

東北公益文科大学 総合研究論集

17

戦後の経済回復期における社会保障構想の展開

阿 部 公 一

戦後の経済回復期における社会保障構想の展開

阿部 公一

1. はじめに

本稿では、「戦後の経済回復期における社会保障構想の展開」について論じていく。題目に「戦後の経済回復期」という表現を用いているが、戦後の経済復興期における前半期および中頃までの期間を想定している。具体的には、終戦直後から1950（昭和25）年までを対象にしている。筆者は、これまでに厚生年金の制度展開について研究してきたが、経済復興期における厚生年金の制度展開と社会保障構想の展開との関係までは、十分に論じることができなかった。今後、厚生年金の制度展開をより深めていく必要から、本稿では、戦後の経済回復期における社会保障構想の展開を考察していく。以下に、本稿の構成を紹介しておこう。

まず、2章においては、社会保障構想が展開されていくその背景と、日本国憲法第25条から、社会保障の基本的理念について確認しておく。そのうえで、3章では、社会保険制度調査会による社会保障の構想について論じていく。本章では、第1小委員会による「社会保障制度要綱」に焦点を当てて論じるものの、第2小委員会による健康保険と国民健康保険との統合案についてもとりあげている。また、第2小委員会による統合案を契機に、労働者災害補償保険法が制定される過程にも触れている。

社会保険制度調査会による「社会保障制度要綱」に続き、つぎの4章では、アメリカ社会保障制度調査団による「ワンデル勧告」について展開していく。「ワンデル勧告」では、戦後の日本の現状に照らし、実現可能な社会保障構想を勧告している。具体的に、生活保護の制度を中心に社会保障を推進させ、そのうえで、各種社会保険制度の統合整備を促している。各種社会保険制度の統合整備に関しては、医療給付保険と一切の現金給付保険との2体系に整理統合することを提案している。また、「ワンデル勧告」では、各種社会保険の整理統合

を進めるためにも、社会保障制度の企画立案などに関して、内閣への勧告権を有する諮問機関の設置を提案している。この提案により、社会保障制度審議会が設置されることになるが、この過程についても、4章で論じている。

引き続き5章では、社会保障制度審議会による1950年勧告について論じていく。1節では、勧告による社会保障の定義や体系と基本的な考え方について考察していく。そのうえで、2節では、勧告による社会保険の統合計画について論じていく。さらに、3節では、1950年勧告を実現するための費用推計と、勧告に対する政府の反応について論じている。

以上を通じて、本稿では、戦後の経済回復期における社会保障の構想として、社会保険制度調査会による「社会保障制度要綱」、アメリカ社会保障制度調査団による「ワンデル勧告」、社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」について、考察していく。

2. 社会保障の基本的理念と構想の背景

終戦直後の日本では、軍人への退職金や軍需工場に対する損失補償として、膨大な臨時軍事費の支払いが行われた。臨時軍事費の支払いは、日本銀行引き受けの赤字国債に依存したことから、短期間において、日本銀行券の発行量は急激に増大し、その結果、爆発的な勢いでインフレは進行していった。GHQ（連合国軍総司令部）の指令により、終戦同年の11月には、臨時軍事費の放出が禁止されたものの、爆発的なインフレは戦後の日本経済を悩ませ、ドッジ・ラインの効果により、1949（昭和24）年中にようやく沈静化していく。このような爆発的なインフレに加えて、終戦直後の日本では、失業問題、食糧難、住宅難などにも直面しており、まさに混乱と窮乏の時代に置かれていた。

国民生活を再建するためには、戦後の経済回復を条件としていたものの、日本国憲法第25条の理念の下に、社会保障の体系とそれぞれの制度を確立することに期待が寄せられていた。ベヴァリッジ（William H. Beveridge）の社会保障構想『社会保険および関連サービス』（*Social Insurance and Allied Services*）は、国民生活の再建を急務とする終戦直後の日本においても、注目的にあったようだ。憲法改正の進展過程においても、いわゆる「ベヴァリッ

ジ報告」による影響から、どうやら、日本国憲法に生存権と社会保障の規定を設けたらしい。社会保障という言葉が、憲法第25条に使用されて以来、日本では社会保障が急速に発展していく¹⁾。それゆえ、戦後における国民生活の再建という要請に対して、本条が果たした役割は、相当に大きかったといえよう。

第1項では、社会保障の基本的理念として、ナショナル・ミニマム (National Minimum) を規定している。そもそも、ウェッブ夫妻 (Sidney and Beatris Webb) によるナショナル・ミニマムの思想が、「ベヴァリッジ報告」に生き残り、第2次世界大戦後、福祉国家における社会保障の基本的理念として引き継がれていく²⁾。もちろん、日本においても、日本国憲法に引き継がれている。同項には、基本的人権のひとつである生存権が述べられているが、ナショナル・ミニマムとしての生存権が規定されていると解釈されよう。

一般に、現代社会において、ナショナル・ミニマムとは、単に、文明生活における最低限度の生活水準の意味合いとして解釈されている。したがって、社会保障における基本的理念としてのナショナル・ミニマムは、どの程度の水準まで保障すればよいのかについて、その目標を表していることに他ならない。もっとも、保障する最低生活水準は、決して固定されたものではない。経済成長からの恩恵により、国民の生活水準が向上していくのに連れて、ナショナル・ミニマムとしての最低生活水準も相対的に上昇する³⁾。時代の変化と共に、最低生活水準も相対的に変化していくのである。

日本国憲法に社会保障という言葉が用いられる以前から、日本では、いくつかの社会保険の制度を有していた。たとえば、戦前の健康保険の制定を初めとして、船員保険や労働者年金も制定されていた。このように各制度はそれぞれに機能していたものの、社会保障体系全体を一貫する基本的な理念は持ち得ていなかった。終戦直後の日本では、国民生活の再建を急務とし、一日でも早く、社会保障の体系を確立する必要性に迫られていた。日本国憲法第25条による生存権の規定は、戦後の経済回復期を通じて、社会保障の体系を構想していく際の基本的な理念となった。

