

## 〔調査〕 年金改正と今後の課題

厚生年金および国民年金を改正する法案が一部修正の上で昭和59年12月に衆議院を通過し、現在、参議院で審議中である。改正案には新しい考え方が随所に織り込まれている。また、共済年金制度改革検討委員会は昭和59年10月に「共済年金制度改革の方向」と題する報告書(試案)をとりまとめ、関係審議会に提出した。この報告書では、公的年金制度の一元化を展望しつつ制度改革案を進めることが留意され、現在参議院で審議中の改正をベースにした共済年金の抜本的な改革試案が提起されている。

本稿では、主として厚生年金・国民年金の改正法案をとりあげ、まず、その主要内容を調べる(第1節)。ついで改正案の背後にある考え方を整理し、予想される改正の影響をいくつか論じてみたい(第2節)。さらに改正案に残された今後の課題についても検討する(第3節)。なお、共済年金の改革試案については必要に応じて言及するにとどめた。最後に補論として公的年金の基本性格について考察する。この問題は公的年金を議論するさいの共通のフレームとしてきわめて重要であると思われるので、あえて触れることにした<sup>1)</sup>。

### 1 改正案の主要内容

#### 1.1 改正案の狙い

厚生省の説明によると、今回の改正案は、わが国の人口高齢化が一番厳しくなる21世紀前半を年金制度がうまく乗り切れるようにするための、制度の安定基盤づくりを基本目標としている。現行の年金制度はすでに肥満ぎみであるので、贅肉をおとそうというのである。「給付の適正化」といわれているものは、実はこの贅肉おとしにほかならない。

年金制度の安定をはかり、制度に対する国民の信頼を

回復させるためには、公平性を確保することがきわめて重要となる。今回の改正案は、分立している各制度に共通の土台を設定して交通整理をはかり、これまで不満の多かった制度間格差の是正を試みようとしている。これが第2の狙いである。

#### 1.2 改正への基本姿勢

改正案では既得権が最大限に尊重されている。すでに受給している者の年金(既裁定の年金)や、これらすぐに受給することになる年金は、これまでどおりである。改正案が調整の対象としているのは期待権のみに限られている。

給付調整の基本的な方針は以下のとおりである。まず、給付水準については現状で足踏みをさせ、平均加入期間(厚生年金)または加入可能期間(国民年金)の伸長分は給付単価・給付乗率の切下げによって相殺する。つぎに、厚生年金において夫婦と単身の給付分化をいっそう徹底させる。さらに、併給調整を断行し、重複給付・過剰給付を排除する。なお、障害年金や有子寡婦に対する遺族年金については大幅改善をはかって、給付の重点化に努める。

他方、負担については保険料を段階的に引き上げていく。これは従来どおりである。ただし国庫負担は、各制度に共通する土台部分の給付に集中し、制度間格差を解消させる。

全体として、現行制度からいかにして円滑に移行させるかについてきめ細かに配慮しようとしている。21世紀に向けてのなだらかな移行、これが改正案の基本的姿勢である。

#### 1.3 4本の柱

改正案は4本の柱によって構成されている。その内容は、①制度体系の再編成——基礎年金の導入、②給付の適正化、③婦人の年金権の確立、④障害年金の改善、である。ここでは、①②についてのみ簡単な説明をしよう。

#### 1.4 基礎年金とは何か

分立している各制度に共通の土台をあたえるため、今回の改正案は基礎年金の導入を提案している。これは定

1) 改正案は衆議院で一部修正をうけたが、本稿では昭和59年3月に国会に提出された政府原案を考察の対象としている。この点、あらかじめお断りしておきたい。なお、本稿の基礎となった研究に対して21世紀文化学術財団から研究費の助成をうけた。記してお礼を申しあげる次第である。

額(1人月額5万円)の一律給付を基本的内容とする年金である。なお、基礎年金は給付の名称であり、国民年金とか厚生年金とかの制度の名称ではない。

1.5 基礎年金の導入による年金制度の再編成

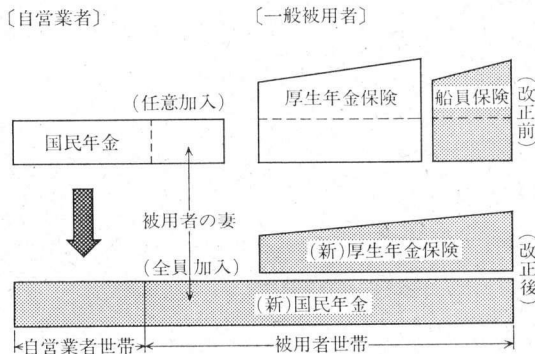
現行制度では、自営業者・農民は国民年金に加入する一方、民間サラリーマンは厚生年金保険に加入することになっている。また、公務員等はそれぞれ共済年金に加入している。制度はいわばタテ割りとなっており、職業別の集団を基本単位に分立しているのである。なお、サラリーマンの妻(専業主婦)は、国民年金に任意加入できることになっており、実際に7割程度の妻が任意加入している。

今回の改正案では、基礎年金を導入することによって分立している制度の壁に風穴をあけ、制度間の交流をはかろうとしている。すなわち、各制度に共通する基礎年金を国民年金制度から給付しようと提案しているのである(ただし、共済グループに対する基礎年金給付は改正案に含まれていない。これは別途、検討されている)。このような措置によって国民年金の適用は民間サラリーマンにも拡大される。民間サラリーマンは国民年金と厚生年金に二重加入する形となる(第1図参照)。なお、これまで任意加入であったサラリーマンの妻も全員が国民年金に加入することになる。

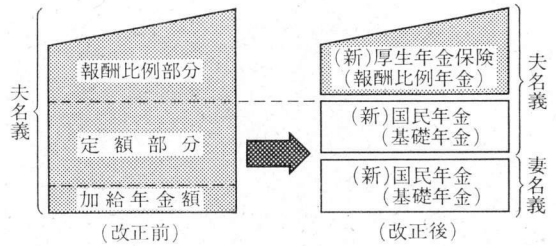
このようにして国民年金は国民のすべてが文字どおり全員加入となる新制度に再編成され、各制度に共通する土台としての基礎年金を給付するものに切り替えられる。

民間サラリーマンの年金はこれまで、定額部分と報酬比例部分および配偶者加給年金から構成されていた。改正案では、このうちの定額部分と加給年金を(新)国民年

第1図 制度の再編成



第2図 厚生年金の衣替え



金から給付する2つの基礎年金に衣がえする一方、報酬比例部分はこれまでどおり厚生年金から給付することになっている。厚生年金は、原則として労使の負担する保険料のみを財源とする職域年金に再編成され、2階建年金の2階部分のみをになう制度に変わるものである(第2図参照)。なお、船員保険の年金部門(職務外)は厚生年金に吸収することも予定されている。

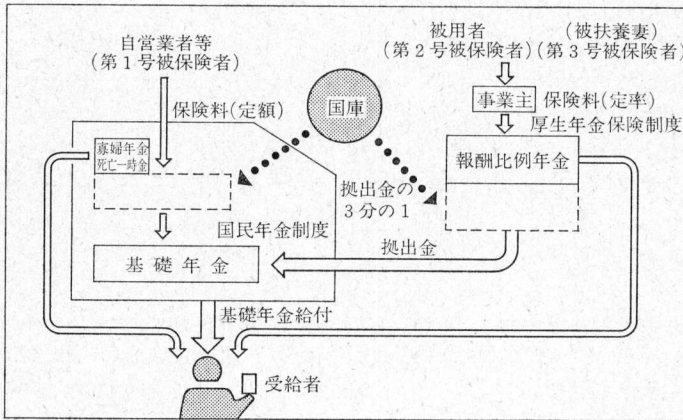
1.6 基礎年金の財政

基礎年金は、世代と世代が助けあうという公的年金本来の趣旨<sup>2)</sup>に基づいて財政運営される(第3図参照)。給付は国民年金から支給される一方、財源は各制度が加入者総数に応じて頭割りりで平等に持ち寄ることになる。すなわち、自営業者・農民等はこれまでどおり加入者1人ひとりが国民年金保険料を支払い、その保険料が基礎年金の財源にまわされる。民間サラリーマンおよびその妻(専業主婦)の基礎年金負担分は、厚生年金制度が一括して納付し、拠出金(国庫負担を含む)として基礎年金勘定に繰りこまれる。したがって、この場合、民間サラリーマンとその妻が国民年金の保険料を1人ひとり個別に納付する形をとらない。この結果、これまで任意加入していた専業主婦は保険料納付が不要となる。民間サラリーマンの妻(専業主婦)に対する基礎年金給付は、加給年金が1人前の年金に変わったものと考えればよい。

国庫負担は、原則として基礎年金の給付財源に集中一元化し、給付額の3分の1を賄うことが予定されている。この3分の1という割合は、現行国民年金給付に対する国庫負担分と同じである。ただし、厚生年金に対する特別給付(60歳代前半層)が当分の間つづけられ、また、昭和36年以前の加入期間にかかる給付は厚生年金から支給されるので、これらの給付に対する国庫負担は残される。国庫負担分が絶対額として現在の金額より減ることはない。

2) 詳しくは補論を参照されたい。

第3図 財政の仕組み(基礎年金)



このように基礎年金給付の3分の1は国庫負担によって賄われるので、保険料を財源とする部分は給付の3分の2になる。なお、厚生年金からの拠出金は、第3図における第1号被保険者(自営業者等)の数を  $A$  万人(ただし保険料免除となっている者を除く)、第2号被保険者(民間サラリーマン本人)の数を  $B$  万人(ただし20歳以上60歳未満の者に限定する)、第3号被保険者(専業主婦等)の数を  $C$  万人とそれぞれおくと、基礎年金総額  $P$  に

$$(B+C)/(A+B+C)$$

を掛けた金額が予定されている。加入者(保険料を負担している者)が頭割りて財源を持寄ると先ほど述べたが、それはこの拠出金算定式に示されているのである。なお、共同負担の対象となる給付費には新法施行後の基礎年金給付費および昭和36年度以降における基礎年金相当分の給付費が含まれる。後者はこれまでの国民年金給付(寡婦年金・死亡一時金・付加年金などは除く)および厚生年金における基礎年金相当分で構成されている。民間サラリーマン本人も国民年金制度の発足時から国民年金に加入していたとみなしているのである。36年4月1日に拠出制の国民年金は発足した。この発足時に基礎年金があたかも設計されていたと考えて、それ以降の期間を基礎年金の算定対象としよう、これが改正案の考え方にほかならない。

1.7 給付調整

改正案の第2の柱は、給付水準の調整である。給付水準を調整するにさいしては、現行水準での足踏みを主眼とし、具体的には生年月日方式とよばれる方法が採用された。生年月日が違えば、同一の加入期間であっても給付額は異なるのである。

まず、これまでの国民年金における老齢年金は老齢基礎年金に変わる。この基礎年金は25年以上の加入可能期間のすべてに加入し、保険料を納付した者に対して月額1人5万円(昭和59年度価格)が支給される。すなわち、基礎年金月額の計算式は

$$5 \text{万円} \times \frac{\text{保険料納付年数}}{\text{加入可能年数}} \times \text{スライド率}$$

となっている。

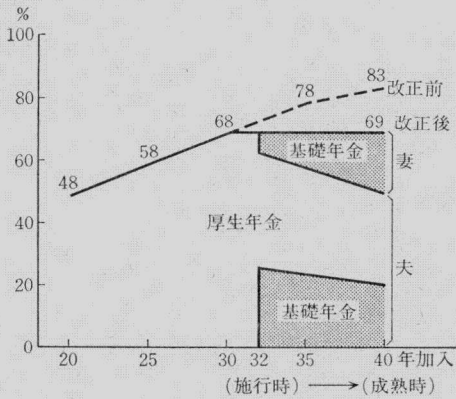
ここで、加入可能年数は国民年金の歴史が浅いために生年月日が異なれば違っているのが現状である(第1表参照)。国民年金は20歳から59歳までの加入が原則となっているが、大正15年度生まれの者は最大限25年しか加入できない。昭和ひとけた生まれになると加入可能年数は長くなるものの、それが40年となるのは昭和16年度生まれの者からである。そこで、加入可能期間が25年の者から月額5万円(65歳支給開始の場合、すなわち昭和66年度から受給する場合)の年金を支給することにするものの、将来は加入可能期間が40年になっても40年加入で月額5万円の年金しか支給しないことにする。つまり、加入可能期間の伸長分は給付単価(保険料納付年数に対する定額の給付乗率)を同率だけ引き下げることによって完全相殺をはかる。これが改正案の考え方にほかならない。

