

と感じた。

最後に、本書全体に対する印象としては、各執筆者の主張は総合社会保障システムの構築という点ではほぼ一致しているものの、その具体的な内容は、論者ごとにかかなり異なっているということである。例えば、雇用のあり方については、八代論文が雇用の流動化を主張している一方で、橋木論文は長期雇用を主張しており、介護サービスの財政方式については、八代論文と漆論文が介護保険を主張しているのに対し、神野論文は租税方式を主張している。また、介護サービスの運営主体については、漆論文が国を主張する一方で、神野論文は地方政府を主張し、介護サービスの現金給付については、漆論文が賛成しているのに対して、神野論文は反対している。また、公的福祉サービスについて、三浦論文が公的福祉サービスを選別主義的に供給すべきと論じているのに対し、神野論文はこの種のサービスを普遍主義的なサービスとみなしている。これからの公的年金のあり方についても、勝又論文は基礎年金の引き上げなどによる再分配機能の強化を主張

しているが、高山論文は拠出と給付の結びつきを強めて民間の保険原理に近づけるような近年の年金改革を評価し、基礎年金に対する特別の事情によらない一律の国庫負担を批判している。

本書は単なる依頼原稿の寄せ集めではなく、1年半にわたる研究会から得られた研究成果ということなので、たとえ意見の一致をみなくとも、上記のような意見の違いに関する突っ込んだ意見交換を反映した論文を期待したいところであった。しかし、そこまでの期待は過大すぎるようである。今後は、多様な意見を踏まえた上での、個々の具体的な生活保障システムのあり方に関するさらなる分析の続編を期待したい。

本書は、今後の高齢化社会における生活保障のあり方を考える上で欠かせないようなテーマをほぼ網羅しており、しかも歴史的な分析、現状分析、将来予測、さらに政策提言に至るまで、豊富な内容が平易に記述されている。本書が一般読者から専門家に至るまで幅広く読まれることを願いたい。

(つかはら・やすひろ 明治大学短期大学助教授)

堀 勝洋著

## 『年金制度の再構築』

(東洋経済新報社, 1997年)

福田 素生

### I

本書は、著名な社会保障法学者であり、これまで年金制度の在り方について様々な角度から積極的かつ具体的に発言してきた著者が、経済学者などによる改革論議の高まりを踏まえ、重要な政策課題となっている年金制度改革の論点について網羅的、体系的に論じたものである。著者は、少子・高齢化、経済成長の鈍化といった経済社会の大きな変動の中で改革が不可避となっている年金制度について、国民生活の保障というその制度目的が将来にわたって全うされるよう妥当かつ現実的な改革の方向性を提示しようと試みている。本稿では、極めて限られた評者の能力と許された紙幅の範囲で、多岐にわたる本書の内容を紹介し若干のコメントを加えるとともに、最後に全体を通じた感

想を述べ、最低限の責任を果たさせていただきたい。

### II

1. 「年金制度の再構築」では、国民生活に極めて大きな位置を占めるに至った年金制度—著者は公的年金制度を国民の合意により生活保障を選択する「政治システム」として捉えている—の改革について、「国民の生活保障を第一義的に考える」、「社会的にみて妥当かつ公平なもの」、「経済の効率性や財政の安定を阻害しないもの」、「国民の合意を得られるような現実的なもの」という4つの「視点」に立って論じている。本書は2部構成であり、第I部(序章～第6章)では1999年の次期財政再計算時における公的年金制度の改革の在り方を検討し、第II部(第7章～第9章)で

