

書 評

社会保障研究所編 『年金改革論』

A 5 判・254頁・定価2,400円・東京大学出版会刊 (1982年11月)

村 上 清

1. 年金改革案の3条件

年金制度を、なにも手をつけずに今のまま成行きに任せれば、やがては社会経済にも国民生活にも著しい混乱を生じるだろう。それは何としても未然に防がなければならない。年金改革は、問題の深刻さと規模の大きさにおいて、高齢化社会を迎えるわが国の最大の課題である。

年金改革の必要性は、臨調はじめ各種の審議機関からもすでに繰返し述べられている。閣議決定によれば、政府は昭和58年度末までに、年金問題担当大臣の下で改革の具体案を示すことになっている。

ここに紹介する「年金改革論」は、このような状況の下で、年金問題に関心のある人にはぜひ読んでもらいたい貴重な書物である。これまでも年金改革に関する意見は数多くあったが、それらの中には、本書の言葉を借りれば、「思いつき程度のものや希望論的なもの、あるいは実際に実現不可能なもの」も多かった。

いま必要なのは、総論ではなく各論である。希望論や抽象論ではなく、実行の可能な具体的方策である。筆者は年金改革案には3つの条件が必要であると考えている。第1は、財政的に収支のバランスする計画が長期にわたって立てられていること、第2は、ある部分だけを取り上げた改革でなく、全体の制度にわたって整合性があること、第3は、現状からの移行の具体策の示されていることである。

年金制度は「強制的な所得の振替」の制度であ

る。簡単にいえばカネの振替で、だれかの出したカネをだれかが受け取る仕組みである。福祉の問題では、財政よりも情動的な側面が先行する場合もあるが、カネの振替の年金制度では、収支が合わなければ制度は成立しない。

年金制度では、保険料を拠出して給付の権利を積み上げる期間が40年、引退して年金を受給する期間は20年から30年、合わせれば1人の加入者についても70年にも及ぶ拠出と受給の約束である。若い勤労者が保険料を拠出するのは、自分の老後の受給を期待するからで、その受給を確実な保障にするためには、年金制度は将来70年にわたって収支がバランスする計画が立てられていなければならない。アメリカでは、「年金制度は世代間の社会契約」とも言われるが、収支の合わない計画は契約にも保障にもならない。今の日本の年金制度は、そう遠くない将来に収支の合わなくなることがハッキリしている。つまり約束にも保障にもなっていない。これを確実に信頼のおける状態に改めなければならない。

これまでの年金改革案には、特定の面だけを取り上げたものが多い。例えば厚生年金をどう改革するかとか、厚生年金と共済年金を統合して単一の被用者年金とし、将来の年金体系は被用者年金と国民年金の二本建てにする、といった構想である。

日本国民を区分けして、サラリーマン世帯は厚生年金族、自営業者は国民年金族というように、完全に別の種族として区分管理ができるのならよい。実際には夫が厚生年金で妻が国民年金、あるいは逆に夫が国民年金で妻が厚生年金の世帯もあ

る。そうすると、特定の制度の給付だけを手直しても、合理的で公平な解決にはならない。今や日本の年金体系は、1つの世帯に2つの年金が複雑に入り組んで適用されている。だから年金改革は、全部の年金制度を1つにして、総合的に整合性のある姿で改革を進めなければならない。

数年前に社会保障制度審議会は「基本年金」の構想を提言した。この構想は多くの人の共感をよび、また内容においても傾聴すべき点も多い。しかし、この優れた提言にも難点があった。現行の各制度に関して、それをどう改革するか具体的な方策がなにも示されていないことである。年金改革はサラ地に家を建てるようなわけにはいかない。すでに現在、土地の上には雑多な家が建っていて、なかには傾きかけた家もある。その家の住人にどう手当するかの方策は示さずに、全く別の建物の青写真を示しても、事態の改革にはなにも役立たない。

今の状態になれば、各論のない総論は、無益というより有害な場合すらある。希望的な期待だけを抱かせ、それが実現できないのは無為無策のせいだとの不満を生み、本当に必要な改革の着手をいたずらに遅らせてしまう。具体的な改革の中味と手順のない案は、案という名に値しない、という評価が必要であろう。また、単に他の案を批判するだけの論評も、建設的ではない。現状ではどんな改革案を示そうと、百点の案はありえない。満点を求めるのではなく、いかに減点を少なくするかが、事態を改善する現実性のある方策である。

