

式、社会保険方式、それぞれのメリット、デメリットを考え、最終的には医療、介護、福祉等分野への財源確保も踏まえたうえで、国民の選択に委ねられるべきである。

(i) 税方式のメリットとデメリット

税方式のメリットとしては、①保険制度への加入、未加入、保険料の未納等にかかわらず老後の年金を給付することができる、②保険料徴収の事務が合理化できる、③社会的に幅広く負担することで公平感が高まると考えられる、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①負担と給付の関係が曖昧となり、また財政状況によっては給付の権利性が脅かされることもある、②移行期に追加的負担が必要となる、といったことがあげられる。

(ii) 社会保険方式のメリットとデメリット

社会保険方式のメリットとしては、①原理的には給付と負担の関係が分かりやすく、またそのために負担に応じて給付されるという給付の権利性が確保されやすい、②税方式などに転換することによる移行期の費用負担が無くてすむ、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①未納者について老後の所得保障が得にくくなる、②保険料の徴収もれなど、徴収事務にかかわる問題が避けられない、③現実の制度としては給付・負担関係への不公平感を生んでいる、といったことがあげられる。

(iii) 費用の移転問題をどう考えるか

年金の財政方式を税方式化する場合、経済主体間のネットの費用負担増減は、家計（勤労者）部門は負担増、企業部門は負担減となる。ただし、企業の費用負担減は、労働者への賃金増加、あるいは企業年金への拠出増加といった形で家計（勤労者）部門に還元される可能性はある。これを制度的に担保すべきという意見もあるが、そうでない場合には、企業の負担減がどれほど労働者に還元されるかは、理論的には労働供給の賃金弾性に依存することになる。もちろん、こうした企業負担減の還元の可能性があるのは、いうまでもなく企業に雇われている雇用に限定され、自営業者や年金受給者についてはそうした還元ということはいえないということにも留意すべきである。

(iv) いわゆる未納問題

いわゆる未納の問題が税方式への転換のメリットにあげられることがある。しかし上でそれを税方式化のメリットとしてあげていないのは、未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えないからである。

その意味で、未納問題（納付率が低下すること）が原因で現行制度が財政的に破綻する（している）、という議論は正しくないし、現行制度が財政的に破綻する（している）ことを前提に年金制度の改革を議論することも正しい態度とは言えない。

しかしながら未納は、財政的持続可能性に関しては問題がなくても、それ自体大きな問題をはらんでいる。長期にわたって保険料が未納の者は、現在の制度のもとでは老後に無年金となってしまふから、年金以外の所得源がないと厳しい貧困にさらされることになる。社会としては、彼らの所得保障のために、生活保護等の税財源の負担増となることも予想される。

従って、現行制度を前提にするのであれば、実効ある未納対策、低年金・無年金者対策を講じることが極めて重要である。この場合、国民年金未納者の相当部分が臨時・パートなどの非正規雇用者であることから、先にⅡ―（２）（ⅳ）で述べた非正規雇用者への厚生年金適用拡大は、国民年金の未納対策という観点からも効果的であり、職権免除など低所得者層への免除適用の徹底と併せ、早急に検討すべきである。未納者が無年金者になることを防ぐという意味で税方式は弱者にやさしい制度といえるが、社会保険制度においてこうした納付免除の措置を講じるということは、事実上税財源によって給付を行うことであり、現行制度のもとでも、税方式の持つメリットは一部実現可能であるともいえる。

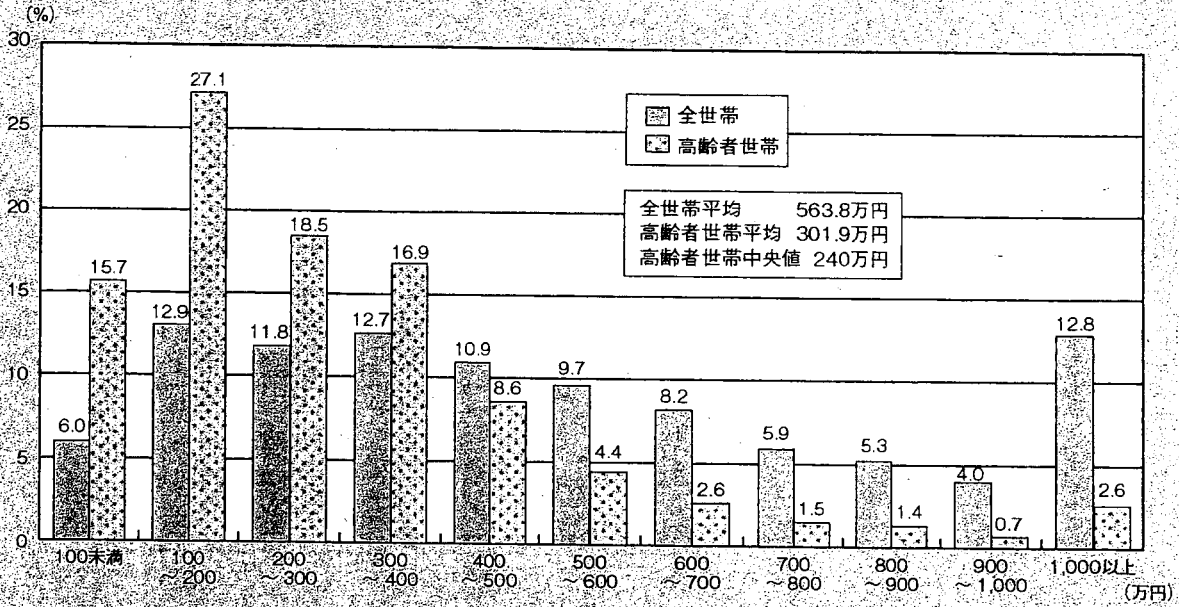
また、今回のシミュレーションにおいて、現行制度の修正案として最低保障年金の導入や受給資格期間の見直し等について試算を行ったが、こうした基礎年金の最低保障機能を強化する方策についても具体的に検討を行うべきである。

