

# 国民皆年金成立時の財源確保の論理

— 福祉国家の社会保障財源の確保を巡って —

齋 藤 敦

## 目 次

|  |    |
|--|----|
| 1 課題設定と先行研究との関係 .....                      | 11 |
| 1.1 社会保険の財源としての社会保険料と一般財源 .....            | 11 |
| 1.2 先行研究との関係 .....                         | 12 |
| 2 国民年金制度の創設過程 .....                        | 13 |
| 2.1 保守合同に伴う政治的アジェンダ設定 .....                | 13 |
| 2.2 厚生省による制度設計プロセス .....                   | 14 |
| 2.3 国会論争 .....                             | 15 |
| 3 政策の選択 .....                              | 16 |
| 3.1 国民年金の必要性 .....                         | 16 |
| 3.2 財政方式の選択 .....                          | 17 |
| 3.2.1 「自己責任の原則」 .....                      | 17 |
| 3.2.2 建前としての積立方式 .....                     | 18 |
| 3.2.3 財政政策の中の積立方式 .....                    | 19 |
| 3.2.4 一般財源の制約 .....                        | 20 |
| 4 考察 .....                                 | 21 |
| 4.1 制度審による福祉国家理念の具体化 .....                 | 21 |
| 4.2 社会保障に求められる「国民の自主的責任」から「自己責任」への転化 ..... | 21 |
| 5 結論 .....                                 | 22 |

## 1 課題設定と先行研究との関係

### 1.1 社会保険の財源としての社会保険料と一般財源

日本の社会保障は、1960年代初頭に国民皆保険・皆年金を実現し、「福祉国家」としての基礎を確立することとなった。

日本の社会保障制度の中核には医療・年金等の社会保険制度があるが、その財源に高率の公費負担（一般財源）が導入されていることが特徴となっている。

このような社会保険財源に社会保険料収入のみならず多額の一般財源が導入されている財源構造は、国民皆保険・皆年金の成立期に、当時の社会経済情勢の下での政策選択の過程において確立されたものであった。そうであれば、社会保険方式として設計されながら、一方で一般財源からも高率の公費負担を導入するという財源選択が、どのような論理に導かれて立案されたのかが重要な課題と考えられる。

そこには、一つの疑問が存在する。租税方式ではなく、なぜ社会保険方式が選択されたのかという点と同時に、社会保険方式が選択されたのにも

拘らず、なぜ、高率の国庫負担が導入されたのか、という点である。これを裏からみれば、高率の国庫負担（一般財源）の導入が必要であったにもかかわらず、なぜ、社会保険方式が採用されたのか、ということである。

社会保障を巡る租税方式と社会保険方式のどちらを重視するのかを巡っては、長い論争の歴史があり、今も継続しているが、この論争には本稿では踏み込まない。なぜなら、上記の疑問に答えるためには、租税方式重視か社会保険方式重視かという二者択一の論理では説明できないと考えられるからである。日本に特徴的な財源構造が形成される歴史過程を検証することにより、初めて解明できるものと考えられるからである。

そこで、具体的に着目するのは、50年代末から60年代初頭における国民年金の創設による国民皆年金の実現過程に現れた財源確保の論理である。なぜなら、この時、国民年金は社会保険制度として、当時としては異例に高率な給付に要する費用の1/3を国庫が負担することとされたのである。

本稿は、国民皆年金成立時に、いかなる財源確保の論理に導かれて、制度設計が行われたのかを、当時の政策立案者の制度設計の過程を再検証することにより明らかにしていくことを課題とする。

## 1.2 先行研究との関係

国民年金法の成立過程を、戦後の軍人恩給の停止以来の社会保障の整備の歴史の中で、丹念に論じた先駆的研究として、横山和彦の『国民年金制度』成立史（日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房、1967年）がある。

また、国民年金を含む公的年金と公的扶助を一体的に所得保障制度として、制度の形成過程を包括的・時系列的に検証したものとして村上貴美子の『戦後所得保障制度の検証』（勁草書房、2000年）がある。「運動論ないし理念型のような演繹法は用いず、可能なかぎり第一次資料を発掘し、徹底した帰納法を用いる」とした本書は、日本の「所得保障制度の形成過程を、発展史として検証する」<sup>(1)</sup>ものである。村上は「わが国の所得保障

制度は、1961年の国民皆年金制度の成立をもって基礎を確立した」<sup>(2)</sup>としており、その意味でも国民年金の発足は、日本の社会保障制度における一つの画期となるものであった。

さて、本稿が具体的に注目するのは、制度立案過程を実質的に担ったのが誰であり、彼らを導いた財源確保の論理が何であったかという点である。

この点に関して、中尾友紀は、国民年金法の立案過程について、自民党および厚生省の動向に焦点を絞って検討し、そこで厚生省の事務局の責任者であった小山進次郎が重要な役割を果たしたことを明らかにしている<sup>(3)</sup>。一圓光彌は、皆年金体制の実現の特徴を積立方式社会保険年金と経過的、補完的な無拠出年金、世帯単位の被用者保険と個人単位の国民年金の併存ととらえた<sup>(4)</sup>。一圓もこれらの特徴を持つ制度設計がなされたのには小山の考えがあったことを指摘している。国民年金の政策決定過程において厚生省官僚の役割の重要性については、新川敏光も言及している<sup>(5)</sup>。新川は、改革の経路依存性を社会的連帯の観点から批判的に論じた。新川は社会的連帯の観点を、特に税方式の年金制度が実現しなかった経緯<sup>(6)</sup>との関連で論じている。すなわち、増税・新税を伴う無拠出制年金を国民に訴える政治的意志・ヴィジョンが存在せず、経路依存的な選択の結果として拠出制積立方式が採用され、社会的連帯システムとして最も限定的な制度となったとした。百瀬優は、創設時の国民年金制度の特徴を適用範囲の限定、社会保険方式、積立方式とし、この修正過程としてその後の制度改正を論じている<sup>(7)</sup>。百瀬は税方式への改編が行われなかった理由として「財源調達する際に税よりも保険料の方が取りやすいこと」<sup>(8)</sup>を挙げている。百瀬はまた保険料負担と保険給付の間の有償関係の修正過程で、連帯意識の醸成が伴わないままであったことを指摘<sup>(9)</sup>しているが、連帯意識が醸成されなかった理由について社会保険方式が維持されたという以上の言及はない。

先行諸研究は、共通して厚生省官僚、なかんずく政策立案の責任者であった小山の存在に注目し、また、特に新川、百瀬は社会的連帯<sup>(10)</sup>の観点を

重視しつつこれを税方式と関連づけて論じている。しかし、一般に何らかの社会的共同体により共同体の構成員が個人として単独では充足困難な需要を共同で充足するという財政の基本的機能（「共同需要の共同充足」<sup>(11)</sup>）の一つのメニューとして社会保障を考えれば、租税方式であれ社会保険方式であれその本質に違いはない。社会の構成員の間の何らかの連帯により支えられるものであることは共通しているものである。

このため、連帯意識がなぜ醸成されなかったのか、なぜ税よりも保険料の方が取りやすいと考えられるに至ったのかを明らかにするためには、制度として税方式ではなく社会保険方式が選択されたという事実のみに着目するのでは、不十分である。求められるのは、社会保険方式が選択される政策立案の過程において、いかなる財源確保の論理が用いられ、それがどのように国民に対して説明されたのかを明らかにすることではないだろうか。

