

社会保障法入門

87

◇第二編・社会保険法◇

東京大学教授

岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第一節 公的年金制度の諸類型（つづき）

二 先進諸国の公的年金制度

先に述べたように、先進諸国の公的年金制度といっても、その内容は様ではなく、国によってかなりの差違がある。それでも、ごく大まかにいえば、まず西ヨーロッパ大陸の諸国とイギリス・アメリカ合衆国とを分けることができ、前者のヨーロッパ大陸の西側諸国も、ドイツ・フランス等とスウェーデン等とを分けるこ

とができる。そのほかに、ニュージーランド・オーストラリアのようなヨーロッパやイギリス・アメリカ合衆国とも異なる制度を持つ国がある。

(一) 西ヨーロッパ大陸諸国

充実した社会保障制度を発達させてきた西ヨーロッパ大陸諸国でも、公的年金制度は一つのモデルには収束していない。主要なものだけを挙げてみても、一方では、一九世紀末からビスマルク型を基礎として、一九四二年のベヴァリッジ報告書の影響を受けつつ、職域型社会保険方式の公的年金制度を発達させてきたドイツ・フランス等と、他方では、ベヴァリッジ型を基礎とした公的年金制度を有してきたが、近年大きく制度を改革したスウェーデンとがある。

(1) 職域制度型　　ビスマルク型の社会保険を創設したドイツは、公的年金制度も社会保険によって運営している。この社会保険による公的年金制度は、①被保険者の老齢、障害および死亡を給付支給開始事由とし、②二〇〇五年に現業労働者と事務職員との区別を廃止して一般年金保険制度に統合した点では職域保険の性格は弱まったものの、依然として被用者を強制適用の対象とする職域制度であって（鉱山従事者についてはなお別制度が存続している）、ほとんどの自営業者は任意加入にとどまっており、③一般年金保険制度では、賃金を賦課対象として一定率の保険料率を乗じて保険料を算定して、それを労使で折半して負担し、④現役時代の賃金を基礎として定まる報酬比例年金を支給する。高齢化への対応としての保険料負担抑制や保険原理に乗らない育児期間の被保険者期間への算入などを理由に、かなりの額の税も財源に投入されている。また、一方では、高齢化による年金給付費の膨張の抑止を目的として、公的年金の給付水準の抑制策が導入され、他方では、公的年金を補完する企業年金や個人年金の促進が図られている。保険料拠出期間の不足等で十分な水準の公的年金を受けられない高齢者・障害者には、本人の所得・資産調査によって必要と認められる場合に市等から基礎保障が支

給される（以上の叙述は、田中耕太郎「諸外国の年金制度の構造 ドイツ」法律時報七六卷一—号三〇頁を参考とした。またドイツの企業年金・個人年金の動向については、渡邊絹子「ドイツ企業年金改革の行方」日本労働研究雑誌五〇四号四六頁、同「ドイツ企業年金の新たな試み」週刊社会保障二三五一—号四六頁を参照）。

フランスもビスマルク型の社会保険制度を持つ国である。社会保険方式による公的年金制度は、①被保険者の老齢および死亡を給付支給開始事由とし（死亡の場合の年金の受給者は五五歳以上の配偶者）、②民間商工業部門の被用者、自営の職人・商工業自営業者、弁護士等の自由業者、農業部門の被用者および自営業者、公共部門の被用者が、それぞれ別々の制度の強制適用被保険者となる分立型の職域制度であつて、③各制度ともに、賃金や事業所得を賦課対象として一定率の保険料率を乗じて保険料を算定して、被用者の場合はそれを労使で負担し（負担率は使用者側の方が高い）、④被用者の制度も自営業者の制度も、現役時代の賃金や事業所得を基礎として算定する報酬比例年金を支給する。フランスでは障害年金保険制度は老齢年金金庫ではなく疾病保険金庫が所掌している。また、公的年金制度に上積みする給付を支給する強制加入の補足年金制度が、とくに民間商工業部門

の被用者について発達している。この商工業被用者の補足年金制度は、拡張適用される全国協約にもとづいて設置されているものであるが、準公的年金といつてもよいほどの大きな役割を果たしている。フランスでも高齢化への対応が迫られて、近年、給付水準を抑制する措置が講じられてきている。他方では、保険料拠出期間の不足などのために十分な公的年金を受け取ることのできない高齢者に対して、租税に近い一般化社会拠出金を財源とする非拠出の所得要件付きの給付制度（老齢者最低所得保障）が存在する（フランスの制度の概要については、嵩さやか「諸外国の年金制度の構造 フランス」法律時報七六卷一—号二六頁を、より詳細には同「年金制度と国家の役割 英仏の比較的研究」を参照）。

医療保障については、ドイツ・フランスと異なり、国民保健サービス制度を採用するイタリアも、公的年金については社会保険方式に依拠している。二〇世紀初頭の制度導入当初は、ドイツのように被用者を強制適用の対象とする制度で、自営業者は農業部門の一部を除いて任意加入であったが、一九五〇—六〇年代に徐々に自営業者も強制加入の対象となつた。保険料は、被用者は賃金に一定の保険料率を賦課する方式であつたのに対し（労使が負担）、自営業者は定額制であり、それを反映して、年金給付も

被用者は報酬比例、自営業者は定額制であつた。しかし、その後、自営業者についても報酬比例の保険料負担、報酬比例の年金給付という仕組みに移行している（イタリアについては、中益陽子「イタリアの年金制度」年金と経済四二卷三号七二頁を参照）。企業の退職金制度が確立しているため、発展を促す法改革にもかかわらず、現在のところ企業年金制度はそれほど発達していない（中益陽子「拡大するイタリアの民間年金制度—二〇〇四年年金改革における退職手当と補足的保障制度」日本労働研究雑誌五五二—号六七頁）。

(2) 確定拠出型 北欧型の福祉国家の一つとして知られるスウェーデンは、社会保険方式による公的年金制度を持つているが、進展する高齢化に対応するため、一九九八年に、それまでの均一額の基礎年金という後述するベヴァリッジ型の仕組みに所得比例年金を上乗せする（かつての）イギリス型に近い制度から、思い切った改革を実施したことで注目を引いている。新制度は、やはり社会保険方式にもとづく所得比例年金制度であるが、いわゆる確定拠出制度（納付した保険料の総額に応じて年金の額を算定する仕組み）である。被保険者は、国内で就労する者とされ、被用者・自営業者を問わない。保険料のうちの約八六・五％を賦課方式

(しかし概念上は個人別の年金口座に積み立てるという考え方をとる)で運営する所得比例年金に充当する。残りは積立方式で運営し、被保険者個人が運用指図のできる上積み年金に当てる。

このうち所得比例年金の給付水準は、当該世代の平均余命が伸長すると下がるという設計であり、高齢化が所得比例年金を圧迫するのを避けることができるようになっていく。他方で、保険料拠出の不足のために所得比例年金が受給できない者やその額が十分でない者のために、税を財源とする最低保障年金の制度がある(以上は、中野妙子「諸外国の年金制度の構造 スウェーデン」法律時報七六巻一一号三四頁を参照した)。

(二) イギリス・アメリカ合衆国

イギリスは、そのベヴァリッジ報告書が西ヨーロッパ大陸諸国をはじめとする西側先進諸国の第二次世界大戦後の社会保障制度の構築に大きな影響を与え、一九七〇年代までは西ヨーロッパ大陸諸国と同様の発想に立つ公的年金制度を有していた。しかし、つぎに述べるように、一九八〇年代に、企業年金等の民間部門を重視するアメリカ合衆国の年金制度に近い考え方へと大きく舵を切った。そこで、イギリスとアメリカ合衆国とをまとめて、その概要を見ることにしよう。

(1) イギリス ベヴァリッジ報告書の構想

を基礎とした社会保障制度を整え、EUの一員でもあるイギリスは、先にも触れたように、近年、同じEU加盟国である西ヨーロッパ大陸諸国とはかなり異なる年金制度を展開させている。もともとイギリスは、全国民を対象とする社会保障方式の均一額拠出・均一額給付というベヴァリッジ型の公的年金制度から出発し、それに上乗せする社会保障方式の所得比例年金を整備してきた。したがって、職域型のドイツ・フランスとは異なるものの、スウェーデンも含めた西ヨーロッパ大陸の先進諸国と同様に、公的部門に重点を置く年金制度を採用していたということが出来る。しかし、一九八〇年代のサッチャー政権は、国直営の所得比例年金を縮小して、市場原理にもとづいて運営される民間の年金を発達させるために、企業年金や私的年金に加入することで所得比例年金の適用除外となる(Contract out)ことを従前以上に大幅に認める仕組みを導入した。

