日本における社会保障制度審議会史と有識者委員の群像
―政策過程と理念―

小野　太一

目次

序　問題の所在と構成 1

第 1 編　社会保障制度審議会の発足の経緯と役割の変遷 6

序 6

第 1 章　創設時の経緯 7
第 1 節　ワンデル勧告等の指摘 7
第 2 節　制度審設置法閣議決定案の作成経緯 11
第 3 節　主な法制上の論点 17
(1)制度審の性質 17
①内閣総理大臣の所轄等 17
②自らの建議と「あらかじめ」の諮問 20
③小括 22
(2)審議対象の範囲 23
①法制定時の経緯 23
②具体的な対象の内外 25
(3)設置期限 29
(4)事務局の設置 30
第4節　国会議員の参画 34
第5節　委員及び会長の選定 39

第 2 章　制度審が果たした役割の変遷 43
第1節　制度審の審議スタイル 43
第2節　制度審の果たしてきた機能と役割 50
(1)所与の機能 50
①制度所管省庁から離れた立場からの提言等 50
②例年の諮問への答申 51
(2)変遷した役割 52
(3)データで見る変遷の様子 55
①勧告等の数 55
②起草委員のシェアの変遷 58
③国会での言及 60
④小委員会制の変遷 61
(4)社会保障の成長・成熟と役割の変遷 62
(5)役割の変遷と政治構造の変質 68
(6)委員の属人性と役割の変遷 72

第 3 章　まとめと残余の課題 77
第 1 節　まとめ 77
第 2 節　残余の課題 82

第 2 編　制度審有識者委員の群像　－社会保障・社会政策概念を中心として－ .. 84

第 1 章　日本における社会保障概念の確立と近藤文二　－1950 年勧告との関連性－ 84
序 84
第 1 節　社会保障概念を導いた論考の概観 85
第 2 節　1950 年勧告との関係 87
(1)社会保障の範囲 88
①近藤の系譜的整理と社会保障の範囲 88
②1950 年勧告と近藤の概念の関係 ..... 90(
(2)社会保険中心主義 92
①自主的責任の論理 92
②社会保険の社会事業化の防止 93
第 3 節　時代状況との関係 94
(1)公衆衛生(特に結核)と貧困の関連 94
(2)社会主義との距離 94
(3)GHQ の意向 95
第 4 節　まとめと残余の課題 98

第 2 章　末高信の社会保障概念、及び 1950 年勧告との関係 101
序 101
第 1 節　末高の社会保障概念 102
(1)社会保険と社会保障の相違 102
(2)末高の社会政策概念 104
(3)社会保険における保険事故の領域と限界 106
(4)社会保険とその接続領域 107
(5)ビバリッジ報告と末高との近似性 109
(6)末高の社会保険論の変転 111
第 2 節　戦後直後期の末高の活動 114
(1)社会保障研究会、社会保険制度調査会と社会保障制度要綱のまとめ(1947 年 10 月まで) 114
(2)社会保障制度要綱(1947 年 10 月)への末高の姿勢 117
(3)ワンデル勧告と末高 118
(4)1950 年勧告と末高 120
(5)小括 123
第 3 節　　まとめと残余の課題 125

第 3 章　生存権をめぐる近藤、末高、平田の「論争」 128
序 128
第 1 節　第一期:1950 年前後における「論争」 129
(1)末高の所論 129
(2)平田の所論 130
(3)近藤の批判 132
第 2 節　第二期:1960 年前後以降における「論争」 134
(1)近藤の提起 134
(2)末高の所論 135
(3)平田の所論 136
第 3 節　「論争」に係る評価 137
第 4 節　考察－近藤の発想の検討 139
(1)純粋経済学的な視点の貫徹 139
(2)社会保障充実のための負担の必要 140
第 5 節　　まとめと残余の課題 142

第4章　大河内理論の晩年の転回と社会保障制度審議会 144
序 144
第 1 節　大河内理論の転回の検証 145
(1)基本的な考え方の提示 145
(2)社会政策と社会保障の連続 147
(3)「大河内理論」の転回 149
(4)総合化の一応の完成 152
(5)資本主義社会での人間観の一貫性 153
第 2 節　大河内の転回の制度審への影響の検討 154
第 3 節　まとめと残余の課題 157

終わりに 159

参考文献一覧 162

図表目次

序　問題の所在と構成　（なし）

第1編　社会保障制度審議会の発足の経緯と役割の変遷

・表 1-1 条文案経過表　13
・図 1-1 法案作成の経緯　14
・表 1-2 制度審の行った勧告等の整理　44
・表 1-3 制度審と社会経済の動き　54
・図 1-2 制度審における勧告等の数（累計）（合計）、（分類ごと内訳）　56
・図 1-3 年度ごと「起草委員」の属性別シェア　59
・図 1-4 国会議事録検索ヒット数の推移　61

第2編　制度審有識者委員の群像　－社会政策・社会保障概念を軸に－

第1章　日本における社会保障概念の確立と近藤文二
－1950年勧告との関連性を軸に－

・図 2-1-1 社会政策、社会事業、社会保障の系譜図　88
・図 2-1-2 独占資本の段階　88
・図 2-1-3 一般的危機の段階－社会保険と社会事業の統合　89
・図 2-1-4 1950 年勧告での定義　91

第 2 章 末高信の社会保障概念、及び 1950 年勧告との関係

・図 2-2-1 末高による社会政策の系統図　105
・表 2-2-1 末高[1931]における保険事故の分類　107

第 3 章 生存権をめぐる近藤、末高、平田の「論争」　（なし）
第 4 章 大河内理論の晩年の転回と社会保障制度審議会　（なし）

終わりに　（なし）

序　問題の所在と構成

＜問題の所在＞

本稿は、20 世紀後半のわが国の社会保障の生成、発展期に存在した社会保障制度審議会（以下「制度審」）[1]について、審議会自体の発足時の経緯と果たしてきた役割の変遷を整理するとともに、その主要委員であった近藤文二、末高信、大河内一男の社会保障・社会政策にかかる論考を分析するものである。

筆者が制度審に着目した理由としては、その組織形態の特異性がまず挙げられる。

社会保障をはじめとしたさまざまな分野における政府の政策形成過程においては、審議会組織が活用される機会は多々ある。当該政策を所管する政府部局が審議会を組織し、様々な利害関係者や有識者等が参画の上で、多くの場合、法案の国会提出や予算要求等を目指し、一定の期限を切った上で議論が行われる。その取りまとめを踏まえ、並行して行われる与党側での議論も合わせて政府としての意思決定がなされるのが、政策形成過程における一般的な進め方である。しかしながら、詳しくは第 1 編にて展開するが、制度審は、（旧）厚生省や労働省等とは別の政府部局が所管しつつ、両省等が運営する審議会とは別の立場から、同じ政策について議論を行い、意見をまとめるものであった。こうした組織が毎年度の法律改正にも対応するものとして、常設の組織として存在するのは異例であった。また、政府の審議会への国会議員の委員としての参画も異例のことであった。

それに加え、価値観の問題と不可分であるという社会保障の性質と、社会保障の総合性、及びそれらに起因する政策形成過程の重要性が挙げられる。社会保障が関係する分野は広く多岐にわたり、国民生活の種々の側面に密接に関わるものであるが、それは個別制度の集合体という側面も有する。個々の制度のあり方を検討する際には、給付の内容や範囲、経済への影響、財源、家族やジェンダーとの関わり、中央と地方、あるいは公私の役割分担等、種々の論点に答えを出す必要がある。その際には、対象者の範囲、サービスの包括性や効率性、給付と負担の平等や

---

[1] 社会保障制度審議会の略称に関しては、他にも「社制審」を用いている例が散見される。例えば国会議事録検索システム(kokkai.ndl.go.jp)で確認できる範囲では 12 件の該当がある（2018（平成 30）年 9 月 30 日最終アクセス）。この用法は、多くの場面において当時存在していた厚生省の「社会保険審議会」、略して「社保審」と並列して引用される場合によく用いられている。また一部には、「社保審」との略称で、社会保障制度審議会を称することもあった。しかしながら本稿では、今井一男が「われわれの仲間の慣例」（今井[1980], <30, 141>）と称する「制度審」の略称を用いる。

また、本稿では社会保障制度審議会事務局が 1961 年、1970 年、1980 年、1990 年、2000 年に監修（編纂）して刊行した「社会保障制度審議会十年（二十年、三十年、四十年、五十年）の歩み」を頻繁に参照する。これら 5 冊を総称する際には、以下において単に「年史」と表現し、また例えば「社会保障制度審議会十年の歩み」を指す場合には「十年史」のように表現する。事務局の正式名称が長く、かつ 5 冊の本を時代を前後して参照することから、脚注における煩雑さを避けるため、本稿における引用時には例えば「十年の歩みの 51 ページ」であれば<10,51>と、また「十年の歩みの 21 ページから 22 ページ」であれば<10, 21-22>のように表記する。ただし上記今井[1980]のように、これらに掲載されている文章のうち、筆者が特定される独立した文章及び座談会については、単独の文献として扱い、参考文献に掲載している。

均衡、公平性や公正性等様々な観点からの分析が必要となるが、分析に基づいた提言に際しては、いずれにしても哲学、特にその人間の尊厳といったものに関する価値観が問われることになる。なぜなら、その扱う分野は、市場主義経済のわが国で生きる全ての者の生命と健康、日々の生活の安全や安心、また経済的安定に直結するからである。

また社会保障制度は個別制度の集合体と述べたが、それらは個々に独立して存在するのではなく、例えば所得保障政策である公的年金や生活保護、児童手当をはじめとする現金給付と、医療、介護、子育て等に係るサービスを賄う財源の負担や利用者負担のあり方は、相互に密接に関わる。雇用と年金の関わり、あるいは高齢者の社会参加や介護予防に係る施策といったものもその例になろう。またその在り方を検討する上では、税制をはじめとする他分野の施策についても考慮に入れなければならない。他方、個々の制度はそれ固有の長い歴史もある。また、特に医療に関しては、医学、歯学、薬学といった自然科学分野での技術革新も適正に取り込んでいくことが期待される。よって個々の分野、分析手法の専門性に加え、総合性、まさに大局的見地からの考察が欠かせない。

これが社会保障に係る政策に対する総合性の要請の所以であるが、一方において、人の価値観は多様なものである。特に平等や均衡、公平や公正といった価値を制度により実現する際の具体的な内容や水準をどの程度のものとすべきかは、個々人の価値観により相当異なるものである。政策形成の過程においては異質な価値観が衝突することが必然であるのだから、その産物は多くの場合妥協を重ねたもの、よって多くの関心を寄せる者にとって不満の残るのものになることもまた必然と言える。また、個別の制度の精緻化や体系化、あるいは学問分野の発展に伴い、一名が賄いうる知見にも限界があろう。そのため、社会保障に係る政策形成を総合性を兼ね備えたものとすることを目的とした、多様な者を巻き込み、各般の見方・考え方を戦わせる議論の過程が求められる。そうした社会保障に係る政策形成の舞台として、1948 年末に法によりもたらされ、以来2001 年 1 月初頭まで存在したのが、制度所管省庁と離れた異例の組織形態を有した制度審であった。

制度審は、異例の組織形態とともに、全会一致の原則等、固有の不文律によって会議が運営され、しかもそれは、政府職員からなる事務局の主導ではなく、勧告や答申等の文書は委員自らの筆により作成されるなど、委員自身のイニシアチブが強く働くものであった。よって委員がどのような考え方を背景として、どういった姿勢で審議会に臨んだかは、そのアウトプットに大いに影響を及ぼした。第二次大戦後の社会保障制度の確立、国民皆保険・皆年金の達成、林立する諸制度の均衡の確保、高度成長の果実の分配としての給付の改善、オイルショック後の経済基調の変化に応じた給付と負担の見直し、高齢化社会を展望した制度の大改正等、時代により制度審に与えられた課題は異なるものであったが、個々の委員の関心や問題意識が強く影響を及ぼしたことは、時代を超え継続していた。また参画した有識者委員の多くは、本稿で採り上げた近藤文二や末高信のように、制度審をはじめとする政府の審議会において活躍するのみならず、戦後初期にはまだその概念すら消化されていなかった社会保障とその関連する分野において、戦後の論壇をリードする役割を担った。また、同じく本稿で採り上げる大河内一男は、長きにわたり社会政策の分野に君臨し、論争の中心となる存在であったのであり、初代であり最も長い期間会長を務めた大内兵衛と同様、多方面にその影響を及ぼした、まさに社会科学系の学術分野における重鎮とも言いうる存在であった。

制度審のような組織は、現在では存在しない。類似の組織としては、近年の「税・社会保障一体

改革」の議論の原点となった、2008 年 1 月の閣議決定で設置された社会保障国民会議や、その流れを汲んで法律に基づき設置され、政策提言をまとめた社会保障制度改革国民会議、及び「一体改革」の進捗を確認する社会保障制度改革推進会議がある。これらは、基礎年金の 2 分の 1 国庫負担への財源措置や、子ども・子育て支援の充実、また地域包括ケアシステムの推進等の医療・介護分野への改革とともに、財源として消費税率の引き上げを提唱するなど、社会保障分野における総合的な制度改革を成し遂げる推進力となった。その点では制度審と類似の機能を果たしたと言いうる面もあるが、他方、それらのうち法律に基づき設置された会議は、存続に関し時限を切られており、また委員の構成等についても、制度審とは異なる形態であった。さらには審議の契機や、制度所管省庁の作成する法案への関与形態も異なっていた。さらには、この「一体改革」の半ばで政権交代が行われたが、政権交代中に設置された社会保障改革に関する有識者検討会報告書において、制度審を意識した会議体(「社会保障諮問会議(仮称)」)の設置も提唱された経緯もあった。

社会保障国民会議以来の会議体が提唱した「一体改革」の成立は、もちろんその組織形態や委員の人選、議論の進め方やまとめの内容等において、政局的な面も含め、政治との役割分担や距離感が適切にデザインされていた、ということも大きいが、制度所管省庁とは別の審議会組織が、総合的な観点から提言を行うことの効果の証左でもあったと言える。また有識者検討会議における会議体の設置の提唱は、廃止後もなおも続く、制度審のような組織への関心の存在を示すものであるが、しかるに制度審に関しては、その創設期の事情や発展の経過を通史的に整理し、主要な委員の社会保障に係る考え方等との関係性を、一貫性をもってまとめた研究は、行われていない。

そこで、本稿において、制度審に関し、創設の経緯と役割の変遷、及び勧告や答申の編成等に活躍した主要な学識経験者委員の論考を整理し、その今日から見た含意について検討を試みたところである。

＜構成＞

本稿は 2 編からなる。

まず第1編は、「社会保障制度審議会の発足の経緯と役割の変遷」と題し、その組織や会議の運営形態に着目して、通史の作成を試みている。

第 1 章では、まずはワンデル勧告等、制度審の設置の契機について述べた後、制度審設置法の条文案の個々の規定の変遷を整理し、設置法への GHQ の意見や日本側の考え方がいかに反映されたかを検討する。次に設置法制定の際の主な法制上の論点として、制度審の性質(所管省庁、他省庁との関係性)、審議対象の範囲、設置期限、事務局の設置の 4 点について検討する。その次には国会議員の参画の経緯を整理の上、その意義について考察を加える。さらには制度審の審議開始前の準備段階に関する記述の最後として、委員の選任と会長の選定に関する事実関係等を整理する。

第 2 章では、制度審の約半世紀にわたる活動を概観する。まずはとりまとめた勧告等に関する重みの違いによる分類を提示した後、全会一致の原則等の審議スタイルに係る不文律に関し、成立の過程やそれが維持されてきた理由を検討する。次に、制度審が果たした、法により与えられた機能について述べる。さらにその役割が大まかに3期に分かれて変遷したことを示した上で、

変遷の裏付けとして、勧告等の数や起草委員の属性別シェア、国会での言及や小委員会制の変遷等の事実関係を、数値の確認も踏まえながら整理する。次いで変遷した要因について、社会保障自体の成長・成熟、政治構造の変質、委員の属人性の 3 点から考察を加える。

その後第 3 章において、第 1 編のまとめを行う。

第 2 編は「制度審有識者委員の群像　ー社会保障・社会政策概念を中心としてー」と題し、近藤文二、末高信、大河内一男の 3 名に焦点を当てる。

最初に近藤文二に関し、戦後初期の時代における彼自身による社会保障概念の確立と、彼が起草した制度審の 1950 年の勧告との関連性について検討する（第 1 章）。まず主著の 1 つである『社会保障』[1952]を中心に、彼の社会保障概念を導いた論考を概観する。次いで近藤自身の考え方と制度審の 1950 年の総合勧告との関係について、社会保障の範囲と社会保険中心主義の考え方に主眼を置いて整理する。さらに近藤の論考の背景にあった時代状況について、公衆衛生（特に結核）と貧困との関連、社会主義との距離、GHQ の意向の存在の 3 点を述べる。

次に、同時代に活躍した末高信の社会保障概念について採り上げ、彼の戦後直後から社会保険制度調査会等における活動について検討する（第 2 章）。まずは末高の社会保障概念に関し、近藤と対比してその特徴を整理した上で、1931 年の著書『社会保険の本質』及び 1938 年の論考に依拠し、その社会政策と社会保険概念についてまとめる。次にそれらを下敷きとした彼の社会保障概念の成立過程及びそのビバリッジ報告との近似性を指摘し、さらには 1950 年代に入ってからの社会保険概念の変転とその理由を考察する。また第 2 章の後段では、戦後直後期の 1946 年の勉強会（社会保障研究会）の立ち上げから社会保険制度調査会の発足、調査会による「社会保障制度要綱」のとりまとめに至る末高の活躍について記述し、またワンデル勧告へのシンパシーと、1950 年勧告への批判及びその理由を検討し、再度近藤と比較する。

引き続いて、近藤と末高、及び末高と同様の立場に立った平田冨太郎の生存権に係る「論争」を採り上げる（第 3 章）。この「論争」は、1950 年代から 60 年代にかけて 2 つのフェーズに分けることができるが、それぞれにおける 3 者の主張をまず整理する。その上でこの論争に関する評価として、末高及び平田の論は妥当なものであったと述べる一方で、近藤の主張についても、彼の純粋経済学的視点の貫徹や、社会保障の充実のための負担を求める姿勢に鑑みれば、肯定できる側面があったとの評価を行う。

さらに、制度審における活躍は近藤、末高の退任以降の会長就任時であった大河内一男に関し、その晩年における社会政策概念の転回と、制度審の建議等への影響を分析し、彼の制度審における活躍に関しての評価を試みる（第 4 章）。大河内は社会政策に係るいわゆる「大河内理論」を提唱した。その評価は、戦後の社会政策論壇において中心的なテーマとなったのだが、彼が晩年において、「新しい社会政策」ないし「総合社会政策」といった考え方に転回を示したこともよく知られている。ここでは、まず大河内の転回を導き出した論理を時系列で検証する。次いで、展開の前後で一貫した彼の人間観、すなわち個人の自立と自己責任、及びその表象としての「働く」ことこそ、人間存在の根幹であるという考え方があったことを指摘する。その上で、会長であった時代に制度審がまとめた 3 本の高齢化社会を見据えた建議への、大河内の転回を遂げた論考の影響を検討する。

最後に、第 1 編、第 2 編を通じてのまとめを行う。

第1編は制度審全般の通史を俯瞰した、巨視的視点からの総論的な作業であり、他方第2編はそこで活躍した個々の委員の論考に着目した、いわば各論的な作業である。また前者につい

ては、制度審設置法の法制面での分析、及びその果たした役割の変遷をデータで確認しながら分析するなど、審議会の外形面、あるいはその不文律等の運営のロジスティックス面についても記述を行う一方で、後者は専ら理論や思想といった面に着目したものである。そうした違いはあり、かつそれぞれは別個の時期に独立したものとして執筆したものの、両者は戦後期から 1980 年代中頃までを中心とした我が国社会保障の歴史を、新たな角度から分析する姿勢で臨んでいる点で一貫している。また制度審を題材として採り上げることで、社会保障の生成、発展に際しての政策過程と理念のそれぞれ、及び両者の相互作用の重要性を描き出した点において、新規性があるものと考えている。

＜既出論文等との関係＞

本稿の第 1 編は小野[2014]の第 2 章を下敷きにしたものであり、多くの記述がそれを踏襲したうえで、大幅に加筆修正を行っている。しかしながら、本稿の執筆に際しては一次資料を再度参照しており、特に審議会の答申等についてはその性質の再評価を試みたものである。また、当時の調査では不十分であったか所の補足等を行ったため、小野[2014]の記述を修正した箇所もある。

また第 2 編第 1 章及び第 4 章は、『社会政策』誌に査読を経た上で掲載済みの論文（それぞれ小野[2019]、小野[2017]）を加筆修正したものである。同第 2 章及び第 3 章は本稿が初出となる。

なお先行研究に関しては、第1編についてはその冒頭、第 2 編については個々の章の冒頭に整理した。

第 1 編　社会保障制度審議会の発足の経緯と役割の変遷

序

「社会保障は最も政治的なものである。そして社会保障は最も政治的に扱われてはならないものである」。

このフレーズは、1951（昭和 26）年 [2]2 月 8 日から、逝去する 1986（昭和 61）年 6 月 8 日までの 35 年間以上にわたり社会保障制度審議会（制度審）の委員（臨時委員を含む）を務めていた今井一男が、1980（昭和 55）年に刊行された『社会保障制度審議会　三十年の歩み』に綴った「勧告・答申の背景にあるもの」という文章 [3]の一節である。制度審の活動を随筆風に解説した文章であるが、その半ばに彼の社会保障観が開陳されており、その末尾に記されたものである。制度審の背骨のような役割を担った今井ならではの含蓄に富んだ言葉であるが、元来政治的なものである以上、政治的に扱われないのは不可能に近いことへの諦念も感じられる。

この制度審は、1948（昭和 23）年 12 月に成立した社会保障制度審議会設置法に基づき設置され、以来、大きく分けて、自らのイニシアティブにより調査を行ったうえでなされる勧告、建議、意見、申入れ等と、関係省庁からなされる、関係法の制定や改正等に関する諮問に対する答申の二つを担ってきた組織である。一府十二省への再編を行ったいわゆる橋本行革の下、1999（平成 11）年 4 月 27 日の「中央省庁等改革推進本部決定」において、「経済財政諮問会議と任務が重複するため」、経済審議会や雇用審議会とともに「重複する部分の任務を、同会議に吸収する」こととされ、2001（平成 13）年 1 月 5 日をもって廃止された。

以下、3 章に分けて制度審の発足の経緯と役割の変遷を、5 冊の「年史」を中心に、当時の関係者の発言、客観報道等を参照しながら記述する。また制度審が法の規定に基づき、毎年度小冊子の形式で取りまとめた「社会保障制度審議会報告書」[4]や、国立公文書館保存の制度審の議事録 [5]、政府部内決裁、国立国会図書館保存の GHQ 関連資料等の一次資料も必要に応じ入手の上参照している。

制度審の創設の経緯、またその提言等については、制度審委員が自ら記述した著書に加え、日本の社会保障制度に係る歴史を扱った先行研究において多々取り上げられている（例えば玉井[1992a][6] 、田多[1994(2007（第 2 版）)]、村上[2000]等）。しかしながら例えば玉井[1992a]であれば、ビバリッジ報告のわが国における受容過程に係る分析の一端として採り上げられ、田多[1994]であれば戦後の我が国の社会保障制度の発展経過を通史的に描き上げる過程において

---

[2] 第 1 編では、一般的に制度審の 3 度の総合勧告を表現する際に「昭和（平成）○○年勧告」とされることが多く、また記述においても「昭和○○年代」との標記により、単なる年次を示すものではなくその時代性をも含意しているため、西暦と元号を並列に表記している。

[3] 今井[1980]。

[4] 以下本編において単に「報告書」とある場合には、この「社会保障制度審議会報告書」のことを指す。

[5] 議事録は全ての巻号が国立公文書館に保存されておらず、特に初期～中期頃にかけては欠損が多々ある。

[6] 特に第 7 章「ナショナル・ミニマムと日本社会保障計画策定」。

必要に応じ言及されている。また村上[2000]は生活保護や公的年金制度の戦後期における確立について分析する際に、その重要な過程の一つとして制度審の創設から 1950(昭和 25)年の総合勧告への経緯を記述したものである。これらは筆者が試みている、社会保障制度審議会のみについて着目し、その創設や発展の経過に関して一貫した観点から分析するものではない。また、寺脇編[2013](第3巻)において中尾[2013a]が制度審の設置の経緯に関し整理を行っている。本編もそれを参考にしているが、本編においては、創設期の記述に関しては中尾[2013a]において触れられていない、制度審設置法の形成過程や、その法制上の論点、事務局の設置や国会議員の参画等の点について整理を試みており、また制度審のその後の約半世紀にわたる歴史上果たした役割の変遷等を分析している。制度審は、歴史上一定の機能を常に持ちつつ、その役割に関しては、社会保障自体の発展や政治、経済の状況、委員の属人性等により力点の置かれ方が変化した。これらの点について示し得たことも、本編の意義の一つと考える。

第1章 創設時の経緯

第1節 ワンデル勧告等の指摘

戦後の混乱期、救貧対策や労働者保護立法に注力しつつ、戦前に一定程度確立されてはいたが危機的状況に陥っていた健康保険や厚生年金保険を建て直し、新憲法第 25 条で規定された、国民の健康にして文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するため、社会保険制度を中心とした社会保障制度の確立が政府の重要な任務となっていた。

一方、GHQにおいても、日本における社会保険制度の再検討の必要を痛感していた [7]。この問題意識を反映し、ウイリアム・H・ワンデル博士を団長とするアメリカ社会保障制度調査団が、1947(昭和 22)年8月に来日した。彼らの 60 日間の滞在期間中の調査結果をまとめ、GHQに対し提出し、翌 1948(昭和 23)年 7 月 15 日に一般に公表されたものが「社会保障制度え(ママ)の勧告」(Report of the Social Security Mission)と題されたレポートであり、一般的には「ワンデル勧告」として知られている。英文で本文 136 ページ [8](厚生省の手による日本語訳で 184 ページ)のレポートにおいては、まず第Ⅰ部で既存の制度に関する概観(outline)がまとめられ、第Ⅱ部は勧告編として、社会保障制度(Social Security Programs)、公衆保健総論並に勧告(Public Health: General Comments and Recommendations)、病院及び診療施設(General Hospital and Clinic Facilities)という章名の下、それぞれの分野についての勧告が行われている。

この勧告において、社会保障制度審議会(原文では「諮問委員会(advisory council)」)の創設が提唱されている。第二部(勧告)A(社会保障制度)四(制度の確立)c.(機構についての特別勧告)(Part II (Recommendations) A.(Social Security Programs) 4.(Organization for the Program) c.(Specific suggestions on organization))において、以下のような記述がなされている。

> (c)機構についての特別勧告
>
> 日本は狭い地域に同種族の人々がぎっしり詰って暮して居る国であって、高度に読み書きの教育が普及し、社会保険の経験をも相当に有しているのである。かかる要素こそは、法的根拠が

[7] 末高[1961a], p.34。

[8] "Report of the Social Security Mission", 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 11652 Section 3(E) and 5(D) or (E) NNDG #775012)参照。

与えられるならば、その範囲内に於ての効果的な且つ経済的な運営を行って行く為の理想的素地をなしているものである。法的措置を採り得るものと仮定して、左の如き特別な機構改革の措置を勧告するものである。

国会と責任ある政府機関とに対して、社会保障に関する企画、政策、立法につき勧告を行うために、内閣のレベルに於ての代表的審議委員会を設置する事。

(引用者－中略)

(1)諮問委員会

社会保障制度は、多数の人々に関係を有し、多くの層の関心を集めているものであるから、当分の間(for some years to come)、中央に於てこれに関係あり関心をもつ人々を代表せしめ、この制度に参画せしめる保障を有していることが望ましいのである。今日までは、各省間に於て共通の問題についての連絡が不十分であった事は明らかである。広範囲の社会保障制度にあっては、労働者の利害に関しては労働省が相談を受け、船員の問題に関しては、運輸省が連絡を受けることが根本とならねばならぬ[9]。この点において、一般産業の事業主、海運業者、政府職員、専門家、農業その他の直接関心を有する人々の代表、又は経済、社会問題の学識代表者によって組織される諮問委員会は、かかる助言の役割りを果す事が出来るのである。かかる性質の委員会は、国家にとっても各省にとっても極めて価値あるものである。これを通じて、社会保障問題に関しての国民の輿論(the consensus of national opinion with reference to social security matter)を政府に通ぜしめ、大衆(public groups)とその政府とのつながりを保障する路をなすものなのである。

