

# 年金政策の一考察 — 福祉政治論を中心に —

## Studies on Pension Insurance — An Argument about the Japanese Government's Social Policy —

(2004年3月31日受理)

松井圭三  
Keizou Matui

Key words : 年金, 社会保障審議会, 基礎年金, 厚生年金

### 要 旨

公明党の年金政策について焦点をあてた。1999年改正と2004年改正における同党の公的年金についての理念、政策を概観した。基本的には基礎年金国庫負担の引上げや、夜間学生の年金特別納付制度等に大きな影響を及ぼしたが、与党になったのは1999年であるので、2004年改正における今後の動向を見ていかなければ、同党の年金政策についての結論がでないというのが、この研究の結論である。

### 1. 研究目的

年金制度は旧年金審議会で5年に一度財政再計算が行われ、小出し的な改正が施行されている。基本的には中央集権体制と官僚による政策立案がなされている。そもそも年金政策については医療や介護のような関係団体は多くは存在せず、圧力団体が少ないことが特徴である。ゆえに、官が年金について世論づくりを形成し、官主導の年金政策決定がなされたと言えよう。

しかし、今日の少子高齢化は福祉政策の決定をただ官に委ねるだけでは、制度を維持できず混迷を深めているのが現状である。こうした現状において、年金をただ官に任せるだけでなく福祉政策、年金政策、他の政策においても国民の自己決定により制度を作っていくという流れが少しずつであるが形成しつつあるのが現在である。

この自己決定は、直接的に国民ができる方法は市民活動、NPO活動が考えられる。しかし、年金政策においては米国の全米退職者協会のような年金受給者が組織化されない限り、年金政策の決定に国民が関与することが困難であるのが現実である。

ゆえに、国民が次に年金政策に関与できるのは国政選挙においてどの党を選ぶのか？各党の年金政策のビジョンがどのようなものか？を選択していくしか方法がないのも現実である。しかし、年金や福祉政策は政治の大きな課題でありながら、政治の世界では政策優先順位はきわめて低く、ほとんど取り上げられなかったことも一面では否定しがたい。ただ、現在の少子高齢化は良くも悪くも年金についての関心を国民に向かわせることになったのである。年金は国民にとっては最大の関心事であり、社会保障の中核と言える。

このような現状において、自民党が年金政策に消極的であるため厚生労働省の影響が強いが、1999年の連立政権に公明党が内閣に参加することにより曲がりなりにも福祉政策が変化し始めている。同党は、1960年代に福祉政策を政治の場に押し上げ、福祉政策を同党の看板にし、国民より「福祉の公明党」という評価を受けている。いずれにしても、政治主導の福祉政策の展開が求められている今、同党に焦点を置き、年金政策の考え方や論点、年金の基本政策を研究することは、これからの年金政策を考えるうえで重要であるという観点からこのテーマを

研究, 分析することにした。

## 2. 研究方法

公的年金政策の現状を過去5年程度を前提に概観した。特に1999年改正, 2004年6月に改正された年金改正に焦点を置いた。資料として旧年金審議会資料, 年金関係の文献, 新聞, 雑誌を精査, 分析をした。公明党関係の年金政策については, 党機関紙「公明」, 党出版の年金関係の文献等を使用した。

## 3. 1999年改正の動向と政治

1999年改正の財政再計算への検討は, 1996年の後半には給付と負担のバランス, 厚生年金の廃止, 民営化論と言った論点がマスコミを通じて国民に提示されている。また, 1997年1月に国立社会保障, 人口問題研究所が発表した新人口推計値により, 年金の負担が厚生年金の最終的保険料率34.5%, 国民年金が2万4600円という数字を国が国民に提示することにより, 年金の国民的関心は高まった。国の方も初めて「年金白書」を刊行し, 情報公開を積極的に進めたことは評価すべきことである。また, 国は1997年12月に年金審議会の論点と年金改革の5つの選択肢を公表している。内容は, 厚生年金の給付と負担の関係について国民に選択させるものであるが, 基礎年金や他の論点についての言及はなかった。

次に旧年金審議会であるが, 1997年5月から審議を始め計31回の審議を消化した。そして, 1998年10月に意見書を発表し, 1998年10月に「年金制度改正案」を公表し, 厚生年金の支給開始年齢や給付水準を示した3つの案を厚生省は国民に示し, 内容決定は当時の与党の判断に委ねた。さらに, 1998年末に年金保険料凍結することが決まり, 1994年改正で決まっていた厚生年金保険料率を5年ごとに2.5%ずつ, 国民年金保険料を毎年500円のペースで引き上げていくことが足止め状態となったのである。

