

公的年金制度の一元化の政治過程 ——農林年金と厚生年金の統合を中心に——

宮 田 研 志

I はじめに

1950年代に私立学校教職員共済組合（私学共済）を皮切りに、市町村職員共済組合、公共企業体職員等共済組合、農林漁業団体職員共済組合（農林年金）¹⁾ がそれぞれ設立された。また、1960年代に入ると、国民年金制度の本格的運営が開始されている。このような日本の公的年金制度は田多英範が指摘するように、「全体からみればきわめて不統一で、給付内容や支給条件に大きな格差がみられた」〔田多（1991），p.161〕。さらに、1970年代以降には、財政危機に加えて、一部の公的年金制度の被保険者数の減少など、年金制度の運営に不安を抱えるようになった〔清水（1991），pp.308-309参照〕。そこで上記のような問題に対処することも含めて、さまざまな公的年金制度改革が検討されてきた。その1つが公的年金制度の一元化である²⁾。

公的年金制度の一元化に関しては石田重森が、「従来の分立していた制度の影響がそのまま引きずられてきており、調整は難航しそうで、論議を積み重ね、種々の条件整備を行い、合意作りをした上で具体化するしかないであろう」〔石田（1995），p.25〕と指摘している。また、公的年金制度の一元化には、「財政的に厳しくなった共済年金がさみだれ式に厚生年金と統合するという図式」〔『朝日新聞』（縮刷版），2001年3月13日付朝刊〕と捉えられている側面がある。そして、このように捉えられている以上は、「救済機関ではない厚生年金からすれば、とうてい容認すること

はできない」〔『朝日新聞』（縮刷版），2001年3月13日付朝刊〕というような意見がでてくることは否めない。要するに、公的年金制度の一元化は、厚生年金の被保険者に対して負担が課される一方で、利益が得られると感じさせにくいものであろう³⁾。

本稿では、このような公的年金制度の一元化の政治過程、とりわけ、近時に実施された農林年金と厚生年金の統合に注目して検討する⁴⁾。検討に際しては、「経路依存性」⁵⁾ という概念が有益と考える。すなわち、公的年金制度の一元化の政治過程全体においては、農協などの民間職員を対象とする農林年金などの設立という決定が影響を与え続け、制度変化を難しくしてきたと考えられるのである〔佐々田（2011），p.134参照〕。このように経路依存的な公的年金制度の一元化の政治過程のなかで、どのようにして、農林年金と厚生年金の統合が実施されたのかを追求することが本稿における主要な関心である。公的年金制度の一元化の最近の実施事例である農林年金と厚生年金の統合過程を分析することは、公的年金制度の一元化の政治過程全体を解明する一助となるだろう。また、経路依存的な公的年金制度の一元化の政治過程における農林年金と厚生年金の統合過程を明らかにすることは、変化分析のきっかけにもなると考える〔ピアソン（2010），p.67参照〕。

なお、本稿では公的年金制度の一元化に関する懇談会（一元化懇）の動向にも着目している。一元化懇は公的年金制度に関する関係関係会議の下に設置され、おおむね「公的年金制度の一元化について公的年金各制度を通じて論議し、関係者の

合意形成を図る」〔『週刊社会保障』(1995年7月31日), p.48〕という役割が期待されていた。このような役割が期待されていた以上、一元化懇は農林年金と厚生年金の統合過程にとって重要な意味をもつ分析対象であろう。

以上のような点を踏まえつつ、次章から公的年金制度の一元化の政治過程を検討していく。

Ⅱ 公的年金制度の一元化に向けた動き

日本の公的年金制度は、1980年の時点で、国民年金、厚生年金、船員保険、国家公務員共済組合(国共済)、地方公務員共済組合(地共済)、公共企業体職員等共済組合、私学共済、農林年金が分立している状況であった。公的年金制度が分立している状況に対しては、1980年以前から否定的な意見があったが、分立した制度は存続していた〔田多(1991), p.153参照〕。

しかし、1983年4月には、公的年金制度に関する関係閣僚会議において「公的年金制度の一元化の今後の進め方」が決定された。ここでは、1995年を目途に公的年金制度の一元化を完了させるということが明示されており、同様の方針は1984年の閣議決定「公的年金制度の改革について」でも明示されていた〔厚生省五十年史編集委員会編(1988), pp.1854-1857; 吉原(2004), pp.106-107, pp.154-155参照〕。また、翌年には1985年の年金改革によって基礎年金制度が導入されることになり、これまでの各共済間の調整などとあわせて、「公的年金制度全体の統合、一元化の大きな流れが形成されていった」〔吉原(2004), p.148〕のである。

