

公的年金制改革と共済年金統合論

坂 本 重 雄

はじめに

国家公務員共済組合法をはじめとする五種の共済組合法の年金（長期給付）部分の改正法案（5件）は、第91通常国会開会当日の1979年12月21日に、前国会から参議院における継続審議の法案のまま、可決成立した。この法改正は、1977年春闘以降、マスコミなどによる公的年金官民格差批判に対応して設置された共済年金制度懇談会を経て、国共済審議会等各共済審の答申を反映する改正要綱に基づくものであった。その法改正の要点は、まず、(1)支給開始年齢55歳を民間の厚生年金並みに60歳に引き上げることを主眼とし、(2)天下り高級官僚など高額所得者に対する年金額の一部支給停止、(3)減額退職年金の減額率の引上げ、(4)退職一時金等の整理をとりあげ、共済年金としては多くの改悪を含みながら官民格差を緩和することを意図するものであった。

この79年法改正に際して野党側の要求により約束された国会附帯決議（昭和54年12月10日衆議院大蔵委員会）は、共済組合制度の充実を図るため以下の5項目を実現するように、政府はなおいっそうの努力をすべきであるとしていた。この国会附帯決議5項目は、その政府の努力で具体化されてきたが、(1)その1項目の具体化である共済年金制度基本問題研究会の2年間にわたる調査審議の活動の成果の公表の時期がせまり、すでに、(2)第二臨調の部会報告においても、公的年金の段階的統合論が展開されている。

公務員共済年金をめぐる画期的な改革ともいえるべき1979年公務員共済組合法改正を到達点とする共済組合法制の生成過程と性格の分析の作業¹⁾につづいて、本稿では、(1)1979年法改正に伴う国会附帯決議事項の政府当局による履行の過程をフォローし、さらに、(2)近年における政府サイド、労働サイドの公的年金改革論とのかかわりで、共済年金制改革論とそれについて私見を展開することを意図している。

I 共済組合法改正への国会附帯決議

1. 雇用保障と減額退職年金の減額率

(1) 退職年金の支給開始年齢を60歳に引き上げるに当たっては、将来の雇用保障との関連に十分配慮し、段階的に退職勧奨年齢を引き上げてゆくよう努めること。この決議事項(1)について、さきの定年制に関する国公法改正法（昭和56年6月11日法77）においても、定年年齢の設定を60歳以上と規定し、従来のような60歳未満での退職勧奨を廃止することにした。

(2) 高齢者の勤続が不相当と考えられる重労働職種や危険職種に長期間従事していた者が退職した場合における減額退職年金の減額率については、将来必要に応じて一般退職者の減額率より緩和する途を講ずるよう検討すること。この決議事項(2)に関して、改正法以前には、支給開始年齢55歳以前に年金支給を希望する者が「55歳と希望

1) 坂本「公務員共済組合論」『社会保障講座第4巻』（総合労働研究所、1981年）308ページ以下。

年齢との差1年につき4%を減額」して受けられるという減額退職年金の制度があった。それは1958年国公共済法改正で恩給から共済制度に切り換え・移行するに当たり暫定的に設けられたものであるが、中途退職者により濫用されがちであったことからその減額率を数理的に改める(約7~9%)とともに、それを選択できる範囲を特殊な業種に限定しようと79年改正法は意図したのである。

そこで新法の60歳支給開始原則のもとでは、減額退職年金を55歳(整理退職では50歳)から開始とされた。また重労働・危険業種に従事した退職者が受給するときの減額率については、別途事務的に検討が進められるが、それらの職種をどの範囲とするか、その選定については今後なお相当の調整期間が必要とされている。

2. 国庫負担率の検討と繰り入れ減額措置

(1) 共済組合の長期給付に要する費用の国庫負担分については、厚生年金等の負担と異なっている現状にかんがみ公的年金制度間の整合性に配慮しつつ検討をつづけること。決議事項(3)について、従前の共済年金費用の国庫負担分15%(掛金払込時)に加え1%増の措置は実現したが、厚生年金の20%(給付時)には及ばないまま、臨調の行政改革で共済批判が強められている。

(2) 臨時行政調査会「行政改革に関する第1次答申」(昭和56年7月10日)は、緊急に取り組むべき改革方策として、厚生年金、公務員共済等の公的年金に対する国庫負担について当面その負担率を引き下げるなど、削減の検討をせまった。これを受けた「行財政改革に関する当面の基本方針」(昭和56年8月25日閣議決定)でも、支出削減等による財政再建の推進のために法律改正を要する事項として7項目があげられた。そのうち3項目が社会保障に関する事項である。それは、①厚生年金等に係る国庫負担の繰り入れ等の減額(1981年度で1,900億円、うち国公共済関係で84億円)、②一部の公的保険に係る事務費国庫負担の停止(6億円)、③児童手当に係る公費負担の削減等(60億円)であり、7項目のうちでも、金額

