

論 文

西欧諸国における高齢者の所得保障

樋 口 富 男

はじめに

経済・社会条件および人口構造の急速な変化に伴い、日本を含む工業化諸国において、高齢者の所得保障問題に関心が高まっている。望ましい社会保障給付水準、年金支給開始年齢の弾力化、年金受給者の就労および年金と賃金の併給、漸進的引退と所得保障、公的・私的年金の関係などの問題分野で、多くの見解や政策提言が行なわれているが、最大の関心は、年金制度の財政的均衡の維持を図りつつ、いかにして効果的な高齢者所得保障を展開していくかに向けられているといえよう。小稿の目的は、西欧工業化諸国における社会保障支出、とりわけ高齢者の所得保障を目的とした支出増大傾向を促進している主な要因を考え、制度の財政均衡を維持するために、どのような対策がとられているかを概観することにある。

昨今、日本においては迫りくる高齢化社会が招来すると思われる諸問題、就中、年金制度の将来について多大の関心が集まっているが、ILOの資料によって、日本における西暦2000年当時の65歳以上人口1人当りの15～64歳の労働力人口をみると、3.8人となるが、こうした割合は、高齢化の進行速度に大きな相違が彼我の間にあるとはいえ、ベルギーにおいてはすでに1950年、フランスおよびスウェーデンでは1955年、オーストリア、英国では1960年、西独、オランダでは1965年にそれぞれ経験されており、これらの国々における1980年当時の数字は、日本が約20年後に到達すると予測される状態よりもきびしい状況に、これらの国々が直面していることを示している¹⁾。

1974～75年以降、継続的景気後退とインフレに悩む西欧諸国では、社会保障全般あるいは福祉国家の在りようをめぐる議論が高まっている。福祉国家は、人々の勤労意欲を減退させ、惰民を育成し、市場経済を低迷させているので、社会的支出を切りつめ、社会全体の生産活動に活力を与えなければならないという主張がある反面、低成長下の限られた財源の分捕り合戦にあって、福祉国家の存続が脅威にさらされているとの認識に立ち、“安上り”の社会政策は、窮極において経済活動上の強者による富の分配、物質上の利得を至上とする社会を指向するものだとの警告が発せられている。具体的な政策提言についても、今やほとんど全面的適用を完成した社会保険を任意適用にせよとの大胆な、しかし、十分な裏付けがあるとは思われない提案²⁾がある反面、西欧文明の歴史は、人間のニーズを満たすための努力を絶えず拡大していこうとする意思の歴史であるから、全国民に基礎年金を支給しようという提案が、かりに現段階では政府のとりぬところとなったとしても、そのような政策決定は、長い歴史的発展の過程における単なる一時停止にすぎず、必ずや早晚、実現するであろうとの見解もある³⁾。西欧諸国が現実には高齢者所得保障問題をどのように処理しているかを概観するに当たり、こうした議論の交錯を1つの背景として設定しておくことにしたい。

1) 出所は表2に同じ。

2) “Social challenges for the 80s”, *OECD Observer*, No. 107, OECD, Paris, November 1980, p. 18.

3) Grubbs Jr., Donald S., “President’s commission on pension policy: a national retirement income policy for the USA”, *Benefit international*, Vol. 11, No. 3, London, September 1981, p. 7.

表 1 年金給付支出, 1960~1977年: 100万通貨単位および指数(1970=100)¹⁾

	オーストリア (シリング)	ベルギー (フラン)	フランス ²⁾ (フラン)	西独 (マルク)	オランダ (フロリン)	スウェーデン (クローナ)	英 (ポンド) ³⁾
1960	7,494.5 (27.5)	17,647.0 (32.7)	7,801.1 (23.0)	17,775.7 (38.3)	1,621.2 (19.5)	2,580.2 (28.4)	763.8 (41.5)
1965	15,521.1 (57.0)	28,735.4 (53.3)	16,342.2 (48.3)	28,742.5 (61.9)	4,166.6 (50.2)	4,800.6 (52.9)	1,163.5 (63.1)
1970	27,231.1 (100.0)	53,917.2 (100.0)	33,846.9 (100.0)	46,465.7 (100.0)	8,294.4 (100.0)	9,070.2 (100.0)	1,842.7 (100.0)
1972	35,071.0 (129.0)	71,636.6 (132.9)	54,206.6 (160.2)	58,383.9 (125.6)	11,414.7 (137.6)	12,376.8 (136.5)	2,401.3 (130.3)
1973	38,905.7 (142.9)	87,737.2 (162.7)	64,345.3 (190.1)	66,389.3 (142.9)	13,632.2 (164.3)	14,316.8 (157.8)	2,867.8 (155.6)
1974	45,119.4 (165.7)	107,765.9 (199.9)	79,240.5 (234.1)	77,044.7 (165.8)	16,363.8 (197.2)	17,717.6 (195.3)	3,333.2 (180.9)
1975	52,471.3 (192.7)	134,093.6 (248.7)	99,652.3 (294.4)	86,872.4 (187.2)	19,579.9 (236.1)	20,929.0 (230.0)	4,421.9 (240.0)
1976	60,448.5 (222.0)	155,314.4 (288.1)	121,013.2 (357.6)	98,106.6 (211.1)	233,335.5 (281.3)	25,700.0 (283.3)	5,789.6 (314.0)
1977	66,755.3 (245.1)	169,588.9 (314.5)	144,651.6 (427.4)	109,200.0 (235.0)	27,361.3 (329.9)	32,190.8 (354.9)	6,837.3 (371.0)

