

# 占領初期「理想的社会保障」 構想の展開過程

増 山 道 康

はじめに

- 1 社会保障のパラダイム
  - 1.1 クーンのパラダイム論
  - 1.2 制度のパラダイム
  - 1.3 社会保障・社会福祉のパラダイム
- 2 社会保障制度パラダイムの形成時期
  - 2.1 日本的システムの形成時期あるいは戦前戦後の連続
  - 2.2 日本の社会保障制度の枠組みの形成時期
  - 2.3 現代日本の社会保障制度パラダイム形成史の時代区分
- 3 厚生省保険局の構想
  - 3.1 厚生省保険局の初期構想
  - 3.2 社会保険制度調査会社会保障制度要綱
- 4 おわりに
  - 4.1 理想的制度の実現を阻んだ要因
  - 4.2 社会保障パラダイムの回帰——公的扶助を例にして

はじめに

本稿は、戦後の社会保障制度に関する議論を跡づけ、いわゆる 25 年体制成立の過程を歴史的に検討していくことを目的とする。これは、現代日本の社会保障制度について、単に制度の形成そのものだけでなく、その形成のための政策策定手法や精神風土も含めた制度の枠組みがどのように形成されていったかを検討し、その起源を 1930 年代に遡って論証する議論の一部であ

る。すなわち、本稿は、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パラダイムと呼ぶと現代日本の社会保障制度のパラダイムは十五年戦争時期に形成され、1960年代はじめに完成されたという命題の検討の一部をなす。

なお、戦争計画期の社会保障パラダイム形成については、「人口政策確立要綱」の分析が欠かせない。これは、戦争計画の一端としての人口振興政策を企画院が中心になって取りまとめたものである。その策定経過や内容を分析することで戦争計画と社会保障との関係をよく解することができるが、それについては、別稿で行いたい<sup>1)</sup>。

1941年に発表された大西洋憲章の「改善せられたる労働基準、経済的向上及び社会的安全を一切の国の為に確保する」<sup>2)</sup>という条項は、社会保障制度の本質をよく言い表している。社会保障制度は、所得再配分によって貧困を解消することで社会的公正を確保する国家制度である。社会保障とは「所得分配の不平等を緩和する機能が期待されている」<sup>3)</sup>国家制度であり、その目標は、「欠乏からの自由」であるといえよう。

多くの場合、社会保障は、国家扶助と社会保険によって構成されているが、近年では、社会手当の比重が高まってきている。国家扶助は、均等主義及び普遍主義概念の下で、国家が最小限の所得をすべての人に保障する制度であり、社会保険は、国民を対象とした拠出によって得られる福祉という概念の下に形成された共同保障の制度である。

翻って、戦後日本の社会保障・社会福祉制度の成立を検討していきたい。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、1950年(昭和25年)の「社会保障制度に関する勧告」(以下「1950年勧告」と記す)<sup>4)</sup>が基礎となっていると考えられてきたからである。府川哲夫は、「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……

理念を第二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。』<sup>5)</sup>と総括している。

しかしながら、1945年の敗戦以後制度の変遷を追ってみると、実際は、戦前・戦中の制度を継承し、それに自由主義的民主主義の理念を導入した結果として戦後社会保障制度が確立したことが分かる。軍人恩給が停止され、方面委員は民生委員へと名称が変更されたこと以外は、戦前・戦中の制度は、ほとんどそのまま温存されている。付け加えるならば、1951年の対日講和＝占領解除直後には軍人恩給は復活する。1950年までに社会保障制度として新たに創設されたのは、わずかに生活保護と失業保険制度のみである。社会保障制度が戦前とは別の体系として組み直されたとはいえ、旧来の制度に新制度が組み込まれたという他はない。

1948年7月に公表された“Report of the Social Security Mission”（邦訳『社会保障への道』<sup>6)</sup>）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の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」（p.100）と述べている。すなわち、個々の制度が細分化しておのおの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」（p.99）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受けている人々、例えば……商工業従事者……官吏……船員等の総合」（p.100）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」ことを提案している。

残念ながら、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。

こうした特徴を持つ日本の社会保障制度のパラダイムが、何時、どのよう

に形成され、継続してきたのか、また、今後の変化、転換はどのような方向でなされるべきかが基本的な課題である。本稿では、まず、パラダイムについて定義を行う。次に、日本の社会保障パラダイム形成の歴史を概観する。その後に、その中間部として1945年敗戦からの初期占領期を取り上げ、敗戦直後の新社会保障制度構想から社会保障制度審議会設置に至る道程を検討していく。

## 1 社会保障のパラダイム

### 1.1 クーンのパラダイム論

パラダイム (PARADIGM) は、本来「例」または「規範」という意味であり、文法用語としては「活用(表)」や「活用例」を意味している。クーン (Kuhn) は、この語の意味を「一定の期間、自然科学の方法のモデルを与えるような業績」<sup>7)</sup>に拡張した。「パラダイムの獲得——一つの分野を科学と呼ぶためには、これほどはつきりした基準はない」<sup>8)</sup>。

自然科学の質的変換を引き起こした新発見とそれを解釈する新理論——自然科学の転回点となった世界観または概念——であり、科学研究上の「共通している信念、価値、テクニクなどの全体構成」である<sup>9)</sup>。つまり、パラダイムは、包括的概念であり、基本的な研究体系を指す。

パラダイムの転換は、科学革命を引き起こす。クーンは、最も重要なパラダイムの転換は、天動説から地動説への転換だと述べている。「コペルニクスの革命は、……宇宙及び宇宙と人間自身との関係についてわれわれ人間の概念の転換であった」<sup>10)</sup>。

つまり、パラダイムの大きさに違いがあることを認めているのである。例えば、地動説や相対性原理の発見は物理学全体のパラダイム転換であり、光の粒子説・波動説から光子説への転換は物理学の中の光学分野でのパラダイ

ム転換であると述べている。ここから、パラダイムの構造の全体像が浮かび上がる。

また、クーンは、パラダイムに共時性はないとしているが、古川孝順は、同時代に複数のパラダイムが併存し競合したと論じている<sup>11)</sup>。パラダイムの共時性の有無は、パラダイムの構造をどのように捉えるかによって変わってくる<sup>12)</sup>。しかし、パラダイムの構造についての議論は、ここでは行わない。なお、パラダイムに階層構造があるとするれば、各階層がいくつかの面（相、phase）を持つと仮定すると議論が展開しやすくなる。この点については、次節で詳述する。

ここで、パラダイムの第二の意味が生じる。パラダイムは、単なる科学史上のエピソードではない。また、自然科学研究上の枠組みにとどまらない。それは、歴史的に段階的に移行していく概念である。「科学の専門領域における基本的革新は、どれも必然的に隣接の諸科学、および、もっと後になってからだが、哲学者および非専門家だが教養ある人々の世界に変化を生み出す」<sup>13)</sup>。

さらに、パラダイムは、第三の意味を持つ。それは、科学的な解析のために共有する「模範例」と呼ばれる概念である。この概念は、第一の意味でのパラダイムの重要な部分でもあるが、語の意味としては、最も原義に近い。「対象や類似性のセットにグループづける見本例」であり<sup>14)</sup>、「類似性を認知する……認識要素」である<sup>15)</sup>。

この第三の意味からは、二つのことが導き出される。一つは、「類似性の基準としての」発見される対応規則である。クーンは、これを「ルールはパラダイムから得られる」と表現している。もう一つは、こうした概念を共有する「科学者集団」である。「科学者のほとんどは、……おおまかにはその成員の範囲が明快である容易な諸集団の間で、現存の様々な専門分野……に対する責任が分け負われていることを、当然のことだとみなし……科学者集団は……一群の共有目標を追求する……専門的事柄に関する判断がその集団

内で比較的一致している」<sup>16)</sup>。

## 1.2 制度のパラダイム

社会科学では、この用語が拡張されていく。一般的には、パラダイムは、「政策や制度を方向付けている思想、判断基準（政策を支える価値判断を含む認識の準拠枠）」と定義されている<sup>17)</sup>。この定義は、現実の社会システムを支えている価値規範から生まれる制度の準拠枠を、基本的なパラダイムとして規定している。これは、クーンのパラダイムの第二・第三の意味から導き出されている。但し、曖昧な部分があることは否定できない。準拠枠は、どのような範囲、大きさであるのか、どのような集団（または個人）が持っている思想が主流なのか、どのような立場に立った（誰の）判断基準なのかははっきりしない。そのために、いくつもの意味が無秩序に混在していて議論が拡散してしまう。パラダイムの定義は、クーンのいうどの意味によるのかを明確にしていく必要がある。

