

「年金制度の考え方」について (ii)

吉 田 秀 夫

は じ め に

高橋武氏は、わが国の社会保障研究者のなかでも、異色のすぐれた研究者の一人である。それは「国際社会保障の研究」というほう大な著作をふくめて、しばしば、先導的研究を発表されてきた。そのことは、今回の「年金制度の考え方」メモにも、その片鱗がいたるところにあるし、また、それに関連して配布されている1968年の日本労働協会雑誌の「年金スライド制の意味するもの」の論文にも、今日を予測していくつかの重要な問題を提起しているからである。「年金スライド制」に焦点をあわせながら、年金制度のもっとも重要な焦点である賦課方式の採用を、この時点で提言しているからである。なにしろ、戦前、戦後をふくめて、ILOを中心に豊富な資料、文献、論稿を、その理論展開の資料にしていることは氏の問題提起にいちだんと重味を与えているといってもよい。

ところが、わが国の公的年金制度の大宗ともいうべき厚生年金保険と国民年金の二つについて、あいついで大幅な改正の答申が、去る10月社会保険審議会と国民年金審議会から公表された。この二つの答申の示す内容と、これをうけてなされる73年度国家予算案の編成と、具体的な政府の諸改正の方向を無視しては、わが国の公的年金制度について論述することはできないという新しい情勢に入ったと考えられる。正直なところ、それでは、高橋氏は今次の厚生年金保険、国民年金の二つの改革答申にたいして、本論で展開している所論をふまえて、どのような批判と意見をもたれているかということが知りたいというのが筆者のいつわらない気持である。それは、年金の額の大幅な引き上げ、社会保険審議会の答申によるスライド制

の導入（労働者代表は賃金上昇で、事業主代表は物価上昇によるという違いはあっても）は必至であると筆者はみているし、この年金額の引き上げ、スライド制の導入は、現在のほう大な積立金を漸次的にとりつぶしていくという可能性もまた予測されるからである。とすると高橋氏の新しい提案「10年サイクル」との関係がどうなるのか、ということが問題になるであろう。

たしかにわが国の公的年金とくに厚生年金のスライド制導入の可否、実現性などについて72年6月の社会政策学会や社会保障研究所でも組上りにのせて討論してきた。しかし、実態はさらに進行しているということである。これまでの政治が示すように、ある制度を大きく改正したり、新しい制度をつくる場合に政府自らの主導性で、この問題を世論に訴え、国民の関心を高め、その国民の支持の動向を考慮して実施されるといったことは、きわめて稀か、絶無に近かった。年金制度のような国の経済、財政の将来にかかわるような制度でもこのことが全くなされてなかった。このことは、わが国の研究者にも責任の一半があるといわざるを得ない。

いま、公的年金は再編成と改革の激流のさなかにあるが、ともかく、高橋武氏が提起した「年金制度の考え方」にたいして主要な点にしばって私見をのべてみたいと思う。

I 現行厚生年金制度について

高橋論文の前段は、年金制度の分類や年金という用語の使い方についてわが国の場合は厳定さを欠いていると指摘していることから始まっている。そしてわが国の厚生年金問題にふれ、その未成熟状態としてあげられているいくつかの特長は

賛成である。厚生年金実施 30 年になってもまだ一人前でなく、とくに 20 年—240 か月保険料完納という資格期間、「経過年金」「減額年金」がともに存在しなかったという事実は、筆者もつとに指摘してきたところであり、抗内夫という一部労働者をのぞいて、一般企業労働者が 1965 年まで年金受給者が原則的に皆無に近かったということ、そのことは数百万の退職高齢者が、保険料をかけ捨てたまま（一般男子は 55 歳にならないと一時金も支給されないということのはかなりの労働者がその権利さえも放棄した）死亡してきたはずである。

