

# 皆年金制度の成立：国民年金をめぐる

朝 日 讓 治

## 0 はじめに

年金問題は周期的に大きな注目をあつめる。それは、国民年金法第4条の3に規定されているほぼ5年ごとの国民年金事業の財政の現況及び見通しが公表される頃である。これまでのいくつかの議論の山を経て、国民も年金に対する理解を深めてきており、問題点も認識されつつある。1961年、20歳から60歳までの国民全員に年金適用が実現し、いわゆる皆年金が実現して50年、さまざまな問題が表れ表れ、その都度、解決が図られたが、いずれの問題のルーツも皆年金の発足前後にあると考えられる。

この年、皆年金と歩調を合わせ、国民健康保険も導入され、所得保障としての年金と医療サービスに対する医療保険が同時に実現し、皆年金と国民皆保険がともに実現したのである。二つの社会保険の準備期間はおもに1950年代であった。当時、朝鮮動乱を経て、神武景気を享受し、戦前の経済活動水準をやっと凌駕でき、将来に対する希望が芽生えつつあった。『経済白書』が「もはや戦後ではない」と宣言したのもこの時期である。しかし、社会にはまだまだ戦争の傷跡と混乱が強く残り、政府の財政上の逼迫や低所得や失業に喘ぐ人々が数多くいた。経済の成長を背景にした生産関連の社会資本整備だけでなく、それまで除外されていた非被用者に対する生活上の保障の必要性と実現可能性が政界でも認識され、国民年金と国民健康保険の導入施行となるのである。

新しく制度を導入する場合、その制度を理解してもらう努力が必要となる。負担と給付が直結している医療保険は、保険料負担の困難さはともかく、保険制度の仕組みは理解しやすい。きょうの保険料支払いが明日の傷病の保険金給付となるからである。しかも、被保険者をすべての国民とすることの理解も得やすい。ところが年金の場合、長期にわたり保険料を納付した後にはじめて受給資格ができ、負担と給付の時間的隔たりが大きい。このため、貨幣価値の変動、死亡したときには掛け捨てになるという被保険者としての心配、日々の生活苦のなかで生涯生活設計を立てることなどおぼつかないなど、さまざまな問題を抱える人々が多くいた。そこで、保険料を誰が負担するか、被保険者本人かそれとも国庫負担とするか、当初、拠出制と税負担方式との間でいずれが妥当かについて議論が戦わされた。

被保険者の範囲をどの年代にするか、拠出制を採用する場合、保険料率を定額とするか、それとも所得比例にするか、年金の支給開始をいつにするか、またその額は、と制度設計は複雑をきわめた。納付された保険料をどうするかについても議論が分か

れた。それは、基金として、厚生省（当時）が自主運用し、被保険者のために還元融資するか、大蔵省（当時）の資金運用部資金に一括預託し、大蔵省の財政投融资計画の一環として資金を活用するかをめぐる対立である。

拠出制の年金制度の発足と同時に、国民年金の適用を受けない低所得の高齢者などのために、無拠出の福祉年金が設立され、支給されることになった。福祉年金の受給資格者として、公的扶助の受給者、そして軍人恩給を受けている旧軍人を認めるかどうか、すなわち、福祉年金との併給を認めるかどうか、選挙対策もからんで、さまざまな思惑で議論が揺れた。

いま改めて皆年金制度設立準備から発足に至る当時の動向を検証することにより、現在の年金問題の原点を知ることができようし、国民の最大関心事ともいえる持続可能な年金制度の構築にも示唆を得ることができよう。本稿の目的はここにある。

本稿の議論の順序は次の通りである。第1節では、公的年金の現況を整理し、問題点を検討する。所得保障としての年金の性格、これまでに生じた公的年金を取り巻く問題、そして、現在、新しく浮上した問題を論じる。医療保険としての国民健康保険との違いもこの節のテーマである。第2節では、皆年金達成の1961年前後に視点を置き、皆保険発足の道程を跡づける。年金は被用者にはすでに適用されていたが、未適用の自営業者や農漁業従事者等非被用者をいかにして被保険者に組み入れていったか、その道程を当時の記録や報道をもとに検証する。第3節では、社会保険としての国民年金導入の際に問題となった「拠出制」と「国庫負担」、「保険料の積立金運用」、「福祉年金との併給」をめぐる問題を論じる。最後に第4節では、以上の議論を受けて、国民年金と国民健康保険とを対置し、両者を一体とした生活保障としての社会保険を考察し、持続可能な社会保険のあり方を考察する。

## 1 所得保障としての公的年金

### 1-1 わが国の公的年金の現況

わが国の社会保険としての年金は、1961年の発足時には次節でみるように、共済組合年金、厚生年金保険、国民年金の三つの制度が並立していた。やがて、経済成長を背景に国民年金の給付額が幾度となく増額されていき、国民年金財政に深刻な問題が生じることとなった。この問題を解決するために、1985年、公的年金の大胆な制度改革が行われ、すべての制度が国民年金を救済することとなった。すなわち、全制度に共通する基礎年金を創設し（1階部分）、その上に報酬比例の厚生年金と共済年金を置き（2階部分）、2階建ての制度となって今日に至っている<sup>1</sup>。

---

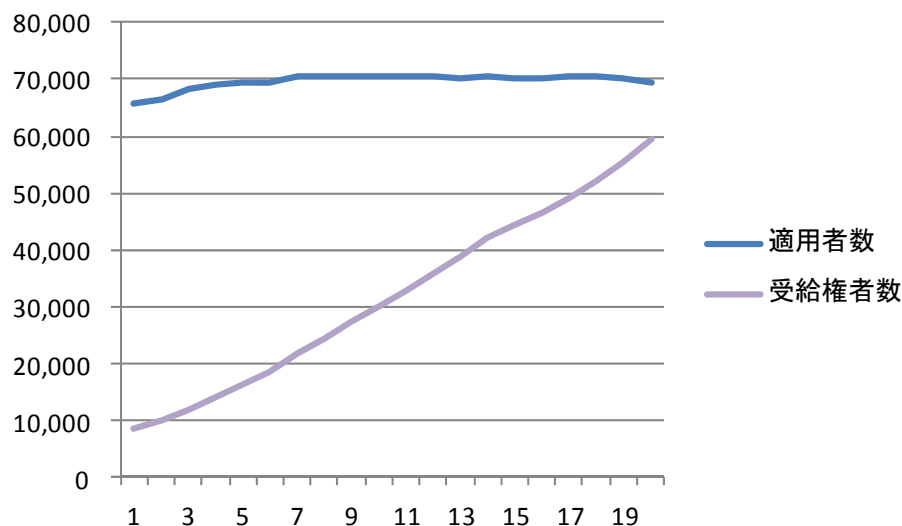
<sup>1</sup> この2階建ての構想は、厚生省が設置した「国民年金制度委員会」（別名「年金五人委員会」）において、1958年に議論された4つの制度設計案の一つにその原型を見出すことができる。詳細は次節を参照。

この制度では、20歳から60歳までのすべての国民が強制的に被保険者となり、自営業者や農林漁業者や学生等は第1号被保険者、被用者は第2号被保険者、被用者の被扶養者で配偶者は第3号被保険者のいずれかに分類される。

