

季刊 社会保障研究

貸
出
用

Vol. 33

Autumn 1997

No. 2

研究の窓

負担と受益の世代間格差について 稲 田 献 一 116

特集：公的年金・私的年金の基本問題

年金における公私の境界 堀 勝 洋 118

フランスにおける補足退職年金制度の位置づけ 加 藤 智 章 128

公的年金制度の一元化と厚生年金基金制度 坂 本 純 一 139

日本とアメリカの公的年金制度民営化と経済厚生 岩 田 一 政 149

企業経営と企業年金 醍 醐 聰 157

企業年金と受給権保護 國 武 輝 久 166

企業年金の普及と高齢者の就業・引退行動 金 子 能 宏・高 橋 桂 子 177

論文

ボランティアと市場、政府の関係—血液事業を例にして 駒 村 康 平 191

動 向

社会保障法判例 岡 村 世里奈 209

わが国に不法入国し適法な在留資格を得ないまま四年余りの間
わが国に在留を継続していた外国人女性が、国民健康保険法第
五条にいう「住所を有する者」に該当せず、国民健康保険の被
保険者資格を取得しないとされた事例（アンダヤ訴訟第1審判
決）

書 評

橋本宏子著『福祉行政と法』 増 田 雅 暢 219

田近栄治、金子能宏、林文子著『年金の経済分析』 中 北 徹 222

研究の窓

負担と受益の世代間格差について

日本社会の急速な高齢化に伴って、社会保障の受益と負担の差の世代間格差の拡大が、21世紀の深刻な社会的・財政的問題になると見られている。たしかに最近の日本経済の低成長による所得増加の頭打ちと社会の少子化傾向は、この問題を深刻化する。しかし一方では、この指摘が強調されるあまり、とくに戦争で荒廃した国土と経済の復興の功労者であるにもかかわらず、現役時代の所得も、したがって現在の年金水準も低く、しかもすでに70歳を越えている世代の、決して十分ではない現状の社会保障さえも、その質と量に後退の恐れが生じている。本稿では、とくにこの点に焦点を当てて考えてみたい。

社会保障の受益と負担の差の大きさが、若年世代にとってマイナスで、高齢世代にプラスでも、前者の生涯所得が、その差を差し引いても、後者のそれを越えるかぎり、問題とはならない。とくに前者の生涯所得が、後者の現役時代の経済成長への貢献によってもたらされている場合は、そうである。そして日本の場合は、まさにその場合である。

52年前の敗戦の廃墟から、日本経済に、戦前のいかなる時期をも越える繁栄をもたらし、最近の数年は、停滞しているとはいえ、一時期は、世界のトップ、そして現在も世界の上位に押し上げたのは、半ば政策による強制だが、主として70歳を越えた世代の、戦後の奮闘努力、というより悪戦苦闘があったからだといってよい。しかもこの世代は、その貢献に見合う報酬を受けていない。その理由は、以下に説明する戦後の経済政策による。

上記世代の経済成長への貢献は、どのように達成されたか。もちろん勤勉で、経済的向上心の強い勤労者の労働提供に負うところは大きいが、敗戦後の日本経済にとっての最も希少な生産要素は、労働ではなく、むしろ資本設備、すなわち資本だったが、その資本の主たる提供者が、敗戦と解体で力を失った財閥に代わって、個々では零細だが、数の多い、しかも1960年前後から、平均で、驚異的高率の貯蓄率30%という勤労者だった。

だが、その資本の対価の利子率は、いわゆる護送船団方式の一環としての低金利政策により、自由金利はもちろん、戦後10年は、実質的には、目減りをする物価上昇率を下回る低い水準に抑制されていた。すなわち資本の調達コストを極力抑え、生産企業と金融機関の利益を確保し、拡大再生産のプロセスを回転させることによって、驚異的スピードの経済発展が達成された。すなわち資本が生産拡大に果たした成果の大きな分け前の大きな割合は、資本の仲介の金融機関と借り手の生産企業、それに法人関連の諸税という形で、政府に吸い取られ、資本の提供者である預貯金者への分け前は、大きく収奪されていた。この収奪は、高齢者に対するボディ・ブローであり、日本経済の戦後の高度成長は、70歳を越える多数の勤労者の汗と預貯金によって達成されたといってよい。

なお、この成長過程での賃金水準は、資本蓄積による労働生産性の上昇に見合って上昇している。この点、日本の労働運動の成果は、評価に値する。他方、驚異的スピードの成長ということ

は、スタートからのしばらくの間の所得水準の低さから、この世代の累積所得は、あまり大きくないことを意味する。さらに年金制度も、公務員など一部の勤労者を除き、そのスタートは、戦後15年近くも経ってからのことであった。

また、高度成長の間の驚異的スピードの所得増もオイル・ショック以降は、成長率は大幅低下し、さらに狂乱物価といわれた30%という物価上昇により、利子率が高々10%だったから、勤労者の預貯金は、大まかにいって20%も目減りして、その分だけ、金融機関と生産企業への、資産移転が起こった。これが、70歳を越える世代の勤労者に対するノックアウト・パンチであり、さらに追い打ちを掛けるように、最近の低金利は、生活の資を公的年金と預貯金の利子に依存する上記世代の生活を脅かしている。当然、日本経済の復興と繁栄の功労者である高齢者の生活防衛の方策が講ぜられなければならない。

他方、現役世代や将来世代の生涯所得は、高い初任給からスタートしたか、するだろうから、当然、70歳を越える高齢世代のその3倍を越える。したがってこの3倍の範囲内での、現役・将来世代と現在の高齢世代との間に社会保障の負担と受益の差に格差があることは、全く問題ではない。すなわち現役世代と将来世代の間にある受益と負担の不均衡の問題は、引退している高齢世代と現役・将来世代との間には存在しない。

ただし預貯金に励んで、結果として低金利政策により収奪された、大多数の高齢者に対して、高齢世代の中にも、低金利政策の策定に拘わった政治家や官僚、またその政策により収奪する側の生産企業や金融機関の大株主や経営者など、いわゆる政・官・業の中枢の高所得高齢者も存在する。「一将功なり万骨枯る」である。当然、一将と万骨との間の生涯所得の同一世代間の格差の是正の必要性は存在している。

たしかに、バブル崩壊により、現役世代や将来世代の生涯所得も、今後は大幅に上昇することは期待できない。いや下落するかもしれない。この場合には、現役世代以降の世代には、生涯所得に大差がないから、社会保障の負担と受益の差の世代間格差の是正の必要性がある。というより現役世代と将来世代は、現役の間に高齢世代の3倍の生涯所得の一部を自助努力に振り向け、老後の備えをする必要がある。すなわち「今なら間に合う」。

稲 田 献 一

(いなだ・けんいち 大阪大学名誉教授)

年金における公私の境界

堀 勝 洋

はじめに

近年、世界の各国で年金制度を抜本的に見直す動きが強まっている。例えば、ドイツ、イギリス、スウェーデンなどで、公的年金の支給開始年齢の引上げ、給付の適正化等の措置が講じられた。これは、経済が停滞し失業率が高どまりする中で高齢化が進み、国の財政赤字に伴う国債が累積する一方、経済面での競争が激化している（メガ・コンペティション）ことがその背景にある。このため、国の役割を縮小し、民間の効率性や活力を活用して、それを乗り切ろうとする動きが顕著にみられる。年金制度の分野においても、例えばイギリスでは従来のように企業年金だけではなく、個人年金にも国の2階部分の年金（SERPS：state earnings-related pension scheme）の適用除外を認めたり、これら適用除外の年金に一定程度のスライドを義務づける措置が採られている。また、チリでは、国が運営する公的年金制度に代えて、民間が運営するが強制加入で拠出建ての年金制度を導入した¹⁾。このように従来全然別個のものと考えられていた公的年金と私的年金の境界は、現在では必ずしも明確ではなくなっている。

ところで、年金には多種多様なものがある。年金は長期にわたって定期的に支給される金銭（現金）の給付であるため、稼得能力がほぼ永久に喪失したとみなされる老齢（退職²⁾）、障害又は死亡を事由として支給されるのが一般的である。傷病、出産、失業などによっても所得が低下・喪失

するが、これらは一時的なことが多いので、これらを事由とする金銭の給付は定期的ではあっても有期であるのが通常である。このため、わが国ではこれらに対する給付は年金ではなく手当（金）と呼ばれることが多い。

障害又は死亡を事由として支給される年金には、特定の傷病に起因した障害又は死亡に対するものと、一般の傷病に起因したものに対するものがある。前者に属するものとしては、労災事故の被災者、戦争犠牲者などに対する障害年金や遺族年金がある³⁾。後者に属するものとしては、国民年金、厚生年金などの障害年金及び遺族年金がある。障害又は死亡を事由として支給される年金は、公的なものは数多くある。しかし、私的なものは、一時金かそれを一定期間分割払いするものが大半である（例えば、損害保険会社の年金払積立傷害保険、団体長期障害所得補償保険など）。したがって、年金における公私の境界について論ずる本稿においては、以下では老齢年金を中心に論ずることとしたい。

老後の生活を支える公的年金の典型的なものとしては、全額公費を財源として政府によって支給される年金がある。わが国では、老齢福祉年金、恩給、国会議員互助年金等をその例として挙げることができる⁴⁾。私的年金の典型的なものとしては、若いときに積み立てた資金を老後に取り崩していく貯蓄型の個人年金がある⁵⁾。この型の個人年金に、長生きのリスクをカバーする保険の仕組みを取り入れた保険型の個人年金がある⁶⁾。これは私的年金であるが、保険の仕組みを取り入れた年金には社会保険による年金もある。わが国の国

表1 保険の仕組みの利用の有無による公的年金と私的年金

	保険の仕組みを利用しない	保険の仕組みを利用する
公的年金	公費負担年金	社会保険年金
私的年金	貯蓄型の個人年金	保険型の個人年金

民年金、厚生年金等であり、これらを公的年金という。このほか、企業が年金の費用を負担する企業年金があり、これは基本的には私的年金に位置づけられる。ただし、わが国の企業年金の中でも、厚生年金基金による年金は後で検討するように公私年金の境界に位置する。

表1は、公的年金と私的年金とを保険の仕組みの利用の有無で区別したマトリックスに、典型的な年金を当てはめたものである。このうち、保険の仕組みを利用しない年金の財源は、公的年金は公費であり、私的年金は貯蓄であって、この両者は全く異なる。しかし、保険の仕組みを利用した年金については、この表1に掲げた典型的な公的年金である社会保険年金公的年金保険と典型的な私的年金である保険型の個人年金（個人年金保険）との中間に、極めて多様な形態の年金がある。この両者は、いずれも保険料⁷⁾を納めた結果として年金を受けるという面では、基本的に同じ仕組みであるからである。

公私年金の境界を論ずることが課題である本稿では、まず公私年金を区別する基準を明確にする必要がある。このため、以下のⅠにおいては、保険の仕組みを利用した老齢年金を例にとってこの問題を検討する。Ⅱでは、この基準をわが国の様々な年金制度に当てはめて、その性格が公的なものか私的なものかについて論ずる。最後のⅢでは、世界各国における近年の公的年金と私的年金との融合化現象について論ずる。

Ⅰ 公的年金と私的年金の区別に関する一般的基準

本稿の課題である年金における公私の境界を論ずるには、まず公的年金と私的年金の違いを明らかにする必要がある。そこで、前節で述べた公的

年金の典型としての国民年金及び厚生年金と、私的年金の典型としての個人年金保険（以下「個人年金」という）とを、以下のような幾つかの項目ごとに比較する。この比較の結果から、公的年金と私的年金とを区別する一般的な基準を抽出する。

（１） 目 的

国民年金及び厚生年金の老齢年金も個人年金も、その直接的な目的は老後の生活費の確保である。ただし、個人年金はこれら公的年金を基礎に、老後の生活費を上乗せすることにより、より豊かな生活が送れるようにすることを目的としている。それだけでなく、個人年金には、公的年金が支給されるまでの間の生活保障を目的としたいわゆるつなぎ年金としての役割もある。これらはいずれも公的年金の補完を目的とするものであるが、前述したようにイギリスでは2階部分の公的年金を個人年金が行うことが認められており、これは補完というより代替である。

国民年金及び厚生年金のより高次の目的は、社会保障制度の一環として、社会連帯により国民の生活の安定や福祉の向上を図り、憲法25条に規定された権利の実現を図ることである。公的年金にはこのような公共目的があるが、個人年金は基本的に自分（及び配偶者）の生活の向上だけが目的である。これは年金受給者側の目的であるが、事業者側の目的としては、個人年金事業による利益の追求と分配を目的とするものがある。公的年金の実施主体はこのような営利目的をもたないが、個人年金でも郵政省による簡易生命保険の年金保険及び相互会社としての生命保険会社によるものは、本来事業者自体の利益追求を目的とするものではない。

（２） 責任主体

年金保険の実施事務については、①制度の企画立案、②保険料の徴収、③年金の支給、④収支のバランスを図る財政責任の遂行等に分けることができる。公私の年金の中間的な年金には、この役割を公私で分担しているものがある。しかし、先に挙げた典型的な公的年金である国民年金及び厚生年金では、これらすべての事務を国又は地方公

共団体が行っている。これに対し、個人年金は、基本的に生命保険会社、協同組合等の民間団体が行っているが、簡易生命保険の年金保険については郵政省が行っている。

(3) 適用

国民年金及び厚生年金は原則として強制適用であるが、個人年金は任意加入である。

(4) 給付

国民年金も厚生年金も物価、賃金等の上昇率に応じて年金額が引き上げられるが、個人年金ではスライドがなされない。なお、通増型の個人年金は、スライドとは全く異なるものである(堀(1993) p. 8)。

個人年金については、納めた保険料の総額(納付保険料総額)と受け取る年金の総額(受給年金総額)の間に保険数理的な均等関係があるべきだという給付反対給付均等の原則が守られている。郵政省による簡易生命保険の年金保険でもそうである。これは、この原則が守られなければ損をする者と得をする者が生じ、任意加入の個人年金では得をする者だけが加入して、保険が成り立たなくなるからである。

これに対し、国民年金及び厚生年金では、給付反対給付均等の原則は守られていない。国民年金の基礎年金には、そもそも国庫負担があるため、納付保険料総額と受給年金総額の間に均等関係は成立しない。また、社会保険においては、「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」という基本原理⁹⁾に即した制度設計がなされている部分があるため、所得再分配が必然的に伴うからでもある。わが国の公的年金におけるこの原理に即した具体的な制度を、以下三つ挙げてみたい。①被用者(国民年金の第2号被保険者)に対する1階部分の基礎年金の額は、保険料が賃金比例の応能負担であるにもかかわらず、定額である。②保険料の負担能力のない被用者の被扶養配偶者(第3号被保険者)については、自らは保険料を納めずに基礎年金を受けることができる¹⁰⁾。③女性は男性より長生きであるにもかかわらず、個人年金と異なって老齢年金額も保険料額も男性と同様にして計算される。

自営業者等(第1号被保険者)については、定額の保険料で定額の年金を受けるが、納付保険料総額と受給年金総額との間に保険数理的な均等関係は制度上全く保障されていない。厚生年金の額も、期間比例及び賃金比例で計算はされるが、給付反対給付均等の原則は守られていない。このように制度内で所得再分配がなされて損得が生じて、公的年金は強制加入させることにより制度は成り立つ。

国民年金も厚生年金も、給付額があらかじめ確定している給付建ての年金である。ただし、物価、賃金等の上昇に応じてスライド及び賃金の再評価がなされるため、私的年金の給付建てとは全く意味が異なる。個人年金には、拠出した保険料と積立金の運用利回りによって給付額が変わってくる拠出建ての年金もあり得る。しかし、わが国では、拠出建ての年金には税制上の優遇措置が認められていないため、現在のところ給付建ての年金しかない。

(5) 保険料

自営業者等(第1号被保険者)に対する国民年金の保険料は定額であるが、厚生年金の保険料は定率であり、応能負担である。これに対して、個人年金の保険料は完全な応益負担であり、受け取る年金の額、支給開始年齢、支給期間、保険料の納付開始年齢等に応じて保険料額が異なってくる。それだけでなく、国民年金及び厚生年金と異なっており、男女の平均余命の差に応じて保険料額に差が設けられている。

(6) 財源

国民年金の基礎年金の財源は、各年金保険者からの拠出金(これは、各制度の保険料とその積立金の運用収入によって賄われている)と国庫負担(地方公務員については地方公共団体の負担)である。ただし、厚生年金には国庫負担は原則としてない。個人年金には、公費負担がなされていない。

(7) 財政方式

基礎年金については独自の積立金はなく、賦課方式で運営されていると考えてよい¹¹⁾。国民年金及び厚生年金は、修正積立方式で運営されてい

る。個人年金は、完全積立方式で運営されている。

(8) 税制上の優遇措置

国民年金及び厚生年金の被保険者負担分の保険料は全額社会保険料控除の対象となり、厚生年金の事業主負担分の保険料は損金算入が認められている。保険型の個人年金の保険料は生命保険料控除の対象になるが、控除額は年額で最高5万円(通常の控除額年額5万円の別枠)である。

国民年金及び厚生年金の老齢年金については、公的年金等控除により税は相当減額されている。個人年金による収益は課税されている。

以上の結果をごく簡略にして、表2にまとめた。この表2である程度公的年金と私的年金との違いを理解することができるが、公私の年金を区別する最大の基準は何であるかは必ずしも明らかではない。そこで、わが国のみならず諸外国の様々な年金を念頭に置きつつ、上記の(1)～(8)のどの点が公私の年金を区別するための最もふさわしい基準であるかを検討したい。

(1) 目的

現在の厚生年金が基礎的生活費を上回る額の年金を支給している¹¹⁾ことを考えると、その年金の目的が基礎的生活費の保障かその上乘せかは公私年金を区別する重要な基準ではないと考えられる。しかし、国民の福祉向上などの公共目的を有しているか個人の生活向上だけかという目的の違いは、公私の年金を区別する一つの基準となり得

る。ただし、Ⅱで論ずる国民年金基金などについてこの基準で公私の別を論ずることには困難が伴う。事業主体の営利目的は、個人年金が常に有しているとは限らないので、必ずしも公私年金を区別する基準にはならない。

(2) 責任主体

公的年金は一般的に公的団体によって実施されているが、イギリスのように2階部分の公的年金を企業や民間金融機関に扱わせている国もある。また、郵政省が個人年金を扱っていることを考えると、責任主体が公的団体か私的団体か必ずしも重要な基準ではない¹²⁾。

(3) 適用

一般的に公的年金は強制適用であり、私的年金は任意加入であって、これを公私年金を区別する一つの基準とすることができる。ただし、スイスのように国が2階部分の企業年金を義務化しているような場合は、公私の区別の判断が難しい。

(4) 給付

一般的に、公的年金にはスライド(賃金の再評価を含む。以下同じ)があるが、私的年金にはない。公的年金は、その公共目的からして国民の生活を実質的に保障しなければならないからである。そして、このスライドは、公的年金が賦課方式で運営されていることから可能になる(その理由は、堀(1993) p.8を参照)。賦課方式というのはその時に必要な年金の費用をその時の就労世代が負担するものであるが、それが可能なのは強制

表2 国民年金及び厚生年金と個人年金保険の比較

	国民年金・厚生年金	個人年金保険
1) 目的	老後の生活費の保障 公共目的	老後の生活費の上乗せ 私的目的
2) 責任主体	国・地方公共団体	私的団体
3) 適用	強制加入	任意加入
4) 給付	スライドあり 給付反対給付均等の原則が適用されない 所得再分配あり 給付建て	スライドなし 給付反対給付均等の原則が適用される 所得再分配なし 給付建て
5) 保険料	国民年金は定額の応益負担、厚生年金は定率の応能負担	完全な応益負担
6) 財源	保険料+積立金の運用収入+公費負担	保険料+積立金の運用収入
7) 財政方式	賦課方式、修正積立方式	完全積立方式
8) 税制上の優遇措置	保険料は社会保険料控除により非課税 給付は公的年金等控除により減額	保険料は生命保険料控除により一部非課税 給付中の収益は課税

加入であるからであり、強制加入は公権力を背景としている。また、スライドがあるため、給付反対給付均等の原則は守られない。それだけでなく、公的年金の「生活保障」という公共目的を達成するため様々な所得再分配が行われるため、給付反対給付均等の原則は守られない。

これに対し、私的年金は任意加入であり、だれがいつ脱退しても問題がないように、積立方式で運営せざるを得ない。また、給付反対給付均等の原則が守られなければ、損をする者は加入しないようになり、保険としては成立しなくなる。したがって、結果として起こる寿命の長短のリスク以外の理由による所得再分配は行われない。

以上のことから、スライド、給付反対給付均等の原則及び所得再分配の有無は、公私年金を区別する重要な基準である。

公的年金は給付建てが多いが、私的年金の多くもそうであり、給付建てか拠出建てかは公私の区別の基準にはならない。

なお、一般的に私的年金と考えられる企業年金の原資は企業が負担することが多いため、給付反対給付均等の原則は成立していないかのようにみえる。しかし、企業が負担している分は賃金に転嫁されると考え、賃金の高い者が高い企業年金を受ける場合は、この原則が成立していると考えることができる。したがって、通常の企業年金は私的年金と考えるべきである。

(5) 保険料

保険料の賦課方法には、公私の年金とも様々な方法があり、それ単独では公私年金を区別する基準にはならない。ただし、応能負担と定額年金といった給付反対給付均等の原則に反する負担と給付の組合せは、公的年金でしかできない。

(6) 財源

一般に公費負担は公的年金にしかなされないが、公費負担のない公的年金もあるため、これは公私を区別する基準にはならない。

(7) 財政方式

スライドを行う公的年金は賦課方式の要素をもたざるを得ず、私的年金は完全積立でなければならないので、これは公私年金を区別する基準とな

る。

(8) 税制上の優遇措置

一般に公的年金の方が優遇されるが、私的年金も優遇されることがあるため、これは公私年金を区別する基準には必ずしもならない。

以上のことから、公的年金と私的年金とを区別する主要な基準としては、表3に掲げた六つを挙げるができる¹³⁾。この六つの基準の中でも、給付反対給付均等の原則は市場における等価交換原理の直接的な表れであり、経済システムに属する私的年金の真髄というべきものである。これに対し、政治システムに属する公的年金は、給付反対給付均等の原則にとらわれず国民の生活保障のため必要な措置を講ずることができる。したがって、公的な団体が行う年金であっても、給付反対給付均等の原則に従っているものは、私的年金と位置づけるべきである。

諸外国の年金の中には、フランスの2階部分の補足年金などのように、労使の協約に基づく年金ではあるが、スライドがなされ、賦課方式で運営されているものがある。また、シンガポールなどイギリス系植民地から独立した諸国で行われている Provident Fund は強制加入の個人積立貯蓄制度であり、1981年に強制加入の拠出建て制度に変えたチリなど南米諸国で導入された新年金制度は、公私の年金制度がミックスされたものといってよい (Queisser (1995) とそこに掲げられた文献を参照)。

わが国の年金制度にも、近年国民年金基金のような私的年金に近いものが国によって制度化されている。そこで、次の節では、わが国の各種の年金制度について、本節で検討した公私年金の区別

表3 公的年金と私的年金の区別に関する基準

公的年金	私的年金
公共目的	私的目的
強制加入	任意加入
スライドあり	スライドなし
給付反対給付均等の原則の適用なし	給付反対給付均等の原則の適用あり
所得再分配あり	所得再分配なし
賦課方式	積立方式

に関する一般的な基準を参考に、公私年金の境界のどの位置に属するかを論ずることとしたい。

II わが国の各種年金制度の公私の位置づけ

(1) 共済年金

国家公務員等共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済組合法及び農林漁業団体職員共済組合法等に基づく共済年金は、基本的に厚生年金と同じであり、公的年金と位置づけることができる。ただし、共済年金には厚生年金にはない3階部分の職域年金部分があり、これは公的年金への上乗せとしての企業年金に相当するものである。しかし、この職域年金部分も、強制加入で、年金額はスライドされ、給付反対給付均等の原則は守られておらず、賦課方式の要素をもっているの、公的年金と位置づけることができる。

(2) 農業者年金基金の経営移譲年金等

農業者年金基金法は、農業経営主の若返り、農業経営規模の拡大等農業の構造改善を図るため、経営移譲年金等を支給している。この制度は、一定の者については強制加入であり、年金額はスライドされており、経営移譲年金に対する定率の国庫負担のほか大幅な国庫負担がなされている。したがって、給付反対給付均等の原則は守られておらず、賦課方式の要素をもっているの、公的年金に近いものと位置づけることができる。

(3) 厚生年金基金による年金

厚生年金保険法は、その適用事業所が厚生年金基金を設立することを認めている。厚生年金基金は、2階部分の老齢厚生年金を厚生年金に代わって支給するとともに、3階部分のプラス・アルファ部分を支給する。ただし、2階部分の年金のうち、スライドに係る部分は厚生年金本体が支給する。このため、2階部分の年金の代行部分と3階部分のプラス・アルファ部分に分けて、その性格を検討する。

まず、代行部分については、次のとおりである。基金を設立した事業所の従業員は強制加入である。年金額についてスライドはされないが、こ

れは厚生年金本体で行われるからである。厚生年金本体と同じく、保険料率に男女差や加入年齢等による差はないが、給付は賃金比例かつ期間比例である。したがって、財政方式が積立方式であることと相まって、緩やかに給付反対給付均等の原則が成立していると考えられる。しかし、この代行部分は、本来厚生年金に代わって基金が支給するものであり、厚生年金本体のスライド部分と一体的に考えるべきである。この意味で、代行部分は公的年金としての性格が濃いものとしてとらえるべきであろう。

次に、プラス・アルファ部分については、基金によって多少異なるが、おおむね次のとおりである。基金を設立した事業所の従業員は強制加入である。年金額についてのスライドはなされないのが一般的である。保険料については、厚生年金本体と同じく、男女差や加入年齢等による差はなく、給付は賃金や加入期間に比例するだけでなく、加入期間が長くなれば給付率も上昇するものが多い。これは、プラス・アルファ部分が在職年数に応じて給付率が上がる退職一時金を振り替えたものが多いからである。このため、退職事由が会社都合か自己都合かによってプラス・アルファ部分の給付率も異なり、その原資も事業主負担が多い。このプラス・アルファ部分は、事業主が負担している分が賃金に転嫁されていると考えても、給付反対給付均等の原則は厳密には守られていない。しかし、財政方式が積立方式であることもあって、私的年金に近いものととらえるべきである。

上のように代行部分とプラス・アルファ部分の性格は異なるが、この二つは法律上は一体として扱われ、またこの二つは別々に支給されているわけではない。したがって、その性格を全体としてとらえると、公的年金に近い年金と位置づけることができよう¹⁴⁾。

(4) 石炭鉱業年金基金による老齢年金

石炭鉱業年金基金法は、石炭鉱業労働者の生活の安定と福祉の向上に寄与し、併せて石炭鉱業労働者の雇用の安定的確保を目的としている。この制度は、坑内において石炭を採掘する厚生年金の

Ⅲ 公的年金と私的年金との融合化

前述したように、近年諸外国で公的年金に私的年金の要素を組み込むのが一つの流れとなっている。すなわち、公的年金の民営化(チリ)、公的年金への拠出建ての導入(イタリア、スウェーデン)、公的年金の適用除外による企業年金及び個人年金の活用(イギリス)、企業年金の義務化(スイス)などであるが、これを公的年金と私的年金の融合化ととらえることができる。

このような傾向を理論的に整理し、年金制度のあるべき姿を提示したものとして、世界銀行による報告がある(World Bank (1994))。この報告は、給付建て・賦課方式で公的に運営されている現行の公的年金制度には、次のような問題があると指摘している(James (1996) p.3)。すなわち、現在の制度は、保険料が高く、早期退職を促し、公的資源の配分を誤り、長期の貯蓄を増加させる機会を逸し、低所得階層に所得再分配をすることに失敗し、意図せざる世代間の所得再分配をし、隠された将来の年金債務を増やし、財政的に維持不可能にしていると述べる。そして、このような欠陥を是正するため、現行制度を抜本的に改革して、次のような制度にすべきことを提案する。すなわち、年金の中心は民間が運営する拠出建て・積立方式・所得比例・強制加入の年金とし、これを公的に運営され租税負担による定額で最低生活保障的な年金がセイフティ・ネットとして補完する。これに任意加入の私的年金で老後の生活費を賄う3階建ての年金体系にすべきだというものがある。

この世界銀行の提案のねらいの一つは、積立方式の年金制度によって、貯蓄ひいては投資を増やし、経済を成長させることにある。もう一つのねらいは、年金を民間が運営することによって、競争と政治的中立性を確保し、制度を効率的にすることにある。この案は、現在各国が直面している低経済成長と公的年金財政の悪化を克服するために提案されたが、近年の民営化、規制緩和、小さな政府などを指向する新自由主義的な経済観・政

治観を基礎としているということができよう。しかし、世界銀行による上記の提案によってそのようなねらいが実際に達成できるかどうかについて、疑問がないわけではない(Singh (1996)を参照)。

このような世界銀行の主張や提案に対し、現在の公的年金制度を擁護する立場から、国際労働機関(ILO)及び国際社会保障協会(ISSA)のBeattie *et al* (1995)が批判を加えている。すなわち、世界銀行が非難している公的年金の問題点は私的年金にも当てはまるし、拠出建て・積立方式の私的年金は給付が不確定でインフレのリスクがあり、低所得者がリスクを負い、移行期の世代は二重の負担が課せられるなど、世界銀行の提案は「リスクが多い戦略(risky strategy)」だと評している。これに対し、世界銀行のJames (1996)が反論しているが、これらについて論ずることは本稿の課題ではない。本稿で述べ得ることは、従来のように公的年金と私的年金が完全に独立別個のものとして存在するだけではなく、公私の境界が不明確な年金も存在するようになってきたということである。

本稿で検討した厚生年金基金など公私年金の両方の要素をもつわが国の年金も、この意味で現在では必ずしも異質ではなくなっているといえることができる。最近のわが国において、低金利による基金財政の悪化などを契機として、厚生年金基金が公的年金を代行することに対して批判が高まっている(日本経済新聞社(1996)などを参照)。これとは逆に、厚生年金基金連合会の21世紀企業年金研究会による1996年11月の「企業年金の将来像」と題する報告は、公的年金の役割の縮小と、厚生年金の賃金比例部分を含む企業年金の役割の拡大を提言している。また、産業構造審議会は、公的年金の定額化と私的年金の充実を提言している(通商産業省産業政策局(1997) p.123)。

これらの制度改革の提案は、積立金による民間投資の拡大とそれによる経済成長、保険料負担の軽減による労働インセンティブと国際競争力の確保、積立金運用についての民間の活用による効率

性の確保など、上で述べた近年の諸外国の年金制度改革のねらいと軌を一にする面がある。これらの制度改革が国民の生活保障という年金制度の目的を妨げることなく達成されるかどうかについては疑問なしとしないが、この問題は堀(1997b)の第8章及び第9章で詳細に論じているので、参照されたい。

注

- 1) チリや欧米諸国の年金制度の最近の状況については、厚生年金基金連合会(1996)を参照。
- 2) 老齢年金は一定年齢への到達を支給事由とし、退職年金は退職を支給事由とするものであり、本来この二つは異なるものである。しかし、わが国では一定年齢への到達を事由に支給される年金が多いので、以下退職年金を含めて老齢年金という。
- 3) 障害や死亡の原因となった傷病を引き起こした者などに、障害年金や遺族年金の費用を負担させる制度が幾つか設けられている。労働者災害補償保険法、国家公務員災害補償法等の制度のほか、筆者のいう特定原因事故被害者救済法(公害健康被害の補償等に関する法律、予防接種法、医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構法等)等の制度である。これらは特定の不法行為による損害に対する賠償を制度化したものにとらえることができ、その意味でその性格は基本的に私的なものとみることでもできる。しかし、これらの制度の中には因果関係が明確でないものに対する給付が含まれるとともに、労働者災害補償保険法などのように公的な制度として確立しているものがある。これらの制度の性格については、それが私的な損害賠償的なものか社会保障制度的なものかについては、個別の制度ごとに検討する必要がある。特定原因事故被害者救済法については堀(1994) p. 110を、その社会保障性の検討については小島(1996a)を参照されたい。
- 4) 恩給法においては、公務員は原則として俸給月額2%を国庫に納金しなければならなかった。また、国会議員互助年金法においては国会議員は歳費月額9.9%を国庫に納付しなければならないので、これらは一見すると保険料であるかのように見える。しかし、この国庫納(付)金が給付の財源になるわけではなく、また給付額との関係も薄いため、保険料にとらえるのは困難である(鳥山(1987) pp. 2-3を参照)。なお、現在では恩給法は一般の公務員に対しては適用されていないが、執行官については執行官法附則13条の規定により、恩給法の例により普通恩給等が支給されている。

地方議会の議員については、地方公務員等共済組合法に基づいて退職年金が支給されるが、その財源は議員の報酬に対する保険料とその積立金の運用収入及び地方公共団体による負担金によって賄われているので、保険にとらえることができる。

- 5) 貯蓄型の個人年金としては、銀行による年金型預金、信託銀行による個人年金信託、証券会社による証券型年金などがある。勤労者財産形成促進法に基づく財形年金には、貯蓄型も保険型もある。
 なお、住宅及び土地を担保に定期的に一定額の融資を受け、死後その不動産を処分して借入金を返済するいわゆるリバース・モーゲージは、この種の私的年金として位置づけることができる。貯蓄という流動資産の代わりに、住宅及び土地という固定資産を取り崩すだけの違いしかないからである。わが国では、公的なリバース・モーゲージとしては武蔵野市、世田谷区などによるものがあり、私的なものとしては(信託)銀行によるものがある。なお、アメリカの公的なリバース・モーゲージ(Home Equity Conversion Mortgage: HECM)制度では、長生きや高金利などによる担保切れのリスクに対し住宅・都市開発省(Department of Housing and Urban Development)の連邦住宅局(Federal Housing Administration)が保険を提供している(シルバーサービス振興会(1995))。
- 6) この型の個人年金としては、生命保険会社による個人年金保険、簡易生命保険法に基づく郵政省による年金保険、農業協同組合法、漁業協同組合法及び生活協同組合法に基づく年金共済などがある。最近、信託銀行及び損害保険会社も、この型の年金を商品化している。
- 7) 私的年金や公的年金でも厚生年金基金などは「保険料」ではなく「掛金」という語を用いているが、本稿ではすべて「保険料」で統一する。
- 8) 社会保険がこの原理に即しなければならないことについては、山口(1995) p. 11を参照。このほか、社会保険の原理については、堀(1994) p. 44以下、堀(1997a) p. 43以下などを参照。
- 9) この第3号被保険者制度については、専業主婦を優遇するものだと批判されているが、堀(1995)、堀(1996)、堀(1997b)などはこの制度は社会保険の原理に即した合理的なものであると反論しているため、参照されたい。
- 10) ただし、基礎年金の費用は、国民年金、厚生年金及び共済年金の各保険者からの拠出金で賄われ、これらの保険者は積立金を有しているため、その積立金からも拠出されていると考え、必ずしも賦課方式と割り切るのは問題かもしれない。

- 11) 片働きであった被用者夫婦に対する現在のモデル老齢年金月額23万2600円は、老夫婦に対する現在の生活保護費の額14万8747円(夫72歳, 妻67歳, 1級地1の生活扶助(第1類, 第2類, 老齢加算)額プラス住宅扶助額)をはるかに上回っている。
- 12) ただし, 庭田(1991) p. 306は, 簡易年金保険を含めた簡易保険は「第二の社会保険的保険, 社会化保険としての性格」をもつと述べている。
- 13) 井口(1990) p. 231は, 公的年金の機能的特徴として, ①強制加入であること, ②垂直的所得再分配システムが組み込まれていること, ③新規裁定年金額の算定に当たって実質的従前所得保障機能が組み込まれていること, ④既裁定年金については物価又は賃金スライド方式が採られていること, 及び⑤給付の主要な財源は被保険者本人ないし事業主に対し課される保険料ないし目的税であり, 一般財源負担はあっても従たる地位にとどまっていることを挙げている。厚生省年金局数理課(1995) p. 251は公的年金と私的年金の違いを第6-11表として掲げ, 地主(1991) p. 344は公的年金の特徴を5項目挙げ, 庭田(1982) pp. 141-143は公的年金と個人年金の相違点を11項目挙げている。堀(1994) pp. 45-46は, 社会保険と私的保険との相違を論じているので参照されたい。
- 14) 小島(1996b) p. 203は, 厚生年金基金は私的保険よりも社会保険に近く, 当事者の最終的な裁量の余地を若干残した社会保険の一種と考えるのが適当であるとしている。ただし, 従来厚生年金基金については, 一般の企業年金と同じように位置づけられてきた。
- 15) 厚生省児童家庭局(1981) p. 19は, 「扶養保険は親の自らの拠出によって相互扶助の精神で私的保険の利用等によって成立している。その基本的性格はあくまでも私的保障制度である」と述べている。ただし, この本の発行後公費負担が行われるようになっている。

引用文献

- 井口直樹(1990)「個人年金保険の限界と公的年金制度」, 金森久雄他編『高齢化社会の経済学』, 東京大学出版会。
- 厚生省児童家庭局監修(1981)『心身障害者扶養保険ハンドブック』, 社会福祉事業振興会。
- 厚生省年金局数理課監修(1995)『年金と財政』, 法研。
- 厚生年金基金連合会編(1996)『諸外国の企業年金制度 近年の動向と発展』, 社会保険研究所。
- 小島晴洋(1996a)「特定原因事故被害者救済制度の社会保険性」, 総理府社会保障制度審議会事務局『高齢社会における社会保障体系のあり方』。
- (1996b)「企業年金の法理論」『季刊・社

- 会保障研究』32巻2号。
- シルバーサービス振興会(1995)『老後の生活資源としての高齢者の資産活用及び意識の実態に関する調査研究事業報告書』。
- 地主重美(1991)「高齢化社会における公私年金の調整」『季刊・社会保障研究』26巻4号。
- 通商産業省産業政策局編(1997)『日本経済の構造改革 産業構造審議会総合部会基本問題小委員会中間とりまとめ』, 東洋経済新報社。
- 鳥山郁男(1987)『新版 恩給法概説』, ぎょうせい。
- 日本経済新聞社編(1996)『年金の誤算』。
- 庭田範秋(1982)「公的年金と私的年金との調整」, 社会保障研究所編『年金改革論』, 東京大学出版会。
- (1991)「新種保険としての社会保険」『季刊・社会保障研究』27巻3号。
- 堀 勝洋(1993)「公的年金のスライドについて」『季刊年金と雇用』12巻2号。
- (1994)『社会保障法総論』, 東京大学出版会。
- (1995)「第3号被保険者制度と損得」『週刊社会保障』1860号, 1995年10月23日。
- (1996)「女性と年金」『季刊・社会保障研究』31巻4号。
- (1997a)「高齢者の介護および医療に係る社会保険方式と社会扶助方式」『医療と社会』6巻4号。
- (1997b)『年金制度の再構築』東洋経済新報社。
- 山口浩一郎監修(1995)『改正雇用保険制度の理論』, 財形福祉協会。
- Beattie, Roger and McGillivray, Warren (1995) "A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis", *International Social Security Review*, Vol. 48, No. 3-4/95.
- James, Estelle (1996) "Providing better protection and promoting growth: A defense of Averting the old age crisis", *International Social Security Review*, Vol. 49, No. 3/96.
- Queisser, Monika (1995) "Chile and beyond: The second-generation pension reforms in Latin America", *International Social Security Review*, Vol. 48, No. 3-4/95.
- Singh, Ajit (1996) "Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: A critical commentary on the World Bank's proposals", *International Social Security Review*, Vol. 49, No. 3/96.
- World Bank (1994) *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (World Bank Policy Research Report), Oxford University Press.
- (ほり・かつひろ 上智大学教授)

フランスにおける補足退職年金制度の位置づけ

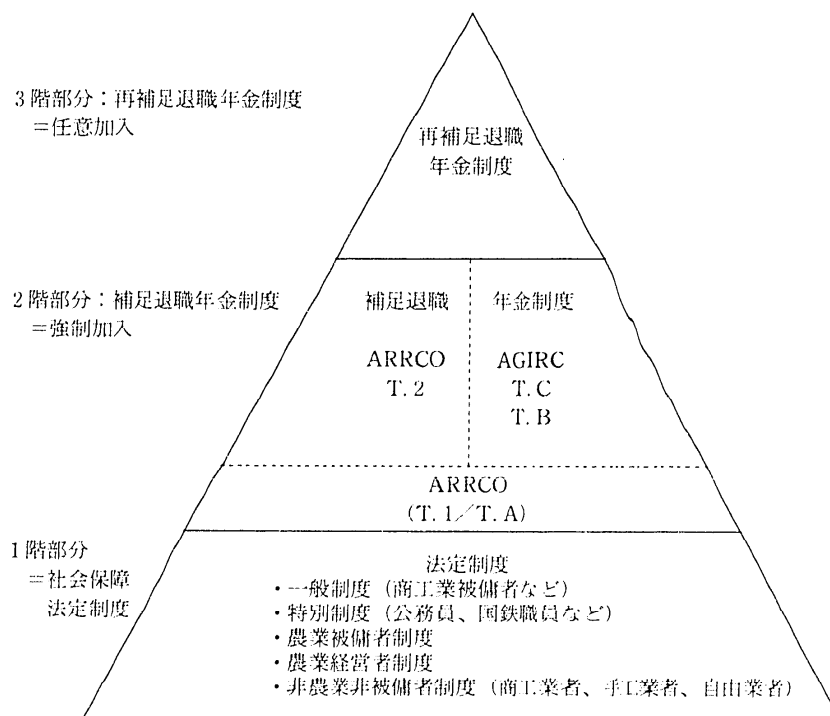
加 藤 智 章

わが国におけるいわゆる企業年金制度に該当する制度として、フランスでは補足退職年金制度 (retraite complémentaire) が存在する。この補足退職年金制度は、法定退職年金を補うため、労働協約に基づき成立した制度である。このようにフランスでは、労働協約に基づき社会保障の法定制度を補うシステムが発達しており、補足退職年金制度は、老齢以外の疾病や失業などに対応する共済付加給付制度 (prévoyance)、補足退職年金

にさらに上乘せ給付を支給するための再補足退職年金 (retraite supplémentaire) と並んで、補足社会保障制度 (protection sociale complémentaire) を構成している。

老齢や退職を保険事故とする年金保険を広く所得保障というシステムでとらえるならば、フランスの所得保障システムは、表1に示したように、3段階からなる。第一段階は法定制度による所得保障であり、第二段階が本稿の検討対象となる補

表1 フランス社会保障制度における所得保障（老齢退職）システムの概念図



(出典) 藤井 [1] 126 頁の図 6.1 および文献 [12] に基づき、筆者作成。

足退職年金制度である。そして、所得保障の頂上に、再補足退職年金制度が存在する。法定制度には、法定退職年金のほか、無拠出給付としての所得保障制度が存在する。第二、第三段階はいずれも、労働協約に基づき発展してきた制度であり、特に補足退職年金制度の財政方式は、多くの場合、世代間扶養ともいふべき賦課方式を採用している。これに対して、再補足制度では積立方式が採用されている。本稿では、第二の一般制度ともいわれる補足退職年金制度を対象に、その歴史的経緯、制度の概要および法定制度との相違点について検討を加える。

I フランス社会保障制度における補足退職年金制度

1995年1月1日現在、何らかの形で年金給付を受けている者は約1,560万人とされ、そのうち77%の人々が複数の制度から年金を受けているとされる。この重複受給を調整すると、年金受給者はおよそ1,180万人といわれる。そして、93年の時点で、フランス全体で65歳以上の人々に支給される平均年金額は、本体部分で月額5,094フラン、加算部分を含めると月額5,936フランであった。これをわが国の厚生年金制度に相当する一般制度についてみると、退職年金本体の平均月額 は男性9,284フラン、女性3,070フラン、全体で4,869フランである。このうち、幹部職員退職年金制度総連合会 (AGIRC) に15年以上加入している幹部職員だけを対象にすると、男女合計の平均月額は14,682フランである。一般の被傭者と比較すると、幹部職員はおよそ3倍の年金を得ており、この支給額の格差は、後に検討するように、上乘せ給付を実現する補足退職年金制度 (AGIRC) の存在による¹⁾。

このように、高齢者の所得保障として退職年金の存在は不可欠のものとなっているが、フランスの退職年金制度は、二つの大きな問題に直面している。一つは、いわば現在進行形の失業問題である。80年代から顕著な社会問題となつて以来、現在まで解決できていない継続的かつ今日的な問

題である。このため、失業者の長期滞留、特に若年失業者を解消するために、ワークシェアリングに基づく高齢者の早期引退が政策的に促進されている。いま一つは、やや長期的な視点での人口高齢化問題である。他の先進諸国が経験したことの無い速度で人口高齢化の進行している日本に対して、フランスは高齢化社会への移行こそ19世紀半ばであったものの、その後の進行は非常に緩慢なものであった。しかし、フランスもまた、第二次世界大戦後のベビーブームの影響を受け、21世紀には生産年齢人口に占める高齢者人口の比率は24%となり2040年には38%に達すると予測されている。これら二つの問題はともに、法定制度同様、賦課方式を採用している補足制度にも大きな影響を与える。失業者の長期滞留および人口高齢化はともに、保険料を負担する現役世代の減少を意味するからである。

これら二つの問題とも密接に関連して、1980年代から年金制度の財政方式に関連して、積立方式の採用をめぐる活発な議論が展開されてきた。第二次世界大戦以前に採用されていた積立方式に対しては、1930年代の経済恐慌による貨幣価値の下落により年金財政が破綻したこともあり、フランスでは根強い不信感をもたれている。しかし、EUの通貨統合への動きに関連して、財政赤字を解消するとともに企業の国際競争力を保持する視点から、保険料率の引き上げなど単純な財政措置を採用することは不可能な状況に置かれている。このような閉塞した経済状況の中で、90年代に入り、いくつかの貯蓄促進政策が採用されるにいたり、97年3月25日には積立方式による退職年金貯蓄計画法 (Loi No. 97-277) が成立した。これは、賦課方式に基づく補足制度の将来的な財政悪化に対処するため、所得保障の多様化を図ると同時に、積み立てられる資金の運用益によって企業の投資資金などを確保する経済政策の側面を有するものである²⁾。

II 歴史的経緯

フランスの補足退職年金制度は、労働協約や労

働協定と密接不可分の関係にある。このことは、補足退職年金の存在が労使交渉の重要な対象事項であったことを意味し、使用者にとっては労務管理の一環として位置づけられることを示唆している。そしてその背景には、被傭者を対象とする一般制度、すなわち法定制度における保険料の算定基礎となる報酬限度額が、現在でもわが国の厚生年金における標準報酬等級30級あたりに相当する額にとどまっている事実を指摘できる。

1 補足退職年金制度の沿革と AGIRC, ARRCO の成立

補足制度の歴史的沿革は、被傭者のための社会保険制度をはじめて導入した1930年4月30日法に由来する。すなわち、同法は、人的適用範囲に所得要件を設けたため、企業経営の中枢を担い高額の報酬を得る幹部職員(cadres)や技師(ingénieurs)などについては、被保険者資格を付与しなかった。しかし事業主側にも、労務政策の一環として、これら幹部職員の労働条件を整備する必要があったことから、幹部職員等を代表する労働組合との間で、所得保障制度に関する多くの労働協約が締結されるようになった。

第二次世界大戦後、社会再建の一環としていち早く策定された社会保障計画に基づき、社会保険制度は1945年10月19日のオールドナンスにより制定された。このオールドナンスは、社会保険制度の人的適用範囲の拡大をめざして、それまで法定制度から排除していた幹部職員等をも被保険者とすることとした。しかし、この取り扱いは、幹部職員にとって二つの理由から魅力のあるものではなかった。具体的な年金額と加入期間の問題である。第一の理由は、保険料の算定基礎となる報酬に一定の上限(報酬限度額:plafond)が設定されたため、仮に法定年金の給付要件を満たしたとしても、彼らが実際に得ている報酬の一部分しか年金額に反映されないからである。第二に、新規加入者は別にして、従来、労働協約による所得保障制度に加入していた幹部職員にとって、この時点で被保険者資格を認められても、年金支給との関係で、加入期間の算定で不利益をこうむること

が明らかであった。このため、戦前の経験を生かして、法定制度とは別に、労働協約や労働協定によって上乗せ給付を支給する制度の構築が意図された。かくして、1947年3月14日、フランス全国経営者評議会(CNPF)と幹部職員を代表する三つの労働組合、フランス・キリスト教労働者同盟(CFTC)、労働総同盟(CGT)および幹部職員総同盟(CGC)との間で、幹部職員の退職年金および相互扶助のための労働協約が締結され、この協約に基づき、幹部職員退職年金制度総連合会(AGIRC)が創設された。AGIRCは、その名称が示すとおり、個別企業独自にあるいは一定の職種を横断したり、業種や職種の枠を越えたレベルで設立される個別的な退職年金機構(institutions)の連合組織である³⁾。基本的には、各機構間の財政調整を行うほか、組織全体の運営に関する規定を作成する。

幹部職員を対象とする補足制度の成立は、幹部職員以外の一般的な被傭者にも影響を与えた。なぜなら、法定制度における年金給付の水準が、報酬限度額の制約によって、極端に低いとはいえないものの十分に満足のいく水準ともいえなかったからである。言葉を換えれば、法定給付を補う補足退職年金は、被傭者の労働条件の一つとして労使交渉の対象となり得たのである。さらに、戦後の経済復興の完了とともに経済事情が好転したことと、労働協約法制的整備が上乗せ給付としての補足制度の進展に拍車をかけた。具体的には、個別的な企業独自のものとして55年9月に締結されたルノー公社の企業協定に基づく補足退職年金制度、同一職種を網羅する産業規模のものとして、59年の建築・土木業における補足退職年金金庫の設立、さらには57年に設立された全国被傭者退職年金制度連合会(UNIRS)のような産業間規模での制度が相次いで成立した。このように、幹部職員以外の被傭者については、企業単位あるいは業種等に応じた数多くの個別制度が成立した。このため、個別制度を移動する場合、企業の吸収合併あるいは倒産などの場合における加入期間の取扱いなどを調整し、各制度間の財政調整を行うという要請に基づき、1961年12月8日、CNPF

と CFTC および労働総同盟労働者の力派 (CGT-FO) との間で、労働協約が締結された。この協約は、1961 年 8 月 2 日の法律 (Loi No. 61-841) に基づき、退職年金に関する通算システムを導入するとともに、人的適用範囲の拡大と個別制度間の財政調整を行うほか制度全体の安定性、永続性を確保するために、補足退職年金制度連合会 (ARRCO) を設立した。AGIRC とやや異なる点は、AGIRC が連合組織とはいえ加盟機構に属する幹部職員の補足退職年金制度を運営する唯一の組織であるのに対して、ARRCO は 1995 年現在、95 の管理運営機構をかかえる 46 の個別制度から構成される連合体組織である。

