

◆連載・日本の経済政策(4)

日本の年金政策

高山憲之

本稿は「日本の経済政策」シリーズの一環として、年金政策の歴史をふりかえり、年金財政の推移と将来展望をみながら、年金と資源配分・年金と所得分配について概観することを目的としている。以下、順を追って論じることとする。^(注1)

(注1) 本稿の基礎となった研究に対して二一世紀文化学術財団から学術奨励金をうけた。記して謝意を表わしたい。

I・年金制度の創設とその推移

(1)年金制度の創設

年金制度はどの国においても、一般に軍人恩給から始まるようである。わが国においても明治八年に海軍退隠令が、ついで翌九年に陸軍恩給令がそれぞれ公布され、軍人に対する恩給制度が発足した。その後、明治一七年に至って、文官を対象とする官吏恩給令が公布され

た。これらの制度は、明治二三年に法律化され、官吏恩給法・官吏遺族扶助法・軍人恩給法となった。これによって恩給制度の基盤ができたのである。恩給制度の制定はその後においても続けられ、教職員・警察官・地方公務員にも順次適用されていった。一方、恩給法の適用のない官業労働者(国鉄・専売・逓信など)には共済組合制度が創設された。

他方、民間企業の従業員や自営業者の場合、老後の経済生活は主として親族の私的扶養にゆだねられる時代が長くつづいた。そうした中で企業は労務管理の手段として退職金制度を設け、労働者の企業への帰属意識を強化する一方、解雇者に対する一時手当を支払った。企業による任意の退職金制度が立法化されて退職積立金および退職手当法として施行されたのは、昭和一二年のことである。この法律は労使の共同拠出を定めて失業対策の側面を強化する一方、使用者による自由裁量の余地を制限した。

民間の一般労働者を対象とする年金制度は、昭和一四年の船員保険

法制定によって導入された。この制度は適用対象を海上労働者に限定していたが、一般労働者を対象とする年金制度の導入も引き続いて検討され、昭和一七年に労働者年金保険制度として発足した。その制定には戦時政策的な思惑が込められていたのである。すなわち戦争による物資の欠乏と人手不足でインフレが高進しつつあったので、当分の間支払いを予定しない積立主義を基本線とする年金制度を設けて国民の購買力を封鎖し、併せて戦費調達の一助とした。この制度においては、事務職員・女子が適用外におかれたものの、昭和一九年における厚生年金保険への衣替えによって両者とも被保険者となった。同時に退職積立金および退職手当法は、その役割が年金制度と替わって類似しているという趣旨から廃止されることになった。

(2)戦後の再建と国民皆年金体制の成立

敗戦によって日本の社会は一変した。年金制度との関連からみると、敗戦直後から昭和二四年まで続いた激しいインフレーションが重要である。積立金は急速に価値を低下させ、また当時において支給されていた障害年金・遺族年金も購買力を失う羽目に陥った。制度の建直しを図ろうとしても、労使の負担能力は底をついていた。当然のことながら高い保険料（労使込みで一％、労災保険分離後の昭和二二年九月からは九・四％）に反対する声が強くなり、年金制度の存立自体が危ぶまれたのである。

政府は、その存続を図るため、昭和二三年になって老齢年金（当時受給者は未発生であった）を低水準に凍結し、保険料を三％まで切り下げるといふ非常措置をとった。こうした中で企業単位の任意制度として温存されていた退職金制度に対する期待がふくれあがり、労働組合の要求に応える形でその制度化が企業ごとに急速に進められた。その普及・発展をさらに促進させることになったのは、退職給与引当金制度の創設（昭和二七年度）である。

厚生年金保険が再建されたのは、昭和二九年になってからである。昭和二八年、十一月に戦時加算のある抗内夫について養老年金の支給が

現実に開始されるという段階を迎え、低水準に凍結されていた養老年金を解除し、制度の全面的見直しを行うこととなった。このとき制定された内容が、現行制度の骨格をなしている。すなわち、老齢年金の算定方式は従来報酬比例一本やりから定額プラス報酬比例の二階建に変わる一方、支給開始年齢は一般男子のみ五五歳から六〇歳に引き上げられた（二〇年間の経過措置つき）。また、高齢加入者（一般男子四〇歳以上、女子・抗内夫は三五歳以上）については資格期間の短縮（一五年）が図られ制度の成熟化が促進された。さらに保険料負担については、とりあえず三％に据置き、それを五年ごとに段階的に引き上げてゆくという方式が採用されたのである。

制度改定の結果、老齢年金の月額は大いに（月額一〇〇円から三〇〇円→四〇〇円）引き上げられた。しかし、その金額は当時においてもそれほど魅力のある水準ではなかった。また、定額部分が導入されたため、高額所得者の一部に新たな不満が生じた。さらに積立金の自主運用も途が封じられていた。こうした中で特定職域を単位とするグループ（私立学校教職員・農林漁業団体職員）が、それぞれ昭和二八年と三三年に厚生年金保険から離脱し、共済組合をつくるという動きをみせたのである。他方、昭和三〇年代に入ると、それまで身分による差別のあった国家公務員・公共企業体職員・地方公務員の年金制度（官吏に対する恩給と雇用人に対する共済）は、恩給と共済を統合して、それぞれ新しい共済制度に生まれ変わった。なお軍人恩給は昭和二八年に復活し、旧軍人の障害者・遺族の大半は、再び恩給法の適用を受けられるようになった。

