

日本型ワークフェア体制の形成

——1960年代後半以降の老後生活保障をめぐる展開——

大 竹 晴 佳

序

先進資本主義諸国における福祉国家体制のあり方についての研究は、1990年代を通して福祉国家レジーム論、類型論として急速に進められてきたが、この潮流を受けて日本についても様々な観点から類型化、モデル化していこうという動きが見られるようになってきている。とりわけ福祉国家としての特徴を、社会保障などによる再分配の観点からのみでなく、失業率や賃金など雇用の観点も加味して捉えようとする類型化が進んでおり、このように社会保障と雇用との関連を考慮に入れた福祉国家類型論は、日本モデルについての分析に大きな広がりをもたらしたと言える。

日本では社会保障を通じた再分配効果が低く、それによって従来、「福祉国家後進国」と見なされることが多かった。その一方で、90年代初めまで一貫して低い失業率が見られ、また、企業福祉の比重が高いなどの他の先進諸国には見られない特徴を持っており、日本モデル把握のためには、これをどのように捉えるかが大きな問題となる。近年では、こうした特徴を持つ日本モデルをワークフェア体制として捉える見方が出てきた。例えば埋橋氏は、1970年から89年にかけて、先進諸国の中で日本が唯一、低い失業率と低い社会保障支出とを両立させていた国であったことに注目し、雇用・労働市場の良好なビヘイビアと社会保障＝国家福祉の機能との「代替的關係」が成り立つワークフェア体制として、日本モデルを捉えている¹⁾。こうした見方は、雇用・労働市場による一次分配と、社会保障＝国家福祉による再分配が同等の機能を果たしていたとするものであり、日本モデルにおいては、雇用・労働市場の良好なパフォーマンスによって社会保障支出が低く抑えられるという。このように低い社会保障支出と低い失業率を両立させた日本の福祉のありようは、経済的に効率的な福祉

モデルであるとして、80年代末頃、「日本的経営」の経済パフォーマンスへの注目と共に、ウェルフェアからワークフェアへの渦中にあった福祉国家諸国から注目が寄せられたこともあった。

しかしこうした福祉レジームが、労働者や国民全体にどのような影響をもたらしたかという点まで考えると、雇用・労働市場における一次分配は、社会保障などの再分配と同じ機能を果たすと言えるだろうか。ここで雇用と密接な関係を持つ日本モデルのあり方についてより明確にするために、雇用・労働市場における一次分配と、社会保障制度などによる再分配という観点から、福祉国家とワークフェア体制の概念を整理しておきたい。

オーストラリアとニュージーランドの福祉国家体制について分析したキャッスルズは、「一次所得の賃金格差が抑えられている限りでは、平等主義的な社会主義の諸目標から社会保障や国庫負担による一次所得の再分配という国家活動が求められることはほとんどないだろう」¹²⁾として、市場における分配の不平等を修正するに当たり、一次分配と再分配との間にはトレードオフの関係が存在すると主張する。キャッスルズの問題意識は、労働勢力が強いにも関わらず両国においてヨーロッパ的な水準での社会保障発展をみなかったのはなぜか、というものであったが、西欧諸国における福祉国家が、国家による再分配メカニズムを通して市場から生じる不平等を修正しようとするものであったのに対して、オーストラリアやニュージーランドでは一次分配に対する賃金規制などの制度によって、より直接的に所得分配の修正が行われていたという。しかしキャッスルズも再三強調しているように、オーストラリア、ニュージーランド両国では、労働市場における所得分配の格差縮小が図られる一方で、福祉政策は残余のかつ選別的なものにとどまり、一次分配を重視する労働勢力の動向は普遍的な再分配制度の進展を抑制するものであった。こうした点を考えれば、一次分配への関与と再分配の促進とが、市場メカニズムが生み出す分配の不平等に対して同じ様な修正機能を持っていたということは出来ないだろう。

本稿では一次分配に比重をおくか、再分配に比重をおくかという福祉のあり方がもたらすこのような違いに注目し、キャッスルズが「賃金稼得者の福祉国家」として福祉国家の一類型として捉えるこの体制を、ワークフェア体制として福祉国家とは区別して考えることとする。すなわちワークフェア体制とは、市場メカニズムの修正に当たって再分配よりも一次分配に比重が置かれる体制

である。この場合、オーストラリアやニュージーランド両国で見られたように一次分配の平等化政策が相当程度に機能するとしても尚、労働市場から排除された人々に用意される福祉は残余的なものとなり、一次分配に多くを依拠することによって、生活保障のあらゆる面で労働市場における地位が反映することになる。

このように整理してみた場合、日本モデルが福祉国家体制ではないことは、その再分配の低さから明確である。しかしまた、日本における雇用・労働市場の賃金格差が、オーストラリアやニュージーランドで見られたように政策によって抑えられていたかという点、それも疑問である。日本モデルの解明にあたっては、低い再分配と結びついた一次分配のあり方がどのようなものであったのかについて、より慎重に見ていく必要がある。

本稿では日本における再分配の比重の低さから、これをワークフェア体制と見なし、その「日本型」のありようについて考察する。これを通して、社会保障支出の低さと失業率の低さはどのように結びつき、日本における一次分配と再分配との関係はどのようなものとして維持されてきたのか、そしてこうした日本モデルの福祉レジームは、労働者・国民にとって福祉国家と同様の機能を果たすものだったのだろうか、について考えてみたい。

