

国民年金論

——その問題点の検討を中心として——

嶋田啓一郎

「老後を楽しく、明るい生活のために」という花束を握りしめた美しいポスターが、国民年金制度のPRを目的として、全国の交通機関に掲げられているこの頃である。国民健康保険組合の全国実施運動と肩を並べて、国民年金が実施されることによって、戦後に急速に整備の過程を進めてきた社会保険制度が、一応「国民皆年金」の態勢を整え、わが国の社会保険体系は、その内容実質に差異ありとは言え、先進諸国のそれとやや外貌を一致せしめる段階に到達するところとなるのである。

わが国の社会保険制度のうちで、国際水準に照して最も著しい発展を遂げているのは、医療保障の領域であるが、所得保障、とくに年金制度は、その財政的基礎の確立に必要な経済的・社会的諸条件の未成熟から、さしあたり緊急止むを得ぬ分野から、恩給、共済組合、厚生年金保険、船員保険などの年金制度を実施してきたけれども、五人未満の事業所の被用者や、農林漁業者、自営者、その他の一般国民は年金制度による所得保障の恩恵にはあずかり得ないままに放

置されてきた。年金制度は、長期的な所得の喪失あるいは中断の原因と一般に考えられる老令、廃疾あるいは生計中心者の死亡といった事故が発生した場合、年金の支給というかたちで所得を保障しようとする防貧のための制度であるから、もし金国民が年金制度の適用を受け得るとなれば、高齢者を筆頭に、身体障害者や母子世帯の生活の最低限はこれによって保障せられることとなるから、従来のようになんらの所得保障の途もなく、貧困におちいれば、忽ち資産調査を受けて生活保護給付に依存せざるを得なかつた低所得階層は、まず年金によって権利として自己の生活を維持し得ることとなり、それ以上に追加需要として保護を必要とする場合に、初めて社会扶助の給付に依存することとなり、わが国の社会保障制度が、社会保険を主体として、その普遍的機能を前提として、それに補完的役割を果たす社会扶助の部門を併せ備える社会保障制度そのものの本格的な体系を実現するにいたるのである。歴史的事情のもとで無体系的にくつかの年金制度が成立し、未だ英国の社会保障制度にみられるような総合的体系のもとでの年金制度とはなっていないけれども、いま国民年金の実現をみるに至って、総合的体系の樹立に必要な諸要素は出揃うこととなるのである。このたびの国民年金の制度的確立は、その意味でわが国社会保障の進展に劃期的意義をもつものと言うことができよう。

戦後のわが国人口構造の動きに鑑み、高齢者保障が重大な社会問題の一つとして論議され始めた客観的状況を背景として、国民年金制度創設への動きが漸くあらわになってきたのは、昭和三十一年ごろからであった。すでに社会保障制度審議會は、昭和二十五年十月の「勧告」において、一般国民の生活保障に言及しているけれども、そこでは戦後の特殊事情のもとにおいては、被用者優先原則に従わざるを得ず、「一般国民については、年金保険を実施することが困難なので、財政が許すならば次のような要領の無拠出年金制度を設けることが望ましい。」という控え目な表現をもって、七十歳以上の高齢者に対する養老年金、遺族・廃疾者に対する年金を無拠出制によって実施すべきことを要望しているに過ぎない。それが国民年金制定の一般世論にまで盛り上がるようになったのは、戦後の社会制度の改革による家族制度の崩壊のさなかで、急速に進行する人口老齡化現象に対処して、恩給問題や厚生年金保険改正問題、民間各種企

業における退職年金制度の急展開、また昭和三十三年四月、大分県、岩手県、埼玉県、福岡県に端を発して、その後全国諸地区に普及し始めた敬老年金運動などが、高齢者に対する生活保障対策の重要性に国民のまなこを向けさせ、年金未適用の広汎な階層に対する国民年金制定の可能性を問わしめるに至ったからである。昭和三十三年七月、岸総理大臣は社会保障制度審議会に対して、「国民年金制度の基本方策如何」という諮問を發し、また同じ頃厚生大臣の諮問機関として「国民年金委員会」を設け、元大蔵次官長沼弘毅氏ほか四名の委員を委嘱して、年金制度に関する検討を開始せしめた。与党たる自民党は、その政策の一項目として国民年金の創設を諷い、政調会のなかにその特別委員会を設けて検討を始め、社会党側では早くもその十二月国民年金制度案を作成發表して、第二十八回国会に同法律案を提出した。

昭和三十三年五月の総選挙に際して、与野党ともに国民年金創設の機運を巧みに政策として受けとめ、殊に自民党は国民年金制度の三四年実施を二大公約の一つとして掲げたのであった。わが国の国民年金の創設に当って、斯く政党の政治的スローガンとして利用された事情が、国民年金の意外に急速な制度化をもたらす機縁となったのであるが、今にして想えば、その政治的事情が国民年金制度に社会保険としての充分な考慮と計画化とのいとまを与えず、その長期の性格のゆえにかくべつ周到の構想を必要とする制度に、いわば拙速主義の要綱を荷負わしめる結果となったのである。

社会保障制度審議会は、時代の要求に併せてこのように急展開する政治的機運に促がされて、はじめ予定された二か年の審議期間を短縮し、同年六月に基本方策を答申することとなった。同審議会の大内会長としては、国民年金の内容は財政上不可能なような単なる理想案ではなく、実現性のある具体案を答申することによって、昭和三十四年度からの実施に漕ぎつけたという意向であった。その結果として示された国民年金制度案の骨子は、既存の年金制度に加入していない全国民を対象として、拠出制と無拠出制とを併用するもので、拠出制の場合の老齢年金については、拠出期間は二十五歳から五十四歳までの三十年間とし、支給開始は六十五歳、年金額は四万二千元（月額三千五百円）とし、身体障害者および母子世帯にもそれぞれこれを基本とした年金額を支給する。無拠出年金制の場合は、七十歳以上の老齢

者および母子世帯に月額一千円、身体障害者に月額一千五百円とする、というものであった。

国民年金に含まれる老齢年金、障害者年金、母子年金は、それぞれ戦争直後から全国の社会福祉関係者たちの間で、社会事業大会その他の諸大会に繰返し決議として採択されてきたところであるが、昭和三十二年五月の全国社会福祉大会では、諸年金の各個別々の要求ではなく、全体を綜合統一する国民年金の形で実施を求める運動を推進することが決議され、全国社会福祉協議会内に「国民年金制度推進委員会」を設けて、全国的に中央および地方議会、政府・政党への陳情・請願運動が展開された。

このようにひろく社会各方面の注視のもとに、現在の国民年金法に盛り込まれた内容の大部分を含む制度要綱第一次案が、厚生省国民年金準備委員会の手によって発表された。九章、一一四条に纏められた「国民年金法案」が国会へ提出されたのが昭和三十四年二月四日、可決成立したのが四月九日、かくして同法は四月十六日公布（国民年金法条文については厚生省年金局編纂「国民年金関係法令集」——昭和三十五年四月——参照）され、いよいよ十一月一日より施行をみるに至った。それは制度策定にあたった凡ての人々にとって感銘深い記念の日であったに違いない。おなじ社会保障制度のうちでも、年金は一定金額を長期間に亘って通常終身支給する継続債務であるから、人口老齡化現象が今後急進すると予想される時期においては、軽率に制度の創設や改正を行うことができない。ひとたび認められた年金受給権は、そのまま既得権として物を言うから、支出過剰を理由として後日これを切下げるわけにはゆかぬ。それだけに創設期の国民年金制度には財政上格別の手堅さが要求され、運営実態の推移に即応し慎重に改善を加えるより他に途はあるまい。関係者にとって、新制度を軌道にのせるために先ず願わしいことは、それが先ず実施され、国民に受けいれられることではなければならない。

しかるに国民年金は、昭和三十四年十月の無拠出制実施以来、先ずその福祉年金の受給資格上の制限が厳格過ぎて、母子年金のごときは当初の見込世帯の約半数しか給付を実施し得ないという不満が生じた。殊に三十六年四月からの拠