もとより年金など社会保障制度改革を議論するときの大前提は、それ以前に可能な限りの行財政改革を行うことである。そのうえで公的年金制度の財政方式については、財政上のシミュレーション結果を含む、以上のメリット、デメリットを比較考量し、また医療、介護、福祉への税財源の支出の必要性等も勘案し、総合的に判断されるべきものである。なおその際に、年金の財政方式に関しては、現在の社会保険方式においても基礎年金部分に税財源が投入されており、また上述のように税方式の利点である無年金者の救済も行えることを考えると、二つの財政方式を対立的にではなく補完的にとらえる視点も重要である。さらに、公的年金制度を若者を含めた国民全体のものであるととらえる視点をもつことがなによりも大切である。このため、とくに若年層の現行制度に対する世代間格差感に配慮することは重要で、育児期間中の保険料免除といった形で年金制度が育児支援を行ったり、あるいは会計的な透明性に留意しつつ積立金を活用した若者（就労機会や能力開発機会に恵まれなかった者も含む）に対する奨学金制度を創設したりするといったことなども検討に値する。

以上、本とりまとめで提示した定量的な情報等も踏まえて、国民的な議論の深められることを期待したい。

# 高齢者世帯の所得分布

高齢者世帯の年間所得の分布



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」(平成18年)(同調査における平成17年1年間の所得)

(注) 高齢者世帯とは、65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう。

「平成20年版 高齢社会白書」より抜粋

# 老齡基礎年金の年金月額分布

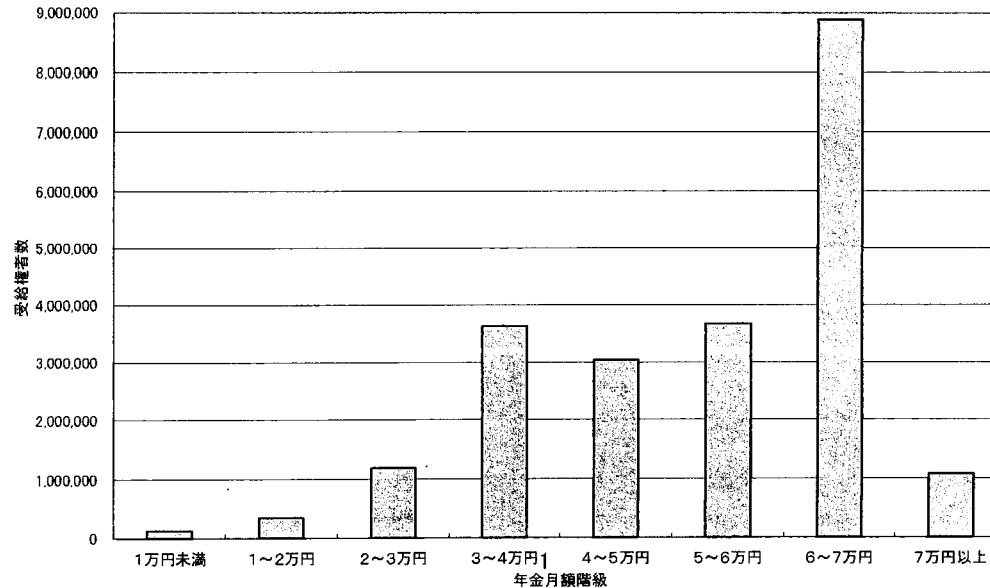
○ 老齡基礎年金等(老齡基礎年金+旧国民年金老齡年金)の受給権者(18年度末で約2,200万人)の年金額分布をみると、月額6万円台が最も多く、次いで月額5万円台及び3万円台が多くなっている。

	総 数				基礎のみ・旧国年(再掲)			
	合計	(割合)	男子	女子	合計	(割合)	男子	女子
合計	22,007,125	100.0%	9,410,123	12,597,002	9,017,684	100.0%	2,256,458	6,761,226
万円以上 万円未満								
～ 1	131,097	0.6%	33,936	97,161	58,121	0.6%	1,657	56,464
1 ～ 2	357,682	1.6%	120,345	237,337	163,109	1.8%	14,565	148,544
2 ～ 3	1,197,906	5.4%	224,884	973,022	807,681	9.0%	104,498	703,183
3 ～ 4	3,635,285	16.5%	760,663	2,874,622	2,571,158	28.5%	507,373	2,063,785
4 ～ 5	3,039,657	13.8%	812,579	2,227,078	1,527,467	16.9%	359,695	1,167,772
5 ～ 6	3,673,089	16.7%	1,330,144	2,342,945	1,377,402	15.3%	325,379	1,052,023
6 ～ 7	8,887,160	40.4%	5,797,531	3,089,629	2,007,366	22.3%	801,937	1,205,429
7 ～	1,085,249	4.9%	330,041	755,208	505,380	5.6%	141,354	364,026
平均月額(円)	53,202		58,490	49,252	47,641		52,532	46,008

