

里見賢治 著

## 『新年金宣言—基礎年金を公費負担方式〈税方式〉へ』 を読む

(山吹書店、2,400円+税、2008年12月、306頁)

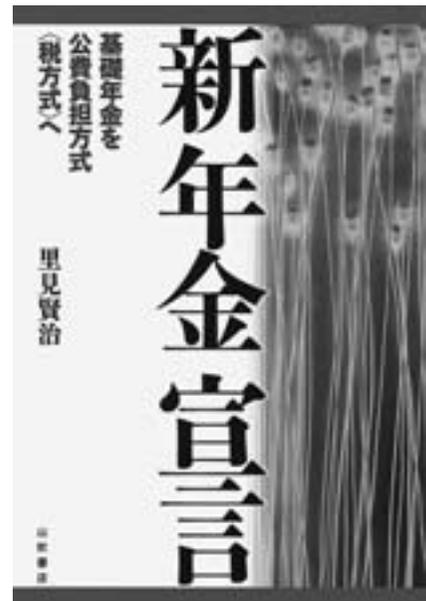
石塚 秀雄

### ●年金とはなにか

そもそも年金とはなんであろうか。我が国の現状においては65歳以上の高齢者の所得を保障する普遍的制度であろうか。つまりそれは生活を最低保障あるいは生活の基本的ニーズを満たすための基本・基礎的現金支給であろうか。あるいは労働の過程の中で積み上げてきた権利の追加的な享受であるのか。言い換えれば、年金を受ける「権利」はなにに由来するのであろうか。それは「基本的人権・社会権」(たとえば憲法第25条にいうような)に由来するものであろうか、それとも40年間働いた結果に由来するものであろうか。この二つの事例は、普遍主義型の税による年金と、社会保険型の保険料による年金の違いという形でいわれてきたりするのだが。

里見氏の『新年金宣言』を、これまでの氏の諸論文を読んだときのように、大いに啓発を受け、多くの点に共感しながら読んだ。おそらく多くの読者も本書に説得力を感じるに違いない。新年金宣言は、現在の日本の年金制度議論について各提案(政党・財界・新聞社)を示しつつ、いわゆる里見案を提案している。各種提案はきわめて近似しているものが多いので、里見案に政策的な現実性も感じる読者も多いと思われる。

しかし本書評では、里見案に沿いつつも、この本で書かれていないことに触れたい。それは、年金制度というものが社会制度に大きく関わるものであるという観点を大事にしたいからである。そもそも年金とはなにかという問いをまず置いたのはそのためであり、里見案の土俵に最初から乗ってしまうことはあえて避けたい。



さて、里見案の要約が示されているので、それを示す。

#### 新年金宣言 (里見案)

1. 保険料を払うことのできない人が低年金・無年金となり、逆進性の強い、現行の社会保険方式の基礎年金を廃止する。
2. 新年金は、基礎年金を公費負担方式(税方式)とする。
3. 新年金は、基本年金(基礎年金)として、すべての人に最低生活を保障する額を給付し、その額は生活保護基準を下回らない水準の月8万円程度とする。
4. 新年金は、所得制限を設けない。
5. 新年金は、二階部分を、自営業やパート

タイマー統合含め、所得のあるだれもが加入できる所得比例型年金として、社会保険方式で行う。

(なお、番号は評者がつけた)

里見案と各政党などの基礎年金案を見ると、基本的に同じ発想に立っている。すなわち、基礎年金制度を作り、その財源を、消費税、所得税、事業税などと分かれるものの、税とするものである。ここでやはりそもそも年金とは何かという問いを發したい。各年金案を見ると、自民党を含めて、基礎年金プランは、普遍主義的原則に立ったものである。この方式は国家による一律のナショナル・ミニマムの年金給付(state flat pension system)というイギリスのペバリッジ報告(1942)が構想した福祉国家的年金制度に近似している。自民党案がそうした国家型普遍主義制度というものを意識しているのかどうかは不明であるが、この方向で各年金案がまとまっているとすれば、それは日本独特の制度として慶賀すべきものである。そうなれば、おそらく国民の国家に対する関係意識は大転換(チェンジ)したのだということができよう。日本は期せずして福祉国家として再生するのだといえるかもしれない。国家の年金財源の徴収者、規制者、供給者としての役割は高まる。国民は受給者としての権利を享受することができる。なによりも国民は年金支給(生活保護費の場合のような)のための屈辱的な「資産調査(ミーンズテスト)」を受けなくても良い。議会制民主主義と官僚制度がその運営の持続性を保障するであろう。しかし、このような麗しい光景が現れるのであろうか。年金だけは特別だよという国民的合意になるのであろうか。こうした普遍主義的な方式は、医療や社会サービスや教育の制度にも波及しなくてはならない。そうなれば、日本は全くすばらしい福祉国家になるにちがいない。私にとってもそれは望ましいことである。しかし、里見氏も述べているように一足飛びにスウェーデンのようにはならない。とはいえ徐々にっていくのかも私にはわからない。いずれにせよ国民の合意がきめることであるが、この50年の支配政党の無変化ということを見ると、国民的合意の大転換を期待できるのか。

