

年金の福祉還元事業に関する検証会議
報 告 書

平成17年9月20日

目 次

	頁
はじめに	1
1. 3つの年金福祉還元事業（大規模年金保養基地（グリーンピア）事業、年金住宅融資事業及び年金福祉施設事業）の目的と成果	4
(1) 3つの年金福祉還元事業の目的	
(2) 3つの年金福祉還元事業の実績	
2. 平成16年年金制度改正時までの3つの年金福祉還元事業の見直しの状況	6
3. 3つの年金福祉還元事業に対する評価等	9
(1) 3つの年金福祉還元事業に対する評価	
(2) 3つの年金福祉還元事業に関する厚生労働省及び社会保険庁の状況認識	
4. 平成16年年金制度改正時における見直しの議論の内容と対応	12
5. 年金財政との関連性など年金福祉還元事業の本来のあり方に立ち返った検証	13
(1) 本体事業と補完的事業の関係	
(2) 年金福祉還元事業をはじめとする年金給付以外の事業(福祉施設事業)の実施状況	
(3) 3つの年金福祉還元事業に関する「潮目」が変化した時期	
6. 年金福祉還元事業を巡るその他の状況	16
7. まとめ	17

はじめに

- 我が国の公的年金制度は、現在、現役世代の保険料負担で高齢者世代の年金給付に必要な費用を賄うという世代間扶養の考え方を基本に運営されている。

一方、我が国では、近年、経済の長期的停滞の下で人口の少子高齢化が急速に進行しており、世代間扶養の考え方に基づく財政運営方式では、保険料負担の急増や給付水準の急激な抑制が不可避となることから、従来から一定規模の積立金を保有することにより、将来の保険料負担の上昇及び給付水準の低下を緩和することとされている。

- このため、平成16年においては、厳しい年金財政状況を踏まえ、社会経済と調和した持続可能な公的年金制度を構築し、公的年金制度に対する信頼を確保すること等の考え方に立って、

- ・ 例えば厚生年金で18.3%という上限を設定した上で保険料を段階的に引き上げること
- ・ 基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1へ引き上げること
- ・ 年金を支える社会全体の力を踏まえ、被保険者数の変化等に応じて給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）を導入すること
- ・ 将来のすべての期間について給付と負担の均衡を図り（永久均衡方式）、将来にわたって一定の積立金を保有すること（厚生年金では100年後に給付費の6年分程度の積立金を保有することになると見込まれる。）を改め、概ね100年間で給付と負担の均衡を図り、その財政均衡期間の最終年度に給付費の1年分程度の積立金を保有すること（有限均衡方式）とし、積立水準の圧縮分を次世代、次々世代の給付に充てること

という給付と負担のあり方の抜本的な見直し等の制度改正が行われた。

- 平成16年の年金制度改革関連法案（国民年金法等の一部を改正する法律案、年金積立金管理運用独立行政法人法案等）は、第159回国会において審議が行われた。

国会審議の過程では、年金被保険者等の福祉の向上を目的として実施されてきた3つの年金福祉還元事業（大規模年金保養基地（グリーンピア）事業、年金福祉施設事業及び年金住宅融資事業）の意義及び実施経緯等についても議論となり、マスメディアによる報道と相まって、「グリーンピア事業等に年金保険料を使うのは無駄遣いである。」

「事業の損失や失敗の責任を問うべきである。」「責任の所在について、第三者機関で明らかにすべきである。」等の指摘が度々行われた。

- このような背景の下で、平成16年9月15日、第三者の参画を得て、厚生労働大臣が主宰し、今後の厚生労働行政の政策決定のあり方の見直しに資することを目的として、これらの3つの年金福祉還元事業の実施経緯やそのあり方等を検証する「年金の福祉還元事業に関する検証会議」（以下「検証会議」という。）が開催された。
- 検証会議は、平成16年9月24日の第1回会議以降6回開催され、平成17年2月23日には、委員による年金福祉施設（ハートピア熱海、湯河原厚生年金病院、湯河原保養ホーム）の視察も行われた。
- 検証会議においては、別記の検証検討事項を設定し、これらの視点に立って検証を行った。その際には、第1回会議における坂口厚生労働大臣（当時）の「今回の年金の様々な議論の中では、年金資金の運用・活用についての状況の変化（「潮目」の変化）に合わせて行政がどう変わっていくかが問われたと思う。年金福祉還元事業の過程を振り返って、どうあるべきだったのか、どこでどうなさねばならなかったのか。」との御指摘にも留意した。

また、3つの年金福祉還元事業にとどまらず、年金保険料により実施する年金給付以外の事業全体のあり方にも視野を広げて検証を行った。検証会議における検証の結果は以下のとおりである。

(別記)

1. 年金の福祉還元事業（大規模年金保養基地（グリーンピア）事業、年金福祉施設事業、年金住宅融資事業）に関する政策決定過程において、厚生労働省及び社会保険庁は時代の変化に適切に対応できていたか。

