

基礎年金に関する史的考察

一日独の基礎年金プランを中心として一

小 棚 治 宣

1. はじめに

基礎年金(国民年金)をめぐる様々な改革案が目下日本では提案されている。その背景にあるのは、少子高齢化による年金財政の逼迫である。それを受けて、財源に占める国庫負担の割合を現行の三分の一から2009年に二分の一に引き上げることが、2004年の年金改革法で決定された。

一方、基礎年金を全額税で賄う「税方式」に切り替える提案も根強い支持を受けている。このプランの支持者によれば、それによって未加入・未納問題も第三号被保険者問題(専業主婦(夫)——第二号被保険者の無業の配偶者——が実質的に保険料を納めずに国民年金の受給権を得ている問題)等も一挙に解決するというのである。

だが、経済財政諮問会議民間議員の試算では、税方式に転換するためには、現在の国庫負担分約7兆円に加えて、さらに約12兆円が必要とされる。消費税で賄うとすれば、税率を10%(1%あたりの税収を約2.5兆円として試算)にまで引き上げねばならない。国庫負担を二分の一にまで引き上げる場合でも財源の調達方法は避けて通れない問題である。

また、全国民を対象とした基礎年金とは異なる、最低保障年金の提案もなされている。スウェーデンモデルを参考にした民主党案はその代表であろう。最低保障年金の場合には、原則として所得による給付制限が設けられており、生活保護的要素が基礎年金よりも強い。いずれにしても、こうし

た提案は、所得比例型年金(民営化も含む)との組み合わせが、その前提となっていることは言うまでもない。

しかし、こうした基礎年金をめぐる議論は、今に始まったことではない。日本では、すでに1959年4月に創設(1961年4月施行)された国民年金をめぐる議論の折から行なわれてきているのである。さらに、基礎年金導入(1985年)に先立つ年金改革議論においても全額税方式による基礎年金案が提示された経緯もある。

さらに遡れば、社会保険方式での公的年金の原点ともいえるドイツのビスマルク社会保険の中にも国庫負担による均一給付部分が所得比例部分とともに備わっていた。この創設時のビスマルク型年金は、形式上は、国庫負担の定額部分(基礎年金)プラス拠出原理による所得比例部分から成り、目下、日本で提案されている全額税方式の提案と相似たものになっているのである。

その後ドイツでは1957年の年金大改革により基礎年金部分を全面的に廃止し、拠出型の所得比例年金一本に切り替える。だが、少子・高齢化の進展とともに1980年代半ばより、高齢者の基礎保障の問題が活発に議論されるようになる。

このようにみえてくると、基礎年金(及び最低保障年金)の問題は、公的年金創出時より現在に至るまで、連綿として(年金改革のたびに)議論され続けている問題でもあるのである。いわば、年金議論に固有の問題ともいえる。

本稿では、1980年代以降のドイツにおける基

礎年金議論を中心に、ビスマルク社会保険やベヴァリッジプランにまで遡りながら、基礎年金のあり方を探究していく。そこから日本における基礎年金の意義も自ずと浮かび上がってくるのではなからうか。

2. ドイツにおける基礎年金をめぐる議論 — 57 年年金改革以降 —

ドイツでは1957年の抜本的な年金改革以降、所得比例型年金のみとなり、基礎年金は公的年金システムから排除された。給付が60%増加され、公的年金は退職後の基礎的な所得保障から専ら賃金代替的なものへと大きく変質したのであった。カール・ヒンリクスは、コンラッドやデーリングの見解を踏まえながら、この改革を次のように評している。

「それは、フルタイム雇用の男性稼得者に対して、退職後、厳格に所得比例の、垂直的再配分のほとんどないスキームによって、経済的地位保障を提供したのである。継続性(ないし経路依存性)は明らかであったが、同時に1957年改革は新たな年金システムが確立されたことをも意味していた¹⁾」

OECD 諸国のなかでも、基礎年金や最低保障年金を併設せず所得比例型の年金のみで老後の生活保障を行なっているのはドイツだけである。低額年金受給者は、専ら日本の生活保護にあたる社会扶助の対象となる他はない。先進国の中でもきわめて特異なスタイルを貫いているのである。

とはいえ、ドイツで基礎年金をめぐる議論が1957年以降存在しなかったわけではない。その発端となったのは、1981年に刊行されたミーゲルの著作『老後保障——年金システムの一層の発展のための最終弁論——』(Meinhard Miegel, Sicherheit im Alter. Plädoyer für die weiterentwicklung des Rentensystem, Stuttgart, 1981) であった。この中で、ミーゲルは、当時の社会扶助水準(月額600マルク、1980年)と同額の、税