以上のような経緯で、補足制度の代表的な組織である AGIRC と ARRCO が成立した。しかし、これらの補足制度の人的適用範囲は、労働協約の締結当事者である CNPF 加盟の企業や業種にしか適用されなかった。この点が両者に共通する限界であり、次に検討する補足制度を一般化する契機となった。

2 補足退職年金制度の一般化

AGIRC に続き ARRCO が成立したことにより、幹部職員のほか一般の被傭者を対象とする補足制度は、フランス社会保障制度に確固たる地位を確立したといえる。60 年代を通じて補足制度は飛躍的に発展し、1972 年の時点において、制度全体で加入者 1,300 万人、年金受給者 450 万人を擁する制度となった。また、その進展とともに、補足制度の管理運営方式に対する評価が高まり、法定制度にも大きな影響を与えた。それは、1995 年末のジュベプランと比肩される 67 年改革において、法定制度の管理運営組織である金庫理事会の構成を補足制度と同様の労使同数としたことに示されている。

しかし、補足制度は、あくまでも団体交渉の成果すなわち労働協約や労働協定の締結を前提とする。このような労使自治の枠組みの中で制度展開が図られたため、基本的には以下の 3 点の限界を有していた。第一に、未適用業種の存在である。労働組合が未成熟な業種や労使の力関係により、

補足制度に関する労働協約を締結し得ない業種や企業が存在した。このため、72 年の時点で、ほぼ 100 万人の被傭者が補足制度に加入していなかったといわれる。第二に、被傭者の移動に関連する問題である。補足制度の適用範囲は労働協約の範囲に限定されるため、被傭者が業種や企業を移動して新たな補足制度の適用を受ける場合、あるいは所属企業が吸収合併されたり倒産した場合に、既得権をどのように保護するか、あるいは新たな補足制度との関係をどのように調整するかが問題となる。第三は財政問題である。産業構造の高度化に伴う就業構造の変化は、補足制度の財政問題に直結する。衰退産業に属する個別制度では、年金世代が増加する一方、現役世代が減少するため、賦課方式を採用している関係上、財政基盤の弱体化は火を見るより明らかである。

これらの問題を解決するために、1972 年 12 月 29 日、「補足退職年金の一般化に関する法律」(Loi No. 72-1223) が制定された。本法はわずか 6 カ条からなる短い法律である。しかし、第 1 条において、一般制度および農業被傭者制度に加入しているすべての被傭者を補足制度へ強制的に加入させることとした点で非常に重要である。ここにいう補足制度への強制加入については、具体的には、退職協定承認委員会の作成した協定案を、社会保障大臣および大蔵大臣の定める省令により拡張適用するという方法が採用された。一定の業種や職種ごとに補足制度に関する協約を拡張適用することによって、補足制度の一般化を実現しようとしたのである。事実、1973 年 6 月 25 日の省令によって、一般制度に属する民間部門被傭者のほとんどすべてが補足制度の適用を受けることになった。また、就業構造の変化に対応し補足制度の永続性を確保するため、既存の制度における相互乗り入れともいべき協定の締結が促進された。AGIRC に所属する幹部職員のいわゆる A 区分における ARRCO への加入を定めた 1973 年 6 月 6 日の協約などである。こうして、1972 年法は、退職年金制度における重層構造を決定づけた。それとともに、労使自治の枠組みでは解決し得ない就業構造の変化に対する対応や未適用業種への制

度拡大について、立法による解決を図ったものとして重要な意義を有するものであった。

3 その後の動き

補足退職年金制度への強制加入を定めた72年法の結果、補足制度は法定制度ともいえる性格を有することとなり、社会保障法典第7編に規定されることとなった。その後、1989年に補足退職年金制度に係る二つの法律が制定されるまでの間、大きな動きはなかった。この間、ミッテラン政権の誕生に伴い、翌82年3月26日(Ord. No. 82-270)および同月30日のオルドナンス(Ord. No. 82-290)により、法定制度における老齢年金の支給開始年齢が引き下げられるとともに、退職を要件に老齢年金を支給することとされた。すなわち、最高支給率50%の適用をそれまでの65歳から60歳に引き下げた。しかし、この措置は、補足制度においても60歳からの支給開始が可能であったこと、そして補足制度では発足当時から退職年金であったことから、その制度内容に大きな変更をもたらすものではなかった。大きな変化を示すようになるのは、80年代末からである。

89年の二つの法律とは、7月10日法(Loi No. 89-474)と12月31日に制定されたエヴァン法といわれる法律(Loi No. 89-1009)である。前者の7月10日法は、補足退職年金協約などにおける男女差別規定を無効とすることを明文化する(C. s. s. art. L. 913-1.)⁴⁾とともに、協約の拡張(exetension)と拡大(élargissement)の規定を整備した⁵⁾。また、エヴァン法は補足社会保護制度の枠組を明確にした。それまで、補足制度をはじめとする補足社会保護制度は、社会保障法典に根拠を置く組織、共済組合法典による共済組合あるいは保険法典上の保険会社などが管理運営機構として存在していた。このため、エヴァン法はこれらの様々な法典や組織の関係を整序し、保険会社を補足制度の管理運営機構として明確に位置づけた。このほか、退職年金以外の共済付加給付部門の対象となる社会危険を明文化するなどの諸規定を整備した。

次に、93年には法定退職年金について、保険料納付期間を150四半期から160四半期とし、平均賃金年額の算定対象期間を10年から25年に延長する改革が行われた(Loi No. 93-936)。法定制度に関しては、さらに95年末のいわゆるジュペプランにより、全国老齢保険金庫の金庫理事会の構成が改められるなどの機構改革が行われている(Ord. No. 96-34, Dècr. No. 96-592)。また、94年8月8日には、エヴァン法の考え方をより徹底するとともに、生命保険に関する共同体指令を国内法に移し換えるための法律(Loi No. 94-678)が制定された。この法律は116ヶ条からなる大部のもので、社会保障法典に新たに第9編「被傭者に関する補足社会保護」を設け、そこに補足制度に関する規定を移動させた。本法は、保険に関する共同体指令との関連で、補足社会保護制度の管理運営機構を補足退職年金、共済付加給付および任意退職年金に関する三つの機構に分類整理した。また、効率的な管理運営を実現するため、協定の締結当事者にそれまで具体的業務を委ねていた管理運営機構を再検討させ、より効率的な管理運営機構を選択する途を開くとともに、既得権保護の範囲を広げるなど受給者の権利を強化する規定(C. s. s. art. L. 913-2.)などを定めた。この94年法の影響と将来の財源不足に対応するため、96年4月25日、AGIRCとARRCOのそれぞれと両制度に共通する計3本の協定が締結された⁶⁾。さらに、97年3月25日には、いわゆる年金の3階部分に相当する制度に関する退職年金貯蓄計画を策定し、その資金を中小企業の振興に用いるための基金の設立を認める法律(Loi No. 97-271)が成立した。

III 退職年金制度の概要と法定制度との関係

フランスにおける高齢者に対する所得保障システムは、基本的には、表1に示したように3層構造となっている。このうち、1階部分が法定制度であり、2階部分が1972年法により一般化された補足制度に対応する。

ここでは、補足退職年金の位置づけを明らかに

するため、表2に示した退職年金の枠組を敷衍するかたちで、まず法定制度における退職年金の給付内容を概観したのち、補足退職年金の給付内容を紹介する⁷⁾。そのうえで、補足退職年金制度の特徴を明らかにするため、法定制度と補足制度との相違点について検討を加える。法定制度については、わが国の厚生年金保険制度に該当する一般制度を、補足退職年金については、幹部職員とそれ以外の被備者とでは制度内容が異なるため、AGIRCとARRCOとを区別して検討する。

1 一般制度における退職年金の概要

年金に関する法定給付という場合、フランスで

は法定制度が数多く存在することから、年金受給申請者がいかなる制度に属していたかがまず問題となる。また、Iで紹介したように一人で複数の制度から年金を受ける場合も多い。ここでは単純に、わが国の厚生年金保険に該当する一般制度の退職年金を概観する。

一般制度の年金保険制度は、82年の二つのオルドナンスによって、83年4月1日から老齢年金から退職年金にその性格を変更するとともに、支給開始年齢が65歳から60歳に引き下げられた。その後、93年に保険料納付期間と平均賃金年額の対象期間に関する見直しが行われ、現在、各期間を引き延ばすための経過措置がとられていると

表2 一般制度および補足制度 (AGIRC/ARRCO) の退職年金の概要

	一般の被備者		幹部職員	
	ARRCO		AGIRC	
2 階部分 = 強制加入 補足退職 年金制度	T. 2 報酬限度額 3 P = 493920 F/年 (41160 F/月) 保険料率 報酬限度額内 = 6.25 % (使 = 3.75 % 被 = 2.50 %)		T. C 報酬限度額 8 P = 1317120 F/年 (109760 F/月) 保険料率 報酬限度額内 = 17.50 % (負担率: 自由)	
			T. B 報酬限度額 4 P = 658560 F/年 (54880 F/月) 保険料率 報酬限度額内 = 17.50 % (使 = 11.25 % 被 = 6.25 %)	
1 階部分 = 社会保障 法定制度	ARRCO		一般制度の場合	
	T. 1 報酬限度額 P = 164640 F/年 (13720 F/月) 保険料率 報酬限度額内 = 6.25 % (使 = 3.75 % 被 = 2.50 %)		T. A 報酬限度額 P = 164640 F/年 (13720 F/月) 保険料率 報酬限度額内 = 14.75 % (使 = 8.20 % 被 = 6.55 %) 報酬全額 = 1.60 % (使 = 1.60 %)	

(注) P: plafond: 一般制度における保険料算定の際に用いられる報酬限度額。

3P、4Pあるいは8Pは、報酬限度額 (164640 フラン) の倍数を示す。なお、フランはFと略した。

T. 1、T. 2、T. A、T. B、T. CのTは、区分あるいは部分を意味する Tranche の略で、それぞれ、報酬限度額の倍数で定められる保険料算定の範囲を意味する。

(出典) 藤井 [1] 126 頁の図 6.1 および文献 [12] に基づき、筆者作成。

ころである。

保険料は、被保険者の報酬に保険料率を乗じて算定納付される。保険料率は、先に簡単に触れた保険料の算定基礎となる報酬限度額の範囲内で14.75%、報酬限度額に関係なく報酬全額につき1.60%とされ、前者すなわち報酬限度額の範囲内については、これを使用者8.20%、被保険者6.55%の内訳で負担し、報酬全額に関する1.60%は使用者が全額負担する(C. s. s. art. D. 242-4.)。報酬限度額は、1997年1月1日現在、年額164,640フラン、月額にすると13,720フランである(C. s. s. art. L. 241-3., Décr. No. 96-1169)。したがって、たとえば月額15,000フランの賃金を得ている被傭者の場合、報酬限度額13,720フランの範囲でまず保険料が算定される。次に報酬全額15,000フランについても保険料が算定される。前者については、先に述べた負担割合で、後者については全額使用者が負担する。被傭者の保険料は報酬から源泉徴収され、保険料の納付義務者は使用者である。

退職年金の支給開始年齢は60歳からであり、退職することを支給要件とする(C. s. s. art. L. 161-22.)⁸⁾。年金額は、保険加入期間率、支給率および平均賃金年額の積によって求められる。保険加入期間率は、四半期を単位とする一定期間を分母とし年金申請者の加入期間を分子とする比率である。支給率は申請者の保険加入期間との関係で求められ、最高支給率は50%とされる(C. s. s. art. R. 351-27.)。最高支給率の適用を受ける保険加入期間については、1993年以前は150四半期であったが、94年から1四半期ずつ延長され、2003年から160四半期とされる(C. s. s. art. R. 351-45.)。保険加入期間が最高支給率の要件である四半期の一定数に満たない場合には、不足している保険加入期間および申請時の年齢と65歳との差に応じて定められる減額支給率が適用される(C. s. s. art. R. 351-7.)⁹⁾。また、平均賃金年額は、保険料の算定に用いられた賃金を基礎に算定される。したがって、賃金年額の最高額は報酬限度額を上回ることはない。算定の対象となる期間は、1994年から15年かけて毎年1年ずつ延伸する方

法で、1948年以降に生まれた申請者が60歳に達する2008年からは、最も多額の賃金を得た25暦年の平均賃金の額とされる(C. s. s. art. R. 351-27.)。

2 補足制度における退職年金の概要

ここでは、表1に示した全体像のうち、主として、加入を強制される補足制度すなわち2階部分の退職年金の概要を検討する。表1および表2からも明らかなように、この2階部分はさらに大きく二つに分かれる。また、3階部分については、無用の混乱を避けるために最後に簡単に触れるにとどめたい。ここで注意すべきは、ARRCOに関する数字は、ARRCOが複数の制度から構成される連合体であるため、個別制度に共通する最低基準値であることである。個別制度によっては、それらの数字を上回る料率等を採用している場合がある。

AGIRC、ARRCOともに最高意思決定機関として、協約の締結当事者である労使同数の代表から構成される委員会を置いている。この労使同数委員会は、保険料率、保険料の算定限度額などを定めるほか、協約の解釈問題や協約の適用に必要な決定などを行う。この委員会のもとに理事会が設けられ、それぞれを構成する個別の管理運営機構を統括する。

先に述べたように、補足制度の退職年金額は、多くの場合、負担した保険料に応じて点数が算出・加算され、その取得点数に退職時の点数単価を乗じた額として算定される。保険料の算定については、保険料の算定基礎となる限度額との関係でさらに二つに大別される。一つは、ARRCOとAGIRCとで共通する部分である。いま一つは、ARRCOとAGIRCとがそれぞれ独自の給付を行う部分である。具体的な保険料率は以下に紹介するようにそれぞれの部分で異なる。しかし、具体的な保険料率は契約保険料率に徴収率を乗じたものであり、その負担割合は労使折半の場合もあるが、多くは労働者4使用者6の割合を採用している。

第一の共通部分は、一般制度における保険料算

定基礎限度額と同額の範囲（第1区分またはA区分といわれる）であり、この部分の管理運営についてはARRCOが行い、幹部職員もARRCOの適用を受ける形式がとられている。契約最低保険料率は5%¹⁰⁾であるが、制度の財政均衡を図るために定められる徴収率125%¹¹⁾との積すなわち6.25%が実際の保険料率となる。これを労使4対6で負担する場合には、A区分の保険料算定基礎限度額に対して、労働者2.5%、使用者3.75%の割合で保険料を負担する。したがって、このA区分については、労使双方が法定年金と補足年金双方のために保険料を負担することとなる。

第二の独自の部分については、ARRCOとAGIRCとでは取扱いが異なる。ARRCOの場合、保険料算定基礎限度額からその3倍の額までの範囲（第2区分）で、契約最低保険料率¹²⁾、徴収率とも、先に示した共通部分と同じ率で保険料を負担する。これに対して、AGIRCの場合は、さらにB区分とC区分に大別される。B区分は、A区分すなわち法定退職年金における報酬限度額の4倍までの範囲について、契約最低保険料率14%、徴収率125%すなわち実際の保険料率17.50%を労働者6.25%、使用者11.25%の比率で負担する¹³⁾。さらにC区分は、A区分の4倍以上8倍までの範囲で、B区分と同様の17.50%という保険料率が適用されるが、その負担割合は企業単位で自由に定めることができる。これらの独自部分については、一般制度でいえば報酬全額に該当するから、使用者にとっては法定制度と補足制度の二重の保険料負担を強いられることとなる。

繰り返し述べるように、AGIRC、ARRCOともに退職を要件とする退職年金制度を採用しており、基本的には65歳を支給開始年齢とする。しかし、AGIRC、ARRCOともに現実には一定の減額率に応じて算定される退職年金を60歳から受給することが可能である¹⁴⁾。この場合には、各制度で定める支給係数（coefficientes d'anticipation）に応じて年金額は減額されることになる。具体的な年金額は、当該受給権者の取得している点数に年金受給時の点数単価（valeur du point）を乗じて算定される。取得点数は、各

年度ごとに算出され、当該年度に支払われた保険料額を、その年の基準賃金額（salaire de référence）で除して求められる。点数算定の際に用いられる保険料額は契約保険料率に基づく額であり、点数単価は1点あたりの取得価額を意味する。こうして現役時代を通じて取得した点数の総和に点数単価を乗じた額が、当該被傭者の補足退職年金となる。AGIRCの場合は、労使同数委員会がその年度に適用される基準賃金額と点数単価を毎年決定する。これに対して、ARRCOの場合は、ARRCOを構成する個別制度ごとに標準賃金額と点数単価が決定される¹⁵⁾。

3階部分については、表1に示したように積立方式による再補足退職年金制度が存在する。この再補足制度については任意加入とされている。さらに、2階部分に該当する補足退職年金制度の任意給付として、AGIRCおよびARRCOにおける契約最低保険料率を引き上げるという操作によって、当該保険料率の引き上げに該当する部分を任意給付とするものも存在する。

3 法定制度と補足制度との相違点

以上のように、補足退職年金制度は、法定制度における保険料限度額を大幅に上回る範囲で保険料を徴収しているため、上乘せ給付というよりも退職年金の実質を支えている制度といえることができる。特に、1972年法の制定以来、補足退職年金制度が強制加入とされたことから、第二の一般制度ともいわれていることはすでに述べた。また、財政方式として賦課方式を採用していること、法定制度においても1993年12月20日法により退職を要件とした結果、退職年金とされたことから、法定制度と補足制度とは共通の制度構造を有するといえることができる。しかし、このことから直ちに補足制度を法定制度と同列に位置づけることはできない。なぜなら、両制度における強制加入と賦課方式の採用という二つの共通点について、具体的には以下のような違いが存在するからである。

第一に、強制加入についてである。当初、労働協約の適用を受ける場合にしか加入を強制されなかった補足制度は、72年法により一般化された

ため、協約適用の有無を問わず、補足退職年金制度への加入を強制されることとなった。したがって、制度加入に関する被保険者の選択の自由を否定するという意味で、一般制度と補足制度は共通する。しかし、以下の3点で、二つの制度における強制加入のあり方は異なる。一つは、給付内容や保険料率の決定方法の違いである。一般制度の給付内容や保険料率は法律により定められるのに対し、補足制度の場合には労使同数委員会が具体的な枠組を定める。したがって、労使双方にとって、給付内容や料率に関する裁量の余地が残されているということができる。いま一つは、管理運営組織の違いである。一般制度の場合、全国老齢保険金庫(CNAV)が退職年金の管理運営を担当する。しかし、全国金庫が下部機関を有さないため、年金の支給業務は初級疾病保険金庫(CPAM)が、保険料の徴収業務は徴収組合がそれぞれ担当している。これに対して、補足制度の場合、先に簡単に触れたようにAGIRCやARRCOは当該組織内部の全体的な保険料率の設定や協約の解釈に関連する業務を行う組織である。このため、具体的な年金支給業務や保険料徴収業務は、これら全国組織を構成する下部制度や管理運営機構が行っている。三つ目は裁判管轄の違いである。給付内容に直接関係するものではないが、両制度の性格を表すものとして重要である。一般制度に関する紛争は基本的には、社会保障制度の特別裁判所である社会保障事件裁判所に係属される。これに対して、補足制度の場合には、大審裁判所、控訴院および破毀院という民事裁判所に係属される。これらの違いは、72年法の制定における補足制度の位置づけが現在もなお変更されていないことを示している。すなわち、72年法の立法者は補足制度の私的性格とその自律性を維持することを明らかにしており、コンセユ・デタもこの見解を受けて、公役務すなわち法定制度を担う制度に転化したと見なすことはできないと明言している¹⁶⁾。

第二に、両制度はともに財政方式として賦課方式を採用している¹⁷⁾。歴史的には、第二次世界大戦前における法定制度や補足制度の前身である共

済組合あるいは相互扶助組合では積立方式を採用していた時期があった。しかし、これらの積立方式は世界恐慌に起因する貨幣価値の暴落などにより失敗し、第二次世界大戦後のインフレの進行もあり、戦後は両者ともに、財政方式として賦課方式を採用している。しかし、具体的な算定方法は先に検討したように、一般制度における退職年金は、保険加入期間、当該受給者の平均賃金年額および給付率の積で算出される。これに対して、補足制度は多くの場合、保険料定率方式に基づく点数方式、すなわち支払った保険料に応じて一定の点数が与えられ、その累積点数により年金額を算定する方法を採用している。この補足制度の点数方式は、現役時代に獲得した点数をすべて年金額に反映することによって公平な年金制度を実現するとともに、各年度における貨幣価値の変動を調整するために採用されたといわれる。そして、具体的な年金算定の基礎となる基準賃金額や点数単価は、労使同数委員会など補足制度の管理運営機構における労使双方の交渉により決定されるのである。このように、年金財政の調達方法として同じく賦課方式を採用しているとはいえ、両制度の具体的な給付算定方法は大きく異なる。かくして、補足退職年金制度は、法定制度とは一線を画する制度ということができる。

IV むすびにかえて

AGIRC、ARRCOに代表される補足退職年金制度は、労務管理の一環として、労働条件に関する労使交渉の対象となり、労働協約に基づき上乘せ給付を実現する制度として成立発展してきた。このような展開過程を経てきたフランス補足退職年金制度を、日本の労使関係の特徴と比較検討すると、次のように要約することができる。

繰り返して述べてきたように、フランスでは、保険料の算定基礎となる報酬限度額が存在するため、法定退職年金の給付水準は低い水準にとどまっていた。これと密接に関連して、わが国のような年功序列型賃金体系を採用していないという事情も、補足給付実現のための労使交渉を推進したという

ことができよう。次に、労働組合のあり方と関連して、わが国の場合、企業別組合が主流を占めることもあり、法定制度を補完する厚生年金基金は企業単位で設立されることが多い。これに対して、フランスの労働組合は、単一の企業レベルで組織される場合もあるが、多くは業種や職種を横断した形で組織されている。このため、補足制度は、労働協約の枠組に基づき、当初から企業の枠を越えた一定の職種や業種の範囲で成立した。わが国の年金基金と比較すると、設立当初から、保険集団としての規模が大きいといえることができる。また、この労働組合のあり方と、さらに賦課方式を採用していることと密接に関連して、フランスでは、個別制度では財政運営に限界があるため、個別制度の連合化に向けたベクトルが働いた。企業横断的な労働組合が締結する労働協約に基づくとはいえ、その財政基盤は当該労働協約の適用範囲に基礎を置くものでしかない。協約の範囲にとどまる限り、産業構造の変化や個別企業の倒産が当該制度の財政基盤を根底から覆す可能性が高いからである。ここに、賦課方式に基づく相互扶助としての職域連帯の拡大の契機を求めることができるのに対して、基本的には積立方式を原則とする厚生年金基金において、基金相互間の財政的連帯機能が貧弱な理由の一端をみることができる。したがって、補足退職年金制度の一般化をもたらした1972年法の制定は、労働協約に基づく相互扶助としての所得保障制度に最終的な職域連帯を完成させる一助として機能したのである。

最後に強調したいことは、補足退職年金制度が相互扶助として実現されていることである。わが国の場合、法定給付を補う備えをすることは自助努力の領域に属するとされ、年金基金も個人年金と同列に取り扱われることが多い。そして、この場合の自助努力はその言葉通り、個人的努力に帰せられているかの感が強い。しかし、フランスの補足退職年金制度の存在は、法定制度が国家責任に基づくものだとしううえでさえなお、自助努力には相互扶助の機能する領域と個人的な努力の部分とが存在すること示唆している。自助努力すなわち個人的努力を意味するものでは決してないの

である。

注

- 1) 以上の数字は、すべて Liaisons Sociales, Documents, No. 41/97 (13 mai 1997) による。
- 2) フランスにおける賦課方式と積立方式に関する議論および貯蓄促進策については、特に藤井[1] 6章および7章、わが国における賦課方式と積立方式に関する議論については、田近ほか[10]、牛丸[11] 参照。
- 3) AGIRCの成立経緯に関連して、加藤[2] 172頁では、共済組合の活用に関する根拠条文を2ヶ所にわたり、1945年10月19日のオルドナンス第18条としているが、これは同年10月4日のオルドナンス第18条の誤りであった。
- 4) 社会保障法典の条文については以下 C. s. s と略す。参照法典は Dalloz. 1996年版である。
- 5) 労働協約の拡張とは、省間省令により、労働協約の適用範囲内にあるすべての使用者に対し、当該使用者のもとに雇用されている被傭者は、たとえ当該協約の締結当事者たる労働組合の組合員でなくとも、その協約の利益を享受することができることである(C. s. s. art. L. 911-3.)。他方、労働協約の拡大とは、やはり省間省令により、労働協約の適用範囲に含まれない使用者や被傭者に対して、労働協約の規定の一部または全部を拡大することである(C. s. s. art. L. 911-4.)。
- 6) これらの協定は、有効期間を1996年1月1日から2005年12月31日までとし、使用者側(CNPF, CGPMEおよびUPA)と四つの労働組合(CFDT, CFE-CGC, CFTCおよびCGT-FO)の間で締結された。2005年にはARRCOにおいて370億フラン、AGIRCでは1,300億フランの財源を必要となることから保険料率の大幅な引き上げや、94年法に対応するための両制度を構成する管理運営機構の集団化や内部規則の調整が図られた。Liaisons Sociales, Législation sociale, No. 7454 (3 mai 1996) 参照。
- 7) 退職年金のほか、補足制度の加入者や年金受給者が死亡した場合、その配偶者に支給される遺族年金がある。さらに、一定の要件のもとで、離婚した元配偶者や孤児にも年金が支給される。
- 8) ここにいう退職要件は、原則として①使用者との職業的関係の解消、②非被用労働に従事している被保険者の場合には、当該活動の停止をいう。このうち後者の要件の効力は、1993年12月20日法(Loi No. 93-1313)により98年12月31日まで停止することとされたが95年2月4日法(Loi No. 95-116)により削除された。
- 9) 減額支給率は1四半期少ないごとに、1.25%が最高支給率から減額される。しかし、保険加入期間を満たしていなくても、65歳以上の者

(C. s. s. art. R. 351-31.) や労働不能の程度が50%以上と認められる者(C. s. s. art. L. 351-7, R. 351-21.), レジスタンスの元国外追放者等あるいは3人以上の子供を養育した者(C. s. s. art. L. 351-12, R. 351-30.) などについては、保険加入期間の算定における優遇措置や年金額の加算が行われる。また、注1)で紹介した資料によると、一般制度の年金受給者のうち、幹部職員でなかった者の保険加入期間の平均は111四半期とされる。

- 10) この料率については、1993年2月10日の協定により、1997年5%, 98年5.50%, 99年6%と定められていた。96年4月25日の協定は、この料率を2000年以降大幅に引き上げ、2000年10%, 2002年からは12%, 2004年14%, 2005年からは16%とすることとした。
- 11) 96年協定は、徴収率については変更を加えなかった。
- 12) ARRCOの場合、契約最低保険料率のほかに、契約最高保険料率も存在する。第1区分については6%, 第2区分は16%とされており、この最高保険料率で保障される給付部分は、当該保険料率を採用している個別制度における任意給付と位置づけられる。
- 13) B区分における契約最高保険料率は16%とされており、各企業は、1984年以前には最高保険料率と最低保険料率の間で、自由に料率を設定することができたが、現在は12%, 14%および16%の3段階でしか料率を設定することができない。各企業が保険料率を決定した場合には、当該企業に使用されているすべての幹部職員に対して、当該保険料率が一律に適用される。また、96年協定は、徴収率については現行通り125%としたが、契約最低保険料率については、1998年からは15% (使用者9.5%, 労働者5.5%), 1999年には16% (使用者10%, 労働者6%) とすることとした。
- 14) ARRCOを構成する47制度のうち、年金支給が可能な年齢について、50歳から可能とする制度が1, 55歳からが22, 残り24制度が60歳から支給開始可能となっている。
- 15) このほか、一定の要件のもと子供を扶養している場合の加算や、加入者が失業者私傷病により休業していた場合の取扱いについて個別的な取り決めが協約によって定められている。
- 16) J.-J. Dupeyroux, "Droit de la securite

sociale", 1984, 9^{ed.}, Dalloz, p. 77, 注1参照。

- 17) 戦前の積立方式に関する仏語文献として、さしあたり Yves SAINT-JOURS, "La protection complémentaire d'entreprise", Dr. Soc., 1992, No. 2, p. 141 et s.参照。

参考文献

- [1] 藤井良治(1996)『現代フランスの社会保障』, 東京大学出版会。
- [2] 加藤智章(1995)『医療保険と年金保険』, 北海道大学図書刊行会。
- [3] 加藤智章(1984)「フランス社会保障制度の構造とその特徴」『北大法学論集』35巻3・4合併号。
- [4] 森戸英幸(1992-93)「雇用法制と年金法制」『法学協会雑誌』109巻9, 12号, 110巻1号。
- [5] 堀 勝洋(1989)「企業年金」, 社会保障研究所編『フランスの社会保障』, 東京大学出版会。
- [6] 盛 誠吾(1989)「フランス・労働協約拡張制度の展開」『一橋論叢』102巻1号。
- [7] 小島晴洋(1996)「企業年金の法理論」『季刊・社会保障研究』32巻2号。
- [8] 白石通也(1996)「厚生年金基金の資産運用と規制緩和に関する一考察」『季刊労働法』179号。
- [9] 安藤哲吉(1981)「厚生年金基金論」, 社会保障講座編集委員会編『社会保障講座第4巻 労使関係と社会保障』, 総合労働研究所。
- [10] 田近栄治, 金子能宏, 林文子(1996)『年金の経済分析』, 東洋経済新報社。
- [11] 牛丸 聡(1996)『公的年金の財政方式』, 東洋経済新報社。

仏語文献としては、Droit SocialeおよびLiaisons Socialesの両誌のほか下記を参照。

- [12] Collection des rapports officiels, "Livre blanc sur les retraites", 1991, Documentation Française.
- [11] J.-J. Dupeyroux, "Droit de la securite sociale", 1993, 12^{ed.}, Dalloz.
- [12] Revue fiduciaire, "La protection sociale des salariés 2 retraite complémentaires, chômage et prévoyance", 1995.
- [13] "Retraites d'entreprise", Éditions FRANCIS LEFEBVRE, 1995.

(かとう・ともゆき 新潟大学教授)

公的年金制度の一元化と厚生年金基金制度

坂 本 純 一

はじめに

公的年金制度の財政は、現役被保険者の所得の一部を引退世代に移転するという、いわゆる世代間の所得移転の仕組みを部分的に取り入れて運営されている。このため、現役被保険者数の年金受給権者数に対する相対比が予測より減少する場合には、財政計画をより厳しい方向で見直す必要が生じる。ここで「より厳しい方向」とは将来の被保険者一人当たりの負担が増える方向ということである。場合によっては、その増大が大き過ぎるために、様々な対策が求められることになる。このような状況が生じるのは、(1)国全体の人口構成が財政計画策定時に前提となった予測よりさらに高齢化する場合のほかに、(2)産業構造・就業構造の変化によりその制度の適用対象となっている職域の従業者数が減少する場合である。

ここ十数年の間の公的年金制度の改正は、主として、この二つの状況変化に対する取り組みだったといえる。

前者については、後代の被保険者の負担が高くなりすぎないように、給付水準の適正化が行われてきたところであるが、この方向での制度改正としては、1985年改正における給付乗率の段階的な引き下げや、1994年改正における本格的年金の支給開始年齢の引き上げ、ネット所得スライドの導入などが挙げられる。1997年1月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した人口の将来推計は、さらなる少子・高齢化が進展することを示しており、今後とも引き続いてこの問題に取り組

んでいかなければならない。これは欧米諸国とも共通の課題であり、各国とも持続可能な年金制度の構築を目指して活発な検討を行っているところである([ISSA, 1996], [IMF, 1996])。

後者については、産業構造・就業構造の変化による深刻な財政影響が生じないようにするために、財政単位を拡大する方向で改正が進められてきた。1985年改正における基礎年金の導入はその代表例であり、農業者人口の減少などが改正の契機となっている。1997年4月から実施されたJR, JT, NTTの旧公共企業体三共済組合の厚生年金への統合も、高速道路網の整備に伴う鉄道輸送需要の減少やオートメーション化の進展などによる従業者数の減少による財政問題を解決するための枠組みであった。

公的年金制度の一元化という言葉がひろく使われるようになったのは、1980年前後頃からと思われるが、折しも鉄道共済年金の財政問題が深刻化していたときであり、また、国民年金の財政の将来について危惧する声が高まっていたときであった。このように、「一元化」という言葉は、産業構造・就業構造の変化による公的年金制度の財政基盤の脆弱化への対策を表す言葉として生まれてきたのであり、前記の二つ目の状況変化によって生ずる問題の解決の方向を示すものであった。それは、同時に、制度を通じた給付と負担の公平化という方向を併せ持つものであった。実際、上記の三共済組合を厚生年金に統合する措置を提案した、「公的年金制度の一元化に関する懇談会」の1995年7月26日の報告書においては、一元化

の目指すべき方向として、財政単位を大きくすることや、公的年金制度として共通する部分について、費用負担が著しく違わないよう、その平準化を図ることが挙げられている（〔一元化懇，1995〕）。

一方、厚生年金基金は、厚生年金の適用事業所が設立し、その従業員に対し老齢厚生年金の給付の一部（報酬比例部分のうちスライド・再評価を除いた部分）を国に代わって行い（代行給付，代行部分），その分，国に納める厚生年金の保険料の一部を労使共に免除され（免除保険料），プラスアルファ給付の掛け金を基金に拠出する仕組みである（図1）。これは厚生年金の給付の一部について、あたかも財政単位を分けることのように見える。このため、「厚生年金基金の設立を認めることはそもそも公的年金の財政単位を拡大するという一元化の方向に逆行することではないか」という議論がある。言い換えれば、基金を設立した事業所が、事業規模を縮小することが起こり得るが、そのような場合、基金の財政基盤が悪化する場合がある。そのような事態は産業構造・就業構造の変化の中で必ずいくつかの事業所において起こるのであるから、厚生年金の中に財政的な不安定さを作り出す代行制度は廃止すべきであるという議論である。さらに、そのような基金が解散すれば、厚生年金に戻り厚生年金の財政が悪化するではないかという議論である。

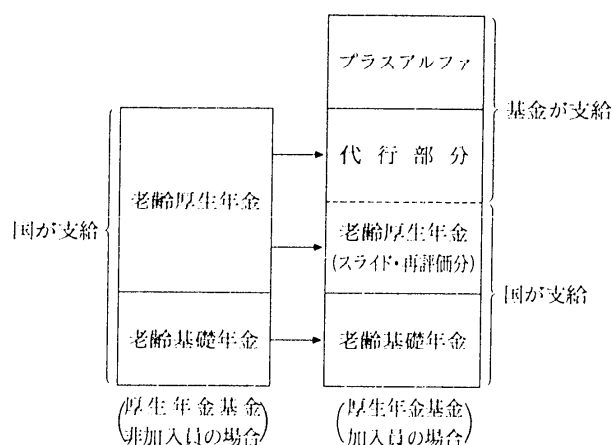


図1 厚生年金基金が行う給付

当稿においては、厚生年金と厚生年金基金の財政のつながりを構造的に明らかにし、それに基づいて、厚生年金基金制度は公的年金制度一元化の方向に照らして果たして財政単位を分けることになっているのかを考えていきたい。併せて、今回の三共済組合の厚生年金への統合に際して採られた年金財政上の措置と厚生年金基金との関係も考えていきたい。

I 厚生年金本体の財政と厚生年金基金の代行部分の財政との関係

まずはじめに、厚生年金本体の財政と厚生年金基金の代行部分の財政がどのような関係にあるのかを考えてみよう。

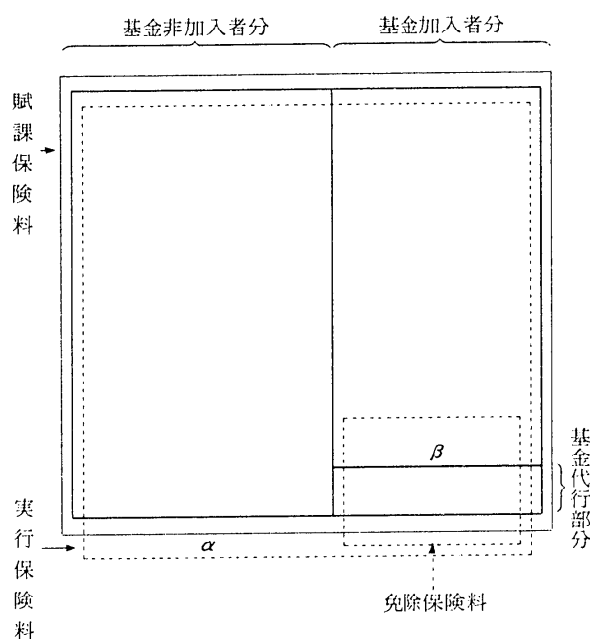
代行制度は、図1に示したように、基金が老齢厚生年金のスライド・再評価を除く部分を国に代わって給付し、その給付に要する費用として、厚生年金の保険料の一部を国に納付することを免除される仕組みである。この免除される保険料を免除保険料と呼んでいる。基金加入員及び事業主は、免除保険料を基金に納付することとされており、基本的には基金加入員は基金非加入員と同じ保険料を負担し、同じ給付を受ける仕組みとなっている。この関係が免除保険料を通して成り立っているために、厚生年金本体と厚生年金基金の財政の関係が若干分かりづらいものになっている。そのメカニズムを解明するのが本節の目的である。また、免除保険料を通して基金が得をし、その分厚生年金被保険者のうち基金非加入者が損をしているという議論もあるが、このメカニズムの解明により、加入者・非加入者の関係はあくまで中立的であることが理解できるであろう。

この関係を考えるに当たっては、A. 基金を設立した場合に厚生年金全体の財政が受ける影響と、B. 基金が解散した場合に厚生年金全体の財政が受ける影響に分けて考える必要がある。前者のケースでは、基金加入者の将来期間も含めて財政の均衡を考える必要があるのに対し、後者のケースでは、過去期間に着目して財政の均衡を考えることになるからである。

1 基金設立と厚生年金財政

基金設立が厚生年金全体の財政に与える影響を調べるために、次のような単純化したモデルを考えてみよう。厚生年金は、制度創設当初から、ある程度の積立金を保有しながら、最終的な保険料率を賦課保険料率よりも小さくなるようにする、部分積立方式により運営されてきた。厚生年金基金の設立もそのような財政方式の中で考察されるべきであるが、次の賦課方式で運営されている単純化したモデルで証明できることが、そのまま、部分積立方式の場合にも成立することは容易に理解できるので、ここでは賦課方式で運営されているモデルを取り上げることとした。そして、そこで証明されることを実際の厚生年金に適用した場合の考察を後述した。

いま、厚生年金と同じ給付設計になっており、完全な賦課方式でその財政が運営されているK制度があったとする。K制度において、厚生年金基金と同じように老齢年金のうちスライド・再評価部分を除く部分を代行する基金制度を導入することを考えてみよう。(ただし、K制度自体は制度導入からある程度時間が経っており、賦課保険料率が免除保険料率以上の大きさに達しているものとする¹⁾。)基金制度導入当初、基金代行部分の給付費はそれほど大きくないが、将来の代行給付費の増大に備えるために免除される保険料総額は初期の段階の代行給付費に比べて相当大きなものとなる(図2)。免除保険料は、代行給付費に対する賦課保険料として定められるのではなく、将来にわたって一定率となる平準保険料で定められるからである。(この結果、基金には代行給付のための積立金が形成され、将来的にはその運用収入と免除保険料で代行給付が賄われることになる。)このため、K制度全体の保険料は、免除保険料と代行給付費の差分だけ賦課保険料よりも高い保険料を徴収することになる。その結果、K制度の保険料は、基金加入者にも基金非加入者にも基金設立当初は賦課保険料より若干高い保険料(基金加入者については、国に納める保険料と免除保険料を合算した保険料)となる²⁾。(あくまで、基金が代行している部分以外は、賦課的に保険料



(免除保険料と基金代行部分の給付費の差額だけ、実行保険料は賦課保険料より高くなる： $\alpha = \beta$)
 $\alpha = \text{実行保険料} - \text{賦課保険料}$
 $\beta = \text{免除保険料} - \text{基金代行部分}$

図2 K制度が賦課方式で運営されているときに基金制度を導入した場合の当初の給付費と保険料の関係

を徴収するものとする。)ここで基金非加入者の保険料も、賦課保険料より少し高くなるのは、次のような理由で、K制度の財政方式を賦課方式から若干の部分積立方式に変更したことになるからである。すなわち、K制度における基金制度が成熟した段階を考えてみると(図3)、今度は免除保険料は代行給付費に比べて相当小さなものとなる。繰り返しになるが、免除保険料は一定率の平準保険料だからである。従って、この段階では、K制度全体の保険料は、代行給付費と免除保険料の差だけ賦課保険料よりも少なくて済む。この効果は基金加入者にも基金非加入者にも及び、K制度の保険料(基金加入者については、国に納める保険料と免除保険料を合算した保険料)は、賦課保険料よりも小さいものとなる³⁾。成熟段階において免除保険料が代行給付費よりも小さくて済むのは、積立金の運用収入を代行給付費に充てる

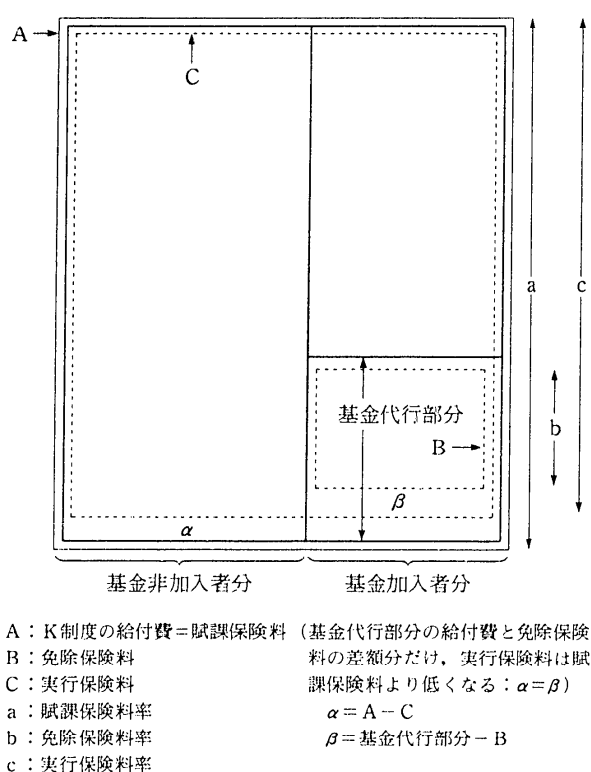


図3 K制度の基金制度が成熟した段階における給付費と保険料の関係

ことができるからであり、基金非加入者の保険料が賦課保険料より少なくて済むのも、この運用収入があるからである。換言すれば、基金制度を導入したことにより、K制度全体の財政方式が賦課方式から部分積立方式に移行したことになるわけである。ここで、これではK制度の財政方式が無理矢理賦課方式から部分積立方式に変更させられているのではないかという異議があるかも知れない。公的年金制度の財政方式は賦課方式であるべきであると考えた立場に立てば、問題があると考えたかも知れないが、公的年金制度が少子・高齢社会に向かって急速な成熟途上にあることや、近年、とみに重視されてきている世代間の負担の公平性の観点からは、むしろ望ましい方向であると思われる。

以上の考察から、さらに次のことがわかる。

- (1) 厚生年金全体から見ると、厚生年金基金の設立を認めるということは、毎月、厚生

年金基金に免除保険料と代行給付費の差額分を積立金として積み立てるのと同じ効果になると言える。この場合の積み立ての利子は、免除保険料を決める際の予定利率である。現在、この予定利率は5.5%と定められている。

厚生年金全体の財政は、ある程度の積立金を保有し、制度成熟段階においても積立金の運用収入を活用することにより、最終保険料負担を軽減するという財政計画のもとに運営されている。K制度においては完全な賦課方式で運営されているところに基金制度を導入することを考えたが、この場合にはK制度は部分積立方式に移行することとなり、そのすべての積立金を5.5%の利子率で基金に積み立てたのと同じ結果となる。このことから、現実の厚生年金においては、積立金の一部を5.5%の利子率で基金に積み立て、残りの積立金を資金運用部に預託したのと同じ結果になることがわかる。

また、積立方式と賦課方式は相容れず、基金の積み立てのために厚生年金本体の財政が悪化しているという議論があるが、以上見てきたように、基金の積立金は厚生年金全体の積立金としての役割も果たしており、最終的にはその運用収入により、厚生年金全体の保険料を引き下げる効果を有するものであるので、このような議論は誤解に基づいたものであると言える。

- (2) 厚生年金基金で発生する剰余金・不足金と厚生年金本体の財政との関係は分離されているが、厚生年金基金が無かった場合の厚生年金全体の財政と比較すると、次のようになる。

- ① 死亡率の改善があると、過去期間に係る給付について不足金が発生するが、この不足金は、基金が償却する（費用を負担する）ことになっている。この不足金は、もし基金が無ければ厚生年金全体で負担するものであるので、この場合には

厚生年金全体の負担が軽減されていることになる。1996年6月に発表された、厚生省の厚生年金基金制度研究会報告書（[企画課，1996]）には、この不足金を免除保険料で調整することが提案されている⁴⁾が、その方法が実現されれば、死亡率の改善が厚生年金基金の存在を通して厚生年金全体の財政に影響するようなことは無くなることとなる。

- ② 免除保険料率の設定に当たっては上述のように5.5%の予定利率を使用しているが、基金における実際の運用利回りが5.5%を上回った場合には、その利差益は基金の財政にのみ活用され、厚生年金全体の財政には関係しない。実際の運用利回りが5.5%を下回り利差損が発生しても、その利差損は基金が償却することになり、厚生年金全体の財政には関係しない。（1）で述べたように、厚生年金全体がその積立金の一部を5.5%の確定利回りで基金に積み立てたのと同じ結果になるからである。従って、厚生年金の積立金の運用が5.5%よりも高い利回りになる場合には、基金の代行部分対応積立金から生じる当該利差相当額だけ厚生年金全体の負担が増えていることになる。反対に、厚生年金の積立金の運用が5.5%よりも低い利回りになる場合には、当該利差相当額だけ厚生年金全体の負担が軽減されていることになる。上記の厚生年金基金制度研究会報告書には、この免除保険料率設定の際の予定利率と厚生年金本体の積立金の運用利回りとの乖離から生じる財政的な影響を取り除くために、予定利率と厚生年金本体の積立金の運用利回りとの差に相当する金額を免除保険料で調整することが提案されている⁵⁾。この方法が実現すれば、免除保険料率の決定に用いられる予定利率と厚生年金本体の積立金の運用状況との乖離が、厚生年金基金を通して厚生年金全体の財

政に影響するようなことが無くなることとなる。

- ③ 1994年の制度改正までは、免除保険料率は個々の基金の年齢構成や脱退率・昇給指数等が反映されずに一律に定められていた。このため実際の代行給付のための掛け金率が免除保険料率よりも低い基金にあっては、その料率差に相当する額が基金の剰余金になっており、厚生年金全体の財政にとってはマイナスであった。逆に、実際の代行給付のための掛け金率が免除保険料率よりも高い基金にあっては、その料率差に相当する額が基金の不足金になっており、基金で補わなければならないなかった。そしてその分だけ厚生年金全体の財政にとってはプラスになっていた。このようなプラス・マイナスは1994年の制度改正により解消され、中立化されたところである（[年金局，1995]）。

2 基金解散と厚生年金財政

次に、基金が解散した場合に厚生年金の財政にどのような影響があるかを調べてみよう。

基金が解散した場合、当該基金は最低責任準備金を用意することになる。最低責任準備金の額は、基金が支給義務を負っている代行給付の給付現価として算定される。したがって、最低責任準備金が過不足なく用意され、給付現価算定の際の予定利率や死亡率通りに実績が推移すれば、厚生年金全体の財政には影響がないことになる。

用意される積立金の額が最低責任準備金の額に不足する場合には、その不足額だけ厚生年金全体の財政は悪化する。このため基金の積立金が最低責任準備金を下回らないように運営することが極めて重要となる。従って、この不足が発生しないように制度運営を図ることは、行政が監督を行う場合の最重要事項の一つと考えられる。近年、特にバブル経済の崩壊後、積立金総額が最低責任準備金額を下回っている基金がいくつか存在するといわれるが、このような事態は厚生年金全体の財

政という観点から早急に解消する必要がある。このような事態に立ち至った大きな原因は、積立金の評価が簿価で行われていたことであるが、今後は時価評価に基づいて最低責任準備金と積立水準の比較を不断に行い、積立不足が生じないように運営していくことが重要となる。

なお、最低責任準備金の移管後予定利率や死亡率に実績との乖離が生じ、差損が生じた場合には、その不足額の償却は後代に課せられることとなるが、これはいかなる積立方式の場合にも発生する不足額であるので、代行制度により厚生年金の財政が悪化したものではないといえる（また、差益が生じる場合もある）。

II 厚生年金基金と一元化

公的年金制度の一元化は、産業構造・就業構造の変化により財政基盤が脆弱化する制度が出ないようにするために、財政単位を一本化、もしくは、財政単位をできるだけ大きくする措置を意味する。公的年金制度においては、世代間扶養の仕組みを一部に取り入れて財政運営がなされているので、現役被保険者の数が減少した場合に、被保険者一人当たりの負担が増大するが、鉄道共済年金のようにその減り方が急速で減少割合も大きい場合には、一人当たりの負担が大きなものになってしまうので、財政単位をできるだけ大きくして、そのような局所的な人口構造の変化の影響を排除しようというものである。

厚生年金基金の設立事業所において、産業構造・就業構造の変化により従業員数が減少した場合、当該基金の加入員・受給者にどのような財政的影響が出てくるかを考えてみよう。プラスアルファ部分の給付は基金の自己責任のもとに運営されており、また、ここで問題としているのは公的年金の財政単位の問題であるので、ここでは代行部分を検討することとなる。このような場合、この基金の代行部分の掛金率は上昇するのが一般的である。その上昇の要因としては次のことが考えられる。

① まず加入員数の減少による上昇がある。将

来一定数の新規加入があるという前提で掛金率が設定されているため、新規加入がそれより少ないと、一人当たりの負担が増えることになる。

② 一人当たりのPSLの償却額も増加することになる。（PSLが無い基金においては、たとえ人数が減少してもこの問題は生じないといえる。）このPSLには、予定利率から発生した利差損や死亡率の改善に伴い発生した死差損などがある。

①による上昇分は、1994年の制度改正により免除保険料率に反映されているので（免除保険料率に上下限が設定されているので、必ずしも十分に反映されているとはいえないが）、加入員・事業主の負担は厚生年金総体としてみれば変わらず、財政的影響は無い。②の一人当たりのPSLの償却額については、PSLの総額が同じであっても加入員数が少なければ一人当たりの償却額は多くなる。このため、PSLがある場合には、加入員数が減少すると掛金率が上昇するのである。

