

厚生年金保険法の改正について

中 野 徹 雄

第 46 通常国会に提出されいったん廃案となった厚生年金保険法の改正案（いわゆる「1 万円年金法案」）は、第 48 通常国会に再提出され、その会期の最終日であった昭和 40 年 6 月 1 日の夜遅くなってからようやく通過成立の運びとなった。それも衆参両院で議院修正が加えられた上での成立であって、文字通り難航をきわめたものといわなければならない。しかしここでその国会審議の経緯を顧みても本誌の性格にそぐわないと思うので、むしろこの改正の主要な項目について、社会・経済的な背景のもとでのそれらの意義といったことを略述してみたい。

まず第 1 に今回の改正は総括的にみてどのような意義をもっているであろうか。

よく言われるように、わが国においては（先進諸国においても事情はほぼ同一であるが）公務員に対する年金制度が最も先行し、これに次いで民間の労働者に対する社会保険としての厚生年金保険・船員保険が発足し、最後に農民・自営業者等に対する年金制度たる国民年金が成立して、ようやくいわゆる国民皆年金体制が整備されたのであるが、この国民皆年金体制が整備されたのは昭和 36 年のことで、比較的最近のことである。

制度の実質から判断してもこの成立順序に応じた給付水準の差があり、社会保障の総合調整に言及されるときは、年金制度においても厚年・船保・国年をいかにして公務員年金（共済年金）の水準にまで拡充するののかという問題指摘がなされるのが常であった。

ここでごく大づかみな数字比較で示せば、共済年金が月額 1 万円～1 万 5 千円年金で約 10% 料率、厚生年金が 3 千円～4 千円年金で 3.5% 料率、国民年金が 2 千円年金（25 年基準）で 100 円～150

円料率ということであったのである。

このような横断的な比較だけをみれば事態は比較的に簡単で、事情の許すかぎり厚年・船保・国年を共済年金の方にさや寄せすればよいと考えられるであろうし、またある程度まではその通りなのであるが、それが今日に至るまで容易ではなかったことは、それなりに原因がある。

厚生年金保険は昭和 17 年の戦時経済下で発足した制度であるが、それは戦力の大きな要素としての労働力の保全・培養を図るという戦時社会政策的意図から出たものであったと同時に、民間購買力の封殺による戦時インフレーションの防止という要請が強く制度発足を推進したものであったということも明らかな事実である。したがって厚生年金保険は戦時の国家的要請の生んだいわば早産児的な制度であったといえることができる。この辺の事情は、ある意味で戦時下における農地問題の取り扱いなどと共通した点があるとも考えられる。戦後において別個の観点から本格的に推進されることとなる施策が、いわば先取りされた形で試みられたのである。

ところで、農地改革などのような性格のものと異なり、年金制度は長期にわたる加入者・受益者（受給者）との関係を生ずる組織的な制度であるから、沿革的な要素による影響をどうしても強く受けがちである。戦後における厚生年金保険制度に対する処置としては、極端な方法としてはいったんそれを廃止して、全く新しい、社会保障的な色彩が強い構想で出直すというやり方もあり得たのであろうが、それは避けられた。形骸化した社会保険的制度を存続させたということのため、相当長期にわたった「戦後」の社会・経済的条件による制約のもとで、厚生年金はいわばはなはだ苦難に充ちた道を歩むこととなったのである。

第1に、インフレのもとでも比較的厳格な積立方式の名目は捨てられなかったこと、第2に、このことと対応して比較的厳格な受給資格期間の要件が守られたこと、第3に、したがって本来の制度の目的たる老齢年金の支給が長く本格化しなかったこと、第4に、このため実質的な社会的機能に乏しい時期が永く続きすぎ、民間の退職一時金、退職年金を成長させたこと、第5にそのような制度であるために、戦後の乏しい負担能力の制約もあって最低限のレベルに陥落させられざるを得なかった、ということである。

