

1960 年代 の 年 金 問 題

地 主 重 美

I は じ め に

例年のことながら元日の各紙は、各界の代表者による一年の計を編集し報道している。とくに今年には1970年代の幕あけとあって、たんに一年の計というにとどまらず、今後10年間の社会・経済の長期的見通しについて広くその抱負や意見を求めている。朝日新聞の「日本の70年代」という記事も、各界で活躍する約100人の人々に、広く社会・経済全般にわたる20のテーマについてインタビューし、その結果をまとめたものである。この一項目に「老人が年金で暮せるようになるか」というのがある。年金問題を70年代の重要な争点と予想した見識はさすがであるが、回答の方は、「年金で暮せるようになる」というのがわずかに18%にすぎず、82%はこれに否定的な答えを出している。

戦後日本の社会保障をあとづけて、1950年代を生活保護時代、1960年代を医療保険時代、そして1970年代を年金時代と予想する専門家の意見とは逆に、年金の将来に対する一般国民の予想はこの回答からも明らかなように意外にきびしく、老後生活の安定を年金に求めようとする期待感はきわめて薄い。

しかしながら、このような一般の予想にもかかわらず、年金を必要とする経済的社会的条件はしだいに成熟し、年金問題が70年代最大の政治的争点の一つになることは疑いない。条件の第1は人口の急速な高齢化である。表1によると、全人口に占める65歳以上の高齢人口の割合は70年代の10年間に約2%の上昇が見込まれている。これは60年代の10年間に上昇した1.4%をはるかにしのぎ、この傾向がもし将来つづくものとすれば、わが国は世界史に例のない急速な人口高齢化

現象を経験することになるろう。西ヨーロッパのように高齢人口比率の上昇が緩慢に現われてくる場合には、大きな混乱もなしに備えを固めることもできるであろうが、わが国のように上昇過程の急速なところでは西ヨーロッパの経験をそのまま模倣しても実効性がなく、その調整について新しい模索を要求される。条件の第2は急速な経済成長であろう。成長はいうまでもなく実質所得水準の上昇と物価水準の上昇を伴っている。実質所得水準の上昇は稼働人口と高齢退職人口の生活水準に大きな落差をつくり、物価水準の上昇は高齢者がからくも用意した貯蓄の実質価値を無残にひき下げてしまう。生活水準の落差を防ぎ、物価上昇に対処するにはどうしても充実した年金制度に頼らざるをえない。その他、人口高齢化と並んで核家族化の進行、したがってまた高齢者世帯の増加や、平均寿命の延長も年金制度の必要をうながす重要な条件になるろう。ところで急速な経済成長は年金にとって無視できない必要条件であるばかりでなく、給付財源を拡大させることによって年金制度充実の可能条件にもなる。

このような年金への必要条件は70年代になって突如として現れるものではない。50年代後半から徐々に発生し、とくに60年代の高度経済成長期

表 1 高齢人口の推移 (単位 1,000人: %)

年	実 数	構 成 比
1955年	4,748	5.3
1960	5,350	5.7
1965	6,181	6.3
1970	7,307	7.1
1975	8,756	8.1
1980	10,296	9.1

注 1965年までは実際値、1970年以後は推定値。

資料 人口問題研究所『全国男女年齢各歳別将来人口推計結果』、昭和44年8月。

に入るとともに急速に成熟して70年代にひきつがれ、年金時代というにふさわしい強い圧力に転化する、ということであろう。

急速な経済成長が年金への必要条件として、あるいは可能条件として最も重要な要因であるとすれば、年平均15%前後の驚異的な成長をとげた1960年代に、制度の拡大と充実をうながす力が潜在的顕在的に醸酵していたことは疑いない。じじつ1961年は国民皆年金の年といわれ、それまで被用者だけに限られていた年金制度が国民全体を包含するまでに適用範囲が拡大されて一応制度的には年金時代の夜明けを迎えることになった。しかし制度の成熟までに長期の経過期間を必要とする年金制度では、適用範囲の拡大や給付の改善があっても短期性の医療保険と違って即効的な影響は小さく、したがって国民皆年金になったからといって社会保障全体をリードするような支配的地位を期待できるものではない。同じく国民皆保険の時期をほとんど同時代に迎えた医療保険が、時代を画するような強い影響力を発揮し、1960年代を文字通り医療保険時代で彩ったのと好対照である。

1960年代の年金は、給付の規模でみても、あるいは国民生活全体への影響力からみてもさほど大きな存在ではなかったが、70年代の年金時代を特徴づける基本性格は、ほとんどこの時代に形成されたものであるといつてよい。わが国年金制度の性格や機能を明らかにするには、国民皆年金にはじまる60年代の動向と、そのアンダーカレントの吟味をさけて通ることはできないであろう。

II その前史

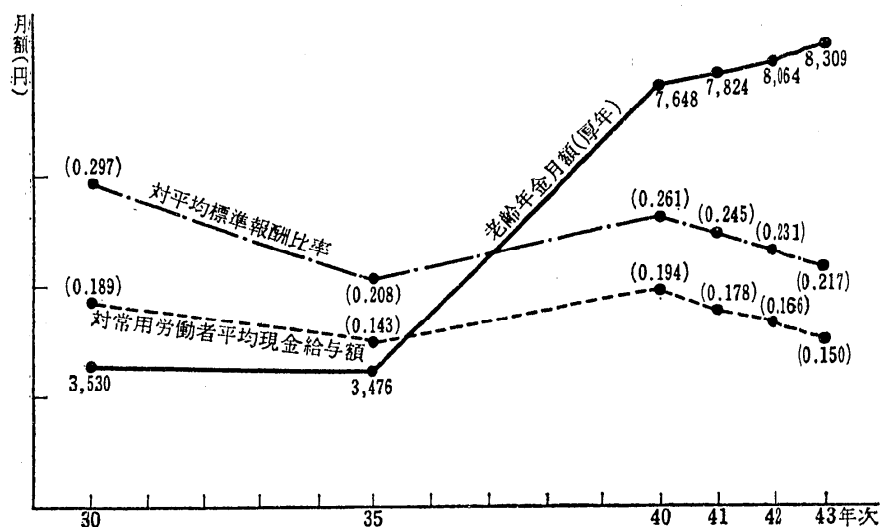
敗戦によって古い制度は音をたてて崩れてしまったが、年金制度もその例外ではなかった。恩給や官業現業員共済を別にすると、戦前の代表的な年金制度は戦争のさなかに発足した厚生年金保険(昭和17年)であるが敗戦後の窮乏のなかで実質的機能を停止し、昭和20年代(1945~1955年)の「戦後」の経済的社会的条件のもとでほとんど形骸化していた。しかしながら破天荒のインフレと一般的窮乏にもかかわらず、厚生年金における拠出制