のうえでは①の減額措置が最も注目され、財政再建のしわよせが社会保障分野に集中された感がある。

①の措置は、国家公務員等の共済組合の長期給付に係る国の負担部分について現行の規定による負担額(厚年で給付額の20%、共済で掛金額の約16%)の4分の1が、1982年度から国の財政再建計画の期間3ヵ年を限り、厚生年金との均衡から減額されることになった。その減額率は国および地方公務員共済組合の場合($1\% + 99\% \times 15\% = 15.85\% \times 1/4 = 3.9625\%$)である。財政再建期間の経過後において減額された額とその発生する運用収益の速やかな繰り入れ等適切な措置を講ずることになっている。当面3年間にわたる財政効果としては大であるが、将来は返済されるべき借金にすぎない。一時的な支払いの繰り延べを将来における国庫負担率の引下げ実施への試みとして利用される懸念もなくはない。

3. 懲戒処分を理由とする給付制限の緩和

(1) 給付制限規定への批判

共済組合の給付は社会保険制度の一環であることから、組合員が故意に給付事由を生じさせたときには保険者の給付が免責されるのは当然と考えられてきた。①受給者が故意の犯罪行為または故意に事故を生じさせたとき、②療養の指示に従わなかったことにより事故を生じさせた場合、③禁錮以上の刑に処せられた場合、④停職もしくは免職懲戒処分を受けたとき、がその給付制限事由である。これらの制限事由はそれぞれ存在理由を有するとはいえ、社会保障の受給権を確保する趣旨に照らして問題がある。とりわけ、④については職員団体から従来厳しく批判されてきた。「組合員が停職もしくは免職の懲戒処分を受けたときには、その処分を受けるまで引き続いた組合員期間の月数とその長期給付の基礎となった組合員期間の月数のうちに占める割合に100分の20もしくは10を乗じて得た割合をその給付の全額に乗じて得た額をそれぞれ支給しない」(地公共済法111条1項、地共法施行令27条1項3項、国共法97条、国共法施行令11条の10)がその規定内容である。

汚職や破廉恥罪に問われ懲戒処分を受けたときの給付制限については、まだしも「公務員として、ふさわしくない事由」と考えられるが、本来法律上禁止されるべきでないにもかかわらず、わが国の公務員法上制約されている職員団体の活動、実力行使やストライキへの参加、協力を理由とする懲戒処分や不利益待遇が、反職員組合対策として強行されてきた状況のもとで、懲戒処分を給付制限の事由として承認することは妥当ではない。

このような状況のもとで、給付制限規定は刑事罰（地公法37条、61条4号）による争議行為規制と並んで、ストや組合活動への職員の参加を抑制する役割を果たしており、またそれは社会保障の一環として高齢者の生活保障を意図すべき共済組合制度のうちに、組合差別的人事管理の要素をもつ法的措置の仕組みが内包されている²⁾。その意味でも早急に撤廃されるべきであると批判されてきた。しかしながら、給付制限一般を否定することが法理上困難なこと、また懲戒処分に限っても、条文のうえで、破廉恥罪とストライキ参加の場合を区別して規定することが公務員法制上困難な事由も加わって、これまで是正されることなく給付制限規定は存続してきた。

（2）給付制限緩和の改正案と修正

職員団体により提起され、国公共済審においても10余年来の懸案とされてきた給付制限条項緩和の問題は、1979年12月国公共済法改正案に対する国会附帯決議において再検討を要請され、ようやく1981年に入って国共審の場で審議されることになった。改正案が提案された当時の法規定（国公共済法97条1項）では、①給付制限額は、懲戒免職処分で20%、停職処分で10%（同法施行令第11条の10第1項）、②給付制限期間は、「長期給付が年金である場合には、禁錮以上の刑事処分を受けたとき又は懲戒免職等の処分を受けたとき以後死亡するまで、又は当該年金の受給資格がなくなる

まで上記の割合で給付が制限される」と規定されていた。改正原案では、「給付の制限を行なう年齢を65歳までに限定し、長期給付を受ける権利を有する者の年齢が65歳に達したとき以後の給付制限は行なわないことにする」とされていた。

職員団体側では、この改正原案は給付制限の緩和であることを評価しながらも、緩和の程度が、低すぎることを批判した。まず、①1960年代以降の官公労働組合によるスト権奪還闘争への参加で懲戒処分を受けた組合活動家たちにとっては、ほとんど実益がない。②組合活動家は支給開始年齢55歳の立法のもとで受給を開始した者が多いことを考慮すると、60歳で受給を開始して5年間給付制限を受け65歳に復原するというよりも、給付の制限を開始する時点から5年間の給付制限の方が望ましい、というものである³⁾。この②の提案は、実務取扱い上、また財源的に考えても難点があるが、この提案を受けいれて、改正案がまとめられた。改正案では「給付制限期間を給付の制限を開始する月から起算して60月間に限定することとし、制限期間を経過した後は制限を解除することとした。この措置は1981年4月から適用され、81年3月以前に改正前の規定により給付制限を受けている者についても適用される。職員の在職中の人事管理や服務規律の手段としての懲戒処分が退職後の生活のための公的年金の受給権にまで不当に関与する制限が、不十分とはいえ是正されたことは喜ばしいことと評価されよう。

しかしながら、その時代の労務政策に左右され、懲戒処分の量定は省庁により格差が大きく、相互間に不公正であることは否定しえない。処分による昇給延伸等が及ぼす年金計算に当たっての減額となる部分の救済には何ら関係していないなどの不満が残され、職員団体としての給付制限全廃へ

