
総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

年金制度は、老齢、障害、死亡など国民が個々人では事前に十分な備えをしておくことが困難な事故によって生活の安定がそこなわれるのを社会連帯の考え方に立って公的に救済し、国民生活の安定を図ろうとする制度である。いかえれば、従来、個人の力や家族の共同意識によって支えられていた老後等の私的扶養を社会連帯の思想に基づく公的な扶養に切り換えるための仕組みと云うてよい。

したがって、年金制度の普及状況やその仕組みは、それぞれの国の経済社会の発展段階や国民の意識などと密接なかわりあいをもっており、各国ともその時代や経済社会事情に応じた年金制度が工夫されているのが実情である。

わが国の年金制度も国民皆年金体制の確立をはじめ、独自の発展方向を旨として着々と整備が図られてきているが、世界に例のない急速な経済成長や人口の老齢化、扶養意識の変化などわが国の経済社会環境の特殊性を考慮すると年金の仕組みについても今後一層の創意と工夫が要請されているといえよう。

この節では、わが国の年金制度と対比しながら、諸外国の年金制度の仕組み、考え方やその背景などを紹介し、次章以下でわが国年金制度の問題点や将来のあり方を探るための素材を提供したいと思う。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

1. 適用範囲

(1) イギリス・北欧型と大陸型

公的年金制度は、国又は公的機関がその運営主体となるばかりでなく、一般に国民の相当部分を占める対象者について原則として加入を強制する。このため制度の永続性が保障されると同時に私的保険などと違い、加入者が引き続いて新規に入ってくることを予定して制度の設計ができるので、加入者ひとりひとりについて厳密な保険料と給付の均衡を考えなくてもよいから、加入者からはその能力に応じて拠出させ、社会的に必要と認められる基準に従って給付の水準を決めることもできる。世代間や所得階層間における所得再配分機能が発揮できるのである。

したがって、公的年金制度をどのようなグループでつくるかは、年金制度の性格を決定する極めて重要な要素となる。

各国の年金制度の適用状況(第2-1-1表参照)をみると、大きく分けて二つの型に分類できる。ひとつは全国民を単一の制度の適用対象とするイギリスや北欧諸国の制度であり、他は特定の被用者又は就業者を対象とする西欧大陸諸国やアメリカなどの制度である。

第2-1-1表 各国年金制度の適用状況

第2-1-1表 各国年金制度の適用状況

(1971年現在)

国名	制度発足年 (当初法 制定)	方式	適用対象	特別制度
イギリス	1908年	一般制度	全居住者(妻・無業者等は任意加入)	
		社会保険方式 附加制度	一定所得以上の被用者(私的年金加入者は適用除外が認められる)	
スウェーデン	1913年	一般制度 無拠出制(租税)	全居住者	公務員
		社会保険方式 附加制度	一定所得以上の被用者(自営業者は任意加入)	
デンマーク	1891年	一般制度 無拠出制(租税)	全居住者	
		社会保険方式 附加制度	全被用者	
オランダ	1913年	社会保険方式	全居住者	公務員
フランス	1910年	社会保険方式	一般被用者	公務員、公共企業体職員、鉱山労働者、鉄道従業員、船員、自営農業者、非農業自営業者
西ドイツ	1889年	社会保険方式	一般被用者(労働者と職員は別制度)	公務員、鉱山労働者、自営手工業職人、自営農業者
イタリア	1919年	社会保険方式	一般被用者	公務員、船員、経営者、自由業者、鉄道従業員、公益事業、航空業労働者、ジャーナリスト、自営業者、自営農業者
アメリカ	1935年	社会保険方式	一般被用者および自営業者	公務員、鉄道従業員
国名	制度発足年 (当初法 制定)	方式	適用対象	特別制度
カナダ	1927年	一般制度 無拠出制(租税)	全居住者	
		社会保険方式 附加制度	一定所得以上の被用者および自営業者	
日本	厚生年金 1941年	社会保険方式 (福祉年金は無拠出制)	一般被用者	公務員、公共企業体職員、船員、私立学校教職員、農林漁業団体職員
	国民年金 1959年		農民、自営業者	

厚生省年金局調べ

年金制度は、沿革的にみればいずれも被用者の一部や低所得者を対象として生まれ、漸次その範囲を拡大してきた。イギリスや北欧諸国においても当初は被用者や低所得者を対象として年金制度が発足した。これらの国が全国民を対象とする現在の制度に再編成されたのは、すべての国民に等しく最低生活を保障するという理念を打ち出したベヴァリッジ報告以後である。

全国民を一律に適用対象とするイギリス・北欧型の制度は、年金による恩恵をすべての国民に均てんするという点では優れているが、所得水準や生活形態の異なる集団を統一的に取り扱わざるを得ない

め、拠出や給付が画一的になり、個人や集団によって異なる多様な要求にはこたえ難い面がある。このためこれらの国では、後でのべるように、近年定額の年金制度に附加して各人の報酬や加入期間に応じた年金を支給する制度を導入するなどの工夫がなされている。

特定集団ごとに年金制度を設けている大陸型の制度では、各集団の特殊性を生かした制度設計ができる反面、社会的には制度間の格差が問題とされ、また、年金制度の網の目からこぼれ、年金による保障を受けられない階層が生ずる。この型をとる西欧大陸諸国やアメリカにおいては、制度発足以来適用範囲の拡大が大きな課題となっている。

アメリカでは、制度発足当初は自営業者や農民など相当の集団が適用を除外されていたが、漸次適用範囲を拡大し、現在では公務員など特別の年金制度をもつグループを除き、収入を得ている就業者の大部分が対象となっている。

西ドイツでは、ブルーカラーを対象とする労働者年金とホワイトカラーを対象とする職員年金の二制度が公的年金の中核となっており、1968年までは高額所得者は適用除外されていたが、現在ではすべての被用者が対象となっている。また、商工業自営業者や無業の主婦などには年金制度がなく、これらの者に対する年金制度の開放が多年の懸案となっていたが、1972年の改革によって、ようやく加入の途が開かれることになった。

年金制度の適用をめぐるこのような動向は、適用範囲が大きいほど安定した制度がつくられるという年金制度本来の性格に由来することのほか、現代のように経済社会情勢の変動が激しい世の中では、高所得者や自営業者であっても個々人の力だけでは老後や不慮の事故に備えることができなくなっている事情を物語るものといえよう。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

1. 適用範囲

(2) イギリス・北欧型皆年金とわが国の皆年金

すでにのべたように、わが国では、まず恩給制慶に始まり、昭和14年の船員保険、17年の厚生年金と漸次年金制度の適用範囲が拡大され、昭和36年にそれまで年金制度によってカバーされていなかった自営業者や農民を対象とする国民年金制度が創設されたことによって国民皆年金体制が確立した。しかし、わが国の国民皆年金体制は、イギリス・北欧型の全国民を単一の年金制度に包括している制度とはかなり趣を異にしている。

国民年金は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民はすべて被保険者とする建前をとっているが、他の公的年金制度の対象者は適用を除外する形をとっているため、八つの公的年金制度が分立している現状にある。このような形で国民皆年金体制が発足せざるを得なかったのは、各制度がそれぞれ沿革や目的を異にし、給付の内容もまちまちであり、しかもすでに生じていた既得権を尊重せざるを得なかったことなどによる。

このように制度が分立している現状は、むしろ西ドイツ、フランス、イタリアなどに類似しており、制度間のアンバランスの是正や各制度を移動した場合の年金権の保護などが問題点として指摘されている。前者については、近時の制度改善において各制度の最低保障額を合わせるなどできる限り給付内容を統一化する動きがみられているが、今後ともその努力が続けられなければならない。また、後者の問題点については、世界にあまり例のない通算年金制度が設けられ各制度をわたり歩いた場合にも老齢給付が支給されるような仕組みとなっているが、受給者の急増にそなえて通算事務の簡素化などが今後の課題であろう。

北欧諸国の皆年金と比べたわが国の適用面の一つの特色として無業の妻の取り扱いがある。北欧諸国では妻も年金制度の独立の対象者とされ、老後等には自己の名義の独立の年金権が保障される(イギリスでは妻は任意加入、任意加入しない場合でも夫の年金受給時には独立の年金権が保障される)のに対し、わが国の場合国民年金では妻も適用対象とされているが、他の公的年金の加入者の妻は加入を強制されず、任意加入という建前をとっている。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

2. 年金給付の種類と型

(1) 年金給付の種類

年金制度が行なう給付には、老齢を迎え、あるいは退職した場合に支給される老齢(退職)年金、障害や廃疾によって労働不能となった場合の障害(廃疾)年金、遺族になった場合の遺族(母子)年金などがある。

