

社会保障の体系と社会保障制度審議会

谷 昌 恒

本稿は社会保障の体系化に関し、もっぱら社会保障制度審議会の勧告、答申類を中心として、戦後日本の多くの試案、提案、構想の大約を紹介しようとするものである。

社会保障の体系化については、本誌の2論文(森、江見両氏の論文)が明らかにするところであるが、資料の整理に当って、何がしか体系化についての素描をもたないわけにはいかない。そこではじめに、どういうことを前提においたか、そのことから述べたい。

社会保障制度の体系はできるだけ広い国民層を、できうべくば全国民を包含するものでなければならない。しかもそれが多数の制度の並立によって可能になるのでなしに、より少数の制度によって全国民がもれなく覆われるものであることが望ましい。一国の制度はそれぞれ歴史的背景の下に育ってきたわけであるが、ある時点で体系的総合的制度がいっせいに充足するという形よりは、労働力保護政策の制度として、あるいは政府職員に対する国家補償的制度から出発して、漸次その適用範囲が拡大され普及発達していった形をとることが多い。その意味では、複数の制度の並立は自然の経過であるかも知れない。しかし、社会保障制度の体系化が論じられるとすれば、そこからさらに幾段階か前進して整備統合されたところかなければなるまい。それを公平の原則、機会均等の原則という点から考えてみたい。

各制度間の給付額、給付要件、経費負担また各個別制度に対する国庫の負担等に、格差がはなはだしいということでは体系的整備への努力が行われたとはいいい難いであろう。長期的給付については、それらの均衡が特に慎重に計られなければならない。しかも、そうした格差の是正、資格要件の統一、あるいはいわゆる年金の通算というような措置を推進することにより、制度は自らより少数のものに統合整備されていくべきはずのものである。

多数制度の並立はしばしば乱立の状態であり、大樹の蔭に宿るのがよりあつい保障をうける状態になりがちで、社会保障の理念とは遠い存在に墮していることが多い。

体系化に関する資料として、機会の均等と公平への努力を跡づけ得るものというのが私の視点の一つである。しかし、護送船団のスピードは一番船足の遅い船によって規制される。機会の均等と公平の要件は充たし得て、総体に低い水準に止まったというのでははなはだ困るのである。これは、社会保障予算の総枠が大きくなければ如何ともし難い問題である。その意味で制度の前進を期するものは、すぐれて戦略的でなければならない。とすれば、各種制度の形成過程にあっては、社会保障の理念に忠実でなければならないが、既成の制度に対しては、その果している機能に着目して、進んで体系の中に組み入れていっていいのではなかろうか。例えば、恩給が国家補償か社会保障かと争われた段階では、より社会保障的な制度を優先せよと強く主張することが本筋である。しかし、すでに恩給制度が復活し、大きな予算規模をもってそこに存在するとすれば、その果している機能を評価して、社会保障制度の枠内に数えるべきであろう。長期的展望に立てば、恩給の対象は漸減するのである。恩給制度も含めた予算規模を社会保障の領域の既得権として確保し、かつそれを拡大していくことが、狭義の社会保障の予算を伸ばしていく近道にもなり得るであろう。

保障ということはきわめて現実的な問題である。明日への希望と共に今日1日1日の具体的な支えが必要である。社会保障の推移を論ずるときは、超越的批判よりも、具体的現実的な分析が大切である。本資料はその意味において、絶えず、現実的な利害得失は如何という視点から見ていこうとする意図も合せもっているのである。

I

戦争は深い傷あとを残した。その傷を癒すものが切に求められた。20年12月「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定をみ、21年2月連合国最高司令部から「社会救济」を主題とする覚書が出され、「生活保護法(旧法)」は10月1日から実施されるようになった。敗戦後の社会的経済的混乱に際会して、緊急保護の措置がとられたのである。その応急施策の上に、「社会保障」の制度が徐々に構想され、形成されていくことになるのである。

20年12月厚生省保険局に「社会保険制度審議会」が設置され、「軍人恩給の停止に伴う善後措置に付き、厚生保険に準じたる社会保険制度制定に関し具体案の検討審議」に当ることとなったが、なすところなく過ぎた。

21年3月「戦後に於ける産業転換及び労務再配分等社会事情の急変に対処し、国民生活の安定を図るため、失業保険その他各種社会保険の整備拡充等に関し、対策確立のため調査研究をなす要あるに因」って、社会保険制度調査会が設けられた。この調査会は活発に精力的な活動を展開した。関係する専攻研究者には、戦後日本の国家理想が、それぞれ自己の専門とする途にかかわっていることへの誇りと責任感が、おのずと内に働いたものようであった。当時はイギリスのビバリッジ報告が新鮮な光を放っているときでもあった。調査会は同年12月「失業保険制度要綱」と「現行社会保険制度の改善方策」を、越えて22年10月「社会保障制度要綱案」を答申した。失業保険の創設を促進し、健康保険と国民健康保険の統合改善を内容とする前2者と、全国民のための革新的な総合的社会保障制度として提案された後者とは、戦後日本の社会保障の出発点を示すものとして、逸することのできないものである。