(注) 1. *Cost of Social Security*, 9th and 10th International Inquiries の第8表より計算。

2. 特別制度の各種現金給付も含む。

3. 表示の年に終わる会計年度。

執筆に当たって ILO 社会保障局にある文献, 資料を利用し, 同僚の助言をうけたが, 以下に若干の所見を述べるところがあったとしても, それらは, すべて筆者の私的な見解である。

I 支出増大の要因

社会保障給付費の増大傾向については, すでに十分な資料が発表されているので, ここにくりかえす必要はないと思う。最近の ILO の資料⁴⁾によれば, オーストリア, ベルギー, フランス, 西独, オランダ, スウェーデンなどの国で, 社会保障給付のための総支出は, 1977年において, 購買者価格における国内総生産の20%以上を占めているが, ちなみに日本では8.6%である。総支出のうち年金部門の占める相対的重要性は, 各国とも全給付部門のうちで最大であり, 1977年において, オーストリア, 西独, オランダ, スウェーデンにおいては, 全体の50%以上, フランス43.6%, ベルギーで32.5%となっており, いずれも医療給付

部門を上まわる (日本では年金部門が30.6%, 医療が52.8%)。

西欧7ヵ国における年金支出の名目価格における総額(100万通貨単位)と指数(1970年=100)をみたのが表1である。成熟過程を一応完了したと思われるこうした国々にあっても, 支出の伸びに著しいものがあることが明らかである。Max Horlick は, 同じ ILO の資料を利用して, 15~64歳の生産年齢人口1人当たりの年金支出を1957年の実質価格で計算したが, それによると, 生産人口1人当たりの支出は, 1977年には, 表1に示した国々で, 1957年当時の大体4倍から6倍に達しており, オランダにおいては, 7倍に近い⁵⁾。

このような支出の増大に寄与したと思われる主な要因は, 大別して制度自体の作動として考えられるものと, 制度自体の制御が及ばないものと, さらに幾つかの要因が合同したものとに整理できると思われるが, 以下はその若干についての概観である。

4) *Cost of social security, 10th international inquiry*, ILO, Geneva, 1981.

5) *Social security in Europe: The impact of an aging population*, an information paper for use by the Special Committee on Aging, United States Senate, Washington, D.C., December 1981, p.17.

II 制度の改善と支出の増大

第2次大戦後、西欧諸国は社会保障の拡大、改善を続けた。給付水準の引上げ、給付購買力の維持、適用範囲の拡張、資格要件の緩和などが、支出の増大に貢献する。とくに制度の財政が一般歳入に依存し、社会扶助としての給付が提供されている場合、政治のイニシヤティヴによって給付の改善が続けられ、支出の増大に拍車をかけることが著しかった。改善、拡大傾向がややもすれば財政的裏付けを欠いて進行するのに対し、一部の専門家が警告を発したことはあっても、少なくとも1970年代前半までは、そのような警告に耳をかす政治的雰囲気は、ほとんどなかった。

このようにして行なわれた制度改善の例は、無数にある。基礎年金の上積みとしての所得比例年金の導入、基礎年金率の引上げ、一定年齢以上の高齢者に居住条件のみを課して支給されるいわゆる *demogrant*s の導入などを、主な例として挙げるが、その他にも多数の国々において社会扶助の所得または資産調査の緩和もしくは撤廃、給付算定基礎となる賃金ベースの変更、失業、出産、訓練その他の理由によって有償労働に従事しなかった期間についてのクレジットの付与、被扶養者加算の引上げなどが行なわれた。

1950年代から西欧諸国は、障害年金制度の改善を積極的に進めてきたが、これが高齢者所得保障の支出を増加させる要因の1つとなっている。後述するように、人口の高齢化と障害年金受給者数の増加とは密接に関連するが、障害年金制度の拡大、給付水準の引上げ、障害認定基準の緩和が、年金年齢前的高齢労働者の障害年金受給を容易にしていることも看過できない。技術革新の急速な進行が高齢労働者に苛酷な要求を課するようになり、その結果、年金年齢前に離職を余儀なくされた者が、障害年金を請求するケースが増加している。日本と違い単に医学的基準だけでなく、所得または労働能力、就業機会の有無または減少といった要素を認定の基準に含む西欧の制度にあっては、雇用市場から排除された高齢労働者が障害年

金を容易に受給できる条件が整っているといえよう。たとえばフィンランドにおいては、1978年末現在、障害年金受給者のうち60%が54～64歳のグループ、オランダでは、1979年における受給者のうち56%が50～64歳のグループに属していたと報告されている⁶⁾。

物価または賃金の変動に応じて年金額を調整する政策、日本でいわゆるスライド制が年金支出増大要因の1つとして一部で指摘されている。しかし年金購買力の維持のための調整がどの程度、支出を増加させているかは必ずしも明白に説明されていないようである。

年金の自動調整導入以前に比べれば支出は増えるが、西欧諸国ではすでに長年にわたってこうした措置がとられてきたのであって、少なくとも理論的には実質的な支出の増加をもたらさないはずである。すなわち給付、保険料とも報酬比例制をとり、財政手段として賦課方式が採用されている場合、給付費の増加と保険料収入の増加は均衡する。年金の調整が消費者物価の変動にリンクしている場合、物価を上まわって上昇する賃金のおかげで、少なくとも1970年代前半までは財政上の問題として深刻化することはなかった。

