

国民年金の給付水準の漸減要因に関する 新制度論的研究

—国民年金創設時点から基礎年金改革まで—

鎮目 真人*

国民年金が創設された1961年からそれが1985年の基礎年金に改革されるまでの給付水準をみると、制度発足以降1970年代初頭までは給付水準の改善が図られたものの、その後は漸減し1985年改革では大きく給付が削減された。その要因をとらえるために Mahoney らによる制度改革をもたらすアクター、改革の対象となる制度の性質、および、制度改革の形態・類型という三者関係からなる理論枠組みを参考に分析を行った (Mahoney, Thelen 2010)。特に、制度の性質については Mahoney らが制度改革の成否を左右するものとして重要であると指摘した制度の運用上の解釈や実施における裁量性の程度について考察をすすめ、新たにそれを規定するものとして「制度の専門性・複雑性」、「制度の同質性」という概念を打ち出した。そして改革において、制度の専門性・複雑性が大きい時には官僚が大きな役割を果たし、制度の同質性が高い時には利益集団が大きな役割を果たすと規定した。そうした分析枠組みに基づいて分析を行った結果、1985年改革は Mahoney らのいう「転置」改革であり、それを実行可能にしたのは、55年体制のもとで有効な拒否権プレイヤーが存在しなかったという政治的状況において、国民年金では制度の同質性が低くて利益集団が形成されなかつたこと、高度な制度の専門性・複雑性のもとで官僚が「謀叛者」として改革において裁量性を発揮したことに求められる。

キーワード：制度変化類型、官僚制、利益団体、拒否権

はじめに

国民年金は1961年に創設された。その後、2009年までほぼ5年ごとに12回の改革が実行されてきた。この間、国民年金の給付水準は、福祉元年と呼ばれる1970年代初頭までは概ね上昇したが、それ以降は下がり、基礎年金を導入した1985年の改革では大幅に引き下げられた。

年金制度では、Arthur のいうロック・イン効果が強く働き、制度の自己強化性 (self-reinforcing) がもたらされて制度の存続が保障されると考えられる (Arthur 1988)。その理由は、制度創設と運用に巨額の費用を要し、制度の給付設計が長期にわたることによって強調効果や適合的期待などが強く働くと考えられるからである。それを裏付けるように、年金制度の国際比較研究においては、一定のタイプの年金制度ではロック・イン効果が強く働き、給付の削減を伴う改革は実行されにくいという実証研究

* 立命館大学産業社会学部准教授

もある（鎮目 2001）。しかし、国民年金ではこうした給付の大幅な削減を伴う改革がなされており、本稿ではその要因を明らかにしたい。そこで、以下では、国民年金制度創設以降から1985年改革までの給付水準を概観し、制度改革をもたらすアクター（政党、利益団体、行政・官僚組織）、改革の対象となる制度の性質、および、制度改革の形態・類型という三者の関係を理論的に整理する。そして、その整理に基づいて、1961年の国民年金創設時と1985年改革におけるアクターの動きをとらえ、最後に1985年改革がどのような性質の改革であったのかということをも明らかにし、そうした改革を可能にした要因について論じたい。

1. 国民年金の給付水準

国民年金成立以降の標準的加入年数をベースに算出したモデル年金の給付水準は表1の通りである。表では比較のため、生活保護の生活扶助（1類と2類の合計で老齢加算は含まず）の額も示してある。その世帯区分については、高齢単身世帯（女性世帯主）と高齢夫婦世帯にわけ、級地区分については、最も保護基準の高い都市部の1級地と、逆に、最も保護基準の低い農村部の4級地ないし3級地にわけている。なお、表ではモデル年金について標準加入年数をベースに計算した値を生活扶助基準と比較しているが（国民年金改革以前は25年、改革以降は40年）、40年加入で年金給付を統一して、生活扶助と比較したものも参考として算出した。

表1から明らかのように、1959年改革から1976年改革までは、おおよそ、年金給付水準の改善が図られた時期であると区分できる。特に1973年改革による給付改善は著しく、国民年金

の生活扶助に対する比率は1969年改革と比べると、37%程度上がっている。その結果、1973年改革から1976年改革時には、国民年金の生活扶助に対する割合（%）は、単身世帯の場合、1級地では約100%～110%、4級地では約140%～150%となり、夫婦世帯の場合、1級地では約130%、4級地では約180%となっている。その後、1980年改革から国民年金の給付水準は下がり、1985年改革では、単身世帯の場合、1級地では約80%、3級地では約100%程度となり、夫婦世帯の場合、1級地では約105%、3級地では約130%程度となっている。

こうした国民年金の給付水準の低下を、厚生年金（国民年金含む）に対する国民年金の比率という側面から見ると、表2に示されているように、国民年金制度が確立した時点では国民年金の給付水準は厚生年金とほぼ同額に設定されて対厚生年金比は高いが、徐々にその給付は下がり、1985年の国民年金改革時点ではおおよそ5割程度までに低下している。いわゆる1万円年金が提唱された1966年改革では、夫婦の国民年金給付水準はモデル厚生年金給付に妻の加算が加えられたものと均衡したものとするという新しい考え方が採用され（Campbell 1992=1995, 127）、その考えは5万円年金と言われた1973年改革まで名目的には引き継がれたものの、その後の1976年改革以降では放棄されたことがその背景にあると考えられる（Campbell 1992=1995, 232-236）。そして、1985年の基礎年金改革では給付水準の引き下げは決定的なものとなり、その引き下げ幅は単身世帯で15%、夫婦世帯で8%と大幅なものであった。

