

年金制度の問題点

小山進次郎

I 主な問題点

日本の年金制度の問題点というか、あるいは欠点と申してもいいが、そういうことを言います場合に、誰も挙げる点がある。

第1が日本の年金制度は未成熟である。したがってまだ十分どころか、ほとんど見るべき役割をしていない。形だけあって実のない状況になっている。こういうふうにいわれる点である。

第2の点はいろいろの制度が分立をしていて、しかもそれぞれの制度から与えられる受益の内容には違いがあって、国民の公平という観点から考えてみると、好ましくない状況になっている。こういう点が問題点として挙げられる点である。

第3の問題として挙げられる点は、仮に形式的に見て一応体をなしているように見える場合でも、現在のかなり激しい経済成長に対応する仕組みが十分に年金制度の中に内包されていないために、絶えずかなり大きなタイムラグを生じていて、結果的には役割をあまり果していないという結果になっている。経済成長というものに対する対応というものがきわめて乏しい。こういうようなことがいわれている。

ここまでではだいたい誰でも口を開けば言うことであるので、おそらく皆さん方も、その点は、ああそうか、だいたい自分が常識としてもっている点と同じだなというふうなお考えでお聞きになられたと思う。

第4には、最近こういう観点からの見方が強まってきた。年金というのは何といっても老年に対応するための大きい施策であるはずなのだが、日本の年金制度というのは、対老年施策という点から見るとまことに位置づけが曖昧である。曖昧であるという意味は、あながち不十分だというだけではない。見方によってはオーバーな面がかなりある。したがってそれほど余力をもってやるのでない場合においては、そういう状態でオーバーなところがあるならば、当然なこととして、必要なところ

との関係においては、足りないところが非常に多いという結果になっている。そういう意味における老年対策としての位置づけの曖昧さということがどうしても第4に挙げざるを得ない。

だいたいそういう点について、かいつまんでお話を申し上げたい。

(1) 年金制度の未成熟

イ 老齢年金受給者率の低さ

まず最初の未成熟の問題であるが、今日でこそ年金制度の成熟とか、あるいは未成熟という言葉、あるいは観念は、ほとんどすべての人に知れわたっているが、日本の学者なり、あるいは専門家が、本当の意味において、この未成熟問題というものに、目を向け出したのはそれほど古くはない。少くとも私どもが現職にいて、国民年金を始めた当時の昭和34,35年の状態においては、未成熟という観点から議論を展開していた学者はほとんど見受けなかった。学者の目には、未成熟も単純に日本の年金制度の非常に低い点、お粗末な点としてだけしか映らなかった。ところがそれから3,4年たって、これは主として政策担当者の側から、年金制度の成熟という問題をひっさげて説明を始めるということが行われてから初めて、未成熟という問題が、彼らの頭の中にややはっきりした形で出てきたという、いわば因縁をもっている問題である。

その意味においては、この未成熟なり、成熟という問題は、おそらく今日そういう発展のプロセスというものについて、あまり知らない学者が議論する場合は平面的に考えるであろうが、これは何といっても日本の年金制度を現実につくり、推し進めてきた人間の間から出てきた問題意識であり、日本独特のものでは決してないが、われわれは相当充実した年金制度をつくったつもりだが、現実にはそれが効いていない。どういうわけだろうかということを皆なが考えた結果、これが外国の進んだ学者が持っている成熟問題なのだというので、そこで初めて年金制度というものをいわば静態的にみる考え方か

表 1 年齢階級別年金受給者の人口に占める割合の見通し (試算)

(この資料は、年齢階級別年金受給者の人口に占める割合の見通しに)
(ついてきわめて概括的な試算に基づいて作成したものである。)

(1) 総括表

単位(1,000人)

	昭和45年(実績)				50年				55年			
	合計	60~64	65~69	70~	合計	60~64	65~69	70~	合計	60~64	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%	38%	82%	87%

(2) 年金受給者の内訳

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

- (注) 1. 総括表(2)欄における年金受給者数は、福祉年金のうち他制度との併合者数を除いたものである。福祉年金以外の他制度間の年金との併給者は除かれていない。通算老齢(退職)年金は厚生年金に一括して含めた。
 2. 45年は3月31日現在、50年、55年は10月1日における推計である。
 3. 厚生年金には、船員保険を含む。
 4. 各種共済組合とは、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、公共企業体職員等共済組合、私立学校教職員共済組合、農林漁業団体職員共済組合である。
 5. 恩給は文官恩給、軍人恩給、都道府県知事裁定の恩給である。
 6. 国民年金は、拠出制と福祉年金とに分けた。

(資料) 各年金制度事業年報、社会保障統計年報および各制度の基礎資料、人口問題研究所「将来推計人口」および総理府「全国年令別人口の推計」

(算出方法) 上記年金受給者数及び年齢分布は、いずれも次により厚生省年金局において概算を試みたものである。

- (1) 共済組合、恩給については、退職年金及び普通恩給、遺族年金及び扶助料は、過去の実績を2次曲線にあてはめ、廃疾年金及び増加恩給は直線にあてはめ、50年、55年を推計した。
 (2) 厚生年金、国民年金及び船員保険については、さきに財政再計算期の際行なった推計値を用いた。
 (3) 年齢分布は、各制度の実績を用い、将来において、この年齢が変らないものとして算出した。

ら、動態的にみる、発展するものとしてみるという考え方が生まれてきた。そういう1つの観点である。

そこで未成熟か成熟かということを見分ける目印、指標というものはどういうものであろうかということであるが、これはきわめて明瞭な指標がある。日本のように国民全部を形式的にどの制度かに包摂している場合でも、現実に年金で守られている数が非常に少ないとするならば、それは年金制度の出来が悪い、さもなくば未成熟であって、年金制度上要求される最低の受給資格期間を満たしていないか、どちらかのためにそうなっているわけである。その意味において、まず当然対象としなければならない人々に比べて、現実に年金をもらっている人の数が少なければ、その国の年金制度というものは、多くの場合において未成熟である結果、そうなっているというふうに見えていいわけである。

もう1つは、ほぼ同じような根から出ている問題であるが、年金額が低いということである。低いという意味は、絶対的な低さというよりも、年金制度上掲げられているところから受ける印象と、現実に受ける年金との間に、相当な開きがあり、その結果現実に受けている年金から見るときわめて低いという実感をもたせる。こういうことがまず未成熟の年金制度においては濃厚に現れているわけである。いろいろの指標でそれを見ることができ、ほかにも転用できるという意味で、表1をご覧ください。表1は本来年金制度の未成熟を観察しようという目的よりも、むしろ日本の年金的発展というものをもたらし将来の姿というものを展望してみよう。こういう気持ちで、これは厚生省の事務当局を督励して、われわれが国民年金審議会の審議を進めていく上に必要だということで、つくってもらった数字である。