3. 社会保険制度調査会による社会保障の構想

以上のような時代の要請から、政府における社会保障体系の確立に対する関心も高まり、1946（昭和21）年3月29日および4月1日の勅令（第167、217号）により、社会保険制度調査会が設置された。同調査会は、厚生省の諮問機関として、「今後の事態に対処する社会保険制度整備の方策如何」という課題に応じることをその役割とした。まず、第1回の総会において、①失業保険制度の創設、②国民年金制度の創設、③家族手当保険制度の統合、④社会保険制度の統合、⑤社会保障制度の創設、⑥社会保険医療制度の改善、⑦その他現行各種社会保険制度の改善を研究課題として取り決めた。

これらの①から⑦には、将来における社会保障体系の確立に関しての研究課題の他に、当面の行政課題として早急に應えるべきものも含まれていた。そこで、同調査会は、3つの小委員会を立ち上げることにした。そのなかの第1小委員会は、②、③、④、⑤の課題に應えることを役割とした。また、第2小委員会と第3小委員会では、当面の行政課題に早急に対応する役割を負った。前者は⑥と⑦、後者は①の課題に関して、それぞれ研究を進めた。その結果、第2小委員会による「現行保険制度の改善方策」が発端となり、1947（昭和22）年9月1日から、労働者災害補償保険法が実施されるに至った。また、第3小委員会の「失業保険制度要綱」から、同年12月1日に、失業保険法が公布および実施され、同年11月に遡って適用されている。

第2小委員会による「現行保険制度の改善方策」では、(a)健康保険制度と国民健康保険制度との統合、(b)厚生年金保険制度についての改善、(c)船員保険制度についての改善を答申している。なお、(a)に関しては、両者の保険を統合することで、地域別と職域別との組合方式により、新たな健康保険を実施することを提案している。従来の健康保険の組合管掌方式は、職域別の組合方式により存続させ、この方式の下に、従来の各種共済組合も収めるといふ。また、従来の健康保険の政府管掌方式と国民健康保険とに関しては、両者を地域別の組合方式で運営していく。そして、従来の健康保険における被用者の扶養家族は、新たに地域別の組合方式に移行させるという。

このような統合により、すべての国民を職域別および地域別の健康保険に包

含することができる。なお、新しく統合される健康保険の給付に関しては、現物給付のみとし、従来の現金給付に関しては、厚生年金に移行することを計画している。したがって、健康保険は医療給付のみの制度となり、厚生年金は長短期の現金給付を扱う制度となる。また、健康保険と国民健康保険との統合により、業務上の疾病や傷害に対する労働災害の給付として、新たに労働者災害補償責任保険を設立することも提案していた。

建設業などの屋外労働者に対して、「労働者災害扶助責任保険法」が1931（昭和6）年に制定されていたが、新たに設立する労働者災害補償責任保険に、これも吸収する考えにあった。従来の労働災害に対する雇用者側の扶助責任に関しては、鉱業法や工場法に記されており、健康保険や厚生年金を通じて、その給付が行われてきた。本来ならば、給付の財源は、雇用者側の責任により負担すべき性格を有するものでありながら、被用者側にも拠出を負わせる矛盾点を抱えていた。

戦後、GHQによる労働者保護政策の下に、労働者の基本的人権を確立する目的から、「労働基準法」が1947（昭和22）年4月7日に公布される（同年9月1日より実施）。このような動きと並行して、これまでの矛盾点を改善するために、「労働者災害補償保険法」も、労働基準法の公布日と同日に公布されている。法案作成の段階において、まず、労働者災害補償金庫を保険者とする「労働者災害補償金庫法案」が作成された。これに検討が加えられることにより、同法案の保険者を政府に変更し、その名称を「労働者災害補償責任保険法案」とした。法案内容に対してより検討を加えることにより、最終的には、「労働者災害補償保険法案」とすることで落ち着いた。同法の実施により、業務上の災害を原因とする給付は、労働者災害補償保険の役割とされた。したがって、業務上の疾病や傷害に対する給付は、健康保険から切り離されることになる。

一方、第1小委員会においては、時代の要請に応えるために、主に、社会保障体系の構想と各制度の統合問題について草案する使命を受け負った。そこで、同小委員会の有志により、任意に社会保障研究会が結成された。同研究会では、「ベヴァリッジ報告」を参考にして、1946（昭和21）年7月31日に、日本初の社会保障構想として「社会保障案」を決定した。この「社会保障案」は、第1小委員会において検討を繰り返すことにより、1947（昭和22）年10月8日の

第4回総会において、「社会保障制度要綱」として、政府に答申することを取り決めた。

同要綱では、最低生活の保障、全国民を対象とする総合的制度、社会政策諸部門との関係の尊重を基本理念に掲げている。最低生活を保障するためには、従来の各制度では不十分であり、革新的、総合的な社会保障の体系を確立する必要があるとしている。同要綱では、全国民を対象に、生活上のリスクに対して、均一の給付を原則とすることにより、最低生活の保障を構想している。そのためには、十分な財源を確保する必要があることから、まずもって、経済再建が大前提となる。また、雇用、住宅、教育などの社会政策の諸政策を拡充すると共に、国民生活の保障を確立することを目指している。この点に関しては、ウェット夫妻によるさまざまな防貧的な政策体系の構想を参考にしたのではないと思われる。

同要綱では、生活困窮の原因はさまざまであるが、生活上のリスクとして、①傷病、②廃疾、③死亡、④出産、⑤育児、⑥高齢、⑦失業をあげている。これらの生活上のリスクを回避するための給付は、最低生活の保障を目的とすることから、従前所得の大小とは切り離して、均一の給付を原則としている。①のリスクに対しては、療養の給付（現物給付）および傷病手当金、②には廃疾年金、③に対しては、葬祭料、寡婦年金、孤児年金、④には助産の給付（現物給付の他に一定額の現金給付）および出産手当金、⑤には児童手当金、⑥に対しては高齢年金、⑦には失業手当金を用意することを計画した。

これらの現金給付や現物給付を受けるための仕組みには、社会保険を採用し、拠出を前提としている。同要綱では、全国民を被用者、自営者、無業者に分類し、拠出の義務を負わせている。拠出の方法としては、彼ら彼女らの所得に対して、大体比例するものとし、被用者の場合、その一定割合を雇用者側が負担するとしている。また、費用負担ができない無業者に関しても、再分配や国庫負担により、給付が受けられるようだ。それゆえ、現物給付である療養の給付に関しては、理想的に一人残らずその対象としている。

