

# 厚生年金の制度展開と財政方式の変遷について

阿部 公一

## The Historical Development of the Financing Method of the Employees' Pension Insurance

Koichi ABE

### Abstract

This paper focuses on the historical development of the financing method of the Employees' Pension Insurance. In Japan, the first public pension was the Seamen's Insurance system that was established in 1939. The public pension system for workers, which is called the Workers' Pension Insurance, was established in 1941. The current Employees' Pension Insurance has its roots in the Workers' Pension Insurance. The Workers' Pension Insurance had much to do with the wartime situation and it was a fully funded system. Then, the system was converted to a partly funded system. In order to contribute to current debates on the public pension reform concerning the financing method, this paper focuses on the historical development of the Employees' Pension Insurance.

### 1. はじめに

1954（昭和29）年の厚生年金の改正では、厚生年金の財政方式に関して、賦課方式を加味した修正積立方式を採用するに至った。修正積立方式は段階的に保険料を引き上げていくことから、段階保険料方式とも呼ばれてきた。しかしながら、現在の厚生年金の財政方式に関しては、その後の制度展開を通じて、賦課方式に限りなく傾斜してきたことから、むしろ、賦課方式ともいえよう。財政方式に賦課方式を採用している場合には、少子・高齢化の影響などにより、

各世代間における保険料負担の均衡を大幅に崩す恐れがある。

今回の2004（平成16）年の年金改正では、保険料負担と給付水準とに関する年金財政の数字合わせに始終し、世代間格差の調整に追われた。そして、今回の改正では、年金財政に関して、「有限均衡方式」と呼ばれる用語も飛び出した。しかしながら、今回の改正による世代間格差の調整の前提も早くも崩れかけており、今後、5年毎の財政再計算の時期を待たずして、公的年金の財政方式の在り方を含めて、年金財政について検討していかなければならないであろう。また、今回の改正において、積み残された政策課題に関しても、今後、早急に検討を要することであろう。

今後、公的年金の財政方式の在り方を含めた財政問題や、積み残された政策課題について検討していく際に、過去の公的年金制度がどのように展開されてきたのかを理解しておくことは有益であろう。過去の制度展開を分析することにより、今後の財政問題や政策課題について考えていく際に、より本質的な検討をすることができると考えられる。このようなことから、過去の公的年金制度の展開を論じることは、大いに意義のあることに思われる。ただし、過去の公的年金制度の展開を論じていく際に、ただ制度の展開を整理することに留まらず、改正に至った社会経済的背景を把握したうえで、公的年金制度の展開の意義を明らかにしていかなければならない。さらに、今後の公的年金政策に、過去の改正による経験を生かしていくことが必要となろう。

以上の点を踏まえて、本稿では、「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷について」論じていく。ただし、紙数の制約から、本稿では、厚生年金の制度展開の対象期間に関して、主に、労働者年金の創設から、1954（昭和29）年改正までを対象期間に限定している。また、本稿では、制度展開の際に、主に老齢年金に焦点を当てて論じていく。労働者年金の創設時において、財政方式は完全積立方式で始まったものの、終戦直後の急激なインフレの影響を受けたことにより、結局、新厚生年金の財政方式は修正積立方式により再出発することになった。なお、本稿の特徴は、社会経済的背景との関連を詳細に把握したうえで、つまり、財政方式を変遷せざるを得ない状況を分析したうえで、財政方式の完全積立方式から修正積立方式への変遷過程について論じている。今後の財政方式の在り方を含めた財政問題に関して検討していく際にも、本稿は意義のある

ものと思われる。

まず、本稿では、2章において、労働者年金以前の船員保険の創設経緯について論じていく。続く3章では、労働者年金の創設とその財政方式について、4章では、労働者年金から厚生年金への展開について論じている。労働者年金の創設以来、その財政方式は完全積立方式が採用されており、厚生年金に名称が改められた際にも、引き続き、完全積立方式が継続された。しかし、その後における終戦直後の急激なインフレと、社会保障制度の確立に向けた動きから、1947（昭和22）年と1948（昭和23）年の厚生年金改正が行われた。5章では、改正に至った社会経済的背景を明らかにし、改正概要および積立金不足の発生について論じている。1948（昭和23）年の改正では、暫定的な保険料率を採用したことにより、事実上の積立金不足の発生を許したことで、修正積立方式への一歩を踏み出した状態にあった。その積立金不足の問題に対処するための改正が1954（昭和29）年の改正であり、6章では、厚生年金の再構築と修正積立方式への移行について論じている。

## 2. 労働者年金前史

日本における社会保険としての公的年金制度は、日中戦争のさなかに創設された船員保険がその始まりである。船員保険の創設以前において、公務員を対象にした恩給制度は存在していたものの、恩給制度は公務員という特定の職業を対象にした無拠出の年金制度であり、社会保険としての公的年金制度とは識別する必要があると思われる<sup>1)</sup>。ところで、厚生年金の1985（昭和60）年改正時に、船員保険法も並行して改正されたことにより、現在、船員保険の職務外の年金部門は、厚生年金に統合されている<sup>2)</sup>。このような船員保険の展開から、本章では、労働者年金（後に厚生年金に改称）前史として、船員保険の創設とその概要に関して論じていく<sup>3)</sup>。

すでに、1922（大正11）年には、工場労働者を対象に、社会保険としての健康保険が制定されていた。ただし、対象とする強制加入者は、鉱業法および工場法のもとに、当初、10人以上を使用する事業所の労働者に限定されていた。健康保険法では、このように適用対象者が限定されていたこともあり、制定時

の希望決議には、今後、船員の健康保険制度を立案することも盛り込まれていた。

健康保険の適用対象者となる工場労働者に対して、海上労働者である船員は、船員特有の特別な状況下に置かれていた。業務上の船員は、船医による治療を受けることが可能であった。また、当時は日中戦争のさなかで、危険水域を航行することもあり、沈没により死亡に至る可能性もあった。このような船員特有の特別な状況下から、海上労働者である船員には、健康保険よりも、むしろ、所得保障としての公的年金（老齢・障害・死亡）が必要とされていた。当時、戦時における補助海軍として、海運業が重要視され、国策としても、海上労働者を確保していくことを迫られていた。

このような戦時経済体制下の1939（昭和14）年3月24日に、船員保険法が成立し、同年の4月6日に公布された。この時期において船員保険法が制定され、船員保険に年金部門も含まれたことは、戦時下において、海上労働者の役割が重要視されていたからと考えられる<sup>4)</sup>。船員保険は、社会保険としての最初の公的年金制度であるとともに、年金部門を含む総合的な社会保険として捉えられている。船員保険の年金は、船員法に定められた船員を強制加入とし、養老年金に加えて、廃疾年金あるいは廃疾手当金、遺族手当金、さらに、脱退手当金および死亡手当金を支給するという内容であった<sup>5)</sup>。養老年金に関しては、15年以上の被保険者期間を有する者に対して、50歳から支給することを定めていた。なお、戦時中に危険水域を航行した場合には、期間加算が与えられることにより、1950（昭和25）年より支給が開始されている<sup>6)</sup>。後述する労働者年金と同様に、船員保険には、日本特有の脱退手当金を支給することが含まれていた。

以上のように、日本における社会保険としての公的年金制度は、海上労働者を対象にした船員保険から始まった。当時は、戦時経済体制下にあり、海上労働者から陸上労働者に対して、次第に、公的年金制度が拡大されていった。次に、厚生年金の前身である労働者年金について焦点を当てていく。

### 3. 労働者年金の創設と財政方式

#### 3.1 創設の背景—戦時経済体制<sup>7)</sup>

前章において、船員保険の創設は、戦時経済体制と縁が深いことに触れてきた。次節で論じる労働者年金の創設も、同様の状況下にあった。そこで、本節では、労働者年金の創設の背景にある戦時経済体制について把握していく。そして、次節では、公的年金本来の創設目的と異なる側面を有して、労働者年金の創設が出発した事実について論じていく。

満州事変後、日本は1937（昭和12）年に日中戦争に突入していった。この日中戦争が契機となり、1941（昭和16）年には、太平洋戦争に展開していった。このような戦時下において、次のような切実な政策課題に対処しなければならなかった。

- ① 軍需物質の需要増大に対する供給（生産）拡大
- ② 男性および熟練労働者の減少による労働力不足
- ③ 軍需インフレの抑制と物価安定の維持

この②の労働力不足の問題は、①の生産を拡大しなければならないという政策課題にマイナスの影響を与える。つまり、膨大な軍需物質（たとえば、兵器・弾薬や軍人の食料など）の需要増大に対応するために、生産を拡大していかなければならないものの、労働力不足により、生産拡大にブレーキをかけつつある関係にあった。もっとも、生産拡大を補う方法として、輸入への依存を増大することが考えられるものの、戦時中であり、むしろ、輸入は制限されていくことになる。輸入を通じた供給が減少していくことにつれて、民需を削減することで、結果として軍需増大を維持していった。

もともと、市場メカニズムにおいて、企業は強制されない自由な利潤追求行動を原則としていることから、軍需物質の膨大な生産のみに資源配分を最優先することは、到底限界にあった。そこで、戦時下の政府・軍部は、軍需物質の生産拡大や、労働力不足を解消するための諸々の政策を実現していくために、市場メカニズムに代わる統制経済・計画化された経済を導いていった。