以上の問題意識に従って日本型ワークフェア体制の解明を行うに当たり、本稿では分析対象として、厚生年金とそれを取り巻く雇用の動向を取り上げる。

“Welfare to Work”の方向性に沿って各国で進められている福祉政策の変化は、年金のような老後所得保障の分野においてよりも、公的扶助や失業保険の分野で顕著に見られるが、ここでは次の理由から敢えて厚生年金を対象として取り上げることとする。

ワークフェア体制として日本の社会保障を分析していく場合、雇用による一次分配のあり方が問題となってくるが、公的扶助や失業保険は、何らかの理由により労働市場から排除された人々を対象とした所得保障の制度であり、ここから一次分配の内容は見えにくい。これに対して、老後の所得保障である年金給付は、労働市場における一次分配を反映したものになっている。特に国民皆年金によって全ての国民が包摂されている日本の公的年金制度は、職域重視の社会保険を軸として構成されており、その三階部分は企業年金との調整制度が導入されていることからこの性格が強くなっている。従って、公的年金、中

でも被用者対象の厚生年金について、それと雇用の動向を関連づけて捉えることによって、一次分配のあり方に大きく依拠した日本型ワークフェア体制の特徴をつかむことができるのではないかと考えられる。

本稿は2章構成になっている。まず第1章では、調整年金制度の導入によって、日本の公的年金が企業年金と制度的なつながりを持つに至った過程を追ひ、このことが日本の老後生活保障にどのような影響を与えたかについて論じる。続く第2章では、1章で見た調整年金導入以後、老後生活保障に関連してどのような雇用・労働市場の動きが見られたかについて論じる。これら2章はいずれも60年代後半から70年代初めにかけての時期が考察対象となる。最後に、これらを踏まえた上で、「日本型」のワークフェア体制とはどのようなものであったかについてまとめ、こうした問題の現代的意味について考えたい。

1. 公的年金と企業年金の「日本型」調整

(1) 問題設定

本章で取り上げる公的年金と企業年金との調整は、様々な国で行われている。例えば1950年代後半から60年頃にかけて公的年金が大幅に拡充されたスウェーデンや旧西ドイツでは、いずれもこの拡充に伴い、従来水準の低い社会保障の補足として設けられていた企業年金が削減され社会保障に吸収されるという形で調整が行われた^③。公的年金と企業年金との調整の問題は、労働市場からの引退に伴って必要となる老後の生活保障を、公的に行うか、私的に行うかといった問題を含んでいるが、スウェーデンや旧西ドイツなどの例は、公的年金の充実によって私的制度が吸収され、公的な保障が中心となったことを示している。

一方日本では、1965年に厚生年金基金制度として調整制度が導入されたが、これは公的年金である厚生年金の給付の一部を企業が代行して企業年金と一括して運用・給付するものであり、企業年金の一部を公的年金の内に含んだ日本独自の制度である。本章ではこのような日本型調整制度が採用された1965年から70年代初めに至る時期に立ち戻り、調整制度の導入とその後の展開をめぐる動向についての考察を行う。日本における調整年金をめぐる議論の中にも、老後の生活保障を公的年金として充実させていくか、それとも企業による退職給付の積極的な意義を認めていくかという問題が含まれていたが、本章ではこれらの動向に注目することによって、調整年金導入がその後の老後生活保障のあ

り方にどのような影響をもたらしたかについて考えてみたい。

(2) 調整年金導入への動き

厚生年金は1954年の制度改正によって戦前からの制度が再編成され、新厚生年金として再出発していたが、それ以降実質的な給付改善は行われないままにあった。そのため60年代半ばに至っても尚、厚生年金の給付額は非常に低い水準に止まっており、このことは厚生年金の給付水準の緩慢さに見切りをつけた職域別の共済組合の乱立を招いていた⁽⁴⁾。各種共済組合による年金給付の水準が月額1万円を上回るものであったのに対して、厚生年金の給付は3500円程度と、その差は3倍近くにも達していた。さらに62年の税制適格年金、64年の中小企業退職金共済制度改定など、厚生年金を離れたところで公的年金に代わる私的制度の拡充が次々に進展していた。その一方で公的年金についての国民や政党の関心は、1961年に成立したばかりの国民年金へ向けられることが多かった。国民年金の給付水準は厚生年金にまして低いものであったが、制度成立以降、10年年金、5年年金などの受給資格期間が厚生年金よりもはるかに短い年金制度が設置され⁽⁵⁾、給付の改善につながっていたことや、無拠出である福祉年金の支給額改善などが進んでいた。58年総選挙において自民、社会両党が公約に掲げ、国民の注目を大いに集めて成立した国民年金は、その後の給付水準の低さにも注目が集まりやすかった。

労働市場における雇用所得が比較的高い層に対しては、職域別の分立した共済制度や私的な退職金給付が用意され、一方で、従業員5人未満の零細企業の経営・労働者と被用者以外の国民には、再分配要素を強く含んだ国民年金の給付改善が進む中、その他膨大な数を占める労働者を対象とする厚生年金の給付水準は、非常に低いまま取り残された状態にあった。厚生年金給付の報酬比例部分の計算基礎となる標準報酬は、当時、3000円から18000円の12等級とされていたが、最高級の18000円の者が被保険者の44.2%を占めるに至っており、報酬比例部分も定額部分に近いものとなっていたことが、給付水準を低いままに止めていた⁽⁶⁾。厚生省は、国民年金が定額給付であったのに対して、厚生年金は当時イギリスやスウェーデンで行われたような所得比例部分を強化したものとする意図を持っており、保険料上昇による厚生年金の給付改善を急務としていた。