2010年3月末時点での公的年金全体の加入者数は、6,874万人、受給者数は3,703万人である。加入者の構成は、第1号被用者数は1,985万人、第2号被保険者数は3,668万人、第3号被保険者数は1,021万人となっている<sup>2</sup>。最近の傾向は、加入者の減少と受給権者の増加、および第2号被保険者の保険料計算のベースとなる標準報酬月額も減少傾向が続いている。図表1は、1989~2008年の20年間の受給権者数と適用者数の推移である。少子高齢社会を反映して、近年、加入者数は若干の増加の後、しばらく頭打ちが続き、減少し始め、受給権者数は一貫して増加し続けている傾向を図表から読み取ることができる。

図表1 公的年金受給権者数と適用者数

(単位千人)



(注意) 受給者数、適用者数いずれも年度末の公的年金総数である。  
 (出所) 『社会保障統計年報データベース』国立社会保障・人口問題研究所  
[http://www.ipss.go.jp/s-toukei/j/20\\_s\\_toukei/4\\_1/44.html](http://www.ipss.go.jp/s-toukei/j/20_s_toukei/4_1/44.html)  
<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>

図表2は、2009年3月末時点での年金財政を表にしたものである。「保険料収入」と「国庫負担額」の合計よりも「給付費」の方が大きくなっていることが分かる。

<sup>2</sup> 厚生労働省参考資料。 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai8/siryou1-2.pdf>

図表 2 公的年金財政

保険料収入（公的年金制度全体）	32.1 兆円（2010 年度予算ベース）
国庫負担額（公的年金制度全体）	11.2 兆円（2010 年度予算ベース）
給付費（公的年金制度全体）	51.4 兆円（2010 年度予算ベース）
積立金（国民年金・厚生年金）	128.3 兆円（2009 年度末時価ベース）

（注意）保険料、国庫負担額、給付費の各数字は、当初予算ベースである。

公的年金の皆保険発足以来 50 年、さまざまな問題が形を変えながらも浮上してきた。いずれの問題も、皆保険発足時に争点となったことばかりである。発足当初、給与所得者の配偶者で所得の無い者に対しては、国民年金への強制加入を緩和し、任意加入とした。しかし、これにより、将来、無年金者が増加する危惧があったため、1985 年の改定で、全員加入を強制し、給与所得者の配偶者のうち被扶養者となっている者を第 3 号被保険者として、保険料負担なしで、将来、年金の受給を可能にする制度が確立した。免除された保険料については、第 2 号被保険者全体で負担することが同時に決定された。これにより、第 2 号被保険者の間に不満の声が出たことと、自営業者の配偶者で被扶養者となっている者との間に差が生じることとなった。いわゆる「第 3 号被保険者問題」である。

遺族年金についても、現役時代、働いてきた女性と専業主婦であった女性との間に受給額の格差が出てきた。老齢年金では、離婚した配偶者との年金分割の問題も表面化した。これらの問題は、ある程度の改善がみられたものの、社会保険本来の負担と受給のバランスを考えると、さらなる改善が必要である。

最近になって、「公的年金の制度間の相違による負担と受給の格差とポータビリティ」、「非正規雇用者と正規雇用者との保険料負担の格差」などが議論されている。旧社会保険庁による「年金記録問題」も記憶に新しい。また、第 3 号被保険者の資格を喪失した後も、第 1 号被保険者への切り替えを怠っていたにもかかわらず、老齢年金を全額受給するという問題もクローズアップされた。本人自身の問題とともに、旧社会保険庁の怠慢もたらした不合理がここにもみられる。

民主党政権下となり、最低年金額 7 万円の保証が打ち出され、年金財政を揺るがす問題が生じている。7 万円の根拠はどこにあるのか、負担と受給のバランスはどうか、生活保護との関係はどうか、これら問題を避けて、「生活保障」の側面のみを強調した案が出されている。これでは、今後、年金財政がさらに悪化することが懸念される。

## 1-2 公的年金と医療保険

1961 年 4 月 1 日に年金と医療の二つの重要な社会保険が発足し、国民全員を対象とした医療保障の国民皆保険と 20 歳以上の国民を対象とした皆年金が実現した。両者は国民が健康で安心して暮らせる生活保障を打ち出したものである。いずれも保険料の

徴収に苦心し、高齢者の増加による給付高騰問題を抱えているという共通性をもつ<sup>3</sup>。

とはいえ、両者には際立った相違点はいくつかある。国民年金と国民健康保険の両者を対比しよう。第一に、保険期間の長さの違いである。国民年金は、20歳から60歳までの40年間の保険料の納付が義務化され、老齢年金の給付は65歳（あるいは繰上げ支給の場合は60歳）からである<sup>4</sup>。給付と負担との間に長い年月があるのに対し、国民健康保険はまさに現在の事故に備えるものである。1961年に国民年金の拠出制が始まる前に、野党や総評や国民からも反対が起こり、なかなか理解が得られなかったのも、長期にわたる保険期間のためであった。

また、国民健康保険の加入が世帯単位であるのに対し、国民年金への加入は個人単位であり、保険金としての年金は、各人ごとに給付される。

さらに負担と給付の側面を眺めると、国民健康保険の負担は、世帯の所得や人員数に応じて決まり、各世帯が異なった保険料であるのに対し、受給面では保険料の多寡とは無関係に提供される医療サービスの質は同じであり、患者負担金も全員が医療費の3割負担である。一方、年金給付額は、現役時代にどれだけ保険料を払ったかによって異なり、共通の基礎年金部分に加え、2階部分の報酬比例の部分によって、個人間に差が出てくる。物価の変動に対応するため、物価スライド制が適用されるのも年金の特徴である。

給付に関しては、医療保険の場合、医療サービス提供者として、公立のみならず民間の医療機関が関わってくる。医薬品については、すべて民間の製薬会社である。先進の医療機器からガーゼや絆創膏に至るまで民間企業が提供する。これら薬剤、機器、医療の消耗品すべてにわたって医療機関が決定権をもち、需要者としての患者は医療機関が提供するワンセットとしての医療サービスの給付を受けることになる。ところが、所得保障としての年金は、たんに納付した保険料に応じた年金を受給する。

保険財政を考える上では、医療保険では国民医療費の削減努力が求められ、入院期間および薬剤処方等の厳格化、あるいはそれぞれの医療保険制度での健康増進活動等様々な方面での節減努力が可能である。年金の場合、こうした多方面での節減はできず、保険料の上昇と給付額の削減のみの対応とならざるをえない。

### 1-3 社会保険としての年金 公的年金財政

1985年の大改正以来、わが国の公的年金制度は2階建てとなっており、制度を超えてすべての被保険者が1階部分（基礎年金）の給付に関わっている。ある年度の基礎

<sup>3</sup> 戦後、わが国の社会保障の定義や基本的指針は、1950年、総理府に設置された社会保障制度審議会（大内兵衛会長）による「社会保障制度に関する勧告」の中で、「国民の生活保障を図るためには、国家が推進するとともに、他方、国民も社会連帯の精神に立って、それぞれの能力に応じて制度の維持と運用に必要な社会的な義務を果たしながら、社会保障制度の確立を急ぐこと」と明確に示されている（『厚生白書平成11年版』）。さらに「勧告」は、社会保険としての医療保障と所得保障に言及し、医療保障の皆保険体制の確立準備は進んでいるのに、年金である所得保障は遅れていると認識する（村上『2000』p.9）。

