

厚生年金を考える

高 橋 武*

I 年金制度を考える

——「技術的健全性」が大切——

昨今は年金および年金制度への関心が急激に高まった。わが国の社会保障の中で年金制度が甚しい立遅れ状態にあることについては、早くから社会保障関係の学者によって指摘されていた¹⁾、今では常識になった。昭和40年度『厚生白書——40年代の道標』は、「拠出制の年金の成熟を早めるように努力して……行くことが年金制度充実の中心的課題となろう」(29頁)として、「年金制度の早期成熟化」をもって昭和40年代の社会保障の課題の1つに据えたのであった。最近における5万円年金説の出現などにみられる年金への関心の非常な高まりは、右の厚生白書の呼びかけが、ようやく昭和40年代の後半になって反応を示し出したのであろう。

1つには老人問題、2つには定年制問題が年金への関心と、したがってまた年金制度改善の必要を痛感させたのであろう。いわば、年金に対する「ニードが識閥に表われ、それがニードとして〔真に〕感ぜられるようになって、改善への意識的要求に具体化すると、国内の政治的安定をおびやかす」²⁾おそれがあるからである。

「積立金の取りくずしによる5万円年金」という提案³⁾は、このニードに答えるものとして世間

から大きく注目された。それはかつての1万円年金(昭和40年の厚年法改正)や2万円年金(昭和44年の法改正)以上に、遙かに大きな関心を集めたし、年金制度改善へ口火を切った点で、その勇氣は評価されてよい。

しかし、社会保障下の年金制度としては、その実現は、いわれるほど簡単なことではない。この点は、昨冬3万円を提唱した地主重美氏が次のように留保していたことから明らかである。「この提案はもとよりラフなものであり、実行可能性を考えるならば、財政方式の〔積立方式から賦課方式への〕切替えに伴う経過措置なども考慮に入れた、より具体性のあるものに練り直さなければならないであろう」⁴⁾。

社会保障下の年金制度は、いわば永久的存在とみてよいから、具体的に、ある制度(the scheme)の改善や、新しいサービスの新設を考える場合には、その案は何よりも次の3つの原則を満たすものでなければならない。

- (1) 経済〔学〕的^{ポシビリティ}可能性
- (2) 技術的健全性
- (3) 事務上(行政上)の^{フィジビリティ}実行可能性

5万円年金説は、経済学者が主張しているものであるから、(1)の経済〔学〕的可能性を論じたものとみてよい。1960年代にわが国の経済の規模が格段に大きくなり、強力になったことからすれば、この程度の年金の支給は経済的には不可能ではないのであろう。為政者が年金の改善問題を取上げ出したのも、この常識があったからである。

* 本稿は研究者としての個人の見解である。

1) 筆者もこの点を次の論文で論じたことがあった。

「社会保障はすぐれて『社会的な』もの」(今井一男、佐口卓編『社会保障の理論と課題』末高信教授古稀記念論文集、社会保険法規研究会、1965年、53—76頁)、「生活扶助・厚生年金・最低賃金制」(『社会保障と最低賃金制』社会政策学会年報第13集、御茶の水書房、1966年、22—49頁)。

2) U.N. Economic and Social Council: E/3347, 5 May 1960. "Appraisal of the Scope, Trends and Costs of the Programme of the U.N. and Specialised Agencies

and IAEA in the Economic, Social and Human Rights Fields, Co-ordinated Report, para. 334.

3) 地主重美・力石定一、NHK「1億人の経済」。

4) 地主重美『『貧しい老後』に年金改革を』(『週刊エコノミスト』(1971年12月7日)81頁)。

(3)の「事務上の実行可能性」については、後進諸国ではこの点が大きな問題になるが、わが国ではあまり大きな問題はないものとみてよい。もっとも、年金関係職員の養成という問題は残るかもしれない。

そこで問題は、(2)の「技術的健全性」ということになる。いわゆる財政方式を「積立〔金〕方式から賦課方式」に切換えるという主張も、この範疇にはいる。また、どのような改善も不公平を起しやすいから、給付の公平さと負担の公平という要請は無視することができない。しかし、これは技術的には解決がむずかしい問題である。

かつて、アメリカでは1930年代の初めに、「タウンゼント・プラン」が年金ブームをまきおこしたことがあった。しかし、肝心の技術的健全性が欠いたがために、まもなく泡沫のように消えてしまった。この経験は貴重である⁵⁾。わが国でも「年金ブーム」が起らないという保証はない。これまで社会保障といえば、1950年代は生活保護法が焦点であったし、1960年代は専ら医療保障に終始した。これからすれば1970年代が年金時代といわれるだけに、それが一たんブーム化すれば、「技術的に健全な生育力のある年金制度」を作り上げることはますますむずかしくなる。

そこで本稿では、年金制度の技術的健全さという側面を特に重視して、社会保障下の年金制度の在り方について、ことに厚生年金保険を中心に考えてみたい⁶⁾。

II 「公的年金制度」という用法でよいか

——「一般制度と特殊制度」の区別——

わが国では社会保障下の「年金制度」を論ずるに当って、「公的年金制度」という用法が多く使われる。そのため厚生年金保険を論ずる場合にも、とかく公務員や公共企業体の共済組合が公的年金制度であるところから、これを頭の中において考

えるようになりやすい。年金問題を考えるに当って、はたしてこの分類でよいであろうか。

「公的年金」に相当する語は、米国や英国ではあまりみうけられない。米国には *private pension plans* という用法はある。「公的年金制度」というわが国の用法は、その邦訳「私的年金制度」との関係で使われだしたように思われる。

いうまでもなく、「公的年金制度」という語は、その年金制度が公法的基礎をもっているからである。わが国で社会保障とは、国家の設けたものとの理解が支配的であって、この側面を重視するため、いきおい「公的年金制度」という語が多く使われることになる。

社会保障とは何か、という問に対しては、簡単に一義的には答えられないが、社会保障をもって国家が法律で設けたものとの捉え方も、一つの方法ではある。しかし、国家が設けたから、それで安心というわけではない。それは何よりも「技術的に健全な制度」のものでなければならない。「社会保険」というやり方が提唱されるのは、この点からである。ビスマルクが作った「廃疾老齢保険」は、第1次大戦後アルサス・ローレンスがフランスに割譲された後も、今日に至るまでフランスで生きつづけてきた(ストラスブルグ年金保険金庫)。もしそれが *a tax-financed system* (国庫負担) であったとすれば、生き残りは不可能であつたろう。