(3) 調整年金導入をめぐる労使の動向

以前から厚生年金給付改善に当たっての障害となっていたのは、保険料上昇に対する企業側からの反対であった。退職金負担の増大が懸案となっていた企業は、その上積みとなる年金保険料負担の増大には激しく抵抗し、1950年代前半からすでに退職金との二重負担軽減のための調整措置を強く求めていた⁷⁾。厚生省内部には当初、大企業従業員の優遇措置となる調整年金の採用に消極的な意見も強かったが、60年代に入ると調整年金導入への動きが本格的に進められるようになった。

社会保険審議会厚生年金保険部会では1962年12月末からこの問題に対する検討に入ったが、調整年金に対する労働組合の反対は激しく、労使それぞれの代表である事業主側委員と被保険者側委員との間で激しい議論が交わされた。63年1月には、総評、中立労連、同盟会議、新産別が厚生年金保険制度の改善を要求した共同の意見書を提出しているが、そのなかでは、退職金の年金化、退職金制度の廃止をめざす調整年金についての反対の態度が明確にされていた。議論は調整の是非という基本的対立点をめぐって争われ、事業主側委員の見解は、退職一時金が公的年金の肩代わりをしているという実態から、厚生年金の大幅改善にあたっては退職一時金との重複を調整することが前提であるというものであった。これに対して被保険者側は退職金と公的年金の改善は別に考えるべきだと反対した。両者の見解の対立は審議を続けても妥協の余地はなく、審議会の答申では両論併記のまま厚生年金改正案の要綱が提出され、64年第46回国会で見送られた後、同年末の第48回国会で当初案から若干の修正を経て採択された。

ただし、厚生年金改正案のうち調整年金に関してはさらに慎重に検討する必要があるとして、実施を1年延期するように修正され、その間、制度の詳細については社会保険審議会で詰められることとなった。この他修正事項には、厚生年金基金の設立条件に労組の同意を必要とする⁸⁾といった事項が盛り込まれるなど、調整年金の採用は決定したものの、その内容には労働側の反対意見が部分的にも反映されていたのである。

しかし労働側は、調整年金制度の採用そのものに対しては、以上のように各団体が一致して反対の態度を表明していたが⁹⁾、その後の審議過程では足並みの乱れが見られるようになっていた。1964年にはIMF・JCと同盟が相次いで結

成されていたが、審議会にはこのうち同盟と総評からの代表が被用者側委員として参加していた。審議会では設立人員規模や年金給付のプラス・アルファ部分の厚みやその労使の負担割合などが労使間の争点になったが、総評があくまでも調整年金制度そのものに反対の態度を貫き、基金の設立条件をより厳しいものにしようとしたのに対し、同盟の傘下には海員組合など、すでに独自の企業年金をもっていた組合が含まれていたこともあり、同盟はむしろ調整年金に賛成でその条件を有利なものにしていこうという態度をとっていた⁸⁸。

もっとも審議会は調整年金制度実施を前提にした上で制度の詳細を詰めるために開かれていたため、総評にとっても議論はその内容をどれだけ労働者に有利なものにするかといったものにならざるを得なかった。従ってここでの総評と同盟との態度の違いは、それ自体は大きな問題ではない。しかしこうした対立が象徴的に意味していたのは、厚生年金基金という大企業労働者のみを対象とする企業年金を公的年金に上積みする形で調整するといった制度に対する、労働者内部の考え方の分裂であった⁸⁹。厚生年金基金の給付は、厚生年金代行部分の3割以上の付加給付を設けることなどの上積み規定を持ち、基金の設立はそれに加入し得る労働者にとっては有利な点も多かった。また基金の設立に労組の同意を必要としたことは、その設立形態が個別企業内部の労使交渉に任されることを意味していた。従って、審議会で詰められたはずの制度の詳細も、プラスアルファ部分の給付内容や労使の負担割合については、個別の労使交渉に任せられ、審議会では基本的な枠組みのみが詰められたのであった。こうした制度に対して、傘下に企業主義的な組合が多く「労資協調主義」を掲げる同盟は親和的だったのである。

調整年金の採用以後、厚生年金の給付水準は、65年改正で1万円年金、69年改正で2万円年金が実現したが、急激な物価上昇に伴う消費水準の上昇に対しては追いつかず、年金水準の低さは未だ深刻な問題のままであった。70年前後になると年金の給付水準上昇を求める論調が非常に高まり⁹⁰、73年改正へと結びついた。公的年金の拡充については、総評、同盟、IMF・JC⁹¹いずれのナショナルセンターも、給付の大幅改善、物価スライド導入、修正賦課方式の採用等、似通った提言を行っていたが、その中で明確な違いが見られたのは厚生年金基金に対する認識であった。総評は1971年に日経連に対して厚生年金改善、退職金増額を申し入れる際、調整年金を（個別企業のレベルで）導入しないことを

要求の一つとして挙げていたのに対して、同盟は公的年金改善を求める一方で、厚生年金基金が「制度化された今日においては、この制度を被用者のためにいかに有効化するかということが検討されるべき」⁹⁶としてより積極的な態度を示していた。

（４）73年改正

1973年改正では、以前から求められていた物価スライド制が導入され、年金の実質的な価値が保障されるようになった。さらにもう一つ大きな改正点として、平均標準報酬の60%程度⁹⁷の水準を目途に給付が設定されることとなり、これらによって厚生年金の給付改善はようやく本格化していった⁹⁸。給付水準は従来の3倍近くにまで上昇し、73年は「福祉元年」と呼ばれるようになったが、一方でこの改正は、厚生年金基金のあり方に大きな影響をもたらしたのである。