昭和三〇年代にはもう一つの大きな動きがあった。医療面において国民皆保険が進められたことに呼応するかのよう、国民皆年金の実現が強く要請されるようになったのである。五人未満の零細企業被用者あるいは自営業者や無職の者には、既存の年金制度は適用されていなかった。このような者を強制加入者とする国民年金制度が昭和三六年に発足し、これをもってわが国特有の国民皆年金体制が確立されたのである。

厚生年金や共済年金が退職年金として夫婦二人分の給付を念頭に置いて設計されたのに対し、国民年金は退職要件のない老齢年金として個人単位に設計された。また、国民年金は定額保険料・定額給付を基本線とし、さらに六五歳支給開始を原則とするなど、被用者年金とはさまざまな点で考え方が異なっていた。なお国民年金の場合、経過年金に対する特別措置を講じて成熟化を促進する一方、制度発足当時すでに高齢にあった者を対象にして、いわゆる一〇年年金への加入を認めたり、全額国庫負担の老齢福祉年金を所得制限つきで導入（昭和三四年）したりした。また、保険料免除制度を設けることも忘れなかった。

右に述べたように、日本の年金制度は複数の制度に分立している。このため、職場を移動することに脱退一時金をもらっていると、老齢年金の受給資格を取得できないおそれがある。このような不合理を解消するため、数珠つなぎ方式の通算年金制度が昭和三六年に導入された。

国民皆年金制度が確立されたとはいえ、一部の共済年金グループを除くと、高齢者の大半は退職金と親族の私的扶養を頼りにする時代が長くつづいた。退職金については、昭和三七年に適格退職年金制度が成立し、退職金の事前積立の器として、また、企業における退職金負担の平準化方法として、この税制優遇措置は広く活用されることになった。

(3) 昭和四〇年以降の給付改善

昭和四〇年代から五〇年代の初頭までの期間は、給付の大幅改善がつづいた時代である。まず、厚生年金については昭和四〇年に制度改定が行われ、いわゆる一百万円年金の実現をみた。定額部分は月額二〇〇〇円から五〇〇〇円（加入期間二〇年の場合。従来、定額部分に期間比例の要素はなかったが、この四〇年改定でその導入が図られた）に引き上げられる一方、報酬比例部分の乗率も一〇〇〇分の六（昭和一九年改定では一〇〇〇分の五であったが、三五年改定で一〇〇〇分の

六となっていた）から一〇〇〇分の一〇に引き上げられた。加入期間二〇年の者に対し平均標準報酬月額の一割を報酬比例部分だけで保障しようとしたのである。当時の平均標準報酬月額は一五五〇〇〇円であったので、定額部分とあわせて月額一百万円の老齢年金が実現した。

このような年金の大幅改善（六割強の水増しアップ）は、厚生年金側の防衛策であったと言われている。すなわち、公務員等の恩給は旧来四〇年勤めても最終報酬の四八・七％位で五割に達していなかったものの、昭和三〇年代における共済年金への切替えによって給付の上限は最終報酬の七〇％に引き上げられた。標準報酬ベースに換算すると八〇数％にも達してしまつたため、厚生年金からの離脱意欲が一部に強まった。厚生年金への信頼をつなぐためには、給付の大幅改善を図るしかないと考えられたからである。

昭和四〇年改定は、このような理由によるとされているが、他方で保険料負担については悲観論が強く残っていたので、三・五％から二％だけ引き上げるにとどまった（一般男子の場合）。他方、国庫負担率は給付費の一五％から二〇％に引き上げられた。国庫負担の拡充があったものの、この四〇年改定によって厚生年金は賦課主義の要素を強め、将来における財政危機の種をまいたのである（Ⅱ節参照）。

なお、給付の大幅改善に伴う負担増について、事業主側は企業年金との調整で解決したいという意向を強く表明した。そのような意向を満たす措置として、報酬比例部分を企業側に代行させる厚生年金基金制度が昭和四〇年に誕生した。調整年金とも呼ばれるこの制度の意図は厚生年金と企業年金・退職金との調整にあったが、実際に両者の水準調整をする例はほとんどないまま今日に至っている。

厚生年金の四〇年改定をうける形で、国民年金も昭和四一年改定において大幅な給付改善が図られた。給付水準を厚生年金にそろえるため、一人月額五〇〇〇円（二五年加入者の場合）、夫婦一百万円の年金が実現することになった。保険料は月額一人一〇〇〇円（三五歳未満）が二〇〇円に引き上げられたものの、厚生年金と同様に、段階的に保険料を改定してゆく方針が採用され、賦課主義の要素が導入・拡大さ