積立方式は厳格に踏襲され、また受給要件についてもきびしい受給資格期間が守られ、このため年金本来の目的である老齢年金の支給はほとんど行われなかった。給付されたのはわずかに障害・遺族年金に限られていた、といつてよい。障害・遺族年金とても負担能力の制約があつて最低限の生活水準を保障するというにはほど遠い極度の低水準におさえられざるをえなかった。まさしく「制度はあれど年金はなし」という時期が長くつづいた。実効性のない公的年金制度が長くつづいたために、しだいに民間の退職一時金が成長し定着することになり、これがやがて1960年代以降の厚生年金保険の発達に強い抑止力を発揮することになる。

昭和29年になると、資格期間を満了した退職者について老齢年金を支給する時期が到来し、加えてインフレーションも既に終熄して戦後復興期も漸く終りに近づいてきたという事情もあつて、厚生年金保険制度の実質的再建がさし迫った政策課題となってきた。ただ退職一時金のコストのほかにさらに大幅な厚生年金負担を行うことに企業側は強く反対し、また被用者側でも高い保険料負担には能力的な制約もあり、結局は料率の低い、そのために給付水準も低いものに落着かざるをえなかった。昭和29年の厚生年金保険法の改正がそれである。

29年の改正の特徴は、従来の報酬比例の給付体系を、定額部分(2,000円)と報酬比例部分(1年につき標準報酬の0.5%相当)の二つを含む混合型の給付体系に変えたことであろう。当時イギリスでは『ベヴェリッジ報告』に範をおく定額均一給付が行われ、わが国もこの影響を強く受けたこと、わが国のように賃金格差の大きいところでは所得再分配的な配慮が必要であること、などの理由で定額部分の導入がとくに強く求められたものと思われる。第2に経済・社会条件の変化に照らして5年目ごとに年金の再検討が行われることになり、これに基づいて再計算期に当る昭和34年、39年、44年にはかなり大幅な制度の改善がなされている。ところがこのような制度の改善にもかかわらず、50年代の厚生年金給付額は低く、平均標準報酬に

図1 厚生年金給付額と対平均標準報酬(月額)比率, 対常用労働者
1人当り平均現金給与額(規模30人以上)比率



対する比率でみても図1にみるようにむしろ低下の傾向さえみせている。この当時の平均標準報酬が常用労働者1人当り定期の現金給与額(規模30人以上)よりも10~20%低いことを考えると、対平均標準報酬の20%台にすぎない年金給付額では老後生活をこれに託せないのは当然であり、厚生年金に期待された老齢所得保障の機能はまだきわめて不完全であり、未熟であったといわなければならない。ところが、厚生年金給付額の低位性は、その後におけるわが国年金制度に思わぬ後遺症を残すことになった。その第1はさきにのべた民間企業における退職一時金制度の定着であり、厚生年金制度はこの重しのために苦難の道をたどらなければならなかった。第2は、特定職域を単位とするグループが厚生年金保険から離脱して共済組合をつくるという動きがでてきたことである。昭和28年8月(1953年)に私立学校教職員共済組合が、ついで昭和29年6月(1954年)には市町村職員共済組合が設立され、さらに昭和33年3月(1958年)に入ると農林漁業団体協同組合の職員を対象とする農林漁業団体職員共済組合が分離独立して、年金制度の統合一元化を勧告した社会保障制度審議会の意向とは逆に、ひたすら分断と複雑化の道を歩んだ。このような分離独立をうながしたのは、第1にはいうまでもなく厚生年金給付額の低位性に他ならなかった。当時の厚年老齢年金

給付は月額3,000~4,000円にすぎず、平均標準報酬月額の20%台、常用労働者1人当り平均現金給与額(規模30人以上)のわずか10%台にとどまっていた。また第2には、厚生年金の場合には積立金が大蔵省資金運用部に預託され、財政投融资の原資にあてられているのに反し、共済組合の場合には自主運用ができ、積立金の有利運用と福祉運用のtrade-offにつき拠出者の自主的選択が反映される、というメリットがある。これら分離独立したグループは、退職一時金を企業採算的に問題にする必要性のあまりない市町村職員グループや、退職金負担の相対的に低い農林漁業団体職員グループであり、退職金負担の高い民間の一般企業は退職一時金と厚生年金との調整のつかぬままに給付水準の高い、したがってまた企業コストの高い特殊制度に踏みきるはずはなかった。

厚生年金保険が一般の民間労働者を対象として、昭和17年以来、曲りなりにも整備されてきたのに対し、5人未満の零細企業従事者、自営業者などは長く年金の対象からはずされ老齢所得保障の埒外におかれていた。ところが医療保険が国民を傘下におさめるようになると、やがて国民皆年金の要請も強まり、ついに34年の無拠出制福祉年金と、36年の拠出制国民年金に結晶して適用範囲の拡大は行きつくところまで行っていたのである。

III 年金制度のワイドニングとデープニング

先進諸国がたどった年金制度の歴史がそうである
と同じように、わが国においても公務員に対す

る年金制度がまず先行し、これについて民間の労働者に対する厚生年金保険と船員保険が発足し、
最後に自営業者や零細企業従事者に対する国民年金が成立して一応国民皆年金体制の実現をみたわ