以下では、こうした国民年金の給付水準を招いた改革の性質を評価し、その要因を明らかにするための分析枠組みについて論じたい。

表1 国民年金の給付水準（単位：円，％）

改革年次	年金月額	40年加入の場合の年金月額	年金額／1級地生活扶助額 (上段は高齢単身世帯, 下段は高齢夫婦世帯)	(参考)40年加入年金額／1級地生活扶助額 (上段は高齢単身世帯, 下段は高齢夫婦世帯)	年金額／3.4級地生活扶助額 (上段は高齢単身世帯, 下段は高齢夫婦世帯)	(参考)40年加入年金額／3.4級地生活扶助額 (上段は高齢単身世帯, 下段は高齢夫婦世帯)	年金額／1級地生活扶助額の増減率	年金額／3.4級地生活扶助額の増減率
1959	2,000	3,500	90.5% 92.7%	158.4% 162.2%	126.6% 129.0%	221.5% 225.8%	—	—
1966	5,000	8,000	78.4% 89.1%	125.4% 142.5%	107.4% 122.0%	171.9% 195.2%	-13.4% -3.9%	-15.1% -5.4%
1969	8,000	12,800	81.4% 94.6%	130.3% 151.4%	111.5% 129.7%	178.4% 207.5%	3.9% 6.2%	3.8% 6.3%
1973	20,000	32,000	111.1% 129.8%	177.8% 207.6%	152.6% 177.9%	244.1% 284.6%	36.5% 37.1%	36.8% 37.2%
1976	32,500	52,000	102.6% 131.2%	164.2% 209.9%	140.3% 179.3%	224.5% 286.9%	-7.6% 1.1%	-8.0% 0.8%
1980	42,000	67,200	97.0% 114.6%	155.2% 183.3%	118.3% 139.7%	189.3% 223.6%	-5.5% -12.7%	-15.7% -22.1%
1985	50,000	左に同じ	82.0% 105.4%	左に同じ	100.0% 128.5%	左に同じ	-15.5% -8.0%	-15.5% -8.0%

注1：1級地の扶助額は該当年における最も高い給付額、3・4級地は該当年における最も低い給付額を意味する（1959年改革～76年改革までは4級地、80年改革～85年改革までは3級地、それ以降は3級地-2）。高齢加算は含まず。高齢単身世帯の世帯主は女性。

2：厚生統計協会編『国民の福祉の動向』厚生統計協会編、各年版、および、全国社会福祉協議会編『生活保護手帳』全国社会福祉協議会、各年版等を参照。

表2 厚生年金に対する国民年金の給付水準

改革年次	厚生年金月額	国民年金月額	夫婦の国民年金／厚生年金
1959	4,759	2,000	84.0%
1966	12,914	5,000	77.4%
1969	24,493	8,000	65.3%
1973	57,952	20,000	69.0%
1976	98,859	32,500	65.7%
1980	142,633	42,000	58.9%
1985	181,131	50,000	55.2%

注：厚生年金モデル年金は専業主婦のいる世帯で、加入期間は1965年まで20年で徐々に遡増し、85年改革は40年加入、85年改革では基礎年金も含んだ額。加入期間は平成11年版年金白書（社会保険研究所編 1999：325）、および、吉原（吉原 2004：302-303）を参照。

II. 制度変化を生み出すプレイヤー

制度変化の形態を捉えるのに際してしばしば

用いられるのは、Hallによる、政策手段とその目的とを峻別して、パラメトリックな変化から根本的な変化まで制度変化の性質を段階的に捉える方法（Hall 1993）と Hacker による、公的

な制度改革に対する障壁の程度（拒否点を行使するプレイヤーの多寡）と制度の内在的改革に対する障壁の程度（政策の自由裁量の余地と政策への支持の強弱）に応じて制度変化を類型化する方法である（Hacker：2004）。

Hallによる段階論では制度の変化は第1段階から第3段階までの3つのステージに分けられ、それは概略次のように要約できる（Hall 1993）。最初の第1段階の変化（first order change）は、過去の経験や新しい知識に応じて、政策の目的や政策の手段（instrument）はそのまま、政策手段の水準を変えたり、その設定（instrument settings）を変えることからなる。次の第2段階の変化（second order change）は、政策の目標はそのまま、政策手段の水準や設定にとどまらず、政策手段そのものを変えることを意味する。最後の第3段階の変化（third order change）は、政策手段の水準や設定、政策手段そのもの、政策目標など全てを変えることを意味する。特に3段階の変化においては政策目標についても変更が加えられるという点が特徴的であり、制度の根本的な変化ということが言える。こうしたHallの段階論を用いて年金制度を分析したものとしては、1999年のスウェーデンの年金改革を取り上げ、同改革は政策手段を変化させたものの、その目的までは変化させていないため、根本的な変化を意味する第3段階の変化ではなく第2段階の変化に留まるとした研究などがある（Nordlund 2002）。

他方、Hackerの制度変化の類型論は、制度を取り巻く環境が変化しているのにも関わらず既存の制度をそれに適応させずに維持し続ける「放置（drift）」、既存の制度のほかに新たな制度を付け加える「階層化（layering）」、既存の

