

リベラリスト・近藤文二と 日本社会保険制度史

玉 井 金 五

1 はじめに

日本における社会保障制度が構築されてから、すでに半世紀以上が経過している。1961（昭36）年の「国民皆保険・皆年金体制」の確立（いわゆる61年体制）をひとつの指標とするのであれば、まさに半世紀であるが、その前の社会保障制度の計画期段階までを視野に入れると、70年近くに及ぶことになる。この間、さまざまな改正や新制度の導入がみられたが、わが国の場合、社会保障の中心に社会保険を位置づけてきたことは衆目の一致するところである。

社会保険といえば、わが国は戦前からの歴史を有している。周知のように、わが国で最初社会保険は1922（大11）年の健康保険法成立まで遡る。その後、国民健康保険、船員保険、労働者年金保険（後に厚生年金保険と改称）といった形で、戦前の系譜を築き上げてきた。社会保険というよりも、労働保険として取り扱われる失業保険や労災保険が出来たのは戦後である。こうして、わが国ではすでに終戦直後には社会保険がほぼ出揃っていたのである。ただし、加入者や給付水準をはじめとしてさまざまな問題を有しており、医療保険や年金保険を中心にそれらをできるだけ解決しようとしたのが、先の61年体制であった。

こうした戦前からスタートした社会保険制度が大きな試練を迎えるのは、

1970年代以降である。とりわけ、急速な高齢化の進展は社会保障財政を圧迫し、社会保険においては80年代に医療や年金で制度間財政調整が図られることになる。⁽¹⁾ 制度間財政調整の導入は、61年体制以降における最大の改革であり、社会保険史を2分するだけのインパクトがあった。後に再論するが、その制度間財政調整という手法も今日ではギリギリのところまで追い込まれてしまっている。このままいくと、わが国の社会保険を軸とした社会保障制度は、大きな方向転換を迫られることになるのであろうか。あるいは現行方式を堅持したままで、必要不可欠な手を打っていくのであろうか。

社会保険といえば、その機能と役割について日本の高度成長期あたりまで理論的に主導したリーダーがいた。その人物こそ、近藤文二（こんどう・ぶんじ、1901-1976）である。近藤はもともと保険経済学を専門としており、どちらかというと、いわゆる営利保険（民間保険）の研究に従事することからスタートしている。しかし、戦時中に発足した労働者年金保険に関する共著を刊行したあたりから、社会保険の方に関心を移していった。⁽²⁾ そして、終戦直後において社会保障計画策定が開始されるや否やその活動に積極的に関わり、非常に大きな貢献を果たすことになる。

日本の社会保険が大きな曲がり角に差し掛かっている折、再度近藤が説いた社会保険論を垣間見ておくことは、時期的にみて非常にタイムリーである。近藤の主張は、現在でも生かすことが出来るのか、それとも新しい社会保険論を生み出すことが強く求められているのか。以下では、近藤の所説を追う形で、その問いに迫ってみることにしよう。

(1) 後の箇所ですくしく論じるが、一方の制度が他方の制度を財政的に支援する仕組みを導入することである。実際には、「保険料」として取って「税」的に取り扱う手法であり、わが国独自のものといつてよい。

(2) 戦時中に、後藤清氏との共著である大著『労働者年金保険法論』（東洋書館、1942年）を刊行している。本書で、「戦費調達」につながらる年金制度が導入されたという説を打ち出した。

2 近藤の経歴と社会保険論

近藤は、1901（明34）年に大阪市で出生した。学歴としては、大阪市立甲種商業学校、大阪市立高等商業学校、京都帝国大学経済学部へと進んだ。その後、大学院に進学し、保険学の研究に入っていく。大学院での主な指導は小島昌太郎から受け、大学院に在籍のまま、1926（昭元）年には大阪市立高等商業学校の教壇に立った。1928（昭3）年における高商の大阪商科大学への昇格後は、高等商業部の教授となっている。1932（昭7）年から翌年にかけてドイツを中心に在外研究に従事した。1934（昭9）年には商科大学の助教授、1941（昭16）年には教授に就任した。戦後、大阪商科大学は大阪市立大学となり、近藤は1949（昭24）年に商学部教授となった⁽³⁾。

近藤は、戦前期において生命保険、損害保険をはじめとした保険学の研究に進進していたが、戦時中の1941（昭16）年に労働者年金保険法が出来たことに対する関わりから社会保険に研究の軸が移行することになる。『労働者年金保険法論』（1942年）、『社会保険入門』（1943年）の2書は当時の研究成果である。近藤自身も語るように、前者は労働者年金保険がいかなる経緯で出来たのかについて、「戦費調達」を意識した見解を提示した。また、後者は戦時における社会保険の意味を問うたものであり、社会保険といってもそれぞれ戦時中という状況に関係する著書であった点に注意する必要がある。しかしながら、近藤にとっては、戦後に社会保障と社会保険の関係性を追究していく上で大きな転機となったように思われる。

日本では終戦直後から生活困窮者の生活保障のあり方が問題となり、それは日本の社会保障制度をいかに作り上げていくべきかといったことに繋がっ

(3) 近藤の経歴については、近藤文二「研究生活35年—年譜に代えて」近藤文二博士還暦記念論文集『生活保障の経済理論』日本評論新社、1963年、を参照すべきである。