臨調の答申にしても、改革の方向として必要な柱はすべて書いてある。しかしそれは総論だけで、各論はどこにも書いていない。鈴木前総理は国会でしばしば「8つの年金制度を一本化する」と言明したが、その具体策はまだどこにも示されていない。

筆者が本書を推薦する理由は、いま最も必要とする具体的な方策を解明した貴重な業績だからである。本書の内容は、「年金改革を議論する場合には、必ず詰めておかなければならない問題点の検討であり、それらの問題を避けては、実は、制度のいわゆる一元化とか、一本化などという壮大

な計画が、そもそも成立たないのである」。

2. 年金改革の背景

第1章は「年金改革論の背景」である。現在の年金制度の姿ができるまでには、長年にわたる発展の経緯があり、過去の数次の改革には、それぞれその時点での事情があった。それらの中には、明らかに進歩と評価してよいものもある反面、今の時点に立って回顧すれば配慮不足と思われるものもないではない。今、年金改革を論ずるに当たっては、現行の制度をつくり上げた経緯と、現在の問題点がいつ、どのような経緯で生じてきたかを知ることが、まず必要である。第1章では、時間の流れに沿って、過去の経緯を明快に解説する。

現在の皆年金体制ができたのは、昭和36年の国民年金の創設と通算年金制度の導入である。この時点で、国民年金と他の7つの職域年金との関係をどうするか、さらには被用者の妻の年金をどうするかについて、一部の専門家によって論議されたものの、年金制度そのものが未成熟な段階では国民一般の関心事とはならず、妻の年金についていえば「国民年金への任意加入」という中途半端な形で処理され、問題を現在に繰り越している。

また、筆者の見解によれば、国民皆年金で通算年金ができたのなら、厚生年金の中年加入の特例とか、任意継続の規定は、必要性はなくなり、むしろ不公平や過剰給付を生むものになるから、相当な経過期間において廃止すべきであった。これも、「年金改正とは給付を厚くすること」だけを考えた当時の風潮の中では手はつけられず、現在に至っている。

昭和40年代の高度成長期は、また年金の高度成長期で、一貫して給付の引上げが進められた。大幅な給付アップにもかかわらず、それでもまだ足りずに、例えば昭和48年改正では、自民党の5万円年金の案に対して、野党のある党は6万円、別の党は7万円という、さながらバナナのたたき売りのような世相であった。そんな大幅な引上げをすれば、成熟化した将来は財政収支が成立たなくなるのに、当時の感覚は、将来に必要な財源は将

来の経済成長が生み出すという楽観的な期待であった。

筆者は、長期の年金財政では、高度成長か低成長かはあまり関係ないと考えている。全体の総生産を、勤労世代と老齢世代とでどんな比率で配分するかが年金計画なのだから。配分が不適当なら、全体のパイが大きくても破綻するし、パイが小さくても配分のルールが適正なら制度は安定する。家族制度の中で、親子が1つの財布を分けあうのと同じである。

また、この当時は「賦課方式論」が流行した。積立金を取り崩して給付に振向ければ、負担は減らして年金は増やせるという説明で、マスコミもしばしばこの論に乗った。恐ろしいのは、原理原則をわきまえず、時代の目先の風潮に受ける議論に乗るマスコミの感覚である。年金制度にウマイ話はないこと、収支相等という当り前の原則に立たねばならぬことを、骨が折れても繰返し納得してもらわなければならない。年金財政が賦課方式に接近した現在になって姿を消した「賦課方式論」とは奇妙なものである。

昭和44年改正の給付率の引上げと、昭和48年のスライド制・報酬読み替えとが、もし逆の順序で導入されていたら、今のような過大な給付水準の問題は生じなかったのではないか。その時々の特殊事情はあったにせよ、改革の連続性、継続性が欠けていたように思われる。

昭和51年改正では、遺族年金の給付水準が争点となった。結果は、給付率の引上げでなく、定額の加算となった。妻の国民年金の任意加入が、どの方向に落着するか、結論が出るまでは、遺族年金に限らず、年金体系の根本にかかわる問題は一步も前進できない。

この頃から「基礎年金」という構想が話題になりだした。同質性が強くて「みんなが同じ」が受ける日本では、基礎年金とか一本化といえば、だれも反対できない。しかし、この基礎年金は、のちに制度審の基本年金へと発展していくが、実現性の面では一向に進展しない。具体的な手順の案のない抽象論だからである。