【具体的検証項目】

- (1) 年金の福祉還元事業に関する政策目的の妥当性について、どのように考えるか。
- (2) 年金の福祉還元事業は、その政策目的を達成するための手段として妥当であったか。
- (3) 個別事業において、立地場所の選定や建物の設置は適切に行われたか。また、施設運営の効率化にどのように取り組ん

できたか。

(4) その後の社会環境の変化をどのように認識していたか。また、変化の兆候を把握するモニタリングができていたか。

(5) 得られた兆候や情報の活用ができていたか。

(6) 情報を把握して政策を変更するきっかけはあったか。

(7) 状況の変化やきっかけがあったにもかかわらず、なぜ政策が変わらなかったのか。

2. 上記検証結果を踏まえ、今後の厚生労働行政の政策決定のあり方をどのように見直すべきか。

1. 3つの年金福祉還元事業（大規模年金保養基地（グリーンピア）事業、年金住宅融資事業及び年金福祉施設事業）の目的と成果

（1）3つの年金福祉還元事業の目的

○ グリーンピア事業、年金住宅融資事業及び年金福祉施設事業は、厚生年金保険法第79条及び国民年金法第74条という法律上の規定¹等に基づき、高齢となり年金を受給するまでの長期にわたり保険料を払い続ける被保険者等の福祉の向上を図ることを目的として行われてきた。

また、施設等の利用を通じて、長期間にわたって保険料を納める年金被保険者等の公的年金制度に対する理解と信頼を得るとともに、被保険者の保険料納付意欲の向上や制度の周知を図ることが期待されていた。

とりわけ、年金制度が未成熟で、今日のように年金の給付も本格的となるに至っていない時代において、また、当時、年金積立金の大蔵省資金運用部（財政融資資金の前身、以下「資金運用部」という。）への全額預託義務が課されていた中で、「年金積立金を被保険者に福祉還元すべき」との国会の附帯決議や地元の要請等を踏まえて進められたという経緯がある。²

（2）3つの年金福祉還元事業の実績

○ グリーンピアは、平成15年度までの累計で約4,400万人（ピーク時である昭和63年度には13基地で約270万人）に利用された。

また、施設運営に係る収支状況は、平成15年度までの累計で約8億円の赤字となっている。³（なお、平成15年度は6施設のうち黒字が4施設、赤字が2施設であり、15年度中に運営を停止した

¹ 例えば厚生年金保険法第79条においては、「政府は、被保険者、被保険者であつた者及び受給権者の福祉を増進するため、必要な施設をすることができる。」と規定されている。なお、この規定は、同法の前身であり昭和16年に制定された労働者年金保険法に既に規定されていた。

² 各事業の経緯及び背景等については、参考資料の1頁、3頁及び19頁を参照。また、年金福祉還元事業に関する資金の流れについては、参考資料の47頁を参照。

³ 収支には、施設の設置に係る資金運用部からの借入金及び借入金利息、減価償却費、固定資産税等の維持管理費は含まれていない。

施設を含む全体で約300万円の黒字となっている。)

一方、グリーンピア事業に関する年金財政からの支出額は、資金運用部からの借入金の償還財源及び施設の維持管理費として、平成15年度までの累計で約0.3兆円である。

- 年金住宅融資のうち被保険者住宅融資⁴は、平成15年度までの累計で403万件、25.8兆円（ピーク時である平成8年度には23万7千件、2.3兆円）の貸付決定を行い、このうち、機関保証⁵がなく保証人の保証及び物件の担保が付された融資債権の一部について、債務者が返済不能となり、保証人による弁済及び担保物件の処分を行ってもなお回収できないことにより平成15年度までに償却を行った額の累計額は、131件、約3億円である。

また、分譲住宅融資⁶は、平成15年度までの累計で1,433件、2,133億円（ピーク時である昭和52年度には148件、227億円）の貸付決定を行い、このうち、回収不能により平成15年度までに償却を行った額の累計額は、12件、5,150万円である。

一方、年金住宅融資事業における貸付原資のうち、年金積立金が預託された資金運用部から年金福祉事業団（年金資金運用基金の前身）が借り入れたものについては、貸付先である被保険者等からの返済後、資金運用部又は財政融資資金を通じて償還されることから、年金住宅融資事業に関して年金財政からの支出となる額は、利子補給金⁷及び貸付原資に充てた出資金⁸となる。これらの平成15年度までの累計額は約1.5兆円である。（なお、貸付原資に充てた出資金約1兆円は、債権回収を通じて最終的には年金財政に帰属する。）

4 被保険者が住宅を取得する際に必要な資金の貸付原資を年金資金運用基金が事業主等に対して融資する制度であり、厚生年金保険被保険者に対しては事業主等による転貸融資、国民年金被保険者等に対しては住宅金融公庫を通じた融資である。