これは仮定の議論になってしまうが、仮に戦後いったん制度を廃止したとしてみよう。その場合には例えば国民年金の発足時に経過的無拠出年金が採用されたように、現存高齢者に対する社会保障的優遇措置も(少くとも制度論としては)可能であったろう。そしてその場合には結果的に年金制度の社会的・政治的影響力をはるかに強められるということもありえたであろう。しかし、制度が一貫して存続しているかぎり、多数の既退職者(それらの人々は脱退手当金を一時払してもらって制度上縁が切れてしまっている人々である)とのバランスから考えて、飛躍的な高齢者優遇はその制度自体としては不可能である。これはもちろん一つの制度の内部だけから考えての話なのであるが、長期にわたる組織的な制度は、それ自体に内在する論理の拘束(外側から見ればそれは前に触れた制度の沿革による拘束であるが)が働いて、一種の自縄自縛の状態に陥る面があるのである。

ここでもう少し具体的に沿革を眺めてみよう。17年から施行され、19年に職員・女子をも包括することとなった厚生年金保険は、年金の受給資格期間を満たすことなく脱退した者に対しては、脱退手当金を支給することとしていた。そこで、制度発足時の高齢者にとっては例外なく脱退手当金によって縁が切れたのであり、老齢年金というものが現実のものとしては期待され得なかったのである。しかもその脱退手当金が過去の標準報酬の名目額に比例したものであり、更に標準報酬に頭打ちがあったから、奔流のような戦後のインフレーションのもとでは、脱退手当金自身も殆んど

実質的な意味を失うに至ったのである。このためもあって23年の応急措置的な改正により、制度の実効性を在職中の事故に対する障害・遺族給付に求めることとし、老齢年金については月額100円に凍結してこの凍結水準に見合う程度にまで老齢年金に相当する部分の料率を切り下げたのである。インフレーションの行方が予測できない状況ではノミナル・タームでの強制貯蓄はいたずらに加入者に損失を強いるものであることは明らかであるから、その限度ではこの措置は適切なものであったろうし、何よりも老齢年金の受給者が発生するのは5・6年の後のことと見通されていたので、差し当り給付額を凍結し、現実に受給者が発生する段階になって(その頃にはインフレーションも片附いているであろうから)本格的な手当をすればよい、と考えられるであろう。

それはそれとして、結果的には戦後10年近くの間、厚生年金保険による退職給付(脱退一時金・老齢年金)は、実質上、機能停止状態に陥ったままで推移した。その反面、その機能を停止した部分のコストは凍結されていたから、料率は極めて低いままだった(名目3%であったが標準報酬の頭打ちで実質は遙かに低かった)ことも忘れてはならない。

この戦後10年に近い間に、もちろん多数の退職者が発生した訳であって、それらの退職者の目の必要に應ずべく、戦前からの慣行である退職一時金は厚生年金保険の機能停止期間中に大幅に復活することとなったのである(戦前の退職積立金および退職手当法が厚生年金保険法に吸収・承継されたという経緯は比較的良く知られているので、ここでは繰り返さないが、承継した筈のものが機能停止したので、再び旧来のものが生き返ったという訳である)。

昭和29年になると、放っておけば、金額的に凍結されたままの老齢年金がいよいよ資格期間を満了した退職者について支給されるという時期がやってきた。いわば冷蔵庫から老齢年金を取り出さざるを得ない時期が到来したのである。インフレーションも既におさまっていたのであるから、制度の再建は政府にとっても避けられない責任だったともいえるであろう。

しかしこの再建はまことに容易ではなかった。長い間、機能停止状態の厚生年金保険を一つの前提条件として、民間の労働条件（というよりも退職条件）がきめられてきたのであるから、突如としてその機能を大幅に復活させるということは、直接・間接にその労働条件に影響を与えることになるからである。

具体的な設例でいえば、機能停止状態の厚生年金の事業主側コストが労務者の実質 1% であり、機能を復活させた場合の事業主側コストが実質 5% であるとしよう。機能停止状態の厚生年金のコスト 1% のほかに事業主は 4% の退職一時金のコストを負担しているとする。この仮定のもとでは厚生年金の必要なコスト・アップ分が一時金のコストに見合っている訳であるから、退職一時金をそのままにして厚生年金のコスト・アップを受け入れることは、事業主にとっては退職一時金の一律倍増と同じ負担になる訳である。これが簡単に受け入れられると考えることははなはだ空想的であるといわねばならない。それに昭和 29 年というのは、『経済白書』が「戦後は終わった」という我々の記憶に残っているあのキャッチ・フレーズを打出した年よりも 2 年も前のことであったのだから、企業側の負担能力からの制約が強かったことは容易に想像できることである。

