9.8
アルバイト	299,664	161,934	137,730	2,352,380	1,143,837	1,208,543	8.8	4.8	4.1	4.3	2.1	2.2	12.7	14.2
労働派遣事業の派遣職員	27,864	7,652	20,212	565,364	163,122	402,242	0.8	0.2	0.6	1.0	0.3	0.7	4.9	4.7
契約社員・嘱託	95,771	45,803	49,968	1,984,667	1,046,307	938,360	2.8	1.3	1.5	3.6	1.9	1.7	4.8	4.4
その他	82,564	56,075	26,489	738,984	427,032	311,952	2.4	1.7	0.8	1.3	0.8	0.6	11.2	13.1
従業員規模														
1~4人	1,124,255	622,242	502,013	10,815,767	6,084,018	4,731,749	33.1	18.3	14.8	19.7	11.1	8.6	10.4	10.2
5~9人	243,963	122,632	121,331	4,324,933	2,420,339	1,904,594	7.2	3.6	3.6	7.9	4.4	3.5	5.6	5.1
10~19人	211,164	94,282	116,882	3,948,835	2,267,289	1,681,546	6.2	2.8	3.4	7.2	4.1	3.1	5.3	4.2
20~29人	111,558	46,139	65,419	2,379,921	1,350,086	1,029,835	3.3	1.4	1.9	4.3	2.5	1.9	4.7	3.4
30~49人	127,714	50,243	77,471	2,710,307	1,558,877	1,151,423	3.8	1.5	2.3	4.9	2.8	2.1	4.7	3.2
50~99人	160,264	56,653	103,611	3,701,617	2,084,249	1,617,368	4.7	1.7	3.1	6.7	3.8	2.9	4.3	2.7
100~299人	174,697	54,551	120,146	5,392,833	3,095,321	2,297,512	5.1	1.6	3.5	9.8	5.6	4.2	3.2	1.8
300~499人	59,812	17,683	42,129	2,237,728	1,331,908	905,820	1.8	0.5	1.2	4.1	2.4	1.7	2.7	1.3
500~999人	62,061	20,915	41,146	2,520,783	1,563,693	957,090	1.8	0.6	1.2	4.6	2.8	1.7	2.5	1.3
1000人以上	150,307	38,743	111,564	7,722,214	5,059,047	2,663,167	4.4	1.1	3.3	14.1	9.2	4.9	1.9	0.8
官公庁	48,493	13,494	34,999	4,369,863	2,641,076	1,728,787	1.4	0.4	1.0	8.0	4.8	3.2	1.1	0.5

(注) 村上・岩井 (2010) では表頭に「失業・就労貧困者 (率)」を表記しているが、「ワーキングプア (率)」と修正している。
(出所) 村上・岩井 (2010), p.17. 表-1より引用、一部修正。

表2 推定結果

2002年分析結果（無業者を含むモデル、モデル1）

	オッズ比	標準 誤差	オッズ比の 95%信頼区間	
			下限	上限
＜個人の状態＞				
性別（リファレンス：男性）	1.480***	0.017	1.448	1.514
有業・無業（リファレンス：有業）	2.337***	0.040	2.261	2.416
年齢（リファレンス：35-44歳）				
15～24歳	1.457***	0.034	1.392	1.525
25～34歳	1.153***	0.021	1.113	1.194
45～54歳	0.941**	0.017	0.908	0.975
55～64歳	1.051*	0.021	1.011	1.093
65歳以上	1.656***	0.037	1.586	1.730
学歴（リファレンス：高校・旧制中卒）				
小・中学卒	1.919***	0.026	1.869	1.970
高専・短大卒	0.608***	0.011	0.587	0.630
大学・大学院卒	0.373***	0.008	0.358	0.389
＜世帯の状態＞				
世帯形態（リファレンス：その他の世帯）				
母子世帯	19.016***	0.836	17.445	20.727
父子世帯	3.324***	0.389	2.642	4.181
有業親族世帯人員÷世帯人員	0.176***	0.004	0.167	0.185
15歳未満人員数÷世帯人員	0.800***	0.028	0.747	0.857
定数	0.216***	0.005	0.206	0.226

Number of obs = 426,118

LR chi2(14) = 34644.32

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -122043.8

Pseudo R2 = 0.1243

(注1) * for p<.05, ** for p<.01, and *** for p<.001

2002年分析結果（有業者のみを対象とするモデル、モデル2）

	オッズ比	標準 誤差	オッズ比の 95%信頼区間	
			下限	上限
＜個人の状態＞				
性別（リファレンス：男性）	1.324***	0.020	1.284	1.365
年齢（リファレンス：35-44歳）				
15～24歳	1.540***	0.043	1.459	1.626
25～34歳	1.222***	0.025	1.174	1.273
45～54歳	0.911***	0.019	0.874	0.949
55～64歳	0.941*	0.022	0.899	0.985
65歳以上	1.110***	0.029	1.055	1.168
学歴（リファレンス：高校・旧制中卒）				
小・中学卒	1.579***	0.025	1.532	1.628
高専・短大卒	0.677***	0.014	0.651	0.705
大学・大学院卒	0.482***	0.012	0.459	0.506
従業上の地位（リファレンス：常雇）				
臨時雇	1.037	0.024	0.991	1.084
日雇	1.171***	0.042	1.092	1.257
会社・団体等の役員（民間の役員）	0.521***	0.022	0.479	0.566
自営業主で雇人あり	1.847***	0.063	1.728	1.974
自営業主で雇人なし	3.276***	0.075	3.133	3.426
自家営業の手伝い（家族従業者）	1.953***	0.054	1.850	2.061
家庭で内職	2.389***	0.182	2.057	2.775
雇用形態（リファレンス：正規の職員）				
パート	2.619***	0.061	2.502	2.741
アルバイト	3.797***	0.115	3.579	4.029
労働者派遣事業所の派遣社員	2.491***	0.159	2.197	2.823
契約社員・嘱託	2.387***	0.079	2.237	2.548
その他	3.043***	0.138	2.785	3.326
従業員規模（リファレンス：300人以上（官公庁含む））				
1～19人	2.634***	0.055	2.529	2.743
20～299人	1.945***	0.038	1.871	2.022
週間労働時間（リファレンス：35～42時間）				
15時間未満	1.217***	0.040	1.142	1.298
15-19時間	1.008	0.038	0.936	1.084
20-21時間	1.160***	0.041	1.083	1.243
22-29時間	1.024	0.027	0.971	1.079
30-34時間	1.209***	0.031	1.150	1.271
43-45時間	0.923**	0.023	0.879	0.969
46-48時間	1.019	0.022	0.976	1.063
49-59時間	0.996	0.021	0.956	1.038
60時間以上	1.194***	0.027	1.142	1.249
＜世帯の状態＞				
世帯形態（リファレンス：その他の世帯）				
母子世帯	21.035***	0.997	19.169	23.083
父子世帯	3.550***	0.455	2.761	4.563
有業親族世帯人員÷世帯人員	0.278***	0.008	0.262	0.295
15歳未満人員数÷世帯人員	1.199***	0.050	1.105	1.302
定数	0.052***	0.002	0.048	0.055

Number of obs = 391,950

LR chi2(36) = 30900.09

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -96402.467

Pseudo R2 = 0.1381

(注1) * for p<.05, ** for p<.01, and *** for p<.001

(出所) 村上（2015），p.20，表4より引用。

Ⅲ 若年層への支援策

1 若年層に対する就労支援の現状

若年のワーキングプア層そのものをターゲットとした政策は日本にはない。しかしながら、困難な状況にある若年層が職に就き自活するための施策が講じられている。日本においては若年者雇用対策が実施されており、主な内容としては公共職業安定所における職業相談や若年者のためのワンストップサービスセンターにおける求職サービス、キャリア形成促進助成金などがあげられる。また、若年層への日本政府の対応についてはOECD(2009)においても詳細に論じられている⁹⁾。

検索エンジンで「若年層、就労支援」をキーワードに検索すると厚生労働省のホームページがヒットする。「就職活動が続ける若者の皆様へ」、「新卒者・既卒者の皆様へ」、「ハローワークにおける支援」、「ジョブカフェにおける支援」、そして「平成28年3月から若者雇用促進法に基づく職場情報の提供制度が始まりました」といった項目が掲げられている¹⁰⁾。また、若者に関する調査研究として、各種の報告書が提示されている¹¹⁾。実際の若年層への就労支援策の効果とその課題を見たものとして、例えば、労働政策研究・研修機構(2014)がある。そこでは、若者を採用する側の企業が、採用奨励金制度のみならず「採用後の教育訓練を支援する制度と組み合わせて活用する」¹²⁾といった企業側への提言があり、一方で、採用される側の若年層に対しては「長期的プロセスを包括した支援制度」が必要だと提言し、また「職業訓練を受け容れた企業に教育訓練のノウハウを提

供する「ジョブ・カード制度を活用した雇用型訓練」がこの目的に肉薄している」とも述べている¹³⁾。ただし、調査対象が限定されていることなどが限界として残ることも示されている。

若年層に対する就労支援策の効果をとらえた統計がない。例えば、『ジョブカフェ利用状況等調査』が厚生労働省、経済産業省により平成20年度に実施されてはいるが、それ以降のものはない。全国に配置されているジョブカフェの日々の業務から得られる情報を数値情報として集約し、支援策の効果を定量的に示すことは可能であると考えられる。このようなことすらなされていない。

2 若年層に対する所得保障の現状

前節において、若年層はワーキングプアに陥る確率が高いということを示した。ここでは、先の若年層に対する就労支援という「防貧策」に加えて「救貧策」である所得保障について見ることとしたい。若年層が失業状態になれば、雇用保険から手当が支給されることになる。基本手当の所定給付日数は他の年齢層と比較して制限的であり、手当の上限額も若年層はそれ以外の年齢層と比較して低い水準にある。また、パートタイム労働者については一定の基準を満たさない限り、雇用保険に加入することはできない。

貧困状態にある者に対して実施される策、最後の砦として、生活保護制度がある。2005年に生活保護制度に就労支援を組み合わせた事業が展開されるようになった。

2010年度までは「生活保護受給者等就労支援事業」、続いて2011～2012年度まで「福祉から就労」支援事業となり、2013年度から「生活保護者等自立促進事業」が実施されている。当初は「就労能

⁹⁾ 日本政府による若年者雇用対策の詳細は、厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html) を参照。

¹⁰⁾ 厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html) より引用。

¹¹⁾ 若者の包括的な自立支援方策に関する検討会(2005)、インターンシップ推進のための調査研究委員会(2005)など主に2005年から2006年にかけて多くの報告書が提示されたようである。他にも労働政策研究・研修機構が実施した各種調査、レポートが提示されている。

¹²⁾ 労働政策研究・研修機構(2014) p.191より引用。

¹³⁾ 同上, p.191より引用。

表3 若年層に対する諸外国の政策

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
(1) 若者に対する義務付け		【若者向けニューディール】	【労働機会提供（ユーロジョブ）】	
(2) 教育・訓練の機会の提供	【ジョブ・コア（Job Corps：宿泊型若年者集団教育訓練）】 ・開始年月 1964年 ・管理運営主体 連邦労働省のジョブ・コアの本部（National Job Corps office）6か所の地区管理支部（region office） ・全米122か所のジョブコアセンター ・対象及び適用要件 16歳～24歳までの経済的に不利な立場にある青少年 ・具体的内容 参加者は、原則として寮に宿泊し、社会的生活を営む上での基本的なしつけから、読み書き、算数などの基礎的な学習及び職業訓練を受ける。 ・参加費は基本的に無料。さらに、毎月小遣いが支給される。 ・参加期間は原則として最長2年間。 ・研修中に高校卒業あるいはGED（高校卒業者と同様の素養を身につけていることの証明証書）の資格を取得可能。	【若者向けニューディール】 ・開始年月 1998年に全国導入 ・管理運営主体 ジョブセンタープラス ・対象及び適用要件 16歳～24歳までの若年者で、6か月以上失業状態にあり、求職者給付を受給しているすべての者。 ・具体的内容 参加者にはパーソナル・アドバイザーが付けられる。参加を拒否した者は、求職者給付の受給資格を失う。 ・プログラムは次の順に進められる。 ①ゲートウェイ 就職相談と集中的な求職支援サービス（最長4か月） ②オプション ゲートウェイ期間中に仕事を見つけれなかった者が以下のいずれかのプログラムに強制参加 (ア) 地方公共団体等での就労 (イ) 公的環境保護事業での就労 (ウ) フルタイムの教育や訓練の受講 (エ) 自営業開始準備 ③フォロースルー ①及び②の段階で就職できなかった者が参加。助言等の就職活動支援を受けることができる（26週間）。	【職業準備年（BVJ）】 個人的・家庭の経済的・社会的理由によって義務教育を諦めた、又は授業についていけない者で、職業訓練を受ける（職業養成訓練生になる）機会を得られない者を対象にした制度である。 フルタイムの職業教育を行う。生徒はBVJを行うことで職業学校における修学義務を果たしたものと認められ、ハウプトシューレの卒業単位にも充当できる。 【職業基礎学習年（BGJ）】 職業学校におけるプログラム。①1年間のフルタイム授業か、②1年間のパートタイムの授業（同時にパートタイムでの事業所における職業訓練）である。 対象となるのは、主にハウプトシューレの修了を予定している若年者（職業教育義務がある）で、職業養成訓練生としての雇用の場を見つけれなかった者。 その者が職業養成訓練生になった場合に事業主の許で行ったであろう職業養成訓練を国が提供する。	【雇用支援契約（CAE）】 ・開始年月 2005年5月1日 ・管理運営主体 雇用庁（ANPE） ・対象及び適用要件 長期的な失業で就職が困難な者 ・具体的内容 長期失業者等の社会参入の難しい者を一時的に公共部門（地方自治体の組織、公的サービス提供法人など非営利団体）で雇用することを通じて社会の参加を支援。雇用主が国と結ぶ契約には、職業訓練を行うことを入れることが強く推奨されている。 【熟練契約（Contrat de professionalisation）】 ・開始年月 2004年11月1日 ・管理運営主体 地方が主導的役割 ・対象及び適用要件 16～25歳の若者及び26歳以上の求職者 ・具体的内容 対象者は事業主との間で雇用契約を締結。被用者となった者は、職業訓練機関又は職業訓練を行う企業と訓練協定を結び、職業訓練を受けながら、社会で通用する資格取得や就職・再就職を可能とする。
(3) 就職などに関する相談支援	【WIA若年プログラム（WIA Youth Formula-Funded Grant Program）】 ・開始年月 1998年 ・管理運営主体 連邦労働省（U.S. Department of Labor/DOL）が資金提供し、各州政府が実施。 ・対象及び適用要件 14歳～21歳の就職困難者。 ・具体的内容 公共職業安定所であるワンストップ（キャリア）センター（One-Stop〔Career〕Center）と提携した地方公共団体で実施される、14～21歳の就職困難者のニーズに沿った各種の就職や進学のための支援に対して給付金を提供するプログラム。	【若者向けニューディール】 【コネクションズ・サービス】 ・開始年月 2001年4月 ・管理運営主体 教育技能省などの省庁、学校や企業やNPO法人など、様々な機関の連携により運営。 ・対象及び適用要件 13歳～19歳までのイングランド在住のすべての若年者 ・具体的内容 パーソナル・アドバイザーが、学校において情報提供・ガイダンスを行うほか、義務教育終了後も若者に接触し、支援を行う。 ・早期からの総合的サポートシステムであり、教育、職業選択、差別、健康問題、住宅、ドラッグやアルコール、家族関係等若者の全ての問題に対して支援を行う。 ・このほか、電話・電子メール等により若者からの相談を受け付けるコネクションズ・ダイヤクト等が行われている。	【職業相談・紹介サービス向上の取り組み】 25歳未満の若年者に、①職を与える（紹介する）、②職業養成訓練の機会を与える、③就労等の機会を与えるべく、公共職業紹介機関において、（若年）求職者一人一人にオーダーメイドの指導・助言を与えることを重視する観点から、ケースマネージャー式の職業指導体制整備の導入が図られた。現在は若年者75人に1人のケースワーカーを配置することとされている。	【TRACEプログラム】 ・開始年月 1998年7月 ・管理運営主体 各自治体 ・対象及び適用要件 学位や職業資格を得ないままに学業を終えた若者等、最も就職が困難な若年者 ・具体的内容 同一の相談員が、社会的参入の道筋を立て、求職活動と職業訓練に関してアドバイスする。具体的には、①職業能力診断、社会参入支援、②職業訓練研修、③就労の経験、④雇用支援措置のアクセス、⑤単発的金銭支援、⑥医療及び住居へのアクセスなど。 ※ このほか、低水準資格しか持たない若年者を対象とした「社会生活参入契約（CIVIS）」、失業者等を対象とした「ニュースタート」及び「雇用復帰支援計画（PARE）」がある。また、地域ミッションセンター（Missions Locales）及び受入・情報・指導センター（PAIO）では、社会生活・職業生活への参入に向けた個別指導などが行われている。

(出所) 厚生労働省（2006）より引用、一部修正。

表4 ワーキングプアに対する各国の対応

	ワーキングプアに対する政策	政策の内容・目的
イギリス	・ 国定最低賃金 ・ 週当たり16時間未満労働の人々に対する所得補助 ・ 勤労税額控除 (Working Tax Credit) ・ 子ども税額控除 (Child Tax Credit)	： 貧困リスクにあるグループを対象に、就業者の所得、労働時間、貯蓄水準、総世帯所得などの要素から資格を判断。 ： ワーキングプアに陥るリスクのある人々の所得を引き上げるため（雇用者だけでなく自営業者も利用できる） ： 扶養児童のいる個人へ適用される。（雇用者だけでなく自営業者も利用できる）
ドイツ	・ 失業給付 I、失業給付 II、スタートアップ支援金、統合政策給付 (integration benefits) ・ 児童扶養インフラ、育児休暇手当、 ・ 初任給 (starting income) への税率低減、税控除、 ・ 月140ユーロを上限とする追加的な家族手当 ・ 低所得世帯に対する公的住宅手当	： ワーキングプアに対する政策は、労働市場、教育、家族、税制度、社会福祉給付といった多様な分野の中で考案されている。 ： 失業給付 II を受け取れないが相対的に世帯所得が低い親に対して。上限3年間 ： 低所得世帯に対して権利が与えられる。
フランス	・ The tax credit Employment allowance (Prime Pour l'Emploi, PPE) ・ 社会的移転（児童給付、住宅給付、失業および障害給付、所得補償システム） ・ The Active Solidarity Income (Revenu de Solidarité Active, RSA)	： 低賃金および／または社会的所得 (social income) を得る人々に、仕事に復職させそして雇用に留まらせるための金銭的なインセンティブ ： 低所得世帯に支払われる再分配システム ： 雇用とのより良い統合 (better integration) により貧困を削減する。
スウェーデン	・ 最低賃金 ・ 失業保険 (ワーキングプア問題は実質的に失業問題であるという考え方による)	： 多くの低賃金リスクに関する合意をもとに取り決められる ： 一時的な失業の期間を補償し、パートタイムのみで働いた人々に対してもフルタイム賃金の価値まで補償する。2008年1月から、パートタイム就業者は、それまで最大300日だった失業給付の期間が最大75日に。（ワーキングプアのリスクを増大させるであろう）

(出所) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010), p.34 Annex 2より一部を抜粋し引用。

力を有し、就労意欲が高く、就労阻害要因がなく、就労支援を行うことにより、自立の可能性が見込める」者が対象となっていたが、現在はそれらの層に生活保護の相談・申請段階にある者も含まれるようになっている。現在は全福祉事務所で実施されており、平成26年度の実績は、支援対象者82,681人のうち就職者数が52,510人である。支援対象者が年度を追うごとに増加している。

生活保護受給者等就労支援事業について全国調査を行い、その課題を明らかにした貴重な研究として、芝田（2007）がある。芝田（2007）では、若年層（30歳未満）の自立支援対象者は全対象者の13%を占めることが示されている。また、生活

保護から自立できた者は就職者全体の16.8%にとどまるとされ¹⁴⁾、大きな効果は得られていなかったことが示されている。なお、現在の生活保護者等自立促進事業の効果を測る数値情報は非常に乏しく、支援対象者のうち若年層はどの程度か、どのような就職先なのか、そしてその後どうなったのかといった情報さえない状況である。前項で述べたように、全国の福祉事務所あるいはハローワークの業務から得られる情報を集約し、支援策の効果を定量的に示すことは可能であると考え¹⁵⁾。

¹⁴⁾ 芝田（2007），p.63, p.65を参照。

¹⁵⁾ 例えば、厚生労働統計の整備に関する検討会の資料・議事録を見ると、業務記録を活かす方向の議論がなされているようではある。

3 諸外国の若年層に対する支援策

表3にあるように、諸外国における若年層に対する政策は、就労が困難な状況にある者に対する職業訓練、就職の相談・斡旋などを主な内容としている。政府が若年層にできるだけスムーズに労働市場へ参入・復帰させることを企図していることがわかる。この他にも、若年層に対して最低賃金を一時的に減額し雇用機会を拡大するなどの施策や雇用主への金銭的支援といった施策が講じられている。

OECD(2010)やOECD(2012)は、2008年9月に起きたリーマンショック後の若年層の状況および若年層に対する政策の変化を考察している。OECD(2010)によると、2009年から2010年に、多くの国が「経済危機への対応として、最も就業能力の乏しい若者にとって有効であるように評価し、少なくとも監視してきた既存のプログラムに対して助成を増やすことを決定した」ことが述べられている¹⁶⁾。加えて、OECD(2012)では、若年層の学校から仕事への移行についての分析がなされており、若年層の雇用の促進を妨げるもののない適切な労働市場政策が必要であることを提言している。

加えて、若年層が陥りやすいワーキングプアについて各国の支援策を見ておきたい。各国（イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン）の支援策の概要を表4に示している。表4から明らかなように、就労促進に加え各種の補助的な給付、税の控除がなされていることがわかる。

IV むすびにかえてー若年層に対する支援策の課題

以上、本稿では、若年層の置かれている現状として、失業率が高く、不安定就業者の比率も他の年齢層と比較して高く、またワーキングプアに陥る確率の高い層であることを示した。加えて、若年層に対する就労支援、所得保障の現状も見てきた。以下で、若年層に対する支援策の今後の課題

を述べることでむすびとしたい。

若年層に対する支援策の課題として第一に挙げられるべきは、支援策の効果を確実にとらえることであるといえる。様々な形で支援を行うのにはあるが、それがどの程度の効果を持つのかについて、十分な情報が無い。あるいは、あるとしてもそれをデータとして公表する基盤が整っていない。『平成27年度子供・若者白書』によれば、「社会全体で子ども・若者育成支援のための取組が適切に推進されるようにするためには、子供や若者の実態や意識を把握し、広く国民の間で事実認識を共有することが重要である」¹⁷⁾ことが指摘されている。また、同書には、過去の、子ども・若者を対象とした調査の概要が示されている。確かに子ども・若者の意識を捉えることは重要である。しかしながらそこには、支援策の実対象者を調査・捕捉したものは掲載されていない。前述の通り、福祉事務所、ハローワーク、ジョブカフェで業務上知り得る情報を、業務統計として公表することは十分に可能であり、それは今後のより良い支援事業を展開するための基礎情報となる。

支援策の課題の第二は、現在の支援策が職業紹介と職業訓練といった狭い部分しかカバーできていないという点であろう。ワーキングプアとなる確率が高い若年層への所得保障、税制、労働市場政策（最低賃金等）の適切な組み合わせ（right mix）まで議論されていないようである。これらの適切な組み合わせ、その議論もまた、支援策の事後評価に関する情報なくしては実施不可能である。

課題の第三として挙げられるべきは、支援策がいわゆる選別的な支援策になっているという点である。生活保護受給者については給付と就労支援が用意されるが、生活保護を受給していない大量の若年貧困者にどういった支援・保障を実施するかが考えられなければならない。

参考文献・資料

European Foundation for the Improvement of Living and

¹⁶⁾ OECD(2010), p.140, 邦訳: 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】(2011), p.201を参照。

¹⁷⁾ 厚生労働省(2015), p.226より引用。

- Working Conditions (2010), *Working poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- OECD (2009), *Jobs for Youth: Japan*, OECD Publishing. 邦訳 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】、OECD【編著】(2010)『日本の若者と雇用 OECD若年者雇用レビュー：日本』、明石書店。
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en> (2016年6月1日最終確認) 邦訳 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】、OECD【編著】(2011)『世界の若者と雇用 学校から職業への移行を支援する』、明石書店。
- OECD (2012), *The challenge of promoting youth employment in the G20 countries*, www.oecd.org/els/emp/50304960.pdf (2016年6月1日最終確認)
- OECD (2013), *OECD Action Plan for Youth - Giving Youth A Better Start in the Labour Market*. <http://www.oecd.org/youth.htm> (2016年6月1日最終確認)
- OECD (2013), *OECD Action Plan for Youth Supporting material*, OECD.
- OECD.Stat Income Distribution and Poverty (2016), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> (2016年6月1日最終確認)
- インターンシップ推進のための調査研究委員会 (2005)『インターンシップ推進のための調査研究委員会 報告書』、厚生労働省。
- 大倉正臣 (2012)「近年の生活保護の動向」、『聖徳大学研究紀要』、第23号、pp.23-30、聖徳大学。
- 厚生労働省 (2006)『2004～2005年 海外情勢報告 諸外国における若年者雇用・能力開発対策』、<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/06/> (2016年6月1日最終確認)
- 厚生労働省厚生労働省若年者雇用対策ホームページ (2016), http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html (2016年6月1日最終確認)
- 厚生労働統計の整備に関する検討会 (2013)『厚生労働統計調査の現状と改善方策について 中間報告書』、厚生労働省。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2016) 社会保障統計年報データベース <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp> (2016年6月1日最終確認)
- 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』、総務省行政評価局。
- 総務省統計局 (2016)『平成24年就業構造基本調査』、<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 基本集計』、総務省統計局。
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 基本集計』長期時系列データ、<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 詳細集計』総務省統計局。
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 詳細集計』長期時系列データ、<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 芝田文男 (2007)「ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題」、『年報 公共政策学』、北海道大学公共政策大学院。
- 独立行政法人 統計センター (2016) <http://www.nstac.go.jp/services/anonymity.html> (2016年6月1日最終確認)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2014)『若年者雇用支援施策の現状と更なる発展に向けての課題 ハローワーク求人企業「若年者雇用支援施策の利用状況に関する調査」より』、独立行政法人労働政策研究・研修機構。
- 内閣府 (2015)『子供・若者白書』、内閣府。
- 村上雅俊 (2015)「『就業構造基本調査』を用いたワーキングプアの規定因の検討」、『統計学』、第109号、pp.13-23、経済統計学会。
- 村上雅俊・岩井浩 (2010)「ワーキングプアの規定と推計」、『統計学』、第98号、pp.13-24、経済統計学会。
- 若者の包括的な自立支援方策に関する検討会 (2005)『若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告』、内閣府。

(むらかみ・まさとし)

A Study on Unemployment, Underemployment, Poverty among Youth and their Assistance

Masatoshi MURAKAMI*

Abstract

The purpose of this paper is to clarify the problems in assistance measures for youth. For the sake of tackling this issue, first, the status of youth in labor market is highlighted using a wide variety of pre-existing data. Second, the descriptive and quantitative analysis of the working poor in youth is presented. Third, the various types of assistance measures for youth are outlined. Then, what remains to be done for applicable assistance measures are described.

The followings are significant challenges in assistance measures for youth. First, it is clarified that the necessity of the data to evaluate the effect of assistance measures for youth. Second, it is clarified that the necessity of right mix between assistance measures and the other policy, e.g., income security, taxation and minimum wage. Third, it is clarified that the importance of broader assistance measures in the field of assisting the large number of the invisible poor. In conclusion, the most important thing is to prepare statistics for policy assessment.

Keywords : Young People, Underemployment, Poverty, the Working Poor, Assistance Measure

* Associate Professor, Faculty of Economics, Hannan University

特集：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

雇用延長による競合の可能性と年金財政の
マクロ計量モデルによる分析

佐藤 格*

抄 録

雇用延長が若年者と高齢者との間での代替を発生させるのかどうかという問題について、先行研究を概観した上で、現状の確認を行った。また労働需給を考慮したマクロ計量モデルを構築し、高齢者の労働力率が上昇した状況において、雇用の代替が起こるケースと起こらないケースを想定した上で分析を行った。シミュレーションは2015年から2040年までの期間で行い、60～64歳の労働力率が20%上昇した場合、実質GDPは基準ケース（60～64歳の労働力率は2014年と同様の男性77.6%、女性48.7%としたケース）よりも1%強拡大し、雇用者報酬も1.3%～1.5%程度上昇するという結果が得られた。また厚生年金の給付額は1%弱の増加、保険料負担は2.5%程度の増加となった。一方でこのような労働力率の上昇に対して、15～24歳の就業者数が10%低下すると、GDPや雇用者報酬はほぼ雇用延長前と同等の水準に戻ってしまうという結果が得られた。したがって、雇用延長は少子高齢化の進む日本経済において重要であることは明かであるが、雇用延長により代替が発生しないかどうかという点には注意することが必要である。

キーワード：雇用延長，労働需給，マクロ計量モデル，年金財政

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 431-445.

I はじめに

2012年8月29日に成立した「高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」においては、高齢者の雇用確保措置を充実させるべく、継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止、継続雇用制度の対象者を雇用する企業の範囲の拡大などを柱とする改正が行われた。特に、「継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止」により、従来可能であった、希望者全員

を対象としない制度が廃止された。このような制度の改正は、厚生年金の支給開始年齢の引き上げと密接な関係がある。すなわち、厚生年金の支給開始年齢が引き上げられたことにより、従来の制度のままでは、60歳定年以降に継続雇用を希望しても雇用が継続されず、年金支給開始年齢にも到達していないことから、無収入になってしまう個人が発生するという問題があった。この問題に対応するために、高齢者が少なくとも年金受給開始年齢までは意欲と能力に応じて働き続けられる環境の整備が図られた。

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長

法改正の目的の通り、無収入になる個人を発生させないために、雇用延長の措置を図ることは重要である。また少子高齢化が進展する状況下においては、年金財政はさらに厳しい状況に置かれることになることも確実である。したがって、そのような状況を改善するための方法としての支給開始年齢の引き上げと、それに対応する形での雇用延長は不可欠である。しかし一方で、高齢者と若年者の間で競合が発生し、雇用の代替が発生しているのではないかという議論も存在する。そこで本稿においては、先行研究を整理することで代替について確認し、競合が発生する場合と発生しない場合におけるマクロ経済と年金財政の動向についてのシミュレーションを行う。その際、マクロ経済の動向を反映する形で労働需給の見通しを示すとともに、雇用延長が労働需給を通じてマクロ経済や年金財政にもたらす影響についても分析を行っていることが本稿の特徴である。

本稿の構成は以下の通りである。次の第Ⅱ節においては先行研究の概観を行う。第Ⅲ節では、それらを踏まえてモデルを構築し、2040年度までの推移を示す。第Ⅳ節はいくつかのケースを設定したシミュレーションであり、最後の第Ⅴ節で結論を述べてまとめとする。

Ⅱ 先行研究

若年層と高齢層との間に代替関係があるかどうかという点については、既にさまざまな研究がなされている。たとえば川口（2006）では、若年労働者と高齢労働者を雇用する企業が2期間の利潤最大化問題を解くことを想定し、中高年労働者を多く抱える企業ほど、価格ショックに対して若年新規採用の抑制により対応していることを示した。さらに実証分析では、45歳から59歳までの中高年の正規従業員を多く抱える企業において新規新卒採用が抑制されるという因果関係が頑健に存在するという結果を得ている。また太田（2012）は『雇用動向調査』を用いて、「改正高年齢者雇用安定法」の導入前後の効果を念頭に分析している。この結果、2005年以前においては、産業レベ

ルでは継続雇用の進展と若年採用の低下の関係は明確ではなかったこと、2006年以降、男性の継続雇用が進展すると若年採用が停滞したこと、若年採用では男性より女性のほうが大きな影響を受けたことが明らかにされた。また業種で見ると、高齢者と若年者が比較的競合する建設業において高齢者と若年者の代替性が高いこと、女性のパートタイム労働者を活用している飲食店・宿泊業において、短時間就業を希望する高齢者との間に競合関係が生じやすいことが示された。太田（2009）は、企業の行動を最適な労働者構成が存在する場合の利潤最大化原理から説明している。実証分析においては、若年の少ない産業では若年の雇用成長率が高く、中高年の多い産業では中高年の雇用成長率が低いという結果を得ており、企業は過剰な労働者タイプを減少させ、不足した労働者タイプを補強するという行動をとっているとしている。原（2005）は公表データと企業個票データの両方を用いて、新規学卒労働市場について分析している。この結果、企業の新卒採用を減少させる要因として、企業の中高年齢化や労働組合の存在を挙げている。また企業の採用行動の規定要因として、企業の業務特性と新卒採用者の基礎能力を挙げている。野呂・大竹（2006）は労働者の年齢グループ間における不完全代替性を仮定した分析を行っている。不完全な代替の可能性を表現するCES型の関数を想定した実証分析の結果、年齢グループ間の代替は不完全であるとし、このような結果が得られた要因として、若年層・中間層・高齢層といった大きな年齢グループの間での代替性が不完全であることを挙げている。

理論分析・実証分析のほかにも、この問題については企業に対するヒアリングも行われている。たとえば今後の高年齢者雇用に関する研究会（2011）は高年齢者雇用に関する現状を把握する中で代替の問題を取り上げている。企業に対するヒアリングからは、高年齢者と若年者では労働力の質が異なるなど、両者の代替に対して否定的な意見があったとしている。また海外の事例として、ドイツやフランスで行われた高年齢者の早期引退促進政策は若年者の失業解消にはならず、

却って社会的コストを増大させたとしている。

以上見てきたように、雇用の代替についてはさまざまな検討がなされているが、代替が存在するとする結果もあれば、存在しないとする結果もあり、結論は明らかではない。その中で代替が発生した場合の影響をマクロ的に捉えることを目的としたものとして、佐藤（2015）がある。佐藤（2015）は本稿と同様の問題意識から、雇用の代替についてはパラメータで与えた上で、若年労働の代替がない場合とある場合について世代重複モデルにより検討している。代替も一種の世代間の対立として捉えられるが、仮に代替により若年層に失業が発生するとしても、たとえば70歳など、雇用がさらに延長されれば、生涯での所得は雇用延長が図られる前よりも大きくなる可能性があることを示している。

Ⅲ モデル分析

本節では、一国経済を分析の対象とし、代替の有無とその影響を確認する。もちろん先行研究に見られるように、代替が発生しやすい産業、発生しにくい産業が存在し、また雇用形態も正規であったり非正規であったりと、さまざまな状況が存在すると考えられる。言うまでもなく、そういった詳細な分析は重要であるが、国の施策として雇用延長が図られている以上、一般的に代替が発生したときの影響について分析しておく必要があるだろう。本稿はこのような観点から、まずは雇用延長により労働供給量が増加したことの効果を見た上で、雇用延長が代替を発生させないケース、発生させるケースで、それぞれどのような影響があるのかということについて、マクロ計量モデルを用いて分析することとする。

年金財政との関係を考えて、雇用延長により高齢者が雇用者となれば、厚生年金の被保険者として保険料の拠出を行うことになる。したがって、少なくとも短期的には、雇用延長は厚生年金の収支を好転させる方向に働くことが考えられる。しかし雇用延長される個人の賃金が高い水準にあれば、長期的には給付の増大が収支を悪化さ

せる可能性もある。本稿では賃金を年齢階級別に推定しているため、この点についてもある程度分析が可能になると考えられる。もちろん、年齢階級を分けたとしても、その階級の中でも賃金の分布はあり、雇用延長を希望する個人には偏りがあるかもしれない。また、今回シミュレーションを行うような期間では、雇用延長がもたらす影響を分析するには不十分かもしれない。しかし限られた範囲ではあるが、さまざまな変化の可能性について、分析を試みることにしたい。

