hs20120201

わたしたちに必要な33のセーフティーネットのつくりかた

稲葉剛
五石敬路
新藤宗幸
竹信三恵子
［編］



わたしたちに必要な33のセーフティーネットのつくりかた







第4章

老後を保障するセーフティネット

24

高齢者の生活を保障する方法

◇高齢者の暮らし

Aさん（64歳）は、高校を卒業して社会保険を完備した比較的大きな企業に就職しました。30歳になると独立。自分で会社を経営し、国民年金に加入することになりました。当初は順調な経営状況でしたが、次第に経営不振に陥り、いつしか年金保険料を納めることが困難となりました。その後、会社は倒産し、Aさんは臨時工として働いていました。しかし、バブル経済の崩壊でリストラに遭い、今度は土木関係の日雇いの仕事に就きました。賃金は低く、国民年金の保険料は納めたり納めなかったりの状況が続きました。

ある日、老齢基礎年金の受給年齢が近くなったので、社会保険事務所へ年金の相談に行きました。すると、保険料の通算納付期間が25年（300ヵ月）にわずか不足していることがわかりました。

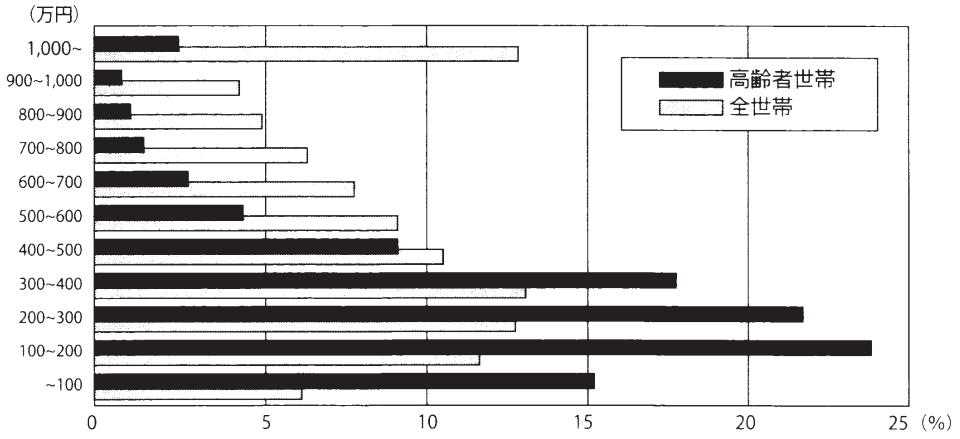
Aさんは、年金を受給することができません。高齢で仕事もなくなり、生活維持のめどが立たなくなり途方に暮れています。

◇年金制度はどこが欠陥か

公的年金制度の基本的役割として、高齢期の生活を維持できる程度の水準、すなわちナショナルミニマム（健康で文化的な最低限度の生活）の保障があります。わが国の公的年金制度は、1985年に国民年金をすべての年金制度に共通の基礎年金として再編成しましたが、現行の基礎年金水準はナショナルミニマムを保障するには到底およばない低い水準にとどまっています。

受給要件も厳しく、40年間（最低25年）の長期にわたって年金に加入し、保険料を納付し続けなければなりません。また、保険料納付期間に比例して受給できる額が決まる制度になっています。そして国民年金は、保険料の支払いが困難な一定の低所得者層を被保険者に含んでいます。その結果、年金

表1　高齢者世帯の年間所得状況



出典：厚生労働相「国民生活基礎調査（平成19年）

の受給資格要件である最低25年の加入を満たさない者が相当数存在する実態があります。現在、保険料滞納者は国民年金加入者の3分の1強となっています。昨今の経済不況による影響もあり、将来的に皆年金空洞化ともいえる無年金者や低年金者の増大が危惧されます。

また、サラリーマンの妻に多くみられる第3号被保険者としての女性の年金も問題といわざるをえません。それは高齢者の問題は女性の問題でもあり、高齢期の所得保障の問題であるからです。男性よりも平均寿命の長い女性は単身世帯となりやすく年金保障は深刻な問題といえます。