ていく。そして、早くも1946（昭21）年には当時の学者による「社会保障研究会」なるものが組織されている。その構成メンバーであるが、末高信、園乾治、近藤文二、平田富太郎、大河内一男、の5名である。すでに近藤が入っているのをみると、それ以前から交流が始まっていたものと思われる。また、他方で大河内がメンバーの一員であったことにも、興味を抱かざるをえない。この研究会は同年に「社会保障案」をまとめあげたが、それはイギリスの⁽⁴⁾『ベヴァリッジ報告』の影響を著しく受けた内容となっていた。

一方、1946年には厚生省の中に「社会保険制度調査会」が設置された。調査会は3つの小委員会に分かれて活動したようであるが、そのうちの第1小委員会に先の末高、園、近藤、大河内の4名が入った。調査会は翌年の1947（昭22）年に「社会保障制度要綱」を発表した。これは、近藤によると、ベヴァリッジ案をものごと評されたものであるが、中身をみると社会保障制度における社会保険主義を前面に押し出そうとする性格を有していたといえる。ベヴァリッジ案も社会保険を中軸に据えていたから、その限りではこの要綱も基本線は同じであったといってよいであろう。

近藤はいう。「もっともこれ（社会保障制度審議会—引用者）より早く、昭和22年10月8日には、社会保険制度調査会が『社会保障制度要綱』を厚生大臣に答申している。これもまた社会保障の一つの青写真であり、当時人びとはこれと呼んで日本のベヴァリッジ案とした、末高信、園乾治そして私の3人が社会保障研究会で立案したものがその土台となっている。案の特長は、給付の面ではベヴァリッジ構想にもとづいてフラット制をとりながら、保険料については所得比例主義を採用した点にあった。日本の場合にはこのことによってのみ所得再分配効果を期待できるとしたからである。むろんこのほかにばう大な国庫負担をも要請したことはいうまでもない。そこで当時多く

（4） このあたりの経緯は、玉井金五『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社、1992年、第7章、でかなり詳細に言及しているので、ぜひ参考にされたい。

の人たちは、この案が実現するとなるとたいへんな財源がいる。これはいつてみれば一つの夢物語でしかない」と酷評したものである。この批判は一部は当たっていたが、立案者の意図はこれによってアメリカ占領軍が生活保護制度を中心とする社会保障制度をわが国におしつけようとするのを阻止することができたならばという望みをもっていたのである⁽⁵⁾」。

ここで、引用した部分の最後の箇所注目すべきである。とりわけ、当時におけるアメリカ占領軍の存在と、その社会保障制度への関わりが重要である。終戦直後から生活困窮者対策に関係し始めていたアメリカ占領軍は、1947（昭22）年に「アメリカ社会保障制度調査団」をわが国に派遣し、国内で調査を実施した後に勧告を行った。いわゆる「ワンデル勧告」がそれである。こうした点に関連して、近藤は次のようにも述べている。「さきにも述べたように、敗戦後、日本の社会保険や社会事業に対して最も大きな関心を示したのは日本人ではなかった。むしろ占領軍総司令部であった。総司令部は占領政策の一環として、占領当初から社会保障制度の確立を望んでいたようである」、「また、『アメリカ社会保障制度調査団報告書』すなわち『社会保障制度への勧告』が作成されるにあたって、数回にわたって意見（近藤自身が一引用者）を述べている。そうした機会を通じて、当時、司令部が社会保障制度の実現にいかに熱意を持っていたかをよく知っている。だが、結局において、かれらがわれわれに残したものは、ただひとつの『生活保護法』であった⁽⁶⁾」。

一方ではアメリカ占領軍の圧力、他方では日本の新しい生活保障体制の樹立に志を持って立ち向かう専門家集団の活動という、大きくは2つの流れの中でわが国の社会保障制度は形作られていくことになる。とくに「ワンデル勧告」で指摘された専門的な審議会の設置は、1949（昭24）年に社会保障制

(5) 近藤文二『日本の社会保障の歴史』厚生出版社、1974年、56-57頁。

(6) 同上書、74-75頁。

度審議会として実現することになった。近藤はこの審議会のメンバーともなり、精力的な活動を行ったようである。当審議会からは1950（昭和25）年に、かの有名な『社会保障制度に関する勧告』が出されるに至るが、この点に関して、近藤が次のように述べているのは実に興味深い。「昭和24年の春、内閣に『社会保障制度審議会』が設けられると、その委員となり、翌25年の『社会保障制度に関する勧告』の原案をほとんど一人で起草した⁽⁷⁾」。これを見ると、近藤が当審議会ではいかに中心的な位置を占めていたかがよくわかる。いずれにしても、この勧告は近藤らが終戦直後から続けてきた社会保障制度計画作成の総決算となったのである。

以上が、昭和20年代前半期における近藤の軌跡であるが、こうした日本の社会保障制度の体系化が進む中でみてきたのは、やはり社会保険の機能と役割であった。先にみたように、アメリカ占領軍の影響もあって社会保険に対する国家扶助（公的扶助）の比重が結構高かったのが当時の特徴でもあった。しかし、一連の報告書、勧告等を精査してみると、社会保険の重要性が説かれており、それは専門家集団の基本的な考えでもあったといえるのである。とりわけ、それを理論的にも実践的にもリードしたのが近藤であった。そこで、近藤の社会保険論とはどのようなものであったのかについて、もうすこし立ち入った検討を加えてみることにしよう。

上述のように、近藤が社会保険の研究に本格的に取り組み始めたのは戦時中であった。その後、社会保障との関連で社会保険を論じていくことになるが、そのひとつとして『社会保障』（1949年）を取り上げることができる。本書をみると、まず保険について近藤は次のようにいう。「そこで、わたくしは、保険を定義して、『保険とは資本主義社会において偶然が齎す経済生活の不安定を除去せんがため、多数の経済単位が集まって全体としての収支