なお、加入可能期間が25年未満の者の基礎年金は従来どおりであり、月額5万円(59年度価格)とはならない。

第1表 加入可能年数(国民年金)

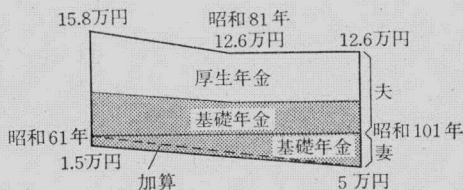
生年月日(昭和)	施行時の年齢	加入可能年数(年)
2.4.1 まで	59歳以上	25
3.4.1 まで	58歳	26
4.4.1 まで	57歳	27
5.4.1 まで	56歳	28
6.4.1 まで	55歳	29
7.4.1 まで	54歳	30
8.4.1 まで	53歳	31
9.4.1 まで	52歳	32
10.4.1 まで	51歳	33
11.4.1 まで	50歳	34
12.4.1 まで	49歳	35
13.4.1 まで	48歳	36
14.4.1 まで	47歳	37
15.4.1 まで	46歳	38
16.4.1 まで	45歳	39
16.4.2 以降	45歳未満	40

第4図 夫婦の年金水準(対標準報酬比)



注: 1. 65歳から受給する年金水準である。  
2. 妻は施行前の公的年金加入期間がない場合(加算額を含む)。

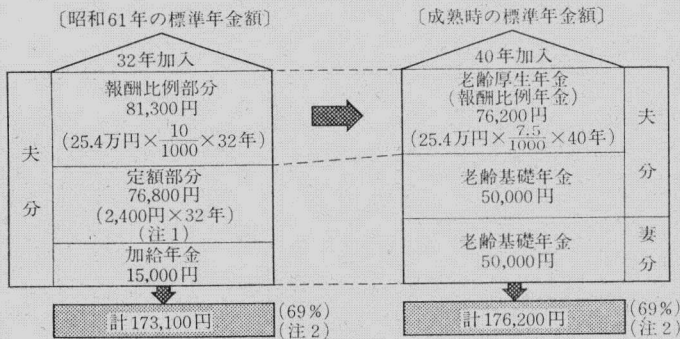
第5図 夫婦の年金月額



注: 1. 当該年に60歳に達した同年齢の夫婦が65歳から受給する年金額(昭和59年度価格)。  
2. 妻は施行前の公的年金加入期間がない場合。

つぎに民間サラリーマンの年金はどうなるか。厚生年金加入者のうち在職中の平均月収(平均標準報酬月額、税込み)が25万4000円(59年度価格)となる標準的な男性を例にとってその給付月額の将来をみると、第4図および第5図のようになると予定されている(山崎泰彦[9])

第6図 給付水準の調整



※ 金額はいずれも昭和59年度価格。  
注: 1. 昭和55年改正時の単価2,050円を昭和59年度価格に換算したもの。  
注: 2. %は現役男子の平均標準報酬月額25万4000円に対する比率。

の図解を引用)。給付月額が平均加入期間が今後において伸長することになって、現行水準の17万5000円前後(59年度価格、夫婦2人分)にすえおきとなる(第6図参照)。給付額はほとんど変わらないものの、構成内容は徐々に変わってゆく。すなわち、今後は本人分の給付をしぼりこむ一方、妻の加給年金を基礎年金に衣がえして拡大をはかる(経過期間中は加算つき)。単身者と夫婦の給付を水準分化しようというのである。

この例では、妻が専業主婦であり国民年金に任意加入していないことが想定されている。国民年金にこれまで任意加入している場合には、当分の間、ここでの例よりも給付額は高くなる(25年の任意加入可能期間のすべてにおいて保険料納付した夫婦で月額21万円弱、65歳支給開始の場合)。ただし、民間サラリーマン夫婦の標準年金は共働きでないかぎり将来、17万6000円程度(昭和59年度価格)に調整される予定である。

在職中の平均月収がここでの例とは違う者も多い。そこで、民間サラリーマン本人分の給付算定式を以下に示しておこう。サラリーマン本人の年金月額をふたつの給付(1階部分と2階部分)を足しあわせた金額に等しい。まず1階部分は

$$\text{定額単価} \times \text{加入年数} \times \text{スライド率}$$

で計算される。ただし、定額単価は生年月日別に金額が異なる(第2表参照)。大正15年度生まれの者の定額単価は2,400円であるものの、生年月日が1年遅れるごとに単価を少しずつ切り下げていき、昭和21年度以降に生まれた者の単価を1,250円にする(金額はいずれも昭和59年度価格)。このように切り下げていくのは、定額部分の年金額が現在、1人分の基礎年金額(月額5万円)より高いため給付水準の単身化をはかるうというのである。給付調整には20年の経過期間が設けられている。

なお、基礎年金相当分は、この1階部分に含まれていると考えればよい。

つぎに2階部分は老齢厚生年金と改称され、その給付算式は

$$\text{給付乗率} \times \text{平均月収} \times \text{加入年数} \times \text{スライド率}$$

となっている。在職中の月収は、年金受給者となった時点の賃金で読みかえられて平均月額が算出される。これは、従来どおりである。他方、給付乗率は現在1%(加入1年で月収の1%の年金につながる)であるが、これを20年かけて徐々に切り下げ、将来は0.75%にする予定である(第2表参

第2表 給付乗率および定額単価(厚生年金)

生年月日(昭和)	施行時の年齢	老齢厚生年金の乗率(%)	一階部分の定額単価(円)
2.4.1 まで	59歳以上	1.000	2,400
3.4.1 まで	58歳	0.986	2,323
4.4.1 まで	57歳	0.972	2,249
5.4.1 まで	56歳	0.958	2,176
6.4.1 まで	55歳	0.944	2,106
7.4.1 まで	54歳	0.931	2,039
8.4.1 まで	53歳	0.917	1,974
9.4.1 まで	52歳	0.904	1,910
10.4.1 まで	51歳	0.891	1,849
11.4.1 まで	50歳	0.879	1,790
12.4.1 まで	49歳	0.866	1,733
13.4.1 まで	48歳	0.854	1,676
14.4.1 まで	47歳	0.841	1,623
15.4.1 まで	46歳	0.829	1,570
16.4.1 まで	45歳	0.818	1,520
17.4.1 まで	44歳	0.806	1,471
18.4.1 まで	43歳	0.794	1,424
19.4.1 まで	42歳	0.783	1,379
20.4.1 まで	41歳	0.772	1,334
21.4.1 まで	40歳	0.761	1,291
21.4.2 以降	40歳未満	0.75	1,250

注: 定額単価は昭和59年度価格で表わされている。

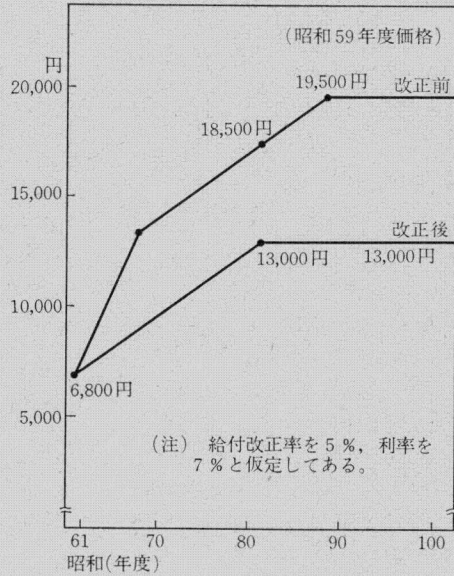
照)。平均加入期間が30年の世代には30年加入で在職時賃金の30%を保障する一方、平均加入期間が40年の世代(昭和21年度以降に生まれた世代)には40年加入で在職時賃金の30%を保障するにとどめようというのである。40年加入は、事実上、加入可能期間の上限を意味するので、2階部分の給付は将来において従前賃金の30%どまりとなる。

1.8 将来の保険料負担

国民年金の保険料は昭和61年度から1人月額6,800円に引き上げられる。その後は毎年300円ずつ引き上げていき、将来は1万3000円程度の負担まで必要となる(金額はいずれも昭和59年度価格。第7図参照)。現行制度においては、毎年350円(昭和55年度価格)ずつ引き上げているので、改正案によって毎年の負担増は4分の1程度が緩和されることになる。将来の負担も2万円弱が1万3000円程度まで引き下げられており、負担増はおよそ3分の1程度がカットされる勘定である。なお、国民年金保険料はこれまで3ヶ月分ずつ納めていたが、今後については毎月納付に切り替えることが検討されている。

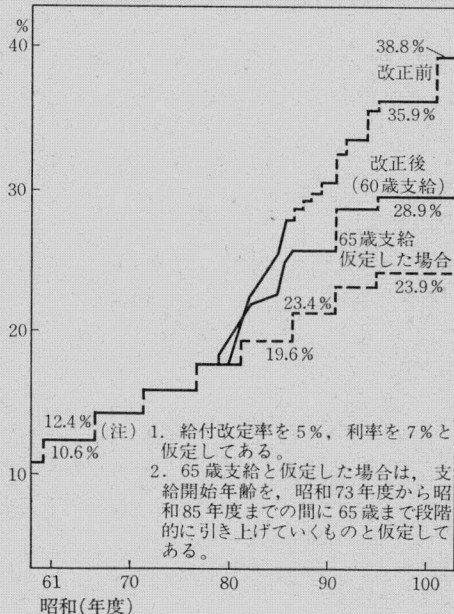
厚生年金保険料(一般男子)は昭和60年10月から12.4%(労使込み)へ引き上げられる。現行水準より1.8%増となる。女子の保険料は60年10月から9.2%となり、

第7図 保険料の見通し(国民年金)



それ以後も毎年、男子の料率に並ぶまで0.2%ずつ引き上げてゆく。保険料負担の男女格差を解消することは前回改正で着手された。ただし、これまでは毎年0.1%の引上げであったものを0.2%の引上げに変え、調整スピードを速めることが予定されている。なお、60年10月から標準報酬月額の下限は4万5000円から6万8000円

第8図 保険料率の見通し(厚生年金保険)



(注) 1. 給付改定率を5%、利率を7%と仮定してある。  
2. 65歳支給と仮定した場合は、支給開始年齢を、昭和73年度から昭和85年度までの間に65歳まで段階的に引き上げていくものと仮定してある。

へ、上限は41万円から47万円へそれぞれ引き上げられる。

厚生省の試算によれば改正案によって将来の保険料は29%弱(60歳支給開始の場合)あるいは24%弱(65歳支給開始の場合)まで引き上げることが必要となる。現行制度のままでは39%弱までの負担となっていたので、負担増は4分の1(ないし5分の2)がカットされることになる(第8図参照)。

## 2 改正案の特徴

### 2.1 基礎年金構想と平等主義

基礎年金は平等を追いもとめる年金であり、同一世代に関するかぎり「負担の平等と給付の平等」を原則として貫こうとしている。負担が同じであれば、職業や身分あるいは所得階層さらには男女の違いを乗り越えて給付の平等を実現しようというのである。これまで、分立する年金制度に共通の土台がなかったため、平等主義を貫くことは困難であった。また、人びとは自分の属している年金集団の内と外で異なる対応をしがちであった。集団の内部では連帯心がきわめて強いものの、隣りの集団や遠くの集団とは連帯するよりも競争一本やりでやってくるという性向が強かった。基礎年金は高齢者(および遺族・障害者)に対する最低所得の保障に関するかぎり、このような性向を改め、平等主義を貫こうと問いかけているのである。