現実には、賃金変動にリンクして調整を行っていたオーストリア、フランス、西独、オランダでは、年金は賃金よりも緩やかなカーブをえがいて上昇したが、1974年以降、西独とオランダではこの関係が逆転した。また物価にだけリンクしたスウェーデンや、はじめ物価だけであったが、その後、物価、賃金の双方にリンクしたベルギーでは、同時期ごろより年金が指数を上まわるスピードで上昇しているのであって、年金購買力維持のための自動調整装置それ自体が、支出増大の要因になったというよりも、指数の変動を超えて、あるいはそれと全く無関係に政治的理由による年金水準の頻繁な引上げが行なわれてきたことに注目する必要がある。

制度の適用範囲の拡張もまた財政を困難にする要因となった。歴史的にみて賃金労働者、俸給職

6) *Social security and disability*, Studies and research, No. 17, ISSA, Geneva, 1981, p. 59 および p. 43.

表 2 人口の高齢化, 1950~2000年。A: 65歳以上人口が総人口に占める百分比;
およびB: 65歳以上人口1人当りの15~64歳人口の数¹⁾

	日 本		オーストリア		ベルギー		フランス		西 独		オランダ		スウェーデン		英 国	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1950	5.0	8.4	10.4	4.5	11.1	3.5	11.4	3.9	9.4	4.7	7.7	4.9	10.3	4.1	10.7	4.2
1955	5.3	8.1	11.3	4.1	11.5	3.3	12.0	3.7	10.1	4.5	8.4	4.3	10.9	3.8	11.3	4.0
1960	5.7	7.8	12.0	3.8	12.0	3.1	12.0	3.5	10.8	4.2	9.0	3.9	12.0	3.5	11.7	3.8
1965	6.2	7.5	13.3	3.3	12.6	2.9	12.1	3.3	11.9	3.7	9.6	3.7	12.3	3.4	12.0	3.8
1970	7.1	6.9	14.1	2.9	13.4	2.8	13.0	3.1	13.2	3.2	10.2	3.6	13.7	3.2	13.0	3.5
1975	7.8	6.3	15.1	2.8	14.1	2.7	13.3	3.1	14.3	3.1	10.7	3.5	14.9	2.9	14.0	3.3
1980	8.6	5.7	15.3	2.8	14.4	2.6	13.4	3.1	14.9	3.1	11.0	3.4	15.7	2.7	14.1	3.2
1985	9.2	5.3	13.8	3.3	13.2	2.9	12.1	3.5	13.4	3.6	11.2	3.4	16.0	2.7	14.0	3.3
1990	10.2	4.9	14.0	3.3	13.9	2.8	12.8	3.4	13.6	3.5	11.6	3.3	16.1	2.7	14.0	3.3
2000	13.2	3.8	13.8	3.4	14.7	2.7	13.7	3.2	14.6	3.1	11.9	3.2	14.5	3.1	13.0	3.6

(注) 1. *Labour force estimates and projections, 1950-2000*, second edition, ILO, Geneva, 1977.

日本については Vol. I, 他は Vol. IV. 1970年までは推定人口, 1975年以降は将来推計人口。

員を対象にして発展してきた社会保険は、労使双方からの保険料収入を財政の基盤とし、適用範囲が賃金俸給稼得者に限定されている限り、財政問題もその集団内部の当事者間の交渉によって解決が図られたし、またそれが可能であった。自営業者、農業労働者、技能養成工、パートタイム労働者、学生、家庭の主婦などの低所得者または無業者などは適用の対象とされなかったのであるが、第2次大戦後、社会保障の大躍進の過程で、こうした人々が制度の適用範囲に種々の方法で組み入れられるに至った。

賃金俸給稼得者以外の者のカバーを達成するに当り、とくに低所得者については社会保険料の引下げ、または免除、あるいは給付の最低額が保障され、無業者の場合には、低率保険料による任意加入とか、単純に保険料を免除するとかの措置が講ぜられてきた。その結果、生ずる収入の不足分は、当然のことながら国庫補助、特別税の導入、制度間の財政調整、あるいは通常の賃金俸給稼得者とその使用者の追加負担によって補填されなければならなかった。

III 高齢化および従属人口比の変化

社会保障支出の増加要因については、経済や社会条件の変化の中にその要因を求めることはあっても、人口構造の変化をその主要因の1つであ

るとの指摘が西欧で行なわれるようになったのは、比較的に最近のことである。人口の高齢化が年金財政に及ぼす影響は、単に受給者数の増加、拠出者の減少という面だけに限られない。年金受給開始後の平均余命の延長は、平均給付期間を長くさせるし、医療費その他のサービス支出を増大させる。また前述の障害年金受給者数の増加にも貢献する。表2は、日本および西欧諸国における高齢化の程度を、国際比較が可能であると思われるILOのデータによって示す。ただ、各国が独自に行なっている推定もしくは推計は、往々にしてこの表が示すよりも深刻な状況を予測している。

にもかかわらずこの表は、ここ10年足らずの間に、年金受給者に相当する者の総人口に対する比率がほとんどの国でピークに達し、かつ65歳以上人口1人当りの15~64歳人口に属する者の数が、最低のレベルに落ちこむことを示している。この点でさらに注目すべきは、いわゆる very old——高齢者中の高齢者が増加傾向にあることである。たとえば、オーストリア、ベルギー、フランス、西独、ルクセンブルク、オランダ、スイスの男女計75歳以上人口の合計は、1975年の7,327千人から2000年の9,557千人に増加し、しかもそのうち女子は、4,837千人から、6,057千人に増加すると推計されている⁷⁾。very oldの問題は、高齢

7) *Social protection and the over-75s*, Studies and research, No. 12, ISSA, Geneva, 1979, p. 56 および p. 61.