方式による基礎年金を要望していた。

このミーゲルの提案によりドイツでは、1980年代に基礎年金の論議が活発化することになる(とはいえ、公的年金制度そのものに実質的な変更が加えられることはなかった)。政治的領域では、1985年のドイツ連邦議会に緑の党が、基礎年金モデル案を提起した。60歳以上の者に一人あたり月額1000マルクの基礎年金を税方式で支給しようというものであった。この基礎年金に加えて、自営業、官吏、農業従事者を含むすべての勤労者のための強制加入の拠出型付加年金を提案してもいた。この緑の党のモデルは、当時のスウェーデンの年金システム²⁾を模範としたものであった。

緑の党モデルは、無拠出の基礎年金と拠出型の付加年金の二層型ということになるわけである。

一方、先に紹介したミーゲルの提案(これは、ビーデンコプフ・ミーゲルモデル³⁾と呼ばれている)では、公的年金は、ナショナルミニマム(生存のための最低保障)のみに制限され、それ以上の保障は民間に委ねられる。従って、税方式の基礎年金一本建てということになるわけである。

1980年代以降のドイツの基礎年金論議も、主にこの二つのタイプを中心に進められてきたと言ってもよい。どちらのモデルも、高齢者が社会扶助(生活保護)を請求することを不要とするような最低保障が実現されるべきである——ということの起点としたものであった。その意味では、ビーデンコプフ・ミーゲルモデルと緑の党モデルとは、高齢者の最低保障の問題を同じ方法で解決しようとするものである。すなわち、すべての国民の基本保障を税から調達しようというのである。両モデル間の相違は、基礎年金を補足する、その方法にある。緑の党モデルでは、社会保険として組織立てられる拠出制の追加保障がそれにあたり、ビーデンコプフ・ミーゲルモデルでは、任意の私的保障で補足しようというのである。その意味では、ミーゲルモデルは現行システム(社会保険方式による所得比例型の拠出制年

金)を完全に否定するものであった。

いずれの場合にも、基礎年金システムのコストは、何度も計算が行われてきた。本質的には、被用者のネットの所得が基準になるため、それに大きく左右されることになる。例えば、ドイツ経済研究所(DIW)は、すでに1980年代半ばに緑の党の提言に応じた研究を行っていた。その結果、緑の党モデルの基礎年金では、月額1,000マルク以上の給付を資金調達することは不可能であるとされた⁴⁾。

また、ミーゲルは1995年の論文の中で基礎年金を1,200マルク支給することに目標を置いている。これは、全被用者の平均的な所得(ネット)の40%に相応する額である⁵⁾。

この1,200マルクは、2010年の時点での目標値である。この論文が発表された1995年の被用者一人あたりの平均所得は約2,600マルクだったので、その40%の1040マルクが基礎年金の給付額となる。

こうした金額を税で調達する無拠出・定額給付型の基礎年金モデルほどラジカルでない提案が、ドイツではやはり1980年代半ばに行われている。ベルリン市のフィンク社会大臣による提案(ベルリン提案)がその典型であろう。その内容は、所得が一定の基準額に達しない年金受給者は、自分の年金に上乘せする形で調整付加金(Ausgleichszuschlag)が年金保険者から給付されるというもので、いわば最低保障年金といえる性質のものである。この場合、調整付加金は税によって調達されるため、対象者の所得、資産が考慮されることになっている。

先に紹介した無拠出型の基礎年金プランとは対照的に、このプランは、あくまでも拠出型の公的年金が基礎的保障であって、税方式の付加給付はあくまでもそのあとに補足的に上乘せする形をとる。所得審査という制限付きの保障年金(Garantierende)である。

同じ保障年金でも、ホイザーは、税からではなく保険料から付加給付の資金を調達するモデルを

提案している⁶⁾。これは、「スイスマodel⁷⁾」と類似しているとも言える。

スイスの年金制度について基礎年金(AHV)に限定して今少し述べておこう。ヴォルフガング・シュトレングマン・クーンは、その特徴として次の六点を挙げている⁸⁾。

- (i) 自営業者、非就業者も含めてすべての国民を包括している。1997年以降、専業主婦も拠出を義務づけられている。
- (ii) 財源は原則として(約80%)拠出金(保険料)によって調達される。残りは、税によって調達される国庫補助金によって賄われる。
- (iii) 拠出率は、被用者と自営業者との間にはわずかな区別がある。非就業者の場合には資産が拠出の基準となる。最低拠出額(Mindest-beitrag)が設けられており、2002年の時点で年額425スイスフラン(およそ300ユーロ弱)。
- (iv) 月額1,055スイスフラン(およそ700ユーロ)の最低年金が設けられている。
- (v) 最高年金は最低年金額の二倍の額に設定されている。
- (vi) 最低年金と最高年金との間の年金については、(納付した)拠出の大きさに左右される。

社会民主党(SPD)も、1992年5月に、「老齢及び職業・稼得不能の場合の社会的基礎保障」の導入を求める決議案を、1993年6月には、同盟90・緑の党が「老後の基礎保障の導入に関する法律案」をそれぞれ連邦議会に提出している。同盟90・緑の党のプランは、前述した1980年代に緑の党が提起した基礎年金プランを母体としており、年金額が常に生存を保障する水準を満たすように公的年金保険の構造を変えようと意図したもので、低額年金者への付加給付の形をとる。その場合、費用は全て国が負担し、給付の条件として、社会扶助法とは別の法律で定める基準に従って、すべての所得及び資産が参入される⁹⁾。子(又は親)に対する扶養請求権は、実際に扶養が行なわれてい

