

国会議員互助年金制度の一考察

——「公的なもの」とは何か——

中 村 宏

はじめに

- 1 公的年金制度の原点である労働者年金保険制度における「公的なもの」
 - 2 1958年発足の国会議員互助年金制度とは何か
 - 3 国会議員互助年金制度は何故「公的年金」ではないのか
- おわりに

はじめに

〔2005年2月時点までの国会議員互助年金制度の一考察〕 この1958年発足の互助年金制度が早ければ、現在の通常国会において改正される可能性が全くないわけではない。そうすると、この拙論が公刊された時点では、旧制度の考察ということになる。それでも、半世紀近く続いた国会議員独自の「年金」制度の考察としての意味はあるだろうと思う。それが本当に改正されるのであれば、この小論の価値が減ずることなど取るに足らないことだと思う。

〔公私を巡る議論〕 近年、社会学者を中心として、「公（おおやけ）」、あるいは公私とは何かを巡って、興味深い議論が積み重ねられてきた。⁽¹⁾

(1) 佐々木毅 金泰昌編『公共哲学3 日本における公と私』（東京大学出版会、2002）参照。また、同『公共哲学4 欧米における公と私』（同、2002）など参照。本書の「高度情報化社会としての日本における公と私」

一方で、昨年（2004）の参議院選挙前から、国民の年金制度への関心が急速に高まってきた。私もこの時期から初めて関心を持った一人である。先年、山口定氏が、これからの政治研究は政治文化の研究でもなければならぬ⁽²⁾というようなことを言われていたことに心を引かれたのであるが、私としても、私のこの最初の年金制度の考察を、なんらかの意味で政治文化の考察でもある「公私を巡る議論」に関連づけて行なってみたい。

〔公的年金制度を巡る議論〕 国民年金の保険料の未納であるとか厚生年金の加入義務違反といった事が問題となっている。一方で、公的年金財政の破綻の可能性であるとか、年金運用の、このような言葉は余り使われないが「公（おおやけ）による年金運用の失敗が、話題となっている。公的年金制度という言葉はしばしば用いられるが、年金制度にお

で阿部潔氏は、次のように述べておられる。かつては私的な問題とされたことが公的な問題とされるようになることがあるが、「その逆に公的な問題が私的な問題になっていくことがないかといえば、それはおそらく失業問題とか職を得るといった問題である。労働組合が強い昔であれば、職を得られないというのはまさに公的な問題であった。」（201頁）

公的年金制度は文字通り一般に公的問題として認識されていると思う。しかし、それが、基本的に積立方式ではなく賦課方式で運営されている以上、雇用情勢が悪化すれば年金の給付は困難になる。雇用問題は公的問題、「公（おおやけ）」が責任をもつ問題ではないとすれば、年金給付は、市場、その意味で「私的なもの」に委ねられることになる。したがって、公的年金制度における「公（おおやけ）」の仕事は、保険料の徴収と財政上可能な範囲での年金支給、つまり、従前の保険料徴収時に期待させた額での年金支給ではなく、ということになろうか。雇用問題が公的問題でないとすれば、賦課方式である以上、保険料徴収時に期待させた額での年金支給は公的問題ではないということにならないだろうか。逆に言えば、保険料徴収時に約束した額での年金支給が公的問題であるためには、雇用問題が公的問題でなければならないだろう。

- (2) 山口定『市民社会論』（有斐閣、2004）の「あとがき」「政治文化」のあり方を正面から扱わないような政治学はもはや意味がないのではないだろうか」329頁。

ける「公的なもの」とは何であろうか。

[国会議員互助年金制度を巡る議論] 近年、国会議員互助年金制度への関心も急速に高まっている。年金制度そのものは、各分野の年金学者によって多くの議論が積み重ねられてきているが、この互助年金制度への関心はまさに近年であり、衆参両院議長の下に調査会が設置されるなど国会内での改革論議⁽³⁾で年金学者も関心を向けかけてはいるが、まだ本格的論稿は少ない。政治学を担当してきた私は、年金制度については何の研究蓄積もないが、国会議員互助年金制度については、私の適格性は別として、政治学者の参入も必要であろうかと思う。

[公的年金の原点である労働者年金保険制度] 1942年に発足したこの年金制度は、多くの一般国民を加入させた公的年金制度としてはわが国で最初のものであり（後述のように船員年金保険を別として）、現在の厚生年金制度の基礎となったものである。公的年金制度の考察に当たっての基礎となるべきものであろうと思う。したがって、両者の考察は、一般国民対象の制度と国会議員のためのものとを比較することになる。また、後発の国会議員互助年金制度が大日本帝国憲法下の帝国議会にまで遡って適用されたことにより、適用期間が重なり、時期的にも両者を対比させる妥当性があると思う。

[この小論では考察しない課題] 紙幅と原稿の締切の関係で、この小論では考察対象を限定し、以下のような重要な問題を後に残さざるをえない。機会を得て稿を改めることができれば幸いである。国会議員互助年金制度は、国会議員の適切な報酬〔歳費、各役職手当、文書通信交通滞在費、立法事務費、JRあるいは航空各社の乗車券、3人の公設秘書給与、また政党助成金、さらに性格は異なるが主として自民党に流れ

(3) 『年金実務』平成16年6月28日号に国会議員互助年金に関する調査会についての簡単な紹介記事がある（「国会議員互助年金等見直しで調査会設置」）。共産党、公明党はこの互助年金制度の廃止を打ち出しており、民主党、自民党の若手にも廃止論がある。

込む政治資金までを含めて]とは何かをトータルに考察するなかで論ずべきものであろう。したがって、この小論では、現行の、2005年2月現在の、年金額が妥当かどうかといった問題には触れない。⁽⁴⁾

また、諸外国との比較は、単に国会議員の年金制度のみではなく、国会議員の収入全体や、政党、選挙の在り方などを含めての比較研究が必要であろうが、このことにもこの小論では触れない。⁽⁵⁾

地方議員年金制度については、必要に応じて多少触れるが、別に稿を⁽⁶⁾

(4) 歳費、月額約124万円他に期末手当3回。各役職手当、正副議長、委員会委員長は国会開会中日額6千円、等。文書通信交通滞在費、月額100万円。立法事務費、各会派に配分されるが国会議員一人当たり、月額65万円(朝日新聞『知恵蔵2004』による)。公設秘書はしばしば議員の親族である。政党助成金、年額総計約300億円。国会議員互助年金制度の廃止を主張する民主党の河村たかし議員は「手当を全部入れて議員の報酬だけで4千万円くらいあるでしょ」と述べている(『政財界』2004年6月号、17頁)。河村氏は、衆議院国会等移転特別委員会の委員長手当の支給を辞退したが、この手当と別に、「委員会にも、無税の金が百五十万円出て、百万円弱、委員長招待という飲み代に変わっている。わしは全部いらなかったのです。ほんとに受け取りませんでした。」と語っている(同上、19頁)。

(5) 渡部記安「国会議員年金制度の世界的動向」『季刊労働法』201号がある。渡部氏は「わが国の国会議員年金制度は「世界的にも相当寛大な制度内容となっている」(48頁)と述べておられる。他に同じくこの論文をベースとしたものとして、渡部『21世紀の公私年金政策——米国とスウェーデンの最新動向——』第2章「米国連邦議会議員年金制度の動向」(ひつじ書房)参照(上記引用文はこの第2章79頁にもある)。

