

GPIF のガバナンスの議論をめぐって

— 社会保険制度の民主的統制について —

平川 則男

連合総合政策局長

年金積立金の運用と GPIF

年金積立金は、2014年度現在、約150兆円に上るが、その内、約138兆円はGPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）に寄託されている。そのGPIFは独立行政法人として設立され、業務に関する権限・責任が理事長一人に集中している独任制となっている。この点について厚生労働省は問題意識を持っており、社会保障審議会年金部会の資料において、「(GPIFは、)理事長に意思決定権限が集約された独任制であり、(内部に設置されている)運用委員会は理事長の諮問機関という位置付けに過ぎず、また、運用委員会の委員は全員が非常勤であり、その監視の実効性に限界がある」として、ガバナンス改革の必要性を示してきた。

本稿では、積立金の運用は「専ら被保険者の利益のために行う」と法律で明記されているもの

の、GPIFにおける被保険者の利益の保護とそれを裏付ける当事者参加という民主的統制の仕組みが十分であったのか、ガバナンスの強化議論の経過やその問題について指摘をしていきたい。

社会保険制度の意義と民主的統制

日本の社会保障制度は、社会保険制度が主軸となっているが、この社会保険制度について、平成18年版厚生労働白書において、「共助」との位置づけとされている。「共助」は介護保険などリスクを共有する仲間（被保険者）の負担であり、「自助」には「自分のことを自分でする」ことに加え、市場サービスの購入も含まれる」とされている。そのリスクを共有する場合、どのような方法で合意形成のルールが定められるのか。保険集団内の合意形成のあり方。つまり、民主的統制が課題となるが、判例や審議会などの議論を紹介したい。

ひらかわ のりお

東洋大学社会学部社会学科卒業。専門分野：労働組合、社会保障。1985年6月自治労全道庁労働組合入局、2002年4月DPI障害者世界会議札幌大会組織委員会派遣（～11月）、2003年11月自治労全道庁札幌総支部執行委員（～06年9月）、2006年10月自治労北海道本部執行委員（～08年9月）、2008年8月自治労本部臨時執行委員（～10年12月）、2011年1月内閣官房社会保障改革担当室参事官（～12年3月）、2012年4月自治労本部社会保障局長（～13年8月）、2013年10月連合生活福祉局長、2015年10月より連合総合政策局長（中央常任執行委員）。

①旭川市国保料裁判における民主的統制の

考え方

旭川市国保料裁判として有名な、国民健康保険料賦課処分取消等請求事件は、国保料の減免などが争点とされていたものだが、2006年3月1日最高裁判所大法廷の判決において、社会保険の民主的統制についても考え方が示された。その内容は、「同じ集団に属する被保険者の疾病等によるリスクを当該保険集団が引き受けるものとし、

その費用は法定条件のもとで、それぞれの保険集団ごとに予定された議決機関において民主的に決める場所に委ねることとしているのである」とし、保険集団の民主的統制について見解が示されている。加えて、滝井裁判官の補足意見として、保険者自治に関し、「国民健康保険は住民の一部を加入者とするもので、住民すべてを代表する議会は本来的な保険集団の議決機関とは言えない」との考え方が示されている。社会保険制度における、保険集団内の民主的統制とは何かを問う意見と言える。

②中医協のあり方に関する被保険者(支払側)の位置づけ

2005年7月20日、診療報酬改訂を行う中央社会保険医療協議会(中医協)の在り方について議論していた「中医協のあり方に関する有識者会議」は、「中央社会保険医療協議会の新たな出発のために」を公表した。報告書では、中医協委員の構成員のあり方について、三者構成(公益委員、支払側委員、診療側委員)の意義を再確認し、「保険医療機関等が行う診療報酬に対する対価として公的医療保険から支払う報酬であることから、その決定に当たって保険契約の両当事者の協議を尊重すべきであるという考え方には、一定の合理性があるものと考えられる。三者構成については、これを基本的に維持していくべきである」とされた。ここにも、給付と負担の関係の中で、社会保険制度における議決機関と、支払い側の一員である被保険者としての代表のあり方が整理されてきたと言える。

本来の目的を逸脱した年金積立金の議論

①アベノミクスのための年金積立金の運用

2013年6月、日本再興戦略において「成長を促進する金融、公的・準公的資金の運用等の検討を行う」とされた。これに基づき、政府は内閣官房に有識者会議(公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議)を設置し、8回にわたって議論が行われた。この会議の議論においては、「デフレ脱却を金融面から支援するため