5 被保険者住宅融資債権については、原則として民間の保証機関及び金融機関による保証を付すことにより保全している。

6 被保険者のための分譲住宅の設置に必要な資金を年金資金運用基金が事業主等に対して融資する制度である。

7 年金住宅融資事業においては、資金運用部からの借入金を原資として、借入利率よりも低利で被保険者等への融資を行い、資金運用部又は財政融資資金への償還利息と被保険者等からの回収金利息との差額（逆ざや）に対して、年金財政から利子補給金を支出してきている。

8 資金運用部からの借入利率に連動していた被保険者等への貸付利率の引下げ及び安定化を図ることを目的として、昭和55年度から昭和63年度までの間に行われたものである。

- 年金福祉施設は、平成15年度に、265の施設が約4,400万人に利用された。

また、施設運営に係る収支状況は、平成15年度においては、全体で25億円の黒字となっている。⁹その内容を見ると、265施設のうち、黒字が208施設、赤字が57施設となっている。平成15年度までの累積収支は、全体で373億円の黒字となっている。その内容を見ると、265施設のうち、黒字が193施設、赤字が72施設となっている。

一方、年金福祉施設事業に関する年金財政からの支出額は、施設の整備費及び不動産購入費として、平成15年度までの累計で約1.4兆円である。

2. 平成16年年金制度改正時までの3つの年金福祉還元事業の見直しの状況

- 平成16年の年金制度改正時までに、3つの年金福祉還元事業については、それぞれ次のとおり、事業の見直しに関する各種提言等が行われ、これに対して事業の見直しが行われてきた。

(グリーンピア)

グリーンピアについては、昭和50年代後半、臨時行政調査会(いわゆる「第二臨調」)の答申や行政改革に関する閣議決定により、グリーンピアの新設を行わないこと及び基地運営の民間等への委託を行うこととされた。

昭和60年代以降、民間事業者による類似のサービスの提供、余暇に関する国民のニーズの変化・多様化等の状況が見られるようになったことから、平成7年には、県に運営委託している施設の県への譲渡等地域利用を図ることが閣議決定された。これを受けて、基地の運営を受託している県に対して意向調査を行ったが、いずれの県も、譲渡の受入れは困難との回答であった。

平成8年には、小泉厚生大臣(当時、以下同じ)より、年金福

⁹ 収支には、減価償却費用や固定資産税などの費用は含まれていない。

社事業団のあり方について検討するよう指示があり、また、平成9年には、年金福祉事業団を含む特殊法人の改革について検討が行われた。グリーンピア事業については、「年金福祉事業団職員や基地従業者の雇用に甚大な影響を与える」「地域経済に悪影響を与えるおそれがある」という指摘もあったが、最終的には年金福祉事業団がグリーンピア事業から撤退することが閣議決定された。

平成12年には、年金福祉事業団を解散し、新たに設立される年金資金運用基金において、政令で指定する日までの間に、基地資産の譲渡を行うこととし、それまでの間は、引き続き基地の運営又は資産管理を行うこと等を内容とする「年金福祉事業団の解散及び業務の承継等に関する法律」が制定された。

その後、施設を公共的用途に一定期間用いることや職員の雇用を確保すること等の条件の下に地方公共団体等に譲渡する場合、不動産鑑定による時価評価額から一定額の減額を行う等の方針に沿って、基地の譲渡及び運営停止が順次実施された。

さらに平成13年には、年金資金運用基金を含む特殊法人の改革が検討され、グリーンピア事業を平成17年度までに廃止し、特に自己収入で運営費さえも賄えない施設については、できるだけ早期に廃止することが閣議決定された。¹⁰

(年金住宅融資)

年金住宅融資については、平成を迎え、低金利の時期が継続するとともに、民間金融機関においても長期・固定・低利の個人向け住宅融資が行われるようになったことから、金利面における公的住宅融資の優位性が低下した。このため、年金住宅融資事業において、民間金融機関への借換えによる繰上償還が増加し、新規貸付の実績が低迷するようになった。

このように、言わば「市場メカニズム」が機能していった中で、平成8年には、小泉厚生大臣より、年金福祉事業団のあり方について検討するよう指示があり、また平成9年には、年金福祉事業団を含む特殊法人の改革について検討が行われた。年金住宅融資事業については、「被保険者や事業主の強い要請

¹⁰ グリーンピア事業の見直しの経緯については、参考資料の10頁を参照。

により創設されたもので、民間サラリーマンの住宅取得に不可欠な資金として定着しており、直ちに廃止することは、被保険者の生活設計に大きな影響を及ぼし、実体経済にも悪影響をもたらすおそれがある」等の指摘もあったが、最終的には年金福祉事業団が融資事業から撤退することが閣議決定された。