は今後のわが国の年金政策の基本に関わる問題についてより長期的な観点から論じたとしている。

2. 序章では、まずわが国の年金制度を概説し、強制加入ではなく積み立て方式で運営される私的年金と対比しながらすべての国民がインフレに対応した所得を保障される点に公的年金制度の最大の存在意義があると述べている。そして、経済成長の鈍化、財政状況の悪化、高齢化の進行、制度の成熟化等の中で、現行制度をこのまま放置しておけば、今後年金給付費の急増に伴い国民の負担も急激に上昇するとの見通しを示し、こうした問題を先送りし将来に重い負担を残すことなく、超長期にわたって国民生活に大きな影響を与える年金制度の改革に今のうちから計画的に着手する必要性を強調している。また著者は、公的年金制度は政治のシステムに属し、経済効率といった観点からだけで判断されるべきではなく、より総合的な見地から社会的に妥当なものとして国民の合意を得て改革されるべきものとしつつ、公的年金の完全積み立て方式への移行といった提案を非現実的であると批判している。年金改革に関しては様々な立場から様々な意見が出されているが、改革が必要であるという点では異論がないように思われる。また、公的年金制度が国民の合意により成立するというのもその通りであるが、それだけに今後特に、世代間をはじめとする国民的な合意の形成のため、政治、行政、研究者、マスコミ、国民自身それぞれにそれぞれの立場に応じた相当の努力と責任ある対応が求められることになろう。

3. 第1章及び第2章は、次期財政再計算における大きな論点である老齢年金の給付水準の問題を採り上げ、第5章では、裏腹の関係にある費用負担について論じている。このままでは厚生年金の保険料率が将来的に34.3%に達するとし、老齢年金の給付水準と保険料の引き下げを主張している。ただし著者は、老齢基礎年金の額の引き下げには慎重であり、老齢厚生年金の額を段階的に引き下げることを、老齢厚生年金の賃金比例部分の支給開始年齢を定額部分同様65歳に引き上げることを提言している。また、公的年金等控除の引き下げによる年金課税の適正化とそれにより得られた財源を基礎年金の国庫負担の財源とすること、消費税との関係を含めたスライド制の見直し、ボーナスからの保険料徴収によるいわゆる総報酬制の導入、育児、介護休業期間の(事業主負担分の)保険料の免除等を主張する一方、財政構造改革会議で論点となった

高所得者に対する年金の支給制限については、社会保障の原理を踏まえた慎重な対応を求めている。

個々の項目としてみるといずれも政治的にフィージブルという意味で現実的な現行制度改革の提案であり、納得できるものが多い。また、高齢化の中でも安定的に機能するものとして公的年金制度を守らなければならないという著者の思いもよく伝わってくる。ただこの章にかぎらず本書を通じて感じたことであるが、年金制度を中心にして考えるばかりでなく、たとえ結論的には同じだとしても年金制度という枠組みを超え、収入面では就労や資産活用また支出面では医療や介護等トータルに高齢者—その状況も60歳台、70歳台、80歳台と年齢によって大きく異なる—など国民の生活保障を考える中で、その重要な柱となる年金制度の給付水準や費用負担などを議論するという方向でのアプローチがもっと強調されてもよかったのではないかという印象を受けた。特に著者が主として経済学者による議論を視野の狭い一面的な議論であると批判し、総合的な判断の重要性を強調しているだけに、社会保障制度全般に深い造詣を有する著者であればそうすることでさらに説得力のある議論を展開できたのではないかと思うからである。

また、国民年金については、給付水準が高すぎるという声をほとんど聞かないせいか、大学生の国民年金保険料の見直しやいわゆる空洞化への実務的な対応などを除きあまり触れられていないが、将来的には保険料が夫婦で5万円近くまで上昇することが予想されている。その半分程度の現在の保険料水準でも膨大な未適用や滞納が大きな問題となっている状況の中で、一基礎年金については、国民年金の滞納者等の分を被用者年金を含め被保険者全体で支える形になっており、厚生年金などとも密接な関係を有する—給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げなど厚生年金以上に厳しい議論をせざるを得ないのではないかと思われる。次の次の財政再計算以降の課題というのが著者の判断なのであろうか。

4. 第3章、第4章ではかなりの紙数をさいて、いわゆる第3号被保険者の制度や遺族年金など女性の年金に関わりの深い問題を採り上げている。特に第3号被保険者については、(1)単身や共働きの女性の方が不利になる、(2)女性の就労のインセンティブを阻害する、といった批判が少なくない。著者はこれらの議論に対し、(1)社会保障制度に相応しくない浅薄な損

