

皆年金の意義と年金政策の課題

一 圓 光 彌

I はじめに：公的年金政策の課題

公的年金制度は、多くの人にとって私的な老後の生活維持が難しくなり、それが社会的に対処すべき問題として認知されるようになって誕生する。現に貧しくて生活できない人々には一般に救貧制度が対応してきたが、長年働いてきた労働者が高齢で貧困に陥る事態が出現すると、労働を鼓舞する上でもまた体制を維持する上でも、救貧制度とは別の対策が求められるようになった。ヨーロッパでは、19世紀の終わり頃に、高齢者の生活困難に対処する公的年金制度が生まれるが、それには二つの方法があった。一つは、現に生活に困っている高齢者に対して、救貧制度とは別の高齢者だけのための税財源による現金給付の制度を設ける方法で、1981年にデンマークで生まれている〔社会保障研究所 1972, pp.13-14〕。無拠出制であるから、所得が十分ある高齢者には支払われないが、低所得の高齢者は救貧制度に依存しないで生活することが可能となる。この制度は、貧しい高齢者を救済する即効性のある制度であるが、多くの労働者に老後に対する安心を与えるという意味では効果は限られている。国によっては所得制限が撤廃されて年齢と居住条件だけで誰もが一定年齢で受給できる社会手当の年金制度にと発展しているが、額は十分でなく、そうした国でも多くは所得比例の社会保険の年金を追加するようになっている。

一方ドイツなどでは賃金労働者を対象に社会保険の年金制度が誕生し、階級対立が激化していた

ヨーロッパの大陸諸国で急速に普及することになった。社会保険の年金は、老後の準備として所得に応じた保険料の拠出を労使に義務づけることにより、所得に応じた年金を約束するもので、賃金労働者の老後に対する不安の解消という点では、無拠出制の年金より大きな効果を発揮するが、国民への適用は難しく、現に生活に困っている高齢者にも役立たなかった。第二次世界大戦後は、社会保険の年金がより多くの職業に適用拡大され、それとともに税財源が取り入れられた所得再分配機能が組み込まれるなどして、給付水準の底上げが図られるようになり、高齢者の生活維持手段の中で中心的な役割を果たすようになった。

社会保険の年金は、各自が将来に備えるのを社会的に補強する制度で、人々の自助の精神にもかなった強靱な保障手段であるが、社会保険一般の弱点として、低所得で不安定な就業層に十分な保障を提供することが難しい。また社会保険の年金は、保険料を負担する時期と給付を受ける時期との長期にわたる契約の形をとり、変化する時代の要請に対応しにくい問題を持つとともに、職業ごとに組織されてきた経緯から、実態は後代負担の仕組みに変わっているにもかかわらず、産業構造の変化等に対応しにくい弱点も持っている。

こうしたことから、年金政策の課題は、変化する時代の年金制度にかかわる問題を、長期的な負担と給付の契約関係の変更という形で解決しなければならないことにある。その際、社会保険の年金の硬直性を補う効果があり、直面する課題に対応しやすい税財源の活用の仕方が社会保険の改革のあり方と関係して鍵になる。これまでの年金政策

の歩みを振り返ると、社会保険制度間の格差是正や制度一元化に向けた取り組み、給付体系の合理化や税財源の効果的活用の取り組みの歴史であったといえる。そして、現代の年金政策の出発点は、全国民に年金保険の適用を広げた、1961年の皆年金であった。

II 皆年金政策の成果

1 公的年金制度の発展

牛丸は、高齢期の不確実性に対処するための手段を、大きく私的な対応と公的な対応に分け、前者については、就労、親族扶養、貯蓄、企業年金を、後者については、公的扶助、公的年金（税方式、賦課方式の社会保険、積立方式の社会保険）をあげている〔牛丸 1996, p.128〕。牛丸のこの分類に従えば、これまでの対応手段の変遷は、就労や親族扶養の役割が大きい時代から公的年金の役割が大きい時代への発展と捉えることができる。そして、私的な対応が弱まって公的年金の役割が高まる社会経済的背景としては、産業社会の発展、核家族化の進展、少子高齢化や寿命の延長などがある。わが国では、皆年金の実現とともに公的年金制度が人々の老後の生活維持に果たす役割は大きく変化した。

皆保険前的高齢者（70歳以上）の生活維持手段を見ると、表1の通り、子どもからの援助（扶養その他）を主とする者が83.1%と圧倒的であった。次に多いのは勤労や事業による収入を主な手段とする者の10.8%であるが、対象が70歳以上であることを考慮すると、これは主に農業や自営業で仕事を続ける者であったと考えられる。社会保障給付（生活保護を除く）を主な手段とする者

は2.6%と少なく、生活保護も同程度であった。高齢者は主に子どもからの援助で生活を維持し、医療費についても子供が負担し（場合によっては被用者保険制度の被扶養家族として）、介護も同居家族が担っていたに違いない。子供が多く余命が短い時代には、親族による扶養が高齢者の主な生活維持手段であった。