「失業保険制度要綱」はその前文に

我国現下の国情より見て、これが即時実施には種々困難な事情があることは認められるが、今後の経済情勢を勘案の上、就業対策の強力な推進と相俟ち、勤労者の生活安定方策として、成可く速かに失業保険制度を設けることが必要である。

とし、方針として次の趣旨が述べられる。

一般被用者に対しては国営強制失業保険制度を創設し、日雇労務者についてはその就労斡旋の方法、失業の態様等において、特殊の事情があるから、これのみを対象として別に地方自治体を区域とする特殊法人による任意失業保険制度を設ける。

さらに適用、給付等を定めている中で、国、雇用主、被用者等分の保険料負担と事務費全額の国庫負担（日雇労務者を対象とするものは、地方自治体が事務費を負担し、保険料も、被用者負担分の3分の1程度を拠出する）を定めていた。付帯決議として民需産業の振興、公共事業の実施、職業紹介機構の整備拡充等を要請している。

「現行社会保険制度の改善方策」については大要次のごとき内容のものである。

健康保険制度と国民健康保険制度とは、これを統合して運営すること、即ち、政府管掌健康保険と、国民

健康保険とはこれを統一して地域組合によって運営し、職域組合に所属する被保険者以外のすべての者を対象として、原則的に市町村の区域を単位とした強制設立、強制加入のものとする。

現在の健康保険組合は従前通り存続、官業共済組合、政府職員共済組合及び特殊国民健康保険組合は、この種組合のものとして取扱う。但し、家族給付はこれを廃止し、地域組合をして行わしめる。

公傷病に対する療養の給付は、被保険者の所属する地域組合、又は職域組合が之を行い、それに要する費用は、現行の労働者災害扶助責任保険等を吸収して、別途に設けられる労働災害補償責任保険制度から払込むようにする。

地域系統別および職域系統別の再保険制度を設ける。

被用者の業務以外の傷病手当金、及び出産手当金はこれを厚生年金保険給付とする。

さらに厚生年金保険制度にも触れて、

経営の民主化を目途として運営委員会（仮称）を設置する。最終の標準報酬を基礎とする給付方式の採用を考える。積立金は被保険者の福祉を目途としてその運用を図る。

さて22年4月には労働者災害補償保険法が、12月には失業保険法が生まれている。失業保険法は24年5月には日雇労働者にも適用されることになった。上記の二つの答申は戦後火急の要請に応えることが主眼であり、しかも社会保険制度調査会がよくその要請に応じて、2法の成立に大いに資するところがあったということができる。業務上の災害についての事業主の無過失賠償責任を確立し、その保険給付を、厚生年金保険と健康保険から引離して、労働者災害補償保険法に纏めたことと、大正9年の恐慌以来の宿題であった失業保険法の成立をみ、保険事故別に制度の体系を整えるという意味で、失業、労災の2部門を確定したことは、社会保険制度における大きな前進であったと評価することができる。

「社会保障制度要綱」は基本理念、社会保障の構造、保障の内容、実施上の考慮から成っている。

基本理念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（雇用、賃金、住宅、衛生、医療、教育その他公共の福祉等）に関する政策ならびに施設との関係の尊重の3項を掲げている。また社会保障制度は最低生活の保障であって、それ以上の生活の維持のためには、各種の任意保険や共済施設の利用等が奨励されるべきであるとしている。社会保障を最低生活の保障

と規定して、各人の努力による私保険や、貯蓄の余地を残すという論理的構成は、正しくビバリッジ報告の原則でもあった。しかし、ビバリッジ案ではその均一給付の主張は均一の拠出と対をなしている。要綱の場合には拠出を所得に比例させ、給付は均一となっている。均一給付が全国民に最低生活を保障し得る高さのものであるための、大きな財政的負担に応えるには、計算上比例拠出でなければならぬものなのか、社会主義的イデオロギーから比例拠出、均一給付が打出されたものか。単に財政上の配慮ということであれば、国庫負担に求める途もあり得るわけで、ここでは戦後の革新的風潮を背景とし、国民の連帯の責任を強調した多分に理想主義的なものと考えていいであろう。

保障の事故およびその種目として挙げられているものは、傷病については療養の給付と傷病手当金、廃疾には廃疾年金、死亡には葬祭料、寡婦年金、孤児年金、出産には児童手当金、老齢には老齢年金、失業には失業手当金をそれぞれ掲げている。業務上の傷病には別個の制度を考えている。しかもこのような総合的な制度が統一した機関において一元的に運営されるべきであるともしている。さらに実施上の考慮として、わが国の経済の実情に見合った6段階を分けて、それなりの深い注意を払っていると共に、雇用、賃金、医療の各政策が、社会保障制度の周辺で強く推進されるべきことを期待している。