る場合に限り算入する。給付の対象は、65歳以上の高齢者及び60歳以上の重度障害者又は稼得不能の者とされた。

同盟90・緑の党のプランは、保険料を納める意欲を損なう、自助努力(自らの老後に自ら備える)を妨げるものと、反対された。こうした「基礎保障」は、現行の信頼できる年金システムを破壊するものだという声も挙げたのである¹⁰⁾。

1996年、ドイツでは公的年金保険の将来に関する議論が再燃した。というのも、少子高齢化の進展を背景とした「人口統計的時限爆弾」に直面して、メディアのあと押しもあって、年金をめぐる新たな施策が要望されていたからである。労働相ブリュムは、そうした要求に応えるべく専門委員会(リユールupp委員会)を立ち上げ、対応策を諮問した。委員会は、基礎保障の導入には反対の意を表明し、それとは別の方策を提案した。ブリュムも次のように述べていた。「私は、連邦政府に断固として賛成する。基礎年金は存在しないであろう。それは最終的に死んだのであり、あらゆる真剣な議論から消え去ったのである¹¹⁾。」とりわけ、支出の上昇を抑制するための手段として、年金の給付割合を平均余命の伸びに応じて調整するという、いわゆる「人口高齢化要素」の導入を提案していた。このファクターを給付額に反映させることで、標準的な年金水準¹²⁾の所得代替率は、70%から64%に漸次的に引き下げられることになる¹³⁾。

このような給付水準の引き下げは、長期にわたって保険料を支払ったとしても、公的年金保険から受け取る年金は、社会扶助の水準とほぼ変わらないものになる——という懸念をもたらすことにもなった。社会扶助による給付(住宅費も含む)は、平均的な勤労所得のおよそ40%である。これと同じ年金を得るためには、現行のモデル年金(所得代替率70%)の場合でも、約26年間の拠出が必要であった。所得代替率が64%に引き下げられると、この期間は28年間に延びることになる。

ということは、65歳以前の早期退職の場合や、賃金が平均を下回っていた場合には、年金が社会扶助の高さに達するためには、さらに長い拠出期間を必要とすることになるわけである。さらに考慮すべき点は、現行システムのもとでは、公的年金の被保険者の内、男子で約50%、女子で95%が、標準年金よりも低い(45年の拠出期間を満たしていない)年金しか得ていないということである。

この点に関しては、ヴィンフリード・シュメールが、すでに当時次のような指摘を行っていた。給付水準の削減は、拠出・賃金に関与づけられた義務・備えのシステム(*der beitrags- und lohnbezogenen Pflicht-Vorsorgesystem*)を正当なものとして認知することを危くする可能性がある¹⁴⁾。

連邦政府の給付水準抑制措置は、野党——とくにSPD——によって激しい批判の対象とされたことは言うまでもない。

この年金問題は、1998年の連邦議会(日本の衆議院にあたる)選挙戦の最重要のテーマとなった。その年の秋の選挙で政権がCDU/CSUから、SPD・緑の党の連立政府へと移ったのち、給付削減に対処すべく最低保障の強化が改めて議論されることになったのである。すでにみてきたように、SPDは、公的年金保険への「必要に応じた最低保障」の組み入れを要求していた。SPDが政権の座に就くや、このプランは政府の目標に高められることになったのである。

その後連立与党を形成した社会民主党と同盟90・緑の党とは、1999年6月、年金改革案の骨子を発表する。その中で、年金保険において実施される、税を財源とした基礎保障の導入を予定していた。これに対しては、拠出型の年金保険(社会保険)と社会扶助(公的扶助)との混同が起こるのではないかという理由から反対の声が挙げられたのも事実であった。

2000年11月にSPD・緑の党連立政府は、最低保障給付を柱とする老齢資産法案を議会に提出する。それは、翌年成立し2002年1月より施行さ

れることになる。老齡資産法の正式名称は、「老齡及び稼得能力の減少の場合の需要に応じた基礎保障に関する法律」(Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)である。対象者は65歳以上の者又は、稼得能力の全面的減少が回復する可能性のない18歳以上の者とされた。これによって、高齢者に関しては、老齡年金による所得が最低生活水準を下回る場合、その不足分を補足する社会給付(基礎保障給付)が導入されることになったわけである。この部分の財源は税である。

その背景には、給付される年金が低く、貧困に陥っているにもかかわらず社会扶助の申請をしない「隠れた貧困」が、高齢者の間で広まっているという現実もあった。この「隠れた貧困」を予防する手段として、基礎保障の導入が図られた面もあるのである¹⁵⁾。