なお、国家が法律で設けたものだけをもって社会保障と考えるのは、決して万国共通の社会保障観というわけではない。例えば、ILOの「社会保障(最低基準)条約」(第102号)には、批准国は同条約の国内適用に当って「法規によって強制的とはされない保険という手段」、つまり、任意的保険によるものも、一定の条件(公機関の監督または管理下にあること、所得が熟練労働者以下の者に対しその制度が相当に適用していること)のもとに、一定の給付部門については(年金部門も含まれる)使ってよいことにされる(6条)。

この点からすると、わが国で「社会保障下の年金制度」を論ずるに当って、もっぱら公的年金制度という範疇で論ずることは、狭きに失することになる。例えば、この条約の批准の可能性を考え

5) H・キャントリ(南・石川・滝沢訳)『社会運動の心理学』(岩波現代叢書)は、第7章でタウンゼント・プランがひき起した夢とその破滅を分析する。

6) 筆者は本誌で「社会保障における年金制度の問題点」を扱った(本誌第1巻第1号)が、本稿は幾分重複することになる。

るに当って、右の条約の規定を援用するとなれば、厚生年金基金（いわゆる調整年金）のほかに、企業年金や適格年金も、一応検討の対象にされてよいことになる。

ところで、年金制度の財政問題を考えるに当っては、等しく公的年金制度だからといって、一様に論ずることはできない。年金財政を論ずるに当って一番大切なことは、その年金制度の適用対象が広く一般的かどうか、例えば、国民⁷⁾の大部分または労働者の大部分におよぶものかどうか、それとも、一部の職業や産業、または特定企業の労働者にだけ狭く適用されるものかの点である。この違いは、年金財政にとって決定的に重要である。そこから、前者の広く一般適用の年金制度については一般制度 (the general scheme)、後者の狭い特殊なグループの者にのみ適用される年金制度については特殊制度 (special schemes) という用法が大切になってくる。例えば、厚生年金保険や〔拠出制の〕国民年金〔制度〕は一般制度であるし、公共企業体等職員共済組合法下の例えば国鉄の場合は特殊制度ということになる。厚生年金保険法の昭和 40 年改正で導入されたいわゆる調整年金の「厚生年金基金」も、この分類でいえば「特殊制度」ということになる。

ここに「制度」(a scheme) という語は、体系 (system) とは違って、その年金制度が誰に対して設けられているか、つまり、被適用者(被保険者)は誰か、という点を根拠にして使われている用語である。一般制度 (the general scheme) は、一般の労働者(または住民)を対象とするという意味であり、特殊制度 (a special scheme) は、例えば、特殊なグループとして国鉄職員を対象とする年金制度という意味である⁸⁾。

一般制度と特殊制度とでは、年金財政の在り方が本質的に違ってくることは、常識的にもわかる。特殊制度の場合には、その産業なり、企業なりが永久的存在であるとは、断言できないから、その

年金制度は、いつ清算してもよいように、完全な保険数理積立金を常時擁していなければならない。いわゆる調整年金の「厚生年金基金」では、完全積立金の保有が要求されているわけである。

特殊制度の存続基盤が不安定なことは、多くの西欧諸国で炭鉱の年金制度や鉄道の年金制度が経験してきたところである。石炭産業と鉄道は 19 世紀の花形産業であっただけに、いち早く特権的な年金制度が設けられた。しかし、今では斜陽の浮目にさらされて、そこに働く労働者の数が格段に減少してしまった。しかし、かつての炭鉱夫や鉄道員は、今では年金受給者として生き残っているのである。そのためこれらの年金制度では、今では年金受給者の方が現有労働者数よりも多いのが普通である。またある国の鉄道では、賃金支払総額よりも年金支払総額の方が大きい有様である。このような事態にあっては、その年金財政は文字通り火の車である。

しかし、一般制度に関するかぎり、こうした事態は起りえない。経済が伸びているかぎり、不断に新規加入の労働力は期待できるし、またたとえ最近のように若年労働力の減少が目立ってきても、就労年数の延長によって年金受給者数と現有労働者数との間の関係はほぼ一定に保つことは可能であろう。いわゆる賦課方式への切換が主張されるのは、多分こうした一般制度についてである⁹⁾。

しかしわが国では、社会保障の年金制度を論ずるに当って、一般制度と特殊制度との区別はほとんどきかれぬ。その代りに、「公的年金制度」ということで、現行の 8 つまたは 9 つの年金制度が

7) 一国の社会保障は、「国民」を適用対象にするものであっても、法的には「国民」という語は避けるべきである。内外人平等待遇という原則に立脚すべきだからである。そこで「住民」という表現が適当になるが、ここではこの留保つきで「国民」という語を使った。

8) この用法でいくと、国鉄職員〔共済組合〕の年金制度は、the national railwaymen's scheme「国鉄制度」ということになり、the miner's schemeは「炭鉱夫〔年金〕制度」ということになる。この一般制度と特殊制度という区分は、フランスで常用される。ILO でも、この区別は多く使われてきた。というのは、国際比較に当って、便利だからでもある。他方、英米にはこの概念はないようだ。制度の分立が少ないためであろう。したがって the scheme という英語は、フランスの le régime の翻訳語であって、英語辞書には必ずしも本稿で述べたような意味は出ていない。しかし今では国際的には社会保障用語として熟しているといつてよい。それにしてもわが国で一般制度と特殊制度という用法がないこと、またこの区別が明確に意識されないことは、一つには、わが国の社会保障研究がイギリス、ドイツ、アメリカに片寄ってきたこととも無関係ではない。

一括して列記されるのが普通である。すなわち厚生年金、国民年金、〔福祉年金〕、船員保険、国家公務員共済、地方公務員共済、公企体職員共済、私立学校職員共済、農林漁業職員共済がそれである。