しかしながら、ここで公的年金制度と基金制度の大きな違いが現れることになる。公的年金制度の場合には保険料を労使折半で負担しているので、掛金率の上昇は現役被保険者が負担可能か否かという問題に直結する。基金の場合にはPSLの負担は母体企業が担うのが一般的であるので事情は異なる。すなわち、母体企業がPSL総額の償却能力を持っているか否かで、掛金率の大小とは無関係に、基金は存続するか解散するということになる。実際、人数の減少が大幅なものであったが、母体企業は負担能力を十分に有しており、現在も存続しているという基金も数多くある。加入員数の減少が即財政の悪化につながるとは限らないのが基金の場合の特徴である。そして、このような形で基金が存続した場合に、Iで見たように、厚生年金全体の財政とは中立的であり（ただし、免除保険料率決定の際の予定利率や死亡率から発生する調整の問題は厚生年金基金制度研究会の報告書のように解決されているものとする）、厚生年金全体の財政に悪影響を及ぼすことはない。

一方、PSLの償却額と標準掛金額とを合わせ

たものが母体企業の負担能力を超えてしまった場合には、基金は解散することになるであろう。この場合にも、I で見たように、当該基金が最低責任準備金を不足無く用意すれば、厚生年金全体の財政に悪影響を及ぼすことはない。(したがって、繰り返しになるが、最低責任準備金が確保されているかどうかについて、入念な検証を継続的に行う必要がある。)

以上見たように、厚生年金基金の加入員数が大幅に減少しても、基金が存続するにせよ解散するにせよ、当該基金の加入員・受給者の代行給付には影響が無く、また、厚生年金全体の財政に悪い影響を及ぼすこともないといえる。

厚生年金基金は、一見、代行部分について財政単位を分ける枠組みのように見える。しかしながら、以上に見たように、厚生年金基金制度は基本的に厚生年金全体の財政と中立的であり、基金加入員数の減少によっても、さらに解散という事態があっても、厚生年金全体の財政に対し悪影響を及ぼすことはない。その意味で、厚生年金基金の代行部分の財政は免除保険料及び最低責任準備金を通して、厚生年金全体の財政と一体的かつ中立的に運営されており、財政単位を分けるような枠組みとはなっていないことが分かる。したがって、公的年金制度一元化の方向に照らして、厚生年金基金制度は特に問題はないといえる。

III 旧公共企業体共済年金の厚生年金への統合における財政措置について

公的年金制度の一元化は、複数の公的年金制度の財政単位を一つにすることであるので、一元化に際しては財政方式をどのように調整するかという課題が生じる。今回の鉄道共済年金等三つの旧公共企業体共済年金を厚生年金に統合する際にもこの問題が検討され、次のように解決が図られたところである。

公的年金制度の財政方式のあり方については、様々な議論がある。賦課方式にすべきだとする議論から、完全積立にすべきという議論まで幅広く分布している。実際の厚生年金の財政方式は、積

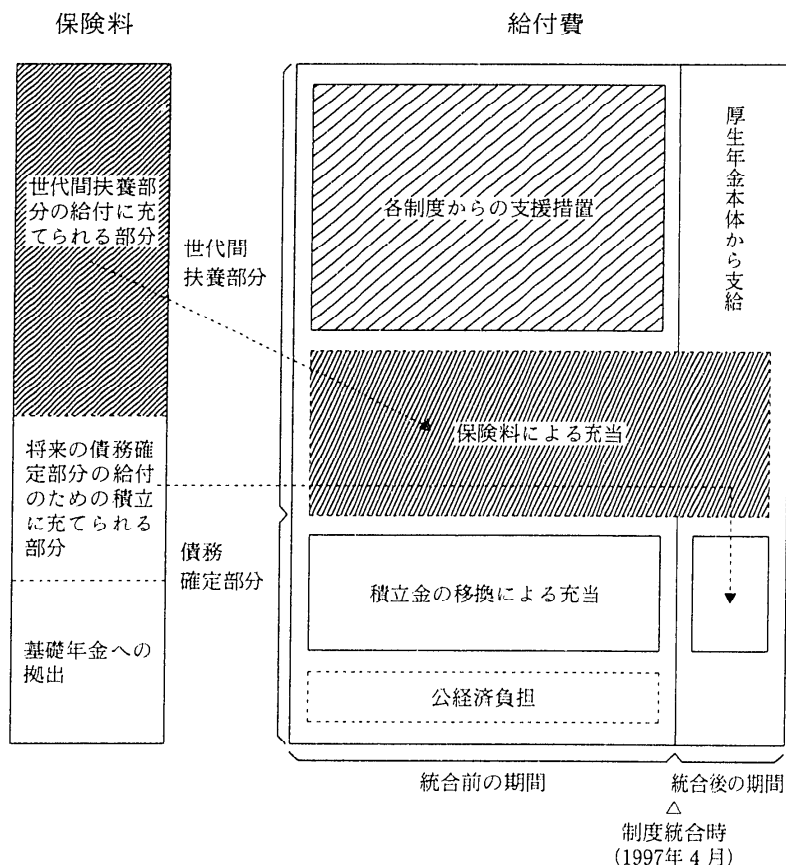
立水準という観点からは両者の中間的な方式をこれまで採用してきた。

一方、世代会計の概念が経済学において提唱されているように、赤字公債の大量発行に伴って問題意識が喚起された世代間の公的負担の公平性の議論は公的年金の負担論にも及び、世代を通じた平準的な負担への関心が高まっている。拠出給付比率の世代間格差についての問題意識からも同様の関心が高まっている。将来にわたって負担を平準的にするためには積立水準を引き上げなければならない。

厚生年金においては、世代間の負担の公平性に留意しつつ、ある程度の積立金を保有し、積立金の運用収入の活用を通じて最終保険料を軽減するという考え方のもとに財政運営が行われてきた⁶⁾。1996年6月7日に成立した「厚生年金保険法等の一部を改正する法律」(平成8年法律第82号)により、鉄道共済年金をはじめとする三つの旧公共企業体共済年金が1997年4月1日より厚生年金に統合されることとなったが、この統合に際しても、このような厚生年金がこれまで行ってきた財政運営に沿った形で、財政措置が採られている。具体的には次の二つの措置である(図4)。

- ① 三共済は必要な額の積立金を移管する。
- ② JR・JTの適用事業所に雇用される者の保険料は、主として統合前期間の給付の財源に充当されるが、厚生年金の積立に参加する部分も確保する。

①の積立金の額は、「独立した制度として運営されていた期間において、保険料を拠出した時点で確定したとみなすことができる給付の給付現価」という考え方で算定されている。ただし、給付設計は給付現価算定時におけるものを前提としている。厚生年金の給付設計は、保険料を拠出するごとに、保険料額の基礎となった標準報酬月額千分の7.5ずつ年金額が増加する仕組みとなっているので、この給付現価は基本的に代行部分の給付現価と一致する。いわゆる最低責任準備金の額と基本的に一致するのである。こうして定まる積立金額がJR, JT, NTTそれぞれ約1.21兆円, 1,100億円, 1.19兆円と推計されたところで



(注) JR 共済・JT 共済に係る財源構造である。

図4 再編成後の財源構造

ある。

②の積立に参加する部分であるが、①と同様、保険料拠出時に確定する給付部分を積み立てるという考え方に基づき、そしてこの給付部分は代行部分と同じであるので、厚生年金全体で厚生年金基金を設立したとした場合の代行給付に要する掛金率、換言すれば平均的な免除保険料率に相当する保険料だけ積立に参加することとしている。ここで、厚生年金は免除保険料相当以上に積み立てているので、免除保険料相当だけでは不十分と考える議論もあるかも知れないが、移管積立金の場合と同様、JR や JT は極端に高齢化が進んでいる適用事業所であり、統合前期間にかかる世代間扶養給付のうち保険料の充当で不足する部分は全被用者年金制度で支援することとされていることでもあるので、保険料のうち免除保険料相当額以

外の部分をすべて世代間扶養に使うこととされた。

このように、今回の統合においては、厚生年金の積立努力を尊重する形で、積立金の移管を行い、統合後期間の積立にも参加する財政措置が採られている。

また、上述のように、移管すべきとされた積立金も、統合後の期間にかかる積み立てへの参加も、厚生年金基金の代行部分の最低責任準備金や免除保険料の考え方と結果として一致するという特色がある。背景には、保険料を拠出したときに確定する給付は事前積立により積み立てておき、後代にその負担を回さないという考え方がある。今回の統合において、移管積立金や将来の積立について厚生年金基金を基準にするという考え方には根拠がないという議論があるが、厚生年金基金を基準にしているのではなく、結果として最低責任準備

備金や免除保険料と一致しているのである。厚生年金基金と共通する考え方が、移管積立金や統合後期間における積立への参加に現れるのは、厚生年金の財政運営の考え方、特に、世代間の負担の公平性に留意した財政計画を尊重した結果といえるであろう。

IV おわりに

厚生年金基金制度のあり方については、存廃を含めて多様な議論がなされてきたところである。しかしながら、一元化の方向に反するから廃止しなければならないとする議論は、事実誤認に基づく誤った議論と言わざるを得ないであろう。本稿で見たように、基本的に厚生年金基金は厚生年金全体の財政と一体的かつ中立的に運営されており、財政単位を分割する枠組みになっていないからである。

むしろ、厚生年金基金のあり方については、年金制度全体の見直しの中で議論されるべきであろう。

1997年1月に新人口推計が発表されたが、厚生省年金局は、その厚生年金・国民年金への財政影響を試算し発表した。それによれば、厚生年金の保険料は、現在の給付水準を据え置いた場合、将来に向けて現行保険料の約2倍の水準に引き上げなければならないことが示されている。国民年金についても同様である。経済基調が変化する中で、このような負担について国民の合意を得ることは難しいと思われるが、このためにも給付と負担の適正化を引き続き推進するとともに、将来の負担が過重なものとならないように公的年金制度全体を見直していく必要がある。この場合の見直しにおいては、公的年金制度の守備範囲は限定的なものとならざるを得ない。それに併せて、職域あるいは個人の自助努力を支援する制度的枠組みが求められるであろう。いわゆる老後の三本柱の整備である。現在のところ、ある程度まではその枠組みはあるが、完全ではない状態である。例えば、厚生年金基金や適格退職年金を設立・導入できない職域の従業員に対しては、自助努力を支援

する枠組みが整備されていない。アメリカのIRAのような制度がないのである。わが国の年金制度体系の見直しに際しては、三本柱の一つ一つの役割・守備範囲を明確にし、制度整備を行っていく必要があるだろう。1997年3月14日に自由民主党行政改革推進本部は、「規制緩和推進重点事項」を公表し「年金基本法」の検討を提案した。また、1997年3月28日に閣議決定された「規制緩和推進計画」では、「企業年金法の制定」に1997年度から検討に着手するとされているように、三本柱を包括的に整備し、受給権の保全を図る法体系の導入が提案されているところでもある。厚生年金基金制度もこのような見直しの中で、その役割について検討されるべきであろう。

その制度整備の際に、厚生年金基金制度が、trustのような慣習のないわが国において、従業員参加の民主的運営形態の企業年金制度の枠組みを提供してきたことや、種々の環境の変化、特に近年の自由化・国際化への流れに対応できる枠組みを備えていることは積極的に評価されるべきであろう。さらに、厚生年金は制度創設当初から部分積立方式により世代間の負担の公平性に留意した財政運営がなされてきたが、その結果形成される積立金をすべて財政投融資の原資とするのではなく、代行制度を通じて一部の資金を民間に提供してきたという厚生年金基金の果たしてきた役割も注目されるべきであろう。

本稿のもう一つのテーマである三共済の厚生年金への統合の際に採られた財政措置については、厚生年金の財政運営のあり方の議論にも影響があるといえるであろう。保険料拠出時に確定する給付については、その負担を後代に先送りせず、自らが引退するまでに必要な原資を積み上げるという考え方は、厚生年金の保険料計画を策定する場合に今後とも考慮すべきポイントであろう。世代間の負担の公平性がますます重要になりつつある現在にあっては、それ以上の積立水準が必要となる可能性はあるが、一つのメルクマールではあろう。

注

- 1) K 制度が導入されたばかりで、賦課保険料率が免除保険料率よりも小さい段階においても、同様の議論が成立する。この場合には、保険料の免除の方法を、現行のように一定率を国に納付することを免除するという形ではなく、イギリスの適用除外されている個人に対する免除保険料のように、一旦国にすべての保険料を基金加入者も基金非加入者と同様に納めた後に、免除保険料相当額を基金に移管する形を取ればよい。
- 2) 図 2 における実行保険料のことである。
- 3) 図 3 における実行保険料のことである。
- 4) 死亡率の改善により過去期間について発生した後発債務を、有限期間、例えば次の財政再計算までの 5 年間で償却するための掛金率を求め、免除保険料率に当該掛金率を加える方法などが、調整方法の一例として考えられる。
- 5) 厚生年金本体で運用していたとするならば得られていたであろう利回りと予定利率を比べ、予定利率の方が大きい場合には、基金の代行対応積立金から生じる当該利差相当額を一定期間で償却する掛金率を求め、当該掛金率を免除保険料率に加え、予定利率の方が小さい場合には、当該利差相当額を一定期間で償却する掛金率を求め、当該掛金率を免除保険料率から減ずる方法が、調整の一つの方法として考えられる。
- 6) 厚生年金の保険料については、現在の現役世代と将来の現役世代の負担の公平を図るとともに、積立金の運用収入の活用を通じて、最終保険料負担を軽減するとの観点に立って、保険料の段階的な引上げを行うこととしている。
すなわち、具体的には、
- ① 本格的な高齢社会においては、一定の保険

料（最終保険料）で年金財政が安定的に運営できること

- ② 後代になるほど保険料の引上げ幅が大きくなならないよう配慮すること
- ③ 制度の成熟途上においては、単年度収支が赤字にならないようにすること
- ④ 経済情勢が短期間のうちに急激に変動した場合にも対処できる一定の準備金を常に保有すること

という四つの条件の下に、保険料計画が策定されている（〔数理課，1995〕）。

参考文献

- International Social Security Association (ISSA), 1996. "Protecting Retirement Incomes: Options for Reform" (Studies and Research No. 37).
- International Monetary Fund (IMF), 1996. "Aging Population and Public Pension Schemes".
- 公的年金制度の一元化に関する懇談会（一元化懇）（1995）「公的年金制度の一元化について」（報告書）。
- 厚生省年金局企業年金国民年金基金課（企国課）監修（1996）「厚生年金基金制度研究会報告と解説」。
- 厚生省年金局（年金局）監修（1995）「年金制度改正の解説」。
- 厚生省年金局数理課（数理課）監修（1995）「年金と財政」。

（さかもと・じゅんいち
厚生省年金局数理課数理調整管理室長）

日本とアメリカの公的年金制度民営化と経済厚生

岩 田 一 政

はじめに

1980年代以降世界で公的年金改革が進められている。民営化を中心とした議論が各国で活発に行われている。チリは世界銀行の指導の下でこれまでの賦課方式の公的年金制度から積立方式の年金制度への移行を行っている。またシンガポールではプロビデント・ファンドによる積立方式の年金制度が存在しており、アルゼンチン、メキシコ、ボリビア、香港では積立方式の年金制度導入の声明が行われている。また、イギリスではブレア政権の下で部分的民営化のプログラムが検討されている。

日本においても高齢化進展の速度が予想以上に急激であること、さらに超低金利政策の下で公的年金の運用収益率が低下していること、また財政構造改善の観点から公的年金制度の民営化の議論が行われている。とりわけ、急激な高齢化の進展に伴う世代間の負担の不公平性の問題は深刻であり、高齢化の進展の下で将来世代の公的年金に対する収益率は、かなりのマイナスになることが予想される。日本における公的年金制度の民営化の議論は、二つ存在している。その一つは公的年金制度全般の民営化である。もう一つは、厚生年金・国民年金制度に関する基礎年金部分については公的年金制度を維持し、比例報酬の二階部分のみの民営化（以下では部分的民営化と呼ぶ）を主張する議論である。

本論では、2国世代重複モデル（岩田，1991）を用いて日本とアメリカで同時に公的年金制度が

民営化された場合、および日本のみにおいて完全な民営化と部分的な民営化が行われた場合に個人の効用水準、対外不均衡にはどのような効果が発生するのか論じることにした。

I モデル

簡単化のために政府部門には公的年金制度のみが存在し、政府支出や税は存在しないものと仮定する。公的年金制度は、賦課方式・確定給付型で運用されており、国庫負担分は存在しないと仮定する。

1 個人部門

個人は（それぞれ30年ずつ）2期間生きるとし、若年期に働き、貯蓄を行う。老年期になってからはレジャーを楽しみ、若年期の貯蓄を取り崩して消費する。ただし、効用関数は消費のみの関数であり、レジャーの関数ではないと仮定する。すなわち、個人の労働供給は外生的に決定されると仮定する。政府部門には公的年金制度のみが存在し、個人は若年期に保険料（ z_p ）を支払い、老年期に年金給付（ z_b ）を得る。以上の仮定の下で個人の予算制約式は、 c_y 、 c_o をそれぞれ若い時期の消費、老いた時期の消費、 w を（実質）賃金、 r を実質資本収益率（実質利子率）とすれば以下のよう表される。

$$\begin{aligned} c_y + c_o/(1+r_{t+1}) \\ = w_t - z_p + z_b/(1+r_{t+1}) \end{aligned} \quad (1)$$

ここで効用関数は、異時点間の消費の代替弾力性（ $=1/\nu$ ）が一定である関数を仮定する。異時点

間の消費の代替弾力性が1である場合には、効用関数は対数の関数として表すことが出来る。

$$\begin{aligned} \text{MAX: } U &= U(c_{yt}) + [1/(1+\rho)]U(c_{ot+1}) \\ &= [c_{yt}]^{1-\nu}/(1-\nu) \\ &\quad + [1/(1+\rho)][c_{ot+1}]^{1-\nu}/(1-\nu) \end{aligned} \quad (2)$$

個人は予算制約の下で通時的な効用を最大化するものと仮定する。この時、効用が最大化される場合の最適な消費は、以下のように表すことが出来る。

$$\begin{aligned} c_{yt} &= (1-s_t)[w_t - z_{pt} + z_{bt}/(1+r_{t+1})] \quad (3) \\ c_{ot+1} &= (1+r_{t+1})[w_t - z_{pt} + z_{bt+1}/(1+r_{t+1})] \end{aligned} \quad (4)$$

なお貯蓄率は、以下の式で表すことが出来る。

$$s_t = 1 - 1/[1 + \{1/(1+r_{t+1})\} \{(1+r_{t+1})/(1+\rho)\}^{1/\nu}] \quad (5)$$

かりに $\nu=1$ であれば、貯蓄率は利子率が変わっても不変である。 ν が1以上であれば、利子率の上昇に対して貯蓄率は減少し、 ν が1以下であれば貯蓄率は上昇する。この効果は、(5)式を全微分した以下の式で見ることが出来る。この式は、後述するように賦課方式での公的年金制度の導入によってどの程度資本形成が阻害されるか調べる時に用いられる。

$$\begin{aligned} ds_t/dr_{t+1} &= [(1+r_{t+1})/(1+\rho)](1/\nu-1)/ \\ &\quad [(1+r_{t+1}) + (1+r_{t+1})/(1+\rho)]^2 \end{aligned} \quad (6)$$

なお、以下では二つの国の間で個人の効用関数は同一であるが、時間選好率と(労働節約型技術進歩率を考慮し効率単位で測った)人口(経済)規模は異なるものと仮定し、外国の変数はアステリスクを付して示すことにする。

2 企業部門

企業は、収穫一定の生産関数の下で利潤を最大化するよう行動すると仮定する。とりわけ生産関数については、コブ=ダグラス型を仮定し、技術進歩は労働節約型であると仮定する。すなわち効率単位で測った労働の増加率(n)は労働力人口の伸び率(p)プラス技術進歩率(q)の和に等しい。以上の仮定の下で生産関数、実質資本収益率(実質利子率)、実質賃金は以下の式で表すことが出

来る。

$$\begin{aligned} Y_t &= F(K_t, L_t) = K_t^{1-\alpha} L_t^\alpha; \\ L_t &= L_0[(1+p)(1+q)]^t = L_0(1+n)^t \\ y_t &= f(k_t) = k_t^{1-\alpha} \end{aligned} \quad (7)$$

$$r_t = f'(k_t) = (1-\alpha)k_t^\alpha = r^*_t \quad (8)$$

$$w_t = f(k_t) - k_t f'(k_t) = \alpha y_t = w^*_t \quad (9)$$

資本は2国間で完全な移動性をもつものと仮定する。この結果、(実質)賃金、(実質)利子率は両国で等しくなる。

3 公的年金制度

公的年金制度が、賦課方式かつ確定給付型(年金給付=現行賃金の一定率)で運営される場合には年金給付と年金保険料は以下の関係を満たしている。

$$z_{bt+1} = z_{pt+1}(1+n_{t+1}) \quad (10)$$

ここでかりに民営化が行われ、積立方式かつ確定拠出型年金制度に移行した場合には、給付と年金保険料は以下の式で表すことが出来る。

$$z_{bt+1} = z_{pt}(1+r_{t+1}) \quad (10)'$$

(10)'式を(3)、(4)式に代入すると年金給付と年金保険料は相殺する。積立方式かつ確定拠出型で運営される年金制度は、民間貯蓄と同じであり、かりにこの制度が導入されても公的年金制度が存在しない場合の均衡資本ストック、個人の効用水準と同一の結果が得られる。

他方、賦課方式かつ確定給付型の公的年金制度が導入される場合には、定常状態の下では $z_b = z_{bt} = z_{bt+1}$, $z_p = z_{pt} = z_{pt+1}$ が成立するので、これを(3)、(4)式に代入することにより、 $r > n$ である限り、若年期、老年期の消費は $[(r-n)/(1+n)(1+r)]z_b$ だけ必ず低下することが見てとれる。さらに以下で見るように、賦課方式での公的年金制度が導入される場合には、保険料負担の先送りが発生するので、財政赤字と(同一ではないが)類似した効果が働くため資本形成が阻害され、均衡資本ストックの値はより小さなものとなる。

4 世界資本市場での均衡：均衡資本ストックと 均衡（実質）資本収益率の決定

世界資本市場では資本の供給（貯蓄）と資本需要が等しくなるところで均衡資本ストックと均衡実質資本収益率（実質利子率）が決定される。個人の保有する集計された資産（ A ）は、それぞれ集計された資本ストック（ K ）と対外純資産（ F ）の和に等しい。両国の対外純資産の和はゼロである。

$$A_{t+1} = K_{t+1} + F_{t+1}, A^*_{t+1} = K^*_{t+1} + F^*_{t+1} \quad (11)$$

$$F_{t+1} + F^*_{t+1} = 0 \quad (12)$$

(3), (10) 式と世界資本市場の均衡条件（資本の供給＝資本の需要すなわち $S_t + S^*_t = K_{t+1} + K^*_{t+1}$ ）から以下の式を得ることが出来る。

$$\begin{aligned} & (s_t + Ns^*_t)w_t - (s_t z_{B,t} + Ns^*_t z_{P,t}) \\ & + (s_t z_{B,t+1} + Ns^*_t z_{B,t+1}) / (1 + r_{t+1}) \\ & = [(1 + n_{t+1}) + N(1 + n^*_{t+1})]k_t \end{aligned} \quad (13)$$

両国の間で（効率単位で測った）労働力増加率が等しくなる定常状態（ $n_t = n^*_t = n$ ）での家計貯蓄率と公的年金制度が民営化された下での (10)' 式から以下のような式で均衡資本ストックならびに実質資本収益率が決定される。

$$(s + Ns^*)w = (1 + n)(1 + N)k \quad (13)'$$

$$k = [(s + Ns^*)\alpha / (1 + n)(1 + N)]^{1/\alpha} \quad (14)$$

$$r = [(1 - \alpha)(1 + n)(1 + N)] / \alpha(s + Ns^*) \quad (15)$$

定常状態での貯蓄率は、国際収支の制約条件から得ることが出来る。経常収支（＝対外純資産の変化＝ $F_{t+1} - F_t = (A_{t+1} - K_{t+1}) - (A_t - K_t)$ ）は所得マイナス（消費支出＋投資）に等しいことを考慮すると以下の式が成立している。

$$\begin{aligned} & (1 + n_{t+1})a_{t+1} - (1 + r_t)a_t \\ & = w_t - c_{yt} - c_{ot} / (1 + n_t) \end{aligned} \quad (16)$$

定常状態の下では、個人の保有する総資産が n だけ増加するはずなので、現実には観察される家計貯蓄率を s^A で表すと、(3), (4) 式を (16) 式に代入することにより貯蓄率は以下の式で表される。

$$\begin{aligned} s^A &= na/y = ans / (1 + n) + (\alpha n/w) [(1 + n) \\ &+ s(r - n) / (1 + n)^2(1 + r)] z_B \\ s &= [s^A - \alpha n z_B / w(1 + n)(1 + r)] / \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & [\alpha n [w(1 + n)(1 + r) + (r - n)z_B] / \\ & w(1 + n)^2(1 + r)] \end{aligned} \quad (17)$$

さらに公的年金制度が民営化された場合には、年金制度が存在しない場合と同一であるから定常状態での貯蓄率は以下のようなより簡単な式で表すことが出来る。

$$s = s^A(1 + n) / \alpha n \quad (17)'$$

5 対外純資産（負債）の決定

最後に1国の対外純資産は、両国の個人の予算制約式を差し引くことによって得られる。

$$\begin{aligned} & (s_t - Ns^*_t)w_t \\ & - (s_t z_{B,t+1} - Ns^*_t z_{B,t+1})(r_{t+1} - n_t) / [(1 + n_t) \\ & (1 + r_{t+1})] - [(1 + n_{t+1}) \\ & - N(1 + n^*_{t+1})]k_{t+1} = 2(1 + n_{t+1})f_{t+1} \end{aligned} \quad (18)$$

定常状態の下では対外純資産は、以下の式で表すことが出来る。

$$\begin{aligned} & (s - Ns^*)w - (r - n)(s z_B - Ns^* z_B) / \\ & [(1 + n)(1 + r)] - (1 + n)(1 - N)k \\ & = 2(1 + n)f \end{aligned} \quad (18)'$$

ここで公的年金制度が民営化された場合には、定常状態の下での対外純資産もより簡単な式で示すことが出来る。

$$(s - Ns^*)w - (1 + n)(1 - N)k = 2(1 + n)f \quad (18)''$$

II 定常状態の比較静学

1 日本とアメリカの民営化

本節では以上のモデルを用いて、定常均衡の下で日本とアメリカにおける公的年金制度の民営化が個人の効用水準にどのような影響を与えるか調べることにしよう。制度変更の過渡期における問題は、比較静学分析を行った後で検討することにした。

(1) 均衡家計貯蓄率の決定

民営化された場合の方が解を求めることが簡単であるため、民営化された下でのモデルの均衡値をまず調べることにしよう。まず定常状態の家計貯蓄率を求めることにする。戦後日本とアメリカにおける長期的な家計貯蓄率（1956-94年）はそ

れぞれ 16.2%, 7.1%である (表 1)。この値を (17)' 式に代入することによって定常状態での家計貯蓄率を求めることが出来る。日本, アメリカについて世代重複モデルにおける定常状態での家計貯蓄率はそれぞれ 39.1%, 17.3%である。現実の値よりもかなり大きくなっているのは, 世代重複モデルでは, 個人は若年期にのみ賃金所得から貯蓄するという仮定をおいているためである。

1996 年における日本とアメリカの経済規模を比べるとアメリカは日本の 1.4 倍あるので, $N=1.4$ とおくことにする。さらに, 資本分配率を日米両国とも 0.3 であると仮定し, 効率単位で測った労働力増加率を 3%であると仮定する。これはアメリカの実質賃金増加率 (=雇用者所得増加率 - 個人消費デフレーター上昇率) が 1960-94 年の時期に平均して 3%であり, 日本も 1974-94 年の時期に平均して 3.5%であることを考慮したためである (表 1 参照)。

(2) 均衡資本ストックおよび均衡実質資本収益率の決定

表 1 日本とアメリカにおける資本の実質収益率, 実質賃金増加率と家計貯蓄率

日本		アメリカ	
実質資本収益率		実質資本収益率	
1956-94	8.1%	1960-94	9.3%
1956-73	10.5%		
1974-94	6.1%		
実質賃金増加率		実質賃金増加率	
雇用者所得			
1956-94	7.2%	1960-94	3.0%
1956-73	11.5%		
1974-94	3.5%		
賃金・報酬		賃金・報酬	
1956-94	7.0%	1960-94	2.6%
1956-73	11.3%		
1974-94	3.2%		
家計貯蓄率		家計貯蓄率	
1956-94	16.2%	1956-94	7.1%
1956-73	15.8%	1956-73	7.6%
1974-94	16.9%	1974-94	6.7%

(注) 日本は筆者の計算, アメリカは Feldstein (1995) の計算に基いている。

定常均衡の下での家計貯蓄率が求まると (14), (15) 式から日米共通の均衡 1 人当り資本ストックならびに均衡実質資本収益率の値を求めることが出来る。得られた均衡実質資本収益率は 5.3%である。戦後における日本の現実の実質資本収益率は, この値よりもやや高い²⁾。日本の実質資本収益率は, 国民経済計算年報の数字を用いて以下の式から計算した。

$$\text{実質資本収益率} = (\text{税引前・配当受払い前民間法人所得} + \text{民間法人部門のネットの利子支払い}) / [\text{民間法人部門 (非金融・金融) の純固定資産} + \text{在庫}]$$

アメリカについてはフェルドシュタイン (1995) が, フェルドシュタイン=ポテルバ=デイクシミロ (1983) に基づき, 1960 年から 94 年にかけて実質資本収益率は 9.3%であると論じている。日本の資本実質収益率の定義は, フェルドシュタインがアメリカについて計測したものとほぼ等しい。ただし, 日本の国民経済計算では市場価格で再評価した資本の減価償却額が公表されていないために, 減価償却に関するインフレ調整を行っていない。インフレ率の高い時期には, この式で定義された資本の実質収益率は過大になっている可能性がある。1956 年から 94 年にかけて日本の資本の平均実質収益率は, 8.1%であるが, 1956 年から 73 年では平均 10.5%であるのに対して, 1974 年から 94 年では平均 6.1%と低下している (表 1)。

家計貯蓄率が与えられれば (14) 式を用いて均衡資本ストックを得ることが出来るので, (7), (9) 式を用いて均衡産出量, 均衡実質賃金の値

表 2 定常均衡における家計貯蓄率と時間選好率: 日米完全民営化ケース

	日本	アメリカ
現実の家計貯蓄率 (1955-1994)	16.2%	7.1%
定常均衡下の家計貯蓄率 (対賃金比率)	39.1%	17.3%
時間選好率		
$\nu=2$	-2.4%	5.1%
$\nu=1$	1.5%	5.2%
$\nu=1/2$	3.4%	5.2%
$\nu=1/5$	4.6%	5.3%

表3 公的年金制度民営化による効用水準と対外不均衡の変化(定常均衡の比較静学)

	賦課方式の公的年金制度	日本、アメリカの民営化	日本のみの民営化	日本のみの部分的民営化
家計貯蓄率				
日本	42.3%	39.1%	41.1%	41.3%
アメリカ	19.2%	17.3%	18.4%	18.6%
実質資本収益率 (日本、アメリカ共通)	5.64%	5.33%	5.48%	5.62%
効用水準(1)				
日本	1	1.087	1.083	1.055
アメリカ	1	1.083	1.059	1.011
対外不均衡:日本	50.6%	48.2%	91.5%	54.6%
過渡期の効用水準低下 (2):二重の負担				
日本	0	-0.138	-0.129	-0.047
アメリカ	0	-0.163	0	0
恒久償還による二重負担回避: 効用水準				
日本	1	1.034	1.047	1.026
アメリカ	1	1.010	1.022	0.993

も求めることが出来る。

(3) 時間選好率の決定

定常均衡の下での家計貯蓄率が与えられると(5)式から個人の時間選好率を求めることが出来る。 v の値が小さくなると(異時点間の消費代替弾力性が大きくなると)時間選好率も大きな値をとることが表2から見てとることが出来る。日本の時間選好率はアメリカよりも低い、 v の値が小さくなると両国の時間選好率は接近してくる。以下の分析では、家計貯蓄率が実質利子率の上昇に対して増加するケース(v が1以下)、とりわけ $v=1/2$ (代替弾力性=2)の場合について論ずることにしよう。この時、時間選好率は、日本とアメリカでそれぞれ3.4%、5.2%であり、アメリカの場合時間選好率と実質資本収益率がほぼ等しい値になっている。

(4) 効用水準と対外純資産の決定

以上の結果を用いると(2)式から定常均衡の下での個人の効用水準、(18)式から対外純資産

を求めることが出来る。表3第3欄にその結果がまとめられている。日本、アメリカ両国で公的年金制度が民営化された場合、両国間の家計貯蓄率の相違を反映して、日本の対外純資産/資本ストック比率が48.2%にも達することになる。

2 賦課方式の公的年金制度の導入

公的年金制度が賦課方式かつ確定給付型で運用される場合には、(13)式や(17)式を用いて定常状態における家計貯蓄率や均衡資本ストックを直接求めることが困難である。そこで比較静学を用いて、賦課方式で運営される公的年金制度が導入された場合に、資本ストックがどの程度減少するか調べることにしよう。資本ストック形成がどの程度阻害されるかは世界資本市場の均衡条件を年金給付水準(z_B)で微分することによって得ることが出来る。注意すべきことは家計貯蓄率が実質資本収益率の変化に対して変化することである。微分の結果を弾力性の形で示すと、以下の式で表すことが出来る。

$$\begin{aligned}
 (z_B/k)(dk/dz_B) &= -(z_B/k)s[(r-n)/(1+r)(1+n)]/J; \\
 J &= (1+n)(1+N) \\
 &\quad + [sk + Ns^*k + (sz_B + Ns^*_B)/(1+r)^2 \\
 &\quad - [z_B(ds/dr) + Nz^*_B(ds^*/dr)] \\
 &\quad [w - (r-n)/(1+r)(1+n)]]f''(k) \quad (19)
 \end{aligned}$$

この式を用いることにより賦課方式の公的年金制度の導入によって資本ストック形成がどの程度阻害されるか調べる事が出来る。1996年の時点で、日本、アメリカの公的年金のネットの賃金に対する比率(リプレースメント・レシオ)は、それぞれ0.59、0.66である(イギリスのセジュック・ノーブル・ロンダス社の推計(村上, 1997, p. 210)。日本の対賃金比率がアメリカよりも低いのは、厚生年金、国民年金を含めた値であるためと考えられる。そこでこの値を(19)式に代入すると、定常均衡近傍における日本の公的年金制度の導入により資本ストックは0.129、アメリカの公的年金制度の導入によって0.08だけ減少することが分かる。この結果、実質資本収益率は、5.6%へと高まり、家計貯蓄率も上昇する。

個人の効用水準を民営化ケースと比べると、日本、アメリカとも民営化によって効果が8-9%程度増加することが見てとれる。また、日本の対外純資産・資本ストック比率は、公的年金制度が存在する場合の方が大きい。換言すると対外不均衡は、両国が公的年金制度を民営化することによってむしろ減少する。

ところが民営化を実行する場合には、過渡期において年金保険料を支払っているにもかかわらず年金給付が停止されるという「二重の負担」問題が発生する。現在保険料を支払っている個人ならびにすでに保険料を支払って退職している人の年金受給「期待権」を無視することは出来ない。このモデルでは過渡期において完全に「二重の負担」を負う個人の消費は以下の式で示される。

$$c_{yt} = (1-s)[w - z_B/(1+n)];$$

$$c_{ot,t+1} = s(1+r)[w - z_B/(1+n)] \quad (20)$$

標準ケースと「二重の負担」を負う個人の効用水準の差は、日本が13.8%、アメリカが16.3%とかなり大きい。

「二重の負担」を負う個人の年金給付支払いは、後世代に対する一般税収の増加によってファイナンスすることも可能であり、また政府債務(国債)発行によってファイナンスすることも可能である。所得税増税を行う場合には、資本所得に対する実効税率が上昇するので、家計貯蓄率を低める効果が生ずる。国債発行を行う場合には、負担は将来世代に先送りされることになる。とりわけ恒久債を発行する場合には利子費用がまだ生まれていない将来世代の人々によって負担され続けることになる。

フェルドシュタイン(1995)は、年金保険料の支払い分を個人はすべて貯蓄し、しかも他の貯蓄を減少させないという仮定の下で、公的年金制度の民営化に伴う「二重の負担」を回避し、過渡期の年金支払いを国債発行でファイナンスした場合に無限に先の世代までを含めたネットの収入増加の割引現在価値(世代間の限界代替率で割引いた値)を以下の式で表している。

$$PVG = \sum_{t=1}^{\infty} (r-n)(1+n)^{t-1}/(1+\rho)^t$$

$$- \sum_{t=1}^{\infty} r/(1+\rho)^t] z_B$$

$$= [(r-n)/(\rho-n) - r/\rho] z_B > 0;$$

$$r > n, r > \rho, n > 0 \quad (21)$$

全世代を通じるネットの収入(従って経済厚生)が増加するためには、(1)資本の限界生産性(実質賃金増加率(経済成長率))を上回ること、(2)資本の限界生産性(限界変形率)が世代間の消費の割引率(ρ =異なる世代間の消費の限界代替率)を上回ること、(3)実質賃金増加率(経済成長率)が正であることといった3条件を満たす必要があると論じている。もちろん、本論でのシミュレーションにおいても世代間の消費の限界代替率が個人の時間選好率に等しいと仮定すればこれらの条件は満たされている³⁾。本論のモデルを用いて「二重の負担」を回避するために恒久債発行を行った場合にどの程度の効用水準の低下が生じるかは、利払いが1期後に行われることを考慮すると以下の式を用いて計算出来る。

$$c_y = (1-s)[w - z_B[(r-n)r/(1+r)^2(1+n)]]$$

$$c_o = s[w - z_B[(r-n)r/(1+r)^2(1+n)]] \quad (21)$$

恒久債発行によって「二重の負担」を回避する場合にも、両国の公的年金制度の民営化によって個人の効用水準は増加するが、その増加幅は縮小する。とりわけ、アメリカの場合は、経済厚生改善効果は1%に止まっている⁴⁾。

さらに以下のような本論では考慮していない経済効果が発生しうる。第一に、民営化を行った場合には、確定給付型(給付建て)ではなく確定拠出型(掛け金建て)で運用されるので、運用リスクやインフレ・リスクを個人が負わなければならない⁵⁾。第二に、公的年金への拠出(賃金税とみなしてよい)はなくなり、労働供給や貯蓄にはプラスの効果が発生すると考えられる。

2 日本のみの民営化

同様の手法を用いて日本のみが公的年金制度の民営化を行った場合についての比較静学分析を行うことが出来る。日本の効用水準の増加は、両国

の民営化の場合と大差がない。「二重負担」ならびに過渡期における恒久債発行による年金支払いの効用水準低下の大きさも、両国民営化の場合と類似している。注目されるのは、両国が賦課方式の公的年金制度を維持する場合と比べて1人当り資本ストックが増加することによってアメリカの効用水準が増加することである。日本における年金改革は、資本ストックの変化を通じて外国の個人に対して正のスピルオーバー効果を与えるのである。他方、日本の対外純資産・資本ストック比率はほぼ倍増する。

3 日本のみの部分的民営化

日本の公的年金制度における比例報酬部分の民営化(部分的民営化)が行われた場合、年金給付水準の切り下げが生ずる。そこで給付水準がほぼ半分に切り下げられた場合($z_B=0.59w$ が $z_B=0.3w$ に変化した場合)を想定して、計算した結果が表3第5欄に示されている。日本における効用水準の増加は、5.5%であるが特定世代の「二重の負担」問題があることを忘れてはならない。恒久債を発行した場合には、ネットでの効用水準の増加はより小さなもの(2.6%)となる。対外不均衡に与える効果も、完全民営化ケースと比べると限定的である。なお、アメリカの効用水準は低下するが、これは資本ストックの変化に伴い実質資本収益率、貯蓄率が変化するためである。

III 結 び

本論での分析によれば、日本、アメリカ両国の公的年金制度の民営化を行った場合には、全体として個人効用水準を8-9%程度引き上げる効果がある。しかし、特定世代の「二重負担」はかなり大きなものである。そこで「二重負担問題」を恒久債発行によって解消した場合、効用水準の増加は3分の1程度となる。他方、日本のみが恒久債発行を伴う完全民営化を行った場合にも、日本の効用水準が4.7%高まるのみならず、アメリカの個人にも正のスピルオーバー効果が発生する。他方で、対外不均衡も倍増する。日本の公的年金制

度における部分的民営化は、恒久債で過渡期の年金支払いを行った場合、完全民営化と比べて半分程度(2.6%)効用水準を引き上げる。さらに部分的民営化を行うことによって世代間の負担の公平性の問題の解決にも寄与しえることを強調しておきたい。

注

- 1) アメリカでは、1994年のダンフォース＝ケリー提案では、社会保障税の1.5%分を401K勘定やケオ勘定などと税制上の扱いを一部同じくする(拠出が所得控除されないことは異なるが、収益は退職時に引き出された時点で課税されることは同じ扱い)ことによって公的年金の一部民営化を行うことを提案している。また、チリの民営化プログラムの下では、すでに公的年金に拠出した人の受給権を認め、退職者には年金の支払いを行い、拠出をおこなっている現役世代にはそれまでの拠出金に見合う「認知国債」を給付している。この「認知国債」の元利償還は、年金支給と同様のタイミングで行われる。社会保障税(ペイロール・タックス)が徴収出来ないことによる利子収入分は、所得税の税収からまかなわれている。
- 2) アメリカと日本を比べると日本の場合には実質賃金増加率と資本の実質収益率の差が小さいことが特徴的である。とりわけ1956年から73年の時期には資本の実質収益率が10.5%であるのに対して実質賃金増加率は11.5%であって資本の実質収益率を上回っている。高度成長の時期のみをとってみると資本の実質収益率を上回っていることは注目される。実質資本収益率と同じく73年以前と以後では実質賃金増加率も下方屈折しており、74年から94年までは3.5%であり、資本の実質収益率を大きく下回っている。なお雇用者所得の代りに賃金・俸給のみを取り上げてもこの傾向には変りがない。
- 3) フェルドシュタイン(1995)は、世代間の消費の限界代替率として企業段階での税引き後、家計段階での税引き前の資本収益率5.5%を基礎として4.4%、ないし短期国債の実質利子率1%を想定している。別法として限界効用の絶対弾力性=2を仮定して、世代間の代替率として3%を仮定している。
- 4) コトリコフ(1995)のシミュレーション分析では、45年間で年金給付を段階的に終了し、年金税を廃止することによる税収の損失を比例的な所得税でカバーする場合、民営化によって将来世代の生涯にわたる効用は、9.7%増加する。他方で、民営化への移行期に30歳である個人の効用は2%減少する。将来世代の効用増加は、初

期世代の効用が改革前と同じ水準に保たれるように所得の再分配を行う場合には、0.9%でしかない。また、年金税収の損失を比例的な所得税のかわりに消費税でカバーする場合には、将来世代の効用は基本ケースよりも高まるが移行期の老年世代の効用は5%程度低下する。他方、国債で年金税収の損失をカバーする場合には、移行期の現役世代の効用低下はほとんど発生しないが、国債による負担の先送り期間を長くすると（国債の償還期における）将来世代の効用が低下する可能性がある。

他方、フェルドシュタイン(1995)は、移行期における年金受給期待権を政府の恒久債務におきかえるという方法を用いた公的年金全般の民営化は、純年金資産1ドルにつき1.5倍(17兆ドル)もの規模でネットの収入を大きく増加させると主張している。

- 5) 公的年金制度を民営化した場合に、果して高い収益率での運用が達成されるかどうか明確でない。例えば年金福祉事業団は、120兆円もの厚生年金・国民年金の積立金のうち22兆円を自主運用しているがその実績は芳しいものではなく、約1.4兆円の評価損が発生している(1996年度)。チリの場合には規模の経済を活用するように資金の運用が行われていないことが管理費用増加の主な原因である。ただし、民営化した場合には資金運用者の間での競争がより有効に働き、

資金の効率的な配分が促進され、また確定拠出型であれば自己責任原則が貫徹されると期待される。他方、現行の公的年金の管理費用は決して低いとはいえない。国民年金の事務費は保険料徴収額の1割にも達している。

参考文献

- Feldstein, M., 1995, "Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare", NBER Working Paper, No. 5281, September.
Feldstein, M., Poterba, J., Dicks-Mireau, L., 1983, "The Effective Tax Rate and the Pretax Rate of Return", *Journal of Public Economics*, Vol. 21, No. 2.
Iwata, K., 1991, "Budgetary Balance, Aging, and External Balance: The Future of the United States-Japan External Imbalance", *Journal of Japanese and International Economics*, Vol. 5, No. 4, December.
Kotlikoff, L., 1995, "Privatising of Social Security: How It Works and Why It Matters", NBER Working Paper, No. 5330, October 1995.
村上 清(1997)『年金制度の危機』, 東洋経済新報社。

(いわた・かずまさ
東京大学大学院総合文化研究科教授)

企業経営と企業年金

醍 醐 聰

高齢社会に入り、サラリーマンにとっては、公的年金と企業年金による老後の所得保障がますます切実な問題になっている。しかし、その反面で、国民負担率の抑制の名のもとに国の社会保障費負担の抑制が強調され、社会保障の民営化がうたわれている。また、企業年金それ自体も産業構造の急激な変化に加え、長期にわたる運用環境の低迷により、財政状況は逼迫している。

本稿は、このように期待と現実のはざまにある企業年金の制度内部に存在するミクロ的問題と、公的年金とのかかわりをめぐるマクロ的問題を検討していきたい。なお、わが国の代表的な企業年金としては適格退職年金と厚生年金基金があるが、本稿では、公的年金と連携している厚生年金基金（以下、「基金」と略す）を中心に検討を進めることにする。

I 厚生年金基金の制度の概要

1 わが国年金制度の体系

1986年の制度改革以後、三階建てとも称されるわが国の年金制度の体系において一階部分となっているのは国民年金（基礎年金）であり、老後の生活費の基礎的部分を保障することを目的にして全国民共通の年金給付を行うことを目的としている。

これに対して、二階部分にあたるのが厚生年金保険と共済年金からなる被用者年金制度である。このうち、厚生年金保険は常時5人以上の従業員を使用する事業所に常時使用される65歳未満の勤労者を主な被保険者とし、標準報酬月額に所定

の保険料率を乗じた額を事業主と被保険者が折半して保険料を負担することになっている。この厚生年金保険からの主たる給付は、一階部分の老齢基礎年金の支給要件を満たしたものに、各基礎年金に上乗せする形で支給される老齢厚生年金である。

しかし、厚生年金のすべてが厚生年金保険から支給されているかというとそうではない。図1で示したように老齢厚生年金のうち報酬比例部分（物価スライド分と標準報酬再評価分は除く）は基金によって運営・管理・支給が代行されている。また、それとの見合いで基金の加入員は厚生年金保険への保険料納付を免除されている。もっとも、基金は厚生年金保険の単なる代行機関ではなく、代行部分の1.3倍以上の年金を独自に給付するよう求められている。つまり、基金からの給付は厚

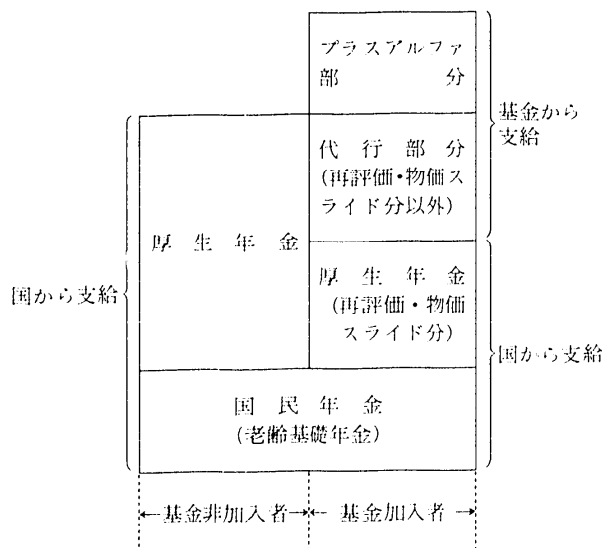


図1 厚生年金保険と厚生年金基金の関係

生年金保険の代行部分と各基金の加算部分から成り立っているわけである。

2 基金の財政計算構造

図2からもわかるように、基金の財政計算は、まず、将来の給与、加入・脱退者数、死亡率等からなる基礎率にもとづいて将来の給付と収入（掛金収入プラス資産運用益）を見込み、それを割り引き計算して総給付現価と総収入現価を求める。その場合、総給付現価には基金設立前に勤務していた期間を年金給付の基礎に加える結果生じる原始過去勤務債務、ならびに基金設立後の給与水準の改定や給付の改善、基礎率の見直し、利差損の発生等によって生じる後発過去勤務債務も含まれる。そこで、これら過去勤務債務の償却に充てるために徴収される特別掛金収入現価が総収入現価に含まれている。

ところで、通常は総給付現価が総収入現価を超

えるから、基金はその超過額に相当する資産を現時点で保有していなければならない。これが責任準備金であるが、現時点で基金が保有する資産は責任準備金と一致するとは限らない。企業年金が実際に保有する資産額＞責任準備金のとき、基金は積立超過の状態にあり、保有資産＜責任準備金のとき積立不足の状態にあることになる。そこで、基金は5年ごとに積立の過不足状況を確認するための財政再計算を行い、その結果を受けて掛金水準の見直しをすることになっている¹⁾。

なお、図2で責任準備金と比較する年金資産は従来は簿価で評価されてきたが、1997年度からは時価による評価に改められた（ただし、短期的な時価の変動を平滑化するため数理的時価の選択も認められている）。また、将来の給付と収入を現価に割り引くときの割引率は従来は5.5%の予定利率に固定されていたが、1997年度からは各基金が保有する資産の期待収益率とリスク、母体企業の掛金負担能力を考慮して弾力的に設定するよう変更された。

II 代行制度の評価と免除保険料率個別化の意義と限界

目下、基金の制度改革の焦点のひとつになっているのは代行制度の存廃問題である。この問題が浮上したのは、①この数年、運用利回りが予定利率を下回る状況が続いたため、基金にとって代行部分を抱えることが重荷となり、基金加入者から非加入者への所得の移転が生じる結果になったこと、②産業構造の変化等の影響で高齢者の比重が高くなった基金では、代行コストが免除保険料率を超える場合が多くなったこと、等によるものである。

このような問題の解決策として昨今、代行返上論、報酬比例部分民営化論、現状改革論が提起されている。

代行返上論とは、代行部分を厚生年金本体に戻すことによって、本体と基金間で所得の移転が生じる余地を解消しようとする議論である。その背景には、個人貯蓄の性格をもち、事前積立方式を

