

大阪市大『創造都市研究』第7巻第2号（通巻11号） 2011年12月

■ 論文 ■

19頁～28頁

日本型福祉国家と農業団体

－農協共済制度の経路依存性効果と分立型年金への道－

城下賢一（京都大学大学院・法学研究科・研究員（研究機関））

近藤正基（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・准教授）

Welfare State and Agricultural Cooperatives: Path Dependency of Pension Scheme in Postwar Japan

Kenichi JOSHITA (Research Fellow, Graduate School of Law, Kyoto University)

Masaki KONDO (Associate Professor, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. はじめに
 - II. 農協の経営状況と農協共済事業
 - i. 農協の経営状況・構造
 - ii. 農協共済事業の位置づけ
 - III. 公的年金制度に対する農協の対応
 - i. 農協と国民皆年金構想
 - ii. 国民年金法案への農協の対応
 - iii. 農林年金制度の制定と分立型年金への道
 - IV. おわりに
- 参考文献

【要約】

1970年代まで、農協共済事業は急速に拡大していった。契約者数は伸び、収益は増大していた。農協にとって、農協共済は中核的事業になりつつあったのである。そのため、農協は農協共済制度の障害となるものには、反対ないし消極的な態度を取るようになる。たとえば、公的年金も農協共済事業の拡大を阻む可能性があった。なぜなら、公的年金によって、農協の共済契約の増加に利用できるはずの資金を政府に吸収されてしまうからである。こうして、農協の消極的な態度が一因となり、国民皆年金構想は挫折し、部分的な公的年金しか実現されなかったのである。結果として、日本の年金は統一的ではなく、分立的スキームの経路へと進んでいったといえる。

【キーワード】

福祉国家、農業団体、年金、経路依存性、福祉ミックス

【Keywords】

Welfare State, Agricultural Cooperatives, Pension, Path Dependency, Welfare Mix

I. はじめに

第二次世界大戦後、西側陣営、特に西欧諸国では福祉国家建設が政府の基本方針の一つとなり、年金制度や医療保険制度を中心とした公的社会保障制度が整備され、そのための財政支出が増額されていった。日本でも、これら諸国と同様に、福祉国家建設が目標に掲げられた。1947年に施行された日本国憲法は基本的人権の一つとして生存権を規定し、1955年に結成された自由民主党は結成時に定めた党の綱領中の一つに「わが党は、公共の福祉を規範とし、個人の創意と企業の自由を基底とする経済の総合計画を策定実施し、民生の安定と福祉国家の完成を期する」と定めて福祉国家の完成を期し(城下2005a; 2005b)、1959年、国民皆保険・皆年金が実現した。皆保険・皆年金の実現は、当時、他国でも珍しく、日本の福祉国家建設の先進性を示すものであった(宮本2008)。

しかし、政府による施策は、その後スムーズに進展したとは言い難い。公的社会保障制度の整備は遅れてきたというのが一般的な評価である。根拠として挙げられるのが、社会保障移転の対GDP比である。表1「社会保障移転の対GDP比」を見ると、主要先進国のなかで日本は常に最低水準の値を示している。

表1 社会保障移転の対GDP比(単位%)

	1960	1974	1980	1985	1990
アメリカ	5.0	9.5	10.9	11.0	10.8 ⁽¹⁾
イギリス	6.8	9.8	11.7	14.0	12.2
フランス	13.5	15.5	19.2	22.1	15.3
ドイツ	12.0	14.6	16.5	16.2	15.3
スウェーデン	8.0	14.3	17.6	17.6	19.7
日本	3.8	6.2	10.1	10.1	11.5

⁽¹⁾ 1989年時の数値。

出典：新川敏光(2004:308頁)

公的社会保障制度が立ち遅れる一方で、日本ではさまざまな機能的代替物が存在し、これが公的社会保障制度に代わって社会的保護を提供してきたと主張されている。先行研究の議論を大掴みに整理するなら、そうした機能的代替物は以下の3点にまとめられる。第一は、企業福祉である。たとえば、退職一時金、適格年金、調整年金がこれに該当し、企業は税制上の優遇措置を受けながら福祉供給を行うことができた(Campbell 1992; 新川2005; 宮本2008; 樋渡1991)。第二点として、雇用保障が挙げられる。たとえば、企業における長期雇用慣行、政府による公共事業や雇用調整のための給付金が挙げられる(Estevéz-Ave 2008; 北山2003; 三浦2003; 浅見他2004)。第三に、家族による福祉供給である。家族への福祉給付が乏しく、社会サービスが未発達である日本においては、女性は家族内のケア労働に従事する傾向があった(新川2011; 北1997)。

