

福祉国家と国民皆保険・皆年金体制の確立

田 多 英 範

はじめに

今年・2011年は日本における国民皆保険・皆年金体制確立後50年に当たる。国民皆保険・皆年金体制の整備は、後で詳しくみるように、そのまま日本における社会保障制度体系の確立を意味する。本稿の目的は、この国民皆保険・皆年金体制（社会保障制度体系）がいかにして整備されてきたのかを確立50年を記念して改めてふり返り、その意義を確認することにある。

I 第2次世界大戦後の経済社会状況

1 甚大な戦争被害

1931年の満州事変から日中戦争、太平洋戦争へと続いたいわゆる15年戦争は、1945年8月にポツダム宣言を受諾して、日本の無条件降伏という形で終わった。

日本はこの戦争を通じて他国に多大な犠牲を強いたが、同時に日本自身も人的に物的に大きな被害を受けた。例えば、この戦争によるアジア全体の死者は2000万人に上ったが、日本も1937年～45年の間に軍人軍属230万人、一般市民80万人、計310万人の死者を出した¹⁾。

激しい爆撃などで日本は都市を中心に破壊された。工場、生産設備、原料や燃料などの物的被害も深刻であった。国富という指標でその影響を計ると、ほぼ4分の1を失い、元に回復するには10年を要するといわれた。このように民需産業の生

産再開は困難を極め、戦争が終り軍需産業は機能を停止していた。戦前の主要産業であった綿糸の1945年の生産量は戦前（1935～37年平均）のわずか3.7%、2万3500トンに過ぎなかった。46年の鉄鋼業における粗鋼生産量は戦前水準の12%程度の56万トンに落ち込んでいた²⁾。その上にインフレーションが激しく、生産サボタージュという行動さえ誘発し、経済の崩壊に追い打ちをかけた。さらに、日本人の主食である米の備蓄は、終戦時の夏にすでに底をつきつつあったし、その年の収穫も記録的な減少となった（戦前の平均生産量は883万トンで、1939年には1035万トンとなっていたが、1945年には587万トンでしかなかった）。

2 大量の失業・貧困者

経済が混乱しているなかに大量の元軍人の復員と旧植民地からの引揚者が加わったので、大量の失業者・貧困者が巷にあふれ、困難を極める生活を余儀なくされていた。

当時の公式の統計数字はないようだが、失業・貧困の状態を若干みておこう。まず失業者数。厚生省勤労局は1945年12月現在の失業者数を潜在失業者も含めると「略々500万人」³⁾と推計していた。最も多い推計値は、「約1300万人に上ると予想され、これは昭和5・6年の不況時代における300万人に比し、格段の開きがあった」⁴⁾とする経済企画庁戦後経済史編集委員会によるものである。実際の失業者数はこの最も大きな数字よりはだいぶ少なかったのではないかと思われる。なぜなら、そもそも失業状態のままでは生きること

自体がままならず、その多くは焼け跡の闇市などで非合法的、あるいはそれに近い形で、したがって公式の統計として推計しにくいところで働いていたと考えられるからである⁵⁾。

貧困世帯に関しては、厚生省の社会局が1945年12月末の時点で全国の方面委員を動員しておこなった要援護世帯生活実情調査において「総世帯の8.8%に当たる81万6014世帯、人員にして304万5357人が援護を要するもの⁶⁾」と推計していた。

このように戦後の日本には大量の失業・貧困者が存在し、その上に米の凶作で、1945年11月に日比谷公園で餓死対策国民大会が開かれたほど、多くの国民は飢えに直面していた。労働組合は続々と結成され、労働組合運動がきわめて活発化した。戦前政治的に抑圧されていた共産党や社会党の政治活動が認められ、これらの反体制的な政治活動も活発化していた。労働組合は反体制政党の影響を強く受けながら1945年から46年にかけて生産管理闘争を展開し、47年にはいわゆる二・一ゼネラルストライキを計画した。終戦後数年間はこのような労働組合運動や政治運動があちこちでみられ、深刻な社会不安・体制不安が醸成されていた。こうした労働・社会運動に対して日本政府のみならず、GHQも強い危機意識をもっていた。

II 福祉国家体制の構築

日本は以上のような経済社会の状況から復興していかなければならなかった。復興に当たってまずおこなわれなければならなかったのは、前述のような生活困難に陥っている人たちの生活支援であった。Iでみたような分配の不平等が極端にそして長い間続くことになると、社会の安定を確保するためにも国家が経済過程に全面的に介入しつつ、その復興を進めていかざるを得ない。しかも、日本の民主化を推進するGHQの間接統治の下に置かれていたのであるから、日本の復興は福祉国家としての資本主義の復興という選択肢しかあり得ず、戦前の強権的なファシズム国家への復興という道は閉ざされていたというべきであろう。

いうまでもなく、分配を十分に受けられず生活が困難になるという場合にはいくつかのケースがある。第1には現役の労働者の労働条件が悪化する場合。第2には現に失業している場合。ここにはいわゆる不完全就業者も含まれる。第3には労働力市場で生活の糧を手にしえない、あるいはしにくい場合である。国家が経済過程に介入して国民生活の安定を図る場合、いうまでもなくこの3つの困難に対処しなければならない。

