

社会保障における年金制度の問題点

高 橋 武

I ここに「社会保障」とは

社会保障という語は、国によってその意味する範囲と内容が必ずしも同じではない。しかし国際的なレベルで社会保障を考える場合には、また特に国際比較を行なう場合には、一応統一的な概念にしておく必要がある。ここでは、ILO の 1952 年の「社会保障の最低基準に関する条約」(第 102 号) や、同じく ILO が 1949 年以降行なっている「社会保障費の国際調査」で採上げられているものをもって、社会保障に目しておくことにしたい。

周知のように、この ILO 条約は、社会保障の部門として医療・疾病給付・失業給付・老齢給付・業務災害給付・家族給付・出産給付・廃疾給付・遺族給付の九つの部門を定め、それぞれについて事故の定義、適用範囲、給付の性質・内容および期間、受給要件などについて準拠すべき最低限の基準を定めている¹⁾。したがって厳密に解すると、これらの規定に従ったものだけが社会保障ということになる。

他方、ILO の「社会保障費の国際研究」では、調査対象に含めるものは、次の三つの規準に合致したものとされている²⁾。

(1) その目的が医療の支給、所得の非自発的喪失に対する収入の支給、または、家族責任者に対する収入の補給であること、

(2) 法律によって個人に対し特定の権利を、あるいは公的・半公的または自治的機関に対し特定の義務を、定めたものであること、

(3) また右のいずれかの機関で運営されるものであること、ただし業務災害の補償については傭い主の直接給付もこの調査対象に含める。

つまり ILO のこの調査では、ある制度やサービスが、社会保障という範疇にはいるかどうかは、(1)その給付の目的と性質、(2)法定の権利であるかまたは法定上の義務であるか、(3)運営機関の性質の三つの点に、左右されることになる。その反面には、給付の水準や受給要件等については何ら問題にしていないことになる。

とにかく ILO の条約と国際調査に採上げられたものからすると、ILO でいう社会保障は、従来の慣用法で表示する場合には、次の五つの部門からなるものといつてよい。

第一は医療・疾病給付および出産給付の部門である。わが国でいえば、健康保険を中心とする類似の諸制度と生活保護法の医療が主としてこれに当る。この部門の給付は、医療給付と病気や出産に伴う休業の補償、つまり現金給付とからなることになる。問題はイギリスのように医療の支給が公共保健と一本の形で扱われている場合である。ILO の「社会保障費の国際調査」では、この場合に限ってこの両者をともに調査対象に含めることにしている。逆にいえば、これ以外の「一般の公共保健」は除外されることになる。他方 ILO の条約でも医療と公共保健とは別々に考えて、公共保健は社会保障に含めていない。というのは、公共保健はその性質が個人に対する医療の支給ということよりも、公衆に対する保健サービスということにあるからである。

第二は年金部門である。年金保険の場合には歴

1) ILO の社会保障(最低基準)条約(第102号)については次を参照。拙稿「国際社会保障法の研究(1-14)」『世界の労働』第14巻、第15巻各号1964、1965年〔未完〕

拙稿「ILO 第102号条約の概要」『レフェレンス』第169号1965年2月、71-110頁

『社会保障の最低基準』(国立国会図書館調査立法考査局調査資料64-5、昭和40年2月)

2) ILO: *The Cost of Social Security*, 1958-1960, p. 2.

史的には廃疾年金から始まったが、このほかに老齢年金、遺族年金をあわせて三つの年金保険がこれにはいる。北欧諸国で支配的な無拠出年金制はもとより、社会扶助の形による年金もこれにはいる。

第三は業務災害給付の部門である。工作中に災害を受けた労働者に対する補償は、かつては傭い主の無過失賠償責任原則や「雇い主責任法」によって傭い主からの直接の給付であったが、その後漸次保険化されて労働者災害補償保険になり、戦後多くの国で社会保障体系の中に取入れられるようになった。職業病の補償を含めて、今では「業務災害」(employment injury) という ILO 用語が一般化しつつある。なお右の「社会保障費の国際調査」では、傭い主の直接給付も含めている。しかしこのやり方では給付支払の確保、つまり「保証」という点に欠けるところがあるため、ILO 条約の場合もそうであるが、傭い主の直接給付は社会保障の概念にいれないのが普通である。

第四は失業給付の部門であって、それには失対事業は含まれない。失業対策事業では労働の対価として賃金が支給されるから、それは、性質上社会保障の給付と見做すわけにはいかないからである。したがって失業保険や失業扶助のごとき現金給付だけがここにいう失業給付である。

第五は家族給付の部門であって、概して先進諸国では家族手当という現金給付が、後進諸国では児童福祉の形による現物やサービスが、これにはいる。

以上の五部門が ILO で採上げられている社会保障の範囲である。これからすると、社会保障という概念は ILO では相当に狭くなる。一つには諸国に共通する公約数をとる必要があることも関係していよう。アメリカの社会保障庁が数年ごとに行なっている世界の社会保障制度の調査³⁾でも、右に述べた五つの部門をもって社会保障に扱っている。また、EEC の社会保障費調査でも、同じくこの五つの部門を社会保障にみなしている。こ