負担能力に客観的な限界があるとすれば、大なり小なりその負担能力の枠内での操作ということにならざるを得ない。その場合には枠内の操作、つまり振替ということが実際上の問題として可能かということが残るし、仮りに可能とした場合にも、労使がそのどちらを選択するかが依然として問題である。労使の少なくとも一方が退職一時金よりも厚生年金の老齢年金の方が好ましいと考えてそちらを選択するという条件がなければならぬであろう。これらの条件がいずれも未成熟だとすれば、結局、さしあたり漸進的な措置を事情の許す範囲で講じておくという方法しか残らないのである。29 年の厚生年金保険の改正は、そのような方法によったものであった。

29 年の改正は標準報酬を 3 千円～1 万 8 千円

の刻みに改め、料率を一般男子について 3%（労使折半負担）としたのであるが、これがやや常識をはずれた低料率であったことはいうまでもない。医療保険に割く費用の半分以上のものをしか年金に廻さなかったということであって、公務員、公共企業体職員等の共済年金の場合には医療保険部門を相当上廻る費用を年金のため割いていることを考えれば、その辺の事情がよく判ろうというものである。

29 年の改正の一つの特色は、賃金比例一本の建前であった従前の給付体系をあらため、賃金比例部分（1 年につき標準報酬の 0.5% 相当）プラス定額部分（2,000 円）という混合的な給付体系を採用したことである。これには当時社会保障の手本のように考えられていた英国の国民保険が定額給付であったこと、米国においても年金についてある程度再分配的な体系が採用されていること、わが国の賃金格差を前提とすると再分配的な配慮は特に強く必要だと考えられたこと、などが影響したものであると思われるが、この定額部分導入ということは、今から考えれば甚大な作用を厚生年金の将来の進路に及ぼすこととなった。

29 年について 35 年に厚生年金保険の第 1 回の財政再計算に伴う改正が行なわれた。この改正は標準報酬の上限を 3 万 6 千円に引き上げ、料率を一般男子について 0.5% 引き上げ（3.5% となった）、給付については比例部分の年率 0.5% を 0.6% に引き上げるというものであったが、給付面から見ても小幅な手直しという程度のものとどまった。

さて、これに続く第 2 回の財政再計算に伴う法改正が、ここで述べている今回の改正なのであるが、この今回の改正は、社会的・経済的諸条件の変化によって、前 2 回の改正といわばベースの異なる取り組み方が要求され、また事実そのような取り組み方がされたのである。まずその社会的・経済的な条件変化の主たるものを挙げてみよう。

1963 年すなわち昭和 38 年にわが国の 1 人当たり国民所得が年 500 ドルの水準を超したということはいくよく言われることであるが、やはり経済能力つまりは保険料負担能力が拡大したということが大

きな要素である。わが国としては社会的な高齢者扶養、あるいは自分たちの老後に備えての社会的蓄積のために、より大きな資源を割くことができるようになったのである。

第2は、老齢年金に対する社会的な必要性が目に見えない形ではあるがじりじりと強まってきていることも疑いがない。家族生活の変質が、いまやまぎれもない実感として受け取られるようになってきた。老後の不安ということを背景として、より高水準の年金を求めて厚生年金を離脱し、共済年金を設定するという動きが、あちらこちらで見られるようになった。これらの動きは、より高い保険料負担を受け入れることを前提としたものなのであるから、いわば年金に対する社会的実需が表面化してきたことを物語るものである。

第3に、このような社会的実需の上に立つ年金制度が、政治的要請として無視できないものとなってきたこと、言いかえれば、今日の状況のもとでは年金が政治問題化されるということも挙げなければならない。それは一面においてひろく民生問題が政治問題であるということだけではなしに、多数の高齢者の政治的影響力ということに直接に注視しなければならない。スウェーデン、西ドイツ、英国などで年金改革が与野党の中心的な争点の一つとなったということは、この面から理解しなければならないであろう。

第4に、国際的な観点も忘れてはならない。OECDに加盟した日本が、年金制度に関してILO 102号条約における年金部門の最低基準すら満足できないという状況は、長く放置され得べくもないことであつたらう。