化社会にあって今後ますます重要性を増すと思われるが、単に所得保障の面に限らず、その他のサービス給付の分野においても緊急の対応策を迫られており、支出を今後とも増大させる要因の1つであることをここでは、指摘するにとどめる。

従属人口対生産人口の比率が1%上昇すると、社会保障支出を約1%増大させるといわれる。そして人口の高齢化がこうした比率の上昇に貢献することはいうまでもない。しかし人口の高齢化とは別に、成熟した工業化社会では、生産活動に向けられる総労働時間量が減少し、社会保障財政の収入基盤を狭めることによって、財政上の困難を招いていることも注目されなければならない。まず若年労働力の雇用市場への参加が、教育・職業訓練期間の延長、労働力需給のミスマッチ、ライフ・サイクルや価値観の変化、そして経済の景気後退などによって遅延されていること、またその対極においては高齢労働者の早期引退傾向が強いことによって、トータルな労働時間が減少する。こうした減少が、婦人労働力の進出とその定着によって、少なくとも一部の国々（例、スカンジナビア諸国）では、ある程度は補填されて従属人口比率の改善に役立っているとの指摘もあるが、婦人労働力の進出とその定着は、出生率の低下をもたらす、新たに人口高齢化の1つの推進力となる。さればこそ西欧の多くの国は、婦人労働力の定着を意図した各種の家庭給付・サービスを提供することによって、この矛盾の解決を図ろうとしているのであろう。

西欧諸国における高齢労働者とくに男子の就業率は低下を続け、年金財政において支出増、歳入減という二重の負担を課してきた。表3によって、60歳以上のグループに属する者100人につき経済活動に従事している者の割合が、過去約10年にどのように変化したかを知ることができるが、男子の就業率はイタリアを除く国々で著しく低下している。またデンマーク、イタリアでは、女子の就業率にはほとんど変化がなく、フィンランド、フランス、西独では、男子の低下率が高い。また通常の年金年齢到達前に減額（場合によっては満額）年金を受ける者の数は、増加の傾向にある。たと

表3 60歳以上人口の就業率（百分比）¹⁾

	デンマーク		フィンランド		フランス	
	1970	1979	1970	1980	1968	1980
男	42.1	29.2	32.9	12.8	34.5	15.2
女	11.3	11.0	12.1	7.5	14.4	6.9

	西独		イタリア		オランダ	
	1970	1980	1971	1980	1971	1980
男	25.4	15.1	22.9	19.2	31.0	19.2
女	7.8	4.8	5.2	5.2	5.1	2.9

(注) 1. *Yearbook of Labour Statistics*, ILO, Geneva の 1974, 1975, 1976, 1977, 1981年版のそれぞれの第1表により計算。

えば老齢年金新規裁定総件数のうちで、こうした早期年金を受給した男子の割合はオーストリアで1960年には5.4%であったが、1976年には50.9%に、西独では同期間に6.6%から61.1%に増加した⁸⁾。程度の差こそあれ、このような傾向は他の国々についてもみることができる。

年金年齢の引下げ、その弾力化、年金水準の改善、退職テストの適用など年金制度それ自体に内在する要因が、高齢労働者の労働市場からの早期離脱に貢献したとの説がかつてかなり有力であった。しかし最近では、高齢労働者が引退を決断する動機や早期引退を促進する要因は、単純に年金制度の仕組みだけを問題にするのでは、解明されぬほど複雑であることが一般に認められている。すなわち年金制度の仕組みとその運営の実体という要因に加えて、高齢労働者の就労の機会（雇用市場の状況）、個人としての就労の可能性（健康、技能、教育、経験）、就労に代わる生計維持の可能性（家族その他による扶養）、個人としての選好（人生観、労働価値観）などの要因が、それぞれの錯綜の程度について個人差はあるにせよ、労働市場からの離脱という決断に導くと考えられる。

早期引退傾向に拍車をかけるような政策が多くの国でとられていることも注目し値する。近年における若年層の失業増加に対処するため、何らか

8) Tracy, Martin: *Retirement age practices in industrial societies, 1960-1976*, Studies and Research, No. 14, ISSA, Geneva, 1979, p. 101 および p. 122.

