

国民年金と社会的連帯：政策決定分析からの一考察

新川 敏光

はじめに

国民年金法は1959年に制定され、1961年拠出制年金の保険料徴収が始まった。国民年金の誕生によって、それまで年金をもたなかった全就業者の3分の2に及ぶ者たちをカバーする年金が生まれ、いわゆる皆年金体制が実現した。高度経済成長がスタートして間もない頃に、世界で11番目といわれる国民皆年金を実現したことは画期的といえよう。この時期に生まれた皆（健康）保険とともに、皆年金は、わが国社会保障のナショナル・ミニマムを築いた。国民年金は1960年代後半から繰り返し給付水準の上げが行われ、1973年には物価スライド制も導入された。1985年には、国民年金は被用者保険の定額部分と統合され、文字通り国民的連帯を体現する制度となった。その後も被用者の年金支給開始年齢の引き上げやマクロ経済スライド方式導入などによって、制度の統一性を高め、世代間の不公平を是正するための改革がなされ、国民年金は、その発足から50年、着実に制度改善を重ねてきたように見える。

しかし、周知のように、国民年金への国民の支持・信頼は低下している。未納率をみれば、1992年における第一号被保険者の未納率は14.3%（保険料免除者を含む）であったが、その後上昇を続け、2010年前後には40%前後にまで達している（<http://blog.roumukanri110.net/article/13897598.html>, 2011年10月22日アクセス）。未納率上昇の直接の原因は、バブル経済崩壊以後の長期不況や非正規雇用の拡大によるところが大

きいだろうし、国会議員の未納問題や年金記録問題などのスキャンダルが相次いだことが年金制度信頼低下を加速したことは間違いないだろう。ただより深刻なのは、たとえば世代間不公正であり、財政的維持可能性の問題である。これらの問題は、直截には少子高齢化によって引き起こされているといえようが、実はこれまでの政策決定過程のなかに問題を構造的に生み出すパターンが存在しているように思われる。

本稿では、なぜ国民年金が国民の支持を得ることに失敗してきたのかを、その制度発展の特質から探ってみたい。国民年金発足・改革の政策決定過程をみると、そこには制度が社会的連帯の実現であり、国民の豊かな未来を約束するものであることを訴えるヴィジョンがみられない。政治的リーダーシップが存在しなかったわけではない。しかし従来の政治的リーダーシップは場当たり的であり、年金改革を日本の政治経済戦略の一環として積極的に位置づけ、国民に理解と支持を求める努力をしてこなかった。その結果、現実の改革は官僚任せとなり、経路依存的なものになった。このような政策決定過程が、国民年金制度改革がもつ意味と意義をわかりづらいものにしてきた。

誤解のないように付言すれば、なにも厚生省（現厚労省）が改革に抵抗した、あるいは改革を換骨奪胎したなどといったわけではない。国民年金発足にしろ、基礎年金の導入にしろ、厚生省担当者の献身的な努力なしには実現しなかったであろう¹⁾。しかし政治に未来から現在をみる想像力が要請されるとすれば、行政に求められるのは現在から未来を見る冷静な洞察力とバランス感覚

であろう。現場を担当する行政官が、改革の実現可能性を第一に考えるのは当然であるし、したがって既存の制度や権限を侵害せず、抵抗や摩擦をできるだけ回避しようとするのも当然である。ただその結果として、制度変革は明確な将来ビジョンを欠く経路依存的なものとなり、改革の内容は多様な利害に配慮した複雑なものとなりがちである。

本稿では、まず社会的連帯について一般的考察を行った後に、上記の主張を国民年金の主な改革過程を検討することによって裏付けていく。とりわけ国民年金発足時に分析の重点を置く。そこにその後の問題の全てが含まれているとあって、過言ではないからである。

I 福祉国家と社会的連帯

福祉国家は社会的連帯のシステムである。とはいえ、社会的連帯には様々な含意がある。たとえば国家と個人の中間に位置する諸集団、歴史的には伝統的な共同体や職能団体、慈善団体による共助のシステムを社会的連帯と捉えることができる。今日では、高齢社会に対応する福祉機能を担う存在としてNPOや各種コミュニティ活動が注目されている。このような共助システムは、中間団体を通じて社会的連帯をめざすものといえる。

伝統的共助が明確な帰属に基づく、すなわち明確な境界線をもって閉じられた構造を前提とするのに対して、今日の中間団体活動は、より広範な社会層を対象とする、開かれた構造をもつといえるだろう。どちらの場合も、国家が後景に退いている点では共通している。伝統的共助は福祉国家以前の社会的連帯、NPOなどは福祉国家以後（ポスト福祉国家）の社会的連帯といえるかもしれない。ポスト福祉国家といっても、福祉国家を解体しようという新自由主義的な試みは失敗に終わり、今日では、福祉国家の遺産を前提に、グローバル化や高齢化という新たな条件下でいかにその限界を超え、安定した制度を築くかが課題となっている。ポスト福祉国家の展望は、あくまでも福祉国家の築いた社会的連帯の上に開かれるのである。

それでは福祉国家における社会的連帯とはどのようなものかといえば、幾つかの重要な特徴がある。第一は、それが階級を超えた連帯であるということである。すなわち福祉国家的な社会的連帯とは資本主義社会における階級分岐を克服しないまでも、緩和・管理するものであった。第二に、それは国家主権の及ぶ範囲内での連帯であり、国境によって限定された連帯であった。

これら二つの特徴は、福祉国家というものが、国際的階級連帯を標榜する社会主義に対抗し、国民的連帯を実現する戦略であることを示唆する。国内的に階級宥和を図るとともに、国際的な階級連帯を阻むこと、国民的団結を促進することこそが福祉国家という社会的連帯に他ならない。そしてこのような福祉国家プロジェクトは国民経済を阻害するものではなく、むしろ発展させるものとして構想されたのである〔新川 2011a & b〕。

