

年金制度の問題点と対策

地主 重 美

I 年金問題の背景

老人問題に対する関心が急速に高まっている。福祉政策の最優先課題のひとつを老人対策におく、という点で、国民の一般的合意が形成されている、といっても過言ではないであろう。

これまでわが国の経済政策は、市場メカニズムを過信し、市場の欠落や市場の機能不全による諸障害に対して有効な対抗手段を講じうるような政策的選択の弾力性に欠けていた。これを効率性優位の政策運営といってもよいであろう。しかもその効率性が市場メカニズムによる価格づけを規準とした効率性であったことをとくに指摘しなければならぬ。福祉部門への資源配分の不足と、これによって発生するソーシャル・アンバランスの拡大は、その政策的帰結である、といえよう。

その上、過少な福祉的支出の配分において、社会的必要度に対応できるような合理的機構をもたず、しばしば必要の強度と資源の流れがマッチしない配分方式が採用されてきた。ライフ・サイクルに則していえば、稼得能力をもたず、それゆえにまた福祉的需要の強い高齢者階層と若年齢者階層、すなわちライフ・サイクルの両端に対する福祉支出の配分が著しく立遅れているのに反し、稼得能力をもち、非市場的福祉需要の相対的に弱い勤労年齢階層、すなわちライフ・サイクルの中間層に対して福祉支出が重点的に配分されている。

老人問題の立遅れを惹き起している第一の原因は、これら二重の資源配分方式にある、と考えられる。しかも、この二つの配分方式、すなわち国民資源の配分方式と福祉資源の配分方式は、その目標において共通性をもっていることもここで改めて強調するまでもないであろう。これは、資源

配分に起因するものであるから、供給側の要因と考えることができるであろう。

一方、需要側からみると、高齢者への福祉的支出の必要性はますます強まっている。第一は家族制度の崩壊であろう。子供が老親を扶養する形態が制度的に確立していた戦前型から戦後型扶養形態への急速な変貌によって、現世代の高齢者扶養が深刻な問題になったことである。みずからの老後に対する十分の備えもなしに戦後の新事態に直面した一般高齢者への所得保障を、私的扶養に期待することはできないであろう。第二は核家族化の進行である。戦前の大家族と異なり、家族規模の縮小は、生活不安への防衛機能を極度に低下させ、これが社会保障の必要を強める主要な原因の一つになっている。とりわけ、これによって高齢者世帯が増加し、今後も着実に増加の傾向をたどるものとすれば、社会的生活保障の必要性はますます増大すると考えなければならない。第三は経済成長である。「成長こそ福祉である」といわれる。しかしながら、成長は稼得者と非稼得者、勤労世代と高齢世代の間に極端な所得格差をもたらす傾向がある。また経済成長率の高い、したがって平均所得水準が急速に上昇する経済のなかで、貯蓄による老後保障を行うことにも大きな限界がある。いま年平均成長率を10パーセントと仮定すれば、35年後の生活水準は、現在の約32倍になる。一般生活水準に比べて見苦しからざる生活水準を維持するための原資を勤労年齢時代からの個人貯蓄に求めることは、この一事をみてもきわめて至難のことといわざるをえない。

福祉の供給と、福祉の需要のアンバランスのもとで深刻化している老人問題も、その多くが経済的生活不安に起因していることはよく知られてい

る。年金制度の充実、とくに現世代の老齢者に対する年金制度の早急な充実が強く求められている理由もそこにある。年金制度は、なるほど老後生活保障を行う長期的制度である。しかし年金制度が論議されているのは、現在そこに深刻な老人問題があるからであり、したがって現在の老齢者に対して十分な生活保障機能をもたないような年金制度は、致命的欠陥をもったものといわなければならない。高橋氏のペーパーのもつ最も重要な意義もまさにこの点である、と考えたいのである。

