

被用者年金の一元化をめぐる

一橋大学教授 高山憲之

政府は2006年4月28日に「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」を閣議決定した。日本の将来を展望した上で、年金財政の範囲を拡大して制度の安定性を高めるとともに、民間給与所得者と公務員の違いを問わず、同一賃金であれば同一の保険料を負担し、公的年金給付も同一にすることによって公平性を確保する方針である。そのさい共済年金制度を厚生年金保険制度に合わせる方向で調整することになった。

以下、一元化をめぐる基本方針を紹介しつつ、若干の議論を試みたい。

1 保険料率の統一

今回の閣議決定で最も重要な事項は保険料率の統一である。従来、保険料格差は公務員特権の1つとして強い批判を浴びていた。すなわち2005年度の年金保険料を例にとると、厚生年金が14.3%に対し、国共済が13.5%、地共済が12.7%となっていた（公務員独自の職域加算を除く）。確かに現時点をみると、公務員の方が保険料負担は低いのである。

ただ、この格差は共済年金に固有の取扱いから発生しているものではない。むしろ基礎年金拠出金の特別な負担方法に起因しており、公務員優遇は結果論にすぎないのである。

この点を確認するために保険料を1階部分（基礎年金部分）と2階部分（賃金比例部分）に分けてみよう。2階部分だけに限定すると、保険料は厚生年金が9.3%に対して、国共済10.2%、地共済9.4%（いずれも2005年度）であり、共済年金の方がわずかながら高い。共済制度創設以降の拠出にかかわる給付部分のみに限定すると、厚生年金の2階部分の保険料は9.3%よりさらに低くなり、官民逆格差ともいえる現象はいっそう強くなる。

ただ、2階部分の保険料格差は長期的にほとんど消失することが、2006年1月の財政検証で明らかにされている。

結局、保険料格差は1階の基礎年金部分で生じていることになる。

基礎年金の財源は各制度が加入者数の頭割りを持ち寄ることになっている。このような負担方式の下では、平均賃金が高いグループの方が基礎年金拠出金相当の保険料を低くすることができる。共済年金の保険料が実質的に厚生年金のそれより低いのはそのためである。

基礎年金拠出金の負担方法を加入者の頭割りではなく賃金比例にすれば、保険料格差は基本的に解消する。格差は基礎年金拠出金の特殊な分担方式によるものである。

今回、政府はこの分担方式を改めることなく、保険料率を厚生年金と共済年金で統一する方針を打ち出した。基礎年金拠出金の分担方法を賃金比例に変更しても結果的にほぼ同一の事態が現出する。そこで、同一給付・同一負担の原則をストレートに適用し、国民の理解を求める形となった。

具体的には公務員共済の保険料が統一される2010年の翌年から厚生年金保険料と統一する調整を開始し、共済年金の保険料を毎年0.354%ずつ引き上げ、公務員共済については2018

年に、私学共済については2027年に18.3%として厚生年金の保険料と同一にすることになった（1階および2階部分）。そのさい加入者および事業主にとって急激な保険料負担増とならないように各共済年金の積立金を活用する予定である。

2 追加費用

次に、公務員特権や官尊民卑の象徴として強く批判されてきた追加費用について考えてみよう。この批判は妥当だと言えるのだろうか。それには、追加費用の本質をもう一度確かめてみる必要がある。

官吏としての公務員のみにも適用されていた文人恩給制度は公務員の身分が統一されるなかで廃止され、1960年前後に新しい共済制度が創設された。そのさい、受給者が恩給部分と年金部分を別々に受けとるのは不便なため、一括して共済から受給できるようにした。

その中で恩給部分に相当する追加費用は、もともと恩給の負担者であった雇い主（事業主）としての国や地方公共団体が負担してきた。この追加費用は、資金の出所が税金であるという点において紛らわしいものの、雇い主負担とはかかわりなく公的関与の必要性から投入されている国庫負担（公費負担）とはおのずから性格が異なるのである。

恩給期間分は恩給として共済とは別建てにしようとするれば、それもできたはずである。ただ、その場合、恩給期間分を負担するのは同じ雇い主である。また、その負担額はいずれの場合においても変わりがない。