2) 坂本『公務員共済入門』（労働旬報社、1969年）。国鉄全通の両労働組合からの「ILOへの提訴状」（1971年11月および72年10月）においても、労働三権への当局側の侵害と並んで、共済年金支給制限の法制と運用実態について訴えられていた。『労働法律旬報』821号69ページ以下。

3) 総評共済対策委および公労協の要望として、①国公法、地公法の給付制限規定緩和の政令化により、三公社等に新たな制限を生むことがないよう、②制限解除の方法を年数等で決める場合には3年程度にすべきであり、また5年以内で復原できる措置を加える、③年齢による制限の緩和の場合には、55歳の者は60歳で解除となる方法が望ましいとの要望が出されていた。総評社会保障対策部「共済組合対策委員会・定期総会資料」（1982年）9ページ。

の取り組みは今後も持続されることになる。

また、共済年金と厚生年金との被用者年金保険への一本化、さらに地域住民対象の国民年金を含めての公的年金への統合調整を行う段階においては、共済年金独自の懲戒処分を理由とする給付制限は当然に撤廃せざるをえないものといえよう。

4. 共済年金制度基本問題研究会の設置

共済組合制度に関する基本的事項について一元的に調査審議する機関の設置（決議事項(5)）については、1980年3月、大蔵省に共済年金制度基本問題研究会が設置された。この研究会に付託された「①職域年金制度としての共済年金のあり方——給付の水準、要件等に関する抜本的再検討、②他の公的年金制度との整合性および調整」という検討課題は、いずれも公的年金制の根幹にかかわる基本問題である。しかしその発足後、答申までの2年間における公的年金の運営状況や年金財政予測、第二臨調答申などによって、基本問題の検討を緊急課題としてその早急な解決策をせまらるに至っている。

II 公的年金改革論と共済年金

II-1 政府サイドの改革論

1. 共済年金改革試案「今井メモ」

共済組合法はその発足以来、恩給法をかかえて出発した経緯から、その法改正も恩給法による恩給額の改善に伴う既裁定年金額の改定が主なものであって、共済年金制独自の画期的な改正は1979年法（支給開始年齢を55歳から60歳に引き上げることを主眼とする）に代表されるといえる。同時に共済年金制改正をめぐる論議も大幅改正の多い厚生年金と対比して従来は低調であった。しかしながら、厚生年金制改正が積み重ねられるなかで、1975年8月に共済年金独自の改革をめざす「今井メモ」による試案が提出されて職員団体をも含めて多くの注目をあびた。

この試案の考え方は、(1)恩給や共済が論功行賞的で現役時代の賃金格差がそのまま退職後にももちこされるので、もっと生活保障の比重の増大を図

るべきだとする。そこで、(2)厚生年金のような定額制の導入を図り（当初の試案では月2万5,000～3万円）、この定額に上乘せする報酬比例部分は、最終本俸を基礎とし20年までは現行どおり1年につき2%、20年を超えれば1%を加えるものとする。また(3)本俸が厚生年金を超える場合には、その上限との差額についてはその2分の1しか給付に反映させない。(4)高齢者に対する優遇措置として、60歳から満額とし65歳から10%増、70歳からは20%増とする。さらに、(5)遺族年金の支給については、定額部分はそのまま全額を、報酬比例部分はその2分の1を加えて支給する、というものである。

ところで、この提案は、公的年金の総合調整の一環として共済年金を位置づけ、共済年金の特質を温存しながら社会保障としての要素を可能なかぎり盛りこもうとした実現可能性の高い考え方であった⁴⁾。しかしその具体的検討が進められないままに、1977年以降は、官民年金格差論がマスコミをにぎわし、厚生年金改革論議が高まるなかで、ようやく大蔵省を中心として共済年金改革の動きが出てきた。1978年、国家、地方公務員、三公社の共済審議会委員、労使代表を加えた共済年金問題懇談会が発足した。そこでは20数項目にわたる検討項目整理メモを中心に、1年有余の期間討議され、1979年の画期的法改正を実現はしたが、その内容は、支給開始年齢60歳への引上げなど官民格差批判への対応にとどまるものであった。1979年法改正に際して国会附帯決議のなかで「共済組合制度に関する基本的事項について一元的に調査審議する機関の設置」が公約され、その決議に従って「研究会」が設置された。

2. 共済年金制度基本問題研究会

1980年6月、大蔵大臣の諮問研究機関として発足した「研究会」は、次の3つの課題を検討することを目的として設けられた。①職域年金制度としての共済年金のあり方（給付水準、給付要件等

4) 坂本『官公労働基本権の法構造』（1977年）328～330ページ。「今井メモ」については、今井一男「共済年金『今井メモ』について」共済新報16巻11号2ページ以下。

に関する抜本的再検討), ②他の公的年金制度との整合性および調整, ③国鉄共済年金問題を含め, 共済年金全体の財政について, という3課題は, いずれも年金制度の根幹にかかわる基本問題である。厚生年金改革に加え共済年金改革の論議を進めることにより, さらに公的年金制度全体の改革促進を一段と早めることが高齢化社会への移行準備としてもぜひ必要と考えられる。「研究会」も82年6月をめざしてその結論をせまられることになった。