その国庫負担は、給付に要する事務費の全額および給付費の一部としている。同要綱では、給付費の一部に関して、10%、20%、30%、50%の4モデルを設定して、国庫負担額を推計している⁴⁾。同要綱の社会保障構想を一挙に実施し

た場合、給付費の年額は約3,303億円と推計されていた。たとえば、給付費の10%を国庫負担に依存する場合、単純に試算しても300億円を超える額を必要とする。

このような国庫負担は、当時の経済状況および財政負担との関係から、即座に実施できるものではなく、当面6段階の順序にて実施することを計画していた。実施第1段階において、給付費用は約572億円と試算されていたことから、給付に関しての国庫負担を10%とした場合、約57億円と試算されよう。もっとも、第6段階までの実施に際して、どれくらいの年数を要するかについては明記されていない。実施段階における特徴として、第1段階では、被用者に限定された給付が目立つ。ただ、現物給付である療養の給付に関しては、第1段階から制限することなく、すべての国民（無業者の男女を含み）を対象にしている。

同要綱は、社会保障の基本的理念の下に、社会保障の体系を確立する必要から、社会保険の統合を通じて、全国民を対象に、さまざまな生活上のリスクを回避する理想主義的な初の構想であった。ただし、現行の各種社会保険制度をどのように統合していくかについて、解決する手順が示されていないようだ。とにかく、同要綱では、統合された社会保険制度に加えて、生活保護の制度も含めることにより、革新的な総合的社会保障制度の構想としている。しかしながら、戦後の経済状況や、当時の財政状況から、実現することはなく夢物語に終わってしまった。

4. ワンデル勧告と社会保障制度審議会の設置

社会保険制度調査会による社会保障構想の作成に興味を示したGHQは、1947（昭和22）年の6月から8月にかけて、日米合同にて研究会を繰り返した。まさにこのような時期に、GHQの招聘により、ワンデル（William H. Wandel）を委員長とするアメリカ社会保障制度調査団（Social Security Mission）が、同年8月7日に来日した。わずか2ヶ月余りの滞在期間であったものの、同調査団は、わが国の社会保険や生活保護の実態に関して、精力的に調査研究に取り組んだ。また、前述した社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」案を分析し検討を加えた。その成果として、同調査団は、同年12月

にGHQに対して報告書『社会保障制度への勧告』を提出している。

その報告書は、「日本社会保障に関する調査団報告の件」と題するGHQ覚書(SCAPIN5812-A)⁵⁾の形式をもって、1948(昭和23)年7月13日付けで、日本政府に手渡された。同調査団の委員長名から、この勧告を「ワンデル勧告」と呼んでいる。その報告書は、2部から構成されていた。まず、第1部では、日本の現行社会保障制度の概観として、社会保険、生活保護、公衆衛生などを分析し批判を加えている。そして、第2部においては、戦後の日本の現状に照らし合わせて、実現可能な範囲の社会保障構想を勧告している。勧告による具体的な構想では、1946(昭和21)年10月に施行された生活保護法を中心に社会保障を推進させ、そのうえに、目指すべき課題として、各種社会保険制度の統合整備を促している。

勧告では、現行の各種社会保険制度の統合整備に関して、医療給付保険と一切の現金給付保険との2体系に整理統合することを提案していた。さらに、勧告では、医療分野の現物給付保険に関して、これを2つに整理することを提案している⁶⁾。ひとつは、被用者を対象にした制度であり、健康保険がこれに相当する。もうひとつは、被用者以外の者を対象にした制度であり、国民健康保険がこれに相当する。健康保険では、適用対象事業所およびその対象者に関して、従業員5人未満の零細企業の被用者にも、加入の道を開くよう勧告している。また、被保険者の家族全員に対しても、全額の給付が受けられるよう提案している。健康保険の運営組織のうち、組合管掌方式に関しては、存続させることを認めている。そして、従来の政府職員等の共済組合に関しても、健康保険の下に、この方式で運営するという。なお、政府管掌方式に関しては、都道府県単位かそれ以下の地方自治体単位に分割することが望ましいとしている。そして、その単位ごとに基金を創設し、自主的な運営を薦めている。5人未満の被用者も対象にされることから、政府管掌方式に適用される人員は、実質的に増加することになる。

なお、医療分野の保険に付随する従来の現金給付は、後者の現金給付保険に統合されることになる。後者の現金給付保険では、従業員5人未満の零細企業被用者、船員、政府職員等を含め、すべての被用者を適用対象としている。ただし、自営業者や農民などの非被用者は、適用除外の扱いとされた。現金給付

保険の性質は、被用者のさまざまな生活上のリスクに対して、所得保障によりリスクを回避しようとする仕組みである。つまり、現金給付保険は、所得保障のための社会保険といえよう。ここで、所得保障のための給付の種類についてみると、①老齢給付、②廃疾給付、③遺族給付、④一時的賃金喪失に対する給付、⑤分娩給付、⑥葬祭費、⑦扶養家族給付および家族手当金に整理されている。

このなかで①から③の給付は、年金の形式をとろう。④の一時的賃金喪失に対する給付とは、疾病、傷害、失業などを原因とする一時的賃金喪失に対する所得保障をいう。たとえば、被保険者の出産に伴う賃金喪失が発生した場合、その所得保障はこの範疇にも収まるが、これに関しては、⑤の分娩給付に分類している。また、分娩給付には、出産に伴う臨時的な出費に対する給付も含み、被保険者本人が出産した場合と、これに加えて、被保険者の妻が出産した場合にも給付するとしている。⑥の葬祭費に関しては、基本的に社会保険で対応すべき性質のものではないが、社会保険に包含することを要望する声もあることから取り入れられた。よって、その給付に関しては、必要最低限に止めるべきであるとしている。