女子は 2 年以上のかけ金期間で脱退一時金が支給されるのでこの権利は割合行使してきたはずである。この 20 年の長期のかけ金期間の強制、先進諸国のようにある一定の年齢に達すれば、かけ金期間の長短にかかわらず年金を支給されるという仕くみがないことが高橋氏の指摘にあるように 65 歳以上の人口に対比して各国の 100 % からイギリスの 85 % にのぼる年金受給者の比重を示しているのである。日本はわずか 7 % である（70 年厚生白書）。つまり、戦時中や終戦直後、もっとも苦勞した明治、大正生れの労働者にたいして冷酷な年金制度だったということである。こうしたなかで 1965 年次改正で厚生年金は満 65 歳を過ぎても働き、賃金をもらっている場合は、その人の支給される老齢年金の 8 割を支給するという事になったが、これは厳密な意味での減額年金制ではない。少くとも先進諸国の多く（約 20 カ国）は、退職を年金受給の要件としないということからみると、この厚生年金の 65 歳就労、8 割の年金も若干の改善ではあるが問題にならない。

高橋氏の指摘する厚生年金は、所得の再分配よりも、財政投融資の財源調達に役割が大きいということとは正にその通りである。これは、厚生年金保険創設以来の一貫した狙いであった。戦前はまさに戦費調達のための大衆収奪に近い制度であり、そのために敗戦も近い 1944 年に 5 人以上の事業所のすべての男女労働者から 1 割 1 分（労使折半負担）という世界一高い保険料を強制し、前述のよう一般労働者には 20 年間老齢年金受給者な

しという改悪をした。当時の大蔵官僚が入るものばかりで出るもの（給付）皆無という制度に笑いがとまらなかったということはこのことを立証している。戦後は変った。アメリカ連合軍の支配下にあつては、厚生年金の積立金の放出はインフレを助長するとして凍結し、おさえられたが、サンフランシスコ講和条約発効後、1953 年以後政府はこれを解除し、大びらに大蔵省資金運用部資金から財政投融資の資金としてだされ、当時、財政投融資は 3228 億円（国の一般会計予算の 33.4 %）で、そのうち 52 % は大蔵省資金運用部より支出されていた。この財政投融資がわが国の国際的に比類ない高度経済成長政策を推進する有力な資金源となったのであり、そのために果してきた厚生年金の積立金の役割は大きい。爾来、財政投融資は、一般会計予算の 38 % から 40 % 台をしめ、そのうち大蔵省資金運用部資金は、つねに 60 % 前後をしめてきた。ことし 72 年度の財政投融資は、5 兆 6350 億円、そのうち資金運用部資金 4 兆 2193 億円（74.9 %）うち厚生年金より 1 兆 2106 億円である。72 年秋の今期臨時国会の補正予算 6512 億円とともに財政投融資はほぼ同額の 5030 億円が提出されているが、さらに財政投融資の比重は史上最大といわれるところまで拡大されている。この財政投融資は国会の議決を必要としないことは周知のとおりである。

なぜ、高橋氏論文につけ加えて厚生年金と財政投融資の関連をくわしくのべたかといえ、厚生年金の改革、その財源調達に大きく関連するからであり、高橋氏提案にもかかわるからである。

さて、高橋氏の報告では、一万円年金、二万円年金といわれてきたが問題は近い将来に一人前の年金にどうしたらなるかということ、そのために「給付水準について」言及されている。ここで ILO の条約の解釈、スタックの見解などにふれている。筆者は、厚生年金の給付（老齢年金）の改善は、最小限度 ILO の条約を批准できるものでなければならないと主張してきた。その ILO 条約も社会保障の最低基準である 102 号条約よりも、年金オンリーの 128 号の方がさらに改善され、131 号勧告は賃金の 55 % といっている。この場合

の年金は本人の従前所得であり、上限は熟練労働者、均一給付では典型的な労働者の賃金水準であるとし、そのうえ、最低生活基準確保のために最低年金という考え方が 131 号勧告ででてきたと高橋氏はのべている。おそらく、こうした ILO 条約は、社会保険審議会の審議の過程で素材になったものを推測されるが、一致した意見としては、標準報酬(直近の男子の平均標準報酬)の 60% を目途とするとしている。労働者側委員は加入期間 20 年とし、事業主側は 30 年としている点に差異があるが、ILO は 30 年としているから、いずれにしても ILO を上回ることになる。ただし、標準報酬のとり方が上記のように最近の男子の平均標準報酬でなければならない。

