

「生きた年金」への前進

村 上 清

I 最近の年金論争と高橋論文

最近の年金をめぐるマスコミの論議の活発さは、まさに年金時代の到来を思わせる。しかし遺憾なことに、その多くは正確な事実と十分な理解に基づかぬ浅薄なもので、誤解や不満は残しても、健全な福祉の前進には役立っていない。現在のわが国の年金制度は、いくつかの根本的な課題を急務として課せられている。高橋武氏は十数年来、この本質的な問題を、広い視野と深い洞察に基づいて論じてこられた。まさにパイオニアと称すべき氏の業績である。

高橋氏の年来の提唱は、一言にしていえば「生きた年金制度」である。年金は名目額はあっても価値の死んだものであってはならない。それは当然にスライドにつながる。法文上の給付の規定はあっても、それは単なる将来の期待で、現実の社会の高齢者保障に役立っていなければ、生きた年金とはいいがたい。これは何よりも強く早期成熟を要求する。そのようなスライドや早期成熟を含めた生きた年金を実現可能にするためには、それにふさわしい生きた財政計画が必要である。永久に静止した経済を仮定し、その中で半世紀後によく実効の生ずるような非現実的な財政計画で、対処しきれものではない。

現在のマスコミの論議は、見方によっては高橋氏の年来の、所論のすべてを含んでいるが、それが浅薄皮相な理解と発想に止まるため、似て非なるものになっている。特に最近の年金財政論をめぐる、この感が深い。

最近の年金論争¹⁾を要約すれば、一方では「賦課

方式」論が、インフレ経済の下で減価し続ける積立金をもつことは無意味であり、これを賦課方式に切替えれば、スライド制は勿論、早期に多額の年金を低い負担で支給できると主張する。一方の「積立方式」論では、現在でも必要な保険料の7割程度しか積立てておらず、3割程度は後代の負担にまわしている。老齢化の急速な進行の下で積立を放棄してしまえば、後代の負担は急増し、世代間の不公平が生ずるとともに、将来の制度運営も困難になるから、完全な積立方式はとらないとしても、負担がなだらかに、運営が円滑になるような、修正積立方式を維持すべきであると主張する。

いずれも理があるようだが、しかし賦課論では、財政は賦課にするとしても、それでは給付の成熟化はどのようにして行うのか。厚年、国年、福祉年金の垣根を外して、拠出制の厚年、国年の加入者から集めた積立金を無拠出の福祉年金の財源に消費するのか。感覚に訴える財政論はあっても、現実を進める制度論が薄弱である。また財政論も、ごく短期的な提言のみで、長期の負担には無責任なほどふれていない。一方の積立論は、現行の制度のままだを前提とし、構造革新の意欲が薄い。将来は負担がふえて困るといっても、実際にどの程度困るのかは一向にはっきりせず、歯切れが悪い。現在の貧困な給付支出の総額を思えば、7割という拠出率さえも過大なように思えるし、またもしあと3割を増して積立てていけば、将来ともにそれで運営が可能なのであろうか。

以上の主張や疑問に答え、議論を建設的に前進させていくためには、現実の社会の中で高橋氏のいう「生きた年金」を考え、これに基づく正確な事実の共通な理解がまずなければならない。

1) 例えば昭和47年9月16日の『朝日新聞』夕刊、今日の問題欄の「年金論争」。

II 厚生年金財政の実体

スライド制による実質価値維持は、現在の年金改革論の一つの焦点であるが、これは近い将来になんらかの形で実現されよう。世界の主要国の中でこれまでスライド制のなかった米国と英国のうち、米国はその導入が去る7月に決定した²⁾。英国も政府の白書の中で1975年の実施が予定されている。この両国よりも経済変動の幅のはるかに大きい日本が、ただ一国いつまでもスライド制なしでいられるものではない。

かりにスライド規定がなくとも、公的年金は政策改定を通じて、結果的には必ずスライドする。それはある一定水準の生活を維持することを放棄するわけにはいかないからである。

そこで公的年金が、スライド制の有無にかかわらず、常に高齢者に対して、それぞれの時代の勤労者の所得の一定割合を保障するものであり、しかもそれが経済変動の程度に関係なく維持されるとすれば、今後の年金財政はどのような姿を辿るであろうか。

厚生年金に関して示されている財政予測の最新のものは、昭和44年の改正時のものである。この予測によれば、保険料率は男子の場合千分の62から段階的に、当初は5年ごとに千分の5ずつ、昭和70年からは5年ごとに千分の10ずつ引上げられ、最終的には昭和105年以後は千分の156で定常化する。この間、積立金は徐々に増大し、定常時には年間給付費の10倍に近い積立金が形成される。この時点では、毎年の給付費のうち約5割が利子収入、3割が当年度の保険料収入、2割が国庫負担と予定されている。