この要綱は末高、近藤、園氏ら以後長く社会保障制度審議会のメンバーとして活躍する専門学者の、戦後いち早い時期の提案であり、しかも爾後のこの種構想の萌芽がほとんど出尽しているという意味でも、歴史的意義の深いものと考えることができる。ただし、不幸にして制度の実際はこうした総合的体系的プランに基いて創設されるという形でなく、既に戦前に発足し、戦中戦後の経済変動に遭遇して破綻をきたしている制度の再建と、戦後、対象別、部門別にかなり恣意的に多くの制度が発達していった、後になって、そうした既成の事実を統一的に調整するというきわめて難渋な途をたどったのであった。

II

「ワンデル勧告書」と呼ばれている『米国社会保障制度調査会報告書』は、戦後における日本の社会保険制度の再検討の必要を強く痛感した総司令部の関心のあらわれであった。

報告書は第1部に現行社会保険および生活保護、公衆衛生などの分析と批判を、第2部に勧告として一つの社会保障計画を示している。健康保険以外の社会保障制度

に対する勧告の基礎として、

現在の強制保険制度は保険適用範囲、保険料金、保険給付及び財政運営につき同一の規定をもった単一制度に纏めらるべきであると考えるのである。それと同時に事務運営の統一と合理化もなさるべきである。

統合しなくてはならないというもう一つの目的は、国民の同一社会層のものが、養老、廃疾、失業、働き手喪失等の総ての大きな事故に対して保険適用をうけるようにすべきであるという点である。この場合の社会層とは実際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、例えば厚生年金および健康保険による商工業従事者、政府の年金、あるいは共済組合による官公吏又は船員保険による船員等の総合計のものであることが望ましいと考えるのである。現行の法規は従業員5人未満の施設の場合には適用を受けない事になっている。この事は方針としてもおかしい事であり、公平さをも欠くものであって、正当化すべき論拠のないものである。

自家営業、家庭労働又は農業従事の者については、今ただちに適用をうけるべき事を勧告するものではない。保護の必要性という観点からみるならば、日本においてはこれらの人々は、工業労働者よりも特に恵まれた立場にあるのである。この人々はより有利なる仕事を続けて、少くとも最低限度の収入を得ることが出来るのである。又日本においては、小企業が家庭組織を強くとりいれていることと、家庭責任観念の強さとが結局この種の人々に或程度の安定を与えているものと思われる。更にこの人々に保険料取立て制度による保険適用を行う事については事務運営の面から、多くの困難が生じると考えられる。保険料決定のための収入基準についても、現品給付による場合がある事を思えば仲々定め難い。

社会保障制度は一般に工業労働者(被用者)から全国民へその適用を拡大していく形で展開する。それは工業化を主軸として発展する現代社会の果実を、他産業に及ぼしていく過程とも考えることができる。それがこの時点ではむしろ農民の方が恵まれているとされている。当時の経済的破局を物語るに十分であろう。また日本における公的な保障制度の発達を妨げたとされている、家族制度の枠内での保護が、ここでは歓迎され推奨されている。いささか長きに失する引用は、日本の社会保障制度の戦後の出発点を如実に示すものがあるように思われたからであり、ワンデル報告が生活保護(公的扶助)優先へ多分に傾斜していた所以も理解できると考えたからで

ある。

III

長い社会保障制度審議会の歩みの中で、昭和 24、25、26 年にわたる動きは、総合的体系的な社会保障制度の構想を積極的に試みたという意味で歴史的に貴重なものである。

審議会は「健康保険等の給付費に対する国庫負担の件」、「生活保護制度の改善強化に関する件」等の勧告のように、火急の課題に応えたのち、24 年 11 月「社会保障制度確立のための覚え書」を勧告している。この「覚え書」は簡略なものではあるが、条を逐って次の 9 項目を掲げている。

(1) 全国民を対象とする。(2) 給付の内容は最低限度の生活を保障するに足るものとし、またあらゆる医療および保健の機会を与える。(3) 公費負担の外に、公平な自己負担の必要がある。(4) 行政の一元的改善と経営の民主化を計る。(5) 国家公務員共済組合および恩給制度をも含めて総合調整を考える。(6) 公的医療施設の拡充、開業医の協力体制、公衆衛生活動の強化。(7) 失業保険と失業対策。(8) 老人、寡婦、孤児、身体障害者等に対する公的扶助制度の強化。(9) 最低賃金制と家族手当。

25 年 6 月「社会保障制度研究試案要綱」として発表されたものは、この要綱に対する公聴会が各地で開かれて、そこでの意見がとりいれられ、また連合国最高司令部のこれに対する意見の表明があり、その上で 25 年の勧告になった経過を考えると、当時の審議会のいわば生の構想ということができる。

この要綱ではきわめて統一的な制度を構想している。国庫の負担についても、給付費の一部、事務費のほとんど全額を考え、かなり重いものになっている。

25 年 10 月には「社会保障制度に関する勧告」が上記「覚え書」「要綱」を踏まえて提起されている。要綱との細かい対比はここでは省略して、勧告として成案となったものだけを見ると、総説で社会保障制度の諸分野を確認して次のように述べている。