以上のようなことを背景として、与党もいわゆる「1万円年金」改正ということを前回の総選挙のスローガンとして掲げ、今回の改正はようやく年金制度の本格的整備というベースで取り組みられ、それが一応実現することとなったのであった。

次に給付水準・給付体系について概観してみよう。目標として掲げられた1万円年金という給付水準は、改正年である昭和40年5月現在の標準

報酬の総平均推定額2万5千円に対して、ILO 102号条約の最低基準支給率40%を乗じて求められた1万円という数字を目安としたものである。102号条約の40%という支給率は30年在籍者についての基準であるが、わが国の場合は20年でこの基準を満たすことになる訳である。

2万5千円に対する40%相当額である1万円という給付水準が設定された場合、次の問題は給付体系上これを具体的にいかなる給付算定方式によって具体化するかである。前述のとおり従来の厚年年金の給付体系は、29年の改正から比例部分プラス定額部分という形となっているところから、今回の問題としても1万円という給付額をどのように比例部分・定額部分の間に分配するかを考えなければならない。結果的にはその分配は単純に2分の1ずつを比例部分と定額部分に割りふることとされ、比例部分に5千円、というよりも40%の2分の1に当る20%が20年在籍者の比例部分支給率、定額部分も20年在籍につき5千円ときめられた。もっと単純化すれば、年金額は1年在籍について比例部分が平均標準報酬の1%、比例部分が250円ということにきめられたのである。したがって、在籍年数を30年とすれば右の1万円という支給額は1万5千円になる。

機械的に考えると30年在籍者については在籍中の標準報酬の60%が支給されるのであるから、厚生年金の改正後の支給率ははなはだ高率で、西欧諸国に比べても遜色のないものだということになるが、実はこの支給率・給付体系の背後には根本的な難問題がひそんでいるのであり、将来にそれが持ち越されていることを指摘しておかなければならない。

物価上昇の問題はしばらく措き、わが国の経済が今後も相当の率で成長を続けるであろうことは誰しも議論の前提としていることである。賃金・生活水準が不断の上昇を続けて行くという状況のもとでは、年金制度は次のような問題に当面する。在職中に拠出したものの対価が退職後に支給されるという原則を守るかぎり、拠出期間と年金の支給期間がともに非常な長期にわたるものである年金制度は、その間に進行した賃金・生活水準の上

昇に比して給付が絶えず大幅な立ち遅れを示すことになる。しかも実際問題としてはこれらの上昇は物価の上昇をも伴っているのであるから、極端に考えれば不断の成長経済の下では拠出制年金制度は有効に機能する事が困難なのではないかという疑問もでてくるであろう。

共済年金のように、退職前数年の平均報酬をベースとする支給額をきめるときは、問題は退職後の経済成長のみに限定されるのであるが、このやり方とても在職期間中の経済成長に関して拠出・給付の対価関係の原則を結果的に崩しているのであって、その代償として大きな積立不足をかかえることとなるのである（いわゆる昇給差損の累積）。

もちろん厚生年金も同様の原則否認に通ずることを大規模に実践している。今回の改正において給付改善を全面的に過去期間に適用し、現存受給者の年金をすべてベース・アップしたのであるから、その点では共済年金よりも大胆なやり方であるといってよいかもしれない。

長期にわたって考えれば、拠出制・積立方式の年金は多くは強制貯蓄の機能から出発し、逐次若年・壮年人口から高齢人口への再分配的機能へと転化して行くものといえるであろう。このような転化を不可避にするのは、高齢者に経済成長の果実に対するシェアを与えなければならないという要請である。この要請と、拠出制・積立方式・拠出と給付の対価関係という原則とは正確には二律背反に近いが、理論的には二律背反に近いことの現実的处理策を発見するのが、今後のわれわれに課せられた問題だと考えることが正しいのであろう。現に今回の改正そのものが、そのような現実的处理策の一つだったのである。

第3に、いわゆる企業年金との調整問題について概観してみよう。前述したとおり、事業主側から見て企業内の退職金と厚生年金の関係は、昭和29年当時から大きな問題とされてきたのである。それはコストの競合であると同時に退職後生活保障という機能の競合でもある。29年当時と比べて今回の改正に際して事情の変った点は、要約すれば次のようなものであろう。