には、公的年金等の資産を有効活用し、成長分野へ振り向けていくことが重要」との意見も強く打ち出された。

2013年11月には、報告書が策定されたが、デフレからの脱却を見据えた運用の見直しとして、「日本経済にいかに関与し得るか考慮」するとしている。また、連合推薦委員の発言により、「被保険者」という文言が盛り込まれたものの「様々な世代や立場の人が含まれる」として、被保険者の概念を曖昧にした内容とされている。更には、年金積立金運用の責任大臣は、厚生労働大臣ではなくあえて「所管大臣」「担当大臣」とされ、公的年金制度からの切り離しも意図されたものとなった。加えて、デフレ脱却を見据え、「金利上昇に備えたりスク管理の資産評価のあり方についても検討し対応すべき」との記載もされ、まさに時の政権を支えるための役割が強調されている。

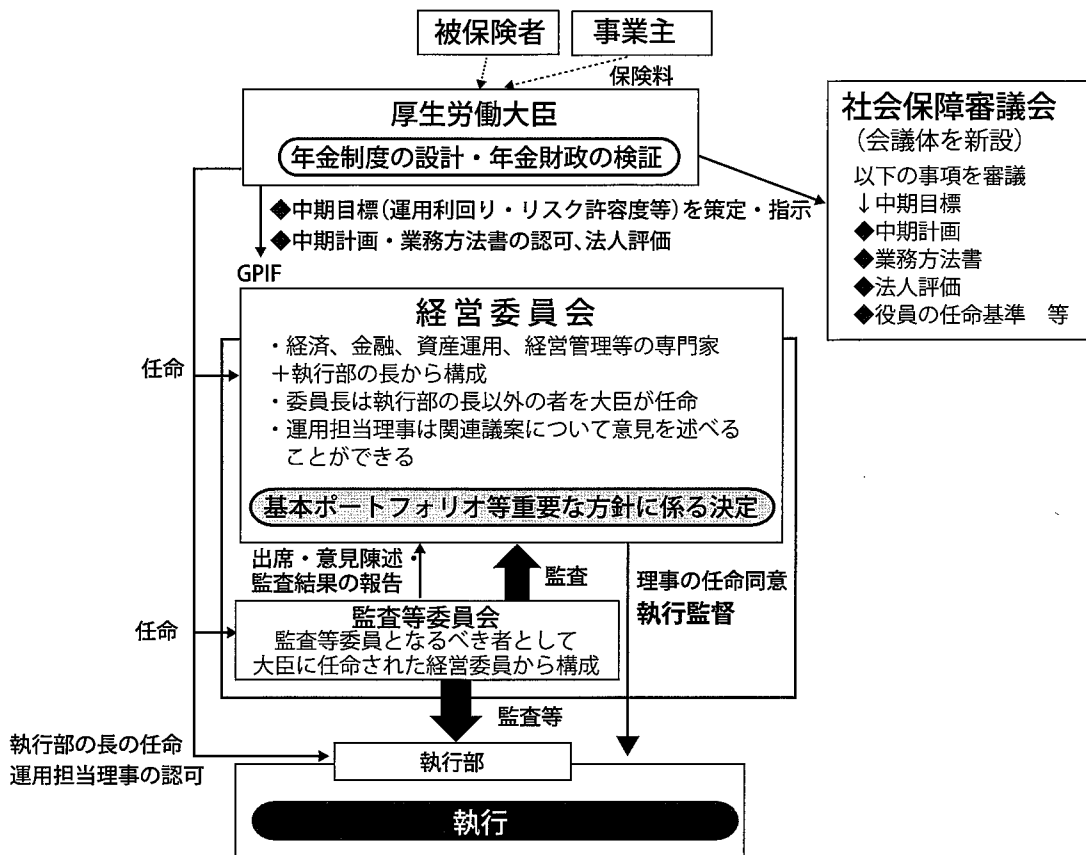
②GPIF運用委員会のポートフォリオの見直し議論

GPIFはポートフォリオの見直しを2014年10月31日に公表した。その内容は、国内債権中心の運用を見直し、株式の割合を大幅に増やすものとなった。

この見直しは、本来であれば財政検証を受けて2015年度に行うものであったのが、当時の田村厚労大臣が、2014年6月3日の閣議後、安倍総理に対し、「財政検証の公表を受けてGPIFに対し基本ポートフォリオの見直し作業を前倒しして実施するよう要請することを報告をした」ということがきっかけとなっている。その公式的な理由は、「長期的に経済がかなり変動はしてきておるといふことでもあります。当然、運用環境も変わってきています(2014年6月6日厚労大臣記者会見)としているが、本当の狙いは別のところにあったものと思われる。

