

1954年の厚生年金保険法改正における二階建て構造の創設 —なぜ定額部分と報酬比例部分に分けたのか—

愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科3年
石上剛、加藤侑香、加藤里穂、桑原康汰、佐藤衣舞梨、渋谷碧依

1 はじめに

1954年5月に、戦後初の大改正となる厚生年金保険法改正が行われた。この改正では、年金給付を定額部分と報酬比例部分とに分け、定額+報酬比例という二階建て構造となった。なぜ厚生年金保険の給付方式は、二階建て構造となったのか。

厚生省が定額+報酬比例という二階建て構造を初めて公にしたのは、1952年10月の社会保険審議会に提出した「参考案」である。とりわけ「参考案」をめぐって、村上貴美子は、事業主側をはじめとする各方面の意見を明らかにしている(村上2000:121-151)。また、山崎弘明は、「ワンデル報告、ベヴァリッジ報告の影響を強く受けた社保審『勧告』と諸構想が対立する中で、厚生官僚がアメリカの制度の実質的機能や西ドイツの制度そのものに学んで作り出したのが、この二本立て方式であるとみるべきであろう」と述べ、「参考案」で二階建て構造が明示されたおおよその経緯について明らかにしている(山崎1985:180)。さらに、小山進次郎は、「松田君と岩動君が一九五〇年から五一年(昭和二十五年から二十六年)にかけてヨーロッパを視察研究した結果」、定額+報酬比例という「西ドイツの型に変えた」と述べ、海外視察の影響を指摘している(小山1980:28)。しかしながら、これらの先行研究によっても、厚生官僚らがどのような経緯で定額+報酬比例という二階建て構造を構想したのかは明らかになっていない。

そこで本研究では、定額+報酬比例を構想した松田と鈴木をはじめとする厚生官僚らの証言に着目し、厚生官僚らが二階建て構造を構想した経緯と、とりわけ新たに規定された定額部分にはどのような意図があったのか、明らかにしたい。用いた資料は、『社会保険時報』、『月刊社会保障』、『社会保険旬報』等の専門雑誌に掲載された厚生官僚らの証言である。

2 厚生省による「参考案」(1952年10月)作成の過程

厚生年金保険制度における給付方法を、従来の報酬比例制に定額制を加味して定額+報酬比例という二階建て構造にすることを、厚生省が最初に明示したのは、1952年10月の社会保険審議会に提出した「参考案」であった。そこで第2章では、厚生省が「参考案」において二階建て構造を明示するまでの過程を明らかにしたい。

2-1 「参考案」作成に携わった厚生官僚たち

1954年5月の厚生年金保険法改正に深く携わったのは、当時、厚生省保険局厚生年金保険課長であった松田盛進と、同数理課長であった鈴木正雄である。

松田は、1948年7月に課長補佐として、崩壊の危機にあった厚生年金保険制度の存続をかけて、「インフレ対策としての応急措置」として「保険給付を引き上げること、そして保険料率を引き下げること、この二点を実現」した厚生年金保険法改正を主導した人物である(松田1957a:38)。同改正では、まだ支給が開始されていなかった養老年金を「最低限度まで圧縮」したために(松田1957a:38)、そのままでは「月にピース一箱ぐらいの金額しかでない」(久下・松田・鈴木ほか1968:22)、「年額最高一、二〇〇円というようなナンセンス」な年金となっており、松田は、「その後始末をやれといわれれば、お断りをするという訳にも行かない仕儀」になっていた(松田1957b:25)。他方で鈴木は、戦前期から逓信省簡易保険局統計課等で技師を務め、1948年11月に厚生省保険局数理課の初代課長となった保険数理の専門官である。

厚生省は、戦後1950年によく社会保障に関する海外視察を実現させ、その第一陣として松田は、同年8月から12月まで、アメリカ、スウェーデン、デンマーク、スイス、トルコ、香港の社会保障制度について、鈴木は、同10月まで、アメリカの社会保険数理について視察していた。

2-2 二階建て構造の構想

二階建て構造の構想は、1950年頃からあったようである。鈴木は、1950年度中に「いつか後廻しになっている長期給付の問題」を考えるための準備として、「厚生年金保険及び船員保険の現在被保険者及び年金受給者に対する責任準備金を、数種の給付決定方法について計算し保険料との関連を調査」するとして、「現行の本則を変更せずに、平均標準報酬に基いて給付の額を決定する場合」のみならず、「最低保障を置く方法、フラット制を加味す

