

フリーライダーの実態

五 嶋 陽 子

目 次

はじめに

第1節 賦課方式の社会保障制度とは

第2節 「ただ乗り」の概念

- 2.1. 正の外部性は「ただ乗り」を生むか？
- 2.2. 「ただ乗り」が発生する財
- 2.3. 保険という財

第3節 公的年金老齢給付の理論と制度

- 3.1. 賦課方式にフリーライダーは付き物か？
- 3.2. 創設期の養老年金—船員保険と労働者年金保険の場合
- 3.3. 創設期の国民年金

第4節 皆年金制度のしわ寄せ—保険料拠出段階

- 4.1. 「ただ乗り」でない「ただ乗り」
- 4.2. 社会保険料負担の転嫁と帰着
- 4.3. 第3号被保険者の保険料をめぐる優遇説と優遇否定説

第5節 別な形態の「ただ乗り」—年金給付段階

- 5.1. 国民基礎年金のフリーライダーへのもう一つの便益
- 5.2. 遺族厚生年金のフリーライダーは誰か？

第6節 フリーライダーの原因と背景

- 6.1. 生活保障の充実
- 6.2. 無業の被扶養配偶者の保険料
- 6.3. 無業の配偶者は扶養の対象か？
- 6.4. 社会保険の原則からの逸脱

おわりに

はじめに

「賦課方式の社会保障制度は、他の人が生み育ててくれる子どもに『ただ乗り』して、老後の生活を営むことができる仕組みです。」
山重慎二(2016)『財政学』p.110

本稿の目的は、第1に山重(2016)で仕組みとして説明されている「賦課方式の社会保障制度」とは一体どのような制度のことなのかについて日本の社会保障制度に照らし合わせて特定し、第2にそれが総体として、または部分的に「ただ乗り」(フリーライド, free ride)の現場

となっているのかを精査することと、第3に「ただ乗り」の温床と化している、あるいは制度上「ただ乗り」と理解されていないが実態として把握できる場合はその所在と原因ないし背景を解明することである。

そこで本稿では第1節で賦課方式の社会保障制度とは何を意味するのかを見分け、第2節で「ただ乗り」の概念を整理するとともに、公共財の理論に沿って財の分類上保険、すなわち年金保険がどのような特質を有する財であるのかを確認する。第3節では賦課方式の老齢給付では初代が得し末代が損をするという帰結が必然でないことを検証する。その上で日本の公的老齢年金制度の創設期の財政運営を振り返り、「ただ乗り」と判断されるような事態が発生したのか否かについて解明する。第4節では皆年金制度のしわ寄せが保険料拠出段階に現れていることを、続く第5節では年金給付段階で表出するフリーライダーの所在を確認する。第6節では公的年金のフリーライダーの発生原因と発生に至る背景について、給付と負担の乖離要因、無業の配偶者と被扶養関係、社会保険の原則に照らし考察する。最後に「社会的扶養」という用語が放つ誤解について触れ、公的年金制度の分析上重要となる、一様でない「世代間扶養」と「世代内扶養」にみる「社会的扶養」の多層性ないし多様性について述べる。

第1節 賦課方式の社会保障制度とは

ここではまず「賦課方式の社会保障制度」とは何を意味するのかを明らかにしておきたい。日本の社会保障制度は、戦前であれば家制度や村落共同体、または特定の任務・職務に付随するリスクを負う集団が困難・困窮を自助・共助・公助で乗り越えたが、労働のさらなる商品化、高度産業化、医療技術の進歩、生活の質の向上、依然として横たわる不確実性を前にして、平時のライフサイクルの中で国民の欲求として改革を重ねてきた¹。

1950（昭和25）年および1961年の社会保障審議会の勧告では社会保障制度を社会保険、社会福祉、公的扶助、公衆衛生（含む保健医療）に4分類し、これらの分類に対応する仕組みが2022年現在まで続いている。高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉から成る社会福祉、生活保護制度を中心とする公的扶助、そして医療サービスの供給、疾病予防などの保健事業、母子保健、食品や医薬品の安全性、さらには上下水道の整備を含む保健医療・公衆衛生は、公費が投入され、すなわち財源として租税収入が使われる。したがって、賦課方式が関係する社会保障制度とは社会保険にほかならない。

社会保険には医療保険、介護保険ならびに公的年金がある。医療保険と介護保険は被保険者が保険料を支払い、保険事故が発生し医療サービスや介護サービスを利用する際に、被保険者証を提示すると（介護保険の場合は介護認定・判定後）、保険が適用され、自己負担を抑えることが

1 権文（2021）では1954年、1985年、2000年、2004年の改革のポイントについて検証している。詳細はpp.2-33を参照のこと。

可能となる。保険者は徴収した保険料を用いて、医療事業者と介護事業者に請求金額を支払う。医療保険と介護保険の財政方式は当該年に徴収した保険料収入から当該年の支出を行っているの
で、原理的には現在の勤労世代の保険料収入を活用するという点で賦課方式と同じである。ただし、賦課方式の老齢年金における所得移転の様相とは異なる。医療保険の場合は健康な被保険者から傷病の被保険者への医療費保障を通じて現物給付という価値の移転が行われ、介護保険の場合は介護が不要な被保険者から要介護・要支援の被保険者への、やはり現物給付という価値の移転が生じる。

これに対し、社会保険に分類される公的年金には老齢給付、障害給付、遺族給付の3種類がある。周知のとおり、公的年金の財政方式として積立方式と賦課方式がある。前者の積立方式には個人勘定を立てる場合と生年単位で積み立てる場合の2種類がある。いずれの場合も積立方式である限り、老齢給付、障害給付、遺族給付の3種類すべてについて負担がほかの生年単位を巻き込むようなことは一切ない。特に老齢給付に着目すると、それぞれの世代が経済活動に参加した時期の経済成長率、賃金率の上昇、物価上昇率によって保険料収入や運用収益に違いが生じ、最終的に給付の面で世代間格差が発生したとしてもそのまま放置される。積立方式の公的年金では世代間の所得移転は行われぬ。

ところが賦課方式の公的年金についてみると、現役世代が支払う年金保険料収入から老齢世代に年金給付を行う²。しかし、このような単純な構図は老齢給付にしか当てはまらない。障害給付と遺族給付は現役世代内で生じることもあるからである。その場合、現役世代の被保険者から同じく現役世代の障害を負った被保険者に対し、ならびに現役世代の被保険者から同じく現役世代の他界した被保険者の遺族に対して所得移転がなされる。

とすると、前掲の「賦課方式の社会保障制度は、他の人が生み育ててくれる子どもに『ただ乗り』して、老後の生活を営むことができる仕組みです。」という山重（2016）の説明は、明らかに同一世代内所得移転を除外する。賦課方式の社会保障制度である公的年金全般を定義付ける説明となっていない。この説明は年金保険料を支払う現役世代から年金受給を行う老齢世代への所得移転を、総じて、現役世代への老齢世代による「ただ乗り」と理解するものである。したがって、われわれは公的年金の3種類の給付のうち、負担と給付が異なる世代となる老齢給付を中心に据えた上で、その関連から、すなわち老齢給付受給者の遺族が受給権を有する限りにおいて遺族給付を慎重に考察する必要がある。

第2節 「ただ乗り」の概念

2.1. 正の外部性は「ただ乗り」を生むか？

山重の言説に「『ただ乗り』して、老後の生活を営む」とあるので、まず「ただ乗り」とはど

2 例えば土居丈朗（2018）『入門公共経済学 第2版』p.289ならびに土居丈朗（2021）『入門財政学 第2版』p.108で確認されたい。

のようなことを意味するのか、から考えてみたい。用語の定義をみてみると、負担なくして便益を享受することであることがわかる。「ただ乗り」をする人はフリーライダー (free rider) と呼ばれる。意図して負担は一切負わず便益のみを巧みに享受する強者もいるかもしれない。ブキャナン (James M. Buchanan) によれば、各人が「フリーライダー」の状況にあり、いずれの人もただ乗りをすれば望ましくない結果になることがわかっているとしても、自分にとっての最適な結果は他人に公共財を供給させ、自分は費用に貢献せず便益を享受することである³。したがってブキャナンの視点に立つとすれば、フリーライダーは自発的に費用負担について合意することは自分の利益にならないことを計算し「ただ乗り」を選択するので、意図したフリーライダーしか存在しないことになる。他方、自分自身がフリーライダーとなっていることにさえ気づかず、結果的に「ただ乗り」と見做される行為を行うような幸運なのか不運なのか俄かに判断できないような人もいるだろう⁴。ここでは意図してか、あるいはたまたま他者の経済活動に煽られたか、というような意思の有無は問わないこととしよう。

日常生活においてさまざまな財やサービスを消費する。市場で取引される財・サービスを需要(購入)する場合、所有権の移転や排他的利用のために、それらの価格に見合う貨幣を手放す、すなわち対価を支払わなければならない。貨幣を手放すことは、財・サービスを獲得するための犠牲であり負担である。貨幣の支払いは財・サービスの需要者に不効用をもたらす。しかしその一方で、需要者は購入した財・サービスの消費から便益という幸福や福祉に繋がる利益を得る。経済学では合理的消費者であれば、ある財の限界効用と貨幣を手放す限界不効用が一致するまで消費し、効用最大化を図るとされる。

多くの財・サービスは対価を支払わなければ消費できないし、複数の人々で消費する場合は1人のときと異なり消費量が減る。前者の性質は排除性、後者のそれは競合性と理解され、双方の性質を有する私的財の場合には概して「ただ乗り」という現象は生じない。もっとも、私的財の中で正の外部性のある財についてみると、市場取引に参加しない人々に便益をもたらすことがわかる。けれども、ある個人の消費活動に巻き込まれたこのような人々を、フリーライダーと捉えるか否かについては考察が求められる。正の外部性が生じる財の需要者はその財を購入することによって直接的便益を享受するのに対して、彼(彼女)の周辺の人々は彼(彼女)の消費から間接的便益を享受するに留まる。しかも周辺の人々が享受する便益は、その財の需要者の便益とは質的に異なる場合がある。

例として集団免疫の獲得が明らかに可能とされる感染症の場合を考えてみるとわかりやすい。ワクチン接種者はまず接種者自身が当該感染症に罹患するリスクが下がることから、それによってワクチン接種者の周辺の人々が接種者から感染するリスクが軽減する。集団内部においてある

3 Buchanan (1968) p.87 および山之内・日向寺(1974) p.90 を参照のこと。

4 正の外部性が生じる財が当てはまる。

一定の割合がワクチンを接種するとすれば、接種者と未接種者間の感染リスクの低下が未接種者間の感染リスクの引き下げに繋がり、集団として当該感染症に対し免疫を得たと判断できる。

ここで問題は、未接種者の享受する便益は、はたして接種者が獲得した便益と同じか、ということである。確かに接種者も未接種者も両者とも集団内部では感染リスクの低下という便益を享受すると言えよう。しかしながら要は、集団外の人々と接した場合の感染リスクである。接種者の感染リスクはおそらく不変であるのに対して、未接種者の感染リスクは外部集団の罹患者の影響を受けるはずである。したがって、ある集団における接種者の便益と未接種者の便益を同質なものとして捉えることには無理がある⁵。そのため、未接種者をフリーライダーと位置付けたいのであれば、事前にフリーライダーの定義を明確にしておかなければならない。対価の支払いを伴い直接的便益を享受する消費者と同質同量の便益を負担なく享受する人を狭義のフリーライダーとし、他方、直接的便益を得る消費者と同質同量ではないが、類似の間接的便益を負担なく享受する人を広義のフリーライダーとするのである。本稿では基本的に対価を支払った人と同質同量の便益を負担なしに享受する、すなわち狭義のフリーライダーを中心に上げることとする。

2.2. 「ただ乗り」が発生する財

「ただ乗り」の発生を抑制できない、つまり対価を支払わずに消費できる財とは一体どのような財か。公共財の理論では誰かが対価を支払い消費すると、その財の費用負担を負っていない個人も購入者と同じように同量を消費することになる、もしくは企業が契約者にサービスを供給しようとする未契約者にも供給することになってしまう、といった財・サービスでは「ただ乗り」が生じるとしている。