渡部氏は、国会議員年金の目的として「引退後所得保障機能」「政治的独立機能」「新陳代謝促進機能」の三つを挙げておられる。日本の場合、後援会主導型選挙、世襲議員といった現象のなかで国会議員年金の機能は分析されるべきであろうし、例えば、イギリスとの比較の場合も、イギリスでは国会議員の報酬が低く押さえられてきたこと、日本のような政党助成制度がないこと、政党主導等の点で選挙のあり方が日本と異なること、こうしたことの全体の中で比較されるべきであろう。他の公的年金制度と違って、国会議員の年金制度は政治学的分析の中で考察されるべきもののように思う。

改めたい。ただし、国会議員互助年金制度と地方議員年金制度では基本的性格が違っており、議員年金とし一括して論じない方が良いように思う。

年金制度の初学者の考察で、制度の詳細には立ち入れないが、思いがけない誤りがないかと危惧している。しかし、制度の過度の複雑さが、公的年金制度を国民にとって疎外されたもの、もの言えぬものになっている面があり、ともかく敢えて誤りを恐れず声を上げることが必要であろうかと思う。何卒、御宥恕頂き、御叱正、御指摘を頂きたい。

1 公的年金制度の原点である労働者年金保険制度における 「公的なもの」

(1) 恩給制度 戦時中に発足した労働者年金保険制度は、今日の厚生年金制度の原型であるが、広い意味での「年金制度」としては、早くから軍人（海軍1875年、陸軍1876年）、国家官吏（1884年）の恩給制度がある。ただし、恩給は、保険料（公務員共済では掛金の用語となるがこの小論では、例外はあるが、両者共に保険料と表記する）を徴収する事無く恩給を支給する（厳密に言えば将校は毎月の俸給の100分の1を納付したが）。それ故にこそ、それは恩給と呼ばれ年金とは呼ばれない。軍人、官吏は、「公（おおやけ）」に仕え、ここで言う「公（おおやけ）」

(6) 都道府県議の年金制度、市（区）議の年金制度、町村議の年金制度、この三者は別個のものであるが、一般に総称して、地方議員年金制度と呼ばれる。2002年度で、三制度の加入現職議員総数約6万人、年金受給引退議員総数約5万5千人、遺族受給者総数約3万2千人である。地方議員年金制度については、総務省公務員部福利課課長補佐・菊地善信「地方公務員等共済組合法の一部改正（地方議員年金制度関係）について」『地方公務員研究』第70号、同「同上」『地方公務員月報』No.467。など実務家による紹介がかなりある。地方議会議員互助年金法成立時の紹介としては、田中経規（自治省行政局公務員課）「地方議会議員の互助年金制度」『時の法令』1961/9/23、がある。

が何であるかが問題なのだがそれは置いて、そのいわば恩賞として、「公（おおやけ）」から下されるのが恩給であろう。公的年金制度と恩給制度の違いは、保険料の公的徴収、保険料支払いの公的義務の有無にあると言えようか。この公的義務を果たすことによって、退職後に年金受給の可能性を与えられることになる（年金制度は無論より包括的なものであるが、この小論ではその中核である、「退職年金」⁽¹⁾を中心とする）。

(2) 労働者年金保険制度とは何か 労働者年金保険制度は、1942（昭和17）年（以下、原則、西暦のみで表記する）に発足したものであるが、対象は、鉱山および軍需関連等の産業労働者で、受給資格年数は原則20年で、受給開始年齢は55歳（現在に比べると早いように思うが当時の平均寿命、1947（昭和22）年で男子50歳、女子54歳、からすれば何ら早くない）であった。ただし、鉱山労働者は特例として、15年加入で50歳から支給であった。保険料は労使折半で計約6%⁽²⁾。国庫負担が5分の1。支給年金額は20年加入で平均標準報酬の100分の25、加入年数が1年増すごとに100分の1ずつ増えるというものであった。発足当時の加入者数は、300万人程であったという（保険院総務局長の帝国議会での労働者年金保険法の提案趣旨説明による）。厚生年金保険制度と名称

(1) この小論では退職後に本人に支給される恩給あるいは「年金」及び遺族に支給される恩給あるいは「年金」という程度の意味で年金という言葉を用いている。国会議員互助年金制度では、普通退職年金、遺族扶助年金の他に公務傷病年金があるが、「年金（恩給）」制度の詳細に立ち入ることは避けたい。

なお、現業職員の共済年金制度が戦前からあったことは次節の本文で触れるが、軍関係者でも、海軍工廠等で働いている「雇員」（徴用工）には、戦前から、20年加入で支給の「共済制度」があった。

(2) 労働者年金保険法の条文のなかにはこの数字はないが、帝国議会での政府側の説明の中で、「一般被保険者に関しては、賃金の約百分の三程度を、被保険者及事業主がそれぞれ負担する」とある。厚生省保険局編集『厚生年金十年史』の第一部「労働者年金保険制度の制定」にこの法律の条文、制定経過などの詳細が紹介されている。

が改められた1944年には、当初の10人以上を雇う事業所の男子労働者から5人以上を雇う事業所の男子労働者及び男女職員に拡大され、加入者数は832万に達した。当時のこの年金の受給対象となるような職種⁽³⁾の労働者は、引退までに数回から十数回、職場を変わっていたという。

(3) 労働者年金保険制度創設当時の情況 大正年間に、一般国民を対象とした公的健康保険制度が発足している。ただし、これは、いわゆる短期給付であり、積立金が累積するようなものではなく、自主的な健康保険組合の設立が許され、実際に多くが設立された。これに対して、後述のように長期給付であり積立金が累積する労働者年金保険制度では政府が唯一の保険者となり保険料を独占的に徴収し運用したわけである。第二次世界大戦勃発の1939年に、公的社会保険制度の拡充の方向と戦時態勢の進展の中で、一般国民を対象とした最初の公的年金制度として、「船員の士気昂揚」ということで船員年金保険制度が創設された。さらに太平洋戦争開戦の翌年、1942年に労働者年金保険制度が施行される。

(3) 当時から国会議員互助年金制度が設立された頃までを含め、労働者の雇傭は不安定であったのであり、ホワイトカラー（当時は少数のエリートであった）を別として、一般労働者の雇傭が安定したのは後のことである。しかもそれも大企業でのみであった。国会議員互助年金制度が受給資格在職10年で創設された当時、確かに国家公務員と比べればそうなのであるが、国会議員職は、一般の国民と比べてどれだけ不安定であったのであろうか。

本文中の832万人という数字は、島田とみ子『年金入門』（岩波新書、1995）41頁による。労働者年金保険は、設立時は、使用者側の反対を考慮して被用者10人以上の事業所に限定し、女子については短期雇用が多く適用対象としなかったものと思う。その後、僅か2年で本文にあるように拡大に成功したものである。この辺りは、戦時下という状況の下で、既に戦局は容易ならざる事態を迎えていたのであるが、保険料収入の増加が計られたのではないだろうか。

なお、本書を始め、多くの年金関係の著作によって年金制度の概略を知ることができたのであるが、国会議員年金に触れているものは別として（見落としているものも少なからずあろうが）、原則、注でも触れないことにした。

そのためのものであったかどうかは別として、ともかく、総力戦遂行態勢の進行と並行して、産業労働者のための公的年金制度が創設されたわけである。当時、それは、「産業戦士の恩給」とも呼ばれたという。しかし、それは恩給というようなものであったのであろうか。