◇格差がもっとも大きい高齢者世代

高齢者世帯の所得状況を所得階層別にみると、もっとも多いのが「100～200万円未満」で23.9%、次いで「200～300万円未満」の21.7%です。「100万円未満」も15.3%あり、全世帯の同じ階層との比較では2.5倍となっています。そして200万円未満世帯が4割を占めています。また、全世帯の平均所得が566万円であるのに対して、高齢者世帯の平均所得は半減し、306万円にとどまっています（表1）。

それでは、高齢者の所得が低い理由は何かといえば、公的年金・恩給が高齢者世帯の総所得の7割近くを占め、公的年金・恩給所得のみの世帯が6割強存在しているからです。ここに低い年金水準が大きく影響していることがわかります。

また、『高齢社会白書（平成21年版）』で高齢者の所得格差の状況を、社会の所得分配の不平等さを図る指標であるジニ係数（係数の値が0に近いほど所得格差が少ない状態であり、1に近いほど格差が大きい状態であることを表します）でみると、一般世帯の当初所得では0.4252ですが、高齢者世帯では0.8223と2倍近くになっています。

表2　生活保護基準と国民年金（老齢基礎年金）との比較

級地区分	65歳～69歳		70歳以上	
	生活扶助のみ	生活扶助＋住宅扶助	生活扶助のみ	生活扶助＋住宅扶助
1級地の1	×	×	×	×
1級地の2	×	×	×	×
2級地の1	×	×	×	×
2級地の2	×	×	○	×
3級地の1	○	×	○	×
3級地の2	○	×	○	×

注1：○印は扶助費が年金を上回るもので、×印は下回るものである。
注2：生活扶助には介護保険料加算は計上していない。また、住宅扶助は限度額を計上している。

出典：『生活保護手帳2010年度版』（中央法規）より著者作成

こうした状況から、生活保護受給世帯での高齢者世帯の増加が増加数全体に占める割合においても非常に顕著となっています。

◇国民年金だけでは生活できない

国民年金の老齢基礎年金は、20歳から60歳まで40年間保険料を納付して、受給年齢の65歳になって受け取ることのできる月額は6万6008円です。これをわたしたちの国のナショナルミニマム水準である生活保護の最低生活費と大まかに比較してみましょう。

生活保護は、地域によって6つの「級地」基準が設定されています。「級地」基準により支給される保護費を、老齢基礎年金の受給開始年齢である65歳の人の生活扶助費でみると、もっとも多い級地と、もっとも低い級地とでは約1.3倍もの差があります。たとえば、東京都23区（1級地の1）の場合で、生活扶助費は7万9530円となります。これに住宅扶助として5万3700円を限度として家賃実額分が計上されるので、最低生活費は13万3230円となります。生活扶助だけでも1万3522円が保護費の方が高くなっています。実際は介護保険料加算も計上されるので、差はさらに大きくなります。

またわたしが住んでいる近郊の八ヶ岳山麓の清里高原で有名な北杜市は、もっとも低い級地の3級地の2で、生活扶助費は6万1640円ですから介護保険料加算を計上しても年金の方が高いのです。ところが、住宅扶助を計上するとやはり保護費の方が高くなります。つまり、借家住まいの一般的な人びとの生活である生活扶助と住宅扶助の合計である最低生活費との比較では、どの級地でも老齢基礎年金額が下回ることになります（表2）。これでは国民年金の受給者は生活が成り立ちません。しかも、この保護水準は70歳以上の高齢者に関しては、日本全国で裁判で争われている老齢加算が廃止（2006年3月）された後のものです。

実際の国民年金（老齢基礎年金）を受給している方々の受給額はもっと低く、国民健康保険・後期高齢者医療や介護保険の保険料が重くのしかかっていて厳しい生活にさらされている現実があります。

ところで、厚生労働省は2010年4月に「生活保護基準未満の低所得者世帯数の推計について」いわゆる貧困調査の結果を初めて発表しました。それによると、資産を考慮しないばあい、年金を主たる所得としている単身高齢世帯で24.2%と、じつに4人に1人が貧困状態にあることが明らかになりました。

現在、高齢世帯の保護率は5.57%です。高齢世帯全体に占める単身高齢世帯の割合が90%であることから、単身高齢世帯の捕捉率（最低生活費以下の所得にありながら実際に保護を受けている者の割合）は25%ときわめて低くなっています。これは、わが国における貧困に対するイメージに関するアンケート調査において、「戦争直後の日本人の生活」状態など（青木・杉村2007）と結果がでていることにも影響しています。すなわち、貧乏をがまんすることを強要されてきた経験をもつ現在の高齢者の多くにとっては、生存できるかどうかのぎりぎりの生活（絶対的貧困）こそが貧困であって、憲法で保障された生存権のもとでの健康で文化的な最低限度の生活（相対的貧困）をなかなかイメージできないでいるのかもしれません。