まず、①の政策課題に対処するための主要策として、国家総動員法が1938（昭和13）年に制定され、物質動員計画（重要物質の需給調整の計画）が進め

られていった。民間需要を削減して、軍需物質の生産を最優先させるためには、第1に、原材料の生産性が問われることになる。そこで、1939（昭和14）年には、軍需物質の原材料となる鉄鋼・石炭・アルミニウムなどの生産性を上昇させることを目的とした生産力拡充計画がつくられた。労働力の統制や物質・資金の需給調整を内容とした国家総動員法を契機に、軍需物質の自給生産を目標とする高度国防国家の計画が進められ、統制経済の道を歩んでいった。その結果、産業構造において、紡織工業から重化学工業化へと転換が進んでいった<sup>9)</sup>。

次に、②に関して、戦争により軍人数が増大していくにつれて、男性および熟練労働者の減少による労働力不足が深刻化していった。熟練労働者の減少が引き金となり、1939（昭和14）年から全般的な労働力不足を引き起こし、その労働力不足により、賃金が高騰したり、労働移動も増加していく傾向にあった<sup>9)</sup>。このような状況下において、軍需物質の生産分野に労働力を集中させる必要があった。そのための政策のひとつは、まず、労働者数（労働力）を増大することであった。国家総動員法のもとに、具体的に、国民徴用令、学校卒業生使用制限令、国民職業能力申告令、国民労務手帳法による労働力の統制が実施されていった。その結果、未経験者や若年者までが軍需工場に動員されていき、逆に労働生産性は停滞していった。もっとも、大企業においては、熟練労働者の不足に独自に対処するために、企業内における労働者の養成制度や終身雇用制度を導入していった<sup>10)</sup>。なお、男性および熟練労働者の不足に対して、女性の就業者は対照的に増大していき、重化学工業分野における女性の進出も目立っていった。

政策のもうひとつは、軍需工場からの労働移動を防止することであった。先にも触れたが、労働力不足に連動して、労働移動も激化していく傾向にあった。そこで、1939（昭和14）年には、従業員雇入制限令が発令され、より強化するための措置として、さらに、従業者移動防止令が発令されていった。この従業者移動防止令の対象として、採鉱業・炭鉱労働者は、当然のことながら含まれていた。

最後に③に関して、高橋財政の終焉の1935（昭和10）年では、一般会計歳出に占める軍事費の割合がほぼ5割に近かった<sup>11)</sup>。当時、日本銀行の引き受けによる赤字国債を発行することにより、歳入不足を補い軍事費を増大させていった。

日中戦争に突入した1937（昭和12）年には、その割合はおよそ7割に達していた<sup>12)</sup>。このように、日本銀行引き受けの赤字国債発行に依存する軍事費の調達、高橋財政の終わりから飛躍的に増大していった。それゆえ、軍需インフレを抑制する政策を要していた。また、第2次世界大戦が1939（昭和14）年に勃発すると、輸入品の数量は減少していき輸入品の価格も上昇していった。同年の10月には、インフレ対策として物価統制令<sup>13)</sup>が出された。この物価統制令を契機に公定価格が営まれていった。また、消費の抑制も一層と強まり、次第に配給制が強制され、統制経済・計画化された経済のもとに、国民に対する耐乏生活が強いられていった。本来ならば、インフレが強い勢いで進行する要素を十分に持ち得ていたものの、国民に耐乏生活を押し付けたことにより、戦時中においてはインフレがどうにか抑制されていた。

## 3.2 労働者年金の創設

### (1) 戦時経済政策における労働者年金の役割

海上労働者を対象にした船員保険法が制定されると、次に、陸上労働者を対象にした公的年金制度の立案が進められていった。当時は、戦時経済体制下に置かれており、生産力を拡充するために、国家総動員法のもとに、労働力の統制や物質の需給調整が手がけられていた。労働力の統制とは、軍需物質の生産分野に労働力を集中させることであり、物質の需給調整とは、軍需物質の生産を最優先することを目標としていた。このように戦時経済体制下においては、生産力拡充の必要性に迫られていた。すでに、太平洋戦争突入以前の3月には、生産力拡充のための労働力保全を目的として、労働者年金保険法が公布されていた。

公的年金制度の創設は、本来、純粋に老齢・障害・死亡のリスクに対する所得保障を目的としているものの、労働者年金の出発は、戦時経済体制下における生産力を拡充するための労働力保全に目的があり、公的年金の本来の目的よりも、戦時経済体制下の経済政策を実現するひとつの手段として、むしろ、その役割を担わされていたように考えられている。戦時下では、労働力不足が深刻化し、労働移動も増加していく傾向にあった。このような状況下において、生産力を拡充していくためには、労働者数（労働力）を増大し、労働移動を防

止する必要があった。そのためのさまざまな方策が講じられてきたが、労働者年金にも、労働力増大・労働移動防止を機能させていることから、労働者年金の創設には、主に労働力増大・労働移動防止を目的とする役割を担わされていたと考えられる。次に、労働者年金にみられる労働力増大・労働移動防止機能の一例を具体的にみてみよう<sup>14)</sup>。

- ① 勤続期間6ヶ月未満の場合における自己都合による退職は、その期間を被保険者期間の計算に含めない
- ② 同一職場における勤続期間10年以上の被保険者に対しては、10年毎に給付額を増額する

このように労働者年金では、労働者の短期移動に対して罰則的な取り扱いをする反面、長期勤続に対しては優遇的な対応をしている。

さらに、労働者年金では、一般労働者よりも炭鉱労働者を制度的に優遇している。たとえば、一般労働者の受給資格期間を20年としているのに対して、炭鉱労働者の受給資格期間を15年に短縮している。支給開始年齢に関しても、炭鉱労働者は一般労働者よりも5歳早められている。前述したように、生産力拡充計画において、石炭などの原材料の生産性を上昇させる必要性があったことや、従業者移動防止令の対象者に炭鉱労働者が指定されていたことから、戦時下において炭鉱労働者の役割は重要視されていた。生産力拡充の目的を達成するために、炭鉱労働者数を増大することや同一職場に留める必要性から、一般労働者よりも炭鉱労働者が優遇されていた。

このように労働者年金には、労働力増大・労働移動防止を目的とする労働統制的な役割を担わされていた。また、保険料徴収による購買力吸収を通じて、軍需インフレ抑制や消費統制の役割も担わされていたとも考えられている<sup>15)</sup>。いずれにしても、戦時経済政策と整合性を有する機能、とくに労働統制的な機能を労働者年金にも期待して、労働者年金を創設したのではないかと考えられている。

## (2) 労働者年金の特徴的な概要

戦時経済体制下の経済政策を実現するひとつの手段として、1941(昭和16)年の2月24日に労働者年金保険法は可決成立し、同年の3月11日に公布された。

翌年の1月1日からその一部が施行され、6月1日から全面的に実施されるに至った。同法案が帝国議会に提出されてから、短期間に法案が制定されたことから、当時、炭鉱労働者を緊急的に確保する必然性があったと思われる。したがって、労働者年金では、一般労働者よりも炭鉱労働者を優遇している。次に、労働者年金の特徴的な概要についてみてみることにしよう。

労働者年金では、鉱業・工業・運輸業などの特定の産業部門のみを対象にし、常時10人以上を雇用する事業所の男性労働者のみを適用対象者に限定していた。10人という数字は、健康保険法との整合性を優先すれば5人とすべきところだが、零細事業所の保険料負担に考慮した結果であった<sup>16)</sup>。労働者年金という名称からも想像できるが、筋肉労働者を対象にしていた。したがって、事務職の男性や女性、女性労働者は適用対象外とされていた。厚生年金の出発点となる労働者年金においては、限定された適用者からの出発であった。

給付の種類は、現在の老齢年金である養老年金、廃疾年金または一時金の廃疾手当金、遺族年金に分類されていた。なお、社会保険としての遺族年金は初めての制度であるが、10年間の有期年金でしかなく、養老年金の受給資格者が死亡した場合に、遺族に対して有期の10年間支給された。また、労働者年金には、中途脱退者の保険料の掛け捨てを防ぐことを目的とした日本特有の脱退手当金も用意されていた。

