

約)となつてゐる。機械を使用した農家は半数近くに達している(四三・九%)。機械力を使用した農家の殆んど全てが動力脱穀機を使つてゐる。トラクターの使用は主として開墾地にみられる。

(四) 農家の借入金

昭和二四年中に農家か借入れた資金は総額五九四億円に達している。うち農業手形の額七八億は可成り内輪に現われている。借入金を使用途別にみると、農業支出のため三九・一%、家計支出のため三〇・八%、兼業用支出のために二九・五%と三者殆んど同じい状態である。これら支出のうち肥料を買うためと、税金を支払うためと、冠婚葬祭用のための比重が高いのが注目される。兼業用支出は件数は少いが一件平均金額が多い。

(五) 協同組会豫金

協同組豫金は、昭和二四年六月末と一二月末とに現在高が調査されているが、兩者において豫金額は二倍近くの開きがある。即ち豫金額における季節変動を反映しているが、豫金を有する農家数は二つの時点において殆んど差がない。

(六) 農作物反当收量

抽出調査において農作物の反当收量を求めることが一つの主要目標とされていた。けだし米麦甘藷馬れいしよの反収は作報組織によつて直接圃場において坪刈り、坪堀りによつて正確に求めるようになつたけれど、爾餘の作物は表式調査の結果たる数字が得られるに止まつてゐるのでそれに代るより正確な数字が期待されたからである。抽出調査においては、作物の收穫面積と收穫量を調査農家から聞きとり兩者を集計した上で反当收量を算

出することになつてゐる。この調査で得られた全国平均の反当收量が作報組織によるものと相異したのは当然であるが、在来の表式調査において常識外れに低い反当收量の出たものが、今回の調査によつて訂正された点がある。*

社會保障制度の審議會「勸告」

と審議經過の概要

昨昭和二五年一〇月一六日社會保障制度審議會総会は「社會保障制度に対する勸告」を採択しこれを政府に提出したが、右「勸告」の成立に到るまでの終戦以降の社會保障制度に可する審議經過の概要をみると以下のとおりである。

* 第一段階、社會保障制度調査会と「社會保障制度要綱」

昭和二十一年三月社會保障調査会が設置され、社會保障制度の総合整備、失業保險制度の制定とならんで社會保障制度問題の調査審議が行われ、翌昭和二十二年十月八日「社會保障制度要綱」が決定され政府に答申された。これはわが國における総合的な社會保障制度としてのはじめての提案であり、その社会的反響も極めて顯著となり、「社會保障より社會保障へ」の施策的関心を國民の間に喚起せしめる契機をもたらしめた。

本要綱は戦後世界における社會保障制度の進展に刺戟されると共に新憲法の理念に即応して國民の生存権を確保せんとした理想的提案といふのであろう。その特色とするところは全國民を包含する総合的の制度たらしめたことと財政上の負担を考慮して六段階に分けて実施することを提案し

たことである。しかし本計画の実施には龐大な経営を必要とし、当時の貨幣価値で三三〇億餘の巨額に達し、昭和二十二年度の國民所得の三六%に相当するものであつたため、關係官庁の強力な反対があつたのみならず、世間からも「夢物語」案の批判を受けた。

* 第二段階、米國社會保障制度調査團報告書

占領軍の社會保障制度に対する関心は当初より大きく既に昭和二十一年初期に總司令官に対する労働諮問委員会が日本の社會保障制度の調査を行い、同年五月附報告書においても社會保障制度の重要性、医療保險制度に対する特別措置、適用対象の拡大につき適切な方策を講ずべきことを勸告してゐる。

次いで昭和二十二年九月米國よりワンデル博士を團長とする社會保障制度特別調査團が来期し、日本の社會保障制度の現状を詳細に調査し、同年十一月一日龐大な報告書 Report of the Social Security Mission をマックアサー元帥に提出した。この報告書の写しが勸告書となつて昭和二十三年七月十三日附を以て日本政府に送達された。