<sup>4</sup> 国民年金の給付の種類には、ここでいう老齢基礎年金以外に、遺族基礎年金および障害基礎年金もあるが、本文中では老齢基礎年金を中心に議論する。

年金の給付総額をXとし、第1号被保険者数をY1、第2号被保険者数をY2、第3号被保険者数をY3とする。被保険者1人当たり年間給付額の負担は $X/(Y1+Y2+Y3)$ となる。この値をZとすると各制度の拠出は次表の通りとなる<sup>5</sup>。

第1号被保険者	$Z \times Y1 \times 0.5$
第2号被保険者	$Z \times (Y2 + Y3) \times 0.5$
第3号被保険者	0
国庫負担金	$X \times 0.5$

ここで、第1号被保険者の中で保険料未納者が近年とみに増加している点に注意すべきである。上表のY1は未納者を含めた被保険者数ではなく、実際に保険料を納めた人数である。このため、Zの値は大きくなって第2号被保険者への負担増になるのではないかと、との恐れがあるが、この計算式からすると、保険料を納付している第1号被保険者も同様の負担増となる。

2010年度を例にとり、計算してみよう。2010年3月末現在、三種類の被保険者の加入者数は次表の通りである。

第1号被保険者数	1,985万人
第2号被保険者数	3,68万人
第3号被保険者数	1,021万人

公的年金に加入していながら、保険料未納者の割合を40%とすると、被保険者総数は、6,080万人となる。2009年度の基礎年金給付総額を20兆2,440億円とすると、被保険者一人当たりの負担額は1,665円となる。国庫負担金は、一般会計予算の一般歳出の中の社会保障関係費に示されている。2010年度一般会計予算（当初予算）の総額は92兆2,992億円、その中の一般歳出は53兆4,542億円、さらにその中の社会保障関係費は27兆2,685億円であり、その実に75%にあたる20兆3,362億円が年金医療介護保険給付費に充てられているのである。さらにその半分が基礎年金への拠出金10兆1,223億円となっている。

図表3 2010年度一般会計予算社会保障関係費の医療・年金・介護への給付  
(単位：百万円)

経費の内訳	給付金額	給付費総額の割合
医療保険給付費	8,072,046	40%
基礎年金拠出金等	10,122,389	50%
介護保険制度運営推進費	2,080,345	10%
その他	61,520	0.0%

(出所) 財務省「平成22年度一般会計予算」。

<sup>5</sup> 厚生労働省年金局年金財政ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-03.html>

## 2 国民皆年金への道程

### 2-1 皆保険実現まで

1945年8月15日、わが国の「戦後」が始まった。経済活動がまったく麻痺した中、旧軍人の復員と旧植民地からの引揚者が加わり、大量の失業者が街にあふれた。政府の最重要課題は経済復興であった。同時に、政府は、大量の失業者と貧困者をいかに救済するかという課題にも腐心しなければならなかった。占領政策を推進していたGHQも貧困救済の打開策を強く日本政府に求めた。これを受けて1946年9月に「旧生活保護法」が成立する。田多 [2011] は、この法律が「救済を国家の責務として生活に困窮している者を無差別に救済する等画期的な内容であったがゆえに、日本で初めての現代的な公的扶助制度」と規定する。その後、保護対象者に国籍要件をつけ、さらに生存権の保障を認めた「新生活保護法」が1950年に成立する。

当時は、戦争孤児や傷痍軍人が数多くいた。政府は、前者の保護・育成を目的に、1947年に「児童福祉法」を制定する。後者については、所得保障の恩給を与えようとするが、日本の非軍事化を目指すGHQから軍人・傷痍軍人に対する恩給支給停止が命じられた。ところが、やがて東西対立の緊張が高まる中、軍備の必要を感じたGHQが旧軍人に対する姿勢を軟化させたことにより、一般の障害者も含めた「身体障害者福祉法」が1949年12月に制定され、公的扶助としての「福祉三法体制」が確立した<sup>6</sup>。

それでは、当時、社会保険としての医療と年金制度はどうであったであろうか。医療保険と同様、老後の生活保障としての年金については、一般企業の被用者のための「年金」、あるいは公務員や電力会社などの公益企業の従業員のための「恩給」という形をとっていた。したがって、年金の国民皆保険を実現するためには、つぎの大きな三つの問題を解決しなければならなかった。

第一に、自営業者、農漁業従事者や無職の者をいかに年金制度に組み入れるか、第二に、すでに高齢になっている者、あるいは、年齢が高く保険料を納付する期間が短い者の扱いをどうするか、第三に、民間企業に勤める人々のための厚生年金制度の年金受給者よりはるかに恵まれていた恩給受給者をどのように新しい年金制度に統合するかの問題である。第一の問題については、健康保険制度に全員を組み入れる際にも問題となったことである。しかし、第二の問題は、保険が長期にわたる年金特有の問題であり、第三の問題も医療保険とは異なって、所得保障という問題であり、同じ恩給でも文官と旧軍人の恩給との間には扱い上大きな違いがあった。戦争に参加し、幾多の困難を乗り越えた人々に対する恩給は特別扱いとし、皆年金が実現した後も、後述のように併給問題として登場する。政府が皆保険実施で直面したのは、これら並立する既存の年金制度とあらたに創設する国民年金との間の公平性と整合性をいかに実

<sup>6</sup> 田多[2011]。なお、田多は、「身体障害者福祉法」成立に、1948年に来日したヘレン・ケラーの助力もあったことを指摘している。

現するかという課題であった<sup>7</sup>。

皆年金到達までの道程を検討する前に、まず、新しい国民年金の周知がどのように行われていったかをみていこう。それは市町村単位で行われ、ひとつの市町村を細かくブロックに分割し、役所の職員だけでなく、それぞれのブロックで一般人の責任者を選任し、その責任者が一戸ずつ訪れて国民年金の内容説明と加入を促す作業が地道に行われたのである。当時はまだテレビも普及しておらず、「国民年金」という用語も多くの者にとっては耳慣れない用語であったから、説明する責任者の苦労は想像を絶するものがあったであろう。「途中で亡くなったら掛け捨てになるのか」、「自分はそんなに長生きできない」、「20年先のことは分からない」、こうした感想がいたるところで投げかけられ、なかなか加入が捗らなかった。

## 2-2 皆年金への道程

明治初年の軍人恩給、引き続き文官への恩給が創設された後、1942年（昭和17年）になり、現在の厚生年金の原型である「労働者年金保険制度」が戦時下の実現することとなった。その前年、一般紙は、「我が国労働者多年の要望たる労働者年金保険制度は時局の脚光を浴びて今議会に提案せられ明年4月1日（昭和17年）より実施の運びとなった」と報道している<sup>8</sup>。

戦後、10年を経過した昭和30年代になっても、農漁民、商工業者、自由業、無業者など約2,600万人が公的年金の適用外にあった。これら非被用者に対し、事故が起こったときの所得保障として、国民年金の創設が焦眉の課題となっていたのである。