注意すべきことは、右のうち、国家公務員共済、地方公務員共済、公企体職員共済は、法律の名称であって、それらは (systems) としての「法体系」ではあっても、決して、それ自体が schemes (制度) というわけではない。というのは、こうした法律の下に、具体的な存在として別々の諸制度 (schemes) が設けられているからである。例えば、公企体職員共済組合法の下に国鉄や電電公社の (共済組合) 年金制度があって、それぞれ財政的には独立した存在である。つまり、わが国の「公的年金制度」は、独立した存在としての年金制度 (schemes) としてみれば、決して前記のように8つまたは9つに限られるわけではなく、それよりはるかに多いことになる。この点は年金財政を論ずるに当っては極めて重要である。

とにかく、この節で強調したいことは、第1に、「公的年金制度」という用法では、年金を論ずるには不十分なことである。第2に、年金財政を論ずるに当っては、一般制度と特殊制度という区別が何よりも大切なことである。第3に、邦語の「制度」という語は、抽象的な体系 (system) の意味にとられやすいが、本稿では具体的な存在としての諸年金制度 (schemes) の意味に使いたい。しかも、それは被適用者が誰かを中心とした概念であることを銘記しておきたい。

このように年金制度を論ずるに当って、そもそも、その前提になるべき用語や用法の点に、少なからず問題がある。その結果、年金問題の真の所

在も、ばけてくることになりやすい。本稿は年金制度一般を取上げるのではなく、厚生年金保険を主に取上げる。それというのも「一般制度」としての厚生年金保険こそ、大部分の労働者にとって関心の的だからである。

III 厚生年金問題のポイント

まず厚生年金の姿を、別表の昭和45年度現在の数字でみておこう。

周知のように厚生年金保険法の施行は、昭和17(1942)年であったから、右の数字はちょうど30年に達する直前のものということになる。もちろん制定当時は戦時中であつたし、その後に敗戦という大きな悲劇があつた。しかし、それは必ずしも弁明にはならない。戦争が社会保障の生みの親であつたことは、ベバリッジ報告をあげるまでもない。またわが国でも敗戦直後に生活保護法が生れたことは、労働組合法の制定とともに、はなはだ印象的であるばかりでなく、教訓的でさえある。

厚生年金の昭和45年度の現況 (概算)

〔人 員〕	被保険者数	2,226万人
	老齢年金(通算を含む)受給者数	61
	遺族年金受給者数	48
	障害年金受給者数	10
〔財 政〕	保険料収入	7,479億円
	利子収入	2,496
	給付支出	1,545
	積立金への繰込	8,662
	年度末積立金	44,202

出所：健保連編『社会保障年鑑，1972』（東洋経済新報社）。

というのは、生活保護法が経済がどん底の時に生れた事実は、社会保障がもともと第一義的に経済情勢とは無関係のものであることを教えてくれるからである¹⁰⁾。なお1942年という年は、世界の社会保障史にとって歴史的な年であつた。ベバリッジ報告が出たのは、この年であつたし、またILOの『社会保障への途』が出た年でもある¹¹⁾。

人の場合には、生れて20年もたつと一人前の存

9) もっともフランスでは補足的退職年金制度についても、賦課方式に立脚するものが多い。ここに賦課方式 (le système de la répartition; an assessment or pay-as-you-go method) とは、何も一年単位の賦課方式ではなく、幹部役職員年金制度のように「10年単位の賦課方式」の場合も含まれる。なお、フランスの補足的年金制度については、次を参照、拙稿「退職年金のフランス型」(『信託』復刊52号、1962年10月)、大林良一「職務保障の一類型——フランス産業における幹部職員の保険年金施設」(『ビジネス・レビュー』5巻4号21—50頁)。「フランスにおける補足的年金制度」(『ILO 時報』第9巻第4号、1957年)。

10) 私は社会保障を格段に前進させたのは、過去の実験では戦争や恐慌であつたと考えている。一国の社会保障水準と経済発展度との間には、先進国に関するかぎり第一義的な関係のないことは、今では常識になった。

11) 社会保障研究所編『ILO・社会保障への途』(東京大学出版会、1972年、186頁)。

在になる。社会保障の年金制度が30年近くたっても未成熟の状態にあることは、その構造に根本的な欠陥があるとみななければならない。厚生年金保険の技術的設計が少なくとも今日の時代にふさわしくないものであることは、たしかである。

厚生年金が今もって未成熟なのは、技術的には、次の規定があることに起因するといつてよい。

- (1) 年金の受給に必要な資格期間として、原則として20年の拠出が要求されていること。もっとも昭和29年の大改正の際に、高齢者特例として40歳以降15年が認められたから、受給資格期間は今では実質的に15年とみてよい。
- (2) 制度発足の際に「経過年金」を採用しなかったこと。なお、その後に制定された国民年金法では、拠出制年金につき「10年年金」が設けられたが、これは厚生年金のこの欠陥が経験的に生かされたことになる。
- (3) 以上の所定の資格期間を満しえない被保険者に対する配慮として、「減額年金」といわれるものが設けられなかったこと。もっとも被保険者期間10年以上の人に対しては任意加入で、継続できる道は開かれている（第四種被保険者）。
- (4) 給付額の決め方として、基本年金額はいわゆる定額部分と報酬比例部分とからなるとされるが、実際には拠出期間に比例した「期間比例」であること。というのは、定額部分の計算が「460円×被保険者期間の月数」であって、被保険者期間は240ヵ月（20年）を下限とし、360ヵ月（30年）を上限とするからである。つまり、「定額部分」といわれるけれども、文字通りの定額制ではなく、「期間比例の定額部分」ということである。また、報酬比例部分については、本人の「平均標準報酬月額」は今では、特例で、全被保険者期間の平均ではなしに、昭和32（1957）年10月以降のものを平均して出すことにしているが、それにしても、その後も引続き通貨価値が漸減しているにもかかわらず、過去の標準報酬月額を再評価する仕組み（いわゆる「読みかえ」）

が設けられていないこと。この点はスライド制の導入問題に関連して問題になる。

技術的には以上のような理由のために、厚生年金では今もって年金受給者の数が甚だ少ない。この点は何よりも、第1の問題点である。その理由は、要するに、年金への権利発生に相当長期間の拠出実績が要求されているため、受給権に結びつく被保険者が出にくいからである。なかには職を転々と変えたため、ことにかけての女子労働者の場合には、保険証の二重発行というケースもある。被保険者数に比べて年金受給者数が格段に低い事実は、かつて被保険者でありながら受給資格期間を満しえないまま、むなしく消え去って行った人々が多数あることを意味する。

