

表2 所得分配の国際比較(2000年前後)

国/年	全体の不平等性		収入の不平等性		相対可処分所得	
	ジニ係数	P90/P10	5分位の 最下層	5分位の 最上層	子供 (0-17歳)	高齢者 (66-75歳)
アングロサクソン諸国						
オーストラリア(1999年)	0.305	4.1	1.6	44.0	87.6	67.0
カナダ(2000年)	0.301	3.8	4.3	40.6	89.2	94.7
ニュージーランド(2001年)	0.337	4.4	3.2	42.5	85.6	79.5
イギリス(2000年)	0.326	4.2	3.0	42.6	88.4	77.2
アメリカ(2000年)	0.337	5.3	4.6	41.2	86.7	96.8
欧州大陸諸国						
ベルギー(1995年)	0.301	3.8	3.3	39.1	104.9	82.6
フランス(2000年)	0.273	3.4	5.5	39.9	93.4	88.5
ドイツ(2001年)	0.277	3.6	5.1	37.0	89.5	92.8
オランダ(2000年)	0.251	3.0	5.3	36.8	89.3	90.6
スカンジナビア諸国						
デンマーク(2000年)	0.225	2.7	4.6	37.5	99.0	80.4
フィンランド(2000年)	0.261	3.1	3.8	39.6	97.8	80.9
ノルウェー(2000年)	0.261	2.8	5.7	35.5	98.5	82.1
スウェーデン(2000年)	0.243	2.8	5.0	39.1	98.3	88.3
南欧諸国						
ギリシャ(1999年)	0.345	4.8	-	-	96.5	82.0
イタリア(2000年)	0.347	4.6	5.9	32.6	89.1	86.2
ポルトガル(2000年)	0.356	5.0	4.9	46.9	89.0	79.5
スペイン(1995年)	0.303	4.1	-	-	92.6	85.9

出典：Förster and d'Ercole, 2005：表A.3, A.4およびA.6

比率が、次の2列には労働年齢人口における5分位による最下層と最上層の個人収入の割合が示されている。最後の2列は、子供(0-17歳)と高齢者(66-75歳)の平均所得が全体の平均所得のうちに占める割合で表されている⁸⁾。対象国は比較を容易にするためにおおまかに福祉国家体制(Esping-Andersen, 1990)別にグループ分けしてあるが、以下の議論では、オーストラリアを他国と比較した場合の評価や、そしてそのことがオーストラリアの不平等性の構造にとって何を意味するかに焦点を当てて検討する⁹⁾。

全体の不平等性に関しては、オーストラリアはいずれの指標でも平均に近い。しかしながら、ジニ係数のような比較的感度の低い指標でさえ、国によってかなり開きがあることが分かる。例えば、

オーストラリアのジニ係数はデンマーク(全体で最も低い)よりも35パーセント以上高いのに対し、ポルトガル(最も高い)より14パーセント以上低くなっている¹⁰⁾。また5分位による割合では、オーストラリアは収入の最下層は最も低く(ほかの国とかなりの差がある)、最上位層はポルトガルに次ぐ高さで、最も収入分配が不平等な国である。表2の推定値は個人の全体収入に関するものなので、雇用参加率の影響や非常勤就労と常勤就労の区別、そして賃金相場の違いを反映しているとはいえ、中央主導の賃金交渉と仲裁制度の果たす平等化の役割を考えると(いずれも当時機能していた)、この結果は意外なように思われる。全体の分配で重要な点は、収入などの単なる特定の所得構成要素における不平等の程度ではなく、収入へのアクセスが

如何に国民の間に配分されているかである。

オーストラリアの最下層世帯の収入割合が非常に低くなっている理由(それにより5分位のほかの層の割合が自動的に押し上げられ、最上層における不平等性が増す結果になっている可能性がある)として挙げられる可能性の1つは、公的年金の所得審査の厳重さ故に起こる貧困トラップのせいで、年金受給者の賃金が低く抑えられていることにある¹¹⁾。全体として、収入の比較で明らかになったことは、オーストラリアがほかの国々に見られるパターンに近づけば不平等がかなりの程度減少する可能性があるということである。例えば、スウェーデンの5分位で最下層の収入割合はオーストラリアの3倍であるのに対し、最上層のそれは5パーセントポイント低くなっている。

表2の最後の2列は、子供と高齢者——社会政策の2大対象——の相対的な(等価化された、世帯)平均所得を示す¹²⁾ものだが、オーストラリアの子供の相対平均所得はニュージーランドと米国を除くほかのすべての国よりも低くなっている。これはスカンジナビア諸国よりもポイントが約10パーセント低く、南欧4カ国のいずれよりも低い数値である。2000年にブレア政権が子供の貧困削減戦略を導入して以降は状況が改善されているものの、英国の子供も平均(家計)所得の点で低くランクされている。なお、このアプローチは、上院が実施した調査によって勧告されていたにもかかわらず、現在のオーストラリア政権によって躊躇なく却下された(Community Affairs References Committee, 2004)。

高齢者の相対所得でもオーストラリアのランクは最も低く、しかも他国とかなりの開きが認められる。すなわち、オーストラリアの67パーセントという数値はその上にいる英国の77パーセントよりも10パーセントポイント低いのみならず、ほかの数カ国(米国を含む)で観察された値を20パーセント・ポイント以上下回っている¹³⁾。これは厳しい対象制

限のあるオーストラリアの老齢年金制度の特徴を反映したものであるが、多くの国民は、特に豊富ではあるものの柔軟性が低く、納税者に多大な負担を強いるヨーロッパ諸国の年金制度と比べ、この制度を一種の長所と考えている。さらに、この点は年金所得調査および資産調査によっても補強される。それにより労働と貯蓄が抑制され、年金外所得を減少させている。その結果、多くのオーストラリア国民は、ヨーロッパや北米で実施されている社会保険制度の下で定年前の水準に近い定年後の所得が維持されるにもかかわらず、退職とともに所得分配の実質的なシフトダウンに直面する可能性がある¹⁴⁾。

表2の結果は先に指摘した点に一致する。すなわち、オーストラリアでは、対象を絞った社会保障給付と累進所得課税への重度の依存を組み合わせることによって縦の(富裕層から貧困層への富の)再分配を優先する一方で、ライフサイクルにわたる再分配は相対的に重視しないという(ほかのOECD諸国と比べて)ややユニークな所得再分配のアプローチを採用している。しかしながら、給付と課税の両方が比較的低いということは、(政策手段の数に反して)実際に得られる再配分の量が少なめだということを意味する。このことは、国際比較の結果をみる限り、オーストラリア国内の総収益は不平等に分配され、可処分所得を均等化することがより困難になっているという事実によっても裏付けられる。したがって、オーストラリアでは所得を再分配する手段の性質が過度に重視されている一方で、観察された結果に対しそれらがどのような効果をもたらすかを軽視し過ぎている、という結論にならざるを得ないのである。

4. 格差は問題なのか? 不平等のもたらすもの
所得不平等のもたらす社会的影響については比較的知られていない。「強い平等主義への同感」を示すほとんどの人は、不平等は本質的に公平では

ないと信じているが、不平等性に対するこうした「道義的理由による」反対だけでは、不平等をどの程度許容すべきか、あるいはどのような形態の不平等が最も有害かについて何ら指針を与えないばかりか、不平等のもたらす望ましくない影響やそれに対処するために何を為すべきかといった問題から関心を遠ざけてしまうことになりかねない (Saunders, 2006)。現在の政治状況の中で所得の再分配を支持する者は、新たな形の平等主義的取り組みが活発に為されると、現行の不平等水準のままでは悪い結果がもたらされることを説得力のある証拠によって示す必要があるのである。

不平等のもたらす影響に関する膨大な文献の多くは、不平等の(あるいは不平等を軽減しようとする政策の)経済成長率への影響、人口の死亡率・疾病率への影響、あるいは犯罪の発生への影響に

光を当てている¹⁵⁾。このような結果への焦点は、(経済的、社会的および政治的要素を含む)多角的、強制的(人の支配を超える要因の影響またはそれに対する反応)、かつ動的な(長期にわたり蓄積する悪影響の把握)概念である社会的排除に関する文献の中で扱われている (Burchardt, Le Grand and Piachaud, 2002; Levitas, 2006)¹⁶⁾。