制度を新たな環境に適応させる「転換（conversion）」、既存の制度を公的に改廃する「見直し（revision）」に分けられる（Hacker：2004）。こうした制度変化は三つの要因（拒否点の数、制度における自由裁量性、制度への支持の程度）からもたらされるとしている。制度変化の類型別にその要因をみると次のように整理することができる。放置の要件は拒否権を行使するプレイヤーが多いこと、制度・政策の自由裁量性は小さいこと、制度・政策の支持基盤が厚いことであり、階層化の要件は拒否権を行使するプレイヤーが少ないこと、制度・政策の自由裁量性が小さいこと、制度・政策の支持基盤が厚いことであり、転換の要件は拒否権を行使するプレイヤーが多いこと、制度・政策の自由裁量性が大きいこと、制度・政策の支持基盤が薄いことであり、見直しの要件は拒否点を行使するプレイヤーが少ないこと、制度・政策の自由裁量性が大きいこと、制度・政策の支持基盤が薄いことである。このHackerの類型論を用いた年金分野の先行研究としては、2004年に行われたドイツの年金改革を取り上げ、同改革ではリースター年金が導入されて既存の報酬比例年金に対して階層化が行われた結果、同改革は旧来の単一の柱からなる年金から新たに多柱型の年金に制度をパラダイムシフトさせた大きな改革であったと論じたものなどがある（Jochem 2007）。

さらに、MahoneyとThelenらは、Hackerの制度変化類型論を下敷きにして、それらがどのようなアクターによってもたらされるのか、また、そのアクターが政治的諸条件や改革の対象となる制度の性質によってどのように規定されるのかということをも視野に入れて分析している（Mahoney, Thelen 2010）。彼らによれば、

拒否点を始めとする政治的条件や制度の性質は実行される制度改革のタイプに直接的な影響及ぼすのと同時に、それらは改革の主要なアクターのタイプを決定し、そのアクターが様々なタイプの制度変化の担い手になると想定されている（Mahoney, Thelen 2010：14-15）。具体的には、制度改革にとって重視されるのは、政治的文脈では拒否権の強弱であり、制度の性質では制度の運用上の解釈や実施における裁量性の高低である。そして、それらに応じて改革の類型や改革の中心となるアクターが決まるとされる。図3にあるように、拒否権が強く制度における裁量性が高い時には、「破壊活動家（subversives）」によって階層化改革が実行され、全くその逆の場合には、「日和見主義者（opportunists）」による転換改革が行われ、その中間の拒否権は強いが裁量性の低いケースでは「寄生的共生者（parasitic symbionts）」による放置改革、拒否権が弱く裁量性が高いケースでは「謀叛者（insurrectionaries）」による「転置（displacement）」改革¹⁾がなされるとしている（Mahoney, Thelen 2010：18-29）。

本稿では、こうした Mahoney らが主張するようにアクターが制度によって規定されるという側面に着目したい。ただし、彼らが着目した制度→アクターという構図のうち特に留意したいのは、改革の対象となる制度の性質それ自体によってアクターがどのように規定されるかという点である。なぜなら、立法過程では国会において政党や大統領などの党派的拒否権プレイヤーが最終的に重要な役割を果たすが、そうした党派的拒否権プレイヤーの行動は利益集団や官僚などの他のプレイヤーを媒介にして決まっており、そうした他のプレイヤーは改革の俎上に上っている制度そのものによって大きく影響

を受けると考えられるからである。そうした点からすれば、制度の性質としてマホニーらがあげている制度の運用上の解釈や実施における裁量性の程度を規定する制度的特質を明らかにすることが重要である。そこで、その制度的特質として、本稿では新たに「制度の専門性・複雑性」と「制度の同質性」という概念を取り上げたい。ここで制度の専門性・複雑性とは制度の給付の構造、制度設計の長短（受給権を受けるまでの長さ）、制度の分立度など制度の設計や改革に要する専門的知識度合が高いか低いかということの意味するものである。制度の専門性・複雑性は年金制度のような給付設計が長期に渡っていて給付構造も複雑な制度では高いといえることができる。他方、制度の同質性とは制度の運営主体や受益の対象が同一のグループに属しているかどうかということの意味する。両者が同質のグループに属している場合には（同じ職域集団であるなど）、制度の同質性は非常に大きいと考えられる。例えば、社会保険主義をとる年金制度の多くでは、しばしば雇用者組織と労働組合が独自の自治的管理機関を構成し、年金資金の管理について重要な役目を担っている。

これら二つの性質と Mahoney らのいう制度の自由裁量性との関係についてみれば、自由裁量性は制度の専門性・複雑性と制度の同質性の減少関数であると言えるだろう。すなわち、制度の専門性・複雑性が高くて制度の同質性が大きければ党派的拒否権プレイヤーにとって制度の自由裁量性は低くなると考えられ、逆に、制度の専門性・複雑性が低くて制度の同質性が小さければ、党派的拒否権プレイヤーにとって制度の自由裁量性は高くなると考えられるだろう。さらに、制度の専門性・複雑性が高い場合

		改革の対象となっている制度の性質	
		制度の運用上の解釈 や実施における低い 裁量性	制度の運用上の解釈 や実施における高い 裁量性
政治的文脈の性質	強い拒否権の可能性	破壊活動家 (階層化)	寄生的な共生者 (放置)
	弱い拒否権の可能性	謀叛者 (転置)	日和見主義者 (転換)