そもそも、共済の年金保険料は共済制度成立以降の年金給付を賄うためのものであり、旧恩給部分とは無関係に決まっている。追加費用があるからといって共済の年金保険料が低くなるわけではない。ところが昨年12月以降の国会議員発言やマスコミ報道は、この点を誤解しているものが圧倒的に多かった。マスコミ各社は通常、「記者レク」を受けて記事を配信するのが通例である。記者レクでこの点の誤解を正す努力がまったくなされなかったとすれば、それは誠に遺憾なことであったという他ない。

年金改革の難しさは制度切りかえのさいに経過措置をどう設計するかにある。旧国鉄共済を厚生年金に統合したとき、旧国鉄職員に適用されていた1956年以前の恩給部分は統合の対象とならなかった。その恩給部分は今もJR（厳密には旧国鉄清算事業団）が事業主の代役として負担している。

共済と厚生年金を一元化するさいにも、共済発足以前の恩給期間分は一元化の対象とはならないはずである。恩給期間分は旧国鉄同様に事業主が負担するのが道理ではないか。

政府・与党は最後まで追加費用を減らすことにこだわった。当初、その見返りに共済年金の積立金を充てることも検討された節がある。ただし、そうすると、厚生年金と共済年金の財政一元化のさいに、厚生年金の保険料を現在の予定より高くするか、厚生年金の給付水準をさらに引き下げざるを得なくなる。厚生年金側にマイナス要因としてはねかえるので、そのような考え方は厚生年金加入者の理解が得られないだろう。

共済加入者に特別保険料を新たに課するという方法もある。ただ、それは拠出者本人の給付に全くつながらない負担であり、保険原則に反する。

結局、政府・与党は追加費用を減らすため、公務員OBの年金給付を減額することになっ

た。ただ、2004年の年金改革で政府は改革案が100年安心プランであることを盛んに宣伝していた。共済年金は一元化しなくとも、その財政基盤は安定化したはずである。いずれにせよ給付を追加的に減額することは年金財政上、必要なかったはずである。それにもかかわらず、給付を減額するというのであれば、それは公務員OBの年金給付水準が高すぎるという単純な理由からであろう。「追加費用を減らすため」というより、「給付水準が高すぎるから」と説明した方が単純明快であり、わかりやすかったのではないだろうか。

具体的には恩給期間にかかわる給付について、27%減額することになった。ただし

給付額に対する引き下げ額の割合が10%を上回らない

減額により給付額が年額で250万円を下回らない

という2つの措置が講じられることになっている。

高すぎる年金給付（既裁定分）の10%カットは、これまで日本でしばしば採用された方法である。旧国鉄共済の3階部分を廃止したとき、農業者年金の給付引き下げを図ったとき、国会議員の互助年金における優遇措置を見直したとき、そして地方議会議員の互助年金を改正したとき、などである。10%カットに特段の理由があるとは思えないものの、キリが良くてわかりやすいこと、10%カットに止どめれば、その後の生活に激変は生じないと予想されること、などが政治的決め年になったのだろうか。

昨年12月以降、追加費用廃止論が与党政治家によって強く主張され、小泉首相がその主張をバックアップする形で、今回の被用者年金一元化は急速な展開をみせた。利害関係者の意見を聴取することがまったくないなかで、政治主導ですべてを決着させた。従来とはまったく異なった、非民主主義的であるともいえる調整プロセスの中で、10%カットに止どまったことは、理屈抜きの政治的決定として「やむをえない」のかもしれない。ただ、説明責任は政治・与党にある。この点をいいかげんにすると、年金制度に対する信頼を回復させることはできないだろう。

現に今年4月28日直後の新聞各紙の社説等を読むかぎり、改革が不徹底に終わったことを指摘するものばかりである。追加費用廃止論が誤っていることを説明しなかった政府公報関係者（記者レク担当者）は、いったい何を考えていたのだろうか。

なお、公務員OBの年金給付を減額する場合、軍人恩給や文官の恩給さらには旧公企体職員等の恩給についても同様に減額しないと公平だとは言えない。このうち文官恩給については同様の措置を講じるとしたものの、軍人恩給については言及がないので、減額はいっさいないとしたようである。このような差別的取り扱いをなぜしたのかについて説明を求める声があっても不思議ではない。

3 職域部分

共済年金独自の上乗せ給付である職域部分(3階部分)は2010年に廃止することになった。ただ、公的年金として廃止するものの、公務員制度として新たな仕組みを設けることにし、人事院においてその具体的な内容を検討する方向である。なお3階部分廃止に伴う経過措置（既裁定部分や未裁定者のうち2010年までに加入期間のある者に対する措置）も当然のことながら発動されることになった。廃止以前の保険料拠出期間分については今後、長期間にわ