注 基礎のみ・旧国年(再掲)とは、新法厚生年金保険(旧共済組合を除く)の受給権を有しない基礎年金受給権者及び旧法国民年金(5年年金を除く)の受給権者をいう。

【資料出所】  
平成18年度社会保険事業の概況に基づき作成

年金月額階級別基礎年金等受給権者数



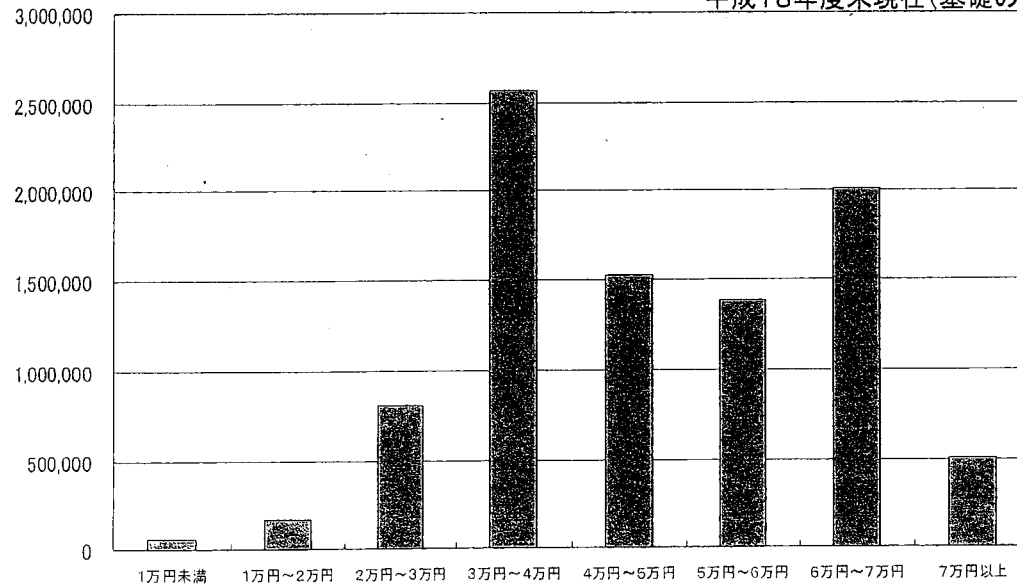
【資料出所】  
平成18年度社会保険事業の概況  
(社会保険庁)

○ これを基礎のみ・旧国年で見た場合には、3～4万円が最も多く、次いで6～7万円が多くなっている。

	総 数				基礎のみ・旧国年(再掲)			
	合 計	(割合)	男 子	女 子	合 計	(割合)	男 子	女 子
合 計	22,007,125	100.0%	9,410,123	12,597,002	9,017,684	100.0%	2,256,458	6,761,226
万円以上 万円未満								
～ 12	131,097	0.6%	33,936	97,161	58,121	0.6%	1,657	56,464
12 ～ 24	357,682	1.6%	120,345	237,337	163,109	1.8%	14,565	148,544
24 ～ 36	1,197,906	5.4%	224,884	973,022	807,681	9.0%	104,498	703,183
36 ～ 48	3,635,285	16.5%	760,663	2,874,622	2,571,158	28.5%	507,373	2,063,785
48 ～ 60	3,039,657	13.8%	812,579	2,227,078	1,527,467	16.9%	359,695	1,167,772
60 ～ 72	3,673,089	16.7%	1,330,144	2,342,945	1,377,402	15.3%	325,379	1,052,023
72 ～ 84	8,887,160	40.4%	5,797,531	3,089,629	2,007,366	22.3%	801,937	1,205,429
84 ～	1,085,249	4.9%	330,041	755,208	505,380	5.6%	141,354	364,026
平 均 (円)	638,427		701,885	591,023	571,690		630,388	552,101

注 基礎のみ・旧国年(再掲)とは、新法厚生年金保険(旧共済組合を除く)の受給権を有しない基礎年金受給権者及び旧法国民年金(5年年金を除く)の受給権者をいう。

平成18年度末現在(基礎のみ・旧国年)



【資料出所】  
社会保険事業の概況(平成18年度)

## 満額でない基礎年金等の受給権者・無年金者が生じる要因として考えられる理由

### ○ 年金の額の算定の基礎となる保険料納付済期間が満額受給の期間に満たないこと。

#### ・ 昭和61年3月以前に被用者の配偶者であった者で、国民年金に任意加入しなかった者

⇒ この場合、昭和61年3月以前の期間は、合算対象期間(いわゆる「カラ期間」)となるので、年金額の計算には反映されない。これは、昭和61年4月の基礎年金制度導入前は、被用者本人に配偶者加給を支給することで世帯としての年金保障を行うこととしていたためであり、現行制度においても配偶者加給に代わるものとして、生年月日に応じた振替加算が行われている。

#### ・ 被保険者期間に免除期間を有する者

⇒ この場合、免除期間は保険料を納付した月数に対して、4分の1免除された期間は6分の5、半額免除された期間は3分の2、4分の3免除された期間は2分の1、全額免除された期間は3分の1で年金額が計算されることになる。

#### ・ 未納・未加入の状態であった期間を有する者

⇒ この場合、未納・未加入の状態であった者は満額の納付月数(原則40年)に満たなくなったり、受給資格期間(原則25年)に満たずに無年金状態になったりする。

### ○ 65歳前から老齢基礎年金等の繰上げ受給を行っているために、減額された老齢基礎年金等を受給していること。

・ 60歳から受給した場合の繰上げ減額率は、昭和16年4月1日以前生まれの者は42%、同月2日以後生まれの者は30%となっている。

・ 老齢基礎年金等の国民年金の繰上げ受給の選択率は、平成18年度においては、全体で約50%、新規裁定で約20%。なお、かつては新規裁定で8割近く繰上げ受給が選択されていたこともあった。

## 基礎年金の最低保障機能の強化について

基礎年金の最低保障機能の強化の方向性については、以下の2つの考え方がある。

(1) できる限り満額の基礎年金を支給しようとする方向性（年金額の最低保障）

⇒ 現状において低年金となっている要因を分析した上で、年金制度としての対応が可能かどうか検討する必要がある。

### 【① 65歳前からの繰上げ受給による減額】

・ 繰上げ受給については、本人の選択に基づくものであり、制度的な対応は困難。

### 【② 滞納】

・ 保険料納付の義務を果たしていない滞納者についてまで、満額年金を保障しようとすることは年金制度の根幹をゆるがしかねず、こうした者への対応は困難。⇒ 未納・未加入対策の実施により、運用上の改善を図ることが適当。

### 【③ 任意未加入】

・ 60年改正以後、基本的には任意加入期間制度を廃止する方向で見直し実施済み。

### 【④ 免除】

・ 低所得により保険料の免除を受けている者については、国庫負担分（現行3分の1）しか支給されないが、そのことの責任が本人にあるとは言えない。⇒ 『保険料軽減支援制度』

