

特別寄稿

平成前半期の年金を振り返る

神奈川県立保健福祉大学
名誉教授 山崎 泰彦

平成時代を終えるに当たって、本稿では、平成時代の年金改正のうち、現行制度の基本的枠組みを構築した平成16(2004)年改正前の時期に限定して、3つの法改正に係る国会公聴会での意見陳述を中心に、記してみたい。

公聴会とか参考人質疑というのは、重要法案について、専門家や利害関係者の意見を聞き、審議の参考に資するものである。ただ、実際には、採決を前提に与党主導で開催されることが多く、審議を尽くしたという形を整えるための形式的なものだという批判がなくはない。

▶ 平成元(1989)年改正

改正の概要

- 完全自動物価スライド制の導入(従来は物価が5%を超えて上昇した場合に適用)
- 学生の国民年金制度への強制加入
- 国民年金基金制度の創設(地域型基金の創設、職域型基金の設立要件の緩和)
- 被用者年金制度間の費用負担調整事業の創設(平成9(1997)年度の3共済の厚生年金への統合により廃止)

平成元(1989)年は、激動の年であった。国際的には、ベルリンの壁の撤去、東欧の社会主義政権崩壊などに象徴される東西冷戦体制の終結。国内的には、リクルート事件等による政治不信の高まりのなかで竹下首相が辞任、後継の宇野首相も参議院選敗北、女性問題によりわずか2か月で辞任、海部内閣の誕生という混乱。その一方で経済は好景気で、消費税3%を導入したものの、東証平均株価は年末に3万9,000円という史上最高値を記録するなど、バブルの絶頂であった。

■ 支給開始年齢引き上げの削除

そういうなかで、この年の年金改正は、極めてマイナーなものにとどまった。法案の柱ともいえるべき、60歳から65歳への厚生年金の支給開始年齢引き上げが国会修正で削除されたからである。法案では、支給開始年齢引き上げの施行日は別に法律で定めることとされていたが、これが削除され、次の財政再計算の際に60歳前半の老齢厚生年金の見直しを行う旨の規定が付けられた。

支給開始年齢の引き上げは、昭和55(1980)年改正でも検討されたが、労使の反発にとどまらず、与党からも合意が得られず、見送りになったという経緯があった。代わって、昭和60(1985)年改正では、加入期間の伸長に合わせた給付水準の引き下げにより、財政の安定を図った。しかし、それをつかの間のことであった。翌年の昭和61(1986)年12月に発表された将来人口推計では、ピーク時の高齢化率が5年前の前回推計よりも約1割程度上昇するという見通しになった。支給開始年齢引き上げの提案は、これに対する直接的な対応として提案されたものであったが、当然のことながら、労使から激しい反対があった。

ここで、年金の財政見通しの前提になる人口の将来推計について述べておきたい。これに決定的な影響を与える合計特殊出生率は、第1次ベビーブーム以降急速に低下し、昭和31(1956)年に2.22となった後、しばらくは人口が静止するために必要な水準(2.1程度)で推移してきたが、昭和50(1975)年に1.91と2.00を下回ると、平成5(1993)年には1.46と1.50を割り、その後も低下傾向が続いていた。しかし、当時の出生率の低下については、主に晩婚化・非婚化による一時的な遅れであって、それが止まれば回復するという仮定をおいていた。そのため、人口推計の都度、年金の財政見通しが悪化し、財政対策を迫られるという悪循環を繰り返していた。晩婚化・非婚化に加えて、夫婦出生力の低下(結婚しても子どもを持たないか出産を抑制する夫婦の増加)を示唆する新たな兆候を踏まえた、実績重視の推計に切り替えたのは平成14(2002)年1月推計からである。

■ 高齢者雇用の促進に向けて：保険料メリット制の提案

この改正法案について、衆議院社会労働委員会での公聴会(平成元(1989)年11月27日)において、野党推薦を受けて、法案

に批判的な立場から意見陳述をしたことがあった。公聴会では、雇用との連動性が確保される見通しが無い中では、65歳退職への誘導策を講ずることが最善の選択肢ではないかと考えて、高齢者雇用に対する企業の貢献度に応じた保険料のメリット制の導入を提案した。