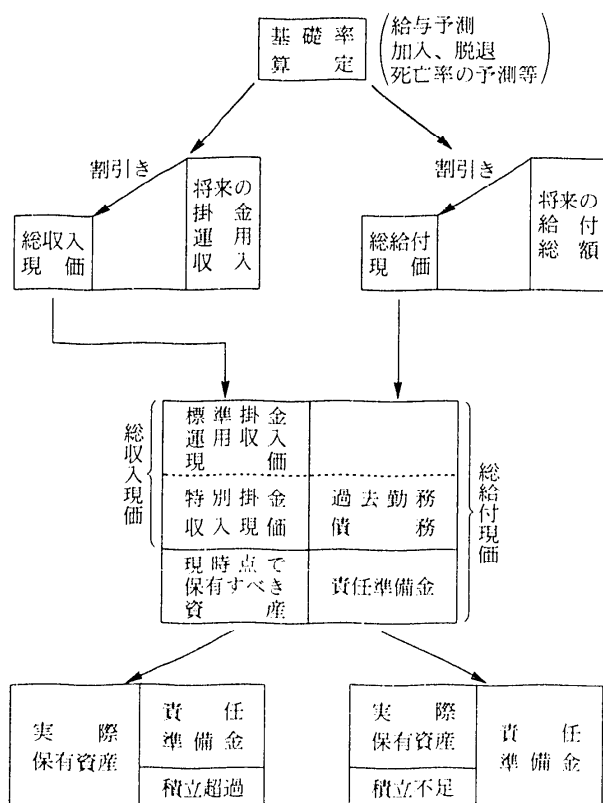


図2 年金財政の枠組み

採用する企業年金と、世代間扶養の性格をもち、賦課方式を採用する公的年金を融合させるのはそもそも無理であるという認識がある²⁾。しかし、こうした代行返上論に対しては、基金の行っている代行部分を国に戻すことは、年金制度に関して「公」の役割を縮小し、「民」の役割を重視するという国際的な潮流や、小さな政府をめざすわが国の行財政改革の流れに照らして妥当でなく、むしろ、厚生年金の報酬比例部分は負担と給付の対応を原則とする事前積立方式になじむから、この部分を企業年金に移管し民間企業の運営にゆだねるのが望ましいとする報酬比例部分民営化論も提起されている³⁾。

こうした指摘がなされる中で、厚生省は代行制度そのものは維持しつつ、従来の代行の財政運営に内在する上記のような問題の解決を図る現状改革策を打ち出した。そのひとつは、免除保険料率の完全個別化である。免除保険料率は一昨年度までは、厚生年金の被保険者全体で基金を設立したものとみなして全基金一律3.5%となっていた。それを昨年4月から3.2~3.8%の範囲内で決定するという弾力化が図られたが、それでも代行給付に必要な掛金率が下限を下回る基金が222、上限を上回る基金が289あったという⁴⁾。そこで、厚生省は免除保険料率の上下限を撤廃し、完全個別化に踏み切ることにしたのである。

厚生省が導入した代行制度のもうひとつの改革は、代行部分の予定利率と厚生年金本体の運用利回りの乖離が生じた場合の事後的調整である。つまり、厚生年金本体の運用利回りが予定利率を上回った場合は、代行部分が厚生年金本体にあったと仮定したときに生じたとみなされる利差益相当額を基金から年金へ移管し、逆に、厚生年金本体の運用利回りが予定利率を下回った場合は、代行部分が厚生年金本体にあったと仮定したときに生じたとみなされる利差損相当額を本体から基金へ移管するよう、免除保険料率を調整するというものである。

確かに、こうした事後調整制度を採用することにより、免除保険料率が代行による得失をもたらさないという意味での財政中立性が確保されるこ

とになり、その限りでは代行返上論の論拠の一角が崩れることになる。

しかし、そもそも代行制度は、①代行コストを上回る免除料率の設定、②予定利率を超える利差益を充当した福祉事業の拡充、③特別法人税の面での適格年金と比べた有利性という「三種の神器」をメリットとして成立したものである。このことを勘案すると、上記のような事後調整制度の導入は、代行制度が抱えたデメリットを解消する反面、代行制度の所期のメリットも解消させることになる。となると、基金にとって代行制度の存続を前提にして免除保険料率を個別化する意味は何なのか、それにどのような合理性があるのか改めて問い直す必要がある。

従来、免除保険料率を個別化する意義は、厚生年金本体と基金の間の財政中立性の確保、ならびに基金加入者と非加入者の間の公平の確保という視点から議論されてきた。そこで、いま個別化された免除保険料率のもとで、A、B二つの基金が設立され、一律保険料100のところ、基金Aは代行コスト80に見合う保険料が免除されたが、基金Bの代行コストは120であったと想定する。このとき、基金Bの設立を促すには代行コスト120を補償しなくてはならないが、保険料「免除」という観念のもとでは、一律保険料100を超える免除はありえない。しかし、免除保険料率を100で打ち切りにすると、厚生年金は基金A、Bが設立されたことによって、さもないれば200の給付を負担すべきところ、180の負担で済むことになる。このことは、基金Bと基金非加入者の間で所得の移転が生じることを意味する。

そこで、基金Bの設立の阻害要因を除きつつ、こうした所得の移転を排除するためには基金Bに対して120の給付財源を補償する仕組みを考える必要がある。これについて、日本アクチュアリー会年金理論研究会〔1995, p. 102以下〕では、一律掛金率免除による個別基金の設立容認という仕組みではなく、掛金率再分配による個別基金の設立促進、という仕組みを作る必要があると指摘している。今の例でいうと、基金A、Bからいったん100ずつの一律保険料を徴収したうえで、

基金 B に代行コストに相当する 120 を再分配することになる。

確かに、この方法を採用すれば、基金 B と基金非加入者の間で所得の移転を生じることなく、基金 B の設立を促すことが可能になる。また、こうした個別代行コストにもとづく保険料の再分配は、一律保険料率のもとでの「企業間の助け合いの仕組み」といってよい。

しかし、今の例でいうと、こうした仕組みは基金 A からみると、80 の給付責任を果たすのに 100 の保険料負担を強いられることを意味するから、基金 A の母体企業にとっては基金の設立を阻害する要因、もしくは代行返上を求める動機となる。また、これは、任意設立の基金に所得再分配機能を担わせることの限界といってもよい。その限りで、代行部分を本体に戻す案や、報酬比例部分全体の管理・運営を企業に移管する案が登場するのもそれなりの理由があることになる。

Ⅲ 被用者年金の公的統合と私的分立

報酬比例部分民営化案（以下、民営化案と略す）の是非を検討するときのポイントは二つある。ひとつは、標準報酬再評価・物価スライドを含めた完全代行をすべての企業年金に行わせることが可能かどうかであり、もうひとつは、報酬比例部分の管理・運営を国が一元的に行うのと、各企業に細分化するのとでは、どちらが財政的に安定するのかという問題である。

このうち前者についていうと、再評価・物価スライド分を除く報酬比例部分の民営化ということなら、運用資産が国から民間に移管されるという変化はあるにせよ、年金制度自体は基金の現行の代行制度の拡張にすぎない。これに対して、再評価・物価スライド分を含む報酬比例部分すべての民営化ということなら、保険集団の規模が小さく、産業構造の変化によって将来の加入者が左右されやすい企業年金に再評価・物価スライド制を採用させるのは難しいというのが大方の見解である。1973 年に厚生年金に標準報酬の再評価制と物価スライド制が導入されたとき、基金の代行範囲は

報酬比例部分のうち再評価と物価スライド分を除く部分とされた。これは個別企業（群）を設立母体とする基金では保険集団の規模が小さいことに加え、企業の消長次第で保険集団が安定しないため、経済変動に大きく左右される再評価・物価スライドに対応しにくいと判断されたからであった。げんに、民営化案を提唱する経済界も企業負担増につながる物価スライド制の廃止を求めている。仮に企業が物価スライド制を受け入れるとしても、後発の物価スライド給付義務が生じない確定拠出建て年金への移行を要求する声が高まることが予想される。

しかし、高齢化が進む中で、年金の実質価値の維持が今後ますます死活の問題となることは間違いない。とすれば、こうした時代の要請に応えることが不可能な企業年金に報酬比例年金のすべてを委ねることはきわめて困難といえるし、確定拠出建てとなると、後述のように受給権の保護にかかわるだけに一層慎重な検討が必要である。

次に財政安定化の面であるが、報酬比例年金を企業に移管するとなれば、年金財政は個々の母体企業の掛金負担力に依存することになる。もちろん、支払保証制度があるが、現状は任意加入の共済制度にとどまり、積立金もわずかである。報酬比例年金が企業単位に分立化されると、この制度への強制加入の道はさらに遠のくであろう⁵⁾。

そもそも、職域によって分立しているわが国の被用者年金制度においては、産業構造や就業構造の変化の影響を受けて制度毎の被保険者数が変動することが避けられない。そのため、制度間に負担の不均衡が生じるばかりでなく、鉄道共済やたばこ共済のように財政が破綻する制度が生じることもなる。そこで、当該制度の運営責任の限度を超えた要因によって生じた制度間の財政状態の不均衡を制度全体で解決しようとするのが、1974 年閣議決定に始まった被用者年金制度の一元化の動きにほかならない。その第一段階として、本年 6 月 14 日に公布された厚生年金保険法等一部改正法では、以下のような措置が定められている。

① 既に民営化・株式会社化されている旧公共企業体共済（JR 共済、JT 共済、NTT 共済）を

厚生年金に再統合する。

② 旧三共済の組合員を新たに厚生年金の加入者として、厚生年金のルールに従って年金を給付する。ただし、統合に際しては、厚生年金が過大な負担を負うことがないように、必要な積立金を移管するとともに、被用者年金が一定のルールに従って財政支援をする。

③ 現在の厚生年金の保険料率(16.5%)を上回っている旧JR、JT共済加入者の保険料率(JR 19.59%、JT 19.07%)は、厚生年金の保険料率が追いつくまでの間、据え置く。他方、厚生年金の保険料率を下回るNTTの保険料率(16.26%)は統合と同時に厚生年金の保険料率に揃える。

④ JR、JT共済が独立制度として運営していた期間に確定した給付部分については、必要な積立金を移管して、他の制度の負担としない。しかし、再評価・物価スライド分については、旧JR、JT共済加入者が厚生年金に支払う保険料の一部を充当するほか、一定のルールに従い、被用者年金制度で公平に支え合う。

こうした被用者年金制度一元化の流れは、産業構造の変化に伴う年金制度のリスクに対応できない職域毎の被用者年金(企業年金)制度の限界を補完するための財政措置であるが、報酬比例部分の民営化論はこのような被用者年金一元化の流れに逆行するものである。

ともあれ、近年の各種産業分野での参入規制の緩和、業種の垣根を超えた競争の激化は、特定の企業はもとより、どの産業にも好不況の波が押し寄せる可能性が高まっている。そうであれば、職域を超えて被用者年金の財政リスクをプールすることにより、報酬比例年金の財政基盤を安定化させることがますます重要になる。民営化論がこうした時代の要請に逆行することを強調しておきたい。

IV 確定拠出建て制度の導入問題

近年、基金をめぐって確定給付建て制度と確定拠出建て制度の得失が議論され、確定拠出建ての

選択的導入を求める意見が高まっている。この問題を議論するにあたっては、確定拠出建て制度導入論者が援用するいくつかの議論、例えば、海外で確定拠出型職域年金が企業年金の主流になりつつあるといった議論がどこまで正確な事実に基づいているのかを検証しておく必要がある。

表1 米英の企業年金における規模別制度数、加入員数

1. 米国(1990年)

① 制度数の分布

制度規模	合 計	給付建て年金		拠出建て年金	
総 計	607,981	112,889	19%	495,092	81%
2~999人	544,049	91,044	17%	453,005	83%
1,000~9,999人	4,865	3,322	68%	1,543	32%
10,000人~	455	384	84%	71	16%

(注) 1. 複数の制度を持つ企業は、主要な制度の数のみを集計した。
2. 「総計」には、人数不詳の制度数を含む。

② 加入員数の分布

(単位:百万人)

制度規模	合 計	給付建て年金		拠出建て年金	
総 計	42.6	26.3	62%	16.3	38%
2~999人	16.3	5.4	33%	10.9	67%
1,000~9,999人	12.7	9.0	71%	3.6	29%
10,000人~	13.6	11.8	87%	1.8	13%

(注) 複数の制度に加入している者は、主要な制度の方に分類した。
〔資料〕 Employee Benefit Research Institute Tabulations, 1990.

2. 英国(1991年)

① 制度数の分布

制度規模	合 計	給付建て年金		拠出建て年金	
総 計	128,000	37,285	29%	90,715	71%
1~99人	122,300	32,300	26%	90,000	74%
100~9,999人	5,614	4,901	87%	713	13%
10,000人~	86	84	98%	2	2%

② 加入員数の分布

(単位:百万人)

制度規模	合 計	給付建て年金		拠出建て年金	
総 計	6.5	5.6	86%	0.9	14%
1~99人	1.2	0.5	47%	0.6	53%
100~9,999人	3.2	2.9	92%	2.2	8%
10,000人~	2.2	2.2	98%	0.0	2%

(注) 上記は、民間部門のみの数値であり、公共部門を含まない。

〔資料〕 Occupational Pension Schemes.

(出所) 清水(1996, P.64)。

そこで表1をみると、確かに米英では制度数で見ると確定拠出建てが7～8割を占めているが、加入員数では確定給付建てが6～8割を占めている。そのわけは、確定拠出建てが中小規模の企業を母体にした企業年金に浸透し、大企業を母体とした企業年金では圧倒的に確定給付建てが多いためである。制度数で見ても、アメリカでは従業員数10,000人以上の企業の84%が、イギリスでは従業員数10,000人以上の企業の98%が、確定給付建てを採用している。こうした規模別の分布を確かめず、制度数の推移だけで確定拠出建てが主要国の趨勢であるかのように議論するのは誤導的であろう。

また、確定拠出建てのメリットのひとつとして、転職のときのポータビリティに適合する点や、加入者が自分で資産運用の方法を選択できる点が挙げられている。確かに、アメリカでブームになっている確定拠出建て企業年金の一種である401Kの加入者は個人で投信を手掛け、株式市場での主役とまではやされている。しかし、このように401Kがベビーブーマーの老後の備えとして脚光をあびる陰で、米国労働省には401K絡みの苦情が週平均約150件も寄せられ、目下の調査案件は700件以上といわれている。そのうち最も多いトラブルは給料から天引きした従業員の掛金を過度に自社株や自社の事業に投資した企業が倒産して加入者が積立金の大半を失うというケースである⁶⁾。

昨今のわが国の証券市場をみると、零細な個人投資家は、情報量においても仲介業者との交渉力においても、大口投資家に対して劣位にあることが歴然としている。こうした資産運用環境を無視して、従業員個々人に年金資産運用を委ねるのは早計であろう。

また、転職時の年金ポータビリティについていうと、アメリカでは転職の際に一時金で引き出して老後の所得保障とは無関係な使途に消費する例が多発しているといわれる。この傾向は給与水準が低く、貯蓄額が少ない若年労働者に特に多くみられるが、転職先に401Kプランがないとか、年金規定が厳格でポータビリティが欠如している

ことにもよるとみられている。要するに、ポータビリティは任意設立の企業単位の職域年金には本質的になじみにくいのである⁷⁾。なお、わが国では、表2にみられるように、もともと一時金選択の割合が高い。この傾向は離職率が高いとみられる中小規模の企業において特に顕著である。そうであれば、年金のポータビリティを議論する前に年金選択を促進させるための措置、例えば、支給期間を長くするとか、実質価値の目減り対策を講じること等が先決である。

もっとも、確定給付建てといっても、近年わが国でいくつかの基金が代行部分に見合う責任準備金も持たない状態で解散するに至ったという事実は、母体企業(集団)の支払能力いかなんでは、確定給付が保証されるわけでないことを物語っている。また、最近わが国の基金の中には、独自給付部分に加入員負担を導入する基金がみられる。もし、これが、給付額を据え置いたままでの加入員負担であれば、給付額のカットと変わりはなく、確定給付の建前が崩れつつあることを意味する。

しかし、こうした事例があるからといって、すべての基金を対象に、確定拠出型の採用を主張するのは飛躍であろう。年金受給権が後払い賃金という性格に基礎づけられた老後の所得補償を目的とするものである以上、確定給付建てが従業員にとって望ましいことは明らかである。まして、拠出建て制度を導入する下地として報酬比例部分の民営化が主張されるのだとしたら、あまりにも受

表2 年金選択者の割合分布

(社) %

区 分	規模計	3,000人以上	1,000～2,999人	1,000人未満
合 計	(184) 100.0	(46) 100.0	(76) 100.0	(62) 100.0
0 %	25.5	2.2	21.1	48.4
0.1～10 %	7.6	10.9	9.2	3.2
10～20 %台	14.7	15.2	19.7	8.1
30～40 %台	10.9	17.4	9.2	8.1
50～60 %台	10.9	21.7	9.2	4.8
70～80 %台	13.6	21.7	15.8	4.8
90 %台	3.3	6.5	2.6	1.6
100 %	13.6	4.3	13.2	21.0

(出所) 労務行政研究所(1997, p. 61)。

給権を軽んじる議論である。

問題とすべきは、むしろ、確定拠出建てを採用するかどうかを先験的に論じることではなく、確定給付建てを前提にしたうえで、母体企業がどのような状況に立ち至ったときに確定給付の緩和（給付水準の引き下げ）を認めるかということであろう。これについては、1997年度から基金に導入されることになった給付水準に関する規約変更の認可基準（母体企業の経営状況が、債務超過の状態が続く見込みである等、著しく悪化していること、労働組合や加入員の同意があること等の要件）がさしあたって参考になる。

V 財政方式と会計基準の再検討

現在、基金の財政方式は、事前積立方式に属する開放基金方式、加入年齢方式、閉鎖型総合保険料方式の中から各基金が選択することになっている。このうち、加入年齢方式（Entry Age Normal Method）とは年金制度に新たに加入してくる標準的な加入員について収支が均衡する掛金を標準掛金とし、標準掛金で不足する額を特別掛金で積み立てる方式であり、総合保険料方式（Aggregate Cost Method）とは現在の年金制度加入員全員について将来支払われる給付に要する原資を現在の加入員全員の掛金で賄おうとする方

式である。両者による掛金率の計算式は下表(a)(b)のとおりである。

つまり、加入年齢方式において特別掛金で賄っている給付原資を、総合保険料方式では現在の加入員の残存加入期間内に確保する仕組みになっている点で違いはあるが、どちらも現在の加入員と受給者の範囲内で収支の均衡を達成できるような掛金率を設定する点では共通している。

これに対して、現在の基金の代行部分に適用されている開放基金方式とは、現在の加入員の将来加入期間に対応する給付と将来の加入員の給付を、現在、将来の加入員の平準的な掛金（標準掛金）によって賄い、この標準掛金のもとで発生する過去勤務債務を特別掛金によって一定期間内に償却していく財政方式である。つまり、開放基金方式は、現在の加入員と受給者だけで閉じた収支均衡ではなく、将来の加入員も含めた将来に向かって開いた集団を単位として収支の均衡を図ろうとする点に特徴がある。この方式による掛金率の計算式は下表(c)のとおりである⁸⁾。

以上3つの方式による掛金レベルの推移を示すと図3のようになる。ここからもわかるように、開放基金方式では制度発足当初の掛金レベルはもっとも低く、最終の掛金レベルは最も高くなる。その結果、開放基金方式では将来の掛金収入現価が最も高く評価されるため、現時点での積立レベ

(a) 加入年齢方式：

$$\text{標準掛金率} = \frac{\text{標準的加入員の給付現価}}{\text{標準的加入員の給与現価}}$$

$$\text{積立不足額} = \text{加入者全員の総給付現価} - \text{標準掛金率} \times \text{加入者全員の総給与現価}$$

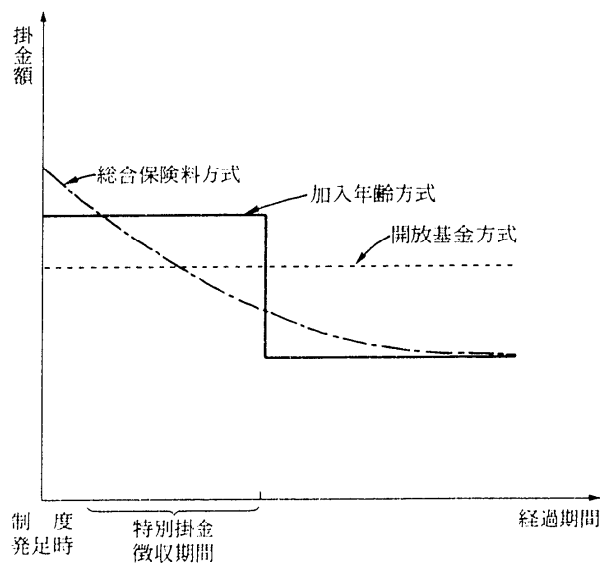
$$\text{特別掛金率} = \frac{\text{積立不足額}}{\text{加入者全員の給与月額} \times 12} \times \text{償却割合}$$

(b) 総合保険料方式：

$$\text{掛金率} = \frac{\text{加入者全員の総給付現価}}{\text{加入者全員の総給与現価}}$$

(c) 開放基金方式：

$$\text{掛金率} = \frac{\text{現在の加入者全員の総給付現価} + \text{将来の加入者の総給付現価}}{\text{現在の加入者全員の総給与現価} + \text{将来の加入者の総給与現価}}$$



(出所) 日本アクチュアリー会年金理論研究会〔1995, p.236〕。

図3 各財政方式の掛金レベルの比較

ルは他の二つの方式と比べて低くなる。これは開放基金方式が、現在から将来にわたって加入員の構成が定常状態にとどまるように将来の加入員を見込むことによって掛金率の変動を平準化しているためである。

こうした財政方式は雇用の拡大が続いた高度成長期には掛金収入現価を控え目に評価することを意味し、年金財政の健全性に貢献した。しかし、近年の一部の不況業種でみられるように、人員削減、新規採用の抑制が図られる時代には、掛金収入現価の過大評価・積立不足を顕在化させ、年金財政を失速させる遠因となってしまう。また、こうした財政方式に対応して、わが国の基金は会計上の年金費用を、全加入員のベースアップを織り込まない将来の給付額を見積もって、それを均等額ずつ、または各期間の給与に対して一定率となる額を加入期間に配分する予測給付評価方式と呼ばれる方式で算定してきた。

これに対して、米英の企業年金で過去10年余りの間に急速に普及したのは予測単位積立方式(Projected Unit Credit Method)と呼ばれる財政方式であるといわれている。この方式は、年金給付債務は従業員が役務を提供するのに応じて発生するとみなし、将来の年金給付額のうち、当期に

生じた分の現価を当期の掛金で積立てていくという考え方である。従って、この方式は将来の加入員の変動に左右されることなく、現在の加入員数の変動が即座に掛金率に反映され、基礎率の変化に迅速に対応できるという利点をもつ⁹⁾。

こうした米英での年金財政の動向を反映して、先般、公表された国際会計基準公開草案第54号「従業員給付」では、日本が主張した予測給付評価方式は原価配分の一種という以上の説明はできないとして退けられ、従業員退職給付は従業員が役務を提供するのに応じて発生するという前提に立って、各期間の勤務により増加した退職給付をその期間の年金費用とみなす発生給付評価方式の一種である予測単位積立方式を14対2の大差で草案に取り入れている。

こうした内外の状況も勘案してか、昨年6月に提出された厚生年金基金制度研究会報告書では、基金の財政方式の選択肢に新たに予測単位積立方式(賃金の上昇など予測される将来変動を織り込んでその年に発生したとみなされる給付債務に見合う掛金を拠出していく方式)を加えることを提言している。

企業年金財政の健全化をいうなら、短期的な利差損や含み損の発生、積立不足を過度に誇張するのではなく、その基礎にある年金財政方式と会計制度の見直しに着手することが肝要である。

注

- 1) 詳しくは、醍醐〔1994〕を参照いただきたい。
- 2) 代行返上論の代表例として、例えば、村上〔1997〕がある。
- 3) 例えば、厚生年金基金連合会〔1996, p.16〕。
- 4) 『週刊社会保障』1996年7月1日、45-46ページ。
- 5) げんに、経団連財政制度委員会社会保障制度専門部会長の高野盛久は、①私的年金である企業年金に物価スライド制や再評価を導入すること、②支払保証制度への強制加入を促すこと、③税制面からの支援を図りつつ終身の企業年金を導入すること、に反対の意思を表明している。『週刊社会保障』1997年3月3日、43ページ。
- 6) この意味で、厚生年金基金連合会〔1996〕が民営化を説く一方で、支払保証制度の強制加入制を提言しているのは論理矛盾といえる。
- 7) 以上、「日経金融新聞」1996年9月27日～10

月2日連載の〈米年金 膨張する「401K」〉を参照。

7) 以上、アメリカでの年金ポータビリティの困難性については、渡部〔1996, pp. 24-25〕参照。

8) 以上、3つの方式による掛金率の計算式は、日本アクチュアリー会年金理論研究会〔1995, pp. 233-235〕を参照。

9) 以上説明した企業年金の財政方式については、日本アクチュアリー会年金理論研究会〔1995〕第9章、田村〔1996〕、田村〔1997〕を参照。

参考文献

醍醐 聰「年金資産・負債の評価問題」『会計』1994年7月。

厚生年金基金連合会『企業年金の将来像——21世紀企業年金研究会報告』1996年11月15日。

厚生省『厚生年金基金制度研究会報告書』1996年

6月。

村上 清「代行返上は労使の自由な選択に」『賃金事情』臨時増刊, 1997年3月15日。

日本アクチュアリー会年金理論研究会編集『転換期の企業年金制度』(1995年, ぎょうせい)。

労務行政研究所『退職金・年金事情』1997年版。

清水時彦「厚生年金基金をめぐる諸問題」『COFRIジャーナル』1996年12月。

田村正雄「財政方式の見極め重要」『日経金融新聞』1996年8月5日。

田村正雄「年金基金の財政をめぐる問題」『日本労働研究雑誌』1997年5月。

渡部記安「米国の401(K)プラン(確定拠出型職域年金)の実態」『週刊社会保障』1996年10月21日。

(だいご・さとし 東京大学教授)

企業年金と受給権保護

國 武 輝 久

はじめに

平成6年11月の日本紡績業厚生年金基金の解散を皮きりに、財政破綻に伴う厚生年金基金の解散・合併事例が相次いでいる。また、適格年金や自社年金を設置する企業でも、年金資産の積立不足を補うために追加的拠出を余儀なくされる企業が多くなっている。とりわけ厚生年金基金の場合、公的年金の代行部分を抱えていることもあって、その財政破綻は加入者の年金受給権に深刻な影響を及ぼすことは避けられない。また、適格年金や自社年金の場合でも、年金資産の積立不足は、結果的に給付水準の引下げや制度の見直しなど労働者の受給権に影響を及ぼす可能性を秘めている。このような状況の下で、現在、労働者の企業年金受給権保護のための立法的整備が緊急課題として浮上してきている。

企業年金の財政的危機が顕在化した背景には、バブル崩壊後の低金利政策の影響の下で資産運用実績が急激に悪化したという事情があることは確かである。しかし、より本質的な問題として、わが国の企業年金制度自体に内在するさまざまな問題点がこれを契機に顕在化したと見るべき側面があることも明らかである。わが国の企業年金制度は、後述のように、明確な政策理念に基づく制度設計と受給権保護のための包括的な法的基盤整備が確立されておらず、また統一的な税制による政策誘導もなされていないという根本的な欠陥がある。このため、その制度設計のみならず制度運営についても、所轄官庁ごとの縦割行政による硬直

的規制に委ねられてきた。結果的に、労使の自律的制度運営が確立されないままに、年金の資産運用についても生命保険会社や信託銀行に一任する傾向が定着し、また企業年金の財政状態や年金受給権に関する情報もほとんど開示されないままに推移してきた。しかし、いわゆる「金融ビッグ・バン」といわれる金融市場の自由化・国際化の流れのなかで、企業年金の資産運用については不必要な行政規制の緩和が不可避の課題となっている。また、年金受給権の確保のための法的基盤整備に加えて、労使の自律的な制度設計と運営体制の確立も必要かつ不可欠の課題となっているように思われる。

厚生省は、平成8年6月、「厚生年金基金制度研究会」の報告書を公表して、厚生年金基金制度に関する緊急課題について具体的な提言を行った。この報告書を受けて、経済団体や労働組合の側からも、企業年金制度に関するさまざまな政策提言が相次いでいる。さらに、厚生年金基金連合会は、平成8年11月に、「企業年金の将来像——21世紀企業年金研究会報告書」を公表して、企業年金制度改革に関する具体的な方向性を提示している。政府は、これらの報告・政策提言を受けて、平成9年3月、規制緩和推進計画の一環として「企業年金に関する包括的な基本法の制定を検討する」旨の閣議決定を行うに至っている。なお、これらの経過については、詳細を後述にゆだねることにする。

本稿では、このような問題状況を踏まえて、わが国の企業年金制度をめぐる現状と問題点を整理した上で、アメリカの従業員退職所得保障法

(ERISA)を参照しつつ、企業年金の受給権保護のための法的基盤整備のあり方について検討を加えることにする。

I わが国の企業年金制度をめぐる問題状況

1 企業年金制度と退職金制度

わが国の企業年金制度は、昭和37年の税法改正によって導入された適格年金制度、昭和40年の厚生年金保険法の改正によって導入された厚生年金基金制度、および個別企業ごとに労働協約ないし就業規則などによって設置されている自社年金制度、の三制度に分立している。この意味において、わが国の企業年金制度は、各制度を基礎づける根拠法規が不統一で包括的な法制度基盤の上に成立していない。加えて、これらの制度は、労働者の年金受給権の保護に関する仕組みをほとんど欠落させているという制度的欠陥がある。また、わが国の企業年金制度は、その歴史的に沿革によって退職金制度の事前積立の目的で設立・運営されてきた。このため、わが国の企業年金制度を考察するためには、退職金制度をも視野に入れて検討することが不可欠な出発点となる。

労働省の「賃金労働時間制度等総合調査(平成5年)」によれば、退職金制度がある企業は調査対象企業全体の92%に達している¹⁾。従業員数が30~99人の零細企業でも退職金制度を有する企業は90%を超えておりその普及度は極めて高い。この退職金制度の内訳を見ると、退職一時金制度のみを採用する企業が47%に対して、退職年金制度を採用する企業が53%となっている。しかし、退職年金制度を採用する企業においても、年金制度と一時金制度を併用する企業が約3分の2に達している。従って、退職年金制度といっても、退職金の部分的年金化という色彩が極めて強いのが現実である。

退職一時金制度を採用する企業の支払い準備形態は、社内準備による企業が60.3%と最も多く、中小企業退職金共済制度による企業が32.5%、特定退職金共済制度による企業が12.8%、その他が5.4%となっている。なお、支払い準備形態

が社内準備による企業の中で、賃金の支払確保等に関する法律に基づく保全措置を講じていない企業が68.9%に達している。また、保全措置を講じていない企業の中で、労使協議の協定があるものは26.9%にすぎない。つまり、退職金制度の普及度は極めて高いもののその保全措置は不十分であり、また労働組合の関与も充分でない実態が明らかになる。また、会社都合と自己都合で退職金の支給率を区分する企業は59.8%に達しており、早期退職優遇制度を採用する企業も56.0%に及んでいる。加えて、統計数字は明らかではないが、懲戒解雇や競業禁止義務違反の場合には、退職金の減額・不支給を定める企業も多い。結果的に、わが国の退職金制度は、退職後所得保障制度として位置づけられているというよりは、長期勤続の奨励を中心とする労務管理上の有効手段として活用されているのである。また、退職金の算定方式も最近では変化しており、基本給の全額を用いるものは33.6%に過ぎず、基本給の一部を控除するものが36.8%、別建の点数制・定額制を用いるものが29.6%に達している。また、賃上げに際しても、退職金の算定に全額がハネ返る企業は16.7%に過ぎず、賃上げ分の一部ないし別建の点数制などで処理する企業が83.3%と多数派になっている。加えて、退職金制度の見直しを実施または実施予定の企業も32.2%に及んでいる。このような退職金制度の修正・見直しの背景には、最近の能力主義的人事管理制度の影響に加えて、従業員の高齢化に伴う退職金負担の抑制政策があることはいうまでもない。なお、退職金支給額の平均は、大卒男子35年以上勤続の場合、1000人以上の大企業では3,067万円(支給月数50.0)であるのに対して、30~99人の企業では約1,033万円(支給月数27.8)となっている。つまり、わが国の退職金制度の普及率は中小企業を含めて極めて高いものの、規模別では約3倍の格差が存在することが明らかになる。

これに対して、退職年金制度を採用する企業は、最近に至って急速に増加する傾向にある。制度別では、適格年金制度がある企業が78.7%、厚生年金基金制度がある企業が33.7%、自社年金制

度による企業が7.7%となっている。これを支払い準備形態別に見ると、適格年金制度のみの企業が59.4%、適格年金制度と厚生年金基金制度を併用する企業が17.2%、厚生年金基金制度のみの企業が15.8%となっている。この中で厚生年金基金制度のみの企業は、昭和50年と比較すると3倍以上に伸長しており、適格年金制度のみの企業がその構成比率を低下させている。つぎに、各制度の実態を見てみると、適格年金制度は、契約件数では100人未満の企業が78.7%を占めており、中小企業を中心に普及していることが明らかになる。これに対して、厚生年金基金制度は、従業員1000人以上の企業が48.6%を占めており、企業規模が大きくなるほど採用率が高くなっている。また、適格年金制度では、年金支給期間は10年程度の有期のものが多く(85.2%)終身支給は9.4%に過ぎないが、平均支給金額では約107万円(年額)に達している。これに対して、厚生年金基金制度では、加算部分については15年加入で受給権付与(50%)、15年保証の終身支給が圧倒的に多数(93.9%)となっており、また給付算定方式は最終給与比例方式が80%を占めている。なお、加算年金の支給状況(新規裁定者の年額)は、設立形態ごとに相当の格差がある。単独設立では約129万円であるのに対して、連合設立では約84万円、総合設立では約18万円に過ぎない。総合設立型が中小企業を中心としていることを考えれば、ここでも規模別格差が極めて大きいことが明らかになる。なお、退職年金の受給状況を見ると、全額を年金として受給しているのは23.7%にすぎず、67.8%が全額一時金として、8.5%が一時金と年金を併用して受給している。これは、わが国の退職所得税制が、年金よりも一時金に有利に制度設計されているために派生した労働者の選択行動と見るべき側面がある。結果的に、わが国の退職年金制度は、課税優遇措置が適用される退職一時金の社外積立制度として位置づけられ機能している現実が明らかになる。

2 企業年金の資産運用

つぎに、企業年金の資産運用の実態を見てみよ

う。平成8年3月末現在、適格年金は、契約件数で見ると91,465件、加入者は1,078万人、資産総額は約18兆円に及んでいる。これに対して厚生年金基金は、設立総数で1,878基金、加入者は1,213万人、資産総額は代行部分を含んでいるものの、総額で約42兆円に達している。自社年金の資産については統計数字が公表されていないが、適格年金と厚生年金基金は両者を合計すると約60兆円という膨大な年金資産を保有していることが明らかになる。この年金資産の運用先を受託機関別に見てみると、厚生年金基金では、生命保険会社が38.7%、信託銀行が55.8%、投資顧問会社が5.4%となっている。また、適格年金では、生命保険会社が59.2%、信託銀行が39.9%、全共連が0.9%となっている。なお、最近10年間の企業年金の受託機関シェアの推移を見ると、全体的には生命保険会社がシェアを拡大する傾向にあるが、厚生年金基金では平成2年から参入した投資顧問会社がそのシェアを急速に拡大しつつある。つぎに、厚生年金基金の資産運用の実態を見ると(適格年金については不明)、信託銀行の年金信託では債券・株式・外貨証券などの有価証券が90.4%を占めており、貸付金は8.4%となっている。これに対して、生命保険会社の一般勘定では有価証券が48%を占めており、貸付金は36%という比率になっている。なお、平成7年度の企業年金資産の総利回りは、生命保険会社の一般勘定では4.50%、信託銀行の年金信託では2.79%、投資顧問会社が5.4%となっており、いずれも予定利率の5.5%を下回っている。また、資産全体の総利回りは、適格年金で3.63%、厚生年金基金で3.66%となっており、平成4年から4年連続で予定利率を下回ったことが明らかになる。この結果、最近の厚生年金事業概況によれば、厚生年金基金の中で別途積立金がある健全な財政状態にあるのは885基金(47%)にすぎず、769基金が繰越不足金を抱えている状態にあると報告されている。

II 企業年金改革の動向

1 企業年金に関する規制緩和

バブル経済崩壊後の金融市場の激変を前に、企業年金の資産運用は深刻な事態を迎えている。厚生省は、すでに平成2年から、厚生年金基金の資産運用規制を一部緩和して、①投資顧問会社の一任契約、②生命保険会社の第二特約、③信託銀行の年金指定金銭信託、④厚生年金基金連合会の自家運用、など運用委託機関・運用方法の拡大などを認めてきた。さらに、平成6年の厚生年金保険法改正によりオールドマネーとニューマネーの区分が撤廃され、平成7年度からは基金の運用拡大認定要件の緩和や自主運用受託機関の運用規制の撤廃などが実施された。また、平成8年度から厚生年金基金の免除保険料率の弾力化が認められたことに加えて、平成9年度からは基金の財政運営について時価評価基準に移行することが決定されている。しかし、企業年金をめぐる深刻な問題状況は、これらの部分的な運用規制の緩和措置によって解決される状況ではない。

厚生省は、平成8年6月に、「厚生年金基金制度研究会」の報告書²⁾を公表して、「バブル経済崩壊後の経済金融情勢はかつてないほど厳しく、基金財政に深刻な影響を与えている」という認識の下に、以下の3点に及ぶ厚生年金基金制度改革に関する基本的な考え方を明らかにした。第一は、公的年金の補完制度である基金制度が老後の所得保障という目的を達成するため、基金財政の安定化をはかるとともに、受給権の保全のための仕組みを充実する。第二は、多様な選択肢の中から労使合意に基づき自主的に選択できる柔軟な制度を確立するとともに、基金関係者の責任を明確化し、自己責任原則による基金運営を推進する。第三は、加入員や母体企業の理解と協力を得て健全な基金運営を行うため、基金の財政や資産運用について、徹底した情報開示を推進する。その上で、基礎率設定の弾力化・免除保険料の個別化・基金財政に関する責任の明確化・非継続基準による財政検証・支払保証事業の充実・基金の解散手続の明確

化、など一連の具体的方策を提言した。この提言に基づく厚生年金保険法の改正は、平成11年の財政再計算に際しての課題として先送りされている。しかし、非継続基準による財政検証・基金解散の認可基準の明確化・責任準備金の予定利率の弾力化・給付水準の引下げに係る認可基準の弾力化・指定年金数理人制度の導入などについては、厚生年金基金令の改正などによって平成9年度から実施することになった。また、「厚生年金基金の資産運用に係る受託者責任ガイドライン研究会」は、平成9年3月に報告書³⁾を公表して、基金の資産運用関係者の受託者責任の明確化を図るという趣旨に基づいて、関係者の役割・職務分担・責任内容を具体化するためのガイドラインを設定している。さらに、これら一連の企業年金に関する規制緩和策は、平成9年3月28日、政府の「規制緩和推進計画」に盛り込まれて閣議決定を受けるに至っている⁴⁾。とくに、この規制緩和推進計画においては、「企業年金に関する包括的な基本法の制定について、平成9年度から検討に着手する」ことが決定されており、今後の年金審議会における審議が注目されるところである。

2 企業年金改革に向けての論議

このような政府・厚生省による企業年金に対する規制緩和・制度再構築に歩調を合わせるように、労使双方の団体からもさまざまな議論や問題提起がなされている。とくに、経済団体連合会は、平成8年12月の「世代を超えて持続可能な社会保障制度を目指して」という報告書⁵⁾において、①公的年金の報酬比例部分は積立方式に移行し、将来的には企業年金への統合を検討すべきである、②企業年金に対する特別法人税を撤廃し、確定拠出型年金の導入をはじめとする給付設計の弾力化を図るべきである、③受給権保護の観点から包括的な企業年金法の制定を検討すべきである、④自助努力を支援するために個人年金勘定の創設を検討すべきである、などの提言を行っている。また、労働組合側も、①企業年金の給付水準の引下げは制度維持が困難などやむを得ない場合に限り、労使合意を前提とすべきである、②受給者の給付水

準の引下げは原則として行わない、③運用規制の緩和は、年金財政関係者の責務の明確化や情報開示の徹底など、受給権保全措置の整備を前提に実施する、④支払保証制度を確立する、⑤企業年金に対する特別法人税を廃止する、⑥受給権保全のための法制度の整備をはかる、などを提言している⁹⁾。

さらに、問題の渦中にある厚生年金基金連合会は、平成8年11月に、「企業年金の将来像—21世紀企業年金研究会報告書」¹⁰⁾を公表して、21世紀に向けての企業年金制度改革に関する詳細かつ具体的な提言を行っている。報告書は、まず、わが国の企業年金制度の現状と問題点を整理した上で、①厚生年金の報酬比例部分に関しては、公の役割を縮小し、民の役割を重視する方向に転換する、②厚生年金基金と適格年金を老後所得保障の理念の下に、自己責任を前提とする弾力化・自由化、財政健全化、受給権保護、受託者責任の確立に向けた企業年金制度に統合する、③企業の退職金制度を一時金と年金に分化し、老後保障の観点から年金化を図る一方で、一時金については退職給与引当制度を廃止し社外積立制度を導入する、④企業年金未加入者などの老後保障のために、新たに個人勘定の拠出建年金制度を導入する、などの企業年金改革の方向性を提示している。その上で、企業年金改革の基本的な考え方を、①自己責任を確立し、運営主体の自主性を尊重して制度の弾力化・自由化を図る、②受給権の保護を確立し、年金財政の健全性を確保する仕組みを構築する、③受託者責任を確立するとともに情報開示の強化を図る、という3点に整理する。さらに、企業年金改革に向けての具体的課題として、①統一的な企業年金法を制定して、加入資格要件や給付設計、財政運営に関する受託者責任、情報開示などに関する最低限の基準を定める、②企業年金に対する税制を整備し、特別法人税・特別法人住民税の廃止、一時金に対する課税優遇措置の是正、退職給与引当金制度の見直し・廃止、拠出建年金・個人別勘定の年金に対する税制整備などを通じて、企業年金を老後所得保障機能に純化するための政策誘導を明確にする、③金融・資本市場の変化に対

応する企業年金の資産運用規制の緩和促進とともに、企業年金の株主議決権行使、受託者責任の確立、情報開示の徹底、外部監査の強化、資産運用に関する契約形態・報酬体系の合理化、企業年金運営体制の強化、関係者の資質の向上、などについて提言している。

このような企業年金改革に向けての政策的提言は、これを整理すると以下の3点におよぶ基本的な論点が浮かび上がってくるように思われる。第一は、公的年金との関連における企業年金・退職金制度の位置づけとその役割評価である。第二は、包括的な企業年金法を制定するという立法政策的課題である。第三は、労使の自立的制度設計・運営体制と労働者の受給権確保のための制度的仕組みの確立である。これらの論点について検討するために、以下において、アメリカの従業員退職所得保障法(ERISA)における企業年金制度の位置づけと受給権保護のための規制枠組みを検証してゆくことにする。

III ERISA 法における企業年金と受給権保護

1 ERISA 法の位置づけと構成

アメリカでは、1974年に制定された従業員退職所得保障法(Employee Retirement Income Security Act、以下ではERISAと省略)により、企業年金の受給権保護のための包括的な法制度的枠組みが導入されている¹¹⁾。しかし、ERISAは、単なる企業年金の受給権保護立法としてのみ位置づけることはできない。ERISAの基本的性格は、第一に、従業員給付プラン(employees benefit)に関する包括的な規制立法として位置づけられるからである。すなわち、ERISAは、その適用対象とされる従業員給付を、「従業員福祉給付(employees welfare benefit)プランまたは従業員年金(employees pension benefit)プラン、もしくはその両者を含むもの」と定義している。前者のカテゴリーには、医療保険・団体生命保険・短期疾病事故保険・長期休業保険・年次有給休暇・職業教育給付・育児給付・訴訟給付など、賃金以外のさまざまな福祉的給付が含まれる。また、

後者のカテゴリーには、確定給付型 (defined benefit) 年金・確定拠出型 (defined contribution) 年金の他に、従業員持株制度・利益配分制度・財形貯蓄制度などが含まれる。この意味において、ERISA は、わが国における福利厚生給付に相当する、従業員給付の受給権保護に関する包括的立法として把握する必要がある。さらに、ERISA は、企業の提供する従業員給付プランのみならず、労働組合が労働協約レベルで設置する複数使用者プランや組合自身が設置運営する共済型のプランも適用対象として包摂しており、その適用範囲は極めて包括的なものとなっている。第二に、にもかかわらず、ERISA は、別名「年金改革法 (Pension Reform Act)」と称されるように、その規制の眼目が企業年金の受給権保護に置かれていることは確かである。とりわけその法的規制は、確定給付型の年金プランの受給権保護に焦点が合わされており、後述のように極めて厳しい法的ルールがそこに設定されている。第三に、ERISA は、従業員給付に関する受給権保護のみならず、一定の税制適格性を充足する従業員給付プランに対する課税優遇措置の仕組みを用意する立法でもある。このため、ERISA は、その運用に際して労働省と財務省の管轄権限が複雑に交錯する仕組みになっており、立法技術的にも複雑かつ膨大な規定内容になっている。しかし、ERISA の運用責任を負担する主務官庁は労働省と位置づけられ、合衆国法律集 (United States Code) では労働法に分類・編集されている。この意味において、ERISA は労働者保護立法の一環として位置しており、わが国における企業年金立法の構想が厚生省を中心として検討されていることと比較すると対照的な姿となっているのである。以上のような ERISA の基本的性格を念頭に置いた上で、企業年金の受給権保護の仕組みを見ていくことにする。

ERISA は、全体で四章によって構成されている⁹⁾。第一章は、従業員給付の受給権保護というタイトルの下に、プランの設置者に対する極めて厳しい法的義務を課している。第二章は、退職制度に関する内国歳入法 (Internal Revenue Code)

の改正部分であり、合衆国法律集では内国歳入法に編入されている。第三章は、管轄・管理・執行というタイトルの下に、ERISA の運用に関する制度・手続を規定している。第四章は、プラン終了保険というタイトルの下に、年金給付保証公社 (Pension Benefit Guaranty Corporation) の構成・権限・責任などについて規定している。ERISA において、企業年金の受給権保護に関する中核的役割を担うのは第一章および第四章であるので、以下においてその規制ルールを簡単に整理して紹介しておくことにする。

2 プラン文書等の作成・報告・情報開示義務

第一章は、プラン設置者に対して詳細な報告・情報開示義務を課している。まず、設置者は、プラン文書 (plan description) を作成しこれを労働省に提出する義務が課せられる。行政規則は、プラン文書には、①加入資格・手続、②財源の積立方式、③基本的な給付の条件、④従業員の拠出がある場合にはその方式、⑤雇用終了時の加入者の権利、⑥プランの変更・中断・終了に関する設置者の権利・義務、⑦プラン終了時の加入者の権利、などについて記載することを義務付けている。つぎに、このプラン文書の概要 (summary plan description) を作成して、すべての加入者に配付することが義務づけられる。この概要は、「プランの平均的な加入者が理解可能な方法で充分かつ正確に記載」しなければならないとされている。行政規則は、年金プランのみならず福祉プランについても、プラン文書の概要に、①プランの名称、②設置者の名称と住所、③設置者とプランの認識番号、④福祉・年金プランごとのメニュー、⑤管理方法、⑥管理者の氏名・住所・電話番号、⑦実務担当者の氏名・住所、⑧信託会社などの名称・住所、⑨労働協約上のプランの場合、労働協約の写しの配付請求権、⑩プランの加入・受給資格、を記載することを義務付けている。また、年金プランの場合には、上記事項に加えて、①配偶者・遺族給付の有無、②受給権の否認・喪失・停止の条件、③保証公社の保証の有無、④加入・受給権発生に必要な勤続年数と給付金額の決定方式、⑤

プランの拠出方式, ⑥保険・信託その他の資産運用方法, ⑦プランの会計年度, ⑧年金の給付請求手続, ⑨設置者がプラン終了権限を留保する場合にはその条件, ⑩ ERISA 上の加入者の権利の要旨, を併せて記載することが義務づけられる。このプラン文書の概要は, 新規設置プランの場合は設置後 120 日以内, 既設プランの場合は加入者ごとにその加入後 90 日以内に配付することが義務づけられる。また, プランの内容を変更する場合も, その変更の概要(summary of material modification)の配付が義務づけられる。プラン文書の概要は, プランを変更した場合には 5 年ごとに, それ以外の場合には 10 年ごとに, 更新して配付する必要がある。また, 退職者に対しても, 請求があれば最新の概要を無料で郵送する旨を通知することが義務づけられている。

つぎに, 設置者は, 加入者が 100 人以上のプランの場合は毎年, それ以外の場合は 3 年に 2 回, 年次報告書(annual report)を作成して内国歳入庁(Internal Revenue Service)に提出する必要がある。この報告書では, 加入者・受給者に関する情報とプランの詳細な財務データを記載しなければならない。また, 年次報告書には, 外部公認会計士による監査報告書と意見書, 全資産の 3% を超える取引があった場合にはその記録を添付しなければならない。加えて, 年次報告書とは別に, 年金数理士の作成する年次数理報告書の提出も義務づけられている。なお, 内国歳入庁は, 年次報告書を受理した場合, そのコピーを労働省および年金給付保証公社に送付する内部移送手続が採られている。

3 加入資格・受給権付与・積立基準など

ERISA 上で税制適格性が認められるためには, 年金プランは特定の従業員のみならず, 全従業員に適用可能な制度設計になっていなければならない。ERISA 上の差別禁止ルールは, 拠出および給付に関連する一般的ルールとして設定されているが, とくに高額給与従業員が適用対象の 70% 以上を占める場合には, 差別的プランとしてその適格性が否定される。また, 年金プランの加入資

格(participation)は, ①満 21 歳以上, ②最低 1 年の継続勤務, ③年間労働時間が 1000 時間以上, の要件を満たす全ての従業員に付与することを義務づけている。パート労働者に対しても, この要件を満たす限りその加入資格を否定することは許されない。さらに, 年金の受給権付与(vesting)については, ①5 年間の継続勤務で 100%付与, ②3 年間の勤務で 20%, その後 1 年経過ごとに 20%, 最終的に 7 年間で 100%付与, ③労働協約に基づく多数使用者プランでは, 例外的に 10 年の継続勤務で 100%付与, というルールが採用されている。これに関連して, 長期勤続優遇(back loading)を規制するルールも併せて採用している。なお, 確定給付型の年金プランについては, 年金受給権保護のために最低積立基準が設定されており, 設置者はその基準に従って拠出する義務が課せられている。