図3 変化をもたらすエージェントの性質と制度的源泉
出所) Mahoney, Thelen (2010), p. 28

に大きな役割を果たすアクターは制度の設計や改革に実際に携わる行政・官僚組織であり、制度の同質性が大きい時に主要なアクターになるのは当該制度によって利益を得る受益者（労働者、高齢者、女性等）からなる利益集団であると想定することができるだろう。その理由は、従来、制度の組み立てにおいて膨大な情報と専門的技術が求められる年金制度においては制度改革の際に官僚機構の影響力が大きいと指摘されてきたし（中野 1992；新川 1993）、年金制度が同質な自治的管理機関によって運営される場合には、雇用者組織と労働組合との間で自分達に決定権限のある制度の既得権を守ろうとする行動が取られがちであると論じられてきたからである（Rhodes 1996；Bonoli, Palier, 2000）。

以下では、党派的拒否権プレイヤーである政党、制度の専門性・複雑性と関わる官僚、制度の同質性と関わる利益集団という三つのアクターに着目して国民年金制度の創設と1985年改革の動きを捉え、年金給付の削減がどのような要因でなされたのかについて考察したい。

Ⅲ. 国民年金の創設と改革のプロセス

ここでは、国民年金の創設と1985年改革にお

いて、政党と官僚がどのような役割を果たしたのかという点を①政府の動き、②野党の動きという二つの括りで論じ、利益団体については③利益団体の動きという項目のなかで明らかにする。

1. 国民年金創設時

(1) 政府の動き

旧国民年金は、1959年に成立したが、その成立において重要なアクターとして位置づけられるのは1957年5月に社会保障制度審議会（以下、社制審）に置かれた年金特別委員会（委員長は慶応大学教授で中労委員会長の藤林敬三）、1957年5月に厚生省に置かれた国民年金委員（委員長は公正取引委員会委員長の長沼弘毅）、同じく厚生省内に1958年4月に置かれた国民年金準備委員会（事務次官が会長で事務局長に小山進次郎保険局次長）、1958年7月に与党自民党に置かれた国民年金実施対策特別委員会（委員長は野田卯一）である。

国民年金の構想をいち早く打ち出したのは社制審である。同審議会は1953年の「年金制度の整備改革に関する勧告」において、5人未満の事業所の従業員と自営業者の一部を総合年金制度の強制適用とし、農林漁業従事者と一般自営

業者等を任意加入とする年金構想を打ち出していた。社制審年金特別委員会による国民年金制度の特徴は、将来的には全国民を対象とするが、当面は厚生年金や共済年金などの既存の年金制度の適用外にある者を対象とするということと、積立方式による拠出年金（保険料75円、給付は40年納付で3500円）と無拠出年金とを併用した制度にするというものであった（厚生省年金局編 1962：22）。この併用の仕方は65歳から69歳までは拠出制年金の対象とし、70歳以降は無拠出年金の対象とするということが想定されていた（日本国民年金協会 1980：44）。

他方、厚生省国民年金委員会による制度の特徴は、適用者を既存の年金制度の未適用者だけでなく、その適用者やその家族をも含めた包括的なものとし、原則として拠出制（保険料200円、給付は40年納付で4500円）を中心として、拠出制でカバーできない者（すでに高齢で長期の加入期間を持ってない者、未亡人世帯、身体障害者世帯など）については、別途、無拠出年金を組みあせるものであった（日本国民年金協会 1980：43）。

両案の対立点の調整に当たったのは厚生省国民年金準備委員会であった（厚生省年金局編 1962：45）。国民年金準備委員会は国民年金の実施がほぼ確定的となった第28回国会後にその準備に当たるために省内をあげて人材を集めて設置されたものであり（厚生省年金局編 1962：38）、国民年金委員会の方は厚生省企画室の協力を受けながら、大局的判断を語り、それに従って事務当局に原案作りをさせるという位置づけのものであった（日本国民年金協会 1980：43）。そのため、国民年金準備委員会と国民年金委員会の間で国民年金の構想に関して相違があるわけではなく、国民年金準備委員会は、国民

年金委員会の側に立って調整を行ったといえるだろう。そうした点は、例えば、適用者の範囲は最終的段階で大蔵省の反対により未適用者を原則とするという社制審の案に近いものとなったが、厚生省国民年金準備委員会と社制審との間では、原則として適用を全国民とするが妥当な通算方法が確立された暁には未適用者だけを対象にするという但し書きを付すことで話し合いががついていたことなどに現われている（日本国民年金協会 1980：43）。モデル給付は、25年加入で月額2,000円、40年加入で月額3,500円というものであった。この給付水準は、国民年金準備委員会の事務局長であった小山進次郎によれば、「本制度が社会保障制度の一環として老齢、廃疾または死亡による国民生活の安定がそこなわれることを防止するという目的を果たすためには、その年金額は最低生活を保障するための強い支柱となる程度のものであることが必要である」（小山 1959：164）という考えに依拠して「国民の生活費を基礎として」定められた（小山 1959：165）。具体的には、2,000円の水準は、生活保護の4級地における60歳以上の高齢者の1ヶ月の基準額である男子2,430円、女子2,135円を基準として、家族単位の生活を前提とする家計内の共通費用分を差し引いた額として算出され（小山 1959：164-165）、また、40年拠出で月額3,500円という水準は、1957年当時の成人一人当たりの現金支出額が共通費的なもの25%を除くと月3,500円程度となること、また社会保障生活実態調査によっても、それらの額は現物給付を含めて月3,600円程度となっていることなどから判断して定められたという（社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課編 1990：58）。他方、保険料は、社制審の主張する75円では3500円の給付を賄えないとされ、