オーストラリアは、社会的排除に関する文献の点でほとんど貢献をしてこなかった。その理由は主に雇用参加という非常に狭い問題にしか焦点が当てられなかったことによる。国内の福祉改革に関する議論はこの点に集中していたのである¹⁷⁾。しかしながら、2002年にABSによって初めて実施された「総合社会調査」(General Social Survey: GSS)のデータ(ABS, 2003b)を利用すれば、社会的排除の幾つかの側面に対する所得不平等の影

表3 世帯所得5分位別社会参加の指標

(%)

次元/指標	総所得による5分位					Q5/Q1
	第1位 (Q1)	第2位 (Q2)	第3位 (Q3)	第4位 (Q4)	第5位 (Q5)	
参加内容:						
先週、家族/友人と接触した	92.9	94.0	95.6	96.7	97.0	1.044
去年、ボランティア活動を行った	26.0	32.7	35.1	37.0	39.7	1.527
とても安全/夜、家に居て安全だと感じる	74.4	79.9	81.4	83.6	87.1	1.171
必要な場所に行くのに困難がない	91.4	95.3	96.7	98.0	98.9	1.082
社会的ネットワーク:						
危機のとき、支援を受けられる	89.9	92.7	94.9	96.1	96.5	1.073
同居していない親戚を支援する	20.2	24.0	25.4	29.4	33.9	1.678
大切なことのために1週間のうちに\$2000を用意することができる	70.0	79.3	87.0	92.8	97.4	1.391
機能:						
去年、スポーツ大会または身体的リクリエーションに参加した	18.7	27.8	34.8	39.7	46.3	2.476
健康状態が優れている/非常に良いと自覚している	38.6	48.5	64.1	68.5	74.0	1.917
身体障害または長期医療状態にない	39.7	51.8	66.2	68.4	72.4	1.824
平均等価された週間総世帯所得	198	338	516	730	1389	7.015

出典: ABS, 2002年総合社会調査: 表8, 26および32

響を検討することは可能である。表3は、GSSにおいて確認された幾つかの物質的生活水準の指標が、5分位で表された所得分配の各層ごとに如何に異なるかを要約したものである¹⁸⁾。

表3の一番右の列は、5分位による所得の最上層から最下層までの各指標の比率を示しているが、それが示唆するのは、傾斜角度は相当異なるがすべての次元を通じて一貫した所得傾斜が存在するということである。いずれの指標も10分位の所得間の増大が所得自体(世帯ニーズにおける相違を調整しても5分位の最上層と最下層の差異は7倍強)ほど大きくはないということに留意すべきである。各指標の原因が所得にのみあると考えることはできないが、所得分配の最上位層は、最下位層よりも社会的により積極的で、より自発的で、周囲との関係も良く、必要なときには支援を求めやすく、より安全だと感じており、ライフスタイルはより活発で、より健康的であることが結果から明らかである。身体的な活動の頻度の低さや身体障害または長期にわたる医療状態、および不健康状態の認識は低所得世帯の方が遙に顕著である。

表3の調査結果は、所得不平等と特定の社会的変数における不平等を関連づけようとする最初の試みを表わしている。こうした変数は、社会的排除と社会資本に関する最近の文献(Putnam, 1993)において大きく取り上げられている。それらは因果関係について何らかの結論を導く根拠にはならないが、経済的不平等が好ましくない社会的影響をもたらすことを明らかにするために更なる研究が必要な分野を明示するものである。

5. 誰が格差を問題視するか? 不平等に関する意識

公式の世帯所得統計からは所得分配の変化の規模もその方向性も定かではないが、不平等が増大してきているという認識が幅広く存在する。そして世論調査では、過度の経済的不平等に対する強

い嫌悪感が示されている。最近(2005年)の「オーストラリアの社会意識に関する調査」(Australian Survey of Social Attitudes: AuSSA)では、オーストラリアが直面する18の問題のうち最も重要なものを2つ挙げるよう回答者に求めた。これには人口の高齢化、犯罪、テロリズム、麻薬、富裕層と貧困層の格差、保健医療・病院、難民および避難民の問題が含まれる。約12人に1人(8.4パーセント)が富裕層と貧困層の格差が最も重要であると回答し、さらに10.2パーセントがこの問題を2番目に重要だと答えている。上位2つとして挙げられたもので富裕層と貧困層の格差よりも顕著な問題とされたのは3つのみであった。すなわち、保健医療・病院(全体の30.1パーセント)、税金が一般国民には高すぎる(24.2パーセント)、および人口の高齢化(23パーセント)である¹⁹⁾。

高所得者層と低所得者層の格差が大きすぎるか否かに問題を限定して尋ねたところ、約82パーセントが「極めて大きすぎる」または「大きすぎる」と答えた。こうした結果が導かれたAuSSAの質問は「富裕層と貧困層の格差」というよりは「高所得者と低所得者の格差」という表現であったが、回答は高所得・低所得を構成する要素に対する各人の認識と、両者のどちらに主たる関心があったかに依存している。Osberg and Smeeding(2006)が最近指摘したように、「所得格差」問題に対するある回答者の肯定的回答は高所得が高すぎるというその回答者の見解を反映し、ほかの回答者の回答は低所得が低すぎるという見解を反映している可能性があるのである。

このことは、より一般的な問題を惹起する。すなわち、既存の所得格差が大きすぎるか否かについての世論から、所得再分配に対する支持に関する何らかの結論を引き出すことができるかどうかという問題である。これまでの証拠から示唆されるのは、そうした関連づけを行う際は相当注意する必要があるということである。それにはいくつか

表4 所得ランキングの認識：1999年と2006年

10分位による所得認識	1999年 (n=2,115)	2006年 (n=2,634)
第1位 (最下位)	1.7	1.2
第2位	4.0	3.4
第3位	13.7	10.0
第4位	23.4	19.7
第5位	25.3	25.9
第6位	16.0	19.4
第7位	11.2	14.8
第8位	3.8	4.5
第9位	0.7	1.0
第10位 (最上位)	0.3	0.2

理由がある。すなわち第1に、「所得格差」の回答が不平等に対する個人の意識に関して何を意味するのか、その解釈に関連する問題が存在する。第2に、所得格差が大きすぎると確信しているとしても再分配には反対している可能性があるからである。その理由は、回答者は再分配政策が効果的でないと考えているからかもしれないし、あるいは好ましくない副次的効果(例えば、奨励策や課税水準について)を生じると考えているからかもしれない。第3に、たとえ回答者が富裕層と貧困層(あるいは高所得層と低所得層)の間での或る種の再分配に支持を表明しているとしても、そのことから自動的に現行以上の再分配も支持するとみなすことはできない。最後に、より一般的な問題として、社会調査で表明された不平等に関する見解にどれほど信頼性と正確性があるかという大枠の問題がある。

最後の問題については、次のことについて検討すると興味深い見方が得られるかもしれない。すなわち、自身の所得を考えた場合、人は自分自身を所得分配のどの位置に置くか、という質問である。人は自分自身の所得を承知していると仮定するのが自然であるから、彼らがどの程度正確に他人の所得を推定できるか(そしてその結果、所得分配の問題について彼らが一般的にどの程度

知っているか)について有益な洞察が得られるであろう。表4は、「貧困と社会的排除についての社会の理解」(*Community Understanding of Poverty and Social Exclusion: CUPSE*)調査に含まれる質問に対する回答を整理したものである。調査は2006年4月から6月の間に筆者によって実施された。CUPSE調査では、貧困、社会的排除および不平等に関する多くの問題——それらの問題に対する社会の態度の性質を含む——が探求された²⁰⁾。表4では、回答者が他人の所得との比較で自身の所得が該当すると感じた所得層が10分位で示されている。(表には、筆者が1999年の前回調査で行った同じ質問に対する回答の分布も併記されている。)両調査の結果明らかになったことは、ほとんどの場合、所得が低い人は自己の位置を高めに、所得が高い人は低めに回答する傾向が強いということである。こうして2006年の調査では、20パーセント近くの人が自身の所得が10分位の第4位ないし6位に該当すると回答したのに対し、26パーセントは第5位に該当すると答えている。これら3つの中間層の1つに該当すると考えた人の全体比率は両調査ともほぼ同程度——1999年は64.7パーセント、2006年は65.0パーセント——であった。反対に、2006年調査で最下位層に当たると考えた人は僅か1パーセントで、最上位層に当たると考えた

表5 既存の所得格差に対する意識別の所得再分配への支持

(%; n = 3,443)

		政府は比較的富裕な層から比較的富裕でない層へ所得を再分配すべきである			
		強く賛同/ 賛同	賛同でも 反対でもない	強く反対/ 反対	計
高所得者と低所得者の間の格差は…	あまりにも大きすぎる/ 大きすぎる	46.0	25.6	28.4	86.6
	ほぼ適正	13.1	17.9	69.0	12.6
	あまりにも小さすぎる/ 小さすぎる	36.0	16.0	48.0	0.7
	計	41.8	24.6	33.6	100.0

出典：AuSSA, 2005.

