

社会保障と私的保障

——アメリカの年金を中心として*——

山 崎 泰 彦

I 問題の所在

アメリカの著名な社会保障の専門家であるロバート・マイヤーズによれば、アメリカの社会保障の将来をめぐる学者および専門家の間でのさまざまな論争は、あえてカテゴライズすれば二つの立場——穏健主義者 (the 'moderates'), と拡張主義者 (the 'expansionists')——からなされているという¹⁾。この論争は本稿の課題とも関連するので、最初に両者の見解を簡単に紹介しておこう。

穏健主義者 (マイヤーズもその一人であるが) は、現行制度はすでに成熟段階に達しており、経済保障の分野において妥当な役割を果たしていると考えている。したがって彼らは、将来構想においても、基本的には現行制度の体系および規模を維持するだけで十分であるという見方をしている。これに対して拡張主義者は、現行制度はきわめて不十分であるという現状認識にたち、事実上すべての国民を対象とする完全な経済保障制度を構築すべきだと主張している。このように両者の見解は真向から対立するのであるが、重要な相違は、穏健主義者が経済保障の分野における私的な活動 (private effort) に大きな期待を寄せているのに対して、拡張主義者たちはこれに否定的な態度をとっていることである。

アメリカにおいては、社会保障制度は経済保障のフロアーを提供するだけで十分だとしばしば言われている。ただし、その場合でもフロアーの具

体的な水準の問題となると必ずしも合意は得られないのであるが、穏健主義者が考えるフロアーの水準は一般に次のようなものである。社会保障制度の中心となる社会保険を例にとれば、大多数の受給者は通常では一定の資産を蓄積している。したがって、そのような受給者が穏当な最低生活を維持できるような水準をフロアーと考える。具体的な指標としては、社会保険給付受給者のうちで公的扶助を併給する者の比率をとり、これが一定率以内であれば社会保険の給付水準は十分であると判断する。一般に穏健主義者は 10% を境界線としているが、現在の比率は約 7% であり、このことは彼らが現行制度をサポートする一つの有力な論拠となっているのである。

これに対して、ドラスティックな改善を要求する拡張主義者たちは、本稿の主題である年金に関しては 1970 年当時次のような主張を行っていた。まず第 1 に、拠出上限を当時の年額 7,800 ドルから約 2 倍の 15,000 ドルに上げること。これによって報酬が上限以下である被保険者の比率は、当時の 80% から 92% に上昇する。第 2 に、給付水準を 2 倍に、少なくとも 50% 上げること。この水準が実現すれば、大多数の人々にとっては、私的年金制度を含む各種の長期貯蓄は事実上不必要になる。第 3 は、賃金を指標とした給付の自動調整の採用である。

このような拡張主義者の主張が採用された場合、次のような事態が生ずるであろうとマイヤーズはいう。

「……経済保障の分野における大半の私的部門が壊滅的な打撃をうけるばかりでなく、国民経済に対しても重要な影響を及ぼすであろう。私的年金制度および据置利潤分配制度を含むあ

* 本稿は、1973 年度社会保障研究所第 V (制度) 研究会プロジェクト——社会保障制度の類型と費用負担に関する研究——の一部である公的制度と民間の類似制度に関する研究の中間報告である。

1) Robert J. Myers, *Expansionism in Social Insurance*, *The Institute of Economic Affairs*, London, 1970.

らゆるタイプの私的貯蓄は大幅に減少するであろう。その結果、民間企業が生産力を維持し拡大するために必要な投資資金の不足が生ずるであろう。したがってその場合には、民間企業は投資資金を一層政府に頼らざるをえなくなるであろうし、また政府のコントロールの増大、場合によっては生産の国有化を招くことも十分考えられる」²⁾。

このように穏健主義者と拡張主義者の間の主要な争点は、経済保障の全体的なシステムのなかで私的部門をどのように位置づけるかということにある。このような問題はアメリカにのみ特有なものでは決していない。イギリスにおいても現在選別主義者と普遍主義者の間で類似の論争が展開されているし、その他の多くの国々がかつて、あるいは現在直面している問題なのである。

II 老齢者所得保障水準のゴール

本論に入る前に、老齢者の所得維持に関するニーズ、および保障水準の設定方法の問題にふれておきたい。わが国での年金水準をめぐる議論では、この最も基本的な問題がとかくネグレクトされがちだと思われるからである。

ヨーロッパ・カウンスルでの専門家の間では、老齢年金を勤労者の資力との関係で控除した率で算定することの正当性に疑問がもたれている。逆に、家族扶養を別にすれば、老齢者のニーズは勤労者のニーズに等しいということが理解されつつあるという³⁾。もっとも、このような見解は必ずしもストレートに、公的年金でもってそのニーズに全面的に対応すべきだという見解に結びつくわけではない。公的年金の守備範囲をどのように確定し、私的な備えにどの程度期待するかということは別の問題であり、さまざまな条件に依存するものなのである。

ヨーロッパ・カウンスルの専門家会議での考え方と共通する考え方は、すでに1957年の西ドイツの年金改正にみられる。この改正でいわゆるダ

イナミック・ペンションが導入されたのであるが、当時の制度の設計者たちが考えた老齢者保障の目標水準は、公的年金と私的年金を合せて最終賃金の75%であった。その根拠の一つには、公務員の年金水準が標準的なケース(35年勤務)で75%になることがあげられていた。また、考え方のうえではより重要だと思われるが、平均的な労働者の手取賃金は賃金支払い総額のほぼ75%であるということが、もう一つの根拠となっていた。老齢者の所得税および社会保険料の負担は、一般の労働者に比べればネグリジブルであると考えられよう。とすれば、75%という水準は実際には、老齢者に対して勤労者と同等の生活水準を保護しようとするものなのである。

なお、年金水準については、ILO条約をはじめとして従来からしばしば対賃金総額比で表示されてきた。この方法は一次接近としては有効であろうが、賃金を基準にとるのならば、より厳密には対手取賃金比で表示すべきであろう。たとえば、年金水準の国際比較を行う場合、国によって所得税および社会保険料の負担率はかなり異なるから、対賃金総額比と対手取賃金比とは若干違う結果がでるであろう。ちなみに、平均的な労働者の手取賃金の比率は、1957年当時の西ドイツでは75%であったが、1970年のイギリスでは70%、1972年のアメリカでは83%であった。またタイム・シリーズで水準の変化をみる場合も同様の問題が生ずる。イギリスでは、対賃金総額比でみると、単身者の年金水準は1951年から1970年の間で、18.1%から17.8%へとわずかではあるが低下している。けれども、対手取賃金比では、同じ期間に21.6%から25.0%へと一定の上昇をみせているのである。このように逆の結果がでるのは、この期間に平均的な労働者の所得税および社会保険料の負担率が、16.1%から29.9%へと急上昇したためである⁴⁾。

ところで、老齢者の所得保障水準の問題はそれだけに限定して考えては不十分であり、老後保障の全体的な体系のなかで位置づけなければならな

2) Robert J. Myers, *Ibid.*, p. 22.