研究会は非公開で毎月1回程度開催され, 以下のように論議が進められている。①年金制度を長期的に安定させ維持するためには将来の年金財政をふまえて, 給付水準, 給付要件等を見直す必要がある。しかし, 共済年金の基本的性格には, 厚生年金に相当する公的年金性格と企業年金に相当する職域年金的性格があり, これらを区分して議論しないかぎり, 給付水準, 給付要件を見直すことは不可能であるとの見地から, 共済年金の性格を検討する。給付の水準, 体系などで官民格差を扱い, 恩給制度や退職手当との関係から公的部分と職域部分を検討し, また各共済の財政の現状, 収支の将来見通しなどを扱う。②共済年金は基本的には公的年金機能が中心であり, その意味で厚生年金と整合性を保っていく必要がある。また共済制度内でも給付水準を調整する必要がある。年金財政が厳しくなるのに対し給付の無駄を極力排除し, 給付の効率化を求めるなかで年金財政の安定化を図る必要がある。さらに, ③危機的状況にある国鉄共済年金の問題を含め共済年金制度全体の将来の財政安定を維持するためにはどう対処すべきか, 現行の各共済制度をより大きな集団として統合するなどの方向に進めるべきか, が論議されているようである⁵⁾。

行財政改革, 官民格差批判が厳しく論議されるなかでは, 共済年金改革の検討に際しても, 民間の厚生年金や企業年金の今後の動向を抜きにしては考えられない。また職域ごとに設立, 財政単位, 法体系が複雑に分化している共済組合は, 年金のように長期間にわたり広い基盤の必要な保険シス

テムには本来不適切な仕組みをもっている。かつては最も充実した年金給付を維持していた国鉄共済年金の財政が今日当面している危機的状況への打開策は, 共済年金制改革を考えるについて当面の最大の課題であろう。国鉄共済組合年金財政安定化研究会の提案する公企体および国家公務員の共済組合との統合化や, 厚生年金への統合化などのプランがあるが, 国鉄共済組合独自の財政状況への特段の配慮のないままに電々・専売の2公社, さらに国公共済や地公共済との財政調整や統合化を提案すること自体はともかく, その実現には多くの障害を予測せざるをえない。

3. 公的年金統合論とのかかわり

共済年金制改革の検討に当たり, 公的年金制の統合調整論, 厚生年金や企業年金の改革をめぐるこれまでの論議を抜きにしては考えられない。公的年金制の改革構想はすでに数多く発表されているが⁶⁾, 類型として2つに分類することが可能である。

(1) 社会保障制度審議会の建議「皆年金下の新年金体系」(1977年12月20日)は, ①国民を対象とした定額の基本年金を作る, ②現行各制度は, 基本年金に上積みする付加年金とする, ③現行制度への国庫負担はやめるという内容である。ナショナル・ミニマム年金として基礎的年金=定額部分は, すべての公的年金に共通する部分として位置づけ, その財源は全額国庫負担とし, 付加価値税の導入を考えている。その定額部分のうえに現行の厚生年金, 共済年金を置いて2階建とし, この付加年金は現行のような社会保険方式で労使が財源を負担するというものである。

(2) 年金制度国民調査会「高齢者保障, 年金改革の課題と方向(中間報告)」(1977年6月)は, 社会党, 労働団体の意向を反映した案で, ①まず, 共済年金相互間の一元化を図る, ②ついで共済年金と厚生年金とを被用者年金として統合する, ③最終的には被用者年金と国民年金とを一本化すべきである, という考え方を示している。

5) 総評, 前掲・資料15-17ページ。

6) 橋本司郎「年金諸改革案を検討する」季刊労働法別冊3号『年金制度の再編成』111ページ以下。

しかし、その後の公的年金制の再編成ないし統合論の展開のなかで、両者の類型に基づく具体的なプランはしだいに接近し、①の類型の考え方でも、既存の共済年金、厚生年金を統合化して、共通の基礎的年金＝定額部分を確立するためには、時間を要することから、②のような段階的発想が不可欠であることが予想される。また、②の考え方は統合化を順次進め既存の共済、厚年のグループ内外での組織調整に努めざるをえず、とくに労働者、国民の連帯の必要性、給付水準の維持、格差縮小の視点から、すべての公的年金に通ずる基礎的年金＝定額制の考え方は無視しえず、そのうえに社会保険方式の年金を付加するという2階建構想によらざるをえなくなっている⁷⁾。したがって、今日での焦点は、政府サイドの改革論が、公的年金の統一、給付水準の均一化を目標に、公的年金の財源負担の軽減を図り、企業年金への依存度を高めようとするのに対し、野党・労働団体側では、公的年金の統合化を段階的に進めて、その給付水準の低下を極力防止しようとの観点から改革論を検討している。

4. 大蔵省、自治省の動き

「共済研」の結論に先がけて、大蔵省主計局共済課を中心とする主管事務当局レベルでの改革論の提案が注目せられる。その提案は、(1)公的年金制度を勤労世代から老齢世代への所得の振り替えの制度ととらえ、(2)両世代間の合意が勤労世代の拠出する保険料の負担水準を定め、同時に老齢世代が受給する年金の給付水準を決めることになる、という保険論の原則に徹した考え方に立脚する。具体的提案事項としては、(3)成熟度（現職者数対年金受給者数）、賦課保険料を一定水準に仮定し、支給開始年齢は65歳と想定し、年金の併給調整、