老齢や退職は、ほとんどすべての人が直面する事故であるから、老後の所得保障を目的とする老齢年金が年金制度の中心といってよい。

なお、わが国の年金制度にはないが、特殊な給付として、障害者の治療や社会復帰援護のためのリハビリテーション給付(西ドイツ、アメリカ)や家賃の一部を負担する住宅給付(スウェーデン)などもある。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

2. 年金給付の種類と型

(2) 給付の型—定額方式と報酬比例方式

年金の給付額をどのように定めるかは、年金による所得保障の基本的な性格を決めるものであり、各国でもさまざまな方式が採用されているが、これをあえて分類すれば二つの型に大別できる。ひとつは、一律定額の年金を支給する定額方式であり、他は各人の過去の報酬や加入期間に応じた年金を支給する報酬比例方式である。

定額方式は、加入者すべてに差別なく一律フラットの年金を保障するので平等という点で優れており、財源負担との関係でも租税や報酬比例の保険料とすれば低所得者には相対的に厚い給付が保障されることになり、所得再分配機能が最も有効に発揮される。しかし、反面、加入期間中の各人の生活水準に見合った年金という考え方がないから年金に対する魅力がうすれ、また、拠出も定額とする場合には低所得者に相対的に重い負担となることを避けるため、拠出がともすれば低い水準とされがちであり、ひいては給付水準を低くおさえることにもなる。

これに対し報酬比例方式では、一般に報酬に応じて拠出と給付がなされるので、各人の過去の生活水準を反映した年金を支給でき、また、経済成長に応じて保険料の増収も期待でき、これが給付に反映されるので比較的高い水準の給付が確保できる。しかし、加入期間中の報酬の格差がそのまま年金額の差となってあられ、高報酬の者は高い年金を、低報酬の者は低い年金を受けることになるので、所得の再分配効果は小さくなる。

各国の年金制度が採用している給付額の決め方は多様であるが、定額方式はイギリスや北欧諸国に多くみられ、報酬比例方式は西ドイツやフランスなどの大陸諸国において一般的である(第2-1-3表参照)。

しかし、近年の注目すべき傾向としては、イギリスや北欧諸国においても定額方式の一般制度に附加して報酬比例方式の制度が次々と採用されていることである。

スウェーデンにおいては、全国民に等しく最低生活を保障するというこの国の社会保障の基本理念に従って、現行制度は定額方式で発足したが、1960年により高い年金を求める国民の声に応え、既存の企業年金を吸収するかたちで報酬比例の附加制度が導入された。

イギリスにおいても、ベヴァリッジ報告以来定額拠出・定額給付の建前をとっていたが、定額制のもとでは保険料はおのずから低所得者にも負担できる範囲におさえざるを得ないため、賃金や生活水準の向上にみあう十分な給付の引上げを実施することができず、たび重なる給付改善にもかかわらず給付内容は一般国民の生活水準の上昇に追いつかず、高齢者の中に貧困階層が増大するという結果を招いた。このため、1961年に給付の改善と定額制度の財政の救済を目的として報酬比例制が導入された。

しかし、この報酬比例制は各人の報酬に比例した年金を支給することによって給付内容の充実と多様化を図るというよりは、むしろ定額年金の受給者の急増に伴う年金財政の危機を救うための財源対策を主眼とするものであったため、附加年金は極めて低い水準にとどまっているのが実態である。

このため、イギリスにおいては700万人に及ぶ高齢年金受給者の3割近くが年金とあわせて補足年金(わが国の生活保護に相当する制度)を受けており、定額拠出・定額給付を基本とする現行制度の仕組み自体が問題

とされ、その抜本改革が大きな課題となっている。

このような事態のもとで、1969年、ときの労働党政府は伝統的な定額拠出・定額給付方式を放棄し、全面的に報酬比例方式に転換するというイギリス社会保障史上画期的ともいえる改革案を打ち出し、内外に大きな反響をよんだが、その後の政権交代によってこの改革案はついに日の目をみずに終わった。

現保守党政権は1971年9月労働党案とは全く対照的な改革構想を白書の形で明らかにした。白書によれば1975年から公的年金制度としては定額方式一本とし、現行の報酬比例制は廃止する方向を明らかにしている。また、注目すべき提案は現在の定額拠出制を廃止し、報酬比例の拠出制を採用していることである。定額給付・報酬比例拠出というパターンは世界的にみても極めて例が少ない(オランダがこの方式をとっている。)ものである。

白書が提案しているような年金改革が実現するまでには、なお相当の曲折が予想されているが、いずれにしてもイギリスの年金制度は給付と拠出のあり方をめぐって大きな転換期に直面しており、今後の動向が注目される。

これに対し、西ドイツ、フランス、イタリアなど大陸諸国の年金制度は、被用者年金が普及拡大して現在に至った歴史的沿革もあって、年金は勤労時代の延長という考え方に徹しており、年金額は各人の過去の報酬や加入期間に比例して算出される。しかし、このように年金額が勤労時代の賃金の多寡や勤労期間によって直接左右される制度のもとでは、失業や廃疾のため受給資格期間が満たせなかったり、低賃金であったため十分な年金が受けられないケースがでてくるし、逆に必要以上に高額な年金がでてくる可能性もある。このため報酬比例をとっているこれらの国々においては、年金額の底上げや頭打ちの制度が工夫されている。

フランスにおける老齢被用者手当金および追加手当金、イタリアの社会年金などはいずれも公的年金制度を通ずる最低保障額を確保するための制度であり、西ドイツにおいても長期間労働したにもかかわらず不利な労働条件であったため低額の年金で甘んじている年金生活者を救済する趣旨から低額年金の底上げを行なうための最低年金制度が1972年に実現した。

年金額の頭打ちについては、一般に年金額の算定基礎となる報酬に上限を設けるほか、年金額自体についても限度額が定められている。西ドイツでは年金額算定の基礎となる報酬は全被保険者の平均賃金の2倍が上限とされており、フランスでは保険料拠出の基礎となる報酬の上限の40%、イタリアでは各人の平均賃金の74%(1976年以後80%)が年金額の上限とされている。

報酬比例方式をとっている国々のこのような動向は、いずれも勤労時代の所得格差をそのまま老後の所得保障に持ち込むことからでてくる弊害を除去するための工夫であり、ある意味では定額方式への一部接近といってもよいだろう。

アメリカの年金額のきめ方はこの意味で極めて興味深い(第2-1-3表参照)。報酬比例方式であるが加入期間には関係なく、かつ、低所得者には比較的高い率の給付が支給されるよう支給率が工夫されており、実質的には定額方式プラス報酬比例方式と同様の効果を生むような仕組みとなっている。

わが国の年金制度の給付額のきめ方は、大ざっぱに言えば国民年金はイギリス・北欧型、共済組合は大陸型といえるが、国民年金は定額制をとりながら加入期間比例をとっていること、昭和44年改正で導入された附加制度が所得比例制とはいえ実質は定額拠出・定額給付であり、しかも任意加入であることが大きな特色といえよう。

厚生年金のように同一制度内で定額部分プラス報酬比例部分という算定方式をとっている制度は、世界的にみても極めてユニークである。定額方式と報酬比例方式がそれぞれ相互の長所をとり入れ、所得保障制度としてより福祉効果の高い方式をめざして改善の努力が加えられている世界的なすう勢を考えるとこの方式のもつ意味は十分吟味してみる価値をもっているといえよう。

厚生白書(昭和47年版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

3. 受給資格要件

(1) 資格期間

拠出制の年金制度においては、健康保険や失業保険など他の短期の社会保険と異なり、一般に年金受給のためには、老齢、障害、死亡などの保険事故の発生のほか、一定の、しかも通常は相当長期の加入期間又は拠出期間が要件とされるところに大きな特色がある。

この資格期間は、各制度によってまちまちであるが(第2-1-2表参照)、北欧諸国の一般制度のように無拠出制の制度においては原則として資格期間は問われない。無拠出制の制度においても一定の居住期間を有することが要件とされることがあるが、無拠出の制度では給付は加入期間に関係なく一律であるからこの要件は短期居住者等を除外する程度の意味しかもっていない。

資格期間の要件は、制度発足当初は特例的に短縮し、なるべく早期に多数の者を年金権に結びつけるための経過措置が講じられることが多い。いわゆる成熟化対策のひとつである。

また、成熟化を早めるという効果もねらって、資格期間そのものは短期とし、さらに加入期間中の拠出の密度を要件としている国もある。

たとえば、イギリスにおいては156週(3年)の拠出と加入すべき全期間中年平均50週以上の拠出が要件となっている。したがって、制度発足時の高齢者についても所定の保険料を納めていれば年金権に結びつくわけであり、一方、若年者にとっては加入すべき全期間(義務教育終了年齢より年金支給開始年齢に至るまでの間)を通じて年平均50週以上の拠出という要件はかなり厳しい要件ともいえる。