年金と政治の関係は, 1997年4月より自民党年金制度調査会や社会部会, 厚生労働省の合同審議が行われている。そして, 1998年12月に自民党の年金制度調査会長の私案を発表している。基本的には, 基礎年金の国庫負担2分の1の引き上げを除いて, 国の改革案とほとんど同

じものである。

その後, 自民党と自由党の連立政権が1999年12月に発足し両党の協議において福祉目的税とその財源による基礎年金, 高齢者の体系を合意した。しかし, 1999年にはいると自由党が基礎年金を税方式化することにこだわり, 1999年7月27日に国会提出した年金改革案は継続審査となった。結果的に, 自, 自の中で合意を見ることができず, 最終的に合意したのは, 年金改正案に「2004年までの間に安定した財源を確保し, 国庫負担の割合を2分の1に引き上げる。」ということであった。ゆえに, 1999年改正案は, 3国会にまたがっており難産の末に成立した年金改正であると言える。

では, 公明党はというと1999年10月の連立政権に加わり政治, 政策合意を取り交わし, 社会保障においては, 「2005年をめどに年金, 介護, 後期高齢者医療を包括した総合的な枠組みを構築する。それに必要な財源の概ね2分の1を公費負担とする。財源は福祉目的税をあてる。」ということを3党で合意した。つまり, 1999年の年金改正については, 直接的には公明党は年金政策に関与せず, 基礎年金の給付水準の引き上げを見据えた附則の修正を主張し, 現実には基礎年金の繰り上げ支給率を引きあげた。

## 4. 公明党の概要

公明党は1963年に結党し, 1994年に当時の新進党に同党の衆議院議員が合流した。そして, 同党の参議院議員と地方議員で公明を結党したが, 1997年に新進党は解党し, 1998年の今日の公明党が結成された。

現在は公明党には国会議員, 地方議員合せて3,489人の議員がおり, 衆議院議員31名, 参議院議員25名の国会議員が存在している。(2004年3月現在)

年金政策立案は同党においては, 政務調査会の厚生労働部会, 総合政策委員会, 女性委員会でなされたが, 2004年の年金改正にむけての同党の独自色を打ち出すため去年の2月20日に党の年金制度調査会を創設し, 具体的な年金政策立案に着手した。

## 5. これまでの公明党の年金政策の概要

1969年に「老人福祉対策の大綱」を発表し、60歳以上の高齢者に月20,000円を支給することからスタートし、1972年に年金制度改革案を発表、賦課方式による月60,000円支給を主張した。当時は、高度経済成長の中で今日の基礎年金に相当する制度を提言した。

次に基礎年金施行後は、1989年3月に発表した「21世紀トータルプラン」の中で基礎年金の定額保険料方式から所得再分配を重視した「均等割保険料」、「所得割保険料」の導入を提言し、低所得者に配慮した年金制度を謳っている。

また、同様に低所得者つまり年金額の低い高齢者に対して優遇した年金制度を指向したことが理解できる。

## 6. 1995年から1999年までの公明党の年金政策の概要

1994年改正には反対であることが理解できる。例えば、行財政改革や補助金カット等で財源を捻出すべきであり保険料率アップや給付額削減には反対している。

次に基礎年金については、国庫負担の2分の1引き上げは1995年当時から1999年まで再々にわたって主張している。

そして、基礎年金は最低生活を保障するナショナルミニマムであるので、すべての高齢者に一律に支給すべきであるとし、夫婦同居世帯については一定率を減額、高額所得者は受給制限をすべきであると同党は主張している。しかし今日の基礎年金の空洞化があり、保険料未納者が全体の3分の1存在する現状のなかで、一律に支給するというのは現実的には困難である。元々同党は、社会保険方式を是としており、税方式にしない場合どのような方法で一律支給するのかは不明確である。

次に基礎年金の委任事務は廃止すべきであるとし、国の直轄機関よりすべて運営するよう改正すべきであると同党は言っているが、これは1999年に「地方分権推進一括法」の制定により、2002年4月より基礎年金の運営は国に業務が移っており、この年金政策は今日においては実現した政策であると言える。

