

「年金制度の考え方」について (i)

角 田 豊

高橋武氏の「年金制度の考え方」は、国際的視野に立って、日本の年金改善の問題点を考察したものであり、社会保険審議会厚生年金部会懇談会で、年金改正を論議していたわれわれにとって、非常に示唆に富んだ報告であった。まず、報告の柱にしたがってコメントし、後に総括的なコメントをさせていただきたい。

I 分類について

公的年金と私的年金をあわせて考えるという指摘は、今後重要性をもつと思われる。ただ、日本では、私的年金も厚生年金基金も大中企業に集中しているし、中小企業退職金共済制度は法律に基くが、大企業の退職金制度は大半が企業別労働協約に基く。

さらに厚生年金基金の給付を織込んで検討することは、なお、労働組合側の反対もあり、当面は、公的年金給付に限っての検討が先行しよう。

わが国の場合、厚生年金保険と国民年金とが、一般制度に近い2大制度となっているが、正に指摘の通り、9つの制度が並列的に取上げられる場合も多い。

フランス法が、給付水準の決定基準に基いて厳密に区別しているという pensions (給付水準が賃金に結びつくもの)、rentes (保険料の積立金に見合ったもの)、allocations (法規が勝手に決めるもの) の区分は、示唆に富むものである。この分類によれば、わが国の国民年金における各種の福祉年金などは、この中の allocations に当るのであろうか。だとすれば、これを実質的に、社会手当の一つと解する私の考えとも一致するように思われる。と同時に、家族手当制度の場合にも、allocations という言葉は用いられるであろうから、

allocations のゆえに、現在または将来において、権利性が確立しないとはいえないであろう。また、抛出の有無によって、権利性に差等を設ける考えは、古典的社会保険における考え方であり、社会保障体系の諸給付を考えるにはふさわしくないであろう。そして、権利性の裏打ちされた allocations 乃至は、私のいう社会手当の方が、無抛出年金というよりはすっきりして、論理的であるともいえる。他方、年金というなら、抛出に基く制度であるのが原則と考えることにはもとより賛成である。後にもふれられるように、社会保障制度の一環としての年金であれば、経過の補完的措置としての年金が設けられ、また、老齢年金においても、障害年金においても、年齢や障害等級や場合によっては、被保険者期間や抛出期間によって、分化した年金給付が、各国で設けられてきている。

II 厚生年金問題のポイント

次に被保険者及び受給者などの人員や財政についての現況に基いて指摘される厚生年金制度の未成熟状態についての指摘は、国際比較の上に立って、まことに鋭いものであり、わが国の年金制度の問題点の一つを明らかにしているものであって、われわれに大きな示唆を与えるものである。ただ立ちおくらせているわが国の年金制度の大幅改善に取組むに当たっての順序ということから考えると、次の2つの点をコメントしたい。

その第1は、わが国のような長期の積立(金)方式に基いて、すでに相当期間、保険料を抛出してきた上での年金受給資格者に対して、まず、年金の給付額で生活できる程度の給付水準へ大幅に引上げを行うことと、ならびに物価・賃金の変動に見合って、年金給付額を調整するスライド制の導

入が何より先に必要である。その次に、それに踵を接して、年金受給者の拡大措置が講じられてしるべきである。そして、第2に、そのような年金受給者を大幅に拡大する措置を、つぎにとるまで、暫定的には、国民年金における各種福祉年金(とりわけ、老齢福祉年金)の給付額の大幅改善を図るべきであろう。

しかし、年金制度の成熟化を図るためには、高橋氏が、未成熟の主たる理由で指摘しているように、20年という資格期間について、ILO条約でいう30年を基準とすることも検討しながら、他方で、従来の厚生年金における高齢者特例の15年や国民年金における10年年金を改善して、経過年金の確立を期する必要がある。被保険者期間の短い者に対する減額年金の制度確立は、急務である。一方で、60歳未満の在職年金、60～65歳の在職年金等は、さらに検討・改善を加える必要があると考えられる。

