



創刊50周年

渡邊芳樹 氏

全国国民健康保険組合協会会長
(元年金局長、元社会保険庁長官、
元駐スウェーデン日本国特命全
権大使)

年金制度のこれまでとこれから

年金制度とのかかわりを 振り返って

1. これまで

「年金制度との遭遇 と長いかかわり」

私が年金制度と本格的に遭遇するまでには長い月日が必要であった。私は1975年に厚生

省に奉職して直ちに大臣官房総務課審査係に配属された。元事務次官、元年金局長の故山口剛彦さん以来と言われた。簡単な法令や告示の審査、各省協議の窓口・省内とりまとめを扱い1年の見習い期間を終えて、実務に着いたのは援護局援護課であった。戦傷病者戦没者遺族等援護法などを所管し法律改正を二度経験した。その後、環境衛生局水道環境部計画課に転属し上水道、廃棄物処理に関する法解

釈、公有水面埋立法と廃棄物処理規制発動の新基準導入、リサイクル法案(議員立法)対応、合併処理浄化槽の普及などに精力を注いでいた。1980年大臣官房総務課審査係長を拝命し、省全体の法令審査の責任を負う立場になった。その際に1980年年金制度改革法案の審査の進行管理をすることもあった。1981年からは省内に設置された老人保健医療改革本部事務局に課長補佐として配属され入省後初めて社会保障制度に向き合うこととなった。老人保健法案の国会審議から衆参

二度にわたる国会修正と成立、公布、施行事務に参画した。

1984年からは在スウェーデン日本大使館書記官として90年代の大改革前のスウェーデン年金制度(基礎年金と報酬比例という日本に似た体系)についても情報整理と来訪者等への説明にも勤むこととなった。来訪者の多くの疑問の中で最も基本となるのは年金制度の主たる財源である社会保険料が何故労使折半ではなく事業主100%負担なのかということであった。その歴史的背景と運用における労働者側の強い位置づけが特徴であったことを思い出す。また当時から給付と負担の著しい不均衡から当時の社民党政府でも年金改革委員会が設けられ大議論が始まっていた。

1987年帰国後、2年も務めると感覚が麻痺して馬鹿になると言われた国会対策の前進基地でもある政府委員室に勤務。海外勤務前後の4

年を含め計6年も外にいた。しかし消費税国会という貴重な経験を得た。また、国民年金基金の創設を含む1989年年金改革法案の会期内成立にも側面から取り組んだ。その後の省内実務経験の多くは大臣官房と保険局が中心で、医療課、保険課、国民健康保険課、総務課と長くなり、総務課時代には被用者3割負担、政管健保保険料大幅引き上げ、老人医療制度対象の75歳引き上げと老人加入率上限の撤廃、大幅マイナス改定いわゆる三方一両損改正に深く関わった。政管健保の赤字転落回避や市町村国保の財政安定、健保組合の財政安定などで少なくとも数年間は医療保険制度の安定が得られるところまで改革した。その中で結局選択されなかったが、財務省がその後もこ

だわる医療費伸び率管理制度の導入の検討も含まれ、医療界は強い小泉政権により3割負担と医療費伸び率管理のどちらを選ぶか踏み絵を踏まされた。三方一両損改革の後の置き土産としてポスト老人保健の医療保険制度の在り方に関し健保・国保の間の全年齢リスク構造調整制度の導入をめざす研究会の報告書をまとめた。

ようやく長い医療保険政策から抜け出し、雇用均等・児童家庭局審議官として児童福祉法改正、母子寡婦福祉法改正、次世代育成対策推進法制定、少子化対策基本法制定、小児慢性特定疾患医療費助成事業の財源制約撤廃(事実上の義務的経費化)などにかかわり、「保育に欠ける」という要件を廃止し幼保の枠を超えた新保育制度へ舵を切る社会連帯による子育て支援制度構想を打ち出した研究会のまとめなど、更にこれからという2003年夏であった。

突然予想もしなかった年金局審議官の発令を受けることとなった。これが本格的に年金制度に遭遇し長くかわるることになった発端である。就任当初、メディア等がいう年金破綻の意義すら呑み込めなかった。もとより破綻危機を求める政治勢力や金融経済関係者のねらいも分からなかった。来年度にも赤字転落のおそれを抱えた医療保険の世界に身を置いてきた自分には新鮮な驚きであった。当時すでに社会保障審議会年金部会では2004年制度改革に向けた議論の集約が近いというところであった。残された論点の整理もあるが、その後の改革案のとりまとめ、特に政府与党内部の意見調整の展望を切り開く必要があった。野党を含めてスウェーデンの改革をお手本とする期待感もあった。しかしスウェーデンでは保守連立政権が野党のうち左党(共産党)、環境党を排除し社民党(成立時は与党)を

