

## 書 評

江口隆裕著

## 『変貌する世界と日本の年金——年金の基本原則から考える——』

(法律文化社、2008年)

西 村 淳

## I

年金制度については、2004年改正でマクロ経済スライドが導入されたことで、給付と負担の問題については一定の決着を見た。しかし、その後の年金記録問題などによる国民の年金に対する信頼の低下や、非正規雇用の増加など雇用構造の急激な変化により、制度体系の見直しが次の課題として論議されるに至っている。その一方で、実務家や一般向きの単なる年金制度の説明や、制度を脇において経済学のシミュレーション手法を年金に単純に適用したものを越えた、制度に即した理論書は、極めて少ないと言える。

本書は、わが国の現実の年金制度を分析したものでありながら、技術的な細かい点に必要な以上に立ち入ることなく、副題にあるように「年金の基本原則」を追求した良書である。250ページ弱に及ぶ理論書でありながら、各章ともポイントを端的に突いた文章に終始しており、入門者にも理解しやすいものであると同時に、専門家にも示唆の多いものになっている。

## II

第I部では、年金制度の意義・財政方式・必要性について入門的に振り返っている。まず第1章「年金制度の意義」で、対応するリスク、一時金との違い、定額か所得比例か、本人受給か遺族受給かなどの点から、年金制度の意義について確認している。第2章「年金の財政方式」では、税方式と社会保険方式、賦課方式と積立方式、給付建てと拠出建てにおけるリスク分担のあり方の違いについて概説している。第3章「公的年金の必要性」では、公的年金の必要性について、私的扶養の限界、貯蓄の限界、生活保護の限界から説明している。

第II部では、特色ある財政方式を有する国々の制度

と改革史をたどり、財政方式のあり方を考察している。まず第1章「フランスの年金改革」で、社会保険方式の年金制度の代表としてフランスの年金について取り扱っている。著者が専門としている国だけあって詳しく、分量も45ページを占め、本書の中心的な章の1つとなっている。日本で紹介されることが少ない補足制度と無拠出制年金も含め、戦後から直近の2003年改革までの年金制度史を解説している。最後に日本の制度との比較において、フランスの制度の特色を多様性と連帯など7点にまとめているのは、単なる外国制度の紹介にとどまらず、日本制度への含意を示すものとして興味深い。一方で、直近の改革について、「制度間の通算制度の導入など、わが国がすでに乗り越えてきた問題によりやく着手したという側面も多い」とクルルに見ている面もある。なお、フランスの特色である、一般社会拠出金ほかの拠出金財源の説明は有益であるが、社会保険料・拠出金・租税の相違についての考察がもっと欲しかった。また、従来の「連帯」の原則に対し、直近の改革で「社会契約」という概念が法律上明記されたことが紹介されているが、年金の基本原則との関係では一層の掘下げがほしかった。

第2章「ニュージーランド・オーストラリアの税方式年金」では、税方式年金をもつ2つの国の制度を紹介している。本章では、所得制限の有無など両国の制度の相違を説明した上で、世代間の不公平の拡大、受けやすい景気・財政の影響、経過措置の難しさといった問題点を指摘し、わが国への導入にあたっては批判的であるが、最後は個人と国家の関係という国家観の問題に帰着すると指摘している。

第3章「チリの年金改革」は、日本でも民営化論者に一時注目されたチリの年金制度について、賦課方式の給付建て年金から個人建ての積立方式への移行に着目して紹介した数少ない資料として有益である。移行

時に従来の事業主負担相当分を賃金に上乗せしたこと、旧制度の給付は国庫で負担していること、新制度移行者の既払い保険料分は認証債を発行していることなど、あまり知られていないことが紹介されているのは興味深い。最後に、新たに抱え込むこととなった国の膨大な赤字は、今後の経済成長にかかっていると指摘している。

第4章「諸外国における年金改革」では、第1章から第3章での紹介も踏まえつつ、その他の国の改革も含め、税方式と社会保険方式、積立方式と賦課方式、給付建てと拠出建てという年金の財政方式についての大きな流れを整理し、積立方式と賦課方式の併用、給付建てから拠出建てへという流れがあることを指摘している。そして、最近数カ国で導入されている概念上の拠出建てについて、調整装置を用いて将来の年金給付債務を縮減することがその意義であり、そのため老後所得保障の目的が損なわれることを防止するために最低保障年金が必要になることを指摘している。チリの改革は旧制度の年金債務を後代に転嫁したという点で、概念上の拠出建ての原型といえそうと評価している点は、興味深い着眼点である。わが国2004年改革におけるマクロ経済スライド導入についても、調整装置として評価し、一方で老後保障のためには最低所得保障を制度化すべきと主張している。

