

先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策

有森 美木

■ 要約

先進各国では、特に1990年代以降から、公的年金をスリム化し、自助努力による私的年金・貯蓄拡充を支援する改革を進めている。一方、既に高齢である低所得者（高齢低所得者）には、高齢期の所得保障を目的とする公的年金、一時的な困窮に対して最低限の生活費を保障する公的扶助、およびその組合せを通じて、所得保障を行っている。

公的年金による高齢低所得者などへの対応には、①公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法、②保険料免除などによる公的年金の構築支援、③給付の優遇、④公的年金の給付水準の引上げなどがある。公的扶助による方法では、包括的な所得保障を行う制度と、高齢者を対象に所得保障を行う制度がある。

高齢低所得者対策は、公的年金の給付設計や高齢者向けの公的扶助といった個々の制度のあり方だけでなく、社会保障制度が全体として低所得者に対しどのような施策を提供しうるかという視点からも検討する必要がある。

■ キーワード

給付設計、最低保障年金、高齢低所得者、高齢女性

I はじめに

先進各国では、少子高齢化が進展する中で、1990年代から、将来の年金財政を安定化させ、制度を持続可能なものとするために、公的年金をスリム化する改革が行われている。また、老後生活に一定の費用が必要であれば、公的年金給付の低下を私的年金・貯蓄などによって補う必要があるため、任意加入の拠出建て（Defined Contribution; DC）制度の導入などを通じて、自助努力による老後所得準備の支援も行われている¹⁾。一方、既に高齢である低所得者（以下、「高齢低所得者」という。）については、公的年金または公的扶助を通じて、最低所得あるいは生活に必要な生計費の保障が行われている。

現在の低所得者の内訳を見ると、先進国に共通して高齢者、特に高齢女性の割合が高くなってい

る。高齢化や公的年金の給付水準の低下により、将来的には高齢低所得者が一層増大することも予想される中で、高齢低所得者対策は、今後大きな検討課題となり得るであろう。

本稿では、アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ、日本の5カ国における公的年金制度と高齢低所得者対策を概観し、その全体像を把握するとともに、そこに共通する考え方を述べる。また、高齢低所得者には高齢女性が多いことから、特に女性の対策についても述べる。

II 諸定義

1. 公的年金と公的扶助

公的年金制度は、高齢期の所得保障を目的とする制度で、老齢年金は、裁定後、終身にわたって支払われる。一方、公的扶助は、一時的な困窮に

対して、最低限の生活費を保障する制度である。さらに、日本の生活保護制度では、自立の助長も目的とされている。

厚生白書(1972年)によると、国連が定義した公的年金の特性は、「(1)費用が、受益者、使用者、そしてある場合には国が拠出したものを加えたものでまかなわれること、(2)給付は定型的に定まるものであること、(3)資産保有状況いかんを問わないこと²⁾」である。また、公的扶助の特性は「(1)最低生活を確保するものであること、(2)共同社会の費用によってまかなわれ、また事前の拠出を不要としていること、(3)資産調査を行なうこと³⁾」となっている。

2. 貧困の範囲⁴⁾

OECDの報告書では、貧困率を、可処分所得の

中央値の50%未満の者を指すものとして使用している⁵⁾。また、基準年の貧困率を絶対的貧困率、現在年の貧困率を相対的貧困率としている。

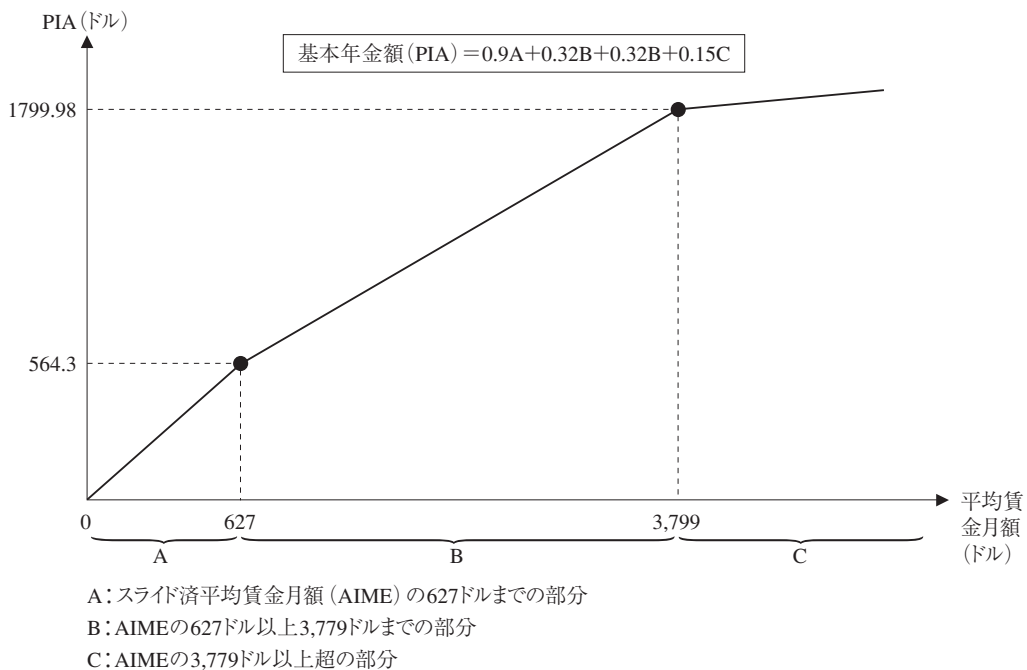
III 先進各国の年金制度と低所得者対策の概要

以下では、アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ、日本の5カ国における公的年金制度と低所得者対策の概要を整理する。

1. アメリカ

(1) 公的年金制度

アメリカの社会保障年金(公的年金)の一般制度は、老齢・遺族・障害保険(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance; OASDI)である。OASDIの適



1ドル=120円

(2005年現在)

図1 アメリカOASDIの給付構造

用対象は被用者と自営業者で、財政方式は、賦課方式を採用しつつも、給付費の2.8年分(2001年末時点)の積立金を保有している。財源は社会保障税と呼ばれる保険料(86%)、積立金の運用収益(12%)、年金給付への課税(2%)で、一般財源の負担はない。保険料率は12.4%で、被用者の場合は労使折半で負担する。公的年金の積立金は、社会保障年金で株式運用を行うべきではないという考えに基づき、全額国債で運用されている。給付については、給付率が、低所得者に手厚く、高所得者に薄くなるように設計されており、高所得になるにつれて給付の増え方が小さくなっている(図1参照)。OECDによると、平均賃金の場合の所得代替率は51.0%である⁶⁾。老齢年金の支給要件には、年齢要件(支給開始年齢)と保険料納付要件がある。支給開始年齢は、65歳から67歳へ引上げ中であり、現在は65.5歳である。保険料納付要件は10年以上(40以上の加入四半期)である。