3) Guy Perrin, "The Future of Social Security", *International Social Security Review*, 1969, No. 1, pp. 6-7.

4) Central Statistical Office, *Social Trends*, No. 2, 1971, H.M.S.O., Table 40.

い。高齢者を対象とする住宅政策や社会福祉サービスが発展し、また医療サービスが充実している場合には、その分だけ年金の守備範囲は狭くなる。他方、それらの諸施策が遅れている場合には、年金に対する期待はより高くなるであろう。わが国においても、老人医療の無料化が実現し、健保の家族給付率が引上げられた現在では、以前に比べると年金に対する依存度は軽減しているはずである。また、老後保障の体系としても、年金を中核としながらも、それが幅広い社会サービスによって補完される体系が望ましい。高齢者のニーズは多様であり、年金によって対応できる範囲にはおのずから限界があるからである。

III 公・私の分野調整

1 調整問題発生経緯

高齢者の所得保障水準のゴールに関してたとえ合意が成立したとしても、それを達成するための公・私の役割分担については、国によってまた歴史的にもかなり相違がみられる。イギリスでは現在、この点が労働党と保守党の間での年金政策をめぐる最大の争点となっているし、アメリカでもマイヤーズが指摘しているように立場によって見解が対立している。

年金のみに限らず広く社会保障全体についてみると、公・私の調整問題はすでに社会保険の導入期に発生している。既存の友愛組合、職域制度あるいは保険会社などと、新しく導入された社会保険との間の利害調整の問題であった。たとえば、アメリカの場合、社会保険の発足がヨーロッパ諸国と比べて非常に遅れた理由の一つとして、保険会社の勢力がとくに強大であったことをあげる学者もいるのである。

しかし、社会保険の生成期を過ぎると公・私両制度の関係は一応安定した時期が続き、本稿がとりあげるような問題が発生したのは、一般に1950年代末から1960年代にかけての時期であった。安定していた時期というのは、いうまでもなく私的な備えが非常に重視され、社会保険が労働者政策あるいは低所得階層政策であった段階である。この段階では、(1)職業または雇用上の地位にもと

づいて特定の集団を排除、(2)一定水準以上の所得階層を排除、(3)拠出・給付の算出基礎となる報酬上限を低める、(4)給付率を低める、などの方法によって社会保険の対象とする領域はきわめて制限されていたのである。

しかしながら、第2次大戦後多くの国々は、社会保険に加えられていた制限を緩和する方向に進みはじめた。適用範囲の普遍化と給付水準引上げの趨勢である。こうして社会保険が拡充段階にしかかるにともなう、それまで安定的な共存関係にあった公・私両制度の間に競合関係が発生した。しかも戦後、いずれの国においても私的制度が急速に普及し巨大な勢力となっていた。耐乏の社会といわれた戦争直後の経済社会の混乱、および激しいインフレにもかかわらず社会保障が未整備であり十分に機能しえなかったことは、私的制度が普及する好条件を形成した。労働者の要求はもちろんのこと、企業も労働力確保の手段として私的制度を積極的に採用しはじめた。わが国で退職金制度が復活・普及したのもこの時期である。本稿がとりあげている公・私問題とはこのような公・私両制度の新しい発展段階に対応するものであり、多くの国々がこの問題に直面したのである。

わが国の厚生年金保険法の昭和40年改正をめぐる問題もその典型例の一つであった。厚生年金の給付改善と、退職金制度あるいは当時は生成期にあった企業年金制度との間に競合関係が発生したのである。昭和35年改正では、このことが一つの原因となって、実質的な改善は行われなかった。両者の調整問題は、昭和40年改正による「厚生年金基金制度」の創設によって、一応解決された。しかし現在この厚生年金基金制度は、多くの問題をかかえ揺れ動いている。当初からこの制度に対する批判は少なかった。けれども、当時の事情を考えると、そのような形での調整を行わなければ「一万円年金」が実現しなかったこともまた事実であろう。このように、問題は複雑であり、利害対立はきわめて根深いものであったのである。

2 年金における問題の特殊性

公・私問題は程度の差こそあれ、社会保障のど

の分野においてもみられる問題であるが、多くの国が年金の問題に最も苦しんでいる。なぜ年金の公・私問題がこのように紛糾するのか——ここではその理由として、年金の分野における問題の二つの特殊性を指摘しておきたい。

一つは、保険会社との利害関係である。年金の分野では、保険会社が豊富な経験をもち、弾力的で効率的なサービスの提供を主張している。年金の分野での保険会社のポジションは、その他の分野での現金給付サービスの場合とはかなり異っている。一般に保険会社は、失業給付および出産給付の提供に関してはほとんど活動していない。これは、アメリカを除けば疾病給付に関しても同様であり、さらに障害給付についてもある程度妥当することである。このような事情から、ケイム・コードルは「社会保障のなかで、保険会社が公的なサービスの拡張を阻害することによって利益をあげている唯一の分野は、老齢遺族年金の分野である」⁵⁾と述べている。保険会社にとって望ましい社会保険とは、拠出・給付が低水準に抑えられ、適用範囲が特定の階層に制限されていることである。保険会社が企業に対して私的年金制度を、また個人に対して生命保険の販売を促進するためには、そのような条件が必要なのである。

もう一つの特殊性は、私的年金制度による膨大な貯蓄が、資本形成の重要な資金源となっていることである。多くの場合、私的年金制度は初期段階にあるため、保険料収入は給付を大幅に上回り、積立金は急増加の過程にある。イギリスでは1967年当時、私的年金制度による貯蓄額が個人貯蓄総額の1/3をこえ、国民純貯蓄額の1/10以上を占めていた。私的年金制度の過度な普及拡大に対して批判的な労働党でさえも、1969年の年金白書では、「個人貯蓄が経済上きわめて重要なのは、消費の抑制によって、インフレ圧力を伴わず経済成長と生産性の向上をもたらすような投資を可能にするからである」⁶⁾と述べ、私的年金制度がそうした貯蓄の重要な一端を担っていることについて