前者はポール・サミュエルソン (Paul A. Samuelson) が等量消費と称した財である。Samuelson (1954) は財の消費の観点から財を私的消費財 (private consumption goods) と共同消費財 (collective consumption goods) に2分類し、私的消費財は各人の消費量を加算すると社会全体の合計量となるのに対して、共同消費財は各人が同時に等量を消費し、その各人の等量消費量が社会全体の総量に一致すると考える⁶。Musgrave (1959) によれば、等量消費となる財は費用を支払わないとしても消費から除外されることはない、すなわち排除原理が適用されない⁷。

後者の未契約者にも供給することになるような財・サービスというのは、ジェームズ・ブキャナンの結合供給 (joint supply) となる財・サービスである。通常、市場取引では対価の支払いと

5 他の例として、隣家のガーデニングによる植物の花々の便益は実際に球根・株・種・苗木・肥料などの費用を負担する隣家に帰属するが、借景や花々の芳香は正の外部性として費用負担を全く負っていない周辺の人々に便益を提供する。しかし、隣家の人は切り花にして楽しむことができるのに対して、周辺の人々は隣家の植物を無断で処分することはできない。この場合、所有権の所在によって「ただ乗り」の範囲が制限されるのである。

6 Samuelson (1954) p.387. 小沢 (1974) も参照されたい。

7 Musgrave (1959) p.8.

の交換において財が譲渡される、あるいはサービスが供給されるが、財の固有の特質に起因して供給元で供給先を制御できない場合、社会全体に供給されてしまう。Buchanan (1968) によれば、「結局的に供給される単位の共用であり、マーシャルの理論が生産の技術的条件のために起きる供給の結合性を説明するのに対して、ブキャナンは消費の技術的条件で起きる結合供給に着目した。生産単位が1である一方、消費の単位は複数となる⁸。そして結合供給の場合も排除原理の適用は不可能となり、フリーライダーが発生する。

さて等量消費と結合供給には前提として、オープンアクセスが確保されていなければならない。特定の人にしか消費の機会が与えられていないとすれば、アクセスは開放されておらず限定的である。防衛サービスはある領土内に居合わせることでその社会の構成員と共に平和に暮らすことができる。しかしA国の国境がコントロールされて往来が制限され、あるいは禁止されているならば、A国に入国できず、A国の防衛サービスそのものの消費、したがって平和の享受は叶わない。供給される当該財・サービスの受け取りが妨害されないこと、当該財やサービスを消費する上で障壁がないことが肝腎である。

オープンアクセスが維持されている中で、契約者は財・サービスの消費を自発的に選択することから能動的便益を享受する。これに対して、便乗者つまりフリーライダーは契約者の意思決定の結果、便益を享受するので、その便益は受動的便益とみるべきである。ただし、契約者とフリーライダーの両者が享受する便益の量的ないし質的な差異がない。消費を通じる効用最大化は前述したように費用負担や貨幣を手放す不効用と便益享受による効用のバランスとなる。契約者が純便益、すなわち便益から費用を差し引いた金額の最大化を目指すのであれば、便益が一定の下で費用最小化、すなわち「ただ乗り」を選択し、フリーライダーに転換する可能性がある。とはいえ、等量消費と結合供給の特徴を有する財・サービスにおいて「ただ乗り」が必然かという点、必ずしもそうではない。例としてイギリスの灯台が挙げられる⁹。

航海中の船舶や出航しようとする船舶は海上で自由に灯台の明かりを見ることができる。まさに灯台の明かりはオープンアクセスである。停泊中の船舶も海岸沿いを散策する人も灯台の明かりを見ることができる。灯台から港の位置を知らせるために明かりが点されるならば、誰でも明かりを消費することができる。契約した船舶にサービスを提供すると、契約していない船舶にも明かりを見られてしまう。灯台はまさに等量消費と結合供給の特徴を有し、対価を払わない人を消費から排除できず、フリーライダーが発生するように見受けられる。

ところがイギリスの灯台は、史的展開が明らかにするように非競合性の特質はそのまま、非排除性の特徴を排除性に切り替えることに成功した。等量消費と結合供給となる財は通常便益が

8 Buchanan (1968) p.34 および p.52. 山之内・日向寺 (1974) p.35 および p.53.

9 Coase (1974) ではイギリスにおける灯台制度の史的展開を敷衍し、灯台サービスの財としての特徴の一つである非排除性が、運営上の工夫によって排除性に変換され、灯台サービスに対し自発的支払いが行われる制度的仕組みを分析している。

不可分であり、便益を享受する人を特定できないのであるが、灯台管理会社はある船舶の航海回数を数えることが可能であることを利用して、航海1回ごとに灯台サービスを需要すると数えることにした。これによって、灯台サービスの便益が可分となる。また出航と寄港に関する情報を確保して、灯台サービスの帰属先を特定する、つまり灯台サービスの受益者を抽出・確定することが可能となった。運航を計画する船舶は、事前に灯台管理会社に対し航海回数と出航および寄港の予定に基づき契約を取り交わし、契約料を支払ったのである¹⁰。もちろん外国船など契約していない船舶の「ただ乗り」までなくすことはできないが、「ただ乗り」を削減することで良しとした。

公共財の理論によれば、等量消費を可能とする財は非競合性という特徴を有する。しかし非競合性の特徴をもつ財が必ず非排除性の特徴も有するかというと、そうではないことがこの灯台の例から明らかである。等量消費の財が消費の局面で対価を支払わない人を排除できるか否かは、便益の可分性と便益の帰属先の特定に依存する。便益の不可分性と帰属先の特定が困難である場合、その財は非排除性という固有の性質を有し、「ただ乗り」を許すことになる。

確かにオープンアクセスの前提を満たし、かつ非排除性の特徴を有する財の中には競合性の特徴をもつ財がある。いわゆるコモンプール財である。コモンプール財では便益は可分であるけれども、便益の帰属先が特定できないため、対価を支払わない人の消費を抑止できないのである。

2.3. 保険という財

2.2. 節では「ただ乗り」が発生する財についてその特徴を明らかにするとともに、排除性の特徴を制度的に創出できることを知った。また非排除性の特徴を有する財には非競合性と競合性のいずれの特徴との組み合わせも実際に有り得ることをみた。ここでは市場で取引される私的保険についてその財としての特徴を考察しておく。まず、私的保険、具体的には生命保険、医療保険、火災保険、損害保険、自動車保険をみると、年齢、職業、年収、病歴などによって保険会社側で加入制限を設けているため、誰でも私的保険を購入できるわけではない、すなわちオープンアクセスではない。危険事故に遭遇したときに保険が適用される対象は、被保険者と保険契約締結時にあらかじめ設定しておいた人のみとなり、等量消費も結合供給も当てはまらない。

例えば個人年金保険についてみると、契約時に受給開始年齢を設定し、一定期間または一生涯にわたって一定額の年金を受け取る。そのために受給開始年齢に達するまで保険料を支払う。保険料を払っていないければ、保険金や設定した保障ならびに年金を受け取ることができず、その意味で排除性の特徴をもつ。また競合性の側面についてみると、民間保険会社は加入者数を制限する代わりに加入限度額を設定している。したがって財の分類上、私的保険は排除性と競合性の特徴をもつことから私的財であることがわかる。

10 Coase (1974) Chapter II.

とすれば、そこから類推して私的保険は年金保険を含め、フリーライダーは存在しないはずである。社会保険を運営原理とし、財政方式に賦課方式を採用する公的年金老齢給付においても「ただ乗り」が生じるとは考えにくいはずである。山重 (2016) が指摘するように本当に公的年金に「ただ乗り」は発生するのか。発生するとすれば、その原因はどこに求められるのだろうか。

第3節 公的年金老齢給付の理論と制度

3.1. 賦課方式にフリーライダーは付き物か？

公的年金老齢給付は、財源を租税収入として資力調査で適格となった個人を対象として選別主義的に給付を行うという福祉原理に基づくものではない。現役期に保険料を拠出する代わりに、労働市場を退出し賃金・給与所得を稼得できない老齢期に、受給資格を有する被保険者に普遍主義的に所得保障を提供するという保険原理を旨とする。福祉原理の場合は租税収入を財源とし、そしてそもそも租税は政府による強制的かつ一方的な経済力の譲渡と定義づけられ、給付反対給付の関係は成立せず、一般報償性原理を基本とすることから、フリーライダーが予定されている。したがって福祉原理が採られる領域でフリーライダーを問題にすること自体意味がない。

一方、保険原理では被保険者は保険料拠出に対応して老齢給付を受け取る。拠出した保険料と老齢給付をどのように対応させるか。前述したように積立方式は個人勘定を立てる、または生年単位によって独立した財政運営を行う。その意味で負担と給付の関係性が他者や異なる生年単位に及ぶことがなく、勘定が別の個人の勘定や異なる生年単位の勘定と統合ないし合算するようなことがない。したがって、各個人または各世代が経済活動に参加した時期の経済成長率、賃金率の上昇によって最終的に老齢給付の世代間格差が自然発生するとしても調整はなく放置される。積立方式の公的年金では世代間の所得移転が行われない。

これに対し賦課方式では勤労世代が拠出した社会保険料収入を原資として退職世代に公的年金老齢給付を行う。マクロ的にみると、勤労世代の消費・貯蓄は社会保険料負担で減少する一方、退職世代は老齢給付を受け取り、それだけ消費や貯蓄が可能となる。資金の動きから世代間所得移転が行われると見做される。この賦課方式ゆえに生じる所得移転において移転先である高齢者に「ただ乗り」があると指摘される。

麻生 (2013) は「賦課方式の年金制度の引き起こす所得移転は、基本的には、制度発足時の高齢者への移転をその後の全ての世代で負担するという性格を持っている¹¹⁾」と述べている。麻生の理解を踏まえると、賦課方式の公的年金老齢給付のフリーライダーは、制度発足時の高齢者に限定される。これは至極当然のこととなる。なぜならば、制度発足時の高齢者が保険料を拠出することなく、老齢給付を受け取るからである。制度発足時の高齢者がフリーライダーとなっ

11 麻生 (2013) p.6.

表1 公的年金 賦課方式モデル

世代 期	世代1	世代2	世代3	世代4	世代5	世代6	世代7	世代8	世代9	収入	支出	基金残高
I	100									100	0	100
II	100	100								200	0	300
III	100	100	100							300	0	600
IV	100	100	100	100						400	0	1000
V	-400	100	100	100	100					400	400	1000
VI		-400	100	100	100	100				400	400	1000
VII			-400	100	100	100	100			400	400	1000
VIII				-400	100	100	100	100		400	400	1000
IX					-400	100	100	100	100	400	400	1000
X						-400	-300	-200	-100	0	1000	0

出所：筆者作成。

まうのは、「賦課方式とは積立金を持たず、各時点の給付はその時点の若年者の負担によって賄われる仕組みで¹²⁾」あり、「賦課方式の年金制度は積立金を持たないため純債務を抱え¹³⁾」るところに起因する。

しかし1銭も保険料を拠出することなく、年金を受給するとすれば、制度発足時の高齢者にとって、公的年金はもはや社会保険ではない。社会保険の一形態としての公的年金制度であるとするならば、賦課方式であれ積立方式であれ、すべての人々にとって社会保険でなければならないはずである。つまり年金受給から開始する人は存在せず、年金加入者は保険料拠出から始め、年金受給権の資格を得るのに必要な保険料拠出期間を充足する必要がある。

これより先、社会保険であるという大前提に立ち、積立金の有無で財政方式を分類するのを止めてみよう。保険料拠出期間を設定することによって、いずれの財政方式を採用するにせよ、積立金を抱える。すると両財政方式の違いは次の2点に集約される。積立方式は過去の保険料収入で現在の年金給付を行い、賦課方式については現在の保険料収入で現在の年金給付を賄う。積立方式では過去の保険料収入に貢献した人と現在の年金受給者が一致するのに対して、賦課方式では保険料拠出者と年金受給者は一致しない。

賦課方式の公的年金老齢給付を表1に示されるとおり、I期に創設しX期に廃止するように制度設計してみよう。世代は世代1～世代9までがこの年金制度に関わるものとする。制度の仕組みおよび仮定は第1に世代1～世代6には勤労期が4期あり、この間に每期100ずつ保険料を拠出し、保険料4期分の払い込み終了後、単純化のため年金400を一括金として受給する。第2に各世代の人口規模は同一とし、人口成長率および利子率は0%とする。第3にI期からIV期までに世代1～世代4が拠出した保険料1000は基金にプールされる。第4にV期に年金制度が成熟し、基金残高1000を維持したまま、V期の勤労世代（世代2～世代5）の保険料収入を財源と

12 麻生(2013) p.9.