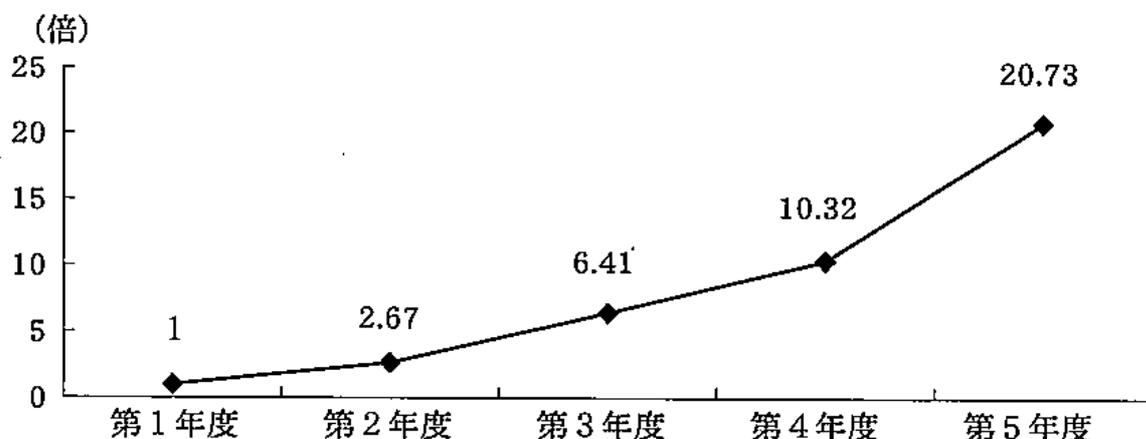
ここで、養老年金に焦点を当ててみると、受給資格を得るためには、一般労働者の場合は20年間の拠出期間を必要とし、支給開始年齢は55歳からとされていた。この55歳という年齢は、当時の各工場などの慣行的な定年の歳に合わせたものであった。これに対して、炭鉱労働者の場合は拠出期間を15年間とし、支給開始年齢は50歳からと定められていた。さらに、炭鉱労働者に対する特例として、同一事業所に継続して勤務した場合には、同上期間は12年間に短縮された。このように、労働者年金では炭鉱労働者に対して有利な取り扱いをしていた。再びその理由を述べることにするが、戦時経済体制下において、炭鉱労働者の存在が重要視されていたからに他ならない。

### 3.3 労働者年金の財政方式－完全積立方式からの出発

労働者年金の財政方式に関しては、平準保険料の完全積立方式により出発した。一般労働者の保険料率は労使双方で6.4%の平準保険料に設定されていたものの、炭鉱労働者に対しては、労使双方で8.0%のそれに設定されていた。養老年金の給付額に関しては、完全報酬比例制を採用し、加入全期間の平均報酬年額の4分1、つまり、平均報酬月額を基本額としていた。このような積立方式による財政方式は、ドイツの公的年金制度を模倣したといわれている。完全積立方式では、拠出された保険料が毎年積み立てられていくことになる。制度開始からの3年間は、いずれの給付も支給する必要性は発生しなかった<sup>17)</sup>。ここで、図1をみてほしい。本図は、積立金の累積状況の推移を描いている。制度施行の第1年度である1942（昭和17）年度の積立金累積額を基準として、毎年度の積立金累積額の推移を比較してみよう。完全積立方式による積立金の累積額は、第2年度には2.67倍に増加し、その後は6.41倍、10.32倍となり、第5年度の1946（昭和21）年度には20.73倍に増大していった<sup>18)</sup>。養老年金の支給開始まで、一般労働者の場合は20年間を要し、炭鉱労働者の場合でも最低12年間（後の改正により、戦時加算を有する場合には、さらに、支給開始の時期が繰り上げられた）を必要としたことから、養老年金の本格的な支給開始は、まだまだ遠い先のことであり、積立金の累積額は以後も増大していった。

積立金の運用に関しては、厚生省の主張する自主運用案は却下され、最終的には、大蔵省の預金部（後の資金運用部）において運用管理されることになっ

図1 積立金の累積状況の推移



(出所) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』財団法人厚生団、1958年、434頁の表より作成。

た。給付費の一定割合と事務費に関しては、国庫負担が投入されることになった。前述したように、制度開始からの3年間は、給付の必要性がなかったことから、同上期間を通じては、国庫負担を投入する必要性も生じなかった。

参考までに、先の船員保険に関しては、給付に対して2割の国庫負担が投入されている。労働者年金では、一般労働者の場合は1割の国庫負担が設定されたが、炭鉱労働者に対しては2割の国庫負担が設定された。給付に対する国庫負担の投入割合からも、戦時経済体制下において、炭鉱労働者は優遇されていた。

## 4. 労働者年金から厚生年金への展開

### 4.1 労働者年金の問題点

戦争が深刻化していくなかで、男性および熟練労働者が不足していくことに対して、女性の就業者は対照的に増大していった。その結果、重化学工業分野における女性の進出が目立っていった。労働者年金を改正するひとつには、このような雇用状況の変化に対応して、労働者年金の適用対象者の範囲を勤労女性にも拡大する必要性があった。

また、当時は国民徴用が実施されており、徴用工の人数の増大に伴って、深刻な問題も発生していた。徴用工の期間は2年間とされていたものの、労働者年金の脱退手当金の受給資格期間は最低3年間を必要としていた。したがって、徴用工は脱退手当金の恩恵を受けることはできなかった。当然のことながら、この問題は徴用工の士気を低下させ、結果的には、生産力の拡充にもマイナスの影響を与えかねない問題に発展していく恐れがあった。同上の問題は、朝鮮からの労働者にも起きていた。

労働者年金自身においては、以上のような問題に対応していかなければならなかった。もっとも、戦局が悪化していくなかで、生産力の拡充を強化していくことを要していた。これにつれて、労働者年金を再検討していく必要性に迫られていた。

## 4.2 特徴的な改正内容

以上のような諸問題に対処するために、労働者年金保険法改正案が帝国議会に提出された。改正法案は1944（昭和19）年の2月5日に可決成立し、同年の2月16日に公布された。この改正法案の成立により、労働者年金の名称は厚生年金に改められて、同年の10月1日からの再出発となった。次に特徴的な改正内容についてみてみよう。

まず、労働者年金の制度発足時と比較して、厚生年金では適用範囲が拡大されたことに特徴がみられる。厚生年金のもとでは、新たに男性や女性の事務職員および女性労働者にも適用範囲が拡大されたことにより、全ての労働者が適用対象者となった。女性が適用対象者に拡大されたことに関連して、被保険者期間3年以上の女性が結婚した際には、結婚手当金が支給されることになった。この点に関しては、男女の保険料率が同一に設定されたことに対する女性への配慮であるとともに、戦時下における結婚奨励および人口増大の要請にもとづいて、それらの機能も厚生年金の制度に持たせたのであった。

また、適用対象事業の範囲は、健康保険との整合性から、5人以上の事業所に拡大修正された。労働者年金の創設時においても、健康保険との整合性から、5人以上の事業所に適用する意向はあったものの、零細事業者の保険料負担に配慮したことにより、制度発足当初においては、10人以上の事業所が適用対象とされていた。

戦局が悪化していくなかで、生産力の拡充を強化していくために、厚生年金では、炭鉱労働者の養老年金の支給条件に、新たに特例として戦時加算が認められた。この特例は、戦時期間3ヶ月ごとに1ヶ月を加算する制度であり、いま、戦時期間を1年間と仮定した場合、4ヶ月が加算されることで、拠出期間は16ヶ月間と計算される。現実には、1944（昭和19）年1月1日から1945（昭和20）年8月末日までの20ヶ月間に対して、6ヶ月の戦時加算が加えられた<sup>19)</sup>。したがって、戦時加算を有することにより、支給開始時期が繰り上げられることになる。計算上では、最も早い炭鉱労働者の場合、1954（昭和29）年の1月から、養老年金の支給が開始されることになる。実際に、同年の2月には1人、3月には3人の受給者が発生した<sup>20)</sup>。つまり、昭和28年度において、4人の養老年金の受給者が発生していたことになる。

ところで、給付内容と名称変更についてみてみよう。養老年金の給付額に関しては、完全報酬比例制が継続され、その基本額は平均報酬月額の4ヶ月分に改善された。また、遺族年金に関しては、従来の有期年金から終身年金に改められた。最後に、付則的な事ではあるが、労働者年金から厚生年金に改称されたことに伴って、廃疾年金および廃疾手当金の名称も、障害年金および障害手当金に改められて、給付内容も改善された。

### 4.3 財政方式の概要

厚生年金に改称された後も、財政方式は完全積立方式が継続された。保険料率についてしてみると、一般労働者の保険料率は労使双方で11%に引き上げられた。この過程において、女性の保険料率の水準をどの程度にするかが検討されたものの、結局のところ、男性の保険料率の水準と同一に設定された。ただし、結婚手当金を創設することで女性に対する配慮がなされた。一般労働者に対して、炭鉱労働者の保険料率は労使双方で15%に引き上げられた。いずれにしても、労働者年金創設時の保険料率の水準と比較すると、2倍近くまで引き上げられている。

厚生年金に改称される以前の当時において、企業における労働者年金の事業主負担は、一般労働者を例にあげると3.2%の保険料率を負担していた。これに加えて、退職積立金および退職手当法にもとづく事業主負担(2.0%)や、工場法等にもとづく事業主扶助を負担(0.2%)していた。これらの事業主負担を総計すると、実に5.4%分に達していた。ところで、厚生年金への法改正の際に、退職積立金および退職手当法にもとづく事業主負担や、工場法等にもとづく事業主扶助負担が廃止されて、厚生年金に統合されることになった。その結果、事業主負担の総計の5.4%を基準として、労使双方で11%前後を標準に、保険料率の設定が検討された。このような事情から、保険料負担が2倍近くまで引き上げられたのであった。

もともと、給付費に対する国庫負担に関しては、従来通りに、一般労働者に対しては1割、炭鉱労働者に対しては2割の負担で継続された。法改正による適用者の増大や、給付内容の改善により、国庫負担額の増大が避けられないことから、国庫負担の追加的な投入は困難とされて、従来通りに継続された。な