得論であり、(2)就労抑制効果もそれほど大きくなく、育児等と就労を両立できる体制の不備が女性就労にとっての最大の問題であるなどと反論し、第3号被保険者制度については当面基本的に維持するべきであるとしている。弾力的な保育サービスの供給が進まず、家族的な責任を一手に引き受けざるを得ない専業主婦がまだまだ多い実態の中で、昭和60年改正で確立した女性の年金権を守るためには結論的に著者と同じ立場に立たざるをえないように思われるが、議論があることは周知の通りである。確かに理想はジェンダー中立的な制度ということになる。ただわが国でいわゆる男女共同参画型の社会が進展しないのは、企業の雇用慣行や補助的な業務にパートで就労することを望む女性の方が多いこと、また男性の意識など年金制度とは別のもっと深いところに大きな原因があるように評者には思われる。

なお、著者は併せて年金制度による少子化対策に言及し、年金保険料について児童扶養控除の制度を設け、それにより減収となる分については国庫負担を導入することを提言している。年金など世代間所得移転のプログラムの拡充に伴い、子育ての公的支援の正当性はより高まると考えることができ、諸外国と比べてあまりにも貧弱なわが国の児童手当制度の実情(例えば平成9年度予算より児童手当給付費に支出された国費は約250億円にすぎず、後述の老人医療関連経費の1%にも満たない。)を踏まえると、出生率向上につながるかどうかは別として、さらに一歩進んで年金制度とリンクさせた形で児童手当を支給することも有力な選択肢であるように思われる。年金財政に余裕がないのは著者の言う通りであるが、やはり高齢者への移転である老人医療(一般会計から毎年度3兆円を超える関連予算が投ぜられている)を見ると社会的入院など相当の無駄が含まれている。政治的に難しい問題であることはわかるが、こうした無駄な配分に勇気を持って切り込み、より総合的でバランスのとれた生活保障システムの構築を目指すべきではないだろうか。

5. 第6章で公的年金制度の一元化の問題と国際的な年金通算協定について論じた後、第7章から第2部になる。第7章では、基礎年金を社会保険方式ではなく、全額一般財源—具体的には消費税—で賄う「社会扶助方式」にすべきという提案について検討している。著者は社会扶助方式になれば保険料の滞納等国民年金のいわゆる空洞化の問題や前述の第3号被保険者

に係る問題が解決されるなど多くのメリットがあることを認めた上で租税負担の引き上げが極めて困難なこと、厳しい財政状況の下では所得制限の導入や給付水準の大幅引き下げにつながる可能性が強いこと、移行に伴う問題の解決も容易ではないことなどを指摘している。そして両方式を比較し原理的な検討を加えた上で、給付の権利性、給付水準の面など我が国の制度としては社会保険方式の方が優れていると結論づけている。評者も統治機構を相対化して見ることが十分できず、お上意識が強いと言われるわが国の場合、擬制的な要素が含まれているとしても双務的な社会保険方式の方ができるかぎり望ましいと考えている。また我が国の政策決定過程の実態を考えた場合、給付の設計を行う主体と費用の徴収を行う主体が分離すれば、財政当局の影響力が相対的に強まるという政治力学が働く可能性が高いという指摘にも同感で、所得移転としては同じことであるという経済学者の議論には実態論から違和感がある。ただ、保険料を満額納めていない者が被保険者の3分の1にも達するという国民年金の空洞化の実態—評者には、空洞化の問題は、国民皆年金制度を根底から揺るがす深刻な問題であるように思われる—を見ると悲観的にならざるを得ない。逆説的な言い方になるが、著者の議論が将来にわたって現実的であり続けてほしいと願わずにはいられない。

6. 第8章では公的年金の財政方式を賦課方式から積み立て方式へ移行すべきであるという議論について検討している。著者は、賦課方式の問題点として指摘されている事項を(1)世代間で不公平が生じる、(2)人口変動の影響を受ける、(3)貯蓄を減らし、経済成長を阻害する可能性がある、(4)積み立て方式で貯蓄した場合の方が賦課方式よりも収益率が高く効率的である、という4点を整理し、それぞれについて根拠が弱いなどと反論している。特に(1)の世代間の公平の問題については、生涯保険料総額と生涯年金総額の比較などを行う経済学者の試算について、やり方自体公平なものとは言えず、そもそも年金制度だけを採り上げて世代間の公平を議論するのは適切でないだけでなく意味がないとして強く批判している。そしていわゆる二重の負担問題などをあげて全面的に積立方式に移行することは、妥当でもなく、可能でもない結論づけている。少子・高齢化が進み、経済成長が鈍化する一方、市場メカニズムを重視するいわゆるニューライトなどの影響力が強まる中で、積立方式への移