さらに本来であれば、代替についても、就業できるか失業するかというだけでなく、雇用形態が正規か非正規かといったことについても検討する余地があると考えられる。ただしこの点については、いくつかの問題点があるため本稿では取り扱わないものとする。たとえば独立行政法人労働政策研究・研修機構（2016）では労働力率を推定する際の説明変数の1つに短時間雇用者比率を用いており、短時間雇用者の増加は雇用機会の増加につながるため、労働力率を上げる要因として捉えている。この説明自体は説得的なものであるが、正規と非正規を分けて分析する際には、この説明変数のおき方では分析の目標を達成することができない。また需要側の要因を考えた場合も、正規と非正規で賃金に差があるとすれば、モデル上は生産性の差として捉える必要があるだろう。ただし独立行政法人労働政策研究・研修機構（2010）が指摘するように、生産性の向上が非正規社員の賃金に反映されていない状況も存在する。したがって、モデルの中で正規と非正規の違いを組み込むことには困難があると考えられる。他方年金制度との関係を考えれば、短時間労働者への厚生年金の適用拡大も開始されることを考えれば、本稿のような分析においては、正規と非正規を区別することの重要性はそれほど高くはないかもしれない。いずれにしても、本稿においては正規と非正規は区別することなく、雇用延長で若年者の雇用が代替されるとすれば、それは失業という形で表現されるものとする。

1 モデルの概要

本稿においては佐藤（2011）を基本とした供給型のマクロ計量モデルを構築し、分析を行っている。ただし、本稿では労働需給を検討し、若年層と高齢者層との間での代替関係についても分析の対象とするため、ベースとなる佐藤（2011）の労働関係の定式化についてかなり手を加えていることに特徴がある。特に労働需給の検討に際しては、独立行政法人労働政策研究・研修機構（2016）のモデルを参考に、これまで佐藤（2011）などでは外生的に扱っていた労働需要についても内生化し、さらに賃金上昇率は労働需要と労働供給から決定されるように変更している。また労働需要の決定要因の1つとしてGDPを想定しているが、一国全体を記述するマクロ計量モデルの利点を生かし、モデル内で内生的に決定されるGDPを労働需要の説明変数として用いていることも大きな特徴である。

推定にあたっては2014年度国民経済計算（2005年基準・93SNA）をベースに、賃金構造基本調査・一般職業紹介状況（職業安定業務統計）・毎月勤労統計調査・労働力調査・事業年報などのデータを用いている。また推定期間は原則として1994年度から2014年度までであり、推計結果をもとに、2015年度から2040年度までのシミュレーションを行っている。

マクロ経済ブロックでは供給面からのアプローチを採用している。生産関数はコブ・ダグラス型を想定し、資本と労働を投入して生産を行うとしている。投資は家計と企業の貯蓄をもとに行われると想定し、投資から形成される資本ストックが、労働投入とともに生産に用いられる。後述するように、賃金水準は労働需給から決定されるが、その賃金をもとに雇用者報酬が決定される。また企業の営業余剰については実質GDPから決定される。財政面では所得税・法人税・消費税などの租税が課されることを想定し、それぞれ雇用者報酬や企業の営業余剰、家計最終消費支出などを説明変数として税収を求めている。

労働ブロックについては、独立行政法人労働政策研究・研修機構（2016）を参考にしている。た

だし、本稿の最終的な目的は雇用延長がもたらす代替関係の有無と、そのマクロ経済への影響を分析することにある。したがって、目的の相違や推計期間等の違いによる当てはまりの状況を考慮し、さまざまな形で定式化の変更も行っている。

労働需要は限界生産力原理をもとに就業者数を推定している。すなわち、実質GDP、賃金水準、労働時間指数を説明変数として推計を行っている。ただし推計式の当てはまりを考慮し、式の変形を行っている。また先行研究では産業別での推計が行われているが、本稿ではその区別はなされていない。本稿の目的は、一国経済の中で、制度改正に伴う若年層と高齢者層との間での雇用の代替の有無を見ることにある。太田（2012）が業種による代替の程度の違いを指摘しているように、代替の見られる産業と代替の見られない産業があることを考慮すれば、産業別の区分をするほうが望ましいのは事実である。しかしながら、一国経済を捉え、分析するにあたっては、産業別の区分まで行くとモデルが複雑になりすぎるという問題点がある。したがって本稿では、全産業の労働需要をまとめて取り扱っている。

労働供給を表す労働力率については、先行研究とは異なり外生としている。本稿においては高齢者の雇用延長がもたらす影響を分析することを目的としているため、特に高齢者の労働力率については、より直接的な形で変化を想定し、その影響を見ようとしていることが理由である。

労働需要と労働供給をつなぐ変数として、賃金上昇率を推計している。その際若年労働者の労働需給を見ることを目的としていること、また説明変数である有効求人倍率も年齢別の値が公表されていることから、年齢別の賃金上昇率を推計していることに特徴がある。年齢階級別有効求人倍率を説明変数として、年齢階級別の賃金上昇率を求めている。また有効求人倍率は就業者数を労働力人口で除算した労働力需要倍率の関数としている。高年齢者の雇用が義務付けられる中で、仮に代替が発生しているとすれば、それは企業が若年者に対する需要を変化させていると考えることができる。独立行政法人労働政策研究・研修機構

(2016)は労働力の需給を調整する際のパラメータとして賃金上昇率を用いており、本稿もその枠組みを踏襲している。したがって、企業が若年者に対する需要を変化させたとすれば、その影響は若年者の賃金上昇率に反映されるものと考えることができる。したがって、賃金については年齢ごとに区別している。

労働需要は実質GDPに依存して決定される一方で、企業の労働需要量が生産関数を通じて実質GDPの水準を決定しており、また各年齢階級の賃金水準が雇用者報酬の総額を決定するという形で、マクロ経済ブロックと労働ブロックの接続が図られている。

社会保障ブロックは公的年金制度を中心に記述している。厚生年金と国民年金を想定し、それぞれ1人あたりの拠出額・給付額等を推計した上で、各制度の加入者数や保険料率、加入月数等の情報をもとに、制度全体での収入と支出を計算している。なお、1人あたりの額の計算などにあたっては各制度の事業年報のデータを用いているが、最終的な集計の際には、国民経済計算のデータに対応するように推計を行っている。また厚生年金・国民年金の両制度は基礎年金拠出金を拠出している。これらの制度の記述については保険数理モデルのほうに適しているといえるが、労働需給・マクロ経済の動向・年金制度の将来推計について一括して行うことのできるものとして、マクロ計量モデルを用いた分析を行っている。

なお、1人あたりの値を求める際に必要となる標準報酬などの額については、マクロ経済ブロックで計算される雇用者報酬のデータが用いられる一方、集計された社会保障給付・社会保障負担の額は家計の可処分所得の計算に使用されるという形で、マクロ経済ブロックと社会保障ブロックとの接続が図られている。

2 基準ケースの結果

本稿においては、基準ケースとシミュレーションの各ケースでは、労働力率や就業者数が変化することを想定している。すなわち、雇用延長に従い高齢者の労働力率が上昇する状況や、雇用延

長により発生する代替が若年者の就業者数を減少させる状況を想定する。

まずは基準ケースとして、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」の影響を想定していないケースを想定してみよう。実際には既に雇用延長が開始されていることから、基準ケースにも現実との乖離は生じてしまう。しかし雇用延長の効果を明らかにするため、あえて最初に雇用延長の影響を想定しないケースを採用した。

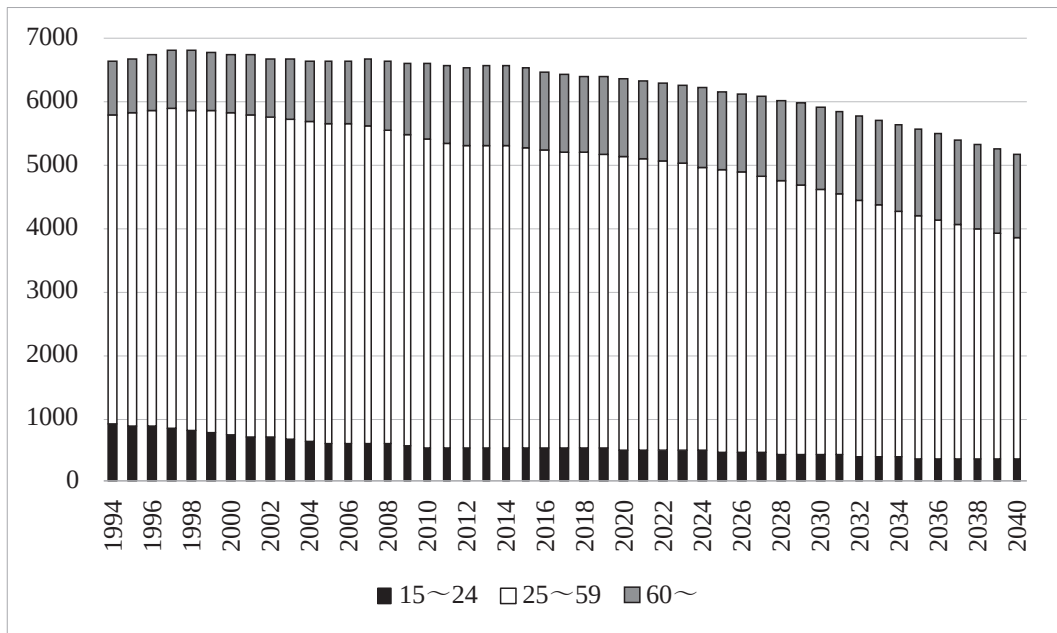
雇用延長がない状態を想定すれば、当然雇用延長に伴う若年者と高年齢者との代替も発生しない。すなわち、後述するシミュレーションの各ケースにおいて雇用延長による高年齢者の労働供給の増加を示す変数である労働力率については、シミュレーション開始の前年である2014年の値を維持すると想定している。このとき、60～64歳の労働力率は、男性で77.6%、女性で48.7%である。また代替の発生するケースにおいては就業者数について外生的に変更を加えているが、基準ケースでは企業の労働需要量として実質GDPや賃金の水準に依存して決定される就業者数を用いてシミュレーションを行う。

(1) マクロ経済の見通し

基準ケースにおいては、実質GDPは每期1%強の上昇を続ける。2014年度における実質GDPの値は524.6兆円となっているが、2025年度あたりまでは1.2%程度の上昇率となる。その後2035年度くらいまでは多少成長率が上昇し1.4%程度の成長となったあとは1.1%程度の成長率に落ち着くと計算される。最終的に、2040年度には実質GDPは744.8兆円になると計算される。また名目GDPの値は、GDPデフレータが每期1%ずつ上昇していることを受けて、每期2～2.5%程度の成長を続ける。2040年度における名目GDPの値は900.1兆円になると計算される。

(2) 労働需給の見通し

労働需給の見通しについては、労働力人口と賃金の推移で確認しよう。



(出典) 筆者推計

図1 労働力人口の推移

① 労働力人口の推移

まずは前提として、労働力人口がどのように推移しているのかということについて確認しよう。繰り返しになるが、仮に労働需要が一定であれば、労働力人口の減少は、労働供給が過少になるという状況をもたらすため、高齢者の雇用延長は労働力不足を解消する効果をもつと考えられる。

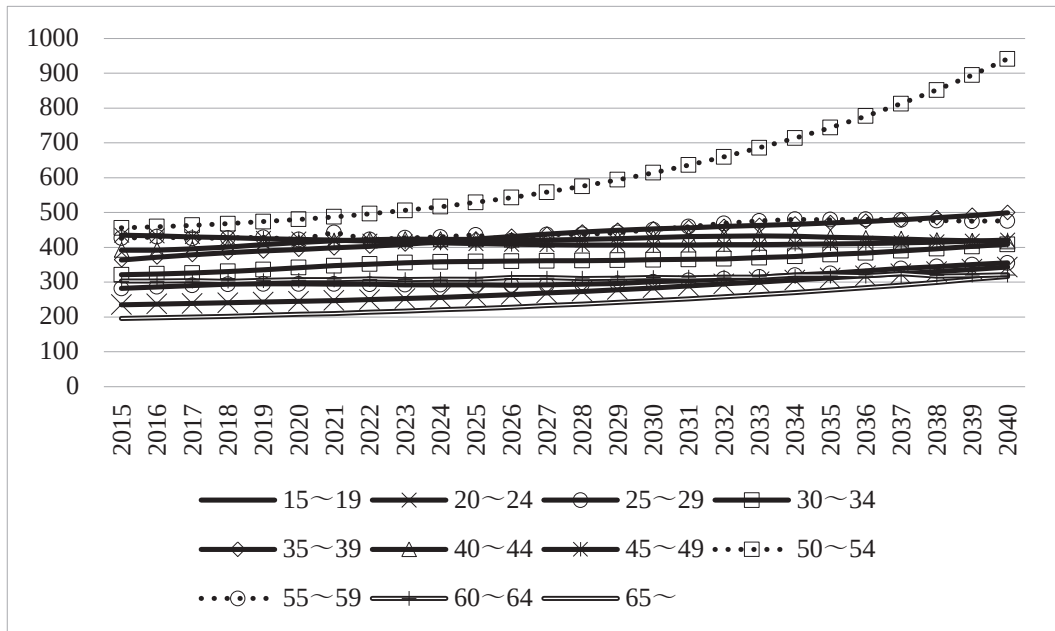
グラフの中で、2014年までが実績値、2015年以降がシミュレーションにより求められた値である。労働力人口は人口減少の影響を受けて低下を続ける。特に15～24歳、25～59歳の労働力人口が大きく減少しているため、60歳以上の労働力人口が増加しても、全体としての労働力人口の水準は維持できず、低下傾向を示している。本稿のモデルにおいては、原則として各年齢階級において労働力率は2014年の値を維持するものと想定している。したがって、この労働力人口の低下は人口の減少によるものであると考えられる。労働力人口が低下しているのであれば、雇用延長で高齢者が労働供給を継続しても代替は発生しない、あるいは

一部企業で代替が発生しても、経済全体では相殺される可能性がある。

② 賃金の推移

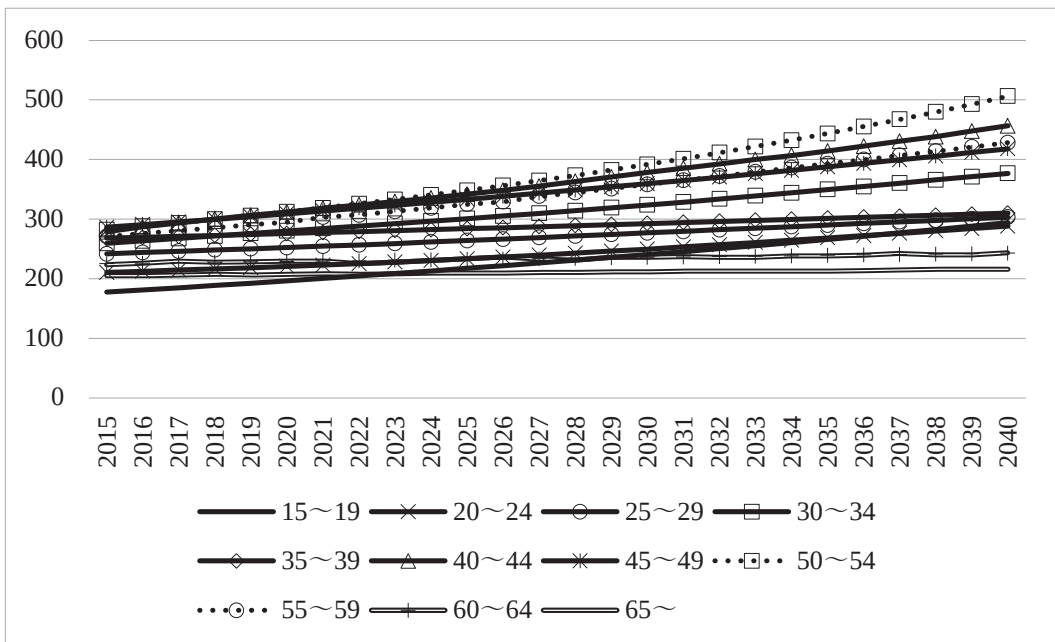
前述の通り労働力率は外生であるが、企業の労働需要を示す就業者数は内生的に決定されており、需給の調整は賃金を通じて行われる。ここでの賃金は、独立行政法人労働政策研究・研修機構(2016)と同様に、『賃金構造基本統計調査』の「きまって支給する現金給与額」のデータを用いている。また本稿のモデルにおいては、賃金は年齢階級別・性別に決定される。したがって、賃金上昇率も性別・年齢階級別に計算されている。

男性では、50～54歳の賃金が極端な上昇を示しているが、ほかには主に若年層で賃金が増加し、高年齢層ではほぼ横ばいか多少の低下傾向を示す。相対的に人数の少ないことを反映して、若年層において賃金が増加していると考えられる。女性では、いずれの年齢階級においても上昇傾向を示す。ただし、60～64歳、65歳以上といった高年齢層では、上昇率はわずかなものにとどまってお



(出典) 筆者推計

図2 年齢階級別賃金の推移（男性）



(出典) 筆者推計

図3 年齢階級別賃金の推移（女性）

り、やはり相対的に人数の少ない年齢階層のほうが賃金が高くなっていることがわかる。

(3) 社会保障の見通し

社会保障部門では特に公的年金を取り上げ、その推移を見てみよう。厚生年金の給付・負担については、本稿のモデルから得られる値と財政検証の値とは、次第に大きなずれが生じてしまう。これは、想定している賃金上昇率の水準が財政検証の値とは大きく異なるためであると考えられる。たとえば財政検証によれば、厚生年金の保険料収入は2014年から2040年の間に約2.5倍になっているが、賃金上昇率の低さから、本稿のモデルでは、保険料収入は約1.3倍にしかならない。ただし本稿のモデルにおいて賃金は労働需要と労働供給をバランスさせる重要な変数であり、これを財政検証に合わせてしまうとモデル全体に影響が及んで

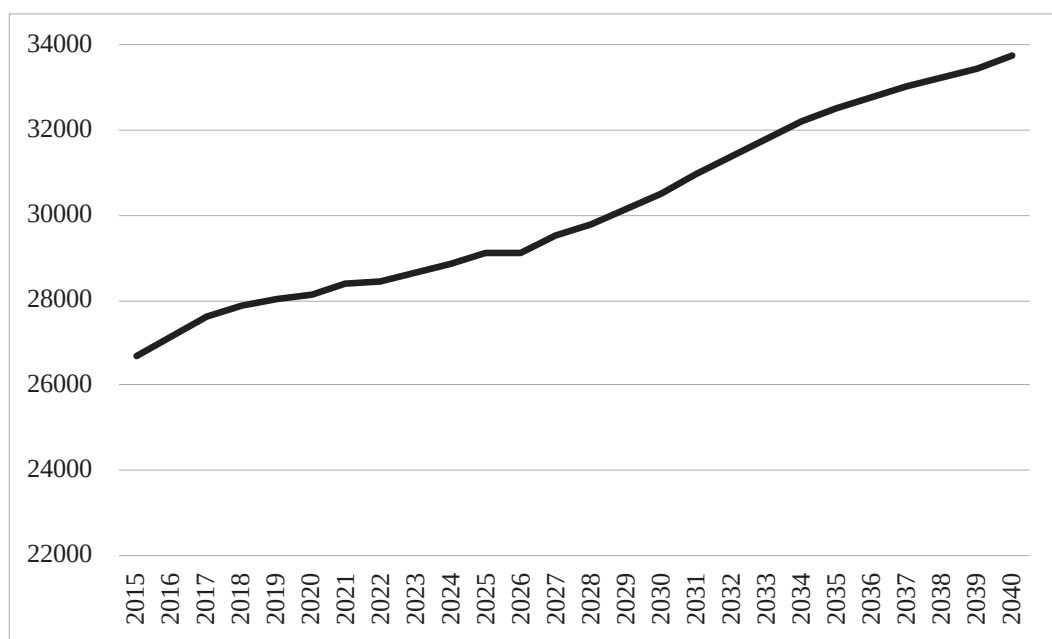
しまう。したがって、本稿においてはモデルから得られた賃金をもとに社会保障部門の推移を示し、これを基準としてシミュレーション結果を示すこととする¹⁾。

厚生年金の保険料負担については、前述の通り2014年度から2040年度までの間に、約1.3倍の33.7兆円になると計算される。また厚生年金の給付については、2014年度の23.1兆円から、2040年度には33.3兆円になると計算されている。高齢化の影響を受け、保険料負担よりも年金給付のほうが急速に増加しており、今後の年金財政が悪化することが予想される。

Ⅳ シミュレーションのケース設定と結果

1 シミュレーションのケース設定

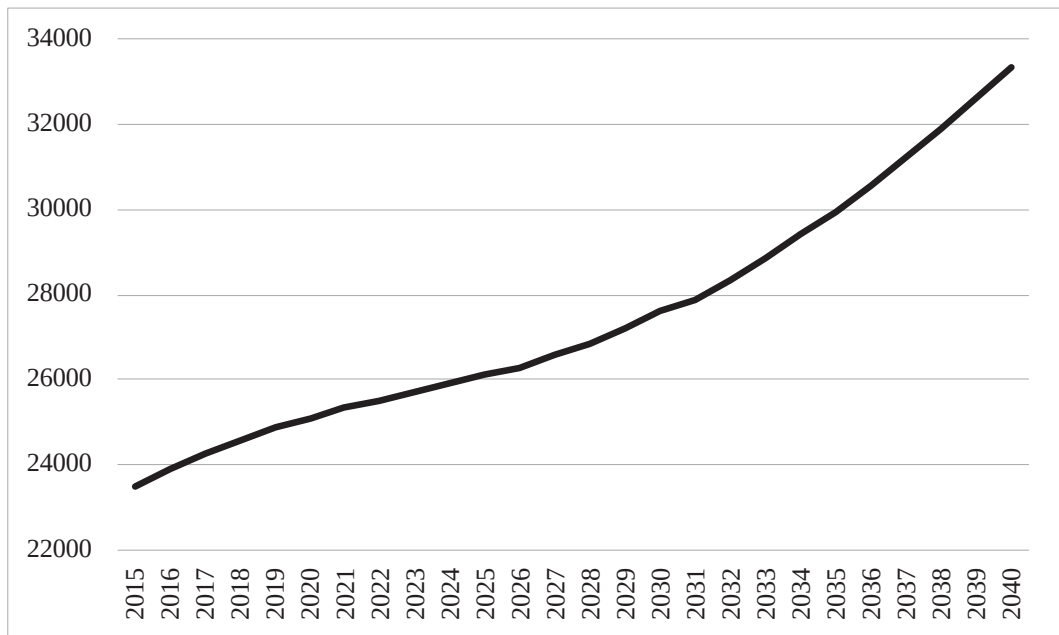
ここまでの結果を踏まえて、いくつかのケース



(出典) 筆者推計

図4 厚生年金保険料負担

¹⁾ 年金財政の推移を見るには、収支の項目をすべて含んだ積立金の水準で比較することも可能であるが、年金制度は保険料収入と年金給付のみで構成されているわけではなく、国庫負担等さまざまな項目が存在し、場合によってはそれらの項目が政策の効果を相殺してしまう可能性もある。したがって、これらの変数の動きに大きく左右されないために、本稿では保険料収入と年金給付を比較することで、雇用延長の効果を分析している。



(出典) 筆者推計

図5 厚生年金給付

を想定したシミュレーションを行おう。雇用延長については、60～64歳、あるいは65歳以上も含む年齢において、労働力率が上昇した状況を想定する。また一部代替するケースとは、高齢者が雇用延長により継続して労働供給を行う場合に、若年層の一部が失業し、労働供給を行わなくなるケースを想定している。もちろん、失業だけではなく、非正規雇用という形で職を得ているケースもあるだろう。しかしモデル上で正規・非正規を区別して分析することが難しいことから、今回はその区別を行っていない。またモデルにおいては、雇用延長を労働力率の上昇という形で表現している。

まずは雇用延長の効果として、シミュレーション開始時点の2015年において、60歳～64歳の労働力率が増加したケースを想定する。さらには、わが国における高齢化の状況を考慮し、さらなる雇用延長措置により、65歳以上の労働力率についても増加したケースの分析を行う。また代替の発生するケースでは15歳～24歳の就業者数が従前より

低下するケースを想定する。なお、就業者数は企業の行動により決定される労働需要として定式化しているが、継続雇用制度により雇用延長措置を受けている労働者は、需要側の要因で決定される就業者数に追加されるものとする。これは次のような理由による。「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」においては、継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みを廃止している。したがって、需要側の要因で規定された就業者数の中に雇用延長により就業者となった者が含まれると、他の年齢階級の労働者が就業者ではなくなってしまう、すなわち代替されるような状況が発生してしまう。したがって、代替を想定しないようなケースを分析するにあたっては、継続雇用制度により雇用延長措置を受けている労働者は、需要側の要因とは別の理由で就業者数に追加されるものと理解する必要があると考えられる。

これらの設定のもとで、次のようにシミュレーションのケースを設定している。

- (1) ケース1a:「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」にしたがい、65歳までの雇用延長が実施されるケースである。このとき60～64歳の労働力率が2015年に従前の1.2倍となり、それ以降はその水準が維持されるものと想定する。また、このケースでは代替は発生しないものとする。
- (2) ケース1b:さらに雇用延長が進み、70歳までの雇用延長が実施されたと想定したケースである。制度改正は段階的に行われるため、仮に雇用延長が70歳まで行われるようになったとしても、それはかなり先のことになるだろう。ただし本稿では、雇用延長の効果をできるだけ長期的に見るため、ケース1と同様に2015年から70歳まで雇用延長がなされたと想定してシミュレーションを行う。また雇用延長による労働供給の増加についても、ケース1と同様に労働力率を1.2倍にすることで表現する。また、ケース1aと同様に、雇用延長が若年層の雇用を代替することはないものと想定する。
- (3) ケース2a:65歳までの雇用延長が実施され、60～64歳の労働力率が、2015年に従前の1.2倍となるという想定である。ケース1aとの違いは、代替の発生を想定していることである。具体的には15～24歳の就業者数が10%減少すると想定している。
- (4) ケース2b:70歳までの雇用延長と、15～24歳の就業者数の10%の減少を想定している。

2 結果

シミュレーションの結果についてケースごとにまとめると、次のようになる。

(1) ケース1a

ケース1aでは、実質GDPで比較すると、基準ケースよりも1%強大きな値になっており、2040年度には753.8兆円程度になる。雇用者報酬はGDPよりもわずかに大きく、1.3%～1.5%程度基準ケースを上回る。代替が発生しないために就業者数は雇用延長の分だけ増加し、それが実質GDPや雇用者報酬にも反映されることとなる。

労働供給量の増加が雇用者報酬にもたらす効果は3つあると予想される。1つは賃金の減少である。供給の増加は価格を低下させる要因であり、本稿のモデルにおいても労働力需要倍率、有効求人倍率を通じて賃金の低下をもたらすものと考えられる。2つ目は、実質GDPの増加が労働需要を増加させ、賃金を上昇させる効果である。本稿のモデルにおいて、労働需要は実質GDPの水準にも依存して決定される。すなわち実質GDPが増加すれば、労働需要もそれに伴い増加することになる。したがって、1番目に挙げた賃金減少の効果は、ここで相殺される可能性がある。3つ目の効果は、労働者数の増加がもたらす雇用者報酬総額の増加である。雇用者報酬は賃金の水準と労働者数を説明変数として推計されている。したがって、労働供給量が増加したときにどの効果がより強く現れるかは一般的には明らかではない。本稿の分析の結果、雇用者報酬は増加しており、2番目あるいは3番目の効果が強く現れた結果であるといえるだろう。

厚生年金の給付をみると、給付額は基準ケースよりも1%弱大きくなる程度にとどまる。1人当たり厚生年金給付額の推計にあたり、説明変数として雇用者報酬を用いているため、前述の雇用者報酬の増加が給付総額にも影響を与えているといえるだろう。厚生年金の保険料負担は、平均して基準ケースよりも2.5%程度増加している。賃金水準と保険料率、被保険者数により決定されるが、このケースでは、保険料率はいずれのケースでも不変であり、賃金は就業者数の増加に伴いわずかながら低下しているため、主に被保険者数の増加により保険料負担が増加していると考えられる。

(2) ケース1b

ケース1bにおいては、実質GDPはケース1aよりもさらに大きな値となり、平均して3%程度基準ケースを上回る。その結果、2040年度には、実質GDPの値は768.7兆円に達する。高齢者の労働供給が増加することによるプラスの効果は無視し得ない大きさであるといえるだろう。雇用者報酬を見ても、各年ともに基準ケースよりも2～3%大き

な値となっている。ただし当初は基準ケースよりも3%以上大きかったのに対して、次第にその差は縮小し、2040年度には2.3%ほどの差となっている。

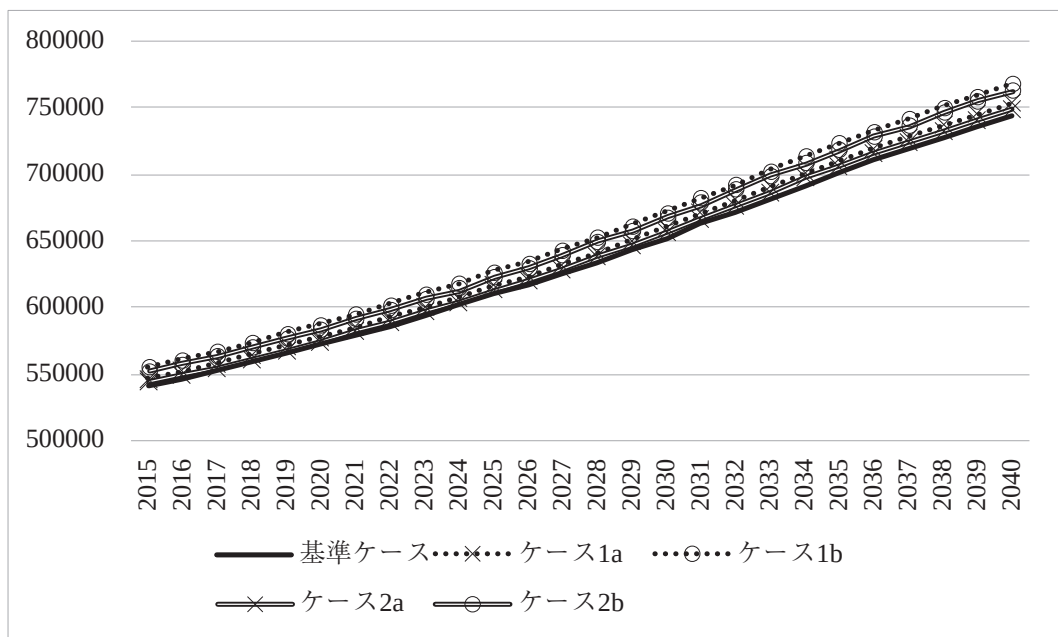
厚生年金の給付は基準ケースを1.5%程度上回る値で推移する。ケース1aと同様に、雇用者報酬の増加が給付も引き上げていると考えられる。また厚生年金の保険料負担は基準ケースよりも5%程度高い値になる。雇用者報酬がすべてのケースの中で最も高くなっていたことを反映し、保険料負担も増加していると考えられる。

(3) ケース2a

ケース2aでは代替が発生している状況を想定している。すなわち15～24歳の世代の一部が、高齢者が継続雇用となったことにより就業者とはならなかったという状況である。ここでは「一部」として、基準ケースで就業していた15～24歳のうちの10%が就業者とはならなかった状況を想定する。このとき実質GDPは、基準ケースをわずかに上回る程度の値にまで低下してしまう。また雇用

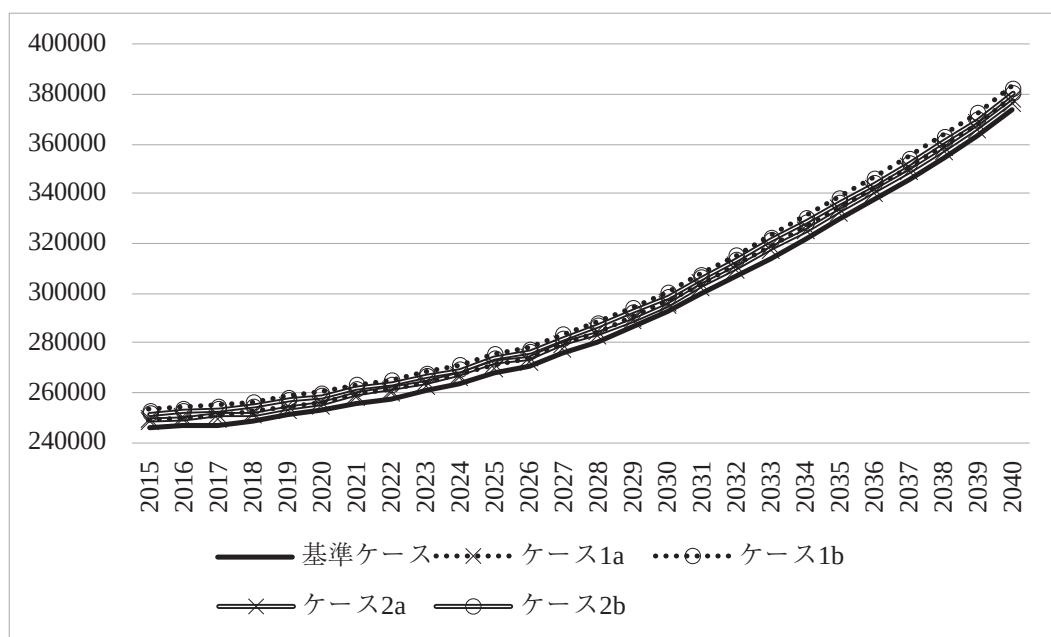
者報酬を見ても、基準ケースを1%も上回らない状況であり、高齢者の雇用延長がほぼ完全に若年雇用を代替してしまったケースと捉えることができる。かなり強い代替を仮定しているが、このようなケースでは、当然のことながらGDPや雇用者報酬はほぼ元の水準に戻ってしまう。

厚生年金の給付は、基準ケースと比較して0.5%程度の上昇にとどまる。これは雇用者報酬がほとんど増加しないことの影響を受けていると考えられる。すなわち、代替が発生してしまうような状況であれば、高齢者に対する年金給付も代替がない場合と比べて抑制されてしまい、雇用延長措置の効果が相殺されてしまう可能性がある。また厚生年金の保険料負担も、基準ケースと比較して1.5%程度の増加にとどまる。多少の増加が見られるのは、60歳～64歳の賃金が、15～24歳の賃金と比較して相対的に高いことによるものと考えられる。また、代替が発生すると、若年層が就業者とならないことから厚生年金の被保険者ともならず、長期的には厚生年金の保険料負担はさらに低下すると予想される。