しかし、一九九〇年代末に労働党のブレア政権が成立すると、サッチャー政権下での年金改革の結果として年金受給者間の格差が広がったことが問題となり、十分な年金を持たない高齢者のための税を財源とする最低所得保障制度(二〇〇三年に「保障クレジット(Guarantee

Credit)に衣替えした)や、確定拠出型の従業員年金制度の導入、低所得者を対象とする国家三階部分年金制度の創設などが行われた。それでも、公的部門が直接年金を保障するのは低所得者層以下に限定し、自助努力の可能な階層については確定拠出型の従業員年金制度の導入・拡充などの施策が取られており、前述した西ヨーロッパ大陸諸国とは一線を画しているといえる(イギリスの年金制度の近年の展開については、嵩・前掲書が詳細に検討を加えている。最近の状況は、藤森克彦「英国の年金制度」年金と経済四二巻三三七六頁を参照)。

(2) アメリカ合衆国 アメリカ合衆国は、

一九三〇年代のニューディール政策の下でいち早く「社会保障法」という名称の法律を制定し、連邦政府が直轄する老齢・遺族・障害保険(OASDA)という公的年金制度を創設した。今日のこの公的年金制度は、被用者および自営業者を強制適用対象とする報酬比例の年金制度である。実態としては社会保障方式であるが、主たる財源は「社会保障税」として賦課徴収されている。被用者については賃金に対する賦課で、労使が折半して負担し、自営業者については事業所得に対して賦課される。年金給付の水準は、ドイツ・フランス等の西ヨーロッパ諸国と比較するとそれほど高くない(退職前の従前

所得のおおむね五〇%程度)。老後の生活を支える収入の基盤を確保するというセーフティーネットとしての役割に重点が置かれている。

公的年金の役割がセーフティーネットの保障にあることから、アメリカ合衆国では、私的年金、とりわけ企業年金が重要な役割を果たしている。そして、わが国でもよく知られているERISA法が企業年金の健全な運営の確保や受給権の保護のための規制を行っている。ただ、アメリカ合衆国で従来中心であった企業年金は積立金の運用リスク(積立不足等)を企業が負う確定給付型であったのが、近年は、企業がそうした運用リスクを負うのを嫌って、確定拠出型の企業年金が増加している(アメリカ合衆国については、関ふ佐子「諸外国の年金制度の構造」アメリカ」法律時報七六巻一一号三八頁を参照)。

(三) ニュージーランド・オーストラリア

ニュージーランドは、一九三八年に、税を財源とする非拠出制の公的年金制度を導入した。この制度のもとでは、資産調査・所得要件なしに、一定の居住要件を満たす者が一定の年齢(当初は六五歳)に到達したときに、均一額の年金給付が支給されていた。一九七〇年代に入ると、経済状況の悪化、高齢化の進展等を背景として、公的年金改革が問題となり、政権交代を伴いつつ、議論が一九九〇年代末まで続いた。

しかし、結局、議論の末に、従来と基本的には変わらない、税を財源とする非拠出制の公的年金制度を維持することとなった。現行制度では、二〇歳以降に原則として一〇年(そのうちの五年は五〇歳以上になってからでなければならぬ)以上ニュージーランドに居住し、六五歳に達すると老齢年金の受給権を取得する。年金の額は、所得比例ではなく、均一額である(単身者か既婚者で額が異なる)。財源は、前述のようにに税であるが、高齢化に備えるために、二〇〇一年に設立された国民老齢年金基金が政府から提供される資金の積立と運用を行っている(ニュージーランドについては、やや古いが武田真理子「ニュージーランドの年金改革と高齢者生活」海外社会保障研究一二六号四八頁、片岡直「年金・生活給付」『先進諸国の社会保障』ニュージーランド・オーストラリア」六九頁が参考になる。最近の状況は棚橋俊介「ニュージーランドの年金制度」年金と経済四二巻三号八七頁が概要を紹介している。最新の情報は、ニュージーランドの社会発展省(Ministry of social development)のホームページ(<http://www.workandincome.govt.nz/get-assistance/main-benefit/nz-superannuation.html>)を参照)。オーストラリアも、ニュージーランドと同じく、税を財源とする非拠出制の公的年金制度を

有している。この制度の下では、原則として一〇年以上オーストラリアに居住し、六五歳(女性については、段階的に六五歳に引き上げている途上)に達すると老齢年金の受給権を取得する。ただし、ニュージーランドと違って、年金を受給するためには、所得・資産が一定額以下でなければならぬ。年金の額は均一額である(単身者か既婚者で額が異なる)。オーストラリアは、この公的な老齢年金を補完し、所得保障を上積みすることを目的とする老齢貯蓄制度(Superannuation)を一九九二年から実施している。これは、税制優遇付きの確定拠出型の貯蓄制度であって、被用者については使用者も拠出義務を負う強制適用となっている(老齢保障制度(Superannuation guarantee)という)。貯蓄を受け入れる基金は多数あり、いずれも民間の機関であるが、受け入れた資金の運用には政府の規制と監督がある(オーストラリアの制度については、少し前のものであるが下野恵子「オーストラリアの年金改革」海外社会保障研究一二六号三四頁がある。最近の概要は西村淳「オーストラリアの年金制度」年金と経済四二巻三号八五頁を、最新の情報については、オーストラリア国税庁のホームページ(<http://www.ato.gov.au/super>)を参照)。

(つづく)

社会保障法入門

88

◇第二編・社会保障法◇

東京大学教授

岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第一節 公的年金制度の諸類型(つづき)

三 諸類型の長所・短所および共通点

二で概観した公的年金制度のあり方の多様性は、それぞれの国の制度の成り立ちとその変遷、社会的・経済的条件および政治的条件、人口規模、人口構造、労使関係のあり方、国家と市場との関係や役割分担に関する考え方等に由来する。そのため、各国の制度の長短を緻密に比較するとすれば、そうした背景事情等までも考慮に入れて検討を行うことが求められるのかもしれない。けれども、わが国の公的年金保

険制度の特徴の把握や比較法的に見た位置づけを行ったり、公的年金制度に関する法政策を考察する際の検討の素材とする上では、ごく大まかに各制度の長所・短所を描くことで十分であろう。そこで、ここでは、右の目的に即して、二で概観した各国の制度を、社会保障方式と税方式という二つの類型に分けて、それぞれの長所・短所を素描することにしよう。また、社会保障方式であれ、税方式であれ、各国の制度やその運用面で共通するところもある。そうした共通点も、公的年金制度に関する法政策を考えるにあたっては念頭に置いておくことが適切である。そこで、各国の制度の長所・短所を分析した後に、各国の制度に共通するところもまとめておくことにしよう。

(一) 社会保障方式

社会保障方式は、大まかにいえば、フランス

・ドイツ等の所得比例の年金で所得代替率が高く、手厚い高齢者の所得保障を行う類型と、イギリス・アメリカ(ここではアメリカは実質的には社会保障方式と性格づけておく)のように定額の年金または所得比例の年金で所得代替率のそれほど高くないものを提供する類型とに分かれる。両者に共通する長所は、年金保険料という公的年金制度独自の財源を確保できる点、および拠出制であるので基本的には所得要件・資産要件が年金の受給要件とはならない点である。

前者は、公的年金によって水準の高い所得保障を幅広く高齢者に提供するという長所がある。この長所は、第二次世界大戦後の経済成長が公的年金の財政を支えたこと等とあいまって、かつては深刻であった高齢者の貧困問題を解決することに大きく寄与してきた。しかし、他方で、この社会保障方式の公的年金制度は、後に述べる賦課方式によって運営されているため、人口の高齢化の進行に伴って財政運営が難しくなっていくという短所がある。一九九八年のスウェーデンの改革は確定拠出制度の考え方をもち込むことによってこの短所を克服しようとした試みといえることができる。また、被用者(労働者)の制度の場合は、年金保険料の負担が使用者および被保険者たる被用者の共同負担とされ、かつその年金保険料の賦課対象が賃金であるために、(賦課方式であることにより)人口の高齢化の進展に応じて保険料率を引き上げ

げていくと、使用者にとっては労働費用の上昇となつて、その雇用意欲を減退させるという短所もある。このほか、抛出制であることに由来する短所、すなわち年金受給要件たる保険料拠出期間が不足していたり、拠出実績がないために、低額の年金しか得られない者や無年金の者が発生するという短所もある。これへの対処として、これらの者のために、非抛出制で所得要件等のついた最低保障年金や公的扶助等が用意されることが多い。