以上のように、これまで研究対象となった機能的代替物は、主として企業、国家、家族によって担われていたものであった¹⁾。これに対して本稿では、従来はあまり注目されることがなかった団体による福祉供給機能に注目する。そうして日本型福祉レジームの新しい一面を照射しつつ、日本の公的社会保障制度の拡充が進まなかった要因について考察していく。

理論的には、本稿は、歴史的制度論に則して事例の分析を行おうとするものである。阪野(2006)の整理に従ってMahoney(2000)の議論を見ると、経路依存性の概念特徴には、第一に、出来事や制度の発生・生成のタイミングについて、その後の展開のあり方に大きく影響を与えるものと考えられるため、これを重視する。第二に、初期の出来事の発生はそれ以前の出来事や当初の諸条件からは説明できない、状況依存的な

性格が強いと考えられる。第三に、しかしながら、いったんそうした出来事が起こると、経路依存的な連鎖は「慣性 (inertia)」と捉えることができるような決定論的な因果パターンによって特徴づけられる。初期の出来事の発生自体は偶然によるところが大きいが、いったん因果のプロセスが作動し始めると、自己強化的な連鎖によって特定のパターンをその後も再生産し続ける傾向がある (Pierson 2001; 2004)²⁾。

経路依存性の概念に則って本稿の議論を要約すると、次のようになる。戦後新たに組織された農協は農協共済事業 (表2「農協共済の事業種類とその共済期間 (1999年)」) を行っていたが、同事業は好成績をあげており、農協組織の利益確保に貢献する存在となることを期待されるものとなった。このため、農協は農協共済制度の維持発展をめざし、その障害となるものには反対ないし消極的な態度を取ることになる。農協の選好から見たとき、実は皆年金も農協共済事業にとって障害となるものであり、農協からすると少なくとも積極的な賛意を示すことは難しかったのである。なぜなら、農協共済事業の発展のためには共済契約の増加を図ることが大切であるが、皆年金が実現したときには、その対象の多くが農協共済の契約者である農家であるため、農協にしてみれば共済契約の増加に利用できるはずの資金を政府に吸収されてしまうからである。このため、農協は皆年金実現には消極的であり、皆年金体制は国民年金制度の実現というかたちで分立的かつ相対的に低水準でしか設立されなかったといえることができる。

以下では、上述の要点を具体的に検討していきたい。

表2 農協共済の事業種類とその共済期間 (1999年)

生命総合共済	
終身共済・年金共済	被共済者の死亡時まで (終身)
定期生命共済	5、10、15年
養老生命共済	5、10、15、20、25、30年 (期間満期) 被共済者の年齢が50、55、60、65、70、77、88歳まで (歳満期)
こども共済	被共済者の年齢が18、20、22歳まで
建物更正共済	
火災共済	5、10、15、20、25、30年 7日、15日、1ヵ月、2-11ヵ月、1年、2年、3年 長期共済特約を付した場合は、 5年以上35年以下で年単位で定めることができる
傷害共済	
	1口以上1年未満、1年、2年、3年 特定農機具傷害特約を付した場合は、 1年以上10年以下で年単位で定めることができる
団体定期生命共済	1年
定額定期生命共済	1年 (自動更新制度により64歳まで更新可)
自動車共済	1-25ヵ月
自動車損害賠償責任共済	5日、1ヵ月、2-37ヵ月
賠償責任共済	1年

出所：全国農業協同組合中央会編 (1999)

II. 農協の経営状況と農協共済事業

本章は、第一に、組織としての農協が発足当初からしばらく芳しくない経営状況にあったこと、第二に、そうした状況を打開するための援助を政府からしばしば引き出せるほどの政治力を持っていたこと、第三に、経営においては本来的な農業事業と同等程度に農協共済など金融事業に依存する面が大きく、年を追うごとに後者への依存度が高くなっていったこと、第四に、経営を支える農協共済事業の原資が組合員たる農業者から徴収されたものであることについて、表も参照しながら述べていく。

1. 農協の経営状況・構造

農業協同組合(農協³⁾)は、農業協同組合法(農協法)に基づいて設立された組織である。同法は「農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もつて国民経済の発展に寄与すること」を目的⁴⁾としている。

農協自身の目的もまさに「農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上」を図ることにある。このために、農協では収穫物の集約販売や農作業に必要な製品の一括購買、また農作業に関する技術改良・技術指導を行い、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上に努めている。これら農業・農家経営に直接関係する事業の他に、間接的に農業・農家の支援を行う事業として、保険を含む金融事業も行われた。個々の農業者を支え、また代表する存在として、農協は創設され、維持されてきたのである。

