

# 平成元年の年金改正法案をめぐって

高山憲之

## 1 はじめに

今年（1989年）は年金改革の年である。その方向は昨年11月に年金審議会の「国民年金・厚生年金保険制度の改正に関する意見<sup>1)</sup>」で定められ、その意見をふまえて政府はこの春に年金改正法案を国会に上程した。

過去をふりかえてみると、年金制度はほぼ10年に1回の間隔で大改正されてきた。昭和17年における労働者年金保険制度の創設に始まり、29年の2階建て厚生年金、40年の1万円年金、48年における5万円年金・スライド制の導入、そして基礎年金の導入を中核とする昭和60年の改正である。

10年に1回という間隔が偶然の結果であるとは必ずしも言えない。大改正には周到な準備と利害関係者の理解さらには世論づくりが不可欠であり、どうしても時間がかかる。1年程度の準備でできることはタカがしれているのであって、大改正を準備するにはそれなりに長い時間が必要になると思われる。

他方、大改正の後には制度の細部をつめたり制度を定着させたりする作業がまっているが、それに2～3年はかかると考えてよいだろう。このような事情をふまえると5年に1回の財政再計算期ごとに大改正を試みるということは従来の経緯に照らして考えるかぎり事実上、不可能に近い。

今は昭和60年における大改正を実施したばかりである。今回は小改正にとどまると考えていた者が多いに違いない。そうした中であって年金当局は65歳問題という大問題を提起してきた。周到な準備をした上での提案であるかどうかは部外者にはわからないものの、それに必要な時間があったとは筆者には

思えない。また今回、事前の広報活動ともいべきものは筆者の知るかぎり無いに等しかった。利害関係者の意見や専門家の意見を広く求め、それを積みあげた上での提案という形はとっていない。口八丁手八丁のスタッフが少なくないにもかかわらず、どういうわけか今にいたるまで世論づくりを積極的に試みた形跡もない。このような年金当局の姿勢は筆者の目には不可解に映る。

ただし今回、年金当局が提起した65歳問題は今後避けて通れない問題であると思われる。そこで、この問題について以下では議論し、筆者の考え方を述べることにしたい。また今回の改正案の中で多少とも重要であると思われる他の2,3の問題についても言及することにする。

## 2 65歳問題の背景

### 2.1 これまでの経緯

厚生年金の支給開始年齢は前回（昭和60年）改正で本則65歳と定められた。ただし当面の措置として男子については従来どおり60歳とし、女子については60歳まで段階的に引き上げるようになった。このような当面の措置が講じられたため、支給開始年齢問題は前回の改正時にはほとんど議論されなかった。

今回の改正においては、この支給開始年齢問題が最大の論争点になっている。野党は支給開始年齢の65歳引上げにこぞって反対の意向をすでに表明した。また労働組合も連合等が断固反対を叫び、場合によっては年金ストライキも辞さないという組合もあると伝えられている。

年金の支給開始年齢引上げが提案されたのは今回がはじめてではない。昭和55年改正時において厚生省案の形ですでに一度出されている。当時は労使がともども反対した。また労働省も反対を表明して閣内不統一の印象を与えてしまった。自由民主党は半年後に参議院選挙をひかえ、政府案の段階で65歳引上げ条項を削ってしまった。すなわち「厚生年金保険の受給資格については、この法律の施行後に初めて行われる厚生年金保険の財政再計算期に、所要の改定措置が講ぜられるべきものとする」という訓示規定により、65歳問題を先送りしてしまった。

当時からほぼ10年が経過し、支給開始年齢を議論する背景もそれなりに変わってきた。事業主側では、ここへきて65歳への段階的引上げはやむを得ないという意見になった<sup>2)</sup>。10年前とは意見が変わったのである。また労働省は今回、厚生省と協力して『長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について』と題する社会保障ビジョンを昭和63年10月25日にまとめ、「雇用その他の条件整備を図りつつ、年金の支給開始年齢について、将来できる限り早い時期から段階的に65歳にすることを目標とする」ことで合意するとともに、60歳代前半層の継続雇用を中心として高齢者の雇用就業機会の拡大を図るとしている。また省内に長寿社会雇用ビジョン研究会を平成元年6月に設置し、雇用ビジョンの策定に努力している<sup>3)</sup>。さらに参議院選挙をひかえて、リクルート疑惑と痛税感の強い消費税に対する不満の嵐の中で苦しい立場にあった自由民主党は今回、65歳引上げの具体的スケジュールを本則で明記するものの、施行日については別の法律で定めるという決定をした。今回はアナウンスにとどめ、その具体的実施については改めて国会の承認を問う形となった。施行に関する政治的詰めは先送りとなったのである。

## 2.2 諸外国の法定支給開始年齢

日本人の平均寿命はすでに世界で最も長い。かりに支給開始年齢が世界共通であるとすれば、日本人の年金受給期間は世界で最長となる。

諸外国では年金の支給開始年齢をどう定めているのだろうか。文献[1]によると、男子の法定年齢は表1の左欄のようにになっている。OECD加盟国の大半は65歳となっており、中にはデンマーク・ノルウェー・アイスランドのように67歳にしている国もある。またアメリカ合衆国も2027年以降67歳とすることをすでに決めている。

男子の法定支給開始年齢が60歳となっているのはOECD加盟国ではフランス・イタリア・ニュージーランドの三国にすぎない。このうちイタリアでは支給開始年齢の65歳への引上げをすでに政府が提案している。フランスの支給開始年齢は60歳であるが、満額年金受給のためには37.5年の拠出が必要であり、その要件を満たしていない場合には年金は減額される。

表 1 年金の支給開始年齢（男子）

	法定年齢	新規裁定者の平均年齢 (***)
デンマーク	67	—
ノルウェー	67	—
アイスランド	67	—
アイルランド	65	—
オーストラリア	65	—
オーストリア	65	61.3
ベルギー	65	63.3
カナダ	65	65.1
フィンランド	65	65.1
西ドイツ	65(*)	61.9
オランダ	65	—
ポルトガル	65	66.0
スペイン	65	63.9
スウェーデン	65	—
スイス	65	—
イギリス	65	65.4
アメリカ合衆国	65(**)	63.6
フランス	60	62.4
イタリア	60	—
ニュージーランド	60	—