社会保障の中心をなすものは、自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめる社会保険制度であり、その補完的制度として、国民の最低限度の生活を保障する国家の直接の扶助がある。更に進んで、国民の健康の保持増進のための公衆衛生と、国民生活の破綻を防衛する社会福祉行政を推進する。

社会保険制度の機構としては健康保険（医療、出産、葬祭の給付）が被用者を対象とし、国を最終的責任とす

る都道府県が経営主体のものまたは組合が管掌する制度と、市町村が経営主体となり一般国民を対象とする制度の 2 本立を認めるが、被用者を対象とするものについては規模の大小、事業の種類を問わず、すべての被用者に均てんして適用されなければならない。公務員にも同一の制度を適用して公平と機会均等の原則を貫くべきである、としている。一方、年金保険（老齢、遺族、廃疾給付）については、原則として被用者を対象とし、政府が経営主体となるものに限られている。老齢年金を例にとると、職場の如何を問わず通算して 15 年以上のものに支給することになっている。経済が窮乏して保険料の負担能力が少ない現状から、一般国民についてはこれを除外し、きわめて限定的な無拠出年金のみを考えている。ここで 22 年の国内での調査を基にして、自営業者、農民らは経済的にやや保障されているから、一般国民に対する社会保障制度は考えないとしているワンデル勧告の既に引用した叙述と対比すると興味が深い。

失業保険については、それと共に強く雇用政策の推進を訴えており、業務災害保険は国家の責任による社会保険制度として運営されることが望ましいが、業務上の災害防止、安全衛生教育に対する使用者側の責任を明確にする意味で、当面使用者の負担を残している。医療、保健、衛生機関の拡充、結核対策の重視、国家扶助、社会福祉の総合的運営等を強く主張し、運営機構の一元化、保険料窓口の一本化等も「要綱」「勧告」共に積極的に打出している。さらに補助として現行制度との関係、権利義務の承継、恩給制度との調整、また細目にわたる個別措置等、苦心の跡を示している。ただし「要綱」が社会福祉の中で、児童手当を提言し、最低賃金制との関連を論じている部分は、もっぱら財政的顧慮から、勧告にはおとされることになった。

勧告は政府の誠意ある努力を得るには至らなかったが、そのことは要するに現行制度との関連と費用の問題であろう。前者については、現行制度を主管する各省庁からの強い抵抗は当然予想されることであり、費用についても余り急激な財政負担の増加は望むべくもなかった。勧告による国庫負担を示すと次表のようになる。個人の負担は当時の社会経済的事情を勘案して据置かれているので、国庫負担はほぼ 2 倍半になっている。

単 位 (億円)	社会保険	国家扶助	公衆衛生	社会福祉	計
昭和 25 年度	112	153	66	25	356
勧告に要する費用	515	157	161	53	886
比 較 (増)	403	4	95	28	530

IV

さて、当時審議会に提示された多くの団体からの意見のうち、その2, 3を掲げて、社会保障制度に対する当時の世論の一端を見ると、「日本経営者団体連盟」の「社会保障制度に対する意見」では次のようにいっている。

わが国の如く経済力劣弱にして国民所得もまた豊かならず、他国の援助に依存せざるを得ない現状では、完備せる制度は不可能。経済再建を阻害せず、国民の負担力を超えざる範囲内において現実の経済力に適合した合理的制度の確立を図ると共に、国民の権利として徒らに国家への依存心と国民的勤労義務観の稀薄化を招かざるよう。

と制度と経済力とのかねあいに慎重な見解を示しながら、労働者の生活保障、完全雇用等国の社会政策により解決すべき問題が、往々企業へ負担が転嫁され、企業の合理化を阻害しており、この阻害要因を除去し、企業の合理化の結果生ずる国民の生活的障害に対しては、十分の施策を講じようよう整備充実せねばならないとしている。したがって具体的方策についても、企業の保険料負担は限界に来ているから、国庫の負担を拡充するよう、また退職金制度、家族手当等賃金や給与に密接な関係をもつ給付に特に力点をおいて要求を出している。社会保障は余り拡大するな、するとしても企業のたすけになるような分野から始めよ、といった大変一方的な注文のように受取れる。

「健康保険組合連合会」と「国民健康保険団体中央会」とがそれぞれ提案しているのを見ると、健康保険については、被用者と一般国民とにわたってそれぞれ拡充整備をすすめているが、年金保険では被用者への全面的適用を主張している一方、一般国民に対しては現段階では到底考えられないとしている。

全国民的視野に立った社会保障への展望というものほとんど見ることができない。せいぜいそれぞれの立場に立った自己主張だけであった。

V

25年の勧告は政府の積極的な努力を喚起するには至らなかった。まして講和条約による独立、戦争犠牲者の補償、賠償、その他独立に伴う各種の経費等が予想されるようになれば、いっそう総合的社会保障制度への努力はなおざりにされるのではないか。審議会はそのような判断の下に、26年7月「社会保障制度推進に関する」申入書を厚生大臣宛提出、さらにこれを敷衍した形で「社