れらの事実からすると、社会保障といわれているものの範囲は、国際的には一応右の五つの部門であるとみてよいであろう。

II わが国の医療重視と年金軽視

そこで、今日の社会保障が国民経済の中で占める地位を一応知っておくために、諸国の社会保障費を国民総生産 (GNP) または国民所得との対比でみることにしよう。この場合、いうまでもないことであるが、社会保障は国民のために存在するものであるから、支出した給付の総額という点でおさえることにする。

もとよりこうした数字は一国全体の数値であるから、そこからは細部の点は全く捨象されてしまう。したがってこれだけで国民経済の中に占める社会保障の地位を判断することは正鵠を失する。統計をみる場合にはいつの場合もそうであるが、ここでもこの事実だけは留保しておかなくてはならない。

ILO の「社会保障費の国際調査」によると(第1表)、米国を除いて先進諸国では社会保障の給付支出は GNP の 10-16% の線にある。またこれを総消費支出の点でもめても、1960 年現在でドイツの 21.2% を最高にして、概してこれらの先進諸国では 12-20% の線にある。これからすると、これらの国では、社会保障が個人の生活にとって、また国民経済にとっても、相当大きな役割を果たしていることが容易に想像できる。

他方、日本の社会保障の給付支出は、この調査では GNP の 4-5% 台であり、総消費支出の点でも 1958-60 年の期間は 7% 台にある。つまりわが国の現状は、これらの先進諸国の半分ないしはそれ以下ということである。社会保障制度審議会が 1962 年の総合答申の中で、10 年以内にヨーロッパ水準に到達すべきことを勧告したゆえんである。このように大きな格差を来しているのは、何か本質的な問題が内在していると仮定してよいであろう。

ところで、このような社会保障費を上述の社会保障の五部門に分けて内訳をみると、先進諸国では概して年金の占めるウェートが極めて高いこと

3) 1963 年度調査は、その邦訳が『世男 54 カ国の社会保障制度』(国立国会図書館調査立法考査局調査資料 63-1, 昭和 38 年 7 月)として出されている。

第1表 GNP に対する社会保障給付支出の割合

年 度*	1948	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
国 名												
スウェーデン			8.6		9.7		10.8		11.5	12.1	12.2	12.2
ドイツ			13.3		14.4		13.8		15.6	16.6	16.1	15.4
フランス			11.6		12.4		12.9		13.3	13.2	13.3	13.2
イタリア			7.8		10.0		10.2		10.8	11.9	12.3	12.0
イギリス			8.5		8.9		9.1		9.3	10.2	10.4	10.4
ニュージーランド	12.4	10.3		4.3		10.7		11.0	11.1	11.7	12.6	
アメリカ	4.0	4.0		3.9		4.7		4.9	5.6	6.2	6.0	
セイロン		2.6	2.5		3.0		2.9		3.9	3.3	3.5	3.5
インド						1.1		1.0	1.2	1.3	1.4	
日本		3.2	3.1		3.8		4.8		4.3	5.1	4.8	4.7

出所: ILO, *The Cost of Social Security, 1958-60*, pp. 243-248.

* 暦年制でない英国, ニュージーランド, インド, 日本 (以上は4月1日-3月31日), 米国 (7月1日-6月30日) については初めの年の方に含めてある。他方セイロン (10月1日-9月30日) は後の方の年に分類してある。

が一つの特徴である。ILO は「社会保障費の国際調査」はその結論として、先進国では年金の占めるウェイトが高く、逆に後進国では医療が社会保障の中で高い地位を占める傾向があると指摘している¹⁾。

そこで社会保障費の国民所得対比が北欧諸国やイギリスよりも概して高い EEC 諸国について、社会保障費の部門別内訳をみると (第2表), 1960 年現在で年金給付が公務員を別にしてもドイツで国民所得の 8%, その他の 5 カ国で国民所得の 4-5% 前後になっている。その結果, 家族手当が首位を占めるフランスを除くと, どの国でも年金給付は全体の社会保障費の中で第1位を占めている。何よりも注目すべきことは, これらの国で社会保障医療のウェイトが低い事実である²⁾。

ところで, 日本の社会保障体系では, 年金給付は, 恩給を除くと, せいぜい国民所得の 1% 程度にしかなっていないようである³⁾。周知のように日本の社会保障では医療が中心的存在である。つまり EEC 諸国で国民所得の少なくとも 4-5% を占める年金給付が, わが国では国民所得の 1% 以下に過ぎない事実こそ, 家族手当制度の不存在とともに, 全体として社会保障が国民経済の中で占める地位を低くしているものと考えてよい。

第2表 EEC 6 カ国における社会保障支出の対国民所得比 (1960 年)

部門別	疾病	医療	業務	失業	家族	公務	その他	計*
国 名								
ベルギー	3.1	3.9	0.9	1.4	2.4	2.9	—	14.6(12.3)
フランス	3.4	3.8	1.0	—	4.4	3.5	—	16.1(15.7)
ドイツ(西)	4.2	8.0	0.8	0.5	0.4	3.1	—	17.0(14.5)
イタリア	2.8	4.8	0.6	0.5	3.0	2.9	0.3	14.9(11.3)
ルクセンブルグ	3.0	5.7	2.0	—	2.5	4.1	—	17.3(15.7)
オランダ	3.4	5.0	0.4	0.5	1.7	2.4	—	13.4(10.9)