1950年代までの農協の経営状況は芳しくなく、資金は枯渇気味であった。農協法制定直後からわずか数年の間に、ドッジ・ラインに端を発する日本経済全体の景気後退という事情もあって、設立された組合の半数近くが赤字に転落する事態に陥った。1950年3月末の決算では総合農協の15.4%が、1951年には同43.1%が赤字組合となった。単位農協の経営悪化は連合会に波及し、数県で不渡手形を出す事態になった。さらにそれは全国レベルにまで悪影響を及ぼすことになった。単位農協、都道府県、全国の各段階を通じて農協の財務が急速に悪化していった。財務悪化の対策のため農協経営対策中央協議会を設置するなどしてその改善を図ったが、自主努力のみでは農協財務の改善は実現されなかった。このため、農協は政府に援助を依頼し、行政指導と財政援助によって経営危機の打開を図らなければならなかった(全中30年史編纂委員会編:前史第2章第1節8)。政府はこれに応じ、1951年4月、農漁業協同組合再建整備法(のち農林漁業協同組合再建整備法)が制定され、その後も、1953年8月、農林漁業組合連合会整備促進法、1956年3月、農業協同組合整備特別措置法がそれぞれ制定された(全中30年史編纂委員会編:第I期第1章第2節1)。

農漁業協同組合再建整備法は、農漁業協同組合の再建整備を図ることを目的とするものであって、債務弁済によって事業継続に支障をきたす農漁業協同組合に、行政庁の助言・指導の下に貸借対照表・再建整備計画を作成させ、組合経営の再建を図ろうとするものであって、この際、政府が奨励金を支給することを認めていた。また、組合と債権者の協議についても、行政庁の斡旋が認められるなど、財政上も実務上も、政府からの支援が行われた⁵⁾。同様に、農林漁業組合連合会整備促進法も、農林漁業組合連合会の整備にあたって同様の措置を認めるものであった⁶⁾。これによって組合の経営は改善され、1954年度末には赤字組合は13%にまで減少することができた(全中30年史編纂委員会編:第I期第1章第2節1)。さらに経営困難の解消や発展を図ることが期待されたが、農林漁業協同組合再建整備法は奨励金の支給を1955年度末までしか認めていなかった。そこで、政府は1956年度以降も農林漁業協同組合への支援を継続することを決定し、そのために制定されたのが農業協同組合整備特別措置法であった。同特別措置法でも、これまでと同様、あるいはそれ以上に、政府・自治体による農林漁業協同組合への支援が打ち出され、整備計画の作成、都道府県による助言・斡旋、政府による補助金交付、法人税法の特例などが定められていた⁷⁾。

このような経過を見ると、農協が、必要に応じて政府による支援を引き出すことができる政治力を持っていたと言えよう。農協の直面する困難に応じて政府は数次にわたりその組織再建のための立法措置を講じており、このことが農協の政治力の強さを物語っている。農協の政治力に関して特にしばしば言及されるのは、食糧管理制度(食管制度)である。戦前から戦後の長らくの間、同制度によって農家の生産した米はいったん政府がこれを買い上げ、その後に需給状況を確認しながら市場に売却する方法が採用されていたが、米価は毎年政治折衝によって決定されており、1957年度予算編成時に典型的に見られたように、政府が決定した米価案に対して農協及び与党議員からの強力な反対運動が起こり、予算案の最終決定に重大な遅延を生じさせることがしばしば起こった。吉田茂内閣期には一時期、政府によって食糧管理制度の撤廃が検討されたことがあった。これに対して農協は強い反対運動を展開し、吉田内閣の食管制度廃止構想は撤回を余儀なくされた。これらの事柄はいずれも、農協の政治力の強さを語るものである(Estevéz-Abe 2008)。