る方法」も試算しようとしていた（鈴木 1950：9）。

松田もまた、1950年の海外視察の際に、ジュネーブの国際労働機関で「社会保障部のミス・ボードマーさんにお目にかかって」、「日本では農民が副業として農閑期に働きに出る」ために「賃金の額に大きな開きがあって、フラット・サムにする場合には、イギリスのようにうまく行かない」から、「フラット・サムに賃金の額に基づくサップルメントをつけたらどうだろう」と相談し、「外の国でも、そういう解決の方法をとっている国があるが、それも確かに一つの方法」だとのアドバイスを受けていた（松田 1951：32）。

二階建て構造は、給付方法を構想する上で考慮すべき選択肢の一つであったといえよう。

2-3 二階建て構造の具体化

鈴木は、1951年1月に数理課で、「給付額をフラットと報酬比例の組合せで決めること」等を盛り込んだ「厚生年金保険改正参考案」を作成し、それを局内に配った（久下・松田・末高ほか 1958：866）。鈴木が定額+報酬比例という案を提案したのは、賃金格差が激しかったことに加えて、「絞られた財源からできるだけ多数の年金受給者に対して、生活保障の獲得の道を開く」ためには、「最低額を引上げ、そして最高の額に制限を加える」こと、「最高最低の幅をできるだけ狭くすることが、老令年金の一番有効な給付の仕方ではないか」と考えたからである（鈴木 1958：5）。

その後、鈴木の場合に「当時の局長の安田さんも興味を持たれて、庶務課でそれをもとにして年金法案」を作成したが、「たまたま安田局長が洋行され」、立ち消えになった（久下・松田・末高ほか 1958：866）。しかし、なおも鈴木は、数理課作成の「厚生年金保険改正参考案」を基に財政計算を続け、それを1952年の夏までに終えた。後の「参考案」の財政計算は、このときの財政計算を修正したものであった（久下・松田・末高ほか 1958：866）。

ところで、鈴木の場合に「フラット部分を国庫負担にする、標準報酬比例部分はかけ金でまかなう」案であったことは興味深い（久下・松田・鈴木ほか 1968：25）。松田は、鈴木の場合について、「非常におもしろいと思ってそれはちょうだいしたが」、将来、「フラットの額を拡張していきたいという気持ち」があったために、「国庫負担の問題とかみあわせるとやっかいなことになる」と危惧して、「理論的なことをいうのはひかえていた」と述べている（久下・松田・鈴木ほか 1968：25）。

松田は、1952年3月に厚生年金保険課長となると、「自分自身の基本的姿勢」を決めるために、「社会保障の将来像をどのように考えるか」、「年金制度をどうするか」等4点について「局議の形でフリー・トーキング」してもらい、「厚生年金保険は、他制度との関連を十分考慮しながらも、単独の改正を行う」と決めた（松田 1979：22-23）。その上で、「(1)社会保障の体系を整えることを第一とし、内容の充実は経済の発展を見ながら将来において行うこと、(2)所得再分配を通じて、国民所得の平均化をはかるとともに、後代に巨額の負担を残さないよう配慮すること」等を改正方針とし、具体的な立案に着手した（松田 1979：23）。

松田はまず、家田新一を主任として、「根本的改正の基礎となるべき改正案の要点」を作成した（松田 1957b：26）。この「改正案の要点」こそが、1952年10月に社会保険審議会に提出された「参考案」であった。

2-4 「参考案」における定額+報酬比例とは

「参考案」では、①標準報酬の枠について、現行の2,000円から8,000円を3,000円から3万6,000円に引き上げること、②年金額について、定額部分と報酬比例部分で構成することとし、定額部分は月額1,000円、報酬比例部分は資格期間1年につき平均報酬額の100分の1とすること、③保険料について、6段階に分けて漸次給付に見合う額に戻すこと、等が明示された。

松田が給付方法として定額+報酬比例を「参考案」としたのは、「低額所得の勤労者にも一定限度の年金を保障することができるし、高額所得の勤労者すなわち年金保険に多数のコンツリビューションをした者にも、ある程度その賃金に比例した年金額が支給され、また被保険者であった期間に応じて増額されるという利益がある」からであった（松田 1952：4）。