出制実施のための申請が、いよいよ本年十月から開始される直前において、国民年金を自己の現実の利害にかかわる問題として考慮し始めた人々は、従来の諸社会保険実施の場合にはその例をみなかったほどの激しい反対運動を展開し始めた。反対政党としての社会党、民社党の批判や、総評を主軸とする労働組合側からの反撃はもとよりのこと、自民党の内部にも、今秋の総選挙を控えて、国民の非難を懸念し、拠出制の開始を延期して、その手直しを行うことを要望する声が次第に強くなりつつあるという。社会保障制度審議会が、すでに昭和二十五年並に二十八年の勧告において、在来の年金的諸制度からとり残された一般国民の老齢年金制度樹立の急務なることを重ねて強調し、また国内各界から斯くも熱烈に要望された国民年金が、何ゆえにこのような疑惑や反対運動の対象とならなければならなかったのか。

本論稿において、われらはこの反対機運を契機として、国民のそれらの疑問や反対意見の内容を検討し、それに応えようとする制度改変の方向を探索して、国民年金そのものの本質的理解を一層深めたいと願う。

二

国民年金制度に対する非難は、右にも述べたように、すでに実施せられた無拠出制の福祉年金の実際経験に基く批判と、新しく実施されようとする拠出制への批判との二つの部分に向けられている。前者、即ち無拠出制の福祉年金を拠出制と組合せる年金方式は、他にあまり例をみないが、福祉年金は経過的・補完的に認められたもので、特別の事由により保険料納付不能のもの、特にまた制度発足当時既に年金受給条件にある人々の救済のために実施されたものである。保険財政には、後にも述べるように拠出制と無拠出制があり、拠出制をとる場合にも積立方式と賦課方式があり得る。このたびの国民年金は、「原則としては拠出による積立方式を採用することを審議の結論とした」社会保障審議会の答申（「国民年金制度に関する答申」昭和三十三年六月十四日——以下「審議会答申」と呼ぶ。九頁）に基いて、一般的には積立方式に拠っているが、積立方式に依れば、拠出金の一定の積立を待って初めて給付が行われるので、今から

保険料納付の時間的余裕をもたず、現に年金受給年齢に達している高齢者で、年金を必要とする困窮者の救済には役立ち得ない。そこには抛出制とは異なる理論的根拠が必要となる。すなわち社会連帯の責任から、一定年齢をこえた高齢者に対しては、社会がある程度これを保護する義務があることを容認しなければならない。具体的には、生産年齢人口中の有給就業している労働人口が、年金抛出の時間的余裕をもたぬ高齢人口をも被扶養者として処遇していくことを、義務教育制度における子弟に対する社会の費用負担と同様の連帯的義務と考えるのである。そこで抛出可能者の積立方式による受給開始に先立って、経過措置として「特例による老齢年金」（「国民年金法」第五節）に示されているような七十歳以上の高齢者に収入調査により月一千円の老齢年金を支給する福祉年金の構想が生れた。地方自治体のあいだに普及しつつある「敬老年金」を呼び水として、無抛出年金の実施を当然視する社会的機運は、すでに熟していたのである。国民年金は、ただに老齢年金にのみ限定されるべきではなく、身体障害者に対する年金や、寡婦、孤児に対する年金をも当然組み合わせるべきであるとの見解から、福祉年金においても、老齢年金と同額の母子福祉年金、それに支給条件をいわゆる永久完全廃疾に該当する一級廃疾と認定された者というように厳格にする代りに、給付額を月額五百円上回らせた障害福祉年金を設けることになった。

たとえ低額なものであっても、在来の年金的諸制度の砂漠地帯に実現したこの福祉年金は、無きにまざるといふ歓迎の念を以って迎えられ、実施後比較的順調に進行している。殊に老齢年金は審議会答申の予想では、昭和三十四年対象数一六三万人、給付費一九六億円であったが、厚生省年金局「国民年金事業月報」昭和三十五年六月号によれば、六月現在、受給者総数二〇二万件、支給年額二二八億円に達している。障害年金は、障害程度の判定に医師診断書を要し、その手続に手間取るためやや進行がおくれ、同じく答申の予想二六万七千人、四八億円であったものが、事業月報では一八万四千件、三三億円に止まっている。

福祉年金のうちで最も進行不調であるのは母子年金であって、母が子を養っている場合の実際事情には、複雑なもの

が多く、果して國民年金法第六一条の母子年金支給要件に該当し得るか否か判断に迷う場合が少くなく、それに現行生活保護法を前提として、これと國民年金制度との調整をはかる建て前から、生活保護法の加算制度を活用し、その拡張をはかる方法をとっているので、生活保護法の被適用者は母子世帯であつても母子年金受給者にはならない。厚生省が想定した母子世帯四十万六千八百人のうち、有資格者は限られてくるので、審議会答申の対象数二五万五千世帯、給付額三〇億円に過ぎぬものとなつたが、それでさえ月報による六月末現在の実績では、一七万四千件、支給年額二四億圓に止っている。その場合、答申では「母と一五歳未満の子のいる世帯であつて、一八歳以上の子のいない世帯」に限定したので、現行の國民年金法では、一六歳未満の子のいる母子世帯で二五歳以上の子のいない世帯に範圍を拡大して、尚且つ右の実態なのであるから、母子年金の普及は著しく低調であると言わなければならない。

福祉年金に対する切実な批判は、先づこの母子年金の支給条件の非現実性に向けられている。「夫の死亡の当時夫によつて生計を維持した被保険者たる妻」(法第三十七条及び第六十一条)を母子年金の該当者としたのは、審議会答申の「昭和三十一年の政府の調査により母子世帯となつた原因をみると、約八割は配偶者との死別が原因となっている。そしてこの母子年金の対象と考えられるものは、これら夫の死別の寡婦とその子供との世帯である。」(答申、二五頁)という見解を基礎としている。しかるに現実の母子世帯には、夫と生別したものが多く、それが従來の調査では「死別」として取扱われている場合が多かつたのである。実施に當つては生別母子世帯が除外されるため、實際に年金を必要とする事情に在りながら、その恩典に浴し得ない母子世帯が多数とり残される結果に陥っている。また祖母や姉が遺児を扶養している準母子世帯をも、適用対象に包含すべきであるとする要望も高くなつてゐる。

國民年金の修正運動に着手した総評社会保障対策部は、中山厚生大臣に対して行つた申入れのなかで、「母子家庭については、生別・死別を問わず主たる生計者のいない場合は、差別なく年金を支給すること」を要求した。池田内閣発足当時の「社会保障一千億円増」の掛け声に呼応して、厚生省側でも國民健康保険の給付率を現在の五割から七割に引

き上げ、生活保護基準を二六%引上げるとともに、母子福祉年金の支給制限緩和を行う意向を示したけれども、その後の公共投資と減税への政策比重の転換によって、社会保障への窓口は、国民健康保険における結核・精神療給付の引上げ、及び福祉年金の支給範囲の若干の拡大のほか固く閉ざれようとしている。去る九月五日、自民党が発表した『自民党新政策』のなかでは、「福祉年金の改善」第一項に、「準母子世帯や二十五歳以上の子と生計を同じくする母子世帯で、子の所得が少いものに対しても、母子福祉年金を支給する。」とあるのみである。右にいう準母子世帯は全国で一万余千世帯、また二五歳以上の子が同居する家庭は約三万世帯と推定されているので、予算的には現行制度の軽微な手直し程度で済む事柄であるが、厚生省想定四十万六千八百世帯に対して、実は死別・生別を併せて全国に百十五万にのぼると言われる母子世帯のうち、肝腎の生別母子世帯問題については、「別に検討する」として言葉を濁している。