第三の福祉国家的連帯の特徴は、匿名性である。この点について、マイケル・イグナティエフは、以下のように巧みに表現している。「・・・老人たちが年金小切手を現金化すると同時にわたしの所得のごく一部が、国家の数知れない毛細血管を通じてかれらのポケットのなかに移転されるわけだ。・・・かれらはあくまで国家の世話になっているのであって、直接わたしの世話になっているのではない。・・・わたしたちはお互いに影響を与えあってはいるが、お互いに対して直接の責任を負ってはいないのだ」〔イグナティエフ1999：pp.15-16〕。

国家福祉を通じての社会的連帯とは、国家が税もしくは社会保険料を徴収し、それらを国民に再配分することによって匿名性のなかで実現する。原資提供者と福祉受給者との間に国家が介在することによって、両者の関係は目に見えない非人格的なものとなる²⁾。非人格的な福祉提供が福祉国家の官僚主義、あるいは画一主義（規格化、標準化）を招くとして批判されることもあるが、匿名性の意義を見失ってはいけないだろう。匿名性は、市民社会が非対称的な権力関係へと転化することを防ぎ、市民の自由と平等を担保するのである。社会サービスにおける対人コミュニケーションの

重要性を否定するものではないが、国家が介入することによって匿名性が担保され、福祉は制度化され、権利化されることが福祉国家的連帯の意義である〔イグナティエフ 1999：p.15〕。

福祉国家的社会的連帯を、公的（老齢）年金に即して考えてみよう。公的年金は、大きくいって拠出制と無拠出制、すなわち保険料納入が義務付けられている社会保険方式と税方式とに分かれる。拠出制は、さらに保険料を積立て、原資とその運用利息に基づいて年金給付が行われる積立方式と、保険料が積み立てられずにその時点での年金支給に回される賦課方式とに分かれる。積立が完全に行われている場合、民間保険同様に加入者間での共助システムではあるにせよ、福祉国家的な社会的連帯は原則的に存在しないといえよう。国家の役割は、貯蓄せずに全てを消費しようとする短慮な国民の収入の一部を強制的に貯蓄させる厳格な慈父としてのそれである。

しかし積立方式といっても強制加入を求める社会保険の場合、支払い能力の低い者達も含まれるため、拠出水準は、給付水準に比べて低く設定される傾向があるし、老後の生活保障という観点からは将来的な物価上昇に対する年金価値の保護も必要になる。さらにいえば、年金制度発足時に既に将来的に十分な拠出が不可能な年齢に達している層に対する救済策も必要となる。これらの必要性は制度内在的とはいえないであろうが、民主主義政治を前提にする以上、避けては通れない課題である。となれば、そこに国庫補助（税の投入）が要請されるのであり、積立方式が自助努力を標榜しているといっても、実は福祉国家的な社会的連帯が不可欠である。

賦課方式の場合、それが社会的連帯の仕組みであることはわかりやすい。現役世代の拠出が退職世代の年金給付となるわけであるから、国家を介入とした世代間での社会的連帯が存在する。ただこのような世代間の連帯は、紛らわしいものである。年金生活世代（A）と現役世代（B）との関係は、年金に限って言えば、助け合いとはならない。Bが一方向的にAを支えることになる。むしろAも現役時代は年金生活世代を支えたであろう。

しかしその世代はBではなく、過去の世代である。Bが将来年老いたとき、彼らを支えるのは将来の現役世代、Cである。このように構造的には世代間連帯であり、共助のシステムであるといってしまうのではないのだが、当事者がAとBからBとCへと移り変わっていくので、そこに契約関係は成立しない。BがAを支えることによって、将来CがBを支えてくれるという保証は、世代関係を見る限り、どこにもない。

にもかかわらず、賦課方式が成立するのは、国家の介入によってである。賦課方式において、現役世代が年金世代のために保険料を支払うのは、将来の年金給付資格を国家が保障してくれるからである。したがって、賦課方式のなかに契約関係をみるのなら、それは世代間にはなく、国家と市民との間に存在するというべきである。市民は保険料を払うことによって、年金受給資格を買っているのである。賦課方式を採用する国において、年金がしばしば準財産権とみなされるのは、このような事情を反映している。

社会保険方式には、国民全体を一つの制度でカバーする包括的システムと職域や企業規模別に異なる制度をもつ分立型システムがみられるが、包括的システムのほうが国民的連帯の枠組としてはより明快で、強固である。ただ賦課方式の場合、人口構成の変化が財政に与える影響ははるかに直接的で、大きなものとなるので、分立型システムにおいては制度間の財政調整が必要となる。この場合、分立型システムといっても、実際には国民的連帯のシステムなのである。

積立方式にせよ賦課方式にせよ、拠出制年金の場合、納入義務を怠る者は、最終的には年金という社会的連帯システムから排除される。これに対して無拠出年金の場合、全国民が一定の年齢に達すれば年金を受給できる普遍主義原則を適用できる。普遍主義に基づく無拠出年金の場合、その国の市民であることが年金資格となることから（国内居住期間等による資格制限はありうるが）、年金は市民権として確立するといえよう。税方式による普遍主義的年金制度は、最も強い社会的連帯の制度ということが出来るが、財政制約上、老後

の生活保障という点では不十分な給付に留まる可能性が高い。したがって、生活水準の高い先進諸国では、高額所得者というにおよばず、平均的生活者にとっても、この制度はあまり魅力的なものとはいえず、今日ではほとんど見られない。

無拠出年金の場合、普遍主義原則に基づかず、資力・所得調査を課すことが考えられる。このような制度は財政的負担が比較的軽いわりに大きな再分配効果を生むという利点があるが、年金受給者は一部の社会階層、端的に言って貧困層に限定されるため、国民多数派から制度への積極的支持は期待できない。このような無拠出年金は権利というよりは恩恵とみなされ、したがって受給者に社会的スティグマを与える結果となりやすい。そのような事態が生じた場合、それは制度的には社会的連帯の仕組であったとしても、実際には年金受給者と非受給者（貧困高齢者とそれ以外）を社会的に分断する効果をもつことになる。