後者は、公的年金の役割をおおむねいわゆるセーフティネットに限定し、それを超える部分については、低所得者層を主たる対象にイギリスのように所得比例年金を支給する公的年金制度を用意した上で、それ以上の所得者層については市場の機能を生かすことのできる私的年金等や貯蓄・資産等に委ねるか、アメリカ合衆国のように公的年金の上積みは市場で提供される企業年金・私的年金等や貯蓄・資産等に委ねるという仕組みを取る。賦課方式を基礎とするので人口の高齢化の影響は受けるが、前者と異なり公的年金の比重が大きくないので、この面での短所は前者ほどではない。他方で、高齢者の所得は、公的年金に加えてどれだけ私的年金等や貯蓄・資産等を有しているかによって決まる。とくに私的年金等や貯蓄・資産等については、現役時代の勤務先（企業年金を持つ企業に勤めていたか）や自助努力（個人年金等の私的年金

金に加入していたかや投資・貯蓄を行っていたか、さらにはそもそもそうした自助努力を行うだけの経済力があつたか）によつて左右される。そのため、高齢者の間での所得の格差が大きくなりがちという短所がある。また、企業年金や私的年金等や貯蓄・資産等は母体企業の経営状況や金利等の経済状況によつて年金額や貯蓄額等が変動するリスクもある。そして私的年金等については、情報の非対称性が大きく、市場が十全に機能しないという問題もある。そのため、加入者・受給者の保護や積立金の保護のための法的規制を整備する必要がある。

(二) 税方式

税方式による公的年金制度も、賦課方式で運営するのと同じことになるので、やはり人口の高齢化の影響を免れることができないという短所がある（高齢化の進展に伴つて増税をしていく必要がある）。

税方式は、被用者（労働者）については、社会保険と異なり、賃金を賦課対象として使用者と被保険者（被用者）とが共同で保険料を負担するという仕組みを取らないので、雇用に対して中立的であるという長所がある。また年金保険料の徴収漏れや保険料支払い能力の不足または欠如による保険料拠出期間要件不充足のための支給額の減額や無年金という問題がないというところも長所である。他方で一定年数以上の居住要件が課されるのが通常であるので、居住

年数が要件を満たさない者は年金は受給できない。ニュージーランドやカナダのように年金の受給に所得要件等を課さない国もあるが、オーストラリアのように所得・資産要件を課す場合には、年金の受給権者が低所得者に限られるという短所がある（現在は公的年金のセーフティネットの部分について社会保険方式を採用するイギリスも、二〇世紀初頭に初めて公的年金制度を創設したときには、税を財源とする非抛出制で出発した。しかし、一九二五年の改革で社会保険方式に移行している。その原因の一つは、所得制限など厳しい受給要件があつたことである（詳しくは嵩さやか『年金制度と国家の役割——英仏の比較的研究——』四九七〇頁参照）。また、税方式では、年金は所得比例年金ではなく定額年金となり、比較的高い所得代替率を保障しているニュージーランドは別として、給付水準はそれほど高いものとならないという短所もある。さらに、税方式の場合には、（公的年金の独自財源となる目的税方式をとればともかく）一般税財源の中から公的年金のための財源の分配を受ける必要がある、予算案作成過程という政治的な場面を経て財源を確保しなければならぬという難題がある（前述の一九〇八年のイギリスの公的年金制度が一九二五年改革によつて社会保険制度に移行した原因の一つには、税による財源確保が困難であつたことがある（嵩・前掲書参照）。比較的高い水準の年金を支給しているニュージー

ランドを別にすれば、定額年金はセーフティネットの水準となつてゐるので、上積み年金として、所得比例の公的年金を用意するか（カナダがその例。これは社会保険方式による。さらにその上乘せとして企業年金等がある。カナダについては、金子能宏・尾澤恵「カナダの年金制度」年金と経済四二巻三号八二頁を参照）、民間機関の運営する確定拠出年金制度等を用意することになる（オーストラリアがその例。本誌四六巻五号七頁参照）。前者は、既に述べた社会保険方式と同じ長所・短所を、後者は市場を活用する私的年金制度等が持つ長所・短所を有する。

(三) 小 括

以上にごく簡単に観察したように、社会保険方式も税方式もそれぞれ長所・短所を内包している。そのため、いずれがより妥当かの評価は容易ではない。やはり、先にも述べたとおり、各国の社会的・経済的背景、国家と市場の役割分担、労使の役割といった要因に規定された上で、それぞれの国が、各自の制度の長所とともに短所も認識しつつ、各々の状況に適合した仕組みを採用しているというほかないであらう。したがって、ある国の制度の長所のみ着目して、それをそのまま自国へ導入するということは適切ではなく、短所とともにその制度の背景にある社会的・経済的要因等をも考慮に入れた上で、導入の適否を検討する必要がある。

(四) 共通点

以上に見たように、各国の制度は、大きく社会保険方式、税方式という類型に分けてみても、多様である。それでもそれらの制度に共通する要素も存在する。こうした共通点としてまず指摘できるのは、公的年金制度は、（社会保険方式を取る場合には）いわゆる「長期保険」に属するため、非常に長期にわたって制度の持続可能性を考えて制度設計をしなければならぬという点である。たとえば、一八歳なり二〇歳なりに公的年金制度の被保険者になつた者が六五歳頃に公的年金を受給するようになり、七五歳頃に死亡するまで公的年金を受給すると仮定すると、その者との関係では実に五五年余にわたって公的年金制度が存続し、安定的に運営される必要がある（二〇世紀前半の五〇年余の間に世界大恐慌と二度にわたる世界大戦を経験したことが示すように、半世紀以上にわたって安定した制度運営を行うことは実は至難である）。これは税方式の場合でも同様である。そのため、どの国も、それぞれの社会的・経済的状況の変容、人口規模の変化、人口の高齢化の状況と見通し等に応じて、長所を生かすとともに、短所を少なくし、かつ制度の安定的持続を維持することを目的とする制度の見直しを適宜行つていく。

もう一つの各国の共通点は、公的年金制度が右のように長期にわたる安定的運営を要請されるため、制度の見直し・改革を行う場合にも、

保険料率や給付水準に関わる事柄については一気に大改革を行うのではなく、比較的長い経過期間を置いて、徐々に仕組みを切り替えていくことが通例であつて、またそうした配慮をしていくという点である。とりわけ社会保険方式（拠出制）の場合には、既に長年にわたって保険料を拠出してきた被保険者について、その保険料拠出実績を無にしてしまうような改革を行うことは難しいし、保険料率の一挙引き上げを内容とする改正を行うことも、それが引き起こすであろう社会的・経済的混乱や政治的抵抗を考えると困難である。税方式でも、公的年金制度の財源を確保するために一気に税額・税率を引き上げるとは同様に困難である。また、給付内容や水準を一挙に手直しする（とくに水準を引き下げる）改革は、既に年金を受給している高齢者の生活の基盤を大きく揺るがすし、間もなく職業活動から引退して年金生活に入らうとしている者の生活設計を狂わせることにもなる。もちろん、政治的にも、そうした改革を実現することは難しい。したがって、やはり年金生活者やこれから年金生活に入る者の生活設計に配慮しながら、漸進的に改革を進めることが求められるのである。

(つづく)

社会保障法入門

89

◇第二編・社会保障法◇

東京大学教授

岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第二節 公的年金制度の財政運営方式

一 序説

社会保険による公的年金制度の財政運営方式は、「賦課方式」と呼ばれるものと「積立方式」と呼ばれるものの二つに大分される（実際にはその中間形態（積立金を持ちつつ、基本は賦課方式による運営という形態）もある。また、税方式による公的年金制度は賦課方式によるのが基本であるが、ニュージーランドのように積立も行っている立法例もある（第一節二(三)、本誌四六巻五号））。

一九世紀末のドイツをはじめとして二〇世紀初頭頃までに大陸ヨーロッパ主要国で導入された社会保険による公的年金制度は、当初は積立方式で出発した。しかし、二〇世紀に経験した二度の大戦による経済的混乱とインフレーションによって積立方式を維持できなくなり、第二次世界大戦中以降、主要国の公的年金制度の財政運営は賦課方式（積立金を持つものを含む）に移行し、現在に至っている（厚生白書 昭和四七年版「参照」）。