（7） 近藤文二，前掲論文（3），226頁。

が均等するように共通準備財産を形成する制度である』と述べると共に、『全体としての収支の均等』ということと『共通準備財産の形成』ということに、保険技術の特徴を求めることにしている、「こうした技術を用いて社会政策が行われた場合に、社会保険が成立つという譯である⁽⁸⁾」。資本主義社会におけるさまざまなリスクに対処するために保険が用いられるわけであり、それが社会政策として行われるときに、社会保険の形を取るというのである。

ここで社会政策といったとき、近藤は「資本側の政策」として把握している。本書では、経済的には「労働力の保全」、社会的には「産業平和の達成」的な意味合いで規定されており、当時社会政策本質論争が展開され始めていたことを考えると、近藤の社会政策観にもその影響を十分見て取れるが、近藤の場合、それ以上にドイツにおける社会保険生成の分析から、社会保険の機能と役割を導き出しているところがある。ただし、本書の最後の箇所では、経済的機能に再度言及して、「社会保障の基点をなすと考えられている社会保険こそは、さきにも一言したように、賃金の再分配、資本のための合理的再分配を意味する」と指摘し、もし賃金から保険料を控除することができない事態に陥れば、そのときは保険が成り立たなくなり、給付も約束されなくなるという「社会保険の社会事業化」が広がっていくと警告を発している⁽⁹⁾。当時、賃金自体が不十分であったことを想起すれば、起こりうる可能性は非常に大きかったといえるであろう。

本書ではそうした事態を防ぐために労働者はどうすべきかについても、以下のように論じられている。「では、労働者は如何にして社会保険の社会事業化を防止すべきであろうか。それにはまず、健康保険を労働者の手に移管せしめることである。これを具体的にいえば、健康保険組合の経営を労働組合の手に収めることである。次には厚生年金保険の積立金を労働者自身の管

(8) 近藤文二『社会保障』中央労働学園、1949年、20頁。

(9) 同上書、155-158頁。

理におくことである」,「勿論これらは差し当たっての対策に他ならないのであって、基本的には社会保険の社会事業化の必然性を利用して社会保険の社会主義化の方向を目指さなければならないのである」⁽¹⁰⁾。昭和20年代といえ、政治的には緊迫度を増し、また労資激突といった様相なかで体制変革が正面から論じられる時代であった。近藤の社会保険論がそうした雰囲気の中で論理構成されていたことは、以上で取り上げた近藤の議論から十分汲み取ることができる。

近藤が自身の社会保険論を集大成するのは、後に刊行した『社会保険』(1963年)においてである。本書は、社会保険の理論、歴史、政策を網羅した文献として、極めて評価が高いものである。また、近藤の社会保険論の到達点としてみてもよいものである。本書をみると、時代状況に制約された叙述から解放されて、非常に学問的な成果として仕上がっている。すでに昭和20年代から議論されていた部分もかなり含まれているが、論理性、体系性といった点において、近藤の著書の中では完成度の高い、特筆に値する成果であるといつてよいであろう。そこで、本書における社会保険論を取り上げつつ、近藤の主張の要点を再度確認しておくことにしよう。⁽¹¹⁾

本書で最も注目すべきは、社会保険の機能と役割を論じるところである。先にみた『社会保障』での叙述と重複するところがあるものの、より客観性を帯びた内容となっている。近藤は、社会保険にみられる2つの機能と役割を強調する。第1は、「保険的所得再分配」と呼ばれるものである。社会にはさまざまなリスクが存在する。そのなかでも疾病等を初めとする社会的な

(10) 同上書、161頁。

(11) 本書の議論を補足するものとして、近藤文二・小川喜一『労働福祉・社会保障』日本労働協会、1977年、がある。本書は、近藤亡きあと、小川が必要な加筆修正を加えたものである。ただし、近藤が以前から論じてきた点において大きな変更は一切なかった。近藤の最晩年の考えをできるだけ汲むということで、引用はこの文献を用いている箇所がある。

リスクに備えるために日頃からの保険料拠出を行うことによって、必要な準備金を用意しておく。その場合、一定条件を満たした加入者が多ければ多いほど財政的には安定する。社会的リスクに遭遇した者に必要なサービスや給付金を支給し、生活困難に陥ってしまうのを防止する。いいかえれば、社会的リスクに遭遇する者とそうでない者との間に所得の再分配が行われるわけである。

第2は、「社会政策的所得再分配」である。これが意味するところは、社会的リスクに備えるために被用者が支払うべき保険料拠出に当たる分を、事業主が賃金として被用者に支給することである。「社会的賃金」と呼ばれるものが、まさにそれに当たる。社会保険において、保険料の支払いが労使折半というケースがある。この場合、保険料は被用者にとって一体どの部分からの支払いになるのかといえ、それは事業主が社会的賃金という形で支給するのが最も理に適っているということになる。それが実施に移されたとき、まさに社会政策的な所得再分配が行われたことになるのである。多くの事業主がそのことに応じれば応じるほど、社会政策的な所得再分配は貫徹することになる。また、被用者にとっても社会的賃金の意味は理解しやすく、目に見えやすいものとなる。