実施経験に基づき、いま一つ福祉年金の問題点となるのは、所得制限による支給停止の規定である。「福祉年金は、受給者が前年において十三万円をこえる所得を有したときは、その年の五月から翌年の四月まで、その支給を停止する。」(法第六十五條第二項) 同じ十三万円であっても、都市と農村では老齢年金の場合の影響程度は甚だしく異なることが明らかになってきた。農村では十三万円の制限でさほど痛痒を感じない場合でも、都会では受給不能者が多発する結果となり、そこでは社会保障の「必要充足の原則」は保持されない。特定都市への加算ということも考え得るけれども、近年の町村合併によって、行政的に都市と農村を区別することが、実質的相違に併行し難くなっているので、その実施は可成りの困難を伴わなければならない。

所得制限の影響は、老齢年金よりも母子福祉年金の場合に一層深刻であると言われている。都会で母親が子供を養っている場合、月額一万円程度の収入を得るものが多いが、これが受給不能となると、福祉年金の低所得階層に対する機能は極めて局限されたものとなって丁う。総評の要求に一例をとると、「とくに働らく母親については年間所得の限度を三〇万円にひき上げること」となっている。厚生省は福祉年金の所得制限を年収十三万円から二十一万円に引上げる

ことを要望したけれども、自民党新政策の認めるところとはならなかった。

また「老齢福祉年金及び障害福祉年金は、受給権者の民法第八百七十七条第一項に定める扶養義務者で、当該受給権者の生計を維持するものの所得につき、所得税法上の規定により計算した前年分の所得税額が、給与所得の収入金額が五十万円であり、かつ、同法に規定する扶養親族が五人である者が通常納付すべき同年分の所得税額として政令で定める金額以上であるときは、その年の五月から翌年の四月まで、その支給を停止する。」(法、第六十六条)と定められているため、息子に五十万円以上の年収ある親は、支給停止処分を受けなければならないが、戦後の家族制度の変革と生活水準の向上とを想い合わせるならば、扶養義務者の五十万円が直ちに親の扶養に結びつくことにはならないことを認めないわけにはいかぬ。日本社会保障制度における親族扶養への過度の依存性そのものについての、本質的反省が行われるべき時代がきているのである。厚生省はこの事情を勘案して、扶養義務者の年収五十万円以下を七十万円に引上げる所得制限緩和の処置を意図したけれども、これも社会保障費用の可及的切詰めをねがう自民党の新政策では、ついに認められないことになって了った。

ちなみに総評の無拠出福祉年金に関する当面の具体的要求として挙げているところを列挙するならば、(1)年金額は四千円とする。(2)生活保護者への年金支給は法の基本精神からいって当然併給にすべきである。(3)所得、生活保護等の有無、高低に拘らず、六十歳以上の高齢者には年金を支給すること。(4)母子家庭については、生別・死別を問わず主たる生計者の居ない場合は、差別なく年金を支給すること。(5)母子年金の請求は代理を認めること。とくに働く母親については年間所得の限度を三〇万円にひき上げること。義務教育終了前の子供という規定を十八歳までひき上げること。(6)有資格者が給付目前に死亡した場合でも、遺族もしくは近親者に年金を支給すること。(7)手続を簡素化し、業務取扱職員を増員すること。(8)障害年金について、診断書の添付を簡素化し、本人の申立をもとにしてうけつけること。

その第一の福祉年金四千元の要求は、拠出制年金の支給額七千円要求とにらみ合せてのことであるが、総評流の政治

的態度を盛り込んだものと言うべきであろう。注目したいのは、第二の生活保護法との関係である。年金はほんらいの性質から言えば、国民年金制度によって給付されたものは、法の第一条に言う「国民生活の安定」や「健全な国民生活の維持及び向上」に寄与する最低生活支持の基本的部分として、『ピバリッジ報告』の表現を以ってすれば、「総ての平常な場合に、さらに別の財源によらなくても生存に要する最低の所得を与えるのに十分のものでなければならぬ。」而して社会扶助は、年金給付を受けた者が、さらに避け難き附加需要をもつ場合に資産調査に基いて提供されるものでなければならぬ。それが本格的な社会保障制度の在り方である。従ってここでは年金と扶助は当然併給されることになる。然るにわが国では、斯かる本格的社会保障制度には未だ到達していない。ここでは、現実に国民の最低生活保障の根幹を為すものは現行生活保護法である。況して国民年金の経過的・補完的措施として設けられた福祉年金に対しては、現行生活保護法の建て前は優先的に考えられている。そこでは、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活維持のために活用することを要件として行われる。」と規定され、従って年金の支給金も、その他の収入と均しく「利用し得る資産」として計算されることになるから、生活保護階層にとつては、国民年金制度の創設は何の意味ももたなくなっている。審議答申は、生活保護法の建て前を一応尊重して、生活保護適用者には生活保護法の加算制度における加算額を、国民年金の無拠出年金額と見合うものに定めることによつて、生活保護法被適用者も実質的には年金の恩恵に浴したと同じ効果をもたせる途を選んだわけである。第三の年金支給年齢の引下げについては次の拠出制と共通の問題であるから、そこで述べることにしよう。第四、第五の問題は既に触れたところである。

三

国民年金制度への最も鋭い批判がうまれてきたのは、既述のごとく拠出制の開始に係わる。すべて、正は反との対比

において、その真相をあらわにすると言い得よう。その意味で、その反対運動の先頭に立つ総評の主張点を検討することが、最も端的に問題の所在を把握するよすがともなると考えられるので、先ずこれに耳を傾け、社会保障研究の立場から、その制度の醸って立つ理論的構造の是非を考究することにしたいと思う。

総評社会保障対策部は、『大衆取奪をねらう抛出制国民年金に反対する闘いについて』の一文を発表して、啓発宣伝と大衆的な拒否闘争を展開する態度にでている。そこでは、「抛出制年金に対する闘いの問題点」として、「抛出制年金については、基本要求の線に沿って徹底的なバックロ闘争を組むが、特に高額な保険料、積立金の運用、世界最長の掛金などをとりあげ、大衆取奪の意図をあきらかにしていかねばならない。」と主張する。

その闘争意識の由って来たるところは、抛出年金制度における大衆負担の拒否にあるように窺われる。曰く、「かりに抛出年金制度が必要とされる場合においても、保険料は国庫、地方自治体、生産所得をあげている事業主において負担させ、大衆負担をさすべきではない。」

米国社会保障省のファーマン報告によれば、年金プログラムの財源分担関係は、資産調査を伴わない保険様式をとるものと、資産調査を伴う保障様式に二分され、前者即ち保険様式をとる四四方国のうち労・資・政府の三者分担の国が三三三三、労・資の二者分担の国が九国、企業のみ負担の国は人民・民主共和国の八国、労・政府の分担の国が三三、政府のみ負担の国が一國、また後者の要資産調査の保険様式をとる七カ国のうち、政府・国民の分担の国が三三、政府のみ負担の国が二國、労・資の分担の場合が一國、政府・労・資の三者分担の国が一國存在すると報告されている（内野仙一郎「諸国の年金制度一覽について」『社会保険時報』第三十一巻、第十一十二号参照）。このように年金の財政負担の原理には、それぞれの国の社会事情に対応して、種々のかたちが考え得られるのであって、総評の言う大衆負担回避の途が資本主義社会においても、全然不可能というわけではない。しかし七十歳以上の者に対する月額一千円の無抛出制福祉年金をかりに二千元に引きあげたとして、福祉年金総額は、毎年七二五億円の国庫負担を必要とするというので

あるから、一般国民年金を総評要求のように六十歳四千円の無拠出制とすれば、もはや國家財政の耐え得るところでないとする事は、火を賭るよりも明らかであると云わなくてはならない。