勸告の内容は「序論並びに概要」「勸告の概要」に始まり、第一部「現行社會保障制度概観」においてはA社會保障制度、B公共扶助及び公共事業救済計画、C公衆衛生活動、医療並びにその施設、第二部「勸告」においてはA社會保障制度、B公衆保健総論及び勸告、C病院及び診療施設に分類されている。原文は二六頁に及ぶ龐大なものであるが、ここに極めて簡単に勸告中から勸告

の具体的結論を抽出してみると概ね左の如くである。

1 老令、遺族、勤労不能（失業を含む）に対する現行の強制加入保険制度は適用範囲、保険料金及び会計運営につき単一の制度にまとめ給付内容を改めること。

2 被用者に対する健康保険（疾病保険）制度は組合管掌と地方分権方式によつて総合し改善すること。

3 被用者以外の一般国民の健康保健制度として国民健康保険制度を改善すること。

4 社会保険の保護を受けない者又は受けても十分でない者に対する無差別平等の生活保護制度は適当であつて、これを寸断するようなことをしてはならない。

5 病院制度の改善をはかると共に助産及び公衆保健活動について改善すること。

6 事務処理機構を改善すること。

ワンデル報告書とも呼ばれるこの調査団の報告はわが国の社会保障制度の企画促進に甚大な影響を与え、また国民の関心の喚起されたことも否めない。

* 第三段階 社会保障制度審議会の勧告

前記ワンデル報告書中の勧告において社会保障制度諮問委員会の設置が指摘されていたので、政府はこの趣旨にも従い、新情勢と新国家理念に即した社会保障制度の調査審議を行うために従来の社会保険制度調査会を廃止して社会保障制度審議会を総理大臣の下に設置することし、昭和二十三年暮の第四国会において社会保障制度審議会設

置法（法律第二六六号）が公布された。更に本審議会に事務局を設置するため改正法律等が昭和二十四年暮の通常国会において提出され昭和二十五年五月法律第一一九号により公布された。

しかし審議会が現実に見出さるに至つたのはずつとのおくれ昭和二十四年の五月十九日であつた。審議会の活動経過を述べる前にこの機関機能について触れておこう。

第一の機能は社会保障制度に対する勧告権である。即ち本審議会は自ら自発的に社会保障制度について調査審議し、その結果立法を必要とする場合は法案を国会に提出するよう総理大臣に勧告する権能をもつている。

第二の機能は社会保障制度について諮問を受け調査審議する権限である。社会保障制度に関する企画、立法または運営の大綱については総理大臣ならびに関係各大臣はあらかじめ本審議会の意見を求めなければならない（審議会設置法第二条第二項）。

この審議会が昭和二十四年五月十九日発足以来の活動の成果は同年十一月十四日の第八回総会に附議採決された「社会保障制度確立のための覚書」と昨昭和廿五年六月十三日の第十五回総会で発表された「社会保障制度研究試案要綱」と同じく昨年十月十六日の総会で採決された最終的結論としての「社会保障制度に対する勧告」の三者に具現されている。

1 「社会保障制度確立のための覚書」

これはいはば審議会の社会保障に対する基本的態度を示し、いわゆるわが国社会保障の「九原

則」を確立したものであつて、今後におけるわが国社会保障計画の基本方針としての礎石を与えたものとして重要な意義をもつている。その内容を示すと次の通りである。

社会保障制度確立のための覚書

社会保障制度は憲法が国民に保障する基本的人権を尊重し国民の生活権を確保するために全國民にひとしく老齡、廢疾、失業、疾病、傷害、死亡、出産等に伴う困窮に対し経済的保障の途を講じ、國民生活の不安を除去して社会秩序を維持し、もつて民主主義社会の理想を実現せんとするものである。

本審議会はこの理想の下に社会保障制度を速かに確立せんとするものであるが、窮乏化した日本経済の現実においては、にわかに理想的な社会保障制度の確立は期し難い事情にあり、一方國民生活は極めて深刻なる状況にあるので、國民の経済力の許す範囲内において必要の面より逐次次の方針に従つて社会保障制度を実現せんとするものである。

