

国民皆年金体制の再検討

山崎 泰彦

I はじめに

今、わが国の年金制度は、大きな転換期にさしかかっている。昭和36年の国民皆年金の実現以来、厚生年金、国民年金の4度の財政再計算期の大改正をへて、年金制度は着実な発展をとげてきた。だが、いずれの改正も、今日の目からみれば、36年に確立した国民皆年金体制の既定の路線上のものであった。さまざまな矛盾をかかえながらも、敷設されたレールのうえを、ただひたすらに突っ走って築かれたのが、現在の年金制度の姿である。

だが、その路線にも、そろそろ限界がみえてきた。経過年金や遺族年金の重点的な改善、受給者間および制度間の不均衡の是正、年金財政の長期的な安定化——これらの短期的、長期的な年金改革の課題に応えようとすれば、程度の差はあれ、皆年金体制の根幹にふれざるをえない。転換期といったのは、そういう意味である。

もっとも、皆年金体制の路線選択が、そのスタート時点から完全に誤まっていた、ということでは決してない。何よりも、それによって皆年金が実現し、今日までの年金制度の発展の基礎づくりが行なわれた。そのことの意義はきわめて大きい。しかも、現在各方面から指摘されている問題の多くは、すでに当時、関係者も十分に承知していたことである。

30年代前半の年金政策にあつては、皆年金の実現が最大の課題であった。立案過程では、分立した制度間の調整の可能性は模索されたが、早期のスムーズな皆年金の実現のためには、既存の年金制度との摩擦をできるだけ回避しなければならなかった。被用者の妻の年金保障の問題にしても、ぎりぎりの段階まで検討されたが、最終的な解決

については、将来の課題として残された。国民年金の財政見通しにいたっては、当局自体、きわめて悲観的であった。このような、スタート時点から残されていた懸案の諸問題が、年金制度の成熟化、人口の急速な高齢化、その他の環境条件の変化のなかで、避けて通ることのできない矛盾として顕在化しつつある。これが今日の年金の基本問題である。

医療保険についても、ほぼ同様なことが指摘される。36年の国民皆保険の実現は、皆年金に劣らず、画期的な意義をもっていた。しかし、それは、皆年金と同様に、分立した制度を前提に、制度間の不均衡を残したままでの皆保険の達成であった。しかも、医療保険の充実にとともなうべき、診療報酬の支払方式や医療制度の改革については、重要な問題として意識はされながらも、ほとんど手がつけられなかった。そうしたことが、抜本改正問題の背景にあるのである。

本稿の課題は、この36年の皆年金体制の意義と問題点を、国民年金に焦点をあてて、再検討することである。なお、皆年金体制の社会的、経済的、政治的背景については、改めて論じてみたいと思っている。したがって、本稿でのアプローチは、あくまで制度論の立場からのものであることを、お断わりしておきたい。

II 皆年金の歴史的意義

皆保険、皆年金の達成は、日本の社会保障の制度的な確立に大きな役割をはたした。

常識的な理解になるが、社会保障は、全国民を対象として、最低生活の保障と生活の安定をはかることを目的とする。その制度的手段の体系は、社会保険を中核として、公的扶助や福祉サービスによってこれを補う、という形をとる。社会保険

が中核になるのは、それによって、防貧機能が強化され、社会保障の目的が効率的に達成されるからである。そして、社会保険がその効果を十分に発揮するには、普遍的な適用拡大、生活不安の原因となる主要な事故のカバー、一定の給付水準の確保、といった諸条件を整えなければならない。

以上のような社会保障の制度的なフレームワークは、日本的な特殊性をもちながらも、皆保険、皆年金の達成によって整えられた。それによって、労働災害、失業、疾病、老齢などの生活上の主要な事故について、保護を必要とするすべての階層に、社会保険のネットワークが敷かれることになったからである。これは、社会保険による防貧機能の強化と、公的扶助の役割の低下への方向を決定づけた。もっとも、当初の国民健康保険の給付水準は低く、国民年金も制度の成熟までには、なおかなりの時間を要するものであった。また、既存の被用者の健康保険および年金についても、同様の問題があった。だが、少なくとも、救貧から防貧へという社会保障の長期的な発展を導くシステムが、皆保険、皆年金の達成によってビルトインされた。その意義は、高く評価されなければならない。

皆保険、皆年金は、現象的には、未適用者に対する医療保険と年金の適用拡大であった。しかし、適用拡大の量的な意義は、医療保険に比べて、年金のほうがはるかに大きかった。国民健康保険の場合は、任意設立ではあったが、すでにかんがりの市町村で実施され、皆保険前の状況では、未実施の地域は主として大都市部に限られつつあったからである。

これに対して、年金の適用人口は、皆年金前では、ごく少数にとどまっていた。当時すでに、職域の年金制度は整備されていた。だが、それでも、32年度末の加入者総数は、わずか1,275万人にすぎなかった。これは、労働力人口に対する割合では34%、雇用者数に対する割合でも67%であった。当時、自営業者と家族従業者が就業人口の55%を占め、雇用者のなかでも5人未満の零細事業所の従業員が少なくなかった。このような遅れた就業構造のもとでは、地域年金としての国