わが国の場合も、第二次世界大戦中に創設された労働者年金保険制度（一九四二年施行。一九四四年に（旧）厚生年金保険制度へ衣替え）は完全積立方式で出発したが（厚生省年金局・社会保険庁運営部編『厚生年金保険五十年史』一四一―一五頁）、第二次世界大戦後の経済混乱とインフレーションのために維持困難となり、賦課

方式を取り入れた財政運営方式（「修正積立方式」と呼んでいる）に移行した（厚生省年金局・社会保険庁運営部編・前掲書六〇―六一頁）。そして、その後、必要な積立金の形成に要する保険料率水準への料率引き上げができなかったことや年金額の政策的改定が行われたことに加えて、（年金裁定時の計算に用いる）平均標準報酬額の計算にあたっての過去の標準報酬の再評価制度および物価スライド制が導入されたこと（厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（昭和四八・九・二六法律九二）による）によって賦課方式への傾斜の度合いは強まり、「修正積立方式」と称して積立金は保有しているものの、実際には大きく賦課方式に依存する財政運営となっている。（旧）国民年金制度も完全積立方式に近い方式で出発したが（社会保険庁運営部等編『国民年金三十年のあゆみ』五九―六〇頁）、同様の理由で賦課方式による財政運営を行うに至り、一九八五―六年の公的年金制度改革で創設された（現）国民年金制度（基礎年金制度）も積立金はあるものの財政運営は賦課方式になっている（国庫負担が財源に占める割合が基礎年金制度では大きい、国庫負担分は結局賦課方式による財政運営に帰着する）。

このように、社会保険による公的年金制度の財政運営方式の主流は賦課方式である。しかし、近年、日本を含む先進諸国では、高齢化の進展に伴い、多くの国で公的年金制度の改革が

行われており、その改革論議の中で、賦課方式か積立方式かという財政運営方式の選択のあり方が焦点の一つとなっている。しかも、賦課方式か積立方式かという論点は、単に公的年金制度の財政運営のあり方に関するものにとどまらず、公的年金制度の役割や制度構築のあり方にもかかわるものである。そのため、公的年金制度をめぐる様々な立法政策の議論を理解する上では、賦課方式と積立方式の基本的な考え方を把握しておくことが必要である。そこで、賦課方式と積立方式についてごく簡単にその概要を述べ、両者の長短と公的年金制度の立法政

〔図一1〕 賦課方式の含意

賦課方式の含意を報酬比例の被用者年金制度を例に取って考えよう。

以下では、ある年度において、

保険料総額…………… C
 保険料率…………… R
 被保険者一人あたり税・社会保険料控除前賃金平均額…………… GW
 被保険者（保険料拠出者）総数…………… I
 老齢年金給付総額…………… P
 受給者一人あたり平均老齢年金給付額…………… AP
 受給者総数…………… E

とする。

当該年度における賦課方式の公的年金の財政状況は、

$$P = C \quad (1式)$$

として示される。

ここで、

$$P = AP \times E$$

$$C = GW \times R \times I$$

であるから、これを①式の左辺、右辺に代入すると、

$$AP \times E = GW \times R \times I$$

となり、これを変形すると、

$$\frac{AP}{GW} = R \times \frac{I}{E} \quad (2式)$$

が得られる。

したがって、賦課方式においては、老齢年金給付の水準（所得代替率。②式の $\frac{AP}{GW}$ ）は、保険料率（②式のR）と人口構成（現役世代の年金受給世代に対する比率（②式の $\frac{I}{E}$ ））とに応じて決まることになる。

また、②式を変形すると、

$$R = \frac{AP}{GW} \times \frac{E}{I} \quad (3式)$$

となり、賦課方式における保険料率は、老齢年金の給付水準と現役世代に対する年金受給世代の比率とで決まることがわかる。

さらに、公的年金保険料以外の社会保険料その他の社会保障費用負担率をBとすると、賦課方式の下での現役世代の一人あたり手取賃金平均額NWは、

$$NW = GW \times (1 - R - B)$$

で示される。これを③式を用いて変形すると

$$NW = GW \times (1 - \frac{AP}{W} \times \frac{E}{I} - B) \quad (4式)$$

となる。Bは一定と仮定すれば、④式は、現役世代の手取賃金は老齢年金の給付水準の上昇もしくは現役世代に対する年金受給世代の比率の増加またはその両方の増加によって減少することを示し、他方で、現役世代に対する年金受給世代の比率の増加を相殺するように老齢年金の給付水準を引き下げれば、現役世代の手取賃金は変わらないことを示している。

以上については、Conseil d'orientation des retraites, 《Retraites: questions et orientations pour 2008 - Quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites》, La Documentation française, 2007および小塩隆士『社会保障の経済学（第三版）』156頁以下を参照した。

〔図—2〕 積立方式の含意

積立方式の含意を報酬比例の被用者年金制度を例に取って考えよう。

以下では、ある年に生まれた世代が被保険者である全期間中に負担する保険料総額等をつぎのように置く。

- ・当該世代が老齢年金支給開始直前までに被保険者期間中に負担した保険料総額とその運用益の合計額（1人あたり）……………C
- ・保険料率（被保険者である全期間にわたって一定と仮定する）……………R
- ・利率（被保険者である全期間にわたって一定と仮定する）……………a
- ・当該世代の全被保険者の税・社会保険料控除前賃金の被保険者期間中の総額（1人あたり）……………GW
- ・当該世代が生涯に受給する老齢年金給付の総額を年金支給開始時点で評価した額（1人あたり）……………P

当該世代の老齢年金支給開始時においては、

$$P = C = GW \times R \times (1 + a) \quad (\text{②式})$$

が成り立つ。

この式から、

$$\frac{P}{GW} = R \times (1 + a) \quad (\text{③式})$$

が得られる。ここから、積立方式においては、給付水準（所得代替率。③式の $\frac{P}{GW}$ ）は保険料率と利率aとによって定まることがわかる。

また②式を変形すると、

$$R = \frac{C}{GW} \times \frac{1}{1+a} = \frac{P}{GW} \times \frac{1}{1+a} \quad (\text{④式})$$

となる。

したがって、積立方式においては、保険料率Rは、給付水準（所得代替率。③式の $\frac{P}{GW}$ ）

と利率aとに応じて決まる。

また、積立方式における収益率（支払った保険料総額に対する受け取る老齢年金総額の比率）は、②式より、

$$\frac{P}{GW \times R} = 1 + a \quad (\text{⑤式})$$

となるので、利率aによって決まる。

そして、以上の検討が示すように、積立方式では、同一世代内で保険料負担と老齢年金受給とが完結するので、現役世代の手取賃金へは影響を及ぼさない。

以上については、小塩・前掲書109～110頁を参照した。

策に持つ含意を検討することにしよう（なお、わが国の公的年金制度は、老齢・障害・死亡（遺族）の三つを保険事故として年金を支給しているが、以下では老齢年金に絞った検討を行う）。

二 賦課方式

「賦課方式」は、日本語では必ずしも意味が

はっきりしないが、英語では「pay-as-you-go scheme」（債務発生後直ちに決済する方式）の意、ドイツ語では「das Umlageverfahren」（再分配方式）の意、フランス語では「le régime de répartition」（再分配方式）の意と、その内容に即した表現で示される財政運営方式である。

すなわち、賦課方式とは、ある年度に支給する老齢年金の総額の原資を、その年度に徴収する保険料の総額に求める財政運営方式であって、換言すれば、ある年度において保険料（被用者保険においては事業主負担分の保険料も含めて考える）を負担する全世代（以下「現役世代」という）から、その年度において老齢年金を受給する全世代（以下「年金受給世代」という）へ所得の再配分を行う方式である。そのため、賦課方式で運営する公的年金制度は、現役世代が年金受給世代を扶養するという世代間扶養または世代間連帯を構築する制度であるともいわれる。

賦課方式は、①年金の原資となる積立金の形成を待つことなく、制度発足後早期に十分な水準の年金を支給できること、②そのために保険料を拠出する被保険者の理解を得やすいこと、③年金受給世代が少ない人口構造においては、低廉な保険料率で十分な水準の年金を支給できること、④インフレーションなどの経済変動に対応できること、などの長所がある。しかし、他方で、〔図—1〕の説明にあるように、人口中の年金受給世代の相対的増加、つまり人口構造の高齢化の影響を直接的に受けるといふ短所がある（この短所は早くから認識されていた。たとえば、わが国の社会保障制度審議会答申「国民年金制度に関する基本方針について」（一九五八年）が賦課方式が高齢化の影響を受けることを指摘している）。こうした人口構造の変化にもか