一定の評価を与えていた。

ダイナミック・エコノミーにおける貯蓄の意義については議論の必要はない。けれども、国内資本形成のための資金調達のパターンとして、私的年金制度による貯蓄が社会的に望ましいものであるか否かは、また別の問題である。カナダ、スウェーデンおよびフィンランドでの年金の調整問題は、この点が主要な争点であった。スウェーデンの場合、この問題をめぐって約10年間紛糾が続き、結局、比例年金の運営は国が行うことになった。しかし、公的年金の拡大による民間の私的年金および私的貯蓄の減少を予想し、これに代る投資資金を確保するために、比例年金は相当な積立金の蓄積を計画して発足したのである。⁷⁾けれども、このような方向については、経済活動に対する政府のコントロールの強化を招くという理由から、先に引用したようにマイヤーズは激しい反論を展開していた。このように年金の公・私問題は、村上清氏が指摘されているように、単なる理念の問題あるいは社会問題ではなく、基本的には経済問題なのである。

3 調整方法

このように年金の公・私問題には他の分野にみられない特殊な要因がからんでいる。そのためあって、各国で採用されている調整方法は多様であるが、ここでは一応4つの方法に分類して検討してみる。

第1は公的年金を一方的に拡充する方法である。もっとも、拡充にはおのずから限界があるため、結果的には私的年金の領域が残る。西ドイツの1957年改正では、最終賃金の75%が目標水準として掲げられた。この目標水準に対して、公的年金の水準は40年勤務で最終賃金の45~50%であり、残る25~30%が目標水準と公的年金のギャップを埋めるものとして、私的年金・個人貯蓄に期待されている。ここで公的年金の限界というの

5) P.R. Kaim-Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security: A Ten-Country Study*, Martin Robertson, London, 1973, p. 132.

6) Department of Health and Social Security, *National Superannuation and Social Insurance: Proposals for Earnings-Related Social Security*, Cmnd 3883, 4124, H.M.S.O., 1969, para. 123.

7) 村上清『企業年金と社会保障の課題』、ダイヤモンド社、1965年、281ページ。

は、主として保険料負担の限界である。西ドイツの年金の保険料率は現在すでに18%に達している。しかも、年金の山を迎える1980年には、受給者と拠出者の比率は1:2になると予測されているのである。他方、公的年金の水準が高いこともあって、私的年金制度は企業の自由な設計に委ねられ、政府のコントロールはほとんど行われていない。また、スウェーデンの1959年の改正では、既存の私的年金のうち新設された国の比例年金と重複する部分は国の年金に吸収され、これを上回る部分が私的な補足年金として存続することになった。

第2は公・私両制度を融合させる方法であり、国の年金と同等以上の給付内容を備えている私的年金制度については、これを適用除外するものである。ただし、適用除外された私的年金制度のうち、少なくとも国の年金に対応する部分は、事実上国の年金を代行するものであって受給者にとっては変ることのない年金である。融合という言葉を用いたのはその意味である。イギリスの1959年改正による適用除外方式、わが国での1965年改正による厚生年金基金制度がこれに該当する。しかしながら、この方式は問題を含んでいる。イギリスではすでに保守党および労働党ともにこの方式の廃止を公約しており、日本でも困難な状況を迎えている。最大の問題は、財政方式の相違する両制度を融合させることの難しさにあり、その他に、年金の通算などの事務的な問題がからんでいる。

第3は、全体の老齢者の所得保障の体系のなかで、私的年金をintegral partあるいは「第2の社会保障」として発展させていく方法である。フランスの協約年金制度がその典型である。協約年金制度は労使間の協定によるものであり、私的年金であることには変りはないが、それが果している機能は公的年金と類似している。現在この協約年金制度は民間労働者の約80%をカバーしている。また、産業ベースの全国的な協定にもとづいているため、私的年金制度に特有な問題である通算問題が解消され、財政方式も賦課方式が採用されている。フランスでこうした制度が発展をとげたの

表1 私的年金の給付規模

(単位: 100万)

	私的年金(A)	公的年金(B)	(A)/(B) %
フランス (1968)	6,800フラン	14,000	48.6
西ドイツ (1969)	2,000マルク	42,700	4.7
イギリス (1967)	570ポンド	1,401	40.7
アメリカ (1969)	5,900ドル	26,800	22.0

資料: イギリスについては Central Statistical Office, *Social Trends*, No. 2, 1971, H. M. S. O., 他の3カ国については Max Horlick, and Alfred M. Skolnik, *Private Pension Plans in West Germany and France*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1971

は、労使関係が産業別組織を基盤にしていることと、国家の介入・干渉をきらう国民性にあるといわれている。

第4は、公的年金の給付水準を最低保障のレベルにとどめ、これを上回る保障水準の達成については、私的年金あるいは個人貯蓄に期待する方法である。いわばベバリッジ型の調整方法であり、現在のアメリカ、イギリス保守党の1971年の提案⁸⁾がこれに該当する(なおイギリスについては第2の方法に分類したが、graduated pensionのウェイトは非常に低く、現状はむしろこの第4の方法に分類した方がベターであるかもしれない)。この方法の問題の一つは、私的年金の普及に限界があることである。一般に私的年金制度は、大企業従業員およびホワイト・カラー層を中心に普及し、中小零細企業従業員およびブルー・カラー層への普及は限られている。総じて厚い保護を必要とする階層が取残されてしまうことが問題なのである。また、私的年金制度それ自体も、年金権の保護、あるいはインフレへの対応など難問をかかえている。後者の問題については後に改めて論じてみたい。

なお、各国の私的年金制度の給付規模については表1を参照されたい。西ドイツの公的年金の給付規模は、対GNP比で6.6%と最も高いが、逆に私的年金の給付規模は微々たるものである。これに対して、他の3カ国の公的年金の給付規模は、対GNP比で西ドイツの40~60%であるが、私

8) Department of Health and Social Security, *Strategy for Pensions: Future Development of State and Occupational Provision*, Cmnd 4775, H. M. S. O., 1971.