ところで、⑦の扶養家族給付および家族手当金とは、家族構成の違いから発生するリスクに対する給付と考えられよう。まず、扶養家族給付とは、それぞれの基本給付に対して、家族構成の人数から、その基本給付を補足する意味合いにおいて、扶養者給付を付加するというものである。たとえば、従前の平均所得の40%を基本給付とし、扶養家族を一人有する場合、基本給付の50%を付加するとする。すると、扶養家族給付を含む給付は、従前の平均所得に対して、60%の比率で給付されることになろう。とくに、長期給付の場合、家族構成の人数に変化がみられることもあるので、その変化に応じた調整をする必要がある。もちろん、扶養家族給付を受けるための制限もある。勧告では、配偶者、義務教育終了年齢に達しない児童、障害を有する者を対象にしている。

併せて、家族手当金をみてみよう。家族手当の原点は、戦時中から、企業が賃金の一部として、被用者に対して、支払ってきた制度である。やはり、家族構成の違いから発生するリスクに対応すべき処置である。しかし、これまで、企業がその役割を背負ってきた。勧告では、この制度を企業の負担から取り除

き、社会保険による家族手当支給の責任を提案している。

以上のように、「ワンデル勧告」では、社会保険の整理統合を試みようとした。また、このような各種社会保険の整理統合を進めるために、社会保障制度の企画立案などに関して、内閣への勧告権を有する諮問機関の設置も提案している。勧告を受けた日本政府は、「ワンデル勧告」の検討は先送りにしたが、ただちに、内閣に属する社会保障制度審議会を設置することを取り決めた。「ワンデル勧告」を指導書として、いかなる社会保障の構想を描くかの検討は、その審議会を通じての役割とされ、先送りされることになった。

社会保障制度審議会設置法案は、1948（昭和23）年の12月13日に可決成立し、同月23日に公布施行された。同設置法が施行されたものの、40人の委員の選定に時間を要したことから、翌年の5月に入って、ようやく第1回の総会が開かれた。委員に関しては、学識経験者、国会議員、関係官庁の官吏、関係諸団体の代表者から構成された。また、同総会において、大内兵衛委員が会長に選任されている。社会保障制度審議会は、内閣総理大臣の直轄とされ、総理府内に事務局が置かれた。なお、社会保障制度審議会設置法の附則2により、同審議会の成立をもって、先の社会保険制度調査会は廃止されることになる。

5. 1950年勧告による社会保障の構想

5.1 勧告による社会保障の定義や体系と基本的な考え方

社会保障の基本的理念の下に、体系的な社会保障の制度を確立する必要性から、社会保障制度審議会は、発足と共にこの研究に取り組み始めた。同審議会は、社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」や「ワンデル勧告」を精細に検討しながら、1年半に及ぶ期間を通じて審議を繰り返した。その結果、同審議会は、1950（昭和25）年の10月16日に、吉田茂総理に対して「社会保障制度に関する勧告」を行った。

当初において、GHQは、社会保障制度審議会に対し、6月頃までに立案することを要請していた。これに答えるために、5月下旬には、審議会により「社会保障制度研究試案要綱」が作成されている。そして、6月13日の第15回総会において、同研究試案要綱が発表された。同研究試案要綱に検討が加えられる

ことにより、ようやく勧告案が完成されていく。8月下旬の第16回総会において、勧告案を決定する予定にあったものの、GHQ側とのやりとりの関係から、決定に至らなかった。これにより、1951（昭和26）年度予算案に、勧告を反映させる機会を逃がしてしまった。その後の10月6日に、審議会側は、GHQ側から「社会保障制度審議会第1次報告批判」を受け取った。この批判に対して、審議会では、GHQ側の意見を尊重するものの、必ずしもその意見をすべて受け入れるのではなく、自主的な見解を明らかにするという方針を立てた。このような慌ただしい審議過程を経て、なんとか、10月16日の第18回総会において、勧告を決定するに至った。

勧告の本文では、総説、5つの編、補則から構成されている。5つの編は、社会保険、国家扶助、公衆衛生及び医療、社会福祉、運営機構及び財政から成り立っている。勧告のまえがきにおいて、まず、日本国憲法第25条を掲げることにより、1950年勧告の役割として、生存権、すなわちなショナル・ミニマムの理念の下に、体系的な社会保障制度を確立することを示唆している。このうえに、まえがきでは、社会保障を定義しているが、ここでも確認のために以下に紹介しておこう。

「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、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を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」

まえがきにみられるこの定義では、憲法第25条に規定されている生存権を社会保障の理念に位置づけ、生存権を保障すること、いいかえれば、すべての国民にナショナル・ミニマムを確保することが、社会保障の目的であると捉えている。具体的にその箇所を確認すると、「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」と述べている。そして、この定義には、ナショナル・ミニマムを保障するために、社会保障の具体的な体系とその仕組みを盛り込んでいる。大内会長は、勧告の序説にて、「社会化された方法」を持たなければならないと述べている。その「社会化された方法」

の構想に関しては、勧告の総説において解説されているので、併せて総説部分もみていこう。

目的を達成するための第1の施策として、体系の構想では、貧困に陥る原因を取り除くための仕組みをあげている。ここで、注釈の2)に紹介したウェット夫妻のナショナル・ミニマム論にみられるさまざまな予防的な施策を思い出ししてほしい。まさに、ウェット夫妻による事前の防貧的な発想を取り入れているといえよう。定義では、貧困に陥るさまざまな原因をあげている。これらの原因を取り除くために、社会保険と社会扶助（社会手当）との仕組みにより、対応することが可能であることを述べている。もっとも、勧告では、社会保険を選択している。

総説では、「国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれど」と述べ、社会保険と社会扶助（社会手当）との選択において、「それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない」と自主的責任の観念を強調している。この点から、「自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない」と理由付けしている。それゆえに、日本の社会保障体系の中心をなすものとして、勧告では社会保険制度を位置づけている。

このように、社会保険の仕組みを通じて、貧困に陥るさまざまな原因を取り除くことを試みたとしても、戦後の混乱と窮乏の時代においては、社会保険の仕組みだけでは、到底対応することはできない。結果的に貧困者となった者に対して、国家による直接的な扶助、すなわち、公的扶助の仕組みが必要になる。最後の砦となるこの仕組みが、体系における第2の施策となる。