次に厚生年金であるが、報酬部分の「積立て方式」へ

の転換を謳っている。そして、離婚時においては比例報酬部分を折半すべきであるし、基礎年金の上乗せも主張している。

この論点は、2001年末に発表された厚生労働省の「女性と年金検討会」の報告の中にも問題提起がなされており、2004年の年金改正の論点の1つである。

その他として、不動産を担保に老後の生活資金を年金方式で貸出するリバースモーゲージ制度創設を謳ったり年金政策立案のために総理大臣の下に包括的な協議機関を設け、同大臣の下に検討を進めるとか、立法府において社会保障制度改革特別委員会を設置し、行政府と並行して検討を行うことも同党は主張している。また、社会保障制度改革に関する国民会議を設置し、幅広い国民的議論を展開すべきであるといった政策が、この時期の同党の年金政策の特徴である。後に、2000年1月に「社会保障構造のあり方について考える有識者会議（後に首相の私的諮問機関）」、政府与党の社会保障改革協議会発足に少なからず影響を与えた。しかし、立法府においての特別委員会発足はまだであり、これについては実現していない年金政策の1つと言えよう。

## 7. 2000年から2003年までの公明党の年金政策の概要

今までの年金政策は、基本的には野党時代の年金政策の概要である。しかし、1999年末から同党は与党入りをし、現在2党の連立政権で内閣を組織しており現在も続いている。(2004年3月現在)

では、与党になってからの年金政策であるがここでは概要を述べる。

まず基礎年金であるが、1999年改正において基礎年金の繰り上げ支給率の緩和を主張したり、学生納付特例制度における夜間学生の適用を謳っていたが、これらは現実に実現した年金政策である。またこの期間において主に主張した年金政策は、無年金障害者に対して全額公費で救済する坂口私案である。月に40,000円を支給する案で同党の2000年以降、機関紙で数回にわたり主張している。しかし、この政策についてはまだ与党決着を見ていない。それから、子育ての社会保険料の拡充の中で自営業者に加入する国民年金について同様の免除も指摘し

ており、2004年改正の中で議論されている。他の厚生年金においては、従来どおり同党が主張している内容と同じである。

最後に、この期間における同党の年金政策の特徴を2点あげたい。1つは、2000年7月に提案した社会保障基金機構である。これは、現在の保険制度を一元化するもので、2000年10月20日にその内容が明らかになった。端的に言えば、年金、雇用両保険制度を同機構に組み込み、同組織が保険者となる。被保険者、受給管理、保険料徴収を一元化することが同制度の特徴である。

そして、厚生年金など被用者年金の報酬比例部分は現役世代が支払った保険料を高齢者の年金給付にあてる「賦課方式」から自分のために積み立てる「積み立て方式」を謳っており、医療、介護も一元化することにより5,000億円から6,000億円のコストが削減できると同党は主張している。

この研究では、この年金政策が実際に運用するにあたりどのような問題があるかについては検討していないが、個人単位のカード化の必要性があり、個人情報観の観点や国民総背番号制につながることもあり、国民的議論が不可決である。ただ、この政策は2003年春より電子政府の一環により社会、労働の4保険の手続きが一元化されており、現実的にはスタートしている年金政策である。

次に2000年11月に発表された「児童年金構想」である。従来は同党は児童手当の拡充を主張し、手当額は0～15歳の子どもを持つ保護者に1人につき10,000円、3人目以降20,000円を支給するとし、所得制限なしの児童手当制度を主張した。しかし、不況、税収減の問題もあり、現在は少子化対策の中で年金制度を変革する政策転換をしたのである。

他にも年金原資を使った奨学金制度や子育て支援策について言及しているが、これは2004年改正の論点になっている。

総括すると、これまでの年金政策の価値観だけでなく少子化対策、子育てといった少子高齢社会の中での新たな議論の提起であり、これは現在の2004年改正の議論のモデルになっている。また、2003年の物価スライドは単年度0.6%の減額は賛成しているが、過去3年間の1.7%の減額には反対している。

## 8. 2004年改正と公明党の年金政策の概要

ここでは2004年改正の同党の年金政策を検討する。基本的には2003年9月に発表した坂口私案が同党の政策のモデルになっており、「年金100年安心プラン」が同党から発表された。その内容や他の政策内容をもとに2002年12月に発表された国の方向性と論点と対比させると次のことが理解できる。

### (1) 国庫負担引き上げ

国庫負担3分の1から2分の1への引上げは、5年をかけて段階的に引き上げ、2008年をめどに2分の1とする。(3段階引き上げ案)主たる財源は、所得税の定率減税の見直し、年金課税の見直しで充当する。