民年金は、他の先進諸国では考えられないほどの、大きな役割をになうことになったのである。

しかも、皆保険、皆年金が、地域住民に対する適用拡大であったことは、単なる適用拡大をこえる意義をもっていた。それによって、社会保険が、従来の被用者中心の社会政策的なものから、社会保障の一環としての社会保険へと、質的にも大きな転換をとげることになったからである。また、社会保険のメカニズムそれ自体も、古典的な社会保険から、社会保障段階の社会保険にふさわしい内容を備えてきた。

年金についてみると、その第一歩は、29年の新厚生年金保険法の制定であった。まず、年金額の算定方式が、それまでの完全な報酬比例方式から、定額プラス報酬比例の方式に改められ、配偶者と子についての加給年金が導入された。しかも、定額部分については、当時の二級地の老人男子の生活扶助基準が、参考にされていたことも注目しなければならない。資格期間では、高齢加入者について、最低15年まで短縮された。財政方式も、完全積立方式から修正積立方式になり、国庫負担率も15%へと増額された。

国民年金は、このような社会保険の変容をさらに徹底させるものであった。名称も国民年金保険でなかったことに示されているとおり、国民年金には無拠出制年金がとり込まれた。また、拠出制年金についても、資格期間が最低10年にまで短縮された。これらは、いずれも、当面のニードにできるだけ応えようとするもので、それまでの被用者年金ではみられなかった、年金の早期成熟化の努力のあらわれであった。生活水準の上昇などにもなう、年金額の改定が法律に明記されたのも、国民年金が最初であった。費用負担では、費用の3分の1という、かなり高い国庫負担が導入された。保険料についても、社会保険としては異例ともいえる、保険料免除が行なわれることになった。これは、保険による防貧の効果を、ニードの高い低所得階層へも及ぼすための、画期的な政策的配慮であった。

皆年金体制を評価するうえで、もう一つ、無視できない役割をになったのは、36年の通算制度

の導入であった。制度の分立を前提とする皆年金体制をとる場合、未適用者に対して国民年金を適用しただけでは、皆年金の実はあげられない。その意味で、通算制度の創設は、皆年金政策のもう一つの柱であった。しかも、それは、単なる資格期間の通算にとどまらず、既存の被用者年金の性格をも変質させることになった。

ここで、当時の被用者年金制度での、老齢（退職）年金の資格期間を満たす者の割合（脱退残存率による）をみておくと、次のとおりであった。

厚生年金（男）	66.9%
（女）	10.5%
国鉄共済	20.4%
私学共済（男）	19.6%
（女）	13.2%
農林年金	11.4%

このように、老齢（退職）年金にむすびつく加入者は、厚生年金の男子でも3分の2、厚生年金の女子と共済年金では10～20%にすぎなかった。年金制度でありながら、年金として実を結ぶ可能性のない多くの適用者をかかえていたのである。資格期間を満たさない脱退者は、脱退手当金（退職一時金）で処理された。その手当金の額は、本人負担分の保険料に利子をつけて返す程度のものであったから、事業主負担分は、もっぱら長期勤続者に配分された。いいかえると、中途脱退者が多いほど、長期勤続者に有利な年金給付が可能になったのである。

このように、皆年金前の被用者年金では、同一の職域での長期勤続を奨励・優遇するという、労務管理的な色彩が濃厚であった。企業横断的な厚生年金はまだしも、保険集団の小さい共済年金は、形式的には公的年金であっても、実質的には企業年金であったといってよい。そのような被用者年金の労務管理的な側面は、皆年金の実現と通算制度の創設によって、大幅に払拭された。この点にも注目しておく必要がある。

制度論からみた、皆年金の歴史的な意義を、ほぼ以上のようなものとして、私は理解している。

III 国民年金の基本的構成

——その意義と問題点

国民年金の創設過程では、政府部内のみならず、関係審議会などでも、さまざまな構想が展開された。以下では、それらの議論をふまえ、最終的に採用された国民年金の基本的な制度構成について、その意義と問題点を検討してみたい。

なお、当時の経緯を包括的にとどめている資料、文献として、主として、社会保障研究所編『戦後の社会保障（資料）』（至誠堂、昭和43年）、厚生省年金局編『国民年金の歩み——昭和34～36年度』（昭和37年）、小山進次郎著『国民年金法の解説』（時事通信社、昭和34年）を参考にした。

（1） 拠出制と無拠出制年金の関連

拠出制か無拠出制か、あるいはそれらをどのように組み合わせるか——これは、いつの時代にあっても、年金制度を構想する場合の、最も基本的なテーマである。最近の年金改革論議でも、やはりこの点が基本的な争点となっている。今日の論議では、拠出制が社会保険方式、無拠出制が税方式（基本年金、基礎年金）といいかえられているにすぎないからである。