お、炭鉱労働者に対する特例としての戦時加算による給付費増大に対しては、その全額を国庫で負担すると定められた。

## 5. 終戦直後の暫定的対応と積立金不足の発生

### 5.1 改正の社会経済的背景

#### (1) 激しいインフレの進行

太平洋戦争が終結すると、国内の経済情勢は激しいインフレに見舞われていった。すでに、高橋財政の終焉から、軍事費の調達を日本銀行引き受けの赤字国債に依存する体質にあった。それゆえ、戦時中においても、相当な勢いでインフレが進行する可能性を持ち得ていたものの、国民に耐乏生活を強いていたことから、どうにかインフレは抑制されてきた。

しかしながら、終戦直後の秋に、軍人への退職金や軍需工場に対する損失補償として、膨大な臨時軍事費を戦争の後始末としてばら撒いた。結局のところ、この臨時軍事費も、日本銀行引き受けの赤字国債に依存していたことから、日本銀行券の発行量は急激に増大していった。11月にはGHQの指令により、臨時軍事費の放出が禁止されたものの、終戦後の3.5ヶ月間を通じて、臨時軍事費は265億円に到達し、戦時期間のいずれの時期の軍事費よりも多い額が支払われた<sup>21)</sup>。終戦直後の短期間を通じて、貨幣供給量は一気に増大していくものの、終戦当時において、生産状況は崩壊状態に置かれていた。もっとも、鉱工業生産は戦前の1割以下に落ち込んでいた<sup>22)</sup>。

このような過剰な貨幣供給量と財の需給関係におけるアンバランスにより、急激な勢いでインフレが進行していった。終戦後から年末までの期間を通じて、小売物価水準は終戦時の2倍に跳ね上がった。この終戦後のインフレは、ドッジ・ラインにより一応は終息するが、1949（昭和24）年までに、小売物価水準は約60倍に、卸売物価水準は約90倍に、爆発的な勢いで跳ね上がった<sup>23)</sup>。

#### (2) 社会保障制度の確立に向けた動き<sup>24)</sup>

上述してきたような急激なインフレと平行して、軍需工場の閉鎖による失業問題も発生していた。この失業問題は、厚生年金の被保険者数を減少させる原

困でもあった。また、終戦直後において、国民は食糧難にも直面していた。終戦直後の混乱と窮乏の時代において、まっさきに、国民生活の再建を行う必要性に迫られていた。国民生活の再建を行うためにも、社会保障制度の確立に期待が寄せられていた。そこで、社会保険制度の整備と改善を早急に実施する必要性から、政府は厚生省内に社会保険制度調査会を設置し、この問題に対処していった。

他方、アメリカからの社会保障制度調査団が日本に来日し、日本の社会保障制度に対する調査研究を実施した。1948（昭和23）年の7月に、その報告書は、日本政府に対して手渡された。報告書では、長期給付である厚生年金に対する改善点の指摘もしている。その指摘について、簡単にみると、

- ① 財政方式に関して、現状の情勢下においては、積立方式の運営よりも、賦課方式をとるべきである
- ② 最低生活の保障という観点から、給付額の最小限度額を定めるべきである
- ③ 物価水準の変化にスライドさせる必要から、給付額に定期的な調整を加える必要がある

以上の指摘に加えて、各種の給付に関して、たとえば、養老年金の支給開始年齢の引き上げなどについての改善を指摘している<sup>25)</sup>。

このような長期給付に関しての勧告を含めて、報告書における日本の社会保障制度に対する勧告を具体化するために、政府は社会保険制度調査会に代えて、内閣府に社会保障制度審議会を設置することを決めた。このような社会保障制度の確立に向けた動きに並行して、厚生年金の1948（昭和23）年改正が行われた。

## 5.2 インフレの進行と1947年改正

当然のことながら、爆発的なインフレは、厚生年金の運営に致命的な打撃を与えた。当時、すでに障害年金の支給が開始されていたものの、支給額の実質価値はインフレにつれて目減りし、生活の保障とはいえない水準にあった。また、激しいインフレの進行により、労働者の実質賃金は引き下げられていき、労働者の保険料負担を困難にし、その結果、滞納者が増加していった。終戦直

後の1年間を通じて、被保険者数はほぼ半分にまで減少していった。1945（昭和20）年の7月には、被保険者の数は787万人であったものの、翌年の7月には417万人まで減少した<sup>26)</sup>。もちろん、企業における保険料負担も困難にしていた。さらに、厚生年金の積立金は、インフレの進行につれて、急速に実質価値を目減りしていった。

インフレの厚生年金に与えるこのような影響を最小限に抑えるために、1947（昭和22）年の改正が行われた。改正法案は、同年の3月30日に帝国議会を通過成立し、4月1日に公布された。次にその特徴的な概要についてみてみよう。

### (1) 標準報酬月額改正

標準報酬月額を基礎にして、保険料および給付額が決定される。従来では、10円から200円までの20等級に区分されていたものの、インフレの進行に対処するために、1946（昭和21）年の4月には、従来の3倍の30円から600円までの20等級区分に引き上げられた。続く1947（昭和22）年の改正では、100円から600円までの100円とびの6等級に改められた。この標準報酬月額の改正に関しては、同年の6月1日から施行された。

健康保険に関しては、最高額が2000円に引き上げられており、100円から2,000円までの20等級区分とされていたものの、厚生年金の標準報酬月額に関しては、健康保険のそれとは一線を引き、1946（昭和21）年の4月以来、最高額は600円のままに据え置かれてきた。

その理由としては、爆発的なインフレの進行や、軍需工場の閉鎖による離職者に配慮して、すなわち、終戦直後の被保険者の保険料負担能力の限界から、最高額は据え置かれてきた。また、インフレによる厚生年金の積立金の実質的な価値の急激な目減りを抑制するためにも、積立金の蓄積にブレーキをかける必要性から、最高額を据え置くことで緊急的な対応とした。積立金の実質価値の目減りを抑制するためには、標準報酬月額の最高額を据え置くことにより、積立金蓄積のスピードをゆるめる必要があったものの、逆に給付額の購買力を維持するためには、標準報酬月額の最高額の引き上げは、当然のことながら必要とされていた<sup>27)</sup>。

したがって、標準報酬月額の最高額の据え置きは、将来における低額の給付

にリンクすることを示唆していた。この点について、『厚生年金保険15年史』では、「本来の活動を停止し、いわば一種の冬眠状態に入ったことを意味するものであった」と記述している<sup>28)</sup>。

## (2) 保険料率の改正

1947（昭和22）年の改正では、保険料率の負担に関して、当時の被保険者の負担能力の限界から、保険料率の引き下げが行われたのではなく、特別の事情から保険料率の引き下げが行われた。厚生年金の改正法案が提出された第92回帝国議会においては、労働基準法案も提出された。労働基準法では、労働者に発生しうる業務上の災害に対して、使用者側の補償責任を明確にしている。実際問題として、使用者側の補償責任を果たすための責任保険の実現が必要となり、やはり、同上議会を通じて、労働者災害補償保険法が制定された。同年の9月1日から、労働者災害補償保険法は施行される運びになった。

もともと、厚生年金においては、業務上の災害を原因とした死亡および障害給付も背負ってきた。しかし、労働者災害補償保険の施行に伴って、厚生年金における業務上の給付に関する部分を移行することになった<sup>29)</sup>。この移行に伴って、厚生年金の保険料率は、当然のことながら、引き下げられることになるが、加えて、本改正では、男女の保険料率を区別することも定めた。本改正において、男女別の保険料率が設けられたことから、従来女性の結婚手当金は廃止されることになった。

厚生年金に名称を改めた際、従来一般労働者の保険料率は、労使双方で11%に設定されていたが、本改正において、一般男性の保険料率は、労使双方で9.4%に引き下げられた。また、女性の保険料率に関しては、労使双方で6.8%に設定された。そして、炭鉱労働者の保険料率は、労使双方で従来15%から12.6%に引き下げられた。なお、本改正における保険料率の引き下げは、労働者災害補償保険法が施行された9月1日から実施された。

## (3) 支給条件の緩和

インフレによる影響を最小限に抑え込むために、1947（昭和22）年の改正では、支給条件の緩和も行われた。脱退手当金に関しては、離職後の1年間を待

機期間とし、その期間後に支給されてきた。当時においては、激しいインフレの進行により、待機期間の1年間を通じて、給付額の実質価値を減額してしまう可能性を有していた。さらに、軍需工場の閉鎖による失業者に関していえば、当時の状況から、1年以内に再就職することは困難であると推測されており、脱退手当金の支給条件である1年間の待機期間を待ちきれない状況下に置かれていた。前述した事実によれば、終戦後の1年間を通じて、被保険者の数は半減していた。

すでに、1946（昭和21）年の10月の特例法により、脱退手当金に関しては、1年間の待機期間を即時支給に改めていたが、1947（昭和22）年の改正では、その待機期間を全面的に廃止することに決めた。なお、労働者年金における脱退手当金の受給資格期間は、最低3年間を必要としていたものの、本改正により、被保険者期間6ヶ月以上20年未満の者が離職した場合に支給すると改められた。

ところで、障害年金に関しては、労働者災害補償保険の施行により、業務上の給付が切り離されることに関係して、障害年金および一時金の障害手当金の受給資格期間は、従来の上から3年以上から6ヶ月以上に短縮された。また、障害の状態により、障害年金を2等級に区分した。