この改正は当初、厚生年金基金発展の障害ともなると予想されていた。というのは、厚生年金本体が改善される一方で、それに上積みされる厚生年金基金による給付は物価スライドも再評価も行われないため、基金による給付の比重が相対的に低くなるからであった。さらに厚生年金基金は厚生年金の代行給付を行うために、厚生年金本体への保険料拠出を一部免除されているが、これを決定する免除保険料率は据え置かれたため、厚生年金の給付増は厚生年金基金の負担増に結びつくものであった。

しかし実際はこうした予想を見事に裏切るものであった。73年には基金が福祉施設事業を行うことができるようになり、この頃から、厚生年金基金の給付設計や資産運用の自主性の拡大要望が目立つようになった。有期年金の提案や、福利厚生施設の設置費用などに対する利差益の使用範囲拡大の提案が実現していくようになるなど。企業独自の従業員のニーズに合わせた加算部分の拡充によって、厚生年金本体よりもより魅力あるものにする制度見直しが進んだのである。これによって73年改正以後厚生年金基金は、企業年金として本格的に普及・発展していくこととなった⁹⁹。このように日本では、公的年金の拡充に伴い企業年金の強化がなされていったのである。

(5) 小括

調整制度の導入以後、公的年金の一定程度の給付改善が見られたものの、70年代半ば以降その給付改善基調は徐々に見直しへと転換していき、同時に企業年金が発達していくこととなった。日本ではスウェーデンや旧西ドイツにおける調整制度がもたらしたような、公的年金の拡充による企業年金の吸収は見られず、むしろ公的年金の改善は企業年金の強化を伴うものであった。日本の調整年金は、企業年金の一部を公的年金に内包するといった方法をとることによって、企業による老後生活保障を積極的に認めるものであった。

なお、調整年金導入をめぐる議論の中には、総評を中心とする労働側が主張したように、老後の生活保障を公的年金として充実させていくか、企業による退職給付の役割を積極的に認めるかといった問題が含まれていたが、結局、公的年金の拡充によって企業の退職給付が軽減されるといった動きは見られなかった。それどころか、60年代後半を通して企業の退職金負担は増大傾向さえ見られたのである。調整年金導入の際、企業が求めていたのは、退職金と年金保険料との二重負担の軽減措置であったが、成立した調整年金とは、厚生年金と企業年金との調整制度であったため、退職一時金の年金化という前提がないところでは調整の実質的な効果が直ちに現れるわけではなかった²⁰⁾。退職一時金の年金化が進み、調整の実質的な効果が見られるようになるのは後述のように70年代半ば頃になってからのことであった。65年の調整年金導入によって途が開かれた企業年金の発達、70年代に入ると大企業における定年延長その他の動きと共に本格化していったのである。

2. ワークフェアを支える雇用・労働市場

(1) 公的年金の引退効果の低さ

前章では公的年金と企業年金の日本的な調整制度の導入によって、企業による老齢生活保障の積極的な意義が認められることになっていったと述べたが、老後生活保障がこのような性格を帯びていく中で、公的年金の実質的な給付水準は概して低く、高年齢者の生活はその職業上の地位に応じた様々な収入によって生計が維持されていた。本章では、こうした展開に関連して雇用・労働市場にどのような動きがあったかに注目するが、ここではその前に、73年改正を経ても公的年金の給付水準がいかに低いものであったかについて、労働市場から

の引退との関係で述べておく。

まず、厚生年金の給付と高年齢者の労働市場からの引退との関わりについて見てみると、当時の厚生年金支給開始年齢は60歳であったが、平均的な定年年齢は55歳であり⁹⁹、1970年時点において、定年到達者全体のうち公的年金を受給している者は15.8%と、2割に満たなかった。61歳以上でも39.8%、65歳以上になるとようやく73.1%となり¹⁰⁰、年金の支給開始年齢に関わらず雇用を継続する労働者が多く、雇用者が定年を迎えた後そのまま年金生活に入るといった、年金による引退効果は非常に小さいものであった¹⁰¹。

またこうした傾向は、1980年に至っても続いており、80年時点における年金受給者の就業率は、60-64歳層で67.1%、65-69歳層でも60.3%と¹⁰²、6割以上の人々が高年齢期になっても年金を受給しながら就業していた。定年後も就労を継続する理由を見てみると「年金だけでは生活できないから」という回答が多く、特に年金受給額が低いほどこの理由を挙げる割合が高くなっている¹⁰³。近年、公的年金の支給開始年齢引き上げに伴って、定年年齢とのギャップがよく指摘されるが、日本では公的年金の制度確立当時からそのギャップは存在し、さらに労働市場からの引退年齢との間にもギャップがあったのである¹⁰⁴。これはすなわち、公的年金の給付水準が、労働市場からの引退を可能にするほどのものではなかったことを示している。

これらの60歳以上の労働者は在職老齢年金の支給を受けながら就業を継続しており、雇用者所得と退職金、年金を組み合わせた形で生計を維持していた。1965年の厚生年金改正では、前章で見たような調整年金制度の採用に加えて、在職老齢年金支給への途を開く改正がなされていた。65年改正以前は、厚生年金の支給を受けるためには、退職をしていることが条件であったが、改正後は65歳になると退職をしていなくても、2割の減額を伴う老齢年金が支給されることとなっていた。その後、69年改正では60歳以上65歳未満の者で、標準報酬月額が2万円未満の者に対し減額の在職老齢年金が支給されることとなった。