当時の年金受給者数は約70万人にすぎず、60歳以上人口の10%にも満たない状況であった〔小山 1959, p.13〕。しかしその一方で、高齢者に現金給付を支給する必要性は高まりつつあったようで、多くの市町村や社会福祉協議会（1957年末228市町村等）が、月額500円程度の敬老年金を高齢者に支給するようになっていた〔近藤 1961, pp.218-219〕。

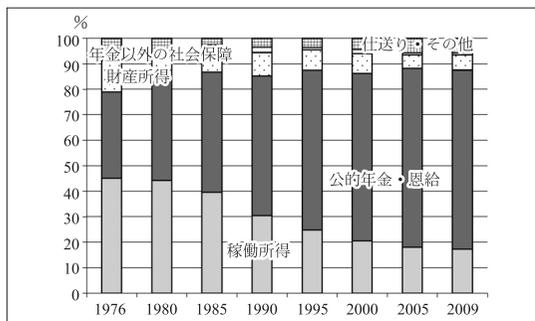
調査方法が異なるので表1との比較はできないが、図1で高齢者世帯の所得種類別構成の変化を見ると、1976年には稼働所得が45.1%であったが、次第に公的年金・恩給が増えるようになっていくことがわかる。公的年金・恩給が収入に占める割合は、1976年から1995年の間に33.8%から63.7%へと増加している。

図1の高齢者世帯とは、65歳以上の者のみで構成するかこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯（1997年調査までは、男65歳以上、女60歳以上の者のみで構成するか、これらに18歳未満の未婚の者が加わった世帯）であるので、年金等の収入が十分でなく子どもと同居する高齢者はこの図では捉えられない。牛丸の定義でいう親族扶養による対処方法のうち、別居している高齢者に対する仕送りは図1に含まれているが、子どもと同居する形での親族扶養の変化はこの図では示されないため、その点を高齢者の世帯構成の推移を

表1 70歳以上の人員数、生計維持の主な方法（単位 千人 %）

	実数	勤労または 事業よりの収入	財産収入	社会保障給付	生活保護	扶養その他
総数	3,021	10.8	1.2	2.6	2.5	83.1
70-74歳	1,481	15.4	1.4	2.9	2.3	78.0
75-79歳	924	8.3	1.0	2.6	2.7	85.5
80歳以上	617	2.7	1.0	1.8	2.4	92.0

出所) 小山 (1959), p.7



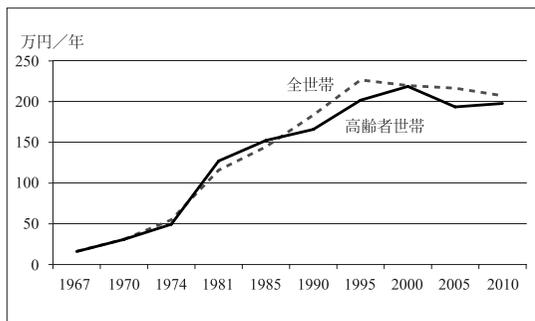
出所) 厚生省・厚生労働省『国民生活基礎調査』

図1 高齢者世帯の所得種類別構成比の推移

示した図2で見てみよう。

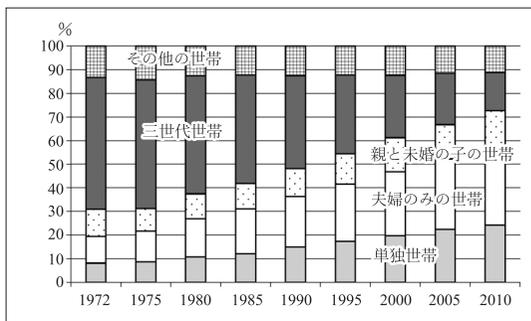
図2より65歳以上の者の世帯構成について1972年以降の変化を見ると、高齢化率が7%を超えて高齢化社会の仲間入りをした直後の1972年でも6割近くの世帯は3世代世帯であった。2010年では三世代世帯は16%に減り、単独世帯が24%、夫婦のみの世帯は30%になっている。皆年金当時のデータが得られなかったが、表1の「扶養その他」の83.1%の者はほとんどが子供と同居していたものと考えられ、当時であっては独立した世帯の高齢者はむしろ年金などもある恵まれた者だったに違いない。

図3は、高齢者世帯の世帯人員1人当たりの所得と全世帯の世帯人員1人当たり所得の推移を示したものである。ここで明らかな点は、長期にわたって、世帯の1人当たり所得金額が、高齢者世帯と全世帯で大きく変わらないことである。平均