だが、国民年金の創設過程では、拠出制を基本とすることで、当初からほぼ決着がついていた。当時、無拠出制の年金構想を本格的に展開していたのは、久保まち子教授が提唱した、いわゆる久保構想（32年5月）のみであった。しかし、久保構想は、既存の年金制度の全面的な改変をとまなう、ドラスティックな構想であり、実際の政策形成にはほとんど影響力をもたなかった。参考までに、久保構想の要点を紹介しておこう。

（1）65歳以上の全老人に、年齢要件のみで、月額3,000円の定額の年金を支給する。

（2）財源は、全納税者の総所得の2.3～2.5%の年金税、既存の社会保険年金の国庫負担分の移管、および生命保険掛金の税控除廃止による国庫の増収分の繰り入れ、とする。

（3）財政方式は賦課方式とする。

（4）既存の社会保険年金は、国庫負担分のない

純粋な付加年金として再編成される。

なお、この久保構想は、52年12月の社会保障制度審議会の建議での基本年金構想に、ほぼ全面的に再現された。

そのほかでは、農業団体と自民党の一部議員の間で、一時期、無拠出制論の抬頭があったにとどまる。

それに対して、当時の主要な年金構想——自民党、社会党、厚生省、社会保障制度審議会（大内兵衛会長）、国民年金委員（長沼弘毅座長）——は、いずれも拠出制を基本とすることで一致していた。年金制度の本格的な発展、および制度の安定性と確実性を保証するためには、拠出制が望ましいとされたからである。このことは、今日でも妥当性をもつものと、私は考える。

だが、拠出制を基本原則とすることは、無拠出制の全面否定を意味するものではなかった。当時の年金問題の背後には、将来のためばかりでなく、むしろそれ以上に、年金の保障を欠いている現実の老人、障害者、母子などの貧困問題があったからである。それに、将来の問題としても、拠出制年金の資格要件を満たしえない、無年金者の発生は避けられない。そうした問題に対処するには、何らかの形で、拠出制年金を補足する無拠出制年金が必要になる。この二段構えの年金構想についても、当初からほぼ合意がえられていた。

むしろ、争点になったのは、拠出制年金に対して無拠出制年金をどのように位置づけるかという、補足のあり方であった。

一つは、社会保障制度審議会が提唱した、無拠出制年金の恒久化案であった。それによると、被用者年金によってカバーされない70歳以上のすべての老人に、「義務教育と同じく、社会連帯の考え方に立って」、月額1,000円の無拠出制年金を恒久的に給付する。拠出制年金と無拠出制年金の併給を認めるが、その場合には、無拠出制年金の額だけ拠出制年金を減額する、というものであった。この恒久化案は、今日的な表現を用いれば、国民年金階層にのみ限定した形の、一種の基礎年金構想であった。だが、この案には、次のような問題があった。将来の人口の高齢化にともなって、

国庫負担が急増する。制度間の均衡をはかるには、被用者年金の受給者にも、無拠出制年金を支給せざるをえない。拠出制年金の拠出意識を減退させる、といったことである。

これとはまったく対照的に、国民年金委員の提案は、経過的にのみ無拠出制年金を採用する、というものであった。これにも同様に、問題があった。将来も発生する、制度的な無年金者の問題に対処しえないからである。しかも、その場合には、拠出制年金にふくまれる国庫負担分もつかない。

これに対して、国民年金法は、経過的かつ補完的に無拠出制年金を設けた（無拠出制年金は、法案では援護年金となっていたが、国会修正で福祉年金とされた。以下、福祉年金とする）。しかし、補完的福祉年金も、社会保障制度審議会案のような、無条件のものではなかった。初診日が20歳未満である場合の障害福祉年金を除けば、その場合にも、保険料納付済期間および免除期間について、所定の条件がついていた。したがって、保険料滞納期間が長期間にわたる場合には、補完的福祉年金も受給できない、というものであった。なお、その後37年改正によって、免除期間にも国庫負担がつくことになり、老齢福祉年金のみは、明治44年4月1日以前に生まれた高齢者のみを対象とする、完全に経過的な年金になった。

今日からみて、恒久化案を拒否したことの意義は、それが自主納付のインセンティブをもたせる最も有効な手段であった、ということであろう。保険料の強制徴収力に乏しい国民年金において、拠出制を基本とする制度の本格的な発展をはかるうえでは、これは欠くことのできない要件であった。だが、そのことは、必然的に、保険料滞納による無年金者を発生させることになった。もっとも、無年金者のなかにも、スタート当初の反対運動にみられたような、故意の保険料滞納によるものがある。これは制度の問題ではない。問題は、大都市部にみられるような、適用対象者が十分につかめない、PRも行き届かない、といった事情によって発生する、不可避的な無年金者の発生である。

以上のような無年金者を一掃できること——無

拠出制年金の恒久化案、それに今日の基本年金構想や基礎年金構想の魅力の一つは、この点にある。しかし、それは現行制度の基本原則の大幅な修正をとまなう。ことに、国民年金にとっては、決定的なダメージになりかねない。過去2度、そして今も行なわれている特例納付は、基本原則を維持するための高価な代償であった。だが、特例納付の安易なくり返しは許されない。年金改革をめぐるジレンマの一つである。