「共同体に特有な文化」が社会の枠組みを方向づけると考えるならば、経済・政治・文化等の転換期をパラダイムの転換と重ね合わせられる。歴史の趨勢（Trend）という大きな枠組みをパラダイムとしてとらえることは、クーンの第一の意味からの拡張といえる。

ある社会構造を持つ集団の一定の目標追求のための大枠を政治体制というのならば、その集団のパラダイムは、ある時代状況の下でその集団が選択した政治体制そのものということができよう。パラダイムを制度・政策の枠そのものとした場合には、パラダイム転換と制度や政策の変化とは、同じことになる。これは、第二の意味から導き出されるパラダイム概念である。

個々の制度・施策を方向付ける社会的規範、判断基準、つまり個人の行動を規定する社会的規範や思想的潮流をパラダイムとすると、パラダイムの転換は、価値判断や政策制度に対する認識の変化と同等視することになる。

これは、第三の意味から、派生する。この場合には、政策決定の基準となる社会意識すなわち各個人の行動基準が合成されたものがパラダイムとなり、複数のパラダイムが当然に併存する<sup>18)</sup>。

第三の意味から直接導き出された概念からは、制度の枠組みの決定のされ方そのものをパラダイムとする考え方が見いだせる。制度を「ルール」と見れば、制度の変更自体はパラダイム転換とはいえない。もし、決定過程が従来のままであるならば、旧パラダイムは維持されていると考えられる。

こうした三つの意味とそこから直接導き出された二つの概念を拡張していくと、以下のようにパラダイムを定義することができる。「一国の制度を実際に支える思想、精神とそれが現実化した制度の枠組みの総体」をパラダイムという。

この定義は、第一・第二の意味から導き出されている。とりわけ「共通している信念、価値、テクニックなどの全体構成」により接近している。言葉の意味としては、精神とは、歴史的に形成された思想を底流として、その時代の支配的階層を含む多くの国民が支持しているか共感している観念を指し、また、枠組みとは、類型化できる制度の形態、つまり一定の規則によって分類されうる制度の形態を指す。

この定義では、パラダイム形成に影響を与えた時代状況、経済・政治・社会的条件は、もっと大きなパラダイムとして取り扱うことが適当であろう。これらは、小さなパラダイムを取り巻く環境であり、その変化も第二の意味でのパラダイム変換である。しかし、それは、制度のパラダイム変換の要因の一つである。

冷戦構造等の世界システムの枠組みの変化は、最も大きな転換といえる。但し、国家間相互の地理的位置は、制度の発達の差を生み出す基礎でありうるが、こうした自然条件はパラダイムの構成要素ではあってもパラダイムそのものとはみなしがたい。歴史的に醸成されていく宗教思想の変化は、世界システムの変化にも一国の政治社会にも強い影響を与える。国家や民族の底

流としての精神風土は国家制度を基礎づける。

経済的社会的な時代状況によっても制度は影響を受ける。どのような経済・政治・社会システムを選択したのか（または、選択可能であったか）によって、制度の構造も異なってくる。経済的に資本主義であり、政治的に自由主義であり、社会的に市民社会であることが現代社会保障制度の基礎——福祉国家の基本であることは間違いない。しかし、その実際が各国により異なることから、福祉国家間の相違が浮き彫りにされる。

日本は、協調的市場経済（「法人資本主義」や「系列」）であり、行政主導型議会政治（「55年体制」や「官僚優位」）であり、集団主義的な社会（「イエ」や「タテ社会」）である。こうしたシステムが機能していることから日本の制度が決定づけられる。

### 1.3 社会保障・社会福祉のパラダイム<sup>19)</sup>

従来の日本の社会保障・社会福祉研究でも、パラダイムの意味は、語の原義やクーンの提唱した概念よりも拡張されている。本稿では、社会保障制度のパラダイムは、「日本の社会保障制度全体の方向を規定している精神、思考とそこから形成された一定の構造と機能を持つ枠組み」と定義する。この定義では、思考とは、そこから直接導き出される為政者の考え方を指す。また、制度の構造と機能は、現実の行政組織や作用だけでなく、経済的、政治的、社会的な役割や機能を指す。このように定義することで、社会保障制度形成の歴史的制約と現実の制度の特長を際立たせることができる。どのような経済・政治・社会システムを選択したのか（または、選択可能であったか）によって、制度の構造も異なってくる。

この定義は、古川孝順によるパラダイムの三相構造（フェイズ）に依拠している。彼は、制度のパラダイムを経済、政治、生活共同体という三相構造として捉えている<sup>20)</sup>。ここでは、ミクロとマクロすなわち共同体（コミュニ

ティ）と社会全体の枠組みとが同一視されている。本稿では、混乱を解消するために生活共同体自体を枠組みとして捉え、そのフェイズとして、経済、政治、社会の各システムを制度のパラダイムの基本構造として捉えなおすことにより古川説を再構築した。

こうした構造が制度のあり方の方向を決定づけている。制度形成の歴史的制約とその結果としての現実の制度の特長がそこに集約される。前述したように現代の先進国の基礎構造は、経済的には、資本主義・市場経済（CAPITALISM）であり、政治的には、民主主義・政党政治（DEMOCRACY）であり、社会的には、自由主義・市民社会（CITIZENSHIP）であると要約することができる。

同じように、現代日本の基礎構造は、協調的市場経済（「法人資本主義」や「系列」）、行政主導型議会政治（「55年体制」や「官僚優位」）、集団主義的な社会（「イエ」や「タテ社会」）とすることができる。こうした環境で、日本の社会保障制度は、経済システム的には国民の資質向上を最優先する「国民資源主義」、政治システム的には、集団間の調整機能を重視する「集団利益保存主義」、社会システム的には防貧や救貧は、個人や家族親族による救済努力（自助・最初の共助）や所属集団ごとの利益確保（共助）の後に国家救済がくるという国家責任のあり方を限定した「国家責任最小化主義」<sup>21)</sup>という構造となっている。

国民資源主義の下で、国民の資質の向上と国家経済の発展が重要視され、国家間競争が強く意識される。制度の基礎単位は、世帯という実質的な大家族におかれている。個人や家族親族による救済努力（自助・最初の共助）や所属集団による福利的給付（共助）の後に国家救済がくる。こうしたパラダイムの基盤は、戦前戦後を通じて現在まで維持されている。

また、制度を支える当事者の意識すなわち、厚生官僚（2001年以後厚生労働省となったが厚生・労働行政は統一されていない）、国民、事業者等の多くの価値観や規範意識は、戦前戦後を通じ大きな変化はなかった。その結果、法の建

前は別として、実際の制度の構造や運用についても戦争準備期の制度から大きく隔たっていない。さらに、制度形成手法も戦前と同じような手法を用いている。

制度の対象は国民であり、外国人はその恩恵を受けるにすぎない。しかも救済にあたって、もっぱら労働力が重視されている。働かない者は、救済に値しない。例えば、重度の障害者等「有用でない」人々にとって、自己選択できる社会保障はほとんどない。障害者には当然のように家族の保護が期待されている。

社会保険は、外国人であっても加入可能な制度とはなっているが、実際には、在留資格等厳しい制限が付けられている。国家扶助としての現行生活保護法は、1950年の制定当時から適用を日本国籍のある者に限っている。外国人への生活保護の適用は、特別の恩恵であって法的権利とは認められていない<sup>22)</sup>。

### 1.3.1 国民資源主義

国民資源主義は、公共の福祉の追求、すなわち国民の利益の向上という国家目的達成のために、第一目標として経済成長を選択する。そこでは、国際競争力の強化が最も重視され、国内の社会資本形成は遅れる。公共サービスでは、教育が最も重視され、社会保障制度は、優先順位が低くなる。結果的に、社会保障制度の形成は、常に時期的な遅れが生じることとなり、制度が社会情勢や経済情勢にあわないうまま運営されていく。

戦後復興を例にすれば、傾斜生産方式と農地改革による農業経済の改善が、朝鮮戦争という国際環境の変化によって経済復興として結実し、さらに1960年代以降の高度成長期を迎える。これに対し、社会保障制度の発展は、1959年にやっと国民年金法が成立する等、経済発展に比べ一定の遅れが存在している。経済白書と厚生白書における「戦後の終焉時期についての宣言」の年度の差はこのことをはっきり表している<sup>23)</sup>。

国家経済の発展＝GNPの拡大が優先されたために、国民の多くは、所得税負担の軽減（減税）と家計からの医療費支出の低廉化（健康保険一部負担の引き下げ）に関心が高く、最低所得保障には関心を払わないままであった。

公的扶助－救貧制度で見ると、労働力としての健全な肉体を持ちながら働かない者は、生活保護に値しないという観念が日本の社会通念となった。そのために safety-net としての生活保護水準は、低く設定され、その運用は目が粗いままであった<sup>24)</sup>。ここで、国民資源主義は、社会システムとしての国家責任最小化主義と直接結びつく。既に貧困に陥った人々は、自己責任（自助）が強調され、自力救済が原則となる。家族親族による扶助も受けられない場合に、初めて公的な救貧制度が受けられることになる。