4 受託者責任

年金プランの資産は, 設置者の一般資産と分離して管理することが義務づけられる。この資産分離のルールは, 適格プランのみならず非適格プランにも適用される。また, ERISA は, 年金プランの運営に支配的権限を有する全ての者に対して, 極めて厳しい受託者責任(fiduciary responsibility)を課している¹⁰⁾。ERISA 上で受託者とされる者の範囲は極めて広範であって, ①プランの設置・運営・資産運用に関する裁量権限を行使する者(企業の責任者・役員・投資委員会の構成員およびその任命した者など), ②プランの資産運用に関して報酬を得て助言を行う者(投資顧問・コンサルタントなど), ③資産運用に関して裁量権限を有し責任を負担する者(信託銀行・生命保険会社など), がここに含まれる。受託者責任の中心に位置するのは, アメリカの信託法理論の中で発展してきた「慎重な人物(prudent-man)」基準である。しかし, ERISA は, この基準を資産運用のみならず, 全ての受託者の行為に適用されるべき基準に拡大している。すなわち, ERISA は, 受託者に対して慎重な投資家が遵守すべき一般的行為基準を示すのみならず, 自己取引や利害

関係人との取引を禁止する一連のルールを採用している。しかし、この取引禁止ルールに対する例外として、プラン設置企業の有価証券と不動産に対する10%を上限とする投資を認めることも明記している。なお、受託者責任に関する義務違反に対する制裁として、受託者はその違反行為によって生じた全ての損害賠償を負担するとともに、その獲得した全ての利益を返還することになっている。また、取引禁止ルールに違反した場合には、別途追徴課税による制裁を受けることになる。

5 年金給付保証公社

ERISAは、以上のような受給権保護のための一般的ルールに加えて、年金プランの終了に際しての受給権保護のために年金給付保証公社を設置している。公社は、コロンビア特別区公益法人法の下に設立された公益法人であり、理事会は労働省・財務省・商務省の各長官によって構成され、労働省長官が理事長に指定されている。公社は、年金プランに対する調査・情報開示に関する権限に加えて、職権によるプランの変更や強制終了権限も付与されている。しかし、公社の最も重要な役割は、年金プランの終了に際して、プラン加入者・受給者に法定の約定給付(benefit commitment)を保証することにある。この約定給付の財源は、各プランからの保険料(加入者1人あたり19ドル)によって賄われる。ただし、この公社による保証は、確定給付型の適格年金プランにのみ適用され、確定拠出型は適用対象外である。確定拠出型プランは、個人別の年金資産勘定で管理されているため、公社による保証の必要性がないからである。

ERISA上では、年金プランの設置者は、プラン文書に終了権限を留保する旨を記載しかつ積立基準を超過達成(over-funding)している場合には、公社の承認を得た上で任意にプランを終了させることができる。ERISAは、年金資産の積立については非継続基準を用いており、労働協約に基づくプラン以外ではプラン終了に関する労使協議手続も法定されていないからである。従って、公社の約定給付は、積立基準以下のプラン設置者

が経営悪化を理由にプランの終了を公社に申請した場合、および公社が年金給付の継続が不可能と判断して強制終了させた場合、に公社の審査手続を経て給付されることになる。なお、約定給付は、受給者の年齢・プランの給付基準・積立状況・公社の給付基準などによって、すでに発生した受給権の60~85%程度の保証内容となっている。最近の報告¹¹⁾では、公社の保証が適用されているのは2,348プラン、約定給付は約20万人に給付されている。加えて、積立基準以下のプランの加入者は約800万人、そのうち120万人は現実的に受給権が脅かされており、公社の赤字も12億ドルに達している。このため連邦政府は、1994年に退職保護法(Retirement Protection Act)を制定し、積立基準以下のプランに対して、①設置者に対する拠出強制、②保険料率の段階的引上げ、③加入者への通知、④ワースト50社の企業名公表、⑤早期警戒プログラムの導入、などの対策を採用するに至っている。

おわりに——企業年金の受給権保護の確立に向けて

わが国における企業年金制度は、最近の年金資産の運用行き詰まりから、制度自体に内在する根本的欠陥を露呈するような事態が噴出しはじめている。わが国の企業年金制度の最大の問題点は、すでに指摘したごとく、制度を基礎づける法的基盤整備が行われないままに、個別省庁の縦割による行政的規制のパッチ・ワークで支配されてきたことにある。適格年金制度は大蔵省、厚生年金基金制度は厚生省、退職金制度(中退金・特退金制度を含む)や勤労者財産形成制度は労働省、とそれぞれの省庁管轄ごとにその許認可権限や規制権限が分散しているのである。このため、企業年金制度は、それが体現すべき明確な理念や目的も不明確なままに、また労使の自立的制度運営が確立されないままに、退職金制度や公的年金制度に接ぎ木した不明瞭な制度設計のままに推移してきた。とりわけ重大な問題は、賃金の支払い確保等に関する法律による不十分な退職金の保全措置などを

除いて、企業年金や退職金の受給権を確保するための法的仕組みが制度化されてこなかった点にある¹²⁾。最近に至って漸く企業年金立法の制定に向けての議論が活発化してきたことは、その背景にいかなる事情があるにせよ、歓迎すべき事態であろう。そこで、アメリカの ERISA の仕組みを参照しつつ、わが国において検討すべき課題を整理しておくことにする。

第一に、ERISA は、すでに見てきたように、単なる企業年金法ではなく福利厚生給付全体に関わる包括的な規制立法として位置している。わが国では、退職金や企業年金のみならず、さまざまな福利厚生給付も明確な法的性格づけが与えられないままに、一方では労務管理の手段や賃金交渉に際しての取引材料として、他方では企業の含み資産を増加させる不動産投資手段として利用されてきた。税制もまた、福利厚生給付に関するこのような傾向を抑制するというより、むしろ助長するような刺激的效果を生み出している。従って、将来あるべき立法は、アメリカのように福利厚生給付のための資産を企業の一般資産とは分離して恣意的管理を排除した上で、労働者の受給権保護を図る制度設計がなされるべきであろう。もっとも、このような包括的な福利厚生立法を制定するためには、理論的にも実務的にも検討すべき課題が山積していることは確かである¹³⁾。

第二に、それゆえ百歩譲って、規制緩和推進計画で検討課題とされている「企業年金に関する基本法」に限定して検討する場合でも、適格年金と厚生年金基金の統合という対症療法的視点に止まることなく、退職金や財形制度さらには個人年金制度をも視野に入れた、統一的な税制による政策誘導を含む包括的な受給権保護立法として構想されるべきである。ERISA は、確定給付型年金のみならず、わが国の財形や従業員持ち株制度に相当する個人別の年金資産勘定による確定拠出型の 401 K プラン、さらには自営業者の年金や個人年金と目されるべきキーオ・プラン (Keogh plan) や個人退職勘定 (Individual Retirement Account) を統一的な課税優遇措置に基づいて整備している。このような包括的な制度基盤の上に

のみ、企業年金のポータビリティの確保と公正な老後所得保障に資する制度を確立しようと考ええるからである。

第三に、企業年金および退職金の受給権保護の仕組みは、資産の外部積立・労使の自立的制度運営・受託者責任の確立などに加えて、従業員に対する徹底した情報開示の上にのみ成立することを銘記すべきである。わが国では、企業年金および退職金に関する財務データは、従業員はもとより株主にもほとんど開示されていない。年金資産評価が平成 9 年度から時価評価に移行することが決定された折から、統一的な基準に基づく情報開示制度が導入されることが期待される。加えて、受給権保護のためには、アメリカの年金給付保証公社に類似する保険機構を設立する必要があるだろう。厚生年金基金連合会が運営する支払保証事業は任意加入の共済事業にすぎず、適切な調査権限や審査手続も整備されていない。労働者の受給権保護のためのセイフティ・ネットとして、公的機関による保証機構の整備は不可欠の課題といえるべきだろう。

第四に、企業年金立法の理念は、公的年金制度との連携による老後所得保障の制度として明確に位置づける必要がある。アメリカでは、公的年金と企業年金を合算して、従前所得の 60~70% の給付水準を設定する調整 (integration) 制度が採用されている。そして、公的年金と企業年金に個人の自助努力を上積みした、三本脚の stool (tree-legged stool) 論による老後所得保障制度が構想され、税制による政策誘導がなされているのである。これに対してわが国では、退職金制度の延長上で企業年金を位置づけてきたためか、企業年金と公的年金との合算による従前所得代替率で給付水準を設計する考え方は採られてこなかった。結果的に、退職金制度は企業の恣意的な管理・運営に委ねられ、退職一時金に対する優遇税制もあいまって、老後所得保障のための退職金の企業年金化も抑制される効果が導きだされている。このため、老後所得保障の役割は、公的年金のみの負担として制度設計され、企業年金や退職金制度は視野の外に放置されてきたのである。しかし、周

知のように、公的年金制度の財政運営は極めて困難な状況にあり、世代間の負担の公平や公正な給付水準を模索する過程で、年金支給開始年齢の引下げや支給水準の見直しが論議されているところである。この意味において、経団連や厚生年金基金連合会が提唱する、公的年金の報酬比例部分を積立方式に転換し将来的には企業年金に統合するという考え方は、公的年金と企業年金の調整による老後所得保障という政策視点から検討にあたっている問題提起であるように思われる。

最後に、企業年金制度のみならず退職金制度をも含めて、労働組合の関与の在り方が問われなければならない。最近の連合の調査¹⁾では、連合傘下の労働組合がある場合でさえ、企業年金について労働協約で規定しているのは、厚生年金基金で43.8%、適格年金でも47.5%に過ぎない。また、ERISAのような企業年金法の制定が必要とする回答も42.3%に止まっており、組合の積極的関与の姿勢は見受けられない。アメリカでも、産業別・職種別組合のゆえもあって、労働組合の関与する複数使用者プランは少数であり、最近の労働組合の退潮傾向もそこに反映している。しかし、わが国の労働組合は企業別組織であり、厚生年金基金では設立に際して労働組合の同意を要件としていることに加えて、代議員や理事の半数が加入員(従業員)代表とされている。にもかかわらず、労働組合の企業年金や退職金制度に対する関心や関与の低いことが、退職金制度を企業の恣意的な管理・運営にゆだねたり、労使の自律的制度であるべき企業年金制度を行政的規制で歪めるような結果をもたらした要因の一つとして指摘されるべきであろう。労働者の受給権確保のための新たな企業年金立法の構想について、労働組合による積極的な関与と知恵の創出が期待されるところである。

注

- 1) 以下の退職金・企業年金に関するデータは、労働大臣官房政策調査部編、1996、『賃金決定指標、1997』(総合労働研究所)、労務行政研究所、1997、『退職金の年金事情、97年版』(労政時報別冊)、ライフデザイン研究所、1997、『企業年

金白書、平成9年版』、厚生省年金局、1997、『厚生年金基金事業概況(平成7年度決算結果等)』(年金審議会資料)など。また、最近の企業年金問題についての論考は、木村陽子、1997、『企業年金・退職金と税制および受給権保護等』、『日本労働研究雑誌』No.446, pp.55-84。小島晴洋、1996、『企業年金の法理論』、『季刊社会保障研究』Vol.32, No.2, pp.199-209。同、1996、『企業年金制度の法整備』社会保障研究所『企業内福祉と社会保障』pp.113-125。山崎文夫、1997、『退職金・諸手当・福利厚生制度の法的問題』、『日本労働法学会誌』No.89, pp.105-121など。なお、年金審議会の資料などは、厚生年金基金連合会の粥川正敏氏と国立社会保障人口問題研究所の丸山桂氏のご厚意によりお送りいただいた。

- 2) 1996、『厚生年金基金制度研究会報告書』(年金審議会資料)。
- 3) 1996、『厚生年金基金の資産運用に係る受託者責任ガイドライン研究会報告書』、『信託』No.190, pp.99-107。
- 4) 1997、『規制緩和推進計画(抜粋)』(年金審議会資料5)。
- 5) 経済団体連合会、1996、『世代を超えて持続可能な社会保障制度を目指して(抄)』(年金審議会資料)。なお、経済同友会、1996、『安心できる社会を求めて—社会保障改革の基本的な考え方—(中間発表、(抄))』(年金審議会資料)、社会経済生産性本部、1996、『持続可能な福祉政策の確立に向けて(抄)』(年金審議会資料)など。また、産業構造審議会総合部会基本問題小委員会、1996、『中間まとめ(抄)』(年金審議会資料)も、公的年金から私的年金へのシフトや厚生年金基金の代行部分の廃止を提言している。
- 6) 日本労働組合総連合会、1997、『1997年～98年度、政策・制度要求と提言』pp.26-27。
- 7) 厚生年金基金連合会、1996、『企業年金の将来像—21世紀企業年金研究会報告—』。
- 8) United States Code, Title 29, Labor, §§ 1001 to 1453。なお、ERISA法の詳細については、拙稿、1991、『従業員給付をめぐるアメリカの問題状況』、『季刊労働法』No.159, pp.117-130。同、1993、『アメリカにおける企業年金制度の概要』、『季刊労働法』No.166, pp.124-141。
- 9) 合衆国法律集では、第二章を除く三章構成になっている。
- 10) アメリカの受託者責任については、厚生年金基金連合会受託者責任研究会、1996、『わが国における受託者責任の確立に向けて(第一次報告)』、が詳細に検討している。
- 11) 以下のデータなどは、インターネット上のアメリカ労働省のホーム・ページ経由で、年金給付保障公社の公開資料から入手している。

- 12) 賃金の支払の確保等に関する法律は、その第5条において、事業主に対して退職手当の保全措置を義務づけている。しかし、その保全措置は事業主に対する努力義務として位置づけられており、またその保全措置も実際の支払いに要する退職金費用の4分の1程度にすぎない。
- 13) 拙稿、1994、「従業員給付をめぐる法的問題

状況—福利厚生に代わる新たな概念構成のために—」, 外尾健一編『労働保護法の研究』(有斐閣), pp. 311-331。

- 14) 日本労働組合総連合会, 1996, 『企業年金制度に関する調査』, pp. 58-59。

(くにたけ・てるひさ 新潟大学教授)

企業年金の普及と高齢者の就業・引退行動

金子 能 宏
高橋 桂 子

I はじめに

老年人口（65歳以上人口）の総人口に占める割合（高齢化率）の急速な上昇が広く認識されるようになり、高齢・少子化社会における年金制度のあり方が改めて問われようとしている。国立社会保障・人口問題研究所1997年1月将来人口推計（中位推計）によれば、老年人口の割合は、1995（平成7）年の14.5%から急速に上昇し、2025年には27.4%、2050年には32.3%にまで上昇することが予測されている。こうした高齢化が進展する中で、厚生年金や企業年金の対象者となる雇用労働者は、近年着実に増加しつつある。表1が示すように、失業率が高まりつつあるにも拘わらず、1995年までは高齢者の労働力率の上昇が見られ、女性の雇用労働者比率は現在も増加している。このように雇用労働者が増加していくと、老後の所得保障にとって厚生年金と企業年金の役割がますます重要になる。

しかし、高齢化率の急速な上昇は、厚生年金保険料率の長期的なスケジュールの変更を余儀なくさせる。厚生省年金局の新人口推計対応試算では、厚生年金積立金を維持し続けられる水準の厚生年金保険料率は、2025年に34.3%まで引き上げなければならないことが示された。この保険料率は、1994年財政再計算の2025年以降の厚生年金保険料率29.8%よりも4.5%ポイント高い水準である。こうした保険料率の引き上げが予想される一方で、給付については65歳支給への移行とネットスライド制の導入など給付額の抑制が前提されている。

厚生年金の給付抑制¹⁾は、高齢化率が急速に上昇する下で保険料の負担をこれ以上引き上げることなく厚生年金財政を維持するための一つの手段である。それだけに、厚生年金財政を維持しながら（雇用）労働者の引退後の所得保障をより確実にするためには、同時に企業年金や個人年金をより一層拡充していかなければならない。

本稿では、高齢社会における厚生年金とともに重要な役割を担う企業年金（厚生年金基金と適格退職年金）の現状を概観しながら、これを普及させる場合の課題を探るとともに、企業年金が高齢者の就業・引退行動に及ぼす影響を実証分析する。本稿で企業年金の普及と高齢者の就業行動への影響を同時に考察するのは、1996年年金改革の理念となったように年金と雇用の連携が企業年金の普及においても考慮されるべきであると考えからである。厚生年金の受給が高齢者の就業率を低下させる要因になることは、すでに高齢者の就業行動に関するミクロ・データに基づく実証分析により広く認識されている。したがって、年金と雇用の連携を図りながら企業年金の普及を図ることができるかどうかを確かめるためには、企業年金が高齢者の就業率に及ぼす効果を実証分析することが必要になる。

以下、本稿では、IIで、企業年金改革の現状を踏まえながら、企業年金の対象者となる高齢者の雇用動向を概観する。ここでは、顕著な変化を示している女性労働力率の動向からコホート別に実証分析する必要性が指摘される。IIIでは、企業年金の普及状況を、女性の就業行動の変化に関わる男女間格差と企業年金のポータビリティ

に関わる企業規模間格差という2つの視点から考察する。男女別、企業規模別に企業年金(厚生年金基金と適格退職年金)の受給者比率、受給額等は、日本労働研究機構(1997)『年金制度改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究1「高年齢者就業実態調査」による実証分析』の付属統計表を利用して求めた。Ⅳでは、企業年金が高年齢者の就業行動に及ぼす効果について、就業率関数、賃金率関数、労働時間関数をヘックマンの2段階推定法を用いて分析する。使用したデータは、『高年齢者就業実態調査』(昭和63年、平成2年)の男女別、コホート別の個票データであり、その概要は上記の付属統計表に記載されている。最後にⅤで、要約と今後の課題を述べる。

Ⅱ 企業年金改革の現状と労働市場の動向

Ⅱ.1 企業年金改革の現状と企業年金のポータビリティ

1997(平成9)年4月末現在、厚生年金基金は、基金数1,888、加入員数1,260万人と、厚生年金被保険者の約37%を占めるまでになっている。また、適格退職年金は、1996年3月末時点で、契約件数91,465件であり、加入者数は1,078万人に達している。しかし、高齢化の進展は企業年金個々の財政事情にも影響を及ぼし始めている。その端緒が、平成6年11月におきた日本紡績業厚生年金基金の解散である。これを契機に、受給権保護を一つの視点として企業年金を整備・拡充していくことが広く検討されるようになった。

厚生年金基金連合会はいち早く研究会を設け、研究成果を報告書(1996年11月)としてとりまとめている。この報告書で示された企業年金の改革の方向は、(1)報酬比例部分の企業年金への移行を含む公的年金の役割の縮小と企業年金の役割の拡大、(2)厚生年金基金と適格退職年金の統合、(3)年金課税と退職金課税の調整を一つの手段とする退職給付における年金の比重の拡大と一時金の縮小、である。そして、改革に向けての具体的な課題として同報告書では、(1)拠出建て年金の導入と予定利率の弾力化を含めた、企業の自己責任

に基づく制度設計・運営の弾力化、(2)転職者の不利を解消するための受給資格期間の短縮と年金原資のポータビリティの充実および積立基準を強化しつつ支払保障制度を整備することを含めた、受給権保護の確立と年金財政の健全性の確保、(3)制度の弾力化に伴う受託者責任の確立と情報開示の強化の3点を提示している。

企業年金改革の検討は厚生年金基金連合会報告書にとどまらないが、企業年金改革の課題に関する論考において最も重視されている論点¹⁾が、受給権保護の確立である。1996年7月の厚生年金基金制度研究会報告においても、基金財政の安定化のために資産運用の弾力化と拠出建て年金の部分的導入を認めつつも、受給権保護のために受託者責任の明確化と支払保障制度の整備が基金制度改革にとって不可欠であることが指摘された。また、受給権保護を観点とする企業年金改革の論考においてはしばしば、受給権保護について明確な定めのあるアメリカのERISA法に基づく企業年金制度とわが国の現状とを比較することによって改革の課題が検討されている(大場・小野(1997))。しかしながら、これまでの研究では受給権保護の一環として、労働市場における離・転職の増加に見られる労働力の流動化に対応して、転職者が年金原資を持ち運び引退する時に年金として受給する仕組み、すなわち、企業年金のポータビリティについて、労働市場の実態に即した考察は必ずしも十分には行われていない²⁾。そこで、以下では、労働市場の実態を概観することによって、企業年金のポータビリティの確保がいかに重要であるかを検討する。

Ⅱ.2 労働市場の動向と女子就業の推移

高年齢者の雇用動向を見るために、男女別・年齢階級別に労働力率、雇用労働者比率(労働力人口に占める雇用労働者の比率)および失業率について1989年以降の時系列的変化をまとめたものが、表1である。

年齢階級別に見ると、55~59歳階級の労働力率は60歳定年制の完全実施の影響から、バブル崩壊後の景気後退期においても上昇傾向が見いだ

表1 高齢者の労働力率、雇用労働者比率、失業率

年度	労働力率(%)			雇用労働者比率(%)		失業率(%)		
	年齢 55～59・60～64**			55～59	60～64	年齢 55～59 60～64		
	計			計		計		
	男			子				
1989	77.0	91.6	71.4	71.2	56.3	2.2	2.4	5.9
1990	77.2	92.1	72.9	73.6	58.1	2.0	2.3	5.1
1991	77.6	93.2	74.2	74.7	60.4	2.0	1.9	5.4
1992	77.9	93.6	75.0	75.8	62.0	2.1	1.9	5.3
1993	78.0	94.1	75.6	76.6	63.1	2.4	2.1	6.1
1994	77.8	94.0	75.0	77.1	63.1	2.8	2.5	7.2
1995	77.6	94.1	74.9	78.0	62.3	3.1	2.7	7.5
1996	77.7	94.6	74.5	77.9	63.6	3.4	2.7	8.1
	女			子				
1989	49.5	52.2	39.2	54.7	40.3	2.3	2.0	2.2
1990	50.1	53.9	39.5	56.1	41.3	2.2	1.9	1.4
1991	50.7	55.5	40.7	60.0	44.1	2.2	1.4	1.4
1992	50.7	55.6	40.7	62.7	47.3	2.2	1.3	1.4
1993	50.3	56.4	40.1	65.5	50.0	2.6	1.3	2.0
1994	50.2	56.4	39.4	65.9	52.3	3.0	1.8	2.0
1995	50.0	57.0	39.7	67.7	52.9	3.2	1.7	2.6
1996	50.0	58.1	39.0	68.8	54.9	3.3	2.5	2.6

(出所) 『平成9年 労働白書』、『労働力調査年報 平成8年』より作成。

(注) * 55歳以上59歳以下の年齢階級並びに60歳以上64歳以下の年齢階級を示す。** 雇用労働者比率は年齢階級別人口に対する年齢階級別雇用者数の比率を示す。

せるのに対して、60～64歳階級の労働力率は近年低下しつつある。労働力率には大きな男女間格差があるが、女性の労働力率の上昇傾向は55～59歳層と60～64歳層のいずれにおいても顕著である。雇用労働者比率に注目すると、男子ではごくわずかな増加しか見られないのに対して、女性は毎年1%ポイント以上の増加が続いている。このように、女子労働力率と雇用労働者比率の上昇傾向が続くことは、長期勤続者を主たる対象としてきた企業年金の対象として、派遣労働やパート労働など多様な雇用形態を選択しながら職場進出を果たしている多くの女子労働者をも適切に取り扱うことのできる企業年金制度の確立が早急に求められていることを示唆している。

企業年金のポータビリティにおいて見落とすことのできない指標は、離・転職および勤続年数別にみた企業規模間格差である。労働省政策調査部編『雇用動向調査』によれば、1995(平成7)

年における転職入職率(入職者のうち過去1年間に仕事をしてきた者の常用労働者に占める比率)は、1,000人以上の企業規模では4.3%であるのに対して、300～999人規模で5.5%、100～299人規模で7.0%、30～99人規模で9.4%、5～29人規模で10.9%と企業規模が小さくなるほど転職入職率が高くなっている。このような規模間格差は時系列的にも見いだされ、1990年における転職入職率は、1,000人以上の企業規模で5.0%だったのに対して、30～99人規模で10.0%、5～29人規模で12.0%であった。また、『賃金構造基本統計調査』(平成7年)によれば、企業年金受給要件が満たされるようになる年齢層として55～59歳層の男子労働者の勤続年数を比較すると、1995(平成7)年の1事業所あたり平均勤続年数は、1,000人以上の企業規模では29.5年であるのに対して、10～99人規模では16.7年と大企業の約半分にしかならないことがわかる。

現在、企業年金のポータビリティは、厚生年金基金を持つ企業間は厚生年金基金連合会の通算制度を利用する場合に、また適格年金を持つ企業間は転職時に退職金を清算せず勤続年数を通算して積立金を転職先に移す場合においてのみ可能である。しかし、厚生年金基金を持つ企業と適格年金並びに中小企業退職金共済組合等との間には通算制度が確立しておらず、ポータビリティは完全には実現していない。したがって、離転職率が比較的高く1企業への勤続年数が短い中小企業の労働者が不利になりやすい。現在の企業年金制度を拡充するためには、離転職の企業規模間隔差を考慮したポータビリティの実現が求められる。

II.3 女子就業の推移

労働市場の動向として、高齢女性の労働力率の持続的な上昇と雇用労働者比率の増加を指摘した。このような女子就業の変化は、高度経済成長によって労働力不足が顕在化した1970年代以降の長期的な変化である³⁾。女子就業の変化が長期的な変化であれば、それは、コホート毎に女性の就業行動が異なってきていることを示唆する。したがって、企業年金改革の課題を踏まえながら企業年

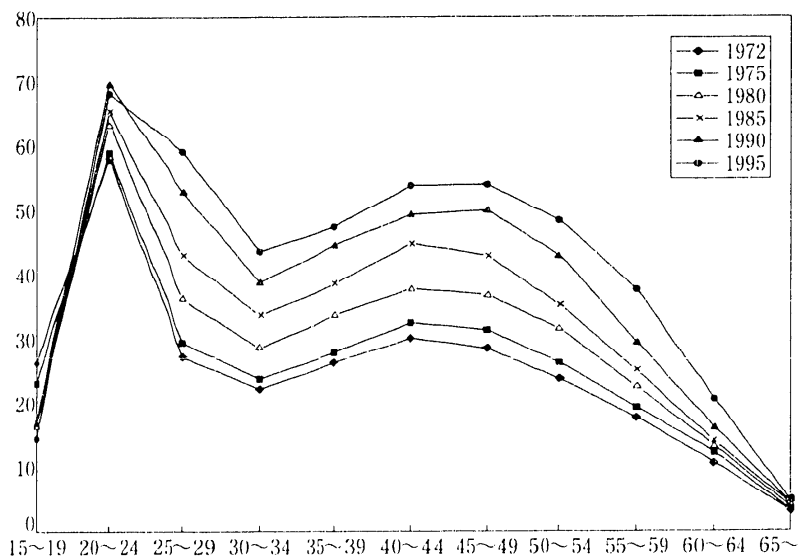
金の普及状況を把握し、企業年金が高齢者の就業行動に及ぼす効果を実証分析するためには、このようなコホート毎の行動変化を考慮した、コホート別の実証分析が必要になる。以下、女子就業の推移を見ることによって、このような分析視点の重要性を確かめよう。

年金受給権との関係で注目すべき女子就業の推移は、年金保険料を負担するであろう雇用労働者の生産年齢人口に占める比率（雇用労働力率）の推移と、常雇労働者の生産年齢人口に占める比率（常雇労働力率）の推移である。総務庁統計局『労働力調査年報』では、「常雇」の定義は「雇用者のうち、臨時雇（1ヶ月以上1年以内の期間を定めて雇われている者）、日雇（日々又は1ヶ月未満の契約で雇われている者）以外の者」となっている。ここでは、総務庁統計局『労働力調査年報』の各年データを用いて、雇用労働力率（非農林）と常雇労働力率（非農林）について、年齢階級別の長期的な推移をまとめた（図1と図2）。なお、データの制約上、それぞれの範疇では対象期間が異なり、雇用労働力率（非農林）は1972年、常雇労働力率（非農林）は1977年以降となる。

図1から、雇用労働力率の増加傾向は著しく、いずれの年齢階級においても5年間で約4～5%ポイントずつ上昇し、この33年間、女性におい

て着実に雇用労働者化が進行している様子が窺える。同時に、労働力率曲線と比べると右の山の水準が低いこともわかる。1995年では、右の山の頂点である45～49歳の雇用労働力率は54.3%と、左の山の頂点の20～24歳（67.8%）の8割水準である。さらに、図2から、女子就業の雇用形態の多様化を反映した常雇労働力率の推移が理解される。すなわち、雇用労働力率の増加（図1）には、雇用形態の多様化によって増えつつある長時間パートタイマーや1年未満の派遣労働者の増大が寄与しているのに対して、常雇労働力率（図2）にはこのような雇用形態の多様化の影響が含まれないために、常雇労働力率（非農林）の伸び率は雇用労働力率（非農林）に比べると低くなっている。しかし、上昇トレンドは明らかであり、5年間で平均2～3%ポイント増加している。実際、男女雇用均等法や育児休業制度の普及により、結婚・育児時期を通して企業に定着する女性労働者が増加したことを反映して、40歳代では、常雇労働力率は1980年の20%後半から1995年の40%前半へと大きく増加している。長期的にみれば、年金保険料を継続的に負担する雇用労働者が増加していることがわかる。

このような女子就業の長期的な変化は、生年の古いコホートと生年の新しいコホートでは就業行



（出典）総務庁統計局『労働力調査年報』各年版。

図1 女子雇用労働力率（非農林）

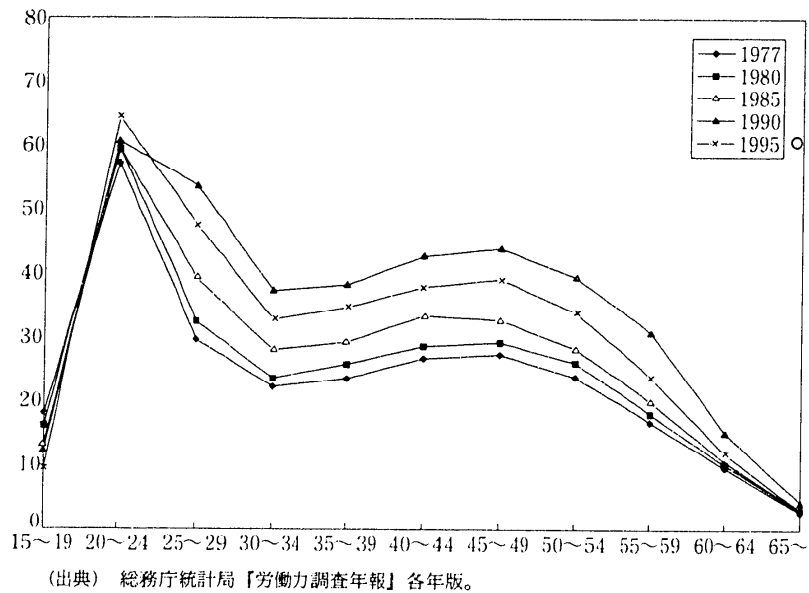


図2 女子常雇労働力率（非農林）

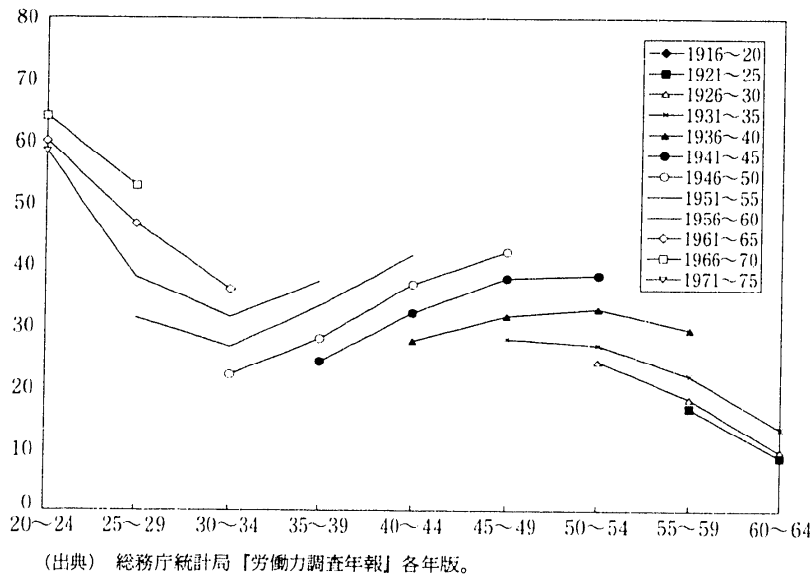


図3 女子常雇労働力率（非農林・コホート）

動が異なることを意味している。この点を確かめるために、常雇労働力率をコホート別に図示したのが、図3である。これによって、コホートが若くなるにつれて明らかに常雇労働者としての就業割合が増加していることがわかる。

III 企業年金の男女間格差と企業規模間格差

女性の雇用労働力率の上昇、とくに常雇労働力

率の長期的上昇は、より若い世代ほど常雇として働き、厚生年金および企業年金の加入者になる割合が高くなることを意味する。これに対して、男性の雇用労働者比率は安定的に推移している（表1）ので、55歳時点で収入を得て働いていた者（雇用労働）に占める厚生年金受給者の比率と厚生年金受給者に占める企業年金受給者の比率は、表2に見られるとおり、男性よりも女性の方がより速いテンポで増加している。しかし、女性の雇

用労働者比率は男性よりも低い水準にあるために(表1)、厚生年金受給者の比率と厚生年金受給者に占める企業年金受給者の比率の水準自体は、依然として男性の方が女性よりも高い。なお、表2は、『高年齢者就業実態調査』の再集計結果をまとめた日本労働研究機構(1997)の付属統計表より作成した(以下の表についてもこの付属統計表を参照)。1988(昭和63)年と1992(平成4)年の調査結果を比較する理由は、この2時点の調査では企業年金額は厚生年金基金からの受給額または適格退職年金からの受給額からなるのに対して、1983(昭和58)年以前の調査では企業年金に厚生年金基金からの受給額を含めずこれを厚生年金額と一括していたからである。

企業年金の男女間格差は、男性と女性のキャリアの相違から企業年金の企業規模間格差としても現れる。男性は長期勤続が可能で大企業に勤め続ける可能性が高いのに対して、女性は結婚・育児や介護などにより就業継続が困難な場合が起こりうるために、転職前の企業規模よりも小さい規模の企業に再就職する可能性が高い。年金のポータビリティが実現できなければ、引退時に企業年金を受給できなくなる。実際、厚生年金基金と税制適格年金の加入員規模別の分布を見ると、厚生年金基金の方が適格年金よりも平均的には加入員規模が大きく、規模が比較的大きい企業によって利用されているのに対して、適格年金は企業規模の比較的小さい企業によって利用されることが多

い。適格年金の加入員契約総数に占める100人未満加入者規模の契約件数の割合に注目すれば、1995(平成7)年度末現在、その割合は78.7%に達している。これに対して、厚生年金基金では(連合設立と総合設立がある点に留意しなければならないが)、1994(平成6)年度末の加入員契約総数に占める1,000人未満加入者規模の契約件数は10.2%であり、残りの89.8%は1,000人以上加入者規模の基金が占めているのである。中小企業では転職が比較的多いために、ポータビリティが不可能な企業間の移動に直面せざるを得ない場合が生じ、引退時に年金を受給できなくなる可能性も高くなる。こうした要因を反映して、『高年齢者就業実態調査』の厚生年金受給者と企業年金受給者を比較した表3によれば、厚生年金受給者に占める企業年金受給者の比率は大企業ほど高くなっている。また、賃金の企業規模間格差は企業年金算定基礎にも格差を生じさせるために、1人あたり平均の企業年金受給額も大企業に勤めていたものの方が高くなる傾向がある。

さらに、女性が結婚・育児や介護を契機に離職した後に再就職する企業は必ずしも大企業ではなく、年金のポータビリティが不十分な企業への再就職を余儀なくされる場合があるために、こうした転職が少ない男性に比べて、女性の方が企業年金を受給する割合が低くなる可能性がある。しかも、就業を中断した期間だけ企業年金への加入期間が短くなり、受給要件を満たすことが困難になる可能性が高い。その結果、男性よりも女性の方が企業年金の受給者になれない可能性は一層高くなる。現に、55歳時点で働いていた企業規模別に見た企業年金受給者の比率(60～64歳階層)(表3)は、企業規模計で男性の方が女性よりも高い値を示しているのみならず、女性については企業規模の大きい企業に勤めていた場合にのみ企業年金受給者が見られるという結果を示している。このように、再就職に対して年金のポータビリティと受給要件が制約となることを考慮すると、女性の年金受給権を確立するためには、女性のライフサイクルにおける子育て、介護の時期と就業期間を通じてこれを確保する視点も重要になろう。

表2 年齢階級別の厚生年金受給者比率、企業年金受給者比率、企業年金額

年度	年齢階級	厚生年金受給者比率(%) [*]		厚生年金受給者に占める企業年金受給者比率(%)		1ヶ月あたり平均企業年金額(万円)	
		男	女	男	女	男	女
1988	55～59歳	17.64	12.42	1.94	4.26	14.40	6.42
	60～64歳	55.45	27.26	10.54	2.88	7.10	6.56
	65歳以上	64.23	29.26	7.64	1.88	5.75	5.36
1992	55～59歳	20.00	9.87	1.61	3.86	16.50	2.58
	60～64歳	60.09	28.74	12.50	3.95	8.86	4.14
	65歳以上	61.60	31.52	10.68	2.86	5.91	4.68

(出所) 日本労働研究機構(1997)の付属統計表より作成。

(注) * 55歳時点で収入を得て働いていた雇用労働者に占める比率。

表3 55歳時点の企業規模別にみた企業年金受給者比率

年度	企業規模	企業年金受給者比率*		企業年金額(万円)	
		男性	女性	男性	女性
	企業規模計	14.71 (100%)	5.88 (100%)		
1988	1～4	0.00	0.00	0.00	0.00
	5～29	3.33	0.00	4.78	0.00
	30～99	23.33	0.00	6.43	0.00
	100～299	13.33	25.00	7.56	3.49
	300～999	10.00	50.00	8.03	3.72
	1000人以上	50.00 (100%)	25.00 (100%)	8.85	5.02
1992	企業規模計	12.77 (100%)	4.38 (100%)		
	1～4	0.93	0.00	5.33	0.0
	5～29	6.54	21.43	6.25	4.12
	30～99	8.41	14.29	6.61	4.08
	100～299	6.54	14.29	7.23	2.93
	300～999	14.02	3.57	8.76	3.78
	1000人以上	63.55 (100%)	46.43 (100%)	8.94	4.99

(出所) 『高年齢者就業実態調査』(昭和63年、平成4年)と日本労働研究機構(1997)の付属統計表より作成。

(注) * 60～64歳階層の値で、単位は%である。

年金のポータビリティが不十分であることは、転職回数と企業年金受給者の比率を比較することによっても確かめることができる。55歳から調査時点での年齢に達する間の転職回数を、ゼロ回(転職なしで引退)、1回、2回、3回以上に分けて、それぞれの回数毎に55歳時点で雇用されていた者(かつ転職回数の解答のある者)に占める企業年金受給者の比率を男女別にまとめたのが、表4である。表4から、企業年金を受給した者の内訳では、55歳以降引退するまでの間に転職を経験せずに企業年金を受給した者の比率が圧倒的に高く、転職経験のある者の比率は低いことがわかる。さらに、転職を経験して企業年金を受給した男性に限ってみると、転職回数が増えるほど企業年金を受給する者の比率はより低くなっている。

このように、厚生年金基金と適格年金を利用する企業の企業規模間格差と年金のポータビリティや受給要件の制約が、男女を問わず、企業年金の受給にとって転職行動を不利にしていることが

表4 55歳以降における転職回数別の企業年金受給者比率(%)

年度	転職回数	男 転職回数別 企業年金 受給者比率	女 転職回数別 企業年金 受給者比率
	転職回数計	7.12 (100%)	3.00 (100%)
1988	0	68.15	94.74
	1	28.57	5.26
	2	5.73	0.00
	3回以上	2.55 (100%)	0.00 (100%)
	転職回数計	8.98 (100%)	3.30 (100%)
1992	0	88.18	90.91
	1	8.18	9.09
	2	2.73	0.00
	3回以上	0.91 (100%)	0.00 (100%)

(出所) 『高年齢者就業実態調査』(昭和63年、平成4年)に基づく筆者推計。

わかる。とくに女性の職場進出が進んでいるにも関わらず、結婚・育児や介護といった家庭責任とライフサイクルに及ぶキャリア形成を両立させるために女性が再就職を試みても、上記のような制約のために女性が企業年金を受給する可能性がより低くなってしまうのが企業年金制度の現状である。企業年金改革においては、受給権保護の観点から給付額の保障や給付水準の維持のために、資産運用や給付形態に関する議論が先行しがちである。企業年金のポータビリティについては、厚生年金基金連合会の報告書が改革の課題として取り上げているが、その実態把握は不十分であり、具体的な対策が提示しにくい状況にある。本稿の分析も55歳以上を対象とする『高年齢者就業実態調査』(昭和63年と平成4年)を利用したものであり、入職後のすべての年齢にわたる離転職行動と企業年金の受給状況との関係を完全に把握するものではない。この問題の実態把握にはより広い年齢層を含む『就業構造基本調査』や『国民生活基礎調査』(世帯票と所得票)を用いた分析も有効であると考えられる。しかし、本節で見た企業年金の企業規模間格差と男女間格差の現状を見る限り、年金のポータビリティを制度を問わず

実現することは企業年金改革にとって重要な課題であることを改めて理解する必要があるだろう。

IV 企業年金と高齢者の就業・引退行動

企業年金改革の課題は、受給権保護を視点とした制度の整備にとどまらない。年金と雇用の連携を理念とした厚生年金改革が、60歳代前半層の雇用継続を雇用政策により実現して高齢者の就業率を引き上げながら厚生年金支給開始年齢を引き上げることに對して、企業年金制度の整備とその給付額の充実がどのような効果を及ぼすかについても、実証的に検討する必要がある。それは、企業年金が老後の所得保障に果たす役割を強めることで、かえって60歳代前半層の高齢者の就業率を引き下げ、その雇用継続を困難にする要因になりうるからである。

そこで本節では、企業年金受給額と厚生年金受給額が高齢者の就業行動に及ぼす影響を実証分析する。IIで指摘した女性の常雇労働力率の長期的な上昇傾向を考慮して、「高齢者就業実態調査」(昭和63年と平成4年)の個人票をコホート別に再集計して(日本労働研究機構(1997)の付属統計表を参照)、高齢者の就業率関数、賃金関数、労働時間関数を推定した。

IV.1 推定方法

推定方法は、就業・非就業決定のプロビット分析を行い、この推定結果から計測されたミルズの逆数(λ 変数)を説明変数として加えて賃金関数と労働時間関数を推定するヘックマンの2段階推定法である。まず、市場賃金(W)と留保賃金(W_r)をそれぞれの説明変数(X_1 と X_2)との線形関数とみなして、

$$W_r = \alpha_1 X_1 + u_1 \quad (1)$$

$$W = \alpha_2 X_2 + u_2 \quad (2)$$

と特定化する。ここで、誤差項 u_1 と u_2 の分布に標準正規分布を仮定して、プロビットタイプの就業率関数を、尤度関数

$$L = \prod_{i=1}^n \Pr(W > W_r) \cdot \prod_{i=n+1}^m \Pr(W < W_r) \quad (3)$$

を最大化することによって推定する。就業率関数(3)のプロビット推定により、ミルズの逆数(λ 変数)を求め、この項を賃金関数に加えることによって、賃金関数の推定におけるサンプルセレクションバイアスを修正する。すなわち、賃金関数の推定式は、説明変数を Z_1 、ミルズの逆数(λ 変数)を λ として、

$$W = \beta_1 Z_1 + \delta \lambda + e_1 \quad (4)$$

となる。労働時間関数は、賃金関数の推定により得られた推計市場賃金を説明変数として、これにそれ以外の変数を加えた線形式を推定する。すなわち、労働時間を H とすれば、

$$H = \beta_2 Z_2 + \gamma W + e_2 \quad (5)$$

と表される。ここで、誤差項 e_1 と e_2 の分布を標準正規分布と仮定することにより、(4)と(5)を最小2乗法によって推定することができる。

推定に用いたデータは、厚生年金基金受給額または適格年金額からなる退職年金として同一の企業年金の定義が用いられている1988(昭和63)年と1992(平成4)年の『高齢者就業実態調査』個人票から求めた男女別コホート別データである。これらのうち、1988年調査と1992年調査の両年において厚生年金支給開始年齢(60歳)を含み、かつ2時点のデータをプールすることができるコホートは、1923~1932年生まれのコホートである。推定では1923年生まれ、1927年生まれ、1932年生まれの3つのコホートを選択した。さらに、厚生年金額と企業年金額が就業・引退行動を及ぼす効果を計測することが目的なので、それぞれのコホートについて55歳時点で雇用されていた者からなるサンプルを用いて推定を行った。

IV.2 説明変数

こうしたプロビットタイプの就業率関数から求めたミルズの逆数を用いて賃金関数のサンプルセレクションバイアスを取り除く場合には、多重共線性の問題を避けるために就業決定と労働時間決定には異なる変数を含めなければならないことが知られている(Nawata(1994), Nawata and Nagase(1996), 永瀬(1997))。したがって、本節の推定では、就業率関数と労働時間関数には異

なる説明変数を加えることに配慮しつつ、企業年金に影響を及ぼした転職行動にも留意して、次のような説明変数を選択した。

就業率関数の被説明変数は高齢者の就業・非就業の選択で、就業=1、非就業=0のダミー変数である。説明変数は経済的要因と非経済的要因に分けられる。経済的要因として、厚生年金額⁹⁾と企業年金額としての退職年金額、本人以外の世帯員の1ヶ月あたり収入、雇用延長・再雇用の有無に関するダミー変数を説明変数とした。

ここで本人以外の1ヶ月あたり収入を含めたのは、女性の就業決定ではダグラス・有沢の法則を考慮したからである。他の世帯員の収入は、『高齢者就業実態調査』にある「同居の家族全体の収入総額」から本人の仕事収入と本人の仕事以外の収入(年金を含む)を引いて算出した。ただし、家族全体の収入総額は階級値(5万円単位)なので、各階級の中央値を用いることとし、最も低い階級値「10万円以下」については5万円、最も高い階級値「50万円以上」については『家計調査年報』の5分位収入階級別勤労者世帯における第5分位の1ヶ月あたり実収入(80万円)とした。世帯収入の階級値が5万円幅であることを考慮して、算出された他の世帯員の収入が0より小さくマイナス5万円より大きい場合は他の世帯員収入は0円とみなし、マイナス5万円より小さい場合は欠損値とみなした。

55歳時点の職場(事業所)における雇用延長・再雇用の有無を含めた理由は、定年延長のために実施されてきた高齢者の雇用安定政策が彼らの就業決定に及ぼす効果を見るためである。

他方、就業率関数の非経済的要因としては、実年齢を用いた年齢変数、健康状態(元気=1、あまり元気でないまたは病気がち・病気=0とするダミー変数)、世帯員数、定年経験の有無(定年経験あり=1、ない場合=0とするダミー変数)、東京において高齢者の就業率が比較的高いことを反映した東京都ダミー(東京都のサンプル=1、その他のサンプル=0)を説明変数とした。

賃金関数の被説明変数は賃金率であり、これは(1ヶ月あたり仕事から得た収入(税込み)×12)/

(1日の労働時間×1週間あたり労働時間×52)として求めた⁵⁾。賃金関数の説明変数には、年齢、健康状態、退職経験の有無、雇用延長・再雇用の有無、55歳以降の転職回数、高齢者の勤労収入が相対的に高いことを反映した東京都ダミーを選択した。年齢(実年齢)は、『高齢者就業実態調査』では勤続年数を得ることができないのでその代理変数として用いた。転職回数については、これが大きいほど賃金率が下がることが予想される。また、雇用延長・再雇用の有無については、高齢者雇用継続給付導入の背景にもなっている高齢者の雇用継続に伴う賃金低下の影響が、賃金率関数の推定にも現れると考えられるからである。

労働時間関数の被説明変数は、(1日の労働時間×1週間あたり労働時間×52)/12として求めた1ヶ月あたりの労働時間である。労働時間関数の説明変数は、賃金率、自分の仕事以外の収入、年齢、健康状態、定年経験の有無、勤務延長・再雇用の有無、普段仕事を主にしているかどうかのダミー変数(主に仕事をしている=1、そうでない場合=0)である。女性の労働時間決定では、パートタイム労働か正規労働であるかの相違を考慮する必要があるが、『高齢者就業実態調査』ではこのような雇用形態に関する項目がないので、これに最も近い変数として仕事を主としてしているかどうかのダミー変数を含めた。また、自分の仕事以外の収入が多ければ、正規労働よりもパートタイム労働を選択する可能性があるのみならず、正規労働でも労働時間を短くする誘因になるので、仕事以外の収入を変数の一つに加えた。

推定に当たっては、1988年と1992年のデータをプールして用いるので、年金額、他の世帯員収入、および賃金率は、消費者物価指数を用いて1990年基準に実質化している。

IV.3 推定結果

就業率関数の推定結果は男女それぞれ表5と表8に、賃金率関数の結果はそれぞれ表6と表9に、労働時間関数の結果はそれぞれ表7と表10に示されている。男性の就業率関数のコホートをプールした結果を見ると、健康状態、世帯員数、雇用

表5 就業率関数の推定結果(男性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	4.33649** (18.9527)	2.47579 (1.41705)	-.321123 (-.228619)	5.71524** (3.02986)
AGE	-.061613** (-16.4016)	-.039374 (-1.51711)	.012567 (.562377)	-.079021** (-2.42902)
HEALTH	.840621** (30.4809)	.929488** (8.35765)	.863099** (9.05509)	.922249** (7.45657)
FMLY	.048162** (5.59745)	.060318* (1.79339)	.075689* (2.58182)	-.009388 (-.236360)
FAMINC	-.00408** (-4.51150)	-.006395# (-1.62455)	-.005674* (-1.74285)	-.001536 (-.448291)
MNDTRY	-.511812** (-16.1440)	-.394637** (-3.21261)	-.396813** (-3.67679)	-1.07946** (-7.56159)
EXTWORK	.397752** (10.5325)	.359584** (2.66554)	.163950 (1.39922)	.897864** (5.10208)
PBLCPEN	-.056435** (-32.7736)	-.038102** (-5.37489)	-.058702** (-10.2628)	-.078662** (-10.1071)
PRVTPEN	-.027863** (-5.70975)	-.001909 (-.09304)	-.045519* (-2.50000)	-.026232 (-1.45247)
TOKYO	.217688** (4.39289)	.243860 (1.32993)	-.015797 (-.092032)	-.015392 (-.069793)
YEAR 92	.172205** (6.61736)			
サンプル数	15395	698	1014	1285
対数尤度	-6201.1	-419.0	-543.3	-323.9
adj. R ²	0.341	0.171	0.242	0.398