そこでいま私が申し上げたことを、これで見ようとするならば、昭和45年の実績というところをご覧ください。まず総括表のほうを見ると、人口を60歳以上だ

けを取ってみると、45年はほぼ1,000万人ぐらいある。このうちの程度のものが年金を受けているかと総括してくくってみると481万人ある。ちょうど44%である。この44%という数字は、のちほどの比較でも出てくるが、表2の国際的に見ても非常に低い数字である。元来60歳以上の老人で働いていなければ、全部の人間が年金で守られていなければならないのに、働いている人があるとしても、わずかに44%しかもらっていない。気のきいた国では、この率はだいたい60%から多いところは100%までいっている。こういう状況である。

その意味において、これ自体すでに低さを表わすものであるが、実はこの44%という数字は、偽りではないが、事柄を厳密に見ようとする場合には、かなりこの中に薄められたものが入られることによって名目上高められている。だいたい皆さんもご存知だと思うが、この欄の70歳以上のところを見ると425万人のうち実に83%の人が年金を受けている。もしこの83%の年金を受けている人々の年金の内容が充実したものであるならば、この状態はまさしく世界一流の状態である。しかし誰にもそうではないということは、はっきりわかっている。結局こういうふうに70歳以上が見せかけの上で高まっているのは、例の国民年金の老齢福祉年金という300万人近くの人々がこの中にはいっているからである。それを除いて考えると、この率はせいぜい25%前後のところまで落込んでしまう。隣の65歳から69歳にその状況が明瞭に現れている。ここが22%になっている。

したがって日本の年金制度のだいたいの実力を見るならば、65歳から69歳の22%、これは他を入れると24%程度になるが、そのくらいのところが、いまの日本の年金によって老人が守られている実際の姿である。70歳以上になると、ほんの申訳的な老齢福祉年金を与えられることによって、見せかけの上においては83%ということになっている。

表2 主要国の老齢人口割合と老齢年金受給者率

65歳以上人口の割合						65歳以上人口中の老齢年金受給者率	
イ	ギ	リ	ス	'65	12.2%	'57	74%
フ	ラ	ン	ス	'64	12.4	'56	90
西	ド	イ	ツ	'63	11.2	'57	63 (公務員に対する制度を含まない)
ス	ウ	エ	ー	'63	12.3	'58	100 (67歳以上人口について)
ア	メ	リ	カ	'65	9.3	'56	68
日			本	'65	6.3		
				'70	7.1		
				'75	8.0		
				'85	9.9		

それから年金額が低いという問題、これは実感として皆さんお持ちであるが、一応例示的にご覧いただくとすると表3である。これは制度の分立による格差の存在というものをみていただくという意味で挙げた数字である。このうち老齢年金1件当り年額をご覧いただくと、だいたい昭和44年度における実績が、それで知られるわけである。一番よいといわれている公企体の退職年金でもわずかに年33万円である。年金の基本だとわれわれが考えている厚生年金にいたっては、わずかに44年度では15万8,000円、こういう状態である。こんな低い年金では、月に直せばせいぜい1万2,000~3,000円から2万5,000円程度で、生活の足しにはなるけれども、これを自分の生活の基本部分を支えるものとして当てにするわけにはとてもいかない。こういう状態である。

ロ 主要制度の発足時期

そこでなぜ未成熟の結果、そうなっているのだということ、ここで若干ご説明しておく必要があると思う。

まず年金制度の対象から見れば、ほとんど国民全部を覆うようになっているにもかかわらず、年金受給者のほうから見ると、せいぜいのところ1/4程度しかカバーしない結果になっている原因は何かといえば、これは問題なく、主な年金制度のスタートが国際的な相場から見て、非常に遅れたということである。もっともこれは日本の経済発展と関係があるわけで、日本の経済発展の状況からいえば、遅れたのには遅れたなりの当然の理由があったわけである。ただその後における経済の発展が高度経済成長といわれるように、非常に激しかったために、経済だけはどうやら追いついていって、やがて追越そうというところまでいっているわけであるが、発足時期の遅かった年金制度については、なかなかそうはまいらない。

いうまでもなく年金には、医療保険と違って、制度の対象になったからといって1年間で老齢年金の対象になるというわけにはいかないという意味の受給資格期間がある。戦前からしばらくの間、20年という受給資格期間は、これは崩すことのできない鉄則だという考え方が、日本の実務家あるいは社会保険の学者の間には非常に強かった。そういう意味において、時期が遅れたにもかかわらず、きわめて厳格な受給資格期間というものを墨守したために、本当の意味で年金が花を開き、実を結ぶ時期が遅れた。きわめて機械的にいえば15年なり20年なりは、老齢年金というものは制度ができて花を開くことがない。こういう結果になったわけである。

ハ 発足時の経過措置の不十分さ

それから同じような事情で、日本の年金の場合には、年金額を決めるのに受給資格期間1年についていくら、こういうふうに決める決め方がずっと墨守をされている。したがって受給資格期間が短ければ当然のこととして、仮に老齢年金をもらうようになるにしても、その年金額なるものは大変に少い。しかしそれがもし30年なり、35年というところに皆ながいくようになるとすれば、その年金額は非常に多くなるわけである。この点についても日本の実務家なり、あるいは社会保険の学者は、意を用いるところ比較的少かった。

やっとなんかということについて、日本の年金の発展の上で、はじめて最近の新しい潮流にやや近づいたやり方をしたのが国民年金である。国民年金はご承知の通り、36年に拠出制を始めたのであるが、もし国民年金について、基本にしている老齢年金の受給資格期間25年というものを墨守とするならば、国民年金の老齢年金が実際に出はじめるのは、昭和60年頃になるわけである。

表3 公的年金制度の給付及び負担付老齢年金受給開始年齢（昭和44年度）

	被保険者 (千人)	老齢年金1 件当り年額 (円)	遺族年金 同 前 (円)	障害年金 同 前 (円)	保険料率本 人、使用者 (%)	保険料(1人当り)及び 老齢年金受給開始年齢 (円) (歳)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
厚生年金	21,582	158,782	97,868	131,465	各 27.5	25,885 60
船員保険	258	213,776	128,073	146,519	各 33.5	54,443 55
国家公務員共済	1,143	304,573	108,106	158,920	各 44	76,534 55
公共企業体職員共済	791	331,352	109,871	184,011	(国鉄) 各 47.5	117,191 55
私立学校教職員共済	186	204,741	110,257	158,149	各 38	34,005 55
地方公務員共済	2,471	351,236	124,143	202,820	各 45	90,685 55
農林漁業団体職員共済	400	184,258	73,284	142,681	各 48	41,215 55
国民年金	23,407		58,879	68,541	本人のみ	2,774 65
						(老齢福祉) 70
計	53,313					