ところで、基礎年金(Grundrente)の機能について少し考えてみたい。クルップ/ヴェーバーによれば、それは次のようなまったく異なる役目を当てがわれていることになる¹⁶⁾。

- (i) 年金保険加入者を社会扶助受給者へ追いやることを防止するための基盤を形成することができる。このケースでは、社会保険の枠内での高齢者の基礎保障(Grund-Sicherung)及び貧困の回避に役立つ。
- (ii) 就業形態の変化によって、社会保険未加入者が増加傾向にあるため、彼らの基礎保障の必要性が高まってきている。そこで、基礎年金は、扶助の最低水準だけではなく、対象者の拡張も問題となってくる。
- (iii) 基礎年金システムは、社会保障を一定の基礎保障に限定し、基礎保障を超える保障ニーズに関しては国民の自助努力に任せるという可能性をもっている。この場合には、基礎年金システムの提案は、高齢者の「貧困の回避」という目的によって必ずしも根拠づけられるものではない。むしろ、高齢者保障システムの財源調達の問題を基礎保

障に「限定」することで緩和しようとする意識が前面にきているといえる。

このように基礎年金の機能に着目してみると、最低保障目的と限定目的とに区別される。さらに、最低保障目的は、保障の最低水準をどこに設定すべきかという問題と、未加入者の取り込みの問題とを区別することができる。

先に触れたビーデンコプフ・ミーゲルモデルと緑の党モデルも、「限定」目的のモデルといえるが、前者の方がより徹底した限定モデルである。

3. 日本における基礎年金構想

日本でも、ドイツで基礎年金をめぐる議論が活発になると相前後して、この問題がクローズアップされるようになる。その議論は、1977年12月に発表された社会保障制度審議会の建議、「皆年金下の新年金体系」であった。そこでは、全国民を対象とした税財源の基礎年金を創設し、これを一階部分とした上で、その上に拠出型の国民年金、厚生年金、共済年金等を積み上げるという二階建てのプランが提起されていた。給付は一律定額(夫婦月額5万円、単身3万円)、財源は全額税負担(目的税として所得型付加価値税創設)というものであった¹⁷⁾。

ドイツにおける緑の党プランと同様の税財源の基礎年金プランは日本でもすでに30年前に提案されていたことになる。ところが、厚生省の年金制度基本構想懇談会が1979年4月に公表した『わが国年金制度改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて——』では、「現行の個別制度の分立を前提として(中略)一定の基準のもとに、制度間で財政調整を行うことにより、漸次的に基礎年金構想のめざす目的と同様のものを達成していくことが適切である」(同報告書、p. 11)という提案がなされたのであった。これに基づいて、1983年11月に厚生省の「年金制度改革案」が作成され、1985年の年金改正により現在の形での基礎年金が制定され、翌86年4月から公的年金システム

に導入されることになったのである。

西沢和彦は、85年改正による日本の基礎年金を次のように評価している。

「85年改正によって、基本年金あるいは本来の意味における基礎年金の創設は棄却され、制度が分立したまま制度間で財政調整が行われることによって基礎年金が導入されたかのような体裁をとることになった¹⁸⁾」。

本来の意味での「基礎年金」は導入されることのないまま現在に至っている日本の公的年金システムではあるが、国民年金が創設される過程でも税方式の基礎保障的性格をもつ無拠出定額年金がプランニングされていたことは興味深い。そのあたりを簡単に見てみることにしたい。

戦後日本の社会保障は、1946年の(旧)生活保護法から始まる。この立法は、『アメリカ社会保障制度調査団報告書』の中で、「(日本の)社会保障における最も重要な進歩は1946年10月に制定された生活保護法によって実現されたのであって、それにより給与はいまなお不十分のそしりを免れないとはいえ、世界において最も進歩したものと考えられる一つの総合的無差別救済制度である¹⁹⁾」と評されている。

日本における戦後の社会保険システムも、この生活保護(公的扶助)との関係によって特徴づけられていくことになる。近藤文二は、その点を強調して次のように述べているが、それは決して的外れな評価ではなからう。

「この制度こそまさに戦後におけるわが国の社会保険の運命を決定したのであって、社会保険の社会事業化はここにその端緒を切っておとしたといつてよい。しかも、この生活保護法によって、その地位を確立した公的扶助は、その後昭和三十四年の国民年金法によって、年金制度のなかにまでひそかに喰いこむにいたった²⁰⁾。」

さて、国民すべてを対象とするような年金制度の実現については、社会保障制度審議会による『社会保障制度に関する勧告』(1950年10月

16日)の中にすでに見出すことができる。だが、自民党が1955年に創立され、この問題に取り組むまでは、ほとんど考慮されることはなかった。政府は1957年5月15日に社会保障制度審議会に対して「国民年金制度に関する基本方針いかん」なる諮問を行なったが、それに対する答申が翌58年6月14日に行なわれた。