II 年金論争の問題点

年金制度をめぐる論議は多岐にわたっている。そこには一般的抽象的な論議もあれば、具体的現実的論議もある。その内容を整理してみると、大体次の5点に総括できると思われる。第1は年金制度の成熟性についてである。成熟性ないし成熟化の定義は、かなり多様に用いられているが、ここでは老齢人口（たとえば65歳以上人口）に占める当該年齢階層に属する老齢年金受給者数の割合を成熟度の指標と考え、これが高いときに成熟化が高いということにしよう。第2は、いわゆるスライド制の問題である。より正確に言えば、年金制度の成長対応性（growth-adjusting）の問題である。

現代経済が経済成長をぬきにして考ええないことは、もはや論議の余地がない。老後の所得保障手段も、この点を回避することはできないであろう。第3は年金給付水準についてであり、給付額の高さ、給付額の決定方式等がそれがである。以上の三点は、ともに年金給付にかかわっている。年金保険をその財政的側面からみるならば、給付改善に対応した費用の調達とその方法が重要な問題になる。財政方式がそれである。これを第4の問題点として指摘しなければならない。そして最後に、老後の生活保障によって生活の安定と福祉の向上を図るためには年金制度の充実とならんで関連諸政策・諸施設の整備充実が必要だ、ということである。定年制、高齢者就労問題、老人住宅等がそれである。

このほか、受給開始年齢や、受給単位（世帯単位か個人単位か）なども無視できない問題ではあ

るが、現在の課題として論議の焦点にあるものは、一応上の4点に集約できると思われる。以下、紙幅の都合で第4点を除き、順を追って問題点を展開し、高橋論文についてもこれらの視角からコメントしてみよう。

(A) 成熟化の問題

わが国の年金制度の最も重要かつ本質的な問題はおそらく成熟化がきわめておそい、ということであろう。国民年金の発足いらい11年、厚生年金ではすでに30年を経過しているにもかかわらず受給者数がいぜんとしてごく少数にとどまっていることである。たとえば、昭和45年の調査によると、65歳以上に占める拠出制年金受給者数は、日本14%（福祉年金を含めると60%）、アメリカ83%、イギリス84%、西ドイツ53%（配偶者を含まない）となり、年金制度が将来時の老齢保障としてはともあれ、現在時の老齢者保障としてまだそれほど機能していないことが明らかである。高橋氏は、昭和43年のペーパー¹⁾でこの問題を取り上げ、成熟化への試みを提案している。これはILO保険数理小委員会が提唱したいわゆる階段式保険料方式（a scaled premium system）²⁾をもとにし、早期成熟化への政策方向を示唆したものである。一口でいえば、「期間による賦課方式」であり、たとえば10年を1期間とする賦課方式によって積立金がこれ以上に増大することをさけ、他方で受給人員の増加を図る、というのがその骨子である。

早期成熟化の措置としてこの提案の意味するところはきわめて重大である。

これまで成熟化が全く無視されてきたわけではない。国民年金における10年年金は、まさしく成熟化政策の典型的な事例であるということができるであろう。しかしながら資格要件の緩和による成熟化の促進が、年金給付水準を半額に減額する、という大幅な減額措置を代償としたことは、この政策の基本的性格について大きな問題を投げかけている。「保険料の納付期間や拠出額の差を

1) 高橋武「年金スライド制」の意味するもの、『日本労働協会雑誌』No. 110（1968年5月号）35～37ページ。

2) I. L. O. Official Bulletin, Vol. XLVII, No. 3, July 1964, pp. 178—180.