アメリカでは、1950年(又は21歳に達した年)以降65歳(女62歳)までの年数と同じ数の四半期の拠出(最低6四半期の拠出)があれば年金が支給されることになっている。

わが国では国民年金においては資格期間にかなり入念な経過措置が設けられているが、厚生年金については発足時に十分な手当が講じられなかったことが成熟化を遅らせているひとつの要因として指摘されている。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

3. 受給資格要件

(2) 支給開始年齢と退職要件

老齢年金の受給のためには、一定年齢への到達が要件とされる。支給開始年齢は、老齢による労働能力の喪失の程度や定年制など高齢者雇用の実態、労働政策のあり方などから社会的必要性に応じて定められるものであるが、同時に支給開始を何歳とするかは年金財政、ひいては給付水準にも大きな影響を及ぼすのでこの観点からも配慮が加えられる。

第2-1-2表のとおり欧米主要国の支給開始年齢は男の場合65歳が一般的であり、平均寿命の高いノルウェー、スウェーデン、デンマークなどはこれより高くなっている。女は男と同じ国(スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、フランス、西ドイツ、アメリカ、カナダ)とそれより低い国(イギリス、デンマーク、イタリア)がある。

第2-1-2表 各国の老齢年金の受給要件

第2-1-2表 各国の老齢年金の受給要件

(1971年現在)

国名	支給開始年齢	資格期間	退職要件	備考
イギリス	男65歳 女60歳	156週以上の拠出および年平均50週以上の拠出(13週以上50週未満で減額年金)	男70歳、女65歳までは退職が要件	
スウェーデン	67歳	一般制度 拠出要件なし 附加制度 3年以上の拠出	無	63歳以上であれば減額年金を選択できる
フランス	60歳	30年以上の拠出(15~29年で減額年金)	無	年金額は60歳支給の場合は各人の平均賃金の20%であるが、65歳支給なら40%
西ドイツ	65歳	15年以上の拠出	無	
イタリア	男60歳 女55歳	15年以上の拠出	無 (65歳以下の在職者は減額)	
アメリカ	65歳	1950年(又は21歳に達した年)以降65歳(女62歳)までの1年あたり1.4半期以上の拠出	無 (72歳以下の在職者は減額)	62歳以上であれば減額年金を選択できる
日本	厚生年金 男60歳 女55歳	20年以上(40歳以降15年)の拠出	65歳までは退職が要件(65歳以上在職者は減額)	低所得者は60歳から在職中でも年金を請求できる(在職中は減額)
	国民年金 65歳(老齢福祉年金は70歳)	25年以上(高齢者は10~24年)の拠出	無	60歳以上であれば減額年金を選択できる

厚生省年金局調べ

国によっては各人の選択により原則的な支給開始年齢より早く減額年金の受給を認めるものもある。たとえば、スウェーデンでは63歳アメリカでは62歳から減額年金が受給できる。また、支給開始を遅らせると増額年金を支給する国(イギリス、フランス)もある。

フランスでは支給開始年齢は60歳となっているが60歳支給開始の場合は給付率が各人の平均賃金の20%と低く定められており、受給開始を1四半期遅らせるごとに1%給付率が高くなる仕組み(第2-1-3表参照)になっているので、実際には平均賃金の40%が保障される65歳が通常の退職年齢となっている。

支給開始年齢に関するこれらの特例措置は、老齢による労働能力の減退の程度や老後の生活設計について個人差があることを考慮したものであるが、従来一律に支給開始年齢を65歳と定めていた西ドイツにおいても35年以上の長期加入者については、最近63歳以降であれば年金受給の選択を認める改正が実現し、フランスにおいても一定の低所得者については60歳から本格的な年金を受給する途が開かれるなど受給開始年齢を緩和ないし弾力化しようとする動きがいつそう顕著になりつつあることは注目に値しよう。

老齢年金の受給には、資格期間の満了、支給開始年齢到達のほか、退職ないし被保険者資格の喪失が要件とされることがある(第2-1-2表参照)。アメリカ、イタリアなど退職が要件とされない国でも一定年齢までは収入に応じて年金額が減額される。

わが国の支給開始年齢は厚生年金では60歳(女55歳)、国民年金では65歳とされているが、厚生年金の60歳は欧米諸国に比べて極めて若い。しかし、北歐諸国と並ぶ長寿国となった今日、わが国においても欧米なみの給付水準を目標とするのであれば他の諸施策の進展状況をも考慮しつつ年金の支給開始年齢についても再検討を行なうべき時期を迎えていると見てよからう。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

4. 年金の給付水準と年金額算定方式

年金の給付水準をどの程度のものとすべきかについては、必ずしも共通した考え方があるわけではない。年金の給付水準のあり方は、各国の生活水準賃金体系、高齢者の扶養や医療、住宅の実態、退職金や企業年金の普及状況など年金制度をとりまく経済社会的な要素と密接なかかわりあいをもっているし、他の社会保障政策や労働政策との関連、さらには国家財政や国民の負担能力なども考慮されなければならない。この意味で給付水準についての共通の尺度がないことはむしろ当然ともいえよう。

一般に定額方式の仕組みをとる制度では、老後等の最低生活あるいは標準的な生活水準を保障するという発想に立って水準が決められることが多い。イギリスでは公的扶助の基準額から住宅扶助を除いたものが定額年金の水準を決める基準とされ、スウェーデンの年金算定の基礎となる基本額は当初全労働者の平均賃金の2分の1を基準として定められたものといわれている。

報酬比例方式の仕組みをとる制度では、勤労時代における生活水準の維持という発想から従前所得(各人の平均賃金)の一定割合が給付水準の目標とされる。この方式では加入期間に応じて給付率が異なることが多いが、西ドイツでは30年加入で従前所得の45%、フランスでは40%、イタリアでは55.5%(1976年から60%)となっている(第2-1-3表参照)。

第2-1-3表 各国の年金額算定方式

第2-1-3表 各国の年金額算定方式

(1971年現在)

国名	給付の型	算定方式	備考
イギリス	(一般制度) 定額	週あたり 単身者 6ポンド(4,815円) 夫婦 9.7ポンド(7,785円)	
	(附加制度) 報酬比例	7.5ポンド(女9ポンド)の拠出あたり、週0.025ポンド(20円)	
スウェーデン	(一般制度) 定額	単身者 基本額の90% 夫婦 基本額の140%	・基本額は1971年末現在、年額7,100 クローネである
	(附加制度) 報酬比例	各人の平均賃金の3% (1990年以後2%) × 加入年数	・平均賃金は物価の上昇などに応じて再評価される
フランス	報酬比例	退職前の10年間の平均賃金の20% (年金受給延期!四半期ごとに1%増額, 65歳で40%)	・平均賃金は賃金の上昇に応じて再評価される ・配偶者加算 (年金額の50%, 年齢制限, 加算の上限あり) あり
西ドイツ	報酬比例	各人の平均賃金の1.5% × 加入年数	・平均賃金は賃金の上昇に応じて再評価される ・配偶者加算なし
イタリア	報酬比例	退職前5年間のうち収入の多い3年間の平均賃金 × 1.85% (1976年以後2%) × 加入年数	配偶者加算なし
アメリカ	報酬比例	各人の平均賃金のうちはじめの 110ドルの90.01% 次の290ドルの32.74% 次の150ドルの30.59% 次の100ドルの35.96% 次の100ドルの20%の合計額	配偶者には独立の権利として年金額の50%の給付が与えられる
日本	厚生年金 定額+報酬比例	$460円 \times 被保険者期間の月数 + 平均標準報酬月額 \times \frac{10}{1000} \times 被保険者期間の月数$	配偶者加算として月額1,000円
	国民年金 (拠出期間比例)	$320円 \times 拠出月数$	

厚生省年金局調べ

わが国の厚生年金の場合平均標準報酬を従前所得と考える限りにおいては報酬比例部分は30年加入で従前所得(平均標準報酬)の30%であるが、これと定額部分が合算されるので合わせて60%ということとなる。なお共済組合の場合は30年加入で55%である。

しかし、この「従前所得」のとり方には制度によってその内容に大きな差がある。

西ドイツでは原則として過去の全加入期間の報酬が年金額算定の基礎となるが、過去の報酬は、時間的なずれはあるが、すべてその後の賃金上昇率によって再評価されるので常に実質的な従前の所得水準が反映されることになる。いわゆる「生産性年金」とよばれる制度であり、経済活動によって生み出された成果を過去の生産に貢献した老人にも過去の貢献度に応じて分配するという思想に支えられている。フランスでも退職前10年の報酬のみが計算の基礎とされ、さらにその後の賃金上昇率によって再評価される。