この社会保障制度審議会答申の内容は次のようなものであった。基本的には拠出制年金制度の形をとるが、その中に無拠出制の年金を織り込む仕組みとなっていた。保険料は低額を指向したため、有業者月100円、無業者月50円程度とし、65歳以上に支給される年金額は月額3,500円とされた。これに70歳以上のすべての高齢者に支給される月額1,000円の無拠出制の年金が加わるというものであった。

拠出年金を受給する者は70歳までは月額3,500円(30年間拠出)を受け取り、70歳以降は無拠出年金を支給されるので、拠出年金が2,500円に減額され、合計で3500円受け取るという仕組みである。一方、拠出年金の支給を受けないものは、70歳以降1,000円のみを受給することになる。無拠出年金に関しては、所得制限等一切なく70歳以上の高齢者に平等に支給されるという仕組みであった。このように、社会保障制度審議会答申では、無拠出型の基礎年金の発案がなされていたと考えることができるのである。

ところが、政府案ではこの無拠出型年金(援護年金、国会で福祉年金と改称される)の支給に所得制限を設けた。これによって、公的扶助的性格が強まったのである。福祉年金制度を併設した国民年金法は、1959年4月16日に成立し、同年11月から無拠出年金の支給も始まった。福祉年金は、全額国庫負担だが、拠出制年金に関しても保険料収入の二分の一に相当する額が国庫から負担された。国民年金はその創設段階では、社会保険的性格よりも、扶助的性格が強かったといえる。

国民年金を原型とした現行の日本の基礎年金では、国庫負担は三分の一であるが、これを二分

の一にまで引き上げることはすでに決定している。問題は財源をどのように確保すべきかという点にある。だが、国民年金の創設時は、保険料を低く抑えていたことや、すでに創設時点で高齢に達している者への給付の問題等もあり、国庫負担がシステム全体に占める割合はかなり大きくなっている。財源の観点から見ると、今、又この当初のスタイルに国民年金（基礎年金）は立ち戻ろうとしているともいえる。保険料と税とが二分の一ずつ投入されているシステムは社会保険方式なのか税方式なのかきわめてあいまいな部分もある（公的介護保険もそうであるが）。では、社会保険における拠出と国庫補助との関係はどうあるべきなのか。この点を、戦後の社会保障の原点ともいえるベヴァリッジプランにまで遡って改めて考えてみたい。

4. ベヴァリッジプランと基礎年金

ベヴァリッジ報告書のなかでは、拠出の原則と国庫負担について、次のように述べられている²¹⁾。

「税と保険拠出との間の区別は、次の点にある。すなわち、税は支払った者が受け取ることを期待するものの価値よりもむしろ、支払うことが可能と考えられる能力と関わりをもつ、またもたなければならぬのだが、保険拠出は、支払い能力ではなく給付の価値に関わりをもつ、またもたなければならぬ。実際、社会保障は税によってのみ調達されるべきであるという提案がしばしばなされる。こうした提案は、異なる二つの形で行なわれ、また行なわれうるのである。一つ目は、社会保障はそのすべてを一般税で調達すべきであるという考え方である。もう一つは、社会保障はその目的のために設定される特別税によって賄うべきであるという考え方である。こうした提案は、いずれも拠出原則を破壊し、論理的にはその説を支持する人たちのなかでみられるように『保険』という言葉を消し去ることになる。」

「(…) 社会保障計画の核をなす社会保険制度は、拠出原則を維持することに基礎を置くべきであ

る。したがって、社会保障計画では所得を保持するための費用はその大部分を、個人が同額の給付に対して同額の拠出を行なうという根拠の下に、被保険者としての国民が拠出する金額によって賄うべきであるという原則に基づいているのである。」

とはいえ、ベヴァリッジは拠出原則至上主義というわけではない。報告書では拠出原則を基礎とすべきだが、税による方法も一部取り入れるべきであるという考え方に立っている。それを裏付けるように、イギリスでは全額国庫負担の家族手当や国営の医療保障制度であるNHS（国民保健サービス）を採用している²²⁾。

では、社会保険にどの程度まで税を投入することは許容されるのか。ベヴァリッジは、失業保険については費用の三分の一を国が負担すること、その他の保険給付については、費用の六分の一を国庫で負担することを提唱していた²³⁾。

だが、これらの国庫負担の割合は、何を根拠としているのかは具体的に示されていない。ベヴァリッジによれば、年金保険に関しては国庫負担が六分の一が妥当であるということになるのであろう。

イギリスでは1908年に無拠出制の老齢年金を実現しているが、これは公的扶助に属するものとされ、給付にあたっては当然資力調査を条件としていた²⁴⁾。イギリス国籍をもち、国内に二十年間居住したものに70歳になると、年金が支給された。年金受給権のある者の内でも所得に応じて給付額を変えるという段階別年金の形がとられた。フラット制ではないこのあたりにも公的扶助の性格を色濃く残しているといえる。イギリスの無拠出年金に先立ち、デンマーク（1891年）、ニュージーランド（1898年）、オーストラリアの一部の州（1900～1901年）でもすでに無拠出型の老齢年金が導入されていた。デンマークでは、農業の利益が斟酌される必要があったため、その対象は都市の労働者に限定されず、農業労働者も含まざるを得なかった。イギリスが模範としたのは、デ