話を老齢年金だけに絞るが、そもそも年金を国民はどのように捉えているのであろうか。老後生活保障の現金給付であらうか。だとすれば、各案が示す基礎年金の普遍的給付に賛成の立場とすることができる。里見氏の言うように、金持ちも貧乏人も関係なく一律に基礎年金受給を受けることになるのであり、国家は十分にその再配分機能を果たすことになるのである。しかしまた、年金業務が官僚の手にゆだねられるということで、人々の年金決定の主体性が損なわれるおそれがあるといえる。

## ●社会保険制度の形成

ところで、各案で多少違いがあるが、年金制度が2階建てというのも大方一致した見解である。里見案の2階部分はどうなっているのか。里見氏によれば、それは従来の厚生年金と共済年金それぞれに自営業部分などの国民年金部分を組み込んだ一元的な社会保険制度ということである。社会保険制度は里見氏によれば、保険原理で行われているもので、普遍主義的原理ではなく、排他性と非公平性があるもので、また公的でなく私的なものとして位置づけられている。

ヨーロッパにおける社会保険の發達は、ビスマルクモデルとも言われるように、1880年代から始まっており、現在強制的社会保険制度を採用している国も多い(ドイツ・フランスなど)。日本の社会保険モデルと類似するかというと歴史的、本質的な点で異なる。ヨーロッパ社会保険の前史には共済組合の歴史があり、社会保障制度の中では保険会社よりも歴史は古い。これが日本とは異なる。共済組合はもともと自主的、非営利・協同性、相互扶助などを原理とする。現在では社会的連帯原理とも呼ばれる。共済組合運動が福祉国家制度に組み込まれていく過程があり、年金金庫・疾病金庫などが社会保険の運営を行っているのはよく知られている。社会保険と営利保険と共済は原理的に異なるという点において、里見氏はいささか区別をしていないのではないか。しかし里見氏のように社会保険をもって皆年金を実現しようとするには矛盾と限界があるのはたしかであるが、2階部分の所得比例年金のシステムとしては認め

ているのである。ということは、社会保険は年金制度としては陳腐化したものではなく（歴史はあるが）、今後とも有効性が認められているということになる。里見氏の公的財源原理主義とも言うべきスタンスは「たとえ公費が99%で、保険料はわずかに1%にしかないとしても、そのわずかの保険料の納付が給付の条件となる限りは、それは社会保険方式なのである。したがって、社会保障の運営・財政方式に、第三の道はありえないことに注意を喚起しておきたい」（p166）という文章に表れているのである。仮に1%の保険料であるとすれば、排除原理の比率は1%にすぎない。この場合、民主的に運営される制度であるならば、どのような排除原理あるいは共済原理を採択するであろうか。たぶんもっとも不利な人を優先した解決という方策をとるであろう。絶対的公平（平等）主義というのは公平に対する1つの態度にしかすぎない。現実にはこうした組み合わせはなく、現に日本の「社会保険」年金財政には公的負担金が入っているのだから、逆に、公的財政が入っているのだから、純粋に保険原理は成立しないのであるともいえるのである。真実は中間にあり、混合型年金制度というべきものであり、現実そのものがすでに「第三の道」といえるものなのである。

社会保険の形成の歴史は職能団体の形成の歴史でもある。日本の厚生年金と共済年金も賃金労働者と公務員という労働集団区分による。労働運動の歴史がこの2つの区分を作った。ヨーロッパにおいても歴史的に自営業は当初は社会保障制度に組み込まれなかった。それは労働者の概念に当てはまらなかったからである。