35歳以下からは100円、それ以上の年齢では150円という案で決着した（日本国民年金協会1980：50-51）。結果として、給付については社制審、保険料については厚生省国民年金委員会による主張に近い形で、調整が図られたといえる。

自民党の国民年金実施対策特別委員会は、こうした社制審と国民年金委員との討論が決着した後で、1953年8月に国民年金に関する三原則を出し、厚生省国民年金準備委員会の結論に沿った形で、国民年金制度は拠出制の年金を基本とし、無拠出制の年金は経過的に認めるという方針を発表した（厚生省年金局編1962：46）。その後、同特別委員会は具体案をまとめた「国民年金に関する試算資料（その一）」を出し、それは、厚生省国民年金準備委員会事務局によって保険数理計算などが施されて国民年金制度要綱第一次案として具体化されることになった（厚生省年金局編1962：49）。要綱の一次案はその後、実施に当たる事務機構を中心に検討が加えられて58年12月に法案要綱としてまとめられた。その国民年金法案は、最終的に、社制審による答申や自民党政調会と総務会で了承を得たのち、福祉年金の本人所得制限の引き上げを主な内容とする若干の修正を経て、59年2月の第31回国会に提出されて可決された（厚生省年金局編1962：64）。

(2) 野党の動き

55年体制下における自民党の対抗勢力であった社会党の年金政策は1955年に「社会保障新政策の概要」を発表し、その中で、国民年金については保険料拠出方式による年金制度を打ち出し、制度発足当初の保険料は暫定的に低率にするとともに、一般的な給付が始まるまで無拠出

の年金制度を実施することを謳っていた（厚生省年金局、社会保険庁年金保険部1968：176）。また、1958年の衆議院議員の総選挙においては、無拠出制の国民年金の即時実施を選挙公約の中心に掲げ、60歳以上の高齢者に月1000円、母子世帯に2000円、身体障害者に平均3000円を支給するとした（厚生省年金局編1962，40）。選挙の結果、社会党は8議席を増やしたものの、自民党の圧倒的過半数は維持された。その圧倒的勝利の裏には、自民党が掲げた拠出制の国民年金を59年から漸次創設するという具体的な公約が国民に受け入れられたことが背景にあると指摘されている（厚生省年金局編1962：41）。社会党はその後、第31回国会において、第29回国会、第30回国会に提出した国民年金法案を修正した国民年金法案を提出した。それは、現行年金制度を統合して全国民を対象とする一つの制度を作り、拠出制年金（一般国民年金と労働者年金の二本立てからなる普通年金）と無拠出制年金（特別年金）とを設けるというものであったが（厚生省年金局編1962：65）、政府案の決定的な欠陥を指摘してその優位性を示すことはできず（厚生省年金局、社会保険庁年金保険部1968：225）、最終的に廃案となった。

(3) 利益団体の動き

国民年金の成立は、1958年に厚生省大臣官房企画室の依頼により内閣総理大臣官房審議室が行った社会保障による世論調査（45都市、120町村において層化多段無作為抽出法により20歳以上の男女4500名を対象）で、国民年金制度の創設を望む者が、既に年金制度に入っている者では85%、まだ年金に入っていない者では65%（まだ年金に入っていない者の中で、拠出制の

年金に賛成する者は6割)に達していたことに現われているように(厚生省年金局編 1962: 29)、当時の国民の要望を汲んだものであったと考えられる。年金に対する要望がこのように高まったのは、旧来の家制度の崩壊の端緒がこの頃から現れ始めたことや(厚生省年金局編 1962: 12)、50年代半ばから全国の地方自治体で実施された無拠出の敬老年金に触発されたことも一因だったであろう(横山 1967: 143)。

しかし、制度の対象と想定された農漁民や自営業者、一定規模以下の事業所の被用者からは必ずしも積極的な支持を受けて成立したものはなかった。1960年における産業別就業人口割合をみると、第一産業は32.7%であり、そのうち約9割(30.1%)は農業従事者であった(国勢調査)。そのため、農民は国民年金の「被保険者の中核として予想」されていた(厚生省年金局編 1962: 56)。しかし、当の農業者は拠出制の国民年金に対して反対運動を繰り返しており、自民党本部には制度実施反対の「山のような」陳情文書が送られてきたという(日本国民年金協会 1980: 72)。

農業従事者が国民年金に反対した理由は、農民は保険料の拠出能力に乏しく長期間にわたって保険料を支払うことが難しいという保険料拠出に関わる問題にあった(厚生省年金局編 1962: 56)。こうした事態は、社制審の会長であった大内兵衛氏を主任とする研究班が1957年に農村を対象に行った調査(全国の5か所の町村を選んだ聴き取りによる事例調査)でも、掛け金に対する懸念が寄せられたことに現われている(厚生省年金局編 1962: 28)。そのため、全国農業協同組合中央会や全国農業会議所などの農業団体は、国民年金制度要綱第一次案が出た段階で、自民党に対して以下の要求事項を掲

げてその実現を迫った。それは、①拠出制と無拠出制の年金を組み合わせ併給すること、②被保険者が死亡した場合の遺族に対する一時金制度を設けること、③保険料を軽減するため、老齢年金以外の障害・母子年金は全額国庫負担とすること、④積立金は農村の福祉増進に使用されることなどであった(厚生省年金局編 1962: 56)。

