

令和 2 年 6 月 11 日現在

機関番号：23901

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K04216

研究課題名（和文）日本における公的年金制度の役割 創設の意義からの検討

研究課題名（英文）The Role of the Public Pension System in Japan: Consideration of the significance of its establishment

研究代表者

中尾 友紀（NAKAO, Yuki）

愛知県立大学・教育福祉学部・准教授

研究者番号：00410481

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、1938年の厚生省保険院総務局企画課による年金構想を検証し、1939年7月に起草された「勤労者厚生保険制度要綱草案」を分析した。さらに、1938年の年金構想から1940年9月に立案された「労働者年金保険制度案要綱」までの適用対象の変容を分析した。用いた資料は、主に国策研究会の会報や報告書等である。その結果、日本の公的年金は、当初は世界恐慌で把握された社会問題の解決として少額所得者の防貧を目的としたこと、総力戦体制下では戦時労働政策及び戦時経済政策であることが主張されたが、企画課は結局、保険技術に忠実に恒久的に機能する公的年金を創設したことが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の研究では、日本の公的年金は総力戦体制下で突如容易に創設されたとして、年金本来の役割が検討されることなく、戦時労働政策及び戦時経済政策だったことが主張されてきた。これに対して本研究では、国策研究会関係資料等から公的年金の創設に携わった厚生官僚らの言説を発見し、それらの一次資料を分析することで、当時検討された年金本来の役割を明らかにした研究となっている。公的年金は経路依存性が高く、現在の制度に特徴的な規定の多くは創設時の制度設計に起源がある。したがって、本研究は、日本の公的年金が直面する現代的課題の構造的要因を明確化することにも貢献している。

研究成果の概要（英文）：This study analyzed the Welfare Pension Insurance Draft, which was the original bill of the Workers' Pension Insurance Act in Japan. It was drafted by the Planning Division of the General Affairs Bureau in July 1939 based on the Planning Division's 1938 pension plan. Additionally, the study analyzed the process of drafting the public pension plan from the 1938 pension plan to the "Draft of Workers' Pension Insurance" in September 1940. This study draws on historical documents such as the minutes of the Research Institute of National Policy. The following two points became clear: First, the Planning Division's 1938 pension plan was designed to solve social problems caused by the Great Depression, the purpose of which was to insure lower-income citizens from falling into poverty. Second, in the all-out war, though it was argued that wartime labor policy and economic policy, the Planning Division aimed to enact a permanent public pension, true to actuarial standards.

研究分野：社会福祉学

キーワード：労働者年金保険 勤労者厚生保険 少額所得者 防貧 戦時労働政策 戦時経済政策

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

公的年金は、改正時の経路依存性の強さが指摘されている通り、日本においても、年金給付への国庫負担の規定に代表されるように、特徴的な規定の多くは、創設時の制度設計に起源がある。したがって、日本の公的年金が、誰に対して何をどのように保障する仕組みとして創設されたのか、つまり、社会保障の一つとしての公的年金の役割について明確化するためには、年金給付への国庫負担の規定はむろん、保険料率や年金給付の水準設定等の創設時の制度設計について、あるいは、その背景としての厚生省保険院総務局企画課による制度設計の理念について、実証的に明らかにする必要がある。

筆者のこれまでの研究では、公的年金は、創設時に「少額所得者」とみなされていた「工場労働者」のみを適用対象として創設され、「少額所得者」を救済するための防貧政策だったからこそ、国庫負担が規定されたことが明らかとなっている。

しかし、日本における一般労働者を適用対象とした公的年金の嚆矢である、労働者年金保険に関する研究は、明確な根拠を欠いたまま戦費調達説に拘泥し続け、一次資料に基づく実証研究に乏しい。その原因の一つは、総力戦体制下で創設されたための一次資料の不足である。しかし、近年の高岡裕之の研究では、「美濃部洋次文書」(国策研究会関係資料)が用いられる等、新たな一次資料による研究が始まっている。また、その後の筆者の研究でも、労働者年金保険のみならず国民健康保険、船員保険、職員健康保険の創設を主導した厚生省保険院総務局企画課長(後に総務局長)の川村秀文の行政官としての経歴や思想を明らかにし、その過程で、川村が国策研究会の会員だったことを突き止め、国策研究会関係資料のなかに厚生省保険院による公的年金にかかわる一次資料を発見している。本研究では、これらの一次資料を用いて、公的年金の創設時の制度設計を分析したい。