1 労働基本権の法認

第1の場合からみてみよう。現役の労働者の生活はその賃金など労働条件に左右される。したがって彼らへの生存権保障は、彼らの労働条件が生存に値する程度に保障されるか否かである。GHQの対日占領政策の一環として民主化政策が強力に推し進められ、1945年12月に労働組合法が制定された。戦前に認められていなかった労働組合の結成が法的に認められたのである。団結権の承認と同時に団体交渉権および争議権が認められ、労働組合を通じて賃金交渉ができるようになった。大量の失業人口の存在は現に雇用されている労働者の賃金を押し下げる圧力をもつ。その影響が大きければ賃金は労働者たちの生活を維持できないほどに下がる可能性すらある。そこで労働者の生活を守るために労働者に対して労働組合を結成することを認め、その組織力をもって資本・経営側と交渉し、その賃金の引き下げを阻止できるようにした。

現役の労働者に対する生存権保障は必ずしもこれだけでは十分ではない。労働者のなかには中小・零細企業従事者のように労働組合を結成できない労働者たちもいるからである。このような労使交渉によって賃金など労働条件が決められない場合に対応して1947年に労働基準法が、少し遅れて1954年に最低賃金法が制定された。賃金など労働諸条件の最低限度が法律で定められ、一定水準以下に労働条件が低下することを禁じたのである。

2 完全雇用政策＝経済成長政策の実施

第2の場合には、現に失業していて賃金を得られないものに対する生存権保障である。第2次世界大戦後政府は現に失業している者に対しては公共事業をおこなって雇用を創出したり、あるいは傾斜生産方式を採用して景気回復を図ったりして雇用の確保を最大の政策課題とするにいたった。それを典型的に示したのが1950年代半ばから本格化した長期経済計画である。日本の最初の長期経済計画は1955年の経済自立五カ年計画であるが、その目標に経済自立とともに完全雇用が掲げられていた。次いで57年には新長期経済計画が出されたが、ここでもやはり完全雇用がその目標に掲げられていた。池田勇人内閣による有名な60年の国民所得倍増計画も完全雇用をその最大の目標としていたのである。

当時の日本は経済的にみて先進国にはなっておらず、広汎に農業人口を残していたし、家族従業員に依存した零細企業、あるいは賃金などの労働条件の劣悪な中小企業も多く残っていた。当時の経済成長でも、これらの弱小企業を資本主義的競争の荒波にさらして解体し、そこからき出された人口を一気に吸収するほどの力はなかった。そこで、これらの保護政策をも実施した。

戦後すぐにGHQによって革命的な農地改革が実施され、一定規模以上の農地を地主から安く買い上げ、これを安い価格で小作人に売り渡して自作農中心主義の農業を形づくった。さらに戦時中の1942年にできた食糧管理制度を農家の所得保障制度に組み替え、これを中心に農家の保護政策が実施された⁷⁾。

また経済的に弱い中小零細企業、大企業の下請け企業、さらには家族従業員による零細企業も二重構造問題の底辺を構成するものとして当時膨大に存在していた。これら中小零細企業は浮き沈みが甚だしく、不安定な経営を余儀なくされていた。とりわけその資金繰りが弱点となっていた。そこでこれら中小企業に対して資金が融通できるように国民金融公庫（1949年）や中小企業金融公庫（1953年）が設立された。この中小企業金融公庫の創設によって信用金庫などとの間で「中小企業

金融機関の体系化が進められた⁸⁾。1952年には中小企業のカルテル結成を認める中小企業安定法を制定し、さらには下請代金支払い遅延防止法を1956年に作った。膨大に存在していた前近代的で経済的に弱い中小企業に対する保護政策が1940年代後半から50年代にかけて実施されたのである。

このように一方で重化学工業化を中心とした経済成長で完全雇用の実現を目指しながら、他方で農業や中小企業を保護してそこに滞留していた過剰人口の雇用を維持し、当面はいわゆる「全部雇用⁹⁾」を実現しようとしたのである。

3 社会保障制度の創設

次に第3の点についてみてみよう。以上は基本的に労働能力をもった人々への対策で、雇用を通じて所得を確保することが主な内容であった。しかし、いうまでもなくこれだけでは不十分である。病気などによって一時的にか恒久的にか労働能力を失っている人も多くいるからである。次節で詳しくみるように、日本社会はこれらの人々に対しても戦後の10数年間かけて社会保障制度体系を用意してきた。

4 大衆民主主義の政治体制

さらに福祉国家資本主義の政治的側面として1945年には婦人参政権が認められ、20歳以上の国民は等しく選挙権をもつ、いわゆる大衆民主主義的政治体制も整えられた。この大衆民主主義的政治体制は、上述の福祉国家体制の3つの側面を維持していく上で不可欠で重要なものであった。