かかる委員会は、国会に対してのみ答申の義務を有し(must … be answerable only to the Diet)、発言と、必要に応じての調査の自由を確保する独立の性質のものたるべきなのである。この為に、別個の事務所と専属の事務職員と、少数の資格ある技術専門顧問を有すべきである。資料と技術的助言に関しては、厚生省の有する人材と施設とに多分に依存しなければならない。年報の提出を行ひ、最小限の会合数の最低限度は、これを予定して置く。委員は総理大臣による任命とし、国会の承認を受け、任期はこれを四年乃至六年とし、半数交代制となすべきである。

---

9 この訳文は一見すると「労働者からまず相談を受けるのは労働省であり、船員からまず連絡を受けるのは運輸省であるべきである」と、前の文との脈絡に戸惑う縦割り意識があるようにも読めるが、原文は"In a broad social security program it is a primary essential that the Ministry of Labor be fully heard where the interests of labor are involved and that the Ministry of Transportation be similarly consulted with respect to problems and interests of seamen."とされており、社会保障の問題は労働者や船員にも関わるので、労働省と運輸省に対して相談や連絡をきちんとしなければならない、という意味である。この直前の個所で、ワンデル勧告は運輸省(船員保険)及び労働省(失業保険及び労働者災害補償保険)について「特殊の部門に関する問題」として、厚生省との関連について記述し、具体的には前者については船員保険の厚生省から運輸省への移管に反対、逆に後者については労働省から厚生省への移管を提案するなどしていた。こうした、厚生省に権限と責任を集中させる指向を踏まえると、この場合の相談や連絡を行う主体として、労働省や運輸省と同格の厚生省とは別の、社会保障政策を司る政府の部署として諮問委員会が設けられ、縦割りの調整が行われなければならないという意図が込められていることが理解できる。

厚生省はワンデル勧告をうけて、「まず手はじめとして」[10]、上記の趣旨に従って審議会の設置に着手することとした。各制度の具体的改革の内容に関しては「必ずしもその実施に熱意を示したとはいえなかった」[11]一方で、審議会の設置に関しては速やかに行われた。勧告の一般公表の5ヶ月後の1948(昭和23)年12月7日に社会保障制度審議会設置法案の閣議決定がなされ、国会に提出、衆議院では12月11日の1日の審議で可決、参議院では並行して12月11日に審議、同12日に引き続き審議がなされて可決、成立というスピード審議で成立した。

ワンデル勧告をまとめたアメリカ社会保障制度調査団の調査であるが、事実上は、先行して1946(昭和 21)年春に来日し、戦後日本の民主化の主要な柱の一つであった労働改革に関する調査を中心に行った労働諮問委員会(Labor Advisory Committee (LAC))による"Report on Japanese Social Insurance Programs"[12](日本の社会保険制度に関する報告[13](以下「LAC 報告」))に基づいて行われたものである。この LAC 報告において、制度審の創設を促す文章につながる指摘は、以下の形でなされている(筆者訳)。

> VI. 包括的改革のための準備段階(Preparatory steps for comprehensive reform)
>
> 仮に一定の社会保障計画の詳細に係る検討を始めるには早すぎるにしても、実行可能な限り早期に機構(machinery)を設けることが重要であると委員会は考える。この機構は 2 つの組織からなる。一つは適任の省レベルの組織であり、もう一つは社会保障に関心を寄せる全ての市民の団体(groups of citizens)を代表する組織である。
>
> (引用者ー中略)
>
> 二つ目の改革のための組織―関連する民間団体(private groups)の代表組織ーは、最近内閣により設立された社会保険制度調査会に見出すことも可能(may be found)であるし、調査会を元に(out of)創設することもあり得る。決定的な改革の準備に際しこの調査会の積極的かつ効率的な参画を確保するため、調査会の組成、権限、予定された進行方法の確認が必要である。

ワンデルらの調査が LAC 報告の「記述を基に」[14]行われたことに鑑みれば、ここでの「社会保障に関心を寄せる全ての市民の団体(groups of citizens)を代表する組織」の創設を主張する記述は、ワンデル勧告の「これ(=社会保障)に関係あり関心をもつ人々を代表せしめ、この制度に参画せしめる保障を有し」、「社会保障問題に関しての国民の輿論を政府に通ぜしめ、大衆(public groups)とその政府とのつながりを保障する路をなす」審議会の設置を提案する記述に受け継がれたものと考えられる。GHQは、本国米国での行政委員会制度を参考に、各種分野で、こうした民間有識者を中心とした合議制の組織を使って、戦後日本の行政制度の改革(民主化)を推し進めていたが、ワンデル勧告等の記述も、その影響を受けたものであるといえるだろう。

この社会保険制度調査会であるが、当時経済社会の秩序維持とともに国民生活の安定確保に

---

10 <10, 51>。

11 末高[1961a], p38。

12 "Report of the Japanese Social Insurance Programs", 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)。

13 「日本の社会保険制度に関する報告」との訳語は、増山[2008]による。増山[2008]からは、ワンデル勧告とLAC 報告の関連性に関して強い示唆を得た。

14 増山[2008] 。

ついての政策を進める必要があったことを背景に、「今後の事態に処し国民生活安定確保のために、社会保険制度の整備を図ることが極めて緊要である。依って、失業保険制度その他社会保険制度一般に関し、篤と調査研究を遂ぐる必要」があるとの趣旨をもって1946(昭和21)年3月勅令第167号をもって厚生省に設置された組織である[15]。社会保険制度調査会は、1947(昭和23)年 10 月にまとめた社会保障制度要綱で、戦後の社会保障制度の整備計画を後述するように六段階に分けて進めていくことを提起した。43 名[16]の委員から構成されていたが、現役の官吏が本委員(Regular Committee-Men)に5人、臨時委員(Extra Committee-Men)に7人、合計12人と最も多く、官吏OBの肩書きの者3名と併せると15名と最大勢力となっていた。また経済界6名、貴族院議員[17]、衆議院議員4名ずつ、学識経験者6名、三師会(日本医師会、日本歯科医師会、日本薬剤師会)が1名ずつの3名となっており、船舶労使、国保組合、日本医療団(Japan Medical Treatment Corporation)各1名となり、その他有識者1名(村岡花子)[18]となっていた。新憲法創設前の勅令で1946(昭和21)年に設立された組織であり、また官吏関係者や経済界が多数を占めている構成からすると、村岡の存在を例外として、今日の視点では「市民の団体」の「代表」(LAC 報告)や「大衆」と政府の「つながりを保障する路」(ワンデル勧告)とは言い難いようにも見受けられ

---

15 社会保険庁編[1963], p.1。社会保険制度調査会の創設経緯については、その母体となった学者グループ「社会保障研究会」の中心人物であった末高信について記述する、第2編第2章で整理する。

16 社会保険庁編[1963], pp.2-3 に掲載の名簿を参照。なお、LAC 報告「別添B(APPENDIX B)」にもメンバーリストがあり、そこでは本委員、臨時委員あわせて32名の名が連ねられている。多くは重複しているが、一部に『社会保険時報』には見いだせない名前もある。なお LAC 報告のリストは、中尾[2013b](pp.7-8)に表形式で整理されている、社会保険庁編[1963]を含む4つのメンバーリストのいずれとも異なっている。この4つのリストのうち、類似性が最も高いのは、1946(昭和21)年2月12日付「社会保険制度調査会候補者名簿」とされているものであり、それは社会保険制度調査会の設置に係る厚生大臣からの請議書に添付されたものであった(中尾[2013b], p.9)。LAC 報告は同年5月付のものであり、その「別添B」においては(保険局が提出したもの)とされていることから、この名簿は、中尾[2013b]に掲載されている4つのリストのうち、上記「社会保険制度調査会候補者名簿」と、同年5月30日付「金森徳次郎外三十七名任命の件」とされているものの間の時期に作成された、厚生省保険局の調整中の案であると考えられる。

17 貴族院議員のうち、会長の金森徳次郎は勅撰議員で元法制局長官であった。また齋藤齊は子爵議員ではあるが、東京帝国大学理学部卒業後簡易保険局技師兼逓信技師、保険院技師等を歴任し、保険院保険制度調査会幹事等も歴任した保険数理の専門家であった。また原泰一は勅撰議員であったが、内務省社会局事務嘱託、中央社会事業委員会委員、同理事、国際社会事業会議日本委員会常任幹事等を歴任したいわば福祉分野の専門家であった。もう一名は、社会運動家で著名な賀川豊彦であり、調査会委員となる上ではその有識者的属人性の要素も考慮されたと思われる。

18 社会保険庁編[1963]に掲載された名簿では、村岡花子の肩書は空欄になっているが、寺脇編[2013](第2巻)に収録されている「社会保険制度調査会委員及び幹事名簿」においては、村岡の肩書は国語審議会委員とされている。一般には村岡は翻訳家・児童文学者・評論家として知られている(学校法人東洋英和女学館ホームページ参照(www.toyoeiwa.ac.jp/muraokahanako/page2.html (2018年5月18日最終確認)))。

る。しかしながら、特に末高信や近藤文二、園乾治等の学識経験者をはじめ、何名かは制度審の初期メンバーであり、当時の社会保障をめぐる代表的な論者が名を連ねた、制度審設立の礎となったものであった。

第 2 節　制度審設置法閣議決定案の作成経緯

次に制度審設置法案の作成経緯について整理する。

今井一男は、制度審の法的な位置づけについて、「米国は、((独立)行政委員会と審議会の)中間をねらった節がある」とし、「自主的自発的に動くように仕組まれて」いて、「行政委員会に似て」いるが「決定権がない」と記述している[19]。

またワンデル勧告が発出された当時、厚生省において制度審設置事務を所管していた保険局庶務課に勤務していた仲田良夫の回顧[20]によると、厚生省は当面の仕事として何等かの形の審議会の設置を採り上げたが、「『内閣』レベルにするとか、委員の『国会承認』とか、国会への勧告といった点について、わが国では考えられないことなので当惑した。」とされている。これらのうち委員の国会承認は、今でいう国会同意人事と同等と考えるなら、現在の視点からすれば珍しいものではない。しかし今井によれば、ワンデル勧告の趣旨は米国の行政委員会制度を意識したものであった。仲田が指摘する内閣レベルにすることや、国会への勧告、あるいは国会に対してのみ答申の義務を有するといったような点については、行政委員会制度が第二次大戦後に米国の影響下で導入されたものであったため、法制上、また実質上も様々な困難があったと思われる。仲田の上司であり、当時厚生事務次官だった葛西嘉資は、「急いで原案(その内容がどうであったか資料がないので今となっては解らないが)を拵えて政府部内と司令部とへ折衝を始めて見ると、これ亦なかなか簡単に行かない。それは報告書の趣旨を貫こうとする司令部の主張と政府の関係機関の主張とが合致せず、中に立つ格好になった厚生省当局としてはかなり苦心した記憶だけが残っている」「『内閣のレベルに於ける審議会』と盛んに云われたが、それでは具体的にどうなるのか当時もよく解らなかった記憶は確かだ。また国会と政府行政機関に対して勧告をすると云う点についても『米国ではよいのかもしれないが、わが国では困る』などと云い張った記憶もある。」と述懐している[21]。

では制度審設置法の閣議決定に至る調整はいかなるものであったか。現存する条文案のうち一番当初のバージョンは、寺脇編[2013](第 3 巻)に収録されている、手書きで「二三　一一　二二局長会議」及び「保険局案」等との記入のある「社会保障制度審議会令案」であると思われる(表 1-1 参照)。この政令案は「社会保障制度審議会に関する件」と題し、「第一案　行政官庁法第十二条に基づき政令により内閣総理大臣の所轄に属する本審議会を設置する」、「第二案　差当り右(引用者注:第一案)に準ずるが、適当な機会に法律で以て、内閣の所轄に属し勧告書の線に添(ママ)った審議会に切り替える」、「第三案　勧告書の線に添(ママ)った審議会を内閣に設ける法律案要綱を閣議に提出し、早急に提出準備を行うこと。但し、閣議決定又は諒解を以て法律成立に至るまでの間社会保険制度調査会を利用する等の暫定措置を講ずること」の三案を提起した資料と

19 今井[1980], <30, 142>。
20 仲田[1970a] 。
21 葛西(嘉)[1961],<10, 68>。

ひとまとめのものとなっていた。「審議会令案」は、このうち政令を策定することを提案した第一案及び第二案の具体案と理解することが可能であり、添付されている法令の前例から見て、中尾[2013a]も指摘するように、「臨時行政改革審議会令」を参考としてこの案が作成されたことが推察される[22]。

しかしながら法形式は、政令ではなく法律とされた。「社会保障制度審議会設置法案」は 1948(昭和 23)年 12 月 7 日に閣議決定の上国会提出された。また当時から案件を閣議にかけることにつき、その前に行われる各省庁の事務次官会議において了承されることが慣習となっており、12 月 7 日の閣議に関しては、前日の 12 月 6 日の事務次官会議で議論がなされた。一方で、制度審設置法は 12 月 7 日の 1 回前の 12 月 3 日の閣議においても一旦議案としてかけられ、また事務次官会議に関しては、その直前の 12 月 2 日ではなく、11 月 29 日の会議で取り上げられていた[23]。そしてそれぞれの案は少しずつ異なっていた。

表 1-1 において、11 月 22 日付保険局案(案 A)、11 月 29 日付事務次官会議案(案 B)、12 月 3 日閣議案(案 C)、12 月 6 日事務次官会議及び 7 日閣議案(案 D)、並びに 1935 年に制定されたアメリカ社会保障法(Social Security Act)の Social Security Board に関する規定(当時)[24]を掲げる。11 月 22 日保険局案(案 A)、11 月 29 日事務次官会議案(案 B)、12 月 3 日閣議案(案 C)は、いずれも 12 月 7 日の閣議にかけられたもの(案 D)とは相当異なっている。また図 1-1 は、以下の説明を図式化したものである。

22 寺脇編[2013](第 3 巻), pp.361-365。

23 以下、この章での閣議及び事務次官会議の案件についての記載は、国立公文書館に保存されており、公開されている文書に基づくものである。

24 米国 Social Security Administration ホームページ参照
(https://www.ssa.gov/history/35actvii.html、2018 年 12 月 25 日最終閲覧)。

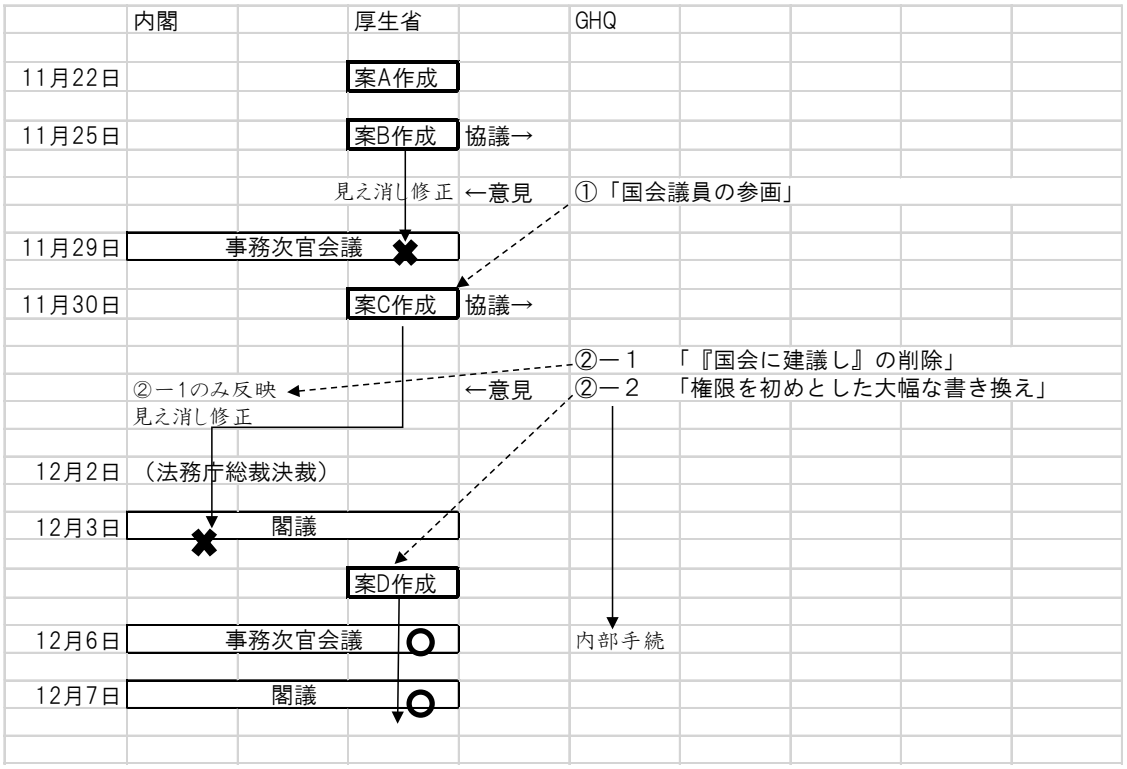
表1-1 条文案経過表

凡例：原文において取り消し線個所は続く＜＞の文字に手書きで修正されている。また取り消し線箇所の後にない＜＞の個所は手書きで加筆されているもの。なお「○」は原本不鮮明等のため不明。

	1948/11/22 保険局案　　案A	1948/11/29 事務次官会議案　　案B	1948/12/3 閣議案　　案C	1948/12/6,7 事務次官会議・閣議案　　案D		参考 Social Security Act of 1935
出典	寺脇編(2013)	国立公文書館保存	国立公文書館保存	国立公文書館保存		米Social Security Agencyホームページ
日付	明記なし	1948/11/25	1948/11/30	1948/12/3		
法形式	政令	~~政令~~＜法律＞	法律	法律		
所轄・調査審議事項	第1条　社会保障制度審議会は、内閣総理大臣の所轄に属する。 第2条　審議会は、関係各大臣の諮問に応じ、社会保障制度に関する事項を調査審議する。	第1条　社会保障制度審議会（以下審議会という）は、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査審議するものとする。	第1条　社会保障制度審議会（以下審議会という）は、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査審議するものとする。	第1条　社会保障制度審議会（以下審議会という）は、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、審議及び勧告を行うものとする。		
建議・勧告等	第2条　審議会は、国会及び関係各大臣に建議することができる。	第2条　審議会は、社会保障制度の企画、立法及び運営につき国会に建議し、内閣総理大臣及び関係各大臣に勧告を行うことができる。 2　内閣総理大臣及び関係各大臣は、社会保障に関する制度の企画、立法及び重要なる運営については、あらかじめ審議会の意見を求めなければならない。	第2条　審議会は、社会保障制度の企画、立法及び運営につき~~国会に建議し、~~内閣総理大臣及び関係各大臣に、文書により勧告を行うことができる。 2　内閣総理大臣及び関係各大臣は、社会保障に関する制度の企画、立法及び重要なる運営については、あらかじめ審議会の意見を求めなければならない。	第2条　審議会は、~~みずから~~＜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及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~~以~~＜も＞って助言する任務及び権限を有する。 2　内閣総理大臣及び関係各大臣は、社会保障に関する企画、立法又は運営の大綱に関しては、あらかじめ、審議会の意見を求めなければならない。		SEC. 702. The Board shall perform the duties imposed upon it by this Act and shall also have the duty of studying and making recommendations as to the most effective methods of providing economic security through social insurance, and as to legislation and matters of administrative policy concerning old-age pensions, unemployment compensation, accident compensation, and related subjects.
委員	第3条　審議会は、委員五十人以内を以て、これを組織する。 　特別の事項を調査するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる。	第3条　審議会は、委員六十人以内を以て、これを組織する。 2　特別の事項を調査するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる。	第3条　審議会は、委員六十人以内を以て、これを組織する。 2　特別の事項を調査するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる。	第3条　審議会は、委員四十人を~~以~~＜も＞って組織する。特別の事項を調査審議するため、内閣総理大臣において必要があると認めるときは、十二人以内の臨時委員を置くことができる。		SECTION 701. There is hereby established a Social Security Board (in this Act referred to as the Board) to be composed of three members to be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. （略）
会長	第4条　審議会に会長を置き、委員の互選によって、これを定める。	第4条　審議会に会長及び副会長各○人を置き、委員の互選によってこれを定める。	第4条　審議会に会長及び副会長各一人を置き、委員の互選によってこれを定める。	第4条　審議会に、会長、副会長及び常務委員各一人を置き、委員の互選によってこれを定める。 2　会長は、会務を総理する。会長に事故があるときは、副会長がその職務を代理する。 3　常務委員は、議事及び提案された意見を記録するものとする。		(Sec. 702) (2)（略）The President shall designate one of the members as the chairman of the Board.
委員の選任	第5条　委員及び臨時委員は、関係各庁の一級又は二級の官吏及び学識経験のある者の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。	第5条　委員及び臨時委員は、＜国会議員、＞関係各庁の一級又は二級の官吏及び学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣がこれを命ずる。	第5条　委員及び臨時委員は、次に掲げる者のうちから、内閣総理大臣が、これを命~~ずる。~~じ、又は委嘱する。 一　国会議員 二　関係各庁の官吏 三　学識経験者 四　＜使用者＞被傭者、医師、歯科医師、~~＜及び＞~~薬剤師その他社会保障制度実施に関係ある者	第5条　委員は、次の各号に掲げる者のうちから、内閣総理大臣が、それぞれ同数を命じ、又は委嘱する。 一　国会議員 二　関係各庁の官吏 三　学識経験のある者 四　使用者、被傭者、医師、歯科医師、薬剤師その他社会保険事業に関係ある者 2　臨時委員は、前項第二号から第四号までに掲げる者のうちから、内閣総理大臣がそれぞれ同数を命じ、又は委嘱する。		SECTION 701. There is hereby established a Social Security Board (in this Act referred to as the Board) to be composed of three members to be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. （略）
委員の任期	第6条　委員の任期は二年とする。但し特別の自由がある場合においては解任することを妨げない。 　補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。 　臨時委員はその用務が終了したときは退任するものとする。	第6条　委員の任期は、二年とする。 2　補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。 3　臨時委員はその用務が終了したときは退任するものとする。 4　委員に職務遂行上の支障があり、又は委員としてふさわしくない行為があったときは、前三項の規定にかかわらずこれを解任することができる。	第6条　委員の任期は、二年とする。 2　補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。 3　臨時委員は、その用務が終了したときは退任するものとする。 4　委員に職務遂行上の支障があり、又は委員としてふさわしくない行為があったときは、前三項の規定にかかわらずこれを解任することができる。	第6条　委員の任期は二年とし、一年ごとにその半数を命じ、又は委嘱する。 2　補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。 3　臨時委員の任期は、その任務の達成に必要な期間とする。		SECTION 701.（略）Each member（略）shall hold office for a term of six years, except that (1) any member appointed to fill a vacancy occurring prior to the expiration of the term for which his predecessor was appointed, shall be appointed for the remainder of such term; and（略） (Sec. 702) (2) the terms of office of the members first taking office after the date of the enactment of this Act shall expire, as designated by the President at the time of appointment, one at the end of two years, one at the end of four years, and one at the end of six years, after the date of the enactment of this Act.
会長の職務	第7条　会長は、会務を総理し、会議の議長となる。会長に事故があるときは、会長の指名する委員がその職務を代理する。	第7条　会長は、会務を総理する。会長に事故があるときは、会長の指名する委員がその職務を代理する。	第7条　会長は、会務を処理する。会長に事故があるときは、会長の指名する委員がその職務を代理する。	【第4条】		
資料提出	第8条　審議会は、必要があると認め~~たら~~＜る＞ときは、関係各庁に対し、資料の提出又は説明を求めることができる。	第8条　審議会は、必要があると認めるときは、関係各庁に対し、資料の提出又は説明を求めることができる。	第8条　審議会は、必要があると認めるときは、関係各庁に対し、資料の提出又は説明を求めることができる。	第7条　関係各庁は、審議会の要求する資料及び情報を提出しなければならない。		
開催頻度	―	―	―	第8条　審議会の会議は、必要に応じて開くものとする。但し、正当な理由がある場合を除く外、少くとも三箇月に一回は開かなければならない。		
報告書	―	―	―	第9条　審議会は、毎会計年度内におけるその活動、調査の結果及びその勧告の摘要についての報告書を、内閣総理大臣から国会に提出するように、内閣総理大臣に提出しなければならない。		SEC. 704. The Board shall make a full report to Congress, at the beginning of each regular session, of the administration of the functions with which it is charged.
幹事等	第9条　審議会に幹事及び書記若干人を置き、内閣総理大臣において、これを命ずる。	第9条　審議会に幹事三十人以内を置く。 2　幹事は、関係各庁の官吏及び学識経験ある者のうちから、内閣総理大臣が、これを命ずる。 3　幹事は、会長の指揮を受けて、庶務を整理する。 第10条　審議会に書記二十人以内を置く。 2　書記は、関係各庁の官吏のうちから、内閣総理大臣が、これを命ずる。 3　書記は上司の指揮を受けて、庶務に従事する。	第9条　審議会に幹事三十人以内を置く。 2　幹事は、関係各庁の官吏及び学識経験ある者のうちから、内閣総理大臣が、これを命~~ずる。~~じ、又は委嘱する。 3　幹事は、会長の指揮を受けて庶務を整理する。 第10条　審議会に書記二十人以内を置く。 2　書記は、関係各庁の官吏のうちから、内閣総理大臣が、これを命ずる。 3　書記は上司の指揮を受けて、庶務に従事する。	第10条　審議会に幹事三十人以内を置く。 2　幹事は、社会保険に関係ある行政庁の官吏及び学識経験ある者のうちから、内閣総理大臣が、これを命じ、又は委嘱する。 3　幹事は、つねに委員に対し、技術的助言及び事務上の援助をしなければならない。 第11条　審議会に、書記二十人以内を置く。 2　書記は、関係各庁の官吏のうちから、内閣総理大臣が命ずる。 3　書記は、上司の指揮を受けて、庶務に従事する。		
附則	この政令は、公布の日から、これを施行する。 　昭和二十一年三月二十九日勅令第百六十七号はこれを廃止する。	この~~政令~~＜法律＞は、公布の日から、これを施行する。 　社会保険制度調査会官制（昭和二十一年勅令第百六十七号）は、これを廃止する。	この法律は、公布の日から~~、これを~~施行する。 　社会保険制度調査会官制（昭和二十一年勅令第百六十七号）は~~、これを~~廃止する。	1　この法律は、公布の日から施行する。 2　社会保険制度調査会官制（昭和二十一年勅令第百六十七号）は廃止する。 3　この法律公布後最初に、委員となる者のうち、内閣総理大臣が任命又は委嘱の際に指定する半数の者の任期は、この法律公布の日から一年とし、残りの半数の者の任期は、この法律公布の日から二年とする。		―
職員・予算	―	―	―	―		SEC. 703. The Board is authorized to appoint and fix the compensation of such officers and employees, and to make such expenditures, as may be necessary for carrying out its functions under this Act. Appointments of attorneys and experts may be made without regard to the civil-service laws.
委員の兼職	―	―	―	―		Sec. 701（略）During his term of membership on the Board , no member shall engage in any other business, vocation, or employment. Not more than two of the members of the Board shall be members of the same political party. Each member shall receive a salary at the rate of $10,000 a year and（略）
備考		議題件名表には「社会保障制度審議会設置法案（厚生省）」とある。	件名表に「未」とのサインあり。	事務次官会議、閣議とも見え消し個所は全く同じ		

(出典:筆者作成)

図 1-1 法案作成の経緯



（出典:筆者作成）

表 1-1 中の文言で、取り消し線があるものは手書きで取り消し線が加えられ、＜　＞内に記されているものは手書きで書き加えられているものである。これらの手書きが、そもそも事務次官会議ないし閣議にかけられた原案の段階で加えられたのか、あるいは、記録を担当していた者がその場で議論の結果を踏まえて書き加えたものかは明確な記録が残されていない。しかし 11 月 29 日事務次官会議案（案 B）の法形式の修正に関しては、同日の事務次官会議の議事次第である「議題件名表」においては「社会保障制度審議会設置法案」とされていることから、事務次官会議にかかる前の段階で行われたという推測が成り立ちうる（附則の「政令」→「法律」の書き換えも同様）[25]。また追って第 3 節(2)①で示す仲田の、日本側は当初国会議員を入れない案を持って行った