(注) 社会保障統計年報(45年版)による。

それではつくる意味がない。ちょうどその頃になると、もう西欧の進んだ国々は、そういう問題に対して、かなり大胆な考え方と手法を取入れはじめてきていた。新しい制度を始める時は、その制度を始める時の加入者の年齢に対応して、ある程度受給資格期間の短縮を考えるべきだ。そうして一刻も早くそれが老齢年金に結びつくようにすべきだ。金額がある程度低くなることはそれはやむを得ない。こういうことが昭和33,34年頃になると、世界的な潮流として、世界の動きを眺めるものにとっては、ややはっきり読取れるような情勢になってきたわけである。そういう情勢の上に乗かって、今までそういうことに無頓着であった日本の学者も、それからわれわれ行政実務家も、今度こそそれをやらなければいかんということで、国民年金をつくる時は、10年間で老齢年金に結びつくという一番短いものをつくったわけである。

そういうようなものが、現在の年金の発展の中でどういうように実を結びつつあるかというのをつかみ、その結末を眺めながら、将来の年金発展の方向を決め、それから実施すべき政策の重要度を決めようという目的でつくったのがさっき引用した表1である。もう1回ご覧いただきたい。45年度では年金受給者は44%に止まるが、5年たった50年度になると一挙に17%ぐらい高まって61%になる。さらに5年たつと71%になる。この55年の71%という水準は、立派なものではないが、ここまでくるとだいたい西欧先進国といわれる国々のレベルにほぼ近づくわけである。したがって日本の年金制度というものは、未成熟であるために、今日この時における状態だけを取上げて、あげつらうならば、年金受給者の数も大変少い。年金額も少い。しかし55年までの姿を展望してみると、年金額の点は今後の政策いかにかかるところが多いわけだが、受給者の点から見るならば、どんなに無能な、無気力な人間が政策担当者であっても、これは自然現象と同じ程度の確かさでここまではいく。ここに今日の日本の年金制度に見られる問題点を単に悪くて、お粗末だというふうに見るか、あるいは悪くてお粗末な点是否定はしないけれども、それがどういう原因でそのように現れているかということまでも含めて、眺めるかということとの違いが現れてきているわけである。

もう1つ申上げると、これは私が2年ぐらい前からいっていることで、現役の諸君にとっては、またかといわれるようなことであるが、私はこの表1の非常に素朴なものを、2年足らず前に現役の諸君の協力を得てつくったことがあるが、その時にもう1つ私は着眼点として指摘

した点がある。それはこの表を見る場合に合計のところだけに関心を奪われてはいかんとということである。そのことを絶えずいつている。見る場合に一番重きを置いて見なければならないのは、65歳から69歳である。この年齢層になると、少くとも年金の必要な階層を全部はカバーしてはいないけれども、年金のいらぬ人はあまりはいっていない年齢層になっている。そういう年齢層に対して、年金がどのくらいカバーしているか、45年に22%であったのが、50年には実に69%、格段の向上振りである。先ほど申上げた世界の潮流にやっと目が開け、遅ればせながら日本の学者、あるいは行政実務家がやったことが、ここにはじめて生きてきたわけである。これはこの時点になると、私どもが皆なでつくり上げたあの国民年金の老齢年金の受給者というものが、ことしあたりから逐次出てくるので、全体との関係においては、一挙に69%という、この種の発展から見れば、驚異的な結果をもたらすことになったわけである。

そこで私が絶えず注意することは、問題はもうそこまで来ているのだぞ、今の老齢福祉年金の70歳を少しでも引下げるのがいいのだなどと思って65歳に持っていくなどといってもそれに加担をしては駄目だ。方向は逆なので、じっとしんぼうして、もう5年待てば仮に55年になると、もはや65歳から69歳は82%、それから70歳以上の87%というのは、もはや45年からほとんど大きな動きはない。ということは結局70歳以上の層では中身が低い老齢福祉年金から拠出系統の年金に入れ替っていく、こういうことを物語る。

もしも日本の年金の抱えている問題が、受給者を増やさなければならんということだけであるならば、70歳を65歳に向けて下げていくということは非常に検討に値することである。ところが日本の年金の抱えている問題には、もう1つどころなく大きいものがある。それはさっき申上げたように、現実にもらっている年金額がほとんど問題にならないくらい少い。これを何とかして頼るに値する程度まで引上げるという大きな問題が、日本の年金制度に残っているとすれば、なまじここ1,2年のところで一時の人気取りに70歳を下げるとか下げないというようなことでごまかしをやると、結局日本の年金の基礎をつくり損ってしまって、国民全部に対して大変申し訳ない結果になる。

こういうようなことを、かねがね強くいつていたので色々各方面で軽々しい思いつき発言をされた時に、結局事務当局の諸君は、苦心さんたんして寝たきり老人は障害福祉年金の対象に該当するような実態だから、これな

らしいだろうということ、それならそれをいかにいうほどのことはあるまいということで、ああいふふうにしたわけであるが、そういう点から見ても、もはや70歳を1歳なり2歳下げるといふ遊びを行なっていくというのは、今日の年金政策の中では、順位から見ると大変これは下の順位に置かるべきだというようなことがわかるわけである。

未成熟の問題はそのようなことである。

(2) 制度の分立

次は制度の分立という問題点であるが、その前にせっかく用意した表があるので、未成熟のところで見ていただく予定だった表2をちょっとご覧いただきたい。左側には65歳以上の人口の割合を、主な国別に掲げているが、いずれの国も現在の日本よりはるかに老人の割合が多い。日本はこれから深刻な老人問題を抱えることになるということを、私どもも先に立っていつているが、それでも率からいうならば、あと10年たった1985年で9.9%、やっとアメリカをちょっと越えたという程度ということになる。

日本の老人問題が深刻なのは、割合の大きさではない。ご承知の通りスピードの激しさ、テンポの速さということにあるわけで、いまだ対応の準備のできていないところに、みるみるうちに老人問題というものが、ウェイトを増してくる。その意味において、うっかり今のような格好でいくと、とんでもない結果になるぞということをいつているわけで、問題自体が実質的に見て外国より深刻だというふうに思ったのでは、少しこれは思い過ぎである。その意味において皆さん方に、この表から読取っていただきたいことは、年金財政の立て方について、厚生年金で3兆円とか、4兆円などという積立金を持っているのはまことに無駄ではないか、むしろいまの現役の人間のことを考えたならば、拠出する保険料をもっと下げさせて、この積立金を全部使って、老人問題の処理に当てるぐらいの考え方をもちたかどうか、こういう意見が現在でもかなり強くいわれる。1つの意見としてそれがあることは決して否定するわけではないが、この高齢化のテンポをもう少し先に延ばしていくと、日本も80年から90年ぐらいになると、いまのイギリス程度のところまでいって、そこで横遣いをしかける。そういうことを考えると今の日本の現役の労働者はまあまあ私ぐらいまでを含めて、したがって皆さんは当然その中にはいるわけだが、この現役の労働者が、自分達の保険料を減らすために、積立金を使うのは当たり前だと考えることは、大変甘やかされた考え方である。世界的に見て