高橋氏論文はこの年金の給付水準がいかにあるべきかについて明確でない。ILO の基準を最低にすべきだということではないかと思われるが、例えばとしてスタックの言分を引用し、最低資格期間は 5 年とし(これは賛成である)定額部分と賃金比例部分を加え、「30 年の典型的な受給者の年金額は、典型的賃金の $10\% + 30\% = 40\%$ になる」をとくに引用しているのは、これで良いということであろうか。もしもそうだとすると、これは社会保険審議会の答申を下回ることになる。筆者は、定額部分と報酬比例部分の両者合計という年金算出方式をとるならば、定額部分に比重を重くし、この定額に ILO でいう最低生活をまかなう最低年金(たとえば現状では月 3 万円)を保障し、スライド方式は、この定額部分をもってすることではないかと思う。ところが、審議会ではこの報酬比例部分の平均報酬 $\times \frac{10}{1000} \times 240$ 以上(月数)というなかの $\frac{10}{1000}$ という乗率を変更すべきでないという意見だった。これは 1966 年秋からはじまった調整年金にあたえる影響甚大ということからの配慮であろう。なお、調整年金はかなりの普及をみているが、すでに代行型では認可しないというほど多くの調整年金は赤字決算におこまれ、スライド制の導入など、もしも厚生年金が大幅に改善されれば、とうていついていけないという危機に直面するであろうといわれていることをつけ加えておきたい。

いずれにしても、社会保険審議会の答申のように、現行の 2 万円年金を倍にし、さらに 5 万円年金にするといった与党の言分をみても、73 年になり、年金額の大幅引上げは必至といえよう。こうしたことは、数年まえまでだれが予期し得たであろうか。厚生年金は創設いらい 30 年全く陽があたりなかった。炭鉱山の抗内夫支給を契機に、すでに死物化されていた厚生年金を大改正をするときでさえ、支給開始年齢を平均寿命が延びたということをも最大の理由にして、定年制 55 歳を承知のうえで男子 60 歳、女子 55 歳にし、その年金額も定額制は生活保護なみの月 2,000 円、そして 20 年間の平均報酬 $\times \frac{10}{1000} \times 240$ 以上という現行の比例方式を加算するという改正をした。このときも日経連代表は、老齢年金は月 2,000 円でよいといって長期に抵抗して難航したのである。ところが、いまでは定額部分、生活保護なみという根拠はなくなり、一現実は生活保護の方がはるかに高くなった—そして平均寿命も男子 70 歳になっているはずなのに、これも根拠でなくなった。また、「1 万円年金」(60 年)「2 万円年金」(65 年)といわれながら、これは 20 年 240 ヶ月というそれまでの資格条件を 292 ヶ月にのばしたり、平均標準報酬月額を実際よりも高く計算してだされた年金額であった。そして次期改訂までだれもこの金額に達したものなしということであった。つまり、厚生年金の老齢年金は、老人 1 人、老夫婦 2 人で生活できる年金額ではなかったということである。

II スライド制その他について

さて、高橋氏論文は「スライド制について」の考え方をのべている。ここでは、自動調整と定期的再調整との組合せが望ましいとしている。そし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差を考慮したうえで給付を構造的に改善する必要があるとしている。これだけでは説明が不十分である。わが国に労働力人口の生活水準や非労働力人口のそれを科学的に立証し表わすような統計や基準があるのかどうか。筆者は寡聞にして知らない。折角、スライド制についてふれているのであるから、賃金指数や物価指数などの上昇に