(2) 状況に応じて満額を超える基礎年金を支給しようとする方向性（最低生活水準の保障）

○ 基礎年金によって、最低の生活水準を保障しようとする場合には生活保護制度との関係が問題となる。

○ 単身世帯は夫婦2人世帯の半分の年金額であるのに対し、1人当たりの消費支出は単身世帯のほうが大きいことから、単身で著しく低所得である点に着目して、年金額に一定の加給金を加算することが考えられるのではないか。⇒ 『単身低所得高齢者加算』

# 所得保障施策における基礎年金の位置づけ

## ① 基礎年金の水準の位置づけ

- ・ 基礎年金の水準は、老後の生活の基礎的部分を保障するものとして決定されている。
- ・ 基礎年金は老後の生活の全部を支えるものではなく、老後に備えた個人の貯蓄や私的年金等の自助努力もまた、老後の生活を支える重要な手段である。

「・・・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。」（新年金法 吉原健二著 より抜粋）

## ② 国庫負担の意義

- ・ 社会保険方式の公的年金制度は、事業主及び被保険者の拠出する保険料を主たる財源とするものであるが、公的年金制度の運営についての国の責任の具体的表明として、給付水準の改善、保険料負担の軽減などの観点から、費用の一部に対して国庫負担を行っている。
- ・ また、昭和60年改正において、
  - ① 基礎年金が老後等の保障の基本的部分にあたり、この部分に対して、一般財源により負担する必要性が高いこと
  - ② 報酬比例の年金の部分についても国庫負担を行うことは、年金額の高い者ほどより多くの国庫負担を受けることになるという批判があったこと
  - ③ 基礎年金導入以前、制度ごとにバラバラの国庫負担率となっていたことに対し、制度間格差の観点から是正が求められていたことから、全国民共通の基礎年金に国庫負担を集中した。

※ 我が国の公的年金制度は、社会保険方式を基本とし、無業者や低所得者など保険料負担が困難な者も含めすべての国民に年金保障を及ぼす「国民皆年金」を実現。こうした中、社会保険料に加え、国庫負担を組み合わせることにより、低所得者でも負担できる保険料水準に抑えるとともに、保険料負担が困難な者に一定の給付を保障する制度（免除制度）の実施を可能としている。



## 基礎年金の給付水準 改定経緯

- 昭和60年改正による基礎年金制度の導入後、平成6年改正までは、基礎的消費支出の状況等を勘案して政策改定を実施。 \*なお、平成6年改正では、65歳以上単身無業者ではなく全世帯の伸びを勘案する方法に変更。
- 平成12年改正以降は、消費者物価上昇率に対応して改定。
- 平成16年改正で、新規裁定者は原則として賃金上昇率、既裁定者は原則として物価上昇率により、自動的に毎年度改定される仕組みとしつつ、マクロ経済スライドを導入し、2023年度までの間、給付水準を調整。

改正年	金 額	設定の考え方
昭和60年	600,000円 (月額50,000円)	65歳以上の単身無業の者の基礎的消費支出などを勘案して設定。 (参考) 65歳以上単身無業の基礎的消費支出(推計額) 47,600円
平成元年	666,000円 (月額55,500円)	65歳以上の単身無業の者の基礎的消費支出などを勘案して改定。 (参考) 65歳以上単身無業の基礎的消費支出(推計額) 53,100円
平成6年	780,000円 (月額65,000円)	全世帯の消費水準の伸び、全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び等を総合的に勘案して改定。 (参考) 全世帯の消費水準の伸び: 17.4% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: 16.6%
平成12年	804,200円 (月額67,017円)	消費者物価上昇率を勘案して改定。 (参考) 消費者物価上昇率: 3.1%      全世帯の消費水準の伸び: 0.6% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: 1.5%
平成16年	780,900円 * 本来水準 (月額65,075円)	(本来水準) 消費者物価上昇率を勘案して改定。 (参考) 消費者物価上昇率: $\Delta$ 2.9%      全世帯の消費水準の伸び: $\Delta$ 6.1% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: $\Delta$ 8.8%
	794,500円 * 物スラ特例 (月額66,208円)	(物価スライド特例水準) 消費者物価上昇率を勘案して改定するが、物価スライド特例法により、平成11~13年の消費者物価の下落分を据え置いたもの。 (参考) 平成11~13年の消費者物価上昇率: $\Delta$ 1.7% * 平成17年度以降は、新規裁定者は原則として賃金上昇率、既裁定者は原則として物価上昇率に基づき自動的に改定。2023年度までマクロ経済スライドで調整。

# 生活保護と公的年金の役割の違い

## 生活保護

⇒ 資産、能力等すべてを活用しても、なお生活に困窮する者に対する最低生活の保障及び自立の助長

○基準：最低生活を保障する水準として設定。この水準で生活を営むことを想定。

○給付：就労収入、年金収入等を差し引いた不足分を給付。

資産、能力等を活用しているかどうかにつき、預貯金等の調査を厳格に実施。

## 公的年金

⇒ 高齢による稼得能力の減退を補てんし、老後生活の安定を図るもの

○水準：現役時代の収入の一定割合を保障するとともに、老後生活の基礎的な費用に対応することにより、現役時代に構築した生活基盤や老後の備えと合わせて自立した生活を可能とするもの。

