

経済計画と年金問題

山本 純男

I 経済社会基本計画と社会保障

去る3月に閣議決定された新経済計画、経済社会基本計画の作業の過程で、その社会保障の部分の事務方を担当し、また、そのための問題点整理をお願いした、今は故人となられた小山進次郎氏を座長とし、小山路男氏、三浦文夫氏、西三郎氏で構成される社会保障問題懇談会のお手伝いをする、という形で、47年春以降、約1年の間、経済計画と社会保障の問題と取り組んできた。

周知のように、最近の経済計画は、中期マクロモデルと呼ばれる計量経済モデルに基づく予測数値を中心にして、その骨組みが決定される。このモデルは、その名が示すとおり10年、20年という長期の、または超長期の予測を目的とするものでなく、5、6年程度の中期的見通しを得るために設計されている。そこで、社会保障についても、モデルの外生変数である T_r (政府から個人への移転)、 S_i (社会保険料) の目標年次における名目額を与えることが必要となるが、その目標年次が5、6年ということにならざるをえない。

ところが、社会保障の分野では、5、6年というのは、まことに半端な、取扱いにくい期間である。何か大規模な新政策をスタートさせるにせよ、あるいは従来の制度の運営を続けるにせよ、2、3年程度の将来予測は、比較的容易であるし、従来の実績を見てもその精度も良好である。また、一層のこと20年、30年あるいは今世紀末ということになれば、一面では不確定要素も大きくなるのであるが、人口構造変化、技術進歩の予測など、かえってやりやすい面もでてくるのである。結局、ミクロな予測値としてはその精度に自信がもてず、また大胆なアサンプションを設けるには、あまりにも生ま生ましい、手もとどかんばかりに

近い将来である5、6年という期間は、何とも扱いにくいものである。

さらに、問題を一層むずかしくするのは、社会保障という分野は、国民生活の重要な側面を受け持つもう一つの分野である社会資本の場合と比べて、長期計画になじみにくいということである。元来、長期計画は、目標設定の作業よりも、目標実現の手順、スピードにむずかしさがある。たとえば、社会資本の場合は、目標達成を制約するのは、経済全体としての施工能力、用地供給の限界等フィジカルなもので、比較的接近が容易である。それに対して、社会保障の目標を達成するには、その前提となる高度に専門化したマンパワー供給の目途をつけなければならない。また、社会保障は、現金によるにせよ、現物によるにせよ、国民に財貨とサービスの消費を提供するものであるが、それはネット追加的に提供されるのではない。社会保障の充実は、在来の個人的消費をソーシャルなルートに乗せることである。これは、別の面から見ると、国民の生活様式や生活構造の変化であって、これもまた行政ベースの計画には乗りにくい要素である。

それにもかかわらず、経済計画の内容は、望ましい国家目標の設定と、これを達成するための諸施策の提示、ということがそのすべてであるから、いかに困難であるとはいえ、大前提である目標設定の作業から逃げることもできないのである。

そこで、今回の計画作業を進めるにあたっては、さきに紹介した社会保障問題懇談会にお願いして、問題点の整理をすると同時に、比較的接近しやすい、やや長期の目標設定を試みていただくこととなった。実際の計画作業にあたっては、一方で過去の実績に基づく単純な短期的予測の作業を行ない、両者を比較検討するという手順を採ることと

したのであるが、その際、懇談会での検討結果が、作業の内部的素材として活用された。

この稿では、このような計画準備作業のなかから、年金に関する部分を取り出して、その際出会ったいくつかの問題点を紹介することとしたい。

II 計画準備作業の概要

準備作業の内容を紹介するに先立って、前回計画からの3年間におけるいくつかの事情変化と、その結果生じた作業上の若干の混乱についてふれておこう。

今回の経済計画は、前回の新経済社会発展計画が決定された昭和45年5月の直後から、その準備作業が始められた。そのため、国際経済、公害・社会資本を含む環境問題をはじめ、11の研究委員会が経済審議会の下部機構として設置され、各分野について検討が進められてきたのであるが、社会保障については、そのような組織は設けられなかった。

これは、決して社会保障を軽視したものではなかった。昭和48年からの5、6年という期間における社会保障のあり方については、特に多大の時間をかけて研究するほど、大きい政策転換は起こらないとの予測に基づくものであった。

ところが、このような予測は、昭和46年に起こった二つの事情から、根本的にくつがえることになった。

その一つは、ニクソン声明に端を発する国際経済の大混乱から、わが国の福祉路線への転換が、それまでの予想をはるかに上回るペースで進められる可能性が強まったことである。

もう一つは、新計画の計画期間が、従来の5年程度でなく、昭和55年までの8年間とされる可能性がでてきたことである。資料の制約を考えれば、これは10年先を予測することであり、マンパワーの問題、生活構造の問題など、長期的アプローチを必要とする諸問題についても、これを避けて通ることがむずかしい情勢となったわけである。

このような情勢変化に対処するため、急拠総合計画局の内部プロジェクトとして、社会保障問題

懇談会をスタートさせることとなった。したがって、昭和47年5月から3ヵ月にわたる検討を経て作成された同懇談会の報告書では、目標年次を昭和55年とする長期的アプローチがとられたのである。