以上の一般的考察を踏まえて、次節では国民年金の成立・改革過程を社会的連帯という観点から検討していく。

II 皆年金体制

1946年厚生省に社会保険制度調査会が設置され、同調査会は、1947年10月ベヴァリッジ報告に強い影響を受けた『社会保障制度要綱』を作成している。それは憲法第25条にいう「国民の健康で文化的な最低生活を保障するためには、・・・新しい社会保障制度の確立が必要である」、「この制度は、現在の各種の社会保険を単につきはぎして統一するものではなく、生活保護制度をも吸収した全国民のための革新的な総合的社会保障制度である」と高らかに謳い上げている〔社会保障研究所編 1968 : p.164〕³⁾。

敗戦直後制度は流動的であり、このような理想主義を政策へと盛り込むチャンスであったといえるが、現実には政府は占領下で戦後の混乱を収拾することに精一杯であり、このような理想主義を取り入れる余裕がなかった。朝鮮動乱に伴う特需景気によってドッジ不況を乗り切った後に、漸く

にして厚生年金制度建て直しの機運が高まり、1954年大改革へと至る。この新厚生年金制度の確立が、被用者以外の国民多数派の年金問題への関心を高めることになった。当時厚生年金保険のほかには船員保険、共済組合制度や恩給が存在したが、それらの被用者年金制度に加入していたのは、1957年時点で全就業者人口約4000万人の内1250万人、3分の1以下にすぎない〔吉原 2004 : p.40 ; 厚生省 2011 : pp.48-49〕。こうした事情に加え、軍人恩給増額の動きや、厚生年金基金から離脱し新たな共済組合を創ろうとする動き、中小企業被用者独自の退職年金を設けようとする動きがあり、制度の乱立を抑えるために政府内で国民年金構想が浮かび上がったといわれる〔厚生省編 1988 : p.945 ; Campbell 1992 : pp.68-69〕。

しかし国民年金制度を生む直接のきっかけとなったのは、政党政治である。1955年2月総選挙において、すでに民主党、左右社会党両党は、それぞれ総合的年金制度の確立、実施を訴えている。サンフランシスコ講和条約をめぐる分裂した左右社会党は、ともに国政選挙で躍進を続け、1955年10月には再統一を果たし、政権を狙う勢いを示す。その社会党が政権獲得の目玉政策として打ち出したのが、国民年金構想である。これに対して自由民主党政府は、1957年度予算に国民年金制度創設準備費を計上し、1957年初頭、神田博厚相は1959年度から国民年金制度を実施することを目途に、国民年金制度創設の準備を本格的に進めると公言した。石橋湛山首相の病氣退陣を受けて成立した岸信介内閣においてもこの方針は変わらず、5月には5人の国民年金委員を委嘱し、社会保障制度審議会への国民年金制度の基本方針の諮問が行われた〔厚生省編 1988 : p.947〕。当時農民はもとより労働組合からも国民年金を求める声がほとんどない状況で、自社両党が国民皆年金に取り組んだのは、戦後民主主義において政党間競争が生んだ数少ない積極的效果といえる⁴⁾。

ところで自民党が票目当てに国民年金を打ち上げたのは事実であろうが、それが事の全てではない。拠出を伴う国民年金案に対して農民は強く反発していたにもかかわらず、岸政権は1959年拠

出制を原則とする国民年金法を成立させたからである。岸政権では、皆年金の他に、皆（医療）保険はいうまでもなく、最低賃金法も実現しており、そこに岸の福祉重視の姿勢が読み取れる。岸は国家社会主義的な発想の持ち主であり、権威主義的ではあったにせよ、国民福祉への関心は高かったといえよう〔大嶽 1992：p.182, 184〕。とはいつても、岸に年金に関する具体的構想があったわけではなく、自民党内にあって岸の意向を受けて国民年金作成に動いたのは社会保障への造詣が深いといわれた野田卯一であった。しかしその野田にしても、大蔵省OBであり、決して年金の専門家ではなかった。

自民党国民年金実施対策特別委員会の長を務める野田を支え、実質的に法案を準備したのは厚生省国民年金準備委員会であり、なかんずく小山進次郎事務局長であった。小山は、「小山ゼミ」、「小山教室」、「小山学校」などと呼ばれた連夜の会合において政策案を固めるとともに、野田委員会と緊密に連絡をとりながら、国民年金法成立にこぎ着ける。また1961年の拠出年金発足時に起こった社会党や総評を中心とした強力な反対運動に対して、小山は初代年金局長として陣頭指揮にあたった〔小山進次郎氏追悼録刊行会編1973：pp.94-181；社会保険庁編 1980：p.281〕。

このように実質的に厚生省主導で生まれた国民年金は、皆年金を実現したとはいえ、社会的連帯という点では非常に限定的なものになった。国民年金の対象範囲をみれば、既存の被用者以外に対象を限定することになった⁵⁾。1958年9月に発表された厚生省の『国民年金制度要綱第一次案』が、別制度案を選択し、12月20日に公表された自民党の『国民年金制度要綱』もまた、これに追随している⁶⁾。別制度案採用の理由について、国会での厚相答弁は以下の通りである。

・・・現行各種公的年金制度を全部御破算にいたしまして一本の基本的な制度を創設するという考え方も当然あるのでございます。しかし、現行各種年金制度には、やはりそれぞれ独自の沿革や目的がございまして、簡単にこれを御破

算にするということには相当の困難が予想されるものであります。また、現行各種年金制度の適用を受けております人々や、すでにこれらの制度によって年金を受けておられる人々は、一応国民年金制度で考えられておる以上の給付を保障されておるのでございまして、さしあたり、これらの人々を除外した制度を創設しましても、特に不合理はないものと考えましたために、このような立て方をいたしましたわけでございます〔社会保険庁編 1990：p.42；吉原 2004：p.45参照〕。

歯切れの悪い答弁であるが、既存の権限・利害構造に配慮し、最も抵抗の少ない案を選んだという事情は伝わる。

制度の経路依存性を断ち切ることは容易ではない。制度の抜本的改革を試みれば、共済年金については各省庁の抵抗は必至であり、厚生省の管轄する厚生年金についても、労働組合や社会党の強い反発が予想された〔Campbell 1992：p.74〕。適用対象を普遍化しようという強い政治的コミットがない状態で、時間的制約のあるなか（岸首相は1959年の国民年金法成立を公言していた）、国民年金を実現するために、将来的な統合の可能性を示唆しながらも、既存制度への未加入者に対象を限定した別制度案が採択されることになったといえよう。