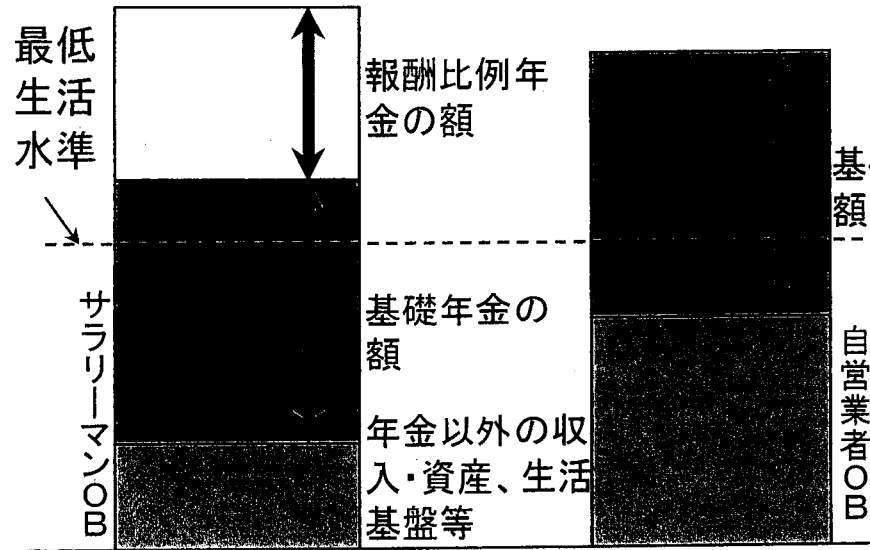
○給付：他の収入や資産の有無にかかわらず、現役時代の保険料納付実績に基づいた年金を支給。

# 基礎年金給付の考え方

基礎年金は、老後生活の基礎的な費用に対応し、現役時代に構築した生活基盤や老後の備えと合わせて、一定の水準の自立した生活を可能とする考え方で水準が設定されている。  
 また、受給時の個々の生活状況に関わりなく、現役時代の保険料納付実績に基づいた年金額が支給される。

## 年金の額

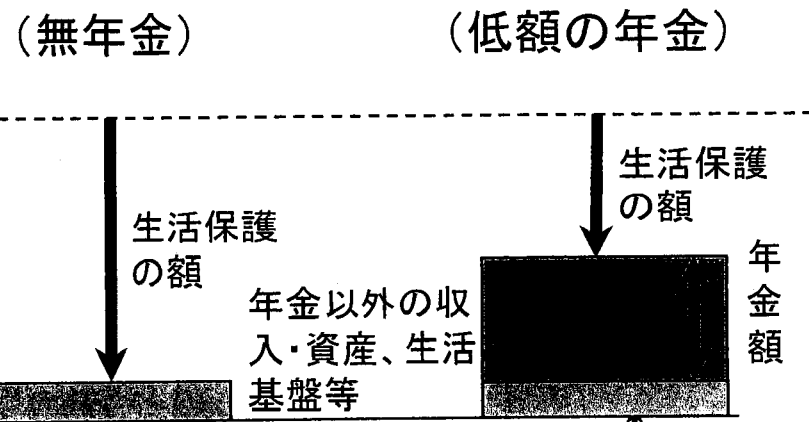
その他の収入や資産に関わりなく一律に支給



調査はない

## (参考) 生活保護の額

まず、年金や家族の扶養、その他の収入・資産等の活用が優先



資力すべてを厳格に調査

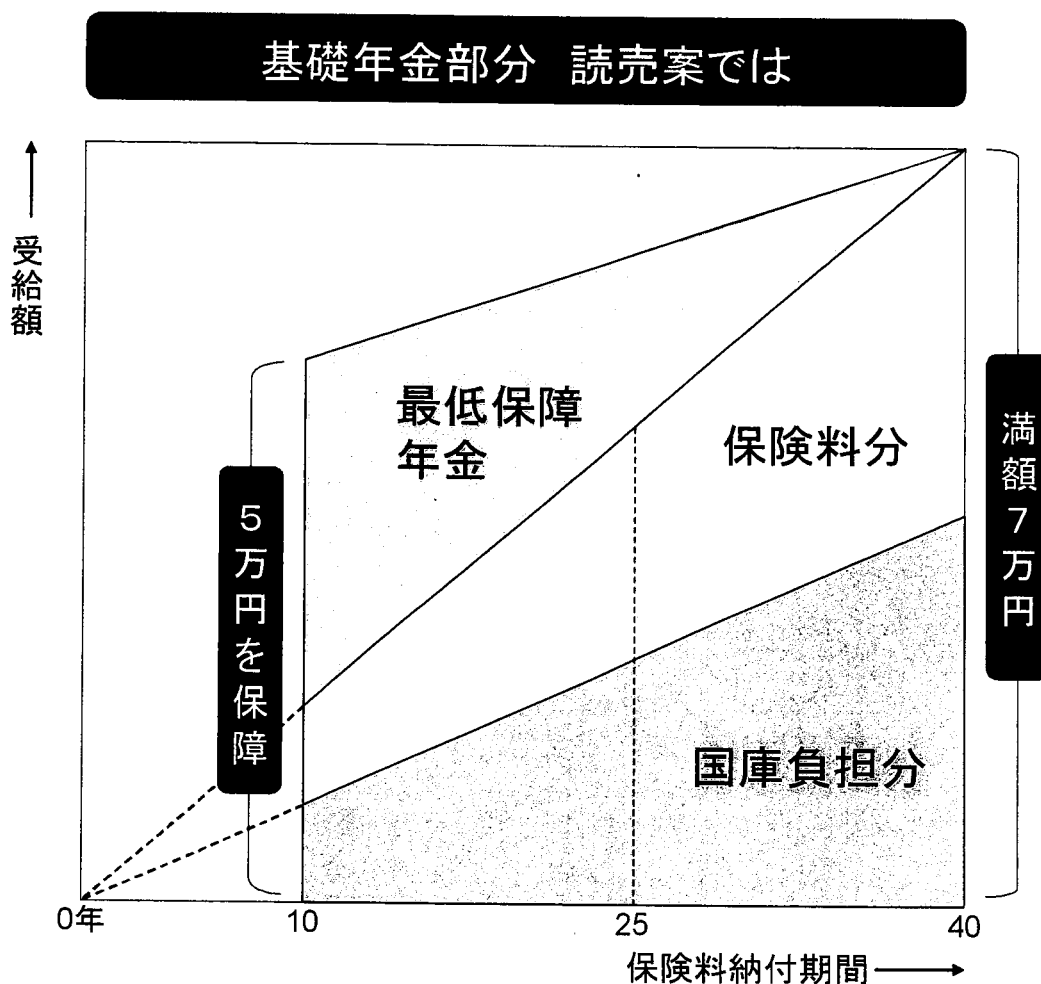
## 最低保障年金のイメージ

(読売新聞社案)