日本が1961年より皆基礎年金制度を標榜してのち、制度的に自営業その他を1号、賃金労働者・公務員を2号、2号の奥さんを3号と区分して、現在に至っているのは周知の通りである。1961年の時点で現在の里見案のような制度を作ればまことに良かったといえる。なぜそうならなかったかという2階部分の存在と論理に引きずられたからであろう。すなわち、年金とは労働を基礎として退職した者の所得保障（勤めていたときの所得を基準）だと考えられていたからである。年金と（賃金）労働は切り離せなかったのである。里見案の基礎年金は労働と切り離されたものである。

里見案の年金2階建ては、実は2階部分がずっと大きいのである。そうした建築物が立っているためには、巧みな設計技術が必要であろう。だから、それは2階建てではないのであって、むしろ本宅より大きな別宅と呼ぶべきものである。また1階が和風で2階が洋風という建て方はないであろう。すなわち、里見案の1階部分は、1人当たり月8万円の年金額である。各案では5万円、7万円などがあり、概ね同一規模の金額が基礎年金で想定されている。現在の満額基礎年金で約8万円弱、平均約5万円なので、現状プラスアルファの勘定である。ところで、これはナショナル・ミニマムなので、とてもそれまでの普通の生活水準を持続させることはできない。現在、厚生年金と共済年金はそれぞれ月20万円前後となっている。そうすると多くの高齢者は基礎年金に頼っているのではなくて、厚生年金と共済年金に頼っているのである。だから社会保険制度そのものの在り方を見直して、社会保険庁は解体してしまったが、年金機構などの官許の組織に相変わらず運営をまかせるのではなくて、社会保険（共済）らしく保険原理ではなくて社会的連帯原理に基づいて運営するように組織改造を国民的にすることが重要である。

現に里見氏も指摘するように厚生年金の脱落や逃亡が相次いでおり、また運営の民営化委託のような状況になっている。医療の政府管掌保険は協会けんぽとなり、各県の責任者はほとんど銀行出身者で埋められている。こうした「公的制度」の「実態民営化」が進んでいる中で、基礎年金だけが公的制度になるというのは、論者としては政府（自民党）年金案の論理的一貫性のなさに狐につままれたような気がするのである。

結局、里見案を含め各案は、老齢所得保障手当制度の創設ということになり、年金制度は別立てで存続するということである。これは、なによりも無年金者と低年金者の増大という現象に対する政策である。実際に無（老齢）年金者はどのくらいいるのであろうか。80万人程度という推計もあるが、65歳以上人口から老齢年金支給人数を引くと数百万人という数になる。現行の満期40年、最低加入25年というのを満期30年最低加入1年にするという提案の方がより現実対応型の案ではない

か。

また、アメリカのオバマ政権が打ち出している医療保険プランは、営利保険を社会保険的性格にするために政府の介入を強化するという点でアメリカとしては大転換であるが、日本もいわゆる2階部分の年金制度の構造改革に、より力点をおくべきではないか。

## ● 2階部分を大部屋にできるか

世に言う年金一元化論は、実のところ厚生年金と共済年金の統合のことである。これは可能であろうか。可能にする論理とはなにか。まず、労働者概念の一元化である。それはいま進められている公務員の非公務員化の促進に見られる。公務員は賃金労働者に転換しなければならないということである。労働市場の概念もかわるであろう。こうした概念転換が難しいので、全労連案などは分立型年金を提案しているのではないであろうか。また労働形態の多様化の中で、労働者を賃金労働者に限定している現行法（労働法・社会保障法関連など）の中に、自己雇用者・協同労働労働者などの概念を導入すべきである。また会社法は営利・非営利の区分を取り払ったが、非営利企業、協同労働協同組合などの社会的企業概念を導入すべきである。そうした上で社会保険制度の拡大と加入義務あるいは条件の整備をして無保険者の労働者数を減らす努力をすべきである。年金改革の言葉上ではむしろこちらの方が重要であろう。

ところで、日本においては年金一元化には多少のどたばたがあると思われる。公務員共済組合は既得権の保持に努めるであろうし、企業サイドは事業主負担を避け、年金制度解体化を促進するであろうし、年金の貧困化が避けられない。退職金の法的取り扱いも変わったのも同じ理屈の流れであろう。一時期待された日本版401K年金の普及はほとんど進んでいない。アメリカ型の従業員の自己責任において年金ファンドを運用するという文化は日本では定着していない。

また1階を公的基礎年金とするとして、2階というより別宅になった社会保険制度の運営に国はどのように関わるのだろうか。国庫負担は何割程度にするのか。「逆進性」の強い社会保険に国

