

議員年金の見直しをめぐって

一橋大学教授 高山憲之

1 はじめに

2004年6月16日に衆参の両院議長の下に設置された国会議員の互助年金等に関する調査会(以下、「調査会」と略称する)は18回にわたる会合を経て、2005年1月20日に答申をまとめ両院議長に提出した。

国会議員互助年金(議員年金)制度は国会法第36条「議員は、別に定めるところにより、退職金を受けることができる」という規定に基づいて定められたものである。制度は1958(昭和33)年5月から施行されている。

近年、この議員年金制度に対して、あまりにも特権的であるという批判が多数寄せられていた。そして国民年金保険料の未納問題が国会議員にも及ぶ一方、国民に痛みを求める公的年金年金改革も実現した。そうした中で議員年金制度をめぐる諸問題を放置しておくことは政治不信を増幅させてしまうおそれが強い。調査会が設置されたのは、このような事情があったからである。

本稿では議員年金制度の見直し問題を議論する。まず現行制度の概要を説明する。ついで調査会答申の具体的内容を解説し、その問題点をいくつか指摘する。その上で今後どのように見直したらよいかを検討する。

2 現行制度の概要

まず年金給付(普通退職年金)は在職10年以上で退職した議員が65歳に到達したときから支給される。65歳になるまでは受給できない。また65歳以上であっても議員在職中は受給できない。その年金額は在職10年の場合、退職時の歳費年額(現時点では歳費月額103万円×12ヶ月=1236万円)に150分の50を乗じた額である。在職年が一年増すごとに乗数が150分の1ずつ加算される(加算は在職50年が限度)。1994年12月以降に退職した議員を例にとると、在職10年で年金額は412万円、在職20年で494万4000円、在職30年で576万8000円となる。

遺族年金(遺族扶助年金)も制度化されており、年金額は原則として普通退職年金の半額である。

在職3年以上10年未満で退職した議員には在職期間中に納入した納付金総額の8割が退職一時金(遺族には遺族一時金)として支給される。在職3年未満の議員には年金も一時金も支給されない。

なお普通退職年金以外の所得が700万円を超えると年金額は減額される。ただし年金には最低額272万円の支給保証がついている一方、年金の減額は5割を超えてはならないとされている。

つぎに歳費月額は今現在、123万7500円であるものの、年金給付および納付金の算定ベースとなっている基礎歳費月額は103万円にとどめられている。この基礎歳費月額の10%、月額10万3000円が納付金(年金保険料)である。

納付金は一般会計の歳入項目として計上されている。他方、年金給付・一時金は恩給費として計上される。議員年金は特別会計とはなっていない。また保険数理等を用いた給付設計も行われていない。財政再計算もしていない。

2004年度当初予算をみると、年金給付と一時金の支払い額が総計で33億5700万円強となっているのに対して、納付金は9億1800万円弱にすぎない。差額は24億4000万円弱に達しており、それをすべて国庫が負担している。国庫負担割合は実に72.7%に及んでいるのである。国庫負担割合は1980年代は50%前後であったものの、1990年以降、総じて上昇みに推移してきた。

このように高い国庫負担割合に対して批判があるのは言うまでもない。また在職10年の場合、

年金をほぼ3年間受給すれば納付金を回収できる勘定である。この点も批判の対象となった。いずれも特権的な優遇措置であり、是正が必要であるとされたのである。

2004年度の当初予算によると、年金給付と一時金の受給者は合計で946人である。一方、議員定数は衆参両院にあわせて722人にすぎない。受給者数は現職者数の1.31倍となっており、すでに異常な状態となっていることも付言しておきたい。

3 調査会答申の主要内容

調査会答申は立法技術の立場から現行の議員年金制度を廃止するように求める一方、公的年金とは別の独立した議員年金制度が必要であると考え、新たな議員年金制度を創設するよう提案した。実質的には議員年金制度を存続させ、その衣替えを図るといっているのである。

制度見直しの主要ポイントは国庫負担割合を原則50%程度とすることにある。そのために議員の負担を増やし、給付を減らす。具体的には

歳費からの納付金を月額10万3000円から13万3900円に引き上げる。

期末手当(ボーナス)からの納付金を現行の2万9605円から59万2100円に引き上げる。

この結果、議員一人あたりの納付金年額は現行の126万5605円から219万8900円と変わる。約74%の負担増である。一方、給付については

最低の受給資格年数を現行の10年から12年に変更する。

12年在職者の給付乗率を150分の52から150分の35に引き下げる。その結果、12年在職者の年金額は現行の428万4800円から288万4000円に変わる。約33%の減額である。