出所) 厚生省・厚生労働省『国民生活基礎調査』

図3 高齢者世帯と全世帯の1人当たり所得金額の推移

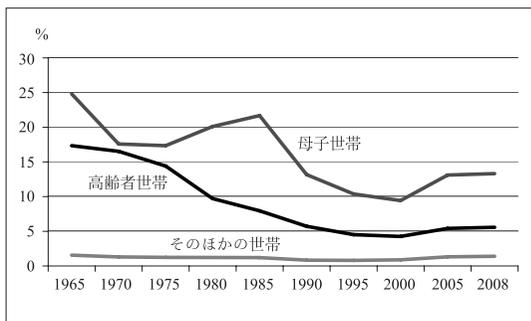


注) 2005年の数値は兵庫県を除いたものである。
出所) 厚生省・厚生労働省『国民生活基礎調査』

図2 世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯構成の推移

世帯人員は高齢者世帯でほぼ一貫して1.5~1.6人であるのに対し、全世帯ではかつての3.6~3.7人から現在の2.6~2.7人と減少しているので、等価所得で見た高齢者世帯の相対的な所得水準はこの間（特に1990年以降）引き上げられてきたことになる。これを、図2の三世代世帯の減少と合わせて考えると、公的年金受給者が少ない時代には、年金で自立できない多くの高齢者が子どもと同居する形で生活を維持していたが、十分な公的年金を受ける高齢者が多くなると子どもから独立して生活するようになり、皆年金後半世紀を経て、三世代世帯は全体の16.2%にまで下がり、逆に夫婦のみ世帯と単独世帯はそれぞれ29.9%、24.2%にと大きく増加するようになったことになる。

以上から、三世代世帯であれ高齢者のみの世帯であれ、高齢者の生活は若い世代の生活水準と常にバランスがとられてきたこと、しかしその生活



出所) 厚生統計協会編 (1979), (1995), (2010)

図4 世帯類型別の生活保護の保護率の推移

維持手段の比重は、親族による支援や稼働所得から公的年金に大きく変化していること、社会保障のうち生活保護の果たす役割は規模としてはそれほど大きくなかったこと、財産所得の役割は相対的にはむしろ減少していること、などが指摘できる。

公的年金が充実すると、それが果たす生活保障機能が強まり、生活保護を受ける高齢者は低下すると考えられるが、その点を生活保護のデータから確かめておこう。皆年金以降の人口高齢化を反映し、被保護世帯全体にしめる高齢者世帯の割合は、1965年の23%から2008年の46%まで増え続けているが、高齢者世帯の保護率は、図4で示すとおり、1965年の17.4%から2000年の4.3%まで一貫して低下し〔厚生統計協会（1979, 1995, 2010）〕、公的年金の普及が高齢者の貧困を防ぐ上で大きな役割を果たしてきたことがわかる。2000年以降で再び増加に転ずるのは、全世帯について保護率が上昇する中で、高齢者世帯の保護率も上昇するようになったものと考えられる。

2 日本の公的年金制度の特徴

日本の公的年金制度は高齢者の生活維持手段として決定的な役割を果たすまでに発展したのであるが、こうした公的年金の日本の現状は、他の先進諸国とどのように比べられるのであろうか。

OECDは、1990年代中頃のデータを用いて日本を含む先進9カ国の高齢者の生活実態とその収入源について比較研究を行なっている。各国の65-74歳の平均可処分所得を51-64歳の平均可処分所得と比べた結果、どの国においても前者は後者の80%前後となっていた。言い換えると、高齢者の方が住宅資産を持つことや就労に伴う必要経費を負担しなくてよいことから、実質的な生活水準は世代間で違いがないということであった〔OECD 2001, p.22〕。

ところが、高齢者の生活維持のための収入源の構成は国によって一様ではなかった。収入源として考慮されているのは、直接的には、社会移転（公的年金を含む）、資産所得（私的年金を含む）、稼働所得である。公的年金が充実しているスウェー

デン、フィンランド、ドイツ、イタリアでは資産所得は少なく、反対に公的年金の給付水準が低いオランダ、アメリカ、カナダ、イギリスでは資産所得が大きな比重を占め（オランダは私的年金が強制化されているので、これを公的年金の一種とみなすと上のグループに移る）、これに対して日本はそのいずれもが少なく、稼働所得が多かった〔OECD 2001, p.28〕。また日本の特徴として、高齢期で所得格差があまり縮まっていない点があるが、その原因としては稼働所得が多いことと公的年金の再分配効果が十分発揮できていないことがあげられるように思われる〔OECD 2001, p.24〕。

報告書は、間接的な収入として高齢世代が同居によって可処分所得を引き上げる効果も別途分析している。日本の場合、60歳になっても高齢者だけの世帯の割合はそれほど増えず、そのことが高齢者の可処分所得を引き上げる上で大きな効果を発揮していることになる〔OECD 2001, p.34〕。