一、社会保障制度は國民全部を対策とする。

二、保障の範囲はできる限り広汎とし、その給付の内容は、最低限度の生活を保障するに足るものとすると共に、國民にひとしくあらゆる、医療及び保健の機会を与えるものとする

三、この制度の費用は公費の外に、國民がその一部分を公平に負担する必要がある。

四、この制度の事務を簡潔にし、その能率を増進せしめるためには行政機構の一次的改善と運営の民主化を計るべきである。

五、現行の社会保障制度は、その運営を最も簡明にして能率の経済的のものとするために、国家公務員共済組合及び思給制度をも含めて総合調整すると共にこれを拡充する必要がある。

六、医療組織については、総合的企画の下に公的医療施設の整備拡充を計ると共に、開業医の協力し得る体制を整え、また公衆衛生活動の強化拡充を計る必要がある。

七、失業保険については失業対策との関連を勘案し、その内容をこの際特に整備拡充する必要がある。

八、老人、寡婦、孤児、身体障害者その他の生活困窮者に対する公的扶助の制度は、社会連帯の觀念により一層拡充強化する必要がある。

九、家族の扶養及び教育の責任並びに最低賃金制との関連を勘案し、家族手当をこの制度に包括すべきである。

上述によつて理解しうる如く「覚え書」は社会保障として必要不可欠な一般的な基本原則はすべて網羅されており、その限りにおいて社会保障の理想的原則を示したものであり、既述した「要綱」を超えるものではない。そしてその具体化の方法と内容が次に残された問題となつた。

2 「社会保障制度研究試案要綱」

右の九原則を具体的に体系化するべく半年の審議によつて昭和二十五年六月生れたものが本要綱であつて今後さらに審議会の検討と輿論によつて確立されるべき案の基台となるべき一大計画案である。

る。

この試案要綱は日本社会保障具体化の基本的構想を示したものであるということができるだけ国民的関心も大きく、発表された總會ならびに公聴会は超満員の盛況を呈した。

まず本試案要綱の編成をみると、第一編基本原則、第二編社会保障、第三編国家扶助、第四編公衆衛生、第五編社会福祉、第六編財政、第七編権利の保護、第八編運営機構と「補則」からなる極めて広汎な分野を包含するものである。

第一編基本原則では目的、国の責任、国民の社会的責任、保障の原則、保障の内容、保障の本旨、社会保障の向上、組織及び運営、施設の整備拡充、社会政策との連繋の十原則を掲げている。これらの原則は既述の「要綱」や「覚え書」の越旨に比較して特に新規なるものではない。しかし注意すべき点は、先ず第一に社会連帯思想を掲揚し、個人の社会的義務を強調している点であり、第二に社会保障の内容規定を明確にしかつ従来より、かなり広汎な分野を包含せしめたことである。即ち基本原則の第一目的において「社会保障制度は疾病、負傷、分娩、廢疾、死亡、老令、失業、多子

その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接国の負担において経済的保障の途を講じ、生活困窮に陥つた者に対しては、国家扶助によつ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、もつて、すべての國民を文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができようように保障することを目的とする」(第一原則)と規定しているように「健康で文化的な最低限度

の生活を営む権利」を保証するためには社会保障と公共扶助以外に社会福祉や公衆衛生の向上の必要なることを強調し、社会保障を公義に解釈して

(3) 「社会保障制度に関する勧告」

前記「研究試案要項」が発表されて以来公聴会の多くの意見と総司令部の意向ならびに国家財政をも考慮に入れ慎重審議を加えて最終結論としての「社会保障制度に関する勧告」が昨昭和二十五年十月十六日に政府に提出されるに社り、ここに社会保障制度施策発展の歴史的一段階を劃したものである。