厚生年金は昭和29（1954）年の大改正以後、また特に昭和40（1965）年の「1万円年金」の導入以後は、受給者をふやすためにある程度の努力がなされてきた。また、通算年金制度が老齢に限って設けられた。しかし厚生年金では「保険」という考え方がとかく貫ぬかれてきたために、この点の努力は大きく制約され、主として給付額を上げることによって成熟化を早める方向がとられてきた。事実、世間では厚生年金の問題点として、給付水準の低いことだけが取上げられ、受給権に結びつかないまま、むなしく消え去っていった多くの被保険者の存在は無視してきた。

このような世間の年金観の原型はといえば、それは民間保険の原理であることは明らかである。厚生年金が給付額の算定方法として、上述のように長い拠出期間に比例する「期間比例」をとっていることは、その一つの表れであろう。戦前の厚生年金法が、個人別積立金方式に立脚して甚だ高率（賃金の11%）の保険料を定めたのは、その年金設計が、いわば民間保険式の「国営保険」であったことを物語るものである。

しかも、厚生年金は現状では近い将来に「一人前の年金制度」になる見込みはない。現在のところ今後の〔自然的〕成熟の見通しでは、あとから発足した国民年金よりも、厚生年金の方がかえっておくれる予想になっている¹²⁾。そこで「成熟」という用法が問題になるが、大切なのは「自然的成

熟」を待つという用法ではなしに、できるだけ早く一人前の存在にするという意味で、「早期成熟化」という表現の方である¹²⁾。

そうでないと、厚生年金の存在は「将来の老齢時の保障」(老後保障)という心理的役割は果しうるかもしれないが、「現時点での高齢者の保障」(高齢者保障)という具体的役割は、ここ当分果せないことになる。「皆年金」という語は、後者の役割が満されないと実現したことにはならない。したがって第1に大切なことは、給付水準よりも、むしろ65歳以上の人口に対する年金受給者の割合の方である。欧米ではこの比は、デンマーク(1966年)100%, オランダ(1965年)100%, ニュージーランド(1964年)92%, 米国(1966年)88%, イギリス(1964年)85%であるから、わが国も、近い将来に、こうした数値に近いものにもっていくことが第1の課題になる。もとより給付水準を無視してよいというわけではない。そこで第2の課題として給付水準に移りたい。

IV 給付水準について

——「個人別公平」と「社会的適正」——

社会保障下の老齢年金または退職年金の額は、一体どの程度であるべきか。答えは、理論的にも、また実際にも、単純ではない。

そこでまず厚生年金の給付水準をふりかえてみておこう。厚生年金は昭和29(1954)年の大改正で、月額5,000円の標準で再出発した。1965年の改正でいわゆる1万円年金にされ、1969年にはこれが2万円年金に格上げにされ、さらに1971年11月には約10%の引上げがなされた。その後、厚生年金の改正問題がやかましくなると、

1971年12月には地主氏によって「積立金の取崩しによる3万円年金説」が出たかと思うと、1972年半ばには5万円年金説が有力筋からも出るようになった。

そうした背景のもとに、去る10月17日の社会保険審議会厚生年金部会の「厚生年金保険制度の改正に関する意見」は、財政再計算を予定より1年早めて昭和48(1973)年に行なうことにし、その際「従来のいわゆる2万円年金のような考え方にとどまらず、賃金の一定割合を目途とする考え方を取入れることが望ましい」として、「標準報酬(直近[ごく最近=47年度のことのようである]の男子の平均標準報酬)の60%を目途とする」ことを打出した。この賃金の60%という年金水準は、資格期間20年を前提とするか、30年にするかは、意見の一致がなかったが、60歳の退職を条件とするもののようである。この場合問題となるのは基礎となる賃金である。同部会は「これまで年金額を相対的に低くしていた原因は、平均標準月額の算定方式にあったのであるから、今回の改正の眼目としては、これに合理的な調整を加える必要がある」として、「過去の標準報酬月額を賃金等経済情勢の変動を勘案しつつ再評価する等の工夫をすべきであろう」とする。

60歳の退職で賃金の60%という老齢年金は、国際水準を大きく上回るものである¹⁴⁾。そこでILOの国際基準として、1967年の年金給付条約(第128号)をみておこう。

この条約では、老齢年金について2通りの方法があげられている。一つは給与比例制をとる場合と、他は定額制[均一制]の場合である。批准国はこのいずれを選んでもよい。問題の給付水準は、標準的な受給者として老齢の夫婦、つまり兩人とも老齢であって年金支給開始年齢(条約では65歳またはそれ以上)をすぎた者について定められる。つまり、65歳以上の夫婦者に対する給付水準がモデルにされ、これが世にいうところの「完全年金」である。

さて「完全年金」の額であるが、これも2通り

12) 山本純男「わが国の年金制度の特質と課題」(『実務と法令』第10巻第2号、昭和47年2月、8—18頁)。大滝勉「厚生年金保険の費用推計の概要」(『年金時報』1970年No. 20, pp. 10—30)。

13) 社会党『暮らしの中の社会保障』(1972年1—2月号)が「こうした劣悪な状態のままで制度の『20年後の自然成熟をまつ』のではなく、厚生年金は月3万円、国民年金は1人2万円、夫婦4万円となるようにし……成熟をはやめるような措置により生活できる年金を実現させなければならない」(36頁)として、早期成熟化を主張したことは、注目されてよい。しかしここでも給付水準のみが重視されている。

14) 厚生年金の給付水準を中心に国際比較したものとして次がある。山崎泰彦「年金給付水準の国際比較」(本誌第7巻第3号、1971年12月)。

の選択規定になっている。第一の選択規定は、資格期間として30年の拠出または雇用〔実績〕を満たした者の場合に、少なくとも「賃金」の45%でなければならないとする。資格期間がこれより短い者に対しては、少なくとも資格期間15年の者については何らかの「減額年金」を支給しなければならないとするが、その額は打出されていない(18条1項と2項)。第2の選択規定は、資格期間が上記より短い年金制度の場合について定められる。すなわち、資格期間10年の年金制度にあっては、「完全年金」は、少なくとも上記のものより10%低い水準、つまり少なくとも賃金の35%でなければならない。またこれと同じ論法で、資格期間が20年の年金制度にあっては、「完全年金」は、少なくとも賃金の40%でなければならないことになる。この場合にも、少なくとも資格期間15年の者には「減額年金」が支給されねばならないが、その額は打出されていない(18条3項と4項)。