アメリカでは、社会保障年金の創設前までは、国民の生活は専ら自助に委ねられていたが、1929年世界大恐慌による失業者の増大を受けて、老齢、失業、配偶者の死亡、障害に対する社会保障の必要性が生じた。1935年社会保障法によって、社会保障年金が創設され、連邦政府が国民の経済生活に対して一定の保障をするという社会保障年金の考え方が示された。

(2) 低所得者対策

アメリカでは、日本の生活保護制度のような包括的な公的扶助はなく、高齢者、障害者、児童など、対象者の属性に応じて公的扶助が分立している。主な公的扶助制度は、貧困家庭一時扶助、補足的保障所得、メディケイド、食料スタンプ、一般扶助の5つである。このうち、高齢者および障害者の所得保障を目的とする資力調査付きの公的扶助制度が、補足的保障所得(Supplemental Security Income; SSI)制度である。

① 高齢低所得者対策

SSIの基本的な目的は、所得と資産が一定以下の65歳以上の高齢者、目が不自由な者、および障害者に対し、最低限の所得を保証することにある。管理運営主体は州で、財源は連邦および州の一般財源である。また、多くの州では、補足的所得保障に加えて追加的な給付を行っている。OASDIなどの他の収入がある場合は、SSIの給付額は減額される。

2005年12月時点のSSIの受給者数は約711万人、給付費は337億ドル(3兆8,755億円、1ドル=115円)である。このうち、65歳以上の高齢の受給者および給付費は、それぞれ、199万人(全体の28.0%)、4.4億ドル(同13.1%)となっている。また、OASDIとSSIを併給している者は250万人(同35.2%)となっている。

② 高齢女性への対策

高齢低所得者の多くは女性であるため、高齢低所得者問題はそのまま高齢女性の問題となる。高齢女性の経済状況を取り巻く問題を記した報告書として、1998年に社会保障ワーキンググループ内の全国経済評議会が公表した「女性と退職保障」がある。この中で、女性は男性よりも長生きであること、生涯所得、退職時の年金および他の資産が女性は男性よりも少ないことなどにより、女性は退職生活においても経済的な問題に直面しやすいことが指摘されている⁷⁾。その上で、特に女性にとっては、社会保障が重要であると言及されている。

2. イギリス

(1) 公的年金制度

イギリスの公的年金制度は、被用者・自営業者に共通した1階部分の基礎年金(Basic Pension; BP)と、被用者のみを対象とした国家第2年金(State Second Pension; S2P)の2階建てである。ただし、一定の要件を満たした職域年金と個人年金

の加入者に対しては、2階部分の適用除外(コントラクトアウト)が認められている。財政方式は賦課方式を採用しており、給付費の2カ月分程度の準備金を保有している。財源は保険料で、国庫負担は原則ない。保険料率は、被用者は23.8%(事業主負担12.8%、本人負担11.0%)、自営業者は週2.10ポンド(約490円、1ポンド=235円)となっている(2005/2006年度)。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3種類である。このうち老齢給付については、BPは定額、S2Pは報酬比例であるが、S2Pも将来的には定額給付化されることとなっている。BPの給付額は、満額の場合、単身84.25ポンド/週(約2万円)、夫婦134.75ポンド(約3.2万円)である(2006/2007年度)。イギリスの公的年金の給付水準は相対的に低い(OECDの試算では47.6%)が、低所得者にはS2Pの給付が手厚くなるように設計さ

れている(図2参照)。最低加入期間は、満額年金を受けるとすることができる期間(男性44年、女性39年)の4分の1(男性11年、女性9.75年)である。支給開始年齢は、男性65歳、女性60歳であるが、女性については2010年から2020年にかけて段階的に65歳へ引上げられることとなっている。

(2) 低所得者対策

イギリスでは、1975年に所得比例の2階部分である国家所得比例年金制度(State Earnings Related Pension Scheme; SERPS)を導入した際、適用除外制度が導入された(1978年)⁸⁾。その後、適用除外の範囲を広げた結果、SERPSにとどまる者は、職域年金のない企業に勤務し、かつ、手数料の高い個人年金へ加入することができない低所得者が多くなった。こうした中で、低所得者や女性など、年