入れ専門政治家グループによる超党派改革案づくりが行われたが、日本における類似の超党派組織立ち上げの現実的可能性など前途は全く不明の状態であった。マクロ経済スライドという全く未知の仕組み、すなわち保険料負担上限の設定とその範囲での年金給付水準自動調整という90年代のスウェーデン年金改革(財務諸表管理のNDB)に近い仕組みを組み込んだ。マクロ経済スライドという改革に対する政治・経済・国民の理解を深め成案まとめ上げることがエベレスト登山のように高い壁であった。

なお、スウェーデンの改革はすべての公共機関に企業会計を義務付け財務諸表管理をする大改革とも連動するものであった。

日本でこれが可能か。三方一両損医療保険改革における与野党の激突を経験した私としては、スウェーデン政治を夢見るのは全く無理であると

直感した。そこで自公政権として与党年金改革協議会を創設して丹羽雄哉社会保障調査会長―坂口力厚生労働大臣ラインの人間関係を基盤にして与党内の議論をまとめようと提案し、これに沿って大臣私案の公表、与党内議論を取り進めてもらった。この過程で当初案にはなかった名目額下限という給付水準自動調整に対する制約が入った。政治家にとっての選挙民に給付される年金の意義を深く考えさせる出来事であった。

また、年金制度改革法案の審議に先立ち訴訟で敗訴が続く学生障害者無年金問題は坂口大臣も悩んでいた懸案であり、これに対応すべく与党で学生無年金障害者特別給付金支給法案をまとめてもらい素早く成立させて頂き、この問題を概ね解決

することが出来た。2004年年金改革には、このほかにも離婚時厚生年金分割制度の導入など多くの課題に取り組み改正事項が沢山あり、確か9度に亘る改正法施行という複雑な法文であった。それ故もあって改正条文に間違いが多く見つかり厚生労働省や内閣法制局の責任問題に発展したことも辛い記憶である。

また、与党や経済界の一部が期待したのはマクロ経済スライドで年金給付をバスタブに沈めるほど薄く小さなものと出来るといふ負担回避への期待であった。それゆえに保険料負担水準の18・3%への引き上げを容認したと考えられるほどに、攻撃的な市場原理主義の風が吹きまわった年金改革でもあった。その後もリーマンショックの時代まで裏舞台では、将来厚生年金制度は廃止して巨額の積立金を国民に100万円余り分割交付し個人金融資産化する構想

への同意書にサインを求めると党幹部もあった。積立金の半分を米国の著名な投資銀行に分割運用させるが運用結果報告も責任も問わないという措置に同意するように圧力をかけると野党議員の動きまで横行していた。

私が年金局長に就任したのは2004年年金改革法成立直後であった。大改革の後は静かな時間を迎えるのが年金局の歴史であったが、懸案が山積していた。毎年の税制改革と合わせ基礎年金国庫負担割合の微増を図る法案を毎年提出し来るべき2分の1国庫負担への助走を続けた。また、諸外国との個別の通算年金特例法案の国会提出審議、それを改め租税協定にならない一括して道筋を定める国際年金通算特例法案をとりまとめ成立を見た。

2009年の財政検証はリーマンショック直後だけに政府部内でも先送り圧力もあったが、それを跳ね返して

実施、その上で残された最大の課題である基礎年金国庫負担2分の1の実現を暫定的ながら図る2009年法案を衆議院再議決までして実現し、その後の消費税引き上げによる恒久財源につなげた。また、同年には内閣官房に司令塔役を果たしてもらいとても無理と言われていた各共済年金を積立金の扱いの共通化を含めて一元化し厚生年金とする被用者年金一元化法案をまとめた。これにより年金における官民格差の議論は過去のものとなった。なお、その法案の一部に今日社会保険の最大政策となっているパート労働者厚生年金適用も盛り込み全体を国会提出することができた。審議時間がなく一度は廃案になったが、政権交代があっても法案の内容は変更しようもなく、後日成立した。

この間、年金記録問題が最大級の政治課題となり、事業実施は社会保険庁であって

も、年金局として年金記録訂

正給付回復特例法案、年金時効特例法案、保険料天引き不正事案記録回復法案などいくつもの議員立法に対応した。

社会保険庁廃止に当たって厚生年金病院等を一括して地域医療機能支援機構法による新設の機構に取り込み、個別の廃止譲渡に委ねる状況を大きく転換させた。

このように年金局審議官、年金局長及び社会保険庁長官と6年半に亘り年金制度と組織に継続して関与させて頂いたことにより多くの懸案を片づけることが出来た。政治的事情もあつての長期続投は希望したわけではなく例を見ないものであったが、今では心より感謝している。それ故に今日の比較的安定した年金制度があると信じている。今後は、むしろ年金制度固有の課題に向き合い落