労働者年金保険の創設時の制度設計や理念について、先行研究で明らかになっているのは、次の4点である。第一に、労働者年金保険の基礎となった原案である「勤労者厚生保険制度要綱草案」は、1939年6月10日に保険院に設置された時局対策保険企画委員会で作成されて審議され、そこで初めて戦時経済政策としても位置づけられたこと。第二に、「勤労者厚生保険制度要綱草案」は、企画課長の川村が9月6日に本省大臣官房会計課長へと異動したことで頓挫したこと。第三に、1940年4月5日に川村が再び保険院の総務局長へと異動したことで検討が再開され、「労働者年金保険制度案要綱」が立案されたこと。第四に、この間に、労務管理調査委員会による答申があったり、社会大衆党による2つの建議案が可決されたりしており、立案への機運が高まったことである。つまり、「勤労者厚生保険制度要綱草案」から「労働者年金保険制度案要綱」への変容については、両者を作成した保険院における検討が最も重要であるにもかかわらず、ほぼ分析されていないことがわかる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本における公的年金の創設の意義を、可能な限り制度設計にかかわる一次資料を用いて実証的に明らかにし、それによって公的年金の役割を検討することである。労働者年金保険は、総力戦体制下に突如、容易に創設されたとして、戦時労働政策及び戦時経済政策であることが主張されてきた。このため、特に創設時の公的年金に、年金本来の役割として何が期待されていたのかについては十分に検討されてこなかったからである。

3. 研究の方法

本研究では、主に国策研究会関係資料から、公的年金の創設に携わった厚生官僚らの言説を抽出し、分析した。

分析視角としたのは、一次資料を当時の社会経済状況のなかに置き直して解釈し、社会政策としての意義を見出すことである。公的年金の創設が検討された1938年から1940年という時期は、日中戦争が激化し、やがて長期戦に突入するなかで国家総動員法が制定され、総力戦体制が確立されていく時期である。同時期の時代背景については、近現代史研究の成果、また、公的年金の創設に携わった厚生省保険院総務局企画課の所掌事務等については、行政学の知見を援用した。

具体的には、第一に、日本では1930年代に本格的な都市化や産業化が進展したといわれている。したがって、1930年代に検討された公的年金についても、総力戦体制という側面だけではなく、都市化や産業化の進展との関係で検討した。第二に、従来の政策史研究では、単独の制度の政策決定過程のみに着目し、法案作成に直接携わった官僚や、審議会等で発言力のあった学者などの議論を分析することで、まさにその制度の政策決定過程を明らかにしている。これに対して本研究では、公的年金の創設に携わった厚生省保険院総務局企画課の所掌事務の動向を把握し、そのなかに公的年金の創設を位置づけることで、他の制度との関係のなかでの分析を試みている。

分析対象とした一次資料は、主に国策研究会関係資料である。国策研究会とは、1936年11月に創設された民間の政策研究団体で、昭和研究会と双壁をなし、政治の裏舞台において実質的には陸軍のブレン・トラストとして機能した「革新」的な団体だとされている。内務官僚をはじめとする多くの官僚が参加していたことに特徴がある。厚生省保険院総務局企画課からは、企画課長の川村秀文や企画課員の花澤武夫が参加していた。そこで本研究では、川村や花澤が所属した「社会政策、国民生活安定に関する諸問題」を研究する第四研究委員会と、そこに設置さ

れた戦時労務対策委員会にかかわる資料等から、特に厚生官僚らによる公的年金にかかわる言説を抽出した。国策研究会関係資料以外には、「大臣事務引継関係」資料や「帝国議会関係綴り」資料等をはじめとする国立公文書館所蔵の厚生省関係資料を用いた。以上のように本研究では、一次資料により確認できた事実に基づいて政策決定過程を描き出すことに努めた。