在職年数が1年増すごとの加算割合を150分の1から150分の0.7に引き下げる。30年在職者の給付乗率は150分の70から150分の47.6に変わり、年金額は576万8000円から392万2240円に減る。32%カットである。

在職加算は30年を限度とする。現行の50年からは大幅引き下げとなる。

高額所得者に対する年金減額制度を厳しく見直す一方、年金の併給についても調整範囲を拡大する。

既に年金を受給している者および受給権者の年金額は現行どおりとし、給付カットはしない。また年金給付は物価スライドさせる。

その他、議員年金にかかわる特別会計を新たに設け、情報を公開して透明性を高める。また支給にかかわる管理業務を総務省から国会へ移管する。さらに所要の経過措置を講じるとしている。

4 調査会答申の問題点

調査会答申は議員年金を特別制度として実質的に存続させることを勧告した。国会議員の重要な職責と身分の特殊性に鑑み、一般国民とは別の、かつ独立した制度により国会議員に一定の特典を与え相応に処遇する必要があるというのである。ただ、そのような特典つきの処遇がなぜ年金制度でなければならないのかという点については必ずしも判然としない。年金は一般国民と同じとする一方、退職一時金で特典つきの処遇をするという選択肢もあったはずである。

そもそも国会議員は700人強の小集団にすぎない。在職期間が短い人も少なくなく、単独の年金集団としては財政的にきわめて不安定である。このような集団が賦課方式の年金を単独で保持することは容易でない。年金は一般国民と同じ制度に加入し、特殊な職責・身分については退職一時金をもって応えられた方が、公平かつ持続可能な制度となるだろう。ちなみに国会法第36条は退職金規定であり、年金を規定するものでは必ずしもない。

なお年金一元化は日本では今や誰一人として反対することができない長期的な大方針となっている。国会議員だけの特別制度を実質的に存続させることは、この長期方針に反している。

つぎに既に年金を受給している元職国会議員の議員年金や在職10年の受給資格を満たして受給

を待機している元職国会議員・現職国会議員の議員年金はアンタッチャブルであるとし、減額はいっさいしないとした。かれらの年金権のみは最大限に尊重されている。

ただ、制度改革にあたり基本スタンスとして重要なことは「痛みを皆で少しずつ分けあう」ということではないのか。現職議員に対しては大幅な負担増と給付カットを求めているのに、OB議員には痛みをいっさい求めないということで、本当に話はまとまるのだろうか。ちなみに現職議員のなかには「既裁定の受給額について一定程度の削除も検討の対象としてよい」という意見の持主が現にいるのである。

現行の議員年金は企業の退職給付に似ている。近年、大半の企業は退職給付規定を大胆に見直してきた。平均余命の伸長や運用利回りの低下により年金給付を減額せざるを得なくなった事情を丁寧に説明し、後輩だけにつけをまわす無理・不合理を訴えて受給者・受給権者の理解と納得を得てきた。

さらに農業者年金においても税金投入分を政策的補助金とみなし、受給者の年金額を1割ほどカットした。そのカットは財産権の侵害には当たらないとしたのである。

それにもかかわらず国会議員の既得権は別だということになると、それが新たな重い前例となる。地方議員の既得権も右にならえとなるだろう。今後の年金改革においても既得権に切りこむことは極度に困難となるにちがいない。企業年金でも集団訴訟が頻発するようになり、企業がこれまでつづけてきた努力は水の泡となるおそれがある。

さらに元職議員が受給している年金は消費者物価指数でスライドさせることにした。マクロ経済スライドで年金給付を実質的に目減りさせることはしないというのである。これは元職議員の要求をそのまま受け入れた答申となっている。このような要求をいったん受けいれてしまうと、公的年金でも物価スライド維持の声が広がり、マクロ経済スライドはスタート前から実施困難となるおそれがある。

なお給与と所得者の公的年金は総報酬制をすでに採用している。しかし調査会答申は総報酬制とは別の取り扱いを新議員年金に求めている。その理由も判然としない。

5 見直しの方向

すでに述べたように、独立した制度として議員年金制度を存続させていくことは財政基盤に問題があるだけでなく、制度一元化という大方針にも反する。むしろ議員年金制度は廃止し清算する、そして国会議員用に新たな退職一時金制度を創設する、ということではいかがだろうか。

議員年金を廃止する場合、国会議員の年金加入をどうするのか、そして既に議員年金を受給していたり議員年金の受給権を得ていたりしている人の年金をどうするのか、が問題となる。