重複部分の整理を検討している⁸⁾。この考え方では、公的年金の社会保障としての性格がきわめて稀薄化されており、技術的、論理的には明確であるが、各論的提案では、65歳支給開始、併給調整など財政軽減対策に利用される事項が多い。世代間の合意を手続的に実現するために、国会、政党、経営者団体、とりわけ労働団体などの組織への説得を含めて達成するには、事務レベルの提案をこえた政治的決断が不可欠となろう。当面、国公共済、地公共済など5つの共済組合法の適用対象グループへの説得が、今後の共済年金統合へのステップと考えられる。

また、自治省を中心として「地方公務員共済組合の組織の見直し」が進められている。その検討や提言では、すべての地方公務員共済組合が加入する総連合会を設立し、長期給付関係の財政調整を行うことが望ましいと考えられている。この場合、(1)現行の国公共済連合会のように、すべての給付の決定、支払、掛金・負担金の全額の徴収を行うなど長期給付については単一組織と同様の方式をとることとするか、それとも、(2)給付の一定割合を総連合会が負担することとし、それに要する費用に充てるための掛金、負担金を徴収するなど相当程度の財政調整を行う方式をとることとするか、比較検討を要するという。さらに長期給付に関する事務処理の共同処理が適切かどうか、それとも短期給付に係る財政調整を併せて行うことが望ましいかどうかが問題となる。現行の市町村、都市の連合会に準じて指定都市の連合会の設立が考えられるかどうか、その場合に、3つの連合会ではおのおのの長期給付の調整のため積立金を設置することになるが、積立金のための各組合からの納付率はどの程度とするかが、検討されねばならないとされている⁹⁾。これらの比較検討が必要とせられるのは、市町村にはじまる地方自治体の多様性の現実から、地方公務員共済の一本化に至るまでの段階的統合ないし連合体方式のもとでの財政調整が時間をかけて行うにせよ、手続的にもきわめて困難な作業と予測されるからであろう。

7) 日本社会党の考え方とみられる年金制度国民調査会「中間報告」(1977年6月)。これを修正・発展させた日本社会党政策審議会年金改革特別委員会「年金の現状と改革の基本方向(第1次案)」、さらに、総評年金対策委員会「厚生年金制度の改善に関する報告書(第1次は1980年2月、第2次は1981年2月)」も、2階ないし3階建の公的年金構想を公表している。

8) 野尻栄典「共済年金制度についての一考察」共済新報22巻11号4ページ以下。野尻「共済年金をめぐる諸問題」『季刊人事行政』16号36ページ以下。

9) 地方公務員共済組合協議会「地方公務員共済組合の組織の見直し問題について」(1981年11月25日)。

II-2 労働団体サイドの改革論

政府サイドにおける公的年金改革論に対応して、労働団体サイドでも厚生年金を主眼とする公的年金制改革を討議している。政府サイドの公的年金改革論が厚生年金を中心として論じられ、社保制度審、厚生省の年金懇などの改革構想が発表されたことに対応して、総評でも厚生年金対策委員会が改革案作成に着手し、第一次、第二次の報告書(1980年2月8日および81年2月4日)が発表されている。しかし、総評内での共済対策委員会の改革論との調整作業は残されている。総評共済対策委員会は、従来、年度ごとに「統一要求と解説」を発表してきたが、1981年度においても、以下の諸点についての要求項目を掲げている¹⁰⁾。

1. 総評・共済制度改善への統一要求

(1) 財政事情の悪化している共済組合に対し、特別な措置を講ずること。短期給付では林野庁、長期給付では国鉄共済について、「政府の責任において特別措置をとること」を要求している。しかし、この要求への政府の対応は明確でなく、共済組合間の財政調整で対処する態度が示されている。

(2) 国庫負担を30%とし、労使折半負担をあらため、労働者3、使用者7の割合にするとともに、①三公社五現業の国庫負担分の企業肩がわりをあらため国庫負担とすること、②地方公共団体に対する国庫負担を明確にすること、の措置を求める。高齢化社会を迎え、現役組合員と退職年金受給者とのバランスが崩れつつある今日、国の社会保障政策として国庫負担の大幅導入が要望されるのは当然である。しかし行政改革や防衛費の増大のもとでは、公的年金への国庫負担率の引下げ提案さえ出されており、これに抵抗して減額を阻止することが当面の課題となっている。そのため、①、②の要求もその実現は容易でないといえよう。

(3) 遺族年金は退職年金の80%を基準として引き上げること。現行法での遺族年金は退職年金

の50%までとされており年金額の最高は本俸の70%であるから、遺族年金は本俸の35%にとどまることになる。これまで組合員期間が10年以上であった遺族には生計維持関係の有無を問わず、遺族年金が支給されていたが、1981年4月法改正では婦人組合員が死亡した場合など、その夫が遺族年金を受けられないことになった。この改正措置は妥当性をもつと考えられる。しかし遺族年金の給付率の引上げは必要といわざるをえない。

(4) 最低保障額は8万円に引き上げること。毎年の既裁定年金額の引上げは、恩給法の引上げ率に準ずる引上げ方式がとられてきた。81年4月引上げによる最低保障額は月額6万2,400円になった。従来の引上げよりは最低保障への配慮はみられるが、全国最低賃金8万円までは引き上げるべきだといふものである。