13 麻生(2013) p.9.

して世代1の年金給付を行う。Ⅵ期からⅨ期も同様に世代3以降の勤労世代の払い込む保険料収入をもって年金一括金を給付する。第5に第Ⅹ期に年金制度が廃止となる際、世代6～世代9に対して払込済保険料を基金残高から返却する。

このように保険原理を忠実に適用し、制度発足時に給付からではなく保険料拠出から開始し、拠出期間を満了した後に給付を行うことによって、世代1から保険料負担と給付の対応関係が整う。このことから負担なき便益を享受することのできるフリーライダーは出現しない。このモデルが示すことは、賦課方式の公的年金老齢給付だからといって、フリーライダーが必然的に発生するわけではないということに尽きる。

もっとも制度が成熟する以前の高齢者は保険料を拠出していないため、年金を受給できない。既高齢者の放置は政治的懸念を惹起するだろう。そのような場合は福祉原理に基づき、最低生活費を賄うだけの所得がなく窮乏状態に陥っている人々と同様に資力調査を経て、救貧策としての生活保護で対応すればよいのである。

ところでこのモデルをよく見ると、世代1から保険料拠出ありきの老齢給付を行うかたちは、資金の流れを世代ごとに独立させる管理体制を採用せずとも、基金を形成し積立方式を採用した場合と同様になる。とはいえ、資金管理の観点から捉えると、積立方式は個人・世代独立型、賦課方式は期独立型と言える。ここで何より重要な点は、積立方式では「ただ乗り」が生じず、賦課方式では「ただ乗り」が現れるという固定観念に対して、制度の設計次第では賦課方式でも「ただ乗り」を回避できるということである。

それでは実際の日本の公的年金制度はどのように創設されたのか。制度の史的展開に基づき、創設時のただ乗りの発生の可能性について確認しよう。

3.2. 創設期の養老年金—船員保険と労働者年金保険の場合

1939年に制定された船員保険制度は初めて国が保険者となる社会保険であった¹⁴。被保険者は船員法で定められる船員を対象とし¹⁵、強制加入の原則が採用された。養老年金の受給資格は15年以上被保険者であることとされ、50歳から平均報酬年額の4分の1の養老年金が支給される

14 大蔵省印刷局(編)官報1939年4月6日法律第73号船員保険法、p.197を参照されたい。

15 法律第73号船員保険法の公布に先立ち、1937年8月13日に船員法は改正され、同年8月14日に公布された。改正船員法第1章総則第1条では「本法に於いて船員とは日本船舶にして左に掲ぐる船舶以外のものに乗組む船長及海員を謂う」と規定されている。「左に掲ぐる船舶」とは船舶法20条に規定する船舶、平水域を航行する船舶、総トン数30トン未満の漁船を指す。また船舶法20条(明治32年法律46号)に規定する船舶とは総トン数20トン未満の船舶及び端船や櫓艦のみで移動する船または主に櫓艦で運転する船を意味する。船員に含まれない者には、船舶所有者以外のものに雇用される者、何人にも雇用されず業務を営む者、そしてその他の勅令を以て定められた者が明示されている。大蔵省印刷局(編)官報1937年8月14日法律第79号、p.432を参照されたい。その後、船員法(昭和12年法律79号)は全部改正され、現行船員法(昭和22年9月1日法律第100号)となる。

仕組みであった¹⁶。これと同額の廃疾年金は被保険者資格喪失前6年間に3年以上被保険者であったものとされた¹⁷。

1941年労働者年金保険法では、被保険者が常時10人以上の従業員を使用する工業、鉱業等の事業所に使用される男子労働者とされ、老齢、廃疾、死亡および脱退の4つの保険事故に対し養老年金、廃疾年金および廃疾手当金、遺族年金、脱退手当金の保険給付が設定された¹⁸。その中で養老年金の支給に着目すると、被保険者期間が20年（坑内夫は15年）以上ある者に対し55歳から支給されるという内容であった¹⁹。

この労働者年金保険法は1944年に厚生年金保険法へ改称されるとともに、被保険者の対象範囲を従業員5人以上10人未満の事業所の従業員、事務職員および女子に拡大し、老齢以外の保険事故に対する保険給付を改善するのみならず、婚姻を保険事故に加えた²⁰。老齢以外の保険給付の改善の中に、障害年金（前廃疾年金）ならびに障害手当金（前廃疾手当金）の被保険者期間3年以上という資格制限の撤廃が含まれた²¹。

終戦当時、20億円の積立金の実質価値がインフレで減少していく中²²、障害年金の給付は約1800件あるものの、養老年金の給付はまだ始まっていなかった²³。1948年に被保険者期間が6カ月以上ある被保険者が死亡した場合の遺族給付が新設された。

1954年厚生年金保険法を全面改正する新厚生年金保険法が国会で成立し、養老年金に代わる老齢年金の資格期間は原則として20年（坑内夫15年）に設定され、男子40歳以上、女子35歳以上の高齢加入者に対しては15年とされた²⁴。被保険期間が男子で5年以上、女子では2年以上あり老齢年金の資格期間を満たさないで退職したときは脱退手当金を支給することとなった。遺族年金は老齢年金受給資格期間を満たしている者、6カ月以上在籍している被保険者、1・2級障害年金受給者等が死亡したときに支給するとした。新法は旧法と異なり、段階保険料率制を採用し、財政方式として修正積立方式、つまり賦課方式へ傾斜した²⁵。

公的年金制度が日本で創設されたときにすでに高齢者であった人々に養老年金を支給したのであれば、彼らは保険料を支払っていない年金受給者、すなわちフリーライダーとなろう。しか

16 吉原・畑（2016）pp.3-5.

17 矢野（2012）p.27.

18 財政方式には積立型の平準保険料方式が採用された。これは年金給付費の変動と関係性をもたせず、保険料を一定の水準に保つように算定する。矢野（2012）p.37およびp.49を参照されたい。

19 吉原・畑（2016）pp.5-9.

20 同書、pp.9-11.

21 矢野（2012）p.41.

22 吉原・畑（2016）p.12. 城戸は1947年度の積立額が55億円に達したものの、消費者物価の日銀指数に基づき、実質額を1.4億円と推計する。城戸（2014）p.33.

23 吉原・畑（2016）p.12.

24 矢野（2012）p.100.

25 吉原・畑（2016）p.22.

表2 厚生年金保険の受給者数の推移

(年度末現在, 単位: 千人)

年度	合計	老齢年金	障害年金	遺族年金
1942 (昭和 17)		—		
1945 (昭和 20)	1	—		1
1950 (昭和 25)	65	—	10	55
1955 (昭和 30)	185	4	61	120
1960 (昭和 35)	328	44	87	198

資料: 社会保険庁

し、こうしてみるように公的年金制度の創設期は、海上労働者ならびに陸上労働者に対する養老年金にはいずれも被保険者期間が設定され、受給開始年齢に達する人々が現れていなかった。また実質的に戦時中ということで養老年金は凍結状態にあった²⁶。

戦後の新厚生年金保険法では高齢加入者に対して被保険者期間が若干短縮されつつも給付の前提として設定された。確かに厚生年金制度は養老年金から老齢年金に改称し平準保険料方式ではなく段階保険料率制を採用し賦課方式の方向に移行した。ただし、賦課方式への移行には、戦後直後インフレーションで実質価値を低下させたものの、その後の公的年金の被保険者の増加で蓄えられた積立金があったことを注視しなければならない。

いよいよ1954年から資格期間について戦時加算のついた坑内夫の年金受給権が発生し、1957年には40歳以上高齢加入者が被保険者期間15年を満たし一般老齢年金受給者となったことから²⁷、最初の老齢年金受給者を迎えた。1957年時点で積立金は2000億円に上った。

社会保険庁によって公開された厚生年金保険受給者数の推移(1943-1960年)は表2に示されるとおりである。障害年金と遺族年金は太平洋戦争の影響を反映する受給者数を見るものの、5年刻みの本統計データに老齢年金受給者数が現れるのは1955年度4千人、1960年度44千人となり、これらの受給者数は公的年金制度改革が織り込み済みである。双方とも保険料を長期間にわたり拠出した被保険者が受給権を獲得し便益享受者となったことを示す。このことから、日本の厚生年金制度は賦課方式からの開始ではなく、積立方式から移行したものであり、その限りにおいて麻生が言及する公的年金制度初期に起因する負担なき便益享受者となるフリーライダーはいなかった。

3.3. 創設期の国民年金

前節で取り上げた厚生年金は被用者を対象とする。被用者以外の自営業や農林漁業を生業とす

26 戦時体制下、労働者年金保険ならびに改称された厚生年金保険は社会政策というよりも経済政策の手段として位置づけられ、労働移動の禁止と、購買力封鎖および強制貯蓄を通じたインフレ抑制策に資するものとされた。横山(1977) pp.40-50 および城戸(2014) p.32 と p.50 を参照されたい。

27 吉原・畑(2016) p.26.

る国民に最低生活を保障し貧困を防止するためには、国民年金制度を構築しなければならなかった。占領期、GHQは戦争に加担した理由から帰還兵・傷痍兵への経済的支援に否定的であり、軍人恩給制度の廃止を求めた。国民年金制度の創設は軍人恩給制度の復活に後押しされ²⁸、1959年4月、国民年金法の制定で実現をみた。

国民年金法では拠出制年金と無拠出制年金が設けられた。加入対象者は20～59歳の農民、自営業者等の国民とされ、保険料納付必要年数が25年以上（制度発足時の高齢者は最短10年）であり、年金支給開始年齢は65歳であった²⁹。したがって制度発足時55歳であれば、かろうじて保険料納付必要年数である10年を満たし、拠出制年金を受給することが可能となった³⁰。

ところが制度発足時70歳以上の者、制度発足時50歳以上で拠出制年金に任意加入しなかった者、ならびに拠出制年金に任意加入したが保険料納付要件を充足しなかった者は、拠出制年金を受給できない仕組みであった。そこで彼らには無拠出制年金の中の老齢福祉年金を支給することとした³¹。無拠出制年金、とりわけこの老齢福祉年金の受給者はフリーライダーにあたるのだろうか。彼らが受給する老齢福祉年金が被保険者の保険料収入で賄われるのであれば、「ただ乗り」という事態を許したことになる。しかしながら、国民年金法では、他者が拠出した保険料ではなく、国庫が無拠出制年金、すなわち福祉年金³²の全費用を負担することとされた。そのため、国民年金の制度発足時の既高齢者は、他の被保険者に負担を負わせるフリーライダーではなかった。

第4節 皆年金制度のしわ寄せ—保険料拠出段階

4.1 「ただ乗り」でない「ただ乗り」

日本の皆年金制度は、1985年にそれまで任意加入で対応していた無業の配偶者に対しても基礎年金を強制適用することとし、第3号被保険者という枠組みで年金受給権を与え³³、また1989年改正で学生を強制加入に変更したことで実現した。ここでは無業の配偶者の基礎年金を中心に彼らの負担について考察したい。

まず基礎年金の被保険者は自営業者、農業者、医者や弁護士、その他などの第1号被保険者、

28 矢野（2012）p.113.

29 矢野（2012）pp.128-129.