制度審の基本年金の案では、妻の国民年金への

任意加入は廃止するものとした。厚生大臣の諮問機関の年金制度基本構想懇談会は、昭和54年4月の報告書の中で、妻の年金については、1つの方向に全員の合意が得られず、全員加入と廃止との2つの場合につき、それぞれ解説を付したに止まった。もしここで1つの案に集約されていたら、これまでの年金改革の論議はもっと具体的になっていたであろう。

報告書の中の1項目に、厚生年金の支給年齢の65歳引上げがあり、55年改正の原案では65歳支給が提案されたが、反対が強く実現しなかった。原案が通ったとしても実際に65歳になるのは20年先であり、高齢化社会に対応するには、この程度の目標を掲げて努力することは必要なのだが、この種の年金改革がいかに困難かを示した例である。

年金制度に寄せられた所得保障の期待は、48年改正で一応の回答はなされたが、反面では「制度全体の内包する矛盾は露呈され、財政危機が深刻化してきた。従来の上までは早晩、制度全体が行き詰る危険がある」。年金が安定的かつ有効に機能するためには「制度全体を見直し、国民が信頼を寄せうるようにしなければならない」。

3. 改革の具体的方策

第2章は「年金制度の諸問題と改革の方向」であり、年金改革論の中核になる部分である。本章が特に重視しているのは、「(1)実現可能性、(2)給付の適正化と効率化、(3)費用負担の公平化、(4)長期的な負担と給付の均衡、そして(2)~(4)を個別制度内だけでなく制度間を通して実現すること」である。まさに改革の具体論、各論であり、それは実現可能性の批判に答えうるものである。

まず厚生年金では、給付水準は欧米諸国と比べてもトップレベル、老後の必要生計費と比べても標準年金ではかなり上回る。世間では、それでも低額年金があると批判するが、経過的と構造的なものの両方につき内容を吟味すれば、この批判は必ずしも当たらないことを実証している。

そこで、過大な給付水準を抑制する方策はなにか。第1は、期間比例要素を薄めることだが、難

点は通算年金との不均衡である。第2は、年金額の改定基準を勤労者の「可処分所得の一定率」とすることである。年金制度を通じた振替後の所得が、勤労世代と老齢世代とで適正なバランスを保つためには、比較の基準は可処分所得でみるのが絶対の要件で、今後の年金改革の議論では常にこの点を明確にしなければならない。第3は、単身者と妻帯者の給付水準の分化だが、難点は妻の国民年金加入のインセンティブのなくなることである。

支給年齢については、65歳までの雇用、年金支給は65歳という長期的目標を早急に確立し、積極的な対応の施策を進める。同時に、60歳から65歳の間については、雇用保険の弾力的運営、企業年金のつなぎ機能など、補足的政策も併せて強化する。現行の在職老齢年金には矛盾点もあり、見直しが必要である。

費用負担の面では、第1に男女料率の差を解消する。第2は標準報酬の上限の引上げないし撤廃である。上限の引上げはアメリカでも財源を増やす手段としてしばしば用いられてきたし、また上限の撤廃は近年欧州の各国で強調されているところである。この場合に考慮を要する点は、報酬の高い部分についての給付率をどう設定するかと、給料からの諸控除は税金と保険料との総合でどう考えるかの点である。第3に、標準報酬制を改めボーナスも含めた総報酬制とすることを本書では提言している。総報酬制は、公平性の強められることなど多くのメリットがあるが、反面ではこれに伴い給付率の引下げが必要になる。さもないと、給付がさらに過大になるからである。実際問題として、円滑な移行が可能かどうか。第2、第3の点については、本書の提言を土台にして、さらに活発な議論の展開されることを期待する。

国民年金については、この制度が自営業者のための年金と称されながら、実態は5人未満の被用者化の傾向の顕著なことを実証的に示している。給付水準の厚生年金との違いは、適用対象者の生活実態の違いもあるが、それ以上に加入者の保険料負担能力の乏しさから、やむをえないものと考える。

支給年齢の面では、繰上げ支給を認める妥協的

な措置が、安易な早期受給の選択で低水準の減額年金を生じていると指摘する。将来の方向は、繰上げ支給の廃止ないし制限の強化である。

付加年金については、この制度は失敗であったと評価する。筆者も、公的年金で任意という制度はあるべきではないと思うので、付加年金は本来むりであったと思う。

国民年金で最大の難問は費用の負担方法である。国民年金の費用負担面の問題点は、第1に保険料が一律定額であること、第2に保険料の強制徴収が実質的にできないことである。他の国の前例と比べても、この2点は根本的な難点といわざるをえない。一律の保険料では、負担が重くなれば脱落者が増え、掛金の引上げが壁にいき当たる。保険料の徴収が強制できないと、ある時点、例えば25年の加入要件を満たすと、大量の脱落を生じる可能性がある。任意加入の制度は問題をさらに複雑にしている。