ところが、実際には新経済計画は昭和52年度を目標年次とすることに落ち着いた。これが第三の事情変化である。一度長期的アプローチに着手したものを、中期の問題に修正することには、どうしても若干の無理が生ずる。

とくに、昭和52年と55年では、わずか3年のズレであるが、47年以降社会保障諸施策がきわめて活潑な前進の姿勢を示しはじめたこと、福祉施策の重視が国家的要請として、ますます強調されようとしていることなどを考えあわせれば、この3年間の意義はきわめて大きいものがある。

そのため、次に述べるように、実際の計画は、懇談会から提示いただいた55年の姿よりも、実績からスタートした趨勢値のほうにより強く引っ張られる結果となり、せっかくご苦労いただいた懇談会の先生方には、大変申し訳ない結果となってしまったのである。

III 経済計画における年金部門の目標

ここで、上のような経緯を経て着落した新計画のなかでの年金部門の姿を、簡単に紹介しておこう。

1. 懇談会の提示した目標

懇談会報告書は、昭和55年度において、社会保障の分野に割りふられるべきリソースの規模を試算する、という形で、三つの目標を選択的に掲げている。詳細にわたる紹介は省略するが、そのうちケース1は、考えられる上限、ケース3は考えられる下限と、それぞれ位置づけられているので、ここではその中間として示されたケース2について述べる。

この試算（間接的には目標設定）は、基本的には、次のような考え方に立脚している。

まず、第一の前提は、わが国の社会保障がやや緩慢ではあるが、水準としては少なくとも潜在的

にはかなり高い内容をもって、一つの望ましい姿の達成に向かって前進しつつあり、これをその骨組みまで立ち入って変革することは、きわめて困難でもあるし、またその必要性もない、というものである。したがって、福祉を一層重視する政策転換を考えるにあたっては、このような既定路線を加速し、望ましいと考えられる姿を、趨勢として予測されるよりも早い時期に実現させるほかに、実現可能な方策はないと結論されている。

次に、第二の前提は、趨勢として達成される望ましい姿は、およそ昭和 65 年頃までにはほぼその全貌をあらわすこととなるが、これを早期に実現させるとしても、最大 10 年程度繰り上げて、55 年とするのがその限界である、とするものである。

これらの前提は、見方によってはきわめて大胆な、また論争を含んだものである。そのことについては、後に述べることとするが、その結果、ケース 2 として提示された年金部門の姿は、次のようなものであった。

- 年金による保障の範囲：65 歳以上の高齢者のすべて
- 年金の水準：厚生年金、国民年金における標準月額（昭和 44 年時点で世帯または夫婦について 2 万円）を下まわらないもの
- 実現の時期：昭和 65 年と 55 年の中間（55 年までに、目標の 2 分の 1 を達成）

これをもう少し具体的に翻訳すると、(1) 老齢福祉年金について、支給制限を撤廃し、支給年齢を 65 歳まで引下げ、(2) すべての年金について標準額を確保し、(3) 生活水準等に見合う改定措置を講ずる、ということになる。

2. 新経済計画における年金部門の姿

懇談会の提示したものが、簡明直截であり、また、実現時期がかなり遠いにしても、相当高い水準であるのに対して、実際に計画に盛り込まれた姿は、やや歯ぎれの悪いものになっている。

まず、具体的施策の面では、次のように記述されている。

厚生年金および国民年金をはじめとする公的

年金制度について、今日すでに老齢に達している人々へ重点的に配慮しつつ、すみやかな改善を行なう。それとともに、経済事情の変動に対応して年金の実質価値を維持させるためスライド制の仕組みを確立する。

昭和 52 年における姿は、おおむね次のような水準のものとする。

- ① 厚生年金については、昭和 48 年度から支給される標準的な年金額を月 5 万円とし、引き続き改善を進める。
- ② 拠出制国民年金については、厚生年金との均衡を考慮した水準を考えるべきである。10 年等拠出期間の短い高齢加入者については、とくに配慮する。
- ③ 老齢福祉年金についてはその受給者が年金受給者の大半を占めている事情を考慮して、昭和 48 年度月 5 千円、50 年度月 1 万円とし、引き続き積極的な改善をはかるとともに、支給制限について、扶養義務者の所得による制限の大幅緩和を中心にその改善をはかる。

また、社会保障への資源配分の規模については次のように述べられている。

以上の諸施策を実施することによって、昭和 52 年度における振替所得（政府から個人への移転）は約 12 兆円と、47 年度の約 2.7 倍となる。この結果、振替所得のこの計画で想定している国民所得に対する比率は、昭和 52 年度で 8.8% となり、47 年度の 6.0% から 2.8 ポイントの上昇となる。

上にみられるように、その内容は、昭和 48 年度予算政府案に盛り込まれたもの（現在国会で審議中の改正案）を主体に、残る 4 年の計画期間における改善を抽象的に示唆するにとどまっている。これが、予算案の水準をこえて、どの程度まで前進するかの問題は、次に述べるように、資源配分の規模に照らして、間接的にうかがう以外に、明示的には示されていないのである。

