

特別寄稿

被用者年金一元化をめぐる

神奈川県立保健福祉大学
名誉教授 山崎 泰彦

昨年は、公的年金制度の歴史上、大きな節目になる年であった。一つは、マクロ経済スライドの施行により、年金制度の持続可能性の確保に向けた平成16年改正のフレームが動き出したこと。もう一つは、昨年10月の被用者年金一元化法の施行により、昭和59年の閣議決定による公的年金制度の一元化が実現したことである。

被用者年金一元化については、これが一元化に向けた「最終的な到達点」なのか、それとも長い道のりの「一里塚」にすぎないのか、いろいろな見方がある。たとえば、民主党が提案しているような、税財源による最低保障年金とセットにした単一の所得比例年金への一元化のような姿を最終到達点だと考える人には、一里塚にすぎないのかも知れない。が、ここに至る長い過程を見聞してきた私には、相当に完成度の高い到達点であるように思える。この間の経緯を振り返りつつ、雑感を記しておきたい。

▶ なぜ一元化か？

昭和36年に実現した皆年金は、被用者年金の適用外にあった自営業者等を対象とする国民年金を創設することにより達成したもので、制度分立を前提した皆年金体制であった。しかし、この体制の下では、産業構造・就業構造の変化に伴って、制度間の給付と負担の不均衡（格差）の発生が避けられず、公的年金制度として求められる世代間扶養の機能をはたし得ない。

年金制度の成熟化の過程で、財政が賦課方式への傾斜を強めるなかで、この問題が顕在化するようになり、昭和50年代に入って、「制度間の給付と負担の公平性」や「財政の安定性・持続可能性」の確保が政策課題になった。目指したものは、制度間調整による同一給付・同一負担の実現とか、保険集団の規模拡大・保険者間の財政の共同化によるリスク分散機能の強化であり、それらを括って「一元化」という政策課題で論じられるようになった。

昭和50年代には、老人医療費が急増し、国保財政が悪化するなかで、医療保険制度改革を巡っても、制度間調整がテーマになり、ときには一元化論にまで発展することになった。しかし、医療と年金の間には決定的な違いがある。医療では、医療提供体制の影響を強く受けるほか、保険者機能の働く余地が相当にあり、表面上の均衡論では論じられないことである。その意味では、年金の方が議論の整理はしやすいのかも知れない。しかしその一方で、医療が短期的な収支の均衡論で論じることができるのに対して、年金は長い過去を背負い、また将来的にも不確実な見通しのなかで長期的な収支の均衡を論じなければならないという難しさがある。

▶ 難航した制度間調整

被用者年金制度の一元化に至る過程について振り返ってみたい（表参照）。

昭和59年の閣議決定「公的年金制度の改革について」は、昭和59～60年に基礎年金の導入、共済年金の再編等の制度改革を行い、昭和61年度以降、給付と負担の両面において制度間調整を進め、昭和70年を目途に公的年金制度全体の一元化を完了させる、としていた。基礎年金導入から、被用者年金の一元化まで、約10年で一気に駆け上るという極めて早いスケジュールを描いていたことになる。

この方針どおり昭和60年には基礎年金の導入と被用者年金の2階建年金への組み替えが実現し、その後の主題は被用者年金制度の再編に向かうことになったのだが、思いのほか難航することになった。国鉄共済にはじまり、専売共済、そして農林共済という順になるが、そのつど財政が窮乏した制度に対する対策が主題になり、利害調整に手間取った。が、それぞれの改正自体は、決して節度を欠いたものではなく、それなりの財政規律のあるものだった。

たとえば、平成9年の旧三公社の共済年金の厚生年金への統合は、旧三公社共済に対して統合前の給付確定部分に対応する積立金を厚生年金に移管させる一方で、個別制度では対応し難い、世代間扶養により賄われるべき部分については、旧三公社の組合員であった者の保険料と各制度の報酬総額と成熟度に応じた財政支援により賄うものであった。

ここで、「個別制度では対応し難い部分」とは、産業構造・就業構造の変化によって引き起こされる年金成熟度（受給者／加入者比率）の不均衡や報酬格差への対応である。これは、平成14年の農林共済の厚生年金への統合、さらには平成16年度から実施された国家公務員共済と地方公務員共済の間の財政単位の一元化の基本にある考え方でもある。