(4) 労働者年金保険制度創設の目的と結果 創設目的については幾つかの議論がある。とりわけ軍需関連産業での労働力の確保、事実上の強制貯蓄による購買力吸収とインフレ抑制、積立金での公債購入などによる戦費調達といったところが挙がっている。創設当時、厚生省社会保険院年金保険課長は、以下のように述べている。「低物価政策を堅持し……悪性インフレを阻止……絶大なる貯蓄効用……積立金は年額1億数千円に上り実施後10年にして早くも15億円を突破し……其の巨額の積立金の運用に依り……国債の消化……国家財政経済政策の円滑な遂行に協力し……」⁽⁴⁾、と。終戦直後では、戦費調達説が有力であったといわれる（この辺りは当時の戦争への反省といった思想状況からも理解さるべきと思われるが）。その後の研究では、社会保険制度拡充の一貫としてという視点が着目されているという。⁽⁵⁾ 担当していた、厚生省（社会保険

(4) 花澤武夫『労働者年金保険法解説』（全）（附・関係法令）（健康保険医報社、1942）4-6頁。国会図書館で損傷本のため手で書き取ったので思わぬ誤字脱字があればお許しいただきたい。榊原英資、『年金が消える』

（中央公論社、2004）112-119頁に花澤武夫氏が、記者会見で、積立金で、豪華客船を建造し南方共栄圏の友邦諸国を親善訪問する、とぶち上げた話や、厚生官僚が、この制度が発足したとき一番先に考えたのがその巨大な資金の運用であったことや、いざとなれば、積立方式を賦課方式に切り替えて凌ごうとしていた話などが、興味深く語られている。併せて、厚生団編『厚生年金保険制度回顧録』（1988）参照。

(5) 労働者年金保険制度の創設目的を巡る論争については、中尾友紀「労働者年金保険の分析視角をめぐって」『社会福祉』第43号（2002）に依拠した。中尾論文で取り上げられている以外の論文は参照していない。中尾氏は、戦後、近藤文二、服部英太郎らが「戦費調達説」を定着させ、1970年代に横山和彦がそれを批判し、1980年代に土穴文人が厚生省保険院主導として捉える新しい視点を打ち出したと整理されている。

院年金保険課)として、時局に乗った目的を建前として掲げ、いわば仕事(權益)を拡大したわけでもあろうか。当時この年金創設に関わった厚生省の担当者は、「金が余って仕方がない。……年末(制度導入の1942年か——引用者)になると特別な貢献があったとかなんとか言って金一封を差し上げる。年度末にはまた大盤振る舞いをする。今(1952年——引用者)のわれわれの賃金ベースから考えるとうたた感慨無量というような次第で」と回想している。⁽⁶⁾厚生省にとって重大な関心事の一つは、積立金の運用権を厚生省が確保できるのか、大蔵省に取られるのかであったようである。厚生省の当時の保険院企画課長は「一方、大蔵省は、積立金の管理運用を預金部(大蔵省の——引用者)にまかせなければ、判を押さないと頑張っていた」と回想している。⁽⁷⁾こうした側面は、今日まで、公的年金制度に付随している、むしろ中核的かもしれないが、ように思われる。

当時の大蔵省の幹部は、戦後、「給付が殆どない、厩大な歳入金だけが入ってくる。従って……まことに大蔵省として感謝にたえない制度であった」「兎に角世界に類を見ない大規模な強制保険という歴史を見た訳で」「殊に戦時と戦後を通じての例を見ない貴重な体験として生かされる時代が来るであろう。」と回想している。⁽⁸⁾

したがって、原則20年は、年金の支給はなかったのであるから、当然、⁽⁹⁾

(6) 厚生省保険局監修『厚生年金十年史』「第六部 厚生年金の思い出(座談会)」, 478頁。

(7) 『同上』, 4頁。

(8) 『同上』, 483頁。この体験が、近い将来、積立金流用とインフレによる切り抜けとして生かされなければ良いのだが。

(9) ただし、坑内夫は特例で受給資格期間が短く設定され、1952(昭和27)年に最初の約3000人が受給資格を満したという(『同上』, 467頁)。こうした詳細についてはこの小論は不正確な点があるが、全体の論旨に影響はないものと思う。なお、この『厚生年金十年史』には、当時の年金政策を主導した厚生官僚の注6, 注7, 注8のような興味深い回想が随所に見られるのだが紙幅の都合上再録はしない。

発足時においては、徴収した保険料が累積したわけで、公債購入などの形で結果的には、広い意味での戦費に消えたと考えられる（実際にどのように費消されたか知りえていないが）。ただ、発足から3年余で敗戦を迎えたわけで、少なくとも名目上はあったであろう積立金も戦後インフレで失われたわけである。確かに、将来的には年金給付があり得るものであったが、当面（20年近く）は、保険料を公的に徴収する制度であったわけである。徴収された保険料が何に費消されるかは、保険加入者の預かり知らぬ、口出しできない、「公（おおやけ）」の内にあることであったろう。

（5）当然の非遡及適用 言うまでもなく、発足時に、現役労働者が、既に働いていた期間の保険料を何らかの形で納め、残り期間を満たすことで受給資格を得るといった制度はなく、まして、既に引退していた労働者が、20年分の保険料を何らかの形で差し引いて減額年金を受け取れるといった制度はなかった。当然、制度発足時以後に加入して原則20年の加入期間を満たすことが求められたのである（但し、第3節の注13参照）。現行の公的年金制度の発足時においても、当然の原則であり、公的年金制度は、発足後、中期的には積立金の累積とその運用が主たる仕事となるものである。にもかかわらず、敢えてこのようなことを述べたのは、後述する国会議員互助年金制度との対比のためである。

（6）積立方式から賦課方式へ 事態は進展したわけで、労働者年金保険制度は翌1943年に厚生年金と名称を改め、戦後、1954年に厚生年金保険制度に改編され1961年に現在の厚生年金制度の発足となった。戦争と戦後インフレで、積立金は一時期事実上消滅していたわけであるが、創設当時の厚生官僚が、積立金が費消されてしまえば賦課方式に切り替えば良い、と将来を見通していたように、厚生年金制度は多少の積立金をもつ賦課方式で運用されてきたわけである。賦課方式である限り、年金給付はその時々々の財政情況に左右される。ただし、法改正（保険料を引き上げ給付を切り下げる全ての変更が改正と呼ばれる）、をする

国会議員互助年金制度の一考察

ことによって、いかなる給付の削減も法にしたがって行なわれる。保険料の支払いに応じて年金の給付が公的に約束されているわけではない。

(付) 恩給制度の年金化 詳細を論じる紙幅も知識もないが、前述の官吏の恩給制度は、戦後、公務員の共済年金制度となり、現在でも職域加算部分など厚生年金より有利だという指摘はあるが、基本的に、厚生年金と同一のものになってきている。ただし、例外は軍人恩給であり、軍人恩給は占領直後（1945年11月）にGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指令により一旦は廃止されたものであるが、サンフランシスコ平和条約による主権回復後、年金政策におけるいわば独立回復の証として直ちに復活され今日に至っている。2002年3月末恩給統計によれば本人受給者約47万7千人、遺族受給者約87万7千人、恩給支給総額約1.1兆円が、一般会計予算から義務的経費として総務省恩給局によって支給されているという。公的年金財政のような年金財政の破綻といった問題は生じない（後述するように、国会議員互助年金制度もこのような支給形態をとっている）。