の形で早期年金を支給する可能性が導入されており、たとえばベルギー、フランス、英国における job swap (職の交換) または job release (職の放出) がその例である。すなわち、使用者が高齢者退職後のポストに若年労働者を採用することに同意した場合、早期年金を支給する制度であるが、スウェーデンにおける“部分年金”は、こうした直接の交代と異なり、代替を段階的に行なうことを意図した政策とみることができる⁹⁾。これらはいずれも社会保障政策と雇用政策の連動であるが、実際には高齢労働者の早期引退がどれほど若年労働者の失業問題解決に寄与するかは、いまだ十分に解明されているとはいえないし、その結果年金財政が長期的にどのような影響を受けるかも明らかにされているとは思えない。西独における試算によると1980年において男子の年金年齢を65歳から60歳、女子のそれを60歳から58歳に引き下げた場合、それによって空席となるポストは28万にすぎないと報告されているし、フランスの同じような試算によると、年金年齢を65歳から60歳に引き下げた場合、年金受給者の数は、総人口の約20%を占めるに至るだろうといわれている（にもかかわらずミッテラン政権が年金年齢引下げを意図していることは注目に値しよう）。こうした試算の当否は別にしても、年金年齢の引下げはもちろん、弾力的年金年齢の適用さえも、従属人口比率の変化から生ずる年金財政の窮迫を解決または緩和しようとする政策目的に逆行すると指摘する識者もある¹⁰⁾。

IV 対 策

西欧諸国が社会保障財政の均衡を回復またはそ

9) フランスが1982年から実施する政府と民間使用者間の“連帯契約”もまた、高齢者のパートタイムへの転換について、そのポストを若年失業者で埋められた場合、引退前の給付を支払うという規定を含むので、スウェーデンの部分年金のように段階的な代替の一種とみることができよう。

10) たとえば Weitz, Harry: *The foreign experience with income maintenance for the elderly*, a paper prepared for the Economic Council of Canada, Quebec, 1979, p. 15.

の困難を緩和すべく、追加の財源を求め、支出増加の傾向を鈍化させるための対策を講じ始めたのは、おおむね1976年以降のことである。ただ西独、スウェーデンなどは、後述するように長期的展望に立って財政対策——保険料の段階あるいは漸進的引上げ——をとってはいたが、これらが最近における年金財政問題を予測したうえでの措置であったとはいいがたい。西欧諸国のとった対策は、大別して保険料関係の手直し、国庫補助、制度間調整、積立金利用などの財源確保のための対策、給付水準の見直し、スライド制の一時停止など支出抑制のための対策、高齢者雇用の促進、私的年金への依存、などといった公的年金制度のフレーム・ワーク内外における対策などに大別できる。

V 財源の確保

大多数の西欧諸国にあっては保険料が社会保障の最も重要な財源である。表4は保険料(労使計)が年金制度および社会保障全体の収入について占める割合(表の①および③)およびそれぞれの総額の規模をみるために、国内総生産(購買者価格)に対する割合(表の②および④)を示す。年金保険料についていえば、表示の4ヵ国とも1977年に

表4 年金制度・社会保障全体の財源に占める保険料¹⁾

	年 金 制 度		社 会 保 障 全 体	
	総収入に占める保険料の割合(%)	GDPに対する保険料の割合(%)	総収入に占める保険料の割合(%)	GDPに対する保険料の割合(%)
	①	②	③	④
オーストリア:				
1960	80.0	5.8	74.9	11.2
1977	71.5	8.9	71.7	16.2
ベルギー:				
1960	67.6	2.8	60.0	9.3
1977	77.4	5.1	59.7	15.3
西 独:				
1960	73.3	6.8	66.1	11.0
1977	72.0	9.9	62.1	16.3
スウェーデン:				
1960	48.5	2.0	31.5	3.5
1977	68.5	10.2	45.2	15.3

(注) 1. *Cost of Social Security*, 5th and 10th International Inquiries, ILO, Geneva, 1964 および 1981 より作成。

において年金制度の総収入の約7割を占め、その相対的重要性は、これを1960年と比べれば、スウェーデンでは年金制度の改編、補足年金の導入を反映し大きく増加、ベルギーはやや増加している反面、オーストリア、西独では低下している。しかしいずれの国においても国内総生産と対比する時、その規模は増大している。社会保障全体についてみても、大体同じような傾向がみられるが、いずれの国においても労使合計の保険料収入が、1977年において国内総生産の15%以上に達していることは注目に値しよう。年金制度については比較ができないので、社会保障全体の保険料のみを日本についてみると、1977年において労使の合計保険料は総収入の53.8%を占め、表示の国々と大差ないが、国内総生産との対比では約7%である。

こうした保険料のもつ相対的重要性とその規模を念頭に入れて、西欧諸国の財源確保対策としての年金保険料の手直しをみると、その主な方法は、(1)保険料率の引上げ、および(2)保険料算定基礎の拡大、すなわち対象賃金の上限の引上げまたはその撤廃の2つに分けられるが、往々にしてこの両者は併用されている。

料率はほとんどの国で軒並み引き上げられてきた。1971年から1979年の間に、英国、スウェーデンで約2倍、オランダで約70%、フランスで約50%の引上げがみられるし、オーストリアでは1971年—1975年の間、労使それぞれ賃金の8.75%、計17.5%であったが、1980年には、使用者10.75%、労働者9.75%の計20.5%へ上昇した。西独、スウェーデンでは、計画的に長期間にわたって料率が引き上げられた。西独の場合、1957年において労使合計の料率は14%であったが、1981年初頭からは18.5%、スウェーデンの報酬比例年金の使用者負担の料率は、1960年の3%から1979年には11.75%に達している。ただ後者の場合、単に財政均衡の維持を目的としたものでなく、後述する大規模な積立金の蓄積の意図があったことは、看過できない。