障害年金に関しても支給が開始されていたものの、給付額の算定の基礎となる平均報酬月額、急激なインフレの進行により、実質的な貨幣価値を目減りさせる状態にあった。そこで、障害年金の給付の算定に関して、事故発生日の前3ヶ月の平均報酬月額よりも、過去の全ての平均報酬月額が低い場合においては、事故発生日の前3ヶ月の報酬月額の平均にもとづき、給付額の算定を行うように改められた<sup>30)</sup>。障害年金のような短期の資格期間で支給される給付に関しては、インフレによる標準報酬月額引き上げ後の短期加入者の給付水準よりも、引き上げ以前の、つまり、低い標準報酬月額を用いていた時からの長期加入者の方が、インフレによる不利益を被ることから、最終3ヶ月間の報酬月額の平均額を算定の基礎とすることにより、インフレに対処するための措置とした<sup>31)</sup>。

### 5.3 1948年改正による積立金不足の発生

先の1947（昭和22）年の改正では、インフレに対処して、標準報酬月額を改正したものの、最高額の600円に関していえば、前年の4月以来、据え置き状態に置かれていた。急激なインフレの進行にもかかわらず、最高額を据え置くことは、将来における養老年金の低額給付を示唆していた。また、このことは、厚生年金制度の機能が冬眠状態に陥ったことを意味し、挙句の果てには、世間に厚生年金無用論まで広がっていった。

このようなことから、労働者の生活保障に役立つように、将来における予想される養老年金の低額給付の水準を改める必要性があった。将来における低額の給付水準を改善するためには、まず、進行するインフレに対処して標準報酬月額を引き上げなければならない。この点に関しては、当初、「経済の安定期を待ってして標準報酬月額を引き上げるべきである」という慎重論が強かったものの、社会保障制度の確立の動きに刺激されて、労働者の生活保障に役立つように改善すべきであるという流れに変わった。そこで、厚生年金の標準報酬月額を健康保険のそれと同様に引き上げることにした。従来100円から600円までの6等級の標準報酬月額は、今回、最低300円から最高8,100円までの27等級に引き上げられた。

厚生年金の標準報酬月額を健康保険のそれと同様に引き上げることにより、給付も現実の生活に対応すべく改善されるであろうものの、標準報酬月額の引き上げに切実な問題が付随していた。当時の被保険者の生活は、激しいインフレや食糧難に直面しており、保険料の負担能力は限界にあった。実際に、終戦直後の1年間を通じて、被保険者数は約400万人まで激変していった。

このような理由から、標準報酬月額の引き上げに伴う保険料負担を回避する方策を考えなければならなかった。まして、1948（昭和23）年の改正では、新たな遺族給付である寡婦（かん夫）年金や遺児年金を創設したことなどにより<sup>32）</sup>、当然のことながら、保険料負担を引き上げなければならなかったものの、先に述べた理由から、反対に保険料負担を引き下げる方策が採られた。

保険料負担を引き下げる方策として、当時、まだ支給が開始されていなかった養老年金と遺族年金の給付調整が槍玉にあげられた。養老年金の支給開始時期は、戦時加算を有する炭鉱労働者の場合でも、最も早い者でさえ、いましば

表1 保険料率の暫定的な対応

	一般男性	女性	炭鉱労働者
1947年改正	9.4%	6.8%	12.6%
恒常的な保険料率	9.4%	5.5%	12.6%
暫定的な保険料率	3.0%	3.0%	3.5%

(出所)厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』財団法人厚生団、1958年、107頁の表より作成。

らく先の1954（昭和29）年からの支給開始を予定していた。このような状況から、本改正では、養老年金と遺族年金の給付額を算定する際に、その基礎となる標準報酬月額に関して、当分の間、最低額の300円にて計算することに決めた。このような暫定措置により、保険料率を3分の1程度に引き下げることができた。ここで、表1を参照してほしい。本来必要としている恒常的な保険料率に対して、今回、その3分の1程度の暫定的な保険料率を設定した。その結果、一般男性の場合、労使双方での保険料率は3.0%に引き下げられ、女性の保険料率に関しても、労使双方で3.0%に引き下げられた。そして、炭鉱労働者に関しても、3.5%に引き下げられた。

国会に提出された改正法案は可決成立し、1948（昭和23）年の7月10日に公布され、同年の8月1日から施行された。本改正における重要視すべき問題は、今回、標準報酬月額は引き上げたものの、被保険者および事業者の保険料率を恒常的な保険料率の3分の1程度にまで暫定的に引き下げて対応したことである。

恒常的な保険料率として、一般男性は労使双方で9.4%、女性は5.5%、炭鉱労働者に関しては12.6%分を必要としていたものの、今回の改正では、それぞれの保険料率を3分の1程度に引き下げてしまったことにより、恒常的な保険料率を前提とした積立金収入を得ることはできず、当然のことながら、積立金不足が生じることになる。また、暫定的な保険料率を採用したことにより、炭鉱労働者に発生する養老年金の給付も年額1,200円と極端に低い額になってしまった。この点に関して、『厚生年金保険15年史』では、「近い将来に給付の約束されていない部分については、従来 of 冬眠状態をいわば仮死状態にまで追いやり」と記述している<sup>39)</sup>。この低額の養老年金額も暫定的なものであり、いずれは引き上げなければならないものであった。

今回の改正では、厚生年金の財政方式に関して、建前上は従来 of 完全積立方

式をかりうじて維持したものの、事実上の積立金不足の発生を許したことにより、今後の厚生年金の財政方式に関して、完全積立方式を維持していくことを困難なものにしたといえよう。この点に関して、『厚生年金保険15年史』では、「恒常保険料率の3分の1程度の暫定料率を採用したことは、実質的には、修正積立方式に一步踏み出したことに等しかった」と記述している<sup>34)</sup>。本改正において、厚生年金の財政方式を再検討しなければならなかったものの、この問題は将来に持ち越されることになった。

## 6. 厚生年金の再構築と修正積立方式への移行

### 6.1 改正への経緯

#### (1) インフレの収束とドッジ不況からの脱出<sup>35)</sup>

終戦直後からの激しいインフレに見舞われていた日本に対して、日本経済を復興させるための構想として、1948（昭和23）年の12月に、GHQは経済安定9原則を日本政府に対して指示した。翌年の2月にはデトロイト銀行頭取のドッジが来日し、経済安定9原則を実現するためにドッジ・ラインが実施された。日本経済を安定化させるために、ドッジは「小さな政府」を強調し、まず最初に必要な政策として、超緊縮財政を採用した。1949（昭和24）年度の予算に対して、ドッジは一般会計予算に加えて特別会計予算に対しても超均衡予算の編成を実現した。さらに、ドッジ・ラインの仕上げには、1ドル=360円の単一為替レートを設定した。

ドッジ・ラインにより、激しいインフレは沈静化していき、同年中には大部分の財の価格統制も解かれて、市場メカニズムの経済体制に戻っていった<sup>36)</sup>。しかし、ドッジが一気に超緊縮財政を実現したことにより、今度は一転してデフレの状態が発生した。インフレからデフレへの転換を通じて、中小企業の倒産も相次ぎ、それにつれて失業者も増加していった。

日本経済はデフレにより景気が後退していくなかで、1950（昭和25）年の6月には朝鮮戦争が勃発した。国連軍（アメリカ軍）は朝鮮戦争に必要な軍需物資を日本から調達したことにより、日本国内には国連軍の特別な需要（特需）が増大していった。兵器、機械、金属、繊維などの財需要に加えて、機械修理、

建物建設などのサービス需要が発生していった。このような特需が発生することで、その関連産業が潤うだけでなく、他の産業分野にも波及効果が及んでいった。日本は朝鮮戦争による特需を引き金に、ドッジ不況から脱出し、景気は一気に回復していった。

## (2) 積立金不足の問題解決と再構築に向けて

朝鮮戦争による特需を引き金に景気が好転してきたことで、先の1948（昭和23）年改正による暫定的な措置に対して、全面的な改正をしなければならない時期に直面していた。先の改正では、標準報酬月額を最低300円から最高8,100円までに引き上げたものの、被保険者および事業者側の保険料負担能力を考慮して、本来必要とすべき恒常的な保険料率に対して、その3分の1程度の暫定的な保険料率を設定したことにより、厚生年金財政における積立金不足が発生した。恒常的な保険料率による保険料収入と暫定的な保険料率による保険料収入による差額が、単純に考えた際の積立金不足となる。また、その積立不足額に対する運用利回りも損失することを意味する。

したがって、先の改正は、厚生年金財政の長期的な均衡をアンバランスにすることを意味していた。もともと、先の改正では、暫定的な保険料率を採用したことにより、養老年金額も生活保障の水準からは程遠い1,200円の年額でしかなかったし、戦時加算を有する炭鉱労働者の養老年金の支給開始時期もいよいよ迫りつつあった。このようなことから、景気が好転してきたこの時期に、「仮死状態」となっていた厚生年金の制度を再構築し、厚生年金財政の長期的均衡を維持すべき全面的な改正を行う必要があった。日本国憲法第25条の理念を具体化するためにも、社会保障制度の確立の必要性から<sup>37)</sup>、もともと戦時経済体制下において創設された制度の体系を全面的に改正し、また、厚生年金の財政の基盤を固めなければならなかった。