会保障制度推進に関する件」の勧告を、同年10月首相宛に行っている。25年勧告に示された総合的体系的プランを困難な現実の条件を勘案しつつ、その実現へのプロセスとして、何をどういう形でしぼっていくか、何を不可欠のものとするか、それらの見解を語るものとして、かなり興味のある資料である。第2次勧告とも称せられるこの勧告は、前文に、講和後の情勢下における社会保障のあり方に言及して、各省各局の思い思いの方針により、ほとんど横の連絡もなしに行われ、一貫した理念もない現状を衝いて、

(1) 社会保障行政の一元化、事務の能率化と国民の利便に重点をおいた行政機関の合理化、各種社会保険の窓口の一本化。(2) 医療保障の推進、財政的危機に直面している国民健康保険制度に対する施策、事務費の全額と給付費の2割の国庫負担、経営難に陥っている国民健康保険に対する融資。(3) 医療制度の合理化、社会保険制度を中心とした各種の医療保険、結核対策、生活保護法の医療扶助を再編成、薬事行政の整備。(4) 保健所機構の改正。(5) 結核対策の改善。(6) 年金保険積立金運用の是正。(7) 社会福祉の充実。(8) 人口対策への考慮。(9) 戦争犠牲者の援護。

以上が講和後の国民生活の安定をはかるために是非とも断行すべき施策であるとしているものである。上記項目(2)の如き具体策については、「国民健康保険再建整備資金貸付法案要綱に対する諮問」をうけて27年2月厚生大臣宛答申をしており、既に個別的にはとり組んできているものであった。しかしその答申でも、貸付の対象が極限され、とうてい全面的な国保の改善は期し難いとして、きびしく批判をしている。これよりさき、24年8月、審議会は「健康保険等の給付費に対する国庫負担の件」について、各種疾病保険の給付費に対し、国庫負担の途をひらく緊急立法をすすめる、保険経済の破綻を防止するよう勧告している。

審議会は各種現行制度の補強救済のための諮問に答え、あるいは勧告する立場にあった。しかし、これについてはその推進の責任を負う母体——各省各局がある。尤大な経費が予想される新しい体系的総合的制度の生みの労を、多くの困難を排してもあえてとらうとする主体は、政府のトップレベル以外には求め得べくもないが、そこでの熱意は、ジェスチャーはともかく、あまり期待できるものではなかった。

総合的制度が財政的負担に耐えないとされながら、財政の規模においてそれを摩する程のものが、各個に、バラバラに、個別制度の拡充、あるいは創設に、いわばむ

しとりられていく経過をたどるばかりで、以後の年月は審議会は空しい抗議を繰返すのみということになった。

以下、体系化への努力というよりは、反体系化への抵抗という形をとった審議会の答申類のいくつかを記すことにする。

25年3月「恩給法等の一部改正に関する件」についての答申は

旧給与ベースによって支給せられている恩給額を引上げ、現在のベースで退職する者との均衡を図ることは、現行恩給制度の建前としては一応是認されるが、単に過去に国家公務員であったが故に、特別の措置を講じ、国費を振りむけることには問題がある。戦争およびこれに基づくインフレの被害は国民の等しくするところであり、例えば民間において設立されている恩給に相当する制度は殆んど崩壊し、又現行社会保険が幾多の矛盾と危機にある時、旧ベースによる恩給受給者の恩給額の引上げは、国民均等の立場に立って、他との制度との均衡を考慮する要がある。

とある。同時に行われた「国家公務員共済組合法の一部改正に関する件」の答申では、さらに共済組合法が社会保険と同一の理論と計算に基づくものである以上、民間被用者に対する同種制度との均衡は特に配慮の要があるとしている。

27年4月「戦争遺家族等の援護に関する立法に関する」勧告では、その対象を軍人軍属のみに限ることなく、法的強制の下に公務従事中災害を被った人々に対しても適用の範囲を拡大して、援護の徹底と公平を期すべきこととしている。これらの批判は同年12月の「厚生年金保険、公務員の恩給、軍人恩給等年金問題に関する」意見書で、さらに明確に表明されている。

およそ社会保障としての年金制度は、防貧の見地に立ち、国民の最低生活を保障することを理念とすべきものであり、国家が行う社会保障制度である以上、先ず最初に保護せらるべき零細企業における被用者、農民及びその他の弱小自営者が包含されないことは、明らかに国民的公平を欠く。

年金制度は将来における人口、雇用、賃金等各般の立場から検討を要し、長くわが財政経済に大きな影響を及ぼすものであるから、その間暫定的な措置が必要であるとしても、将来における総合的年金制度への完備を指向し、いやしくもそれを妨げ、或いは逆行するが如きことは絶対に排除されなければならない。当面提起されている厚生年金保険、公務員恩給、軍人恩給の諸問題は、いずれもその個々の狭い視野からのみ

企画せられ、従来の不均衡と不公平をさらに激化するおそれがある。

厚生年金保険制度の改正案において、公私の雇用を通ずる一元的な年金制度への発展が考えられておらず、依然として退職金の性格と、社会保障的理念が錯綜している国家公務員の恩給制度、軍人恩給の問題も同断で、人事管理的要請と社会保障的要請が混在し、或いは単なる既得権の主張であり、不公平な独善的なものである。