イタリアでは退職前5年間のうちの報酬が高い3年間の平均が用いられるので退職直前の生活水準が反映される。

これに対し厚生年金では全期間(昭和44年の改正で昭和32年前の報酬は切り捨てることになった)のなまの報酬の平均が用いられる。今日のような成長経済のもとではこのような従前所得の計算の仕方の相違は、給付率以上に実際に支給される年金額に大きな差となってあらわれる。厚生年金の算定方式の大きな

問題点とされているところである。

「従前所得」は、また計算の基礎とする報酬をどのような範囲とするかによっても異なる。西ドイツでは標準報酬の上限は全被保険者の平均賃金の2倍とされており常に現実の賃金分布を反映する仕組みになっているが、フランスでは年金額の算定の基礎となる報酬の上限が平均賃金程度におさえられているので賃金の実勢を反映しておらず年金水準を低くおさえられているという批判をよんでいる。

年金の給付水準は、年金を単身者に対するものとして構成するか、夫婦に対するものとして構成するかによって給付水準の考え方は異なる。

イギリス、スウェーデン、アメリカなどにおいては、夫婦それぞれ別個の年金という構成をとっており、妻にも独立の年金が保障されるのに対し、西ドイツやイタリアでは夫婦単位で考えられており、配偶者加算といった制度もない。フランスでは有配偶者の場合年金額の50%(65歳未満減額)が加算される。

わが国では国民年金は夫婦それぞれ別個の年金という構成をとっており、厚生年金では一応夫婦単位と考えられているが、配偶者加算(月額1,000円)の制度もある。

このほか、公的年金の水準は同様の機能をもつ私的年金制度が普及している場合にはそれとの関連も考慮される。フランスでは公的な一般制度のほか、経営者団体と労働組合との労働協約に基づいて設立される補足年金制度がある。この制度は私的年金とはいっても個別企業ごとに設立されるのではなく、一般被用者と幹部職員別に組織される横断的な制度であり、財政方式も賦課方式で運営され、広範な公的監督を受けている。フランスでは一般制度による年金とこの補足年金制度による年金をあわせた水準が年金給付水準の目標とされている。

また、イギリスの保守党の年金改革案では公的年金は最低生活を目的とする定額年金一本とし、それ以上の生活保障は私的年金に委ねる方向が打ち出されているのも公的年金の水準についてのひとつの考え方を示すものであろう。

年金給付水準の国際基準を設定したのものとして二つのILO条約がある。

一つは社会保障の最低基準を定めた102号条約であり、他はこのうち年金部門について新基準を定めた128号条約である。これらによれば老齢年金の場合拠出期間30年以上の有配偶男子には65歳から男子平均賃金又は本人の従前所得の40%(102号条約)、又は45%(128号条約)を支給すべきものとされている(第2-1-4表参照)。

しかし、この従前所得も各制度の規定するところによるものとされているなど基準としては極めて幅の広いものである。ちなみに、1972年1月現在128号条約を批准している国は、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、オーストリア、西ドイツ、キプロスの6か国にすぎない。また、ILOの障害・老齢及び遺族給付に関する勧告(1967年)は、老齢年金の望ましい水準として従前所得又は平均賃金の55%を勧告している。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

5.年金額の調整方式—スライド制

(1) 政策改定とスライド制

年金給付水準の考え方は各国必ずしも一義的ではないとしても、年金制度が老後等の生活保障を目的としている以上、生活水準の向上や物価の上昇によって当初予定していた所得保障の実を上げえなくなるような事態が生じた場合には、年金額もこれに応じた調整が加えられなければならない。世代をこえた連帯によってこのような調整ができるのが私保険とは異なる公的年金制度の最大の特色といつてよからう。

このことは現に支給されている年金(既裁定年金)に限らず、これから新たに裁定される年金(新規裁定年金)の水準についてもいえることであるが、新規裁定年金については過去の報酬の再評価による調整方法などすでにのべたので、ここでは既裁定年金の経済変動への対応策、いわゆるスライド制の状況について紹介したい。

経済変動に対応する年金額の調整方式には大別して二つの方法がある。

ひとつは、政策改定といわれるもので賃金や物価等の経済変動や財政事情などを総合的に勘案し、必要の都度政策的に年金額を改定する方式であり、他は、物価や賃金等一定の指標を定め、その変動にあわせて年金額を自動的にあるいは多少の政策判断の余地を残して半自動的に改定するいわゆるスライド制といわれる方式である。

一般的にいつて政策改定は給付水準が低く大幅な引上げを必要とする場合には適しているが、調整を実施するかどうか、実施の時期、調整の幅などがすべて政策的判断に委ねられているので年金に対する信頼性を欠くうらみがある。

第2-1-4表 ILO条約による年金給付水準

第2-1-4表 ILO条約による年金給付水準			
	条 件	102号条約	128号条約
老 給 給 付	・妻を有する男子 ・支給開始年齢65歳 ・30年拠出又は20年居住	その者の従前所得又は給付時の普通成年男子労働者の賃金の40%	同左の45%
障 害 給 付	・妻および2子を有する男子 ・5年拠出又は居住	同上の30%	同上の40%
遺 族 給 付	・2子を有する寡婦 ・5年拠出又は居住	同上の30%	同上の35%

これに対しスライド制は将来にわたって経済変動に対する年金額調整の約束があるから年金に対する信頼感が高まるという長所がある。

第2-1-5表にみるようにアメリカ、イギリスを除く主要国ではいずれもスライド制がとられている。アメリカにおいても、1972年の制度改善によって1975年より消費者物価指数が3%以上変動した場合に年金額を同率で自動的に調整する物価スライド制の採用が決定されており、さきののべたイギリスの年金改革案でも2年毎に年金額の調整を行ない、少なくとも購買力の維持を図ることが提案されている。

第2-1-5表 各国のスライド制

第2-1-5表 各国のスライド制

	国名	指標	改定の方法(頻度)
物価スライド	スウェーデン	物価指数	指数が3%以上変動した場合
	フィンランド	"	" 3% "
	デンマーク	"	" 3% "
	ベルギー	"	" 2.5% "
	イタリア	"	" 2% "
	カナダ	"	" 1% "
賃金スライド	フランス	疾病手当金(各人の報酬を基礎とする)の平均	毎年改定率を告示で定める
	西ドイツ	全被保険者の平均標準報酬	毎年改定率を法律で定める
	オーストリア	"	年1回改定する
	オランダ	工業交通農業の男子筋肉労働者の時間給	指数が3%以上変動した場合
政策改定	イギリス	—	経済社会状況を総合的に勘案して必要の都度(ほぼ2年毎)
	アメリカ	—	"

厚生省年金局調べ

このようにいまやスライド制の採用は世界の年金制度の大勢といってよい。

わが国では昭和40年の1万円年金、44年の2万円年金の実現など4~5年毎に行なわれる財政再計算の際に経済社会情勢を総合的に勘案して年金額を改定する政策改定方式をとってきているが、経済変動がとりわけ激しいこともあって、年金額が財政再計算の行なわれるまでの4~5年も据え置かれていることが問題となっている。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

5.年金額の調整方式－スライド制

(2) スライドの指標

スライドの指標としては、スウェーデン、デンマーク、カナダ、イタリア等では物価指数が用いられているのに対し、西ドイツ、フランスなどでは賃金やこれに近い指数を用いて年金額の改定が行なわれている。

スライドの指標として何をとりかは、年金による所得保障のあり方の基本にふれる問題ともいえる。

物価を指標とする考え方は、いったん定められた年金の水準の実質的な購買力を維持するという発想である。年金の購買力の維持は、生活保障を目的とする年金制度の最少限の責任という考え方もある。しかし、生活水準が向上している場合は物価上昇分を補てんするだけでは一般国民の生活水準に比し年金の相対的価値は低下する。このため物価を指標とする制度では、生活水準の向上に見合う政策改定が併用されるのが通例である。

賃金を指標とする考え方は、年金生活者の生活水準を現に活動中の勤労者のそれに見合っ保っていかうとするものであり、報酬比例方式の年金制度に多い。たしかに賃金水準の動きは経済社会の変動を示す有力な指標であることはいうまでもないが、賃金は勤労世代の再生産を保障するものとして直接の消費生活のための部分だけでなく、子女の養育費といった支出にも対応して支給されるものである。このような賃金の動きをそのまま年金水準に反映させ、老後の生活をいつまでも勤労時代の延長上で考えることがはたして好ましいかという疑問もある。また、そのための費用負担も過大となる。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