日本では、皆年金以降公的年金制度が着実に発展し、それとともに親族扶養や就労による収入は大幅に減退し、公的年金が高齢者の生活を支える主要手段になるようになったが、その点を他の先進諸国と比較してみると、なお公的年金の水準は低く、それを就労による収入で補っており、また家族で生活を支え合うことで補足しているというのが実情である。また、所得の低い人々の老後の生活を支える公的年金の機能がまだ十分に発揮されていないことになる。このことは、今後の年金政策を考える場合にも留意するべき点である。高齢者の高い労働力率を維持することも、家族の絆が維持されることも重要であるが、これまでの傾向からすればこうした生活維持手段がいつまでも維持できるかは不確かである。人口高齢化がさらに進む中、高齢期の生活維持手段としての公的年金の役割は一層高まるものと考えなければならず、そのことを踏まえ最低限の年金がしっかり保障できるような効果的な年金政策が求められる。

Ⅲ 皆年金体制の実現

1 皆年金実現の背景

拠出制の国民年金は、それまで年金制度が適用されていなかった農民等を対象に1961年にスタートするが、具体的な皆年金政策のあり方を決める重要な要素となったのは、戦前から一部の国民を対象に恩給制度や共済組合の年金制度が実施され、戦時体制下で船員保険、労働者年金保険さらには厚生年金保険が誕生し、終戦後それが再編されるといった、それまでの職域の社会保険の歴史であった。戦前からの職域の年金保険制度を基に、社会保障制度への再編が進められた。

社会保障制度審議会は1950年の勧告で、全被用者を対象とする年金保険と一般国民を対象とする無拠出の年金制度の二本立ての年金体系を構想し、ばらばらに形成されてきた職域の年金制度の再編統合と、これを補う税財源の制度の設置とを提案したが、実際の動きはこの勧告とは逆に軍人恩給が復活され、国家公務員の恩給や共済組合の給付改善は、社会保障制度審議会の諮問対象からはずして実施されるなど、これまでに積み上げられた年金に関わる強固な利害に阻まれ、社会保障としての総合的な年金制度は実現しなかった〔一圓 1996, pp.82-85〕。かわりになされたのは、凍結状態にあった厚生年金を改革し共済年金との格差を少しでも縮めることであり、さらには年金制度の適用を受けていない人々に対して新たな年金制度を設けて皆年金を実現することであった。

被用者化や核家族化が早くから進行し、年金保険の歴史も古い西欧では、第二次世界大戦後のインフレの中で老齢退職年金の実質価値の維持が避けられず、積立金の取り崩しがなされ比較的早い段階で賦課方式と呼ばれる財政方式へ移行することになった。これに対し、日本の厚生年金では、制度発足後まもなく終戦を迎え、養老年金に関しては当面凍結状態とされたが、坑内夫の養老年金の支給が開始される1954年に大幅な改正が行われ、定額部分と報酬比例部分からなる再分配効果

が加味された給付構造が取り入れられるとともに大幅な給付の見直しが行われ、また必要な保険料の確保が困難な中で、それまでの平準保険料方式に代わって段階保険料方式と呼ばれる財政方式が採用されることになった〔坂本 2006, pp.70-72〕。段階保険料方式は、給付に見合う保険料を徴収することが困難な中で取り入れられた財政方式であるが、これが日本における年金財政方式の賦課方式への移行の第一歩であった。

全国民を対象とした国民年金制度創設の気運が盛り上がった背景となる事情も、「一般の生活困窮者に対する援護対策をさしおいた軍人恩給の増額の動きや、それまで厚生年金保険に加入していた農業協同組合や漁業協同組合の職員が厚生年金保険から脱退して新たな共済組合を作る動き」などに対する世論の強い警戒と反発があったことにある〔吉原 2010, pp.40-41〕。全国民を対象とする一元化された年金保険制度の実現という理想に抗する手段として、既存の保険とは別の年金制度をスタートさせるという皆年金の仕組みが実現することになった。

2 社会保険の年金

当時国民年金の制度設計に携わった小山は、「国民年金登場の必然性」として、人口の高齢化と家族制度の崩壊の2点をあげるとともに、国民年金を実現することのできる環境として当時のめざましい経済発展をあげている。小山が問題とする人口の高齢化とは当時の問題というより将来の問題であり、また家族制度の崩壊についても、「家族制度が崩壊に向かっている今日および今後の日本において親族扶養に全責任を持たせることのできるの、夫婦間および親の未成熟の子に対する関係に限られ、それ以外の関係にある人々の生活保障の責任を私的な扶養に負わせようとするのは、方向から見ても誤りであるだけでなく、事実上もそれに期待することができなくなる」とし、将来に備えるための積立方式による社会保険の年金制度を導き、当面の高齢者対策としてはこれとは別の無拠出の年金制度で対応することになった〔小山 1959, pp.2-11〕。

当時イギリスの社会保障制度を精力的に研究していた久保（久保まち子）は、全納税者が所得の2.3～2.5%を負担し、これにすでに被用者年金制度に対して支払われている国庫負担や同程度の国庫負担を追加して、当面月2500円の老齢年金を65歳以上の全国民に支払う社会手当の国民年金制度を設け、被用者年金は国民年金制度の上に付加する年金として位置づける年金構想を発表していた〔厚生大臣官房企画室 1958, pp.9-11〕。

