

[原著論文]

占領初期「理想的社会保障制度」構想の展開過程と帰結

増山 道康¹⁾

The Development Process of "Ideal Social Security" Design in Early Occupied Japan

Michiyasu Masuyama¹⁾

Abstract

This report spreads over the after the war consecutive opinions before the war, and there is it for the purpose of proving the following hypotheses.

In Japan just after the defeat, the time of the social security system reform rose. The, so to speak, ideal system design elaborated a plan in that was not realized after all. The reason is because a social security system paradigm formed for period was inherent in this design in itself before the war.

At first I summarize grounds of after the war consecutive opinions before the war. And I follow the development process of the "ideal social security system" design, and consider the reason that did not reach the system formation that it is innovative. The New Deal left in GHQ supported the design, but realization was blocked by the political situation, economic conditions and a social turn of events. Not only it but also, because latent in this design in itself before the war for period, I did not become the different system design at all before the war.

A factor to be inherent in not only the outside factor but also it of the design did the conclusion of new system in difficulty.

A social security system design to be based on a conventional paradigm in 1950 was proposed after all. Without paradigm switch, a system continues to date.

(J. Aomori Univ. Health Welf. 8(1): 77-90, 2007)

キーワード：理想的社会保障、制度設計、戦前回帰

Key words: An ideal social security, system design, recurred before the war II

1 はじめに

1. 1 論文の目的

本稿では、現代日本の社会保障制度のパラダイム⁽¹⁾は、15年戦争時代に形成され1960年代はじめに完成されたという戦前戦後連続説の検証の一つとして、第二次大戦後、占領初期の社会保障制度に関する議論を跡づけた。この時期に構想された理想主義的な制度は、1950年までに戦前制度を直接引き継ぐ形での現行制度成立へと変化してしまった。現行制度は、25年体制⁽²⁾と称されるが、その成立の前段としての戦後における独自の制度構想は、あまり歴史的検討が行われていない。その点で、本稿は、制度史の空白を埋める研究の一環でもある。

本稿は、戦前戦後連続説に立って、敗戦直後の戦後日本の社会保障・社会福祉制度改革の機運の高まりの中で構想された、いわば理想的な制度設計が実現しなかった理由を、戦前期に形成された社会保障制度パラダイムが構想自体に内在していたためであるとの仮説を検証することを目的とする。戦前戦後連続説の根拠を概括した上で、先ず、GHQ内のニューディール左派と呼ばれる一群に支持された「理想的社会保障制度」の構想過程に焦点をあて、次に、それが革新的な制度形成に至らなかった理由について、理想的社会保障制度構想自体に戦前期パラダイムが潜在し、それが、戦前とは全く別の新たな制度設計・実施を阻んだとする仮説を検証する。

1) 青森県立保健大学健康科学部社会福祉学科

Department of Social Welfare, Faculty of Health Sciences, Aomori University of Health and Welfare

筆者は既に一度、理想的制度形成とその理由について考察を行っている⁽³⁾が、その際には、もっぱら、制度の外部要因について検討した。そこでは、政治経済状況を含む社会情勢の急激な変化と厚生省内部における守旧派の強固な抵抗が構想実現を阻んだ原因の一端であったことを論証したが、本稿では、制度に内在する要因について分析を行う。

1. 2 社会保障制度の戦前戦後の連続性

日本国民の一般的気質と国家・社会という公共に対する認識や態度といった精神風土は、少なくとも昭和初期(1926-1930年頃)以後、ほとんど変化していないように見える。戦後日本において、政治・経済が、表面的には変化したとしても、社会の基盤は変わっていない。その上立つ国家統治体制も変化していない⁽⁴⁾。二次世界大戦後、日本は、民主主義国家に変容したといわれている。しかし、その実際は、欧米の民主主義とは異なっている。その姿は、ロールズの「秩序ある階層社会」に近いように思われる。そこでは、生存権や自由権は、一応尊重され、また形式的な平等が実現しているが、国家と宗教は完全には分離してはいない。さらに、代表機関や議会は、国民の代表として法制度を策定し、実施するというよりは、むしろ「社会を構成するあらゆる小集団の重要な利益を守ること」が主たる任務となっている⁽⁵⁾。

日本の社会システムが戦争準備期までに形成され、システムの枠組みとしての政治経済体制が現在まで引き続いているのであれば、制度にも一定の連続がある。なぜならば、制度は、その社会の固有のシステムや、政治経済から独立して存在するのではないからである。戦争準備期に創設された全ての制度が、そのまま現代にまで継承されているわけではない。しかし、法律や運用体制も含めて、戦前に起源を持つ場合が多いことも否定はできない。

そうであるならば、社会保障制度も、また戦前からの一定の連続があるといえる。現行社会保障制度の重要な部分が、この時期に起源を持つことは否定できない⁽⁶⁾。

1930以降の十五年戦争期、すなわち第二次世界大戦の序章というべき戦争準備期に、当時の政府関係者は、「吾々は…戦いに勝たねばならぬ、勝つには…其の基本問題として、豊かな人的資源…を持たなければならない」⁽⁷⁾と宣言している。事実、戦争計画の重要な一部として船員保険等、社会保障制度を次々に創設していった⁽⁸⁾。また、健康保険等、この期以前に創設された多くの制度が、拡充再編成されている。これに関連して、最も重要な社会福祉制度の拡充として方面委員制度が挙げられる。当初、都道府県の任意制度であったが、1932年救護法施行に際し救護委員に充てられ国家体制に組み

込まれた。さらに1936年に方面委員令が制定され、40年には、町内会統制の要に位置づけられた。第二次世界大戦後民生委員と名称変更されるが、1948年民生委員法施行後も、1950年までは方面委員令と全く同じ内容のままであった。その後、法的には内容に変更が行われたが、実際の機能は、大都市圏を除き従前のものに近いまま推移している。その他では、社会事業法(1938年)から社会福祉事業法(1951年)への転換、さらに社会福祉法(2000年)への改正を経ても社会福祉事業統制が存続している⁽⁹⁾。

こうした歴史について、新藤宗幸は、社会福祉行政を例にして、以下のような認識を示している。

「(1935年以降の準戦時下)で、行政警察としての体系を備え…官治の受益として給付と扶助が展開され」、戦後GHQ主導の制度改革下でも「官僚主導の生活管理が、展開され…生活保護を初めとする…保護(制度)は行政警察概念を引きずっている」⁽¹⁰⁾。

2 「理想的社会保障制度」構想の展開過程とその内容

2. 1 厚生省保険局内野千一郎による私案

2. 1. 1 内野千一郎による私案の成立過程

厚生省設立当時から、厚生省内部では保険局が社会保険を、社会局が救護法等一般扶助制度や恩給を分掌していた。現在も、旧厚生省所管制度だけを見ても、保険局(年金・健康保険)、老健局(介護保険)、社会・援護局(生活保護等)の3局に分掌されている。日本では、社会保険と公的扶助という社会保障の大部分を占める制度相互の関連が曖昧であるが、こうした制度分掌体制もその一因といえよう。こうした二重体制解消のために戦後初期に、あるいは、それより前、戦争後期から保険局が、社会保険一元化をねらっていたと考えることは、妥当な判断といえる。社会局が、軍人恩給をめぐるGHQとの交渉や戦前期に替わる一般扶助制度創設への対応に追われている間に⁽¹¹⁾、敗戦直後から1947年9月の社会保険調査会答申までの期間に保険局の主導で社会保障制度が構想されていく。

社会保険時報第20巻第1号(1945年12月発行)に社会保険局内野千一郎が、国民生活保障法案要綱を発表した(以下「内野私案」と記す)⁽¹²⁾。この法案要綱(内野私案)は、私案とうたってはいるが、戦時中からの社会保険統合に関する保険局内部での検討の一部であろう⁽¹³⁾。

内野私案以前にも、1945年9月に「社会保険部門における戦後対策」が発表されている。この対策案は、「国民の最低生活の制度的確保」を目的として「社会保険による…抱擁救済策」を具体的に提示するという構想を打ち出している。これは、公表されたものとしては厚生省による最初の社会保障改革案だった⁽¹⁴⁾。内野私案は、この