社会保障における所得の再分配は、労資間の再分配と共に、労働者相互間の稼働時と不稼働時、健康時と疾病時の再分配の場合を基本とするものであつて、労資間の再分配のみでは社会保険の妙味を最高度に發揮したことになる。国民年金のごとき、被用者以外の自営者や農民層のなかの比較的所得の低い階層をも包含する場合にも、被保険者自身が拠出に参加し、年金保険のメカニズムを通して相互間の再分配による相互扶助を行うことは、社会的に決して無意義なことではない。ソビエト連邦のような社会主義国における社会保険では、その積立金全額が特別会計による國家負担であるため、被保険者の現業労働者や勤務員が一切納入義務をおわないのであるが、この場合、被保険者は積立金造成に無関係なのではなく、各企業・機關当局を通して、月々の労資支払総額のなかから、産業別による一定率を、労賃以外の加算金として、企業・機關内の労組に拠出し、労組はこれを國家特別会計予算のためまで社会保険の運営に当るのであるから、資本家の存在しないソビエト連邦では、労資間の再分配の要素は消滅して、純粹に労働者相互間の再分配が行われているのである。社会主義社会とは社会保険の環境は全く異なるけれども、わが国の労組もそのイデオロギイは如何にもあれ、年金拠出を一概に拒否すべきではなく、大衆の拠出を加えて成立する年金の社会的機能の實質こそ鋭く注視し、真に大衆利益に貢献する年金制度を実現しなければならないのである。

総評の『拠出制国民年金に反対する闘いについて』は、まず保険料問題をとりあげ、「かりに被保険者から保険料をとる事態が起つた場合においても、市町村民税の最低を超えてはならない。」と論ずる。労組として、国民年金を最低生活保障に實質的効果ある程度のものにするためには、拠出制を拒否すべきでないことは、右に述べた通りであるが、その保険料の「二十歳から三十五歳になる月の前までは月額百円、三十五歳になった月以後は六十五歳まで月額百五十円」という金額が、妥当であるか否かは十分に論議する必要があるであらう。

審議会答申は、国民年金拠出金額の決定に当って、本制度とその対象者をおおむね同じくすると考えられる国民健康保険の保険料や、その徴収状況を参考として、有業者百円、無業者五十円という結論に達し、将来の経済成長率をも考へて、五年毎に七・七パーセント程度の引き上げを行うことを適当としたのであった。しかも審議会答申では、拠出制年金の拠出期間は、二十五歳から五十四歳までとし、拠出制年金の費用のうち、国庫負担は、拠出金七、国庫負担三の割合、即ち国庫が、毎年適用対象者の拠出する金額と国庫の負担する金額とを合せたものの三割相当額を年金会計へ繰入れることとしたのであった。然るに実施された国民年金法では、拠出期間は二十歳より五十九歳までに延長され、国庫負担の割合も、納められた保険料の二分の一と定め、答申よりも僅かながら高率となつていたのであるから、給付を均しく月三千五百円とするならば、審議会答申よりも高率の保険料を要求していると言わなければならない。保険数理上の計算を詳らかにしていないけれども、現行法の拠出条件を以つてするならば、より高額の給付を行い得る筈である。それとも審議会の学識者たちの計算に、誤謬が含まれていたというのであろうか。

この稿を記す数日前に、厚生省年金局の『国民年金に寄せられている疑問に答えて』（昭和三十五年九月八日発行）という興味深い文献を手にすることができた。これに依れば、百円、百五十円の保険料は、被用者年金諸制度と本人負担よりも遙かに低く、「現在の生活水準からみて決して無理なものではない」のみか、対象者の三割にもおよぶ多数の人が免除該当者になるものとして年金財政の収支計算がなされているという説明である。しかし免除は給付金額の引下げにつながり、しかも三割にも及ぶ多数の免除該当者への考慮を必要とするということ自体が、実は保険料そのもの高額に過ぎることを物語っているのである。

なるほど百円、百五十円の月額比較的少額であるにもせよ、夫婦と二十歳以上の子供を一兩名もつ家庭では、月額四、五百円を月々強制的に徴収されることになるから、低所得階層にとつては決して微々たる支出ではない。均一住民税の最低は、東京では年額七百元、地方の町で三百円、村では百円乃至百五十円見当であるという。これに較べて、国

民年金の保険料の負担過重を訴える心理は、ボーダー・ラインにある人々の苦悩を疑視する者のまなこには、軽視し難い意味をもっている。その過重負担も、それから得られる実利が身に即して感じられるというなら、忍耐と希望の途もひらけてこよう。

そこから「拠出制年金に対する闘いの問題点」として、総評は次の諸点を指摘している。

- (1) 保険料の支払いが不能の場合は、地方自治体でたてかえること。
- (2) 保険料支払い期間は、最高十五年とすること。他の年金へ移った場合の通算及び満期前に死亡した場合でも掛捨てにならぬよう保険金の還元を行うこと。
- (3) 積立金の管理運用を民主化し、被保険者の福祉に役立てること。
- (4) 給付開始の年齢は六十歳とすること。
- (5) 支給額は最低七千円とし、経済状況に応じてスライドさせること。

四

右に問題点として列挙したうちの保険支払い期間、給付開始年齢、支給額などの諸点は、いずれも国民年金の財政と直接の係わりをもつものであるから、現行国民年金の財務構成と、これに対する政府の根本的態度を先ず問うておかなければならぬ。

わが国の国民年金は、審議会答申に基いて拠出制積立方式の財務を基本としている。がんらい社会保険における保険金支払に要する資源の準備、即ち共同の準備財産の形成に当っては、賦課方式による配分の原則と積立方式による資本化の原則との二つの異った統制原理がある。前者の配分原則は、一年間の収入がその期間内の給付に要する支出と等しくなるように、短期計算の方法によって保険料率を定めるもので、疾病・負傷・分嫉等に適用されるのが普通である。

それに対して後者の資本化原則は、後年の高危険に対して予め準備し、長期間にわたる収支を適合せしめる方法、即ち一計算期間内の保険金支払に要する資金を、その期間における種々なる源泉よりの拠出のほか、過去における拠出の一部を蓄積した財産及びその利息のうち、当該期間に割当てられる部分等の合計をもって準備調達するもので、各種の年金に適用されてきた。

財務統制におけるこれら兩原則は、社会保険の事故の性質、加入の任意・強制、被保険者の範囲、給付金額、また危険測定可能性の程度を基準として、適宜選択適用されている。保険事故の性質について言えば、老年・廢疾・死亡のごとく、人の死亡率に關係する危険、即ち年齢の進むにつれ累進する危険を対象とする場合には、資本化原則を適用し、災害・疾病・失業のごとく、年齢との關係の稀薄である危険を対象とする保険には、配分原則を適用するのが普通である。しかしたとえその保険が人の死亡率に關係ある危険を対象とする場合であっても、加入強制により一定数の被保険者を常に確保し、従って保険料平均化を行い得るときは、配分原則が適當となつてくる。また多数の被保険者を包含し得る場合で、保険給付額の比較的少いときは、死亡率に關係する危険を対象とするものにも、配分原則が相応しくなつてくる。

資本化原則は、危険対象が死亡率における年齢による累進率のように、可成り正確に測定し得るものでなければ適用され得ないが、個々の契約に対し、各々別箇の財源を必要量準備することが可能であつて、保険金支払を確実に保証し得る長所をもち、また蓄積された保険資金を療養施設や住宅設備のような、社会保険目的の実現に有効な施設に長期投資し得る強味をもっている。従つて保険の対象とする危険が死亡率に關係する場合において、社会保険が未だ全部強制加入にいたらず、財務基礎が固まり得ず、その永續性・確実性および公平性を期し難いような、社会保険の初期的段階に在つては、資本化原則による積立方式が採用される。しかし資本化方法は、保険の最も致命的な敵手とも言うべきインフレーションによる貨幣価値の下落には弱体であつて、保険財産の減価を回避することができない。そこで社会保険