今の日本の条件ほど、老人と子供を含めて扶養し得る経済的条件に恵まれている時はない。これはもっと先へ進むと、その当時の現役の労働者諸君は、いまのおそらく1倍半から1.7~1.8倍程度の重荷を、その時の先輩である老人と、自分達の子供達を扶養するために背負わなければならない。そういう条件に置かれている。そんな条件に置かれているのかかわらずいまの労働者が目先の楽をしたいということで、現在の蓄積を全部使ってしまうということは、日本の物価対策が成功していないという、こういう原因があつていわれていることは承知しているので、一概に今のような提言が無責任だと言い切ってしまうつもりはないが、あれでやれるものかどうかというふう考えたのでは、これは間違いである。このような提案に対して年金の専門家があまり問題にしていない事情はそういうところにあるわけである。

そこで表2の右側は、国際的に見ておよそ老人というもののどのくらいの割合をカバーしたら、現在のところ世界の水準に達するかというのを眺めるために掲げたわけであるが、西ドイツが63%。ただしこれに公務員に対する制度を含めると、だいたい75%ぐらいになる。したがって皆さん方としては、比較的日本がその形を絶えず頭の中に置きながら追っているという意味においては、西ドイツの状態、つまり高齢者に対して75%程度のカバー率、妻に対しては夫を通じてということになるから形式上は女性は年金受給者にはいつてきていないという勘定になるから、どうしてもこれは100%にならないわけだが、その程度の状態に近づいたら、まず受給者率では西欧先進国の位置に達したというふうに考えられていいわけである。

イ 年金の水準における格差

道草をしたが、次は制度の分立である。表3をご覧ください。金額においてかなり大きいバラつきがある。もう1つ注目をしていただきたいのは、一番右の受給開始年齢である。この問題は割合に軽視されているが、実はこれは非常に基本的な条件の違いである。65歳から年金を受けはじめるのと、55歳から年金を受けはじめるのでは、計算上からいうとおそらく1対2程度の違いは簡単に出てくる。したがって日本の制度を外国と比較をして、日本の高齢年金の年金額はいくらかという場合に、日本では厚生年金は60歳で、スウェーデンは67歳である。こういう支給開始年齢の違いというものについてご注意をいただきたい。したがって年齢は低くすればするほど、当然その制度の年金額は低くなる筋合いのものである。ところが日本では55歳から始まる。皆さん方

および私も現在受給者の1人であるが、その共済組合系統の年金というのが、受給開始年齢が早いだけでなく、年金額も一番多い。こういう格好になっている。

この問題をどう評価するか、もともと現役時代の労働条件に違いがあったのだから、その延長としての老齢年金に違いがあるのは当たり前だ、こういうふうに関き直るのも1つの態度である。日本でそういうことをいうと、およそ社会保障をわきまえざるものということで、直ちに総反撃を食うが、実はそういう問題について大変意識の高いイギリスなり西ドイツではそういう議論をやってフラットの年金ではいかんのだ、どうしても所得比例的な要素のはいった年金を加えていかなければならない、こういう議論をイギリスの労働党は堂々と導出している。そういうふうなことを考えてみると、この問題はあまり機械的に考えるわけにはいかない。それが1つあるわけだが、それにしてもやはり老後を託する年金としては、あまり1級年金、2級年金、3級年金というふうに、制度のランクが分かれていて、国民年金は3級年金、厚生年金は2級年金で、共済系統は1級年金だという状態に置くのは適当でない。少くとも日本としては、その点はもっと直していくべきだろう。こういうことが考えられるわけである。

そこでもう1つ念のために見ていただきたいのは、いま申上げたような年金額と受給開始年齢を実現する条件としての保険料はどうなっているかという点、これはさすがによい年金ほど保険料は高くなっている。したがって問題を制度の分立による格差問題に戻すと、格差をなくしていくという方向へ制度を発展させることは当然であるけれども、その場合考えなければならないことは、どこかの労働団体がいうように何でもかんでも事業主と国の負担だけでやるのだと考えたのでは、それは別の意味において公正を欠く。やはりよくしようとするならば、だいたい公務員よりはいい労働条件の労働者は相当いるわけであるから、当然公務員並みの保険料というものを負担をしていく。そうすることを通じて、日本の老齢年金における格差というものを解消する方向へ発展させていかなければならない。こういうことがただいまご覧をいただいたものから読取っていただけるわけである。

ロ 適用及び給付における洩れと被用者期間のロスの発生

それから制度の分立ということに伴って生ずるもう1つの問題は、これは医療保険の場合でもあり得るのであるが、一口に言ってやはり洩れと無駄ができる。制度と制度との間の隙間をずいぶん工夫したつもりでも、ちょ

うどある制度の被保険者でなくなって、次の制度の被保険者として確定しない間に自動車事故にでも会ったということになると、障害年金が受けられないという場合が出てくる。不幸にして死んだ場合には遺族年金が出ない。そういう洩れの問題。それからもう1つは、やはりそれぞれの制度において、受給資格期間何年と決めてる場合には、特別な通算がない限りにおいては、それぞれの制度ごとに計算をするという意味においてどうしてもロスが起きる。

今から10年ぐらい前までの日本における労働の流れというのは、雇用者の家に生れて雇用者になって生涯を終って老人になるという者は比較的少くて、自営業者の家に生れて、これは主として農民が多いわけであるが、それから雇用者になる。こういう流れで雇用者になると概ね生涯雇用という形で1つの企業に結びついていく。そういう意味において、制度の切れ目からくる問題というものが多少回避できたわけであるが、いまのように同じ雇用者であっても、労働者である間に幾度か職場を変えていくということが当り前になっていく時代になると、この問題は意外なところで悲劇を生む結果となる。そういう意味においてこの問題をこのままの形にしてはおしておくことは適当でない。

老齢年金については、かろうじてきわめて不十分な通算制度をつくったわけであるが、これはつくった人間自身が、これはまことに粗末、大した役割はしない、まあないよりましだという感じがする程度のものである。遺族年金と障害年金については、今のところそれもない。それから生ずる悲劇というものが現に出てくるとするならば、制度の分立をある程度肯定する立場に立てば立つほど、この間隙というものを埋めるための努力をしなければならない。これはそうむずかしい問題ではない。本当に皆さんや、あるいは各省の政策を担当している局長や課長が自分の在任中にこれだけは片づけるのだという気持ちで取組めば、片づき得る程度の問題である。おそらくはそういう意味において、こういった問題の解決をされるのも、そう遠いことではないであろうが、とにかく制度が分立しているということの弊害が年金水準の格差と、この問題とに現れているとするならば、それは是非とも片づけていかなければならない。こういう問題になるわけである。

(3) 経済成長への対応不足

次の問題は経済成長への対応不足ということであるが、これは何と云っても昭和35年に始まる経済の高度成長以降、深刻に感じさせられている問題である。正直に告

白するならば、私どもが国民年金をつくる時でも実はこの問題は議論としてはいいではなかった。しかし何といってもわれわれの頭の中にあったものは、またそれを主張した学者の頭の中にあったものも、その後現れたような激しい経済成長というものではなかった。その意味において、一応あるなということは肯定はしていたが、それに対して見るべき対応の手段は講じられなかった。わずかに物価騰貴とか、経済の変動、その他の結果その生活の条件に著しい変動の生じた場合には、年金の額を改定するのだという、いわば建て前規定を入れることで、こういう問題に対して決して無関心ではないのだということを示す程度の備えで出発したわけである。ところが現実の問題としては、これからくる年金の不十分さというものが、現在非常に強く現れている。その意味において私どももこの問題を考えるたびに、強い責任を感じている。