●表 1 被用者年金一元化の経緯

年代	出来事
昭和50年初頭	・「官民格差論」がはじまる - 支給開始年齢 55 歳／退職年金額（最終 1 年の平均俸給、40 年加入で 70%、公企体は退職月の俸給）／退職後は全額支給／共済内では遺族年金と全額併給／追加費用（整理資源）という膨大な隠し財源？ ・国鉄共済の財政破綻からはじまる被用者年金の再編論議
昭和57年	臨時行政調査会第 3 次答申（基本答申） 公的年金制度の段階的統合／当面、国鉄共済と類似組合の統合
昭和59年	・閣議決定 基礎年金の導入／二階建年金へ再編／昭和 70 年を目途に一元化を完了 ・国共済法改正 公企体共済と国共済法の統合（3 公社は独立保険者、国共済が財政援助） ・地共済法改正 公立学校、警察の 2 共済を除き、年金部門は地共済連合会に加入、財政単位を一本化し、統一的な財源率を算定、積立金の一部を連合会でプール
昭和61年	基礎年金導入／共済年金の再編（厚生年金に準拠）／船員保険の年金部門を厚生年金に統合
平成 2 年	・地共済法改正 公立学校、警察の 2 共済も地共済連合会へ加入 ・被用者年金制度間の費用負担の調整に関する特別措置（JR 共済等への財政支援、平成 8 年まで）
平成 8 年	閣議決定 旧 3 公社共済年金を厚生年金に統合
平成 9 年	旧 3 公社共済を厚生年金に統合、被用者年金保険者の財政支援
平成13年	閣議決定 農林共済を厚生年金に統合／国共済と地共済の財政単位の一元化／更なる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るため、「21 世紀初頭の間に」結論が得られるよう検討を急ぐ
平成14年	農林共済を厚生年金に統合
平成16年	国民年金法改正法附則 公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする／国共済と地共済の財政単位の一元化
平成18年	閣議決定 被用者年金制度の一元化については…（中略）…共済年金制度を厚生年金保険制度に合わせる方向を基本として…（中略）…これを行う
平成19年	被用者年金一元化法案国会提出（「平成 21 年解散により」は廃案）
平成24年	被用者年金一元化法案国会提出、成立（平成 27 年 10 月施行）

▶ 到達目標は「21世紀初頭の間に」

平成13年の閣議決定は、農林共済を厚生年金に統合し、国家公務員共済と地方公務員共済の財政単位の一元化を行った上で、「被用者年金制度の統一的な枠組みの形成を図るために、厚生年金保険等との財政単位の一元化を含め、更なる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るための方策について、被用者年金制度が成熟していく21世紀初頭の間に結論が得られるように検討を急ぐ。」という方針を掲げた。

この閣議決定に先立って検討の場になった公的年金制度の一元化に関する懇談会には、筆者も委員として参加したが、「21世紀初頭の間に」の解釈は、21世紀半ばでは遅すぎる、せめて4半世紀内には、という程度のあいまいなものであったように思う。実際に農林共済を厚生年金に統合した後に財政不安が残るとすれば、当面、国家公務員共済に限られるとみられていたが、それも地方公務員共済との財政単位の統合によって解消されるとすれば、国鉄共済や農林共済のような財政問題をきっかけにして、さらなる制度間調整を進めるという事態は近い将来においては想定し難いことであった。

▶ 一気呵成の被用者年金一元化法案

このような経過からすると、審議されないまま国会解散により廃案になったとはいえ、平成19年の被用者年金一元化法の提案は、筆者には思いのほか早いものであった。

【抜本改革論議の高まり】

平成16年改正では、民主党が対案として所得比例年金への一元化と税財源による最低保障年金の創設を提出したほか、政治家の年金保険料未納問題や年金福祉施設問題がクローズアップされるなど、年金問題が国会の最重要問題となった。その結果、自民党、民主党、公明党の三党合意を踏まえて、衆議院修正により国民年金法附則第3条に検討規定がおかれ、その第2項において、「公的年金制度についての見直しを行うに当たっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする。」と規定した。

平成16年改正では、マクロ経済スライドの導入等、年金制度の持続可能性を高める改正が実現した。しかし、その直後の参議院選挙では、年金問題が争点となり、民主党が参議院第一党に躍進し、その後も年金改革論議が続いた。