一つは、なんといっても企業の負担能力が一まわり大きくなったことである。

次に、退職一時金が29年当時におけるような金科玉条的なものでなくなってきたという点である。当時は一時金が主として労務管理面から高く評価され、これを大きく変えるなどという発想法は一般的にはなかった。現在においては退職一時金を従来のようなベースのままでは長く放置できないという考え方の方が、多少は流行的という色彩もないではないが、むしろ一般的である。ここから一時金の年金化、企業年金と厚生年金の調整、また企業年金と厚生年金との調整を前提として厚生年金の大幅改善を容認する、といった一連の事業主側の考え方が登場して来る訳である。この企業内退職給付と公的年金の関係についての事業主側の考え方の基本的な変化は、重要な点であるので、少し掘り下げて考えてみよう。

労務管理の基調的变化とか、雇用制度・賃金体系の改革とかいうことはよく言われている。事業主側の退職一時金に対する評価の変化も、恐らくわが国の雇用制度・労働条件の全般的な変化の中のひとこまとして理解すべきもののなのであろう。しかしここではそのような包括的な観点からの判断は別として、現象的に外部にあらわれた事実から考えてみることにしよう。

労働条件のある部分について、合理化、近代化というようなことを考えるとき、てっとり早いのはたとえばアメリカではどうなっているか、という比較を試みることである。労働市場の構造的な相違を度外視して局部的な比較をするということは理論的には意味が乏しいであろうが、とにかく手がかりということで比較を試みることは便利である。

アメリカには広く企業年金、産業年金が行なわれている。主として団体協約による社外基金の年金であって、急速に普及したのは戦後のことであるらしい。その機能は文字どおり老後保障ということにあり、実質賃金の一部（いわゆるウェイジ・フリンジ・ベネフィット）をなし、その権利保全に十分な注意が払われている。労働者側から見れば実

質賃金の一部共同留保である。

一時金もないではないが、むしろ年金よりも遅れて税法上の措置に伴って普及しはじめているもののように、利潤の一部の分配による蓄積を退職時に払い出す（プロフィット・シェアリング・プラン、ストック・ボーナス・プラン）ものなどが主力をなし、おおむね企業繁栄に対する従業員の貢献に対して報償するという考え方に基くものようである。金融上の諸制度や機関の発達の前だった英国やアメリカにおいて、年金というものが現実的・常識的なことがらとして早くから普及していたという事情から、老後保障が一時金よりは年金の方に、合理的に結び付きやすかったということはたしかであろうし、貨幣価値の安定が何よりも支えになっていたであろう。

このようなアメリカの例が、わが国の事業主側の一時金に対する反省の材料の一つになったことは容易に想像できる。この場合、退職給付が今後も益々成長するとするならば、その過程においてその機能に即して合理的な形態変化が生ずべきであるという考え方になるであろう。老後保障給付と功績報償給付という二つのものへの給付の分化、といったようなことである。

しかしもっと端的な反省の契機は、一時金の支払いが、資金的にも経営的にも大変だということに気付いたことだったと思われる。戦前から続いた企業は、年齢別の人員構成が大抵ひょうたん型になっていて、その上の方のふくらみがある時期に集中的に定年を迎える。その際の一時金支払のための資金需要が尨大なものになるということは、年齢別労務構成を一覧すれば誰にも判ることである。年金化は資金需要の平準化という観点からたしかに有効である。

一時金については、さらに次のようなことを考えなければならない。一時金のベースと賃金のベースとは、一時点では必ずしも同じではないが、長期的には結局賃金ベースの改訂が一時金のベース改訂に反映される。賃金のベースを改訂するときその年度の賃金額がいくらになるかという賃金だけのコストの見通しそのものは簡単であろうが、それが一時金にはねかえり、退職者の多い将来の

ある年度にどのような負担をもたらすかを正確に予測した上で賃金ベースの改定を行なう、ということとはさほど簡単でないであろう。それだからこそ賃金ベースと退職一時金のベースが建前上切り離され別個に交渉されることが多いのであろうが、しかし結局はこの切り離しは単なる気休めにすぎない。