的年金の給付規模が相対的にかなり大きいことがわかる。⁹⁾

IV アメリカの私的年金の歴史と現状

1 私的年金の発展過程¹⁰⁾

アメリカで工業労働者に対する最初のフォーマルな私的年金制度が創設されたのは約100年前のことであった。しかし、本格的に普及しはじめたのは1940年以降のことである。なお、1900年から1940年の間に一定の普及がみられたが、この当時の制度は、一般に使用者のみが費用負担を行い、かつ非積立制であった。年金の支給は使用者の裁量によるものであり、贈与であると考えられていた。

私的年金制度の本格的普及の第1段階は、1940～50年の時期であった。1940年当時の私的年金制度の加入者数は約400万人であったが、1950年には約1,000万人に達した。この発展はいくつかの要因が重なってもたらされたものであるが、それらの要因の多くは、第2次大戦に伴う戦時の特殊事情に関係していた。大戦の勃発により戦時政策として賃金統制策が採用されたが、フリンジ・ベネフィットについては統制の対象からはずされていた。また、徴兵による労働力不足は企業にとっては深刻な問題であった。そこで多くの企業は、労働力の確保・定着の手段としてのフリンジ・ベネフィットに注目しはじめた。さらに重要な要因は、戦時の高い企業収益とこれに対する超過利得税(excess-profit tax, 1940～45年)の採用である。この超過利得税は、最高80%をこえるきわめて高いものであった。けれども他方では、1942年の歳入法によって所定の条件を満たした私的年金制度に対する使用者の拠出については、必要事業経費として課税所得から控除することが規定されていた。これらの要因が重なって私的年金制度の普及が促進されたのである。しかしながら一般に当時の労働組合は、使用者の提供する私的年金制度は労働者を企業に従属させようとする恩情主義

的なものであると考え、これに反対するかまたは傍観的な態度をとっていた。

私的年金制度の普及の第2段階は1950～60年の時期であり、加入者数は1950年の約1,000万人から1960年には約2,100万人に増加した。戦争直後の一時期には私的年金制度の採用は停滞していた。この時期の労使の争点はもっぱら、戦時中の賃金統制の反動と急激な物価騰貴に伴う賃金問題にあったからである。けれども、1948年以降の景気後退とデイス・インフレ政策によって労働組合の賃金闘争は苦境に直面した。そのため労働組合は戦術を転換し、ペンション・ドライブと呼ばれる激しい年金獲得運動に入った。戦術転換の直接の契機となったのは、1947年に制定されたタフト・ハートレー法の解釈をめぐるインランド鉄鋼会社の訴訟事件であった。同法は使用者および労働組合に対して「賃金、労働時間、その他の労働条件」について誠意をもって交渉すべきことを義務づけていたが、私的年金が「その他の労働条件」に含まれるかどうかという係争が起ったのである。この問題に対する全国労使関係委員会の見解(1948年)および連邦裁判所の判決(1949年)は、いずれも組合側の主張を認め、年金は団体交渉の適法な主題であるとした。続いて1949年の基幹鉄鋼産業の労使紛争の際に大統領が任命した調査委員会もまた、私企業が労働者に対して年金を支給する義務を負っているという勧告を行なった。こうして立法・司法・行政の3部門がいずれも、私的年金の普及にとっての好条件を提供したのである。なお、その他にこの時期の発展を促進した条件としては、朝鮮戦争の勃発によって賃金統制が行われたこと、超過利得税(1950～53年)が再び採用されたことなど、第2次大戦中と同様な状況が発生したことがあげられる。

2 私的年金の現状¹¹⁾

私的年金の現状を知る手がかりとして、最初に

9) 文中での公的年金の給付規模は、ILO, *The Cost of Social Security*, 1964～1966, Geneva, 1972 による。

10) アメリカの私的年金の歴史については、村上清『企業年金と調整年金』、ダイヤモンド社、1964、第2章が詳しい。

11) ここでは、出所が明らかにされているところを除いては International Social Security Association, *Complementary Pension Institute or Complementary Pension Schemes: Twelve National Summaries and Two Studies*, Geneva, 1973 が参考になった。

表 2 被用者給付制度給付額

(単位: 100万ドル)

	1950	1955	1960	1965	1970	1971
全賃金・俸給労働者						
生命保険・死亡給付	310.0	581.5	1,017.6	1,550.0	2,435.1	2,700.8
災害死亡・障害給付	16.0	26.1	47.3	89.5	151.4	170.6
医療給付	708.7	1,902.9	3,898.2	7,012.1	13,322.7	15,302.6
私企業賃金・俸給労働者						
一時的労働不能給付	407.8	710.4	1,030.4	1,310.1	2,404.9	2,515.9
補足的失業保険給付	—	—	91.0	62.0	125.0	130.0
退職給付	370.0	850.0	1,720.0	3,520.0	7,360.0	8,580.0
総計	1,812.5	4,070.9	7,804.5	13,543.7	25,799.1	29,399.9

資料: Walter W. Kolodrubetz, "Employee-Benefit Plans, 1971", *Social Security Bulletin*, April 1973.

被用者給付制度 (Employee-Benefit Plan) に関する調査について紹介しておく。この調査はアメリカ保健・教育・福祉省の社会保障庁一統計・調査局によって毎年実施されているものであり、その概要は *Social Security Bulletin* に発表されている。この調査でいう被用者給付制度とは、使用者および被用者の一方、あるいは双方によって援助または創設され、かつ雇用関係から発生する給付を支給するタイプの制度である。したがって、政府 (連邦、州または地方) が直接に責任を負っているとか、あるいは支払いを行う制度は除外されている。包括されている給付制度は、表 2 に示されているように、生命保険・死亡給付、災害死亡・障害給付、医療給付、一時的労働不能給付、補足的失業保険給付、および私的年金制度による退職給付である。なお、退職給付には、賦課方式および据置利潤分配制度 (deferred profit-sharing plan) により支給される給付、非営利団体および労働組合による制度、さらに連邦鉄道従業員退職制度の補足制度なども含まれる。

被用者給付制度の給付総額は、ILO, *The Cost of Social Security* の社会保障給付費と比べると、1950 年では後者の約 22% であったが、1966 年には約 30% に上昇した。被用者給付制度の部門別給付費についてみると、生命保険・死亡給付、医療給付、一時的労働不能給付および退職給付の 4 部門で、各年ともに全体のほぼ 98~99% を占めている。部門別給付費で最も高いのは医療給付で、1950 年には 39%、1971 年には 52% を占めている。次に高いシェアを示しているのは、1950 年で

は一時的労働不能給付であったが、その後は退職給付がこれを上回り、1971 年では 29% を占めている。生命保険・死亡給付および一時的労働不能給付のシェアは減少する一方であり、両者合せて 1950 年では 40% であったが、1971 年ではわずか 18% となっている。なお、1950 年から 1971 年の間の伸び率についてみると、退職給付が最高であり、医療給付を若干上回っている。