本書では、対応策として保険料免除制度の弾力化を掲げている。完全な免除ではなく、一部の免除も認める段階的な免除である。現在でも、免除者が1年分の保険料を完全に免除を受けるのではなく、3月分とか6月分だけ支払っている例もあると聞くから、実質的には段階的な保険料になっている。本書の提言はこれを公式に認めることで、今のままで毎年の保険料を引上げていけば、脱落防止の対策としては現実的な方法である。

しかし筆者としては、この方法には疑問がある。賦課方式に近くなり段階的に保険料が上がる財政方式の下で、過去の低保険料の時期に給付の権利を取得した者が、保険料の上がった時点で徐々に保険料の支払を免除されていって、年金財政が成立つものかどうか。本書の提言は1つの案ではあるけれど、国民年金の財政を支えるにはさらに抜本的な対策が必要であろう。

共済年金については、給付体系を厚生年金に揃えていくこと、退職一時金の一部移行による職域(企業)年金の新設を提言する。また支給要件においては、公務員だけが「年金つきの再就職」の不公平が生じないように、被用者年金からの脱退を要件とするように改める。また財政対策について

は、共済年金の一本化ないし財政調整を進めることとしている。

これからの年金改革の2つの柱は、財政収支の均衡と、体系の見直しである。後者についてまず解決を迫られるのは、被用者の妻の国民年金の任意加入をどう処理するかで、この解決なしには、もう一歩も前進しない。年金の適用は世帯単位か個人単位かの議論も、その取扱いのいかんで決着がつく。

本書では、妻の保障は被用者年金の側で処理し国民年金の任意加入は廃止する案と、被用者の妻も国民年金に強制加入させる案との両方を検討し、結論として国民年金への強制加入を推している。筆者も同感である。時代を逆行させることはできない。すでに被用者の妻のほとんどが、就労して厚生年金に加入かまたは国民年金に任意加入している現状、さらには女性の年金権への期待の強まりを考えると、女性も就労や婚姻関係に関係なく自分に固有の年金をもつのが妥当な姿であろう。

そうなると、男も女も、夫も妻も、各人が自分に固有の年金をもつ1人1年金、そして本当の意味での皆年金の体制ができる。世帯単位か個人単位かの問題も、結論は個人単位の適用で、受給面では、夫と妻の年金のさまざまな組合せから生じる世帯間の格差のないような是正を図ることになる。

1人1年金の体制のあとの年金制度の再編成については、本書では基本懇の最終報告の案を推している。これは、制度の分立を前提としたうえでの国民年金をベースとする財政調整方式である。ただしこの案も具体的な内容については必ずしも明確に結論づけてはいないから、大筋はこの線に沿うとしても、さらに具体化した詰めが必要であろう。特に国民年金の財政対策が、問題をどう解くかの鍵になるだろうと思われる。

4. 年金改革をめぐる諸条件

第3章は「通算年金制度の問題点と課題」である。日本の年金体系を総合的に把えて見直そうとする場合、その共通のベースになっているのが通

算年金である。通算年金は加入年数比例で、これとの調和では各制度とも年数比例の給付にならざるをえない。特に国民年金は事実上の強制力がないから、給付の増に結びつかない拠出は求められない。一方では、過大な給付の抑制のために、加入年数比例に上限を設けたい希望もある。年金改革の実行可能性の限界と通算年金との関係につき、この章では明快に解明する。

第4章は「障害年金制度の問題点と改革の方向」である。年金といえば老齢年金だけに目が向きがちだが、障害年金も重要な給付であり、しかも老齢年金とはまるで異質である。障害年金が社会保険の仕組み、特に現行のような分立した年金制度の下で適切に対応できるのか、という根本的な問題があるが、本章では障害年金の改革の抜本的な考え方と部分的な手直しの両方につき、現実的に即して解説する。貴重な研究として高く評価されよう。