(5) 扶養家族認定の制限額を120万円に改善すること。近年主婦のアルバイトが増大しているが、少し収入が多くなると認定基準(1980年度70万円から81年度改正で80万円に引上げ)を超え、扶養家族からはずされており、また認定除外をおそれて基準を超えない範囲内の収入に甘んずる結果を生んでいる。認定基準を超えると扶養家族でなくなり国民健保への加入をせまられ、税控除でも不利にならざるをえない。そこで月10万円、年収120万円までを制限額にという要求が出されている。

これらの要求事項は、労働者としての共済組合員が政府に対する社会保障要求としては当然のことと考えられる。しかし「共済研」を含め公的年金制改革論の流れにそって考えると、従来からの個別の諸要求項目の提出にとどまり、「制度」改革への具体策として評価することは困難といえよう。

2. 総評・年金対策委員会の提案

共済年金制改革についての論議が停滞しがちであるのに対して、厚生年金を中心とする公的年金制改革論が政府サイド・政党レベルで活発に進められてきた。これに対応して、総評でも厚生年金対策委員会を中心に検討が進められ、1980年2月、「厚生年金制度の改善に関する第一次報告書」が

10) 総評、前掲・資料、32-35ページ。

発表され、その骨子は以下のとおりである。

(1) 年金の型。定額部分と所得、期間比例部分の2階建で構成され、定額部分は厚生年金制の基礎年金として位置づけ、国民年金の基本部分の夫婦2人分の給付額水準とも均衡させている。定額部分は一律に全労働者の平均賃金の40%、給付額の上制限は、全労働者の平均賃金の35%である。最低保障年金額は、全労働者の平均賃金の40%、給付額の上制限は全労働者の平均賃金の150%以内とする。定額部分と所得・期間比例部分の合計額がいわゆる公的年金部分で、このほかに厚生年金の企業年金(調整年金・税制適格年金・自社年金等を含む)は、職域年金として位置づけられる。

(2) 支給開始年齢と受給資格。それは60歳で統一すべきであり、年金支給開始年齢と定年とは最低条件でも60歳で接続すること。法定拠出期間は、20年を必要とする。

(3) 給付水準。老齢退職年金の給付水準が、ILO 128号条約の示す老齢年金の給付水準の条項に適合するため、拠出期間30年、算定基礎の平均年金点数1の者の年金額を対象にすることとした。よって、その年金額は年間平均現金給与総額(一時金は年間5ヵ月基準として)の45%とすること、各年金制度に共通した同一額の最低保障年金制を創設し、その額は全産業労働者5人以上規模計のきまって支給する給与を基礎額として、その40%とする。年金額の計算式は、定額部分と所得、加入期間比例部分によって構成され、全労働者の平均賃金と各人の算定基礎の平均年金点数と拠出期間の3つの要素により算定されることになる。

総評年金対策委は厚生年金制改善に関する第二次報告書を、1981年2月に発表した。そこでは、(1)企業年金を公的年金の補足給付として位置づけ、そのための法的保障措置を要求する。(2)婦人の年金権のあり方は、年金制の体系問題にふれ、被保険者の既得権、期待権とも関連するので、婦人労働者と家庭婦人(専業主婦)との合意の形成をまわって、方針として確定していきたいとし、(3)年金財政方式と基金の管理運用については、今回の報告では、過去の歴史的経過と厚生省の収支予測の

点検および福祉事業に関する実態分析と若干の提言を行っている¹¹⁾。

以上の提案は、厚生年金改革案として発表されているが、共済年金を含む被用者年金についての制度改革論の提案である。にもかかわらず、総評傘下の官公労組の意見を反映する共済年金対策委との調整はなされておらず、今後において、組織内部での厚生年金、共済年金の両対策委員会の考え方の調整、その一本化が期待されよう。今後の公的年金制改革に当たって、総評をはじめとする労働団体における官・民を超えた統一的な公的年金プランの形成が不可欠であろう。

3. 自治労、日教組の提案

自治労は、さきに示した自治省の「地方公務員共済組合の組織の見直し」を受けて労働組合サイドから検討を進めている。その共済年金政策検討委員会による中間報告(第一次草案)は、(1)高齢化社会への対応と公的年金のあり方とから共済年金を位置づけ、官民格差論に反論し、企業年金の公的年金への組み入れを批判的に検討し、(2)退職後にも存続する守秘義務や退職後の再就職への制約などから、公務員の共済年金の特質を強調する、(3)共済組合組織のあり方については、自治省とやや軌を一にし、政府・財界主導の公務員共済の統合・一元化論に反対する¹²⁾。

日教組は年金制度検討委員会(1982年1月～)を中心に検討を進め、1982年6月日教組大会においてその中間報告を発表している。その報告では、制度見直しに当たっての基本態度として、今後20年間の中間的政策としては共済年金制の維持、拡充を図りながら、長期的展望としては、被用者年金と国民年金の2本立方式への移行を主張している。被用者年金は職域年金と基本年金、国民年金は地域年金と基本年金、というそれぞれ2階建年金を構想し、自治労提案と対照的に提言を積極的に打ち出している。この長期構想への基盤づくり