もちろん農協も、経営にあたって国や自治体に依存するばかりでは永続的な活動は保障されえず、自ら経

表3 総合農協部門別損益総括表（1948-1969年度）

年度	調査組合数	合計		信用		共済		購買		販売		農業倉庫		その他	
		専属損益	純損益	専属損益	純損益	専属損益	純損益	専属損益	純損益	専属損益	純損益	専属損益	純損益	専属損益	純損益
1948	27	116	116	-	7	-	-	-	66	-	231	-	55	-	-
1949	53	△ 140	△ 140	-	87	-	-	-	△ 210	-	247	-	67	-	-
1950	76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1951	82	-	156	115	321	-	-	417	34	253	113	269	200	-	-
1952	113	223	233	△ 445	△ 7	-	-	765	312	86	△ 306	71	△ 10	-	-
1953	137	237	275	189	331	-	-	633	229	320	136	289	200	-	-
1954	207	438	471	329	411	-	-	820	311	475	245	397	270	-	-
1955	293	321	379	1,114	520	16	△ 34	668	94	390	121	337	184	△ 2,204	△ 506
1956	280	1,734	570	390	747	95	△ 8	1,658	△ 38	2,057	239	2,088	303	△ 4,554	△ 673
1957	292	△ 47	△ 335	335	115	36	△ 17	788	30	△ 7	339	319	55	△ 1,518	△ 857
1958	290	△ 27	52	485	537	22	△ 53	1,045	138	347	△ 90	317	57	△ 2,243	△ 537
1959	275	177	275	742	657	64	△ 11	1,124	170	396	△ 55	405	106	△ 2,554	△ 592
1960	271	303	410	102	946	125	78	1,217	146	452	△ 93	423	78	△ 2,016	△ 745
1961	256	519	643	1,838	1,674	150	41	1,486	129	438	△ 253	347	△ 47	△ 3,740	△ 901
1962	268	745	840	3,003	2,734	193	37	1,678	△ 151	490	△ 434	315	△ 206	△ 4,934	△ 1,140
1963	269	1,226	1,377	5,110	4,489	389	126	2,872	△ 158	750	△ 610	331	△ 389	△ 8,226	△ 2,081
1964	328	2,450	2,502	5,691	5,339	531	148	4,056	257	1,012	△ 766	407	△ 330	△ 9,247	△ 2,146
1965	358	2,045	1,802	7,309	6,624	912	524	3,889	△ 946	769	△ 1,367	488	△ 334	△ 11,322	△ 2,699
1966	346	5,862	6,589	9,810	10,121	861	555	5,653	65	906	△ 1,527	380	△ 407	△ 11,748	△ 2,218
1967	337	10,523	5,711	9,054	6,231	2,337	1,501	9,292	417	2,840	△ 1,061	1,338	323	△ 14,338	△ 1,700
1968	340	11,343	6,347	15,175	11,758	2,535	1,585	8,735	△ 1,937	3,049	△ 1,482	1,654	63	△ 19,805	△ 3,640
1969	342	14,793	7,932	19,676	15,363	3,355	1,885	9,788	△ 2,970	3,806	△ 1,779	2,272	341	△ 24,104	△ 4,908

出所：全国農業協同組合中央会（1973：930-931頁）

営の改善と利益の確保を行う必要があった。表3「総合農協部門別損益総括表（1948-1969年度）」は、単位農協の経営状況の調査から利益を平均して算出したものである。これを見ると、農協の事業のうち利益をあげるといふことに関していえば、かなり偏った状況にあることが見て取れる。1948年から1969年までを一括して述べるならば、購買や販売など直接的な農業事業は極めて高い水準で活動をしていることはわかるが、他方、利益確保という点からみると、特に販売事業では1950年代末から純損益で大幅な赤字に陥っている。購買事業や農業倉庫事業についても、販売事業ほどではないが、1960年代に入ってから赤字の発生が目立つようになってきている。これに対して、安定的に利益を確保しつづけていたのが、信用事業であり、事業開始時にはそれほどでもなかったが徐々に利益への貢献度を高めていったのが農協共済事業であった。これらの事業における黒字額の幅の大きさ（特に1960年代半ば以降）や安定的な利益確保などは注目し得る。農協組織にとって、利益の確保や経営の安定という観点からいえば、直接的な農業事業というべき購買・販売などよりも、むしろ金融事業の果たす割合が大きかったことがわかる。

ii. 農協共済事業の位置づけ

農協共済事業については、特に1950年代についてはそれほどの貢献をしていないという批判もありえるかもしれない。確かに純利益の欄をみると、毎年赤字続きであることは事実である。だが、農協共済事業には非常に大きな将来性があった。そのことを確認するために表4「農協共済期末保有高（1948-1969年度）」を参照したい。表4は、1948年度から1969年度にかけて農協共済の期末保有高を記録したものである。それらの数値を見ると、非常に早いペースで農協共済事業が成長していったことがわかる。1951年度以降1998年度までの長期共済の新契約高対前年比の推移を見ると、1959年度まではほぼ50～160%の伸びを示し、それ以後も1978年度まで概ね30～50%の伸びを示したのであった（渡辺2001）。こうした伸びが、将来の農協経営を支える事業としての可能性を農協共済事業に感じさせたと考えられる。

確かに利益については、表3にあるように、1950年代には専属損益（共通管理費配賦前の事業利益）が一応の黒字であったが純損益は赤字であった。だが、1960年代に入ってから専属損益が大幅に黒字方向に拡大するようになるのに対応して純損益も徐々に拡大し、両者とも1967年以降はそれまでに比べて大幅な黒字増になっており、先の将来性への期待と併せ、農協のなかで農協共済事業に対する期待を高めたと考えられる。

こうした農協共済事業の原資はどこから出ているのか。組合内部において組合員を対象にした保険という共済の性格からして、当然組合員である農業者が出資したものであった（大谷2007）。したがって、農協が農協共済事業を発展させる上では、農家が農協共済に出資するだけの資金的余裕を作り出したり、それを増