[25] 最初の政令案が策定された 1948(昭和 23)年 11 月 22 日には第 3 回臨時国会が召集中で、いわゆる昭和電工疑獄事件を受け急遽成立した第 2 次吉田内閣の下で、早期の国会解散が首相から示唆される情勢下にあった。しかしながら、折から審議されていた国家公務員法の改正案（第 3 回国会で成立）と不可分であると野党が主張した、新給与法案と追加予算案等を審議するため、11 月 30 日の会期末後 2 週間の期限で次期(第 4 回)国会を開催すること、及び次期国会の会期内で新給与法案等を議了し、会期の最終日に野党から内閣不信任案を提出する等の合意が、与野党間で 11 月 28 日に成立した（1950 年版朝日年鑑[1949]及び朝日新聞(1948(昭和 23)年 11 月 29 日)参照）。政府は制度審の早期立ち上げを期していたが、29 日の事務次官会議の段階では解散までに 2 週間の暇は確保できることが判明しており、政令ではなく法律に基づくものとしても、その会期内に法案を国会で成立させ、早期に立ち上げることが可能と判断した可能性がある。

ら、米側からとんでもないとして命令が来たとの証言からすれば、「国会議員の参画」を加えるのはGHQ の案文提示の後、ということになるため、第 5 条の「国会議員」の手書き追加も、事務次官会議の前に GHQ の意向を受けて修正が加えられたと考えるのが自然と思われる。

次に 12 月 3 日閣議案(案 C)への手書き修正がいつ加えられたかについては、仲田の「司令部原案は審議会の権限をもっと強力なものとしていたが、国会法との関係でこうした規定は司令部内部で調整されたものと記憶している。」と言及していた(仲田[1970a])ことが検討の手掛かりになる。この、司令部内で「もっと強力なもの」と原案ではしていたが、結局「司令部内で調整」された「もっと強力な」権限の具体について、仲田は明確に特定していない。しかしながら、上述のワンデル勧告の文言が「国会に対してのみ答申の義務を有し(must … be answerable only to the Diet)」とされており、国会への直接の意見の提出を想定していたことを考えると、仲田の証言の「司令部原案」はワンデル勧告のことであり、「もっと強力な」権限とは、国会への直接の建議を行うことであった考えることが可能である。12 月 3 日閣議案(案 C)がタイプ打ちされた後で、「司令部内で調整」がつき、「もっと強力な」権限は盛り込まないような意見が日本側に対して出された可能性がある[26]。また、先に指摘した葛西の「国会と政府行政機関に対して勧告をすると云う点についても『米国ではよいのかもしれないが、わが国では困る』などと云い張った記憶もある。」という記述を踏まえると、日本側のそうした意見も踏まえてのことであった可能性もある。

一方で、第 5 条第 4 号に「及び」が追加挿入された上に手書き削除されていたことは、修正が複数回行われたことを示唆する。これがどういったタイミングで、だれによりなされたかの明確な記録がないが、12 月 2 日付けで法務庁総裁(当時は内閣法制局は廃止(1952(昭和 27)年 8 月に復活)されていた)の決裁が行われたことを示す書類が別途国立公文書館に残されていることから、この「追加挿入→手書き削除」の「手書き削除」は法務庁(現在の内閣法制局)の意見である可能性もある。従ってその他の修正箇所についても、法務庁の法制面での意見である可能性もあると考えられる。

他方、12 月 3 日付の案(案 D)に対する手書きの修正が会議前のものか、その場で書き加えられたかを推測できる同様の根拠はない。更には後述するように、GHQ においては、12 月 7 日の閣議(6 日の次官会議)にかかった条文とほぼ同じ条文[27]の英訳されたものが、12 月 2 日付として回覧されている。

このように当時の政府部内の調整、および GHQ との調整が同時並行的に行われており、相当

---

26 ここで仲田が理由に挙げる「国会法との関係」についても、彼は明確に特定していないが、立法に関する議案の発議又は提出について、内閣法上内閣総理大臣が行いうる(第 5 条)ことに加え、国会法において委員会(委員長)ないし議員が行うことができるとされており(第 50 条の 2、第 56 条)、制度審に立法に係る国会への直接の建議の権限を与えた場合、国会法により規定された権限との関係について新たな問題を惹起しかねない、という点であった可能性がある。「司令部内」ではなく、日本の国会議員が提案したものではあるが、追って述べる、1948(昭和 23)年 12 月 12 日参議院厚生委員会の姫井伊介議員と宮崎太一保険局長との質疑における、議員から指摘された懸念が、その傍証となる。

27 第 5 条第 1 項の委員の任命にかかる条項について、7 日閣議案の日本語の条文が「委員は」とされている一方で、12 月 2 日付英文条文案は「委員及び臨時委員は(The members and the temporary members shall ---)」とされている点のみが異なり、他は同じであるため「ほぼ」とした。

錯綜していたことがうかがえるが、いずれの資料の日付も正しいものとして理解すると、この条文案の作成経緯について、論理的な可能性としては以下のようなことが考えられる。

・11 月 22 日の局長会議前に、保険局内で三案(うち 1 つが案 A)が作成される。

・局長会議で議論の結果を踏まえ、11 月 25 日に厚生省が案 B を作成し、事務次官会議の準備と並行して GHQ に協議する。その際、国会への直接の建議については日本政府部内でも議論があることも GHQ に伝える。GHQ はそうした議論があることについて理解を示しつつ、「であれば国会議員を参画させよ。また四者構成であることを明記せよ。」という意向を示し(図 1-1　意見①)、29 日の事務次官会議の前に伝えられる。(第 5 条の「国会議員」の追加挿入はその反映)

・GHQ の意向を踏まえ、厚生省は第 5 条を四者構成の条文に書き換えて 11 月 30 日付けで条文を作成(案 C)し、タイプした上で 12 月 3 日の閣議決定に臨もうとした。

・それまでの間に GHQ 内部においては、制度審の権限に関する意見の調整がつき、(「我が国では困る」旨の日本側の主張にも配慮して、)「もっと強力な」権限、即ち国会への直接の建議を可能とする条文は盛り込まないこととされて、日本側から提示された案 C に対し、その旨伝えられた(図 1-1　意見②-1)。

・また GHQ は日本側に対し、12 月 3 日の閣議前に、それら以外の大幅な修正を伴う意見も示した(図 1-1　意見②-2)[28]。日本側は意見②-1 のみを受けて手書き修正したもので法務庁総裁の決裁まで進めていたが、閣議では GHQ との調整が未調ということで、決定はならなかった。

・その後日本側では、GHQ の大幅な修正を伴う意見(意見②-2)を踏まえた案文を、12 月 3 日付の条文(案 D)として作成し、それは 12 月 6 日に事務次官会議にかけられ、翌 7 日に閣議決定された。

・他方 GHQ においては、意見②-2 に基づく条文案で日本側が進めると認識した上で、並行して、12 月 2 日付の英文の条文で内部手続を進めた[29]。

当時中心となって折衝していた保険局長であった宮崎太一は早逝しており、また GHQ 側で上記のようなやり取りがあったことを示す資料も発見できていないため、裏付けは困難である。ただし第 4 回国会において、「選挙管理内閣の色彩の濃い」[30]少数与党であった第2次吉田内閣の下、

28　意見②-1 の伝達の後、日本側から(法務庁決裁と並行して)意見②-1 のみを踏まえた案文(案 C に見え消しを施したもの)を再度 GHQ に提示したかどうかについては、日本側の提示を元に意見②-2 を作成した可能性と、日本側からの提示がなく、米側で追加的に意見②-2 を作成した可能性の両方が考え得る。

29　ここでは、12 月 2 日付の米側内部で回覧されていた条文案は、米側で作成したものであり、日本側が作成したものを翻訳したものではない、という前提で記述しているが、そうではなく、12 月 2 日の段階で日本側が既に案 D を作成したうえで米側に提示し、米側が翻訳して回覧した可能性もある。その場合、日本側の案 D は 12 月 3 日付となっているが、12 月 2 日の段階で米側に一度見せ、内々の許諾を得たのが 3 日であった等のことも想定される。しかしながら、脚注 27 で述べたような微妙な相違があることや、後述するように、当時は GHQ との折衝で、特定の条項については原文(英文)の内容を直してはならない旨指示されるような情勢下で、例えば案 D の段階で、日本の法制ではなじみのない常務委員が第 4 条に突如挿入されたことなどからすれば、案 D は米側の案を、脚注 27 の点を除き丸ごと受け入れたとする、本文中で述べた可能性の方が高いように思われる。

30　石川[2004]、p.45。

いつ衆議院解散・総選挙があるやもしれない中、社会保障制度の確立に向けた議論を本格化させることが急がれていた情勢を考えると、GHQ との調整と、政府部内での意思決定が並行して慌ただしく行われた可能性は高いものと思われる。

第 3 節　主な法制上の論点

次に、表 1-1 で示した条文案の規定の変遷も踏まえながら、制度審の法的位置づけに係る主要な論点について検討する。

(1)制度審の性質

①内閣総理大臣の所轄等

まずは第1条において、その政府部内での位置づけを「内閣総理大臣の所轄」としたことと、第 2 条第 1 項において、11 月 29 日に事務次官会議にかけられた案に盛り込まれていた「国会に建議し、」の語が削除されたことについて検討する。

これらの点について、設置法案の審議が行われた第4回国会、1948(昭和 23)年 12 月 11 日の参議院厚生委員会で、中平常太郎議員と宮崎太一厚生省保険局長との間で次のようなやり取りがあった。

(中平議員)「内閣において総理大臣……(ママ)内閣と対蹠的な立場にあって相当権限の幅の広いものを持っておるようなことですが、かの人事院のごときものか、あれ程の権限はないのか、それを一つお伺いします。」

(宮崎局長)「この勧告書を読みますと大分人事院的色彩のものがあるように私共存じます。併しこの法案につきましてはそういう色彩はございません。内閣総理大臣の所轄に属するものでありまして、国会に対しましても内閣総理大臣を通じて出すという形のものでございまして、すべて政府の方に意見を出す、勧告を出す、併し政府は又政府の立場において独自の行動をとるということになると思います」

(中平議員)「人事院は現在相当強力な関係にあるに拘わらず、その勧告は殆んど踏みにじられてしまって、その主張が入れられないというような状態であって、さればとて容れられなければ容れられないなりに、こうするという一つの裏附けがないのでありますが、人事院でさえそういうようなふうに、一つの制約を無論受けておるのでありますが、この審議会はそれ以下のものであるとするならば、やはり一つの諮問機関のごときものになって行くであろうと思うのですが、少なくとも諮問機関ならば、国会議員は入れない、国会議員を入れるということであれば、諮問機関のごとき柔らかなものではいけない。国会議員を入れるものならば、強力なものにならなければいけない」

ここでの中平議員の問題意識は、社会保障制度審議会は人事院のように強力なものとは規定されていないのならば、国会議員を委員とするのはふさわしくないのではないかというものであった。

このやりとりがあった第4回国会の前、同じ年の 10 月 11 日から 11 月 30 日まで開催された第 3 回国会において国家公務員法の改正が行われ、それまでは内閣総理大臣の所轄だった「人事委員会」を内閣の所轄の「人事院」にして独立性を高め、組織と権限・責務が強化された[31]。ここでの所轄の語は、社会保障制度審議会についても用いられており、「『監督』や『管理』とは異なり、

[31] 鹿兒島他[1988], p.12。

通常の指揮監督を受けないことを意味するとされている」[32]語である。「所轄の下に」としたのは、「権限行使に当たって内閣の指揮監督を受けないというニュアンスを示すためであろう」[33]とされている。いわゆる「(独立)行政委員会」の属性を有する人事院等の内閣からの独立性の高さを示している。一方、内閣総理大臣の所轄を内閣の所轄に改めたことについては、「人事委員会の行政機関としての性質は総理府の外局であると理解されていたが、憲法第 73 条によれば官吏に関する事務は内閣が所管するところであること、また、人事行政はその性質上政府との間に強い独立性を有する中央人事機関たる人事院によってコントロールされることが望ましいことなどの理由により、分担管理大臣としての内閣総理大臣の下に置かれるよりは、むしろ人事院は内閣そのものの所轄の下に置かれるべきであるとされた」[34]と説明されている。また同じ改正で、同法第 23 条が、かつては「人事委員会は、この法律の目的達成上、法令の制定又は改廃に関し意見があるときは、その意見を内閣総理大臣に申し出なければならない。」と、意見をいう相手を内閣総理大臣としていたのを、「人事院は、この法律の目的達成上、法令の制定又は改廃に関し意見があるときは、その意見を国会及び内閣に同時に申し出なければならない。」と、国会に対する直接の意見出しを認める規定に変更された(傍線筆者)。この趣旨は、「人事院の独立性が尊重された反面、通常の国家行政組織ではなくなったことにより、法律等の閣議請議権等が制約されることとなったため、人事行政に関する専門的な意見が立法に反映されるよう、内閣と同時に国会に対しても意見の申出をすべきこととした」[35]と説明されている。

他方制度審に関しては、ワンデル勧告において「内閣のレベルに於ての代表的審議委員会」とされた一方、条文案上は「内閣総理大臣の所轄」に属することが明記された。この「内閣のレベルに於ての代表的審議委員会」に関しては、同年 12 月 12 日の国会審議において、厚生省保険局堀岡庶務課長が「この点はいろいろと含みのあると申しますか、その解釈のしようによっては、如何ようにも解釈が可なり人によっては、まちまちになり得る表現じゃないかというふうに思います。この問題につきましては、只今お示しの通り関係方面との折衝も数次重ねまして、一応の案が整ったわけでありますが、内閣と同列のレベルにおけるという、その点を文字通り採りますというと、これは日本の行政組織、その他万般の問題に大きな影響を来たす問題であろうと思います。」と答弁していた。

確かにこの文言を見ると、様々な解釈が可能になってしまうように思われる。文字通り、内閣と同列のレベルの審議会組織、すなわち内閣と並立するような別の組織体をイメージすることも可能であるが、それは「憲法上特に定められている会計検査院(第 90 条)の場合を除いては、憲法に違反する」[36]ことになる。そもそもワンデル勧告の英文上の表現は”The establishment of a representative Advisory Council on the level of the Cabinet”とされていた。この表現については、当時 GHQ/PHW が発行していた週報(“Weekly Bulletin”)の 1948 年 12 月 13 日～19 日号(103

32 佐藤(功)[1996], p.450。
33 鹿児島他[1988], p.101。
34 同上、p.241。
35 同上。
36 佐藤(功) [1996], p.449。

号）で社会保障制度審議会設置法の成立を報告している文章[37]において、厚生省に設置された社会保険制度調査会を”established on a ministerial level to function primarily for the Ministry of Welfare”と表現していた（傍線筆者）ことを踏まえれば、内閣と並立するような別の組織体を意味するものではなかったとも言いえるが、「内閣の所轄」と解釈することは可能であった。

では人事院と同様の「内閣の所轄」というレベルのものとする、という解釈をなぜしなかったか。後述するように人事院と同様制度審は立法を担うものではなく、法律の閣議請議権を持たないものである。よって制度審についても、人事院の例に倣って最大限ワンデル勧告の趣旨を尊重し、中平議員のような懸念に応えるため「内閣の所轄」とし、より「内閣と同列」にすることになぜならなかったのか、という疑問が生じる。

一つには制度審の果たす役割の問題がある。人事院は人事院規則の制定という準立法的権限、及び勤務条件に関する行政措置要求や不利益処分、不服申立制度といった準司法的権限を有するものである。一方で制度審は設置法第2条に規定されているように「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及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」任務と権限、及び「社会保障に関する企画、立法又は運営の大綱に関し」内閣総理大臣及び関係各大臣からあらかじめ意見を求められるという役割を果たすものである。よって人事院のような準立法的権限や準司法的権限を持たない。その役割と権限が異なるのだから人事院と同格とする必然性はない、ということは言いうるが、他方、こうした違いだけからは、堀岡の答弁にある「万般の問題」という表現の趣旨は説明できないように思われる。

考え得る別の理由としては、行政委員会制度をめぐる政府部内での意見が影響した可能性がある。制度審設置法に先行する 1948（昭和 23）年 7 月に制定、公布された国家行政組織法の立案過程においては、制度審のような企画立案を行う審議会を初め、多様な役割を持ち、又その設置形式もさまざまであった行政委員会等の合議制の行政組織の扱いが問題となった[38]。大まかに言って、前記のように、行政委員会制度は GHQ が民間有識者を活用して我が国の民主化を促進するために導入した行政のスタイルであり、民主化の観点からは望ましいものとされた一方、「政権中枢から見れば、意思決定過程の分散化を招き、統治運営上の不確実性が増大することを意味する」ものであり、政府は「法制局を中心に、立法技術を駆使して統治組織の複雑性を縮約する試みを開始し」、「早い段階からその（引用者注：アメリカの独立規制委員会に類似した合議制行政組織）『濫設』防止に努め」[39]ていた。その後当時の法制局は解体され、国家行政組織法の立案は行政調査部へと移行したが、同様の考え方は引き継がれ、国家行政組織法第 3 条に規定する「委員会」－法律の別表に個別に列挙されており、第 8 条に規定されている審議会等よりも限定的である一方、審議会等が省等の下に置かれるものとされているのと異なり、省や庁と同格とさ

---

37 "General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Public Health and Welfare Division, WEEKLY BULLETIN For Period 13 – 19 December 1948 Number 103”、国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ（Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024）。

38 以下国家行政組織法との関係に関しては、伊藤[2003]を参照している。

39 伊藤[2003], p.100。

れ独立性が高いーを「できる限り限定化」[40]しようとしていた。他方制度審は、第 8 条の審議会等に該当していた。第 3 条に規定する委員会であった、公正取引委員会や国家公安委員会のような実質的な省庁的機能の民主的統制のために合議体組織を活用したものや、中央労働委員会等の三者構成で労使紛争の調停等を行うために合議体組織を活用したものとは違い、社会保障に関し調査を行い、審議した上で勧告を行う役割のものである。社会保障という政策に係る勧告を行うためのいわば意見の調整のために合議を行うものであり、組織を公正な立場で民主的に統制することや、個別の事案に関わる労使の意見の対立を調停することを目的とした組織に比べ、省や庁と同等の独立性を確保しなければならない必然性は相対的に乏しいとも言い得よう。よってそうした「『濫設』防止」の流れの中で、独立性が確保される必然性が第８条の審議会等よりも高い第 3 条の適用を受ける「委員会」よりも、さらにもう一段独立性の高いと言いうる、国家行政組織法の適用を受けないことが法律上明文化されている人事院と同等のものとしようとするならば、かなりの困難があったろうと思われ、このことも堀岡の答弁の背景にあったものと考えられる。

よって「国会に建議し」の語を盛り込もうとしても、内閣の所轄ではなく、「分担管理大臣としての内閣総理大臣」の下に置かれることで、人事院が直接に国会に対して「意見出し」することができるものと同様である、と説明する根拠もなくなることになる。「国会に建議し」が削除された背景に、仲田の指摘した「国会法との関係」を踏まえた米側内部での意見調整もあった可能性も踏まえると、そもそも国会への直接の建議を盛り込むことは法制的にも、政治的にも困難であったが、むしろそうした行政委員会制度を限定化する等の情勢下で、第8条の審議会等であるにもかかわらず、国会議員の参画も得た上で、内閣総理大臣に勧告する等の権限を有することとされたことは、可能な限りワンデル勧告の趣旨に即したものにしようとした関係者の尽力の表れともいえよう。

②自らの建議と「あらかじめ」の諮問

次に第 2 条に規定されている制度審の権限について、他省庁との関係性を中心に検討する。

「十年史」では、同条第 1 項が「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及び運営の大綱につき研究」すると規定したこと（表 1-1 参照）が、（ワンデル勧告にいうところの）調査の自由を認められる独立性の表れと評価している [41]。また第 2 項で「あらかじめ、審議会の意見を求めなければならない」としていることを、「例えば各省で社会保障関係の法律案を国会に提出しようとする場合は、各大臣より事前に必ず本審議会にかけて審議の上その意見が出なければ国会提出はできないというように各大臣に対して義務を負わせている」と説明し、他の各省の審議会が「大臣の諮問があってそれに応じて答申する」とされている位置づけとの対比で「特殊な任務と権限」と評している。このことと、自ら検討した結果を「総理大臣に対して国会に提出するように勧告すること」が第 1 項に規定されている任務であり権限になっていることとを併せ、「絶対に他の審議会に見られない特色であって、この審議会の独立性の一つのあらわれとみることができるものである。」と自己評価している [42]。

国会でも、政府は同様の評価を提示していた。先に引用した 1948（昭和 23）年 12 月 12 日の国

40 同上, p.125。

41 <10,19-20>。

42 同上。

会答弁で、前出の厚生省保険局堀岡庶務課長は、「相当今までの、言葉は悪うございますが、あり来たりの審議会等とは相当異なるものであるというふうに私共は考えております」と答え、さらに「第2条第2項は相当強いものと考えて宜しいのか」旨問われ、「意見を求めずして決定をするということは、本法の違反になるというふうに、これは法理上当然だと思います。ただその場合に、意見を聴けばいいんだというふうにも、これは読めますし、一応それで法理解釈は通り得るかとは思いますが、併しながら行政運用の面におきまして、この種の特殊法が設けられ、そうしてわざわざそこに『あらかじめ』という文句があります以上、その意見を十分慎重な審議して、その意見の聴くべきところに聴かなければならんということは、行政の運用上当然ではなかろうかというふうに存じます。」と答弁している。

その後の実際の制度審の 50 年強の歴史においては、残念ながらこの答弁が期待していたほど制度審側の答申は受け入れられなかったことも多いが、少なくとも条文の上では、かなり強い権限が予定されていた。

当然こうした権限は、法律案を策定するところまでは含まない。1948（昭和 23）年 12 月 11 日の参議院厚生委員会において、宮崎太一保険局長は「第二条の立法ということでございますが、これは国会に提出するに至りますまでの法律案を審議する或いは国会がご提出になるように審議会で案を作って国会の方へ勧告をする、こういう意味の立法という文字であると思う」という答弁を行った。これに対し、翌日開催された、同じ参議院厚生委員会で、姫井伊介議員から、答弁の意図を、制度審が行うのは立法等に係る「大綱」についてであり、法律案を制度審が作り上げるということではないことを念押しする趣旨の質問があった。姫井が質問を行った背景には、参議院厚生「委員会におきましても、この問題に関する特別の調査会などを設けまして十分研究いたし、進んでは立法化せんとする意思をもっておることも御承知で、そうなりますと、そこに何らかの振合いができて来て、将来いろいろのトラブルが生じやしないかということも考えます」という懸念があった。これに対し、宮崎は「立法及び運営の大綱につきまして研究をする」ということは、「国会にそういう研究があったということを提出するように内閣総理大臣に勧告をするということでございまして、この意味は、国会が立法をなさいますことについて、国会のご参考に審議会が案を作るということでございまして、国会の立法事項をこの審議会が立法するということはないのでございます。」と答弁していた。また宮崎は、「法律案を審議会で作り、そうしてその案は案でございまして、国会が審議をなさいます案であるかどうかは別問題といたしまして、国会に御参考として、内閣総理大臣を通じて国会にお出しをするということでございますが、それは正確な意味の法律案でないと思う」と、制度審が仮に条文の案の作成のようなことを行ったとしても、それは内閣法に基づき内閣総理大臣が国会に提出するものや、姫井議員が「立法化せんとする意思」があることを述べた、国会法に基づき委員会や議員が提出する正式の法律案とは異なる性質のものであるとの説明を行っていた[43]。

---

43 なお第 2 条の規定からすると、いわゆる議員立法として、各議員が両院において提案するものは制度審の審議対象とならないが、初期に一度、議員立法法案が審議の俎上に上ったことがあった。これは 1951 年（昭和 26 年）2 月 13 日に開催された第 21 回総会において、厚生省より国民健康保険法の一部改正法案及び船員保険法の一部改正法案が付議されたものである。当日は厚生省安田保険局長から説明がなされた。同総会の記録（『社会保険時報』[1951]掲載）によ

③小括

これらの所轄と権限の問題は、後年における制度審の役割が変遷を遂げる根源となる、政府、特に制度所管省庁との微妙な関係性の源となる重要な点である。

1948(昭和 23)年 12 月 12 日の参議院の制度審設置法の法案審議で、後に綜合委員会委員長になるなど制度審で重要な活躍をすることになる山下義信議員は、「若し(引用者注:社会保障制度審議会設置法案)第 2 條第 2 項の趣旨が、行政府のそういう運営の大綱に関して、その意思決定に束縛を加えるというような点にまで、これが及ぶのでありますと、この審議会は一つの行政機関にならなくてはならん。政府の行政機関としての権限というものを持つものでなければ、これは相当大きな問題であると思う。言うまでもなく内閣法、更に遡れば憲法の行政権にまで問題が及ぶものであると考える。然るにこの性格はそういういわゆる行政機関ではなくして、一つの諮問機関的な立場を持っておって、そうしてそれの一つの権限内容に行政府の意思を束縛するところまで強めることは、私はこれは余程疑問があるのではないかと考えるのでありますから、この第2條第2項の解釈は、これは余程愼重に速記にも留めて置きまして、立法に誤りなからしめることが必要であると考えて、私は質疑を提供したのであります。そこでこの審議会が内閣と同列のような高い審議会の内容を持たせるということは、そういう行政権の束縛というところまで行くのでなくして、この審議会の構成メンバーの権限というものが、相当な高い権限を持って、この審議会が運用せられて行くというものでなくては、実質的において何にも権威はない。どんなことを謳うても、委員は内閣総理大臣が一方的に任命するのだということになると、ただ従来の官僚的な諮問機関と少しも違わない。私は実に賛成を表するのでありまするけれども、そういう点にこの設置法の構成の上に、一、二疑点があります」と述べていた。制度審の設置自体には賛成ではあるが、「内閣の所轄」として行政機関を拘束するものではなく、分掌大臣の一つである内閣総理大臣の下にある一つの諮問機関に過ぎないとするのだから、審議会の権限が相当高いものとして運用されなければ実質的な権威はない、という問題意識を示している。すなわち、制度審の権威は法令により基礎づけられているとは言えず、その運用にゆだねられるものであるということを意味する。この制度審の実質的な権威は、以後の記述が示すように、大内兵衛や今井一男、近藤文二らの活躍により

ると、安田も「ここ(引用者注:社会保障制度審議会)にかけたかどうかという点について私ども疑問を持って」いたが、「内容的に見まして私どものほうからいろいろお話をいたしまして、ご了承を求めたらどうかと思って」提出した、と説明している。さらに厚生省葛西嘉資事務次官は、検討の結果諮問することとした理由について、議員提出法案には、ある程度省庁が折衝等を行ったうえで、議員が引き受けて提出するものと、議員が単独で提出するものの二種類があるが、前者の「議員と政府の共同みたいなもの」について、制度審にも「出したらどうかということでご審議をお願いしているような恰好になった」(葛西)と説明した。筋論としても議員が提出するものを省庁が「知っているのはおかしい位である」(安田)ものであったが、法案の内容に関し制度審でも若干議論があったことが、そうした判断の背景にあった。

これを受け、議員提案法案を今後制度審が採り上げるかどうかについての議論がなされたが、「結局単に参考までに説明をきくにとどめ、意見を述べる必要があれば別途申入れなどの形で行う」<10, 216>こととされた。しかしながら、法令の規定からすれば当然のことではあるが、その後制度審に議員提案の法案が付議されることはなかった。

運用の過程において徐々に築かれ、また時代の変遷とともに徐々に薄れていくことにもなるのだが、山下の指摘は、第2節の冒頭で述べた今井一男の「(行政委員会と審議会の)中間」であったという性格が表れたこれらの条文から、制度審という組織の位置づけのデリケートさを見抜いた鋭いものであった。制度審の 50 余年の歴史を見ると、皮肉にも慧眼であったと評価せざるを得ないと思われる[44]。

(2)審議対象の範囲

次に審議対象の範囲について検討する。

①法制定時の経緯

まず第 2 条第 1 項において、制度審の扱う範囲を「社会保険(とその関係事項)」に限定している一方で、第 2 項においては「社会保障」とした点について、制度審設置法制定時の経緯を検討する。

