

Title	年金制度改革をめぐって
Author(s)	黒住, 章
Editor(s)	
Citation	人間関係論集. 1984, 創刊号, p.120-129
Issue Date	1984-03-31
URL	http://hdl.handle.net/10466/1854
Rights	

年金制度改革をめぐって

黒 住 章

一

年金制度は西欧諸国において生成したのであるが、英国においては徴税吏が前任者にたいしておくったものがその最初であるとされている。しかし、一般的には、その発生は国王や封建領主が家臣や芸術家などにその功績にたいする恩賞、報償として金銭を支給したものとされている。そして、本格的な年金制度は、近代国家成立にともない、その建設と防衛にあたる官吏、軍人の功労にたいする報償としてもつけられたのがはじまりであるといわれる。このことはわが国においても同様であり、民間の労働者にたいする国家による年金制度は昭和十七年に成立した「労働者年金保険法」によって発足したのにたいして、軍人については、明治八年の海軍退隠金、翌九年の陸軍恩給金によって、官吏については同十七年の官吏恩給金によってはじまっている。

民間企業の被用者にたいする国家による年金制度（わが国では公的年金制度といわれているが、イギリスでは *state pension scheme*、アメリカでは *social security pension plan* とよばれている）は、ドイツの宰相ビスマルクによる労働

者年金保険制度（一八八九年成立）であるとされている。これは保険技術を用いたもので、一定期間以上掛金を拠出し、所定年齢に達すれば年金を支給することにしたのであり、健康保険、労働者災害補償保険とともに制定されたのである。

当時後発の資本主義国であったドイツにおいて、このような社会保険制度がつけられたのは何故であるかといえば、ビスマルクは諸王国を統一して強力なドイツ帝国を建設するため、労使の対立を緩和し、労働者を体制側にひきつける手段の一として、社会保険制度を中心とする社会政策を展開したのであるとされている。

しかし、ビスマルクの労働者階級にたいする政策はそれのみではなかった。むしろ、社会民主党（当時、社会主義政党はこうよばれた）を反体制運動のトラブル・メーカーとして「社会主義者法」を制定して弾圧することが主体であり、それをおおいかくし一般労働者を体制側にひきつけておくために、社会保険制度をもうけたといわれる。そのため、ビスマルクの政策は「飴と鞭」の政策とよばれるが、故岸本英太郎教授はいみじくも「飴つき鞭」の政策とのべられた。

年金制度をふくむ社会保険制度創設の政治的契機とでもいうものはそのようものであったが、社会保険諸制度を必要としたのは労働者の生活という経済的契機が存したからに他ならない。労働者は労働力を販売し、その対価たる賃金をえて労働力を再生産し、生活を維持するのであるが、その賃金は、資本主義経済に必然的な労働力需給関係の一般的法則によつて、ほとんどつねに労働力の価値以下に切り下げられる。そのめ、業務外の傷病、業務上の事故による傷病、失業などに際会すれば、たちまち生活に困窮することとなる。そして、そのような事故は、労働者本人のみのせいではなく、深く社会的な原因にもとづくことと認識されたところに、社会保険制度がもうけられたのである。

しかも、社会保険制度は、工場法によるいわゆる「労働者保護」とならんで、資本主義的生産の担い手である工業労働者と鉱山労働者とをある程度保護することが、資本主義の維持、発展にとって必要と考えられたからであり、ここに社会保険制度創設の経済的契機をみることができよう。

社会保険制度の成立によつて、労働者の生活はある程度改善されたといわれるが、年金制度は、労働力以外に生産手段
 Ⅱ生活手段をもたず、しかも賃金は毎日の生活維持にぎりぎり、貯蓄は不可能という労働者にとつて、老後の不安を緩
 和し、生産に尽力させ、体制に協力させる効果をねらつたのである。そのような体制側のねらいも、実際にある程度の生
 活が保障されなければ効果は望めず、客観的には労働者の老後生活にいささかの寄与はしたとみてよからう。そして、二
 十世紀に入ると、多くの西欧諸国で年金制度がもうけられるようになった。