しかしこの計算は、経済変動を無視した、いわば静止した社会を想定したときのみ成立つものである。現実の社会は生きて変動し続け、年金も生きてこれに適應する。将来の経済変動の幅を予知することはできないが、かりに今後の名目賃金上昇率（ベア率）を年10%と仮定すれば、生きた将来の財政はどのような姿になるであろうか。

財政予測の数字のうち、毎年の保険料収入と給付支出は、いずれも年10%の割合で数字がふく

らむ。ところが積立金の大きさは同じ割合では増大しない。その結果、積立金の大きさは当初の予定よりも年々相対的に減少し、したがって利子収入も減少する。予定した収入が得られないから収支のバランスが崩れ、昭和65年ごろからは単年度で給付支出が保険料収入を上回り、さらに70年ごろからは利息を加えても単年度の収支は赤字になって、積立金の喰いつぶしが始まる。いったん手を着けると、積立金はまことに急速に減少し、約5年後には積立金はゼロの完全賦課方式になり、75年ごろから以後は保険料率は信じられないほどに急上昇する。とくに積立金がゼロになった時点では、いっきょに料率が約2倍にハネ上がることになる。

次表はこの関係を表示したものである。予定に従った段階料率を採用した場合でも、生きた年金の財政では75年以後は賦課方式になる。現行の料率のままで据置けば、この時期はさらに5年早まる。賦課方式になって以後の負担がいかに過酷なものかは、表に示された通りである。

厚生年金の保険料率 (‰)

年 度	A. 前回計算の予 定保険料率 (経済変動な し)	B. 賦課方式の保 険料率 (給付費相当 額)	名目賃金年10%上昇を 假定	
			C. 予定に従った 段階保険料	D. 現行の料金を 据置いた場合
昭46年	64	15	64	64
50	69	25	96	64
55	74	37	74	64
60	79	58	79	64
65	84	87	84	64
70	94	116	94	116
75	104	173	173	173
80	114	231	231	231
85	124	291	291	291
90	134	354	354	354
95	144	382	382	382
100	154	410	410	410

注 Cでは75年から、Dでは70年から、積立金の消滅により賦課方式になる。

つまり、世間で修正積立方式といわれている年金財政を生きた年金にあてはめた姿は、一般に考えられているような積立の色彩の濃いものではなく、むしろ修正賦課方式とも称すべき、賦課方式に強く傾斜しかけたものが実体である。特に次の点に留意しなければならない。

- (1) 一般に考えられている修正積立方式は幻影である。必要な費用の7割が積立てられているという理解も迷信である。実際には、長期を単位とした賦課に向っている。
- (2) 将来、賦課方式に移行して以後の負担率は、まことに過酷なほど高率である。
- (3) 積立金がゼロになった時点で、いっきよに負担が約2倍にハネ上り、さらに年々急上昇を続けるという負担の不連続がある。
- (4) ある時点までは積立金は増大し続けるが、これも実質価値の尺度でみればそれほど大きなものにはならない³⁾。
- (5) 年金財政の中で、積立金利息の占める役割りはさして大きくない。積立金は、利息を生むためよりも、むしろ負担を平準化するために経過的に生ずる「たまり」である。

以上のような財政の実体が、賦課論者にも積立論者にも、さらにはマスコミにも一般国民にも、偏見なく正確に理解されるならば、年金論争の内容もかなり違ってくるのではないか。厚生年金の財政は、賦課論者が思い込んでいるほどの積立も蓄積も行われぬ。また、積立論者のいうように、必要な費用の7割もが積立てられているわけではない。明らかなことは、将来に向って非常な苦難の途を辿っており、ある時期には、好むと否とにかかわらず、積立金の枯渇、負担の急上昇という、急激なショックを受けなければならないのである。

ところで、このような、一見は積立方式の形態をとりながら、実際には賦課方式に傾斜していくという年金財政の姿は、欧米の先例と比較して、どのように評価したらよいものであろうか。

III 各国の公的年金財政の厚年財政

一般にわが国では、欧米の公的年金はすべて賦課方式であると理解されている。たしかに、アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツなどの公的年金をみれば、公的年金の財政は、完全な賦課方