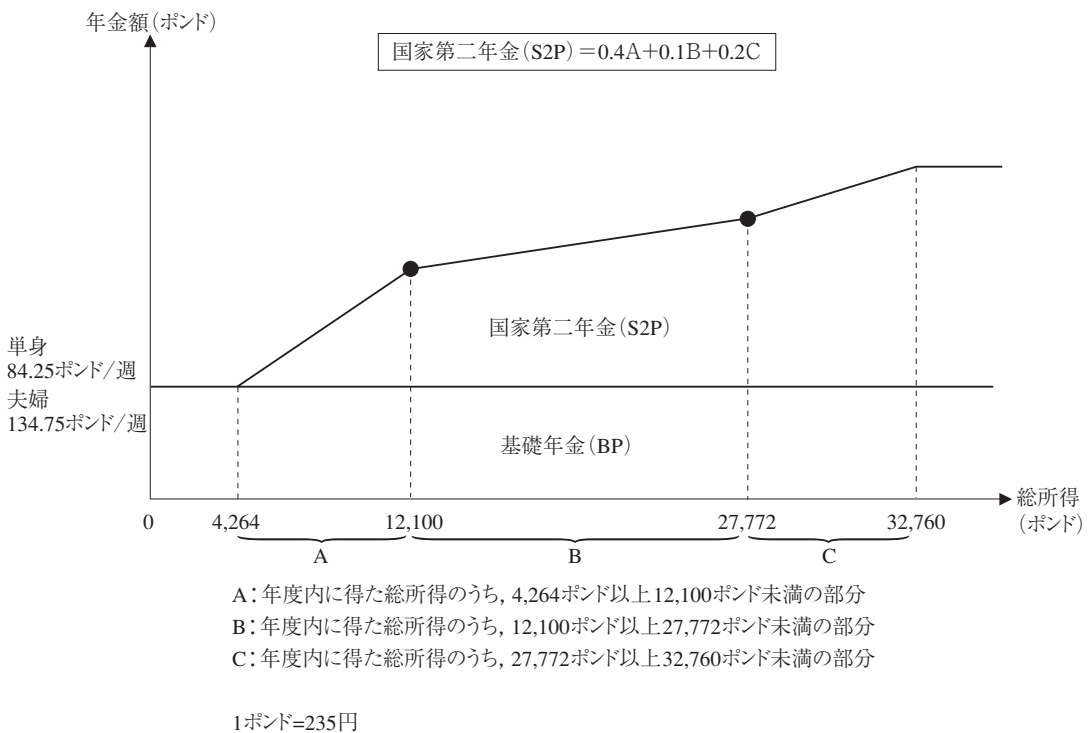


図2 イギリスの公的年金の給付構造

金が不十分な者への対応が求められるようになり、1998年に誕生したブレア政権では、現行の年金制度が十分に機能していない低所得者層の給付を拡充する政策がとられた。

低所得者向けの公的扶助には、資力調査を伴う給付と、資力調査を伴わない給付(冬季燃料費など)がある。年金受給者が申請可能な資力調査のある公的扶助は、ペンションクレジット(Pension Credit; PC)、住宅給付(Housing Benefit; HB)、カウンスル税給付(Council Tax Benefits; CTB)の3つである(HBとCTBは若者でも受給できるが、年金受給者の受給割合が高くなっている)。公的扶助の管理運営主体は雇用年金省で、財源は国の一般財源である。

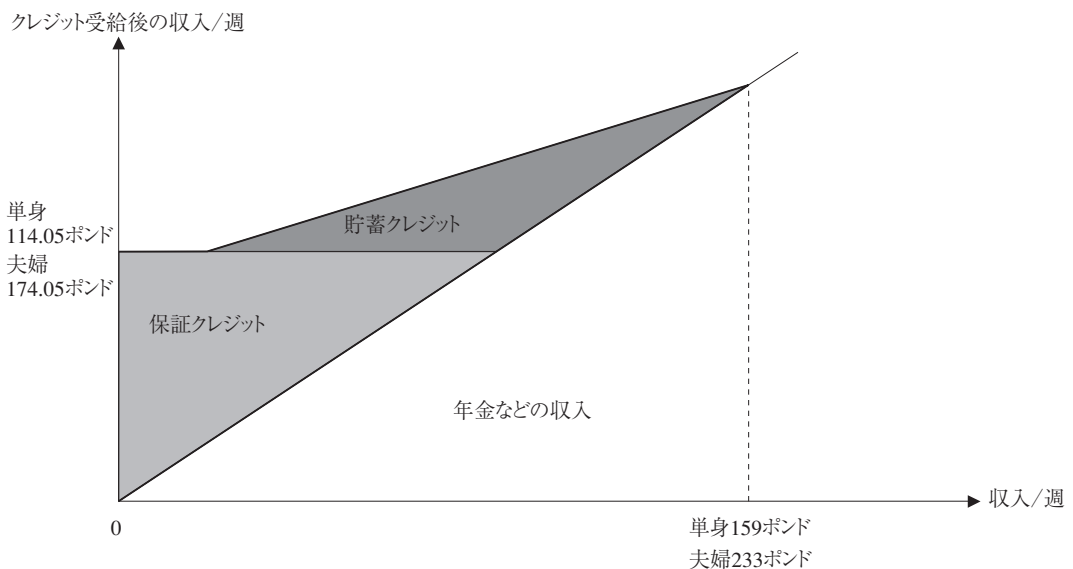
① 高齢低所得者対策

ブレア政権が行った低所得者対策は、公的年金の給付拡充と低所得者向けの新たな公的扶助の導入の2つに大別される。公的年金の給付拡充には、低・中所得者などの給付拡充を目的とした

所得比例年金の変更(SERPSからS2Pへの移行、2002年)、ステークホルダー年金の導入(2001年)、基礎年金額の引上げなどである。新たな公的扶助の導入としては、退職時の最低所得を保障する最低所得保障制度(Minimum Income Guarantee; MIG)」が導入(1999年)され、同制度を拡充する形でPCへの移行(2003年)が行われた。

〈国家第2年金(S2P)〉

S2Pは、年収4,368ポンド(約103万円、2006年4月以降)以上33,540ポンド(約790万円、同)未満の者を対象とする公的年金制度である。従来のSERPSと異なる点は、SERPSは完全所得比例であったのに対し、S2Pは低所得者の年金が手厚くするように給付が設計されている点や⁹⁾、年収が4,368ポンド未満の者や介護・障害などの理由により就労できない者についても4,368ポンドの年収があったものとして取り扱われる点である。



出所：“Explanatory Notes to State Pension Credit Act 2002 Chapter 16”を元に作成

図3 ペンションクレジットの概要

〈ペンションクレジット(PC)〉

PCの給付は、保証クレジットと貯蓄クレジットで構成されている。MIGを引き継いだ部分である保証クレジットは、イギリスに居住する60歳以上の者を対象とし、年金などの収入が単身で114.05ポンド/週(約2.6万円)、夫婦で174.05ポンド/週(約4万円)に満たない場合に、その差額を支給するものである。貯蓄クレジットは、65歳以上の者を対象とし、年金などの収入が単身159ポンド/週(約3.7万円)、夫婦233ポンド/週(約5.5万円)未満の場合、収入に応じて、単身17.88ポンド/週(約0.4万円)、夫婦23.58ポンド/週(約0.6万円)を上限として支給される(2005/2006年度)。年金などの収入の算定については、貯蓄・資産(住宅を除く)が6,000ポンド(約141万円)(施設入居の場合は10,000ポンド(約235万円))までは算定の対象から控除されるが、同額を超えると、500ポンド(約11.8万円)につき週1ポンド(235円)の収入とみなされる。PCの受給者数は246万人(2004/2005年)である。

〈2006年年金法案〉

低所得者対策は、従来はPCといった無拠出制の制度によって給付を行う方法がよいとされてきた。しかしながら、2006年年金法案では、公的年金への拠出実績をなるべく給付につなげることで、PCなどの無拠出制の制度へ依存せざるを得ない人を減らし、低所得者にも拠出制の制度による所得保障を拡充していくという新たな方向性が示されている¹⁰⁾。なお、現行ではPCの保証クレジットの額(単身114.05ポンド/週(約2.6万円)、夫婦174.05ポンド/週(約4万円))が、基礎年金の額(単身84.25ポンド/週(約2万円)、夫婦134.75ポンド/週(約3.2万円))を上回っているが、法案には、基礎年金の給付額がPCの給付額を上回るようにし、低年金者がPCに依存するインセンティブを低下させる措置も織り込まれている。