本稿では、政策立案に重要な役割を果たしたとされる小山等が、当時直面した政策課題と社会経済情勢という歴史的な制約条件の中で、いかなる財源確保の論理を選択して制度設計を導き、それをどのように国民に説明したのかを、当時の小山の発言等を通じて具体的に再検証していくこととする。

そこで明らかになるのは、積立方式年金を採用して保険料徴収を確保するための論理として保険料の対価性が強調される一方、同時に採用された高率の国庫負担の財源を確保する論理は等閑視される過程であった。

## 2 国民年金制度の創設過程

### 2.1 保守合同に伴う政治的アジェンダ設定

まずは、国民年金制度の成立に至る政治過程の概略を押さえることにより、国民年金の立案がどのような政治的な環境の下で行われたのかを明らかにする。

全国民を対象とする年金制度については、1954年厚生年金保険法抜本改正時に付帯決議で「国民

年金制度樹立」が明記されたことにより、政治課題として明示的に浮上することとなった。厚生年金の改正を機に、被用者年金としての公的年金の埒外に置かれた人々への施策に関心が高まったことによるものである。

それに先立つ1953年10月に左右両派社会党が発表した社会保障政策は、ともに厚生年金保険制度の改善及び一般国民に対する年金制度の適用を掲げていたが、特に右派社会党の要綱には、一般農漁民及び中小企業等の自営業者に対する国民年金制度の創設が謳われ、政党が国民年金制度を取り上げた最初のものとされる<sup>(12)</sup>。1955年2月の総選挙においては、当時の与党たる日本民主党も「できる限り速やかな総合的年金制度の確立」を公約した<sup>(13)</sup>。

1955年10月、左右両派を統一した社会党は、「社会保障新政策の概要」を公表し、年金制度は、自営業者、農漁民を対象とする国民年金制度、厚生年金、無拠出年金の三本建てとする構想を提案した<sup>(14)</sup>。1955年11月保守合同により結党された自由民主党（以下「自民党」という。）は、六大政綱の一つとして、「4福祉社会の建設」を掲げ、その一般政策の中で「国民年金制度の創設を期し、調査機関を設ける。」<sup>(15)</sup>とした。

保守、革新両陣営の統一後初めての1956年7月の参議院選挙において、両党は社会保障政策のスローガンとして年金制度を大きく取り上げた。12月には鳩山内閣から石橋内閣への交代が行われ、新内閣の重要政策の一環として国民年金制度準備費が1957年度予算に計上され、国民年金委員を設置することとされた<sup>(16)</sup>。

1957年初め第26回国会において、神田博厚生大臣は、1959年度を国民年金制度の実施の初年度として準備を進める旨発言するに至った<sup>(17)</sup>。1957年5月には、岸信介内閣総理大臣が、社会保障制度審議会<sup>(18)</sup>（以下「制度審」という。）に「国民年金制度に関する基本方策」を諮問する。

このように政治主導で設定された期限（1959年度発足）に合わせて極めて短期間のうちに制度設計が行われたこと<sup>(19)</sup>が、国民年金制度の立案過程の特徴であった。

## 2.2 厚生省による制度設計プロセス

具体的な制度設計を主導したのは、厚生省であった。

1957年5月に厚生省に学識経験者ら5人の国民年金委員が設置され、厚生省において検討が本格的に開始され、並行して上記制度審において諮問を受けた審議が進められた。

1958年度予算編成の過程で農林漁業団体職員共済組合法の立案が進められ、これに前後して中小企業退職基金構想も論じられるなどの動きが、逆に国民年金制度の創設準備を加速させることとなった<sup>(20)</sup>。厚生省内で事務方の準備体制が整えられ、1958年4月事務次官を会長とする国民年金準備委員会が立ち上げられ、その事務局長に当

時保険局次長であった小山進次郎が充てられた。以後、国民年金制度の立案は小山<sup>(21)</sup>のリーダーシップの下に進められることとなる。

保守合同により自民党が結成されて初めての総選挙となった1958年5月の総選挙において、国民年金制度の実施は、減税と並んで、公約の柱となった<sup>(22)</sup>。この選挙に自民党が勝利して政権を維持したことにより、政府の方針として1959年度制度実施が確定した<sup>(23)</sup>。

以下、制度設計プロセスのアウトラインは、次のようなものであった。

制度審は1958年6月に岸新内閣に答申<sup>(24)</sup>（以下「制度審答申」という。）を提出した。内容は、各種公的年金制度相互間の通算調整の問題を乗り越えた上で、差し当たり既存の公的年金制度の適

表 国民年金制度構想案の基本的枠組みの比較

|       | 社会保障制度審議会答申  | 国民年金委員中間発表   | 政府案  | (参考)社会党案  |
|-------|--|--|--|---|
| 適用対象  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 既存公的年金制度の適用者及びその被扶養者を除く国民</li> <li>▶ 任意加入を認めない。</li> <li>▶ 各制度間で通算措置を講じる。</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 既存公的年金制度の適用者を含めたできる限り広範囲の国民（二重加入）</li> <li>▶ 配偶者及び無業者については任意加入を認める。</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ さしあたり既存公的年金制度の適用者及びその配偶者、学生・生徒を除く国民（すみやかに検討の上、別法律をもって処理することとされ、拠出制年金開始時に二重加入ではなく既存各制度との通算制度が創設された。）</li> <li>▶ 配偶者等は任意加入</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 既存公的年金制度を統合して全国民を対象とする制度とする（一般国民年金と労働者年金の二本立て）</li> </ul>  |
| 財政方式  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 拠出制（社会保険方式）を原則としつつ、無拠出制を恒久的に併用して、70歳以上の高齢者、一定要件の障害者、母子に対して支給</li> <li>▶ 拠出制は積立方式</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 拠出制（社会保険方式）を原則として、経過的、補完的にのみ無拠出制（制度発足時の高齢者、拠出能力のない身体障害者、母子世帯）を支給</li> <li>▶ 拠出制は積立方式</li> </ul> | ▶ 同左   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 無拠出制（税方式）</li> <li>▶ 目的税として一般国民年金税、労働者年金税の創設</li> <li>▶ 目的税を特別会計に積み立てるとしつつ賦課方式を取り入れると説明</li> </ul> |
| 拠出・給付 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 定額拠出・定額給付</li> <li>▶ 高率の国庫負担（給付費の3割）</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 同左</li> <li>▶ 予定運用利回りと現実利回りとの差額を国庫負担</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 同左</li> <li>▶ 保険料免除制度と高率の国庫負担（給付費の1/3）の導入</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 一般国民年金は定額、労働者年金は定額+所得比例</li> <li>▶ 高率の一般財源負担（給付費の一般国民年金で5割、労働者年金で2割）</li> </ul>                    |

注) 厚生省年金局 [1962] などから筆者作成



用を受ける者及びその被扶養者を除き、既存公的年金制度の提供を受けない被用者、農林漁業者、商工業者等の自営業者その他の一般国民を対象として制度を創設するものであった。