(7) 労働者年金保険制度における「公的なもの」とは何か 一般には公的年金は、「公（おおやけ）」から年金が支給されることをもって公的年金と呼ばれているように思われる。確かに、それは公的年金の一つの側面である。しかし、それに比べて、保険料が公的に、つまり、「公（おおやけ）」と呼ばれる何者かによって、強制的に徴収されているという別の側面が軽視されているように思うのである。話は、やや飛躍するが、現行の国民年金においても、資格要件を満たせなければ、保険料はいわば「払い損」の見返りのないものである。前述のように将来の給付は法改正一つで変わる不確かのものである。いわゆる現役世代にとって確実なものは保険料の支払い義務である。源泉徴収される厚生年金等の場合は一層このことは明瞭である。戦争と戦後の困難な時代を生き延びて実際に、厚生年金を受け取った者も、それは、保険料の対価としてであり、決して恩給ではない。確かに保険料は労使折半であるから、使

利用者側から与えられた恩恵でもあるようであるが、それが実際には労働者が受け取り得る賃金の一部でなかったのかどうかは、判断の困難な問題である。国庫負担部分についても、納税者として負担したものではないのかどうかは、同様に判断の困難な問題である。果たして、それは、「産業戦士の恩給」と呼ぶべきものであったのであろうか。戦後の経済復興と経済成長によって、国庫にゆとりがあった恩寵として、年金は支給されてきたのではないだろうか。私は、法律学者ではないし、そのような議論のできる者ではないが、保険料支払い義務が納税義務と同等の公的義務であるのに比して将来の年金受給は、法的権利と呼べるようなものなのであろうか。

先年、地方議員年金制度の改正においては憲法29条の財産権の保障との関連で既受給者の年金額削減が見送られたが、2004年の一般国民の公的年金改正では、いわゆる「痛みを分かち合う」ということであろうが、一部既受給者の年金支給額の削減（70歳以上の被用者の老齢厚生年金の支給停止）が導入された。また、「社会全体の保険料負担能力の伸びを年金改定率に反映させることで、給付水準を調整（マクロ経済スライド）する。（ただし調整は名目額を下限として、名目額は維持）」（社会保険庁の2004年6月の関連法律改正後のホームページ）とされた。この改正案提案の段階で、高山憲之氏は以下のように述べておられる。「2004年の改正案によると、このしくみ（物価上昇に応じて年金給付が引き上げられるしくみ——引用者）も特例期間（20年前後——引用者）にかぎって凍結されてしまう。……すでに年金を受給している人の年金はこれから20年前後にわたって平均で実質0.9ポイントずつ目減りさせる。ただし、年金給付の名目額の引下は物価が下がったときのみに限定する。すでに年金を受給している人の年金給付を実質的に引き下げることは過去の日本ではまったく考えられないことであつた。」⁽¹⁰⁾

(10) 高山憲之『信頼と安心の年金改革』（東洋経済新報社、2004年5月）

2 国会議員互助年金制度とは何か

(1) 発足当時から近年までのメディア・学会・国民の無関心、私自身、政治学担当者であるにもかかわらず、国会議員独自の年金制度があることを知ったのは、近年である。国会議員互助年金制度は1958（昭和33）年に創設されたのであるが管見したところ当時の新聞も殆ど記事として取り上げていない。⁽¹⁾国会図書館で国会議員年金などの用語で文献検索しても、単行本としては見当らず、雑誌論文が幾つかと、近年の国会での改革の動きを伝えるエッセイなどが見つかる程度である。⁽²⁾新聞、週

24頁。「あながき」から見て同年の4月1日には脱稿されていたと思われる。高山氏の著作からの引用を、ここに置いたことになんらかの問題があるとすれば、それは、筆者の2004年改正についての理解が不十分なことからくるものである。

筆者には、年金制度の詳細について語れるだけの知識はないが、既受給者の年金を物価上昇にスライドさせなければ、政府つまり「公（おおやけ）」は、かなりの程度に、いわゆる「インフレ・ターゲット論」を典型とするように、インフレを引き起こすこともできようし、少なくともインフレを放置することもできよう。とすれば、名目額は維持しながら、実質的には、年金給付を切り下げていくことができる。一方で、保険料収入の名目額を物価上昇に見合った程度に引き上げていくことは比較的容易であろう。

(1) 例えば、朝日新聞は、1958年4月5日の朝刊2面に、「互助年金法案を提出」の小見出しで、「衆議院議院運営委員会は4日の委員会で、『互助年金法案』を正式に決定、同日これを衆議院に提出した。近く、衆議院本会議で可決される予定」の5行記事載せている程度である。毎日新聞は、1958年4月4日夕刊に「議員年金法案、国会へ」の小見出しで、「衆議院議院運営委員会が起草した同法案は4日委員会で承認を得たので同日同院に提出、来週中の本会議に上程される。」の4行記事がある程度である。

(2) 一例としては、『国会画報』2003/5の「優遇お手盛りの「国会議員年金」に非難轟々」。なお、国会議員互助年金法が制定された1958年当時の論文として、目にしたところで、九州大学『産業労働研究所報』（同年11月）に清水金二郎「わが国の公的年金制度」があるが、恩給を含めての公的年金間の格差を取り上げ一元化の必要を論じられているが、国会議員互助年金制度への言及はない。

刊誌、ネットなどで国会議員互助年金制度が取り上げられるようになったのは、ここ近年のことである（なお、地方議員年金制度については、実務家による本が一冊⁽³⁾、同じく実務家による紹介的論稿が散見され国会議員互助年金制度よりは多い）。

(2) 発足時の制度の概要 受給資格年数としては国会議員（帝国議会の衆議院議員を含む）に10年以上在職したことであり、この在職期間中、発足当時は、毎月の歳費の3パーセント（ただし、現行、この小論を執筆している2005年2月現在、制度では、毎月10万3000円（歳費の10パーセントであるが頭打ちがあるためにこの金額になる）と期末手当から約3万円）を納付金として国庫に納めることであった（「はじめに」の注4参照）。これは納付金であり、保険料（掛金）ではなく、国会議員年金基金といったもの、そうしたものがそもそもないが、に組込まれるわけではない。ただし、後述するように発足時には事実上の遡及適用があった。

国会法36条に「国会議員は、別に定めるところにより退職金を受けることができる。」とあり、この定め自体が、戦後まもなく1947（昭和22）年に、占領下ではあったが、国会議員自身によって作られたものであり、これを根拠として、この互助年金法を制定したわけである。国会答弁の中で、国務大臣（片山虎之助）は以下のように述べている。「こういう形で退職金であるけれども年金を出していくと、それが国家に尽くし、国民国家へ尽くした国会議員さんに対する一つの処遇だと、大きい意味での。」（2003年3月27日、参議院・総務委員会）ただし、退職金が、何故、引退後の生存年数に比例して変わるのかその説明を見たことはない。

国会図書館で雑誌記事を「議員年金」で検索したのであるが、1983年迄では該当なし、1984～1995年でも該当なし、1996～2000年で4件。ただし、2001年以後も含めて殆どが地方議員年金制度のもので、「国会議員年金」では2000年以前は該当なし、2001年以後で4件である。

(3) 種市正男『わかりやすい議員年金 Q&A』（ぎょうせい、1993）。

国会議員互助年金制度の一考察

また、議員立法としてなされていることが巧妙で、政府に責任はないし、制定当時の議運とその後の議運に連続性を求めるのは無理であろうから、誰にも結果責任も説明責任もないということになる。

年金支給額は10年で、歳費の150分の50、在職期間が1年増えるごとに150分の1ずつ増える。現行で在職10年で約412万円、在職年数1年につき約8万2千円増となる。ただし、在職50年で頭打ちとなる⁽⁴⁾。2003年度で平均支給額は約464万円程であるという。遺族への支給があるが詳細省略する⁽⁵⁾。