構想を發展させたものといえよう。

内野私案の目的は、全国民を対象とする新しい社会保険制度によって「国民生活に支障を来すがごとき諸危険、諸不便を保障する」ことにあった。内野は、「国民に対する精神的安堵を与えると共に国民生活を現実に保障する」必要からこの私案を策定したと述べている。「国民生活の保障を基底として…抜本的な総合社会保険制度を樹立し、…国民生活を現実に保障する」ために、デンマーク、イギリス、ソ連の制度を参考にしてこの法案要綱を提示したのである⁽¹⁵⁾。

2. 1. 2 内野私案の内容

内野私案では、社会保障を包括的社会保険で実現することを目指している。対象者は全国民であるが、実際の加入者を正加入者と副加入者に区分している。正加入者は保険給付の受給資格を無条件で持つが、副加入者は受給に一定要件を必要とする。副加入者には事業主、雇用主を予定していた⁽¹⁶⁾。財源は、保険料を主とし、収支バランスの不足は、国庫補助とするとしている。保険料額は、加入者の置かれている状態によって多少の高低はあるものの、均等に近い額を予定している。妻、高齢者(60才以上)、児童(15歳未満)は免除としている。

給付については、正加入者をいくつかに種別し、現物給付又は金銭給付を行うことにしている。正加入者は、被傭者、雇主及び非被傭者、妻、老年者、年少者に区分され、最初の2区分はさらに男女別に区分している。区分表上は、副加入者については給付分類は無い。

現物給付として、医療保険給付、出産給付といった健康保険給付のほか、育児、家事、住宅、戦争災害、失業の各給付や、障害者・高齢者・児童擁護施設を想定している。育児給付は、乳幼児の衣食のほか義務教育の学用品等まで含み、家事給付は、今日のホームヘルプサービスに近い。失業給付は、職業授産であり、失業手当そのものではない。

金銭給付は、傷病等による勤務不能手当、出生、結婚、葬祭といった現在の健康保険での金銭給付と障害、高齢、遺族年金以外に、子女保育、被遺棄者、転職、移転手当を想定している。

正加入者は、こうした給付を自己の属する種別に応じて支給される。この中で注目すべき点は二つある。一つは、労働保険相当分野といえる部分であり、もう一つは児童福祉に相当する分野である。

労働保険関係では、転業手当と勤労不能手当が規定されている。両者とも短期給付に位置づけられているが、転業手当は「従前の職業商法に失敗せる者が転職業再起するまでの期間」に支給するとされ期間を限定していない。勤労不能手当も、「俸給賃金の全額」を保障し、かつ

支給期間無期限としている。但し、後者には不正受給防止のために「視察官制度を確建」(傍点筆者:原文のまま)する必要があるとしている。

児童福祉関係では、子女保育手当金と被遺棄者手当金が規定されている。前者は現行の児童手当、後者は児童扶養手当に相当する。前者は、俸給に含まれる家族手当に準ずるとしていて、手当支給の範囲が広い。また、後者は遺棄された妻と子に対して支給する最低生活費として規定して現行生活保護の母子世帯程度の額が想定されている(但し、母子加算廃止前の基準)。

このように、内野私案では、生存権保障を理念として打ち出し、その政策実現のために社会保険が、社会保障制度のほぼすべてを包括するように設計されている。給付水準は、現行の諸制度と比較してもかなり手厚く、当時の一般勤労世帯の所得水準を超えている場合もある。特に障害年金や雇用保険失業給付に相当する部分は現行水準より遙かに高い。また、最低生活保障部分では現行生活保護による生活扶助の大部分が含まれている。

正加入者の分類は、ほとんどビヴァリッジ報告にける対象者分類と同じである。総じてビヴァリッジ報告の理念に忠実だという印象を受ける。但し、社会権への理解は進んでいないように思われる。前述したように、労働不能を原因とする給付に不正防止のために視察官制度導入を図るとしているが、制度自体の不備の補完と国民の請求権への対応については、全くふれられていない。前述した新藤のいう行政警察概念が払拭されていないように思われる。

内野私案は、1946年8月に発表された友納武人論文を経て社会保険制度調査会の議論に受け継がれていく。

2. 2 社会保険制度調査会社会保障要綱

2. 2. 1 友納武人「社会保険改正の指向」

前述した「対策」の執筆者と目されている友納武人は、社会保険時報第20巻第9・10号(1946年8月)に「社会保険制度改正の指向」(以下「指向」と記す。)を寄稿し、社会保険制度の体系的空白を補い、制度の重複を整備し、不備を改善することを提言している⁽¹⁷⁾。彼は、制度体系の空白、重複、不備、各々3点をあげている。

空白としては、第一に失業に対する社会保険が十分でないこと、第二に一般国民の老年廃疾死亡に対する年金制度が不十分であり厚生年金及び健康保険の適用範囲が限定されていること、第三に日雇い労働者を対象とする社会保険が整備されていないこと点をあげている。

制度の重複としては、第一に、健康保険と国民健康保険及び各種共済組合の並立、第二に、年金・医療保険と労働災害保険間の調整、第三に、失業保険と生活保護制度間の調整をあげている。

解決策として、まず一点目については医療保険は地域型健康保険と職域健康保険に再統合すべきだとしている⁽¹⁸⁾。次に二点目については業務上の疾病負傷が原因である労働不能については、全て労働災害として扱うべきだとしている。また、三点目については失業者が失業保険給付満了後も失業状態にある場合には生活保護受給となるが、生活状態が同一にもかかわらず期間によって適用される制度が異なることを問題だとし、制度の単一化を図るべきだとしている。この最後の点については、社会保険政策担当者（社会保険局）の公的扶助制度（社会局所管）に対する理解不足から出ているといえるのではないだろうか⁽¹⁹⁾。

制度の不備としては、保険経営への関係者の参与、保険医療の改善と保険給付の充実、制度の合理化をあげている。特に制度の合理化として給付手続きの簡素化と保険料の軽減をすべきだとしている。

その上で、社会保険の目的について「労働者及び一般大衆の不足の事故に基づく労働不能を保険しこれに対し適切な反対給付を行うことにより、事故中の生活保障を行うものである」と定義し、事故を疾病・負傷・廃疾・老齢・死亡・分娩・失業の7つを挙げている。また、労働能力の喪失以外の貧困原因として扶養家族の増加を挙げ、扶養家族対策として家族手当の必要性に言及している。

この「指向」は、制度改善の具体的な方向は、内野私案に近い。但し、理念としては、内野私案よりも後退していて労働不能への対応が主眼となっている。また、内野私案の限界として指摘したと同様に社会権については、ふれられていない。

2. 2. 2 社会保険制度調査会設置と第3小委員会案

政府は、1946年3月に社会保険調査会（以下「調査会」と記す。）を設置した⁽²⁰⁾。調査会は、社会保険制度全般を討議研究するため、三つの小委員会を設けた。第1小委員会は、社会保障制度の創設、第2小委員会は、現行社会保険制度の改善、第3小委員会は失業保険制度創設を課題とした。こうして、理想的な社会保障制度構想が公式に検討されることになった。

1945年9月発表のアメリカ政府の対日方針⁽²¹⁾以降、GHQは、占領期間を通じて、社会保障に関し法的強制力を持つ指令や、行政運営を指揮監督する指示、勧告を内容とする覚書を発している。1947年6月には、GHQ声明として国民健康保険の危機について指摘している。国民健康保険が財政的に行き詰まり崩壊するならば「結局において日本国民の経済生活安定に不利益な結果をもたらす」⁽²²⁾とし、国民健康保険への「中央政府補助金を大幅に増額すること」を緊急に行うよう求めている。また、

他の社会保険と同列に扱い、将来的には「現存の各種健康給付制度を、統一された国民健康保険制度に統合する」ことが必要であるとしている。調査会の設置は、このGHQの姿勢を受けたともいえる。

第3小委員会は、1946年12月、失業保険について付帯決議3項目を付して答申をしたが、「答申の二」（以下「その2」と記す。）として「現行の社会保険制度は、その運営に徴するに種々の改善整備を加え」るための方策を提言している⁽²³⁾。これが、公式に出された戦後最初の社会保障制度構想である。

「その2」では、改革案として、①健康保険と国民健康保険を統合し市町村を区域とする地域健康保険とし、公務員共済組合もこれに吸収すること、②すべての医療機関を保険医療機関とすること、③診療報酬決定等保険医療適正化のため中央及び地方保健医療委員会を設置すべきであること、④労働保険については、別に答申した失業保険の外、包括的な労働災害補償保険を創設すべきであること、⑤年金については、厚生年金は金庫式経営とすべきであること、以上の5点を提言している。この提言の内容は、労働災害保険⁽²⁴⁾を除き、実現されていない。健康保険の統合は、その後の社会保障構想で、しばしば取り上げられるが、現在に至るまで課題として残されている。昨今の年金改革論議もこの提言には沿っていない⁽²⁵⁾。