注) \* 失業者・身障者は 60 歳から、35 年以上加入者は 63 歳から満額年金が支給される。

\*\* 2009 年から 66 歳、2027 年から 67 歳。

\*\*\* 1983/84 年調査による。

また西ドイツでは失業者の場合は 60 歳から、35 年以上加入者の場合は 63 歳から満額年金が支給されている。ただし西ドイツでも最近、このような特例を見直すこと、すなわち事実上の支給開始年齢引上げを政府が提案している。

法定年齢に関する世界の趨勢は 65 歳（または 67 歳）支給開始にあるようである。

なお法定の支給開始年齢と実際の支給開始年齢は必ずしも同じではない。この点は後段でふたたび取り上げたい。

### 2.3 人生 80 年時代の到来

事業主側・労働者・自由民主党の態度がここへきて変わったのはどうしてか。

その理由は主として二つあるように思われる。まず第一は人生 80 年時代の到来と超高齢社会の到来予想，第二は将来における公的高負担の回避である。

まず人生 80 の時代の到来について簡単に触れることにしよう。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。それ以後今日までの間に 60 歳男子の平均余命は 15 年から 19 年に伸びた。また今から 20 年あまりたつと、その平均余命はさらに 2 年程度伸びると推測されている。60 歳支給開始を前提とする男子受給者の平均受給期間は早晚 20 年を上回るようになるというのである。他方、戦争直後に生まれた団塊の世代女子を例にとると、彼女達の 60 歳時平均余命は実に 27 年の長さになると予想されている。昭和 29 年当時の前提は大きく崩れてしまったといわざるを得ない。

それにもかかわらず年金支給開始年齢の調整をしないということになると、給付水準を大幅に切り下げないかぎり、年金保険料負担の大幅アップは不可避となる。前回改正で給付水準は当面現行水準（直近男子の平均税込み月収の 69%——標準的なケース）で足踏みさせることが決められた。今回の意見書でも、この水準を維持するよう求められている。給付水準維持を前提にすると年金保険料は将来、労使込みで 31.5% まで引き上げる必要があると厚生省は試算している。

前回改正時の試算では、60 歳支給開始の場合、保険料は 28.9% まで引き上げることが必要であった。今回の試算で一割程度ピーク時の負担が増大した。その理由は将来の人口推計において平均余命の伸長が従来以上に予測されるようになったことにある。

現在、厚生年金の保険料は労使込みで 12.4% である。それをほぼ 2.5 倍の高さまで今後 30 年かけて引き上げる必要があるというのである。自分に負担せよ、といわれたらノーというに決まっているような負担を自分の子供や孫に強ひなければ現行制度は維持できないと予想されている。年金は世代と世代の助け合いの制度である。子供や孫と折り合いをつけることによってこそ年金は維持される。みずからも多少の譲歩をして痛みを分かちあう姿勢を示さなければ、子供や孫も負担増に応じてくれないだろう。

その譲歩の具体策として今回、政府は支給開始年齢の引上げを提案した<sup>4)</sup>。

#### 2.4 公的高負担の経済的帰結

支給開始年齢の引上げは総給付費を抑制するための一手段であるが、この総給付費の抑制は公的高負担を未然に回避しようとして打ち出されたものである。

公的高負担は、まず企業経営を圧迫するおそれが強い。企業は生産拠点を海外に移したり OA 化を徹底させたりすることになろう。国内の雇用はその分だけ抑制され失業圧力が強まるにちがいない。他方、若者の中には、「世代と世代の助けあい」という美名の下に勤労世代の血をすすって暮らす自制心を欠いた物欲の鬼のような年金受給者を心底から軽蔑するものが現れるだろう。また、いわゆる「年金ばなれ」現象が若者の間に生じても不思議ではない。すなわち正規の（税金や社会保険料のかかる）労働は手抜きをする一方、もぐりの労働にいそむ。あるいは「自分は年をとってから年金をもらわなくてよいから社会保険料を月給からとりあげていくのはやめてくれ」と言いだす若者も現われるにちがいない。インセンティブ・コンパティビリティ（年金制度への加入意欲との両立可能性）に抵触すれば、こんな若者が続出することは間違いないだろう。若者の理解と協力なしに年金制度を維持していくことは困難であるが、公的高負担は若者の政治不信と年金ばなれを誘発してしまうのである。公的高負担はさらに国庫負担の調達という局面で財政当局を苦境に陥れるだろう。国は増税に追い込まれるものの、増税に国民の理解が得られなければ膨大な国債をかかえることになる。経済停滞・失業圧力・財政赤字・世代間の相互不信、このような帰結が公的高負担には予想されるのである。

### 3 支給開始年齢引上げの具体的スケジュール

今回、政府が提案した支給開始年齢引上げの具体的スケジュールは表 2 に示したとおりである。すなわち男子については、平成 10 年度から 61 歳とし、その後 3 年毎に 1 歳ずつ引上げ平成 22 年度に 65 歳とする。女子については、平成 15 年度に 61 歳とし、その後順次引き上げて平成 27 年度に 65 歳とする。また共済年金についても、厚生年金と同様の措置を講じる旨の閣議決定をすでに

表 2 支給開始年齢の引上げ（政府案）

(男子)		
生 年 月 日	平成元年4月1日の年齢	支給開始年齢
昭和13年4月1日以前	51歳以上	60歳
昭和13年4月2日 ～昭和15年4月1日	50歳～49歳	61歳
昭和15年4月2日 ～昭和17年4月1日	48歳～47歳	62歳
昭和17年4月2日 ～昭和19年4月1日	46歳～45歳	63歳
昭和19年4月2日 ～昭和21年4月1日	44歳～43歳	64歳
昭和21年4月2日以降	42歳以下	65歳
(女子)		
生 年 月 日	平成元年4月1日の年齢	支給開始年齢
昭和18年4月1日以前	46歳以上	60歳
昭和18年4月2日 ～昭和20年4月1日	45歳～44歳	61歳
昭和20年4月2日 ～昭和22年4月1日	43歳～42歳	62歳
昭和22年4月2日 ～昭和24年4月1日	41歳～40歳	63歳
昭和24年4月2日 ～昭和26年4月1日	39歳～38歳	64歳
昭和26年4月2日以降	37歳以下	65歳