分析対象としたのは、第一に、1939年7月に厚生省保険院総務局企画課が作成した公的年金の草案「勤労者厚生保険制度要綱草案」である。同草案の原文はこれまでに見つかっておらず、近藤文二の『労働者年金保険法論』（東洋書館、1942年）に、その内容の一部が要約されているだけである。第二に、1938年の企画課による年金構想から、1940年10月に起草された原案「労働者年金保険制度案要綱」までの適用対象の変容である。これらについて、従来の主張である戦時労働政策及び戦時経済政策との関係を検討した。

4. 研究成果

本研究の成果は、2編の論文「国策研究会関係資料による『勤労者厚生保険制度要綱草案』の分析」及び「なぜ勤労者厚生保険が労働者年金保険となったのか」となり、2編共に2020年度中に学会誌で公刊される予定である。

前者の論文では、1939年7月に起草された「勤労者厚生保険制度要綱草案」を分析した。「勤労者厚生保険制度要綱草案」は、労働者年金保険の基礎となった原案であり、その内容を明らかにすることは、立案意図の明確化にとって極めて重要である。その結果として明らかとなったのは、「勤労者厚生保険制度要綱草案」の目的は、「国民生活安定」をスローガンとした少額所得者の防貧であり、かつ戦後に予測される社会情勢の混乱を治めることだったことである。つまり、「勤労者厚生保険制度要綱草案」は、総力戦体制下で要請された戦時労働政策に沿って制度設計された年金構想ではなかったといえる。

後者の論文では、1938年5月から1940年10月までの企画課の年金構想を検証した。同期間には、「勤労者厚生保険」から「労働者年金保険」へと名称が変更されている。そこで、特に適用対象に着目し、「労働者年金保険制度案要綱」の立案過程において何が検討され、選択されたのかを検討した。その結果として明らかとなったのは、第一に、企画課が重視したのは、あくまで「保険技術」であり、それをういた公的年金という制度をいかに成立させるかだったこと、第二に、元来、拠出制の公的年金を創設すること自体が、企画課の目的だったのではないかという点である。

いずれにしても、企画課は、何よりも戦後も恒久的に機能する公的年金の創設を目指したといえる。労働者年金保険は、企画課が目指した通りに、厚生年金保険に改正された後に戦後へと継続する。GHQによる非軍事化で廃止されなかった理由の一端を本研究に見ることができよう。

具体的には以下の通りである。

(1) 国策研究会関係資料による「勤労者厚生保険制度要綱草案」の分析

本稿では、国策研究会関係資料を用いて1938年における企画課の年金構想を検証し、それによって「勤労者厚生保険制度要綱草案」を分析した。

まず指摘できるのは、少なくとも1938年の企画課においては、戦時労働政策としての労働力保全をめぐる議論はほぼないことである。

企画課が、初の年金構想を作成した1938年5月から6月は、物資動員計画の実施と共に軍需関係工場の労働力不足が問題となり、生産力拡充が叫ばれ始めた時期だった。しかし、企画課が年金構想の背景として論じたのは、工業化の進展による少額所得者の窮民化という社会問題だった。このように問題を把握し、その上で公的年金が必要だと提唱した論法は、アメリカの社会保障法から学んだと推察される。その後も企画課は、アメリカの社会保障法を主な参考の一つとして、年金構想を具体化した。したがって、1938年における企画課の年金構想は、「国民生活安定」をスローガンとしつつも、実は、世界恐慌によって把握された社会問題の解決を目的としたものだったといえる。

他方で、国策研究会では同時期に、ナチス・ドイツの戦時社会政策に影響された陸軍とのつながりが強い「革新」派メンバーらによって、公的年金を含む社会保険は、戦時労働政策においては、ファンドとして整備し、それを財源に中小商工業の転・失業問題を解決して生産力拡充を図ること、戦時経済政策においては、インフレーション防止を目的として拡充することが検討された。これらは戦後の学界で、労働者年金保険創設の意図に対する有力な解釈となる。確かに企画課長の川村は、1938年の年金構想で消費抑制等の副次的機能に言及していた。しかし、1938年の公的年金にかかわる議論を見る限りでは、公的年金と戦時労働政策及び戦時経済政策とを関連づける、このような議論に企画課はほぼ関与していなかった。

