

厚生年金保険法改正に関する問題

清水, 金二郎

<https://doi.org/10.15017/1339>

出版情報 : 法政研究. 25 (2/4), pp.39-52, 1959-03-05. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

厚生年金保険法改正に関する問題

清水 金二郎

はしがき

昭和二九年五月に全面的に改正されて実施されている現行厚生年金保険法は「保険料率は、保険給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって、財政の均衡を保つものでなければならず、且つ少くとも五年ごとに、この基準に従って再計算されるべきものとする」(法八一条)と定めているので、昭和三四年には保険料率を再計算してこれを改正する法律が制定されることになる。そして厚生年金保険法の財政方式が、五年ごとに料率を引上げて最終料率に至るいわゆる修正積立方式をとっている関係から、料率の再計算とは料率の引上げに他ならず、従って三四年度の法律改正が料率改訂を中心とするものであることは言うまでもないことであるが、その他にも、この改正を機会に、改善或いは改正せねばならないいろいろの問題が存在しているのである。すなわち一は厚生年金保険の制度自体に内在する問題であり、他は、早晚発足する筈の国民年金制度との関連において生ずる問題である。本稿は、これらの問題につき、若干の検討を加えようとしたものである。

(一)

わが国の公的年金諸制度がいろいろな職域において個別的に作られていて、相互間に何らの関係もないという状態を改めて、これらを一本の制度に統合、調整するということ並びに、被用者中の一部を適用対象とするにすぎない現在の年金制度を全国民を対象とする制度とするということは、長らく宿題とされていたことであるが、国民年金制度については、昭和三三年度実施を目標として政府でも立案作業を行っており、最近に至って国民年金制度要綱（第一次）案も公表されるまでになったから、それが成法化されるまでには、今後もおいろいろな曲折はあるにしても、とにかく昭和三三年度中には、何らかの形で実施されることであろう。

ところが、従来各個別々に分立し、相互間に何らの連絡もない各種の公的年金制度を総合、調整して、社会保障制度の中核的機能を果すことのできる総合的な制度としようという問題については、これまでは、綜合統一を実現するための努力よりも、却って逆に、既存制度から分離して新しい制度を作り、分立の状態を一層激化させようとする傾向が見受けられたのである。

このような分立的な傾向は、既に昭和二八年に私立学校教職員共済組合法が制定された時から見受けられるが、最近では、特にその傾向が顕著になってきている。これをはっきり示している最近の事例としては、昭和三三年に制定された農林漁業団体職員共済組合法（昭三三年
法第九九号）を挙げることができる。

本法は、昭和三四年一月から実施されることになっており、その適用を受けて組合員となる者は、農業協同組合、森林組合、水産業協同組合、農業共済組合、漁船保険組合、農林漁業団体職員共済組合などの職員である。そして給付としては、退職年金、障害年金、遺族年金並びにそれぞれに一時金がある。掛金率は一、〇〇〇分の八〇程度で、

組合員と団体とが折半負担する。国庫負担は給付費の一〇〇分の一五と事務費全額である。組合員とされる者の数は二六万人余で、そのうち大部分は厚生年金保険の被保険者だった人々である。

ところで、これらの組合員となる職員は、大部分が既に健康保険、厚生年金保険に加入している者であるし、勤続年数も短かくて平均五、六年にすぎず、退職年金を受け得べき者は全体の一二％に過ぎない。従ってこれらの人々のために、厚生年金保険から分離して特別な制度を設けることには、全然意味がないと言わねばならない。またこれらの職員の給与水準も、一般産業のそれに比べると極めて低く、一般産業の給与が平均一七、〇〇〇円であるのに対し、平均九、〇〇〇円という程度であるから、長期給付のみで一、〇〇〇分の八〇というような高率の保険料負担には到底堪え得ない者が多数生ずる惧れがある。その結果は、多数の下級職員の犠牲によって高級専従職員のみが利益を得るということになり兼ねない。