また一時金が実質上労働条件である以上は勤続年数に応じた債務性のあるものと考え、レーバー・タームで100%の引当をすることが経営上は当然である。しかし形式上は退職条件であるから退職時の協約によってのみ債務性が与えられるので、レーバー・タームでの100%引当は税法上損金処理ができないし、また一般に義務引当とも考えられていない。このことから逆に引当を度外視してベース改訂や支給率改訂が行なわれ、引当は後から収益の状況に応じて追いかけるという結果を招くことになる。そして退職者が集中する年度になってどっと「つけ」が廻って来ることになる訳である。

退職給付を存続させるという前提で考えるとき、事業主側から見た合理化の方策はまずその中の老後生活保障の機能を持った部分を独立させることである。残余は報償的・恩恵的な債務性のない給与である。そして、この老後生活保障の機能を持った部分が、恒常的に賃金の一定比率相当の拠出で包括的に運営されるように組み立てることができればよい訳で、またそのときには労働者側から見て賃金の一定比率相当のものが共同留保されていることになる訳であるから、その共同留保されたファンドに対して労働者の権利の保全を計ればよいことになる。これこそアメリカ流の社外基金方式の年金制度そのものであって、事業主側から見た一時金の従来からの不合理性は払拭され、同時に労働者側にとっても不測の事態におけるカットや不払いの危険が取り除かれることとなる。昭和30年頃から次第に経営者団体が一時金の年金化を推進することとなったのは、概略以上のような考え方によるものと思われる。

社外基金化によって退職給付についてのカット

や不払いの危険を除去するということは、労働者側から見ても高く評価できることであって、これは従前から労働者の側に立つ研究者によって指摘されてきた。それは単に倒産の場合の不払いを考えてだけのことではない。そのような考え方であれば、常識的には中小企業について主として推進されるべき改善だということになり、トップ・クラスの大企業の従業員には縁の薄い事柄になるであろう。問題はもう少し基本的なところにあるので、退職時の協約によってきまることがあれば、退職時までどのような条件変化がおきるかは何人にとっても不確定だということが問題なのである。長期にわたる実質賃金の留保の累積であれば、退職時という一時点の条件によって大きく左右されるということはあるまいであろう。年金化ということを労働者の企業に対する従属性を強めるものとして排撃するという考え方があるが、これはいくぶん敗北主義的な考え方であって、社外基金化によって実質賃金の留保分に対する労働者の権利保全が計られ、またそれによってむしろ労働者の企業に対する独立性が強められるという面を見落しているのではなからうか。現行の退職一時金は、無責任な経営者の日から見れば、いざとなれば払わなくて済むものとして、つまり気楽な約束というふうに受け取られがちである。ある一流の会社が経営合理化を迫られ、将来何年かにわたって退職金を半額にカットするという措置について、労使の合意を得た実例がある。このケースは、実によく現行の退職一時金の本質を物語っている。将来何年かにわたって退職する者というのは、ごく一部分の高齢者である。圧倒的多数の若年労働者はなんらの被害を受けない。しかも理論的には退職給付は退職時の協約による退職条件なのであるから、このようなカットはまさしくありうべきこと、いわば合法的な措置なのであった。しかし被害を受ける退職者は、永年にわたる貯蓄を企業の危機に際してまき上げられたのと同じことである。退職金の機能ということから考えると、社内預金の不払いよりも深刻なのではなからうか。しかも、社内預金は理論的には確定債務であるから、会社が倒産しないかぎり不払いにはならない

のである。

さて、退職給付が社外基金化されると、この基金を一時金として払うか、年金化するかという選択が、理論的にはその段階で生ずる訳である。(しかし実際上は、純粹の一時金のための留保を社外基金化することは、所得税法上の問題があって現状としては無意味である。税払い後の従業員の所得から貯金させるのと課税上の取扱いが同じことになってしまうからである。)年金化は、特に終身年金の形をとるときは、保障という点ですぐれている。合理的な老後保障という観点からは、年金を原則とし、経過的あるいは例外的に一時金払いを行なうということが適切であろう。