30 社会保険庁の資料によれば、国民年金老齢年金の受給者を初めて見るのは1971年度で22.9万人となった。厚生労働省年金局年金財政HP。（最終閲覧日：2022年9月10日）

31 社会保険庁の資料によれば、1960年度老齢福祉年金の受給者数は209万人で、ピークは1975年度の461.3万人である。それ以降、国民年金制度が成熟するにつれて減少し、2007（平成19）年度には1.7万人を記録した。厚生労働省年金局年金財政HP。（最終閲覧日：2022年9月10日）

32 無拠出制年金には老齢福祉年金の他に障害福祉年金と母子福祉年金がある。矢野（2012）p.129を参照のこと。

33 それまで任意加入してきた配偶者の年金給付額を増額によって調整することとした。

厚生年金加入者のサラリーマンや公務員である第2号被保険者、第2号被保険者が扶養する無業の配偶者の第3号被保険者から構成される³⁴。ここで重要なことは、第1号被保険者と第2号被保険者の間で、配偶者の取り扱いが異なるということである。第1号被保険者の配偶者は個別に基礎年金に加入し保険料を拠出し、同じく第1号被保険者となる。その根拠は第1に自営業者や農業者とサラリーマンとの間で所得捕捉率に違いがあることから、自営業者と農業者の所得に保険料率を乗じ、その中から配偶者の保険料を捻出することは妥当ではない、第2に自営業者や農業者の配偶者の働き方がわからないことにあった³⁵。配偶者の働き方がわからないというのは、おそらく配偶者が有業かそれとも無業かについて区別できない、したがって扶養されているか否かについても判断がつかないという意味であろう。一方、第2号被保険者の配偶者は有業かつ一定の所得水準を超える所得を稼得するのであれば、第1号被保険者あるいは第2号被保険者となり、自身の保険料を支払うが³⁶、無業の場合は第3号被保険者となる。

さて第3号被保険者は基礎年金保険料を支払っているのだろうか。無業の配偶者を扶養する第2号被保険者が拠出すると理解されることが少なくない。しかしながら実際のところ、被用者保険加入者である配偶者が、扶養する無業の配偶者と自分の分の基礎年金に相当する定額保険料を合算し、いわゆる単身者の2倍の定額保険料を支払うわけではない。被用者は婚姻にかかわらず、またその配偶者が有業か無業かに関係なく、標準報酬月額に労使折半の保険料率を乗じた保険料を支払う。被用者の標準報酬月額が高ければ、負担しているかもしれないし、標準報酬月額が低ければ保険料も少なく配偶者の基礎年金保険料分まで支払っていないことが推測される。

例えば、表3に表されるように2010（平成22）年度の基礎年金の制度別負担状況を見ると、国民年金が第1号被保険者の拠出金算定対象者数9,141千人に対し32,849億円を、厚生年金では第2号被保険者の31,130千人に加えて第3号被保険者8,839千人を含め143,640億円を、国家公務員共済組合は第2号被保険者の1,018千人に加えて第3号被保険者381千人を含め5,027億円を、地方公務員共済組合は第2号被保険者の2,819千人に加えて第3号被保険者796千人を含め12,991億円を、私立学校教職員共済制度が第2号被保険者の432千人に加えて第3号被保険者95千人を含め1,894億円を拠出している。すなわち、2010年度の基礎年金拠出金の制度小計は19兆6401億円であり、1人当たりに換算すると、国民年金が359,358円、厚生年金が359,378円、国家公務員共済組合が359,328円、地方公務員共済組合が359,363円、私立学校教職員共済制度が359,393円を拠出したことになる。

国民年金の第1号被保険者以外は2010年度時点で各制度に第3号被保険者を抱えているが、第3号被保険者自身が自分の懐から保険料を拠出していない。基礎年金給付は個人単位であり、それに伴って第2号被保険者ならびに第2号被保険者が扶養する無業の配偶者の保険料負担も個

34 一定の所得未満の配偶者も第3号被保険者に含まれる。

35 丸山（1994）と堀（1996）を参照されたい。

36 厚生年金保険加入者は労使折半である。

表3 基礎年金の制度別負担状況

(単位: 億円, 千人)

	国民年金	厚生年金	国家公務員 共済組合	地方公務員 共済組合	私立学校教職員 共済制度	小計	特別国庫 負担	合計
基礎年金拠出金(実際)	32,849	143,640	5,027	12,991	1,894	196,401	3,300	199,701
(推計)	32,850	143,638	5,028	12,991	1,894			
拠出金算定対象者数								
1号	9,141							9,141
2号		31,130	1,018	2,819	432			35,399
3号		8,839	381	796	95			10,111
小計	9,141 16.7%	39,969 73.1%	1,399 2.6%	3,615 6.6%	527 1.0%	100.0%		54,651

(注) 基礎年金拠出金の推計金額は基礎年金拠出金の実績に拠出金算定対象者数の対総対象者数の比率を乗じて算出した。

資料: 厚生労働省『公的年金財政状況報告—平成22年度—』参考資料, 平成22年度財政状況—国民年金(基礎年金)—

人単位とするべきところ, 第3号被保険者の保険料負担については「組織単位」となる³⁷。

制度別基礎年金拠出金支払額は, それぞれの制度ごとに拠出金算定対象者数の合計に対する第2号被保険者と第3号被保険者の総数の比率にほぼ対応する³⁸。これは表3の基礎年金拠出金の実績と比率推計による金額を比較しても顕著な乖離が見られないことから確認できる。

重要な点は, 第3号被保険者は基礎年金保険料を個別に自分で納めていないが, 制度上未納となっていないことである。つまり実態は「ただ乗り」であるにもかかわらず, 制度上は「ただ乗り」扱いされない仕組みなのである³⁹。因みに2010年度において第3号被保険者1,011.1万人の基礎年金負担として約3兆6,336億円が国民年金以外の制度全体を通じて補填されたこととなる。

4.2. 社会保険料負担の転嫁と帰着

次に第3号被保険者の実態を捉えることとしよう。図1は国民年金第2号被保険者の無業の配偶者である第3号被保険者数の推移を表す。1987年度から1990年度にかけて約1,130万人から1,220万人に増加した。1986年4月に男女雇用均等法が施行され第2号被保険者数が増加する一方で⁴⁰, バブル期は家計の資産価値の上昇に伴い1億総中流意識が国民の間に浸透し, そうした中, 国民基礎年金制度の改正に呼応して結婚や出産で退職し, いわゆる専業主婦化が進んだとみられる。しかし, バブル崩壊後以降は減少傾向が続き, 2018年度には850万人以下となる。

37 吉中季子(2021) p.91.

38 矢野(2012) p.331.

39 木村(1985)は第3号被保険者の基礎年金保険料の調整方式として①クレジット方式(出産, 育児, 介護に携わる期間に限定して, 扶養される無業の配偶者の保険料を支払ったものと見做し, 他の被保険者が負担する), ②定額保険料方式(無業の配偶者のためにその被用者が払うか, 雇用関係はないが収入のある無業の配偶者が定額保険料を支払う), ③収入分割方式(夫婦が得る総所得に比例して保険料を支払う)の3種類に整理する。現行の対処法をこの分類に当てはめてみると, ②の無業の配偶者のためにその被用者が負担する可能性を排除できないが, 実質的に①の方式を有期採用ではなく無期採用していることがわかる。

40 国民年金第2号被保険者(厚生年金保険被保険者)は1987年度の33,515千人から1990年度の36,778千人と3,263千人増加した。厚生労働白書令和4年度版 p.243を参照されたい。

表4 第3号被保険者の割合

年度	対被保険者総数
1987(昭和62)年度	17.6%
90(平成2)	18.0%
95(7)	17.4%
2000(12)	16.4%
01(13)	16.2%
02(14)	15.9%
03(15)	15.8%
04(16)	15.6%
05(17)	15.5%
06(18)	15.3%
07(19)	15.2%
08(20)	15.0%
09(21)	14.9%
10(22)	14.7%
11(23)	14.4%
12(24)	14.3%
13(25)	14.1%
14(26)	13.9%
15(27)	13.6%
16(28)	13.2%
17(29)	12.9%
18(30)	12.6%
19(令和元)	12.1%

資料：図1に同じ。

表5 国民年金第3号被保険者の保険料転嫁

年度	国民年金 第3号被保険者 (千人)	国民年金 保険料/月 (円)	合計額 (億円)
1987(昭和62)年度	11,299	7,400	10,034
90(平成2)	11,956	8,400	12,052
95(7)	12,201	11,700	17,130
2000(12)	11,531	13,300	18,403
01(13)	11,334	13,300	18,089
02(14)	11,236	13,300	17,933
03(15)	11,094	13,300	17,706
04(16)	10,993	13,300	17,545
05(17)	10,922	13,580	17,798
06(18)	10,789	13,860	17,944
07(19)	10,628	14,400	18,365
08(20)	10,436	14,410	18,046
09(21)	10,209	14,660	17,960
10(22)	10,046	15,100	18,203
11(23)	9,778	15,020	17,624
12(24)	9,602	14,980	17,261
13(25)	9,454	15,040	17,063
14(26)	9,319	15,250	17,054
15(27)	9,151	15,590	17,120
16(28)	8,890	16,260	17,346
17(29)	8,701	16,490	17,218
18(30)	8,467	16,340	16,602
19(令和元)	8,203	16,410	16,153

資料：図1に同じ。筆者算出。

4.3. 第3号被保険者の保険料をめぐる優遇説と優遇否定説

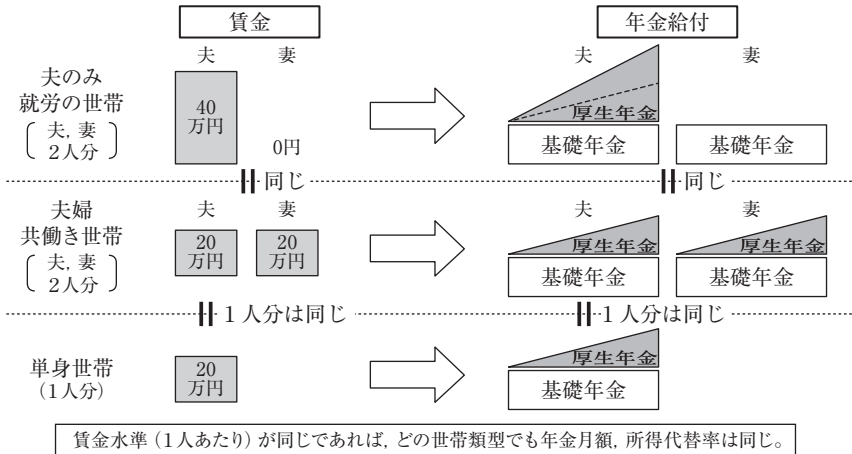
ここまでの分析において第3号被保険者の性別は区別する必要がないと判断し、敢えて専業主婦という表現を用いなかった。断るまでもなく、この第3号被保険者には専業主婦のみならず、専業主夫も含まれる⁴¹。しかしながら、これまで専業主夫世帯はあまり耳目を集めず、批判の矛先は専業主婦世帯に向けられた。これと呼応して専業主婦ないしは専業主婦世帯が優遇されているか否かの視点から研究が蓄積されてきた。

例えば、年金政策研究会(1993)では公的年金は専業主婦世帯を優遇していないという議論を展開し、他方、八田・木村(1993)では城戸(1993)の「公的年金は専業主婦世帯を優遇している」という論考を定量的に補完している。加えて、小塩(1998)では①専業主婦は次代の保険料を負担する子供たちを養育している、②女性の無年金問題の発生を回避するにせよ、無収入の者から保険料を徴収できない、③共働きに価値観を置いている、を根拠とする専業主婦優遇説は肯定できないとする。①については専業主婦だけが子どもを養育しているわけではなく、②は専業主婦の家内サービスを受取る夫が払えばよい、③共働きの女性をエリート視すれば専業主婦の

41 男女別第3号被保険者の実態については高山(2015)に詳しい。

図 2 公的年金の負担と給付の構造 (世帯類型との関係)

賃金水準 (1人あたり) が同じ世帯における公的年金の負担と給付の構造 (図による例示)



出所：厚生労働省年金局 (2019)『令和元年財政検証』第 1 章 p.40.