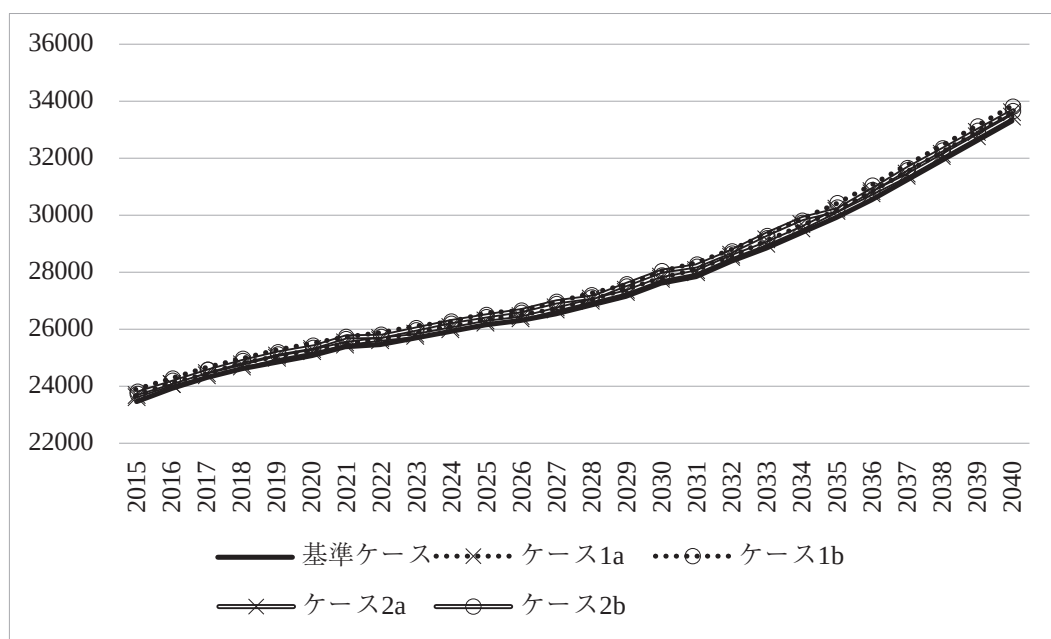
(出典) 筆者推計

図6 GDP各ケースの比較



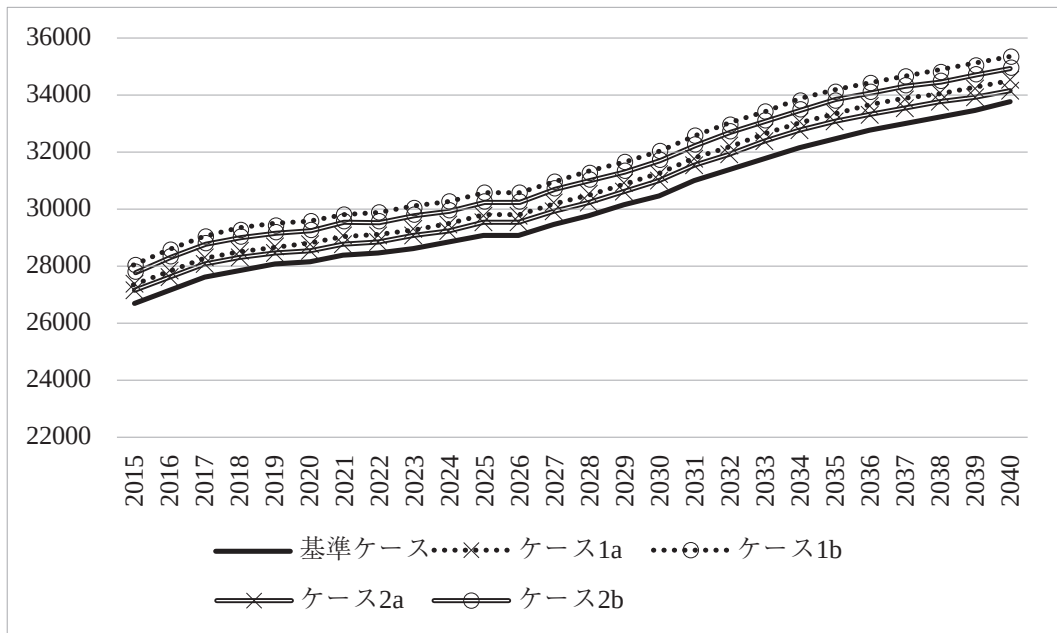
(出典) 筆者推計

図7 雇用者報酬 各ケースの比較



(出典) 筆者推計

図8 厚生年金給付 各ケースの比較



(出典) 筆者推計

図9 厚生年金保険料負担 各ケースの比較

(4) ケース2b

ケース2bにおいても、ケース2aと同様に基準ケースで就業していた15～24歳のうちの10%が就業者とはならなかった状況を想定しているが、60歳～64歳だけでなく、65歳以上の高齢者の一部も就業を継続するため、就業者の総数はケース2aよりも大きくなる。したがって、実質GDPの水準も基準ケースよりも大きな値となり、平均して同年の基準ケースの値を2.5%ほど上回ることになる。雇用者報酬にしても、実質GDPと比較すると多少下がるものの、同年の基準ケースを2%程度上回る値を示している。

厚生年金の給付を見ると、基準ケースよりも1%強の増加を示している。ケース1bよりは低いものの、十分な雇用延長が代替を凌駕し、雇用者報酬や年金給付額を増加させていることがわかる。また保険料負担は基準ケースよりも每期4%程度大きな値をとっている。代替が発生していることにより若年層による負担は減少するものの、雇用者報酬の増加などが負担の減少を完全に相殺

していることがわかる。

V おわりに

本稿では雇用延長が若年労働者と高齢者の労働者との間で競合を発生させるかという点を考慮しつつ、競合が発生する場合と発生しない場合におけるマクロ経済と年金財政の動向についてのシミュレーションを行った。分析にはマクロ計量モデルを用いて、マクロ経済の動向を反映する形で労働需給の見通しを示し、同時に雇用延長が労働需給を通じてマクロ経済や年金財政にもたらす影響についても分析を行った。本稿の分析により得られた結果は次の通りである。第1に、代替が発生しなければ、実質GDPの上昇や雇用者報酬の増加、年金保険料収入・年金給付の増加が実現する。雇用者報酬については一般的には効果が不定であるが、本稿のモデルでは、雇用者数の増加などプラスの要素が強いため、雇用者報酬の増加につながっている。したがって、労働力人口の減少への

対応としての雇用延長は有効な手段であり、2012年の法改正は不可欠なものであったと考えられる。第2に、代替が発生すれば、実質GDPや雇用者報酬を引き下げただけでなく、年金保険料収入や年金給付についても、雇用者報酬の額や被保険者の数の減少を通じて悪影響を及ぼす。たとえば本稿の設定であれば、雇用延長により60歳～64歳の労働力率が20%増加したとしても、15歳～24歳の就業者数が10%減少すれば、雇用延長の効果はほぼ相殺されてしまう。もちろんこれらの値が頑健なものであるかどうかは改めて検討する必要がある、またモデルにおいて具体的な対策を示すことは困難ではあるが、若年層と高齢者層で代替の発生しない形での雇用延長のあり方を検討することが重要であるといえる。

最後に本稿に残された課題について挙げておきたい。第1に、年金制度に関してさらなる精緻化を図ることが必要である。特に在職老齢年金制度の影響など、高齢者の所得の状況を、所得分布も含めて捉える必要があるだろう。また雇用の代替として、15～24歳の失業が発生している状況を想定しているが、これらの失業した個人が将来的に就業者になるのか、あるいは失業した状況が続くのかなど、比較的長い期間を想定する中で個人の行動を分析することは、年金制度の将来像を考える上でも不可欠である。データの制約などもあるが、これらは今後の検討課題としたい。

参考文献

- 太田聡一 (2009)「高齢化と若年雇用：その連関の再検討」, NIRA研究報告書『高齢化は脅威か？—鍵握る向こう10年の生産性向上』第5章, pp.66-79。
- (2012)「雇用の場における若年者と高齢者—競合関係の再検討」『日本労働研究雑誌』No. 626, pp.60-74。
- 川口大司 (2006)「労働者の高齢化と新規採用」『一橋経済学』Vol.1, No.1, pp.35-60。
- 厚生労働省年金局数理課 (2014)「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)—」
- 今後の高年齢者雇用に関する研究会 (2011)「今後の高年齢者雇用に関する研究会報告書 ～生涯現役社会の実現に向けて～」, 厚生労働省。
- 佐藤格 (2011)「財政・社会保障改革に関するシミュレーション分析」, NIRA研究報告書『財政再建の道筋 震災を超えて次世代に健全な財政を引継ぐために』, pp.117-134。
- (2015)「雇用延長が年金財政や家計の厚生に与える影響の世代重複モデルによる分析」『日本経済の課題と針路 経済政策の理論・実証分析』第4章, 慶應義塾大学出版会, pp.73-98。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構 (2010)「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」, 『労働政策研究報告書』No.117。
- (2016)「労働力需給の推計—新たな全国推計(2015年度版)を踏まえた都道府県別試算—」, 『JILPT資料シリーズ』No.166。
- 野呂沙織・大竹文雄 (2006)「年齢間労働代替性と学歴間賃金格差」『日本労働研究雑誌』No.550, pp.51-66。
- 原ひろみ (2005)「新規学卒労働市場の現状—企業の採用行動から」『日本労働研究雑誌』No.542, pp.4-17。

(さとう・いたる)

Whether the continued employment system of older people creates the substitution effect between young and old labor: An analysis by the macro econometric model

Itaru SATO*

Abstract

In this study, we make the macro econometric model for making clear the substitution effect between young and old labor. In previous studies does not entirely say whether the implementing continued employment system of older people makes, the less young employment or the mass elderly employment in Japan. In such circumstances, we calculate real Gross Domestic Products, compensation of employees, labor force, benefit and contribution of Employees' Pension Insurance from 2015 to 2040.

On behalf of comparison, we make a standard case simulation which uses the ratio of labor force age 60 to 64 in 2014; male 77.6percent and female 48.7 percent. When we raise the labor participation rate of 60 to 64 years old by 20%, the real GDP enlarged a little over 1% than a standard case, and a result that 1.3% - around 1.5% rose to the compensation of employees. In addition, as to the amount of the benefit of the Employees' Pension Insurance, a little less than 1% of the increase, contribution would become around 2.5% of the increase. On the other hand, if the 10% of the employed workers from 15 to 24 years old decreases, the effect of increase in the labor participation rate of 60 to 64 years old nearby would cancel.

Keywords : continued employment system of older people, labor supply and demand, macro-econometric model, pension finance

* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research

特集：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

現行社会保障制度に基づく非正規労働者の老後生計費問題： 予備的考察

山本 克也*

抄 録

本稿では現行の社会保障制度の下で、非正規雇用者の老後生計費を試算し、非正規雇用者の将来の困窮の程度を示した。方法は単純で、試算年金所得マイナス試算基礎的消費支出を作成し、これが赤字か黒字かで評価する。試算の結果、平均的な基礎年金を受け取ることができれば、おおむね基礎的消費支出は賄うことができることが分かった。その意味で、基礎年金はその役割は果たしていることになる。ただし、免除や未納は禁物で、試算によれば、少なくとも400カ月以上の加入が必要である。

また、本稿における試算では医療・介護リスクを十分に検討していないので、この備えは必要となる。厚労省の「国民健康・栄養調査 平成26年」によると、低所得者が気をつけなければならないこととして、野菜類や肉類の摂取量を多くする、禁煙、健診の受診、口腔ケアをあげている。特に本稿で考察した若年の非正規雇用には時間があるので、医療・介護リスクは最小にすることが望まれる。

キーワード：非正規雇用，老後生計費，基礎年金，基礎的消費支出

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.446-460.

I はじめに

周知の通り、非正規雇用者といっても多様であり、所得を軸に考えれば高所得の者もいれば低所得の者もいる。また、勤続年数を軸に考えれば長年に渡って非正規雇用で就労する者もいれば、正規雇用化する者もいる¹⁾。例えば、“いったんは非正規社員から正規社員に移行したことある人のうち、現在（2008年10月～12月に実施した「働くことと学ぶことについての調査」）も正規社員に留

まる人は7割強に過ぎず、非正規社員が2割、自営や家業が1割となる。非正規社員から正規社員へと移行できても、その後に再び非正規社員に移行する人が少なくなく、移行後に正規社員として継続的に働き続けることになるとは限らないことを示している〔佐藤ほか（2010）p.5〕”という労働政策研究・研修機構（JILPT）のレポートもある。すなわち、佐藤ほか（2010）では、近年では「ずっと正社員」である者の割合が減り、「ずっと非正規社員」と「非正規→正社員」という者の割合が増えていることを明らかにしている。

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第4室長

¹⁾「日本再興戦略」改訂2015（平成27年6月30日閣議決定）では、非正規社員を正社員に転換することを加速させていくことが盛り込まれたことを踏まえ、非正規雇用労働者の正社員転換・待遇改善等の雇用対策を総合的に推進するために平成27年9月24日、厚生労働大臣を本部長とする「正社員転換・待遇改善実現本部」を設置している。

象徴的なのは厚生労働省（以下、厚労省）の労働経済の分析²⁾における、“格差拡大の早期化が続き、25～29歳層の中位数部分でみられた分布の頂点の鋭角部分も1973年から77年生まれの世代からはみられなくなり、非正規雇用の増加によって、学校を卒業し、社会に出る最初の段階で大きな格差が生じる就業状態が生まれている”という記述で、今までのように、中高齢期になって、はじめて非正規化するということへの対策に加えて、ずっと非正規という者の対策が必要になってきている。

本稿では現行の社会保障制度の下で、非正規雇用者の老後生計費を試算し、非正規雇用者の将来の困窮の程度を示す。方法は単純で、試算年金所得 マイナス 試算基礎的消費支出を作成し、これが赤字か黒字かで評価する。非正規雇用者に対する厚生年金への適用拡大は進められてはいるが、一方で国際競争との兼ね合いで労務費用の高騰は避ける必要もあるだろう。そうなると、現行の年金制度下では非正規雇用者の年金は基礎年金を中心に考えざるを得ないことになる。

基礎年金が基礎的消費支出を支える存在であることが明記されたのは、「・公的年金は老後の所得保障の柱であり、老後の生活のたしかな支えとならなければならない。しかし、公的年金は老後の生活の全部を支えるものではない。（中略）働ける間の稼働収入はもちろんのこと、老後に備えた個人の貯蓄や私的年金、資産収入、それから親族扶養もまた老後の生活を支える重要な手段である。しかも基礎年金は公的年金の全部ではなく、一階部分の年金であり、サラリーマンのみならず自営業者にも共通する年金である。〔吉原（1987）、pp.44-45〕」とあるように、まさに基礎年金の導入時である。言い換えれば、基礎的消費支出も支えられないような基礎年金の給付水準には意味がないことになる。その意味でも、基礎年金の水準が現在の非正規雇用者の将来の基礎的消費額を賄えるかをチェックすることには意義があるものと思われる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、II.

で先行する研究を概観し、III. で最近の非正規雇用の動きについて若干触れ、IV. で分析の方法を示し、V. で結果の報告、VI. のおわりでまとめと考察を加える。

II 先行する研究

非正規雇用者の老後生計費問題を取り扱う研究は、管見の限りほとんどない。社会保障と非正規雇用者を巡る研究は、基本的に国民年金の保険料未納・未加入問題の原因を探ること（因果推定）に割かれ、一部を除いて非正規雇用者の生活自体にはあまり関心が払われて来なかったように思われる。駒村・山田（2007）の図表2には、少なくとも2005年までのこうした“因果推定”研究の経緯が掲載されている（その後の研究はデータソースをインターネット調査に求めるだけで、結果に大きな影響はない）。

もっとも、高齢者家計自体の分析には、岩田（1989）が有名であるが、他にも膨大な研究が存在する。例えば、高山・有田（1992a, 1992b）が「全国消費実態調査（以下、全消）」の個票データを用いた研究で高齢者家計の潤沢な年金資産を示し、また、税・社会保険料の優遇措置から、70～80年代に架けて蔓延した“高齢者かわいそう論”に一石を投じた。同様に、総務省統計局も2004年の全消を用いた「世帯類型別にみた家計」で、豊かな高齢世帯像を示している（夫60歳以上の夫婦のみ世帯が、他の世帯に比べて教養娯楽サービスや交際費などが多いという結果）。しかし、近年では、有森（2007）や山田（2012）のように、単身・高齢・女性をはじめとして貧困高齢者の存在を示唆する研究もある。また、伊藤（2011）では厚生労働省の「国民生活基礎調査」、総務省統計局の「全国消費実態調査」、「家計調査」を用い、伊藤（1990）によって示された、いわば“古典的”な収支項目分類を用いて「要介護認定者のいる世帯」の家計構造を分析している。

こうした“古典的”な家計構造分析を一歩進めた

²⁾ 厚生労働省（2011）『労働経済の分析 平成23年版』、第3節 勤労者生活の課題勤労者生活の課題3、p.251

試算としては、最近では、まず、是枝（2012）が消費税率引上げを含む最新の税・社会保障の改正の効果を、現在時点（2011年）と2016年時点で比較する試算を実施した。「75歳以上夫婦世帯」、「75歳以上単身女性世帯」等の5類型の世帯を想定し、平均的な収入等を仮定して分析で、高齢世帯に限ると、物価スライド特例水準の減少と介護保険料の増加が、消費税率引上げに次ぐ可処分所得減少の要因であるとしている。また、山本（2013）では、夫婦世帯、男女別単身世帯、遺族世帯（女性）別に世帯主の年齢が65～69歳、75～79歳の2種類の年齢階層に分けて試算している。厚労省「財政検証プログラム」を利用し、消費支出等も推計し、試算医療・介護費用を年金等の資産で賄えるか否かの検討を実施している。結果として、夫が妻を介護する場合、夫が有業者であるならば、就労継続の観点から妻に施設介護サービスを受給させた方が良いという結果になっている。

山本（2013）を発展させた山本（2014）では、各種公的データを利用して世帯主（配偶者の年齢も同じと仮定）の年齢が65～69歳、70～74歳、75歳以上で、現役時代に被用者年金制度に加入歴のある夫婦世帯、単身の男・女世帯と遺族世帯の家計を再現し、年金額と雇用者所得の動態（要介護により離職する）に着目して2025年までの高齢者家計の試算を試みている。試算に際して、1）基本ケース、2）単純に離職した場合、3）要介護者が出現し離職した場合・離職しなかった場合の消費支出への影響を試算し、要介護者が出現し、かつ、離職した場合の消費支出への影響が最も大きいことを見いだしている。また、夫婦共に要介護状態になった場合、消費支出を約半減させる必要がある可能性を示している。山本（2014）では、単身世帯も分析しており、単身・女性・高齢者の貧困は伝えられていたが、男性の単身高齢者も各ケースで単身女性と同程度に貧困に陥る可能性が示されている（単身と言っても、遺族：夫に先立たれた妻の場合は、遺族年金が非課税なので、各ケー

スでそれほど大きな影響を受けない）。

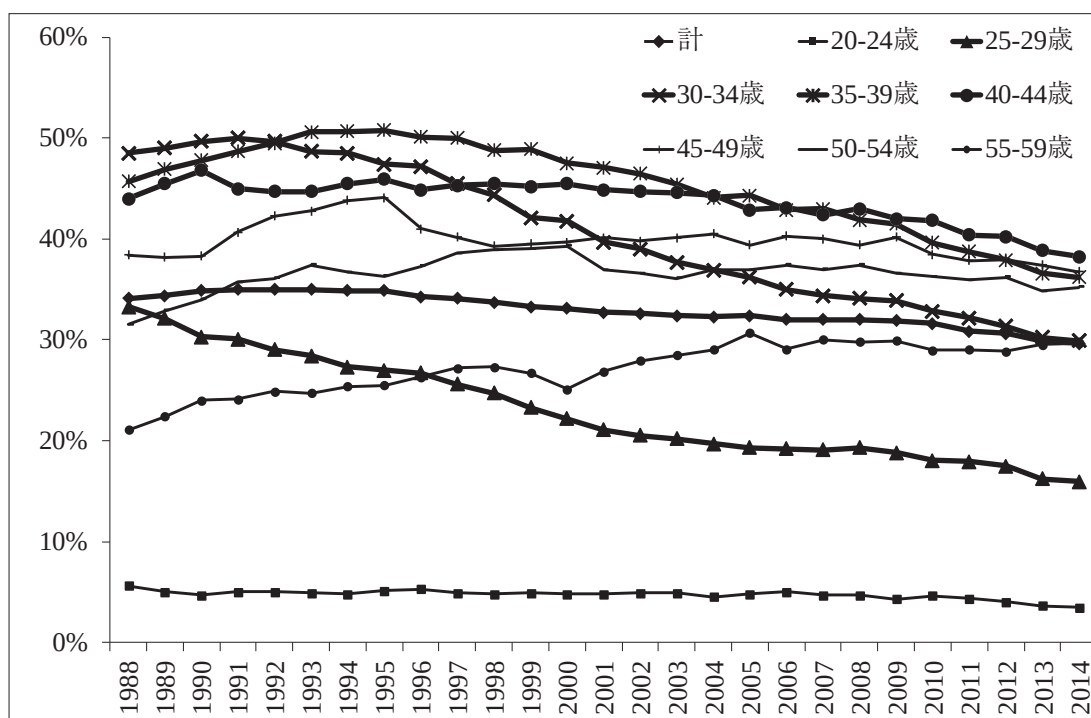
一方、“量”としての非正規雇用者に対してのアプローチは、例えば厚生労働白書を見ると、非正規雇用者の問題を時系列分析あるいは二時点間の比較といった方法によって現状把握に努めることに力点が置かれている。これは、社会保険制度（言い換えれば、企業負担重視型の社会保障制度）を重視している政府・厚労省の立場からすれば仕方がないことである。また、JILPTの研究グループでは、同じくJILPTが2～3年おきに出す「労働力需給の推計」の2013年版を基に、非正規雇用者の将来試算を行っている。これによると、労働受給を考慮に入れ、かつ、このプロジェクトが2014年2月に実施したアンケート調査結果データの集計分析結果から、今後の正社員数は160万人強とかなりの増加となり、非正規割合は34.6%に低下すると試算されている〔浅尾裕ほか、2015〕。

こうした中、非正規雇用者の老後生計費問題を直接に検討しているのが辻（2008）と藤本（2009）である。辻（2008）では、就職氷河期（高等学校卒の場合1975年頃～1985年頃に生まれた者、大卒の場合なら1970年頃～1980年頃に生まれた者）の世代の働き方と社会保険、国民年金・国民健康保険等の組み合わせにより、男女別×8種類のタイプに労働者を分類し、余命と最低生計費を勘案した上で老後生活保護リスクを計算している（出てきた数値は、やや刺激的で、およそ77万人が生活保護になり約17兆から19兆円の費用が必要というものであった）。

また、藤本（2009）の非正規雇用の年金モデルは、厚労省の報告する「平成21年度の年金額について³⁾」のモデル年金給付額から厚生年金保険の失権確率を利用して年金額を調整し、非正規雇用者の年金額を算出している。そして、総務省統計局の「全国消費実態調査 平成16年版」の夫婦世帯・単身世帯の消費支出と比較し、年金額（収入）を増やすための制度変更を検討している。藤本（2009）では、モデル非正規雇用世帯（単身男性⁴⁾）

³⁾ <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/nenkin01/21.html>（2016年7月1日最終確認）

⁴⁾ 藤本（2009）では、男子・女子という言葉使いであったが、ここでは男性・女性と改めている。計算は夫婦世帯と単身女性世帯も実施している。



出所) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金 事業年報 昭和59年～平成26年」、総務省統計局「人口推計 各年3月確定値」

図1 3号被保険者の年齢別割合の推移

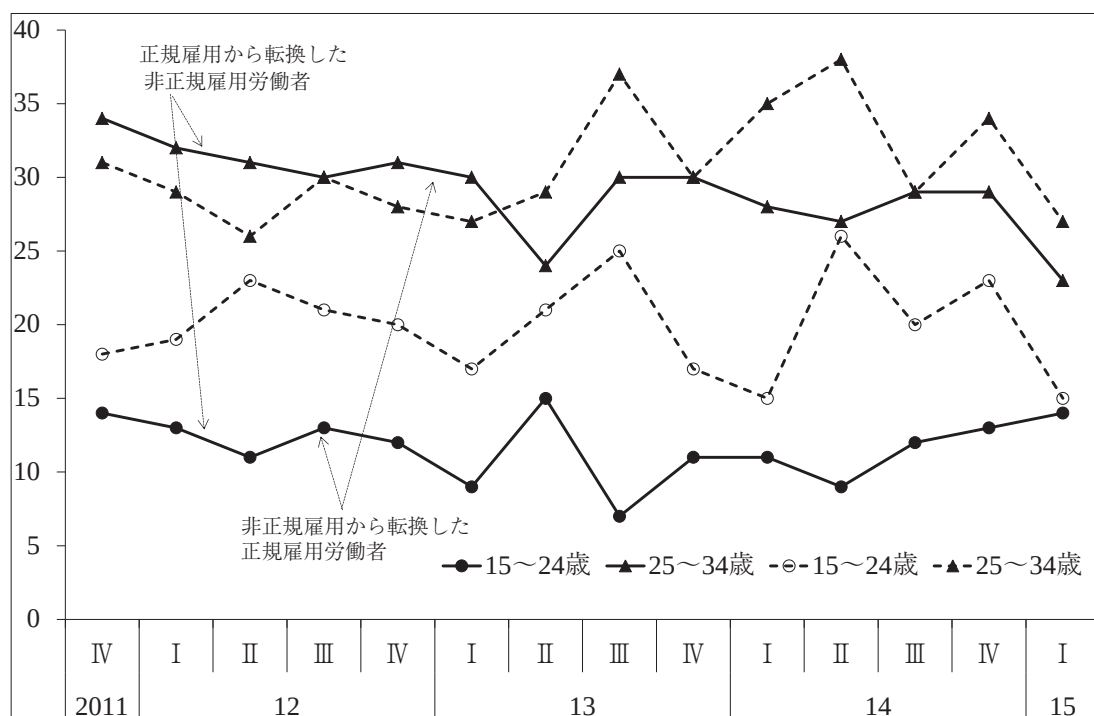
の老後所得を非正規雇用者（男性）の平均的収入合計、平均的失業確率、平均的就業期間中の厚生年金保険の加入割合・就業期間中の公的年金の未加入割合を使用して、厚生年金保険のモデル給付額（報酬比例年金：93,399円、基礎年金：65,008円）との比例計算により算出している。

この比例計算をする理由は、後に政策変更のシミュレーションを実施するための仕掛けであるが、この仕掛けが式1の中に多分に曖昧さを導く原因となっている（後述）。

Ⅲ 非正規雇用の現状

非正規雇用者の老後生計費問題が社会問題化するかどうかは、その絶対量によるものと考えられる。総務省統計局（2015）によれば、いわゆる「不本意型」非正規雇用者とも呼ばれる『正規の職員・従業員の仕事がないから非正規雇用の職に就いた者』の割合は、非正規雇用者の18.1%（331万人、2014年の数値）に過ぎない（うち、転職を希望する者は159万人；48%である）。言い換えれば、時間の都合のつけやすさや家計の補助を得ること等を理由として非正規雇用を選択している者が多いという印象を与えている。こうした印象

$$\begin{aligned}
 & \left\{ \begin{array}{l} \text{非正規男性の} \\ \text{20歳～59歳までの} \end{array} \right\} \times \{1 - \text{失業確率(男性)}\} \\
 & \left\{ \begin{array}{l} \text{収入合計 (賞与込み)} \\ \text{36万円} \times 12 \times 40 \end{array} \right\} \\
 & \times \left\{ \begin{array}{l} \text{就業期間中の} \\ \text{厚生年金加入割合} \end{array} \right\} \times 10 \text{万} 576 \text{円} \\
 & + \frac{40 \times \{1 - \text{失業確率(男性)}\}}{40} \\
 & \times \left\{ \begin{array}{l} \text{1 - 就業期間中の} \\ \text{公的年金加入割合} \end{array} \right\} \times 6 \text{万} 6,008 \text{円} \quad \text{式1}
 \end{aligned}$$



出所) 厚生労働省「平成27年版 労働経済の分析」付属統計図表p.233付1-(2)-1表

図2 雇用形態の転換状況

は、非正規雇用者の内訳からみて女性のパート・アルバイトが多いこと、すなわち、こうした女性の多くが国民年金の3号被保険者を暗示させるといふ効果を持っている（厚生労働省の平成23年版「労働経済の分析」と対称的である）。しかし、実際の3号被保険者のトレンドは減少傾向にあると言って良い。図1に3号被保険者の年齢階級別人数を当該年齢階級別人口で除した割合の推移を示している。これを見ると、その傾向は50歳以上とそれ未満で大きく分かれる。特に、晩婚化や共働きでないと生活できない25-29歳、30-34歳、そして34-39歳といった年齢階級では、3号被保険者の割合が急速に低下していることが見て取れよう。こうして見ると、いわゆる専業主婦のパート労働が非正規雇用の代表という時代は過ぎようとしているのかも知れない。すなわち、女性の場合、専業

主婦という一種の身分保障をされてからパートに出るということではなく、単身でパートあるいはアルバイト的労働をせざるを得ない場合が増えていく可能性が考えられよう。

また、厚労省の労働経済の分析⁵⁾によれば正規雇用化の人数については若干の増減はあるものの、好景気に支えられた正規雇用の需要の増大等の影響もあり、2011年10～12月期において77万人であった転換者数は、2014年10～12期には92万人まで増加し、足下の2015年1～3月期には77万人となった。年平均の推移をみると2012年は78.5万人、2013年は81.5万人、2014年は87.5万人となっており、正規雇用化への動きは強くなっているとみられる。なお、「非正規雇用から転換した正規雇用労働者」と、「正規雇用から転換した非正規雇用労働者」の数を比べてみると、55歳以上で「正

⁵⁾ 厚生労働省（2015）『労働経済の分析 平成27年版』第1章 労働経済の推移と特徴第2節 雇用、失業等の動向、p.29。

規雇用から転換した非正規雇用労働者」の数が多
いことから、総数でみれば、「非正規雇用から転換
した正規雇用労働者」の数の方が「正規雇用から
転換した非正規雇用労働者」の数よりも少なく
なっている。一方、年齢階級別でみると、2011年
10～12月期から2015年1～3月期まで一貫して、
15～24歳層において、「非正規雇用から転換した
正規雇用労働者」の数が、「正規雇用から転換した
非正規雇用労働者の数」を上回っており、若年世
代での正規雇用化が進んでいることが分かる。

Ⅳ 分析の方法

非正規雇用者（本稿では就労期間の多くを非正
規就労する者を指す）の年金を試算するのは難し
い。仮に、全就労期間が非正規であれば、基礎年
金のみの受給になるので至極単純であるが、厚生
年金の加入歴は1ヶ月でもあれば基礎年金に報酬
比例部分が付く（基礎年金の受給権の獲得が条件
だが）。現行制度では、保険料納付済期間と保険
料免除期間とを合算した期間が25年以上で基礎年
金の受給権は獲得出来る（2012年8月10日に成立
した公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の
強化等のための国民年金法等の一部を改正する法
律で年金の受給資格期間を現在の25年から10年に
短縮となったが、消費税の引き上げが条件とな
っているために、現行法だと少なくとも2019年
10月までは最低加入期間は25年のままである）。

では一体、公的年金への保険料支払い可能期間
に、正規雇用された期間と非正規雇用であった期
間がどれぐらいの割合で、かつ、その期間の報酬
はいくらであったかという公的統計は存在するの
か。厚労省の発行する『厚生年金保険・国民年金
事業年報』は、それぞれの被保険者および受給者
情報が掲載されているのみで、国民年金と厚生年
金の両方の加入歴を示すデータはひとつも存在し
ない。例えば、縦軸に厚生年金の加入月数、横軸
に国民年金の加入月数という表を新規裁定者につ
いて標準報酬毎に示してもらえば、年金の試算は

もっと精度が上がることになる。

しかし、ここでは実行できることを模索し、基
本的には藤本（2009）の考え方を踏襲する。藤本
（2009）では、モデル非正規雇用世帯（単身男性）
の老後所得を非正規雇用者（男性）の平均的収入
合計、平均的失業確率、平均的就業期間中の厚生
年金保険の加入割合・就業期間中の公的年金の未
加入割合を使用して、厚生年金保険のモデル給付
額（報酬比例年金：93,399円、基礎年金：65,008
円）との比例計算により算出している。式1を見
ればわかりやすいが、第1項が報酬比例部分を表
し、第2項が基礎年金部分を表す。現行の社会保
障制度では、社会保険適用事業所において20歳未
満で正規の就労を開始しない限り、まず、第1号被
保険者になる。それから、社会保険適用事業所に
おいて20歳以上で正規の就労を開始すると第2号
被保険者になる。式1では、例えばずっと非正
規雇用であった者については、就業期間中の厚生
年金加入割合がゼロとして表現できることにな
る。

藤本（2009）の問題点は、藤本（2009）自体
でも指摘されていることだが、正規雇用者の失業と
非正規雇用者の失業を区別できていないことが挙
げられる。式1の第1項は報酬比例部分の計算の
「1－失業確率」という項の失業確率が、データと
して性別では取れるのだが、非正規・正規の区別
では取れない。したがって、やや過剰になっている
ということがある（それでも、失業確率の分母
には労働力人口から正規雇用者を差し引くなど、
接近は試みられている）。これに関しては、さら
に、正規雇用と非正規雇用の失業率を分けて考え
るべきか否かは議論があるだろう。昔のように、
非正規雇用は雇用の調整弁の一つとは考えにくく
なりつつあるからである。総務省統計局の労働力
調査年報⁹⁾によると、非正規雇用者はおおよそ4割に
まだ拡大し、特に若年男性の拡大は大きいとされ
ている。そうすると、非正規の安易な首切りは企
業自体の生産活動に重大な影響を及ぼす可能性が
高くなっていると思われる。藤本（2009）のモデ

⁹⁾ 総務省統計局『平成27年 労働力調査年報』I基本集計p.9 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2015/pdf/summary1.pdf>（2016年7月11日最終確認）

ルの特徴は、失業確率と就業期間中の厚生年金加入割合をシミュレーションの政策変数として、共に年金額の増額（モデル年金の金額に接近）に利用している。すなわち、

$$\frac{\left\{ \begin{array}{l} \text{非正規男性の} \\ \text{20歳～59歳までの} \\ \text{収入合計（賞与込み）} \end{array} \right\} \times \{1 - \text{失業確率（男性）}\}}{36\text{万円} \times 12 \times 40} \quad \text{式2}$$

の項は、モデル年金の設定での標準報酬額の総支払い額に対する非正規雇用者の総支払額に、就業していた割合を乗じて、モデル年金額を調整しようとするものである。そして、

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{就業期間中の} \\ \text{厚生年金加入割合} \end{array} \right\} \quad \text{式3}$$

の項は、まさしく、就業期間中に厚生年金に加入していた割合を示す。ただし、藤本（2009）の非正規という言葉遣いには問題があるかもしれない。藤本（2009）の非正規の言葉の使い方は、正規雇用者が何らかの理由により非正規化したか、人生の大半を正規雇用でまっとうした者の呼称のようである（藤本（2009）の表4における年金額の高さも、それを物語っている）。しかし、非正規雇用者の問題は、人生のほとんどを社会保険適用事業所に勤務しながら、本人は社会保険の適用を受

けることが出来なかった者として推し量られる現役時そして老後の困窮問題であると考えられる。もちろん、正規→非正規転換者の老後生計費問題も重要で、藤本（2009）では正規→非正規転換者でさえ、老後に困窮する可能性を示唆するという重要な結論を導いたという点で、その価値に揺るぎはない（ここでは示していないが、女性の年金算出式の報酬比例部分の項が男性と同じになっていることが挙げられる。厚労省の報告する「平成21年度の年金額について」では、平均標準報酬額に対しては“夫”のと明示しているが、藤本（2009）では女性についても、この平均標準報酬額を使用している。女性については、かなり過大な試算になっている可能性は否めない）。

以上により、本稿では藤本（2009）の式1を式4のように変更する。これは、式2や式3を用いての政策シミュレーションは本稿では行わず、ただ収入と公的年金の加入期間の変化のみによるカリブレーションを実施するから

$$\begin{aligned} & \frac{\text{加入期間1}}{480} \times 6\text{万}5,008\text{円} \sim 6\text{万}8,500\text{円} \\ & + \frac{\text{加入期間2}}{480} \times 1\text{万}4,453\text{円} \sim 5\text{万}7,813\text{円} \quad \text{式4} \end{aligned}$$

のようになる。

藤本（2009）では夫婦世帯をも想定していたが、本稿ではこれは採用しない。等価計算の理屈から

表1 非正規雇用者の賃金

年齢	男性			女性		
	きまって支給する現金	年間賞与その他特別給与額	年間収入	きまって支給する現金	年間賞与その他特別給与額	年間収入
～19	174.8	20.5	2118.1	163.3	29.4	1989.0
20～24	203.1	74.2	2511.4	180.7	74.6	2243.0
25～29	232.4	116.0	2904.8	197.8	124.7	2498.3
30～34	245.7	134.5	3082.9	201.9	141.6	2564.4
35～39	259.8	164.6	3282.2	201.7	156.1	2576.5
40～44	262.0	154.0	3298.0	197.9	156.2	2531.0
45～49	277.6	204.7	3535.9	194.3	157.4	2489.0
50～54	270.7	194.9	3443.3	192.3	176.8	2484.4
55～59	269.9	271.6	3510.4	186.6	187.4	2426.6
平均	249.5	151.7	3146.3	195.1	136.8	2477.5

出所）厚生労働省「平成27年賃金構造基本統計調査」一般労働者・雇用形態別・正社員・正職員以外計・年齢階級別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額

から考えれば結婚した方が現役時も老後も生活は楽になるはずであるが、残念ながら人間はそれほど合理的な判断を下すことはできない（例えば、2010年の総務省統計局「国勢調査」によると、25～39歳の未婚率は男女ともに引き続き上昇している。男性では、25～29歳で71.8%、30～34歳で47.3%、35歳～39歳で35.6%、女性では、25～29歳で60.3%、30～34歳で34.5%、35～39歳で23.1%となっている⁷⁾。よって、単身世帯モデルのみを考察する。試算対象は、辻（2008）を参考に、おおむね就職氷河期（1970年から1985年生まれ）世代を対象とする。1970年生まれだと2035年から年金を受給開始し、1985年なら2050年から年金を受給することになる。