次に国民年金の財政運営についてみれば、拠出制、無拠出制、両者の組み合わせをめぐる関係者の間に論戦が繰り広げられた。1958年3月の社制審『国民年金制度試案（原案）』、7月の国民年金委員の『国民年金制度構想上の問題点』、どちらも拠出制と無拠出制の組み合わせを提唱しているが、ニュアンスの違いがみられる。国民年金委員は「原則拠出制であり、副次的に無拠出制を組み合わせる」立場であったのに対して、社制審試案では併用という表現が用いられ、無拠出制重視の方向性が感じられた。そもそも社制審は1950年勧告（『社会保障制度に関する勧告』）では、一般国民に対しては無拠出年金が望ましいとした経緯もあり、大蔵省は、国民年金の原則はあくまで

拠出制であり、無拠出年金は経過的措置にすぎないと反発する〔社会保障研究所編 1968：p.175, pp.461-465〕⁷⁾。

最終的に政府案は、拠出制を原則とすることになる。政治的に考えれば、拠出を求めず、直ちに給付を開始する無拠出制のほうが、有権者の支持動員という点で魅力的である。事実国民年金を提唱した当初、自民党は無拠出制を考えていたといわれる。しかし野田—小山ラインによる年金案作成作業のなかでは、拠出制が前提となった。J.キャンベルによれば、彼らがイギリスを範としたため、拠出制が当然の前提となったということであり、無拠出年金の可能性は端から排除されていたという〔Campbell 1992：pp.75-77〕。

拠出制原則に対して、自民党内に反発がなかったわけではない。とりわけ1958年10月、党内の最終調整の段階で、従来年金政策に全く関与していなかった河野一郎総務会長を中心とする農林関係議員が、農業関係者の声を代表して拠出制反対に動いた。しかし12月初旬に事態はあっけなく收拾される。1958年2月に設立が認められた農協共済の積立金について、農業協同組合中央会は農協職員の住宅ローンや娯楽施設、その他の便益のために用いること（大蔵省はこれに消極的であった）を求めており、これについて自民党執行部が受け入れたことによって、農協は矛を収め、自民党内の反対運動も終息する〔社会保険庁編 1990：p.23〕。

ところで拠出制は積立方式と賦課方式に分かれるが、国民年金が採用したのは積立方式である。小山進次郎によれば、(1)わが国の社会は個人の自助努力、自己責任の原則を基に成立しており、拠出制はこの考えに合致する、(2)無拠出は財政の急激な膨張を招く、(3)拠出制は受給に権利性を伴うといったことが、拠出制積立方式選択の理由である〔吉原 2004：p.43〕。小山は、1960年12月1日の「国民年金の当面する諸問題」と題する講演で、将来受給者が増えていくことが想定されるので、賦課方式は採用できないと語っている〔小山進次郎氏追悼録刊行会編 1973：pp.394-397〕。

拠出制積立方式が強調されることで、国民年金は自分で自分の老後に備える制度であるというメッセージが伝えられ、実はそれが社会的連帯のシステムでもあるという面がぼやけてしまった（あるいは意図的にぼかさされてしまった）嫌いがある⁸⁾。現実には、国民年金は保険料の2分の1（給付費の3分の1に相当）の国庫補助を受け、老齢福祉年金、障害福祉年金および母子福祉年金という全額国庫負担による無拠出年金も設けられた。さらに拠出期間を短縮する成熟化促進策がとられ、保険料免除期間を合算して25年以上あれば年金が支給されることになった。このような制度は、およそ自助のみでは成立しえず、共助、社会的連帯の上に成り立つものである。

無拠出制は財政コストの膨張を招くという小山の批判は、普遍主義原則に基づく無拠出制の場合は正しい。そのような制度の導入が選択されたなら、問題はいかにしてそのコストを捻出するかということになる。そうすれば、当然税収増のため、新たな税、なかでも売上税の導入が議論の俎上に上ってくる。厚生省内において、売上税の可能性は早々に排除されたようである。なぜ売上税を財源とする無拠出制年金が成り立たないかといえば、小山によれば、第一に、売上税が「大衆課税」となり、「中小の商人いじめの税になるおそれ」があり、第二に、仮に売上税が実現しても、全部国民年金に使うことが許されないからである〔小山進次郎氏追悼録刊行会 1973：pp.390-392〕。

歴史の後知恵ではあるが、西欧福祉国家の発展をみれば、福祉国家は大衆課税によって支えられるものであり、売上税はその主要な財源の一つとなった。西欧諸国では売上税が福祉国家発展初期の段階で導入され、国民の信頼を得ることに成功し、その後付加価値税が拡充された。

ところが財政逼迫が進行している状態で、このような間接税を導入しようとしても、赤字補てんのためと思われ、国民の信頼が得られず、強い抵抗が生まれる〔Kato 2003；cf. Steinmo 1993；新川 2007〕。わが国では、財政危機のなか大平正芳首相によって一般消費税導入が提唱され、竹下内閣で消費税実現するまで、当の竹下内閣を含

め、三つの内閣が倒れた。そして最も高齢化率の高い国になっていながら、なお消費税率上げがままならない現状は、大型間接導入が遅きに失したためといえよう。国民年金発足時に売上税導入が真剣に検討されなかったことが、その後の福祉国家発展を規定することになったのは間違いない。

誤解のないように付言するなら、ここで論じているのは普遍主義的年金が望ましいかどうかではない。無拠出制国民年金は売上税導入を正当化する根拠となりえ、仮に売上税導入が成功していれば、その後の福祉国家財政の大きな柱となっただろうというにすぎない。なお売上税全てを国民年金に使用できないという理屈は、国民年金が被用者以外の年金であることを前提にした話であって、それを普遍主義的な制度に再編するならば、そのような問題は解消される。