仲田良夫は条文作成に際しての GHQ との調整に関し、「設置法案が司令部に持ち込まれたが、司令部からは全面的に修正した案文が提示され、これが現行法の基礎となった。ことに同設置法第2条第1項の規定は司令部の社会保障に関する考え方を示すもので(第2項の規定は当方の考え方にも盛られていた)」[45]との記述を残している。「十年史」においては、ワンデル勧告が「第一部の現状説明のところでは公共扶助(公費で生活費支給)や公衆衛生や医療などは社会保障の中に含まれているにもかかわらず第二部勧告の所では社会保障のうちには保険だけしか入れて」おらず、「公衆衛生や診療施設をその外に取り扱っている」ことと、第一項が「社会保険」と規定されていることとを併せて、「少なくとも当初は、社会保障といってもほとんど社会保険を意味したものであっ」たが(傍点ー原文)、1950(昭和 25)年の最初の総合勧告においては、「国家扶助は勿論のこと公衆衛生及び社会福祉の向上もハッキリと含めているのである」と記述している[46]。これに鑑みれば、仲田の言う「司令部の社会保障に関する考え方」とは、社会保障はほぼ社会保険とイコールである、ということであり、「当方の考え方」とは、「社会保険以外の分野についても社会保障として扱っていく」ということであると考えられる。

このことは、原案の第 2 条第 1 項で、制度審が扱うこととされた対象について「社会保障制度の企画、立法及び運営」とされていたのを、閣議決定法案では「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及び運営の大綱」と修正されたことと符合する(表 1-1)。GHQ 内部文書において、12 月 7 日付で GS(民生局)から PHW(公衆衛生福祉局)に対し、制度審設置法案に関するコメントが求められ、翌 8 日に「法案は(ワンデル)報告と、国において社会保障に関する代表的審議委員会の設置を提言している点において符合する」ため「(公衆衛生福祉局としては)異論はない」との返答がなされていたことが確認できる[47]。

---

44 なおこの山下の指摘に関しては、制度審自身も「十年史」において、「かなり注目すべき発言」と指摘していた<10, 57>。

45 仲田[1970a] 。

46 <10, 7-8>。

47 General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, CHECK SHEET, Subject: Draft Legislation"、国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)。

仲田は上の記述とは別の座談会で「当初、私の方の案では、国会議員を入れない案を持って行ったら、向こうの方でとんでもないといって、命令が来たわけです。それで制度審議会設置の英文の文書が来たのですが、それを翻訳したわけです。だから、制度審議会設置法の第 2 条などはわけのわからんようなことが書いてありますけれども、私の方の案の一部をとって、向こうさんの意図がかみ合った制度審議会設置法になったわけです。」と述べている [48]。『内閣法制局百年史』によると、連合国占領下にあった当時は、「法律案の国会提出や勅(政)令の制定についても、いちいち総司令部の了解が必要となり、事柄によっては、それらの細かい内容について干渉を受けることが少なくなかった」とされ、その手続きについても「各省庁が原案の実態について総司令部の担当部局と交渉し、それが固まったところで法制局の下審査を受け、さらに今一度総司令部の原局の了解を取り付けたうえで閣議にかけることになった」時代であった。また「総司令部との折衝過程において、特定の条項は絶対に原文(英文)の内容を直してはいけないというような注文」があったため「翻訳調の法文」も見られたとされている [49]。閣議決定法案の第 2 条第 1 項の「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及び運営の大綱」は、上記 12 月 2 日付の英文では"as to the most effective methods of providing economic security through social insurance, and as to legislation and matters of administrative policy concerning social insurance and related subjects"[50]とされており、「翻訳調の法文」の典型例であるように見受けられ、仲田の証言を裏付ける。

12 月 3 日の最初の閣議資料(案)においては、案件表に手書きで「未」の字が付け加えられており、12 月 7 日の案件表には「決定」の字が付け加えられた。同様に案件表上で 3 日が「未」、7 日

---

48 上山他[1985],pp.59-60。

49 内閣法制局百年史編集委員会[1985], p.107。また、当時外務省政務局特別資料課課長であった芳賀四郎も、当時は法制定の前に GHQ の審査を受けることが慣例になっていたと指摘していた(芳賀[1951], p.24)。

50 この規定は、制定当初の 1935 年米国社会保障法(Social Security Act of 1935)の、社会保障委員会(Social Security Board)の所掌範囲についての以下の規定に酷似する(第 702 条)。" The Board shall perform the duties imposed upon it by this Act and shall also have the duty of studying and making recommendations as to the most effective methods of providing economic security through social insurance, and as to legislation and matters of administrative policy concerning old-age pensions, unemployment compensation, accident compensation, and related subjects."(表1-1 参照)。このことは GHQ サイドにおいて、社会保障制度審議会の所掌範囲の定義に関して、当該規定を参照した上で日本側に提示した可能性を示唆する。しかしながら米社会保障委員会は、発足 5 年後の 1940 年には約 12,000 人の職員を抱え、ほとんどの者が老齢遺族年金局(Bureau of Old-Age and Survivors' Insurance)に所属する、社会保障法を運用する一大執行機関であり、後段の制度審の規定に類似する勧告等を行う部分より、実務の"the duties imposed upon it by this Act"のウエイトが大きかった組織であった(Berkowitz[1998], p.537)。制度審の果たした役割は、むしろ 1938 年及び 1948 年に、上院財務委員会により社会保障法の改正に向け提言を行うために臨時に組織された Advisory Council on Social Security に近似していた。なお米国政府資料として保存されていた 1950 年の初の総合勧告の英訳においては、社会保障制度審議会の英訳として"Advisory Council on Social Security"の語が使われていた。

で「決定」とされている法令としては、統計法施行令の一部を改正する政令、貿易資金特別会計令、産業設備営団損失審査会官制等の一部を改正する政令、罰金等臨時措置法案があった。これら4例については制度審設置法案と異なり7日の閣議において再度資料が配布された形跡はなく、3 日に配布されたもので閣議決定がなされたと考えられる。そのため、制度審設置法と異なり12 月 6 日の事務次官会議に再度かけられてはいない。いずれにせよ、閣議の場にまで持ち込まれたものがその場で決定できなかった理由としては、総司令部の了解がまだ得られていなかったことが有力であると考えられる。第 2 節で述べた経緯に係る推測は 1 つの可能性を示すものだが、そこで指摘したように、制度審設置法案に関しても GHQ サイドから修正の指示が入り、GHQ サイドの内部手続きと並行して日本側で事務次官会議、閣議という手続きが経られたことが考えられる。日付的には GHQ 部内での PHW から GS への返答は閣議決定の翌日であり、「内閣法制局百年史」等が示す順番が厳格には守られていないが、争点となっている個所について日本側が GHQ 案を丸のみしているのであれば異論はないであろうとの理解の下で手続きが進められた可能性があることが示唆される。

②具体的な対象の内外

まずは上記において、条文の文言が決定された経緯について整理した。とはいえ審議の対象範囲については「社会保障」「社会保険」とだけされ、その具体は示されておらず、いわば運用にゆだねる形となった [51]。運用の過程においては、各種医療保険や公的年金、生活保護や社会福祉制度等のように、当然議論の対象と理解されたものもあるが、個別の法律案等に関し、対象とすべきか否かが議論の俎上に上ったものもあった。

まず対象とされなかったものとして恩給が挙げられる。周知のとおり戦後間もない1945(昭和20)年 11 月 24 日の GHQ からの覚書(「恩給及ヒ恵与」)に基づき、翌年 2 月 1 日に「恩給法ノ特例ニ関スル件」が公布され、一部の例外を除き軍人恩給は停止、制限される一方、文官の恩給に関してはほぼ継続された [52]。その継続された恩給に関し、政府は 1950(昭和 25)年 1 月分からの額の引き上げのための恩給法等の一部改正法案を国会に提出したが、これについての制度審への諮問は、法案に関連する予算案が衆議院で可決され、参議院で審議中という「事後報告的なやり方」[53]でなされた。制度審では諮問に対する答申という形式ではなく、法案の内容に対する意見を

---

51 他方社会保障の語の概念整理に関しては、仲田の前出の説明のように、制度審は自ら 1950 年(昭和 25 年)の最初の総合勧告において、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉を含む広いものとした。こうした範囲とされた理由、及び我が国における社会保障概念の確立過程における学術的な整理との関係性については、1950 年勧告の起草者であった近藤文二の所論の検討を行う第 2 編第 1 章において記述する。

52 厚生省五十年史編集委員会[1988](記述編), pp.902-3。

53 <10, 99>。なお恩給法等の一部改正法案について制度審がまとめた答申においては、制度審には同年 2 月 18 日に送付された、となっている。実態的には、制度審の第一委員会において、同年 2 月 20 日及び 3 月 8 日の 2 回にわたり、第一委員会にて審議されたとの記録がある<10, 98>。一方、この国会で国家公務員法関係 3 法案として扱われた残りの2つ(国家公務員共済組合法の一部改正案及び国家公務員災害補償法案)については、それらの答申において、制度審に同年 3 月 8 日付をもって付議された、となっている。恩給法等の一部改正案についての諮問のタイミングの違いが、この記述の仕方の差となって表れている。(この注の下線は筆者によ

同年 3 月 14 日付でまとめたが、「十年史」においては、同月 16 日の読売新聞の「当局が国会提出前に諮問しなかったことは、恩給年金は官吏の既得権であり、社会保障のワクの外にあると考えた」という批判を引用 [54]しつつ、政府からは恩給法の改正について、制度審の意向にもかかわらずに諮問されないのが通例となったと述べている [55]。よって 1953(昭和 28)年 8 月に復活した、軍人恩給の復活を盛り込んだ「恩給法の一部を改正する法律」の諮問もなされていない。

また同様に、制度審としては諮問されるべきと考えた一方で、政府が諮問を行わなかった事例としては、戦争犠牲者への援護に係る立法がある。制度審では講和条約成立後の 1951(昭和 26)年 7 月 18 日の第 24 回総会において、戦争犠牲者の保護と社会保障の関係が議論となり、それを契機に戦争犠牲者特別委員会が開催され、同年 12 月 13 日の第 28 回総会において中間報告が行われた。その間、制度審は同年 7 月 24 日の厚生大臣に対する申入書や、10 月 20 日のいわゆる「第二次勧告」において、戦争犠牲者の援護を社会保障の見地から推進するよう政府に対し提言し、さらには翌 1952(昭和 27)年 2 月 13 日の第 29 回総会においても関係法案を諮問するよう要求したにもかかわらず、同年 3 月、厚生省は諮問を経ずして戦傷病者戦歿者遺族等援護法案を国会に提出した。その後厚生省は制度審に対し、同年 4 月 16 日の第 30 回総会の場で、諮問をしなかったことについて、「同法案が社会保障であるかどうか、諮問すべきかどうかについては種々論議があったが、その性格を決定するいとまもなく次官会議にさえ附することなくして閣議に提出して国会に提案されたもので、時間的にも諮問はできなかった」と答弁したが、制度審は納得せず、諮問されなかったことに関する遺憾の意を意見として取りまとめるなどした [56]。その後戦傷病者、戦没者遺族に係る法案についても諮問されていない。

この恩給と援護関係の法案にかかる取り扱いについては、「十年史」では、重ねて「国家補償というような観念から社会保障制度に入らないと考えられているらしいけれども」「これこそ正に社会保障制度の一部としての見地から見直していかねばならぬ制度であるとされている」との指摘がある [57]。

この記述に続き、「十年史」は、原子爆弾被爆者への医療費や医療手当制度についても、「社会保障の見地から考えられるべきものである」と指摘している [58]が、1957(昭和 32)年 4 月に施行された原子爆弾被爆者の医療等に関する法律は、政府提出法案であったにもかかわらず制度審

るもの。)

[54] <10,102>。

[55] 厚生省保険局が編集する『社会保険時報』において、当該読売記事に関し、GHQ 公共衛生福祉部社会保障課から、審議会への上程の遅延と、恩給と社会保障との「ニラミ合せ」が考慮されていなかったことについては、読売社説と同意見であるとの言明があったことが報じられた。また同課ポーラック係官が、この読売の論調について、一般にも周知せられるべく、当局の機関誌である『社会保険時報』の広報事項として「転載あってよかろう」としたことも合わせて報じられていた(『社会保険時報』[1950], pp. 19-21)。恩給を所管しない厚生省は直接に恩給の諮問について発言権を有するものではなかったが、社会保障全体を見渡す立場から、諮問が行われなかったことへの批判的姿勢があったことが伺える。

[56] <10, 249-251>。

[57] <10,16>。

[58] 同上。

への諮問はなく、それについて特に問題視された経緯は見当たらない。一方で、1960(昭和 35)年 8 月に施行された同法の改正法案については、1960(昭和 35)年 2 月 2 日に諮問され、答申が行われた。さらには 1968(昭和 43)年 9 月に施行された原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律についても、制度審での諮問、答申があった(第 186 回総会(同年 2 月 12 日))。当初法に関し諮問がなく、特にそれを問題視した経緯も見当たらない理由としては、当初法は被爆者健康手帳の交付と、健康診断、及び原爆由来の医療の給付を定めたものであり、原爆による被害への国家補償的色彩が強かった一方で、1960 年の改正法は現金給付である医療手当の給付を創設するものであり、「社会保障の見地から考えられるべき」要素がより強まったことがあるのではないかと考えられる。

これらの国家補償的色彩を有する分野の他に、1950(昭和 25)年の勧告において、社会保障の範疇に含まれるものとされた公衆衛生についても、諮問の有無が分かれていた。当該勧告においては環境衛生や衛生取締行政などは含まないとされており、また「十年史」においては、環境衛生の例として上下水道対策、し尿処理対策、衛生害虫対策及び公害対策が挙げられていた [59]。しかしながら公害対策に関しては、1967(昭和 42)年の公害対策基本法の制定当時においては、制度審としては、「(引用者注:公害対策が)社会保障制度の範疇に属すること、すなわち本審議会の所管に属するという判断は、すでに昭和二十五年に行なった社会保障制度に関する勧告以来明らかに」していた、という姿勢であった。よって制度審としては「当然本審議会に諮問があって然るべき」と考え、会長名で諮問するよう厚生大臣に申入れたが、政府は国会提出期限を理由にして、法案の国会提出前に諮問せず、制度審においては提出後の同年 5 月 22 日の総会で説明を受けるにとどまった [60]。この説明を受けた制度審においては、「国会における法案審議の参考となるような社会保障的見地からの」[61]意見を述べるべきだ、という提案があり、同年 6 月 22 日に、「公害対策について」(申入れ)をまとめ、内閣総理大臣に申入れた。こうした経緯を踏まえ、その後提出された、保険診療の自己負担分を公費等により肩代わりすること等を内容とする、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法については、制度審も「社会保障と大きな関連があり、積極的に諮問を求めて審議を行う必要がある」[62]という意見であり、政府もそれに従い、諮問が行われた経緯があった。一方、例えば 1967(昭和 42)年に制定された大気汚染防止法や騒音規制法等の規制法に関しては、諮問が行われていない。

もう一例、薬事法に関する扱いを見る。例えば 1951(昭和 26)年 5 月 14 日の第 23 回総会に諮問された法案は医薬分業に関する内容であり、また 1960(昭和 35)年 4 月 15 日の第 81 回総会に諮問された法案(薬事法案及び薬剤師法案)は「社会保険医療との関連から諮問されたものと解される」[63]と説明されている。一方で 1979(昭和 54)年 2 月に諮問された、医薬品副作用被害救済基金法案と同時に提出された薬事法改正案については、「医薬品との製造又は輸入の承認

59 <10, 15-16>。
60 <20, 865>。
61 同上。
62 <20, 948>。
63 <30, 1242>。

の厳格化や新医薬品等の再審査などのきわめて技術的な事項に関する改正」[64]であったことから、諮問の対象とはされなかった。薬事法は 1993(平成 5)年にも大きな制度改正があったが、ここでも諮問はなされていない。

以上のように基本的に規制的、技術的な事項に関しては諮問が行われていない。よって、公衆衛生分野であっても、医療の現物や手当等の一定の給付が含まれるようなものについて、あるいは保険医療と関係するものについては基本的に諮問を行うという一定の整理がなされていたようにも見受けられるが、他方、同じ公衆衛生立法である予防接種法に関しては、1976(昭和 51)年 6 月 19 日に成立した、予防接種健康被害救済制度を法定化し、医療手当や障害児養育年金、障害年金等を支給することを定めた一部改正法については、諮問がなされなかった一方で、予防接種に関し義務接種から勧奨接種(努力義務)にすること等を柱とした 1994(平成 6)年 6 月 29 日に成立した一部改正法は、諮問がなされた [65]。1976(昭和 51)年の健康被害救済制度については 1970(昭和 45)年から閣議了解により予算措置されていたものの法定化であり、対象者にとり新たな制度が創設されるものではなかったが、原爆被爆者援護や公害健康被害救済のように、一定の給付を内容とするものは諮問がなされていたこととは、一貫しないようにも思われる。

この点については後程戻ることとし、次に労働分野について検討する。当然ながら労働保険関係 [66]に関しては基本的に [67]諮問がなされているが、いわゆる労働基準関係の法律の制定・改正に関しては、ごく一部の例外 [68]を除き、諮問されていない。雇用均等関係や、職業能力開発関係も諮問がない。他方、職業安定関係については、(旧)港湾労働法(制定時、1979(昭和 54)年改

---

64 同上。

65 <50, 779-781>。

66 労働省編[2001]資料編に掲載されている「法律改廃経緯」(pp.10-114)上の分類に基づく。

67 基本的に、としたのは、脚注 66 の分類で労働保険関係とされている、社会保険労務士法や労働保険特別会計法が、諮問されていないためである。

身分法や特別会計の関係法が基本的に諮問されていないのは、公衆衛生分野についても同様である。まず身分法については、例外となるのは、1951(昭和 26)年度における医師法、歯科医師法、薬事法(薬剤師関係)の一部改正法及び本文中に挙げた 1960(昭和 35)年の改正(薬事法案及び薬剤師法案)となっている。

また特別会計法に関しては、1968(昭和 43)年の通常国会に提出された国立病院特別会計法の一部を改正する法律案について、制度審にかけなかったのは法律違反であるとの指摘を、八木一男議員(当時制度審委員)が衆議院大蔵委員会で採り上げたことがあった。これは国立療養所に係る経理を一般会計から当該特別会計に移管するものであり、政府からは「たとえば、国民年金法、厚生年金保険法、健保、国民健保、生活保護法等の社会保障に関する実体的内容を定める法律の制定または改廃は、社会保障に関する立法に該当」するが、「実体法とは別個に定められる会計手続法的な性質のもので」あるため、社会保障制度審議会の意見を求めた前例はなく、よって法律違反ではないという見解が示された(同年 4 月 16 日衆議院大蔵委員会木村俊夫官房長官答弁)。八木の追及に対しては、同官房長官から別途、制度的には誤りではなく事前に意見を聞く必要がなくとも、事実上の相談は配慮しなければならない、という答弁がなされた(同)が、この見解自体は覆されることはなかった。

68 1955(昭和 30)年のけい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法の制定、及び 1967(昭和 42)年の炭鉱災害による一酸化炭素中毒症に関する特別措置法の制定。明示的な説明はないが、前者は療養給付、後者は介護料の支給等の給付を伴うものであったためであることが考えられる。

正時)、沖縄居住者等に対する失業保険に関する特別措置法、特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法(特定不況業種離職者臨時措置法、特定不況地域離職者臨時措置法)、地域雇用開発等促進法については諮問がなされており、職業安定法等については諮問がない[69]。おそらくこれらは雇用保険(失業保険)等に係る給付の特例等、何かしらの手当の給付に係るものについてを含むもののみの諮問がなされたものと思われる[70]。(旧)港湾労働法の 1979(昭和 54)年の改正で、登録日雇港湾労働者に対して雇用保険法が適用されるに至り[71]、1988(昭和 63)年制定の(新)港湾労働法については諮問がなかったことがその根拠であるが、社会保障の見地から、という観点で諮問がなされていたことが理解できる。

ところで今井一男は、今井[1980]において、どの範囲の法案について、制度審側として政府に諮問を求めるか、という点に関する制度審の態度を、「あまり積極的でない」と述べ、その理由を、毎年度の各省庁からの法案に関する諮問・答申のための審議期間としては、毎年度の予算に関連する法案が固められ(例年 1 月 20 日過ぎ)てから、予算関連法案の国会提出期限(例年 2 月上旬)頃までの 3 週間程度しかなく[72]、他に本業もあり、かつ各省の審議会委員と異なり内容を事前に承知し得ない委員にとっては、「とても捌き切れない」[73]ため、としている。例えば上記の予防接種法の 1976(昭和 51)年の法改正は同年 5 月 11 日に国会に提出されている[74]が、当該法案が制度審で審議されるべき時期においては 14 本の諮問がなされており、その中には厚生年金保険法や健康保険法等の一部改正など、大きな改正を伴うものも含まれていた。このことが、予防接種法改正案を審議しなかった理由であるとの直接的な説明はないが、例えば諮問の対象として制度審が捉えた範囲を、制度審が社会保障と定義した範囲である、とまで厳密なものとして見做すことはできないことも示唆している可能性があると考えられる。

(3)設置期限

---

69 今井一男は、職業安定関係について諮問がないことにつき、「失業対策が、労働省との間に問題となった。政府の予算書をみると、失業対策費は、社会保障関係に掲上されている。しかし労働省側は、その内容を説明するし、意見も聞くがーそれは実行されたー、正式の諮問はお断りとの態度であった。一応抗議はしたが、それっきりに終わった。」と記述している(今井[1980], <30, 158>)。

70 ただし、労働省編[2001]において職業安定関係とされている法律のうち、駐留軍関係離職者等臨時措置法に関しては、同法に基づく特別給付金の支給が法定されているものの、諮問されていない。明示的に説明されていないが、当該法令の目的が現行法で「多数の労働者が特定の地域において一時に離職を余儀なくされること等の実情にかんがみ、これらの者に対し特別の措置を講じ」るものとされていることを踏まえれば、当該給付金に関しては駐留軍の撤退等に伴う国家補償的観点から支払われるものであり、よって制度審への諮問は不要であるとされた可能性があると考えられる。

71 <30,1212>。

72 国会提出期限に関しては、予算非関連法案に関しては例年 3 月上旬とされており、実際にも 2 月上旬以降の時期においても答申がなされることは多々あった。従って今井のこの説明はすべてに当てはまるものではないが、予算非関連法案であったとしても国会提出期限というものはあり、また政府の法案作成のペースもその国会提出期限を見越したものとなるため、制度審側において時間の余裕がないという事情は変わらなかったと言える。

73 今井[1980], <30,159>。

74 厚生省五十年史編集委員会[1988](資料編), p. 465。

次に設置期限について検討する。

制度審の設置期限は、特段切られていなかった。ワンデル勧告においては、「諮問委員会」について、「当分の間(for some years to come)、中央に於てこれに関係あり関心をもつ人々を代表せしめ、この制度に参画せしめる保証を有していることが望ましい。」とし、永久ではないものの曖昧であった。また制度審設置法の国会審議(1948(昭和 23)年 12 月 11 日参議院厚生委員会)において、宮崎保険局長は「審議会はそれ(引用者注:社会保険制度調査会が示した社会保障制度要綱における六段階の社会保障整備計画 [75]における第一段階の案)を仕上げると、それでこの審議会は任務を終れりかというとそうではないのであります。この勧告によりまするというと、でき上った法案の運用につきましてこの審議を継続しなければならないのであります。」と答弁している。一方で、発足時に制度審の設置事務を担当していた仲田良夫は、設置翌年の 1949(昭和 24)年5月に「社会保障制度の完成に至るまでには、相当の時日が必要であり、従って本審議会は相当長期にわたって活動することが予想せられる。」[76]と記述している。宮崎の答弁は審議会の終期については明確にしておらず、一方で仲田の記述は「社会保障制度の完成」を目途とするようなものであるが、「社会保障制度の完成」の定義も曖昧であり、事務方においても、終期に関して共有されたイメージがあったとは言い難い。

こうした関係者の意識の下で、制度審は立法上も期限条項等により一定期間後廃止される組織ではなく、特段の措置を講じない限り継続的に審議を行う組織として設置された。皆保険・皆年金が成立し、GHQ が意図した「社会保障制度の整備」に近い水準にまで制度が成長した後も、組織自体の改廃に係る議論は特になく、2001(平成 13)年 1 月 5 日の廃止まで、審議の継続性は確保された。

(4)事務局の設置

次に事務局の設置について述べる。

(1)で述べたように、当時の厚生省の立法担当者は、制度審について、GHQ がワンデル勧告において期待したように相当権威のあるものとして位置づけるべく、日本の法制度との間で調整

---

75 社会保険制度調査会は 1947 年(昭和 22 年)10 月に「社会保障制度要綱」を示した。それは「理想的社会保障制度の構想」(近藤・吉田[1950], p.38, (近藤分担部分))と称された。そこでは、社会保障制度の整備の順序を次のような六段階で行うものと考えていた。第一段階:療養の給付、傷病手当金(但し被用者)、廃疾年金(但し被用者)、葬祭料、寡婦年金、孤児年金、助産の給付、出産手当金(但し被用者)、失業手当金(但し被用者ー支給期間六カ月)、児童手当金(但し生計調査を行う)、老齢年金(但し生計調査を行う)。第二段階:傷病手当金(但し自営者)、廃疾年金(但し自営者)、出産手当金(但し自営者)。第三段階:出産手当金(但し自営者ー支給期間に制限をつける)。第四段階:無業者に対するその他の給付、失業手当金(支給期間無制限)。第五段階:老齢年金。第六段階:児童手当金。これは英国のビバリッジ案「以上徹底している」(近藤)ものであり、「新聞その他がこの案を評して『夢物語』だといったのも穴勝ち理由がないわけではなかった」(同、p.43)ものであった。宮崎局長は同じ国会答弁において、「日本側の第一段階をアメリカの勧告に従ってやるとしますならば、」「十年の日数は掛からないと思う、ここ一、二年でその案ができ上るものと存じております。」と述べていた。

76 保険局庶務課(仲田記)[1949], p. 25。

に苦労したが、もう 1 点、制度審の権威との関係で特筆すべきは、事務局の設置についてである。

前出のようにワンデル勧告においては事務所（局）の設置が盛り込まれていたが、表 1-1 の条文案に見るように、制度審設置法の創設時においては事務局設置の規定がなかった。事務局的役割をするものとして、法第 4 条第 3 項において「議事及び記録された提案を記録する」者として「常務委員」が委員の互選により選ばれることと規定されていた。この「常務委員」の設置に関し、設置法の国会審議（1948（昭和 23）年 12 月 12 日参議院厚生委員会）においては、会長や副会長を補佐するということではなく、単なる書記と変わらないにもかかわらず設置する趣旨を問うた中平常太郎議員の質問に対し、宮崎保険局長は、「これは我が国の審議会といたしては、極めて珍らしい形でございまして、従來は書記などの仕事のように思われたのでございますが、外國等の例におきましては、非常に、この常務委員というものが、委員の中から出ておりまして、責任を以て議事及び記録等のことを掌るという形になつておるのでございます。」と異例のものである [77]ことを認めた上で、「社会保障制度そのものが、日本の制度ではあるが、同時に内外を通ずる一つの文化國家としての大きな使命でもございますので、こういう形の委員を置きまして、本審議会というものが議事及び意見の記録ということについて、委員みずからが責任を持つのであるということを明瞭に」した、と述べた。これは表 1-1 に見るように 1948（昭和 23）年 12 月 3 日閣議案において初めて挿入されたものであり、GHQ の指示に基づく翻訳調のものであった側面の一つと言いうるものと考える。よってこの「常務委員」の仕組みは定着せず、以下に述べるように 1950（昭和 25）年の事務局設置の法改正により削除された。

常務委員の実際の運用においては、「政府部内で議が纏らず厚生省でやったらいいじゃないかと押し切られて、厚生省の官房中心、関係各局の応援と云うことで」[78]厚生事務次官の葛西嘉資が任命され、実際には保険局の宮崎局長や堀岡課長が担当したが、「広大な社会保障に取り組むには、役所が余りにも無力」であり、事務局をつくらなければならないという意見が、制度審においても出された [79]。制度審においても独自の事務局を持たないことの不満は強く、1949（昭和 24）年 6 月 24 日の第3回総会において、川崎秀二綜合企画委員長（衆議院議員）は「（社会保障に関して大規模かつ綿密な調査を行う）事務局とこれに配する優秀なスタッフを内閣直轄の機関として設けるべきである」[80]旨綜合企画委員会 [81]としての意見を述べた。