EEC 統計局

* () 内は 1955 年の数値。

今日の社会保障が医療よりも年金, 特に老齢年金に多額の費用がかかることは, 右の二つの表の数字から明らかである。この事実は, 1964 年のヨーロッパ社会保障法典の制定の際に, 積極的に採入れられた⁴⁾。この法典は, その批准規定のところで, 社会保障の九つの部門 (上述の ILO 条約に定めるものと同じ) のうち医療と老齢給付の二つ

4) 「ヨーロッパ社会保障法典」は, EEC 6 カ国を含めてヨーロッパ 16 カ国で構成するヨーロッパ会議 (Council of Europe) が ILO の協力を得て 10 年ほど研究した上, 昨春やっと加盟国から調印をうる運びに至った。この法典の実体規定の部分は上述の ILO 条約の実体規定を全くそのまま採用し, ただ第一にその付録の議定書で一種の高度基準を定めたこと, 第二に ILO 条約の場合には加盟国はその批准に当って少なくとも社会保障の 9 部門のうち 3 部門 (ただし一定の部門を含めること) を達成しなければならないのであるが, この法典の批准には 6 部門, また議定書の高度基準の実施を約束する場合には 8 部門を達成しなければならない。この場合, 同法典の 6 部門または 8 部門の達成という条件は, 医療の部門についてはこれを 2 部門に数え, また老齢給付の部門については 3 部門に数える旨を定めている。

1) 既出の *The Cost of Social Security*, p. 10.

2) 拙稿「EEC 諸国の社会保障医療」(『ジュリスト』第 322 号 1965 年 5 月 15 日 66-70 頁) 参照。

3) 「社会保障給付費の推移」(厚生省企画室調べ) (『国民所得倍増計画中の検討報告』57 頁)。

の部門を特に重視して、加盟国が批准に当ってこの二部門を採用する場合には、前者については他の一部門(業務災害給付、家族給付など)の2倍に、後者については同じく、3倍に換算して数える旨を定めている。というのは、加盟国は、この法典を批准する場合、この九つの部門の全部ではなしにどれをとってもよいことになっているが、そのためどの部門を採用するかによって諸国間に負担上の不公平を来すところから、特に費用のかかる医療と老齢給付については特別に扱ったのである。それはとにかく、この法典で老齢給付の部門が医療の部門よりも重視されている事実は、前述のILOの「社会保障費の国際調査」の結論やEEC諸国の実状を反映しているといつてよい。

もちろん一国の社会保障がどの部門を重視して構成するかは、それぞれの国における大衆のニードに大きく左右されることであろう。しかしわが国の社会保障体系では、医療重視と年金軽視という事実が明白に出ている。それにもかかわらずわが国では社会保障の内部におけるほぼバランスのとれた発達という考え方は、これまでのところ余り議論されなかったように思われる。その点で、国民所得倍増計画の中間検討報告がわが国の「振替所得」が西欧諸国に比べ低い水準にある事実を指摘して、新たに「振替消費」という概念を導入して、その規模の拡大が必要であると指摘したことは注目されてよいことである⁵⁾。

III 年金制度の未成熟

先進諸国では社会保障の中で年金給付が高いウェートを占めているのに、何故わが国では年金給付は未発達なのであろうか。

だれでもすぐ気がつくことは、人口の老齢化現象の程度の違いということであろう。わが国ではヨーロッパ諸国に比べて老齢人口が全人口の中で占める場合はたしかに低い。この事実が年金制度の未発達に少なからず関係があろう。しかしそれだけでないことも明らかである¹⁾。ここでは、現にある老齢年金制度を中心にして、主にその技術的

な側面を採上げることに限りたい。

第一に、年金制度がいつ制定されたかの違いがある。ドイツで廃疾老齢保険が制定されたのは、周知のようにビスマルク治下の1889年であった。ビスマルクの労働者保険は、隣接のヨーロッパ諸国に強い影響を及ぼし、これらの隣接諸国ではその直後かあるいは第一次世界大戦前頃までには年金保険の導入がみられている。イタリアでは1898年に、ベルギーでは1900年に、フランスでは1910年に、ルクセンブルグでは1911年に、それぞれ年金保険が制定された。これらの国はドイツに範をとって専ら労働者を対象とする年金保険であった。他方、デンマークでは1891年に、スウェーデンでは1913年にそれぞれ公的扶助としての年金制度が導入された。イギリスでは1908年に無拠出年金法が成立したが、年金保険が導入されたのは1925年法であった。

他方、アメリカでは世界恐慌期の1935年に社会保障法が制定され、その中心的な存在は連邦老齢遺族保険であった。日本では1941年に労働者年金保険法が制定され、終戦直前に現行の厚生年金保険法に引継がれた。また国民年金保険法ができたのは1959年であった。とにかく、EEC諸国で国民所得の中で年金給付のウェートが高いの