それにもかかわらず、経済計画のなかで、きわめて抽象的であり、不十分であるにしても、社会保障の分野で、社会資本など、比較的アプローチが容易であり、かつ従来からその手法も確立して

表 1 計画期間中における目標水準および整備水準

分野	項目	昭和52年度の整備目標等
＜豊かな環境の創造＞ 環境保全	いおう酸化物による大気汚染	① 昭和 52 年度を目途に、人の健康に影響の生じない水準に現行環境基準をすみやかに強化しその達成に努める。 ② 三大湾地域については、昭和 45 年度に比し排出量をおおむね半減させることを目途とする。
生活環境施設	水質汚濁	① 昭和 60 年には健康、生活環境に影響のない状態の回復を目途とし、計画期間中に、少なくとも現行環境基準ないしはその暫定目標を達成する。 ② 三大都市地域においては、昭和 52 年度までに 45 年度に比し BOD 排出負荷量をおおむね半減させることを目途とする。
全国交通通信ネットワーク	都市公園	1 人当たり 4.7 m ² 程度 (昭和 47 年度見込み 3 m ² , 60 年度目標 9 m ²)
	下水道	総人口普及率 42% 程度 (昭和 47 年度見込み 19%)
	廃棄物処理	計画処理区域の処理率
	{ 可燃性ごみ	衛生処理率 100% (ただし昭和 50 年度, 47 年度見込み 87%)
	新幹線鉄道路線	焼却処理率 100% (ただし昭和 55 年度, 47 年度見込み 81%)
	高速自動車国道	路線延長約 1,900 km を供用する。 (昭和 60 年度までに約 7,000 km の建設を目標)
農林業環境の整備	加入電話	道路延長約 3,100 km を供用する。 (昭和 60 年度までに約 10,000 km の建設を目標)
	農用地	全国的規模において積滞を解消する。
	保安林	計画期間中に高能率営農が可能となる農用地面積が現状のおおむね 2 倍程度になることを目途に整備する (昭和 47 年度における整備済農用地面積約 120 万 ha)。
＜ゆとりのある安定した生活の確保＞ 社会保障	振替所得対国民所得比率	現在の保安林面積の 1 割程度の増加指定を行なう (昭和 47 年度の保安林面積 690 万 ha)。
	年金	8.8% (昭和 47 年度見込み 6.0%)
	{ 厚生年金	昭和 48 年度から支給される標準的な年金額を月 5 万円とし、引き続き改善を進める。
	{ 国民年金	厚生年金との均衡を考慮した水準とする。
	{ 老齢福祉年金	昭和 48 年度月 5 千円, 50 年度月 1 万円とし、引き続き積極的な改善をはかる。
住宅	社会福祉施設	収容保護を要するねたきり老人および重度心身障害者等について全員収容の態勢を確立する。
	公的資金による住宅地開発	計画期間中に 400 万戸程度建設する。
雇用環境	週休 2 日制	東京、大阪の大都市地域で、すでに着手されている大規模ニュータウン等約 3 万 ha (計画人口約 400 万人) の完成を急ぐほか、新規開発を進める。
	定年の延長	計画期間中に週休 2 日制が一般化することを目途として、その普及をはかる。
教育・スポーツ	教育施設	計画期間中に 60 歳定年の一般化を目途として、定年の延長に努める。
	コミュニティ・スポーツ	教育の重要性にかんがみ、幼稚園、義務教育、高等教育等の各施設の整備を推進する。なお、医科大学については、計画期間中に医科大学 (医学部) のない県を解消することを目途として、整備を進める。
		およそ 10 年間に身近に利用できる運動広場、体育館、プール、子供の遊び場等のスポーツ施設を整備する。

<物価の安定>	消費者物価 卸売物価	年平均上昇率を4%台にとどめることを目標とする。 加速的な上昇を示さずおおむね安定的に推移するように努める。
<国際協調の推進>	国際収支 経済援 政府開発援助	両3年以内に基礎収支の均衡をはかる。 GNPの1%の援助を計画期間の早期に達成することに努める。 GNPに対する比率を早期に国際水準にまで高めるよう努め、 長期的には0.7%の国際目標の達成をめざす。また、援助 条件の改善にも努める。

いる分野と並べて、目標提示が試みられたことは、今回がはじめてのことであった。

計画の総論部分では、今回とくに目標設定を明確にする趣旨から、諸部門での主要目標を一表に掲げているので、社会資本等との対比を示す意味で表1として引用しておく。

3. 新計画における振替所得と規模

目標設定の面で、計画の表現が懇談会の提言からかなり離れてしまったのに対して、 T_r で表現された資源配分の面では、懇談会のケース2とかなり近いものとなっている。

すなわち、ケース2における資源配分の規模は、ILO ベースの社会保障費の国民所得に対する比率で、55年度11.2%となっているが、これは、 T_r ベースの52年度における姿としては、約9%に相当する。