以上の点について、近藤の言葉で確認しておこう。「いうまでもなく、保険は偶然的な出来事が発生した場合、等しく発生の危険をになっているもののなかで、現実これに当面するものと、そうでないものとの間の所得の再分配を行うことをその経済的機能とするものであるが、社会保険の場合にはかかる機能のほかに、掛け金についての雇主の分担などを通じて社会政策的再分配の機能をもあわせもつこととなる。すなわち、そこでは利潤から賃金への再分配がおこなわれる。さらに、社会保険は、掛け金を所得に比例させる方式をとれば、所得の高いものと低いものとの所得の階層的再分配も実現できる。こうした所得の再分配は公共の補助を通じても行なわれる」、「かく

て、われわれは、社会保険を通じて、三つの異なる所得の再分配が行なわれることを知るわけである。これをかりに、保険的所得再分配、社会政策的所得再分配および階層的所得再分配と名づけることにしよう。社会保険にはその組み立て方のいかに問わず、保険的所得再分配のほかに社会政策的所得再分配をとまうところに本質がある。そして、そのほとんど大部分のものが、また階層的所得再分配機能をもあわせ持っている⁽¹²⁾」。

さて、近藤は社会保険においてこの2つの機能、役割を重視する。もっとも、それぞれにおいて、弱点といった面も有する。第1のケースであれば、保険集団がどれぐらいの規模で構成されるのが、決定的である。余りにも小集団であれば、財政面で厳しさを増すであろう。あるいは、そうした量的なことだけではなく、加入者の階層、年齢等といった質的な要素によって、保険集団としては当初から問題含みということも生じてしまうことになりかねない。一方、第2のものは、労使関係が成り立っているところに当てはまるものであり、そうでないところには事業主が存在しないわけであるから、社会政策的といったことが難しくなる。事業主に代わるものとして、これまでの日本で行われてきた手法が、国庫負担、公費負担ということであったのは、よく知られるところである。その意味で、いくつかの条件をもとに、その効果を考えることが社会保険には求められるということである。

日本の社会保険は、もともと一部の労働者を対象に開始されたものであった。もっとも、戦前には国民健康保険（1938年）が発足していたから、階層区分でいうと労働者以外にも広まっていた。しかし、それ以外の社会保険をみると、やはり労働者が中心的位置に置かれていた。近藤が社会保険論を積極的に展開し始めるのは、終戦直後である。その時期は抑圧されていた労働者の解放があり、爆発的なエネルギーのもとで労働運動の高まりが生

(12) 近藤・小川、前掲書、14-15頁。中身は、すでに近藤『社会保険』で論じられていたことである。

じたわけである。そうした現実的な様相は、先に触れた社会政策本質論争の生起にもみてとれる。社会政策の本質規定をめぐって、関係した論者のほぼ全員が社会政策と労働者階級の関係性に論及した。近藤もその影響をまともに受けており、当時論述された近藤の社会政策論をみても、そうした視点が組み込まれているのが把握できる。それが、近藤の社会保険論の構築にも作用したのはいうまでもないであろう。⁽¹³⁾

ただし、そうはいつでも近藤は社会保障計画の策定にも乗り出していた。社会保障が国民全体を対象とする限りにおいて、たんに労働者だけを扱えばいいということにはならない。労働者以外の階層がまだまだ割合として多くを占めていたわが国において、彼らの社会保障制度への包括は極めて重要な事項であった。その場合、社会保険をもって対処するとしても、保険的所得再分配はともかく、社会政策的所得再分配については使用者からの保険料拠出を期待することができないわけであるから、それに代わるべきものが求められることになる。近藤からすれば、それが国庫負担、公費負担というルートに繋がっていく。労働者とその他の国民という図式が昭和20年代の社会保障計画において登場してくるのは、以上に述べた事情が存在するからであった。

3 高度成長期から低成長期への展開過程

先に触れたように、50年勧告は当時としては最も体系的な日本の社会保障計画であったにもかかわらず、即時実施ということにはならなかった。近藤は相当無念の思いが強かったと見えて、以下のように振り返っている。「この『勧告』は、社会保険、国家扶助、公衆衛生および医療、社会福祉の4部門にわたって、わが国の社会保障のあるべき姿を示したのであるが、そこで、

(13) 近藤の社会政策論については、近藤文二『社会政策概説』碓氷書房、1949年、を参考のこと。

審議会は『社会保障の本来の目的を隔ることは遠い』が、しかし『今日において、この制度のスタートをきることは絶対に必要であり、また少なくともこの程度のことをやらなければ、当面する社会不安に対する国家の責任を果たすことはできない』と断じた。そして、その『全面的実施』の勧告をしたのである⁽¹⁴⁾、「しかし、このころになると、戦後の混乱と、インフレーションもようやく安定化への道をたどっていた。それに、朝鮮動乱の影響は、わが国に対しても、再軍備的なムードをつくりだすことになった。そこで、政府は『勧告』の全面実施を打ち出すどころか、むしろ、これとは逆に旧軍人恩給の復活をはかるなど、『勧告』とは反対の政策を打ち出したのである」。

このように、近藤は昭和20年代において積極的に活動したにもかかわらず、社会経済事情が社会保障の前進を遮ってしまった。その後、近藤は社会保障制度審議会の委員を務めつつ、社会保障の改革に取り組んでいくが、その行き着いたところが1961（昭36）年の国民皆保険皆年金体制であった。これによって、全国民が社会保障制度、とりわけ社会保険にカヴァーされることになり、それは戦前から脈々と続いてきた改革の到達点であった。これによって、被用者を主対象とした「職域保険」と、農業・自営業等を主対象とした「地域保険」という2大体制が確立したのである。とくに、農業・自営業者等の比重がまだ一定割合を維持していたわが国ではこの時点での制度の一本化は不可能であった。統合に向けた制度の再編は、まさにこれ以降の課題となっていく。