戦前から引き継いだ年金制度は、各制度間に資格年数の通算が行われないこと、給付内容や負担面で著しい差があり、国庫負担にも合理性が欠けていた。そこで、1953年、首相の諮問機関である「社会保障制度審議会」（大内兵衛会長）が「年金制度の整備改革に関する勧告」案を公表し、現行の「対象者を包括しこれに現行制度からもれている五人未満の事業所の被雇用者、一定の自営業者なども加えた範囲で単一の総合年金制度を設け、すべての雇用と労働の期間を通じた年金給付を行うものとする」とした<sup>9</sup>。しかし、この勧告では勤労者の範囲を拡大することが主眼で、皆年金の言及にまでは至っていない。

1955年、自由民主党が結成され、左右社会党の統一も実現し、福祉国家建設に向けて、公的医療保険制度と公的年金制度を全国民に適用することが目指されることとなった。

その2年後、神田厚生大臣は、皆年金の構想を一般紙に語っている。その後、皆年金に至るまでさまざまな議論が浮上り消えていったが、この「構想」は、皆年金の基

<sup>7</sup> わが国の年金制は明治初年の軍人恩給に始まる。それだけに、軍人恩給には特例が設けられたのである。

<sup>8</sup> 1941.2.9（昭和16年）読売新聞。この制度は2年後、女子労働者にも拡大された。

<sup>9</sup> 1953.12.11 読売新聞「年金制の整備改革」勧告。



本形をかなり正確に描き出している。すなわち、まず母子手当を拡充強化し、「母子年金制をつくりたい。これに引き続き一定所得資産以下の老人、廃疾者を対象とした無きよ出年金を考えている。・・・こうした段階を経て（国民年金制を）漸進的に実現する方針であり私としては皆保険の実現する 1960 年度には総合的なきよ出国民年金を発足させたいと考えている<sup>10</sup>。」抽象的な言葉ながら、この段階で、大臣の「構想」の中に、「母子年金」、「障害年金」、「無拠出年金」の考えが表出しているのが印象深い。

皆年金を検討する政府の機関として、すでに上述の「社会保障制度審議会」が存在したが、厚生省も独自に 1957 年 5 月、原安三郎氏ら五氏をメンバーとする「国民年金制度委員会」（別名「年金五人委員会」）を発足させた。この委員会は、石橋湛山前首相の 5 つの誓い — (1) 国会運営の正常化、(2) 綱紀肅正、(3) 雇用の増大、(4) 福祉国家の建設、(5) 世界平和の確立、のひとつ、「福祉国家の建設」の一環としての皆年金をめざしたものであった。

この委員会は、フェビアン研究所案を試案として検討を始める<sup>11</sup>。試案は目的税徴収（所得の 2.3%-2.5%）による拠出制をとり、積立金方式をとらず、年齢のみを支給条件とし男女共に 65 歳から支給開始可能とすることが骨子となる<sup>12 13</sup>。

それでは、なぜこの時期に皆年金が大きな渦となって国民の関心を引き起こしたのだから。それは、当時、家族制度が大きく変化しつつあったことと、人口の高齢化が意識されていたからである。そして、まだまだ財政事情は厳しかったが、朝鮮動乱をきっかけにわが国経済の経済成長が期待されたことも一要因であった。かつて大家族が高齢者や障害者を保護してきた。「ところが戦後の法制や新しい風潮が、老人の地位を大きく引下ろしてしまった。特に都会では収入がなくなった老人や未亡人は、戦後の住宅事情の悪化と相まって、家庭争議の原因になったりして、惨めな思いをしている例が少なくない」時代になってきたのである<sup>14</sup>。

## 2-3 皆年金の達成

1950 年代の年金制度の実態は、第一に、受給者は 60 歳以上の高齢者のわずか 8%に過ぎず、しかもその大部分は恩給関係の受給者であったこと、第二に、各種年金制度の間に通算する配慮がなく、たとえば、公務員から民間企業へ転職しても年金の通算

<sup>10</sup> 1957.2.1 読売新聞「国民年金制 神田厚相、構想を語る」。

<sup>11</sup> フェビアン研究所とは、漸進的な社会改良を目標とする学者グループがメンバーとなった研究所である。

<sup>12</sup> 1957.5.8 読売新聞「“老齢年金制”フェビアン研究所案を発表」。

<sup>13</sup> この試案はまた、文官及び旧軍人恩給は現に支給を受けているもののみ一応既得権として尊重すること、さらに、「老齢者の対象を 65 歳以上としたのは老齢人口の急増傾向を考慮したものであるが、国民所得の増加率が老齢人口のそれを上回る限りは国全体からみると老齢人口は重大な問題とならない。」としている。成長が見込まれる経済を反映して、楽観的な見解が見られて興味深い。保険料を所得比例にしている点にも注目したい。

<sup>14</sup> 1957.5.10 「社説」。

がなされなかったこと、第三に、働けなくなった者は、子供の薄給に依存せざるを得ない状態に置かれていたこと、のようにまとめることができる<sup>15</sup>。

そこで、政府は、年金の適用を受けない人々に新たな年金制度を適用し、すでに高齢になって適用外にあるか、あるいは適用されても保険料納付期間が限られている人々のうち低所得者のために、拠出のない福祉年金を創設したのである。

さらには、拠出か国庫負担かの議論も生じた。結局、拠出制が採用され、これを積立方式とすることとした。となると、ここで積立金の運用が問題となる。これを誰がどのように管理するか、大蔵省と厚生省との間に攻防が生じた。20歳から60歳の男女の加入を強制とするか任意とするかについては強制とし、ただし、被用者の配偶者や学生については任意加入とした。

1957年、同じ政府でありながら、厚生省の「国民年金委員会」と総理府の「社会保障制度審議会」は並行して検討を進めていた。両者に共通する新しい年金制度設計の骨子を抽出すると、次の2点である<sup>16</sup>。

- ① 国民年金の対象者を従来の既存の制度適用者をのぞく4,711万人（うち有職業者2,712万人）にしぼる。（本来は一体化するのが正しいが、それぞれの制度ごとに歴史的、職業別的に主体性をもっており、直ちにこれを解体することは不可能なので、まずは既存の制度に入っていない人とする。）
- ② 財源として拠出制度を採用する。（拠出制をとり、積立方式によりその利子を運用する方が実現の可能性があるという理由による。）

同年、国家公務員に給付されていた恩給制を、民間の厚生年金に準じるものとするため、退職年金制に切り替える法案が国会に提出された。

厚生省は、年金議論の速度を速めるために、「年金五人委員会」とは別に、省内に「国民年金準備室」を設置して、年金問題の論議の整理を行った。そこでの論点は以下の通りであった<sup>17</sup>。

- ① 「拠出制をとる場合、現在の高齢者をどのように扱うか。」
- ② 「受給資格年齢の決定、給付期間、年金額は拠出金に比例すべきか、あるいは貧富の度合いを考慮すべきか。」
- ③ 「無拠出制とした場合、目的税の形で徴収されるが、全国民に対し定額とするか収入比例にするか、また特定階層を課税対象から除くか、拠出の形式を積立方式とするか、賦課方式とするか。」