11) 総評年金対策委「厚生年金制度の改善に関する報告書」(第1次は1980年2月、第2次は1981年2月)参照。

12) 高田光人「地方公務員共済組合組織見直し問題と組織方向について」自治労通信、1982年3月15日号、10-13ページ。

としての中期政策の課題として、(1)基礎年金額は「20年で60%」に引き上げ、(2)公費負担の増額を提案している。この部分は提案というよりも要求の観があって、長期構想との連関性が不明確なこと、むしろ公務員共済年金を含めて公的年金の大幅拡充の提案と受けとられ、高齢化社会のもとでは、かなり非現実的な政策提言との誤解を受けるものといえよう。

III 公的年金制改革と共済年金統合への私見

III-1 高齢化社会への対応と公的年金

第二臨調の社会保障についての改革案によれば、社会保障政策の基本は、自助努力と社会連帯を基礎としつつ、国民だれもがいつでも安心して生活しうよう公的サービスの体系を整備することにある。公的年金に関しても、被用者年金につき負担と給付の公平化を図るとともに、長期的財政基盤の安定強化を確保するため段階的に統合するとし、年金の給付水準の引下げを提案している。それは社会保障における国の責任を回避し、「自由で活力ある福祉社会」の提言は、憲法25条の生存権保障を形骸化させ、社会保障の基本原則に背反するものである。

高齢化社会の到来は不可避であり、それに向けての対策の緊急度も否定しえないことである。しかし高齢化社会を予測する政府や民間の研究・調査機関の発表する高齢化予測の諸統計数字の間に開きがあり、対策の緊急性の説得に偏した事例もみられる。それらの予測数字の冷静な確認に基づく対策を考える科学的態度が要請される。また高齢化社会への対応策としては、公的年金に限らず、高齢者雇用、医療、住宅、消費者物価、賃金の実質価値などの諸条件がどうなるかなど全般的な検討を要するもので、これらを放置したまま、長期的な年金制度の確立を図る理由は成り立たない。

国家財政それ自体の「危機」と年金財政の危機とを区別する必要がある。年金財政についても個々の単位共済、それをグループ化したもの（国公共済、地公共済など、それらをまとめた共済グループ）、さらに、被用者年金と地域単位国民年金

に統合されるまでの段階がある。これらの統合化をめざす個々の段階で財政状況を見通しての、短期(5年)、中期、長期の段階的プランを連関づけて策定する必要がある。行政改革や財政危機論から逆算する形での公的年金統合論は、国の「百年の計」として立案すべき年金政策にとって決して有益でなく、国民の合意も得られない。

III-2 年金の性格、体系、水準

1. 年金の性格

公的年金統合化の目的は改革論の立場により異なり多様である（格差是正、財政調整など）。しかし、共済、厚生年金、国民年金に限っても沿革を異にする個々の公的年金の性格が異なるだけに、統合化を図るにしても段階的に実施することにならざるをえない。厚生年金は社会保険方式による「老年・退職年金」であるのに対し、共済年金はその職域（所属官庁）からの退職を条件とする「退職年金」である。

公務サービスの特殊性は、その勤務の態様や公務労災に関する扱いにおいて配慮すべき点はあるにせよ、退職後の生活保障としての公的年金の適用において特例的優遇は認められるべきでない。しかしながら、共済年金のもつ特性を早急に解消し、公的年金一般に共通する形に段階的に変えていくためには若干の準備の期間と作業を必要とする。その作業とは、(1)恩給など旧制度と公務員共済年金制との沿革的な結合関係を切り離し、財政的分離が必要である。(2)恩給額の引上げ、それに伴う既裁定年金の引上げはとくにその上限部分については、当面停止すべきである。(3)国家、地方公務員、公企体職員を3つの共済グループにまとめ、その3グループを統合する計画は、10～20年間の中期計画で実施すべきであり、20年以降は長期計画として必然的に予想される被用者年金の一元化に向けて、現行の国庫負担分に相当する財源を基礎年金部分に充当し、2階建年金（例、今井メモの提案など）を構築する準備を推進し、共済年金制堅持のための時間かせぎでないことを実証すべきであろう。

2. 年金の制度、体系

現行の8本立の制度を20年後には公的年金の2本立方式（地域・職域）に移行できるよう、厚生年金と共済年金の一本化に向けて制度間調整すべきである。共済内部での既裁定者、中高年者の既得権を配慮するにせよ、1979年法改正に伴う経過規定の期間（20年）を短縮することは困難としても、その経過措置の運用を厳格化し、公務員法など法令などとの関係の検討も早急に行うべきである。

給付の体系としては、基礎年金一職域年金の2階建年金の確立を構想し、共済年金をこの職域年金の一環として位置づける。基礎年金については、全国民を対象とし、財源は国庫負担とする。この基礎年金部分は、総評年金対策委提案によればこの「定額部分」を全労働者の平均賃金の35%とし、国民年金の基本部分に見合った額とし、すべての公的年金に共通する部分として設定する考え方が参考とされる。共済年金は、この基礎年金のうえに2階部分として上積みされる職域年金として位置づけられ、社会保険方式で行い、その財源は労使の負担によるものとする。