ンマークモデルよりも、ニュージーランドモデルである。ニュージーランドモデルは、貧困の状態にあつて扶助を必要とした65歳以上の老人に対する当時にあつては最も内容の充実した無拠出年金であった²⁵⁾。イギリスでは、その後1925年に拠出制年金が創設され、被保険者が65歳に達すると一定の年金が給付されたが、この場合には資力調査なしで一定額が支給され、保険料は労使折半のフラット制が採用されている。

ベヴァリッジは、このような均一拠出・均一給付型の年金を社会保険の本来のあり方と考えていた。というよりも、リスクの大きさを無視して「同額の給付に対し同額の拠出金を払う」ことこそ保険主義の本質があり、支払能力によって拠出の大きさを変えるような仕組みは保険ではないとしていた。所得比例のドイツのビスマルク型年金とは対称的である。社会保険の原点をビスマルク社会保険とするならば、ベヴァリッジの主張は必ずしも正しいとは言えないが、それは基礎年金のあり方を考える際のヒントとはなり得る。(日本の国民年金もベヴァリッジ型の均一拠出・均一給付のフラット制を採用している。)

被保険者の収入とは無関係に均一の給付が与えられることを社会保険の「第一の基本原則」とみなしていたベヴァリッジは、「賃金が最低レベルの労働者に過重な負担をかけ、しかも生存に足りない給付を行なう」ことも不合理ではないと考えていた²⁶⁾。その意図するところは、給付を最低限のものに引き下げることにあつたといえる。ベヴァリッジが保障しようとした生活は、最低限度の水準であり、それ以上の備えは各自が任意に行なうべきであるとされたのである。

5. ビスマルク社会保険と基礎年金

では、ベヴァリッジモデルとは対称的とされるビスマルクモデルには基礎年金ないしは保障年金の要素は含まれていなかったのであろうか。

ビスマルクはもともとは、全額を国庫で賄う基礎年金を構想していた。それは、

「私は疲労困憊した労働者に救貧制度よりも良いもの、確実なものが(…)与えられるように、すなわちそうした労働者が(…)確かな国家年金を得るよう努めていくつもりである²⁷⁾」
という彼の言葉の中にも現われている。

それゆえに、最初の法案の段階では一種の均一拠出・均一給付システムが提案されていた。だが、地域ごとに存在する賃金と生活費の格差を無視するものだという批判にさらされ、所得比例型の原則が持ち込まれることになったという経緯がある²⁸⁾。

1889年に成立した(施行は1891年)ドイツの『老齢・癱疾年金保険』は、賃金に応じて四段階の拠出額(労使折半)が設定され、それに依りて給付額にも差がつけられていた。どちらかといえば、拠出額は、所得の低い者には重く、高い者には軽い、逆進的傾向があつた。従つて、所得移転効果は高くはなかつたと思われる。拠出率は、所得の最も低い階層では2%程度(労働者本人はその1/2)、当時の平均賃金クラスで1.8%、高いクラスでは1.5%以下ということになっていた。30年拠出した場合の労働者自身が負担する保険料の総額は、一年分の収入の20~25%にしかすぎなかつたことになる。したがつて、老齢年金(30年拠出で70歳以上が給付条件)の場合には給付額も最低生活費を維持できる水準ではなかつたことは言うまでもない。

ただし、このビスマルク型年金には、所得比例部分の年金に加えて、全額国庫負担による一律50マルクの定額部分が組み合わされてた。その意味では、現行の日本の公的年金と同じく二階建ての構造をもつてたことになる。ちなみに癱疾(障害)年金では、この一律50マルクの国庫補助に60マルクの基本額が加わり定額部分は110マルクとされた²⁹⁾。

この一階の定額部分こそ、全額税財源による基礎年金の原型であろう。

6. 結び

基礎年金をめぐる議論は、これまでみてきたところからも明らかのように、公的年金システムそのものの誕生時より行なわれてきたのであった。それが、年金制度の改革時にくり返し表面化し現在にまで続いてきている。ドイツの事例がその典型であろう。ただ、基礎年金を社会保険方式（拠出型）で行なうか、税方式（無拠出型）で行なうか——この二者択一は、単に財源調達の問題に還元されるべき問題ではない。社会保障の理念にかかわる問題であり、基礎年金の目的やそのあり方にかかわる問題でもあろう。

全額税方式（無拠出型）の基礎年金は、公的扶助（生活保護）との関係が問われる場合が少なくない。両者の区別はどこにあるのか、年金の給付額と生活保護水準との関係をどう考えるべきか、といった問題もドイツでもそうであったように、日本でも盛んに論じられてきている。