かわらず老齢年金の給付水準（所得代替率）を維持しようとする、〔図―1〕の②式が示すところであるが、（年金受給世代の増加率と同じ率での名目賃金の上昇がない限り）保険料率を引き上げなければならぬ。また、〔図―1〕の④式が表現するように、年金受給世代の相対的増加は、その影響を相殺する給付水準の引き下げ（または名目賃金の上昇）がない限り、現役世代の手取賃金（被用者年金の場合。被用者以外の年金の場合は手取収入）を減少させる（つまり、現役世代の生活水準を低下させる）のである。このことは、賦課方式で運営している公的年金制度への現役世代の保険料拠出意欲を減退させ、賦課方式が構築している世代間扶養または世代間連帯の基盤を脆弱化する。

賦課方式のもとで採用しうる高齢化の進行への対応策も、また〔図―1〕の③式が表すところである。すなわち、高齢化の進展の保険料率への跳ね返りを最小限にするためには、老齢年金の給付水準（所得代替率）を引き下げるか、もしくは現役世代と年金受給世代の構成比率を変えるか（老齢年金の支給開始年齢の引き上げ、または被保険者の範囲の拡大（パートタイム労働者への適用拡大や移民・外国人労働者の受け入れなどによる）、または両者を組み合わせること）で対応することになる。

三 積立方式

積立方式は、英語（"funding"）やフランス語

（"régime de capitalisation"）の用語法と同じであり、ある年に生まれた世代が、保険料を拠出して積立金を作り、元金とその運用益を原資として、将来自分達が年金支給開始年齢に達したときに老齢年金を受給する仕組みをいう。したがって、〔図―2〕の③式が示すように、当該世代の負担する保険料総額およびその運用益と当該世代が生涯に受給する年金総額との収支は均衡する（社会保険方式で運営して、同一世代内では大数の原則を働かせるため、当該世代に属する被保険者各人の収支が均衡するわけではない。したがって、積立方式の公的年金制度は個人の貯蓄と同義ではないし、個人単位の勘定で積立金を作り、必ずそれを払い戻す仕組みとも異なる。後者は年金制度というよりは貯蓄である）。〔図―2〕で述べているように、賦課方式とは異なり、現役世代と年金受給世代との間の世代間扶養または世代間連帯は構築されない。

前述したように、主要国やわが国の公的年金制度はいずれも積立方式で出発した。しかし、積立方式は、①積立金を形成するために、当初から保険料率を高めに設定する必要があること、②制度発足時にすでに中高年になっている者には、積立不足のために十分な水準の老齢年金を支給できないこと、などの問題点があるほか、③〔図―2〕の⑥式が示すように、保険料率が一定とすれば、給付水準（所得代替率）は利子率に左右され、とりわけ恐慌、戦争等の経

済混乱やインフレーションに弱いという短所がある。そのために、現在では賦課方式による財政運営が主流となっていることは既に述べたとおりである。

他方で、積立方式は、世代間扶養または世代間連帯の仕組みではないため、人口の高齢化の影響を受けないこと（〔図―2〕の積立方式での保険料率に関する③式と〔図―1〕の賦課方式での保険料率に関する④式を比較するとそのことがわかる）、現役世代の手取賃金に負の影響を及ぼさないこと（〔図―2〕参照）、積立金が経済学的には貯蓄と性格づけられるために資本蓄積に貢献すること（このことは早くから知られており、公的年金制度を積立方式で運営することの狙いの一つとして、資本蓄積およびそれを通しての投資があった。たとえば、わが国の労働者年金保険制度につき、厚生省年金局・社会保険庁運営部編・前掲書四頁、国民年金制度創設時の議論として、前掲・社会保障制度審議会答申「国民年金制度に関する基本方策について」を参照）などの長所がある。そして、賦課方式による公的年金制度が先進諸国における高齢化の進展の脅威を受けようになつたことから、高齢化の影響を受けない積立方式が、資本蓄積の効果を持つこととあわせて、強い注目を集めるようになった。

（つづく）

社会保障法入門 90

◆第二編・社会保障法◆

東京大学教授 岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第二節 公的年金制度の財政運営方式(つぎ)

四 財政運営方式をめぐる議論

(一) 経済学からみた年金の財政運営方式

すでに述べたように(三、本誌前号)、公的年金制度の財政運営方式である賦課方式と積立方式にはそれぞれ長短があり、それについては経済学が早くから考察を深めてきた。そして経済学は、賦課方式と積立方式とは、後者を推奨し、前者に対しては強い批判を加えてきている。たとえば、公的年金制度の経済学的分析の先駆者であるマーティン・フェルドシュタイン

(Martin FELDSTEIN) は、①賦課方式の公的年金制度は個人貯蓄を減少させ、したがって国民所得をも減らす効果を持ち、かえって高齢者の所得と消費の水準を引き下げる (SOCIAL SECURITY, INDUCED RETIREMENT, AND AGGREGATE CAPITAL ACCUMULATION, *Journal of Political Economy*, 1974, vol.82, no.5, p.905) ②賦課方式の公的年金制度の含意する収益率は、同じ額の保険料を市場で運用した場合の収益率よりも低い。そのため、その分貯蓄を減少させていることになって、福祉面での損失を発生させている (THE WELFARE COST OF SOCIAL SECURITY'S IMPACT ON PRIVATE SAVING, in "MODERN DEVELOPMENTS IN PUBLIC FINANCE: Essays in Honor of Arnold Harberge" edited by MICHAEL J. BOSTIN, 1987, p.1) ③ほとんどの経済的条件の下において、資産や私的年金が不足する者にのみ公的年金を支給する

という資産調査制の公的年金制度 (a means-tested social security program) の方が、資産調査のなす公的年金制度 (a universal social security program) よりも望ましい (SHOULD SOCIAL SECURITY BENEFITS BE MEANS TESTED?, *Journal of Political Economy*, 1987, vol.95, no.3, p.468) 等々指摘している (公的年金制度に関するフェルドシュタインの一連の業績の要点は、田近英治「マーティン・フェルドシュタイン」(Martin Feldstein, 1939) —年金の経済分析— 海外社会保障情報一〇五号八一頁が紹介している)。

このように、経済学の議論が賦課方式よりも積立方式を支持するのは、前述のフェルドシュタインの研究等が示すように、賦課方式が経済学的な意味での効率性・最適性の条件を満たすことが困難であって、とくに先進欧米諸国やわが国のように高齢化が進展する局面では、ほとんどの経済的条件の下において、積立方式の方が賦課方式よりも効率的・最適的であるからである。このことは、積立方式の収益率と賦課方式が含意する収益率とを比較することによって示される (〔図〕参照)。

(二) 国際的な動向

(1) 世界銀行の提案 具体的な政策のレベルでも、こうした経済学分析を裏付けとしながら、世界銀行が、一九九四年の政策研究報告書で、発展途上国で構築する年金制度として三

〔図〕 収益率でみた高齢化の局面における賦課方式と積立方式

1. 公的年金制度に加入しているのが、 G_t 世代と G_{t+1} 世代の2世代のみという単純なモデルを想定する。 G_t 世代は t 期に保険料を支払い、つぎの $t+1$ 期に年金を受給し、 G_{t+1} 世代は $t+1$ 期に保険料を支払うものとする。保険料・年金は各期の期末に支払い、受給するものとし(年金に対する課税は無視する)、高齢化が進むものとする。

以下では、

t 期における被保険者一人あたり税・社会保険料控除前賃金平均額	.....	W_t
$t+1$ 期における被保険者一人あたり税・社会保険料控除前賃金平均額	.....	W_{t+1}
G_t 世代の被保険者総数	.....	G_t
G_{t+1} 世代の被保険者総数	.....	G_{t+1}
t 世代が $t+1$ 期に受領する年金総額	.....	P_{t+1}
保険料率(t 期・ $t+1$ 期を通じて一定とする)	.....	R
賃金上昇率	.....	g
利子率	.....	α
人口増加率	.....	β

(高齢化が進むと前提するので、 $0 > \beta$ である)