こうした制度の導入は、日本の公的年金が労働市場からの引退を促進するよりも、むしろ高年齢期においても雇用継続を可能とするものであったことを示している。そして、高年齢者の雇用のあり方についても、その継続を支える動きが様々な形で現れている。一つは大企業を中心とした定年延長であり、もう一つは中小企業を中心とする高齢者雇用の促進であった。以下では60年代後半

以降におけるこれらの動向が、公的年金の給付水準の低さをどのように補完していたかについて、それぞれ見てみたい。

(2) 大企業を中心とした定年延長の動き

公的年金の支給開始年齢の高さとその給付水準の低さから、退職前は相対的に賃金水準が高かった大企業労働者も、退職後は退職一時金や再就職による雇用者所得によって生計を維持しなければならず、退職後の生活に対する不安は大きかった。定年到達者のうち7割以上が雇用者として就業を継続していたが、そのうち約7割が300人未満の小規模企業へと再就職しており、低い賃金のもとで再雇用されていたのである。

70年代に入ると、上述の公的年金拡充を求める論調の高まりと並行して、企業に対して退職金の増額、定年延長を求める声が高まっていった。同盟は69年の福祉ビジョンの中にこれらの問題を重要課題と位置づけており、総評も70年には老後の生活保障確立の一環としてこれらの要求を位置づけていた。70年春闘では総評、同盟の方針に対応して多くの労組がこれらの要求を提出している。

こうした動きを背景に、70年代に入ると定年延長が実現する企業が増大していった。その割合を見てみると、1965-67年で8.8%、68-70年で12.0%、71-73年には14.0%の企業で定年年齢の改定が行われている。さらにこれを5000人以上の大企業に限定すると、1965-67年で13.7%、68-70年で18.9%、71-73年には38.1%と、4割近くの企業で定年年齢の改定が行われたのである⁹⁹。定年延長は年功的賃金体系・人事管理の下では人件費増大につながりかねないが、なぜこのように70年代に入って、大企業で定年延長が進んだのだろうか。

60年代後半から70年代にかけてのこの時期は、経済の開放体制に向けての動きが本格化する中で、大企業において様々な面から労務管理の変容が進められていた。69年には日経連によって『能力主義管理』が出され、これが理論と対策の両面を含めて以後の労務管理改革の指針となっていた。「能力主義管理」とは、「国際競争激化など、企業経営をめぐる内外の新たなきびしい環境が企業に要請する労働生産性向上、労働効率改善に応えるための人事労務管理」¹⁰⁰であったが、このように労働生産性向上が目指される中で、人件費の増大を招くはずの定年延長が並行して進展したのである。一見矛盾したこの動向は、実は深く関係していた。「能力主義管理」導入に伴って企業内の従業員間競争が

激しくなっていく中で、労働者を企業に定着させ、労働生産性の向上に向かわせるためには、雇用を維持していくことが重要であった。5000人以上の大企業が定年年齢改定の理由として挙げている項目を見てみると、「労組からの要求」や「高年齢者の能力活用」に次いで、「企業の社会的責任」や「勤労意欲の向上」が挙げられており、高年齢期に転職によって労働条件が下がることなく雇用を継続できることは、「勤労意欲の向上」につながり、それはまた「企業の社会的責任」として認識されていたと言える。

また定年延長の実態は、それがすぐさま人件費の増大とはならないよう、配慮がなされていた。例えばこの時期には、電機産業の各企業で定年が60歳まで延長されたが、この業界の成長は非常に激しく、そのため定年延長は縁のない女子若年労働者を大量に採用していた。また日立や東芝などの定年延長の中身を見ると、定年延長に伴って延長後の年功度の修正が行われる場合やベースアップなしといったものもあった。一方、定年延長が実現していく中で、同時に要求されていた退職金の増額についてはそれほど進展しなかった。定年年齢を改定した企業について、他の労務管理制度の変更状況を見てみると、定年年齢改定に伴って何らかの制度変更を行った企業が多いが²⁹、特に企業規模が大きくなるほど退職金制度の修正を行ったところが多かった。退職金の増加はその定年延長の阻害要因として捉えられ、70年代に入ると日経連は退職一時金の再検討に関する発言を強めていった。このような動きは前章でみた退職金の企業年金化を推し進めることになった。

以上のような定年延長の進展や企業年金の普及は、主に大企業に限定したものであった。これらを通じて65年の調整年金をめぐる過程で議論された、企業の退職給付による老後生活保障か、社会保障によるか、といった問題は、この頃になると、大企業労働者の老後生活保障は、企業に全面的に依拠するという方向性が明確になっていったのである。

（3）中小企業における高年齢雇用

中小企業労働者は高年齢になっても就労を継続する傾向が高く、中小零細企業では定年制を持たない企業、また定年年齢が規定されていても形式的なもので実施はされていないという企業も多かった³⁰。定年制を持つ企業でも、その定年年齢は高く設定されていることが多く、70年代には大企業同様、定年延長

の動きも見られている。ただし定年延長の動機は大企業とは異なり「労働者不足」という回答が多かった⁸⁹。

60年代を通して日本の労働力需要は非常に高く、中小企業経営は労働力需給に大きく左右された。こうした中で60年代後半以降、中小零細企業における中高年齢労働者の構成比は著しく高まっていった。大企業では65年以降、60歳以上雇用者の構成比が年々小さくなっていったが、10-99人規模企業における構成比はさらに高まっていき、高年齢者が小規模企業へ集中していることを示している。70年代半ばになると、50歳代層の雇用の増加率は大企業ほど小さくなり、60歳代層の雇用が増加したのは10-99人規模の小企業のみであった⁹⁰。