そして、体系における第3の施策として、国民の健康保持の増進を目指し、公衆衛生行政や施設の推進をあげている。また、社会福祉行政の拡充もとりあげている。ベヴァリッジの構想にみられたように、勧告でも、社会保険の仕組みを中核に位置づけて、公的扶助の仕組みを補完的立場に位置づけている。したがって、勧告にみられる体系は、社会保険、国家扶助（公的扶助）、公衆衛生及び医療、社会福祉の4つの制度別分類から成り立つ。とくに、社会保険の構想に関しては、次節にて論じるが、現行の各制度を単一の社会保険に統合するというものであった。

生活保障の責任は国家にあると憲法第25条に明記していることから⁷⁾、ここに社会保障を政府の政策としてみてみよう。すると、社会保障の目的である生存権の保障、すなわち、ナショナル・ミニマムをすべての国民に保障することは、社会保障の政策目標にもなる。この政策目標を実現するための仕組みである制度の集合体が、社会保障の体系として、1950年勧告において構想されている。この政策目標を実現するためには、もちろん、最低賃金制や雇用の安定等に関する政策も必要となる。

国家による生活保障の責任として、政府により、上述の社会保障体系を確立しなければならない。このような国家の責任に対して、勧告のまえがきでは、国民の社会的義務についても、道徳的に述べている⁸⁾。すなわち、「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」と展開している。社会保障体系において、被用者も保険料を負担する社会保険を重視した理由は、資本主義経済社会における社会保障の在り方として、確信してのことであり、財源上の問題からでもないし、企業に重い負担をかけるのを恐れたからでもないというエピソードもみられた⁹⁾。

5.2 勧告による社会保険の統合計画

「健康で文化的な最低限度の生活（＝社会保障の理念）」を保障することが、社会保障の目的であると同時に、社会保障の政策目標でもある。勧告では、この政策目標を実現するために、社会保障の体系を構想している。その構想では、社会保障の体系を4つに分類していた¹⁰⁾。そのなかで、社会保険を中核的に位置づけている。この点に関しては、資本主義経済社会における社会保障の在り方として、確信してのことであったというエピソードもみられた。勧告のまえがきにおいては、困窮の原因、すなわち生活上のリスクを取り除く仕組みとして、社会扶助（社会手当）の仕組みも紹介しているものの、結果的に社会保険を選択している。まえがきにみられる選択理由については、上述したが、どうやら、最初から社会保険ありきの選択にあったようだ。

社会保障制度審議会設置法案の第2条第1項では、「審議会は、自ら、社会保険による経済的保障の最も効果的な方法につき又は社会保険とその関係事項

に関する立法および運営の大綱につき、研究し、その結果を、国会に提出するように、内閣総理大臣に勧告し、内閣総理大臣及び関係各大臣に書面をもって助言する任務及び権限を有する」と規定している。この規定からも、当時の政府当局の社会保障に対する方針を推測することができよう¹¹⁾。すなわち、最初から社会保険の仕組みが、あくまでも中心にあったと思われる。

1950年勧告以前に、健康保険法、国民健康保険法、国家公務員共済組合法、船員保険法、厚生年金保険法、失業保険法、労働者災害補償保険法の各制度が存在していた。とくに、戦後の混乱期において、労働者災害補償保険や失業保険が創設された。日本では、生活上のリスクに応じて、それぞれの社会保険が存在し、たとえ同一のリスクに対しても、職域別に制度が乱立していたりした。勧告における社会保険計画では、これらの各制度を社会保険のそれぞれの部門に吸収し、単一の世界保険に統合整備しようと試みた。

具体的にみても、①医療、出産及び葬祭に関する保険部門、②老齢、遺族及び廃疾に関する保険部門、③失業に関する保険部門、④業務災害に関する保険部門から構成される。先の「ワンデル勧告」では、各種社会保険制度の統合整備に関して、医療分野における現物給付保険と、一切の現金給付保険との2つの体系に整理することを促していた。このような給付の体系整理に対して、1950年勧告では、単一の世界保険部門に、医療・年金・失業・労災給付の統合を試みた。

ここで、①の医療保険部門をみてみよう。勧告では、医療保険を被用者と非被用者とに大別している。被用者の保険では、5人未満の従業員を雇用している事業所の被用者にも、適用対象の道を開くという。もちろん、被保険者の扶養家族も、被用者保険の適用対象となる。また、公務員に関しても、同一の制度を適用する。このように述べながら、技術的に適用することが困難な者に対しては、さしあたり除外することも止むを得ないとしている。たぶん、5人未満の零細企業の被用者のことであろう。そして、保険の経営に関しては、最終的には国の責任とするものの、都道府県を経営主体としている。また、一定数以上の被用者を雇用する企業では、組合を設立し、自主的に運営することを奨励している。つまり、被用者保険の経営主体は、都道府県及び組合ということになる。

これに対して、一般国民の保険では、被用者保険の被保険者とその扶養家族以外の国民を対象にしている。一般国民保険の経営主体は、市町村およびその連合体である。ただし、実施することが困難な市町村に対しては、国や都道府県による助成を持って実現すべきであるとした。このように勧告では、医療保険部門を被用者保険と一般国民保険とに大別したが、現物給付に加えて、現金給付もその対象としている。

つぎに、いわゆる年金保険部門についてみてみよう。年金保険に関しては、すべての国民を対象にすることが望ましいとしながら、当時の状況から、被用者を原則としている。このような方針を打ち立てたものの、対象外の一般国民に対しても、極めて限定的な場合に関して、無拠出の年金制度を考慮することを提案している。

参考までに、ここに高齢者を対象とする年金制度をみてみよう。最低生活の保障を建前とすることから、特徴的に給付水準の構造を定額制にしている。最低生活費としては、少なくとも月額3,000円程度が望ましいが、保険料負担の側面から、月額2,000円程度に妥協している。扶養家族を有する場合、この定額に扶養加算が付け加えられる。また、従前の報酬に比例した生活保障に近づけるために、長期勤続の被用者に対して、年数加算を取り入れている。これらの扶養加算や年数加算を含めると、一世帯当たり、月額4,000円程度になると試算している。