優遇を肯定できるわけではなく、このような優遇策が女性労働に非中立的であることこそが問題であると論じる⁴²。

近年の研究に着目すると、厚生労働省 (2019)・権丈 (2021)・大江 (2021) では図 2 を用いて、厚生年金加入者の無業の配偶者は「ずるくない」ということを、1人当たりの賃金水準が同一であれば夫婦共働き 2人世帯と、夫婦片働き 2人世帯の年金給付月額が同じになり、共働き夫婦の 1人分と単身世帯のそれも同じになることをもって検証する。基礎年金給付額が定額であり、厚生年金の所得比例が反映されるため、公正な年金給付が実現するよう見える。

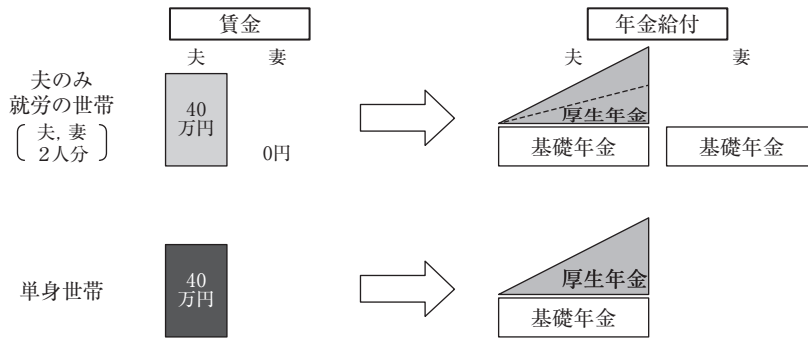
しかし図 2 に示されていないが、独身者・単身世帯の賃金が 40 万円の場合と夫のみ就労で賃金が 40 万円という夫婦 2人世帯の場合を比較する必要がある。図 3 で表されるように、両世帯とも賃金が 40 万円と同額であることから負担が同額となるが、給付を見ると片働き夫婦 2人世帯の方が多くなるのである。なぜなら無業の配偶者の基礎年金が夫婦 2人世帯の場合に加算され、独身者の 2 倍となるからである⁴³。

結局のところ、図 2 だけを見ると、夫婦共働き世帯の 1人分の賃金が独身者・単身世帯の賃金と同額であれば、1人分の給付は同額となり、独身者と既婚者で同等となる。夫のみ就労の片働き世帯と夫婦共働き世帯とでは世帯賃金と同額であれば、給付額が同じになる。これらをもって専業主婦のいる世帯が年金をもらいすぎているわけではない、つまり『専業主婦はずるい!』という見方は誤解であるとされる。

42 小塩 (1998) pp.34-35 を参照されたい。

43 堀 (1996) はこうした状況でさえ不公平ではないと論じる。この点については 6.4 節で考察する。

図3 公的年金給付の比較 片働き世帯 vs 単身世帯



出所：図2に追加して、単身世帯賃金40万円の場合の年金給付について筆者が作成した。

しかし、図2に掲載されていない、高額賃金について世帯類型別比較として図3を繋ぐことによって、独身者・単身世帯と夫のみ就労の世帯で世帯賃金と同額の場合、年金給付額に乖離が生じ、独身者と既婚者の年金給付が同等でないことがわかる。その原因は国民基礎年金第3号被保険者の負担と給付の構造にある。

これについて高山（2001）は第3号被保険者のあり方ではなく、シングルとカップルの取り扱い方の違いであると論じる⁴⁴。負担能力の視点から、賃金が40万円のカップルと比較すべきは賃金が20万円のシングルだということである。そしてカップルの年金負担と年金給付はシングルの2倍であるので同等であると結論づける。片働きカップル世帯の場合、例えば、夫が主たる稼得者であるとすると、夫が働いている間、食事・洗濯・掃除など家事サービスは専業主婦（夫）が家庭内で生産し市場取引を通じず家庭内で費消する。専業主婦（夫）の自家生産・自家消費に伴う帰属所得は賃金に算入されず、所得税納付額もその分少なくて済む。一方、シングルは働いている間誰かに家事サービスを生産してもらうには市場取引を通じる、いわゆる外注し対価を支払わねばならない。家事サービスの消費支出額はカップルよりも多くなることもあるだろう。また住宅サービスや照明は等量消費できるので、シングルとカップルの間で家賃や光熱費の消費支出額にそれほど差がないとみることもできる。このように片働きカップル世帯の方が所得と消費の両面で優遇される点を含めると、シングルの負担能力よりも劣るとは一概に言えないはずである。高山は帰属家賃を含む帰属所得は現行の所得税制においても課税標準に含まれないのであるから、帰属所得を持ち出すことに慎重でなければならないとする⁴⁵。帰属所得等を含めて賃金と同額の片働きカップルとシングルとを比較することができないとするのであれば、それ自体をもって、そもそも負担能力の視点の議論を持ち出すことは妥当ではない。

44 高山（2001）pp.156-158を参照されたい。

45 高山（2001）pp.152-153.

第5節 別な形態の「ただ乗り」—年金給付段階

5.1. 国民基礎年金のフリーライダーへのもう一つの便益

国民基礎年金の第1号被保険者と第2号被保険者は、65歳以上になると最低10年以上の加入があると老齢基礎年金を、被保険者期間の3分の2以上の保険料納付済み期間があれば、傷病の後遺障害の程度と子どもがいることを条件として障害基礎年金を、死亡した場合には子どもに遺族基礎年金を残すという便益を享受する。他方、第3号被保険者は老齢基礎年金の受給権を得る。加えて、被用者である配偶者が亡くなると、無業の被扶養配偶者は遺族厚生年金として被用者である配偶者の老齢厚生年金の報酬比例部分の4分の3の金額を受給できる。

そこで現役世代と退職世代の両世代が関与するような遺族厚生年金給付についても考察を広げる必要がある。実際のところ、遺族厚生年金の受給権は配偶者という立場が同じであったとしても第2号被保険者と第3号被保険者の間で異なる。日本年金機構「遺族年金ガイド 令和4年度版」は「公的年金は一人1年金が原則で」あることを明記し、この原則のもとで、無業の配偶者と共働きの配偶者との間に遺族厚生年金給付をめぐる受給内容に差異が生じる。

まず第2号被保険者と第3号被保険者による遺族厚生年金給付の受給権の行使の違いをみると、共働き夫婦2人世帯でそれぞれ賃金水準が同一の場合、定額部分の保険料は夫婦がそれぞれ個別に拠出するので1人分の2倍負担するに等しい。そして2人が同年で受給開始年齢が同一であるとすれば、夫婦それぞれが国民基礎年金と老齢厚生年金を受給する。しかし、どちらかが先に亡くなると、残された配偶者は自分の老齢厚生年金すべてと第3号被保険者であれば得ることになる遺族厚生年金とをそのまま合算して受給することができるかという点できないのである。

具体的には自分の老齢厚生年金を受給する配偶者は①亡くなった人の老齢厚生年金の報酬比例部分の4分の3と、②亡くなった人の老齢厚生年金の報酬比例部分の3分の2と遺族となった人の老齢厚生年金の2分の1の合計額を考量し、多い方の金額が受給額となる。夫婦それぞれの老齢厚生年金の報酬比例部分が x 円と同額であれば、①は $3x/4$ 、②は $7x/6$ となり、自分の老齢厚生年金を16.7%弱増額することができる。独身者より多くなるので増額分が結婚のメリットと理解することもできる。また、夫婦の賃金水準が同一の場合に確認しづらいが、この算定式は共働き夫婦の場合の「65歳以上で老齢厚生年金を受け取る権利がある方は、老齢厚生年金は全額支給となり、遺族厚生年金は老齢厚生年金に相当する額が支給停止されます」⁴⁶という内容を意味する。

表6は世帯単位の給与収入をすべて同額と仮定し、老齢厚生年金比例部分を算定し、生前の世帯年金所得から遺族となった妻が遺族厚生年金の受給権を得て行使する場合の年金所得逸失の程度を表す。なぜ年金所得逸失率という指標を取り上げるのかについて若干説明しておきたい。確

46 日本年金機構「遺族年金ガイド 令和4年度版」p.6を参照されたい。

表6 遺族厚生年金モデル

(単位：円)

	夫	妻	合計	年金所得逸失率
モデル1 片働き				
老齢厚生年金報酬比例部分	1,661,000	0	1,661,000	
遺族厚生年金(受給権・妻)				
①		1,245,750	1,245,750	25.0%
②		—	—	
モデル2 共働き				
老齢厚生年金報酬比例部分	831,000	831,000	1,662,000	
遺族厚生年金(受給権・妻)				
①		623,250		
②		969,500	969,500	41.7%
モデル3 共働き				
老齢厚生年金報酬比例部分	1,108,000	554,000	1,662,000	
遺族厚生年金(受給権・妻)				
①		831,000		
②		1,015,667	1,015,667	38.9%
モデル4 共働き				
老齢厚生年金報酬比例部分	554,000	1,108,000	1,662,000	
遺族厚生年金(受給権・妻)				
①		415,500		
②		923,333	1,108,000	33.3%

注：モデル1は夫の給与収入は60万円、モデル2では共働き夫婦はそれぞれ給与収入が30万円、モデル3では給与収入は夫が40万円、妻が20万円とし、モデル4では夫が20万円、妻が40万円として老齢厚生年金報酬比例部分を算定した。加入年数は40年とする。

かに報告書等でよく使われる所得代替率という指標は、現役期の消費水準が退職後どの程度維持できるか、もしくは勤労世代の平均年取との比較において高齢者世帯の経済力はどの程度の水準にあるかを示す。しかしこの所得代替率は老齢期全体を通じて維持されるとは限らない。高齢者は、正確には残された高齢者は、夫婦2人世帯から単身世帯への変化と向き合わなければならない。所得代替率は勤労期から高齢期への経済的变化を、年金所得逸失率は高齢期2人世帯から高齢期単身世帯への経済的变化を明らかにする。単身高齢者への移行期に直面する、老齢期の生活水準の継続の難しさを知ることは、共働き夫婦に対する公的年金制度の所得保障と生活保障の程度を捉える上で不可欠である。

モデル1では夫のみ就労し給与収入60万円に対応し老齢厚生年金比例部分が166.1万円に上る。夫の死亡後、配偶者は①1,245,750円を遺族厚生年金として受給する。年金所得の逸失率は25%となる。

これに対してモデル2では共働き夫婦それぞれの給与収入が30万円、老齢厚生年金比例部分がそれぞれ83.1万円となる。遺族となった配偶者は自分の老齢厚生年金に、遺族厚生年金と老齢厚生年金の差138,500円を加え、969,500円を受給する。2人世帯のときと比較すると、年金所得逸失率は41.7%に上る。

モデル3では夫の方が妻より給与収入が高い(夫が40万円、妻が20万円)とし、したがって

夫の老齢厚生年金の方が妻の老齢厚生年金よりも多い場合を示している。その結果、妻は遺族厚生年金額を中心に受け取る。これにより所得逸失率は38.9%となり、夫婦2人の老齢厚生年金が同額のときよりも所得逸失は2.8%ポイント軽微となる。

しかし、妻の方が夫の給与収入よりも多い場合は（夫が20万円、妻が40万円）、モデル4が表すとおり、妻の老齢厚生年金比例部分の方が夫のそれよりも多いため、夫の死亡後、妻は自分の老齢厚生年金を取り、遺族厚生年金を放棄する。所得逸失率が33.3%となる。

「公的年金は一人1年金が原則」という制約は、拠出段階で個人単位を採用するにもかかわらず、給付段階では世帯単位に切り換える、という入口と出口でルールを変える非整合的な仕組みの中で、結果的に共働き夫婦に対しペナルティーを科す。厚生年金が所得保障の機能をもち、所得比例部分を設置し、労働という努力に応じる年金額を設計するのであれば、そして遺族厚生年金を維持するのであれば、拠出段階も給付段階と同じく世帯単位とするか、もしくは給付段階を拠出段階に合わせ個人単位に統一するという調整方法が考案されてしかるべきである。

後者の拠出および給付の両段階で個人単位を踏襲するとすれば、夫婦それぞれが保険料を個別に負担してきた共働き夫婦の場合の遺族厚生年金についても、片働き夫婦の場合と同様の算定式に基づくべきである。さもなければ、遺族となった有業配偶者と無業配偶者との間でバランスが崩れる。