とする。

2. 賦課方式においては、 G_{t+1} 世代が支払った $t+1$ 期末の保険料総額が $t+1$ 期末に G_t 世代が受給する年金総額 P_{t+1} に等しいから

$$P_{t+1} = G_{t+1} \times W_{t+1} \times R$$

である。 $G_{t+1} = G_t \times (1 + \beta)$ 、 $W_{t+1} = W_t \times (1 + g)$ であるから、

$$P_{t+1} = G_t \times (1 + \beta) \times W_t \times (1 + g) \times R$$

となる。

G_t 世代が支払った t 期末の保険料総額は、 $G_t \times W_t \times R$ であるので、賦課方式の含意する収益率(支払った保険料総額に対する受給した年金総額の比率)は、

$$\frac{G_t \times (1 + \beta) \times W_t \times (1 + g) \times R}{G_t \times W_t \times R} = (1 + \beta) \times (1 + g) \quad (①式)$$

である。

3. 積立方式においては、 t 期末の保険料総額を運用したものが $t+1$ 期末に G_t 世代が受領する年金総額 P_{t+1} に等しいから、

$$P_{t+1} = G_t \times W_t \times R \times (1 + \alpha)$$

が成り立つ。

したがって、積立方式の収益率は

$$\frac{G_t \times W_t \times R \times (1 + \alpha)}{G_t \times W_t \times R} = 1 + \alpha \quad (②式)$$

となる。

4. 賦課方式の含意する収益率が積立方式のそれと等しいか、それを上回るためには、①式と②式とから、

$$(1 + \beta) \times (1 + g) \geq 1 + \alpha$$

が成り立つ必要があり、したがって、

$$\beta \geq \frac{1 + \alpha}{1 + g} - 1 \quad (③式) \quad \text{を満たさなければならない。}$$

前提により $0 > \beta$ であるので、③式の条件を満たすには、そもそも

$$0 > \frac{1 + \alpha}{1 + g} - 1 \quad \text{でなければならない。}$$

そのためには、 $g > \alpha$ であることを要し、 β の値が小さくなるほど(すなわち高齢化による人口減少率が大きくなるほど)、 g と α の差は大きくならなければならない。

つまり、高齢化の局面では、高齢化による人口減少の影響を打ち消すほどに賃金上昇率が利子率を上回らない限り、賦課方式の収益率は積立方式のそれを下回ることになる。

以上については、小塩隆士『社会保障の経済学(第3版)』108頁以下、および本文で引用したMARTIN FELDSTEIN, THE WELFARE COST OF SOCIAL SECURITY'S IMPACT ON PRIVATE SAVINGを参照した。

本立て方式を強く推奨して、(贅否は別として)幅広い関心を引いた (THE WORLD BANK, AVERTING THE OLD AGE CRISIS: POLICIES TO PROTECT THE OLD AND PROMOTE GROWTH, 1994)。世界銀行によれば、公的年金制度を賦課方式による確定給付型(将来の給付水準の約束のある制度)の制度のみで構築することは、①制度の成熟化と高齢化による保険料率の引き上げ、②そこから派生する、保険料潜脱目的での労働者・使用者の制度からの逃避(インフォーマル・セクターへの移転、雇用の削減)、③世代間の所得移転を行うことに伴い(高齢化のために)後世代ほど低くなる収益率、④資本市場の発展の阻害、⑤制度導入当初の受益集団による歪んだ制度設計(最終年の賃金を重視する寛容な年金計算方法、熟練労働者の労働力率を引き下げる早期引退制度、低い保険料賦課所得の上限等)、といった問題を発生させる(とくに発展途上国で顕著となる)。他方で、世界銀行は、公的貯蓄プランのみという制度や、私的に管理される職域型または個人型貯蓄プランのみという制度も問題点があるとする。そこで、世界銀行は、単一型制度に由来する諸問題の発生を避けるために、強制加入の年金制度を貯蓄機能と所得再配分機能とを分離した二本立て構造として、それぞれに別個の財政運営と管理運営の仕組みを用意し、さらに、第三の柱として任意加入の制度を設けることを提

案する。第一の柱は所得再分配を行う公的制度とされ、その年金給付は資産調査給付または均一額給付とし、財源は所得税または消費税が最適としつつも、発展途上国の事情を考慮して、賃金に対する課税(社会保険料等。ただし労働者に賦課する)によるとする。第二の柱は強制加入の積立方式による制度であり、(民営の)強制貯蓄制度(したがって確定拠出制度(確定給付制度と異なり、拠出した保険料等の積立運用によって形成された積立金の規模に応じて給付水準が決定される制度)、職域年金制度(確定拠出制度が好ましいとする)、またはその両者のどちらかを労働者が選ぶ選択制、のうちのいずれかというのが世界銀行の提案である。この二本立ての年金で、生涯粗賃金の五〇%(または退職時賃金の粗賃金の四〇%)の水準を保障することになる。世界銀行の考えは、これらに加えて、三番目の柱として、任意加入の個人年金または職域年金の制度を置くというものであり、それによって経済成長を促す資本蓄積を進めることができるという(世界銀行の年金政策については、たとえば山本克也「世界銀行の年金政策―超グローバルリズムへの課題―」海外社会保障研究一三七号二二頁を参照)。

(2) OECDの分析 先進諸国の年金政策はILOやOECDによって論じられているが、たとえば経済政策の観点から分析や提言を

行うOECDは、世界銀行よりは現実的なアプローチを採用している。OECDは、二〇〇七年の報告書で、加盟国の半数近くが、一九九〇年代以降、公的年金の将来の給付水準を平均で男性については二二%、女性については二五%引き下げる改革をしたこと、その結果として、年金のための貯蓄をより一層労働者に奨励するようになっていること、その手法として採用されているものには、①勤労者が脱退の意思表示をしない限り、任意加入の私的年金に自動的に加入手続が取られる方式と、②団体交渉・労働協約によって任意加入年金の加入者の範囲を一般化する方式があることを指摘している(OECD, PENSIONS AT A GLANCE, PUBLIC POLICIES ACROSS OECD COUNTRIES 2007 EDITION。やまののものになるが、OECDの年金政策を紹介したものに、山田篤裕「経済協力開発機構(OECD)における年金改革論」海外社会保障研究一三七号三六頁がある)。

(3) 積立方式の採用動向

(ア) 既に述べたように、先進諸国の公的年金制度は賦課方式が主流であるが、積立方式の公的年金制度を採用する国もある。よく知られているのは、チリをはじめとする中南米諸国である。チリはピスマルク型の賦課方式による公的年金制度を古くから有していたが、制度の成熟化、人口の高齢化および極度のインフレーション

ン等によって危機に直面して、ピノチエト政権下の一九八一年に複数の民間の年金基金会社が基金を運営する個人勘定の積立方式に移行し、かなりの成功を収めて注目を集めた。ただし、この移行は大きな財政負担を伴っている（チリの年金改革については、北野浩一「チリの年金改革と移行財源問題」海外社会保障研究一二六号六二頁、山本克也「ラテン・アメリカの年金改革——チリを中心に——」年金と経済二二巻二号八七頁を参照）。

チリを範に、他の中南米諸国にも賦課方式と積立方式との二本立て、または積立方式のみの公的年金制度を採用する国が現れた。しかし、金融の自由化による国内金融市場の不安定化、手数料の高さに徴表される高い運営コスト、インフオーマル・セクターの大きさ等のために、必ずしも十分な成果を収めているとはいえない状況にあるようである（たとえば、アルゼンチンについて宇佐見耕一「転換期にあるアルゼンチンの社会保障制度」海外社会保障研究一五三号四頁を参照）。

(イ) 積立方式を導入した国々としては、社会主義体制崩壊後に資本主義経済に移行した東欧諸国のいくつもある。これは資本主義経済への移行を支援した世界銀行の主導による。それらの国々のうち、ポーランドは、一九九九年に、（賦課方式の旧制度は経過措置として残存させ

つつ）強制加入の個人勘定の積立方式（一部は民間会社が運営する確定拠出方式）を導入している（前掲・OECD報告書の国別分析のポーランド部分を参照。また、吉野悦雄「ポーランドの年金改革——賦課方式から積立方式への転換——」比較経済体制学会年報四〇巻一号七五頁も参照）。ハンガリーも賦課方式の公的年金制度と、個人勘定の積立方式（民間会社が運営する確定拠出方式）との混合方式を一九九八年に採用しているが、公的年金の比重が大きい制度となっている（前掲・OECD報告書の国別分析のハンガリー部分を参照。また岩崎一郎・佐藤嘉寿子「ハンガリーの新年金制度と私的年金基金」比較経済体制学会年報四二巻二号一四頁も参照）。