2. 2. 3 GHQ労働諮問委員会の動向

1947年5月に、GHQに設置されている労働諮問委員会（U.S. Advisory Committee on Labor in Japan (ACLJ)）⁽²⁶⁾は、“Report on Japanese Social Insurance Programs”をPHWに提出している（以下「ACLJ報告」と記す。）⁽²⁷⁾。調査会は、ACLJ報告以前に設置されているが、巻末に委員名簿が掲載されており、GHQが調査会に注目していたことが伺われる。また、ACLJ報告は、あくまでもGHQの対日政策への資料として作成されたものであり、直接日本政府を拘束するものでなかったが、調査会の審議過程をみると、ACLJ報告の趣旨に沿っていたようにもみえる部分がある⁽²⁸⁾。

なお、1948年に提出されたワンデル報告の中で、日本の社会保障制度分析の項はACLJ報告の引用に負っているところが多い。その点では、ACLJは、日本の社会保障制度形成にある程度の影響を与えたといえる。

ACLJ報告は、結論として「根本的改革に依ってのみ…徹底的改革が可能であり…かかる改革を企画する組織をただちに確立すべき」であると述べている⁽²⁹⁾。また、今後の社会保障のあるべき方向として「インフレーション時代に於いても、社会保険制度を維持し、…健康保険並びに国民健康保険に対して、特別の措置を講じ、…範

困を拡大すること…に何らかの方途を講ずべき」であると述べている⁽³⁰⁾。

なお、ACLJ報告では、戦前の日本の社会保障制度について強い批判を行っている⁽³¹⁾。以下は、その要約である。

「日本では、社会保険制度は、1922年に創設された」が、この最初の制度（労働災害補償制度）は、対象が限られていて給付額も社会的に極低額だった。本格的な社会保険制度は、1931年以後に構築されていった。全体として、日本の社会保険は、必要に応じて次々と制度が追加され、その結果、細かい制度に分かれている（many additional part）。社会保障は、社会保険と公的扶助から成り立っているわけだが、日本ではそうではない。社会保険は、イギリスやドイツの影響を受けているが、その対象範囲は、雇用者だけであり、社会保険が国家全体の社会保障制度となっていない⁽³²⁾。

なお、ACLJは報告作成のために多くの面接調査を行っている。その記録には、内野、友納の氏名はみあたらないが、厚生官僚への聴取りも当然行われているはずであり、当時の保険局内部での理想主義的な部分が反映されていると思われる⁽³³⁾。

2. 2. 4 社会保障研究会案

調査会第1小委員会は、設置の翌年1947年9月に「社会保障制度要綱」（以下「要綱」と記す。）を決議し、同年10月調査会は、この原案通り厚生大臣に答申した⁽³⁴⁾。要綱に先立って1947年7月社会保障研究会による社会保障案（以下「研究会案」と記す。）がまとめられているが、この研究会の日本側会員のほとんど⁽³⁵⁾は第1小委員会の委員を兼ねていた。研究会案は、第一委員会草案として位置づけることができよう⁽³⁶⁾。研究会案では、社会保障の基本理念として「生存権の確認／換言すれば最低生活の保障」（基本理念一）が謳われている。これは、戦後最も早い時期における生存権に関する公式発表の一つといえる。この生存権保障の方向は、要綱にも引き継がれ、憲法25条の規定を保障することが宣言されている⁽³⁷⁾。

しかしながら、研究会案は、社会保障制度を自助努力による生計保障に対する補完的的制度としての役割に限定されている。研究会案の特長は、原則的には日本人のみを対象とするという国籍主義にたち⁽³⁸⁾、小家族制を前提とした制度を目指しているところにある⁽³⁹⁾。また、制度自体、社会保険中心主義をとり、無醜出の扶助主義について否定的である⁽⁴⁰⁾。

なお、研究会案では失業率8-10%を少量の失業と定義しているが、第1次経済白書による失業率の捕捉とは相当の隔たりがあり、当時厚生省側と経済安定本部等、

経済政策策定部局側との間では失業に対する認識に差があったのではないかと推測しうる⁽⁴¹⁾。

2. 2. 5 社会保障制度要綱の特長

第1小委員会の議論をみると、社会保障は全国民を対象とし、国費による社会扶助と拠出による社会保険の2本立て制度とすべきであることと、「国民に社会保障に対する期待を懐かせる」ような理想案を立てることについては全委員の意見が一致している⁽⁴²⁾。社会保障制度は、経済再建の基本条件であり、社会保障制度要綱は「生活保護制度をも吸収した…革新的な総合的社会保障制度」⁽⁴³⁾となるはずであった。

要綱は、委員の大多数の意見に見られるように、理想的な案であり、1947年に実施することは困難であったことは間違いない。しかし、それまでの制度の総合による社会保障制度の抜本的な改革を目指した画期的な案であった。生産力維持のための制度から所得再分配を通じた社会の均等化を目指している点で、第二次世界大戦終結直後からの厚生省（保険局）の方向の集大成とすることができる。

要綱は、社会保障水準として、国民所得の20%を社会保障で補うことを理想としている。また、最低賃金制の確立や家族手当を導入することがほとんどの委員の賛同を得ている。国民生活は、「各自の責任と自由とにおいて生活し得る」⁽⁴⁴⁾ことを基本とし、社会保障制度はそれを補完するものであるとする意識が、大半の委員にあったと推測できよう。

しかし、現状の複数の社会保険制度を統一するかどうかという点では、保険料徴収と給付の関係から、しばらくは国民の分類を必要とするとする異論が出された。また、労働者側委員からは、労使交渉による労働協約に生活保障を入れていく方向へもっていくとの発言も出されている。家族手当が給与の一部を構成し、社宅が提供され、病院経営も行われる等の企業福祉の発想が、この中に読みとることができよう。

要綱では、保障の程度及びそれ以上の生活維持の自己努力について研究会案と同様の見解を採っている⁽⁴⁵⁾。家族についても社会保障研究会案と同様に夫婦を中心とした小家族を想定している。

要綱の大きな特徴は、二つある。一つは、家族主義から、個人主義への転換を目指していること、もう一つは、拠出と給付の間に強い関連を認めないことで所得再配分機能を持たせることを強調していることである。

要綱の限界は、社会保障を憲法25条の具体化としながらも、自助努力を強調していることと、国籍主義を支持していることにある。

2. 2. 6 要綱への批判

答申と同時に、社会保険制度調査会委員の一人である清水玄の修正意見が公表されている⁽⁴⁶⁾。この修正意見では、社会保障を健康保険、年金、生活保護、福祉施設の4種類に分類している。医療等の現物給付を除き、醸出だけでなく給付も所得に比例して行うとしているが、これは、恩給や厚生年金の実際の支給を念頭に置いたものであろう。さらに、福祉施設として医療機関、健康相談所、保健婦、養老院、孤児院、感化院、盲啞院、職業歩道施設等を整備するとしているが、これは、社会福祉を社会保障の一部として捉えているといえる。こうした点、特に、社会保障の分類は現行社会保障の制度分類に反映されているといえよう。

修正意見の中で、「(社会) 保険及び生活保護の第1線事務は…市町村又は之に準ずる機関に行わしめる。失業保険給付に限り職業紹介系統機関を利用する。」ことを主張している。この社会保障制度の実施を地方機関が行うという提案は、生活保護の機関委任事務、社会保険及び失業保険の地方事務官制度として後日具体化した。

その他、健康保険は全国民を包含すること、傷病年金は老齢年金よりも低額とすること、児童手当は設けないこと、労働災害について労災保険法を整備し社会保険とは別の施策とすること等、要綱とは異なる意見を表明している。

これらの提案の多くは、厚生省政策として実現したものが多し。清水の修正案は、今日から見れば現実的な意見であり、それが答申に反映していれば、その後の推移も異なっただろうと思われる。しかし、こうした意見が調査会の審議の中でどれだけ重視されたのか、社会保険時報からは読みとれない。清水の修正案は社会保険時報を見る限り唐突に出されたという感が強い。調査会の審議過程をさらに今後の調査していく必要がある。