### 1.3.2 集団利益保存主義

集団利益保存主義は、二つの側面を持つ。一つは、政治的発言力を持つ集団間の調整（利益の保存）である。集団の利益を保存する傾向は、会社や政党といった社会的な利益指向集団から家族といった基礎的な集団にまで及んでいる<sup>25)</sup>。もう一つは、行政施策の対象単位を個人でなく一定の規模の集団としてみなす政策決定（家族主義的傾向）である<sup>26)</sup>。このことは、家族の範囲を広くとることにつながる。本小論では、紙幅の関係で後者に焦点を当てて考察を行う。

戦後の民法改正により大家族制は、法制度上は否定されたように見える。戸籍、住民登録等の形式面では大家族制は廃止された。しかし、民法の扶養義務者の範囲はかなり広く傍系にまで及んでいる。結婚の許諾に見られるように意識の上でも家父長制は根強い。実質的な部分では、大家族制は解体されていない。

社会保障制度も、対象は多くの場合個人ではなく、家族集団である<sup>27)</sup>。このような家族主義的（家族丸ごと）な救済は、対中戦争継続のための必要から導き出されたものであるが<sup>28)</sup>、経済の高度成長を実現する上でも有効な

方策であった。社会保障制度審議会は、社会保障の対象として個人の比重を高くする方向が望ましいとしながらも、家族の範囲を幅広く捉えることを結局承認している<sup>29)</sup>。

例えば、現在の国民年金給付額は、生活保護の60歳超生活扶助総額（I・II類合計）とほぼ同額である。国民年金が個人事業主を主な対象としていることから見ると、その給付額は住宅の所有を前提にして、家族との同居を前提にして生活費の最低水準を保障する額を目指したということが想像される。そこでは、高齢者の生計維持を家族が負うことが当然視されている。

国家経済の発展、GNPの拡大が優先されるべき課題であったが、企業の繁栄の見返りとして終身雇用が保障され、被雇用者は家族丸ごと企業に抱え込まれた。そして、社会保障といわれる制度の多くが被雇用者の社内福祉で代用された<sup>30)</sup>。給与に占める家族給の割合が高いことは、その現れの一つといえよう。

こうした、家族や会社による扶養という点で、家族丸ごとという集団利益保存主義の側面は、国家責任最小化主義と結びつく。

### 1.3.3 国家責任最小化主義

国家責任最小化主義では、既に貧困に陥った人々は、自力救済（自助）が原則であり、個人や家族親族による救済努力（自助・最初の共助）や所属集団ごとの利益確保（共助）の後に国家救済がくるという限定した国家責任のあり方は、戦前戦後を通じて現在まで維持されている<sup>31)</sup>。1950年の社会保障勧告は、国家は、社会保障制度によって文化的生活を保障するとしているが、他方、国家に対し国民も社会連帯を基礎とする制度維持と運用を果たす義務があるとしている<sup>32)</sup>。

日本では、伝統的に貧困救済が国家の施策とされていなかったが、このような認識は、国民の多くが未だに持ち続けているように見える。憲法25条が規定する生存権そのものが、広く国民的議論とはなっていない。憲法25

条の「国民に生存権があり、国家には生活保障の義務がある」という規定が、国民全体の合意とはなっていない。そのために、最低生活の保障水準決定が厚生省にゆだねられ、政策的に決定されてきた<sup>33)</sup>。つまり、国による飢餓ラインの継続的な研究がなく、最低生活保障水準の決定が経済的裏付けが不十分なまま行われている<sup>34)</sup>。

本来、社会保障制度は、「全部又は関係者を適用範囲と定め、特殊な事業について除外例として指定する」ことが原則である<sup>35)</sup>。しかし、日本の制度は、各個別の制度が別々に創設され、独自に発展してきた。例えば、社会保険は、分立型といわれるように、対象者別に細分化されているだけでなく、個別制度ごとに管掌省庁も異なっている<sup>36)</sup>。その中で、年金については1986年以後、基礎年金の導入により部分的には統合がされた。しかし、全体としては、複雑な体系を統合する方向とはなっていない。また、経済外サービスは、社会保障の枠内とされているものの、社会福祉として特別の地位を与えられている。そして、社会福祉もまた、対象、サービスとも個別に細分化されている。こうした点も自助の強調（国家責任の最小化）から説明しうる<sup>37)</sup>。

## 2 社会保障制度パラダイムの形成時期

### 2.1 日本的システムの形成時期 あるいは戦前戦後の連続

第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、それは、欧米の民主主義とは異なっていた。戦前の国家統治体制は「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<sup>38)</sup>。戦後も占領

期にはGHQ管理下では、「官僚に大きな役割を与え……官僚制の温存と強化」<sup>39)</sup>が図られた。「公の観念が天皇制の崩壊した戦後も依然として……その（官僚自身の）自己防衛の根拠付けに利用されている」<sup>40)</sup>。

日本の社会とその制度は、第二次世界大戦前から一定の継続性があったことを前提とするならば、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も少なくとも昭和初期すなわち1930年頃以降、ほとんど変化はなかったということができる。精神風土と政治経済が相互に影響し合うと仮定すると、戦後日本において、政治経済が表面的にはいかに変化していようとも、その基盤は変わらなかったということができる。

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レーション（la régulation）派は、戦間期以降の現代経済システムをフォードイズム（Fordism）として捉えている<sup>41)</sup>。現代日本の社会システムについても、濱口恵俊らは、1910年代を起点としている<sup>42)</sup>。

吉田和夫は、日本の社会システムを集団主義＝ネットワークと定義している。また、村上・公文・佐藤は、日本型社会システムは、間柄主義に立脚した、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<sup>43)</sup>。両者とも、日本の社会システムを欧米と比較して、後者が個人主義に立脚していることに対し、集団主義を特徴として挙げているが<sup>44)</sup>、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。日本の社会は、「生産的活動を行う中間集団（企業、官庁、むら）が基礎単位となり……これらの有力グループの構成する多元的支配構造……を形作った」<sup>45)</sup>。戦後の民主化の中でも、「根回しと満場一致」という一揆主義はそのまま残っている。

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<sup>46)</sup>。第二次世界大戦後の世界経済体制——いわゆる「ブレトンウツ

ズ体制」のもとで、日本の「産業構造は戦前と様変わりしたことは事実である」が「それらとともに戦時体制が残った……単一の目標のための国家総動員体制であるという点で……戦時体制から脱却していない」<sup>47)</sup>。

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も、根本的な財政制度の変化は起こしていない。特に、このことは、中央-地方関係に顕著に現れている。戦時体制では「財源が中央集中化され……地方財政が国のコントロール下に」<sup>48)</sup>おかれたが、戦後も、機関委任事務と補助金によって「地方自治に対する中央政府の過剰支配」が続いた<sup>49)</sup>。

公文俊平の説は、これらの中間の時期を始期としている。日本の経済体制は1930年代に現代化が始まったと見ている。第一次世界大戦後「重化学工業を主導産業として大量生産のパラダイムを持つ」<sup>50)</sup>資本主義の第2段階に乗り遅れる。「1930年代に始まり1960年代に一応の完成を見た……日本型市場経済体制は、……産業化の二十世紀システムへの追いつくのは1970年代はじめである<sup>51)</sup>。中谷巖も、現代日本の経済システムの開始を1930年代以降とみている。彼は、日本の経済システムは、官民一体となった産業国事主義と呼ぶが、その特徴は、競争を制限した上での内部協調と、低生産部門に対する政府の手厚い保護指導育成等の生産者優先政策である。特に、産業内部の協調は、業界団体を中心として行われるが、その原型は、第二次世界大戦時の「主要産業において結成された統制会にさかのぼる」<sup>52)</sup>。戦時の統制会は、「官の民に対する指導の関係を定着」させた<sup>53)</sup>。経団連をはじめとする各種の業界団体は、この性格を引き継いでいる。

これらの諸説は、戦前戦後連続説としてまとめることができる。筆者も、日本のシステムは、戦前戦後で一定の連続があると考えている。

## 2.2 日本の社会保障制度の 枠組みの形成時期

戦前戦後連続説に立つならば、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ないし第二次世界大戦時期に形成されたとするならば、社会保障制度も同時期に形成されたと考えて間違いはないだろう。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と仮定している。