無拠出制の制度への依存から自立させるという考え方には、ブレア政権における「福祉から就労へ(Welfare to Work)」という福祉政策が反映されている。ブレア政権の福祉政策では、従来は福祉の対象とされてきた者(片親、障害者など)に対して、職業訓練や就労支援などを行うことで、就労可能な者はできるだけ就労させ、給付は真に必要なものに限定しようとした。福祉において自立を求める動きは他の先進国でも見られるが、こうした考えが年金にも反映されていくかが、今後注目されると考えられる。

② 女性に対する対策

イギリスでは、低年金者の中に女性が多いことが問題視されている。その理由として、政府は次の3点を指摘している¹¹⁾。

- ・ 女性は男性に比べて就業率が低く、賃金も低いこと
- ・ 男性がフルタイム就業であるのに対し、女性は子育てなどのためにパートタイム就業に移る傾向があり、職域年金の対象になりにくいこと
- ・ 女性は男性に比べて長寿なため、私的年金の給付が低くなりがちであること

イギリス政府は、女性の低年金問題への対応策として、公的扶助の拡充と、育児・介護従事者などへの優遇策を行っている。公的扶助に関しては、2005年に雇用年金省から公表された「女性と年金—証拠—」によると、PCによって絶対的貧困から逃れることができた人は190万人で、このうち女性は130万人であることが明らかにされており、公的扶助による貧困回避の効果があることが指摘されている。育児・介護などのケアを行っている者に対しては、これらの者が満額年金を獲得しやすくするために、1978年に家庭に責任を持つ者への保護制度(Home Responsibilities Protection; HRP)が導入された。同制度は、基礎年金の満額受給要件の必

要年数(男性44年、女性39年)から育児・介護期間を差し引く制度である。さらに、2006年年金法案には、HRP制度を週単位のクレジットに置き換えるという改革案が織り込まれており、育児・介護従事者が自身の公的年金を従来よりも構築しやすくなるのが改革のねらいの一つとなっている¹²⁾。

3. スウェーデン

(1) 公的年金制度

福祉国家の一つであるスウェーデンは、年金については公的年金が中心であった。しかしながら、1990年代に入ると、高齢化の進展と経済低迷の中、持続可能で安定的な社会保障制度の構築が求められ、1999年に制度体系を変更する改革が行われた。公的年金の制度体系は、それまでの2階建て(定額+報酬比例)の給付建て(Defined Benefit; DB)制度から1階建ての所得比例年金に転換されるとともに、税財源による最低保証年金(Guaranteed Pension; GP、後述)が設けられた(図4参照)。所得比例年金は、みなし拠出建て制度

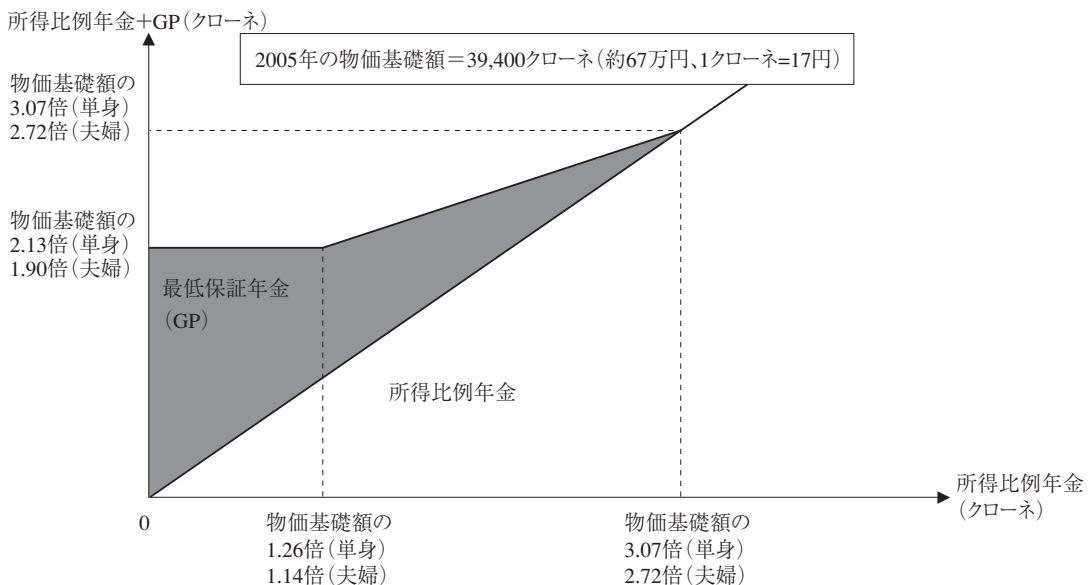
(NDC¹³⁾)とDC制度で構成される。給付については、老齢年金と遺族年金および障害年金が分離され、老齢年金は保険料から、遺族・障害年金は税財源から支給される。支給開始年齢は61歳以降に自らが選択でき、支給開始年齢を繰り延べるとその分だけ給付が増額される(ただしGPの支給開始年齢は65歳である)。このような給付設計の転換により、拠出と給付のリンクが強化されつつも、国庫負担を低所得者に重点化することで、所得再分配も考慮した制度となっている。

公的年金の適用対象者(強制加入)は、一定以上の所得(2003年以降は、物価基礎額の42.3%を上回る所得)のある被用者と自営業者である。保険料率は18.5%(2.5%をDC、16%をNDCに充当、労使折半)で、将来にわたって固定される。給付水準は、OECDの試算によると68.2%となっている。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

低所得者向けの給付には、公的年金において、



出所: Swedish Social Insurance Agency. 2006. “The Swedish Pension System Annual Report 2005” を元に作成

図4 スウェーデンのAP, GPの給付設計

所得比例年金が一定額に満たない場合にその差額を支払う最低保証年金(GP)と、税財源の公的扶助による給付がある。

GPの支給対象者は、所得比例年金の年金額が物価基準額の1.26倍(単身の場合(夫婦の場合は1.14倍))未滿の者である。ただし、GPの支給要件として3年以上の居住期間が必要とされており、居住期間が40年の場合にGPが満額支給される。