れることになった。

昭和四四年になると、厚生年金と国民年金は同時に改定され、いわゆる二万円年金が実現した。この改定は前回改定時からの賃金水準の上昇分に見合う給付改善(同一モデルで約六〇%の引上げ)をしたものである。なお、国民年金には付加年金が導入され、モデル年金はこの付加年金込みで計算されるようになった。また、国民年金にいわゆる五年年金(一〇年年金に入りそなたの人に対する特別措置)が設けられたり、経過年金に対する特別加算措置が講じられたりしたのもこの改定の時である。厚生年金においては六〇歳代前半層に低所得在職老齢年金が新たに支給されることになり、また、昭和三二年一〇月以前の標準報酬については切捨て措置がとられた。

昭和四六年には厚生年金・国民年金とも政策改定として、事実上の物価スライド措置が講じられた。また、この年に国民年金における老齢年金(一〇年金)の受給者がはじめて発生し、年金に対する国民の期待と関心が急速に高まった。

国民の関心を示す一例としては、労働団体が春闘で「年金統一ストライキ」の戦術を昭和四七年にとり、制度の充実を要求したことを挙げる事ができる。また、一部の社会保障学者やジャーナリストは、積立金をただちにとり崩して給付にまわせば、低負担のまままで高福祉が可能となると主張した。低負担高福祉願望は一挙に高まった。こうした中で実現をみたのが昭和四八年の年金大改定である。

昭和四八年改定の主要内容は次のとおりであった。まず、厚生年金については、標準的な年金額を現役加入者男子の平均標準報酬の六割程度にするという考え方が採用された。次に、定額部分と報酬比例部分が標準的年金額において、おおむね五〇対五〇になるように決められた。過去の標準報酬月額額は財政再計算時の賃金で読みかえられることになり、また、再計算が行われない年度には自動的に物価スライドをすることも決められた。このような一連の措置によって給付額は大幅に改善され、いわゆる五万円年金が実現したのである。

国民年金も厚生年金との均衡が重視され、付加年金込みで夫婦五万

円(二五年加入の場合)の年金が実現した。また一〇年年金、五年年金についてもそれぞれ月額五〇〇〇円、二五〇〇円を一万二五〇〇円、八〇〇〇円に引き上げた。さらに、経過年金受給者に対する給付加算分の四分の一を給付時国庫負担とすることも併せて決められた。このように制度の早期成熟化が一挙に図られることになったのである。加えて、無拠出の老齢福祉年金も一人月額五〇〇〇円に引き上げられた。

賃金再評価と物価スライド制の採用は、他方で厚生年金基金の代行機能を著しく弱めることになった。代行型のメリットはほとんどなくなってしまうのである。このような動きの中で、厚生年金基金制度は新たな編成替えを迫られることになったが、今のところ手つかずのままになっている。

なお、積立金の福祉還元のための一事業として、被保険者住宅資金貸付が始められたのも、この四八年からである。

四八年の年金大改定によって大きな跳ね返りをうけたのは共済年金である。従来の計算式のままで厚生年金の給付額を下回る者が多数発生すると予想されたため、その場合には厚生年金と同様の計算方式(通年方式と呼ばれる)が採用されることになった。この通年方式は低俸給で加入年数の短い者が選択している。

昭和四八年は高度成長が終焉を告げた年でもあった。同年の秋に石油危機が勃発し、高度成長の夢は破れてしまったのである。しかし、いわゆる狂乱物価に苦しむ中で年金改善に対する要求は一段と強まった。財政再計算が二年繰り上がり、五一年改定が図られたのである。

五一年改定では、厚生年金の定額単価が事実上賃金スライドされる一方、定額部分にかかわる加入期間の上限が三〇年から三五年に延長された。厚生年金ではいわゆる九万円年金が実現したのである。他方、国民年金財政はこの年度に積立金残高が減少するという新たな段階を迎えるに至り、厚生年金との横並び改定は放棄されることになった。二五年加入のモデル年金は、付加年金込みで夫婦月額七万五〇〇〇円の改善に抑えられた。国民年金の保険料が毎年、急激に引き上げられ

るようになったのは昭和五〇年代に入ってからのことである。また、国民年金の国庫負担についても、拠出時負担の原則を給付時負担に切り替えた。

(4) 政策転換の時代

給付改善から給付抑制への政策転換が試みられるようになったのは、昭和五一年以後のことである。年金関係の審議会・懇談会があいついで年金改革構想を打ちだし、年金制度の将来に容易ならざるものがあることが、年金専門家グループの共通理解となった。とくに、年金制度基本構想懇談会の『中間意見』（五二年一月発表）は年金白書とも呼ばれ、既存の制度のかかえる基本問題点を包括的に検討し、年金財政の将来について、はじめて仮面を脱ぎす率直に語ったのである。ただし、中間報告に示された危機意識は当時において国民一般の理解するところとは必ずしもならなかった。こうした中で迎えた五五年改定において、将来の年金危機に備えるための一つの方法として、厚生省（原案）は老齢年金（厚生年金）の六五歳支給開始を提案したが、労使が一致して反対したこと、労働省も反対意見を述べ、閣内不統一の印象を与えたこと、衆議院選挙を間近にひかえて自由民主党も反対にまわったこと等が重なったため、その提案は受け入れられなかった。