例えば、65歳まで十分な賃金を支給し、在職老齢年金の受給者が少ない企業については、特別支給の老齢厚生年金に係る保険料負担を軽減し、在職老齢年金の受給者が多い企業については増額する。当時においては、高齢者の就業先は圧倒的に中小企業に偏っていたから、この制度を導入すれば企業間の厚生年金の費用負担の公平化にも寄与する。今日的には、インセンティブ改革ということになるのだろう。この提案は、専門家のなかでは一定の評価をいただき、連合（日本労働組合総連合会）の要求にも掲げられた。ただ、アイデア段階にとどまり、具体的な制度設計となると難しいとは思っていた。

■ 学生強制適用の代替案：障害年金の保障に特化した特別保険料

改正案については、20歳以上の学生の強制適用についても賛否両論があった。学生は国民年金の発足当初から任意加入のため、学生時代に発生した障害による無年金が訴訟になるなど問題になっていた。20歳前障害であれば障害基礎年金が全額支給されるのと大きな違いであった。その意味では、改正案は皆年金を達成する画期的な提案であった。しかし、一般の被保険者と同様に、収入のない学生にも低所得世帯でない限り定額の保険料負担がかかることから、批判が少なくなかった。大学の教室では、保険料を納めなくてよい第3号被保険者である母親との違いに首を傾げる学生がいたものである。しかも健康保険では、母親も学生も被扶養者として同じ扱いになっているとなると、ますます説明に困ったものだった。

これに対して私の提案は、障害年金の保障が主眼であることからすれば、障害年金のみ切り離し、それに相当する保険料だけの特別保険料（当時で月額1,000円程度と見込まれた）を徴収してはどうかというものであった。その他、切実な問題になりつつあった65歳以降に発生した要介護等の障害に対しても、障害に着目した年金制度による対応を求めた。

当時、専門家の間では、狭い年金制度の枠組み内での給付と負担の均衡に過度にこだわる年金行政について、「年金モンロー主義」という批判があった。私も批判した者の一人で、高齢者の雇用や介護、さらには少子化対策など、周辺の政策課題にも年金制度として関われるのであれば柔軟に対応してほしい。また、そのことが年金制度に対する信頼を高め、負担増に対する理解を深めるはずだ、と考えていた。

▶ 平成6（1994）年改正

改正の概要

- 60歳台前半の老齢厚生年金の見直し（定額部分の支給開始年齢を平成25（2013）年までに段階的に65歳まで引き上げ）
- 在職老齢年金制度の改善（賃金の増加に応じて賃金と年金額の合計が増加する仕組みへの変更）
- 可処分所得スライドの導入（過去の賃金再評価の方式を変更し、税・社会保険料の増加を除いた可処分所得の上昇率に応じて再評価）
- 遺族年金の改善（共働き世帯の増加に対応し妻の保険料拠出も年金額に反映できるよう、夫婦それぞれの老齢厚生年金に2分の1に相当する額を併給する選択を認める）
- 育児休業期間中の厚生年金の保険料（本人分）の免除
- 厚生年金に係る賞与等からの特別保険料（1%）の創設

平成5（1993）～6（1994）年は、国政の激動の年であった。平成5（1993）年6月には、衆議院本会議で宮沢内閣不信任案の可決、衆議院解散。その直後、新党さきがけ結成（代表武村正義）、新生党結成（党首羽田孜、代表幹事小沢一郎）。7月の総選挙では、自民党過半数割れ、社会党減少、新生党・日本新党などが躍進し、自社両党主導の55年体制が崩壊。8月には、非自民8党派の連立内閣が成立し、自民党が38年ぶりに政権離脱することになった。

しかしそれもつかの間、平成6（1994）年4月には、佐川急便グループからの1億円借金問題で、細川首相が辞任。羽田孜内閣が成立したが、社会党の政権離脱により、少数与党での発足となり、日本国憲法下では最短のわずか2か月で総辞職。6月には、自民・社会・さきがけの連立による村山内閣が成立した。

■連立政権下の改革の推進

目まぐるしい政権の交代であった。だが、この当時、政権交代前の自民政権下においてすでに、年金を政争の具に供してはならないという超党派の取り組みの機運があり、政権交代後の与党間の調整作業にも引き継がれた。それが支給開始年齢の引き上げという難問を切り開く、政治的な基盤を形成した。