先にみた生存権保障を実現するには当然それ相応の資金が必要となる。また労働者や中間層保護のために種々なる規制をおこなわなければならない。資本は前者においてより多くの保険料負担や税負担を求められるし、後者においては資本の自由な活動が多かれ少なかれ規制されることになる。これらはいずれも資本にとっては歓迎しにくい負担であり、規制である。反資本的政策といってよい。この反資本的政策を実行するにはそれなりの政治的力が必要となる。大衆民主主義がその力を国家に付与する。大衆が選挙において上のような

政策を実施する政府を支持することになるからである。これらの大衆の支持がなければ政府なり国家はこれら福祉国家的政策を実施できないであろう。この意味で大衆民主主義は福祉国家にとって不可欠な政治制度であるといえる。

以上のように終戦から1950年代いっぱいまでの間に、日本の福祉国家あるいは福祉国家資本主義はその姿をほぼ整えた。国民皆保険・皆年金体制を含めた社会保障制度体系も、福祉国家体制の整備と同じ時期に確立した。より詳しくみてみよう。

Ⅲ 社会保障制度体系の整備

1 現代的公的扶助制度の創設

a 生活困窮者緊急生活援護要綱の策定

GHQは日本の「非軍事化・民主化」を強力にすすめる一方で、大量失業や大量貧困の存在が占領政策そのものを危機に陥れかねないとして、これに神経を使っていた。GHQは、占領政策をスムーズにすすめるためにも失業・貧困対策が必要であると考え、SCAPIN333（1945年11月22日）やSCAPIN404（「救済ならびに福祉計画の件」、12月8日）を発し、早急に失業・貧困者対策を策定するよう日本政府に指令した。後者は、失業者や貧困者に対する、詳細で包括的な援護計画を12月31日までに提出すること、救済に当たっては軍人関係者を優遇してはならない、つまり無差別平等を原則とすることなどを指示するものであった。

日本には失業保険制度がなかったため、この失業・貧困問題には公的扶助制度で対処する以外になく、1945年12月15日に生活困窮者緊急生活援護要綱が閣議決定された。同要綱は公的扶助制度として初めて失業者や戦災者など貧困者一般を救済の対象に加えた。つまり同要綱には一般扶助の性格が付与され、戦前の救貧制度とは決定的に異なる制度が創設されたというべきである。

b 旧生活保護法の制定

日本政府は、GHQの指令SCAPIN404に対し12月31日に回答した。それは、当面は生活困

窮者緊急生活援護要綱で対応するが、同時に公的扶助の恒久的制度化をも試みる、というものであった。1946年2月27日に以下の3原則が守られるなら日本政府のこの回答をよしとする指令SCAPIN 775「社会救済」が出された。その3原則とは、保護の無差別平等、保護の国家責任（公私分離）、必要十分の原則の3つであった。こうして46年9月9日に生活保護法が成立し、生活保護制度が創設された。それは、緊急援護要綱の一般扶助的性格を引き継ぎながら、GHQから指示された3原則をも満たす制度として創設された。

旧生活保護制度の具体的な内容は以下の通りである。その対象者は、生活に困窮しているもので、国籍も問うていなかった。ただし、いわゆる欠格条項があり、勤労を怠るものや素行不良なものは保護の対象から外すとしていた。保護の種類は生活、医療、生業、助産、葬祭扶助の5種類であった。実施機関は市町村長で、実際に保護業務を担当するのはその補助機関としての民生委員（かつての方面委員を名称変更）であった。なお、この法律制定によって、戦前からの救護法（1929年）、軍事扶助法（1937年）、母子保護法（1937年）、医療保護法（1941年）、戦時災害保護法（1942年）は廃止され、生活困窮者の保護はこの生活保護制度に一本化された。

これは、救済を国家の責務として生活に困窮している者を無差別に救済する等画期的な内容となっていたがゆえに、日本で初めての現代的な公的扶助制度といわれる。ただ、日本国憲法25条に基づいた生存権の保障は認められていないなど、後に問題視される点を残していた。

c 新生活保護法の制定

・旧生活保護制度の実施過程

こうして旧生活保護制度が実施されることとなった。保護は保護基準と実施要領とに基づいておこなわれる。当時その保護基準はあることはあったが、基本的にその保護額は民生委員の勘で決められていた。やがて1948年には生活保護の保護基準の算定方式としてマーケット・バスケット方式が採用された。民生委員の勘でおこなう保護行政はいまや許されなくなった。しかし、旧生活保護

法を運用してきた民生委員は必ずしもこの新方式になじめず、必要十分な生活保護費の提供が無差別平等におこなわれないという問題を起こしていた。また、公的扶助制度の担当が無給の民間人である民生委員であったことから、GHQが求める公的責任主義を満たすこともできず、GHQから民生委員の活用に強い反対意見が表明された。

その後1949年のドッジ不況下で、労働組合運動の経験者で権利意識をより強く持った者たちが従来よりも多く生活保護制度の受給者となるにいたった。「これらの新しい落層群は、それまでの被保護者とは質的に異なる階層とってよかった。一言でいえば権利意識にも目覚めていたし、保護を慈恵としてではなく権利として要求する階層であった」¹⁰⁾。したがって、「これらの者から発せられる新しい種類の要求に対しては、旧法は最早これに及び得る能力を欠いていた…。かくて法改正への胎動が次第に芽ばえ始めた」¹¹⁾のである。