私的年金制度の加入者数は 1969 年現在で約 2,900 万人であり、民間非農業部門の雇用労働者数の約 50% を占めている。私的年金制度の加入者のほぼ全員が同時に老齢・遺族・障害・健康保険 (以下、OASDHI) の適用をうけている。表 3 に示されているように、私的年金制度のカバリッジは 1940 年から 1960 年の間に急上昇したが、1960 年以降の伸び率はかなり鈍化している。最近の拡大は主として既存の制度の下でのカバリッジの拡大によるものであり、残されている領域は中小企業労働者を対象とする分野に限られつつある。

表 3 私的年金制度のカバリッジ (単位: 1,000人)

	私的年金制度加入者数	民間非農業部門労働者数	適用率(%)
1940年	4,100	—	—
50	9,800	39,160	25.0
55	15,400	43,761	35.2
60	21,200	45,881	46.2
65	25,400	50,741	50.1
69	29,300	58,082	50.4

資料: 私的年金制度加入者数については International Social Security Association, *Complementary Pension Institute or Complementary Pension Schemes: Twelve National Summaries and Two Studies*, 1973. 民間非農業部門雇用労働者数については、U.S. Department of Labor, *Monthly Labor Review*.

私的年金制度加入者の約 1/2 は、労使の団体交渉にもとづいて設立された制度の加入者である。団体交渉型の制度には複数使用者制度 (multi-employer plan) が多く含まれており、加入者数で約 1/3 を占めている。一般的には複数使用者制度は、企業規模が小さいため単独で制度を設立することができない場合に、産業ベースにもとづいて組織される。この制度の下では、すべての使用者は共同の年金基金に拠出を行い、加入者は制度がカバーしている同一産業内では、年金権を失うことなく自由に移動することができる。複数使用者制度の加入者数は 1950 年以前には 100 万人未満であったが、1950 年代末以降多くの産業に普及し、1960 年には 300 万人をこえ、現在では約 600 万人の加入者となっている。

私的年金制度の発展に係る諸要因にはバリエーションがあり、そのため特定の産業とか職業のカバリッジが高くなっている。製造業でのカバリッジはとくに高く、私的年金制度の全加入者の約 60% を占めている。推計によれば、製造業の雇用労働者の 75~80% が、私的年金制度 (その大半は団体交渉型の制度) によってカバーされている。非製造業部門でも、車輜・船舶運送業、通信業、公共事業および金融業でのカバリッジはほ

表 4 私的年金制度、拠出・受給者・給付・積立金

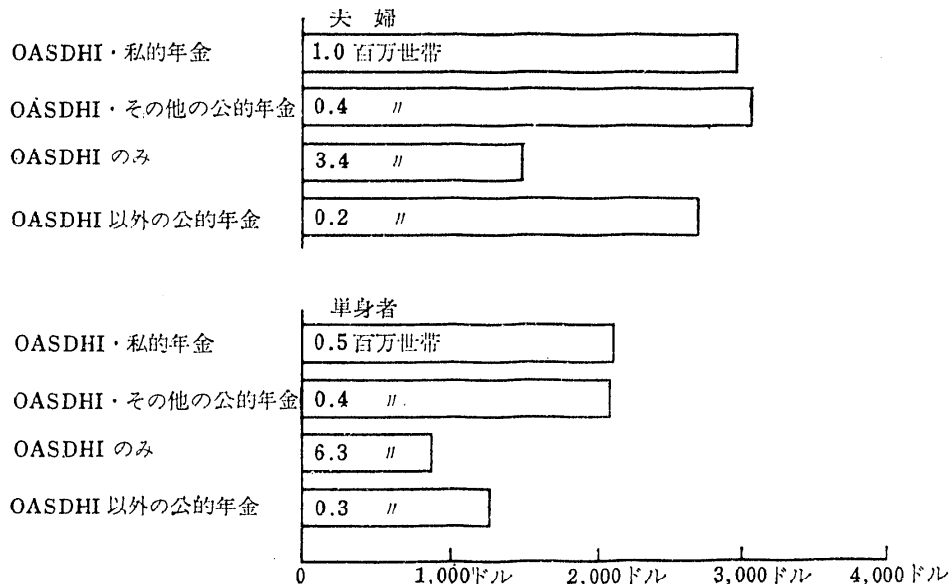
	拠出額 (百万ドル)	受給者数 (千人)	給付額 (百万ドル)	積立金 (十億ドル)
1950年	2,080	450	370	12.1
55	3,840	980	850	27.5
60	5,490	1,780	1,720	52.0
65	8,360	2,750	3,520	86.5
70	14,000	4,720	7,360	137.1
71	16,630	5,200	8,580	151.4

資料：表 2 と同じ。

とんど普遍的である。鉱業、建設業、車輜・船舶運送業および小売業での私的年金のカバリッジが高いのは、団体交渉型の複数使用者制度の増大と発展によるものである。

私的年金制度に対する年間の拠出総額は、1971 年度で 166 億ドルであるが、そのうちの約 90% が使用者、残りが被用者の拠出によるものである。なお、参考にあげると、1971 年度の OASDHI の年金部門の拠出総額は 327 億ドルであった。私的年金制度加入者の約 80% は、使用者によって完全に費用負担が行われている非拠出制の制度のカバーをうけている。残る 20% は、被用者が費用の一部を負担して拠出制の制度によってカバーされていた。

私的年金の受給者数はかなり早い速度で増加し



資料：Walter W. Kolodrubetz, "Private and Public Retirement Pensions: Findings from the 1968 Survey of the Aged", *Social Security Bulletin*, September 1970.