最後に、いわゆる厚生年金との調整問題の具体策について考えてみよう。調整というのは、競合があることを前提としている。競合というかぎり、質的には同一のものでなければならぬ筈である。つまり退職労働者の老後の生活保障という機能に関して同じものが、政府ベースでも企業ベースでも、ともに実施可能でありかつまた現に行なわれようとしている、というところから初めて調整という議論がでて来ることになる。しかし、政府ベースの年金の全体を企業ベースで実施するということは、再分配機能を考えれば不可能なことは明らかである。また保険集団が巨大なものであることを前提とした給付も企業ベースでは実施不能と考えなければならない。したがって調整ということは、政府ベースの年金のなかの企業ベースで実施可能な、再分配的機能を持たず、また保険集団が比較的小さくても安定的に行なわれうる給付についてのみ考えられることになる。これが老齢給付のなかの賃金比例部分に限定されるものであることには、恐らく異論がないであろうと思われる。

また、政府ベースの年金は厳格な権利保全が図られているのであるから、そのようなものと同じ保障を与えないかぎり調整できないという点も注意しなければならない。逆に言えば調整は、企業

ベースの年金が厳格な権利保全のための仕組みを備えた制度とならなければならないということである。このように考えると、政府側からみると、調整というのは政府ベースの年金の一部を厳格な条件・手続のもとで企業ベースでの代行を認めるということに帰着する。逆に民間側からみると、企業ベースの退職給付を所定の条件・手続のもとで政府ベースの年金の一部に移し替えるということに帰着する。この移し替えられるものが既存のレベル内での退職給付であるときは、今回の厚生年金のレベル・アップが既存の退職給付のレベル内でオフセットされたことになるが、そのようなオフセットはしないということが経営者側の意向のようであり、また調整の実施が厚年のレベル・アップの時期よりも遅らされたこと、つまり調整の施行期日の政令委任による延期によって、このようなオフセットは実際上も不可能となったと考えられる。

したがって、移し替えということは、政府ベース年金の上積になる部分に関してか、あるいは将来に向ってのレベル・アップに関してだけ考えられることになるであろう。

今回の法律改正による調整措置は、政府側から見れば政府事業の一部民間代行ということであるが、全体として見ると、年金の少くとも一部分に関しては民間ベースと政府ベースの選択が認められたことになり、また逆に見れば民間ベースで一定の基準に達する年金を設定していない職域について政府が補完的にその基準による年金を保障するという形にもなっている訳である。問題は単にそれをどちらの側から見るとということよりも、考え方として、福祉面における民間と政府の守備範囲の分配がいかにあるべきかということであると思われる。また単にある時点でその守備範囲の分配がいかにあるべきかということよりも、それを分配する仕方が、将来に向って長期的に福祉面の発展にどのような効果・影響を与えるかという問題であろうと思われる。

これには、いくつかの観点がある。とりつきやすいのは効率の観点である。経済的、管理的能率

ということもあるし、多様なニードに対する対応が効率的に行なわれうるかどうかということもある。

また、この場合、資金運用の問題も大きい。民間ベースでの運用と、政府資金に転化した場合の運用では、大きな差があるであろう。政府がいったん管理することになった資金は、例えば政府資金が民間の資金市場に介入して行くことを避けなければならないというような原則論的な制約があって、運用効率を高めることにはおのずから限界があろう。

もちろん、効率の問題は両面があって、弾力的な民間ベースでの高い効率ということと、政府ベースに集中管理することによる規模の効果による高い効率ということの双方を考慮に入れなければならないであろう。

資金の問題は、最も本質的なものとしては政府と民間における資金保有の分配、社会資本と民間資本の分配がいかにあるべきかということであろうが、これは国民経済的な観点から判断されることである。

さて、以上のような観点での総合的な判断に基づいて守備範囲の分配の考え方がきめられたとする。例えば、原則が政府ベースで、例外的・補完的に民間ベースという考え方がある。また逆に、原則が民間ベースで、補完的に政府ベースという考え方もある。福祉面の一つである医療保険に関しては、実際問題としては後者の考え方が支配してきたように見える。

この場合、このような考え方に対する長期的な問題を考える立場からの評価は二つに分れるようである。一つは、格差拡大の結果をもたらすと考えて、特に医療保険の現状批判をふまえて、否定的に評価するものである。もう一つは、民間ベースの運営に先導部門的な役割を期待し、格差は結局平衡運動によって全体のレベル・アップをもたらすと考え、いわば戦略的な判断によって肯定的に評価するものである。いずれにせよ、政府民間の守備範囲分配の問題は医療・年金などだけでなく、福祉面一般について多くの問題を含んでいるように思われる。