このように旺盛な労働需要がもたらされたのは、中小零細企業における中高年層の賃金の低さと深く関連している。60年代前半には労働力需給のひっ迫により、大企業だけでなく中小企業においても賃金上昇が著しかった。特に若年労働者の賃金水準は大企業よりも中小企業が上回るほどであり、企業規模間賃金格差の縮小をもたらしたことから「二重構造の解消」として見られることも多かった。このような企業規模間賃金格差の縮小は、若年労働者の流動化への圧力となり、大企業では若年労働者定着のための様々な労務管理が行われた。中小企業においても労働力獲得のための人件費増大が経営を圧迫していったが、60年代後半になって、大企業がより一層新規学卒者の採用に積極的になると、中小企業は賃金水準を上げてても若年層を採用できない事態が見られ始めた。こうした中、中小企業の中には賃金の高い若年労働者のみでなく、比較的賃金の安い中高年労働力を積極的に活用していこうとする企業が現れ始めたのである。労働力需給のひっ迫は企業規模間格差の解消をもたらしたといわれたが、それが見られたのは主に若年層で、中高年層の企業規模間賃金格差は開いたままであった。

高年齢期においても労働市場に止まり続ける中小企業労働者の賃金は、大企業労働者と比較して低い水準にあった。前節で見た大企業労働者の定年延長問題で、定年後により規模の小さい企業へ転職することにより労働条件が悪化することが問題視されたと述べたが、このことはそのまま中小企業労働者の労働条件の低さを表している⁹¹。また退職金についても、大企業の退職一時金に比べ支給額の面で格差は大きかった⁹²だけでなく、規模の小さい企業の中には、企業からの退職給付をまったく受けていない者さえいた⁹³。

さらに、中小企業労働者にとって退職一時金の使途は、主に住宅資金、子供の教育・結婚資金、また退職後の開業資金などが一般的であり、退職後の生活保障のための資金というよりも、低賃金のため退職金によって日頃必要な支出を補足するといった使われ方がなされていた。そのため、退職一時金に対する要求も相当に強く、中小企業に広く普及していた税制適格年金には一時金選択規定を有するものが大多数であり、年金とはいいながらも一時金として支給されることが一般的であった⁹⁸。これら中小企業労働者の公的年金の給付水準は、その賃金に比例して低く、老後の生活保障は雇用を継続することによって生計を維持する他ない状況におかれていた。このような膨大な中小企業労働者の引退後の生活こそ公的な社会保障の改善によって保障されるべき部分であったが、定年延長や退職金、企業年金など、企業による老後の生活保障によって水準の低い公的年金を補完することができた大企業労働者と異なり、中小企業労働者は高年齢期においても低い賃金水準の下で就労を継続することによって生計を維持する以外の方法がないままにあった。むしろ公的年金の水準は、中小企業労働者を労働需要の旺盛な労働市場に止め置く効果を持っていたと言える⁹⁹。

結び

以上2つの章に渡って見てきた公的年金、退職金・企業年金、そして高年齢雇用の動向は、まさに、日本の老後生活保障が一次分配に大きく依拠したものとなっていく様子を示している。65年の調整年金導入は、退職金という形で先行してきた企業による老後生活保障の意義を積極的に認める役割を果たし、その後の企業年金の発達を用意した。また大企業労働者に限られた企業年金が、公的年金を一部代行しながら上積みされることによって、公的年金は一次分配の格差を大きく反映するものとなった。そして公的年金の水準の低さは、大企業、中小企業でそれぞれ異なる雇用とそれに基づく一次分配によって補完されていた。1965年に調整年金が成立し、その後70年代半ばまでのこの時期は、従来日本の公的年金の拡充期として捉えられてきたが、以上のような状況を踏まえてみると、この時期日本の老後生活保障が、公的年金よりも一次分配により多くを依拠したワークフェア体制として形成されていったことがわかる。特に年金給付水準の上昇によって「福祉元年」と言われた1973年は、その後の企業年金の発達、また背景で進展した大企業における定年延長の実現などを踏まえ

てみると、むしろワークフェア体制成立の年であったとも言えるだろう。73年に成立したワークフェア体制は、70年代半ば以後、中高年齢労働者の雇用促進政策によって強化されていった⁹⁰。福祉国家諸国では70年代半ば以降低成長経済へと転換した後、深刻な失業問題に対して社会保障給付による労働力人口の引退促進政策が進み、これが社会保障費のさらなる増大をもたらすこととなったが、この時期の日本では、これと全く異なる状況が展開したのである。

では「日本型」のワークフェア体制の特徴とはどういったものだったのだろうか。それは、序章で述べたオーストラリアやニュージーランドのような、一次分配の平等化が図られることによって再分配の必要性が低く止まるというものではなかった。日本で再分配の低さと結びついていたのはむしろ一次分配の格差であり、こうした組み合わせを可能にしたのが雇用であったが、それは単に失業率が低いというだけのものではなかった。一次分配への介入によって所得格差が相当程度に修正されているワークフェア体制の場合、不平等の問題は労働者と非労働者との間の問題となるが、日本の場合は労働者内部に解消されない格差が存在していた。厚生年金は5人以上の被用者全てを含む老齢年金であるが、その低い給付水準への補完策として、一方の大企業労働者は、長期勤続を前提として与えられる企業福祉の一環として企業による老後生活保障を享受し、他方の中小企業労働者は低賃金のまま高年齢期になっても労働市場に止まり続けることによって公的年金の水準の低さを補っていた。中小企業労働者に関しては、再分配の低さと、一次分配の低さとが両立していたように見えるが、この一次分配は低賃金と、高年齢期においても続く雇用継続の組み合わせによってようやく維持されるものであった。こうした構造は中小企業における高年齢労働力の需要が高い限り、格差はあるものの「安定的」であった。ここに日本型ワークフェア体制の特徴があったと言える。