平成12年には、年金福祉事業団を解散し、新たに設立される年金資金運用基金において、別に法律で定める日までの間、被保険者向け住宅融資事業を行うこと等を内容とする「年金福祉事業団の解散及び業務の承継等に関する法律」が制定された。

さらに平成13年には、年金資金運用基金を含む特殊法人の改革が検討され、住宅融資を民間に委ねる等の観点から、住宅融資事業を平成17年度までに廃止することが閣議決定された。¹¹

(年金福祉施設)

年金福祉施設については、昭和58年に、行政管理庁（当時、以下同じ）により、厚生年金会館、国民年金保養センターを対象とした実態調査が行われ、これらの施設について「民間と競合するものは、原則、新設は行わないこと」とする改善意見が示されたことから、当時計画進行中のものを除いて、対象施設の新設を行わないこととした。

平成6年には、外部の有識者等による「年金福祉施設事業のあり方の検討会」が設置され、今後の年金福祉施設事業の基本的な方向性について検討が行われ、平成7年4月「年金福祉施設事業の基本的方向について（中間報告）－年金福祉施設の有効活用を目指して－」が取りまとめられた。当該報告では、年金制度の成熟化、高齢化、少子化の進行、国民の意識、ライフスタイルの多様化などの年金福祉施設事業を取り巻く環境の変化を踏まえて、今後の基本的方向と具体的な事業展開についての提言が行われた。

平成8年には、小泉厚生大臣より、年金福祉施設事業は民営化、委託、統廃合等により実施すべきとの指示が行われたことを契機として、厚生省（当時、以下同じ）及び社会保険庁において今後の社会保険の保健福祉施設のあり方についての検討が行われた。

当該検討に当たっては、各界有識者から幅広く意見聴取を行い、これらの意見を踏まえて、今後の施設整備等に係る基本方針を策定した。当該基本方針に基づき、当時計画進行中のものを除き、

¹¹ 年金住宅融資事業の見直しの経緯については、参考資料の16頁を参照。

施設の新設を中止するとともに、年金福祉施設整備費を平成9年度から2年間で半減（702億円→347億円）した。

平成10年には、総務庁行政監察局(当時)において、収支改善が見込めない施設は廃止を検討すべきなどの指摘があり、また、会計検査院の報告においては、稼働率等の低下の原因等を究明した上で、今後の改善や統廃合の要否等の検討が必要であることなどの課題が報告された。

また、平成15年には、同じく会計検査院の報告において、老人ホーム等の施設については本来の設置目的に沿った運営が行われていないとの観点から、施設の見直しやあり方を検討することを望む旨の報告がされている。¹²

このような指摘等を踏まえ、年金の福祉施設については、相当程度の施設の黒字化¹³が図られるとともに、平成8年度以降、平成15年度までに運営上の理由等により8カ所を廃止している。(さらに平成16年度には、20カ所を廃止した。)

3. 3つの年金福祉還元事業に対する評価等

(1) 3つの年金福祉還元事業に対する評価

- グリーンピア事業については、被保険者の余暇利用を推進するため厚生省が構想し、これを実施するため、特殊法人である年金福祉事業団が施設を設置し、各施設の運営を別の主体（地方公共団体又は（財）年金保養協会）に委託して行う方式とされた。¹⁴

この方式には、運営主体が施設の設置や維持管理に係る費用を負担せず、運営に係る費用のみを負担することにより、被保険者等が気軽に利用できるようにするという利点があった。¹⁵

- 年金住宅融資事業については、民間金融機関による個人向け住宅融資が未発達であり、他の融資制度のみでは住宅資金が不足する場

¹² 年金福祉施設事業の見直しの経緯については、参考資料の35頁を参照。

¹³ 収支には、減価償却費用や固定資産税などの費用は含まれていない。

¹⁴ グリーンピアの運営形態については、参考資料の53頁を参照。

¹⁵ （財）年金保養協会が運営するグリーンピアの宿泊料金は、類似の公的施設と比較して高くなり過ぎないようにすること、設備が同じレベルの民間施設よりも低料金とすること等を条件として設定された。

合もあったという当時の情勢において、

- ・ 年金財政から利子補給金を支出することにより、低利融資が可能となる¹⁶
- ・ 他の融資制度のように物件価額や借入者の所得等に着目して融資条件を定めるのではなく、被保険者期間に着目して融資条件を定めることにより、他の融資制度と組み合わせて年金住宅融資を利用することが可能となる

等の利点があり、経済界や労働界の意向も勘案して行われた転貸融資¹⁷等を通じて、住宅資金に対する被保険者の需要に应运してきた。

- 年金福祉施設事業については、医療の提供、老後の生活の安定、教養文化の向上及び健康の保持増進など、被保険者等の福祉を増進するため、地方公共団体の強い設置要望等を背景として実施されてきた。