政府は各省庁の立場をはなれ、問題を広く総合的観点から、公平に企画し得る途を速急に講ずる必要がある。しからざれば、たとえいかなる巨額の国費を投ずるとも、単に一部の国民の満足を得るに止まり、広く国民全般の生活安定は期待し得ないであろう。

その他「日雇労働者健康保険法案要綱」に対する答申(28年2月)、また「私立学校教職員共済組合法案要綱」(28年7月)、「市町村職員共済組合法案要綱」(29年3月)、「農村漁業団体職員共済組合法案要綱」(33年3月)、「中小企業退職金共済法案要綱」(34年1月)についての諮問に対する答申においても、その都度、体系の一元的制度が何よりも必要であって、統一した理念を欠いた政府の部分的措置はきわめて遺憾という趣意を述べている。

VI

体系化についての大きな課題として、行政機構の一元化があり、保険料徴収窓口の一本化がある。既に述べて来たように、審議会は、そういった方向に逆行する動きに対する抵抗を示し続けているのであるが、いささか趣を異にする事件があったことを特記せねばならない。

財政に関するシャープ勧告に関連して、社会保険税法案要綱が、大蔵当局から24年12月、審議会に諮問されたことがあった。「法案要綱」には、シャープ勧告の線にそって、もっぱら納税者の便宜と徴収の強化ならびにその簡素化を図ることを目的として、このために現在厚生、労働両省の各機関によって行われている各社会保険料の徴収を大蔵省の税務機関によって租税として統一的に徴収し、かつ保険の種類ごとに異なる標準報酬額を単一の課税標準に改めるなど所要の措置を講ずること、とその方針を謳った。この諮問について審議会は紛糾した。答申は、

社会保障制度について、徴収事務の一元化と課税標準の統一は、その根本精神において全面的に賛成である。しかし、社会保障税として徴収事務の統一を計る

ためには、その前提として各保険制度の基礎的条件の統一がなければならない。しかるに現行の各社会保険制度にはそれぞれの沿革と事情があり、これを簡単に統一することはできない。この法案の強行は、各保険制度の運営にも混乱を惹き起すであろう。それらの点について、厚生、労働両省においてもこの諮問に対する種々の意見が提出され、政府部内の意見の不一致を示している。政府は各省間の接衝をすすめて、部内において十分な協議を遂げて、あらためて本審議会に諮問されたい。

として、審議会の各省委員の意見の食い違いから、これを裁定する方向にむかわず、むしろ問題を避けて、政府にその諮問を返上する形で、結果的には事実上反対した事になった。今日になって、このことを評価することはきわめて至難のことである。納税者の便宜、制度の一元化といったことを錦の御旗とする大蔵当局の権益の主張に対して、厚生、労働両省が反発したものであろうが、審議会はここでむしろ大局的立場に立って、この法案に支持を与え、その代償として以後保険制度の統一について各省がすすんで協力すべきことを義務づけ、労働、厚生を中核とした主体が、社会保障制度の統一を推進させた方がよかったのではないか。この諮問が24年という比較的早い時点であったこと、後に、各省の主管する共済組合制度が乱立していった経緯を今日になって考えるならば、ここではそうした一札をとっておいて、以後の足掛りとすべきであったように思われる。

ともかくも、以後、各省庁によるバラバラの制度の拡張が続けられ、政府による何らの体系的、統一的規制も行われずに数年を経過した後、その既成事実に基づいて総合調整に関する基本方針いかんという諮問が発せられたのであるから、いかにも人を食った話であった。その時の諮問は(34年9月)。

今日までは、諸制度を普遍的、網羅的なものにする努力がなされてきたが、今後は制度全般にわたり調整をはかり、全体として均衡のとれた形で整備していくことが課題となる。国民皆保険の実施と国民年金制度の新設を機としてこれに着手すべきと考え、その構想を問う。

というものであった。

VII

さてここで、この諮問の中で国民皆保険と皆年金の新設を機にといわれた、30年以後数年の動きを紹介しなければならない。

30年3月の「結核対策の強化改善に関する」勧告と31年11月の「医療保障制度に関する」勧告は、体系的なあるいは統一的な社会保障制度をいわば抽象的に論議していた段階を越えて、年金と医療という二つの柱を確定し、具体的、個別的にこの二つの部門を覆う制度の実現——しかも統一的でもあり総合的でもある——が検討の中心になってきたことを示すものである。「医療保障制度に関する」勧告で、まず医療保険の及ばない国民が3分の1もとに残されていること、医療機関にはなほだしい機会の不均等のあること、を指摘して、国民皆保険への途として、(1)被用者5人未満の零細企業所に健康保険を適用する、(2)年次計画をもって国民健康保険を強制設立させる、(3)健康保険の家族、国民健康保険の医療給付率を7割に引上げる、を勧告している。