また、本稿では厚労省の「賃金構造基本統計調査」の非正規雇用者の賃金から直接に平均標準報酬を求め、厚生年金の年金額を算出した。非正規雇用者の場合、その賃金に対しては年功的要素がほとんど見られないのが特徴のひとつとなっている（正規雇用者と非正規雇用者の賃金カーブを比較し、非正規雇用者の勤続評価が著しく低いことを見いだしている⁸⁾）。この表1から実際の男性の年収はおよそ314万円、女性のそれは248万円となっている。ただ、非正規雇用者の年収の分散は大きいと考えられるので325万円、275万円を基準として、さらに225万円、175万円という年収で年金額を試算した。

厚生年金（報酬比例部分）の年金額算出法は、

$$\{ \sim \text{平成15年3月の平均標準報酬月額} \times (9.5 \sim 7.125) \div 1000 \times \text{加入期間} + \text{平成15年4月} \sim \text{の平均標準報酬額} \times (7.308 \sim 5.481) \div 1000 \times \text{加入期間} \} \times \text{スライド分}^9)$$

式5

のようになっている。一方、基礎年金の算出方法

は基準とする金額こそ変わるが、藤本（2009）を踏襲する。よって、新規裁定時の年金受給額は表2のようになる。上述のように現行制度であれば、年金制度の最低加入期間は25年であるから、まず各年の基礎年金の欄の加入期間25年（300カ月）以上を見れば良い（消費税の増税が成された場合を考え、10年（120カ月）も計算してある）。しかし、仮に、25年のうち10年は厚生年金に加入できた場合、2035年に新規裁定で年金を受け取る場合、年収300万なら基礎年金40,630円に報酬比例部分14,453円を加えた55,083円が受け取れる年金額となる。

収支は65歳の年金支給開始年齢から65歳の余命まで生きるとして計算される。よって、余命を考えるべきなのだが、結果として平成26年の厚労省の簡易生命表を試算期間中は使用せざるを得ない。恐らく非正規雇用者の男性（加えて単身）の寿命は短いと考えられるが、寿命と所得の関係に関する研究は、わが国では余り存在しない（数少ない例外は豊田（2011）である）。例えば、Raj Chetty et al. (2016) は、米国の富裕層は貧困層よりも少なくとも10年は長生きする可能性があり、また、高所得層のアメリカ人は2001年から14年までに年平均余命が2年から3年延びたが、低所得層にはほとんど変化が見られなかったと報告している。

こうした研究は、今のところ、わが国ではあまり見られない。ただし、厚労省の国民健康・栄養調査¹⁰⁾では所得と生活習慣等に関する状況について、所得の低い世帯では、所得の高い世帯と比較して、穀類の摂取量が多く野菜類や肉類の摂取量が少ない、習慣的に喫煙している者の割合が高い、健診の未受診者の割合が高い、歯の本数が20歯未満の者の割合が高いということを報告している。こうした状況は、余命と関連すると思われる

⁷⁾ 内閣府子ども・子育て本部少子化対策webページ<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/mikonritsu.html>（2016年7月10日最終確認）

⁸⁾ 脚注5、pp.246-248。

⁹⁾ 詳細は、<https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/roureinenkin/jukyu-yoken/index.html> 日本年金機構のページを参照のこと（2016年7月10日最終確認）

¹⁰⁾ 厚生労働省 平成26年「国民健康・栄養調査」の結果<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000106405.html>（2016年7月11日最終確認）

表2 非正規雇用者の新規裁定時の年金額

加入期間（月）				120	180	240	300	360	420	480
2035 基礎年金				16252	24378	32504	40630	48756	56882	65008
	報酬比	平均年収	325	15658	23486	31315	39144	46973	54801	62630
	例部分	(万円)	275	13249	19873	26497	33122	39746	46370	52995
			225	10840	16260	21680	27100	32520	37939	43359
			175	8431	12646	16862	21077	25293	29508	33724
2040 基礎年金				15610	23414	31219	39024	46829	54633	62438
	報酬比	平均年収	325	18620	27930	37240	46549	55859	65169	74479
	例部分	(万円)	275	15755	23633	31510	39388	47266	55143	63021
			225	12891	19336	25781	32227	38672	45117	51563
			175	10026	15039	20052	25065	30078	35091	40104
2045 基礎年金				15620	23430	31240	39050	46860	54670	62480
	報酬比	平均年収	325	19974	29961	39948	49935	59922	69909	79896
	例部分	(万円)	275	16901	25352	33802	42253	50703	59154	67604
			225	13828	20742	27656	34570	41484	48398	55313
			175	10755	16133	21510	26888	32266	37643	43021
2050 基礎年金				17125	25688	34250	42813	51375	59938	68500
	報酬比	平均年収	325	21836	32754	43672	54590	65508	76426	87344
	例部分	(万円)	275	18477	27715	36953	46191	55430	64668	73906
			225	15117	22676	30234	37793	45352	52910	60469
			175	11758	17637	23516	29395	35273	41152	47031

注) マクロ経済スライドを適用, 2014年財政検証のケースEを採用
出所) 筆者計算

表3 65歳以上の男女別平均余命

年齢	平均余命		年齢	平均余命	
	男性	女性		男性	女性
65	19.29	24.18	80	8.79	11.71
66	18.51	23.30	81	8.22	10.99
67	17.74	22.42	82	7.69	10.29
68	16.98	21.54	83	7.18	9.62
69	16.23	20.67	84	6.70	8.97
70	15.49	19.81	85	6.24	8.35
71	14.76	18.95	86	5.82	7.75
72	14.04	18.10	87	5.41	7.18
73	13.33	17.25	88	5.03	6.64
74	12.63	16.42	89	4.68	6.13
75	11.94	15.60	90	4.35	5.66
76	11.27	14.79	91	4.04	5.22
77	10.62	13.99	92	3.76	4.82
78	9.99	13.21	93	3.49	4.45
79	9.37	12.45	94	3.25	4.11

出所) 厚生労働省「平成26年 簡易生命表」

が、上述のように余命は所得階層ごとには分かれていないので、生命表を利用する。

また、藤本（2009）では単年度の収支を考察するのみで、老後期の時系列的な変化は追っていない

かった。藤本（2009）の表5には対照となる住居費だけを除いた消費支出額を示されているが、なぜ住居費だけを除けば最低限の生活を維持する消費水準になるのかの説明は全くない。また、加齢（単身の効果も考えられる）による食費の構造変化（例えば、中食の増加；店舗で購入した弁当・惣菜などの調理済み品やインスタント食品を持ち帰って食べる食事形態が増加すること）にも配慮が全くない（現実これを実行することはとても難しいのだが）。恐らく、藤本（2009）は、基礎的消費支出を対照とすべきであると考えたものと推察できる。一般に、支出弾力性が1.00未満の支出項目は基礎的支出（必需品的なもの）に分類され、食料、家賃、光熱費、保健医療サービスなどが該当する。1.00以上の支出項目は選択的支出（贅沢品的なもの）に分類され、教育費、教養娯楽用耐久財、月謝類などが該当する。

問題は、非正規雇用者の高齢期の消費実態が不明なことである。勤労世帯の場合、基本的に正規雇用であった現在の高齢単身世帯の統計数値を利

表4 対照とする基礎的消費支出と消費支出

(千円)

収入階級 (万円)	男性					女性				
	サンプル	消費支出 出額	基礎的消費 支出	消費支出 に占める 割合	貯蓄	サンプル	消費支出 出額	基礎的消費 支出	消費支出 に占める 割合	貯蓄
平均	111	156	42	25%	1,903	83	161	34	21%	1,489
-100	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
100-150	4	93	23	25%	215	6	111	19	17%	203
150-200	6	110	33	30%	1,378	11	118	29	25%	643
200-250	16	138	33	24%	1,637	25	149	33	22%	886
250-300	15	133	42	31%	1,163	9	212	46	22%	766
300-350	26	137	42	31%	1,093	13	142	41	29%	3,104
350-400	12	146	37	26%	1,325	8	141	32	23%	2,001
400-500	27	184	53	29%	3,413	10	284	44	15%	2,106
500-600	3	135	53	39%	3,594	1	--	--	--	--
600+	2	--	--	--	--	--	--	--	--	--

出所) 総務省統計局「全国消費実態調査 平成27年」男女、年間収入階級別1世帯当たり1カ月間の収入と支出(単身世帯のうち勤労者世帯) 30歳未満

用して、将来の非正規単身世帯の消費を占うことは不可能である。たとえ現在が単身者でも、その中には離死別経験者や離れて住む子が居る場合も統計に含まれるし、また、預貯金が1千万を超えている場合もある。そこで、全国消費実態調査から男女、年間収入階級別1世帯当たり1カ月間の収入と支出表(単身世帯のうち勤労者世帯)から、30歳未満で、かつ上述した年金額の試算に用いる年収を勘案し、年間収入が300~350万円から100~150万円の単身世帯男女の基礎的消費を取った。そして、その年齢の消費生活がそのまま変わらないと仮定して分析を進める。もちろん、サンプルの大きさが十分ではないことや予想外に貯蓄をしていること(家計簿を付けられる=几帳面な性格というバイアスか)等の問題はあがるが、最大の問題は、やはり、加齢に伴う消費行動の変化である。基礎的消費のうち、食費に関しては、中食の比率が15~30%というのは若い世代も高齢世代も余り変わらない。光熱費は、特に冬季に高齢者の方がかさむかもしれないが、これは誤差の範囲と考えられる。一方、保健医療サービスについては、高齢者・低所得者といってもある程度は掛かってくる。残念ながら、全国消費実態調査の公表データでは年収別に単身世帯高齢者の消費支出は報告されていない。そこで、65歳以上の男女、年齢階級別1世帯当たり1カ月間の収入と支出表の

保健医療サービスの平均値(男性6,921円、女性8,179円)を表4の基礎的消費に加えて収支を算出する。

すなわち、分析の方法をまとめると

- 就職氷河期(1970年から1985年生まれ)の試算(辻 2008を参考)
- 基礎年金および報酬比例部分の年金額の算定には式4を利用する
- 基礎年金額、報酬比例部分および基礎的消費支出は、基本推計として2014年の財政検証の経済的仮定E、低位推計として同じく財政検証の経済的仮定Hに従う(推計基礎年金額、推計報酬比例部分、そして推計基礎的消費支出と称する)
- 非正規雇用者の平均的な平均標準報酬額は表1に従う。
- 対照する基礎的消費支出は表4に従うとなる。

V 分析結果

表5には基本推計の計基礎年金 マイナス 推計基礎的消費支出を示している。月の収支ではなく、年金受給開始から65歳から余命まで生きた場合の収支を試算した。結果として、年間収入階級のすべてで推計基礎年金の金額が推計基礎的消費

支出の金額を上回ることはなかった。年間収入が高い階層がもう少し節約に努めれば420カ月以上の加入で推計基礎年金 マイナス 推計基礎的消費支出は黒字となる（最低加入期間を10年とした場合、年収によって異なるが、約1,000万円～1,350万円の赤字となる）。

また、厚労省『事業年報』¹¹⁾の老齢基礎年金の平均額をみると54,414円で、これは加入期間に直せば402カ月程度になる。すなわち、平均的な基礎年金を受け取れば、基礎的消費支出はなんとか賄えるということになっている（年収が低いほど収支が良いのは、年収の高いほど基礎的消費支出の金額が高いことによるが、男女で結果が異なるのは、やはり小さなサンプルから基礎的消費支出を持ってきている影響と考えられる 表4参照）。男女別で見た場合、おおむね男性の方が赤字は小さい。やはり、現役時代の若干の収入格差が年金受給期にも響いていることになる。

一方、低位推計の方は、おおむね基本推計と同

様な結果であるが、加入期間が短い、または、収入が低い方が基本推計と比べて赤字が少なくなるという傾向がある。これは、収入の低さが基礎的消費支出を抑制し、かつ低位推計の場合は年金額の改定率は小さいが物価の伸びも小さいという理由がある。言い換えれば、低年金者にとっては低位推計の方が基本推計よりも望ましいという皮肉な結果となっている（もっとも、低位推計の基礎となる経済状態で年金制度が維持できるかという問題は残されるが、ここではこれ以上立ち入らない）。

報酬比例部分が加われば、20年ほどの加入期間でも収支がすべて黒字になることを示すのが表7である。これは至極当然のことであり、年金額が上乘せされているので、収支は大きく改善することになる。基本推計でも低位推計の場合でも、240カ月の加入で試算基礎的消費支出を賄うことが出来る（加入期間が5年足りないの、国民年金で5年分の保険料を納める必要はある）。すべての

表5 基本推計 推計基礎年金－推計基礎的消費支出

(千円)

	加入期間 (月)	収入階級 (万円)	男性							女性						
			120	180	240	300	360	420	480	120	180	240	300	360	420	480
2035	325		-11,741	-9,351	-6,961	-4,571	-2,181	210	2,600	-12,055	-9,664	-7,274	-4,884	-2,494	-104	2,287
	275		-11,542	-9,152	-6,761	-4,371	-1,981	409	2,800	-13,613	-11,223	-8,833	-6,442	-4,052	-1,662	728
	225		-9,084	-6,694	-4,304	-1,913	477	2,867	5,257	-9,642	-7,251	-4,861	-2,471	-81	2,310	4,700
	175		-9,126	-6,736	-4,346	-1,956	434	2,825	5,215	-8,683	-6,293	-3,903	-1,513	878	3,268	5,658
2040	325		-12,936	-10,447	-7,958	-5,468	-2,979	-490	1,999	-13,276	-10,787	-8,297	-5,808	-3,319	-830	1,660
	275		-12,720	-10,230	-7,741	-5,252	-2,763	-273	2,216	-14,966	-12,477	-9,987	-7,498	-5,009	-2,519	-30
	225		-10,055	-7,566	-5,076	-2,587	-98	2,392	4,881	-10,659	-8,170	-5,681	-3,191	-702	1,787	4,276
	175		-10,101	-7,612	-5,122	-2,633	-144	2,346	4,835	-9,620	-7,131	-4,642	-2,152	337	2,826	5,316
2045	325		-14,093	-11,379	-8,664	-5,950	-3,235	-521	2,193	-14,463	-11,749	-9,035	-6,320	-3,606	-891	1,823
	275		-13,857	-11,143	-8,428	-5,714	-2,999	-285	2,429	-16,305	-13,590	-10,876	-8,161	-5,447	-2,733	-18
	225		-10,953	-8,239	-5,524	-2,810	-96	2,619	5,333	-11,612	-8,898	-6,183	-3,469	-754	1,960	4,675
	175		-11,003	-8,289	-5,575	-2,860	-146	2,569	5,283	-10,480	-7,765	-5,051	-2,336	378	3,093	5,807
2050	325		-14,866	-11,606	-8,346	-5,085	-1,825	1,435	4,695	-15,271	-12,011	-8,751	-5,491	-2,231	1,029	4,289
	275		-14,607	-11,347	-8,087	-4,827	-1,567	1,693	4,953	-17,288	-14,028	-10,768	-7,508	-4,248	-988	2,272
	225		-11,644	-8,322	-4,999	-1,677	1,645	4,967	8,290	-12,379	-9,057	-5,735	-2,412	910	4,232	7,555
	175		-11,926	-8,539	-5,153	-1,767	1,620	5,006	8,393	-11,330	-7,943	-4,557	-1,170	2,216	5,602	8,989

注) 男性については65～85歳まで、女性については65歳～90歳までの累計

平成24年財政検証の経済的仮定Eを採用

出所) 筆者計算

¹¹⁾ 厚生労働省年金局『厚生年金保険・国民年金事業年報 平成26年版』総括表（国民年金）14, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001148498>（2016年7月11日最終確認）

表6 低位推計 推計基礎年金－推計基礎的消費支出

(千円)

	加入期間 (月) 収入階級 (万円)	男性							女性						
		120	180	240	300	360	420	480	120	180	240	300	360	420	480
2035	325	-11,139	-8,871	-6,604	-4,336	-2,069	199	2,466	-11,436	-9,168	-6,901	-4,633	-2,366	-98	2,169
	275	-10,949	-8,682	-6,414	-4,147	-1,879	388	2,656	-12,914	-10,647	-8,379	-6,112	-3,844	-1,577	691
	225	-8,618	-6,350	-4,083	-1,815	452	2,720	4,987	-9,146	-6,879	-4,611	-2,344	-76	2,191	4,459
	175	-8,658	-6,390	-4,123	-1,855	412	2,680	4,947	-8,237	-5,970	-3,702	-1,435	833	3,100	5,368
2040	325	-11,899	-9,609	-7,319	-5,030	-2,740	-451	1,839	-12,211	-9,921	-7,632	-5,342	-3,053	-763	1,527
	275	-11,699	-9,410	-7,120	-4,831	-2,541	-251	2,038	-13,765	-11,476	-9,186	-6,896	-4,607	-2,317	-28
	225	-9,248	-6,959	-4,669	-2,380	-90	2,200	4,489	-9,804	-7,515	-5,225	-2,935	-646	1,644	3,933
	175	-9,291	-7,001	-4,711	-2,422	-132	2,157	4,447	-8,849	-6,559	-4,269	-1,980	310	2,600	4,889
2045	325	-12,506	-10,097	-7,689	-5,280	-2,871	-462	1,946	-12,835	-10,426	-8,017	-5,608	-3,200	-791	1,618
	275	-12,297	-9,888	-7,479	-5,070	-2,662	-253	2,156	-14,469	-12,060	-9,651	-7,242	-4,834	-2,425	-16
	225	-9,720	-7,311	-4,902	-2,494	-85	2,324	4,733	-10,304	-7,896	-5,487	-3,078	-669	1,739	4,148
	175	-9,764	-7,355	-4,947	-2,538	-129	2,280	4,688	-9,299	-6,891	-4,482	-2,073	336	2,744	5,153
2050	325	-12,660	-9,884	-7,107	-4,331	-1,554	1,222	3,998	-13,005	-10,229	-7,453	-4,676	-1,900	877	3,653
	275	-12,440	-9,663	-6,887	-4,111	-1,334	1,442	4,218	-14,723	-11,947	-9,170	-6,394	-3,618	-841	1,935
	225	-9,829	-7,024	-4,220	-1,416	1,389	4,193	6,997	-10,449	-7,645	-4,841	-2,036	768	3,572	6,377
	175	-9,975	-7,143	-4,310	-1,478	1,355	4,187	7,020	-9,477	-6,644	-3,812	-979	1,853	4,686	7,519

注) 男性については65～85歳まで、女性については65歳～90歳までの累計

平成24年財政検証の経済的仮定Hを採用

出所) 筆者計算

表7 基本推計 推計基礎年金＋推計報酬比例－推計基礎的消費支出

(千円)

	加入期間 (月) 収入階級 (万円)	男性							女性						
		120	180	240	300	360	420	480	120	180	240	300	360	420	480
2035	325	-7,136	-2,443	2,250	6,943	11,636	16,329	21,022	-7,449	-2,756	1,937	6,630	11,323	16,016	20,719
	275	-7,645	-3,306	1,033	5,372	9,710	14,049	18,388	-9,716	-5,377	-1,039	3,300	7,639	11,978	16,317
	225	-5,896	-1,911	2,073	6,058	10,042	14,027	18,011	-6,453	-2,469	1,516	5,500	9,485	13,469	17,454
	175	-6,647	-3,016	614	4,244	7,874	11,505	15,135	-6,203	-2,573	1,057	4,687	8,318	11,948	15,578
2040	325	-6,998	-1,539	3,920	9,378	14,837	20,296	25,754	-7,337	-1,879	3,580	9,039	14,497	19,956	25,415
	275	-7,695	-2,693	2,309	7,311	12,313	17,315	22,316	-9,941	-4,939	63	5,065	10,067	15,069	20,070
	225	-5,944	-1,399	3,146	7,692	12,237	16,782	21,327	-6,548	-2,003	2,542	7,087	11,632	16,177	20,722
	175	-6,903	-2,815	1,273	5,361	9,450	13,538	17,626	-6,422	-2,334	1,754	5,842	9,930	14,018	18,107
2045	325	-7,151	-966	5,220	11,406	17,591	23,777	29,962	-7,521	-1,336	4,850	11,035	17,221	23,406	29,592
	275	-7,983	-2,332	3,320	8,971	14,623	20,275	25,926	-10,431	-4,779	872	6,524	12,175	17,827	23,479
	225	-6,147	-1,030	4,088	9,205	14,323	19,440	24,558	-6,806	-1,688	3,429	8,547	13,664	18,782	23,899
	175	-7,265	-2,682	1,902	6,485	11,069	15,652	20,236	-6,742	-2,158	2,425	7,009	11,592	16,176	20,579
2050	325	-6,552	865	8,282	15,699	23,116	30,534	37,951	-6,957	460	7,877	15,294	22,711	30,128	37,545
	275	-7,572	-795	5,983	12,760	19,538	26,315	33,093	-10,254	-3,476	3,301	10,079	16,857	23,634	30,412
	225	-5,779	477	6,732	12,987	19,242	25,497	31,752	-6,514	-259	5,996	12,252	18,507	24,762	31,017
	175	-7,276	-1,564	4,147	9,859	15,571	21,282	26,994	-6,680	-968	4,743	10,455	16,167	21,878	27,590

注) 男性については65～85歳まで、女性については65歳～90歳までの累計

平成24年財政検証の経済的仮定Eを採用

出所) 筆者計算

表8 低位推計 推計基礎年金＋推計報酬比例－推計基礎的消費支出

(千円)

	加入期間 (月) 収入階級 (万円)	男性							女性						
		120	180	240	300	360	420	480	120	180	240	300	360	420	480
2035	325	-6,769	-2,317	2,135	6,587	11,039	15,491	19,943	-7,067	-2,615	1,838	6,290	10,742	15,194	19,646
	275	-7,252	-3,136	980	5,096	9,212	13,328	17,444	-9,217	-5,101	-985	3,131	7,247	11,363	15,479
	225	-5,593	-1,813	1,967	5,747	9,527	13,307	17,086	-6,122	-2,342	1,438	5,218	8,998	12,778	16,558
	175	-6,305	-2,861	582	4,026	7,470	10,914	14,358	-5,885	-2,441	1,003	4,447	7,890	11,334	14,778
2040	325	-6,436	-1,415	3,605	8,626	13,647	18,668	23,689	-6,749	-1,728	3,293	8,314	13,334	18,355	23,376
	275	-7,077	-2,477	2,124	6,724	11,325	15,926	20,526	-9,143	-4,543	58	4,659	9,259	13,860	18,460
	225	-5,467	-1,286	2,894	7,075	11,255	15,435	19,616	-6,023	-1,842	2,338	6,519	10,699	14,880	19,060
	175	-6,349	-2,589	1,171	4,931	8,692	12,452	16,212	-5,907	-2,147	1,613	5,373	9,134	12,894	16,654
2045	325	-6,346	-857	4,632	10,121	15,610	21,099	26,588	-6,674	-1,185	4,304	9,793	15,282	20,770	26,259
	275	-7,084	-2,069	2,946	7,961	12,976	17,991	23,006	-9,256	-4,241	774	5,789	10,804	15,819	20,834
	225	-5,455	-914	3,627	8,169	12,710	17,251	21,792	-6,039	-1,498	3,043	7,584	12,125	16,666	21,208
	175	-6,447	-2,380	1,687	5,755	9,822	13,889	17,957	-5,982	-1,915	2,152	6,220	10,287	14,354	18,422
2050	325	-5,580	737	7,053	13,370	19,686	26,003	32,319	-5,925	391	6,708	13,025	19,341	25,658	31,974
	275	-6,449	-677	5,095	10,867	16,639	22,411	28,182	-8,732	-2,960	2,812	8,583	14,355	20,127	25,899
	225	-4,878	402	5,682	10,962	16,242	21,522	26,801	-5,498	-218	5,061	10,341	15,621	20,901	26,181
	175	-6,086	-1,308	3,469	8,246	13,024	17,801	22,578	-5,587	-810	3,968	8,745	13,522	18,299	23,077

注) 男性については65～85歳まで、女性については65歳～90歳までの累計

平成24年財政検証の経済的仮定Eを採用

出所) 筆者計算

結果に共通することは制度への加入期間が大切であるということである。とくに、基礎年金は加入期間に比例して年金額が決まるので、可能なら免除ではなく保険料を支払うことが望ましい。最悪でも、2分の1免除にとどめられれば、加入可能期間の4分の3(360カ月)加入したことになる(望むべくは、5年以上の厚生年金加入期間があれば、基礎的消費はなんとか賄えることになる)。

Ⅵ おわりに

本稿では現行の社会保障制度の下で、非正規雇用者の老後生計費を試算し、非正規雇用者の将来の困窮の程度を示した。方法は単純で、試算年金所得 マイナス 試算基礎的消費支出を作成し、これが赤字か黒字かで評価する。試算の結果、平均的な基礎年金を受け取ることができれば、おおむね基礎的消費支出は賄うことができることが分かった。その意味で、基礎年金はその役割は果た

していることになる。ただし、免除や未納は禁物で、試算によれば、少なくとも400カ月以上の保険料の支払いが必要であることがわかった(厚生年金に加入期間があれば、もう少し短い加入期間でも基礎的消費支出を賄うことは可能である)。ただし、厚生労働省の国民年金被保険者実態調査を見ると、経年的に保険料の未払い理由の項目として“保険料が高く、経済的に支払うのが困難”とする場合が増えている。国民年金の保険料を支払い、かつ、貯蓄もできるように非正規雇用者の賃金設定を再考する必要がある。

もっとも、深刻なのは要介護状態になった場合である。上述したように、今回の試算は要介護状態にはなっていないことを前提にして進めてきた。厚生労働省の介護サービス情報公表システム¹²⁾によると、介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)の1カ月の自己負担の目安は、要介護5の者が多床室を利用した場合で月101,700円(施設サービス費1割自己負担込み)、要介護5の者がユ

¹²⁾ <http://www.kaigokensaku.jp/commentary/fee.html> (2016年7月1日最終確認)

ニット型個室を利用した場合で月139,000円（施設サービス費1割自己負担込み）掛かることになる。もちろん、所得段階による調整や特定入所者介護サービス費（負担限度額認定）という制度もあるが、それでも一定程度の費用は掛かる。上述のように、本稿における試算では医療・介護リスクを十分に検討していないので、この備えは必要となる。上述したように厚生労働省国民健康・栄養調査によれば、低所得者が気をつけなければならないこととして、野菜類や肉類の摂取量を多くする、禁煙、健診の受診、口腔ケアをあげている。特に本稿で考察した若年の非正規雇用には高齢期になるまで時間があるので、医療・介護リスクを最小にすることが望まれる（これらのことは正規雇用者にも共通する）。

参考文献

- 有森美木（2007）「先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策」、『海外社会保障研究』, No.158, pp.45-59, 国立社会保障・人口問題研究所。
- 浅尾裕ほか（2015）「雇用ポートフォリオの動向と非正規の正規雇用化に関する暫定レポート」, 労働政策研究・研究機構, 資料シリーズNo.148。
- 伊藤純（2011）「高齢者世帯の家計収支構造と生活の社会化に伴う「新家計支出」の発生状況」, 『學苑』 Vol.844, pp.60-74, 昭和女子大学。
- 伊藤セツ（1990）『経済学叢書15家庭経済学』, 有斐閣。
- 岩田正美（1989）『老後生活費—今日と明日』, 法律文化社。
- 厚生労働省（2014）『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の現況及び見通し」（詳細版）—』, 厚生労働省年金局数理課。
- 駒村康平・山田篤弘（2007）, 「年金制度への強制加入への根拠—国民年金の未納・未加入に関する実証分析—」, 『会計検査研究』 No.35, pp.31-49。
- 是枝俊悟（2013）「消費税増税等の家計への影響試算」,

- 『税制A to Z』, 大和総研。
- 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」, 総合研究開発機構『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, pp.114-123。
- 佐藤博樹ほか（2010）「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」, 労働政策研究・研究機構, 労働政策研究報告書 No.117。
- 総務省統計局（2015）「最近の正規・非正規雇用の特徴」, 統計Today No.97, <http://www.stat.go.jp/info/today/097.htm>（2016年7月11日最終確認）
- 高山憲之・有田富美子（1992a）「高齢夫婦世帯の所得・消費・資産」『経済研究』 Vol.43, No.2, pp.158-178, 一橋大学経済研究所。
- （1992b）「高齢単身世帯の所得・消費・資産」『一橋論叢』, Vol.107, No.6, pp.780-798, 一橋大学。
- 豊田哲也（2011）「都道府県別に見た世帯所得の分布と平均寿命の変化—地域の所得格差は健康を損なうか—」『人間科学研究』 Vol.19, pp.87-100。
- 藤本裕三（2009）「非正規雇用者と老後所得」, 『日本年金学会誌』, No.28, pp.1-10。
- Raj Chetty et al.（2016）“The Association Between Income and Life Expectancy in the United States, 2001-2014”, JAMA, Vol.315, No.16, pp.1750-1766。
- 山田篤裕（2012）「高齢期における所得格差と貧困 脆弱なセーフティネットと勤労所得への依存」, 橋木俊詔（編著）『格差社会』, pp.147-164, ミネルヴァ書房。
- 山本克也（2013）「2025年の医療・介護費用試算と高齢者世帯の家計」, 国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム：「住み慣れた地域で老いる」社会を目指して』, 慶応義塾大学出版会, pp.217-239。
- （2014）「2025年までの年金・賃金収入の家計維持能力」, 『生活経済学研究』 Vol.39, pp.27-40。
- 吉原健二（1987）『新年金法61年金改革・解説と資料』 全国社会保険協会連合会。

（やまもと・かつや）

The simulation of non-regular workers' old age living expense under the current social security system; preliminary considerations

Katsuya YAMAMOTO*

Abstract

In this study, we calculate the non-regular worker's aged living expense and show the difficulty of future their living. The studious way is simple, calculating the future amount of the basic pension benefit and the amount of basic consumption cost, we make the balance of them. In the result of our calculation, if the non-regular workers could get the average amount of the basic pension benefit, it would cover their basic consumption cost. As our calculations say too, the basic pension benefit with enough participation periods would cover the amount of the basic consumption cost and this shows the role of basic pension system sufficiently is completed. As the exempt of basic pension insurance fee or evading the basic pension system could make the amount of pension benefit little, the non-regular workers must pay the basic pension insurance fee more than 400 months to finance the basic consumption cost.

As our calculations carried out under good health condition of non-regular workers, we did not carefully mention the future health care and long term care risk of them. The National Health and Nutrition Survey 2014 shows the relatively poor people'bad custom, smoking, not accepting health check and oral health check, and not eating vegetables and good protein food like meat and fish. In particular, young non-regular workers have a time before they get old, they must check up for their health, make the health care and long term care risk minimize for their old age living expense.

Keywords : non-regular worker, old age living expense, basic pension, basic consumption

* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research

社会保障と法：社会保障と法政策

社会の変化と遺族年金のあり方

江口 隆裕*

I はじめに

公的年金制度において、性別による制度的区別が残っているのは遺族年金である。これまで、男性は「独力で生計を維持することが可能」（以下「自活可能」という。）なのに対し、女性は「独力で生計を維持することが困難」（以下「自活困難」という。）という類型化された社会認識を前提に、被用者を対象とする遺族厚生年金などでは、被保険者が死亡したときに、遺族が妻の場合には年齢を問わずに受給できるのに対し、遺族が夫の場合には55歳以上でなければ受給できないという年齢要件（以下「本件年齢要件」という。）が設けられてきた。

しかし、後掲「社会保障判例研究」で取り上げる判例では、本件年齢要件と同じ要件が地方公務員災害補償法の遺族補償年金に設けられており、これが憲法14条の平等原則に違反するかどうかが争われた。大阪地裁判決（平成25年11月25日判決）は本件年齢要件を違憲と判断したのに対し、大阪高裁判決（平成27年6月19日判決）はこれを合憲とした。判例・通説¹⁾によれば、性別などによる「区別」が平等原則に反するかどうかは、当該区別が「合理的」かどうかによって決まるとされている。したがって、大阪地裁判決と大阪高裁判決では、本件年齢要件の合理性に関する判断が違ったことになり、現に、それぞれが前提とした男女の自活可能性に関する社会認識が違っていたのである。

両判決の社会認識の相違に象徴されるように、現在の日本社会では、女性の自活可能性に関する社会実態は変化の途上にあり、現在も、一億総活躍プランの名の下に女性の就労促進などが重要な政治目標に掲げられている。そこで、本稿では、男女の自活可能性については特定の社会認識を前提とせず、どのような認識の場合にはどのような選択が合理的かを考察することとする。なお、以下、遺族年金の代表例として遺族厚生年金を取り上げる。

II 合理的選択とその条件

1 平等原則に適う合理的選択肢

さて、本件年齢要件を平等原則に適うように改める選択肢としては、次の2つがある。形式的な平等という観点からは、どちらの選択肢も等価である。

選択肢①：遺族たる夫の年齢要件を撤廃する、つまり不利な条件の者を有利な条件に改める。

選択肢②：遺族たる妻についても55歳以上という年齢要件を設定する、つまり有利な条件の者を不利な条件に改める。

2 社会認識と関連付けた合理性の評価

次に、この2つの選択肢の合理性を、平等原則の観点から、社会認識と関連付けて評価する。そのために、遺族たる男性（夫）と女性（妻）が自活可能か自活困難かに応じて、ケースⅠからⅣまでの4つの社会認識類型を想定した（表）。なお、各

* 神奈川大学法学部 教授

¹⁾ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）130-131頁、野中俊夫・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ（第5版）』（野中執筆）（有斐閣、2012年）283-284頁など。

表 社会認識と関連付けた選択肢の合理性評価

	ケースⅠ (男自活・女困難)	ケースⅡ (男困難・女自活)	ケースⅢ (男自活・女自活)	ケースⅣ (男困難・女困難)
現行制度(夫のみ55歳以上)	○(大阪高裁)	×	×	×
選択肢①(夫・妻年齢要件なし)	○	○	○(大阪地裁)	○
選択肢②(夫・妻55歳以上)	×	男×女○	○	×

(注) 1 ○は合理的、×は合理的でない、を意味する。

2 「自活」は自活可能を、「困難」は自活困難を意味する。

3 大阪高裁は、前記大阪高裁判決の結論を、大阪地裁は前記大阪地裁判決の結論を指す。

ケースにおいて、「夫」と「妻」を「男」と「女」で表しているのは、各種統計が男性と女性という区分でなされており、夫と妻の自活可能性を男性と女性の自活可能性で代替させて証明せざるを得ないためである(前記各判例も同じ手法を用いている。)

ケースⅠ(男性は自活可能、女性は自活困難)は、現行の遺族厚生年金が前提としている社会認識である。この場合、選択肢①は、性別による区別はなく、自活困難な女性をこれ以上有利にはできないので、合理的となる。選択肢②は、性別による区別はないものの、自活困難な女性にさらに不利な条件をつけることになるので、合理的でないことになる。

ケースⅡ(男性は自活困難、女性は自活可能)では、選択肢①は、性別による区別はなく、自活困難な男性をこれ以上有利にはできないので、合理的となる。選択肢②は、自活可能な女性に不利な条件をつけて性別による区別を解消することは合理的だが、自活困難な55歳未満の男性を不利な条件のままにするのは合理的でない。なお、このケースでは、現行制度も不合理となる。

ケースⅢ(男女ともに自活可能)及びケースⅣ(男女ともに自活困難)では、性別で区別すること自体が平等原則違反となる。さらに、ケースⅣの選択肢②は、性別による区別がないので形式的には平等だが、自活困難な55歳未満の者(男女を問わない。)に不利な条件をつけるのは合理性を欠く。

なお、55歳という年齢で区分することの合理性

は別の問題であり、すべてのケースに共通の問題である。

3 制度目的と関連付けた合理性の評価

次に、日本社会が目指していると思われるケースⅢにおいて、選択肢①と②のいずれがより合理的かを考察する。そのためには、遺族厚生年金の性格・目的と関連付けて評価することが必要となる。

(ア) 遺族厚生年金の性格・目的

遺族厚生年金の性格・目的については、2つの考え方がある。1つは、遺族年金は死亡した者が(潜在的に)取得した年金受給権が移転したものと考える考え方(以下「受給権移転説」という。)²⁾であり、他の1つは、遺族の生活保障のためとする考え方(以下「生活保障説」という。)である。受給権移転説では、そもそも遺族年金に年齢要件や収入要件を課す必要はないのに対し、生活保障説では、生活保障が必要な遺族だけに支給すれば足りるので、収入などの条件で遺族の範囲を限定することが必要となる。