設置法の国会審議においても、事務局の設置に関して言及がなされていた。1948（昭和 23）年 12 月 12 日の参議院厚生委員会の草場隆圓議員の、審議会が法案第 10 条及び第 11 条（表 1-1 参照）に基づき置く幹事や書記等「常設的な事務局的なもの」の運営に際し、事務費の予算額が十分なのか旨の質問に対する答弁の中で、宮崎保険局長は「私はこの法律は一度改正を見なければならんのじゃないか。即ち常置の機関として社会保障の運営につきまして、この機関が働くことになりまするると、そういう専門の事務局を持たざるものでは巧くいかんのじゃないかという気が

---

77 現在「常務委員」の用語を用いた法令の例はない（e-gov 法令検索（law.e-gov.go.jp）による。2018 年 7 月 6 日最終アクセス）。

78 葛西（嘉）[1961], <10,70>。

79 「三十年史」座談会（第一期）における葛西嘉資の発言（青柳他[1980], <30,23>）。

80 <10, 60-61>。

81 綜合企画委員会については、第 2 節（3）④参照。

いたします」と述べていた。宮崎の答弁において「社会保障の運営につきまして」とあるように、制度の運営面においても制度審が一定の役割を果たすかのようなものが彼の発想にはあった。この答弁の前に「この委員会は最初におきましては現在の社会保険の各種立法、及び社会事業或いは衛生方面等につきまして十分研究を遂げて、社会保障法という法律を作るものである」が、その前の「準備期間におきましては、この形で参りますのでございまして、この形と申しますのは専門の事務局は置きません」と述べている[82]ことがその裏付けとなる。従って政府としては少なくとも「社会保障法という法律を作る」前の準備期間にある段階においては事務局の必要性を感じていなかったようにも読み取れるが、一方で、後の第 3 回制度審総会の場で、上記川崎綜合企画委員長の意見に対し、厚生省側より、「当初事務局を設ける方針で折衝を行っていたが、行政整理を目前に控えて人員増加が認められなかったために専属の事務局が置かれるに至らなかった」旨答弁がなされた[83]ことから、局長の準備期間においては専門の事務局は置かない旨の答弁は、政府部内での調整を踏まえての決定を説明したものであることが推測される。

その後も制度審においては、1949(昭和 24)年 7 月に増田内閣官房長官の出席を求め、事務局問題について見解を質すような一幕もあり[84]、また大内兵衛会長が自ら財政当局に要請したり[85]、制度審委員であった中山寿彦議員が林譲治厚生大臣に直談判する[86]などの経過もあった。その後同年 10 月の第 7 回総会で増田甲子七内閣官房長官から事務局を「本年度から設ける方向で検討を進めている」旨の発言があり、同年 12 月 8 日[87]から、厚生省児童局長小島徳雄が前出の仲田良夫とともに内閣総理大臣官房審議室勤務となり、実質的に事務局がスタートした。

第 11 条の「書記」規定を削除する[88]とともに事務局を設置し、あわせて「常務委員」規定を削除

---

82 宮崎局長は前出の「でき上った法案の運用につきましてこの審議を継続しなければならないのであります。」との答弁に続き、「その際におきまして、私はこの條文では足りないんじゃないかと、若し社会保障制度というものができ上りましたならば、今度はこの法案を改正願いまして、その運用についての委員会に適合するようなことにしなければならんのじゃないかと、こういう気がいたします。今のところは立案までの審議会の形で置いて、そうしてでき上つてからの運用につきましてはやや條文の改正等を要するのじゃないか(ママ)……、これは私の私見でございますが、そういう気がする」と答弁していた。一連の宮崎の答弁は、脚注 50 で指摘した、米国において制度の運用に当たっていた Social Security Board と、それが運用していた社会保障法(Social Security Act)のようなスタイルを念頭に置いていた可能性を示唆する。しかしながら彼は同時に「私見」と断って述べており、社会保障の制度改正後の体系や、制度審をかかわらせるかどうかも含めたその運用の具体については、政府部内で明確には整理がなされていなかったことが伺える。

83 <10,61>。

84 同上。

85 仲田[1970a] 。

86 脚注 79 と同じ葛西嘉資の発言(青柳他[1980], <30,23>)。

87 <10,61>。

88 なお第 10 条の「幹事」規定については削除されなかった。国会審議(昭和 25(1950)年 2 月 15 日参議院内閣委員会)においては、事務局設置に伴い「幹事を事務局の機構の中に包含しても差支えない性質のものでなかろうか」との質問が三好始議員から行われたが、当局より、幹事は関係省庁の局長及びそれに準じた民間の者が任命されており、「事務局の方は常時常務を中心にして調査研究等をやるということでございまして、幹事は常時という考え方ではなく、委員会

する設置法の改正は次の通常国会に提出され、1950(昭和 25)年 4 月 21 日に成立した。関係政省令を整備した上で、1950(昭和 25)年 5 月 15 日に小島を正式に事務局長とし、総勢 5 名の事務局が発足した。

この事務局の設置に関し、前出の、政府(行政調査部・行政管理庁)の行政委員会の限定化の姿勢を指摘した伊藤[2003]においては、国家行政組織法第 3 条に規定する(行政)委員会と、第

の下準備等について、やはり関係の方々に随時お集まり願うというような建前になって」いるという整理が述べられた(ただし国立公文書館保存の当時の決裁文書によると、実際に幹事に指名されたのは関係各省の局長等であり、民間からの指名はなかった)。また同年 2 月 17 日の同委員会におけるカニエ邦彦議員からの質問に対しては、当局より、年金制度を例に、各省所管の制度がそれぞれの沿革に基づき設けられ、複雑な形になっているのを「社会保障的見地から見た場合におきまして将来どうあるべきかというような問題を研究するときには、各省でそういうことをやっておる制度というものを過去の歴史と現在の状態というものをよく調べまして、更にこれを新らしい綜合的な立場に立つて、社会保障制度というものを将来どうあるべきかということを研究する場合におきましては、各省関係のそういうような関係局長の方々からいろいろの資料とか、実際の現実の状況等の調査につきまして御協力願いませんと、余程何百人という人数のスタッフでもありますれば、或いは可能かと思いますけれども、現在の予算にあるような、僅かな人数では殆んど不可能」であり、各省の協力を得る上でこの仕組みを残す利点が強調された。これらの答弁にもかかわらず、この幹事制度の継続に関してはなおも疑問視され、同年 3 月1日の同委員会においても断続的に議論が続けられたが、当局との議論は平行線をたどり、結局のところ特段の修正もなされず採決に至った。

今井一男は、幹事に関し「制度審発足当初は、いちいち発令していたが、何ら実益がないので、数年ぐらいで、いつとはなしにやめてしまった」と記述している<30, 147>。国立公文書館デジタルアーカイブにおいて「社会保障制度審議会幹事」をキーワードに検索(www.digital.archives.go.jp、2018 年 10 月 2 日最終アクセス)して表示された資料の中から、「要審査」とされているものについては情報公開請求も行った上で調べた範囲では、総理府事務官以外の者を幹事に任命した決裁が後述する山崎登までの間で最後に確認できたのは、1968(昭和 43)年 8 月 15 日付で、文部省初等中等局長の天城勲と、郵政省郵務局長の會山克己のものであった。とはいえその後も総理府事務官については幹事として任命している。確認できる名前の多くは制度審事務局幹部だが、決裁日が 1976(昭和 51)年 2 月 1 日の田川明、1977(昭和 52)年 8 月 31 日の山崎卓、1979(昭和 54)年 10 月 12 日の花輪隆昭、1981(昭和 56)年 9 月 1 日の川崎幸雄は、内閣総理大臣官房老人対策室長であった。田川以外の決裁日は総理府史編纂委員会[2000](pp.750-751)にある就任日の直後だが、田川については就任日が 1975(昭和 50)年 8 月 12 日であり、約半年が経過していた。制度審では同年 12 月に「今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」をまとめ、その後年金制度のあり方に関して審議を行う意向であった<30,1157>ため、審議の必要を踏まえ、各省庁の高齢者対策を取りまとめる立場にあった老人対策室長を任命した可能性がある。

さらには、年金数理部会(後述)の設置に伴い初代年金数理官として事務局に仕えた山崎登が、1984(昭和 59)年 9 月 30 日の退官後の同年 10 月 29 日に幹事として委嘱される(任命時の肩書は航空貨物通関情報処理センター理事)など、幹事制度は継続していた。なお後年、隅谷三喜男が会長の時代に、16 名の学識経験者(うち 15 名は、平成 7(1995)年勧告に連なる議論を行った「社会保障将来像委員会」委員に就任)を幹事として委嘱した事実もあった(平成 3 年度『社会保障制度審議会報告書』, p.23)。

8 条の審議会等の外形的な区別の手段の一つとして、前者には事務局設置を認めるが、後者には認められない、という区別があったことを述べた[89]うえで、制度審における事務局設置はその区別に「真っ向から挑戦」[90]するものであったと指摘している。この挑戦に対し、1950(昭和 25)年 3 月 9 日の参議院内閣委員会で、大野木克彦行政管理庁次長は「若しどうしてもそういう機関(引用者注:審議会等)に事務局を必要である、又次長を設ける必要があれば法律で認められれば置くことは支障はない」と説明し、佐藤達夫法制意見長官[91]も、一般的には行政管理庁と連携して、事務局の設置に関し、政令審査の際に「極めてきつく、厳重にやっている」としつつも、「審議会の特殊の性質から、事務局を要するというような場合においては、」「事務局を趣(ママ)くということが、法律の条文で直接出ているもの」もあり、「結局その審議会そのものに事務局を置くかどうかという問題は今の設置に関する個々の法律の問題としてお取り扱い願ったならばいいんではないか」と説明している。伊藤[2003]はこの説明について、「社会保障制度審議会には事務局の設置を認めるものの、8 条機関全般にわたって事務局設置を容認するような法改正は行わないという選択」とした上で、「3 条機関と 8 条機関を分かつメルクマールは、さらに 1 つ消滅するに至った」と指摘している[92]。逆に制度審の立場からすれば、制度審における事務局設置はそうした法制上の例外を設けさせるほどの重要性を持ったものであり、制度審の価値が認められたもう一つの証左になったとの評価もできよう。現在の政府が設置する審議会においては、所管課が事務局となることは当然のことであり、わざわざ言及する意義は乏しいが、制度審当局、委員関係者が繰り返し事務局を有していることを制度審の特徴として指摘している[93]ことも、こうした経緯を踏まえれば理解できる。

第4節　国会議員の参画

次に審議会委員としての国会議員の参画について検討する。

設置法において、「審議会は、委員四十人をもって組織する。」とされ(第 3 条)、その内訳は、①国会議員、②関係各庁の官吏、③学識経験のある者、④使用者、被傭者、医師、歯科医師、薬剤師、その他社会保険事業に関係ある者、から「内閣総理大臣が、それぞれ同数を命じ、又は委嘱する」(第 5 条第 1 項)とされた。前述したが「四者構成でやるべしというのは向こう(GHQ)の

89 伊藤[2003], p.125。

90 同上, p.162。

91 この答弁が行われた 1950(昭和 25)年当時においては、内閣の最高法律顧問として法務総裁が置かれ、後の内閣法制局の担う、各省庁の法律や政令の制定や改正の案について審査を行う事務は、法務総裁の下に置かれた法制意見長官の所掌とされていた(内閣法制局百年史編集委員会[1985], pp. 143-152)。

92 伊藤[2003], pp.165-6 。

93 例えば「十年史」座談会における今井一男の発言(大内他[1961], <10,21>)及び「三十年史」における今井の記述(今井[1980], <30,143>)、「五十年史」座談会(回顧)における隅谷三喜男の発言(阿部他[2000], <50,60>)や、講演録(隅谷[2000], p.297)など。

指図だった」との発言[94]が残っている[95]。実際には、発足時は国会議員 10 名、関係官庁 10 名、学識経験者 10 名、関係団体 10 名の計 40 名から構成されていた。その後 1978(昭和 53)年 5 月には、1969(昭和 44)年7月及び 1977(昭和 52)年 12 月の閣議決定(「行政改革の推進について」)の趣旨に基づき関係法令が改正され、関係官庁委員が 10 名から 4 名に削減された経緯があった[96]。

社会保険制度調査会には、先に述べたように議員も名を連ねていたが、先に紹介したワンデル勧告やその元となった LAC 報告書の関係部分においては、国会議員の参画についての記述はない。国会議員の参画は、当の制度審自体が「あれほど立法、司法、行政の三権の区別をやかましくいいたてた当時の司令部が、立法府の人間たる国会議員を行政府の、しかも附属機関の委員となることを決めた法律を認めた、ということは全く考えられないこと」であり「オドロキという以外ない」[97]とする程のことであった。米国での 1935 年の社会保障法(Social Security Act)の作成の際、ルーズベルト大統領の下 4 名の閣僚を委員として設立された経済保障委員会は報告書とともに模範法案を起草したが、当該委員会やその下の事務局等には国会議員の参画はなく[98]、経済

---

94 「三十年史」座談会(第一期)における葛西嘉資の発言(青柳他[1980], <30,22>)。なおこれに続き、今井(一男)「あのとき折衝に当たった者だれかいないかな。」葛西「これは宮崎(太一)君が主としてやった。彼死んじゃったですから、今となるとハッキリしないことが多いです。」と続いている。葛西は「十年史」への寄稿(葛西(嘉)[1961])においても、宮崎の早世を、この頃の事情が明らかにならない理由として挙げていた。なお宮崎は 1954(昭和 29)年 10 月 3 日に尿毒症のため 52 歳で死去した(朝日新聞(1954(昭和 29)年 10 月 3 日))。

95 表1-1 で整理した条文案の変遷との関係を見ると、1948(昭和 23)年 11 月 29 日事務次官会議にかかった案(案 B)においては、第 5 条第 1 項は明示的に四者構成にはなっていなかったが、12 月 3 日閣議にかかった案(案 C)では明示的に四者構成になっていた。案 B の規定のままでも「学識経験者」に労使や三師会の代表等を読み込むことは可能であったと思われるが、おそらく第 2 節のような経緯があり、国会議員を参画させるとともに、四者構成であることを明記することが GHQ 側より求められたものと考えられる。

96 <30, 1190>。なお「三十年史」では、この政府の決定に際し、「政府としては、今回のごとき措置を取るにあたってはあらかじめ本審議会の意見を求める措置を取ることが妥当と考える」との申入れを行っていたと記述されていたが、1978(昭和 53)年度の「報告書」においては、申入れが行われた事実の記載がない。追って脚注 125 で示す、制度審事務局が 2000(平成 12)年の第 541 回総会に提出した、制度審が行った勧告や建議等を一覧表にまとめた資料においても、同様に記載されていなかった。

97 <10,23>。

98 長尾[1950]において、経済保障委員会委員は 5 名の閣僚、その事務局長はウイッテ博士(ウイスコンシン大学(経済学))と少数の職員(大学教授団や研究所等出身)、援助を行う専門委員会は二十名の官吏(各省の次官及び第二線の代表者)、経済保障委員会の提案の審査等を行った社会保障諮問委員会は「官吏でない使用者、被用者及び一般大衆の間の最善の輿論の代表者と信ぜられる市民」、他の七つの諮問または相談機関(保険計理、医療、歯科医療、病院、公衆衛生、児童福祉、職業紹介)はそれぞれの専門家から構成されていたと記述されている。米国社会保障庁(Social Security Administration)のホームページに掲載されているメンバーリスト(www.ssa.gov/history/reports/ces6.html、2018 年 10 月 8 日最終アクセス)においてもいわゆる政治家の肩書きの者は確認できない。(なお長尾の論文では「諮問または相談機関」は「七

保障委員会の報告書は「模範法案の線に沿って立法化すべしとの要求と共に大統領によって国会に送られ」たのみであった [99]。立法はあくまでも国会の権限である、という米国流の三権分立が貫かれている。また 1938 年及び 1948 年の Advisory Council on Social Security も、いわゆる労使と有識者からなっており、議員の参画はない。そうした米国流の建前からすると、「オドロキ」という表現にも首肯できる。

国会議員が参画した事情に関しては、「十年史」に掲載された制度審委員の座談会において、近藤文二と今井一男が次のようなやり取りを行っている [100]。

近藤「審議会委員に国会議員が入るようになったのは審議会が国会に勧告できなくなったからです。審議会に国会議員が入ったのは社会保障制度審議会がはじめてです。」

今井「司令部は非常に三権分立をやかましくいっており、国会議員が行政に関与することを厳禁しておりました。だから余ほどのことだったのでしょう。」

既述のように、GHQの当初の発想とは違い、制度審には国会へ直接に意見を提出する権限は付与されなかったが、近藤はその「引き換え」で国会議員が審議会委員に入ることとされたと説明している [101]。この「引き換え」説は、仲田が 1985（昭和 60）年の座談会の中で「国会に対する勧告などできないということに対し、それにかえる措置として国会議員を入れたのじゃないかと思うのです。」と述べている [102]こととも符合する。

また今井は別途、「（社会保障を）綜合的に計画し、推進するために、立法の前に、国会も、行政も、あらかじめ参加しておいた方がよい。直接内閣がやるよりも、内閣とは離れた別の機関を設けた方が良い。こういう考え方から出発したものと思われる。」と述べている [103]。

「引き換え」説を文字通り解釈するとすれば、そもそもは制度審は国会への直接の建議を想定し、国会議員の参画は国会への直接の建議ができなくなった後、あるいは少なくとも同時に加えられたことになる。表 1-1 の 1948（昭和 23）年 11 月 29 日事務次官会議案（案 B）においては、第 2 条第 1 項は国会への直接の建議を想定し、それに対し、第 5 条において「国会議員」の手書き挿入だけが行われ、「国会に建議し」の手書き削除が行われてはおらず、近藤の説明の順序とは異なる。よって近藤の説明は、文字通りの代替を行ったことを示すものではなく、当時の事情を全体として理解したものと捉えるべきと考える。

ただいずれにせよ、手書き挿入前の段階、すなわち案 B の手書き挿入が行われる前までの段階では、今井が言うような「あらかじめ参加しておいたほうがよい」という発想はなかったことになる。では、なぜ今井は、日本側が原案では想定していなかったあらかじめの参加の方が「よい」と考えられるとしたのだろうか。参画する国会議員には何を期待していたのだろうか。

つ」とされていたが、社会保障庁ホームページにおいては「八つ」（上記七つ＋看護）掲載されている。

99 長尾[1950] 。

100 大内他[1961], <10, 30>。

101 近藤は 1971 年にも、この点に関し「考え方によっては人事院以上の独立性をもたすため、立法府に属する国会議員の参加によって、立法府に対する勧告が事実上なしうるような形をとらしたとみるべきである。」と同様の趣旨を述べていた（近藤[1971a]）。

102 上山他[1985],p.60。

103 今井[1980],<30,142-3>。

国会答弁の中で宮崎局長は、「(引用者注:社会保障制度審議会が作成する)案なるものは国会も十分尊重せられ、又行政部の方においても、十分尊重をして作るものであろうと思いまするので、この審議会の答申或いは提案というものが、私は相当実質上において根拠になるのではないかと思います。そういたしますならば、相当審議会にやはり国会のこの途に精通しておらるる方が入られます。そうして国会が審議をなさいます際において、国会のお気持ちと合うようないい案をおつくりになる方がよいのではないか、折角こういう立派な案を作ります以上は、国家の最高意思決定をいたします国会の代表の方々がお入りになって、日本のこの社会保障制度の審議会としての権威を維持し、又重からしめていただきたい、こういう趣旨で是非共この審議会に国会議員の方が入っていただきたい、こういうことで立案されたものと存ずるのでございます。」と説明している(1948(昭和 23)年 12 月 12 日参議院厚生委員会における草場隆圓議員の質問に対する答弁)。

この答弁では、国会議員が参画することの意義は、「国会のお気持ちと合うような案をつくる」ことと、「権威の維持」という二点に集約される。後者の「権威の維持」については、三権分立との関係はともかく、国会議員が参画して決めた勧告等を国会が無視、軽視するようなことはやりにくいだろう、という発想はGHQの意向とも沿うのであろうが、前者については、国会と内閣に対して勧告を行う、独立の性質のものたる審議会、という基本的な発想とは若干矛盾するように思われる。近藤の座談会での発言も、国会に対して直接勧告できなくなったことの代替という、制度審側の意向を国会に伝えるための措置という趣旨であり、局長の国会側の意向を制度審に反映させるという趣旨の答弁とは逆の方向で説明している。近藤の発言は審議会委員の座談会でのものであり、委員としての矜持を内輪で示す意図が感じられ、一方の宮崎の答弁は国会の場で国会議員に対してのものであり、官僚として国会への敬意を示したものとの理解もできようが、民主化政策を進める流れの中で、社会保障を構築するため政府と国会に勧告を行うことが当初意図された委員の選任の説明としては、いささか疑問が残る。

制度審は内閣総理大臣の下におかれるもので、その勧告や答申、意見等は内閣総理大臣と各省大臣に対して向けられる。勧告等を受けた内閣総理大臣や各省大臣はまず法律案や予算案を編成する。それを国会に提出し、国会の審議を経て成立して始めて執行されていくが、法律案や予算案の作成に既に国会議員が関与し、それが「国会側の意向を制度審に反映させ」ているのであれば、法案審議の際に議員サイドが懸念したように、国会の権限との関係が不明確なものになりかねない。また制度審の勧告等を踏まえて作成された法律案や予算案でも、国会の審議の過程で修正され、あるいは否決される可能性も有していることになる。長年の伝統により、満場一致で物事を決める慣例(後述)が確立されたことに鑑みれば、コンセンサス形成の過程において、自らの主張を十分に反映しない文言に収斂していく可能性もあるため、勧告等の作成に参画していた議員を自己矛盾に陥らせ、あるいは後に説明責任を問われる立場に追い込みかねないものである。これは野党議員に限らず、制度審がしばしば苦言を呈してきた政府提出法案に賛成する与党議員であったとしても同じである。机上で理屈を考えるのであれば、当該議員は同僚の議員に対し、(「国会側の意向」が反映されている)制度審の勧告等の趣旨を説明し、議論を喚起して賛成する方向に導くことを期待するのかもしれないが、そうした説明等が期待されていた、という記録はない。実際には、制度審のとりまとめにより示された見解が、統一見解を示すという不

文律の下でまとめられたものであるという性質上、「個々の委員はある点は賛成だが、ある点は不賛成だということもあり得る」ものであり、よって「審議会の統一見解に個々の委員はあまり責任を感じない」とされるようなものであった [104]。委員でもあった籠山京は、その理由を、審議会委員としての立場と自分の立場の「使い分けがある程度許されている」ことに求めていた。よって実際には、自己矛盾や説明責任については厳しく問われることはなかったのであるが、逆に言えば、その説明責任を梃に、同僚の議員に制度審の答申等の趣旨を説明し、議論を喚起して賛成に導くなどということも、厳しくは期待されてはいなかった、ということになる。

参画する国会議員に対する期待に関するもう一つの説明として、宮崎局長の答弁にある「国会側の意向」の「国会」の意義を敷衍して理解することが考えられる。この答弁でいうところの「国会」は、今日の視点で直感的に理解される「国会」ーすなわち、政党内、政党間で議論が行われ、意見を集約して決定する合議体ーということもあろうが、意見を集約する以前の、ワンデル勧告にいうところの社会保障問題に関しての国民の輿論(the consensus of national opinion with reference to social security matter)を政府に通ぜしめ、大衆(public groups)とその政府とのつながりを保障する路、という意義が発見できるように考えられる。国民の間から民主的正統性を持って、国政を議論し、決定するために選ばれた人々である国会議員が所属している組織、としての「国会」は、そもそもが議院内閣制という回路を通じた「大衆と政府とのつながりを保障する路」であるはずである。このことは、近藤の「制度審側の意向を国会に伝える」というベクトルの向きとは異なる。今井の「あらかじめの参加」の方にむしろ近いのかもしれないが、それは国会という合議体への根回しという意味よりは、国民の輿論＝国会で議論されそうなことを踏まえて [105]議論を進めよう、という意味と採れるように思われる。国民の輿論を踏まえることの重要性は言を俟たないが、現在のように成熟した市民社会を持たず、GHQ の想定するような総合的な社会保障制度に関する理解も進んでおらず [106]、いわゆる学識経験者以外に社会保障という政策手段に関心を抱く市民団体や文化人の中で適切な人々が相対的に少なかった。一方、戦後の政党の復活により、いわゆる左派、革新系の人材も一定程度公人たる国会議員の中に輩出していた当時の我が国において、(当時の表現でいうところの)より民主的な物事の決め方を担保するという意味で、勅令で設けられた社会保険制度調査会委員が官吏関係者や有識者を中心に構成していたのとは違い、国会議員を 40 名のうち 10 名参画させた意義があったようにも思える。

一方で、「十年史」の委員対談においては、初期の制度審の運営の状況に関し、以下のようなやりとりがあった [107]。

大内(兵衛)「官吏委員はマイナスである。国会議員は議論のときにはマイナスですが、勧告をするときにはプラスになりますね。国会議員の委員は必ずしもマイナスでなく、むしろ成功ですね。」

---

104 籠山[1979]。

105 今井一男は「国会議員のうちには、国会へ法案がかけられてくる場合の前哨戦として、制度審を利用しようとする傾向を持つ人がいる。」と指摘していた(今井[1980], <30, 163-4>)。

106 仲田良夫は当時を回顧する中で、「当時制度審議会の委員の間にも社会保障制度の理解は不十分であった。」と記述していた(仲田[1970b])。

107 大内他[1961], <10,35>。

今井(一男)「議員の教育にはよいですね。社会保障に関しては与野党を通じて真面目な態度でのぞんでいるのはプラスです。」

大内「国会議員は素人が多いが、審議会の委員になると社会保障を理解しますからね。」

今井「川崎秀二、山下義信などは印象に残りますね。」

末高(信)「国会議員は各省から質問の材料を集めるのに便利ですからね。」

今井「国会議員がこれを聞いたら怒るだろうな。審議会が国会議員の教育機関みたいになってしまった。(笑)」

これより十年後、「二十年史」の対談では、近藤文二は「国会議員の先生とか、各省の次官なんかはいらっしゃらなくてもいいような気がしますね。」[108]と国会議員、官吏両者について否定的な見方を示しているが、「十年史」の対談をみる限り、少なくとも官吏の委員と比べれば、国会議員の存在はまだ肯定的に捉えられていることがわかる[109]。また実際に委員となった国会議員は「素人」(大内)ばかりではなかった。当初任命された十名は、衆議院からは終戦時に厚生省保険局長であった青柳一郎、医師の大石武一と福田昌子、後に厚生大臣となる川崎秀二、後に桑名市長ともなる水谷昇、参議院からは日本医師会長を経験した中山壽彦及び谷口弥三郎、山口県社会事業協会理事等を歴任した姫井伊介、戦災児育成所の実践等を行った山下義信、引揚者団体全国連合会副委員長等を歴任した穂積眞六郎であった。経歴等を見ると必ずしも知見がない、ということではなく、むしろそれぞれの分野において医療や社会福祉問題に深くコミットしていた者が多数であったと言い得るが、その多くが実践を通じた専門家であり、特に制度論に関し、学識経験者の目から見ると、「素人が多」かった国会議員が「真面目な態度」で「教育」され、「議論のときにはマイナス」の面もあったが、「社会保障を理解」するようになり、「勧告をするときにはプラスに」なっていた。その姿は、社会保障制度に関する理解が一部有識者から国民の間に広がり、それが制度の支持へとつながり、その後の国民皆保険・皆年金等の制度の発展へとつながっていった姿と重なる。その意味でも、国会議員の参画には高い意義があったと評価ができよう。

第5節　委員及び会長の選定

---

108 今井他[1970], <20,54>。

109 官吏委員については、1948(昭和 23)年の発足当初は郵政省、通商産業省、厚生省、地方自治庁、経済安定本部、運輸省、労働省、大蔵省、農林省の各事務次官等及び内閣官房副長官の 10 名であり、省庁組織の変遷に伴い若干の変更を経て、1978(昭和 53)年の改正で厚生省、労働省、大蔵省、総理府の各事務次官等の4名に変更となった。また追って第 2 章第 2 節(3)④で述べるように、小委員会制の変遷で、最終的には官吏委員を含めない総合委員会のみが残ることとなった経緯もあった。

官吏委員のマイナスの評価に関しては数々の関係者が指摘しているが、ここでは小島徳雄(元事務局長)の「政府側代表委員はあまり審議に加わっていなかったため、官庁側からの意見の拘束を受なかった代わりに、愈々勧告案を実施しようとする段階に至って、勧告案の実現にはマイナスとなった」(小島[1970],<20,156>)との記述、及び、元々関係官庁委員は出席も「極端に悪」く、「他の省庁を含めた綜合的立場から社会保障を考える面については、おおよそ不向き」との指摘(今井[1980], <30, 145-6>)を掲げておく。