あわしたスライド制、両者併用、生活水準の変化や最低賃金の変化に対応する国々などがあるのであるから、このへんの功罪にもふれるべきでなかったかと思う。

去る6月の社会保障研究所の公開研究座談会の共通テーマは、「年金の自動調整」で報告者は平石長久氏だった。ここでは、「いろいろな事情で一応評価できる国は約10か国である」とし、それぞれの指数による国の例をあげながらスウェーデンの調整方式を評価しながら詳しく紹介された。この国は基本額を消費者物価指数に対応させながら、年金の自動的な調整が行なわれ、いろいろな特徴点をのべておられた。筆者は、そのとき、このスウェーデン方式は、わが国でもしも行うとしたら実現可能かどうかと質問したのにたいし、無理であると平石氏はこたえられたことがあった。正直なところ、筆者はわが国の消費者物価指数が科学的かつ公正なものだとは思っていない。

さらにこれまでの厚生省は、ILOの102号、128号条約という年金はスライド制を採用しなければならない、すなわち、「所得の一般的水準もしくは生計費に相当の変動を生じた場合は再検討するものとする(128号第28条)」との規定にたいして「わが国の厚生年金保険法や国民年金法に設けられたスライド規定に同様の政策スライド規定であるといえよう」——厚生省年金局企画課編『各国の年金制度』p. 346——と一貫して政策的スライド制を採用しているからこの点ではILOに合致していると説明してきた。政策的ということは5年間でその再計算時期をさすであろうが、年金問題が最近のようにうるさくなるまえは、年金のまともな充実は問題にされなかった。それぞれの政治、経済的事情に大きく作用されてきた。それでも、70年厚生白書は「欧米水準をゆく拠出年金」と題して遜色はないとした。はたしてそうであろうか。それなら、今次の社会保険審議会の答申をどのように評価すべきであろうか。スライド制の導入は、公益はもちろん労資双方とも主張している。ただ、労働者代表は賃金に比例、事業主代表は物価に比例という差があるが、この両者併用の国もあるということである。庶民的感情からいえ

ば、近年のように年ごとに物価が高騰している折に物価上昇に見あうスライド制は無視できない。また、賃金上昇にあわしてスライド制をいう主張にも、労働組合の春闘一賃上げ闘争は国民的支持が得られるという思惑を労働組合側がもつということも分ることである。いずれにしても高橋氏の論文は簡略しすぎたということである。

さらに高橋氏は、退職(年金支給開始)年齢についてもふれている。この退職年齢なる言葉に問題があることは指摘の通りである。退職を前提としない先進諸国がかなりあるし、わが国のような民間企業の定年55歳という慣行的強制の国はない。本当はこの歳が年金開始年齢でなければならぬはずである。しかし、厚生年金は男子60歳である。現実には55歳定年で退職しても、再雇用、中小企業への就職で大部分は60歳をはるかにこえても働かざるを得ない。だからこの場合、就業最終年齢数年間の平均賃金の何割という算出方法で年金額を算出すると、低い金額にならざるをえなくなる。ここにさきにふれた給付水準、年金の出し方が問題になってくる。また、定年制のない国家公務員、地方公務員などの共済組合の年金支給開始年齢55歳ということも厚生年金の関係で問題になるであろう。しかし、既得権を尊重し、60歳にしてさらに年金額に厚味を加えればよいのではないだろうか。

III 「10年サイクル賦課方式」について

財政方式についていえば高橋氏は早くから積立方式を批判し、賦課方式を是とする立場をとられてきた。筆者もまた同じ立場である。年金の賦課方式採用を公然と主張する研究者は少ない。積立方式か、賦課方式かの論争がこれまで研究者のあいだで活発になされていなかったことはどうしたわけであろうか。このことは高橋氏も「公けの機関で正式に本格的に研究審議したことがない」とはっきりのべている。ILOの102号、128号条約でも、この年金の財源調達方式についてかくあるべしということは規定されていない。しかし、高橋氏メモによると1964年に、ILOでは「社会保障の財源調達と年金額の調整」という題で発表し