京極高宣は、社会保険と社会扶助（生活保護）とを比較して次のように述べている。

「社会扶助の理念（目的）は国家保護（救貧）にあり、社会保険では社会連帯（防貧）にあります。財源も、社会扶助は税、社会保険は保険料（プラス税もあり）に分かれます。拠出の有無についても、社会扶助は無拠出（税負担）、社会保険は拠出（保険料）という違いがあります。さらに、受給者の範囲も、社会扶助では低所得者に狭く限定され、被保険者を広く対象とする社会保険とは大きく異なります。給付水準も、社会扶助は必要最低限の水準（いわゆるミニマム基準）であり、社会保険は必要と拠出（保険料）のバランスに基づく最適水準（いわばオプティマム基準）という違いがあります³⁰⁾。」

また、社会扶助と社会保険とでは、生活安定効果、所得再配分効果、雇用創出効果、消費拡大効果等の経済効果にも大きな違いがある。基礎年金を全額税で賄うこと、すなわち脱保険化は、公的年金の社会扶助化への接近でもある。

生活保護を公的扶助（社会扶助）の代表とすれば³¹⁾、国民年金は、国民年金法の「目的」にもあ

るように共同連帯（社会連帯）を基準とした社会保険の代表といえる³²⁾。

国民年金（基礎年金）の無拠出化は、日本の社会保障の基本的な支柱である「共同連帯」³³⁾のあり方の変革を意味するものともいえるのである。

（日本大学経済学部教授）

注

- 1) カール・ヒリンクス (2004) 「ドイツの年金改革——継続とパラダイム転換の間——」, 新川敏光 / ジュリアーノ・ポノーリ編著, 新川敏光監訳 『年金改革の比較政治学』 ミネルヴァ書房, p.93.
- 2) 90年代の年金大改革以前のスウェーデンの公的年金制度は国民基礎年金 (folkspension) と国民付加年金 (ATP) の二層からなっていた。どちらも賦課方式で、財源は使用者の用途特定拠出によって調達された。ATPは所得比例型年金で確定給付。このATP受給権を十分にもたない退職者に関しては、基礎年金システムが資力調査の上で均一給付の補足年金を提供していた。
- 3) ミーゲルの先に紹介した著作をさらに発展させたものとして、Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie (1985) *Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge-Der Weg aus der Rentenkrise*, Bonn-Bad Godesberg; Biedenkopf, Kurt (1985) *Die neue Sicht der Dinge*, München u.a.S.404ff.
- 4) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1985) *Quantitative Analysen für ein alternatives Rentenmodel der Alterssicherung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung*, Berlin.
- 5) Miegel, Meinhard (1995) “Perspektiven des Sozialstaat in Deutschland – ein Entwurf für die Jahre 2000 folgende”, in: Fricke, Werner (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik 1995*, Bonn, S.146-156. (Hier.S.154)
- 6) Hansen, Richard (1999) “Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung”, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Vol.8-9, S.471-479.
- 7) スイスの公的年金システムは、全国民を対象とす

る賦課方式の老齢遺族年金制度 (AHV・ASU) と被用者を対象とする強制加入の職域年金 (積立方式) とから成る。これに任意加入の個人年金が加わる。AHV-ASU は、「すべての退職者に貧困線を上回る収入を保障する普遍的給付の基礎年金」ということになる。ジュリアーノ・ボノーリは、この制度を次のように評している。

「この老齢遺族年金制度 (AHV-AVS) は、退職者の生活保障のためのものである。ある程度は所得比例となっているが、資力調査に基づく付加給付の制度 (EL-PC) もある。第一の柱は全国民に適用されるものであり、垂直的再配分の要素がかなり大きい。年金受給額の幅が、拠出額の幅に比べて圧縮される構造になっているためである。年金の最高受給額は最高受給額のせいぜい二倍に過ぎない。その一方で拠出は上限なしに所得に比例する。確かに年金はある程度所得に比例しているとはいえ、スイスの基礎年金はベヴェアリッジ報告の考えをいれた年金制度であり、老齢所得の保障というよりは貧困対策の色彩が濃い。」(ジュリアーノ・ボノーリ「スイスの年金改革——厳しい制度的制約の下で社会的変化に順応した新制度を作る試み——」, 新川敏光/ジュリアーノ・ボノーリ編著, 新川敏光監訳『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房, 2004年, p. 149.)