これに対して、厚生省の国民年金委員は既存の年金制度の適用者未適用者を問わずに適用者の家族も含めたできる限り広範囲の国民を対象とする基本構想を同年7月に厚生大臣に説明した<sup>(25)</sup>。また、両者とも拠出制・積立方式の年金を基本とすることで一致していたが、国民年金委員は、新制度ができた時すでに高齢で長期の加入期間を持っていない人、未亡人世帯、身体障害者世帯など拠出制でカバーできない人を無拠出制度でカバーする（経過的、補完的な年金としての無拠出制）という考え方であったのに対し、制度審答申は拠出制年金と無拠出制年金を構造的に組み合わせて、誰でも70歳になれば無拠出の年金が受給できる制度（所得制限あり）として、拠出年金加入者は65歳から年金を受給できるが70歳以上の期間は拠出保険料で調達するのは無拠出年金との差額のみとするものであった。

このような基本的な考え方で大きく隔たった二つの案に直面した厚生省の事務局は、自民党に新たに設置された国民年金実施対策特別委員会（委員長野田卯一議員）の下で、与党と政府一体の草案を仕上げていくことになる<sup>(26)</sup>。中尾友紀はこのプロセスにおいて「結果として制度審の答申でもなく国民年金委員の意見でもない、小山の構想が実現に向かった」<sup>(27)</sup>と評した。新制度の設計に際し考慮すべき要素が両者によりほぼ出そろったことにより、この両者の中から政治的要請をも考慮して、小山の率いる厚生省により取捨選択されて成案に至ることとなったのである。国民年金実施対策特別委員会は1958年12月20日国民年金制度要綱を決定する。これに基づき、政府部内で予算案、法案の細部に関する調整が行われ、翌1959年2月4日国会に法案が提出された<sup>(28)</sup>。

## 2.3 国会論争

国民年金法案が国会に提出された後は、この種の大規模な新規立法の審議としては、異例なくら

い順調に進み、ほぼ2か月でほとんど原案のまま<sup>(29)</sup>で成立した。

しかし、国会において、基本的で重要な論点が提起されたことは忘れてはならない。それは、年金の財源確保に係る世代間連帯の論理と「自己責任の原則」(3.2.1に詳述)に関わる論点であった。

社会党は、政府案に対抗して、無拠出の年金法案を提案し、政府と対峙することとなった。社会党案は、無拠出制であることから、財源の確保のために一般国民年金税法案等を同時に提出して論戦に臨んだ。年金財政の数理的な検証<sup>(30)</sup>はともかく、税方式の年金の財源は目的税とする案で、この考え方自体は一つの整合性を有する政策提案となっていた。

社会党提出法案は、税との名目になっているものの、提出者は「拠出、すなわち、国民が年金税を納入して特別会計に積み立てる」と説明しており、さらに「積立金方式のほかに、賦課方式を取り入れることに踏み切った」と説明した。その理由について、「現在年金を必要とする人々に無拠出年金を支給し、現在生産年齢にある人々の年金を完全積立方式とすれば、現在のゼネレーションが二重負担になり、年金のための負担は限界に達します。この障壁を乗り越えるために、われわれは、われわれの親達に親孝行をする、そのかわり、その分だけ子供達に親孝行してもらおうという考え方で、一部賦課方式を採用して、この困難を乗り越えることにいたしました。」(社会党八木一男議員提出者説明)<sup>(31)</sup>と説明したのである。

これに対して、政府側は拠出制・積立方式を基本とした理由について、「みずから掛金を行い、その掛金に応じて年金を受けるという仕組みをとることによりまして、老齢のように予測できる事態に対しましては、すべての人が、若いうちから、みずからの力でできるだけの備えをするという原則を堅持して参りたいと考えたからでございます。…このような建前をとりますことは、制度が将来にわたりまして健全な発展を遂げて参りますための不可欠の前提と考えられるのであります。」(坂田道太厚生大臣)<sup>(32)</sup>との答弁を行った。

社会党八木議員が説明したのは、世代間連帯の

論理であり、今日の眼から見ても間違っていない。賦課方式に一定の説得力があることは、厚生省の小山自身も認めていた<sup>(33)</sup>。

国民年金制度の創設に至る政治プロセスを通観すれば、保革の政党間の政策提案の競争が新しい社会保障政策の実現という成果を生み出したといえよう。しかし、国会で社会党案が退けられ政府案により国民年金法が成立した後、抛出制年金の保険料徴収の準備が始められる頃になると、社会党<sup>(34)</sup>・総評ブロックは、国民年金反対運動（加入反対、保険料不納運動）に突き進むこととなった。このことは、国民年金の実施段階で実務を担う地方公共団体の職員組合（自治労）が反対運動の旗を振るという意味で、厚生省にとって大きな障害となり、厚生省は国民に対する国民年金加入への説得に力を注ぐこととなった。

### 3 政策の選択

ここからは、政府案の立案の中心となった小山進次郎の考え方に沿って、どのような考え方に基づき、政策選択がなされていったのかを検証していくこととしたい。それを通じて明らかになるのは、一方で高率の国庫負担を前提としつつ、財源確保のための論理として、社会保険方式として保険料徴収を確実なものとするために保険料の対価性と建前積立方式の論理が採用される過程であった。

#### 3.1 国民年金の必要性

小山は、国民年金の必要性として、人口の老齢化、家族制度の崩壊、防貧対策の推進の3点を挙げた<sup>(35)</sup>。まずはこうした必要性の認識を生み出した社会的背景を確認しておこう。

人口高齢化はこの時点ではまだ緩慢に進行している段階であったが、10年後には人口の7%が65歳以上となり、国連基準でいう高齢化国となることが見込まれるなど将来の人口高齢化に対する備えが意識されていた。加えてこの時代の高齢者にとって戦争や戦後インフレーションによって若い時代に蓄えたものが無に等しい状況となった

ことが危機感を呼び起こしたことは言うまでもない。

一方で、それを支えるべき伝統的な家族については、子供世帯等と同居する高齢者の比率も未だ高いままであった<sup>(36)</sup>が、この時期、家族制度の崩壊が強く意識されることになった。村上貴美子は、1947年民法改正により、老親扶養義務が、夫婦間および未成熟の子に対する絶対的な扶養義務と分離され、親族間の一般的扶養義務とされたことが、高齢者の危機意識を惹起したことを指摘<sup>(37)</sup>している。つまり、戦前の家制度が廃止され、夫婦を単位とする新しい家族制度となったことに対する危機感が生じたものと考えられる。

このような状況もあって、1950年代後半には地方公共団体が条例で敬老年金を支給する動きが生まれてきた。もっとも、それは敬老目的の名目的な金額にとどまるものであり、所得保障としての内実を伴ったものではなかった。また、自らの労働で生活することのできない障害者世帯や母子世帯の所得保障も差し迫った課題として認識されていた<sup>(38)</sup>。

こうして、被用者年金保険の対象者を除くすべての国民に対する年金を保障し、将来の防貧制度として整備する政策が立案されることとなった。当時、20～59歳人口約43百万人のうち、公的年金適用者は約10百万人、残る33百万人が公的年金非適用者<sup>(39)</sup>であった。所得税納付者は約9百万人であり、その妻を加えた約12百万人は43百万人の28%に過ぎない（1955年国勢調査等から厚生省推計）<sup>(40)</sup>。