その後、1989年に「被用者年金制度間の費用負担の調整に関する特別措置法」が成立するなど、公的年金制度の一元化は漸進的に進められていた〔吉原(2004), pp.161-163参照〕。そして、公的年金制度の一元化完了の目標年を翌年に控えた1994年2月には、公的年金制度に関する関係閣僚会議が開催された。そのなかで、一元化懇が設置されることになった。一元化懇は発足以降、数度の会合を重ね、1994年12月にはその時点までの議

論の内容をとりまとめている。このとりまとめにおいて、1995年を目標としていた公的年金制度の一元化に関して、継続して検討したうえで早い時期に結論を得たい旨が明示された〔『週刊社会保障』(1994年12月26日), p.17参照〕。

1995年7月になると一元化懇は報告書(「公的年金制度の一元化について」)をとりまとめた。この報告書では、被用者年金制度の再編成として、日本鉄道(JR)、日本たばこ産業(JT)、日本電信電話(NTT)の各共済組合と厚生年金の統合が妥当とされた。その一方で、私学共済、農林年金、国共済、地共済といった他の被用者年金制度の処置に関しては、今後も検討していくことが示された。また、この報告書では、一元化に向けた措置が時局に応じて漸進的な対応となる必要性にも言及されていた〔『週刊社会保障』(1995年7月31日), p.48参照〕。

一元化懇の報告書を受けた政府は調整を重ね、1996年3月に、「公的年金制度の再編成の推進について」を閣議決定した。この閣議決定においても、三共済と厚生年金との統合を実施するとし、その他の被用者年金制度については今後それぞれ検討していくとされた〔『週刊社会保障』(1996年3月18日), p.44参照〕。このような方針のもとで、政府が第136回国会に提出した三共済と厚生年金の統合を目的の1つとする「厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」は1996年6月に可決され、成立することになった。そして、1997年に三共済と厚生年金の統合が実施されたのである。

Ⅲ 農林年金と厚生年金の統合⁶⁾

1 農林年金の変化と一元化懇の再開

前章で述べたように、公的年金制度の一元化、とりわけ、被用者年金制度の一元化が実施されたが、農林年金や私学共済などは存続していた。このような状況のなかで、農林年金と厚生年金の統合が議題として取りあげられることになる。

そもそも、1997年の三共済の統合を検討する際、農林年金も含めた被用者年金制度全体の一元化が検討されていたが、見送られた経緯があった。当

時の農林年金の対応としても、農林年金の青木計夫理事長は「農林漁業の先行きは甘くないが、財政的にそんなに困るとは思っていない」〔『朝日新聞』（縮刷版）、1995年7月1日付朝刊〕と述べている。また、「厚生年金への統合によって独自に上乘せ給付をしてきた職域相当部分が消滅することを恐れた」〔金野（2001）、p.10〕という指摘もあった。

しかし、農林年金を取り巻く状況は変化することになった。1997年10月のJA大会において、これまで議論されていた2000年までに農協職員（当時約35万人）を5万人削減するという方針が正式決定された。すなわち、農林年金はさらなる組合員の減少にも対応しなければならなくなったのである⁷⁾。青木理事長はこのような職員削減計画に対し、「年間二、三千人減る程度ならいいが、万単位で減るようだと、数年で共済の独立運営が危うくなる」〔『朝日新聞』（縮刷版）、1996年7月13日付朝刊〕と危惧している。こうした状況の変化を受けて、1998年12月には、農林年金の関係団体が厚生年金との早期統合という方針を正式決定した。そして、2000年3月には、玉澤徳一郎農水相が丹羽雄哉厚相に対して、厚生年金との早期統合を申し入れるに至ったのである〔『森林組合』No. 363（2000）、p.8、p.11参照〕。

その後、2000年5月には、政府は厚生年金と農林年金、さらには私学共済との統合を具体的に検討する方向性を示した。そして同月には、公的年金制度に関する関係閣僚会議において、一元化懇の再開が決定された⁸⁾。翌月になると一元化懇が再開され、公的年金制度の一部である被用者年金制度の一元化を中心に議論されることになった。一元化懇第1回会合で農水省は、計算パターンによっては農林年金の最終保険料率が34.39%になることを提示した。この最終保険料率の高さによって農水省は、農林年金と厚生年金の早期統合が必要とされていることを説明したのである。もっとも津島雄二厚相が当時、「農林共済の厚生年金への統合は、過去には、厚生年金から出ていった経緯もあり、今、単純に『よろしいでしょう』というところまで議論は熟していない」〔『週刊社