計画における T_r の比率8.8%は、中期モデルにおける技術的理由（外生変数である T_r は、名目値で与えられ、シミュレーションの過程で国民所得のサイズに影響するので、パーセンテージで与える場合のように、まるい数値にならない）およびこれと見合う S_i （社会保険料負担）の上昇幅を、租税負担上昇幅と合わせた、税保険料負担の増加ペース（この計画では、年約1ポイント）についての、政策的配慮から定められたものであるが、実質的な意味で、懇談会の提示した水準と変わらないものと考えている。

その内容については、計画の文面には、何ら示されていないのであるが、計画をめぐる国会での論議のなかで、その積算過程等が言及されている。

その際の説明として、この数値は、年金水準の

引上げ、物価スライドの導入等 48年度予算案の線に加えて、昭和52年度において、その時の時価で1兆4,000億円、国民所得の約1%のリソース（ T_r ベース）が、いわば予備費的財源の形で計上されたとしている。

1兆4,000億円という規模は、懇談会の提示する目標と対比すると、かなりの大きさであって、たとえば福祉年金について金額の引上げを考えるものとすれば、引上げ幅1,000円についての追加所要財源は、受給者数の予測からみて、400億円程度であるから、優先順位を配慮しつつ改善を進めていくものとすれば、ケース2として示された目標の相当部分は、このなかでカバーされうること間接的に知ることができる。

IV 社会保障問題懇談会報告書における年金問題

以上述べたように、今回の新経済計画における年金をはじめとする社会保障の問題は、多分に過去の実績と昭和48年度予算案をベースにその趨勢値を主体とする形になっているのであるが、資源配分の規模を示す T_r の値が懇談会試算値のケース2に近いことにみられるように、計画準備作業の過程では、懇談会報告書が有力な素材として活用された経緯があった。

そこで、この節では、同報告書が前提としたいくつかの基本的な考えを取り上げ、年金部門に限定して検討してみたい。

はじめに、そのまえがきの主要部分を引用しておこう。

まえがき
(冒頭略)

……。われわれは、検討の過程で、わが国社会保障の究極の姿という意味でおよそ 20 年後にあたる昭和 65 年について大まかな見通しをたてることを試みた。その際、前提条件としては、年金制度等の給付水準を生活水準の向上に見合って引き上げること、……について、現在すでに方向として定着している政策的配慮を想定するにとどめた。

昭和 65 年という時点を選んだのは、年金部門については、65 歳以上の年齢層の事実上すべての者が拠出制の年金を受給するに至ること、……に配慮したからである。

……以上の作業の結果明らかになったことは、第 1 にわが国の社会保障はわが国独特の姿の実現へ向かってかなりはっきりした道筋をたどって進んでおり、この事実に対する理解と配慮を欠く改革の発想に対しては、それが一見いかに秀れたものに見えようとも、所詮思いつきにすぎぬものとして受けつけにくい条件を次第に作り上げてきているということ、第 2 にわが国の社会保障の規模が小さすぎて求められる役割を十分に果していないとする判断は、わが国社会保障の現状についての認識としては、まことに正しいものであるが、これをわが国社会保障の本質的な性格や構造の然らしめるものと考えすることは大きな誤りを冒すものであるということである。現にわれわれの作業では、年金部門にスライドの装置を導入するとか、……いう程度の微温的な改善措置を続けていくだけでも、わが国社会保障の規模は昭和 65 年頃で社会保障給付費が国民所得の 12~13% 程度に達し、昭和 80~100 年頃には 15% 程度となることが予測された。この事実を、今日社会保障の規模を一挙に拡大しようとする場合、その施策のやり方について一つの方向を示しているものということができる。

以上の事実をふまえて考えれば、今日この際社会保障の充実を積極的に進めるということは、帰するところ将来現われてくる状態、特に今までの発想ではひたすら時の経過を待つほかないとしていた状態を、努めて早い時期に実現させ

ることにほかならないことが明らかとなる。

これをいつまでに、どのような手順で実現させていくかは、次期経済計画の中でのこの分野における最大の課題である。

われわれは、この課題に対して、三つの選択を示した。第 1 は、現経済計画（新経済社会発展計画）に示された「6 年間に政府から個人への移転の国民所得に対する比率をおよそ 2 % 高める」という方向を単純に昭和 55 年まで延長して適用した場合を、第 2 は、昭和 65 年の姿を昭和 55 年に実現しようとする場合を、第 3 は、これらの中間をとる場合を、それぞれ想定した。

以上引用した部分は、懇談会座長小山進次郎氏が直接筆を執られたところで、同報告書の立場が集約されているのであるが、それだけに論争の対象となりうる主張も少なくないと思われる。次に、この報告書の前提とするところについて検討してみたい。

1. 現行制度の体系を動かし難いものとみることにについて

現在の公的年金諸制度に寄せられている批判は多く、これを網羅することはむずかしいが、主な論点をあげれば、(1) 受給者が少ない（成熟化対策の遅れ）、(2) 給付水準が低い（特に老齢福祉年金と短期間拠出者について）(3) 制度間に不均衡がある（統合一元化の問題）、(4) 積立金が大きすぎる（賦課式移行の問題）、(5) 社会保険の仕組みにとらわれ過ぎている（拠出制・無拠出制の問題）等であると思う。