(ウ) このように、積立方式の、かつ民営の年金制度は中南米諸国や東欧諸国で導入されているが、先進諸国までをも含めて広く採用されるには至っていない。先進諸国は賦課方式の公的年金制度の様々な部分を手直しして、一般的な動向としては、前掲・OECD報告書が指摘するように、公的年金の給付水準の引き下げを行っているつつ、個人貯蓄や職域年金・私的年金の比重を高めるといふ施策を選択している。とくに経済規模の大きい大国では、改革が及ぼす財政負担や経済的・社会的影響の大きさを考えると漸進的な対応策をとるのがもっとも現実的であるからであろう。

他方で、上記の国々で民営の積立方式の年金制度の導入が可能となったのは、おそらくは、高齢化の影響だけではなく、不安定な社会・経済状況（中南米諸国）による賦課方式の公的年金制度を含む公財政全般の危機的状況、社会主義体制の崩壊による既存の制度の破綻（東欧諸国）といった事情があり、加えて、強い政治的イニシアチブ（チリのピノチエト政権がその例）や世界銀行の強力な指導・助言（東欧諸国）が存在したからであるといえよう。しかし、チリを除けば、民営の積立方式の年金制度の歴史は浅い上、既に述べたように、積立金運用が金融の自由化による国内金融市場の不安定化の影響を受けやすいこと、手数料等の高い運営コスト（ハンガリーでの問題状況について、前掲・岩崎・佐藤論文参照）などの問題も抱えており、その実績・成果の評価にはなお時間を要しよう。

（つづく）

社会保障法入門

91

◇第二編・社会保障法◇

東京大学教授

岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第二節 公的年金制度の財政運営方式

四 財政運営方式をめぐる議論(つづき)

(三) わが国の議論の動向

(1) 高齢化の進展と公的年金制度改革

わが国では、人口の高齢化が公的年金制度に及ぼす影響が意識され、議論されるようになってきたのは最近のことではない。一九五〇年代の(旧)国民年金制度の創設時の検討でも人口の高齢化が意識されていたし、一九七〇年代に

は、厚生省(当時)の年金審議会などで、高度成長に伴う産業構造・就業構造の大きな変容の直撃に加えて、高齢化による支出増に直面するようになった国民年金制度をめぐる検討が進められていた。一九八〇年代に入ると、厚生年金保険制度等の被用者年金制度に関しても、制度の成熟化(制度発足から十分な年月が経過することによって、長い被保険者期間を持つ——したがって受給する年金額の高い——受給者が多数となること)による支出増とともに、さらなる支出増の原因となる人口の高齢化の進行度が高まる見通しが明らかとなり、それへの対応をどうするかが重要な政策課題となり、議論は活発化する。わが国の公的年金制度が、既に見たように、賦課方式によって運営されている(厚生年

金保険制度は一定の積立金を有するものの、賦課方式に近い運営であったし、(旧)国民年金制度は積立金はすつと少なく、ほぼ賦課方式によって運営されていた)以上、高齢化の影響を被ることは不可避であったからである。

実際、一九八五年の公的年金制度の大改革は、前述した産業構造・就業構造の変化と高齢化によって制度の存続が危ぶまれるに至った自営業者等を対象とする(旧)国民年金制度を救済するために、公的年金制度の大幅な編成替え(旧)国民年金制度、民間部門の被用者を対象とする厚生年金保険制度、公務部門の公務員等を対象とする共済組合制度から成る従来の職域型の公的年金制度を再編成し、二〇歳以上(民間部門の被用者および公務員等については二〇歳未満も含む)六〇歳未満の日本に住所を有する者すべてを被保険者とする基礎年金制度を創設するとともに、厚生年金保険制度および共済組合制度を基礎年金に上乗せする報酬比例年金を支給する制度に組み替えた)を行うと同時に、被用者年金制度についても制度の成熟化および高齢化に対応するために給付水準の抑制を行うものであった。そしてこの一九八五年の公的年金制度改革以降、おおむね五年ごとの公的年金制度の改正において、毎回、とりわけ被用者年金制度——

なかでも厚生年金保険制度——を対象として、急速に進行する高齢化へ対応するための制度の手直しが行われてきている。そして、ここでは詳論しないが、直近の二〇〇四年の公的年金制度改革では、それまでの公的年金制度の制度設計の前提となっていたといつてよい、将来の給付水準を約束するという考え方（ただし、すべての世代に対して（将来絶対に変更しないという意味で）確定的に給付約束をしているということまでは含意しない）をもちや前提としないというのに近い考え方に依拠して制度設計をするまでに至っている。

(2) 積立方式への移行論 急速な高齢化の進展と、さらにそれが加速するという将来の見通しとを背景として、賦課方式によって運営されるわが国の公的年金制度について、一九八〇年代後半以降、経済学・財政学の研究者から、被用者年金制度（具体的には厚生年金保険制度）の財政運営を積立方式に移行することで高齢化に対応すべきであるという見解が盛んに主張されるようになる。こうした経済学の主張は、いふまでもなく、既に述べた賦課方式と積立方式とについての経済学の分析結果（高齢化の局面では賦課方式よりも積立方式の方が効率的であり、また積立方式では世代間の（経済学的な意味

での）不公平が生じない等）にもとづいている。

経済学の立場では、強制適用の公的年金制度の存在は、主として、①老後のための貯蓄をせずに近視眼的に行動する個人がいること、②公的年金制度が存在しなければ、必要な貯蓄をせずに生活保護で老後の所得を支えようとする個人が出てくること（つまりモラル・ハザードが発生すること）、③老後の所得保障を私的年金のみによって行うと逆選択（老後の所得保障の必要度の高い者（リスクの高い者）のみが保険に加入すること）が発生して保険料が高騰すること等によって正当化される（たとえば小塩隆士『社会保障の経済学（第三版）』九一頁〜九六頁参照）。しかし、経済学者の考え方では、そのことは、公的年金制度全体を賦課方式によって運用することには直結しない。経済学の論者は、一方では、老後の所得のために個人貯蓄をする余力のない低所得者層やそもそも貯蓄性向をもたない個人をも対象として最低限の所得保障をする公的年金制度（わが国の基礎年金制度のようなもの。ただし、わが国の基礎年金制度がそのまま経済学等が考える最低限の所得を保障する年金制度であるとは限らない）は、市場のメカニズムが十分に機能しないために、政府が事業主体となつて賦課方式（もつとも、社会保険方式によ

る賦課方式とは限らず、税方式によるものも含む）で運営することを認めることが多い（小塩・前掲書一二二頁も、最低所得保障年金（基礎年金）は政府が行うことを肯定する。税方式（したがって賦課方式）によって政府が運営する基礎年金制度を提案する例として、橋木俊詔『消費税一五％による年金改革』がある）。

これに対して、最低所得保障年金に上積みする報酬比例年金（わが国の場合は厚生年金保険等の被用者年金制度）については、年金制度を研究する経済学者等は、高齢化の進行によって賦課方式が引き起こす問題を指摘して、前述のように積立方式への移行を唱えるのである（代表的見解として、八田達夫・小口登良「賦課方式から積立方式への移行」季刊社会保障研究二五巻一六七頁、同「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」季刊社会保障研究二五巻二号一六六頁、同「年金改革論 積立方式へ移行せよ」六一頁〜七四頁、小塩隆士「年金民営化への構想」一三三頁〜一九九頁等）。

(3) 民営化論 経済学の論者の多くは、さらに踏み込んで、積立方式による報酬比例年金制度を強制適用とすること自体は先に述べた理由から正当化されるものの、①所得の再配分を伴わないのであれば市場に委ねればよいため、

基礎年金に上積みする積立方式の年金制度を政

府が行う必要はないこと(たとえば小塩・前掲

『社会保障の経済学』九七頁および一二二頁参
照)、②積立方式の下で形成される巨額の積立
金を政府が保有し運用することは、(政府がそ
の積立金を投資・運用する)証券市場・金融市場
に対する政府の支配力を非常に大きくし、市場
の機能を歪めること、といった理由から、積立

方式に移行後の被用者年金制度は民営化すべき
であるという主張に行き着く。もつとも、「民
営化」といっても、政府から独立した法主体
(たとえば企業会計原則に則り経営を行い、職員も
非公務員型の公法人も含みうる)が独占的に事業
を行うという形態のものから、純粹の民間企業
が複数参入して事業を行うという形態(わが国
では、強制適用の自動車損害賠償保険のあり方が
この形態を取る)まで幅広い。経済学者が主と
して想定するのは後者といつてよい(たとえ
ば、八田・小口・前掲書がその立場をとる。小塩
・前掲『年金民営化への構想』も同様である。小
塩・前掲『社会保障の経済学』九七頁もその方向
であるし、田近英治「日本の年金改革——『国民共
通の基礎年金』と『基礎年金を超える年金の民営
化』——」季刊社会保障研究三四巻二号一六五頁も
個人勘定型の積立方式年金を提案するので、想定