表 2 公的年金適用者数の推移

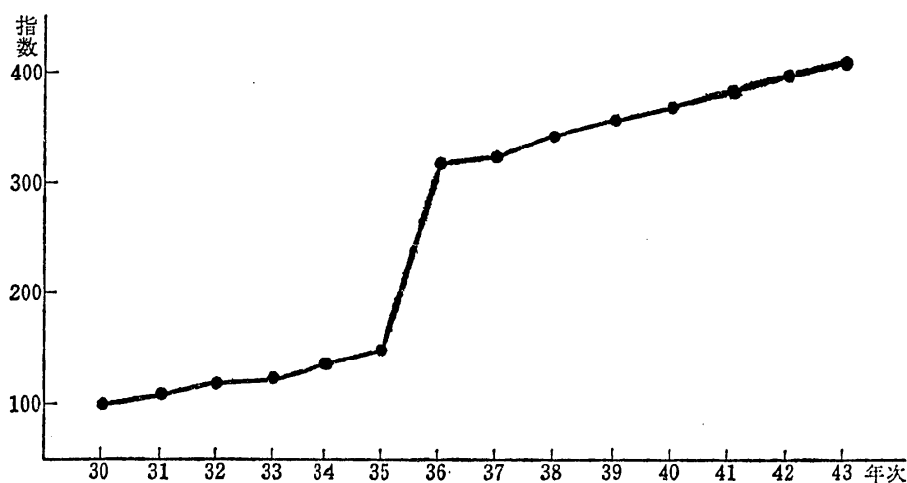
(単位 1,000人)

	30年度	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43
国民年金	—	—	—	—	—	—	18,241 (49.0)	18,533 (47.9)	18,833 (46.8)	19,320 (46.0)	20,016 (46.2)	20,996 (46.4)	21,727 (46.5)	22,311 (46.3)
厚生年金保険	8,237 (69.9)	9,172	10,039	10,419	11,762	13,240 (76.0)	14,726 (39.5)	15,604 (40.3)	16,788 (41.7)	17,873 (42.6)	18,418 (42.5)	19,188 (42.4)	19,922 (42.6)	20,720 (43.0)
船員保険	165 (1.4)	177	189	199	206	216 (1.2)	225 (0.6)	227 (0.6)	243 (0.6)	250 (0.6)	248 (0.6)	256 (0.6)	256 (0.5)	258 (0.5)
国家公務員共済組	1,005 (8.5)	543	513	649	1,191	1,190 (6.8)	1,217 (3.3)	1,068 (2.8)	1,077 (2.7)	1,092 (2.6)	1,114 (2.6)	1,125 (2.5)	1,136 (2.4)	1,142 (2.4)
公共企業体職員等共済組合	—	674	681	682	690	694 (4.0)	707 (1.9)	718 (1.9)	727 (1.8)	744 (1.8)	765 (1.8)	774 (1.7)	781 (1.7)	787 (1.6)
地方公務員共済組合	—	—	—	—	—	—	—	2,102 (5.4)	2,168 (5.4)	2,200 (5.2)	2,293 (5.3)	2,348 (5.2)	2,378 (5.1)	2,411 (5.0)
旧市町村職員共済組合	112 (0.9)	116	121	130	140	151 (0.9)	164 (0.4)	—	—	—	—	—	—	—
町村職員恩給組	170 (1.4)	170	174	179	186	192 (1.1)	200 (0.5)	—	—	—	—	—	—	—
恩給退職年金関係	2,029 (17.4)	1,836	1,899	1,824	1,326	1,340 (7.7)	1,374 (3.7)	—	—	—	—	—	—	—
私立学校教職員共済組合	61 (0.5)	65	70	76	83	88 (0.5)	92 (0.2)	100 (0.3)	113 (0.3)	129 (0.3)	144 (0.3)	158 (0.3)	169 (0.4)	178 (0.4)
農林漁業団体職員共済組合	—	—	—	295	296	300 (1.7)	308 (0.8)	321 (0.8)	331 (0.8)	339 (0.8)	351 (0.8)	363 (0.8)	374 (0.8)	387 (0.8)
総数	11,779 (100.0)	12,753 (100.0)	13,686 (100.0)	14,453 (100.0)	15,880 (100.0)	17,411 (100.0)	37,254 (100.0)	38,673 (100.0)	40,270 (100.0)	41,982 (100.0)	43,349 (100.0)	45,208 (100.0)	21,727 (100.0)	22,311 (100.0)

注 カッコ内の数字は各年次の総数を100とした構成比。

資料 社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』。

図 2 公的年金適用者数の推移 (昭和30年=100)



資料 社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』。

けである。表2はこの間の推移をよく示している。ところがこのような国民皆年金体制が整備されたのは昭和36年のことであり、ちょうど1960年代の初頭にあたっている。図2はこの動きを昭和30年の公的年金被保険者数を100とする指数で表したものである。被用者中心の公的年金保険が自営業者やその他国民一般にまで広げられ、適用範囲の上では一応の終着点に達したものと考えることができる。このような適用範囲の拡大を年金保険のワイドニング(widening)とよぶならば、昭和36年(1961年)の国民皆年金体制の整備によって公的年金のワイドニングはひとまずその使命を完了したとみてよいであろう。

この結果、1960年代における年金問題の中心課題はワイドニングから給付の改善すなわちデープニング(deepening)に移行していく。事実、第2回、第3回の財政再計算期には厚生年金保険制度のオリエンテーションに大きく影響するようかなり大幅な給付改善が行われ、これが他の公的年金制度の展開にも大きなインパクトを与えることになった。昭和35年の厚年第1回目の財政再計算が給付・拠出の両面にわたって小幅な手直し程度のものにとどまったのに比べて第2回、第3回のそれは1万円年金、2万円年金といわれるような相当に規模の大きい改善であり、政府当局はこれをもって国際水準に達するものだと説明する。以下順を追って60年代における年金制度のデープニングのあとを追跡してみよう。

図3は厚生年金保険における1人当り老齢年金額の推移である。昭和39年(1964年)まで年額40,000円台にとどまっていたものが、昭和40年(1965年)には、一気に2倍以上にはねあがり、給