の進展につれて、一定グループへの全部的強制加入による被保険者数の増大と、各種社会保険の総合的活動による財務協力をはかり、社会保険内部の平均化法則が高度化されるに従って、事務も簡易で経営能率の高い配分原則による賦課方式が、社会保険の財務統制原理の上から次第に優位を占めつつあるのは、極めて自然な推移である。それゆえ資本化原則による積立方式は、漸次優位化しつつある配分方法への補完的地位を占めるに過ぎないということを、心に銘記しておきたい。審議会答申の、「賦課方式を中心とする国々においても、最近では積立金の比重を重くみるものがふえつつある。」(答申、八頁)という表現は、国民年金のごとき他の諸年金に較べて低額の社会保険について言われるべき事柄ではないのである。

審議会答申は、「原則としては拠出による積立方式を採用することを審議の結論とした。これは経済発展のための資本蓄積の有効な手段としてはたらくとともに、年々の拠出金をそれだけ低額にする結果をもたらす。」(答申、九頁)と述べている。ただ速急に給付の必要ある福祉年金においては、積立方式は無効であるから、短期計算による無拠出制を採用したわけである。

未だ社会保険の歴史の浅く、国家財政による支えも比較的弱く、また諸社会保険の体系的統一を実現し得ず、各種保険財務間の相互補助による数学的危険の平均化をはかり得る水準にまで到達していないわが国今日の段階では、私は積立方式に頼らざるを得ないと判断した審議会答申の現実的考慮を十分理解することができる。黒木利克氏は、かつて厚生省大臣官房企画室長の職責に在られたとき、『社会事業』誌(昭和三十三年四月号)に「国民年金論」を掲げ、厚生省国民年金委員会の審議経過から、年金構想の問題点を抽出して、頗る示唆するところの多い解説を加えられたが、そこで分析された四種の構想の帰結するところから言えば、わが国現実の拠出能力、担税能力または国庫負担能力の実態に即して、低額の積立方式を執るものが最有力であったと察せられる。

このように初期的段階における保険財政上の容易さが、わが国の国民年金に積立方式を当然のこととして採用せしめ

たのであるけれども、まさにその資本化原則による積立方式そのものなかに、保険料支払い期間を長期間たらしめ、給付開始の時期を遅延せしめる原因がひそんでいるのである。

積立方式をとらず、配分原則による賦課方式をとるとすれば、事情は一変する。賦課方式は、目的税的な年金税または一般税収入をもって、現在の労働人口が現在の老齢者を社会的に扶養しようとする仕組であって、積立方式のように一定拠出期間の積立を行って初めて年金受給資格を獲得することを必要としないから、直ちに年金を開始し得る長所をもつ。ここで重要なことは、今わが国に真に必要な国民年金は、受給資格期間の二十五年間——被保険者期間の四十年と老齢年金の受給要件としての二十五年とは混同してならないし、免除該当者および経過措置対象者については十年にまで短縮されているけれども、二十歳の被保険者ならばやはり四十年間にわたって拠出しなければならぬ——給付を行わず、厚生年金階層よりも不利な地位にある者の多い階層ないしグループの拠出金を、財政投融资の長期資金として資本蓄積に向けるためのものであつていいのか、それとも既存年金適用者と未適用者との懸隔の拡大するさなかで、人口老齢者現象や家族制度崩壊の悪条件に苛まれてゐる老齢者たちに、無きにまさるとは言えいわば小費い銭にすぎぬ低額の福祉年金よりも、い多少しく最低生活費保障にふさわしい年金を、一日も早く支給することが必要であるのかを見分けることである。生活保護受給人員のうち、男子六十五歳、女子六十歳以上の高齢者世帯の被保護率は一八・三％に達し、母子世帯の一四・九％とともに、全世帯平均の被保護率二・三％を遙かに上回る数字を示している。今日社会問題の前面に登場している老人問題は、いま労働人口が拠出する国民年金資金を、日本経済の長期資金調達の方に流用することを許す余裕を有しない。戦争の経済的破局のなかに過去の汗の結晶を忽ち奪いさられ、老後の備えを失った人々を、生活保護の水準に支持すれば足るというならば、国民年金創設の意味は無くなつて了う。

昭和三十二年五月、厚生省に提出された久保まち子氏の国民年金プランに関するいわゆる「久保構想」（大内兵衛編『老齡者母子の実態』昭和三十三年、三九一―三八頁参照）は、賦課方式をとり、個人所得に対して二・三％ないし二・五％

の老齡年金税を賦課し、これに国庫負担分、生命保険掛金控除の廃止による国庫増収分を加えて、財源を賄い、恩給のみでも九百億圓に達する政府の財政事情をも考慮し、先づ月額二千五百圓より支給を即刻開始し、經濟五カ年計画の達成により、雇用状態が改善され、国民生活水準の向上するのを待つて、老齡者の独立世帯の生活費を営むに十分な金額の年金へ引上げようとする内容のものであった。これは、全國民を対象とするものであるから、現行諸年金制度や恩給制度と直ちに調整する必要があるので、現行諸制度の被保険者及び雇用者の拠出分が、年金税率を超える部分をもって、基本的年金としての國民年金に対する附加的年金給付や遺族・廢疾年金を得るための共済組合をつくるという構想に抱っている。

その基礎にある考え方は、英國及びスエーデンの社会保障制度との混合型であつて、そこでは積立方式の底に流れる給付反対給付均等原則の保險原理は後退し、拠出金は保險料としての性格を脱ぎ捨て、単に受給要件として財源に対して事前の寄与を行うものに過ぎなくなつてゐる。その年金としての機能は、公的機構による現在の労働人口から退職労働者への所得再分配を実現するにある。この構想において特に注目すべきは、所得比例制の年金税を拠出して均一年金額を支給するスエーデン・システムをとつてゐることである。拠出においては、所得額の多少にかかわらず、均一の拠出額を課することは人頭税に等しく、逆行的であると考へる点でスエーデン的であり、また給付においては、社会保障は最低生活を保障するという意味で均一額であるべきであつて、勤労生活中の所得まで勘案する必要はないとする点で、英國流の立場をとつてゐる。尤も、均一拠出・均一給付の原則を建て前とし、その事務の簡捷さを誇りとする英國國民保險においても、近年、労働党はその原則が低所得者にとつて逆進的圧力を加へるものとなるという理由から、拠出には所得比例制を、給付には均一部分と所得比例部分との抱き合せ構成に改めることを主張し、明年(昭和三十六年)四月から実施される改正案では、いよいよ所得比例方式を導入しようとしてゐるが、自營業者については、その所得の把握が困難であるという理由で、依然フラット・システムを繼續することになつてゐる。またスエーデンでは、最近の

国民年金給付金引上げに関連して、年金給付額を所得比例制にすべきであるという委員会勧告が行われている。しかしこのように国民年金給付の所得比例制が主張されるのは、先ず均一給付によって最低生活が保障され、その上で経済水準の上昇が進行した場合に意味をもつことであって、わが国のように、社会保険による生活保障が未だ国民のものとならない段階では、社会保障として先ず実施さるべきことは、定額給付である。

久保構想は、緊急を要する高齢者保障への積極的提言として多くの聴くべきものをもっていたけれども、当局の採用するところとはなり得なかつた。昭和三十三年七月厚生省企画室の発表した『年金制度の経済効果』は、久保構想による全国民対象の年金の早期支払によって惹き起される所得の再分配の結果、消費が俄かに増大し、その影響がうまれる乗数効果は国民所得の急増を齎らし、経済を攪乱するとの見透しから、その実施の不可能なるを強調した。急激に実施される年金支給が国民経済に与える衝撃を回避しようとするれば、結局のところ当初は年金額を極めて低額ならしめ、或いはまた年金支給年齢を七十歳に引上げるかして、将来の経済成長を待つて徐々に支給額を引上げ、或いはまた年齢を引下げる方向をとる以外に途はなく、それは福祉年金の形で実現したものに近くならざるを得なくなるわけである。