このような次第なので、本法の制定に際しては、当然に厚生省を初め各方面から激しい反対がされた。例えば社会保障制度審議会は、本法案の諮問に対する答申書の中で、本法案は「年金一元化の方向に反するものであって、国民年金の実施も目前にせまった今日、こういう部分的措置をとろうとする政府の考え方には賛所しがたい」と述べているし、国民年金委員も、これは「国民年金制度の計画を未然のうち不可能とするものに他ならない」と説いていた。

このように激しい反対があったため、政府は、農林漁業団体職員共済組合法案の国会提出を決定した昭和三三年三月七日の閣議において「政府は国民年金制度の創設準備を積極的に進め、その速かな実現を期するものとし、それまでの間は、現存する各種年金制度の分立をもたらすような新たな制度の創設は認めないものとする」という申し合せをし、農林漁業団体職員共済組合法のみは例外として認めるということにしたのであった。

本法が各方面から激しい反対を受けながら、結局例外措置として制定されるに至った原因にはいろいろなものがある

えられるが、特に注意しなければならないことは、厚生年金保険制度自体にさまざまな欠陥が存在していて、被保険者が従来この制度に対し多大の不満を抱いていたということが重要な原因の一つになっている、という点である。このことは、社会保障制度審議会が、前述のように、本法案に反対の旨を答申したときに、同じ答申書の中で「こうした要望が一部に現われることは、現行の厚生年金制度が魅力を欠くためであって、政府としては、早急にその改善をはかるべきである」と説いていることから知るべきであろう。

また、中小企業政治連盟は、現行の厚生年金保険制度に対して極めて批判的であり、(一) 中小企業の従業員は勤続年数が少いため、二〇年の年金受給資格を得ることのできる被保険者は少ないのに、厚生年金保険はこの実状を無視している、(二) 中小企業の従業員は後に独立の自営業者、事業主になる者が相当多いが、この場合には厚生年金保険を脱退しなければならぬし、更に、(三) 従業員ならば高令者でも強制加入させられるなどの理由から、厚生年金保険から分離して中小企業の事業主と従業員の福祉増進のために中小企業退職基金制度を創設しようとし、中小企業退職給付法の制定を政府に要望している。(二) これも、厚生年金保険に不満を抱きそれから独立して独自の制度を持つとする運動の適例と言い得るであろう。

中小企業政治連盟の運動に照応して、労働省では、中小企業労働者の福祉をはかるため、最近「中小企業従業員等退職共済事業法案要綱」を作成し、次ぎの通常国会への提出を目標にして法文化を急いでいるが、これも、厚生年金保険から分離、独立しようとする動きを示すものである。(二)

このような厚生年金保険からの分離運動を阻止するためには、厚生年金保険制度の内容を改善し、これを魅力ある制度とするように、現行厚生年金保険法を改正することが、当面の重要な問題となるのである。

(一) 本中小企業政治連盟が創設を希望している退職給付制度の骨子は、次の通りである。(二) 中小企業主と従業員の相互扶助の

精神に基いて、全国を一本とした特殊法人中小企業福利厚生事業団（仮称）を設立し、国庫補助（給付費の一〇〇分の一五）を受け、加入者たる事業主と従業員の退職、死亡、災厄などの事態に対する共済給付及び当該資金の中小企業への還元融資と福利厚生事業を積極的に行い、恵まれない中小企業従事者の生活安定を図ることを目的とし、（一）事業団の給付事業の主眼である退職給付金額は、四種類に分けた掛金に応じ定められているが、第一種掛金によると（加入後五年未満は掛金月額三〇〇円、加入後五年以上一〇年未満は月額六〇〇円、一〇年以上月額九〇〇円）、加入期間一〇年の者の退職給付金額は、掛金合計六一、二〇〇円の約三倍の一七万円で、二〇年の者には六〇万円となるなど、相当有利な内容である。（二）掛金の負担割合は、事業主三分の二、従業員三分の一となっている。

