

研究ノート

国民年金問題の由来

大西秀典

岡田宗治郎

1. 現在の年金問題

戦後のわが国の平均寿命の急激な伸長は、各個人の人生の時間的な余地を大きく広げたという意味では、どの個人にとっても良いことであった。かつて伊能忠敬は、経済活動の第一線を退いてから、あのような偉業を成し遂げたのであったが、今や日本人の多くが現役引退後の第二あるいは第三の人生において、何かを成し遂げる可能性を手に入れたのである。だが、長生きできることは、短命であることよりは望ましいものの、そこにも問題はある。長生きのリスクと呼ばれるように、現役引退後（老後）の生活費をいかに賄うかという、個人的努力によっては十分に備えることの困難な経済問題があるからである。この問題を社会的に解決する現代的な方法が公的年金である。

「近づく年金時代」と題する1972年の厚生白書には、「わが国の本格的な年金時代は、人口の老齢化が現在の西欧諸国のような高い比率となり、そのほとんどの高齢者が拠出制の年金を受けようになる時代をさすのであろうが、それには、まだ30年程度の年月を必要とする」（2ページ）と記されていた。それが今では、高齢化率は20%を超えており、しかも内閣府の「世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査」（2006年1月実施、2006年11月結果発表）によれば、すべての高齢者世帯の90%以上が公的年金が主な収入源であると回答している。文字どおりの「年金時代」が到来したのである。そうであるがゆえにこそ、わが国の公的年金が長期的に持続可能であることが、わが国の公的年金の最大の問題なのである。

わが国の公的年金は、長期的な持続可能性（収支均衡）を確保するために、これまではほぼ5年に1度のペースで改革されてきた。最近の2004年改革でマクロ経済スライド方式が導入されたことにより、わが国の公的年金の持続可能性がかなり高まったと評価できる。それでもなお、公的年金制度の分立や「空洞化」（保険料未納率の高まり）が問われ、これらの問題の解決が課題になっている。

公的年金制度の分立の解消、すなわち統合一元化は、当面は被用者年金（厚生年金および各種共済年金）の一元化が政府・与党によって推進されつつある。他方、空洞化の問題につ

いては、国民年金保険料の収納率向上のための各種の対策が講じられつつある。しかし、公的年金全体の一元化には程遠いし、また、収納率向上のコストパフォーマンスに問題があるようである。そこで、これらの問題への抜本的解決策として、消費税を財源とする基本年金構想が各方面から提案されている。もっとも、これに類似した構想は、すでに1977年12月19日の社会保障制度審議会の建議「皆年金下の新年金体系」においてもみられる。

公的年金制度の分立や空洞化の問題は、その起源を、制度の分立と社会保険方式とによる国民皆年金体制が成立した、1959年の国民年金法の成立時点に求めることができる。実は、国民年金が創設される過程における議論のなかでも、公的年金の統合（一元化）や税方式（無拠出制）が検討の対象になっていた。それゆえに、ここでは、国民年金創設時にさかのぼり、どのような検討がなされていたのかについて、幾分立ち入って述べることにする。次節の論述の多くは、共同執筆者である岡田によるものであり、全体的なまとめと調整とを大西が担当した。

2. 国民年金制度創設過程の検討

(1) 国民年金制度創設の背景

1959年2月、政府は国民年金法案を国会に提出した。同法案は、一部修正され、同年4月に成立した。無拠出制年金の支給は同年11月から始まり、拠出制年金の保険料徴収は1961年4月からスタートした。このように国民年金制度が法案提出後スピーディーに成立した背景を、『社会保障年鑑』（昭和35年版、71～72ページ）所収の「成立の経緯」を素材として整理する。ただし、事実経過の年の記述には一部に誤りがあるので、その部分は訂正しておこう。