同じく委員であった中山伊知郎も答申を批判して、「社会保障法案私見」を提出している⁽⁴⁷⁾。「既存の保険制度その他との関係は、もっと具体的に考えられねばならぬ」。

中山は、まず「最低生活の意味について…憲法の意味する通りか、又は、その上に限定があるのか」と問いかけている。次に、国民分類に混乱があるとし、独立した生計者か否かの意味であれば「無業者の中に純無業と家族」とを並列することは理由が立たないとしている。さらに費用負担について、「全額国庫負担…か保険主義によるか」否かを明確にすべきであるとしている。

中山の試算⁽⁴⁸⁾では、この案を実施した場合の初年度の費用総額は571億9千万円になり、当時の国民総生産の4.3%規模となる。各国民の負担は最低でも233億9千3百万円となり国民総所得の1.8%を占めることとなる。国

庫負担は395億5千6百万円となると推計できるが、これは予算純計の9.4%を占める。当時の実際の国予算における社会保障関係費の割合は恩給を入れても5.7%であり、答申の全面実施には1.7~3.4倍の予算を必要とする⁽⁴⁹⁾。この計算が正しければ、答申の全面実施は、勤労世帯にも、国家にも負担が重く実現困難だったことになる。その意味では、要綱は、まさに、理想的な言い換えれば空想的な社会保障制度提案だったことに間違いはない。

こうした点を踏まえ、中山は、重点項目の順序づけを行い実施することを提案している。調査会としては、中山のいう経済条件下での政策順位を検討すべきであった。もし、順位付けができていれば、その後の経済動向から見れば、実施可能部分もあったはずである⁽⁵⁰⁾。

3 理想的制度の実現を阻んだ要因

1948年に社会保険制度調査会は廃止され、社会保障制度審議会（以下、「審議会」と記す。）が今後の社会保障制度の枠組みを形成していくこととなった。1950年に社会保障制度に関する勧告が出され、現在まで引き続く社会保障理念が成立した。要綱は、1950年の社会保障制度審議会勧告（以下「勧告」と記す。）によって事実上破棄された。

勧告は、その理由として、当時の経済事情では、実現不可能だったからだとしている⁽⁵¹⁾。しかし、社会保障制度要綱の実現が、主として経済的な要因によって阻まれたということは短絡的であろう。

1947年から1950年までの経済復興は、実際には戦争終了直後の予測に比べ速まっている⁽⁵²⁾。これを受けて、社会保障給付水準も敗戦直後に比べ10倍近い伸びとなり、戦前水準にほぼ回復している。1950年までには、一定の社会的負担に耐えられる経済状況になっていた⁽⁵³⁾。

「理想的制度」への変換が不可能となった原因は、経済情勢以外に求める必要がある。複数の要因が想定できるが、ここでは「理想的制度」構想の外部の問題と、構想自体に内在する要因とに分けて概括したい。

3. 1 構想外部の要因

先ず、構想外部の要因を概括していく。これは、経済情勢や政治状況を含む社会的要因と厚生省の内部事情の二つに大別できる⁽⁵⁴⁾。

社会的要因は、次のように概括できる。経済的には、復興が当初予測を越えて進み、所得の均等化が進んだ。1949年までに「国民の大部分の所得が著しく均等化し…国税は従来以上に所得税中心となる状況になっていき、「賃金税的に大部分労働者がこれを負担する」状況になっ

てきた。当然に、この負担は「再び社会保障給付として労働者に還元すべきもの」との認識が生まれた⁽⁵⁵⁾。経済面からは、要綱を部分的にせよ実現できるほどに経済状況が好転し、国民の意識もその方向に向いているように思われた。しかし、多くの国民は、失業対策を中心とするいわゆる社会政策の推進よりも生活全般の支援が求められるようになっていた。均一な社会保障よりも、より豊かな生活のための減税や公共事業が求められた。

政治的には、冷戦下の自由主義陣営の一部として社会不安の激化による社会主義勢力の台頭を押さえる必要があった。要綱までの「理想的な制度」は、GHQには社会主義的と受け止められた。その実現は、政治的に好ましいとはいえなくなった⁽⁵⁶⁾。

なお、村上貴美子は、政策転換の理由としては対GHQ交渉結果やインフレ下での現実的対応を内部要因として挙げているが⁽⁵⁷⁾、これは社会的要因に入れられるべきであろう。

厚生省内部、特に保険局の内部は、次のような事情があった。保険局内は、必ずしも「理想的制度」支持に固まっていたとはいえない。調査会設置前から、厚生省内部で統合化への抵抗があった。前述した清水による要綱批判も内部抵抗の一つとみなすこともできる。また、厚生省OBの干渉もあった。社会保険時報第20巻第7・8号(1946年)には、厚生省OBと現役官僚との座談会の記事が掲載されているが、そこでは要綱に対して否定的な複数の元社会保険部職員発言のみが詳細に記録されている⁽⁵⁸⁾。

厚生省だけでなく、政府部内でも「理想的制度」に対する抵抗が根強かった。その一端は、1949年9月に発表された「シャープ勧告」の中にある社会保険税についての態度に見ることができる⁽⁵⁹⁾。社会保障制度審議会も、1950年1月に社会保険税制度に消極的な見解を表明している⁽⁶⁰⁾。

3. 2 構想に内在する要因

戦後初期に構想された「理想的制度」は、それまでの制度パラダイムからの転換を目指していた。社会情勢は、経済的には構想に有利に、政治的には不利に働いたが、部内の抵抗を押し切ることができれば、十分に実現可能な案であった。しかし、構想自体に戦前のパラダイムが潜在していた。そのことが、構想の実現を阻んだ。日本の社会保障パラダイムは、国民資源主義-集団利益保存主義-国家責任最小主義という3相からなるが⁽⁶¹⁾、構想自体に、旧態のままのパラダイムが内在していた。五榜の揭示(明治元年-1968年)に由来する「鰥寡孤独廢疾」のみを救済対象とし、しかも国民相互の情誼を救済の基本とする⁽⁶²⁾ 感覚が、明治の恤救規則で確認されたが、

この方向は、3相の確立に帰結した。現代においては、厚生年金第三号被保険者制度に、これらが端的に表れている。

国民資源主義では、国民は優秀な労働力であり、その能力を発揮しない場合は保護に値しない。逆にいえば、無能力が保護の資格となる。これが、国民資源主義-国家責任最小主義として確立していった。「鰥寡孤独廢疾」であることが救済の条件であるが、これは、能力欠如者を意味する。

集団利益保存主義は、社会の基礎単位を家族とする家族=世帯主義という側面を持つ。家族=世帯による保護が受けられない場合のみ救済される。近親に急迫を知らせることのできない「無告」者が、近隣の情誼によって救済されることが美談となる。また、集団利益主義は、一定の社会単位ごとに制度を必要とする。社会集団の利益を保護する方向で制度が成立することになると、自ずと社会集団別に同種の制度が分立することになる。

自力で生活できない場合には、家族が保護する。次に近隣や所属集団によって保護される。そのいずれも不可能である場合にはじめて国家が保護を与える。こうした順序が日本型福祉として自然に受け入れられている。ここには、社会権を当然に基礎とする制度的な保障は意識されない。

内野私案から要綱に至るまで制限的な救済保護が払拭されていない。研究会案では、社会権への言及があるが、同時に自助も強調されている。家族主義的な特長も各構想ともに見られる。

内野私案の提案趣旨には、戦争中における国の要請による国民負担が占領下の経済事情の悪化によって深刻化した、それに対する国家の報償として社会保障制度を提案するとしている。ここでは、社会保障は、国民に迷惑をかけた代償であって、国民の権利に裏打ちされた国家の責務ではない。内野私案における社会保障は、相互扶助としての社会保険が基盤であり、財源の不足分を国庫補助でまかなう⁽⁶³⁾。妻、高齢者、15歳未満の児童は掛け金免除とするが、これによる不足分が国庫で補完されることになる。

内野私案や友納「指向」は、保険局内の各種の社会保障制度研究に基づいている。その一部は、社会保険時報に掲載されているが、当時の厚生官僚は、日本の社会保障制度の欠点として、体系的な空白があること、制度の重複が整備されていないこと、非民主的で不合理であることをあげている⁽⁶⁴⁾。こうした欠陥を諸外国の制度を取り入れることによって是正しようとする機運があった。また、1945年12月のGHQ指令「救済ならびに福祉計画に関する件」への回答の一つともいべきものとしても位置づけられよう⁽⁶⁵⁾。