5.年金額の調整方式－スライド制

(3) スライドの手續と財源

スライド制を採用している制度においても賃金や物価の変動があった場合即時に年金額が改定されるわけではなく、時間的な遅れ(タイム・ラグ)があるのが通例である。

また、スライド制といっても賃金や物価の変動幅と同率で年金額の改定がなされることが約束されているとは限らない。物価スライドの制度では同率で改定されることが多いが、カナダでは物価指数が年に2%以上変動しても年金額の改定は2%が限度とされている。賃金スライドといわれる西ドイツでは、年金額の改定幅は、経済力および生産性の発展並びに就業者1人当たり国民所得の変動を総合的に考慮して法律で定めることとされている。

スライド制は、今後保険料を納めることのない受給者の給付の引上げを約束することであるから、その財源は現在および将来の加入者が今後永続的に負担していくことになる。スライド制の導入にあたっては、財源の調達方法について慎重に検討する必要がある。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

6. 年金の費用

(1) 無拠出制と拠出制

年金給付に要する費用の負担方法としては租税によるものと保険料によるものがある。全国民を対象とし、その財源が租税によってまかなわれている年金制度では、その財源に対する寄与が給付を受ける要件とされないのが普通であり、これを無拠出制といっている。社会保険形式による年金制度の場合は一般に年金受給のためには一定の拠出が要件とされるのでこれを拠出制といっている。どちらの方式によるかは年金制度の背景となる経済社会事情にもよるが、給付水準のあり方とともに制度の基本的性格を決める要素でもある。

無拠出制では、応能原則に基づいて徴収される一般租税又は特別年金税によってまかなわれるので、保険ではなくむしろ公的扶助又は公的サービスの性格が強く、拠出能力のない者にも年金を均てんさせるという長所をもつが、その結果給付は最低生活の保障を目的とした画一的なものにならざるを得ない。

第2-1-6表 各国年金制度における費用負担の状況

第2-1-6表 各国年金制度における費用負担の状況

(1971年現在)

国名	拠出・無拠出の別	保険料率	国庫負担	財政方式
イギリス	(一般制度) 拠出制	週あたり(男,被用者) 0.744ポンド 597円(使用者) 0.672ポンド 539円(被用者)	拠出額の25%	賦課方式
	(附加制度) 拠出制	週所得 9~18ポンドまでの $\frac{95}{1,000}$ (労使折半) 18~42ポンドまでの $\frac{87}{1,000}$ (労使折半)	無	
スウェーデン	(一般制度) 無拠出制	特別年金税($\frac{50}{1,000}$)で不足する費用を国および地方公共団体に負担(給付費の約70%)		(賦課方式)
	(附加制度) 拠出制	$\frac{102.5}{1,000}$ (使用者)	無	修正積立方式
フランス	拠出制	老齢給付分のみ $\frac{57.5}{1,000}$ (使用者) $\frac{30}{1,000}$ (被用者)	無	賦課方式 1910年 旧制度発足—積立方式 1941年 賦課方式へ移行 1945年 現行制度発足—賦課方式
西ドイツ	拠出制	$\frac{170}{1,000}$ (労使折半)	給付費の約15% (実績)	賦課方式 1889年 制度発足—積立方式 1957年 賦課方式へ移行
アメリカ	拠出制	$\frac{92}{1,000}$ (労使折半)	無	修正積立方式
国名	拠出・無拠出の別	保険料率	国庫負担	財政方式
日本	厚生年金 拠出制	$\frac{64}{1,000}$ (労使折半)	給付費の20%	修正積立方式
	国民年金 拠出制(福祉年金は無拠出制)	550円(1か月)	保険料の1/2	"

厚生省年金局調べ

これに対して給付と拠出の関連が直接的である保険形式によれば、他の制約を受けることが少なく、各人のニードや能力に応じた給付を行ない、制度全体としても高い水準の給付を確保することができるので国民生活の向上に伴い生活内容がますます多様化している情勢のもとでは年金制度を本格的に発展させる見地から拠出制がとられることが多い。

各国の年金制度も多くは拠出制をとっている。無拠出制の制度としては、スウェーデンなど北欧諸国の一般制度があるが、これらの国でも報酬比例の附加制度においては拠出制が採用されている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

6. 年金の費用

(2) 保険料と国庫負担

拠出制の年金制度の財源は、被保険者、事業主および国庫の三者負担でまかなわれるのが通例であるが、年金財政の自立性を尊重するアメリカやフランスでは国庫負担はない。スウェーデンの附加制度は事業主の全額負担となっているが、これはこの制度が企業年金を公的年金に再編成してできた沿革に由来するものであろう。

被保険者と事業主の負担割合は、折半とするもの(西ドイツ、アメリカ、オーストリア)と事業主の負担割合が大きいもの(フランス、イギリス、イタリア)とがある(第2-1-6表参照)。また、西ドイツやイタリアのように低所得者については、保険料の全額を事業主が負担している例もある。

わが国においては、国民年金では本人が3分の2、国が3分の1を負担し、その他の制度においては、被保険者と事業主が8割から8割5分を折半負担し、2割から1割5分を国庫が負担している。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

7. 財政方式

(1) 賦課方式と積立方式

すでにのべたように年金制度,特に拠出制の年金制度においては,年金受給のために相当長期間の加入が要件とされる。このため,一般に制度発足当初は全体の給付総額は少ないが,時の経過とともに漸増し長年月を経たのちいわゆる成熟期に達して安定状態に到達する。もちろん,成熟状態に達するまでの期間は受給資格要件,特に制度発足時の経過措置の定め方によって異なる。受給資格期間を非常に短期間とし,年金額も加入期間と無関係に算定されるような制度においては極めて短期間に成熟期を迎えることになる。

このように年金制度は一定の時間的推移をたどって制度が完成されるという特異性を有しているため,その費用をどのような方法でまかなっていくか,すなわち財政方式にはさまざまな方法が考えられている。

典型的な財政方式としては,賦課方式と積立方式がある。

賦課方式は,毎年の年金給付に必要な費用をその年の保険料などの収入でまかなう方式,いわば毎年収支があいつぐなうように計画されている財政方式である。したがって成熟期に達して給付が恒常的な状態にあるような制度の財政方式としては適しているが,長期にわたる拠出期間ののち給付が開始されるような仕組みをとっている制度でこの方式をとれば,給付総額は時の経過とともに増大していくから将来の保険料負担が高額なものとなり世代間に負担の不公平が生ずる。さらに,この方式では,国庫負担を別にすれば,給付水準のほか年金受給者と被保険者の比率だけで保険料率が定まるから財政的なゆとりがなく,特に保険集団の小さい制度では年金受給者と被保険者の比率のばらつきが大きいので不公平を生ずる可能性が高く,また,受給者の比率が高い成熟期などには被保険者の負担能力によって給付の内容が左右される可能性もある。この意味で給付に必要な資金を事前に積立てておくことをしないこの方式は,保険集団が小さく制度の持続性が必ずしも保証されていない企業年金などには適しない方式といえよう。また,積立金による利息収入がないから積立方式に比べて保険料は割高になる。

しかし,反面,現在の老齢世代を現在の勤労世代が養うという考え方が最も端的に現われる極めてわかりやすい財政方式であり,また,物価や賃金の変動に応じて給付改善を行なっても物価や賃金に応じて保険料を徴収するシステムをとれば,保険料率には大きな影響が及ばないので経済変動に対する抵抗力が大きいという長所もある。

これに対して積立方式は,将来の給付に必要な費用を事前に積立てておく方式であり,時の経過とともに増加していく給付費を将来にわたって平準化してまかなっていく方式である。したがって,世代間の公平性と負担の急激な変動を防ぎ年金財政の健全性が確保されるという点では賦課方式に比べて優れている。しかし,物価の上昇や給付改善によって積立金の相対的価値は減少するから激しい経済変動のもとでは実質的な積立金不足が生じ,積立金の効用は減殺される可能性がある。

以上のように賦課方式にも積立方式にもそれぞれ長所と短所があるため,これを相補う種々の変型がある。たとえば,人口の老齢化等による将来の負担増を緩和するためある程度の積立金を保有するように計画された賦課方式や当面の被保険者の負担能力を考慮して低率の保険料から出発して段階的に引き上げていくことが計画されている積立方式などである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

7. 財政方式

(2) 各国の財政方式

各国の財政方式をみても典型的な賦課方式や積立方式が採用されているわけではなく、それぞれの国の年金制度の発展段階や人口構成等の社会的条件など国情に応じた財政方式が工夫されているのが現実の姿であるが、すでに高齢化社会を迎え、年金制度の歴史も古く成熟期に達している西欧諸国では賦課方式又はこれに近い財政方式がとられている(第2-1-6表参照)。

しかし、西欧諸国においても当初から賦課方式をとっていたわけではなく、戦争に起因する未曾有のインフレーションなどの経済変動もあって漸次賦課方式へ移行せざるをえなかった例が多い。