- 1) 一国の社会保障が老齢者を重視するか、児童を重視するかは、その国の人口動態にも関係がある。いうまでもなく、この二つの階層は経済活動人口ではないから、結局は経済活動人口が扶養しなければならない階層である。上述のEEC諸国の中でフランスだけが年金給付よりも家族給付の方が高い地位を占めているのは、一つには、同国の社会保障政策が人口動態に即して人口政策的配慮を加味しているからである。

なおラロックとゼレンカは、次の論文の中で、『ILO条約の最低基準にほぼ応じた線で(1)65歳以上の老齢者に対しては年金として、15-64歳年齢層の一人当たり平均所得の40%相当額を、(2)15歳未満の子女については家族手当として右の平均所得の3%相当額を支給することにした場合に、必要となる総費用を(15-64歳年齢層一人当たりの平均所得対比で)計算している(『国際的観点からみた社会保障費の問題』『ILO時報』第9巻第1号1954年8頁)。

なお日本の人口構造からすれば(1960年国勢調査)、15歳未満の児童(15-64歳年齢層の468%に当る)について右の平均所得の3%相当額の家族手当を、また65歳以上の老齢者(同90%に当る)に対し同じく平均所得の40%の年金を支給することにすれば、その費用は、15-64歳年齢層一人当たりの平均所得の6.04%が必要ということになる。

5) 『国民所得倍増計画中間検討報告』42頁。

は、一つには年金保険の制定が早かったという事実が指摘できよう。

第二に、公的扶助による年金制度は財源を公費にまつから別であるが、多くの国の年金保険は当初はいずれも主たる財源を関係労使の保険料に多く期待し、それに国によっては国庫が参加する形のものが多かった。しかも老齢保険については、当初はその保険料の計算は個人別の積立金方式によることを建前にし、その裏腹として、給付への権利の発生には長期の保険料の納入が条件にされていた。その反面、制度導入以前の被保険者の過去の勤務については全然配慮しないのが普通であった。このため厳格に保険加入以後の保険料納入という実績をもって給付への受給資格の発生条件にする場合には、年金受給者の数が相当にふえるのは、年金保険が実施されてから相当の期間が経過してからということになる。この点で年金保険の導入後、即座に給付の支給を行なった米国の連邦老齢遺族保険の場合は、むしろ例外的な存在であった。

要するに、私保险的な原則に固執する厳格な受給条件と過去勤務債務を考慮しないで専ら完全積立金方式を建前にする限り、年金保険が成熟状態に達するには相当の期間が必要になるということである。わが国の厚生年金保険がここ当分の間、成熟状態に達する見込がないのは、全くこれと似たような事情があるためである。それだけにさきに述べた年金保険の制定時期という要因は、制度の成熟にとって、またしたがって社会保障における年金給付のウェートを左右する重要な要因になるわけである。つまり年金保険で出発した国の場合には、受給資格条件とその財政方式という技術的仕組が制度そのものの成熟度を左右する大きな要因である。

しかし第三に、EEC 諸国のように世界大戦を二度も経験し、しかもその間にあるいはその前後に、世界恐慌やインフレを経験するようになると、それまでの社会保障は大きな試練を受けざるを得ない。このような状況の下では、いつまでも旧式の私的保険の原則を固執することは許されなくなろう。もともと社会保障は性格的に私的保険の強

制化や国営化ということではないから、保険原則は貫徹できない。いわゆる扶養原則がそれである。米国の連邦老齢遺族保険は世界恐慌期に不況対策として導入されたものであるだけに、かつてのように、年金の受給条件として長期の保険料の納入というやり方では、即座の間に合わなかった。そのため、「経過年金」という仕組を持込まざるを得なかった。わが国の国民年金保険法の「福祉年金」も、実質的にはその一例といってよい。

もともとビスマルクの社会保険は第一次大戦前の金本位制下の通貨価値の安定期に考え出されたものである。大戦と恐慌、さらには通貨価値の低下という事態は全く予想外の要因であった。それにしても年金受給者の窮乏という事態に直面しては臨時的に対処せざるを得ない。一言にしていえば社会保険への公共資金の投入がそれである。第一次大戦後には、初期の個人別積立金方式から集団的積立方式にすでに移行していた社会保険の財政方式も、この段階までくると、さらに積立方式そのものの部分的修正か、賦課方式の一部採用を余儀なくされるようになったのも自然の勢いである。

第四に、このような第二次大戦前における臨時的処置は、戦後の社会保障時代になると、年金の額を生計費の上昇や国民所得の上昇に応じて多少とも自動的に調整させることの必要性を配慮させるようになった。1952年の前記のILO条約が「年金の調整」という原則を採用したのは、この考え方が国際的に認められた証拠である。戦後いちはやく年金の自動調整を採用したフランスをはじめとして、ヨーロッパ諸国では1956年頃からこの原則が次第に導入されるようになった。こうして今日では生計費の上昇または賃金水準の上昇に対応する年金の調整という原則は、社会保障下の年金保険では常識にまでなった。このためそれぞれの国は、多少とも自動的な給付調整装置を年金保険の制度そのものの^{ビル・イン}中に据^{ビル・イン}付けるようになった。そうでもしなければ、今日のようにテンポの早い経済成長の時代には、年金の額は、年々の一般の所得水準の上昇に比べて遅れをとることは必至である。この問題こそ、わが国の多くの年金制