図 1 年金受給者年間年金収入 (メジアン), 1967 年

ており、1971年の受給者数520万人は1950年の11.6倍である。この増加は、私的年金制度の成熟化と資格要件の緩和によるものである。なお、OASDHIの退職年金受給者数は1971年現在で約1,400万人である。私的年金の給付総額の伸びは、多くの制度で行われた給付改善を反映して、受給者数の伸びをはるかに上回り、1950年から1971年の間に23.2倍になった。

OASDHIは今日、老齢人口に対する退職後収入の主たる源泉となっているが、私的年金もかなり重要な収入源になりつつある。社会保障庁の1967年の調査(図1参照)によれば、約180万の老齢者世帯が私的年金を受給していた。すべての老齢者夫婦世帯(一方が65歳以上)のほぼ20%は、OASDHIの年金を補足する形で私的年金を受給していた。単身の老齢者世帯では、男子の場合は約13%が私的年金を受給したが、これは女子の3倍の比率であった。

同調査によれば、私的年金受給者は相対的に所得水準が高く、しかも彼らのOASDHIの年金額もまた高い。私的年金受給者のうちには、公的扶助とか縁者からの援助に頼っている者はほとんどいない。さらに私的年金受給者は、資産所得も相対的に高いことが報告されている。私的年金受給者はOASDHIの年金受給者のうちでは経済的エリートであり、私的年金受給者でない者に比べて、メジアン収入は夫婦の場合で約1,200ドル、単身者の場合で約1,000ドル高かった。所得階層別にみると、所得が3,000ドル以上の夫婦の30%は私的年金受給者であったが、2,000ドル以下ではわずかに4%であった。図1に示されているように、私的年金とOASDHIの年金の双方を受給している夫婦の合算した年金額は約3,000ドルであり、他方OASDHIの年金しか受給していない多くの夫婦の年金額は約1/2の約1,500ドルであった。なお、社会保障庁が策定している貧困線は、1967年当時では老齢者夫婦の場合が2,017ドル、単身の老齢者の場合が1,600ドルであった。年金の種類別では夫婦の場合でOASDHIの年金額は約1,500ドルであり、私的年金は約1,000ドルであった(表5参照)。しかし、私的年金受給者の

表5 年金額(年額、メジアン) (単位:ドル)

年金の種類	夫婦	単身者	
		男子	女子
OASDHI	1,555	1,080	860
私的年金	970	865	665
その他の公的年金	2,190	1,740	1,105
OASDHI併給	1,800	1,395	1,005
OASDHIなし	2,720	1,995	1,095

資料: 図1と同じ。

表6 産業別 OASDHI 年金額および給付率——
1972年1月1日退職者

(単位、年金額:ドル、給付率:%)

	小売業	サービス業	製造業	建設業	全民間産業
単身男子, 65歳退職					
月額	156.20	179.10	207.40	216.10	210.40
給付率	42	34	34	24	32
単身女子, 65歳退職					
月額	160.90	186.80	213.10	224.70	217.40
給付率	43	36	35	24	33
単身男子, 62歳退職					
月額	121.30	138.60	160.20	167.10	162.50
給付率	32	26	26	18	25
単身女子, 62歳退職					
月額	125.00	143.30	166.00	172.90	168.40
給付率	33	27	27	19	26
既婚男子, 65歳退職 妻65歳					
月額	234.30	268.65	311.10	324.15	315.60
給付率	63	51	51	35	48
既婚男子, 65歳退職 妻62歳					
月額	214.80	246.30	285.20	297.20	289.30
給付率	57	47	47	32	44
既婚男子, 62歳退職 妻62歳					
月額	178.20	203.60	235.30	245.40	238.70
給付率	48	39	38	27	36

資料: Peter Heile, "Recent Trends in Retirement Benefits Related to Earnings", *Monthly Labor Review*, July 1972.

場合は一般にOASDHIの年金額も高いので、上記のような大きな年金収入の差が発生するのである。また、1967年当時の単身男子の年金額は、OASDHIが1,080ドル、私的年金が865ドルであったが、最近の新規裁定分についてみると私的年金の方が若干高くなっている。これは私的年金制度の成熟化と給付改善を反映するものである。

次に現行の公・私の両年金制度による標準的な年金額の水準について検討してみよう。表6は

表 7 私的年金制度（制度数28）給付率の分布

	低賃金者 労働者	平均賃金者 労働者	高賃金者 労働者
前年報酬 給付率の分布	4,200ドル	6,600ドル	12,000ドル
15%未満	—	3	14
15~24%	10	19	8
25~34%	10	5	4
35%以上	8	1	2
給付率：メジアン	29%	21%	15%

注：1) 1969年1月1日退職者に関する給付率である。
 2) フル・タイムの各賃金段階の労働者について年金額を算出し、退職前年の各賃金に対する比率を求めている。
 3) 低賃金は全国平均賃金の2/3、高賃金は全国平均賃金の180%をとっている。
 4) 各労働者とも20年の勤務の後退職し、最初の14年間は年間4%、退職前の5年間は年間2%の賃金の上昇率を仮定している。
 資料：表6と同じ。

OASDHI の標準的なケースについて産業別に、年金額および給付率（同一産業の前年の平均賃金に対する年金額の比率）を算出したものである。年金額はフル・タイムの平均的な労働者の新規裁定分について算出されたものであり、現実に支給されている年金額よりもかなり高い。現実に支給されている年金の給付率は、単身者の場合が約20%、夫婦の場合が約30%である。表6によると1972年1月の退職者の場合、全民間産業平均では、65歳での男子退職者の給付率は32%、妻が65歳以上である65歳の男子退職者のそれが48%となっている。以上は最も条件のよいケースであり、62歳の退職者あるいは妻が62歳の場合の給付率はかなり低くなる。表7は、同様の計算を私的年金について行なったものであるが、平均的な賃金の加入者のメジアンの給付率は21%となっている。したがって、先のOASDHIの条件のよい二つのケースの給付率と、私的年金の平均的な給付率とを合算すると、単身者では53%、夫婦では69%となり、かなり高い給付率になる。しかしながら、これはきわめて恵まれたケースに関するものであり、とくに私的年金の受給者は依然として少数である。イギリスでしばしば議論されている「二つの国民（two nations）」の問題はアメリカにおいても発生しているのである。

V アメリカの私的年金の問題点¹²⁾

フランス、西ドイツおよびスウェーデンでは、公的年金制度と私的年金制度の関係および双方の役割は、すでにかなり明確化されている。これに対してアメリカの場合、OASDHIのあるべき姿について未だ合意が得られていないし、私的年金制度もまた同様に流動的な状態にある。しかし、OASDHIが十分な年金を提供していないために、後に述べるような各種の問題をかかえながらも、現実には私的年金制度に対して重要な役割が期待されているのである。

アメリカの年金制度は現在、フランスおよび西ドイツが1950年代に経験したのと同様な状態におかれているという。これはマックス・ホーリックおよびアルフレッド・スコルニクの見解である。フランスはこの状況から抜出するために、私的年金制度を第2の社会保障として確立させた。一方、西ドイツは公的年金制度を拡充し、私的年金制度については自発的な展開に任せた。このようにフランスと西ドイツが打開した方向は対照的であるが、アメリカの現状は両国の中間的なものである。まず第1に、アメリカの私的年金制度は西ドイツよりも包括的であるが、フランスほどではない。第2に、労働組合の関心は西ドイツよりも強いが、フランスほど高くない。第3に、私的年金制度に対する政府の監督と奨励策は西ドイツよりも積極的であるが、フランスに比べると弱い。ホーリックおよびスコルニクは、ヨーロッパの経験から直接にアメリカの進むべき将来像をさぐることは困難だとして、次のように述べている。アメリカの場合、西ドイツの方向に進むにはあまりにも私的年金制度を承認しているし、かといってフランスほど私的年金制度に対する統制力をもたない。したがって、おそらく可能性としては、アメリカは両国の中間的な方向をたどることになるであろうとし、公的年金制度の拡充を図りながら、他方で

12) これについては次の文献が参考になった。
 Max Horlick, and Alfred M. Skolnik, *Private Pension Plans in West Germany and France*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1971, Chapter V.