社会保障制度審議会は、1962（昭37）年において、「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申」と「社会保障制度の推進に関する勧告」（以下、62年勧告と略記）を公表する。この点について、近藤はいう。「いうまでもなく、所得格差の解消は、社会保障制度そのものだけでは達成

(14) 近藤、前掲書(5)、79頁。

されるものではない。雇用、賃金、食糧その他の物価、税制、教育、住宅などの社会生活領域の諸問題をも社会保障の見地から同時に解消していく必要がある。しかし、なんといっても、まず、社会保障制度そのもののデコボコを改めることが先決である。そこで社会保障制度審議会は、右の諮問に答えて、昭和37年『社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申』を行うことにした、「また社会保障制度審議会は、この総合調整に関する答申を行うにあたって、これをたんなる『答申』にとどめず、これにくわえるに、『社会保障制度の推進に関する勧告』をもってした。これは単なる総合調整を考えるだけではたりないのであって、さらに制度の推進もふくめて、これを考える必要があると考えたからである⁽¹⁵⁾」。

これらをみると、わが国で曲がりなりにも社会保障制度の確立をみたが、いわゆる「デコボコ」状態が修復されていない。今後の重要課題として、これらに立ち向かっていくべきであるといった覚悟のほどが伺える。1960年代から最晩年となる1970年代までの近藤は、まさにそのデコボコについて様々な角度から発言を行っていった。その間、とりわけ1963（昭38）年に近藤は『社会保険』（岩波書店）を刊行する。本書は先に述べたように社会保険に関する理論・歴史・政策が三位一体となったこの分野の名著であるとの評価も受けたが、近藤自身のこれまでの研究の総仕上げであったことは確かである。社会保険を軸に据えた社会保障制度の建設こそ、近藤が描く改革の軌道であった。

ところで、先の62年勧告は50年勧告から10年以上経過した段階で出されており、したがって社会保障を取り巻くいくつかの条件の大きな変質を前提にしなければならなかった。そのひとつが階層分化である。当勧告では、一般所得階層、低所得階層、貧困階層と区分され、それぞれに対する処方箋が論

(15) 近藤、同上書、82-83頁。

じられた。端的に言えば、一般所得階層には社会保険で、そして貧困階層には公的扶助でという基本線に加えて、低所得階層には社会福祉で対処すべきことが前面に出された点に当勧告の特徴があった。終戦直後は、まだ多くの者が貧困の中に押し込められていたのに対して、高度成長期の到来は国民の階層化を引き起こした。したがって、こうした三階層区分をもとにした社会保障政策が取られなければならなかったのである。

もうひとつ指摘しておくべきことは、社会保険における財政調整論が登場してきている点である。先に述べたように、わが国では職域保険と地域保険に分かれるが、職域保険内における制度間格差に加えて、職域保険と地域保険の間における制度間格差をも抱えていた。とりわけ、そのなかでも財政状態の良否が目立ち始めつつあり、いずれは制度間の財政調整に踏み切りざるを得ないという論理の浮上である。言い換えれば、財政的に恵まれているところから、財政的に窮地に陥っているところに資金的な支援を行う仕組みを導入することがそれにあたる。当勧告では、まずは職域間で始め、その後職域と地域の間に向かっていくべきであるとの道筋を描いている。早くも、高度成長期に財政調整の議論がなされていたことに注目すべきであろう。

それでは、高度成長期にはどのように社会保障改革、とりわけ社会保険のそれは進んだのであろうか。総じて、制度間に見られた給付率や給付水準を中心としたものであり、一方で抜本的改革の必要性が叫ばれたにもかかわらず、それには到底及ばなかった。また、先に触れた財政調整も実行に移されなかった。それというのも、高度成長期はそれこそ貧困を解消していくかのようなイメージを作り上げ、また経済成長から受ける恩恵は制度の統合といった領域よりも給付そのもののレベルアップといったところに、国民の関心を引き付けていったからである。1973（昭48）年に「福祉元年」を迎えることになるが、それは給付水準等の引き上げといったことにもっぱら焦点を当てる結果となってしまった。その意味で、62年勧告が出てからのほぼ10年間は、

高度成長を背景にした社会保障の拡大への期待が極めて高まったときであったといえるだろう。

近藤は、1976（昭51）年にこの世を去る。それでは、近藤亡き後日本の社会保険はどのように変容したのであろうか。先に財政調整に言及した。わが国でそれが実行に移されるのは1980年代である。その背景は、高齢化に伴う医療、年金の財政の悪化である。医療については、老人医療問題の顕在化であろう。1972（昭47）年に老人医療費支給制度の導入が決定した。70歳以上の老人が医療サービスを受けたとき、窓口で支払う一部負担を公費で肩代わりするという制度である。窓口での支払いが無いと一見無料化したかの錯覚にとらわれるが、もともと本人もしくは家族という形で被保険者としての保険料拠出に関係しているわけであるから保険からの支払部分があるわけであり、無料では全くない。その意味で、現在でもしばしば使用される「老人医療の無料化」という表現には、細心の注意が必要である。

この制度が発足してから老人の診察が増え、老人医療費が伸び始めることになる。制度上老人を多数抱える国民健康保険にしわ寄せがいくわけであり、実際に国民健康保険財政は揺らぎ始めた。結局、そのままにしておけないということで、1982（昭57）年に老人保健法が制定されて、老人保健制度が創設されることになった。この制度によって、老人医療費の7割は各保険者からの拠出金で賄うことになる。残り3割が公費負担である。健康保険を例に採れば、以前は本人、家族に責任を持っていれば良かった。それが、この改正で老人の医療費まで関与することになったのである。国民健康保険側からみれば、他の保険者から拠出金を支払ってもらうことは、財政的に大きな援助を受けることになる。一方から他方へお金が流れる、まさに制度間財政調整の仕組みが導入されることになったのである。

