

平成21年 5月28日現在

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2006年度～2008年度

課題番号：18730364

研究課題名（和文）日本の公的年金における国庫負担の意図に関する歴史実証研究

研究課題名（英文）The Intension of National Treasury in Public Pension of Japan

研究代表者

中尾 友紀（Nakao Yuki）

梶山女学園大学・人間関係学部・講師

研究者番号：00410481

研究成果の概要：

日本の社会保険は議論が開始された1880年代から、特に公的年金には巨額の国庫負担の必要が認識されていた。保険という形式だったが、公的年金はあくまで労働者あるいは「少額所得者」を救済する防貧政策だったからである。このような理念で1941年に創設された労働者年金保険は被保険者の適用範囲を「少額所得者」に制限し、その上で保険給付に要する費用にも国庫負担を規定した。したがって、国庫負担は「少額所得者」の救済を意図したものだったと考えられる。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,400,000	0	1,400,000
2007年度	1,000,000	0	1,000,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	270,000	3,570,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会福祉関係・社会福祉史

キーワード：労働者年金保険、厚生年金保険、国民年金、簡易生命保険、郵便年金、長期保険、国庫負担、少額所得者

1. 研究開始当初の背景

2004（平成16）年の年金制度改革で基礎年金の国庫負担割合は、2009（平成21）年度までに3分の1から2分の1へ引き上げられることが決定した。これは2003（平成15）年12月に与党で合意された税制改正大綱に則ったものであった。しかし、そこではこの国庫負担割合の引き上げについて、単に「持続可能で国民が信頼できる社会保障制度を確立」するためであることが説明されていた

にすぎず、国庫負担のあり方そのものについては、なんら踏み込んだ議論をしていない。加えて、近年の公的年金をめぐる議論は、いかに現行制度を維持していくかに一層の重点が置かれ、もっぱらその財政に集中していた。

このような動向に対して本研究は、公的年金における国庫負担には、そもそもどのような意図があったのかについて、それが初めて規定された1941（昭和16）年に創設された

労働者年金保険に遡って、第一次史料に基づいて実証しようとするものであった。

公的年金に対する国庫負担は、一見自明のようであるが、日本のように事務の執行に要する費用のみならず、国民全員に対する保険給付に要する費用にまで、予め一定の割合で国庫負担が規定されている国は、実はそれほど多くない。たとえば、イギリスやアメリカでは原則として国庫負担はないし、スウェーデンでは低所得層のみに限定されている。

社会保障や社会福祉は人々の生活に密接に関わるものであり、その国独自の文化や歴史を顕著に反映する。したがって、同じ公的年金であっても、そのあり方が国によって異なるのは当然のことである。では、なぜ日本の公的年金において、保険給付に要する費用にまで国庫負担が規定されたのか、そこにはどのような意図があり、どのような機能が期待されたのか。従来、このようなことを明らかにした研究はなかった。

また、戦後に全面改正されたとはいえ、現行の公的年金における規定の多くが、戦前に創設された労働者年金保険における規定に端を發している。しかし、その点において肝心の労働者年金保険は、未だ戦費調達等を意図した戦時経済政策であったと位置づける説が有力であり、現行の公的年金に継続する諸規定についても、第一次史料に基づく確実な検証がなされないままとなっている。

以上のような背景において本研究を開始した。

2. 研究の目的

上述のように日本の公的年金には、事務の執行に要する費用のみならず、保険給付に要する費用にも国庫負担が規定されている。しかし、なぜこのような仕組みが採られたのかについて、明らかにした研究はない。

そこで、本研究では、日本の公的年金におけるとりわけ保険給付に要する費用に対する国庫負担にはどのような意図があったのかについて、それが初めて規定された労働者年金保険に遡って、第一次史料を用いて実証的に分析することを目的としている。

なお、戦後、1954（昭和 29）年に全面改正された厚生年金保険においても、1959（昭和 34）年に創設された国民年金においても、さらに、1985（昭和 60）年に導入された基礎年金においても、労働者年金保険と同様に、その割合は異なるものの保険給付に要する費用にまで国庫負担が規定されたが、その意図は明らかにされていない。