### (2) 基礎年金を全額賄う考え方について

基本的には反対である。社会保険方式を堅持する。

### (3) 年金課税の見直し

モデル年金、夫203,5万円、妻79,7万円は非課税とする。しかし、これ以上の年金額の受給者は老年控除や公的年金等控除の見直しを行う。

### (4) 保険料引き上げ凍結を控除

賛成であるが、具体案は示していない。

### (5) 基礎年金の免除方式の導入

賛成であるが、具体案は示していない。

### (6) 保険料固定方式

賛成である。具体的には、厚生年金は20%以内、国民年金は18,000円以内に抑制する。

### (7) 年金見込み額に関する個人情報提供を現行の58歳から50歳に引き上げる

賛成であるが、具体的な言及はない。

### (8) ポイント制

賛成であるが、具体的な言及はない。

(9) 育児期間に対する配慮措置の拡充や年金資金を活用した奨学金制度など次世代育成支援策を検討し育児保険制度、つまり児童年金制度を提唱している。

(10) 短時間労働者に対する厚生年金の範囲の拡大や在職高齢年金制度の見直しなど高齢者の就労促進といった取り組みにより制度の支え手を増やす賛成であるが、具体的な言及はない。

(11) 第3号被保険者の保険料の負担について自営業者の妻の育児休業中の保険料免除を主張している。

(12) 総合的な社会保障のあり方年金改革として社会保障基金機構創設を提唱している。

## 9. ま と め

公明党は社会保険方式や世代間扶養に重きを置いている。ところが、経済財政諮問会議、財務省、政府税制調査会は理想的には、活力重視、財政優先、民間負担の軽減といった同党の福祉政策理念と相対する関係にあると言わざるをえない。与党と他の関係省庁等の擦り合せが必要であり、これからの動向を見ていかなければならない。

また、これだけ与党政府の中で価値観の相違がある中、どのように同党の年金政策を構築するのか、もう少し検討が必要である。

それから、2002年12月に厚生労働省が国民に提示した2004年のモデル6点があるが、同党は保険料を固定し年金給付が少子高齢化の現状や経済状況で変化する「経済自動調整制度」やポイント制の導入には賛成していることは理解できるが、具体的な細かな制度の提言はやや弱いと言わざるをえない。

今求められているのは政治主導の年金改革であり、早急に年金改革の方向性とビジョンを各党が示すべきであり、それを実現することが真のマニフェストである。そして、社会保障と政治を国民の身近な制度とすることが求められているのである。2004年夏には参議院選挙がある。公明党に限らず年金改革のビジョンと具体的内容をどの党も国民に示し、審判を受ける本来の政策選挙が行

われるよう期待したい。

## 参 考 文 献

1. スティーブン・jアンダーソン著「日本の政治と福祉」中央法規出版 1996年
2. 広井良典著「日本の社会保障」岩波新書 1999年
3. 高山憲之著「年金の教室－負担を分配する時代へ－」PHP新書 2000年
4. 大谷泰夫著「ミレニアム年金改革－2000年年金改正の全容と解説」国政情報センター 2000年
5. 原田泰著「人口減少の経済学－少子高齢化が日本を救う－」PHP研究所 2001年
6. 水巻中正著「厚生労働省の挑戦－社会保障カオスからの脱却－」日本医療企画 2001年
7. 亀岡秀人著「破綻する！年金」宝島新書 2002年
8. 第三文明編集部「挑戦する公明党」第三文明社 1983年
9. 公明党機関紙局編「21世紀トータルプラン生活創造の世紀へ」公明党機関紙 1989年
10. 第三文明編集部編「公明党がめざすもの」第三文明社 1994年
11. 公明党機関紙局編「政策は地域から草の根・公明党がめざすもの」公明党機関紙 1994年
12. 公明女性局編「21世紀は男女共生時代」公明党機関紙局 1995年
13. 公明党機関紙局編「自治分権で活力ある日本へ」公明党機関紙局 1996年
14. 公明党機関紙局編「中道政治が開く21世紀日本」公明党機関紙局 1996年
15. 公明党機関紙局編「安心できる将来めざして」公明党機関紙局 1999年
16. 公明党機関紙局編「パンフ99公明党」公明党機関紙局 1999年
17. 公明党女性委員会編「21世紀は女性が主役」公明党機関紙委員会 2002年
18. 公明党機関紙局編「生活与党－公明党」公明党機関紙委員会 2002年
19. 朝日新聞1994年4月－2003年10月 朝日新聞社
20. 公明新聞1994年4月－2003年10月 公明党機関紙