五五年改定では、支給開始年齢の引上げ問題だけが大きくクローズ・アップされたため、他の問題にはほとんど関心が示されなかった。しかし、①女子の保険料率（厚生年金）を男子のそれと横並びにするための調整を開始したこと、②併給調整をしたこと、③厚生年金の定額単価および国民年金の単価をいずれも物価スライドにとどめたこと、④国民年金の保険料月額を毎年三五〇円（五五年度価格）ずつ自動的に引き上げること等、注目すべき改定をしている。

厚生年金の支給開始年齢引上げに反対が強かった一つの理由は、共済グループのそれが五五歳であったため、いわゆる官民格差がさらに拡大すると意識されたことにある。共済年金側では、やむなく支給開

始年齢を二〇年かけて六〇歳まで引き上げる措置をとった。その結果、今年から支給開始年齢は五六歳となっている。

年金改革への動きが第二段階を迎えたのは昭和五六年からである。

低成長経済への移行と本格的な高齢化社会への到来が誰の眼にも明らかになり、また、国が大量の国債残高をかかえるに至って、行財政改革をめぐる論議は急速に高まった。いわゆる第二臨調が発足し、年金制度の見直しがその重要課題の一つに加えられたのである。他方、ベストセラー『年金崩壊』の出版、年金赤字四五〇兆円論の展開、国鉄共済年金の財政破綻等々が続いたためか、年金制度に対する将来不安と危機意識が国民一般に広く浸透しはじめた。五七年七月には第二臨調の基本答申、社会保障長期展望懇談会の提言、共済年金制度基本問題研究会の意見があいついで発表され、年金制度の一元化はいわば天の声になった感がある。厚生省は五七年一月に有識者調査を実施するため、参考資料「二一世紀の年金を考える」を配布して六一年大改定のための検討内容を明らかにした後、社会保険審議会厚生年金部会の意見書（五八年七月）に基づいた改正案（厚生省原案）を昨年の一月に発表した。改正案は各審議会の答申をえて政府案となり、この三月に国会に上程されている。

改正案の考え方は、既得権を最大限に尊重しつつ期待権を将来に向けて徐々に調整し、給付水準の適正化を図ることにある。また、基礎年金を導入して、一人一年金を保障する一方、併給調整を行うことも提案されている。基礎年金の導入は、当面の間にかんずるかぎり、厚生年金から国民年金への資金移転を可能ならしめ、国民年金の負担増を緩和する効果を有する。厚生年金は報酬比例部分（いわゆる二階部分）の年金制度に純化する一方、国庫負担は基礎年金に集中することも新たに提案されている。

他方、国鉄共済年金を救済するための、公企体共済と国家公務員共済の統合法案と、地方公務員共済の統合法案はそれぞれ昨年中に国会を通過し、各共済年金間の財政調整と給付算式の一元化が開始されようとしている。また、共済年金グループも基礎年金制度への参加を強

く求められており、現在、その検討が進行中である。^(注2)

(注2) 年金制度の沿革と推移については、文献「1」～「11」が詳しい。なお、本稿の叙述は文献「8」を参照した部分が少なくない。

II・年金財政

(1) 財政方式の転換

日本の公的年金制度は、創設当初においては、いずれも積立主義(年金財政の基本線を積立方式におく考え方)に立脚していた。公費負担が一部分に限定されて付与されたものの、自分の老後は現役時代の蓄積により自らの力で準備することを主たる狙いとしていたのである。

積立主義の年金制度は、老齢による生活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が、この制度にはかならない。

このような性格をもつ年金制度の創設は、老人が一般に親族の手によって私的に扶養されているときには、若い世代に二重の負担を課すことになる。つまり、若い世代にとって自分の親や祖父母の世代を私的に扶養しなければならぬことに変わりはなく、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で準備しなければならぬからである。このような二重の負担は、戦争中のような危機意識の高いときにしか強行できないであろう。平時においては、二重の負担に対する抵抗が強く、仮に強行するとしても年金にかかる負担は低水準に押えられるのが一般的である。しかし、低負担のままでは自分の老後に必要となる最低限の資金さえも自分で稼いだすことはできない。そこでやむなく、経済成長の進展に伴って各人の負担能力も徐々に上昇するという考え方に立ち、年金保険料を段階的に引き上げてゆくという方法が選択されることになる。日本の現実には、このようなものであった。

他方、給付については、積立主義に基づきかぎり、創設後二〇年

二五年を経過しないと満額給付とはならない。年金制度が創設されるということは、そもそも創設時前後における老人の所得(の一部)を年金で保障したいという切実な願いがあるからである。このとき、創設時における老人の所得や中年で加入期間の短い者の老後所得は、積立主義の年金制度では全く、あるいは不十分にしか保障されない。将来の老人は年金制度の創設により、老後所得を保障されることになるものの、創設時における老人や中年齢者をどうするのか。

