

年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

第16回 年金生活者支援給付金

(株)日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

原則隔週の本連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第16回の今回は、「年金生活者支援給付金」です。

1. 老齢年金生活者支援給付金の仕組み

- ✓ 年金とその他の所得との合計額が老齢基礎年金満額相当以下の人に老齢給付金を支給
- ✓ 老齢給付金の額は、保険料納付済期間に応じた額と免除期間に基づく額の合計額
- ✓ 給付基準額の月額 5000 円は、基礎的消費支出と基礎年金満額の差額から設定された
- ✓ 所得総額が逆転しないよう、補足的老齢年金生活者支援給付金が支給される

2. 障害・遺族年金生活者支援給付金の仕組み

- ✓ 障害基礎年金と遺族基礎年金の受給者には、障害・遺族の給付金が支給される
- ✓ 障害・遺族の給付金の額は、納付済月数等によらず定額で支給

3. 年金生活者支援給付金制度が作られた経緯

- ✓ 社会保障・税一体改革の民主党政権の政府提出法案は、年金法の中での福祉的な定額加算
- ✓ 三党合意により修正され、年金法の外の福祉的給付とし、納付済期間に比例した額に

4. 年金生活者支援給付金の支給状況

5. 年金生活者支援給付金の課題

- ✓ 令和2年年金改正の国会審議では、野党から対案が出され、附帯決議が付されている
- ✓ 遺族厚生年金の収入勘案で給付を重点化し、低年金者の給付の充実を検討してはどうか
- ✓ 給付額の引上げや保険料納付済期間によらない定額給付を検討してはどうか
- ✓ 基礎年金45年化も考慮しつつ、給付設計の見直しを検討してはどうか

1. 老齢年金生活者支援給付金の仕組み

①年金とその他の所得との合計額が老齢基礎年金満額相当以下の人に老齢給付金を支給

老齢年金生活者支援給付金は、令和元年10月から施行されており、低年金でかつ低所得の人に支給される給付です。年金とは別の福祉的な給付の制度であり、全額が消費税財源です。

給付金は、国が支給し、事務は日本年金機構に委任・委託して行われています。受給対象者の認定請求により給付を行い、年金と同様に2ヶ月ごとに支給されます。

支給要件は、図表1のとおり、(a) 65歳以上の老齢基礎年金の受給者であること、(b) 「前年の公的年金等の収入金額とその他の所得との合計額」が、老齢基礎年金満額相当以下であること、(c) 同一世帯の全員が市町村民税非課税であることの3つです。

このうち、(b) の所得要件では、「公的年金等の収入金額」には、障害年金、遺族年金等の非課税年金の金額は含まれません。また、「その他の所得」は、給与所得であれば給与所得控除後、事業所得であれば必要経費控除後の所得額です。

所得基準額の「老齢基礎年金満額相当」の額は、毎年度改定されており、令和4年10月からの所得基準額は、781,200円です。

図表1

老齢年金生活者支援給付金

<支給要件>

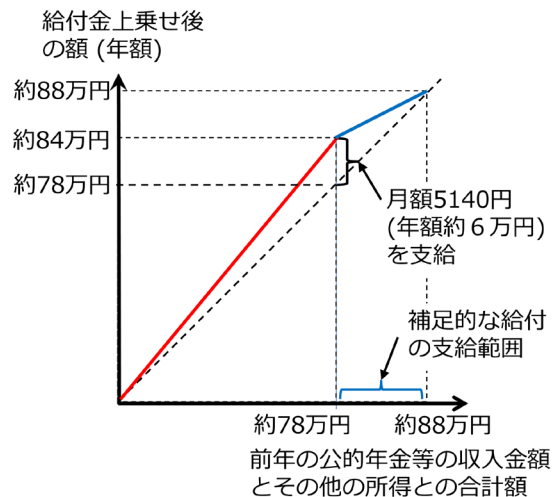
- (a) 65歳以上の老齢基礎年金の受給者であること
- (b) 「前年の公的年金等の収入金額（障害年金・遺族年金等の非課税収入は含まれない）とその他の所得との合計額」が、老齢基礎年金満額相当（約78万円）以下
※令和4年10月からの所得基準額は781,200円
- (c) 同一世帯の全員が市町村民税非課税であること

<給付額: (1)と(2)の合計額>

- (1) 保険料納付済期間に基づく額（月額）
= 5,140円 × 保険料納付済期間（月数） / 480月
※令和5年度。物価変動に応じて毎年度改定
- (2) 保険料免除期間に基づく額（月額）
= 11,041円 × 保険料免除期間（月数） / 480月
※老齢基礎年金満額（月額）の1/6。
※ただし、保険料1/4免除期間の場合は、老齢基礎年金満額（月額）の1/12（5,520円）
※この金額は、新規裁定者（67歳以下）の場合

<補足的な老齢年金生活者支援給付金>

- ・支給要件（b）を満たさない場合でも、「前年の公的年金等の収入金額とその他の所得との合計額」が約88万円までの者には、所得総額が逆転しないよう、所得の増加に応じて逡減した額を支給
※令和4年10月からは、881,200円



保険料納付済期間	保険料全額免除期間	給付金額（月額）	老齢基礎年金額（月額）	年金 + 給付金（月額）
480月	0月	5,140円	66,250円	71,390円
240月	0月	2,570円	33,125円	35,695円
360月	120月	6,615円	57,968円	64,583円
240月	240月	8,091円	49,687円	57,778円

所得要件は、「前年」(1～12月)の年金額とその他の所得額の合計で判定し、これを、**当年10月分から翌年9月分までの年金生活者支援給付金の支給に適用**します。すなわち、令和4年10月からの所得基準額は、令和3年1月～12月の所得を用いて判定され、令和4年10月から令和5年9月までの給付金に適用されます。

この所得基準額の設定方法は、例えば、令和4年10月からの所得基準額781,200円の場合は、令和3年1月～12月に支給される年金収入について判定しますので、令和2年度の老齢基礎年金額(月額65,141円)の4か月分(年金は12月分と1月分が2月に支給され、2月分と3月分が4月に支給されるため)と、令和3年度の老齢基礎年金額(月額65,075円)の8か月分の合計額です。その際、老齢基礎年金満額の人が支給基準を満たすように、100円未満を切り上げた額として、設定されています。