前述の通り、制度審設置法は参議院で 1948（昭和 23）年 12 月 12 日に可決し、翌 13 日には同本会議で可決、成立したが、委員が選定され、発令されるまでにはさらに半年がかかった。

委員の選定に際しては、GHQとの事前の調整が行われていた [110]。特に大内兵衛の任命に際しては、GHQの強い意向が働いていたことは、制度審委員による証言 [111]でも、GHQ 側の記録からも確認できる [112]が、GHQの関与が委員選定を遅らせた形跡はない。

委員の選定が遅れたのは、国会側の委員の選定の遅れと、審議会委員の構成に当初から不満を表明し非協力の態度さえ示していた労働団体側の委員の推薦が甚だしく遅れたためであった [113]と指摘されている。

国会側の委員の選定に関して、10 名の委員の衆・参の配分の問題と、それぞれの中での会派ごとの割り振りの問題の 2 点があった。また表 1-1 で示したように、設置法第 6 条で委員の任期を二年とし、一年ごとにその半数を委嘱等することとなっており、設置法附則第 3 条で、最初に任命される委員の半数の任期が公布の日から一年とされたことが、問題を複雑化した。国会審議の中では選任は両院の議長に依頼するが、人数は各々5 名とする旨政府からの答弁があった [114]が、

---

110 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ（Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024）に残されていた、社会保障課(Social Security Division)の Leonard R. Anton の手による 1949 年 3 月 30 日付けのメモ（"Membership of the Advisory Council on Social Security"）において、厚生省保険局が、委員として指名する者の名簿案を提示したことが記録されている。

111 委員の人選及び大内の指名に関しては、「十年史」の座談会において以下のようなやり取りがあった。大内「思想は司令部、人選は厚生省ではないですか」末高（信）「いや、人選についても司令部が関与しておりましたよ。」近藤（文二）「大内先生は司令部の指令によるのでしょう。」大内「私は不適任だといってことわっていましたが、宮崎君（保険局長）が使いに来てどうしてもあなたでなければいかんということで委員にされてしまいました」近藤「労働問題は末広(引用者注：厳太郎)、社会保障は大内という司令部の線の表れではないですか」今井（一男）「これは司令部の最高方針ですよ。」大内「私が吉田さんから大蔵大臣を頼まれたときも同じ問題があったのです。当時のわが国は米がなくて困っていた。私を大臣にすれば米国が米をくれるだろうという予定だったらしい。」（大内他[1961], <10, 31>）。

これを見る限り、大内以外の座談会参加者は当時の情勢として大内の就任に関し GHQ の意向が働いていたとの共通の理解を有しており、大内自身も、自身に関する GHQ の評価が肯定的なものであったことを認めていたと理解できる。

112 厚生省保険局が用意した名簿においては大内兵衛の名前があったものの、厚生省が他の業務との関係で大内が任命を承諾するかどうか分からない旨述べたのに対し、社会保障課から、大内の卓越した能力に鑑み、任命の承諾に対して特に注力すべきである旨促したとの記述が当該メモに残されている。

113 <10, 59>。

114 1948(昭和 23)年 12 月 12 日の参議院厚生委員会の草場隆圓議員の質問に対して、林譲治厚生大臣は、委員の選定に関しては「委員を議長に御推薦を総理からお願いをいたしまして、議長から運営委員会にお諮りを願って後、御推薦を頂きたい。こう考えております。」と答えていた。一方で人数の割り振りに関しては、最初の答弁では「衆議院と参議院とを同数にするかどうかということにも関係があろうと思いますが、これは人員を或る程度まで限っております間において、関係方面などと一応折衝して見なければならんと考えまして、今のところこれは同数にするとか、

いざ議員の任命の段になり、衆議院側から、衆議院は第一院であり、人数も多く、かつ、半数の任期を最初は一年とするため偶数が望ましいという理由で、衆議院 6 名、参議院 4 名とすべき、という申入れがなされた [115]。何度かのやりとりのうち、結局、衆参 5 名ずつにするも、最初の任期を 2 年とする議員の数を衆議院 3 名とすることで妥協が成立した。その後衆議院においては、国会議事録を見る限り委員選任に揉めた経緯はないが、参議院では、少数会派の扱いについて、特に社会保障という事案の性質に鑑み「労働者階級と非常に深い関係がある」[116]無所属懇談会等から強い主張がなされ、その配分の決定に時間がかかった [117]。

いずれにせよ、半年を経てようやく 40 名の選任がなされ、1949（昭和 24）年 5 月 17 日に第 1 回の会議が開催された。第 1 回会議ではまず吉田茂総理大臣の代理として林譲治副総理大臣が挨拶を行った後、会長の互選が行われた。会長は委員の互選で選出することと設置法上規定されており（表 1-1 参照）、暫定的に議長を務めていた中山壽彦委員 [118]が互選を行うと述べたころ、

或いは片方何名にするということを申し上げることができない」と答弁した。草場議員の更なる質問と、塚本重蔵参議院厚生委員長からの、別の行政関係の件で衆参のバランスの問題から法律改正を余儀なくされた経緯があったことを踏まえ「この点をここで責任を以てそれを明らかにして置いて頂きたい」との発言に対し、林大臣は「衆議院の方が（議員の）数が多くて、参議院の数が少ないであるとか、その他いろいろの点もあろうかと考えまするが、私共も只今のところにおきましては、成るべく両者同様の数を以て進むというような方向に向って行きたいと、私は現在考えて」いるが、「尚これは関係方面ともいろいろ折衝して見なければ、その人員の点につきましては、はっきり只今の問題は申上げ兼ねます」となおも明言を避けた。しかしながら、休憩をはさんだ午後の質疑の際、再度草場議員から、衆議院の厚生委員長に会って意向を確認した結果として、「衆議院の厚生委員長は、衆議院の意向としては、衆議院、参議院各各五名という意向を以ってこれを通過したように私受取って参った」と、衆議院としても五名づつでかまわないという意向を示したと報告した。この報告に対し、園伊能厚生政務次官は「政府といたしましては、この両院、参議院及び衆議院各各五名ずつ、併せて十人という予定であります。」と明言する答弁に至った。人数のバランスに関し、参議院の意向が相当強く働いたことが伺われる。

115 1949(昭和 24) 年 3 月 5 日衆議院議院運営委員会議事録、及び同年 3 月 7 日参議院議院運営委員会議事録による。

116 1949(昭和 24) 年 4 月 7 日参議院議院運営委員会における堀眞琴議員（無所属懇談会）の発言。

117 4 月 7 日の委員会に続き、9 日においても同様の議論がなされたが、結果的には 4 月 11 日の参議院議院運営委員会において、緑風会2、民主自由党、民主党、日本社会党各1というように議席数に応じた割当とすることが多数決により採決された。

118 議事録によると、中山が暫定的に議長を務めたのは年齢順で、最も年長であった佐藤運雄（日本歯科医師会）が欠席であったため、司会役を務めた石塚幹事からの指名で中山が議長となったとされている。なおこの石塚幹事が誰であるかは議事録上記載がないが、『昭和二十四年版 日本職員録』によると、総理府官房審議室事務官として石塚久司という名がある。第 1 回総会が開催された 1949 年（昭和 24 年）5 月 17 日当時は総理府という組織はまだなく、前身の総理廳（庁）が存在していた。その内部分掌を定めた「総理廳分課規程」では、第 6 条の官房審議室の事務として「重要施策に関する各廳事務の綜合調整に関する事項」が規定されていた。また石塚久司は同年 5 月 11 日の衆議院内閣委員会において、世論調査に関し答弁を行っていることが国会会議録により確認できるが、「輿論の調査に関する事項」も、官房審議室の事務であった。よ

斎藤斉委員(日本経営者団体連盟)から、「この際 成規 の手続を省略なさいまして、会長には大内委員を御推薦申し上げて、その任に当って頂いたら如何かと思います。」との発言があった。これを受け中山が「ご異議ございませんか」と問いかけ、「異議なし」と呼ぶ声があったとして、大内兵衛が会長に選出された。大内はそれを受け、就任演説を行った。この流れはあらかじめ大内が推挙されることが根回しの上決定されており、委員の間でもそれが受け入れられていたことを伺わせるが、大内兵衛が初代会長となった理由については、2 つの証言がある。

一つは「三十年史」座談会(第一期)にて、司会(太宰博邦)の「大内先生が出てこられたのは、いつごろからどういう経緯でした。」との問いかけに対し、今井一男が「(制度審の発足)前からです。占領してマック((原)注:マック・アーサー)さんが乗り込んだが、そのとき日本で役に立つ人間というリストができているんです。そのうちの一人が大内先生だった。大内先生から聞いた話だが二十年の十月に司令部は大内先生を指名した。」と述べ、それを受け太宰が「制度審ができれば大内先生が会長になるというのは当然のことであるということで……。」と水を向けたところ、初代制度審事務局長を務めた小島徳雄が「吉田内閣ができるときに、吉田さん自身が大内先生のところに足を運んでぜひ大蔵大臣になってくれということを言っておられますね。そういうような方だから、GHQ の関係とか吉田内閣の関係でも大内先生というのは、会長としては最適任だ、この人以外にないということで決まったんじゃないでしょうか。」とするものである [119]。もう一つは当時厚生省保険局に所属し、制度審の立ち上げの事務を行っていた仲田良夫が座談会において、大内の会長就任について、GHQ の意向であったという話もあるが、と問われたのに対し「それはないと思います。」と否定した上で、仲田自身が当時国会図書館長を務めていた金森徳次郎に会長を依頼したところ、金森から「おれは公務員だから、出られないと言って一発でやられてしまった。私が話をしたら、よくわかるけれども、おれは公務員で月給は国家からもらっているのだから、そういうものに出るべきではないという考えですよね。それで大内さんのほうにバトンがいったのです。」[120]とするものである。小島は前述のように 1949(昭和 24)年 12 月 8 日に内閣総理大臣官房審議室勤務となってからの制度審の関わりであり、委員選任議論を行っている同年前半の時期は厚生省児童局長であった [121]。従って仲田が述べた金森への依頼の一幕については承知していなかった可能性がある。この件に関する金森、大内両名の直接的な言及は発見できなかった [122]が、小島と仲田の発言が両方とも正しいと仮定すると、厚生省保険局がまず金森に会長就任含みで依頼し、金森が断った後に大内に会長含みで依頼し [123]、承諾を得ることとなった。その際には GHQ 側か

ってこの「石塚幹事」は、当時総理廳官房審議室事務官の石塚久司であったことが推測できる。

119 <30, 25>。

120 上山他[1985], p.61。

121 厚生省五十年史編集委員会[1998](資料編), p.56。なお、「三十年史」座談会(第一期)に参加していた太宰博邦は、小島から事務局長を引き継いだのだが、委員選任議論を行っている当時は、引揚援護庁長官官房総務課長であった(同, p.93)。

122 大内自身は制度審委員就任に関し、『経済学五十年』の中で以下のように回想している。「ある日厚生省の人がやって来て、こういう審議会ができたから委員になってくれとぼくにいった。ぼくも少し色気もあったらしく、ついそれを承諾した。ところが、いざ出席してみると、即座に会長にあげられた。そして今日まで、なお、それをやっているのである。」(大内[1960], p.410)

123 大内への委員就任に関する厚生省からのアプローチにおいて、それが会長含みであったか

ら直接に大内を会長にすべきとの言及はなかったものの、大内を会長とする方向で調整が図られたのは、GHQ の大内を信頼する姿勢を踏まえたものであったと思われる。

第 2 章　制度審が果たした役割の変遷

前章では制度審の発足までをまとめた。この章では、その後約半世紀にわたる制度審の審議の歴史を振り返り、役割の変遷を考える。

第1節　制度審の審議スタイル

前記のとおり、制度審の任務は、社会保障制度審議会設置法第 2 条第 1 項に基づく勧告、建議、意見、申入れ等と、同条第 2 項に基づく、法律や制度の創設・改廃についての関係大臣の諮問に対する答申の二つであった [124]。前者のうち勧告は 10 件（総合勧告 3 件を含む）、建議は 7 件、意見は 11 件、申入れは 24 件、等として「形式的には諮問に対する答申ではあるものの、特段の施策案を示した諮問ではなく（いわゆる白紙諮問）、実質的には建議等と同等の答申」が 5

は、大内及び厚生省両当事者の直接の言及はない。大内は『経済学五十年』においても、また 1971（昭和 46）年 4 月 20 日の特別委員会において行った退任のあいさつにおいても、言及していない。しかしながら近藤文二は「大内先生は当時のことに触れ、ある日保険局長の宮崎（引用者注：太一）さんがやってきて、委員になってくれというので引き受けたというお話があった。そこでわたくしは、それは会長になってくれということだったのでしょうかとお尋ねしたところ、そうだったということだった。」と述べていた（近藤[1971b]）。また仲田良夫は別の自らのエッセーで、第一回総会における大内の選出を「予定の通り」と表現していた（仲田[1970 b]）。

124 勧告と建議、意見、申入れ等の違いについて、勧告は他と違い条文上「内閣総理大臣に勧告すること」と明記されており、別格の重みを持つものとされている。その他の 3 つは、根拠は同じ条文の「内閣総理大臣及び関係各大臣に書面を持って助言すること」になり、違いについて特段の定義はないが、建議については、今井一男が「昭和 46 年の『医療保険の改革』、昭和 50 年の『高齢化社会への対策』並びにこれにつづく『新年金体系』と『同続編』は、ちょっとした手ちがいから建議という名称となってしまったが、従来の慣例からすれば勧告とすべきところ、それに匹敵する努力と内容がこめられていた」と指摘（今井[1980], <30, 168>）しており、その他 3 つのうち最も重いものと理解されていた。意見と申入れの違いに関しては明確ではない。

件あった(表 1-2 参照)[125]。また後者の答申は 492 件あった[126]。

表 1-2　制度審の行った勧告等の整理

(()内は年度。勧告のうち★は総合勧告。下線のついているものは制度審事務局と異なる整理をしたもの)

勧告	健康保険等の給付費に対する国庫負担の件(1949)、生活保護制度の改善強化に関する件(1949)、社会保障制度に関する勧告★(1950)、社会保障制度推進に関する勧告(1951)、年金制度の整備推進に関する勧告(1953)、結核対策の強化改善に関する勧告(1954)、社会保障制度の企画運営方法の改善に関する勧告(1954)、医療保険制度に関する勧告(1956)、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及び社会保障制度の推進に関する勧告★(1962)、社会保障制度の再構築－安心して暮らせる 21 世紀の社会を目指して－★(1995)
建議	社会保障関係予算の削減に関する建議(1953)、厚生年金保険法及び船員保険法改正に係る答申に際しての建議(1953)、当面する社会保障の危機回避のための建議－インフレーション下の社会保障－(1973)、今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について(1975)、皆年金下の新年金体系(1977)、高齢者の就業と社会保障年金－続・皆年金下の新年金体系－(1979)、老人福祉の在り方について(1984)

125 ここで列記した件数は、制度審の第 541 回総会で配布された「社会保障制度審議会のこれまでの活動実績」と題された資料及びその別紙 1 にある、「社会保障制度に関する勧告等　一覧表」(以下この注で「一覧表」)を踏まえつつ、筆者が自身で数えたものである(この制度審資料は国立公文書館保存のもの)。この資料では、勧告 10 件、建議 7 件、意見は 12 件、申入れ 25 件となっている。また、この資料には、白紙諮問答申の数は記載されていないが、別途、社会保障制度審議会事務局が 2000 年(平成 12 年)にまとめた書籍である『社会保障の展開と将来　社会保障制度審議会五十年の歴史』(以下「五十年の歴史」)においては 4 件とされている。筆者が数えたところと比較すると、意見と申入れは 1 件ずつ多く、一方で、白紙諮問答申については 1 件少なくなっている。

白紙諮問答申のずれについては、1980 年(昭和 55 年)の「老人保健医療対策について(意見)」と、1989(平成元)年の「国民健康保険制度の長期安定確保策について(意見)」を、筆者は白紙諮問答申としたが、制度審事務局は意見に分類したことが挙げられる。ただしこの 2 件を加えるだけではカウントが合わないことになる。白紙諮問 4 件とされたものが具体的にどれに当たるかは、記載がないため不明であるが、「一覧表」では、1962(昭和 37)年の総合勧告を「勧告」「答申」の両方に分類しており、この「答申」部分をもって、「白紙諮問答申」と数えた可能性がある。

その他のずれの理由に関しては、表 1-2 の注記を参照のこと。

126 ここで列記した件数も筆者が数えたものであるが、上記制度審資料及び「五十年の歴史」にも 492 件と記載されており(p.33)、一致している。ただし、制度審事務局がどれを数えて 492 としたのか不明であるため、筆者の作業と全く一致しているかは不明である。

意見	社会保障制度確立のための覚え書(1949)、社会保障制度の最低基準に関する国際労働条約案に対する要望書(1952)、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(1952)、恩給等の増額に関する意見書(1957)、医療保険制度についての意見書(1970)、社会保障制度における家族の取り扱いについて(1973)、当面の社会保障施策について(1974)、共済組合制度に関する意見(1977)、共済組合制度に関する意見(1978)、公的年金制度に関する意見(1985)、新しい世紀に向けた社会保障(意見)(2000)
申入れ	社会保障制度推進に関する申入れ(1951)、戦争遺家族等の援護に関する立法の件(1952)、社会保障制度の推進に関する要望(1954)、結核対策の強化改善に関する申入書(1954)、中小企業労働者等福利共済制度についての申入れ(1958)、社会保障制度の推進についての申入れ(1960)、公的年金積立金の運用についての要望(1960)、公的年金積立金の特別勘定設定に関する要望書(1960)、社会保険医療協議会の改組についての申入書(1961)、社会保障の推進に関する申入れ(1961)、臨時医療報酬調査会設置法案の取り扱いについての申入れ(1962)、社会保障制度推進に関する申入れ(1963)、厚生年金保険法の一部を改正する法律案および船員保険法の一部を改正する法律案についての申入れ(1964)、各種年金に対するスライド制の確立およびこれに伴う負担関係についての原則の確立に関する申入れ(1964)、医療問題混乱に対する緊急措置についての申入れ(1965)、内閣総理大臣はじめ関係大臣との懇談における要望要旨(1966)、公害対策についての申入れ(1967)、各種公的年金の給付額の調整等についての申入れ(1967)、財政硬直化と社会保障との関係についての申入れ(1967)、社会保障の推進についての申入れ(1968)、社会保障推進についての申入れ(1970)、保険医総辞退問題についての申入れ(1971)、生活扶助基準改定について(1973)、新しい時代を担う子どもたちのために(1990)
白紙諮問答申	国民年金制度に関する基本方策について(1958)、年金制度の通算等について(1958)、医療保険制度の改革について(1971)、老人保健医療対策について(意見)(1980)、国民健康保険制度の長期安定確保策について(1989)

注 1:制度審事務局が第 541 回総会(平成 12(2000)年 12 月 7 日)に提出した資料と異なる整理をした理由は、それぞれ以下のとおりである。

・社会保障制度の最低基準に関する国際労働条約案に対する要望書(1952)

制度審事務局は「申入れ」と整理しているが、『十年史』において「意見書」とされているため<10, 252>。

・社会保障制度における家族の取り扱いについて(1973)

制度審事務局はいずれにも整理していないが、『三十年史』において「意見書」とされ(<30, 894>)、本文中にも「意見をのべる」とあるため。

・老人保健医療対策について(意見)(1980)

制度審事務局は「意見」と整理しているが、白紙諮問を受けてのものであったため。

・国民健康保険制度の長期安定確保策について(1989)

制度審事務局は「意見」と整理しているが、大臣による口頭での要請を受けてのものであったため。

注 2:同じ資料で制度審事務局が「意見、答申」と整理し、「意見」の数に含めている「医療費問題に関する意見及

び保険三法改正案に対する答申」(1965)は、長文で制度審としての考え方がまとめられたものであるが、法案に関する諮問を受けてのものであり、意見部分と答申部分が不可分にまとめられ、かつ例年の法案への答申でも「意見」と自称しているものもあることから、法案の諮問への答申に数え、上記表には掲載していない。

(出典:筆者作成)

最も権威のあった勧告 10 件のうち 9 件は、1945(昭和 20)年代から 1962(昭和 37)年の「社会保障制度の推進に関する勧告」までに行われた。後に 3 大勧告と言われるもののうち 2 つはこの時期であり(1950(昭和 25)年、1962(昭和 37)年)、また 1950(昭和 25)年の勧告の「夫々の部門について充実した方策を示している」[127]1953(昭和 28)年の「年金制度の整備改革に関する勧告」、結核対策に関する 1955(昭和 30)年の勧告、1956(昭和 31)年の「医療保障制度に関する勧告」、年金制度に関する 1958(昭和 33)年の「国民年金制度に関する基本方針」等、数多くの提言が行われている。特に 1956(昭和 31)年の医療勧告、1958(昭和 33)年の年金に関する答申は、国民健康保険の設立の強制化と国民年金の創設を提唱するものであり、1961(昭和 36)年の国民皆保険・皆年金の達成への流れの中で重要な提言であったと評価することができる。

この時代、制度審の審議のスタイルも確立した。

まず制度審には議事規則がなかった。設置時の国会審議の答弁[128]では議事規則を置く可能性を排除していなかったが、結局置かれなかった。よって定足数も定められなかった[129]。また前章で述べた経緯により事務局は置かれたが、答申等の起草は事務局は行わず、委員自ら筆をとり案文を作成した。

また議事については、長年にわたり、総会は原則[130]公開とされ、その他は非公開とされていた。

---

127 <10, 406>。

128 1948(昭和 23) 年 12 月 12 日参議院厚生委員会山下義信議員の質問への堀岡吉次課長の答弁。

129 今井一男は、委員が「良識ある紳士として信頼し合って」おり、四者構成であることや欠席者の意見の反映に関する配慮がなされていたため、議事規則及び定数の定めがなかったにも関わらず適正妥当に運営がなされてきており、「不文律による相互信頼主義がかえって好結果を招来したと解すべき」と指摘している(今井[1980], <30, 151>)。

130 「五十年史」においては、1995(平成 7)年 9 月 29 日の閣議決定「審議会等の透明化、見直し等について」において、審議会は原則として会議の公開、議事録の公開などにより運営の透明性を図ることとされたのを受け、制度審が対応を検討したことが記述されている(<50, 821>)。具体的には、「従来より総会を公開としてきているところであるが、今後、これに加え、総会、全委員委員会および年金数理部会についてその議事要旨を公開すること」が、同年 12 月 19 日の総合委員会において合意された、とされている。「従来より」がいつからかは明確ではないが、1957(昭和 32)年 12 月 19 日の第 60 回総会で、冒頭において、大内会長が「この総会は公開ということになっておるのですが」と発言していることが、保存されている同総会の議事録上で確認できる。また当該閣議決定の 2 年前の 1993(平成 5)年 9 月 9 日の第 455 回総会で、事務局長から「総会は公開ということで、実際はいるかどうかは別として新聞記者の方とかいろいろな方が入れることになっております。全委員委員会はそういう外部の人は入らないということになっております。」との発言がある。

その上で、本文中で「原則」の語を加えたのは、「五十年史」の上記部分において公開とされて

最大の特徴は全会一致による運営であろう。少数意見もつけられず、妥協点を見つけまとめていくのが伝統であった。

とはいえ、投票が一切なかったわけではない。例えば、1950(昭和 25)年の勧告をとりまとめた第 18 回総会(1950(昭和 25) 年 10 月 16 日)には、厚生次官の葛西嘉資から健康保険の都道府県営化の記述に関する修正動議が提出され、投票の結果原案に落ち着いた経過がある[131]。また 1951(昭和 26)年 10 月 10 日にまとめられた「社会保障制度推進に関する勧告」(いわゆる「第二次勧告」)について、「十年史」にはその旨の記録はないが、近藤[1951]において、BCG の接種を念頭に置いた、予防接種に関し慎重を期すべきである旨の指摘を削除すべきという意見について総会で無記名投票が行われ、結果削除しないことと決定したとの記述もある。

これらは審議会が始まって初期のことではあったが、少し時代を下った 1959(昭和 34) 年 2 月 9 日に発出された「社会保険の費用負担の総合調整等について」答申(法案の諮問に対する答申)も、第 71 回総会において多数決で決定された旨の記述が「十年史」にはある[132]。同総会の議事録を見ると、議論が煮詰まった段階で、反対意見を強行に述べていた八木一男委員に対し、大内会長が「この審議会は従来大体、絶対かどうかわからぬが、大体においてあまり少数意見とか多数意見とかしないことになっておりますが、今日の朝からの空気その他からいってちょっと無理かと思いますが、どうですか、この際修正案引っ込めていただけないですか。」と水を向け、なおも八木が修正案の提出を主張すると、大内が「決を採って非常に不本意ですけれども、それじゃ僕はよく方式を知らないが」と発言し、修正案賛成者への挙手を促していた。

これらのことからすれば、全会一致の伝統は 1955 年前後、昭和 20 年代後半から 30 年代前半にかけて築かれていったことが伺える。すぐ後で指摘するように、山本正淑は、制度審では大内がリードし、今井一男、近藤文二がうまく文章を工夫して全会一致を取り付けてきた旨指摘していた。他方「第二次勧告」について、今井が「三十年史」の座談会(第二期)で「これは第二次というには余りにお粗末な勧告でね。僕も入ったばかりだし、できも悪いね。」と酷評しつつ、自身が制度審にまだあまりなじんでいなかった頃のことであった旨を述べている[133]。また上述の第 71 回総会において、修正案の採決に敗れた後、八木がなおも少数意見として自身の考えを答申に盛り込むべき、と主張したことに対し、今井から、「これまでこの審議会がそういうこと(引用者注:少数意見の加筆)を避けたのも、すべて満場一致で極力努力して、本来からいったら各人各様意見は十にも十五にも分かれそうなのを無理々々集約して最大公約数に譲り譲りやって、表現等を考えてやってきているのでありまして、その最終結論なんでありますから、それが同じように扱われることではこれから皆さんおっしゃらぬと思います。最近の審議会はとかくみんな思い思いのことをそ

いた総会に関し、「十年史」他において、診療報酬に係る問題について厚生大臣の諮問(1961(昭和 36 年)2 月 8 日)を受けて議論が行われた第 93 回総会から第 97 回総会までについて、非公開であったとの記述がされているためである(<10, 612>)。非公開とした理由としては、「問題を掘り下げて審議し、各委員が率直な意見を述べるには、余りに傍聴者が多いし、なかにはいわゆる圧力団体を代表すると考えられる人がいたこと」も一つあるが、「問題があまりに政治的すぎるために審議の経過が逐一公開されては審議しにくいと考えられたから」とされている。

131 <10, 167-8>。

132 <10, 554>。

133 <30,36>。

のまま集約した結論を出すことが多うございます。そういう悪い例はこの審議会はとりたくない。何とかして最後まで一本になりたいという慣例をこれまで続けてきておりますので、反対があったことは確かなんですから、それを否認する必要もありませんし、しかし扱いにつきましては私の先ほど申し上げたように、せいぜい会長の口頭に譲られるか、送り状の中にこれに関してはこういう強い反対意見が一部にあったという一行程度のことを添えられるかということにされないと、今後のいろいろな審議に非常に大きい影響があると考えます」と発言し、全会一致を守るべき旨の主張を行った。今井が委員になったのは 1951（昭和 26）年 2 月 8 日であった。自身が中心的な地位を築くに至るのと並行して、制度審のとりまとめスタイルを確立したことの自負が伺える。