具体的な検討は、GPIFの運用委員会において議論されてきたが、たびたび、アベノミクスを意識した議論、金利は上昇していくとの発言が繰り返されていく。また、株式の割合を高めるポートフォリオの見直しに対して、国民の理解を得られるかという

資料1 GPIFガバナンス強化のイメージ(案)



出所：第32回社会保障審議会年金部会資料（2013年12月25日）

議論も行われた。

第85回運用委員会(2014年10月3日)

- 委員 2008年度の損失は国内債券中心であったため9兆円で済んだわけだが、それを大幅に上回る30兆円という、単年度で発生する可能性のある大きな損失を国民が受け入れるかどうか。年金部会の専門委員会の報告を踏まえるとこのような結果になるわけだが、本当にそれでよいのか。個人的には、国民の感覚とこの議論のギャップを感じざるを得ない。
- 委員 単年度ではそのとおりだが、新しいポートフォリオの場合、リーマンショックを挟んだ10年間で見れば、いずれの候補でも旧ポートフォリオと比較して4～6割運用利回りは向上している。つまり、長い目で見れば、一時的に大きな損失が出てても十分カバーできるということを説明していくのだろう。

しかしながら、新しいポートフォリオの見直しが公表されても、被保険者への十分な説明どころか、不信が高まる事態が生じた。

2014年1月22日のダボス会議において、安倍総理は、「ポートフォリオの見直しを始め、フォワード・ルッキングな改革を行います。成長への投資に貢献することとなるでしょう」と発言。続いて、2014年10月31日、日銀の金融緩和の発表と同時に、株式の割合を大幅に高めるポートフォリオの見直しが公表された。GPIFは、全くの偶然としていたが、それが真実であったとしても、安倍政権による政治介入であり、積立金が経済成長に利用されているのではないのかと、疑念を抱かせることとなった。

加えて社会保障審議会年金部会で、連合の委員が、リーマンショック並みの経済的な落ち込みがあった場合の想定される損失額について明らかにしよう指摘したのに対し、頑なに公表しなかった。公表したのは、2015年1月5日になってから

で、当時の民主党の「GPIFにおける年金積立金運用リスクの想定損失額等に関する質問主意書」に対する回答として、21.5兆円損失する可能性があることが公表された。

③社会保障審議会年金部会における議論

2014年11月4日、社会保障審議会年金部会の下に「年金積立金の管理運用に係る法人のガバナンスの在り方検討作業班」が設置され、2014年12月17日まで6回にわたり議論がされたものの、労使・有識者の強い反対によって「報告書」のとりまとめは行われなかった。また2015年1月23日の第30回社会保障審議会年金部会に「議論の要約」が提出されたが、連合委員と経団連委員が、「運用執行を監督・監視する局面で、被保険者の代表の意思が確実に反映されるガバナンス構造を構築すべき」とする内容を柱とする共同意見書を提出し、これに対して他の年金部会委員からも支持する意見が多く出され、とりまとめには至らなかった。

しかし、厚生労働省は2015年12月8日、約11ヶ月ぶりに社会保障審議会年金部会を開催し、検討事項として、①「ガバナンス体制」、②「運用の在り方」を示し、2016年の通常国会への関連法案の提出を視野に議論が行われた。ガバナンス体制については、年金部会の議論の中で、①複数の者による合議による意思決定の導入 ②意思決定・監督と業務執行の分離（合議制機関が執行部を監督）については概ね合意が得られているとし、論点が示された（資料1）。

連合としては、年金積立金の運用及びガバナンスについて、「年金積立金はだれのもの」というテーマでキャンペーン行動を展開する一方、以下の通り、連合の考え方を整理するとともに、社会保障審議会年金部会で意見反映を行った。

- 保険料拠出者の意思が確実に反映されるガバナンス体制を構築すべきであり、労使をはじめとするステークホルダーが参画する合議制機関（厚労省提案では「経営委員会」）を設置すべきである。

- 合議制機関（経営委員会）の構成員の選任については、拠出者である労使がすべての構成員の選任に関与できるようにすべきである。
- 拠出者の納得性が重要であり、合議制機関（経営委員会）の構成員として拠出者の代表を複数入れ、過半数を労使が占めることを基本とすべきである。
- 合議制機関（経営委員会）の構成員の専門性については、年金財政や年金制度など多様であるべきである。国民に対する説明責任を果たせることが重要であり、ブラックボックス化してはならない。

しかしながら、年金部会では、経営委員会の在り方をめぐり決定的な認識の相違が明らかとなっている。連合の考え方に対して、年金部会の専門委員である、伊藤隆敏コロンビア大学教授（兼）政策研究大学院大学教授は、2016年2月8日の年金部会において、「GPIF改革についての年金部会での議論をまとめるにあたっての意見表明」を提出した。