付の大幅な改善が実現されたことをよみとることができる。俗に「1万円年金」といわれる第2財政再計算期の改善がこれである。目標とされた1万円の給付水準は、昭和40年5月現在の平均標準報酬推定額25,000円にILO102号条約の最低基準支給率40%を乗じたものを目安としたものである。その給付算定方式としては、昭和29年の改正と同じように、10,000円の給付額を2等分して定額部分と比例部分に分け、定額部分と比例部分をそれぞれ5,000円とした。定額部分の5,000円は在籍20年に対して支給されるものであるから1年在籍につき250円になる。また比例部分の5,000円は、20年在籍のものに対して平均標準報酬月額40%の2分の1すなわち20%として計算したものであるから在籍1年につき平均標準報酬の1%になる。つまり

厚年年金給付額(月額)

$$= 250円 \times 20 + \text{平均標準報酬} \times 1\% \times 20$$

したがって在籍30年のときには、もし平均標準報酬が変わらなるとすれば、上の給付算定方式から年金給付額は15,000円になり、その結果給付額の平均標準報酬に対する割合は60%に引き上げられる。ILO102条約の40%という支給率は30年在籍者に対する基準であるから、厚年1万円年金の支給率はILOレベルでいうと60%になり、この意味では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。

このような給付水準の大幅な改善の推進力になったのは、昭和35年以降の経済的社会的条件の急速な変化と国際的条件のインパクトであり、これを要約すると次のようになる。

(1) 経済の高度成長による負担能力の増大

『所得倍增計画』以来の急速な経済成長によって、昭和38年(1963年)には1人当り国民所得が500ドルの水準を越え、個人の被保険者の保険料負担能力が拡大したばかりでなく、経済全体としても高齢者による消費に対して資源を配分できるようになったことであろう。さきにものべたように、厚生年金給付水準の低位性のために、厚年を離脱して共済制度を設立する動きもみられ、これが給付改善を促したことも否定できないが、これ

図3 1人当り老齢年金額の推移(厚年)

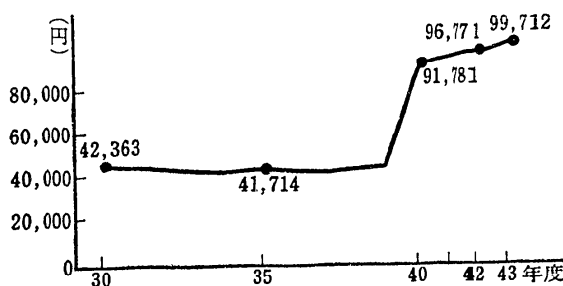


表3 核家族世帯と高齢者世帯

年次	世帯総数に占める核家族世帯数の割合			高齢者世帯数		
	全国	市部	郡部	高齢者世帯数	増加数	全世帯に対する割合
昭和30年	45.3	48.9	41.2	千世帯 425	100	2.2
35	44.7	46.6	40.9	561 ^a	132 ^a	2.4 ^a
40	54.9	56.6	50.4	799	187	3.1

注 高齢者世帯とは男65歳、女60歳以上のものが、これに18歳未満の児童が加わった世帯をいう。aの数字は昭和36年のもの。

資料 厚生省統計調査部『厚生行政基礎調査』

を可能にしたのはいうまでもなく被保険者の保険料負担能力の拡大にはかならない。

(2) 核家族化の進行と高齢者世帯の急増

核家族化の傾向は、昭和30年ごろから徐々に進行してきたものであるが、昭和35年ごろからにわかにそのペースをはやめ、都市と郡部の区別なく全国を吹きまくっている。この結果、老人だけで構成される高齢者世帯が増加し年金に対する社会的需要を急速に増加させている。表3はこのような家族生活の変質過程を示したものである。

(3) 国際的デモンストレーション効果

1950年代の終りから1960年のはじめにかけて西ドイツ、スウェーデン、イギリスなど先進諸国で年金制度の改善が行われ、これがわが国に与えた影響は無視できない。さらにOECDなど先進国クラブに加入しながら、ILO 102号条約の最低基準すら満足できないことについて暗黙裏に国際的な圧力が加わったことも、改善を促進させた要因であったといえよう。

(4) 財政投融资の財源確保

経済成長に伴うソーシャル・ラグは、政府の大規模な公共投資による以外に解消の途はなく、厚年の積立金はこのためにまたとない格好の財源になる。年金のように長期性の制度にあっては、制度改善の即効的な影響は給付額の増加よりも保険料の増加になって現れ、それだけ積立金も増加して財政投融资に回すことのできる財源を拡大させるのである。この意味で厚生年金保険のような拠出制・積立方式の年金は一種の強制貯蓄的機能を果している。

『1万円年金』は当時としては大胆な給付改善

であったが、ひきつづく高い経済成長によって年金額の対賃金比率は急速に低下し、その上相つぐ物価高騰のために1万円年金の実質価値も低下してその魅力はしだいに影のうすいものになった。第3回目の財政再計算期にあたる昭和44年(1969年)には、これらの点を考慮して年金額を倍増し、いわゆる2万円年金を実現した。給付算定方式は1万円年金の場合と類似しており、

$$\text{年金額(月額)} = 400\text{円} \times 25 + \text{平均標準報酬} \times 1\% \times 25 + \text{加給金}$$

となる。昭和45年10月に発生する新規裁定者を例にとると、平均被保険者期間が昭和24年4月、平均標準報酬が38,069円と推定され、また妻への加給金は月額1,000円であるから、年金額は総計で19,997円になる。2万円年金とよばれる所以である。

厚生年金におけるデープニングは他の公的年金制度、とくに国民年金制度に大きな影響を与え、制度全体の牽引力をなしている。

国民年金は拠出制の国民年金保険と無拠出制の福祉年金からなり、前者は昭和36年に発足し、後者は昭和34年から支給をはじめている。拠出制国民年金の被保険者は、さきにもみたように農民、自営業者などであり、他の所得階層に比べて相対的に所得水準が低く、また所得そのものの正確な把握もむずかしいという事情もあって均一拠出、均一給付のたてまえをとっている。ところが、一方では厚生年金の改善に刺激され、他方では都市と農村の家計構造がしだいに平準化しその格差が大幅に縮小されたということも原因となって、国民年金の改善も試みられてきた。とくに都市農村間の生活水準格差の縮小過程は表4をみればきわめて明瞭である。昭和36年当時の世帯員1人当り家計費は全国農家で年額6万円、全国勤労者世帯で年額8万円であり、農家対勤労者の割合は75.9%と開いていたが、その後しだいに格差は縮小して昭和39年には79.2%、昭和42年には実に91%になり、人口5万人未満の市町村における勤労者世帯との対比では105%になって農家の方が逆に勤労者世帯を圧している。このように農家の生活水準が上昇し生活内容も都市化しているばか