（一）労働省の「中小企業従業員等退職共済事業法案要綱」の内容は中政連の案と殆ど同様であって、その大要は次の通りである。（一）中小企業従業員などの退職金の給付に関する事業や福祉事業を行うために、中小企業従業員等退職共済事業団を新設する。（二）加入者は中小企業の事業主と従業員とで、加入、脱退は自由とする。（三）給付としては、イ 加入者が退職したときに、掛金納付の月数に応じて退職給付、ロ 加入者が資格を喪失して脱退したとき、認定脱退金。その支給額は、イの一〇〇分の八五、ハ 加入者が任意脱退したとき、掛金の元利合計を脱退還付金として支給する。四 掛金は一口三〇〇円とし、五口を限度とし、事業主三分の二、従業員三分の一の割合とするが、事業主が全額負担してもよい。事業主である加入者は全額自己負担する。（四）国庫は事務費全額と退職給付と福祉事業費のそれぞれ一〇〇分の一五を補助する。

この労働省案に対し、通産省は一〇月二〇日の省議で修正申入を行うことを決定したと伝えられている（大朝西部版昭三三・一〇・二一）。修正申入の主要な理由としては、「退職金制度は沿革的にも、実際のにも、使用者の制度であり、新しい制度を普及させるためにも、事業主の制度とするのが妥当である」ことを挙げ、「中小企業の安定と振興を目的とした事業主の共同きょ出制度を主として、あわせて従業員等の福祉の増進をはかることとすべきだ」としている。

(二)

厚生年金保険制度の魅力を喪失させ、被保険者に満足を与えない程の不備、欠陥とはどのようなものであろうか、またこれを魅力ある制度とするためには、どのような改正が必要か、といった問題について、簡単に検討してみよう。

第一に考えられることは、現行法の適用対象が一部の被用者に限られていて、五人未満の従業員を使用する事業所には適用されていないという点である。わが国の企業が中小企業、特に零細企業でその大部分が占められていることから考えると、零細企業に適用されていないということは、致命的な欠陥である。

従業員五人未満の事業所に使用されている人々に保険を適用することは、わが国の社会保険のすべてに通じて重要な問題であるが、失業保険においては、昭和三年の法律改正によって、五人未満の小規模事業所の従業員に対しても、適用を拡げるための措置がとられた。疾病保険の部門でも、国民健康保険法の改正が実現したならば、この問題は一応の解決がされることになる。厚生年金保険においても、五人未満の事業所の従業員に拡大適用できるような立法措置をすることが必要である。もっとも、五人未満の事業所の従業員を適確に把握して直ちに強制適用の対象とすることは、適用対象となる人々を調査するだけでも多大の費用と人員が必要であるから、決して簡単ではないけれども、取敢ず任意包括加入制度の方法を十分に活用して、これらの人々が速かに被保険者となることができるような措置をとらねばならない。

次に、従業員五人未満の事業所への適用促進とならんで、否むしろそれよりも一層重要なことは、適用洩れの事業所の絶滅に努力することである。五人以上の従業員を使用している事業所であって当然厚生年金保険法の適用を受けている筈であるのに、未だに適用洩れとなっている事業所が多数存在していることは公知の事実である。従ってこれ

らについては、早急に調査を行って、適用洩れという事態を根絶するような行政措置或いは立法措置を講じなければならぬ。

次に、現行の厚生年金保険法では、事業主に対し、任意適用の認可申請、その取消申請、被保険者資格の取得、喪失の届出、被保険者の標準報酬月額に関する事項の届出その他、厚生年金保険を施行するために必要ないろいろな事務を行う義務を負わせ、違反に対しては罰則を以て臨んでいるが、これらの事務は相当煩雑で、それを処理するには相当の時間を要するので、従業員五人未満程度の零細企業の個人事業主にこれらの事務を行うことを要求するのは、零細事業所の実態にそわない、過大な要求と考えられる。この故に、それらの事務は、個人事業主が加入している事業協同組合や事業主団体などの適当な機関が代行できるように立法措置が為さるべきである。保険料の納付についても、同様な措置が望まれる。なお、保険料の納付については、現行法のように毎月納付させる方法を廃止して、三カ月或いは四カ月に分納させる方法を採用する方が、保険料の納入成績を高くし、徴収手続を簡素化することにもなるであろう。