古典的な人頭割り、つまり労働者個人に支払われる賃金を基礎に保険料を算定・徴収する方法は、とりわけ使用者の分担率が高い場合、労働集約産

業と資本集約産業の労務費に及ぼす影響にはかなりの相違が生ずる。こうしたことから、料率の引上げに当り、フィンランドでは資本集約産業の使用者に比較的高い料率を課するようになった。また使用者の労務費負担増加を抑えるため、労働者の負担分につき料率を高めるという対策をとった国もある。たとえば、英国で1982年4月から実施される料率は、使用者分の10.2%が前年並みに据置きなのに対し、労働者分は7.75%から8.75%に増加すると報じられている。

保険料収入の増加を図る第2の方策は、保険料算定の基礎の拡大、すなわち対象賃金の上限を引き上げるか、またはこれを撤廃することである。こうした上限は、かつてのドイツ社会保険法が一定額以上の所得がある者を適用対象から除外した名残（現在では、オランダの健康保険にのみみられる）であるが、イタリア、スイス（そしてソ連）の年金制度を除き、第2次大戦後の西欧諸国は、保険料、給付の算定基礎となる賃金にこうした上限を設けてきた。多くの場合、対象賃金の上限は物価または賃金の上昇にリンクしているが、加えて最近では随時に引き上げられることが多く、そのため賃金の伸びを上まわるスピードで上昇しており、これは1974年以前とは全く逆の現象である。

通常、対象賃金の上限は、保険料・給付双方の計算に共通するので、その引上げは保険料収入の増加をもたらすが、同時に給付支出も増加する。この点、西独、フランスは、この両者間の関係を分離し、給付算定の基礎となる賃金の上限は据え置いて、保険料算定の方の上限のみを引き上げるという措置をとった。またフィンランド、ノルウェー、スウェーデン、ポルトガルは、後者についての上限を撤廃し、ベルギーでは1983年中に年金のみならずすべての給付部門において、こうした上限がとり払われることになっている。

国庫補助が財源の中に占める相対的重要性には、各国間に相当な相違がみられるが、これはそれぞれの政治・経済条件および社会保障における国家の役割についての考え方に相違があることを反映したものといえよう。国庫補助が年金給付支出に

占める割合は、1977年時でスイス、スウェーデンの約20%、ベルギー、西独の約25%、オーストリアの35%であるのに対し、フランス、オランダでは1957年—1977年を通じ、大体10%以下であった。また割合が比較的高い国々でも、継続的に上昇した国もあれば、上下に不規則な変動を示した国もある。いずれにせよ、国庫補助の果たす役割は政治の直接的影響を免れない。

ベルギーの国庫補助は、1970年以降毎年増額する一定のスケールで決定されてきたが、近年に至ってその水準の維持が不可能となり、1980年10月には重大な政治問題化したことは記憶に新しい。スイスの年金制度への国庫補助は、毎年の立法措置によって決定されるが、当初1978年には年金支出の25%に達するものと予定されていた。しかしインフレーションと景気後退のため予定の変更を余儀なくされ、1982年になって20%台に回復するよう修正されている。

しかしスイスでは、年金への国庫補助は積立金の形成に組みこまれており、1966年当時で年間支出の4年5ヵ月分という西欧諸国の中ではかなり大きな規模の積立金の形成に貢献したが、その後の成熟化と人口の高齢化が進行する過程で縮小し、1975年当時すでに年間支出の1年2ヵ月分となっている。スウェーデンは、1960年、所得比例年金を導入した時から大規模な積立金の蓄積を計画し、1990年に制度が成熟化した時の大幅な保険料引上げを回避、併せて人口の高齢化による財政の圧迫を緩和しようと意図したが、1974年以降の経済情勢によって当初の期待を大幅に変更せざるをえない状態にある。ただこの国においては、積立金が今や産業投資の主要な財源となっており、国民経済上の要請から存続されなければならないであろう。

制度間の財源調整 (transfer) は、ベルギー、フランス、西独などで久しく行なわれているが、典型的な例としては、一般労働者の基金から農業労働者の基金へ、ホワイトカラーからブルーカラーの基金への補助にみることができる。英国のように統合された制度をもたぬ国々にとっては、こうした制度間の transfer が、産業構造の変化に対応す

るため当然の措置として納得されているのは、社会連帯意識が定着していることによると思われる。

同じ年金制度間の調整のみならず、フランス、ベルギーでは家族手当制度から年金、健康保険への財政補助が直接または間接に行なわれている。間接的補助としては、一方の料率を引き下げ、その分を他にふりむけるやり方がある。フランスにおける1974年1月の家族手当保険料の引下げ分が年金制度へふりむけられたのはその一例である。こうした間接的な transfer は、往々にして政治的配慮から行なわれることがある。西独の年金保険料は、労使計で1981年に18.5%であったことは前述のとおりであるが、これが1982年から18%に引き下げられた。年金財政が好転したからではなく、むしろ無謀と批判されたのであるが、その理由は、失業者の増大による失業保険財政が悪化し、その料率引上げの代償として年金保険料率を引き下げ、年金財政に対する配慮は、たとえ一時的にせよ無視されたのである。

VI 支出の抑制

いうまでもなく支出抑制のための選択の幅は狭い。いずれの国においても給付水準のドラスチックな切下げは、不可能に近いからである。しかし最近における財政困難は、一部の国々をしてこうした可能性を模索させざるをえないような状態に追いこみ、給付水準の引下げと規定しうる対策をとらしめるに至っている。例としては、扶養者加算の資格要件を従来より厳格にしたり、加算額自体の減額がある。スイスでは年金受給者の妻で45歳から60歳までの者に対し、年金額の35%が加算されていたが、この最低年齢が漸次引き上げられ55歳から受給資格が生じ、加算率も30%に引き下げられることになった。また60歳以上の妻には50%の加算が行なわれてきたが、現在では62歳に達して初めて50%の加算が得られるようになっている。オーストリアでは、年金受給者の扶養する子女についての加算最高額が減額されたし、ベルギーの廃疾年金は、妻が働いている場合、かつては従前賃金の65%であった年金率が43.5%に引き下