なお、地方議員を経て引退した国会議員は国会議員互助年金と地方議員年金の両方を受給することができ、例えば、横浜市議3期、神奈川県議3期、国会議員10年（計34年）で、年金額は900万をこえ⁽⁶⁾、したがって、国民年金と議員になる以前の厚生年金を合わせると年額1000万を超えることになるが、ただし、一部支給停止となる。国会議員互助年金の支給は、一般会計からなされるものであり、いわば確定給付であり納付金とのバランスとは無関係に法律上の規定に基づいて、当然全額が総務省の恩給局から支給される。「恩給ハ国庫之ヲ負担ス」（恩給法16条）と簡潔であるが、同様に、「互助年金に要する費用は、国庫が負担する」⁽⁷⁾（国会議員互助年金法第24条）とある。なお、前出の、支給当初が150

(4) 国会議員互助年金法より早く1954年に制定され2003年に廃止されているが、別に、在職50年で「憲政功労年金」が支給されていた。当初年額100万円、1987年改訂で年額500万円であった。

(5) 「……当該国会議員の遺族に給し、遺族がないときは、死亡者の相続人に支給する。」(22条) 恩給法10条と同様の規定の仕方であり、「公的年金制度」よりも本人死亡の場合の支給の範囲が広く定められている。

(6) 特に横浜を例にとる理由はないが、「神奈川県ネットワーク運動」が議員年金問題を先駆的に取り上げているということなのでそうした。『社会運動』2004年7月15日号、所収の「いま年金制度改革は議員年金廃止から」を参照。このネットワーク運動では、議員の任期を2期8年に設定しているそうである。一般に議員年金は議員の新陳代謝を促進するといわれるが、地方議員の場合、3期12年より早い交替を妨げているわけでもある。

分の50, 1年増すと150分の1というのも恩給法と同じである。恩給法では、警察監護職員は在職12年で受給資格を満たせたから国会議員互助年金制度ではそれより2年短い⁽⁸⁾。

前述のように、互助に基づく年金支給予定額は、一般会計予算のなかに盛込まれるわけで、議員自身が決める当該年度の予算の成立によって支給が保障される。ある週刊誌の記事に以下の興味深い説明がある。

「(この2003年総選挙で多くの議員の引退が予想されるようですが——引用者)、これまでに(国会議員互助年金の受給を——引用者) 辞退したという話は聞いたことがありません(衆院事務局)。」「(予算が不足すれば——引用者)、今のところ補正予算を組むという話は出ていないので、ほかの予算を『流用』することになるかも知れません。」(総務省人事・恩給局) 議員自身がそれを欲すれば、国家が崩壊しない限り支給は保障されている⁽⁹⁾。

この国会議員互助年金制度は、議員立法として、議院運営委員会提案で成立したのであるが、提案者は、あくまで、互助年金であることを強調しているが、納付金の総額と年金支給総額とが「バランス」していたのは、最初の1年のみであったのである。ここで「互助」および「バランス」をどう理解すべきかについては、後に論じたい。

(7) ただし、現行法では、「互助年金及び互助一時金に要する費用は、国庫が負担する」(24条)とある。1959年の改正で、3年以上10年未満で国会議員を辞めた者(あるいはその遺族)にその納めた納付金総額の8割を返還する「互助一時金」制度が導入されたことによる。

(8) ただし、国会議員が最短であるわけではない。軍人恩給の一般兵の場合12年(準士官以上は13年)であるが、戦務(戦地での勤務)加算があるから3年でも恩給がつく(服部營造編、『年金の基礎知識 2005年版』(自由国民社) 292頁、参照)。非戦地の軍人恩給よりも短いのは議員が「常在戦場」(ただし死傷の危険のない)だからであろうか。なお、戦時加算は船員年金保険にもあった。船員年金保険は戦後厚生年金に統合された。

(9) 『週間朝日』2003/11/28号「こんなに高い議員年金受給額一覧」, 参照。

国会議員互助年金制度の一考察

ただし、後述するように、国会議員互助年金制度は、一般の公的年金制度のように保険料と支給額のバランス、年金破綻といった問題は制度上生じない。なお、議運で立案し議運が提案したということは、超党派であったことを推測させる。⁽¹⁰⁾

なお、地方議員年金制度も議員立法（国会法50条に基づく委員会提案で自民、社会、民社の三党提案）であったのであり、この制度も、「公務員共済と類似しているが、公費負担がない点で異なる」「互助年金給付の財源は、すべての地方議会議員が掛金として負担することとなる。」と自治省によって説明されている。⁽¹¹⁾

ただし、地方自治法施行（1947年4月30日）時に遡って12年の受給資格在職年数を満たせるものとしたのであり、地方議員年金制度施行時（1961年）で既に多くの現職議員が資格を得ていたのであるから、国庫負担なしが何年続くか危ういものであったと思われる。前述の自治省による説明も、「すべての地方議会議員が負担する」と述べているのであって、「すべて地方議会議員が負担する」とは言っていない。その翌年の改正、つまり形式上の地方公務員共済制度への組み込み時に、国庫負担制度が導入される。実際に発足から10年、1972年から国庫負担が始まり、以後、漸増し、今日に至り、平成の市町村大合併の進行と伴にこの年金の財政破綻の危機が指摘されている。なお、2002年の国会審議で、担当大臣である片山虎之助総務相は、「基本的には、この（地方議員年金——引用者）制度は互助年金なんですよ。公費が入っていることから公的なくっ付けていますが、互助年金ですからね。」と答弁している。⁽¹²⁾

(10) 詳細は知り得ていないが、国会議員年金制度が最初に考えられたのは、1948（昭和23）年だそうで、この時も衆議院の議運であったとのことである（菊地善信、前掲、『公務員月報』63頁参照）。

(11) 『時の法令』、昭和36年9月23日号、所収、自治省公務員課・田中経規、前掲論文、30、33頁、また併せて29頁参照）。

(12) 衆議院・総務委員会 2002年4月11日、参議院・総務委員会 2002年4月25日 当然であるが、総務相は同じ説明をしたわけである。

そのように言うなら、国民年金も、国民互助年金であろうし、厚生年金も民間勤労者互助年金であろう。ただし、国会議員とは違うが、地方議員の場合も一般国民ほどには強制的に掛け金を徴収されているとは言えないであろうし、その点で必ずしも公的年金でもないであろう。

(3) 発足時における遡及適用 国会議員互助年金法の附則にある複雑な規定そのものについては、注14を見ていただきたいが、発足時の現職議員は、1958年以前の国会および帝国議会の衆議院の在職年数を、実質的に受給資格年数に組込むことができた。公的年金制度にはこのような遡及適用はみられない。⁽¹³⁾ 公的年金制度は、労働者年金保険制度でみたように積立金が累積する期間があり、この積立金の運用が大きな意味をもつ（建前上その運用益は、あれば、給付に廻されるが）。さらに既に引退していた国会議員に事実上遡及適用したのであり、加入していれば収めていたであろう納付金と相殺するという操作によって年金支給額を減額したわけであるが、実質的に納付金なしの年金支給となったのである。発足時の例外措置ではあるが、むしろ、国会議員互助年金制度の性格を端的に示しているように思われる。⁽¹⁴⁾ 実質、納付金なしの年金は恩給

