

令和 6 年 6 月 19 日現在

機関番号：32670

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K02264

研究課題名（和文）日本における皆年金体制確立に関する歴史及び財政の検証

研究課題名（英文）A historical and fiscal review of the establishment of Universal Pension Coverage in Japan

研究代表者

中尾 友紀（NAKAO, Yuki）

日本女子大学・人間社会学部・教授

研究者番号：00410481

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究で焦点を当てたのは、皆年金体制の基盤である国民年金の形成過程である。社会保険文庫から複写され、保管されていた国民年金関係資料をPDF化し、史資料として整理した。ただし、特に財政関係の史資料は複写の精度が低かったために、当該資料を用いた分析が困難であった。このため歴史及び理論分析についても財政分析を踏まえられなかった。しかし、本研究では各メンバーによって、特に歴史分析として、創設時の老齢年金や母子年金、遺児年金の制度設計に加えて、その運用を担う事務組織を分析できた。また、理論分析として歴史分析を踏まえて皆年金体制の社会保険概念や最低生活保障概念への影響について議論できた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

年金制度は、改正時の経路依存性の高さが指摘されている。したがって、一旦選択された制度が自己強化していく、その動的な過程を明らかにすることは、現代的な課題解明のためにも重要である。実際に、日本の公的年金制度においても、現行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。つまり、本研究によって国民年金創設時の制度設計を明らかにできれば、基礎年金が最低給付を保障する機能を有していないこと等、公的年金制度が直面する現代的課題について、その構造的要因を明確化できると考えられる。

研究成果の概要（英文）：This study examines the establishment of the National Pension System, which underpins Universal Pension Coverage in Japan.

Documents related to National Pension were sourced from the Social Insurance Library and converted into PDF files. However, the quality of these photocopied fiscal documents was not up to the mark, rendering them unsuitable for analysis. Therefore, historical and theoretical analyses could not be based on fiscal analysis.

Notably, we were able to analyze the history of the National Pension System using these documents. First, the system design for old-age pensions, fatherless families pensions, and orphan pensions at the time of establishment of the National Pension System became clear. Second, we gained insights into the administrative organization responsible for running the system. Based on this historical analysis, we discuss how Universal Pension Coverage impacts the concept of social insurance and the minimum standard of living.

研究分野：社会福祉学、社会保障論

キーワード：国民年金 皆年金体制 福祉国家 基礎年金 最低給付 制度設計

## 1. 研究開始当初の背景

近年、老齢基礎年金の平均年金月額、生活保護基準を下回り続けている。というのも、基礎年金(国民年金)は拠出制年金で、特に老齢基礎年金は、40年間の保険料納付期間のうち未納等の期間があれば、その分が減額されるし、もとより高齢期の基礎的な消費支出を賄う給付水準でしかないからである。結果として、高齢者世帯のおよそ4割が公的年金を受給してもなお年収200万円未満であり、生活保護受給世帯は、高齢者世帯だけが年々増加している。

OECD加盟国の大半の公的年金制度は、資力テスト付き給付との組み合わせによる保障を含めて、一階部分の年金で事前に政府が定めた基準額(最低給付)を保障する機能を有する。しかし、日本の基礎年金にはそのような機能はない。その主な要因として指摘されてきたのは、第一に、日本の社会保障制度が社会保険中心主義を採ってきたこと、第二に、行政の所掌事務による制約を受けて、公的年金制度の創設や改革が公的年金制度「のみ」の検討で実施されてきたことである。

ところが、1961年の国民年金創設による皆年金体制確立以後の社会保障制度を概観すると、1982年の老人保健制度を皮切りに、受益者負担は所与のものとなっている。2000年の介護保険制度や2008年の後期高齢者医療制度は、公的年金から保険料を特別徴収し、利用に応じて自己負担させる制度である。さらに、障害者福祉でも2006年の障害者自立支援制度以後は、利用に応じた自己負担がある。つまり、社会保障制度の多くは、皆年金体制による所得保障を前提に存立していると捉えることができる。

他方で、1960年の生活保護の老齢加算は、老齢福祉年金との均衡を図るために創設され、当初はそれと同額に設定されていた。また、1961年の児童扶養手当は、死別母子に対する母子福祉年金との公平性の見地から創設され、当初からそれより低額に設定されている。

このように概観してみると、公的年金制度「のみ」の検討で行われてきたはずの創設や改革でも、実際には、その後の社会保障制度を強く規定していることがわかる。つまり、国民年金創設による皆年金体制の確立は、日本の福祉国家体制を形成する重要な岐路であったと位置づけることができる。

以上が、本研究において創設時の国民年金の制度設計とその理由、そして、国民年金創設によって確立された皆年金体制を問う背景である。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、第一に、国民年金の創設によって皆年金体制がどのようなものとして確立したのかを明らかにすること、第二に、それが日本の福祉国家体制の形成にどのように影響したのかを検討することである。

第一の目的を達成するために、歴史分析と財政分析を行う。歴史分析では、国民年金の立案者らが、主な適用対象に想定した農業従事者や自営業者らの生活問題をどのように認識したのか、国民年金は、そのうちどのような人のどのようなリスクをどの程度まで解決する手段として制度設計したのかを明らかにする。

また、財政分析では、国民年金創設時の財政計画と運用開始後の財政状況の推移を比較し、創設時の制度設計の妥当性を検討する。ここでは、老齢年金、障害年金、母子年金の各年金給付を取り上げ、各々に歴史分析と財政分析を行い、国民年金と生活保護制度や障害者福祉制度等の社会保障制度との相互関係を検討する。それによって、歴史分析で明らかになる制度設計と、財政分析で明らかになる運用開始後の実態を対比できるようになり、国民年金に対する多角的な視点による批判的検討が可能となる。