げられている。また従来、健康保険料納入を免除されていた年金受給者に、これの納入を強制する対策がフランスでとられた。これも直接的には年金財政に関係しないが、従来の保護水準の引下げとみることができる。

支出抑制のための最も顕著な対策がとられたのは、いわゆるスライド制の分野であった。西独、イタリーは、一時的にはあるが、スライド制を凍結、ベルギーは物価スライドを部分的に認め残余は定額で抑えたし、オランダは指数の伸びを下まわるスライドしか認めず、英国はかつて物価か賃金のいずれか高い方に応じて調整されていたが、これが物価のみに限定され、さらに今や物価、賃金のいずれか低い方にリンクさせることを検討中である。スウェーデンでは物価スライドが採用されているが、1981年以降、間接税、燃料の変化を除いた指数が採用されるようになった。このうちベルギーのスライド制変更は、高額年金受給者への引上げを抑え、低額受給者には手厚い保護を確保したといわれているが、この対策自体は一時的なもので、その継続的实施は毎年の決定にまたなければならないことになっている。

VII その他の対策

従属人口比率の悪化が年金財政に及ぼす影響を緩和させるため、高齢者を雇用市場に留めようという意図をもつ対策が各国の年金制度のフレーム・ワークの中でとられてきたが、なかでも退職または所得要件の緩和または撤廃は、高齢者の雇用促進のため多くの国でとられてきた対策の1つである。しかしこうした対策がどれほど効果的であるかは、十分に説明されているとは思われない。むしろ最近では、当面の雇用市場の悪化、若年層失業の解決のため、新たにこうした要件を課することによって高齢者の市場からの離脱を促進すべきである——1980年1月16日のデンマーク厚相の声明——というような政策意見が強まっているように思われる。雇用問題を離れても、賃金と年金の併給を認めた場合、いよいよ完全に引退した場合のマイナス賃金分による落差が大きいため、高

齢者に与えるショックは望ましいものではないという見地から、併給よりも年金受給を遅らせて有償労働に従事した者へ割増給付を支払う対策へ転換した国もある。

年金年齢をこえて受給を遅らせた者への割増給付は、オーストリア、西独、フランス、英国、スウェーデン、デンマーク（補足年金）などで行なわれている。西独では65歳から70歳まで就労した1ヵ月につき0.6%引き上げられ、フランスでは70歳まで受給を遅らせた場合、65歳では従前所得の50%である年金が75%に引き上げられる。しかしながら、このような措置にもかかわらず、前述のように高齢者の労働市場参加率が回復しているとは思えない¹¹⁾。これには種々の原因が考えられるが、年金財政の均衡維持という政策的要請とは背反する政策の圧力を無視することはできない。前述の年金年齢の引下げ、弾力化、job swap または job release は、こうした政策のあらわれとして典型的なものであろう。

公的年金財政の困難解決の一策として、若干の国々では私的年金を育成、促進する対策がとられているが、その基本的契機は公的制度への負担がすでに限界に達しているとの認識である。スイス、オランダでみられる私的年金を強制化しようとする政策意図は、このような認識とは別に、私的年金が貯蓄、投資に貢献するものとの期待に裏付けられているが、当面の経済問題——とくに中小企業が経験しつつある困難——のため、その立法化は、スイスの場合すでに10年以上にわたって論議が続けられているにもかかわらず、依然として実現していない。私的年金の強制適用については、それが単に負担を一方から他方へ転嫁するにすぎないから、全体としての問題解決に資するものではないとの指摘もある¹²⁾。フランス、スウェーデンでは、強制化によるのと大差ない広範囲にわたる私的年金のカバーを達成しているが、これは労使間の交渉、合意によるもので、政府が積極的に介入した結果ではない。西独においても、政府は公的年金の運営、整備に専心し、私的年金の発展

11) Tracy, Martin 前掲(注8), p. 91.

12) Weitz, Harry 前掲(注10), p. 24.

については、全く民間のイニシアティブにまかせているといえよう。

完全積立方式による場合、私的年金は人口構造の変化による影響を免れることはできるが、インフレーション、景気後退など経済変化に対しては十分に強靱ではありえない。またフランスのように、全国的なカバーをもつ私的年金が賦課方式をとる場合、私的年金のおかれる状況は、公的年金のそれとかわらず、保険料率の継続的上昇が不可避であって、早晚、国庫補助が必要になると予測される。公的年金と私的年金が団体協約などで統合されている場合、すなわち公的年金と合して従前賃金の所定率に達する私的年金支給が約束されている場合、公的年金の給付水準の低下は、直接的に私的年金に影響を及ぼす。たとえば西独が1977年から1979年にかけて行なった一連の改正措置の結果、標準労働者（全国標準平均報酬を得て40年勤続、65歳引退）の場合、年金率は従前の50%から43.5%へ低下するが、労使協定により合計65%の支給が約束されていたとすると、私的年金を従前所得の15%から21.5%へ引き上げねばならないことになる。