表4 農家と勤労者世帯の1人当り家計費の比率

	全国 農家 (A)	勤 労 者 世 帯 (B)				
		全 国	人口5万人以上の都市			人口5万 人未満の 市 町 村
			総 数	7大都市	中小都市	
昭35年度	・	75.8	70.7	63.8	77.1	—
36	・	75.9	70.6	63.5	78.0	—
37	・	76.1	71.8	65.0	76.8	89.9
38	・	76.6	71.4	63.4	77.2	91.2
39	・	79.2	74.7	68.1	79.5	92.4
40	・	82.5	78.3	73.5	82.1	94.6
41	・	84.4	80.2	74.9	84.2	96.9
42	・	91.0	86.6	80.6	90.9	105.3

資料 農林省『農家経済調査』、総理府統計局『家計調査』

りでなく、農家自体が農外収入を季節的労働や都市での不定期的労働に求めるようになると、国年と厚年の間に格差をつける実質的意味はしだいになくなり、均一給付の建て前から国年の年金給付額を厚年給付額の定額部分に据えおこうという現実的理由はしだいに根拠の乏しいものになる。国年の均一給付額、したがってまた厚年給付額の定額部分が、それだけで最低生活標準に達しえないような現状ではなおさうである。昭和41年の国民年金の改善が夫婦1万円年金といわれているが、これは昭和40年の厚生年金の「1万円年金」に対応したものであり、また昭和44年の国年「2万円年金」は、同年の厚生年金の改善に準じて厚生年金なみの給付水準をめざしている。2万円年金の実現によって厚年と国年は給付水準に差がなくなり、一部の共済組合の年金を別ほすれば、年金給付の公平性が全国民に貫かれたようにみえる。ところが国民年金における「2万円年金」は、今後25年の資格期間を満たした人に将来約束される標準的な年金額であるにすぎず、昭和46年(1971年)に「2万円年金」の現実の受給者を迎える厚生年金保険とは基本的にその性格を異にする。制度発足の時期に20年近くの差があるとはいえ、現在の2万円と20年後の2万円を等値とみるのはまさに不当といわなければならない。

経過期間の長い国民年金のベネフィットを現在の高齢者にも与えるために資格期間10年という優遇措置を講じ、その受給者が昭和46年に発生するが、44年の改正ではこの10年年金受給者の年

金額を月額2,000円から5,000円に引き上げ、夫婦で月に1万円の年金額が実際に支給されることになる。また経過的一時的措置としてとられた無拠出制の福祉年金は、老齢年金受給者だけで昭和35年の206万人から昭和43年には272万人に達し、70歳以上人口に対する比率も64.6%から67.7%とわずかに増加している。このため現在では70歳以上の高齢者10人のうち約7人が老齢福祉年金を受給していることになる。しかし拠出年金に比べて年金額ははるかに低く、発足時に月額1,000円であったものが昭和43年に1,700円に引き上げられたにすぎない。支給要件の緩和など厚生年金におけるデープニングの影響で制度の改善が図られてはいるが、年金制度が目的とする高齢者所得保障にはほど遠く、生活費の部分的補足たるにとどまっている。

制度間で給付条件等にいぜんとして大きな格差がみられるとはいえ、60年代の大きな特徴は、厚生年金保険を中心として各制度が給付その他制度一般の改善、すなわちデープニングを志向した点にあることは以上から明らかであろう。

IV 60年代における公的年金制度の基本性格

国民皆年金を実現し、全般的な制度の改善とくに給付水準の改善を志向したわが国の公的年金制度は、かつてない高度経済成長とめまぐるしい社会変動のなかで年金時代といわれる70年代にひきつぐべき重要な性格をこの時期に形成した。われわれはこれを次の五つに分けて考察してみよう。

(1) 国民皆年金と年金制度の未成熟

昭和36年に一応国民皆年金体制が整備され、被用者といわず自営業者といわず、原則上全国民が公的年金制度の傘におおわれることになった。その後の政策目標は主として給付の改善にむけられ、とくに厚生年金では1万円年金から2万円年金にすすみ、国際的にもILO 102号条約の最低基準40%を満たしたばかりでなく、30年以上拠出者に対する従前所得または普通成年男子労働者賃金の45%支給をきめたILO新年金条約(第128号条約)さえ満たす大幅の改善が図られた。2万円年金を主要先進国の老齢年金額と比較したのが

表 5 老齢年金額の国際比較

国 名	支給開始 年齢 (1)	有配偶者 年金額 (2)	同指数 (3)	支給開始 年齢を60 歳とした合 場 (4)	賃金月額 (製造業) (5)	(2)/(5) (6)
日 本 (1971)	60 歳	20,000 円	100.0 %	20,000 円	50,216 円	40.0 %
イギリス (1968)	65	27,404	137.0	16,442	101,098	27.1
スウェーデン (1967)	67	43,843	219.2	19,729	116,907	37.5
西ドイツ (1966)	65	21,852 36,801	109.3 184.0	13,153 22,081	76,756	28.5 47.9
アメリカ (1969)	65	37,260	186.3	22,356	188,172	19.8

注 西ドイツの欄にのせた数字は、上が労働者年金、下が職員年金である。賃金月額はILOの統計速報によるもので、おおむね1968年前年の数字である。日本については『毎月勤労統計調査』による昭和43年8月の数字である。