この給付規定で注意すべきことは、定額制〔均一制〕の場合にも、その給付水準は「賃金水準」を基礎にしていることである。この場合に基準となる賃金水準は、本人のかつての稼得賃金ではありえないから、いわば世間の典型的な〔もっとも多いという意味〕未熟練労働者の賃金とされる。つまり定額制〔均一制〕の年金であっても、法が勝手に給付額を決めることは許していない。この点は重要である。

他方、給与比例制の場合には、当然、本人の従前の稼得賃金が基礎になるが、この場合にも、よくあるように法が勝手に上限を定めることのないように、少なくとも熟練労働者は常に本人の賃金に正比例した所定の率、つまり資格期間30年の年金制度にあっては45%の年金が貰えなければならないとされる。つまり賃金上限は常に熟練賃金を下回ってはならないとするのである。

なお、同年の年金給付勧告(第131号)は、最低基準の確保のために「最低年金」の設定を要望していることや、前記の賃金の45%という給付水準を55%に引上げることが勧告していることも、注目しておきたい。

さて以上のILO条約の給付水準に関する諸原則を厚生年金に応用するとなると、わが国では典型的な労働者の賃金〔これは未熟練賃金〕を確定することが容易でないし、また熟練労働者をどのように選ぶかも容易でない。それにしても、社会保障の給付水準を考えるにあたって、定額〔均一〕制の場合にも、また給与比例制の場合にも、ともに現実の〔名目的ではなしに〕賃金水準を重視している事実は、はなはだ教訓的である。この点でまず、厚生年金部会が従来のような金額表示ではなしに「賃金たる標準報酬の一定割合を目途とする考え方」を勧告したことは評価されてよい。もっとも厚生年金のいわゆる「定額部分」についてまでは、賃金水準と何らかの結び付きを考えているようではなさそうである。この点が気になる。これについては、後述のモーリス・スタックの提案が参考になる。

ところで厚生年金のようにいわゆる拠出制に立脚しつつ、給付は定額部分と報酬比例部分とからなる場合に、給付水準はどのように考えたらよいであろうか。第1に、保険料が賃金比例だからといって、給付ももっぱら賃金比例でなければならないとする主張は、今ではあまり聞かれなくなった。社会保障である以上、何も民間保険と同じ考え方にたつ必要がないからである。第2に、そこからの論理的帰結であるが、社会保障の給付水準を定めるに当たって、考え方として、「個人的公平さ」(individual equity)と「社会的適正さ」(social adequacy)の2つの原理を調和的に取入れることについては、異論はないといってよい。前者の「個人的公平さ」とは、本人が支払った保険料に見合った給付という考え方であり、後者の「社会的適正さ」とは、生活の資として足るだけのものという考え方である。わが国では、この2つの原理は、一部の経済学者の間で能力主義と平等主義という言葉で表現されてきた。

前述のILO条約には、この2つの概念が表面切って表われているわけではない。むしろ具体的に、現実に存在する「賃金」水準の一定パーセントという形で給付水準を設定することによって、抽象的な論争を避けているのかもしれない。しか

しそれ以前の ILO 総会が採択した 1944 年の所得保障勧告（第 67 号）には、「給付は、支払われた拠出金を考慮して (in consideration of……)」(2 項) 決めるものとされていた。また戦前の 1933 年の年金保険勧告（第 43 号）では、「資格期間は…支給される給付に対する若干の対価 (some considerations; certaine contrepartie) を確保するために、厳密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) としていた。とくに、「拠出に対する若干の対価」にふれていることによって、個人的公平さを無視すべきでないことを謳ったのである。いずれもその背後に「社会的適正さ」という原則が作用しているからである。とにかく、これらの規定が意味することは、社会保障下の年金保険が民間保険の原則とは異質のものだということである。

戦前から長らく ILO の社会保障部において世界の社会保障の発達に貢献してきたモーリス・スタックは、年金保険の給付水準の決め方として、次の提案を行なっている¹⁵⁾。

「老齢年金の支給は、最低限の資格期間として 5 年で支給することにし、また給付水準は基本年金〔各人共通の均一部分〕を典型的賃金の 10 % に定め、それに資格期間（雇用または拠出）1 年ごとに同じく 1 % を加えたもの〔給与比例部分〕とする」。これだと資格期間 30 年で典型的な〔賃金を得ていた〕受給者の年金額は、典型的賃金の 10 % + 30 % = 40 % ということになる。

このスタック案では、「社会的適正さ」と「個人別公平さ」との関係は、前者の各人共通の基本年金としての均一部分（一率 10 %）と後者の給与比例部分としての期間比例（5 年で 5 %, 30 年で 30 %）との組合せということになる。具体的には、資格期間 5 年の者の老齢年金は典型的賃金の 15 %, 資格期間 10 年の者は 20 %, 資格期間 20 年の者は 30 %, 資格期間 30 年の者は 40 % という率になる。

そこでスタック案に照して、厚生年金を考えてみると、厚生年金の特徴として以下の点が明らか

になる。

(1) スタック案の均一部分は「最低 5 年の資格期間で賃金の 10 %」であって、これは各人に共通するものであるから、文字通り定額部分である。スタックはこれを「基本年金」と称する。ここに「基本」とは、「各人共通」という意味に使われるから、「均一部分」という用語の方がより正確である。他方、厚生年金のいわゆる「定額部分」は、資格期間が最低 20 年のもの（30 年で頭打ち）であって、現行法の算式は $460円 \times \frac{240 \text{ ヶ月}}{12 \text{ ヶ月}}$ である。これからすれば、第 1 に、その本質は定額部分ではないし、またもとより「均一部分」でもない。実質はすぐれて〔最低 20 年、最高 30 年の〕「期間比例」である。第 2 に、460 円という単価が現実の賃金水準といかなる関係に立つものか、その根拠が問題になる。スタック案の場合には、定額部分は文字通り各人共通の均一額であって、そこには期間比例という性質は全くないし、また典型的賃金水準が算定基礎になっている。

(2) 給与比例部分については、スタック案は資格期間 1 年につき賃金の 1 % であるから、これは期間比例である。他方、厚生年金も同様であるが、被保険者期間の月数に $10/1000$ を率ずるものであるから、資格期間 1 年につき 1.2 % に相当する。この点で厚生年金はスタック案よりも高率である。

(3) 以上の比較からすれば、厚生年金ではスタック案に比べて「社会的適正さ」よりも「個人的公平さ」の方が重視されていることになる。その意味で「私保险的」であるといえる。前節でふれたように、世間の年金観もすぐれて「保险的」であるから、それが反映しているのであろう。

さて厚生年金部会の「改正意見」は、「定額部会は社会保障給付としての性格から大きな意味をもっているものであるから、従来の例にとらわれることなく、思いきった引上げを図るべきである」とする。厚生年金では、これまで定額部分と報酬比例部分の割合は、ほぼ、50 : 50 ということと設

15) M. Stack: History and Evolution of Social Security, in *the Service of Social Security, 1927—57*, ISSA, pp. 53—55.