次に、現行法では、標準報酬月額の最高額は一八、〇〇〇円とされているが、これは余りにも低額で、実情にそわないものである。昭和二九年に現行法が制定され、標準報酬月額が最高一八、〇〇〇円、最低三、〇〇〇円の一・二級に区分、決定された際に、すでに最高を三六、〇〇〇円にすべきであるとの主張が強く唱えられていたのである。^(二)健康保険の標準報酬月額の最高が五二、〇〇〇円に上げられている今日においては、厚生年金保険の標準報酬月額も、船員保険のそれと同程度、すなわち三六、〇〇〇円程度には当然引上げるべきである。けだし最高標準報酬月額が一八、〇〇〇円という低額に抑えられている現状では、給付内容の改善などは、到底実現し得ないからである。

給付に関しても、いろいろの問題が存在している。

第一に問題となるのは、年金額の定額部分の金額が、現行法では非常に低額とされている点である。現行法では老令年金の基本年金額の定額部分は二四、〇〇〇円とされているが、この額に決定された際に、政府が厚生年金保険の内容充実を図るために、他の諸施策とともに「老令年金基本額の定額分を三万六千円に引上げること」という附帯決議が附されていたのである。^(三)従って現在では、これを少くとも三六、〇〇〇円とするのが妥当であろう。年額三六、〇〇〇円、すなわち月額三、〇〇〇円は、生活保護法による一級地の六〇歳以上の男子に対する生活扶助基準額とほぼ同額である。^(四)「社会保障としての年金制度が、防貧の見地に立ち、国民に最低生活を保障することを理念とすべきものである」以上、この程度を定額部分とするのは当然のことである。

なお、年金額の計算に当っては、全被保険者期間の平均標準報酬月額が使用されているが、これは最終標準報酬月額に改めるべきである。

次に、国家公務員共済組合法その他の共済組合制度では、年金受給資格期間をこえて組合員である者に対しては、資格期間をこえる一年ごとに一定率で年金に加算がされるが、厚生年金保険においては、受給資格期間二〇年を満した後になお被保険者である者に対しても、このような加算措置は行われぬ。また資格期間を満了できずに、途中で被保険者資格を喪失し、脱退した者に対しては、厚生年金保険では脱退手当金が支給されるけれども、その受給要件や脱退手当金額は、国家公務員共済組合法その他の共済組合制度の退職一時金制度に比べると、著しく不利となっている。このことは、厚生年金保険においては、男子被保険者が脱退手当金を受給するためには五年以上被保険者たりしことを要するのに、国家公務員共済組合では、組合員期間三年で退職一時金を受給することができることや、厚生年金保険の脱退手当金額が被保険者期間五年以上六年未満の者には平均標準報酬月額の一・一倍であるのに、国家公務員共済組合では組合員期間五年以上六年未満の者に対する退職一時金の金額は俸給日額の一二〇日分であるとい

う点などを見ただけでも、明瞭であろう。

その他、国家公務員共済組合などで認められている減額退職年金の制度が厚生年金保険では認められていないとか、遺族給付の面では遺族一時金の制度がないとか、四〇歳未満の妻が遺族年金の受給資格を与えられていないなど、いろいろな不利益な点が見られるのである。これらは、すべて速かに改善されなければならない。

なお、遺族年金額は老令年金の半額となっているが、遺族の最低生活を保障するという見地から言えば、老令年金と同額とするのが理想であるが、少くとも老令年金の七〇%を保障するように努力すべきである。

次に問題となるのは、保険料率上げの問題である。現行法では、厚生年金保険の保険料率は、被保険者の標準報酬月額の一、〇〇〇分の三〇で、これを事業主と被保険者とが折半負担することになっている。厚生省ではこれを一、〇〇〇分の四〇乃至四五に上げようとしていると伝えられている。