農業団体によるこうした運動を背景として、与党内から新たな年金は無拠出制を中心にするという有力な案も出て来たが、国民年金実施対策特別委員会の野田がこうした事態の収拾に当たった結果、事態は終息に向かった。野田は事務当局も交えて農業団体との懇談の場を設定し、農協中央会頭の荷見安からは拠出制年金について了承を得て、堀本宜実農業会議所会頭とも意見の調整を図った。その結果、農業団体も最終的には、積立金の還元運用を図ること、保険料の掛け捨て防止の措置を講ずることなどの条件により拠出制の国民年金を実施することを了解した(厚生省年金局編 1962: 58)。

2. 基礎年金改革

(1) 政府の動き

1985年の基礎年金改正における政策策定のアクターとして指摘されるのは厚生省年金局、厚生大臣の諮問機関である社会保険審議会(以下、社保審)の厚生年金保険部会(以下、社保審厚生年金部会)、そして、第二次臨時行政調査会であろう(中野 1992: 43, 46; 新川 1993: 180)。

年金制度の統合に関する提案は1970年代の終盤になって具体化してきた。1977年に、社制審が「皆年金下の新年金体系」において、全額国庫負担による基本年金構想が打ち出し、同年、

厚生大臣の私的諮問機関である年金制度基本構想懇談会が中間発表を出して制度間の財政調整により社会保険方式の年金を維持し、制度間の不均衡を是正と給付水準の見直しなどを提唱した。続いて、1982年の第二臨調の第三答申（基本答申）においては、全国民を基礎とする統一の制度により、基礎的年金を保障するという考えが出され、給付水準の適正化、支給開始年齢の引き上げと弾力化、保険料の引き上げ等による制度運営の安定化などが要求された。この臨調による答申は、これを受けた鈴木善幸首相が厚生大臣に年金改正について直接指示を出すことにも結びつき、改正に関する「お墨付き」を与えたという点で重要である（新川 1993：180）。

年金改正のための本格的な検討が日程にのぼったのは社保審厚生年金部会懇談会発足時であったが、それに先立って厚生省では大幅な人事異動が行われ、山口新一郎を局長とする年金改正専属スタッフの布陣が引かれた（中野 1992：26）。山口は厚生事務次官、村山達雄厚生大臣のトップから全面的な信頼を受け、局内や省内、他省と改正に関する合意を取り付けるのと同時に、対世論活動も積極的に行った。それは、改正の正当性を訴えるために行った講演や新聞への寄稿、有識者アンケート等、マスメディアを用いて効果的に利用したことなどに現われている（中野 1992：34-39）。有識者アンケートは1982年11月30日から1983年1月31日まで年金に関する各界有識者等に、年金制度の現状と課題についての参考資料と次期改正の主要課題についてアンケートを郵送調査したものであり（学識経験者、報道・評論、経済界、労働関係等、合計1000名）、そこでは65歳からの支給開始年齢や社会保険維持に賛成が多く寄せら

れ、制度改正をめぐる世論と厚生省の年金改革構想との一致がアピールされた（中野 1992：38）。

この改正に際して厚生省年金局とともに重要な影響を与えたのは社保審厚生年金部会であったという（中野 1992：43）。これは1985年改正が制度間での財政調整を内容とするものであったことから首肯できる。しかし、こうした中でも厚生省年金局は社保審厚生年金部会において、税方式による年金ではなく、社会保険式の下で財源配分を如何にすすめるかという方向性で議論をリードし、結果として改革における主導権を握ることに成功したといえる（中野 1992：46）。

改革によって国民年金は基礎年金という名称が与えられ、形式的には公的年金の被保険者全員が加入する制度に改められた。そのモデル給付は従来の25年加入から40年加入に改められ、月額5万円とされた。そのため、40年加入のまままで制度改正前と改正後と比較すると、年金給付は34%ほど削減されたかたちになっている（40年加入の改正前の給付額は75,400円、改正後は50,000円）。こうした給付削減が実行された理由としては、年金制度の成熟に伴って加入期間が延び、それによって給付が増えるため世代間の公平が保てないということが挙げられている（厚生統計協会編 1986：39-41）。これは上記した第二臨調による給付水準の適正化や保険運営の安定化などを具体化するものであったといえる。この国民年金の5万円という給付水準は、高齢者の生計費等を総合的に勘案して決められた。具体的には、当時の年金局長であった吉原健二は国会で、5万円の国民年金の金額の根拠として、65歳以上の高齢者の消費支出月額72,000円（1979年時点）のうち、雑費を除い

た主な支出項目（食料費、住居費、光熱費、被服費等）に充当されている32,000円を基礎に、79年から84年までの物価上昇等を勘案して算定したと述べている（第102回衆議院社会労働委員会会議録 1984：26-27）。また、生活保護水準との関係で言えば、単身世帯の生活扶助額が5万円程度（高齢夫婦世帯の生活扶助額の場合ではその2分の1が5万円程度）であることを根拠に、国民年金の給付額が決定されたと述べている（第102回衆議院社会労働委員会会議録 1984：26-27）。