(13) ここでの公的年金制度は、厚生年金制度、国民年金制度、共済年金制度を指す。厚生年金制度は、労働者年金保険制度から発展したものであり、前述のように労働者年金保険制度には遡及適用といったものはない。国民年金制度は、国会議員互助年金制度から3年遅れて1961年に発足したが、当時、強制加入とされた、自営業、農業等の31歳以上50歳未満の人について、受給資格加入期間（原則25年）の優遇措置（加入時の年齢に応じて10年から24年）はあった。公務員が恩給制度から共済年金制度に移行するにあたっては複雑な期間があったわけであるが、遡及適用がなされたわけではない。明治初期の軍人、官吏の恩給制度発足時に遡及適用がなかったかどうかについては確認できていない。

(14) 遡及適用については、国会議員互助年金法の附則に以下のように定められている。

「この法律の規定による互助年金については、帝国議会における衆議院議員としての在職期間（昭和18年法律第98号第2項に規定する召集中であることにより衆議院議員の職を失ったものであって、同項の規定によりそ

国会議員互助年金制度の一考察

を思わせるものがあるが、恩給との比較は次節で行ないたい。

(4) その後の変遷 一般には、国会議員互助年金制度は恩給制度的性格を色濃く残すものとして説明されるが、そのような性格は今日（この小論執筆時点）まで変わらずに存続している。このことは、国会議員互助年金制度の発足当時は、公務員はまだ恩給時代であったことから説明されることがあるが、戦前から国鉄、専売、印刷、通信等のいわゆる現業労働者は、保険料拠出の共済制度であったのであり、1956年にこれらの公共企業体等職員の共済組合法が公布されている。また国会議員互助年金制度発足にわずかに遅れて国家公務員も共済年金制度に移行している（国家公務員共済組合法 1958年5月制定，7月施行）。むしろ、後者の移行直前に急遽独自の制度を創設した感がある。⁽¹⁵⁾ 公務員共済は、その後今日まで掛金の増額と年金支給額の切り下げなどを繰り返し（例えば、国民皆年金の発足時の1985年の大改正で厚生年金、国民年金と共に給付は大幅に切り下げられた）、また厚生年金と基本的に同様のものになってきている。こうしたなかで、国会議員互助年金制度はその独自性を維持してきた。

の職に服したものについては、当該召集中の期間がその者の恩給の基礎となっている場合を除き、当該召集によりその職を失った日の属する月の翌月からその職に復した日の属する月の前月までの期間を含む）及びこの法律の施行前における国会議員としての在職期間は、この法律の規定による在職期間とみなし、この法律の在職期間の計算に関する規定を適用する。」

「この法律の規定は……この法律の施行前国会議員であった者でこの法律の施行の際現に国会議員でない者又はこの法律の施行前国会議員であった者の遺族についても適用する。」

また、さらに「納付金相当額の控除」についての定めがある。

(15) 地方議員年金制度も、地方公務員共済制度が発足する1962年の前年の1961年にスタートしており、翌年、形式上のみ、この地方公務員共済組合法の一部（第17章）に規定を置く形に改正され、今日に至っている。この形式にしたがって、地方議員年金制度を地方議員共済年金制度と呼ぶ場合がある。

3 国会議員互助年金制度は何故「公的年金」ではないのか

(1) 何故いわゆる他の公的年金との重複加入が可能なのか 公的年金制度においては「一人一年金」が大原則である。したがって、同時期に、国民年金と厚生年金あるいは共済年金に重複して加入していることはできない。例外は、議員年金（ここでは地方議員年金制度を含む）である。議員は、同時に国民年金（例外的には厚生年金）への重複加入を義務付けられている。⁽¹⁾したがって国会議員互助年金制度は公的年金制度ではない、と言うのでは余りに法技術的に過ぎようし、むしろ、この重複加入は単に国会議員互助年金制度が公的年金制度ではないことを分かりやすく示しているというべきであろう。何故制度上そうなっているかというならば、国会議員互助年金制度を創設した立法者である国会が後年1985年の国民皆年金制度創設（これは議員立法ではなく政府提案によるものであるが）においてそのように制度設計したからと答えることになるか。⁽²⁾その立法趣旨がどうであったにせよ、この重複加入は国会議

(1) ただし、国民年金が発足した1961年度から1979年度までは、適用除外、1980年度から1985年度までは、任意加入、1986年度からが全員加入である（立法者である国会議員には強制加入という言葉は馴染まないと思う）。

厚生年金との重複加入については、会社役員を兼任している場合や、議員になりたての頃の小泉純一郎氏のようなケースである（亀井洋志「再び訴える「議員年金は憲法違反」である」(『現代』2004/7)参照)。いずれの場合も勤務実態がなければ違法であろう。

(2) 厚生年金加入者や共済年金加入者の場合、実質的には国民年金に加入していないともいえるのだが、厚生年金基金（制度）あるいは共済年金基金（制度）から国民年金会計の基礎年金勘定への資金（基礎年金拠出金）の移動により、退職後の年金の基礎年金部分（本人及びその扶養配偶者の）が国民年金から支給されているような外観をとることができ、それによって、国民全員が国民年金に加入しているかのごとき外観をとる（西沢和彦、『年金大改革』（日本経済新聞社、2003）56頁以下参照）。しかし、国会議員の互助年金の場合は、基金がないから基礎年金勘定への拠出はできない訳で、国会議員（及びその扶養配偶者）が別に国民年金の保険料を払わな

国会議員互助年金制度の一考察

員互助年金制度と他の公的年金制度とを区別する指標となり、また、統治者である国会議員と被治者を区別する年金制度上の指標となっている。国会審議の中で国務大臣（片山虎之助）は以下のように述べている。

「国会議員の年金はこれは慰労金的な性格で、これはいわゆる公的年金とは違います。」（2002年4月25日、参議院・総務委員会）在職10年以上の者は、生きている限り、死後はその遺族が、慰労され続けるのだが、「公（おおやけ）」によって慰労されているということであろうか。

（2）国庫負担 国会議員互助年金制度についてもいわゆる「国庫負担率」が論じられてはいる。たとえば、以下のような数字である。2004年度予算において、現役国会議員の納付金総額約9億2千万円、引退国会議員及びその遺族への年金支給総額約33億6千万円、したがって、「国庫負担額」は約24億4千万円で、「国庫負担率」約73パーセント、といった数字となる。確かに納付金総額との比較でこのような「国庫負担率」を計算することはできる。

それにしても、創設当時、提案者は、互助年金であることを強調し、納付金と年金支給額がバランスするかのような錯覚を生じさせたわけであるが、当初の1年バランスしたというのは、その1年の納付金総額とその1年以内に辞めた議員のその1年の年金支給総額が釣合ったという意味なのだろうか。あるいは既に引退していた議員への支給総額も含めて釣合ったのだろうか（これらについての詳細な数字は入手できていない）。「国庫負担」という言葉を使うなら、2年目から「国庫負担」が始まり、今日まで漸増し続け7割程に達したわけである。この45年ほどの間の「国庫負担」総額は300億円ほどであるという⁽³⁾。

い限り、国民年金に加入していることにはできない。保険料なしで国民年金を支給する訳にもいかないであろうからである。従って、国民皆国民年金保険という原則を守ろうとすると、重複加入を認める外ないということになるろう。