---

<sup>15</sup> 1957.5.10 「社説」。

<sup>16</sup> 1957.10.9 読売新聞「国民年金 厚生省案大綱 4,700万人 拠出金制を採用」。

<sup>17</sup> 1958.2.2 読売新聞「準備室設け総合研究 国民年金へ厚生省本腰」。

1958年6月、「社会保障制度審議会」はそれまでの議論をまとめ、あるべき国民年金制度設計の基本方針を岸首相に答申した。要旨は、「現行の社会保険制度が全体の上では不均衡であり、老齢に達した多数の国民がこの制度の恩恵から取り残されている。そこでこの人々に対してその生活の最小限度を社会的に保障する老齢年金制度を作ることが必要であり、それに伴って在来の年金制度と新しい年金制度との均衡を得ることが必要である」というものであった<sup>18</sup>。

その具体的な内容は、以下の通りである。

- ① 現行の年金制度の未適用者を対象とする制度を創設し、強制加入とする。
- ② 年金給付は老齢年金、廃疾年金、母子年金の三種類とする。
- ③ この年金は拠出制と無拠出制を組み合わせたものとし、無拠出制年金は早急に該当者に支給開始とする。

この審議会の答申とは別に、厚生省は、「年金五人委員会」で検討するよう国民年金に関する4案を提示し、検討を求めた。その4案とは次の通りである。

A案①＝国民全部を傘下におさめて、無拠出の総合年金を作りそれを最低線にして、その上に現存の厚生年金、公務員および軍人恩給、共済年金などの諸制度をのせる。

A案②＝A案①はすべて無拠出となっているが拠出と無拠出の両方に分離する。

B案＝現在の既存制度をすべて厚生年金に統合し現在厚生年金に加入していない未適用者も加入させる。ただし公務員恩給など受給者には既得権を認め差額だけを認める。

C案＝現在の厚生年金に加入していない未適用者だけを対象に国民年金を設置する。無拠出制度は考慮される。

上記のA案は、このときすでに現在のわが国の年金制度の基本となる二階建てを構想していること興味深い。「五人委員会」は、B案を修正し、現行制度適用者の大部分に国民年金を適用することを提案した。「審議会」と「委員会」、両者いずれの案も国庫負担の面などに一長一短はあるが、最終的には「審議会」の案が新しい皆年金の基本型として進化していくことになる。

新しい国民年金も適用されない高齢者や適用を受けても低所得に苦しむ母子家庭と障害者に対し、無拠出の「福祉年金」が支給されることとなり、老齢福祉年金、母子福祉年金、障害福祉年金の三種類の年金受付が1959年9月から始まった。この福祉年金は全額国庫負担であり、他の公的扶助を受給している者や一定の基準以上の所得のある者は

---

<sup>18</sup> 1958.6.7 読売新聞「国民年金案、首相に答申」。

受給が制限された。そして、翌年3月、11月から2月までの初の四か月分の福祉年金の支給がはじまった。老齢福祉年金は、70歳以上の低所得者を対象にしたものである。

拠出制国民年金の評判は必ずしも芳しくなく、その登録が始まる1960年10月1日が近づいても、いまだに拠出制に対する反対の声は高かった。たとえば、年金受給の前に死んだ場合、保険料の掛け捨てになるという声、受給開始年齢が65歳と高すぎるので低くするよう求める声、母と子の家庭だけでなく、たとえば姉が弟妹を養育する準母子家庭にも無拠出の福祉年金を拡張するように求める声もあった。これらの声に対し、政府は死亡一時金を認め、老齢年金の支給開始年齢の繰り上げ、準母子年金も創設した。こうした政府の譲歩は、強制適用の皆年金を実現させたい意欲の表れと捉えられよう。だが、政府の努力にもかかわらず、拠出制国民年金の登録受付の日を迎えても、以前から拠出制に反対していた総評などの大反対は相変わらず続いていた。

総評などは、「きよ拠出制年金の届け出業務をただちに中止するよう」申し入れた。これに対し、厚相は、「既定方針どおり実施する。不備の点については通常国会で改正する」とした。総評などは強硬に、「根本的改正が行なわれないかぎり届け出を拒否し、さらに保険料不払いなどの実力行使も辞さない」と反対の立場を鮮明にした<sup>19</sup>。

さらには、積立金の運用をめぐる議論も頻発した。この点は次節で論じることになるが、ともかく、これら紆余曲折を経て、1961年4月1日、新しい装いの国民年金が出発した。

ところが、届け出はなかなか進まなかった。1960年10月、届け出は適用予定者のわずか9.9%、11月には34%であった。とくに、大都市ではきわめて低調であった<sup>20</sup>。

拠出制の皆年金実施の基本的枠組みは、非被用者のうち20歳から34歳までは毎月100円、35歳から59歳までは150円の保険料を支払う。40年間保険料を完納した人には65歳から毎月3,500円の年金を支給する。当時の物価水準からみて、保険料は決して高くはなかったが、対象となるのは低所得者が中心であったため、毎月の納付は容易でない者もいた。

皆年金実施前にすでに高齢であり所得の低い者や障害を受けていた者には福祉年金が支給された。また、公的年金の制度間を移動する者のために被保険者期間の通算が認められることとなった。こうして、「拠出制」、「福祉年金」、「通算年金」が整備され、名実ともに「国民皆年金」が実現した<sup>21</sup>。

皆年金を推進する厚生省は、年金関連の事務一般を担うとともに、1960年から支給を開始する福祉年金の準備をする必要もあった。皆年金が発足してから、医療と年金

<sup>19</sup> 1960.10.2 読売新聞「きよ拠出制国民年金に反対運動」。

<sup>20</sup> 1960.10.26 および 同年 11.23 読売新聞。国民健康保険の加入届け出も都市部できわめて低調であった。朝日 [2012] 参照。

<sup>21</sup> 青柳 [2011] p.60。

を中心とした社会保険に特化する新しい機関を設立するため、政府は厚生省保険局を中心とした機構改革を行い、1962年4月、社会保険庁を開設した<sup>22</sup>。

ここで時系列的に皆年金に至るまでの道程を以下にリストする。

1955年	自由民主党結成。国民皆保険と皆年金の実現を目指す。
1957年 2月	神田厚生大臣、皆年金の構想を一般紙に語る。
1958年 6月	「社会保障制度審議会」の答申。
1959年 4月	国民年金法成立。
1959年 9月	三種類の福祉年金の受付はじまる。
1959年 11月	国民年金制度施行（拠出制国民年金の適用開始）。
1960年 3月	初の福祉年金の支給開始。250万人に対し支給。
1960年 10月	拠出制年金の登録はじまる。
1961年 4月1日	国民皆保険と階年金が同時に発足する。2,100万人に対して拠出制の年金が強制適用され、保険料の徴収はじまる。
1961年 4月	通算年金通則法施行（制度間を移動した者への被保険者期間の通算）。
1962年 7月1日	厚生省の外局として「社会保険庁」開設。

### 3 皆年金導入時の問題点

皆年金実現を目指し、議論を進めていく中で、さまざまな問題が浮上した。そして、それらは、こんにちの年金問題にも影を落としている。本節では、とくに「拠出制」、「積立金の運用」、「併給問題」を取り上げる。