- 現行の社会保険方式を基本に、基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮し、「最低保障年金」(\*)の創設で月5万円を保障。

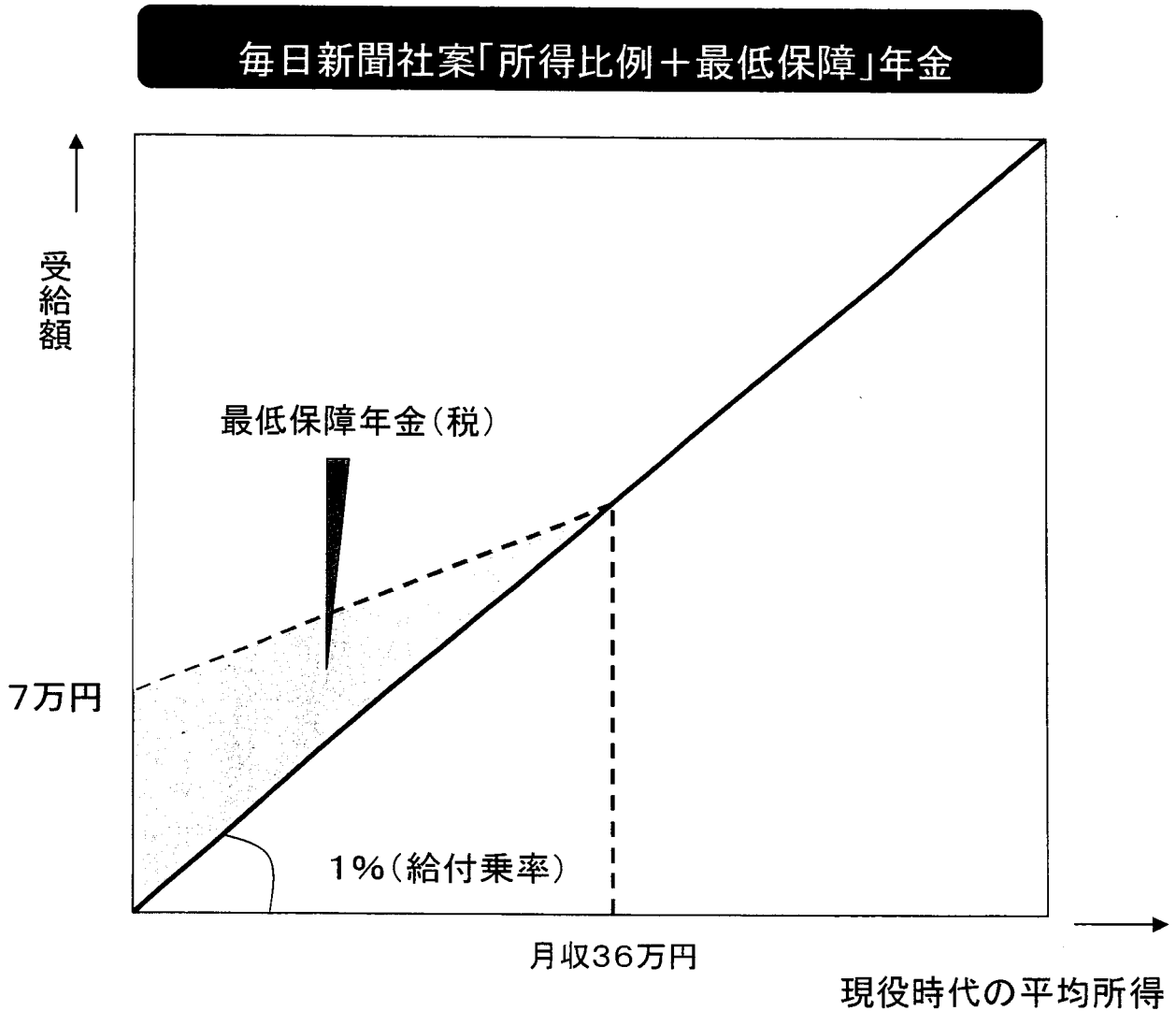
※ 年収200万円以下の高齢者世帯に限定。

- 基礎年金の満額を税財源の追加投入により月7万円に引上げ。



(毎日新聞社案)

- 老後の所得が不十分な人には最低保障年金を支給（40年加入で7万円。現役時代の平均年収が600万円以上の場合、支給されない。）



## 保険基盤安定制度(保険者支援制度)の概要(国保)

保険料軽減の対象となった一般被保険者数に応じて平均保険料の一定割合を公費で補填することにより、低所得者を多く抱える保険者(市町村)を支援し、中間所得者層を中心に保険料負担を軽減する。