表6 不平等と再分配に関するオーストラリア国民の意識

オーストラリアの現在の経済的不平等の水準について貴方はどう思いますか？ (すなわち、富裕層と貧困層および両者の中間層との間の格差)	
	%
不平等は大きすぎる。是正すべきである。	60.8
不平等は大きすぎるが、是正すれば経済に悪影響が及ぶ。	16.1
不平等は、現在の状況では、ほぼ適正だ。	17.1
不平等は小さすぎる——もっと不平等があった方が労働意欲が生まれる。	6.0

出典：CUPSE調査

(あるいは進んで認めた)人はほとんど皆無(0.2パーセント)であった²¹⁾。重要な点は、不平等性の認識が現実とは相当異なる情報に基づいている可能性があるということである。したがって、証拠を分析し、その意味するものを評価する際は、この点を心に留めておかなければならない。

また、入手可能な証拠によれば、所得再分配への支持は既存の所得格差に対する懸念よりもかなり低いことも確認できる。AuSSAの2005年のデータに基づく表5が示唆するとおり、10人中ほぼ9人のオーストラリア国民は高/低の所得格差が大きすぎると考えているが、政府が比較的富裕な層と比較的富裕でない層の間で所得を再分配すべきであると賛同しているのはその半数以下(10人中4人を若干超える)である。格差が大きすぎると考える人の3分の1近くは再分配に反対だが、一方、格差が小さすぎると考える人の3分の1以上は再

分配を支持し、所得格差がほぼ適正と考える人の約3分の1は再分配を支持するか、あるいは支持するかどうかははっきりしないと回答している。

LSEの「社会的排除分析センター」(Centre for the Analysis of Social Exclusion: CASE)が実施した調査では、英国における不平等と再分配に対する国民の意識の性質が検討された。Hills and Lelkes (1999)が「1998年イギリスの社会意識」(1998 *British Social Attitudes*: BSA)調査で得られたデータを基に導いた見解によれば、81パーセントが高所得者と低所得者の格差が大きすぎることに賛同し、73パーセントは富裕層と貧困層の所得格差を減らすのは絶対に(39パーセント)またはおそらく(34パーセント)政府の責任であると考えている。しかしながら、この目的を達成するための特定の政策に関しては、支持は急速に下がる。すなわち、政府は貧困層にもっと多くの資金を費や

すために比較的裕福な層の税金を上げるべきという考えに賛同する人は僅か53パーセントにすぎず、他方たとえ増税につながっても政府は貧困層の社会福祉給付にもっと費やすべきだという考えに賛同する人は43パーセントであった²²⁾。

オーストラリア国民の意識が最近の英国の調査で明らかにされた結果とどの程度一致するかは、CUPSE 調査において確認することができる。回答者は現在の不平等水準に関して4つの選択肢から答えるよう求められた。表6は回答結果をまとめたものである。不平等が大きすぎるとする意見に対する支持の水準(76.9パーセント)は、2005年のAuSSAによる所得格差が大きすぎるとする見方に対する同意(82パーセント)を僅かに下回る程度であったが(Pusey and Turnbull, 2005: Table 10.8)、人口のほぼ4分の1(23.1パーセント)が不平等はほぼ適正か、小さすぎると考えている。全体として、抽出された回答者のおよそ5分の2(39.2パーセント)は所得の再分配に抵抗感があるか、直接的に反対していることになる。「金持ちはもっと金持ちに、貧乏人はもっと貧乏になった」という有名な主張(正確ではない)があるにもかかわらず、約6人に1人が現状においては現在の不平等水準はほぼ適正であ

ると考えているのである。

表7は、CUPSE データに基づき、不平等性のさまざまな側面に対するオーストラリア国民の意識を調査した結果をまとめたものである。最初の質問では、先の回答よりも再分配への支持はやや少なめであり、反対は先の回答よりも多かった。ここでも、やはり約6人に1人が現在の不平等水準に満足している。次の2つの質問では、意識を、高所得層と低所得層の格差を構成する2つの要素に分ける。この結果が示唆するのは、分配の最下層における不平等に関する懸念の方が、最上位層における不平等に関する懸念よりも大きいということである。最下層の所得が少なすぎると増やすべきだという意見に対する反対はほとんどなかった—これはおそらく、オーストラリア国民の平等主義への同感という中核信念を表しているのだろう。経済的な繁栄を維持するには大きな所得格差が必要であるという見解には半数以上(57パーセント)が反対しているが、この点について強い意見(いずれの方向にせよ)をもっている人は約5分の1という僅かな数であった。ただし、この感情の有効性についてはかなり曖昧である。最後に、オーストラリアがほかの類似諸国よりも平等であるという

表7 所得不平等に関する意識、2006年オーストラリア

(%)

強く賛同	賛同	賛成でも 反対でもない	反対	強く反対	わからない
富裕層と貧困層の格差は大きすぎる、是正すべきだ。					
30.1	40.8	18.0	7.7	2.0	1.4
最上位層の所得は高すぎる、下げるべきだ。					
37.6	31.9	13.6	11.9	3.4	1.7
最下位層の所得は低すぎる、上げるべきだ。					
40.4	43.4	9.4	4.7	0.8	1.3
オーストラリアの経済的な繁栄を維持するには大きな所得格差が必要だ。					
3.0	8.1	25.6	39.1	17.9	6.3
オーストラリアはほかのほとんどの類似諸国よりも平等だ。					
4.6	30.3	32.8	13.8	3.4	15.2

出典：CUPSE 調査

ことに賛同したのは僅かに3分の1強で、反対したのは5分の1弱であった。ただし、人口の大部分はオーストラリアが諸外国と比較してどのようであるか不明または分からないと答えている。

表7は次のことを示唆している。すなわち、高所得層から低所得層への所得の再分配に反対する反平等主義派は少ないが、原則的には再分配を支持していると思われるが実際には経済的繁栄をもたらした要因に悪影響を及ぼすことを懸念して反対する「消極的な反平等主義者」は多いということである。一方、再分配に好意的な人の中にも、最上位層の所得を削減するよりも最下位層における所得を改善することに、より大きな関心を持っている人がいる。しかしながら、こうした調査結果は、ポジティブ・サム的な言い方で再分配を述べる質問（「最下位層の所得を上げるべきだ」）に比べ、負け組の存在を前提とする質問（「最上位層の所得を下げるべきだ」）の中に潜在するネガティブ・サム的な変化に対する嫌悪感を反映したことによるのかもしれない。したがって、分配の最上位層と最下位層における所得格差の衡平性についての潜在的な見解を捉えているというよりも、負け組を作ることに対する嫌悪感を反映している可能性がある。

6. 結論

本稿では、平等に対するオーストラリアのアプローチを見直し、所得の分配に関して現在オーストラリアで認識されていることを説明し、それを国際的に比較し、物質的生活水準に対するその影響を検討し、さらに平等と再分配に対する国民の意識についての証拠データを検証した。

所得統計のデータ収集に用いられる方法の変更によって調査データの範囲と質は改善されたが、それによって長期にわたる変化を評価することが実質的に不可能になった。これは憂慮すべき事態である。というのは、現在の分配のレベルに対する社会の関心の方よりも、分配は変容したの