また、この時期には旧生活保護法と憲法25条との関連が問題とされた。愛知県知事から厚生大臣に対して旧生活保護制度には不服申立ての権利はあるのか、なければ憲法25条との関連はどうなっているのかという疑義照会があったのである。

これらの動きを背景にして社会保障制度審議会は1949年9月に政府に対して「生活保護制度の改善強化に関する件」を勧告した。

・新生活保護法の制定

この社会保障制度審議会の勧告にほぼ沿う形で1950年に制定されたのが新生活保護法である。その内容は第1に、同法第1条に憲法25条が掲げられ、生活に困窮するものは権利として生活保護を受けることができるとした。このいわゆる受給権を担保するものとして行政処分に対する不服申立ての権利が保障された。第2に、実施機関を市町村長から都道府県知事、市長、福祉事務所を管轄する町村長とした。第3に、生活保護に当たる職員を社会福祉主事としての地方公務員とし、民生委員は協力機関とした。第4には、保護の種類に新たに教育・住宅扶助を設け、全部で7種類とした、などである。なお、旧生活保護法では国籍を問うていなかったが、新生活保護法ではその第

1条に憲法25条をおいたことによりかえって国籍を問い、日本国民のみをその対象とするようになった。

こうして対象の普遍性、受給の権利性が認められた日本で初めての公的扶助制度が新（現行）生活保護制度として創設されたのである。

d 福祉三法体制の確立

・児童福祉法の制定

生活保護制度は2つの目的を掲げている。1つはいうまでもなく、当面の困窮した生活を支えることだが、いま1つはその自立を助長することである。これは労働能力をもった者を保護の対象とした公的扶助制度に当然掲げられる目的であった。

ところが、同じく生活保護を受けている生活困窮者の自立助長といっても、いわゆる健常者、障害者、児童ではその内容がずいぶん異なる。当然、身体障害者には身体障害者、児童には児童特有の自立助長のサービスが必要となる。そこでそれぞれ特有の自立助長のサービスが生活保護法から独立して単独の制度をつくる必要あるいは要請が生まれた。

戦争によって親を失った子供が戦災孤児として多く存在していた。孤児たちは多くの場合都会に出てきて、集団で生活をしてきた。その彼らはときに窃盗や強盗などを働いて治安を乱すことがあった。政府は早い段階からこれら戦災孤児対策を講じていた。この対策はたむろしている孤児たちを刈り込み、施設に収容するといった治安対策的色彩の濃いものであったが、効果は上がらず、やがてより一般的な児童の育成対策が考えられた。GHQとのやりとりのあと、1947年に児童福祉法が制定され、児童福祉制度が創設された。児童が健全な大人になるまで社会が責任をもって育成しなければならないというものであった。これが児童の自立助長であり、この部分が生活保護制度から分離・独立して制度化されたものであった。

・身体障害者福祉法の制定

戦争は多くの傷痍軍人をも作り出していた。傷痍軍人を含む軍人に対する恩給がGHQの指令によって停止された。傷痍軍人は雇用されて賃金を稼ぐこともできず、さりとて恩給も受けとること

ができなくなっており、途方に暮れていた。厚生省は、傷痍軍人のための特別の制度をつくりたいとして、47年8月に「傷痍軍人の保護に関する件」をGHQに問い合わせた。しかし、それは対日占領政策との関連でGHQの許可するところとはならなかった。厚生省はその後傷痍軍人の自立対策が必要であることを訴え続けた。

ところが、1947、48年ころになると当時の世界情勢からGHQの占領政策に変化がみられ始めた。従来のような徹底した非軍事化という対日政策を変え、日本を共産勢力の防波堤とすべく経済復興に力を入れ始めたのである。前述の日本政府の説得が功を奏してきた。また1948年夏にアメリカから来日したヘレン・ケラーの力も与って、GHQは軍人対策ではない身体障害者対策としてこれを認めるようになった。こうして障害者一般の制度として身体障害者福祉法が1949年12月に制定され、1950年4月から実施された。

生活保護法と児童福祉法、身体障害者福祉法とは上のような関係にあるゆえ、この3つの法律は一括して福祉三法あるいは福祉三法体制ともいわれる。その後1951年に社会福祉事業法が制定され、これら福祉三法の実施体制が整えられた。

2 社会保険制度と公的扶助制度との統合

a 失業保険制度の創設

1947年に労働基準法が制定され、労働災害に関して企業なり経営者の無過失責任が規定された。これを受け労働者災害補償保険制度が創設された。同年には失業保険制度も創設された。ここでは紙幅の関係から後者のみみておこう。