小山は、「今後の日本において親族扶養に全責任を持たせることのできるのは、夫婦間および親の未成熟の子に対する関係に限られ、それ以外の関係にある人々の生活保障の責任を私的な扶養に任せようとするのは、方向から見ても誤りであるだけでなく、事実上もそれに期待することができなくなると考えてかかるべきであろう。」<sup>(41)</sup>と述べ、後の1970年代後半に台頭する家族の相互扶助に頼ったいわゆる「日本型福祉社会」<sup>(42)</sup>論的な発想を明確に否定している。また、国民年金は世帯単位ではなく個人単位で設計され、妻にも

適用するという先進性を有していた。ただし、被用者の妻は任意加入とされた<sup>(43)</sup>。

小山は、50年代の国民経済の発展が「国民がこのような事故に遭遇して窮迫の状態に陥ってから救済する対策のほか、このような事故が発生した場合自動的に所得保障がおこなわれる施策」という防貧対策としての国民年金の実現を可能にした<sup>(44)</sup>と述べた。

### 3.2 財政方式の選択

国民年金制度の基本は、拠出制・完全積立方式が選択された。もともと年金制度においては拠出制・積立方式こそ正統的な財政運営方式と当時考えられており、先行して実施されていた被用者年金はすべて積立方式を基本としていた。にもかかわらず、保険料を負担する所得の乏しい階層<sup>(45)</sup>をも包含する年金制度の設計が求められたために、国民年金の制度設計に当たっては財政方式が改めて争点に浮上した。この難問に対処するために、経過的、補完的な制度として無拠出の福祉年金制度を設けつつも、基本は拠出制・完全積立方式の年金保険制度とする方向が採られた。それに加えて、保険料免除の制度を設けて低所得層を拠出制年金に取り込むとともに、他の公的年金に比して高率の国庫負担（給付に要する費用の1/3と事務費）を導入することにより低い保険料拠出を補い給付水準を支えることとされた。社会保険制度としては、かなり無理をした異例な制度設計となっている。ここで注目すべきは、そこまでして拠出制・完全積立方式にこだわった理由である。

小山は、拠出制を基本とした理由として、次の3つの点を挙げている<sup>(46)</sup>。

- (イ) 自己責任の原則～自らの力でできるだけの備えをする
- (ロ) 無拠出制は膨大な財政支出を必要とする～特に高齢人口が将来急速に増加して行く国においては、将来の国民に過重な負担
- (ハ) 制度の安定性と確実性を確保する～年金を長期にわたる確定債権として保障する～無拠出制にするとその時々々の財政および経済の諸情勢の影響を受けやすい

#### 3.2.1 「自己責任の原則」

上記3点は相互に密接に絡み合っているが、ここでまず強調されたのが、「自己責任の原則」である。すなわち、自らの力で自らの老後にできるだけの備えをするという論理である。

小山は、拠出制を基本とした理由とした理由として、「老齢のように誰でもいつかは到達するに違いない事態についてはもちろんのこと、身体障害または一家の働き手である夫の死亡という事態に対しても、あらかじめ若くて健康である間に、みずからの力でできるだけの備えをすることは、われわれの生活態度として当然であり、われわれの社会経済生活はこのような考え方すなわち自己責任の原則を基として成り立っている。」<sup>(47)</sup>と述べた。

小山のいう「自己責任の原則」の意味を正確に理解するためには、概念を整理する必要がある。「自己責任」という用語は、論者や時代により意味内容が異なるからである。

社会保障制度は、個人が行う貧困への予防を共同化し組織化して行うものであるという意味で財政を通じる「共同需要の共同充足」のための制度の一つと解され、社会を構成する人々の何らかの連帯によって支えられるものである。これは、税財源によって運営される公的扶助、社会福祉のみならず、社会保険においても、同様である。社会保険方式で運用される賦課方式年金は、世代間連帯によって支えられることが明らかであるが、積立方式による場合においても、長生きというリスクに対して世代内連帯により支えられる原理は同様に働く。

しかし、社会保険方式は、本人の保険料拠出が給付の前提とされ、現役時代の年金保険料の拠出履歴が給付に反映されることから、本人の自助努力を奨励する仕組み<sup>(48)</sup>という側面をも有するといわれる。保険料が対価性（有償性）を有するとされるのは、保険料拠出が給付の条件とされ、拠出履歴が年金給付額に反映されるためである。これは、定額給付の国民年金であれ、所得比例部分を有する厚生年金であれ同様である。なお、社会保険料の対価性<sup>(49)</sup>は、租税の無償性に対比する

概念であり、個人にとって保険料拠出が給付と等価であることを必ず要請するものではない<sup>(50)</sup>。

さて、このような整理の上で考えると、小山のいう「自己責任の原則」は社会保険方式の年金が本来有する社会的連帯の性格と自助努力を奨励する側面という2つの面のうち、特に自助努力奨励面を強調したものと捉えることができる。昨今人口に膾炙している「自己責任論」、「自助努力論」が主張するような社会保険の民営化や、社会保険(社会保障)制度の外で個人が私的に生活防衛を行うべしとの論理とは全く異なることに注意する必要がある。小山にとって、社会的連帯の制度として国民年金を創設することは自明の前提であった(国民年金法の目的規定参照<sup>(51)</sup>)。その上で、小山は自助努力の側面を強調することになる。

制度審答申は「もともと社会保障制度は、個人が行う貧困に対する予防を、共同化し組織化して行おうとするものであって、その意味において、個人の責任を解除するものではない。ことに老齢のような予定できる事故に対しては、後代の国民に与える負担のことを考慮して、個人もできるだけ負担は負うべきである。…もちろん負担能力の関係は、十分検討を要するが、一般財源たる税の場合と異なり、国民年金については、それをみずからの貯蓄のための拠出として受けとるならば、その負担に対する意欲もおのずから異なるはずである。」<sup>(52)</sup>と述べた。

ここには二つの論理が混在し、混用されている。前段で述べられているのは社会保障制度(個人が行う貧困の予防を共同化し組織化して行うもの)を支えるためには個人の責任(社会的責任)が求められるということである。これに対し、後段で述べられているのは、国民が国民年金保険料を自らの貯蓄のための拠出として受けとるならば、負担意欲が増す(あるいは負担が受け入れやすくなる)、という個人負担(保険料)を受け入れてもらうための説明・説得の論理である。

この二種類の責任の論理は、おそらく意図的に混用されていったものと考えられる。なぜなら、国民年金のための保険料を多数の一般国民、所得税すら免除されている人々からも円滑に徴収する

ことができるかどうかは、厚生省にとって切実な課題であったからである。制度審は社会的責任の論理を前段で述べているのに対し、小山の「自己責任」の説明からは、これが抜け落ちているのである。

例えば、1960年12月の講演で、小山は国民年金反対運動(本稿2.3参照)に反論して、国民年金の四大基本原則として、拠出制、積立方式、定額制、「年金額を納めた保険料にほぼ比例させて定める原則」の4本柱を挙げ、この第4の原則について、他の被用者保険において働く確実に保険料の徴収が行われる仕組み(給与からの天引き)が国民年金にはないことを述べた上で、「そこにおのずからなるひとつの自動的な調節作用が必要なのであります。保険料を納めなければ、それだけ年金額も少なくなるという自然の調節作用が必要になってくるのであります。」<sup>(53)</sup>と述べた。そして、強制徴収<sup>(54)</sup>の適用を退けた。