している<sup>5)</sup>。

なお65歳前でも必要に応じて60歳から減額繰上げ年金の支給をするという道を新たに開いた（ただし具体的な減額率は改正法案が成立した後に政令で定めることになっている）。

すなわち支給開始年齢の引上げに具体的に着手するのは今から10年後であって、現在51歳以上の男子は事実上影響を受けない。65歳支給となるのは昭和21年度以降に生まれた男子である。

支給開始年齢の引上げは10年後となるが、10年も前の今日においてアナウンスしたのはなぜか。まず老後生活の設計は急には変えられない。ある程度の時間的余裕を与えないかぎり、その変更は事実上できない。また雇用慣行の変

更も急にはできない。これまで労使の間には厚生年金 60 歳支給開始という前提があった。この前提に立って、60 歳までの定年延長をはじめとする諸々の合意が成立していた。この前提を変更しようというのである。そうなると高齢者雇用に関する新たな合意形成が必要となる。定年・賃金カーブ・退職金・勤務形態等についての新たな合意形成には時間がかかるが、それにはタイムリミットを 10 年と設定する。これが政府の考え方である。

なぜタイムリミットは 10 年か。それは年金財政の将来をみれば理解できよう。すなわち年金財政が苦しくなるのは今からおよそ 25 年後、いわゆる団塊の世代が年金受給者になるときである。調整に最低 15 年かかるとすれば遅くとも 10 年後には調整を開始しなければならない。

#### 4 雇用の現実と労使の対応

支給開始年齢の引上げと弾力化に関する政府の提案が十分なものかについては慎重に検討する必要がある。ここでは、まず雇用の現実と労使の対応をみておこう。

##### 4.1 強まる早期退職への動き

65 歳まで働くことができる社会をつくることは今後の重要な政策課題となっている（後述参照）が、現実はどうか。人びとはむしろ早期退職への動きを強めているようにみえる。高齢者の労働率は男子をみるかぎり年々低下しており、その傾向に今のところ変化はない<sup>6)</sup>。このような傾向は日本だけでなく欧米諸国においても一般的に認められる。

早期退職への動きはなぜ起っているか。その理由として考えられる主なものを列挙すれば次のようになる。

- ① なんとか食べていけるだけの公的年金が 60 歳前半から支給されるようになった。
- ② 企業サイドでは技術革新の波に乗り遅れないために、従業員の若返りをたえず図っていく必要がある。高齢従業員には退職一時金や企業年金を支払って早期退職を勧めるケースが多い。



- ③ 第2の人生をエンジョイするためにハッピー・リタイアメントを60歳前後で希望するものが増えている。

要するに、働かなくてもなんとかかやっていける目鼻がついた段階で多くの人は退職するようである。企業年金の奨励や公的年金支給開始年齢の弾力化がこのような動きを支援したことは間違いないだろう。

ちなみに文献[2]によると、アメリカ合衆国では近年、早期退職者の内実が変わってきたようである。アメリカでは繰上げ減額年金が支給されはじめる62歳(減額率は20%)の段階で年金の新規裁定をうける者が最も多い。1985年現在、62歳時に男子の半数近く、女子の三分の二が新規の年金受給者となっている。しかも62歳時点で年金を受給している者の割合は近年、徐々に高まる傾向にある。早期退職を撰択しても企業年金・公務員年金からの給付や資産所得をあてにすることができ、公的年金給付とあわせてほどほどの生活が保障される場合、働きつづけなければならないという必要性はそれほど大きくない。実際、アメリカでは男子の10人に6人は企業年金給付を受給しており、給付額が高い者ほど早期退職となる場合が一般に多い。従来、アメリカの早期退職者は健康を害しているものが多かった。しかし1982年の新規受給者調査によると、健康上の理由で退職した者の割合はどの年齢においても25%前後であり、早期退職者に固有の理由とはなっていない。むしろ自発的に退職する(「退職したいから」というのがその典型的な例である)者の割合の方が健康上の理由から退職する者の割合より高い。すなわち55~61.5歳で退職した者の30%、61.5~62歳で退職した者の43%が「退職したかったから」退職したと回答している。とくに企業年金受給者の場合には、このように回答する例が比較的多い。

#### 4.2 実際の支給開始年齢

年金の支給開始年齢は今日、実際には60歳ではない。昭和62年度に老齢年金を受給しはじめた厚生年金加入男子の平均年齢は62歳であった(退職者のみ?)。60歳を超えてもそれなりの賃金で雇用されているものは少なくないのである。

今後 20 年の間にサラリーマンの平均退職年齢が 65 歳になるかどうかについては必ずしも定かではない。表 1 に示したように、年金の法定支給開始年齢が 65 歳となっている国々においても新規裁定者男子の平均年齢は 1983/84 年において 62~63 歳となっていた。日本やフランスのように法定年齢が 60 歳であっても新規裁定者男子の平均年齢は 62 歳程度である。このように法定年齢が 60 歳であっても 65 歳であっても実際の年齢は 62~63 歳となっており、あまり変わりが無い。

実際の支給開始年齢が法定年齢によって大きく左右されることは間違いないが、それだからといって皆が法定年齢にあわせて年金の受給を申請しているわけではないのである。

実際の支給開始年齢は、①年金の支給開始年齢が法定上どのように弾力化されているか、②年をとってからも働きつづけることに対して各人がどう考えるか、③各人がどのような経済状況に置かれているか、④そのときどきの国の経済情勢はどうか、⑤高齢者の雇用に対する支援措置は十分か、等によっても影響を受ける。

#### 4.3 進んでいない高齢者の雇用

高齢者の雇用は現在までに関するかぎり、それほど進んでいない。50 歳代後半層の雇用者率（男子）は最近では 62% 程度でほとんど伸びていない。この間に 60 歳以上への定年延長が努力義務になった。それにもかかわらず伸びていないのである。

他方、60 歳代前半層の雇用者率（男子）は近年、むしろわずかながら低下しており、1988 年現在で 38% である。

また高齢者の失業率も高い。ちなみに 60 歳代前半層で失業率は 4.7%（1988 年）となっていた。また有効求人倍率も 55 歳以上の年齢層で 0.24（1988 年）であった。4 人に 1 人しか就職できない。これが現実である。