会保障』（2000年7月17日）、p.7〕との見解を示したように、農林年金と厚生年金の統合が実施されるかどうかは不透明であった。

2000年7月になると、社会保障制度審議会年金数理部会が財政検証を行い、他制度の財政状況に比べても農林年金の財政状況が厳しいという評価を下した。この財政検証の翌月に開催された一元化懇第2回会合において農水省は、1959年の農林年金の成立に対して、「現時点で振り返ってみれば、見通しが甘かったといわざるをえない」とし、三共済の統合の際の農林年金の対応についても、「ウルグアイ・ラウンド農業交渉決着後の騒然とした状態にあったこともあり、組織内の十分な検討が行われていなかった」〔『週刊社会保障』（2000年8月21日）、p.13〕という認識を示した。こうした認識を示したうえで農水省は、改めて農林年金と厚生年金の早期統合の実施を要請している。

2000年9月には一元化懇第3回会合が開催され、農水省は保険料率の段階的引き上げによって農林年金の破綻はないという見解を示しつつも、保険料率の引き上げに関しては農林年金の組合員の合意が得られなくなるのではないかという不安を述べている。こうした点も踏まえたうえで、農水省はこれまでと同様に農林年金と厚生年金の早期統合を要請している。

しかし、一元化懇を開催するきっかけの1つでもあった、農林年金と厚生年金の統合に関する議論の進め方については、一元化懇第4回会合も含めてこれまでの一元化懇では委員間の意見が統一されてはいなかった。これは2000年11月に開催された一元化懇第5回会合においてもおおむね同様であった⁹⁾。ただし、次の会合から農林年金と厚生年金の統合に関する議論を具体的に進めようという意見も複数あり、統合議論の扱いについては「座長預かり」〔『週刊年金実務』（2000年11月20日）、p.3〕となったのである。

2 農林年金と厚生年金の統合議論

2000年11月中に開催された一元化懇第6回会合において、農林年金と厚生年金の統合に関する議論に入るようになった。この背景には、第5回会

合の際に求められていた労使間調整が実施されたことにより、農林年金と厚生年金の統合に関して「一応話し合いがついた」〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第6回議事録〕ことがあった。第6回会合においては農水省が、農林年金と厚生年金の統合に関する問題点として統合に伴う移管金をあげ、移管金の金額算出については三共済の統合の際の計算方式を軸にするという考えを示している。

翌月の一元化懇第7回会合でも、第6回会合同様、農林年金と厚生年金の統合問題が協議され、以後も主要な争点となった統合に伴う移管金の算定¹⁰⁾に関する議論が行われた。移管金に関する議論のなかで農水省は、移管金の算定に際しては一定期間の運用利回りの変更が妥当とし、この考えに基づいた試算を明らかにした。ここでは、運用利回りを5.5%から4%に変更する期間に応じて3通りの試算が示されている¹¹⁾。このような農水省の試算に対して労働者側は、移管金の「計算の前提条件がおかしい」〔『日本経済新聞』(縮刷版), 2000年12月7日付朝刊]とし、委員からは全期間について運用利回りを4%に変更すべきであるという意見も提起された。一方で、この意見に対して農林年金側からは、全期間4%で計算した場合には移管金が約2兆円の積立金の大半を占める金額となることから、「統合計画が根本から変わってしまう」〔『週刊社会保障』(2000年12月18日), p.14]といった意見が出された。このように運用利回りに関して意見が異なったことは、端的に言えば「給付確定部分の給付現価」が「将来収入されるであろう利息収入によって左右される」〔中山(2000), p.25]ことに一因があった。異なる意見は第7回会合において一致することはなく、継続して議論が行われることになった。

もっとも、2001年度に農林年金と厚生年金の統合を実施するためには、「政府が厚生年金側の必要経費などを来年度予算に計上する必要がある」ものの、「日程的に厳しくなった」〔『日本経済新聞』(縮刷版), 2000年12月7日付朝刊]。結局、政府は2000年12月18日までには、2001年度中の農林年金と厚生年金の統合実施を見送ることにしてい