3. 年金の水準

基礎年金の額としては、公的制度による基準が望ましく、(1)生活保護の基準（例えば老人2人世帯）、(2)労働者災害補償における休業補償給付、(3)全労働者の平均賃金額への一定割合などがあげられ、現行の基準原案としては8～9万円が想定される。職域年金としては、職域内での平均賃金、個人の最高俸給などを算定基礎とし、在職期間を比例させる。年金額の平準化のためには最高限度額で調整し、また賦課方式により財源を調達するときには職域年金の受給額の変動が予想される。共済年金の給付水準については、一時金を含めた年間総所得を対象とする方式も考えられる。少なくともILO 128号条約および勧告131号の水準を確保することが望まれる。ILO 128号条約は標準受給者に対する定期的支払金について、賃金に対する割合をその別表で規定し老齢保障では45%、

そして勧告131号は10%上積みして55%と規定している。

民間企業においては、3階建部分への上乗せ分としての企業年金構想が強調されてきているが、企業内の労務管理的要素が強く、これを含めて公的年金並みの扱いとすることは、新たな年金格差を生むことにもなる。企業年金が公的な職域年金に組み直されることを要請することは必要としても、現段階で企業年金を公的年金として推進することは賛成しがたい。すでに、第二次臨時行政調査会は、公的年金改革案（原案）を固め、年金制度の一元化をめざすとともに、国民の合意を前提に年金の給付水準を将来においてダウンさせるという提案を示している（1982年3月31日毎日新聞）。

III-3 支給開始年齢、資格、対象

1. 支給開始年齢、受給資格

官民格差批判を受けて共済、厚年ともに60歳となったが、65歳への引上げ論がとくに財政困難を理由に強められてきている。定年制が公務員で60歳、民間ではその水準にも達していないことから、労働団体サイドでは、60歳支給開始を原則とせざるをえないといえよう。また定年年齢と年金受給年齢は単なる接続ではなく、一定の幅をもった期間のなかで重ね合わせるべきであろう。具体的には65歳までの雇用確保を行い、60歳年金受給と重ね合わせ、労働者が雇用と年金のいずれかを選べるような方式が望ましい。そのためには、(1)官民ともに定年を延長して60歳を上回らせ、雇用保障の期間を長くすること、(2)雇用による所得が年金を上回るようにすること、さらに、(3)60歳以後に年金の受給を開始する者については、年金額の割増し制度を想定し、年金よりも、雇用を選択する方向づけをする措置が望ましい。(4)受給資格は20年の加入期間を基礎とする。

2. 年金の対象

年金受給者の利益から考えると、現行の共済、厚年のように「世帯」対象の年金の方が、国民年金の「個人」対象よりも有利である。また遺族年

金,「生計維持関係」との関係から沿革的にも「世帯」対象の方が現状では支持が多い。近年,女子労働の増大,女子の自立思想や離婚の増加を背景として婦人の年金権が注目され,被用者の配偶者やその家族(被扶養者)の国民年金加入が推進されており,将来の公的年金は個人年金が理想と考えられる。当面20年間は,共済や厚年のような被用者年金については「世帯」対象という現行制度の存続が望ましい。しかし,その後においては,被用者年金を含めすべての公的年金を「個人」対象とすべきであろう。

総評・年金対策委(第二次案)は,婦人の年金につき以下のように提案する。家事・育児に従事し,または病人・障害者の介護等のため家庭にあって働く雇用労働者の配偶者および単身者は,国民年金被保険者として強制加入対象者とする。この措置によって,婦人は,結婚前の厚生年金または共済年金加入期間と本措置に伴う国民年金加入期間,さらに育児から手が離れ再就職によって厚生年金または共済組合年金の被保険者となる期間,または自営業・農業に従事することによって,国民年金に加入する期間をとおして,すべての婦人は結婚の有無・雇用労働か家事労働力を問わずその生涯の各期間が公的年金の被保険者資格をもつものとして保障されるというものである。

III-4 財政問題と年金行政機構

国鉄共済はじめ共済年金グループは成熟度が高

く,厚年に比べて財政見通しは厳しいが,(1)財源率の引上げ幅,(2)支給開始年齢,(3)年金改訂の時期引延ばしや停止,(4)給付制限,さらに,(5)既存の共済組織の統合・財政調整により,中期計画までは財政対策が可能である。

基礎年金部分は全額国庫負担でまかなわれるべきである。その財源については新たな税制として,間接税または所得累進による年金目的税・付加価値税(社会保障制度審議会の1977年提言)があげられる。また,職域年金部分は労使二者負担とするが,賦課方式の導入は避けられず,またこの部分への国庫負担は,段階によっては必要とされようが,基礎年金部分への国庫負担ほどには期待することが困難かもしれない。

年金保険組織の集団として分母が大きいほど年金財政は安定する一方,小規模であるほど民主的運営がなされることは否定しえない。年金制度の統合化の進展に即応しつつ,現在の各省庁に分散した年金行政機構を統合し,年金業務の処理を社会保険庁に一元化する臨調の改革構想が公表されているが,支持せざるをえまい。その場合には,従来以上に行財政運営の民主化が必要不可欠である。行財政をめぐる事務費については従来どおり国庫負担とする。

(さかもと しげお・静岡大学教授)