【政治主導の決定】

郵政選挙といわれた平成17年の9月の衆議院選挙では、自民党の公約に被用者年金一元化が謳われた。選挙後、小泉総理から、被用者年金一元化について、関係各省において、処理方針をできるだけ早く取りまとめるよう指示があり、関係省庁連絡会議が設置され、検討が始まった。その後、政府・与党協議会における検討を経て、平成18年4月には「被用者年金制度の一元化に関する基本方針」が閣議決定された。

この基本方針は、このたび施行された被用者年金一元化法の骨格となるものであり、小泉総理の指示からわずか半年で、難易度の極めて高い改正の骨格をまとめ上げた。総理のリーダーシップとこの問題を担当された長勢甚遠官房副長官のご尽力によるものだ（当時の年金局長・渡邊芳樹さん証言。「年金制度、大きな到達点と今日の課題」、『年金実務』、平成27年9月28日号）。

【廃案から成立まで】

この基本方針に従って、1年後の平成19年4月に被用者年金一元化法案が国会提出された。しかし、国会では一度も審議されることがないまま、平成21年の衆議院解散により廃案になった。

廃案になったのは、対案を持つ民主党が審議に応じなかったからだとい一般に考えられていた。筆者もそうである。しかし渡邊芳樹さんの証言によれば、そうではなかったという。実際には、平成19年、20年の国会では、「消えた5000万件」などの年金記録問題が紛糾するなかで法案を審議できる状況になかったこと、21年の国会では、21年度までに完全に引上げるとした16年改正による基礎年金の国庫負担割合2分の1法案の実現に全力をあげることを優先したからだ（渡邊芳樹さん証言。前掲）

平成21年の総選挙では、民主党が圧勝し、政権が交代した。マニフェストでは、所得比例年金への一元化と最低保障年金の創設、国税庁と社会保険庁を統合した歳入庁の創設を謳ったが、実現可能性のある成案を得ることができなかった。結局、廃案になった自公政権下の法案を施行期日をずらしただけの修正で再提案することになった。

▶ 職域年金から社会保障年金へ

被用者年金一元化は、昭和50年代初頭から始まる年金の「官民格差論議」とその解消に向けた取組みの最終的な到達点でもある。

皆年金体制下に組み込まれたとはいえ、当時の共済年金は、支給開始年齢55歳、退職年金額は最終1年の平均俸給をベースとして最高40年加入で70%、退職後は民間企業に在職しても全額支給、退職年金と遺族年金が全額併給されるなど、厚生年金との給付格差は歴然としていた。また、社会保障制度の一翼を担うとすれば、制度内の所得再分配機能も重視されるが、最終俸給比例方式では、その機能を持たないのみか、昇給カーブの高低があることからすれば、生涯の給与（掛金）以上の格差を生むことになる。

が、それは共済年金が公務員等の職域独自の職域年金としての特性を色濃く残していたからである。このことは、退職金との類似性で考えればわかりやすい。伝統的な退職金は、勤続期間に対して累進的であり、最終給与に比例し、退職と同時に全額

が支給される。これには、昇進や長期勤続に対するインセンティブがあり、定年制を円滑に機能させる上でも有効である。

当時の官民格差論には、恩給期間分の追加費用について、これを「隠し財源」として追及するなど誤解によるものがあったが、総じて職域年金から社会保障年金への切替えを求めるものであったように思う。しかも、共済年金についても財政不安が語られるようになって、自らも襟を正す必要に迫られるようになった。

社会保障年金への切替えの過程について素描すると、①昭和36年の通算年金通則法の制定にともなって、20年の受給資格期間が実質的に解消、②昭和49年改正により、最終俸給の低い者に対しては通算退職年金方式（厚生年金方式）の選択制を採用、③昭和54年改正により、支給開始年齢を55歳から60歳へ引き上げ、④昭和61年の改正により、2階部分を厚生年金相当分と職域年金相当分に分離、⑤最終的に今回の一元化により、職域年金相当分が廃止され、純粋な職域年金として年金払い退職給付が導入された。

▶ 退職給付の官民均衡

公務員年金の在り方を論ずる場合、一時金制度である退職手当との関係が重要な論点になる。

【平成18年前の均衡論】

わが国では、国家公務員給与は人事院勧告に基づいて決定され、退職手当についても、人事院が概ね5年ごとに実施する民間企業の退職金実態調査に基づいて、民間との均衡を図るという観点から見直しが行われてきた。