(2) 適用問題

国民皆年金の実現にあたっての、最大の争点は適用問題であった。国民年金の適用を、既存の年金制度の未適用者だけに限定するか、それとも被用者年金の適用者等もふくめて、文字通り全国民に適用するか、という問題である。しかも、この問題は、通算問題ともからんでいたため、最後まで難航することになった。

未適用者のみの限定的な国民年金の適用を主張したのは、社会保障制度審議会であった。その理由は、既存の年金制度に手をつけることなく、スムーズに国民年金を実施することができる。制度間を移動し、資格期間を満たさない者については、別に、じゅずつなぎ方式（年金原資凍結方式）による通算制度によって対処すればよい、というものであった。しかし、提案されたじゅずつなぎ方式にも、検討を要する点が多く残されており、直ちに採用可能というものではなかった。

一方、自民党、厚生省、国民年金委員は、最後の段階まで、全国民への国民年金の適用を考えていた。被用者年金の加入者およびその家族にも国民年金を適用するという、いわゆる二重加入案である。この案の魅力は、それによって、通算問題の同時解決が可能になる点にあった。制度間の移動者についても、少なくとも、国民年金部分の給付は保障されるからである。

二重加入の方式も、当初は、「外ばき」と「内ばき」の二通りの案が考えられていた。このうち、外ばき二重加入とは、既存の年金制度にはまったく手をつけることなく、新たに国民年金を適用する、というものであった。だが、実際問題として

は、既存の年金制度の大幅な改変、制度間の国庫負担や給付の調整はさけられない。そこで、実現可能な案として採用されたのが、内ばき二重加入であった。これは、被用者年金の基礎的な部分に国民年金があるものと考え、被用者年金の従来の保険料のうち、国民年金の保険料相当分を国民年金会計に移しかえておく。そうして、加入者が被用者年金の資格期間を満たしたときは、従前の被用者年金の給付を受ける。が、被用者年金の資格期間を満たさなかったときは、65歳から国民年金の給付のみを受ける、という方式であった。もっとも、この方式における場合でも、労使の保険料、国庫負担などについて、既存の制度に若干の調整を加える必要があった。

けれども、国民年金法の早期制定という、当時のさしせまった要請のなかでは、適用問題に完全な決着をつけるだけの、時間的な余裕が与えられなかった。そのため、34年の国民年金法は、暫定的に、未適用者のみを対象としてスタートすることになったのである。そして、通算をふくむ適用問題の最終的な結論については、36年4月の拠出制年金の保険料徴収の開始までの、検討課題とされたのである。

この方針は、今でも、国民年金法の第7条に明記されている。その第1項では、「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする」となっており、全国民を適用対象とするという原則が示されている。ところが、つづく第2項で、「次の各号のいずれかに該当する者は、前項の規定にかかわらず、国民年金の被保険者としなす」とあり、被用者年金によってカバーされている者についての、適用除外が規定されている。さらに第3項で、「前項各号に掲げる者に対する将来にわたるこの法律の適用関係については、国民年金制度と被用者年金各法その他法令による年金制度との関連を考慮して、すみやかに検討が加えられたうえ、別に法律をもって処理されるものとする」とある。

この規定にあるように、被用者年金の適用者等を国民年金に適用しないのは、暫定的なものであって、恒久的な措置ではなかった。基本的には、

通算問題の解決策いかにかかっていたのである。

通算問題については、国民年金法の成立後、関係各省庁の職員をもって構成する、公的年金制度通算調整連絡会議で検討がすすめられた。そして、最終的には、社会保障制度審議会の答申の線にそった、じゅずつなぎ方式が採用されることになった。したがって、国民年金法の第7条にかかわる適用問題も、それによって、一応の決着がついたものとみるべきかも知れない。

ところが、昨年の年金制度基本構想懇談会の最終報告（54年4月）において、将来の方向として、再び内ばき二重加入方式が提案された。これが採用されるとすれば、第7条の第1項の原則がそのまま生かされ、第2項と第3項は廃止されることになるだろう。かつての二重加入案も年金懇のそれも、形式的には同一である。しかし、そのもつ意味は、かなり異質なものである。かつての二重加入案は、前述したように、通算問題の処理にウエイトがかかっていた。一方、年金懇のそれは、制度間の財政の不均衡を是正するための手段として、提案されているからである。

けれども、二重加入方式には、本来の適用問題としても、今なお捨てがたい魅力がある。それによって、国民年金が全国民を対象とする普遍的な年金制度、すなわち、一種の基礎年金としての役割をはたすことができるからである。最近の年金改革論議のなかでの基礎年金（あるいは基本年金）構想は、主として税方式によるものとされている。だが、イギリスの国民保険を例とするように、社会保険方式による基礎年金も考えるのである。このように考えると、第7条の適用問題は、今なお本格的な議論のテーマになりうるのではないだろうか。