60 歳代前半でなぜ継続雇用がそれほど進まないのか。それはホワイトカラーの場合、経済的な問題というよりもむしろ権限の問題であるかもしれない。40 歳代から 50 歳代にかけていったんなにがしかの権限をもった人間に対して、

その権限を奪ったまま60歳前半まで雇いつづけるのはむしろかしいのではない。権限を奪われたままで雇われつづけることにわれわれはそれほど慣れていないし、権限を形式的に譲り受けた後輩にとっても、先輩がなおも元気で社内にとどまるとなると、みずからの采配は振るいにくくなる。

#### 4.4 労使の対応

支給開始年齢が65歳になる場合、60歳代前半層の雇用はどうなるだろうか。雇用問題研究会「人生80年時代の勤労者生活に関する調査」(労働省委託、昭和61年11月調査)によると、「雇用の維持は困難であり、企業努力にも限界があるので貯蓄や個人年金等の従業員の自助努力によって生活を賄ってもらおう」とする企業が多数派(全体の約4割)となっている。自社または関連企業によるフルタイムの雇用維持を計画している企業は10%たらずである。またパートタイム等の雇用確保を計画している企業は約四分の一である。「雇用の維持は困難であるが、生活に困らない程度の企業年金や退職一時金を支給する」とする企業が15%ほどある(とくに大企業では4社に1社の割合である)ものの、全体として企業側の対応はきわめて厳しい。

他方、労働者自身はどう考えているか。上述の調査によると、支給開始が65歳になった場合、30歳代男子回答者の約4割は60歳代前半に賃金収入を予定していない。ただし生活費の二分の一以上を賃金に頼らざるをえないものが30歳代男子回答者の三分の一前後を占める。また生活費の半分には達しないものの多少の賃金(パート勤務か)をあてにしている者が少なくない。なお本来年金の支給が65歳になっても60歳代前半から何らかの形で公的年金を生活費の一部にあてたいとする者が30歳代男子の過半数(回答者の約6割)を占めている。とくに生活費の半分以上を公的年金で賄いたいとする者が同回答者の約4割いる。

このような調査結果をみると、フルタイムで働き続けることを計画しているにもかかわらず、その希望を満たすことの困難な者が支給開始年齢の引上げに際して出現するおそれを否定できない。またパート就労についても希望者が少なくないことがわかる。

予想外ともいえる調査結果は、本来年金 65 歳支給にもかかわらず 60 歳代前半からの年金受給を過半の者が望んでいる点である。雇用確保の道がきわめて厳しいことを見込んでの選択であろうか。これらの点は今後の調査でさらに詳しく調べる必要があると思われる<sup>8)</sup>。

## 5 高齢者就労型社会の建設

60 歳代前半時に就労や雇用を希望するものに対して、その活躍の場を提供していくことは、今後の活力ある高齢者社会の建設にとって最も重要な課題の一つである。また、さらに進んで 65 歳程度まで働ける高齢者就労型社会を建設することは、単なる所得保障や年金財政上のつじつまあわせを超えた高次元の社会的価値を有しているといわなければならない。就労は社会参加の基本軸である。ありあまる高齢者のエネルギーと優れた能力を無駄にしてよいはずはない。今後は、高年齢者雇用に関するこれらの助成金や報奨金の支給額の大幅アップ（月額で 5 万円程度までの引上げ）を図ることが求められよう。また企業における高齢者の職業能力開発を支援する制度を創設すること、高齢者雇用の成功例を広く社会に紹介し、知恵と工夫の蓄積を図ることなども必要となる。

他方、高齢者の雇用促進のためには賃金や退職一時金制度も見直さなければならない。また職務や勤務形態についても改める必要があろう。

60 歳代前半層の雇用確保には、まずもって企業がその気にならなければならない。ほとんど定年無しの雇用慣行を有し、高年齢層がいきいきと働いている例が日本にないわけではない。また専門職制度を活用して専門職業能力の向上を図り定年無しの勤務を保障していく例や年齢階層別にニュービジネスを展開していこうとする例もある。中高年社員は工夫やインセンティブの与え方次第で無用ではなくなるのである。さらに高齢者向けの短時間労働を新たに組み込むことも検討課題となる<sup>9)</sup>。

## 6 特別年金・介護年金の創設

### 6.1 減額年金の問題点

本来年金の支給が仮に65歳からになるとすれば、従来の在職老齢年金や特別支給の年金はなくなってしまう。そのかわりに政府は60歳からの繰上げ減額年金を創設しようとしている。

減額年金は減額率が具体的にどう定められるかが今のところ不明である。したがって、その評価については慎重にならざるをえない。ただし比較的恵まれたサラリーマン階層だけが早期退職をして減額年金を受給するという姿には必ずしもならないだろう。そういう姿が仮に期待できるのであれば減額年金には問題はないことになる。

サラリーマンとして賃金やポストにそれほど恵まれないままで、60歳から減額年金を受給せざるをえない者もいよう。その場合、減額率が大きくなれば、本来年金の水準がそれほど高くないだけに、年金だけではくっていけなくなるおそれがある。しかも減額は一生つづく<sup>10)</sup>。

### 6.2 特別年金（仮称）の創設

60歳からの年金受給を希望する者がそれなりの数であることを前提とすると、繰上げ減額という手法でこれに対応するのは必ずしもベストではない。むしろなんとか食べていけるだけの特別年金（仮称）を60歳代前半層向けに創設してはどうか。現在ある特別支給の年金や在職老齢年金のメリットを取り入れて、その衣替えを図るのである。

特別年金の給付・負担をどうするかについては今後における幅の広い検討にゆだねるべき部分が多いものの、議論のたたき台としての素案を提示するとすれば、次のようになろう。

①給付について——給付は定額とし、物価スライドつきとする。その基本額は単身者の場合、月額6~7万円、扶養対象配偶者がいる場合、夫婦2人で月額12~13万円程度としたらどうか（いずれも昭和59年価格）。この金額は、60歳代前半層の家計収支を定期的に詳細に調査し、必需的と思われる消費支出