対応策として考えられる選択肢は次の三つである。第一に、このような経過期間中の者については制度としての配慮を一切行わない。これは厚生年金の創設時に採用された。第二に、経過期間中の老人については無拠出の老齢福祉年金を全額国庫負担の形で所得制限をつけながらも導入する。また、加入期間の短い経過年金の受給者には、特例給付としての上積みをつける。特例給付部分については、国庫負担の割合を高める。このような考え方は国民年金において採用された。これら二つの考え方は、年金制度の本体にかんするかぎりあくまでも積立主義を貫きつつ、そのような財政方針によって生じる問題点については、特別の給付を保険料とは別の財源に求めようとするものである。制度としての透明度は、このような選択がなされるかぎり、きわめて高い。

他方、第三の方法として、特例給付部分の財源も社会保険料(ただし、これは次の世代が拠出してはいる社会保険料である)に求めるという選択がある。制度創設から当分の間にかんするかぎり、経過年金の受給者数は被保険者数よりはるかに少ないので、低い保険料負担のままでも経過年金の水準引上げが可能となる。完全年金は創設後四〇年を経過しないと発生しないので、この意味では加入期間が四〇年未満の年金は満額年金(しかるべき加入要件を満たしているという意味である)であっても、本来、経過年金とみなすべきであろう。こうした考え方に立つと、昭和四〇年改定にはじまる給付額の大改善は、いずれも経過年金の特例給付相当分をそれと意識せずして上乗せし、その財源を社会保険料に求めたことになる。このような第三の方法が採

用されると、年金制度は積立主義を放棄せざるをえない。年金制度は賦課主義（世代と世代の助け合いを基本線とする考え方）の要素を徐々に強め、一定の期間が経過すると積立金の取り崩しが始まり、ついには積立金を実質的には保有しない制度に切り替わる。

日本では四〇年改定以降、この第三の方法が選択された。給付の早期成熟化が図られた（戦後処理という意味でやむをえなかったといえる）一方、年金負担は、段階的に引き上げられたとはいえず、ごく最近まで長期間にわたり低水準に抑えられてきた。また、積立金の高利運用が図られなかったことも重なって、現在、年金財政は賦課主義への傾斜度をかなり強めている。ちなみに五七年度末の積立金残高は厚生年金の場合、三六兆円強に達していたが、それは五八年度給付額（予算）の七・二倍にすぎない。国民年金の場合、その割合は一・三倍にまで低下している。

(2) 年金財政の将来見通し

賦課主義に基づく年金制度は、人口高齢化の影響を直接的に受けてしまう。期間比例の要素がきわめて強い現行制度のままでは、平均加入期間が伸長するとともに、一人あたりの給付額は増大してしまふ。人口高齢化と制度の成熟化（平均加入期間の伸長）が重なるため、現行制度を維持しようとするかぎり、年金負担は激増する。ちなみに厚生年金で三九%弱（労使込み）、国民年金で一人月額二万円弱までそれぞれ保険料負担を将来引き上げる必要があると試算されているのである。

このような高負担が将来必要となるという予想は、実は昭和四〇年代の中頃に村上清氏によって述べられていた。村上氏は四〇年改定によって厚生年金の保険料負担が将来三六%まで必要となることを、四年の段階で指摘していたのである。^(注3)しかし、このような村上氏の指摘があったにもかかわらず、年金当局は年金財政の将来について適切な説明を長期間にわたってしてこなかった。年金財政の将来について当局が率直に語り出したのは、五五年改定の準備作業に入ってから

である。

(注3) 文獻「12」一一〇―一二四頁をみよ。村上氏は四六年に刊行された文獻「13」の中でも同様の指摘をしている（二二八―二二九頁）。四八年の大改定によって年金財政の将来がきわめて不安定になったという理解に誤りは無いが、年金危機の芽はそれより前の四〇年改定時においてすでに出はじめていたのである。この点は村上清氏から直接にご教示を賜った。

現在、国会に提出されている改正案は、給付水準を最近のレベルで足踏みさせる一方、併給調整を進めることによって、将来の保険料負担を厚生年金で二九%弱（支給開始年齢を六五歳にすれば二四%弱）、国民年金で一人月額一万三〇〇〇円程度（五九年度価格）にとどめようとしている。現行制度からみると、かなりのしほり込みである。ただし、年金の公的高負担路線を指向している点では、基本的に違いない。

他方、国庫負担については、基礎年金に集中し、その三分の一の財源を賄うことが提案されている。このような改正によって、国庫負担の激増は緩和される。ただし、ピーク時において年額五〜六兆円（五九年度価格）に達すると予測される国庫負担分を調達することは決して容易ではない。早晚、新税の導入とか国庫負担率の引下げ、あるいはスライドの一部実施・延期、補足年金（所得制限つきの年金）の導入などが検討されることにならう。

Ⅲ・年金と資源配分

(1) 貯蓄・投資に対する影響

厚生年金は当初、購買力を封鎖するための強制貯蓄手段として創設された。この強制貯蓄機能は戦後の経済再建期・高度成長期を通じて維持されたと思われる。積立金は財政投融资の原資のひとつとして活用され、社会共通資本の蓄積に充てられて成長をいっそう促進させた。しかるに、一九七〇年代の中葉以降、経済は低成長型へ移行した。