しているのは後者の形態といえよう)。
(4) 法学の議論 公的年金制度の財政運営
方式に関しては、社会保障法学はほとんど論じ
ておらず(堀勝洋『年金制度の再構築』が詳しく
論じている程度である)、被用者年金制度の積立
方式への移行と、さらにそれと結びつけて論じ
られる民営化論についても議論の蓄積はあまり
進んでいない。

しかし、実は法学の学説にも、基礎年金に上
積みする報酬比例年金を支給する制度である強
制適用の被用者年金制度について疑問を投げか
ける有力な見解がある。すなわち、社会保障制
度の憲法上の根拠を憲法二五条のみではなく、
幸福追求権を定める憲法一三条にも求めること
で、社会保障に関する個人的自由や自己決定権
を導き、そこから最低所得保障年金である基礎
年金を超える部分(報酬比例年金の部分)につ
いて公的年金制度への加入を強制する(強制適
用する)ことは憲法で保障された個人的自由や
自己決定権を侵害するものであつて許されない
という結論(いいかえれば、憲法上許容されるの
は任意加入の報酬比例年金制度という結論)に至
るのである(菊池馨実『社会保障の法理念』一三
九頁〜一四〇頁)。

この見解は、憲法上許容される任意加入の報
酬比例の被用者年金制度のあり方について必ず
しも詳論していないが、賦課方式の年金制度を
任意加入で運営することは不可能であるから
(経済学の精緻な分析によるまでもなく、老後の所
得保障の必要性が高い人を除いては、高齢化の進
展に伴って保険料が高くなつていくことが予め提
示されている年金制度に任意に加入しようする人
はいないことは明白である(つまり、前述した逆
選択が働いてしまう)、この見解の立場では、
報酬比例の被用者年金制度は、積立方式による
(任意加入の)制度でしかありえない。そして、
任意加入の積立方式の年金制度を政府が敢えて
行う必要は全くないし、単一の事業主体のみに
そうした制度の運営を委ねることは、事業主体
の選択という点で個人的自由や自己決定権を剥
奪することになるから、この見解を突き詰める
と、被用者年金制度は、経済学が考えるような
(ただし、任意加入とする点で経済学と異なる)、
複数の事業主体による民営の積立方式による報
酬比例年金制度の形態を取るようになる(実際
にも、企業年金や個人年金の拡充策を考えている
ようである。菊池・前掲書一六六頁〜一六八頁)。
(つづく)

社会保障法入門 92

◇第二編・社会保障法◇

東京大学教授

岩村 正彦

第三部 公的年金保険法

第一章 総論

第二節 公的年金制度の財政運営方式

五 小 括

これまでに見てきた公的年金制度の財政運営方式の状況と議論をもとに、法政策的な見地から簡単な検討を試みておこう。

(一) 憲法・公的年金法制と財政運営方式

(1) 公的年金法制と財政運営方式 公的年金に関する現行法令には、賦課方式か積立方式

かという財政運営方式を指定する規定は存在しない。国民年金法および厚生年金保険法は、総則規定の中で、長期的な財政均衡を図る必要性と今後一〇〇年間の財政均衡期間における見通しを作成する義務を課しているが（国年四の二・四の三、厚年二の三・二の四）、それ以上に財政均衡と密接に関連する財政運営方式には言及していない。また、両法とも、積立金の運用に関する章を置くけれども（国年第五章、厚年第四章の二）、「積立金が将来の給付の貴重な財源となるものである」こと、その運用が将来にわたる公的年金事業の運営の安定に資することを目的とすることを謳うにすぎず（国年七五、厚年七九の二）、賦課方式や積立方式といった財

政運営方式を定めてはいない。各公的年金制度の財政に関する「費用の負担」の章（国年第六章、厚年第五章）も国庫負担や保険料の料率、賦課徴収等を定めるのみである。年金特別会計基礎年金勘定、国民年金勘定および厚生年金勘定について定める「特別会計に関する法律」も、それぞれの勘定の歳入・歳出、積立金および会計準則等を定めるにとどまる。

もっとも、現行の公的年金法制は、ほぼ純粋の賦課方式（基礎年金）または積立金を持つ賦課方式（修正積立方式、厚生年金保険）によって財政運営を行うことを前提として給付水準や保険料率の設定、国庫負担の公的年金財源に占める比率等の決定をしているので、その意味では財政運営方式は法の各規定に反映されているということが出来る。したがって、たとえば財政運営方式を変更しようとするならば（賦課方式から積立方式へなど）、それは（国民年金法や厚生年金保険法の中に財政運営方式を指定する総則規定を挿入することも考えられるが、具体的には）給付水準や保険料率の設定に関する法令の諸規定を改正することによって行われる。そして、前述したように、現行の公的年金法令自体は、財政運営方式を指定する規定を持たないから、

立法府が財政運営方式を変更する法改正を行うことに対する制約は法令レベルでは存在しないことになる（かりに財政運営方式を選定する規定が存在したとしても、その規定が後世代の立法府の当該規定の改廃権限を——政治的にはともかく——法的に制約することはできないと考えられるから、そうした規定の存否は財政運営方式の変更に關する立法府の権限に対する制約の有無とは関係しない）。

なお、わが国の公的年金法制は、拠出制の社会保険方式を基軸として制度設計されているから、賦課方式・積立方式という財政運営方式を支える財源は、国庫負担を除けば、主として社会保険料である。もちろん、現行の公的年金法令上、賦課方式と実際上は同じ意味を持つ税方式を採用しない旨（あるいは公的年金制度は必ず社会保険方式でなければならぬ旨）を宣言する規定は存在しないから（かりに存在したとしてもそれは後世代の立法府を拘束しないことは前述のとおりである）、現行の法令レベルでは、社会保険方式から税方式へと切り替える法改正を立法府が行うことに対する制約はない。

(2) 憲法と財政運営方式　そうすると、公的年金制度の財政運営方式についての法政策的

考察を行うためには、まず法令の上位規範である憲法が公的年金制度の財政運営方式の選定に關する立法府の権限を制約する規範を有しているかが問題となる^(注)。

憲法の中で公的年金の財政運営方式と関わりと考えられるのは二五条である。公的年金制度は憲法二五条二項に基礎を置くものと考えられるが（基礎年金について国民年金法一条参照。したがって、基礎年金に上積みする給付を支給する厚生年金保険が憲法二五条二項に由来することは当然である）、公的年金制度をどのように制度設計するかは立法府の広い裁量に委ねられている（拙著『社会保障法Ⅰ』三五—三六頁参照）。したがって、基礎年金制度にせよ、厚生年金保険制度にせよ、憲法二五条二項が要請する「社会保障」の「向上及び増進」を図るためにいかなる財政運営方式を採用するかは立法府の広い裁量に属し、賦課方式または積立方式のいずれかが憲法上措定されていると解することはできない（岩村正彦・清家篤・西村健一郎〔鼎談〕公的年金制度改革」ジュリスト一一四六号七四—七五頁（西村・岩村発言）。つまり、公的年金制度の制度設計を賦課方式によって行うことも、積立方式で行うことも、いずれも、憲法二五条と

の関係では、許容されているのである（この結論は、通説とされる憲法二五条一項・二項一説でも変わらないであろう）。

しかし、このことは公的年金制度の財政運営方式の選定について、憲法上の制約が全く存在しないということを必ずしも意味しない。高齢化が進展していく状況下で賦課方式を維持した場合、給付水準の見直しをしなければ、保険料率（または額）の上昇を招き、保険料負担世代（被用者については事業主も含む）の可処分所得を削ることになる。保険料率（または額）が著しく引き上げられて、そのために保険料負担世代の可処分所得があまりにも縮減されてしまう場合には、そうした結果をもたらす保険料率（または額）を設定する公的年金法令の定めが財産権の侵害として憲法二九条違反と判断されることも考えられなくはない（前掲・岩村他〔鼎談〕ジュリスト一一四六号七四—七五頁（岩村発言）。現実には考えられないものの、保険料負担世代の健康で文化的な最低限度の負担を脅かすような保険料率（または額）の設定は憲法二五条一項違反と評価されるといふ事態も觀念的には想定しうる。

また、賦課方式には、一定程度高齢化が進む