拠出制年金において権利性が発生するというのはいまでもないが、では無拠出制では権利性が生まれぬのかといえば、必ずしもそうとはいえない。普遍主義原則に基づく無拠出年金の場合、財産権は発生しないだろうが、それを自由権や参政权とならぶ市民の権利、すなわち社会権として捉えることは可能である〔Marshall & Bottomore 1992〕。

結局のところ、増税・新税を伴う無拠出制年金を国民に訴えるような政治的意志やヴィジョンが存在せず、政策作成を任せられた厚生省は、従来からなじみのある拠出制積立方式を採用することになった。積立方式は、大蔵省の強く要請するところでもあった。このような経路依存的な選択の結果として、国民年金は、社会的連帯システムとしては最も限定的であり、社会的連帯システムであることさえ意識されないような（意識させないような）制度となったのである。

Ⅲ 1973年改革から基礎年金へ

1961年拠出制年金発足後、社会党を先頭に広範な拠出反対運動が展開され、制度定着まで数年を要した。しかし各制度間の通算調整手続きの整備や高齢年金の60歳からの減額支給開始や死亡

一時金の支給など、制度の整備拡充が行われた結果、1961年4月発足時の加入者は1708万人と目標より15%ほど低い数値にとどまったものの、1966年には2000万人の大台に乗った〔吉原 2004：p.54〕。国民年金給付は、厚生年金にあわせ、1966年、69年と引き上げられ、69年には任意の付加年金も導入された⁹⁾。給付水準がこのように加速度的に引き上げられた背景には、農政改革に合わせて農民を対象にサラリーマン並みの年金制度を創設しようという動きが農林省内にあったため、これを牽制する意図があったといわれる〔吉原 2004：pp.82-83〕。

60年代後半の改革によって、国民年金は（完全）積立方式から修正積立方式に移行したといわれるが、積立プランの破綻を決定的にしたのが、1973年改革である。厚生年金の「5万円年金」化に伴い、国民年金給付も一挙に月額2万円に引き上げられた。さらに物価スライド制が導入される。この改革直後、日本はオイル・ショックを引き金とする「狂乱物価」に見舞われ、ただちに物価スライドが発動されることになる。結局70年代後半年金水準は毎年上げられ、1980年の国民年金水準は4万2000円となった。

1973年改革は、当時の田中角栄首相の政治的リーダーシップによるところが大きい。田中は1972年9月11日全国知事会の場において、1973年を「年金の年」とすると宣言し、財政当局の抵抗を抑え、「5万円年金」方針化する〔新川 2005：p.90；健保連1973：pp.32-33〕。『日本列島改造論』を引っ提げて登場した田中首相は、根っからの開発主義者、生産第一主義者であって、福祉国家への理解やコミットメントが特に深かったとは思われない。その田中が、あえて福祉重視を打ち出したのは、高度経済成長の負の遺産（公害や交通渋滞など都市圏における生活環境の劣悪化）への批判から生産第一主義への懐疑が広まり、財界や自民党内に危機意識が高まっていたためであると考えられる〔新川 2005：pp.89-93〕。田中の福祉重視政策は、いかなる理念やヴィジョンに基づくものでもなく、単なる危機への代償にすぎなかった〔Calder 1988〕。

1973年改革は国民年金制度の抜本的改革の必要性を認識させるものとなった。職域別分立制度においては各制度の加入者の人口構成が異なる。ある産業が衰退し、現役世代が減少すれば、その産業の年金成熟度（受給者／加入者）は高くなる。国民年金の主たる対象であった農業従事者の数は、1970年842万人、1983年には500万人へと激減し、全労働力人口のなかで締める割合が16%から9%にまで低下していた〔新川 2005：p.291〕。こうした中で、政策的に制度の成熟度を高め、年金給付を上げてきた国民年金の財政破綻は時間の問題となった。大蔵省が財政硬直化の元凶として年金制度を批判し、その見直しを求め、これに呼応して厚生省サイドにも制度の合理化への動きが生まれる。

国民年金を基礎年金として被用者年金の定額部分と統合するという点では関係者の間に合意があり、統合された年金を現行の社会保険で運営するのか、新たに税方式を導入するのかということが争点になった。社会保障制度審議会は1977年『皆年金下の新年金体系』、1979年『高齢者の就業と社会保険年金』という二つの報告書において定額部分については税方式とする案を提唱した。他方、1975年に厚相の私的諮問機関として発足した年金制度基本構想懇談会は、1979年『わが国の年金制度の改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて——』において社会保険方式の堅持を訴えていた〔福祉協議会編 1983〕。

大平首相の一般消費税導入の試みが失敗し、次の鈴木善幸内閣では「増税なき財政再建」が行財政改革のスローガンとなったため、増税や新税導入を伴う税方式はまたもや早い段階で議題から外されることになった。行財政改革を取り仕切る第二次臨時行政調査会（第二臨調）は、1981年7月の第一次答申において、国家福祉拡充から抑制への方向転換を鮮明にし、翌年の基本答申（第三次答申）では、全国民を対象とした基礎年金を確立する、将来の年金制度の一元化を展望しながら各制度間の不均衡の解消・合理化を行う、給付水準の適正化を図る、支給開始年齢や保険料を上げる、という改革の大枠を定める。

1985年改革によって、国民年金は、発足から四半世紀を経て国民全体をカバーする制度へと拡充されることになった。被用者とそれ以外の就業者の定額年金が統合されただけでなく、それまで任意加入であった被用者の配偶者もまた第三号被保険者として強制加入となり、文字通り社会的＝国民的連帯の枠組が生まれることになった。ただ制度的統一がなされたといっても、実際には国民年金と被用者保険の支給開始年齢の違いや徴収方法の違いなどはそのまま残り、基礎年金といっても、実は異なる制度間の財政調整の仕組みが生まれたというのが正確なところであった。