#### 3-1 拠出制の保険料負担と無拠出の福祉年金

拠出制にするか、それとも国庫負担にするか、については、すでに1957年、「社会保障制度審議会」において、年金給付の財源をめぐる議論が紛糾した。すなわち、拠出制にするか、それとも国庫負担にするかで意見が割れたのである。拠出制反対の代表的意見は、新規に適用となる人々が長期にわたり安定して保険料を納付できるかどうかを危惧したものである。この時点で拠出制を「積立方式」と報道されているのが関心を引く<sup>23</sup>。

「社会保障制度審議会」が国庫負担に否定的であった一つの理由は、国民年金が創設され給付を国庫負担とすると年間1,000億円必要となり、同時に恩給支給にも同額必要となる。1,000億円もの国家予算を必要とする社会保障制度を二つも賄うことは、当時の財政事情から不可能であることが分かっていたからである<sup>24</sup>。

そこで1958年1月31の国会で、社会党議員から軍人恩給を国民年金に切り替えよとの異

<sup>22</sup> 国民皆保険を進める過程で、日本医師会と厚生省との間にしばしば対立が生じていた。この機構改革には、その原因となっていた厚生省保険局の権限を大幅に縮小することも意図されていた（1961.11.14 読売新聞）。

<sup>23</sup> 1957.12.11 読売新聞「焦点」夕刊。

<sup>24</sup> 1958.1.4 読売新聞「焦点」夕刊。

議が出された。岸首相は答弁に立ち、一般の恩給を国民年金制度に切り替えることには賛同しながらも、軍人恩給だけには特別な配慮が必要であるとの見解を示し、理解を求めた<sup>25</sup>。

政府内でも、厚生省の「年金五人委員会」も拠出制の年金の方向で議論を進めていた。「審議会」との違いは、「五人委員会」の方が拠出額を高くし、給付額も高く設定している点である。この違いを、一般紙の社説では「両者の最大の相違は、五人委員会案は社会保険を重く考え、審議会案は社会保険と同時に、社会保障に重点を置いている点にある」と指摘している<sup>26</sup>。結局、政府は「審議会」の見解に傾き、保険の要素に強く社会保障の色彩を加えることになる。わが国の公的年金に国庫負担が深く関わっているのもこれを起源とみてよいであろう。この点は、新川 [2011] の「発足当初国民年金は、自助努力の制度（積立方式）と謳われた。しかし、当初より、それは多額の国庫補助を導入した共助システムであった」との意見からも裏付けられよう<sup>27</sup>。いずれにしても、拠出制はこの時点で新しい年金制度の財源であることが明らかになった。

だが、国民からは拠出制に対し、保険料負担の不満が出てくることになる。たとえば次のように、山梨県の 38 歳自由業の男性が拠出の難しさを新聞の「読者の声」に訴えている<sup>28</sup>。

- ・政府が鳴り物入りで宣伝した国民年金も、しょせん、貧乏人にはありがたくないもんだと感じた。まず、積み立て額が多くて積み立て期間の長いことだ。年額 1,200 円ないし 1,800 円を 60 歳まできょ出すことは並み大抵でない。もしこれが任意だったら相当数の国民が参加しないだろう。月額にすればわずか 100 円か 150 円だといっても、目標が遠すぎてバカらしさをさえ感ずる。それに 30 年、40 年先に交付される年金が、いまと同じ貨幣価値で返ってくる確実性はおそらくないだろう。

これは拠出制に反対する意見の標準的なものであろう。所得の低い者にとっては毎月の保険料 100 円や 150 円は高額である、あるいは、保険料を納付する期間が長いため、途中で死んだ場合、いわゆる「掛け捨て」になるという不満である。前節でみたように、政府は、「死亡一時金」を設けることで反対意見を抑え込み、拠出制を推進していく。

その一方でまた、無拠出の老齢福祉年金についても不満が数多く出てくる。農村では、年をとって子供の世代になっても、一家の納税名義をそのままにすることがしばしばあった。このため、福祉年金の受給資格があるのにもらえないという形式上の問題を含む例や、あるいは、同居の息子の所得を偽り、受給する場合などもあったという。しかし、

<sup>25</sup> 1958.2.1 読売新聞。

<sup>26</sup> 1958.7.31 読売新聞「社説」。

<sup>27</sup> 新川[2011] p.240。

<sup>28</sup> 1960.8.15 読売新聞「気流」。

これらと違い次のような深刻な訴えもある<sup>29</sup>。戦争で息子を失った遺族が、月 4,000 円のわずかな遺族扶助料を受けているため、所得制限では問題ないのに福祉年金が受けられない。そこで岐阜の遺族会は「われわれは息子をとられたために遺族扶助料をもらっているのに、老人という意味の国民年金の支給なら、自分たちにも一般老人と同様に年額 1 万 2 千円を支給してほしい。」と訴え、あるいは、隣人の息子は無事戦地から帰り、親は年金を受給している。「遺族年金などいらぬからわしに息子をかえしてくれ。そしてわしにもとなりのばあさんと同じように年金をくれ」といった叫びが聞こえてくる。

すなわち、それは併給を認めるよう訴えたものである。国民年金発足当時、軍人恩給受給者のうち所得の低い者は福祉年金も併給できたが、遺族扶助料は公的扶助となり、国民年金法により併給はできないことになっていたのである<sup>30</sup>。

あるいは、老齢福祉年金の支払いが年金の支払いは 1 月、5 月、9 月の 6 日であることから、支払日の前に死ぬと 4 か月分がもらえない。70 過ぎた老人の間には「六日前には葬式を出すな」というのが合い言葉になりはじめたそうだ、との話も紹介されている<sup>31</sup>。

### 3-2 積立金の運用 大蔵省 vs 郵政省

新しく発足する国民年金は拠出制をとることが決められたが、その積立金をどのように運営するかについて当時の大蔵省と郵政省との間で議論が紛糾した。1953 年、既述の通り、「社会保障制度審議会」が公表した「年金制度の整備改革に関する勧告」では、積立金の運用方法は特殊法人による基金の制度を提言している。その理由として、「積立金は資金の国家集中をさける一方きよ出者への還元運用によって年金加入者の共同福祉の増進を図るなど民主的な管理運用をはかる」ことをあげている。<sup>32</sup> これは、まだ新制度の国民年金が明確になっていないときに、積立金の運用についての基本を示したものである。

皆年金発足 1 年前の 1960 年 7 月、厚生省の「国民年金審議会」（有沢広巳会長）は、積立金の運用に関する三案— ①全額厚相が管理・運用する、②三分の二を厚相が管理し、残りは大蔵省資金運用部に預託する、③大蔵省に年金積み立て運用部を設けて管理する—を提示した。

これに対し、大蔵省の「資金運用部資金運用審議会」は同年 9 月、「積み立て金の運用をめぐる厚生省の自主運用か、資金運用部資金として一元的に運用するかでもめていた問題について・・・資金運用部に預託、一元的な運用をする。ただし預託額の 25%までは勤労者の病院、厚生施設整備のために特別融資し勤労者のきよ出意欲を高める」との結論に達した。不特定多数の行った郵便貯金を資金運用部資金に預託するのは違って、年金資金積