まず、直接的には政治の動きがあった。1956年頃から「かなりの地方で敬老年金を支給する動きがあらわれ」た。参議院議員選挙の年でもあった同年、そうした地方の動きと連動する形で、与党自由民主党、野党社会党は、ともに国民年金制度の「試案の作成と法案化をこころみるようになった。」1957年5月、「政府は国民年金制度に関する基本方策について社会保障制度審議会に諮問をおこな」った。同年同月、厚生省は、5人の「学識経験者からなる国民年金委員を設けて、この問題の具体的な検討にあたった。」さらに1958年4月には、省内に「国民年金準備委員会事務局を設置」した。同年5月の衆議院議員選挙では与党自由民主党は、昭和34年度からの国民年金制度の実施を公約した。6月には、先の諮問にたいする社会保障制度審議会の答申「国民年金制度に関する基本方策について」が出された。

こうした政治の動きの背後には、それを促した社会的要因があった。その第1は、戦争の影響であった。すなわち、「戦争とそれに続くインフレーションによって、それまで人びと

がみずから老後の生活を維持するよう計画してきた経済的な基盤が根本からくつがえされたという事情」があった。

第2に、そうかといって1947年の民法改正により、家族による扶養にも戦前のようには期待できなくなった。すなわち、「従前わが国では伝統的な「家」を中心とする家族制度のもとに、老人、身体障害者、あるいは母子などは、その家族によって扶養されてきたが、戦後における思想の変化、経済状況の変化によってこのような制度が崩壊して、これらの者の生活が困難になってきた」。

第3に、「人口の老齢化」が急速に進むことが予想された。すなわち、「医学の進歩発達による国民の死亡率の減少、平均寿命の増大に加えて、戦後の出生率の低下によって、今後のわが国の人口構成は、いちじるしく老人の比重が増加することが予想され、老人の問題はこの面でも放置できない段階にいたって」た。

第4に、「社会保障体系の整備の国民的な要請」があった。すなわち、「すでに国民皆保険のスローガンのもとに医療保険の分野ではすべての国民がいずれかの制度に包摂される方針が決定されるにおよび、残された年金保険の分野でも同じように全国民に対する制度の確立が叫ばれるようになった。」

以下では、上述のように国民年金制度創設において制度の内容を固めるうえで影響力をもった社会保障制度審議会と国民年金委員が、それぞれの国民年金構想をまとめるなかで、どのような議論があったのかを、村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』（以下、『検証』と略記する）を参考にしつつ、社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』（以下、『資料』と略記する）に基づき確認していきたい。（なお、以下の文中の引用文の後の括弧内の数字は、ページ番号を表すものとする。）

(2) 社会保障制度審議会の国民年金構想

1949年5月に設置された社会保障制度審議会は、早い段階から年金制度を全国民に及ぼすという皆年金の理念をもっていた。1950年10月16日に提出された「社会保障制度に関する勧告」（『資料』187～205）においても、「老齢者、遺族及び廃疾者に対する年金保険制度も、できれば、すべての国民を対象とすることが望ましい」とした。だが、それに続けて、「しかしながら、経済が窮乏し保険料の負担能力が少い現在、一般国民に対するこの種の保険は将来日本の経済が十分回復するときまでまたねばならぬ」として、「被用者に対する医療保険の対象」である一部の被用者を対象として、「15年以上被保険者として保険料を払込んだ者が、退職当時あるいはその後において男子ならば60歳、女子ならば55歳に達した場合には、以後終身間養老年金を支給する」、「養老年金の額は定額とし、月額2000円程度とする」、財源は、「給付に要する費用の10分の2」の国庫負担と、それを「除いた給付に必要な費用に

ついて」の「被用者と使用者と」の「折半負担」によるという年金構想を示した。ただし、被用者以外の「一般国民」、具体的には、「一定範囲の老齢者、遺族及び廃疾者」にたいする無拠出制年金制度の新設を求めていることは、のちに国民年金制度のなかに無拠出制年金（老齢・母子・障害福祉年金）の制度を設けたことの前駆けとして注目に値する。

社会保障制度審議会は、さらに1953年12月10日の勧告「年金制度の整備改革に関する件」（『資料』209～215）において、「各職域を通じ、かつ、被用者たると自営業者たるとを問わず、一切の労働を通じた年金制度の確立が最も望ましい。…しかし、全国民対象の国民年金制度の確立をいま直ちに実現することは国の財政、国民経済その他諸種の事情からみて、時期尚早とも考えられるので、まず、第一の段階としては、一応現在の被用者に関する各年金制度を一元的なものにし、つづいて、現在洩れている5人未満の事業所の被用者もこれに加え、また、自営業者でもとくに年金的保護の必要と思われるような人々を加えた範囲で年金制度を考えることが、最も適当と思われる」（引用文中の省略は筆者による。以下同様）として、年金制度を一元的なものに統合するとともに、5人未満の零細企業の被用者および一定範囲の自営業者にまでも年金制度を適用することを勧告している。