こうした中で財政投融资がどの程度まで成長促進機能を果たしているのか、あるいは、それを果たしようのかについて別途、慎重に検討する必要があるものの、年金制度が成長率を高めうる余地は徐々に縮小していると思われる。

むしろ、将来については年金の公的負担が必至の状況にあり、人件費増によって企業経営は徐々にダメージをうけるおそれがある。その場合、企業は国内雇用の抑制・海外直接投資の積極化を選択する可能性が高いので、国内経済は停滞を余儀なくされ、失業圧力が高まることになる。経済の停滞が貯蓄率を低めることは言うまでもない。

年金と貯蓄の関係は複雑であり、単純な議論では割り切れない。まず、個人貯蓄がマクロでどのような影響をうけるかについては、年金費用の負担者と年金受給者を分けて考えるべきである。受給者にとって年金は新たな貯蓄を可能にする一方、貯蓄の取崩し分を少なくさせる。貯蓄取崩しは定義上、マイナスの貯蓄であるので、取崩し分の減少は貯蓄増大と同じである。他方、費用負担者の場合には親・祖父母に対する私的扶養をどの程度までしななければならないか、また、自分の将来は私的な自助努力で備えるのか、自分の子供や孫のお世話になるのか、等々を考慮する必要がある。私的な世代間扶養が社会的なそれに変わるだけであれば、一般に低所得者の可処分所得は増大し高所得者のそれは減少する（ただし年金の公的負担が高まれば低所得者の可処分所得も減少しうる）。このとき、個人貯蓄は各所得階層の限界貯蓄性向と所得階層分布によって異なる影響をうけよう。また、年金制度に対する信頼感が強ければ、私的な自助努力（個人貯蓄）の一部を公的年金負担で代替するであろう。日本では、現在、世代間の私的扶養が社会的扶養に切り替わりつつあり、また、老後のための自助努力は、これまでのところ五〇歳になってからの貯蓄と退職金による面が強かったと思われる。

以上に述べた点を考慮して実証研究を積み重ねる必要があるものの、今のところ、その研究蓄積はきわめて不十分である。今後の研究成果に期待するところが大きい。

(注4) とりあえず文献〔14〕〔15〕を参照されたい。

(2) 雇用・賃金に対する影響

厚生年金の支給開始年齢は、定年とは直接に結びついていない。しかし、給付水準が上昇するにつれて、年金の支給開始と同時に現役引退となる可能性が高まりつつある。つつましい生活であれば、厚生年金の給付だけでなんとかやってゆけるようになったからである。この意味において支給開始年齢を何歳に決めるかという問題はきわめて重要となる。何歳まで働きつづけるのが社会的に望ましいかという問題と、それは密接に切り結んでいるからである。ただし、この問題を年制・退職金・企業年金、さらには高齢者の雇用環境の整備状況などと無関係に議論することは妥当でないだろう。

厚生年金は元来、退職を要件とする年金であったが、四〇年改定時に六五歳以上の高齢者に対して在職していても八割の給付を支給する制度（いわゆる高在老）を導入した。さらに四四年改定時に、六〇歳代前半層に対して低賃金を条件に在職老齢年金（いわゆる低在老）を減額つきで支給することになった。低在老の趣旨は、年金よりも少ない賃金で働く老人に対して年金と同じ程度の額になるように賃金補給することにあつたと言われている。

低在老は現在、給付の減額率を賃金水準によって八割・五割・二割の三段階に設定しているため、減額率が二割にとどまる月給九万円前後を選択させるインセンティブ効果をもっているようである。ただし、このような低賃金では勤労意欲に重大な影響があるため、低在老受給者にはボーナスを別建てではずむことが少なくないと言われている。なお現在、国会に提出されている改正案には、就労所得の多い者ほど就労プラス年金の額が多くなるように制度を変える工夫が盛り込まれている。

低在老は、これまで労働供給との関連でもっぱら議論されてきた。しかし、低在老はむしろ高齢者に対する労働需要を高める効果を有している。低在老は高齢者の雇用を促進させる給付金である。一人月額

で一〇万円も支給するような雇用補助金は労働行政の中にはこれまでなかったことを考えると、年金制度の枠内でこのような措置を講じていることは特記するに値しよう。

雇用促進との関連で言えば、今回の改正案の中には二級障害者に対する障害年金月額五万円給付が盛り込まれている。年金制度の側から毎月五万円をつけて障害者を労働市場に出そうというのである。その狙いは障害者の雇用促進にあり、成否が注目される。

年金行政は今のところ、年金の公的高負担路線を指向している。その将来は人件費負担の増大であり、労働需要は全体として抑制されることになるだろう。他方、企業側では人件費負担の増大に対応するため、人件費の構成割合を変更しようとする動きが出るだろう。まず、年金保険料のかららないポータスの比率を高める一方で、賃金のベアアップ率をできるかぎり抑制する。次に公的年金給付と部分的に代替性のある退職金負担のしほりこみを行う。ただし、このしほり込みは他面において労務管理能力の低下を意味するので、ことは容易でない。その場合、年金の公的高負担路線に抵抗する動きを企業、とくに事業主側が示すようになる^(注5)と予想される。