また、連立政権下において、労働組合側でも、連合の大胆な政策転換があった。在職老齢年金の見直し、失業給付と年金の調整、ネット所得（手取り賃金）基準の年金額の改定など、改正法案の主要事項は、いずれも連合の政策要求として掲げられていたものである。従来の対応から一変した連合の協調的な姿勢と政策立案能力のレベルアップは高く評価できるものであった。細川内閣から村山内閣へと、連合が政権与党を支えるステークホルダーの側にあったことが大きいのだろう。

さらに、高齢者雇用と育児休業の普及という目標に向かつての厚生省と労働省の連携のとれた取り組みも、従来に見られなかった特筆すべきことであった。

改正法案には、年金政策の革新の萌芽が随所に見られた。第1に、高齢者の雇用を促す仕組みに年金制度を組み替えたこと。第2に、ネット所得スライド制の導入により、高齢世代と現役世代の均衡を図る仕組みを組み込んだこと。第3に、育児休業期間中の本人負担分の保険料免除により、年金制度の側からも育児支援を強化するものであること。

改正法案に係る衆議院厚生委員会の公聴会（平成6（1994）年10月20日）では、以上のような趣旨の意見陳述をした。

▶ 平成12（2000）年改正

改正の概要

- 報酬比例部分の支給開始年齢引き上げ（平成37（2025）年までに段階的に60歳から65歳まで引き上げ）
- 年金額の改定方式の変更（既裁定者の年金（65歳以降）は物価スライドのみで改定）
- 厚生年金給付の適正化（報酬比例部分の5%適正化、ただし従前額は保障）
- 60歳台前半の厚生年金の適用拡大（70歳未満まで拡大。65～69歳の在職者に対する在職老齢年金制度の創設）
- 総報酬制の導入（特別保険料を廃止し、賞与等にも同率の保険料を賦課し、給付に反映）
- 育児休業期間中の厚生年金の保険料について、新たに事業主負担分も免除
- 国民年金の保険料に係る免除等の拡充（半額免除制度の創設、学生納付特例制度の創設）
- 保険料（率）の据え置き（国民年金・厚生年金の保険料（率）については、現下の経済情勢を考慮し、それぞれ据え置き）
- 基礎年金の国庫負担割合の引き上げに係る附則の規定（当面、平成16（2004）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担割合の2分の1への引き上げを図るものとする）

平成12（2000）年改正法案は、平成11（1999）年7月通常国会末に国会提出され、平成12（2000）年3月に自民・自由・公明の与党三党による強行採決により成立した。

■審議会での激しい意見対立

改正に向けた年金審議会では、意見が大きく分かれたため、厚生省は5つの選択肢を示して意見を求めた。これに対して、労働者側委員は、基礎年金の全額税方式化と最終保険料率がたとえ月収の30%を超えても現在の給付水準を維持する案を支持。経営者側の委員は、基礎年金の全額税方式化、現行の保険料率（月収の17.35%）の維持と給付費の4割程度の削減または報酬比例部分の廃止・民営化案を支持。委員の多数意見は、基礎年金の国庫負担率の2分の1への引き上げと最終保険料率を月収の25～26%程度にとどめるために将来の給付費を2割程度削減する案を支持した。改正法案はこの多数意見に沿って立案されたものである。

衆議院厚生委員会の公聴会（平成11（1999）年11月25日）では、総報酬制の導入、国民年金保険料の半額免除制度の導入、学生に対する保険料納付の特例、育児休業期間中の事業主負担分の保険料免除などの改善措置について、これらを高く評価した。一方、基礎年金の年金額の改定方式については、基礎年金の趣旨に照らして従来通り生活水準に応じた改定を維持すべきであること、少子化対策として、世代間扶養の仕組みである国民共通の基礎年金制度のなかに、児童手当や保育手当などの育児支援事業を組み込んではどうかなどの提案をした。