度がこれから取組まねばならない最大の問題である。

もともと経済の発展は社会保障の改善を可能にさせるはずである。経済成長が進むほど社会保障の給付水準（少くとも1人当たりでみた場合に）が遅れをとるとすれば、それは両者の間に制度上大きな欠陥があることを意味する。年金保険についていえば、この点は「年金の調整」という原理が受入れられていないか、あるいは俗にいう「年金のスライド制」の仕組が制度上、十分に仕組まれていないからである。

第五に、先進諸国では社会保障は経済的には国民所得の再分配であるといわれるようになった。一つには経済そのものが自らの自動安定化装置を必要とせる程度にまで成熟したといえるかもしれない。あるいは社会保障への大衆のニーズがそうさせたといった方が正しいであろう。この点で指摘されねばならないことは、後進諸国では年金保険の積立金が開発財源として期待される傾向が強いという点である²⁾。わが国の年金保険は、これまでのところ、この効果の方がはるかに大きかった。厚生年金保険が今でも専ら20年の保険料納入を受給要件にしているがために、一兆円に達する積立金を擁しつつ200億円程度の給付支出しかしていないのは、その現れである。経済はとうの昔に「もはや戦後ではない」といわれた。しかしそれに比べて、厚生年金保険は依然として戦前型の社会保険にとどまっているといわざるをえない。

いうまでもないことであるが、戦後多くの国の社会保障は、年金保険の財政方式を全く一変してしまった。かつてのような利子収入目当ての積立金方式は、今では所得の再分配方式、つまり賦課方式に変わってしまった。積立金方式から賦課方式への転換は、用語の上にも表れている。かつての financial organisation of social insurance（社会保険の経理組織）という表現は、今では financing (of) social security（社会保障の資金調達）という表現に

変わったのが、それである。この事実が物語るように、資金の面でもかつての静態観から今では動態観に変わったのである。それが今日の社会保障の姿である。これはニーズを重視する社会保障では、論理的にも、また事実の上でも、給付の支給が先行し、それを賄うための財源は「できるだけ公平の原則に従って」これを調達している事実を反映するものである。いうまでもなく社会保障はその根底に「必要に応じた分配」という原理があるからである。こうして今日では、先進諸国の社会保障の関係者の間で、社会保障のように適用範囲が甚だ広く、かつ今後とも不断に新規加入者を期待できる場合には、それは「普通に使われるような『保険数理的健全性』という規準を超越する存在」であることが認識されるようになった³⁾。わが国の場合には、この点の理解が専門家や関係者の間でも未だ十分に行きわたっていない点に何よりも問題があるように思われる。

IV 給付なる概念

社会保障なる用語が戦後急速に大衆の共感を得るようになった一番大きな理由は、生活上のニーズが起れば給付が支給されるという期待にある。しかもその期待が実現されるという制度的保証にある。そこで年金制度における給付なる概念の性質を明らかにしたい。

これまで、年金制度には上述のように沿革上、老齢・廃疾・遺族の三つがあった。老齢という社会保障上の事故はILO条約によると「所定の年齢をこえる生存」(26条)ということであるから、この事故はその確率が他の社会保障上の事故に比べて割に高い。そればかりではなく、人口の老齢化現象によって、老齢人口が絶対的にまた相対的にふえる。さらに経済的にも経済の成長によって彼らの地位がかえって低くなる傾向さえある。それだけに、老齢という事故は、今日の社会保障にとって最も大切な部門である。

廃疾や遺族という事故は、その発生の確率が低く、そのため性格的に一種の損害保険の原則に近

2) 最近独立したアフリカ諸国の間でも社会保障への関心は極めて強い。注目すべきことは、旧仏法系のアフリカ諸国ではフランス社会保障法の強い影響もあって(1952年海外領労働法典の継承)、年金保険が賦課方式で賄われている事実である。

3) D.C. Bronson; *Concepts of Actuarial Soundness in Pension Plans*, 1957, p. 164.

いものが応用されてきた。しかし老齢年金は沿革的には生命保険の系統に属したことからもわかるように、老齢への貯蓄という考え方がこれまで支配的であった。ところがこの考え方は、上にみたように、今日の社会保障の時代になると、大きく変貌を来さざるを得ない。この変貌を来したのは、何よりも老齢者の生活上のニードという緊急事態であった。それにはもとより経済の成長もあろうし、経済観の変化もあろう。そこで老齢年金における給付が、どのように変ってきたかを知ることが、今日の社会保障の本質を知る手掛りになるばかりでなく、ある程度まで今日の経済観を知る上にも大切なことであろう。

ところで社会保障の給付は、一定の資格期間の充足によって支給される場合が多い。この場合、年金保険にあっては、今でも給付が保険料の納入に多少とも関係づけられていることも事実である。「保険料を払うことによって権利を稼ぐ」という表現さえあるぐらいである。したがって拠出と給付との関係を明らかにすることが、今日の社会保障がどこまで変貌したかの一つの指標になると考えてよい。