現代日本の社会システムが、いわゆる戦間期に成立し、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けているのであれば、国家制度も、一定の連続があるということが出来る。制度が、その社会の固有のシステムや、政治経済から独立していない以上、体制の連続性は、制度上にも現れているということは、間違いではないだろう。社会保障制度も、戦前からの一定の連続があったということができよう。1935年以降の準戦時下で、日本の社会福祉行政は「行政警察としての体系を備え……官治的受益として給付と扶助が展開された」<sup>54)</sup>。戦後GHQ主導の制度改革下でも自由主義的・個人主義的側面を欠いたままであり、行政警察概念から脱却しえなかった。「官僚主導の生活管理が、展開され……生活保護を初めとする……保護は行政警察概念を引きずっている」<sup>55)</sup>。

十五年戦争時期の社会保障制度の内容や機能については、既に幾つかの先行研究がある<sup>56)</sup>。それらによって、第二次世界大戦後、現在まで存続している社会保障制度の多くは、戦争遂行政策の一環として構築されたことが明らかになっている。もっと早い時期に創設された制度の多くも、この時期に再編成されている<sup>57)</sup>。もっとも、この時期に創設された制度の総てが、そのまま現代まで継承されているわけではない。しかし、現在の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も否定できない。

鐘家新は、「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」と結論づけている<sup>58)</sup>。そこでは社会制度と戦争との関わりを国家総動員の必要という側面から論じている。たしかに、当時の政府は、「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<sup>59)</sup>と宣言し、そのために必要な施策として健康保険の拡充等、戦争計画として社会保障制度を次々に創設していった。これは、「戦時下における日本型福祉国家の骨格の形成」<sup>60)</sup>に他ならなかった。

こうした先行研究では、社会保障の体制整備や制度創設の時期が、第二次世界大戦直前であることを論証している。また、戦後も厚生省による体制や制度が連続していると結論づけている。しかし、社会システムの枠組みや、その底流となる国民の精神風土からみた連続論とはなっていない。つまり、社会保障制度の枠組みを策定する手法や根底の思想潮流を正面から論じたものは少ない。また、戦争計画としての社会保障制度がほとんどそのまま現代にまで継承されている理由を明確に分析しているとはいいがたい。本論文では、パラダイムの継続を軸に論じることによって、社会保障制度の枠組みの連続性を考察する。

### 2.3 現代日本の社会保障制度パラダイム 形成史の時代区分

日本の社会保障制度パラダイムは、十五年戦争期に形成され1960年代はじめに完成すると仮定すると、それをいくつかの時期に区分できる。そうした時代区分を行う前に、まず、1930年代に至る社会保障前史をたどってみたい。

日本の古い史書には、天皇の即位に際しての免税、高齢者への賜物の記載がしばしばある。大宝律令には癩の救済施設を設けるとの条項がある。ま

た、1060年代末には、岩倉で後三条天皇の皇子の治療を行い（現在のてんかん、または統合失調症と推定されている）、その後この地が障害者の救済所として発展した。日本の社会的救済制度は少なくとも8世紀以降には存在した。しかし、このような救済制度は、為政者の個人的恩恵として行われていた。このような仁君思想は、江戸時代の名君思想に引き継がれ、明治以降、社会事業に対する天皇の恩賜として受け継がれた。

江戸時代の儒者は、救済責任をまず血縁に求め、次いで地縁、国主の順にあるとしていた。また、江戸末期の多くの経世家は、農村共同体の再生を貧困救済の基本としていた。そのために実際の救済には相互扶助的な手法が多くとられた。明治期に入っても、政府は、貧困は「人民相互の情誼」によって救済されるべきものとし「貧者は救うべからず」とすることを基本としていた<sup>61)</sup>。国家主義者（日本主義者）の多くも貧困は個人の怠惰と見なして、国家による救済には否定的であった。「毫も国家事業として当に社会の劣者弱者を保護すべき何らの理由をみざるのみならず、社会進化の必然なる結果として、国家活動の勢力となる能わざるが如き不能者に向かって、彼らに値せざる利益を恵与するは、国家全体の幸福の上に於いて断然有害無益なり」<sup>62)</sup>。

岩倉具視は、士族授産を建議しているが、その中で「所謂、貧民は怠惰にして……自ら貧困を招く……士族はこれと異なり政治上の転変に因りて困難に陥る」と述べ、制限付きながら貧困が社会的原因であることを認めている<sup>63)</sup>。しかし、その救済は、立法制度によるのではなく、天皇の恩賜と篤志家、地方の努力によって行うべきとしている。「地方官に於いて良く政府の意のあるところを体認し至誠の心を持って担当し」「旧藩主……地方の豪農巨商等に聖意の在るところを説諭し地方適宜の方法を持って……応じせしむ」。

第一次世界大戦後発展した社会事業、とりわけキリスト教社会事業の中では、社会政策や社会事業を近代的な社会問題、特に大量貧困に対応する積極的

な施策として位置づけ、救貧や防貧対策を公共的義務主義、国家的保護主義にまで高める必要があると説いている<sup>64</sup>）。しかし、これらの主張は少数派であった。

1930年以後も、なお、日本精神を発現する徳としての慈善行為や奉仕が強く主張されていた。十五年戦争開始に伴う国家総動員の諸施策は、この傾向を決定づけた。こうして現代日本の社会保障パラダイムが形成されていた。それは、三つの時代に区分できる。

形成期もしくは創生期は1930年代半ばから1945年の敗戦までの時期であり、いくつかの重要な制度が創設されただけでなく、政策制度策定手法が編み出された時期でもある。1945年から1948年もしくは1950年にかけては中間期ともいうべき時期である。この時期は戦後民主主義の揺籃期であるが、そこでは新たな社会保障政策制度が創設され、いくつかの重要な議論がなされている。この時期についての論述が、本稿の主目的である。1950年から1960年代はじめは回顧期または完成期といえる。この時期に現代まで引き続く社会保障制度がほぼ全て創設され、それを支える社会保障・社会福祉の理念が完成した。それは、創生期への回帰といえる部分を含んでいるということができよう。

1935年に厚生省が設立され、戦争計画の一環としてそれまでの社会事業や制度が再編成された。1935年は、日本の社会保障制度が創設されていく最初の年であった。前述したように、当時の日本政府は、「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」と宣言し、そのために必要な施策として健康保険の拡充や保健所機能の強化を行なっていった。戦争計画として再編、創設された制度の大部分は、形態や名称変遷はあるものの現在まで機能している。厚生年金保険制度は、その代表的なものの一つである。このように現代日本の社会保障制度は、おおよそ日中戦争突入から太平洋戦争突入までの間に主として戦争遂行政策の一環として形成されていった。戦後1946年に成立し

た旧生活保護法は、救貧を目的とした社会保障制度の集大成であるが、その背景には戦争計画が見え隠れしている。

戦後の占領期には、社会保障制度に関する GHQ の指示を日本側がどのように受容したかが、重要な点である。一般的に GHQ 覚書（指令）に対する日本側の態度がどのようなものであったかは、ドッチ勧告の場合を典型的な例としてあげられる。この勧告には統一的な社会保険税の創設についての一節があるが、この件は実現に至っていない。それどころか、大蔵省による当勧告と実際の制度一覧にはこの部分についての記載がない。社会保障制度に関しては、ワンデル報告から一例をあげると、報告では、“Due Process of Law” を実現する制度として、労働法制上の労働委員会に類似した不服審判制度の創設が勧告されている。しかし、厚生省は、報告書の趣旨を全く理解していないようであり、実際に制度化された不服審判では、その担当部署は、厚生大臣の直接の指揮下にあり独立性が低い。日本の制度では、不服審判制度が権利としてではなく行政による救済措置として位置づけられた。

この時期の特徴は、普遍的な制度成立を目指した理想主義的な方向にある。社会保険調査会では、戦前の社会保障制度からの脱却と新しい制度の設立を目指す動きがみられた。この時期に成立した労働保険——労災、失業の両制度——は、新しい民主的な思想に立脚している。

占領後期となると、GHQ の占領政策の変化、とりわけ冷戦の激化とアメリカの対日姿勢の変化が、制度の展開に影響を及ぼした。ワンデル報告とそれを受けた 1950 年の新生活保護法の成立と社会保障勧告に至る自由主義・資本主義体制維持のための現実主義的な方向へと転換されていったことが、この時期の特徴である。さらに、講和後には、軍人恩給の復活に代表される戦前への回帰が顕著である。このことは政治的には、「逆コース」と呼ばれている。

最低生活保障の点では、現行生活保護法が成立するが、その扶助思想は、すぐれて家族主義的であり、草創期の社会保障思想に近い。なお、1965 年

までに「分立型」と呼ばれる現在まで引き続く制度が完成した。そこでは、精神風土、特に、国民意識や、制度形成方法は、戦前の戦争計画策定時期（準戦時体制）から大きく変化したとはいえない。中央と地方の関係や制度の構造もそのまま温存された部分が多い。