こうした即効性のある年金構想を退けつつ、保険料の徴収が極めて困難な人々を対象とする社会保険の年金をあえて発足させる理由は、当時の日本経済の状況では消費増大効果だけをもつ賦課方式による年金制度を完全実施する余裕はないと考えられたことにあった〔小山 1959, pp.110-116〕。

また拋出制を基本とした理由について小山は、適用対象となるボーダーライン階層から保険料を徴収することが困難であることを認識しつつも、将来本格的な社会保険の年金を確立するために拋出制が必要であると指摘している〔小山 1959, p.33〕。ただ小山は、完全積立方式が常に正しいと考えていたわけではなく、将来拋出制の年金額の引き上げなどの必要性が生じると、その分完全積立方式を崩していく必要があることも予想していた〔小山 1959, pp.110-116〕。

3 低所得層に対する対策

公的年金未適用者に社会保険を適用することの難しさについて、小山は「わが国のように貧困階層がやや固定化し、ボーダーライン階層と呼ばれる幅の広い層を形成している国において、拋出制を基本とする原則をとると、保険料を納めることのできない被保険者のグループが制度の外に事実上放置されてしまう結果となる危険がある」と述べている〔小山 1959, p.33〕。現在、年金保険の問題として、正規労働者中心の雇用前提が崩れて、非正規労働者が増大するなど就労形態が多様化してきたことが指摘されているが、国民年金創設当時の状況は、現金収入の少ない農林漁業者も多く、今日以上に社会保険の適用は困難を極めたと考えられ、できるだけ低い定額の保険料でスター

トするしかなかったに違いない。

保険料負担が困難な者をも対象とした点について、小山は、そうした人々こそたとえ額は多くなくても年金を最も必要とする人々であること、長期にわたって拠出能力が全くないということは異例中の異例であること、などの理由をあげている〔小山 1959, p.38〕。また定額の保険料について、所得比例が望ましく条件が整えば移行すべきだが現状では技術的に困難であること、また保険料を34歳まで月100円、35歳から150円としたことについては拠出意欲に応じた設定の方が受け入れられやすいからと、述べている〔小山 1959, pp.43-44〕。吉原（吉原健二）は、当時小山が、国民年金は早産児で小さく生んで大きく育てようと述べたと記しているが、将来の成長を願いつつ最低限の条件でスタートさせた事情がうかがえる〔青柳ほか 2011, p.55〕。

その後国民年金は基礎年金として大きく成長したが、保険料納付が困難な人への適用の問題は、1990年代以降改めて大きな問題となっている。所得に応じた保険料や拠出意欲に応じた保険料の設定等、保険料賦課方法を工夫し直すことが必要となっている。

4 個人単位の年金

無業者も含めて多様な就業形態の人に年金保険を適用するため、国民年金でははじめて個人単位での適用方法が採用された。無業の妻を被保険者としたこと理由について、小山は、妻にも他の者によっておこされることのない老齢年金を与えることが必要であること、妻に所得がなくても夫婦の共同生活で夫が所得を得ている以上その所得から妻の保険料が負担されるのは自然であること、妻のみ適用除外とすることは、結婚前の女子、離婚または死別後の女子との関係上からも技術的に困難であることなどをあげている〔小山 1959, p.37〕。こうして個人単位の適用という新しい時代に相応しい社会保険の年金制度が実現したが、そのことにより世帯単位の被用者制度と個人単位の国民年金が併存する皆年金体制が生まれることになった。

両制度を並列的に設ける方法ではなく、新しい個人単位の国民年金を被用者保険の被保険者も含めて全国民に適用し、被用者年金制度をこれに上乘せする方法もあり得た。そうしなかった理由について小山は、国民年金が全国民に対する年金的保護の最低基準を定める制度であることにかわりはないが、実際には他の制度の給付内容は国民年金より上であるので、通算調整の途さえ講じられるならば、他の年金制度の適用者をこの制度の適用対象とする必要はないことをあげている。

この件に関し、被用者制度の被扶養配偶者に国民年金を適用するかどうかで意見は二分したようであるが、結局強制適用しないこととし、配偶者の年金が不安定かつ不十分であることから任意加入の途を残している〔小山 1959, pp.40-41〕。その後、1985年の改革で、国民年金は全国民の基礎的な年金に位置づけられることになったが、専業主婦の扱いは被用者年金の被扶養配偶者としての扱いという当時の決定を引きずることになり、年金適用の個人単位化は今後の課題に委ねられることになった。

5 無拠出制の年金

公的年金政策の課題が、税財源の活用を図って社会保険にどのような低所得者対策をとり入れるか、また当面の低所得高齢者にどのような支援策を設けるかにあると述べたが、日本の皆年金政策では、前者については、国民年金に給付費の3分の1の国庫負担を（厚生年金の20%より多額を）投入することとなり、また後者については、給付の発生がずっと先になる拠出制の年金だけ実施することは国民の理解を得られないことから、拠出制年金に加入できない低所得高齢者に限って無拠出制の年金を別途支払うことになった。この無拠出制の年金については、拠出制の年金との関連でそれをどう位置づけるかについて、特に社会保障制度審議会の案と大きな違いがあった。