年金生活者支援給付金の認定請求は、新たに基礎年金の裁定請求を行う人が対象者の場合は、**年金の請求と合わせて日本年金機構に給付金の請求書を提出**することにより行います。また、**既に基礎年金を受給中の人で、所得額が前年より低下したこと等により、新たに給付金の支給対象となる人には、毎年8月に日本年金機構が市町村から提供された所得データに基づいて要件判定し、9月頃に、日本年金機構から簡易な年金生活者支援給付金請求書(はがき型)が対象者に送付されます**ので、これを返送することで、認定請求を行うことができます。

令和2年年金制度改正では、施行後にも毎年、新たな対象者に簡易な請求書を送付できるよう、市町村からのデータの提供を受けるための規定を整備するとともに、給付金の所得情報の切り替え時期を、法制定時の8月～翌年7月から、10月～翌年9月に改正しています。

②老齢給付金の額は、保険料納付済期間に応じた額と免除期間に基づく額の合計額

老齢年金生活者支援給付金の支給額は、図表1のとおり、**(1) 保険料納付済期間に基づく額**と、**(2) 保険料免除期間に基づく額の合計額**です。

(1)の保険料納付済期間に基づく額は、給付基準額である**月額5,140円**(令和5年度)に、**保険料納付済期間(月数)が基礎年金の拠出期間である40年間(480月)に占める割合を乗じた額**です。

一方、(2)の保険料免除期間に基づく額は、**老齢基礎年金の満額の1/6の額**(令和5年度の67歳以下の人**は月額11,041円**)に、**保険料免除期間(月数)が40年間(480月)に占める割合を乗じた額**です。ただし、**保険料1/4免除期間**の場合は、老齢基礎年金の**満額の1/12の額**(同、**月額5,520円**)に、その割合を乗じた額となります。

老齢基礎年金の満額は、物価、賃金等により改定される際、新規裁定年金と既裁定年金の改定ルールの相違により、年齢により異なる場合が生じます。令和5年度の上記の金額は、68歳

以上の人の場合は、それぞれ 11,008 円、5,504 円です。

具体例でみると、図表 1 の右下の表のようになります。保険料納付済期間が 480 月の場合は、給付金の額は 5,140 円となり、老齢基礎年金は月額 66,250 円となりますので、合計 71,390 円となります。また、保険料納付済期間が 240 月で保険料免除期間が 240 月の場合は、給付金の額は 8,091 円（納付済期間分 2570 円+免除期間分 5521 円）となり、老齢基礎年金は月額 49,687 円となりますので、合計 57,778 円となります。

③給付基準額の月額 5000 円は、基礎的消費支出と基礎年金満額の差額から設定された

ここで、(1) の給付基準額の設定の考え方をみてみます。

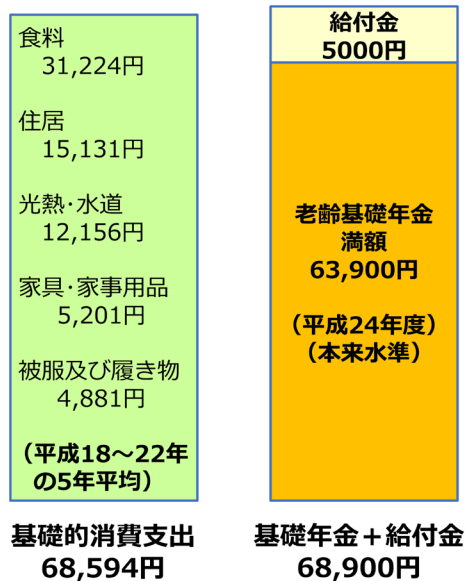
給付基準額 5140 円（令和 5 年度）は、給付金法が施行された令和元年度の 5000 円から、毎年度の物価スライドにより改定されたものです。

制定当初の月額 5000 円は、**単身無業の高齢者の基礎的消費支出と老齢年金満額との差額等**から設定されたものです。図表 2 の左側の図のとおり、年金生活者支援給付金法の制定時の基礎的消費支出の額（平成 18 年～22 年の 5 年平均）は、月額 68,594 円であり、老齢基礎年金満額（平成 24 年度）は月額 63,900 円でしたから、これを差し引くと、基礎的消費支出と基礎年金満額との差は、月額 4694 円でした。

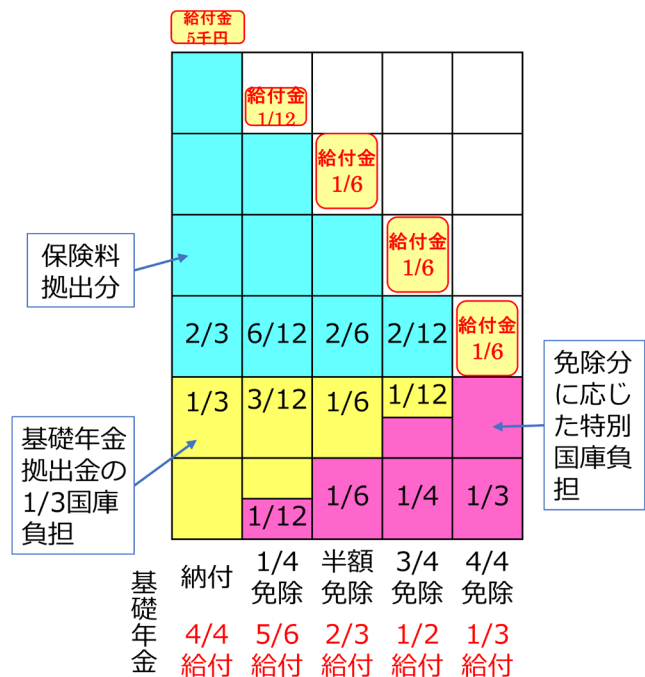
図表2

納付済期間に応じた給付金額

<給付金法の制定時> (月額)