ている（筆者未見）ようである。しかし、西欧先進諸国の多くは、積立方式から賦課方式に、第二次大戦中から戦後にかけてきりかえたことは知られるとおりである。高橋氏論文は、その点最後に1968年の「年金スライド制の意味するもの」の既発表分を資料として添付し、今回それをふまえて大胆な10年を1単位とする「期間による賦課方式」を提案している。

その内容は現行の積立金の規模に手をつけないで、この10年間の利子収入、保険料収入、国庫負担を財源にして10年間の制度の改善に充当するというのである。さらに、賃金は上昇するから保険料をあげなくともすむであろう。賃金の上限は引上げる必要がある。10年後の積立金の規模は現行の規模だが、年間給付支払総額の何年分にするかは、今後の課題、10年後のまた10年期には当然保険料率を引上げることを前提にする。そして20年後には名実ともに近代的な「社会保障年金」にするというのである。

たしかに、現行の厚生年金保険の財源調達方式をいっきよに賦課方式にきりかえる必要はない。なんといっても創設らい30年の積立金総額は、72年度末で7兆円をこえるであろうといわれる。これを取つぶしていても1人4万円、夫婦で5万円ぐらいの年金の支払いは、15年間ぐらいはもつであろう。その間、保険料率は現行のままとし、高橋氏のいうように賃金上昇分をみこめば、それは増大するであろうし、さらに国庫負担分をつけ加えれば、その可能性はあり得ると思う。もしも典型的な賦課方式にきりかえれば、積立金は原則としてなくともよいわけである。せいぜい1年～2年分ぐらいで良いであろう。もしもこの方式をとるならば、15年ぐらいは、取つぶしと毎年の保険料収入、国庫負担、利子収入で、スライド制をとりいれたまともな年金の支給、社会保障らしい年金の支給は不可能ではない。ただ、現行の厚生年金の不合理な点は、本論でもふれてきたし、高橋氏もその主要点について問題を提起している。そうしたいわば細目にわたるような改善によってどれぐらいの財源が必要になるかということとはこれからの課題である。

以上のような現在のほう大な積立金を取つぶしてそのうえで段階的に賦課方式に切りかえるというのが筆者の意見である。社会保険審議会の答申で、年金の財源調達方式は賦課方式でいくべきであるということはかねてからの労働組合の主張であった。事業主はこれに同調していない。むしろ、現行の修正方式の度あいを強めるという主張である。この事業主側の意見は、その立場からいえばむしろ当然すぎるかも知れない。

厚生省はじめ、修正積立方式を是とする言分のなかで、賦課方式にきりかえれば、現在就業している被保険者の保険料負担が非常に重くなるということであった。たしかに先進諸国の年金の保険料率は、1割ないし1割5分というところである。しかし、その労使負担割合は、おおよそ1対2の割合、フランスやイタリアの事業主負担の割合は圧倒的に高い。とするならば、将来保険料率が1割前後になったとしても、その労使負担を1対2にすれば、労働者の負担の増大を防止できるはずである。

いずれにしても積立方式の最大の欠陥は、貨幣価値の変動、とくにインフレーションに圧倒的に弱いということである。年金の積立金の蓄積が巨額化すればするほど、インフレによる貨幣価値の下落は、そのまま、年金積立金の価値低下につながる。これは加入者である労働者の財産権の侵害につながる。厚生年金の終戦直後の死物化はこのことを立証したし、戦前の先進諸国の公的年金の破綻は、くりかえし発生した不況、恐慌によって、傷ついた。インフレが公的年金の最大の危機といわれる理由はここにあった。わが国の高度経済成長政策の強引な進展にともなう物価上昇の波は、厚生年金などのすべての公的年金の積立金の価値を低下せしめ、スライド制の欠如は、年金受給者の生活を脅かしつづけてきた。そのうえ、土地問題もふくめて公共料金、諸物価にたいする抑制政策に全く決め手のないままに、田中総理の「日本列島改造論」にみられるように、依然として強気の高度経済成長政策が指向されている。