ところで、現行の遺族厚生年金の受給要件には、老齢厚生年金の受給権者の死亡などの長期要件(厚年法58条1項4号)と、現役の被保険者の死亡などの短期要件(厚年法58条1項1号～3号)がある。前者は受給権移転説による説明が適合的だが、後者は生活保障説でないと説明できない。

しかし、いずれの要件に該当する場合でも、遺族は、被保険者の死亡の当時その者によって生計を維持していたという要件(以下「生計維持要件」

²⁾ 遺族厚生年金のうち、老齢厚生年金の受給権者等が死亡した場合の長期要件に係るものは、老齢厚生年金が形を変えて遺族厚生年金として遺族に支給されるものであるという性格が強いとされている。厚生省年金局年金課等監修『厚生年金保険法解説〔改定版〕』(社会保険法規研究会、1991年)753-754頁。

という。)を満たさないと、受給権者にならない(厚年法59条1項)。したがって、現行制度では、長期要件該当の場合も、生活保障說的要素が加味されていることになる。

ところが、この生計維持要件が「年額850万円」というかなり高い水準に設定されており³⁾、これは生活保障説からは説明が困難である。さらに、生計維持要件を満たさないことが失権や支給停止の事由とはなっておらず(厚年法63条～68条参照)、生計維持要件は被保険者死亡時で判断するというワンポイント主義がとられているので、受給権発生時以降に850万円以上の年収となっても受給権は消滅しない。これも、生活保障説の立場からは説明がつかない。このように、現行制度には、受給権移転説と生活保障説の両方の性格が混在していることになる。

(イ) ケースⅢにおける合理的な選択

本稿では、効率的な年金制度の確立という観点から、生活保障説に立って合理的な遺族厚生年金のあり方を考える。

そうすると、男女ともに自活可能なケースⅢの場合、夫・妻ともに年齢要件のない選択肢①は合理的な選択とはならない。なぜなら、自活可能な者に対し遺族年金を支給する合理的理由が見出せないからである。ところが、前述の大阪地裁判決は、ケースⅢを前提としながら選択肢①を選択した。これは、「社会保障判例研究」で後述するように、裁判という仕組みの内在的制約によるものと思われる。

なお、遺族基礎年金については、子のある妻のみが受給権者とされていたが、2012年の改正で、子のある夫(年齢要件はない。)も受給権を有することになった。この改正に際しては、父子家庭にも生活困難な事例があることが強調されており⁴⁾、ケースⅣを前提としたようである。しかし、現行

制度はケースⅠを前提としており、これとの整合性が問われよう。

Ⅲ 遺族年金に関する法政策上の課題

1 社会認識の共通化と遺族厚生年金のあり方

上述のように、遺族年金のあり方に関する合理的な政策選択を行うためには、男女の自活可能性に関する共通の社会認識を確立することが前提となる。このことを留保した上で、以下ケースⅢを前提に、生活保障説の立場から、遺族年金の法政策上の課題を提示する。

2 受給権者の範囲

遺族基礎年金では、18歳未満の子⁵⁾又は子と生計を同じくする配偶者のみが受給権者となる(国年法37条の2)のに対し、遺族厚生年金では、これらの者に加え、配偶者、父母、孫または祖父母(夫、父母および祖父母は55歳以上)が受給権者となる(厚年法59条)。特に問題なのは、一般的には自活可能な「子のない妻」も受給権者になることである⁶⁾。

このような相違は、両制度の目的や沿革の違いによるものと思われるが、それだけでこの相違を正当化することはできない。生活保障説からは、現在の社会実態を踏まえて、保障の必要な遺族の範囲をできる限り統一する方向で見直すことが基本となる。

特に、男女ともに自活可能である以上、少なくとも子のない妻に対する遺族厚生年金の必要性は失われる。ただし、これは一般論であって、個別のケースでは自活困難な子のない配偶者も存在する。したがって、子のない配偶者に対する遺族厚生年金の存続を正当化するとすれば、受給権者に恒常的に収入要件を課すなどにより、自活困難な

³⁾ 厚年法施行令3条の10及び平成23年3月23日年発0323第1号「生計維持関係等の認定基準及び認定の取扱いについて」。

⁴⁾ 2011年10月31日、第5回社会保障審議会年金部会議事録における年金課長の説明。

⁵⁾ 正確には、「18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にあるか又は20歳未満であって障害等級に該当する障害の状態にあり、かつ、現に婚姻をしていないこと」である(国年法37条の2第1項)。

⁶⁾ 2004年の改正で、30歳未満の子のない妻については5年間の有期年金とされたが(厚年法63条1項5号)、30歳以上の子のない妻は終身年金のままである。

者に対象を限定することが必要となる。

3 年齢要件

55歳以上としている本件年齢要件は、定年制の存在を暗黙の前提としているのであろう。しかし、定年が60歳となり、さらには65歳までの雇用が制度的に保障される今日、55歳に合理性があるとは考えられない。ケースⅢの社会にあって、男女ともに何歳から自活可能性が低下するのかを検証し、それを踏まえて年齢要件を見直すべきである。

4 生計維持要件

生活保障説の立場からは、生計維持要件の水準が高すぎるだけでなく、被保険者死亡時に判断するというワンポイント主義も問題となる。これらは、恩給の影響を受けた受給権移転説の残滓ではないかと思われるが、共済年金が厚生年金に一元化された現在、合理的な生計維持要件のあり方が再考されなければならない。その際、基礎年金制度の第3号被保険者に係る被扶養者認定基準（原則、年収130万円未満）⁷⁾との整合性も視座に置く必要がある。

5 遺族年金類似の制度

遺族厚生年金に類似するものとして、地公災法に基づく遺族補償年金（同法32条）、労災保険法に基づく遺族補償年金（同法12条の8第1項）などがあり、これらの遺族補償年金も社会保障的性格を有している（前者については、大阪地裁判決、大阪高裁判決ともにその社会保障的性格を肯定している。）。)

両者ともに、年齢要件は遺族厚生年金と同じだが、兄弟姉妹を含むという点で受給権者の範囲は広く、生計維持要件についても、具体的な基準額は示されず認定は個別の判断に委ねているという違いがある。それは、これらの制度が損害賠償的側面を有しており、したがって受給権移転説的な性格が強いためなのかもしれない。そうした制度の趣旨・目的が遺族補償年金の独自性にどの程度影響するのかも含め、遺族厚生年金と同様の論点について見直しが求められる。

参考文献

本文および注に掲げたもの。

（えぐち・たかひろ）

⁷⁾ 第3号被保険者の場合には、「主として第2号被保険者の収入により生計を維持する」ことが要件とされており（国年法7条1項3号）、その基準該当性は毎年チェックされている。

社会保障と法：社会保障判例研究

男女で異なる遺族補償年金の受給要件と平等原則

（大阪高等裁判所平成27年6月19日判決（平成25年（行コ）第211号）
判例時報2280号21頁）

江口 隆裕*

I 事実の概要

1 Aは、昭和51年4月、大阪府教育委員会に教員として採用され、平成8年4月以降、B中学校において教諭として勤務していたところ、平成10年10月18日、自殺により死亡した。Aの夫であったX（原告、被控訴人）は、Aの死亡当時51歳であった。

Y（地方公務員災害補償基金）大阪府支部長（以下「処分行政庁」という。）は、平成22年4月23日、亡Aの自殺を公務上の災害と認定した。

2 Xは、平成22年6月2日付けで、処分行政庁に対し、地方公務員災害補償法（以下「地公災法」という。）32条1項に基づき遺族補償年金の支給請求をするとともに、同法47条1項2号の福祉事業として支給される遺族特別支給金（地方公務員災害補償基金業務規程29条の7）、遺族特別援護金（同規程29条の9）及び遺族特別給付金（同規程29条の13）の支給申請をした（遺族特別支給金、遺族特別援護金および遺族特別給付金を併せて、以下「遺族特別支給金等」ということがある。）。

処分行政庁は、平成23年1月5日付けで、Xに対し、上記遺族補償年金の支給請求及び遺族特別支給金等の支給申請につき、いずれも不支給とする旨の決定（以下「本件各不支給決定」という。）をした。

地公災法32条1項は、職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた配偶者のうち、妻については年齢を問わず遺族補償年金を受給できると定めているのに対し、夫については60歳以上（同法附則7条の2第2項で、当分の間、公務上死亡の場合は55歳以上とされている。）とする年齢要件（以下「本件年齢要件」という。）を定め、これを遺族補償年金の受給要件とすることによって妻と夫とを区別している（以下「本件区別」という。）。

本件各不支給決定のうち遺族補償年金に係る不支給決定は、Aが死亡した平成10年10月18日当時Xは51歳であったことから、本件年齢要件に該当しないことを理由とするものである。遺族補償年金について不支給と決定されたため、遺族補償年金の受給権者に該当することを支給要件とする遺族特別支給金等についても、Xは不支給とされた。

なお、Aの死亡当時、その収入によって生計を維持していた遺族として、夫であるXおよび子2人がいたが、XはAの死亡当時51歳であり、本件年齢要件に該当しなかった。また、子2人は、いずれも「18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にあること」との受給要件（地公災法32条1項ただし書2号）に該当しなかった。地公災法による遺族補償年金を受けることができる遺族がいなくなれば、同法36条、37条に基づき、配偶者であるXが遺族補償一時金の受給権者となり、合わせ

* 神奈川大学法学部 教授

て遺族特別支給金等の受給権者にもなる。

3 Xは、本件各不支給決定のうち遺族補償年金に係る不支給決定につき、平成23年1月26日付けでY大阪府支部審査会に対し審査請求をしたが、同審査会は3カ月を経過しても裁決をしなかった。

Xは、平成23年4月28日付けでY審査会に再審査請求をしたが、同審査会は、3カ月を経過しても裁決をしなかった。

4 そこでXは、平成23年10月29日、Yを被告として本件訴訟を提起したところ、大阪地裁判決（大阪地裁平成25年11月25日判決、判例時報2216号122頁等）は、「共働き世帯が一般的な家庭モデルとなっている今日においては、配偶者の性別において受給権の有無を分けるような差別的取扱いとははや立法目的との間に合理的関連性を有しないというべきであり……（本件区別は）憲法14条1項に違反する不合理な差別的取り扱いとして違憲・無効である」として、Xの請求を全部認容し、本件各不支給決定を取消した。Yは、この判決を不服として控訴した。

II 判旨

原判決取消し、Xの請求棄却

1 地公災法の定める遺族補償年金の性格

「労災保険法及び国公災法において……年金制が導入され……遺族補償年金については、受給資格のある遺族を、労働者・職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた者に限定し（生計維持要件）、さらに、妻以外の者については、一定の年齢に該当すること（年齢要件）……が受給要件として定められた（労災保険法16条の2、国公災法16条）。一方、遺族補償一時金については、遺族補償年金を受けることができる遺族がいない場合など遺族補償年金の支給がされないときに、遺族補償一時金が支給される仕組みとされ、従前の遺族補償と同様、受給権者につき労働者・職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた者に限定されず、また、年齢要件……は、受給要

件として定められなかった。このことからすれば、上記改正は、扶養者を失った遺族の被扶養利益の喪失を填補し、遺族の生活を保護することを目的とする社会保障制度として遺族補償年金を創設し……そのような社会保障給付である遺族補償年金を支給するのにふさわしい者として定められた遺族（受給資格者に当たる遺族）がいない場合など遺族補償年金の支給がされないときに、遺族補償一時金が支給される仕組みとし、遺族補償一時金の支給により損害補償を図ったものと解すべきである。

したがって、労災保険法及び国公災法において遺族補償等の年金化に係る改正により創設された遺族補償年金は、基本的に社会保障制度の性格を有するものと解される。」

「……地公災法の定める遺族補償（遺族補償年金及び遺族補償一時金）の性格は、労災保険法及び国公災法の定める遺族補償（遺族補償年金及び遺族補償一時金）の性格と異なるところはないと解されるから、地公災法の定める遺族補償年金は、労災保険法及び国公災法の定める遺族補償年金と同様、基本的に社会保障制度の性格を有するものというべきである。」

地公災法32条1項「の趣旨は、遺族補償年金が、職員の死亡により扶養者を失った遺族の被扶養利益の喪失を填補し、遺族の生活を保護することを目的とするものであることから、受給権を有する遺族の範囲を職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた者に限定し、さらに、死亡職員の収入によって生計を維持していた者のうち、「一般に独力で生計を維持することが困難であるもの」に対して遺族補償年金を支給することにより喪失した被扶養利益を填補してその生活を保護することとしたものである。すなわち、妻、60歳以上の夫……について、「一般に独力で生計を維持することが困難である」と考えられることから、遺族補償年金の支給を受けるのにふさわしい者として典型的に定めたものと解される。」

「……地公災法の定める遺族補償のうち、遺族補償一時金は、遺族補償等の年金化に係る改正前に労災保険法及び国公災法において定められてい

た遺族補償と同様、基本的に損害補償の性格を有するというべきである」。

2 本件区別を設けた法令の違憲審査基準について

「……憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。もっとも、同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条1項違反の問題を生じ得るというべきである」。

「立法府が、憲法25条の趣旨を実現するために社会保障制度を設けるに当たり、社会保障給付の必要性の有無・程度に関し国民各自に性別により事実上の差異が存する場合に、受給権者の範囲、支給要件、支給金額等につき上記の事実上の差異に相応して何らかの区別を設ける立法措置を講じるか否か、講じるとして具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定をするについても、同様に、立法府の広い裁量にゆだねられていると解することが憲法25条の趣旨に適うものというべきである。そうすると、憲法25条の趣旨を実現するために創設された社会保障制度上の法令が受給権者の範囲、支給要件、支給金額等につき区別を設けることは、それが著しく合理性を欠き、何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるといえる場合に、憲法14条1項に違反するものと解すべきである。」

3 地公災法32条1項等が本件区別を設けていることは憲法14条1項に違反するか

「今日において、〔1〕女性（特に、配偶者を有する者（妻））は、男性に比べて労働力率が相当低いこと、〔2〕女性は、雇用者数に占める非正規雇用の割合が50パーセントを超えており、その割合は男性における非正規雇用の割合の3倍近いこと、

〔3〕男女間の賃金格差が大きく、女性の賃金額は男性のそれの概ね6割以下にすぎず、女性は、男性と比べて賃金が著しく低いこと、〔4〕専業主婦世帯数は、従前から減少し続け、共働き世帯数より下回っているものの、なお787万世帯（平成24年当時）ないし797万世帯（平成22年当時）存在するところ、平成22年国勢調査に基づき20歳から59歳までの年齢階層につき家事のみしている妻（専業主婦）と家事のみしている夫（専業主夫）の人数を比較すると、家事のみしている妻の人数は、家事のみしている夫の人数の100倍を大きく超えているのであり、専業主婦の世帯数は、専業主夫の世帯数よりはるかに多いことが認められ、これらに照らせば、夫が死亡した場合、専業主婦世帯において夫が死亡した場合はもちろんのこと、共働き世帯において夫が死亡した場合においても、妻が独力で生計を維持することができなくなる可能性は高いというべきである。これに対し、妻が死亡した場合に、夫が独力で生計を維持することができなくなる可能性は、上記の妻が独力で生計を維持することができなくなる可能性と比較して著しく低いというべきである。」

「これらの事情からすれば、今日の社会情勢の下においても、妻については、年齢を問わずに「一般に独力で生計を維持することが困難である」と認めて、遺族補償年金を受給できるものとするが、夫については、年齢を問わずに「一般に独力で生計を維持することが困難である」とは認められないとして、「一般に独力で生計を維持することが困難である」と認められる一定の年齢に該当する場合に遺族補償年金を受給できるものとする旨の遺族補償年金の受給要件に係る区別を設けた本件区別は、合理性を欠くということではできない。」

III 解説

1 判決の論理とその問題点

地公災法32条1項は、公務上死亡した地方公務員の遺族に支給される遺族補償年金の受給要件として、妻については年齢要件を設けず、夫につい

てのみ55歳以上とする年齢要件を設けている。このような性による区別を設けた規定について、大阪地裁判決¹⁾は、憲法14条1項に違反すると判示し、社会的な注目を集めた。これに対し、大阪高裁判決は違憲ではないと判示している。そこで、このように両判決の結論を分けた論点を中心に検討する。

(1) 遺族補償年金の法的性格

両判決では、それぞれ遺族補償年金の法的性格を検討している。その理由は、これを損害賠償と解すれば、損害賠償である以上遺族の年齢を問わずに補償が必要となり、したがって、本件区別を定めている地公災法32条1項は、その存在理由を失うことになるからである。

さて、遺族補償年金の法的性格について、大阪地裁判決は、地方公務員災害補償制度は、一種の損害賠償制度の性格を有しており、純然たる社会保障制度とは一線を画するものの、社会保障的性質をも有しているという見解をとり、損害賠償に基本を置いた判断を示している。

これに対し、大阪高裁判決では、遺族補償年金は基本的に社会保障制度の性格を有するが、遺族補償一時金は基本的に損害補償の性格を有するとし、地方公務員災害補償制度の給付の種類ごとにその法的性格を判断した。

このように、制度全体で評価するのか、給付の種類ごとに評価するのかという違いはあるものの、「年金」という社会保障制度特有の仕組みをとっている遺族補償年金が社会保障制度としての性格も有しているという判断は両判決に共通である。したがって、いずれの判決においても遺族補償年金に年齢要件を設けることは肯定されることになり、次に、本件区別の違憲性が問題となる。

(2) 本件区別が憲法14条1項に違反するか

(ア) 本件区別に係る違憲審査基準

大阪地裁判決は、尊属殺違憲判決（最高裁大法廷昭和48年4月4日判決、刑集27巻3号265頁）などを引用した上で、もっぱら憲法14条1項を取り上げ、本件区別が「事柄の性質に応じた合理的な根拠」に基づくかどうかが違憲判断の基準になるとした。

これに対し大阪高裁判決は、学生無年金訴訟最高裁判決（最高裁第二小法廷平成19年9月28日判決、民集61巻6号2345頁）などの判断枠組みを引用し、憲法25条に関しては、立法措置は「立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみざるを得ないような場合を除き」、司法判断に適しないとする広範な立法裁量論をとりつつ、当該法令における「受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするとき」は、憲法14条1項違反の問題を生じ得るとした。これは、憲法25条と同14条1項とで異なる審査基準を採用した上で、後者についてはXが主張した「厳格な合理性の基準」を採らなかったものである。

ちなみに、「厳格な合理性の基準」の意味するところは論者によって必ずしも同じではないが²⁾、本稿では、X側が高裁で主張した見解、すなわち、そのような区別をすることの立法目的に合理的な根拠が認められない場合、又はその具体的な区別と当該立法目的との間に合理的関連性が認められない場合には、当該区別は合理的な理由のない差別として憲法14条1項に違反するという見解として理解する。これに従うと、大阪地裁判決は「厳格な合理性の基準」を採用し、大阪高裁判決は、そこまでの厳格さは求めないという意味で、「緩やかな合理性の基準」をとったことになる。

(イ) 何と何を比較すべきなのか

¹⁾ 地裁判決に関する評釈として、嵩さやか・判例時報2238号（2014年）148頁、川久保寛・季刊社会保障研究Vol.50, No.3（2014年）352頁、常森裕介・賃金と社会保障1612号（2014年）53頁、長岡徹・新・判例解説Watch（法学セミナー増刊）15号（2014年）19頁等。

²⁾ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）132頁、野中俊夫・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法I（第5版）』（野中執筆）（有斐閣、2012年）290頁など参照。

本件訴訟で問題となるのは、「職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた妻」と「職員の死亡の当時その収入によって生計を維持していた55歳以上の夫」を遺族補償年金の受給資格として定めた地公災法32条1項等が憲法14条1項に違反するかである。55歳以上であれば性別による受給資格の区別はなくなることから、職員の収入によって生計を維持していた55歳未満の妻と夫を比較し、前者には遺族補償年金の受給資格を認め、後者には認めないという区別に「合理性」があるかどうかが問題となる³⁾。

ところで、両判決ともに、これらの者が、遺族補償年金の支給を受けるのにふさわしい者として「一般に独力で生計を維持することが困難である」（以下「自活困難」という。）と典型的に捉えられるどうかを問題とし、地公災法が制定された昭和42年当時は本件区別に合理性があったとしている。ただ、本件区別が今日でも合理性を有しているかどうかに関する判断が違ったのである。そこで、この点に関する両判決の判断枠組みを比較検討する。

（ウ）何と何を比較したのか

（a）大阪地裁判決

大阪地裁判決は、①専業主婦世帯の数と共働き世帯の数が逆転していること（共働き世帯1,012

万世帯、専業主婦世帯797万世帯）、および②「社会保障制度においても、男性が正規職員として安定的に就業しているという前提は、見直さざるを得なくなっている」という厚生労働白書の記述⁴⁾を根拠に一白書の該当部分には、共働き世帯が一般的な家庭モデルになったという評価に関する記述はないにもかかわらず共働き世帯が一般的な家庭モデルとなっているという認識（以下「共働き世帯一般的家庭モデル論」という。）を定立した上で、今日においては、死亡した職員の遺族である55歳未満の配偶者のうち、妻を自活困難であるとして、男女という性別のみにより受給権の有無を分けることは合理的とはいえず、このような差別的取扱いは立法目的との間に合理的関連性を有しないと判示した。その際、就労形態や獲得賃金等について女性の方が男性よりも不利な状況にあるといった差異は、あくまでも相対的なものであるとし、他方、男性が女性より完全失業率が高いこと（女性4.6%、男性5.4%）、母子家庭でも84.5%が就業できていることを女性の自活可能性を肯定する根拠にあげている。

（b）大阪高裁判決

他方、大阪高裁判決は、今日でも、①女性の労働力率が男性より相当低いこと（男性84.8%、女性63.1%）、②女性の雇用者数に占める非正規雇

表 両判決の判断枠組み

前提とする世帯認識	対象世帯類型と職員が死亡した場合の対応		結 論
大阪地裁判決 共働き世帯を一般的家庭モデルとして定立。専業主婦（夫）世帯は検討から除外。	主として遺族たる配偶者の収入で生計維持	遺族たる配偶者の収入で生計維持可能	生計維持要件を満たさず、受給権を有しないので、本件年齢要件の適用は問題とならない。
	夫婦双方の収入で生計維持	生計維持要件を充たしている以上、遺族たる配偶者は、単独で生活水準を維持できないか、生活水準を下げざるをえない。	男女間の就業形態や収入の差は相対的なので、生計維持要件を満たす配偶者の受給権の有無を死亡した職員の性別で分けるほどの合理的根拠とはならない。
	主として死亡した職員の収入で生計維持		
大阪高裁判決 共働き世帯及び専業主婦（夫）世帯	共働き世帯	夫が死亡した場合、妻が自活困難になる可能性は高い。	妻については年齢を問わずに自活困難と認めて受給権を与え、夫については、年齢を問わずに自活困難とは認められないとして、自活困難と認められる一定年齢該当の場合に受給権を与えるという本件区別は、合理性を欠かない。
	専業主婦世帯		
	専業主夫世帯	妻が死亡した場合、夫が自活困難になる可能性は著しく低い。	

³⁾ 平等権は相対的な権利であり、相対的な他との取扱いの違いが問題になる（野中他・前掲注2）288頁）。

⁴⁾ 『平成23年版厚生労働白書』13頁。なお、同白書の政策提言としては、「第4章これからの社会保障を展望する」において、全世代対応型・未来への投資、参加保障・包括的支援などを基本的な方向性とする社会保障・税一体改革の必要性を述べており、家族のあり方を論じているわけではない。

用割合が男性よりも高く（男性18.9%，女性53.8%），男女間の賃金格差もいまだ大きいこと（正社員：男性37.1万円，女性26.2万円，正社員以外：男性25.1万円，女性18.1万円），③家庭責任をかかえた女性の方が男性よりも多いこと（専業主婦690万人，専業主夫5.6万人）などを根拠に，専業主婦世帯はもちろん，共働き世帯においても，夫が死亡した場合に妻が自活困難になる可能性は高く，これに比べて，妻が死亡した場合に夫が自活困難になる可能性は相対的に低いとした。その上で，妻については年齢を問わずに自活困難と認めて受給権を与え，夫については，年齢を問わずに自活困難とは認められないとして，自活困難と認められる一定の年齢に該当する場合に遺族補償年金の受給権を与えるという本件区別は，合理性を欠くということではできないとして，合憲と判断した。以上の両判決の判断枠組みを比較すると，表のようになる。

（エ）両判決の判断枠組みに係る問題点

（a）大阪地裁判決の問題点

大阪地裁判決は，共働き世帯一般的家庭モデル論を定立した上で，共働き世帯のみを対象にして遺族たる配偶者の自活可能性を論じている。しかし，この判断枠組みには，前提となっている共働き世帯一般的家庭モデル論がかなり強引というだけでなく，その帰結として，専業主婦（夫）世帯を判断対象から除外したという問題がある。なぜなら，本件区別の対象には専業主婦（夫）世帯も含まれることは明らかであり，したがって，大阪地裁判決は，判断対象を本件区別の適用対象とは

異なるものにすり替えて違憲判断をしたことになるからである。

（b）大阪高裁判決の問題点

他方，大阪高裁判決の検討対象は，共働き世帯と専業主婦（夫）世帯であり，本件区別の適用対象と一致している。ただし，夫について，年齢を問わずに自活困難とは認められないとしながら，男性の自活可能性を区別する一定年齢（55歳）の合理性については，何も触れていない。

（c）両判決の結論と違憲審査基準との関係

大阪地裁判決は，比較の対象をすり替えているという意味で，判断の根拠が誤っている。というよりも，大阪地裁判決は，あえて共働き世帯一般的家庭モデル論を定立し，これに「厳格な合理性の基準」を当てはめて，要保護者（＝専業主婦）の被扶養利益の補填という本件区別の立法目的にはすでに合理的な根拠が認められないことを論じたかったのであろう。

他方，大阪高裁判決は，憲法14条1項の違憲審査基準として「緩やかな合理性の基準」を採用した上で，本件区別は合理性を欠かないと判断している。

（オ）裁判の内在的，外在的制約

（a）証明の対象と結論のズレ

次に，両判決の証明の対象と結論の組合せを検討する。理解の便宜のため，(図)のように図式化して考える。ここで「有利な条件」とは，55歳以上という年齢要件がないことを意味し，「不利な条件」とは，55歳以上という年齢要件があることを意味する。

（図） 本件訴訟における証明の対象と結論の関係

①立法時の社会認識と受給資格の関係
遺族たる女性→自活困難→有利な条件
遺族たる男性→自活可能→不利な条件→合理的区別かどうか。
②本来求められる証明と結論
遺族たる男性→自活困難→有利な条件
③大阪地裁判決における証明と結論の関係
遺族たる女性→自活可能→有利な条件（⇒不利な条件）
遺族たる男性→自活可能→有利な条件
④大阪高裁判決における証明と結論の関係
遺族たる女性→自活困難→有利な条件
遺族たる男性→自活可能→不利な条件→不合理ではない。

まず、両判決ともに、地公災法の立法時は、遺族たる女性は自活困難で、遺族たる男性は自活可能だったので、女性に有利な条件を定めることには合理性があったとしている（図①）。その上で、その後の社会変化により、男性に不利な条件をつけることが合理的区別かどうか争点となった。

本件訴訟では、遺族たる男性の遺族補償年金の受給資格の有無が争点となっていることを考えると、男性を有利な条件に改めるという結論を導くために本来求められるのは、男性の自活困難を証明することのはずである（図②）。しかし、両判決ともに男性の自活困難についてではなく、女性が自活可能かどうかを検討している。

そして、大阪地裁判決は、女性も男性と同等に自活可能であり、男性の不利な条件には合理性がないので、有利な条件に改めるべきとした（図③）。しかし、女性も男性と同等に自活可能なら、女性を不利な条件に改めるのが論理的には正しいはずである。そうだとすると、大阪地裁判決は、証明の対象がずれているだけでなく、証明の結果から誤った結論を導いたことになる。

他方、大阪高裁判決は、依然として女性の方が男性より自活困難であることを証明して立法時の社会認識に変化がないことを確認した上で、現行制度を是認している（図④）。

(b) 大阪地裁判決とその内在的制約

大阪地裁判決が誤った結論を導いたのは、裁判では、当事者が申し立てない事項について判決をすることはできないという処分権主義⁵⁾の制約があったためではないかと思われる。つまり、本件訴訟では、遺族たる夫が自分への年金支給を求めて本件区別の平等原則違反を主張したので、裁判所が原告の請求を認めるためには、男性の不利な条件を否定するしかなかったのであろう。

ちなみに、遺族年金を受給できる妻がその受給資格の取消を求めて訴訟を起こすことは通常考えられないので、裁判で遺族たる女性の条件を不利

に変更する判決が出ることも考えられないことになる。

(c) 大阪高裁判決とその外在的制約

他方、大阪高裁判決は、立法時の社会認識に変化はないとした上で、現行制度は不合理ではないとした。この判決は、形式的には不平等な本件区別の存続を容認することになるので、大阪地裁判決以上に厳格な説明が求められるのではないかと、換言すれば、大阪高裁判決こそ「厳格な合理性の基準」に従うべきなのではないか、という疑問が生じる。

これについて、大阪高裁判決は、「緩やかな合理性の基準」を採用した理由として、「具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられて」いることを挙げている。これは、立法措置に関しては、国権の最高機関であって国の唯一の立法機関とされている国会（憲法41条）の判断を尊重すべきことを表明したものであり、憲法の定める統治構造が判決に影響を与えたことになる。

(d) 政策実現は立法府の役割

以上のように、裁判の内在的制約（大阪地裁判決）ないし立法権との関係という外在的制約（大阪高裁判決）が、それぞれの結論に影響を与えている。裁判で平等原則の実現を図ることについてこのような制度的制約が存する以上、真に合理的な政策を実現するのは、立法の役割とならざるを得ないことになる。

2 生計維持要件に関する問題

(1) かなり高い水準の生計維持要件

「社会の変化と遺族年金のあり方」で述べたように、遺族厚生年金に関しては生計維持要件の基準額が年収850万円と具体的に定められているのに対し、地公災法や労災保険法では、具体的な基準額は示されておらず、個別の事例に即して生計維持関係が認定されている。

⁵⁾ 処分権主義とは、いかなる権利関係について、いかなる形式の審判を求めるかは、当事者の判断に委ねられるとする主義をいう（伊藤眞『民事訴訟法 第4版補訂版』（有斐閣、2014年）208頁）。取消訴訟においても処分権主義は妥当し、原告が申し立てない事項について判決をすることはできないとされている（小早川光郎『行政法講義 下II』（弘文堂、2005年）155頁）。

しかし、遺族厚生年金の基準額が850万円であること、労災保険では「当該遺族の生活水準が年齢、職業等の事情が類似する一般人のそれをいちじるしく上回る場合を除き、当該遺族が死亡労働者の収入によって消費生活の全部又は一部を営んでいた関係が認められる限り」生計維持関係を認定して差し支えないとしていること⁶⁾に鑑みると、地公災法においても、例えば遺族に男性の平均給与（高裁の認定事実によると約507万円）を上回る収入があっても、生計維持関係が肯定される場合があることになる。

（2）「自活困難」類型に関する両判決の問題

しかし、両判決ともに、上述のような生計維持要件の具体的内容についてはまったく触れておらず、したがって、収入その他自活能力の有無・程

度といったXの個別的事情にも一切踏み込んでいない。その理由を付度するに、当事者が本件訴訟を性別による平等原則違反に関する憲法訴訟と位置付け、争点を男女の自活可能性に集中させたためではないかと思われる。

これを受け、両判決ともに、遺族が生計維持要件を満たせば典型的に「自活困難」であることを前提に判決の論理を組み立てているが、男性の平均給与以上の収入がある遺族も「自活困難」というのは説得力を欠き、両判決の論理自体の正当性を失わしめることになるだろう。

参考文献

本文および注に掲げたもの。

（えぐち・たかひろ）

⁶⁾ 昭和41年10月22日基発第1108号、平成2年7月31日基発第486号労働基準局長通知。

投稿：研究ノート（『季刊社会保障研究』投稿分）

介護施設等の「見える化」の要因について ——要介護者・介護家族、介護ボランティア活動の視点から——

辰己 俊見^{*1}，梯 正之^{*2}

要 旨

本研究は、ケアの当事者である要介護者・介護家族、介護ボランティア活動の視点から「見える化」の要因を検討することである。調査対象は、施設管理者である。方法は、介護施設管理者に郵送で調査票を送付し、記述後研究者への直接送付とした。調査項目は、先行研究から、「見える化」に関連すると推察される「介護施設等の設備・人材の地域開放」「ステークホルダーに対する情報提供」「介護ボランティアの受け入れ」の27項目である。調査項目は、介護施設等の「見える化」の要因を検討する目的で、因子分析、共分散構造分析を行った。

調査の結果、27項目（7因子）で構成された指標項目が妥当であることを確認した。また、人間関係が閉鎖的な環境で発生しやすい職員の不適切な対応に対して、介護ボランティアが、予防的役割を発揮できる指標項目であることが示唆された。この結果、介護施設等の数値化が可能となり、介護施設等の「見える化」を推定する一手法として、活用できる可能性が示唆された。

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 473-484.