表4 農協共済期末保有高(1948-1969年度)

(単位 千件、百万円)

年度	養老生命		こども		建物更正		長期共済保有残高	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
1948	0.2	3	-	-	-	-	0.2	3
1949	7	257	-	-	1	35	8	292
1950	14	576	-	-	9	392	23	968
1951	27	1,347	-	-	19	1,149	46	2,496
1952	63	4,036	-	-	28	2,036	91	6,072
1953	132	9,700	-	-	32	2,648	164	12,348
1954	309	25,282	-	-	43	4,336	352	29,618
1955	648	57,172	-	-	101	14,795	749	71,967
1956	1,036	97,328	-	-	302	52,671	1,338	149,999
1957	1,503	152,518	-	-	605	119,869	2,108	272,387
1958	1,926	207,499	-	-	976	220,774	2,902	428,273
1959	2,346	272,299	-	-	1,549	411,357	3,895	683,656
1960	2,719	336,590	-	-	2,180	641,283	4,899	977,873
1961	2,911	382,418	215	32,964	2,670	855,203	5,796	1,270,585
1962	3,274	495,536	391	67,210	3,136	1,086,577	6,801	1,649,323
1963	3,808	698,581	538	102,748	3,618	1,343,403	7,964	2,144,732
1964	4,473	1,015,560	663	139,547	4,131	1,655,028	9,267	2,810,135
1965	5,282	1,463,601	767	176,278	4,638	2,011,810	10,687	3,651,689
1966	6,221	2,038,686	860	214,975	5,156	2,414,672	12,237	4,668,333
1967	7,114	2,711,924	937	252,750	5,673	2,908,245	13,724	5,872,919
1968	7,994	3,487,819	1,008	294,177	6,184	3,470,087	15,186	7,252,083
1969	8,834	4,551,275	1,058	329,993	6,590	4,031,917	16,482	8,913,185

出所：全国農業協同組合中央会編(1973：926-927頁)

加させたりすることが必要だったことが理解される。ここに、農協が、皆年金の推進に積極的になれない要因があったのである。

Ⅲ. 公的年金制度に対する農協の対応

前章の議論を承け、本章では、皆年金実現に向けた動きのなかで政府との農業者の資金奪い合いの構図にある農協がほとんど実質的な動きを行わず、むしろこれを邪魔する動きさえみせたこと、またこうしてできあがった分立的な公的年金制度がその後、社会経済状況の変化にもかかわらず、分立的状況の変更に向かわなかったことを検討する。

Ⅰ. 農協と国民皆年金構想

障害や老齢など働けなくなった場合に生活を保障する年金制度の適用を全国民に拡大する国民皆年金の構想については、内閣の諮問機関である社会保障制度審議会が1950年に発表した「社会保障制度に関する勧告」において(国民皆保険構想とともに)明確に述べていたが、すでに触れた発表当時の国内経済状況においては政治課題になることもなく、無視される格好になった。

皆年金が主に対象にしていたのは、官吏・公務員を対象にした恩給・共済制度や会社員を対象にした厚生年金保険制度など既存の公的年金が対象にしていなかった農業者、自営業者、零細企業従業員などであった。

こうした状況に変化が訪れたのは、1950年代半ばに入ってからのものである。1952年から翌53年の二度にわたる総選挙の結果、革新勢力、特に左派社会党が勢力を伸ばすと、保守政党の間でも社会保障政策に対す

る支持が広がり、国民皆保険・皆年金構想が政治公約の一つの柱になっていった（中北2002；武田2002）。保守合同運動の中心人物であった岸信介はかなり早い段階からそうした政策を主張していた。こうして保守合同運動が成就し、その綱領のなかでは、民主国家の完成、自主独立の完成と並んで、民政の安定と福祉国家の完成が期せられた。綱領制定の動きなどと並行して立案された政策において、福祉国家建設のための具体策の核心となったのが、先に述べた国民皆保険・皆年金構想であった（城下2005a; 2005b）。

1956年には鳩山一郎の後継に石橋湛山内閣が誕生し、1000億減税・1000億施策で知られる大型の1957年度予算が組まれたが、この際、皆保険・皆年金についても実施または調査のための予算がつけられ、いよいよ両構想は具体的な政治課題になった。石橋が病気で倒れた後には岸信介外相を首班とする岸内閣が新たに成立したが、同内閣でも石橋前内閣の策定した予算案を踏襲した（城下2006a; 2006b）。その後、1958年総選挙にあたっては、政府・自民党及び社会党のどちらも皆年金構想を公約のトップに位置付け、有権者に対して支持を訴えた。選挙後、自民党は多数議席を確保して第二次岸信介内閣が成立し、政府は皆年金を1959年度から実施することを決定した。