小山には、対価性の論理を強調することによって、保険料の徴収を確実なものとするとともに国民に負担を受け入れてもらうことができる、その場合に負担した保険料が自らの年金として返ってくるとの説明は有権者に受け入れられやすい、との考え方があった。

また、このような判断の背景には、当時の社会保険に関する国民の理解度が前提にあった。当時、国民年金の保険料に対して、これが掛け捨てになるのではないかとの強い懸念が農業団体側から寄せられていた。これに対応するために、「脱退手当金制度」という「社会連帯の思想を根底とする社会保険と相容れないもの」も「かかる意識を持つ農民層を社会保険制度に馴致して行くための過渡的な手段」<sup>(55)</sup>として実施することもやむなしと小山は判断したのである。

### 3.2.2 建前としての積立方式

小山のこのような考え方から、賦課方式への強い警戒感も生まれることとなる。

小山は「賦課方式は年々の収入が年々の支出に見合う制度であるから、年々必要とされる支出を賄うための収入を年々の年金税で満たさなければ



ならないが、もしこれを現在所得税を徴収している者から所得税のほかにも徴収しようとすれば、すでに発表されている久保試案について試算すると約43%だけ改正前の所得税によった場合よりも税の賦課を引き上げなければならないという結論になるが、このことが現実の問題としてほとんど不可能に近いことはいうまでもないことであろう。」<sup>(56)</sup>と書いた。

平たく言えば、年々の年金支給に必要な多額の財源を毎年国民に賦課して（負担を求めて）確保することに有権者が耐え得るのか、その時々々の財政・経済の諸事情に影響を受けて財源を確保できないのではないかという懸念が「完全積立方式」を選択させたといえる。

重要なのは、完全積立方式をとったことに関して、小山は後年、次のように述懐している点である。「信仰的に積立方式でなければいかぬと考えずに、ある程度は賦課方式も考えられるという余裕」を持ちながらも、「賦課方式をみだりに口にして、十分な根拠もなく財政をルーズにしていってはならぬから、日本の政治的風土も考えて、対外姿勢は慎重にしよう。この考え方は、あくまで年金を企画する責任者のわれわれの腹の中にしまっておこう。日本の政治的風土からいうと、その考え方を表に出せば、政治家諸公が寄ってたかって初めから不健全な年金制度を作る方向へ曲げてしまう恐れがあるから、国民年金制度の基礎が固まるまでは、表面は頑固なまでに積立方式を守るという態度を採っていこう。こういうことで、国民年金の立法作業では『完全積立方式』といわれるものに近い在り方を堅持したわけでありませう。」<sup>(57)</sup>

ここに現れているのは、年々の年金給付費の財源を無拠出制で税財源から確保する場合はもとより、拠出制でも賦課方式で確保する場合には必要な財源の確保（保険料）なしに給付水準が設定されるような財政規律のゆるみが生じる恐れがあることから、積立方式の建前を原則とする。つまり、自らが負担した保険料の水準に応じた給付を受ける建前の制度、給付を増額するには保険料の増額が求められる建前の積立方式として設計するとい

う論理の道筋である。

実は、小山は、完全積立方式の弱点についても十分に自覚し、将来における賦課方式の導入の可能性を考慮していた。小山は、拠出制の年金額の引上げの必要性が生じた場合に、「その際おこなわれる保険料の引上げ分を『他日その被保険者が受けるべき年金のためのもの』とするか、もしくは『すでに発生し、または近く発生すべき受給権者の年金のためのもの』とするかは十分検討する必要がある。…情勢の推移に応じ、その必要とする年金額を、その必要とするときに、確保しにくいことが、完全積立式のいわば宿命的な弱さであることを考えれば、完全積立式をある程度まで崩してゆくことは必然の方向であるということができよう。」とまで述べた。それは続けて述べる「しかしそのためには国民年金制度が文字どおり全国民的制度であることの確認と、かかる確認のもとづく他の年金制度との調整の完了が先行しなければならず、また一部賦課方式をとり入れるとしても、どのような原則にもとづき、どの程度まで、とり入れることができるかについての徹底した理論的、数値的および技術的研究が必要」<sup>(58)</sup>との前提付きであった。

将来、完全積立方式はある程度修正されざるを得ないことは、小山の予測するところであった。しかし、完全積立方式が維持できなくなった後においても、厚生省は積立方式の観念にこだわり、長らく「修正積立方式」と称する時代が続くこととなる。

### 3.2.3 財政政策の中の積立方式

当時の財政政策との関係においても、積立方式は整合性を持っていた。

高度成長が始まろうとしていた1950年代において、財政当局に対しては、毎年、減税が強く政治的に求められていた<sup>(59)</sup>。当時の減税は、ケインズ主義的な有効需要刺激策というより、国民の生活水準からして、過大な税負担が強いられているという認識に基づくものであった<sup>(60)</sup>。

一方で、戦後の欠乏の時代からの脱却のためには、産業基盤の整備と社会インフラに対する政府

による投資も同時に求められていた。戦前の日銀引受けによる国債増発が戦後のハイパー・インフレーションを引き起こした反省から、公債政策を自ら封印していた財政当局は、政府による投資の原資を一般会計だけでなく資金運用部資金等に依存せざるを得なかった。

資金運用部資金の原資として、国民年金の積立金は厚生年金保険積立金同様大いに期待されたのである。1957年に厚生年金保険特別会計預託金が資金運用部資金原資に占める比率は17.9%<sup>(61)</sup>に達していたが、国民年金の積立金は「発足7年目に現在の厚生年金保険積立金の規模に達し、…14年目に現在の郵便貯金の規模に達すること」<sup>(62)</sup>が見込まれていた。

拠出制・完全積立方式による強制貯蓄は、この目的にかなっていた。小山は、次のように述べた。「そもそも古典的な積立方式の長所は、現在の消費抑制によって投資増大を図り、将来の国民所得増加分を高齢者の消費分として確保しようとする点にあり、現象的にはそれは年金財源として大きな比重を占める利子に表現される。高度の経済成長を達成することをその至上の要請としているわが国民経済において、このような長所を持つ積立方式が、消費増大効果あるいは貯蓄投資削減効果を持つ賦課式よりも、さしあたりのところ望ましいことはいうまでもない。」<sup>(63)</sup> こうして国民年金積立金は、高度成長を支える財政政策の一環に組み込まれていくことになる。

### 3.2.4 一般財源の制約

ここでは3.2の冒頭で示した小山の挙げた3点の理由のうち、(a)及び(b)について、その認識の基礎にある条件を明らかにする。それは、国庫の一般財源の制約であった。3.2.2で述べたように積立方式が選択された前提には、財源確保への懸念があった。3.2.3で述べたような減税を中心とする財政政策が選択されている中では、年々の予算編成において、一般財源は厳しい制約の下にあった。

無拠出制を基本とする全額国庫負担の国民年金は、膨大な財政支出を必要とすることになるのは

自明である。この「無拠出年金支給のための財政負担に国民が耐え得るか」<sup>(64)</sup>という点が小山の指摘した懸念であった。これは財政当局の懸念でもある。中尾は当時論じられていた取引高税導入の議論が消えてしまったことにより、厚生省は税を財源とする無拠出制年金の構想は打ち出せなくなったとした<sup>(65)</sup>。これは、国民年金のための一般財源の確保について、財政当局の理解が得難くなったことを意味する。「このときの大蔵省の意見は、財政当局として国庫負担をできるかぎり少なくする考え方で一貫していた。」<sup>(66)</sup>とされる。その中で年金当局が採り得る方策は、国民年金の財源を少しでも自前で社会保険料として調達することであった。