公的扶助は、低所得者を包括的に対象とする生活保護制度(社会サービス法)と、高齢者のみを対象とした年金受給者(特別)住宅手当、高齢者生計費補助(高齢者生計援助法、2001年制定、2003年施行)がある。年金受給者(特別)住宅手当とは、老齡年金などの年金受給者(老齡年金の場合は、65歳以降に支給を開始した場合に限る)を対象に、住宅費と収入に応じて支給されるものである。高齢者生計費補助は、国内の居住期間が短いなどの理由によってGPの額が低くなる場合に支給するもので、国内に居住する65歳以上の者を対象としている。支給額は、「合理的な生活水準」¹⁴⁾と、公的年金(GPおよび所得比例年金)および年金受給

者(特別)住宅手当から住宅費用を差し引いた額との差額である。管理運営主体はコミュニティ(市町村)で、財源もコミュニティの一般財源である。低所得者を包括的に取り扱う生活保護の受給者数は約46万人で、このうち高齢者は7%と低くなっている。また、平均受給期間は5.7カ月となっている(2001年)。

スウェーデンの公的扶助の考え方については、根拠法である社会サービス法によると、「自己のニーズを自分であるいは他の方法によって満たされない人は、社会委員会より生計(生計援助)およびその他生活のための援助を受ける権利を有する¹⁵⁾」と定義されている。また、2001年に決定された高齢者生計援助法は、「生活保護自体を一時的で必要性審査にもとづく給付という本来の機能に戻すこと¹⁶⁾」が目的の一つとなっている。

4. ドイツ

(1) 公的年金制度

ドイツの公的年金は被用者を対象とした1階建ての報酬比例年金である。ドイツの公的年金制度

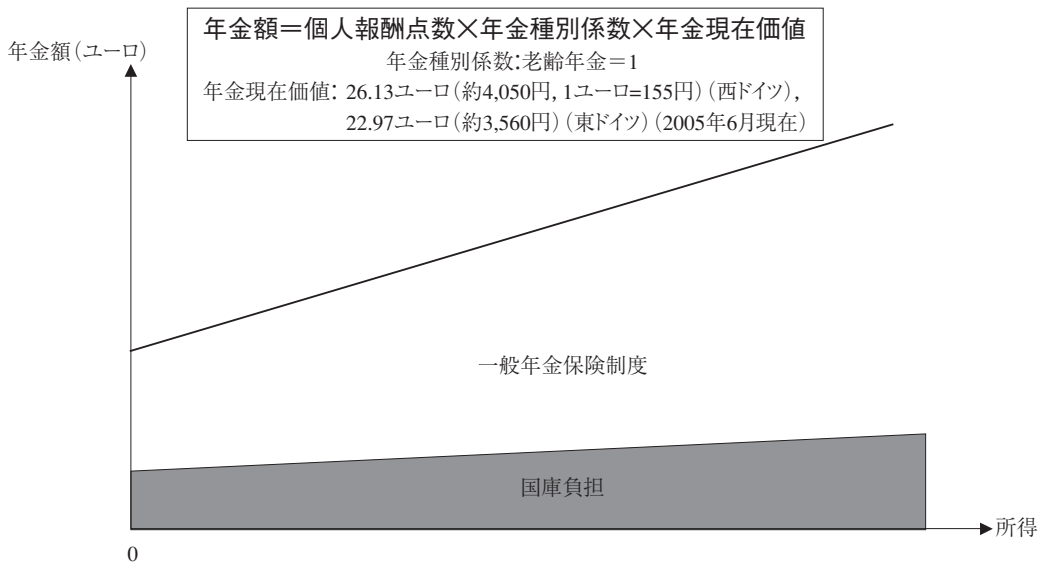


図5 ドイツの公的年金の給付構造

は職域によって分立しており、被用者を対象とした「一般年金保険¹⁷⁾」、鉱業従事者を対象とした「鉱山労働者年金保険」がある。被用者は原則強制加入(自営業者は業種によっては任意加入)で、社会保険方式を採用している。財政方式は賦課方式を採用し、年金給付費の約0.2カ月分(2004年末現在の)積立金を保有している。年金財源は保険料(約75%)と国庫負担(約25%)で構成されている。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3つがある。保険料率は19.5%(2005年)、労使折半となっている。老齢給付は、モデル年金(45年間平均賃金で働いていた者)の場合、現在は70%であるが(OECDの試算では71.8%)、2030年までに67%(民間推計では64%)へ段階的に引き下げられることになっている。支給要件は加入期間が5年以上、支給開始年齢は、男性、女性ともに65歳である。なお、2006年2月に、支給開始年齢を67歳へ引き上げることが閣議決定されている¹⁸⁾。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

ドイツでは、低所得者への公的扶助として、必要不可欠な生計費などを保障する生活扶助と、低年金者を対象とした基礎保障¹⁹⁾がある。ドイツの公的扶助は、扶助の受給者に対し、人間の尊厳にふさわしい生の営みを可能にするとともに、できる限り扶助に依存せず生活する能力を与えることを目的としている(連邦社会扶助法、1961年制定)。

基礎保障は2003年に導入された制度で、65歳以上の高齢者、および継続的に稼働能力が減少した状態にある者を対象に、生計維持に必要な給付を行うものである。社会扶助とは別の制度として基礎保障が導入された理由・背景は、社会扶助は本来一時的な事態において生計維持のための最後の手段として位置づけられるものであるが、高齢者などに就業生活へ復帰し、窮状を克服することを期待することには無理があることと、高齢者

は社会扶助の申請において子による扶養を求められることを恐れて、社会扶助の申請を諦めるケースが多いこと²⁰⁾がある。「基礎保障は、公的扶助の一つに分類されるものであるが、社会扶助とは部分的に異なると同時に、完全に別のものではないという中間的な性格を持っている²¹⁾。」公的扶助の管理運営主体は地方自治体で、財源も自治体の一般財源となっている。

② 女性に対する対策

ドイツでは女性の労働力率が高くなってきているものの、女性は、家事などを行うために、勤務時間を短縮する、あるいは仕事を中断する傾向があり、年金額が低くなっていることが指摘されている。こうした中で、公私年金制度において、一定の育児や介護従事期間を年金額の算定に反映させる制度を導入している。公的年金においては、育児従事者に対し、子が10歳になるまでの間、年金額の算定に用いる報酬額を最大で平均収入の100%まで高める優遇策がとられている。私的年金においては、任意加入のDC制度であるリースター年金において、子の人数が多いほど政府奨励(税控除または補助金)が手厚くなっている。