その中で、近藤文二は、イギリスやアメリカで構想されている制度は、「生産政策的な立場というよりはむしろ政治的な考量からなされた…生産力の保全を計るというよりも国民所得の再分配を行い少額所得者に対してより大きな生活の保障を与えんとする政策的な立場から出発している」との観点から両国の社会保障構想が実際に制度化される必然性があると評価している。

ところが、一方で日本においても「国民の最低限の生活を保障すべきであり、それに必要な経費の捻出に全力を注ぐべきである。」としながらも、国庫負担が莫大となり、両国でさえ、そうした負担に耐えられないとしている⁽⁶⁶⁾。また、別稿で、家族手当をイギリスの制度にならない児童手当のみに限定して給付することを提案し、その手当の給付を教育の充実を目的とすることを強調している。その理由として、「人口の量的増加よりは質的增加こそが家族手当における第一義的役割」であると述べている⁽⁶⁷⁾。

研究会案や要綱では、社会権について言及されている。その点では、内野私案に比べて前進している。反面、前述したように国籍主義を打ち出し、外国人を範疇に含まないことを明確にしている。また、自助努力と自由な個人の責任の補完として社会保障を位置づけている。

戦前起源の社会保障パラダイムの3相が、構想の提案者の意識に潜んでいることが分かる。明治期からの制限的な救済思想が払拭されていない。というよりも権利としての社会保障が意識されていない。こうした意識は、現在まで引き継がれているといえるかもしれない。結局、日本の社会保障制度は、内野私案～社会保険調査会という占領初期改革路線を外れ、戦前体制を維持したまま、GHQによって一端廃止を余儀なくされた制度の復活と新たな制度の付加によって現在に続く制度の骨格が形成されたといえよう。別稿で見たように、GHQの方針もパラダイム転換を起こさない限度で受容したことは、制度の継続性には有効に作用したが、革新的な制度への転換のためには不利に働いたということもできよう⁽⁶⁸⁾。

1948年7月に公表された“Report of the Social Security Mission”厚生省訳「社会保障への道」（傍点筆者：原文表記のまま）・以下「ワンデル報告」と記す。）では、日本の社会保障に関する法規の特色について「諸外国で全部の労働者又は其他の関係者を適用範囲と定め、特殊な事業又は職業について除外例として指定するのと違う」（p100）と述べている⁽⁶⁹⁾。すなわち、個々の制度が細分化してのおのおの対象者が限定されている制度だと指摘しているのである。その解決策として「同一の規定を持った単一制度にまとめられるべきである…同時に事務運営の統一と合理化もなされるべきである」（P99）と提案している。具体的には「現行制度によって強制的

に保険適用をうけている人々、例えば…商工業従事者…官吏…船員等の総合」を行い「日本における社会保障制度の運営に関する一切の権限と責任とを単一の省に委任する」（p100）ことを提案している。

現在まで引き続けている社会保障制度は、年金・医療保険・その他の福祉制度ともいくつにも分立したまま統合が図られていない。また、制度の多くは厚生労働省管轄ではあるが、公務員共済等いくつかの重要な制度が例外として他の省庁の管轄となったままである。

4 おわりに 戦前回帰的社会保障パラダイムの成立－ 現行生活保護法制定を例にして

前節で見た、パラダイムの3相構造が、救済制度には、ことさらに浮き出てくる。

社会保障制度審議会には、各部門別の小委員会が設置され、生活保護の再検討については公的扶助小委員会で行われることになった⁽⁷⁰⁾。審議会の第5回総会には最低生活保障に関する勧告案⁽⁷¹⁾が公的扶助小委員会より提出された。この案は第6回総会で修正され内閣に勧告された⁽⁷²⁾。

第5回総会では、社会保険を社会保障の基本とすることが確認されている。生活保護法は、社会保障制度の、「総合企画がなるまでの…困窮生活に対する過渡的な措置」⁽⁷³⁾であり、その限度で改正を審議するとされた。ここでは、それまでの改革路線について一定の評価をしているように見受けられる。しかし、「税金を払えぬ者には生活保護が適用されることは論を俟たないが、「公的扶助が社会保険に優先し、それ以上に拡張する」⁽⁷⁴⁾との見解は当審議会では支持しないと、理想的制度への移行には懐疑的である。

審議の中では、従来のパラダイムがあからさまに主張されている。防貧と救済の制度が整合しないことが前提にあり、権利性は軽視されている。審議の過程では、憲法25条の生活権と27条の労働権との関連では、「職業を与えることが前提になるべきで」労働確保が先ではないかとする意見が出されている。さらに、生活保護給付は反射的権利でなく、受給権は、「恩恵を払拭する意味」で、「（アメリカ同様）裁判所へゆける」権利とする意見が出されている⁽⁷⁵⁾。権利としての労働が能力活用の義務に、生存権としての生活保護が不服申し立ての権利に置き換えられている。憲法25条を社会権として捉え、給付請求権を国民固有の権利として保障すべきであるとするのではなく、憲法第32条の裁判を受ける権利を保障する担保として25条が存在しているとの見解が強調されている。

また、審議過程では、生活保護法の基本原則については、意見が分かれた。特に以下の三点について意見の一致は見なかった。「勤労能力があるものに対しては、その

者の勤労によりその生活を再建させ得る程度のもの」を最低生活に含めるかどうか、②「各種の救済福祉制度及社会保険制度における給付金等の額は凡て少なくとも…最低生活を保障する以上のものたることを建前と」するかどうか、③「他の手段により最低生活を営むことのできぬものは当然に権利として公の扶助を請求しうる」とするかどうか。結局のところ、審議会は生活保護制度に対して、小委員会の議論を通じては、一定の方向性を見いだせていない。審議過程の評価は、現行生活保護法では、見えにくい根底に置かれている思想が、剥き出しになったことにある。

その後、社会保障制度審議会は、1951年に軍人恩給復活を提言し、1952年4月には、旧軍人や係者者への援護を立法化するよう厚生大臣に要請している⁽⁷⁶⁾。これらの中で、旧軍人及び遺家族への特別の保護が必要だとの認識を示している。戦前恩給局長だった樋貝詮三は、軍人の戦争責任と恩給復活は切り離すべきだとの認識の上で、一般の障害者とは異なる処遇を与える必要があると述べている⁽⁷⁷⁾。国家による戦争被害に対する損害賠償としての性格付けをしている。ここでは、社会保障の意義が、軍人と遺家族救済の理由付けに利用されている。

1952年に恩給法が改正され、軍人恩給が復活した。1946年の旧生活保護制度以来の平等な生活保障という理念が、特別な貢献に対してのみ、特別に報償するという、人間資源主義へ逆行してしまった。

審議会の提言を受けて、厚生省は、1950年2月に生活保護法改正案要綱を審議会に提出した。改正理由として「現行法は…救済的思想を一応脱却しているが新憲法に謳われている国民の生存権保障という精神からみると」不十分であり、「保護について不足のある者に対する救済手段が…確立していない」ことと、「社会保障制度審議会から社会保障制度の一環としての生活保護制度を急速に改善強化すべく旨の勧告を受けたこと」をあげている⁽⁷⁸⁾。生活保護の基本的原則としては、最低生活確立に関する勧告の趣旨が織り込まれているが、最低生活の保障については、憲法上から直接に規定されるという主観的請求権は認めていない。生活保護は、憲法に規定する生存権給付として高い権利性を有するという認識は、提案理由からは読み取れない。生活保護法改正過程で、厚生省が、社会権を肯定的に捉えていたということとはできない。国家の責務としての救済の強化が今日注されているが、権利についての議論がないために、法律による受給権制限を認める方向になってしまっている⁽⁷⁹⁾。こうして、国家責任最小化主義が現行生活保護制度の基底に据えられた。

(受理日：平成19年5月7日)

<脚注>

(1) ここでいうパラダイムは、制度を取り巻く政治経済状況や精神風土と、社会事情や国民性から派生する政策策定手法を含めた制度の枠組みを指す。現代日本の社会や政治経済体制が第一次世界大戦終了時から第二次世界大戦時期までに形成されたとするならば日本の社会保障パラダイムの形成も戦前期にさかのぼることができよう。筆者は、その時期をおおよそ日中戦争突入から太平洋戦争突入までの間、いわゆる十五年戦争時期に形成されたと考えている。