5.3 勧告による費用推計と政府の対応

勧告の第5編の運営機構及び財政では、構想を実現するために、社会保障制度を一元的に運営する必要があることを述べている。そこで、現行の厚生省と労働省との所管事務を統合することにより、新たな中央行政機関として、社会保障省（仮称）を設置することを提案している。すると、これまでの両省のそれぞれの権限は、社会保障省に委譲されることになろう。

もし、勧告案を実施した場合、どれくらいの費用総額を必要とするのだろうか¹²⁾。勧告案のすべてを初年度から実施すると、費用総額は2,399億円に達すると試算されていた。1950（昭和25）年度の国民所得2兆9,220億円に対して、費用総額の占める比率は8.2%となる。また、国庫負担額は886億円に達すると

試算されていた。すると、同年度の国民所得に対するその比率は3.0%となる。その内訳をみてみると、社会保険515億円、国家扶助157億円、公衆衛生161億円、社会福祉53億円からなる。

さらに、1950（昭和25）年度の一般会計歳出予算総額6,614億円に対して、国庫負担額の占める比率は13.4%と計算される。実際に、同年度の一般会計歳出における社会保障関係費の予算は356億円（社会保険112億円、国家扶助153億円、公衆衛生66億円、社会福祉25億円）であったことから、その比率は5.4%であった。したがって、一般会計歳出に占める国庫負担額の比率は8.0%増大し、実質530億円の負担増となる。やはり、想像通りだが、社会保険に対する国庫負担額は、大幅に増大することになりそうだ。

このような国庫負担額の増大に対して、個人負担はどのように変化するのだろうか¹³⁾。ここでは、被用者の男性に焦点を当てて比較してみよう。健康保険、厚生年金、失業保険のそれぞれの保険料率を合計すると、現行では10.5%であるのに対して、9.2%に軽減されると試算されている。この保険料率は労使双方の合計率であるが、目的税として徴税機関が徴取することを予定している。勧告では、男性の負担額を具体的に、1人当たり月額736円と推計している。この月額負担額は、労使双方の合計額であり、現行の782円よりも軽減されるという。したがって、勧告による個人負担額は368円となる。なお、一般国民の場合、現行の推定23円から30円に負担増となる。これは、分娩や死亡などに対する給付内容の拡充により、現行と比較した負担増であるという。

当時の政府において、国庫負担額に関する実質530億円の負担増は、どのように受け止められていたのだろうか。この点に関して、大内兵衛委員長の見解を以下に紹介しておこう¹⁴⁾。当時の政府は、年額1千億円の減税をスローガンに掲げていたようである。それゆえ、実質530億円の負担増により、減税のスローガンを引っ込めなければならず、政治的な判断により、勧告案が見送られたとみていたようだ。また、近藤文二委員は、勧告案が葬り去られた理由として、「一言にしていえば、再軍備への前進である」と述べている¹⁵⁾。

このような経緯もあり、結果的に、勧告による社会保障構想は、陽の目を浴びることはなかった。したがって、社会保険の統合整備も、実現されることはなかった。

6. おわりに

以上を通じて本稿では、「戦後の経済回復期における社会保障構想の展開」について論じてきた。戦後の経済回復期は、GHQによる統治下の時代でもあった。終戦直後の日本では、一刻も早く国民生活を再建する必要性に迫られていた。そこで、憲法第25条の理念の下に、一貫した社会保障の体系をデザインすることに期待が寄せられる。まず、最初に社会保険制度調査会により、全国民を対象に社会保険の統合された制度が構想された。理想主義的なこの構想は、バヴァリッジによる構想から、多大な影響を受けていたようだ。当時の財政状況から実現されることはなかったものの、このような動向に対して、GHQは強い関心を示し、ワンデルを委員長とするアメリカ社会保障制度調査団が来日する。

「ワンデル勧告」では、現状の生活保護制度を中心に据え置いて、各種社会保険制度を医療給付保険と現金給付保険とに統合整理することを提案した。「ワンデル勧告」にみられるこのような社会保険に関する統合整理案は、社会保険制度調査会の第2小委員会案から影響を受けたものと思われる。とにかく、理想主義的な「社会保障制度要綱」の構想に対して、「ワンデル勧告」はより現実的な構想であったといえよう。

また、「ワンデル勧告」により社会保障制度審議会が発足し、1950年勧告による社会保障構想の提案に至った。「ワンデル勧告」による社会保障構想では、現行の生活保護制度を中心に据え置いたのに対して、1950年勧告では、社会保障体系のデザインに、一元化しようとする社会保険の制度を中心に構想した。だが、社会保険の制度を一元化しようとした試みは、実現されることはなかった。

今後、厚生年金の制度展開に関する筆者の研究を進めていく必要性から、本稿では、社会保障制度審議会による1950年勧告の社会保障構想に至るまでの展開を再整理することを目的としてきた。このようなことから、本稿では、それぞれの社会保障構想に対して、詳細な分析を行ったり、比較検討することを目的とはしていない。これらの点に関しては、相当な研究時間を要することから、今後の研究課題として、地道に時間を費やして検討していきたいと思う。

筆者は、これまでに厚生年金の制度展開について分析してきたことを上述し

たが、さらに、今後の研究課題として、それぞれの社会保障構想にみられる老齢給付の構想が、当時の厚生年金改正に対して、いかなる影響を与えたのかについても、検討を加えていきたいと思う。