すでに、1952（昭和27）年の春以来、厚生年金の全面的な改正についての本格的な検討が行われていた。その際のひとつに、厚生年金の財政方式を完全積立方式に戻すべきなのか否かについて関心がよせられていた。その当時においては、財政方式を完全積立方式に戻す案が考えられていた。厚生省が社会保険審議会に提出した参考案にも、その点に関して、暫定的な保険料率を2年毎に

1%ずつ引き上げて、速やかに恒常的な保険料率に回復させる計画がみられた<sup>38)</sup>。しかし、標準報酬月額引き上げや速やかな保険料率引き上げに対して、当時、景気はドッジ不況から抜け出していたものの、労使双方における強い反対意見があった。このような経緯からも、1953（昭和28）年における全面的な改正は見合わせることにし、差し当たり適用範囲の拡大および標準報酬月額の整理に留めた。同年の改正法案は、国会に提出されて可決成立し、8月1日に公布された。

適用範囲に関しては、労働者年金から厚生年金に名称を改めた際に、新たに男性や女性の事務職員および女性労働者にも適用範囲を拡大し、また、適用対象事業の範囲を5人以上の事業所に拡大修正した。しかしながら、いまだに厚生年金に適用されない業種も相当残されていた。そこで、厚生年金の適用範囲を土木・建築・教育・研究・調査・医療・調剤・看護・助産・通信・報道・社会福祉の業種にまで拡大した。

他方、標準報酬月額に関しては、1948（昭和23）年の改正で、最低300円から最高8,100円までの27等級に引き上げられた。引き続き、翌年の1949（昭和24）年の改正の際には、最低2,000円から最高8,000円までの10等級に標準報酬月額を定めることに留めた。1948（昭和23）年の8月当時においては、標準報酬月額の全国平均は3,000円であったものの、1951（昭和26）年度においては、その2倍の約6,000円に跳ね上がっていった<sup>39)</sup>。ゆえに、この標準報酬月額は、当時の物価および賃金の実態からまったく乖離しており、最高8,000円の等級には、被保険者数の60%が集中するに至った<sup>40)</sup>。ここで、表2を参照してほしい。本表は、1949（昭和24）年改正による標準報酬月額の等級および各等級に占める

表2 標準報酬月額の等級と各等級に占める被保険者数の比率

等級		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
標準報酬月額(円)		2,000	2,500	3,000	3,500	4,000	4,500	5,000	6,000	7,000	8,000
構成比率	全体(%)	0.99	1.57	3.08	3.37	4.21	4.10	6.28	7.99	8.00	60.37
	一般男性(%)	0.51	0.70	1.41	1.61	2.43	2.45	4.63	6.73	7.54	71.94
	女性(%)	2.50	4.28	8.30	8.78	9.91	9.40	11.91	12.70	10.30	21.80
	炭鉱労働者(%)	0.01	0.01	0.02	0.04	0.10	0.15	0.46	1.16	2.06	95.94

(出所) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』財団法人厚生団、1958年、139頁の表より作成。

被保険者数の比率を表している。一般男性に関しては、最高8,000円の等級に71.94%が集中し、炭鉱労働者においては、最高等級に95.94%が集中していた。このようなデータからも明らかなように、当時の標準報酬月額は、賃金の実態から遠くかけ離れていた。

しかし、今回の1953（昭和28）年の改正では、この最低額の2,000円を3,000円に引き上げ、最高8,000円までの6等級に整理することに留めた。すでにインフレは収束し、ドッジ不況からも抜け出していたものの、最高額は8,000円に据え置かれた。このように今回の改正では、差し当たりの適用範囲の拡大および標準報酬月額の整理に留められた。引き続き厚生年金の制度を再構築し、厚生年金財政の長期的均衡を維持するためには、翌年の全面的な改正を待たなければならなかった。

## 6.2 1954年改正による老齢年金の改善

従来の厚生年金を全面的に改正する新「厚生年金保険法案」は、政府提出案として1954（昭和29）年の3月29日に国会に提出され、その後の1ヶ月半を通じた審議を経て、同年の5月19日に公布されるに至った。今回の改正は、同年の5月1日に遡って施行された。今回の改正では、従来の「養老年金」の名称を「老齢年金」に改めて、給付の種類を老齢年金、障害年金、障害手当金、遺族年金、脱退手当金に整理した<sup>41)</sup>。厚生年金の本来の目的は、労働者の労働能力喪失時における本人および家族に対する生活の保障であり、広く一般的に、労働者は高齢を理由に永久的に労働能力を喪失することから、厚生年金に関して、老齢年金がその中核に位置づけられる<sup>42)</sup>。このようなことから、今回の改正では、老齢年金の充実および改善に力が注がれたのであった。まず、本節では、1954（昭和29）年改正の特徴的な概要として、老齢年金の充実および改善に焦点を当てて論じていく。

### (1) 標準報酬月額引き上げ

老齢年金の給付に関する基本額は、過去の平均報酬月額を基本にして計算される。具体的に、1944（昭和19）年の改正以来、給付の基本額に関しては、従来から継続された完全報酬比例制にもとづいて、その基本額は平均報酬月額の

4ヶ月分とされてきた。この従来の給付算定に関しては問題点が付随していた。まず、過去の低い標準報酬月額の問題をどうにか解決しなければならない。先の1953（昭和28）年の改正では、標準報酬月額の最低額を3,000円に引き上げたものの、最高等級に関しては、従来からの8,000円に据え置いたままの状態にあった。

よって、今回の改正では、この低い標準報酬月額を改善しなければならなかった。参考までに、1953（昭和28）年の1月末現在において、政府管掌健康保険の標準報酬月額の等級は、最低額の2,000円から最高額の24,000円までの19等級に区分されており、平均の標準報酬月額は9,554円であった<sup>43)</sup>。結局、今回の改正では、先の改正による3,000円から8,000円の等級区分に関して、最低3,000円から最高18,000円までの12等級に改めることにした。労使双方における急激な保険料負担を避けるために、健康保険における標準報酬月額の最高額には合わせず、今回は最高額を18,000円に止めた。ただし、老齢年金の給付の基本額を算定する際に、過去の標準報酬に3,000円未満のものが含まれる場合には、それを一定額である3,000円とみなして計算することにした。

障害年金のように短期の資格期間により支給される給付に関しては、インフレによる不利益を緩和するために、最終3ヶ月間の標準報酬月額の平均を用いることにより解決してきたものの、長期の資格期間を必要とする老齢年金の給付基本額の算定に関しては、その方法を適用することには問題があった。被保険者の賃金は、たとえば、炭鉱労働者の場合、必ずしも年齢の加算につれて上昇していくものではなく、ある一定の年齢時に賃金のピークに達して、その後は下降の一途をたどっていく<sup>44)</sup>。年齢の加算につれて賃金が増加していく場合と比較して、このような場合においては、最終3ヶ月間の標準報酬月額の平均を用いることにより、かえって不公平の問題を引き起こすことになる。このようなことから、今回の改正では、過去の低い標準報酬を一定額の3,000円に読み替えることにした。

## (2) 新たな給付算定方式

今回の改正では、標準報酬月額の最高額を引き上げたが、標準報酬月額の最高額を引き上げることにより、新たな問題点も発生する。給付の基本額の算出

に関しては、従来から継続された完全報酬比例制にもとづいて、その基本額は平均報酬月額<sup>45)</sup>の4ヶ月分とされてきた。このような計算方法において、標準報酬月額の最高額が引き上げられると、高額所得者と低額所得者との間において、著しい給付格差が発生する可能性がある<sup>46)</sup>。完全報酬比例制のもとで、生涯所得の限りなく低い者に対する給付額は、著しく低くなる恐れを有する。社会保障制度としての老齢年金の役割から、この問題点を解決するために、老齢年金の給付算定方式を改善する必要があった。

このような経緯から、今回の改正では、老齢年金の給付算定を定額部分と報酬比例部分との2本建てにより算定する方式に改めた。給付算定方式における定額部分の導入は、生涯所得の限りなく低い者に対する配慮であり、財政による垂直的な再分配効果を期待することができる。その際において、定額部分の額をどの程度にするかで多様な議論を要した。政府提出案として国会に提出された原案では、その定額部分の程度を年額18,000円としていた。1ヶ月当たりの定額部分1,500円に報酬比例部分の最低額300円を加えると、老齢年金の1ヶ月当たりの最低額は1,800円、つまり、年額に換算すると21,600円になる。その結果、炭鉱労働者に発生する従来の給付算定方式による年額1,200円の老齢年金は、最低額でも21,600円に改められる<sup>46)</sup>。

ところで、定額部分1,500円の数字の根拠は、審議の過程において、生活保護費における生活扶助基準額1,580円（2級地60歳以上の単身男性の飲食費、被服費および保健衛生費）に見合うものとして定められたと説明された（ただし、それに家具什器費、水道光熱費および雑費を加えると2,157円となる<sup>47)</sup>）。また、審議の過程において、老齢年金は一種の防貧的な制度であり、「これだけで生活をしていけるとは思わないが、生活の有力なる足しになる」という説明がなされた<sup>48)</sup>。結局、審議の過程において、定額部分を引き上げる意見が強くあり、最終的には定額部分を1ヶ月当たり2,000円の年額24,000円に修正した。