さて、通算制度の創設によって、各年金制度の老齢年金の資格期間が、事実上撤廃されることになった。それは、同時に、前述したように、年金制度の性格を大きく変えることになった。また、当時、経済成長政策との関連で強調されていた、労働力の流動化をスムーズにすすめるうえでも、一定の役割をはたすものであった。

しかし、通算制度そのものには、なお多くの問題があった。一つは、本来年金と通算年金の格差である。これには、有利、不利のいずれの場合もあるが、ケースとしては不利になることが多い。その意味では、被用者年金には、今なお、長期勤続優遇という労務管理的な要素が残っている。また、51年改正までは、長い間、障害年金と遺族年金には通算がなく、大きな問題であった。そのほか、支払機関の一元化も、当初からの懸案であるが、今なお実現していない。

適用問題に関しては、無業の妻、被用者年金加入者の妻、低所得者などの適用についても、ふれておかなければならない。

国民年金の特徴の一つは、個人単位的方式をとり、夫とは別に、妻も適用対象としていることである。これについては、被用者年金と同様に、世帯単位的方式をとってはどうか、ということも検討されたようである。だが、当時すでに、離婚にともなう無年金の発生など、世帯単位的方式の問題点が指摘されていた。それに、自営業世帯では、妻は単なる家事労働だけでなく、家族労働者として就業している場合が多い、といった実態論からも、個人単位的方式が望ましいとされた。この点については、現在では、もはや争う余地はないと思われる。

問題となったのは、被用者年金加入者の妻の取扱いであった。社会保障制度審議会の答申は、これを適用除外としていた。被扶養者としての妻には、被用者年金によって、一応の保障がある。不十分な点があるとしても、それは、今後の改善によって解決しうる問題である。これが、適用除外の理由であった。

しかし、実際には、被用者年金による妻の年金保障の強化という方向にも、ひとすじ縄ではいかない問題があった。たとえば、被用者年金の制度間でも、加給年金の有無、遺族年金の資格要件の違いがあり、その調整が必要になる。それに、妻の障害については、被用者年金の側では対応しえない。

そこで、厚生省原案では、被用者の妻についても強制適用とする。そして、それによって生ずる

給付の重複については、被用者年金との間で調整を行なう、という立場をとった。

このように、被用者の妻の年金保障のあり方をめぐっては、被用者年金と国民年金の、いずれの側で対処すべきかという点での、根本的な対立があった。そのため、この問題についても、国民年金法では暫定的な措置がとられることになった。国民年金法付則の「被用者年金各法の被保険者等に関する当分の間の取扱」のうちの第6条の若年任意加入の規定である。今日一般化しつつある、被用者の妻の任意加入は、法律上では、今でも一時的な措置とされている。

この問題については、最近の年金改革論議のなかでも、依然として、意見が対立したままである。社会保障制度審議会と年金懇の少数意見は、任意加入を廃止し、被用者年金の側で処理すべきだとしている。これに対して、年金懇の多数意見は、国民年金への強制加入の方向を提案している。一方、この20年間に、被用者年金、国民年金ともに改善され、任意加入も激増した。その結果、給付の重複、世帯間の給付の不均衡が目立ってきた。当初に比べると、問題はさらに複雑化し、解決が困難になってきている。

しかも、この問題にすっきりした決着がつけられないのは、それが単なる適用の問題をこえているからであろう。一人一年金という現実の趨勢と、妻の年金権の確立という観点を重視すれば、国民年金への強制加入の方向が実際的な対応であろう。だが、年金制度の長期的な発展性という観点を重視すれば、むしろ財政の安定性のある被用者年金の側で対応したほうがベターではないか。そういう年金戦略的な考え方も、無視できないからである。

適用対象については、低所得者をどう扱うかという問題もあった。低所得者は、もともと保険システムにはなじまない。しかも、国民年金の対象には、大量の低所得者がふくまれる。

国民年金委員は、保険料負担能力のない低所得者を、強制適用の対象から除外し、任意適用とする、という処理を考えた。つまり、この点では、完全な皆年金の実現を断念していた。低所得者に

については、最終的には公的扶助による救済を考えればよい、ということであろう。

けれども、年金の保障を最も必要としているのは低所得者であって、これを除外したのでは、国民皆年金の本来の目的が達成できない。低所得者については、保険料免除という形で補えばよい。そういう考え方から、国民年金法では、低所得者も強制適用とした。だが、そのことによって、国民年金は、宿命ともいえる財政問題をかかえることになった。

(3) 費用負担

国民年金の費用は、3分の2が保険料で、残る3分の1が国庫負担によって賄われる。保険料は、所得にかかわらずフラットであり、それにとまって年金額もフラットになっている。これは当初から変わらない。

フラットの保険料については、立案過程から強い批判があった。その方式では、高い年金をもとめる、高所得者のニーズに応えられない。のみならず、低所得者にとっては、逆進的な重い負担になる。そのため、保険料の引き上げが困難になり、全体的な給付水準の改善を制約する。フラット制に代えて、所得比例制を採用すれば、以上のような諸問題は解消される、というものであった。そうした批判は、その後も続き、最近でも、社会保障制度審議会の建議は、所得比例制の採用を提案している。