これら年金福祉施設は、国が施設の修繕等を実施するため、施設において減価償却費用等を負担する必要がなく、その分低廉な料金設定となっており、利用する被保険者等の福祉の向上に寄与してきた。¹⁸

また、年金福祉施設の中には、病院や老人ホームなど、地域医療に貢献するものや年金受給者の老後の生活の安定に寄与するものなど、地域にとって重要な役割を果たしている施設も少なくない。

- このように、3つの年金福祉還元事業は、これまで多くの人々の利用を通じて、被保険者等の福祉の向上など、一定の役割を果たしてきたと言える。

しかしながら、グリーンピア事業については、民間の施設事業と異なり、事業内容の決定主体と運営主体が異なることにより、コスト意識が希薄になったものと考えられる。

また、年金福祉施設事業については、国民のニーズや社会環境の変化により年金福祉施設としての役割が減退したと考えられる施設に関して、必要な見直しが適切に実施されてきたとは言い難い。

¹⁶ 民間住宅ローンの金利及び年金住宅融資の金利の推移については、参考資料の58頁を参照。

¹⁷ 転貸融資については、脚注4を参照。

¹⁸ 年金福祉施設の利用料金は、地域民間類似施設の動向及び市場価格を勘案し、独立採算である各施設の責任において設定されているが、概ね市場価格より2割程度低料金となっている。

- また、平成16年の年金制度改正時までの3つの年金福祉還元事業の見直しの状況は、前述のとおり、
- ・ グリーンピアについては、昭和50年代の臨時行政調査会の答申や行政改革に関する閣議決定、平成7年以降の行政改革に関する閣議決定及び平成8年の小泉厚生大臣の指示に対応して、所要の法律の制定や実務面の対応（基地の譲渡及び運営停止）が実施された
 - ・ 年金住宅融資については、平成9年以降の特殊法人改革に関する閣議決定及び平成8年の小泉厚生大臣の指示に対応して、所要の法律の制定が実施された
 - ・ 年金福祉施設については、昭和58年の行政管理庁の改善意見及び小泉厚生大臣の指示に対応して、実務面の所要の対応（施設の新設の中止及び整備費の半減など）が実施された。また、平成10年以降の施設の経営状況に関する指摘についても、減価償却費の議論はあるが相当程度の施設が黒字化しており、所要の対応が実施された

というものであった。いずれの事業についても、行政改革や民間との競合の観点からの指摘を踏まえた見直しにとどまっており、「潮目」の変化を見据えた上での、指摘の内容を超えるような一層踏み込んだ見直しが早い段階で行われることはなかったものと評価せざるを得ない。

なお、年金福祉施設については、各方面からの指摘を踏まえた対応がとられてきたが、現在までのところ、官民のイコールフットィングの観点から民営化等の合理化措置を講じることを定めた「民間と競合する公的施設の改革について」（平成12年5月26日閣議決定）の趣旨が十分に生かされてきたとは言えない。¹⁹

（2）3つの年金福祉還元事業に関する厚生労働省及び社会保険庁の状況認識

- 3つの年金福祉還元事業に関する見直しが必ずしも徹底されなかった背景として、
- ・ 個々の事業については、多くの被保険者や受給者により実際に利用されていること

¹⁹ 年金福祉施設の見直しの経緯については、参考資料の35頁を参照。

- ・ 年金福祉施設事業の実施に関しては、事業の実施に関し近年まで地方公共団体からの要望が強かったこと
- ・ 国会、関係審議会においても年金福祉還元事業（特に年金住宅融資事業）の必要性が累次にわたって指摘され、また、過去の政府経済対策において住宅投資が促進されてきたことに対応して、年金住宅融資事業の活用の促進が図られたこと
- ・ 3つの年金福祉還元事業に投入している保険料は、例えば厚生年金保険料率に換算すると0.1%程度であり、年金財政への影響は微少であったこと²⁰

から、厚生労働省及び社会保険庁においては、年金福祉還元事業そのものは維持すべきである、と認識されていたと考えられる。

なお、この間の年金福祉還元事業の実施に際しては、例えば年金住宅融資事業の継続や年金資金を活用した豪華客船（年金客船）の建造に関して、労働界等からの要望も少なからずあり、マスコミの論調も、否定的なものばかりではなく、一時期は肯定的なものも多く見受けられた。

4. 平成16年年金制度改正時における見直しの議論の内容と対応

- 平成16年の年金制度改正時においては、一層厳しくなる年金財政の状況を踏まえた改革が進められていく中で、それ以前の年金制度改正と異なり、年金福祉還元事業を進めてきた国や関連団体に対して国民の厳しい批判の目が注がれた。また、年金給付以外に年金保険料を投入している諸事業に対し、貴重な保険料の使い方として厳しい批判が生じた。
- このような批判を受けて、国会審議等において、年金給付に関わりのない事業へ保険料を投入しないこととともに、年金福祉施設については、平成17年度に年金福祉施設の譲渡等を行う法人を設立し、5年以内に整理合理化を進めることとされた。
また、年金資金運用基金を含む特殊法人改革に関する平成13年の閣議決定を受けて、「年金積立金管理運用独立行政法人法」が制