る。

統合実施を見送る方針が明らかになるなかで、同月22日には一元化懇第8回会合が開催された。同会合においても引き続き移管金をめぐる議論が行われた。移管金額に関してはこの時点で、農林年金側と厚生年金側とでは「3000億円以上の開きがあった」〔『毎日新聞』(縮刷版), 2000年12月23日付朝刊]ともいわれている。こうした状況のなかで事務方は、1999年4月以後に運用利回りを5.5%から4%に変更する案(第1案)と、全期間の運用利回りを4%に変更する案(第2案)を提示した。端的に言えば、「後の変化は後の人が手当てすべきだとなれば1案。しかし、それは統合前の保険料収入で一括処理すべきであるということであれば第2案」〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第8回議事録]ということになる。この両案に対して、さまざまな意見が示されたが、第8回会合ではこうしたさまざまな意見の調整はできなかった。このため神代和俊座長からは、事務方で論点整理を行い、それに基づいて議論を進めてはどうかという提案がなされ、引き続き年明けに議論が行われることになった¹²⁾。

次の一元化懇第9回会合は2001年2月に開催された。同会合においても第7回、第8回会合同様に、移管金に関する議論が行われた。これまでのところ、統合による負担増を減らしたい、もしくは避けたい厚生年金側と、農林年金側の主張は食い違っていた。第9回会合では両者の異なる主張を受けて「水面下の調整の結果」〔『週刊社会保障』(2001年3月12日), p.52], 事務方から移管金1兆7,600億円という「両者の主張を折衷した金額」〔『日本経済新聞』(縮刷版), 2001年2月2日付朝刊]が示された。この金額案は「第一案の考え方を採用した」〔『週刊社会保障』(2001年3月12日), p.52]のものであった。結局、一元化懇においてはこの折衷案で了承されることになった¹³⁾。この了承に至った理由としては、「『農林年金側にはもう後がないという危機感があり、逆に規模の大きな厚生年金にとって負担はそれほどでもない』(厚生労働省幹部)という事情があった」〔『読売新聞』(縮刷版), 2001年2月5日付朝刊]といわれる。この

ように、主要な争点であった移管金の算定問題が決着をみたことにより、第9回会合において、農林年金と厚生年金の統合実施に目途がつくことになったのである¹⁴⁾。

3 報告書のとりまとめと閣議決定

一元化懇の残された作業の1つである報告書のとりまとめに向けて、2001年2月20日に一元化懇第10回会合が開催された。第10回会合では、事務方がとりまとめた報告書案が示された。報告書案のなかでは、農林年金と厚生年金の統合が妥当とされていた。一方、報告書案のなかの用語表現の解釈に関してはさまざまな議論があった¹⁵⁾。第10回会合ではこの論点に調整がつかず、次の会合においてさらに検討を重ねることになった。同月28日に開催された第11回会合では事務方から用語などの修正が行われた報告書案が示され、一元化懇ではこの修正案が了承された。このようにしてとりまとめられた報告書（「公的年金制度の一元化の更なる推進について」）では、農林年金と厚生年金の統合が妥当とされたのである¹⁶⁾。

以上のように、一元化懇の全11回の会合を経て報告書がとりまとめられた。その後、2001年3月7日には自民党の年金制度調査会と厚生労働部会の合同会議において、農林年金と厚生年金の統合が了承された。また2001年3月13日、公的年金制度に関する関係閣僚会議では、報告書を受けて農林年金と厚生年金の統合が了承された。さらに2001年3月16日、政府は「公的年金制度の一元化の推進について」を閣議決定した。この閣議決定は、「懇談会報告の主要部分を政府の方針としてまとめたもの」〔『週刊社会保障』（2001年3月26日）、p.12〕といわれ、2002年度に農林年金と厚生年金を統合するという方針が明示されていた。そして、同閣議において政府は、閣議決定に沿うかたちで「厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済組合制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律案」（統合法案）を決定したのである。

4 統合法案をめぐる国会審議

統合法案は第151回国会に提出された。統合法案が提出された後、政治状況が変化している。2001年4月には自民党総裁選が実施され、小泉純一郎が自民党総裁に選出された。そして、同月26日に小泉は首相に指名され、小泉内閣（第1次）が発足することになった。小泉内閣は、前内閣と同様に、自民党、公明党、保守党の3党連立を維持している。

森喜朗内閣から小泉内閣（坂口力厚労相は再任）にかわるなかで、自民党総裁選による国会空白を経て、国会審議が再開されることになった。再開時点では先行していた確定拠出年金法案などの審議が継続中であり、統合法案の成立の可否は不透明であった。こうした状況のなかで、衆議院厚生労働委員会において統合法案に関する趣旨説明が行われ、実質的な審議が開始された。審議のなかでは、統合のメリットや農林年金職員の雇用問題などをめぐる質疑応答が交わされた。