（3） 亀井，前掲，63-64頁，参照。

ただし、国会審議のなかに興味深い発言がある。2004年5月14日の衆議院・財政金融委員会での西田猛議員の発言である。「翻って考えてみますと、……国家公務員共済は被用されている方ですから、雇用している国が保険料（掛金——引用者）の半分をもっているわけですね。それに対して、三分の一、今度は給付の国庫負担していますから、これは、計算してみますと結局は大体70%ぐらいになるんですよ。結局、そのあたりで、（国会議員互助年金法を——引用者）議員立法したときも平仄を合わせたんじゃないかなというふうに私は推測できるわけです。」つまり、立法当時、議員も大蔵省なども、将来「国庫負担率」が70%ぐらいになることを見越してこの「互助」制度を創ったのであろうというのである。

（付）いわゆる年金数理の信頼性 仮に素直に、あるいは誤解して、中長期的に納付金と年金がバランスするというように「互助」の意味を理解するとすると、その年金数理の信頼性はどれほどのものであろうか。労働者年金保険制度の場合、戦局の推移、敗戦といった事態を組込まない年金数理であったようであり、それはそれで中長期的見通しとしては大問題であるが（年金数理で短期的見通しというのは余りないだろうが）、現在の平時においても年金数理の信頼度は余り高くない。どうも政策的都合で見通しが立てられているかの誤解を招きがちだが、国会議員互助年金制度の場合はその典型であろうか。

（3）納付金の性格 納付金は保険料に相当するもののようにも見えるが、保険料は法律に基づいて公権力によって強制的に徴収されるのに

（4）労働者年金保険制度の創設者である厚生官僚は、積立金で巨大客船を建造し保険料支払い者を（抽選で？）順次招待し、世界一周旅行をしてもらうと夢を語っていたのであり（『厚生年金保険十年史』、15頁）、前出の年金課長は、「その当時正直な処まさかこの戦争が負けるなどと夢にも思っていなかった」（『同上』、5頁）と回想している。

その一方で、「長期保険の場合に於ける積立金は……制度の本質であり、保険制度そのものであります」と喝破している（『同上』、6頁）。

対して、ここでの納付金はいわば自発的に納められてきたものであろう。何故なら、それは総体としての議員自身が決めたものであるからである（個々には反対の議員がいるが）。また、納付金は、総体としての議員自身が国庫から議員への配分を決めた、歳費、諸手当、文書通信交通滞在費、立法事務費、公設秘書給与、政党助成金などの全体の中で理解する必要がある。厚生年金において被備用者にサービス残業させてその社会保険料を「負担する」雇用者の場合以上に、実質、納付金を負担したのは誰かは疑問であろう。計算の仕様では、保険料なしで年金を受給してきたとも言えないだろうか。

（４）恩給との差異 保険料なしの受給であれば、その点で恩給と同じである。国会議員互助年金が、厚生年金に近いが、恩給に近いかといえば、当然、恩給に近い。しかし、恩給は、「公（おおやけ）」（それが何であるかは曖昧であるが）に仕えたことの恩賞として「公（おおやけ）」から与えられるものであろう。なるほど、国会議員互助年金制度創設当時であっても、議員にそのような観念はあったかもしれないが、当時の議事録にもみられるように、議員は立法者としての自己を意識していたとも思われるのであり、国会議員互助年金制度は自らの決定による自らへの国庫からの配分ではないだろうか。とするとこの点で恩給とは異なる独自のものといえよう。⁽⁵⁾

（５） ただし、高級官吏や高級将校の恩給は国会議員の互助年金に近いように思う。自らが自らに国庫から配分したように思われるからである。

一般には、本文で述べたように、年金か恩給かという対比で国会議員互助年金は恩給に近いとされている（例えば、年金に関する単行本の中で国会議員互助年金に触れているものとして、岩瀬達哉『年金大崩壊』（講談社、2003）76頁、「実際、国会議員互助年金の場合は、……議員が払った掛け金（納付金——引用者）は……すべて国の一般会計に雑収入として繰り入れられている。そして年金を支給する場合は、総務省が所管する一般会計の「恩給費」のなかから支出される。財政面だけでなく、制度運営上も恩給以外の何物でもないことになる。」こうした見方自体に異論があるわけではない。

官僚優位か政党（政治家）優位かという良く知られた論争がある。1953（昭和28）年の私学共済年金制度の発足という一つのイシューにおいてであるが、厚生官僚は、以下のように述べている（正確な引用ではなく筆者の要約である）。前年に私学振興法ができた折りに、私学側から政党への働き掛けで、与野党一致で厚生年金から別れて私学独自の共済制度を創るべきだという付帯決議がなされており、そのことで自由党政調会に呼ばれたので、「もう勢い込んで反対意見を述べたら——それはとにかく決まった問題」「やるということに決めたんだ」と申し渡されて、「社会保険の統合に逆行するようなものは適当でないとして反対したのですが⁽⁶⁾」と。1953年8月に私学共済組合法は文部省から提案され成立している。このイシューでは、国会議員は立法者として厚生官僚を押さえ込んだようである。同様に、1958年に厚生年金から別れて農林漁業団体職員独自の共済制度が、厚生官僚の反対を押し切って政党主導で創られている。

（5）公的年金とは何か 此処まで述べてきたように、公的年金制度は、公権力によって強制的に保険料が徴収される年金制度であろう。そこで、「公（おおやけ）」にとって重要なのは、年金の給付よりも、保険料の徴収である⁽⁷⁾。前述のように、ここで確実なのは、保険料の徴収であって、年金の給付は前者ほどには確かでない。国会議員互助年金制度においては、納付金が公権力によって強制的に徴収されてきたとは言い難いし、公的年金制度が年金財政に左右されてきたのと違って、年金給

（6）厚生省保険局編集『厚生年金保険十五年史』、854-5頁、参照。

（7）1998年度から、社会保険庁の事務費全額を、厚生年金と、国民年金の保険料で賄う制度が導入されている。2003年度で1073億円と同庁長官の交際費や職員宿舎の建設費も含まれるという（『毎日新聞』2004/5/9）。一般国民からすれば、「公（おおやけ）」からの補助もあるというものの保険料は「公（おおやけ）」自体を賄うためにも費消されるわけである。また、その補助も一般国民が払った税から来ている。「公（おおやけ）」が徴収するものは「公（おおやけ）」のために費消される。

国会議員互助年金制度の一考察

付は前述のように極めて確実であった。

(6) 国会議員互助年金制度で誰が誰を助けたのか 国会議員が国会議員を助けてきたのであるが、発足時の議員は、制度創設によって自らと将来の議員を助け、遡及適用によって元議員を助け、その後の改正の都度、その改正当時の現議員が自らと将来の議員と引退済みの議員を助けてきたわけである。また、国会議員互助年金制度が議院運営委員会による議員立法として創設され発展してきたことからみて、一部の反対はあったものの、超党派的な議員の助合の制度として創設され存続してきたと理解できる。

ただし、それは、議員自身が払う保険料によって賄われる互助ではなかったのであり、立法者としての政策決定によって、国庫の資金を配分することによって助け合ってきたわけであろう。まさに、このような事が「公的なもの」と呼ばれても良いように思われるが、それは、一般国民が口を挟んではならないことという意味で「公的なもの」なのであり、納税や保険料納付の公的義務というときの「公的なもの」とは異なるものなのであろう。

お わ り に

公的年金制度においては、一般国民にとって「公的」とは、保険料支払いの公的義務を負うということであろう。確かに、いわゆる現役世代もその見返りとして一定の年金が給付される可能性があるが、それは可能性であって、法律改正と財政事情によって減額され得るものである。支払われた保険料（や税）がどのように使われるかも、別の意味で「公的」なことであろうが、それは「公（おおやけ）」が決めることである。国会議員互助年金制度はこの「公（おおやけ）」が決めることに属するように思われる。制度上、建前上は、選挙を通じて某かは一般国民も「公（おおやけ）」に影響を与え得るはずであるが、イーストンのシステム論的な表現を借りれば、「公（おおやけ）」はブラックボックスで