ここでの問題の核は、零細企業の被用者300万、家族を含めると1,000万に対して健康保険を適用する方法である。これを国民健康保険でくろうとするのはあくまで便法にすぎない。筋道としては被用者保険を適用することではなければならない。勧告では第2種健康保険の構想が示される。今一つはその居住する町村が国民健康保険を実施していないために2,000万の人が何らの制度にも入っていない。この人たちへの対策として年次計画による国民健康保険の強制設立が説かれる所以である。

零細企業の被用者の保険料負担能力などを勘案して、普通の健保よりは給付の低い第2種健保を考えたのであろうが、これは問題であった。日本の産業構造——ことに製造工業における下請工場、町工場の存在を考えると零細企業が底辺にあることによって支えられている大企業であるわけで、企業の被用者を対象とするいやしくも社会保険制度である以上、零細企業をも抱え込んでこそ完結するのである。現在までついに日本の健康保険が5人未満の事業所を包摂するには至っていないことを考えると、ここでは生半可な妥協案を出すよりは、筋道を通すべきであった。

さらにこの勧告は、組合保険主義に移行せよとして、組合管掌の保険を全面的に支持しているところがある。制度の改善をはかり、自主性を確保し、民主的な運営をはかるために思い切って組合形態に移すのが望ましい、とある。社会保険制度調査会以来、戦後一貫して組合管掌の保険がほとんど無きまま支持され受継がれてきたことについても、一度徹底的に検討してみる必要がある。ことに全国民の立場に立って公平で機会の均等をはかるべき社会保障制度を考えようとするとき、組合が運営の自主制、民主制を保証するというだけで、全面的に

無条件に肯定さるべきであらうか。組合管掌の保険と他の保険との給付や負担の格差が非常に大きくなってきていること、若い間給付のいい組合保険で保障され、平均寿命が大きくのびて、就労年齢をすぎてもなお多くの年月を（必要の高くなったときに）かえて低い給付の一般国民を対象とする保険の適用下に入らねばならなくなる等、公平を期するという上では多くの問題が残されているはずである。政管保険の赤字の問題もまたこの点と関連するであろう。

その他、この時点では厚生大臣の委嘱によるいわゆる「7人委員会」の報告、日経連社会保障委員会の「医療保障制度に関する」意見等が、同じく医療保障制度について独自の見解を提示していた。

VIII

25 年勧告では一般国民の年金保険は実施が困難であり、財政の許す範囲で一部の無拠出年金制度を望むのみであったが、28 年 12 月の「年金制度の整備改革に関する」勧告においても、全国民を対象とする国民年金制度の確立は時期尚早であるとしている。ただ、将来の発展のための布石として、第 1 段階に現在の被用者に関する年金制度を一元的なものとし、5 人未満の事業所の被用者、また自営業者でもとくに年金的保護の必要なものもこれに加える。第 2 に現行各制度間の給付内容、費用負担、とくに国庫負担の不均衡を是正し、統一的な年金制度を早急に普遍化する、ことを説いている。

しかしその後の経済復興と世論の動向から、国民年金制度樹立の機運が高まったと判断して諸般の動きはにわかに活発になった。

30 年 11 月厚生省は経済企画庁の総合経済計画案に対応して「社会保障 5 ヶ年計画」を立案した。その中に向う 5 ヶ年のうちには老齢年金等老人対策を確立するとし、31 年 8 月には年金制度との関連において、「社会保障生活実態調査」を実施した。しかしこうした動きとは別に、軍人恩給の増額、農林年金、中政連の退職基金構想等が、それぞれ強力な政治力をバックに展開されている情勢に対し、審議会は「恩給等の増額に関する」意見書を 32 年 12 月政府に提出している。

この意見書は、長い将来にわたって巨額の財源を必要とする国民年金制度のために、十分なる準備、財源に対する万全の配慮を政府に要望している。ことに恩給に要する経費が逐年増加の一途をたどり、32 年度予算では、実に 972 億に達し、うち旧軍人等の恩給費が 786 億に上ることを指摘して、国家の援護の手の届いていない多く

の老齢者、母子家庭、障害者に対して適切な措置をとることが必要であり、社会保障の原理に沿う所以ではないかと強い抗議を提出している。

33 年 6 月の「国民年金制度に関する基本方策に関する」答申は、こうした状況の中で、ともかくも実現にまで漕ぎつけねばならないという実地的判断が強く働いて生まれたものである。したがって、国民の文化的にして健康な生活を保障するという社会保障の理想から程遠く、既存の恩給や諸年金制度についての調整、その根本的改革には及んでいないが、たとえ低額ではあっても、全国民に対するこの程度の年金制度を今日ただちに実施することは、すでに絶対的に必要である、という線にしばって提案されたものであった。

構想は多くの検討の後に、さしあたり現行公的年金の未適用者のみを対象とする制度をつくり、5 人未満の零細企業の労働者、農林漁業者、自営業者、その他一般国民をこれに吸収することとした。拠出制による積立方式を原則とし、一部無拠出制を併用しているが、その拠出額、基準年金額、国庫負担等については、多くの苦心を払って算定を試みている。