なお、GHQは、日本における戦前の平和な時期の終期を1930年としている。これに対し、旧経済企画庁は、1935-1937を戦争開始期としている。

アメリカ政府発表「降伏後における米国の初期の対日方針」1945. 9. 22 (財務省所蔵)

経済安定本部「経済安定9原則」1948

現代社会の形成が、歴史的にどの時点から開始されたかについては、議論が分かれているが、近年の研究では、第一次世界大戦(1914-1918)まで遡ることができるという説が多いようである。例えばフランスを中心とするレギュラシオン (la regulation) 派は、戦間期以降の現代経済システムをフォーディズム (Fordism) として捉えている。

Boyer.R "La Theorie De La Regulation" 1986山田 鋭夫訳「レギュラシオン理論」藤原書店1990 / Boyer.R 編・清水耕一編訳「レギュラシオン」ミネルヴァ書房1992

現代日本の社会システムについて濱口恵俊らは、1910年代を起点としている。村上・公文は、日本型社会システムは、間柄主義に立脚し、政治的には一揆主義、経済的には開発経済、社会的には、イエ型集団主義という基本的な枠組みを持つとしている。日本の社会システムを欧米と比較して、集団主義を特徴として挙げているがその起点を第一次世界大戦後のいわゆる大正デモクラシー時期としている。日本社会では、「根回しと満場一致」という一揆主義がそのまま残っていると分析している。これに対し、野口悠紀雄は、1940年の太平洋戦争開始を現代日本の起点としている。財政制度も、税体系の基本は、1940年の税制改革によるものが、今日まで引き続けている。戦後占領期のドッチプランによる改革を経ても、第二次世界大戦後の世界経済体制—いわゆる「ブレトンウッズ体制」のもとでも、日本の戦時体制は残ったとしている。

濱口恵俊編「世界の中の日本型システム」新曜社1998 / 濱口恵俊編「日本型モデルとは何か」新曜社1993

村上泰亮・公文俊平「文明としてのイエ社会」1979中央公論社

- 野口悠紀雄「1940年体制－さらば「戦時経済」－」東洋経済新報社1995
- (2) 日本の現行社会保障制度は、25年体制と呼ばれる。その理由は、設置法によって内閣諮問機関として1949年5月創設された社会保障制度審議会（会長大内兵衛一当時）が1950（昭和25）. 10. 16に内閣に提出した「社会保障制度に関する勧告」が基礎となっていると考えられてきたからである。布川哲夫は「わが国の社会保障制度について基本的な考え方を最初に示したのは、社会保障制度審議会の1950年勧告だった。以後わが国の社会保障制度は紆余曲折を経ながら発展を遂げてきた。…社会保障制度に関する勧告は憲法第25条に定める…理念を第2次世界大戦後の経済困窮の中でいかに具体化するかという課題を担っていた。」と総括している。社会保障制度審議会社会保障将来像委員会「社会保障将来像委員会第1次報告」1993
- (3) 増山道康「占領初期「理想的社会保障」構想の展開過程」岐阜経済大学『岐阜経済大学論集』第36巻第4号2003
- 本稿第3章の一部は、ここに挙げた既出論文の第3章を大幅に改稿したものである。
- (4) 公文俊平は、戦前の官僚制度は、広く合意された国家的な発展目標を大前提として、その達成については、議会から官僚機構に対して広範な委任がなされる形であったと述べている。現行の法律の多くも広範な政令委任が当然となっている。
- 公文俊平「世界の中の日本型経済システム」浜口恵俊編著『世界の中の日本型システム』新曜社1998, p 111
- 戦後もGHQ管理下で官僚制度がそのまま維持された。「官僚に大きな役割を与え…官僚制の温存と強化」が図られた。
- 村松岐夫「戦後日本の官僚制」東洋経済新報社1981, p p 271-275（この箇所は、著者による辻清明の言説の要約を中心とした戦前戦後連続説の紹介である。）
- (5) Rawls, J., "The law of peoples" Shute, S. On Human Rights The Oxford Amnesty lectures 1993, 「万民の法」中島吉弘・松田まゆみ訳『人権について』みすず書房1998, p p 74-77
- (6) 「15年戦争が日本における社会保障の政策主体と有力な制度・政策の形成を促進した…戦時下における日本型福祉国家の骨格の形成」に他ならぬ。鐘家新「日本型福祉国家の形成と「15年戦争」」ミネルヴァ書房1998, p 174。
- (7) 關山直太郎「日本現下の人口問題と人口政策」「日本内地外地市町村別人口表」（巻末付録）日本書房1942, P 72（著者は厚生省人口問題研究所研究官（当時）。本編は、人口問題研究所「日本人口の乗」と同内容である。この付録文書は、講演筆記録であり本編とは直接関係がない。）
- (8) 筆者の研究については、以下を参照されたい。増山道康「戦争計画による社会保障制度形成」岐阜経済大学学会『岐阜経済大学論集』第37巻第2号2004, p p 23-52
- (9) 社会事業法における社会事業は、そのまま第一種社会福祉事業に継承され、その実施主体は、行政と社会福祉法人に限定されている。
- (10) 新藤宗幸「福祉行政と官僚制」岩波書店1996
- (11) 旧生活保護法制定までのGHQ救済政策と日本側の対応は、菅沼隆に詳しい。
- 菅沼隆「被占領期社会福祉分析」ミネルヴァ書房2005
- (12) 厚生省保険局「社会保険時報」第20巻第1号1945, p p 10-15。内野は第20巻第6号1946では、厚生団別府療養所総務部長の肩書きで執筆しているが、私案掲載の際は職階・職名の記載がない。1946年6月以降の記事では退職し厚生省嘱託となっている。また、記事によって内野、内埜の両記載がみられるが、本稿では内野に統一している。
- (13) 新政策・制度の策定にあたって世論動向等を知るために個人名で論文を発表することは、官僚の常套手段となっている。
- (14) 村上貴美子は、友納武人保険課長（当時）名により社会保険時報第19巻第10号に掲載されたと記述している。村上貴美子「戦後所得保障制度の検証」勁草書房2000, p p 122-123・p p 145-151
- この号は厚生労働省図書館・国立国会図書館とも未所蔵であり、内容の確認ができなかった。掲載以前の号には、これに関連する記事は見あたらない。そのため策定過程も不明である。なお、厚生省以外では、大蔵省や経済安定本部でも社会保障に関する調査研究が行われていたことが、保険局作成資料から判断しうる。厚生省保険局「保険局所蔵資料一覧」1951
- (15) 私案末尾の参考資料には、デンマーク疾病保険法、ビヴァリッジ報告、ソ連社会保険制度概覧、フランス社会保険法等が列記されている。また、社会保険時報では、1945年から1947年にかけてアメリカ社会保険法、イギリス社会保険計画、ソ連総合社会保険制度、スペイン社会保険、ニュージーランド社会保険、デンマークの制度についての報告が掲載されている。これらの資料の内、ビヴァリッジ報告は、既に、1944年5月までには厚生省が入手し社会保険関係職員に回覧している。他の資料についても戦時中に入手し研究されていたと思われる。こうした資料に基づく研究は、内野私案掲載前後に社会保険時報に掲載されている。ビヴァリッジ報告の最も早い訳は、公表の翌年1943年に

公刊されているが、村上はそれにはふれていない。

厚生省保険局「社会保険時報」第20巻第1号1945、第20巻第6号1946、第21巻第8号1947、第21巻第11・12号1947

村上貴美子「戦後所得保障制度の検証」勁草書房2000、p122

(ILO報告“Approaches to Social Security”1942の序文・序説・第3章「社会保障」部分は、内野によって翻訳され、1946年4月から9月にかけて社会保険時報に2分載された。完全邦訳は、1972年に出版されている。

塩野九十九・平石長久「ILO・社会保障への途」東京大学出版会1972)

(16) 財源の項に「副加入者中事業主には」との記述がある。事業主は拠出に義務はあるが給付の権利がないという制度思想は、労働保険（雇用保険・労働災害保険）の基本設計となっている。

(17) 友納武人「社会保険制度改正の指向」厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第9・10号1946、pp1-4

(18) 「疾病の給付は当然国民保険へ統合されねばなるまい。…然りながら…国民保険の立ち直りとその全国的普及を前提とする」

(19) 救貧としての、すなわち最後のセーフティネットとしての公的扶助制度を失業という人生の事故に最初から適用すべきかどうかについて社会局との間で十分な議論を行っていないように思われる。