表 3 特別年金と賃金の調整 (案)

- (1) 賃金月額 8 万円までは特別年金を減額せず、特別年金の基本額( $\bar{A}$ )を支給する。  
 (2) 賃金月額 8 万円以上 25 万円未満については、次の算式で特別年金(A)を計算する。

$$A = \bar{A} - 0.06 \times (W \text{ 万円} - 8 \text{ 万円}) \times \bar{A}, \text{ ここで } W \text{ は賃金}$$

(例 1)  $W=15, \bar{A}=12$  万円 (夫婦 2 人) のとき

$$A = 12 - 0.06 \times 7 \times 12$$

$$= 6 \text{ 万 } 9600 \text{ 円}$$

$$W + A = 21 \text{ 万 } 9600 \text{ 円}$$

(例 2)  $W=20, \bar{A}=12$  万円のとき

$$A = 12 - 0.06 \times 12 \times 12$$

$$= 3 \text{ 万 } 3600 \text{ 円}$$

$$W + A = 23 \text{ 万 } 3600 \text{ 円}$$

(例 3)  $W=24, \bar{A}=12$  万円のとき

$$A = 12 - 0.06 \times 16 \times 12$$

$$= 4800 \text{ 円}$$

$$W + A = 24 \text{ 万 } 4800 \text{ 円}$$

- (3) 賃金月額 25 万円以上については特別年金を支給しない。

合計額の分布をとって、その最頻値 (隣近所をみわたしたときに最も多く観察される値) を参考に決めたらよい。

ちなみに 1984 年の『全国消費実態調査』によると、60 歳以上の単身者世帯における消費支出月額の最頻値は 8 万円前後であった。また高齢夫婦 2 人世帯における消費支出月額の最頻値は 14 万円程度であった (文献 [3] 参照)。これらの支出には必需的でないと考えられる費目が多少とも含まれている。

なお最頻値は平均値や中央値よりも水準が低い。これが所得や消費の実態である。これまで平均値のみを使用することが通例であったが、平均値は上から数えて三分の一程度の比較的高い水準にあり、1 人ひとりの所得保障を考えるさいには適切とはいえない指標である。

夫婦 2 人で月額 12~13 万円に特別年金の水準を設定したのには、もう一つ

の理由がある。1983年に実施された労働省『高齢者就労実態調査』によると、月額で13万円程度の年金があればサラリーマンの就労率は全体として50%以下に低下する(文献[4]第4表参照)。また、このポイントは、1984年の総務庁『全国消費実態調査』でも確認できる(文献[3]参照)。過半の者が就労しなくても暮らしていける年金の水準は月額13万円程度であるという現実を参考にするのも一つの考え方ではないだろうか。

②賃金・企業年金との調整——上記のような定額の特別年金は、サラリーマンOBにとっては60歳から64歳まで基本的に誰でも(ただし受給するためには20~25年程度の制度加入を義務づけてよい)受給できるとする。またサラリーマンの基礎年金は、この特別年金とは別のものと考え、基礎年金はあくまでも65歳からの受給とする。

ただし一定額以上の賃金を稼ぎつづける者の特別年金は減額ないし無支給とする制度をつくる。減額は、賃金プラス年金の合計額が賃金水準の上昇で減らないように工夫する。工夫の一例は表3のとおりである。

さらに特別年金と同等ないしそれ以上の企業年金を60~64歳の5年間にわたって受給する者には特別年金は支給しない。

③財源調達——特別年金の支給に必要な費用は事業主および被保険者が負担し、国庫負担はつけない。この年金はサラリーマンOBだけに支給される年金であり、非サラリーマン・グループには適用されない特別の年金だからである。特別年金は60~64歳時の企業年金を強制化したものと考えればよい。このアイデアは上智大学助教授山崎泰彦氏が提案したものである(文献[5]参照)。この制度を維持するための特別保険料には基本料率を設けるが、労使の負担割合は使用者側50%以上とした上で、労使の交渉により企業ごとに別々に定めてよい。

④特別保険料にはメリット制を導入する——高齢者を多数雇って特別年金の支給額全体を減らすことに貢献している企業には報奨金を支給するべきである。これはすでに労働行政サイドから述べたことであるが、ここでは年金制度からの雇用促進について述べてみよう。高齢者を一定率以上雇っている場合、高齢

雇用者に対する賃金支払い総額に応じて特別保険料を基本料率以下に定める。メリット制の導入である。このようなメリット制は雇用保険や労災保険ですすでに導入されており、日本でも経験済みである。

また60歳代前半層の被保険者からは厚生年金や特別年金の保険料を徴収しない、あるいは大幅に減額する（たとえば60歳未満の者の半額または1/4）というのも一案である。また、その場合には当然のことながら60歳代前半層の被用者に対する事業主負担分も非徴収ないし大幅減額とする。その分だけ60歳代前半層の人件費は安くなる。これは、いわば賃金補助金付きの雇用と同じである。

⑤適用除外——従業員に対して特別年金と同じ金額またはそれ以上の企業年金を60歳代の前半時に支給する制度を有する企業については、その特別年金の適用を原則として除外する。ただし適用除外にあたっては、一定率の保険料拠出（当然ながら基本料率より低い負担）を義務づける。これは、いわば企業年金の社会化にともなって発生した「つきあい費」のようなものであると考えればよい。

このようにすると退職一時金の年金化が各企業で格段に進むと予想される。あるいは企業年金は従来よりも65歳までの「つなぎ機能」をいっそう強化することになる。また勤続20年から25年以上の退職一時金は60歳時まで持ち越して年金で支払うというような工夫もでてくるにちがいない。

### 6.3 介護年金の新設

老後不安の核心は月々の年金の多寡よりも、むしろ倒れたときにどうなるかにあるとはいえないだろうか。

現行では、老齢年金の受給者になってから倒れた者には障害年金は支給されない。老齢年金受給前に倒れないと（加算付きの）障害年金は出ない。これを改めることはできないか。老齢年金受給中でも倒れて障害者になった者には介護年金を新たに支給する（文献[6]参照）。それで各種の介護サービスを購入手やすくしたらどうだろうか。介護年金は当面、月額5万円程度ではじめてよいだろう。財源は全額国庫負担とし、消費税で賄うのも一つの方法である。竹