免除期間に応じた給付金額



※国庫負担1/3の期間（平成20年度まで）

年金制度でいう「基礎的消費支出」とは、総務省の家計調査による消費支出の額のうち、衣食住に係る「食料」「住居」「光熱・水道」「家具・家事用品」「被服及び履き物」の支出額を合計したものです。**昭和 60 年改正による基礎年金制度の創設時**（当時は月額 5 万円）や、**平成元年改正の頃は、基礎年金の額は、65 歳以上の単身無業の高齢者の基礎的消費支出等を勘案して設定**されていました。その後しばらくは、消費者物価上昇率を勘案して改定され、平成 16 年改正ではマクロ経済スライド等が導入され、基礎年金の満額は、基礎的消費支出の額を下回るようになっていきます。

基礎年金は、それだけで老後の生活のすべてを賄うのではなく、現役世代に構築した生活基盤や貯蓄等と組み合わせると老後の生活を送るという考え方です。その上で、**基礎年金に、年金生活者支援給付金を加えると、基礎的消費支出が概ねカバーできる**という考え方で、給付金の額が設定されました。

次に、(2) の免除期間に基づく額の設定の考え方をみてみます。

基礎年金の満額の 1/6 とされた理由は、図表 2 の右側の図のように、法制定当時は、免除期間の大部分が国庫負担率 1/3 の期間（平成 20 年度まで）であり、**全額免除の期間の基礎年金の給付割合は、国庫負担相当分の 1/3**です。これに **1/6 の給付金**を加えると、**1/2**となります。これは、3/4 免除の期間の年金の給付割合と同じです。また、3/4 免除の期間の基礎年金の給付割合は、1/2 です。これに 1/6 の給付金を加えると、2/3 となります。これは、半額免除の期間の年金の給付割合と同じです。このように、**多段階免除の 1 段階分をかさ上げする効果**があります。

全額免除・3/4 免除・半額免除の場合と、1/4 免除の場合で、給付金を給付する割合が異なる理由は、**保険料 1/4 免除期間の場合**には、基礎年金の給付割合が 5/6 ですから、年金生活者支援給付金を老齢基礎年金満額（月額）の 1/6 の額としてしまうと、**納付済期間の基礎年金額と同額になってしまう**ことから、**これを避けるために、半分の 1/12**とされているものです。

なお、国庫負担率が 1/2 に引き上げられた平成 21 年度以降の免除期間についても、年金生活者支援給付金の支給割合は、同じ 1/6 と 1/12 が適用されていますので、平成 21 年度以降の期間については、上記の説明は合わなくなってきました。

国民年金保険料の多段階免除と年金給付の割合の関係については、本連載の第 15 回（国民年金保険料の免除と猶予）の 1②で説明していますので、ご参照ください。

④所得総額が逆転しないよう、補足的老齢年金生活者支援給付金が支給される

支給要件の (b) を満たさない場合でも、「前年の公的年金等の収入金額とその他の所得との

合計額」が約 78 万円を超えて約 88 万円までの人には、所得総額が逆転しないよう、補足的老齢年金生活者支援給付金が支給されます。

補足的給付金の額は、図表 1 の右上の図のとおり、所得の増加に応じて逡減した額であり、②(1)の保険料納付済期間に基づく額に、調整支給率を乗じた額です。

補足的老齢年金生活者支援給付金が支給される上限となる「補足的所得基準額」（令和 4 年 10 月から 881,200 円）は、老齢年金生活者支援給付金が支給される「所得基準額」（令和 4 年 10 月から 781,200 円）に、**10 万円を加えた額**です。

調整支給率は、(a) 補足的所得基準額から「前年の公的年金等の収入額とその他の所得との合計額」を差し引いた額を、(b) 補足的所得基準額から所得基準額を差し引いた額（10 万円）で割った率であり、これにより、図のような形で逡減した額が計算できます。

2. 障害・遺族年金生活者支援給付金の仕組み

①障害基礎年金と遺族基礎年金の受給者には、障害・遺族の給付金が支給される

障害基礎年金と遺族基礎年金の受給者には、それぞれ、障害年金生活者支援給付金、遺族年金生活者支援給付金が支給されます。

支給要件は、図表 3 のとおり、(a) **障害基礎年金または遺族基礎年金の受給者**であること、(b) **前年の所得が 472 万 1,000 円以下**であることの 2 つです。

「前年の所得」には、**障害年金、遺族年金等の非課税収入は含まれません**。

所得基準額の 472 万 1,000 円は、**20 歳前傷病による障害基礎年金が全額支給停止となる所得基準額と同額**に設定されており、扶養親族等の数に応じて増額します。（この所得基準については、本連載の第 12 回（障害年金の仕組みと課題）の 1⑦参照）

老齢年金生活者支援給付金は、他の世帯員も含めて低所得である低年金の年金生活者に支給するものですが、障害・遺族の年金生活者支援給付金は、**所得基準が高く設定されていますし、他の世帯員の所得は要件となっておりません**。このため、**障害基礎年金・遺族基礎年金の受給者のほとんどの方が受給できるものであり、実質的に、障害基礎年金・遺族基礎年金の支給額を増額させるもの**となっています。

②障害・遺族の給付金の額は、納付済月数等によらず定額で支給

老齢年金生活者支援給付金の支給額は、保険料納付済月数と免除月数に応じて変わりますが、**障害・遺族年金生活者支援給付金は、納付済月数等によらずに定額**です。

障害基礎年金 2 級と遺族基礎年金の受給者には、老齢給付金の給付基準額と同じ月額 5,140

円が支給され、障害基礎年金 1 級の受給者には、月額 6,425 円が支給されます (令和 5 年度)。

障害 1 級の給付金は、障害 2 級の給付金の 1.25 倍の額です。これは、障害基礎年金 1 級の年金額が、2 級の年金額の 1.25 倍に設定されていることと同じです。