(20) 昭和21年3月29日勅令167号により設置、厚生大臣監督下におかれる。

(21) 前掲注2「降伏後における米国の初期の対日方針」

(22) GHQ公衆衛生福祉局「国民健康保険」（新聞会議席上声明）厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第8号1947、p42

(23) 友納の「指向」とほぼ同内容である。厚生省保険局「社会保険時報」第21巻第1号1947、pp15-17

(24) 労働災害補償保険法（1947法律49号）1947.4.7公布、9.1施行

(25) 1986年年金制度改正時にも官民の制度は統一されなかった。

なお、2005年以降、生活保護は急激な運用変更が行われているが、法改正を含む制度の見直しは本稿執筆時点でも今後の課題となっている。

(26) 労働諮問委員会の活動については詳細な研究が竹前栄治によってなされている。又、失業保険成立過程については、菅沼隆の研究に詳しい。しかし、これらの研究では、ここにとりあげた報告書には言及していない。

竹前栄治「アメリカ対日労働政策の研究」日本評論

社1970／竹前栄治「戦後労働改革」東京大学出版会1982
菅沼隆「日本における失業保険の成立過程」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第43巻第2号-第44巻第3号1991-1992

(27) U.S Advisory Committee on Labor in Japan “Report on Japanese Social Insurance Programs” 1946（国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュファイルは、2種類ある）。NND C775024の付属文書に、PHWサムス宛送付状が見られる。

以下、引用は表題・本文とも筆者による仮訳である。但し、ワンデル報告が利用している箇所は厚生省訳を参考にしている。

(28) 菅沼によれば、失業保険成立に関しては諮問委員会の活動が影響を与えている。同じことが他の小委員会に起きたことは容易に推察しうる。

前掲注30「日本における失業保険の成立過程」

(29) “Ⅷ-将来展望のために必要な緊急に解決すべき問題”

(30) “Ⅶ-1インフレーション期間中の維持すべき社会保険プログラム問題”

(31) “Ⅱ-日本の社会保険制度の概観”

(32) このセクションの記述は、ほとんどそのままワンデル報告に引用されている。

(33) Report作成過程では、社会保険関係者への詳細なインタビューが行われているが、ほぼ全てのインタビューに厚生省担当官が立ち会っている。ACLJ側の意向は、当然に厚生省に伝わっていたと考えられる。その逆もあり得たと推測できよう。

なお、Report成立過程とその評価については、研究進行中であり、別稿にゆずる。

(34) 保険局庶務課「社会保険制度調査会第1小委員会の開催状況」厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第9号1947、pp18-20

以下、この節での引用は、これに同じ。（ ）内は発言者

(35) 1947年6月発足。GHQと厚生省、学識経験者との研究、情報交換の場として設定された。

第1回の出席者のうち学識経験者は、清水玄、末高信、園乾治、近藤文二、平田 富太郎、山中富太郎、大林良一、の7人であった。保険局庶務課「社会保障研究会について」厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第8号1947

この記事には記載がないが、大河内一男も主要メンバーの一人とされている。社会保障研究所「戦後の社会保障 資料」至誠堂1968、p158

また、GHQ側にワンデルという記載があるが、社会保障制度調査団長との異同は確認できていない。

(36) 社会保険時報では、第1小委員会幹事第一草案の存在が指摘されているが、内容に関する記事が無い。社会保障研究会案がそのまま幹事第一草案として提出された可能性がある。

研究会案では、保健、住宅、完全雇用を関連政策としており、教育もその中に含んでいる。又、社会保障と社会保険をほぼ同じ意味に使用し、社会保険の種類を家族手当、健康保険、年金、失業保険の4に分類している。主な内容は以下の通り。

官吏等の「従来…特権的取り扱いを総て之を廃止する」(「その他 1 官吏」)

給付は、最低生活の維持を目的とし…均一」(「実施上の方針2」)な「フラットの手当」「年金額」とし、例えば、年金では月100円としている。それ以上の生活については保険料等の醸出は国民各層の「負担能力即ち収入に応ずること」(「実施上の方針1」)とし、一定所得以下の被用者の保険料は雇用者負担とするとしている。

国民を窮乏と負担能力の差により、被傭者、自営者、主婦、無業者、退職者、児童の6に分類している。

失業保険については社会保険体制に組み込むことは、「少量失業に対しては有効。…現況の如く大量、長期の失業には成立せず」(「失業保険(1) 保険主義」)とし、「日本経済があるスタビリティ STABILITYを得たる時を目標」(「失業保険 草案の解説」)とすべきであるとしている。

「自己の責任において任意保険その他を利用する」
社会保障研究会「社会保障案」1947社会保障研究所「戦後の社会保障 資料」至誠堂1968, p p 159-161

(37) 「現在の社会保険制度や生活保護制度等では不十分であり、このためには新しい社会保障制度の確立が必要である」

要綱「第1-1」

(38) 外国人については、朝鮮人及び中国人を「互恵的にのみ社会保障制度を適用する」(「その他 3 外国人」)とあり、限定的な適用を目指していた。

(39) 家族手当の支給範囲を妻と義務教育終了前の子どもに限定し、「(民主化のために) その他の家族に認めざること」(家族手当)との但し書きがある。

(40) 例えば、失業保険について「我が国の産業は、之を負担し得ず」(失業保険(2) 扶助主義)として、保険料と国庫負担による折衷主義を採用することを主張している。失業給付は、最低賃金により支給期間は1カ月とするとしており、最低賃金制度を想定している。

(41) 「定職に就業せずとも生計を立てうる。」ため失業が潜在化する。また失業の潜在化の理由のひとつとして「引揚者の多数が農村に入った」

経済安定本部「第1次経済白書」1947講談社学術文庫編1977, p 80

(42) 「ビヴァリッチ案が発表せられたのは大戦中でしかもナチスのために危急存亡の際にあったときであった。この時に戦後の国民生活を安定させる高遠な理想案に以て国民に夢と希望をいだかせた」(末高信)、「現行の社会保険を統一した上に更に生活保護をも加えて統一した社会保障制度になった」(中山伊知郎)

(43) 要綱「第1-2」

(44) 「国家で作る制度は、天から降る雨のようなもので、…最小限度にとどむべきである」(鮎澤巖)、「救貧法的な救済という思想はできうる限り排除したい」(原泰一)が、「相当厳しい生計調査を行う」必要があるとの意見が出されているが、これに対する反論は無かったようである。

(45) 要綱では、保障の対象となる生活困窮の原因を傷病、痲疾(現在は一般的に障害と表記する。歴史的用語として当時の表現のままとする。)、死亡、出産、育児、老齢、失業の7種類に分類している。給付と拠出を基礎づけるため国民を被用者、自営者、無業者の3種類に分類している。制度の維持は、全国民醸出によるとしており、拠出額はほぼ所得に比例するものとしている。社会保障制度の運営は、統一した機関により一元的に行い、経済事情を勘案し段階的に実施するとしている。「雇用、賃金、住宅、衛生、医療、教育、その他公共の福祉に関する政策並びに施設との関係を密接に」「第1-3」すると述べており、これらの政策、制度は、社会保障制度そのものに含まれるものではなく、関連制度であるとしている。社会福祉については直接の言及がない。保障内容としては医療給付の一部を現物給付としている外は現金給付としている。「無業者である妻」「第3-1-(2)」「第4」がいる場合、各手当とも加算するとの条項がついている。また、制度実施の「第1段階では、被用者の家族手当」をまず行うとしている。

(46) 清水玄「社会保険制度要綱(第2草案)に対する修正意見」厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第9号1947, p p 25-26

(原題は、<第2草案>となっているが明らかな誤植のため修正する。)

(47) 中山伊知郎「社会保障法案私見」厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第9号1947, p 27

(48) 中山伊知郎[実施第1段階に対する費用概算]厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第9号1947, p p 30-31

(49) [61中央・地方財政歳入歳出決算額]、[66一般会計歳出決算目的別分類]大蔵省「昭和財政史 統計編」

東洋経済新報社1978から算出

(50) 国民経済研究協会の試算によれば、1949年の経済情勢をもとに要綱の実現可能性を見ると、産業界への経済補助金を社会保障に充てるとすれば、一部の実施は可能であるとなっている。「要は、国民の総意の結集と関係当局の決意と確信による」