しかし、衆議院における統合法案の審議は「与野党を問わず、労いの言葉が多数聞かれたほど審議はスムーズに」〔『週刊社会保障』（2001年6月25日）、p.32〕推移していた。例えば、農林年金職員の雇用問題を指摘している民主党の金田誠一も、「今回の農林年金の統合に当たりましては、一元化に当たって、私に言わせると法律の枠組みも決まっておらない大変な困難の中で、関係者の御努力によってようやく合意が得られた、こう伺っております。このこと自体、敬意を表したいと思いますし、努力を多としたいというのが基本的な立場でございます」と述べ、「そういう中で関係者が大変な御努力をして一定の決着をつけた、その決着自体を今この場でどうこう申し上げようとは思っているわけではございません」〔第151回国会衆議院厚生労働委員会議録第21号〕という見解を示している。要するに、統合法案自体に対する明確な反対意見がなかったのである。結局、2001年6月13日に衆議院厚生労働委員会において統合法案の採決が行われ、全会一致で可決された。そして翌日、衆議院本会議においても統合法案は可決され、参議院に送付された。

参議院における統合法案の審議においても、統合法案自体への明確な反対はなかったといえよう。結果的に統合法案は2001年6月26日、参議院厚生労働委員会において全会一致で可決された。翌日には、統合法案は参議院本会議において全会一致で可決され、成立した。これによって、2002年度に農林年金と厚生年金が統合されることになり、公的年金制度の一元化が進展することになった。また、一元化懇で調整された移管金額に則して、農林年金の被保険者に対し、一定期間上乗せ保険料率が適用されることになった。さらに、農林年金の職域部分に関しては、今後新たに受給する者の統合前期間分も含めて、経過的に存続する組合が支給することとされたのである〔『週刊年金実務』(2001年9月10日)、pp.26-31参照〕。

Ⅳ おわりに

本稿では、公的年金制度の一元化の政治過程に関して、農林年金と厚生年金の統合を中心に検討してきた。結論として、以下のような主張が行えると考える。

まず、公的年金制度の一元化の動き全体からみると、農林年金と厚生年金の統合はその一端に過ぎない¹⁷⁾。そもそも前述のように、1985年の年金改革の実施、もしくはその改革へ向けた動きによって、一元化へ向けた流れがつくられていた。とりわけ、1984年の閣議決定「公的年金制度の改革について」のなかで、公的年金制度の一元化のスケジュールが明示されており、当初はそのスケジュールに沿う動向がみられた。しかし、1994年12月の一元化懇のとりまとめにおいて、公的年金制度の一元化は先送りされることになった。その後、三共済と厚生年金の統合と同様に、2002年に農林年金と厚生年金の統合が、公的年金制度の一元化完了に向けた1つの段階として実施されることになったのである〔『週刊社会保障』(2002年1月7日)、p.65参照〕。このことに、現在(2011年12月時点)に至るまで公的年金制度の一元化が完了していない点を加味すると、公的年金制度の一元化の政治過程は、漸進的すなわち経路依存的で

あるといえよう〔袖井(2004)、p.25参照〕。

では、なぜ公的年金制度の一元化の政治過程は経路依存的であったのだろうか。その理由としては、公的年金制度の一元化の当事者間の利益調整が困難であること、または困難と想定されること、要するに制度変化のコストが高いことがあると思われる〔新川(2005)、p.254;庭田(1996)、p.16;橋本(1995)、p.4参照〕。この点に関しては盛山和夫が指摘するように、一元化の「中身によっては一元化の途上で大変な利害対立が生じる」〔盛山(2007)、p.192〕可能性があった。また、一元化懇の座長として三共済と厚生年金の統合に携わった貝塚啓明は「多くの団体が関係しており、意見の調整は簡単ではなかった」〔『週刊社会保障』(1995年9月11日)、p.10〕という感想を述べている。さらに、一元化懇が前述した「公的年金制度の一元化について」において、「一元化の目指すべき方向に向けて具体的な措置を実施していくに当たっては、被用者年金制度が今後二十一世紀にかけて成熟化する段階において漸進的に対応する必要がある」〔『週刊社会保障』(1995年7月31日)、p.48〕と明示していること自体、この政治過程の経路依存性を示唆している。ただし、経路依存性を生み出す要因は多様であり、上記とは別の要因もある可能性に留意する必要がある〔佐々田(2011)、p.131;新川(2005)、pp.254-255参照〕。