年金においても、制度間財政調整が行われた。農業・自営業者等が加入する国民年金であるが、発足当初から保険数理的に無理があり、思うように伸

びない積立金の総額がそれを示していた。国民年金は加入者層にバラツキがあり、しかも負担能力にも限界があったので財政収支がある時期から悪化し始めていた。先の積立金であるが、ピークは1982（昭57）年のときの約3兆円であり、その後早くも通減状態に陥っていた。ちなみに、同時期厚生年金は1986年度見通しで積立金を約55兆円有していたことを知れば、2つの年金の間に大変大きな財政的格差が生まれていたことに気付くであろう。しかも、国民年金は1986年度には受給資格である25年間加入した層が出てくるのである。言い換えれば、そうした者に対する給付に必要な積立金を準備しておかなければならなかった。しかるに、それどころか、現実には積立金が通減し始めていたことで財政破綻という、危機的な状況が迫っていることを意味していたのである。⁽¹⁶⁾

こうした大きな問題が生じていたことについて、当時政府はほとんど明らかにしていなかった。むしろ、その他の年金問題を取り上げる形で年金改革の必要性を声高に叫んでいたのが事実である。1985（昭60）年に戦後最大の年金改正が行われた。表向きは、基礎年金の導入に代表されるように、国民の共通部分を取り入れたことを喧伝したが、事の本質は全く別のところにあったのである。1階に基礎年金が導入されることになったが、財源は3つから成り立った。第1は、第1号被保険者の保険料、第2は、国庫負担（当初は全体の3分の1）、そして第3に、第2号被保険者と第3号被保険者からの拠出金である。このなかで、拠出金が財政調整的機能を果たすことに注意が必要である。

拠出金は、加入者の頭数でカウントされるので、その意味ではとくに問題がない。ただし、その算定方式の分母には第1号から第3号までが入り、第2号と第3号は分子に置かれて計算がなされる。もし、第1号に未納、滞納

(16) この点については、玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究—』法律文化社、2012年、第7章、で詳しく論じているので、ぜひ参照されたい。

等があれば、その数が分母から差し引かれる。そうすると、結果として、未納、滞納があれば、第2号と第3号の拠出金が多く支払わなければならないメカニズムが働くのである。当然のこととして、未納、滞納が多ければ多いほど、拠出金の持ち出しは増えていく。それは、実質拠出金の支払いを受け持っている第2号の負担となって跳ね返ってくるのである。このあたりの仕組みは実にややこしいので、一般国民にはほとんど理解が出来ないところである。しかし、まさにそうしたところで最も重要なことが実践に移されていることに眼を向ける必要があろう。

以上のことは、言い換えると厚生年金（第2号）による国民年金（第1号）の財政支援であり、これによって国民年金の財政破綻は何とか免れることが出来たのである。医療保険だけでなく、年金保険においても財政調整がなされた事実に注目するとともに、62年勧告で指摘されていたことが、そのままではないにしても実行に移されたことを銘記しておくべきである。そして、これまでの経過からいえることは、近藤が射程に入れていた範囲というのは、おおよそこのあたりまでだということになる。財政調整の先にどのような改革がなされるべきかについて、再編、統合ということは視野に入れていたとしても、そこに至る具体的ステップまでは近藤の所説に見出すことは出来ない。

では、さらにその後わが国の社会保険は、どのような軌跡を辿ったのであろうか。老人医療についていえば、老人医療費の伸びとともに各保険者からの拠出金が増えていく。1990年代に入ると、比較的財政状態が良いといわれてきた健康保険組合においても厳しいところが出始める。結局、2000年代に入って高齢者医療制度のあり方が検討され、最終的には2006年の医療制度改革において後期高齢者医療制度の新設が決定された。これは、75歳以上の老人がこの制度に入り、自ら保険料を支払うことになる。その保険料であるが、全体の医療費の1割を賄う。それに対して、これまで拠出金を支払ってきた

各保険者は、全体の4割に当たる分を支援金として支出することになる。そして、残りの5割を公費で負担することにした。

それまでの老人保健制度と比較すると、負担の比率は変化したが、支援金という形で依然として財政調整が貫徹しているのがわかる。それに加えて、公費負担が5割ということであれば、実質的に保険料5割、公費5割という比率になるから、それはもはや「保険方式」ではないし、また「公費方式」でもない、むしろ「混合方式」と呼ぶべきものに移行したというべきであろう。社会保障給付費に占める老人医療費の割合を考えると、このことの持つ意味は大きい。つまり、わが国の場合、1980年代から始まった制度間財政調整を維持しつつ、公費を半分投入することで、何とか厳しい老人医療財政を支えていこうとする仕組みにまで到達したということである。

こうした傾向は、年金についてもいえる。1985年改正によって国民年金財政の危機は一旦回避された。その後、国民年金が大きな問題となるのは1990年代に入ってからである。それが「国民年金の空洞化」に他ならなかった。とくに第1号被保険者の未納、滞納が目立ち始める。これは基礎年金の財源となる第1号被保険者の保険料負担が低下することであり、それは先に述べたように結果として第2号、第3号からの拠出金を増加させていくことに繋がっていく。まさに制度間財政調整が貫徹するからこそ、第1号被保険者の問題が大きくなりえずに済むのである。一時期、国民年金の納付率は80%以上を保っていたが、次第に低下し、2000年代に入ってから約6割まで落ちてしまった。それは、まさに拠出金の持ち出しが多くなってしまったことを意味するが、おそらくこの事実について、とりわけ第2号被保険者は全く気付いていない。