小山は、また、制度の安定性と確実性の確保の重要性を指摘し、無拠出制では、「その支出を賄うための収入がその時々々の財政およびその経済の諸事情の影響を受けやすく、場合によっては突発的な財政需要激増のために年金の額をにわかに引き下げなければならないようなことが起き兼ねない」<sup>(67)</sup>という。これは、年金に対する政治的支持の安定性の課題であり、拠出制であれ無拠出制であれ、年金を安定的に運用するためには求められるものである。ここには、暗黙のうちに、保険料拠出に対しては安定した政治的支持が得られるが、租税財源の調達に対しては安定的な支持は得難いとの前提を置いているかのように思われる。これは、必要とされる一般財源に対する財政当局の理解あるいは政治的支持の安定性、さらに言えば、その裏側にある租税負担に国民が耐えられるかという点に対する懸念があることを表している。

ここにこそ、今日にまでつながる社会保障財源の確保を巡る課題があるといえるであろう。社会保障という「共同需要の共同充足」の仕組みのために、国民がどの程度の負担を受け入れることができるのか、という課題である。国民の負担には当然のことながら、社会保険料の負担も租税の負担も含まれるのであるが、年金当局にとっては差し当たり、社会保険料負担を受け入れてもらうことこそが至上命題であった。なぜなら、社会保険料収入を確保しなければ国民年金という新制度を

発足させることはできないのであり、一方で租税負担に関しては差し当たり権限の外にある事柄だからである。

## 4 考 察

### 4.1 制度審による福祉国家理念の具体化

ここでは、小山のいう「自己責任の原則」の論理を、戦後日本の社会保障の理念を歴史的に回顧する中で、より広い視点から位置付けることを試みたい。

戦後の福祉国家建設の目標は、日本国憲法を原点とする。制度審は、日本国憲法第 25 条の規定を「国民には生存権があり、国家には生活保障の義務がある」ものと解して、「旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなった」<sup>(68)</sup>とした。

制度審の 1950 年「社会保障制度に関する勧告」は、「この憲法の理念と、この社会的事実の要請に答えるためには、一日も早く統一ある社会保障制度を確立しなくてはならぬと考える。いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」<sup>(69)</sup>とした。

このような生活保障の責任は国家にあるとした上で、同時に「一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならぬ」<sup>(70)</sup>とした。

この観点に立って、同勧告は、社会保障制度が「国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしむるところの社会保険制度でなければならない。」(傍点筆者)<sup>(71)</sup>とした。社会保障制度は、

社会保険制度を中心とすることとした上で、国家の直接扶助による最低限度の生活の保障は「保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者」に対する「補完的制度としての機能を持たしむべき」<sup>(72)</sup>としたのである。

### 4.2 社会保障に求められる「国民の自主的責任」から「自己責任」への転化

制度審の 1950 年勧告は広汎な提言を行うが、勧告自身が「わが国の貧弱な財政の下においてはこれらすべてを一時に実現することは困難」<sup>(73)</sup>と認めていたように制度の整備は漸進的に進められることとなる。戦後復興が一応の達成をみたと考えられる頃から、戦前・戦後に分立的に整備されてきた被用者に対する社会保険制度から排除されてしまっている人々に対する関心が高まり、ようやく国民皆保険・皆年金の実現への機運が高まっていったものと考えられる。こうして、社会保障制度の整備は、ひとり厚生省や社会福祉関係者の課題から、国政の重要課題として、具体化していくことになる。

しかし、既存の各制度から漏れた人々を社会保険の体系に取り込むには重大な課題が残されていた。第一に、各種被用者保険においては、保険料の徴収は給与からの天引きという形で比較的容易に行うことが可能であるのに対し、ここから漏れてしまっている人々は、自営業者や零細企業の従業員・家族従業者あるいは農業者であり、ここから保険料を円滑に徴収することは、困難を伴うという点である。なお、制度として先行した国民健康保険においては、市町村が円滑に保険料を徴収することを可能とするよう 1951 年に地方税法を改正し、保険料を国民健康保険税として徴収することも可能とされた<sup>(74)</sup>。

第二には現実に徴収可能な保険料の水準の問題があった。現実に所得水準が低く、所得税すら納めていない階層から保険料を徴収し、かつ年金額を保障しなければならないという課題に年金当局は直面することとなった。

そこで国民年金制度で採用されたのが、拠出制・完全積立方式を基本としつつ、保険料免除制度を

取り入れて保険料支払能力に乏しい者を制度に取り込み、かつ高率の国庫負担により保険料収入以上の給付水準を実現することであった。そこまでして積立方式の建前にこだわったのは、国庫の財政負担をできるだけ減らすために、国庫負担（一般財源）とは別に、社会保険料財源を確保することが求められたためである。そのとき、社会保険料の徴収を容易にするためには、社会保険料の対価性に着目して自分の掛けた保険料が自分の年金として返ってくるという説明（小山は「自己責任の原則」と言った。）が効果があり、多くの人々が負担を受け入れられやすいという判断があったと考えられる。

しかし、この負担を受け入れてもらうための説明・説得の論理は、本来、制度審が提唱して求めた「国民の自主的責任」の観念とは大きな隔たりがあった。制度審が1950年勧告で社会保障制度を支えるために国民に求めたのは、先に述べたように、生活保障の責任は国家にあるとの前提の上で、これに応じる国民の側の責任として、社会連帯の精神に立って、能力に応じて制度の維持に必要な社会的義務を果さなければならないという点にあったのである。つまり、国民に社会的責任を求めたもの<sup>(75)</sup>であり、経費負担（保険料負担）はいわばその証であった。同勧告は、社会保険料を「社会保険税」<sup>(76)</sup>として徴収することを同時に求めている。同じように社会保険料の徴収確保を図るための論理とはいえ、小山の説明した「自己責任」（社会保険料の対価性の強調）とは異なり、国民の社会的責任を強く求める論理が内包されていたと考えられる。

この制度審が述べた「国民の自主的責任」の観念に含まれている社会的責任の観念は、小山の説明からは捨象されていた。この結果、小山の強調した「自己責任」では国民負担を受け入れてもらうための説明・説得の論理が前面に出て、「共同需要の共同充足」を実現するための公的年金の理解と制度の維持のために求められる社会的責任の観念を国民に求めることが軽視されることとなった。社会保障制度を支えるために国民に求められる責任の論理が、制度審の1950年勧告における

国民の社会的責任を内容とする「国民の自主的責任」から、小山の説明においては建前積立方式の年金を支える保険料の対価性を強調した自助努力奨励のための論理としての「自己責任」へと転化したのである。