式か、または5年とか10年を単位として収支がまかなうような財政計画に基づいており、積立金は比較的少額の支払準備金を除いては保有されていない。これらの国の年金制度は、すでに高齢者の大部分が受給者となった成熟状態にあり、したがって収支がバランスするような一定の保険料率を算定する場合に、1年、5年、10年、あるいは何十年という長期の、いずれを単位として考えても、算定される料率に大差はない。賦課方式の財政であるから、年金額を勤労者の所得の一定割合と定めておけば、どのような経済変動があっても、給付支出も保険料収入も同じ割合で変動する。したがって、名目額でなく所得に対する一定比率で考えておけば、経済変動の有無によって将来の財政の様相が激変するということはなく、経済変動のある場合、ない場合を想定した、それぞれ別途の財政計画を組んでおく必要はない。

しかし賦課方式だけが欧米の公的年金財政のすべてではない。いま一つ、これとは対照的な財政計画のグループがある。スウェーデン、ノルウェー、カナダの、いずれも1960年前後に導入された所得比例年金がこれである。イギリスでも労働党は、これと同様な案を白書で掲げている⁴⁾。

これらの国の年金財政では、いずれも巨額の積立金が将来に向って形成される。しかし、この積立金は経過的なものであり、カナダでは1985年、スウェーデンでは2010年をピークにして、以後は減少を続けて、やがては賦課方式に移行する。これらの国の比例年金は、いずれも歴史が新しく、給付支出は将来に向って徐々に成熟していくから、段階保険料で漸次料率を引上げる方式を採ったとしても（スウェーデンの例では当初の3%が段階的に12%にまで引上げられる）、当初の保険料収入は給付支出を上回り、その差額は積立金として蓄積される。しかし、この積立金は、いずれ給付支出の成熟に伴い消滅する過渡的な「たまり」であり、いわば財政計画の運営を円滑になだらかにするためのクッションである。いかなる意味においても、積立方式の下での数理的準備金ではなく、

2) 社会保険「実務と法令」47年9月号「1975年からスライド制実施きまる」。

3) 「基金連合会だより」47年5月号村上清「厚生年金と基金制度の財政」。

4) 「週刊社会保障」47年3月20日号、27日号、村上清「公的年金財政の積立方式と賦課方式」。

この積立金からの利息収入を恒久的に給付財源にあてようという意図はない。またこのような性格の積立金の保有が、給付のスライド制と矛盾するものではないことも明らかである。

このような積立金の形成される長期の財政計画の下では、経済変動をどう予想するかが、財政の姿を大きく変化させる。保険料収入と給付支出は所得水準に応じて自動的に動くとしても、積立金が全体の財政計画に占める役割りは、経済変動の大きさによって著しく相違するからである。だとすれば、提示される財政計画は、非現実的な假定に基づくフィクションではなく、ごく常識的に予想される現実の姿でなければならない。この理由から、スウェーデンでは2%の物価上昇と3%の実質所得上昇（したがって名目所得の上昇は年5%）、カナダでも3%の賃金上昇と中位の物価上昇を予想して、将来の年金財政計画は組立てられている。

これらの国の多額の積立金が形成される財政方式も、しかし根本の思想においては、他の国の賦課方式の財政と同一なのである。スウェーデンやカナダでも、在来の定額年金は賦課方式で行なわれている。両者の差は、一方は成熟、一方は未成熟という給付支出面での差で、負担面では「必要な費用を長期になるべく平準化して賦課徴収する」という方針は同一である。結果として、成熟した制度では、負担を長期に平準化しても、もはや積立金の形成される余地はなく、一方未成熟の制度では、負担の傾斜をなだらかにし費用の徴収を円滑にしようとするれば、積立金は過渡的には不可避免的に形成される。

このような公的年金財政に対する世界共通の思想と計画の中に日本の厚生年金をおいてみると、いくつかの特徴と問題点が見出される。第1に、厚生年金の財政計画が、経済の変動を無視した非現実的なもので、将来に対して正確な理解よりもむしろ誤解を与えていることである。将来は過酷なまでの負担になるものが、楽観視され安易に考えられる危険がある。第2に、現行の財政計画は、今後の経済変動の過程を通じて、結果的には欧米各国の未成熟な公的年金と同様に、経過的な積立

金の蓄積から漸次賦課方式への移行というパターンを描くであろうから、この点では共通性があるが、しかしそれがあらかじめ予定され周知されていないため、円滑に移行できるかどうかの懸念がある。上記のように厚生年金では積立金の消滅とともに、「予期しない」急激な負担のハネ上りが生ずる。これが、カナダやスウェーデンのように、あらかじめ経済変動を見込んで提示された財政計画の中で予期されたものでなく、しかもその負担率の上昇ははるかに過激なものであるだけに、はたしてこの時期に過度の衝撃や軋轢による混乱を伴わずに円滑に行いうるかが、深く憂慮されるのである。