### 3 厚生省保険局の構想

#### 3.1 厚生省保険局の初期構想

1945年12月の社会保険時報に元社会保険局員内野千一郎の国民生活保障法案要綱が発表されている<sup>65)</sup>。この法案要綱は、私案となつてはいるが、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ると思われる。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。

当時、厚生省内部では保険局と社会局が、社会保障制度を所管していた。社会保障が社会保険と公的扶助・社会福祉に二分され、相互の関連が曖昧な日本の制度は、こうした体制にも基づいている。こうした状況下で保険局側が、社会保障一元化をねらったと解釈することは、妥当であろう。社会保険調査会答申までは、保険局の主導で社会保障構想が立案されていく。

この私案以前にも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。その構想は、「その目的を「国民の最低生活の制度的確保」にあるとし、……社会保険による……抱擁救済策」を具体的に提示した最初の案だった<sup>66)</sup>。内野私案は、この構想を発展させたものといえることができる。

この私案の目的は、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。「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、イギリス、ソ連等の制度を参考にしてこの法案要綱を提示するとしている。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が列記されている。

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ことが知られている<sup>67)</sup>。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、この私案掲載前後に社会保険時報に掲載されている。その代表的事例は、ILO 1942年報告“Approaches to Social Security”の部分訳であろう。これも内野の翻訳であり、1946年4月から9月にかけて連載された。

他にも、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障法、イギリス社会保障計画、ソ連総合社会保険制度、ニュージーランド社会保障、デンマーク制度についての報告が掲載されている<sup>68)</sup>。

こうした研究、報告ではイギリス社会保障計画やアメリカ社会保障案について成立困難であるとし、その理由として国庫負担が莫大となることを挙げている。生産力の保全よりも「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」政策的な立場に立っているとの評価を与えている。また、デンマークは、世界的にも最も貧富の差が少ない国であると評価し、その理由は、国費の2/3以上を社会政策に当て、1933年に社会保険と社会扶助が統合されているからだとしている<sup>69)</sup>。

内野私案は、こうした厚生省内部での社会保障研究の上に構築されている。当時の厚生省官僚は、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<sup>70)</sup>。こうした欠陥を諸外国の制度を取り入れることによつ

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えるものとして位置づけられよう<sup>71)</sup>。

この私案では、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<sup>72)</sup>。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、加入者のお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歳以上）、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また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、副加入者についての給付分類は無い。

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。そのうち、子女保育は、児童手当に類似した制度であり、遺棄手当は、児童扶養手当に類似している。

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。ただし、後者には不正受給防止のために「視察官制度を確建」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。前者は現行児童手当、後者は同じく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いて、生活保護母子基準程度に想定されている。

このように、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、現行制度と比べるとかなり手厚く、特に障害年金や雇用保険給付相当部分は現行水準より遥かに高い。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。

ただし、家族救済的色彩は残っている。特に、妻の掛け金を免除するという項は、家族主義の特徴が強いといえる。この構想の骨子は、社会保険制度調査会の議論に引き継がれる。

## 3.2 社会保険制度調査会社会保障制度要綱

### 3.2.1 社会保険制度調査会設置の経過

1945年9月発表のアメリカ政府の対日方針<sup>73)</sup>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」<sup>74)</sup>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。1946年3月の社会保険制度調査会の設置は、こうしたGHQの姿勢を受けたものともいうことができる。こうして、理想的な社会保障制度の構想が公式に検討されることになった。

社会保険制度調査会は3委員会に分かれて社会保険制度全般を討議研究している<sup>75)</sup>。第三小委員会は、1946年12月、失業保険について答申をした。この答申では、その2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」るための方策として医療保険の統合、労働災害保険の創設、厚生年金運営の改革を提言している<sup>76)</sup>。

これは、戦後最初の公式の社会保障制度構想である。その内容は、同年8月発行の社会保険時報に友納武人が執筆した「社会保険制度改正の指向」に沿っている<sup>77)</sup>。

友納は、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。彼は、「社会保険の目的は、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」と述べ、事故を疾病、負傷、廃疾、老齢、死亡、分娩、失業の七つに分け、さらに、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ている。

制度の空白としては、失業・一般国民の老年廃疾死亡・厚生年金及び健康保険の適用範囲の限定・日雇い労働者保険の不備を挙げている。また、扶養家族対策としては、家族手当の必要性に言及している。

制度の重複としては、三つの問題を挙げている。一つは、健康保険と国民健康保険及び各種共済組合の整備すなわち地域型健康保険と職域健康保険の統合である。「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」

もう一つは、年金・医療保険と労働災害保険間の調整である。業務上の疾病負傷が原因である労働不能については、全て労災として扱うべきだとしている。3番目に失業保険と生活保護制度間の調整を挙げている。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問題について整備単一化を図るべきだとしている。

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、制度の合理化を挙げている。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としている。

この提言では、その理念は、内野私案よりも後退している。労働不能への対応を主眼としていて国民の生存権保障にはほとんどふれていない。しかし、制度改善の具体的な方向は、内野私案に近い。

結局、友納案と第三小委員会答申の提言は、労働災害保険創設を除き、実現されていない<sup>78)</sup>。特に、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。なお、2000年以降の社会福祉基礎構造改革の際にも生活保護法改正は見送られ、年金制度改正も具体化は先送りとなっている。

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))<sup>79)</sup>は、「日本の社会保険プログラムに関する報告(Report on Japanese Social Insurance Programs)」をPHWに提出している<sup>80)</sup>。社会保険制度調査会は、この報告以前に設置されていたのだが<sup>81)</sup>、報告の巻末には、社会保険制度調査会委員名簿が記載されており、GHQが調査会を注目していたことがうかがわれる。また、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はなかったが、調査会の審議過程をみると、この報告の趣旨に沿っていたようにもみえる<sup>82)</sup>。

報告書の結論は、「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」となっている<sup>83)</sup>。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、……範囲を拡大すること……に何らかの方途を講ずべき」であると述べている<sup>84)</sup>。

なお、この報告では、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。「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<sup>85)</sup>。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、社会保険が社会保障制度となっていない。

### 3.2.2 社会保障制度要綱の審議経過と内容

第一小委員会は、設置の翌年1947年9月に社会保障制度要綱を決議し、同年10月社会保険制度調査会は、この原案通り厚生大臣に答申した<sup>86)</sup>。小委員会の討議では、社会保障は全国民を対象とし、国費による社会扶助と醸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、「国民に社会保障について期待を懐かせる」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。「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」が、それは、「高遠な理想案によって国民に夢と希望をいだかせ」民生安定に努めるためである。

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おおかたの委

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」<sup>87)</sup>ことを基本とし、社会保障制度は補完的な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、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あった。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、この中に読みとれることができよう。

この答申に先立って1947年7月社会保障研究会の案がまとめられた<sup>88)</sup>。なお、社会保障研究会の日本側会員のほとんど<sup>89)</sup>は第一小委員会の委員を兼ねていた。

この案では、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<sup>90)</sup>。戦後、生存権を公式に発表した最も早いものの一つといえよう。しかし、「自己の責任において任意保険その他を利用する」としており、社会保障制度は、自助努力による生計保障に対する補完的制度としての役割に限定している。特長としては、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<sup>91)</sup>、小家族制を前提とした制度を目指している<sup>92)</sup>。制度そのものは、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<sup>93)</sup>。なお、この案では失業率8-10%を少量の失業と定義しているが、第一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<sup>94)</sup>。

社会保障制度要綱では、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社会保障研究会案と同様の見解を採っている<sup>95)</sup>。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。

また、憲法25条の規定を保障することも宣言している。「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」<sup>96)</sup>。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」<sup>97)</sup>である。

答申は、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年にすぐ実施するには、困難であった。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）の方向の集大成といえることができる。

この答申の大きな特徴は、二つある。一つは、家族主義から、個人主義への転換を図ること、もう一つは、抛出と給付の間に強い関連を認めないことで所得再分配機能を持たせることを強調したことである。答申の限界は、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。

### 3.2.3 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<sup>98)</sup>が公表されている。彼は、その中で、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システム機関を利用する。」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、答申とは異なる意見を表明している。

また、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おいたものである。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つたと思われる。こうした意見が採り上げられた形跡は、社会保険時報からは読みとれない。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調査していく必要がある。

中山伊知郎は、答申を批判して、「社会保障法案私見」を提出している<sup>99)</sup>。「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」。

彼は、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。

彼の試算では、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<sup>100)</sup>。当時の現実を統計で見ると、都市勤労者の非可処分支出が全支出の13.3%を占めており、また支出水準は収入水準を上回っている<sup>101)</sup>。そこから、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。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<sup>102)</sup>。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