これらの勧告も認めているように、「全国民対象の国民年金制度の確立」による皆年金という理想を実現するには、とりわけ財源面の困難があった。それでも、1953年8月の軍人恩給の復活や1954年の厚生年金の再出発に続く、1950年代後半からの既述の政治動向をうけて、社会保障制度審議会は国民年金制度創設の具体案の検討を独自に開始した。政府にも働きかけ、政府はこれに答えて、前に触れたように、1957年5月15日に社会保障制度審議会にたいして「国民年金制度に関する基本方策いかん」について諮問し、これにたいして1958年6月14日に「国民年金制度に関する基本方策について」が答申されたのである。

この答申（『資料』236～247）は、前文・総説・要綱・補足説明から構成されている。まず前文で、「国民年金制度の普及と徹底とは、近代文化国家の政治の一大核心である…とくに戦争の惨禍によって国民所得に絶大の変動を見、その災害が全国民なканずく経済的弱者につよく及んでいるわが国において、その意義がさらに重要である」、また「国民年金制度といえは、主たる対象をまず老齢におくのが当然であるが、わが国の特殊な事情からいって、廃疾の人びと、母子の家族に対する社会保障もまたとくに緊切である。そこで本案では…老齢年金とならんで廃疾および母子の年金制度をも併せて設けることにした」と述べている。これについて村上貴美子氏は、「答申は国民年金制度の創設を…戦争の惨禍の結果、あえて表現するならば戦後処理の一環としての意味も内在しているとする」（『検証』165）と解説している。

総説では、最初に国民年金制度創設の意義について、「国民の大半、すなわち零細企業等の被用者、農林漁業者、商工業等の自営業者などは、年金制度からとり残されたままになっ

ている…したがって、これら多数の未適用者にも年金制度を設けよという主張が、国民の声として、もはや放置できないまでに高まったことは、何ら怪しむに足りない。理論的に考えても、戦後における人口の老齢化や家族制度の崩壊という厳たる事実は、これを十分に理由づける」と述べ、「いまや、国民年金を設けるべきかどうかの段階ではなくて、いかにして国民年金を実現するか段階である」と国民年金制度の必要性を力説した。

国民年金制度の立て方としては、「差し当り、現在年金制度をもたない人びとを対象とする制度を創設し、ついで現行諸制度を再検討してこの制度との調整をはかり、さらに将来これらについて統合をすすめる」という「三段階方針」（『検証』165）をとった。

また、「原則としては拠出による積立方式を採用すること」としたが、「全部を拠出制にまつことは、今次対象となる国民層の負担能力からみて不可能である」とし、そこで審議会は、「拠出制年金とともに無拠出年金を設けること」にしたという。さらに続けて、「その理論的根拠は、一定年齢をこえた老齢者は、社会がある程度扶養する義務があるというにある。すなわち、一家の子女が個人的に行う老齢者の扶養を、社会連帯の立場における扶養に漸次切替え発展させようというのである」と説明している。

拠出制年金として給付される「基準年金額」については、まず、「この国民年金は、退職を支給条件としない純然たる老齢年金であって、したがって年金額は定額となるのが順序であろう」と述べ、ついで、「前述のような見地から、生活扶助の基準による最低生活の保障を目標とすることとし」、さらに、より具体的には「農村地区における単身世帯の扶助額を、全国一律の基準年金の基礎とするのが妥当であると判断した」と述べている。

費用負担については、「拠出制の年金の拠出期間は、25歳から54歳までとし、拠出金額は、」
「国民健康保険における保険料負担の状況等にかんがみ、」「有業者は月100円程度、無業者は月50円程度とし、」「拠出制の年金の費用のうち3割を国庫が負担する、」「無拠出制の年金の費用は、全額国庫から支出する」としている。