資料 『厚生白書』昭和44年度、286-7 ページ。

次の表5である。わが国の2万円年金は、絶対額でみるかぎり、これら欧米4カ国のいずれに比べても低い。各国の支給開始年齢が異なるために、これを60歳にそろえて計算するとわが国の年金額は、西ドイツの職員年金やアメリカの年金に比べてわずかに劣っているほかはイギリス、スウェーデン、西ドイツの労働者年金のいずれよりも高く、さらに賃金月額に対する割合でみると、日本の厚年と西ドイツの職員年金をのぞきILO 102号条約の最低支給基準を満たしている国は見当らない。これが2万円年金の国際的水準を示す好個の証拠として利用されている。だが克明にみると、2万円年金の受給者が現われるのは昭和46年(1971年)のことであり、しかも受給者はまだ少数である。ところが外国の年金額はこれより2～5年以前のものであり、昭和46年現在の推定額をとると当然のことながらこれよりも高水準になる。また賃金月額に対する比率をみても、賃金の方は大体昭和43年の数値をとっているのに年金額の方が昭和41年から昭和46年という具合に国によって年次がまちまちであるため、対賃金比率の正しい値は、日本については(6)欄の数字よりも小さくなり、スウェーデンと西ドイツについては(6)欄のそれよりも大きくなり、アメリカの場合がこれよりもわずかに小さくなるものと予想される。したがって表5の数字からただちに2万円年金が国際的にみて高水準にあると結論することはできない。

いが、しかし大ざっぱにいうと、(4)欄のような支給開始年齢を揃えて計算した年金額でみるかぎり2万円年金が国際水準に比べてあまり見劣りするものではない、ということがわかる。拠出制国民

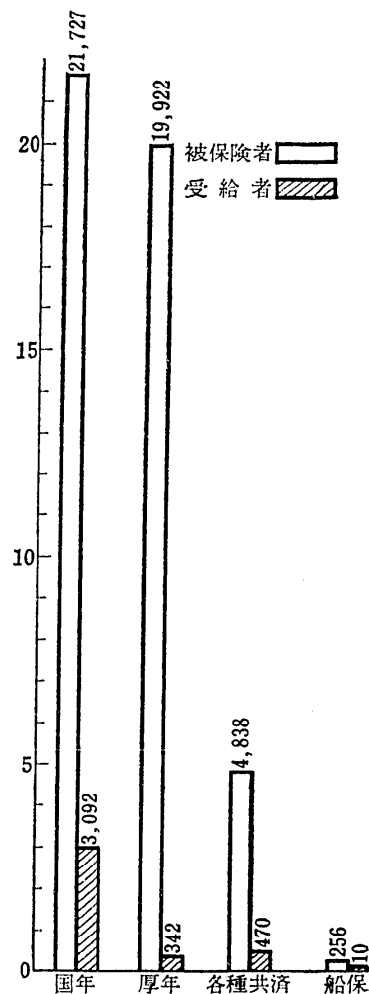
表 6 主要先進国における年金給付費の対国民所得比

国 名	年 次	対国民所得比
日 本	1963	0.3%
日 本	1967	0.4
ア メ リ カ	1963	3.3
イ ギ リ ス	1963	4.5
西 ド イ ツ	1963	8.0
フ ラ ン ス	1963	4.0
イ タ リ ア	1963	5.9
ス ウ ェー デン	1963	5.1

注 日本(1967)は厚生省官房企画室推計。年金給付費は、老齢、遺族、障害への給付を含む。

資料 ILO『世界各国の社会保障の費用(1967)』(社会保障研究所訳)。

図 4 公的年金保険の被保険者と受給者(昭和42年度)



注 単位 1,000人。

年金についてもそうである。このような60年代における年金制度のディープニングにもかかわらず、わが国の公的年金給付費の規模はきわめて小さく、国民所得に対する年金給付費の割合は表6のようにわずかに0.4%にとどまり、諸外国の10分の1ないし20分の1にすぎない。このようにわが国の年金制度は、年金額でみるかぎり——福祉年金を別とすれば——国際水準に近いが、年金給付費すなわち年金制度の規模でみるかぎり国際水準にははるかに及ばない。理由はきわめて簡単である。年金制度が未成熟のため被保険者の方はほぼ国民を網羅しているが、受給者数はまだきわめて少いからである。図4は昭和42年の各種公的年金の被保険者数と受給者数の関係を示したものである。国年は無拠出制福祉年金を含めても被保険者数に対する受給者数の割合が14.2%で最も高く、厚年が1.7%、各種共済が9.7%、船員保険が3.9%にすぎない。したがって、公的年金保険を総括した受給者数と被保険者数の割合は8.4%にとどまり、これから福祉年金を除いて拠出制公的年金だけにかぎってみると、この割合はわずか1.8%に下ってしまう。また昭和42年に、60歳以上の老齢人口1,008万人のうち恩給以外の公的年金の受給者は391万人(38.8%)であるが、これから国民年金の老齢福祉年金受給者309万人を除くと公的年金受給者は82万人で、老齢人口のわずか8.1%にすぎない。

国民皆年金体制は、その包括率からみるかぎりほぼその目的を達したといえるが、受給者数からみると漸くその緒についたにすぎない。

(2) 所得比例制の導入

国民年金は昭和44年の法改正で、加入を希望する被保険者について、所得比例保険料(月額350円)を納付することを条件に、25年の資格期間で月額4,500円の所得比例給付(給付費の25%は国庫負担)を行い、これによって夫婦の年金額は厚年と同じく2万円になることが明らかにされた。国年加入者の所得把握の難しさなどのために所得比例制の導入にはなお技術的な困難性もあるが、その原則的な意味はきわめて重要である。国民年金は均一拠出均一給付を原則として設立され、その

加入者に対して最低生活水準の確保できるだけの給付を差別なく支給することを建て前としてきた。しかし農家世帯と勤労者世帯の生活水準格差の縮小や、厚生年金の給付水準に応じて、国民年金の給付水準を弾力的に引き上げるためには、拠出能力の低い所得階層を基準として決定される均一給付均一拠出制に固執するわけにはいかず、どうしても最低生活水準への上積みについて所得比例制を導入せざるをえない。あとでものべるように、最低生活年金の支給を目標としてベヴァリジ原則を踏襲したイギリスにおいてすでに1961年に一部所得比例制が導入され、1969年の新年金白書ではさらに一步をすすめて全面的な所得比例制への切り替えが行われようとしている。イギリスだけではない。いなそれよりも早く1950年代を境いとして、スウェーデン、カナダなどの各国が相ついで所得比例制の導入を中心とした年金制度の大幅な改善を試みてきたのである。