そこで、まず(1)と(2)の問題からみていきたいと思うが、そのためには現行の国民皆年金のメカニズムを概観しておく必要がある。

(1) 国民皆年金のメカニズム

人のライフ・サイクルは誕生に始まり、成人、老齢を経て死亡に終わる。年金制度は、このサイクルのなかで老齢の間の所得保障を担当することが主眼であり、青壮年期については拠出金（無拠出制であれば、税）の徴収が行なわれる。

そこで、ある時点で、それまで存在しなかった

年金制度が国民的規模で導入されたと仮定しよう。そうして、直ちに十分な給付を開始し、必要な財源を拠出金または税で調達したものとすると、そこには年齢階層間に大きい不均衡が生ずる。すでに受給年齢に達している者は、ゼロの負担で給付を受けるのに対して、20歳等年金制度参入年齢に近づくほど、負担が大きい結果となるからである。

矛盾は負担・受給の格差だけの問題ではない。経済的、社会的に、さらに大きい問題がある。制度発足時高年齢の者は、その生涯を年金に対する期待なしで過ごしたのであるが、一面では親族による扶養、老後のための貯蓄等、何らかの備えのない者はむしろ少ない。これに比べ、制度発足時若年齢の者は、一方では年金による保障を期待しつつ、他方では相当の負担を負いつつ生涯を過ごすのであるから、将来老齢に達した時点では、老後のための個人的備えは乏しい結果とならざるをえない。この両者に同等の保障を考えることは、むしろ均衡を失する結果となる。

拠出制の年金制度では、拠出期間の長さを受給資格、受給金額と関連づけることによって、この問題を回避している。その結果、発足当初は受給資格のない老齢者が多く残され、また年金額水準も、恒常的な姿よりも低いものとされる。これらは経過的な問題であって、時とともに解消に向かい、発足時若年齢であった階層が死亡する時点で成熟化のサイクルが完了する。

次の図1は、わが国の対象者の8割をカバーする厚生年金、国民年金について、その成熟プロセスを図示したものである。資料の制約から、昭和44年法（国民年金は45年法）によるものであるが、骨組みは変わっていない。

この図は、昭和100年度を100とする指数で両制度の受給者数と年金費用を示したもので、いわば各年次における成熟度のパーセンテージである。もっとも、この間に人口構成の老齢化が進み、60歳以上人口比率が2.5倍強、65歳以上人口比率に至っては3倍強になることを考慮すれば、最近年次における指数は著しい過小評価になっていることに注意を要する。

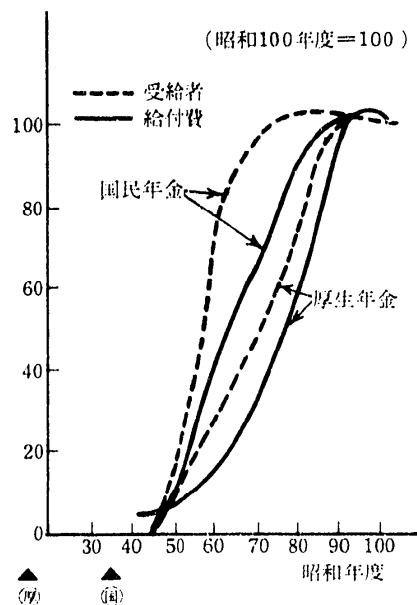


図1 厚生年金・国民年金
老齢年金(受給者・給付費)の推移

まず国民年金からみていこう。

昭和36年に50歳で加入した人々は、46年に10年の拠出要件をみたし、51年に65歳に達したときから受給者となる。その後、年々その年に65歳に達する人々が、順次受給者層に組み入れられていき、36年当時50歳であった人々がほとんどいなくなる昭和70年頃に受給者数はピークに達する。

しかし、この時点では、40年拠出し、最高額の年金を受ける受給者はゼロである。36年当時20歳のものが年金の満額を受けはじめるのは、昭和81年からである。この階層がいなくなったとき、国民年金は名実ともに成熟プロセスを完了したことになる。これが、昭和100年の状況である。

次に、厚生年金のカーブをみると、昭和17年と、国民年金より約20年早くスタートしたのに、成熟化のスピードがはるかに遅いように見える。しかし、これは別の事情による。厚生年金加入者は、通算年金に関する法制によって、最悪の場合でも国民年金と同等以上の保障が約束されており、少なくとも昭和36年以後については、国民年金と同等以上の成熟化プロセスを歩むことになって

表 2 年齢階層別年金受給者の人口に占める割合の見通し

(1) 総括表

(単位 1,000人)

	45年(実績)				50年				55年			
	合 計	60~64歳	65~69	70~	合 計	60~64歳	65~69	70~	合 計	60~64歳	65~69	70~
(1) 人 口	10,890	3,680	2,960	4,250	12,930	4,210	3,390	5,330	14,650	4,370	3,850	6,430
(2) 年金受給者数	4,810	630	650	3,530	7,930	1,130	2,350	4,450	10,390	1,640	3,170	5,580
(2)/(1)	44%	17%	22%	83%	61%	27%	69%	84%	71%	33%	82%	87%