基礎年金は無条件の平等を追いもとめてはいない。給付の平等を実現させるためには負担の平等を条件とする。これが改正案の考え方である(基礎年金の財政が社会保険料方式で運営され、税方式で運営されないのは、このためである)。他人との違いにはどんな細やかなことであっても敏感であるといわれている日本人にとって、このような条件づけは無条件の平等給付よりも受け容れやすいと思われる。

ただし、平等主義を実現するためには国民の1人ひとりが身銭を切らなければならない。この意味で、平等主義を実現することは決して容易でないだろう。この点をもう少し具体的に論じることにした。

基礎年金構想の追いもとめる平等主義は、あくまでも同一世代内部に関するものである。世代が異なるとき、負担の平等を条件にした給付の平等はかならずしも貫徹されていない。むしろ基礎年金は世代と世代が社会全体として助けあうことを基本線にしている。それゆえ、人口高齢化が進行している段階で平等な給付を保障するためには、後の世代の負担を前の世代のそれより重くする

必要がある。異なる世代の間で給付の平等を確保しようとすれば、前後の世代における負担の平等は犠牲にせざるをえないのである。

改正案では、平等給付の水準を最低所得に限定しており、世代間における負担の不平等をそれなりに小さくしようと努力している。ただし、同一世代については拠出の平等を条件にして給付の平等を求めており、このような平等主義は貧富の差を問うていない。いずれの世代においても、定額負担は低所得階層にとってかならずしも容易ではない。他方、高所得階層にとって定額負担はそれほど困難ではない。定額給付は最低所得を保障するかぎり経済的に恵まれていない高齢者には福音となりうるものの、経済的に恵まれている高齢者にとってはそれほど必要性の大きいものではない。このように、同一世代内部については平等主義を貫徹しながら、世代と世代の助けあいをやろうとするとき、給付面においては経済的に恵まれた高齢者に「遊び」の部分が生じる一方、負担面においては低所得階層に無理の発生するおそれがある。年金負担を段階的に引き上げていくと、このような無理は徐々に大きくなっていくであろう。そのとき、「遊び」の部分を平等主義の名のもとに維持できるだろうか。

この点は、国庫負担の増大とともに問題化すると予想される。基礎年金には国庫負担がつけられている。改正案では基礎年金給付の3分の1を国庫負担で賄うとされている。改正案どおりにしようとするれば、早晚、増税が必要となろう。そのとき、つぎに述べる3つの選択肢が検討されると思われる。

① 増税をうけいれて基礎年金における平等主義をあくまでも維持する。このケースでは、新税(たとえば付加価値税)の導入される可能性が強い。また、基礎年金における国庫負担の割合を高めるか否かも検討されることになろう。その割合を高めることができれば、定額保険料の引上げを予定より低目に抑えることができるからである。

② 増税は必要性の高いものに限定する。具体的には、基礎年金のスライド時期を延期するか、スライドは部分的にしか実施しない。代わりに、所得制限付きの年金を全額国庫負担の形で導入し、給付必要性の高い者に限定して上乗せを図る。

③ 増税はしない。代わりに社会保険料負担を予定以上に引き上げる。この場合、自営業者・農民等の中には、定額負担に耐えられなくなる者が続出しよう。このようなおそれを回避しようとするれば、自営業者・農民等のグループ内部で調整措置(たとえば一部の負担を固定資産

税や所得税に比例させ、定額保険料の引上げをできるかぎり抑制すること)を講じるか、または職業の壁を乗り越えてサラリーマン・グループとの間でさらに財政調整するかのどちらかが必要となろう。いずれの場合も原則として負担の平等を担保とすることは放棄される。

## 2.2 基礎年金による制度間の財政調整

基礎年金の核心は平等主義の実現にあり、その狙いは制度体系の再編成、1人1年金の達成、過剰給付・重複給付の整理、制度間格差の是正などいくつかある。国民年金財政へのこの入れという単純な思惑だけから構想されたものではない。

自営業者や農民等を対象とする国民年金は、産業構造が急激に移り変わる中で若い世代が先細りしているため、財政面で苦しい対応がつついていた。また、国民年金の場合、女子加入者の割合は他の制度のそれより大きい。平均受給期間は男子よりも女子の方が長いので、この点でも国民年金は割りをくう格好になっていた。

世代と世代の助けあいという公的年金の本旨からみると、国民年金の給付額は今のところ決して高くない。むしろ、国民年金給付だけでは最低生活さえもままならない状況にある。国民年金は、受給者の子供や孫の多くがサラリーマンになっているにもかかわらず、自営業や農業をつづけている若い世代の拠出保険料を主たる財源として今日まで給付が賄われてきた。国民年金は今日までよく持ちこたえてきたといえよう。反面、若い自営業者や農民にその分だけ無理をさせていたことになる。

他方、現役サラリーマンの中には国民年金受給者となっている自分の両親や祖父母の生活を支えるため、みずからの収入の一部をさいて私的に扶養している者も多い。かれらの納める保険料は、これまで、昔からサラリーマンをやっていたOBのための給付財源にはなっていたものの、自営業や農業を営んでいた自分の両親や祖父母にはとどかなかつた。そのため、いわば二重の負担を強いられていたのである。このような無理や二重の負担は制度間で保険料を融通しあうことができないために生じていた。

基礎年金案は、サラリーマンとか自営業者・農民とかの区別なしに、現役世代が社会全体として保険料を平等に出しあうことを負担の基本内容としている。このような措置によって、これから当分の間にかぎり、サラリーマンの拠出している保険料も、自営業者や農民等であった国民年金受給者のための給付財源として一部活用されるようになる。その結果、国民年金の給付水準が現状で足踏みさせられることもあって、自営業者・農民

などの負担する国民年金保険料は年々の引上げ額が現在より小さくなる。

他方、民間サラリーマンの拠出している保険料の一部は、これから当分の間、国民年金受給者の給付を賄うために移転される。改正当初に民間サラリーマンが基礎年金勘定に拠出する保険料は年額で2兆3000億円弱(昭和59年度価格)になると試算されている。このうち自営業者等に移転される金額がどの程度になるかについては、今のところ詳しい資料が公表されていないので不明である。ただし、移転額はかなりのオーダーに達すると予想される。従来どおりとくらべると、厚生年金会計における新規積立額が改正当初において毎年1兆7000億円前後(昭和59年度価格)分だけ少なくなるからである。これは、改正案による国民年金への資金移転、一部の給付改善(とくに遺族年金・障害年金)、船員保険年金部門吸収などに伴う費用にほかならない。

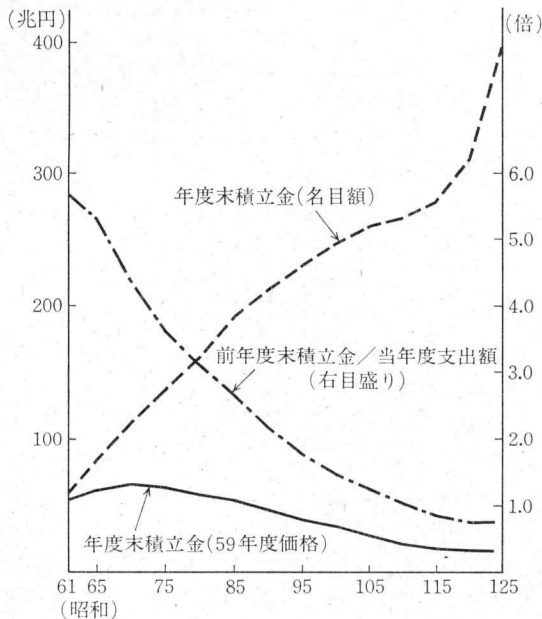
もっとも、従来どおりであればサラリーマンの妻の任意加入を通じて年額で6000億円弱の保険料が国民年金会計に振り込まれるはずであり、この分が改正案によって不要となることをあわせて考慮すべきだろう。いずれにしても、この保険料移転額は若い自営業者や農民などに無理をさせることになったかもしれない金額を意味し、また、平等主義を貫くために身銭を切るということの具体的内容である。

なお、この移転額は厚生年金受給者の激増に伴って徐々に縮小する。いわゆる団塊の世代が年金の受給者となる頃には資金移転の方向が逆転し、自営業者・農民グループからサラリーマン・グループに保険料が一部移転されるようになるだろう。

このように、基礎年金の創設による国民年金財政への対応は、他面において厚生年金財政にも少なからぬ影響を及ぼす。改正案によって厚生年金会計における積立金の増大スピードは従来よりも緩やかとなり、積立金の実質残高がピークをうつ時点も昭和70年前後になると予想されている。従来予測とくらべるとピーク時は5年前後早められることを意味しよう。厚生年金制度が名実ともに世代と世代の助けあい制度になる時期がその分だけ早くなるのである。ただし、積立金の名目残高については今のところその絶対額が減少するという事態は予想されていない(第9図参照)<sup>3)</sup>。

3) 積立金の名目残高が将来にわたって減少しなければ、積立金取崩しという事態は発生しない。年金会計における純貯蓄は将来、実質的にゼロに等しくなるとしても、マイナスにはならないということである。

第9図 積立金の将来推計(厚生年金, 改正後)



出所: 厚生省推計による。

- 注: 1. 65歳支給開始の場合(支給開始年齢は昭和73年度から段階的に引き上げ, 昭和85年度に65歳にするとしている)。  
 2. 標準報酬の上昇率は年間5%, 利回りは年率で7%とそれぞれ仮定している。

共済グループが基礎年金案に合流すると、拠出の平等を担保とする給付の平等は共済グループを含めて全国民レベルで実現する。そのとき、国鉄共済や専売共済は、他の制度から保険料の一部移転をうける一方、私学共済や電電共済は当面、保険料の持ち出し組になる。

### 2.3 社会保険料方式の維持

社会保険料方式とは、各人が保険料の拠出を通じて若いときから世代と世代の助けあいという連帯の輪に参加し、それによってみずからの年金権をつみあげてゆくものである。連帯の輪に参加しなかった者は、その分だけ年金が減額されるというペナルティをうける。また、社会保険料は使途が明示されており、その点で税金より負担者の理解が得やすい。

諸外国のうち1階部分の年金をこのような社会保険料方式によって財政運営している国の典型はイギリスである。今回の改正案による制度体系の再編成がイギリス型

また、積立金の取崩しがなければ資金運用部がそのために郵便貯金を流用したり国債を発行したりする必要もなくなる。この意味で、厚生省試算における前提は注目に値しよう。

といわれている理由はここにある。

他方、スウェーデンをはじめとする北欧諸国やカナダでは1階部分の年金を税金で賄っており、給付にあたって拠出の有無を問うていない。このような年金は税方式の年金とよばれている。

基礎年金の財政運営にあたり社会保険料方式が採用されたのは、主として行政面からの要請が強いからである。すなわち、いったん受給要件を満たせばその後における年金保険料納付は不要になるというような制度では拠出制にならない。行政面からみると、自発的納付を担保する手段が必要となるのであって、ペナルティをつけざるをえない理由はここにある。また、保険料を真面目にコツコツと納めてきた者と、それを怠った者が一緒にされて一律の定額給付をうけるということでは、前者の不满がおさまらないだろう。このような国民感情も社会保険料方式を採用させる理由となっている。さらに、税方式に切り替えるためには、年額で数兆円のオーダーに達する新税をただちに導入しなければならない。今日、それは決して容易でない。なお、国民年金はもともと社会保険料方式を採用しており、現行制度からの円滑な移行という改正案の基本的姿勢も考えあわせる必要がある。

税方式による年金では、社会全体の連帯感が強固でないかぎり、最低所得を保障できない。日本ではいわゆるムラ意識が強く、異なる職業間の連帯意識はそれほど育っていない。租税負担面における格差意識(不公平感)が強い中であって、老後における最低所得の保障という願いを、職業の違いを超えて普遍的に実現させるためには社会保険料方式によらざるをえない。これが改正案の考え方である。