第5章は「年金財政の将来見通し」である。昭和55年の財政再計算結果を厚生年金、国民年金につき解説し、さらに今後の検討課題として、(1)新人口推計の影響、(2)死亡率の改善、(3)支給開始年齢の引上げ、(4)国民年金被保険者の動向のそれぞれにつき、詳細な説明を加えている。「次回財政再計算は、両制度(厚生年金、国民年金)にとって1つの大きな転機となるであろう。とくに国民年金は、財政方式および財政負担面の制約により、検討すべき範囲が非常に制約されていることを認識すべきである。この制度において当面の被保険者数の動向に大きな変化を引き起こせば、それは同時に年金財政を大きく左右する要因となることを十分に考慮し、今後の制度改革に当たるべきであろう」との指摘は、まさに問題の核心をついている。

第6章は「公的年金と私的年金との調整」である。公的年金と私的年金とが、それぞれの担う分野を明確にし、老後保障の充実に貢献することが期待されているが、現実には公的年金と個人年金との間には「意識の上での調整」が欠けているのではないかと、という点を指摘する。両者は競合関係ではなく運命連帯の関係にあることを強調し、

国民の期待する両制度の健全な機能発揮と順調適正な発展のために、意識と実態のうえでの両制度の調整が急務であるとしている。

第7章は「社会保障の外国人適用と年金の通算」である。国際化が進むにつれて、国際通算制度のない現行制度の下では、国境を越えた移動の場合に、日本人にも外国人にも、さまざまな不合理を生んでいる。この章では、これまでの各国の事例を詳細に解説して、この問題についての今後のあり方と可能性を示している。

第8章は「年金と老人医療」である。社会保障の2つの大きな柱は年金と医療だが、このいずれもが高齢化の進行と深くかかわりあってくる。この章では年金制度と医療保障との相互関係を解明し、「高齢化現象の進行は、そのまま年金保険の財政を圧迫するに留まらずして、同時に医療保険の財政圧迫ともなることは、否定できない。まさに年金制度と医療保障における保険危険は、連動的にして相互増幅の関係に立ちつつ、さらに社会保障としての制度財政の悪化をもたらさずにはおかないであろう」ことを警告している。

第9章は「年金と老人福祉」である。年金制度が成熟した状態における年金水準を想定し、その場合における老人ホーム、在宅老人福祉対策のあり方について述べる。老人ホームについては、老人が年金で経済的に自立できるようになれば、経済的扶養機能のための老人ホームの必要性は減少する。一方、介護機能を有する老人ホームの必要性は増大するが、その介護に従事するマンパワー問題が深刻になる。そのため、「老人が介護を要する状態にならないよう、自ら健康の保持増進に努めるなど自立意識を高める必要があるとともに、老人ができるだけ家庭で生活できるよう家族や地域社会が老人を援助していくシステムをつくりあげていく必要がある」と指摘している。

第10章は「年金と生活保護」である。この章で

は、高齢者の生活保護の実態を解説するとともに、高齢者の保護率に影響を与える諸要因を、家族形態別、就業状況別、健康状態、公的な老齢年金のそれぞれにつき分析する。現状では最も大きな保護率減少効果をもっている要因は家族形態で、老齢年金はまだ受給者の多くが福祉年金や低額の国民年金であるために効果は小さい。しかし、今後は拠出期間の長い年金受給者が増えるので、「公的年金の保護率引下げ効果は今よりはずっと大きくなり、今後減少していくと考えられる家族形態の保護率引下げ効果の穴埋めの役割りを果たすことが期待される」としている。

以上が本書の内容だが、さらに「あとがき」の中で、年金改革の意義がつぎのように述べられている。

「年金改革は、わが国社会保障が当面する最大の課題であり、その解決いかんによっては将来の社会のあり方を大きく変えるかも知れない。年金制度の一元化はいまや誰もが口にするところであるが、その方向や具体的方法については、今後さらに明らかにすべき点が多い。要求だけが先行して、負担と給付の関係を軽視してもよかった高成長の時代は、いまや過去となった。急激な高齢化と低成長というむずかしい条件の下で、年金制度の長期にわたる安定と発展を図るのが、われわれの課題である。年金改革は、この要請にこたえなければならない」

昭和58年度は、年金改革の方向を定める重要な年である。これまで掲げられてきた改革の総論が、具体的にどんな内容で展開されるか。その成行きが、今後の高齢者の所得保障だけでなく、日本の社会経済や国民生活に甚大な影響を及ぼすことになる。本書の執筆者のかたがたの研究の成果が、これからの年金改革の中に活かされることを期待したい。

(むらかみ きよし・日本団体生命保険(株)取締役)