下内閣の目玉である「ふるさと創生」のための予算は3200億円であった。これとほぼ同額(3600億円)の予算で老後の安心はより確実になる。「福祉創生」の旗がこれだけの予算で振れるのである。なお各種の介護サービスは利用者負担を原則とし、この介護年金で支払うものとすればよい。利用者負担の徹底により、介護サービスは利用者本位のものとなり、サービス合戦の花が咲くことになろう。

#### 6.4 年金給付利用原則の制度化

年金制度の見直しは社会保障制度全体の改革という枠組の中で考慮しなければならぬ。年金は年金、医療は医療、福祉は福祉とそれぞれ別々に制度化し、それぞれの制度内で適正化を進めてみても、社会保障全体としては矛盾や不合理が残ってしまうことになる。

医療保険給付や福祉サービスに関する制度は、年金給付がそれほど充実していない時期に構想された。しかし今日、サラリーマンOBに関するかぎり、年金給付はそれなりに高い水準にすでに達している。こうした中において年金を受給しながら長期に入院している者(病院で生活している者)や特別養護老人ホーム(特養と略称されている)に入居している者は、医療保険制度や福祉制度からもかなりの金額の生活費の援助を受けている。このような者は社会保障制度を通じて生活費のいわば「二重取り」をしていることになる。医療保険制度や福祉制度からの生活費援助は、目にみえない「隠れた補助金」であるので、生活費の二重取りも目にみえない。

年金はもともと高齢者の生活費にあてるべきものである。病院入院中の年金受給者、特養利用の年金受給者の生活費には、その者が受給している年金給付を優先的にあてるのが筋というものであろう。

生活費の二重取りを防ぐためには、厚生省の若手有志が提案しているように、年金受給者が病院に長期入院したり特養を利用したりするさいの生活部分はその者が受給している年金を利用するという原則を制度化することが求められよう(文献[7]参照)。その場合、年金受給者については長期入院に伴う生活部分を医療保険から切り離し、別建てにする必要があるかもしれない<sup>11)</sup>。また年

金給付の支給形態を現金一本ではなく、現物でも認めることが必要になる。あるいは長期入院患者や特養入居者さらには老人保健施設の利用者については病院や施設の管理者に年金の優先処分権を付与することも検討しなくてはならないかもしれない。

## 7 新被用者年金制度の創設

今回改正の第2の柱は、所得比例の年金部分（いわゆる2階部分）について基礎年金と同様に各制度に共通の「新たな単一の被用者年金制度」を創設することである。

定額部分（いわゆる1階部分）の一元化は前回改正によってすでに実施されている。この措置によって、結果的に旧国民年金財政の基盤は強化され、自営業者・農民等の年金は当面の危機を克服することができた。一元化にあたって採用された原則は「負担が同一なものに対しては給付も平等なものにする」というものであった。負担が同一と見なせるかぎりサラリーマンとか自営業とかの職業の違いは問わないことにしたのである。基礎年金構想の核心は平等主義の実現にあり、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合うことを基本線としている。定額部分の年金に関するかぎり制度間の壁は完全に取り除かれ、財布はひとつになった。公的年金の基本性格が世代と世代の助け合いにある以上、このような措置が講じられることはやむを得ないばかりか、むしろ当然のことでもあったのである（文献[4]参照）。

年金制度の一元化は2階部分の一元化が完了しないと終わらない。前回改正では一階部分のみの一元化に着手しただけであった。2階部分の一元化は昭和70年（平成7年）を目途に達成することが閣議決定されていた。今回、新被用者年金制度の創設が提案されたのは、この2階部分一元化のための地ならしを意味している。

2階部分の一元化も一階部分の一元化と同様の原則を採用することが求められる。負担の平等を担保にとって給付の平等を実現するしかないからである。

この場合、各制度に共通の給付と負担を具体的にどう定めるかが問題となる。政府案では、共通の給付として、①昭和36年度以降の加入期間分、②60歳以上の給付、③老齢年金のみ（障害・遺族年金は当面除く）、の3つの要件を考え、この範囲内での老齢厚生年金相当分を財政調整の対象としている。サラリーンの大部分が厚生年金に加入している現状においては、厚生年金をベースにして財政調整をするのが現実的であるといえよう。共済グループの一部には昭和37年から新制度がスタートしたのものもあるが、基礎年金も実は昭和36年度以降の加入期間分について財政調整を行っている。

他方、負担の平等は担保にとっているだろうか。共済グループの負担は近年、厚生年金保険料を下回っているケースが多い。しかし、かつては共済グループの掛金率の方が厚生年金保険料よりも高かった。このような事実を踏まえると、負担の平等を厳密な形で担保にとることは技術的に容易でないかもしれない。政府案では退職者医療における財政調整方式に似た調整が提起されている。基礎年金の場合とは異なって、過去における負担の平等は厳密には問わないという立場である。

今回改正におけるこのような立場にはやむをえないという側面がないわけではない。しかし負担の平等を担保にとらずに年金制度間の財政調整を長期につづけることは不可能に近いだろう。現存する制度間の保険料格差は解消すべきではないだろうか。

新被用者年金制度が導入されると、2階部分（のかなりの部分）も含めて年金制度の財布はひとつになる。結果的に旧国鉄共済年金の窮状には終止符がうたれ、財政面のテコ入れがなされることになる。また日本タバコ共済や国家公務員共済もこの制度の恩恵を受けることになる<sup>12)</sup>。他方、厚生年金グループや地方公務員共済・私学共済・NTT共済等は当面、資金の持ち出し組になる。

制度間の財政調整はフランスにおいてすでに長い歴史がある。また日本においても基礎年金や老人保健法の拠出金を通じて導入されている。旧来の目でみれば資金の持ち出し組にとって楽しくない話であるが、世代と世代の助け合いを本旨とする年金制度の原点からみればやむを得ないものであると評価されよ

う。

なお追こまれた旧国鉄共済は年金給付の据え置き（スライド停止）・賃金再評価の見送りばかりか、年金額の名目値を切り下げることや現在57歳から支給している年金を今後については急遽60歳からの支給に一挙に変えることを新たに提案するにいたっている。既得権不可侵という従来の流れからすれば、既裁定年金を名目値の段階で切り下げるといふ提案は受給者サイドにも年金財政維持のために多少の譲歩を迫るものであり、年金新時代を画するものである。この提案が実現すれば、年金制度の将来は選択肢が増加することになる。提案の行方に注目したい。