あり、そこで何が行なわれたかは容易に知ることができない（確かに、アウトプットは、保険料増額、年金支給開始年令の引き上げといった形で示されるのであるが）。公的年金制度とは、「公（おおやけ）」によって保険料が強制的に徴収される制度ということであろうか。

以上のように言うことが現時点でもそのまま妥当かどうかは検討を要しようが、1958年当時、何らの世論の批判もなく関心もなく国会議員互助年金制度が創設されたということは、拙論「占領下での「民主化」と日本の「従う政治文化」——丸山眞男の洞察を手がかりに」（『神戸学院法学』2004年4月）で述べた「従う政治文化」が生きていたのではないかと思わされる場所がある。知っていて従ったということではないであろうが、「公（おおやけ）」が「公（おおやけ）」の内になさるることには、つまり一般国民である自分には直接関係しないことには、口を挟まない、目を向けない、という意味である。今日、曲がりなりにも、国会議員互助年金制度が議論の俎上に上っているということは、戦後60年を経て漸く「従う政治文化」にも変化の兆しが現われてきたということであろうか。

以上「おわりに」で述べるべきことは述べたわけであるが、日本的政治文化との関連でなお、幾つか補足しておきたい。一つは、戦時下の帝国議会の衆議院議員在職期間も算入されたことである。個々の議員によって戦争との関わり方は異なっていたわけであるが、そのことは問われなかったのであろうか。あえて、遡⁽¹⁾って算入するという優遇措置を取ることに議論はなかったのであろうか。

(1) これによって、公職追放処分を受けた政治家のいわゆる翼賛議員としての帝国議会の衆議院議員在職期間もこの互助年金の対象となったと思われる（個別の確認はできていない）。1946年4月の戦後第1回の総選挙前に多くの政治家が公職追放処分を受け、大量の新人が進出したのであるが、その後の公職追放処分解除後に国会議員となった（復帰した）ケースもあったからである。確かに公職追放は占領軍が行なったものであり、鳩山一郎、石橋湛山など、その処分の適否自体が問われるべきケースもあったが、

国会議員互助年金制度の一考察

他の一つは、この国会議員互助年金制度が、「55年体制」発足から数年後に自民党と社会党の協調によって創設されたことである。この創設が1958年で、この後に「60年安保」が来る。公式の国会の場での自社対決を余所にいわゆる「国対政治」が話題となるのは、後のことなのだが、一億総被害者的、総衆議院議員救済的な国会議員互助年金制度がこの時期に創設されていることは、初期の「55年体制」を知る上でのある視点を提供しているように思われる。ただし、この1958年4月10日、社会党は、恩給法改正案に、軍人恩給による旧軍人の救済を考えるより戦災国民の救済を考えよ、と反対している。同25日、社会党による大蔵大臣不信任案の上程とその否決を受けて、衆議院は解散となり、自社対決の総

戦後の日本の国会自身による論議はどうなされたのであろうか。確かに「一億総懺悔」論もあり、一億総被害者でもあったろうし、戦後の選挙で当選したということは「襖ぎ」を受けたということでもあろうが、国会議員互助年金制度においても帝国議会議員の地位にあったという点での戦争責任の問題は問われなかったのであろうか。その地位にあったということをして以て不利益を課すということには躊躇はあったであろうが、あえて遡って受給資格期間に組み込むという、優遇措置を取ったのはどのような考えから来たものなのであろうか。論理の飛躍にはなるが、いわゆる「無責任の体系」を思わせるものがあり、わが国では「公（おおやけ）」が行なったことの責任が問われたことは余りない。年金制度に関することでは、年金運用の失敗においてもいわば「無責任の体系」は脈々と生き続けてきたように思われる。仮に破綻したとしても、「時代の流れで、仕方がない」で済まされるのであろうか。

なお、単なる偶然であろうが、国会議員互助年金法が制定された1958年4月、外務省は、アメリカ合衆国から極東軍事裁判でA級戦犯として終身懲役刑の宣告を受けたが既に仮出所中であった10名について刑期満了とする旨の通知を受けた。この内の1名については、20年ほど後のある国会審議での議員質問の中で当時の年額で360万円の恩給が支給されていたことがでてくる（1976年5月12日、衆議院・社会労働委員会。一般的に、極東軍事裁判で有期刑以上の判決を受けた軍人あるいは国家官吏が恩給法上どのような取り扱いを受けたのか、不勉強で知らないが、機会があれば勉強してみたい、恩給法第9条）。

選挙となっている。社会党は平和の党であり自社対決の時代であったとは思うのだが、しかし、一方で自社協調により、目立たぬように国会議員互助年金制度が制定されている。

最後に、当時の国会の場での、戦前の制度的にも立法者ではなく現実にも官僚や軍部の下に置かれた議会ではなく、占領下の国会でもなく、国会が立法者である「民主主義」の下での、提案者の提案理由の説明と審議の様子を国会議事録から紹介し、拙論を読者の判断に委ねたい（労働者年金保険法の帝国議会での審議は僅か実質2日間、完全な厚生官僚主導であり、厚生省は大蔵省との折衝と軍部への根回しを最重視したという）。

『昭和三十三年四月九日 衆議院会議録第二十七号 国会議員互助年金法案』から。

国会議員互助年金法案（議院運営委員長提出）

○山中貞則君 ……国会議員互助年金法案は、委員会の審査を省略してこの際これを上程し、その審議を進められんことを望みます。

○副議長（杉山元治郎君）山中君の動議に御異義ありませんか。

（「異議なし」と叫ぶ者あり）

○副議長（杉山元治郎君）御異義なしと認めます。国会議員互助年金法案を議題といたします。提出者の趣旨弁明を許します。議院運営委員長山村新治郎君。

（以下に法案が逐条的に読み上げられた議事記録があるが省略する。なお、本文の第3節、注14に記載した「附則」の「この法律の施行前の在職期間の通算」「前国会議員等に対する互助年金」も当然であるがそ

(2) インターネットからではなく、念のため、国会図書館職員の方のお手を煩わせ公式議事録のマイクロフィルムからプリントアウトして頂いた。

国会議員互助年金制度の一考察

のままこの会議録に記載されている。

議院運営委員長の提案理由の説明の一部を抜粋する)

本制度は、年金の全部を国庫の負担とする建前を取らないで、拠出制よって、議員の受ける退職年金は議員が納付する掛金をもってまかない得るようにいたしましたのであります。(拍手) ……

思うに、古来政治家の末路は井戸へいといわれております。……身をなげうって政治に尽くした結果が、残るものは逆境であり困窮であったのであります。……現に、元議員またはその遺族の方々にして、生活保護法の適用を受け、辛うじて生活を維持されている方が相当数あると聞いております。……

われわれの幾多の先輩が、なさんとしてなし得なかったものが本法案であることを思うとき……われらも、また、この際思いを新たにいたしまして、民主主義政治の発展のために、さらに一段の力をいたさんとするものでございます。……満場一致御賛同あらんことを希望いたします。(拍手)

(質問、答弁などなし——引用者)

○副議長 採決いたします。本案を可決するに御異議ありませんか。

(「異議なし」と叫ぶ者あり)

○副議長 御異議なしと認めます。よって、本案は可決いたしました。