か、変容したとすればどの程度であるかに対する社会（および政策）の関心の方が高いからである。入手可能なデータの分析から明らかになったことは、1980年代から90年代初頭にかけて所得の不平等が増大する傾向が確かにあり、それは1994-95年から2002-03年の間にも継続したが、ペースは比較的穏やかになった。2003-04年の調査で調査方法が大きく変更され、それに伴って測定される不平等も大幅に減少したが、そのうちのどの程度がデータ収集方法の変更に起因するもので、どの程度が「本当に」不平等が減少した結果なのか、断定することは不可能である。それよりも前の年に調査された比較データによれば、オーストラリアは（日本と同じように）所得分配の平等という点では中位に位置づけられ、所得の再分配の程度という点では低くランクされている。

オーストラリアで入手できる、所得における不平等が物質的生活水準における不平等にどの程度結びつくかを追跡するための情報は限られている。本稿で紹介した限られた証拠データが示すところによれば、この追跡は貧困と社会的排除という概念に基づいており、将来の調査研究にとって有意義な道筋である。これらの概念の価値はヨーロッパではすでに実証されている。また、オーストラリアで入手できる情報によれば、所得の不平等はほかの社会的不平等と相関しているが、その関係を完全に理解し文書化するにはさらに調査が必要である。

オーストラリア国民は現在あると考えられる不平等の水準よりも低い水準の不平等を強く支持していると思われるが、不平等の認識は少なくともある点で極めて不正確であると思われる証左がある。他国のデータに照らしてみると、所得の再分配に対する国民の支持水準は既存の所得格差に対する国民の反対よりも低く、また分配の最下位層における不平等性についての国民の懸念は最上位層における不平等性についてのそれよりも大きい。

さらに、原則的にはより一層の平等を支持するが、経済成長と将来的繁栄に悪影響を及ぼすことが懸念されるため実際には反対する「消極的な反平等主義者」のかなり大きなグループが存在すると思われる。これは、広く行きわたっている新リベラル主義的自由市場イデオロギーが支配してきた分野の1つである。オーストラリアの平等主義の輪郭は作り変えられつつあるのかもしれないが、今のところ、それがどのように、なぜ起こりつつあるかを断定する段階でもなければ、その社会的そのほかの影響を明確にできる段階でもない。

注

- 1) オーストラリアと国際的な調査結果の幾つかは本稿第3節で検討するが、最近の論文が結論するところによれば、日本は近年「所得不平等の度合いが比較的高く、さらにそれが増大している」という(Mira d'Ercole, 2006: 10)。
- 2) 顕著な例外は、Leigh (2004)の研究である。そこでは、所得分配の長期的変化を検証し、分配の最頂点における不平等性の変容を調査するために所得税データが用いられた。
- 3) ABSは「方法論の変更が所得分配の測定に重大な影響を及ぼしたかどうかは明らかでない」と結論づけているが、同時に全体的に変更によって「2003-04調査で導入した方法論の改善によって長期にわたる変化を評価することが難しくなった」ことも認めている(ABS, 2005: 4-5)。
- 4) 両研究には、所得が観測された期間(年間か週間か)、分析の単位(世帯単位か所得単位か)、修正の必要な誤差に用いられた等価尺度、重み付けの手法、および異常値の扱い方の点で相違がある。こうした相違は、現在ほとんどの研究がAtkinson, Rainwater and Smeeding (1995)の用いたアプローチを採用しているが、所得の不平等性の測定方法には「正しい」アプローチというものが存在しないことを示している。
- 5) 以下の議論は一定の時点における所得分配を比較することに焦点をおいたものであり、長期間にわたって分配がどのように変化したかに焦点を当てたものではない。この問題に関しては、Foster and d'Ercole (2005)の有益な議論がある。彼らの指摘によれば、1990年代半ば以降の強い雇用の伸びが多く、多くの国において従前の不平等性の成長傾向を緩和(時には逆転)させるのに重要な役割を果たしたという。
- 6) 1992年のJapanese Survey of Income Redistribution (日本における所得再分配調査)によるデータによって補足されたLISのデータの最近(2000年頃)の傾向分析によると、オーストラリアと日本の所得分配は非常に類似している。すなわち、両者は「社会的距離」('social distance')(百分位数で90位と10位の所得格差)の点で31カ国中各々21位と22位に位置づけられるとともに、ジニ係数でも近似している(各々、0.345と0.342)(Munzi and Smeeding, 2006: 図1参照)。
- 7) 情報源の詳細はFoster and d'Ercole (2005)の付録1に記載されている。また、オーストラリアのデータは、著者とそのSPRCの同僚であるPeter Siminskiが「1998-99 Household Expenditure Survey」(1998-99年世帯支出調査)から取得したものである。
- 8) 第1-2列と5-6列の推定値は、世帯規模の等価尺度の平方根を用いて調整された等価可処分所得を表している。第3列と第4列の収入不平等指標は等価化されていない。
- 9) ほとんどの指標が示すところによれば、各国家グループ内部における不平等の程度と性質の相違は国家グループ間の相違に比べるとかなり小さい。このことは、このグループ分類が国家の類似性を正確に捉えていることを意味している。
- 10) 表2に示された不平等性の国別相違は、オーストラリアで観測された不平等性の近年の大幅な増大に関する前述の点を補強する結果となっている。
- 11) OECDの労働力データによれば、オーストラリアの非常勤就労比率は実質的にほかのすべてのOECD諸国に比べ、非常に高いことが確認される(OECD, 2005)。
- 12) こうした比較は人口の年齢構成の影響を受けているが、表2ではそれが認められていないことに留意する必要がある。したがって、例えば高齢者の人口比率が大きい国では、平均値以下の収入が全体平均を引き下げ、相対所得の位置を上昇させることになる。
- 13) 67パーセントというオーストラリアの所得率は年金の標準割合を設定する際に用いられる平均収入基準(25パーセント)を超えているが、表2の推定値には高齢者夫婦だけでなく単身者も含まれ、さらにあらゆる形態の所得(年金だけではない)を対象にしていると同時に、世帯規模の違いを許容するために等価化されている。
- 14) この議論は純粋に税引前の(可処分)所得に関するものであり、住宅所有が高齢者の生活水準にどのような影響を及ぼすかは考慮していないことに留意されたい。
- 15) これらの文献の要約については、Wilkinson (1996)を参照のこと。
- 16) Levitas (2006: 134)が述べているように、「社会的排除」

の定義の仕方については意見が一致していないが、社会的排除分析センター(Centre for the Analysis of Social Exclusion: CASE)によって提案された定義、すなわち「個人は自身が生活する社会の重要な活動に参加しないと社会的に排除される」という定義は現在英国で一般に受け容れられている。

- 17) ホームレスや精神疾患をもつ人など社会から取り残された集団の社会参加を容易にするのに重要な役割を果たすさまざまなサービスの多くを提供する責務を与えられた州政府は、社会的排除に対するより大きな関心を示している。
- 18) 所得の測定は、修正 OECD 規準を用いて等価化された総世帯所得を基準とした。総所得を可処分所得に置き換えるか、別の等価尺度を用いたとしても、パターンが顕著に異なるとは思われない。
- 19) オーストラリアの国民が重要な社会問題に関心を持っていることはこれらの数値から明らかだが、多くの人は医療保健サービスの充実度が低すぎ、税金が高すぎるという一見矛盾する見解を持っている。
- 20) 同調査の回答率(送付した住所が誤っていたものを除く)は、46.6パーセントであった。これは2003年に AuSSA が実施した調査の回答率(44パーセント)をやや上回る数値である。
- 21) 人が分配の中庸に自らが位置づけられると考える上記の傾向をみると、政策担当者がなぜ自身の改革の対象を「オーストラリア人の中間層」に絞ろうとするのか——あるいは少なくとも、導入される改革から最も恩恵を受けるのは中間層の人であると主張するのか——を理解することができる。
- 22) 1992年と97年のISSP調査の国際比較データによれば、政府の再分配政策に対する支持率は所得格差が「大きすぎる」と考える人の人口割合よりも少ないという一般的な傾向があることが確認できる。また同データでは、所得格差が大きすぎることに賛同する人の割合と実際の世帯所得のジニ係数との間には重大な相関関係はないことも示されている(Förster and d'Ercole, 2005:14)。