③ リュールupp委員会報告書

2003年に公表されたリュールupp委員会報告書では、ドイツの公的年金は拠出に応じた給付を行う制度であり、この考え方を維持するべきであるという見解が示されている。その上で、同委員会は税方式による最低保障年金、年金制度による育児支援の拡充という考え方を採用しないという意見が述べられている。

〈税方式による最低保障年金〉

税方式による最低保障年金という考え方は、拠出に応じた給付(報酬比例年金)という考え方を完全に否定するものであり、拠出に応じた給付を否

定することは就労インセンティブの低下につながり
うると指摘している。

〈年金制度による育児支援の拡充〉

委員会では年金給付を育てた子供の人数と結びつけることに関しては適切なものという考えを述べる一方で、現行制度で既にある程度の対応はなされており、育児支援は年金制度だけではなく社会全体で対応すべきであるという考え方を示している。

5. 日本

(1) 公的年金制度

日本の公的年金制度は、定額部分の国民年金(基礎年金)と報酬比例の被用者年金(厚生年金保険・共済年金)の2階建てである。1階は20歳以上60歳未満の国民を対象とし(国民皆年金)、2階は被用者を対象とするものである。財政方式は、賦課方式を採用しつつも給付費の約4.5年分(2005年3月末現在、厚生年金保険の場合)の積立金を保有している。財源は、保険料、積立金の運用収入、国庫負担(基礎年金の2分の1)である。

保険料率は、2007年1月現在、国民年金は13,860円、厚生年金保険は14.642%(労使折半)である。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3つである。給付については、1階部分は定額給付で、40年加入で満額年金となる。2階部分は完全所得比例である。給付水準は、厚生年金保険のモデル年金の場合、59.3%(OECD試算では59.1%)である。保険料納付要件は25年、支給開始年齢は国民年金65歳、厚生年金保険は男性62歳、女性60歳である(厚生年金については65歳まで引き上げられることとなっている)。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

日本では高齢低所得者への特別な制度はなく、高齢低所得者が受けられる公的扶助は生活保護制度のみである。生活保護は、憲法25条(生存権)に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的とするとされている。生活保護受給世帯は1,197万世帯(1カ月平

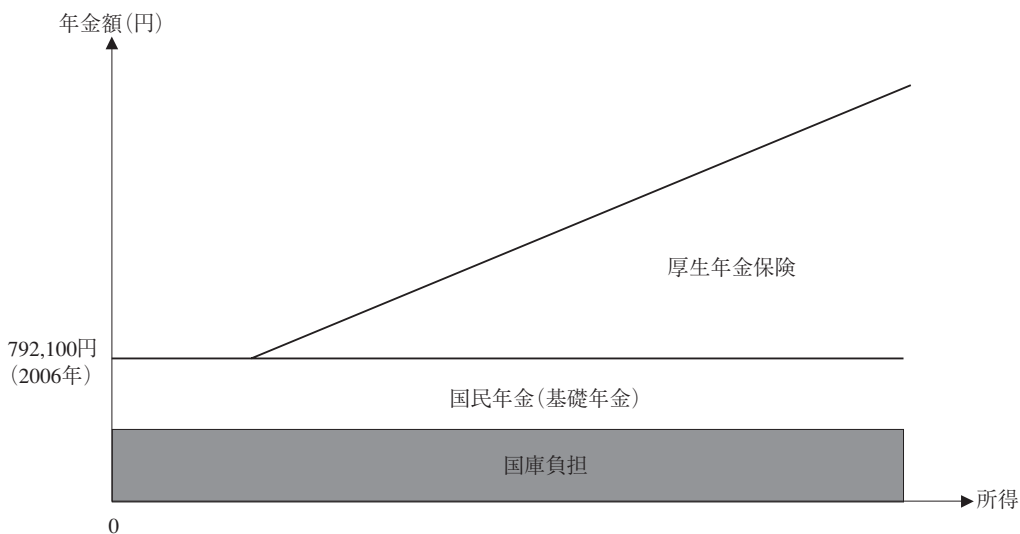


図6 日本の公的年金の給付構造

均99.7万世帯)で、このうち高齢者世帯の割合は46.7%(うち、単身が40.9%)となっており、生活保護を受けているものの約半数は高齢者となっている(2004年)。生活保護費は2兆461億円(社会保障関係費の9.9%、2004年)である。

② 女性に対する対策

日本では、子が3歳になるまでの育児休業期間中の保険料が免除される制度がある。また、3歳未満の子を養育する期間について、勤務時間短縮などにより標準報酬が低下した場合は、年金額算定上、従前の標準報酬額が適用される。

スウェーデンは報酬比例の1階建て、イギリスと日本は、定額と報酬比例の2階建てであるが、報酬比例部分に着目すると、ドイツ、スウェーデン、日本は完全所得比例である一方、アメリカ、イギリスでは、低所得者に対して給付が相対的に手厚くなるように設計されており、こうした給付設計を通じて所得再分配²²⁾が行われている。国庫負担は、ドイツと日本では所得に関係なく一律に投入されているが、スウェーデンでは、国庫負担をすべてGPに充当することで、国庫負担の用途を低所得者への給付に特化している。

IV 考察

1. 公的年金の給付設計について

5カ国の年金制度の給付設計を見ると、老齢給付については、低所得者に対し、相対的に手厚い給付を行うものとなっている。アメリカ、ドイツ、ス

2. 公的扶助の提供方法

ドイツ、スウェーデンでは、包括的に所得保障を行う扶助制度の他に、高齢低所得者を対象とした公的扶助が別途提供されている。包括的な公的扶助が困窮に対して一時的に給付を行うことを目的としているのに対し、ドイツの高齢低所得者向けの公的扶助制度(基礎保障)は、包括的な公的

表1 先進5カ国の低所得者対策

	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	日本
公的年金					
①満額年金の支給要件緩和	×	○	×	○	×
②育児期間などの優遇	×	○	×	○	○
③-1低所得者の給付が手厚くなる給付設計	○	○	×	×	×
③-2低所得者へ重点的に国庫負担を投入(最低保証年金)	×	×	○	×	×
④給付水準の引上げ	×	○	×	×	×
参考：一律の国庫負担	×	×	×	○	○
公的扶助制度					
高齢者向けの扶助制度	○	○	○	○	×
包括的な扶助制度	×	△ ¹⁾	○	○	○
公的年金給付水準(OECD試算 ²⁾)					
所得=1	51.0%	47.6%	68.2%	71.8%	59.1%
所得=0.5	61.4%	78.4%	90.2%	61.7%	80.1%

注：1) いくつかの制度に分立している。

2) データ出所：OECD “Pensions at a glance”, p.52.