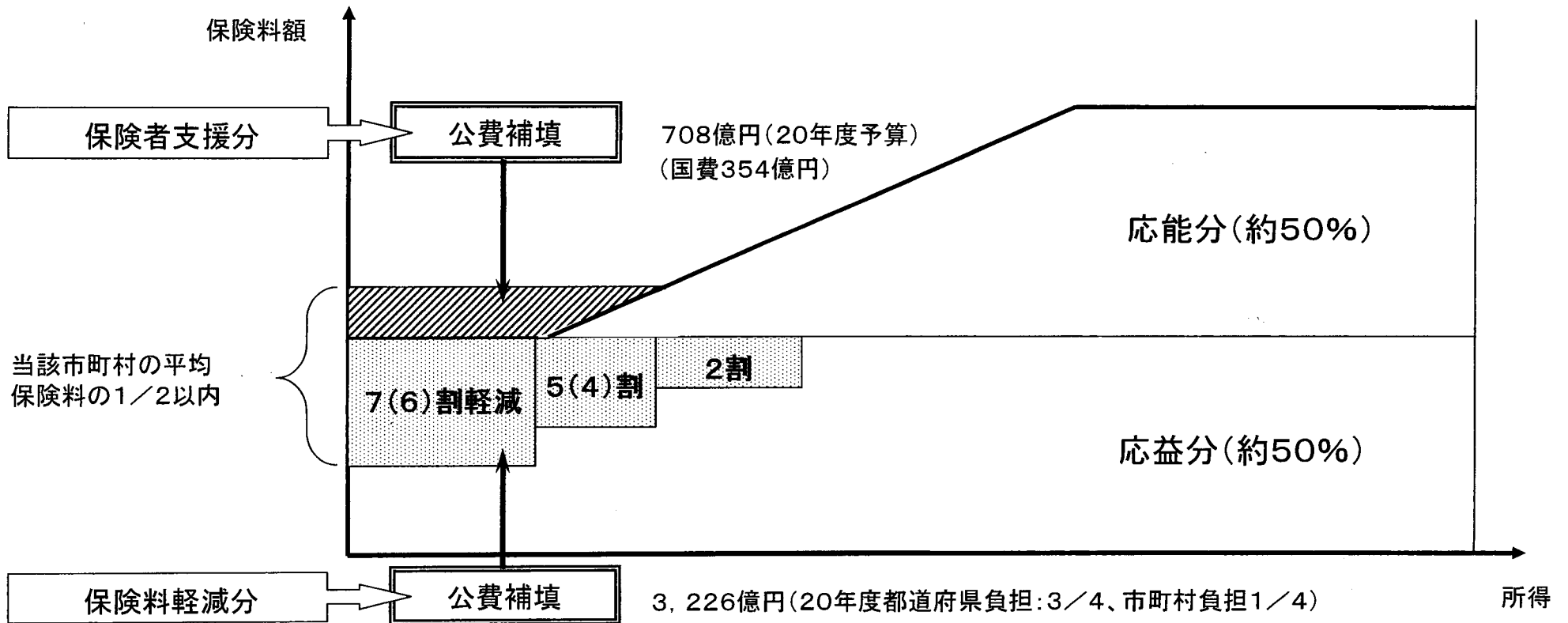
(平成15年度より3年間の時限措置、平成18年度より更に4年間の延長)

- ・以下の式により算出した額を市町村一般会計から国保特別会計に繰り入れる。

一人当たり平均保険料収納額 × 保険料軽減世帯に属する一般被保険者数 × 一定割合 (※)

(※) 一定割合：7(6)割軽減世帯・・・12%(10%)，5(4)割軽減世帯・・・6%(5%)

- ・保険者支援制度に対する公費負担割合 国：1/2，都道府県：1/4，市町村：1/4



平成19年度末における国民年金第1号被保険者の内訳(粗い推計)

(単位:万人)

	H19実績 (実際に当該免除を受けている者)	所得状況によって分類した場合	現行の免除基準 所得(収入)	
			単身世帯	4人世帯
第1号被保険者(任意含む)	2,035 (100%)	2,035 (100%)		
第1号強制加入被保険者計	2,001 (98%)	2,001 (98%)		
全額免除	202 (10%)	521 (26%)	~57万円(122万円)	~162万円(257万円)
4分の3免除	27 (1%)	284 (14%)	~93万円(158万円)	~230万円(354万円)
半額免除	19 (1%)	169 (8%)	~141万円(227万円)	~282万円(420万円)
4分の1免除	8 (0%)	153 (8%)	~189万円(296万円)	~335万円(486万円)
若年者納付猶予	37 (2%)	103 (5%)	~57万円(122万円)	
学生納付特例	166 (8%)	251 (12%)	~141万円(227万円)	
法定免除	113 (6%)	113 (6%)		
免除、猶予なし	1,430 (70%)	410 (20%)		
第1号任意加入被保険者	34 (2%)	34 (2%)		

(注1)()内の%は、第1号被保険者の総数に対する割合である。

(注2)現行の免除基準は、申請者が世帯全員を扶養している世帯主である場合における申請者本人の所得(収入)の目安。  
なお、申請免除は申請者本人、配偶者及び世帯主のそれぞれの前年の所得が、扶養状況に応じた免除基準に該当することが必要。