筆者推計。

(注) C:定数項, AGE:年齢, HEALTH:健康状態(元氣=1), FMLY:世帯員数, FAMINC:自分以外の世帯員収入, MNDTRY:定年経験(あり=1), EXTWORK:55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), PBLCPEN:厚生年金額, PRVTPEN:企業年金額, TOKYO:東京都ダミー変数(東京都=1), YEAR 92:年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

延長・再雇用および東京都ダミー変数が就業確率にプラスの影響を与えているのに対して, 年齢, 定年経験, 自分以外の世帯員収入, 厚生年金額および企業年金額は就業率にマイナスの影響を与えていることがわかる。就業確率に及ぼす厚生年金額と企業年金額それぞれの弾力性は, 表11に示されている。表11から, すべてのコホートについて, 企業年金額の弾力性は厚生年金額の弾力性よりも小さい結果となった。したがって, ネットスライド制の導入や支給開始年齢の引き上げに伴う部分年金の導入により厚生年金支給額を抑制し

表6 賃金関数の推定結果(男性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	-.177357 (-1.34666)	2.18058 (1.27479)	2.13291* (2.11645)	.756541 (1.24767)
AGE	-.032637** (-13.7102)	-.08657** (-3.32160)	-.067234** (-4.14868)	-.045877** (-4.27702)
HEALTH	.175525** (8.33844)	.912989** (4.75326)	-.056548 (-.567165)	-.021163 (-.357629)
MNDTRY	-.246146** (-9.77473)	-.410170** (-2.63319)	-.147202 (-1.52335)	.250847* (2.43783)
EXTWORK	.089582** (3.22511)	.105070 (.703729)	-.007735 (-.07626)	-.353406** (-3.22857)
TURNNOV	-.106056** (-7.97551)	-.132126* (-2.02915)	-.108202* (-2.05252)	-.028046 (-.552375)
TOKYO	.300970** (12.8382)	.299601# (1.80901)	.386249** (3.12758)	.320482** (4.55495)
@MILLS	.121378* (3.34955)	1.18312** (4.26112)	-.071436 (-.548389)	-.568279** (-4.63956)
YEAR 92	-.063405** (-4.67531)			
サンプル数	11162	335	606	1098
adj. R ²	0.187	0.198	0.172	0.188

筆者推計。

(注) C:定数項, AGE:年齢, HEALTH:健康状態(元氣=1), MNDTRY:定年経験(あり=1), EXTWORK:55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), TURNNOV:55歳以降の転職回数, TOKYO:東京都ダミー変数(東京都=1), @MILLS:ミルズの逆数(λ変数), YEAR 92:年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

つつ高年齢雇用継続給付などにより高齢者雇用を促進する年金と雇用の連携策の下で, 企業年金を拡充しその給付水準を増加させたとしても, 就業確率を大きく低下させる可能性は比較的小さいと考えられる。すなわち, 企業年金の受給権保護の一環としてポータビリティの拡充や支払保障制度の整備などによって企業年金の給付水準が引き上げられても, 厚生年金の給付水準の抑制が図られる場合には高齢者の引退が加速される可能性は小さいために, 年金と雇用の連携策と矛盾することなく企業年金制度の整備・拡充を進めていくことができると考えられる。また, 雇用延長・再雇用が就業確率を上昇させる効果が見られることは, 高齢者の雇用安定策として実施されてきたこれらの雇用管理が有効に機能していることを示唆している。

表7 労働時間関数の推定結果(男性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	228.737** (28.5164)	304.751** (2.94001)	248.385** (3.54171)	173.992** (4.04922)
AGE	-2.89916** (-22.3692)	-4.00868** (-2.57455)	-2.92957** (-2.61844)	-1.82177** (-2.46809)
NWINC1	.017806 (1.11220)	.163444 (.575124)	-.424415* (-2.19804)	-.358789* (-2.40306)
MNDTRY	-23.2115** (-17.2303)	-18.4186** (-2.44438)	-24.0800** (-4.57000)	-11.3331* (-2.18825)
EXTWORK	8.84479** (5.21170)	-2.79230 (-.329750)	7.55343 (1.17152)	5.35418 (.872580)
REGWORK	91.8445** (54.9799)	79.1424** (10.1498)	85.8183** (13.7272)	85.6161** (12.0085)
WGRT	-23.7653** (-37.2584)	-28.62369** (-8.41233)	-19.1135** (-6.85221)	-22.7213** (-10.8038)
YEAR 92	-.784924 (-.866433)			
サンプル数	11162	335	606	1098
adj. R ²	0.369	0.386	0.349	0.217

筆者推計。

(注) C: 定数項, AGE: 年齢, NWINC1: 仕事以外の収入, MNDTRY: 定年経歴(あり=1), EXWORK: 55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), REGWORK: 主に仕事をしているかどうかのダミー変数(主に仕事をしている=1), WGRT: 賃金率, YEAR 92: 年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

すでに、雇用延長や再雇用に伴って高齢者の賃金が低下する事実が指摘されている(金子(1996))が、賃金関数の推定結果にはこの事実を反映した結果が見られる。すなわち、1927年生まれと1932年生まれのコホートでは、賃金関数の雇用延長・再雇用の係数はマイナスである。さらに賃金を引き下げる要因には転職回数があり、すべてのコホートでマイナスの係数を示している。

労働時間関数については、定年経歴が労働時間を短くするように作用するのに対して、主として仕事をしていることを示すダミー変数はプラスであり、補助的な仕事とみなすことのできるパートタイム労働をしている場合より正規労働の場合の方が労働時間が長くなる結果となっている。賃金率の係数はマイナスであり、労働供給関数が後方屈伸の形を示していることになるが、これは清家(1993)や永瀬(1997)と同じ推定結果である。

表8 就業率関数の推定結果(女性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	5.41141** (21.6068)	-.382453 (-.168781)	-1.19352 (-.671270)	5.39632** (3.02649)
AGE	-.083635** (-20.4594)	-.003161 (-.093188)	.018414 (.649005)	-.076153** (-2.48527)
HEALTH	.664992** (20.8420)	1.26326** (8.65908)	.727532** (6.16415)	.306307* (2.33242)
FMLY	-.009188 (-.976900)	-.037132 (-.935610)	.025523 (.716647)	-.013353 (-.328686)
FAMINC	-.0043817** (-5.51812)	.0009170 (.228639)	-.417787 (-1.40614)	-.004121 (-1.46693)
MNDTRY	-.731109** (-16.8411)	-.640540** (-3.65236)	-.633855** (-4.25261)	-1.05594** (-5.30782)
EXTWORK	.844679** (12.8755)	.637897** (2.55157)	.778826** (3.69549)	1.45990** (5.04198)
PBLCPEN	-.069398** (-20.8331)	-.051490** (-3.71260)	-.067390** (-5.75971)	-.119126** (-7.30832)
PRVTPEN	-.057441** (-3.52109)	-.233006* (-1.71785)	-.046339 (-.972731)	-.015045 (-.167560)
TOKYO	.226077** (4.25489)	.300838 (1.24846)	-.036123 (-.180274)	.334957# (1.62993)
YEAR 92	.156670** (5.21025)			
サンプル数	9133	457	601	678
対数尤度	-4646.9	-245.5	-355.8	-295.9
adj. R ²	0.294	0.236	0.183	0.247

筆者推計。

(注) C: 定数項, AGE: 年齢, HEALTH: 健康状態(元気=1), FMLY: 世帯員数, FAMINC: 自分以外の世帯員収入, MNDTRY: 定年経歴(あり=1), EXWORK: 55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), PBLCPEN: 厚生年金額, PRVTPEN: 企業年金額, TOKYO: 東京都ダミー変数(東京都=1), YEAR 92: 年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

他方、女性の就業率関数のコホートをプールした結果を見ると、健康状態、雇用延長・再雇用および東京都ダミー変数が就業確率にプラスの影響を与えているのに対して、年齢、世帯員数、定年経歴、自分以外の世帯員収入、厚生年金額および企業年金額は就業率にマイナスの影響を与えていることがわかる。また、男性と同様に、女性の就業確率に及ぼす企業年金額の弾力性は厚生年金額の弾力性よりも小さい結果となった(表11)。

雇用延長・再雇用の効果は、就業確率を引き上げる点では男性と同様であるが、賃金関数の結果

表9 賃金関数の推定結果(女性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	-1.68344** (-7.64975)	2.02522 (.842761)	.183652 (.126296)	-.438703 (-.470542)
AGE	-.018611** (-4.38226)	-.086992** (-2.43804)	-.044832* (-1.93785)	-.040372* (-2.41514)
HEALTH	.177044** (5.91941)	.813598* (1.90287)	.097505 (.630005)	.171470* (2.38422)
MNDTRY	-.261364** (-4.94989)	.170083 (.536600)	-.460663* (-2.06474)	-.097228 (-.465279)
EXTWORK	.242048** (3.87241)	-.218032 (-.622081)	.361933 (1.43591)	.050254 (.208272)
TURNNOV	-.097317** (-3.91909)	-.254527# (-1.80982)	-.049856 (-.529381)	-.187523* (-2.32668)
TOKYO	.321645** (10.4830)	.274193 (1.15334)	.044918 (.286575)	.508271** (5.70711)
@MILLS	.255046** (4.17698)	.509086 (1.16694)	-.006754 (-.025198)	.144524 (.797072)
YEAR 92	-.142808** (-7.34596)			
サンプル数	11162	170	283	515
adj. R ²	0.187	0.104	0.156	0.188

筆者推計。

(注) C:定数項, AGE:年齢, HEALTH:健康状態(元氣=1), MNDTRY:定年経験(あり=1), EXWORK:55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), TURNOV:55歳以降の転職回数, TOKYO:東京都ダミー変数(東京都=1), @MILLS:ミルズの逆数(λ 変数), YEAR 92:年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

を見る限り、男性とは異なり賃金低下を伴うとは限らないことがわかる。しかし、転職回数はすべてのコホートで賃金を低下させる影響を持っている。また、女性の労働時間関数は、定年経験が有意ではなかったのをこれを除いた推定を行った。主として仕事をしていることを示すダミー変数はすべてのコホートで有意にプラスであり、また1927年生まれコホートでは仕事以外収入が労働時間を有意に短くする効果を示している。

女性就業の推移がこれらの関数に及ぼす効果として捉えられるのは、雇用延長・再雇用の係数が、より若いコホートになるほどより大きい値を示していることである。女性の常雇が増え勤続年数が伸びると、厚生年金の被保険者期間が長くなり厚生年金受給額が大きくなるため、就業確率を低下させる効果が拡大する可能性がある。この点は、

表10 労働時間関数の推定結果(女性)

変数	1923年～1932年生まれ コホートをプールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
C	103.921** (9.14972)	-11.5036 (-.070872)	203.705* (1.97487)	206.437** (3.06246)
AGE	-1.50563** (-8.21153)	-.024606 (-.009904)	-3.38330* (-2.03402)	-3.30715** (-2.83428)
NWINC1	.016082 (.714214)	1.13990 (1.19066)	-1.93168** (-3.03038)	.035126 (1.49271)
EXTWORK	2.36122 (.864036)	-32.6440* (-2.17818)	9.25545 (.914715)	17.6473* (2.20996)
REGWORK	86.2995** (51.5256)	78.9680** (7.86076)	78.1452** (11.1681)	80.3043** (14.0426)
WGRT	-29.1835** (-29.7358)	-35.4668** (-6.70073)	-40.1188** (-9.41394)	-30.2679** (-8.60541)
YEAR 92	3.72917** (-2.67368)			
サンプル数	11162	170	283	515
adj. R ²	0.187	0.425	0.489	0.375

筆者推計。

(注) C:定数項, AGE:年齢, NWINC1:仕事以外の収入, EXWORK:55歳時点の事業所における雇用延長・再雇用の有無(あり=1), REGWORK:主に仕事をしているかどうかのダミー変数(主に仕事をしている=1), WGRT:賃金率, YEAR 92:年次ダミー変数(1992年=1)。**は1%水準で有意, *は5%水準で有意, #は10%水準で有意であることを示す。

表11 年金額が就業確率に及ぼす弾力性

		1923年～1932年 生まれコホートを プールした場合	1923年 生まれ	1927年 生まれ	1932年 生まれ
男性	厚生年金	-0.012605	-0.013021	-0.017715	-0.010771
	企業年金	-0.006223	-0.000652	-0.013736	-0.003592
女性	厚生年金	-0.019905	-0.015731	-0.022708	-0.028862
	企業年金	-0.016476	-0.071185	-0.015614	-0.003645

筆者推計。

常雇労働力率がより高い1932年生まれコホートの厚生年金の弾力性が他のコホートよりも大きいことから類推することができる。

V 要約と今後の課題

高齢化が進むにつれて企業年金の老後の所得保障機能に対する関心が高まりつつある。企業年金改革の課題も受給権保護を重要な観点として展開され、ライフサイクルにおける女性の離職・再就

職行動や転職者が不利にならないように企業年金のポータビリティの充実が課題の一つに掲げられるようになった。『高齢者就業実態調査』の再集計をまとめた結果によれば、厚生年金受給者に占める企業年金受給者の比率は、男性の方が女性よりも高く男女間格差が見られる。この格差は、女性の常雇労働力率の上昇傾向にもかかわらず見いだされ、格差をもたらす要因に対して配慮すべきことを示唆している。さらに、中小企業の労働者の方が転職率が高いこともあって、企業年金受給者比率では企業規模が小さいほど低くなるという企業規模間格差が見いだされる。

したがって、企業年金の受給権保護を受給要件の明文化や期間の短縮および支払保障制度の整備とともに年金のポータビリティによってより確実にすることによって初めて、企業年金の男女間格差や企業規模間格差を是正しつつ企業年金制度を完備していくことができるようになる。

ただし、こうした企業年金の拡充はその給付額の増加をもたらすので、高齢者の就業行動に対する企業年金の効果についても考慮しなければならない。この効果を高齢者の就業行動率関数、賃金関数、労働時間関数をヘックマンの2段階推定法によって、男女別・コホート別に推定した結果によれば、高齢者の就業率を低める効果は厚生年金よりも企業年金の方が小さいことが見いだされた。その限りでは、年金と雇用の連携による厚生年金給付の抑制を図りながら高齢者雇用を促進することにより60歳代前半層の所得水準を維持する政策体系に対して、企業年金の拡充はその政策の効果直ちに弱めるものではないと考えられる。雇用延長・再雇用を企業が実施すると就業確率が上昇する結果も得られ、企業年金改革と高齢者雇用政策の連携もまた可能であることが窺える。

なお、本稿における実証分析では、再集計結果の項目やサンプル数の制約から厚生年金の分布や企業年金の分布を所得不平等度などの指標と関連づけて検討することができなかった。企業規模間格差をより詳しく検討するためには、このような観点からの分析が必要になると考えられる。また、企業年金と厚生年金が就業確率に及ぼす効果が相

違することについて、高齢者の就業行動を表すミクロモデルによる基礎付けも必要になる。これらの問題点は今後の課題として残っている。こうした課題に取り組みながら、さらに年金と雇用の連携を理念とした年金制度改革の枠組みの中で、いかに整合的な企業年金改革を行っていくか。これは社会保障に携わる者の重要な政策課題のひとつと言えるだろう。

謝辞 本稿は、日本労働研究機構総合プロジェクトにおける共同研究を改訂したものである。本稿の分析の一部は、日本労働研究機構調査研究報告書(1997)に収録され、また日本家政学会と国立社会保障・人口問題研究所において報告されたものである。同プロジェクトにおいては、高山憲一橋大学教授と亀山直之主席統括研究員をはじめ永瀬伸子氏、小川浩氏、千本木修一氏、音山若穂氏から有益なコメントを頂いた。企業年金研究会では、大場義昭氏をはじめ委員の方々からご示唆を頂いた。また、推定作業では山田篤裕研究官に協力して頂いた。これらの方々から心からお礼を申し上げたい。なお、本稿における見解は共著者個人の見解である。

注

- 1) 出生率が低下して高齢化率が尚一層上昇する場合には、中位推計ではなく、低位推計に基づく厚生年金財政の運営が求められる。この場合には、5年に1回の賃金スライドを含むネットスライド制ではなく、物価スライドのみにしなければならない。この問題は、すでに、1992年中位推計と低位推計に基づく厚生年金財政収支を比較した、田近・金子・林(1996)によって指摘された。1997年1月推計の低位推計に基づいてこの問題を明らかにしているのは、八代他(1997)である。
- 2) 中小企業の退職金のポータビリティについて検討したものに、『中小企業の退職金・企業年金のポータビリティの構築についての提言』(1996)、日本商工会議所(1996)がある。
- 3) 1920年以降についてみると女子の労働力率は約50%で安定して推移している(高橋(1997a))。
- 4) 厚生年金額は、在職老齢年金で減額されている場合には減額される前の年金額を用いるべきであるという指摘がある(小川(1997))。しかし、男女別の対象コホートでは在職老齢年金を受けている女子の割合が非常に少なく、在職老齢年金を受けていて減額率を回答した割合も低いので、減額後の実際の受給額を用いた。
- 5) 『高齢者就業実態調査』では、本人収入は調査時点「1ヶ月の収入」と月単位であり年収単

位ではない。60歳以降では、企業負担を軽くして年金（在職老齢年金）を多くもらうために、1ヶ月当たりの収入を低く設定してボーナスを多額に支払って調整する事例が多いことが指摘されている。『高齢者就業実態調査』では本人収入が年収ベースでわからないので、就業サンプルの賃金率は実際より低めになる可能性がある。

参考文献

- Nawata, K., 1994. "Estimation of the Sample-Selection Biases Models by the Maximum Likelihood Estimator and Heckman's Two-Step Estimator", *Economics Letters*, Vol. 45.
- Nawata, K. and N. Nagase, 1996. "Estimation of Sample Selection Bias Models", *Econometric Review*, Vol. 15, No. 4.
- 石田成則 (1996) 「企業年金の誘因効果と転職行動」『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 1。
- 大場昭義・小野正昭 (1997) 「規制緩和と年金受給権」『証券アナリストジャーナル』1997年6月。
- 小川浩 (1997) 「年金と男性高齢者の就業行動」日本労働研究機構, 1997, 所収。
- 金子能宏 (1996) 「高齢者雇用政策と雇用保険財政」(『経済研究』一橋大学経済研究所)。
- 企業年金研究所 (1997) 『平成9年版 企業年金白書』ライフデザイン研究所。
- 木村陽子 (1997) 「企業年金・退職金と税制および受給権保護等」『日本労働研究雑誌』No. 446。
- 厚生省年金局企業年金国民年金基金課監修『厚生年金基金制度研究会 報告と解説』社会保険研究所。
- 厚生年金基金連合会 (1996) 『企業年金の将来像—21世紀企業年金研究会報告』。
- 小島晴洋 (1997) 「企業年金制度の法整備—受給権保護をめぐって」『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会, 所収。
- 清家篤 (1993) 『高齢化社会の労働市場』東洋経済新報社。
- 清家篤・山田篤裕 (1996) 「ペンションリッチの実証分析」『日本経済研究』No. 50。
- 総務庁統計局『労働力調査年報』各年版。
- 高橋桂子 (1997 a) 「在来産業と女子労働—1920年国勢調査を用いて」『日本経済と在来産業』山川出版社。
- (1997 b) 「年金と高齢女子の就業行動」日本労働研究機構, 1997, 所収。
- 高山憲之・有田富美子 (1996) 『貯蓄と資産形成：家計資産のマイクロデータ分析』岩波書店。
- 田近栄治・金子能宏・林文子 (1996) 『年金の経済分析』東洋経済新報社。
- 橋本俊昭・下野恵子 (1984) 「高齢者の就業行動分析：男女比較」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 3。
- (1994) 『個人貯蓄とライフサイクル』日本経済新聞社。
- 中小企業における退職金・企業年金に関する研究会 (1996) 『中小企業の退職金・企業年金のポートビリティの構築についての提言』労働省労働局勤労者福祉部。
- 永瀬伸子 (1997) 「女性高齢者の暮らしと年金受給が与える影響」日本労働研究機構, 1997, 所収。
- 日本商工会議所 (1996) 『中小企業における退職金の通算制度についてのアンケート調査』報告書。
- 日本労働研究機構 (1997) 『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究1 「高齢者就業実態調査」による実証分析』調査研究報告書 No. 98。
- 堀勝洋 (1996) 「女性と年金」『季刊社会保障研究』Vol. 31, No. 4。
- 八代尚弘・小塩隆士・井伊雅子他 (1997) 「高齢化の経済分析」『経済分析』No. 151。
- 山上俊彦 (1996) 「大都市高齢サラリーマンOBの就業行動」『日本労働研究雑誌』No. 438。
- 労働省編『平成9年 労働白書』日本労働研究機構。
- 労働省政策調査部編『平成7年雇用動向調査』。
- (かねこ・よしひろ 国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部第3室長)
- (たかはし・けいこ 経済政策研究所研究員)

ボランティアと市場、政府の関係——血液事業を例にして

駒 村 康 平

I 問題意識

現在、HIVに汚染された血液製剤によって血友病患者のみならずいわゆる第四ルート¹⁾による非血友病患者のエイズ感染も判明した。これら血液製剤によるHIV感染者は1800人から2000人²⁾に達し、大きな社会問題になっている。この原因は血液製剤の原料がアメリカの売血であり、さらにこれが加熱処理されていなかったことによる³⁾。血液は日本において献血、すなわち個人のボランティアによって供給されているが、アメリカのように市場メカニズムで供給されている国もある。本論文は、血液がボランティア（個人の自発的な行動）によって供給されることにより安全性が保障される財であることを分析し、こういった性格を持つ「ボランティア財」の存在とその安全供給の脆弱さや市場、政府との関係を分析する。IIでは血液事業の制度、歴史と現状を整理し、IIIでは血液供給に関する理論的、実証的分析を紹介する。IVではこうした分析に基づいて、血液事業の改革の方向性をまとめ、Vではボランティア財としての血液の性格や市場と政府の関係をまとめる。

II 血液事業の制度と現状

1 日本の血液事業の課題

まず、血液事業は日本においてどのようなになっているか説明しよう。日本の血液事業の特徴は、おなじ血液を原料としていながら輸血用血液（全

血製剤・成分製剤）と血漿分画製剤が全くことなる原理によって運営されている点である。すなわち、輸血用血液（全血製剤・成分製剤）については日本赤十字社が一元的に管理し、すべて献血由来の製剤で薬価差益がでないように独占的に供給している。一方、血漿分画製剤は、供給サイドではアメリカから輸入された売血由来の製剤を各製薬会社が競争的に供給することによって薬価差益が存在し、需要サイドでは常に超過需要の圧力を受けてきた。こうしたシステムの下で、日本の血液事業は常に需要抑制、供給拡大、質の悪い血液のスクリーニングを課題の中心に据えてきた。特に、高齢化による生産年齢人口の減少は献血対象年齢人口の減少でもあり、献血量は頭打ちになる一方で、高齢化により血液需要は増加している（図1）。

2 日本の血液事業の歴史と実態

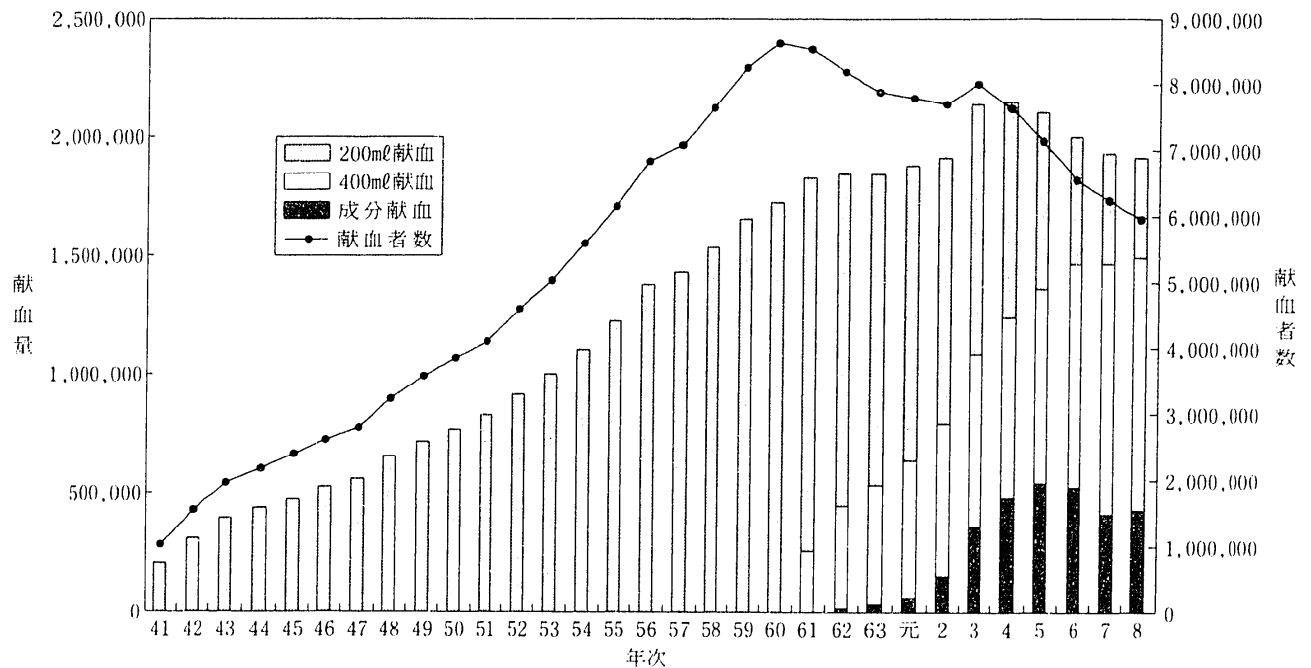
血液事業を評価するために、簡単に日本の血液事業の制度、歴史を整理しておく。

（1）血液事業の体系と歴史

日本の血液事業の歴史は売血中心の時代、献血定着の時代、血液製剤の大量消費の時代に分割できる。

（a）売血中心の血液事業

日本において保存血液が近代的な設備を有する血液銀行によって製造されるようになったのは昭和26年からである。これと同時に医学の進歩に応じた本格的に需要が増加した。当時の血液は①売血、②近親者による枕下輸血によって供給されていた。昭和30年には、全国で20カ所（公立4、



(資料出所) 第3回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

図1 献血者数及び献血量の推移

日本赤十字1, 公益法人4, 株式会社11)を数え, 年間12万リットルの保存血液が売血によって製造されていた。しかし, 健康保険が保存血液を療養給付の対象とすると, 昭和29年後半から献血が減少し, 30年からは返血, 32年からは預血も衰微し, 一方, 売(買)血を基盤とした商業血液銀行は急速に発展した。そこで厚生省は昭和25年12月「人血奨基準」をはじめいくつかの告示を行い, 血液銀行の調整する血液製剤及び判定用血清の基準を定めている。続いて, 昭和31年には, 供血者の保護と血液使用の適正を期し, 血液製剤の製造業者及び返血あっせん業者を規制する目的をもって「採血及び供血斡旋業者取締り法」を制定し, 血液事業に対する規制法を整えた。しかしながら, 売血市場における売血者の固定化にともなう売血者の健康悪化(黄色い血液問題), 売血輸血による肝炎増加など戦後の売血市場の弊害が広まった。固定化による売血者の健康悪化は, 採血適格者の割合が東京周辺において極端に低く, 供血者の2分の1が貧血者であったという事実からもあきらかであった。

これに対応し, 政府は売血から献血への切り替

えをめざし, 預血方式(あらかじめ健康なときに血液を預けておき, 本人や家族または同じ職場の人が必要な時に輸血をうける), 返血方式(輸血を受けたものが健康回復後の, 同量の血液を返す方式)などの導入をし, 無償の血液確保につとめた。

(b) 売血から献血への移行期

昭和39年8月「献血の推進について」の閣議決定がなされ, 献血事業が本格化した。その後, 献血運動は急速に定着し, 昭和44年には全血製剤は100%献血によって供給されるようになった。こうした献血定着の動きは図2に示してある。また, 残っていた売血も昭和38年以降, 民間血液銀行の自主的な撤退により減少し, 平成2年に完全に姿を消した。こうした献血定着化のなかで, いくつかの供給促進のための試行錯誤が行われた。まず, 初期には献血定着のため, 献血者に輸血を優先するメリットを導入したが, 献血手帳を持たないと患者が輸血を拒否されたり, 献血手帳が売買されるといったトラブルが続生した。そこで昭和55年に優先還元条項を削除し, 昭和57年には供給欄を削除し, 預血的性格から脱却した。

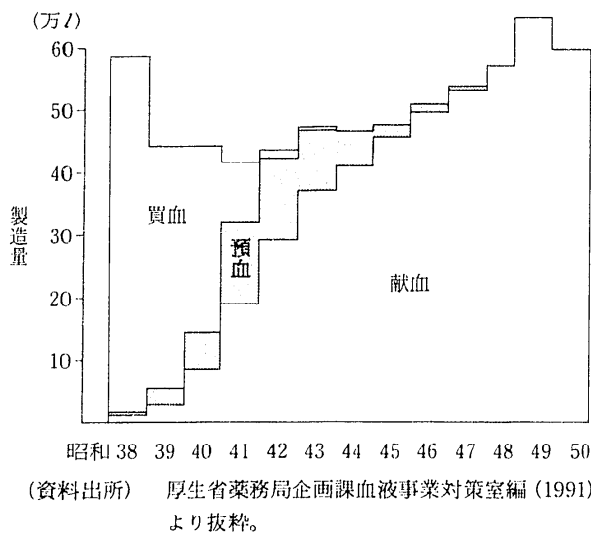


図2 供血方式別(献・預・買)保存血液製造状況 (昭和38年～50年)

次に、希少な血液型はもちろんとして、季節的な不足、血液型の需要との不均衡による不足などのために、登録制を昭和48年から導入した。また、昭和53年には献血ルームを設置し、移動献血車とともに献血のアクセスコストを引き下げた。

一方、需要サイドでは、血液中の蛋白質を使用して製造される血漿分画製剤が開発され、特に血漿にしめるアルブミンの需要が昭和54年から急速に増加し、現在世界のアルブミンの3分の1が日本で消費されて、国際的な問題になった。

3 血液事業の現在

血液製剤は大きく全血製剤と成分製剤に分割でき、成分製剤も血漿分画製剤と輸血用製剤の新鮮凍結血漿等に分割できる⁵⁾。ここではそれぞれの血液製剤の需給の状況をみる(図3)。

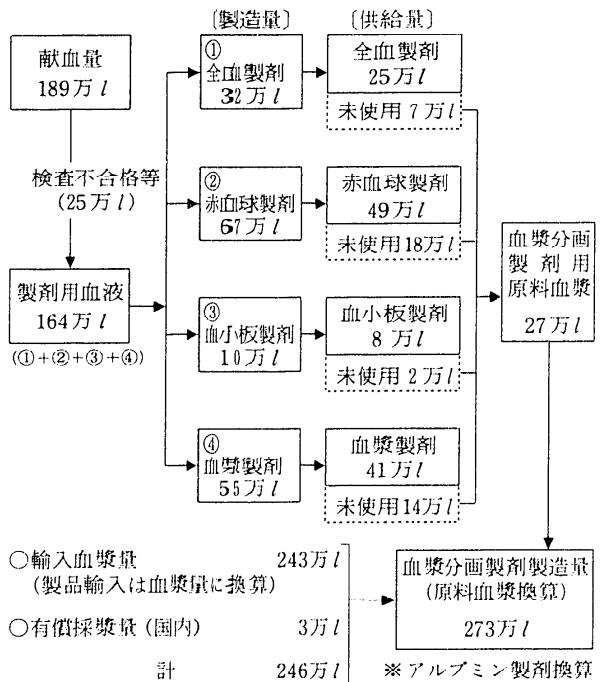
(1) 輸血用血液製剤の需給

日本の血液供給は、国際比較でみると献血率は6～7%と高い。しかし、少ない採血量であることから血液ストック、すなわち血液確保率は1,000人当たり12.2リットルであり、国際的に低い水準である。そこで、供給強化として昭和61年度から従来の200mlのほか400mlの献血及び成分献血(血液を赤血球、血小板、血漿に分離し、必

献血血液の状況(平成元年)

〔献血者〕

788万人 { 200ml 625万人
400ml 145万人
成分 18万人



上記246万lを全て成分献血で確保するためには、新たに約615万人の献血者が必要となる。

(資料出所) 財団法人血液製剤調査機構(1991)より抜粋。

図3 献血血液の供給状況

要成分を輸血する方法)が導入された。しかしながら、輸血用製剤については季節変動・地域間のばらつきが大きいいため、不足する状況も発生している。これは、輸血用血液の有効期間が非常に短く、長期の貯蔵ができない反面、緊急度が高いため、たえない採血量が必要になるからである。

(2) 血漿分画製剤の需給

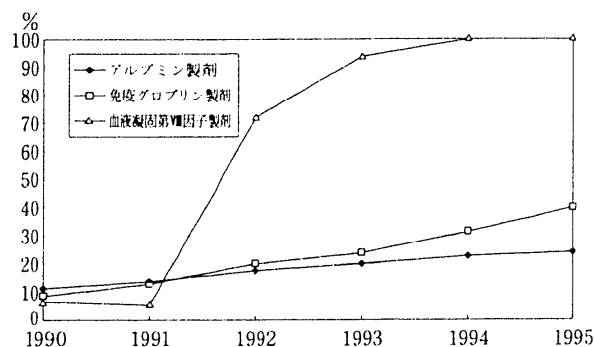
しかし、より深刻な問題は急速に増大した血漿分画製剤の需要と、これに対する国内自給の問題である。特に日本においては血漿の需要が赤血球の需要より常に大きく、成分間のアンバランスが指摘されている。こうした血漿分画製剤の急速な需要の増加について、輸血学者の中からは、不適切な使用が消費量を増やしているとの指摘もある。アルブミン剤の場合などは、単に栄養補給や肝硬変、ネフローゼ症候群にたいする蛋白補足のため

に、大量に投与される傾向にあるが、この効果は疑問視されている。そのほかの免疫グロブリン製剤、血液凝固因子製剤などの血漿分画製剤についてその需要は飛躍的に高まり、その殆どがアメリカからの輸入で賄われていた。特に、健康保険適用により血友病患者が凝固因子製剤を自己注射によって利用できるようになったため、非加熱製剤の需要は拡大した。

こうした中、血友病患者の40%がHIVに汚染された売血によってつくられた非加熱血液凝固因子製剤によってエイズに感染するという事態になった。この事態に対応し、政府は昭和63年エイズ予防法案の衆参両院での附帯決議にもとづいて、血液製剤の国内献血自給を決定し、平成4年には血友病患者のための血液凝固因子製剤の100%国内献血自給を達成した。しかしながら他の血漿分画製剤の需要量が多いため、自給率は低く、人血清アルブミンは年間290万lの消費量に対して自給量60万l、免疫グロブリンは120万lの消費量に対して自給量60万lであった。しかも、血漿分画製剤は価格が自由競争によって決まっているため、薬価差益の大きい売血による輸入製剤におかれて国内の献血を材料にした免疫グロブリン製剤、アルブミン製剤は消費されず、20%~40%の自給率にとどまっている(図4)。国内献血由来の血漿分画製剤は、国内の高い献血コストのためアメリカの売血由来の安い輸入製剤と競争ができない状態である。こうしたなか厚生省は国内自給方針にしたがい供給強化と需要抑制のための施策を整備し、血液製剤の使用適正化を推進した。

4 原料血漿需給の将来予測

以上のような血液事業の現状であるが、今後の需給はどのように変わっていくのか。今後の血液需給の予測は以下の要素に依存する。まず、需要増加要因としては、①人口の高齢化による輸血人口の増加、②適応の拡大、③血液由来製剤の開発が予測される。一方、需要減少要因としては、①血液製剤の使用適正化(アルブミン等の使用ガイドラインの見直し)、②医学の進歩(自己血、無輸血治療)、③代用製剤の開発(リコンビナント製



(資料出所) 第3回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

図4 血漿分画製剤の自給率の推移

剤、人工血液)、④疾病構造の変化があげられる。これに対し、供給増加要因としては、①献血の推進(成分献血、400ml献血の推進)、②保存管理、製造技術の進歩があり、供給減少要因としては①人口の高齢化による献血人口の減少、②新たな輸血感染症の出現がある⁶⁾。

こうした需給変動要因を考慮して、今後の血液需給はどのようになるのか予測することが必要である。ただし、血液製剤の需要、特に血漿分画製剤の需要は医学専門的な知識が必要となるため、ここでは、これまでの血液製剤の需給予測をサーベイしてみる。

西垣・藤田(1987)は血液製剤需給モデルを作成し、血液需要予測に基づく献血量をシミュレーションした。西垣らの予測によると、昭和62年時点でアルブミン以外の凝固因子製剤等の血液製剤を国内自給するためには、献血率は8.9%(全血6.4%、血漿成分2.4%)の必要があると推計している。昭和61年の実績は7.1%であった。さらに、アルブミンも含めた血液製剤すべてを自給するためには、血漿成分の献血率が8.1%になる必要があると推計している。また、西垣らは予備製造量、アルブミンの回収率、需要を変更しながら、血液製剤の自給のための献血率をシミュレーションしているが、最も少なく見積もっても成分献血率が4.4%必要であり、現実からは大きく乖離している。

輸血用血液については、高橋・渡辺・赤座・田

所・十字(1997)の推計がある。輸血血液の需給は、世代別に考えると血液の需要(輸血)は50歳以上の高齢者が中心で、血液の供給(献血)は半分以上は20歳、30歳代の世代が行っている。高橋らは人口の高齢化によって、この需給がどのように変化するか予測している。この予測は、年齢別人口数×年齢別献血率から総献血数量(供給)を求め、需要である総輸血量は年齢別人口率×年齢別輸血率から求められている。この結果、供給人口の多くを占める20歳、30歳代の人口比率が低下することにより、供給量は2025年には1995年の約82%になる。一方、需要は現在の40%増加する。献血量から血漿分画製剤の原料血漿をのぞいた輸血用血液の供給量の需要量に対する比率、すなわち充足率は、1995年の109%から2025年には62%になると推計している(図5)。

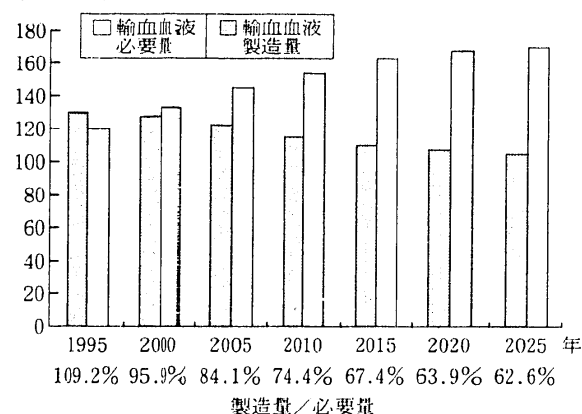
III 献血行動の経済分析

上記のように血液事業を遂行するためには、その原料になる血液の確保が不可欠である。血液の供給を献血によるか、市場に委ねるかという点で歴史的にも、国際的にも大きな違いが存在している。前に述べたように実際に過去日本においては市場における売血による供給が主であった時代があり、昭和40年代に入り献血が主になっている。また、国際的に見るとアメリカやドイツでは現在でも市場メカニズムの中で一部、血液の需給が決定されている。つまり、歴史的・国際的に比較すると、血液事業は市場メカニズムとボランティア・メカニズムのいずれでも成り立つといえる。血液事業の国際比較については表1を参照せよ。

1 血液の経済分析の展望

血液事業について Titmus (1970) はイギリス、アメリカ、日本、その他の国々の血液事業を比較検討し、価格表示しえない血液の供給システムがいかにあるべきかを論じている。アメリカの売血市場と比較するとイングランド、ウェールズの国家献血サービスはコミュニティのために自由に献血がなされ、血液は所得、階級、人種、宗教、

輸血血液(万l)



(資料出所) 高橋孝喜, 渡辺嘉久, 赤座達也, 田所憲治, 十字猛夫(1997)より抜粋。

図5 輸血需給予測(1995~2025年)

私的患者、公的患者にかかわらず、健康な人から患者に贈られる無償の贈り物であるとされ、売買の対象になっていない。また、病院へ供給される血液の量は、国民保健サービス(NHS)が創設されてから265%上昇し、供給も十分であると Titmus は報告している。この研究は売血による血液の供給が病原菌に汚れた血液を集める確率が高く、逆に、献血は質という点でも量という点でも優れていると主張している。このように、Titmus は市場における血液供給のデメリットを明らかにし、利他主義にもとづく献血システムの優位性を究明し、これを現代社会が必要とする贈与関係の一つの典型としている。さらに、商品交換と異なった贈与交換が現実存在し、社会政策の重要な部分を構成しており、そのような状況において、それと競合する財・サービスの市場の存在は、こういった利他心による贈与交換を破壊する可能性もあるとしている。この Titmus の研究を参考に Arrow (1972) は、交換が効率的に行われるためには誠実、忠誠心、正義感などの「徳」が不可欠であると主張している。Arrow は Titmus の見解を経済学的に次のように整理している。かりに、肝炎などのウィルスは完全にはスクリーニングできないで、そして売血者のグループ血液も献血者のグループ血液も同じ程度の肝炎のウィルスの可能性があるとする。ここで市場で血液を売

項目/国名		アメリカ	ドイツ	フランス	イングランド	日本
特徴		- 多様な事業主体が採血、血液製剤を製造 - 血漿分画製剤を欧州、日本等に輸出	- 多様な事業主体が採血し、輸血用血液製剤を製造。血漿分画製剤は民間事業者及び赤十字が製造 - 輸血用血液製剤については、国内自給を達成しているが、血漿分画製剤については、米国からの輸入に依存	- 輸血用血液製剤、血漿分画製剤のいずれも非営利の血液センターによる無償採血を原料として、非営利の事業主体が製造し、国内自給を達成 - 安全対策として、ヘモビジランス（血液監視システム）、ファルマコビジランス（医薬品監視システム）を実施	- 国民保健サービス（NHS）の一環として NBA が採血、血液製剤の製造を担当 - 輸血用血液製剤については、国内自給を達成しているが、血液凝固因子製剤については、米国からの輸入に依存	- 赤十字が採血。輸血用血液製剤は、赤十字のみが製造。血漿分画製剤は、赤十字のほか民間事業者が製造 - 輸血用血液製剤については、国内自給を達成しているが、血漿分画製剤については、米国からの輸入に依存
事業主体	採血	- 赤十字血液センター - 病院付属の血液銀行 - 地域血液センター - 民間事業者	- 赤十字血液センター - 国公立病院付属の血液センター - 民間の血液センター	非営利の血液センター（ETS）	NBA の血液センター	赤十字
	輸血用血液製剤の製造	- 赤十字血液センター - 病院付属の血液銀行 - 地域血液センター	- 赤十字血液センター - 国公立病院付属の血液センター	非営利の血液センター（ETS）	NBA の血液センター	赤十字
	血漿分画製剤の製造	- 赤十字血液センター - 民間事業者	- 赤十字血液センター - 民間事業者	分画生物工芸研究所（LFB）	NBA の分画センター（BPL）	- 赤十字 - 民間事業者
安全対策		- HIV 感染問題に関する医学研究所（IOM）の勧告に基づき、厚生省に血液安全指導者及び血液安全委員会を設置 - ルックバック（遡及調査）の実施	- 現在、輸血法の制定を検討中（献血記録の保管、新鮮凍結血漿の保管、輸血後検査の実施等） - ルックバック（遡及調査）の実施 - 新鮮凍結血漿の 6 ヶ月間の保管	- 輸血用血液製剤についてヘモビジランス（血液監視システム）を、血漿分画製剤についてファルマコビジランス（医薬品監視システム）を実施。また、ルックバック（遡及調査）を実施 - 受血者に対する輸血前後の HIV 検査の実施を勧告（1996 年 10 月） - 献血血液の一部保管	全国ベースで献血記録のデータベース化を推進中	- 献血血液の一部保管 - 日赤に対する感染症等の報告システム
自給状況	輸血用血液製剤	赤血球製剤の一部を欧州から輸入	完全自給	完全自給	完全自給	完全自給
	血漿分画製剤（原料血漿を含む）	生産した血漿分画製剤の相当部分を欧州、日本に輸出	血液凝固因子製剤について相当部分を米国から輸入	ほぼ自給。限定的に特殊免疫グロブリンを輸入	血液凝固因子製剤について NBA の分画センター生産分では不足しており、米国等から輸入	自給が目標。1995 年における自給率は、アルブミン製剤 24%、グロブリン製剤 40%

（資料出所） 第 2 回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

表 1 血液対策に関する各国比較

る必要がある売血者は、血液を売るため自分の病歴を隠すインセンティブが働くが、一方、慈善的動機によって献血をする人は病歴を隠すインセンティブがないため、献血者の方が売血者より自分の健康状態や血液の質について正直であると考えられる。この場合、市場で血液を売買するシステム(売血)において肝炎が伝染する危険は、善意に基づく無償の献血(贈与)の場合よりはるかに高い。このように Arrow は、情報の非対称性という点から血液のような財・サービスは市場を通じた交換が非効率的な結果を生じることになり、市場に適さないとしている。こうした献血システムの優位性の主張について、1960年代の終わりと1970年代の前半にわたって、イギリス・アメリカにおいて、社会学、経済学、医学、法学の専門家の間で激しい論争が行われた⁷⁾。

2 供血行動の分析

(1) 献血行動⁸⁾の実証分析

献血行動そのものを分析した社会科学系、経済学者の研究はほとんどない。一方、売血行動については、提示された価格で供血者がどのくらい売血をするか実験的に分析した Ireland (1973) がある。図6は、Ireland が行った実験データに基づいて作成されたものである。

献血行動について保健学、公衆衛生学、輸血学の研究としてはいくつかある。例えば、郡司・橋本・前田・森(1993)は献血者の行動をモデル分析しているが、調査対象が片寄っているため、あまり明確な結果は得られていない。また郡司・橋本・前田(1992)は、献血のネックとして献血に使う時間とアクセスコストをあげ、献血者の拡大

のためには何らかの補償が必要であるとしている。

(2) 献血者の行動分析

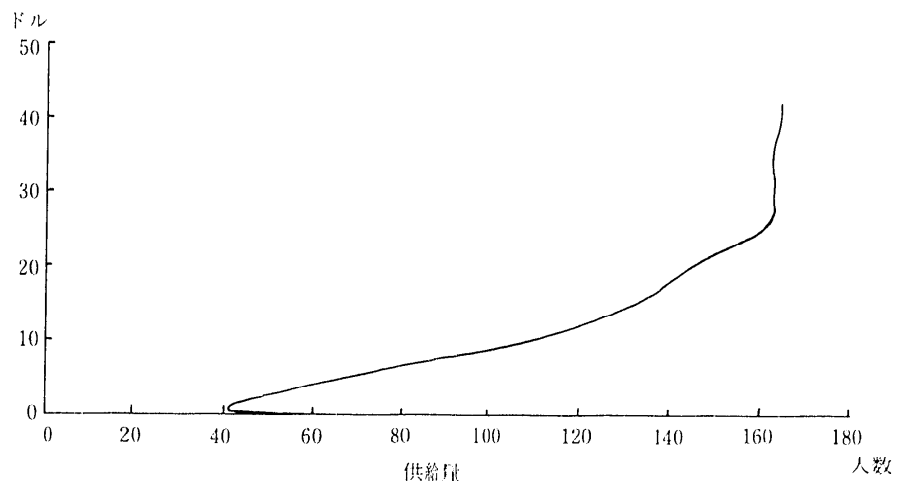
今後の血液事業における献血の可能性を検討するためには、供給側の予測をしなければならない。このため、血液供給行動、献血者の行動分析を行い、血液供給者の行動と動機を所得水準、年齢、学歴水準といった属性がどのように規定しているか統計的に解析したいところである。しかし、入手可能な個票データが存在しないため、総理府が行った「献血に関する世論調査」の集計されたデータを使って、献血行動の動機・行動について一次的な接近を試みた。

(a) 資料

「献血に関する世論調査」を利用した。この調査はこれまで昭和41年、47年、54年、61年、平成2年の5回実施されている。目的は「国民の献血に関する意識を明らかにし、献血行政のための諸政策の参考資料とするため」の調査をすることであり、標本数はそれぞれ3,000人であった。各調査当時の血液事業が直面している環境によって、質問項目は異なっている。

(b) 献血行動の特徴

性別、年齢、学歴別、所得階層別に献血経験、



(資料出所) この図は Ireland (1973) の実験データに基づいて作成した。提示された価格で供血者がどのくらい売血をするかという関係を示している。極めて低い価格においては、価格の上昇とともに売血者が減少し、その後、増加に転じるという現象が現れている。

図6 血液供給曲線

献血動機を集計し、献血者の行動を分析する。

① 所得階層別の献血行動

所得階層についての情報を持っているのは昭和54年である。所得階層と献血経験の有無、意欲との関係を見たのが図7である。所得が高い人ほど献血経験・意欲が高いことがわかる。

② 学歴別献血行動

学歴と献血経験の有無・意欲との関係を見たのが図8である。高学歴者ほど献血経験・意欲が強いということが観察できる。

③ 年齢別・性別行動

年齢別・性別献血行動を見たのが図9である。若年者の方が、又男性の方が献血率が高いが、これは採血基準との関係による肉体的な制約の結果と考えられる。

(c) 献血率が高いグループ

以上みてきたように、高所得者、高学歴、若年者、男性といったグループが献血率の高い集団であり、献血確保のためには、こういったグループをターゲットにした政策が有効である。

IV 今後の血液事業とその改革

日本の血液事業は質と量のトレードオフに悩まされてきた歴史である。今後の血液需給でもみたように、血液需要の拡大は確実であろう。この場合、献血のみで血液需要に対応できるかという問題がある。これまでと同様に献血と売血の二元システムに依存することを正当化できるのであろうか。本節では、これまでの考察をもとに売血と献血を比較し、献血の優位性を考えてみる。