年金制度における所得比例制には、財源確保の手段として、あるいは拠出面における所得再分配機能の点で均一制にみられない多くのメリットを含んでいるが、つまりは「高福祉高負担」の原則を承認したものであり、年金制度に託された福祉概念の新しい方向を示したものとして注目されなければならない。

(3) 制度間格差の縮小化と拡大化

わが国の公的年金制度が公務員から一般被用者に、そして最後に自営業者を含むその他国民一般へと適用範囲を拡大していったことはすでにのべた通りであるが、この成立順序に応じて年金給付額にも差があり、最も水準の高い公務員年金(共済年金)に近づけることが、各制度の終始変らない政策目標であった。表7の昭和35年と昭和43年の欄のそれぞれ右側にのっている数字は、当該年次の厚生年金保険の1人当り年金額を100として計算された各制度の年金額の大いさである。最高の公務員共済年金は厚年の2.2倍ないし2.5倍、船員保険は厚年の1.3倍ないし1.4倍であるが、最も低い福祉年金は厚年の0.2倍ないし0.3倍にすぎず、各制度間の年金水準にきわめて顕著な格差の存在することが一見して明らかである。

表 7 老齡年金額(1人当り年額)の制度間比較

(単位 円: %)

制 度	昭和35年		昭和43年		43/35年
国家公務員共済組合	98,546	224.3	253,595	254.2	257.3
船 員 保 険	53,479	128.2	136,865	137.2	255.9
厚生年金保険	41,714	100.0	99,756	100.0	239.1
国 民 年 金 (福 祉 年 金)	11,311	27.1	20,400	20.4	181.0

このような格差は各制度の適用者集団の特性、とくにその拠出能力をきめる所得水準に大きく依存しているものであり、一応これを初期条件とみなしてもよい。その後60年代の高度経済成長によって一方では労働市場の二重構造がしだいに解消して賃金率の平準化傾向がみられ、他方では都市勤労者世帯と農家世帯の生活水準格差が縮小するという事情の進展につれて、厚生年金保険の制度改善の影響が他の制度にも波及し、船員保険の給付改善、国年の厚年なみ改善、これと均衡のとれた福祉年金額の引き上げなど、政策的には全般的な給付水準の向上と格差の是正が図られてきた。いわば初期条件としての制度間格差を縮小することに60年代の年金政策の一つの目標がおかれていたことは、各種の勧告や答申、数次の経済計画からも明らかである。しかるに現実には逆の途を歩んでいた。ふたたび表7をみてもらいたい。昭和35年の年金額に対する昭和43年の年金額の比率は、年金額の高い制度で高く、低い制度で低い。年金額の高い制度は低い制度に比べて年金額の上昇率も高いのである。この結果、厚生年金を基準にした各制度間の年金額格差は、昭和35年から昭和43年までの60年代に縮小するどころかむしろ拡大しているのである。さらに昭和40年の厚生年金基金の設立によって、被用者の年金額にも企業間格差が現れ、また国民年金の所得比例制の導入によって将来は所得階層間格差が現れることも予想される。このような格差の拡大を非福祉的傾向とみるか、あるいは先導部門のレベル・アップが全体のレベル・アップを誘発するという意味で福祉向上傾向とみるかは判断の分れるところであろう。そしてこれこそは厚生経済学の最大のアポリアであるといつてよい。しかし事實は格

差縮小の意図とは逆に格差拡大の傾向をたどっているのである。

(4) 動態年金への途

急速な経済成長は年金制度に重大な影響を与え、改めて公的年金の意味について深い反省がなされている。年金水準については二つの考え方がある。一つはベヴァリジ原則ともいえるものであり、最低生活水準を保障するにたるものでなければならない、という考え方である。戦後に欧米の福祉国家の年金制度に大きな影響を与えたのはこれであり、わが国もまたこの例外ではない。しかるに50年代後半から各国の経済成長のテンポが早まり、一般国民の生活水準が高まるとともに、ベヴァリジ原則そのものが財政的に行き詰り、加えて公的年金に対する一般の需要も最低生活水準の一律給付だけでは満足せず、むしろ従前の生活水準の維持を公的年金に期待するようになった。これを従前生活水準維持の原則と名づけておこう。従前の生活水準は従前の所得水準に依存するから、この原則による年金額はまず第一に在職中の所得に比例するものでなければならない。しかし退職時に支給される年金額がかりに加入年数と在職中の所得額に応じて決定されとしても、実質所得水準の上昇と物価騰貴を伴う経済成長のもとでは、年金の実質価値が低下し、実際の給付内容は退職直前の所得すなわち従前所得に比べてきわめて低いものになり、到底、従前の生活水準を維持できるものではない。この対策としては、たとえば西ドイツの「生産性年金」のように、退職時の年金を、退職時の所得水準ないし賃金水準で再評価した各人の在職中の給与に基いて計算しなければならない。これによって在職中の賃金水準は、その期間における賃金水準の上昇に自動的にスライドして読みかえが行われることになる。わが国の被用者年金は、1957年の「生産性年金」を採用する前の西ドイツの年金のように、定額部分と所得比例部分を含む混合型であるが、原則的にはベヴァリジ型年金に近い最低生活年金であった。ところが経済成長の圧力におされて国民年金に比例性が導入され、わが国の拠出制公的年金制度が混合型にほぼ統一されると前後して物価あるいは生産性に

スライドした年金給付の問題が具体的な日程にのぼるようになった。昭和44年の厚年ならびに国年の改正案では少くとも定額部分について一定率以上の物価上昇には自動的に年金額をスライドさせる方法を含んでいた。その負担に財政当局が難色をみせたためについに陽の目をみることはできなかったが、物価や生活水準の上昇する経済成長のなかで年金の実質価値を維持し向上する方策をもたないような公的年金は半ば老齢所得保障機能を失ったものであり、このまま放置されるとは思われない。わずかに厚年の比例部分について、給付算定の基礎になる昭和32年以前の標準報酬の切捨てと月額1万円未満の標準報酬の1万円への読みかえがなされた。これが一つの突破口となるかもしれない。ともあれ60年代後半にみられるスライド制への動きは、物価の高騰と国際的潮流のなかで、動的年金へ動向を示すものとして、とくに注目されなければならない。