財団法人国民経済研究協会社会保障研究会「社会保障研究（其の一）社会保障と国民経済の関連」1950

(51) 「低位の国民経済力の上で…その実施の国民経済に及ぼす影響については、とくに、その負担と給付を中心に慎重に考量されねばならない…戦後のわが国経済の上で、理想的な社会保障が実現されえないことはもちろんである」

勧告「前文」

(52) 前掲注50「社会保障研究（其の一）社会保障と国民経済の関連」p11

(53) GHQ報告では、社会保障費は、1946年では少なくとも19億5千万円以上とされているが、これは国民総生産の0.5%に当たる額である。これが、1950年には約1,657億円となり、国民所得の5%弱にまで増加する。

[第31表 社会保障関係年度別総費用]総理府社会保障制度審議会事務局「昭和33年版社会保障統計年報」1959から算出。

(54) 本節の以下の部分は、前掲注3、第4章の要約を含んでいる。

(55) 国民経済研究協会社会保障研究会「社会保障研究（其の1）社会保障と国民経済の関連」国民経済研究会1950, p6

(56) GHQの方針転換は、勧告公表の際のGHQ声明に見ることができる。「GHQの「コメンツ」は前の試案に対して発せられたものであり、最後の勧告案においては、此の点を充分研究されて書かれている」アントンPHW課長会談記録（コメンツ：社会保障審議会案は社会主義的であるとする読売新聞報道を指す。前の試案：社会保障制度研究試案のこと）

厚生省保険局「社会保険時報」第24巻第9号1950, p40

(57) 村上貴美子「戦後所得保障制度の検証」2000勁草書房 pp123-132

(58) 「国民健康保険と健康保険との統合は机上論で、国民性から見て、形だけ統合しても、…却って不健全になる。弱い者は先ず強くと言う様に実行について十分研究されたい。「一緒にするのは大変である…横に整備するより縦に整備される様にせられたい。狙いは、給付の凸凹を整備すること、手続きを簡易にすること…両者を統合することは却って事を複雑にする。…国民大衆の養老遺族保険を是非考える」。

厚生省保険局「社会保険時報」第20巻第7・8号1946。

(59) シャープ税制使節団報告書（勧告）1949. 8. 27
(9. 15GHQ発表)

一般的にシャープと表記していることが多いが、当時の厚生省はシャープと記している場合が多い。本稿では、社会保険時報からの引用は表記のままとした。そのため二つの表記が混在している。

シャープ勧告は、社会保険料の徴収が所管省庁毎に行われており非効率であることと、徴収規準が統一されていないことを指摘し、「社会保険税の徴収は大蔵省に委託し…単一の課税標準をすべての社会保険税に適用する」ことを求めている。

「シャープ税制勧告」厚生省保険局『社会保険時報』第23巻10号 1949, P29

(60) 「シャープ勧告の筋には賛成である」としながら、大蔵省の提案は「保険料の徴収方法の変更は…給付面にも普及関連する…労資双方の負担増大する…行政技術上資金の不足を生じる危険」があるとして、社会保険税は「社会保険制度の漸進的改善である」という確信を持ってないとしている。

「社会保険税法案要綱に関する件（第一委員会第5回）」厚生省保険局『社会保険時報』第24巻第1号, pp34-35

1952年までの毎年の税制改正要綱をみると社会保険税の項目は存在しない。大蔵省(当時)が作成した「シャープ勧告と税制改正の対比表」にも、社会保険税の件は全く記載がない。シャープ勧告の社会保険税そのものが記載されていない。

昨今の社会保険庁の抜本的見直しの中でも国税庁による社会保険料徴収が議題としてはあがったが、実質的な議論のないままである。シャープ税制にさかのぼって議論すべきであろう。

大蔵省主税局「シャープ勧告と現行税制及び改正案との税目別比較対照表」1952（財務省所蔵）

(61) 筆者のパラダイムに関する考察は、以下を参照のこと

増山道康「日本の社会保障パラダイムの構造」青森県立保健大学健康科学研究センター研究開発科雑誌編集専門部会『青森県立大学雑誌』第7巻第2号pp257-270

(62) 養老律令戸令第八「凡そ鰥寡、孤独、貧窮、老疾の、自存するに能わずは、近親をして収養せしめよ。若し近親無くは、坊里に付けて安撫せしめよ」

(63) 「収支バランスの不足額は国庫負担」

前掲注13 p15

(64) 友納武人「社会保険制度改正の指向」厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第9・10号1946, pp1-4

- (65) Scapin404 “Relief and Welfare Plan”
「その(1)」には、「失業者及びその他貧困者に対する食料、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細かつ包括的計画を最高司令部に提出すること」と記されている。(日本語は、厚生省による。但し日本語原文は旧漢字カタカナ表記))
- (66) 近藤文二「社会保険の基本問題」厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第6号1946, pp 3-10 当時の肩書きは大阪商科大学教授。
- (67) 授業料、教科書、文具等、諸費に加え通学費用や被服費も給付すべきだとしている。彼の主張は、給食費を除く義務教育費の無料化によってある程度実現された。
近藤文二「何故にわれわれは家族手当の社会保険化を望むか」厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第5号1946, pp 4-5
- (68) 増山道康「占領下日本における社会保障制度へのGHQ指令受容の態度について」青森県立保健大学健康科学研究センター研究開発科雑誌編集専門部会『青森県立保健大学雑誌』第6巻第3号2005, pp 341-348
- (69) SCAPIN5814-A (1948. 7. 13) 通称「ワンデル報告」。報告原文は、国会図書館憲政資料室所蔵(マイクロフィッシュ)。通常SCAPIN-Aは、SCAPINと区別され、後者が包括的、指導的な命令であるのに対し、一定の強制力を持つ行政命令と解されている。この報告が何故SCAPINもしくは-A番号を付されたかについては不明である。また、25年体制にどのように影響したかについての先行研究はほとんど無い。なお、引用頁は厚生労働省図書館所蔵本による。
- (70) かつこ書きで社会事業と同義としてある。戦前の救護法等や当時の生活保護法下での扶助の実態をこの表記が良く言い表している。現在でも生活保護は、社会保障制度上の国家扶助としての機能、すなわち最低生活費給付の機能よりも、貧困に対する福祉政策として生活の自立援助の側面が強調されることが多い。
保険局庶務課「社会保障制度審議会第2回委員会開催状況」厚生省保険局『社会保険時報』第23巻第6号1949 pp 24-29
- (71) 公的扶助小委員会「最低生活保障制度確立に関する勧告案」厚生省保険局『社会保険時報』第23巻第9号1949, pp 36-37
- (72) 社会保障制度審議会「生活保護制度の改善強化に関する件」社会保障審議会事務局「昭和44年勧告及び答申集」(会議用資料)
- (73) 前掲注71 [山下委員]
- (74) 生活保護とは、「国の保障する最低生活は、健康で文化的な生活を営ませ得る程度のもの」を内容とするものであり、権利的には、「他の手段により最低生活を営むことのできぬものは当然に公の扶助を請求しうる…とする建前…従って…不服のある者は…法的に請求しうる」ことが法律の基本原則とされた。
保険局庶務課「社会保障制度審議会(第5回)開催状況」厚生省保険局『社会保険時報』第23巻第9号1949, pp 28-36
- (75) 前掲注71 [山下委員]。
- (76) 「戦争による軍人、軍属等の遺家族…に対する保護制度の拡充については、社会保障制度の見地を十分考慮してその推進をはかるべきである」
社会保障制度審議会「社会保障制度推進に関する申入書」1951
「援護は、終戦以来の懸案であるが、講和とともに一層その解決を要望する声が強くなってきた。…政府は社会保障の見地から…何らかの生活保障の措置を講ずべきである。」
社会保障制度審議会「社会保障制度推進に関する件」1951
社会保障制度審議会「戦争遺家族等の援護に関する立法の件」1952
- (77) 樋貝詮三「恩給法の理論」有斐閣『ジェリスト』1952, pp 19-21・有斐閣『ジェリスト』1953, pp 15-17
- (78) 「生活保護法案提案理由」厚生省保険局『社会保険時報』第24巻第2号1950, p 29
- (79) 「この法律に定める要件を満たす限り」生活保護を無差別平等に受けることができることとともに、民法上の扶養を優先することが規定に盛り込まれた。
「生活保護法案要綱」厚生省保険局『社会保険時報』第24巻第2号1950, pp 23-29