III 給付水準について

厚生年金保険の基本年金額の計算では、定額部分と報酬比例部分との組合せを行っている。定額部分は、被保険者期間にだけ基く一種の均一給付制と考えることができ、報酬比例制は、本人の従前所得(従前の平均標準報酬月額)に一定の乗率と被保険者期間を乗じて得るもので、給与比例制の一種ということができる。したがって、定額部分と報酬比例部分をほぼ同じ割合で組合せている現在の厚生年金保険の基本年金額の計算方法には、比較的に合理性がある。問題は、その報酬比例部分を計算する場合、従前所得、すなわち平均標準報酬月額の計算方法にある。昭和32年以降の毎年の名目標準報酬月額の平均をそのまま、被保険者期間全期間に対して用いているので、平均標準報酬月額が相当に低くなる。

氏も指摘しているように、国際的な老齢年金についてのILO条約における最低基準は賃金の40～45%のようである。しかし、日本の場合には、主要工業国に比して、名目賃金の水準は、なお十分に高いとはいえないばかりでなく、年間定期給与の4～5月分に当るボーナスがある。そこで、

ボーナスを差引いた年間定期給与だけなら、その6割程度を老齢年金の給付額にしたとしても、それでようやく、従前の年間定期給与とボーナスを合計した額の45%乃至40%台になるのである。したがって、標準的な老齢年金の給付額(または基本年金額)として、従前の年間平均給与の60%を考えるのは、ボーナスが大きな比重を占める日本の賃金の特殊性に基くものである。また、定額部分と報酬比例部分を組合せている現行厚生年金保険の基本年金額の計算では、M. Stackの方法は、そのままでは取入れにくい、考え方は理解できる。なお、わが国のばあいは、妻の座離立、少くとも児童手当なみの第1子、第2子に対する給付のため、思い切って加給年金額を上げるべきである。

IV いわゆるスライド制について

「給付計算における等時性の原則」は重要な指摘で、全く同感である。年金給付額の計算基礎となる賃金を安定させることと、年金給付額自体の実質価値の安定ということが必要である。自動調整と随時調整、機能的調整と構造的調整の指摘も、国際的視野に立った貴重な指摘であって、全面的に賛成である。

単に自動調整は物価に基くか、賃金を基礎にするかという議論だけでなく、自動調整は機能的調整であって、経済構造の変化、すなわち、相対的な国民所得配分や消費構造の変化が反映しない。また、技術的に、若干のタイム・ラグを伴うことは避けられない。その是正のためには、4～5年間隔の定期的調整を行い、これに構造的調整の役割を果させるのである。わが国では、保険料および保険給付額の再計算期をもって、この定期的調整の時期とすることが考えられる。

V 退職(年金支給開始)年齢について

年金の支給開始のための退職年齢が、定年退職制における退職年齢と、本質的に別個のものであることについては、指摘の通りである。しかし、定年制における退職年齢が、年金支給開始のための退職年齢を考慮して——企業退職金制度を伴い

ながら——引上げられなければならないし、また、定年制における退職年齢も、年金支給開始のための退職年齢も、平均寿命の延長に伴って、引上げられる傾向のあることも、事実であろう。なお、その場合に、近年においては、退職年齢以前の在職中の（減額）年金支給や退職年齢以後の在職中の年金支給など、老齢年金支給がさまざまに分化していく傾向があることが指摘されている。The Relationship between the Risks of “Old-age” and “Invalidity”, by V. Vergeiner, International Social Security Review, YEAR XXIV, No.4, 1971.

国民経済的には、 x 歳以上の老齢人口の生産年齢人口に対する比率が、10 分の 1 になるようなところで、年金の支給開始年齢を定めるのがよいように理解される。しかし、この点においては、わが国の人口の老齢化現象は、すでに深刻であり、さらに今後の事態の進行は急速である。すなわち、60 歳以上の人口および 65 歳以上の老齢人口を見ると、1970 年において、すでに、対生産年齢人口比ではなく、対総人口比において、それぞれ、10%、7.1% に達した。そして、今後もその割合は増しつづけ、2005 年には倍となり、それぞれ 20%、14% となると推計されている。もっとも、生産力水準乃至国民総生産の増大によって、非労働人口の社会的扶養の可能性は増大するはずであるので、10 分の 1 という数値そのものは一定の条件を前提とした基準ということであろう。ただ、わが国の今後も予想される急速な人口老齢化の進行に対しては、当然、他国に比して高度の経済成長、GNP 増大が、その社会的扶養の可能性を維持し、つくりだしていくであろうが、それとともに、中高齢者の雇用促進と年金支給開始の退職年齢の漸次的引上げが図られるべきであろう。