第二の目的を達成するために、理論分析を行う。理論分析では、歴史分析及び財政分析による分析結果を材料として、国民年金創設による皆年金体制の確立が、その後の公的扶助と社会保険の関係、女性や障害者と社会保障制度の関わり等に与えた影響を検討する。

## 3. 研究の方法

本研究では、主に旧社会保険庁の社会保険文庫が所蔵した、国民年金関係資料を分析する。中心となる資料は、自由民主党政務調査会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)及び、厚生省に設置された国民年金準備委員会事務局(局長:小山進次郎)の会議資料である。先行研究が、厚生省側で立案に携わった官僚による解説を分析したものであったのに対して、本研究では、自由民主党及び社会党の政治家が、国民年金を制度設計した際に検討材料とした資料を分析する。

## 4. 研究成果

研究を始めるにあたって、改めて元厚生省職員の上村貴美子氏が旧社会保険庁の社会保険文庫から複写し、保管していた国民年金関係資料について、いつ、誰が作成し、何に使用され、どこで配布された資料であったのかを調査した。判明した資料について、政党別、委員会別、会期別に整理し、PDF化することで、分析の対象とすることができた。他方で、村上氏から国民年金関

係資料が社会保険文庫に所蔵された経緯や、村上氏が複写する資料を選定した基準等について聞き取ることができた。

分析対象にできた資料は、厚生省に設置された国民年金委員会で配布された資料、社会保障制度審議会に設置された年金特別委員会で配布された資料、自由民主党に設置された国民年金実施対策特別委員会で配布された資料、厚生省に設置された国民年金準備委員会事務局で検討された資料の他に、社会党が検討に用いた資料である。

分析対象とした資料のうち財政関係の資料は、残念ながら複写の精度が低く、内容が読み取れなかった。そのため、当該資料での分析は困難となり、歴史分析及び理論分析についても、財政分析を踏まえることはできなかった。

しかし、各メンバーによって特に歴史分析として創設時の老齢年金や母子年金、遺児年金等の制度設計に加えて、その運用を図る事務組織を分析することができた。さらに、不十分ではあるが、理論分析として歴史分析を踏まえ、国民年金創設時の家族観や、皆年金体制の社会保険概念や生活保障概念への影響について議論できた。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計10件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 百瀬 優	4. 巻 36巻3号
2. 論文標題 勤労者皆保険の行方	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 連合総研レポートD10	6. 最初と最後の頁 16-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.60208/rengosokendio.36.3_16	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 -

1. 著者名 吉中季子	4. 巻 Vol.14 No.28
2. 論文標題 シングルマザーの公的年金制度加入に関する分析：関東圏A市における実態調査から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 118-129
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 宮地克典	4. 巻 第10巻第2号
2. 論文標題 国民年金創設時における支給開始年齢の決定をめぐる一考察	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 愛知学院大学論叢 経済学研究	6. 最初と最後の頁 145-162
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 -

1. 著者名 中尾友紀	4. 巻 第10巻第2号
2. 論文標題 厚生年金保険定額部分の制度設計 社会保障制度審議会による検討過程への関与からの考察	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 愛知学院大学論叢 経済学研究	6. 最初と最後の頁 59-76
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 -

1. 著者名 吉中季子	4. 巻 40(3)
2. 論文標題 女性の貧困 シングルマザーの年金加入と高齢期	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 年金と経済	6. 最初と最後の頁 35-41
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 百瀬優	4. 巻 56(4)
2. 論文標題 国民年金法立案時の遺族に対する給付の導入過程：母子年金、母子福祉年金、遺児年金、寡婦年金の創設	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 流通経済大学論集	6. 最初と最後の頁 247-270
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 -

1. 著者名 中尾友紀	4. 巻 39(4)
2. 論文標題 講演「年金研究におけるオーラルヒストリーの意義」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 年金と経済	6. 最初と最後の頁 61-69
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 吉中季子	4. 巻 39
2. 論文標題 女性と年金：世帯単位の弊害の検証	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本年金学会誌	6. 最初と最後の頁 11-18
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 宮地克典	4. 巻 1
2. 論文標題 国民年金創設時における拠出期間をめぐりー考察	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 東北学院大学地域総合研究所紀要	6. 最初と最後の頁 111-129
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・中尾ゼミ	4. 巻 78 ( 3257 )
2. 論文標題 遺族厚生年金の支給開始要件にある男女差	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 48-53
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 -

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 中尾友紀
2. 発表標題 試論：年金政策の戦後への継承 年金政策は誰が策定したのか
3. 学会等名 社会事業史学会 (招待講演)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 中尾友紀
2. 発表標題 年金研究におけるオーラルヒストリーの意義
3. 学会等名 年金シニアプランフォーラム (令和2年度山口新一郎賞授賞式記念フォーラム) (招待講演)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 吉中季子
2. 発表標題 シングルマザーと公的年金 年金加入の実態を中心に
3. 学会等名 社会政策学会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 吉中 季子（日本年金学会編）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 260
3. 書名 人生100年時代の年金制度	

〔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
研究分担者	畠中 亨 (HATANAKA Tohru)  (70750818)	立教大学・コミュニティ福祉学部・准教授  (32686)	
研究分担者	百瀬 優 (MOMOSE Yu)  (00386541)	流通経済大学・経済学部・教授  (32102)	
研究分担者	吉中 季子 (YOSHINAKA Toshiko)  (70434800)	神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部・准教授  (22702)	

6. 研究組織（つづき）

	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
研究 分担者	宮地 克典  (MIYACHI Katsunori)  (80814962)	東北学院大学・経済学部・准教授    (31302)	

	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
研究 協力者	御澤 晴人  (MISAWA Haruto)		

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関