私的年金制度の拡張を奨励するような発展方向を両氏は考えている。

公的年金制度の一定の拡充を図りながら、これがある程度補完しうる私的年金制度の充実を期待する場合、次の3点が私的年金制度の当面する主要課題となる。第1に、年金制度が規定する受給資格を満たさない退職者に対する年金権の保護をいかに行うか。第2に、財政問題。第3に、インフレに伴う年金の価値維持の方法である。以下、それぞれの課題について、西ドイツおよびフランスの実情と比較しながら検討してみよう。

1 年金権の保護

第1の問題はアメリカでは年金権付与(vesting)の問題として議論されることが多い。年金権付与とは、年金制度の正規の受給資格要件を満たさないで脱退する場合、それまでの拠出の全部または一部分につき年金の受給資格を与えることをいう。この規定がない場合には、多くの加入者は実際には年金にあずかれない。1969年現在で、年金権付与の規定を設けている私的年金制度の加入者の比率は77%であり、このうち単独使用者制度では87%、複数使用者制度では51%である(表

表8 年金権付与および早期退職規定によってカバーされている加入者の割合(%)

	1969	1967	1962-63
年金権付与または早期退職のいずれかの規定のある制度	91	—	82
単独使用者制度	96	—	95
複数使用者制度	78	—	41
非拠出制制度	89	—	—
拠出制制度	96	—	—
年金権付与規定のある制度	77	63	59
単独使用者制度	87	77	71
複数使用者制度	51	26	23
非拠出制制度	74	57	51
拠出制制度	89	80	78
早期退職規定のある制度	87	—	75
単独使用者制度	93	—	91
複数使用者制度	74	—	29
非拠出制制度	88	—	74
拠出制制度	87	—	81

資料: Harry E. Davis, and Arnold Strasser, "Private Pension Plans 1960 to 1969—An Overview", *Monthly Labor Review*, July 1970.

8参照)。年金権付与が普及しているのは、製造業、通信業および公共事業である。他方、普及していないのは、鉱業、運輸業、建設業およびサービス業であるが、これらの産業では複数使用者制度が多いことを反映している。ところで、複数使用者制度については、年金権付与に相当する内容を事実上備えているといわれることが多い。すなわち、この制度では制度がカバーする同一産業内での労働移動である限り、年金権を喪失することはないからである。けれども、これは限定された保護にすぎず、その産業外への移動に関しては年金権保護の保証はない。また制度によっては、正規の年金権付与規定は何ら備えていないが、本来の退職年齢よりも早期の退職(early retirement)を認めることによって、年金権付与と同様の効果を達成している場合もある。

1969年当時で年金権付与、早期退職のいずれか一方、あるいは双方の規定をともに備えている制度の加入者の比率は91%であり、そのうち単独使用者制度では96%、複数使用者制度では78%である(表8参照)。しかしながら、これらの比率は条件付きで読まなければならない。加入と同時にただちに年金権の保護が与えられる制度の加入者は全体の1%にも満たず、大部分の制度は、年金権の付与あるいは早期退職それ自体にも一定の資格条件を設けているからである。年金権付与の資格条件としては、一般に一定の勤務期間(10~20年)、および場合によってはその他に所定の年齢(40、45、あるいは50歳)に達することが要求されている。年齢要件を問わない場合には、要求される勤務期間が長いことが多い。早期退職の資格条件は55歳の場合が多いが、いずれにしてもかなり高年齢が一般的である。いま全ての私的年金制度を対象として、25歳で私的年金制度設立企業に就職した場合、何らかの年金権の保護を受けられる加入者の比率を勤務期間別に求めると次のようになる。まず10年間の勤務では31%、15年で51%、そして20年では57%である。この比率は、実際に年金権の保護(年金の非没収権——nonforfeitable pension right)が与えられる者はかなり少いことを示している。

最近 15 年間で年金権付与の規定をもつ制度数およびその加入者数は 2 倍以上に増加した。けれども、以上のように年金権の保護は依然として不十分であるため、何らかの強制的な措置を求める要求が強まっている。とくに強制的な年金権付与は、使用者の拠出は賃金の後払いであり没収することのできない性質のものだと考える労働組合側からは、公平性の問題として採用の必要性が論じられている。また年金権付与の欠如は、労働移動の阻害要因となるという指摘も古くから行われている。労働者は年金権の喪失を恐れて退職をためらうであろうという理由からである。私的年金制度と労働移動との関係は必ずしも明らかにされていないが、特定の階層——たとえば、プロフェッショナルとか管理職層——では労働移動をかなり妨げているといわれている。しかし、強制的な年金権付与については反対論も多い。その一つは、年金権付与は最近急速に普及しつつあり、近い将来自然に解消する問題であること。また、年金権付与の程度および内容は、企業の実態に応じて自由に決定すべきであるというものである。次に、強制的な年金権の付与に伴う費用増および制度の硬直化によって、私的年金の発展が妨げられるという意見もある。さらに、追加的な資金の使途については、企業に対する貢献度の高い長期勤務者の年金の給付改善、あるいは設立後間もない制度では高齢の加入者の過去勤務債務の償却にあてるべきだという主張も強いのである。

なお、年金権保護の問題に関しては、携帯年金 (portable pension) の提案もある。携帯年金とは、企業間を移動するとき年金原資を移管し年金の通算を行うもので、年金権付与よりもより完全な保護が可能になる。しかしながら、きわめて多様な私的年金制度間のポータビリティの導入には、技術的にみて困難な問題が多く、強制的な年金権付与よりも実現は難しいとみられている。