3. 研究の方法

（1）第一次史料の収集

公的年金である労働者年金保険、厚生年金保険、国民年金に関する公文書等の第一次史料のみならず、労働者年金保険に先駆けて、逋信省において政府管掌の任意保険として1916（大正 5）年に創設された簡易生命保険、1926（大正 15）年に創設された郵便年金に関する公文書等の第一次史料についても収集する。

その際に着目するのは、適用範囲の制限方法と国庫負担に関する内務省あるいは厚生省の官僚、帝国議会あるいは国会の議員等による議論である。

（2）分析の視点

本研究では、以下の視点で第一次史料を分析する。

第一に、一般に日本の公的年金の形成過程は、戦後の厚生年金保険の全面改正あるいは国民皆年金体制の確立を起点として考えられる傾向にあるが、本研究では、それよりも遡って戦前の労働者年金保険の創設を起点とし、今日の課題をそこからの継続性をもった歴史において把握する。

第二に、労働者年金保険は、1880 年代に始まる「貧民保険」や「細民保険」、「官営保険」構想までも含む広い意味での社会保険構想の系譜に位置づくものとして把握している。つまり、理念としての公的年金が、歴史的には社会事業の枠組みのなかで検討されてきたという認識に立っている。したがって、本研究では、公的年金が国民全体あるいは中産階級を対象としたものであるという定説を批判的に検討することとなる。

第三に、労働者年金保険に結実する老齢・廢疾（障害）・死亡というリスクに対する保険である「長期保険」に関する議論について、その第一次史料を同時代の文脈において検討する。したがって、従来は社会保険構想の系譜に決して位置づけられることのなかった簡易生命保険および郵便年金における国庫負担に関する議論についても取り上げる。政府管掌の強制保険である公的年金における国庫負担の意図は、それらとの対比によって、さらに明確にすることができると考えている。

4. 研究成果

（1）日本で最初の防貧政策としての「長期保険」－官営保険構想－

日本において社会保険は、まずは稼働能力のある貧民を救済するための防貧政策として認識された。そして、早くも 1890 年代には、貧民に保険料の拠出を強制し、自らの力で将来に備えさせようとする政府管掌の強制保険は、「素朴な伝統的貧民観」によって国家あるいは地方政府による救済義務を否

定した当時の日本において、惰民を養成することのない国家的な貧民救済制度として官僚らの注目を集めることとなるのである。

このようななか、日本で最初に防貧政策としての保険を論じたのは藤澤利喜太郎であった。藤澤は、生命保険の性格を被保険者の所得の上下で二分し、所得の少ない者が積極的に加入できるよう保険金を少額に設定し、国庫負担を規定した官営の生命保険を創設するよう主張した。藤澤によるこの主張は、逓信省において簡易生命保険として実現に向かうこととなる。

簡易生命保険は、すでに中流以上の階層に徐々に浸透しつつあった生命保険の恵沢を「下級社会」に普及させる目的で、保険金を少額に設定することによって間接的にその適用範囲を「下級社会」に制限した、政府管掌の任意保険であった。ただし、簡易生命保険におけるこの適用範囲の制限方法は、「下級社会」以外の者の加入を妨げるものではなかった。長期的に保険料をかけ続けることで、保険給付が得られるようになる「長期保険」においては、あらかじめ変動が予測される収入額によって適用範囲を規定することは、技術的に難しかったのである。とはいえ、少なくともその創設に携わった官僚らにとって簡易生命保険は、政府管掌の強制保険である社会保険創設の一準備となるものであった。

当時、社会保険の実施は財政上の理由からも困難であった。社会保険にかかる費用は、その適用範囲とされた労働者に代表される「少額所得者」だけではとても負担できないために、巨額の国庫負担を必要とすると理解されていたからである。それは、「下級社会」を適用範囲とした簡易生命保険においても、同様であったと考えられる。しかし、簡易生命保険は、「下級社会」以外の者の加入を妨げるものではなかったために、社会保険とは目的が異なると批判され、結局、国庫負担が明確に規定されることはなかった。換言すれば、簡易生命保険に国庫負担が明確に規定されるためには、その適用範囲が厳格に「下級社会」に制限されている必要があったということである。