他方厚生大臣の諮問機関として設置された国民年金委員は、33 年 7 月「国民年金制度構想上の問題点」を提出している。それによると、当初から現行制度の適用未適用を問わず包括的に全国民を対象とする年金制度を発足させる、いわゆる二重加入の考えをとり、一挙に現行制度との通算調整の問題を解決しようとしたものであった。

ついで審議会は 10 月「年金制度の通算等についての」答申を提示して、前記答申に沿って、既存の各種公的年金制度と、新設の国民年金制度との間の通算あるいは調整をはかり、実質的にはすべての国民がなんらかの年金制度に加入し、老齢その他の場合には必ず年金が支給され、それらの年金間にはなはだしいアンバランスを生じないようにする措置を計ったものであった。

IX

37 年 8 月「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」が提出されている。これは以後 10 年に及ぶ制度の拡充に関する具体的方策を打出そうとしたものであった。ことに国民を貧困階層、低所得階層、一般所得階層に分け、大綱みに、それぞれ、公的扶助、社会福祉、社会保険の施策を各階層に対置し、それら全階層を通ずる対策として公衆衛生を推進しようとするものであり、社会保障の均衡ということは、これら各種の施策の費用の

配分の公平を期することだとしているようである。社会保険については、低所得階層に対する社会保険について、その実質を引上げようとする努力を示しているが、はなはだしく現状の肯定に傾いているような感じがする。政府に対して遺憾千万という答申を繰返しているうちに、審議会は多少息切れがしてしまったのではあるまいか。総合調整についての勧告としてはいささか迫力に欠くところがあったといわねばならない。

この答申の基調はその総論の中で歴史的概括を述べているところに、次のような主張が散見されることによって何うことができる。

これまでの社会保障は社会保険を中心として発展してきた。防貧制度としては社会保険は有力な手段であるが、低所得者にはこれだけでは尽し得ない面があり、社会保険以外に別の施策を考える必要がある。これが日本における社会保障のあたらしい面である。社会保障の目的は国民の最低生活の保障にある。そのためには何よりもまず最低生活水準以下の者の引き上げに力が注がねばならぬ。これに対しては一定の制度、救貧制度がどうしても必要である。救貧について防貧が社会保障の目標としてあげられるが、防貧のなかでは、低所得階層対策が、それを目標とする社会福祉政策がこの際とくに重視される。現在分立している各制度を統合し全国民を一つの制度に加入させることが理想である。しかし制度の分立を前提とし、その不合理を是正するとなれば、制度間の財政の不均衡を解消するために国庫負担の増大が必要であろう。それについてはおのずから限度があるとすれば、保険者間においてプール制による財政の調整をはかることがどうしても必要になってくる。給付面においてはできる限り保険料と給付との比例関係を排し、保険料は能力に、給付は必要に応ずる方向に進むべきである。社会保障制度も画期的な進歩をとげなければならないが、国家財政の立場からいっても、また国民所得のうちから正当に社会保障にふり向けるべき割合からいってもそこにはもちろん限度がある。またその限度を過大に仮定することはいまいむべきであって、それよりも、それを効果的に再分配することに主力を注がねばならない。

X

さて、社会保障の体系化については、社会保険制度調

査会が戦後の早い時期に独自の構想を掲げ、その大綱は社会保障制度審議会に受継がれて、ことに昭和 25 年の勧告として結実したものが、一つの頂点を示したものであったと思われる。しかもその勧告そのものが、現実を顧慮してあまりにも妥協的形式的に過ぎたとする批判もあったことを考えると、頂点を示したというよりは、むしろ最低線を打出したものであるべきかも知れない。当時は、ワンデル勧告からの引用によっても知られるように、いかに未開であった制度の実情を考えると、いやくも制度の体系化を志向するとすれば、この最低線は何としても推進すべきであったし、当時ならば推進する途も皆無ではなかったのではなかろうか。

しかし結局は政策決定の側の決断の問題であり、体系化という事柄そのものはむしろ自明であることが多い。公平の原理、平等の原則ということも、政策決定の側にあつては（あるいはそれを資本の論理というような言葉で置えることができるかも知れないが）、必ずしも無条件的に受入れられるはずのものではなかった。

以後の審議会の歩みは、体系化への前進というよりは、反体系化への抵抗と考えられることは、本資料の上述したとおりである。その年月の多くの勧告、提案は空しく不発に終わったと見ることもできるであろうし、基本的にはやはり行政の大綱を決定して、遅々たるものとはいえ、その方向への歩みをリードしたと見るべきなのかも知れない。

そうした系列をたどると、37 年の総合調整の勧告の性格、あるいはその位置はきわめて異質である。そこにあるものは既成事実として積み重ねられた現行諸制度の体系的理解であり総合的解釈である。問題の中心を、国家財政のある限度内での効果的な費用の再分配にあるとしているのもその現れである。この時点では、ある限度として諦観するよりも、その限度を突き崩して、より広いより高いものへの要求を強化すべきであったのではなかろうか。綺麗ごとにと終ってしまった不満の残るこうした理論づけよりも、今一度、審議会にバイタリティの望ましいところであった。