(2) 年金受給者の内訳

		45年(実績)				50年				55年			
		合 計	60~64歳	65~69	70~	合 計	60~64歳	65~69	70~	合 計	60~64歳	65~69	70~
実 数	合 計	5,260	630	650	3,980	8,500	1,130	2,350	5,020	10,920	1,640	3,170	6,110
	厚生年金	490	200	170	120	1,400	560	490	350	2,320	930	800	590
	国民年金(拠出)	0	0	0	0	1,330	20	1,310	0	2,840	40	1,740	1,060
	" (福祉)	2,980	40	40	2,900	3,800	50	50	3,700	3,530	40	40	3,450
	各種共済組合	440	170	140	130	750	290	240	220	1,130	430	360	340
	恩 給	1,350	220	300	830	1,220	210	260	750	1,100	200	230	670
比 率	福祉年金のうち 他の公的年金と の併給者数				450				570				530
	合 計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	厚生年金	9	32	26	3	16	50	21	7	21	57	25	10
	国民年金(拠出)	0	0	0	0	16	2	56	0	26	2	55	17
	" (福祉)	57	6	6	73	45	4	2	74	32	2	1	56
	各種共済組合 恩 給	8	27	22	3	9	26	10	4	11	26	11	6
		26	35	46	21	14	18	11	15	10	13	8	11

いる。しかしながら、昭和 30 年代の高度成長期に、膨大な若年労働力が流入し、加入者数が倍増した結果、その年齢構成がきわめて若く、前掲グラフの欠陥（人口高齢化が反映されていない）によって、このような形になっているに過ぎない。

なお、以上のほか、もう一点コメントすると、このグラフの上方には、昭和 36 年に 50 歳をこえていた福祉年金階層があり、現在 400 万人にのぼっているが、両拠出制年金受給者の増大に伴い、昭和 60 年代の経過とともにゼロに近づく状況も、この図からあわせて読みとることができる。

(2) 成熟化の遅れ

上にみたところから、さきの(1)と(2)の問題を考えてみよう。

まず、受給者が少ないということについては、皆年金体制は、65 歳以上人口のほとんどが受給者になる昭和 65 年という時点に向かって、現在きわめて急速な歩みをすすめていることをどう評

価するかにつきるだろう。しかも、表 2 が示すとおり、受給者の範囲から落ちるのは、65~70 歳階層の福祉年金対象者に限られるのであるから、ここでの問題は、いわゆる谷間の老人、に限定されるのであって、国民皆年金の骨組みを云々する材料となるものではないということができよう。

次に、年金額が低い、という、年金費用面の成熟の遅れはどうであろうか。前掲のグラフにみられるとおり、厚生年金では受給者カーブと費用カーブは近接しているが、国民年金では、両者の間にかなりのギャップがある。これは、10 年拠出者と 40 年拠出者の間に月額で 5,000 円対 1 万 2,800 円（いずれも今回改正前）という、大きい差があることに起因している。さらに重大な問題は、福祉年金が一段と低い水準にあることである。

しかし、これらの問題は、いずれも制度の本質的欠陥とはいえないものであって、短期間拠出者は、現在でも相対的に優遇されているが、これを

一層手厚く処遇するかどうかという、政策的配慮の問題なのである。

社会保険の形式をとる以上、そのような配慮に限界があるとの指摘は、一応根拠があるようにも思われるが、現にアメリカ、イギリスの両国では、保険の形式によりつつ、拠出金の滞納以外の事情による短期間拠出者に対して、生涯拠出者と同水準の年金を支給しており、他の事情（主として国民経済的にみた負担の限界）が許すならば、制度の本質とはかかわりのない修正は、十分に可能である。

（3） 制度間の不均衡

制度間の不均衡として指摘されるのは、一つは公務員を主体とする小グループごとの共済組合の問題であり、もう一つは厚生年金、国民年金の問題、最後に福祉年金の低位の問題である。

公務員の問題については、私自身もその一員であって、ややコメントすることをためらわざるをえないが、これが給与体系全般の問題と関連すること、諸外国においても同様の体系が多いことの2点を指摘しておきたい。

厚生年金、国民年金の問題は、別の側面からみれば雇用労働者と自営業者の問題であり、生産手段をもつ者とそうでない者との均衡をどう考えるか、という意味をもつが、今日のように就業構造が流動的な時代に、格差が小さいことは当然の要請であろう。国際的にみて、この面の格差が最も小さいほうに属するわが国であっても、今後とも均衡の維持に配慮することは重要である。

（4） 拠出制・無拠出制の問題と賦課式移行の問題

拠出制か無拠出制かの問題は、制度の基本にかかわる選択であり、一方、賦課式移行の問題は、拠出制を採用する場合における財政運営技術上の課題である。両者を混同することなく、厳格に区分して論ずる必要がある。

拠出制か無拠出制かの選択は、昭和 36 年からスタートした国民皆年金体制の設計に際して、多くの論議を経て拠出制主体という結論に達したものであるが、その際判断の基準とされた諸事情のうち、最も重視されたのは、無拠出制のもとでは、