それでは、全体的には経路依存的な側面をもつ公的年金制度の一元化の政治過程において、農林年金と厚生年金の統合はなぜ実施することができたのだろうか。第1に、外生的要因によって農林年金側に変化が生じたことが考えられる¹⁸⁾。外生的要因によって制度運営に危機感を覚えた農林年金側が、自ら厚生年金との統合を申し出るに至ったのである。これは、1995年の一元化懇において厚生年金との統合に反対し、農林年金独自の制度を維持しようとしていた対応とは明らかに異なる¹⁹⁾。また、農林年金側は一元化懇において、自らの誤りを認め、何らかのペナルティを受けることも辞さないという覚悟すら示すようになっていた〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第7回議事録参照〕。このような変化によって、まず農林年金

側に、厚生年金と統合するように説得する必要がなくなったのである。

第2に、一元化懇が前述した一元化懇設置時に期待された役割を果たしていたと考えられる。言い換えれば、一元化懇は「当該政策課題に対して利害を異にする当事者間の調整によって政策決定までの過程の円滑化促進」〔細野（2003）、p.56〕という役割を果たしていたのである。実際に、主要な争点となった移管金の算定問題は一元化懇を通して議論を重ねたうえで、調整され、一定の具体的な結論、合意に達していた。しかもそれは、各年金制度の当事者が委員として参加する他、各担当省庁まで参加しているなかにおいてである。このことに関しては、公的年金制度に関する関係閣僚会議や国会審議の場においても、今回の関係者の努力を評価する声があったほどである〔『週刊社会保障』（2001年3月26日）、p.12参照〕。また、国会議員の発言からもうかがえるように、一元化懇を通して当事者間の調整が行われ、一定の結論、合意を得たうえでの国会審議であったので、各党が統合法案に反対する理由が乏しくなっていたのである〔第151回国会衆議院厚生労働委員会議録第21号参照〕。

もっとも、国会審議が円滑であったことには、小泉内閣の発足当時の高い支持率も関係していたことに留意しなければならない〔『朝日新聞』（縮刷版）、2001年5月16日付朝刊、2001年5月17日付朝刊参照〕。すなわち、『週刊社会保障』が述べるように、「大型連休前までの与野党対決ムードも様変わりした印象は拭えない」とし、「小泉内閣の誕生が、法案審議にとっては予期せぬ“追い風”に」〔『週刊社会保障』（2001年6月4日）、p.36〕なっている可能性があったのである。

以上のように、主に2つの要因によって、経路依存的な側面をもつ公的年金制度の一元化の政治過程において、農林年金と厚生年金の統合は実施されることになった。ただし、農林年金と厚生年金の統合に際して、同じく民間職員を対象とする私学共済などとの統合は先送りされているし、2011年現在も公的年金制度の一元化は完了していない。とりわけ、2007年の「被用者年金制度の一

元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」は審議入りすらしなかった〔西沢（2011）、p.166参照〕。公的年金制度の一元化の政治過程の分析には、こうした過程に加えて、過去の三共済の統合過程なども比較、検討していく必要があるが、これは今後の検討課題としたい。

（平成24年6月投稿受理）

（平成25年1月採用決定）

注

- 1) 農林年金という名称については漁業に関して異論があったが、「『いや水産庁があっても農林省(当時)というのではないか』とのうがった解釈」〔農林年金三十年史編纂委員会編(1989)、p.21〕によって、略称として使用されることになった。本稿においても、引用の場合を除き、この略称を用いている。
- 2) 日本におけるこうした動向に関して、新川敏光は「福祉縮減の文脈のなかで生まれてきたもの」とし、とりわけ、「九〇年代の一元化の動きは、政治的イニシアティヴによるものというよりも、高齢化の進行、バブル経済崩壊後の長期不況のなかで財政が逼迫した結果」〔新川（2005）、p.292〕生じたものと捉えている。
- 3) 例えば、公文昭夫は、厚生年金と三共済の統合に際して参議院厚生委員会で行われた参考人意見聴取において、「厚生年金は従来の二倍の負担となり、全被用者の保険料引き上げ、給付引き下げにつながる」〔『週刊社会保障』（1996年6月10日）、p.13〕との見解を示している。
- 4) 例えば、駒村康平が指摘するように、「一元化という言葉は非常に曖昧な行政用語である」〔駒村（2005）、p.52〕。このため、一元化の意味をめぐる議論の検討は重要だと考えるが、紙幅の都合上、本稿ではふれていない。
- 5) 経路依存性の定義は1つではなく、その定義の幅は広いという指摘がある〔ピアソン（2010）、p.25参照〕。そこで本稿において経路依存性とは、「何らかの理由で $t=0$ 時点において生まれた政策は、その後の $t-1$ 時点において継承される傾向がある」〔新川・井戸・宮本・眞柄（2004）、p.18〕ことを意味するものと捉えている。
- 6) 以下の本章の事実構成については、特に注記のない限り、『週刊社会保障』、『朝日新聞』縮刷版、『日本経済新聞』縮刷版、『毎日新聞』縮刷版、『読売新聞』縮刷版、公的年金制度の一元化に関する懇談会議事録、国会会議録を参照している。なお、公的年金制度の一元化に関する懇談会の議事録については、事務方を除いて発言者の名前がふせられている。