### III

第Ⅲ部は、第Ⅰ部・第Ⅱ部を踏まえて年金制度の今日的課題と基本原理について考察しており、本書中の圧巻と言える部分なので、批評を加えながら少し詳しく言及してみたい。

第1章「年金制度の今日的課題」では、わが国年金制度において議論の焦点となっている主な事項について検討を行っている。この章では、いくつかの論点について検討を行っているが、いずれにおいても、著者固有の視点が光っている。

はじめに、わが国年金制度の最大の特徴であり世界に類例のない皆年金政策について、その妥当性を検証する観点から軌跡をたどっている。皆年金当時の決定過程はかなり政治状況的であり、しかも、被保護者や無所得者までも対象とすることについては、十分な検討はされておらず、このことが今日の膨大な保険料免除者の存在につながるようになったとの分析は興味深い。著者は、保険料免除や社会手当等により税財源に

よるかなり網羅的な最低保障制度が構築されてきた政策実態がありながら、拠出制による皆年金の堅持を標榜し、それによって未納未加入が増大している状況を批判しているが、一方で基礎年金の税方式化には批判的であり、拠出制を維持しつつ無所得者等の位置づけを改めることを提案している。この点、慧眼と思われるが、より具体的な体系像についての提案がほしかった。

公的年金の一元化については、被用者年金一元化法案が、実は従来の共済年金と厚生年金の区分を維持したままの財政調整になっていることを指摘し、民主党が提案している国民年金も含めたすべての年金の一元化案についても、現在、国民年金に2階部分がない以上、単純に制度を一本化して被用者年金の過去給付分まで負担させるわけに行かないので、財政調整方式にならざるを得ないのではないか、とこれまであまりほかで指摘されたことがない独自の点を指摘している。

パート労働者の厚生年金適用問題については、厚生年金、国民年金第1号及び第3号被保険者との関係の整理が難しく、抜本的な解決のためには基礎年金を含めた制度体系全体を見直す必要があるため、この問題を取り上げたことは「パンドラの箱を開けてしまったのかもしれない」として、部分的な解決についてはきわめて悲観的な見方をしている。

また、最近の社会保障改革（後期高齢者医療制度、社会保険庁改革、被用者年金一元化）で、保険者の各種業務を複数の主体が分担する仕組みが導入されていることについて、「保険者解体」と呼び、責任の押し付け合いにならないようにすることが必要であると指摘している。一方、保険者のあり方を柔軟に設計することができるようになり、雇用の流動化等の中で「ムラ」と「会社」という共同体意識に支えられていた社会保険制度を、より政策誘導的な姿に改める可能性の拡大につながるという指摘は、年金を含めた社会保険の基本的なあり方の見直しにつながる新鮮な指摘である。

第2章「社会保険と租税に関する考察」では、近年の社会保障改革における制度間調整の導入等によって、被保険者の受益とは直接関係のない負担も社会保険料として賦課徴収されるようになってきている「社会保険概念の拡散」ないし「社会保険料の租税化」が見られるようになってきている状況を整理し、租税との対比における社会保険料の対価性の意義を明らかにしようとしている。社会保険の対価性を、給付面にお

ける貢献原則と負担面における応益負担に分けて、年金・医療・介護の各制度においてどの程度制度化されているかを検討している。この部分は詳細にわたり、著者の独創性が冴えるところである。その結果、こうした保険原理が貫徹されているのは、老齢基礎年金についてだけであり、医療保険や介護保険においては、社会福祉と同様にむしろ必要原則を中心に構成されていることを明らかにし、社会保険料と租税財源の基本原理の相違は制度的にはかなり融合しており、これに加え措置から契約へという社会福祉改革や制度間財政調整の進行などで、社会保険料と租税の相違はよりあいまいになってきていると指摘している。一方、目的税との違いの分析を通して、何らかの形で給付と負担に関連性があることが、なお社会保険料の特徴として言えるとしている。