90年代半ば以降、雇用構造の大きな変動に直面し、失業の増大・長期化、企業福祉の削減、大企業における解雇の増大など、これまで日本型ワークフェアを支えた様々な要因に変化が生じてきている。同時に社会保障制度の改革も進められているが、雇用構造の変動に加え、若年層を中心とした新たな不安定就労層の増大といった問題も出てきており、日本型ワークフェア体制が今後も雇用によって支え続けられることが可能なのかという点が、現在問われていると言えるだろう。

(注)

- (1) 堀橋孝文『現代福祉国家の国際比較 日本モデルの位置づけと展望』日本評論社、1997年、参照。
- (2) Francis G.Castles *"The Working Class And Welfare"* North Sydney, Australia, 1985 (岩本敏夫他訳『オーストラリア・ニュージランド福祉国家論』啓文社、1991年) 邦訳 p.161, 参照。
- (3) 1950年代までのスウェーデンでは、社会保障から支給される年金は一律定額の少額な給付だけであり、企業年金がこれを補足していたが、1960年に大幅な年金制度の拡充が行われ、定額年金と合算して最終給与の55%にも達する給与比例の年金が新たに全額事業主負担で導入された。これに伴い既存の企業年金のために事業主が負担していた費用の大部分が、公的社会保障への拠出に吸収され、一部は補足制度として再編成された。同様に旧西ドイツでは1957年に年金の大幅な給付水準の引き上げが行われたことに伴い、企業年金による補足の厚みを著しく減少させている。公的年金の拡充に伴う企業年金の実質的な吸収は、その他カナダやノルウェーでも行われた。以上、村上清「企業年金の諸問題」(社会保障研究所『季刊社会保障研究』第3巻第4号(通巻13)1968年3月)p.17, 参照。
- (4) 1948年に国家公務員、54年に市町村職員、私立学校教職員を対象とした共済組合が設立されたのに続き、58年には農林漁業団体職員の26万人の被保険者が厚生年金から脱退して共済組合を設立した他、中小企業政治連盟を中心とした中小企業共済組合設立の動きもあった。厚生年金基金連合会『厚生年金基金制度20年のあゆみ』(株)社会保険研究所、1986年、p.43, 参照。尚、現在は農林漁業団体職員共済の厚生年金への統合が決定され、国家公務員共済と地方公務員共済の統合が議論されるなど、財政悪化が深刻化する中で一元化の動きが強まっている。
- (5) 拠出制に基づく国民年金が早期に支給できるように、経過措置として所定の年齢層については最低10年間の保険料の納付または免除期間があれば老齢年金が受給できるようになっていた。これに対して厚生年金は資格期間が20年必要であった。
- (6) 厚生年金基金連合会編『厚生年金基金十年誌』厚生年金基金連合会編、1979年、p.58, 参照。
- (7) 1954年の厚生年金改定時に、企業側は調整措置を求める主張を行ったが、このときは採用されなかった。57年8月、日経連は「企業年金の課税政策に関する要望」を提出し、適格退職年金制度の創設、年金基金の運用収益及び年金所得に対する税制優遇などを求め、この要望は62年に税制適格退職年金の成立として実現した。
- (8) 全体の2分の1以上の従業員の同意、または3分の1以上で組織する労働組合があるときにはその労組の同意を必要とするというもの。
- (9) 尚、審議会での労働側委員の反対は激しいものであったが、この頃労働運動は社会保障に関しては医療問題を重視しており、年金に対する運動の盛り上がりは見られなかった。
- (10) IMF・JCはこの頃まだ活発な提言は見られていない。
- (11) 「調整年金は主として民間大企業の労働者を対象にしたものである。また、若年層の多い企業などでは、調整年金に移行すれば、厚生年金と同じ保険料率でプラス・アルファの給付がつき、60歳から無条件支給になるという目先の利点があった。また、63年審議会段階から足かけ4年にわたるたたかいで、法案を修正させ、実施を延期させるなど、一定の譲歩をかちとったところから、最後まで労働四団体の歩調を揃えることができなかった。制度そのものに、労働者を分断する要素もっていたことなどから、たたかいに限界があった。」社会保障運動史編集委員会編『社会保障運動全史』労働旬報社、1982年、p.417, 参照。
- (12) 1972年には日経連が福祉問題について労働四団体と会談し、①退職金に対する課税の大幅減額、②老齢年金の大幅引き上げ、③健保の抜本改正の3点からなる要望書を政府に提出したことが注目された。日経連が年金制度改善に積極的である理由は、後に述べるようにこの頃定年延長を求める要求が高まってきたこととも無関係ではない。
- (13) 71年総会において大金属連合として運動体への脱皮を志向していくことを明らかにした IMF・JC