無視して、完全年金を支給するのは公平の原則を損なう」という意見がしばしば出されている。10年拠出者と25年拠出者に同一の完全年金を支給することは、まさしく公平の原則に反することであろう。10年年金の年金額を半額にした論拠がまさにこの公平原則にあったことは、この点からきわめて明瞭である。しかしながら、ここに二つの問題が提起される。第1に、この原則は個人的公平の原則であり、社会保障の骨格をなす社会的適正 (Social Adequacy) を考慮したものではない、という点である。個人的公平の原則を基礎としているのはいうまでもなく私保険であり、拠出と給付の間に厳格な1対1対応が存在している。公的年金保険と私保険の本質的な違いは、現在の勤労世代が現在の退職高齢者と遺族に年金給付を行なうために拠出しているのか、それとも自分の家族の将来の年金給付のために拠出しているのかどうかという点であろう。個人的公平原則に立った私保険は後者の立場をとり、逆に現在の高齢者の所得保障のためにむしろ社会的適正を重視する公的年金保険は、いうまでもなく前者の立場に立っている³⁾。第2に、公平の原則を無視できないとしても、制度の発足時にすでに高齢であったか、あるいは完全年金のための資格要件を満たしえない状態にあったはずの現在の高齢者に対する所得保障を、個人的公平原則に基いた政策手段で対処することは、明らかに社会的公正に反していないだろうか、ということである。現在の高齢者に対し、経過的に社会的適正な所得保障、すなわち拠出期間にかかわらず完全年金を支給する所得保障を社会的公正の実現である、と考えるのはこのためである。

(B) 年金の成長対応性

ILO 128号条約は、「現に支給される現金給付の額は、所得の一般水準の相当な変化または生計費の相当な変化が生じた場合には再検討する」として、経済成長への調整を年金給付の必須要件と

している。いわゆるスライド問題が登場したのは第二次大戦後のことであり、経済成長を現代経済の基本的動向として承認せざるをえなかった、という認識から出発したものであろう。より厳格に言えば、現代の寡占型成長経済のなかに物価上昇機構がビルト・インされているという基本認識がその出発点であったと考えてよい。物価水準は、上昇と下降の循環運動をくりかえすものではなく、その価格硬直性によって一般的上昇の持続性によって特徴づけられている、ということである。年金生活者の経済生活を危機に迫りこむ物価上昇を、はじめから給付水準の決定方式に織りこむことが公的年金にとって不可欠の前提条件になる。しかしながら問題は物価だけではない。経済成長によって一般生活水準が向上すれば、高齢者に「みぐるしからざる」生活を保障すべき年金水準も当然に所得水準ないし生活水準への調整をさけることはできない。所得水準の上昇率を10%、物価水準の上昇率5.5%をとすれば、35年後の所得水準は現在の約32倍であるのに対して物価水準の方は現在の約6.5倍にすぎない。年金水準がかりにも物価水準だけについて調整されるものとすれば、年金生活者の生活水準が一般生活水準に比べていかに劣悪なものになるかは、この例からも明らかであろう。

成長対応力のある年金を実現するためには、第1に年金給付の算定基礎について、第2に年金給付額について調整を行わなければならない。第1の点については、算定基礎を直近の所得にする、というのが一つの方法であろう。しかしながら、より適切には、所得ないし賃金そのものを不断に再評価する方法が考えられ、これは第2の点の解決を同時に実現できる、という点で大きなメリットがある。西ドイツの生産性年金はこれをねらったものといえる。給与額についての成長対応力を図る方法がいわゆるスライド制である。これについても、年金購買力の維持を目的とした物価スライド制が高成長経済のもとで老後生活の安定にならないことはいうまでもない。所得水準(または賃金)または消費水準が長期性年金において有効なスライディングの基準にならなければなら

3) この点をきわめて明瞭に指摘しているものとして、Aaron, H. J. et al, Old Age Income Assurance, Compendium of Papers on Problems and Policy Issues in the Public and Private Pension System Pt-III 90 Congress 1st session, 1967 pp. 5-20.