References

- Argy, F. (2006), *Equality of Opportunity in Australia. Myth and Reality*, Discussion Paper No. 85, The Australian Institute, Canberra.
- Atkinson, A. B. (2004), 'The Luxembourg Income Study (LIS): Past, Present and Future', *Socio-Economic Review*, Vol. 2(4), pp. 165-90.
- Atkinson, A. B., Rainwater, L. and Smeeding, T.M. 1995, *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*, OECD, Paris.
- ABS (2002), 'Upgrading Household Income Distribution Statistics' in *Australian Economic Indicators*, April 2002, Catalogue No. 1350.0, ABS, Canberra, pp. 3-8.
- ABS (2003a), 'Revised Household Income Distribution Statistics', in *Australian Economic Indicators*, June 2003, Catalogue No. 1350.0, ABS, Canberra, pp. 3-15.
- ABS (2003b), *General Social Survey: Summary Results, Australia*, Catalogue No. 4159.0, ABS, Canberra.
- ABS (2005), *Household Income and Income Distribution, Australia 2003-04*, Catalogue No. 6523.0, ABS, Canberra.
- Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (2002), 'Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure', in J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.) *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp. 30-43.
- Community Affairs References Committee (CARC) (2004), *A Hand Up Not a Hand Out: Renewing the Fight Against Poverty. Report on Poverty and Financial Hardship*, The Senate, Parliament House, Canberra.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare. Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Förster, M. F. and Pearson, M. (2002), 'Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces', *OECD Economic Studies*, Vol. 34, pp. 8-51.
- Förster, M. F. and d'Ercole, M. M. (2005), 'Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22*, OECD, Paris.
- Headey, B., Warren, D. and Harding, G. (2006) *Families, Incomes and Jobs: A Statistical Report of the HILDA Survey*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.
- Hills, J. and Llelkes, O. (1999), 'Social Security, Selective Universalism and Patchwork Redistribution', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 16th Report*, Ashgate, Aldershot.
- Johnson, D. and Wilkins, R. (2006), *The Causes of Changes in the Distribution of Family Income in Australia, 1982 to 1997-98*, Social Policy Research Paper No. 27, Department of Family and community Services, Canberra.
- Leigh, A. (2004), 'Deriving Long-Run Inequality Series from Tax Data', *Discussion paper No. 476*, Centre for Economic Policy Research, Australian National University.
- Levitas, R. (2006), 'The Concept and Measurement of Social Exclusion', in C. Pantazis, D. Gordon and R. Levitas (eds.) *Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millennium Survey*, Policy Press, Bristol, pp. 123-160.
- Munzi, T. and Smeeding, T. M. (2006), 'Conditions of Social Vulnerability, Work and Low Income: Evidence for Spain

- in Comparative Perspective', presented to the Instituto de Estudios Fiscales /Institute for Fiscal Studies Conference on *Increasing Work and Income Among Low-income Countries: Drawing Lessons from EU and US Reforms*, Madrid, 1-3 June 2005.
- Myles, J. (2006), 'Do Egalitarians Have a Future?', *Review of income and Wealth*, Vol. 52(1), pp. 145-51.
- OECD (2005), *Employment Outlook 2003*, OECD, Paris.
- Osberg, L. and Smeeding, T. M. (2006), "Fair" Inequality? Attitudes toward Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective, *American Sociological Review*, Vol 71(3), pp. 450-73.
- Pietsch, L., McColl, B. and Saunders, P. (2006), 'The Sensitivity of Income Distribution Measures to Changes in Survey Collection Tools and Estimation Techniques in Australia', For presentation at the *29th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth*, Jeonsuu, Finland, 20-26 August.
- Pusey, M. and Turnbull, N. (2005), 'Have Australians Embraced Economic Reform?' in S. Wilson, G. Meagher, R. Gibson, D. Danemark and M. Western (eds.), *Australian Social Attitudes. The First Report*, UNSW Press, Sydney, pp. 161-81.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Saunders, P. (2006), 'Lost Horizons? Social Justice and the Redistributive Imperative', *Just Policy*, Edition 39, pp. 5-12.
- Thompson, E. (1994), *Fair Enough. Egalitarianism in Australia*, UNSW Press, Sydney.
- Wilkinson, R. G. (1996), *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*, Routledge, London.
- (Peter Saunders ニューサウスウェールズ大学
社会政策研究センター長)

国民年金の未加入・未納問題と生活保護

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所

1. はじめに ー社会保険と生活保護の補完性ー

日本の社会保障制度の中で、生活保護制度を始めとする公的扶助は、財政的にも対象者数にしても比較的小さい規模に抑えられている。このことは、それ自体においては問題ではない。日本の社会保障制度の設計は社会保険を中心としており、公的扶助が担うのは社会保険がカバーできない分野に限られているからである。そのために、日本は早くから国民皆年金・皆保険を社会保障の基本理念として掲げており、理論的には国民の全てをカバーする公的年金保険、公的健康保険の仕組みを作り上げた。このことは日本の社会保障制度の大きな成果として評価されるべきである。それと同時に、公的扶助制度は、社会保険制度からこぼれ落ちてしまった人たちに対する最低生活保障を担う補完的な制度と位置づけられた。

国民皆年金・皆保険を達成するために中心的な役割を担っているのが、国民年金と国民健康保険である。国民年金は、昭和 34（1959）年に、国民年金法として公布され、昭和 36（1961）年から拠出制国民年金として施行された。これにより、一般民間労働者に対する既存の厚生年金でカバーされていなかった 5 人未満の零細企業の従事者、自営業者、農林業従事者なども公的年金にカバーされるようになった（「国民皆年金」の成立）。国民健康保険も同じく昭和 36（1961）年に新国民健康保険法として施行され、それまで普及率が約 7 割（昭和 31 年末）であった医療保険が全国民に提供されることとなった（「国民皆保険」の成立）。

しかし、この 2 制度は保険制度であり、しかも、自営業者などの所得の把握が困難であるとの理由から保険料が一律、もしくは所得比例部分が少ない設計となっているため、保険料を支払うことができない低所得者や、既に高齢に達していたり、障害者、母子世帯である人々に対しては、特別な措置が必要であった。国民年金制度では、拠出制年金と併行して、無拠出制の福祉年金が昭和 34（1959）年から設けられ、既に高齢であったり、障害をもっていたり、母子であって、拠出制の年金を受けられない低所得者に対する年金が支給されることとなった。福祉年金は、国民が全て拠出制年金にカバーされるようになるまでの経過的な措置であり、徐々にフェーズアウトされている。また、現役世代で保険料を支払うことができない人々に対しては免除制度が導入され、保険料が免除されることとなった。国民健康保険においても、昭和 38（1963）年に低所得被保険者に対する保険料の軽減措置が導入された。

こうして、生活保護を始めとする公的扶助制度の役割は小さくなっていった。しかし、

社会保険が成熟し、福祉年金の経過措置もフェーズアウトしていった今日においても、公的扶助制度の役割がなくなったわけではない。何故なら、社会保険は全ての国民に最低生活を保障するように設計されておらず、また、その機能を求められているわけでもないからである。まず、第一に、厚生年金、国民年金の基礎部分である基礎年金は、老後の最低生活を保障するものでないことを認識しなければいけない。基礎年金額と生活保護制度の最低生活費（保護基準）はしばしば比較されるが、その設計の意図からして、この二つは比較できるものではない。基礎年金が設立された1985年改革の議論においても、政府は基礎年金は老後生活の「基礎部分」であるものの、「老後生活のすべてを賄うのは無理である」と言明している（岩田2007）。例え、基礎（国民）年金を満額受け取ったとしても、最低生活が保障されるわけではないのである。第二に、公的年金は最低生活保障の生活費の部分しか対象としておらず、特に高齢期の最低生活の重要な位置を占める医療、介護、住居の問題には対処してない。たとえ、生活費は年金で「なんとか」なっても、いったん病気となって医療費の自己負担分が増えたり、高齢期までに住居を確保できなかった場合は、最低生活を保つことができない。