## 5 結 論

国民皆年金を実現するために創設された国民年金制度は、拠出制・完全積立方式の年金として設計された。この際、保険料を負担する所得の乏しい階層をも包含する制度とするために、保険料免除の制度を設けるとともに、高率の国庫負担を導入することにより低い保険料拠出を補い給付水準を支えることとされた。国民年金は、社会保険制度として、「共同需要の共同充足」のための制度である。一方で、国民年金の実施のために、国庫負担財源とは別に社会保険料財源を確保するための論理として、保険料徴収を確実にするために用いられたのが、保険料の対価性の論理であり、建前積立方式の財政方式であった。これは所得税の納付すら免除されている低所得層がいわゆるボーダーライン層として広く存在するという歴史的制約の中で、保険料徴収を円滑に実現するために要請されたものである。当時の制度立案の責任者であった小山は、これを「自己責任の原則」と説明した。しかし、この説明からは、国民年金制度が「共同需要の共同充足」のための制度であり、これを支えるために国民に社会的責任が求められることの説明が捨象されていた。この結果、一方で社会保険料財源を確保する論理（「自己責任の原則」）は準備されたものの、他方で同時に求められた多額の国庫負担の租税財源（一般財源）を確保するための論理は忘れられたのである。

これが、本稿において、国民年金創設過程における財源確保の論理を検証した結果得られた結論である。

この結論の帰結として、社会保障財源の確保において、特に対価性を有しない租税負担に関して強い影響を与えた可能性があると考えられる。国民年金について言えば、低所得層対策として導入



された高率の国庫負担（発足時でも1/3、現在では1/2）の財源確保の必要性が軽視されることとなった。保険料が引き上げられると自動的に国庫負担も膨張する制度設計であるにもかかわらず、国庫負担の増加を賄うための税の引上げの容認には直結しない。無償性を有する税は、自らの負担が自分に給付として返ってくる経路が間接的で見えにくいからである。このことは、対価性を有する保険料の引上げに対する容認の姿勢と対照的な増税に対する拒否的な世論<sup>(77)</sup>が形成される結果を招いた可能性があると考えられるのである。

《注》

- (1) 村上貴美子〔2000〕3頁
- (2) 村上〔2000〕ii頁
- (3) 中尾友紀〔2018〕66頁
- (4) 一圓光彌〔2011〕261頁
- (5) 新川敏光〔2011〕231頁
- (6) 新川〔2011〕236・237頁
- (7) 百瀬優〔2003〕243頁
- (8) 百瀬〔2003〕248頁
- (9) 百瀬〔2003〕249頁
- (10) 「社会的連帯」、「社会連帯」等の用語は多義的であるが、本稿では、個人を超える集団の内部における相互扶助の関係を幅広く捉え、国民の共同連帯まで視野に入れて税財源による諸施策をも含むものとして用いている。社会保障法の立場から、このような社会連帯を福祉国家を基礎づける主要な理念の一つとして位置づけたものとして、台豊〔2007〕がある。
- (11) 高端正幸・佐藤滋〔2020〕7頁
- (12) 厚生省年金局〔1962〕14頁
- (13) 厚生省年金局〔1962〕15頁
- (14) 厚生省年金局〔1962〕15頁
- (15) 自由民主党 新党結成大会議案15頁
- (16) 厚生省年金局〔1962〕19頁
- (17) 昭和32年2月14日第26回国会衆議院予算委員会第2分科会議録第4号5頁
- (18) 1949年にGHQの勧告を受けて総理府に設置された社会保障制度審議会は、大内兵衛を会長として、社会保障制度にあり方について、活発に審議して勧告を行う等の活動を行っていた。
- (19) それまで年金制度立案のための準備調査を行うに止めていた厚生省が、本格的な検討に着手した

のは1957年度に入ってからであり、法案を国会に提出したのは1959年2月であった。

- (20) 厚生省年金局〔1962〕33頁
- (21) 小山は、国民年金法案の立案に携わった後、引き続き初代年金局長として1962年6月まで法律の施行事務に携わり、文字どおり国民年金の礎を築いた。その間には『国民年金法の解説』を1959年に出版し、極めて率直に法の考え方や今後の課題を記述した。
- (22) 「岸自由民主党総裁は、4月28日日比谷公会堂における遊説第一声において、『今回の公約で最も注目すべきものは国民年金制度の実施である。年金制度を34年度から逐次実施することにより社会保障の画期的な前進を期待したい。これにより生活力の弱いめぐまれない、高齢者、母子世帯、身体障害者の生活が保護されることになり、福祉国家の完成へ大きく前進することになると信ずる。』と述べた。」(厚生省年金局〔1962〕41頁)
- (23) 選挙後の国会において岸総理大臣は「国民年金制度の創設など多額の財源を要する政策を実施することは容易ならぬことではありますが、福祉国家建設の理想のもとに、万難を排して逐次これを実施する決意であります。」と述べた(昭和33年6月17日第29回国会衆議院会議録第4号(その2)2頁)。
- (24) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕「国民年金制度に関する基本方策について」(昭和33年6月14日内閣総理大臣宛答申)499頁
- (25) 厚生省年金局〔1962〕42・43頁
- (26) 小山〔1980〕48頁
- (27) 中尾友紀〔2018〕66頁
- (28) 厚生省年金局〔1962〕58～64頁
- (29) 参議院審議の段階で、無拠出年金の名称が、「援護年金」から「福祉年金」に修正され、それぞれ「高齢福祉年金」、「障害福祉年金」、「母子福祉年金」に改められた。
- (30) 小山は「実施するための財政対策に信頼性を欠いているので、今のところ希望的提案の域を出ない」と評した(小山〔1959〕103頁)。
- (31) 昭和34年2月13日第31回国会衆議院会議録第14号4・5頁
- (32) 昭和34年2月13日第31回国会衆議院会議録第14号9頁
- (33) 小山〔1959〕114頁
- (34) 民社党は拠出制年金の実施延期を唱えた。
- (35) 小山〔1959〕4～13頁
- (36) 国勢調査によると1960年65歳以上世帯人員で親族と同居比率は86.8%であった。