今回の改正による老齢年金の給付算定方式では、固定額である定額部分に報酬比例部分を加えることにより、給付の基本額が算出される。報酬比例額の算出方法は、平均標準報酬月額<sup>49)</sup>の1,000分の5に被保険者期間の月数を乗じた額とした。なお、この報酬比例額は、被保険者期間20年の者を基準にし、1ヶ月当たり平均標準報酬月額の10%を加算されるように計算されている。この報酬比

例部分に前述の定額部分を合算することにより、老齢年金の基本額が算定されるが、これに加給年金を有するものは加給年金額が加えられる。世帯単位の家族構成にも配慮して、配偶者・18歳未満の子・労働能力を喪失した子を加給年金の対象者とし、1ヶ月あたり一律に400円の加給年金額が加算された。

### (3) 受給資格期間と支給開始年齢

新しい給付算定方式により老齢年金の給付額が定められることになったが、老齢年金の受給資格期間に関して、今回の改正では、高齢加入者に対する特例が設けられた。具体的に、40歳以上の高齢加入者を対象に、老齢年金の受給資格期間を15年と定めた。ただし、女性および炭鉱労働者に対しては、35歳以上を高齢加入者とした。なお、高齢加入者以外の受給資格期間に関しては、従来通り、一般労働者の場合は20年間、炭鉱労働者に関しては15年間の拠出を必要としている。

ところで、支給開始年齢に関しては、従来、一般労働者の場合は55歳から、炭鉱労働者に関しては50歳からとされていた。しかし、平均寿命や60歳時における平均余命が年々伸長していることや、諸外国の事例を参照することにより、一般男性の支給開始年齢を60歳に引き上げ、炭鉱労働者のそれを55歳に引き上げることにした。ただし、女性の支給開始年齢に関しては、従来通り55歳に据え置いた。今回の改正において、支給開始年齢を直ちに引き上げることは、定年制などの関係から問題を増幅させることから、一般男性および炭鉱労働者の支給開始年齢の引き上げに関しては、20年間の期間を通じて、段階的に引き上げる措置をとった。

## 6.3 修正積立方式への移行

今回の改正では、過去の標準報酬月額を引き上げ、さらに、老齢年金給付の改善を行った。改正以前においては、炭鉱労働者に発生する老齢年金の給付額は年額1,200円という「仮死状態」の水準にあった。今回の改正により、老齢年金の給付算定方式が改められたことで、1ヶ月当たりの定額部分は2,000円、報酬比例部分は最低でも300円になる。標準報酬月額に3,000円未満のものが含まれる場合においては、一律に3,000円とみなして計算する。被保険者期間20年

の一般労働者の場合、1ヶ月当たりの報酬比例部分は標準報酬月額<sup>48)</sup>の10%として計算される。したがって、加給年金を要しない単身者の場合、老齢年金の給付額は最低でも年額3万円そこそこであったろう。

このように今回の改正では、過去の標準報酬月額を引き上げて、老齢年金の給付を改善したが、そのために必要な財源を誰にどの程度負担させるのかという問題が発生した。現役世代の労働者および事業主のみに負担させるのではなく、国庫負担によりカバーすることの努力もみられた。従来では、給付のための事務費に関しては全額国庫により負担し、一般労働者に対しては給付費の10%、炭鉱労働者に関してはその20%を国庫で負担してきた。今回の改正では、一般労働者の給付に対する国庫負担を15%に引き上げた。ただし、炭鉱労働者の給付に対する国庫負担は従来通りに据え置かれた。

国庫負担が引き上げられたとしても、すでに、暫定的な保険料率による積立金不足が発生している。厚生年金の財政方式に関しては、労働者年金の創設以来、完全積立方式を採用してきた。完全積立方式のもとでは平準保険料率が採用され、保険料収入の大部分が積み立てられることになる。そして、積立金の運用から発生する利子収入は将来の給付費を賄う役割を担っている。新「厚生年金保険法案」の審議の過程において、当時の厚生大臣より、1954（昭和29）年度末において、積立金の累計は1,169億9,000万円に達していることが明らかにされた<sup>49)</sup>。

たが、積立金不足はすでに発生していた。1948（昭和23）年の改正により、本来必要とされる恒常的な保険料率負担をその3分の1程度にまで暫定的に引き下げてしまった。その結果、暫定的に一般男性および女性の保険料率を3.0%に引き下げ、炭鉱労働者の保険料率を暫定的に3.5%に引き下げて対応した。1952（昭和27）年当事においては、この暫定的な保険料率を速やかに恒常的な保険料率に回復させる計画もみられたものの、結局、この案は先送りされてしまった。

今回の改正では、暫定的な保険料率を従来通りに据え置き、その後は保険料率を5%ずつ引き上げていくこととした。したがって、これまで採用してきた平準保険料率の考えを捨てることにより、完全積立方式の財政方式は、賦課方式を加味した修正積立方式により再出発となった。将来における給付推計、積

立金からの運用収入推計、国庫負担推計の総推計額に見合うように、保険料率の引き上げを行う必要性から、少なくとも5年毎に財政再計算を実施することとした。今回の改正により、修正積立方式のもとに、政府は保険財政の長期的な均衡を保つことを推計している<sup>50)</sup>。

表3は、将来における保険料率の段階的な引き上げの見通しを表している<sup>51)</sup>。今回の改正では、暫定的な保険料率をそのまま据え置き、その後は5年毎に保険料率を引き上げていくこととした。本表では、1954（昭和29）年度から58（昭和33）年度までの当初5年間を第Ⅰ期、59（昭和34）年度から63（昭和38）年度までを第Ⅱ期、続く64（昭和39）年度から68（昭和43）年度までを第Ⅲ期、最終的に、1969（昭和44）年度以降を第Ⅳ期と表している。このように5年毎に保険料率を引き上げるにより、第Ⅳ期には最終保険料率に達成するように計画されている。

さらに、今回の改正では、積立金の運用利率の仮定に2つの試案が用いられた。当時、積立金は大蔵省の資金運用部に預託されていた。その際、積立金の運用利率の見通しについて、1954（昭和29）年当時の5.5%を適用する試案（本表ではこれをB案とする）と、諸外国の事例から、当初10年間の運用利率を5%とし、それ以後を4.5%とする試案（本表ではこれをA案とする）の2つが作成された。

たとえば、A案における男性は、当初の5年間（第Ⅰ期）を通じて、保険料率は労使双方で3.0%に据え置かれるが、次の第Ⅱ期には4.0%に引き上げられ、さらに続く第Ⅲ期には5.0%に引き上げられる。そして、第Ⅳ期に最終的な保険

表3 保険料率の段階的な引き上げの見通し

		I期	Ⅱ期	Ⅲ期	Ⅳ期	平準保険料率
一般男性	A案	3.0%	4.0%	5.0%	6.1%	5.0%
	B案	3.0%	4.0%	4.5%	4.5%	4.1%
女性	A案	3.0%	4.0%	4.0%	4.0%	3.6%
	B案	3.0%	3.2%	3.2%	3.2%	3.1%
炭鉱労働者	A案	3.5%	4.8%	6.0%	7.3%	6.0%
	B案	3.5%	4.8%	5.4%	5.4%	4.9%

（出所）厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』財団法人厚生団、1958年、367頁の「保険料の見通し」より作成。

料率は6.1%に引き上げられることを計画している。なお、A案による一般男性の恒常的な保険料率（すなわち、平準保険料率）を5.0%に設定している。

したがって、最終的な保険料率は恒常的な保険料率を上回ることを予定している。このことは、平準保険料率（つまり、恒常的な保険料率）を破棄することにより、世代間における保険料負担の均衡を維持することを捨てて、世代間における保険料負担の均衡にアンバランスを生じさせる出発点になったと思われる。ところで、1948（昭和23）年の改正時における本来必要とされる恒常的な保険料率と比較して、今回の改正時における恒常的な保険料率は、大幅に引き下げられているが、その理由は、遺族一時金の整理などにより、給付内容の合理化などが行われたことによる<sup>52)</sup>。

## 7. おわりに

以上を通じて、本稿では、「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷」について論じてきた。厚生年金の前身である労働者年金は、戦時経済政策と整合性を有する機能、とりわけ、労働統制的な機能を期待して創設された。労働者年金の財政方式に関しては、平準保険料率の完全積立方式により出発した。この労働者年金は、戦時中に厚生年金に改正されての出発となったが、終戦直後の激しいインフレの影響に悩まされてきた。

このような環境下において、1948（昭和23）年の改正では、暫定的な措置を講ずることにより、保険料率の水準を平準保険料率（恒常的な保険料率）の3分の1程度の暫定的な保険料率に引き下げることで、その場をしのいだ。しかし、暫定的な保険料率を用いたことにより、事実上の積立金不足の発生を許し、完全積立方式を維持していくことを困難なものにした。事実上、この時点において、修正積立方式に一步踏み出したようなものであった。

やがて、戦時加算を有する炭鉱労働者の養老年金（老齢年金に改称される）の給付も始まり、財政方式に関して、決断を迫られることになった。その結果、1954（昭和29）年の改正により、賦課方式を加味した修正積立方式に改められた。当初の期間は保険料率を据え置き、5年毎に保険料率を引き上げ、最終的な保険料率は平準保険料率を上回るように計画されていた。完全積立方式によ