<sup>29</sup> 1959.9.5 読売新聞「あてはずれの老齢年金」。

<sup>30</sup> 併給問題については、本節の 3-3 憲法と国民年金を参照。

<sup>31</sup> 1960.3.11 読売新聞「編集手帳」。

<sup>32</sup> 1953.12.11 読売新聞「年金制度の整備改革に関する勧告」。

立金の使途は明確にされるべきである。にも関わらず、提言では、大蔵省がこの資金を全体の財政投融资計画の一環に組み込み、総合的に運用することとしている。ただし、大蔵省も「きよ出金は低所得者層を含めた広い層からなっているので、この資金は国民一般の福祉向上に使うべきである」とし、一部を厚生省に還元融資して拠出者の拠出意欲を高めるとような各種施設の整備資金にあてる、と若干の譲歩をしている<sup>33</sup>。

保険料負担の期間が長すぎる、保険料が高いこと、40年後の貨幣価値を問題と感じる東京都世田谷区の女性からも不満と心配の声が掲載されている<sup>34</sup>。女性はこれら不満をもらした後、さらに集めた保険料の管理について

・・・その他年金の取り立て方や死亡の場合などいろいろ問題があるように思います。しかもこうして取り立てた年金が一体どのように管理されるのでしょうか。16年後には国家予算と同額になるという膨大なお金はぜひ別会計にして老人のための福祉事業に役立てていただきたいと思います

と要望を述べている。

大蔵省の上述の「審議会」答申に対し、総理府の「社会保障制度審議会」は、積立金は特別勘定で管理すべきであるとし、大蔵省の一元管理をけん制した。「国民年金の積み立て金は、国民から強制的に徴収するものであるから大切に運用しなければならない。将来の目標としては、他の社会保険制度の積み立て金といっしょに『基金』を設けて総合運用することが望ましい」としながらも、当面その実現は難しいため、資金運用部に繰り入れることも致し方ないが、特別勘定として年金積立金を明確にして運用すべきであると結論づけた。これを報道した一般紙は、「国民年金制度は社会保障の前進のために設けられたものであって、財政投融资資金をつくるためのものではない」と正論を述べ、さらに「最近続出する各種の年金、保険金の積み立て金運用に関する紛糾に、決定的な解決の方向を示したもので、かけ金を出す側の国民の立場を尊重したのが特徴である。」と「社会保障制度審議会」の結論を支持している<sup>35 36</sup>。

### 3-3 憲法と国民年金 併給問題 判例研究

医療の国民皆保険をめぐるのは、「国民健康保険への強制加入が憲法違反である」と争われた判例がある<sup>37</sup>。原告（控訴人・上告人）は、「財産的出捐を伴う国民健康保険加入については、個人の自由を尊重し、これに加入するか否かを任意に」決すべき

<sup>33</sup> 1960.9.7 読売新聞「資金運用部に預託」。

<sup>34</sup> 1960.8.18 読売新聞「女性のこえ」。

<sup>35</sup> 1960.10.7 読売新聞「きよ出制年金運用で結論」および同年10.8「社説」。

<sup>36</sup> 「審議会」は、積立金に関し、資金運用部への預託とは別に一貫して独立した「基金」を設立して管理・運用することを主張している。

<sup>37</sup> 朝日[2012]参照。



であり、強制加入は憲法 19 条の「思想および良心の自由」、29 条の「財産権」に反すると出訴し、最高裁まで争った<sup>38</sup>。ここでは、国民年金をめぐる二つの判例を概観する<sup>39</sup>。牧野訴訟は、夫婦が老齢福祉年金を受給する場合の減額支給の合憲性、つぎの堀木訴訟は、老齢福祉年金と他の公的扶養手当の併給禁止に対する合憲性を争ったものである。

#### 牧野訴訟（東京地判昭和 43・7・15 判時 523 号 21 頁）

牧野訴訟は、個人と世帯との扱いの違いを提起したものである。牧野氏が 70 歳となり、老齢福祉年金の受給権が生じた。ところが、妻がすでに老齢福祉年金を受給していたことを理由に、牧野氏と妻それぞれの福祉年金のうちから 3,000 円の支給停止決定がなされた。当時、夫婦が老齢福祉年金を受給する場合、それぞれから法定の一定金額を差し引いた額となる規定（国民年金法 79 条の 2 の第 5 項（旧法））があったためである。この規定が憲法 14 条 1 項の法の下での平等および憲法 13 条に反しており無効である、という訴訟であった。一審の東京地裁では法定金額支給停止は違憲であるとした。

しかし、国は控訴し、大阪高裁はこれを合憲とした。その根拠は、夫婦が世帯を構成し、共同生活においては共通費的部分が存在するから、法定金額の支給停止は合理的な差別であって、合憲であるとしたのである。

だが、私見は、夫婦であろうとも個人として尊重されるべきであると考え。世帯のもつ共通費用を斟酌するとしても、その程度にはそれぞれの夫婦間に相違があり、一定額の支給停止の根拠は合理性を欠くと思われる。

#### 堀木訴訟（1 審・神戸地判昭和 47・9・20 判時 678 号 19 頁。最大判昭和 57・7・7 民集 36 卷 7 号 1,235 頁）

児童扶養手当法 4 条 3 項 3 号（旧法）は、障害をもつ親に公的年金（障害福祉年金）が支給されているとき、子供に児童扶養手当は支給されないことを定めている。この併給調整の条項が憲法 25 条の生存権と憲法 14 条 1 項の法の下での平等に反するかどうか争われた。一審の神戸地裁は、親の障害の有無が子供の扶養手当の支給の可否を左右することは差別であり、著しく合理性を欠き、憲法に反するとした。「障害福祉年金を受給している者が父親である場合、妻であり、かつその間の児童を養育している母である女性には、児童福祉手当が支給されるのに対して、障害福祉年金を受給している母と児童の 2 人世帯には障害福祉年金が支給されるだけで、児童扶養手当は支給されないが、これは、障害者として公的年金を受け得る者が、母であるか父であるか、

<sup>38</sup> 最高裁昭和 33 年 2 月 12 日大法廷判決。

<sup>39</sup> 以下の二つの判例は、主として朝日[2004] pp.83-85 よりの引用である。

もしくは母が障害者であるか、健常者であるかで、前者の母には手当が支給されず、後者の母には手当が支給されるというのは、憲法14条の差別にあたる」と判示した。

国は控訴し合憲の判断を得て、原告の上告による最高裁判決でも合憲の判断が下された。その根拠は次の二つからなる。(1) 憲法25条が福祉国家の理念に基づく国家の責務を宣言したものであり、その具体化は立法府の広い裁量権に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であること、また、(2) 障害福祉年金と児童扶養手当の併給を禁止することは、立法府の裁量の範囲に属する事柄であるから、憲法14条に違反しないとともに、この差別は何ら合理的理由のない不当なものであるとはいえない。

私見は、それぞれの親の置かれた地位や立場、あるいは親の性別によって併給の可否を左右するという児童扶養手当法4条3項3号は、社会的身分の平等を定めた憲法14条の法の下に平等に反すると判断し、地裁の判決を支持したい<sup>40</sup>。