イ 国際比較からみた年金水準

そこでこれはだいたい今日ではある程度知っていただいていることであるが、日本の年金が現実の問題として、大変お粗末で役に立っていないということをいうことに熱心なあまり、実は明瞭に区別して理解しなければならない2つの問題をいっしょくたにしてしまって、かえって国民から見て、自分達はどういうふうに政治に訴えていけば問題の解決を促進してもらえるかということをはかりにくくしているという傾向がある。

1つの問題は、いわば静態的観察とでもいうべきものであって、日本の年金制度というものは、ある一時点における状態をとって世界各国と比較をした場合に、それほど問題にならない制度であるかという問題をきわめることが1つ。この答はもう皆さん方もだいたい予想しておられるように、実は決して悪くはない。私は昨年厚生白書に厚生省の現役の諸君がやったほど無邪気に、日本の年金水準がよいということをいう気持はないが、しかし悪いということを力をこめていう人があるならば、むしろ悪いというほうをたたくべきだというふうに考えている人間の一人である。その意味において見方にもよろうけれども、決してそんなに悪くない。それが1つの結論である。

それではそんなに悪くないはずの年金が、なぜこんなに低いのか。現在の年金は国際的に見てほどほどのところという感覚で見ているのか。こういわれると、いやそうではない、それ自体は明らかに問題にならない低さであるという考えをとる人間である。その原因は何かといえば、繰返し申上げたように、われわれの年金制度の中

に経済成長に対応するような仕組みをビルト・インできなかったという、そういう仕組みを内包することができなかったということでそういう結果を生んだ原因があるわけである。

そこでまず一応静態的観察をしようというのが表4である。これは昨年厚生白書で、いま保険局の審議官をやっている江間君が官房企画室長として中心になって、課長補佐あるいは若い事務官の諸君とともに整理して作った表である。だいたいこういう状況なのである。まずこの中で世界で一流として通用する標準的なものとして西ドイツを眺めると、被保険者期間30年で単身者も、有配偶者も1968年の賃金に対する割合で4割をちょっと越えた程度の年金に、これは現実になっている。それが35

表4 各国の老齢年金の賃金に対する割合

	1968年の賃金に対する老齢年金額の割合 (単位: %)		
		単身者	有配偶者
日 本 (厚生年金保険)	30年加入の場合	31	32
	35年	34	35
オーストリア	30	49	49
	35	55	55
ベルギー	35	33	41
カナダ	(注) 1	22	39
デンマーク	(注) 1	29	44
フランス	30	22	33
	35	43	68
西ドイツ	30	43	43
	35	50	50
イタリア	35	54	54
オランダ	44年加入の場合 (全稼働期間につき拠出すること が必要とされている)	30	43
ノルウェー	(注) 1	33	45
スウェーデン	(注) 1	41	55
スイス	1948年以降65歳に達するまで加入した場合	21	34
イギリス	(注) 1	24	36
アメリカ	所得比例であるが、加入期間は 年金額に無関係	29	44

(資料) アメリカ合衆国保健教育福祉省, *Social Security Bulletin*, March 1970, 厚生省企画室調べ。

- (注) 1. カナダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、イギリスにおいては、定額給付と所得比例給付とから制度が構成されている。定額給付については加入期間の長短は年金額に反映しない。所得比例給付は通常加入期間の長いほど高い年金となるが、これらの国では、いずれも所得比例の導入が新しく経過した時期にあるため、加入期間は年金額に反映されない状況にある。
2. 日本は、昭和45年10月に、受給権を取得する被保険者期間20年以上の者の平均標準報酬月額38,069円を基礎として年金額を計算し、昭和44年製造業男子労働者の現金給与総額75,532円(毎月勤労統計)と比較した。

年になるとちょうど半分になる。西ドイツはご承知の通り遠く1887年当時から古い年金制度を持ちはじめ、それを発展させてきており、それが現在の制度に継承されているので、被保険者期間30年、35年というのはザラにある。したがって西ドイツに皆さんがお出でになって、お前は年金をいくらもらっているかと聞くと、だいたいここにまとめられた割合程度の年金を相手方は答える。こういうことになっている。それからこれは年金だけだといっていいが、おそろしくいいのがイタリアである。これは被保険者期間35年で54%という非常に高い年金額になっている。それだけ背伸びがあるわけである。フランスになると、こんなに低いのかと思われるだろうが、30年で単身者が22%、有配偶者33%、35年になると単身者43%、有配偶者68%になっている。

ところが日本の場合はどうなっているかというと、実は日本にはまだ加入期間30年という実例は出ていない。先ほど申上げたように制度の発足が非常に遅れたので、考えられる一番古い人が昭和18年の発足当時に被保険者になっている人であるが、まだ30年に達している人はいない。そういう意味でないで、これはどういうふうにして出したかということ、モデル計算である。現在の厚生年金保険法で決めているところにしたがってこういうふうなことで計算してみると、こういう結果になる。決していわれるほど高い水準ではないが、さりとて肩をすばめて問題になりませんというほどのものではない。こういうことがおわかりになると思う。

ロ 厚生年金保険の構造の長所短所

こういうものとしてつくられたにもかかわらず、現実の老齢年金を見ると、問題にならないほど低いという結果になっているのはどういうことかというのが、私がこれから皆さん方にご理解をいただきたい点である。これは国家公務員共済の退職年金と厚生年金保険の老齢年金とを比べてみると、その原因がかなりはっきりつかめる。国家公務員共済の年金を考えてみると、辞める前の最終

俸給の3年間の平均を基にとり、その何割ということとで出ている。したがってその瞬間を考える限り、しかも日本の賃金は年功序列型であるから、辞める直前が一生のうちで、まずよほどでなければ一番高い賃金である。その前の3年間の平均であるから、一番有利な条件を基にしてその4割とか、4割5分ということになっているので、少くとも2~3年の間隔で考える限りは日本の共済系統の年金は、常に額面通りの水準の高さを実現している。ただこれも受給権が発生して金額が決まって、5年たち10年たつと、これは相対的に見てだんだん低くなっていく。かつては現役の平均と比べて相当の水準であったものが、グリーンと下がっていく。そういう意味において共済系統の年金は、経済成長への対応というものの、まだ半分程度問題を残している。そういうことはいえるのであるが、少くともその時その時の状態を考える限りにおいては、比較的弾力的に対応している。