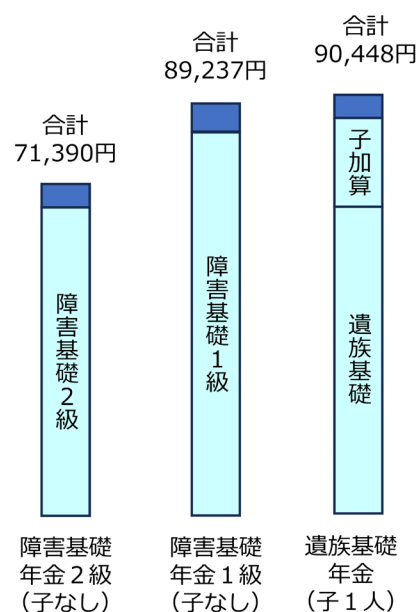
遺族年金生活者支援給付金は、2 人以上の子が遺族基礎年金を受給している場合は、5,140 円を子の数で割った金額がそれぞれに支給されます。これは、遺族基礎年金の額が、子の数で割った金額がそれぞれに支給されることと同じです。

図表 3 の右側の図のように、例えば、障害基礎年金 2 級で子の加算が無い場合、障害基礎年金 2 級の月額 66,250 円に、給付金 5,140 円が支給され、合計で 71,390 円となります。

また、遺族基礎年金で子の加算額が 1 人分の場合、遺族基礎年金が月額 66,250 円、子の加算額が月額 19,058 円に、給付金 5,140 円が支給され、合計で 90,448 円となります。

図表3 **障害・遺族年金生活者支援給付金**

<p><支給要件></p> <p>(a) 障害基礎年金または遺族基礎年金の受給者であること</p> <p>(b) 前年の所得(障害年金・遺族年金等の非課税収入は含まれない)が、472万1,000円以下</p> <p>※20歳前障害基礎年金が支給停止となる所得基準額と同額となるよう設定。扶養親族等の数に応じて増額する。</p>
<p><給付額></p> <p>障害等級 2 級の者、遺族である者 … 5,140円 (月額)</p> <p>障害等級 1 級の者 … 6,425円 (月額)</p> <p>※令和 5 年度。物価変動に応じて毎年度改定。</p> <p>※ 2 以上の子が遺族基礎年金を受給している場合は、5,140円を子の数で割った金額をそれぞれに支給</p>



<障害・遺族基礎年金額 (令和 5 年度) >

障害基礎年金 2 級 66,250円 (月額) + 子の加算額

障害基礎年金 1 級 82,812円 (月額) + 子の加算額

遺族基礎年金 66,250円 (月額) + 子の加算額

※子の加算額は、1 人目及び 2 人目は各 19,058円 (月額)
3 人目以降は各 6,350円 (月額)

3. 年金生活者支援給付金制度が作られた経緯

① 社会保障・税一体改革の民主党政権の政府提出法案は、年金法の中での福祉的な定額加算

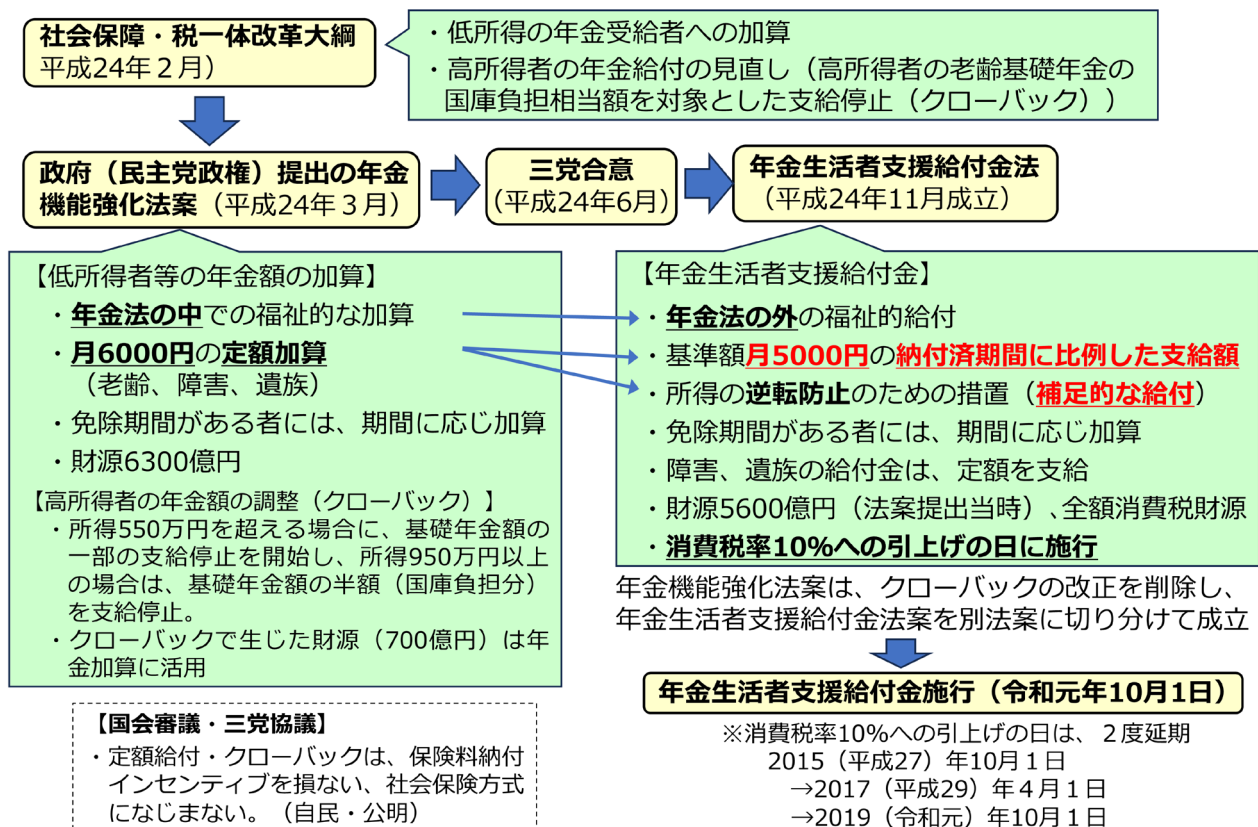
年金生活者支援給付金制度が作られた経緯は、図表 4 のとおりです。この制度は、平成 24 年の社会保障・税一体改革関連法案として成立しましたが、当初の法案では、国民年金法を改正して、年金法の中での福祉的な加算という位置づけでした。