1985年改革の目玉は基礎年金という新制度の導入であり、その決定は第二臨調を通じて政治的になされたといえる。第二臨調は行財政改革という政治目標実現のために設置された、日常的な行政的決定手続きとは異なる「政治的」決定メカニズムである。しかし基礎年金導入そのものは、国民年金導入時と同じように、あるいはそれ以上に行政主導で行われた。1985年改革を実際に指揮したのは厚生省、なかでも山口新一郎年金局長であった。「年金の鬼」、「年金の神様」とも呼ばれた山口は、改革に向けた勉強会を若手と積み重ね、省内の態勢固めを行うとともに、年金局長となってからは、マスコミ対策もこまめに展開した。世論の流れを創るうえで決定的な役割を果たした有識者に対するアンケート調査は、山口の決断による〔新川 2005：p.151以下；山口新一郎追悼録刊行会編 1986〕。

このように世論形成を含めて官僚が取り仕切ったのが、1985年改革の特徴であるが、それは政治ができるだけ自らの可視性を低下させようとした結果でもあった。1985年改革では、従来のできるだけ保険料上げを抑えて給付を上げるといふ大盤振る舞いから保険料の大幅上げと給付抑制という抛出給付関係の見直し政策へと移行した。このことは年金政策が人気政策から不人気政策に変わったことを意味する。政治家にとって不人気政策にコミットするのはリスクが高い。したがって彼らは臨調や官僚に実権を委ねたのである〔新川 2005：pp.256-257〕。

1985年改革は、形式的には経路逸脱的であるが、実際にはかなり経路依存的なものであった。そもそも国民年金発足時に将来的な制度統合を謳っていたように、基礎年金導入は厚生省にとって意外なものではなく、むしろ悲願であった。また基礎年金は上記のように異なる制度間の財政調整を実現したものの、第二臨調の基本答申が求めた支給開始年齢の引き上げを見送っているし、保険料納入方法についても、何ら変更が加えられていない。改革を経路依存的にすることによって、既存の利益構造からの抵抗をできるだけ少なくしたのである。このような手法は基礎年金実現のためには有効であったが、基礎年金が社会的連帯システムであることを国民に理解してもらおうという意味では問題があった。被保険者からみれば、旧制度との違いをほとんど実感できなかったであろう。

IV 基礎年金導入以降の改革

基礎年金導入後の最大の課題は、年金の支給開始年齢の統一であった。厚生年金の支給開始年齢引き上げについて、厚生省は1980年の年金改正において、20年かけて段階的に65歳に引き上げることが社会保険審議会に諮問した。このときは労使委員の反対が強く、自民党もまた慎重な態度を崩さなかったため、結局引き上げを改正法案に盛り込むことができなかった。そして、前述のように、1985年基礎年金導入時には、基礎年金実現が最優先という判断から、この問題は議題から早々に除外された。

1980年にはほとんどの企業が55歳定年を採用していたため65歳への引き上げは時期尚早という反対意見が強かった。1980年時点では60歳定年を採用する企業は、全体の36.5%程度にすぎなかったのが、高齢者雇用安定法が制定された1986年には50%を超えていた（ちなみに60歳定年が義務付けられる1994年には既に84%が60歳以上定年を採用していた）。加えて、高齢化がいよいよ本格化の兆しをみせていた。こうしたことから、1989年厚生省は満を持して支給開始年齢引き上げに取り組むが、労働組合や社会党、さら

は他の野党も強く反対し、厚生省の試みはまたしても失敗する。

ところが1994年の改正時には、厚生年金の定額部分（基礎年金）を男子については、2001年から2013年にかけて、女子については2006年から2018年にかけて、段階的に60歳から65歳に引き上げる案がさしたる困難もなく成立する。89年改正で反対の最大の理由は定年と年金支給開始年齢のギャップにあったため、94年改革では厚生省は労働省と協力し、60歳台前半の雇用を拡大し、退職から年金支給開始への円滑な移行を目指した。労働省は、雇用者雇用安定法を改正し、60歳未満の定年を禁止するとともに、65歳までの定年延長、継続雇用、再雇用などについて企業に努力義務を課した。また定年後60歳台前半の低賃金雇用者に対して賃金の25%を限度に高年齢雇用継続給付を新設した。このような60歳以上の雇用拡大への取り組みと支給開始年齢の引き上げを基礎年金部分に限定したことから、労働組合は引き上げやむなしという態度に変わったといわれる〔吉原 2004：p.131〕。

1994年改革における厚生省の戦略が功を奏したことは間違いないが、より重要であったのは政治の動きである。94年改正法案を国会に提出したのが非自民連立政権であったことが、反対派を封じ込めたのである。自らが与党として加わる内閣が提出した法案に社会党といえども反対できないし、野党に回った自民党もまた、手のひらを返すように反対に回ることはいできない。つまり、非自民連立政権下で与野党の間に実質的な超党派的な合意が形成されたことが、1994年改革の成功をもたらしたのである。社会党が与党内で支給年齢引き上げ案に反対しなかったのは、非自民連立政権維持を最優先課題とし、連立パートナーであった保守中道勢力（新生党、日本新党、さきがけ）に配慮したためである。社会党の支持母体である連合もまた、自らが支援する社会党の参加する非自民連立政権存続のために引き上げを受け入れた〔新川 2005：pp.314-316〕。

1999年改革で国民年金に関する最大の争点は、国庫負担率の2分の1への引き上げであった。これ

について、年金審議会場で労働者側委員と経営者側委員は基礎年金を全額国庫負担とすることを一致して主張したが、厚生省は社会保険堅持の立場を変えず、審議会の多数意見は国庫負担率2分の1引上げに落ち着く¹⁰⁾。しかし財政当局は2分の1への引上げにも反対であり、最終的には政治的決断に委ねられる。政府は、野党のみならず与党内にも引上げを求める声があったことから、2004年度までに安定した財源を確保し、2分の1に引き上げることを方針化する。労使ともに基礎年金の税方式化を支持したものの、国民の間に税方式への支持がさほど広がらない状態で行政的マリーナで決定が官僚主導でなされた結果である¹¹⁾。しかし税方式が拒否されたとはいえ、2分の1への国庫補助率の引き上げは国民年金をはたして今日社会保険と呼ぶことが妥当なのかという疑念を引き起こすに十分である。