まず国会議員は現在、国民年金へ加入することが義務となっている(20歳~60歳未満)。国民年金基金や確定拠出年金に任意加入することもできる。ここで議員年金を廃止し、その見返り措置をいっさい講じないとすると、国会議員の処遇に激変が生じてしまう。国会法第36条を変える積極的理由は特にないと思われるので、これでは不十分である。

そこで国会法第36条の趣旨に則り、見返り措置として新たに退職一時金制度を創設とする。退職一時金は退職に伴う激変を緩和するためのものであり、通常は給与所得者に適用される制度である。国会議員の歳費は厳密にいうと給与そのものではない。それは議員活動に必要な諸経費を含んでいる。ただ、その一部は給与であるとも考えることもできる。給与所得者とみなすことができるのであれば国会議員は国家公務員共済組合(国共済)が厚生年金かはいずれかに加入するのが本筋となる。

現在、国会議員は国共済(年金部門)に加入していない。医療・介護部門のみ国共済に加入している。短期と長期で加入する制度が別になっているのである。これは衆議院議員の特殊性すなわち在職1年以内の解散可能性を考慮した結果にほかならない。国共済の年金部門(長期)に加入するための条件は在職予定期間が1年以上となっており、衆議院議員はこの条件を必ずしも満たしてい

ないのである（参議院議員は解散がないので国共済加入条件を満たしている）

右の状況は今後とも変わらないだろう。そうすると国会議員とくに衆議院議員が国共済（年金部門）へ加入することは原則としてできない。

残された選択肢は厚生年金加入だけとなる。厚生年金加入者は確定拠出年金に任意加入することもできる。

つまり国会議員年金を廃止する場合、国会議員は新たに厚生年金に加入し、新しい退職一時金制度の適用を受ける、そして希望者は確定拠出年金制度に加入する、というのが最も妥当な結論だと思われる。いかがだろうか。

新しい退職一時金制度は特別職の国家公務員に用意されている退職一時金制度を参考にしながら国会議員の重大な職責および特殊な身分に配慮したプラスアルファつきの制度とする。そして、その財源はすべて国庫が負担する。

右のようにすれば国庫負担の透明性も高まり、特権的だという批判もなくなるだろう。

一時金を年金化するスキームは民間にすでにある。年金化を希望する国会議員はそれを利用することができる。国会議員用に特別の年金化スキームを作る必要はない。

つぎに国会議員年金を廃止・清算する場合、既に受給している年金や受給権取得者の年金をどうするのか。この問題は前述したようにアンタッチャブルとするわけにはいかないだろう。皆で痛みを分かちあおうとしているとき、国会議員OBの年金だけを例外扱いすることは適正であるとは言えないからである。そこで、たとえば国庫負担が50%を超える給付（2004年度予算ベースで給付の22.7%）を原則としてカットする、ただし最低保証額は変えないという考え方を基軸にすえるのはいかがだろうか。いずれにせよ特権的であるという批判は既裁定の国会議員年金にもあてはまる。その制度を清算しようというのである以上、無傷で済ますわけにはいかない。

なお既に受給権を取得している現職国会議員に対しては、議員年金と新たな退職一時金との二者択一を認めてもよい。また受給権を取得していない現職国会議員や新規の国会議員はすべて新制度適用ということでいかがだろうか。

既裁定者にかかわる議員年金は今後当分の間、マクロ経済スライドの対象とする。消費者物価スライドの適用は公的年金とまったく同様に凍結する。このようにしないかぎり特権的であるという批判は絶えないだろう。

右に述べたように制度を見直すと、議員年金は今後すべて国庫負担となる。その年々の支払い予想額がどの程度になるかについては、あらかじめ推計しておく必要があるだろう。ただ、議員年金制度は清算するので、議員年金にかかわる国庫負担額はいずれゼロになる。

新たな退職一時金の支払いは国会議員選挙がある年に集中する。その支払いに要する国庫負担額は年々、大きく変動するおそれが強い。その変動を避けるために支払い準備金制度を創設する必要があるかもしれない。

国会議員のすべてが新たに厚生年金に加入することになると、厚生年金にも所要の改定が求められる。老齢年金受給のための最低加入年数をたとえば10年に短縮する、そして70歳以上の現職者も厚生年金保険料を負担する等々。

6 おわりに

国会議員は国民に対して率先垂範するという崇高かつ重大な責務を負っている。国会議員年金の見直しに真摯に取りくんで、みずから襟を正す。そして国民の政治不信をぬぐう。そのように願ってやまない。