注

- 1) もともと、日本政府に対して、GHQが提示した新憲法の案文第24条に、Social Securityという言葉が盛り込まれていた。英語のSocial Securityに相当する表現として、最終的に社会保障という言葉が、憲法第25条に用いられたものの、そこにたどりつくまでには、二転三転した経緯を有している。以下に、社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』、142～149頁から、社会保障という言葉にたどりつくまでの経緯に関して整理しておこう。公布以前における憲法改正草案要綱(1946年3月6日の臨時閣議で決定)や憲法改正草案(同年4月16日の閣議で決定)では、Social Securityを「社会の安寧」と表現していた。安寧とは、「世の中が平穩無事なこと」、すなわち、社会の秩序が保たれていることを意味する。「社会の安寧」という言葉には、イギリスの救貧法の歴史から、どうしても、行政側による治安維持の施策として、貧困者を一掃するようなイメージがつきまとう。このようなイメージからすると、民主主義原則に基づく基本的人権の確立を謳う新憲法において、「社会の安寧」という表現は、どう考えてみても不適切であろう。憲法改正草案をたたき台に、第90回帝国議会に提出された帝国憲法改正案では、「社会の安寧」から「生活の保障」へと表現を修正している。その言葉を含む第23条をみると、「法律は、すべての生活部面について、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない」とある。ここに用いられている「生活の保障」という言葉は、欧米諸国で用いられている所得保障、すなわち、経済的保障の意味合いとして解釈できよう。しかしながら、改正案に用いられた「生活の保障」という表現は、衆議院における審議の過程を通じて、改めて「社会保障」に修正された。この点に関して、近藤文二「社会保障と社会保険」、19頁をみると、当時、わが国に紹介された「ベヴァリッジ報告」への注目と共に、社会保障という言葉が、すでに学界にて用いられていたこともあり、社会保障という言葉に置き換えられたというエピソードもみられた。
- 2) ナショナル・ミニマムという言葉は、ウェップ夫妻により初めて用いられた。ここでは、文明生活の最低限度の水準を維持するために、ウェップ夫妻が唱えた防貧的な施策をナショナル・ミニマム論と呼ぶことにしよう。文明生活における最低限度の生活水準を確保するためには、どのように社会的な仕組みを構築すればよいのか、現代社会にも通じるこの課題の解決策を提唱したのが、ウェップ夫妻によるナショナル・ミニマム論である。貧困と失業問題が深刻化する1870年代

以降のイギリスにおいて、ブース（Charles Booth）により、ロンドンにおける貧困調査が1886年から行われた。このロンドン調査に、ピアトリスも参加することになるが、彼女自身、貧困の原因を解明することに強い関心を寄せていたようである。後の報告書『ロンドン市民の生活と労働』（*Life and Labor of the People in London*）において、ブースは、ロンドンの人口のおよそ30%の人たちが貧困線以下の生活水準にあることを立証した。さらに、貧困の原因は、怠惰な生活を原因とする個人的な要因としてよりも、就労状況が不安定であることや、低賃金に起因することを分析した。このロンドン調査により、貧困は個人の責任であるという社会的な通念がひるがえされ、むしろ、貧困の多くの原因が社会的要因によるものであることが示された。このような貧困調査が行われることにより、貧困問題への関心は高まりつつ、社会主義的な労働運動も活発化していく。すでに1884年には、フェビアン協会が設立されていた。フェビアン協会は、斬新的な社会改革を通じて、社会主義の実現を目指す組織であった。ウェット夫妻は、このフェビアン協会の理論的指導者として活躍する。1897年には、労働組合の理論として、ウェット夫妻の著書『産業民主制論』（*Industrial Democracy*）が刊行されるが、このなかで、ナショナル・ミニマム論が初めて提唱された。どうして人々は貧困に陥ってしまうのか。この疑問こそが、ナショナル・ミニマム論の出発点であろう。ナショナル・ミニマム論の初期的な段階において、貧困を引き起こす原因は利潤搾取企業にあるとされた。この問題を解決するために、賃金率や労働時間などのあらゆる労働条件に関して、労働組合活動を通じて、産業間に最低限度の雇用条件を規則として運用させることを唱えている。つまり、産業間に最低限度の雇用条件が守られることにより、貧困を引き起こす原因が取り除かれ、文明生活の最低限の水準であるナショナル・ミニマムが維持されると考えていた。もっとも、産業間において、雇用条件に関する最低限度の共通規則を適用することは、産業の効率や国家における効率を向上させると考えられていた。この初期的なナショナル・ミニマム論の考え方は、後に発展的に変化を遂げることになる。20世紀に入ると、救貧法（Poor Law）の抱える課題を改善する目的において、1905年には、救貧法および貧困救済に関する王立委員会（Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress）が設置される。そこで、妻のピアトリスは、同委員会の委員として選出された。同委員会の結論として、1909年に報告書が提出されるが、結論を一本化するには至らず、多数派の報告と少数派の報告との2つに分かれて提出された。『救貧法および貧困救済に関する王立委員会の報告書』（*Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*）と称する多数派の報告書に対して、少数派の報告は『分離報告書』（*Separate Report*）という形で提出された。ピアトリスを中心とする少数派の報告書は、貧困が個人の要因としてよりも、社会的要因を原因とする場合が多いことから、貧困に陥ってしまっ

た人を事後的に救済する従来の救貧行政よりも、貧困となる原因を取り除くための貧困予防、すなわち事前の防貧的な政策体系の意義を主張した。そのうえに、救貧法が予防の体系から乖離していることから、少数派は救貧法の解体を主張している。なお、少数派の報告書にみられるナショナル・ミニマム論は、さまざまな防貧的な政策を体系化し、ライフサイクルを通じて、貧困となる原因を取り除くことにより、すべての人にナショナル・ミニマムを維持するという考え方であった。ナショナル・ミニマム論に関する以上の記述は、小山路男「ウェット夫妻」、11～25頁、金子光一『社会福祉のあゆみ 社会福祉思想の軌跡』、107～111頁、佐藤進・金川琢雄編『あたらしい社会保障・社会福祉法概説』、38～39頁、朴光駿『社会福祉の思想と歴史—魔女裁判から福祉国家の選択まで—』、172～173頁などに依存している。