すでにふれたように、戦後の混乱状況の下で失業・貧困者が大量に発生しており、これに何らかの対処をしなければならなかった。1946年3月に社会保険制度調査会が設置され、その第3小委員会で失業保険制度が検討された。第3小委員会は1946年7以降集中的に会議を開いた。旧生活保護法案の審議と同時並行的に審議され、同年11月にこの制度の実施には多くの困難があるが、「成可く速かに失業保険制度を設けることが必要である」²⁾ という答申を出した。

当時の深刻な失業・貧困問題に対して当面は生活困窮者緊急生活援護要綱で、恒久的には1946年に創られた生活保護制度で対応したのだが、失業保険制度の創設も要請されていた。しかし、同制度創設の直接的なきっかけは旧生活保護法案の審議過程にあった。この生活保護法案を審議した国会で、当時の大量の失業者・貧困者をすべて公的扶助・生活保護制度で救済するとなると、まずは財政的に負担しきれなくなる、また公的に救済をしてしまうと国家が惰民を養成するという問題も生ずる、という重たい問題が提起された。そこで同法の附則決議第5項に「本法を中心に、…失業保険の創設に前進すべし」が入れられた。この附則を受けて失業保険法が1947年に制定、同年11月から実施された。

その内容は以下の通りである。被保険者は、5人以上の従業員を雇用する事業所に勤める女子を含めた従業員であった。失業した際に従前賃金の6割程度の給付を、職が確保できなければ180日間受けることができる。ただし、離職前の1年間に6ヶ月以上の保険料を納付していること、失業保険法と同時に制定された職業安定法に基づく職業安定所で職業紹介を受けることという2つの給付条件を満たしていなければならない、とされた。保険料は平均報酬月額1000分の11を労使折半で負担し、給付費の3分の1を国庫が負担するとなっていた。

こうして生活保護法案の審議過程で指摘された問題点（財源および惰民養成の問題）は、失業保険制度をつくること（税金とは別に新たに保険料を徴収することにし、また保険料を納めて将来起こるかもしれない失業に自ら事前に対処すること）によって解決が図られたのである。

b 社会保険制度と公的扶助との統合—社会保障制度へ—

この失業保険制度の創設は、社会保障制度の成立にとって重大な意味をもっていた。注目すべき1つは、生活保護法案の審議過程で失業保険制度の創設がうたわれた、ということである。前述のように失業保険制度が公的扶助制度との強い関連性の下でつくられたということをいま一度確認し

ておこう。留意すべき2つめは、両制度が相互間で接続・連結するようになったことである。雇用労働者Aが失業したとする。Aは当然失業保険制度を利用して当面の生活を支えながら再就職先を探す。運悪く給付期限の180日を過ぎててもなお失業状態にあるとすれば、Aはもはや失業保険制度に頼ることはできなくなり、扶養親族も資産もない場合には生活保護制度を利用せざるを得ない。Aを通してしてみると、社会保険制度である失業保険制度と公的扶助制度である生活保護制度とが直接接続・統合されたといえる。最低限度の生活保障という共通項がうまれたからだと考えられる。事実、失業保険制度の給付額は全体として従前賃金の6割程度であったが、実際には高い賃金取得者の場合は4割に、逆に低い賃金取得者の場合は8割というように最低生活が保障できるよう傾斜的に決定されていた。つまり、失業保険制度が創設されたことにより、それまでは別々に併存していた公的扶助制度と社会保険制度とが接続し、統合されたのである。ということは、失業保険制度の創設によって両制度は接続・統合され、社会保障制度としての体系化の契機が与えられたということを意味すると理解できるのである。

c 医療・年金保険制度と公的扶助制度との統合

こうなると、従来からの公的医療保険制度や公的年金保険制度も公的扶助制度と深い関連性をもたざるを得なくなる。この点についてみてみよう。

厚生年金保険制度の改革が日程に上ってきた1952年末に社会保障制度審議会は、公的年金制度の年金額については最低生活を保障する意味で定額制にするよう勧告した。社会保険審議会でも年金額は生活保護の扶助費を下回ってはならないといった議論がおこなわれた。これらを受けて、1954年の厚生年金保険制度の改革では報酬比例のみであった厚生年金を定額部分と報酬比例部分とで構成されるようにした。さらに1959年に制定された国民年金法は憲法25条の理念に基づいて国民生活の維持・向上を図ることをその目的に掲げていた。このように、公的年金の年金額も最低生活を保障する生活保護制度の扶助基準との関連を強く意識して定められるようになった。公的

扶助と社会保険制度との統合の影響が公的年金制度にも及んだのである。

また、医療に関しても生活保護制度においては最低限度の医療を保障するというようになった。自由診療と保険診療で比べると、いうまでもなく保険診療が最低限度の医療となろう。事実、皆保険になる前はこの点に関して生活保護法の第52条で「指定医療機関の診療方針及び診療報酬は、指定診療機関の所在する市町村に国民健康保険が行われているときは、その診療方針及び診療報酬の例により、…国民健康保険が行われていないときは、健康保険の診療及び診療報酬の例に」¹³⁾によるものとする規定されていた。皆保険後の現行法ではその第52条で、「指定医療機関の診療方針及び診療報酬は、国民健康保険の診療方針及び診療報酬の例による」と規定されている。このように公的医療制度の保険診療と公的扶助制度の医療扶助とは強く関連づけられるようになった。考えてみれば当たり前のことで、生存権保障としての生活保護の医療扶助は、自由診療と保険診療がある場合には保険診療を、皆保険体制下では国民一般と同様の医療を受けるということになった。医療においても社会保険制度と公的扶助制度とは密接に関連性をもたざるを得なくなったのである。