社会保障における拠出(金)というやり方と給付(金)とは、これまでおもに、以下に述べる二つの点で、大なり小なり密接な関係があった。

拠出と給付との関係は、第一に、被保険者(または使用者)の一定の拠出期間の完遂が給付への権利の発生条件にされる場合にみられる。つまり受給権発生要件として拠出が要求されている場合である。これは私保険の場合には今でも最も厳重なことは周知のところである。かつての社会保険でも、この要件は相当に厳重であった。しかしその後だんだんと多くの国で寛大化の方向に向ってきた。例えば被保険者が非自発的失業の状態にある場合には、この失業によっても被保険者の資格を失わせることのないように特別の配慮を加えるようになった。同じことは、兵役に服していた期間について国が代って拠出するやり方にもみられた。こうなるともはや「拠出期間」ということではなしに、「被保険者期間」ということになる。つまり今では「拠出」という実績そのものではなし

に、雇用(およびそれに準ずる失業や兵役)の期間が重視されるようになった。このことは、社会保障制度が給付への権利の発生という面で、当初の私保险的な「保険料」の完納ということよりも、漸次、雇用の実績ないしは生活上のニードということの方を重視しつつあることを意味する。

拠出と給付との関係は、第二に、拠出額と給付額との関係に表れる。拠出額が給付額の函数になる場合がそれである。私的保険では、この関係性ははなはだ大切なものにされている。社会保険でも、当初は拠出金は給付額決定の重要な因子であった。戦前のILOの1933年の「老齢・廃疾及び遺族保険勧告」(第43号)は、「資格期間は……支給せられる給付に対する若干の対価(some considerations for the benefit; certaine contrepartie des avantages garantis)を確保するため、厳格に必要な期間よりも長からざるべき拠出期間に限らるべし」(5項)として、「若干の対価」ということがうたわれていた。ここで注意すべきことは、拠出金は給付額決定の一因子ではあっても、全因子にはなっていないことである。今日では両者の関係性はそれほど密接ではなくなった。最近の厚生年金保険法の改正で年金額の計算に月5,000円という定額部分がすべての年金受給者について一率に定められているのも、その現れである。また上述の年金の調整、俗にいう年金スライド制が普及しつつあるのもそれである。

以上のように拠出(額)と給付(額)との間には二つの関係があるが、この第一の関係と第二の関係は、かつては一つのものとして一緒に扱われていた。例えば20年の拠出(額)ということが、給付への権利の発生要件になると同時に、給付額の決定という機能ももたされていたのがそれである。しかし今日ではILO条約にみるように、この二つの関係は別々のものとして明確に区分されるようになった。すなわち同条約は、老齢給付の一つの制度上の型として、(1)30年の拠出または雇用による完全年金(老齢夫婦に対し賃金の40%)の支給、(2)15年の拠出または雇用による減額年金(その額は国内法に託す)の支給、(3)制度発足初期における経過年金(その額は国内法に託す)の設

置を定めている。

とにかく今日の社会保障にあっては、拠出と給付との関係性は、私保険のように義務と権利との裏腹の関係ということではなくなった。拠出は依然として義務であっても、それはもはや給付への権利や給付水準を大きく左右するがごとき機能は与えられなくなった¹⁾。

それでは社会保障の給付額は一体、何を基礎にして決めるべきものであるか。この点について、ILO 条約が、代表的(典型的)な賃金水準に結びつけて給付水準の最低基準を打出した事実²⁾に、何よりも注目しなければならない。というのは、その当時までの考え方では、社会保障の給付水準はいわゆる最低生活費を決定基準にすべきものとするのが支配的であったからである。

ところでこの条約が要求する賃金と給付との結びつきは、給付が本人の給与に比例する報酬比例制の場合に限られているのではない。給付が各人に同額の定額給付制の場合であっても、また生活保護法のごとき社会扶助給付の場合でも、いずれも、その額は少くとも典型的な職業の典型的な賃金水準の一定パーセント(夫婦とも年金受給者の場合に 40%)でなければならないとされるのである。

1) その意味で社会保障における拠出金を保険料とか掛け金とか呼ぶことは、適当ではない。第一に社会保障で「保険料」といわれているものは、本質的には保険学上の「保険料」ではない。第二に社会保障法の拠出金は、技術的には保険数理によって算出された「保険料」を一つの(唯一ではない)重要な参考にして定めてはいるが、これとは違った料率のものだからである。とにかく社会保障法が保険学用語としての「保険料」ないしは保険数理用語としての「保険料」をそのまま使うことは、誤解をきたしやすい。

米国の全国生命保険協会(NALU)は、1959年の大会で、連邦社会保障法の中から保険用語をすべて削除すべきことを決議したが、この理由として社会保障法では、(1)給付は参加者の契約上の権利ではないこと、(2)その強制拠出金は全然「保険料」(premium)という性質のものではなく、使用者(傭い主)の場合には事実上も法律上も単に新規の内国消費税ということであり、被用者および自営業者の場合には新規の所得税であることを挙げている。とにかく社会保障税を「保険料」と呼び、社会保障カードを「保険契約」と呼ぶことは誤りである、と指摘する(Haber and Cohen (ed): *Social Security: Programmes, Problems, and Policies, Selected Readings*, 1960, pp. 554-5.)。