(3) 国民年金委員の国民年金構想

1956年「後半以来、国民年金制度の検討に着手して」（『検証』168）いた厚生省は、1957年5月8日に、「国民年金制度創設に向けて、本格的な検討を開始するため」（同）長沼弘毅、三好重夫、井藤半彌、川井三郎、原安三郎という5名の専門家からなる国民年金委員会を設置した。国民年金委員会は、その審議結果を、「審議メモ」（1957年10月2日）、「審議メモ 年金制度統合の必要性について」（1958年2月24日）、「国民年金制度検討試案要綱」（1958年3月26日）などにまとめた。

厚生省は、さらに、1958年4月1日に、「国民年金制度の実施を前提とした」（『検証』176）国民年金実施準備委員会を、厚生事務次官を会長として「厚生省を挙げての体制」（同）と

して設置した。そしてこれ以後は、国民年金委員会と国民年金実施準備委員会との「合同委員会として運営」(同)されることになった。

こうした厚生省の動きの背景には、1950年代の後半から与野党ともに国民年金制度の実現に向けて具体的に動き始めたという既述の政治動向に加えて、厚生年金からの離脱の動きを含む、公的年金制度のさらなる分立に向けての動きがあった。すなわち、「総理府は「恩給制度の改正要綱」を、農林省は「農林漁業団体共済組合法案」を、さらに中小企業政治連盟は「中小企業退職基金制度要綱」を公表するなど、全国民を対象とする年金制度の創設とは別の動きが活発にな」(『検証』174～175)った。上述の「審議メモ 年金制度統合の必要性について」(『資料』459～460)には、「世上もっとも関心の的となり、国民一般の要望の強い国民年金制度の創設という計画から考えるならば、このような現行年金制度の分解の傾向は、まさしく逆の方向に作用するものである。すなわち、社会保障制度としての国民年金制度の創設は、その実現の方法はいくつか考えられるとしても、国民的な総合制度でなければならぬことはいうまでもない。農協職員共済組合制度や中政連の動きの如きは、いわば国民年金制度の計画を未然のうちに不可能とするものに他ならない。国民年金制度の策定の任務の一端を担うわれわれ国民年金委員としては、この種の動きに対して…この際強く反対の意思を表明する次第である」、と記されている。そうした分立をさらに進める動きに「対抗」(『検証』175)するためにも、国民年金制度の成案を得ることが急がれたのである。

さて、1957年10月2日にまとめられ、やがて公表された最初の「審議メモ」(『資料』457～458)によれば、国民年金委員会の課題が、つぎのように設定されている。すなわち、「われわれに与えられた課題は、いうまでもなく社会保障制度の一つの支柱としての年金制度の構想の検討であるが、このことは、従前から被用者あるいは官公吏に対して設定されている厚生年金保険あるいは恩給制度のごとき所得保障制度をいかにして全国民的な規模にまで拡充するかという方策の検討に他ならないであろう」、と。しかし、社会保障制度審議会に比べて、より以上に現実的であらねばならない国民年金委員会は、さらに続けて、「当面の課題は」、「全国民を対象とする統一的年金制度」の樹立よりは、「未適用階層の年金制度への包摂の方策であり、従って未適用階層を対象とする制度の構想如何ということ为先ず第一の問題としてとり上げることが時宜に適するものといわねばならない」、と述べる。

実は、この「審議メモ」のとりまとめに先立ち、1957年8月5日には、厚生省内に設置された国民年金委員会事務局より、「抛出制による国民年金制度について」(『検証』171)と題する、つぎのような論点整理が国民年金委員会に提出されている。「全国民を対象とする抛出制の年金制度を考える場合に、現行の各種年金制度を統合し、さらに一般国民を包括した単一の年金保険を設定すること、すなわち単一の全国民を対象とする年金制度の創設は近い将来においては期待できない。差し当たり現行制度はそのままとし、被用者以外の一般国民

(五人未満事業所の従業者を含む)を対象とする年金保険制度を、被用者年金制度以外に創設する。その上で現行制度との間に資格期間の通算制度を設ける。」(同171~173)「審議メモ」の内容は、この事務局の論点整理にそっている。