当時は民主党政権であり、平成 24 年 2 月の社会保障・税一体改革大綱で、年金制度については、低所得者の年金受給者への加算と、高所得者の年金給付の見直し（高所得者の老齢基礎年金の国庫負担相当額を対象とした支給停止（クローバック））などが盛り込まれました。

そして、平成 24 年 3 月の内閣提出の年金機能強化法案（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案）では、国民年金法を改正して、老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金の「年金額の加算に係る特例」として、規定されました。

低所得の低年金者に対し、**月額 6000 円の定額加算を、受給権者の請求に基づいて行う仕組み**で、免除期間がある者には、期間に応じて加算額を増やす仕組みでした。財源は 6300 億円と見積もられ、消費税財源によるほか、クローバックで生じた財源 700 億円も活用する案でした。

図表4 年金生活者支援給付金の制度創設の経緯



②三党合意により修正され、年金法の外の福祉的給付とし、納付済期間に比例した額に

国会審議では、当時野党であった自由民主党と公明党から、税財源による定額加算やクローバックは、**保険料納付インセンティブを損ない、社会保険方式になじまないとの異論**が出され、その後、**民主党・自由民主党・公明党の三党協議**を経て、平成 24 年 6 月の三党合意により、

修正案が合意されました。

これにより、**年金生活者支援給付金法案**として、別法に切り離して、**年金法の外の福祉的給付と位置づけ**られました。また、**老齢**については、**基準額月 5000 円の納付済期間に比例した支給額**に改められました。また、**所得の逆転防止のための措置（補足的な給付）**も設けられました。免除期間がある者には、基礎年金満額の6分の1を免除期間に応じて加算する点は同じですが、4分の1免除の場合の加算の割合は、当初の提出法案では8分の1でしたが、12分の1に改められました。**障害、遺族**については、**定額の年金への加算から、定額の給付金**に改められました。**クローバックを導入する改正は削除**（代わりに改正法附則に「高額所得による老齢基礎年金の支給停止については、引き続き検討が加えられるものとする。」の検討規定を置く。）とされ、このため、財源規模は5600億円（給付金法案の提出当時）で、全額消費税財源となりました。（平成5年度予算額は5242億円）

年金生活者支援給付金は、**消費税率 10%への引上げの日**に施行することが規定されました。消費税率の引上げは、施行までに2度延期されており、当初は、2015（平成27）年10月1日でしたが、2017（平成29）年4月1日、次いで**2019（令和元）年10月1日**に延期されて、施行されています。

年金生活者支援給付金法の附則第3条には、**検討規定**が設けられ、「**年金生活者支援給付金の額その他の事項については、低所得である高齢者等の生活状況、低所得者対策の実施状況及び国民年金法第27条本文に規定する老齢基礎年金の額等を勘案し、総合的に検討が加えられ、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。**」とされており、今後の検討課題とされています。

4. 年金生活者支援給付金の支給状況

年金生活者支援給付金の支給状況は、図表5のとおりです。

厚生労働省の厚生年金保険・国民年金事業年報（令和3年度）によると、令和4年3月の受給者数は、**老齢給付金が463.7万人、補足的老齢給付金が99.2万人、障害給付金が204.8万人、遺族給付金が7.9万人**です。

令和3年度の年間給付総額は、老齢給付金が2217億円、補足的老齢給付金が246億円、障害給付金が1326億円、遺族給付金が44億円です。

令和4年3月の平均支給額は、老齢給付金が3949円、補足的老齢給付金が2091円、障害給付金が5458円、遺族給付金が4944円です。なお、障害給付金の平均支給額が令和3年度の給付基準額5030円を上回っているのは、障害1級は給付基準額の1.25倍の額だからです。遺族給付金の平均支給額が給付基準額を下回っているのは、子に支給される場合は、1人あた

りの支給額が子の人数で割った額となるからです。

老齢給付金の月額分布は、3千円以上6千円未満が合わせて68.6%を占めていますが、免除期間に応じた加算額があるため、少数ながら1万円程度の月額の場合もあります。

受給者の年齢分布をみると、老齢給付金は、65歳以上の老齢基礎年金の受給者であることが要件ですので、受給者は65歳以上であり、年齢の高い高齢者も多くなっています。

障害給付金は、障害基礎年金の受給者であることが要件ですので、20歳以上の全年齢層で分布しており、また、障害者が高齢になっても、老齢基礎年金よりも有利な障害基礎年金を選択することが一般的であるため、障害給付金では、60歳以上が36%となっています。

遺族給付金は、遺族基礎年金の受給者であることが要件ですので、遺族基礎年金が、子のいる配偶者又は子（子とは、18歳到達年度の末日までにある子、または1級・2級の障害の状態にある20歳未満の子）が支給対象者ですから、遺族給付金は、20歳未満が8.1%であるほか、30歳台が11.1%、40歳台が47.1%、50歳台が31.3%となっており、60歳以上は1.7%と少なくなっています。

図表5

年金生活者支援給付金の支給状況

給付件数、給付金総額、平均給付金額

	給付件数 (令和4年3月)	年間給付総額 (令和3年度)	平均給付金額 (令和4年3月)
老齢年金生活者支援給付金	463.7万件	2217億円	3949円
補足的老齢年金生活者支援給付金	99.2万件	246億円	2091円
障害年金生活者支援給付金	204.8万件	1326億円	5458円
遺族年金生活者支援給付金	7.9万件	44億円	4944円
合計	775.5万件	3833億円	

老齢年金生活者支援給付金の月額分布

	給付件数 (令和4年3月)	割合
～1千円未満	9.9万件	2.1%
1千円以上～2千円未満	37.1万件	8.0%
2千円以上～3千円未満	70.2万件	15.1%
3千円以上～4千円未満	114.5万件	24.7%
4千円以上～5千円未満	104.6万件	22.6%
5千円以上～6千円未満	98.9万件	21.3%
6千円以上～7千円未満	15.3万件	3.3%
7千円以上～8千円未満	7.4万件	1.6%
8千円以上～9千円未満	3.5万件	0.8%
9千円以上～1万円未満	1.5万件	0.3%
1万円以上～	0.8万件	0.2%
総数	463.7万件	100%

(資料) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」(令和3年度)