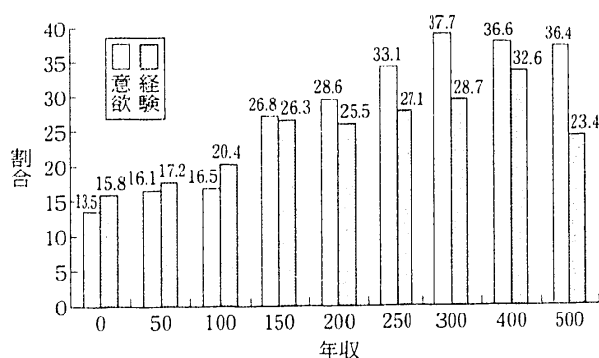
1 血液製剤の性質

上で述べたように血液製剤は輸血用血液と血しょう分画製剤で、異なった特性を持っている。

(a) 血液製剤の特性⁹⁾

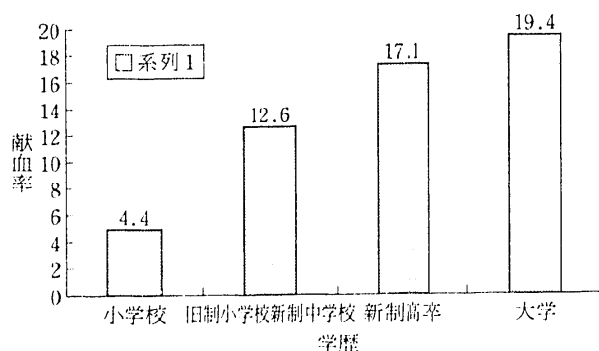
まず、輸血用血液と血漿分画製剤に共通の特性は次のように整理できる。

- ① 人間の血液のみが原料になる。人間の臓器の一部である血液を原材料として生産され、



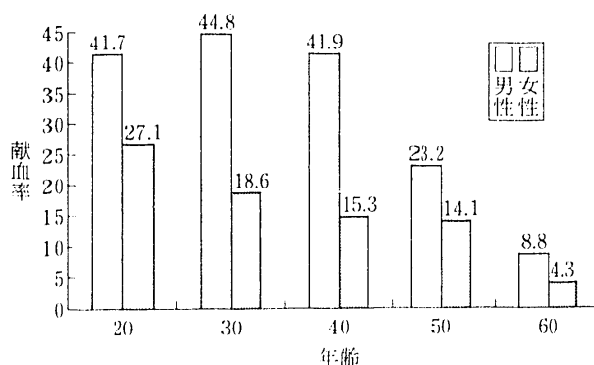
(出典) 総務庁(昭和54年)より作成。

図7 年収一献血意欲・献血動機(昭和54年調査)



(出典) 総務庁(昭和54年)より作成。

図8 学歴別献血割合(昭和47年調査)



(出典) 総務庁(昭和54年)より作成。

図9 年齢一献血率(昭和54年調査)

過度な採血は供血者の健康を損なう。従って、通常の薬剤にない倫理的な考えが、その資源の確保及び使用については要求される。

- ② 血液の中には副作用や合併症の原因になる抗原、抗体、リンパ球が含まれ免疫反応を引

き起こす可能性がある。この点が他の化学製剤と異なる。血液の質の問題ではなく、本来血液製剤は免疫反応等による副作用の危険性を完全に排除することは技術的に不可能である¹⁰⁾。

- ③ 血液の中には肝炎や HIV 等の病原体も存在する可能性がある。これが「血液の質」の問題である。この質は供血者の既往歴・健康状態・生活慣習に依存しており、供血者のみが知っている情報である。また、血液は後述するように完全にはスクリーニングできない。血液の質について情報の非対称が存在し、問診とその信頼性が重要になる。

- ④ 代替財が存在しない。

- ⑤ 感染症を伴う。使用した患者の血液、体液を通じて、感染症を伝搬する可能性が高い。血液製剤による感染症の被害は、その感染経路が被害者の生活に密接に関連しているため、いったん発生すると広範に被害が拡大する可能性がある。

(b) 輸血用製剤の特性

次に、輸血用血液のみの特性は次の通りである。

- ① 交通事故、大規模災害や外科手術においては緊急かつ大量の血液が必要になる場合があり、そのリスクは個人には全く予測できないが、発生すれば大きな被害を受けることになる。誰でも緊急時に血液を確実に確保されるようなシステムの確立は PIP 財¹¹⁾、あるいは国防や消防と類似した公共財的性質を持っている。
- ② 一部の輸血用血液は長期保存が効かない。
- ③ ロットが小さい。異なる献血者から得られたものであり質は均一でない。

(c) 血漿分画製剤の特性

次に血漿分画製剤のみの特性は次のようになる。

- ① さまざまなタイプの血漿分画製剤があるが、血友病など特定の遺伝子上の欠陥をもった人のみが必要とする血漿分画剤がある。
- ② ロットが大きい。血漿分画製剤は 2,000～20,000 人という多くの人から集められプールされた血漿から、1 回の製造工程において

大量生産される。原料になる血漿を提供した人のなかで 1 人でもウィルスに感染していればプールされたすべての血漿がウィルスに汚染される。

2 血液の質の問題

以上見たように、血液製剤は本来的に副作用は避けられないという点で普通の化学製剤と異なるが、さらに情報の非対称性とウィルスによる感染のリスクも常に伴う。ここで、採血時のスクリーニングやウィルス不活性化などが重要になる。しかし、採血時のスクリーニングや不活性化については専門家¹²⁾によって次のような限界が指摘されている。

(a) スクリーニングの限界

- ① 完全なスクリーニングはできない。現在知られている輸血感染症のすべてについて検査することは費用対効果の関係から不可能である。また検出感度の限界から、一定期間または一定以下の微量の病原菌を発見することはできない。さらに HIV サブサンプルの O 型のように検査方法が確立されていないものもある。現実には、日赤で採取され、スクリーニングされた血液の輸血で HIV の感染が発生した。

- ② 加熱処理による不活性化法も一部のウィルスには効果がない。例えば、牛のクロイツフェルト・ヤコブ病(狂牛病)の病原菌であるプリオンについては、牛とは無関係に医療行為によって人の間を感染するが、このプリオンにたいしては現在採用されている血漿分画の不活性化法は有効でないことがわかっている。

(b) 問診の重要性

そこで、採血時の問診が重要であるとされる。つまり、リスクの高い血液そのものを採血しないという方法である。しかし、市場メカニズム、売血ではこの問診も有効でなくなる。血液を売買する人は、低所得者、失業者などが多く、健康上・生活慣習上、質の悪い血液、すなわちウィルスをもっている可能性が高い。そして、現金報酬のた

めに疾病歴の秘匿、頻度供血の危険があり、問診に正直に答えるインセンティブがなくなり逆選択が発生することになる。表2はこうした逆選択の存在を裏付けている¹³⁾。

3 血液事業における非営利部門（ボランティア）の役割

以上のような血液の特性についての議論を手がかりに、血液を確保する方法について検討してみる。血液を確保する方法として、①市場メカニズムに任せる、②政府が強制的に徴収する、③個人の自発的な献血活動に任せるという三つの選択肢がある。それぞれの可能性と限界について議論していく。

（1）市場メカニズムの可能性

市場メカニズムとは、いわゆる売血である。このメリットは、価格によって需要と供給が等しくなるように調整されるということである。仮に、需要が増大すれば価格が上昇し供給が刺激される。しかし、このデメリットは、過去、日本で見られた過度な売血による供血者の健康悪化問題頻度の高い採血による血中のタンパク質の不足、上でみた逆選択の問題を引き起こす点である。

（2）政府による強制的な徴収の可能性¹⁴⁾

政府が強制的に徴収する方法とは、あたかも税や徴兵制に似た制度を血液事業に導入し、必要量に応じて国民に供血を義務づける方法である。この方法は量的には必要な供給量を確保でき、質的には逆選択を引き起こさないという点で優れている。一方、デメリットとして、政府がこうした血液という人体の一部を強制的に徴収することの妥当性以外に、献血から効用を得る利他的な人はともかくとして、献血から不効用を得る人の厚生を低下させるという問題がある。

（3）献血システムの可能性

献血とは対価なしにボランティア・利他的動機から提供された血液であると定義される。この献血のメリットは市場におけるように逆選択が発生しないという点であり、市場に比較して良質の血液を集めることができる。さらに献血によって効用を得る利他的な人は効用最大化を達成でき、献

表2 供血者中 NANBV（非 A、非 B 肝炎）キャリアの比率（C^{NB}）

地域（輸血後肝炎の報告者）			C ^{NB}
献血			
①全	国	（菊地）	2.0 %
②全	国	（鈴木）	2.5
③仙	台	（長塚）	3.6
④東京	西郊	（片山）	1.2
⑤愛	知	（阿久根）	3.2
⑥大	阪	（浜）	4.0
⑦福	岡	（大河内）	5.0
⑧U	S	（Seef）	0.5
⑨スペイン		（Hernandez）	5.6
⑩イタリア		（Tremolada）	3.0
売血			
⑪東	京	（Shimizu）	16.0（1963 年）
⑫U	S	（Seef）	10.0

（資料出所） 浜六郎（1988）より抜粋。（ ）内は各研究者名。
この表は献血に比較して、売血による非 A 非 B 肝炎の感染確率が数倍違うことを示している。

血から効用を得ない人は強制による不効用を甘受しなくてすむという点である。一方、デメリットは、完全に利他性に依存するため、需給が一致するような量を必ずしも確保できないという点である。献血を増やすような手段、つまり供給を直接コントロールする方法が存在せず、必ずしも計画と調和しないという面がある。

もう一つ、献血システムの弱点としては、先に議論した問診の信頼性という点が重要である。血液の安全性を確保するためには、供血者の選定が重要であるが、これは信頼関係に依存する。健康状態や既往病・感染症について供血者が正直であることが重要であり、報酬はもとより特定の人間を助けたいという利他心も正直さをゆがませることになる。このように問診における信頼性は極めてデリケートな存在である。現実には、対価目的ではないが検査目的献血が増加したため、献血者のエイズ感染率が上昇しており、献血者 10 万人あたりのエイズ抗体陽性者は昭和 63 年の 0.113 から徐々に増加し、平成 5 年には 0.472 と 4 倍になっている。

また、献血によって集められた血液の利用についても、それが善意によるものという性格のゆえ

に不必要になったり、有効期限が切れても、売却や破棄に対する抵抗感が強く、自由に処分できない制約もある。

4 血液事業改革の方向性

血液事業の失敗は、血液事業だけを公共財として、規制の下において、血液製剤の原料の特殊性を考慮せず、市場機能に任せた点にある。ここで、(1) 献血と売血の併存による弊害と(2) 政府介入の必要性と血液事業の改革について議論する。

(1) 献血と売血の併存の弊害

これまで説明したように輸血用製剤は日赤の独占供給、血漿分画製剤は民間企業によって供給された。日赤の供給する輸血用製剤の原料はすべて献血由来であり、一方、血漿分画製剤のほうはアメリカの売血由来が多くを占めている。

第2次世界大戦後、アメリカでは多元的な採血システムが採用されており、その原料血漿の構成は、現在でも米国赤十字が45%、地域血液バンクが42%、病院が11%、輸入が2%である。アメリカで多元的な採血システムが採用された背景には、1950年から1960年においては質の確保よりも安定供給の要請が強かったことによる¹⁵⁾。つまり、アメリカが血液を市場財とした背景にはベトナム戦争などによる急激な需要増大が存在し、市場によってしか対応できなかったからである。こうして量の確保のために売血が成立したわけである。そして、ベトナム戦争後、売血システムは存在しつつ、血液製剤はアメリカの戦略物資として製造されたのである。超過供給の血液製剤はダンピングされ、各国に輸出された¹⁶⁾ (図10)。

一方、日本では血液製剤の適用が増えたことにより、ボランティア・システムに依存する日本において血液は稀少価値を持つようになった。さらに、薬価差益の存在によって血漿分画製剤の一部に膨大な医師誘発需要が発生し、1970年代後半から血漿の輸入が増大した。このように薬価差益が日本の血液事業とアメリカの血液市場をリンクさせることになった (図11)。アメリカの安い売血を使った製剤に割高な国内献血由来の製剤では太刀打ちできなくなり、さらに薬価差益によって

も血液市場における逆選択が強化され、良貨が悪貨に駆逐される状態にあった (図12, 図13)。

(2) 政府介入の必要性と今後の血液事業

現在の血液事業は輸血用製剤の安定供給というPIP財であり、一方、血漿分画製剤は特殊な疾病への薬剤であるということに制約され、献血と売血に二元化されたシステムに依存している。この結果、上記でみた血液市場における典型的な逆選択を生み出すことになり、汚染血液によるHIV感染事件が発生した。

こうした血液事業の失敗を改革すべく、平成8年から厚生省は有識者から構成される「血液行政のあり方に関する懇談会」(以下、「懇談会」)を開き、①血液製剤の特殊性に対応した安全性の確保、②献血の推進など国内自給達成に向けた計画的な需給調整、③血液事業における国、都道府県、日本赤十字社等の役割と責任について、集中的に議論を重ねている。この懇談会は公開され、多くの資料が提示されており、透明性のある血液事業改革の第一歩として評価できる。本論文執筆時点においては、残念ながら具体的な改革案は提示されていないものの、基本方針は提示されている。この懇談会で検討されている論点は、安全性の確保、国内自給の促進、血液製剤の適正使用、献血血液の有効利用、血液製剤の安定的かつ効率的な

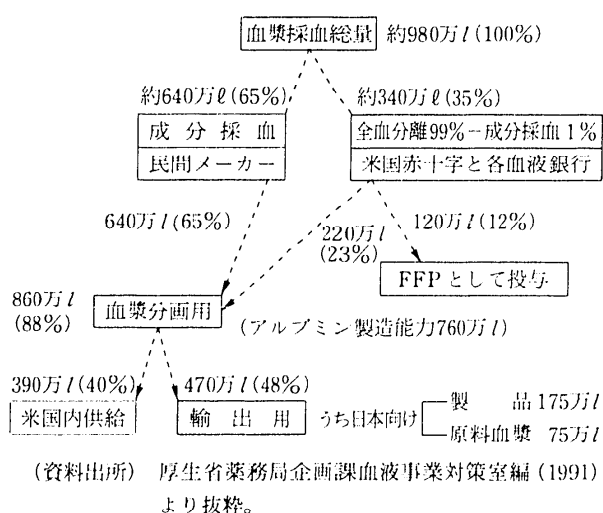
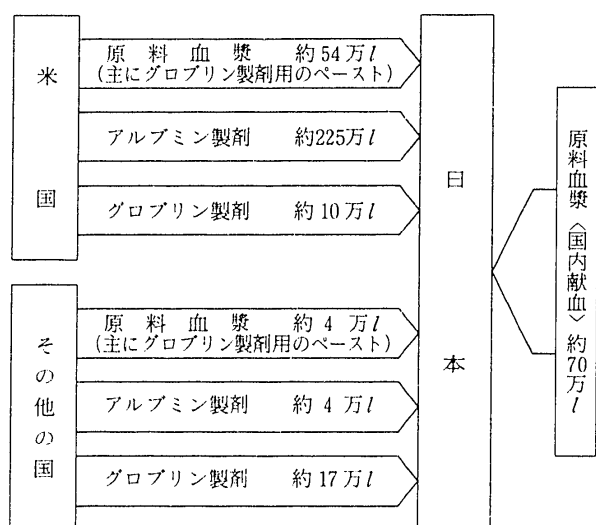


図10 アメリカの血漿分画マーケット (1989年推計)



(注) アルブミン製剤とグロブリン製剤又はグロブリン製剤用のペーストは、同一の原料から製造されるため、総原料血漿量はこれらの総和とはならない。

(資料出所) 第3回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

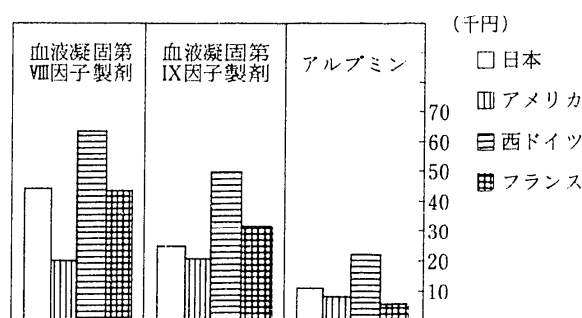
図11 アルブミン・グロブリン製剤に関する輸入状況 (平成7年) (単位：原料血漿換算)

供給、透明性の確保、法制度の整備等である。こうした論点の中でも、(a)すべての血液製剤を国内献血によってまかなうのか、(b)血液製剤の供給(開発、生産、流通)を一元化するのはかなど明確にされるべき点は残されている。これらの問題は相互に関連し、技術開発、安全性の確認、原材料の確保、費用の抑制という点から検討される必要がある。

(a) すべての血液製剤を国内献血によってまかなうのか

① 国内献血の優位性

すべての血液製剤を国内献血によって製造する必要があるかという問題については、「懇談会」事務局である厚生省は倫理性と追跡調査可能性という点で国内献血の優位性を主張している。すなわち、(ア)血液の使用は倫理的な問題を伴う、(イ)売血由来の製剤・原料血漿と献血由来との間に安全性の差がないものの、血液にウィルスが混入していた場合に国内血液の方が追跡調査が可能である、という理由である。前者の問題について



(資料出所) 財団法人血液製剤調査機構(1991)より抜粋。

図12 血漿分画製剤価格の国際比較

は、後に議論するが、後者の安全性については疑問がある。これまでの血液の質に関する議論にあるようにやはり売血については、質、すなわち安全性の面から献血に劣る。つまり、倫理的な問題を別にしても安全性の面から血液は国内献血の方が優れていると考えられる。

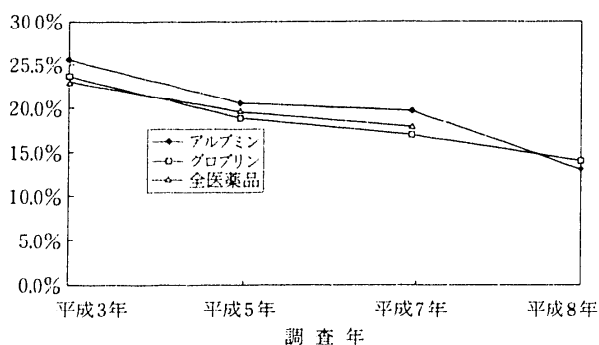
② 原料血漿の確保の見通し

この問題は、上記①と関連しており、血液需要に見合っただけの献血を確保できるかという問題であり、仮に、確保できなかった場合、売血由来の血液を輸入することを認めるかということになる。これについて、厚生省は血液製剤の種類別に国内自給の見通しを示している。そこでは、献血機運を高め、アルブミン、グロブリンについては21世紀を目途に自給を達成する。このため、厚生省は人口の高齢化、適正使用、代替製剤の開発を考慮し、必要な原料血漿は150万lで、200mlと400ml献血の構成比が現状通りとすると、平成30年で1,000万人の献血者が必要になると予想している(図14)¹⁷⁾。

(b) 血液製剤の供給(開発、生産、流通)を一元化するか

仮に、血液製剤のための原料血漿が献血によって確保されたとすると、血液製剤をどのように開発、生産、流通させるかという問題がある。

これまで、血漿分画製剤の供給は国内献血由来と売血由来の原料血漿を使って、複数の民間事業者が開発、製造、販売をめぐる激しい競争をしてきた。今後、すべての血液製剤の原料血漿が国



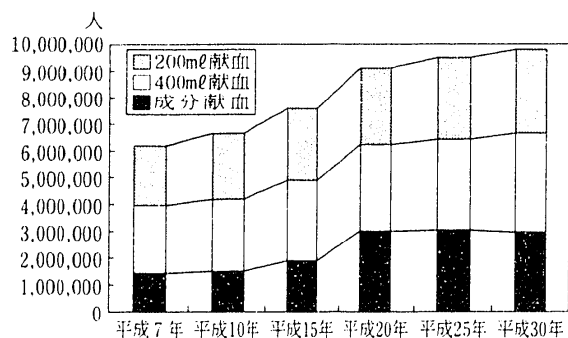
(注) アルブミン・グロブリン製剤の薬価は銘柄別に記載されているが、上記の数値は各年の薬価調査による個々の製品の平均の値引率による。

(資料出所) 第3回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

図13 薬価との乖離

内献血由来に限定される場合、血漿分画製剤の供給を現行のように複数の民間事業者によって行うのか、血漿分画製剤の製造や販売の一元化を図るべきなのかが問題になる。ここで、検討すべきことは、技術開発力の維持向上と運営の効率性という問題である。今後、100種類以上の血漿蛋白質から新たな血液製剤が開発される可能性がある。仮に、すべての血液製剤の供給を日本赤十字社や公社に一元化した場合、技術開発、運営の効率性という点からデメリットが存在する可能性がある。あらゆる薬剤は常に進歩され、新薬が開発され、疾病が克服されてきた。この新薬の開発には、大きな不確実性、費用¹⁸⁾がかかっている。医薬品の研究開発を公共部門に移すことがユートピア的なアイディアであることは多くの研究者が指摘している¹⁹⁾。

したがって、すべての血液製剤の供給を国内献血によって自給する際には、特に血漿分画製剤の開発、製造については、国内外の民間事業者に任せることが必要である²⁰⁾。この場合、原料血漿の収集は日本赤十字社、血漿分画製剤の開発、製造は原料血漿の配分をうけた民間事業者、販売は政府または日赤という形で行われる必要がある。こうした日赤から民間事業者への原料血漿配分、原料血漿の売却は、配分量や価格設定の公正かつ透明なルールの下に行って、最も安全で効率的かつ開発意欲が低下しないような配分方法を検討す



(資料出所) 第4回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料より抜粋。

図14 原料血漿確保に要する献血者数の粗い推計：原料血漿150万リットルの場合

る必要がある²¹⁾。こうした国内献血自給体制に対する対応について、血液行政を考える懇談会は血液製剤を製造輸入しているメーカーに対するアンケート調査を行っている²²⁾。この結果、多くの企業が国内献血由来の原料血漿を安定的に供給されるならば、積極的に利用したいという考えを示している²³⁾。

V まとめ——ボランティアと市場、政府の関係

以上のように本論文では血液事業について、人体の一部である血液がボランティア動機に基づく献血によって供給されるのかということについて倫理的な判断を交えず、情報の非対称性、安全性という点を中心に分析を試みた。もし、政府が強制的に徴収・配分する制度を選択しないとすると選択肢は市場メカニズムか献血の二つしかない。このメリット、デメリットはウィルス不活性化という技術に依存しつつも、最終的には量か質かという問題に帰着する。市場におけるデメリットである逆選択の問題の克服はモニタリング技術の問題であるが、現在の医療技術では完全なモニタリングは不可能であるとされている。したがって、少しでもリスクの低い血液を集めることが最も血液の質を改善する方法であるとされている。この点を重視すると血液の供給は献血に頼ることがベストになる。

1 ボランティア財としての血液

財・サービスは市場を通じた利潤を目的とする企業が供給する私的財（市場財）と民間非営利団体や個人が利他的動機によって供給する財・サービスからなる私的財（ボランティア財）と、予算メカニズムにもとづき政府によって供給される財（または「広義の公共財」）から構成される。この政府が供給する財は技術的条件や所得分配に関する価値基準、政策目的によって正当化される価値財と消費の非排除性と非競合性によって正当化される公共財から構成される。こうした現実の価値財・公共財の供給と望ましい価値財・公共財の間にギャップが生じる場合がある。ここに民間非営利部門への需要があり、この部門の供給は個人の社会的連帯意識と自発性・利他性・無償性によって支えられている。こうした役割分担の中で血液は社会的に不可欠でありながら、政府によっても市場メカニズムによっても供給できない、民間非営利（ボランティア）のみが供給できる特殊な財と考えられる。このような性格をもつ財をどのように捉えればよいであろうか。

競争的な市場機構の下で資源配分効率が達成されたとしても、それが社会的に望ましいわけではなく、道徳的・倫理的規範に照らして一定程度ないし全面的に生産・販売が制限・禁止されるべき財を「非価値財」（道徳的規制財）という²⁴⁾。非価値財はその社会・国の道徳・倫理に依存する。麻薬や核兵器など、どの国でも共通している非価値財もあれば、銃器のように国によって異なり、アメリカでは通常の財とみなされても日本においては（一部）非価値財と考えられるものもある。売血も同様にアメリカでは市場財であるが、日本においては非価値財とされた。しかし、この背景に当時の両国の倫理観の違い以上に、両国が直面した政策課題の違いがあった。ベトナム戦争のため、血液の量的確保を優先したアメリカに対し、日本においては質の確保（安全性）が課題であり、国における優先順位の違いがあった。このように、日本の血液事業は献血に依存するようになったが、献血のように、政府や市場では供給できず、供給量や質が個人のボランティア精神に依存する財を

「ボランティア財」と呼ぶことにする。

2 ボランティア財の脆弱さ

こうした「ボランティア財」が存在し、その供給こそが民間非営利（慈善・ボランティア）の一つの固有の役割である。しかし、こうしたボランティア財は、その自発性ゆえに需要とマッチしない可能性やさらに資源の浪費につながる可能性があるという欠点も持っている。

したがって、血液事業は献血というボランティアに依存せざるをえないということから本来極めて脆弱なシステムであるといえる。

ボランティアの原則は、公共性、無償性、自発性、先駆性である。しかし、自発的であることは、計画的であることと矛盾し、献血の量を直接調整する方法は存在しない。結局、献血者が血液不足という情報に対してその血液不足を補うような反応、正のフィードバックをするかどうかということに血液事業の安定性は依存している。ただし、こうした正のフィードバックを常に期待できる根拠はない。献血しか選択肢がないならば、いかにしてこの正のフィードバックを機能させるかがポイントになる。質、量についての予測される需給のミスマッチをボランティア行動にフィードバックさせるシステムが不可欠になる。ボランティアを自己満足に終わらせないためにも、政府との連携は不可欠となる。

こうした財は医療の技術発展によって今後も増加する可能性もある²⁵⁾。医療技術の発達の中で、従来、生存できなかった疾病・障害をもつ人も、生存できる可能性が出てきた。特に臓器由来の医薬品の発展が生存水準の可能性を拡大させた。しかし、臓器はボランティアという極めて自発的で、偶発的、不安定な供給形態に依存し、供給は限定されている。科学技術の発展により、生存可能性が増大したことから潜在的需要は急増し、臓器の稀少性が明らかになるであろう。稀少性の制約が強くなるほど、市場原理が貨幣との交換という形態で配分をコントロールする可能性が大きくなる²⁶⁾。しかし、こうした臓器も血液同様に、提供者の信頼性と自発性に依存するボランティア財で

あるならば、売血同様に市場の失敗から逃れることはできない。血液のみならず、臓器由来の製剤の製造・流通（配分）システムづくりが必要になるであろう。

謝 辞

本論文は平成8年日本財政学会において発表した「慈善活動の経済分析—血液事業を例にして」を加筆修正したものである。日本財政学会で貴重なコメントをいただいた塚原康博 明治大学短期大学助教授、また論文作成時に助言いただいた城戸喜子 慶応義塾大学教授、角田由佳 国立社会保障・人口問題研究所研究員、さらに資料収集にご協力いただいた高木安雄 仙台白百合大学教授に改めてお礼を申し上げる。

注

- 1) 第9凝固因子製剤は出血性疾患に有効であるいわれ、出血性疾患の患者に投薬された。
- 2) 厚生省編（1997）。
- 3) いわゆる薬害エイズを多角的に分析した研究として、薬害等再発システム防止に関する研究会（1997）がある。この研究は、産官学医の役割と関係、政策決定過程といった薬害エイズの構造を分析し、治験、新薬の審査、薬価、情報体制、患者の権利、血液政策、救済制度について恒久的薬害再発防止システムを提言している。
- 4) 1963年の厚生白書によると、当時の血液市場の状況は次のように描写されている。「現在わが国の保存血液の大部分は大都市ないしその周辺の人々の供血（売血）によって充足されている。わが国の血液事業は買血制度を基礎として発展してきたが、保存血液の原料となる血を売るものはその数が限られており、これらの人々は安易に現金を得るために売血しがちである。……（この結果）からわかるように毎年採血適格率は低下している。需要の増大は供血者の一人あたりの採血量を次第に増大しており、以上のことは、供血源が主として大都市における供血者によって占められ、かつ供血者層が固定したため、同一の供血者から過度の採血が行われていることを物語る。国民全体が供血する方法が志向される。」
- 5) 全血製剤は新鮮血液（3日以内に利用）と保存血液（4日以上21日以内）であり、成分製剤は新鮮凍結血漿、赤血球M・A・P、濃厚赤血球、濃厚血小板等であり、これが輸血用製剤である。一方、血漿分画剤であるアルブミン製剤、グロ

ブリン製剤、血液凝固第8因子等は蛋白質からつくられている。

- 6) 第4回血液行政のあり方に関する懇談会 資料2を参照せよ。
 - 7) 経済学者からのこの血液事業へのアプローチはM. H. Cooper and A. J. Culyer (1973) を参照。関連する議論はこの論文が含まれている *The Economics of Charity* に詳しく紹介されている。そこでは、血液が市場で取引される商品かコミュニティによって与えられるサービスかということについて、単に人体の一部の売買という倫理的な問題からではなく、財・サービスの質と量という点から分析を試みている。そのなかで、Titmusの提示したデータの信憑性や贈与交換論について経済学者の立場から検証を行っている。そして、アメリカ・イギリスの血液供給の現状についてTitmusの分析、データ、概念の間違いを指摘し、献血が必ずしも必要な供給を確保できない点から適切にスクリーニングされた売血のメリットを分析している。
 - 8) 献血といったボランティア活動が経済分析に馴染むかということは、ボランティア活動がどの程度合理的な行動に基づくかということに依存する。それは個人が主体的、合理的に行動を選択していることを前提にしないと経済学のアプローチになじまないからである。
- ボランティア・チャリティとは利他的動機に基づき財・サービス、労働を贈与する行為である。ミクロ経済学のアプローチによるとこれは予算・時間制約下での効用最大化問題であり、労働の贈与は労働—余暇—ボランティア活動間の時間配分の問題であり、現金、現物の贈与は予算制約の下での私的財と贈与の配分の問題である。この予算制約に、労働供給式を加えることによって、ボランティアもチャリティも同じ労働—余暇—ボランティア—消費選択モデルで説明することが可能になる。一方、ミクロ経済学からの贈与を支える利他的動機についてはベッカーの研究がある。ベッカー以降のゲーム論を使った利他的動機の経済分析については、京極・漆・土田・三上（1990）や山内（1997）が手際良くまとめている。
- また、ボランティア・チャリティに影響を与える社会・経済的な要因を分析したLynette S. Unger（1991）が興味深い研究をしている。Ungerはボランティア・チャリティ行動についての1,100人にたいし電話でのサンプリング調査を行い、利用可能時間やフリーライド傾向、コミュニティのニーズ、ボランティア意欲といった変数を使用し、次の3つの仮設が成立することを証明した。
- ①社会的地位はボランティア可能時間に負の影響を与える。

- ②フリーライダー傾向はボランティア意欲に負の影響を与える。
- ③コミュニティニーズの把握はボランティア動機に正の影響を与える。
- 9) ここで整理した血液製剤の性質については、以下の文献を参考にした。厚生省編 (1997), 片平 (1995), 淡路 (1996), 淡路, 鎌田, 清水, 宗像 (1996), 第7回血液行政のあり方に関する懇談会 (参考資料 3-1-2 「海外血液事業報告書第2集 (血液製剤調査機構)」)。
- 10) 血液製剤の副作用は過敏症, 悪心, 血圧降下などの一般の副作用と, 重篤な副作用として, 異形血液投与による溶血, 免疫反応による組織障害を引き起こす GVHD などがある。
- 11) PIP 財とはある事象が生起する確率を消費者が予測できないため, 消費者が前もって選好を表示することができない財・サービスである。probability individual preference goods の略。このような財・サービスには市場は十分に機能しえないので, 公共財として供給されざるをえない。須田 (1980), ペストン (1975) 参照。
- 12) ここでは以下の資料を参考にした。淡路, 鎌田, 清水, 宗像 (1996), 薬害根絶フォーラム編 (1996)。
- 13) 日本における献血の HCV の陽性率は 1% 程度であるが, アメリカの売血由来の血液における陽性率は 15% から 30% である。小室 (1991) を参照せよ。
- 14) フランス統治下のモロッコで, 義務献血税という献血法が軍医総監によって提唱され, 第2次世界大戦後に実施されている。かつてエジプト, ハンガリーでも集団義務血液保険が計画された。加藤 (1950) を参照にせよ。
- 15) 米国においてスクリーニングは十分機能していない。この理由は, スクリーニング費用が膨大になるなど様々議論されているが, 次のような産業組織, 制度上の要因があるとされている。
- ①血液事業は地域独占または寡占的であり, 「結託」が可能であった。
 - ②血液の質については患者は判断できず, 代理人である病院に依存した。
 - ③病院は FDA の指示要項に従い, 血液の質の基準とした。
 - ④FDA は血液製剤の質の情報を地域の血液製剤業界 (血液銀行) に依存した。
 - ⑤ブラッド・シールド法により血液製剤は製造物責任から適用除外になっていた。
 - ⑥地域の血液業界は最も弱い業者を救うため「結託」し, スクリーニングの基準を低めに設定した。
- こうした要因によって, 自己選抜システムが十分に機能しなかった。
- Institute of Medicine* (1995), 新美 (1995) など
- を参考にせよ。
- 16) ボストン大学ダグラス・スター教授による (読売新聞 1996 年 11 月 9 日朝刊)。日米の原料血漿の貿易と薬価の関連については, 原料血漿の価格, 薬価, 貿易量についての時系列のデータを入手できないため, 実証的な分析はできなかった。又, 血液貿易に関する問題は, WHO による「1983 年世界血液政策に関する提言」, 「血液安全戦略会議」(いずれも, 第7回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料) や喜多村 (1990) を参照にせよ。
- 17) 「第7回血液行政のあり方に関する懇談会」(資料 1) を参照せよ。
- 18) 平均で 15 年の歳月と 200 億円がかかるとされている。厚生省編 (1997) を参照。
- 19) ジョゼフ・クーパー (1973) を参照せよ。
- 20) 清水, 長尾 (1991) は販売・製造の一元化と技術開発や運営の効率性の関連について指摘している。また, WHO や国際輸血学会の提唱する「国家的血液政策モデル」や東京 HIV 原告団の改革案「国営センターによる一元的供給」についても併せて検討する必要がある。第7回血液行政のあり方に関する懇談会配布資料参照。
- 21) 「第6回血液行政のあり方に関する懇談会」の配布資料参照。
- 22) アンケートの内容は, 血液製剤市場における役割, 血液製剤の安全性確保のための措置, 無償献血による国内自給への評価, から構成されている。
- 23) 一部には, 特殊な技術の存在や国内献血の安全性や安定供給という視点から, 完全に国内献血由来の原料血漿に切り替えることに抵抗感を持っている企業もある。
- 24) 植草益 (1991) を参照。
- 25) ゴーシェ病という難病治療薬が輸入承認されたが, これは人間の胎盤由来で加熱処理もできない。胎盤の提供者も特定できない。
- 26) 竹内靖雄 (1991) を参照。

参考文献

- 青木繁之「アメリカの血漿産業と日本」『社会保険旬報』No. 1669, 89 年 11 月 1 日。
- 青木繁之他「座談会 献血事業 30 年を振り返って」『厚生』8 月号, 1994 年。
- 淡路剛久「血液製剤と PL 法」『ジュリスト』1097 号, 1996 年 9 月 15 日。
- 淡路剛久, 鎌田 薫, 清水洋二, 宗像恒次「座談会 血液・血液製剤被害とその安全・救済対策」『ジュリスト』1097 号, 1996 年 9 月 15 日。
- K. J. Arrow, "Gift and Exchange", *Philansophy and Public Affairs*, Summer., 1972.
- M. H. Cooper and A. J. Culyer "The Economics of Giving and Selling Blood", in *The Economics*

- of Charity, Armaen A. Alchian, eds., IEA, 1973.
- 遠山 博「血液製剤の将来需給量の推計並びにその対応策に関する研究」『厚生省血液研究事業昭和54年度研究報告書』, 1979年。
- 「総括研究報告」『厚生省血液研究事業昭和57年度研究報告書』, 1982年。
- 郡司篤晃「血液資源の有効利用に関する研究」『厚生省血液研究事業昭和61年度研究報告書』, 1986年。
- 「血液資源の有効利用に関する研究」『厚生省血液研究事業昭和62年度研究報告書』, 1987年。
- 郡司篤晃, 橋本廸生, 前田義章「献血者の行動特性等に関する研究」『厚生省血液研究事業平成4年度研究報告書』, 1992年。
- 郡司篤晃・橋本廸生・前田義章・森 克美「献血者の行動特性に関する研究」『厚生省血液研究事業平成5年度研究報告書』, 1993年。
- 浜 六郎「日本及び世界各地の供血者中のNANBVキャリアの比率推定—(2)輸血後肝炎発生率について」『厚生省血液研究事業昭和63年度研究報告書』, 1988年。
- H. B. Hansman, "The Role of Nonprofit Enterprise", *The Yale Law Journal*, April, 1980.
- 伊藤和彦他『新輸血学改訂2版』, 金原堂, 1990年。
- Institute of Medicine, *HIV and the Blood Supply*, Nacional Academy Press, 1995.
- Thomas R. Ireland, "Blood and American Social Attitudes, in *The Economics of Charity*, Armaen A. Alchian, eds., IEA, 1973.
- ジョセフ・クーパー (矢野嘉男訳)『医薬品産業の苦悩と問題—薬の技術革新の経済学』, 医療ジャーナル社, 1973年。
- 片平洸彦「日本の血友病患者のHIV大量感染は「避けられなかった」のか?」『ジュリスト』1069号, 1995年6月15日。
- 加藤勝治『血液学』, 南山堂, 1950年。
- 喜多村悦司「血液製剤をめぐる問題と見直しの方向」『社会保険旬報』No 1648, 1989年4月1日。
- 「北アメリカの血液事業薬価差益のないカナダ」『厚生福祉』平成元年1月21日号及び25日号。
- 『血液の基礎知識』, 日本ウェルネス協会, 1990年。
- 国際赤十字・赤新月社連盟『HIVウイルスに関する献血者カウンセリング』, 1993年。
- 小室勝利「WHO採血基準の改定について」『厚生省血液研究事業平成3年度研究報告書』, 1991年。
- 厚生省編『厚生白書昭和38年版』, 1963年。
- 『厚生白書平成9年版』, 厚生統計協会, 1997年。
- 厚生省「血液行政のあり方に関する懇談会」第1回から第7回までの配布資料(1996, 1997)。
- 第2回血液行政のあり方に関する懇談会 平成8年12月13日
- 第3回血液行政のあり方に関する懇談会 平成9年2月5日
- 第4回血液行政のあり方に関する懇談会 平成9年3月19日(資料2各社へのアンケート, 資料3今後の血液需給量に影響を及ぼす要因, 3-5原料血漿確保に要する献血者の粗い推計)
- 第5回血液行政のあり方に関する懇談会 平成9年4月23日配布資料2-4, 資料1「血液行政のあり方に関する基本的な考え方(案)」
- 第7回血液行政のあり方に関する懇談会 1997年6月25日参考資料2-1「血液行政・血液事業の改革についての提言(東京HIV訴訟原告団)」, 参考資料2-2「東京HIV訴訟弁護団の意見書」, 参考資料3-1-2「海外血液事業報告書第2集(血液製剤調査機構)」
- 京極高宜, 漆 博雄, 土田 秀, 三上美美子『ボランティア活動振興の理論的研究』, 日本リサーチ総合研究所, 1990年。
- 箕輪眞澄, 尾崎米厚「AIDS及びHIV感染疫学」『公衆衛生』42巻第1号, 1993年。
- 中井一士「血液事業の現状と展望」『社会保険旬報』No 1738, 1991年9月11日。
- 新美育文「アメリカにおけるHIV事件の論点と対策(上)」『ジュリスト』1097号, 1995年6月15日。
- 日本赤十字社血液事業部『血液に関する住民意識調査』, 昭和48年。
- 『ヨーロッパの血液事業』, 1971。
- 『経営の資料』, 1986年~1995年。
- 『血液事業のあゆみ』, 平成3年。
- 『血液事業の現状』, 1989年~1995年。
- 『諸外国の血液事業調査報告書』。
- 西垣 克, 藤田せつ子「血液資源の有効利用に必要な基盤に関する研究」『厚生省血液研究事業昭和62年度研究報告書』, 1987年。
- 岡田羊祐, 浦嶋良日留, 二宗仁史「医薬品産業における製造物責任, 安全規制と研究開発」『経済分析』138号, 1995年。
- M. ペストン『公共経済学』(加藤 寛, 関谷 登, 黒川和美, 大岩雄二郎訳), ダイヤモンド社, 1975年。
- 柴田弘文, 柴田愛子『公共経済学』, 東洋経済新報社, 1988年。
- 清水 勝, 長尾 大「凝固因子製剤の需給に関する研究」『厚生省血液研究事業平成2年度研究報告書』, 1990年。
- 総務庁「献血に関する世論調査」昭和41年, 47年, 54年, 61年, 平成2年。
- 『血液事業に関する調査結果報告書』及

- び『勧告』平成3年。
- 須田 暁『保険経済の分析』, 海文社, 1980年。
- 高橋孝喜, 渡辺嘉久, 赤座達也, 田所憲治, 十字猛夫
「世代別献血率と輸血血液使用率の比較による21
世紀初頭の輸血血液の需給予測」『日本血液学会
雑誌』第43巻第2号, 1997年。
- 竹内靖雄『市場の経済思想』, 創文社, 1991年。
- Richard M. Titmus, *Commitment to Welfare*,
George Allen and Unwin, 1968. 三浦文夫監訳
『社会福祉と社会保障』, 東京大学出版会, 1971年。
- Richard M. Titmus, *The Gift Relationship*, Geor-
ge Allen and Unwin, 1970.
- 植草 益『公的規制の経済学』, 筑摩書房, 1991年。
- 植草 益編『社会的規制の経済学』, NTT出版,
1997年。
- Lynette S. Unger, "Altruism as Motivation to
Volunteer", *Journal of Economic Psychology*,
1991.
- B. A. Weisbrod (1991), "Toward a Theory of the
Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector
Economy", in *The Economics of Nonprofit
Institutions*, Susan Rose-Ackerman, Oxford
University Press.
- 薬害根絶フォーラム編『薬害エイズはなぜ起きた
のか』, 桐書房, 1996年。
- 薬害等再発システム防止に関する研究会「薬害等
再発防止システムに関する研究」(中間報告), 総
合研究開発機構, 1997年4月。
- 薬事問題研究会「血液事業の概要」『社会保険旬
報』No. 1160, 昭和50年10月21日。
- 山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』, 日本
評論社, 平成9年。
- 読売新聞, 1996年11月9日朝刊。
- 財団法人血液製剤調査機構『血液事業と現状の展
望—血液製剤の自給をめざして』, 1991年。
(こまむら・こうへい 駿河台大学専任講師)

社会保険法判例

岡村 世里奈

わが国に不法入国し適法な在留資格を得ないまま四年余りの間わが国に在留を継続していた外国人女性が、国民健康保険法第五条にいう「住所を有する者」に該当せず、国民健康保険の被保険者資格を取得しないとされた事例（アンダヤ訴訟第1審判決）

東京地方裁判所民事第三部平成7年9月27日判決（平成6年（行ウ）第39号国民健康保険被保険者証不交付処分取消請求事件）『判例タイムズ』901号149頁、『判例時報』1562号41頁

I 事実の概要

1 原告Xは、平成元年3月9日、他人名義の偽造旅券を入国審査官に提示し、平成元年法律第79号による改正前の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）4条1項9号に該当する者としての在留資格（在留期間60日）で上陸許可を受けてわが国に入国した。そして同年4月28日、川崎市川崎区において前記他人名義の旅券の氏名、生年月日、出生地で外国人登録をし、さらに同年9月5日までに2回の在留期間更新許可を受けていたが、それ以降は在留期間更新許可を受けないまま、わが国に在留していた。

2 Xは、平成3年10月、勤務先のスナックで知り合った日本人男性と婚姻し、同年12月には長女を出産した。そして、平成4年4月、被告Y（足立区長）に対して、外国人登録上の居住地を川崎区内から足立区内に変更する旨の申請を行うとともに、旅券が偽造であった旨の陳述書等を提出して、登録事項の訂正を申し出た¹⁾。この申

し出により、Xの不法入国の事実が発覚し、翌5年8月、入国時の上陸許可と2回の在留期間更新許可は取り消された。一方、平成5年3月、Xの夫が死亡して、Xは長女とともに足立区内の現住所所在地の土地家屋を共同相続し、そこで引き続き暮らしていた。

3 Xは、平成5年5月10日、国民健康保険法（以下「国保法」という。）9条2項に基づき、Yに対して国民健康保険被保険者証の交付を申請した。しかし、Yは、同月12日、Xには在留資格がなく国民健康保険の適用対象外であるとして、被保険者証を交付しない旨の処分（以下「本件処分」という。）を決定した。これを不服としたXは、同年6月15日、東京都国民健康保険審査会に対し審査請求をしたが、その請求は同年10月25日付けで棄却された。

4 そこで、Xは本件処分の取消しを求めて東京地方裁判所に訴えを提起した。しかし、同裁判所民事第三部は、平成7年9月27日、以下のとおり判示（II判旨）して、Xの請求を棄却した。Xは、第一審判決の取消しを求めて東京高等裁

判所に控訴した。

Ⅱ 判 旨

1 「市町村が行う国民健康保険は、当該市町村の区域内に住所を有する者（健康保険の被保険者など一定の適用除外事由に該当する者を除く。）を被保険者として強制的に保険に加入させ、被保険者の負担する保険料（同法 76 条）、国の負担金（同法 69 条、70 条）、都道府県の補助金（同法 75 条）などを財源として、被保険者の疾病や負傷等に関して医療その他の保険給付を行うものであり、被保険者は、当該市町村の区域内に住所を有するに至った日から、その資格を当然に取得するものとされている（同法 7 条）。

そして国保法には、右『住所』につき特段の定義規定がおかれていないから、同法にいう『住所』は、人の生活の本拠（民法 21 条）、すなわちその者の生活全般の活動の中心となる本拠を意味するものと解するのが相当である。」

2 「原告は、不法入国後、日本人男性と婚姻して子供をもうけ、夫との死別後はその子供と一緒に亡き夫が遺した家屋に居住して生活しているものであり、その居住の事実状態だけに着目すれば、原告肩書地が原告の生活の本拠であり住所であるとする原告の主張も理解しえないではないといえるが、しかし、翻って考えるに、原告は他人名義の旅券を用いてわが国に不法入国した者であり、本来、わが国への入国それ自体が許されない違法なものだったのであるから、当然、その後のわが国での滞在ないし居住も法律上容認されたものでないのであって、かかる不法入国者は、もともとわが国内に生活全般の活動の中心となる本拠を置くこと自体が容認されない立場にあることからすると、このような原告について、単にその違法な入国を基礎として作られた居住の事実状態だけをとらえて、そこに『住所を有する』と評価することには躊躇を感じざるをえないといわなければならない。

なぜなら、日本人が自由にわが国内に居住し生活できるのとは異なり、外国人の場合は、当然に

はわが国に入国し国内で生活できる権利を有しているわけではなく、わが国の主権に基づく許可を受けその許可の範囲内でのみわが国に入国し居住することができるに過ぎないのであるから、外国人がわが国内において社会生活を営み活動することができるためには、その前提として、適法にわが国に入国したものでなければならないことは当然であって、不法入国者のように、わが国への入国が許されず国内に留まることができない立場にある者が、わが国内において、適法に生活全般の活動の中心となる場を持つことができると解することは困難だからである。」

3 「しかも、国民健康保険の制度は、一定地域の住民を強制加入させて、それら住民が相互に保険料を負担しあい、その拠出と国庫負担金などをもとに保険給付を行うものであり、基本的には、地域社会を構成する住民の連帯意識を基盤として運営される性質のものであるから、このような国民健康保険制度の持つ相互扶助及び社会連帯の精神からすると、その制度に強制的に加入せしめる対象となる被保険者は、少なくとも、わが国社会の構成員として社会生活を始めることができる者を当然の前提としているものと解すべきであり、不法に入国した外国人（特別在留許可によって在留資格が付与されていない限り、法的には、わが国社会の構成員となることを拒否されている者である。）についてまで、かかる制度の適用の対象者とし、保険に強制加入させることは、国保法の予定しないところというべきである。」

4 「そうすると、外国人が国保法五条にいう『住所を有する』といえるためには、少なくともその者が適法にわが国に入国し在留しうる地位を有していることが必要であると解すべきであり原告のように他人名義の旅券を用いてわが国に不法入国した者が、たとえ発覚を免れて、一定の場所で事実上継続的な居住関係を築いたとしても、係る居住場所があることをもって、国保法五条にいう『住所を有する』ということはできないといわざるをえない。」

5 「また、わが国に住所を有しない外国人を国民健康保険の被保険者とするかどうかは、わが

国の立法政策に委ねられている事柄であり、現行の国保法がわが国に住所を有しない外国人をその被保険者としていないとしても、そのことが経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に抵触するということとはできず、右規約違反をいう原告の主張は採用の限りでない。」

III 解 説

1 はじめに

本件訴訟は、不法入国後日本人男性と婚姻して子供をもうけ、夫との死別後はその子供と一緒に夫が遺した家屋に居住して生活している外国人Xが、国民健康保険被保険者証の交付を申請したところ、在留資格がなく国民健康保険の適用対象外であるとして不交付処分を受けたため、その処分の取消しを求めた事案である。

国保法は、市町村（特別区を含む。）内に住所を有する者を、一定の適用除外事由（6条）に該当しない限り、強制的に当該市町村が行う国民健康保険の被保険者とするものとしている（5条）。

外国人については、かつては外国人を被保険者から原則として除外する条項（国籍条項）が国保法施行規則に設けられていたが、わが国が「難民の地位に関する条約」（昭和56年条約21号）に加入したことから、昭和61年に上記の条項が削除され、それ以降外国人であっても国保法5条にいう「住所を有する者」²⁾に該当する限り被保険者とされている。

そこで、本件訴訟においては、不法入国後わが国に一応の生活基盤を有するに至った外国人Xが国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するかどうか争点となった。本判決は、この問題につきII判旨に引用したように判断し、外国人が国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するためには少なくとも適法な在留資格が必要であると判示して、Xの請求を棄却した。本判決の意義は、外国人が国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するためには適法な在留資格が必要であることを初めて判示した点である。本件訴訟における論点をまとめると、次のとおりである。

①外国人について、国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するか否かの判断をする際、入国許可の有無や在留資格の如何とは無関係に判断することができるか。

②不法入国者が国保法の被保険者となることができるか。

③本件処分は世界人権宣言及び経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号。以下「社会権規約」という。）に違反するか。

④本件処分は国保法5条に違反するか。
以下この順に解説を加える。

2 外国人と住所取得の判断基準

Xは、国保法5条にいう「住所」とは、民法21条の「生活の本拠」を意味し、これがどこにあるかは、客観的な居住の事実によって把握すべきものであるから、外国人について右「住所」の有無を判断する場合であっても、その者に対する入国許可の有無や在留資格の如何はその判断を左右するものではないと主張した。

これに対し、本判決は、II判旨の2に引用したように、国保法5条にいう「住所」とは民法21条の「生活の本拠」と同義であるとしながらも、不法入国者のように、わが国への入国が許されず国内に留まることができない立場にある者が、わが国において、適法に「生活の本拠」を持つことができるかと解することは困難であるから、たとえ不法入国者が一定の場所で事実上継続的な居住関係を築いたとしても、単にその違法な入国を基礎として作られた居住の事実状態だけをとらえて、そこに「住所を有する」ということはできず、したがって、外国人については入国許可の有無と無関係にその住所の有無を判断することはできないと判示して、Xの主張を退けた。

