

年金統合の死角：「厚年さや寄せ」に誤りも

一犬虚に吠ゆれば万犬実を伝う

日本経済新聞「経済教室」欄、2006年3月23日

共済・厚生年金統合の一元化が大詰めになっているが、批判の対象になっている「公務員優遇」については年金制度に対する理解を欠いたままの誤解が少なくない。年金制度に残されている主要な官民格差を改めて整理し、その解消方法を提案する。

公務員年金に4種類の「特権」

政府は今年2月9日に被用者年金一元化についての検討・作業方針を提示し、与党もそれに同意した。政府・与党は来月中に共済年金（共済）と厚生年金（厚年）の一元化に関する具体策を盛りこんだ基本方針を閣議決定する予定である。

国民の多くは、公務員が享受している年金特権に対して反発を強めている。官民格差解消を求める声は依然として強い。小泉政権は官邸主導で既得権にしがみついた官に切りこみ、公務員優遇制度の廃止を改革総仕上げの柱にする構えである。

公務員年金には四つの特権があると指摘されてきた。遺族年金を複数の遺族が引きつづ転給制度 厚年との保険料格差 共済発足前の旧恩給分を賄うための追加費用（2004年度で約1.7兆円） 共済独自の上乗せ給付（2004年度で平均月額1.4万円）の4つだ。このうち転給制度は廃止で関係者の意見が一致した。残りの3つには今後、格差解消・特権廃止を含めてさらに検討する方向である。

まず保険料格差については、2005年度の年金保険料は厚年が14.288%に対し、公務員独自の職域加算（3階部分）をのぞくと国家公務員共済（国共済）が13.5%、地方公務員共済（地共済）は12.7%であり、確かに公務員の方が保険料負担は低い。

基礎年金部分（1階部分）と賃金比例部分（2階部分）に分けて見てみよう。2階部分の保険料は、厚年9.3%に対し、国共済10.2%、地共済9.4%（いずれも2005年度）と、共済の方がわずかながら高い。共済制度創設以後の拠出にかかわる給付部分のみに限定すると、厚年2階部分の保険料は9.3%よりさらに低くなる。

ただ、2階部分では厚年と共済で保険料に格差は長期的にはほとんどないことが、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、平均賃金が相対的に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。共済の保険料が実質的に厚年のそれより低いのはそのためだ。

基礎年金拠出金の負担方法を加入者の頭割りで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り、公務員優遇は結果論にすぎない。

なお共済と厚年の財政を一本化しても、この格差は解消する。いずれにせよ共済と厚年の共通給付である1階と2階部分については、保険料水準を両者で統一する必要がある。この方向が今回の方針で明示されたことは歓迎すべきである。

雇い主の負担が追加費用の本質

次に、公務員特権や官尊民卑の象徴として強く批判される追加費用について考えてみよう。その批判は妥当だろうか。それには、追加費用の本質をもう一度確かめてみればよい。

官吏としての公務員のみ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。その際、受給者が恩給部分と年金部分を別々に受け取るのは不便なため、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いる。資金の出所が税金であるという点で紛らわしいものの、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)とは性格が異なる。

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、それもできたはずだ。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でも変わりがない。

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。

年金改革の難しさは制度切りかえの際に経過措置をどう設計するかにある。旧国鉄共済を厚年に統合したとき、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。

共済と厚年を一元化する際にも、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だ。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。一犬虚に吠(ほ)ゆれば万犬実を伝う、という。追加費用批判の大合唱は基本的な理解がない誤解に基づいており、合理的根拠に欠けている。

なお政府・与党は追加費用を減らすため、公務員OBの年金給付減額を検討する方向だ。しかしこれはおかしい。2004年度の年金改革で政府は改革案が百年安心プランとなることを盛んに宣伝した。共済は一元化しなくとも、その財政基盤が安定化したはずである。仮に給付を減額する場合、軍人恩給や旧文官の恩給、さらには旧公共企業体職員などの恩給も減額しないと公平とは言えない。

追加費用を減らすために共済の積立金を見返り財源に充てるという考え方もある。

そうすると厚年と共済の財政一元化の際に、厚年の保険料を現在の予定より高くするか、厚年の給付水準をさらに引き下げざるを得なくなる。厚年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年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。いずれにせよ追加費用減額には相当の困難が伴う。

職域加算廃止は十分な検討必要

職域加算については廃止・縮小するにしても、十分な検討が必要だ。国家公務員の年金保険料は一時期を除くと厚年のそれより常に高かった。また仮に廃止するとしても、廃止以前の過去期間分については今後、長期間にわたり給付支払い義務が残る。企業年金相当分の年金制度創設には事業主の負担も伴う。

加えて職域加算は公務員のスト権等を制限していることの見返りでもある。退職一時金との関連も無視できない。

なお厚年と共済の事務一元化も検討中だ。共済と厚年を一元化しても、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。ただ、複数の年金制度に加入していた人が年金相談等を一カ所で受けられるワンストップサービスは実現する価値がある。

今回の一元化では共済をすべて厚年に合わせることを基本としている。しかし共済の方が厚年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だ。

このうち厚年女性の受給開始年齢の65歳への引き上げは公務員女性のそれよりも5年後れとなっている。厚年女性に対する特別扱いを容認する政府・与党の方針は一元化の精神に反する。農林年金加入女性の受給開始年齢は統合時に厚年女性の方にあわせた。共済のほうが進んでいるのであれば、せめて厚年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。

厚年は加入者資格に70歳の年齢制限を設けている。この制限も一元化の際に廃止すべきだ。

今回の一元化では公務員特権をはぎ取り、共済を厚年並みとすることだけを考えているように見える。だが、それは厚年が最善の制度となっている場合のみ許される。

今回の動きは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。

雇い主が従業員をいじめている会社の将来は危うい。公務員も同様だ。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、鼓舞することも官邸・与党の重大な責務である。