(2) 野党の動き

野党側では、民社党が改革に賛成の立場をとったが他の社会党、公明党、共産党は反対し、各党はそろって1983年に国民年金に関する構想を打ち出した。社会党は「暮らせる年金の実現を目指して」を発表し、所得型付加価値税などを財源とする税方式の基本年金による制度一元化を主張し、公明党は「活力ある高齢化社会を目指して」の中で、全国国民に最低生活を保障する社会保険方式による国民基本年金を創設することを提唱した。また、共産党は「最低保障年金を確立し、安定した年金制度をめざして」の中で、政府の国民年金構想を給付水準の切り下げだと非難し、国庫負担と企業負担による最低保障年金の確立を求めた。こうした野党案の中では、公明党案は給付水準が政府案と相違するほかは、政府案とさしたる違いはない。野党第一党の社会党と公明党に対しては、厚生官僚が頻繁に接触し、法案通過のための根回しが周到に行われた（中野 1992, 70）。特に社会党と厚生官僚との関係は密で、山口局長が社労族の長老議員の大原邦夫や多賀谷真稔らと話し合いの機会を多くもったという（中野 1992：67）。

上記のように利益集団による後ろ盾を失った社会党は、こうした根回しによる懐柔策もあり、その影響力は付帯決議（「自営業者などの保険料と給付のあり方については、他制度との均衡を考慮の上、今後総合的に検討を行い、必要な処置を講ずるものとする」と）を取り付けたに留まったものと考えられる。

(3) 利益団体の動き

国民年金制度が発足した1985年改正時点では、産業構造が国民年金成立時点とは大きく変化し、農業従事者は8.3%となり、第三次産業従事者比率が1960年の38.2%から57.2%と大きく増加した。国民年金導入時には労働側の動きをみると、総評は当初改革案に対して「国の負担を抑えて労働者、国民の負担を増やし、年金額を大幅に減らすものだ」と（『朝日』1983年11月30日）と意見書をまとめて反対したものの、1984年に入ってからの方針を転換して厚生省案の修正を労働側にとって有利なものにする方向を打ち出した（新川 1993：180）。労働側がこのような譲歩を図った背景としては、新川が指摘する総評の右派労働勢力との協調とともに（新川 1993：180）、公官労主体の総評にとって守るべき本丸である共済年金の改革が当面の厚生省の改革案では盛られていなかったからであるという点（『朝日』1984年1月16日）も重要であろう。すなわち、労働側にとって基礎年金は主要な関心事ではなかったのである。

むすび

—制度変化の分析枠組みと国民年金の制度変化—

上記の国民年金制度の創設時と1985年改革のプロセスから明らかなのは、改革における官僚

の主導性と利益集団の影響力の弱さである。

国民年金制度の創設時から1985年改革までは55年体制が継続しており、党派のアクターとして重要なのは中心的な与党であった自由民主党であり、拒否権プレイヤーの構造は変わっていない（ただし、新自由クラブが1985年改革時には与党の一角を構成していたが自民党と新自由クラブのイデオロギー距離は小さい）。その点を考慮に入れると、拒否権はこの間極めて弱い状態で、改革において自民党の裁量性は保持されていたと言える。他方、制度の自由裁量性を規定する制度の同質性という点でいえば、国民年金では上記したように制度の発足当初から制度の中心的な対象（＝利益集団）になると想定された農業者を始めとする第一次産業従事者の支持は弱く、発足以降も、第一産業から第二次、第三次産業への産業構造の転換にともない、被保険者も厚生年金や共済年金の適用にならない中小企業の労働者や非正規雇用の労働者など多様な集団をカバーすることになり、その同質性は一貫して小さいものであったといえる。Campbellも厚生年金に比べて国民年金の給付の削減が進展した1970年代の状況について、この当時の年金改革における議論は厚生年金を巡るものが中心で、国民年金に関する議論は2500万人という加入者がいたものの低調であったと論じている（Campbell 1992=1995, 232）。そして、その理由は、国民年金には組織的な利益団体がなく、25年の拠出期間があったために、1986年までには満額のモデル老齢給付を受け取る者が存在せずに給付の議論が抽象的に論じられてきたことにあるとしている（Campbell 1992=1995, 232）。これは、1985年改革における利益集団の動きで論じたように、労働組合が基礎年金制度に最終的に同意したこ

とも符合する。

他方、同質性を規定するとしたもう一つの制度の専門性・複雑性に関しては、年金制度では専門性・複雑性の程度は大きく、他の制度に比べて制度の給付を大きく削減するといった自由裁量性は限定されていたと考えられる。上でみてきたように、そうした中で改革において大きな役割を果たしたのは官僚組織であった。1985年改革では、従来の社会保険方式の年金を維持しつつ、高齢化や産業構造の変動に伴って不安定化する保険基盤の安定化のために基礎年金という制度間の財政調整の仕組みをつくり、年金加入期間の長期化に伴って増える給付水準と現役世代の賃金水準とのバランスを取るためにその「適正化」が行われた（社会保険庁年金保険部国民年金課編 1980, 282）。その目的は制度を安定的に運営するということであった（社会保険庁年金保険部国民年金課編 1980:282）。官僚組織の側からみれば、こうした改革は「政治的官僚」²⁾（村松 1981:106）として専門的合理性に基づいて、社会・経済の環境変化に伴って生じる課題を解決するために行われた改革であるという位置づけになるかもしれない。

国民年金の給付削減が決定的になった1985年改革は新たに基礎年金という仕組みを導入したものであり、それまでのパラメトリックな制度改革よりもより大きな改革が実行されている。そうした点からすれば、その改革は自民党と官僚からなる謀叛者による Mahoney の転置改革ということができよう³⁾。それを実行可能にしたのは、直接的には、利益集団を欠いた状態で、55年体制のもとで有効な拒否権プレイヤーが存在しなかったという政治的狀況で、謀叛者として官僚が改革において裁量性を発揮したことに求められる。利益集団を欠き、官僚に高