またヨーロッパでは、日本に比して、従来、比較的高い年金支給開始の退職年齢であったが、最近の各国における労働運動の要求やそれに動かされる制度の改正は、この退職年齢の引下げ、の傾向を示していると思われる。この国際的傾向の日本への今後の波及をどのように考えていくべきであろうか。基本的には、労働環境・労働条件・生活環境の改善と老人の健康管理の進歩を図りつつ、

中高齢者の雇用を拡大するべきであると思われる。都市の文化厚生施設の拡充と並行して、そこへの中高齢者の雇用拡大を図るなど、公共的な投資と雇用の拡大政策が必要とされよう。また、年金支給開始の基準となる退職年齢は、漸次引上げられるべきであろうが、その退職年齢以前の在職中の減額年金支給の途を選択的に拡充していくべきで、そのことが中高齢者雇用の促進にも役立つであろう。

VI 財政方式について

物価の引続く大幅な上昇（利子率を上回る）、のために年金積立金の実質価値が毎年低下するという持続的な傾向がみられるところへ、去る 9 月からの資金運用部の年金積立金預託利子の 3 厘引下げという事態の発生によって、わが国の年金保険が、従来固執してきた積立（金）方式の利点は、著しく減退せざるを得なくなった。しかし、単に従来の積立金が財政投融资にまわっているからということではなく、人口の老齢化現象が、今後も急速に、かつ大幅に進むことが予測されるわが国の場合には、従来の積立金を取崩して、賦課方式に移行することは、20 年、30 年先になって、その頃の生産労働人口が老齢人口を社会的に扶養する負担——すなわち、いわゆる後代負担——を著しく増大することになる。その意味で、「結び」で高橋氏が考えている、「現行の積立金の規模には手をつけない、つまり 10 年後にも、現在高は残るものとする」という点は、少なくとも、われわれが考えておかなければならぬ点であるという意味で、全く賛成である。

また「結び」の 13 頁に指摘された「期間による賦課方式」も、われわれの考えるところとほぼ同じであり、その期間を 5 年にするか、10 年にするかは、なお、今後、細かく検討すればよいことである。

その場合、保険料率の引上げは、当分行わないですむかもしれない、ただし、賃金水準は上昇するから、賃金上限——わが国の場合には、標準報酬月額の上限——は引上げる必要があるという点は、後者については、労使もその点を理解してきている。また前者については、年金改善の際の給付水

準の引上げの程度や、賦課方式移行後の後代負担激増をどの程度緩和するか、にもよることであるが、5年を1単位として収支相当を図る漸次的・段階的な保険料引上げということはできるであろう。保険料引上げをできるだけ抑制することが望ましいことは、いうまでもない。また、スライド制における物価上昇による年金給付額の引上げについて、その財源確保のために、国庫負担の導入が図られるのは当然であろう。

また少なくとも20年後には、名実ともに近代的な「社会保障年金」にしなければならない、という指摘は、随所に見られる成熟化促進の要請とともに、この「考え方」の核心であり、この鋭い指摘に答えることが、さし迫った今後のわれわれの課題であろう。

VII 総括的コメント

ILOの経験に照らした国際的視野からの問題の指摘は、すでに見てきたように、まことに有益であり、示唆に富んでいる。本当にくらしの支えとなる「技術的に健全な生きた年金制度」に、日本の年金制度、厚生年金保険制度も急速に脱皮を図りたいものである。

総括的コメントとして、特にあげておきたいのは次の点である。

第1は、ILOの国際的経験に照らして、現実に立脚して、過大な理想は追っていない点である。現行の日本の公的年金制度のほかに私的年金を顧みる必要のあることを指摘し、9つの公的年金制度が並列されることが多いとしながら、一般的制度と特殊制度の区別を説くに止め、性急な統合論はだしていない。給付水準も、ILOの条約・勧告における国際的最低基準を述べるにとどめた。これはすでにふれたように、わが国の賃金の特殊性から、年間定期給与を基準にとるなら、その60%程度は、年金給付額に必要となろう。

第2は、スライド制についての周到堅実な組合せ論で、私は、全く賛成である。

第3は、鋭い成熟化促進論であって、これは、高橋氏が指摘されたように、もはや、わが国でも、本格的・計画的に実現を考えるべきであり、受給

資格者の拡大、通算措置の充実ならびに経過的補完的措置の整備などが、年金改善の次のさし迫った課題として取上げられるべきで、それと関連させた財政方式の討議こそ、意義のあるものであろう。