I はじめに

家族にとって介護施設等（以下：介護施設）は、24時間サービスで安心である。しかし、職員と利用者の限定された閉鎖的な環境であり、家族は、施設職員の不適切な対応に対して不安を抱いている。利用者の立場からみると、「援助してくれる職員はどのような人なのか」といった、利用者に関係する事柄である。医療・介護等の業務は、ケアを主体とする対人援助であり、中村（2001, p.106）は、「ケアは、本人のための（応答的）措置・扱いを含むが故にパートナーリズムとの関係は密接である」と報告している。平成25年度

高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果〔厚生労働省（2015）〕においても、介護施設従事者による虐待の状況が報告されている。新崎（2004, pp.13-20）は、「固定化された人間関係から起こる虐待や人権侵害を心配する」と報告している。虐待、身体拘束など内在化されやすい問題に対して、介護施設を個別に把握できる透明性の高い「見える化」された情報は、介護家族にとって重要な情報である。

最近、頻繁に「可視化」「見える化」という言葉が取り上げられる機会が多くなっている〔遠藤（2005）〕。この言葉は、企業活動のさまざまな問題点を顕在化させることにより、問題解決を図る

^{*1} 広島大学大学院保健学研究科 博士後期課程

^{*2} 広島大学大学院医歯薬保健学研究科 教授

手法である。しかし企業活動に限らず、問題解決には、具体的で有効な手法である。

「見える化」について、一般企業は、効率性・生産性の向上〔遠藤（2005）〕、行政機関は、介護保険計画等の策定の視点〔厚生労働省老研局（2013）〕から取り組むことが多いと推察される。しかし、介護の場合は、効率性・計画策定の視点より、ケアを中心とした「個別性」の視点が求められ、誰に対して、何を「見える化」するかについては、合意が得にくい課題である。

介護施設の「見える化」については、介護サービスの質の観点から、John P. Hirdes et al.（2004, pp.665-679）、池崎（2012, pp.165-174）が報告している。福原他（2011, pp.1-4）は、介護施設従事者の作業の「見える化」の視点から報告を行っている。これらの報告は、施設入所者の身体的悪化の割合、業務プロセスを数値で表したものである。ケアの当事者である要介護者・介護家族の立場、新崎（2004, pp.13-20）、藤原（2009, pp.27-34）が指摘した、地域住民という第三者の目からの「見える化」の調査研究は、十分になされていない。また、地域住民が主体である介護ボランティア活動からの「見える化」に視点を当てた研究はほとんど見当たらず、実証もされていない。

厚生労働省（1999）は、「介護施設がボランティアを受け入れることは、事業運営の透明化を高めるうえで有益な方法である」と報告している。新崎（2004, pp.13-20）は、「ボランティア活動は、閉鎖的な環境を取り除き、サービスを身近で見るにより、施設のサービスの質を判断できる」と報告している。藤原（2009, pp.27-35）は、「地域住民という第三者の目が施設運営に入ること、閉鎖的で職員中心の援助を予防する点においても有効である」と報告している。谷・永井（1999, p.352）は、「ボランティアの役割は、施設、団体の運営に参加することにより地域社会の進歩に貢献し、制度や行政に対して適切な批判と連絡調整の架け橋になる」と報告している。牧里（1983, pp.119-151）は、「様々なボランティアを受け入れることは重要である」と指摘し、平野・内村（2005, pp.65-76）は、「ボランティア活動の受

け入れ、活動支援には、ボランティア担当者、コーディネータ等の人的配慮が重要」と報告している。青山他（2000, pp.343-358）は、「施設ボランティアは、職員からの支援、知識や技術の指導が受けられることが重要である」と報告している。

岡村（1979, pp.18-23）は、「社会福祉施設は、社会福祉的援助のために利用されるべき施設・資源である」と報告し、藤原（2009, pp.27-34）は、社会福祉施設の資源を「人材」と「設備」に分け、「施設には、専門的な知識、技術を持つ職員がおり、専門的な設備を有している。これらを地域社会に開放していくことである」と報告している。

厚生労働省（2004）は、情報公開の重要性を指摘し、伊藤・結城（2010, pp.52-53）は、「施設が所在する地域の住民等に対して施設運営状況を公開することは、評価対象となり、サービスの質の担保と法令遵守の促進につながる」と報告している。

そこで、本研究は、ケアの当事者である要介護者・介護家族、地域住民が主体である介護ボランティア活動の観点から、介護施設の「見える化」に関連することが推察される「介護施設の資源である人材・設備の地域開放」「地域住民等（以下：ステークホルダー）に対する情報提供」「介護ボランティアに対する職員等の配慮」「介護ボランティアの受け入れ（以下：介護ボランティア活動）」について調査を行い、その結果を検証する。検証結果に基づき、個々の介護施設の「見える化」が把握できる方策を検討することを目的とした。

Ⅱ 対象および方法

1 対象

対象施設は、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設、認知症対応型共同生活介護施設とし、対象施設数は、791施設である。（A県は全施設数、B府はA、B市の全施設数）。対象施設に郵送で調査票を送付し、記述後、研究者への直接郵送法にて回収した。

表1 介護施設の概要調査項目

1	貴施設のボランティアの人数は何名ですか。該当する番号を1つお選びください。			
	1. 0人 4. 21～30人	2. 1～10人 5. 31～50人	3. 11～20人 6. 51人以上	
2	ボランティア活動内容についてお伺いいたします。該当する番号をお選びください。			
	ボランティア活動内容	受け入れている	検討中	受け入れていない
	設備・器具の補修 掃除・衣服洗濯 看護・介護補助 おむつ・衣類の衣類整理 送迎・移動介助 受付・案内 事務補助 イベントなど各種行事の手伝い 入所者・家族の話し相手 民謡などの講演会 理容・美容 散歩・外出援助 庭手入れ・園芸作業 音楽・楽器の演奏			
3	貴施設は、地域との連携・参加で重要と思われる点について、どのようにお考えですか。該当する番号を3つお選びください。			
	1 教育機関の依頼、住民ボランティアの受け入れ 2 施設内行事への地域住民の受け入れ 3 医療機関との適切な連携 4 居宅サービス事業所との連携 5 地域住民を対象とした介護教室の開催 6 在宅療養者の支援 7 地域包括支援センターの運営協議会への参加 8 利用者満足度の結果の地域住民への公表 9 認知症地域支援体制構築等推進事業への参加 10 行政機関等が主催する研修会への参加			

2 調査内容

無記名による自記式調査票を作成した。質問項目は、新崎（2004, p.13-20）、福原・三輪（2011, pp.1-4）、藤原（2009, pp.27-35）、厚生労働省（1999）、牧里（1983, pp.119-151）、平野・内村（2005, pp.65-76）、青山他（2000, pp.343-358）、岡村（1979, pp.18-23）、厚生労働省（2004）、伊藤・結城（2010, pp.52-53）、平野・内村（2005, pp.65-76）、加藤（1997, pp.42-59）、倉田（1998, pp.46-68）、桜井（2004, pp.47-57）の先行研究、介護施設関係者への聞き取りを参考に作成し、その後社会科学、老年看護、地域看護の専門家等による内容的妥当性の検討を行った。

3 研究方法

(1) 介護施設の概要調査

介護施設の実態を把握する目的で、介護施設における介護ボランティア数、ボランティア活動状況、ステークホルダーとの関係性について調査を行った。

岡村（1979, pp.18-23）はステークホルダーとの関係性について、「福祉関係施設が地域社会に対して閉鎖的であるが、地域と連携強化を図る動きも見られる」と指摘している。地域社会におけるステークホルダーとの関係について調査を行った。ステークホルダーは、介護施設利用者・家族、地域住民、行政機関、関係団体等とし、ステークホルダーに対する情報提供の実態を調査した（表1）。

(2) 介護施設の人材・設備の地域開放の調査項目

岡村 (1979, pp.18-23), 加藤 (1997, pp.42-59), 倉田 (1998, pp.46-68), 厚生労働省 (2004), 藤原 (2009, pp.27-34), 桜井 (2004, pp.47-57) の研究報告に基づき, 調査項目の検討を行った。介護施設における職員は, 介護に関する専門的知識, 技術を持つ職員が多く, 介護施設は専門的な設備を有しており, これらの人材・設備を地域社会に役立てることで, 地域に貢献できると考えられる。地域行事に参加すること, 広報活動を行うことにより, 地域住民に対する認識, 「見える化」が進むものと考えられる。これらの報告から, 調査項目は, 「施設行事への招待」, 「地域行事への参加」

「地域講演会等への職員の派遣」「広報活動」の4項目を設定した。

(3) ステークホルダーに対する情報提供の調査項目

地域との連携, 施設運営会議等を通じて, ステークホルダーに対する情報提供は, 「見える化」において重要な項目である。厚生労働省 (2004), 伊藤・結城 (2010, pp.52-53) の報告に基づき, 「地域との連携」「市民・ボランティア代表などの施設運営参加」の2項目を設定した。

(4) 介護ボランティアに対する職員等の配慮, 介護ボランティア活動の調査項目

表2 調 査 項 目

調 査 項 目 内 容	調査項目の文献等
A1 バザーやクリスマス等の施設行事に地域の方を招待したり, 施設の見学を行うことについてどのように思われますか	設備・人材の地域開放 岡村 (1979), 加藤 (1997), 倉田 (1998), 厚生労働省 (2004), 藤原 (2009), 桜井 (2004)
A2 盆踊り, 地区掃除, 町内会まつり等の地域行事に参加することについて, どのように思われますか	
A3 地域の方に対する, 介護講演会の開催, 講師の派遣の活動について, どのように思われますか	
A4 地域の方に対する施設だより, 各種会合での説明会, パンフレットの配布などの広報活動について, どのように思われますか	
B1 ボランティア受け入れ担当者の専任化について, どのように思われますか	介護ボランティアに対する職員等の配慮 平野ら (2005), 牧里 (1983), 青山ら (2000)
B2 ボランティアコーディネーターの設置について, どのように思われますか	
B3 ボランティア活動者への情報提供は, 十分に行われていると思いますか	
B4 ボランティア活動者と職員の連携は, 十分に行われていると思いますか	
B5 ボランティア活動者に対して, 技術指導は適切に行われていると思いますか	
B6 ボランティア活動者のために, 様々な活動内容を用意していると思いますか	
C1 施設の経営, 運営に, 地域住民代表, 家族会, ボランティア代表の方々を参加させることについて, どのように思われますか	ステークホルダーに対する情報提供 厚生労働省 (2004), 伊藤ら (2010)
C2 地域との連携, 参加についてどのように思われますか	
D1 ボランティア活動の希望があれば, いつでも受け入れていると思いますか	ボランティアの受け入れ 牧里 (1983), 加藤 (1997), 桜井 (2004)
D2 設備・器具の補修の受け入れについて, どのように思われますか	
D3 掃除, 衣服洗濯の受け入れについて, どのように思われますか	
D4 看護・介護補助の受け入れについて, どのように思われますか	
D5 おむつ, 衣類の整理の受け入れについて, どのように思われますか	
D6 送迎, 移動介助の受け入れについて, どのように思われますか	
D7 受付, 案内の受け入れについて, どのように思われますか	
D8 事務補助の受け入れについて, どのように思われますか	
D9 イベントなど各種行事の手伝いの受け入れについて, どのように思われますか	
D10 入所者, 家族の話相手の受け入れについて, どのように思われますか	
D11 講演会の受け入れについて, どのように思われますか	
D12 理容, 美容の受け入れについて, どのように思われますか	
D13 散歩, 外出援助の受け入れについて, どのように思われますか	
D14 庭の手入れ, 園芸作業の受け入れについて, どのように思われますか	
D15 音楽, 楽器の指導等の受け入れについて, どのように思われますか	

① 介護ボランティアに対する職員等の配慮に関する調査項目

平野・内村（2005, pp.65-76）の報告に基づき、「ボランティア担当者の配置」「コーディネータの配置」の2項目を設定した。

牧里（1983, pp.119-151）、青山他（2000, pp.343-358）の報告に基づき、介護ボランティアに対する「技術指導」「情報提供」「様々な活動用意」「職員との連携」等の配慮を行っているかの視点から4項目を設定した。

② 介護ボランティア活動の調査項目

厚生労働省（1999）、新崎（2004, pp.13-20）の報告に基づき、介護サービスを身近で見ることができるとボランティア活動が「見える化」に関連するの調査を行う。調査項目は、介護施設職員、介護ボランティアへの聞き取り、牧里（1983, pp.119-151）、加藤（1997, pp.42-59）、桜井（2004, pp.47-57）の先行研究から、15項目を設定した。

- (5) 調査項目の詳細については、表2の通りである。調査項目の回答方法は、1：非常に重要である～5：重要でないまでのリッカートの5件法とし、それぞれの選択肢に1点から5点を配点し、得点化を行った。

4 調査期間

2011年8月～10月とした。

5 倫理的配慮

研究への協力は自由意思によるものとし、研究

以外には調査データを使用しないこと、データはコンピューター処理をすることによって施設名や回答者の特定ができない方法を取るなどを依頼文に明記し、調査票の返送により研究への同意とした。本研究は、H大学倫理審査委員会の承認を得た。

6 分析方法

「見える化」の調査項目の特性を探索的に検討するため、探索的因子分析（27項目）を行い、内的整合性の検討は、Cronbach'sの α 係数を算出しを行った。その後、確証的因子分析を行った。

- (1) 因子構造の確認は、因子分析（最尤法、プロマックス回転）を行い、項目の取捨選択は、共通性は0.16以上、因子負荷量は0.3以上の基準で行い、固有値、累積寄与率等を参考に因子数を決定した。
- (2) 因子構造モデルの構成概念妥当性の検証を目的に、確証的因子分析を行った。
- (3) 判定は、GFI, AGFI, CFIは0.9以上、RMSEAは0.08以下で適合と判断した。標準化係数の有意性は、その絶対値が1.96 ($p < 0.05$) 以上を有したものを統計的に有意と判断した。
- (4) 統計解析には、AMOS Version6とSPSS Version17j for Windowsを使用した。

表3 介護施設の施設別・地域別調査結果

	介護老人福祉施設	介護老人保健施設	介護療養型医療施設	認知症対応型共同生活介護施設	合計
調査施設数	206	127	109	349	791
分析施設数	39	26	8	53	126
ボランティア無施設数	2	4	15	14	35
地域別					
H県	30	19	7	36	92
B府	9	7	1	17	34

* 調査拒否回答、記載漏れ数 計25施設

表4 介護ボランティア数 n=126

ボランティア数（人）	件数（％）
1～10	72 (51.7)
11～20	27 (21.4)
21～30	7 (5.6)
31～50	6 (4.8)
51以上	14 (11.1)

表5 ボランティア活動内容 n=126

活 動 内 容	受入れ	検討中	受入れ無
	件数 (%)	件数 (%)	件数 (%)
設備・器具補修	20 (15.9)	12 (9.5)	94 (74.6)
掃除・衣服洗濯	27 (21.4)	11 (8.7)	88 (69.8)
看護・介護補助	19 (15.1)	15 (11.9)	92 (73.0)
おむつ・衣類整理	13 (10.3)	6 (4.8)	107 (84.9)
送迎・移動補助	11 (8.7)	11 (8.7)	104 (82.5)
受付・案内	3 (2.4)	6 (4.8)	117 (92.9)
事務補助	1 (0.8)	3 (2.4)	122 (96.8)
イベント・行事手伝い	105 (83.3)	10 (7.9)	11 (8.7)
入所者・家族の話し相手	66 (52.4)	16 (12.7)	44 (34.9)
講演会	102 (80.9)	11 (8.7)	13 (10.3)
理容・美容	43 (34.1)	12 (9.5)	71 (56.3)
外出・散歩補助	32 (25.4)	22 (17.5)	72 (57.1)
園芸・庭の手入れ	41 (32.5)	14 (11.1)	71 (56.3)
音楽・楽器の演奏	55 (43.7)	10 (7.9)	61 (48.4)

表6 ステークホルダーとの関係 (複数回答)

調 査 項 目	件数 (%)
教育機関の依頼, 住民ボランティアの受入れ	81 (64.3)
施設内行事への住民の受入れ	92 (73.0)
医療機関との連携	65 (51.6)
居宅サービス事業所との連携	53 (42.1)
介護教室の開催	57 (45.2)
在宅療養者の支援	25 (19.8)
地域包括支援センターの運営協議会への参加	32 (25.4)
利用者満足度の公表	13 (10.3)
認知症地域支援体制構築等推進事業への参加	28 (22.2)
行政機関等の研修会への参加	27 (21.4)

Ⅲ 結 果

調査対象791施設のうち、調査票の回収施設数は、186施設 (23.5%) であった。本研究では、介護ボランティアの受け入れ施設で、分析に用いる変数の全てに欠損値がない、126施設 (15.9%) を分析対象とした。

1 介護施設の調査結果の概要について

(1) 介護ボランティアの受け入れ、活動状況等について

ボランティアを受け入れていない施設は、18.8% (35/186施設)、介護療養型医療施設 65.2% (15/23施設)、認知症対応型共同生活介護

施設17.3% (14/81施設) であった。(表3)

介護施設におけるボランティア数は、1~10名が57%であった。(表4)

ボランティア活動では、イベント・行事手伝い、講演会、話し相手が50%以上を占めていた。送迎・移動補助、受付業務は、10%以下であった(表5)。

(2) ステークホルダーとの関係について

地域との連携・参加で重要と思われる点について複数回答で尋ねたところ、地域住民の行事受入れ (73.0%)、ボランティアの受け入れ (64.3%)、医療機関との連携 (51.6%)、介護教室の開催 (45.2%)、居宅サービスとの連携 (42.1%)、地域包括支援センターの運営協議会への参加 (25.4%)、認知症地域支援対策構築等推進事業への参加 (22.2%)、在宅療養者の支援 (19.8%)、利用者満足度の公表 (10.3%) であった(表6)。

2 調査項目の因子構造、モデルの検証について

(1) 探索的因子分析(最尤法, プロマックス回転)の結果、7因子を抽出した。全項目のCronbach'sの α 係数は、 $\alpha = 0.9$ であった。7因子の α 係数、因子負荷量は、表7の通りである。

(2) 確証的因子分析の結果、GFI=0.96, AGFI=0.92, CFI=0.95, RMSEA=0.06であり、判断基準を満たすものであった。パス係数はいずれも正值で、t値はすべて1.96以上 ($p < 0.05$) であった(図1)。

因子解釈と命名については、所属する観測変数(項目)から、第1因子は、「看護・介護補助」等で、介護施設が本来行う業務であり「本来業務」と名付けた。第2因子は、「音楽の演奏」等で、介護ボランティア独自の活動であり「独自活動」と名付けた。第3因子は、「送迎・移動補助」等で、介護施設が本来行うべき業務であるが、補助的活動も含むため「本来補助業務」と名付けた。第4因子は、「情報提供」等で、介護ボランティア活動に対

表7 調査項目の因子分析結果

	因子							共通性
	1	2	3	4	5	6	7	
D4 介護	.948	.106	-.142	.020	-.020	-.041	-.035	0.83
D3 掃除	.826	-.173	.096	-.087	.077	.049	.077	0.79
D5 整理	.737	-.125	.156	.036	-.002	-.027	-.013	0.59
D2 設備	.685	.093	-.026	.024	.082	-.025	-.032	0.53
D15 音楽	-.082	.766	-.049	.002	-.074	.018	.178	0.61
D14 園芸	.049	.727	.119	-.009	.022	.026	-.079	0.62
D13 散歩	-.083	.667	.125	.016	.150	.005	.047	0.66
D12 理容	.011	.553	.015	-.006	.137	-.067	-.184	0.33
D7 受付	.039	.050	.854	-.018	-.066	-.013	.044	0.77
D8 事務補助	-.069	-.014	.823	.068	.022	-.005	-.045	0.63
D6 送迎	.159	.204	.622	-.019	-.026	.012	-.044	0.59
B3 情報	.068	.009	.025	.793	-.082	.132	-.083	0.64
B5 技術	.039	.062	-.068	.719	-.019	.013	.037	0.56
B4 職員	-.151	-.180	.170	.566	.188	-.141	-.038	0.36
B6 活動	-.001	.082	-.036	.542	.082	.056	.111	0.41
D11 講演会	.012	.143	-.024	.063	.571	-.098	-.053	0.37
D1 受入自由	.095	.038	-.102	.271	.551	-.072	.067	0.48
D10 話相手	.082	-.016	.083	-.003	.547	-.063	.150	0.42
D9 イベント	.053	.101	-.147	-.063	.487	.192	-.004	0.40
A4 広報	-.184	-.018	.030	.025	.374	.347	-.015	0.32
A1 見学	.049	-.100	.129	-.063	.360	.293	-.037	0.31
A3 講師	.048	.104	.012	-.188	.317	.245	.098	0.37
C2 連携	.105	-.036	-.032	.165	-.187	.729	.037	0.54
A2 行事	-.093	-.101	.035	-.021	.209	.581	-.087	0.37
C1 運営	-.023	.123	-.039	-.019	-.029	.543	-.017	0.32
B2 コディナーネータ	-.040	-.052	.127	.024	-.043	.001	.964	0.93
B1 ボラ担当	.036	.005	-.179	-.021	.154	-.062	.583	0.37
累積%	21.8	29.9	37.2	42.5	46.4	49.7	52.3	
Cronbach' α 係数 全項目 $\alpha=0.9$	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.6	0.7	
因子間相関								
1	1.000							
2	.242	1.000						
3	.330	.363	1.000					
4	.109	.128	-.043	1.000				
5	.330	.520	.291	.165	1.000			
6	.311	.360	.171	.106	.430	1.000		
7	.250	.349	.248	.227	.366	.348	1.000	

する配慮であり、「活動の配慮」と名付けた。第5因子は、介護ボランティアと職員が協働で行う業務で「協働業務」と名付けた。第6因子は、地域連携等で「地域活動」と名付けた。第7因子は、コディナーネータ等で「職員配慮」と名付けた。

3 「見える化」の調査項目の検証結果について

モデル検証結果から、「介護施設の設備・人材の地域開放」「ステークホルダーに対する情報提供」「介護ボランティアに対する職員等の配慮」「介護ボランティア活動」の27項目（7因子）で構成された調査項目が、指標項目として妥当であることを確認した。

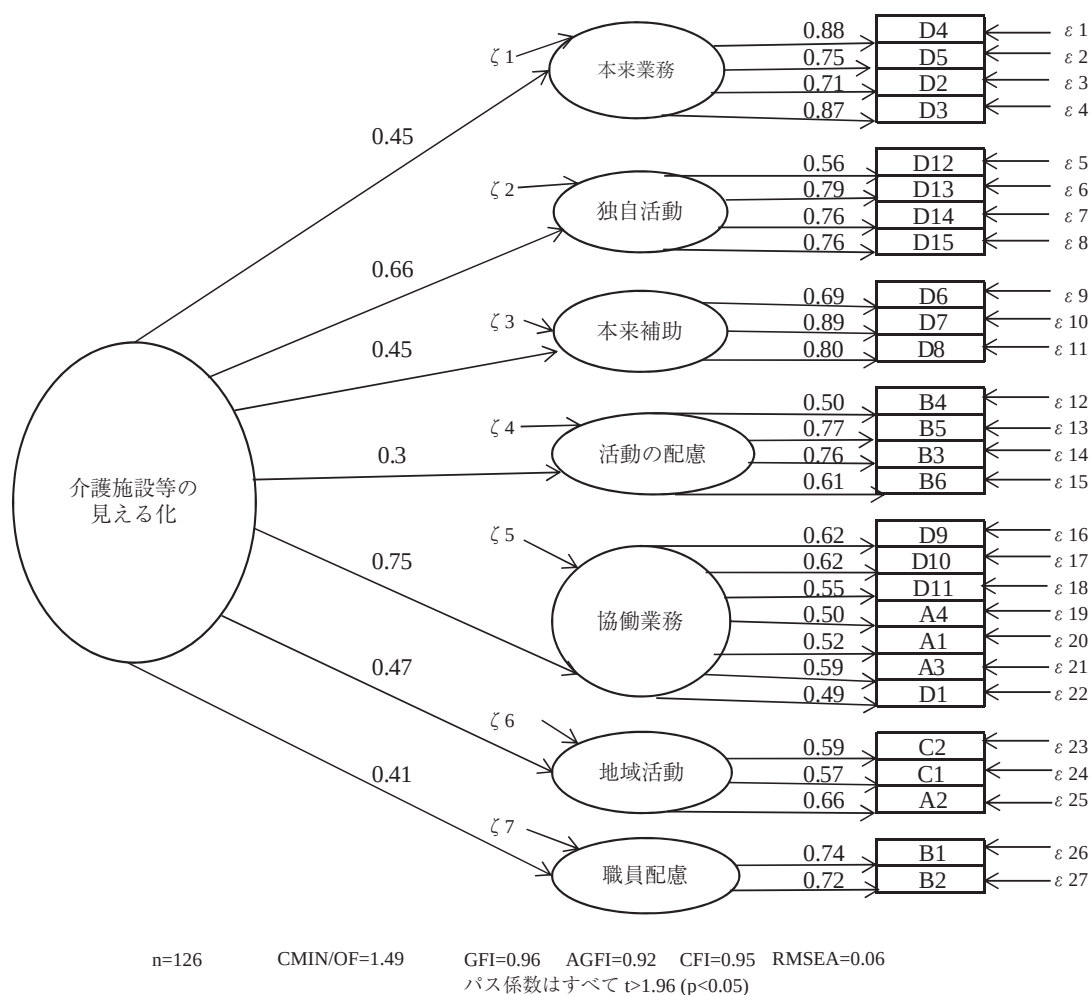


図1 介護施設の見える化の因子構造の分析結果 (標準化係数)

調査項目の合計得点の平均を、地域別、施設別に比較するために、F検定 (一元配置分散分析) による分析を行った。有意水準 ($p<0.05$) を満たす結果はなかった。

4 介護施設の数値化について

数値化は、構成概念スコアに基づき計算を行った。

介護施設の見える化度 = $0.22x$ (協働業務の平均偏差) + $0.13x$ (職員配慮の平均偏差) + $0.11x$ (地域活動の平均偏差) + $0.10x$ (独自活動の平均

偏差) + $0.08x$ (本来補助業務の平均偏差) + $0.06x$ (本来業務の平均偏差) + $0.04x$ (活動の配慮の平均偏差)

(係数は、因子得点ウェイト)

Ⅳ 考 察

1 介護ボランティアの受け入れ、活動状況等について

調査回答数は少ないが、介護療養型医療施設の65.2%が、介護ボランティアを受け入れていな

かった。ボランティア活動状況から、送迎・移動、案内・受付業務が10%以下であった。安立（2006）の病院ボランティア活動者の報告においては、案内・受付業務に高い関心を示しているが、介護施設においては、そのような傾向は認められなかった。おむつ・衣類整理、看護・介護補助の受け入れも10%台であった。施設規模、入所者（入院患者）数の規模、入所者（入院患者）の身体的・精神状況によると推察されるが、今後の検討課題としたい。

2 介護施設の「見える化」について

（1）ステークホルダーに対する「見える化」について

介護施設は、地域におけるステークホルダーである地域住民、医療機関、教育機関等地域社会とのつながりは持っていた。しかし、利用者満足度の公表、地域支援体制構築、運営協議会等の参加割合は低く、ステークホルダーに対する情報提供のあり方を含めた「見える化」が十分でないことが推察された。労働政策研究・研修機構（2009）、内匠（2014, pp.54-69）が報告しているように、介護施設における職員不足の影響が推察される。

介護施設の情報提供の場である運営協議会等への参加、利用者満足度の公表は、要介護者・介護家族等の立場からすれば、介護サービス状況を把握できる重要な情報である。介護が対人援助業務との基本認識に立脚すると、職員不足をいかに解決するかが、介護施設の「見える化」においても重要な課題であることが推察された。

（2）介護施設の「見える化」の要因について

ケアの当事者である要介護者・介護家族、地域住民が主体である介護ボランティア活動の視点から、介護施設の「見える化」が、どのような要因と関連しているのかを明らかにするための検証を行った。図1に示したように、共通の背景因子である「介護施設の見える化」因子が推察され、介護施設の「見える化」に関連する因子構造が明らかになった。

3 介護施設における介護ボランティア活動の役割について

（1）介護ボランティア活動について

① プロマックス回転後の因子間相関行列をみると、介護ボランティアが介護サービス業務を身近で見ることができる「職員配慮」と「協働業務」、「独自業務」「地域活動」との相関が、他の因子より高かった。「職員配慮」、「協働業務」、「独自業務」の因子得点ウエイトも高い。新崎（2004, pp.13-20）、藤原（2009, pp.27-35）の指摘である、人間関係が閉鎖的な環境で発生しやすい職員の不適切な対応に対して、介護ボランティアが、予防的役割を発揮できることが推察された。

② ステークホルダーに対する、情報提供の場である「地域活動」の因子得点ウエイトも高い。谷・永井（1999, p.352）、藤原（2009, pp.27-34）が報告した、地域住民、介護ボランティアという第三者の目が施設運営等に入ることによって、「見える化」の状況を把握できることが推察された。

4 介護施設における活用方法について

介護施設の「見える化」の因子構造が明らかになり、個々の介護施設の「見える化」が把握できる活用方法について検討を行った。活用方法については、図2に示した。

地域における個々の介護施設の位置づけ、検討課題の項目が明らかになり、課題項目の取り組みが「見える化」された。

本研究結果から、要介護者・介護家族、介護ボランティア活動の視点から検証した指標項目は、介護施設の「見える化」に関連する要因であることが明らかになった。

労働政策研究・研修機構（2009）は、「ボランティアの活用に積極的である事業所ほど、人材の質が高い傾向が見いだされ、このような形で、介護現場を地域に開いていくことは人材の質の向上、ひいてはケアの質の向上を進める上で有効だ」と報告している。

	協働業務	職員配慮	地域活動	独自活動	本来補助業務	本来業務	活動の配慮	合計
最大スコア	-1.06	-0.48	-0.34	-0.54	-0.67	-0.41	-0.25	-3.75
最小スコア	5.12	0.56	0.98	0.96	0.29	0.49	0.35	8.75
調査スコア	0.68	0.15	0.38	0.34	0.20	0.19	0.10	2.04

注 最大スコア：見える化度が最も高い施設

最小スコア：見える化度が最も低い施設

調査スコア：全調査対象施設のスコア

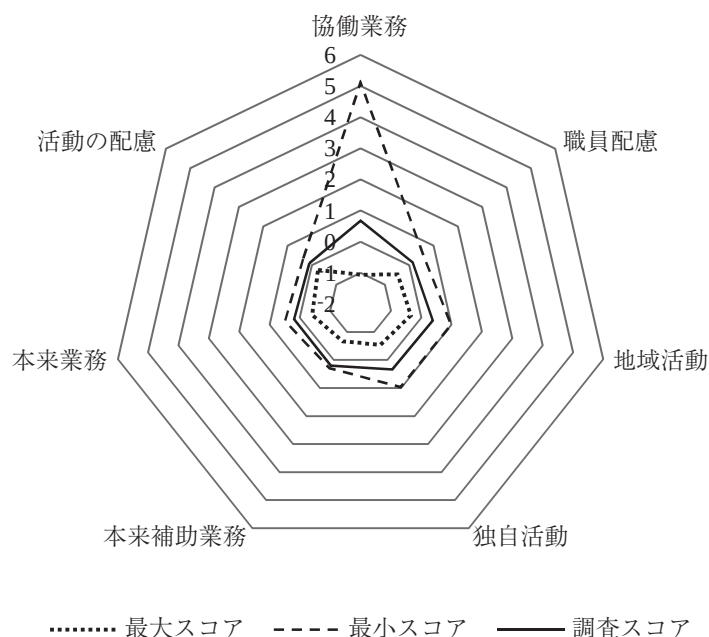


図2 見える化指標項目の活用モデル図

介護施設における活用方法

- 1 地域の実態に応じ、調査票により、事前に介護施設の現況を把握する。
- 2 質問紙から導きだされた得点に基づき最大、最小のスコアを算出する。
理論的には、調査対象施設のスコアは、この範囲内に存在する。
- 3 地域の実情を勘案し、基準スコアを設定する。
- 4 全調査対象施設のスコアを基準に設定すれば、調査対象施設スコアが、
基準スコアを超えた場合は、検討課題項目となる。

本研究の指標項目は、介護施設の「見える化」だけでなく、要介護者・介護家族に対するケアの向上にも寄与することが推察された。また、調査・分析を行った指標項目に基づく介護施設の数

値化が可能となり、介護施設等の「見える化」を推定する一手法として活用できることが示唆された。

課題点として、回答があった介護施設は、「人材・設備の地域開放」、「介護ボランティア」を受け入れている介護施設であり、無回答の介護施設については、現状把握ができなかった。今後、職員の不適切な対応等が報告された介護施設に対して本調査を実施し、「見える化」の指標項目等について検討を重ねていきたい。

5 本研究の限界

介護施設の「見える化」に関する研究報告が少ないため、分析結果に配慮し検討を重ねた。今後は、介護施設等の経営状況、レセプトデータ等の活用を含めたより詳細な視点からの研究アプローチが必要であり、継続して調査に取り組むことが重要である。

V 結 論

本研究は、ケアの当事者である要介護者・介護家族、地域住民が主体である介護ボランティア活動の視点から、介護施設の「見える化」が、どのような要因と関連しているのかを明らかにするため、「見える化」に関連することが推察される「介護施設における人材・設備の地域開放」「ステークホルダーに対する情報提供」「介護ボランティアに対する職員等の配慮」「介護ボランティア活動」項目について検討した。

本研究結果から、要介護者・介護家族、介護ボランティア活動の視点から検証した指標項目（27項目・7因子）は、介護施設の「見える化」に関連する要因であり、妥当であることを確認した。人間関係が閉鎖的な環境で発生しやすい職員の不適切な対応に対して、介護ボランティアが予防的役割を発揮でき、要介護者・介護家族のケアの向上にも寄与することが推察された。介護施設に、地域住民、介護ボランティアという第三者の目が参加することで、「見える化」の状況を把握できることが推察された。

また、調査・分析を行った指標項目に基づく介護施設の数値化が可能となり、介護施設の「見える化」を推定する一手法として活用できる可能性

が示唆された。

医療・介護は、ケアを主体とする業務であり、医療・介護における要介護者と医療・介護関係者の関係は非対称的であり、いかに非対称な関係を「見える化」し、双方向性の関係を構築するかの課題については、地域住民が主体である介護ボランティアの活用が「キーワード」であることが示唆された。

（平成27年9月投稿受理）

（平成28年7月採用決定）

参考文献

- 足立清史（2006）『日本の病院ボランティアとコーディネートシステムのための政策提言、厚生労働科学研究「政策科学推進研究事業」報告書』。
- 青山美智代・西川正行・秋山学（2000）「老人福祉施設における介護ボランティア活動の継続要因に関する研究」、『大阪教育大学紀要 第IV部門』、第48巻第2号、pp.343-358。
- 遠藤功（2005）『見える化-強い企業をつくる「見える化」の仕組み-』、経済新報社。
- 藤原慶二（2009）「地域社会と社会福祉施設のあり方に関する一考察 -「施設の社会化」の展開と課題-」、『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』、No.12、pp.27-34。
- 福原知宏・三輪洋靖・本村陽一（2011）「高齢者介護施設における従業員作業プロセスの可視化に関する研究」 The 25th Annual Conference of the Japanese Society for Artificial Intelligence 1-4. <https://kaigi.org/jsai/webprogram/2011/pdf/339.pdf>（2016年8月9日最終確認）
- 平野優・内村公義（2005）「病院ボランティア・コーディネーターに関するコミュニティ心理学的考察—支援システムとしての可能性—」、『地域総研紀要』、3巻、1号、pp.65-76。
- 池崎澄江（2012）「アメリカのナースিংホームにおけるケアの質の管理」、『季刊社会保障研究』、Vol.48、No.2、pp.165-174。
- 伊藤重夫・結城康博（2010）『シリーズ介護施設 安全・安心ハンドブック 第3巻 介護施設と法令遵守』、ぎょうせい、pp.52-53。
- 労働政策研究・研修機構（2009）『介護分野における労働者の確保等に関する研究 労働政策研究報告書』。<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2009/documents/0113.pdf>（2016年8月9日最終確認）。
- J.P.Hirdes, B.E.Fries, J.N.Morris, N.Ikegami, D.Zimmerman, D.M.Daiby, P.Aliaga, S.Hammer, R.Jones（2004）“Home care quality indicators (HCQIs) based on the MDS-HC” Gerontologist, Vol.44（5）, pp.665-679。

- 加藤博史 (1997)「病院ボランティア活動の参加調整推進と自己評価指標」,『福祉教育・ボランティア学習研究年報』, Vol.2, pp.42-59。
- 厚生省 (1999)「社会福祉基礎構造改革について (社会福祉事業法等改正案大綱骨子)」 http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html (2016年8月9日最終確認)。
- 厚生労働省 (2004)「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」 <http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/13242.pdf> (2016年8月9日最終確認)。
- 厚生労働省老健局 (2013)「介護・医療関連情報の「見える化」の推進について」第6期介護保険事業 (支援) 計画の策定準備等に係る担当者等会議資料 (平成25年7月29日, 厚生労働省) http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/osirase/hokenjigyou/06/dl/3.pdf (2016年8月9日最終確認)。
- 厚生労働省 (2015)「平成25年度 高齢者虐待の防止, 高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等に関する調査結果」 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000072782.html> (2016年8月9日最終確認)。
- 倉田康路 (1998)「福祉施設ボランティア/施設側のボランティア活動者に対する要望と期待」,『福祉教育・ボランティア学習研究年報』, Vol.3, pp.46-68。
- 牧里每治 (1983)「施設社会化の到達点と課題-いわゆる処遇の社会化を中心に-」,『社会問題研究』23, pp.119-151。
- 中村直美 (2001)「ケア・正義・自律とパターンリズム」, 中山 将・高橋隆雄編『熊本大学生命倫理研究会論集2ケア論の射程』, 九州大学出版会, p.106。
- 新崎国広 (2004)「地域福祉の推進における施設ボランティア・コーディネーションの役割と可能性」,『発達人間学論叢』, 第7号, pp.13-20。
- 岡村重夫 (1979)「施設社会化の問題点」, 全国社会福祉協議会出版部編『月刊福祉』, 62 (1), pp.18-23。
- 小塩真司 (2004)『SPSSとAmosによる心理・調査データ解析—因子分析・共分散構造分析まで—』, 東京図書, pp.129-131。
- 桜井政成 (2004)「公的・非営利組織の人的資源マネジメント戦略—病院組織におけるボランティア導入戦略の分析—」,『政策科学』12-1, pp.47-57。
- 内匠功 (2014)「介護職員の人手不足問題」,『生活福祉研究』, 通巻88号, pp.54-69。
- 谷勝英, 永井英世 (1999)『現代社会と地域福祉』, 中央法規出版, p.352。
- 山本嘉一郎, 小野寺孝義 (1990)『Amosによる共分散構造分析と解析事例 (第1版)』, ナカニシヤ出版。

(たつみ・としみ)
(かけはし・まさゆき)