しからば積立方式に国庫負担による福祉年金を噛み合せた現行国民年金が、現実に可能なただ一つの方式であるかと言え、私は必ずしもそうは想わない。積立方式に賦課方式を噛み合せた方式でひろく経過的老齢年金を開始し、過渡的一定期間内に最低生活保障にふさわしい支給額まで引上げる方法は不可能ではない。その過程で、年金による経済衝撃を緩和する処置をとり得る筈である。経済成長率を超える急激な年金支給額の増大は、インフレーションを惹起する危険を伴う恐れなしとしないけれども、池田内閣の九%成長論を長期には期待し得ないとしても、経済審議会が九%を以って池田内閣の政策目標に過ぎずとして、固執しようとしている七・二%の経済成長率（もともとこの七・二%という数字は、所得倍増論に従って十年後に国民総生産を二倍に引上げるためには、年率何パーセントの需要が必要かを単純に逆算したものにすぎず、日本経済の成長力は、三十四年度に表面二〇%、実質一七%の伸びを示し、工業生産は三

○%に近い驚異的な伸び方を示しつつ、景気過熱を生じないほど、能力を強化しているのである)を以ってしても、その高い経済成長率のもとでは、国民年金の早期支給実施による経済衝撃は、恐れられているほど大きいものとはならない。それどころか、社会保障には計画的に大衆の有効購買力を造りだし経済の成長と安定に貢献し得るケインズ効果を期待し得るのであるから、経済衝撃を警戒する消極論のみをもって賦課方式を排するのは、社会保障に対する真に熱意ある態度ということはできない。

黒木利克氏も指摘していられるように、「一般に賦課式の方が積立式に比べて国庫負担の額は大きく、それだけ賦課式の方が所得再配分的性格が強いといえる。」(「わが国における年金制度」大内兵衛編『老齡者母子の実態』昭和三十三年、一二二頁) 社会保障の大眼目たる所得再配分の効果を狙おうとすれば、賦課方式には捨て難い長所があるのである。問題は、それに伴う国庫負担の額の増大に応えようとする政府の政治的態度如何ということである。徒らに政治論に凡ての責任を帰することは私の願うところではないけれども、ここには社会保障に対する政治の基本的態度が問われなければならない原理的問題が横たわる。先年東京で催された第九回国際社会事業会議において、主題講演者をつとめた経済学者 Gunnar Myrdal と Hla Myint が、口を揃えて強調したことは、社会福祉政策における人的資源への投資政策を立てる場合、単に計算された生産性の向上以上の社会的目標をもつべきことは勿論であるが、純粹に生産性の向上という立場からみても、人的資源への投資は、ダムや発電所に投ずる公共投資と変るところはないということを、政治家が十分認識すべきであるということであった。わが国において、資本蓄積優先を至上命令とした歴史的事情が、ひとり大蔵官僚のみならず、社会保障にかかわる多くの経済学者の感覚をも、著しく消極的なものたらしめていることを、ここに併せ反省したいと思う。

そのような経済感覚が、既述のごとく審議会答申をして、抛出による積立方式を採用することを以って、「これは、経済発展のための資本蓄積の有効な手段としてはたらく」という主張にも、向わしめているのである。積立金の財政

的意義については次節に触れることとして、ここでは、比較的低所得階層に対する国民年金の積立金を、この制度自体を賄うために用いるのではなく、資本蓄積のために流用するという考え方は、たとえそれが、公共投資の形態をとるにせよ、所得の限界効用遞減の法則に照して不合理であるということ指摘しておかなければならない。英国の社会保険経済学の泰斗 Alan T. Peacock は *The Economics of National Insurance*, 1948, p. 49. において、社会保険の積立金蓄積問題に触れて、「かくして資金の蓄積は単なる保険財政の範囲とは全く異った目的のためになされている」と結論するほかはない。さらに、この資金が保険会社と同様な方法でこの制度自体を賄うために用いられるならば、その政策は直ちに他の面で政府の経済政策と矛盾をきたすおそれのあることを、後に論証したいと思う。」と述べているが、ここにこそ積立方式の秘密が見出されると言わなければならない。拠出期間が厚生年金の二十年以上、西ドイツ十五年、米國十年、英国三年に対して、わが国民年金では二十五年乃至四十年というように、長期に過ぎるといふ嘆息や、給付開始年齢において、英国・西独・オーストラリアが男子六十五歳、女子六十歳、ニュージーランド男女とも六十五歳、スエーデン六十七歳にくらべて、わが国の高齢者就業事情の狭隘性や余命表との関連でフランス並みに男女とも六十歳に引下げるべきであると訴え、或いは給付額が少額過ぎるといふ不満に応え得るためには、そのような社会保険の基礎的な問題の解決を必要としているのである。

現在の労働人口が現在の高齢者を社会的に扶養する賦課方式を、現行の積立方式と組合せるためには、いわゆる「戦争っ子」のあと労働人口が幾分減少する場合にも、高齢化した人口の経済的負担が、将来の労働人口にとって過重のものとならないだけの、高齢者人口の増加率を上回る国民の増加率の保証がなければならない。技術の進歩と経済資源の拡大による国民所得の絶えざる増大の実績は、人口高齢化のゆく先に予言された困難の克服への確信を不動のものたらしめている。ただその場合、B. E. Shenfield が、英国における高齢者のための社会的処置について透徹した批評を加えた *Social Policies for Old Age*, 1957, p. 18. に述べているように、「年金資金調達の方法は、給付額の大きさを

と同じように、一般的な経済的配慮と関係した事柄である。たとえば、年金制度が資本形成の過程を妨げたり（将来多額の赤字をうむ可能性のある無基金の国民保険計画またはその他の職業年金勘定に起り得ること）、或いは労働力の移動性を拘束（それは職業年金制度の普及の結果の一つとして起ってくるであろう）したりすることがあれば、高齢者への所得移転の方法は、経済に間接的な打撃の結果を与え、生産性の向上どころか、却って阻害を齎らすこととなるかも知れない。」という考慮を忘れてはならない。社会保障にはつねに経済構造との均衡への配慮が必要であるが、民主主義的基礎を失ったとき、その配慮は臆病と不誠実に転化してしまう。

五

総評が支給額を経済状態にスライドさせよと要求していることに対しては、すでに国民年金法第四条に、ILOの社会保障最低基準に関する国際条約の表現をそのまま受入れて、重要な規定を設けている。曰く、「保険料の負担を伴うための調整が加えられるべきものとする。」これはスニードンなどで法制化されている方法で、それに従ってスニードンでは昨年秋季には給付の引上げを実施し、その充実ははかっている。これはこのたびの国民年金制度中では社会保障として最も進歩的部分に属するものであるが、物価変動と生活水準の向上を将来どの程度に支給額に反映せしめ得るかは、かかってその時の政府の社会保障への態度に左右されることとなるであろう。

もともと三千五百円の拠出制支給額は、生活水準の向上への配慮との深いつながりをもってうまれた金額であった。審議会答申（一一―一二頁）の明示するところによれば、答申の要望した年金の実態金額は、生活扶助の基準による最低生活の保障、それも都市よりも低い農村地区における単身者世帯の扶助額に過ぎなかった。しかし本格的年金の支給は、拠出期間と据置期間とを併せた四〇年後（審議会答申では二十五歳拠出開始と考えたのであるから）なので、国民

經濟の長期間にわたる經濟成長率に対応して國民一人当りの生活水準向上率を年率一・五％程度として、月額二千元に對する四〇年間の換価計算の結果として、月額三千五百円が弾き込まれたのであつた。しかし厚生省國民年金委員会は、基準年金の基礎として生活扶助額を採ることは妥当性を欠くとして、現在の時点における三千五百円を基準額と定めたのである。その点では、いかにも低額とは言いながら、支給額の増加のために払われた考慮を評価しておかなければならぬ。