実施された国民年金の老齢福祉年金は、年齢により拠出制国民年金に加入することができなかった者や拠出実績が不十分であった者を対象に、所得調査を条件に経過的、補完的に支払われるもの

で、実際にも老齢福祉年金の受給者は拠出制国民年金の受給者が増えるに従って減少していった。

これに対し、社会保障制度審議会の考えは、政府案と同じように拠出制の年金を基本とするものではあったが、無拠出制の年金を恒常的な制度としてそれに組み込む案であった。具体的には、拠出制年金が65歳で支給されるのに対し、70歳以上の老人にはすべて月1000円の無拠出年金を支給し、拠出年金を受ける老人からは70歳から拠出年金を1000円減額するというもので、その分拠出制国民年金の保険料も低く設定されるように考えられていた〔近藤 1965, p.396〕。

社会保障制度審議会の会長であった大内（大内兵衛）は、審議会案と政府案について、それに費やされる国庫負担の違いに着目して、「われわれの案では年額6700億円ぐらいであったが、今度の案では、それは400億円ぐらいに縮んでいる。また、初年度は100億そこそこでやれるようになっている」とその違いを説明し、審議会案が生かされなかったことを悔やんでいる〔社会保障制度審議会事務局 1971, p.5〕。また近藤も、「政府案は、完全積立方式の財政収支にこだわり過ぎ、社会保険でありながらむしろ任意保険に近い考え方が各所に見られる」と批判している〔近藤 1961, p.244〕。

拠出制年金の支給が実際に始まるのは先のことで急を要しなかった事情はあるが、社会保障制度審議会の案は、低所得層への年金保険適用の難しさを前提にその対策を講じたもので、その基本的な考え方は今も有効であるように思われる。

IV 皆年金後の年金政策

1 基礎年金改革まで

1985年の基礎年金の改革までは、厚生年金、国民年金ともに給付を改善し、実際に老後生活に役立つ年金に改め、年金保険制度への人々の信頼をつなごうとつとめた時期であった。こうした改革が必要であった背景として青柳は、新たに制度に加入した加入期間の短い人にも「食べられる年金」を支給する必要があったこと、厚生年金や国

民年金を共済年金の水準に近づける必要があったことをあげている〔青柳 2011, pp.63-64〕。

厚生年金は1965年改正で夫婦1万円年金（20年加入）、1969年改正で夫婦2万円年金（24年加入）、1973年改正で夫婦5万円年金（27年加入）と急ピッチで給付改善が図られている〔青柳 2011, p.61〕。一般に、1973年（福祉元年）の改革がその後の年金財政の悪化を招く無定見な大盤振る舞いであったと批判的に捉えられることが多いが、年金制度の成熟化措置という点では、1954年、1965年、1969年の給付改善も同様に大きな改革であり、この時期にあっては、年金制度への国民の信頼を揺るぎないものとする、必要不可欠な措置であったといえることができる。

この時期の国民年金の給付改善は、保険料の低さとも合わせ考えれば厚生年金の比ではなかったであろう。国民年金の給付額は、1959年当時、25年以上の拠出で月2000円であったが、1966年改正では200円×25年＝月5000円とされ、厚生年金の夫婦1万円年金に並ぶ額となっている。1969年改正でも320円×25年＝月8000円に改訂され、これに付加年金を加えて厚生年金の夫婦2万円年金に対応させている。1973年改正では単価が800円と2.5倍に引き上げられ付加年金と合わせて夫婦4.9万円に引き上げられている〔青柳 2011, p.61〕。

こうした国民年金の給付改善は、小山の考えた最低限の水準を維持するという国民年金の考えを超えるものであった。そうした「モデル年金」を打ち出すことができたのは、実際に25年の拠出期間を持って65歳を迎える年金受給者が出るのは1991年であるという将来のことであったことが関係している。実際この点は、1985年の改革で、国民年金が小山の考えていたような全制度の基礎的年金に引き下げられ、実現することのない机上のモデルで終わることになった。

2 基礎年金改革

1970年代までは、制度の成熟化を進めて生活できる年金を実現することが皆年金政策の課題であった。公的年金受給者も増え始め、その額も引

き上げられ、国民の公的年金に対する期待も高まるにつれ、新たな問題が明らかになってきた。年金の成熟化措置は、人々の年金加入年数が延びるにつれて将来の年金水準を不当に高めることになるし、世帯単位と個人単位の年金が併存することによる給付の重複や各種年金の併給の問題も、それぞれの給付水準が向上するにつれて看過できない問題となった。