たって給付支払い義務が共済に残ることになる。

従来、職域加算は公務員のストライキ権を制限していたことへの見返りでもあった。職域加算を廃止するとすれば、公務員にもストライキ権を賦与する必要が生じるはずである。この点についても今後、検討する必要がある。

公務員制度として新たな上乘せ年金の仕組みを設計することになった。この場合、退職一時金制度との関係をどうするのか。民間にはさまざまな事例があり、標準であるといえるモデルがほとんどない状況である。ただ、事業主負担がつかない例は日本にはないのではないかと、いずれにせよ今後の検討に注目していきたい。

4 積立金の仕分けと管理費用

各共済年金が保有している積立金については、まず厚生年金の積立金水準（1階・2階の年金給付支出に対して何年分に相当しているか）をベースとして設定し、各共済の積立金のうち右のベースまでを共通財源として仕分けることになった。残りの積立金は、3階部分の支払い財源等に回す予定である。

被用者年金の一元化を進めるにあたって共済年金を厚生年金に合わせることを基本方針とするかぎり、右の取りあつかいは止むをえないかもしれない。ただ、積立金の仕分けについては、これまで統一的な考え方が示されず、その都度アドホックに決められてきた感を否めない。ちなみに農林年金を厚生年金に統合したさいには過去法に基づいて積立金の移管額が決定された。それは考え方としては今回の仕分けとは随分違っていた。

各共済年金の保有している積立金のうち1階・2階用の共通財源部分については今後、厚生年金の積立金と一元化に管理・運用することになった。運用ルールを統一するというのである。その詳細な内容は今後の検討にゆだねられている。

5 事務組織

厚生年金と共済年金の事務一元化については、さらに検討をつづける予定である。ただ、共済年金と厚生年金を一元化しても、共済には医療・福祉が残る。年金も過去期間分の職域加算が共済に残る。事務一元化の効果は期待するほど大きくないと思われる。もっとも、複数の年金制度に加入していた人が年金相談等を1カ所で受けられるワンストップサービスだけは実現する価値がある。

6 制度的な差異の取扱い

今回の一元化では共済年金をすべて厚生年金に合わせることを基本としている。しかし共済の方が厚生年金よりも進んでいる部分もある。受給開始年齢が男女同一となっていること、加入者資格に70歳の年齢制限がないこと等である。

このうち厚生年金加入女性の受給開始年齢を65歳へ引き上げる措置は公務員女性のそれよりも5年後れとなっている。厚生年金に加入している女性に対する特別扱いを容認する政府・与党の方針は明らかに一元化の精神に反すると言わざるをえない。農林年金加入女性の受給開始年齢は統合時に厚生年金加入女性の方に合わせた。共済のほうが進んでいるのであれば、

せめて厚生年金加入女性の受給開始年齢引き上げを前倒して実施することを検討したらどうか。

厚生年金は加入者資格に70歳の年齢制限を設けている。この制限も一元化のさいに廃止すべきであった。ところが今回の閣議決定では、逆に、共済の加入資格に70歳の年齢制限を設けることになった。さらに厚生年金にあわせて、障害年金給付にあたって保険料納付要件を共済に設けることになった。

その他、共済年金における遺族年金の転給廃止、退職公務員が60歳代前半で厚生年金加入者となった場合の在職年金の見直しも決まった。ただ、共済年金における60歳前の繰上げ支給に関する経過措置は従来どおり在置されることになった。

7 おわりに

今回の閣議決定では具体的内容が不明な部分も少なくない。来年の通常国会で改正法案の提出が予定されている。今後の動きを引きつづき注視する必要があるだろう。

今回の一元化では公務員特権をはぎ取り、共済を厚生年金並みとすることだけを考えていたように見える。だが、それは厚生年金が最善の制度となっている場合にのみ許される考え方である。

今回の動きが公務員たたきの一環だとは筆者は思わないが、改革には明快な論理が必要であり、当事者にはしかるべき説明責任が求められる。

事業主が従業員をいじめている会社の将来は危うい。公務員も同様ではないか。公務員の職務内容を新時代に合わせて再定義し、彼らに使命感を与え、鼓舞することも政府・与党の重大な責務である。