- 3) 工藤恒夫「日本の社会保障プラン—1950年『勧告』の「基本的考え方」—」『経済学論纂(中央大学)』、第35巻第5・6合併号、1995年、297頁、この点に関して、5章で論じる1950年勧告では直接触れていないものの、勧告案の土台となった「社会保障制度研究試案要綱」に、「国民の生活水準の向上に比例即応するものでなければならない」として、その記述がみられる。
- 4) 本文における以下の推計試算に関するデータは、社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』、166～167頁に依存している。
- 5) GHQの各部局から、日本政府宛に発せられる命令のうち、覚書はSCAPINという文書形式で伝えられた。なお、SCAPINの正式名称をSCAP Index Numberというらしい。
- 6) 本文では、勧告による医療給付保険案を紹介していくが、ここでは、戦前および戦時下の公的医療保険制度の展開を確認しておこう。そもそも、鉱業法および工場法に基づく労働者を対象にして、1922(大正11)年には、健康保険法が制定されている。健康保険は、日本において、民間の被用者を対象にした初めての社会保険であった。健康保険では、大企業の健康保険組合を保険者とする組合管掌方式と、中小企業を対象に、政府が保険者になる政府管掌方式とがある。健康保険組合の発想は、民間企業の共済組合活動を原点にしているという。やがて、1939(昭和14)年には、健康保険法の対象外とされてきた民間給与所得者に対しても、職員健康保険法が制定されるが、これは、1942(昭和17)年の健康保険法の大改正により、健康保険に統合されることになった(翌年4月1日施行)。制定当初における健康保険では、従業員を10人以上有する事業所を適用対象とし、被保険者本人に対してのみ全額給付としてきた。また、業務上の疾病や傷病に対する給付も含まれていた。しかし、終戦までの間に、従業員を5人以上有する事業所にまで適用対象を拡大している。また、被保険者の扶養家族に対する5割給付も、改正により創設された。他方、農業従事者などの非被用者を対象に、1938(昭和

13) 年には、国民健康保険法が制定されている。これは市町村を単位とし、組合方式による国民健康保険組合を任意に設立し、加入に関しても任意とされた。したがって、この時点においては、組合方式による運営であり、市町村による公営事業ではない。これら健康保険と国民健康保険の他に、民間の特定職域では、医療保険を有する船員保険も、戦時下の1939（昭和14）年に制定されている。ところで、官業に関しては、国有鉄道の共済組合を初めとして設立されていたし、政府職員による共済組合も存在していた。

- 7) 憲法第25条の第2項をみてみよう。同項では、社会保障に対する国の責任を規定している。国の社会保障に対する義務を明らかにするために、衆議院の審議の過程を通じて、「法律は」から「国は」に改められた経緯を有する。もっとも、同項に関しては、国の義務として、社会福祉、社会保障、公衆衛生を並列しているが、どのように解釈すべきなのだろうか。ただ、並列的に解釈するのならば、社会福祉や公衆衛生は、社会保障の分野に含まれないことになる。このように3つの分野を並列した場合、社会保障を狭義の意味合いに捉えることにより、欧米諸国にみられる所得保障と同義的に解釈することもできよう。この場合、社会保障の範囲として、各種の社会保険のみを指す場合もあれば、これに公的扶助を加える場合もある。もっとも、日本では、社会保障に関して、1950年勧告の構想にみられるように、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療をその範囲として捉えることが一般的である。
- 8) 総理府社会保障制度審議会事務局編纂『社会保障制度審議会二十年の歩み』、146～147頁を参照せよ。「社会保障制度研究試案要綱」の段階においては、「国民の社会的責任」および「社会保障の向上」という記述がみられた。これに対して、GHQ側は、社会主義的な考え方であり、自由主義の精神にかけていると批判した。「かかる自由の犠牲によってあがなわれる社会保障は事実上奴隷制度といつてよい」と批判を加えている。
- 9) 近藤文二「アメリカ社会保障制度調査団報告書と社会保障制度審議会の勧告」、251頁。
- 10) このような1950年勧告および1962年勧告の考え方に沿った分類により、社会保障制度審議会事務局は、社会保障の総額を数量的に把握する必要から、1960（昭和35）年以降、社会保障関係総費用を算出してきた。ただし、社会保障制度審議会は、中央省庁等再編により、2001（平成13）年1月に解散となった。これにより、社会保障関係総費用の算出も取り止められた。
- 11) 総理府社会保障制度審議会事務局編纂『社会保障制度審議会二十年の歩み』社会保険法規研究会、1971年、66～67頁。
- 12) 本文における以下の推計試算に関するデータは、社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』、203～204頁の第2～4表に依存している。

- 13) 『同上書』、202頁の第1表に依存している。
- 14) 大内兵衛「日本の社会保障制度」、32頁。
- 15) 近藤文二「アメリカ社会保障制度調査団報告書と社会保障制度審議会の勧告」、252頁。

参考文献

- 氏原正治郎「社会保障制度審議会勧告の意義と批判」『日本労働問題研究』東京大学出版会、1982年。
- 大内兵衛「日本の社会保障制度」『世界』岩波書店、第68号、1951年。
- 金子光一『社会福祉のあゆみ 社会福祉思想の軌跡』有斐閣アルマ、2005年。
- 工藤恒夫「日本の社会保障プラン—1950年『勧告』の「基本的考え方」—」『経済学論纂（中央大学）』、第35巻第5・6合併号、1995年。
- 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史（記述篇）』財団法人厚生問題研究会、1988年。
- 小山路男「ウェット夫妻」社会保障研究所編『社会保障論の新潮流』有斐閣、1995年。
- 近藤文二・吉田秀夫『社会保障勧告の成立と解説』社会保障調査会、1950年。
- 近藤文二「アメリカ社会保障制度調査団報告書と社会保障制度審議会の勧告」『講座 社会保障Ⅲ 日本における社会保障制度の歴史』至誠堂、1959年。
- 近藤文二「社会保障と社会保険」今井一男・佐口卓共編『社会保障の理論と課題』社会保険法規研究会、1966年。
- 佐藤功「憲法25条の由来」厚生省保険局編『社会保険時報』、第24巻第7号、1950年。
- 佐藤進・金川琢雄編『あたらしい社会保障・社会福祉法概説』信山社、2006年。
- 社会保障研究所編『戦後の社会保障 本論』至誠堂、1968年（ただし、日本図書センターから2009年に発行された復刻版を利用）。
- 社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』至誠堂、1968年（ただし、日本図書センターから2009年に発行された復刻版を利用）。
- 総理府社会保障制度審議会事務局編纂『社会保障制度審議会二十年の歩み』社会保険法規研究会、1971年。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監修「社会保障制度に関する勧告〔1950年〕」『安心して暮らせる21世紀の社会を目指して—社会保障体制の再構築に関する勧告—』法研、1995年。
- 朴光駿『社会福祉の思想と歴史—魔女裁判から福祉国家の選択まで—』ミネルヴァ書房、2004年。
- 百瀬孝『事典 昭和戦後期の日本 占領と改革』吉川弘文館、2006年。