国民年金委員会は、発足当初から、すなわち1957年5月8日の第一回委員会から、「新しい年金制度は拠出制を基本に置くことを明らかにし」(『検証』169)ていた。いかなる理由によったのか。最初の「審議メモ」の中では、拠出制を採用する理由として、つぎのような説明がある。すなわち、「拠出制と無拠出制の問題についてのわれわれの審議の結果を要約するならば、全国民を対象とする統一的年金制度の場合には…現実的には税という調達方式にからまる心理的な抵抗がある…従って税の増徴ではなく、新たな拠出保険料の納入という制度的構成の方がより実現の可能性に富むものというべきであろう。」(『資料』457)また、「未適用階層を対象とする」年金制度を考える場合には、「税を財源として拠出能力を持つ一部の階層に対し他の階層に適用されない所得保障を行うことが考えられない以上、当然その構想は拠出制の線に沿うものでなければならないのであって、無拠出制は主として(1)年金制度の適用外にある拠出能力のない現存の老齢者遺族あるいは廃疾者に対するもの、あるいは(2)拠出制の適用不可能な低所得階層に対する制度としてのみその当否を問われることとなるであろう。」(同457)

3. まとめと今後の研究課題

同じく社会保険方式による年金制度を採用しているとはいえ、複数の制度が分立し、国民はそれぞれの職業の違いにより別々の制度に分かれて加入するという方式をとるドイツと、全国民が単一の年金制度に加入する方式をとるイギリスとは対照的である。わが国は、戦前においてはドイツを範として社会保険(医療保険や年金保険)の整備を進めてきたという歴史をもつ。戦後のわが国の社会保障制度をデザインした社会保障制度審議会の立場は、イギリスのベヴァリジ報告に示された社会保障構想の影響を受けている。このように戦前と戦後のモデルは交替したものの、いずれのモデルも社会保険方式を採用したことは共通している。それゆえ、本稿で検討した社会保障制度審議会も国民年金委員会も、ともに社会保険方式、すなわち拠出制の年金制度を支柱として国民年金制度を構想したことは自然の成り行きであった。

年金制度をイギリスのように一元的な体系にするか、ドイツのように多元的にするかについては、社会保障制度審議会は、「一切の労働を通じた年金制度の確立」、「全国民対象の国民年金制度の確立」を理想にし、国民年金委員は、「国民的な総合制度」、「全国民を対象と

する「統一的年金制度」を年金制度の在るべき姿として考えており、いずれも年金制度の一元化が望ましいとの立場を表明していた。しかし、そのいずれもが、年金制度の一元化は当面は実現困難であると認識していた。国民年金制度の構想において拠出制を原則にしたこととは異なり、公的年金制度の統合にかんしては現実との妥協を余儀なくされた。つまり、年金制度の未適用者をできるだけ早く無くすことが優先されたのであって、そのためには、より困難の少ない道、すなわち、既存制度には手をつけずに、新制度を追加するという方法が選ばれたのである。

本稿では立ち入らなかった国民年金委員の「国民年金制度検討試案要綱」の内容や、社会保障制度審議会・国民年金委員会以外で国民年金制度創設にかかわった諸機関（政党、官庁、民間団体）の国民年金制度構想の検討、また、いずれの機関の構想にせよ、各構想の根拠にまで掘り下げた検討など、より広くより深い、さらなる研究が今後に残されている。

(2007年4月4日脱稿)

引用文献

健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』（1960年版）東洋経済新報社、1960年
厚生省編『厚生白書－近づく年金時代－』（昭和47年版）大蔵省印刷局、1972年
社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』至誠堂、1968年
村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房、2000年

参考文献

足立正樹・井上久子編著『社会保障の光と陰』高菅出版、2001年
足立正樹・樫原朗編著『各国の社会保障』法律文化社、1983年
厚生労働省監修『厚生労働白書』（平成18年版）ぎょうせい、2006年
社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ(上)』出光書店、1988年
『週刊社会保障』第60巻2410号（2006年12月4日号）法研、2006年
橘木俊詔『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社、2005年
村上清『年金の知識』日経文庫、1983年
横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』学文社、2001年
吉原健二『わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み－』中央法規、2004年