そもそも、「公的年金は一人1年金」という原則であるにもかかわらず、国民基礎年金と老齢厚生年金の二重受給を特別に認めている。このことからわかるように、この原則は根本から首尾一貫性に欠けるのであるから、遺族となった共働きの配偶者が亡き配偶者の遺族厚生年金を自分の老齢厚生年金額のみで受け取れないとするのは恣意的である。

5.2. 遺族厚生年金のフリーライダーは誰か？

片働き世帯と共働き世帯との間の遺族厚生年金に見る不公平問題については、これまで八田・木村（1993）、丸山（1994）、堀（1996）、城戸（1993）（2014）で議論されている。日本には顕著な男女賃金格差があるため、夫の被用者保険から支給される遺族厚生年金の方が、自分が勤労期に保険料を拠出した結果受給可能となる老齢厚生年金よりも結果的に金額が多くなるため、女性は自分の老齢厚生年金の受給権を放棄せざるを得ない状況に陥る。これは共働きの妻にとって、長期間に亘り自ら拠出した保険料が所得保障に繋がらず、公的年金制度を通じて、言わば、収奪されたという見方もできる事態である。専業主婦（夫）は遺族厚生年金を受給するのに対し、共働きの妻は市場メカニズムを通じて労働を供給し続けたことが報われるどころか、逆に、罰（ペナルティー）を科されるに等しい。

しかし、ひとたび、片働き専業主婦（夫）世帯と共働き世帯、または専業主婦（夫）と共働きの妻（夫）との対立軸を外して、遺族厚生年金の受給を鳥瞰するとどのようになるだろうか。負担と受給（便益）との対応関係のみを基底において考えてみよう。まず自明なことは、厚生年金

制度において遺族厚生年金の保険料は拠出段階で労使に加算されていない。標準報酬月額が同じであれば、独身者や妻帯者を問わず、厚生年金保険料は同額となる。被用者の中には遺族厚生年金を必要としない独身者・単身世帯がいるはずである。独身者・単身世帯の視点に立つならば、片働き専業主婦（夫）に加えて、極僅かにせよ、自分の老齢厚生年金額を上回る遺族厚生年金を受給する共働きの遺族となった配偶者もまたフリーライダーと見做されよう。さらに遺族厚生年金は、配偶者に加えて受給対象者である親族、すなわち子、父母、孫、祖父母もまたフリーライダーとなりうる。したがって、老齢厚生年金の受給権を有する被保険者の他界によって受給が可能となる遺族厚生年金のフリーライダーは、高齢者とは限らないのである。18歳未満の子や孫がその中に含まれる。

それでは国民基礎年金ならびに遺族厚生年金のフリーライダーはなぜ存在するのか。フリーライダーを抱えるようになった要因と背景について次節で考えてみよう。

第6節 フリーライダーの原因と背景

6.1. 生活保障の充実

本節では公的年金制度の基本的役割である所得保障と生活保障が実質的に異なる保障であるという認識を基に、二極化された両機能の役割に対する国民年金と厚生年金の守備範囲の違いから、フリーライダーを抱える要因と、負担と便益の個別報償性からの逸脱の原因について考察しよう。

1940年6月1日から施行された船員保険では、養老年金の給付は報酬の3カ月分（100分の25）、廃疾年金もほぼ同額であり、遺族年金は死亡手当にすぎなかった⁴⁷。被保険者に対し、老齢や障害による所得の逸失を補うため、報酬に比例して期間限定で養老年金給付を行った。このような設計から船員保険は所得保障をめざし、しかも有期保障であった。しかし、そうした所得保障ではたして生活費を賄うことが可能だったか気になるところである。養老年金および遺族年金において世帯規模による調整が設定されていなかったからである。給付額が固定されるため、その給付額が生活保障の水準に到達しない場合も当然考えられる。

船員保険の後続として創設された労働者年金保険では、養老年金の額は船員保険と同じく、報酬の3ヶ月分であり⁴⁸、所得保障の役割が両保険で共通する。しかし遺族年金の額に関する算定基準をみると、遺族の数に応じ加算された⁴⁹。このことから労働者年金保険の遺族年金では遺族人数が増えるにつれて生活費が増えることを考慮し、遺族の生活の安定を支え、遺族に対する生活保障としての役割を担う形式が整えられた。ただし、遺族年金の給付段階では遺族人数が配慮されるにもかかわらず、それとは非対称的に労働者年金保険料の拠出段階で世帯構成員数に応じ

47 矢野（2012）pp.27-28.

48 矢野（2012）p.29.

49 矢野（2012）p.29.

た増額保険料を拠出する制度設計ではなかった。労働者年金保険は遺族年金があることによって保険の適用範囲が拡大する。直接的な保険事故（老齢・死亡）に加え、派生的保険事故（遺族が路頭に迷う）に対する保険が埋め込まれたからである。所得保障という入口にあたる収入を支える保障から、生活保障という出口、すなわち支出を支える保障へ、保険の守備範囲が拡張した。これによって労働者年金保険は遺族年金を通じて小規模世帯よりも大規模世帯により多くの所得移転を実現する、所得再分配機能を担う装置の一つとなった。

1944年厚生年金保険法に名称を変更した厚生年金保険では⁵⁰、養老年金額を平均報酬月額額の4ヶ月分に引き上げ、被保険者期間が20年を超える1年についての加算を平均報酬月額額の4日分とし、年金の年額最高保障限度を撤廃するとともに最低保障額を6年分にした。保険料負担に対応した年金給付の設計が試みられ、負担しただけ見返りが増えるという積立方式の特徴が顕著になった。廃疾年金と廃疾手当が改称されて障害年金と障害手当となり、障害年金と障害手当は業務上か業務外かを区別するとともに等級に応じて支給額に差額を設けた。遺族年金については10年間の期限付きから終身年金に変わり、子女割増金制度が創設された。戦時体制下において障害や死亡の保険事故が増える中、障害者や遺族の生活保障の役割が極めて重要となった。特に遺族年金が終身年金となり、子女割増金制度で子1人につき平均報酬月額額の10日分の加算は子どもが3人いると遺族年金額が1カ月分増えることを意味し、厚生年金保険の生活保障としての役割が大幅に拡充した。

1948年厚生年金保険法の一部改正では遺児年金が新設され、障害年金、遺族年金ならびに新設の寡婦年金には扶養者加給が行われた⁵¹。戦後のインフレーションで給付額の価値が低下するものの、改正の方向性として国民の最低生活費を保障するという社会政策の側面が反映された。

1954年厚生年金保険法改正では完全積立方式から賦課方式へ傾斜した。老齢年金の基本年金額を定額とし、報酬比例として平均標準報酬月額額の1000分の5に被保険者期間を乗じ、被保険者期間20年を基準に標準報酬月額額の10%が加算されて得た額の合算額とした⁵²。老齢年金受給者と生計を同じくする配偶者と子は人数に対応して加給年金額が算定された⁵³。遺族年金、寡婦年金、かん夫年金ならびに遺児年金は遺族年金に統合され、基本年金の50%に加給年金を加えた⁵⁴。新厚生年金保険において拠出段階は個人単位であるのに対して給付段階では世帯単位とする、いわゆる非整合的社会保険がここに強固な構築をみる。いずれは完全積立方式に復帰させる考えがあったとされるが⁵⁵、当初の所得保障機能から公的扶助を基準に生活保障機能の強化が求

50 矢野 (2012) pp.41-45.

51 矢野 (2012) pp.56-66.

52 矢野 (2012) pp.100-103.

53 矢野 (2012) p.100.

54 矢野 (2012) p.101.

55 矢野 (2012) p.103.

められ⁵⁶、国庫補助を10%から15%に増やすにしても、厚生年金保険制度は社会保険の原理から離れ、内部で負担と給付の両輪がきしめる点は歪めなくなる⁵⁷。

とりわけ遺族厚生年金についてみると、遺族と子どもの人数に応じて加給年金を給付し、世帯規模に応じた支出を支援する。すなわち、世帯単位的生活保障を徹底する。この限りにおいて、少なくとも厚生年金保険料の仕組み自体の改正に着手するべきであった。つまり、生活保障を拡充するのであれば、給付反対給付均等の原則をより重視する必要がある、そのために世帯構成員の増加に応じて厚生年金保険の保険料支払いを増額しなければならなかったのである⁵⁸。

6.2. 無業の被扶養配偶者の保険料

次に国民基礎年金の第3号被保険者の保険料についてであるが、負担と給付が乖離しないという主張もある。なぜならば、そもそも夫の標準報酬には扶養手当が含まれるので、無業の被扶養配偶者の保険料はその分多く徴収されるようになってからである⁵⁹。しかし、一例に1987年の国民年金保険料7,400円、また第1種の厚生年金保険料率は12.4%（労使折半では6.2%）である場合の扶養手当を算出してみると、少なくとも59,677円程度の扶養手当でなければならないことがわかる。扶養手当の中には配偶者手当の他に子ども手当も含まれる。

厚生労働省（2016）「配偶者を対象とした手当に関する見直しを実施・検討された事例等」でさえ、配偶者手当は6,000円～42,500円程度である。1987年基準の59,677円は消費者物価指数をもとに貨幣価値を算出すると69,403円に相当する。2016年時点でこのような高額の配偶者手当を受け取る夫は多くないはずである。したがって配偶者手当を含む標準報酬を対象として算出された厚生年金保険料の中に、無業の配偶者の国民基礎年金保険料相当分が包摂されると見做すことは過大評価ないしは事実と反する。さらに近年では成果主義型賃金への移行で配偶者手当を廃止したり縮小したりする企業が増え始めている⁶⁰。夫の標準報酬に配偶者手当が含まれないのであれば、夫が無業の妻の基礎年金保険料を支払っていることにならない。

56 社会保障制度審議会は「現行の年金額が共済組合の場合は別として、高齢、廃疾および生計中心者の死亡という事故に対する生活保障としては甚だ不十分である。速やかに引き上げる必要がある」と勧告している。城戸（2014）p.36。

57 日本労働組合総連合会（1993）「年金改革基本方針」では第3号被保険者の費用負担を検討すると記載されているが、変更に至っていない。

58 八田・木村（1993）は専業主婦世帯と共働き世帯ないし専業主婦と共働き主婦との間の格差の原因は結婚している世帯が遺族年金に対応した厚生年金保険料を払っていないところにあることを明らかにした。本稿では格差は結婚だけで生み出されないという視点に立つ。未婚で老親や他の親族を養っている場合、独身で子供を養育している場合なども遺族年金の受益者となりうるからである。受益額も養育する子供数によって増額する。

59 年金政策研究会（1993）、No. 1738, p.50 および No.1747, p.57。

60 2015年時点では配偶者手当を支給する事業所は76.5%となっており、1999年の90.3%から激減している。厚生労働省女性の活躍促進に向けた配偶者手当の在り方に関する検討会（2016）p.11。

また、加給年金制度の中で、特に配偶者に対応する加給年金に第3号被保険者の根拠を捉える見方がある⁶¹。厚生年金保険の加給年金は夫が保険料を支払うことで夫に扶養されている配偶者に対応して加算される。国民基礎年金が配偶者の加給年金の振替と解釈すると⁶²、夫が厚生年金の保険料を拠出している限り、配偶者が追加的保険料ないしは個別保険料を支払わずに国民基礎年金を受給しても、「ただ乗り」にならないという。逆にこの立場の論者は、無業の配偶者に基礎年金保険料を支払わせるならば、それは保険料の二重支払いであると見做す。しかしながら、もとより加給年金に対する保険料負担を追加して拠出していない以上、配偶者の加給年金を廃止してその分を配偶者の基礎年金にする、すなわち国民基礎年金部分について無業の被扶養配偶者の分を分離するという論理も正当化は困難である。

6.3. 無業の配偶者は扶養の対象か？

国民年金は当初から拠出と給付が個人単位であった。「夫婦は、個人としてそれぞれ保険料を拠出し、夫が死亡した際の母子年金もその妻が保険料を拠出していることが、支給要件とされた」⁶³ので、厚生年金保険の被保険者であるサラリーマンの無業の被扶養配偶者に対する取り扱いとの間に大きな隔りがある。

厚生年金保険の場合、1985年まで無業の被扶養配偶者は老齢厚生年金の加給年金対象者であり、世帯単位的生活保障が供された。無業の被扶養配偶者が中高年離婚によって無年金となる事態を回避するために国民年金への任意加入の道が残された。つまり国民年金に任意加入し婚姻が継続する限り、無業の被扶養配偶者は夫の老齢厚生年金受給権と自身の国民基礎年金受給権により二重に保護された。

さてここでのポイントは無業の配偶者が被用者に扶養されていると理解されることである。公的年金制度では配偶者が有業か無業かによって、さらに無業の配偶者は被扶養か否かによって異なる取り扱いを受ける。無業の配偶者とは給与所得であれば、一定以下であることが条件とされ、被用者である配偶者が扶養者となり、それに対して無業の配偶者は被扶養者となる。しかしこれは公的年金制度における捉え方である。

配偶者の経済状況に基づいた位置づけを所得税制と公的年金制度で比較すると、両制度における配偶者の扶養・被扶養関係の解釈は一致しない。所得税制上、配偶者は稼得者の扶養親族ではない、すなわち扶養されているわけではないと理解するのである。配偶者は夫（または妻）が稼得に勤しめるように「内助の功」を立てるのであって、単に一方的に養われているわけではない

61 年金政策研究会（1993）, No. 1738, p.49.