IV 厚年財政と基金財政

わが国の公的年金は、厚年をはじめ、国年も共済年金も、いずれもすでに賦課方式に傾斜し、やがては完全な賦課方式に移行する。それが積立方式と思われているのは、経済変動を無視した假定を、実体と見誤っているからである。このような虚像と実像との錯覚は、厚生年金基金による厚年比例部分の代行という構想に、顕著に示されている。

厚生年金基金（以下「基金」という）は、完全積立の財政により厚年比例部分を代行する。基金は企業単位の運営で給付を保証しなければならないから、その裏付けとして常に約束された給付に見合う資金を完全積立しておかなければならない。このような完全積立の財政で政管の代行を永続的に行うという構想の下に基金制度は発足した。

これは、もともとむりな構想であった。なぜなら公的年金の財政は完全積立ではなく、むしろ時の経過とともに賦課方式の色彩が明白になる。厚生年金も例外ではない。それを完全積立の財政で恒久的に代行しようとするれば、どこかにむりが生じ破綻を招く。昭和48年に予定される厚年改正を前にして、この矛盾はようやく顕著になってきた。すなわち、厚年の比例部分が実質価値を維持しようとするれば、過去の報酬の読みかえ、既裁定年金のスライドなどの措置を構じなければならない。こうして増額された給付部分は、積立金の裏

付けなしの給付だけの引上げであるから、報酬の読みかえや給付のスライドがあればあるほど、年金財政は賦課方式に傾いていく。

基金がこれらの増額部分を含めた比例部分を完全積立で代行しようとすれば、給付増によって生じた積立金の不足を直ちに補填しなければならないが、そのためには政管よりもより多額の拠出を継続的に行わなければならないが、これは實際上基金の堪えられるところではない。そこで基金も政管と同様に、積立金の不足のままに放置すれば、基金としては独立して給付の保証ができなくなる。

この困難な問題に基金がとりうる方法は、①完全積立の財政を堅持して、給付は不完全な代行に甘んじるか、②給付の完全代行を行う代りに、財政の独立性を放棄するか、のいずれかである。①では給付のうち読みかえやスライドによる変動部分は政管に委ね、基金は縮小する固定部分だけを代行する。②では完全積立に徐々に賦課方式の色彩が加わり、最終的には財政は政管とプールされる。

当面は①のほうが、給付の縮小はあっても、従来の構想からの変化が少いため、受け入れられやすい。しかし、私的な貯蓄であればともかく、本来に公的年金（基金は公的年金である）が恒久的に完全積立で存続しうるものであろうか。年金制度とは、内容のある年金を支払うことに意義がある。収入の面では実質価値のある拠出金を年々積立てながら、支出の面ではスライドを拒否し実質価値のある給付支出の口を閉ざした年金制度が、真の老齢福祉制度として社会に受け入れられるであろうか。実態は大きく賦課方式に傾斜している厚生年金ですら、積立が過大と批判される風潮の中で、その厚年の積立金が枯渇した時点においてなお、基金が実質価値を失い貧困化する給付を支払うために膨大な積立金を保持し続けられるものであろうか。

もしその時点になって完全積立が事実上困難になり、別の対応策を求めたとしても、すでに政管に委ねた給付部分は戻ってはこない。みずから閉ざして縮小した給付支出は、やがては制度そのものの縮小につながる。このように考えれば、現在

の基金の対応策を考えるに際して、目先をしのぐための近視的な方策よりも、公的年金の恒久的な本質に立った正統的な対策を考えるべきであろう。とはいえ、発足の時点においてすでに、正確な事実の認識からは当然に予期された基金構想の給付と財政の矛盾が、一般に理解されるまでには約10年を要した。ここで、やがては再度困難の生じる弥縫策に対して正統論を示しても、それが理解されるには、今後さらに10年を要するであろうか。

V 厚生年金改善の方向

わが国の公的年金に関して、給付面でも財政面でも、改善すべき点は積極的、意欲的に改革していかなければならない。厚生年金についていえば、もし給付面をいまと大きく変化させず、実質的な給付水準を維持しながら、成熟化は時間の経過に委ねるとするならば、これに対する財政計画で改善すべき点は、その内容ではなく、むしろ提示および理解の方法であろう。欧米の成熟した制度で、5年とか、10年を単位として収支を相等させた賦課方式を用いているのは、この期間を30年、50年にしても結果は同じだからである。現行の体系下で予想される将来の給付の急上昇を思えば、ある程度現在から負担に馴れていくことが必要であろうし、その点ではスウェーデンやカナダよりも、現在の負担率はまだ低く、将来の負担率の上昇は過度であるように感じられる。現在のような変動と成長の急激な社会では、せいぜい5年か10年先まで考えておけばよいので、何十年も先までを考えてみても無意味であるという意見もあるが、この年金制度に関しては、これは適合しない。ボーヴォワールは著書『老い』の中で、多くの社会現象は将来の予測が困難であるが、老齢保障問題だけは明らかに予知できるという意味のことを述べている。今後数十年先まで、総人口とその中の老齢者の割合はほぼ正確に予知できる。年金とは、社会経済がどう変化しようと、それぞれの時点での一般勤労者の所得の一定割合である。だとすれば、遠い将来の社会における年金計画も、いまからかなり正確に予知できるのである。