現困難だったということになる。そこで、彼は、答申の実施そのものには反対していないが、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。例えば、彼の人口分類から失業率を算出すると最大でも7.2%となり<sup>103)</sup>、社会保障研究会案の想定する条件の下では安定経済状態と叫ぶ社会経済情勢となる。調査会として、そうした条件での政策順位を検討すべきであったろう。

## 4 おわりに

### 4.1 理想的制度の実現を阻んだ要因

社会保険制度調査会社会保障制度要綱は、1950年の社会保障制度審議会勧告によって、破棄された。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いわれている。

「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」<sup>104)</sup>。しかし、経済的要因が全てであろうか。

戦後の日本経済は「終戦直後はほとんど麻痺状態に陥っていた」が、1947年からは、アメリカの対日政策が冷戦の影響によって変化し、「従来の非軍事化および民主化の基調に取って代わる」経済自立策がとられることとなった。さらに、朝鮮戦争が日本の経済復興に決定的な影響を与えた。「これに伴う世界的軍拡景気の発生は、凶らざる」好景気をもたらした<sup>105)</sup>。

戦後の混乱期にあっても、完全失業率は3%を越えることが無く、不完全失業率でみても、1947年までに10%を下回っている。生活保護受給率も低下傾向を示している。経済が不安定であった時期においても、社会的不安は

余り大きくはなかった。

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た」。実際1946年の一人当たり租税負担率は17%で、1936年の4倍弱となっている<sup>106)</sup>。1950年には一人当たり租税負担率は12.4%に低下しており、以後下がり続けるが、戦前のように限られた階層のみが所得税を納付するのではなく「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<sup>107)</sup>。

経済復興が、戦争終了直後の予測に比べ速まったことを受けて、社会保障給付水準も敗戦直後に比べ10倍近い伸びとなっており、戦前水準をほぼ回復している。それだけの負担に耐えられる経済状況になったと推測できよう。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<sup>108)</sup>。

こうしてみると、社会保障制度要綱の実現は、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だと思われる。「理想的制度」への体制変換がなぜ不可能だったのかについては、複数の要因が絡まり合っている。それは、社会経済政治という外側の要因と厚生省の内部事情に分けることができる。

外部要因は、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、社会保険制度調査会の答申の一部を実現できるほどに経済状況が好転してきている。社会的には、所得の均等化が進み、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った。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。

村上貴美子は、内部要因を重視している。政策転換の理由として対GHQ交渉結果やインフレ下での現実的対応を挙げている<sup>109)</sup>。たしかに、インフ

レーションへの現実的対応は急務であった。また、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ことも知られている。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。「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」<sup>110)</sup>。

厚生省内部の抵抗の実例はシャープ税制についての態度に見ることができ。1949年9月に発表されたいわゆるシャープ勧告<sup>111)</sup>の中で、社会保障財源に言及している部分がある。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能率であることと、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<sup>112)</sup>。これに対し、1950年1月の社会保障制度審議会は、社会保険税制度に消極的な見解を表明している。「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<sup>113)</sup>。

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。シャープ勧告と税制改正の対比表<sup>114)</sup>にも、社会保険税の件は全く記載が無い。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。

こうした外部要因と内部要因が絡まり合う中で、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。そうして、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。

#### 4.2 社会保障パラダイムの回帰——公的扶助を例にして

ワンドル報告で求められた、「国会並びに責任ある政府行政機関とに対して、社会保障に関する企画、政策決定、法律制定の面に於いての勧告をなす為に、内閣と同列の諮問機関を設置」を受けて1948年12月社会保障制度審議会設置法が公布施行され、翌1949年5月委員が発令された<sup>115)</sup>。社会保障制度審議会は、内閣総理大臣の直属の諮問機関として設置されたが、政府は、この審議会は、「自ら社会保障制度について研究調査し、内閣総理大臣及び関係各大臣に勧告を行う」機能を有した独立性の高い「臨時的なものでなく稍恒久的な性質を有する」機関<sup>116)</sup>であり、ワンドル報告の趣旨にそうものであるとしている。法律の提案理由に「社会保障制度に関する総司令部の勧告に基づき」との記載がある。

審議会は、あくまでも内閣の付属機関であり、事務局のほとんどは厚生省官僚で占められている。この点で、政策決定や法律策定のための独立機関を設置するというワンドル報告からは、後退した内容となっている。また、事務局が総理府に置かれた結果、社会保障制度策定の政策機関そのものも、厚生省との二重体制となっていた。

審議会には、各部門別の小委員会が設置されたが、このうち、公的扶助小委員会にかっこ書きで社会事業と同義としてある<sup>117)</sup>。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。この原点が、この当時の社会保障制度審議会の社会事業施設としての生活保護理解にあったといっても過言ではないであろう。

第5回総会には最低生活保障に関する勧告案<sup>118)</sup>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<sup>119)</sup>。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。「税金を払えぬ者には生活保護が適用されることは論を待たない<sup>120)</sup>が、「公的扶助が社会保険に優先し、それ以上に拡張する<sup>121)</sup>」との見解は当審議会では支持しないとした。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<sup>122)</sup>」であり、その限度で改正を審議するとされた。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。「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、「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、「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」とするかどうかの3点について意見の一致は見なかった。

結局、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<sup>123)</sup>」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<sup>124)</sup>」ことが法律の基本原則とされた。この議論を通じては、憲法第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見解はみられない。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条が存在しているかのような印象を受ける。

これを受けて、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<sup>125)</sup>。改正理由として「現行法は……救貧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<sup>126)</sup>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<sup>127)</sup>」ことをあげている。さらに、「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」<sup>128)</sup>を理由としている。生活保護の基本的原則として、ほぼ最低生活確立に関する勧告の趣旨が織り込まれている。「この法律に定める要件を満たす限り」<sup>129)</sup>生活保護を無差別平等に受けることができること、民法上の扶養を優先することが規定に盛り込まれた。最低生活の保障について、憲法上から直接に規定され、給付されるものとしてではなく、法律による制限を認めている。生活保護法改正過程では、本来的に、厚生省が、社会権を肯定的に捉えていたことは無かった。

社会保障制度審議会は、1951年に軍人恩給復活を提言した<sup>130)</sup>。1952年4月には、旧軍人や関係者への援護を立法化するよう厚生大臣に要請している<sup>131)</sup>。この年、恩給法が改正され、軍人恩給が復活した。

[注]

- 1) 人口政策確立要綱の内容紹介と分析の基礎については、拙稿「戦争計画としての社会保障制度の形成（人口政策確立要綱を中心として）」『桜美林国際学論集 Magis』（桜美林大学大学院）第2号，1997。
- 2) F.D. ROOSEVELT, W. CHURCHILL「大西洋憲章—英米共同声明—」1949. 8. 14, 大蔵省財政史室『昭和財政史 17 資料(1)』1981。
- 3) 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。
- 4) 1950(昭和25). 10. 16, 社会保障制度審議会(会長大内兵衛一当時)。社会保障制度審議会法による内閣設置諮問機関として1949年5月創設された。
- 5) 府川哲夫「社会保障の経済的側面」『厚生指針』第41巻第3号, 1994, pp. 4-5。
- 6) 1948. 7. 13 SCAPIN5814-A, 通称「ワンデル報告」。以下邦文引用は、厚生省訳を用いる(括弧の数字は、厚生省訳本のページを示す)。但し、表記は新たな常用漢字とする。原文引用は国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュによる。
- 7) Kuhn, T. S., *The Structure of Scientific Revolution*, 1962, 中山茂訳『科学革命の構造』みすず書房, 1971, pp. 9-13。
- 8) *Ibid.*, 同上訳書, pp. 47-50。
- 9) *Ibid.*, 同上訳書, pp. 76-77。
- 10) Kuhn, T. S., *The Copernican Revolution*, 1957, 常石敬一訳『コペルニクス革命』講談社, 1989, p. 13。