62 年金政策研究会（1993）, No. 1738, p.50.

63 矢野（2012）p.130.

というのがその根拠である⁶⁴。そこでは夫婦が協力し合って家計の一次稼得者が所得を得るので、稼得者が基礎控除を、無業の配偶者は一定の条件の下で配偶者控除を、それぞれ課税所得の算定の際に所得控除する⁶⁵。

所得税制と同様の基準で公的年金制度を整備するならば、無業（一定の所得以下）の配偶者は公的年金制度上も第2号被保険者に扶養される配偶者ではない、として取り扱う必要がある。したがって無業の配偶者は第3号被保険者にならない。第3号被保険者でないとするれば、彼らは年金受給権を保持できないことから、国民皆保険制度に大きな穴が開く。彼らが年金受給権を獲得するには、彼ら自身が保険料を抛出し負担する以外に方策はない。前述したとおり、1985年以前には無業の配偶者の中に自らの年金受給権を得るために任意加入する人もいたことを想起すれば論理矛盾は生じない⁶⁶。

所得税制上、被用者が稼得した所得を分割することは、所得の性質上適切ではないとされる。所得分割を経ず、夫婦が一体となり所得を処分すると解釈するのである。この解釈に従うとすれば、被用者の年金保険料と税の負担後の可処分所得から、無業の配偶者は国民基礎年金保険料を独自に支払うことができるはずである。ここで「独自に」とは労使折半ではないという意味である。

このように所得税制と公的年金制度における無業の配偶者と扶養関係を統合的に調整する、別な言い方をすれば、国民年金法と国民年金制度との乖離を埋めるという方向性の検討も可能であったにちがいない。それにもかかわらず、第2号被保険者の無業の配偶者を第1号被保険者にするという選択肢を採らなかった背景として、権丈（2021）が言及するように「第3号被保険者は、『つなぎ的なものであり、経過的なもの』となっていく未来はそう遠くないのかもしれない」という楽観的な見方があったことは間違いないであろう。

1985年改正で無業の配偶者に対し国民基礎年金に強制加入させる際に、個別保険料を自己負

64 政府税制調査会（1960）によれば、「妻は単なる扶養親族ではなく、家事、子女の養育等家庭の中心となって夫が心おきなく勤労にいそしめるために働きをしており、その意味で夫の所得のか得に大きな貢献をしている。このような家庭における『妻の座』を税法上認めるために、扶養控除から切り離して独自の配偶者控除を設け」ることで扶養控除よりも高い金額を設定することが可能となり、専従者控除とのバランスが取れる。pp.39-45.

65 1961年所得税制改正で配偶者控除が創設された。

66 小山進次郎の『国民年金法の解説』では国民年金法（1959）において無業の妻を被保険者としたことについて「妻にも老齢になった場合夫とは別な他の者によっておこなわれることのない老齢年金を与える現実の必要がある。」とした上で、現行所得税制と類似の見方をとり、「妻には所得がなくても、夫婦の共同生活が夫が所得を得、妻が家庭内労働を分担するということによって営まれている以上、その必要経費の一部として妻の保険料が夫婦共同の経済により負担され、妻自身のものとして抛出されるのは、むしろ生活の実際からみて自然である」としている。小山（2008）p.37を参照のこと。妻の保険料が夫の保険料に含まれるとするか否かが議論の焦点となるが、小山進次郎は国民年金法において、無業の妻は「夫とは別に保険料を抛出し、夫とは別に独立した年金を受ける被保険者」と理解する。

担としなかったことは、さまざまなかたちで負の影響を及ぼした。第1に定額部分の単価を20年かけて削減した⁶⁷、第2に別な要因とともに国庫負担を引き上げることに繋がった、第3に国民年金保険料の滞納率（保険料を納付すべき月数に対する滞納となっている月数の割合）が上昇した⁶⁸、第4に第2号被保険者の転職の際に無業の配偶者が届出をせず、その期間が保険料滞納期間として扱われ、無業の配偶者自身にとって無年金や低年金につながる事態が生じた、第5に「第3号被保険者制度は事実上、出産、育児、介護等に携わる期間に対する年金保障」⁶⁹となり、有業配偶者が第2号被保険者として留まることを可能にするための本質的な制度改革を遅らせたのである。

6.4. 社会保険の原則からの逸脱

「年金をもらいすぎている」あるいは「専業主婦はずるい」という批判は、個人勘定あるいは世帯勘定において負担と給付のバランスが崩れていることを糾弾するものである。「ただ乗り」という専門用語は、財・サービスの消費とそのためのコスト負担が対概念となり、コスト負担の裏付けによって消費がなされるという市場メカニズムの基底にある経済主体の倫理ならびに法制度が共有されて初めて意味をもつ。

「ただ乗り」は非効率的な資源配分の根源の一つである。クラーク＝グローブズ・メカニズムは方法論的個人主義に基づき、純粋公共財における「ただ乗り」の解決に向けて、個人が形式的に選好を顕示する仕掛けとして考案された。概して、政府が純粋公共財の供給に関わるにしても、財の特徴自体を変えることが難しいからである。

ところが、本稿で取り上げる公的年金は純粋公共財でないにもかかわらず、フリーライダー問題が発生する。ここまでの考察を経て再び山重の説明を読み返すならば、山重（2016）は公的年金老齢給付において有限な資金の配分が効率的でないことを示唆すると理解することもできるだろう。

第3号被保険者が自分の基礎年金保険料を支払うことは、厚生年金保険財政を改善する。保険料率を引き下げることができるので、被用者の可処分所得を増やし、企業側では新規採用者を被用者とする追加資金を確保できるであろう。被扶養配偶者を無業ないしは一定の所得未満の状態に留め置くよりも、本人の希望に応じ厚生年金被保険者として包摂する方がはるかに防貧的である。無業の配偶者が国民基礎年金の保険料を個別に支払うことによって、国民年金保険料の滞納者の行動が変化し滞納が減少すれば、国民年金財政の改善にも繋がるはずである。

山重の問題提起は、はたして社会保険の原則に沿うものだろうか。堀（1996）では、社会保険としての公的年金において「給付反対給付均等の原則」を必ずしも守る必要がないと主張する。

67 城戸喜子（1993）, No.1750, p.46.

68 年金政策研究会（1993）, No.1735, p.28.

69 年金政策研究会（1993）, No.1747, p.57.

その理由は、社会保険には「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」という基本原理があるからであり、これをもって第3号被保険者制度を擁護する。ただし、堀の基本的論拠は「社会の合意」という裏書きを前提とするところにある。

給付反対給付が均等か否かはさておき、公的年金が社会保険として運営される限り、保険料の拠出には給付が伴わなければならない。給付が約束されているからこそ、国民ならびに被用者は保険料の支払いに応じる。ところが、公的年金は給付反対給付均等の原則を守る必要がないゆえに給付反対給付の関係がないと曲解し、すなわち一方的な経済力の譲渡で構わないとし、かつ公的年金を強制加入にしてしまうと、この経済力の譲渡は一方的かつ強制的となる。ここから保険料ではなく租税、しかも普通税ではなく目的税を課し、個別税収の用途を公的年金給付に限定すればよいという発想に及ぶ。

しかし保険料方式と税方式は根本的に異なるのである。税方式への切り換えは、基礎年金から福祉年金への移行ならびに普遍主義的な給付から選別主義的な給付への転換を、政策上、射程内に置くことを否定しない。この点について高山（2001）は全く反対の捉え方をする。すなわち、社会保険方式は保険料の拠出を受給条件とし、保険料を拠出しない人は年金を受給できない。すべての国民が年金を受給できるようにするユニバーサル・ペンションは税方式でなければできないと述べる⁷⁰。ここで反論するとすれば、社会保険料方式は保険料を一定期間拠出する限りにおいて被保険者を選別することなく年金を支給するという意味で普遍主義的給付を可能とするわけである。一方、租税収入を財源とするユニバーサル・ペンションは創設時に普遍主義的給付を採用したとしても、その後、税財源の減少に対応して高所得者を受給対象者から除外する、または受給対象者を低所得者に限定するといった選別主義に即する政策転換を行わないとは限らないのである。租税負担は受給権を保障しない。なぜなら繰り返すまでもなく、租税とは強制的かつ一方的な経済力の譲渡であり、租税は無償だからである。

もとより国民基礎年金は皆年金制度の確立の証であったはずである。普遍主義的給付を可能にする社会保険を継続するのであれば、給付なき反対給付、または反対給付なき給付は有り得ない。社会保険が保険である限り、負担なき給付は資金配分面から問題となろう。「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」は、これまでの日本の社会保険の構築の際の基本原則であったかもしれない。しかし、これは各国に共通する基本原理ではない。「拠出は能力に応じ、給付は拠出に応じ、したがって給付も現役期の能力に応じ」るように公的年金制度を設計する国も存在する⁷¹。

日本の公的年金制度は所得再分配機能を有すると言われるが、それを肯定するために、社会保険の原則から離れ、所得再分配的解釈への偏向を重ね、都合の良い社会保険の基本原則を謳って

70 高山（2001）pp.103-104.

71 ドイツがその例である。

きたのではないか。資源配分の視点に立つてこそ、フリーライダーが問われる。所得再分配の視点に立つならば、「ただ乗り」問題は最初から浮上しない。

おわりに

本稿では日本の公的年金制度の老齢給付が勤労世代に「ただ乗り」する仕組みか否かについて、まず賦課方式が必然的に「ただ乗り」を発生するとは限らないことを制度設計上解明した。次に公的年金制度の創設期の被保険者期間の長さから「ただ乗り」が皆無であることを確認し、それを踏まえて国民基礎年金の拠出段階と遺族厚生年金の給付段階を中心にフリーライダーの所在を捉えた。

「ただ乗り」の原因は、制度上「ただ乗り」とされていない場合を含め、大きく2つある。第1に厚生年金保険の場合、戦時期を挟み、特に戦後は社会政策との兼ね合いから所得保障以上に生活保障を重視するにもかかわらず、社会保険の給付反対給付均等の原則を離れ、負担と給付が不均衡となった。第2に国民基礎年金については、厚生年金の加給年金や保険料の算定方法のもとにある考え方が第3号被保険者を創出した。

日本の公的年金制度の財政方式が積立方式に始まり、修正積立方式、つまり賦課方式に移行する中、少子高齢化の加速に呼応し、勤労世代が退職世代を支える構図の変化が示された。それ以来、「世代間扶養」や「社会的扶養」ということばがよく聞かれるようになったといえる。

フリーライダーという観点からの分析は、公的年金の老齢給付において「世代間扶養」の中に勤労世代による18歳未満の扶養が含まれていることの重要性を照射した。「世代間扶養」は勤労世代が高齢世代を扶養するよう見られているが、実は一様ではない。本稿の考察から外した障害給付や遺族給付を合わせて捉えると、日本の公的年金は一括りにできない「世代間扶養」と「世代内扶養」を包摂する。実態を忠実に表現するとすれば、「社会的扶養」というべきであろう。

しかしここで誤解を招くのが「扶養」という表現である。「扶養」とは助け養うこと、生活できるように世話することを意味する。「私的扶養」を想起すればわかるように、老親を助け養う側の子の肩に経済的・精神的負担が掛かる。「社会的扶養」となると年金保険料を拠出する側に、自分の可処分所得の減少と向き合いながら、縁もゆかりもない他人である高齢者に対し、経済的に面倒をみるといった印象を抱かせる。社会保険を通じた「社会的扶養」である点が、いとも簡単に見落とされる。

公的年金老齢給付は一定期間被保険者となり保険料を拠出し、年金受給資格を得ることが前提となっている⁷²。被保険者として自分が保険料を拠出したことの結果として年金受給権を得る。

72 堀(1997)は「賦課方式のもとでの次代の年金費用の負担者である子を扶養した者にのみ年金を支給すべき」という考えは年金制度を理解していないとしている。p.74を参照されたい。

表7 年金特別会計 厚生年金勘定

(単位:億円)

年度	2001	2011	2020
収入総額	297,886	403,780	486,356
保険料	199,360	234,698	320,611
国庫負担	38,164	84,992	101,334
運用収入	38,607	1,402	14,000
積立金相当額納付金	1,621	—	—
積立金より受入	—	55,772	—
収支残	5,067	6,306	4,989

出所：厚生労働省「令和2年度年金積立金の運用状況について」pp.38-39.