■基礎年金税方式論の台頭

ところで、当時の時代背景として、平成10(1998)年8月に小渕首相直属の諮問機関として設置された経済戦略会議の提言「日本経済再生への戦略」(平成11(1999)年2月)の強い影響力があった。委員の構成は、アサヒビール会長の樋口廣太郎を議長に、経済界、学界の著名人10人からなり、竹中平蔵慶応義塾大学教授の名もみられた。「提言」では、社会保障はナショナル・ミニマムの保障にとどめ、基礎年金・介護・高齢者医療を税方式化し、厚生年金を民営化するというドラスティックな改革を求めている。これは、当時の与党自由党(小沢一郎党首)の主張とも一致していた。そして、基礎年金の税方式への転換については、労使がともにこれを主張していたのである。

公聴会の質疑では、民主党の山本孝史議員が党の方針である基礎年金の税方式への切り替えを主張され、私に意見を求められた。当時は、翌年4月からの介護保険の施行直前であり、与党内でも自由党や自民党の一部議員から、保険料徴収凍結論が台頭するなかで、円滑な施行が危ぶまれる状況があった。それに対して、民主党は介護保険を推進する立場から、市民運動とともに完全実施を求めて運動していた。そういうなかでの山本議員からの質問であったことから、「介護保険を推進された民主党として、基礎年金をすべて税にという主張をされるとすれば、それは矛盾があるのではないのでしょうか」という疑問を呈した。

以下、これに対する問答を再録する。実は、誰でも年をとる「老齢」は、特定の人に降りかかるリスクを分散する保険制度には馴染まないのではないかと、そうであれば税方式で対応すべきではないかという考え方は、ときに学者のなかでも聞かれていたからである。

■国会議事録から

山本(孝) 委員 高齢期になっての医療なり介護なりの現物給付をする場合、しかもそれは、一定の方たちが受ける場合と、年金のように現金給付ですべての人が受けるというようなものと、私は恐らく性格が違うのではないかというふうに思います。

山崎公述人 特定の人がサービスを受けるのであればそれは保険がなじむけれども、すべての人が受け取るものについては税でもいいのではないかと、このように理解しましたが、私は、実は年金も同じだと思います。

65歳まで生存できるかどうか全くわからない状況で、我々は今保険料を納めています。結果的に多くの方が高齢期まで生存し、年金を手に入れますが、しかし、年金を手にした途端に亡くなる人もいますし、100歳を超えるまで年金を受け取る方もいますから、保険の対象とする事故としては、病気になることも要介護者になることも高齢者になることも全く同じだというふうに考えております。

■基礎年金税方式論の結末

今ではすっかり下火になったが、当時、基礎年金税方式論は、政界では与党自由党や野党民主党の主張であり、経済界や労働界のみならず、学者の間でも有力な主張であった。古くは、昭和52(1977)年の社会保障制度審議会(会長大河内一男)の建議「皆年金下の新年金体系」において提案されたことがあったし、国民年金の納付率が低下し、将来の無年金・低年金者の増加が危惧されるなかでは、文字通り「抜本改革」の決め手であるかのような提案であった。

しかし、政策技術的には実現不可能な提案であった。これまでの国民年金の加入実績に見合う従来分の年金(現在の基礎年金)をそのまま支給しながら、新たに全額税財源による基礎年金を無条件に支給するのであれば、これを受給する側に立てば万々歳であろう。しかしその場合、従来分の年金を支給する財源はどのように確保するのか、これに厚生年金が上乗せされるサラリーマンの年金は過剰になるのではないかと。財源の負担面からも、給付水準の面からも、どう考えても従来分の年金については相当に整理せざるを得ないのだが、その場合、これまでの加入実績が侵害され、「アリとキリギリス」の結末になる。国民的合意が得られるはずがない。

こうして一世を風靡した基礎年金税方式論はいつの間にか消え去った。代わって、平成16年改正では、民主党から所得比例年金への一本化と全額税財源による最低保障年金が提案され、しかもこれをマニフェストに掲げた総選挙で勝利し、政権政党としてこれを推進することになった。しかしこれも政策技術的には実現可能性に問題があり、今ではすっかり下火になった。

*基礎年金税方式論や民主党の最低保障年金の提案等については、「年金問題を考える」、「年金広報」第10号(通巻655号)、2014.1.15を参照されたい。