庫負担をすることによって公平性をどのように担保するのか。あるいは事業者と労働者の保険料負担だけで行うのか。基礎年金の公的年金化をしたことで、2階部分の社会保険型はむしろ非社会保険型になるか、社会保険制度そのものの解体化が促進されるのではないか。周知のとおり、日本の年金は賦課方式概念から積み立て方式概念に重点が移行しつつある。人々は若いうちから、貯蓄という老後積み立てを意識せざるを得ない。基礎年金があるからいいやという積極的非積み立て派は少ないであろう。老後を国家に頼ることに月8万円はやはり低い金額である。すると結局、最低セイフティネットの8万円と自己責任型積み立て方式というスタイルに落ち着くのではないか。年金案がいずれの政党、財界、労組でも類似していることは、同床異夢であるにしても、落ち着く先も同一ということであろう。

## ● おわりに

本書における少子高齢化論、身の丈社会保障論などに対する批判はまことに説得的である。公的基礎年金については大方の案が賛成であるのだから、そうなるかも知れない。また里見案に従えば、確かに、みんなに老齢手当が渡り、消えた年金問題のようなことは起きないであろう（その真の原因は、被保険者本人の申請を前提とした年金制度とされていたからである。転職・失職したときの年金保険料記録管理は自己責任と見なされていたからであり、社会保険庁の責任ではなかったのである。それならば被保険者たちが自主的に運営する機関を作るべきであり、社会保険庁に任ずべきではなかったのである）。

結局、皆年金というのは用語上の矛盾であって、基礎（基本）年金はミーンズテストのない老齢生活保障金と呼ぶべきものである。社会扶助という言葉には反対されているようであるが、むしろ高齢者むけ生活保護費に区分すべきものではないであろうか。労働をやめたあるいはしない高齢者の生活保障をどのようにするかは、年金の現金給付だけでなく、さまざまな手当、物的なサービスや施設の提供や医療の現物給付やその他の保障制度と連関するものであろう。本書ではそうした点も論

じて欲しかった。また、2階部分の在り方のいくつかの可能性の存在（社会保険、民間保険（営利・非営利）などについても言及して欲しかった。

いずれにしろ別宅たる「2階」部分は依然存続させるということであり、そちらの方が真の年金問題の部分といえる。里見案は年金概念の一元化・統合化をしていない。現行の社会保険方式がだめだということに問題があるのではなくて、その真の社会保険制度化と事業主責任義務の強化、

加入条件の緩和拡大による労働生活の保障と老後の所得保障の安心安全を追求することが焦眉の課題であろう。年金は高齢者だけの問題ではなくて、どのように働き暮らすかという若い時（今は20歳以上）からの生活問題であろう。その議論はまだあまり深まっているとはいえない。

（いしづか ひでお、総研いのちとくらし主任研究員）

## 【事務局ニュース】2・会員募集と定期購読のご案内 （巻末の入会申込書をご利用下さい）

**会員募集** 「特定非営利活動法人 非営利・協同総合研究所いのちとくらし」の会員を募集しています。会員には正会員（個人・団体）と賛助会員（個人・団体）があり、入会金・年会費は以下のようになっています。また、機関誌『いのちとくらし研究所報』を追加購入される場合、会員価格でお求めいただけます。なお会員への機関誌送付部数は、団体正会員1口5部、個人正会員1口1部、団体賛助会員1口2部、個人賛助会員1口1部となっています。

### ○会員の種類

- ・正会員（団体、個人）：研究所の行う行事に参加でき、機関誌・研究所ニュースが無料配布され、総会での表決権があります。
- ・賛助会員（団体、個人）：研究所の行う行事に参加でき、機関誌・研究所ニュースが無料配布されます。

### ○会費（年会費）

	区 分	適 用	入会金	年会費(-口)
正会員	団体会員	団体・法人	10,000円	100,000円
	個人会員	個 人	1,000円	5,000円
賛助会員	団体会員	団体・法人	なし	50,000円
	個人会員	個 人	なし	3,000円

**定期購読** 機関誌定期購読の申し込みも受け付けています。季刊（年4冊）発行、年間購読の場合は研究所ニュースも送付いたします。また、会員の方には機関誌が送付されますが、会員価格で追加購入もできます。詳細は事務局までお問い合わせください。

- ・1冊のみの場合：  
機関誌代 ￥1,000円＋送料
- ・年間購読の場合：  
機関誌年4冊＋研究所ニュース＋送料  
￥5,000円