5. 年金生活者支援給付金の課題

①令和2年年金改正の国会審議では、野党から対案が出され、附帯決議が付されている

令和2年年金制度改正法案の審議に際して、現行の年金生活者支援給付金は、保険料納付済期間に応じて支給額が決まるため、**低年金者であるほど支給額が低くなり、低所得者対策としては不十分との指摘**が野党議員からありました。

年金改正法案の審議に当たっては、衆議院に、**野党から議員提出法案による対案が提出**され、内閣提出法案との一括審議となりました。その中で、年金生活者支援給付金法については、**給付基準額を月額6,000円に引き上げる**とともに、保険料納付済期間を基礎とした老齢年金生活者支援給付金について、**保険料納付済期間の有無にかかわらず、給付基準額を支給**する改正案が提出されました。

与野党の協議の結果、衆議院厚生労働委員会で、令和2年年金改正法の附則を修正して、検討規定を追加するとともに、附帯決議の事項で合意したため、野党の対案は撤回されています。

附帯決議では、年金生活者支援給付金については、「**年金生活者支援給付金の額その他の事項については、低所得である高齢者等の生活状況、低所得者対策の実施状況及び老齢基礎年金の額等を勘案し、総合的に検討すること。**」とされています。

2023年5月30日の社会保障審議会年金部会に年金局が提出した「次期制度改正に向けた主な検討事項（案）」では、「年金生活者支援給付金」も、検討事項に掲げられています。本稿の執筆時点では、まだ具体的な論点や方向は示されていないので、私の私見として、課題を論じたいと思います。

②遺族厚生年金の収入勘案で給付を重点化し、低年金者の給付の充実を検討してはどうか

老齢年金生活者支援給付金の支給要件では、「**前年の公的年金等の収入金額とその他の所得との合計額**」が**老齢基礎年金満額相当（約78万円）以下**となっていますが、この「公的年金等の収入金額」は、「**所得税法第35条第2項第1号に規定する公的年金等の収入金額をいう**」と法律で規定されており、**遺族年金、障害年金等の非課税年金の収入は含まれません**。

このため、**専業主婦に近い働き方**をしてきたことにより、**自分の老齢年金額が少ない人**の場合、**配偶者が亡くなったことによる遺族厚生年金（配偶者の老齢厚生年金の4分の3の額）が十分な金額である場合でも**、遺族厚生年金が非課税年金であるために収入額に算入されず、他に就労収入等がなければ、所得要件を満たし、**年金生活者支援給付金の支給対象**となります。

本当は低年金者でないにもかかわらず、給付金が支給されている現状は、**低年金者への支援という制度本来の趣旨に照らすと妥当ではありません**。また、本人に厚生年金の被保険者期間があり、老齢基礎年金と自分の老齢厚生年金を受給する場合は、給付金が支給されないのに対し、自分の老齢厚生年金がほとんど無くて、老齢基礎年金と遺族厚生年金を受給する場合には、給付金が支給されるという、**働き方による不公平感**も生じています。

老齢年金生活者支援給付金は、低年金・低所得の高齢者への給付金ですから、**所得要件の判定では遺族厚生年金の額も年金収入に算入し、これによって生じる財源を、真に低年金・低所得の高齢者の給付金の増額に充ててはどうか**と考えます。

③給付額の引上げや保険料納付済期間によらない定額給付を検討してはどうか

仮に②のような給付の重点化によって、財源が確保できるならば、その範囲内で、①で提起されたような論点について、検討することができると考えます。

(a) 一つ目の論点は、**給付基準額 5000 円の引上げ**です。

平成 24 年の内閣提出法案では、月額 6000 円でしたが、三党合意を経て、基礎年金のクローバックの規定が削除されたことにより、財源規模が縮小したため、**月額 5000 円に修正**されています。基準額を月額 5000 円とした理由については、三党合意では、「基準額は、月額 5 千円（**近年の単身無業の高齢者の基礎的な消費支出と老齢基礎年金満額との差額等から計算**）を基本に定める。」とされていました。（1③参照）

高齢者の基礎的消費支出や老齢基礎年金満額の近年の動向なども踏まえながら、**財源が確保できれば、月額 6000 円**への引上げができれば良いと考えます。

(b) 二つ目の論点は、**保険料納付済期間によらない定額給付**です。

3①②で説明しましたように、民主党政権下での当初の内閣提出法案では、保険料納付済期間にかかわらず、定額を老齢基礎年金に加算するものでした。これが、国会審議では、自由民主党と公明党から、税財源による年金への定額加算は、保険料納付インセンティブを損ない、社会保険方式になじまないとの異論が出され、民主党・自由民主党・公明党の三党協議を経て、三党合意により、年金生活者支援給付金という福祉的給付と位置づけるとともに、納付済期間に比例した支給額に改められました。

本連載の第 15 回（国民年金保険料の免除と猶予）の 2②で説明しましたように、当時は、国民年金保険料の納付率が年々低下し、**平成 22 年度の最終納付率が 64.5%**という最低値を記録しています。そのような中で、「**保険料納付インセンティブを損なう**」という懸念が強かったと考えられます。しかし、その後、保険料納付率は 10 年連続で上昇し、**令和 2 年度分保険料の令和 4 年度の最終納付率は「80.7%」**となり、その懸念は低くなっています。

また、年金額が基礎年金満額でも月額約 6 万 5 千円であり、納付月数が少ない場合は、これより少ない低年金ですから、月額 5 千円や 6 千円の給付金を支給したとしても、生活が極めて厳しいことには変わりはなく、**給付金があるから保険料納付しないで良い、とはなりません。**