²⁰ 厚生年金保険における年金福祉還元事業の支出に係る保険料率換算の推移については、参考資料の48頁を参照。

定され、グリーンピア事業を平成17年度末をもって廃止することとなり、また、年金住宅融資事業を平成17年度末をもって廃止し、平成18年度以降、既往の融資債権の管理回収事業を独立行政法人福祉医療機構が承継して行うこととなった。

5. 年金財政との関連性など年金福祉還元事業の本来のあり方に立ち返った検証

(1) 本体事業と補完的事業の関係

- 3つの年金福祉還元事業は、1.の(1)で述べたように年金制度が長期保険であることから、被保険者や受給者に対して、そのニーズに応じて年金給付以外のサービスを提供するとともに、それにより、年金制度への信頼感や保険料の納付意欲を醸成することを目的とするものである。

年金制度においては、年金給付を行うことが本体の事業であり、3つの年金福祉還元事業は、あくまでも補完的事業と位置づけられる。したがって、このような補完的事業の継続に当たっては、年金財政の長期的見通しをはじめ、それを取り巻く社会環境の中で、その必要性が判断されなければならない。

- また、補完的事業は、本体事業の円滑な実施に支障を与えるものであってはならず、その意味で、3つの年金福祉還元事業に充てられる保険料が給付本体に用いられる保険料と区分されていなかったことは、本体事業に支障を与えるのではないかという懸念を生じさせる一因となったと考えられる。3つの年金福祉還元事業のような補完的事業を実施するに当たっては、例えば、

- ・ 補完的事業の財源規模の上限が設定されていること
- ・ そのような上限が設定されない場合であっても、補完的事業の範囲が明確であることや、保険料の負担者に対して補完的事業に関する説明を十分に行うこと

により、初めて本体事業の円滑な実施に支障を与えることへの懸念を生じさせることなく、広く国民の理解を得ることができるのではないかと思われる。

- このような手段により補完的事業の運営の規律性が確保されなければ、年金財政の長期的見通しが厳しいものと見込まれる場合に、補完的事業を継続することについて保険料の負担者の理解を得ることは容易ではない。

(2) 年金福祉還元事業をはじめとする年金給付以外の事業（福祉施設事業）の実施状況

- 3つの年金福祉還元事業をはじめとして、厚生年金保険法第79条及び国民年金法第74条の規定に基づき、年金保険料により実施する年金給付以外の事業（以下「福祉施設事業」という。）は、これまでに、積立金の増加や被保険者、受給者数等の増加による年金制度の成熟化とも相まって、事業の種類や規模が拡充されてきた。3事業以外の事業を含む福祉施設事業全体の実施状況を厚生年金制度の場合を例に制度発足当時から振り返ってみると、以下のとおりである。

- ・ 福祉施設事業は、いわゆる「ハコモノ」の設置・運営事業から始まったが、その発足当初（昭和18年度）は、福祉施設の設置等に要する経費は、大蔵省預金部から年金保険料の積立金の一部を厚生団（厚生年金事業振興団の前身）に福祉資金として融資するとともに、年金積立金の運用益（具体的には、予定利率を超えた部分）を用いて政府が厚生団に補助する形となっていた。

昭和21年、GHQの指示により預金部資金の運用が国債及び地方債の消化に限定されるとともに、昭和23年から政府補助金が廃止されたことから、厚生団による福祉施設の設置・運営は困難となった。このため、昭和26年からは、国が保険料により直接福祉施設を設置し、その運営を厚生団に委託することとなった。（いわゆる民有民営方式から国有民営方式への移行）

- ・ 当時、厚生年金制度において、福祉施設の整備費に投入する保険料の目安として厚生年金保険料率の0.1%が想定されていたことが、昭和27年の国会審議の場において当時の政府委員から明らかにされている。
- ・ その後、実際に福祉施設事業に投入された保険料を厚生年金保険料率に換算すると、昭和30年代、40年代を通じて概ね0.1%の範囲内で推移していたが、保険料を直接投入して新たに行われた厚生年金会館や老人ホーム等の年金福祉施設の整備、資金運用部からの借入金及び年金特別会計からの出資金・交付金を用

いて年金福祉事業団が行ったグリーンピア事業及び年金住宅融資事業により、この割合が徐々に高まってきた。さらに、年金制度の成熟化に伴う業務量増に対処して被保険者等へのサービス向上を目的とした社会保険オンラインシステムの整備及び年金相談等の業務、被保険者等への貸付利率の引下げ及び安定化を目的とした年金住宅融資の貸付原資に充てるための出資金等に保険料を投入²¹し始めた昭和50年代前半以降、これらの事業全体を合計した保険料の総額は、保険料率に換算して0.1%を超えることとなった。²²（ただし、貸付原資に充てた出資金は、前述のとおり、債権回収を通じて最終的には年金財政に帰属する。）