結論として、近年の社会保障改革の背景には、国家が社会的公平の実現を図るというパターナリスティックな国家観から契約に基礎を置いた個人主義的な国家観への転換があると観念できるとし、国家がどの程度まで社会的公平の実現を図るべきかを考える必要があること、租税と社会保険料を一体的に捉えた総合的な政策体系が必要であること、保険集団のあり方として政策誘導的なものの方が連帯意識を共有しやすくなっていることを指摘している。この部分、単なる年金の基本原則を超え国家観に及ぶスケールの大きな議論になっている。

第3章「公的年金と私的年金の融合化と国家・個人の新たなリスク分担」では、まず、各国の年金改革を「私的年金の公的年金への組入れ」と「公的年金の私的年金化」の観点から整理した上で、各国に共通する傾向的特色として給付建てから拠出建てへ、個人勘定化、加入者による選択といった点をあげている。そして、このような傾向は、世代としての長生きリスク、少子化リスク、運用リスクを年金受給者に転嫁するものであるとして前向きに評価している。次に、わが国における私的年金の発展過程をたどっているが、これまでの年金政策に関する論考で、公的年金と併せて私的年金に言及しているものは少なく、興味深い着眼である。特に、自社年金で個人の契約意思よりも制度の持続可能性を優先させる「制度化」が進んでいるという指摘は興味深い。さらに、公私年金の区分について検討した結果、そのメルクマールは国庫負担の有無と所得再分配だけであるが、国庫負担・所得再分配のあ

るのは公的年金の一部だけであることから、それが決定的と言えるかどうかは疑わしい、としている。これらを踏まえ、年金制度における国家の役割の変化という観点から、リスクの拡大に対応し、国家がリスク負担を個人に転嫁せざるを得なくなるならば、私的年金を政策的に明確に位置づけ、給付建ての公的年金だけでなく、公的年金と私的年金の融合化や拠出建て年金といった多様な選択肢の中から所得保障のあり方を選んでいくことが必要であるとしている。

#### IV

上記のように、本書には著者固有の示唆が多く、有益な点が多いが、問題点がないわけではない。

例えば、税方式と社会保険方式の区別は、本書における年金の基本原則の検討における1つの大きなポイントであるが、著者は、社会保障財源の租税化（国庫負担の引上げ）と社会保険料の租税化（制度間調整）を一応区別してはいるものの（P196など）、第Ⅲ部第2章などの検討では、「社会保険料を財源にしていること」と「保険原理（貢献原則）」を区別せずに扱っている。第Ⅰ部第2章においても、税方式の定義をいったん「財源が租税によって賄われていること」としながら、財源の一部に国庫負担が導入されている場合があるので、「給付の全額を租税で賄う方式を税方式と呼ぶ」としているあいまいさがある。両者をより明確に区別して議論する余地があるように思われる。

また、年金におけるリスク負担について、世代としての長生きリスク、少子化リスク、運用リスクの3つを年金受給者が負担すべきであるとしており（P219など）、これが第Ⅲ部第3章などで拠出建てや公私年金の融合化への流れを肯定するとともに、老後保障に欠ける部分を補うために最低保障年金の創設を主張する根拠となっているが、こうしたリスク分担の考え方が割り切りすぎていないか疑問が残る。著者の年金の現状の分析は、社会保険と税、公私年金、給付建てと拠出建てなどが融合してきていることを指摘している点が特色であるが、結果として単なる現状肯定にならないためには、給付建てや公的年金の必要性について、規範的な観点からの一層の詰めが求められるように思われる。

このように気になる点はあるものの、年金制度体系の抜本的な見直しが論議されている現在、本書の刊行は意義深い。すなわち今日のわが国年金制度の主な課

題をとりあげ、とりわけ、税方式と社会保険方式の区分や、国家と個人のリスク分担という基本的な課題を考察することにより、全体を通して年金の基本原則についての一通りの考察ができる本書は、年金研究においてたいへん有益な書物である。なお、著者は行政の

実務を経て現在筑波大学の法学研究者であり、本書が制度を丹念に追いつつ原則を語ることができているのは、著者のこうした経歴による部分もあるものと思われる。

(にしむら・じゅん 内閣府)