その状況を調べてみたのが、表5である。これは昭和38年からの厚生年金と国家公務員共済の1人当りの年金額の対前年度増加率を調べたものである。それぞれを評価する1つの基準として1人当りの雇用者の所得増加率を掲げたわけである。したがって一口にいて雇用者の所得増加率程度の割合で毎年の年金額が伸びているとするならば、年金制度としては経済成長への対応はまずよく行われているということになる、こう見ていいわけである。国家公務員共済の場合を見ると、まあだいたい対応している。ただ何といても44年度のように雇用者の所得のほうは16%も増えるということになると、国家公務員のほうはかなり遅れが出てくる。それにしてもこれは比較的よく対応している。

ところが厚生年金のほうは、ご覧のようにまことに驚くべき対応の仕方である。平均増加率で見ると、雇用者所得増加率は38年度から44年度までの間に毎年12.8%ずつの割合で上がっているのに、厚生年金は26.2%と非常に高い伸び率である。厚生省の諸君がいかに厚生年

表5 厚生年金（老齢）及び国公共済年金（退職）の増加推移

	厚生年金		国家公務員共済		1人当り雇用者 所得増加率
	1人当り年金額	対前年度増加率	1人当り年金額	対前年度増加率	
昭和38年度	42,507(円)	1.7(%)	169,113(円)	13.0(%)	13.0(%)
39	43,030	1.2	187,082	10.6	12.2
40	91,779	113.3	206,560	10.4	10.2
41	93,886	2.3	232,633	12.6	11.3
42	96,770	3.1	254,174	9.3	13.0
43	99,711	3.0	281,215	10.6	13.7
44	158,782	59.2	304,573	8.3	16.3
平均増加率		26.2		10.6	12.8

金がよくなってきているかということという根拠はここにある。事実物価の上昇に対応するどころではなくて、雇用者の所得の増加をもはるかに越えている。したがってもし厚生年金というものが、国家公務員共済と同じようにほぼ毎年26%前後にちらばるぐらいの割合で伸びているならば、経済成長への対応問題を、今日考えるほど深刻に考える必要はなかった。しかしそうはいかないというのがそこに現れている。どなたがご覧になってもおかしいと思われると思うが、40年と44年に上がっているだけで、あとは上がっているといえはいえる程度の上がり方でしか示していない。なぜこうなっているのかというのがここでの問題の1つである。これは皆さんがご存知のとおり厚生年金の構造からくる問題である。表6にあるようにほぼ半分ぐらいをフラット部分で構成し、残り半分程度を報酬比例部分で構成している。両方を合わせて目標としては、賃金との関係である程度の高さを保つようにしている。こういう仕組みになっている。したがってフラット部分について見る限りは、法律を改めない限りは3年たっても4年たっても同じ額である。たとえば驚くべきことには昭和29年に決めてから昭和39年まではずっとフラット部分は2,000円できたわけである。一方所得比例のほうはどうかといえば、これは微弱ながら賃金の上昇を反映するが、国家公務員共済のように、最終の3年をとってそれを基にして何%という出し方をしないで、それまでの被保険者期間の標準報酬の平均をとって、それにながしかを掛ける。こういう出し方をしているの、いまのように経済成長の激しい時には、およそ奇妙なことが行われる。現在だいたい7,8万円の俸給をもらっていても、15年前に仮に1万円だったとすれば、1万円、2万円というのを全部合算して平均を出すので、掛けられる基になる金額の7,8万

円に近いものではなくて、せいぜい3,4万円程度のもことになる。こういう事情が厚生年金というものを建て前よりも實際上低からしめ、しかも同時に経済成長に対する対応力を非常に乏しくさせてきている。

このような構造であるならば、経済成長を考える限りにおいては、少くとも2年目ごとぐらいには制度の改正をして、絶えず新しい経済条件に適応したようなものに、中身を入れ替えていかなければならない。2,000円を5,000円にしたわけであるが、5,000円を5,500円に、6,000円にする。こういうことを毎年できなかったならば、少くとも2年目ごとぐらいにはやる。1年にもし10%上がるというのであれば5,000円は5,500円にしなければいけない。2年ためるならば5,000円は6,000円にしなければいけない。ところがそれにもかかわらず厚生年金の場合においては、ついこの間までは5年目ごとの再計算という1つの仕組みを墨守していた。これは何も好きでやっていたわけではなくて、変えようとするあまりにあちこちに抵抗が多く出過ぎるために止むを得ず5年ごとの再計算の機会に制度の中身を改めるという、そういうやり方を守ってきた。

ところがこの5年目ごとの制度の再計算というのは皆さん方の中にもご存知の方が多いと思うが、昭和29年の厚生年金保険法の改正の際に取入れられた条項であるが、決して日本の学者あるいは行政実務家が考え出した仕組みではない。外国の模倣であり、模倣先はイギリスである。当時イギリスの制度は5年目ごとに根本的な財政再計算をして、年金制度の見直しをすると決まっていたので、当時の感覚としては、一番進んだ国の制度を取入れていくのだというつもりで入れたわけである。ところがイギリスが5年目ごとにとやっていたのは、それなりの事情があった。つまりイギリスにおける経済成長の

表6 厚生年金の昭和44年改正の際の老齢年金額（夫婦）のモデル計算例

	改 正 前	改 正 後
定 額 部 分	6,084円 (250円×292月÷12)	9,734円 (400円×292月÷12)
報 酬 比 例 部 分	6,080円 (24,986円× $\frac{10}{1,000}$ ×292月÷12)	9,263円 (38,069円× $\frac{10}{1,000}$ ×292月÷12)
加 給 金 額	400円	1,000円
合 計 (月)	12,564円	19,997円

- (注) 1. 45年10月に現実に発生すると予想される平均的事例。
 2. 292月(24年4ヶ月)はその際の新規裁定者の平均被保険者期間の見込み。
 3. 38,069円は、その際に60歳に達する被保険者の、平均的な平均標準報酬の推計。
 (参考) 昭和40年改正の際の考え方
 25,000円(昭和38年度男子の平均標準報酬 25,587円)×0.4=10,000円。うち定額部分 5,000円
 25,000円×x×240月÷12=5,000円
 x=10/1,000

テンポというのは、非常ににぶいということである。その当時までイギリスで見られた経済成長は、せいぜいのところ3年に2%とか、3%あるいは5%足らずであった。こういう低い経済成長であるから、それによって起される経済的な変化、社会的変化というものもそれほど激烈ではない。5年目ごとにまとめてやる程度のところがちょうど手頃であったわけである。

ところが日本の場合は1年間で10%以上越えるのが、昭和35、6年以降は当たり前になった。この点、私は今から4年ぐらい前でしたか、大来佐武郎さんに別の機会で議論をしている時にいわれてなるほどと思ったのだが、「小山さん、日本の1年というのは、イギリスに直すと3年から5年ぐらいですよ」というのです。彼ほどの国際的なエコノミストになると知識だけではなくて実感としてそういうものを持っていた。だからもし、これは大変情ないことだが、われわれ年金を預っている者にそういう知識が十分にあり、また巻添えにして大変恐縮だが、日本の社会保障の学者のもう少し適切なアドバイスがあったならば、そういう議論は当然われわれの分野の中から出てこなければならなかった。5年なんぞといっていたのでは駄目なんだ、イギリスであれば5年ごとで通用したけれども、日本でこれを考えるとすれば、せいぜい2年か長くて3年ぐらいでやっていかないと、何年ごとに見直しをするという意味がなくなってしまふ。こういうことだったわけであるが、それが2、3年前まではそういう議論がほとんど内輪から出てきていない。