先にも触れた通り、国民皆年金制度によって新たに国民年金の網を被せられる人々のうち、農業者の占める割合はひじょうに大きかった。農業者、及び農業者の利益代表組織である農家にとって極めて関係の深い制度だった。したがって、もし農協が何らかの意向を強く打ち出した場合には、制度の将来に極めて大きな影響を及ぼすことになったと考えられる。

しかし、農協ではこの間、国民皆年金構想に対して積極的な意志表明を行うことはほとんどなかった。組織総会である全国農業協同組合大会の決議を一覧すると、そのことが明瞭にわかる。1955年から1959年まで、決議の各項目についてその変化をたどってみよう（全国農業協同組合中央会1973、654-669頁）。1955年の決議は、「農業団体再編成に関する決議／総合事業計画樹立実行運動に関する決議（附、農協事業の拡充強化に関する決議）／不振組合対策に関する決議／農業生産力増強に関する決議／農業金融対策に関する決議／米穀予約売渡制度の継続に関する決議（附、米穀特別集荷制度等の実施反対に関する決議）／主要農産物の価格ならびに流通に関する決議／農民ならびに農協課税対策に関する決議」であった。大まかに概括すると、組織の再建・強化、生産増強、課税負担軽減にまとめることができよう。決議名だけを摘記しているが、個別の文章を見ても「皆年金（年金）」に関する言及は全く見あたらない。決議案のこうした傾向は、1956年大会や1957年大会においても観察される。

この傾向が一応変化したのは、1958年大会である。この際の決議にはこれまでの傾向を踏襲した決議に加え、初めて皆年金構想に関わる決議が出された。「農民年金制度に関する決議」と題された決議がそれである。過去の大会決議には見られなかった決議が加えられたことには、それなりの意味ある変化が生じたと考えることができよう。ただし、決議の具体的な内容や大会の開催時期を勘案すると、やはり農協には国民皆年金構想に関して何ら積極的な意図や具体的な政策構想があると考え難い。決議が述べているのは、「国民年金制度の樹立に当っては、合理的にしてかつ農民の実情に即した立法措置が早期に実現されるよう要請する」の一文だけであり、制度の全体像、負担・給付のあり方、先行する他の年金制度との整合性などについて、全く言及がなかった。さらに、1958年大会の開催時期は例年通り11月であったが、上述の通り、すでにこの段階では1959年度からの実施と1958年度中の法案成立が決定されており、決議内容に述べられている制度の早期実現にはほとんど実質の意味がなかった。このように、皆年金制度の実現という重大な問題に関して、農協にはそれにかかる意気込みのようなものはほとんど観察することができない。

ii. 国民年金法案への農協の対応

実際の法案作成の過程を見ると、さらに農協の消極的態度ははっきりとする。国民年金法案は1958年総選挙の終了後、厚生省にて立法に向けた作業が本格的に行われた。厚生省当局が、社会保障審議会や省内に設置した国民年金委員（五人委員会）の意見を集約し、自民党に設置された国民年金実施対策特別委員会と連携して作業を勧めていった。その結果、9月には厚生省の原案（国民年金制度要綱第一次案）が完成を見

た。これを基礎に、自民党特別委員会は党内及び関係諸団体の意見を集約し、国民年金制度要綱を最終決定した。その後、さらに厚生省が政府内の関係当局と意見調整を行い、1959年1月、国民年金法案要綱を作成し、社会保障制度審議会への諮問とその答申を経て閣議決定が行われた。その後、国会審議は与党多数の状況で順調に進み、4月に可決成立し、公布された(日本国民年金協会1980;厚生省50年史編纂委員会1988)。

成立した国民年金制度は拠出制を基本として無拠出制を組み合わせ、20歳以上60歳未満の国民のうち、他の公的年金制度の被保険者や年金受給者以外を対象にしたものである。年金給付の種類は老齢年金、障害年金、母子年金、寡婦年金、遺児年金の五種類によって構成され、このうち例えば老齢年金は原則として25年以上保険料を納めた人が65歳になったときに受給可能になった。国民年金の給付は所得比例ではなく均一給付とされ、老齢年金で月額2000円(年額2万4000円)とした。拠出額は35歳未満の者は月額100円、35円以上の者は月額150円の均一設定であり、いわゆる均一拠出・均一給付とされた。他方、拠出制を原則としつつも保険料を支払えない層、また、一定の年齢に達しており保険料を特定の期間(この場合25年)拠出できない層が存在すること等を考慮して、補完的・経過的に無拠出制年金が設けられた(厚生省50年史編纂委員会1988)。