## 8 地域型国民年金基金の創設

地域型国民年金基金は非被用者グループ（旧国民年金グループ）のための、いわば2階部分の年金である。これまで旧国民年金グループには定額部分の公的年金しか事実上なかった。2階部分の年金について、被用者・非被用者間の公平をはかるために今回、非被用者グループについて地域型国民年金基金を創設するというのである。この基金は、①都道府県別の一つずつ設ける、②加入は任意とするが任意脱退は認めない、③保険料は一口月額5000円程度とする。④保険料は一人月額6万8000円まで社会保険料控除の対象とする、⑤給付は掛金建てを原則とする、⑥給付課税は現行の公的年金と同様の扱いとする、等々の内容を持つ。

地域型国民年金基金の基本性格は新型の個人年金である。加入が任意であり、給付も従来の個人年金と同様の掛金建てを基本線としているからにはほかならない。また募集から掛金徴収・積立金の運用にいたるまで事務と運用は全面的に生命保険・信託業界に依存する年金である。

国民年金基金の保険料には月額で1人6万8000円まで社会保険料控除がつく。夫婦2人で月額最高13万6000円（年額最高で163万2000円）まで無税で老後のための貯蓄が事実上できることになる。

日本の税制は個人年金をこれまで一貫して冷遇してきた。老後に備える個人

の自助努力に対する租税当局の消極的な支援は、急速に進展する人口高齢化の中で問題視されることが少なくなかった。そうした中で従来の姿勢を転換し個人年金を税制面から手厚く支援するという大英断は注目に値する。

ただし、このような非課税枠の個人年金は自営業者・農民等に利用が限定されている。サラリーマンや公務員（およびその配偶者）は、このような非課税枠を利用できない。このため現在、課税上で最も優遇されている厚生年金基金加入者とくらべても課税上の逆格差が新たに生じるおそれがある（文献[8]参照）。また厚生年金基金非加入のサラリーマン・公務員が課税上の取扱いに不満を持つことは必至である。

公的年金に対するアクセスは皆同じではない。それにもかかわらず公的年金（国民年金基金を含む）のみを税制上優遇し、私的年金を冷たくあしらうという当局の姿勢の下では課税上の不公平がどうしても生じてしまう。

地域型国民年金基金の創設には、創設時に特別の費用がかかる。また県別の一つずつ創設することになると、その維持には人件費等を含めて巨額の費用を見込む必要がある。百歩譲っても地域型基金は全国を対象にひとつあれば足りる。県別の一つずつ創設する意義は経済的にはほとんどない。天下りポスト多数創設のためとは思わないが、このような風評はなぜ出ているのだろうか<sup>13)</sup>。

被用者・非被用者間のバランスをとることは、何も地域型国民年金基金を創設しなくとも可能である。公私年金を問わずに各人に対して所得の一定割合（絶対額で上限つき）まで拠出金を所得控除の対象と認め、給付についても公私年金を問わずに平等に扱えば足りるのである。当面の措置としては厚生年金基金加入者に対して認められている税制上の優遇措置を厚生年金基金非加入の被用者および非被用者に対しても適用するだけでよいのである（文献[9]参照）。

\*）本稿は、文部省特定研究「世界経済変貌の中での日本の対応とその役割についての理論的・数量的研究」（研究代表者—江口英一教授）の一環として試みられた筆者の研究成果である。研究資金の助成に対して心からお礼申し上げたい。

1) 意見書は、①給付水準の維持、②完全自動物価スライド方式への変更、③在職者

齢年金支給率の刻み増、④標準報酬月額上下限の改定、⑤保険料率の段階的引上げとスピードアップ、⑥支給開始年齢の65歳への段階的引上げ、⑦新被用者年金制度の創設と当面の制度間財政調整、⑧地域型国民年金基金の創設、⑨学生の国民年金強制適用、⑩基礎年金国庫負担率の引上げ、⑪積立金の自主・有利運用額の確保、⑫年金財政行政委員会の設置、⑬年金の年6回払い等々について考え方を述べていた。

- 2) 事業主側が65歳引上げにはじめて賛成したのは、経済同友会年金問題プロジェクト(委員長—安藤太郎氏)の報告「人生80年時代の年金制度」(昭和60年5月)であった。
- 3) 労働省の竹林毅氏(高齢・障害者対策部長)は、本年5月18日の会合において自由民主党に対し「今世紀中に65歳定年年齢を確保したい」との意欲を示したと報じられている(『週刊社会保障』本年6月5日号、14頁)。
- 4) 人生80年代の到来と超高齢社会の到来予想の中で政策的に考えられるオプションは年金制度の枠内では事実上、次の4つに限定されよう。①給付水準を維持しつつ支給開始年齢を引き上げる、②支給開始年齢は不変のまま給付水準を下げる、③給付水準を維持し支給開始年齢も変えないものの、保険料率を直ちに大幅に引き上げる、④支給開始年齢を引き上げる一方、給付水準を下げる。今回、政府は①を選択した。保険料率を今から大幅に引き上げ、将来にわたってその料率を変えないようにすることは一つの選択となりうるが、直ちに大幅引上げを図ることは政治的にほとんど不可能であろう。また前回の改正で将来の給付水準を国民年金の場合には実質的に三分の一程度、厚生年金は四分の一程度カットしたばかりで、今回さらに給付水準を下げることは提案しにくい。このような判断が、①を選択させたと推測されよう。

なお厚生年金の標準的水準については昭和48年の改正時に60%程度とすることを厚生年金保険部会が明言し、それ以降前回改正まで60%程度という水準を毎回確認してきた。しかるに今回、年金審議会の意見書では、この原則の確認をしていない。現行の給付水準(69%)を維持することのみを強調して年齢調整問題への理解をとりつけようとしているが、このような厚生省年金局の姿勢は将来、批判の対象とならないうるか。給付水準の下方調整は今後20~30年にわたって必要ないという腹づもりが本当にあるのなら、ここで敢えて言挙げするまでもないのだが、将来において給付水準の下方調整が避けられなくなったときに「年金局はウソをついた。もう年金局のいうことはそのままでは受けとれない」という国民の不信を招きかねないと思われる。