第三に、公的年金制度は現役世代の困窮に対しては、何の役にも立たない。また、現役世代に課せられている保険料や医療給付の自己負担は、困窮している世帯にとっては過重な負担である。そのため、医療費の自己負担分や公的年金・健康保険の保険料を差し引けば、最低生活以下の生活水準となってしまう可能性があるのである。第四に、これが本稿の主題であるが、公的年金や公的医療が保険方式で行われている以上、無保険者や低保険者が発生する。厚生年金は厚生年金を提供している職に就けば自然と加入することとなるが、国民年金や国民健康保険は自ら保険料を払うという行為が必要であるため、保険料の未加入・未納が起りうる。健康保険についても、同様に未納（保険料の滞納）・未加入の問題が存在する。これらの理由により、社会保険によって最低生活が保障されなかった人々は生活保護制度の対象となる。このような生活保護と公的年金の補完的な役割を概念図で表したものが図1である。

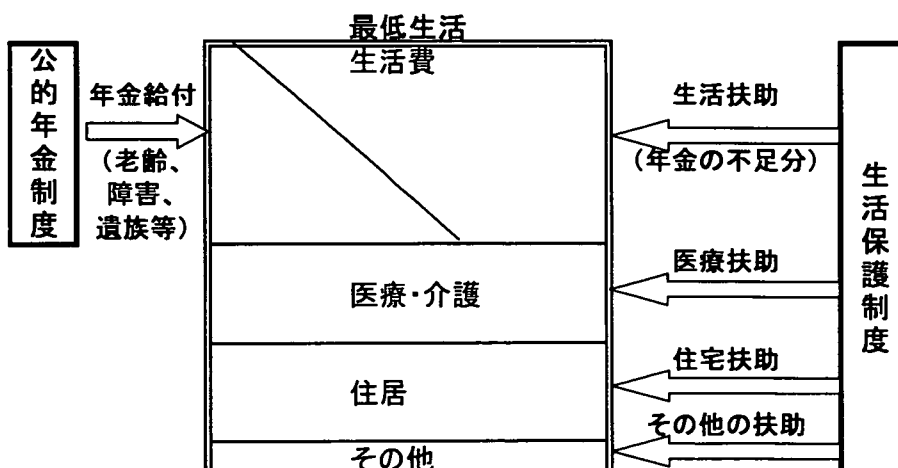


図1 生活保護と公的年金の補完性

この社会保険と生活保護の一種の「補完性」は、いくつかの問題もはらんでいる。一つは、生活保護が最後の砦としてあるからこそ、社会保険への加入動機が弱まるというモラルハザートの問題である。生活保護制度の基本原則である「無差別平等の原理」(生活保護法第2条)は、生活困窮がどのような理由によるものであったとしても(例えば、「けしからん」場合であっても)、保護が適用されることを明記している。これは国による生活保障に価値判断を持ち込まない誇るべき理念である。しかし、逆に、生活保護があるからこそ、社会保険から脱落してもよい、保険料を払わなくてもよい、と考える人がいてもおかしくない。この問題については、後に議論することとしたい。もう一つの問題は、生活保護は憲法で定める「文化的な生活」を保障するものであり、生活保護法で定める最低生活費は独立した概念であり(その基準にかかわる歴史的な展開については1章で述べている)、国民の心情的に、他制度と比較されることが多いことである。先にも挙げた基礎年金額や最低賃金と生活保護の最低生活費の比較もしかり、しばしば「(働かずにもらえる)生活保護で保障されるのは『最低』生活であるから、それ以外の(働いている人、働いた人がもらえる)制度からの給付より下であるべき」というような逆さまな議論が横行している。

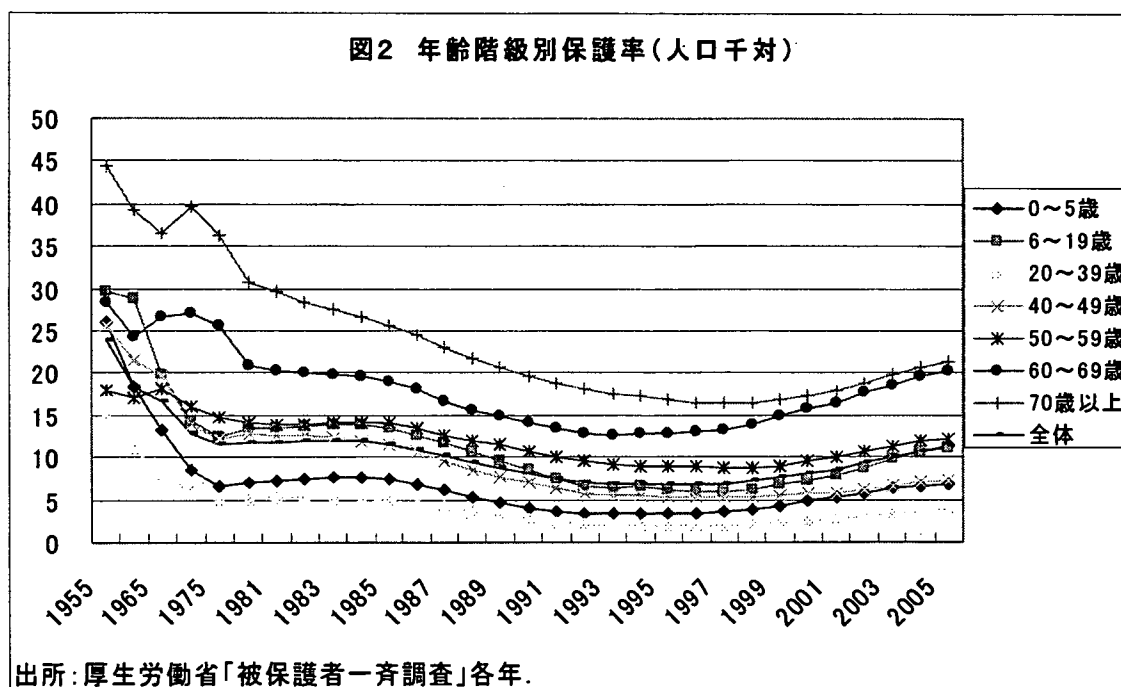
本章では、国民年金、国民健康保険の未加入・未納問題に焦点をあてて、その動向と要因について解説する。国民年金・国民健康保険の未加入・未納問題は、国民年金や健康保険の財政の問題と捉えられることが多い。しかし、未加入・未納問題は、日本の社会保障制度の基本概念である国民皆年金・皆保険の衰退の現れであり、将来の無年金者、低額年金者、現在の無(健康)保険者の増加を意味し、将来的に、被保護者数を上昇させることとなる。保険制度を中心とした日本の社会保障制度の中で、生活保護制度が、国民の最低生活を保障する「最後の砦」としてあることは、一つには、こういった社会保険の「失敗」をカバーする意味で安心である一方、国民年金の未加入・未納問題と生活保護や他の社会扶助制度とを切っても切れない関係としている。そこで、本章では、生活保護との関連という視点から、国民年金の未加入・未納問題を論じてみたい。なお、国民健康保険の未加入・未納問題も国民年金と同様の、また、むしろ問題が即発生するという意味で深刻な、問題を孕んでいる。しかし、本稿では国民年金に焦点をあてて議論を進める。

2. 生活保護と公的年金

前節で述べたように、公的年金が成熟するに連れて少なくとも高齢者の最低生活保障についての生活保護の役割は縮小しているはずである。実際に、高齢者の保護率は国民皆年金が達成した1961年から1990年代にかけて大きく減少した(図2)。60歳代の保護率は、

¹ (生活保護法第2条) すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。「ここでいう無差別平等ということは、生活困窮者の信条、性別、社会的身分等による差別的な取り扱いを否定するとともに、特に困窮に陥った原因によって差別を加えないということを意味している」(『新版・社会福祉学習双書』編集委員会編、2007、『公的扶助論』)。