この過程において、農協が大きく関わったのは要綱第一次案の決定から自民党特別委員会による要綱の最終決定にかけてであった。この際、彼らは拠出制に強く反対し、このため農協の要請を受けたと思われる自民党内の議員からも繰り返し拠出制ではなく無拠出制による年金制度にするよう圧力が生じた。これに対して、厚生省は無拠出制による年金制度は生活保護制度と同じものになってしまうこと、一定程度の給付水準を確保するためには拠出制によらねばならないことなどを理由に、農協団体及び与党議員の要求を拒絶しようとしたが、なかなか理解を得られなかった。このため、最終的には自由党国民年金実施対策特別委員会の野田卯一委員長が全中に荷見安会長を訪れ、要綱に同意するよう依頼し、ようやく了承を得た(日本国民年金協会1980)。

この過程は、必ずしも厚生省の勝利を意味するものではない。厚生省当局案に対しては、この他に厚生省国民年金委員や社会保障制度審議会の作成した国民年金制度案が存在したことは先に触れたが、国民年金委員の案は、20歳から59歳までの40年間を拠出期間にあてて65歳から給付を開始し、全期間完全に拠出した者に対する年金は月額4500円程度とするなど、厚生省案よりも給付額において勝っていたものの、他方、このための原資を確保する必要性から保険料は1人当たり月額200円を基本とするべきと考えていた。これは、当時の厚生省事務当局からみれば過重な負担を課すものであって、100-150円の保険料であっても強い反対に直面していた厚生省当局にすれば、とうてい受け入れがたい案だったのである。農協の反対が、あらかじめ厚生省当局の選択肢を狭めていたということがいえよう。

iii. 農林年金制度の制定と分立型年金への道

こうした対応は、農林年金(農林漁業団体職員共済組合)制度の制定過程と対比すれば、その消極性がより明確になる。農林年金とは農協職員に対して公務員なみの生活保障等を実現するために設立された制度であり、国民年金制度が発足する直前の1959年1月よりスタートした。この農林年金の実現については、農協はかなり早くからその必要性を積極的に主張しており、1952年頃から活発な意見陳情を政府に対して行っていた。そして、数年かけて政府の同意をとりつけ、先の発足にいたった。このような農林年金制度への熱心な取り組みに比べれば、国民年金に対する対応はひじょうに冷淡であり、農協の制度拡充・発展への意欲が欠けていたということができよう(全国農業協同組合中央会1973;厚生省50年史編纂委員会1988)。

こうして国民年金制度が発足した後は、制度の分立状態は一層強化され、しかも量的な拡大はなかなか実現されなかった。国民年金は厚生年金や公務員共済などに比べて相対的に低水準に留まったままであった。その後、農協共済事業がますます好調に発展し、農家の兼業化の進展に伴って農業者の家計にはかなり余裕が生じ、政府との間で資金を奪い合うような状況はゆるめられた。しかし国民年金制度の充実に関心が向けられることはなく、せいぜい農業者年金制度の創設程度にしかその影響力を用いることはなかった。この制

度は、あくまで農業者年金制度は国民年金に追加するに過ぎず、加入も任意でしかない。制度の分立にはなら変更が加えられることはなかった（厚生省50年史編集委員会1988）。

IV. おわりに

本稿は、日本の社会保障制度発展が他の先進諸国に比較して立ち遅れた原因の一つとして、発展を後押しできなかったはずの有力な圧力団体である農協が、なぜ積極的にそれを行わなかったのかについて、農協自身が持つ農協共済制度との関連で生じる経路依存性効果によって説明を行おうとしてきた。

その結果、次の流れが明らかにされた。すなわち戦後新たに、農業者の協同組織として発足した農協は敗戦の混乱に伴う当時の社会経済状況もあって当初は経営に苦慮していたが、購買・販売など本来的な農業支援事業とともに、あるいは後に至ってはそれ以上に金融事業による利益に経営を依存するようになっていった。こうして、農協組織にとって金融事業が持つ意義は極めて大きかった。

信用事業の他に、そうした金融事業の一つに農協共済事業があった。同事業は農協が組合員である農業者を対象に行う保険事業であり、事業規模を急速に成長させており、将来の農協経営の安定化と発展のための柱として有望な存在であったと考えられる。その農協共済事業拡大のためには、農協は農業者の家計から資金を獲得する必要がある、ここに抛出制国民年金に積極的になれない理由があった。公的社会保障制度も農業者の家計から保険料を徴収するものであって、農業者の家計争奪という点で両者は対立をしていたのである。

その結果、公的年金制度の立ち上げにあたって農協はむしろこれに反対する立場に廻った。国民年金制度はこうして限定的にしか設立されえなかったのである。さらにその後、社会経済状況が変化して農協経営や農業者の家計が好転したが、農協は公的年金制度に対する態度を変更することはせず、制度の発達や量的拡大がもたらされることはなかったのである。