(5) 年金積立金の急増と財政金融政策

わが国の公的年金、とくに厚生年金が西欧諸国の公的年金に比してとくにきわだっているのは、制度発足以来、かなりの年数を経ているにもかかわらず受給者がきわめて少いことである。このために60年代の制度改善にもかかわらずその効果は給付額の増加よりもむしろ保険料収入の増加になって現れ、政府の財政資金調達に大きな貢献をしてきた。表8は厚生年金と国民年金の年々の積立金とその対前年増加率を示したものである。厚生年金保険の重大な改善がなされた昭和35年と昭和40年には積立金が急増し、対前年増加率が

ともに60%を越えている。国民年金の動きは厚生年金ほど鮮明ではないが、それでも制度の改善された昭和42年の国民年金積立金増加率はその前後の年次よりもやや高い。こうして60年代における年金制度のデープニングは、結果的には財政投融资の原資を増加させて公共部門の投資支出の増加に重要な役割を果たすことになったが、高齢者の所得保障にはなすところきわめて少なかった。

財政投融资原資の約4分の1が国年と厚年の積立金で調達されている現状では、この積立金を抜きにして財政投融资計画の円滑な運用は考えられず、積立金は文字通りこの計画にビルト・インされているのである。政府の財政政策とくにソーシャル・ラッグを解消するための公共投資政策に44,000億円に達する積立金累積額の果している役割がいかに重要であるかは容易に想像できよう。この財政投融资によって、日本経済のインフラストラクチャーが整備され、年平均10%を越す高いGNP成長率を可能にしていることを考えるならば、積立金の運用利率も現行の6.5%という低利運用の代りにGNP成長率を採用するのが至当であろう。6.5%ではわずかに消費物価上昇率を上回るにすぎないからである。もう一つはこの膨大な積立金が金融市場の資金需給に与える影響を無視することはできないであろう。積立金は一種の強制貯蓄であるから、民間資金市場がこれによって圧迫されることは十分考えられる。したがって金融政策としても積立金の運用は新しい問題を含んでおり、とくに将来国債処理にからんで積立金を活用することにもなれば、それこそ財政金融政策の焦点にならないでもない。

V む す び

医療問題の興奮のなかで影の薄かった60年代の公的年金制度にも、いくつかの重要な胎動があった。しかるに一般の大きな関心もひかず、また一般から大きな期待も受けなかったのは現に年金を支給されているかまたは近い将来に支給される受給者数がきわめて少数にすぎないからである。厚生年金に比してそんなに歴史の古くないアメリカの公的年金でも現在すでに高齢者の大部分が受

表8 年金積立金の推移

(単位 億円: %)

年次	厚生年金 積立金純増	同 対 前年比	国民年金 積立金純増	同 対 前年比	年金積立金 累積額計
昭和34年	582	108.8			2,919
35	939	161.4			3,501
36	1,219	129.9	305		4,745
37	1,493	122.5	645	212.0	6,610
38	1,753	117.5	1,044	162.0	9,151
39	2,091	119.3	1,475	141.3	12,375
40	3,418	163.5	1,946	131.9	16,412
41	4,179	122.3	2,532	130.1	26,537
42	4,775	114.3	3,356	132.6	34,666
43	5,480	122.0	4,352	129.7	44,498

給しており、また西ヨーロッパ諸国でも、制度の発足当初には短期の加入期間で年金の受給を受けている。そもそも公的年金制度が設立されるのは、高齢者に対する所得保障の必要が現に生じているときである。現在の高齢者が受給の対象にならないような年金制度の設立や、そのディープニングには果してどれだけの意味があるといえるだろうか。

短期間で成熟するような経過措置を大幅に実施することになれば、現在の積立方式は修正され、しだいに賦課方式に移行せざるをえない。積立方式の支持者は、現勤労世代への過重の負担を理由にこれに反対する。しかし国民経済全体からみれば、積立方式をとろうと賦課方式をとろうと高齢者の消費する財・サービスは現世代の生産したものであり、しかもその消費量に大きな差はないは

ずである。年金問題は現在の高齢者——家族の生活保障のなかで十分な蓄えもなしに戦後の急激な経済的社会的変動にさらされた最大の受難者——の問題であり、その所得保障の問題である。年金のディープニングに明けくれした60年代もこの一番肝腎な問題を素通りしていたずらに遠い将来に幻想をいだかせたきらいがある。「70年代に老人が年金で暮せるようになるか」という朝日新聞の質問に否定的な回答をよせた約82%のものは、その理由として「財政上の理由であとまわしにされる」とか、「そこまでの政策は必要ないと政府が考えるから」とかをあげている。60年代の政府の年金政策にはたしかにそのようなふしがあった。70年代の予測は60年代の経験に基くものであろう。人間の将来予測は過去の経験に大きく依存しているからである。

第5回「社会保障研究奨励賞」授賞要領

主催 大内基金委員会
後援 社会保障研究所
協賛 厚生省

1 授賞論文の範囲

原則として社会保障制度審議会の採用する狭義の社会保障制度（社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生、医療）およびその関連制度に関する学術研究論文であって、昭和44年8月1日から昭和45年7月31日までの間に各種の雑誌に発表されたものであること。

2 授賞者の資格

特に制限しない。

3 授賞論文の選考

授賞論文の選考は、あらかじめ委嘱した関係学者から優秀論文の推薦を求め、そのうえで審査委員会が審査、決定する。

4 審査委員

委員長	山田雄三	社会保障研究所長
委員	鈴木武雄	武蔵大学教授
委員	馬場啓之助	一橋大学教授
委員	福武直	東京大学教授
委員	小山進次郎	厚生年金基金連合会理事長
委員	高橋武	ILO東京支局次長
委員	小山路男	横浜国立大学教授

5 賞金

1席 10万円 2席 5万円 佳作 数編

6 発表および授賞の時期

昭和45年11月