1955年の28.32%から最低値を示した1993年の12.67%まで減少し、同じく70歳以上の保護率は1955年の44.43%から1997年の16.38%まで減少した。しかし、1990年代になると、このトレンドが逆行する。60歳代では1995年より、70歳以上では1997年より保護率は上昇し始め、特に60歳代の上昇が大きく2005年では20.38%と最低値に比べて7.71%の上昇、70歳以上に関しては2005年は21.29%と最低値に比べて4.91%の上昇となっている。国民皆年金が達成されて30年以上たち、社会保障が成熟期を迎えたといつてこの時期から、高齢者の最低生活保障に関する生活保護の負担が大きくなってきていることは皮肉である。

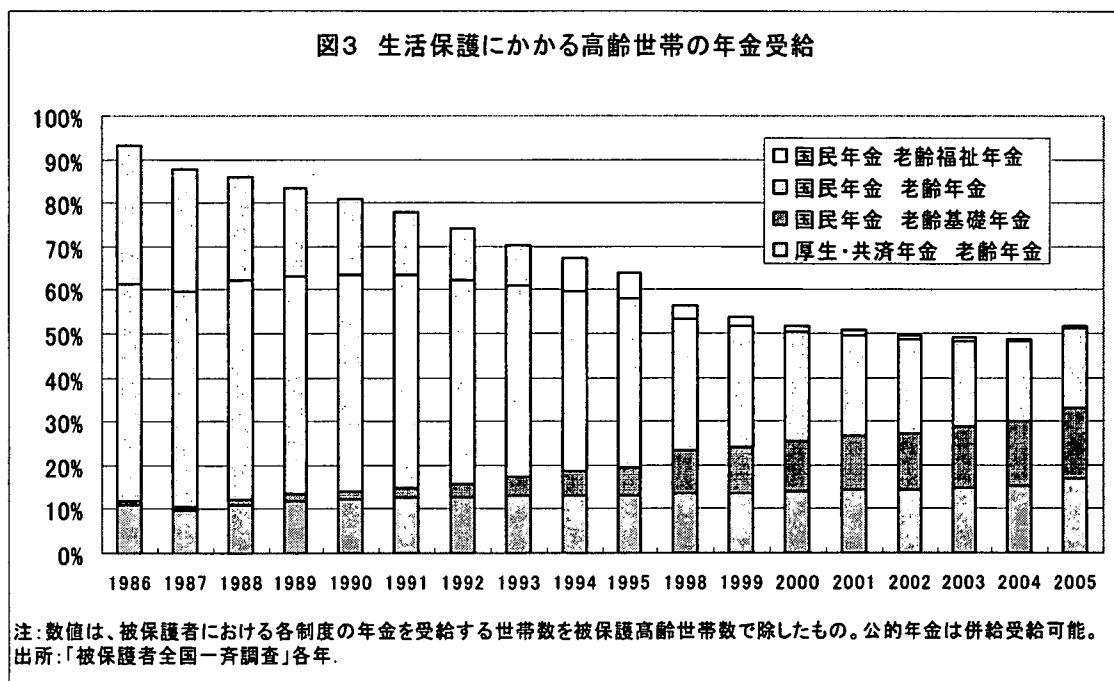


高齢者の保護率が上昇する理由は、二つ考えられる。一つは、高齢者の家族形態の変化である。一人暮らしや夫婦のみの高齢者が増え、子などと同居している高齢者が減ったことにより、生活に困窮し生活保護にかかる高齢者が増えたと考えられる。高齢者が単身世帯にいる割合は、昭和55(1980)年の8.5%から、15.5%(平成17年)まで上昇しており、また、夫婦のみ世帯に属する割合も19.6%から36.1%まで上昇した(厚生労働省『平成17年国民生活基礎調査』)。推計によると、高齢者の自分独自の個人所得による貧困率²は、男性では40.7%、女性では81.0%にもなる。しかし、同居家族の所得も考慮した貧困率は男性12.2%、女性17.7%と減少する(阿部2007)。つまり、多くの高齢者が、単身であれば貧困となるものの、家族と同居することによってそれを免れているのである。もちろん、

² ここで用いられた貧困率の定義は、全世帯の等価世帯所得の中央値の50%を貧困線としたものである。個人所得の場合は、個人1人の所得、世帯所得の場合は世帯員の所得を合算したものを世帯員数の二乗で除したものを、その人の所得としている。

同居か否かの選択は、高齢者本人や家族の経済状況に影響されるが（例えば、自身の所得が低すぎて別居という選択肢が考えられない場合）、生活保護の申請の際には家族の扶養義務履行能力についての審査もあるため、基本的には被保護となる高齢者は同居する選択肢がないと考えられる。高齢者が単身世帯、高齢者のみ世帯に属する割合は今後も増加すると考えられるため、高齢者の保護率も上昇し続けると予測される。

二つめの理由として考えられるのが、公的年金の受給率、または、受給額が保護基準に達しない高齢者の増加である。65歳以上の無受給権者は2.5%であるが、そのうち、夫婦としては年金をもらっている者は0.7%あり、公的年金受給権が全くない人は1.8%である（社会保険庁 2007a）³。生活保護を受ける高齢者は、この年金受給権がない比較的少数の無年金者と公的年金の受給額が最低生活費に足りない低額年金者と考えられる。参考までに、平成17年度末における公的高齢年金の平均年金月額が厚生年金では167,172円であるものの、国民年金では53,012円であり、これを基礎年金のみの受給権しか有しない人に限ると47,210万円にしかならない（社会保険庁 2007b）。年金額国民年金と厚生年金の年金額別受給権者数をみると、国民年金のみで最低生活費を上回る受給を受けるのはほぼ不可能であり、厚生年金であっても約12%は年額100万円以下の受給権しか持っていないのである。



注：
国民年金 老齢福祉年金＝拠出性国民年金の発足当時（昭和36＝1961）に高齢であるため対象とされなかった者に70歳到達以降、全額国庫負担により支給される経過的給付。年金額は年額405,800円（平成18年4月）
国民年金 老齢基礎年金＝国民年金（新法）によって、給付されている老齢基礎年金（厚生年金受給者は除く）

³ 60～64歳については、年金受給開始年齢は65歳であるが、繰り上げ受給することも可能であるため、年金受給権があるのであれば、補足性の原理により、生活保護を受ける前に繰り上げ受給すると考えられる。ちなみに、2005年の60歳から64歳の保護率は18.58%、65歳から69歳の保護率は22.45%である。

国民年金 老齢年金=国民年金(旧法)によって、給付されている国民年金

図3は、生活保護にかかる高齢世帯(高齢者のみで構成される世帯)の年金受給の割合である⁴。これをみると、国民年金(旧法)による年金や福祉年金の受給者の減少に比べ、国民年金(新法)や厚生・共済年金の受給者の増加が少ないため、全体として、高齢被保護者の間で年金を受給している人が少なくなっている。2005年度においては、高齢被保護者の約半数しか年金を受給していない。この半数は、年金額が最低生活費に満たない低額年金者と考えることができる⁵。年金と生活保護を併給する人が減ったという事実は、一つが福祉年金から新国民年金、厚生年金に移行するにつれ、年金受給額が潤沢になり、年金を受ければ生活保護とならなくてもすむ人が増えたということを示し、評価できる。しかし、一方で、年金受給権がない残りの半数の被保護高齢者の存在も忘れてはならない。彼らは、国民皆保険の制度の基にありながら、公的年金の受給権を獲得できなかった人たちである。この未加入・未納の要因を探るのが、本章のねらいである。

低額年金者が減り、無年金者が増えたことは、公的年金の受給権がない人のみが生活保護制度に取り残されたことを意味する。換言すると、無拠出で受給することができた福祉年金がフェーズアウトされ、拠出制の国民年金・厚生年金に公的年金がシフトしたことにより、高齢者の中で、生活保護層(悪く言えば、社会保険からの脱落層)と年金受給層のはっきりとした亀裂ができたということとなる。これを勘案すると、高齢期に達する前の段階から、社会保険からいかに脱落しないようにしむけるかが今後の生活保護の政策においても重要なキーポイントになってくると言えよう。