行を主張する議論が活発になるのは当然であろう。理論的には判断の別れる難しい問題であろうが、少なくとも現時点で我が国にこうしたパラダイムの転換となる大改革を成功させるような国民的基盤があるとは評者には到底思えない。国民的な議論を蓄積しつつ、当面漸進的な改革を着実に進めていくしかないのではなからうか。

7. 第9章では、公的年金と積立方式で運営される企業年金などの私的年金との役割分担やその代表である厚生年金基金制度の見直しについて論じている。著者は、公的年金を1階建ての定額年金とし、2階部分は私的年金に委ねるとの提案—こうした考え方を採る経済学者は少なくないと思われる—を検討した上、被用者については、賃金比例の保険料で従来通り賃金比例の2階建て部分の年金も支給すべきであると、その部分については厚生年金基金が行うことを認めるとしている。前述の基礎年金を一般財源で賄うという議論とも関連して議論が分かれる点であろう。そして廃止論など厚生年金基金制度に対する批判を検討し、現行制度の維持を前提に厚生年金基金と厚生年金本体との財政調整などについて改善策を提示している。厚生年金基金制度については、著者の言うように誤解に基づく議論もあるが、それは特にこの分野で情報の開示が遅れていたことの結果だとも考えられる。企業年金制度についてはこれまでともすれば基本的な考え方の整理が十分なされないまま既成事実が積み上がっているようにも思われ、改めて十分な情報の開示と企業年金の役割についての掘り下げた検討が求められよう。

### III

最後に本書全体を通じた感想を述べ、本稿の締めくくりとしたい。本書の意義は大きい。著者は、これまでの研究蓄積や実務の経験からその発展、展開過程など歴史を含めて年金制度の隅々まで精通しており、一本書でもそうした蓄積を活かした十分に重みのある議論が展開されている—一本書は、年金制度改革の論点を網羅的、体系的に理解するのに最適の書であると言える。時期的にも次期年金改革まで1年あまりとい

う絶好のタイミングで出されている。内容的にも専門家ばかりでなく一般の方が読んでも大筋で理解できるものとして書かれているように思われ、年金改革に関心のあるすべての方にお勧めできる一冊となっている。

年金改革についてはこのところ経済学者からの発言が目立っているが、社会保障(法)学者からの議論という意味でも貴重なものであり、今後他の法律学者や社会学者、政治学者などからの議論の活発化も期待される。確かに経済学者の議論の中にはアメリカなどにおける議論の枠組みをほとんどそのまま持ち込んだだけに見え、あまり主体性が感じられず、そのまま日本にあてはめられるか疑問に思えるものや、部分的な定量化をマスコミがセンセーショナルに採り上げることもあって、浅く、軽い印象を受けるものもあるように思われる。ただ、社会保障制度を考える場合、論理的な思考だけではやはり不十分であり、試算の前提などについて十分留意、公表した上で可能な限りの定量化により、再分配などの実態について確認しながら実証的に議論を進めること—その場合数字の解釈に当たっては、数量化の限界に対する謙虚な自覚と経済社会や人間自身に対する総合的で深い洞察が求められることは言うまでもない—が不可欠であるように思われる。著者も定量的な議論自体を否定しているわけではない。年金制度改革が厳しい選択を迫られるものになることは、先般厚生省から示された改革の選択肢を見るまでもなくはっきりしているが、本書が契機となって経済学者などとの間でより建設的な議論が活発化することを期待してやまない。

最後になるが、著者は、同じ時期に医療、介護、福祉を考える際の基本的な論点を採り上げ、それぞれについて掘り下げた検討を加えた『現代社会保障・社会福祉の基本問題』(ミネルヴァ書房)を上梓している。本書に比べるとやや専門的との印象もあるが、高齢者の医療、介護制度における社会保険方式と社会扶助方式など本書とも関連のある多くの興味深い問題を探り上げている。本書と併せ一読をお勧めしたい。

(ふくだ・もとお 国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部第1室長)