ないことは明らかである。

(C) 給付水準

5万円年金、6万円年金が世上でとり上げられているが、その根拠が不明であるばかりでなく、成長対応力という点からみても決してのぞましいものではない。水準の問題でまず考慮されなければならないことは、年金におけるナショナル・ミニマムは何か、ということである。ところで、ここでいうナショナル・ミニマム概念には、防貧の最低水準という意味と、従前生活水準維持水準という意味が含まれている。前者を強調すれば、年金水準は生活保護基準に近いものになるであろう。厚生年金の定額分は、元来この考え方に則して決められたものであろう。しかしながら、現在の年金は、ナショナル・ミニマムのもう一つの局面を強く反映しており、各国ともその傾向を強めている。「社会的適正」な年金とよばれ、社会的公平が強調される場合のナショナル・ミニマム年金には、単なる最低生活水準への志向ではなく、「平均的生活水準に関係づけられた適正な給付」⁴⁾水準への志向が強く作用している、と考えたい。

この意味で、いわゆる5万円年金、6万円年金ではなく、平均的生活水準を表わす平均所得水準ないしは平均消費水準にリンクされた年金水準が必要であり、これを可能にするような決定方式が求められるのである。

III 財政方式論の意義

財政方式は、それじたい独立に存在するわけではない。給付と費用をリンクする財政上の方式がほかならぬ財政方式であるから、これは給付と関係し、そのための費用や費用の徴収方法とも深く関連しているのである。

現在、論議されている財政方式論も、実は、前節、(A)、(B)、(C)で取り上げた給付サイドの問題と密接不可分の関係をもち、これときりはなしてはほとんど意味がない。

結論をさきというならば、積立方式は静態経済妥当の、あるいは恒常成長 (steady growth) 経済

妥当の財政方式であり、賦課方式は動態経済妥当のそれである。将来について、危険 (risk) も、不確実性 (uncertainty) もない経済においては、長い将来にわたる給付のプロファイルをえがくことが可能になり、したがってそれに必要な保険料を徴収しこれを積立てて将来の給付原資にあてることも可能になる。積立方式が厳格に妥当し、しかもこれによって経済成長に対応できる適正な年金給付を可能にするのはこのような場合であろう。戦前に積立方式が多く採用された理由の一つは、経済理論的というと当時の経済成長率がきわめて低い水準で推移した、という事実と無関係ではない。ところが、経済成長が常態にあり、その変化が予測困難な、また保険リスクになりにくい不確実性によって支配されることになると、将来への予測を根拠とする長期保険の財政方式は根本的な再検討を迫られる。不確実性の存在が、民間保険や貯蓄による老後生活保障を有効ならざる対応手段にしたことを顧みてしかるべきであろう。

積立方式——ただししくは修正積立方式というべきかもしれないが——をとる論者は、これによって世代間の負担の公平が維持されるという。はたしてそうであろうか。政府による厚生年金保険の財政収支予測によると、昭和80年には利子収入から保険給付の60%が、昭和100年にはその50%が調達されることになっている⁵⁾。ところが所得水準の上昇率を10%と仮定して計算すると、昭和80年には、利子収入が給付額の15%でいどに低下する。これでは、いわゆる世代間負担の公平という論拠も甚だ稀薄なものになる。まさしく「利子率を上回るような賃金水準の上昇が特徴的な今日の時代になると、利子収入を大きく前提とする積立方式そのものが自己矛盾」なのである⁶⁾。

蛇足ながら、経済成長率を零と仮定しながら、年金積立金の運用利子を6.5%として計算していることも、経済的観点からすれば非論理的といわなければならない。

世代間負担論の第2の問題点はこうである。高齢社会において勤労世代の負担が相対的に重くな

4) R. ティトマス『社会福祉と社会保障』(三浦文夫監訳) 東京大学出版会、昭和47年、231ページ。

5) 厚生省年金局『年金時報』1970年 (No. 20)。

6) 高橋武、前掲論文、36ページ。

ることは、制度のいかにを問わず、国のいかにを問わず変らない。問題は、その負担を保険料拠出の形で行うか、私的扶養費用の形で負担するか、のいずれかであろう。保険料を軽くすることは私的扶養費用を重くすることであり、逆に保険料負担を重くすることは私的扶養費用を軽くすることであろう。いずれにせよ老齢世代を扶養するための勤労世代の負担であることに変わりはない。また保険料を軽くするはずの運用利子収入そのものが、直接・間接に勤労世代の負担にかかるものであることを考慮するならば、ここでも積立方式が勤労世代の負担を軽くする、という公平原則の基礎は甚だあいまいなものになる。