3. 国民年金の未加入・未納の動態と政府の対応

3.1 国民年金の保険料免除制度

国民年金は、昭和36(1961)年に拠出制の公的年金制度としてスタートした(無拠出の福祉年金は既に昭和34年に開始)。これにより、すでに設立されていた厚生年金や公務員共済組合など、職域によって並立している諸制度にカバーされなかった5人未満の企業従業者、農林漁業従業者、自営業者などが新しく公的年金制度の対象となり、国民皆年金の体制が確立された。しかし、その保険料額は、所得把握が困難との理由から一律とされたため、低所得者であっても高所得者であっても同等の逆進的な設定となった。また、保険期間が40年と長期に渡ることから、この間に一時的に所得が減少し保険料の納付が困難となる恐れがあることから、保険料の免除制度が設定された⁶。

⁴ これらの公的年金は併給することも可能なので、受給者が重複している可能性もあることを留意されたい。

⁵ 被保護者の中には生活費のみならず、医療費などが嵩むことにより被保護となる場合もあるため、ここでは、医療費なども含めた「最低生活費」の意味で用いている。

⁶ 国民皆保険でありながら社会保険の形式をとっていることは、公的年金の改革の歴史の中でもしばしば問題として取り上げられている。昭和52(1977)年の社会保障制度審議会では、国民年金の免除、滞納、未加入者が多く存在することを問題とし、無拠出で税を財源とする基本年金

国民年金の保険料免除制度には、法定免除と申請免除の二種類があり、法定免除はある要件に該当すれば届け出をするだけで免除となる制度で、障害基礎年金や障害厚生年金の受給者、生活保護の生活扶助を受ける受給者などがこれに該当する。申請免除は、所得がないとき、生活保護の生活扶助以外の援助を受けている時、障害者・寡婦であり所得が125万円以下の時、そのほか、低所得のため保険料を納めるのが著しく困難な者が申請をして受けることができ、社会保険庁長官の承認によって許可される。免除された期間中においても、もし障害などをおったときには障害年金を受けることができる。また、免除期間は、受給資格期間（老齢基礎年金を受け取るためには、原則として保険料の納付期間が25年以上必要）には算入されるものの、将来受け取る年金額は免除の割合によって減額される。

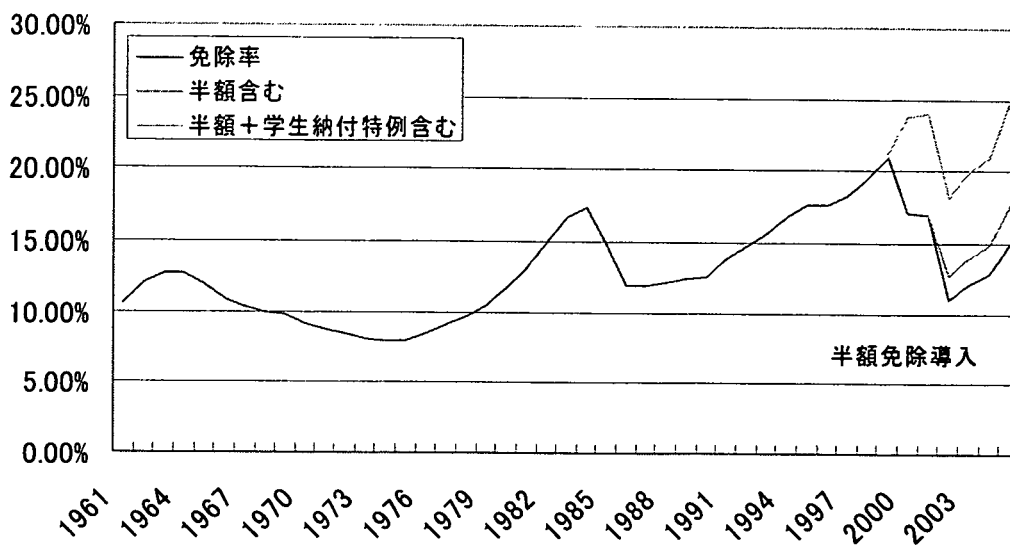
従来は、法定免除、申請免除ともに全額免除のみであったが、2002年には、申請免除の半額免除制度が導入され、所得額に応じて保険料の全額または半額が免除されることとなった。その4年後の2006年には多段階免除制度が開始し、4段階（全額、3/4、半額、1/4）に分けたきめ細かい免除設計が出来上がった。

さらに、未納者が特に20代の若者に多いことから、若者を対象とした猶予制度が二つ導入された。一つは、2000年から導入された学生納付特例制度である。これは、学生を対象とし、本人の所得が一定以下であれば、保険料の納付を猶予される。もう一つは、2005年に導入された若年者納付猶予制度であり、30歳未満の若者に対する猶予制度が始まった（詳細はコラム参照）。通常の免除制度は、所得審査において、本人以外の世帯員（配偶者および親などの世帯主）の所得も審査の対象となるため、若者が親と同居している多くの場合は免除とならない。しかし、この制度によって、本人と配偶者がいる場合は配偶者の所得のみで所得審査が行われることとなる。

国民年金は、保険料が一律で逆進的であることもあり、その発足当初から多くの保険料免除者を抱えていた。発足1年目の1961年には被保険者の約1割が免除となっており、その割合は徐々に増えている（図4）。1999年には最高の21.2%となり5人に1人の被保険者が保険料免除となっている。2000年以降は、半額免除の導入に従って全額申請免除の審査が厳しくなったことから、一時的に免除率は低下しているものの、その後は各猶予制度の導入によって再び上昇している。免除者率の割合と並行して、全額納付対象者（全額納付しなければいけない被保険者）の割合は減少しており、2005年には約7割と過去最低のレベルとなった。

を提言したものの、実現には到らなかった（中尾2007）。

図4 国民年金の免除率



出所:「厚生指標:保険と年金の動向」各年版

国民年金保険料免除制度の改正

平成 3(1991)年	学生強制適用
平成 7(1995)年	国民年金手帳の送付による適用促進（職権適用）の開始
平成 12(2000)年	学生納付特例制度開始（10 年間追納可能）
平成 14(2002)年	半額免除制度（半額免除と全額免除）
平成 17(2005)年	若年者納付猶予制度（*1、27 年までの時限立法）
平成 18(2006)年	多段階免除制度 開始（新たに 1/4 免除、3/4 免除の追加）

国民年金保険料免除制度の概要

所得基準（平成 19 年度）

- 全額免除（扶養親族等の数+1）×35 万円+22 万円
- 4分の1納付 → 7 8 万円+扶養親族等控除額+社会保険料控除額等
- 2分の1納付 → 1 1 8 万円+扶養親族等控除額+社会保険料控除額等
- 4分の3納付 → 1 5 8 万円+扶養親族等控除額+社会保険料控除額等

年金額

全額免除 1/3、4分の1納付 1/2、2分の1納付 2/3、
4分の3納付 5/6。

*1 学生納付特例制度 1991 年より 20 歳に到達した学生はすべて国民年金の対象となった（職域適用）。10 年間の追納可能期間を付与されたなお、家族の方の所得の多寡は問いません。

*2 若年者納付猶予制度 30 歳未満の若者に対し親などの同居している世帯主の所得にかかわらず、本人と配偶者の所得が限度額以内であれば保険料納付が猶予される。

3. 2 未納の状況

しかし、免除制度をもってしても、保険料を支払うことのできない、または支払わない被保険者も多い。これらの保険料を滞納する人々は、「未納者」と呼ばれる。正式な免除手続きをもって免除となっている者は、「未納者」ではない。また、制度自体に加入していない人々も存在する。彼らは「未加入者」と呼ばれる。「未納者」と「未加入者」は、しばしば同一のコンテクストで語られるが、問題の本質が異なるので、ここに簡単に説明しておこう。厚生年金や共済年金などの他の公的年金に加入していない 20～59 歳の日本国民は、国民年金に加入しなければならず（強制加入）、加入の手続きとして市町村長に届け出をしなければならぬ。この届け出を怠る人が「未加入者」である。過去には、20 歳以上の学生や、厚生年金・共済年金加入者の配偶者などは強制加入の対象ではなかったので、これらの人々は未加入であっても、違法ではなかった。しかし、現在は強制加入が徹底され、行政の職権適用で本人の同意なしに加入することが可能となったので、若干の例外を除い