一般財源に依存することの結果として、給付額は画一的な低水準のものとなり、同時に所得等による支給制限を設けざるをえないのに対して、拠出制のもとでは、所得に見合った高水準の給付が可能である、という、両者の比較であった。そのいずれをとるかは国民の選択であるが、国民年金における所得比例要素の導入（昭和 45 年改正）に見られるように、拠出制の原則は国民に受け容れられ、定着しているところである。

前掲グラフに示されるとおり、受給者数の面からみると約 30 年という短い成熟過程のサイクルのうち、すでにその半ば近くを経過している国民皆年金体制について、残る 10 数年の期間中に、拠出制から無拠出制へ、制度の基本を改めることは、ほとんどありえないことというべきである。

次に、賦課式移行の問題はどうであろうか。

年金制度において、財政はあくまで手段にすぎず、給付体系のあり方こそが制度の基本である。もちろん、国民の負担能力の限界、という点で、財政は年金制度に越え難い上限を画するが、その範囲内で、両者の間の自由度は大きい。

すなわち、ある給付体系が設定された場合、その必要をまかなう財政のあり方には、多くの選択がある。そのうち、当初の負担が大きく、高負担の時期が将来に繰り越される場合が、いわゆる積立式の強いケースであり、当初の負担は低いが、高負担の時期が早く到来するのが、賦課式の強いケースである。

この間でいかなるコースを選択するかは、経済事情の推移、高負担社会への移行の円滑化等、多くの諸問題に配慮しつつ、慎重な政策判断を下すべき問題である。

時に、賦課式への早期移行が、積立金の取り崩しによって、負担水準の低位据置きを可能にするかのように主張されるが、10 兆円程度の積立金は、昭和 52 年度に予想される国民所得の 3%近い年金支出（約 4 兆円）からみて、資産というより、短期の支払準備金の規模にすぎない。その取り崩しが、負担水準を低める機能はネグリジブルなものである。

以上みてきたように、現行の国民皆年金体制について、多くの指摘がなされているが、いずれも制度の基本的骨組みを変更することなく解決が可能である。制度の基本に及ぶ改革の可能性を否定するつもりはない。しかし、それ以外に改善の途がないかのように主張することは、現行制度の内容を理解しないもので、国民の判断を誤らせるおそれがあるというべきだろう。

2. 現行制度改善の提言について

懇談会報告書は、試算の前提という形で、現行制度について、これに生活水準の上昇等に見合う程度の改善を加えていくだけで、昭和 65 年頃に到達される姿を、昭和 55 年までに繰り上げて実現させること、および短期拠出者と福祉年金受給者について、厚生年金、国民年金の標準額と同等の底上げをすること、の 2 点をケース 1 として提言しており、次いで、55 年までにこの目標のおおむね 2 分の 1 を達成することをケース 2 として提言している。以下にこの 2 点および二つのケースをどう評価するかの問題を検討してみよう。

(1) この提言の政策的含意

まず、この提言を図 2 に表示してみよう。

前掲の図 1 は、福祉年金が明示されていないこと、および人口老齢化の要素が明示されていないことの欠陥があるので、厳密な数値資料が得られないため、フリーハンドの不正確なものとなることを顧みず、わかりやすさを主眼に描いたものが図 2 である。

一番上のカーブは 65 歳以上人口の増大を示し、二番目は所得制限を受ける者を、三番目は 70 歳以上人口を示す。他の 2 本のカーブは前掲グラフ同様、上が受給者数、下が給付費用を示す。

その結果、右下りの斜線部分は、65 歳以上の拠出制受給者を、左下りの斜線部分は福祉年金受給者を示すことになる。

福祉年金受給者層の上の細長い余白は、所得制限を受ける人々を、下の四辺形をした余白は、65～69 歳の、いわゆる谷間の老人層を示す。

このグラフをみるときは、人口老齢化のカーブが実際はもっと傾斜が強いこと、46 年から始ま

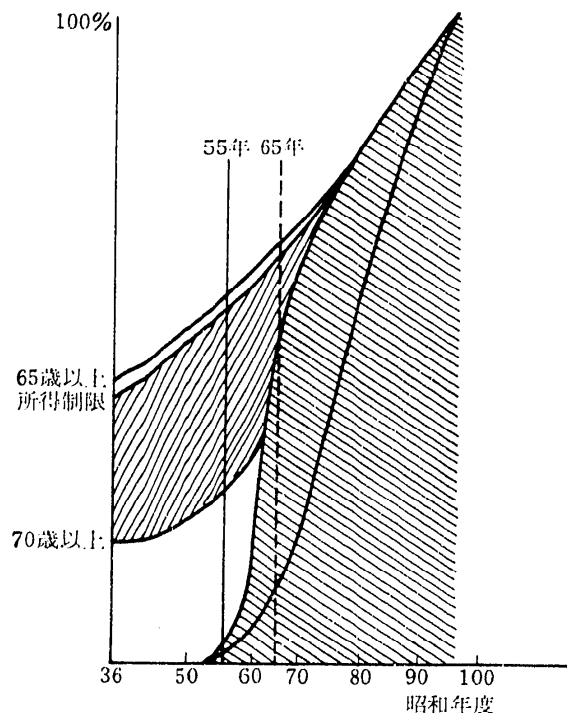


図 2

っている国民年金任意加入者の年金受給が略されていること、厚生年金等他の公的年金が略されていること、その他、数値全体がフリーハンドで描いたおよそのものであること、に留意されたい。