さらに重要なことは、現在でいどの物価上昇率が今後も継続するものとすれば、現在の積立金の実質価値が、昭和 80 年ごろには約 7 分の 1 に低下するであろう、ということである。

さきにものべたように、現在の最大の問題は、現在の老齢者に対して社会的適正な年金が支給されていない、ということである。このなかには無拠出者もあれば短期拠出者もある。これらの老齢者に適正な年金給付を行ない、同時に成長対応力のある制度に自己展開をとげるに当たって、大きな障害になっているのが積立方式であることはきわめて明瞭であろう⁷⁾。

高橋氏の成熟化提案は、「早期成熟化、スライド制の導入、給付水準の改善を一緒に行なうことにすれば、どうしても年金財政の問題にふれざるをえない」⁸⁾という考え方に立ったものであり、この点でわれわれの発想と全く軌を一にする。しかしながら、そこに全く問題がないわけではない。

第 1 に、氏は、厚生年金保険だけをとりだしていることである。厚生年金を早期成熟化の尖兵にすることによって、これに先導的役割りを期待しよう、というのであろう。しかしながら、厚生年金保険の内部で受給人員の増加を考えることがさきか、それとも国民年金の短期拠出者や福祉年金受給者を完全年金受給者にする経過措置によって

成熟化をはやめることがさきかは、単なる選択の問題ではないはずである。その上、厚生年金保険の先導性を強調することは、国民年金との永久格差論に陥る危険がある。

第 2 に、かりにとことわりながら、10 年間で 1 期間とする賦課方式を提案している。しかしながら、わが国の高成長からすれば、10 年という単位は、財政計画としては明らかに長すぎる。かりにも 10 年単位の計画を立て、その実効性を高めようとするれば、おそらく 2 年ぐらいで計画の再評価を行うローリング・システムをとるべきであろう。

第 3 に、厚生年金保険を独立に運営するものとすれば、受給人員の大幅の増加と相当大幅な給付改善を行わないかぎり、ここ 10 年ほどは積立金がむしろ増加するであろうし、これを現在水準にとどめようとするれば保険料率の低下を導くであろう。老齢化の進行を前にして料率の引き下げは決して歓迎すべきことではない⁹⁾。このことは、厚生年金の内部にとどまって早期成熟化の政策を遂行しようとしても、まさに現在の老人問題にとって効果的な結論をうみ出すものではない、ということである。各個別制度の垣根をゆるめることができないか、ということが大きな関心事である。

いずれにせよ、年金問題は、社会的経済的な急変動と制度の端境期にあった現在の高齢者に社会的適正な年金支給を行なうことを優先政策として、年金制度と年金計画についての長期展望をもつことが必要である。このために、年金制度の保障すべきナショナル・ミニマムを明らかにし、それへの計画的接近を図らなければならない。また保障基準と財政方式について、各種の代替的政策とその費用・効果を明らかにし、その上で国民的選択にまつべきものであろう。これなしに世代間負担の公平をもち出すことは、独善主義への危険をはらんでいる¹⁰⁾。

7) 「賦課方式に近ければ近いほど、給付を生計費に調整することが容易になる」というのが、ILO の保険数理小委員会の意見としてのべられている。高橋武、前掲論文、31 ページ。

8) 高橋武、前掲論文、35 ページ。

9) われわれの主張する賦課方式への転換が、拠出率の低下をねらっている、との批判は全般的に外れたものである。ただ、財政方式の転換による急激な負担増をさけるために、衝撃緩和策を提案したものである。

10) イギリス労働党および保守党の年金政策の提案は、制度の費用・効果を科学的客観的に明示して国民の選択にゆだねるという、民主的政治的意思決定のプロセスの模範として銘記すべきである。