(2) 社会保険としての労働者年金保険における国庫負担の意図

社会保険はそれが盛んに議論され始めた当初、「労働保険」と呼ばれ、主として工場に使用される労働者を主な適用範囲としていた。工場労働者は所得が唯一の源泉であり、しかもその所得が少額であると認識されたからであるが、それにも増して彼らの多くが工場のある都市に移住してきた者であり、「人民相互の情誼」による救済に最も必要な地縁を失っていると把握されたからでもあった。しかし、健康保険が具体的に「労働保

険」のひとつとして検討され始めると、自己の労働力が所得の唯一の源泉で、しかもその所得が少額である者は工場労働者以外にもいることが議論に上がるようになる。このようにして「労働保険」は、工場労働者以外にも「小商人、小工業家、小作人」をはじめ、とくに所得が高額の者を除いた「職員及び技師」、「学校教師」等の「少額所得者」をその適用範囲とする社会保険に発達したのである。収入額によって適用範囲を規定することの難しかった「長期保険」においては、「少額所得者」といっても所得の上下ではなく、職種や職業上の身分によって把握せざるを得なかったのであろう。

さて、社会保険がこのように把握されていた時期に創設された一般労働者を対象とした公的年金の嚆矢とされる労働者年金保険は、その適用範囲を工場、鉱山等、健康保険の強制適用事業所に使用されている労働者のうち、常時 10 人以上の労働者を使用する民間の工場に使用される男子労働者に制限していた。ここでいう労働者とは、主として肉体労働に従事する者のことであり、主として事業の管理事務に従事する職員は、たとえ工場に使用されていたとしても適用を除外された。当時、職員層は俸給生活者あるいは給与生活者と呼ばれ、一般に労働者とは階層の異なる存在であったからである。職員を適用範囲とすることも検討されたが、それは、あくまでも「少額所得者」の範囲でのことであった。

労働者年金保険では、このように適用範囲が「少額所得者」に制限されたことによって、その財源には、労働者と事業主が折半して負担する保険料以外に、国庫負担が明確に規定された。しかも、事務の執行に要する費用のみならず、保険給付に要する費用に対する国庫負担も規定されたのである。保険給付に要する費用に対する国庫負担は、坑内夫で 10 分の 2、それ以外の労働者で 10 分の 1 とされた。政府は、国庫が保険給付に要する費用を負担することについて、それがいわゆる「長期保険」の特徴であると説明している。

労働者年金保険において、事業主負担に加えて、保険給付に要する費用にも明確に国庫負担を規定できたのは、工場労働者しか被保険者となることができなかつたからであり、当時、工場労働者は、国家が保護しなければならない「少額所得者」の代表者であると、官僚らに認識されていたからであろう。したがって、ここで規定された国庫負担は、「少額所得者」の救済を意図したものであったと考えられる。

(3) 戦後の議論

1954 年に厚生年金保険は全面改正され、報酬比例制を改めて、定額部分と報酬比例部

分かなる基本年金額と定額制の加給年金額とで構成されることとなった。すでに適用範囲そのものが大幅に拡大していたこともあり、報酬比例制の公的年金が、国庫負担を含みながらも高所得者に手厚く、低所得者に手薄となっていたために、社会保障の理念に反すると批判されていたからでもあった。

そこで、全面改正された厚生年金保険では、国庫負担及び事業主負担は定額部分のみに入れられ、報酬比例部分は被保険者の保険料負担分のみで賄われることとなった。

戦後の議論においてもなお、国庫負担は低所得者の救済を意図したものであるという理念は継続していたようである。しかし、その後、国民皆年金体制において国庫負担がどのような意図をもつようになったのか、本研究では深めることができなかった。その点については今後の課題としたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

1. 中尾友紀 (2008) 「戦前期日本の『長期保険』構想における労働者年金保険法成立の過程」『社会福祉学』Vol. 49-1 (No. 85)、日本社会福祉学会、pp. 32-45、査読有
2. 中尾友紀 (2007) 「労働者年金保険法の立案意図—インフレーションの抑制あるいは民間購買力の吸収の妥当性を手がかりに—」『社会福祉』第47号、日本女子大学社会福祉学科、pp. 89-102、査読無

[図書] (計1件)

1. 中尾友紀 (2008) 「第3章 公的年金」『社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策』法律文化社、pp. 63-101

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中尾 友紀 (Nakao Yuki)

椋山女学園大学・人間関係学部・講師

研究者番号：00410481