国保法5条の「住所」の認定については、同法には別段の定めがないため、従来、民法21条の「各人ノ生活ノ本拠ヲ以テ其住所トス」という規定を準用しており、国保法上反対の解釈をなすべき特段の事由のないかぎり、同様に解すべきものとされている。民法上、住所というには、居住の

事実(客観的要件)のほかに、その地を生活の本拠とする意思(主観的要件)が必要かどうかにつき争いがあるが、最近では、居住の事実のみで足りるとする客観説が通説である。国保法においても、居住の事実とそれを補足する意思によって認定するものと解されている(大阪地判昭44・4・19行集20・4・568³⁾、大阪高判昭46・11・11行集22・11・1806)。また、住所は1人につき1個に限られるか、あるいは数個認められることができるかについても、やはり民法上論議があるが、現代人の複雑に分化した生活状態にあっては、それぞれの生活関係ごとに住所を認める複数説が通説とされている。しかし、国保法の場合、住所を複数認めることは、被保険者が複数の保険者から保険給付を受けるとか、保険料を重複して納めるなどという不合理な事態が生じるので、少なくとも国保法上の住所は一つに限定すべきものとされている⁴⁾。

このように国保法5条の「住所」とは、民法21条の「生活の本拠」を指し、「生活の本拠」がどこにあるかは、その者の客観的な居住の事実とそれを補足する意思によって認定するものと解されている。しかし、前記の学説上の議論や判例は、日本人を対象とすることを前提として語られていたため、外国人についても、入国許可の有無や在留資格の如何とは無関係に居住の事実及び意思だけで国保法5条にいう「住所」の有無を判断することができるかどうかが問題となる。

この問題について、本判決は、上記に引用したように、わが国に在留する外国人の法的地位という入管法上の観点から、外国人については入国許可の有無や在留資格の如何とは無関係に国保法5条にいう「住所」の有無を判断することはできないと結論づけている。しかしながら、この論旨には疑問がある。というのも、本判決は、外国人の住所取得には「生活の本拠」を置くことができる法的地位(=在留資格)が必要であるとあたかも自明のように述べている。だが、果たしてそのように断定できるのだろうか。

われわれの形成する法律関係においては、国保法に限らず、「住所」が重要な役割を果たすこと

が少なくない。たとえば、住所は不在者および失踪の基準(民法25条、30条)、債務を履行する場所を定める基準(商法516条)、相続の開始地(民法883条)、手形行為の場所(手形小切手法4条、21条、27条等)、国際私法における準拠法決定の基準(法例4条2項、9条2項、12条等)、裁判管轄の基準(民事訴訟法2条等)、不在地主・在村地主を決定する基準(農地法6条)等となる。そしてこれら諸法に通じるような一般法学的な「住所」概念について規定しているのが民法21条の規定である。しかし、民法21条の規定は「生活の本拠」という抽象的な表現によって、自然人の住所の一般的定義を示すのみで、住所を基準として処理される法律関係については触れることなく、これを個々の規定に委ねている。すなわち、この抽象的な住所規定にその機能を発揮させるためには、個々の法律関係の中で住所に結びつけられた法律効果の性格に応じてその内容を具体化する必要がある。言い換えれば、「ある人の一般の生活関係においてその中心をなす場所」と生活の本拠を定義するにしても、各法域においてその目的に応じた固有の住所が存在するのである。

ところが、本判決は、国保法5条の「住所」に結びつけられた法律効果についてはまったく検討することなく、外国人の法的地位という入管法上の概念から直ちに、外国人が国保法5条にいう「住所」を有するためには「生活の本拠」を置くことができる法的地位(=在留資格)が必要であると解している。しかしながら、すでに述べたように、住所には種々の法律効果が与えられていること、また、在留資格を有しない外国人であっても、わが国に在留する限り一定の法律には服すること等を考慮すれば、入管法という公法上の概念だけで、外国人の住所取得の有無を論じ去れるのか大いに疑問である。本件の場合であれば、国保法5条の「住所」の法的性格に照らして、外国人について、入国許可の有無や在留資格の如何とは無関係にその住所の有無を判断することができるかどうか検討すれば足り、これを入管法にかからしめて論ずる必要はなかったと考える。

そこで、国保法5条にいう「住所」の法的性格

に照らして検討し直せば、次のように考えることができる。すなわち、国保法5条の「住所」とは、(どの市町村が保険者となるかという)管轄行政庁を律する基準であるとともに、国民健康保険の適用要件となっている。したがって、外国人が国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するためには、単に当該市町村の区域内に居住の事実があるだけでは足りず、その者に対して国保法の適用を認めることが、同法の立法趣旨・内容に添うものでなければならない。このことは、外国人だけでなく日本人であっても同様である。たとえば、行政実務上、「転入の当初より他方に移転することが明らかであり、かつ、在住の期間がきわめて短期間に過ぎない者は、国保の性格に照らし、住所を有する者とし、ないことが適当である」(昭和34・1・27保発4号)とする通達が出されており、日本人であっても短期間滞在者(1カ月程度)は国保の適用対象外とされている。外国人の場合は、わが国に入学し滞在する場合、永住目的で入学する場合を除き一定の目的(観光、留学、研修等)が終了すれば本国に帰国することが見込まれている。そのため、外国人について国保法5条にいう「住所」の有無を認定する際には、その者の在留資格、在留期間などを参考にして、その者が国民健康保険の被保険者として適当かどうかを決定する検討作業が不可欠なものとなる。従って、外国人について入学許可の有無や在留資格の如何とは無関係に住所の有無を判断するのは妥当ではないといえよう。

本判決の判旨はその論旨に問題はあるつつも、結論的には妥当である。

3 不法入国者に対する国保法の適用

本稿の2で述べたように、国保法5条にいう「住所を有する者」に該当するためには、単に当該市町村の区域内に居住の事実があるだけでは足りず、その者に対して国保法の適用を認めることが、同法の趣旨・目的に添うものでなければならない。そこで次に、Xのような不法入国者が国保法の予定する適用対象者の範囲内に含まれるかどうかの問題となる。

Xは、「国民健康保険は、被用者以外の地域住民全員の参加により、地域社会の保健の向上を目的とする社会保険制度であるから、その目的を達成するためには、不法在留外国人を含め地域社会に住む者すべてを被保険者とし、それらの者が適切な時期に医療サービスを受けることができる必要がある」と主張した。

これに対し、本判決は、「国民健康保険の制度は、一定地域の住民を強制加入させて、それら住民が相互に保険料を負担しあい、その拠出と国庫負担金などをもとに保険給付を行うものであり、基本的には、地域社会を構成する住民の連帯意識を基盤として運営される性質のものであるから、このような国民健康保険制度の持つ相互扶助及び社会連帯の精神からすると、その被保険者は少なくとも、わが国社会の構成員として社会生活を始めることができる者を当然の前提としているものと解すべきであり、不法に入国した外国人についてまで、かかる制度の適用の対象者とし、保険に強制加入させることは、国保法の予定しないところである。」と判示して、Xの主張を退けた。

ところで、本件訴訟では争われなかったが、そもそも不法在留外国人(当然不法入国者も含まれる)に対して社会保障法の適用が認められるかどうかという問題がある。不法入国者の原子爆弾被爆者の医療等に関する法律(以下「原爆医療法」という。)の適用が争われた孫振斗訴訟最高裁判決(最判昭判53・3・30民集32・2・435)は、不法入国者に対して原爆医療法による医療費の支給を認めている。しかし、これは、同制度の国家補償的な性格に着目したものであって、同判決も社会保障法一般については、「そのよって立つ社会連帯と相互扶助の理念から、わが国内に適法な居住関係を有する外国人のみを対象とすることが一応の原則である(後略)」と述べている。学説には、肯定説と折衷説があるが、折衷説が通説といえよう。たとえば、前記の孫振斗訴訟最高裁判決の調査官解説は次のように述べている。

「社会保障も国の統治作用の一環として他の国益との調和のうえに立って行われるものであるから、内外人平等原則が一般化しつつあるとはいえ、

入国管理制度上即時に退去強制を受けるべき立場にあって法的に日本社会の構成員となることを拒否されている不法入国者に対してまで、国民の税負担による給付を積極的な権利としてやるのが常に当然であるとは考えられないであろう。しかし、具体的な社会保障制度においてどの範囲の外国人を適用対象者とするかは、それぞれの制度における個別的な政策決定の問題であり、およそ社会保障である以上必ず右のような限定があるべきであると確信できる論証は難しい。国家の役割が変化するにつれて、単純には割り切れない複雑な政策的考慮により多様な社会保障的施策が行われることになるのであって、それらの外国人に対する適用につき、一般的な社会保障の原則論で一律に居住関係を要件とすることには問題がある。」(佐藤繁, 最高裁判例民事篇昭和 53 年度, 132 頁)。

思うに、外国人の国民年金受給権を立法裁量とした塩見訴訟最高裁判決(最判平成元・3・2 判時 1363・68)を前提とする限り、不法在留外国人の社会保障受給権を認めることは極めて困難である。外国人一般の取扱いが立法裁量である以上、不法在留外国人の除外が裁量の範囲内に含まれることは当然だからである(山田洋, 行政判例研究 32 巻 2 号 107 頁)。しかし、このことは、不法在留外国人に対して社会保障法の適用を認めなくても違憲とはならないということであり、立法政策としてそれを認めることが権利の性質からいって違憲となるということではない。むしろ個別の社会保障法の立法趣旨・内容等によっては不法在留外国人に対して同法の適用を認めることが憲法の趣旨に合致する場合もあり得よう。結局のところ、不法在留外国人に対しては一般的には社会保障法は適用されないが、法律の性格・立法趣旨等から法適用の認められる余地があると解すべきであろう。この点、本判決が、X が不法入国者であることから直ちに国保法の適用の有無を導き出すのではなく、同法の具体的な立法目的と内容に即して判断する態度をとったことは高く評価できる。

そこで次に、不法入国者が国保法の予定する適用対象者の範囲内に含まれるかが問題となる。この問題について、高藤教授は、「国家によ

って入国を禁止されようと否とを問わず、いったん入国して生活関係を始めたならば、その入国者は、その社会の構成員となり、その社会連帯関係のなかに入る。……したがって社会連帯組織たる国民健康保険の事業主体たる市町村は、たとい最終的には強制送還される運命にある者であっても、そのこととは別に、その地域に生活の本拠をおき、事実として生活するすべての者を被保険者として包摂して組織すべきで、国保法 5 条の「住所」は、そのような意味においても不正規入国外国人を含めなければならない。社会連帯組織体としての市町村は公法的秩序関係と無関係に“単純な事実”としての居住を素直に認めるべきなのである。」(高藤昭「不正規入国者に対する国民健康保険法の不適用判決の検討」季労 180・117)と述べている。

しかしながら、判旨も述べているように、国民健康保険は地域の連帯に基づいて一定地域の住民を保険集団として特定し、その構成員に対して保険料納付義務を課し、それを財源として保険給付を行うところにその本質がある。とすれば、外国人がその保険集団の構成員となり得るためには、その地域内での一定の継続的・安定的な居住関係と、保険者(市町村)との保険料の徴収・納付関係を維持できなければならないものと解される。なぜなら、単に居住の事実で足りると解すれば、それは保険原理の崩壊を意味し、ひいては国民健康保険が保険制度であることを放棄することにもつながるからである。不法入国者について検討してみると、不法入国者は、退去強制の対象者であり、居住の継続性・安定性に欠けることは明らかである。また、摘発をおそれて「逃げ回っている」不法入国者が、保険者との保険料の徴収・納付義務関係を維持できるとは考えにくい。そもそも、入国管理局でさえ所在の把握ができない「逃げ回っている」不法入国者の保険料算定の基礎となる所得の特定を市町村が行うことは不可能であろう。

以上のことから、不法入国者は国民健康保険の適用対象者外と解すべきである。したがって、本判決の判旨は正当である。

4 国保法の不法入国者への非適用と社会権規約

Xは、「在留資格のない外国人を国民健康保険の被保険者でないと扱うことは経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約9条に規定する社会保障に関する権利につき国民的出身による差別をするものである点で同規約9条、2条2項に、『到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利』を害する点で同規約12条にそれぞれ反し、ひいては憲法98条2項に違反する」と主張した。

社会権規約9条は「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定しており、同規約12条1項が「この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める。」と規定しており、さらに同規約2条2項が「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人権、皮膚の色、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的意見若しくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。」と規定していることから、在留資格を有しない外国人を国民健康保険の被保険者でないと扱うことがこれらの諸規定に違反しないかが問題となった。

この問題について、本判決は、わが国に住所を有しない外国人を国民健康保険の被保険者とするかどうかはわが国の立法政策に委ねられている事柄であり、現行の国保法がわが国に住所を有しない外国人をその被保険者としていないとしても、そのことが経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に抵触するということとはできないとして、Xの主張を退けた。

一般に、条約が直接国内に法的拘束力をもつかどうかという問題がある。条約には、その内容がそのまま国内法と同様に通用せしめられる self-executing な条約⁵⁾と、国内的にその内容を実施するには立法手続きを要する non-self-executing な条約がある(小林直樹、『(新版)憲法講義下』533頁)。一般的には条約は国内法的効力は認められないとされているが⁶⁾、社会権規

約がこのどちらの条約に属するかが問題となる。同規約の国内法的効力については、学説には肯定説と否定説があるが、塩見訴訟最高裁判決(最一小判平成元・3・2判時1363・68)は否定している⁷⁾。同判決の判旨は正当であり、したがってその趣旨に沿った本判決の判旨も妥当なものといえよう。

なお、社会権規約2条2項等が規定する内外人平等原則は、不法入国者等に対しても平等に待遇しなければならないかという問題がある。この問題について、高藤教授は、「同規約2条2項は、内外人平等原則を規定したもので、その時点で確立されている社会保障権(法)は、その国に居住する外国人にも平等に適用されるべきことを加盟国に義務づけたものである。そこにはそれが適用されるべき外国人についてなんらの限定はない。したがって、まず、不正規入国者も含まれることは疑いない。」(高藤、前掲論文、124頁)と述べている。しかし、鄭訴訟判決(元日本軍属在日韓国人援護法障害年金請求却下処分取消訴訟第1審判決(大阪地判平成7・10・11判タ901・84))が「これらの規約の定める平等原則も、憲法一四条と同趣旨のものであり、合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものである」と判示しているように、合理的理由があれば不法入国者等について区別して取扱いをすることもこれらの条約は許容していると解すべきである。

そこで、本件についてみると、本稿の3で論じたように、不法入国者を国保法の適用対象外とすることには合理的な理由がある。従って、たとえ社会権規約の国内法的効力を肯定する立場に立ったとしても、不法入国者等を国保法の適用対象外とすることが社会権規約に違反することはないと解される。

5 特別在留許可と国保法の適用

入管法50条は「法務大臣は、前条第3項(退却強制事由に対する異議の申出)の裁決に当つて、異議の申出が理由がないと認める場合でも、当該容疑者が左の各号の一に該当するときは、その者の在留を特別に許可することができる。」「三 そ

の他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき」(3号)と規定しており、退去強制事由に該当すると認定された外国人であっても、当該外国人の事情に応じて、その在留が特別に許可されることがある(特別在留許可制度)。本件のXは、日本人の子供を養育する母としてその許可がされる可能性が高い。そこで、一般に不法入国者に対して国保法の適用が認められないとしても、Xのようにわが国に一応の生活基盤を持つに至った外国人で、特別在留許可が認められる可能性が高い者に対して国保法の適用が認められるかどうかが問題となる。

この問題について、本判決は、「当該不法入国者について、法務大臣による特別在留許可がされる可能性があるかどうかを市町村において個々具体的に判断することは困難であり、仮に原告について特別在留許可がされる可能性が大きいとしても、実際に特別在留許可がされ在留資格が付与されるまでは、不法入国者として、わが国に適法に居住しえない地位にあるものとして取り扱うほかないというべきである。」と判示して、特別在留許可が認められる可能性が高い者であっても国保法の予定する適用対象者の範囲内に含まれないと解している。

これに対して学説では、事実上であっても長期にわたり地域で生活していく蓋然性の高い者に対しては国保法の適用を認めるべきであるとする見解が多数説となっている(山田洋, 行政判例研究 32 巻 2 号 104 頁等)。Xは夫から相続した家屋に居住して生活しており、このような者は、国保法の被保険者資格の要件であるその地域内での一定の継続的・安定的な居住関係と保険者(市町村)との保険料の徴収・納付関係を維持できる者として、国保法の適用を認めることも十分可能である。それでは、Xのように特別在留許可が認められる可能性が高い者は、国保法の予定する適用対象者の範囲内に含まれると解すべきであろうか。この問題を考えるにあたっては、次の一節が参考になる。すなわち、「外国人に社会保障の適用を行う場合も、わが国の医療保険制度の存立を危うくすることは避けなければならない。すなわち、医

療保険制度はあらかじめ保険料を拠出しそれを財源として保険事故が発生した場合に給付を行う制度であり、その根幹を崩してはならない。……具体的には、外国人だからといって任意加入を認めたり、制度的に強制加入としておきながら加入漏れを生じさせてはならない。また、保険料を納めないまま発病した時点で医療保険に加入するといった逆選択は基本的には認めるべきではない。」(島崎謙治「外国人医療費保障問題について(上)一医療保険の適用を中心として一」社会保険旬報 1871 号 10 頁以下。)

上記の点を踏まえて本件事案について検討してみよう。当該不法入国者について、特別在留許可が認められる可能性が高い者かどうかを市町村においてあらかじめ判断することは困難であるから、結局不法入国者からの申請を受けて判断せざるをえない。しかし、特別在留許可の認められる可能性が高い者のうち健康な者が国保の加入を申請するとは考えにくく、国保の加入を申請するのは何らかの疾病にかかり医療費負担に苦しんでいる者に限られてくる可能性が非常に高い。そうすると、仮に特別在留許可の認められる可能性が高い者に対して国保法の適用を認めれば、これは一種の逆選択を認めることとなり、日本人や適法在留外国人に対して逆選択を認めていないことと比較して妥当ではない。従って、国保法の趣旨(逆選択の禁止)を厳密に解すれば、判旨の述べるように、特別在留許可の認められる可能性が高い者であっても、一律に不法入国者として扱わざるをえないものと解される。したがって、本判決は正当である。

6 おわりに

本判決は不法入国者であるXに対する国民健康保険被保険者証の不交付処分が違法でないと判示したのであるが、不法入国者以外の在留資格のない外国人(不法残留者、不法就労者等)にこの判例の射程が及ぶかという問題がある。

本判決は、終始不法入国者について論旨を展開しているので、本判決の射程は在留資格を有しない外国人一般に及ぶものではなく、不法入国者に

限られると解される。

注

- 1) X は、日本人男性と婚姻し日本国籍を有する子供を出産したことから、入管法 50 条 1 項 3 号に定める特別在留許可が認められることを期待して、自ら不法入国者であることを申し出たものと思われる。
- 2) 行政解釈上、外国人で国保法 5 条にいう「住所を有する者」とは、①外国人登録を行っており、入国時に決定された入国当初の在留期間が 1 年以上である者 ②入国当初の在留期間が 1 年未満であっても、外国人登録を行っており、入国時において、わが国への入国目的、入国後の生活実態等を勘案し、1 年以上わが国に滞在すると認められる者 ③1 年未満の滞在予定であったが、在留期間の更新を行う場合に、更新時において右①②の基準に適合する者を指すとされている(平成 4 年 3 月 31 日保険発第 41 号厚生省保険局国民保険課長通知)。
- 3) 「市町村のなす国民健康保険の被保険者たる資格要件は、当該市町村の区域内に住所を有することである(国民健康保険法第 5 条、第 7 条)。人の住所はその生活の本拠を指すのであるが(民法第二条参照)、生活の本拠がどこにあるかは、その人の客観的な居住の事実とそれを補足する主観的な意思によって認定させる。その認定にあたっては、国民健康保険法が住所を被保険者たる要件と定めた趣旨を考慮しなければならない。国民健康保険は、社会保障制度の一環として、国民皆保険の理想に基づき、健康保険等の社会保険の適用を受けない国民を対象とする保険事業であり、保険者との関係は大別して、保険料の徴収・納付の関係と、保険事故が発生した場合の保険給付の提供・受給の関係がある。国民健康保険では、保険料の額は世帯主、被保険者の収入の多寡に応じて定められ、保険給付は保険料の額過去に納付した額の多寡とは関係なく療養の必要に応じて法令の範囲内で、一定期間給付を受ける(ただし、被保険者は給付に対しては、定率の一部負担金を払わなければならない)。従って、国民健康保険上の住所は、その時々における保険料の徴収・納付と保険給付の提供・受領が容易であることが重要である」(大阪府国民健康保険審査会(上林)事件第一審判決)。
- 4) 厚生省保険局国民健康保険課編(1997)『改訂国民健康保険基礎講座』159 頁、厚生省保険局国民健康保険課監修(1983)『逐条解説国民健康保険法』30 頁。
- 5) 山本(1996)105 頁約は、自動執行力(self-executing)のある条約の要件として、「第一に『主観的要件』として、条約の作成・実施の過程

の事情により、私人の権利義務を定め直接に国内裁判所で執行可能なものにするという、締約国の意思が確認できること」、「第二に『客観的要件』として、私人の権利義務が明白、確定的、完全かつ詳細に定められていて、その内容を具体化する法令(implementing legislation)にまつまでもなく国内的に執行可能な条約規定であること」を挙げている。

- 6) 高野(1985)62 頁は、「条約はひとたび成立すると、その当事国を法的に拘束しその権利義務関係を形成するが、その国の行政機関あるいは裁判所も直接に条約を国民関係に適用するように義務づけることはないし、またそれらの機関がそのような機能を国内法上認められることも必ずしもない。総じて、条約の効力は当事国に及ぶだけで、その国内関係を条約として直接に規律することはない」と述べている。
- 7) 社会権規約は、「締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、同規約二条 1 が締約国において『立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する』ことを定めていることから明らかである。」

参考文献

- 伊藤正巳(1990)『憲法(新版)』弘文堂
 外国人登録事務協議会・全国連合会法令研究会編著(1993)『改訂外国人登録事務必携』日本加除出版
 金子雅臣(1995)「外国人と福祉」『ジュリスト増刊福祉を創る—21 世紀の福祉の展望—』有斐閣
 総務庁行政監察局編(1992)『外国人をめぐる行政の現状と課題』大蔵省印刷局
 窪田隼人・佐藤 進(1996)『現代社会保障法入門(第 3 版)』法律文化社
 倉田 聡(1996)「外国人の社会保障」『ジュリスト』1101 号
 厚生省保険局国民健康保険課編(1977)『改訂国民健康保険基礎講座』社会保険実務研究所
 厚生省保険局国民健康保険課監修(1983)『逐条解説 国民健康保険法』中央法規出版
 佐口 卓(1995)『国民健康保険—形成と展開—』光生館
 佐藤幸治(1990)『憲法(新版)』青林書院
 四宮和夫(1992)『民法総則(第四版)』弘文堂
 島崎謙治(1995)「外国人医療費保障問題について(上)—医療保険の適用を中心として—」『社会保

- 『陰句報』1871号
- 高野雄一(1985)『全訂新版国際法概論下』弘文堂
- 畑 博行・水上千之編(1996)『国際人権法概論』有信堂
- 藤田久一(1994)『国際法講義II 人権・平和』東京大学出版会
- 堀 勝洋(1989)「社会保障法判例 障害福祉年金の国籍要件が憲法や条約等に違反しないとされた事例(塩見訴訟上告審判決)」『季刊・社会保障研究』Vol. 25, No. 3
- 堀 勝洋(1994)『社会保障法総論』東京大学出版会
- 堀 勝洋(1996)「社会保障法判例 不法残留の外国人による生活保護の申請を却下した処分が違法でないとされた事例(宋訴訟第一審判決)」『季刊・社会保障研究』Vol. 32, No. 3
- 又坂常人(1990)「外国人と社会保障」『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』
- 村瀬信也他(1994)『現代国際法の指標』有斐閣
- 山本草二(1996)『新版国際法』有斐閣
- 萩井常喜編(1995)『社会保障法』エイデル研究所(おかむら・せりな 上智大学大学院)

書 評

橋本宏子著

『福祉行政と法——高齢者福祉サービスの実態』

(尚学社, 1995 年)

増 田 雅 暢

I. 高齢化の急速な進展に伴う要介護高齢者の増大や介護保険制度の議論を中心とする介護問題への関心の高まり、あるいは新ゴールドプランや地方公共団体の老人保健福祉計画による高齢者福祉サービスの拡充等の動向から、現在高齢者福祉サービスに対する注目は大変高いものとなっている。人口の高齢化率が15%ともはや西欧諸国とも差がなくなり、要介護高齢者数が200万人と推計されるほどの高齢社会になったわが国にとって、介護不安を解消するためにどのような高齢者福祉サービスが地域社会に存在しているのか、というのは多くの国民の関心事となっている。

けれども、一方で、「サービス提供機関や利用方法がわからない」「利用基準が不明確」「手続に時間がかかる」「たくさんの申請書類を要求される」「利用時間等の制限がある」等の多くの不満も聞かれる。ひところ地方自治体が提供する高齢者福祉サービスは「お子様ランチ」と揶揄され、メニューは一見にぎやかであるけれども内実がともなわないといわれていたが、はたして実情はどのようになっているのであろうか。住民のニーズに十分対応できるようになっているのであろうか。そして、サービスの利用手続において利用者に十分情報が提供され、利用者の権利が保護されているのであろうか。

こうした疑問に対して、高齢者在宅福祉サービスを中心に福祉サービスの運用実態と利用手続について、法的な側面から検討と分析を試みたものが本書である。一般に高齢者福祉サービスに対する法学者のアプローチが抽象的な理念中心型となりがちなのに対して、本書は著者が調査検討をしてきた地方自治体における実際の利用手続の現状や各種申請書類等の資料、担当者の意見等を参考にしながら実証的な分析と比較検討を行っているので、現行制度における利用手続の具体的問題点が明らかにされるとともに、利用者本位をキーワードの一つとしている今後の福祉行政におけ

る実務の在り方を考える上で大変参考になる。とりわけ福祉行政の実務を担っている地方自治体関係者にとって、本書は多くの示唆を与えてくれるものと思う。

II. 本書は6章で構成されている。まず第1章「社会保障と高齢者福祉政策の変遷」では、1960年代以降から現在の公的介護保険制度の検討に至るまでの間のわが国の高齢者福祉政策を概観している。この中で、80年代の老人保健法の制定や医療法改正等は「医療需要を抑制」する方向に働いたこと、また「措置から契約」へという動きや民間委託の推進という行政施策の方向を描きながら、国民の福祉サービスに対する権利を保障する「公的責任」という視点からは課題が多いことなどを指摘している。

第2章「社会福祉サービスと公的責任」では、高齢者福祉サービスの実施において民間委託が多い現状を踏まえ、民間委託が公的責任の転嫁とならないように留意しながら、委託先の事故と公的責任の関係について考察する。従来の裁判例を参照すると、地方自治体の具体的な指揮監督の度合いから委託先の事故に対する国家賠償法の適用の是非が判断されているが、福祉サービスの場合、指揮監督関係から公的責任を導き出すのではなく「法関係に由来する義務の委託」であることを重視すべきと指摘する。なお、被害者救済のための追求が行政や委託機関の意欲や姿勢の後退につながりかねない福祉サービスの性質にかんがみ、被害者救済に対する公的責任は、立法論的には国家賠償法とは別の「公的な災害補償制度」によって担保されることが望ましいという著者の指摘は重要である。

第3章「高齢者在宅福祉サービスの実態と法」では、著者のこれまでの広範な調査活動に基づき、各種サービスの実情とその法的課題について分析している。事例としては、「移送サービス」「入浴サービス」「給食サービス」及び「ホームヘルプサービス」を組

上に挙げている。例えば、入浴サービスの場合、利用者の安全性への配慮義務や給湯設備の衛生確保義務など、地方自治体の実施要綱や委託事業者間との委託契約の中でどのように明示されているのか、あるいはどのような規定を盛り込むべきか、また委託元の地方自治体の監督権限の範囲をどこまで明記すべきか、等の課題を提示している。さらには、委託先との随意契約の是非についても言及している。

第4章「高齢者福祉サービスと利用手続の保障」は、興味深い章である。わが国の老人福祉法上の福祉サービスが措置制度と呼ばれる「職権主義」をとっていることから、「利用申請手続」に関する規定が不十分であり、結果的に利用者の権利保護に欠ける点があることは、従来から検討すべき課題として指摘されている。著者は、1993年11月施行の行政手続法と老人福祉法との関係を考察する。行政手続法による処分は、申請に基づく処分及び不利益処分であり、職権による処分は対象とされていないので、福祉の措置の申請は行政手続法の適用除外と解釈されているが、「人権保障の観点からはでき得る限り、行政手続を福祉行政にも適用させていくことが必要であろう。当面は、市町村が規則や条例によって、手続的な整備をはかっていくことが期待される」と主張する。

そして、行政手続法が規定している手続的要請を高齢者福祉サービスの手続においても適用されることが望ましいとの観点から、申請段階での課題、申請に対する不利益処分、決定期間、決定処分とその内容等、申請手続の段階ごとに現行制度の課題を論じている。さらに、現行制度における所得状況調査手続、面接・訪問調査手続、決定手続、優先順位決定手続等、より広い観点から利用者の権利・利益保護に関する手続的課題を論じる。こうした中で、福祉サービスの利用基準策定手続の明確化や、費用徴収基準の条例化、委託契約手続の明確化の必要性、及びこれらの策定過程における住民参加型の仕組みや手続過程の情報公開の必要性を指摘している。

第5章「事例研究－高齢者在宅福祉サービスと手続」は、第4章の考察の基となる事例研究という位置づけであり、ホームヘルプサービスと入浴サービスを例にとって、各市町村における利用決定過程の実態と課題について言及している。

第6章「福祉サービスと当面する法的課題」は、登録ヘルパーの法的性格及び公的介護保険制度について

それぞれ個別に論じている。登録ヘルパーについては、新ゴールドプラン等に基づくホームヘルパーの増員計画の中で、特に大都市部におけるホームヘルパーの確保策として近年全国の地方自治体で採用されている手法である。登録ヘルパー制度は、地方自治体側のホームヘルパーの増員対策と職員定員問題解決という利点、ヘルパー側の熱意又は善意の発揮と柔軟な勤務形態の選択という利点などが一致して生まれたものであるが、一方で、雇用保障の問題や使用者の責務、労働基準法の適用、人材派遣事業との関係など法的課題も多い。著者が指摘するように、今後登録ヘルパーも含めホームヘルパー制度全体の立法的な整備が必要であろう。一方、公的介護保険制度については、措置制度と対比する形で論じている。措置制度が保障しようとする生存権という権利に対して、公的介護保険が保障する契約に基づく権利とは次元が異なるのではないかと、公的介護保険制度自体は「介護費用の社会化」を目指すものであり、介護サービスの提供に対する公的責任の後退につながるのではないかという懸念が表明されている。

III. 次に、本書に対するコメントを行ってみよう。

第1に、福祉サービスにおける手続過程のあり方と意義について、イギリスのコミュニティケア改革を例にあげながら、福祉サービスにおいては、手続過程自体が申請者の「求める行為」を具体的なものにしていく過程であり、「要求としての権利」を「法的な権利」に確定していく過程であると指摘しているが、これは極めて大事なポイントである。著者は「福祉サービスの手続過程は、『権利を適正に行使する』という『権利保護の手段的位置づけ』だけでなく、『権利自体を具体的に形成していく過程』として、より積極的な役割を担うものとみななければならない」と指摘する。社会保障分野におけるサービス利用者の権利擁護の必要性を考えると、具体的な利用手続過程の各段階を「権利の形成過程」としてとらえ、こうした観点から手続実務を再検討する著者の手法は、今後一層重要性を帯びてくるであろう。

第2に、このように福祉サービスの利用手続過程を権利の形成過程とみると、本書は現行の老人福祉制度の利用手続に実に多くの課題が存在することを浮き彫りにしている。

ホームヘルプサービスを例にとって本書に示された

実態を概括してみよう。まず、派遣申請書はあくまでも行政当局の「情報収集の手段」にすぎず、訪問調査等をしてサービスを必要とする場合にのみ申請書を受理する自治体もある。派遣決定の基準は地方自治体の要綱に決められている場合が多いが、未公表であったり、具体性を欠いたり、国の通知そのままの場合が多く、また、担当者の裁量の余地が大きい。地方自治体が申請を却下する場合に却下通知書があるが、その審査基準等の明示がない上に、この通知書自体がほとんど利用されていない。実際には利用希望者は担当者との個別相談の過程で要件に該当しなければ申請を取り下げる形をとる。また、利用決定をした後の派遣回数等の変更手続も、変更申請書はあっても実際には使用されていない。さらには、廃止手続もサービスの利用者の実情が把握しきれないため、現状では死亡・入院など明白な理由に基づく場合がほとんどである。つまり、派遣決定をした後の状況の変化についての再評価がない（例えば、要介護状態が改善すれば当初の派遣決定は見直す必要がある）。そもそも、派遣決定の権限者は形式的には市町村長であっても、実際には委託先の供給機関が極めて大きな役割を果たしており、事実上の決定をしている場合が多い。

こうした現行制度の問題点の背景には、職権主義を基盤とした措置制度に由来する申請規定の不備のほか、措置権限が地方自治体の団体委任事務に切り替わり裁量範囲が広がったにもかかわらず、従前どおり国の通知等に依拠するなど主体的に事務手続の改善に取り組んできていない地方自治体の姿勢が反映している面もある。今後、高齢者福祉サービスは公的介護保険制度の導入により社会保険の方法によるサービス利用手続となることが予定されている。これにより現行制度の問題点のうち改善される点が多々あろうが、利用者の権利の手続的保障がより明確になるよう公的介護保険制度下における利用手続過程の一層の検討整備を期待したい。公的介護保険制度の導入という大きな転換期を迎えているときに、今後ますます重要となる利用者の権利擁護のあり方について、本書で展開しているような法的観点からの分析評価が大いに参考になるであろう。

第3に、前述したホームヘルプサービスの例でみられるような措置制度における利用手続過程の問題点を改善するためにも、現在公的介護保険制度の導入が検

討され、社会保険の手法による利用手続に切り替えていこうとしている。これに対し、著者は措置制度が生存権を保障するものであることを強調し、社会保険制度の導入は公的責任の後退を懸念しているが、ホームヘルパーの派遣等現行の社会福祉制度全般に適用されている措置制度の性格を全て生存権の保障という観点から立論することには無理があるのではないだろうか。また、わが国の医療保障が社会保険制度を基盤として運営され国民の合意を得てきているように、権利保障や公的責任のあり方について、措置制度と社会保険制度とを2元対立的にとらえることは単純すぎるであろう。その上、本書で指摘されているように、現行の措置制度における手続過程では、利用者の権利擁護という観点からは問題点が山積している。もちろん、公的介護保険制度においても、要介護認定基準の明確化、申請手続過程や苦情処理手続の整備等、利用者のための権利擁護の仕組みが必要であることは言うまでもない。

第4に、第1章で概観している1980年代の社会保障政策の評価において、老人医療費の一部負担の導入や老人保健施設の創設等を踏まえて「医療需要の抑制」を強調しているが、老人保健法の制定等について否定的にとらえ過ぎているのではないだろうか。急増する老人医療費に対して、国民の医療を保障する医療保険制度の安定的運営のためにも、医療保険者間の老人医療費の公平な負担や高齢世代と若年世代との負担の公平化が必要であったのであり、また老人保健制度の創設により国民健康保険制度の財政安定化に大きく寄与した点も忘れてはならない点であると思う。今また医療保険制度の抜本見直し等社会保障構造改革が議論されているが、それは社会保障の「後退」ではなく、成熟した社会・経済を背景に21世紀の「超少子高齢社会」においても通用する安定的な制度創設への取組であろう。

最後に、高齢者福祉に関する行政施策は年々変化してきている上に、公的介護保険制度の導入により利用手続過程は一変することとなるが、今後こうした社会保険制度下における高齢者サービスの利用手続過程に関する法的検討や利用者の権利擁護のあり方についての考察を期待したい。

（ますだ・まさのぶ 九州大学助教授）

田近栄治・金子能宏・林 文子著
『年金の経済分析』
(東洋経済新報社)

中 北 徹

I. 本書は、現代日本の年金の実態と問題点を取りあげ、それが本来果たすべき社会的な役割と守るべきルールとを提示しつつ、一連の理論的・実証的な分析を取りまとめた研究書である。

これまで日本の年金は財政的に破綻しているとの指摘が行われ、強い危機感が表明されてきた。これに対して当局者の対応はといえば、破綻の回避に最重点が置かれ、現在の年金制度の維持にあたって「世代間の扶養」が呪文のように繰り返されてきたが、将来の年金制度をいかなる原則と理念のもとに再構築しようとするのか極めて曖昧なままである。このことが年金に対する人々の不安をいっそう増幅させて、将来の負担増が重くのしかかってくる現在の若年層を中心に保険料の不払いが広がっているのが現状である。

このような「年金の危機」に対して、気鋭の財政学者が公表された事実と統計データにもとづいて、年金の現状分析に取り組み、一連の実証研究を通して、具体的に提言を行っているのが本書の特色である。

筆者達は、現在の年金危機を生んだ根本的な原因は「世代間の扶養」の理念をもとに、給付水準を高めるために保険料を大幅に引き上げたことが、世代間において生涯の拠出総額と給付総額との比率が極端に不平等な結果を招いたとしている。もしも現状のまま推移すれば、例えば、1960年代以降に生まれた若年層は、壮年時に納めた拠出総額が、退職後に受け取る給付総額を大きく上回るという事態が避けられなくなる。このような事態を防ぐためには、年金の負担額と給付額との均等にもとづく世代間のフェアネス、また、同一世代内においても、男女差、婚姻、退職年齢の差異によって実質的な負担額が左右されない中立的な年金制度を確立する必要があると主張する。こうした「世代間の助け合い」から「世代間のフェアネス」へ転換するためには、すでに生じている債務総額(＝積立て不足額)である約350兆円を清算しなければならず、このため、例えば、1930年以降の生まれの世代については年金給付額を段階的にカットしていく必要がある

と述べている。

II. 本書はこのような問題構造の把握と強い現実感覚に貫かれて進められた一連の共同研究論文が基礎になって構成されている。

全体は4部11章から構成されている。第1部は、全体の導入部であり、日本の年金政策の実態と問題点が具体的かつ簡潔に整理され、とくに、1973年の改革にまで遡って、それがなぜ年金の破綻をもたらしたのかを解説している。第2章では、公的年金の必要性和年金政策が従うべき基本的なルールを取りあげ、上述したように「世代間の扶養」というこれまでの理念に代わって、「世代間の負担の公平」と「ライフスタイルの選択に対する中立性」を呈示し、この二つの基準からみた現行年金の問題点を明らかにしている。

第2部は、厚生年金財政を取り上げている。厚生年金の給付額が賃金スライド制の導入を通して、その負担に比して著しく過大であり、この過大な給付が年金危機の重要な一因であることを述べる。そして将来の厚生年金財政の収支は将来推計人口に依存しており、中位推計よりも出生率が低く推移する場合には、政府が提示した保険料率よりも高い引上げスケジュールによるかまたは物価スライド制への移行によらなければ将来の厚生年金財政を健全に維持することができないことを明らかにした。厚生年金財政収支の将来推計が出生率の異なる人口推計によって大きく左右されることを指摘した点は、第2部の重要な貢献である。

第3部は、私的年金との対比で国民年金基金の役割を取り上げている。これはこれまでの年金分析にはなかった新しい切り口である。第6章および第7章では、個人年金の期待収益率を算出し、逆選択が起こっている可能性が小さいこと、むしろ問題は、男女間で収益率に大きな格差が生じていることであり、また、民間保険会社が提供している個人年金については生命保険としての性格との違いが不明確なことから、個人年金の収益率が著しく低くなっているのではないかと

主張している。第8章では、保険会社が不完全な情報しか持たない場合であっても、生存確率の異なる個人間で分離定理が理論的には成立する余地があるので、Stiglitz 流の逆選択により市場の失敗が起こらない可能性のあることを図表を用いて巧みに解説している。

第4部は、日米独英における年金制度の国際比較を行っている。結論として、アメリカの401Kプランに見られるような、確定拠出型への移行を通して、転職など個人の生活様式の違いにもとづく自由な選択によっても左右されないポータブルで柔軟性のある年金が現代の主流になりつつあることが示される。第10章および終章では、以上の分析結果から導かれる結論として、確定拠出型の年金に適格性を拡大して企業年金の普及を図りつつ、報酬比例部分については私的な年金に委ね、他方、世代間格差をもたらしやすい賦課方式による公的年金は最低所得の保証に限ることが望ましいとする。遺族年金、在職老齢年金にみられる制度上の歪みは、同一世代内での不公平を助長するので、早急な改善が必要であると強調する。最後に筆者達は、「年金の目的や守備範囲を明確にして、清算すべき過去の債務は思い切って国民に訴えて、身軽になって今後の問題に取り組むべきであろう」と力説して締め括っている。

Ⅲ. 本書は、危機的状況にある年金問題に対して公共経済学者が経済学の標準的なツールを用いて、問題の構造を明らかにし、年金の必要性、私的年金と公的年金とのあるべき分担など根本的な次元にまで遡って問題提起し、日本がめざすべき年金改革の方向を提示している。なかでも、フェアな年金に移行するために必要な清算額の試算、私的年金における逆選択の可能性の検証など注目すべき結果を導いている。

年金の将来に対して茫漠とした不安が国民の間に広がって、確実な情報分析と案内が求められる中であって、現実には入手できるのが断片的な事実やエピソードであり、それらはえてして不正確な認識やインサイダー情報に基づく印象論の域にとどまるものが少なくない。こうしたギャップを埋める意味でも、今般、気鋭の学者が客観的なデータと事実関係に基づいて試算を行い、数量的で明瞭な形で全体像を提示し、将来の方向を示唆したことは大きな貢献といえる。

本書は今後の年金改革を推進するうえで堅固な土台になり、政策担当者にとって必携の参考書となるはず

である。さらに付言すれば、従来、人口推計も含めて年金に関する基本データの開示が不徹底であることが各方面から指摘されてきたが、ややもすれば日本の年金関係者が厚生関係者に多い中であって、独立した研究者、それも経済手法に知悉する研究者によって本書が上梓されたことは貴重であり、喜ぶべき事柄である。

Ⅳ. もっとも、このような本書に対して全く不満がない訳ではない。本書は財政学者によるアプローチであることもあって、どちらかといえば年金の拠出と給付など制度面に重点が置かれているため、年金制度の機能、とくに、市場経済全体との関わりでみた年金の機能と限界、つまり、金融市場、労働市場など産業組織論の角度からみた分析と批判がやや不十分なようにも感じられる。とはいえ、評者は年金問題の専門家ではないので、ここでは主として金融の角度からみた若干の問題点を指摘するにとどめたい。

いわゆるバブル経済の崩壊後、年金のみならず金融、財政を含めてこれまで日本経済を支えてきたシステムが破綻を始め、その見直しが避けられなくなっているのだが、その場合、どこまでを政府が関与し包摂しうるのが抜本的に問われている。これは逆にいえば、どの程度までを市場経済のダイナミズムによって経済問題を解決しうるのがかという問題提起でもある。

本書の第2章で、筆者らは公的年金の必要性として二つの根拠をあげている。第一は、「長生きのリスク」であり、各人にとって生存確率が事前的に不確定である以上、社会の構成員が全体として年金契約を行って、長生きした場合のリスク（貯蓄の不足、または、極端な使い残し）をヘッジして、平均的にみた利便を高める必要がある。逆に言えば、一定の比率で若死にする人々がいるからこそ、生き残った人々が高い消費水準を実現することが可能になる。第二の理由は、一般に年金の給付期間は終身であるなど、超長期にわたっているから、このような金融商品を民間保険会社が30、40年先の物価上昇のリスクまで考慮して負担できないからだとする。

ここには、暗黙のうちに、政府の民間に対する優位特に、官僚の無謬性が前提されているともいえる。そして筆者達は、このような作業仮説に立って、そこから演繹される諸命題をとりあげ検証を試みている。

しかし、民間に対する政府の優位性はどこまで自明であり、正しいのであろうか。それは、本書の検証の

結果、どこまで明確になったといえるだろうか。

まず第一点の公的年金の必要性については、当該被保険者の生存確率など事前情報については保険会社が詳しい情報をもつ余地はなく、したがって、契約当事者間には情報の非対称性があり、逆選択が起こる可能性がある。この場合、民間企業が年金保険を提供することは失敗するという結論が導かれる。しかし問題は、市場の失敗が起こるからといって、政府の関与、すなわち、公的年金の導入が果たしてどこまで正当化できるのか。その場合、政府の失敗が起こる可能性はないのか。論理的には、その場合、政府が導入する年金は積立て方式による年金でなければ、民間企業との対抗上、政府が年金保険を提供する意味はないと考えられる。しかし、現実には、日本の年金は限りなく賦課方式に近いものとなり、世代間の大きな負担の転嫁を伴うものであり、市場規律が十分に働かない硬直的な制度となっているのが実態である。

第7章の実証結果では、民間保険会社が提供する年金保険に対しては逆選択のメカニズムが働く可能性は小さいことが示唆された。現実にはアメリカでは、401Kプランに基づく年金商品(Annuities)が積極的に保険会社によって販売され、自己責任に基づいて個人が自由に年金設計を行うのがごく普通の状況にある。

市場を通して年金を有効に提供することは可能であるし、金融革新の中でデリバティブズなどそうした可能性のある商品が次々と開発されている。むしろ、日本の場合、保険業が長期で資金調達しながら、住宅ローンなどを除けば、これを本格的な長期の資金運用に活かしてこなかったのが不自然であったというべきである。その裏側には、財政投融资制度にもとづく特殊法人の存在がある。その財投が逆にまた、資金調達を郵貯という形で極めて流動性の高い資金に依存していたという構造なのである。

日本では、これまで護送船団体制が続いたこともあって、保険会社は年金商品の開発に消極的であり、概して不活発であった。また、税法上も公的年金と比べて個人年金は冷遇され、人為的にその発達が妨げられてきたという事情がある。しかし、96年11月の橋本総理のビッグバンにより銀行・証券・保険を遮断してきた業態の壁が突き崩され、外資も含めて異業種の参入が図られれば、今後は保険市場の活性化が期待される。とくに、通信手段の著しい発達によって、情報コストが大きく低下して、他方で市場の厚みが形成され

ていけば、市場の不完全性は除去されていく。こうした状況では、年金商品の特殊性をことさら強調し、そこに政府の関与を前提しなければならないとする実質的な根拠は失われていくと考えるべきであろう。

このように考えるならば、第二の根拠である、政府の父権的な役割も再考せざるをえない。近年、さまざまなスキャンダル、財政破綻、住専問題などを通じて官僚制の機能低下が露わになり、高度成長の終焉の中で、これまで公的な関与が必要とされてきた分野についても市場メカニズムに委ねるべきなのかそれとも政府の原理に任せるべきなのか、大きな見直しが迫られており、今や少なくとも政府部門の優越性を先験的に仮定することは説得力を失っている。このような場合、生活に困る人がでるからといって、政府が一人一人の老後を「心配して」、消費者主権の一部に口をはさむという役割をどこまで期待しうるのか。これは、不払い者をしてさらにモラル・ハザードを誘発し、自己責任を弱めていく可能性はないのか。

第9章で明らかにしているように、欧米諸国では主力は民間の年金商品へと移っており、その中核は確定拠出型の年金プランである。これからは自己責任に基づいて各個人が選択する。ポータブルな年金を設計する時代を迎えており、これが報酬比例部分を構成していく。他方、公的年金の比率は縮小し、ミニマムかつ公平な年金として普遍性を高めていくことになる。

こうして見ると、年金制度を以て包括的に政府の関与を正当化し、アプリオリに政府の関与を正当化することは十分な説得力を持ちえない。市場化の流れの中で自己責任の原則にもとづく、確定拠出制の導入によって年金ベースの拡大を図り、これを年金の主要な部分とし、逆に公的年金は極力簡素化し、公平化を追求していくことが世界標準であるとすれば、今後の年金改革の方向もかなり明らかとなる。

いささか超越的なコメントとなったが、しかし本書のもととも示唆するところも、このような趣旨とより合致するようにも思える。市場のダイナミズムを重視する観点からは、年金の必要性などさらに思いきった前提に立つ簡明な主張ができたのではないかと。もっとも、本書は財政学者の手になる研究書であることから、市場の機能に対する評価が評者との間でやや違っているのかもしれない。いずれにせよ本書からは、大きな示唆を得たことを最後に強調しておきたい。

(なかきた・とおる 東洋大学教授・同経済研究所長)

編集後記

高齢化と少子化の進展や経済の低成長によって、年金改革は日本に限らず、諸外国でも重要な政策課題になっています。本号では、「公的年金・私的年金の基本問題」と題し、年金における公私の役割分担や一元化問題、民営化、企業年金の問題などをとりあげました。

わが国の年金制度は、現役世代が必ず加入することによって、安定的な保険集団をつくり、「世代と世代の助け合い」がうたわれています。しかし、こうした年金を支える側の若者の年金に対する興味、関心は必ずしも高いとはいえず、一方で自分たちの世代では、年金をもらえないのではないかという不信感は強いという印象があります。次世代を担う若者にどのようにして年金に対する理解を求めているのかも、工夫が必要であると思われます。

なお、本号より編集幹事に新たに福田が加わりました。よろしく願い申し上げます。

(丸山)

編集委員長

塩野谷祐一（国立社会保障・人口問題研究所長）

編集委員

井堀利宏（東京大学教授）

岩村正彦（東京大学教授）

漆博雄（上智大学教授）

貝塚啓明（中央大学教授）

佐野陽子（東京国際大学教授）

高木安雄（仙台白百合女子大学教授）

栃本一三郎（上智大学助教授）

平岡公一（お茶の水女子大学助教授）

広井良典（千葉大学助教授）

宮澤健一（社会保障制度審議会会長）

宮島洋（東京大学教授）

山崎泰彦（上智大学教授）

阿藤誠（国立社会保障・人口問題研究所副所長）

府川哲夫（同研究所・社会保障基礎理論研究部長）

姫野孝雄（同研究所・社会保障応用分析研究部長）

編集幹事

福田素生（同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長）

白波瀬佐和子（同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長）

金子能宏（同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長）

丸山桂（同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員）

角田由佳（同研究所・社会保障応用分析研究部研究員）

季刊

社会保障研究 Vol. 33, No. 2, Autumn 1997（通巻137号）

平成9年9月25日 発行

定価 2,625 円 本体 2,500 円

編集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8階

電話 (03) 3595-2984

発売所

財団法人 日本学会事務センター

〒113 東京都文京区本駒込5丁目16番9号

学会センターC21

電話 (03)5814-5811/FAX (03)5814-5822

制作 (株) UTP 制作センター