2004年の年金改正のとき、国庫負担の割合を3分の1から2分の1に引き上げることが決まったが実現されず、その後2009年改正を経てようやくその方向に動き出した。だとすれば、年金においても基礎年金部分の財源は実質

的に保険料50%, 国庫負担50%になったということになる。言い換えれば、もはや「保険方式」ではなく、そうかといって「公費方式」でもない、まさに「混合方式」というべきところに至っているのである。先に老人医療においてもほぼ同じことが生じている事態に言及したが、年金においても同様のことが起こっていることを確認することが出来る。もっといえば、高齢者の社会保障という領域でこの「混合方式」が広まってきているのである。そのことは、高齢者にとってますます重要性が増している介護分野についてもいえるのである。

周知のように、介護保険は2000（平12）年からスタートした。その財源調達の方法をみると、保険料50%, 公費50%である。まさに「混合方式」そのものである。1990年代に介護保険の運営をめぐる保険方式か、それとも税方式かで激しい論争があった。結果的には保険方式を採用するということになったが、財源構成は制度発足当初から先の割合であった。だとすれば、介護保険という名称が付けられているものの、実態は公費が半分投入されているわけであるから、先の老人医療や年金のケースとほぼ同様であるということになる。このことは、高齢者に関わる社会保障のそれぞれの部門が財源的にはほぼ同じ方向に向かって収斂していったことを示している。時期的に言えば、やはり2000年代がその大きな転機になったというべきであろう。

このようにみえてくると、わが国は社会保険が社会保障の中心をなすといいつつも、高齢者に限ってみればすでに社会保険の性格を薄めつつあり、国庫負担、公費負担も絡めた方向に移行しているのがわかる。そうしたなかで、社会保険を成り立たせているのは、制度間財政調整といった手法を導入しているからである。こうした事態について、近藤が健在であれば、一体どのような評価を加えたであろうか。本来の形に返って社会保険としての性格を強めるべきだというのか、それとも現在の状況が必然的であるとみなすのか、あるいは近藤自身の新たな改革案といったものが出されるのであろうか、さ

まざまな憶測が可能となる。そこで、最後にまとめも兼ねて近藤の位置づけを果たすことにしよう。

4 近藤と中国社会保险—結びにかえて—

すでにみたように、高齢者を主な対象とする社会保障は、医療、年金、介護のいずれにおいても財源調達が保険料50%、公費等50%となっている。もし、社会保险方式を採用していると声明するのであれば、財源の70-80%を保険料で占めるぐらいでなければならないであろう。しかるに、すでに実態は半々となっており、まさに混合方式と呼ぶにふさわしい状況なのである。今後、この比率がどのような方向に向かうかは判断の非常にむづかしいところであるが、政府は社会保险を維持していく姿勢を堅持しているので、しばらくはこの比率のままで推移するものと思われる。周知のように、消費税の10%までのアップが先送りされたことを考えれば、公費等の増加への期待は弱まらざるを得ない。

しかし、それでは保険料の引き上げで対処していくことができるのかといえば、すでに年金では2004（平16）年改正で上制限を導入した。つまり、厚生年金の保険料率は18.3%まで、そして国民年金の保険料は16900円までというように、そこまでは引き上げるが、そこで止めるということを約束している。このことの持つ意味は、極めて大きい。もし、これが実行に移されれば、不足を埋めるべき財源は国庫負担にならざるを得ないからである。あるいは、給付のさらなる抑制、もしくは支給開始年齢の引き上げという手法を持ち込まざるを得ないであろう。保険料の上制限は、今のところ年金だけであるが、いずれそうしたことは医療や介護の領域にも及んでいくのではないか。高齢者の社会保障の分野で上制限が徹底されれば、限られた財源でのサービス供給とならざるを得なくなる。

こうした、かなり行き詰りつつある日本の状況の打開について、国際的な

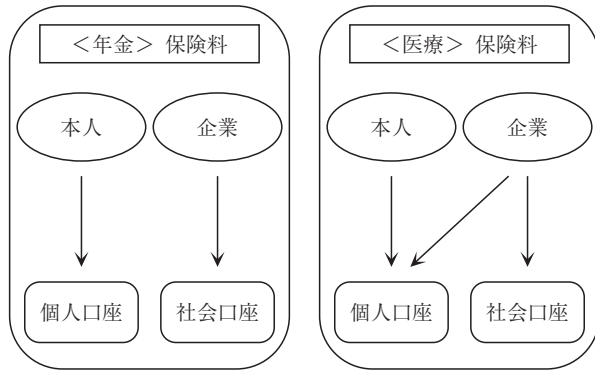
動向からヒントを得ることはできないのであろうか。従来、国際比較といえば、欧米との対比で日本を論じることが多かった。しかしながら、1990年以降、欧米を超えたところで社会政策の取り組みが進んできている。その代表のひとつが東アジアであり、中国、韓国は急速な勢いで社会保障の領域に乗り込んできている。とりわけ、中国に関していえば、1990年代後半以降に医療、年金の分野を中心とした社会保障の制度化を図ってきた。その中国が、社会保障の中軸として社会保険を置いたことに注目すべきである。長い間、国有企業体制を維持してきた中国であるが、「社会主義市場経済」を標榜してからは、従来の生活保障のあり方を大きく変えることになった。