- 8) Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004) “Grundrente und Grundsicherung im Alter, Ziel, Modelle und offene Frage”, in: Opielka, Michael (Hrsg.), *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- 9) スウェーデンの最低保障年金の場合は、年金収入のみで、他の所得は算入されない。
- 10) 松本勝明 (2004) 『ドイツ社会保障論Ⅱ——年金保険——』信山社, p. 222.
- 11) *Süddeutsche Zeitung*, von 6. Juli. 1987.
- 12) ドイツの標準年金は、平均的な所得の被用者が45年間拠出した場合に受け取る金額である。
- 13) コール政権下 (CDU/CSU) の1997年12月に成立した年金改正法 (1999年年金改革法) において次のように定められた。人口高齢化要素を入れることによってモデル年金の所得代替率を毎年少しずつ引き下げていき、2030年までに64%にする。その背景には、年金水準を引き下げても、平均余命が伸びるので、総受給額は前の世代と変わりがなく、公平性は保たれるという論理があった。
- 14) Schmähl, Winfried (2004) “Übergang zur einem Grundrenten-System: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation”, in: Opielka, Michael (Hrsg.) *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag. S.141.
- 15) Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003) *Armut trotz Erwerbstätigkeit: Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Frankfurt/New York: Campus, S.192.
- 16) Krupp, Hans-Jügen u. Weeber, Joachim (2004), *Volkswirtschaftlich Aspekte eines Grundrentensystems*, in: Opielka, Michael (Hrsg.) *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag. S.148.
- 17) 社会保障制度審議会の基本年金構想については、吉原健二 (1987) 『新年金法——年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会。
西沢和彦 (2006) 「基礎年金のあり方——わが国における導入過程と諸外国との比較から——」, 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『年金を考える——持続可能な社会保障制度改革——』中央経済社, pp. 93-116.
- 18) 西沢和彦, 前掲論文, p. 99.
- 19) *Report of the Sozial Security Mission*, p.6. 厚生省訳『社会保障制度への勧告』, p.2.
- 20) 近藤文二 (1963) 『社会保険』岩波書店, pp. 394-395.
- 21) Beveridge, Sir William (1942) *Report on Social Security and Allied Services*, London. p.107.
- 22) Beveridge, *ibid*, p.110, p.158.
- 23) Beveridge, *ibid*, p.110.
- 24) イギリスでは1870年代の大不況期以降、拠出型

の強制年金（W・L・ブラックリー）、無拠出型の普通年金（C・ブース）、拠出型の任意年金（J・チェムバレン）等の年金案が数多く出され、激しい議論が展開されていた。中でも世紀転換期に至って友愛組合の財政的危機、労働組合の年金獲得要求を背景として、労働者階級との同盟によって1906年の総選挙で大勝した自由党政府の手によって、この無拠出型の年金が創設されることになった。

(Treble, James H. (1970) *The Attitude of Friendly Societies towards the Movement in Great Britain for State Pensions 1878-1908*, in: *International Review of Social History* 15, London, pp.280f. Hay, J.R. (1975) *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London, p.47.)

25) Rittler, Gerherd. A (1989) *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München: Oldenbourg Verlag, S.109.

26) Beveridge, *ibid*, p.121.

27) Henschel, Volker (1983) *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980) Sozial Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt: Schrkamp, S.25.

28) この点について、木下秀雄は次のような指摘をしている。

「このようにドイツにおいて均一的年金システムが採用されなかった背景は、ドイツの年金保険の対象として『労働者』がとりあげられたことが主要な原因であったように思われる。そして、年金が稼得不能や老齢になった労働者に保障すべき生活像として、該当労働者が健常であった時期の生活像が念頭に置かれており、そうした生活にふさわしい——少なくともそうした生活に比例した年金を保障すべきであるとの考えがあった。これには、労災保険給付の『従前所得補償』という考え方も影響しているように思われる。さらには、ドイツ・ライヒ全体として見た場合、賃金の地域間格差、産業間（特に、工業部門と農業部門の格差）・職種格差が大きく、そうした事情が『均一的年金』を許さなかったという背景も見逃せない」

[木下秀雄(1997), 『ビスマルク労働者保険成立史』有斐閣, p. 186.]

29) 癱疾年金は5年間の最低拠出期間（最長50年間）を満たした者に、健康時の三分の一以下の収入しか得られないことを条件に支給された。5年拠出の場合は、所得比例部分を加えて、最低で30年拠出の場合の老齢年金とほぼ等しい（老齢106.4マルク、癱疾114.7マルク）。拠出50年の場合には、最低クラスで老齢年金の約1.5倍、最高クラスで老齢年金の二倍強であった。[Bödiger, Tonio (1895) *Arbeiterversicherung in der Europäischen Staaten*, Leipzig, S.24. 小槲治宣(2004)『社会保障の源流——ドイツ社会保障の形成過程——』朝文社, pp. 198-200.]

30) 京極高宣(2006)『社会保障は日本経済の足を引っ張っているか』時事通信社, pp. 51-52.

31) 生活保護法の第一条（この法律の目的）には次のように規定されている。

〈この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保護するとともに、その自立を助長することを目的とする。〉

32) 国民年金法第一条（国民年金制度の目的）

〈国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健康な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。〉

この中に示される「日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念」とは、次のようなものである。〈国は、すべての生活面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。〉この理念は、もちろん第二十五条第一項の〈すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。〉を受けてのものである。

33) 日本の「介護保険法」の第一条（目的）にも、〈国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け〉

と規定されている。