高くなりすぎる給付水準を抑制することとともに、他方では最低限度の給付水準の確保も意識されるようになる。また成熟化措置とも関連するが、産業構造の変化により加入者と年金受給者のバランスが制度間で異なることも、年金制度の横断的な調整を迫る深刻な問題であった。国鉄共済組合の財政赤字は顕在化するようになり、強制適用の被保険者が伸びない国民年金が単独で財政的に維持できなくなることも明らかとなった。

こうした状況下で、1970年代の後半には、さまざまな年金改革案が提案されるようになる〔有澤 1979, pp.161-167〕。社会保障制度審議会も1977年に「皆年金下の新年金体系」と題する建議を発表し、所得型付加価値税を財源とする社会手当の年金制度（基本年金）を提案した。この案のまとめ役でもあった今井（今井一男）は、保険では拠出に応じて払わざるを得ず、国庫負担も同じようにつくので格差を是正することができないとし、所得の低い層の底上げができるような年金財源の有効利用を考えないといけないと、基本年金の必要性を強調している〔大河内 1978, p.244〕。

今井は、国民年金はまだ未成熟で、この段階ならまだ社会手当の年金への切り替えができると判断したようであるが、実際に政策を具体化させる立場の政府からは実現困難と判断され、国民年金の税方式化は実現しなかった。しかし、こうしたナショナルミニマムの年金の確立をめざす年金構想が、政府の年金改革にも影響を与え、基礎年金による社会保険の年金制度の横断的な再編成という1985年の大改革を導くことになったと考えられる。

基礎年金改革は、国民年金をすべての国民の基

礎年金とすることにより、個人単位の年金を女性も含めて全国民に広げ、共働きが増える中で夫婦の年金の調整を図り、共済年金を含め被用者の年金を基礎年金に上乘せする所得比例の年金に位置づけるとともに、共済組合の年金算定方式を厚生年金のそれにそろえてさらなる一元化への道筋をつけることになった。また国庫負担を基礎年金に集中することによってその役割は明確化されることになった。社会保険の年金という大枠を堅持しつつ全制度の一元化に向けて大きく前進させる改革であった。

この改革では、将来の保険料負担との関係で給付水準の引き下げが図られたが、厚生年金では、当時32年間加入していた者が受け取る夫婦のモデル年金の所得代替率（68%）を、将来加入期間が40年となった場合に維持できるよう算定方式を改めるもので、所得代替率そのものの引き下げをねらいとするものではなかった。

この点、国民年金については、1973年の改革以降被用者年金のモデル年金と揃えるように給付改善が図られるようになっていたが、1985年改革では全制度の基礎年金に位置づけられた。これにより国民年金は、当初小山が考えていたような全制度にとって最低基準となる年金に戻ったことになる。

1985年改革で、将来の公的年金の給付費を抑制して保険料の上昇はその分抑えられるが、人口高齢化の予測は国勢調査のたびに一層厳しくなり、将来の給付費をさらに抑制するために、2000年の改正では、算定方式の変更とともに年金支給開始年齢の引き下げや国民年金に対する国庫負担の引き上げが決定されることになった。

3 現在の年金政策の課題

1990年代は長期にわたる不況の時代で、財政的に最も脆弱な旧国民年金の対象者である第1号被保険者はむしろ増加し始め、保険料の納付率も低下するようになり、国民年金の空洞化さらには厚生年金の空洞化すら叫ばれるようになる。公的年金政策の主要課題は、生産世代が安心して保険料を払い続けられる状況をどう築くかに変わり、

その問題状況は現在も変わっていない。

厚生労働省が「社会保障改革に関する集中検討会議」のために作成した『社会保障制度改革の方向性と具体策—「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度—』（2011年5月）では、社会保障制度を取り巻く環境の変化として、雇用基盤の変化（非正規労働者の増加や女性の就業率の上昇等）や家族形態の変化（同居の減少や未婚率離婚率の増加等）があげられている〔厚生労働省 2011, p.2〕。2004年の年金改革は、すでに進行していたこうした環境変化に正面から取り組んだものではなかった。保険料を負担する現役世代に安心を与えようと、将来の保険料に上限を設けるとともに、それに見合うよう将来の所得代替率を引き下げて給付費を抑制している。しかし、これまでの2層構造の公的年金の給付体系をそのままにしての大幅な給付抑制は、保険料負担が最も重く感じられている第1号被保険者の将来の給付に対する影響が大きく、非正規労働者に対する支援策になっていない。

V むすび

世界銀行のホルツマンは、ヨーロッパ諸国の公的年金制度が社会経済的な環境変化に対応できていないとして、抜本的な改革の必要性を説いているが、彼があげる、女性の労働力率の上昇、離婚率の上昇と家族形態の変化、非典型雇用の増加という3つの環境変化は日本にもそのまま当てはまる。彼は、これまで年金制度は働く夫と主婦からなる伝統的な家族像を前提に制度化されてきたが、デンマークの例を引きつつこれを独立した個人単位の年金制度に変更し、寡婦年金をなくしていくことが必要であると主張する。年金制度の個人単位化は、婚姻の半数が離婚に至っているヨーロッパの家族形態の変化からも避けられない。世帯単位の従来型の年金は配偶者に独立した年金権を付与しておらず、寡婦給付の権利を持つ女性は、労働市場への参加や再婚を控える傾向がある〔Holzmann 2004, pp.5-6〕。