ところが、積立方式を賦課方式にきりかえる最大の障害となるものは、資本と政府による高度経

済政策一すなわち、厚生年金を主軸にする国民年金、国家公務員共済組合や農林年金にいたるまでの積立金の、大蔵省資金運用部預託、財政投融资の資金化にあった。日本列島改造のぼう大な構想はこれをも前提にしてくまれたものとみる。いま政府の新しい政策をめぐってはなばなしい論議がなされていることは周知のとおりであり、それはあくまでも経済成長優先か、国民の福祉優先かの二つにしばられたといっても過言でない。

以上のような見方を前提にしていえば、この高橋氏の「10年サイクルの賦課方式採用」の提案は、これまでとはちがって前向きの改革への提案をしながら、わが国特有の政治経済の成り行きと現状をふまえた折衷的改良案と評してよいのでなからうか、それは現在の7兆円近い厚生年金の積立金を凍結し、労使の保険料率をすえおき、国庫負担をプラスして10年間の受給者に年金を改善して支給可能だということに見出すことができる。ただ、高橋氏は、凍結する積立金の運用については別段ふれていない。凍結ということは年金の改善のためにも使用しないということであろうか。あるいは、財政投融资の資金源としての活用は従来通り認めるということであろうか、とすると筆者の厚生年金の積立金を将来取つぶして先進諸国なみの年金の改善に充当するという考え方と異なってくる。

また、高橋氏提案には、具体的な数理計算の基礎資料がないのでなんともいえないが、現行の保険料率をすえおき、または引上げられるともいっているので、かなりの財源があるともみてよいであろう。極端にいうならば、積立金の取つぶしは、現行保険料率を半減し、または数年間ゼロにしても年金改善は可能だということである。しかし、現実的には、いわゆる高負担、高福祉、受給者負担を前提にして、厚生年金の改善を理由に保険料率を引上げ、さらに大幅な将来の引上げを指向する法改正案が用意されるであろうから、ここでもさきにふれた保険料の労使折半負担の強制が問題になる。

最後に高橋氏提案にないが、積立金の運用もふくめて厚生年金全体の運営管理の問題がある。こ

れは他の社会保険制度にもあてはまることであるが、わが国は、中央にそれぞれの三者構成の審議会があるにしても、ここでの答申や建議は、これまでの実績が示すようにしばしば無視されてきた。厚生年金でいえば、積立金の資金運用部資金への預託利子の引上げを社会保険審議会が全員一致して議決し、要望しても多年にわたって無視されてきた。まして積立金の運用については、肝心の被保険者、労働者代表の参加は拒否されてきた。こうしたことは、ILOを中心に先進諸国の社会保障、とくに公的年金にたいする戦後一貫してとりくまれ、改善されてきた民主的運営管理の方向と逆行するわけである。これは今日の社会保険審議会の労働者代表の意見のように厚生年金に独自の機関—基金制度のような機関を新設し労働者代表もいれて民主的運営管理の方向に改革されるべきであろう。それは厚生年金保険法の目的からいっても当然のことである。厚生年金の積立金は財政投融资の資金源、国家資金化するとはどこにも書いていない。

む す び

はじめにふれたようにわが国は、いっきょに年金時代に入ったために社会保険、国民年金の二つの審議会は、制度発足いらいはじめてといってもよいほど、前向きの改善改革の方向の答申をだした。これをうけて公約通り政府は、来年74年度からどのような具体的な法改正案をつくり、国民のまえに公けにするかということである。

こうしたなかでの高橋氏の年金制度についての考え方にたいするコメントということであるが、筆者にあたえられたのは、メモであり、そのメモによって詳細に高橋氏の説明されたものではなかった。その点、高橋氏の真意を筆者は充分うけとっているわけではない。したがって、筆者自身の考えでそれを推しはかり、論評したところが少なくない。また、高橋氏の問題提起の主要項目について筆者自身の見解ものべて、メモではふれられていない項目についてもものべざるを得なかった。このこと諒とされたい。