計されてきた。いわば「社会的適正」と「個人的公平さ」は半々という組合せであった。この伝統の変更を示唆しているのである。もとより均一部分〔定額部分〕と給与比例〔期間比例〕部分との割合は、それぞれの国の事情によって、また時代によっても変えうるものである。

ところで厚生年金部会が打出した60歳で賃金の60%という老齢年金の水準は、上記のILOの基準よりも、またストック案よりも相当に上回ったものである。この点が第1に指摘できる。そこで注意されねばならないことは、ILO基準とストック案がどちらかといえば、一般制度の「老齢年金」を前提にしていることである。

上述したように年金制度には、一般制度と特殊制度の区別がある。一般制度は、大部分の労働者を適用対象とするものであるから、その場合には「老齢年金」という用語がより妥当することであろう。他方、特殊制度は公務員、特定産業、特定企業が成立の基礎になっていて、従業員の永年の貢献に対する報いとして、退職によって年金が支給されるのが普通であるから、そこではすぐれて「退職年金」という語の方が妥当する。もっとも今では、「老齢年金」と「退職年金」という用法の区別は、あまり厳密に意識して使われるわけではないが、それでも両者の性格上の違いは明らかである。

一般制度の適用をうける労働者にしてみれば、上述のような低い給付水準には不満であろう。であればこそ、多くの国で、労働者は労働組合を通して、また経営者は労務管理として、一般制度の足りないところを補うために、補足的「退職年金」をそれぞれの事情に立脚して設けてきたわけである。わが国の企業年金や適格年金もこれに当るものである。このように考えると、一般労働者の場合には一般制度プラス補足的退職年金制度という型によって、特権的な人々の特殊な年金制度の水準に追いつくことを意図してきたとみてよい。

厚生年金部会の60歳で賃金の60%という給付水準は、この意味では、「補足的退職年金」の役割を予定せずに、いきなり、一般制度だけで高い給付水準を打出したものとみられる。これには厚

生年金基金の存在が関係しているのかもしれない。この場合、現に6兆円にも達する積立金があることからすれば、既裁定年金を含めて、ここ当分は、この高率の年金を支給することは経済的には可能であろう。ただし、忘れてならないことは、前節で強調したように、「むなしく消えていった人々の存在」は無視してのことである。

そこで問題は、給与比例制を内包する厚生年金では、厚生年金部会が指摘するように過去の賃金に通貨価値の低下を蒙っている点にある。厚生年金でいわゆる年金スライド制の導入問題が大きな焦点になってきたのは、一つにはこの点からである。

V 「スライド制」について

——計算「基礎の安定」と年金「価値の安定」——

わが国では年金スライド制という語が普及しているが、法律用語としては「給付の調整」の方が国際的に通用する。また技術的には「給付の指数化」ということになろう。私はさきに『年金スライド制』の意味するものと題する論文¹⁶⁾で、スライド制を論じたから、この節ではごく簡単に重点のみにとどめたい。

社会保障の給付の額は、その時その時の賃金水準との間に、一定の関係を保ったものでなければならないとの考え方がある。「給付計算における等時性の原則」というのがそれである。この原則を生かすためには、まず第1に、給付額算出の基礎となる賃金そのものが実質価値のものでなければならない。これをもつてE・リーフマン＝カイル女史は、計算「基礎の安定」と呼んだ。第2に、年金そのものも常に当初の価値を保ったものでなければならない。これを同女史は、年金「価値の安定」と称した¹⁷⁾。年金スライド制は、この「基礎の安定」と「価値の安定」の2つの点をカバーするのでなければ、真の意味での給付の調整ができたことにはならない。

わが国のスライド制論議では、既裁定年金と新規裁定年金という分類がよく使われる。果してこ

16) 『日本労働協会雑誌』No. 110, 1968年5月, pp. 29—37.

17) エリザベート・リーフマン＝カイル女史「指数に基礎をおく社会保障給付の調整」(『ILO時報』第11巻第2号, 1959).

の分類で右の「基礎の安定」と「価値の安定」という2つの要件を十分にカバーしうるものか、少なからず疑問になる。というのは、わが国では専門家の間でさえ、こうした概念が確立していないからである。甚だ気にかかることである。

ところで年金スライド制といえば、ただちに「自動調整」を意味するほど、わが国では「自動調整」に対する期待は大きいようだ。しかし、給付調整の方法として、「自動調整」と「随時調整」(わが国では政策調整ともいわれる)のどちらが、理論ではなしに、経験上、効果的かについては、少なからず問題がある。一見すると、自動調整に凱歌があがりそうであるが、ポール・フィッシャーの「老齢年金の国際比較」と題する最近の研究によると¹⁸⁾、諸国のこれまでの経験からは、その断定は時機尚早のようである。

給付の自動調整は、調整方法が制度的に確立し、年金設計の中にビルト・インされている点で、独断的な政策調整よりも、はるかに安心感が高い。自動調整がこの点では随時調整よりは、理論的にまた経験上もすぐれていることは明らかである。しかし自動調整は、とかくその基礎とする所得または生活水準と実際の給付改善との間にタイム・ラグをきたしやすい。また経済の構造的変化は、この方法では十分に反映されにくい。したがって自動調整だけでは、期待の目的の達成に不十分なことは想像できる。そこで、自動調整のほかに、更に、一定の間隔をおいて、労働力人口の生活水準と非労働力人口の生活水準との動きの差を定期的に検討して、その結果を考慮に入れて、給付をあらためて改善する仕組みをビルト・インしておくことが必要になろう。