- 11) 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣, 1997. 彼は、パラダイムにはいくつかの相 (phase) が有ることも論証しているが、これについては、社会保障制度のパラダイムの部分で詳述する。
- 12) クーンは、パラダイムは数多くのレベルで存在すると捉えている。それは、いわゆるピラミッド状の単純な階層構造のイメージである。しかし、物理学の中の光学という点から見れば、入れ子構造がより適切であろう。
- 13) Kuhn, *The Copernican Revolution*, 前掲訳書, p. 357.
- 14) Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, 前掲訳書。
- 15) Kuhn, T., *Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, 1977, 安孫子誠也・佐野正博訳『科学革命における本質的緊張』みすず書房, 1998, p. 396.
- 16) *Ibid.*, 同上訳書, pp. 381-382.
- 17) 明示的に定義している例は、古川, 前掲書。濱口恵俊『世界のなかの日本型システム』新曜社, 1998 では、その前文や所収論文でパラダイムをここでいう意味の場合に使っている。
- 18) 社会科学の各種のパラダイム論は、中山茂編『パラダイム再考』ミネルヴァ書房, 1984 にコンパクトにまとめられている。
- 19) 本節は、拙稿「最低生活保障パラダイム転換」政策分析ネットワーク『政策メッセ 2001 論文集』2002 の 2.3 を大幅に改稿したものである。
- 20) 古川, 前掲書, 第 8 章, pp. 273-277.
- 21) 日本の社会保障の特徴としての自助・共助・公助の順は、歴史的には江戸時代初期にまで遡ることができる。吉田久一『日本社会事業の歴史』勁草書房, 1994, p. 68.
- 22) 木村忠『改正生活保護法の解説』時事通信社販売部, 1950, p. 49 「本法による保護を受けうる者は日本国民のみである。」最近の判例でも、不法入国者に対する生活保護の適用には消極的である。堀勝洋「社会保障判例」社会保障研究所『季刊社会保障研究』東京大学出版会, 1996, pp. 340-352. 厚生労働省の公式見解では、外国人は生活保護について法的に受給権はなく、旧植民地人、とりわけ韓国・朝鮮籍の者についてのみ恩恵的に準用する（現在は、難民認定された者にも適用される〔内国民同等条項〕）となっている。
- 23) 昭和 30 年度『経済白書』が「もはや戦後ではない」と宣言した翌年度の『厚生白書』では、「果して戦後は終わったか」と疑問を投げかけている。厚生大臣官房企画室『厚生白書』1956, pp. 11-14.
- 24) 朝日訴訟は、こういった風潮への抗議の意味もあった。小室豊允「生活保護の今日的課題」『月刊福祉』1990, 脚注部分。
- 25) 日本の制度は、新制度の発足に当たって旧制度が廃止されず、温存されることが

多かった。また、単に既存の制度の名称の変更か、機能の多少の手直しに過ぎない場合が多い。結果的に国民全部に適用される制度とならず、一部分を対象とする制度の並列となっている。これは、各制度を所管する省庁や制度の実際の運営者の抵抗が強い場合、極力これまでの既得権を尊重する方法が採られたことを意味する。このことは、集団利益保存主義の別の側面である。

- 26) 村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎『文明としてのイエ社会』中央公論社、1979、pp. 559-574。
- 27) 社会保険制度調査会「社会保障制度に関する答申」(1947)は、基本的に個人を対象とする制度を目指していた。しかし、社会保障制度審議会「社会保障に関する勧告」(1950)は、世帯主義を打出している。「家族制度の崩壊が……最後の隠れ家を奪った」。後者の遺族年金の項では、父母、孫、祖父母まで給付対象としていて、遺族の範囲が広範にわたっている。
- 28) 「人口政策確立要綱」1941年1月閣議決定。
- 29) 社会保障制度審議会「社会保障制度における家族の取扱いについて」1973「(社会保険の家族給付)生計維持関係を中心に……配偶者と未成熟の子だけに限ってもよい……が過渡的な措置として高齢の父母や祖父母をこれに加えざるを得ない」その1。
- 社会保障制度の家族主義的傾向は数多くの例を挙げられる。健康保険の扶養家族の範囲、厚生年金における給与所得者の配偶者の扱い、現行生活保護法の扶助基準上の単位等は、その一部である。
- 30) 村上・公文・佐藤、前掲書、pp. 541-553、野口悠紀雄『1940年体制——さらば「戦時経済」——』東洋経済新報社、1995、pp. 91-97、133-144。
- 31) 近年政府関係から出された考え方も方向に変化は無い。社会保障関係審議会会長会議「社会保障構造改革の方向(中間のまとめ)」1996。
- 32) 「困窮の原因に対し、保険的方法又は直接経済的保障の途を講じ、生活困窮に……対しては国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上」社会保障勧告前文。「生活保障の責任は国家にある……国家がこういう責任をとる以上、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれの能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない」同前文。「国家は、直接……最低限度の生活を保障しなければならない……この扶助制度は、(社会保険の)補完的の機能」同総説。
- 33) 生活保護基準が飢餓線を基準としているかどうかということすら、厚生省の算定方法の説明からは明確にできない。
- 34) 厚生省や社会保障研究所を中心とした貧困測定は、小沼正『貧困——その測定と生活保護』東京大学出版会、1980、「第1部」に詳しい。しかし、継続した生活調

査は、労働省の家計調査以外には見あたらない。

- 35) GHQ『社会保障への道（ワンデル報告）第2部』（厚生省所蔵邦訳原本）1949, p. 101.
- 36) 横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社, 1991.
- 37) 日本の社会保障制度の特徴である「分立型」については、ここでは十分な分析が行えない。指摘にとどめておく。
- 38) 公文俊平「世界の中の日本型経済システム」濱口恵俊編著『世界の中の日本型システム』新曜社, 1998.
- 39) 村松岐夫による辻清明説の要約。村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社, 1981.
- 40) 佐藤竺『日本官僚制の問題点』有斐閣, 1964.
- 41) Boyer, R., *La Theorie De La Regulation*, 1986, 山田鋭夫訳『レギュレーション理論』藤原書店, 1990. Boyer, R. 編, 清水耕一編訳『レギュレーション』ミネルヴァ書房, 1992.
- 42) 濱口恵俊編著・前掲『世界の中の日本型システム』。
- 43) 村上・公文・佐藤, 前掲書。
- 44) 吉田和夫「非平衡体系と日本型システム」濱口恵俊編著・前掲『世界の中の日本型システム』。
- 45) 村上・公文・佐藤, 前掲書。
- 46) 野口, 前掲書。
- 47) 同上書。
- 48) 同上書。
- 49) 加茂利男『日本型政治システム——集権構造と分権改革』。
- 50) 公文俊平「世界の中の日本型経済システム」濱口恵俊編著・前掲『世界の中の日本型システム』。
- 51) 同上論文。
- 52) 中谷巖「経済発展の諸段階と社会経済システムの合理性について」濱口恵俊編著・前掲『世界の中の日本型システム』。
- 53) 同上論文。
- 54) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店, 1996.
- 55) 同上書。
- 56) 例えば、社会保険については、佐口卓『日本社会保険史』（第2版）日本評論社, 1965。救貧等については、吉田久一『昭和社会事業史』ミネルヴァ書房, 1971。戦前期の制度の評価については、定説では、「慈善的、恩惠的」なものとしてきたが、近年再評価の兆しがある。村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房, 1987,

菅沼隆「米国対日救済福祉政策の形成過程——SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(1)」『社会科学研究』1993, 東京大学社会科学研究所。

- 57) 社会保障制度関連で従前からの制度が整備されたものとしては、方面委員長制度の法定化が最も重要なものである。第二次世界大戦後民生委員と名称変更されるが、1950年まで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。
- 58) 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。
- 59) 關山直太郎『日本現下の人口問題と人口政策』巻末付録「日本内地外地市町村別人口表」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)。
- 60) 鐘家新『日本型福祉と十五年戦争』ミネルヴァ書房, 1998。
- 61) 櫻井吉松「草茅危言日本之社會」1867, 明治文化研究会『明治文化全集』第23巻, 日本評論社, 1993。
- 62) 高山樗牛「所謂の社會小説を論ず」1870, 『樗牛全集』博文社, 1927。
- 63) 岩倉具視「士族授産ノ議」1851(?), 皇后宮職『岩倉公實記』明治文化研究会『明治文化全集』第22巻, 日本評論社, 1993。
- 64) 生江孝之『日本基督教社會事業史』教文館, 1931, p. 6。
- 65) 厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第1号, 1945。内野は1946年5月号では、厚生団別府療養所総務部長の肩書きで執筆している。その後は厚生省嘱託の肩書登場する。
- 66) 村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房, 2000, pp. 122-123, 145-151。
- 67) 同上書, p. 122。
- 68) 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11・12号, 1947。
- 69) 同上, 第20巻第6号, 1946。
- 70) 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。
- 71) 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(日本語訳は、厚生省による。但し原文は旧漢字カタカナ表記)。
- 72) 厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第1号, 1945, 財源の項に「副加入者中事業主には」との記述がある。
- 73) 「降伏後における米国の初期の対日方針」アメリカ政府発表, 1945. 9. 22, 大蔵省『昭和財政史資料(1)』pp. 19-23。
- 74) 「国民健康保険」GHQ 公衆衛生福祉局, 1947. 6. 14 (新聞会議席上声明), 厚生