もう1つこの議論を決定的にしたのは、電算機を使うことが普及してきたことである。私どもが現役であった当時は、保険数理を担当している諸君に1回数値計算をしてくれという、急いで3ヵ月半、彼らに思うような期間をかけさせると4、5ヵ月、このくらいの期間がかかっていた。おそらくこれは手作業であればある程度止むを得なかったと思う。それであるから昔の日本の保険数理を担当している諸君は、非常に優れた能力を持っておりながら結果的には彼らのそういうものが制度の方向をどう決めるかということにはほとんど役立たない。決まったことを説明する材料としてしか役立たないという傾向があった。それでは困るというので、国民年金の時にわれわれは大変その問題に苦心をしたのであるが、幸いにして協栄生命会長の川井さんが協力して非常に簡便な、客観的な計算方法を考えられ、それを当時の数理課長坂中君、それからこの間数理課長を辞めた淵脇君の2人がきわめて要領よくこなしてくれたので、ほぼ1月ぐらいの間隔でわれわれの政策立案の方向にある程度影響を与

えるというようなスピードで事柄を進めることができたわけである。とにかくそういうふういろいろな条件が5年ごとなどというのは昔の話なので、現実の問題を自分の目で見つめる限りにおいては当然2年ないし3年にしなければならないのかかわらず、5年目ごとというふうにしていた。こういうことが積重なった結果、厚生年金における年金額のタイムラグ、時の遅れというのは常に問題になってきたわけである。

その意識がきわめて高くなった時行われたのが昭和44年の厚生年金の改正である。厚生年金という制度は、昭和40年において、これは歴史的な1つの大改造をやり遂げている。その当時1人当たり3,800円程度の額であった老齢年金が、この改正を通じてだいたい1万円にするという建て前で大改正をした。2,000円であった均一給付部分を5,000円に引上げ、あとの5,000円に相当する程度のものは報酬比例部分として、ほぼ平均して出るようにする。これがいま医療金融公庫の総裁をやっている山本君が年金局長としてやり遂げた厚生年金の大改造である。その時彼らが描いた1つの目標は、厚生年金の老齢年金の額をその時の厚生年金被保険者男子の標準報酬の4割程度にするということであった。こういうことで1万円年金というのが一応実現した。ところがその瞬間においては一応それは1万円近いものになったわけであるが、今ここで若干の脱線をしながら申上げた経済成長に対する対応措置が十分に講じられておらなかったこと、それから過去の低い標準報酬をそのまま生かした計算にしていたために、現実に出てきたものは1万円になるものは非常に少なかった。こういう事実が昭和40年の改正後現れてきたわけである。そこで44年の改正の時に労働者諸君が一番強くいったことは、現実に年給受給者がもらうところの年金額をわれわれがこれからやろうとする程度にして欲しい、いくらだということになって、労働者側は3万円をいい、いろいろ議論をした結果、2万円ということになって、2万円年金というものを実現しようということで行われたのが44年の改正である。

そこでまた表6をご覧ください。これは今度こそ2万円年金といったならば、文字どおり2万円年金であって、建て前はこうで実際はこうだというふうなものにはしないという了解で当時の年金局長伊部君などが苦心さんたんしてつくり上げた改定内容である。これはずいぶんいろいろ苦しいことをしていると思うが、1万9,997円ということで、こういうのは役人は非常にうまいのだが、とにかくこれは決してウソではなくて現実にあるものをそこに並べてみるとそういうふうになるわけである。

表7 年金額、時間当り賃金（製造業）及び消費者物価の推移
1958—68 (1958=100)

		1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
半自動的改定方式を採用している国												
ベルギー	年	100	102	102	112	124	127	130	139	132	155	197
	賃金	100	102	106	111	119	130	146	153	174	184	195
	物価	100	101	102	102	104	106	111	115	120	123	127
デンマーク	年	—	—	—	100	103	119	127	141	151	174	196
	賃金	—	—	—	100	110	119	130	145	162	177	202
	物価	100	102	103	107	114	121	125	135	142	153	165
フィンランド	年	100	114	125	135	155	180	202	224	239	253	267
	賃金	100	106	112	121	128	136	135	169	183	194	221
	物価	100	102	105	107	112	117	132	138	143	155	164
フランス	年	100	114	125	135	155	180	202	224	239	253	267
	賃金	100	106	115	124	135	146	155	164	174	180	208
	物価	100	106	110	114	119	125	129	132	136	140	146
西ドイツ	年	100	106	112	118	124	133	143	157	170	183	196
	賃金	100	106	117	130	145	155	168	185	198	205	214
	物価	100	101	102	105	108	111	114	118	122	123	125
オランダ	年	100	100	117	117	140	162	182	270	293	323	347
	賃金	100	104	120	136	149	159	183	199	217	233	255
	物価	100	101	103	105	107	111	117	121	129	133	138
スウェーデン	年	100	102	105	108	112	118	120	130	138	142	145
	賃金	100	104	111	120	130	140	152	168	184	200	215
	物価	100	101	105	107	112	115	119	125	133	139	141
政策的改定方式を採用している国												
ニュージーランド	年	—	—	—	—	—	100	102	109	118	120	126
	賃金	—	—	—	—	—	100	105	111	117	123	128
	物価	—	—	—	—	—	100	104	107	110	117	122
イギリス	年	100	100	100	115	115	135	135	160	160	180	180
	賃金	100	105	114	121	126	132	142	156	165	172	184
	物価	100	101	102	105	110	112	115	121	126	129	135
アメリカ	年	100	107	107	107	107	107	107	114	114	114	129
	賃金	100	104	107	110	113	117	120	124	129	134	143
	物価	100	101	102	104	105	106	107	109	112	116	120

(注) 年金額は、平均老齢年金額。

賃金は、製造業労働者の時間当り収入。

物価は、アメリカ労働統計局の計算による各国の消費者物価指数。

(資料) アメリカ合衆国保健教育福祉省, *Social Security Bulletin*, May 1970.