以上のようにして福祉三法体制の確立によって社会保障制度としての普遍性や権利性が付与され、失業保険制度が創設されたことによって医療や年金を含めた社会保険制度と公的扶助制度とが統合され、社会保障制度が体系的制度としてほぼ整えられたのである。だが以上はどちらかといえば、福祉国家各国に共通の側面であるが、じつは社会保障制度には日本的な、あるいは後発国特有の特徴もみられる。以下、日本の社会保障制度の諸特徴の形成についてもみておこう。

3 国民皆保険・皆年金体制の整備

－日本の社会保障制度体系の確立－

a 分立型公的医療・年金制度の形成

戦後の数年間は、医療・年金保険制度いずれも戦後の混乱やインフレーションに対して戦前からの制度を維持することに汲々としていた。

・医療・年金保険制度の改善

朝鮮民族に耐え難い惨禍をもたらした1950年からの朝鮮戦争は、皮肉にも日本経済には「神風」をもたらした。この戦争特需によって日本経済は復興の途を歩み始めた。経済の復興に伴い、それまでもっぱら防衛に終始していた公的医療制度は若干ではあるが拡大の道をたどり始めた。1953年に健康保険制度の適用範囲を土木、建築、教育、研究、調査、医療、薬剤、看護、助産、通信、報道、社会福祉事業などに広げ、適用されないのはほとんど農林水産業、サービス業従事者のみとなった。

厚生年金保険制度も同じ1953年に適用対象を健康保険制度と同様に拡大した。じつは厚生年金制度の場合、1954年には年金受給者が発生することになっていたの、53年にはもっと大きな改革をしなければならなかったのだが、労使の反対によって実現せず、大がかりな改革は54年に持ち越された。この54年改革は、その後1985年までの厚生年金制度の基本形をつくったという意味で大きな改革であった。改正の内容は、財政方式を従来の積み立て方式から修正積み立て方式に変え、支給開始年齢を55歳から60歳にし、報酬比例のみであった厚生年金を定額部分と報酬比例部分の2つで構成するようにし、さらに養老年金の名称を老齢年金に改めた、などである。

・各種共済組合の簇生

厚生年金保険制度の適用対象が1953年に拡大され、私立学校の教職員もこれに加入できるようになった。しかし、戦前から私学財団をもち1952年には財団法人私学恩給財団を立ち上げた私立学校の教職員は、厚生年金の年金額があまりに低すぎたため、これに加入する魅力を感じなかった。そこでその教職員たちは、社会保障制度審議会を初め多くの反対があったにもかかわらず、この恩給財団の資金を元に新たに1953年に私立学校教職員共済組合を創設した。

こうして私学共済ができると、次々に新たな共済組合が作られることになった。学校の先生との待遇均衡を求め1954年に市町村職員（後、地方公務員）共済組合が、1956年に公共企業体（国

有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社）職員等共済組合がつくられ、さらに1958年には農村の役場の職員との待遇均衡を求め農林漁業団体職員共済組合がつくられた。なお、1948年に戦前からの官庁各省庁の共済制度を統合して国家公務員共済組合がつくられていた。

こうした新しい共済組合の簇生によって医療・年金保険制度の日本的な特徴とされる分立型が確定した。

b 国民皆保険・皆年金体制へ

・医療・年金保険制度の未加入問題

公的医療制度は分立型として基本的にはすでに整備されていた。しかし、1950年代半ばまでのところでみると、例えば健康保険制度は5人以下の事業所の雇用労働者は任意加入となっていたので、多くの場合公的医療制度から見放されていた。また国民健康保険制度は存在していたけれども、設立が任意であったゆえ、特に大都市では国民健康保険制度が設立されていなかった。したがって、5人未満事業所の雇用労働者や都市の自営業者たちの多く（「国民の3分の1に当たる」¹⁴⁾）のものが、公的医療制度に未加入の状態に置かれていたのである。

公的年金制度に関しても同じような関係があった。1950年代半ばでみると、例えば厚生年金保険制度の場合5人以下の事業所の雇用労働者は任意加入となっていたので、これらの多くの労働者は依然公的年金制度には未加入の状態にあった。また国民年金制度はまだできていなかったから、自営業者は入ろうにも入れる公的制度自体がなかった。したがって、5人未満事業所の雇用労働者の多くや自営業者たち（全就業者の3分の2超¹⁵⁾）は、公的年金制度に加入していなかったのである。

・二重構造問題

日本は、西欧諸国に遅れて経済発展を始めたため、農業従事者を初めとする自営業者や在来型の零細中小企業を多く抱えていた。高度経済成長が始まった1950年代半ばにおいてもこうした事態は払拭できていなかった。そのため経済成長の恩恵を受けられる人たちと受けられない人たちとに