西ドイツの場合は、年金権の保護はほとんど問題になっていない。私的年金制度は民間労働者の 60% をカバーしており、アメリカのカバリッジよりも高いが、年金額は低く平均で公的年金の約 1/3 程度である。そのためもあって西ドイツで

は、私的年金は「菓子のころも」程度のものとしてしか考えられていない。私的年金制度は伝統的に、労働者を企業に定着させるための誘因として意図されており、「黄金の足かせ」という表現がされることも多い。また大半の人々が、私的年金制度を企業に対して忠節を尽した長期勤続者を対象とする、一つの経営手段として認めているようである。年金権付与について政府は何も要求していないし、現状では労使関係に政府が介入する余地もほとんどない。労働組合も同様にこの問題には関心を示しておらず、実際問題として、私的年金が労使の交渉の場にもち出されることはほとんどないのである。歴史的にみて西ドイツの労働移動は、アメリカと比べると水平的にもまた垂直的にも流動性に乏しい。けれども、戦後の経済成長とプロフェッショナルおよび管理職層の増加にともなって、最近では問題点が指摘され始めている。とくに経済計画のプランナーたちは、急激な技術革新の進行と労働力不足の時代にあって、年金権付与の欠如がマンパワーの効率的な利用を妨げるのではないかと危惧している。

フランスの場合は、強制的な年金権付与の問題は、すでに議論の段階をこえている。私的年金制度は商工業の労働者の 80% をカバーしており、しかも単独企業による制度はほとんど消滅し、企業集団、同一の産業あるいは職業を対象として制度が設けられている。また各年金制度は一般に、全国的な連合組織に加入しており、転職の際の年金権の保護に対する傘を提供している。

2 その他の問題

アメリカでは、私的年金制度が租税優遇措置を受けるには、内国歳入序が規定する要件を満たさなければならない。その要件のうち基金の積立については、当該年度の加入員の勤務によって生ずる給付の正常費用、プラス積立していない過去勤務債務の利息分の積立が要求されているが、完全積立は求められていない。したがって、企業の倒産あるいは年金制度の消滅の際の年金権の保護は完全ではない。そのため一部では、積立の強化、あるいは再保険制度の導入の提案が行わ

れているが、先に述べた年金権付与の場合と同様の反対論が展開されている。

西ドイツでは、最も一般的な私的年金制度の型はバランス・シート・リザーブ方式であり、私的年金制度加入者の70%はこの制度に加入している。この方式では帳簿上の積立てを行うにすぎず、実際にはその資金は自社内で運用されている。したがって年金権の保護はほとんど行われていない。企業の倒産とか年金制度の消滅というケースはきわめてまれであるというのが、関係者の一般的な考え方となっている。しかし最近では、西ドイツ経済の成長率の鈍化傾向のなかで、政府関係者および労働組合側から、積立て基準の設定または再保険制度の導入の必要性が論じられ始めている。

フランスでは、基金積立ての欠如はほとんど問題になっていない。第2次大戦中の激しいインフレーションと平価切下げの経験から、フランスでは基金の積立てではなく現在の経済資源の再分配こそが、年金権の最大の保証であると考えられている。個々の企業単位ではなく産業ベースの年金制度を組織することにより、リスクを分散し財政基盤の強化を図っている。財政方式は賦課方式を採用しており、1年間の給付支出分の準備金をもつだけである。個々の企業の倒産とか衰退は成長部門の余剰により埋合わされるため、年金権には何ら影響しないと考えられている。企業別の年齢構造の相違も同様の理由から、問題にならないといわれている。しかしそれでも、国全体の人口の高齢化傾向は拠出の引上げを必然化させる。社会保障の一般制度の場合では、年金受給者1人に対して拠出者は、1963年には5.5人であったが1980年には4.8人になると予測されている。

私的年金制度の第3の問題は、経済的諸条件の変化に対する年金額の調整である。課題は二つあり、その一つは新規裁定年金を退職直前の賃金にどう関連させるかである。あと一つは既裁定年金を退職後の賃金の上昇あるいはインフレーションにどう対応させるかということである。

第1の課題については、全期間の平均報酬とか加入期間ではなく、最終時あるいは最高時の報酬を年金額算出のベースにとることによって解決し

うる。アメリカの私的年金制度のうち、報酬比例の要素が含まれている年金額算出方式を採用している制度は約55%である。これらの制度の加入者の約50%は最終5年または最高5年の報酬をベースにしており、残りは全期間平均方式である。西ドイツでは私的年金制度の約60%が、最終あるいは退職前5年以内の平均報酬をベースにしている。フランスの場合、ポイント・システムにより過去の拠出額が退職時の賃金水準に応じて再評価されているため問題はない。

第2の課題については、アメリカでは変額年金制を採用して株式投資による実質価値の維持を図っている制度もあるが、その数はきわめて少数である。西ドイツでは給付に対する自動調整はなく、フランスでは賃金変動に応じた自動調整が行われている。

VI む す び

社会保障の国際比較研究を行う場合、各国の社会保障だけをみていたのでは十分な比較はできないということがしばしば指摘されている。社会保障を広く生活保障体系の一部門としてとらえようとするとき、私的な保障制度についても検討しなければ、社会保障それ自体の位置づけもできないであろう。たしかにそうなのである。けれども、社会保障と私的保障とは本質的に一線を画するものであることも無視してはならない。本稿でとりあげた年金についていえば、社会保障としての公的年金は国とか地方自治体などの公的機関が主体となって、法令にもとづいて運営されている年金制度である。これに対して私的年金とは、民間の私企業が主体となって、私企業自身あるいは生命保険会社や信託会社が委託を受けて運営されている年金制度である。

公的年金と私的年金がどのような関係にあるか。国によって、時代によって、おかれた条件によって、両者は代替関係にあったり、補完関係にあったり、あるいは競合関係にあることもある。いずれにしても両者の関係は複雑である。とくに現在のアメリカは、流動的で不安定な状態にある。

本稿はそうした両者の本質的な関係を究明しよ

うとしたものではない。そうではなくて、筆者の関心は、公的年金の発展過程における私的年金との関係の歴史的なプロセスのダイナミックスを明らかにすることにあった。その際に、アメリカを中心としながらもそれだけに限定することなく、

他の国々、とくに戦後それぞれ対照的な発展のパターンを示した西ドイツとフランスの経験を参照しながら検討してみた。最初に断ったように、本稿はメモ的な中間報告である。将来改めて考えてみたい。