省保険局『社保時報』第21巻第8号，p. 42。

- 75) 厚生省保険局『社会保険時報』第21巻第1号，1946。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が当面の課題とされた。
- 76) 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，すべての医療機関を保険医療機関とすること，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としている。労働保険については，別に答申した失業保険の外，労働災害補償保険を創設すべきであり，年金については，厚生年金は金庫式経営とすべきであるとしている。
- 77) 厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第9・10号。
- 78) 「労働災害補償保険法（1947法律49号）」，1947.4.7公布，9.1施行
- 79) 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。また，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，ここにあげた「社会保険に関する報告」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，同『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。
- 80) 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蔵マイクロフィッシュ（ファイルは，2種類ある）。NNDC775024の付属文書に，PHW サムス宛送付状が見られる。
- 以下，表題・本文引用とも筆者による仮訳である。但し，ワンデル報告に引用されている箇所は厚生省訳文を参考にしている。
- 81) 昭和21年3月29日勅令第167号により設置，厚生大臣監督下におかれる。
- 82) 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（菅沼，前掲論文）。
- 83) “VIII—将来展望のために必要な緊急に解決すべき問題”。
- 84) “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”。
- 85) “II—日本の社会保険制度の概観”。
- 86) 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（1947年9月22日社会保険制度調査会第1小委員会可決，1947年10月8日社会保険調査会第4回総会決定，同日厚生大臣答申）。
- 87) 「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」とする意見や，「救貧法的な救済という思想はできうる限り排除したい」

が、社会保障制度の実施は生活保護制度を含めて行うべきであり「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、これに対しての反論は無かったようである。

- 88) 社会保障研究会「社会保障案」1947, 社会保障研究所『日本社会保障資料 I』至誠堂, 1981。
- 89) 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。

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。この雑誌記事には記載がないが、日本社会保障資料によれば大河内一男も主要メンバーの一人とされている。

- 90) 社会保障研究会案では、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「従来の……特権的取り扱いを総て之を廃止する」(「其の他 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」「年金月額」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應ずること」(「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 提案の解説」)とすべきであるとしている。

- 91) 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」(「其の他 3 外国人」とあり、限定的な適用を目指していた。
- 92) 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) 其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。
- 93) 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。

- 94) 経済安定本部『第1次経済白書』1947, 講談社学術文庫編, 1977。「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」。
- 95) この答申では、保障の対象となる生活困窮の原因を傷病、廃疾（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。給付と抛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、全国民離出によるとしており、抛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。
- 96) 答申「社会保障制度要綱 第1-1」。
- 97) 答申「第1-2」。
- 98) 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。社会保障を健康保険、年金、失業保険、生活保護、福祉施設の5種類に分類している。（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。）
- 99) 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。
- 100) 私見、〔実施第1段階に対する費用概算〕。
- 101) 東洋経済新報社『完結 昭和国勢総覧』第3巻, 1991, [15-1 都市勤労者世帯1カ月の家計収支（総括表2）], [15-1 都市勤労者世帯1カ月の家計収支（総括表3）]から算出。
- 102) 大蔵省『昭和財政史』統計編, [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]から算出。
- 103) 総務庁統計局『日本長期統計総覧』第1巻, 日本統計協会, 1987, [国民の分類別人口]により算出。「男子15-59人口」により単純失業率を算出。「無業者/15-59人口」と、「女子15-54人口」を加えた全可働人口による算出では2.6%となる。

- 104) 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』厚生省内部文書（但し、厚生労働省図書館在庫として公開されている）1950, p. 11。
- 105) 経済安定本部『昭和27年度年次経済報告経済白書』東洋書館, 1952, p. 2。
- 106) 大蔵省『昭和財政史』統計編, [88 所得税納税人員, 所得金額及び税額]。
- 107) 国民経済研究協会社会保障研究会, 前注104), p. 6。
- 108) 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, [第31表 社会保障関係年度別総費用] から算出。
- 109) 村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』勁草書房, 2000, pp. 123-124。
- 110) 「社会保険座談会の開催」厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第7・8号, 1945。  
この座談会は、厚生省OBと現役官僚との懇談会であり、記事中、元社会保険部職員の見聞のみ詳細に記録されている。
- 111) シャップ税制使節団報告書（勧告）, 1949. 8. 27 (9. 15 GHQ 発表)。
- 112) 「シャップ税制勧告」厚生省保険局『社会保険時報』第23巻第10号, 1949, p. 29。
- 113) 「社会保険税法要綱に関する件（第一委員会第5回）」『社保時報』第24巻第1号, pp. 34-35。
- 114) 大蔵省主税局「シャップ勧告と現行税制及び改正案との税目別比較対照表」1952. 2. 19, 『財政史資料（2）』pp. 234-238。
- 115) 「社会保障制度審議会設置法（1948年法律第260号）」, 1948. 12. 7 公布, 即日施行。1949. 5. 16 審議会委員発令。
- 116) 厚生事務官仲田良夫「社会保障制度審議会設置について」厚生省保険局『社会保険時報』第22巻第11・12号, 1948。
- 117) 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。
- 118) 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。
- 119) 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」社会保障制度審議会事務局『昭和44年勧告及び答申集』（会議用資料）。
- 120) 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 [「社会保険小委員会報告（1） 審議の過程」では、憲法第25条の生活権と第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]。
- 121) 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〔山下委員〕。

122) 同上。

123) 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」社会保障制度審議会事務局『昭和44年勧告及び答申集』（会議用資料）「原則（1）」。

124) 同上，「原則（2）」。

125) 厚生省社会局「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。

126) 厚生省社会局「生活保護法案提案理由」『社会保険時報』第24巻第2号，1950。

127) 同上。

128) 同上。

129) 厚生省社会局，前掲「生活保護法案要綱」。

130) 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，「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件」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。」

131) 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。

#### 〔参考文献〕

SCAPIN5814-A, "Report of the Social Security Mission," 1948. 国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ，厚生省訳「社会保障への道（ワンデル報告）」1949

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

Boyer, R., *La Theorie De La Regulation*, 1986. 山田鋭夫訳『レギュレーション理論』藤原書店，1990

Boyer, R. 編・清水耕一編訳『レギュレーション』ミネルヴァ書房，1992

Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolution*, 1962, 中山茂訳『科学革命の構造』みすず書房，1971

———, *The Copernican Revolution*, 1957, 常石敬一訳『コペルニクス革命』講談社，1989

———, *Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, 1977, 安孫子誠也・佐野正博訳『科学革命における本質的緊張』みすず書房，1998

生江孝之『日本基督教社会事業史』教文館，1931

木村忠『改正生活保護法の解説』時事通信社販売部，1950

- 小沼正『貧困——その測定と生活保護』東京大学出版会，1980
- 佐口卓『日本社会保険史』（第2版）日本評論社，1965
- 佐藤筵『日本官僚制の問題点』有斐閣，1964
- 鐘家新『日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」』ミネルヴァ書房，1998
- 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店，1996
- 高山樗牛『樗牛全集』博文社，1927
- 竹前栄治『アメリカ対日労働政策の研究』日本評論社，1970
- 『戦後労働改革』東京大学出版会，1982
- 中山茂編『パラダイム再考』ミネルヴァ書房，1984
- 野口悠紀雄『1940年体制——さらば「戦時経済」——』東洋経済新報社，1995
- 濱口恵俊編著『世界の中の日本型システム』新曜社，1998
- 古川孝順『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣，1997
- 村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎『文明としてのイエ社会』中央公論社，1979
- 村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房，1987
- 『戦後所得保障制度の検証』勁草書房，2000
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社，1981
- 横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社，1991
- 吉田久一『日本社会事業の歴史』勁草書房，1994
- 『昭和社会事業史』ミネルヴァ書房，1971
- 明治文化研究会『明治文化全集』日本評論社，1993
- 小室豊允「生活保護の今日的課題」全社協『月刊福祉』1990
- 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
- 「米国対日救済福祉政策の形成過程——SCAPIN775「社会救済」の起源と展開（1）」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第45巻，1993
- 府川哲夫「社会保障の経済的側面」『厚生指針』第41巻第3号，1994
- 増山道康「戦争計画としての社会保障制度の形成（人口政策確立要綱を中心として）」  
『桜美林国際学論集 Magis』（桜美林大学大学院）第2号，1997
- 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
- 大蔵省財政史室『昭和財政史17～19』東洋経済新報社，1981
- 経済安定本部『昭和27年度 年次経済報告経済白書』1952
- 厚生大臣官房企画室『厚生白書』1956
- 厚生省保険局『社会保険時報』第20巻第1号-第24巻第12号，1945-1950
- 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』1950

社会保障研究所『日本社会保障資料 I』至誠堂，1981

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

———「戦争遺家族等の援護に関する立法の件」1952

———「社会保障制度における家族の取扱いについて」1973

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

社会保障関係審議会会長会議「社会保障構造改革の方向（中間のまとめ）」1996

総務庁統計局『日本長期統計総覧』日本統計協会，1987

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

東洋経済新報社『完結 昭和国勢総覧』1991