大きく分かれた形の、いわゆる二重構造問題が存在していた。大企業従事者と中小企業従事者とで賃金を初めとする労働諸条件に大きな差が存在していた。また経済成長は都市の重化学工業を軸に展開されていたから、都市住民と農村住民との間でも大きな所得格差が存在していた。この二重構造問題は当時の日本の最大の社会問題であり、政府も、「今後10年間における生産年齢人口の急増により」⁶⁾、この二重構造問題はさらに深刻化するとみて、当問題を早期に解決しなければ、「社会的緊張の先鋭化をもたらす」⁷⁾と認識していた。先にみた公的医療・年金制度の未加入問題は、じつはこの二重構造問題とほとんど重なる問題であった。

1955年に結成された自由民主党は福祉国家の建設を党綱領にうたっていた。その自民党は政権与党として、前述の保護策や1960年代の中小企業や農業の近代化策などを通じてこの二重構造問題の解決を図った。また、自由民主党は結党早々公的医療・年金保険制度への未加入問題の解決にも乗り出し、皆保険の実現を公約し、1956年の衆議院選挙においては国民の無拠出老齢年金制度の1960年の創設を公約した。

・皆保険・皆年金体制

公的医療制度の未加入問題には国民健康保険法の改正で対応した。1958年に国民健康保険改正法が制定され、市町村は国民健康保険制度を設立しなければならないとし、新たに設立が強制とされた。市町村の住民はそこの国民健康保険制度に加入しなければならないとした（従来通り強制加入）。これによってすべての国民が当該市町村の国民健康保険制度に加入することとなった。しかし、これではすでにほかの医療保険制度に加入している者は二重加入になってしまう。そこで、ほかの公的医療保険制度に加入している者はこの限りではないと適用除外された。これで、すべての国民がいずれかの公的医療保険制度に加入しなければならなくなり、すべての国民がもれなく加入できるようになった。被用者も非被用者も含めて未加入者全員が一括加入するという独特な制度・国民健康保険制度を強制設立にして分立型国民皆

保険体制が整えられたのである。

公的年金制度もほぼ同様である。すでにある公的年金制度に加入できない者に対して新たに公的年金制度をつくり、これにすべての国民を加入させようとした。各政党の公約などは上述の通りであるが、それらを受けて、1956年7月には厚生省の中に厚生省の将来の基本計画に関する企画室が設置され、社会保障5カ年計画の最終年次を目標に国民年金についても具体的に検討されるようになった。1957年には国民年金委員が設置され、制度創設の準備がさらに本格化した。1959年に国民年金法が制定され、61年から国民年金制度が実施された。20歳以上の国民すべてがこの新しい国民年金制度に加入しなければならないとした上で、ほかの公的年金制度に加入している者は適用除外とした。これで公的医療制度と同様、すべての国民はいずれかの公的年金制度に加入することになった。こうして医療と同様、被用者も非被用者も含めて未加入者全員を一括して国民年金制度に加入させるという独特な方法で分立型国民皆年金体制が整えられた。さらにその翌年の1961年に公的年金の各制度間での通算制度が創設され、転勤・転職などがあっても公的年金制度は継続可能となり、国民皆年金体制は内実を伴った。

c 体系的社会保障制度の確立

1961年に国民皆保険・皆年金体制が施行されたことによって、すべての国民は公的医療・年金制度あるいはそのほかの社会保険制度に加入し、賃金など自力で生活を支えられない場合に社会保険制度で対応し、賃金でも社会保険制度でもなお生活が支えられなくなった場合には、国民の権利として公的扶助制度を利用できるといった社会保障制度体系が日本で初めて整えられた。これをもってすべての国民の生存権を保障する体系的な制度として、いいかえれば対象の普遍性、受給の権利性、制度の体系性を備えた社会保障制度が確立したといえるのである。

おわりに

以上、日本における福祉国家体制の構築と社会保障制度体系の整備についてみてきた。おわりにその意義と課題についてふれみよう。

戦後の日本において最も深刻な問題は生産年齢人口（労働力）の過剰問題であった。これに対して当時の経済社会の実態に即した形で完全雇用＝経済成長政策と社会保障政策と軸とした福祉国家体制が構築された。中央集権型あるいはパターンリズム型福祉国家が経済をコントロールし経済成長を追求した。当時の働き方は画一的で、ほとんどの場合いわゆる日本の経営の中での正規雇用であった。働き手は一家の大黒柱である男性で、妻は専業主婦として家事・育児などに専念していた。ほとんどの成人が結婚をして核家族を形成し、そこで養老・養育がおこなわれていた。このような前提のなかで経済成長が続き完全雇用が実現すると、生産年齢人口（労働力）の過剰問題を初めとするほとんどの生活問題が解決されることとなり、社会保障制度の出番は相対的に少なくて済んだ。福祉国家資本主義の下で完全雇用政策が主軸で、社会保障制度は副軸だといわれた所以である。