る平準保険料率の考え方を捨てることは、いわば、各世代間における保険料負担の均衡にアンバランスをもたらすことの始まりを意味するものでもあった。

本稿では、「厚生年金の制度展開と財政方式の変遷」について、労働者年金前史としての船員保険の創設から、厚生年金における1954（昭和29）年の改正までを対象期間にして、経済社会の背景と関連させて、その制度展開について論じるとともに、とりわけ、財政方式の変遷過程に関して論じてきた。ただし、本稿では、紙数の制約から、厚生年金の財政方式の変遷について、1954（昭和29）年改正による修正積立方式への移行についてまでしか取り扱えなかった。したがって、それ以後の厚生年金の制度展開について、すなわち、修正積立方式から賦課方式への傾斜過程の展開については、今後の研究課題としたい。

## 注

- 1) 日本では、軍人に対する恩給制度から出発した。まず、1875（明治8）年に海軍退隠令が、引き続き翌年には、陸軍恩給令が整えられた。このように恩給制度は、軍人を対象に整えられていった。後の1884（明治17）年には、官吏恩給令が整えられたことにより、その対象は官吏にまで拡大されるようになった。その後、これらの恩給制度は法律により制定されるに至った。やがて、教職員などにも恩給制度が制定されていったが、ひとつの法律に統合化するために、1923（大正12）年に恩給法が制定された。
- 2) 職務外年金部門が厚生年金に統合されたことにより、労働者災害補償保険の機能に相当する職務上年金部門のみが、船員保険に残されている。
- 3) 本章における以下の説明は、横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』、57頁、村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』、47～51頁、吉原健二『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』、15～17頁、などの文献に依存している。
- 4) この点に関しては、たとえば、近藤文二『日本の社会保障の歴史』、45～46頁を参照せよ。
- 5) 坂口正之「わが国の遺族年金制度の形成と展開」、212頁を参照せよ。廃疾年金または一時金の廃疾手当金は、加入期間3年以上の者が障害に陥った場合に支給され、脱退手当金および死亡手当金は、養老年金の受給資格期間に達しない者で、加入期間3年以上15年未満の者が、退職または死亡した場合に支給された。なお、遺族手当金は、養老年金受給者または支給開始以前の受給資格者が死亡した場合に支給された。この時点においては、まだ、遺族年金は制度化されていなかった。
- 6) 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書—昭和31年度版』、72頁。
- 7) 本節における以下の説明は、主に、橋本寿朗『現代日本経済史』、75～100頁に依存している。

- 8) 森武麿・他『現代日本経済史（新版）』、15～19頁。
- 9) 『同上書』、47頁。
- 10) 『同上書』、22頁および49頁。
- 11) 『同上書』、13頁。
- 12) 『同上書』、32頁。
- 13) 10月に出された物価統制令は、9月18日現在の全ての商品価格からの引き上げを禁じていた。
- 14) 佐口卓『日本社会保険制度史』、273～276頁、土穴文人「労働者年金保険法制定史論」、105～106頁。
- 15) 保険料徴収による購買力吸収を通じて、労働者年金に戦費調達役割を担わしていたとする説が、第2次世界大戦後に広がっていった。しかしながら、この定説に対しては反論がある。この定説の是非に関しては、本稿では論じることをしないが、横山和彦「公的年金制度の歴史（第1章2）」、40～52頁や、土穴文人「労働者年金保険法制定史論」、143～153頁などを参照せよ。
- 16) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、32頁。
- 17) 廃疾年金または一時金の廃疾手当金に関しては、廃疾になる以前の5年間に3年間の被保険者期間を要件としていた。また、脱退手当金に関しても、最低3年以上の被保険者期間を要件としていた。
- 18) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、434頁の表「積立金の累積状況」を参照した。なお、同様のデータは、社会保障研究所編『戦後の社会保障一本論』、296頁の表38や、横山和彦「公的年金制度の歴史（第1章2）」、49頁の第2表からも得られる。
- 19) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、133頁。
- 20) 健康保険組合連合会編『社会保障年鑑—1955年版 第5巻』、統計編、30頁、第27表。
- 21) 森武麿・他『現代日本経済史（新版）』、89頁、有沢広巳監修『昭和経済史（中）』、29頁。
- 22) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、86頁。
- 23) 森武麿・他『現代日本経済史（新版）』、64頁。
- 24) 社会保障制度の確立に向けた動きに関しては、厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、88～93頁を参照した。
- 25) 各種給付に関する改善点の指摘については、『同上書』、92頁を参照せよ。
- 26) 『同上書』、79頁。
- 27) 『同上書』、131～132頁。
- 28) 『同上書』、87頁。
- 29) 業務上の災害を原因とした給付が労働者災害補償保険に移行されることにより、厚生年金では、業務上外の理由にかかわらず、単一の給付を行うように改められた。ただし、厚生年金と労働者災害補償保険との給付が競合する場合に関しては、労働者災害補償保険の給付の終了をもって、厚生年金の給付を行うように調整された。
- 30) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、82頁。

- 31) 『同上書』、132頁。
- 32) 被保険者期間6ヶ月以上の者が死亡した際に、その配偶者や子供のために創設されたものであり、(a) 50歳以上の寡婦、あるいは、16歳未満の子供を有する寡婦、(b) 55歳以上のかん夫を対象に寡婦(かん夫)年金を支給し、(c) 16歳未満の遺児に対して遺児年金を支給した。後の1954(昭和29)年改正では、寡婦(かん夫)年金、遺児年金を遺族年金に統一し、一時金である遺族一時金は廃止された。また、同年の改正では、遺族年金の支給対象となる被保険者期間や遺族の範囲について整理し直された。
- 33) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、96～97頁。
- 34) 『同上書』、146頁。
- 35) 橋本寿朗『現代日本経済史』、175～178頁、森武麿・他『現代日本経済史(新版)』、97～102頁および112～114頁、有沢広巳監修『昭和経済史(中)』、99～103頁および130～133頁を参照した。
- 36) 森武麿・他『現代日本経済史(新版)』、102頁。
- 37) 詳細については、阿部公一「社会連帯の意義と社会保険の本質について」、151～153頁を参照せよ。
- 38) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、366頁。
- 39) 『同上書』、114頁。
- 40) 『同上書』、138頁。
- 41) 遺族年金の改正に関しては、注釈の32)を参照せよ。今回の改正により、障害の程度に応じて、障害年金は3等級に区分された。脱退手当金に関しては、老齢年金の受給資格を得ることができなかった者で、男性の場合は5年以上の被保険者期間を有し、55歳を超えて退職した場合に支給された。同様に女性の場合は2年以上の被保険者期間を有する場合に支給された。
- 42) 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』、348～349頁。
- 43) 『同上書』、140頁。
- 44) 『同上書』、141頁。
- 45) 『同上書』、140～141頁。
- 46) 『同上書』、265頁および284頁。
- 47) 『同上書』、352～353頁。
- 48) 『同上書』、284～285頁。
- 49) 『同上書』、292頁。
- 50) 保険財政の長期的な均衡に関しては、『同上書』、369～371頁を参照せよ。
- 51) 本節における以下の説明は、『同上書』、367～368頁に依存している。
- 52) 『同上書』、366頁。

## 参考文献

- 阿部公一「社会連帯の意義と社会保険の本質について」『東北公益文科大学総合研究論集』、第8号、2004年
- 有澤廣巳監修・厚生省年金局編『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—』東洋経済新報社、1979年
- 有沢広巳監修『昭和経済史(中)』日本経済新聞社、2001年(第1版第2刷)
- 健康保険組合連合会編『社会保障年鑑—1955年版 第5巻』日本図書センター、2002年
- 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書—昭和31年度版』東洋経済新報社、1956年
- 厚生省保険局編『厚生年金保険15年史』財団法人厚生団、1958年
- 近藤文二『社会保障の歴史』厚生出版社、1963年
- 近藤文二『日本の社会保障の歴史』厚生出版社、1974年
- 財団法人厚生統計協会編『保険と年金の動向』厚生統計協会発行、第51巻第14号、2004年
- 坂口正之「わが国の遺族年金制度の形成と展開」『生活科学研究誌』、第1巻、2002年
- 坂寄俊雄『社会保障(第2版)』岩波書店、1974年
- 佐口 卓『日本社会保険制度史』勁草書房、1977年
- 社会保障研究所編『戦後の社会保障—本論』至誠堂、1968年
- 社会保障研究所編『年金改革論』東京大学出版会、1982年
- 土穴文人「労働者年金保険法制定史論」『研究年報(拓殖大学研究所)』、第5号、1984年
- 橋本寿朗『現代日本経済史』岩波書店、2004年(第1版第3刷)
- 村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房、2003年(第1版第2刷)
- 森武麿・他『現代日本経済史(新版)』有斐閣、2002年(新版第1刷)
- 横山和彦「『厚生年金保険法』成立史論(1・2)」『日本社会事業大学研究紀要』、第14・18集、1966、1970年
- 横山和彦「公的年金制度の歴史(第1章2)」、国民生活センター編『年金制度と高齢者労働問題』お茶の水書房、1978年(第1版第2刷)
- 横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社、1998年(第1版第5刷)
- 吉原健二『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規、2004年