〔注5〕年金と雇用をめぐる実証分析は、日本ではこれまでほとんど試みられていない。清家氏の一連の研究は、その数少ない例である。一例として文献〔16〕を参照されたい。

Ⅳ・年金と所得再分配

第Ⅱ節で述べたように、日本の年金制度はいくつかの早期成熟化措置を講じたため、賦課主義の色彩がきわめて濃厚である。すなわち、年金制度は異なる世代間の所得再分配手段として機能している。世代間の私的扶養は逆進性を免れない。これに対して、世代間の社会的扶養は金持ちの子弟にも扶養負担を迫る一方、貧乏人の子弟の扶養負担を軽減する可能性が強い。このかぎりにおいて、世代間の社会的扶養は私的扶養より優れている。また、世代間の社会的扶養は前の世代が支払った犠牲に対するアフター・ケアという側面を有している^(注6)ので、それが一定の限度にとどまるかぎり否定されるべきではない。

〔注6〕去場保言教授は経済成長との関連から、年金制度を世代間の「エックステンション」と性格づけている。この点は、稲田一教授が指摘している点でもある。文献〔17〕参照。

年金給付のうち世代間の社会的扶養部分が現在のどの程度になっているかについては、研究が不十分な段階にあるので断定することはできないものの、給付額の十中八、九がそれに相当していると考えることもいだろう^(注7)（文献〔18〕参照）。ただし、現行給付の分布はバラツキが大きく、月額一人二万五〇〇〇円程度（老齢福祉年金）から、月額二

新金融シリーズ 21世紀への挑戦

変革期のリカメ金融制度

—自由化への道—

A5判/2800円

ゴレムベ&ホーランド著 馬淵紀壽訳

貯蓄金融機関の経営環境分析から、ノンバンク・バンク
スやフィンランシヤル・スーパーマーケット等の動向を通
して「革命」進展下の米國金融制度の全貌を解明

CMS 戦略

野村総合研究所東京本部長

副社長 上條俊昭編

A5判/2500円

バリテール—国際的展望

バンクキング革命

フレージャー&ウィタス著

日本銀行監事

宣沢 彬監訳

A5判/2800円

(社)金融財政事情研究会

販売→(株)キンザイ

〒160 東京都新宿区南元町1-9

☎(03)358-0011 振替東京8-155845

五万円(厚生年金)あるいは三〇万八〇〇〇円(共済年金)まで幅広く存在している(昭和五八年度現在)。また、併給調整が適切に行われていないこともあって、夫婦二人で四人分の年金を(あるいは一人で三人分の年金を)受給しているケースさえある。世代間の再分配制度としてみるかぎり、すでに過剰給付が一部に限られているとはいえずはじめていることは否定できないであろう。

世代間の公平性という概念を明確に定義する試みは、これまでのところない。一つの有力な仮説として、受給者の年金額が現役世代の賃金所得に対して可処分所得比で一定になることが提案されている(たとえば西ドイツ)。しかし、そのための年金負担が私的な自助努力による負担よりも高くなれば、いわゆるインセンティブ・コンパティビリティが問われることになる。世代間の公平性をどのように概念規定するかについて突っ込んだ議論が望まれてならない。

年金制度は同一世代内部に着目すると、一般に高賃金労働者から低賃金労働者へ、現在の成長企業から過去の成長企業へ、男性から女性へ、それぞれ所得の再分配を行っている。また、子供を二人以上生んで育てた者から、子供を生まなかった者、あるいは一人しか子供を生まなかった者へも所得を再分配している。

さらに、現行の被用者年金制度は妻が専業主婦であることを念頭に置いて世帯単位に設計されているため、一般に、共稼ぎ世帯は専業主婦をもつサラリーマン世帯から所得の補助をうけている。後者から独身キャリア・ウーマン、未婚男性サラリーマンが補助をうけている点も同じである。なお現在、国会に提出されている改正案は、被用者年金の個人単位化を基本的に指向しており、右に述べた世帯間の補助金の方向を逆転させる効果を有している。

今回の改正案は分立した年金制度に共通の土台を設定すべく、基礎年金を提案しているが、これは職業の違い(自営業、民間サラリーマン、公務員)を越えて平等主義を貫こうとするものであり、これから当分の間、民間サラリーマン・グループから自営業グループ・公務員グループに事実上の補助金が流れることになる。

なお、積立金の低利運用は、その運用先へ年金制度から補助金が出ていることと同じである。年金財政の将来に不安の影がちらついている今日、年金制度にはもはやそのような余裕はないのではなからうか。

V・結びにかえて

公的年金の給付費は恩給も含めると、昭和五五年度において総額で一〇兆二〇〇〇億円弱に達しており、国民所得の五・三%(GNPの四・二%)に相当していた。年金給付は今後とも急増を続け、国民所得の一〇%前後まで達すると予想されている。このように規模の大きい所得の再分配は、一國経済と無関係には存立しえない。年金制度が一國経済とどのようにかかわっているかについての知識が周知のものとならないかぎり、年金制度の適切な設計・運営はできないだろう。