前者の自動調整は現に施行中の年金設計に立脚した給付の自動的改善であるから、それは機能的調整といえる。他方、後者の生活水準の変化を考慮して行う調整は、年金設計そのものを改善するものであることから、それは、構造的調整ということになろう。それも定期的に点検することが望

ましいことからすれば、一種の「定期的な年金調整」といえることになる。

自動調整は制度的にビルト・インしたものであるから、それ自体好ましいことは理論的にも、また実際的にも明らかである。しかし前記のフィッシャー調査の結果からすれば、それをさらに定期的な構造的調整で補完するのではなければ、実際に「随時調整」よりもすぐれた方法とは断言できない。私はさきの論文で、ILOの1967年の年金給付条約と同年の勧告の制定にふれつつ、今日では「自動調整と定期的再検討との組合せ」という新しいパターンが出現しつつある事実を、2, 3の国の動向にふれて指摘しておいた。

厚生年金部会の「改正意見」が「例えば毎年1回年金額をスライドさせる等の方策を講ずるほか、これまでどおり財政再計算期ごとに年金額の改善等について検討を行う必要がある」としたことは、妥当な判断であったとみてよい。しかし問題は、具体的にどのようなスライド制を構想するかにある。この場合、上記の計算「基礎の安定」と年金「価値の安定」という2つの要件を満たす「スライド制」は、年金設計そのものにかかわってくる問題であるだけに、簡単ではない¹⁹⁾。

ことにスライド制の問題は、勢い年金財政の在り方にかかわってくる問題である。「とくにインフレ等に伴う整理資源については、国庫で負担するのが筋である」との意見は、現実的な主張としてはわからないわけではないが、これでは従来の年金財政観を一步も出していないことになりはしないか。なぜならば、給付調整の可能性とどの方式を選ぶかは、その年金制度の財政方式に左右されるからである。給付調整が新規裁定年金とまた既裁定年金について完全に行いうるのは賦課方式の場合であって、保険収入を賃金水準に応じて改訂するやり方では給付調整はどうしても部分的にとどまってしまう。また積立方式に立つ年金制度にあっては、積立金が大きければ大きいほど、給付

18) ポール・フィッシャー「老齢年金の国際比較(Ⅰ)最低年金の適正について、(Ⅱ)稼得賃金・最低賃金・国民所得との対比」(『ILO 時報』第22巻、第3号、第4号、1970年10月、12月)。

19) 計算「基礎の安定」を重視して小口賢三氏(繊維労連委員長)は、年金ポイント制を提唱している(同氏稿『厚生年金法の抜本的改革構想について』(タイプ版、1972))。なお、年金ポイント制を他に先がけて採用したのは、4頁でふれたフランスの幹部役職員退職年金制度であった。同所にかかげた論文を参照。

調整は部分的になりやすいのである²⁰⁾。

VI 結び——抜本改正の課題

厚生年金問題がもし給付水準の改善やスライド制の導入にかぎられるとすれば、焦点は単純にその財源問題に集約されてしまうことになる。そうなれば、現在6兆円にも達する積立金があることからすれば、またここ当分年金受給者数が僅少にとどまる予想からすれば、その実現は、さしてむずかしいことではない。この点の一部の経済学者によって5万円年金が提唱されていたことからわかる。

しかし厚生年金問題の真の所在は、これまで30年近くも未成熟状態にあったがために、その途上で受給権に結びつくことなく消え去っていった人々、またこのままではこれから受給権に結びつく見込みのない人々を、厚生年金の枠内でどこまで拾い上げることができるか、という点になければならない。彼らは、その被保険者であった期間に、厚生年金積立金の形成に少なからず貢献した人々だからである。もちろんその中には、今では通算年金制度のお陰で他の年金制度の適用を受ける人もいるだろう。しかし大部分の人々は、このままでは、わずかばかりの福祉年金の受給者ということでしかない。

この問題に何らかの処置がなされないかぎり、厚生年金の早期成熟化対策は、もっぱら給付水準を高めることで処理されることになる。そのことがかえって、高齢者間に不公平の感情を引き起し、ひいては厚生年金のその後の改善に足を引っばるおそれがでてくるかもしれない。とにかく厚生年金の改正を考えるに当たっては、何よりも「社会的連帯性」という社会保障の内在原理を忘れないことが大切である。

また本稿では紙面の関係で取上げなかったが、遺族年金、ことに寡婦年金の問題がある。厚生年

金部会の「改正意見」も、基本年金額の5割というこれまでのやり方には納得のいく根拠がないと指摘する。全くその通りである。これまでにも「社会保障における妻の座」がしばしば問題にされながらも、根本的な検討はなされないままである。この点でピエール・ラロック教授の「婦人の権利と寡婦年金」と題する最近の論文²¹⁾は、今後歴史的なものとして評価されるものであろう。教授は、社会保障における婦人の従属的地位はウーマン・リブの現代にふさわしくないとして、彼女たちが自らの権利で自らの年金をもてるように、かくして究極的には寡婦年金という概念を社会保障から追放するために、具体的な方法を提案する。

このように未解決の大きな問題を取上げるとなると、どうしても、厚生年金の抜本改正が問題になってくる。いうまでもなく、これらの根本問題は既存の年金設計では処理できないものであるし、それはまた当然その財政的仕組みにひびいてくるからである。とにかく少なくとも、発想の転換だけは必要になってくる。

ところで厚生年金の抜本改正に当たっては、何よりも、厚生年金の「保険数理的健全性」とは何か、という問がなされなければならない。この問題は、未だかつて公然と問いかけられたことがなかった。これまでいわゆる積立方式か賦課方式かの討論が、とかく空虚なものに終わったのも、実は肝心のこの根本的な問が出されていないからである。

わが国には、社会保障財政に関する研究や文献がないわけではない。しかし社会保障の概念が広すぎて焦点がぼけることや、また年金財政については一般制度と特殊制度の違いが明確に意識されていないこともあって、一般人には手頃なものが見当らない。その結果、保険数理を抜きにした年金論議すら少なくないことにもなる。これまでわが国では公の機関が社会保障下にある一般制度の年金保険について、その保険財政の在り方を正面から取上げて論じたことはなかった。わが国社会保障の一つの盲点である。一般制度の厚生年金が他国に類のないほどの巨額の積立金を擁する結果になったのも、一つには、このためである²²⁾。

20) ILO Meeting of the Actuarial Subcommittee of the Committee of Social Security Experts, Geneva, 6-17 April 1964, CSSE/ACT. 14. 1964 (Rev.) Annex III: Actuarial Problems Arising from a Systematic Adjustment of Benefits to Variations in the General Level of Wages and in the Cost of Living (mimeographed) para. 10.