低年金者であるほど支給額が低くなる仕組みは、低年金者対策として行う福祉的給付金とし

ては、確かに十分とは言えないと考えられますので、②などによる財源確保をした上で、**定額給付化を検討してはどうか**、と考えます。

(c) 二つ目の論点の関係で、**定額の給付額と免除期間に応じた給付額との関係**も論点です。

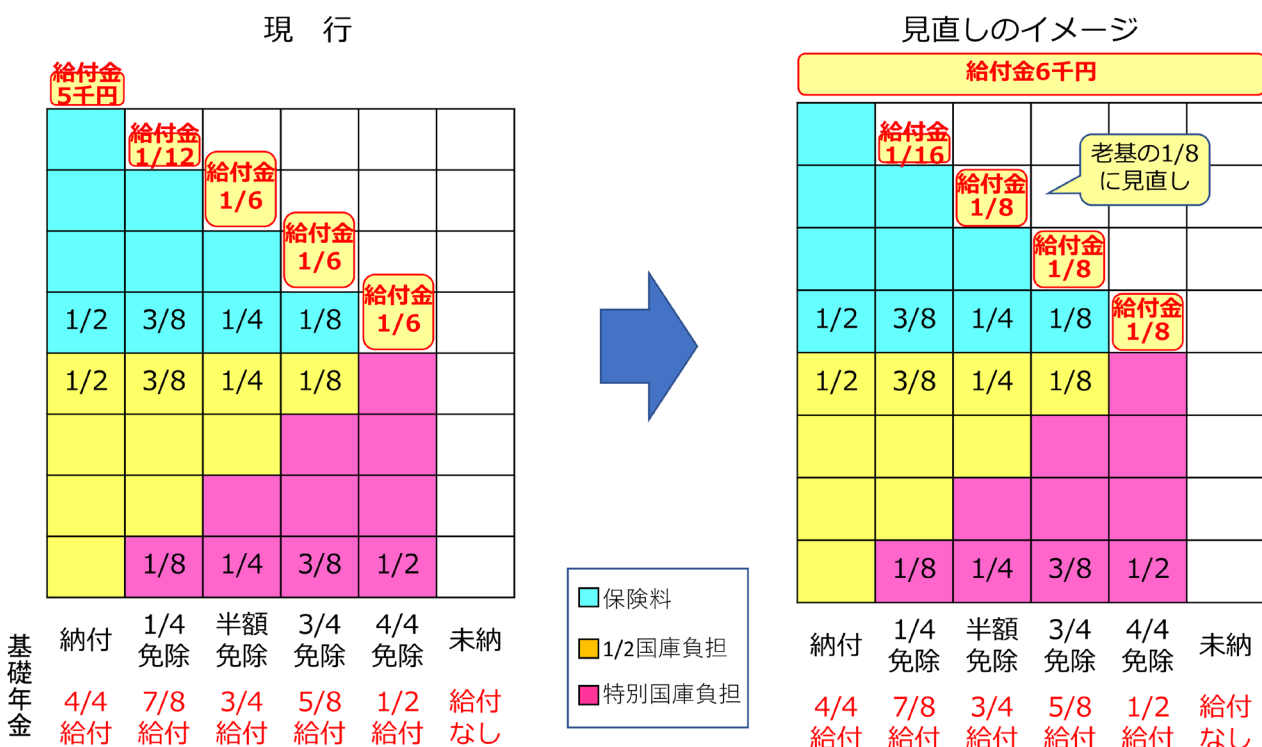
私は、両者は役割が異なるので、図表6のように、月額6千円の定額の給付額を、未納期間や免除期間についても支給した上で、その代わりに、**免除期間に応じた給付金額を、老齢基礎年金の1/6から1/8に引き下げてはどうか**と考えます。(1/4免除期間は1/12から1/16に)

1/6に設定された経緯は、1③のとおりですが、当時の考え方は、平成21年度以降の国庫負担1/2の期間では当てはまらず、分かりにくくなっています。

国庫負担1/2の期間の場合は、**全額免除の期間の基礎年金の給付割合は、国庫負担相当分の1/2**です。これに**1/8の給付金**を加えると、**5/8**となります。これは、3/4免除の期間の年金の給付割合と同じです。また、3/4免除の期間の基礎年金の給付割合は、5/8です。これに1/8の給付金を加えると、3/4となります。これは、半額免除の期間の年金の給付割合と同じです。このように、**多段階免除の1段階分をかさ上げする効果**として、分かりやすく説明できるようになります。

免除期間に応じた給付金の割合を1/6から1/8に引き下げても、その期間についても月額6千円の給付を行えば、給付額は増えます。

図表6 **納付済期間によらない定額給付とした場合のイメージ**



④基礎年金 45 年化も考慮しつつ、給付設計の見直しを検討してはどうか

基礎年金の拠出期間を 45 年に延長した場合に、年金生活者支援給付金の給付設計をどのように対応させるかについては、(a) 老齢給付金・補足的な老齢給付金の所得基準額、(b) 老齢給付金の免除期間に基づく給付額の計算方法、(c) 障害・遺族給付金との関係の 3 つの論点があると考えます。

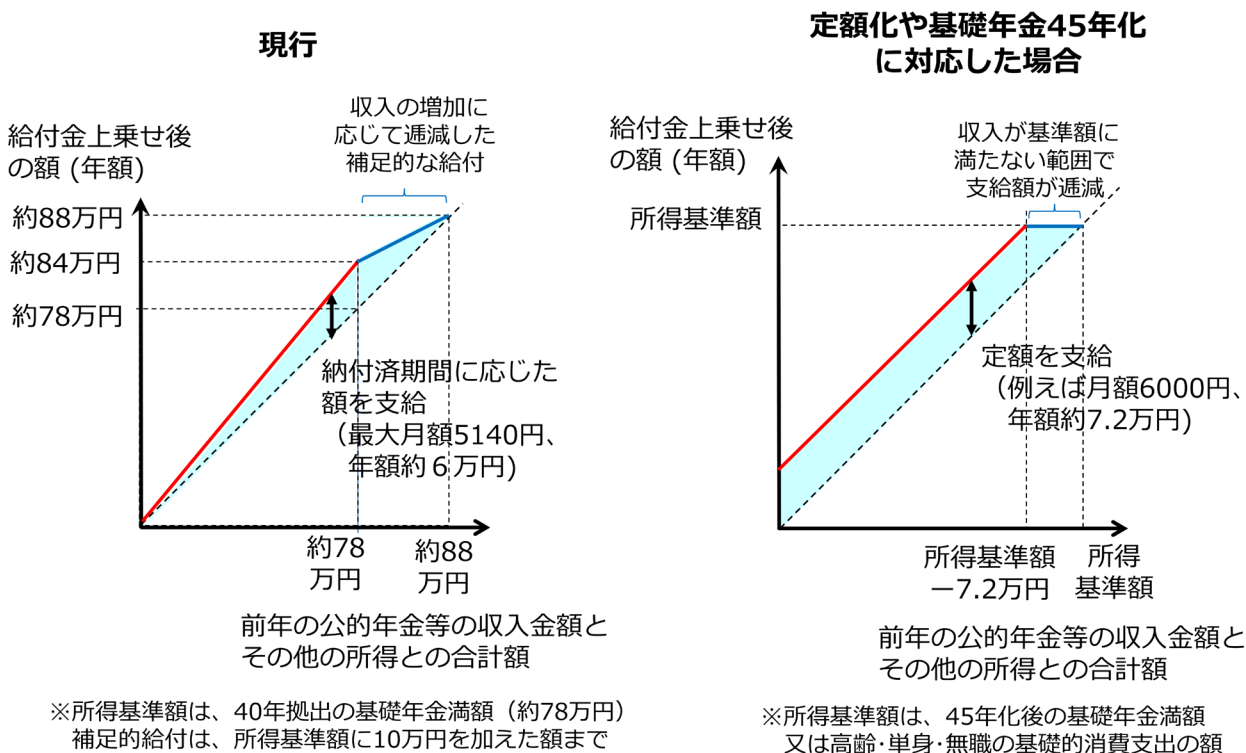
(a) 一つ目の論点は、**老齢給付金・補足的な老齢給付金の所得基準額**です。