いずれにせよ、全会一致の伝統は、創設当初から意図的にそのように運用することとされたものではない。そうした伝統が構築された理由について、制度審に4代目事務局長、厚生次官、退官後に有識者委員と3つの立場で関わった山本正淑が次のように指摘している。「転換期における幾度かの独自勧告や建議はもとより、法律案の審議といった審議会としての枠のある諮問・答申であった際にも、当面の問題としてのみ考えるのではなく、もっと先を見て意見を言う必要があるといった雰囲気、ないし暗黙の合意があったことが大きいと思われる。十年とか二十年とか明確なものがあったわけではないが、その時々では賛成・反対いろいろの意見があってまとまりにくい場合でも、視点を長期に移し、大所高所から議論すれば一つの方向を見いだせることが多いものである。それだからこそ、制度審には各政党の国会議員やいわゆる関係諸団体の代表がメンバーに入っているにもかかわらず、最終的には全会一致の伝統が長く守られてきた。」「制度審と言うのはそういう特色を持つべきもの、との合意は大内先生が会長の時代に出来上がったと言えよう。大内先生がリードされて、政府に対する苦情を盛り込んだり、はたまた今井さん、近藤さんが文章の綾とかの技法をうまく使われながら全会一致にとりつけていった会の運営が自然と伝統となって出来上がったと理解している。」「それと同時に、関係団体を含めて委員全員に夢があったといえるのではあるまいか。社会保障、さらにいえばいわゆる福祉国家を、自分達の提言で実現して行くという夢に裏打ちされた熱情のようなものがあったのではないか。だから、審議会の議論も大所高所からできていたものと考えていいと思う」[134]。

また、長年社会保険審議会の委員であり、また制度審には年金数理部会委員として参加していた庭田範秋は、全会一致の原則のため、制度審は「もめにもめて、もんでいるうちに具体的な施策はどんどん削ぎ落されて、哲理・理論・理想といったようなものがいつでも前面に出てしまう」「理念・理想、改革の情念の場」であった、と表現し、他方厚生省の社会保険審議会が「現実の問題に取り組んで道を開こう、道をみつけよう」とする「利害激突の場」という住み分けの関係があり、「両方相まって車の両輪であった」と述懐していた[135]。社会保険審議会では、庭田が同じインタビューで「私のいるときに三回ほど徹夜し」、朝、ニワトリが鳴くまで会議を続ける「カシワ審議会」と形容するほど徹底した議論が行われていた。一方で制度審は、社会保険審議会をいわば緩衝材として、全会一致の原則を貫き得るような、山本が指摘する大所高所からの議論が行われたと言えよう。

GHQ がその任命に執心した大内兵衛の指導力に関しては様々な指摘がある（後述）が、ことに

134 山本[2000], <50,214>。

135 庭田[2000a], p.17。

全会一致の伝統との関係については、山本正淑の言及にある近藤文二も制度審の二十周年記念式典において同様に指摘している[136]とともに、今井一男も座談会で「大内兵衛というジャイアント」「大内先生が引っ込まれる(引用者注:会長を退く)と、前の流儀を続けることは難しくなるだろうね」と指摘している[137]。逆に近藤、今井両名についても「大内先生を助けたのは今井、近藤両氏であり、(引用者注:大内が退いた後は)今井先生と近藤先生のお二人がお互いに悪口を言ったり、笑わせながら運営されて行きましたね。」(佐口卓)[138]、「あの時代の中心人物は今井一男、近藤文二のお二人だった。」(高橋思敬)[139]、「花形委員と言えば、何と言っても、制度審創設後間もなく委員になられてから昭和61年に亡くなられるまで、制度審を我が庭のごとくに活躍された今井一男先生を忘れることはできない。」「そして今井先生の相棒が近藤文二先生であった。」(山本正淑)[140]等の貢献を称える言葉が多く見られる。制度審の果たした役割を評価する上での、主要委員の個性の大きさを物語っている。(大内、近藤、今井の影響に関しては後述)

しかしながら、いずれの局面でもすべての関係者が議論を尽くして案文をまとめたのではなかった。初期における多数決による決定(既述)に加え、1961(昭和 36)年から 1975(昭和 50)年までの三師会の不在や、その間参加していたいわゆる医系議員の採決時の退席(後述)、また近年では 1989(平成元)年 3 月及び 1999(平成 11)年 3 月の年金制度改正案における労働側委員の退席等もあった。

とはいえ、平成の時代には大内、近藤、今井のような初期の中心委員はすでに退いており、にもかかわらず、他の審議会のように併記とせず、退席が選択されたことも「全会一致の伝統」の強さの表れであろうし、総じてみれば、歴代委員が伝統を重んじていたことは確かである。また前章で述べたように委員の任期(2 年)について、発足当初から半数は 1 年の任期とし、任期が切れるのが 1 年ごとに半数となるよう条文上工夫がされていた[141]こと、後任者の任命のタイミングのずれが長年にわたり蓄積したため、委員の更新が一斉にされなくなっていったこと[142]、さらに審議会の

---

136 <20, 1094>。

137 「二十年史」座談会での発言(今井他[1970], <20, 54>)。

138 「四十年史」座談会での発言(隅谷他[1990], <40, 20>)。

139 高橋[2000], <50, 208>。

140 山本[2000], <50,215>。

141 <10, 59-60>。

142 今井一男はこの点に関し、「(引用者注:各省庁の審議会の)中には、後任者が任命されるまでは、前任者がその職務を行うとか、補充や交代によって委員となった者の任期は、前任者の残任期間とするという規定を設けているものがある。ところが制度審の委員の任期は、各人ごとに二年づつで更新されている。」と指摘していた(今井[1980], <30,144>)。しかしながら、制度審設置法第 6 条第 2 項においては、「補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。」と規定されており、実際にも、例えば 1951(昭和 26)年 4 月 20 日付で任命された西孝雄(日本官公庁労働組合協議会)の後任として小泉光治(日本労働組合総評議会)が 1953(昭和 28)年 1 月 17 日付で任命されたが、その任期は西の任期である同年 4 月 19 日までとされ、一度任命が切れた後、同年 10 月 22 日付で再度、1955(昭和 30)年 10 月 21 日までの任期で任命されるなどしていた(<10, 18-22(巻末)>)。よってこの今井の指摘は正確ではない。今井が左の指摘を行った「三十年史」の巻末の委員任命表を見ると、何組かの同日の任命(例えば今井自身の任命も、高橋思敬や清水玄(その後を継いだ太宰博邦)と長年にわたり 2 年周期で同日であった)が見られる

委員については、1963(昭和 38)年 9 月 20 日の閣議口頭了解「各種審議会委員等の人選について」において、「委員の長期留任は特別の事由のない限り行なわない」とされつつ、中心メンバーと言いうる委員が例外的に長年にわたり任命されてきた[143]ことから、明文化されていない制度審の運営に関する共通理解(全会一致の原則など)、すなわち伝統を重んじる姿勢が、委員の間で引き継がれやすかった。またこうした委員任命に関する柔軟性が、大内兵衛等歴代会長や、今井一男や近藤文二のような、制度の沿革(サブ)のみならず審議会のロジスティックスも熟知した重鎮委員の存在を可能にしていた。このこともまた、審議方法について継続性が保たれやすかったことに影響したと考える。

第2節　制度審の果たしてきた機能と役割

ではそうした全会一致の原則を持つ制度審は、いかなる機能を果たし、それが我が国の社会保障の生成、発展に対しどのような役割を果たしてきたのだろうか。筆者は、制度審には二点の所与の機能があり、それらを活かしながら三点に整理される役割を果たし、時代に応じその三点の間で力点の置かれ方が変遷したものと考える。

(1)所与の機能

①制度所管省庁から離れた立場からの提言等

第一に、制度所管省庁とは違う立場で、社会保障に係る政策提言等を担った機能が挙げられる。当代一流の学識経験者を中心に、時々の制度創設・改正案に対して評価を示し、一方で折に触れて自ら「勧告」等を提示する。各省庁の立場から自由な事務局を有し、調査に基づき、特に初期においては具体的な制度設計に踏み込んで提言を行った。時に政府に容れられず、あるいは各省庁に都合の良い点だけを「ツマミ食い」[144]されつつも、省庁の方針の下で議論する専門審議会とは別に、利害から離れて詰めた議論を並行して行い、制度のあり方の提言をまとめた意義が見出せる。

こうした制度所管省庁から離れた立場は、制度審の歴史を通じたベースとして常に持ち続けてきたものだが、1980(昭和 55)年に年金数理部会が設置され、年金数理の立場から中立性・客観性の高い専門的な調査等を担うこととなり、さらに強調されるに至ったと思われる。年金数理部会

ものの、確かに委員の任命のタイミングは一斉に行われるのではなく、ばらけてはいた。しかしこれは元をたどると、西と小泉の例に見るような、委員の任期中の辞任や、任期切れ後の後任の任命のタイミングのずれを理由とするものであった。

143　1965(昭和 40)年 6 月から約 4 年 2 か月にわたり制度審事務局で総務課長、局長を歴任した福田芳助は、特定の制度審委員に関し例外的な扱いをする際、事務手続の直接の交渉相手が総理府人事課長であったが、総理府人事課長は内閣参事官として各省人事課長会議において、閣議了解の実施を図るべき立場にあったため、「難航するのが常」であり、「制度審議会の格別な事情を説いて、他と異なる扱いを折衝するのに汗をかいた」としていた(福田[1970], <20,989>)。

144　今井[1980], <30, 165>。

は「中立的なアクチュアリーの部局で、政策提言をする場ではないという立場」[145]から、分立する個々の制度が適正に運営されているかどうかを検証する一方で、1992(平成 4)年 9 月の第三次報告では制度一元化に向けて複数のモデルを提示するなど、選択肢を示す役割も果たした。年金数理部会は、当初は厚生省が組織設置の要求をしたものの、検討の過程において制度所管省庁でない制度審に置かれることとなった [146]。初代年金数理官を務めた山崎登は、1980(昭和55)年の創設当初は、「すべての保険者が全面的に協力というわけではなかったようで協力は必ずしも十分とはいえませんでした」といった状態であったが、各制度からの重要資料をまとめて制度ごとの数理担当者に配布するなどの尽力により、「だんだんと各保険者等も理解を深め協力的に」なったと述べ [147]、また庭田範秋は、「その責任の重さの上に熱心な審議・研究がなされる姿勢につき、社会的に高い評価が与えられている」と述べる [148]など、制度審の晩年の時代において、関係者の間でその役割が重視された存在であった。

②例年の諮問への答申

もう一つの機能として、政府の各年度の法案に対し、答申を行ったことが挙げられる。

この例年の答申の性質について、今井一男は以下のように記述していた [149]。

「では、何故そんな(引用者注:満場一致の)みちを選ぶか。政府は、毎年社会保障の諸制度について、改正を企画し、具体案を国会に提出する。これに対して、各方面からいろいろの意見が出、声があがる。それが簡単に一つに帰一するなら問題はないが、多くの場合は四分五裂である。これでは政府としては参考にしたくても、参考にしにくいであろう。率直にいえば、いわゆる『ツマミ食い』をしやすくするだけとなろう。それよりも、色彩度は仮令鮮明ではなくても、青ツポイとか、赤ツポイとか、黄色ツポイといった色合いを出す方が、有効適切ではあるまいか。制度審の答申は、そのとき、その時点において、政府の改正案に対する、最大公約数的な判定の役割を務めるものだからである。」

また答申に関し、もう少し消極的な表現として、籠山京の、「審議会は日本の社会経済とこれを支えている国民の動向が、社会保障をどの方向へ動して行くかを見透して、あるいは見透した積りになって、シグナルを出すだけ」であり、社会保障制度が「日本の経済社会の発展の必然として動いて行く。そのところどころで、踏切の警報機が鳴っているように、審議会はシグナルをあげて、見送ってゆく。制度自体、その信号をみて、自信をもつて進んで行く。」「それは地味で淋しく、しかし世俗の中では稀にみる清潔な仕事である」[150]と評する見方もあった。

制度審は一般に、関係省庁の審議会の答申等の後に答申をまとめており、上述のように制度創設、改正に際しての利害調整は制度所管省庁の審議会で行われた。今井一男は制度審が「議事録答申」、すなわち、意見を順に並びたて、議事録を読むほうがまし、と揶揄されるような答

145 「五十年史」座談会(回顧)における、年金数理部会長を担っていた船後正道の発言(阿部他[2000], <50, 51>)。
146 <30,1253>。
147 山崎[2000]。
148 庭田[2000b], <50,192>。
149 今井[1980], <30, 165> 。
150 籠山[1979] 。

申をまとめるようでは「制度審存在の意義がなくなる」との自覚が発足時の委員にあった、と指摘していた[151]。全会一致の原則の下で答申を取りまとめること、これが制度審が変わらず果たしてきた二つ目の機能であった。

(2)変遷した役割

(1)で指摘した2つの機能は、それぞれ制度審設置法第2条第1項(「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及び運営の大綱」の研究)あるいは第2項(「社会保障に関する企画、立案又は運営の大綱」への意見)のことであり、そもそもの所与の機能を説明したに過ぎない。

その機能を与えられた制度審がいかなる役割を果たしたかが次の問いとなる。筆者は、制度審が果たした役割は、その五十年余りの歴史の中で時期に応じ変遷したものと考える。その変遷は大まかに 3 期に分けることができる。

制度審の初期の時代においては、社会保障を推進する役割、すなわち、戦後の混乱期から高度経済成長を遂げる一方で、経済成長にふさわしい生活水準の向上と福祉の改善に向け、欧米各国の状況も踏まえ、政府に対して社会保障の整備・充実を促していく役割に力点の中心が置かれた。具体的な時期としては、創設当初から二度目の総合勧告を提示した 1962(昭和 37)年度頃に当たる。戦前にメニューは一部揃っていたとはいえ、対象も限定され、給付も貧弱であり、かつ戦後急激なインフレが進行する下で社会保障を確立することが課題であった時代に、厳しい予算制約の下で国庫負担の縮減を試みる政府に対して異を唱えたり[152]、国民に対し知られていなかった社会保障について、例えば中心メンバーの近藤文二が、「二五年に『社会保障制度に関する勧告』が発表されるとともに、その主旨の普及のためにご多忙の中を進んで各地へ講演にも赴」くなどの啓蒙活動を自ら行う[153]など、「近い内に、世界の先進国が今日もっている標準にまで必ずしも日本の社会保障を進めていきたい」「さらに何年かののちには、世界でも最も優秀な社会保障制度をもつ国となりたい」[154]という意識を委員が共有し、制度の推進役を買って出ていた、と評することができよう。(第 1 期)

皆保険・皆年金が達成された 1961(昭和 36)年度、二度目の総合勧告の 1962(昭和 37)年度にかけての頃から、会長が大河内一男の逝去に伴い隅谷三喜男になり、今井一男が逝去した時期の 1985(昭和 60)年度頃までは、大河内の就任の前後で性格は若干異なるが、各省が所管制度の運営に苦慮する中、「その道におけるエリート」からなる審議会として、「社会の底にたまった」問題に対し、「立派なその意見」を「勇気を出して」述べる役割[155]を果たしていた[156]。その一方で、

---

151 今井[1980]、<30, 151-152> 。

152 1954(昭和 29) 年 1 月 11 日の「社会保障予算の削減に関する建議書」(<10, 302>)など。

153 小川[1979]。

154 制度審十周年記念パーティーでの大内兵衛のあいさつ(<10, 2(序)>)。

155 制度審二十周年記念パーティーでの大内兵衛のあいさつ(<20, 1-4(序)>)。

156 他方、今井一男はこのころの制度審の役割として、制度の成長に伴い経済との関係について特に「厚生省」に「勉強させる」役割があると発言していた。(「二十年史」座談会での発言(今井他[1970], <20, 55>)。

1961(昭和 36)年 5 月から 1975(昭和 50)年 7 月まで、医療保険に係る提言等は三師会の不在(後述)の中で行われ、関係者間の合意形成の役割を常に果たしていたとも言い難かった。また年金に関し、所得型付加価値税を財源とした一階部分として基本年金の創設を提唱しつつ高齢者雇用との関係等を提起した 2 回の建議については、厚生省の受け止めは歓迎的なものではなく[157]、制度設計の土台となったとは言い難かった[158]時代でもあった。(第 2 期(前半・後半))

その後、隅谷三喜男が会長に就任した 1985(昭和 60)年度頃から、歴史を終える 2000(平成 12)年度までにおいては、新たな時代において、長きにわたり先人が築き上げた社会保障を、経済社会の変化にいかに対応させるか腐心したことも含め、社会保障を護る役割を果たした。隅谷の時代においては、先進各国で福祉国家見直し論が広まり、ソビエト崩壊等多くの社会主義国家で行き詰まりが明らかとなる一方、いわゆる臨調路線に対して、「社会保障の理論の基礎をきちんと築いて、臨調に対抗する…」「政府に対して基本的な勧告を、臨調などに対抗してきちんとしたものを作って、やらなければいかんじゃないかというふうな姿勢」[159]の下で議論を進め、1995(平成 7)年の総合勧告をまとめた。一方で、1995(平成 7)年勧告後の宮澤健一が会長の時代には、対抗だけでなく、社会保障を受ける側における「甘えの傾斜による自助努力意識の不足と、高度成長が生んだコスト意識の欠如」[160]も意識し、かつ少子化や家族における女性の役割の変化も踏まえ提言を行うなどした。(第 3 期)

表 1-3 に、以下の記述の参考として制度審 50 年の歴史と役割の変遷等に関する年表を掲載する。

---

157 吉原健二(公的年金の 1985(昭和 60)年改正に携わった)は 2011 年の座談会で、当時基礎年金の導入を柱とした年金改革を検討中の厚生省には、制度審の「建議」は「新鮮で魅力的ではありましたが、『今さら税方式の年金を新たにつくれといわれても』というのが率直な感じでした。当時すでに一般財源として大型間接税の導入が検討されていましたから、年金目的税の創設は税制上も無理な感じでした。」と受け止められていたと語っていた(吉原他[2011], p.51)。

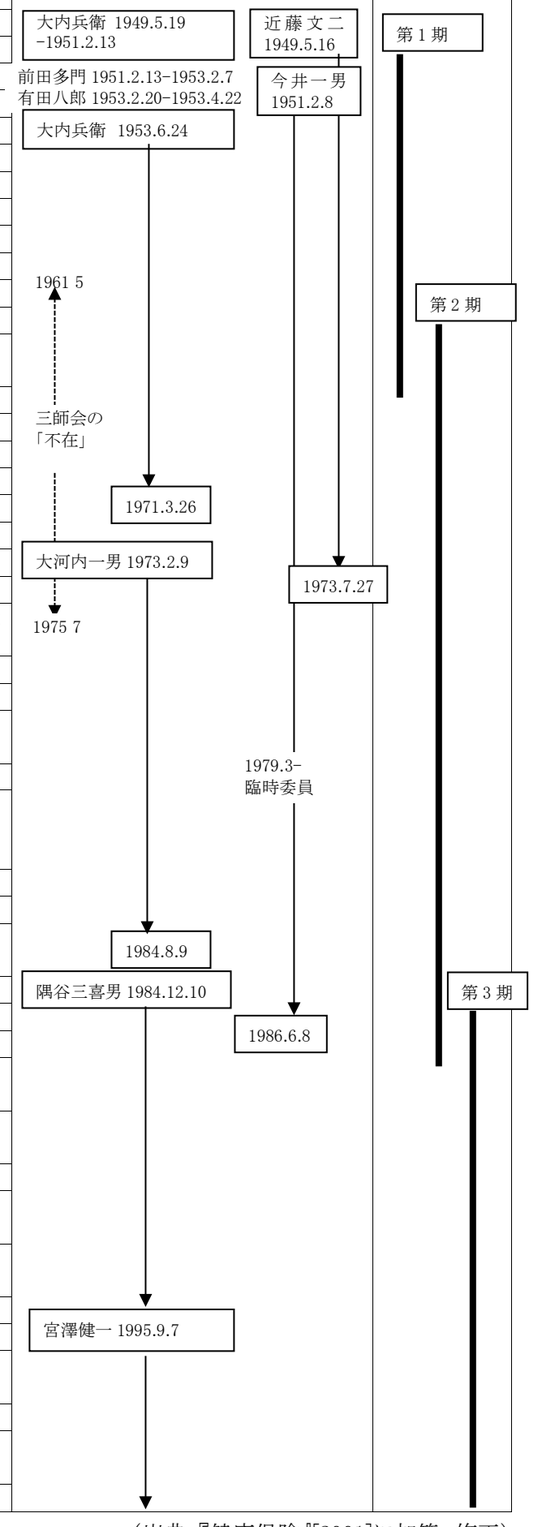
158 1985(昭和 60) 年改正に係る厚生省からの諮問に対する答申において、制度審自ら「(引用者注:1975(昭和 50) 年、77(昭和 52)年、79(昭和 54)年の)建議は、財政・経済事情を十分配慮したものであったが、ほとんど政府の検討を得なかったように思われる。」と指摘している。

159 「五十年史」座談会(回顧)における隅谷三喜男の発言(阿部他[2000], <50, 18-19>)。

160 「五十年史」座談会(展望)における宮澤健一の発言(幸田他[2000], <50, 76>)。

表 1-3:制度審と社会経済の動き

	歴代内閣	社会経済の動き	社会保障の発展	制度審の動き(勧告・建議等)
戦後復興期	1947. 5 片山	1946. 日本国憲法公布	1946. 旧生活保護法制定	
	1948. 3 芦田	1947 第 1 次ベビーブーム	1947 労災補償保険法、失業保険法制定、児童福祉法制定	(1947 社会保障制度要綱(社会保険制度調査会))
	1948. 10 吉田			(1948 7 ワンデル勧告)
			1949 身体障害者福祉法制定	1949 社会保障制度審議会発足(委員 40 名)
		1950 朝鮮戦争	1950 新生活保護法制定	1950 制度審事務局設置　　社会保障制度に関する勧告
			1951 新結核予防法制定、 社会福祉事業法制定	
	1954. 12 鳩山	1954-57 神武景気		
高度経済成長期		1955 左右社会党統一 保守合同		
	1956. 12 石橋			1956 医療保障制度に関する勧告・国民皆保険の確立を提言
	1957. 2 岸			
		1958-60 岩戸景気	1958 国保法改正(国民皆保険)	1958 国民年金制度に関する基本方策について(答申)－国民皆年金の実施を提言
			1959 国年法制定(国民皆年金)	
	1960. 7 池田	1960 所得倍増計画		
		1962 全国総合開発計画		1962 社会保障制度の推進に関する勧告
			1963 老人福祉法制定	
	1964. 11 佐藤	1964 東京オリンピック	1964 母子福祉法制定	
		1965-70 いざなぎ景気		
				1966 内閣総理大臣はじめ関係大臣との懇談における要望－社会保障予算の拡充を要望
			1967 公害対策基本法制定	
		1970 大阪万博、高齢化 7%超(高齢化社会)		
		1971-74 第 2 次ベビーブーム	1971 児童手当法制定	1971 医療保険制度の改革について(答申)
	1972. 7 田中			
		1973 第 1 次オイルショック、狂乱物価	1973 福祉元年(老人医療費無料化、5 万円年金等)	1973 当面する社会保障の危機回避のための建議－インフレーションの抑制、国庫負担の拡充を要望
安定成長期	1974. 12 三木	1974 戦後初のマイナス成長		
				1975 今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について(建議)－経済の減速化、高齢社会への急速な移行を踏まえ、抜本的対策を提言
	1976. 12 福田			
				1977 皆年金下の新年金体系(建議)－全国民共通の基本年金の創設を提言
	1978. 12 大平			1978 委員数を 34 名に削減
		1979 第 2 次オイルショック		1979 高齢者の就業と社会保険年金 －続・皆年金下の新年金体系－(建議)
	1980. 7 鈴木	1980 自動車生産台数世界 1 位		1980 年金数理部会の設置 1980 老人保健医療対策について(意見)－老人保健医療における予防・治療・リハビリの一貫したサービス体制の確保と費用負担の在り方を提言
		1981 日米貿易摩擦		
	1982. 11 中曽根		1982 老人保健法成立	
		1984 世界一の長寿国に、人生 80 年時代へ(女性の平均寿命が 80 歳を超える)	1984 健保法改正	
		1985 プラザ合意、円高	1985 年金法改正(基礎年金導入)	1985 老人福祉の在り方について(建議)－要援護老人対策に緊急に取り組む必要がありその具体策を提言
	1987. 11 竹下	1987-1990 バブル景気		
		1988 リクルート事件		
	1989. 6 宇野 1989. 8 海部	1989 消費税導入、平均株価ピーク	1989 ゴールドプラン策定	1989 国民健康保険制度の長期安定確保策について(意見)－医療費の適正化、財政負担の公平等医療制度全般の改革の必要性を提言
平成不況		1990 株価急落(バブル崩壊始り)1.57 ショック		1990 新しい時代を担う子どもたちのために(申入れ)－子どもの健全育成のため、行政・社会の意識改革と諸制度の環境整備の必要性を提言
	1991. 11 宮澤	1991 湾岸戦争		
	1993. 8 細川	1993 高齢化率 14%を超える 55 年体制の崩壊		1993 社会保障将来像委員会報告(第一次)
	1994. 4 羽田 1994. 6 村山		1994 エンゼルプラン策定 新ゴールドプラン策定	1994 社会保障将来像委員会報告(第二次)
		1995 阪神淡路大震災、サリン事件		1995 社会保障体制の再構築(勧告)
	1996. 1 橋本			
		1997 老年人口が年少人口を上回る－少子化の一層の進行	1997 介護保険法成立	
	1998. 7 小渕	1998 銀行破綻		
		1999 過去最高の失業率 省庁再編法の成立		
	2000. 4 森	2000 地方分権推進法の施行	2000 社会福祉関係法改正、年金法改正、健保法等改正	2000 新しい世紀に向けた社会保障(意見)



(出典:『健康保険』[2001]に加筆、修正)

(3)データで見る変遷の様子

もとよりこの区分は極めて大括りなまとめ方の一つに過ぎないが、筆者がこの整理に至った裏付けとなるデータをここで紹介する。

①勧告等の数

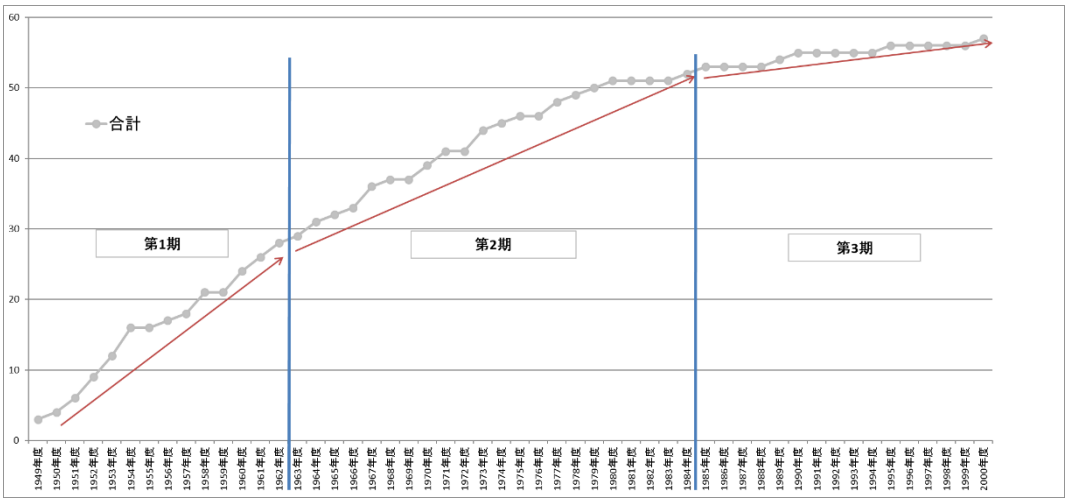
制度審は勧告(総合勧告を含む)、建議、意見、申入れ等、及び(諮問を受けて行った)答申を行った。制度審の自らのイニシアティブでの審議の推移を見るため、諮問する省庁での法案の量に依存する答申を除く、その他の勧告等に関し、年次別の件数の推移を見た。

横軸に年度、縦軸に勧告、(勧告のうち)総合勧告、建議及び白紙諮問答申、意見、申入れの数の累積数をとったグラフが図 1-2[161]である。図 1-2-1 では合計数を示しており、図 1-2-2 ではその内訳を示しているが、同じデータをグラフにしたものである[162]。