1889年にビスマルクにより世界で初めて社会保険方式によって創設された西ドイツの年金制度も積立方式で発足したが、二度にわたる大戦の結果、保有する資産が殆んど灰燼に帰してしまったことや、インフレーションに即応するためのたび重なる年金額の引上げによって、実質的には1950年頃にはほとんど賦課方式に近い内容になっていたといわれる。戦後奇跡といわれた急速な経済復興を経て1957年に導入されたのがさきにのべた生産性年金といわれる現在の年金制度であるが、この改正の際財政方式も10年を単位とする修正賦課方式(10年間で収支をつぐなうえ期末に1年分の給付費相当分の積立金を保有する方式)に切り換えられた。

西ドイツにおいて比較的円滑に積立方式から賦課方式に移行できた背景としては、制度発足以来70年を経てすでに成熟期に近づいていたこと、積立金の価値の減少もあって改正前の積立方式による保険料率(110/1,000)と改正後の賦課方式による保険料率(140/1,000)の差が大きくなかったことなどがあげられている。西ドイツではその後さらに積立金の保有額を減じ、現在では3月分の給付費相当額を支払備金としてもち程度となっている。

フランスでも西ドイツと同様戦争による影響もあり1941年から賦課方式に移行した。

1946年ベバリッジ構想に基づき再編成されたイギリスの年金制度も当初は義務教育を終了した者が年金受給年齢に達するまでに納付する保険料とその者およびその被扶養者に支払われる給付費が等しくなるような保険料を積み立てることとし、高齢の被保険者のための不足財源は国庫が負担するという財政方式で発足したが、その後の年金受給者の急増とたび重なる給付改善のため赤字を国庫が補てんするような方式を維持できなくなり、1961年の制度改善を機に国庫負担も定率補助に改められ、以後なしくず的に賦課方式的な色彩を強めてゆき、現在では半年分程度の給付費相当額の支払備金を保有する賦課方式となっている。

アメリカでは当初から保険料率を将来段階的に引き上げていくことを予定していたいわゆる修正積立方式がとられている。しかし、積立金を必要以上に膨大なものとするのは好ましくない等の配慮もあって、当初の保険料引上げのスケジュールはたびたび修正されており現在の積立金は給付費の1年分程度となっている。

スウェーデンでは全国民に一律定額の給付を行なう一般制度は租税でまかなわれており、いわば賦課方式であるが、制度が発足してまもない、本格的な年金を得るためには30年の資格期間が必要とされる附加制度においては将来に備えて事前に積立金を蓄積しておく財政方式がとられており、積立金は年金支給が本格

化するまでの今後20～30年間は増え続けるものと推計されている。

わが国の厚生年金および国民年金では、将来受給者が急増する時期にその時の加入者が過重な負担をかぶることのないよう、保険料を平準化して世代間の公平を確保する見地から積立方式がとられている。

しかし、両制度とも発足当初は完全な積立方式がとられていたが、加入者の負担能力などを考慮し現在では必要とされる保険料の5～7割程度の拠出を求めているにとどまり、所要の費用のかなりの部分は将来段階的に保険料を引き上げていくことにより後代の加入者の負担に送っている実情にある。

年金財政方式については積立方式をとるか賦課方式をとるかという二者択一的な議論ではなく、制度の発展の過程で急激な負担増を招いたり、世代間にアンバランスを生じて負担意欲をにぶらせたりして、年金に対する信頼を失わせることのないような配慮が必要であろう。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第1節 年金制度の型

7. 財政方式

(3) 年金積立金

積立方式をとる制度においてはその成熟過程で相当の積立金が蓄積される。年金積立金は将来の給付財源として加入者から強制的に徴収された保険料が集積したものであるから、できる限り拠出者の福祉が図られるような運用がなされることが要請される。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

何らかの理由で、個人の生活の安定がそこなわれるのを公的に保障するための制度としては、年金制度以外にも、さまざまな制度が設けられている。社会保障ということ自体がこの公的な保障を意味しているといえよう。

社会保障制度の他の主要な分野、医療保険その他の社会保険、公的扶助、社会福祉、児童手当などと、年金制度との関連がいかにあるべきかについては、国民の要望に対してどう対応することが最も妥当かという観点から検討されねばならない。それは、その国の社会構造、経済水準、国民の意識といった一般的な諸状況に加えて、個々の社会保障制度の発展の過程や、制度相互の先進、後進の程度などからまりあって考察される必要がある。現実には年金制度が相当に発展している国々についてみても、年金制度と他の社会保障制度との関連はさまざまである。

わが国の年金制度の将来を検討するにあたっては、他の所得保障施策およびその他の関連社会保障制度との役割分担について一定の方向づけが必要である。

年金制度の主要な目的である高齢者の保障についても、医療保険、公的扶助、老人ホームなどの福祉施策がいかに機能しあうことが、高齢者のニーズにより適合するのか、また、国民一般の公平意識に合致するのかを総合的に考えるべきであろう。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

1. 公的扶助制度との関連

年金制度はいうまでもなく、所得の減少、喪失等が生じた老人、母子、身体障害者等に対して所得保障を行なおうとするものである。

所得保障の二つの大きな柱は年金制度と公的扶助制度であるが、この両制度の関連はいかにあるべきなのであろうか。

国民の所得保障を年金を中心として行なうか、公的扶助を中心として行なうかについては、それぞれの国の体制、伝統、国民感情等により異なり、長所短所もあるので、どちらが望ましいかについては一概には言えないことであるが、最近世界各国において年金の公的扶助化あるいは公的扶助の年金化といった形で両者の接近が認められるので、これについて触れてみたい。

その前提として、年金と公的扶助について区分することが必要であるが、年金については社会保険による方式を通常と考えて、国連の定義(「Inter-national Survey of Social Development, 1955」)により社会保険と公的扶助の特性をみることにする。

これによると、社会保険一年金の指標としては、(1)費用が、受益者、使用者、そしてある場合には国が拠出したものを加えたものでまかなわれること、(2)給付は定型的に定まるものであること、(3)資産保有状況いかなを問わないこと、をあげており、公的扶助の指標としては、(1)最低生活を確保するものであること、(2)共同社会の費用によってまかなわれ、また事前の拠出を不要としていること、(3)資産調査を行なうこと、をあげている。

これらの指標によって、最近の世界各国の年金と公的扶助の動きに関し、まず公的扶助の役割とされていた最低生活の保障を年金で行なおうとする動きについて述べたい。

その第1の型は、最低賃金の動向と関係づけて年金の最低額を定めようとするものであり、その例は多い。最低額を定めること自体は社会保険の性質を変えるものではないが、これが最低賃金制と関連づけて定められることとなると、「最低生活の保障」という色彩を帯びることとなろう。なお、この場合の費用は年金制度から支弁される。

次に、第2の型に属するベルギー、カナダ、イスラエル、スイス等ではその色彩が更に強まっており、これらの国々では、所得調査の後に、通常の年金に加えて附加的な年金を低所得者に給付している。

これらの国々では、最低生活の保障を年金制度で年金財源をもって行ない、所得調査をも行なっているものである。

更に、フランスは、第3の型ともいえるべき制度であり、低所得の年金受給者には、国民連帯基金から附加給付が支給されている。

この国では、1945年の社会保障法による正常年金の受給者は、1960年代の前半にならなければ出ないという方式がとられていたため、1950年代ではまだ過渡的段階にあり、年金額は低い状況であったので、1956年に国民連帯基金を設け、老齢年金の附加給付を行なうこととなった。そして、この基金には各年金制度からの拠出に加えて政府も一般財源からの補助金を支出することとなった。

このように、フランスでは、一般財源からの給付も基金を通じ行なわれている。

第4の型に属する国々としてオーストラリア、ニュージーランドの年金は、財源の面では被保険者、使用者とも負担することなく、政府が全費用を負担し、給付の面では所得調査を行なった後、オーストラリアでは単身者週約5,500円まで、ニュージーランドでは単身者週約5,100円までを支給することとしており、ここでは財源の面でも年金制度と公的扶助制度を区別することができなくなっている。

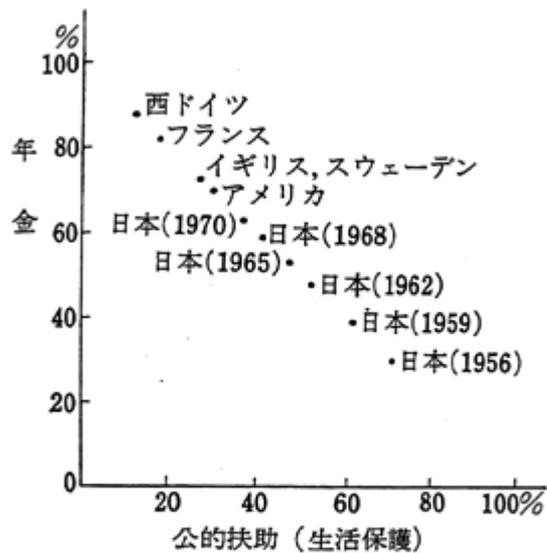
なお、これらの国々では、これと並んで補足扶助(公的扶助)の制度が設けられており、その額は、その人の生活状態によって異なるが、ニュージーランドの場合、おおむね上記の額に、週約700円までが追加して支払われている。