21) 『ILO 時報』第24巻第3号, 1972. 10月 pp. 5-20.

私はかつてILOの保険数理小委員会の「年金の資金のおよび保険数理的側面」に関する結論を応用して、厚生年金の早期成熟化試案を出したことがあった²²⁾。厚生年金の抜本改正を考えるに当たっては、同小委員会の報告は大いに参考にされてよいと考えるから、以下に同小委員会報告²⁴⁾の関係部分を訳出して関係者の参考に供したい。

「9 発展途上国で、ある年金制度を初めて導入するに当たって、その財政方式の選択には、次の事実を考慮に入れねばならない。たとえその年金制度の導入時に一定の経過的給付〔経過年金〕の規定を採用するにしても、給付支出は相当長い初期段階にわたって逐年急速に増加することは確かだという点である。

純然たる賦課方式では、必ず拠出金率を頻繁に相当大きく引上げざるをえなくなる。これは、全く望ましくないことである。他方、完全積立または一般的平準保険料方式を仮りに適用するとなると、必ず大量の資本蓄積〔積立金〕という不利益が起るため、当小委員会は、いわゆる「階段式保険料率の財政方式」(the scaled-premium financial system) が、ある解決を与えるとの結論を引出すことになった。この方式では、一方では拠出金率の安定を十分長い期間にわたって保証しつつ、〔他方では〕あまり大きな資本の蓄積は避けることができる。

当小委員会は、階段式保険料率の財政方式には、一定の利点があると考え。ただし技術的準備金を長期投資に使うことができる場合においてである。

10 ここに階段式保険料率方式とは、次の条件を特徴とするものである。

拠出金の率は、いわゆる「一均衡期間」内でその保険機関の経常収入見込額を経常支出見込総額に等しくするようなやり方で、算出すること。

しかしながら、このようにして決まった拠出金の率は、拠出金収入プラス投資収入ではもはや給付と事務費の支出をカバーするに足りない時点までしか、適用しない。そこでこの拠出金の率は、次〔期〕の「一均衡期間」にふさわしいレベルにまで引上げる。

「一均衡期間」は短期であるが、それでも十分長いものであること (例えば10年、15年または20年)。

この方式では、準備金の元本 (the principal) を使うことは予定しない。しかし資本の利子〔収入〕は経常支出を賄うために使う〔ことにする〕。こうすれば有利な長期投資を求めることが可能になる。

しかしながら、資本の蓄積は割に小額であるし、さらにあらかじめ多少とも長い「一均衡期間」を選ぶことによって、規制することができるはずである」

筆者の試案は、この考え方を厚生年金財政に応用することにして、10年を一単位〔均衡期間〕として、その間の拠出金収入〔国庫負担も含む〕と利子収入を源資にして、その間の給付を賄う考え方である。一応使える財源がはっきりすれば、改善や抜本改正の目安は立てやすいであろう。いうまでもなく、現在保有する積立金には手をつけないで、10年後の次の「均衡期間」に持越す案である。従って、いわゆる「積立金切崩しによる5万円年金説」とは本質的に違う。

年金問題には、事実の解明が特に必要である。利害関係が甚だ複雑に入り込んでいるからである。また「年金の未来学」がこれまで常に失敗の歴史であったことからすれば、歴史研究も必要である。

とにかく年金問題では、解決策を出す前に、もっと事実の解明に力を入れることが大切である。一たび法律が改正されると、既得権を作り出し、利害関係をますます複雑にするからである。たとえば60歳で賃金の60%という給付水準の改正

22) 米国で積立方式か賦課方式かの議論で最終的に決着がついたのは、議会が設けた次の委員会の報告であった。A Report of the Advisory Council on Social Security Financing, 1959 (in Haber and Cohen (ed.): *Social Security: Programs, Problems and Policies, Selected Readings*, 1960, pp. 148—168). この報告は今後15~20年間の保険収支の重視を勧告した。

23) 既出拙稿『「年金スライド制」の意味するもの』(pp. 35—37)。

24) Meeting of the Actuarial Subcommittee of the Committee of Social Security Experts, Geneva, 6—17 April 1964. CSSE/ACT. 14. 1964 (Rev.) Annex II, para. 9 and 10.

意見は、将来の年金財政にとって重大な意味合いをもつばかりでなく、高齢者雇用の点で今後の労働力事情や賃金に対して大きな影響をきたすことであろう。

この点でピーター・ドラッカーが日本のデシジョン・メイキングの特徴として次のように述べている²⁵⁾ことは、はなはだ示唆的である。「決定に至るまでの長い準備過程で、問題の解明に〔解決ではなしに〕十分な力をいれるため、おのずと満場一致の決定にもっていかれる。……コンセンサスに長い過程が必要なため、間違った問題に対し正しい回答を求めるようなことは〔日本では〕稀

である」と。

たしかにわれわれの政治世界では「する論理」よりも「なる論理」が支配的である²⁶⁾。「成熟化問題」がいつのまにか「自然的成熟」にかわってしまったことからわかる。しかし厚生年金は自然的成熟をまつかぎり、「技術的に健全な生きた(viable) 年金制度」は作り出せない。

25) Peter Drucker: "What We Can Learn from Japanese Management" in *Harvard Business Review*, March-April 1971.

26) 篠原一『日本の政治風土』(岩波新書)。
または安永寿延は『伝承の論理』(未来社)の中で、わが国には「生成の論理」が伝統的であることを指摘する。

お こ と わ り

上記の基調論文は、本研究所の研究会で高橋武氏が報告したものを、後に氏がまとめたものである。このため上記の報告と基調論文は必ずしも同じものではない。ところでコメントは上記の報告をもとにしているために、コメントで引用している高橋論文と若干のそごがあったので、この点について編集部が手を加えさせていただいた。この点コメントの先生方の御許しをいただきたい。