こういうことで現在の厚生年金は一応改正されたわけであるが、いま私が申上げた経済成長に対応するための仕組みを持たせるという問題は、44年の改正においてはついに実現をしなかった。そのことが昨年せつかく2万円年金をつくったと思ったら、もう物価も上がり、賃金も上がって、あの当時相当のものだと思っていた額がそうでなくなってきた。何とかしようではないかというので、とりあえず今年(昭和46年)は均一給付部分の5,000円についてだけ1割の増額をすることによってだいたい経済成長に遅れながらも、追いかけるという応急措置をしたわけである。それだけ経済成長への対応というものが意識と現実の上で進んできた。しかしこれでは何といっても応急措置の域を出ない。去年それをやったならば今年またやらなければならんという問題も出てくる。そういうことの繰返しはできないからというので、今度はそれをやらないで1年間だけ休んで、本来ならば49年に行うべき大改正を48年度中に行なって実施するようにしよう。その際には経済成長に対応する問題を何とか解決をしていこうではないか。こういうことにしているわけであるが、実をいうとこの問題は、しなければならんという意識は関係者の間に非常に高く、また現実にもその問題を解決することがないとするならば、厚生年金はおそらく現代の年金制度として日本の年金の主役であり得なくなるほどの問題であるが、非常にむずかしい。どうすればいいかということについてはいまだに関係者の間にはそれほどはっきりした成算が立っていないという状況である。

(4) 対老年施策としての位置づけの曖昧性

それから第4が老年施策としての位置づけの曖昧性である。先ほど申上げたように老齢年金の受給開始年齢を見ると、55歳からというのが非常に多い。だいたい55歳から年金をもらってそれを頼りに生活するなどという状態というものは、当人にとっても、国民全体から見ても、決してそれはいいものではない。人は働ける間は働けるようにしてやらなければいけない。そうなればやはり世界各国の共通の年齢でおおよそ65歳ぐらいまでは能力ある限りは能力を生かしながら働けるようにしていくというほうに問題の解決の力点を置いていくべきである。その代り労働から引退したならば、今のような不十分なものではなくて、頼るに値する程度の充実した年金を出すように考えていくべきである。

事実そうしないと、55歳ぐらいからもらいたい者はもらうなどという制度にして充実した年金制度をやろうとすると、そのための保険料負担というものは非常に高

いものになる。そんなことは現実の問題としてわが国でできないというだけでなく、そんな馬鹿なことをしている国はない。そんなことはできないからどこの国でもしていないのである。現実の問題として55歳に定年が来るという特殊事情から、現在の世論なりマスコミの方向はともすれば55歳から年金をもらえるようにしていくというのが制度のあるべき発展の方向であるようにいう向きがあるが、これは何といっても問題を誤った方向に導くことになる。ただこの問題については、そういっただけで現実の問題として55歳で働き先がないという人が出てきているのをいつまでもほおっておいていいということにはならない。その間には必ずから過渡的な措置というものを考える必要はあるが、方向として落着く先としてはそこだという基本原則は、いささかなりとも動揺させてはならない。

それから第2はいま申上げたように年金受給と就労との関係であるが、もし65歳までは望ましい条件で就労をし、65歳を過ぎて就労をやめたならば年金が出る。これできれいに現実が割切れるならば一番いいのである。外国の制度はだいたいにおいて、そういうことがきれいに割切れるという建て前のもとにおいて、就労していたならば年金は出さんということにしている。日本の社会保障関係の学者あるいは専門家は、その点だけをかねてから輸入していた。だから日本の厚生年金ではおおよそ就労をしている限りにおいては老齢年金は出さないということをやってきた。それが40年の改正以来、非難をする人からいえば少し崩れ、われわれのようにある程度肯定的な気持ちでその措置を見守っている者から見ればやや緩和されて、一定の所得以下の場合には合せて年金がもらえるという方向にいつている。この点はさき申上げたように基本的に就労と年金を両立させないですむような条件をつくって、建て前を明瞭にしていくということ、これは大原則であるが、日本の現状をそこへ持っていく場合には、やはりそこにある種の調整措置は必要である。その意味において厚生年金がたどりはじめた道というのは、私は現段階においては許容されると考えていいと思うし、今そういうふうを考える人間のほうがだいたい年齢層からいうと、私以降の実務家、専門家、学者には非常に多い。大家のほうはもっぱら厳しいことだけを考えていきたいという傾向である。

それから老齢福祉年金の問題がやはりこれからの問題としてはっきり考えられなければならない問題である。これについては多くを申上げることを避けて、結論だけを申上げれば、先ほど来繰返してご覧いただいた昭和55

年の姿を眺めていただきたい。その時点になると、69歳以下の老人は相当充実した年金で守られつつ暮すことができる。だいたい7割5分足らずの老人がそういう状態になる。ところが70歳以上の80数%という老人の中には、一部分拠出年金系統の人がはいり込んでいるが、大部分の人は老齢福祉年金しかもらっていない人々である。しかもそれらの人々がそういう状態に置かれているのはまったく人為的な原因である。国なり、われわれなりが、国民年金制度を基にする国民皆年金体制を敷くことが遅かったために、どうにも拠出系統の年金で守られなかったという結果がそうになっているのだということになるのだとするならば、やはり世代間の扱いを公平にするという建て前からいって、それ以外に手段のない人々に対する年金的処遇は、拠出系統の年金に劣らない程度の待遇にする必要がある。そういう問題意識からして、われわれが国民年金審議会の間答申で取上げたのは、少なくとも国が出す金は拠出系統で受けようと、福祉系統で受けようと同一程度とすべきではないか。拠出系統は国の財政の原資を提出しているなどというくだらない論拠で差をつけるべきではない。そういう結果が金額として、当面2,900円という年金を5,000円以上にする。これは5,000円にすべきものをしないのであって、遅らせれば遅らせるほど、この5,000円は上がっていく性質のものだ。だいたい昭和50年の時点で私どもがにらんでいるのが8,000円から9,000円ぐらいには当然この5,000円はなっていなければいけない。こういう推算で当面5,000円ということをしているわけである。その程度になるならば国からの処遇としては同じ処遇をしたことになって、われわれも老人に対して決して酷である

ということにならないという結果になるだろう。それだけは国力にこれだけゆとりの生じた今日において、何にもまして最初にやるべきだ。これはもっぱら年金というものを老年対策の支柱として確立していこうという、こういう考え方からである。

II 解決の方向

それから第2の解決の方法であるが、これはいままでの話の中にやや乱雑に織り込んだとおりであって、何といってもこれから大問題は年金額を頼るに値する程度にしていこうための骨組みをつくり上げていく、これが第1である。第2にはつくり上げたといって一服してはいけない。経済がいまのような状態で進展していくならば、年金額もタイムラグが最も少い形において対応して上がっていくような仕組みを完成しなければならない。それから第3にはは老齢福祉年金だけではなく、ほかの年金についても通算措置を完成して、たとえ制度は別であっても、結果としてはほぼ公平に、平等に国民全部が年金的保護を受ける条件を実現しなければならない。このいずれも決してそう極度にむずかしいことではない。政策当局に気力があり、政府責任者にその気がありさえするならば、いずれもこれは実現できることである。もしこれが実現しないまま50年を迎えたとするならば、私どもも広い意味で、政策当局の本当の脇役程度のところに連なる責任をまぬかれないものだと思うのであるが、これは政府なり、政策当局の責任者は後代に対して、非常に大きい責任を感じるべきだ。こういうふうにいえる問題であることを申上げて終りたいと思う。