【注】

- 1) 他の福祉国家に関する研究をみると、農業補助金や労働協約を機能的代替物として捉えるものがある（Sheingate 2003; 近藤2009）。
- 2) 本研究では扱わないが、こうした経路依存性の捉え方については異論もあり、たとえば漸進的变化論が提起されている（Thelen and Streeck 2005; Hacker 2005）。
- 3) 現在、農業協同組合の通称として、かつての農協に代わってJAが用いられているが、JAという通称は1992年4月より用いられたものである（「JAグループとは」、JA全中ウェブページ、<http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/>、2012年2月11日最終閲覧）。本稿は1960年代までを対象にしているため、通称として農協を用いている。
- 4) 「農業協同組合法」、e-Gov、<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO132.html>、2012年2月11日最終閲覧。
- 5) 「農漁業協同組合再建整備法」昭和26年法律第140号、衆議院ウェブページ、http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01019510407140.htm、2011年2月12日最終閲覧。
- 6) 「農林漁業組合連合会整備促進法」昭和28年法律第190号、衆議院ウェブページ、http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01619530808190.htm、2011年2月12日最終閲覧。
- 7) 「農業協同組合整備特別措置法」昭和31年法律第44号、衆議院ウェブページ、http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/houritsu/02419560330044.htm、2011年2月12日最終閲覧。

【参考文献】

【日本語文献】

- 浅見靖仁・菊池信輝・木本喜美子・久富善之・尾崎正峰（2004）『変貌する“企業社会”日本』旬報社。
- 大谷孝一編（2007）『保険論』成文堂、第2版。

- 北明美 (1997) 「ジェンダー平等」岡澤憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論』法律文化社、178-204頁。
- 北山俊哉 (2003) 「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴァイアサン』32号、123-146頁。
- 厚生省50年史編纂委員会 (1988) 『厚生省50年史』厚生問題研究会。
- 近藤正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 齊藤忠雄 (1994) 『現代財政の構造と運動』批評社。
- 阪野智一 (2006) 「比較歴史分析の可能性経路依存性と制度変化」日本比較政治学会編『比較政治学の将来』早稲田大学出版部、63-91頁。
- 新川敏光 (2004) 「日本の年金改革政治」新川敏光・ジュリアーノボノーリ編『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、299-333頁。
- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光 (2011) 「福祉国家変容の比較枠組」新川敏光編『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房、1-49頁。
- 城下賢一 (2005a) 「岸信介と保守合同 (1)」『法学論叢』157巻3号、76-94頁。
- 城下賢一 (2005b) 「岸信介と保守合同 (2・完)」『法学論叢』157巻5号、98-113頁。
- 城下賢一 (2006a) 「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営 (1)」『法学論叢』159巻2号、47-62頁。
- 城下賢一 (2006b) 「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営 (2・完)」『法学論叢』159巻3号、91-106頁。
- 全国農業協同組合中央会 (1973) 『全国農業協同組合中央会史』全国農業協同組合中央会。
- 全国農業協同組合中央会編 (1999) 『農協の共済事業』家の光協会。
- 全中30年史編纂委員会編 (1986) 『全中30年史』全国農業協同組合中央会。
- 武田知己 (2002) 『重光葵と戦後政治』吉川弘文館。
- 中北浩爾 (2002) 『1955年体制の成立』東京大学出版会。
- 日本国民年金協会 (1980) 『国民年金20年秘史』日本国民年金協会。
- 樋渡展用 (1991) 『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会。
- 三浦まり (2003) 「労働市場規制と福祉国家」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房、109-133頁。
- 宮本太郎 (2008) 『福祉政治日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
- 渡辺靖仁 (2001) 『農協共済と農村保障ニーズ』(財)農林統計協会。

[英語文献]

- Campbell, John C., 1992, *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton University Press (三浦文夫・坂田周一監訳 (1995) 『日本政府と高齢化社会政策転換の理論と検証』中央法規出版)。
- Estévez-Abe, Margarita, 2008, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge University Press.
- Hacker, Jacob, 2005, Policy Drift: The Hidden Politics of U.S. Welfare State Retrenchment, in W.Streeck and K.Thelen ed., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp.40-82.
- Mahoney, James, 2000, Path dependency in historical sociology, *Theory and Society*, No.29, pp.507-548.
- Pierson, Paul, 2001, Post-industrial pressure on mature welfare states, in P.Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, pp.80-104.
- Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press (粕谷裕子監訳 (2010) 『ポリテイクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房)。
- Sheingate, Adam D., 2003, *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton University Press.
- Thelen, K. and W. Streeck, 2005, Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in W.Streeck and K.Thelen ed. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp.1-39.