年金制度とは本来、給付規定が先に定まり財政

計画がこれにしたがう。給付をいかに早期に成熟化するかの実現可能な具体論なしに、財政の賦課論だけを訴えても、前進はない。成熟化を進める方法は2つである。1つは早期に完全年金を支給すること、いま1つは早期に受給者を増すことである。米国の公的年金では、当初の受給者から完全年金を支給した。フランスのcadreの年金では、発足と同時にそのときの老齢者全員に完全年金を支給した。厚生年金では、そのいずれも行われぬままに現在に至っている。公的年金の給付とは、各人分の拠出の元利ではない。それは、それぞれの時代と社会の必要に応じた「社会的に適正な」給付であり、拠出の有無とは無関係である。だから、国民の理解と納得さえあれば、どのようにでも早く成熟化させることはできる。

将来、厚年の財政は漸次困難になる。国年はさらにそれよりも5年ないし10年早く、試験に当面する。共済年金にしても事情は同様である。それぞれの分立した制度が、将来ともに完全に財政的に独立していくことはかなりの困難がある。そのような理解に立つならば、いまから各制度の過去の経緯や制度の垣根を外して、国民全体の連帯として老齢保障の早期成熟化を考えてもよいのではないか。

給付の「社会的適正」を考えるなら、他方では単に加入年数が長くなるだけで、それに応じて比例的に給付を増し、全体の負担を過重にすることを放置することはできない。将来に予想される千分の300とか400という負担率は、事実上不可能な率であり、これを妥当な水準に止めるには、給付を「社会的適正」な水準に止めなければならない。そのためには、給付率に一定の上限を定めること、および支給開始年齢の引上げが計画的、積極的に進められなければならない⁵⁾。日本の公的年金の貧困なのは、財政面からいえば負担が貧困だからである。これはILOの国際比較⁶⁾を見れば明らかである。だからといって、他の国の例からみて常識的に不可能と思われる水準に負担の膨

張する給付規定を放置すべきではない。そのむりはやがて、福祉とは逆行するような社会、経済のひずみを生むからである。

IV 「生きた年金」への前進

高橋氏はその論文の中でしばしば、公的年金に関して「保険」あるいは「保険料」という用語が用いられるために、公的年金が私保険と同様な感覚で理解される懸念のあることを指摘しておられる。このような誤解は、日本よりも公的年金の歴史も長く普及も広い欧米でも時としていわれることであるが、わが国の場合には、より一層心しなければならない。公的年金とは、高橋氏の言葉によれば、「社会的適正」な給付の保障を行う社会的制度であり、各人ごとの保険料拠出に直接に関係づけられるべきものではない。氏は具体的な給付の案も参考として掲げておられるが、「社会的適正」という公的年金の本質が十分に理解されるならば、年金のスライド制は当然のこととして、早期に完全年金を支給して成熟化をはかることも、より抵抗なく受入れられ、「生きた年金」が確立されよう。

さらに高橋氏は、このような社会的に適正な給付の実現を可能にする裏付けとしての財政計画についても積極的な提言をされ、具体的には10年を単位とする段階保険料の案、あるいは支払準備のため保有すべき積立金の大きさについての適正額の解明の必要などを述べておられる。給付面での早期成熟化の促進とあわせて、財政面からの検討はとくに重要な課題である。

「わが国では、年金保険にとって最も重要な財政方式について、これまでのところ、公の機関で公に研究審議したことはなかったようである。」と高橋氏が指摘しておられるように、わが国での年金財政に関する検討、理解はまことに貧困である。とくに年金を「生きた年金」として把える場合、この感が深い。問題の所在と解明の手法はすでに高橋論文によって明確にされている。年金に対する世間の関心のムードも十分に成熟した。あとはどのようにこれに応答し、どのように方向づけていくかである。

5) この問題に関する最近の外国の文献では OECD の "Flexibility of retirement age" 1971 がある。

6) 『週刊社会保障』47年6月19日号、村上清「社会保障費の国際比較」。