さらに、それだけでなく川村は、社会保険をファンドとして整備する、戦時にしか通用しない特殊形態に矮小化させることへの強い反発から、急遽その代替として、保険院では計画していなかった失業保険の創設を提案していた。このため、川村が国策研究会に対して提案した「勤労者厚生保険」は、一見、戦時労働政策に沿った年金構想に見えた。しかし、川村自身も認識していたように、たとえ失業保険を包括しても、保険技術の制約や特質から、実際には、総力戦体制下で要請された戦時労働政策になり得ないことは明らかだった。

1939年7月に企画課が起草した「勤労者厚生保険制度要綱草案」は、このような川村による「勤労者厚生保険」を基礎に、技術的事項を具体化した年金構想だった。したがって、その目的

は、「国民生活安定」をスローガンとした少額所得者の防貧であり、かつ戦後に予測される社会情勢の混乱を治めることだったといえる。企画課は、何よりも戦後も恒久的に機能する公的年金の創設を目指していた。

(2) なぜ勤労者厚生保険が労働者年金保険となったのか

本稿では、1938年5月から1940年10月までの公的年金の制度案における適用対象の変容を検証した。

企画課初の年金構想に示された適用対象は、少額所得者の防貧という目的通りに、「農村居住者」を含む少額所得者全般となっていた。しかし、その創設が現実味を帯びると、順次適用を拡大するという方針の下で、まずは確実に保険料を徴収できることが適用対象の選択基準となっていた。最終的に「労働者年金保険制度案要綱」で、常時10人以上の労働者を使用する工場等に絞り込まれたのは、そのためだった。目的を達成する手段として無拠出制年金等が検討されることはなく、少額所得者の防貧とは少なからず乖離した。このような過程から指摘できるのは、元来、拠出制の公的年金を創設すること自体が、企画課の目的だったのではないかということである。

同様のことは、時局対策保険企画委員会で戦時労働政策及び戦時経済政策として起草された「勤労者厚生保険制度案要綱草案」から、失業手当金が削除された過程からもいえる。具体的な立案作業では、法律案の作成と同時に、それを裏づけるための数理計算が行われる。そのため、案が具体的になるほど、リスクを推計する基礎資料が必要となった。企画課はそれに忠実に、たとえ戦時政策として効果的だったとしても、資料がなく数理計算できない規定は削除していた。つまり、企画課が重視したのは、あくまで「保険技術」であり、それをういた公的年金という制度をいかに成立させるかということだったといえる。

労働者年金保険の創設目的は、当初こそ少額所得者の防貧だったが、「勤労者厚生保険制度案要綱草案」でも「労働者年金保険制度案要綱」でも、戦時労働政策及び戦時経済政策として生産力拡充及びインフレーションの防止を図ることとなっていた。しかし、その達成は、適用対象の絞り込みによっても、失業手当金の削除によっても、矮小化された。とはいえ、生産力拡充は労働者の士気高揚、インフレーションの防止は副次的効果に過ぎず、数理計算を見る限り、実際にはそれらに対する具体的な内容や検討を何も伴っていなかった。

もとより企画課が管掌したのは社会保険の創設だった。それが、時局対策保険企画委員会を設置し、厚生省労働局や失業対策部等と共に審議するとしたことで、社会保険を少なくとも戦時労働政策に位置づけることに成功し、総力戦体制下で公的年金創設の機運を醸成できた。しかしながら、そのような機運のなかで企画課が達成しようとしていたのは、戦時労働政策でも戦時経済政策でもなく、管掌通り、精緻な数理計算に裏打ちされた恒久的な公的年金の創設だったといえよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 中尾友紀	4. 巻 53
2. 論文標題 帝国日本が統治した地域および住民への政府管掌年金の適用	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 社会事業史研究	6. 最初と最後の頁 pp.59-71
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中尾友紀	4. 巻 12(1)
2. 論文標題 国策研究会関係資料による「勤労者厚生保険制度要綱草案」の分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 111-122
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中尾友紀	4. 巻 12(2)
2. 論文標題 なぜ勤労者厚生保険が労働者年金保険となったのか	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 不明
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 中尾友紀
2. 発表標題 なぜ勤労者厚生保険が労働者年金保険となったのか
3. 学会等名 社会政策学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----