- 5) 被用者年金の支給開始年齢の引上げに関する閣議決定(平成元年3月28日)で

- はつぎのようになっている。すなわち「共済年金については、その職域における就業に関する制度・運営等にも留意しつつ検討を進め、厚生年金との整合性を図る観点から、上記（厚生年金一筆者注）と同様の趣旨の措置を講ずるよう対処していくこととする。」
- 6) 男子60歳代前半層（後半層）の労働力率は昭和48年から63年の15年間に81%（47%）から71%（36%）に低下した。なお厚生省年金局の説明によると、21世紀になれば労働受給のバランスが崩れて受給は逼迫すること、また労働時間の短縮が進むこと、などが重なって高齢者雇用促進のための客観的な条件は整ってくるという。このような楽観的見通しは労働需要に関する想定（GNP弾性値一定）に依拠している。この想定は必ずしも現実的ではないだろう。受給が逼迫すれば賃金の上昇は避けられない。このとき企業は海外へ生産拠点を移したり、OA化をいっそう促進したりするだろう。あるいは外国人労働を国内で活用することは實際上、防ぎようがない。女子の労働力率もさらに上昇する余地がある。また労働市場におけるミスマッチは60歳代前半層の人間が余っているというだけでは解消しない。安請合は禁物である。
  - 7) 社会保険庁の統計では在職老齢年金受給者の退職が考慮されていない。この退職を含めると、平均退職年齢は62歳より高かったと推測される。なお昭和61年度に65歳以上の在職老齢年金は廃止された。65歳以上で在職中の者は65歳時点で新規裁定をうけることになり、制度上、「退職者」として扱われるようになった。昭和61年度の平均退職年齢が前年度より上がったのは、このためである。
  - 8) 日本において60歳代前半に退職する者がどのような特性を有しているかは必ずしも明らかではない。しかし、この特性が明らかにならないと適切な政策的対応は期しがたいだろう。すなわち10年後から1歳ずつ支給開始年齢を引き上げるさい、60歳時退職者がどの程度予想され、その特性は具体的にどうなっているかが明らかでないと、事前に的確な手をうつことができないのである。61歳以降退職者についても同様である。その特性は社会保険庁が保持している個票テープを再集計すれば、かなりの程度まで明らかとなろう。あるいは新たに受給者調査が必要となるかもしれない。関係当局のデータ提供を望むのは筆者だけだろうか。
  - 9) 短時間労働の設計は事業主にとっては予想以上に煩わしく、困難であるかもしれない。フルタイムの労働が容易に利用できる場合には、このような困難は突破できないだろう。
  - 10) 減額年金を創設する場合には減額率をどう定めるかがきわめて重要となる。考え方としては保険数理的に処理することが妥当だと思われるが、国民年金のように60歳への繰上げに際して42%も減額するというのは今日、懲罰として色彩がきわめ

で濃厚である。国民年金の減額率は、65歳から72歳までの7年間の受給を通常ケースとして想定して定められたといわれている。この間、平均余命は著しく伸長しており、65歳時男子の平均余命は団塊の世代男子を例にとると17年になると予想されている。仮に65歳時平均余命が15年とすると、60歳受給のケースでは25%減額となる（実質利回りゼロ、平均死亡率のみ考慮の場合）。人びとは実際には平均ばかりでなく早死のケースをも想定して行動するので、減額率は25%よりも多少高目とするのが妥当であるかも知れない。いずれにせよ42%減額は再考の余地が大きい。

- 11) 日本医師会医療政策会議の昭和63年3月答申「医療保険制度の統合一本化について」は、受療に伴う「生活部分」を医療保険とは別建ての制度で賄うことを提案している。
- 12) 国家公務員共済は今回の改正で本来であれば資金の受け手になるはずであった。しかし従来はいきさつや諸般の事情を勘案して当面、特別の財政支援（平成2年度100億円）を旧国鉄共済にすることになった。
- 13) 民間・簡保の従来型個人年金は仮りに何のアフターケアもなく国民年金基金が導入されると壊滅的打撃を被るだろう。税制面の取り扱いが全然異なっており、天と地の格差があるからである。公の制度であれば、私の制度と実質的に同じであっても格別の優遇を税制面でつけるという発想は民間にノウハウが育っておらず、人もいないという発展途上の段階ではやむを得ないのかもしれない。しかし民間の方にノウハウがあり、人もそれなりに育ってすでに人びとの共感を得るにいたった段階で、ゆりもどしを引き起こしかねない制度を新たに提案する意図は必ずしもよくわからない。ことは公私の役割分担に密接にかかわっている。財政の長期展望の中では公の守備範囲を可能なかぎり限定し、その分、民間部門の発意と営為に期待するというのが、第2臨調以来の基調であったはずである。地域型国民年金基金の創設は、この流れに水をさすものであり、大逆転を策するものであるといっても過言ではないだろう。

#### 参考文献

- [1] OECD, *Reforming Public Pensions*, OECD, 1988 (prepared by R. Holzmann).
- [2] M. D. Packard and V. P. Reno, "A Look at Very Early Retirees," *Social Security Bulletin*, 52(3), March 1989.
- [3] 高山憲之・有田富美子「経済面からみた年金受給世帯の生活実態（Ⅰ）（Ⅱ）」『一橋論叢』97（6）、98（1）、1987年。
- [4] 高山憲之「年金改正と今後の課題」『経済研究』第36巻2号、1985年。



- [5] 山崎泰彦「年金法改正案は最善の選択肢か」『社会保険旬報』1989年8月9日号.
- [6] 山崎泰彦「社会保険による介護への対応」『社会保険旬報』1988年12月11日号.
- [7] 厚生省政策ビジョン研究会「変革期における厚生行政の新たな展開のための提言」1988年1月.
- [8] 村上清「国民年金基金は公的年金か私的年金か」『生命保険経営』1989年7月号.
- [9] 高山憲之「年金課税に関する一考察」『経済研究』第38巻3号, 1987年.  
(一橋大学助教授)