- 7) 農林年金の組合員数は、1995年をピークに減少していた。これに対して、農林年金受給者は、1995年に約26万人であったのが、2000年には約34万人になっている〔吉原（2004）、p.167参照〕。
- 8) 2000年に再開された一元化懇は、岩男壽美子（武蔵工業大学教授、座長代理）、岩村正彦（東京大学教授）、大原義行（全日本自治団体労働組合書記長）、國岡昭夫（日本私立学校振興・共済事業団理事長）、神代和俊（放送大学教授、座長）、笹森清（日本労働組合総連合会事務局長）、西尾勝（国際基督教大学教授）、古橋源一郎（国家公務員共済組合連合会理事長）、丸山建藏（日本国家公務員労働組合総連合会委員長）、宗岡広太郎（日立製作所専務取締役）、村上忠行（日本労働組合総連合会政策グループ長）、森繁一（地方公務員共済組合連合会理事長）、山崎泰彦（上智大学教授）、山田俊男（全国農業協同組合中央会専務理事）、吉原健二（厚生年金事業振興団理事長）、若杉史夫（日本経営者団体連盟社会保障特別委員会副委員長）、渡辺俊介（日本経済新聞論説委員）、の17名の委員で構成されている（委員構成などについては第1回会合時のもの）。上記の委員のうち、前回の一元化懇においても委員を務めていたなど、何らかのかたちで両方の一元化懇に関係していた場合もある。なお、事務方として、厚生省、大蔵省、自治省、文部省、農水省など関係省庁からもそれぞれ担当者が出席している〔『週刊社会保障』（1994年3月7日）、p.60、（2000年6月26日）、p.17；公的年金制度の一元化に関する懇談会第1回議事録参照〕。
- 9) 第5回会合において、国共済と地共済が両年金制度の財政単位の一元化を図ることを表明しており、被用者年金制度の一元化に関する議論自体には進展がみられた点には留意する必要がある〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第5回議事録参照〕。
- 10) 統合に伴う移管金とはおおむね「統合前の加入期間に対応する給付のための費用」〔『週刊年金実務』（2001年9月10日）、p.30〕と解されている。このため、移管金の算定問題は運用利回りや保険料率などにも関わる複合的な問題であった〔『週刊年金実務』（2001年9月10日）、pp.30-31参照〕。
- 11) ここでの運用利回りとは「将来の給付を現時点での一時金として算定する際に用いる割り戻しのための利率」〔『週刊年金実務』（2001年9月10日）、p.30〕を意味する。なお、変更期間が、1997年4月（三共済と厚生年金の統合）以後の場合は1兆5,600億円、1999年4月（当時の最新の財政再計算の基準日）以後の場合は1兆5,300億円、1999年10月（新しい保険料率の適用日）以後の場合は1兆5,200億円という試算がそれぞれ示されている〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第7回議事録参照〕。
- 12) 背景には2001年7月の参議院議員選挙に関連して、「自民党農林族が昨年四月実施の年金制度の見直しにからんで、同制度改革関連法の早期成立と引き換えに統合を急ぐよう、厚生省（現厚生労働省）に迫った」〔金野（2001）、p.11〕という動きがあったとの指摘がある。
- 13) 同時に、農林年金と厚生年金の統合に際しての農林年金職員の雇用確保などの問題点も指摘されていた点には留意する必要がある〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第9回議事録参照〕。
- 14) 一元化懇での合意を受けて、農林年金制度対策本部は「厚生年金との統合に向けて（最終整理案）」を提示し、2月13日から3月2日にかけて組織協議を実施、3月7日には最終整理案を組織決定した〔『月刊NOSAI』第53巻第4号（2001）、p.42；『森林組合』No.369（2001）、p.6参照〕。なお組織協議では、今回の統合は「団体、組合員にとって重い負担となる面もあるが、やむを得ない」〔『月刊NOSAI』第53巻第4号（2001）、p.42〕とされている。
- 15) 例えば、報告書案には「21世紀初頭」という表現があった。この表現をめぐっては、2025年をめどにするという見解もあれば、2010年までという見解もあった〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第10回議事録参照〕。なお、坂口厚労相は国会審議において、「十年前後ぐらいまで」〔第151回国会参議院厚生労働委員会会議録第19号〕との見解を述べている。
- 16) 報告書では被用者年金制度に関して、「厚生年金保険等との財政単位の一元化も含め、更なる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るための方策について、被用者年金制度が成熟化していく二十一世紀初頭の間に結論が得られるよう検討を急ぐべきである」〔『週刊社会保障』（2001年3月12日）、p.53〕と記述されている。
- 17) 例えば、厚労省年金局長の辻哲夫は、農林年金と厚生年金の統合に関して、「いわばこれからの一元化に向けての道筋の第一段」〔第151回国会衆議院厚生労働委員会会議録第21号〕という見解を示している。
- 18) 農林年金に変化をもたらした外生的要因としては、住專問題やグローバリゼーションや規制緩和などがあげられる〔佐伯（1997）、pp.232-256；Sakamoto（2009）、p.177参照〕。
- 19) 例えば、農林年金側は、以前の統合議論の際にはこれまで維持してきた独自の制度運営を揺るがしかねない厚生年金との統合という意味を持った「公的年金制度の一元化」を、将来の制度運営の不安を解消するための「公的年金制度の一元化」という意味で捉えていた〔公的年金制度の一元化に関する懇談会第2回議事録参照〕。