年金額については、「生活保護費のバスケット方式による計算を頭におきながら、大阪商大の篠原教授の貯蓄性向の調査を参考にしたり、国民生活基礎調査を検討したり」、「いろいろ迷った」という（松田 1979：24）。「農閑期の比較的労働力の不必要な時期には、都市あるいは漁港に出て、工業労働者あるいは漁業労働者となって働かざるを得ない」ことが原因で、「わが国の勤労者の賃金は、熟練労働者から不熟練労働者、さては副業的労働者への限らない幅を持つに至っている」ために、「フラットの年金額は自然最低の線まで低下」せざるを得なかった（松田 1952：2）。社会保障制度審議会が定額で月額2,000円程度の養老年金を勧告していたのに対して、月額1,000円と低額であったのはそのためであろう。

なお、松田は、給付方法を定額+報酬比例とすることについて、「各種の調査から十分の自信をもって、終

始動揺するようなことはなかった」と述べている（松田 1979 : 24）。

3 「改正法案要綱」（1953年12月）における標準報酬の枠の上限および年金額の修正

1954年5月の厚生年金保険法改正までに、「参考案」は大きく2回修正されている。1回目は1953年12月の「改正法案要綱」における修正で、2回目は1954年4月の「修正案」における修正である。ここでは、このうち1回目の修正を取り上げたい。というのも、2回目の修正は、第19回国会の衆議院厚生委員会で自由党、改進黨および左右社会党が共同提案して実現した修正であり、厚生官僚らによる修正ではないからである。

「参考案」から「改正法案要綱」への修正のうち、年金額に関わる修正は、とくに事業主側からの強硬な反対を受けて行われた、①標準報酬の枠について、上限を3万6,000円から1万8,000円に引き下げたこと、②年金額について、定額部分は月額1,500円、報酬比例部分は資格期間1年につき平均報酬額の1000分の5とし、定額部分を引き上げ、報酬比例部分を引き下げたことの2点である。そこで第3章では、この2点の修正理由について明らかにしたい。

3-1 標準報酬の枠の上限の修正理由

鈴木によれば、標準報酬の枠の上限を1万8,000円まで引き下げたのは、「当時の政治的な理由もあって、給付の最高を抑える」ためであった（鈴木 1958 : 6）。具体的には、「高額所得者に高額な給付をする必要は、社会保険としては、薄いのではないか」、また、「フラットのウェイトが大きくなると、高い保険料を掛けても給付が余り増えないのは不公平じゃないか」等と考えられたからである（鈴木 1958 : 6）。

1万8,000円という金額は、「当時労働者の平均賃金が一万五千円程度であったので、これに二割加えた一万八千円程度が、一番妥当ではないか」（鈴木 1958 : 6）、あるいは、「当時の平均賃金が一万二、〇〇〇円位」で、「これに五割増」した等と説明されており（久下・松田・鈴木ほか 1968 : 25）、いずれにしても賃金の実態を考慮して決定されたようである。また、参考として、「終始最高額で払い込みをした者が、払い込んだ総額（+その利息）が、六十歳支給開始で受取る年金額の総額（平均余命で計算）に達するかどうかを計算」していた（松田 1979 : 24）。

3-2 年金額の修正理由

保険数理の専門官たちが後に、「2,000円は期間比例ではありませんから、何年加入していても2,000円、年額24,000円ですね。ここで大分コストを削ってあると思う」と述べ、定額は「期間の短い人に出す年金として非常に意味があった」と評価する一方で、定額部分を引き上げ、報酬比例部分を引き下げた修正は、コスト削減でもあったことを指摘している（竹内・大瀧・田村 1988 : 54-55）。

さらに、従来の予定利率は3.5であったが、「現実に5.5という利率が資金運用部に出て来たり、たまたま5.5を使うと、給付を挙げて料率を動かさないで済むということにもなった」という（竹内・大瀧・田村 1988 : 57）。保険料率を3%に据え置いたまま、標準報酬の枠の上限を引き下げたことによる財源不足は、このような操作でも補われていた（竹内・大瀧・田村 1988 : 55）。財源の確保が不十分のまま、「取り敢えずそれらしい給付を作」れたのは、松田と鈴木の海外視察の成果であった（竹内・大瀧・田村 1988 : 55）。