しかし、所得比例制の採用は、関係者にとっても悲願であった。それができなかったのは、全国的規模においてそれを採用することが、技術的に不可能だと判断されたからである。だが、いずれ将来は、これを採用しないかぎり、年金額の引き上げが困難であるし、所得再分配効果も確保しがたい、と考えられていた（小山進次郎著『国民年金法の解説』、109-110ページ）。その意味では、フラット制の採用は、所得比例制にいたるまでの、暫定的な措置であった。

しかしながら、技術的な制約は、今日でも変わっていない。この点について、54年9月の国民年金審議会の意見書は、次のように述べている。

「所得比例制を導入するに当たっての基本的問題は、きわめて多数の被保険者についてさまざまな業態にわたり、その所得を的確に把握することが可能かということである。一つの方法として、税の対象として把握される所得を基礎とするとの考え方が提起されているが、この場合、税の側での所得把握に問題がある上に、国民年金の被保険者のうち相当部分を占める者は所得がないか、またはかなり少ないということにどのように対処するかといった難しい問題が多い」。

所得比例制の採用という、将来への発展的な展望は、34年法のなかに痕跡をとどめていた。「別に法律の定めるところにより……」という、当初の国民年金法100条の第1項と第2項の、付加保険料と付加年金の規定である。この規定が実施に移されたのは、44年改正による、任意制の所得比例年金（現在の付加年金）の導入であった。もっとも、所得比例制とはいうものの、定額制の付加年金であった。が、それでも、本来の所得比例制への過渡的な対応として、期待されていたはずである。実際に、44年改正時の付加年金は、保険料、年金額ともに、かなり意欲的なものであった。

しかし、この付加年金は失敗であった。付加年金加入者は、増加傾向にあるというものの、53年度末でも406万人、加入率は15.7%にすぎない。そのうちには、付加年金への加入が義務づけられている、農業者年金の加入者104万人がふくまれている。したがって、任意の加入者は302万人である。しかも、強制加入者よりも、被用者の妻などの任意加入者のほうが、付加年金の加入率が高い。この数字でみるかぎり、比較的余裕のある自営業者の、より高い年金をもとめる拠出意欲は、それほどでもなかった、と判断せざるをえない。

一方、付加年金の水準も、ほとんど改善されなかった。44年改正時の保険料の月額350円が48年改正で400円、年金額計算式での納付1ヵ月についての単価が、180円から200円に引き上げられただけである。今では、年金額もほとんど意味を失っている。給付改善ができないのは、任意加入制をとっているからである。給付改善にともな

う後発債務は、後の世代が負担しなければならない。しかし、今後の保険料が高くなり、大量の脱退者がでた場合には、付加年金の制度は崩壊してしまう。付加年金は、今や有名無実になってしまった。

国民年金の保険料には、もう一つ、保険料免除という、被用者年金ではみられない特徴がある。被用者年金と違って、国民年金は多くの低所得者がかかえている。これらの負担能力のない者にまで、負担を強制することはできない。保険料の納付による受給権の取得が、社会保険の原則である。とすれば、国民年金は最初から、社会保険としての成立条件を欠いていた、ということになる。保険料免除の制度は、こうした国民年金の基盤の弱さを繕い、社会保険の原則を貫くための、窮余の一策であった。

免除には、強制加入者について、法定免除と申請免除の二種類がある。53年度末現在で、免除を受けている者は、強制加入者の9.7%である。実に、加入すべき者の10人に1人が、保険料の負担ができない。ことに低所得者の多い、沖縄県では免除率が22.1%、高知県では18.8%という非常に高率になっている。国民年金の苦悩の一面を示している。それでも、実施前には、約20%の免除率を想定していたから、それに比べると、「成功」したといえるかも知れない。だが、問題は今後である。最近、免除率の上昇のきざしがみられる。保険料の急増が避けられないとすれば、免除率もかなり高まる危険性がある。

保険料免除を受けた期間も、年金の受給資格期間として扱われる。そして、37年改正によって、免除期間についても、年金額の3分の1の国庫負担分だけにつくことになった。免除を受けた場合、10年前までさかのぼって、その当時の保険料を追加納付することができる。これも、低所得者に対する優遇措置としてもうけられたものである。だが、それが、国民年金の財政を圧迫する一要因にもなっている。割引かれた保険料ぶんは、一般の加入者の負担増になるからである。

その後の展開のなかで、国民年金の財政を圧迫する要因が、もう一つ発生した。無年金者を一掃

するための、3度の時効保険料の特例納付である。これについては、実施せざるをえなかった事情もある。しかし、それは、社会保険の本来のあり方からみて問題があるばかりでなく、財政圧迫の要因になることもたしかである。

国民年金には、被用者年金にある事業主負担分がなく、しかも、多くの低所得者をかかえている。そうした本来的な財政基盤の弱さを補い、保険システムを成り立たせるには、大幅な国庫負担の導入が不可欠の条件であった。費用の3分の1という、かなり高率の国庫負担が導入されたのは、そうした事情があるからである。