2) 拙稿「社会保障における賃金の役割」(『日本労働協会雑誌』第51号昭和38年6月、28-38頁)参照。

このようにILO条約が社会保障の給付水準を少くとも「典型的な賃金水準」に結びつけた事実は、まことに大きな意味をもつ。何よりも今日の社会は、賃金水準が利子率や物価指数とともに、一国の経済にとって大切な存在になっている社会である。ILO条約が社会保障の給付水準の決定基礎として、一般の賃金水準を組織的に使ったのも、至極当然である。加うるに今日の賃金は、団体交渉制や最低賃金制にみるように、もっぱら市場における労働の需給関係だけに左右される存在ではなく、何かの有権的な規制に服して成立したものと目してよいものである。したがってこのような賃金水準を社会保障の給付水準の決定に制度的に結びつけて利用することは、社会的正義にかなうことになる。問題は、この点を経済的にも合理的なものにするために必要な仕組みを考えることにある。

ところで、社会保障における年金という給付は、それを受ける者にとっては一種の収入である。その点では、労働者が主に賃金によって生活の資を得ているのに対し、高齢者は主に年金によって生活の資を得るものとする必要がある。賃金の場合には、法的に言えば、労働と賃金との間には給付と反対給付という関係が成立する。これを経済学的に言えば、交換関係が支配し、両者は一応等価関係にあると考えてよい。

ところで、今日の年金給付の場合に、このような交換関係があるであろうか。財源を税金で賄う年金制度の場合には、全くこの種の交換関係は存しない。また社会保険についても、以上に述べた事実からすれば、個々人の立場に立って考えると、賃金の場合のように給付と反対給付という対価関係はもはやみられないといってよい。

戦前型の社会保険年金の場合には、個人の保険料納入と保険給付の間にはまだ相当に交換関係がみられていた。このため被保険者の保険料を労使折半で支弁するやり方の場合には、被保険者はとかく使用者支弁の保険料をもって形をかえた自分の賃金部分と考え、本人に法的権利があるものと思ひ込み勝らであった。しかし実際には個人別積立金方式、例えば退職積立金(provident fund)で

でもないかぎり、このような主張は戦前の社会保険法の中でも何ら根拠がないものであった。というのは、法的には個々人の保険料は、本人とその使用者とが支払うものであったにしても、資金的には、本人への給付はそれを財源にして支給されるとは限らなかったからである。

その意味ではすでに戦前の社会保険でさえ、交換関係や等価関係はなかったといってよい。今日の社会保障では、受給権の発生には保険料の納入実績がある程度まで必要であっても、それは、もはや給付の額まで100%支配するものではない。

社会保障の給付は、受益者からみれば収入 (income) であるが、その本質は、交換関係がないという点にある。この点で賃金とは、その性格を全く異にする。賃金は稼いで得たという意味で文字通り所得 (earnings) である。それは単なる収入 (income or revenue) とも意味が違う。税法上も勤労所得 (earned income) として特別の扱いがなされるわけである (「得ハ徳ナリ」)。

社会保障は元来、ILO 条約の規定や「社会保障費の国際調査」に使われた定義からもわかるように、労働とか保険料納入とかという反対給付を必ずしも必要とすることなく、受益者に対し一定の収入を与えるものである。したがって、それは国民所得の計算にいう移転支出 (振替収入) ということに当る。先進諸国ではいわゆる所得保障が国民所得の中で振替収入 (所得) の大宗をなすものであることは、冒頭にみた二つの表からも明らかに想像できる。

V 問題の核心

以上、社会保障における給付は、その本質が経済的な意味での交換関係を前提にしない点にあることをみた。

「社会保障の給付水準は、経済社会がどれだけが無償給付として割愛できるかに、すなわち経済余剰に依存しているのである」という説がある¹⁾。この説からは次の二つの意味が出てくることであろう。第一は、社会保障の改善にはその前提とし

て経済成長が必要だという論旨である。第二は、社会保障は経済余剰だという断定である。

第一の意味からすれば、社会保障給付を一人当り国民所得対比でみた場合に EEC 諸国で高く日本で低いのは、経済力が違うからということになる²⁾。国民所得と社会保障費との間には、米国など若干の例外はあるにしても、ほぼ正の相関関係がみられるようである。藤沢益夫助教教授はこの相関値を測定しているが、国民所得の5%台という日本の社会保障給付の水準は、この相関値を基礎にして算出した標準値よりも低くなっている。換言すれば、日本の現行社会保障費は、国際的にみた場合には国民所得の水準に見合っていないというのである³⁾。それはとにかく、長期的にみれば、社会保障の改善に経済の成長が不可欠なことはいうまでもない。

第二の考え方は社会保障をもって経済余剰と見るのであるから、「余れば社会保障に回す」ということになる。「残り物には福はない」のが普通である。経済学者はとかく経済行為を中心にしてモノを見る傾向がある。また現実の社会でも、個々人の収入は、賃金や利潤からもわかるように、経済行為に対する報酬である。もっとも概して地位の高い者ほど収入が高い傾向があることからすれば、問題は経済行為そのものよりも権力の座に近いかどうかということかもしれない。

とにかく、これまでのところ、経済行為とか権力とかいうものが人の物的生活を大きく支配してきた。しかしフランスワ・ペルー教授は、諸家の経済学説を検討して、経済は交換関係だけで成立するのではなく無償の「贈与」の存在も説かれていた事実を明らかにした上、社会保障をもって