扶助よりも資力調査の条件を緩やかにするなどによって、「隠れた貧困²³⁾」にある者を救うことを目的とし、従来の公的扶助を補う制度となっている。スウェーデンの高齢者生計費補助は、国内の居住期間が短いなどにより、税財源による公的年金(GP)が少ない者に対して所得保障を行うことを目的とし、公的年金でカバーできない者を補う制度となっている。

3. 公的年金と公的扶助の組合せ

表1は、先進5カ国の公的年金および公的扶助による低所得者対策をまとめたものである。公的年金による対応策には、①公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法(満額年金の加入年数の短縮(イギリス、ドイツ)など)、②保険料免除などによる公的年金の構築支援(育児・介護従事期間の年金額への反映(イギリス、ドイツ、日本)など)、③給付の優遇(所得再分配が強く働く給付構造の採用(アメリカ、イギリス)、税財源を低所得者へ重点化(スウェーデン)など)、④公的年金の給付水準の引上げ(底上げ)(イギリス)などがある。一方、公的扶助による対応では、後者には、日本の生活保護制度のように包括的な所得保障を行う制度(スウェーデン、ドイツ、日本)と、高齢者などの特定の対象者向けに所得保障を行う制度(アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ)がある。

4. 公的年金と公的扶助の関係

(1) 公的年金と公的扶助の役割分担

高齢低所得者対策における公的年金と公的扶助の役割分担を公的年金から見ると、次の通りである。

アメリカ、イギリス、ドイツでは、低所得者は公的年金制度の対象とされず、これらの者の老後所得保障は公的扶助で対応することが基本となっている。また、高齢低所得者に対し、アメリカ(SSI)とイギリス(PC)では最低所得保障を行う公的扶助、

ドイツ(基礎保障)では最低生計維持保障を行う公的扶助が提供されている。

スウェーデンでは、低所得者は所得比例年金の対象とされないものの、税財源によるGPによって対応している。高齢低所得者は公的年金(GP)で対応し、GPで対応できない場合は公的扶助で救済するという体制をとっている。ここには、公的年金に、高齢期の所得保障という目的に加えて、低所得者に対する最低保障という考え方が取り入れられている。

日本では国民皆年金制度により、所得のない者も年金制度の加入対象となる。また、国民年金では保険料免除制度を導入し、保険料を納めることが困難な期間については免除の対象とし、免除を受けた期間で追納しない場合には基礎年金の国庫負担相当分の年金額が支給される。このように、日本の公的年金では低所得者全般に対する一定の対応がなされているが、それでもなお給付が不十分な場合は包括的な扶助制度で対応することとなっている。

(2) 公的年金と公的扶助の代替性

公的年金と公的扶助は相互に影響を及ぼす。

公的年金からの影響については、多くの低所得者がある程度の公的年金給付を受けられれば、所得保障の最後の手段である公的扶助に頼らざるを得ない者の人数を抑えることが可能である。逆に、公的年金の給付水準が低くなりすぎると、公的年金のみしか老後所得がない場合は生活費が不十分となり、公的扶助による給付も必要とする者が増える。

一方、公的扶助からの影響については、公的扶助が普及し、公的扶助の額が公的年金の額を上回る場合(日本の基礎年金、イギリスのBP)、低所得者が公的扶助を当てにする傾向が強くなり、公的年金への加入・拠出や貯蓄のインセンティブが低下する(日本の国民年金未納・未加入問題)²⁴⁾。

さらに公的扶助へ依存する者が増大すれば、社会保障給付費が増大するという問題がある。

こうした関係に着目すると、公的年金と公的扶助には代替的な関係があると指摘することができると考えられる。また、公的年金と公的扶助に代替的な関係があるということは、高齢低所得者対策は、公的年金と公的扶助のバランスの問題であることを意味する。

V おわりに—日本への示唆

本稿では、日本を含む先進5カ国の年金制度と高齢低所得者対策を概観した。最後に、日本への示唆として次の2点を指摘したい。

1. 高齢低所得者対策は、公的年金の給付設計や高齢者向けの公的扶助といった個々の制度のあり方だけではなく、医療、介護なども含め、社会保障制度が全体として低所得者に対しどのような対策を提供し得るかという視点からも検討する必要がある。
2. 低額年金受給者になりやすい女性については、短期的には公的扶助による支援、長期的には年金給付の増大によって対応する必要がある。具体的には、後者に関して、育児だけではなく介護により就労できない一定の期間についても保険料を免除することや、低収入・短時間労働者の厚生年金保険の適用拡大を行うなど、自分自身の年金を構築しやすい制度を導入することが必要であると思われる。

注

- 1) 政府奨励のある任意加入のDC制度は、例えば、イギリスではステークホルダー年金(2001年4月)、ドイツではリースター年金(2002年1月)として導入されている。
- 2) 厚生省 1972年『厚生白書(昭和47年版)』
<<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpaz197201/b0025.html>>(最終アクセス日2005年12月25日)。
- 3) 厚生省、前掲注2。

- 4) なお、厚生労働省の報告書では、低所得者とは「原則として『市町村民税非課税』程度の所得の者」と定義されている。(厚生労働省 2000年『「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書』<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/01/h0107-3.html>>(最終アクセス日2005年12月25日))。
- 5) Förster, Michael and d'Ercole, Marco Mira. 2005. "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s". OECD. p.20.
- 6) アメリカでは、給付水準が公的年金と企業年金を合わせて従前所得の60-70%となることを目標とされており、企業年金においては低所得者層に薄く高所得者層に厚くなるように給付調整が行われている。この調整をインテグレーションという。
- 7) 報告書のデータによると、高齢単身女性の中位所得(11,161ドル(約134万円, 1ドル=120円), 1997年)は、高齢単身男性(14,769ドル(約177万円), 同)や高齢夫婦(29,278ドル(約351万円), 同)と比べて低くなっている。また、高齢女性貧困率(13.1%, 同)は高齢男性貧困率(7.0%, 同)よりも約19%高くなっている。所得に占める社会保障給付の割合については、高齢単身女性の場合は51%で、高齢単身男性(39%)や高齢夫婦(36%)よりも高く、また、社会保障給付がない場合の高齢女性貧困率は52.2%(寡婦の場合は60.0%)となっている。
なお、報告書では、マイノリティグループに属する高齢女性の貧困率はさらに高いことを指摘している。65歳以上の白人女性(男性)の貧困率は11.7%(6.0%)であるのに対し、黒人女性(男性)の貧困率は28.9%(22.2%)、ヒスパニック女性(男性)の貧困率は28.1%(23.6%)となっている(データはいずれも1997年)。
- 8) 1975年社会保障法によって現在のS2Pの前身であるSERPSが創設されるとともに、公的年金の適用除外制度が導入された。適用除外制度の対象は、SERPS創設当初(1978年4月)はDB制度だけであったが、1988年4月からはDC制度および個人年金制度にも対象が拡大された。
- 9) プレア政権は、S2Pに関し、従来から施行5年後にS2Pを定額給付化する方針を示していた。また、2006年年金法案にもS2P定額給付化が織り込まれた。
- 10) 2006年に出された政府年金改革案である年金白書によると、公的年金を満額受給する女性の割合が現行は30%であるが、年金改革を行うことで、2010年には70%になるという試算結果を示している。
- 11) Department for Work and Pensions. 2002. "Simplicity, Security and Choice: Working and saving for retirement". pp.109-121.
- 12) 雇用年金省によると、2006年年金法案を実施するこ