とはいえ、「この頃の給付のレベルは低かった」という（竹内・大瀧・田村 1988 : 57）。1951年7月に国際社会保障協会総会に出席し、そのまま欧米を視察した当時保険局長であった安田巖は、イギリスに「行って自分で金を使ってみて」、イギリスの年金額が実は生計費を賄っていないことを痛感しており（安田 1951 : 14）、厚生官僚らにも、安田のこの感覚は伝わっていたと考えられる。

4 おわりに

松田は、1948年の厚生年金保険法改正で養老年金の機能を事実上失わせたことに責任を感じていたようである。そのため、1948年の改正の後始末は、松田にとって当然関わるべきものであった。

厚生年金保険改正における二階建て構造は、鈴木の見解や松田の発言からもわかるよう1950年頃から構想されていた。厚生省が厚生年金保険の給付方法を考える上で、まず検討していたのは、報酬比例制のみの場合である。しかし同時に、考え得る他の給付方法についても、鈴木は試算していた。その中の一つが定額+報酬比例という給付方法である。1950年当時において定額+報酬比例という発想は必ずしも厚生省の中では主要な考えではなかった。

しかしながら鈴木は、1951年1月に作成した「厚生年金保険改正参考案」に、給付方法を定額+報酬比例にすることを盛り込んでいた。このような給付方法をとった背景には、賃金格差が激しかったこと、年金の財源に限

られていたこと等があげられる。なお、鈴木は、定額部分を国庫負担にする考えだったが、定額部分を後に拡張していくことを考えていた松田は、鈴木のを財政面から特別に取り上げることはなかった。その後、局議においては、改正方針の第一を「社会保障の体系を整えること」とし、給付内容の充実は後の改正に委ねることとなった。したがって、1954年改正では、定額+報酬比例という給付方法による年金制度の枠組み作りを最優先し、長期間存続しうる年金制度を目指したといえよう。

他方で、ボードマーの発言からも、二階建て構造は諸外国でも取り入れられていたことがわかる。しかし、日本における年金制度の二階建て構造は海外の制度をそのまま取り入れたのではなく、長期給付の問題や賃金格差という日本の状況から、最適な制度として二階建て構造をとったと考えられる。

二階建て構造自体は低所得者を考慮して考え出されたが、1954年改正全体としては、年金受給者の最低生活を考えた改正ではなく、とくに事業主側の保険料負担を軽減することを目的とした改正だったのではないだろうか。

文献

- 久下勝次・松田盛進・末高信ほか（1958）「座談会」厚生省保険局編『厚生年金保険法一五年史』、厚生団、845-871
- 久下勝次・松田盛進・鈴木正雄ほか（1968）「再出発の構想と成立」『社会保険』19(2)、全国社会保険協会連合会、22-27
- 小山進次郎（1980）「国民年金制度創設の舞台裏」日本国民年金協会広報部『国民年金二十年秘史』日本国民年金協会、15-55
- 鈴木正雄（1950）「昭和二十五年えの構想」『社会保険旬報』236、社会保険研究所、9
- 鈴木正雄（1958）「年金制度について」『Insurance』1885(1178)、保険研究所、4-7
- 竹内邦夫・大瀧勉・田村正雄（1988）「第8回（上）厚生年金保険の歩みを語る」『季刊年金と雇用』7(1)、45-77
- 松田盛進（1951）「欧米えの使から帰って」『月刊社会保障』5(1)、社会保険法規研究会、30-32
- 松田盛進（1952）「年金保険制度における年金額のフラット制について」『社会保険時報』26(2)、厚生省保険局、1-4
- 松田盛進（1957a）「私の履歴書（九）」『月刊社会保障』11(9)、社会保険法規研究会、38-40
- 松田盛進（1957b）「私の履歴書（十一）」『月刊社会保障』11(11)、社会保険法規研究会、25-27
- 松田盛進（1979）「私の社会保障史（5）」『社会保険』30(4)、全国社会保険協会連合会、22-25
- 村上貴美子（2000）『戦後所得保障制度の検証』勁草書房
- 安田巖（1951）「懇談会 安田保険局長を囲んで」『社会保険旬報』295、社会保険研究所、10-15
- 山崎広明（1985）「日本における老齢年金制度の展開過程」東京大学社会科学研究所『福祉国家』5、東京大学出版会、171-237