しかし、ドイツの社会保険制度は無から生じたものではなかつた。それは労働者の相互扶助制度Ⅱ共済活動の歴史の上
 に築かれたのであり、しかもなかには雇主の拠出が法律によつて強制化されていたものさえあつた。このような事情はイ
 ギリスについてもいえる。イギリスでは労働組合の結成が禁止されていた時期、労働者、とくに熟練労働者は友愛組合Ⅱ
 共済組合を組織し団結の維持をはかつていたが、団結禁止法廃止後も労働組合は賃金、その他の労働条件の維持、改善と
 いう活動とともに、共済活動を行つていた。そして、熟練労働者を中心とする労働組合の幹部は、ドイツの社会保険制度
 を官僚のつくつたものとして無視しようとした。

しかし、資本主義の発展は相対的過剰人口をうむうえ、景気循環を必至のものとするから、労働者、とくに不熟練労働
 者の生活は困難であり、その老後は悲惨なものであつたといわれる。そのため、一方では不熟練労働者の組織づくりが進
 められ、他方では社会主義運動も高まつてきた。そこで、貧困老人にたいして従来 of 救貧法のみでは対応が不十分である
 として、無拠出老齢年金制度がもうけられるに至つた。すなわち、イギリスの老齢年金法は一九〇八年に無拠出年金制度
 として成立し、七十歳以上の老齢者にたいしてミーンズ・テストのうえで老齢年金が支給されるようになったのであるが、
 この制度は公的扶助の変形であるといえる。

その後年金制度は西欧諸国に普及するが、それらはおおむね労働者も掛金を払う拠出制のものであつた。それらの適用

範囲は、まず工業労働者、鉱山労働者、船員についてもつけられた国が多いが、これらの労働者は資本主義経済の発展にとって重要な役割をになつてゐるからである。なお、ヨーロッパにおいては、外洋航路のみでなく、河川、運河による内陸水運が大きな役割をはたしてゐたし、現在においても重要な運輸手段なのである。西欧諸国の公的年金制度は職員、農業労働者に、さらに自営の手工業者や自営農民にまで適用されるようになった。このように西欧諸国の年金制度はつぎつぎと適用範囲を拡大していったが、そのさい新しい適用対象について既存の制度を適用するのではなく、新たに制度を制定していったため、適用対象ごとに制度が異なり、多くの制度が並立し、現在に至つてゐる。公的年金制度の数が多いのはおそらくフランスであろうが、民間企業の職員と労働者とは同じ制度が適用されている。しかし、西ドイツ、ベルギーなどでは、職員、工業労働者、鉱山労働者、船員などの数制度が並立している。なお、西欧諸国のうちでも、オランダとスイスとは単一の制度となつており、北欧諸国やイギリスなどと類似の制度となつてゐる。

数制度が並立している西欧諸国の年金制度のうち被用者の制度は拠出、年金給付とも稼得（賃金、給料など）比例制であり、自営業者の制度はおおむね拠出、給付とも均一の定額制となつてゐる。被用者年金制度が稼得比例になつてゐるとは、拠出は能力に応じておこない、給付は拠出した能力に応じてうけるといふ原則にもとづくもので、しばしば能力主義とよばれる。それは、在職中の生活水準にちかい生活を営むことを望む被用者にとっては適しているが、低賃金の労働者にとっては低年金となるという欠点をもつ。それ故、西ドイツやイタリアにおいては年金額の最低保障がもうけられてゐる。西欧諸国の年金制度に比べて、北欧諸国の制度は異なつてゐる。スカンジナビア三国といわれるスウェーデン、デンマーク、ノルウェーでは、年金制度は全住民に単一の制度が適用され、給付はいづれも均一であるが、拠出については異つてゐる。デンマーク、スウェーデンでは財源の全部または大部分を国、地方自治体が負担、一部を本人（所得の五パーセント）が負担して、ノルウェーでは本人と、被用者の場合には雇主も負担している。このような制度の原則は、能

力主義にたいして平等主義とよばれる。このような仕組みになっているのは、「地域を中心に普及した社会保険では、被保険者の身分・職業は雑多であるから、所得カテゴリーも区々で所得差も大きく、したがって、その拠出は低所得層の負担可能域にとどめることが要請されて一律化し、その結果、給付は必要最低限の生活維持を主眼に、これまた画一化されて〈均一型〉が現われたのである。」（藤沢益夫「社会保障の構造と類型」、近藤文二編著『社会保障入門』一六五頁）

このような定額制の年金はその水準が生活にとって適切であればよいが、もしかかなり低いものであるならば、年金による生活は困難である。そのため年金水準を引上げようとすれば、掛金および国の負担を引上げるほかないが、掛金の引上げは低所得者には負担できないこととなるし、また国の負担の引上げも住民にたいする税負担の引上げとなる。そのため、定額制の年金（基礎年金、基本年金とよばれる）の引上げはきわめて困難となり、代って、主として被用者についてであるが、定額制の年金のうえに、稼得比例制の年金を上積みすることになったものである。そして、基礎年金について、拠出も比例制とする国も現われた。これは定額の年金については定額の拠出という従来の常識をくつがえすものであった。

イギリスの現行制度も、基礎年金のうえに、被用者については差等年金と称する稼得比例年金を上積みした、いわゆる二階建て年金制度である。イギリスの基礎年金も水準が低く、補足年金（年金受給者にたいする国家扶助が転形したもの）を併給されるものが多く、二十五パーセントちかくもあつたし、また、補足年金を受給できるにもかかわらず受給していないものも多いといわれる。そのため二階建て年金制度がもうけられることになったといつてよい。

このようにみると、年金額の算定方式の、比例方式と定額方式とはそれぞれ一長一短があり、そのため定額制と比例制とを組合せたものがつくり出されたといえよう。わが国で一九八四年三月二日政府が国会に提出した改革案はやはり二階建て年金制度案である。引退後の生活を引退前の水準に近いものとして維持したいという願望と、最低生活水準を確保するという要請とを両立させるためには、このような二階建て年金制度という折衷方式が適しているといえよう。

わが国の公的年金制度は、いまのところ八つの法律にもとづき、多くの制度が並立している。

一九八三年末の国会で、公共企業体（三公社）職員等共済組合の年金制度と国家公務員共済組合（省庁ごと）との年金制度の財政調整措置がとられる法改正が行なわれ、国鉄共済組合の破たんは切りぬけられるようである。また、地方公務員の共済組合（職能別と地方団体別との多くの組合がある）も連合会結成と、組合間の財政調整によって、財政の脆弱な組合の救済がはかられようとしている。

これにたいして、一般民間被用者の年金制度については、厚生年金保険と船員保険の年金制度とを統合し、国民年金を基礎年金とし、厚生年金保険の被保険者とその配偶者にも強制適用し、厚生年金保険被保険者であったものについては比例制の年金を上積みするという改正案が国会に提出された。ただ、共済組合の年金制度については、今回は見送られたが、早急に基礎年金を導入することとする旨が閣議決定されている。

さて、このような公的年金制度の改革が必要とされるのはおおむねつぎのような問題が存するからである。

第一に、多くの公的年金制度の並立とそれら制度間に、拠出、給付その他多くの点で格差が存在すること、第二に女子の年金権が確立されていないこと、第三に今後の年金財政の困難、第四に年金支給開始年齢の問題、第五に無年金者の存在などがあげられよう。

第一の多数制度の並立と制度間格差については、厚生年金保険と国民年金とは部分的に統合され、国民年金は基礎年金（老齢、障害、遺族の三年金）となり、厚生年金被保険者であったものについては厚生年金（老齢、障害、遺族の三年金）が上積みされることになる。老齢基礎年金は一九八四年の価格で月額五万円、夫婦二人で十万円であり、国民年金被

保険者であったものはこの年金のみである。厚生年金保険被保険者であったものは、被保険者期間四十年のときは七万六千円が上積みされる。厚生年金保険と国民年金とのあいだには七万六千円の差が存することになる。しかし、現行制度では厚生年金保険の老齢年金は被保険者期間三十五年で十七万三千円であるから、実質的には切下げられることになる。このような改革は一応評価できるが、基礎年金の保険料が一九八四年価格で六万八千円であるため、低所得者にとってはかなりの負担となり、保険料未払いが増加することが危惧されている。そして、この改革は、財政が行つまりつつある国民年金制度の救済をも企図したものとみることができよう。

ところで、共済組合の年金制度については、今回は基礎年金は導入されず、ただ公企体職員等共済組合の年金制度が一九八三年の改正によって、年金算定基礎を最終給与から退職前一年間の平均給与としたこと、標準給与について最高制限がなかったものをもうけたことによって、他の共済組合の年金制度と同一とされた。閣議決定により基礎年金はやがて導入されるであろうが、比例部分の年金額算定方式をどうするかが課題となろう。

第二に女子の年金権についてであるが、今回の改正案では、民間企業の被用者の被扶養者である配偶者については、基礎年金が強制適用となるため、一応年金権が確保されることになる。しかし、共済組合の年金制度については未解決であり、早急に施策が講ぜられるよう期待される。

第三は年金財政の問題である。もっとも危機にひんしていた国鉄共済組合の年金制度は、さきにも述べたように一応は危機を脱するであろうし、財政状態の悪化した一部の地方公務員共済組合の年金制度は財政調整がなされればこれもまた一応危機を免れるであろう。また上述のように国民年金も、受給者が少なく被保険者の多い厚生年金保険から基礎年金分の拠出金をうけ入れ、また厚生年金被保険者の基礎年金分の国府負担（給付費用の三分の一）が流入することにより、当面は危機を回避できよう。

しかし、問題は今後にある。厚生年金保険の、老齢年金受給者の被保険者にたいする割合の見とおしは、一九八四年には一〇・八パーセントであるが、九五年には二一・一パーセント、二〇〇五年には三一・九パーセント、二〇一五年には三〇・八パーセントと上昇し、二〇四〇年には四六・七パーセントのピークに達するとされている。したがって年金財源をまかなうためには保険料を大きく引上げざるをえない。厚生省の見とおしによると、保険料率は、現行法下では、二〇二五年より三八・八パーセントになるが、改正案では、六十歳支給のときは二三・九パーセントになるとしている。しかし、改正案が成立すれば、厚生年金保険より基礎年金分を国民年金に拠出しなければならず、改正案では二〇〇五年度より基礎年金に相当する一人一万三千円、二人二万六千円を厚生年金保険料にふくめて拠出するわけで、やはり保険料は引上げられざるをえないであろう。しかし、積立金の効率的な運用によって引上げ率を緩和すべきであるという意見も強く、この点の施策が望ましい。

さらに、さきにも述べたように、国民年金加入者は引上げられた保険料を納入しなければならず、低所得者などは拠出が困難となり、保険料未納者が増加することが危惧されている。この点について、社会保障制度審議会は一九七七年十二月の「皆年金下の新年金体系」、七九年十月の「高齢者の就業と社会保障年金―続・皆年金下の新体系」という二つの建議を内閣総理大臣にたいして行っているが、これらは無拠出の基本年金を全国民に六十五歳から支給し、被用者については従来の各年金制度の国庫負担をなくしたもの（社会保障年金）から比例制の年金（付加年金）を支給するというもので、とくに「『基本年金』についてはその全額を国庫負担でまかなうこととし……『基本年金』の長期安定を目標とした年金税ともいふべき特別な目的税によるものとし……それは国民全部の所得にかかる純粹な意味における付加価値税であることが好ましい。」とのべられている。

同審議会は、今回の改正案についての諮問にたいする答申を一九八四年二月に提出しているが、「将来の年金の長期的

展望における一つの選択」と評価しているが、留意すべき問題点の第一に「基本年金は税方式であるのに対し、基礎年金は社会保険方式であり、両者の間の財源調達に基本的な違いがある。」と指摘している。

さらに、答申は「無年金者の解消に向けての努力の跡は見られる。」としながらも「高齢になってからの加入、保険料の免除の場合には、無年金に近いような年金額しか受給できないおそれがある。」と危惧が表明されている。無年金者の解消のためには、基礎年金については財源を税方式とし、拠出しなくても受給できるようにすることが効果的であろう。

つぎに、老齢年金支給年齢についてみると、改正案では、老齢基礎年金は六十五歳から、老齢厚生年金は老齢基礎年金の受給者で厚生年金保険の被保険者期間を有するときに支給されるとしているが、当分のあいだ六十歳から六十五歳に達するまでのあいだは独自の給付として老齢厚生年金（定額プラス報酬比例部分）を支給するとしている。これは明らかに六十五歳への支給年齢上げのための布石である。また、女子の支給開始年齢を二〇〇〇年には六十歳とするよう段階的に引上げるとしている。

現在、五十五歳定年をとる企業が減少し、六十歳定年をとる企業が増加したといわれるが、まだまだ六十歳未満を定年とする企業が多く、また実態は定年到達前に退職させられる例が多い。そして、定年退職したのち同一企業で再雇用されても一、二年間で、多くの定年退職者はより小規模の企業に転職しようとするが、就職できるものは少数であり、その結果、おおむね六十二、三歳で引退する人が多いとみられている。

欧米諸国では年金年齢（pension age or pensionable age）とこの語はあまり用いられず、引退年齢（retirement age）という語が年金支給開始年齢として用いられている。これは引退即年金受給ということを示しているといつてよい。厚生年金保険の年金支給開始年齢の引上げは法律によって行われる以上、高年者の雇用を保障する施策が法的に確保されることとが並行して行われるべきであろう。その法的措置とは、アメリカの「雇用にかんする年齢差別禁止法」（四十歳以上七

十歳未満のものについて、採用、解雇、職業紹介などについて年齢を事由に差別することを禁止するもので、強制引退年齢、自動引退年齢をもうける場合、七十歳以上としなければならず、違反すれば罰金が課せられる）のようなものもふくめ、いまの「中高年齢者の雇用促進に関する特別措置法」の強化、とくに五十五歳以上の被用者の雇用率を定めた高年齢者雇用率（現在六パーセント）の強制化をはかるべきであろう。そして、定年年齢を六十歳に引上げ、さらに段階的にすくなくとも六十五歳まで引上げることが法律で規定すべきであろう。

定年制の引上げをふくむ高年齢者雇用の増大は、高齢化社会の経済にとって不可欠であり、また年金など社会保障の費用を節減し、後世代の負担を軽減するのに寄与するであろう。このような高年齢者雇用の保障措置が講ぜられてこそ、老齡年金支給開始年齢の引上げは容認されよう。年金額は、たんに財政的な観点からのみではなく、雇用との関連において設定すべきなのである。

なお、公的年金制度の将来を考えると、職域の年金制度―企業別、業種別などの私的職域年金制度の重要性が増大するが、中小企業については業種別の総合設立の厚生年金基金の加算型のものによることが適当であろう。また五人未満の事業についても、厚生年金保険と健康保険とを労働保険（労災保険、雇用保険）と同様に強制適用とすべきことは当然のことであろう。