中国の社会保険においてもっとも特徴的なのは、＜個人口座＞と＜社会口座＞が設定されたことである。中国ではいくつかの地域において制度の試行といったことから始めており、すべてが同時進行ではない。そのなかで、先の2つの口座の例を提示すると、図表1のようになる。労使の保険料拠出を考えると、大半の国では＜社会口座＞のみのシステムを作り上げてきた。労使の拠出は一括して管理されるという訳である。しかるに、中国のケースは、＜個人口座＞が設定されているから、そちらにも保険料が振り込まれることになる。医療にしても、年金にしても、これらは完全な個人勘定扱いとなる。ポイントは、それが強制的に社会保険のなかに組み込まれたということである。おそらく、世界中を見渡しても、こうした2つの口座を導入している国は皆無に近いのではないだろうか。それだけに、制度面のユニークさは際立っている。⁽¹⁷⁾

思い起こせば、かつてイギリスのベヴァリッジは社会保障を構想するさい、社会保険を中心に据えて国民的最低限を保障できるように組み立てを行った。

(17) 中国の年金制度史としては、鍾仁耀『中国の公的年金改革』法律文化社、2005年、を参考のこと。鍾教授（華東師範大学）からは、個人口座、社会口座について多くの教示を得ることができた。

図表 1



もし、諸個人がそれ以上の給付を必要とするのであれば、任意保険を利用して自らの備えをしていけばよいとした。強制的な保険の上に、任意保険が位置付けられたわけである。いいかえれば、＜社会口座＞の上に、＜個人口座＞が積み立てられるという構造である。しかるに、中国の場合は、強制保険のなかに＜個人口座＞を取り込んでしまった。これは、見方によれば、『ベヴァリッジ報告』で論じられた社会保障の論理の中国的な消化、吸収の仕方であったともいえるのではないだろうか。『ベヴァリッジ報告』の中国語版が2004年に刊行されたことは、中国のこうした制度化と直接的に結びつけるわけにはいかないが、実に関心を持たざるを得ないところである。

近藤が生きた時代は、まだ欧米が主要な目標であり、日本は社会保障の面でも追いつき追い越さなければならなかった。おそらく、日本の近隣諸国が社会保障の領域でこれほどの発展を見るときは予想できなかったであろう。しかも、強制保険のなかに＜個人口座＞が持ち込まれることとなれば、なおさらである。もし、近藤が健在であれば、こうした中国の社会保険のケースをいかに評したかは極めて興味を覚えるところである。なぜなら、近藤自身も『ベヴァリッジ報告』から影響を受けて戦後の日本社会保障計画作りに取り

組んだことがひとつ、それに加えて近藤はもともと営利保険（民間保険）から保険学の研究に入っていたのでその分野にも造詣が深いこと、したがって中国の〈個人口座〉に対しても近藤なりの視点から切り込めるのではないかということがもうひとつ、これらを想起するだけでも「近藤と中国社会保険」といった接点が浮上してくる。

日本の社会保障史を振り返ると、1961年の皆保険皆年金体制確立からでもすでに半世紀以上が経過している。これまでもさまざまな改革が行われてきたが、終戦直後に唱えられたものに代わる、新しく明確な理念哲学に沿った改革というものは、一度も行われてきていないのでないか。高度成長期から抜本的改革の必要性が論じられ、これまで繰り返し唱えられてきたにもかかわらず、それが果たされたとは言い難い。その意味では、日本の社会保障体系における社会保険の位相というのは、構造的にみて極めて重要である。職域と地域に分かれてきた社会保険がまだ存続している限り、部分改革はありえても、なかなか全体改革まで行きつけないのである。職域と地域の間で制度間財政調整が導入されるところまできたものの、それから先には進んでいないなかで全体改革への展望は本当に可能であるといえるだろうか。

かつての近藤であれば、制度間の格差是正を重要視して、できるだけ制度の再編、統合を図るといった道筋を描いていたといっていよいが、参考とすべき国際的な動向において大きな変化が生じている今日、近藤は自身の社会保険中心主義をそうした国際比較の座標軸のなかにおいて全体改革への途を再考するのではないだろうか。

＜主な参考文献＞

- 後藤清・近藤文二『労働者年金保険法論』東洋書館、1942年。
- 近藤文二『保険論』東洋書館、1948年。
- 近藤文二『社会保険』東洋書館、1948年。
- 近藤文二『社会保障』中央労働学園、1949年。
- 近藤文二『社会保障への勧告』社会保険法規研究会、1950年。

近藤文二『社会保障』東洋書館，1952年。
近藤文二『社会保険』岩波書店，1963年。
近藤文二博士還暦記念論文集『生活保障の経済理論』日本評論新社，1963年。
近藤文二編『社会保障入門』有斐閣，1968年。
近藤文二『日本の社会保障の歴史』厚生出版社，1974年。
近藤文二・小川喜一『労働福祉・社会保障』日本労働協会，1977年。
鍾仁耀『中国の公的年金改革』法律文化社，2005年。
菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房，2005年。
田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房，2014年。
玉井金五『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社，1992年。
玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究—』法律文化社，2012年。
玉井金五・佐口和郎編『戦後社会政策論』明石書店，2011年。
玉井金五・久本憲夫編『少子高齢化と社会政策』法律文化社，2008年。
藤本建夫『ドイツ自由主義経済学の生誕—レプケと第三の道—』ミネルヴァ書房，
2008年。