- (37) 村上〔2000〕154頁
- (38) 小山〔1959〕53頁
- (39) 小山〔1959〕12頁
- (40) 小山〔1959〕38頁
- (41) 小山〔1959〕9頁
- (42) 大平総理は施政方針演説で「日本人の持つ自立自助の精神、思いやりのある人間関係、相互扶助の仕組みを守りながら、これに適正な公的福祉を組み合わせた公正で活力ある日本型福祉社会の建設に努めたい」と述べた（昭和54年1月25日第87回国会衆議院会議録第2号（2）3頁）。
- (43) 小山は「現行公的年金制度が夫を通じ妻に与えている現在の年金的保護がきわめて不安定、かつ、不十分」との認識を示した上で「その改善を公的年金制度の改正によっておこなうか、国民年金制度に配偶者をとり込むことによっておこなうかについて、なお議をつくさなければならないので」任意加入という扱いをとることにしたが、「強制適用の対象とすべきだとする意見は意外に多い。」と記述した（小山〔1959〕41頁）。
- (44) 小山〔1959〕13頁
- (45) 小山は「貧困層がやや固定化し、ボーダーライン階層と呼ばれる幅の広い層を形成している」と認識していた（小山〔1959〕33頁）。
- (46) 小山〔1959〕33・34頁
- (47) 小山〔1959〕33頁
- (48) 上村敏之〔2009〕277頁
- (49) 池上岳彦〔2017〕63頁
- (50) 社会保険は「保険」としてマクロ的な「収支相当の原則」は要請されるものの個別加入者レベルでの「給付反対給付均等の原則」が貫かれるものではない。これに対して「私的保険」においては、「給付反対給付均等の原則」が個別契約における公平性の観点から求められて、ミクロ（個別契約）の等価原則を規定する。これにより保険があくまで「自己責任原則」に基づいた経済取引であることを示すものとなる（近見正彦等編〔2016〕40頁）。
- (51) 国民年金法第1条は制度の目的として「老齢、廃疾又は死亡によって国民生活の安定がそなわれることを国民の共同連帯によって防止」することと規定した（制定時）。
- (52) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕503頁。小山〔1959〕111頁でも引用
- (53) 小山〔1973〕408頁
- (54) 小山は講演の中で、保険料を強制徴収することは「現在の段階においてそういう態度をもって臨むことにはやはり無理がある、これはある程度時間をかけて、国民を、言葉は必ずしも適当ではありませんが、教育していくだけのゆとりをもつ必要がある、そのためにはやはり納めた保険料に年金額が応じて出されるという仕組みをとって、自然の調節作用を働かせる必要がある」と述べた（小山〔1973〕410頁）。
- (55) 小山〔1959〕83頁
- (56) 小山〔1959〕113・114頁。なお、久保試案とは、日本フェビアン研究所・久保まち子が1957年5月に発表した「全国民を対象とする老齡年金制度試案」のことで無拠出制を前提としていた。
- (57) 小山〔1980〕36・37頁。なお、これは1967年2月の社会保険大学校における講義「国民年金制度創設の舞台裏」の速記を文字に起こした講義録である。
- (58) 小山〔1959〕116頁
- (59) 当時は成長による自然増収を減税と歳出政策に如何に振り向けるかが、毎年度の予算編成上の争点となっていたことは周知のとおりである。
- (60) 「国民所得に対する租税（専売益金を含む）の負担率からいっても、戦前（昭和9-11年）の12-3%という水準は…当時としては精一杯であったと思われるのに、国民の消費水準が当時の86%程度にしか達していない、貧しい現在の国民生活にとって、税負担率20.9%は、なんといってもまだ重い。」（池田勇人〔1999〕119・120頁）。同様の認識は厚生省作成国民年金法案想定問答にも示されている（国立公文書館所蔵資料「第31回・昭和34年国民年金法案（4）」平14法制00702100・001）。
- (61) 小山〔1959〕96頁
- (62) 小山〔1959〕92頁
- (63) 小山〔1959〕77頁
- (64) 小山〔1959〕34頁
- (65) 中尾〔2018〕61頁
- (66) 横山和彦〔1967〕155頁
- (67) 小山〔1959〕34頁
- (68) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕169頁
- (69) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕169頁
- (70) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕170頁
- (71) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕172頁。なお、括弧内原文は「社会保障制度」とあるが、「社会保険制度」の誤植である。
- (72) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕172頁
- (73) 社会保障制度審議会事務局〔1961〕170頁
- (74) 新田秀樹〔2009〕201~208頁。当時は国民健康保険税の方が保険料より徴収が容易であると考えられていたことが指摘されている。

- (75) 1950年勧告の原案ともいえる「社会保障制度研究試案要綱」の段階においては、本文第1編基本原則の「第2 国の責任」に続き「第3 国民の社会的責任」として「本制度は、社会連帯の精神を基盤とするので、国民はその責任を自覚し、本制度の維持に必要な個人の社会的義務を果たさなければならない。」(社会保障制度審議会事務局〔1961〕114頁)とされていた。この内容は勧告時には、本文ではなく前文に移された。
- (76) 社会保険に関する被保険者の保険料(使用者の負担も含む)は、すべて(組合の場合を除き)目的税として徴収することとされた(社会保障制度審議会事務局〔1961〕200頁)。ただし、これはあくまで保険料を税の形で徴収することを想定したものであり、国庫負担分の財源の調達を念頭に置いたものではない。
- (77) 1977年11月実施「社会保障の費用負担に関する世論調査」で「老人が増えていくといまの年金の水準を保つだけでも保険料の負担はさらに重くなるといわれています。このことを考えた場合、これからの年金制度について、この中からあなたの考えに一番近いもの一つだけあげてください」との問いに対し、「保険料が大はばに増えてもいま以上に年金額の水準をあげたい」(24.7%)、「いまの年金額の水準を保つためには保険料の負担が重くなくてもよい」(27.3%)、「保険料の負担は今の程度にし、そのため年金額の水準がさがってもよい」(16.8%)、「わからない」(31.3%)と年金保険料の引上げには容認派が多数である<<https://survey.gov-online.go.jp/s52/S52-11-52-16.html>>。これに対し、年金に関して税の問いはないが、1980年1月実施「社会福祉に関する世論調査」で「『社会福祉を充実させるためには税金が高くなってもやむをえない』という意見がありますが、あなたは、この意見に賛成ですか、賛成ではありませんか」との問いに対し、賛成(23.9%)、賛成できない(39.6%)、一概にいえない(30.3%)、わからない(6.1%)と税の引上げの容認派は少数となっている<<https://survey.gov-online.go.jp/s54/S55-01-54-24.html>>。

#### 参考文献

池上岳彦「社会保障の財源問題——租税と社会保険料をめぐる論点——」, 社会政策学会誌『社会政策』ミネルヴァ書房, 第9巻第1号, 2017年6月

- 池田勇人『均衡財政 附・占領下三年のおもいで』中公文庫版, 1999年
- 一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」, 国立社会保障・人口問題研究所編『季刊・社会保障研究』Vol. 47, No. 3, Winter 2011年12月
- 上村敏之『公的年金と財源の経済学』日本経済新聞出版社, 2009年
- 小山進次郎『国民年金法の解説』時事通信社, 1959年(『日本社会保障基本文獻集第27巻』日本図書センター, 2008年に集録された復刻版による)
- 小山進次郎遺稿「講演 国民年金の当面する諸問題」, 小山進次郎氏追悼録刊行会『小山進次郎さん』社会保険広報社, 1973年
- 小山進次郎「国民年金制度創設の舞台裏」, 社団法人日本国民年金協会広報部『国民年金二十年秘史』社団法人日本国民年金協会, 1980年(『日本社会保障基本文獻集第26巻』日本図書センター, 2008年に集録された復刻版による)
- 厚生省年金局編『国民年金の歩み』, 1962年
- 社会保障制度審議会事務局『社会保障制度審議会十年の歩み』社会保険法規研究会, 1961年
- 新川敏光「国民年金と社会的連帯: 政策決定分析からの一考察」, 国立社会保障・人口問題研究所編『季刊・社会保障研究』Vol. 47, No. 3, Winter 2011年12月
- 台豊「『社会連帯原理』に関する一考察——高藤説に対する批判・指摘を手がかりとして——」, 新潟大学法学会編『法政理論』新潟大学法学会, 第39巻第2号, 2007年
- 高端正幸・佐藤滋『財政学の扉をひらく』有斐閣ストゥディア, 2020年
- 近見正彦・堀田一吉・江澤雅彦編『保険学 [補訂版]』有斐閣ブックス, 2016年
- 中尾友紀「国民年金法の立案過程——自由民主党および厚生省における抛出制・無抛出制年金の検討——」, 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障研究』Vol. 3, No. 1 (通巻8号), 2018年6月
- 新田秀樹『国民健康保険の保険者』信山社, 2009年
- 村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房, 2000年
- 百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」, 早稲田大学大学院商学研究科編『商学研究科紀要』2003年11月30日
- 横山和彦「『国民年金制度』成立史」, 日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房, 1967年