ち着いて将来を見据えた改革を議論し、一步一步成案を得

2. これから

【今後の課題】

年金から離れて長いので正確にポイントを指摘できないが、敢えて今後の課題として思い付くところをいくつか述べる。第1に、国民皆年金皆保険

を堅持して守り通すことである。勤労者皆保険が国の基本政策となつている以上、厚生年金の適用拡大は法人従業員規模要件の撤廃や個人事業所従業員5人以上適用除外制度の見直しなどは既定の路線であり、かつてに比べて関係者の理解も特に厚生年金適用については相当進んでいると見られる。パートの20時間要件見直しや5人未満従業員の個人事業所の適用も検討課題とされている。今後の課題は、

て実現して頂きたいという気持ちで一杯である。

年金事務所による適用徴収の困難な小規模事業所と従業員を巡って皆年金の形骸化が懸念されることである。どのような対策を打っていくかが課題であろう。医療保険においても国保から健保に大量の被保険者が移る。財務省にとって国保国庫負担金を削減する大変魅力的な改革であろう。ただ、協会けんぽの適用徴収は同じく年金事務所である。皆保険の形骸化を回避し皆保険を守る観点から適用徴収の面で市町村国保や国保組合のような保険者の存立の意義がどこにあったのかを顧みながら特段の工夫が必要となるのではなかろうか。

第2は、少子高齢化が一層進み共働きが主流となり就労形態も多様化、流動化し非婚世帯も増加している中で、制

度的には容易ではないが、大きな目で見て年金の個人単位化は避けたい基本的課題として位置づけられるべきではないか。被用者年金の加給年金などの見直しはもとより、標準世帯の給付水準を守るため所得代替率50%下限という目標の置き方は改め、OEC D基準に合わせるべきであろう。また、この50%という基準自体、医療保険における3割負担上限に較べて緩やかな基準であることも留意すべきであろう。

また、本来他者への依存を廃した個人の自律(立)を基本思想として断行する所得税制の個人単位化という課題であり、被扶養配偶者の所得控除や健康保険の被扶養配偶者制度の廃止という厳しい結果を選択するものではあるが、年金制度でもせめて今後生まれる者からは無拠出基礎年金をもたらず第3号被保険者制度をなくすことも視野に入れ、例外的な存在となる被扶

創刊50周年

創刊50周年

養配偶者の老後に関する必要な経済的支援の在り方を年金に限らず考えるべき時代になっているとも考えられる。

第3に、基礎年金の給付水準は国民の年金制度に対する信頼の大事なポイントである。マクロ経済スライドの終期を厚生年金・国民年金で合わせる工夫で目に見える改善が図れるのなら小異を捨てて大同につく判断があつてもよい。また、国民年金の保険料納付期間を65歳まで伸ばす改革も将来の消費税財源追加投入は否定せずあるいは消費税増税に頼らず実施する道を探る価値は大きい。ただ、世界的に消費税増税の機運は薄れているのではないか、日本の政治も一過性ではなく庶民増税を回避する時代に入ってきたのではないかという問題意識も持ちな

から改革の原資を構想すべきであらう。

第4に、基本給を原資とする企業年金の時代が来ていると思われることである。企業型DC(確定拠出年金)は国民にとって大切な年金資産である。かつての企業年金が退職給付債務を原資として普及したため同様に理解されがちであるが、最近の企業型DC(確定拠出年金)はその普及のためにも原資を従業員の基本給に求める勢いが強まっている。基本給を二つに分割しその片方を例えばライフプラン給としてDC掛け金の原資とし、残りの基本給は減額された基本給としてそこだけを社会保険料の賦課対象とするという手法である。その新規導入や拠出限度額の引き上げは現場の労使にとって社会保険料の軽減になるとして合意されやすいが、公的年金や公

的医療保険の原資を削ってしまい、該当者の厚生年金は保険料も給付も引き下げることとなる。また給付が変わらないう健康保険は上限固定されていない保険料の引き上げ要因にもなる。少なくとも基本給の引き上げが継続することが必要であらう。諸外国の企業年金は原資が公的年金とは切り離され(スウェーデンを含めて)別途の事業主単独拠出の社会保険料として事実上義務的に負担されている。これを取り入れることは歴史的背景を欠く日本においては全く無理である中で、日本における基本給原資化の展開は心配なしとは言えない。かつてマ

クロ経済スライドで給付をスリム化し、年金積立金を個人金融資産に転換しようとした金融経済関係者やその影響を強く受ける一部の政治家にとって新たな年金原資の移し

替えの画期的手法として定着しつつあるのかも知れない。悩ましいことである。拠出上限の引き上げは単に税制上の議論だけでなく公的医療保険や公的年金との関係の在り方も考えなくてはならない。