い専門性を謀叛者として発揮させた原因をさらに辿ってゆくなれば、それは制度の非同質性と高度な専門性・複雑性という国民年金の構造それ自体に求められるだろう。

〔付記〕

本研究は、平成21年度立命館大学産業社会学会による研究助成金、および、平成22-24年度日本学術振興会科学研究費補助金、基盤研究（C）「年金の脱貧困化効果に関する計量・歴史・比較事例分析」（課題番号22530646）による研究成果の一部である。

注

- 1) ここで「転置」はハッカーの「見直し」とはほぼ同じ内容である。
- 2) 村松の言う「政治的官僚」とは政治の只中で、問題指向的、プログラム指向的に自己の任務遂行を行う態度を持つ官僚を意味する（村松 1981：106-110）。
- 3) ただし、Hall の類型化に基づけば、基礎年金改革では国民年金で旧来から掲げられていた基礎的生活の保障という目的には変化が加えられなかったため、第二段階の変化に留まるといえる。この点については、鎮目（2006）を参照。

参考文献

- Arthur, W. Brian. 1988. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." In The Economy as an Evolving Complex Systems, edited by Anderson, P., Arrow, K., and Pines, D. Addison-Wesley, pp. 9-31.
- Bonoli, Giuliano., Palier, Buruno. 2000. "How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe.", European Review, Vol. 8, No. 3 pp. 333-352.
- Campbell, John Creighton. 1992. How Policies Change; The Japanese Government and the Aging Society, Princeton, N.J.: Princeton University Press (=1995, 三浦文夫, 坂田周一訳『日本政府と高齢化社会』中央法規).
- Hacker Jacob S. 2004. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.", American Political Science Review, 98: 243-260.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State.", Comparative Politics. April. pp. 275-296.
- Jochem, Seven. 2007. "Pension reform: beyond path dependency?" In Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis, edited by Jochen Clasen, and Nico A. Siegel. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 261-280.
- Mahoney, James. Thelen, Kathleen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change", In Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power, edited by James Mahoney, and Kathleen Thelen, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37
- Nordlund, Anders. 2002. Resilient Welfare States- Nordic Welfare State Development in the Late 20th Century, Department of Sociology Umeå University.
- Rhodes, Martin. 1996. "Globalization and West European Welfare States.", Journal of European Social Policy, Vol. 6, No. 4, pp. 305-327.
- 厚生省年金局, 社会保険庁年金保険部. 1968. 『厚生年金25年史』厚生団.
- 厚生省年金局編. 1962. 『国民年金のあゆみ 昭和34~36年度』.
- 厚生統計協会編. 1986. 『厚生の指標 保険と年金の動向』厚生統計協会, 33 (14).
- 小山進次郎. 1959. 『国民年金法の解説』時事通信社.
- 社会保険研究所編. 1999. 『平成11年度 年金白書 21世紀の年金を「構築」する』社会保険研究所. 社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課編.
1990. 『国民年金30年のあゆみ』ぎょうせい.
- 社会保険庁年金保険部国民年金課編. 1980. 『国民年金25年のあゆみ』ぎょうせい.
- 鎮目真人. 2006. 「公的年金改革の類型と2004年年

- 金改革による制度のゆくえ」『社会政策研究』第6号, pp. 11-29.
- . 2001. 「公的年金支出の決定要因—制度論アプローチによる計量分析—」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, 37巻1号, pp. 85-99.
- 新川敏光. 1993. 『日本型福祉の政治経済学』三一書房.
- 第102回国会衆議院社会労働委員会会議録. 1984. 『第102回国会衆議院社会労働委員会会議録』, 4.
- 中野実. 1992. 『現代日本の政治過程』東京大学出版会.
- 日本国民年金協会. 1980. 『国民年金二十年秘史』日本国民年金協会.
- 村松岐夫. 1981. 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社.
- 横山和彦. 1967. 「国民年金制度成立史」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房.
- 吉原健二. 2004. 『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規.

New Institutional Analysis of Decremental Factors
in National Pension Plan Benefit Levels:
From foundation of National Pension Plan to Basic Pension reform

SHIZUME Masato *

Abstract: The National Pension Plan (NPP) was established in 1961 and reformed as a basic pension in 1985. The benefit levels of NPP had been reduced from 1961 to 1985. Especially, the benefit levels had been hugely cut down by a 1985 reform. Mahoney and Thelen discussed the theory of gradual institutional change, which includes change agents, characteristics of the targeted institution, and typology of institutional change (Mahoney, Thelen 2010). They proposed that the characteristics of the targeted institution would condition the outcome of reform and pointed out that level of discretion in interpretation/enforcement was an ingredient of the characteristics of the targeted institution. In addition to this thesis, “institutional technicality/complexity” and “institutional homogeneity” would be crucial factors for institutional change because they would determine the level of discretion in interpretation/enforcement. Institutional technicality /complexity may promote bureaucrat autocracy and institutional homogeneity may create strong interest groups as change agents. The 1985 reform will be classified as “displacement” on Mahoney’s term, which was carried out because NPP had only weak interest groups due to low institutional homogeneity and active bureaucrats due to high institutional technicality/complexity, lacking veto player under the 55-year system.

Keywords: Typology of institutional change, Bureaucracy, Interest Group, Veto Points

*Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University