情報（国際機関動向）

ユニセフ・イノチェンティ研究所 先進諸国の子どものウェル・ビーイングレポートカードから日本の子どもの現状を知る

阿部 彩*

I プロジェクトの概況と経緯

国際連合児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）は、その研究機関であるイノチェンティ研究所（在フローレンス、イタリア）において先進諸国における子どものウェル・ビーイングの国際比較研究を行っている。その結果は「レポートカード（成績表）」として2000年よりほぼ1年間隔で刊行されている。プロジェクトでは、イノチェンティ研究所の職員と国際的に著名な研究者らからなる研究チームが欧州連合パネル調査（European Union Statistics on Income and Living Conditions: EU-SILC）、OECDによる所得格差プロジェクト、生徒の学習到達度調査（Programme for International Student Assessment: PISA）、国際数学・理科教育動向調査（The Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS）などの国際機関によるデータを用いて独自に分析している。しかし、これらの調査に参加していない国については、当該国における研究者の協力のもと、国内データを比較可能な形に加工して国際比較の土壌に載せている。日本については、EU-SILCなど参加していない調査もありデータが欠損していたことが多かったが、2011年のレポートカード11から筆者らがプロジェクトに係り可能な限り日本のデータを拠出している。レポートカード11については、もともとの報告書に日本のデータが少なかったため、竹沢純子氏（国立社

会保障・人口問題研究所）と共同で日本の公的データを加工し日本版（レポートカード11『先進国における子どもの幸福度－日本との比較 特別編集版』、2013年）を刊行した。その後、2014年はレポートカード12『不況の中の子どもたち：先進諸国における経済危機が子どもの幸福度に及ぼす影響』、2016年はレポートカード13『子どもたちのための公平性：先進諸国における子どもたちの幸福度の格差に関する順位表』を刊行している。

II プロジェクトの目標と特徴

本プロジェクトの目的は、先進諸国における子どものウェル・ビーイングを多角的に測定し順位付けすることにある。本プロジェクトの特徴は、所得データを用いた生活水準の比較だけではなく、学力、健康、交友関係、家族関係など、さまざまなデータを駆使して子どもの置かれている状況を包括的に捉えようとしているところにある。また、特に、社会の底辺にいる子どもの状況により焦点をあてていることも、他の国別ランキング（OECDの「ベター・ライフ・インデックス（Better Life Index）」など）と異なる点である。一例をあげれば、本プロジェクトで取り上げられる経済的な生活水準の指標は、平均所得ではなく、貧困率である。

本プロジェクトは、このような国際比較を目的としているが、各報告書は若干異なる着眼点を持っている。2014年に刊行されたレポートカード

* 首都大学東京 都市教養学部人文・社会系 教授

12のトピックは、2008-9年に起こった経済危機の前後に子どもの状況がどれほど変化したかである。すなわち、子どもの状況の絶対的レベルではなく、経済危機前（2007年）と経済危機後（2012年）において、子どもの貧困率やニート率、生活感などの「変化」がどれほどであるかの順位づけを行っている。この分析によると、日本は、経済危機の前後においてGDPが縮小したのにも関わらず、子どもの指標が改善された数少ない国の一つである。

2016年に刊行された最新のレポートカード13は、標準的な子どもの状況と、一番状況が悪い子どもたちとの「格差」に着目している。次節には、このレポートカード13について簡単に説明する。

Ⅲ レポートカード13

レポートカード13は、分布の下半分の格差の大きさに注目している。所得で言えば、子どもの等価世帯所得の中央値と、第1十分位目の子どもの等価世帯所得の差が、中央値の何%であるのかが指標として用いられている。通常用いられる貧困率は、中央値の半分以下の所得の子どもが何%存

在するかという（貧困の）頻度の指標であるが、これは（貧困の）深度の指標となる。同様に、学力（OECD PISA調査のデータ）についても、中央値と第1十分位目の点数との差が分析されている。これによると、日本の下位10%目の子と標準的な子どもの格差は、所得では41カ国中下から（格差が大きい方から数えて）8番目、学力では37カ国中11番目と先進諸国の中でも底辺での格差が大きい国のひとつである。もちろん、学力で言えば日本の子どもは「平均的」には先進諸国でトップレベルであるが、日本の子どもたちの中では差が大きいということである。このように絶対値ではなく深度に着目するのは、子どもが面するのは国内のほかの子どもとの競争であり、まわりの子どもが当たり前のようにできる勉強ができないといった負の経験は子どもに劣等感や自己否定感をもたせるという仮説に基づいている。

本プロジェクトは、日本の子どもの状況を国際比較の視点から描き出すというユニークな試みであり、今後も日本からの継続した関与が望まれる。

（あべ・あや）

情報（各国の動向）

韓国の社会保障（第2回） 韓国「国民健康保険」について

小島 克久*

I はじめに

韓国では、わが国と同じように「国民皆保険」を達成した国である。しかし、その仕組みはわが国と大きく異なる。そこで今回は、韓国の医療保険制度である「国民健康保険」について取り上げる。

II 韓国の医療保険制度の沿革

韓国の医療保険制度の歴史は1960年代にまでさかのぼる。朴正熙（パク・チョンヒ）大統領時代の1963年に医療保険法が制定された。しかし、事実上任意加入の制度であった。1976年の制度改正で500人以上の事業所に雇用される者が強制加入となった。その後、強制加入の対象者の拡大が進められた。また、農村や漁村を対象とした地域医療保険が1988年に、都市部の自営業者を対象とした地域医療保険が1989年に実施された。これにより「国民皆保険」が達成された。なお、公務員と私立学校の教職員は「公務員および私立学校教職員医療保険」でカバーされていた（1979年から）。

韓国では1989年に「国民皆保険」が達成されたものの、保険者が多く（1990年で409）、保険財政や給付範囲の格差問題が生じた。そこで、金大中（キム・デジュン）政権時代に保険者の統合が進められた。1998年に「地域医療保険」（保険者数227）と「公務員および私立学校教職員医療保険」が統

合された。2000年にはすべての医療保険の保険者が統合され、保険者は「国民健康保険公団」となった。なお、保険財政の統合は2003年に行われた。そして、国民年金等の他の社会保障との保険料徴収統合が2011年に実施されている。

III 「国民健康保険」の概要

1 被保険者と保険者

「国民健康保険」の対象者（被保険者）は、原則として韓国に居住する者（外国人を含む）である。被保険者は、「職場加入者」（企業等で雇用されている者、公務員を含む）と「地域加入者」（自営業者等の雇用者でない者）があり、強制加入である。この区分は保険料の算定等の基礎となっている。なお、医療扶助（医療費補助に特化した公的扶助制度）の対象となる低所得者は、「国民健康保険」には加入しない。つまり、韓国では「国民健康保険」と「医療扶助」ですべての国民への医療保障を行っている。

保険者は「国民健康保険公団」という、中央省庁である保健福祉部から独立した公的な団体である（本部は韓国北東部にある江原（カンウォン）道原州（ウォンジュ）市）。よって、韓国の医療保険はひとつの公的な保険者が運営する「国営保険」である。なお、「国民健康保険公団」は介護保険の保険者でもある。

* 国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第2室長

2 財源（保険料）

「国民健康保険」の主な財源は保険料である（収入の82％，2014年）。保険料の算定方法は、「職場加入者」と「地域加入者」で異なる。前者の場合、標準報酬月額に保険料率（6.12％，2016年）を乗じた金額が保険料となる。この保険料を労使折半で負担する。私立学校教職員の場合、本人50％，雇用主30％，政府20％の割合で負担する。保険料は給与からの天引きである。なお，所得が高い者は別に追加の保険料を負担する。後者の場合，世帯所得や資産（不動産など），保有する自動車，年齢と性別を基準にして求めた「適用点数」に「単価」（179.6ウォン（約17円），2016年）を乗じた金額が保険料となる。これを被保険者が全額負担する。保険料は毎月被保険者が納付する。

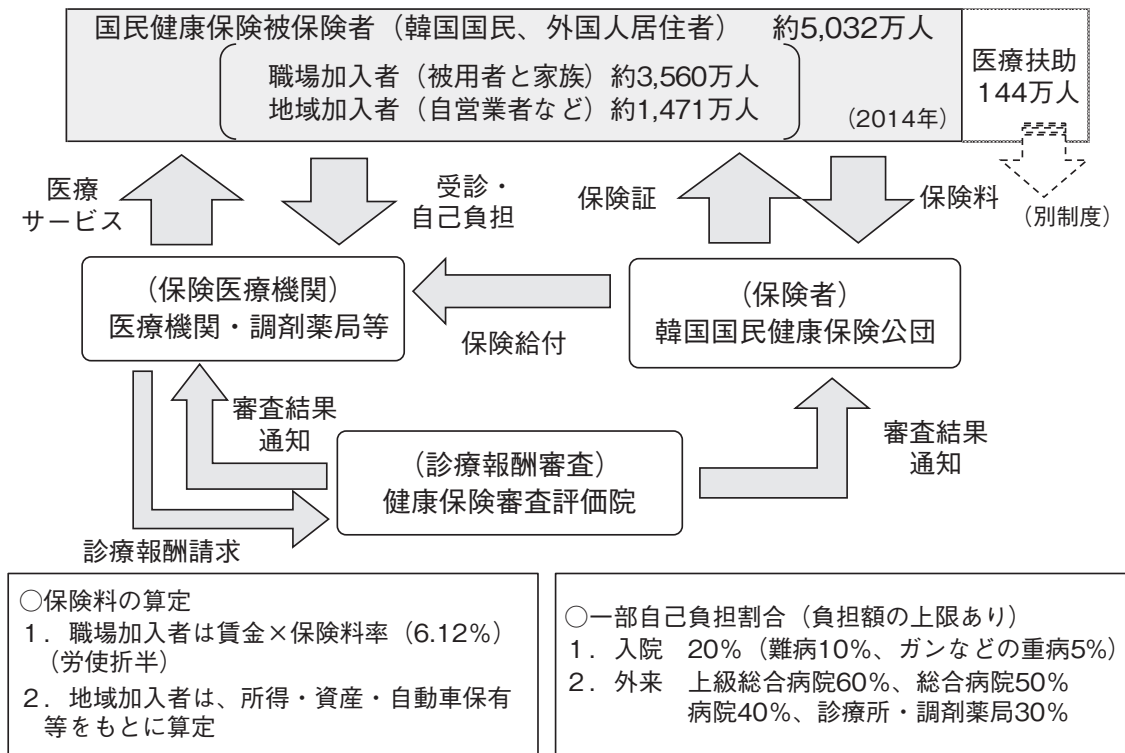
保険料の減免もある。まず減額される条件として，離島・遠隔地に居住している場合，被保険者

本人が海外居住で家族が国内に居住している場合などである。次に保険料免除の条件として，被保険者が兵役についている，矯正施設にいる場合などである。

なお，保険料以外の財源として，政府からの補助金（保険料見込みの20％相当）の他にたばこ税からの補助もあり，2014年で収入の10％，2％を占めている。

3 給付と自己負担

「国民健康保険」からの給付として，日常生活上の疾病に対する現物給付（医療サービス），つまり，外来や入院による治療，リハビリ等の医療サービスが提供される。これらの医療サービスは，上級総合病院（規模が大きく，高度で専門的な医療を提供する病院）から地域の診療所，調剤薬局までのさまざまな種類の医療機関が担ってい



出所：韓国国民健康保険公社資料および統計をもとに筆者作成。

図1 韓国「国民健康保険」の仕組み

る。上級総合病院での受診は、原則としてその他の医療機関での受診の結果、必要と認められた場合に限られる。また、健康診断（原則2年に1回、無料）やガン検診（費用の90%を補助）も給付の対象となっている。なお、業務上の疾病、美容整形等は給付の対象外である。

「国民健康保険」には現金給付も存在する。具体的には、「疾病手当」（保険医でない医療機関で緊急に受診した場合）、「出産費」（自宅等の医療機関以外の場所で出産した場合）、「妊娠・出産の診察費の一部自己負担補助」、「超過自己負担補助」（一部自己負担が月120万ウォンを超えたときに、超過分の50%を補助）、「身体障害者の補装具」（基準の中で購入金額の80%）等がある。

「国民健康保険」にも一部自己負担がある（所得に応じた上限がある）。その割合は、入院の場合は原則20%（医療機関等の種類に関係ない）である。外来の場合は医療機関の種類等によって異なる。例えば、上級総合病院では医療費の60%が自己負担となる。一方で、診療所では医療費の30%が自己負担となる。

4 医療費（診療報酬）の支払

医療費は、患者の一部自己負担を除いた部分については、国民健康保険公団から診療報酬として医療機関に支払われる。医療機関は診療報酬請求を「健康保険審査評価院」に行く。ここでは、医療が適切に行われたか等の請求内容の審査を行

表1 韓国の医療保障（1995年～2014年）

			2000年	2005年	2010年	2014年
医療保障の状況						
人口		(万人)	4,701	4,814	4,941	5,042
国民健康保険	被保険者数	(万人)	4,590	4,739	4,891	5,032
	職場加入者（本人と家族）	(万人)	2,240	2,723	3,238	3,560
	地域加入者	(万人)	2,349	2,016	1,652	1,471
医療扶助	適用者数	(万人)	157	176	167	144
国民健康保険						
保険財政	収入	(億ウォン)	98,277	210,911	339,489	505,155
	保険料	(億ウォン)	86,098	204,960	333,138	479,088
	支出	(億ウォン)	107,442	199,800	349,263	447,526
	医療給付費	(億ウォン)	92,856	183,936	337,493	428,275
	被保険者1人あたり保険料	(万ウォン)	18.7	43.2	68.3	95.5
保険給付の状況	被保険者1人あたり医療給付費	(万ウォン)	20.2	38.8	69.2	85.4
	給付の種類別					
	現物給付	(%)	98.5%	99.2%	98.5%	98.4%
	現金給付	(%)	1.5%	0.8%	1.5%	1.6%
	入院・外来別					
受診状況	入院	(%)	—	29.3%	36.4%	38.3%
	外来	(%)	—	70.7%	63.6%	61.7%
	平均受診回数	(回)	—	11.8	12.9	(2013年) 14.6
国民医療費	平均入院日数	(日)	—	14.9	15.8	(2013年) 16.5
	国民医療費に占める公的財源（社会保険および公費負担）の割合	(%)	49.0%	52.9%	56.7%	(2013年) 54.3%
医療提供体制						
主な医療従事者（人口1万人あたり）	医師	(人)	15.4	17.7	20.5	22.3
	歯科医師	(人)	3.8	4.5	5.1	5.6
	看護師	(人)	34.1	44.4	54.7	64.1
病床数（人口1万人当たり）		(床)	287,040	379,751	523,357	668,470
		(床)	61.1	78.9	105.9	132.6

注：1.医療提供体制のうち、医師には「韓方医師」を除く。

出所：保健福祉部統計より作成、ただし、「人口」は韓国統計庁データ、「受診状況」はOECD Health Data。

い、その結果を保険者である国民健康保険公団に通知する。その通知をもとに、公団は医療機関に診療報酬を支払う。支払制度は基本的には出来高払いであるが、一部には、DRG（2002年から）、P4P（ペイフォーパフォーマンス、2007年から）等が導入されている。また、診療報酬請求のためのレセプトの提出はほぼ100%電子化されている。

Ⅳ 韓国の医療保障の現状

韓国の医療保障の状況を2000年以降についてまとめたものが表1である。まず、「国民健康保険」の状況を見ると、被保険者数は2014年で約5,032万人であり、人口のほとんどに相当する。2000年以降の数値をみるとほぼ人口に見合った形で被保険者数が増加している。保険財政を見ると、収入は2014年で約50.5兆ウォン（約4.8兆円）であり、保険料収入が約95%を占める。支出は約44.7兆ウォン（約4.3兆円）である。2014年は収入が支出を上回っているが、年によっては支出の方が多い。保険給付についてみると、給付の種類別では

現物給付（医療サービス）が給付のほとんどを占める。入院と外来別では、2014年で入院が38.3%、外来が61.7%を占めている。また、受診状況を2013年の数値で見ると、平均受診回数は14.6回、平均入院日数は16.5日となっている。なお、韓国の医療機関提供体制は表1の下の部分のとおりである。例えば人口1万人あたりで見た、医師および病床数は2014年でそれぞれ22.3人、132.6床となっている。

参考文献

高安雄一『韓国の社会保障』、学文社、2014年。
増田雅暢・金貞任（編著）『アジアの社会保障』、法律文化社、2015年。
韓国国民健康保険公団“National Health Insurance System of Korea”，2015年。

国民健康保険公団webサイト <http://www.nhic.or.kr>
（2016年5月31日閲覧）

韓国保健福祉部webサイト <http://www.mohw.go.kr>
（2016年5月31日閲覧）

（こじま・かつひさ）

情報（所内研究報告：人口）

公的年金と外国人受入れ

石井 太*

わが国は先進諸国の中でも極めて低い出生・死亡水準にあり、急速な少子高齢化の進行とともに、今後、これまでに経験のない人口減少社会を迎えることが見込まれている。このため、将来の労働力不足を補うなどの観点から、外国人受入れに関する議論も活発なものとなってきた。『経済財政運営と改革の基本方針2016』においても、外国人材の活用として、高度人材受入れの拡大や外国人留学生の日本における就職率の引き上げなどに加え、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」とされており、より踏み込んだ形の政策的対応が進もうとしている状況にあるといえよう。

ところで、本格的な外国人受入れにあたっては、受け入れた外国人が定住し、わが国で長期的かつ安定的に生活を営んでいけるような仕組みを構築することが必要である。このためには、受け入れた外国人の医療保障や、彼らが老後を迎えた時の介護ケアや所得保障など、社会保障制度における対応も求められることとなる。筆者が是川と共同で行った「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」（石井・是川2015）は、このような社会保障制度への影響を考える観点から、外国人受入れ及びその公的年金制度適用に関する複数の前提条件の下に、長期的な将来人口の変化について仮想的シミュレーションを行い、さらに公的年金に与える

財政影響に関して人口学的観点から分析を行ったものである。具体的には、政策的に受け入れる外国人労働者のパターン（パターン1: 男性労働者（低賃金）、パターン2: 男性労働者（高賃金）、パターン3: 女性労働者（低賃金））、受入れシナリオ（A: 外国人労働者のみ受入れ、B: 家族の帯同・呼び寄せや第2世代以降の誕生などを前提）、適用する年金制度（受入れケースA, B1, B2: 厚生年金（B1は第2世代低賃金、B2は高賃金）、受入れケースA', B': 国民年金）等に複数の仮定を設定して分析を行ったところである。

図1はシミュレーション結果の中から、パター

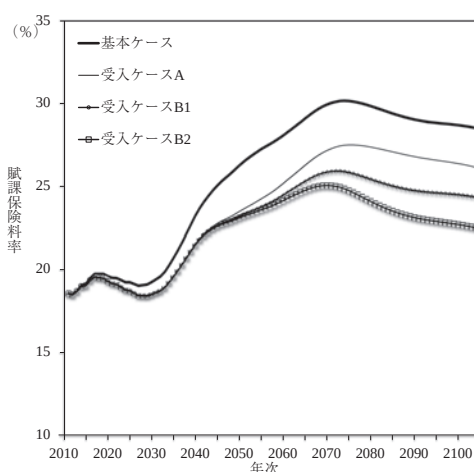


図1 厚生年金の賦課保険料率（スライド調整前）の見通し（パターン1）

* 国立社会保障・人口問題研究所 人口動向研究部長

ン1の厚生年金適用ケースに対応した賦課保険料率（スライド調整前）の見通しを示したものである。これによれば、政策的な外国人受入れを伴わない基本ケースと比較して、どのケースでも外国人受入れの開始とともに賦課保険料率が直ちに低下する効果が見込めるが、ケースAでは移入した外国人が高齢化して受給者に回ることによってその効果が長期的には薄まっていく。一方、ケースB1、B2では、第2世代以降の誕生等により支え手が増加し、これが長期的に賦課保険料率を低下させる効果を持っていることがわかる。さらに、B2では第2世代以降が高賃金となることから、引き下げ効果はさらに大きいものとなっているのである。

この財政影響について、厚生年金の最終的な所得代替率で比較したものが図2である（同じくパターン1の結果）。平成21年財政検証の基本ケースでは所得代替率は最終的に50.1%となるが、厚生年金で適用を行う受入れケースAでは53.9%、B1では57.2%、B2では57.7%まで上昇している。ここで、図1で観察したとおり、ケースAでは代替率は上昇するものの長期的に移入者が高齢化する影響を免れていないのに対し、ケースB1、B2の代替率上昇はより大きく、第2世代以降の影響が大きいことがわかる。一方、国民年金で適用を行う受

入れケースA'、B'では代替率は50.2%、51.7%とその効果は大きくない。

ところで、平成26年財政検証を踏まえてとりまとめられた「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（平成27年1月21日）では、財政検証において基礎年金のマクロ経済スライド調整に30年程度を要し、将来の基礎年金の水準が相対的に大きく低下していく点を問題として指摘するとともに、これは被用者年金制度における所得再分配機能を弱める効果を持つことなどから放置できないとの認識を示している。

ここで、再度図2を見てみると、基本ケースで26.8%まで低下する基礎年金部分の代替率は、ケースAでは29.4%、ケースB1、B2では33.4%となっており、基礎年金水準の低下幅が大きく縮小していることがわかる。すなわち、外国人を受け入れて厚生年金に適用することは、現行の年金制度が抱える基礎年金水準低下問題の解決に一定程度寄与するわけであり、外国人受入れが公的年金制度に及ぼすこのような効果は注目に値しよう。

しばしば、外国人受入れに関する議論は、当面の労働力不足を補うだけの短期的視点で行われることがあるが、受け入れた外国人は将来、高齢化して年金受給者に回る一方で、家族呼び寄せや出生行動等は新たな支え手を生み出す原動力ともなる。また、長期的な人口動向や年金制度への影響は、選択する国際人口移動の政策やそれに伴う出生水準等の人口学的要因、また適用する年金制度によって様々に異なる。さらに、受け入れた外国人を厚生年金で適用することは基礎年金水準低下問題に対応する効果も見込まれる。このように、外国人受入れに関する公的年金への影響を議論するにあたっては、ここで述べたような様々な影響を考慮するとともに、長期的視野に立つて行うことが極めて重要なのである。

なお、外国人受入れの問題については、年金だけではなく、教育や治安、また文化的側面など、様々な角度からの議論が必要なことはいうまでもない。しかしながら、この問題に対して、将来の長期的な人口や公的年金制度に与える定量的な影響を分析した研究はこれまで必ずしも多くなかつ

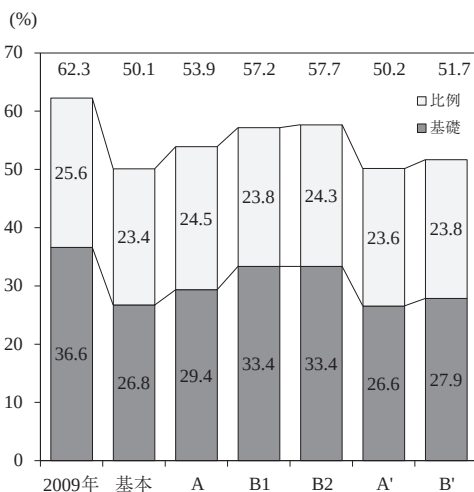


図2 厚生年金の所得代替率（パターン1）

たのが現状である。今後の外国人受入れに関する政策議論にあたっては、このようなシミュレーション分析を活用しつつ、人口学的な視点を踏まえた、長期的かつ幅広い観点からの定量的な議論が行われることが望ましいといえよう。

参考文献

石井太・是川夕（2015）「国際人口移動の選択肢とそれらが将来人口を通じて公的年金財政に与える影響」, 日本労働研究雑誌, 第662号, pp.41-53。

（いしい・ふとし）

情報（所内研究報告：社会保障）

人口構造・世帯構造の変化に伴う新たなニーズに対する社会保障政策の効果測定に関する理論的・実証的研究（平成24～26年度）

暮石 渉*

I 本研究の目的

晩婚化・未婚化や長寿化による単身者の増加は、単なる「少子高齢化」に留まらない様々な影響を社会に及ぼしつつある。従来の社会保障制度が前提としてきた標準世帯が減少する一方で、世帯構造が小規模化・多様化する中、既存のシステムでは対応しきれない社会保障政策への新たなニーズが生まれて来ている。例えば、現実には未だ家族が担うことが多い高齢者介護への支援は、今後、配偶者や子どもを持たない者たちが多く高齢化した場合には、その重点の置き方が今までとは異なっていく。また、一人暮らしや共働き世帯の増加は個人や子どもの健康管理に影響を及ぼし、疾病構造に対してマイナスに作用することも考えられ、その場合には介護や医療における予防事業の一層の強化が求められる。

本研究事業は、単身世帯の増加や人々の「無縁化」等に起因する従来型の社会保障では対応しきれない新たなニーズの特徴を明らかにするとともに、それらに対応できる社会保障政策の在り方とその効果測定に関する理論的・実証的研究を行うことを目的とする。

II 本研究の特徴

本研究事業の特徴は、①単なる「少子高齢化」に留まらない世帯構造の変化に焦点を当て、それ

が社会に対して引き起こす諸現象を明示的に捉えると同時に、そこから生じる社会保障への新たなニーズを定量的・定性的に把握すること、②直面しつつあるリスクをライフステージごとに捉えることによって、人生のある時期に必要とされる社会保障給付等の「整合性」を検討すること、③潜在的な複数選択肢の比較衡量という視点を導入することで、効率的な社会資源配分を達成する政策の選択を考察すること可能となること、④社会保障制度自体が本人の自助や家族間での互助へ影響する可能性についても留意して研究を進めたことである。

III 本研究の成果の概要¹⁾

子ども（子育て）期：子どものいる低所得世帯への支援に関するシミュレーションから、子ども手当は、傾斜配分することで子どもの相対的貧困率を大きく改善し、子のいる世帯の社会保険料減免は子のいる世帯のジニ係数を0.01下げる（府川）。

若年期：15-18歳時の親の解雇は子が大学に進学しない確率を8%程度高める（藤井）。

中高年期：1) どのような要因が抑うつの度合いを左右するかを調べたところ、男女とも家族介護が正の相関が強く、女性では姑との同居が正の相関が強い（小塩）。2) 家庭内における要介護者の発生は、本人の主観的健康や生活満足度には影響を

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第4室長

¹⁾ 研究組織に入っていない方の名前のみフルネームで記載している。

与えないが、男女とも就業を7～10%抑制する。就業抑制は介護保険導入後も緩和されない（深堀遼太郎・酒井・佐藤一磨）。3）中高年者の日常生活活動を良好に保つ上では、多少息がはずむスポーツ・健康活動を実施することが有効であり、社会参加活動の促進が重要と考えられる（武田、野口、田宮）。4）世代重複モデルによるシミュレーション分析により、年金支給開始年齢の引上げによる厚生悪化に対応するために、雇用延長は必要であるが、年金財政へのプラスの効果は限定的なものにとどまる（佐藤）。

高齢期：1）今後48年間の高齢者の施設需要及び孤独度指標に関するダイナミック・マイクロ・シミュレーションによると、高齢者の施設入所率は、65歳以上の6～7%、85歳以上の15%前後と見込まれる（府川）。2）国民年金制度における逆選択がもたらす厚生損失の大きさを推計した結果、厚生損失の大きさを全員が加入した場合の保険料支払額との比で示すと男性で1.9%、女性で3.3%であった（斉藤都美、別所、宮里尚三）。3）家族が要介護状態になった場合、夫が容易に就労を継続できる施設介護を選択した方が貯蓄の目減り分は小さくなる（山本）。4）世帯主の退職は外食費と食費を低下させ、生活費には影響しない。退職前は休日に行っていた家事を退職後は平日にシフトさせている（暮石・殷婷）。5）公的年金（厚生年金）に加えて企業年金をも受給する場合、世帯消費が変化しない確率が上がるという意味で、高齢者の消費が安定化するという結果、及び企業年金を受給することが高齢者の働くインセンティブを低下させるような明確な影響は見られない（金子）。

社会保障政策の効果：1）組合健保に焦点を当てて、保険者間の保険料率の差を示すとともに、財政移転の規模と影響の長期的推移を明らかにした（別所・高久玲音）。2）産業として医療・介護を見

た場合の産業連関分析を行った。その結果、医療・保健・社会保障・介護部門における100億円の新規需要は化学製品1.6億円等の合計で68億円の波及効果があることがわかった（山本）。

これら研究の成果は、PLoS One, Journal of Epidemiology and Community Health, Quality of Life Research, International Journal for Equity in Health, Social Science & Medicine, Scottish Journal of Political Economy, Proceedings of the 10th International Conference on Social Security, 統計、経済研究, 三田学会雑誌, 季刊家計経済研究といった和文・英文の専門誌等に掲載されている。

研究組織（プロジェクト終了時）

委員長：小塩隆士（一橋大学経済研究所教授）

所外委員：猪飼周平（一橋大学大学院社会学研究科教授）、宇南山卓（財務総合政策研究所総括主任研究官）、神林龍（一橋大学経済研究所准教授）、菅万理（兵庫県立大学経済学部准教授）、酒井正（法政大学経済学部教授）、重岡仁（一橋大学経済研究所客員研究員）、高橋秀人（福島県立医科大学医学部放射線医学県民健康管理センター情報管理・統計室室長）、武田文（筑波大学大学院人間総合科学研究科教授）、田宮菜奈子（筑波大学大学院人間総合科学研究科教授）、野口晴子（早稲田大学政治経済学術院教授）、府川哲夫（武蔵野大学人間科学部教授／福祉未来研究所）、藤井麻由（北海道教育大学教育学部国際地域学科講師）、別所俊一郎（慶應義塾大学経済学部准教授）

所内委員：川越雅弘（社会保障基礎理論研究部長）、金子能宏（政策研究連携担当参与）、佐藤格（社会保障基礎理論研究部第1室長）、山本克也（同部第4室長）、泉田信行（社会保障応用分析研究部第1室長）、暮石涉（同部第4室長）

（くれいし・わたる）

書評

西村 淳 編著

『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』
(東洋経済新報社, 2015年)黒田 有志弥^{*1}, 佐藤 格^{*2}

創刊号をご覧になった通り, 新しい雑誌の書評では可能な限り特集に沿った対象を選ぶことにしている。本特集は所得保障を対象としており, その中核は年金制度であることから『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』を書評対象として選択した。評者は法学および経済学を専攻する弊所研究スタッフから選び, 彼らの手による法学と経済学のコラボレーション書評を試みている。何分, 初めての試みなので読者のご寛恕を乞う次第である。

Ⅰ はじめに

公的年金の目的の1つは高齢期の所得保障であるが, わが国の制度においては, 現役時代の働き方によって加入する年金が異なり, 結果, 高齢期に受給する年金の種類も額も異なる。その意味で, 働き方と将来の年金は密接にリンクしており, 年金制度の改革は, 雇用政策としての意味を有する場合もある。近年, 非正規労働者の増大をはじめとしてわが国の雇用社会が変容しており, 雇用社会のあり方を前提としている年金制度についても様々な改革が行われているのは周知の事実である。

そのような中で, 本書は, 実証研究・比較研究・課題別研究により, 年金と雇用に関する課題を総合的に検討するものであるが, 法学の研究者と経済学の研究者がコラボレーションし, 年金制度に関する様々な論点について検討する意欲的な書籍である。各章とも, 執筆者が自己の学問分野の研究成果をいかに発揮した論文が収録されており, 専門家にも示唆の多いものになっている。

Ⅱ 本書の構成

本書の構成は, 序章にあたる「本書の問題意識と構成」にまとめられているが, 簡単に紹介する。

第1部は「年金と雇用の実証研究」と題して, 経済学の専門家による検討がなされる。

第1章「高齢者雇用と年金との接続—雇用政策および年金制度改革の影響評価」(山田篤裕)は, 雇用政策及び厚生年金保険の制度変更が高年齢者の雇用と年金の接続に与えた影響について評価している。具体的な制度変更として挙げられているのは, 雇用政策では, 高年齢者雇用安定法の改正による雇用確保措置の義務化, 厚生年金では, 定額部分の繰り上げ支給制度の導入及び在職老齢年金における一律2割の年金支給停止ルール廃止である。分析の結果, 雇用と年金の接続がおおむね順当に行われていると評価した上で, 被用者保険の適用拡大や女性の就業率の向上等, 将来にさらなる支給開始年齢引き上げを選択した場合に直面する課題について提起する。

第2章「雇用と年金の所得課税」(上村敏之)で

^{*1} 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第3室長

^{*2} 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長

は、公的年金控除の再分配効果について検討し、現在の公的年金控除が結果として不平等化をもたらしているとする。ここでの不平等化は、所得が平準化とは逆方向に再分配されることと思われるが、分析結果によれば、所得階級間でも世代間でも、公的年金控除は不平等化をもたらすとする。理論的には控除金額×税率が可処分所得に影響するから、控除金額が一定の場合、税率が高い、すなわち所得が高いほど可処分所得は増える。本論文は、この事象についてライフサイクル・モデルにより実証し、公的年金控除を見直すべきと結論づける。

第3章「高齢者の所得格差と低所得問題」（四方理人・田中聡一郎）では、『全国消費実態調査』を用いて高齢者の所得格差と貧困についての分析を行っているが、医療費及び介護費の影響も評価するために、これらを可処分所得から控除した場合についても検討している点に特徴がある。分析結果によれば、生産年齢層と高齢層の所得格差は縮小しておらず、また、高年齢者内の格差についても、65～74歳においては所得格差の縮小が見られるものの、75歳以上の場合には大きな変化がなかったとする。所得格差の要因分析から、近年になるほど年金収入の格差が拡大し、高齢者自身の勤労収入などの格差も大きい、家族収入による要因と相殺され、高齢者層における所得格差の拡大は観察されないと分析している。また、医療費と介護費の自己負担による貧困率の引き上げ効果が他の年齢階級よりも大きいことも明らかにしている。これらのことから、低所得者を適切に把握し、負担軽減をする必要があること、年金課税の強化や低所得者対策の再編が必要であることを示している。

第2部は「年金と雇用の比較研究」と題して、イギリス及びドイツの年金制度に関する論文とわが国の公務員が収録されている。

第4章「イギリスにおける『一層型年金』の創設」（藤森克彦）は、イギリスの公的年金制度の概要を述べたのち、2016年4月から導入予定（本書刊行時点）の定額給付の1階建ての年金制度（一層型年金）について検討するものである。この制度改

革は、必ずしも雇用の多様化への対応を主眼に置いたものではないが、現役時代の保険料拠出額とは無関係に、一定の保険料拠出期間を満たせば、最低限の生活保障レベルを若干上回る水準の年金額を受給できることで、所得再分配機能が強化され、低賃金労働者の老後の所得保障に資すること、自営業者／被用者の区別なく、同一の年金制度に加入すること、本人の保険料拠出に基づき支給されるので、配偶者年金、遺族年金、離婚時の分割年金制度は廃止されることから、女性を中心に就労インセンティブを高める方向に作用すると考えられること、一層型年金は、現行制度よりも、保険料拠出期間が長期に設定されているため、就労期間の長期化に向かうことが考えられることから、従来よりも雇用の多様化に対して中立的な年金制度になり、かつ就労インセンティブを高めていくと考えられると分析している。わが国への示唆としては、所得再分配の強化という点では年金課税の強化が重要であること、イギリスでは本人の保険料拠出に基づかない年金の廃止が女性の就業就労意欲を高めていることから、第3号被保険者制度のあり方を議論するべきなどとする。

第5章「ドイツの年金保険の適用拡大—『労働者保険』から『稼得者保険』へ?」（福島豪）は、自営業者に対する所得比例年金の可能性は検討されるべきであるとの認識の下に、ドイツの公的年金についての最近の政策論である「稼得者保険」の構想について着目する。ドイツの年金保険は「労働者保険」としての特徴を維持しているため、自営業者は原則として年金保険に加入しておらず、年金保険やそれ以外の公的年金に加入する自営業者は、特定の職業に就いている者に限られる。それゆえ、労働をめぐる環境の変化により従属労働と自営業を転々とする者が増えると、その者は自営業に就いている間は年金保険に加入できないことになる。従業員を雇わない定収入の自営業者が増加する中、自営業者にも年金保険の適用を拡大する「稼得者保険」構想が主張されているとする。ドイツの年金保険では、労働者の保険料は使用者が半分負担する一方で、自営業者の保険料は自営業者が全額自己負担することになるので、「稼得

者保険」構想では、自営業者の保険料負担に対する配慮が必要であるとする。

第6章「韓国における労働市場と公的年金制度—現状と今後のあり方」(金明中)は、韓国の労働市場の変化と近年の年金改革について紹介している。韓国の労働市場の特徴として、非正規労働者の割合が高いこと、若者の就職率が低いこと、女性が十分に活躍していないことを挙げられるが、特に、高年齢者の多くが50～55歳の間で退職しており、年金の支給開始年齢とのギャップが発生していることが問題となっているとする。そのため、定年の引き上げ義務化の措置も始まっているが、年金だけでは高齢者の貧困率を引き下げるには限界があるという見方もあり、経済的支援の必要な高齢者により手厚い給付を行うなどの必要性が論じられている。韓国は今後ベビーブーム世代が退職を迎えるため、給付額の確保や安定した年金財政の維持などが重要な課題になっており、年金制度の改革とともに、労働市場の改革が必要であるとする。