(3) 3つの年金福祉還元事業に関する「潮目」が変化した時期

- (1) において指摘したように、一般に、3つの年金福祉還元事業のような補完的事業については、本体事業に支障が生じないよう、規律ある事業運営を行うことが求められる。また、3つの年金福祉還元事業は、(2)のような経緯を踏まえて福祉施設事業の一環として実施されてきたものである。

このような視点からみると、3つの年金福祉還元事業に関する「潮目」が変化した時期については、福祉施設事業全体に投入した保険料を厚生年金保険料率に換算した割合がそれまで一つの目安と考えられてきた0.1%を超えるようになった昭和50年代に置くことができるのではないか。

- 昭和50年代前半は、同時に、昭和48年の石油危機を転機として我が国経済が高度成長から安定成長へ移行する中で、高齢化が急速に進み、年金の給付費用に対する将来の勤労世代の負担の限界が意識され始めた時期でもある。

このような中で、昭和50年代半ばからは、長期にわたる年金制度の安定的な運営を確保する観点から、年金制度改正に際して、年金の給付水準の適正化や厚生年金の支給開始年齢の引上げを検討することが避けられない状況となり、昭和60年には、基礎年金の導入や給付水準の適正化等を内容とする制度改正が行われた。

²¹ 社会保険オンラインシステム及び年金住宅融資の貸付原資への保険料の投入は、昭和54年9月3日の社会保険審議会厚生年金保険部会の意見（参考資料の51頁を参照）に基づき実施された。

²² 厚生年金保険における福祉施設事業の支出に係る保険料率換算の推移については、参考資料の48頁を参照。

また、昭和50年代後半においては、官業の肥大化の防止や経営の効率化の観点からの特殊法人の見直し等に関する臨時行政調査会の答申が行われるなど、我が国の行財政全般についての改革も推進された。

以上のような動きがあった昭和50年代前半から後半にかけては、福祉施設事業のあり方を議論する上でも重要な時期であったといえることができる。

- この「潮目」が変化した時期及びそれ以降においても、運営の規律性を確保するための措置を十分講じることなく、福祉施設事業が実施されてきた。すなわち、次のような問題点が放置されてきたといえることができる。

- ・ 年金福祉施設について「年金福祉施設事業のあり方の検討会」が開催されるなど、個々の事業においては一定の措置は講じられたものの、福祉施設事業全体について、保険料拠出者や有識者の意見を聴く「恒常的な場」が未設置であった。
- ・ 行政内部において、福祉施設事業の拡大を制御するための仕組みや、そもそも、事業の「潮目」の変化を判断するための仕組みが設けられていなかった。

また、年金福祉還元事業の関係部局が厚生労働省年金局と社会保険庁に分かれていることに加えて、福祉施設事業の運営や事業のあり方について、年金制度に関する企画・立案を担当する厚生労働省年金局と年金保険事業の実施を担当する社会保険庁との間で十分な連携や意思疎通が図られてこなかった。

なお、これらは、過去の行政担当者個々人の問題というよりも、むしろ行政システムのあり方に問題があったと考えられる。

- このような事業運営が行われてきた背景には、「3つの年金福祉還元事業をはじめとする福祉施設事業全体に投入される保険料の規模が0.1～0.2%程度であるため、福祉施設事業の遂行が直ちに年金給付に影響を与えるものではない」との認識が厚生労働省及び社会保険庁の内部にあったことは想像に難くない。(これまでの間において、福祉施設事業が年金財政に与える影響について詳細に検討された形跡は確認できなかった。)

6. 年金福祉還元事業を巡るその他の状況

- 3つの年金福祉還元事業に関連した公益法人が厚生労働省及び社会保険庁の職員の再就職先となっており、国民の目から見て、これらの事業の必要性及びそのあり方について疑いをもたれる一因となった。
- 過去の国会においては、積立金の還元融資の必要性や老人ホームなど年金福祉施設の設置の必要性についての指摘も見受けられる。また、本検証会議の検討の過程においても、個々のグリーンピアや年金福祉施設の事業の実施における政治家の関与を指摘する声があった。検証作業の中ではこれを示す明確な根拠は認められなかったが、国民にとって、これらの事業のあり方について不透明な印象を招いたことは否定できない。