日本の福祉国家資本主義は長期にわたる高度経済成長に後押しされながら1950年代から60年代にかけて最も順調に展開し、1960年代後半には完全雇用状態を実現した。かくして、1970年代には「1億総中流化」といわれたように、国民の多くがその社会のあり方に満足するにいった。完全雇用政策と社会保障政策を軸とした福祉国家資本主義は、この生産年齢人口の過剰問題によく対応した。戦後の福祉国家体制および皆保険皆年金体制整備の意義はまさにここにあるといえよう。

さて、時間を半世紀ほど回転させて21世紀において考えてみると、皆保険・皆年金体制や福祉国家体制を築いたときの経済社会の実態・諸前提がこの間大きく変わってきた。社会問題は生産年齢人口の問題からむしろ少子・高齢化といった従属人口の問題に移り、産業構造では第1次産業が極小化し第3次産業化した。家族の扶養能力が衰

弱し、個人化が進んだ。働くといえば正規の終身雇用を意味した時代から正規、非正規雇用、さらには雇用されないで働くといった働き方もみられるようになるなど、働き方も多様化した。

社会保障制度は高齢化に対応して介護サービスを新たに導入しつつ膨張し、かつて副軸であった社会保障制度はむしろ主軸化の傾向をみせている。だが、従属人口は労働力として未熟か過熟の状態にある人たちのことであるゆえ、この従属人口問題は経済成長＝雇用拡大さえ実現すれば片付くという性質のものではなく、むしろそのために必要となる費用をいかに負担するかが課題となる。経済成長というよりはこの費用負担を国民に納得させる、あるいは国民を説得すること、つまり政治がここではより重要な意味をもつことになると思われる。他方で、いったん後景に退いていた生産年齢人口の過剰問題が1990年代以降の経済の低成長によって非正規雇用労働者問題として再浮上し、雇用の場の確保が再び重大な課題となっている。同時に非正規雇用の問題は皆保険・皆年金体制に綻びをもたらしており、皆保険・皆年金体制を軸とした社会保障制度にとっても深刻な問題となっている。福祉国家体制なり社会保障制度体系は生産年齢人口問題にはよく対応したものの、上述のようなその後の経済社会の実態変化にうまく対応し切れているかとなると、相当に疑問だといわざるを得ない。現在の社会保障制度はこういった実態の変化に対応することが課題となっていると考える。

注

- 1) 伊藤修（2007）『日本の経済』中央公論社、p.53。
- 2) 正村公宏（1983）『戦後日本資本主義史』日本評論社、p.41。
- 3) 労働省職業安定局失業保険課編（1960）『失業保険十年史』労働省、p.181。
- 4) 経済企画庁戦後経済史編纂室編（1975）『戦後経済史＜総観編＞』大蔵省印刷局、p.24。
- 5) ジョン・ダワー／三浦陽一・高杉忠明訳（2004）『敗北を抱きしめて 上』岩波書店、第4章。
- 6) 小川政亮（1989）『社会保障権』自治体研究社、p.61。
- 7) 暉峻衆三（1981）『日本の農業政策』有斐閣、

- pp.272-275。
- 8) 武田晴人 (2008) 『高度成長』岩波書店, p.95。
 - 9) 野村正実 (1998) 『雇用不安』岩波書店, pp.32-39。
 - 10) 木村孜 (1981) 『生活保護行政回顧』全国社会福祉協議会, p.10。
 - 11) 小山進次郎 (1950) 『改訂・増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協会, p.40。
 - 12) 社会保険庁 (1963) 「社会保険制度調査会についての記録」(『社会保険時報』第34巻号外), p.54。
 - 13) 小山進次郎 (1950), p.546。
 - 14) 厚生省監修 (1999) 『厚生白書 1999年版』ぎょうせい, p.18。
 - 15) 厚生省大臣官房企画室編 (1957) 『厚生白書 1957年版』大蔵省印刷局, p.178。
 - 16) 厚生省大臣官房企画室編 (1958) 『厚生白書 1958年版』大蔵省印刷局, 序p.10。
 - 17) 同上。

参考文献

一圓光彌 (1993) 『自ら築く福祉』大蔵省印刷局。

- 岩田正美 (2008) 『社会的排除』有斐閣。
 大内兵衛編 (1961) 『戦後における社会保障の展開』至誠堂。
 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム』岩波書店。
 菅沼 隆 (2006) 『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房。
 副田義也 (1995) 『生活保護の社会史』東京大学出版会。
 田多英範 (1994) 『現代日本社会保障論』光生館。
 ——— (2009) 『日本社会保障制度成立史論』光生館。
 林 健久 (1992) 『福祉国家の財政学』有斐閣。
 広井良典 (1999) 『日本の社会保障』岩波書店。
 村上貴美子 (1987) 『占領期の福祉政策』勁草書房。
 宮本太郎 (2009) 『生活保障』岩波書店。
 百瀬 孝 (2006) 『緊急生活援護事業の研究』百瀬孝。
 横山和彦・田多英範編著 (1991) 『日本社会保障の歴史』学文社。

(ただ・ひでのり 流通経済大学教授)