第7章「公務員の年金と雇用」(関ふ佐子)は、わが国の公務員(主として国家公務員)の年金制度(退職給付を含む)について論じている。まず、公務員の年金制度の歴史について、恩給制度から、近年の被用者年金の一元化を含む年金改革について概観した後、それに関連する公務員の職務上の義務、雇用管理、人事院制度について簡潔に説明がなされ、年金改革、とりわけ退職等年金給付(退職手当の引き下げと厚生年金への統合による職域年金部分の廃止に伴い創設された年金払いの退職給付)の法構造について検討を加える。そして、官民比較、具体的には官民格差の法的な分析指針を示し、公務員の年金制度のあり方を検討する。結論として、退職等年金給付は年金制度であるとともに、従前の共済年金の職域年金部分と同様、公務員制度としての性格があること、ただし、それを強調しすぎると公務員の老後保障の性格が希薄になるとともに、現状のモデルでは、服務規律の維持に資する効果にも限界があると考えられることから、民間との均衡、公務員の働き方や老後保障の観点を含めて退職等年金給付の性格

を改めて検証する必要があるとする。

第3部は、「年金と雇用の課題別研究」と題して、年金制度に関する3つの論点を取り上げられている。

第8章「マルチジョブホルダーへの厚生年金適用」(丸谷浩介)では、非正規雇用労働者への厚生年金適用の拡大が論じられる中で、マルチジョブホルダー(兼業を行う労働者)への厚生年金適用拡大の必要性について論じている。本章では、労働基準法・雇用保険法・労働者災害補償保険法など関連制度におけるマルチジョブホルダーの取扱い等を整理した上で、厚生年金適用基準の検討と適用拡大に伴う問題の論点整理を行っている。結論として、マルチジョブホルダーへの厚生年金適用拡大は必要であるが、労働時間等の通算方法や費用負担、事務手続等が問題となるとともに、厚生年金の制度趣旨や連帯のあり方などの議論も必要になるとする。

第9章「女性の年金権と雇用—第3号被保険者制度と就労・育児の評価」(常森裕介)では、女性の雇用から見た公的年金制度のあり方について、特に第3号被保険者制度に着目して検討を行っている。主に専業主婦を対象とした第3号被保険者制度は、女性の年金権の確立に貢献し、現在も女性の老後の所得保障において重要な役割を果たす一方で、公平性の観点から制度の見直しが何度も検討されてきている。本章では、現行の第3号被保険者制度の枠組みを維持することを前提に、働き方やキャリアの多様性を許容し、同時に所得保障ニーズを充足する制度のあり方について考察する。

第10章「年金給付の権利の規範的基礎としての雇用」(西村淳)では、年金を中心とした所得保障の権利の規範的基礎としての雇用について、日英比較を踏まえて論じる。近年、失業や非正規雇用の増加などの雇用の不安定化により、職場など社会保障の支え合い集団が弱体化して負担が増加し、年金制度に支持を得られにくい状況になってきたことを前提とし、社会保障の負担をだれが何のためにするのかという観点から、年金を含め、社会保障の権利の正当性が問われるようになって

いるとして、社会保障の受給の権利は、就労など社会保障を支える貢献行為を基礎とすることができるのではないかとする。そして、社会保障の具体的な制度設計への含意として、「貢献支援原則」「多様性原則」「納得原則」の3つを見てとることができるとする。

Ⅲ 本書の意義

本書は「公的年金制度はいかにあるべきかという問題意識に基づいて、とりわけ年金制度と雇用の関係に着目」したものとなっており、各論文が、雇用の状況の変化や、雇用政策と関連づけて、公的年金制度についての諸問題について取り上げている。ここでは、各論文についての個別の評価は紙幅の関係上差し控え、本書の全体としての意義について述べたい。

本書は、年金と雇用に関する課題を総合的に検討するものであるが、法学と経済学のコラボレーション研究とあるように、法学の研究者の執筆による論文と経済学の研究者の執筆による論文が収録されている。社会保障分野に関して異なる学問分野にわたる研究者により執筆された論文がまとめられたものはこれまでも多く出版されているが、本書は、執筆者らが行った「研究会での議論を踏まえたものである」点に特徴がある。読者としては、収録されている各論文は、異なる学問分野からの見解を取り入れたものであるということが期待できる点で、本書を手にする誘因ともなる。この点について、本書の意義がある。今後、本書を契機として、年金に限らず、他の社会保障制度に関しても、学際的な研究が進み、それが成果として公表されることも期待される。ただ、実際に異なる学問分野の見解も踏まえられている記述があるかということ、容易には見いだしがたい。しかし、後述のように各論文が研究論文である以上、それは必ずしもマイナスではない。

本書の第2の意義は、それぞれの論文が、社会保障法学と社会保障をテーマとして研究を行っている経済学の研究者による、雇用と年金の最新の研究であるということである。わが国の年金制度

は、2004年の年金改革により、年金財政の枠組みは確立したといえるが、雇用のあり方を前提とした制度である以上、雇用状況の変容に応じて年金制度のあり方も変更せざるを得ない。しかし、雇用の状況がどのように変化しているのか、それに対応して年金制度をどのように改善していくかについては、多くの論点が存在する。本書は、そのような論点を取り上げ、個別に検討することで、現在のわが国における年金制度の課題を抽出し、諸外国の制度の検討を通じたわが国の年金制度への示唆を含め、個々の執筆者が自己の専門的な立場からその課題に対して応えるものとなっている。その結果、個別の論文は、それぞれの学問分野の専門性が高いものとなっており、学術的な意義を有する。

他方で、これまで述べてきた意義の裏返しでもあるが、本書を読むにあたって留意すべき点も存在すると思われる。まず、第1に、それぞれの論文が執筆者の研究分野に依拠したものであることから、本書を手にする読者が、法学と経済学の双方にかなり高いレベルで精通していなければ、全ての論文を読みこなすことはできないということである。第1部においては、結論に至る実証について、計量経済学の知識がなければ、その妥当性を判断できないし、第2部以降、とりわけ第3部についての確に評価するためには、法的な考え方についての素養が必要である。ただ本書が研究書であることを考慮すれば、これはやむを得ないのかもしれない。

第2に、第1部で検討された現状認識と、高齢者の生活や雇用・年金制度の課題（第1章における年金支給開始年齢のさらなる引き上げの際に直面する課題、第2章における公的年金控除を見直すべきという提言、第3章における医療費と介護費の自己負担による貧困率の引き上げ効果が高齢者について大きいこと）について、第2部以降で法政策的に具体的に検討されてはいないし、逆に第2部以降で提言されている法政策のあり方について、第1部はその経済学的な妥当性に関するエビデンスを提供するものではない。その意味で、本書が法学と経済学のコラボレーション研究と冠してい

ることには若干の違和感があることは否定できない。

第3に「雇用の変容と公的年金」がテーマであるにもかかわらず、本書は全般的に「雇用の変容」については、既存の研究の紹介あるいは一般的な現状把握にとどまり、「雇用の変容」自体の分析・検討が薄いことである（第1章では雇用政策と年金制度の変更にどのように高齢者雇用に影響したかが分析されているが）。つまり、現在の雇用の変容に対して公的年金はどのように対応すべきなのかに関しては、各論点について詳細に検討されているが、逆に、公的年金の制度変更が具体的な雇用状況にどのように影響するのか、についての分析は少ない。年金制度は、主として高齢期の所

得保障を目的とするものであるが、現行の制度において、その受給内容は、現役期の働き方や収入に依拠する以上、例えばある制度変更が実際にどの程度不安定雇用に従事する労働者の将来の年金の受給内容に資するのかといった実証的な検討が必要であろう。

しかしながら、このような点にかかわらず、本書は、社会保障分野における法学と経済学の学際的な研究の貴重な試みであり、本書の刊行は意義深い。各論文では、今後の課題としている点も多いが、その点を含めて、より学際的な研究の進展を期待するものである。

（くろだ・あしや）

I はじめに

公的年金制度については、どの国もさまざまな解決すべき課題を抱えているといえよう。その中でいくつかの国について共通して解決しなければならない問題を抽出していくと、雇用とのかかわりが重要であるということを改めて認識させられる。公的年金の最大の存在意義は老後の所得保障であり、引退前はそれぞれ労働（有償・無償を問わず）を行うことにより所得を得ていることを考えれば、現役時の働き方をどう評価するのか、その評価が不公平なものになっていないか、ということについても、改めて検討する必要があるだろう。本書は先進各国が、そしてわが国が抱えている諸問題について、わが国の例、あるいは諸外国の例を引きながら、さまざまな示唆を導いている。

また本書の副題に「法学と経済学のコラボレーション研究」とあるように、さまざまな問題点に、法学の面からも経済学の面からもアプローチし、多角的に検討していることが本書の非常に大きな特徴である。まずは本書の構成と概要について話し、続いて本書の意義についてまとめよう。

II 本書の概要

第1章「高齢者雇用と年金の接続－雇用政策および年金制度改革の影響評価」（山田篤裕）では、雇用と年金の接続について、制度変更の効果の面から検討している。具体的には、まずは企業が改正高齢法に対応する方法として、賃金水準を限界生産物の価値と異なる水準に設定することで定年延長や継続雇用に対応するという方法を理論的に示している。続いて企業の対応を実際のデータから明らかにし、制度改正ののちも、所得確保上の問題を抱えた高齢者が存在する可能性を示した。また改正高齢法は高年齢者の就業率上昇に大きな効果をもち、『中高年者縦断調査』からは、年金給付額の低下を継続雇用で補えているという結果を得ている。さらに繰り上げ受給が貧困リスク提言の役割を果たしていること、在職老齢年金による就業抑制効果は消滅した可能性があることなどが示され、雇用と年金の接続がおおむね順当に行われていると結論付けている。

第2章「雇用と年金の所得課税」（上村敏之）では、公的年金控除の再分配効果を、世帯の異質性と時間軸を考慮した形で評価している。所得に関

して異質性をもつ家計を想定し、公的年金控除がどのような再分配効果をもつのかという点について、タイル尺度を用いて分析している。分析の結果、若年世代の不平等度が相対的に大きいこと、年金控除の存在が所得分布を不平等化していることを示し、さらには元々不平等度の高い若年世代において、公的年金控除の存在が不平等度を拡大しているという結果を得ている。このことから、公的年金控除を縮小して平等化を促し、得られた財源を社会保障制度に活用することが必要であるとしている。

第3章「高齢者の所得格差と低所得問題」(四方理人・田中聡一郎)では、『全国消費実態調査』を用いて高齢者の所得格差と貧困についての分析を行っている。特に、医療費・介護費の影響も捉えるために、可処分所得の中からこれらの費用を差し引いた概念も用いていることに特徴がある。所得格差は世代間・世代内の両方を分析の対象とし、個人単位による所得格差を推計している。分析の結果、生産年齢層と高齢層の格差が縮小していないこと、前期高齢者の所得格差は縮小しているが後期高齢者の所得格差には大きな変化がないこと、高齢者自身の収入が高齢者の格差を最も拡大させた要因であること、高齢者の貧困率は低下しているものの、医療・介護の自己負担が貧困率を大きく引き上げていることなどの結果を得ている。これらのことから、低所得者を適切に把握し、負担軽減をする必要があること、年金課税の強化や低所得者対策の再編が必要であることを示している。

第4章「イギリスにおける「一層型年金」の創設」(藤森克彦)はイギリスの公的年金制度を概観し、一層型の年金改革の日本への示唆を示している。元々制度が複雑かつ将来の年金水準が不確実であったこと、男女間・職業間での不公平があったことなどから導入されたイギリスの一層型年金は、「従前所得の保障」を目的とせず、定額かつ老後の最低限の生活保障を実現するものであり、これは高所得者から低所得者への所得再配分効果が大きい制度となっている。さらにはそれが主眼ではないものの、一層型年金は従来よりも雇用の多

様化に対して中立的であり、就労インセンティブを高めるものにもなっているとしている。また日本への示唆を考えた場合、日本における所得再分配の強化という点では年金課税の強化が重要であること、第3号被保険者に相当するような本人の保険料拠出に基づかない年金の廃止が女性の就業就労意欲を高めていることから、日本でも第3号被保険者制度のあり方を議論していくべきであるとしている。

第5章「ドイツの年金保険の適用拡大－「労働者保険」から「稼得者保険」へ?」(福島豪)においては、ドイツの公的年金制度、特に自営業者に対する保障のあり方を検討している。ドイツにおいては新たな形態の自営業者の登場に伴い、すべての自営業者に年金保険を適用する「稼得者保険」の構想がなされている。元々ドイツでは、自営業者は事業用資産の売却などにより自ら生計を維持できるという観点から、自営業者は年金保険の強制加入の対象から除外されていた。しかし近年、労働環境の変化に伴い「新たな自営業者」と呼ばれる、従業員を雇っていない「1人自営業者」が出現しており、それが自営業者の所得保障の必要性を増加させているといった状況がある。それにもかかわらず、ドイツには自営業者の所得保障が存在しない。そこで稼得者保険による適用拡大により、自営業者の所得保障を図ろうとする動きがある。もちろんドイツにおいても自営業者の所得把握には困難があり、また保険料負担の取り扱いをめぐり、すべての稼得者の完全な平等を図ることは難しいとしている。

第6章「韓国における労働市場と公的年金制度－現状と今後のあり方」(金明中)では、韓国の労働市場と公的年金制度について紹介している。まずは韓国の労働市場の問題点として非正規の割合が高く、処遇の改善もあまり進んでいないこと、若者の就職率が低いこと、女性が十分に活躍していないことを挙げている。また定年と年金支給開始年齢との間で所得の空白期間が発生しているため、定年の引き上げ義務化措置も始まっているとしている。年金制度については、社会保険方式の公的年金と公的扶助方式の基礎年金があり、特に

一般国民が加入する国民年金は、第3号被保険者のような制度がないために女性の加入者が少ないこと、受給額が低く、貧困リスクに直面している高齢者が多くいる可能性が高いことを示している。また基礎年金だけでは高齢者の貧困率を引き下げるには限界があるという見方もあり、給付の対象を絞って、経済的支援の必要な高齢者により手厚い給付を行うことなどの必要性を主張している。さらに、今後韓国はベビーブーム世代が退職を迎えることになり、給付額の確保や安定した年金財政の維持などが重要な検討課題になっており、年金制度の改革とともに、労働市場の改革が必要であることを示している。

第7章「公務員の年金と雇用」(関ふ佐子)では先般一元化された公務員の年金について、まずはこれまで一元化されていなかったことの根拠について解説している。元々戦前からの共済年金制度は民間より有利なものであったが、一方では公務員の労働者性・労使対等の原則を否定されていたことが指摘されている。戦後になり労働者としての側面は認められたものの、一般的な誠実義務・職務専念義務・秘密保持義務など公務の特殊性、またそれらを背景とした再就職の難しさなどから、職域年金も維持されてきていたという背景があった。しかし官民格差の解消を目的に共済年金と厚生年金の制度的な差異は厚生年金に揃えて解消することとなり、退職手当の引き下げや職域部分の廃止が行われた。これらのことをふまえ、改革の内容を検証している。

第8章「マルチジョブホルダーへの厚生年金適用」(丸谷浩介)では、複数の労働契約を締結しつつ生活を維持するモデルを想定し、その中で厚生年金の適用を拡大する際にどのような問題が発生するのか、ということ論じている。現行法では複数事業所における労働時間と賃金が通算されず、保険関係が成立しない労働関係が発生していること、そしてそれが所得保障ニーズの充足や多様な働き方といった観点から望ましいものとはいえないことを指摘している。また年金機能強化法において配慮がなされてきたことを評価しつつも、労働時間や賃金の通算の問題、事務手続き上

の問題など、解決しなければならない問題は残っており、規範原理に立ち返った議論が必要であるとしている。

第9章「女性の年金権と雇用－第3号被保険者制度と就労・育児の評価」(常森裕介)では第3号被保険者の問題を、制度の維持を前提に論じている。第3号被保険者制度は老後の生活保障、女性の年金権の確立、セーフティーネットといった機能をもつものの、拠出をせずに給付を受けること、公平性の問題、就労抑制効果の問題などから批判もなされてきた。その中で老後の基本的な生活の保障と、女性のさまざまな活動の評価について検討している。ただし就労を促進したとしても、やはり就労できない、しない第3号被保険者の老後の所得保障は必要であることや、育児や介護などのケア活動を評価することの重要性についても指摘し、保険料の減免や一定程度の給付額への反映の必要性も論じている。第10章においても同様の議論がなされているが、第3号被保険者の多様な貢献を評価することにより、第3号被保険者自身の受給権を支える要素になりうるとしている。

第10章「年金給付の権利の規範的基礎としての雇用」(西村淳)は所得保障の権利について論じており、イギリスと日本の制度を概観し、就労ではなく「貢献」が社会保障の権利の基礎となってきたとしている。この「貢献」は育児や介護、ボランティアなどを含む概念であり、就労にとどまらないことが重要である。また貢献とは双方向のものであり、支援される側には社会に貢献する権利、支援する側には要支援者が社会貢献できるように支援する義務があるとするばかりでなく、この立場は常に変わりうると想定している。さらに、具体的な制度設計に際しては、貢献支援原則、多様性原則、納得原則の3点を挙げ、現物給付や児童への給付の重要性、生活保護の自立支援プログラムの拡充、手続きの透明性の確保などが必要であるとしている。

Ⅲ 本書の意義

冒頭において、現役時の働き方をどう評価するのか、その評価が不公平なものになっていないか、ということについても、改めて検討する必要があるということを述べた。

たとえばわが国の制度に照らせば、直近では共済年金の一元化が図られた。現役時の働き方に対する評価という点でいえば、より高い給付を得られることに対する不公平感の是正ともいえるが、一方では公務の特殊性に注目すると、別の面を見出すことができる。経済学的な立場からは上村・中嶋(2007)のような一元化前の研究はあるものの、公務の特殊性などは経済学的な分析からは見られないものであり、法学的な視点からの研究は非常に重要なものであったといえるだろう。ただし、公務の特殊性をもって正当化されてきた給付水準の違いが一元化により厚生年金に揃えられたことについては、どのような理由によって公平性が公務の特殊性に優越したのかといった解説がほしい。

働き方の問題は、公務員と民間の被用者の問題にとどまらない。被用者と自営業者との関係をどのように捉えるのかということも重要である。わが国でも自営業者は第1号被保険者として定額の拠出、定額の給付を行うのに対して、被用者は第2号被保険者になり、拠出と給付はある程度所得に比例したものとなっている。もちろん自営業者の所得をどのように捕捉するのかといった問題はあるものの、第5章に見られるように、ドイツにおける「稼得者保険」を用いた適用拡大の検討例を引いて、自営業者への適用可能性の検討がなされている。わが国においても今後検討すべき課題になることも考えられ、現在の厚生年金に統合するのか、あるいは別の制度を構築するのかなどの検討を始める必要もあるだろう。ただし、本書の中では稼得者保険「構想」とあることから、まだ実際に制度改正までは進んでないと思われるが、この構想はどの程度まで実現可能性があるのかという点について明らかにされることが望まれる。

また、近年では低賃金の非正規労働者が増加し、複数の職を兼ねなければ生活が成り立たない者も出てきている状態にある。仮に経済学的な分析をしようとするならば、職が単数か複数に分かれているかは、分析の対象となりにくいところである。すなわち、複数の職で合計された労働時間や賃金水準と、それらを単一の職から得ている場合との区別をすることは難しいだろう。しかし本書の第8章にあるように、公的年金の適用を考えた場合には、複数の職にまたがる労働時間や賃金の通算についても検討する必要がある、この問題を法学的な観点から捉えていることに重要な意義がある。今後ますますこのような労働者が増加するとすれば、それらを把握し、解決に向けてさらなる努力が必要となるであろう。

さらには、働き方の評価や公平性を考えた場合に問題とされるのは第3号被保険者の問題である。自らは拠出を行っていないとしても、また金銭的な評価が難しい形態であったとしても、何らかの形で労働しているとすれば、当然それを評価する必要がある。この問題について、第9章や第10章では、所得保障の権利、あるいは貢献に対する評価という枠組みで捉えている。第4章に見られるような、一層型年金が配偶者年金を廃止したことが女性の就業就労意欲を高めると期待される面もまた重要な点である。一方、議論のさらなる発展として、第9章や第10章では維持することが前提とされている第3号被保険者制度の見直し方には、一層型年金のような制度以外には可能性はないのかといったことについても、第9章とは異なった視点での分析がほしい。

また少子高齢化で給付を受ける主体が増加し、保険料拠出を行う主体が減少することは、年金財政の悪化を生じさせる。その中では給付と負担のバランスを検討することが非常に重要であり、さらには格差の是正という面も考慮する必要がある。第2章および第3章ではそれぞれ別の観点からこれらの問題を扱っている。特に第2章では主に世代間の公平性を扱う一方、第3章では世代内の公平性を中心に分析している。また所得の再分配という面では、第4章で取り上げられるように、拠

出が所得に比例する一方で給付は定額となっているイギリスの一層型年金のような仕組みも、所得再分配機能の強化という観点からは考慮すべきものとなっているといえよう。ただし、所得再分配の強化、女性の就業の促進といった意味で効果的と思われる一層型年金ではあるが、拠出と給付がリンクしなくなることは、高所得者層にとっては不利な制度改革とも思える。その点についてイギリスではどのように捉えられているのかということ、また経済学の観点からは、どの程度の所得再分配効果が望めるのかといった点に興味がある。

さらに年金財政の悪化を防ぐ方法の1つとして、年金支給開始年齢の引き上げも考えられる。しかし第6章において韓国の事例が取り上げられているように、少子高齢化の進む国では支給開始年齢の引き上げは避けられず、その結果として生じる空白期間をどのように解決するのかは重要な問題となっている。支給開始年齢引き上げは、定年延長などの対策がとられなければ、どこからも所得を得られない空白期間が生じてしまう可能性もあ

る。わが国では2012年に法改正がなされ、雇用と年金の接続が強化された。幸いわが国においては、第1章の分析に見られるように、おおむね良好に接続されているという結果が得られているが、これは諸外国へ重要な示唆を与えるものにもなるであろう。

以上のように、雇用と年金に関して各国が抱える諸問題に対して、さまざまな分析がなされている本書であるが、「コラボレーション」という意味では若干弱いようにも思える。もちろん各論文の中で触れられている部分は多いものの、たとえば公的年金控除の法学的な意味づけについての法学者の分析があったり、あるいは一層型年金のような制度をわが国に導入した場合の世代内・世代間の公平性がどのように改善されるのかという分析があったりすれば、より一層「コラボレーション研究」としての価値が高まったのではないかと思われる。

(さとう・いたる)

新刊紹介

Michael Marmot
The Health Gap: The Challenge of an Unequal World
(Bloomsbury Press, 2015年)

菊池 潤*

著者であるマイケル・マーモットは世界医師会の会長を務める社会疫学の第一人者である。著者の業績をすべて紹介することはできないが、英国公務員を対象とした大規模縦断調査であるホワイトホール研究 (Whitehall Study)、WHOの健康の社会的決定要因検討委員会による報告書 (*Closing the Gap in a Generations: health equity through action on the social determinants of health*, 2008年)、あるいはイングランドにおける健康格差に対する戦略をまとめたマーモット・レビュー (*Fair Society, Healthy Lives*, 2010年) など、枚挙に暇がない。これらの業績は研究面に留まらず政策面でも大きな影響を与えているが、本書はこれらの膨大な研究成果に基づいた健康格差に関する啓蒙書である。

本書は11の章から構成されているが、第1章から第3章は総論として位置づけられ、重要な概念とともに、本書の主要なメッセージが述べられる。第4章から第10章は各論であり、第4章から第7章では人生の各ステージ (幼年期, 教育, 就業, 老年期) における問題が、第8章から第10章では3つの社会レベル (コミュニティ, 国, 世界) からみた問題が、それぞれ示される。最終章である第11章では、世界中における健康格差への取組みが現代社会の「希望」として示される。

本書の主なメッセージは以下の3点である。第1は、「健康の社会的決定要因」 (social determinants of health) の存在である。飲酒, 喫煙, 肥満などは疾患の直接的な原因となるが、これらの行動の背後にある要因, すなわち「原因の原因」 (causes of

causes) として、社会経済的要因に着目することの重要性を説く。生活習慣に起因する健康問題は個人の責任とみなされがちであるが、社会全体での「原因の原因」に対する働きかけが必要であることを指摘する。

第2は、「健康に関する社会的勾配」 (social gradient in health) の存在であり、本人のおかれた社会経済的状況が不利な状況であればあるほど健康状態が低くなることが示される。健康に関する社会的勾配は国家間・国家内の双方において観察されるが、「勾配」の意味するところは、健康格差の問題が低所得者や途上国に限定されるものではなく、すべての人々に関係する問題であるということであり、その対策は貧困対策に留まらず、格差対策にまで及ぶことを意味している。

第3に、合理的な手段によって避けられる健康上の不利益が生じているという意味で、現在の社会は「不公正」であるとし、その改善が必要であると説く。健康格差の問題に根本から対処するためには、人々や地域が自ら希望する生き方や地域のあり方を選択することができる環境を、3つの側面 (物質的側面, 心理社会的側面, 政治的側面) から整えることが必要であると主張する。

このように、本書では、著者らの膨大な研究成果をもとに、健康格差の問題を包括的に論じており、健康格差に関心を持つ方にとっては導入の書籍としても適していると言える。また、本書には疫学者以外にも経済学者をはじめとするさまざまな学問分野の研究者が登場する。このことは社会

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第3室長

疫学という学問の学際性をよく表しているが、なかに学問間の意見の相違も見られ興味深い。社会疫学を専門とする研究者に限らず、幅広い方々に手を取っていただきたい書籍の一つである。

(きくち・じゅん)

『社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の書式

原稿はA4版用紙に横書き（40字×36行）とし、各ページに通し番号をふってください。

2. 原稿の分量

原稿の分量は、本文・図表・注釈・参考文献を含めて、それぞれ以下を上限とします。なお、図表1つにつき200字に換算するものとします。

- | | |
|-------------------|----------------------|
| (1) 論文：20,000字 | (4) 社会保障判例研究：12,000字 |
| (2) 動向・資料：12,000字 | (5) 書評：6,000字 |
| (3) 情報：3,000字 | |

3. 原稿の構成

1) 表題

和文表題とともに英文表題を記載してください。

2) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、ⅠⅡⅢ…→123…→(1)(2)(3)…→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a)(b)(c)または・などを使用してください。

3) 抄録・キーワード

「論文」、「動向・資料」については、和文400字程度、英文250語程度で抄録を作成してください。また、和文、英文各5語以内でキーワードを設定してください。

4) 注釈

注釈は脚注とし、注釈を付す箇所の上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入してください。注釈番号は論文末までの通し番号としてください。

5) 参考文献

参考文献は、論文の末尾に列挙してください。表記の方法は下記を参考にしてください。

金子能宏・川越雅弘・西村周三（2013）「地域包括ケアの将来展望」、西村周三監修、国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム―「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして』、慶應義塾大学出版会、pp.311-318。

泉田信行・黒田有志弥（2014）「壮年期から高齢期の個人の健康診断受診に影響を与える要因について―生活と支え合いに関する調査を用いて―」、『季刊社会保障研究』、Vol.49, No.4, pp.408-420。

森田 朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』、慈学社出版。

Multiple Dimensions of Private Information: Evidence from the Long-Term Care Insurance Market, Term Care Insurance Market." *American Economic Review*, Vol. 96, No. 4, pp. 938-958.

Poterba, James M., Steven F. Venti, and David A. Wise (2014) "The Nexus of Social Security Benefits, Health, and Wealth at Death," In David A. Wise ed., *Discoveries in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.

Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.

インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。

United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>（2010年10月5日最終確認）

4. 引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

(例1) …〔森田（2014）、p.45〕 …〔Le Grand（2003）、p.3〕
…〔森田（2014）、pp.45-46〕 …〔Le Grand（2003）、pp.3-4〕

(例2) 著者が2人の場合
…〔泉田・黒田（2014）、p.408〕 …〔Finkelstein and McGarry（2006）、p.938〕

(例3) 著者が3人以上の場合
…〔金子他（2013）、p.311〕 …〔Poterba et al.（2014）、p.159〕

ただし、本文中における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

(例) 1) 森田（2014）、p.45

また、注釈などで、参考文献として列挙しない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

(例) 1) 森田朗（2014）『会議の政治学Ⅱ』慈学社出版、p.45。

5. 表記

1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

2) 敬称

敬称は略してください。

(例) 西村周三教授は→西村は 京極氏は→京極は

6. 図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け（例参照）、出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは、論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。

（例）＜表1＞受給者数の変化 ＜図1＞社会保障支出の変化

7. 倫理的配慮

原稿に利用したデータや事例等について、研究倫理上必要な手続きを経ていることを本文または注に明記してください。また、記述においてプライバシー侵害がなされないように細心の注意をはらってください。

8. 利益相反

利益相反の可能性がある場合は書面で報告して下さい。なお、利益相反に関しては厚生労働省指針（「厚生労働科学研究における利益相反の管理に関する指針」）を参照してください。

9. 原稿の提出方法など

1) 原稿の提出方法

投稿論文を除き、本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により、電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は、CD-Rなどの媒体に記録の上、郵送で提出してください。また、当方で受信したファイルの読み込みができない、あるいは、特殊文字の認識ができないなどの場合には、紙媒体による原稿の提出をお願いすることがありますので、その際にはご協力ください。原稿のデータファイルが存在しない場合は、紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は、当該図表ファイルも提出してください。提出方法は、原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は、図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

3) 投稿論文の提出方法

投稿論文の提出については、『社会保障研究』投稿規程に従って下さい。審査を経て採用が決定した場合には、前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

『社会保障研究』投稿規程

1. 本誌は、国内外の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、国内外の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。

2. 投稿は、「論文」、「動向・資料」および「社会保障判例研究」の3種類とし、いずれかを選択して下さい。なお、「論文」、「動向・資料」はおおむね以下のようなものとします。

「論文」：独創的かつ政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文

「動向・資料」：政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文、資料（独創性は問わない）であり、おおむね以下のようなものとします。

1) 独創性や政策的有用性は「論文」に及ばないが、今後の発展が期待できる研究論文

2) 政策的有用性に優れた社会保障に関する調査・分析に関する報告

3) 国内外における社会保障の政策動向に関する考察

投稿者の学問分野は問いませんが、本誌に投稿する論文等は、いずれも未投稿・未発表のものに限ります。

3. 投稿者は、投稿申込書とともに審査用原稿（PDFファイル）を電子メールにて送付して下さい。投稿申込書は研究所ウェブサイトよりダウンロードし、各欄に必要事項を記入してください。なお、投稿論文の審査は執筆者名を伏せて行いますので、審査用原稿には執筆者が特定できる情報を記入しないでください。電子メールによる送付が難しい場合には、投稿申込書1部、審査用原稿4部を、郵送して下さい。

4. 採否については、編集委員会が指名したレフェリーの意見に基づき、編集委員会において決定します。ただし、研究テーマが本誌の趣旨に合致しない、あるいは学術論文としての体裁が整っていない場合など、審査の対象外とする場合もあります。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。また、本誌において一度不採用とされた論文等の再投稿は受理しません。再投稿に当たるかどうかの判断は編集委員会が行います。

5. 原稿執筆の様式は『社会保障研究』執筆要領に従って下さい。

6. 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受ける必要があります。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。

7. 原稿の送り先・連絡先

電子メールによる提出：e-mail: kikanshi@ipss.go.jp

郵送による提出：〒100-0011

東京都千代田区内幸町2-2-3 日比谷国際ビル6階

国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係

電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816

編集長

森 田 朗 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

大 石 亜希子 (千葉大学 法政経学部教授)
尾 形 裕 也 (東京大学 政策ビジョン研究センター特任教授)
駒 村 康 平 (慶應義塾大学 経済学部教授)
高 橋 紘 士 (一般財団法人高齢者住宅財団 理事長)
武 川 正 吾 (東京大学大学院 人文社会系研究科教授)
田 辺 国 昭 (東京大学大学院 法学政治学研究科教授)
金 子 隆 一 (国立社会保障・人口問題研究所 副所長)
深 田 聡 (同研究所 政策研究調整官)
新 俊 彦 (同研究所 企画部長)
林 玲 子 (同研究所 国際関係部長)
勝 又 幸 子 (同研究所 情報調査分析部長)
川 越 雅 弘 (同研究所 社会保障基礎理論研究部長)
泉 田 信 行 (同研究所 社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

竹 沢 純 子 (同研究所 企画部第3室長)
渡 辺 久里子 (同研究所 企画部研究員)
小 島 克 久 (同研究所 国際関係部第2室長)
佐 藤 格 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長)
菊 池 潤 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第3室長)
山 本 克 也 (同研究所 社会保障基礎理論研究部第4室長)
安 藤 道 人 (同研究所 社会保障基礎理論研究部研究員)
西 村 幸 満 (同研究所 社会保障応用分析研究部第2室長)
黒 田 有志弥 (同研究所 社会保障応用分析研究部第3室長)
暮 石 渉 (同研究所 社会保障応用分析研究部第4室長)
藤 間 公 太 (同研究所 社会保障応用分析研究部研究員)
大 津 唯 (同研究所 社会保障応用分析研究部研究員)

社会保障研究 Vol.1, No.2 (通巻第2号)

平成28年9月25日 発行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 03-3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>

印 刷

日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

Tel: 03-5911-8660

JOURNAL OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol.1 No.2

2016

Special Issue: Income security system in Japan after 1985

Reforms of the social security system in Japan after 1985	Kohei KOMAMURA	268
National Pension Revisited: The Pension Systems under the Increase in the Number of Non-regular Employees and Low-income Earners	Jun NISHIMURA	293
Participation in National Pension and Social Connections	Wataru KUREISHI	308
New perspectives on women and pension system: Coping with family care and extending social insurance to part-time workers	Katsura MARUYAMA	323
Disability Pension: Problems and Prospects.....	Yu MOMOSE	339
Current Status and Issues of Survivor's Pension	Yoshimi KIKUCHI	354
Significance and issue of social allowances: Implications from the child allowance system and child-rearing allowance system	Ashiya KURODA	370
The Multi-Pillar Design of the Pension Scheme; On Private Pension Policies	Shigenori ISHIDA	382
Structural Change in Old-Age Poverty and the Decrease in Expenditures Due to the Abolishment of the Old Age Supplement for Public Assistance	Atsuhiko YAMADA, Masato SHIKATA	399
A Study on Unemployment, Underemployment, Poverty among Youth and their Assistance	Masatoshi MURAKAMI	418
Whether the continued employment system of older people creates the substitution effect between young and old labor: An analysis by the macro econometric model	Itaru SATO	431
The simulation of non-regular workers' old age living expense under the current social security system; preliminary considerations	Katsuya YAMAMOTO	446

Social Security and Law

Social Changes and Role of the Survivor Pension.....	Takahiro EGUCHI	461
Benefit Requirements different in Sex of the Compensation Pension for Surviving Family and the Principle of Legal Equality	Takahiro EGUCHI	465

Research Note

Factors of Visualization in a nursing home: From the viewpoint of the persons and their families requiring long-term care, and volunteer activities	Toshimi TATSUMI, Masayuki KAKEHASHI	473
---	-------------------------------------	-----

Report and Statistics

Learning about child well-being from the UNICEF Innocenti Report Cards	Aya ABE	485
Social Security in Korea (2) Korean "National Health Insurance"	Katsuhiko KOJIMA	487
Public Pension System and Incorporation of Foreign-born Population	Futoshi ISHII	491
In-House Project "Theoretical and Empirical Analysis on Measurement of Effectiveness of Social Security Policy for New Needs Arising from the Change of the Population Structure and Household Structure (2012-2014)".....	Wataru KUREISHI	494

Book Review

Jun NISHIMURA ed. <i>The Change of Employment and the Public Pension: Collaboration Studies of Jurisprudence and Economics</i>	Ashiya KURODA, Itaru SATO	496
Michael MARMOT, <i>The Health Gap: The Challenge of an Unequal World</i>	Jun KIKUCHI	505

Edited by
National Institute of Population and Social Security Research
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO•JINKO MONDAI KENKYUSHO)