#### 恩給と福祉年金との併給問題

国民年金法は、国民年金以外の公的年金（軍人恩給、厚生年金等）の受給者には福祉年金を支給しないことを規定している（65条）。ところが、1960年6月、自民党がこれら公的年金と福祉年金との併給を認めるよう新政策を打ち出した。厚生省や一般の人々は、その真意が軍人恩給との併給を可能にするためのカムフラージュであると看破した。大蔵省も、緊縮予算姿勢を貫き、年金の併給を認めないことを明らかにした<sup>41</sup>。大蔵省は同年12月、再度併給は原則として認めないとしながらも、所得制限を引き上げる譲歩をしている。自民党は1961年12月、併給はあきらめ、今度は軍人恩給の増額を求めた。社会党も同様に増額を求めたが、これは両党ともに参議院選対策であったとみられている<sup>42</sup>。

わが国の恩給制度は、1875年に軍人恩給制度、1884年に文官の恩給制度が発足した。1959年、国家公務員共済組合法施行にともない、公務員の恩給は完全に共済年金に移行したが、軍人恩給については、移行すべき受け皿がなかったため、拋出制の公的年金との併給が認められている<sup>43</sup>。

#### 4 持続可能な社会保険のあり方

皆年金が発足してから50年、この間、経済が成長するにつれ、国民年金の支給額

<sup>40</sup> いずれの訴訟も、司法の世界では敗訴になったが、その後、夫婦の一定額支給停止を廃止する法や併給を認める法が立法の世界で成立している。

<sup>41</sup> 1960.9.10 読売新聞「焦点」論議よぶ年金併給制度

<sup>42</sup> 1960.12.12 読売新聞「大蔵省議 緊縮基調つらぬく 年金の併給は認めない」および1961.12.18 読売新聞「再燃した軍人恩給の増額 “年金併給”より熱心」

<sup>43</sup> 総務省 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/onkyu.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/onkyu.htm)

は次第に増大していった。このような支給額の増大は、農業従事者の年金額を給与所得者並みの水準にしたいという農林省（当時）の思惑もあったといわれる<sup>44</sup>。

1973年、「福祉元年」とよばれたこの年を「年金の年」とすると宣言した田中首相が財政事情を無視して「5万円年金」を打ち出し<sup>45</sup>、まさに大判振る舞いともいえる支給額の拡大をみた。その後の国民年金財政の危機もこの時期に生じたのであった。これがなぜ可能であったか。高度成長の果実の収穫とも捉えることができようが、実は皆保険の実現以来10年余り経過し、被保険者数の増大と低い受給者数のため、積立金が大きくふくらんだことによる。すなわち、保険料を上げることなく、積立金を取り崩して給付にあて、名実ともに「年金の年」を実現させることができたのである<sup>46</sup>。

1985年には、国民年金をすべての制度が支援するために二階建ての年金制度が構築され、今日の公的年金制度が確立した。その後、1994年の実質賃金スライド、2004年のマクロ経済スライドと受給額の減額と保険料の引き上げが図られた。現在、皆年金の揺籃期に議論された問題がなお形を変えて現れている。たとえば、負担と給付の制度間格差も、それぞれの制度設立の時代背景と対象となる被保険者が異なる以上、改めて設立の原点に戻り、制度間格差を検討しなければならない。

公的年金の持続可能性について、何が問題で、どうすればいいかは簡単に答えが出る問題である。それは歳出を抑え、歳入を増やせばいい。しかし過去50年、この自明の解決策は誰も認識していながら、実行に移せなかった。公的年金への国庫負担は一般会計予算の社会保障関係費から出てくる。この国庫負担がどの税目からきているのか、予算上からはわからない。上村[2011]はこの面に注目し、「誰がどのように負担しているか分からないために、負担増の先送りが常態化しているのではないか」と疑問を呈し、「社会保障特別会計を設立すること」を提唱する。これにより、増税の目的が国民にも明確になり、負担増にも理解が得られるというのである。

歳出削減には痛みがともなう。65歳以上の適格者に物価スライド制をもった年金を生涯払い続けること、これが公的年金の約束である。これを変更する案を出すだけでも大変な反対が巻き起こり、実現は不可能であろう。しかし、年金が社会保険として老後の安心できる暮らしを安定的に保障するものであるという根本に立ち返ると、60代、70代、80代そしてそれ以上の高齢者に必要な生計費は異なるはずであるから、当然、必要な年金額も異なってくる。この面での検討を厳密に行い、必要生計費に基づく年金支給額を想定することにより、年金財政の健全化を図ることも必要であろう。実効性はともかく、少なくとも議論をする必要はあると考える。高齢者につきもの高額な医療費も、国民健康保険と国民年金とを併せて考えてなければならない。

---

<sup>44</sup> 新川[2011] p.237。

<sup>45</sup> 新川[2011] p.237。

<sup>46</sup> 青柳[2011] は、この時期を年金財政の積立方式から賦課方式への転換点とみる。

年金財政の健全化の一方向として、「確定拠出型年金」がある。それは、債券市場が活発であった 80 年代から 90 年代にかけて、自らの判断と責任で将来の年金額を大きくしていくというもので、当時、流行していた「自己責任」という風潮に乗って、この新しい年金も注目を集めたが、やがて経済全体の停滞の中で魅力を失ってしまった。

人口の年齢構成が大きく変わったことに加えて、過去 50 年間に雇用形態も大きく変わった。年金財政との関連では、非正規雇用の増加に注目することが重要である。低賃金の中から国民年金の保険料を払うことが困難な人は多い。非正規雇用者を第 2 号被保険者に広げることがしばしば主張されている。一圓 [2011] はさらに進んで、年金制度に「税財源を拠出実績の乏しい人へ傾斜的に配分する仕組みをとり入れる」ことを提案する。

皆年金制度を維持するための方策が、ひとえに保障の平等を実現するための政府の財政問題なのか、公平を重視した制度の見直しなのか、これまでの歴史的経過を踏まえ、議論の焦点を明確にしていくことが望ましい。

#### 【参考文献】

- 青柳親房「皆年金の半世紀と今後の展望」『週刊社会保障』No.2610. 44-49. 2011.
- 朝日讓治「医療の国民皆保険制度成立への道程」『明海大学経済学論集』近刊 2012.
- 朝日讓治『高齢社会の公共政策』日本優良図書出版会 2004.
- 一圓光彌「皆年金の意義と遠近政策の課題」『季刊・社会保障研究』Vol.47 No.3. 257-267. 2011.
- 岩田正美『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣 2008.
- 上村敏之「社会保障制度の展望と課題：財団問題を中心に」『週刊社会保障』No.2610. 44-59. 2011
- 厚生省『厚生白書 平成 11 年版』ぎょうせい 1999.
- 新川敏光「国民年金と社会連帯：政策決定分析からの一考察」『季刊・社会保障研究』Vol.47 No.3. 231-243. 2011.
- 盛山和夫『年金問題の正しい考え方』中公新書 1901. 中央公論新社 2007.
- 村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房 2000.

読売新聞の引用は、読売新聞社『ヨミダス歴史館』を利用した。