国庫負担率を3分の1とした根拠には、被用者と自営業者の国庫負担率が1対2になっているという、イギリスの例が参考にされた。これを日本にあてはめると、厚生年金が当時15%であったから、国民年金では30%になる。それに加えて、経過措置のために必要な整理資源の一部についても、国庫にもとめることとし、全体で3分の1の国庫負担率となったのである。その後、48年改正で、経過年金の加算部分の費用の4分の1について、新たに国庫負担が加えられた。

このような高い国庫負担率であっても、なお、国民年金の財政については、かなり悲観的な見通しがもたれていた。

たとえば、35年の国民所得倍增計画の社会保障小委員会報告では、国民年金について、「出来うれば保険料所得比例制なども検討する必要がある。もしその方向が困難であるとすれば、所得再分配を強化する意味をこめて、国庫負担率は更に増加すべきことになろう」としていた。

また、36年の厚生行政長期計画基本構想（厚生省試案）では、「わが国のごとき社会において、社会保障制度を統一的に整備し、かつ、国民各人にたいしてつり合いのとれた給付を行なうには、どうしても、一般税収により国民各層の負担の均衡をはからざるをえないのではなからうか。すなわち、比較的経済基盤の薄弱な階層を対象とする国民年金や国民健康保険などについて、大幅に国庫負担を充実していく方向で問題の解決が図られなければならない」としていた。そして、国民年

金については、10年後の年金額を計画にそって改善するには、「国庫負担割合の引き上げを不可欠の前提とする」として、「国民健康保険との均衡を考慮して、現行の3分の1から2分の1に引き上げるものとする」という計画をたてていた。

その後の展開過程では、48年改正によって、経過年金について若干の引き上げが行なわれた。その結果、現状での国庫負担率は40%程度になっているが、原則的な国庫負担率は、据え置いたままで給付改善が行なわれてきた。それを可能にしたのは、当初の完全積立方式の大幅な修正であった。すなわち、給付改善にともなうべき保険料の引き上げを小幅にとどめ、後代負担として繰延べることにより、表面的な財政の均衡をはかってきたのである。

財政再計算直後の平準保険料に対する拠出保険料の割合をみると、40年度56%、44年度53%、48年度34%へと急激に低下し、51年度に44%へと若干引き上げられたものの、依然として保険料の負担率はかなり低い。そのことは積立金にもあらわれている。国民年金の53年度末の積立金の総額は1兆7,500億円であるが、これは54年度の支出総額の1.26倍にすぎない。これは、財政が事実上の賦課方式に転じていることを意味している。

このように、実際の国民年金の財政は、当初の不安どおり、きわめて悪化している。当時、所得比例制の導入が困難ならば、それを補うものとして期待されていたのは、国庫負担率の引き上げであった。

前述したように、現行の3分の1の国庫負担率は、厚生年金の2倍である30%を基本とし、それに経過年金に対する配慮を加えたものであった。とすれば、40年改正で厚生年金の国庫負担率は20%に引き上げられたわけであるから、かつての均衡論からいえば、国民年金の本来の国庫負担率は40%をこえていなければならない。また、国民健康保険の場合、36年当時、5割給付に対して2割5分（医療給付費の50%）の国庫負担であった。それが、今では7割給付に対して4割5分（64%）の国庫負担率になっている。かつて厚生行政長期

計画基本構想が指摘した、国民健康保険との均衡論からみても、国民年金の国庫負担率は低い。

しかしながら、理論的にはともかく、現状での国庫負担率の大幅な引き上げは困難である。厚生年金や国民健康保険の国庫負担率の引き上げは、高度成長期の財政にゆとりがあるときに行なわれた。それに対して、国民年金の財政の窮迫は、低成長への移行とともに、顕在化した。一般税収に全面的に依存する国庫負担増は、今や期待できない。

けれども、制度間の国庫負担率に不均衡があることも事実である。また、国民年金の財政悪化の一部は、成熟化の努力、あるいは長期的な産業構造の変動による、受給者／加入者比率の上昇によってもたらされた。となると、国民年金の財政安定化のためには、年金懇の報告が指摘するように、目的税の導入、年金制度全体での国庫負担の枠のなかでの国民年金への重点的な配分、あるいは制度間の財政調整、といった方向に向わざるをえないだろう。

(4) 年金給付

ここでは、国民年金の給付のうち、とくに老齢年金について検討してみよう。

老齢年金の受給年齢は、65歳とされた。この点は、関係審議会でも、ほとんど問題にならなかった。被用者年金と比べると、5~10年も遅い年齢であった。が、それは次の二つの理由によるものであった。

一つは、被用者と自営業者の就業形態の違いである。定年制によって、かなり早期に退職せざるをえない被用者に対して、自営業者はかなり高年齢になるまで就業しうる。それに、老齢年金の受給要件としての退職要件が、国民年金にはない。決定的な事情は、財政問題にあった。受給年齢60歳では、65歳に比べて、費用が約2倍かかる。国民年金の財政事情を考えると、他制度なみの受給年齢は、常識的にも無理であった。