厚生年金保険の給付内容の改善のためには、国庫負担の一層の増額や標準報酬額の引上げが必要であるが、それとともに、保険料率の引上げが行われねばならないことは、言うまでもないことであるが、現在のような経済界の不況期にこれを大幅に引上げることとはできないであろう。が、しかし被保険者、事業主は、給付内容改善のために、国庫補助の増加のみにたよることなく、自己の負担能力の許す範囲内で料率を引上げ、これを実現する努力を払わなければならない。

最後に、最も重要な問題は、積立金の運用を如何にするか、という問題である。

厚生年金保険の積立金は、最近では毎年四〇〇億円増加し、昭和三二年度には二、〇〇〇億円を突破したが、今後増加を続け、昭和四〇年代後半には一兆円を越えると推定されている。

この巨大な積立金は、厚生年金保険の重要な財源であり、その管理、運用は、保険料率の決定、保険給付の内容、

被保険者のための福祉事業などに大きい影響を及ぼすものである。

積立金は、昭和一七年に厚生年金保険法が施行されて以来、すべて大蔵省預金部に預け入れられ、一部分が被保険者の福祉施設資金に投資されてきたのであるが、昭和二一年一月二九日附の総司令部覚書で預金部資金の運用が国債と地方債の消化に限定されたため、厚生年金保険の積立金の一部を福祉施設資金として融資することが停止され、その運用は預金部への預け入れに限られてしまった。

その後昭和二六年に資金運用部資金法が制定され、従前の預金部が資金運用部に改組されたが、このときも福祉施設資金への融資は認められなかった。ただし、資金運用部資金法は、第二条で「政府の特別会計の歳入、歳出の決算上の剰余金を積立てた積立金は、すべて資金運用部に預託しなければならない」とし、第三条では「政府の特別会計の剰余金は、資金運用部への預託の方法による外、運用してはならない」とした上に、第七条で資金運用部資金の運用できる範囲を「一、国債、二、国に対する貸付、三、法律の定めるところにより予算について国会の議決を経、または承認を得なければならない法人の発行する債券、四、同法人に対する貸付、五、地方債、六、地方公共団体に対する貸付、七、特別の法律により設立された法人の発行する債券、八、同法人に対する貸付、九、金融債」に限定しているからである。

しかしながら、昭和二七年になって福祉資金として積立金の一部還元融資が復活され、爾後毎年若干の金額が病院、住宅などの建設のために融資されている。その金額は、昭和二七年度は一六億円であったが、三三年度には七五億円と増加し、融資対象も当初の病院及び住宅から休養施設、体育施設、会館建設などに拡大されてきている。けれどもぼう大な積立金と対比すると、この程度ではまだまだ不十分であり、なお一層融資額を増加し、融資対象の範囲も拡げて、被保険者の福祉増進を図るべきである。

ところでこのような運用部資金の枠内での還元融資よりも、積立金の効果的、民主的な管理、運用を実現するためには、現在資金運用部に年利六分で預託されている積立金を引上げて保険者たる厚生省の所管に移し、事業主代表、被保険者代表を含む運営委員会を作って、この委員会に管理、運営させる、という方法をとることが、必要である。積立金を資金運用部から分離して運用することについては、いろいろな反対があつて、実現は非常に困難であろうが、簡易生命保険及び郵便年金の積立金や国家公務員共済組合の積立金などは分離運用がされているのであるから、決して不可能ではない。実際、これが実現したときに、積立金が真に効果的に、民主的に管理運用できることになるのである。

(一) 厚生省保険局「厚生年金保険法十五年史」第二六八頁参照。

(二) 同書第三二三頁以下参照。

(三) 一級地における六〇歳以上の男子に対する生活扶助基準額は、飲食物費（主食費、副食費、調味料費、嗜好費）、被服費、入浴費、理髪費、衛生費で、計一、九〇五円、家具什器費、光熱費（電灯料を除く）、雑費で計六五〇円、他に水道料と電灯料が一二〇円、一五二円、それぞれ定額実費として支給されることになっている。（「生活保護法による保護の基準等の第十

四次改訂について」昭和三二年四月十日発社第八二号）

(四) 社会保障制度審議会の昭和二七年一二月二三日の「厚生年金保険、公務員の恩給、軍人恩給等年金問題に関する意見書」参照。

(三)