参考文献

- 石田重森 (1995) 「年金改正後の課題と展望」『週刊社会保障』(1995年1月16日)。
- 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) 『厚生省五十年史 (記述篇)』厚生問題研究会。
- 駒村康平 (2005) 「年金一元化問題の本質」『エコノミスト』(2005年11月29日)。
- 金野充博 (2001) 「公的年金制度の一元化の行方」『共済新報』第42巻第4号。
- 佐伯尚美 (1997) 『住専と農協』農林統計協会。
- 佐々田博教 (2011) 「統制会・業界団体制度の発展過程—経路依存とアイディア—」『レヴィアサン』48号。
- 清水英彦 (1991) 「年金保険の制度改革」横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社。
- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子 (2004) 『比較政治経済学』有斐閣。
- 盛山和夫 (2007) 『年金問題の正しい考え方—福祉国家は持続可能か—』中央公論新社。
- 袖井孝子 (2004) 「年金の空洞化」『週刊社会保障』(2004年5月17日)。
- 田多英範 (1991) 「分立型国民皆年金体制の確立」横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社。
- 中山秀豊 (2000) 「公的年金の常識・非常識 (その十二)」『週刊社会保障』(2000年10月16日)。
- 西沢和彦 (2011) 『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社。
- 庭田範秋 (1996) 「年金問題の今年を占う」『共済新報』第37巻第1号。
- 農林年金三十年史編集委員会編 (1989) 『農林年金三十年史』農林漁業団体職員共済組合。
- 橋本司郎 (1995) 「先送りされた年金一元化」『共済新報』第36巻第3号。
- ピアソン, ポール, 粕谷祐子監訳 (2010) 『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』勁草書房。
- 細野助博 (2003) 「審議会型政策形成と情報公開の意義—『決定の質』の政策分析—」『公共政策研究』第3号。
- 吉原健二 (2004) 『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規出版。
- Sakamoto, Junichi (2009) “Unifying Pension Schemes in Japan: Toward a Single Scheme for Both Civil Servants and Private Employees”, Olivia S. Mitchell and Gary Anderson (ed.), *The Future of Public Employee Retirement Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- 『月刊NOSAI』。
- 『週刊社会保障』。
- 『週刊年金実務』。
- 『森林組合』。
- 『朝日新聞』縮刷版。
- 『日本経済新聞』縮刷版。
- 『毎日新聞』縮刷版。
- 『読売新聞』縮刷版。
- 公的年金制度の一元化に関する懇談会議事録, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koutekinenkin/index.html> (2011年6月1日最終確認)。
- 国会会議録検索システム, <http://kokkai.ndl.go.jp/> (2011年8月1日最終確認)。

(みやた・けんじ 関西大学大学院博士後期課程)