2) イタリアの全国経済労働審議会が最近答申した社会保障改革計画では、現在の国民所得の15%という社会保障費は、究極的には30%になるという。

3) 藤沢助教教授は各国の一人当り国民所得水準と社会保障給付総額の対国民所得比との間には「密接とはいえないまでもかなり正の相関がある」とことを実証した上、「所得水準に対応した給付水準の標準値」を国別に算定している。それによると、1957年現在で国民所得の5.3%という日本の社会保障給付支出 (ILO の社会保障費の国際調査、1949-57年) は、右の計算による標準値6.4%よりも低くなっている (藤沢益夫「社会保障の国際比較」『三田商学研究』第7巻第6号38-40頁)。

1) 高橋長太郎教授「賃金所得と調整年金」(『日本労働協会雑誌』第74号1965年5月、8頁)。

「所得の再分配」と理解することは誤りであって、「優先配分 (attributions prioritaires——優先株) と見なければならないと説いた⁴⁾。事実、いつの時代にも何らかの形で多少とも社会保障的なものは存在していた。

ソクラテスは盗賊の集団でも部内で正義が行なわれなければ平和は保てないし、長続きはできないと教えた。こう考えると、社会保障は正義の一つの反映ということになろう。古くから分配の正義は説かれてきた。必要に応じて受取る原則がそれである。しかしこの原則の実現は多く家庭内に限られているか、ないしは僅かに戦時下の配給制度にみられるだけであった。社会保障はいうまでもなく第一義的にはニードに応じた制度であるから、それはすぐれて分配の正義を具体化する手段である。したがって社会保障を判断する規準は、それが正義を促進するかどうか、ということになる。いわゆる5人未満の事業場の労働者と日傭労働者が厚生年金保険から除外されている問題、企業年金と厚生年金保険との調整問題などの処理には、正義よりも行政的便宜性や力関係が優先しないようにすることが大切である。

正義という理念を労働や社会問題に適用する場合、われわれはこれを社会的正義 (social justice) と呼ぶ。今日の民主主義社会が社会保障を欠くとすれば、それは社会的正義を欠くことになる。

しかしながら過去の経験からすれば、社会保障を発達させる一番の大きなファクターは、戦争や恐慌の如き政治的な大事件であった。社会保障 (social security) は、社会不安 (social insecurity) に対する反語として生れたのであるから、ニードこそ生みの親である。しかし「そのニードが識閥に現れ、それがニードとして感ぜられるようになり、改善への意識的要求に具体化されると、国内の政治的安定をおびやかすようになる⁵⁾」ところから、

そこではじめて為政者は具体的な処置を採ったのであった。

最近わが国で「社会開発」なる国連用語が使れ出した。それというのも、経済成長がヒズミを生み出し、経済の成長に比べて生活面の改善が追いつかない事実があったからである。この語が経済主義への反省として出てきた事実こそ、まことに重要である。「社会開発」なる語の「社会」という表現こそ、「社会保障」の「社会」という形容詞と同様に、問題の核心である。一言にしていえば、それは本質的に「経済的なもの」というよりは、すぐれて「社会的なもの」だということである⁶⁾。

今から60年も前にレオン・ブルジョワは、「社会的の困難を解決する唯一の手段は、これらの危険と利益とに対して相互扶助的な関係を敷くことにある。すなわち、結局なんぴとが危険を支え、なんぴとが利福に見舞われるものであるかについては一切詮議立てをせず、これでやがてすべての危険を共同して支え、利福に向かう捷徑がごとごとく、社会全般に向って開かれる」として、ソリダリティを説いたのであった⁷⁾。

社会連帯性 (social solidarity) が社会保障の背後にある基本理念であることには、余り異論はない。だが大衆の間には、それが単なる「上から」の説教であったり、それが社会保障の適用範囲、給付内容、財源調達資金面に具体的に反映されないで、逆に悪用される点を慮れる気持が今でも相当に根づよく残っている。それだけにわが国の年金保険が何時までも巨額の積立金を積立つつ、未成熟状態に放置されているのは、賢明な策ではない。この点に根本的なメスを加えることこそ、工業化社会におけるルール・メーカーの一員としての労働組合運動を始めとして、関係者全部の責任であろう。

6) 拙稿「社会保障はすぐれて『社会的』なもの」(『社会保障の理論と課題』求高信博士古稀記念論文集所収) 参照。なお「社会保障」の社会学的アプローチとして次の論文は示唆的である。

Vladimir Rys. "The Sociology of Social Security" (*Bulletin of the International Social Security Association*, Year XVII, NoS. 1-2, Jan.-Feb. 1964. pp. 3-34)

7) 桃井京次訳『レオン・ブルジョワ氏論文集——ソリダリティその他』(大正15年) 138頁。

4) フランスワ・ペルー(岡山・堀川・堀川訳)『経済と社会』312頁。

5) U.N., ECOSOC. E/3347, 5 May 1960, "Appraisal of Scope, Trends and Costs of the Programmes of the U.N. and Specialized Agencies and IAEA in the Economic, Social and Human Rights Fields, Co-ordinated Report, para. 334.