### 2.4 生年月日方式による給付調整

基礎年金は加入40年で月額5万円が原則である。ただし、特別措置として加入可能期間が25年以上の者に対し加入可能期間のすべてに保険料を納付しさえすれば、この完全年金額5万円を支給する。この特別措置は、世代と世代が助けあうという年金本来の趣旨にそって、できるだけ早期に最低所得を保障するために講じられた。

このような考え方を徹底させれば、加入可能期間が10年の者には10年間の保険料納付で月額5万円の年金を支給することになる。もっと極端に言えば、加入可能期間が1年の者には1年の保険料納付で完全年金5万円を支給しなければならない。ただし、このような給付の早期成熟化には巨額の財源を要する。財源調達にメドがたない以上、それはできない。すでに支給されている加入可能期間25年未満の国民年金について現状維持にと



どめた理由はこんなところであろう。

大正15年生まれの25年加入と昭和16年生まれの40年加入は同一と考えられている。加入可能期間が何年以上の者から完全年金を支給するかという選択は、世代と世代の助けあいをどこまで身銭を切つてやるかに依存している。

## 2.5 厚生年金の職域年金への純化

民間サラリーマンの年金はこれまで定額部分と報酬比例部分という互いに役割の違うふたつの要素で基本的に構成されていた。改正案により新厚生年金は報酬比例部分のみを有する制度に切り替えられ、制度としての透明度が高くなる。

新厚生年金は、サラリーマンのOBに対し原則として従前賃金の3割に相当する給付を保障しようとしている。そのためには企業の違いや男女の違い(平均受給期間の違い)を乗り越える必要がある。求められているのは個別企業の枠を超えたサラリーマンの連帯にほかならない。なお、従来の厚生年金に求められていたのも、このような横の連帯であった。

日本の企業は一般に、1企業の内部に関するかぎり利害を共有する面が多いので、いわば運命共同体としての結束力がこれまで強かった。連帯心も強靱であり、メンバー相互間に責任感がみなぎっていたといっても大過ないだろう。しかるに、みずからが帰属していない企業(および企業集団)はいずれもライバルにほかならず、利害が一致しないとして互いの競争・敵対にあけくれる傾向が強かった。企業別組合組織のゆえに、サラリーマンが1つにまとまり横の団結を示すこともきわめてまれであったと思われる。

このような現状にあって、新厚生年金は企業の違いという壁を超えた、サラリーマン全体の連帯を求めている。要請されているのは現在の成長企業(若いサラリーマンが相対的に多い)から過去の成長企業(OBの数が相対的に多い)への賃金の再分配である。このような賃金の再分配に対して、これまでどちらかといえば冷淡であった日本の企業とサラリーマンは今後どのように対応していくのだろうか。

## 2.6 新厚生年金の給付水準

報酬比例部分の給付水準を設定するにあたって考える必要があると思われるのは、つぎの2点である。すなわち第1点は、1企業内部における自主的努力とどうバランスをとるかということであり、第2点は、現役サラリーマンの手取り賃金とのバランスをどう考えるかということである。まず第1点から検討してみよう。

日本の企業は、元来、退職金によってOBの老後生活を支えようとしてきた。企業への功績・貢献に報いる形で、従業員の定着を図るという労務管理面からの要請が強かったことも事実であるが、戦争による経済危機の中で退職金は失業手当・老後所得として活用されてきた。また、被用者もその充実を強く求めてきたのである。

退職金(企業年金を含む)は、企業における定着性を前提としているため、定年・再雇用・雇用延長等に適切に対応できる。また、企業年金の場合には給付設計を老後における各人のさまざまな生活実態に合わせることも可能となる。さらに企業年金の場合、事前積立を目指しているため、原資を確保し充実させる努力がたゆむことなく続けられるであろう。これらの点はいずれも退職金・企業年金の長所である。

他方、退職金や企業年金は個別企業の業績に左右されやすい。企業の中には、このような制度そのものを保持しない、あるいは保持しえないところもある。また、1つの企業が30年以上の長期にわたって好成績をつづけることは至難の業である。退職金や企業年金には企業間の通算がないので、この点は大きな問題として残る。さらに退職金や企業年金の場合、部分スライドはともかく完全スライドは事実上不可能に近い。

このような弱点を克服するために、退職金や企業年金の一部社会化(公的年金化)が図られる。その社会化は、サラリーマン全体の老後保障の水準を高めるという効果をもっている。

反面において、企業年金の社会化はそれらの制度を保有していなかった一部の企業に新たな保険料負担を強い、それらの企業においては結果としてペースアップを妨げる要因となるだろう。また、すでに退職金・企業年金を保有している企業にとっては、それが公的年金に振り替わるかぎり人件費負担に変わりはない。ただし、公的年金に振り替えがおこなわれた分だけ、退職金・企業年金のメリットは薄くなる。この場合、1企業内部におけるメンバー相互間の強い結束力を通じて生産性を向上させるという効果は小さくなるおそれがある。他方、退職金・企業年金と公的年金との調整が不十分に終われば、人件費に新たな増大要因が発生することになる。

昭和57年現在、企業の定期給与に対する退職金等の費用は平均で5.6%であった。一方、厚生年金保険料の事業主負担分の割合は4.9%となっていた(労働省『労働者福祉施設等調査』による)。今後は人口構造の高齢化が急激に進行するため、双方ともに割合が上昇するだろう。こうした中で2階部分3割給付を維持するためには、

企業は新規雇用をできるかぎり抑制する一方、ベースアップ率を抑えて年金・退職金関連経費のしほりこみを図り、同時に年金保険料のかからないボーナスの比率を高めて現役に対する配慮を示すに違いない。ただしベースアップ率の抑制は、公的負担の増大がつづいている中では手取り月収の伸びなやみ・一時的落ち込みなどにつながりかねない。現役組がそのような事態をはたして受容するだろうか。かりに受容できないということになれば、2階部分3割給付という原則を維持することは困難となる。

つぎに、現役可処分所得とのバランスを検討しよう。村上清[7]によると、標準年金額が夫婦で在職時月収(税込み)の68%という水準は、現在、現役の手取り月収(税金・社会保険料で月収の15%がなくなっている)の8割に相当している。100のかせぎのうち44を両親にあたえ、自分は56をとるということと同じである(44÷56×80%)。年金受給者が夫婦2人であるのに対し、現役は4人家族であることを考えると、現役なみの生活を公的年金(ただし標準年金の場合)だけで事実上保障していることを意味していよう。

将来は現役の税金・社会保険料負担が現在よりもはるかに高くなると予想される。かりに賃金の25%がそれらの負担で消えると想定すると、標準年金額69%は実は現役の手取り月収の9割程度になる勘定である。そうならば現役の方が生活は苦しいことになるだろう。世代と世代の助けあいが公的年金の本旨であることを念頭におくと、このような給付水準は明らかにバランスを失っているので、給付水準のさらなる下方調整が実施されると予想される。

ちなみに、2階部分についてはイギリス・カナダの場合、従前賃金の25%が上限である。また、スウェーデンでは1階・2階の双方をあわせて、夫婦で60%給付を標準としている。社会保険審議会厚生年金保険部会も昭和48年以降、ILOの勧告等を参考にして60%程度を標準年金の目安とするよう求めつづけている。この意味では現行の68%水準を若干ながら下方修正する必要が残されている。

### 2.7 保険料の段階的引上げ

厚生年金の保険料は戦後3%時代が長くつづき、昭和30年代の中頃から段階的に少しずつ引き上げてきた。現在、労使込みで10.6%であり、改正案では12.4%への引上げが昭和60年10月から予定されている。将来についても少なくとも5年に1回、できれば1.8%づつ引き上げてゆくという従来の方針に変わりはない。

保険料の段階的引上げは、私的扶養負担が一部に残っており、それが徐々に軽減されてゆくという見通しの中では1つの選択となりうる。ただし、私的扶養負担を免れている者(経済的に恵まれている高齢者の子弟)もいる。このような者については低負担で高給付を結果的にもたらししてしまう。画一的取扱いゆえの「遊び」の部分である。

あるいは、一般に後世代になるほど経済成長の成果を享受できるので、負担能力は経済成長とともに上昇する。経済成長過程においては、したがって保険料を段階的に引き上げていくことが応能負担の原則にも合致する。負担をめぐる世代間の公平は、このような意味においても確保しうる。

ただし、このような公平性は他面において効率性と衝突することも避けられない。料率が上がってくれば、私的な努力で老後に備えた方が負担を低くしうるからである<sup>4)</sup>。若い者の中には、公的年金には世話になりたくないのだから負担も免除してくれと申し出る者があらわれるにちがいない。このような申し出は若者のエゴイズムであるかもしれない。世代と世代が支えあうという趣旨は、このような若者にどこまで理解されるだろうか。

この場合、年金受給者の中には優雅な老後生活を保障されている者が含まれている一方、経済成長があっても低賃金に苦しんでいる若者がいつの時代においても一部に在ることをどう考えたらよいのだろうか。平均だけの議論では不十分である<sup>5)</sup>。

現在の予測では、改正案をもってしても所要となる年金保険料負担は将来20%を超えてしまう。このような高負担は、成長そのものの芽をつみ、企業経営を悪化させ、倒産企業の続出・高失業などを現出させるおそれがないとはいえない。また、勤労モラルが低下する一方、もぐりの労働が横行するおそれもないとはいえない。効率性との衝突という側面はこのような点にもあらわれるのである。

### 2.8 在職高齢者への影響

つぎに今回の改正案と雇用との関連を調べてみよう。まず、厚生年金における在職高齢年金制度はつぎのように改正される予定である。第1に、65歳以上の在職者を

4) この点はいわゆるインセンティブ・コンパティビリティに関する問題であり、拙稿[3]ですでに論じたので、ここでは議論を省略する。

5) この問題は同一の世代内部で再分配を適切に行えば解決可能である。再分配を年金制度内部に限定する必要性は必ずしもないが、枠を拡張すると再分配効果が見えにくくなるので、できるかぎり年金制度の枠内で処理することが望ましいと思われる。

対象にした、いわゆる高在老はなくなり、65歳以上の年金は在職していても減額なしの全額支給となる。そのかわり被保険者資格を失い、保険料を納めることもなくなる<sup>6)</sup>。

65歳以上全額支給という考え方は、厚生年金が退職年金(退職を支給要件とする年金)から老齢年金(老齢を支給要件とする年金)に切り替えられることを意味している。国民年金はもともと老齢年金であったので、厚生年金もそれに合わせる格好である。

従来、65歳以上の高齢在職者で標準報酬月額16万円以上の給与がある者については、年金は8割支給であった。ただし、このような減額付きの在職老齢年金を65歳になってはじめて受ける者の中には現職の社長や重役が含まれていた。世代と世代の助けあいが公的年金の本旨である以上、助ける必要性の乏しい一部の富裕な者にまで高齢であるからといって一律に公的年金を支給しなければならない必要性は必ずしも大きくない<sup>7)</sup>。従来の2割減額でさえ過剰給付ではないかという批判を免れていなかったからである。

昭和59年10月に発表された共済年金改革検討委員会の試案[1]では、この点についてつぎのような措置を提案している。すなわち65歳以上であっても在職者であるかぎり加入者として取り扱う一方、一定額以上の給料を受ける在職者(裁判官・自治体の首長・大学教授など)には老齢共済年金を支給しないとしている。この点は厚生年金と取扱いを異にしており、今後なんらかの調整を迫られよう。

第2に、60歳代前半の在職者を対象にした、いわゆる低在老は減額率の変わる標準報酬月額が部分的に変更される予定である。第3表をみられたい。年金の支給停止をうける標準報酬月額は現行では15万5000円以上となっているが、改正案では21万円以上に引き上げられる。このような変更は、支給制限の部分的緩和を狙ったものであると推察できよう。

ただし、このような措置がどの程度まで就労意欲を高めるかについては、なお慎重な検討を要する。月額17万3000円の年金を受給する標準的な男子サラリーマンを例にとると、第10図に示したように賃金プラス年金は月

6) 65歳以上の高齢者に対するこのような取扱いは雇用保険制度の考え方を軸を一にしている。

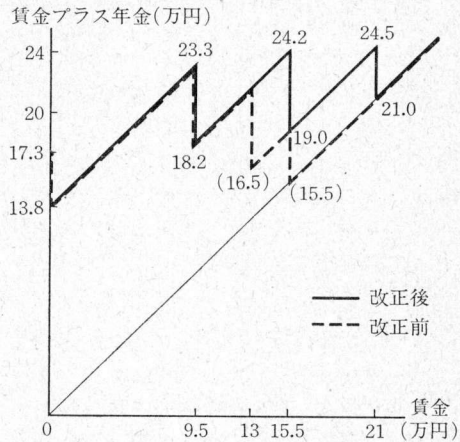
7) 現職の社長の中には「もらってもいいのかな」といって高在老の受給をためらった者もいるといわれている。また、たとえ高在老を受給してもそのかなりの部分が所得税にもっていかれてしまうので、在職中は年金などいらぬという役員も少なくない。

第3表 低在老における支給制限の変更

	改正前	改正後
80%支給	9万5000円未満	同 左
50%支給	9万5000円以上 12万円未満	9万5000円以上 15万5000円未満
20%支給	13万円以上 15万円未満	15万5000円以上 21万円未満
支給停止	15万5000円以上	21万円以上

注：金額は標準報酬月額を表わしている。

第10図 低在老におけるノッチ問題



給9万円程度で23万円に達し、それ以上は月給を25万円超にしないかぎり所得増をほとんど期待できないからである<sup>8)</sup>。このような検討結果を念頭におくと、今後とも従来どおり年金の8割を受給しながら月給9万円程度で働く60歳代前半層が少なくないのではないだろうか<sup>9)</sup>。

8) これは、いわゆる「ノッチ問題」の1例である。ここでノッチ(notch)とはノコギリ歯状の刻み目を意味している。低在老の場合、賃金と年金の合計額が減額率の変わる賃金水準の前後で逆転してしまい、低賃金の方が年金込みの月収を高くするという事態が発生してしまう。このとき、所得と余暇の選択問題を想定すると、月給9万円前後の就労が導かれやすいことは容易に推理できると思われる。

9) 月給9万円では就労意欲に問題が生じる。事業主の中にはこのような高齢者に対してボーナス(年金算定のペースに入らない)を60歳未満の者よりはるかに例があるという。あるいは週30時間未満の非日勤扱いで雇い入れ、年金の被保険者資格を与えなければ年金は減額なしで受給できる。将来を見通すと、このようなパート就労(満額年金つき、2重就労も可)が増えるかもしれない。なお、年金受給者男子の就労率は一般に年金受給額が増大するにつれて低下していく傾向がある。昭和58年の調査によると、年金受給額が13万円を超えると就労率が0.5以下となっており、興味深い(第4表参照)。

## 2.9 厚生年金女子の支給開始年齢

厚生年金に加入している女子の支給開始年齢はこれから15年の経過期間を設けて55歳から60歳に引き上げられる。すなわち昭和7年4月1日以前に生まれた女性の支給開始年齢は55歳で従来と変わりがない。しかし昭和7年4月2日以降に生まれた女性については3年に1歳ずつのテンポで支給開始年齢が引き上げられる(実際に56歳支給となるのは昭和63年度からである)。女子の支給開始年齢が60歳となるのは昭和75年度からであり、昭和15年4月2日生まれの人からその適用をうけることになる。

厚生年金においては保険料率にも男女間の格差があった。しかるに今日、支給要件や保険料率における男女間格差の解消に向けて調整が開始されている。女子の保険料率は毎年0.1%ずつ引き上げられているのである。今回の改正案では調整スピードを上げることが新たに提案され、毎年0.2%ずつのアップとなる。他方、支給開始年齢の男女間格差については前回改正時に解消に向けての調整が開始されなかった。今回、その調整が提案されたのである。

女子加入者の支給開始年齢を60歳まで引き上げると、50歳代後半女子の就労率は全体として上昇する可能性がある。今後の成り行きが注目されよう<sup>10)</sup>。

第4表 年金受給額と就労率(男子)

年金受給の有無 年金受給額階級 (月額)	高年齢者数の割合(%)		就業率(%)	
	60~64歳	65~69歳	60~64歳	65~69歳
計	100.0	100.0	71.3	58.5
年金受給者	70.6	95.2	64.2	57.8
4万円以下	22.9	32.3	82.0	69.7
5~8万円	11.9	17.2	73.6	62.5
9~12万円	10.2	14.2	57.6	57.8
13~16万円	11.5	16.3	49.2	45.8
17~20万円	9.9	9.4	42.3	37.8
21万円以上	4.2	5.7	49.8	44.6
年金不受給者	29.4	4.8	88.5	71.1

出所：労働省『高齢者就業実態調査の概要』昭和59年9月。

注：就業率は、昭和58年5月中旬に1日でも収入になる仕事をした者の割合である。

10) 共済グループの支給開始年齢は昭和59年より56歳となった。4年に1歳のペースで支給開始年齢を引き上げる手はずとなっており、昭和75年から60歳支給となる予定であった。しかるに今回、共済年金制度改革検討委員会は支給開始年齢の引き上げを予定より早め、昭和70年からの60歳支給開始を提案している。この提案は昭和70年までに被用者年金の統合一元化を図るとする政府のスケジュールに合わせるため

## 2.10 職業選択と女子の就労

サラリーマンの公的年金は、現役からOBへ、男子サラリーマンからサラリー・ウーマンへ、現在の成長企業から過去の成長企業へ、高賃金労働者から低賃金労働者へそれぞれ賃金を再分配することになる。

このとき、低所得に甘んぜざるをえない自営業の場合、被用者になれば高賃金労働者からの補助がある一方、配偶者の保険料納付は不要となるばかりか、報酬比例部分の給付も約束されるので、厚生年金保険料が国民年金のそれと比較して相対的に低い段階では、自営業よりも被用者を選択した方が有利になる。標準報酬月額の新しい下限(6万8000円)は最低賃金との横にらみで決められたようであるが、料率設定ともからんで、このようなインセンティブ問題を発生させている。

さらに、サラリーマンの妻にあっては、専業主婦かパートタイマーか、パートタイマーかキャリア・ウーマンかの選択が年金制度によって間接的に影響をうけることになる。専業主婦かパートタイマーかについては、被扶養配偶者であるかぎり、後者の方がトクになる。妻自身の所得税負担・健康保険料負担・年金負担のすべてを免れる一方、基礎年金は夫の拠出を通じて保障されるからである。女子パートタイマーの多くが被扶養配偶者扱いをうける月給の上限にはりつくような勤務につく動きを強めるだろう。この意味で被扶養配偶者の認定基準をどのように設定するかが重要となる。

女子のパートタイマー化が促進されると、労働市場で競合関係にある高齢者の就労は現状よりさらに厳しくなるだろう。改正案はこの意味で予想外の副産物を生み出すおそれがある。

サラリーマンの妻がキャリア・ウーマンの場合、改正案によって基礎年金ひとつ分を失うことになるが、これはもともと過剰給付であったものをカットしたのである。既婚キャリア・ウーマンの場合、本人の所得税負担・健康保険料負担・年金負担がつく一方、給付は報酬比例部分の年金が3割つだけなので、男子エリート以上に働くしか手がないだろう。女子労働は、仕事一筋のキャリア組と被扶養配偶者扱いのパートタイマー組に二極化する動きをいっそう強めると予想される。

のものである。私学共済・電電共済のふたつを除く共済グループは厚生年金グループからの財政援助を受けないかぎり早晩、きわめて厳しい対応を迫られる。財政援助を受けるためには支給開始年齢ばかりでなく、給付の算定方法や退職金も含めて民間サラリーマンと足並みを揃える必要があろう。共済関係者が今後どのように対応するかは、この意味で注目に値する。

### 2.11 2級障害者の雇用促進

2級障害者とは片手とか片足のない者を指し、労働能力を失っているとはいえない障害者のことである。改正案ではこのような障害者に対して年金制度加入前の障害を含めて障害基礎年金を月額で一律5万円支給しようとしている。

身体障害者の雇用は、労働省の推進にもかかわらず、今日きわめて不十分な状況にある。こうした中において障害基礎年金5万円の支給は、毎月5万円をつけて2級障害者を労働市場に送り出すことを意味している。身体障害者でない者より月給が5万円安くてもよいから身体障害者を雇ってくださいと言っているのと同じである。同一労働同一賃金の原則からは少しはずれるものの、こうしたさりげない配慮は結果的に2級障害者の雇用を促進させる可能性を秘めている。今後の成果に注目したい。

### 3 今後の課題

年金改正は今回が最後ではない。新厚生年金および国民年金の次回改正は遅くとも今後5年以内に行われる予定である。そこで本節では今回改正で残された問題を検討し、制度のさらなる見直しの方向について議論することにしたい。まず、給付水準の下方調整問題から取り上げよう。

#### 3.1 スライド制の再検討

日本の年金に自動スライド制が導入されたのは昭和48年であった。厚生年金と国民年金の給付は48年以降、自動物価スライドの対象となったのである。同時に厚生年金の報酬比例部分については、原則5年ごとの再計算時に再評価率表を定めて過去における標準報酬月額を読み替えることが決められた。この結果、5年に1度であるとはいえ、実質的な賃金スライドが報酬比例部分については実施されていることになる。なお、この過去報酬の再評価は、新規受給者だけに対象を限定していない。すでに年金を受給している者(既裁定年金の受給者)についても、これまで再評価を行って給付改善を実施してきた。

老後生活のリスクをカバーするという点においてスライド制への期待は依然として大きい。とくに長生きをする者にとっては年金受給期間が15年から20年、さらにはそれ以上にわたる。老後における基本的な生活費を賄うべき公的年金については、したがって今後ともできるかぎり年金スライドの実施に努める必要がある。

ただし、年金スライド制はそもそも中味がひとつでないし、現にそれを実施している各国の経験をもみても内容

はさまぎまである。日本においても、これまで厚生年金と共済年金ではスライドの仕方が異なっていた。

年金スライド制についての再検討はなぜ必要となるか。スライド財源については国庫負担をもってあてているという理解が一部にあるように思われるが<sup>11)</sup>、これは事実とは必ずしも一致していない。ちなみに新厚生年金には原則として国庫負担がつかなくなったが、それだからといって新厚生年金のスライド制は廃止されたわけではない。今後とも従来どおりスライド制を実施してゆく旨、当局から言明されている。

公的年金スライドの財源を負担しているのは受給者の子供や孫の世代である。新厚生年金の場合には、受給者の後輩にあたる現役サラリーマンが社会保険料を拠出して、その一部がスライド財源にあてられる。このような理解はこれまで必ずしも十分ではなかった。そこで、以下では、世代と世代の助けあいという観点からスライド制——具体的にはスライド指標の選択問題を議論してみたい。

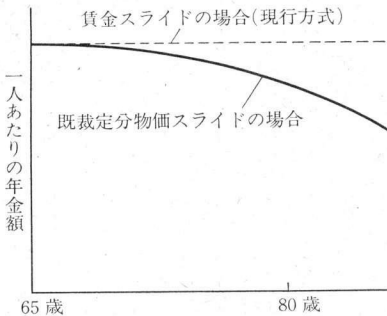
① 基礎年金のスライド指標——まず、基礎年金については、従来の国民年金と同じように消費者物価スライドを自動的に適用してよいと思われる。物価スライドが継続されるかぎり基礎年金はインフレ時においても実質購買力が不変に維持される。それによって老後設計の最低線はリスクなしに当面、確保することができる。

ただし、物価スライドだけでは経済成長に伴う最低生活費の実質的上昇分を賄うことができない。とくに10年、20年の長期を念頭におくと、この問題は無視できなくなるおそれが強い。その場合には、費用負担者の合意をとりつけた上で再計算時に政策改定という形に対応することが望まれよう。いずれにせよ、生活保護基準の改定方法との関連を長期的には考慮せざるをえないと思われる。

② 報酬比例年金既裁定分のスライド指標——報酬比例年金については既裁定分のスライドと新規裁定時の再評価方法を分けて考える必要がある。既裁定の年金については、通常、物価スライド制が適用されているという理解が一般である。しかし物価スライドの適用をうけるのは前後の財政再計算時の間をつなぐ期間だけであって、再計算時ごとに新しい再評価率表が定められ、それにしたがって既裁定の年金についても報酬比例部分の再評価

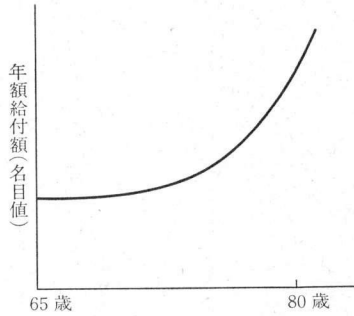
11) たとえば、昭和59年7月23日付の日本経済新聞「十字路」において山本博一氏は「公的年金の物価スライドが可能なのは年金財政以外の国庫負担によるものである」と指摘している。

第11図 成熟時における世代別の年金額  
(65歳支給開始の場合)



注: CPIの上昇率は標準報酬の上昇率より低いと仮定している。

第12図 年金スライドによる給付改善  
(65歳支給開始の場合)



付額はインフレの進行とともに自動的に増額規定される(第12図参照)。

このようなスライド調整を実施すると将来の年金給付費(ただし2階部分のみ)はその分だけ節減しうる。その節減効果は実質賃金の上昇率が高いほど大きくなる。ただし年率で1~2%の違いでも長期的にはかなりの費用節減効果が発生すると予想される<sup>12)</sup>。

なお、所得税・住民税および各

種がこれまで実施されてきた。つまり、報酬比例部分は新規裁定分だけでなく、既裁定分も含めて実質的には賃金スライドの対象となっていたのである。

最低生活費を賄うべき基礎年金と比較すると、その上乗せ部分である報酬比例年金で賄うべき生活部分のリスクはおのずから低い。また、前述したように報酬比例部分には今後原則として国庫負担がつかなくなる。その財源はスライド部分を含めてすべてを後輩サラリーマンが負担することになる。現役サラリーマンの中には、企業の業績不振などにより解雇されたり昇給ストップやゼロ・ペアに泣いたりする者も少なくない。さらに欧米諸国では賃金スライドは新規受給時のみに限定している国が多く、既裁定分を含めて賃金スライドを実施しようとしてきた国(西ドイツが代表例である)は例外なく財政難と高失業率にあえいでいる。スライド時期の延期や賃金スライドの不完全実施に追い込まれている国が多い。このような苦い経験に学んだのか、1985年1月1日に2階部分の公的年金を創設したスイスでは、老齢年金(2階部分)のスライドそのものを制度化しなかった。

サラリーマンの老後費用は、一般に退職後しばらくの間は高いものの、その後は漸減してゆくとされている。また、退職後は生産性の上昇に直接寄与しなくなる。このような事実を踏まえると、既裁定の年金については原則として物価スライドのみで十分ではないだろうか。財政再計算時に既裁定年金を賃金スライドするという慣行は見直しを図るべき段階に来ていると思われる。

上述のような内容に従来の慣行を改めると、賃金上昇率の方がCPIの上昇率より長期的にみて高い場合には、既裁定年金の1人あたり金額(ただし標準年金)は遠い将来(成熟時)において第11図のようになる。後の世代ほど給付額が高くなる格好である。

ただし1人ひとりの年金受給者に着目すると、年金給

種の社会保険料を控除した後の手取り賃金の上昇率が物価上昇率より低い場合には、別の配慮が必要となる。このような場合、手取り賃金の上昇率を既裁定年金のスライド指標としないかぎり、スライド財源を負担する現役サラリーマンの不満が噴出するだろう。したがってサラリーマンOBの既裁定年金については、物価上昇率との手取り賃金の上昇率のうちいずれか低い方をスライド指標として選択せざるをえないのではないだろうか<sup>13)</sup>。

③ 再評価の指標——過去の標準報酬月額が年金の新規裁定時に再評価される。厚生年金では過去の報酬を読み替えるにあたり、現役サラリーマン全体の平均報酬がどれだけ上昇したかをこれまで参考にしてきた。しかるに、人口構造の高齢化により現役サラリーマンの平均年齢は徐々に上昇しており、今後ともこの傾向は当分の間つづくと思われる。この場合、ベースアップ分がゼロであっても定期昇給があれば平均報酬は上昇する。これでは年金のいわゆるオーバー・インデクセーションが発生してしまう。

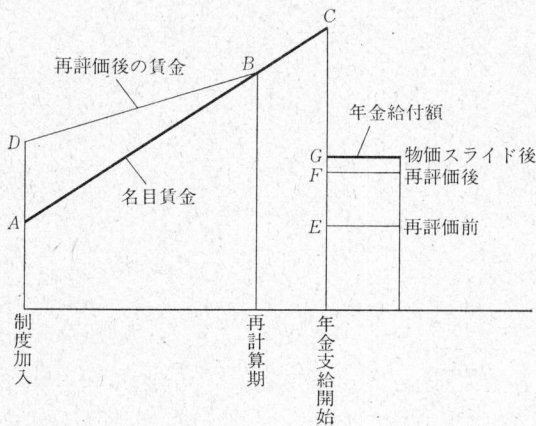
再評価に際しては定期昇給分を除いてはどうだろうか。具体的には、年齢階層を30歳代後半とか40歳代前半に固定して、その平均報酬の上昇率を参考にするのが一案として考えられる。

なお、共済年金については、これまで慣行として定昇ぬきの賃金スライドが実施されてきた。この点に関するかぎり、むしろ官民逆格差があったのである<sup>14)</sup>。再評価

12) その具体的推計作業は現在進行中である。結果が出しだい別稿で報告したい。

13) 報酬比例年金(既裁定分)のスライドについては、一律の定率改善という考え方を一律定額改善という考え方に切り替えることも長期的には検討に値しよう。老後生活のリスクは、後者の考え方に立ったときのほうがより適切にカバーされると思われるからである。

第13図 年金の二重スライド(報酬比例部分)



率表の改定にあたっては、過去にさかのぼって定昇ぬきの賃金スライド率を調べる必要性が残されている。これまでの過大な再評価分については今後の改正時に調整すべきだろう。

④ 二重スライドの撤廃——アメリカでは年金二重スライドの失敗が1970年代前半に話題となった。二重スライドは1977年に是正され、今日にいたっている。日本では、この問題はほとんど議論されていないものの、一部分に限定されるとはいえ、ほぼ同様の二重スライドが現在においても実施されている。すなわち、年々の物価スライドは既裁定年金だけでなく、直近再計算時以後の新規裁定年金にも適用されている。このため新規裁定年金の場合、直近再計算時以後の資格期間分については現実の賃金上昇分と物価上昇分が二重に算定されている(第13図参照)。このような二重スライドは次の再計算期に調整されるため、既裁定の年金の中には減額改定されるものさえあるといわれている。このような取扱いはアメリカの例にならって是正することが望ましい。

⑤ 年金スライドの一時凍結——まず、すでに年金を受給している者の年金については、政治的配慮が最優先されたため調整はいっさいされなかった。年金制度がす

でに肥満ぎみになっているという判断の裏側には、すでに年金を受給している者の年金にも一部分ながら過剰給付が発生しているという認識があるはずである。とくに夫婦単位で見ると、ふたつ以上の年金を受給している者が少なくない。1つひとつの年金はそれほど多くなくても、すべてをあわせると若い世代から受給する金額としては明らかに過剰になっている例もある。とくに共済がらみの併給を享受している者の中には、このような者が多い。しかも、年金でこのような過剰給付をうけている者は経済的に恵まれた老人であって、若い世代が助けなければならない必要性の乏しい者が多いのである。

今後は、基礎年金を通じて事務処理の一元化が断行される。それによって、少なくとも、1人で複数年金を受給している場合の併給調整は容易となる。せめて、1人で受給できる公的年金の給付には合計額に一定の上限を設け、それを超える年金額については当分の間、現状で凍結する必要があるだろう。

スライドの一時凍結という措置は、現に国鉄共済年金の受給者の一部にすでに適用されている。また、他の共済年金についてもその適用が現在、検討されつつある。これらの措置はいずれも1つひとつの共済年金給付に限定されたものである。ここでは議論を一步すすめて複数年金の受給者についてもその適用を主張したい。

1人で受給できる年金給付(できれば恩給も含める)の上限額については、とりあえず将来の40年加入者が受給しうる年金の最高額を参考にしたらどうであろうか。

以上、スライド制の再検討について、その方向を議論してきた。スライド指標はその見直しを図れば、結果的に公的年金の水準を下方修正しうる。すなわちサラリーマン年金について、かりに①②③で述べたようなスライド調整を実施するとすればどうなるか。長期的にみると、賃金の上昇率は物価のそれを上回ると予想される。かりに賃金が年平均で5%上昇し、物価上昇率が年間3%(2%)である場合を想定してみよう。2%(ないし3%)の違いは1~2年では大差ないものの、20~30年のオーダーでは実質額がかなり異なることになる。年平均で2%(3%)違えば36年(24年)で一方は他方の実質半分になる。したがって、上述のようなスライド調整を実施すると、実質賃金の上昇がづくかぎり、新規受給者については基礎年金部分の賃金に対する割合が徐々に低下していくことになる。他方、新規受給時の報酬比例部分は標準年金を例にとると賃金比でつねに30%が保障される。基礎年金ふたつ分と報酬比例部分の合計額は、したがって賃金比でみるかぎり現行水準より低下していく。標準年

14) 船後正道[6]によると官民逆格差の実態はつぎのとおりである。昭和48年度を基準年度(100)とし、その後の給付改善率を指数化して比較すると、昭和57年度において共済年金は約222、国民年金は約235、厚生年金(加入期間27年の標準年金の場合)は約261となっている。この9年間に厚生年金の給付改善は共済年金のそれを約17%上回ったことを意味している。なお毎勤賃金指数はこの間に2.31倍、CPIは1.95倍に上昇した。

第5表 スライド調整と給付水準

(1) ケース A: CPI が年率で 4% 上昇する場合 (単位: 万円)						
	59年度価格	65年度価格	70年度価格	75年度価格	85年度価格	100年度価格
基礎年金(2人分), A	10.00	12.65	15.39	18.73	27.72	49.93
新厚生年金, B	7.62	10.21	13.03	16.63	27.09	56.33
男子の平均標準報酬, C	25.40	34.04	43.44	55.44	90.31	187.76
A+B(名目額)	17.62	22.86	28.42	35.36	54.81	106.26
(A+B)/C, %	69.4	67.2	65.4	63.8	60.7	56.6
(A+B)の実質購買力指数	100	103	105	107	112	121

(2) ケース B: CPI が年率で 3% 上昇する場合 (単位: 万円)						
	59年度価格	65年度価格	70年度価格	75年度価格	85年度価格	100年度価格
基礎年金(2人分), A'	10.00	11.94	13.84	16.05	21.57	33.60
A'+B(名目額)	17.62	22.15	26.87	32.68	48.66	89.93
(A'+B)/C, %	69.4	65.1	61.9	58.9	53.9	47.9
(A'+B)の実質購買力指数	100	105	110	116	128	152

- 注: 1. 新規受給者の標準年金(59年度価格で17万6200円)を例にとった。  
 2. 標準報酬は年率で5%上昇すると仮定した。  
 3. 新厚生年金は賃金スライドを、また基礎年金は物価スライドをそれぞれ適用すると仮定した。  
 4. 実質購買力指数は59年度を100としている。

金でみると現在の68%から60%へなだらかに低下していくのである(第5表参照)。

ただし、賃金に対する割合が徐々に低下していくとしても新規受給者の年金そのものの購買力は実質的に増大しつづける。報酬比例部分が賃金スライドされるからである。このような調整は受給者の痛みを伴わない。また、スライドが継続されるので公的年金に期待されている役割はあくまでも維持される。

現行68%の給付水準を今後とも維持しようとする、実質賃金の上昇があるかぎり、それは給付水準の実質的な引上げを意味する。年金財政の健全化が問題となっている現在、実質購買力の維持ができればまずまずというべきであって、その増大を賃金の上昇にあわせてフルに図る必要が現在あるだろうか。うまい話であるけれどもアテにはならないという年金よりも、つましくとも確実な支払い保証のついている年金の方がはるかにベターである。スライド指標の再検討による給付水準の調整は、このような意味において避けて通れないと思われる。

### 3.2 年金給付からの健康保険料控除

被用者年金の給付水準を引き下げる第2の方法として検討に値いすると思われるのは、年金給付からの健康保険料控除である。このような調整は最近、西ドイツで試みられているので、その内容を簡単に紹介しておこう。

西ドイツでは、1時期、年金受給者の健康保険料は年金給付から控除されていたが、1970年の制度改定によってこの控除制度は廃止された。年金受給者の負担すべき健康保険料は年金会計から一括して健康保険会計に振り

込まれる形となったのである。すなわち年金受給者の健康保険料は、その後輩にあたる現役組が年金保険料を拠出する過程で調達されることになった。現役組の負担に肩代りされたことになる。

西ドイツでは1970年代の終わりにいわゆる「第1の年金受給者の山」が到来し、年金財政は苦境に陥った。そうした中でスライド時期の延期がこれまで2度にわたって行われ、スライドの一部実施やスライド指標の変更が試みられた<sup>15)</sup>。そのような制度見直しの一環として、健康保険料控除が1983年7月1日に復活したのである。毎年1%ずつ控除率を引き上げていき、1988年7月1日より健康保険料を6%にしてその全額を年金給付額から控除することになっている。このような経過期間を設けて段階的に復活させた理由は激変緩和にあり、若干のインフレが発生しさえすれば経過期間中においても年金受給額(手取り)は名目的に増大しうる。

このような西ドイツの例は日本においても参考となる。もっとも年金と医療の調整は日本では今のところ行われていない。制度の沿革が西ドイツとは異なるからで

15) スライド実施を半年遅らせることにしたのは1978年7月1日(→1979年1月1日)と1983年1月1日(→1983年7月1日)の2回である。また、スライドの一部実施にとどまったのは1979年(4.5%)、1980年(4.0%)、1981年(4.0%)であった。さらにスライド指標の変更は1983年に試みられ、過去3年間における賃金の平均年間上昇率が過去1年の賃金上昇率に変わった。この変更は年金改善率を抑制するためであったとされている。



ある。ただし年金と医療はいずれ調整せざるをえない日があるのではないだろうか。

### 3.3 標準報酬月額の上限調整

標準報酬月額の上限は、上限に所属する所得階層が全体の5%を超えると財政再計算のたびごとに引き上げるという慣行にこれまででしたがってきた。昭和60年10月より、その上限は47万円となる。

標準報酬月額の上限は、一方で保険料賦課対象となる賃金月額の上限を意味しており、保険料負担はその上限を超えると逆進的になるという批判を受けていた。他方、標準報酬月額は給付算定のベースでもある。その上限をあまりに高く設定すると、公的年金給付は必要以上に高くなってしまう。

このような矛盾はどのようにしたら克服可能だろうか。諸外国ではつぎのような対応をとっている。たとえば、スウェーデンでは最近において保険料対象賃金の上限を撤廃する一方<sup>16)</sup>、給付算定のベースには一定の上限を残した。イギリスや西ドイツの場合、給付算定のベースになる賃金は平均賃金の1.5倍が上限である。

このような諸外国の経験に学ぶとすれば、標準報酬月額の上限についてはつぎのような調整が検討の課題となる。まず、保険料負担の対象となる標準報酬月額は原則として上限を撤廃し青天井とする。他方、経済的に恵まれている高齢者に対して過剰な公的年金給付をする必要性は乏しく、また妥当でもないと思われるので、給付算定ベースとしての標準報酬月額については、上限管理を従来より厳しく改め、長期的には男子平均標準報酬月額1.5倍程度に抑制することが検討課題となる。

標準報酬月額を上述のように調整すれば年金給付総額は調整をしない場合より結果的に少なくなる可能性がある。それは保険料で負担すべき給付費の総額を減らすので、保険料率の引上げ幅をも結果的に抑制する効果を持ちうる。負担面で上限が撤廃されれば、この効果はいっそう大きくなる<sup>17)</sup>。

### 3.4 経過措置の見直し

民間サラリーマンの年金は、改正案によって40年加入で1階部分が月額5万円(本人分)、2階部分が従前賃金の3割、妻名義の基礎年金が5万円となる。これは、年金給付の上限額を意味している。

しかるに、経過措置が平均加入期間を基準にして講じられるため、経過期間中においては、ここに述べた上限額を超える年金が、平均加入期間以上の加入者に対して支給されてしまう。例えば、昭和61年度の新規受給者(大正15年度生まれ)の平均加入期間は32年であるので、この世代においては32年の加入で完全年金(給付額本来の上限)が支給される。昭和61年度新規受給者の加入可能期間は44年であるので、40年前後の加入期間を有する者が一部にいるはずである。経過期間中に平均加入期間よりも長く加入するこのような者については、今回の改正によっても過剰給付問題が残っている。期間比例の要素があるからにはかならない。

この問題は、給付調整を「平均」加入期間に基づいて生年月日方式により行うことから生じており、加入「可能」期間を基準にとった基礎年金にはないものである。

平均加入期間を上回る期間分の給付については、給付率をさらに引き下げるのが筋であろう。本来ならば全額カットすべきであろうが、加入意欲・通算問題との関連も考慮せざるをえない。あるいは、3.1項の⑤で述べたように給付上限を超える年金についてのみ、スライドの一時凍結を実施することも1案として考えられる。

### 3.5 所得制限の導入

すでに2.8項で述べたように、厚生年金は今回の改正により65歳卒業となる。この考え方は再検討の余地がないわけではない。むしろ共済グループの取扱いを参考にすべきかもしれない。65歳以上の在職者については、所得制限(ただし給与所得のみ)を導入して、現役の社長や重役クラスには原則として公的年金を支給しないでもよいのではないだろうか。

かりに、このような所得制限を導入する場合、自営業者等についてもバランスをとる必要があるかもしれない。とくに弁護士・医師をはじめとする高額所得者をどう取り扱うかについては再検討の余地がある。

### 3.6 年金給付に対する課税

過剰給付を調整するためには税制面からの対応も可能である。日本の公的年金は従来、拠出時非課税・給付時課税の原則で税制面の取扱いをうけてきたものの、現在、年金給付にかかわる給与所得控除・高齢者年金特別控除などの規定があるため給付時においても大半が非課税となっている。実際、月額20万円強までの公的年金は65歳以上の場合には非課税である。現役サラリーマン世帯で夫婦2人の場合には、月給が20万円未満でも課税されている。この点において現役世代の不満は小さくない。世代と世代の助けあいを首尾よくつづけていくためには、

16) スウェーデンにおける保険料の負担者は事業主である。事業主にとっては保険料負担の総額が問題であって、上限をどう決めるかはあまり意味がない。

17) ただし、このような調整は高賃金の抑制とボーナスへの振り替えにつながる可能性がある。

このような税制上の取扱いは再検討しなければならないだろう。具体的には、年金給付にかかわる給与所得控除・老齢者年金特別控除の見直しを図ってよいのではないだろうか。

### 3.7 雇用保険給付との併給調整

厚生年金と雇用保険は所管官庁が異なるため、現在、年金給付を受けながら雇用保険からも求職者給付を受けている例が少なくないと言われている。とくに60歳代前半で退職すれば、このような併給が可能となる。

高齢者に対する求職者給付は保険給付としての側面よりも社会保障給付としての側面が強い。したがって、それは年金給付と併給調整されてよいはずである。併給調整には事務処理の一元化が不可欠となるが、とりあえず60歳以上の求職者については年金受給を条件に求職者給付を支給しないことにしたらどうだろうか。

なお、このような事務処理には社会保険番号制の採用が望ましい。1人1番号ですべてが整理できれば、プライバシーの保護が適切になされるかぎり、メリットの方がはるかに大きいはずである。

### 3.8 厚生年金男子の支給開始年齢

厚生年金加入者男子の支給開始年齢が60歳に定められたのは昭和29年である。それ以降、今日までの間に20歳の者の平均余命は男子で6歳程度、女子で7歳程度も伸びた。そのため、平均受給期間も男子が70%、女子でも40%ほど伸長した。かなり大幅な伸びである。他方、高学歴化の進行により、就職時の年齢(年金制度への新規加入年齢)は全体として上昇した。平均加入期間は従来より短くなってしまったのである。

拠出期間が短くなる一方で、受給期間が大幅に伸びたのであるから、支給開始年齢を引き上げないとすれば保険料負担を予定以上に引き上げるか、そうでなければ給付水準を大幅に切り下げるしか方法はないだろう。しかるに双方の選択肢はともに痛みが大きい。

選択肢として考えられる手段は、できるかぎり多く活用すべきだろう。そのようにすれば個々の選択に伴う痛みを分かち合うグループの広がりをその分だけ大きくすることができるからである。

改正案では厚生年金の支給開始年齢を原則として65歳とし、当分の間の措置として60歳からの支給が継続されることになっている。65歳への引き上げをいつの時点で開始するかについては明記されていない。ただし、将来における保険料率の見通しを示したさいに、昭和73年度からの年齢引き上げ開始を仮定した数値が試算されている。次々回の改正を念頭に置いた仮定である。

年金の支給開始年齢を引き上げることが、かりに決まっても、実際にはかなり長期の経過期間が必要となる。また、支給開始年齢が現役引退年齢を意味しがちな厚生年金にとって、支給開始年齢の引き上げを先送りすることは、その間の年金給付費を膨張させ積立金の厚みをその分だけ実質的に削ることを意味しよう。その結果、年金負担の引き上げが予定以上に早められるかもしれない。あるいは、給付水準の実質的なしほり込みを必要以上に大きくしてしまうおそれもないとは言えない。このような意味合いを考えると、支給開始年齢の引上げにはできるかぎり早く着手することが望まれよう。

そのさい、支給開始年齢を弾力化するのもひとつの方法である。60歳からの減額支給を新たに設ける一方、部分年金・部分就労(パートないし非日勤の就労)の考え方を採用するという方法もある。そのために現在の低在労を再編すべきであるかもしれない。あるいは、企業年金・退職金をつなぎ資金として大幅に衣替えしてもよい。いずれにせよ、その気になることが何よりも重要であって、いったんその気にさえなれば必要な知恵はいくらでもでてくるはずではないだろうか。ただし、高齢者の雇用環境を併せて整備する(たとえばペナルティーつきの高齢者法定雇用率の設定とか各種の雇用開発給付金の拡充など)必要があることは、いうまでもない。

なお、支給開始年齢の引上げは、現在65歳までが目標となっている。しかし、いわゆる団塊の世代が年金受給者となる昭和80年代の末において、65歳支給開始で年金制度が維持できるかどうかは必ずしも明らかではない。アメリカでは2009年(昭和84年)からは66歳、さらに2027年(昭和102年)からは67歳へそれぞれ支給開始年齢を引き上げることが決められている。アメリカの例を参考にすべきかどうかも将来、検討されるべきだろう。

### 3.9 積立金の高利運用

厚生年金・国民年金をあわせると積立金は昭和60年度末には52兆円弱に達する見込みである。公的年金はいずれ積立金を実質的に保有しなくなるとはいえ、それだからといってそれまでの期間について高利運用をしなくてもよいということにはならない。給付抑制と負担の引上げに追いこまれている昨今においては、年金財政を少しでも豊かにする努力をしなければ、双方ともに国民の理解をうることはできないだろう。積立金の高利運用はそのための前提である。とくに今回の改正により新厚生年金には原則として国庫負担がつかなくなった。この意味でも積立金の高利運用は重要性が高まっている。