厚生省の国民年金制度要綱（第一次）案によると、新らしく作られる国民年金制度は、「全国民を適用対象とする。

ただし、別に法律で定める日までは、厚生年金保険その他の現行公的年金制度の適用者にはこれを適用しない。国民年金制度と現行公的年金制度及びこれらの制度相互間の調整については、別に法律で定める」となっている。

そこで第一に問題となるのは、国民年金制度と厚生年金保険との間で資格期間の通算を可能にする方法如何という問題である。これについて社会保障制度審議会は、昭和三三年一〇月六日次のよう要旨の答申を行った。

一 被保険者がその加入している年金制度を脱退して他の年金制度に移る場合には、脱退手当金又は老令年金部分に見合う保険料（被用者年金保険については労使が払込んだ保険料）を原資として、これをそれぞれの年金制度に凍結しておき、各年金開始年令に達したときに、それぞれの制度の減額年金として、その合計を支給する。

二 ただし、この場合に、各被用者年金において、単独には本来の年金に達しなかったものについては、これを通算して二〇年の原則期間をみたしたものにのみ、各被用者年金における老令年金開始に相当するときに（例えば厚生年金では六〇歳）、それぞれ給付を開始する。

三 国民年金に通算した場合は、国民年金の老令年金の給付開始時に支給する。

右の通算方法は、現在の各種公的年金制度の脱退手当金や退職一時金の制度を廃止して減額年金制度を作り、各制度の減額年金の合計額を支給しようとするものである。例えば公共企業退職員等共済組合の組合員として一〇年、次に厚生年金の被保険者として一〇年、その後自営業に従事し、国民年金制度の被保険者として一五年というような場合には、それぞれの年金制度の脱退手当金や退職一時金は支給せず、その代りに、減額年金を個々の制度から出して、これを合計した額を支給するという方法である。

資格期間の通算方法は、他にいろいろな方法も考えられるが、右の方法は、保険の転出入に関する事務を簡素化し得るといふ点のみから見ても、すぐれたものであると考えられる。ただここで問題になるのは、脱退手当金や退職一

時金のみで増大する年金受給者に年金を支給し得るかという問題であって、結局保険料率の引上げとか国庫負担の増額などが要請されることになるであろう。

次に、厚生省の国民年金制度要綱（第一次）案では、国民年金制度の適用対象を、現行の各種公的年金制度の適用者以外の国民とすることになっているので、社会保障制度審議会の答申案とは異なり、公的年金制度の適用者の被扶養者、家族も、すべて国民年金制度の適用を受けることになる。

公的年金制度の被扶養者をも国民年金制度の適用対象とすることは、理論的には当然と言うことができよう。しかし、この人々に対しては、厚生年金保険法により、遺族年金とか扶養加給金などの制度によって、不十分ではあるが一応の保障が与えられているのである。健康保険との関係を考慮し、保険料負担の増加をも考慮すれば、むしろこの際は、この人々は国民年金制度の適用を除外し、遺族年金額や扶養加給金を適当に増額するように措置すべきである。

更に、従業員五人未満の事業所を厚生年金保険の適用対象とするか、それとも国民年金制度の対象とするか、という問題がある。この点は、両制度の保険料、給付内容などを比較考量すれば、厚生年金の適用対象とする方が被保険者には有利であることは明瞭であり、その意味で、厚生年金保険法の改正が希望される。

最後に、厚生省の要綱案によると、醸出制年金給付費の三分の一を国庫負担としている。これに対し社会保障制度審議会の答申では、三割を国庫が負担すべきであるとされている。このような三分の一或いは三割の国庫負担が、簡単に実現されるとは現状ではなかなか考えられないが、それはともあれ、これらと比較して極めて低い現行の厚生年金保険の給付費に対する国庫負担率——一般被保険者一五%、坑内夫被保険者二〇%——を引上げるとは、厚生

論 說

年金保険の内容を充実させるために重要である。

(昭和三十三年一〇月三〇日)