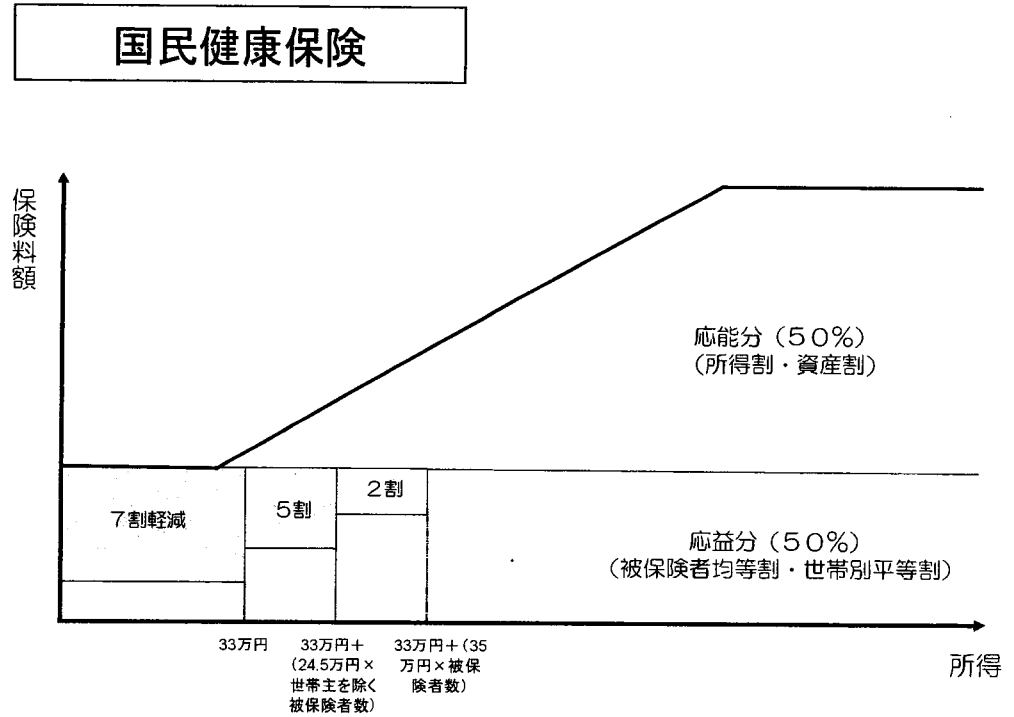
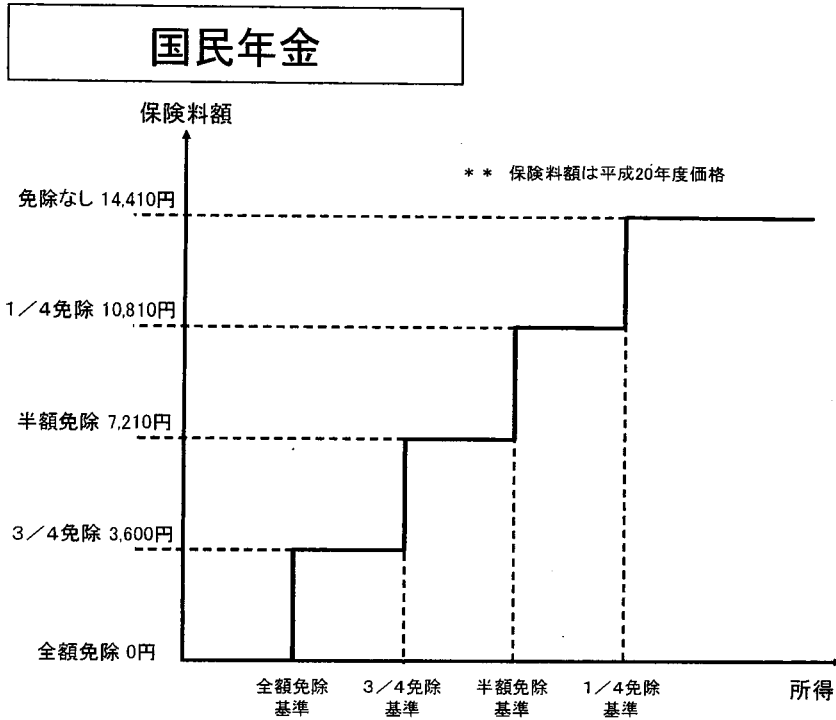
(注3)若年者猶予制度は、本人及び配偶者の前年の所得が、それぞれ全額免除基準に該当することが必要であり、  
学生納付特例制度は、本人の前年の所得が半額免除基準に該当することが条件。

(注4)所得分布は、平成17年国民年金被保険者実態調査「所得特別調査」に基づく推計(平成16年所得)。調査対象者から、所得不詳、調査で学生と回答した者、16年度末に学生納付特例者であった者を除いて推計した。

(注5)任意加入被保険者及び法定免除者は、平成19年度末実績。

(注6)学生納付特例該当者は、平成17年国民年金被保険者実態調査及び平成19年度末時点の年齢別被保険者割合からの推計である。

# <保険料の減免・設定のイメージ>



24

免除内容 (実負担額)	免除基準 (単身世帯の場合)	免除基準 (2人世帯の場合)	免除基準 (4人世帯の場合)	免除基準の考え方
全額免除 (0円)	所得 57万円 収入 122万円 (月収 10.1万円)	所得 92万円 収入 157万円 (月収 13.1万円)	所得 162万円 収入 257万円 (月収 21.4万円)	市町村税の均等割が非課税となる合計所得金額の額に準拠
4分の3免除 (3,600円)	所得 93万円 収入 158万円 (月収 13.2万円)	所得 142万円 収入 229万円 (月収 19.1万円)	所得 230万円 収入 354万円 (月収 29.5万円)	半額免除に係る所得税課税所得額の2分の1
半額免除 (7,210円)	所得 141万円 収入 227万円 (月収 18.9万円)	所得 195万円 収入 304万円 (月収 25.3万円)	所得 282万円 収入 420万円 (月収 35.0万円)	4人世帯の基本的消費支出水準にあわせた所得要件をもとに算出
4分の1免除 (10,810円)	所得 189万円 収入 296万円 (月収 24.7万円)	所得 247万円 収入 376万円 (月収 31.3万円)	所得 335万円 収入 486万円 (月収 40.5万円)	半額免除に係る所得税課税所得額の2分の3

(注1) 平成20年度の国民年金保険料は、月額14,410円

(注2) 各欄の「月収」は「収入」を12で割ったもの

軽減内容	軽減基準 (単身世帯の場合)	軽減基準 (2人世帯の場合)	軽減基準 (4人世帯の場合)	軽減基準所得
7割軽減	所得 33万円 給与収入 98万円 (月収 8.2万円)	所得 33万円 給与収入 98万円 (月収 8.2万円)	所得 33万円 給与収入 98万円 (月収 8.2万円)	33万円
5割軽減		所得 57.5万円 給与収入 122.5万円 (月収 10.2万円)	所得 106.5万円 給与収入 177.5万円 (月収 14.8万円)	33万円+(24.5万円× 世帯主以外の被保険者数)
2割軽減	所得 68万円 給与収入 133万円 (月収 11.1万円)	所得 103万円 給与収入 171.9万円 (月収 14.3万円)	所得 173万円 給与収入 273.1万円 (月収 22.8万円)	33万円+(35万円× 世帯に属する被保険者数)

(注) 各欄の「月収」及び「月額」は「収入」を12で割ったもの。

※国民健康保険料(税)の1世帯あたりの調定額 15.5万円(月額約1.3万円)

※国民健康保険料(税)の1人あたりの調定額 8.3万円(月額約0.7万円) (平成18年度国民健康保険事業年報より)