ところで、この65歳受給というのは原則であって、当初から、65歳以降70歳までの間での「くり下げ受給」が認められていた。一方、60歳

以降65歳未満での「くり上げ受給」が採用されたのは、36年改正によってである。法律制定直後の、国民年金に対する反対運動と、くり上げ受給をもとめる要望の高まりのなかでの、妥協的な措置であった。

年金という画一的な制度のなかにも、ある程度の、個別的な事情を配慮した、選択制が導入されることは、むしろ望ましいことだろう。しかし、現状では、くり上げ受給が全国平均で58%を占め、地域によってはほとんどを占める、というところもある。個別的な選択が支配的になり、減額年金の受給者が一般化しつつある。これには財政的な問題はない。しかし、65歳受給を基本原則として設計してある、年金の給付体系をくずしてしまう恐れがある。最近の国民年金審議会の意見書でも、この点を問題にしているようである。

もう一つの受給要件である拠出期間は、20歳から60歳までの40年間に、最低25年の保険料納付を原則とした。そして、経過的な特例措置として、36年4月1日において31歳をこえる者については、年齢に応じて10年から24年に短縮した。

この拠出要件に関しては、社会保障制度審議会の答申は、かなり緩和した条件を提案していた。それは、拠出能力が十分にあると思われる、25歳から55歳までの30年間に拠出期間とした。そうして、30年間の保険料を完全に納付できなくても、5年以上の拠出期間があれば、その期間に応じて、減額年金を支給する、というものであった。これは、国民年金法のような、高齢加入者にかぎっての資格期間の短縮ではなく、恒常的なものであった。また、拠出能力を欠く者についてのみならず、拠出能力のある者が保険料を滞納した場合にも、後に利子をつけて納付することができるという措置も考えられていた。いわば、今日の「特例納付」の恒常化、といってもよいだろう。しかも、そうした受給要件の緩和に加えて、前述したような、恒久的な福祉年金が用意されていたのである。

社会保障制度審議会の提案に比べると、国民年金法の資格期間はかなりきびしく、保険主義的な

色彩の濃いものであった。だが、それにもかかわらず、国民年金法は、古典的な社会保険から大きく脱皮した、近代的な内容を備えていた。一見、きびしくみえる拠出要件も、自主納付制をとらざるをえない国民年金の弱さを補強し、公的年金としての一応の水準を確保するためには、とらざるをえない条件であったと思われる。しかし、その一方で、保険料免除、あるいは資格期間の短縮による年金制度の早期成熟化の努力が行なわれた。このことについては、高く評価しなければならない。

老齢年金額は、最高額の40年加入での月額が3,500円であった。これは、32年当時、共通費を除くと、成人1人当たり消費支出が3,800円、老人1人当たりの現金支出が3,350円程度になっていたことを参考に決められたものである。そうして、最低25年加入で月額2,000円、特例の10年加入で月額1,200円、老齢福祉年金が月額1,000円であった。なお、25年加入の2,000円という年金額は、当時の農村地帯での、共通費を除く、単身者の生活扶助額に対応していた。

国民年金の年金水準については、41年改正以降は、厚生年金とバランスをとる、という考え方がとられている。しかし、国民年金法の制定当時は、資料をみるかぎり、そうした考え方はなかった。むしろ、基本にあったのは、以上のようなニード論である。もっとも、当時の厚生年金の定額部分は、月額2,000円であって、25年加入の国民年金と一致していた。ということは、当時すでに、厚生年金との均衡が、暗黙のうちに意識されていたのかも知れない。

ところで、上記の、25年加入の完全年金、10年年金、老齢福祉年金の間のバランスは、比率では、2:1.2:1になっていた。現在ではそれが、1.96:1.24:1になっている。つまり、当時と現在とで、ほぼ同様の関係にあることにも注目しておこう。近年、福祉年金をはじめとする経過年金が、重点的に改善されてきた。しかし、それでも、やっと当初のバランスを回復したにとどまる。むしろ、制度発足後、長い間、これらの経過年金の改善が、必ずしも十分でなかった、ということであらう。

IV むすびにかえて

国民皆年金が実現して20年近くになる。この間に、さまざまな問題をかかえながらも、日本の年金制度は飛躍的な発展をとげてきた。そして、その発展をリードしてきたのは、歴史も浅く、財政基盤も弱い、国民年金であった。今日の年金意識の高まり、年金制度の急速な成熟化は、国民年金なくしてはありえなかった。「小さく生んで大きく育てる」という創設時の悲願は、今実りつつある。

だが、それとともに、創設過程で問題にされ、決着がつかなかった諸問題が、今や避けて通ることのできない、基本問題として顕在化してきつつある。しかも、その多くは、国民年金の制度内での改正では処理できない問題である。たとえ、制度の分立を前提とするにしても、適用、給付の体系、費用負担などについての、制度間の総合的な調整は避けられない。年金制度の転換期である。