インフレに對して、賦課式が年金の實質的価値確保の役割を最もよく果たし得ることは言うまでもない。それゆゑに積立方式の採用を定めた場合にも、審議會答申は「インフレの犠牲を年金受給者だけにしわよせしたり、一部の金銭債権だけを差別的に優遇したりすることは、政府の考え方一つで十分避けられるところである。また拋出制と無拋出制の組合せは、年金の實質的価値確保のための大きな防壁となる。」(一四頁)ことを認めている。「さらに積立金についても、これを現金形態のみに運用しないこととすれば、そのインフレに對する抵抗力は確かに増大する。」と述べているが、その具体的方法については触れていない。この場合、たとえば去る昭和三十三年十一月イリノイ大学の Robert Mayor 教授によつてわが國に紹介され(「インシュアランス」誌、昭和三十三年十二月、第一・二集参照)、保險業界に新機運をつくらうとしている「變額年金」(variable annuity)を加味することも有効であらう。即ちエキイテイ(企業の有者財産すなわち普通株)が長期的には物価水準の変動と同じように変動する傾向を活かして、普通株に基礎をおく年金を定額年金に組合せる方法をとるならば、インフレ対策としてある程度の防壁となり得るであらう。尤もそのことが実施されるためには、積立金運用方針への重大な變革を必要とし、後述するであらうような大藏省資金運用部の態度では、それさえ容易ではないのである。

給付額の僅少さに對する不満は普遍的に聞かれることであるが、審議會答申が先ず國民年金制度を実施させることを先決要件とする立場から、現實的考慮をもつて、低額給付を忍んで、制度実施に急ぐ決意をした半面に、答申におい

て、「収入の多い者には、もし将来希望があれば本来の拠出金のほかに、さらに百円程度の付加的な拠出金を徴収して、別に月額二千円程度の年金をプラス支給する任意年金制度を行ってはどうかということも考えられる。」と附言しているのは、給付額引上げのための妥協的方法として有意義であり、是非実現したいものである。しかし社会保険が存在の意義をもち得るのは、民間の企業保険や組合保険の給付・反対給付均等原則に立つ保険原理では処理し得ないような、扶養原理による相当幅のひろい国庫負担の支出を基礎条件とするものであるから、この任意年金制度においても、国庫負担率の減少をきたすことがあってはならない。

各種年金制度のあいだを移動し、いずれの受給資格期間をも満たし得ず、老齢年金の恩典にあずかり得なくなる恐れがあるため、他の年金制度相互間の通算制度を設けよとの要求に対しては、これも既に法第七条第三項に、「国民年金制度と被用者年金各法による年金制度及びその他の公的年金制度との関連を考慮して、すみやかに検討が加えられたうえ、別に法律をもって処理されるべきものとする。」と規定され、あと旬日のうちにはその成案が得られるとのことであるから問題はあるまい。

それにしても国民年金の実施に当って、切に望まれるのは単なる通算制度による調整ではなく、包括的な総合的年金制度の確立ということである。戦後、ワンドン調査団がわが国社会保障制度の運営機構合理化のために来朝したとき、その報告書において、早くもその不統一・乱立の状態を批判し、社会保障全般の統一的体系の樹立を要望したのであったが、その後も統一のための強力な政策は打出されず、最近の農林漁業団体職員共済組合法（昭和三十四年一月）にいたるまで、多種多様な年金制度が濫立並列して、たとえば市町村職員共済組合の場合に見られるような、その職員を厚生年金保険より完全に絶縁せしめるセクト主義さえ行われている。欧州諸国間において、たとえば英国とオランダ、オランダとベルギー相互間に社会保障協定を結び、老齢年金に関して国境を越えてさえ期間の通算、費用の分担等を行っている事実と想い併せて、いまさらのごとくわが国社会保障の貧困を嘆かないではいられない。いかにわが国の就業構

造が近代化され得ず、いわゆる経済の二重構造のもとに潜在失業者を多く内包する困難をもつにせよ、今後多種の年金制度や退職金制度の濫立を待って、その混乱にお手挙げになったとき初めて統一的老齡年金制度の確立へ進もうとするのは、軌道のない原野に社会保障推進の機関車を突入させるようなものである。

拠出制年金の発足に当って、国民の素朴な感覚から最も鋭く反撥を感じたのは、掛け捨て制の問題であろう。年金局が最新の生命表を基礎に計算したところによれば、二十歳で加入した百人のうち、男子で六十八人、女子で七十八人が老齡年金を受けることになろうと予想されているが、四十年間にわたって拠出する保険料を年六分の利子率で運用すると、支給開始の六十五歳では三十万一千円、六分五厘では三十四万八千円、七分では四十万二千円にもなろうという金額を、その開始時期以前に死亡した場合には掛け捨てになるとあっては、強制拠出で国税徴収と同じ滞納処分をつく納入金に対して、比較的低所得階層の加入者たちが、「只取られ」の感を強くするのは不思議ではない。いかにそれが保険制度における相互扶助の原理から、経済負担を生ずる受給該当者優先を旨とすべきであるにもせよ、その打出し方は、国民年金への慎重な考慮を欠いている。況してその積立金がこの制度自体以外への運用を大きな目標としていることを想えば、尚さらのこと、国民の要求あって初めて、当人の保険料相当額を死亡一時金として遺族の人に支給する方法を準備しようとする態度には、温かい血の通わぬ官僚の手のうちを見せつけられた恚いを避けることができない。このたびの国民年金が、制度として慎重さと準備を欠くと批評されるのは、このような点に原因があるのである。

六

積立金の管理運用の民主化要求について、総評はいかにも「総評ばり」の表現をもって、「拠出年金による積立金こそ政府の本命である。しかも四十年という世界一長い期間、強権をもって徴収しようという点である。」と述べ、それを運用する大蔵省資金運用部の資金について、問題点を次のように指摘している。「これら零細な労働者の積立金が、

文字通り財政投融资にたらいまわしされている。開発銀行、電源開発会社、輸出入銀行を大口として、二十五の会社ないし公園、公庫、政府関係では国鉄、電々公社、郵政事業などに大轄に投資され、独占資本を中心に資本家階級と自民党との物質的つながり、いわゆる金権政治の基盤をつくるとともに、労働者を二重三重の収奪でしぼりあげようとしているのである。このようなシステムの下にさらに膨大な資金源と考えられる国民年金が積立てられていくとしたら、きわめて重大である。年金問題の重要な一つの問題点として、資金運用部資金の実態曝露を考えていかねばならない。」と。しからば国民年金の積立金はいま如何に運用されようとしているのか。

先に述べた Alan P. T. Peacock の『国民保険の経済学』は、積立金運用の本質につき突き進んだ分析を加えているが、その結論として曰く、「要するに事実上生ずることは、ただ、政府が保険基金から他の支出をまかなうための財政資金の追加財源を経常的に受取る、ということである。しかしこのような形の政府借入れと他の形の借入れとは、一つの大きな相異が存する。こちらは強制的借入れであって、保険税の増着によって選ばれた資金の提供者は、基金の証券保有の配分につきならん統制権をもたず、またその証券を随時換金する法的権利をもっていない。」(Op. cit. p. 82-83)と。それゆえ、この積立金蓄積のもつ特殊の性格が、財政投資の資金源として、政府の意欲を喚ぶことは当然のことと言わねばならない。それは低利の長期安定資金として、他に類例をみない。

過ぐる八月十五日経済企画庁は、自民党社会保障調査会(会長賀屋興宣氏)の先に発表した社会保障優先のいわゆる賀屋構想に、経済政策の立場から批判を加えた。それによると、社会保障は所得の再配分による平均化を旨とするものであるが、それには国民所得全体の増大が先行せねばならず、国民所得全体の増大には公共投資を増加せしめて、経済の成長が必要であり、また減税によって低所得階層を救いあげ、所得の格差を解決し、それによっても救い切れない層に最後に社会保障を与えるのが、最も効果的な財政策であるとして、池田内閣の新政策では、重点を十箇年計画の前半では公共投資におき、後半の初めに減税を行い、ここで所得倍增計画が軌道に乗ったとき初めて社会保障に重点を移行