とによって、育児・介護従事者の公的年金給付は130ポンド/週(約3万円)超となり、PCの保証クレジット額を上回ると試算している(Department for Work and Pensions. 2006. “The Gender Impact of Pension Reform”, p.50.)。

- 13) NDCとは、修正賦課方式(賦課方式を採用しつつ積立金を保有する方式)の形を取りながら、給付額については拠出建てとするものである。スウェーデンのNDCは、現役時に拠出した保険料の額をもとに、賃金上昇率をみなし運用利回りとして計算上の年金原資を計算する。また、保険料率を固定して、その範囲内で給付を行うこととし、さらに少子化などの社会経済の変動に応じて給付が自動的に調整される自動財政均衡メカニズムを導入している。NDCでは経済低迷などのリスクを加入者が負うことになっているが、スウェーデンのNDCでは、自動財政均衡メカニズムの導入で加入者のリスク負担に上限が設定されていると指摘することができる。
- 14) 健康保険組合連合会[編]『社会保障年鑑2006年版』p.310(2006年)。
- 15) 仲村優一・阿部志郎、一番ヶ瀬康子『世界の社会福祉年鑑 2002』p.141(2002年)。
- 16) 仲村・阿部・一番ヶ瀬、前掲注15, p.124。
- 17) 2005年1月より、従来のホワイトカラーを対象とした「職員年金保険」と、ブルーカラーを対象とした「労働者年金保険」が統合され、「一般年金保険」となった。
- 18) ドイツ大連立内閣は、2006年に、公的年金の支給開始年齢を、2011年から2029年にかけて、現在の65歳から67歳へ引き上げることを閣議決定した。支給開始年齢の引き上げについては、2003年のリユールップ委員会の報告書において、24年(1年につき1月)かけて65歳から67歳へ引き上げることが提案されていたが、閣議決定された内容は、2010年から毎年1カ月ずつ引き上げ、2024年からは毎年2カ月ずつ引き上げることとされており、リユールップ委員会の提案よりも支給開始年齢の引上げ計画が早くなっている。
- 19) 基礎保障については、松本勝明『ドイツ社会保障論 II -年金保険-』pp.217-232(2004年)による。
- 20) ドイツの社会公的扶助では、自助の可能な者や、親戚や他の社会給付運営者などから必要な援助を受けることができる者は対象外とされている。
- 21) 松本、前掲注19, p.231。
- 22) なお、公的年金の所得再分配機能には、公的年金が「保険原理」と「扶助原理」という対立する2つの目標を達成しようとしていることが関係している。保険原理とは、報酬比例給付のように保険料の拠出に見合った給付を行うことを指す一方、扶助原理とは、低所得者や寡婦に対して、ある程度以上の給付額を保

証するものである。保険原理と扶助原理のウエイトの置き方は国によって異なっているが、例えば、扶助原理が優先される場合、公的年金は所得再分配機能が強く働く制度になる。

23) 松本、前掲注19, p.220。

24) イギリスでは、PCの増大などにより、年金受給者が資力調査の伴う給付に依存する傾向が強くなった。2004年に公表された年金委員会の第一次報告は、資力調査のある給付は、私的な退職貯蓄を妨げる要因の一つとなっていると指摘している。

参考文献

- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2006. “National Strategy Report Social Protection and Social Inclusion”. Germany.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2006. “Social Security at a glance”. Germany.
- Hancock, Ruth; Pudney, Stephen; Barker, Geraldine; and Hernandez, Monica. 2005. “What should be the role of means-testing in state pensions?” University of Essex, UK.
- Myers, Robert J. 1993. “Social Security Fourth Edition”. Pension Research Council of Wharton School of the University of Pennsylvania, and University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2005. “Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries”. OECD Publishing.
- Swedish Social Insurance Agency. 2006. “The Swedish Pension System Annual Report 2005”.
- The National Economic Council, Interagency Working Group on Social Security. 1998. “Women and Retirement Security”.
- 有森美木 2006「海外の年金制度の動向—欧米・東アジア—」『ESTRELA』No.152 pp.10-17.
- 有森美木 2006「国家の老後所得保障と個人の自助努力(1)英国年金白書」『年金レビュー』2006年10月号 pp.19-33.
- 岩間大和子 2004「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に」『レファレンス』636号2004年1月号 pp.11-45.
- 小野正昭 2005「英国年金制度の概要と近況」『みずほ年金レポート』2005年1/2月号 pp.81-97.
- 健康保険組合連合会[編] 2006『社会保障年鑑2006年版』東洋経済新報社.
- 清家篤・府川哲夫編著2005『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット.
- 田中敏 2006「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」『調査と情報』第528号 pp.1-10.

仲村優一・阿部志郎、一番ヶ瀬康子 2002年『世界の社会福祉年鑑 2002』旬報社.

松本勝明 2004『ドイツ社会保障論Ⅱ－年金保険－』信山社.

Department for Work and Pensions (UK)

<http://www.dwp.gov.uk/>

Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany)

<http://www.bmas.bund.de/Englisch/Navigation/root.html>

Social Security Administration (US) <http://www.ssa.gov/>

Swedish Social Insurance Agency (Sweden)

<http://www.fk.se/sprak/eng/>

厚生労働省：年金情報

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/index.html>

(ありもり・みき 日興フィナンシャル・インテリジェンス
株式会社社会システム研究所アナリスト)