表8 年金特別会計 国民年金勘定

(単位:億円)

年度	2001	2011	2020
収入総額	60,389	46,730	37,640
保険料	19,538	15,806	13,365
国庫負担	14,307	18,659	18,332
運用収入	2,263	15	1,817
積立金より受入	—	500	1,706
収支残	1,184	332	1,011

出所：厚生労働省「令和2年度年金積立金の運用状況について」pp.40-41.

一方的に他者に生活の世話をしてもらうわけでも、助け養われるわけでもない。

また表7と表8はそれぞれ年金特別会計の厚生年金勘定と国民年金勘定の収入構造と収支状況を表している。年金給付財源をみるとわかるように、積立金や運用収入が含まれる。現時点の高齢者が勤労期に拠出した保険料収入で当時の退職世代に年金給付を行い、高齢化が今日に比較して進んでいなかったことから保険料収入と年金支給支出の収支において収入超過が生じ、その部分が積立金に加算され、そこから運用収益が生み出される。厚生年金勘定をみると、運用収入、積立金相当額納付金および積立金の合算額が収入総額に占める割合が2001年に13.5%、2011年に14.2%、2022年は3%であり、国民年金勘定ではそれぞれ3.7%、11%、9.4%となっている。このように年金受給世代の貢献した資金も投入されている。

問題は社会保険の原則がどこまで徹底されているかである。拠出制年金において、他者に保険料を負担させたり、年金受給権の行使の範囲が受給者によって異なったり、年金受給権を放棄せざるを得ない状況というのは、「生きている限り、人は年を取り、労働能力を喪失する」という摂理に準備し向き合うはずの公的年金制度の不備といわざるを得ない。

神野(2021)は純粋公共財の消費は無償かつ強制となるので、人々は「ただ乗り」をする人であり、同時に「強制された乗客 forced rider」となることに着目し、強制的・無償である租税を財政資金として投入することと純粋公共財の同じく強制的・無償の供給が対応するとしている⁷³。私的財に限りなく近い公的年金保険に生ずる「ただ乗り」を考えた場合、純粋公共財と同じ方向から解決策を捻り出すことがはたしてできるのかについては別な検討を要する。

参考文献

Buchanan, James M. (1967) *Public Finance in Democratic Process*.

(山之内光躬・日向寺純雄 (1971:1986) 『財政理論』勁草書房)

Buchanan, James M. (1968) *The Demand and Supply of Public Goods*.

73 神野(2021) pp.244-245.

- (山之内光躬・日向寺純雄 (1974) 『公共財の理論—公共財の需要と供給』 文眞堂)
- Coase, R. H. (1974) "The Lighthouse in Economics," *The Journal of Law & Economics*, Vol. 17, No. 2, pp. 357-376.
- Furusawa, Taiji and Hideo Konishi (2011) "Contributing or free-riding? Voluntary participation in a public good economy," *Theoretical Economics*, 6, pp.219-256.
- Gunnthorsdottir, Anna, Daniel Houser and Kevin McCabe (2007) "Disposition, history and contributions in public goods experiments," *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 62, pp. 304-315.
- Labaree, David F. (1997) "Public Goods, Private Goods: The American Struggle over Educational Goalsm," *American Educational Research Journal*, Vol. 34, No. 1, pp. 39-81.
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Samuelson, Paul A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics*, Vol.36, No.4, pp. 387-389.
- 麻生良文・吉田浩 (1996) 「世代会計からみた世代別の受益と負担」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』 March, pp.1-31.
- 麻生良文 (2013) 「公的年金の経済効果」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成25年第4号 (通巻第115号), pp.4-22.
- 一圓光彌 (2011) 「皆年金の意義と年金政策の課題」『季刊・社会保障研究』Vol.47, No.3.
- 井堀利宏 (2002) 「社会保障と税制」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』 October, pp.4-20.
- 岩本康志 (2004) 「人口高齢化と社会保障」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』 August, pp.58-77.
- 大江英樹 (2021) 『知らないと損する年金の真実』ワニブックス
- 大蔵省印刷局(編)官報 1937年8月14日
- 大蔵省印刷局(編)官報 1939年4月6日
- 太田匡彦 (2013) 「社会保障の財源調達—社会保障の構造を踏まえた法的議論のために—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成25年第2号 (通巻第113号), pp.60-78.
- 小椋正立・千葉友太郎 (1991) 「公平性から見たわが国の社会保険料負担について」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』 March, pp.1-27.
- 小沢健市 (1974) 「公共財の理論について」『成城大学経済研究』 pp.273-299.
- 小塩隆士 (1998) 『年金民営化への構想』日本経済新聞社
- 小山光一 (2001) 「欧米諸国における社会保障制度改革の再検討」財務省財政総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』 February, pp.1-47.
- 小山進次郎 (2008) 『国民年金法の解説』日本社会保障基本文献集第27巻, 時事通信社
- 貝塚啓明 (1997) 「社会保障をめぐるいくつかの問題」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』 December, pp.1-8.
- 城戸喜子 (1993) 「被扶養の妻の基礎年金保険料」『週刊社会保障』No.1750, pp.46-47.
- 城戸喜子 (2014) 「日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展」『季刊・社会保障研究』Vol.50, No.1・2.
- 木村陽子 (1985) 「公的年金における妻の取り分をめぐって—予備的考察—」『季刊・社会保障研究』Vol.21, No.3, pp.262-271.
- 木元浩一 (2016) 「第3号被保険者問題の整理と厚生年金保険の適用拡大策」『経済集志』第86巻, 第2・3号.
- 権文善一 (2021) 「不確実性と公的年金保険の過去, 現在, 未来」日本年金学会編『人生100年時代の年金制度—歴史的考察と改革への視座』 pp.2-33.

- 厚生労働省 (2010) 『公的年金財政状況報告—平成 22 年度—』
- 厚生労働省女性の活躍促進に向けた配偶者手当の在り方に関する検討会 (2016) 「報告書」
- 厚生労働省 (2016) 「配偶者を対象とした手当に関する見直しが実施・検討された事例等」
- 厚生労働省年金局 (2019) 『令和元年財政検証』
- 厚生労働省 (2021) 「令和 2 年度 年金積立金の運用状況について (年金積立金管理運用独立行政法人法第 28 条に基づく公表資料)」
- 厚生労働省 (2021) 『令和 3 年版 厚生労働白書 資料編』
- 小林航・渡部恵吾 (2019) 「日本の公的年金制度における財政方式の変遷」財務省広報誌『ファイナンス』8 月号, pp.54-62.
- 駒村康平 (2003) 『年金はどうなる—家族と雇用が変わる時代』岩波書店
- 坂本純一 (2021) 「公的年金財政」日本年金学会編『人生 100 年時代の年金制度—歴史的考察と改革への視座』pp.68-83.
- 神野直彦 (2021) 『財政学 第 3 版』有斐閣
- 政府税制調査会 (1960) 「当面実施すべき税制改正に関する答申 (税制調査会第一次答申)」 「答申の審議の内容及び経過の説明」
- 高山憲之 (2001) 『年金の教室 負担を分配する時代へ』PHP 研究所
- 高山憲之 (2015) 「パネルデータからみた第 3 号被保険者の実態」『年金研究』No.01, pp.3-31.
- 武川正吾 (1997) 「社会学者が見た皆保険・皆年金」『季刊・社会保障研究』Vol.33, No.3, pp.260-271.
- 田近英治 (1991) 「年金問題とは何か」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』March, pp.1-16.
- 土居丈朗 (2018) 『入門公共経済学 (第 2 版)』日本評論社
- 土居丈朗 (2021) 『入門財政学 (第 2 版)』日本評論社
- 永瀬伸子 (2003) 「女性と年金権の問題」『季刊・社会保障研究』, Vol.39, No.1, pp.83-96.
- 年金政策研究会 (1993) 「次期年金改正に求められているものは何か」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検①, No.1733, pp.48-51.
- 年金政策研究会 (1993) 「国民年金の『空洞化を考える』」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検③, No.1735, pp.28-31.
- 年金政策研究会 (1993) 「女性の年金何が問題か!」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検⑥, No.1738, pp.48-51.
- 年金政策研究会 (1993) 「年金の給付水準を考える」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検⑦, No.1740, pp.48-51.
- 年金政策研究会 (1993) 「保険料負担能力の限界について」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検⑨, No.1742, pp.30-33.
- 年金政策研究会 (1993) 「『一元化』をめざすもの」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検⑩, No.1744, pp.52-55.
- 年金政策研究会 (1993) 「厚生年金基金は公的年金の安定を阻害しているか」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検⑫, No.1745, pp.30-33.
- 年金政策研究会 (1993) 「年金改革を促進するもの, 阻むもの」『週刊社会保障』特別企画 年金改革総点検終, No.1747, pp.54-57.
- 日本労働組合総連合会 (1993) 「年金改革基本方針」IV.
- 八田達夫・木村陽子 (1993) 「公的年金は, 専業主婦を優遇している」『季刊・社会保障研究』Vol.29, No.3, pp.210-221.
- 本間正明・橋本恭之・林宏昭・跡田直澄・大竹文雄 (1989) 「世代別の公的負担 —コーホート・データによる比較—」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』April, pp.1-10.
- 堀勝洋 (1988) 「公的年金による負担の転嫁」『季刊・社会保障研究』Vol.24, No.2, pp.231-240.

- 堀勝洋 (1996) 「女性と年金」『季刊・社会保障研究』Vol.31, No.4, pp.353-367.
- 堀勝洋 (1997) 『年金制度の再構築』東洋経済新報社
- 前川聡子 (2004) 「社会保障改革による世代別受益と負担の変化」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』August, pp.5-19.
- 丸山桂 (1994) 「女性の生涯所得からみた税制・年金制度」『季刊・社会保障研究』Vol.30, No.3, pp.274-292.
- 矢野聡 (2012) 『日本公的年金政策史 1875~2009』ミネルヴァ書房
- 山重慎二 (2016) 『財政学』中央経済社
- 横山彰 (2018) 「社会保障基金と財政の持続可能性」中央大学『経済学論纂』第58巻第3・4合併号, pp.219-241.
- 横山和彦 (1977) 「公的年金制度の歴史と現状」国民生活センター編『年金制度と高齢労働問題』御茶の水書房
- 吉中季子 (2021) 「女性と年金」日本年金学会編『人生100年時代の年金制度—歴史的考察と改革への視座』法律文化社, pp.84-101.
- 吉原健二・畑満 (2016) 『日本公的年金制度史—戦後七〇年・皆年金半世紀—』中央法規