せしめるべきであるというのである。しかるに大蔵省の三十六年度の新財政投融资の原資をみると、厚生年金積立金と約八百五十億円（三十五年度に比べ約百億円増）、國民年金積立金を三百五十億円（同純増）と見込んでいたのであって郵便年金保険積立金とも公共投資原資の根幹を為しているのである。つまり年金積立金運用の機構を通して、政府は比較的低所得階層の貴重な資金を、その抛出者からの統制を蒙ることなく使用して、経済成長に当て得るのである。國民年金によつて、その加入者の得るところよりも、政府、また企業家の方が獲るところが大きいと言われる所以である。総評の辛辣な非難も、あながち強弁とは言えないところに問題があるのである。

年金積立金を政府の直接的資金運用機関の手に置くことが、結局その加入者自体の利害よりも、政府自体の政治的利害の支配に委ねる危険をもつことに対する警戒は、ILO第三五号条約の成立に向わしめたのであった。ILO第三五号条約、即ち「工業的又は商業的企業に使用される者、自由職業に使用される者並に家内労働者及び家庭使用人のための強制老齡保険に関する条約」は、一九三三年六月二十九日、ジュネーヴで開催された第十七回會議で採択されたものであるが、その第十条には保険基金の管理運用に関して、「保険機関の基金及び国の保険基金は、公の基金より分離して管理せらるべし。被保険者の代表者は、国内の法令又は規則により定められる条件に従い、保険機関の管理に参加すべく、又右の法令又は規則は、使用者及び公の機関の代表者の参加に関し定むることを得。」と規定している。これを批准しようとする、厚生年金及び國民年金基金は資金運用部より切り離さなければならないのであるから、政府は条約批准を今日にいたるまで固く反対し続けてきているのである。それは、実は政府と経済界との特殊なつながりを崩す晴天の霹靂とも言うべき事柄なのである。

國民年金に対する他山の石として、厚生年金の積立金運用の実態をみると、昭和三十四年で三、一三〇億円余に達し、毎年八百億円以上の幅で増加し、昭和四十年には一兆億円を突破し、ピークの昭和八十五年には四兆八千億円にのぼると推計される莫大な資金であつて、その運用権の帰趨は、日本資本主義の在り方を変貌せしめると言つても誇張で

はないのである。そのうち三十四年度の「還元融資実施要領」によって、被保険者利益のための還元融資をみると、住宅建設事業に三十億円、病院建設事業に四十五億円、保健厚生施設建設事業に十億円の計八十五億円であったが、三十五年度には医療金融公庫への十億円を含めて百十五億円に増加しているが、全資金の僅か二・三%に過ぎず、三十四年度の利息収入百八十五億円の額にも達しない。

厚生省の構想では、厚生年金積立金を厚生大臣の自主運用に移管し、五分五厘の従来の運用利回りを六分四厘に引きあげるため、運用範囲の幅を株式、社債及び金融債、不動産、国債、地方債、地方公共団体その他の特殊法人の債券・貸付にあて、また福祉資金施設への貸与の途をも拓こうとしているのである。

これらの情勢に鑑み、国民年金積立金の資金運用に関しても、社会保障制度審議会では、「積立金の運用については、単に特別会計の方式をとるのみでは不十分であって、その自主的な運用ができるよう慎重な考慮が必要である。またその運用は、被保険者の福祉のための諸施設に還元するなどの方途も忘れてはならないが、将来の貨幣価値の下落と金利の低下に対処する意味において、相当の利回りになるよう運用のみちを考えておく必要がある。」と建議し、国民年金特別委員長沼弘毅氏も「国民年金実施対策委員会」の席上、「積立金の運用については特別の機関を設け、でき得るかぎり有利で、しかも被保険者の利益になるような方法を考えなければならぬ。被保険者から拠出させる金は、いわば強制貯蓄である。ある一定時期になると、日本における資金のマンモスの存在となることは明らかである。」と陳述している。

この機運にに応じて、自民党は国民年金積立金運用に対する試案において、「国庫負担額分(拠出金の三分の一相当額)はこれを大蔵省資金運用部に預託し、被保険者負担部分は、有利かつ被保険者の福祉に資するよう自主的に運用するものとし、その予定運用利回りは、当初十年間六分五厘、その後十年間は六分、その後は五分五厘を予定するものとする。」と述べ、国会の社会労働委員会でも、与野党一致の附帯決議をつけ、特に参議院の場合には、「積立金の運用に

ついでに、被保険者の利益のために運用する方法を講じ、被保険者にその利益が還元されるよう配慮する。」ことを要求している。

それにも拘らず、大蔵省の態度は極めて峻厳である。先ず厚生年金の積立金運用権の厚生大臣移管要求を、やがて生じ来たるものと予想される拠出制国民年金積立金の自主的運用権要求への前衛的挑戦と解して、強硬に反論を加えた。その論拠とするところは、(1)厚生年金積立金運用のための基金独立は、財政資金の公共性、計画性を損う恐れあること、(2)自己運営のための特別機関を設けることは、資金コストを高める結果となること、(3)還元融資の原則を立てる場合、二重投資や必要な投融資の閉却など、資金の効率を著しく低下せしめること、というにあった。それをみると、嘗つて総理府の国家公務員退職年金制度を、特別会計を設けて自主的に運用せんとすることに對する大蔵省の反対論と、全く軌を同じくしている。

資金運用部審議会が「資金運用部資金の運用に関する建議」をもって、総評、全労はじめひろく世上の非難を考慮し、厚生年金、国民年金の積立金はできるだけ被保険者、拠出者の福祉増進に直接役立つような設備整備に振り向けることを要望しているが、大蔵大臣も大蔵委員会において、厚生省の自主運用には尠くまで反対であるけれども、資金運用部の枠のなかで、厚生年金積立金に従来認めてきた一五%を上回る一定割合の還元融資比率を認める態度に出ている。しかし大蔵事務当局は、その比率について依然として消極的立場を捨てず、三十六年度には新政策との関連で、道路、国鉄などの資金手当を理由に、厚生省が二五%の比率にこだわることに批判的である。ただ特別会計への貸付け金利、地方の一般会計債の引受け金利を現行の年六分三厘から六分五厘へ引き上げ、運用部の利回り向上によって、年金積立金の利回り引上げ要求に応えようとしている模様である。

もし還元融資の比率が増大し、その対象機関が拡大することとなれば、労働金庫や社会福祉施設のごとき、低利長期資金の活用を待望するものの活動には、少なからぬ好影響を与え得るであろう。例えば労働金庫は零細資金のコスト高

のため一割二分水準の高金利を余儀なくされているが、低利の還元融資を獲得し得るとなれば、労働者住宅や生活協同組合などいま低利資金を渴望しつつある諸事業を潤し得て、その存在意義を高めることができるであろう。大衆の生活は官辺の理解にもまして、そのような低利資金の活用を必要としているのである。

以上において、新にわれら国民のものとなった国民年金制度の拠出制年金発足に当って、國民の要望と批判の際立つた表明の一つの実例としての総評社会保障対策部の「反対運動」を手がかりとして、その諸問題を分析しながら、本質的理解を深めようと努めてきた。

物ごとはすべて批評は安易であるが、その実施にまで漕ぎつけた関係者の苦心には並ならぬものがあつたことをいままさに沁々と考えさせられる。しかも国民大衆の生活安定への希望はつねに真剣であり、いのちの籠らない制度が大衆の熱意を迎え得ないこともまた常に真実である。総評や全労は、決して国民年金そのものに反対しているのではなく、それを切実に待望すればこそ、それに特別の関心をもち、またその改善を熱望すればこそ、その偽らざる庶民の感覚から、「反対運動」をもつて制度の精錬を求めているのである。何と言つても、それに対応する政府の態度が、今のままの不徹底さであつていいとは思えない。大衆と共に欲こび悩む政治のみが、この救いのない混乱の社会を克服し得るのである。

——昭和三十五年九月十五日稿——