人事院調査において国家公務員の退職手当が準拠する民間の退職金の範囲は、退職一時金と企業年金（一時金換算額）の使用者負担分の合計額であった。民間の企業年金の多くは退職一時金を年金化したものである。また、その年金にしても、選択一時金や一時金の分割払い的な有期年金を採用するものが多い。このような実態からすれば、一時金と代替関係にある企業年金部分を含めて民間の退職金水準とするのは当然であろう。

ただし、当時の人事院調査では、共済職域部分は民間退職金との比較の対象外とされた。浅尾慶一郎参議院議員の質問趣意書に対する政府答弁書（平成16年4月20日）は、以下のように述べている。

「国家公務員共済年金の職域加算部分は、公的年金の中で、公務の能率的運営に資するという観点から、国家公務員に様々な身分上の制約が課せられていること等を踏まえて設けられたものであり、その給付水準は民間企業の企業年金の支給水準との関係で設定しているものではない。このように、国家公務員共済年金の職域加算部分は、勤続報償を基本的性格とする国家公務員の退職手当とは異なる性格のものであることから、これを退職金の支給水準の官民比較の対象に含めていない現状は妥当なものである。」

このように、当時の政府見解では、公務員の身分上の制約等を踏まえて設けられている共済職域部分と勤続報償としての退職手当とは異なる性格のものであり、両者の合計額が民間退職金を上回るとしても問題なし、とされていたのである。

【新たな均衡論】

しかしその後、平成18年から、人事院調査は新たな観点から行われることになった。それは、平成18年4月28日の閣議決定で、公的年金としての職域部分を廃止することと、新たな公務員制度について、人事院が実施する調査の結果を踏まえて、制度設計を行うこととされたことによる。

新たな人事院調査では、「共済職域や公務の退職手当については、両者とも退職後の生活保障という性格を持つことは明らかであるから、民間の退職給付と比較して、そのあるべき水準を考える場合には、官民それぞれの使用者拠出に係る年金、退職一時金を合わせた退職給付の総額を比較することが適当と考えられる。」とされた。

こうして、それまで退職手当の官民均衡の対象外とされていた共済年金の職域部分についても、退職給付としての共通性から官民均衡の対象とすることとされ、平成24年の被用者年金一元化法とそれにもなって導入されることになった「年金払い退職給付」は、このような退職給付の新たな官民均衡論にもとづいて設計されることになった。

▶ 聞かれなくなった「官民格差論」

最近のわが国では、「官民格差論」はすっかり聞かれなくなかった。賃金や退職手当については、早くから民間準拠が謳われ、民間との均衡が図られてきたのだが、年金については、恩給制度が廃止された昭和30年代半ば（国家公務員は昭和34年、地方公務員は37年）以降においても公務員優位の時代が続いた

その公務員年金も昭和50年代以降、官民格差の批判が高まると同時に財政問題が表面化するなかで、徐々に解消に向けて改正が行われ、平成24年の被用者年金一元化法の制定と新たな年金払い退職給付の創設によって、完全に民間並びになった。徹底した民間準拠の公務員処遇である。これもわが国らしい政策展開の一例になるのかも知れない。外国では公務員優位が一般的だからである(表参照)。

主要国公務員年金制度の概要

(2011年現在の状況について人事院にて調査)

(1) 公務員の退職給付制度の概要

- ・各国ともに退職給付は年金が基本
ドイツ、フランス・・・社会保障年金は適用せず、完全に別建て(ドイツは恩給制度)
アメリカ、イギリス・・・社会保障年金を適用した上に公務員の職域年金を上積み

(2) 年金水準(退職給付の最終年収に対する割合*)

- ・各国とも公務員の年金水準は平均的な民間企業より高い
- ・本省局長の場合、最終年収を100とした際の年金の割合(基礎年金分があればそれを含む)
アメリカ72.3% イギリス57.0% ドイツ67.8% フランス67.0% 日本36.3%

(3) 本人拠出割合(給与に対する割合。基礎年金分があればそれに対する拠出を含む)

アメリカ7% イギリス11~13% ドイツなし フランス7.85%、日本7.3835%

* 勤続38年、年金満額支給年齢で退職した場合に受給する退職給付(年金の年額に加え、退職一時金が支給される日本及びイギリスについては退職一時金を年金換算した額を含む)の退職前の最終年収に対する割合。2011年現在の退職給付年額及び最終年収を基に、人事院において換算したもの。

出典: 人事院「民間の企業年金及び退職金の調査結果並びに当該調査結果に係る本院の見解について」参考資料、平成23年3月をもとに筆者作成。