むすびにかえて

西欧における高齢者所得保障は、制度それ自体が造成した諸条件、政治、経済、社会、人口その他制度自体のコントロールが及ばない領域における諸条件の制約下であって、その財政的均衡を維持するに当って幾多の困難を経験してきたが、そのような制約の緩和を将来にわたって予測できるような状況にあるとは思えない。むしろ困難は増すものと考えるのが自然であろう。前述したような支出増加の要因は当分解消するとは思われないし、財政均衡維持のための対策選択の幅が急速に拡大すると予想することもできない。しかし、だからといって、ここに社会保障の完全な行詰りを指摘することは、速断の誹りを免れないと思われる。たしかに社会保障の財政困難が各方面で指摘される昨今、その支出にはおのずからなる限界があるべきだとの意見に反対する者はいない。しか

し年金制度1つをとっても、そのような限界を不変的にかつ厳密に規定することは不可能である。社会保障支出は、西欧においてはすでに公的支出全体の中でほとんど特権的ともいえる立場を確保しており、これのドラスチックな削減を、政治的現実として議論することは不可能な“聖なる牛”と化している。このような支出水準は、諸種の経済的、社会的圧力が相互に作用し合うことにより、また社会構成員が獲得した財貨が許容する範囲内において達成されたのであって、広汎なコンセンサスに基づく。したがって、今後の発展のための1つの鍵は、政治的、経済的、社会的にこのコンセンサスをいかに維持するかにあるものと思われる。

錯綜する各種の制約条件の中であって、高齢者所得保障のため、西欧諸国がとってきた対策は、前節までに概観した如く多くの場合短期的視点に立ち、一時的、その場しのぎにとられたものであった。いわゆるパッチ・ワークの連続であって、長期的展望に立った制度全体の再編成、再構築という策をとらず、諸条件の変化に応じて適宜に措置する道を選んできた。こうした対策は、往々にして他の社会政策との対立(conflict)を免れない。たとえば失業問題の解決と年金財政維持のための雇用期間の延長とが背反する。しかし西欧諸国にあっては、50年あるいは75年先の将来を考慮して計画をたてるような動きは、少なくとも今日に至るまでみられていない。過去の経験から無意味と断定しているのか、このような計画に政治が関心を示さないのか、理由は別にしても、米国などと興味深い対照をなすところである。

今日までのところ、一部の例外はあるにせよ¹³⁾、こうした西欧的な対策は年金財政の均衡という問題の解決に一応の成功をおさめてきた。高齢化の影響という面だけをとり上げても、西欧の年金制度がおかれた状況は、米国、カナダ、日本などと比べればはるかに深刻であったが、弥縫策のくりかえしと批判されようと、財源確保、支出抑制の対

13) 経済の低迷と、歴代政府の改革案について、コンセンサスを得られなかったベルギーについては、例外と考えるべきであろう。

策を適宜にとることによって、西欧諸国はその社会が願望し、期待する高齢者所得保障を破綻させることなく、むしろ向上させ、これを維持することに成功してきたし、一部の国々では一時的にせよ財政状態が小康を得るまでに至った。成功の歴史は、社会保障への信頼を強める。いかなる困難に直面しようとも、社会保障にはそれに対応する能力があるという確信が西欧社会に根差しているであろう。一部の少数者を除き、社会保障の将来について極端な悲観論があらわれないのは、このような確信を意識、無意識を問わず社会の構成員大多数がもっているからのものであらうと思われる。また、このような確信に支えられているからこそ、前述のように臨機応変の対策に依存し、再編成、再構築のための長期計画をたてることがなかったのだとも考えられる。

西欧社会にとって、社会保障とは社会の厚生のための積極的慣行 (institution) であり、健全な財政基盤を維持し、社会構成員の期待に十分応えるところがあるかについて、当事者間の検討を常に必要とするシステムの1つである。ひとたび導入されたならば、そのまま長期間にわたって自動すべきプログラムとして考えられているのではないようである。こうした積極的慣行は、風土的ともいえる愛他精神 (altruism) と社会連帯の意識を基

盤として成立している。だからこそ、かりに長期にわたる論争がくりかえされることがあっても、高齢者の所得保障という社会目的のため、負担の増大を納得し、給付の抑制を受容し、部分的集団間の相互扶助ともいべき制度間の財源移転に合意することが可能であったのであろう。また、こうしたシステムは絶えざる実験の場を提供する。西欧諸国の過去における実験が高齢者の所得保障を改善、維持するうえに、すべて成功したといえないにせよ、現在のような経済の低迷が続き、高齢化が依然として重圧すると思われる将来においても過去の成果が活用され、併せて新たな実験が試みられることと思われる。今後、西欧諸国が行なうものと予想される実験の1つは、小稿でも若干ふれるところがあったが、社会福祉と雇用政策をどのように連関させるかという問題分野にむけられることであらう。すでにこの点については、有力な提言が西欧の専門家によって強く打ち出されているが¹⁴⁾、高齢者所得保障については、社会が生産活動に向ける総労働時間量と年金支出との関係をどのように調整するかが大きな問題の1つとして登場してくるものと思われる。

(1982年3月)

(ひぐち とみお・ILO 社会保障局)

14) "The consequences of the economic crisis for the present and future development of social welfare", *Eurosocioal*, No. 23-24/81, European Centre for Social Welfare Training and Research, Vienna, 1981, pp. 3-8.