その構成はたのとおりでである。

社会保障制度に関する勧告

前文

総説

第一編 社会保障

第一章 医療、出産及び葬祭に関する保険

第一節 被用者の保険

第二節 一般國民の保険

第三節 医療の範囲、医療機関及び医療報酬

第二章 老令、遺族及び廢疾に関する保険

第一節 被用者の保険

第二節 一般國民の保険

第三章 失業に関する保険

第四章 業務災害に関する保険

第二編 国家扶助

第一節 扶助の適用範囲及び原則

第二節 扶助の種類及び方法

第三節 扶助の機関及び費用の負担

第三編 公衆衛生及び医療

第一節 公衆衛生

第二節 医療

第三節 結核

第四節 費用の負担

第四編 社会福祉

第一節 社会福祉機関

第二節 福祉の措置

第三節 費用の負担

第五編 運営機構及び財政

第一章 運営機構

第一節 中央及び地方行政機関

第二節 権利の保護の機関

第三節 附属機関

第二章 財政

補則

「試案要綱」において八編から構成されていたのが「勸告」では五編にまとめられている。内容においては本質的に異なるものではないが、表現形式において著しくすぐれていることは認められてよい。内容的にみて「勸告」が「要綱」と異なる主な点を指摘すると次の如くである。

- 1 年金の扶養加算の条件としての不具廢疾の子女について要綱では十八歳未満と制限したが、勸告では年齢制限を削除した。
- 2 一般国民保険における養老年金の受給年齢が要綱では七五歳となっていたが、勸告では七十歳と改められた。
- 3 要綱における第二編「社会保険第二部」老

令、遺族及び廢疾」第二節「一般国民」、第四

「保険制度への移行」が勸告では削除された。

- 4 要綱における第五編「社会福祉」第三部「児童手当」が勸告では削除された。
- 5 中央行政機関については要綱では社会保険省を新設すると規定しているが、勸告では一部を他省に委任することができるとしている。

また「勸告」は財政上の負担を特に考慮して実行を政府に迫っている点に特色がある。すなわち社会保険制度調査会の「社会保険制度要綱」の総経費が当時の国民所得の三六%という高率を占めていたのに対し、「勸告」に基く総経費は八・二%という低率を示している。即ち昭和廿五年度における現行の社会保険、国家扶助、公衆衛生及び社会福祉に関する費用は経済安定本部推定の国民所得二兆九千二百二拾億に対して約五%であるが、勸告による社会保険制度の費用総額は二三九兆億円のぼるから右の国民所得に対して八・二%に相当すると推定されている。この増加は適用対象の増加、給付基準の引上げ及び直接医療費、その他国民個人の直接負担となつていたものが社会保険給付に振り替えられたがためであると勸告は指摘している。

アメリカ社会保障法の改正

一九五〇年社会保障改組法

アメリカの社会保障法の広汎な修正を行つた法案が一九五〇年八月二十八日に承認された。それはアメリカ社会保障法が一九三五年に採用されて

以来満十五週年になる。

一九五〇年の改組法は主として聯邦養老遺族保険制度に關したものであつて適用範囲ならびに給付が一九三七年以来始めて大幅に拡張された。一部の修正は失業保険、公共扶助ならびに児童福祉にも適用される。一九四九年下院を通過した法案に規定されていた永久、全部廢疾保険は改組法の最終決定以前に削除された。

改組法の主なる修正事項についてその概略を述べれば以下のとおりである。

(一) 養老遺族保険

(1) 適用範囲

一九五一年一月一日から従来その適用から除外されていたいくつかの範疇の用人ならびに一定の条件の下にはあるが大部分の非農自営者にも拡大適用されるに至つた。新規に強制的に適用を受ける用人には次の者が含まれている。

- (イ) 常用農業用人
 - (ロ) 農場外の一定の農産関係加工業に従事する用人
 - (ハ) 家事用人—非農家庭で常用され、少くとも二四日間継続勤務し、少くとも四半期に五〇弗の賃銀収入を有する者
 - (ニ) 一定の外交員ならびに請負制の代理店
 - (ホ) アメリカ国外においてアメリカ市民の雇用するアメリカ市民
 - (ヘ) 聯邦政府用人—但し他の聯邦退職制度の適用を受けない者
- 次に任意制により次の二箇の範疇の用人が追加適用を受ける。