

(年金制度)：両院合同会議の行方～スウェーデンの改革プロセスとの比較

4月から、社会保障改革に関する両院合同会議がスタートした。国民の関心が深いこの会議は、当面の議論を年金に集中して週1回ペースで開催予定だったが、実際には、なかなか議論が進展していない。超党派の合意を得るために必要な方策は何か、スウェーデンの改革プロセスを参考に検討したい。

「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」の審議が始まった。衆参両院の計35議員で構成され、与党の幹事長のほか、津島元厚相、丹羽元厚相、坂口前厚労相などそうそうたるメンバーが顔を揃えている(図表1)。さらに、実質審議が始まった4月14日には民主党の岡田代表が出席するなど、各党の熱意が感じられた。

しかしながら、実際には各党が従来からの持論を展開するにとどまっており、本質的な議論が進んでいない。まず、この会議の目標が定まっていない。中長期的な視点に立った理想的な制度のあり方を議論するのか、それとも目下の現実的な改革を議論するのかで、認識が違っており、水掛け論になっている。また、現状に対する認識が異なるため、採り上げるべき論点や論点の軽重について隔たりがある。国会決議で示された同会議の目的の1つである「議論に必要な論点を国民に提示」することすら、相当の時間を要しそうな気配である。

図表1 日本とスウェーデンの検討の場の比較

	日本	スウェーデン
会議名	年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議	年金ワーキンググループ(Pensionsarbetsgruppen)
会長/座長	会長：与謝野 自民党政調会長 会長代理：仙谷 民主党政調会長	ケーンベリィ 保健医療・社会保険担当大臣
議員/委員	自民党 12名(武部 幹事長 他) 民主党 11名(横路 初厚労相 他) 公明党 6名(冬柴 幹事長 他) 共産党, 社民党 各2名	連立与党(4党) 各1名 社民党(前与党) 2名 (大臣/副大臣経験者) 新民主党, 左翼党 各1名
開始時期	2005年4月8日	1991年11月
終了時期	今秋までに改革の方向付けを行い骨格の成案を得ることを目指す	1994年2月 年金ワーキンググループ報告書を発表

(資料) 井上誠一(2003) 『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』

両院合同会議は、90年代に超党派合意によって年金改革を成し遂げた、スウェーデンの改革過程を意識して設立されたものである。スウェーデンでは、80年代の改革失敗を反省に、メンバーに経済団体や労働団体などの利害関係者をいれず、国会議員のみでワーキンググループを設置した。これはスウェーデンの審議機関としては異例の形態であった。さらにそのメンバーは、年金問題の担当大臣を座長にし、与党幹部や野党の大臣経験者などで構成されていた。今回の日本の会議も、国会議員のみで構成し、さらに各党の幹部や厚相、厚労相経験者が参加している点で、スウェーデンのワーキンググループに近い形態になっている。

図表2 スウェーデンの改革の経過

時期	改革過程
1990年 11月	84年設置の年金委員会が最終報告書を提出
1991年 9月	総選挙で保守・中道連立政権が誕生
11月	年金ワーキンググループ設置
1992年 8月	ワーキンググループが年金改革の基本方向を発表 (欧州通貨危機)
1994年 1月	与野党5党が年金改革の提案で合意
2月	ワーキンググループが報告書を発表
6月	改革のガイドラインを国会で可決 年金改革施行グループ設置
9月	総選挙で社民党が政権に復帰 新制度の施行を96年から97年1月に延期
1995年 6月	社会省が年金改革法案を作成
1996年 3月	与党社民党臨時党大会で慎重論 新制度の施行を99年1月に延期
1997年 11月	社会省が法案を公表
1998年 4月	法案を国会提出
6月	法案可決
1999年 1月	新年金法施行(給付開始は2001年1月から)

しかし、議論の進め方が日本とスウェーデンで異なっている。当時のスウェーデンでも、現在の日本と同様、各党間で持論の隔たりが大きく、合意形成の難航が予想されていた。そこで、最初から各党の主張をぶつけ合うのではなく、はじめの数カ月間は専門家や利害関係者から意見を聞き、意見交換を行った上で、実質的な議論を開始した。また、9人のメンバーは所属政党の有力者であり、各政党の代表として参加していた。メンバーは合意形成に努め、議論にも時間をかけた。5項目からなる基本方針の提示に約10カ月をかけ、12項目にわたる改革の骨子を合意するまでに、さらに1年半以上かけている(図表2)。

これらのプロセスは、日本にも参考となるだろう。両院合同会議は、次のステップとして、まず専門家の意見を聞き、論点を整理すべきであろう。年金改革については、今改革に向けて有識者や利害関係者からなる社会保障審議会年金部会が、1年半以上にわたり議論を続け、意見書を提出した。社会保障全般については、昨年7月から、年金部会長、税制調査会会長、連合会長、経団連副会長、関係閣僚等からなる「社会保障の在り方に関する懇談会」が開催され、同懇談会は昨年12月に続き、この5月にも再び論点をまとめる予定である。両院合同会議は、政党間の論争に止まらないで、これら専門家による論点整理をふまえた上で、国民の視点から、論点の優先順位づけや、骨格案作りに向けた選択を合意すべきではないだろうか。

論点の洗い出しは、知識と分析能力を持った専門家によって、ある程度客観的に行える。しかし、論点の優先順位づけには価値観が必要となる。価値観は政党間、あるいは国民によって異なるが、だからこそ両院合同会議が設置されたのである。論点整理や骨格の段階で合意を得ていなければ、一旦改革しても、これまでと同じ改革の繰り返しになるだろう。合意形成に向けた真摯な取り組みを期待したい。

(中嶋 邦夫)

同会議の議事録は、衆参両院のホームページで閲覧可能。

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/nf_0143_1.htm

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kaigirok/daily/select0307/main.html>