2004年改革の最大の目玉は保険料率の上限設定とマクロ経済スライド方式の導入であった。これに伴い、国民年金の保険料は2005年から毎年280円ずつ引き上げ、2017年に1万6900円を上限として固定すること、国庫負担率の引き上げは2004年度から着手し、2009年までに2分の1への引上げが完了することが決定された。2004年改革は最後の改革といわれたにもかかわらず、国会での論議は厚生年金の所得代替率が50%を維持できるのかどうかという問題に集中し、挙句には政治家の国民年金保険料の未払い問題がスキャンダラスに取り上げられたこともあって、評価は必ずしも高くない。しかし過去において給付額を政治的に決定し、そのつけを払うために1985年から一転保険料引上げと給付水準の引下げを繰り返した結果、国民の間に公的年金への不信を増幅させたことへの反省から、保険料に上限を設定し、政治の介入を排除した形で（経済合理的に）給付水準を決定しようとしたことの意義は決して小さなものではない〔盛山 2007参照〕。

以上のような1989年以降の改革の流れをみると、政策決定はほぼ官僚主導で行われてきたといっていだらう。年金支給年齢開始引上げ、国庫補助率の引上げ、マクロ経済スライド方式の導入と

いった改革はいずれも非常に大きな改革であって、漸増的な改革とはいえず、政治が大きな影響力を発揮する局面もあったが、政策アイデア自体は政治から生まれず、従来通り官僚の現実主義的知恵から生まれたものであったといえる。改革の関心はいかに現行制度を維持可能なものにするかにあり、そこに社会的連帯の必要性と意義を将来ヴィジョンとして示す政治的構想力は見られなかった。

結び

皆年金体制が実現してから50年、基礎年金が導入され、支給開始年齢が統一され、国庫補助率が引き上げられ、国民年金は、名実ともに社会的＝国民的連帯の制度となった。もはやそれを自助制度と強弁することは不可能だろう。しかしながら、国民年金は社会的連帯の枠組みとして、国民に十分信頼されるに至っていない。その理由を、本稿は政策決定の特質から解明することを試みた。決定的な問題は政治的ヴィジョンの欠如と経路依存的制度変化である。政治的リーダーシップがみられなかったわけではない。しかし総合的社会保障ヴィジョン、さらには社会保障と経済を積極的に結びつけるような政治的ヴィジョンが示されることはなかった¹²⁾。結果として、政策のアイデアを提供し、政策決定を行う主たるアクターは官僚になった。

官僚主導の政策決定は、既存の利害・権限構造に配慮した現実主義的なものであり、改革は漸増的、経路依存的な傾向を孕む。国民年金は、既存の制度を前提として、それとの調整の積み重ねとして実現、拡充されてきた。このような政策決定が社会的連帯としての国民年金への合意形成を阻んだ嫌いがある。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。やがて積立方式の破綻が明らかになってからも、修正積立方式と言い換えられ、積立＝自助というイメージが維持された。しかし高齢化のなかで賦課方式であると認めざるを得なくなる。つまり国民からすれば、自助であったものが、い

つの間に世代間連帯になっていたということになる。したがって世代間連帯（賦課方式）に必要な国家―市民間の契約は結ばれていないのである。

拠出制の選択もまた、経路依存的なものであった。無拠出制年金の可能性は、厚生省内では真剣に検討されず、拠出制採用が決定された。無拠出年金には大蔵省の反対が強く、拠出制が被用者年金でも採用されており、厚生省にとっても事情がよくわかる制度であったことが拠出制採用の背景としてある。しかし、繰り返すが、無拠出制は年金が社会的＝国民的連帯であることを国民に明確に伝える効果があるし、何とんでも売上税導入を正当化する論拠たり得た。当時売上税が導入されていれば、わが国の福祉国家は今日とは全く異なる様相を呈していたであろう。

近年第3号被保険者の問題が国民年金に対する不信感を増幅させている。基礎年金導入時に第3号被保険者という範疇が設けられたことは、「サラリーマンの妻の年金権確立」として高く評価された。しかし働く女性が増加し、かつ保険料負担が増大したことによって、第3号被保険者への評価は厳しくなる一方である。これもまた国民年金が社会的連帯の枠組として十分な理解と支持を得ていないことから生じた問題である。もちろん男性稼得者世帯が減り、共稼ぎ世帯が増えれば、それに応じた改革が必要なのは論を俟たない。しかし第3号被保険者をスケープゴートにする議論には、様々な生活形態が存在し、それぞれがそれぞれのやり方で社会に貢献することの意義と重要性を認め、多様な生活形態を営む人々の間で社会的連帯を築いていこうとする柔軟な包摂の論理がみられない。そこにみられるのは、排除の論理である。しかも労働市場に動員されている女性の7割は賃金・労働条件の悪い非正規雇用であり、このような雇用状況を改善する努力なしに彼女たちを厚生年金に加入させるなら、むしろ国民生活を圧迫することになりかねない。第3号被保険者の廃止、非正規雇用の厚生年金への加入は、雇用を含めた国民の生活保障を再構築していくヴィジョンのなかで語られる必要がある。

本稿では、国民年金の政策決定のなかに制度不

信を生むメカニズムが存在することを、主要な改革に即して明らかにした。政策決定には、いうまでもなく政治家と官僚、どちらの役割も重要である。行政のアカウンタビリティを確保するために重要なのは、両者のバランスである。民主主義政治である以上、政治こそがそのようなバランスを維持する最終責任を負うことはいうまでもない。

注

- 1) 国民年金発足においては小山進次郎、基礎年金導入時には山口新一郎の活躍が挙げられる（小山進次郎氏追悼録刊行会編 1973；山口新一郎追悼録刊行会編 1986；p.94-Campbell 1992：p.71, 328 ff.）
- 2) ここでいう福祉は広義の福祉であり、社会保障も含まれる。
- 3) 要綱は、第一小委員会によって作成され、その主たるメンバーである大河内一男、末高信、近藤文二、園乾治等の学者グループは社会保障研究会を結成し、1946年7月に「社会保障案」を作成している。そこでは基本理念の冒頭に「生存権の確認」、「国民全部のものとしての革新的社会保険制度の確立」を掲げている（社会保障研究所編 1968：p.159）。
- 4) 「社会保障に関する世論調査」（1958年8月）によると、「国民年金制度という言葉は何かで見たり聞いたりしたところがありますか」という質問に対して、過半数の53%が「ない」と回答、しかも国民年金の主たる対象である農林業、漁業では、それぞれ62.3%、69.2%と平均値を大きく上回っている（厚労省編 2011：p.50）。
- 5) 対象範囲については、当時（1）既存の制度には加入していない者だけを対象とする（別制度案）、（2）既存の制度をそのままにして、その加入者も国民年金に加入させる（二重加入案）、（3）既存の制度を御破算にして全国民を対象とする一元的制度を創出する（一元的制度案）、という三つの選択肢が考えられた。1957年5月厚生省が任命した5名の国民年金委員は、1958年2月の審議メモにおいて、被用者年金の分利化が進行していることに対して国民年金制度の創設という計画に逆行するものと警告を發し、包括的年金制度の方向性を示唆するものの、3月の『国民年金制度検討試案要綱』では「現行公的年金制度の適用のない被用者、自営業者及び家族従業者を本制度の適用対象とする」と別制度案を支持した。しかし7月の『年金制度構想上の問題点』では、「国民年金制度は、厚生年金、共済年金等の現行各種公的年金制度の未適用者だけでなくその適用者及びその家族を含むできる

- 限り広範なものとする」と二重加入案を示唆している(社会保障研究所編 1968: pp.459-461)。これに対して首相の諮問機関である社会保障制度審議会は、『国民年金制度試案(原案)』(1958年1月)において、国民年金制度の対象は全国民とするが、「差しあたっては現行公的年金制度の適用外にある者を対象とする制度をつくり、・・・将来はこれら制度の統合をはかるものとする」とし、別制度案を支持した(社会保障研究所編 1968b: p.461)。
- 6) 自民党案では、前文において、国民年金は「国民が貧窮におちいり生活を脅かされることを全国民の共同連帯によって未然に防止しようとする新しい制度である」と社会的連帯原則を明記している(社会保障研究所編 1968: p.476)。
- 7) ただし1950年勧告の無拠出年金の提唱を理想化すべきではない。当時の関係者によれば、「その当時はまだインフレもとまっていなかったし、厚生年金でも保険料の徴収ということが実際にはむずかしかった時代ですから、どんどん物価が上がっている時代に、保険料を取ってもむだじゃないかという考え方もありましてね、・・・無拠出でやろうという考え方がでたんですよ」ということであり、当時の時代背景のなかで無拠出年金の提唱は、理想主義というよりは、現実主義的な案であった(総理府編 1980: p.34)。
- 8) 小山は当時講演会で、次のように述べている。「自分が将来受取るべき年金の基になるものを、あらかじめ納めておいて、これに国家負担を加えてそうして有利な運用をしていって将来たくさん年金が受取れるようにする、そういう仕組みを積立方式といっているわけがあります」(小山進次郎 1973: p.394)。小山は「年金の基」といい、「国家負担を加えて」といっており、完全な自助制度ではないことを伝えているが、基調は自分で自分の老後に備えているというメッセージである。いうまでもないが、運用が有利になるかどうかは、予めわからない。
- 9) 1966年の月額年金給付は25年拠出を前提に5000円、69年には8000円となった。保険料については1967年1月から35歳未満200円、35歳以上250円に引上げられ、1970年7月から年齢区分を撤廃し、一律月額550円とすることとされた。
- 10) 2000年改革の最大の争点は、報酬比例年金の支給開始年齢の65歳への引上げであるが、これは国民年金に直接関係しないので、本稿では触れない。
- 11) そもそも国民年金を社会的連帯であることへの理解が十分に浸透していない状況では、理労使の主張は単に自分たちの保険料負担軽減を求める動きとして受け止められた可能性がある。
- 12) 第二臨調の基本答申は政治経済ヴィジョンといえるが、そこでは公的福祉をできるだけ抑制することが民間経済の活性化をもたらすという新自由主義的前提がとられているため、福祉—経済—国民生活の積極的サイクルを描くには至っていない。

参考文献

- イグナティエフ、マイケル(1999)『ニーズ・オブ・ストレンジーズ』(添谷育志・金田耕一訳)風行社。
- 大嶽秀夫(1992)「鳩山・岸時代における『小さい政府』論」日本政治学会編『年報政治学1991 戦後国家の形成と経済発展』岩波書店。
- 健保連(健康保険組合連合会)(1973)『社会保障年鑑』。
- 厚生省(1988)『厚生省五十年史 記述編』。
- 厚生労働省(2011)『平成23年版 厚生労働白書: 社会保障の検証と展望～国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀～』。
- 小山進次郎氏追悼録刊行会編(1973)『小山進次郎さん』。
- 社会保険庁(社会保険庁保険部)編(1980)『国民年金二十年の歩み』。
- (社会保険庁運営部年金管理課年金指導課)編(1990)『国民年金三十年の歩み』。
- 社会保障研究所編(1968)『戦後の社会保障 資料』。
- 社会保障制度審議会編(1980)『社会保障制度審議会三十年の歩み』。
- 新川敏光(2005)『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- (2009)「嫌税の政治学」『生活経済政策』144号, pp.8-13。
- (2011a)「ポスト社会民主主義政治の展望」『思想』1047(7月号), pp.32-52。
- (2011b)「福祉国家変容の比較枠組」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房。
- (2011c)「ベーシックインカムというラディカルイズム」『大原社会問題研究所雑誌』。
- 盛山和夫(2007)『年金問題の正しい考え方——福祉国家は持続可能か』中央公論社。
- 総理府(総理府社会保障制度審議会事務局)編(1980)『社会保障制度審議会三十年の歩み』。
- 福祉協議会(全国社会福祉協議会)編(1983)『高齢化社会と老人福祉施策』。
- 山口新一郎追悼録刊行会編(1986)『山口新一郎さん』。
- 吉原健二(2004)『わが国の公的年金制度——その生い立ちと歩み』中央法規。
- Calder, E. Kent (1988) *Crisis and Compensation*.

- Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John C. (1992) *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven (1993) *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Marshall, T. H., and T. Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- (しんかわ・としみつ 京都大学教授)