非典型労働者が増えたことも年金制度の改革を

迫る要因である。常勤の給与所得者は減り、短時間就労者、疑似自営業者、臨時雇用者が増えており、正規労働者と非正規労働者の年金制度上の差別をなくし、非正規労働者も同じ年金制度に参加できるよう改めることが必要である。こうした非正規雇用化の背景として、彼はグローバリゼーションの進行による労働市場の流動化と多様な働き方を選択する労働者の側の事情をあげている。これに対応するためには公私部門間の労働移動も含めて職業間の自由な労働移動を阻害しない年金制度が要請される。さらに、長寿化した社会で高齢者の労働力率を高めるためには、労働者の教育と技術の向上が必要で、生涯学習に適した年金制度が求められ、就職した後再度教育機関に戻ったり、早期に余暇期間を取ったり、退職後再度仕事に復帰することなどが可能な年金制度とならなくてはならない〔Holzmann 2004, pp.6-8〕。

すでに述べたように、公的年金政策の課題は、現在の負担と将来の給付とを結びつける契約のあり方を扱いながらも、直面するその時々の勤労世代と高齢世代の生活水準のバランス確保や、同世代内での負担や給付の公平性の確保に取り組むことである。その意味では、1990年代後半以降の雇用基盤の変化や家族形態の多様化の中では、所得の低い人々も公的年金制度から排除されることのない個人単位の年金制度の確立が求められている。

社会保険は、就労期間中にその所得の一部を保険料として拠出し万が一に備える制度であるが、非正規雇用の賃金の多くはかろうじて生活が維持できる程度で、逆進的な定額の国民年金の保険料は過重な負担となる。保険料を負担している側に安心して年金保険に加入し続けられる環境を用意することが何よりも重要である。皆年金のスタート時に小山は、将来保険料が定額から所得比例料へと発展することに期待をよせていたが、それを果たすことが今必要になっている。

年金給付費が増加する中で、その財源の有効活用を図るためには、年金受給年齢の引き上げとともに、非正規労働者に被用者年金制度の適用を広げ、税財源を拠出実績の乏しい人へ傾斜的に配分する仕組みをとり入れることが必要で、そうする

ためには、これまでの給付体系の修正を伴う、1985年改革に匹敵する大改革が必要となっている。

参考文献

- 青柳親房（2011）「皆年金の半世紀と今後の展望」『週刊社会保障』No.2610（2011.1.3）。
 ———ほか（2011）「連載座談会：国民皆年金半世紀」『週刊社会保障』No.2621（2011.3.21）。
 有澤廣巳監修（1979）『年金制度改革の方向』東洋経済新報社。
 一圓光彌（1996）『自ら築く福祉—普遍的な社会保障をもとめて—』大蔵省印刷局。
 牛丸 聡（1996）『公的年金の財政方式』東洋経済新報社。
 大河内一男監修（1978）『解説皆年金下の新年金体系』ぎょうせい。
 小山進次郎（1959）『国民年金法の解説』時事通信社。
 近藤文二（1961）「国民皆保険と国民年金」大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』至誠堂。
 ———（1965）『社会保険』岩波書店。
 坂本純一（2006）「公的年金財政」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい。
 社会保障研究所編（1972）『ILO・社会保障への途（社会保障研究所翻訳シリーズNo.10）』東京大学出版会。
 厚生省編（1967-1989）『国民生活実態調査報告（各年版）』厚生統計協会。
 ———編（1997-1999）『国民生活基礎調査（各年版）』厚生統計協会。
 厚生労働省編（2001-2011）『国民生活基礎調査（各年版）』厚生統計協会。
 ———編（2011）「平成22年国民生活基礎調査の概況」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/>（2011年8月15日最終確認）。
 厚生労働省（2011）『社会保障制度改革の方向性と具体策—「世代間公平」と「共助」を柱とする持続可能性の高い社会保障制度—』（2011年8月15日）。
 厚生統計協会編（1979, 1995, 1995）『国民の福祉の動向（各年版）』厚生統計協会。
 厚生大臣官房企画室（1958）『年金制度の経済効果（社会保障資料No.29）』。
 社会保障制度審議会事務局（1971）『社会保障制度審議会20年の歩み』社会保険法規研究会。
 吉原健二（2004）『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規。
 Holzmann, Robert（2004）*Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: rationale and potential structure*, Social

Protection Discussion Series Paper Series
No.0407.
[http://siteresources.worldbank.org/SOCIAL
PROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/
Pensions-DP/0407.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0407.pdf) (2011年9月15日最終

確認)
OECD (2001) *Ageing and Income: Financial
resources and retirement in 9 OECD countries*,
OECD.

(いちえん・みつや 関西大学教授)