わが国では、公的扶助(生活保護)と年金との間には、さきにあげた指標と考えられる資産調査、財源の区分等が比較的厳格に行なわれているが、これまで述べたような状況からみて、わが国での今後の公的扶助(生活保護)と年金との関係はどのようなものとなるであろうか。

第2-2-1図は、さきの6か国について、社会保障給付費の中で、年金と公的扶助(日本の場合は生活保護)について、両者の給付費の相対的な比較を行なったものである。

第2-2-1図 社会保障給付費のうち、年金と公的扶助の相対的な割合

第2-2-1図 社会保障給付費のうち、年金と公的扶助の相対的な割合



資料: I.L.O.「The Cost of Social Security (1972)」

日本は厚生省企画室調べ

(注) 1. 年金給付費と公的扶助給付費の和を100としている。

2. 日本以外は、1966年

第2-2-1表 公的扶助との関連でみた各国の年金制度の接近の程度

第2-2-1表 公的扶助との関連でみた各国の年金制度の接近の程度

	最低保障	所得制限	財 源			
			年 金	年金・租税	租 税	租 税
第1の型の国の年金	○		○			
第2の型の国の年金	○	○	○			
第3の型の国の年金	○	○		○		
第4の型の国の年金	○	○				○

これからも明らかなように、欧米5か国では、70%以上を年金が占めており、公的扶助は残り30%以下であり、この比率は最近は殆んど変化がない。

しかし、わが国の場合は、1956年には30%であった年金の比率が順次増加し、欧米5か国のパターンに近づいているが、1970年ではまだ63%となっている。

今後わが国の所得保障はどのようにして行なわれるのであろうか。今後とも年金が量的に拡大していくことは予測されるが、それ以外の変化は生じないのであろうか。つぎにこれらについてイギリスの戦後の年金と公的扶助の歴史を例として考えてみたい。

イギリスの戦後の社会保障は、1942年のベバリッジ報告をもとにして制定された、家族手当法、国民保険(業務災害)法、国民保険法、国民保健サービス法、国民扶助法の諸法によって運営されることとなった。

この体系では、社会保険制度を中心におき、公的扶助制度は、社会保険制度の網の目からこぼれ落ちた例外的なケースを取り扱う補完的な制度として位置づけられた。

しかし、その後のインフレーションは国民保険給付(定額)、国民扶助給付にも大きな影響を与えたが、特に国民扶助給付は賃金の上昇に見合って引き上げられていったのに比し、国民保険給付の水準はこれに追いつかず、相対的にかなり低い水準にとどめられていた。その結果、不十分な国民保険給付を補足するために国民扶助を受給するものが増加した。

このため、1966年には、国民扶助という従来の名称が廃止され、補足給付となり、高齢者については補足年金、その他の者については補足手当とする改正が行なわれた。

それでは、このようなイギリスにおける公的扶助と年金の改正は一体どのような理由に基づくものであろうか。

その理由としては、(1)「豊かな社会」では絶対的な貧困より相対的な貧困が問題であり、その対策として個別主義的な公的扶助の改善より、一般的な年金制度の改善による方が効果的であること、(2)イギリスでは年金は賦課方式をとっており、財源の面で「年金は自分達の積立金」、「公的扶助は租税が財源」という区別、観念が希薄になっていること、そして、ある意味では最も大きな理由として、(3)「公的扶助」ということばにまつわる暗いイメージの払拭(例えばイギリスの1965年の調査では、要件に該当しながら国民扶助を申請しない理由として、20~30%の老人が、「自尊心、慈善を嫌う、扶助庁に行くのを嫌う」をあげている。)が考えられる。

そして、これらの事情は他の国々にもある程度みられている。

資産調査等についてはこれらの国々ではかなり緩和されており、特にイギリスにおいては1966年の改正により、銀行貯蓄等の資産の保有限度が撤廃されている。また、西ドイツでもかなりの資産保有が認められている。

また、実際に行なっている例はまだないが、シカゴ大学のフリードマン教授等によって「負の所得税」構想が提唱されている。

これは、課税最低限以下の所得しかない世帯に対し、課税最低限とその世帯の所得の差に一定の負の税率(勤労意欲を阻害しないよう、100%とはしない)を乗じて負の所得税を給付しようとするものである。

また、イギリスにおいては、このような負の所得税構想と諸社会保障給付をまとめた形で政府が「税金クレ

「ジット制度の提案」を行なったと伝えられている。

わが国では、現在、生活保護の被保護世帯の31.3%が高齢者世帯、10.3%が母子世帯、障害者世帯が35.9%を占め、その他の世帯は22.5%という状況である。福祉年金の大幅充実など公的年金制度が改善された場合には、この現在の生活保護の対象者は、ほとんど解消されるであろう。

これらの人々の生活を年金費用でまかなうとすれば、生活保護には財源上の余裕が生じられると思われるが、一方、現在わが国の年金制度の多くは、所得制限の措置を持っていないので、年金制度の改善効果は、所得水準がある一定以上のレベルにもおよぶこととなろう。したがってこのための総体としての支出増は予想されることである。

このように将来とも所得保障が年金制度と生活保護制度によって行なわれるという形態には変わりがなくとも、各々の性格、役割等の再検討が必要となろう。

総論－近づく年金時代－

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

2. その他の社会保障制度との関連

(1) 医療保障制度との関連

老人は疾病に罹患することが多く、老人の医療費負担がその家計に与える影響は極めて大きい。

しかし、各国とも年金制度の中で医療に関して特別の制度、加算等を設けていることはなく(なお、フィンランド、南アフリカ共和国では、常時介護を要する者について看護加算を設けている。)、各国とも医療保険制度や医療サービス等の通常の制度でカバーすることとされているようであり、いわば、年金額の基礎としては医療費分は除かれており、他の医療保険等の制度にその役割は分担させているとみるべきであろう。

年金制度との関連では、デンマークが所得調査後に健康保険の保険料分を加算することとしており、また、西ドイツでは年金受給者の医療給付費を健康保険で20%、年金保険で80%を負担することとしているが、これらも年金と健康保険の分立を前提としての措置である。

なお、アメリカ、西ドイツでは年金制度でリハビリテーション給付を行なっている。これは、障害年金を支給する前にリハビリテーション給付を行ない、リハビリテーションに理由なく参加しなかった場合は障害年金の支給を行なわないという形である。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

2. その他の社会保障制度との関連

(2) 児童手当制度との関連

児童手当制度も所得保障施策のひとつであるが、これは国により状況が大きく異なっている。

わが国では周知のように、昭和46年度からようやく児童手当が発足したばかりであるが、1932年から創設されているフランスの場合には、この制度の存在が年金制度に影響を与えていると思われる。

すなわち、フランスの年金制度では、寡婦に対する給付は、妻が夫の死亡当時に65歳以上であるか、60歳以上で廃疾者であるときに限って行なわれる。これは他の諸国が未成年の子を有する寡婦についてはまず支給対象としていることと比較すると極めて独特であり、通常遺族給付の持つ二つの機能、すなわち妻の老後保障と、未成年の子をかかえた妻の生活保障の一方しか行なっていないという特色を示している。

児童手当の給付費が国民所得に占める割合もフランスでは3.71%を占めるに至っている。

今後の年金制度と児童手当との関連については、働き手を失った後に、未成年の子を養育しなければならない家庭の所得保障を年金と児童手当でどう分担していくかということを検討せねばならない。年金制度は一定の加入期間を支給および年金額の要件とすることが多く、このために制度に加入したばかりの若い夫が死亡した場合、その妻子に遺族年金が支給されない場合がある。その家庭の所得保障についてこの両制度をいかにかみ合わせるかも今後の検討課題であろう。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

2. その他の社会保障制度との関連

(3) 社会福祉制度との関連

年金と社会福祉制度との関連をみるために、老人に対する福祉サービスの代表として、老人ホーム入居者について年金との関連に触れることとしたい。

年金制度が成熟し、殆んどの高齢者が年金受給者となっている欧州諸国においては、老人ホーム入居の際の入居費等はすべて年金から支出されることが通常である。

ある調査によると、欧州諸国では各国とも老人ホームの入居者は、年金額のうちから一定額を小遣いとして手許に残し(公費から支給される国もある。)残りを老人ホームの費用として納入することとしているが、これは老人ホームの経費の2分の1から3分の1程度にしかあたらず、不足分は公費負担によっている、としている。