他方、還元融資に伴う福祉運用については利差損が生じないように改める必要がある。すなわち被保険者住宅資金貸付をはじめとするローン金利を現行(年率6%)より高目に調整しなくてはならないだろう。また、年金保養基地については問題が少なくないので今後、新規事業を見送ることとし、既存の施設はいわゆるお役所仕事を改め、売却なり民間活力の導入なりを検討してよいのではないだろうか(文献[5]参照)。

### 3.10 厚生年金基金による代行

厚生年金基金は現在、報酬比例部分(ただし老齢年金のみ)に相当する給付および基金独自の上積み部分(プラス・アルファ)のふたつを支給している。前者は本来、国の給付であるところから、代行部分とよばれている。国に代わって基金が行うという意味である。この代行部分こそ、基金創設時に期待された本来の給付であった。代行部分がなければ他の企業年金制度とのきわだった違いを基金制度にみいだすことはできないといっても過言ではないだろう。

しかるに、昭和48年における大改定の結果、過去における標準報酬月額の見直しおよび物価スライド制が厚生年金に導入され、報酬比例部分のうち見直しとスライド分は定額部分と一緒に厚生年金(本体)から支給されることになった。厚生年金基金の代行機能はその分だけ徐々に低下してゆく運命にある。

スライド制がなければ基金による代行も困難ではない。また、スライド財源が国庫負担で容易に賄われる状況にあればスライド制の実施にも問題は生じない。しかるに今回の改正で報酬比例部分には原則として国庫負担はつかなくなった。賃金の一部を事業主と現役サラリーマンが持ち寄らなければスライドもできないという状況にいたっている。

老後設計の最低線を超える部分については、民間にできないことを国でやろうとしてもその範囲はおのずから制約されていると思われる。民間では現在、退職金の算定基礎給を見直す(第2基本給・資格別動続別定額方式・ポイント制退職金などの採用)一方、支給率についても諸々の改定を進めている<sup>18)</sup>。また、企業年金でスライドを完全実施することは事実上、困難である。こうした流れからみると、新厚生年金のスライド制についてはそのあり方を再検討することが本来必要である。そのための暫定案を本稿の3.1項②③④ですでに提起しておいたが、それだけで十分であるかどうか。

基金制度の発展を促す上で、再検討が必要であると思われる点はこれ以外にも多々あるが、ここではそのうち免除保険料率の設定方法だけを取りあげることにしよう。免除保険料率は財政再計算時に基金制度を充足させて厚生年金の被保険者全員を仮りに加入させるとしたほどの程度の平準保険料率が必要になるかを参考にして、現在決められている。つまり、厚生年金の被保険者全体についての平均値として免除保険料率は算定されている。しかるに従業員の平均年齢は企業ごとに異なるため、このような免除保険料率のもとでは、従業員の年齢構成が相対的に若い企業では基金を創設すると掛金負担が安上がりとなる一方、従業員の平均年齢が相対的に高い企業では基金を創設すると逆の事態を招来してしまう。基金制度が利用できれば、それなりの税制上の優遇を享受するので、このような取扱い是不公平であると思われる。

かりに免除料率の計算方法を現行のまま維持し、変更しないとすれば、このような不公平は免除料率を被保険者の年齢に応じて別々に定めれば解決可能である<sup>19)</sup>。このような設定によって基金の創設はこれまでよりはるかに容易になると予想される。

以上で考察した問題以外にも、退職一時金の一部年金化を進めることをはじめ、各種の自助努力を奨励することなど今後の課題は少なくない。その考察は別の機会に譲りたい。

高山 憲之

(一橋大学経済研究所)

### 補論 公的年金の基本性格

公的年金の基本性格をどのように考えるかについては、今のところ専門家の間にさえも意見の一致はないと思われる。スライド制の採用という点に私的年金との基本的相違をみいだす論者が多いものの、スライド制を採用していない公的年金の例は過去に多かったし、また、現在でもないわけではない。

他方、国民一般の平均的意識をのぞいてみると、年金は掛年納付の見返りであるという理解が依然として多い。個人年金や生命保険・火災保険と同様に、公的年金も保険の一種として意識されているのである。掛金を納付しつづけてきた以上、給付要件を満たせば給付を受けるのが当然である——これが一般の年金意識ではないだろうか。年金の素人にとっては掛金率や給付設計は専門家が考えるべき事柄であり、また、責任をもつべき事項のよ

18) 村上清[8]参照。

19) 戸塚達也氏のご示唆に基づいている。

うに映っていると思われる。

このような現状を踏まえ、ここでは公的年金の基本性格を整理してみたい。

### 補 1 公的年金は保険料の積立を基本としているか

厚生年金および国民年金の積立金は昭和60年度末には52兆円弱に達すると見込まれている。積立金は名目額をみるかぎり今後とも増大しつづけるだろう。このような事実を前にすると、公的年金が保険料の積立を基本とする制度であるかのように早合点してしまう者がいても不思議ではない。

実際、年金制度はいずれも私的年金と同様に積立主義を基本線とする制度として創設された。保険料は掛金と同じであり、給付は掛金納付の見返りであったはずである。

しかるに積立主義の年金は制度創設から一定期間(たとえば20~25年)の拠出をしてはじめて満額年金(しかるべき受給要件を満たしている年金)となる。また、完全年金(加入可能期間が上限に達した年金)は制度創設後40年を経過しないと発生しない。この意味で加入期間が40年未満の年金は満額年金といえども経過年金(制度が完全成熟化するまでの過渡期にある年金)である。積立主義に基づく年金は完全年金とならないかぎり、老後生活費の基本的部分を保障するものとは本来なりえない。

つまり、将来の老人(制度創設時の青年層およびそれより後の世代)は積立主義の年金によって老後の安心を買うことができる。他方、制度創設時の壮年層は加入期間が短いため積立主義の年金では不十分な老後所得しか保障されない。また、制度創設時の老年層は、制度に加入しようとしてもその資格が与えられないので、積立主義に固執するかぎり年金を受給しえない。

年金制度が創設されるということは、そもそも創設時における老・壮の年齢層に年金を支給して老後設計の基本線を確保したいという切実な願いがあるからである。このような願いは、積立主義に固執するかぎり、まったく、あるいは部分的にしか満たされない。積立主義の年金制度は給付面におけるこのような問題を制度創設時にかかえるのである。

それでは負担面に問題は生じないだろうか。積立主義の年金制度は長生きのリスクを同一世代内部でプールしようとするものである。すなわち同一世代の中で寿命の短い者が寿命の長い者を助ける仕組み——これが積立主義の年金制度にはかならない。

高齢者の扶養が一般に親族の手によって私的に行われているときに、このような特徴をもつ年金制度が創設さ

れると、創設時の青年層は「二重の負担」を背負うことになる。すなわち創設時における青年層にとって自分の両親や祖父母を私的に扶養しなければならないという事実が変わりはない。しかも年金制度の創設によって自分の老後は子供や孫に頼らずに自分または自分と同世代の者だけで準備しなければならない。

このような二重の負担は、戦争中のような国家の非常時にしか強行できないだろう。平時においては二重の負担に対する抵抗が強いため、制度を創設することは保険料負担を低く設定しないかぎり困難となる。日本では、戦後、企業(事業主)にしても個人にしても負担能力が底をついていた時代が短くなかった。負担能力については悲観主義が長く支配しつづけたのである。

しかるに低負担のままでは、拠出を通じてみずからの稼ぎ出せる金額はタカがしれている。40年間拠出しても低負担のままでは老後生活費の最低線さえ稼ぎ出せないだろう。

積立主義の年金を創設しようとする、給付と負担の両面におけるこのような問題をどうしても避けて通ることができない。日本では制度創設当初の時期がちょうど戦後処理のときと重なったため、問題はいつそう深刻となった。制度創設時における壮・老の年齢層に対する経過年金・無拠出年金の給付改善を求める政治的要請はきわめて強く、その大幅改善は制度改正のたびに実現されたのである。

いったい、低負担のまま高給付はどうして可能となったか。制度創設から当分の間は経過年金の受給者しかいない。しかもその数は保険料を拠出している壮・青の年齢層よりはるかに少ない。このとき、低い保険料負担のままでも、壮・青の年齢層が拠出している保険料を流用すれば経過年金の給付水準を引き上げることができる。このような流用は上述のような政治的要請に応えるため世界各国で行われ、日本も例外ではなかった。

後の世代の拠出する保険料が完全には積立てられずに前の世代の年金給付を改善するための財源に充当されるようになると、年金制度はもはや積立主義を維持できない。年金制度は前後の世代が助けあう制度に事実上、切り替えられるのである。日本では積立金が低利でしか運用されなかったことも、この動きに一段と拍車をかける結果となった。

以上で説明したように、公的年金を積立主義の考え方に基づいて創設することにはもともと無理があった。公的年金は、ほぼ創設当初から世代と世代の助けあいという形で運営しなければならない宿命を負っていたのであ

る。

公的年金は保険料の積立を基本とはしていない。むしろ、強制力を担保とする世代と世代の助けあいにこそ、その本質がある<sup>20)</sup>。拠出を通じて積立てられるのは受給権であって保険料ではない。

## 補 2 公的年金は積立金をなぜ保有するか

世代と世代の助けあいを制度化したものであるにもかかわらず、公的年金が積立金を保有しなければならない理由は何であろうか。

公的年金の給付水準は一般に制度が成熟化するにつれて上昇する。くわえて被保険者(保険料拠出者)に対する受給者の割合も、制度が成熟するまでの経過期間中においては上昇をつづけていく。要するに、制度創設から成熟までの経過期間においては、以上のふたつの要因が作用して給付費(実質額)は増大の一途を辿ることになる。

このような費用を文字どおり世代と世代が助けあう形で、積立金ゼロで賄おうとすれば、公的年金の負担は世代毎に大きく異なってしまう。後の世代に移るほど公的年金の負担は高くなってしまふ<sup>21)</sup>。積立金はこのような負担の高低をなだらかにするために有効である。とくに経過期間中に人口構造の高齢化が進む場合には積立金の利用価値は高い<sup>22)</sup>。

20) 公的年金の基本性格が世代と世代の助けあいにあるのは、積立主義の年金では負担と給付の両面において創設そのものに問題があるからであって、スライド制を採用したからでは必ずしもない。実際、スライド制は制度創設からかなりの時間を経過してから採用されるのが通例である。

21) ただし前の世代は一般に、後の世代より重い私的扶養負担をしている。

ただし、このような積立金は多少の利子を稼ぐことで少しでも後代負担を軽減するためにあり、事前積立を基本とする私的年金のそれとは明らかに異なる。公的年金制度が成熟した後は、短期的な資金不足が発生しない程度に積立金を保有するにすぎない。

## 参 考 文 献

- [1] 共済年金制度改革検討委員会「共済年金制度改革の方向」昭和59年10月。
- [2] 厚生省年金局『年金改革を考える』昭和59年。
- [3] 高山憲之「厚生年金制度の基本的問題点」『経済研究』34(3), 昭和58年7月。
- [4] ——「日本の年金政策」『季刊現代経済』58号, 昭和59年6月。
- [5] 年金資金研究会『今後の年金資金運用のあり方』社会保険法規研究会, 昭和57年。
- [6] 船後正道「共済年金再編成と企業年金(2)」『企業年金』昭和59年6月号。
- [7] 村上清「年金制度の適正な給付と負担」『週刊社会保障』昭和59年3月5日号。
- [8] ——『新・企業年金入門』社会保険広報社, 昭和59年。
- [9] 山崎泰彦「年金改革案をどうみるか」『社会保険旬報』昭和58年12月11日号。
- [10] J. Rosa, ed., *The World Crisis in Social Security*, Bonnel, 1982(高山憲之訳『年金・崩壊の危機』東洋経済新報社, 昭和58年)。

22) 公的年金が積立金を保有するもう1つの理由は、強制貯蓄を通じて資本蓄積を図ることに求められよう。とくに制度創設時の経済が貯蓄不足の状態にある場合には、積立金のはたすべき役割は大きい。