◇賃金格差が年金格差につながっている

現在、公的年金制度は、被用者（労働者）の働く職種によってそれぞれにつくられていた年金制度を統一しながら共済年金・厚生年金・国民年金の3つの制度に分かれています。共済年金制度は国家公務員や地方自治体の職員が、また厚生年金制度は一般企業に働くサラリーマンが加入するものです。そして、国民年金は自営業・農林漁業や学生、日雇いなどの非正規雇用で働

く人たちが対象です。

みなさんは、国民年金加入者の所得が、ほかと比較して低い層であることに気づくはずです。現役の稼働期に低所得であれば、年金保険料が高いと支払いが困難になります。それが理由で保険料を納めた納付年数などが短くなってしまえば、当然年金支給額は少なくなります。つまり、賃金格差が必然的に国民年金の年金額を少なくしているのです。基礎年金下の平均老齢基礎年金の受給額と共済・厚生年金とは３倍の格差があります。そして、地域格差もあることを忘れてはならないでしょう。

現在の年金制度の不平等は、国民年金を基礎年金とした２階建制度として設計されているため、そもそも国民年金加入者は基礎年金を上限とした金額しか受給できないという不平等があります。また財源的にみると、国庫負担はどの年金も３分の１で同じなのですが、厚生年金と共済年金では保険料に関して事業主負担が半分あることです。そして、年金制度自体が事情のいかんを問わず保険料を支払っていなければ年金を受け取れない社会保険方式を採っているため、一定の低所得層が保険料を支払うことができない状況が生じた場合、受給期に年金を受け取れない事態が起きます。こうした年金制度の不平などの改善は老齢期の生活保障には急務の課題となっています。

◇公正なしくみをつくる

新しい政権与党である民主党のマニフェストに示された年金制度は、年金一元化を基本とした同一賃金同一保険料の所得比例型年金です。所得の低い者に対しては消費税を財源とする「最低保障年金」を創設するとしています。

年金一元化については、前述した年金格差の根本的理由からも当然のことでしょう。しかし、どのような財源にするかは、公正な年金制度を確立するために重要な問題です。保険料滞納から無年金者や低年金者の増大する現状

からは、社会保険方式を税方式に改める必要があります。また、「最低保障年金」のために保険料を納める必要はなくなりますが、消費税を財源とすることで低所得者の負担が重くなることから、日々の生活への圧迫はさらに重くのしかかることになります。やはり、消費税を財源とせず、所得の多いものがより多くの税を負担する所得再分配の観点から、法人税にウェイトを置いた直接税による全額公費負担による最低保障年金が求められます。

それでは、「最低保障年金」の水準はどのくらいの金額が望ましいのでしょうか。また「最低保障年金」なのか、それともフランスのように公的扶助で保障するのかという選択でもあります。

「最低保障年金」の水準は、ナショナルミニマム（10 ページ参照）を満たすものでなければならないし、同時に生活保護制度における級地の問題も整理する必要があります。また、持ち家を前提とした生活扶助相当の年金水準では生活困難な状態が再び生まれるため、住宅扶助を単独で給付できるような制度の創設がセットとして用意されなければならないでしょう。そして、共済年金や厚生年金の基礎年金の２階部分にあたる所得比例部分の年金については、国民年金加入者に対しても任意加入の門戸を開き、ナショナルミニマムの水準を超える年金を受給できるようにすべきではないでしょうか。それでこそ「高齢者が安心して暮らすことのできる社会の形成」を目指し、「雇用、年金、医療、福祉、教育、社会参加、生活環境などにかかわる社会のシステム」を「高齢社会にふさわしいものとなるよう、不断に見直し、適切なもの」とし「国民一人ひとりが生涯にわたって真に幸福を享受できる高齢社会を築」くことを宣言した高齢社会対策基本法（1995 年）の目的ではないでしょうか。（下村幸仁）

参考文献：青木紀・杉村宏『現代の貧困と不平等』明石書店 2007 年