諸外国における老人ホームの性格も、わが国についていえば特別養護老人ホームにあたるような、特別な介護を要する老人のみを収容するものであり、当然にその経費は相当に高いものであるが、このような特に高い費用を必要とする老人については、年金と公費とが合わさった形で保障が行なわれているとみるべきであろう。

わが国の場合は、入居者1人1か月当たりの平均の経費をみると、軽費老人ホームでは約26,400円、養護老人ホームでは約27,600円、特別養護老人ホームでは約50,600円となっている。

他方、本人(又は扶養義務者)に一定の所得があれば、その経費を負担することとされているが、大部分は、公費負担となっており、年金は併給されていることが多い。

現在ではともかく、高齢福祉年金額が、将来大幅に引き上げられる段階では、公費負担のあり方、年金額と老人ホームの経費との関連について、新しい検討が必要となろう。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

2. その他の社会保障制度との関連

(4) 住宅,家賃との関連

住居費,家賃は,ベバリッジ報告以来年金給付の対象としないことが伝統的な考えであった。

しかし最近では,年金制度内で住居費,家賃を別に考慮する国もみられ,オーストラリアでは住宅加給として週2オーストラリアドルが支給されている。

また,デンマークでは市町村立の年金受給者住宅の家賃を一般住宅の半分以下の水準としているが,これは一種の年金の現物給付とも考えられるものである。

なお,デンマーク,フィンランド,ノルウェー等の北欧諸国においては,年金制度とは別の制度で家賃補助を行なっている。

その要件は,国によって多少異なるが,おおむね,(1)収入が一定以下であること,(2)子供がスウェーデンでは1人,他の国々では2人以上いること,(3)住居が一定水準以上であること等を必要としていることが多い。

この家賃補助額の実際家賃に対する割合は,子供の数や住宅規模によって異なるが,デンマークでは20%から75%に至っている。

また,老人住宅の建設のために長期,低利の融資を行なっているところも多い。

なお,わが国の厚生年金では,年金受給者のための福祉施設として老人ホームを経営している。

老後の生活にとって住宅に要する経費は大きな負担となりがちであるが,これを年金の額の算定基礎とすべきかどうかについては,慎重な検討が必要であろう。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

3. 定年制との関連

(1) わが国の定年制の現状

ア 定年制の現状

わが国の定年制の現状を労働省の「雇用管理調査報告(昭和45年)」でみると、定年制は70.9%の事業所において実施されており、これらの定年制のある事業所のうち、72.1%が一律定年制、24.3%が男女別定年制、4.6%が職業別定年制を採用している。そして、最近の動向としては、55歳定年がやや減少し、56歳以上の定年が増加するなど定年延長が進むとともに、再雇用、勤務延長制度による雇用延長が進んでいるが(第2-2-2表参照)、やはり依然として一律定年制を採用している事業所の58%が55歳定年制を採用している。

第2-2-2表 一律定年制の定年年齢別事業所数の割合

第2-2-2表 一律定年制の定年年齢別事業所数の割合
(単位：%)

	~49歳	50~54	55	56	57	58	59	60
42年度調査		0.3	63.2	5.1	5.8	3.3		22.3
45年度調査	0.2	0.5	57.9	5.3	8.3	4.2	0.5	23.1

資料：労働省「雇用管理調査報告」

定年制の改定については、43年から45年の3か年間に定年年齢を改定した事業所は定年制のある事業所のうち12%あり、改定の内容は年齢の延長が殆んどである。また、定年年齢を改定しなかった事業所にあっても、その24%が改定を検討中である。

イ 再雇用および勤務延長制度の現状

定年制のある事業所の大部分は再雇用制度又は勤務延長制度を実施している。

定年制のある事業所のうち、再雇用制度を採用している事業所は45%、勤務延長制度を採用している事業所は21%、再雇用制度と勤務延長制度の両制度を採用している事業所は16%で、これらの雇用延長制度は82%の事業所で実施されている。

これらの再雇用者、定年延長者は、その処遇については定年前と比べて変化が生じている(第2-2-3表 参

第2-2-3表 再雇用者および勤務延長者の身分,仕事の内容,賃金の取扱方法別事業所数の割合(45年)

第2-2-3表 再雇用者および勤務延長者の身分,仕事の内容,賃金の取扱方法別事業所数の割合(45年)

	再雇用者			勤務延長者		
	身分	仕事の内容	賃金	身分	仕事の内容	賃金
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
変わる(下がる)	76.1	14.6	52.4	36.3	7.8	21.1
変わらない(下がらない)	12.4	58.6	23.5	43.3	68.2	49.1
未定	11.5	26.6	24.1	20.4	24.1	29.8

資料: 労働省「雇用管理調査報告」

(注) 再雇用制度, 勤務延長制度のある事業所をそれぞれ100とした割合である。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

3. 定年制との関連

(2) 定年制の問題

現在のわが国では、肉体的、精神的な衰えといったことよりもいわば慣習的に55歳という比較的低い年齢で定年制が設けられているところが多い。

諸外国においては、原則として年金受給年齢が定年であり、さきに述べたように諸外国の年金支給開始年齢はかなり高く定められているので、定年年齢もそれだけ高くなり、わが国のように55歳という定年年齢は殆んどその例をみない。

このように低い定年年齢の結果として、この年代の労働者の多くはまだ家族の扶養義務を負っている。

第2-2-4表は定年到達者の家族の状況を示したものであるが、定年到達者の平均家族は4人弱であり、3分の1強の者が在学中の子女をもっている。その他、子女の結婚、住宅の問題等の出費があり、どうしても一定の収入を必要としている。

第2-2-4表 定年到達者の家族状況

第2-2-4表 定年到達者の家族状況

平均家族数	平均扶養家族数	在学のある者の比率		
		計	小中学生のある者	高大学生のある者
3.95人	1.87人	35.7%	6.4%	32.1%

資料：労働省「昭和45年定年到達者調査」

(注) (1) 「平均家族数」には本人を含む。

(2) 「小中学生のある者」「高大学生のある者」には、中高生のある者を二重に計上しているため、計とは合わない。

したがって、大多数の定年到達者は定年後も労働の意志と能力を有し、また労働の必要にも迫られて、さきにも述べたようにより悪い条件で再就職をしているのが現状であり、このような状況は早急に改善される必要がある。

総論—近づく年金時代—

第2章 年金による所得保障

第2節 年金と他の社会保障制度との関連

3. 定年制との関連

(3) 年金制度との関連

現在の定年制にはこのような問題があるが,55歳という定年年齢については,その早さとともに老齢年金支給開始年齢との間に空白が生じることも問題点のひとつとしてよく指摘される。

わが国の老齢年金の支給開始年齢はさきにも述べたように厚生年金の場合,男60歳,女55歳であり,各国の老齢年金支給開始年齢は 第2-2-5表に示すとおりである。

これからも明らかなようにわが国の支給開始年齢は各国と比較しても決して高年齢ではなく,むしろ低い。更に,スウェーデン,イギリス等では,この定められた年齢より受給を遅らせると年金額を割増しする制度を設け,遅い受給をある意味で奨励している。

各国のうちには,50~55歳という年齢で老齢年金の支給開始年齢を定めている国々もみられるが,これらの国々では一般に平均寿命が低い国が多い。

上記6か国について,老齢年金支給開始年齢と平均寿命との関係をみたのが同じく第2-2-5表であるが,わが国の場合は男女とも,老齢年金支給開始年齢と平均寿命の差は最も大きい。

第2-2-5表 各国の老齢年金支給開始年齢と平均寿命

	年次	男		女	
		老齢年金支給開始年齢	平均寿命	老齢年金支給開始年齢	平均寿命
フランス	1968	60歳	68.0歳	60歳	75.5歳
西ドイツ	1966~68	65	67.6	65	73.6
スウェーデン	1967	67	71.9	67	76.5
イギリス	1967~69	65	68.7	60	74.9
アメリカ	1968	65	67.5	65	74.9
日本	1971	60	70.2	55	75.6

資料：外国の平均寿命は，国連「人口統計年鑑（1970）」

(注) 平均寿命について，イギリスはイングランド＝ウェルズ，アメリカは白人

また,年金数理の面からみると,年金額は支給開始年齢を55歳とするよりも60歳,さらには65歳とする方が,より高い年金を支給することが可能であり,例えば,拠出を一定とした場合,65歳から支給する額は,60歳から支給するとしたときの額の7割増に相当するといわれている。

以上のことより,問題点のひとつとして指摘されている老齢年金支給開始年齢と定年年齢との空白をなくすためには,年金支給開始年齢の引き下げよりも,定年年齢の延長の方向に進むことの方が妥当といえよう。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare