

---

特集：戦後社会保障改革史—オーラルヒストリーと史資料で描くその軌跡—

---

## 戦後社会保障の岐路 ——保険者秩序と政策決定——

菅沼 隆\*

---

### 要 旨

戦後社会保障制度の岐路となったいくつかの政策決定を取り出して、その決定がその後に及ぼした影響を考察する。取り上げる決定は、社会保険税構想、新生活保護法、国民年金法、医療保険基本問題対策委員会（通称「牛丸委員会」）報告書の封印、国民健康保険の標準保険料構想と老人保健制度を取り扱う。社会保険税は実現の可能性が高かった。実現していた場合はその後の日本の社会保障制度の姿は大きく変わっていたであろう。1950年社会保障制度審議会の『25年勧告』に先立って新生活保護法が制定されたことによって、最低生活保障を生活保護法が引き受けることになった。1959年4月成立の国民年金法は55年体制という政治的要因で誕生した。選挙公約から法律制定まで僅か1年であった。慎重に社会保険方式（拋出制）が選択されたが、国民の理解を十分に得ることができなかった。「牛丸委員会報告」は1960年代半ばの健康保険制度の保険者再編成案を含んでいたが、政治的理由で封印された。1972年の国民健康保険の標準保険料構想の頓挫が保険者再編論に影響を及ぼし、老人保健制度という発想をもたらす過程を描く。

キーワード：社会保険税，社会保障制度審議会，保険者再編，医療保険基本問題対策委員会（通称「牛丸委員会」），標準保険料

社会保障研究 2018, vol.3, no.1, pp.4-21.

---

「ところで政治における非合理的契機とは、たんにインヒューマンな残虐さを意味するのでもなければ、また猜疑・恐怖・憎悪・嫉視といった人間感情が不可避的に政治過程に動員されることに現れるだけではない。それはまた、いかなる政治過程も大小無数の決断の埋積から成り立っている（むろん個別的決断の算術的合計ではないが）という第二の発酵源をもっている。どのような歴史法則も、どんなに精密や現状分析も、行動に向って決断

する立場に立った人間にたいして、完全に計測可能な形で次に来るものを指し示すことはできない。……どんな日常的な、どんな微細な政治状況においても、「やってみなければ分からない」という「賭け」の要素が一つ一つの決断につきまとう。」（丸山真男「Ⅱ.近代日本の思想と文学」『日本の思想』岩波書店、p.93、太字引用者）

---

\* 立教大学経済学部 教授

はじめに～後から振り返ると「必然」、当事者にとっては「賭け」

丸山真男が言う「政治過程」を「政策決定過程」と読み替えることができる。厚生官僚に対するオーラルヒストリーを重ねて戦後の国民皆保険・皆年金体制の形成と展開を勉強してきた<sup>1)</sup>。その体験から、歴史研究のタブーとされている「歴史におけるif」を本稿では取り扱ってみたい。

現存する社会保障制度は、現在から振り返ってみると、あたかも必然であったかのように見える。例えば、組合管掌健康保険（以下、組合健保）と政府管掌健康保険（以下、政管健保）（現全国保険協会管掌健康保険（以下、協会健保））が存在することや、被用者保険未加入の者が国民健康保険に加入して、国民皆保険が維持されていることを我々は当然のこのように受け入れている。少なくとも1980年代に研究を始めた私の世代とその後世代はそのように受けとることが多い。

だが、実際の政策決定過程は、合理的意思が作用する一方で、さまざまな制約条件、ジレンマ、将来の不透明性、不確実性、偶然も無視することができない。偶然的で非合理的な意思も作用している。官僚はそれらの制約の中で、その時点におけるセカンドベスト、あるいは、その時点における将来の見通しも含めたセカンドベストを立案しようとしてきたように思われる。政治家だけではなく、官僚や利害関係者も政治的決断を行っており、丸山真男がいうところの「賭け」の要素がつきまとう。つまり、誕生した制度は純粋に合理的なものではなく、常に不完全な人間による不完全な作品なのである。だが、不完全であっても制度

は、後の時期には、既存の制度として、人間行動を制約し条件づける存在として、すなわち必然として屹立する。

本稿では、社会保障の政策決定の選択肢が複数あり得たことを示す。歴史におけるifの研究ということになる。歴史のifを考察することは社会科学としての歴史学としては異端とされることが多い。だが、いかなる決断も「賭け」という側面がある。そして、制度の重要なことは、そのような「決断」で誕生・改変された制度が、次の瞬間には与件となり、次の政治的決断を拘束するのである。このような決断の積み重ねは、近年の制度理論により「経路依存」などと整理されることがあるが、実際の決断を拘束する「制約の程度や内容」は多様で複雑であり、「結果の予測不能性」もあり、制度理論的な単純化は社会保障制度の歴史を分析する際には却って妨げになる危険性があることに留意しなければならない。

## I 忘れられた岐路としての社会保険税構想

### 1 シャープ勧告と社会保険税要綱案

一例として、1949年8月の『シャープ勧告』で「社会保険税」導入の勧告がなされたことが挙げられる。シャープ勧告では

「労働省と厚生省は、大蔵省の仕事と並行して給与を基礎として徴税している。このため、多くの納税者は、三種類の徴税官吏および調査官吏と交渉しなければならない。（中略）社会保険税の徴収は、大蔵省に委託し、（中略）単一の課税標準をすべての社会保険税に適用する」と勧告した<sup>2)</sup>。シャープ勧告を受けて大蔵省主税局と厚生省保険局厚生年金課課長補佐の松田盛進

<sup>1)</sup> 本研究はJSPS科研費25285169およびJSPS科研費16H03718の助成を受けたものである。また、本研究の一部は、菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎編（2018）『戦後社会保障の証言』有斐閣に公表されている。また、本研究で聞き取りをさせていただいた厚生官僚の証言は、基盤研究（B）「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー」及び「厚生行政のオーラルヒストリー」の一環として刊行されている。例えば『幸田正孝：元厚生事務次官：報告書』などとして国会図書館などに納本した。

<sup>2)</sup> 社会保障研究所（1975）『日本社会保障資料I』至誠堂、p.111。シャープ勧告の原文ではsocial security tax〔社会保険税〕と書かれている。大蔵省財政史室編（1977）『昭和財政史8—租税（2）』東洋経済新報社、p.107。社会保険税に関する先行研究として次のものがある。藤本勝規「時を継いで—シャープ勧告と社会保険税構想」厚生年金基金連合会『企業年金』第233号、1999年2月、pp.38-41。

が「一緒に作業」して社会保険税法案要綱を作成した<sup>3)</sup>。要綱では、健康保険、厚生年金保険、失業保険、船員保険に加入する者を6種に分類し、「俸給、給料、賃金の総額」に税率を設定し、事業主が納付し、「各特別会計に繰り入れる」という案であった<sup>4)</sup>。

社会保障制度審議会（以下、制度審）では<sup>5)</sup>、社会保険税要綱案が大蔵省から諮問されたが、大蔵省と厚生・労働省の見解が対立したことも一因となって「果然大きな波瀾をまき起こした」<sup>6)</sup>。当初、諮問に対して1949年12月の第一次答申では「現行制度の本質に相当の影響」が出、「事務の複雑化」を招く恐れがあり、さらに「政府部内において十分な協議」を求めた<sup>7)</sup>。1950年1月の第二次答申では「労資双方の負担が増大する危険」と「行政技術上資金の不足を生じる危険」があり、「財政上の責任について国庫がそれ〔赤字〕を負担するという原則が明らかにされていない」ことを指摘し、「改善であるという確信を持つことができない」と「えん曲にして実質的な反対」をしたという<sup>8)</sup>。

だが、1950年6月に制度審が公表した『社会保障制度研究試案要綱』では「保険料を社会保険税として税の徴収機関が取り扱うこと」とした。徴収した社会保険税は「社会保険特別会計を設け」「年金勘定」「失業勘定」「業務災害勘定」を設置し、医療については「医療金庫」を設置すると提案した<sup>9)</sup>。この提案は1950（昭和25）年10月の制度審『社会保障制度に関する勧告』（以下、『25年勧告』）にほぼそのまま継承された<sup>10)</sup>。

## 2 社会保険税案に対する批判

社会保険税については早くも1949年11月に、肩書きなしの「齋藤宏」という名前で「社会保障税制度について」という論文が掲載され問題点が指摘されている<sup>11)</sup>。そこでは賦課と給付との問題として、社会保険ごとに課税標準が異なること、そのため給付の算定方法も異なってくること、保険税の徴収記録の設計管理が困難であることが指摘された。また、保険会計（財政）設計の問題として、徴収した社会保険税を各保険勘定に配分する方法に困難があること、各保険勘定ごとに異なる毎年の収支の変動に対応して保険料率を調整することが困難であること、被保険者の適用と資格認定の方法に困難があること、など問題を指摘した。健康保険組合（以下、健保組合）の取扱いに困難が生じることも指摘していた。

また、厚生官僚で当時制度審事務局調査課長にあった仲田良夫も課税標準統一が困難であること、健保組合や任意加入者など被保険者適用が困難であること、厚生年金保険の最高標準報酬の引き上げに伴う労資の負担増などの問題を指摘して、社会保険税構想に反対した<sup>12)</sup>。1950年7月、健康保険組合連合会（以下、健保連）常務理事にあった元厚生省保険局長上山顕は、健保組合は「いくたの長所を有する」が、特に「民主的な運営組織」であり、社会保険税が問題となったが「組合方式の地位が動揺するがごときことは、とうてい考えられない」と述べた<sup>13)</sup>。

<sup>3)</sup> 松田盛進「労働者年金保険の創設と昭和二十年代の厚生年金保険」、厚生団『厚生年金保険制度回顧録』社会保険法規研究会、pp.361-375。〔初出、全国社会保険協会連合会『社会保険』341～344、346、347号、1979～1980年〕。

<sup>4)</sup> 前出『昭和財政史8』では、社会保険税に関する詳しい解説・分析はなされておらず、シャープ勧告の内容を要約しているだけである。同書pp.119-120。

<sup>5)</sup> シャープの社会保険税については、1949年10月の制度審の「社会保険」と「公的扶助」の小委員会で既に検討することが決定されている。「胎動する基本原則（続）」『社会保険旬報』230号、1949年11月11日号、p.13。

<sup>6)</sup> 総理府社会保障制度審議会事務局編（1961）『社会保障制度審議会十年の歩み』社会保険法規研究会、p.92。

<sup>7)</sup> 同前、p.93。

<sup>8)</sup> 大内兵衛編（1961）『戦後における社会保障の展開』至誠堂、p.51。

<sup>9)</sup> 近藤文二・吉田秀夫（1950）『社会保障勧告の成立と解説』社会保障調査会、p.99、pp.126-127。

<sup>10)</sup> 総理府社会保障制度審議会事務局編（1950）『社会保障制度に関する勧告』、pp.38-39、p.43。

<sup>11)</sup> 齋藤宏「社会保険税について」『社会保険旬報』230号、1949年11月11日号、pp.3-5。

<sup>12)</sup> 仲田良夫「社会保険税制度に関する問題の一、二」『社会保険旬報』243号、1950年3月21日号、pp.4-5。

### 3 近藤文二らの社会保険税擁護論

だが、制度審の有力委員である近藤文二は社会保険税の導入に理解を示した。近藤は「この問題についてたゞ一人、この制度の実施可能を〔制度審の〕小委員会において主張した」という。厚生省・労働省が反対した主な理由の一つとして「徴収と給付との照合」が困難であることが挙げられたが、近藤は「保険料と保険給付との相対的簡易系において」バランスさせる方法があるという。また、厚生年金の最高標準報酬の引き上げは「高額所得者の負担は多くなる（が）（中略）低賃金所得者の負担は軽くなる」し、事業主が保険料負担を免れるために「適用漏れ」になっている事業所の労働者にとっては「完全に適用されることになるので、むしろ有利となる」と主張している。さらに、財政赤字が生じた場合、その責任を大蔵省に引き受けさせることは「新しい制度に赤字が生じたからといってその責任を最初から他〔大蔵省〕に転嫁しておこうというのはむしろ卑怯」であると述べた。そして「この〔社会保険税〕案の実行が可能であり」「社会保障制度前進のための一つの途であることを明らかにした」「社会保険税の断行こそ社会保障の途を開くものだとも考えられる」と主張した<sup>14)</sup>。

### 4 社会保険税構想の頓挫

社会保険税構想は、実現の一步手前まで進み、争点は導入の時期に絞られたこともあった<sup>15)</sup>。「内々この法案の実施止むなしと見て、厚生省は、

健保、厚生年金、船員保険法の改正に着手した<sup>16)</sup>。税法改正に伴う関連法令の改正作業を保険局健康保険課、船員保険課、年金課の課員3人で行った<sup>17)</sup>。松田盛進は「厚生省は必死の反対を続けているという話を聞いていた。私はむしろ社会保険税に賛成で」あったという<sup>18)</sup>。厚生事務次官だった葛西嘉資は「ぼくは〔社会保険税導入を〕やらなければならないかもしれないと思った」という。厚生省庶務課にいた仲田（良夫）も「やらなければならないと思った」<sup>19)</sup>。だが、大蔵省が、社会保険制度で赤字が生じた場合、その責任を「大蔵大臣が持つかどうかで〔厚生省と大蔵省で〕大変論争したのです。そうしたら、結局それは〔大蔵省が責任を持つことは〕困る、責任は持たないの一点張りでした。それなら〔社会保険税は〕もうできない」というエピソードがあったという。他方、近藤文二によれば、社会保険税導入についてシャープ勧告という圧力の下、大蔵省は積極的で、厚生省は抵抗できずと考えていた。ところが「思わぬ強大な伏兵、ドッジ予算の修正不可能という壁にぶつかり」「国家予算の修正」が出来ず「あえなく流産し」たという。ただし、この社会保険税構想は1950年6月の「社会保障研究試案要綱」および10月の『25年勧告』に「ほとんどなんの波らんもなく、とり入れられた」という<sup>20)</sup>。国会提出はできなかった<sup>21)</sup>。赤字発生の際の責任の所在をめぐる、大蔵省が取り下げた<sup>22)</sup>。

社会保険税の実施は、厚生行政の当事者が「やらなければならない」と思ったように、実現する

<sup>13)</sup> 上山顕「社会保障制度確立のための覚書」『月刊社会保障』1950年7月号、上山顕（1975）『回想と覚書』社会保険新報社、pp.213-231所収。

<sup>14)</sup> 近藤文二「社会保険税をめぐる論争」『社会保険旬報』241号、1950年3月1日号、pp.4-5、p.9。

<sup>15)</sup> 近藤文二は「社会保険税が〔1950年〕4月1日から実施されるか、あるいは来年まで持ち越されるか。これを決めるものは社会保険に関する予算修正の余地移管という段階に達した。見透しとしては、恐らく理論を超越して実施されるのではないかと思われる」と述べている。近藤文二前出「社会保険税をめぐる論争」。

<sup>16)</sup> 近藤文二・吉田秀夫（1950）『社会保障勧告の成立と解説』社会保障調査会、p.91。

<sup>17)</sup> 前出『厚生年金保険制度回顧録』pp.60-61。

<sup>18)</sup> 松田盛進、前出。

<sup>19)</sup> 小山路男編著（1985）『戦後医療保障の証言』総合労働研究所、pp.57-58。

<sup>20)</sup> 近藤文二・吉田秀夫、前出p.92。

<sup>21)</sup> 近藤文二・吉田秀夫、前出p.91。

<sup>22)</sup> 1950年2月24日「池田蔵相からGHQ当局に対して…今国会の提出は中止」と通告された。「社会保険税法案—今国会提出取止め」『社会保険旬報』242号、1950年3月11日号、p.16。



可能性も十分にあった。社会保険税の最大の難点は長期保険である年金に必要な納付記録の管理の方法が不明確であった点であろう。また、租税法主義を社会保険税にも適用するとなると、保険料率の改定の都度法改正を要するという問題点もあった。だが、これらには何らかの工夫で対応が可能であったであろう。もしこの時、社会保険税が実施されていたとすれば、未適用者問題は大きく改善し、徴収方法と水準に対応した社会保険制度の再構築が進むことになったと思われる。保険集団は6種に再編され、保険料水準もバラツキが縮小される。健保組合と政管健保の統合が進んだ可能性が高い。徴収した税の各保険毎への配分をめぐって、所管する省・局・課の間の関係も変わっていたに違いない。新たな省庁の設置もありえたかも知れない。その後の社会保障制度の姿が大きく異なっていたであろう。社会保険税構想が消滅し、既存の保険者を存続させることになった。社会保険税構想は、戦後史の中に埋もれてしまったエピソードであるが、しかし大きな岐路であった。

## II 社会保障の岐路としての新生活保護法

### 1 生活保護法先行改正派と社会保障基本原則優先派との対立

被占領期の占領軍による無差別平等の原則の提示と、日本国憲法第25条の制定がその後の社会保障制度の展開を規定した。1948年の生活保護基準第8次改訂から1950年の新生活保護法制定の期間は、厚生省にとって無差別平等と憲法第25条を実定法化するプロセスであった。新生活保護法の制定を主導した小山進次郎は第25条1項の規定を、ある意味公的扶助の領域で排他的・包括的に実現しようと試みた。そして、生活保護は第25条2項の「社会保障」を実現するとともに、部分的に「社会福祉」を実現するものと位置づけた。

小山ら厚生官僚は総合的な社会保障制度の立案よりも生活保護の改正を優先する方針をとった。

これは制度審会長の内内兵衛の考え方と異なった。制度審の公的扶助委員会では、次のように、生活保護法先行改正派と社会保障基本原則優先派との対立が表面化した。

「八月二十四日の第五回総会に「[生活保護制度改正を提案する]最低生活保障制度確立に関する勧告案」を提出し、青柳[一郎—民主自由党]公的扶助委員長から即日決定するよう強く要望された。(中略)大内会長から、この問題は非常に重要な問題で、審議会がこれからやろうとしている社会保障の基本原則の問題とも直接つながる問題でもあるので、社会保険と社会医療と公的扶助の三委員会が合同してもう一度審議を重ねた上で原案をつくり、それを総会にかけることにしたいと提案された。これに対し、青柳委員長から、生活保護法の改正を目前に控え、予算との関連もあるので今日明日中に結論を出してもらいたいと強く発言があり、山下[義信—社会党]、姫井[伊介—緑風会]、園[乾治]、原[泰一—民生委員連盟会長]の各委員<sup>23)</sup>からも青柳委員長の意見を支持して、即日決定するべきであると強調された。これに対し、近藤委員から、会長案を支持する意見が述べられ、国民の最低生活保障というよりむしろ現行の生活保護法の欠陥を是正するという形でいくべきであるとして、次回に審議を再開する旨の提案が行われた。(中略)九月十三日第六回総会の前に公的扶助委員会が開かれ、前記の「最低生活保障制度確立に関する勧告案」の実現を期することとなった。齊藤[齊藤齊—日経連]委員から、こういう重大な問題について社会保障制度の基本原則も決まらないうちに、一つ一つ単独に勧告をすることになると審議会の運営に混乱を来す恐れがあると慎重論が述べられた。これに対し湯浅[佑一—日経連]委員は、「ボーダーラインから落ち込む者を救うことは緊急にすべきことである。それは社会不安を緩和し、なくするためにも必要である。内容的にみても、生活保護の改善強化であり、極めて明瞭であ

<sup>23)</sup> このうち山下、姫井、原が制度審の公的扶助委員会の委員であった。

る。ドッジライン下の社会情勢に対応するにはこうした最低生活保障制度といった内容をもった制度で対策を解明にすることが必要である。ただ最低生活保障という名称が不相当かとも考えられるので、生活保護法の改善強化というような名称に変えて実現することを希望する」と原案賛成の意見を述べた。出席各委員からこの問題の取扱いについて議論が交わされ、休憩後の特別委員（中山、川崎、山下、末高、近藤、長尾、齋藤の七委員及び公的扶助委員会の委員）で一時間半にわたって協議の結果、表題を「生活保護制度の改善強化に関する勧告案」に改め、内容を修正の上総会に付議された。<sup>24)</sup> という。公的扶助委員会委員長の青柳一郎は内務省・厚生省の官僚出身であり、民主自由党から出馬し当選した国会議員選出の委員であった。青柳らが生活保護制度単独の勧告を急いだのに対し、大内、近藤、齋藤らは「社会保障制度の基本原則」を確定した後に、生活保護の改正方針を決定するべきであると主張した。制度審は社会保障制度の基本原則を「これから」策定する前に、「最低生活を保障するに足る抜本的な制度」を作ることに強い異論があった<sup>25)</sup>。制度審が1949年11月14日公表した「社会保障制度確立のための覚え書」では「一、社会保障制度は、国民全部を対象とする。二、保障の範囲は、できる限り広汎とし、その給付の内容は、最低限度の生活を保障するに足るものにする…」と述べている<sup>26)</sup>。この叙述から、既存の保険集団を再編統合し、社会保険で最低生活保障を実現しようとしている意図が読み取れる。社会保険により給付対象者を拡大することに主たる関心が払われていた。したがって、「国家扶助」の対象を縮小していくことが意図されていた。『25年勧告』の冒頭「総説」の「二」では国家扶助は「補完的制度としての機能」を持たせることを

強調している。また、「国家扶助」の項目では、その内容が新生活保護法とほぼ同一であり、同法に言及しているにもかかわらず「国家扶助」との名称をあえて使用している。これは救済の責任が国家にあることを強調していると解釈できる。

## 2 小山進次郎の『25年勧告』批判

『25年勧告』公表後間もない1951年1月に、厚生省社会局保護課長であった小山進次郎が批判を行っている。批判の中心は最低生活の水準と国家扶助（生活保護）の役割についてであった。小山は『25年勧告』が国家が保障すべき最低生活水準について「一向見るべき説明を与えていない」「腰の決まらない態度」<sup>27)</sup>と厳しい批判をしている。その際、英国の場合「規格に従って」給付する社会保険と「必要に応じて」給付する国家扶助が「首尾一貫」しているが、『25年勧告』は「これを欠」き、国家扶助に「託すべき実質的比重（中略）が論及された跡がどこにも残っていない」と指摘している。生活保護について真摯な検討がなされていないと批判したのである。

1952年の論考で小山進次郎は社会保険と公的扶助の関係について、社会保険が「規格に従って」[予め給付の内容が定型的に決まって]行われる施策であり、その施策の「及ばざるところを「必要に応じて」行われるものが公的扶助であると整理している<sup>28)</sup>。社会保険の定型的給付（規格）と公的扶助の必要給付（非規格・個別的必要）は相互に補い合う関係になるべきである、という認識を示している。そして、日本の社会保険制度はイギリス型社会保険制度に「及ばざること遙かに遠」く、「その補わるべき間隙や凹みが余にも多い」と述べている。小山のこの認識が正しいかどうかは慎重を要するが、当時の日本は、社会保険諸制度の統一性を著しく欠いており、イギリス

<sup>24)</sup> 『社会保障制度審議会十年の歩み』 pp.80-81。

<sup>25)</sup> 同前pp.81-82。

<sup>26)</sup> 同前p.86。

<sup>27)</sup> 小山進次郎「勧告と生活保護」、小山進次郎氏追悼録刊行会編『小山進次郎さん』小山進次郎氏追悼録刊行会 pp.320-323。初出1951年1月。

<sup>28)</sup> 小山進次郎「社会保障法序説」、小山進次郎編（1953）『社会保障関係法（上）』日本評論新社、p.7。

[ベヴァリッジプラン]のような整然とした補完関係を築くことができないという認識に立っている。では、現存する個別の社会保険制度（厚生年金保険、失業保険、健康保険、国民健康保険）の給付水準はどの程度であるべきか、小山は明示していない。小山が「正に公的扶助法の理念型を示している」と見なす生活保護法で対応するべきと考えていたと推測できる。小山は、憲法第25条の「最低限度の生活」は単一の生活水準であり、それは貧困線=生活保護基準と同一でなければならない、と考えていた。

これに対して、制度審の立場からは全国民に普遍的に適用する社会保険を実施し、それを生活保護が補完する関係を想定していた。その意味で社会保険の整備を先行させるべきだ、ということになる。その場合の「最低限度の生活」については、貧困線=生活保護基準と同一でなければならないと考えていたわけではなかった。

ただし、1949年11月の段階で、近藤文二ら制度審の委員は、完成度が極めて高い生活保護法改正案（新法案）が提示されることを予想していなかったと思われる。

『25年勧告』に先行して新生活保護法が制定されたことは、生活保護こそが、憲法第25条の理念を実定法にしたものという観念を形成させることになった。すなわち「生存権保障」の機能を生活保護制度が専ら引き受けるという観念が形成され、我々の認識を拘束することになった。1950年代前半は軍人恩給の復活と厚生年金保険の改正があったが、社会保険制度を基軸とした新しい社会保障制度の体系性を意識した制度改革は停滞した。

### Ⅲ 国民年金の政治的意義

#### 1 国民皆年金の時代精神

国民年金の創設の原動力を一つに限定することはできないが、日本国憲法第25条の制定による全国民に対する権利の承認と制度審の『25年勧告』がもたらした世論の関心の高まり<sup>29)</sup>とともに、第一に、公選知事制度の導入と市町村長公選制の復活がもたらした地方公共団体による「養老」政策の形成（地方自治）<sup>30)</sup>、第二に、軍人恩給の復活と増額に対する批判、すなわち戦争責任と戦後補償に対する国民の公正感を無視できなかったこと（平和主義）、第三に、1955年の左右社会党の統一に対抗した保守陣営の統一としての自由民主党の誕生が農村対策・自営業対策として国民年金を活用したこと<sup>31)</sup>（政治的不安定性）、第四に、ベヴァリッジ報告書のナショナルミニマム概念の影響を受け社会保険の全国民適用が追求されたこと、などが挙げられる。地方自治、太平洋戦争被害者意識を随伴した平和主義（反戦前体制）、55年体制誕生期の政治的不安定性、欧州の福祉国家体制の形成が複合して、国民皆保険・皆年金体制形成の時代精神が形成されていた。

#### 2 政治主導の国民年金構想

国民年金が厚生省の発案によるものでなかったことは明らかである。小山進次郎は1959年に次のように述べている。

「その当時[1957年度予算編成期]の厚生省の実情を申し上げますと、私ども担当者は医療保険の完成ということで、もう奔命に疲れておった

<sup>29)</sup> なお、後に自民党の「国民年金実施対策特別委員会」委員長に就任する野田卯一は1950年7月から1952年4月まで自由党選出の制度審の国会議員委員に就任しており、『25年勧告』の決定の場にいたと考えられる。1950年10月16日に『勧告』を採決した際、制度審は委員40名、役員5名全員が出席していた。総理府社会保障制度審議会事務局編（1961）、前出、p.168。

<sup>30)</sup> 全国社会福祉協議会編（1958）『敬老年金』を参照。例えば、大分県は知事木下郁の選挙公約で、埼玉県蕨町も町長高橋庄次郎の発意で創設された。蕨町の場合、直接選挙による町長選挙は1947年4月に初めて実施された。1948年4月第二回の町長選挙で、蕨町助役であった高橋庄次郎が当選した。金子吉衛（1990）『わがまち蕨の戦後十五年史』、さきたま出版会、pp.138-143。高橋の発意で1955年度末に「蕨町高齢年金給付条例」が制定され、1956年4月から88歳以上の者に対して年6000円を給付した。『敬老年金』、13、18、金子吉衛、pp.424-429。

<sup>31)</sup> 菅沼隆「日本の社会保障制度の歴史」p.305、土田武史編著（2015）『社会保障論』成文堂。



のであります。(中略) こういう状態でもう一つ大きく手をひろげて国民年金制度というようなものを考えるというような積極的な気力がなかなか湧いてこない。また、技術的に考えてみますと、むずかしい問題が非常にたくさんある、なかなかこれが克服できない、国民年金制度をやるとしてもまず、後五年くらいはいろいろ研究準備をしなくてはなるまい、そういうような程度の考え方が厚生省内には非常に強かったのであります。』<sup>32)</sup>

厚生官僚だった幸田正孝も「私の印象ではむしろ政治家が旗を振った影響が非常に強いのではないかと思いますね。農民にも恩給をという、石橋(湛山)内閣だったと思います」<sup>33)</sup>。同じく厚生官僚だった吉原健二も「厚生省としては、年金も必要だけれども、国民皆保険のほうが先ではないか」<sup>34)</sup>「小山局長以下みんな年金は初めて。厚生年金保険課の人から年金制度とはなにか、イロハから勉強を始めました。尾崎[重毅]さんは厚生年金課長をしていましたけれども、とにかく年金を経験した人は、厚生省にはほとんどいなかったんです。イギリスや西ドイツなど外国の制度についても分担して勉強しました。制度審の議論や国民年金委員の意見もしっかりきかせてもらいました」<sup>35)</sup>と回想しているように、厚生省は国民年金制度創設を想定していなかった。したがって、財源調達方式や給付水準について具体的なプランを準備していなかった。

### 3 55年体制の誕生と自民党福祉国家構想

中北浩爾の研究によると、「そもそも、福祉国家の実現は「自由放任」的な経済政策を批判する[改進黨や岸信介派ら]反吉田[茂]勢力が掲げてきた政策であった」<sup>36)</sup>という。1954年11月自由党

の鳩山派と岸派と改進黨と日自党が合同し日本民主党が結成された。その際、民主党の綱領で「社会正義に則り民生を安定し、福祉国家の建設を期すると」書かれた。岸派に属していた福田赳夫によると「改進黨の政策を取り入れつつ作成された自由党の新政策が民主党の政策に引き継がれ、さらに自由民主党の政策に継承された」という<sup>37)</sup>。1955年6月の民主・自由両党による新政策委員会が設置され、保守合同で誕生する新政党の綱領が検討された。

「青木[一男]は「このまゝ推移すれば社会党の天下—共産革命」であると警告し、それによる「民族の自滅を防ぐ」ためには(中略)「真面目な政策」「イデオロギーにとらわれぬ政策」が必要であると説いた。(中略)これに続いて、福田[赳夫]は、「独立体制の整備」「経済自立」「福祉国家の建設」などを新党の政策として列挙し、(中略)「福祉国家の建設」に関しては「労働政策」と「国民年金制」を示した。(中略)両派社会党の攻勢にいかに対抗するかが主として論じられた。(中略)福田は「保守党の反省」を促した。労使協力の必要性が力説され、「社会保障政策」や「完全雇用」といった「進歩的」な政策、すなわち福祉国家の実現が打ち出されたのである。」

という<sup>38)</sup>。すなわち左翼の伸長を阻止するための手段として国民年金の創設が掲げられたことが伺える。当時の「福祉国家」という概念には反社会主義のための手段というニュアンスがあったが、まさに社会主義を阻止するための手段として福祉国家が使われており、その具体的な手段として国民年金が浮上した。

自民党の野田卯一によると1958年5月の総選挙を目前にした同年4月の初旬に自民党が「新政策

<sup>32)</sup> 小山進次郎「わが国社会保障の歩み」前出『小山進次郎さん』p.369、1959年10月岡山県社会福祉大会での講演録である。

<sup>33)</sup> 『幸田正孝報告書』、p.133。

<sup>34)</sup> 『吉原健二報告書』、p.1。

<sup>35)</sup> 同前p.5。

<sup>36)</sup> 中北浩爾(2002)『一九五五年体制の成立』東京大学出版会、p.238。

<sup>37)</sup> 中北同前、p.172。

<sup>38)</sup> 中北同前、pp.236-237。



の検討をはじめ、減税と並んで「国民年金制度の創設を…中心政策とする考えが強くなり、(中略)4月23日、党の六役会議と総務会で選挙公約として決ま」ったという<sup>39)</sup>。

1958年7月下旬に自民党は「国民年金実施対策特別委員会」(通称「野田委員会」)を設置し、審議を開始した。委員会のメンバーには官僚として旧内務省・厚生省で社会行政を担当した議員が数多く就任した<sup>40)</sup>。このため広い意味での社会政策・厚生行政に詳しい者が委員として参加していた。

#### 4 自民党代議士らの無拠出制論と野田・小山の拠出制論

国民年金を社会保険方式で実施することについては、政党としての自民党と官庁としての厚生省との間に路線上の相違があった。自民党の代議士の多くが無拠出制=租税方式の老齢年金を期待したが、厚生省の小山進次郎と大蔵省出身で自民党の野田卯一が拠出制=社会保険方式を一貫して主張し続けたという。その理由は、全額租税方式を採用した場合、財源が税に限定されることにより、財源に制約が生じ、将来の年金給付推計が大幅に変更される恐れがあることが指摘されていた。

ただし、所得比例年金については野田と小山の間で評価に差があった。野田は所得比例年金に必ずしもこだわっていない。野田が拠出制にこだわった理由は「個人の責任」重視、「財政需要」の変化に強い制度、「後代負担を抑制」すること、「資本蓄積」に効果があることにあった<sup>41)</sup>。他方、小山および社会党は所得比例年金の実現に期待を抱いていた。小山は社会党代議士の質問に答える

かたちで、国民年金も「条件が整ったら所得比例による拠出に移していきたい<sup>42)</sup>と考えていた。

#### 5 所得比例制国民年金構想の挫折

ところで、国民年金を将来的に所得比例年金に移行させるという制度審や社会党や小山の期待は、対象となる自営業者の所得が伸び悩んだため実現しなかった。年金局数理課長だった坪野剛司は国民年金を所得比例制度にする可能性を探ったと回想している。

「国会筋からだと思いますが、「厚生年金に報酬比例があるのだから、国民年金も報酬比例年金をつくれ」と言われ、検討はしました。そこでいろんな統計を分析し、国民年金の被保険者の収入が正確にわかったと仮定して、厚生年金と同率の保険料率を徴収し、当時の国民年金の保険料以上の保険料が徴収(増収)できるか推計しました。計算上、人数で約1割いかなかったと思います。私の計算だと、全体で3%増収になったかどうかと思います。所得比例年金の導入は所得再配分機能を持たさなければ意味をもちません。所得の認定は強制的にせざるを得ません。たとえば、「あなたの収入は500万円」あるいは「あなたは200万円」と認定します。市町村の課税台帳から見て定めることになります。[所得比例制の給付の対象者となる者は]ただか3%になりました。そのうち半分を所得再配分に使うとすれば、残りはチョロチョロとしかないわけです。「これで所得比例年金をつくる必要があるのかどうか」議論したことがあります。「そこで強制でなく任意で」ということになり、国民年金基金にまかせることになりました。(昭和)60年改正で国民年金基金に魂を

<sup>39)</sup> 野田卯一(1959)『国民年金法と解説』宝文館、p.23。

<sup>40)</sup> 副委員長として床次徳二、草葉隆圓(厚生大臣)、横山フク(日本看護協会)など。委員の中で内務大臣・内務官僚・厚生官僚経験者として、亀山孝一、川崎秀二(厚生大臣)、永山忠則、西村直己、船田中、増田甲子七、三田村武夫、山崎巖(内務大臣)、山下春江(制度審委員)、石原幹市郎、井上清一、勝俣稔、成田一郎、廣瀬久忠(厚生大臣)などがある。ほかに医師出身の議員が数名委員に加わっている。

<sup>41)</sup> 野田前出、pp.30-31。

<sup>42)</sup> 小山進次郎(1959)『国民年金法の解説』時事通信社、p.43。例えば、1959年3月25日参議院社会労働委員会における社会党藤田藤太郎議員の質問に対する小山の答弁などで確認できる(国会図書館国会会議検索システムによる)。

入れた改正が行われました。』<sup>43)</sup>

そして、期待した所得比例制への移行は達成できなかった。このことは租税方式（無拠出制）と社会保険方式（拠出制）のいずれが望ましかったのか、評価が分かれることになった。

## 6 拠出制年金という偶然性

国民年金の制定により、無拠出制老齢福祉年金の給付を実現したことで、自民党は政権公約を果たし、保守合同間もない同党の政権基盤を安定化させることに寄与したと考えられる。また、拠出制を採用する点では自民党と社会党の間に相違はなかった。だが、国会での論議は短く、多くの国民を巻き込んで拠出制が承認されたわけではなかった。このため、国民年金法実施後、保険適用の過程で総評、社会党などが国民年金反対の運動を展開すると一定の影響力を有し、保険料納付を拒否する者が発生した<sup>44)</sup>。その運動の源泉は60年安保闘争の延長で、国民年金が軍事費と関連付けられたという「政治的論理」が先行したものであったといってよい。国民年金にとってはまことに不幸な船出になってしまった。

## 7 拠出制が円滑導入できた短いタイミング

拠出制年金（社会保険方式）が円滑に採択されたのは1950年代後半の特殊な事情があった。国民年金創設が、小山が当初想定した5年後一すなわち1960年代前半—にズレ込んだとすると、社会経済情勢は全く異なったものになっていた。つまり、拠出制を採用する条件が失なわれつつあった。1960年代に入ると、国民年金の主たる対象である自営業層の急激な減少が明らかとなり、年金保険集団として持続可能性が低下することが明らかになったからである。このような状況で拠出制

を採用することは、制度設計上困難が増していった。国民皆年金も戦後日本の到達目標だったと見なせば、1960年代に入って制度設計がなされたとすれば無拠出制採用の圧力が強まった可能性がある。このことを裏付ける間接的な事実として、田中角栄政権のときに、田中角栄直筆のメモで老齢福祉年金の増額を命じたことが挙げられる<sup>45)</sup>。自民党の政治家の中には無拠出制を志向する者が一定の数で常に存在しており、政治家の成果として有権者に分かりやすい無拠出制年金の増額が選択された可能性が高い。1950年代後半というタイミングが定額制の社会保険方式の国民年金をもたらしたということができる。

## IV 国民皆保険下の保険者統合論

### 1 絶好のチャンス

国民皆保険体制の形成と評価については、前田信雄の『国民皆保険への途』という近年の極めて優れた業績がある<sup>46)</sup>。これは国民皆保険体制とは何かを考究する者にとって必読の書である。前田によれば「1950年代のこの時期こそ、国保と健康保険の一本化や統合という「行く末」を具体的かつ大胆にデザインすべき絶好のチャンスであった」という<sup>47)</sup>。だが、新国保法への「政治的な圧力は、日医〔日本医師会〕中心であった」と述べ、「患者中心ではなく」「医師側の経済的な利害得失」が前面に出たものであり<sup>48)</sup>、自民党は「「全国普及」というところ〔のスローガン〕だけつまみ食い」したものであったという。以下では保険者の再編について触れる。

<sup>43)</sup> 『坪野剛司報告書』, p.23。

<sup>44)</sup> 当時の若手厚生官僚が、国民年金制度の定着のために各地に派遣され、事務体制も不十分な中、普及定着に苦勞した。『幸田正孝報告書』, p.126, 『吉原健二報告書』, p.32, p.40, 『近藤功報告書』, pp.51-56。

<sup>45)</sup> 『幸田正孝報告書』, pp.144-145。

<sup>46)</sup> 前田信雄 (2016) 『国民皆保険への途—先人の偉業百年』 勁草書房。新国民健康保険法の制定過程とその意義については、特に第24章、第25章参照。

<sup>47)</sup> 前田同前, p.244。

<sup>48)</sup> 前田同前, p.244。

## 2 『七人委員会の報告』の財政調整論と健保連の普及推進運動

医療という現物給付を基軸とする制度では、第二次大戦後の英国の国民保健制度NHS型の租税方式という選択肢も理論的にはありえる。だが、戦前から社会保険方式を採用してきた伝統からみて、日本では社会保険方式の採用が馴染むものとされた。社会保険方式は拠出を要件とするから、保険集団を構成する被保険者の所得の構造と水準が一定の範囲にある場合は、拠出の算定方式の一つに設定することが容易である。だが、全国民を対象に社会保険を適用するということは、多様な職業と多様な所得源泉と多様な所得水準の者を適用対象とすることを意味する。疾病リスクは、一般的には低所得層の方が高いとされる一であるから、低所得層で保険集団を構成すれば財政的に逼迫する可能性が高くなることは明らかである。この点は、既に1950年代半ばには自覚されており、例えば、1955年の『七人委員会の報告』では「政府管掌保険の赤字は標準報酬の比較的に低い被保険者がここに集中していることに基づく。したがって健康保険組合を廃止して、これを政府管掌保険にすれば政府管掌保険の赤字は解消すると説くものがある」<sup>49)</sup>とする。実際の試算でも、5.8%の保険料率で収支が均衡することを確認している。そして、健保組合が家族への附加給付を行っていることを指摘し、「ここに政府健康保険と健保組合統合論の生まれてくる有力な根拠がある」<sup>50)</sup>という。しかしながら、健保組合が健康保険の発展に寄与し、少なからず功績を残してきたこと、運営が民主化されてきたこと、などから組合主義の利点も認める。このため「一定の平均標準報酬以上の組合について…中央基金に拠出せしめる」財政調整を提案した。これに加えて五人未満事業所適用のため定額保険料の「特別健康保険」を設け

ることを提案した<sup>51)</sup>。そして、「特別健康保険」で被用者保険の適用対象者を拡大することを梃子として、被用者保険の統合を実現し、被用者保険と国民健康保険の「二つの体系」に再編統合することを提案した<sup>52)</sup>。

保険者統合論について、健保連は強く反対した。1958年6月健保連は内部に設置した「健康保険制度特別調査会」で、「組合方式の具体的推進方策に関する基本要綱」を取りまとめ、組合方式の普及を推進した<sup>53)</sup>。厚生省も組合方式の利点を見出し総合健保組合の設立を奨励した。幸田正孝は、被用者の未適用者を減少させる対策として「総合健保（中略）を広めよう」と、厚生省も総合健保を奨励していた。「小沢辰男さんが健保課長でしたから、（中略）総合健保は少し積極的にやりましょうや」ということになったという<sup>54)</sup>。

だが、分立した保険者相互の利害対立を存続させたまま国民皆保険を実施したことは、健康保険制度と厚生省に「いばらの道」を歩ませることになった。医師会の政治化への反作用として保険者団体も政治化を強めたからである。健保組合と企業別組合は集団が重なることが多く、組織労働者の利害と一致した。また、1950年代半ばは、いわゆる「日本的労使関係」が普及し定着する時期であり、企業別組合と健保組合の親和性が高く、企業別組合の普及とともに健保組合は普及していった。さらに、健保連と厚生省の密接な関係もあり、健保連の政治力も無視できないものがあつた。国保は市町村ごとに設置されたため政治力があつた。日本医師会は、増大する医療需要と、政権与党に加わることで、絶大な発言力を有した。このため、健康保険は1950年代後半から1980年代初頭まで、《極端な政治化の時代》を経験した。極端な政治化の時代とは、多くの提案が利害関係者の間で対立し、葛藤が極限まで達することが頻繁

<sup>49)</sup> 厚生省保険局編（1955）『七人委員会の報告』全国社会保険協会連合会，p.227。

<sup>50)</sup> 同前p.231。

<sup>51)</sup> 同前p.234。

<sup>52)</sup> 同前pp.234-236。

<sup>53)</sup> 健康保険組合連合会（1960）『健康保険組合連合会創立十五周年記念史』健康保険組合連合会，p.164，pp.168-170。

<sup>54)</sup> 『幸田正孝報告書』，p.23。



に発生したことを意味する。

### 3 保険者統合論～「牛丸委員会」提案

だが、1960年代、政管健保の財政赤字対策として、保険者間財政調整論とともに保険者の統合論が議論された。1965年夏の時点で政策関係者の議論は活発であり、例えば、1965年5月（8月）の大蔵省主計局の「医療費問題について」<sup>55)</sup>では、国庫負担の増額を抑止する立場からではあるが、「各種医療保険の統合を進めてゆくこととし、まず政管健保と組合健保とを統合」することを提案している。

1965年の職権告示事件は、厚生省の事務次官と保険局長が責任をとって辞任し、厚生省に甚大なショックを与えた。就任間もない鈴木善幸厚生大臣は「赤字問題を基本的に解決し、制度の健全化をはかるためには、制度の抜本的検討を行う必要がある」と宣言した<sup>56)</sup>。

制度審と社会保険審議会からも「制度の抜本的検討を行う必要がある」と指摘され、鈴木厚生大臣の指示のもと、省内に1965年11月22日に牛丸義留厚生事務次官を長とする「医療保険基本問題対策委員会（通称「牛丸委員会」）を発足させた<sup>57)</sup>。「牛丸委員会」は国民皆保険体制が抱える問題点を思いつく限り列挙し、その改革の選択肢も数多く掲げ、その実現可能性についても検討を加えた。その中で、厚生省として保険者の再編を含めて検討した点で画期的であった。「牛丸委員会」は、1966年6月に改革案を公表したが<sup>58)</sup>、これとは別の改革案をまとめ、解散直前の1966年8月末に

「医療保険制度改革要綱試案」の「第1案」の「政管健保統合論」と「第2案」の「組合健保統合論」をまとめた。「第1案」では制度の体系は職域保険と地域保険の二本建てとするが、職域保険は政管健保、日雇健保、船保、健保組合、共済組合を解消し、「政管健保に統合」し、地域保険も「市町村国保及び国保組合を解消し一つに統合」し「都道府県単位とする」という提案を行った。「第2案」も職域保険と地域保険の二本建てとするが、「職域保険は、組合方式により経営することとし、各組合相互間において財政調整を行なう」<sup>59)</sup>というものであった。試案の「別紙4」の「職域保険統合実施計画」では、職域保険を「一本の制度に統合」し、「日本医療保険公社（仮称）」を設置する計画を策定した。そこでは給付水準および保険料率は「全被保険者につき一定とする」こととした。政管健保は「昭和43年4月1日をもつて全面的に公社に移行する」とし、健保組合と共済組合の保健給付部門も「昭和43年4月1日に公社に移行する」が、保険料率の急激な増加について経過料率を設けることとした。「5人未満事業所等の強制適用」も「昭和43年4月1日をもつて…統合職域保険を適用する」とした。そして、「別紙5」として統合した場合の「職域保険財政収支表」を「別紙6」として「地域保険財政収支表」を掲げた。「牛丸委員会」の提言は既存の保険者を統合し、全国単一の被用者保険と都道府県単位の地域保険に整理するという大胆な内容を含んでいた。

しかしながら、「牛丸委員会」報告書は、「黒い霧事件」という政争に巻き込まれて公表されない

<sup>55)</sup> 大蔵省主計局「医療費問題について」1965年5月26日、8月11日、週刊社会保障編集部編（1970）『医療保険制度改革要綱試案の解説と資料』p.256。

<sup>56)</sup> 「最終目標を「総合調整に」—医療保険基本問題対策委を設置—」『週刊社会保障』335号（1965年11月29日）、p.5。このほか、牛丸委員会設置の経緯は、次のものを参照。厚生省保険局・社会保険庁医療保険部監修（1974）『医療保険半世紀の記録』社会保険法規研究会、p.60。吉原健二・和田勝（1999）『日本医療保険制度史』東洋経済新報社では、「厚生省は〔昭和〕42年度に医療保険の抜本改正を行う決意を固め、一年前から設置されていた医療基本問題対策委員会（委員長、事務次官）で検討を進め、41年8月試案をまとめ、発表した」とあるが、その詳しい内容は紹介されていない。

<sup>57)</sup> 同前。

<sup>58)</sup> 本稿では『社会保険旬報』944号、1969年9月11日号、pp.23-24より引用。

<sup>59)</sup> 厚生省『医療保険抜本対策検討資料〔牛丸委員会報告書〕』8のp.16。なお、この資料は筆者が古書店で購入したものである。なお、『社会保険旬報』944号、1969年9月11日号、pp.25-26に紹介されている「医療保険制度改革要綱試案」は「牛丸委員会」報告書に掲載された改革案と微妙に異なっている。



ままになったとされる<sup>60)</sup>。

「牛丸委員会」の議論を部分的に継承する形で自民党医療基本問題調査会が検討を行ない1969年4月自民党の「国民医療対策大綱」をまとめた。だが、同調査会は、日本医師会の主張を大幅に取り入れ、既存の保険者を解体し、「国民保険」「高齢保険」「勤労者保険」の三保険者に再編する提案を行い「牛丸委員会」の提案とは全く異なるものになった<sup>61)</sup>。これに対し健保連は「医療保険の危機を却って悪化し、保険経営の自主性と効率性を破壊するものである」と強く反発した。

## V 統合論から財政調整論へ

### 1 厚生省における保険者統合論の後退

『牛丸委員会報告書』の翌年1967年11月に厚生省事務当局案試案として提出された「医療保険制度の問題点とその改革の基本方向について」<sup>62)</sup>および「医療保険制度改革試案」<sup>63)</sup>を発表した。ここでは、保険者の再編・統合の提案は抹消され、健保組合については「共同連帯の意識」が強められ「効率的な運営」が期待できるという「組合方式の長所」を認め、政管健保との「財政調整」を提案した。国民健康保険も「地縁的連帯感に結ばれ」「能率的」とし、国保組合は健保組合と「同様の長所」があるとされ「標準保険料」を基礎とした「国庫負担」を提案した。こうして既存の保険者団体秩序に配慮した内容に転換した。

### 2 国民健康保険の標準保険料構想

国民皆保険達成直後から、国民健康保険に標準保険料を導入する案が浮上した。

1961年6月の厚生省保険局の「現行医療保障制度の問題点と改善の方向」(いわゆる「山本試案」)

では、「わが国の医療保険制度が職域及び地域に応じて分立し、結果的には所得階層別に形成された保険となり、その間に経済の二重構造、地域格差等を反映し、給付や負担に不均衡を生ぜしめている(中略)今日の段階では是非とも解決を要する問題である」という認識を示し被用者保険の「総報酬制」と国民健康保険料を「全国的に標準化」することを示唆していた<sup>64)</sup>。だが、『国民健康保険四十年史』によると標準保険料構想の起源は1963年12月の全国市長会国民健康保険制度調査委員会が「国民健康保険制度に関する改善について」という意見書で提案されたものであるという<sup>65)</sup>。「全国的に標準化」した保険料を設定し、当面は「全国一本の医療費段階別標準率(税)率を定める」というものであった。保険料の保険者間格差を是正するとともに、標準保険料で賄うことができないう支出分を公費で負担するルールを明確にすることに狙いがあった。その後、1964年11月に自民党政務調査会が、1965年9月に国民健康保険中央会(以下、国保中央会)が同様の提案をした。

標準保険料について1967年11月の厚生省の「医療保険制度改革試案」では「被用者保険における保険料負担との均衡を考慮し、各保険者における被保険者一人当たり平均の法定分医療保険給付費の段階ごとに標準保険料率を定め」、この標準保険料率を基準として「法定分医療給付のほか、附加給付、任意給付、保健施設の設置運営に要する経費等をまかなうに足りる保険料率を定め、「所得に応じて」賦課すると説明された<sup>66)</sup>。すなわち、国保の保険料率について、市町村保険者毎のバラつきを圧縮し、また、被用者保険の保険料率との均衡を図ることを意図した。多数で多様な保険集団間の負担の格差を縮小しようとした。1970年4月の国保中央会総会では標準保険料について議論

<sup>60)</sup> 前出『医療保険半世紀の記録』p.61。

<sup>61)</sup> 『社会保険旬報』第930号、1969年4月21日号、pp.25-26。

<sup>62)</sup> 前出『医療保険制度抜本改正の解説と資料』p.324。

<sup>63)</sup> 同前p.336。

<sup>64)</sup> 本稿では『社会保険旬報』944号、1969年9月11日号、pp.18-22より引用。

<sup>65)</sup> 厚生省保険局国民健康保険課・国民健康保険中央会編(1979)『国民健康保険四十年史』ぎょうせい、pp.153-165。

<sup>66)</sup> 前出週刊社会保障編集部編(1970)、p.330、p.334。

がなされた<sup>67)</sup>。同月、厚生省主催の全国保険・国民年金課長会議では梅本純正保険局長が「この構想は何とか成案を得たい」、松田国保課長が「保険者間の負担の均衡」「国庫負担の公平」「事業の効率的運営のための保険料」という観点から「学識経験者」で検討させると回答した<sup>68)</sup>。6月に鈴木武雄武蔵大学教授を座長とする「国民健康保険制度懇談会」が設置されている<sup>69)</sup>。

厚生官僚の古川貞二郎は標準保険料を導入するために、1970年1月に国民健康保険課に呼び戻された。標準保険料も「やっぱり〔財政〕調整の議論ですよ」「それぞれの市町村国保に着目して」財政調整を検討したものであり、後の老人保健制度の淵源にあたるという<sup>70)</sup>。古川は1970年夏に北海道・東北地方の課長会議で「標準保険料をつくろう」と氣勢を上げた<sup>71)</sup>が、東京に戻ると、内閣官房への異動が決まっていた、標準保険料構想の具体化作業から外れたという<sup>72)</sup>。

国保中央会は標準保険料について「標準保険料の総枠は総医療費の二割五分で所得割は全国一律、均等割は保険者ごとの医療費総額に対応させ、財政調整は5%以上」という提言をした<sup>73)</sup>。これは制度審でも注目され「〔健康保険の〕抜本改革の中でも重要」と見なされた<sup>74)</sup>。

国民健康保険制度懇談会は1971年9月「国民健康保険の基本問題に関する懇談会報告」をとりまとめた<sup>75)</sup>。だが、その内容が国保関係者の期待するものと異なり「強い反発」を受けた<sup>76)</sup>。このため厚生省が修正案を示したが、それも受け入れら

れるところとならず、日の目をみなかった。そして、1972年5月の厚生省の「医療保険抜本改正案」からは標準保険料の記述がなくなり、さらにその「改正案」も野党の反対で廃案となり、この構想は終焉した<sup>76)</sup>。

標準保険料構想は、国民健康保険制度に財政調整の仕組みを導入するものであり、保険者間格差を縮小し、国庫負担のルールを客観化させる可能性があるものであった。これが実現する可能性は十分にあった。

### 3 財政調整論と組合方式との葛藤

国民皆保険達成後、分立する社会保険諸制度の間の「総合調整」が論争点となった。

制度審の1962年8月『社会保障制度の総合調整に関する勧告』における保険者からの拠出金に基づく「プール制による財政調整論」<sup>77)</sup>が有名である。『総合調整に関する勧告』では「社会連帯の思想からしても何らかの是正の措置をとる必要がある」と述べ、「現在分立している各種の制度を統合し全国民を一つの制度に加入させることが理想である」という。だが、「このような統合はにわかにはできないし「国庫負担を増大する点は…自ずから限界がある」と述べた。「まず組合相互間においてプールを行ない、さらに被用者すべてについて、また国民健康保険の保険者相互間においてもプールを行うべきである」<sup>78)</sup>と主張した。

1964年9月、健保連は、厚生省保険局が1964年5月提案した「医療保険調整基金案」<sup>79)</sup>に反対するた

<sup>67)</sup> 「国保中央会総会—標準保険料など協議」『社会保険旬報』第964号、1970年4月1日号、p.21。

<sup>68)</sup> 『社会保険旬報』第968号、1970年5月11日号、p.10。

<sup>69)</sup> 『社会保険旬報』第973号、1970年7月1日号、p.16。同975号、1970年7月21日号、p.18。

<sup>70)</sup> 『古川貞二郎報告書』、p.83。

<sup>71)</sup> 同前、p.69。

<sup>72)</sup> 『社会保険旬報』985号、1970年11月1日号、p.20。

<sup>73)</sup> 吉田秀夫「医療保険抜本改革に予防給付を導入する提案(上)」『社会保険旬報』966号、1970年11月11日号、pp.4-7。

<sup>74)</sup> 前出『国民健康保険四十年史』前出、pp.159-162。

<sup>75)</sup> 同前p.162。

<sup>76)</sup> 同前p.164。

<sup>77)</sup> 社会保障制度審議会『社会保障制度審議会二十年の歩み』社会保険法規研究会、p.584、p.607。

<sup>78)</sup> 制度審同前、p.190。

<sup>79)</sup> 週刊社会保障編集部編(1970)、前出、pp.236-238。

め、「医療保険の総合調整試案に対する意見」を発表した。そこでは医療供給体制の不備を強く指摘している。すなわち、

「わが国の医療保障制度で最も欠けているのは、医療を供給する側の体制が殆ど整備されておらず、極めて不合理なまま、この矛盾が医療保険制度におしかぶせられている。(中略) これらの問題解決なくして総合調整に進みうる段階ではない。」<sup>80)</sup>

と財政調整に反対した。これは当時の医療提供体制のカバナンスの麻痺を指摘しており、強い説得力を有していた。また、「高齢者医療」については「国庫負担の増加」で対処するべきであると主張した。

健保連は、その後も組合方式の維持と拡大を掲げ、財政調整反対の立場を堅持し続けた。1967年11月の厚生省保険局の「医療制度改革試案」で被用者保険の財政調整が提案された際には、対案として、財政窮迫組合に対する「共同基金」の設立を提唱した<sup>81)</sup>。健保連はその後しばらくの間「共同基金」構想を掲げ続け<sup>82)</sup>、1971年11月政府の財政調整政策に対応し「組合の活動を更に強力で推進し(中略)、今後の健保組合の進むべき路線を天下に明示すべきときを迎えた」と宣言し、「基金設置大綱」を策定した<sup>83)</sup>。

その後も健保連の姿勢は一貫しており、組合方式の利点を強調し、財政調整に反対していく。例えば、1977年9月の「医療保険に関する基本方策」では、「共同連帯意識を基盤として、被保険者参加による自主的運営により、それぞれの集団の実情に応じてキメの細かいサービスと効率的な運営を確保することができるのであり、医療保険の経営主体として組合方式が最もすぐれた方式である。

(中略) 財政調整を行うことは(中略) 何らメリットもな [い]」と主張した<sup>84)</sup>。

#### 4 1970年代後半の老人医療費財源論の混迷

1973年の老人医療費支給制度(いわゆる「老人医療費無料化政策」)については、紙幅の関係で割愛するが、これが政治主導で導入され、厚生官僚の意向に反していたことに留意する必要がある。

1970年代の厚生省の医療保険改革論は、保険者間「財政調整」や、独立型で保険者による「共同拠出」、独立型の「住民や事業主による拠出」などの間で揺れ動いた。例えば、1975年、山口新一郎が事務局としてまとめたとされる<sup>85)</sup> 前述の社会保障長期計画懇談会「今後の社会保障のあり方について」では、保険者間の「財政力格差の制度的是正」として財政調整が提案されているとともに、老人医療費については独立型に近い共同拠出制度も提案されていた<sup>86)</sup>。1976年2月に厚生省のもとに老人保健医療問題懇談会が設置され、1977年10月に「今後の老人保健医療対策のあり方について」をまとめたが、そこでは「国民各階層が公平に負担する方法」は「いろいろ」とあり、「財政調整」に触れるとともに、老人を対象とする独立した「新しい制度」を創設することも提案した。その新制度の費用は、「公費で全額賄う方式」、あるいは「一部を公費」で負担した上で、残りを「年金給付費、医療保険各制度からの拠出」「若しくは住民や事業主の拠出で賄う方式など」が提案された。吉原によるとこの懇談会の独立方式に基づいて1978年12月の小沢辰男厚生大臣によるいわゆる「小沢構想」が発表されたという<sup>87)</sup>。

1977年11月22日に厚生大臣が参議院社会労働委員会で発表した「医療保険制度改革の基本的考え

<sup>80)</sup> 同前, pp.277-283。

<sup>81)</sup> 健康保険組合連合会「医療保険制度の抜本改革に対する見解」, 1968年2月14日, 週刊社会保障編集部編(1970), 前出, pp.359-381。

<sup>82)</sup> 「組合健保共同基金構想の考え方」『社会保険旬報』第974号, 1970年7月11日号, pp.5-7。

<sup>83)</sup> 社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂, pp.280-284。

<sup>84)</sup> 社会保障研究所編(1988)『日本社会保障資料Ⅲ・上』出光書店, pp.514-515。

<sup>85)</sup> 『佐々木典夫報告書』, p.25。

<sup>86)</sup> 前出社会保障研究所編(1988), p.102。

<sup>87)</sup> 『吉原健二報告書[老人保健編]』, p.3。

方]<sup>88)</sup>は14項目からなり、その第一項では「制度間格差の是正、当面、健康保険組合間財政調整の実施」と限定された財政調整に後退した。大蔵省が財政調整方式を強調した。自民党の「医療基本問題調査会」<sup>89)</sup>は1979年初頭には組合健保と政管健保の財政調整を検討していた。1979年5月に医療保険財政調整法案を議員提案し、被用者保険の財政調整方式を提案した。だが、財政調整方式については、健保連と日本経済団体連合会・日本経営者団体連盟などが断固反対の姿勢をとったため実現の可能性は極めて小さかった。

### 5 第三の論理としての老人保健制度

1980年6月厚生省に八木哲夫事務次官を本部長とする「老人保健医療対策本部」が設置された。専任副本部長に吉原健二審議官、事務局長古川貞二郎保険局国民健康保険課長、事務局次長に佐々木典夫が就任した。佐々木によると、本部発足の初会合で、八木事務次官が

「厚生行政にとって、老人保健医療の問題は、最重要かつ緊急に解決すべき問題である。老人保健医療問題懇談会の答申から足掛け3年になる。いろいろな議論が出ているが、それだけに難しい問題である。しかし難しいからと言ってはいすまない。問題の取り組みが遅れるだけである。いつか誰かがやらなければならない問題である。省をあげて取り組むべき時期だと判断している。省をあげてやれば必ず道は開ける。苦労が多いが頑張ってもらいたい」

と述べたという<sup>90)</sup>。この問題がこじれにこじれ、利害関係者が妥協できる改革案を提示することが如何に難しい状況に入り込んでいたのかが伺える。特に「とにかく財政調整アレルギーでしたね」<sup>91)</sup>、「財政調整アレルギーはものすごく強いから別建てのほうがいい」<sup>92)</sup>、など財政調整という言

葉がタブーとされる政治的雰囲気定着していた。老人保健制度の共同拠出金制度は、「自助と連帯」という理念を創り出し、財政調整ではないことを強調することで利害関係者の納得を取りつけることに成功した。副本部長の吉原健二は「しかしあのとき私が財政調整といたらこの法律[老人保健法]はできなかったでしょう。あくまで財政調整でなく、老人医療費を各制度が費用を公平に負担する仕組みといたったからできたんです。」<sup>93)</sup>と強調している。これは1970年代の複雑な議論を踏まえると十分に首肯できる含蓄のある言葉であった。極端な政治化の時代も老人保健法の成立と同時期に終焉した。

老人保健制度は、国民皆保険体制が内包した保険者間格差問題を「統合論」でもなく「財政調整論」でもない第三の論理に基づいた独特の制度であった。思いつく限りの選択肢が尽き、消去された後、探り当てられた「唯一の道」だった。その意味で必然であった。だが、例えば、標準保険料や財政調整が部分的に実現していた場合は、老人保健制度とは別の形になっていた可能性がある。その意味で偶然でもあった。

### まとめ

本稿では戦後社会保障の岐路となったいくつかのエピソードを取り上げた。戦後社会保障には数多くの岐路があり、その岐路の選び方がその後の制度の展開を多かれ少なかれ左右してきたことである。その岐路の選び方によっては、現在の社会保障制度は別の姿になっていたということである。現在の制度を歴史のなかで対象化して考察することは、制度研究にとって常に重要である。

<sup>88)</sup> 厚生省保険局（1981年）『医療保険制度に関する資料』p.178。本資料は古書店にて筆者が入手した。

<sup>89)</sup> 医療基本問題調査会は1965年4月に設置されている。『医療保険制度に関する資料』p.151。

<sup>90)</sup> 『佐々木典夫報告書』、pp.40-41。

<sup>91)</sup> 『佐々木典夫報告書』、p.40。

<sup>92)</sup> 佐々木典夫（2003）『私の厚生行政』中央法規、p.46。

<sup>93)</sup> 『吉原健二報告書（老人保健法）』、p.15。



## 参考文献

注に掲げたもの。

オーラルヒストリー報告書（※本報告書は、基盤研究(B)「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー」及び「厚生行政のオーラルヒストリー」の一環として刊行されている。）

『幸田正孝：元厚生事務次官：報告書』2014年

『佐々木典夫：元厚生省・社会保険庁長官：報告書』  
2017年

『古川貞二郎：元内閣官房副長官・元厚生事務次官：報

告書』, 2017年

『堤修三：元厚生労働省老健局長：報告書』, 2017年

『坪野剛司：一般社団法人年金総合研究所理事長・元厚生省年金局数理課長：報告書』2016年

『和田勝：元厚生省大臣官房審議官・高齢者介護対策本部事務局長：報告書』, 2018年

(すがぬま・たかし)

## **Turning Points in Social Security Policy in Postwar Japan**

Takashi SUGANUMA\*

### Abstract

This paper picks up several policy decisions which set turning points for Japanese social security. These decisions include the Social Security Bill in 1949, the relation between the new Public Assistance Law and “The Recommendation of the Advisory Council on Social Security” in 1950, birth of the National Pension Law in 1959, making and sealing “The Report of the Committee of Health Insurance Basic Problems (Ushimaru-Committee)” in 1966, and failing of implementing standardized contribution for National Health Insurance in 1972 for the formation of the Old Age Health Care Act in 1982. The Social Security Bill would have changed Japanese social security system completely. The timing of setting the new Public Assistance Law before “The Recommendation” delayed reforming social insurance system and changed the idea that the Public Assistance Law exclusively took secure national minimum. The National Pension Law was a gift of the establishment of the 1955 system in Japanese Politics. The Law took very short time to prepare and failed to gain the full-understanding of the public. Ushimaru-Commission tried to reform health care system completely but was sealed forever for political reasons. The failing of implementing standardized contribution influenced health insurance system reorganization and ended in making the Old Age Health Care Act.

Keywords : the Social Security Bill, the Advisory Council on Social Security, reorganization of health care insurers, the Committee of Health Insurance Basic Problems (Ushimaru-Committee), Standardized contribution plan

---

\* Professor, Faculty of Economics, Rikkyo University