しかるに、両者の関係についての理論的・実証的研究は、日本にかんするかぎり、今のところきわめて乏しい。外国文献の紹介とその日本への直接適用の例がないわけではないものの、日本の現実に照らしあわせた着実な研究にはほとんど手が着けられていない状況にある。こうした中で、本稿ではきわめて不十分な準備しかできていないことを知りつつ、年金政策の歴史を概観し、年金財政の推移とその将来展望、年金と資源配分、年金と所得再分配などについて暫定的なレビューを試みたものである。本誌の「日本の経済政策」シリーズの一環として、日本の年金政策がとりあげられたこと自体に新しい時代の到来を意識せざるをえない。

筆者は本稿を執筆するにあたり、過去に誓われた年金関係の書籍や論文・雑誌などにできるかぎりの眼を通してみた。文献の圧倒的部分は制度論に終始していた。それ自体、筆者にとつて勉強になったものの、経済屋からみるともう一つ物足りなさを覚えたことも否定できない。経済との関連からいえば、村上清氏の著作と論文のみが例外的に光を放っている状況にあったといっても過言ではないだろう(実際、村上氏は、この二〇年間、終始一貫した主張を繰り返してきた)。論

争らしい論争もないままに今日を迎えているのが現実である。(注6) すべて
の者に利益をもたらす制度はそもそもありえない。利害が異なれば主
張も異なるはずである。とくに年金財政の規模が、このように大きく
なった今日、論争のないこと自体が不思議であり、研究蓄積の乏しさを
図らずも露呈した形になっている。本格的な研究と、それに基づく
年金論争が展開されることを願ってやまない。(注7)

(注6) 昭和四〇年代の中頃に、いわゆる賦課方式論争と呼ばれるものがあ
った。これは一部の社会保障研究者の主張に対してジャーナリズムの多くが
素朴な後押しをしたため、世に知られることになったものである。しかし、
その主張は、高福祉低負担願望を表明したにすぎず、いわば「売り食いの思
想」を述べたのにすぎなかった。賦課方式の将来が高負担を免れないことに
思いをいたさず、高負担への覚悟を迫ることのない主張が世間うけをしたの
である。このような主張が論争らしい論争につながらなかったことは言いま
でもない。

(注7) 本稿では日本の年金政策を論じたが、欧米諸国のそれについては文
献〔19〕を参照されたい。

参考文献

- 〔1〕 社会保障研究所編『日本社会保障前史資料』第3巻、三誠堂。
- 〔2〕 同右『日本社会保障資料』I・II、三誠堂。
- 〔3〕 有沢広巳監修・厚生省年金局編『年金制度改革の方向』東洋経済新報社、昭54。
- 〔4〕 厚生省年金局年金課等編『全計厚生年金保険法解説』社会保険法規研究会、昭56。
- 〔5〕 厚生省年金局編『国民年金の歩み』、昭37。
- 〔6〕 社会保険庁年金保険部編『国民年金二十年のあゆみ』、ぎょうせい、昭55。
- 〔7〕 小山進次郎ほか『国民年金二十年秘史』、日本国民年金協会、昭55。
- 〔8〕 曾根田郁夫『日本の企業年金』東洋経済新報社、昭57。
- 〔9〕 小山路男「年金改革論の背景」(社会保障研究所編『年金改革論』東京大学出版会、昭57、所収)。
- 〔10〕 野尻栄典編『新版・共済便覧』大蔵財務協会、昭56。
- 〔11〕 総理府恩給局『恩給百年』、昭50。

- 〔12〕 村上清『退職金と年金制度の将来』ダイヤモンド社、昭44。
- 〔13〕 村上清『インフレと年金制度』ダイヤモンド社、昭46。
- 〔14〕 芳川薫「公的年金は個人貯蓄を減少させるか」『ESP』昭57・4。
- 〔15〕 野口悠紀雄「わが国公的年金の諸問題」『季刊現代経済』五〇号、昭57・10。
- 〔16〕 清家篤「厚生年金が労働供給に与える影響」『季刊・年金と雇用』二巻二号、昭58・4。
- 〔17〕 稲田一「高齢化社会と年金——親孝行のすまめ」、日本経済新聞「やさしい経済学」欄、昭58・12。
- 〔18〕 高山憲之「厚生年金における世代間の再分配」『季刊現代経済』四三号、昭56・6。
- 〔19〕 J・J・ローザ編(高山憲之訳)『年金・崩壊の危機』、東洋経済新報社、昭58。

訂正 前号(第五七号)の丸山徹「ミタロ経済学(2)」の文献に誤り
がありましたので、お詫びして訂正いたします。正しくは次のとおりな
ります。

- 〔1〕 Fujigaki, Y. and K. Sato. "Incentives in Generalized MDP Procedure for the Provision of Public Goods", *Review of Economic Studies*, 48 (1981), 473-485.
- 〔2〕 Mount, K. and S. Reiter, "The Informational Size of Message Spaces", *Journal of Economic Theory*, 8 (1974), 161-192.