- は翌72年、生産第一主義から脱皮して高福祉経済に軌道修正させなければならないとの基本的態度から、当面の切実な福祉三目標として、①老後の生活保障（老齢年金の物価スライド制と年金額の大幅増額）、②住宅確保・生活環境の改善（公害対策、持ち家制度の促進、土地利用の総合対策の確立など）、③心身障害者の福祉対策を挙げている。労働省編『資料労働運動史 1972年年度版』p.475-476、参照。
- (14) 同盟福祉ビジョン委員会「年金保険制度の抜本的対策中間報告」（『同盟』1972年6月、p.78、参照。）
- (15) この水準はILO条約を基に設定された。ILO規定の平均標準報酬にはボーナスは入っていないため、それを考慮すると45%となり、「先進国なみ」と呼ばれる水準となる。
- (16) 標準報酬月額とは時間外手当や通勤手当など、会社から受け取る労働の対価すべてを含んで5月、6月、7月の3ヶ月の報酬の平均額を算出したもので、30等級に分かれる。ただしこれには3ヶ月を超える期間ごとに受け取るもの（ボーナスなど）や臨時的なもの（退職金、見舞金など）は報酬の範囲から除かれる。この標準報酬月額に保険料率をかけて、保険料が計算される。また、平均標準報酬月額とは、標準報酬月額を最近の水準で再評価して算出した平均額で、これを基にして報酬比例部分の年金額は算定される。73年改正以後、厚生年金の給付は平均標準報酬月額の6割の水準を維持しているとされているが、これはボーナス等を含めた平均賃金の4割程度だと言われ、また標準報酬月額の等級の開き等も考慮すると、モデル年金額の上昇をもって直ちに給付が十分であるとは言えないだろう。ちなみに1998年時の標準報酬月額は、1等級が92000円、30等級が59万円となっている。
- (17) 厚生年金への物価スライド制導入によって、厚生年金基金に対する厚生省の見方に変化があったことについては、厚生年金基金連合会（1986）、前掲、p.53参照。
- (18) 村上氏は、企業年金と厚生年金との調整制度が導入されたにも関わらず実質的な効果が生じなかった理由について、退職金の終身年金化が困難な点にあり、その原因は低い年齢における定年制にあったと見ている。定年年齢が低いため、退職給付は有期年金が主となり、老齢保障というよりも失業保障の機能を果たしていたという。以上、村上、前掲論文、参照。
- (19) 労働省『雇用管理調査』（1968年）によると、一律定年制のある企業を100とした場合、定年年齢が55歳が63.2%、56-59歳が14.2%、60歳以上が22.1%であった。
- (20) 労働省労政局労政課『定年到達者調査』（1970年）参照。
- (21) 島田・清家両氏の実証研究によると、1974年時点において日本の年金制度の「隠退効果」（ここでは労働市場からの引退効果のことを指す）は極めて小さく、この「隠退効果」の弱い年金制度は、高齢者の労働力供給を過剰な状態に置き、低賃金化を進めることによって賃金格差を拡大するという影響を労働市場にもたらしたという。（島田晴雄・清家篤「高齢化社会のイムパクト 一年金政策と労働市場との関連をめぐって」（氏原正治郎他編『社会保障講座3 社会変動への対応』総合労働研究所、1981年）参照。また、小林氏も厚生年金の引退効果の低さを指摘しており、この傾向は80年代に入っても一貫して続いていたと思われる。（小林謙一『高齢者の雇用保障』御茶の水書房、1982年、参照。）
- (22) 労働大臣官房統計情報部『高齢者就業等実態調査』（1980年）より。ただしここでの年金とは企業年金等も含んだものである。
- (23) 同上調査より。年金受給額4万円以下の者で「年金だけでは生活できないから」とする者は各年齢層で62-65%、「年金の額には関係なく、働きたいから」とする者は20-25%であった。
- (24) 隅谷氏を中心とした高齢化社会問題研究会の作表によると、1980年当時において、平均定年年齢は56歳、フルタイム雇用者の平均引退年齢は62歳、（フルタイム以外の雇用形態も含めた）平均引退年齢は67歳であった。（隅谷三喜男編『高齢化社会の雇用と生活』日本労働協会、1983年、参照。）ちなみに平均寿命は70歳とあり、これによるとフルタイムではない雇用形態も含めると多くの労働

者が生きている限り雇用を継続している様子が窺える。

- ②5 労働大臣官房統計情報部『雇用管理調査報告—退職管理—』各年度版より。定年制のある企業のうち、過去3か年間に定年年齢を改定した企業の割合。
- ②6 日経連『能力主義管理』p.52, 参照。
- ②7 定年年齢改定事業所を100とすると、定年年齢改定のため労務管理制度を変更したとする企業の割合は、1972年で35.0%, 73年になると55.5%となっている。(『雇用管理調査』各年度版より)
- ②8 東社協「高齢者就労実態調査」によると、11—30人規模で6割、それ以上で2割の企業で定年制はあるが実施はされていなかった。調査については、下山房雄『高齢者の労働問題』労働科学研究所, 1978年, p.29, 参照。
- ②9 『雇用管理調査』1973年より。
- ③0 隅谷編, 前掲, p.41, 参照。
- ③1 下山, 前掲, p.156, 参照。
- ③2 中小企業における退職金について小林氏は以下のように述べている。「中小企業の終身雇用は、労働者が働けるあいだはその労働の機会を保障しようとする思想の産物であり、したがってその退職金も、働くことができなくなった余命いくばくもない高齢者の生活をなにかが保障すれば足りるのである。」小林, 前掲, p.262, 参照。
- ③3 「定年到達者調査」(1971年) 参照。
- ③4 村上, 前掲, p.12, 参照。
- ③5 島田・清家, 前掲, 参照。
- ③6 1974年には雇用保険法が制定され、高年齢者雇用安定給付金、雇用奨励金、定年延長奨励金などの給付金が制度化されている。