現行制度では、年金と賃金収入をあわせて老齢基礎年金満額相当である年 78 万円以下の人に、月額 5 千円を支給しています。**年 78 万円は、基礎年金の拠出期間が 40 年の場合の満額**です。

今後、**基礎年金の拠出期間が 45 年に延長された場合、老齢基礎年金の満額が年 88 万円に増額**します。給付金による支援の対象とする低年金者の基準を、**基礎年金満額と結びつけて考えると、基礎年金が 45 年化した場合には、図表 7 のとおり、45 年化した老齢基礎年金の満額を基準**とすることが必要となると考えます。

一方で、基礎年金の満額の金額は、**賃金・物価による年金額スライドと、マクロ経済スライド調整により、長期的に変化**します。

図表7 定額化と基礎年金45年化への対応のイメージ (例)



(注) 保険料納付済期間に基づく公的年金だけで生活している者の例

年金生活者支援給付金を制度化した際に、単身無業の高齢者の基礎的消費支出の額と40年加入の基礎年金満額との差額から、給付金の基準額の月額5千円が設定されました。

近年の動向をみると、**単身・無職の65歳以上の高齢者の基礎的消費支出は、2018（平成30）年から2022（令和4）年までの5年間の平均で、月額72,375円（年額868,500円）**です。（年金制度でいう「基礎的消費支出」については1③参照）

給付金による支援の対象とする低年金者の基準を、**単身・無職・高齢者の基礎的消費支出の額と結びつけて考えるとした場合**は、この**年額約87万円を所得基準として設定し、高齢者の基礎的消費支出の変化に合わせて改定していく制度設計も考えられます。**

なお、現行では、所得の増加による逆転を防止するために、老齢年金生活者支援給付金の所得基準にプラス10万円まで、補足的給付の対象としていますが、**所得基準額に満たない範囲で、定額給付を減額していく制度設計**に見直すことも、検討してはどうかと考えます。

（b）二つ目の論点は、**老齢給付金の免除期間に基づく給付額の計算方法**です。

図表1の給付額の説明の部分で、

「保険料免除期間に基づく額（月額）＝11,041円×保険料免除期間（月数）/480月」という計算式があります。11,041円は、老齢基礎年金満額（月額）の1/6の額で、保険料1/4免除期間の場合は、老齢基礎年金満額（月額）の1/12（5,520円）の額です。

ここで、基礎年金が45年化した場合には、「老齢基礎年金満額（月額）」が45年化した金額に増額（40分の45倍）することになります。一方で、免除期間の月数を40年である「480月」で割るのではなくて、45年である「540月」で割ることになります。

拠出期間が40年であった人にも、45年化した計算式を当てはめて計算しても、支給額は変わりません。

なお、③（c）の論点で免除期間に基づく給付割合を、現行の1/6や1/12から、1/8や1/16に改める場合は、この計算式に新しい給付割合を当てはめることになります。

（c）三つ目の論点は、**障害・遺族給付金との関係**です。

現行制度では、障害年金生活者支援給付金や、遺族年金生活者支援給付金は、障害基礎年金、遺族基礎年金の受給者に、前年所得472万円以下の場合は、一律に給付する制度です。

今後、仮に、**障害基礎年金、遺族基礎年金の給付額を、45年化後の老齢基礎年金満額の金額に引き上げた場合、年金生活者支援給付金を上回る年金額の増額**になります。そこで、障害・遺族年金生活者支援給付金は、その増額された基礎年金に吸収されたと考えることができますので、**45年満額の基礎年金が支給される人には支給しないこと**について検討してはどうかと考えます。

これにより、その部分の財源を、他の給付の充実に回すことができるようになり、**老齢年金生活者支援給付金の充実**に充てるほか、**障害基礎年金・遺族基礎年金の子の加算額の増額などの財源**に充てることも検討できるのではないかと思います。

年金生活者支援給付金法律の附則第 3 条の検討規定では、「年金生活者支援給付金の額その他の事項については、低所得である高齢者等の生活状況、低所得者対策の実施状況及び国民年金法第 27 条本文に規定する老齢基礎年金の額等を勘案し、総合的に検討が加えられ、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。」としていますから、財源確保をしつつ、総合的な検討を行うことが重要と考えます。

※本稿は、「週刊 年金実務」(社会保険実務研究所)の 2023 (令和 5) 年 8 月 28 日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之 (たかはし としゆき)

1962 年東京都生まれ。1987 年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004 年から 2008 年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015 年から内閣府で大臣官房審議官 (経済財政運営・経済社会システム担当)。2017 年から厚生労働省で年金管理審議官、2019 年から年金局長。2019 年の財政検証、2020 年の年金制度改正法案等を担当。2022 年 6 月退官。10 月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。