たしかに、高橋武氏が指摘するように、法制定以来、30年を経ても、未だ成熟に前途遼遠というのは、制度そのものの大きな改善を必要とするであろう。ただ、その場合には、成熟の意味が、今少し掘り下げて問われなければならない。

わが国の厚生年金保険の被保険者数は、1955年以來の高度成長下の工業化・就業人口の労働者化を反映して、急激に膨張しつづけている。法の全面改正のあった翌1955年に第1種、第2種、第3種の被保険者数合計は、823万人(任意継続の第4種被保険者は1万人、被保険者総数824万人)にすぎなかった。それが1960年には、それぞれ1,322万人、16,670人、総数1,324万人、65年には、1,840万人、22,532人、総数1,842万人、70年には、2,223万人、32,693人、総数2,226万人となった。15年間に2.7倍強の被保険者数の増加である。この急激な被保険者の膨張を見ている期間に、経過的措置が十分とられず、受給要件としての被保険者期間の短縮等も行われなかったために、受給人員の大幅な拡大があまり見られずにきているのである。そこで前述したように、当面とりあえずは、通算措置の強化と国民年金における福祉年金の給付水準大幅改善によって対処するとしても、経過措置、受給要件としての最低被保険者期間短縮が、検討されていくべきであろう。それとともに、5人未満事業所の従業員や日雇労働者に、どのように被用者年金を適用していくかも、今後の重要な課題である。このようにみえてくると、わが国の場合は、通常の意味における年金成熟化の促進というよりは、人口の老齡化ばかりでなく高度経済成長の生みだす工業化・就業人口の労働者化によって、年金を必要とする人口が急速に増大しており、この年金需要の増大に対して、どのように、受給人員の拡大を図るかということであり、高橋氏の指摘されるように、単に将来の老齡時保障という心理的效果だけでない、現に存在し、増

大しつある高齢者に対する、現実の高齢者保障をどのように確立するかということが課題なのである。いうなれば、年金の成熟化ではなく、増大する高齢者に対する年金の実効化をどのように図るかということであるろう。

第4は、高橋氏が、日本の論者や運動にありがちな、安易な国庫負担増額論や、無拠出の社会手当的給付にありがちの権利制限、所得制限などを警戒して、国際的な歴史や経験に照らして、社会保障の下であっても、拠出制の年金が基本であり、原則であることを強調される点は同感である。また、古典的保険原則に必ずしも制約されないために、保険料と呼ばず、拠出とよぶ、最近の国際的傾向を指摘されたことも、十分玩味すべきであると考え。そして、日本の場合、使用者は、企業別形態が多い厚生年金基金のばあいには、使用者負担部分が多く、他の法定給付をまかなうには、労使折半方式がつかぬかれていることも、企業別労働協約による退職金制度等を考えると、今後、検討する価値はあると思われる。

さて、これらの点における高橋氏の指摘を十分評価した上で、やはり、社会保障制度の下で年金においては、保険料はもちろん、広い意味での拠出ともあまり見合わない年金給付の側面が重要となることを、指摘すべきであるように思われる。

その1つは、現在の国民年金における各種福祉

年金のような経過的補完的措置を、拡充強化・創設する必要がある。厚生年金保険等の被用者年金にこれを創設していく必要については、すでに述べたが、それは、現行の国民年金の福祉年金の給付額でよいというのでは決してない。高橋氏が報告の中でふれた M. Stack の基本年金が典型的賃金の10分の1とされる、という点は、さしあたって、参考とされる額かもしれない。そして、配偶者加算や遺族年金における国際的な基準、ILO の条約・勧告等から考えれば、平均賃金の10%では低すぎるかも知れず、20%ぐらいは必要かも知れない。もし厚生年金保険に、10年間の被保険者期間で年金を受給できる10年年金のような経過措置乃至補完措置を設けるべきだということにでもなれば、このような平均賃金の10~20%という水準は検討に値しよう。

その第2は、現在、発足したばかりの児童手当制度を拡充強化し、児童扶養手当等と公的年金、とりわけ障害福祉年金および老齢福祉年金との併給を認めることである。また、福祉年金等における所得制限を大幅に緩和し、世帯としての所得制限などは撤廃することである。

そして第3は、年金給付の内部で、社会手当的色彩の強い、加給年金額、とりわけ妻及び第1子、第2子について、大幅な給付額の引上げを図ることである。