7. まとめ

- 今回の検証によって、年金福祉還元事業について投入された保険料は、年金保険料率の設定に影響を与えるほどのものではなかったとはいえ、次の点が問題点として確認された。
 - ・ 昭和50年代以降、行政改革等の観点から、3つの年金福祉還元事業について一定の見直しは行われたが、平成16年の年金制度改正時までの早い時期に一層踏み込んだ見直しが行われることはなく、年金財政の将来見通しが厳しさを増す中で、年金福祉還元事業が年金財政の厳しさを十分考慮して展開されてきたとはいえないこと
 - ・ 年金福祉還元事業をはじめとする福祉施設事業について、保険料拠出者や有識者の意見を聴く「恒常的な場」がなく、説明責任が十分に果たされなかったこと
 - ・ 福祉施設事業について、その拡大を制御するための仕組みや「潮目」の変化を判断するための仕組みが行政内部に設けられていなかったことや、厚生労働省年金局と社会保険庁の十分な連携や意思疎通が図られていなかったこと
- このような状況が放置されてきたことは、年金福祉還元事業をは

はじめとする福祉施設事業に保険料を充てることを毎年度の予算に計上して国会の審議・議決を経るという手続きが従来からとられてきたものの、国民にとってみると、自分の老後の支えとなる資金が「つまみ食い」されたのではないかという疑念を生み、平成16年の年金制度改正時において、保険料の用途について国民の厳しい批判にさらされることの原因になったものと思われる。

- 今後の福祉施設事業の実施に当たっては、これまでの反省の上に立ち、国民の信頼を得ることができるような「事業拡大制御システム」を構築すべきである。

具体的には、個々の福祉施設事業の必要性について、今後更に精査するとともに、

- ・ 福祉施設事業の実施（見直しを含む）状況や保険料の充当額等についての情報公開を徹底すること
 - ・ 福祉施設事業を実施（見直しを含む。）する際の意味決定及び実績の評価について、保険料拠出者や有識者の意見を聴く「恒常的な場」を設けること
- を通じて、国民に対する説明責任を果たしていくことが求められる。

- また、このように保険料拠出者や有識者の意見を聴いて行政が最終的に判断する仕組みにとどまらず、行政自身の取組みとして、
 - ・ 行政が福祉施設事業の実施について自己評価する仕組み（例えば、事業の成果に関する数値目標や事業の見直しの基準の明確化など）を構築すること
 - ・ 福祉施設事業について、年金に関する企画・立案を担当する厚生労働省年金局と年金保険事業の実施を担当する社会保険庁との間において緊密な連携や意思疎通を図ることも望まれる。

- なお、最後に本検証会議における直接の検証事項ではないが、国民年金事業及び厚生年金保険事業の事務費については、平成10年から15年度までの間、国の危機的な財政状況に鑑み、国の負担を抑制し保険料を充当するための措置が講じられ、平成16年度においてもその措置が継続された。

平成17年度においても、引き続き財政状況が厳しいことから、

当該措置は継続されているが、年金保険事業運営に直接関わる経費（給付事務、適用事務、徴収事務システム関係経費）は、保険料で負担し、その他の内部管理事務に要する経費は、国庫で負担するように負担区分の見直しを行っており、事務費については、今後とも国民の理解が得られるよう留意する必要がある。

- また、年金福祉施設の整理合理化は、5年以内に265カ所（政府管掌健康保険の施設も含めると328カ所）の施設を廃止・売却するものであり、これら施設の整理合理化を進めるに当たっては、地域医療の提供に支障がないように配慮されるとともに、老人ホームの入居者への配慮、施設で働く職員の雇用問題への配慮が望まれる。
- 今回の検証は、主に3つの年金福祉還元事業を対象として行ったが、今回の検証結果が、年金保険料により行われる福祉施設事業全体はいうまでもなく、厚生労働省における諸事業の政策決定において生かされることを期待したい。

「年金の福祉還元事業に関する検証会議」開催経緯

第1回 平成16年 9月24日（金）

- 年金の福祉還元事業の概要について
- 検証会議における検証検討事項等について

第2回 平成16年11月 8日（月）

- 検証検討事項（案）について
- 大規模年金保養基地（グリーンピア）事業・年金住宅融資事業について
- その他

第3回 平成16年12月15日（水）

- 年金福祉施設事業について
- その他

視 察 平成17年 2月23日（水）

- ハートピア熱海、湯河原厚生年金病院、湯河原保養ホーム

第4回 平成17年 3月 8日（火）

- 年金福祉還元事業の状況等について
- その他

第5回 平成17年 6月30日（水）

- 年金福祉施設事業等について
- その他

第6回 平成17年 9月20日（火）

- 報告書（案）について
- その他

年金の福祉還元事業に関する検証会議名簿

岩淵 勝好 (産経新聞客員論説委員、川崎医療福祉大学大学院教授)

篠原 榮一 (日本公認会計士協会公会計委員会委員長)

田島 優子 (弁護士)

都村 敦子 (中京大学経済学部教授)

森田 朗 (東京大学公共政策大学院院長)

山崎 泰彦 (神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部社会福祉学科教授)

(敬称略・五十音順)