- 「（経営委員会の構成員について）被保険者及び事業主の立場を適切に代表し得ると認められる団体の推薦する者各1人を含む」という点について、1人ではなく複数人にすべきという意見もあったかと思います。しかし、「GPIFの運用はもっぱら被保険者のためにおこなう」ということから、「これまで保険料を支払った被保険者（の代表）が運用決定をすべき」、ということは導かれません。第一に、人口が減少していく中で、GPIFは現在世代から将来世代に、世代間不公平性を少しでも和らげるように、年金システムが移行していくのを助けるという役割を担っています。したがって、現在の年金受給者や保険料を払っている被保険者や事業主のみならず、まだ生まれていない世代も含めた将来世代の利益を考えなくてははいけません。

この意見については、被保険者という概念を曖昧にし、「国民」であったり、「まだ生まれていない

世代」という抽象的な概念を持ち出し、運用から被保険者や事業主の代表を排除したい意思が現れている。なぜ、こんなにも被保険者の関与に否定的なのか。伊藤教授は、更に踏み込んで意見表明をしている。

- 高い保険料を払い続けることが予想される現在の若年世代や生まれていない将来世代にとっては、短期的に変動があっても、長期的には高い確率で高いリターンを確保できるようなポートフォリオを選択して欲しいと願っているはずです。合議制機関は、このような将来世代の声を代弁できる運用の専門家が多数派を占めるべきです。

結局は、138兆円もの基金の運用は、経済成長のために使うべきであり、そのためには高いリターンを目指していく。具体的な運用は、その道の専門家に任せるべきで、被保険者・事業主の意向は排除すべき、とのことではないだろうか。

なお、第190通常国会において、年金改革法案が提出されたが、残念ながら経営委員会11名のうち、被保険者と事業主が推薦する者は1名ずつとなり、被保険者の意向が十分反映されるものとなっていない。今後は、経営委員会委員を推薦することとなる新しい社会保険審議会の部会の役割や位置付け、また選任あたりの詳細な考え方が課題となる。

GPIFの運営についても、社会保険としての民主的統制の仕組みを

GPIFは、厚生労働大臣から運用を寄託されているだけであり、保険者ではない。そのために、その運営は、あくまで被保険者のために運用益を上げることのみを使命としているのであり、社会保険における民主的統制とは別のものではないかという議論もある。しかし次の点から、この考え方は問題がある。

- GPIFの使命は、「年金事業の運営の安定に資する」役割があり、社会保険制度の一部である。

- 運用については、「専ら被保険者の利益のため、長期的な観点から、年金財政上必要な利回りを最低限のリスクで確保することを目標とする」ことにあり、経済対策に使わないことは当然のこととして、ひたすら高いリターンを確保することが目的ではない。

- 社会保険制度としての公的年金制度は強制加入の保険であり、被保険者と個々の契約関係となっていないことから、運用のあり方についても民主的統制が求められる。

- 強制加入の表裏一体としての保険者運営の民主的統制の仕組みは、十分な説明責任と、その結果としての信頼性が重要である。

現在、政府は、野党からたびたび、ポートフォリオ見直しの結果により大きな損失が生じていることを追及されている。当然、収益は短期的ではなく、長期的な視点から見ていく必要があるが、政府答弁は、残念ながら誠実さを欠いたものとなっている。2016年4月7日の衆議院TPP特別委員会での安倍総理の答弁は「安倍政権発足以降、年金積立金の増加は37.8兆円にもものぼる。ポートフォリオ見直し後も、8.9兆円もある。民主党政権時より遥かに、遥かに上がっている」とし、ひたすら運用利回りを上げることを目標としているかのような内容となっている。また、例年7月上旬に公表している、1月から4月のGPIFの運用結果の公表についても、参議院選挙終了後としており、これも被保険者や国民の不信を招いている。

GPIFは、長期的な視点にたち、政治的な影響力を可能な限り排除しつつ、被保険者や国民から誤解のないよう慎重な運営を行うべきと同時に、社会保険制度としての民主的統制の仕組みを構築すべきである。■

《参考文献》

- 菊池馨実編 (2012.6.25) 『社会保険の法原理』(株)法律文化社。
- 堀勝洋 (2009.4.20) 『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』、ミネルヴァ書房。
- 内閣府 (2013.6) 「日本再興戦略」。
- 吉原健二、畑満 (2016.2.20) 『日本公的年金制度史』、中央法規。