そこで、懇談会報告における 10 年繰上げの問題をこのグラフでみると、それは、もっぱら老齢福祉年金の改善を内容とするものであることがわかる。すなわち、福祉年金における所得制限の緩和、撤廃と、65～69 歳層の救済がその内容である。このことは、この階層が、65 年を過ぎると急速に減少し、80 年頃までにはいなくなるものであることから考えれば、他の方法で解決をはかるよりも、はるかに合理的であるといえるだろう。

次に、福祉年金と国民年金の 10 年年金等、低額の年金について、これを厚生年金、国民年金の標準額（同報告書では、44 年度ベースで夫婦または世帯月 2 万円としている）まで引き上げる、ということは、二つの内容をもっている。一つは、福祉年金の大幅な引上げであり、もう一つは、このグラフでの拠出制国民年金の受給者数カーブと給付費用カーブを一致させる（または、それに近く接近させる）ことである。

この二つを合わせて考えれば、この図の一番下にある給付費用曲線を、一番上の 65 歳以上人口曲線に近づけることにほかならない。これが一致しないのは、拠出期間の長い者について、標準額を上回る年数加算の費用が、将来必要となるが、当面は不要だからである。

そこで、以上を要約すると、提言の政策的含意というべきものは、65 歳以上のすべての高齢者について、適切な標準額の年金がもれなく支給される状態を、昭和 55 年までに達成する、というのがケース 1 である。ケース 2 については、1/2 という表現にとどまっているが、昭和 55 年ではなく、60 年までに目標を達成するものと考えても、あるいは現状との差の 1/2 を解消すると考えても、大差ない結果となるであろう。

(2) 提言のレベルと実行可能性

提言の内容がどの程度のレベルのものであるかは、まず 65 歳以上のすべてをカバーしようとする点では、きわめて高いものといえる。それに対して、金額の水準は、かなりモデレートなものとなっている。すなわち、夫婦または世帯で、昭和 44 年ベース 2 万円ということは、当時の賃金レベル（毎勤統計におけるきまって支給される給与）の 40% であり、また、同報告書で将来予測を行なう際、国民所得の伸びを用いていることから、たとえば昭和 47 年度にこれを当てはめると、月額 3 万 5,000 円程度となり、今回の年金改正案月額 5 万円よりもかなり低いものとなっている。

カバレッジと金額水準とは、財政面の制約に配慮すれば、おのずからトレードオフの関係にある。このことは、たとえば今回の改正案では、カバレッジの面では所得制限を事実上撤廃するものとしているが、65~69 歳層については、報告書ほど急進的でないのに対して、金額水準の面では、標準額を 5 万円とするなど、報告書よりもはるかに高いものとなっていることからわかるように、政策判断の上で、種々選択のありうることを示すものであろう。

その際判断の基準となるのは、国民の側の必要性、緊急性、国民の諸階層間の均衡等が主なもの

である。そうして、改善、改革の実現可能性も、これらの事情によって左右されることとなる。

このようなサイドから提言の実現可能性を考えてみると、所得制限と 65~69 歳層の問題（そのうち、扶養義務者の所得による制限については、今回の改正法が成立すれば事実上解消する）は、きわめて国民の要請が強い問題であり、計画期間の 52 年度までかどうかはともかく、遠からぬ将来実現する可能性があるとみられる。とくに、この階層に対する施策は、時とともに対象者の減る時期が近づいており、急ぐのでなければ意味がなくなってしまう点、緊急度も高いのである。

これに対して、拠出制国民年金について、25 年（あるいは 40 年）拠出者と 10 年等短期拠出者の間に、年金額の差をなくすこと、さらに福祉年金についても同水準とすること、については、その実現可能性はやや小さいものに思える。

国民の側からは、年金の水準は高いにこしたことはないのであるが、一面では、数 10 年の間営々と拠出した者と、拠出しなかった者とが全く同じ処遇を受けることについては、むしろ公平の観点から、釈然としないものを感じるにちがいない。また、扶養意識には世代間で差があり、若年齢にいくほどこれが薄くなる傾向を考えれば、必要度の点においても、今後高齢に到達する者のほうが、すでに退隠している人々より必要度が高いとみることができる。

すべての老人に標準額が確保されることは望ましいし、また、昭和 80 年頃には当然の成り行きとしてそうなるのであるが、これが 55 年であるか、60 年であるかは別として、繰り上げられる傾向にあることは否定できない。現に、今回の改正法案でも、10 年年金の引上げ率は、25 年拠出者よりも高率となっている。

それにもかかわらず、国民感情なり必要度から考えれば、金額水準の問題は、カバレッジの問題と比べ、実現可能性は小さい。少なくとも、その時期がやや遠いということは、肯定せざるをえないだろう。