161 いずれの勧告等をどの分類にしたかについては、表 1-2 を参照されたい。

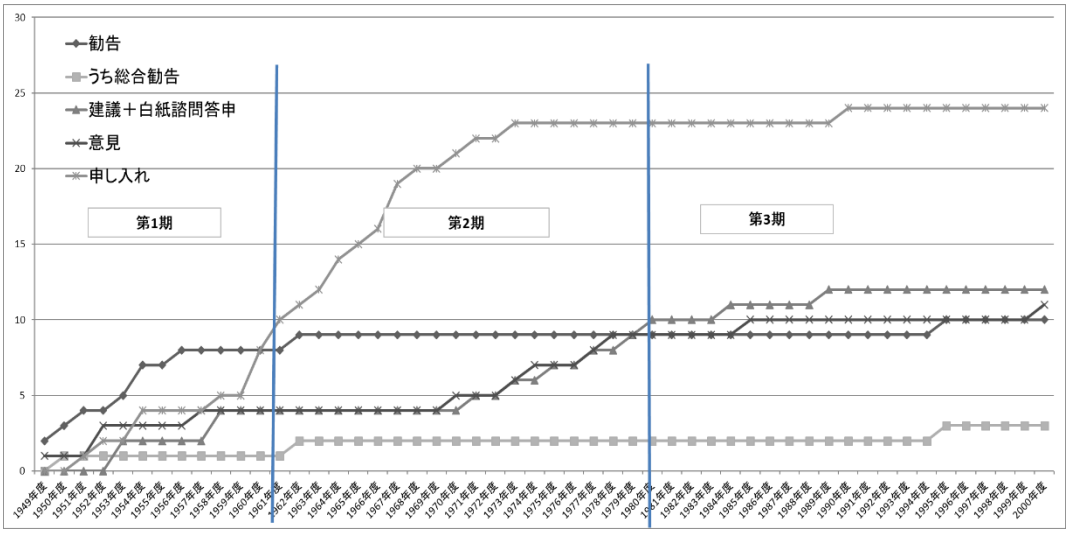
162 図 1-2-2 では、建議と白紙諮問答申を合計して示した。白紙諮問答申と建議は、制度審における審議の契機は異なるものの、いずれも相当の分量と、具体的な制度設計に言及したものであったことがその理由である。今井一男が、1971 年の「医療保険制度の改革について」が、白紙諮問答申でありながら、1970 年代の高齢化社会における新年金体系に係る建議等と同様の水準のものである旨指摘していた(今井[1980], <30, 168>)ことを参考にしている。

図 1-2-1:制度審における「勧告」等の数(累積)(合計)



(出典:筆者作成)

図 1-2-2:制度審における「勧告」等の数(分類ごと内訳)



(出典:筆者作成)

創設当初の 1949(昭和 24)年度から 1962(昭和 37)年度(2 度目の総合勧告)にかけて目につくのは、勧告等の量の多さ(図 1-2-1 参照)と、特に勧告の多さ(図 1-2-2 参照)である。勧告等合計の累積 57 件のうち 1962(昭和 37)年度までで 28 件(49.1%)(図 1-2-1 参照)と、半分弱がこの時期に集中している。この時期は戦後の社会保障制度の創設期であり、2 度の総合勧告及び皆保険・皆年金に向けた医療、年金に係る勧告が主なものではあるが、死亡率は激減するも患者はなお多数あり、かつ新薬のコストが社会保険及び生活扶助の財政を脅かす最大原因となっていた結核対策の強化改善に関する勧告[163]も 1955(昭和 30)年に出された。その他の「建議」「意見」「申入れ」等についても、平均で年に 2 件強提示されていた。委員から見れば働きが「はかば

163 <10, 332> 。

かしくな」[164]かった政府を施策の実現に向けて駆り立てていた。今井一男はこの時期の制度審を「推進役に回った」[165]と評していた[166]。

皆保険・皆年金の達成、2 つ目の総合勧告後 1963(昭和 38)年度からオイルショック前年の1972(昭和 47)年度までを見ると、申入れが 11 件と突出している(図 1-2-2 参照)。内訳は、(各論を含みつつ)予算増等社会保障全般の推進を求めるもの5つ、年金制度に関し、給付額のスライド制の導入と、林立する諸制度間の調整の確保等を求めるもの3つ、診療報酬をめぐる政府・厚生省と与党・日本医師会との混乱について筋の通った解決を求めるもの 2 つ、公害 1 件である。全般の推進に関わる5つは、児童手当(1972(昭和 47)年発足)の確立を求めるものもあるが、総じて経済成長に見合う給付拡大を求めるものである。年金、医療も、皆保険・皆年金後の課題に繰り返し対応を求めるものであり、制度の確立に向け当局を督励していた時代から変質している。またこれらの申入れは、中長期的課題への対応も含むが、どちらかといえば足元の課題に善処を求めるものであった。

オイルショック後、老人保健法制定、被用者保険本人一割負担、基礎年金等の大改正があった1985(昭和 60)年度頃までの間は、申入れはない一方、建議(白紙諮問・答申含む)、意見の形で

---

164 今井[1980],<30, 167> 。

165 同上。

166 前述のように、勧告については別格の重みがあるものとされ、建議はそれら以外のものでは比較的重いものと扱われていたが、一方で、個別具体的にある審議のまとめを提案する際、勧告、建議、意見、申入れのいずれの形式とするかについても、長年運用していく中で、徐々に確立していったことが伺われる。例えば制度審が最初に提案を行ったのは 1949(昭和 24)年の「健康保険等の給付費に対する国庫負担の件」及び「生活保護制度の改善強化に関する件」であり、いずれも勧告の形式をとった。しかしながら、前者は当面の健康保険財政の赤字問題に対し給付費の一割の国庫負担を行うべきと提案するものであり、分量も多くなく、以降においては申入れと扱われても違和感のないものであったと考えられる。一方で後者は制度審自ら「骨子となって、第 7 回国会における生活保護法の改正が行われることとなった」<10, 81>と表現したものであったが、同様に個別分野を扱った年金、結核、医療に係る 1950 年代の勧告と比べると、その対象範囲は狭いものであった。また 1954(昭和 29)年の「社会保障制度の企画運営方法に関する勧告」は、社会保障の総合企画を行う機関を政府に設置することを強力に申入れるものであった<10, 330>。同年度に既に「社会保障制度の推進に関する要望」をすでにまとめており、この勧告をまとめた趣旨が、組織設置を強力に迫る趣旨のものであったため、単なる申入れ以上の格のものとすることで落ち着きが良くなる、ということだったのではないかと思われるが、他の勧告と比べるとその分量も少なく、具体性も乏しいものであった。

本文中では勧告のほとんどがこの時期に行われたという事実関係を指摘した。この時期に勧告が多数発せられたことは、制度審が社会保障の確立を推進した役割を担ったことの一つの証左であるとは言いうると思われるが、当時は勧告、建議、意見、申入れのいずれにするかという、提案の形式に関する相場観を、制度審自身が確立する段階であったことも念頭に置く必要がある。

(なお、初めて行われた建議は、1953 年度(実際には 1954 年 1 月 11 日)の「社会保障関係予算の削減に関する建議」であったが、これは 1954 年度予算において、現行の水準の国庫負担を確保するべきである旨の提案をしたものであり、これも以降においては申入れとして扱われても違和感のないものであった。)

の提起が増えている(図 1-2-2 参照)。大内兵衛が 1971(昭和 46)年 3 月 26 日に会長を退き、長谷部忠、近藤文二が臨時代行を務めた後、1973(昭和 48)年 2 月 9 日に大河内一男が就任したこの時期の建議等は、一部を除き、総論で言えば 1975(昭和 50)年 12 月の「今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」、また各論で言えば年金(付加価値税を財源とした「基本年金」の提唱等)、医療(老人保健医療対策等)、福祉(1985(昭和 60)年の「老人福祉の在り方について」)など強く高齢化を意識した、中長期的な視点の下でのものであった。

このうち、1985(昭和 60)年 1 月の建議「老人福祉の在り方について」では、老人に対して介護を提供する施設について、老人病院(医療)と特別養護老人ホーム(福祉)の縦割りの弊害を指摘した上で「それぞれの長所を持ちよったいわば中間施設ともいうべき新しい形の介護施設」[167]を提起し、これを契機に老人保健施設についての検討が厚生省で本格化するなどの影響を及ぼした。他方、年金に関し、所得型の付加価値税を財源として新たに一階部分として基本年金の創設を提唱し、それを基本とした上で年金と高齢者雇用との関係等について重ねて提起した 2 回の建議は、前述のように厚生省の容れるところとはならなかった。

1985(昭和 60)年の「老人福祉の在り方について」建議以降は、1995(平成 7)年の三度目の総合勧告の他は、1989(平成元)年の「国民健康保険制度の長期安定確保策について(意見)」、1990(平成 2)年の「新しい時代を担う子どもたちのために(申入れ)」及び 2000(平成 12)年の「新しい世紀に向けた社会保障(意見)」の 3 件に留まっている(図 1-2-1 参照)。基礎年金の共済各法への適用など制度審が永年課題としてきた公的年金の総合調整が具体化したため、考え方の表明は基本的に各年の諮問・答申で対応し得たこともあろうが、一方で、1986(昭和 61)年 6 月 8 日に今井一男が逝去し、また 1984(昭和 59)年 8 月 9 日に大河内一男が逝去した後同年 12 月 10 日に隅谷三喜男が会長に就任するなど、体制の変化に伴う審議方針の変化も見られた。 この時期隅谷は、いわゆる臨調路線への危機感と、それに対抗して社会保障の理論を打ち立てる必要性の認識の下で、学識経験者を中心としたメンバーでの理論的な議論に力点を置き、その蓄積は 1995(平成 7)年勧告に結実した。その後制度審が行った勧告等は 2000(平成 12)年の意見となる。いずれも、個別分野の提言も当然含まれているが、それ以前の制度審の勧告等に多く見られた、個別分野に特化して具体的に踏み込んだものではなかった。

②起草委員のシェアの変遷

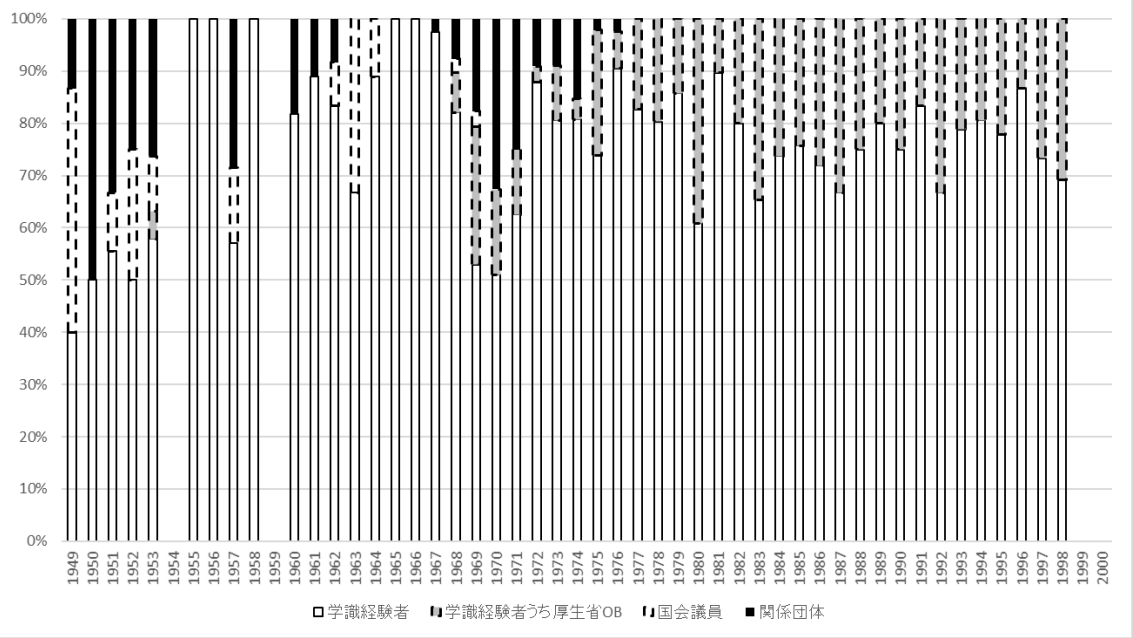
制度審では委員自ら筆をとり勧告、答申等の案文を作成する伝統が守られていた。このため自発的な意見のまとめの際だけでなく、定例的な各省庁の法改正諮問への答申の際にも、複数名からなる起草委員が取りまとめていた。起草委員は、異なる意見を踏まえて草案を作成する必要があり、単に自説を述べる以上の責任がある役回りであった。

図 1-3 は、起草委員の属性別シェアをみたものである。基本的に五冊の「年史」に依拠し、それに記述のないものは、制度審が毎年国会に提出していた「報告書」を参照し、それでも見当たらないものは国立公文書館保存の議事録を参照し、確定した。年次により全ての答申について記載があるもの、一部のみについて記載があるものとまちまちであった。また 1999(平成 11)年度、及び 2000(平成 12)年度については、公開されている議事録の起草委員が特定可能な個所はマスキン

167 <40, 631> 。

グされていた。さらに前記のように、国立公文書館保存の議事録も、すべての回について保存されているものではない。そうした制約の下で作成したものであるが、ごく大まかには、起草者の属性について傾向を把握できよう。

図 1-3:年度ごと「起草委員」の属性別シェア



(出典:筆者作成)

起草委員は、どの時代も基本的に学識経験者委員が中心であった(図 1-3 中実線白ヌキ)。

昭和 20 年代から 30 年代にかけては国会議員委員の参加が特徴的である。特にその時代の前半において顕著である(図 1-3 中白色点線囲み)。1964(昭和 39)年に国会議員(のべ 4 名分)が前後に比べ大きく出ているが、これは社会保障研究所法案要綱への答申とりまとめの際に組織された特別委員会委員であり、明確に起草委員と明記されてはいないこと[168]を考えると、活躍のピークは初期の昭和 30 年代初めまでと見てよい。ちなみに、1969(昭和 44)年の日雇労働者健康保険法一部改正案の答申における八木一男委員(日本社会党)が最後の例であった。

昭和 20 年代から 50 年代頃までそれなりにシェアを保っているのは関係団体委員である(図 1-3 中黒色)。しかしながら、1961(昭和 36)年度までのものの約 1/3 が健保連推薦(1959(昭和 34)年 3 月からは日経連代表)[169]委員であった宮尾武男であり、また 1967(昭和 42) 年から 77 (昭和 52)年までのほとんどが総評推薦の肥川治一郎、日経連推薦の田中慎一郎、同盟推薦の小川泰

168 <20, 665> 。

169 近藤文二は、宮尾武男が健保連推薦から日経連推薦となったことについて、1959(昭和 34)年に健保連会長が宮尾から安田彦四郎に交代となった際、近藤が「一策を案じ」、日経連代表だった湯浅佑一に、代表を宮尾に譲ってくれないかと依頼した、としている(近藤[1973])。近藤が「制度審議会にとっては欠くことができない存在」と指摘したように、この時期の宮尾のプレゼンスの大きさを物語っている。

の 3 名であり、属人性が強いと評価できよう。

国会議員委員の参加がなくなり始めた昭和 40 年代当初から増えてきたのが、有識者委員として参加していた厚生省OB委員である（図 1-3 中灰色点線囲み）。1968 （昭和 43）年度から 73(昭和 48）年度頃までは太宰博邦と小山進次郎、1974 （昭和 49）年度から 85(昭和 60）年度までは大山正と山本正淑、1986（昭和 61）年度以降は翁久次郎、八木哲夫、山下眞臣、幸田正孝、堀勝洋が担っていた。厚生省からの諮問も担当してはいたが、起草委員は必ず複数で担うこととされており、厚生省OB委員だけで起草したものはなく、必ず他の有識者委員も加わっていた。

第 1 期から第 2 期への移行の時期に当たる昭和 30 年代後半において、ほぼ国会議員委員の参加はなくなり、また第 2 期の中でも、大河内一男が会長に就任した 1973(昭和 48) 年頃から徐々に関係団体委員の参加も少なくなり、昭和 50 年代後半以降、第 3 期には学識経験者を除くと厚生省OB委員だけが参加していた。

③国会での言及

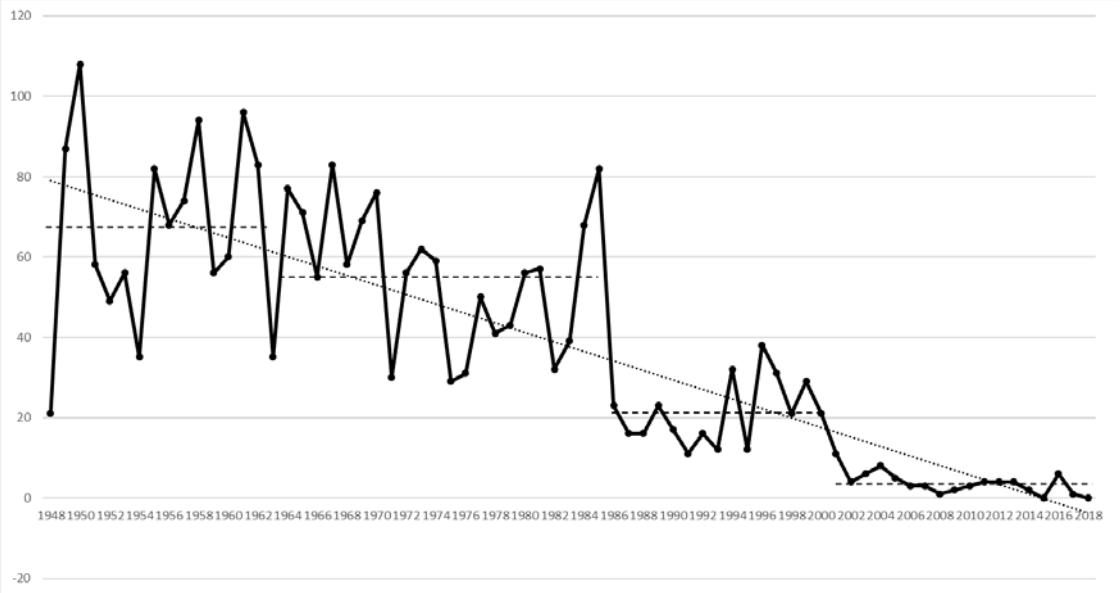
図 1-4 は「国会会議録検索システム」で、1948（昭和 23）年度 から直近の 2018(平成 30）年度までの毎年度の「社会保障制度審議会」及び「社制審」のヒット語数の合計を折れ線グラフにしたものである [170]。最初の総合勧告が行われた 1950（昭和 25）年度をピークに、凸凹はあるも減少傾向にあることが見て取れる [171]。

---

[170] http://kokkai.ndl.go.jp/。2018 年 10 月 2 日最終確認。2018 年度については同日まで。検索語としては「社会保障制度審議会」及び「はじめに」で言及した「社制審」を用い、「社保審」（社会保険審議会との混用）や「制度審」（財政制度審議会等との混用）といった使い方については検索を行っていない。また本来、「社会保障審議会」と言うべきところを「社会保障制度審議会」と誤って発言している例も、特に 2002 年度以降散見されるが、これも除外していない。

[171] 1985(昭和 60)年において前後に比べ突出して多くなっているのは、この年に 4 つの共済制度（国家公務員等、地方公務員等、私立学校教職員、農林漁業団体職員）において国民年金の基礎年金制度を適用する改正が行われ、それぞれの所管委員会において社会保障制度審議会との関連が多く問われたためであった。

図 1-4:国会議事録検索ヒット数の推移



(出典:筆者作成)

図中に示した横軸と並行の線は、それぞれ第 1 期、第 2 期、第 3 期、廃止後の平均の言及数を示したものである。第 2 期においては、特にその後期において制度審が建議・意見を行った年金制度の一元化議論や老人保健制度の創設に関連した質疑等が行われたこともあり第 1 期に比べてそう落ち込んでないが、第 3 期に入ってからは言及が大分減っている。これも、会長が隅谷になってから、議論の関心が社会保障の理論面に移ったことが影響したとも理解できよう。

④小委員会制の変遷

制度審においては初期より小委員会制がとられていた。1949(昭和 24)年 5 月 24 日に開催された第 2 回総会において、運営、総合企画、社会医療、社会保険、公的扶助の各委員会が設けられた。これらの委員会にはそれぞれ所属する委員が割り当てられたが、自分の所属以外のどの委員会にも自由に出席し、所属の委員と同様に審議に参加しうることとされた [172]。しかしながら同じ年の 12 月の第 9 回総会において、「社会保障制度に関する基本方針を審議立案していくのに必ずしもその構成が適切でないと考えられる面もあり、また十分その機能を果たしていない面もある」ため、委員会の改組の議論が出され [173]、五委員会制を廃止して綜合(審議会の運営、総合企画、総合調査等)、第一(行政機構の一元的運営と経営の民主化、現行社会保険制度の総合調整と拡充、医療組織の整備拡充と公衆衛生活動の強化等)、第二(失業保険の整備拡充、公的扶助制度の整備拡充、家族手当の社会保障制度への包括等)の三委員会制に改編した。

以来三委員会制が引かれてきたが、1974(昭和 49)年 1 月 10 日の総合委員会において、「ここ数年来第一委員会及び第二委員会はその機能を十分に果たしていないことから」「第一委員会

172 <10, 76>。

173 <10, 88>。

及び第二委員会を廃止し、総合委員会のみにしたらどうかとの見解が出され」同日引き続き開催された総会にてその旨承認され、以来総合委員会（国会議員、学識経験者、関係団体各 4 名の計 12 名）のみが残ることとなった。「年史」上も、昭和 30 年代後半以降、1962（昭和 37）年勧告につながる社会保障制度の総合調整に関し議論する全員委員会の設置[174]後、1965（昭和 40）年 2 月の保険三法の審議を行うために設置された委員全員で構成する特別委員会[175]、1966（昭和 41）年 8 月 25 日の佐藤総理大臣他政府首脳との懇談に向け、発議や発言委員の選定等を行った全委員綜合委員会[176]といった形で、総会ではないが委員全員の参画を想定した委員会の開催が増えていることが確認でき、1967（昭和 42）年 4 月の保険二法改正の諮問については特段の断り書きもなく「この改正案の審議は全委員委員会で行われることとなった」との記述がある[177]。また「年史」において第一委員会、第二委員会に対して付託して議論がなされたことへの言及は、1963（昭和 38）年度（それぞれ地方公務員共済組合法等の一部改正[178]及び国民年金法及び児童扶養手当法の一部改正[179]）が最後であった。さらに毎年度の「報告書」においては、1964（昭和 39）年 12 月 3 日の第 134 回総会において、労働者災害補償保険法の一部改正法案について、第一委員会であらかじめ審議することとし、同 10 日に第一委員会が開催されたとの記述が最後となっている。

第一委員会及び第二委員会への言及がなくなる時期は、皆保険皆年金を達成した第 1 期から、「全体として均衡のとれた」ものに「育成強化」[180]する役割を担った第 2 期への移り変わりの時期であり、また、いわば各論を扱う第一、第二の両委員会を廃止し、総合委員会一委員会制に正式に改組したのは、第 2 期の前半と後半の移り変わりの時期に符合する。

（4）社会保障の成長・成熟と役割の変遷

右記のように、制度審は 50 年余の歴史の中で、第 1 期、第 2 期、第 3 期と役割を遷移させたが、社会保障制度自体の成長・成熟が、役割の遷移を促した大きな要因であった。

＜第 1 期＞

この時期の顕著な活動としては、まずは 1950（昭和 25）年の「社会保障制度に関する勧告」が挙げられる。この勧告は社会保障の理念と範囲を明確にうたうとともに、各制度のあり方を全般的、具体的に提示し、社会保障全般の整備を方向づけるものであった。「社会保障」の 4 本の柱として「社会保険（医療保険、年金（老齢保険）、失業保険、業務災害保険）」「国家扶助」「公衆衛生及

174 <10, 601>。
175 <20, 775>。
176 <20, 828>。
177 <20, 856>。
178 <20, 684>。
179 <20, 669>。
180 1959(昭和 34)年 2 月の「社会保険の費用負担の総合調整等について」答申内の表現。この答申は、種々の社会保険制度の保険料率や国の負担について再検討を行い、公平を期すために合理化を行う法案を一括して上程したものに対するものであった。

び医療」「社会福祉」を提示するとともに、我が国の「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醵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、社会保険中心主義を打ち立てた[181]。その後 1950 年勧告の各論的続編ともいえる制度の具体的な構想を含めた勧告等[182]を発出し、皆保険、皆年金に向けて方策を提示した。

戦後の混乱期、政府は引揚げ者を含む国民全般の困窮や劣悪な衛生状態等への対策に追われる一方、1946(昭和 21)年の旧生活保護法、1947(昭和 22)年の労災補償保険法及び失業保険法、1950(昭和 25)年の新生活保護法などの立法を進めた。次いで 1954(昭和 29)年の厚生年金保険法の全面改正、1951(昭和 26)年及び 1955(昭和 30)年の国保制度改正(地方税法及び国保法改正)など皆保険皆年金の条件整備が進み、1958(昭和 33)年の国民健康保険法の改正による国民皆保険の達成、及び 1959(昭和 34)年の国民年金法の制定による国民皆年金の達成にまで至った。

制度審の 1950 年勧告時の思いから見ると、内容及びスピードの両面で不満の残るものではあったが、ともかくも制度審が勧告等を続々と提示することで、社会保障制度の骨格の確立を推進した時期であった。

＜第 2 期　前半＞

次に制度審が求めたことは社会保障制度を「全体として均衡のとれた」ものに「育成強化」(前出)していくことであった。制度審から見ると、「社会保障制度を構成しているいろいろな法律を全体としてみるとその考え方において一つのまとまった筋がとおっているとは考えられ」ず、「複雑な体系で、バランスが取れない不完全な形のもの」[183]であった。にもかかわらず、1954(昭和 29)年の市町村職員共済組合法や 1958(昭和 33)年の農林漁業団体職員共済組合法の創設のように、かえって各省庁が縦割り的に制度を複雑化する傾向もあった。制度審の問題意識に対応した政府側(総理府総務長官)より「今日までの社会保障制度は創世期にあり、諸制度を普遍的、網羅的なものにすることに努力してきたが、今後の育成期には制度全般にわたり調整を図り、全体として均衡のとれた形で整備してゆくことが課題になる。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であると考え、そのためにいかなる構想を持つべきかについて」[184]の諮問が 1959(昭和 34)年 9 月になされ、1962(昭和 37)年 8 月の二度目の総合勧告(「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及び社会保障制度の推進に関する勧告」)に至った。政府とともに社会保障制度を打ち建てるといった初期の役割が、皆保険皆年金の達成で、生を得た社会保障をいかに所管省庁をして育成せしめるか、といったものに変わったと言えよう。

勿論、「育成」には給付自体の改善も含まれる。社会保障の重点が救貧から防貧に移行する中、政管健保の赤字との戦いと並行した医療保険の給付改善(一部負担、給付内容両面)、年金の

---

181 ここで示した社会保険中心主義の考え方と、起草者であった近藤文二の考え方との関係性については、第 2 編第 1 章において詳述する。

182 医療:「医療保障制度に関する勧告」(1956(昭和 31)年)、年金:「年金制度の整備改革に関する勧告」(1953(昭和 28)年)及び「国民年金制度に関する基本方針」(1958(昭和 33)年)。

183 <10, 559-60>。

184 <10, 561>。

給付水準の引上げ、1973(昭和 48)年改正における標準報酬再評価や物価スライド導入、また老人福祉法、母子福祉法の創設による福祉六法体制の整備、児童手当の創設による一通りの社会保障メニューの完成など、高度経済成長を追い風として社会保障も充実・拡大の時代であった。また無拠出者への福祉年金や、制限診療の撤廃等による実際の診療の改善など、「福祉というものが」「従来は観念的に福祉国家とか福祉論とかいろいろ言われてたけれども」「観念的なものだけじゃなくて、相当現実的に始まった」[185]ことが国民の間に認識された時代であった。

＜第 2 期　後半＞

いわゆる老人医療費無料化(老人医療費支給制度)の導入や「5万円年金」の厚生年金、国民年金(夫婦)での達成で「福祉元年」と呼ばれる 1973(昭和 48)年はまた、日本経済がオイルショックに見舞われた年であり、翌 1974(昭和 49)年は戦後初のマイナス成長となった。制度審でもインフレへの対応(インフレ自体の抑制、所得再分配機能強化、給付の実質価値維持、サービス機関の運営維持)を求める建議を行ったが、この後高度経済成長が終焉し、また 1970(昭和 45)年に国連が定義する「高齢化社会」に突入したこともあり、給付の改善から一転、見直し、抑制が求められる時代となった。

制度審でも、育成の二本柱のうち給付自体の改善について、トーンの変化が見られた。1975(昭和 50)年の建議「今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」では、「減速成長下における社会保障」という章を立て、「社会保障の充実は一層急がれねばならない」としつつ「これに対処する考え方も従来のそれを改める必要があ」るとし、例えば「『高福祉』のためには経済全体としての『高負担』が伴うことは自明の理」との指摘や、各論の章において「各種サービス等の無料提供といった形での現物給付は、しばしば資源の効率的使用を妨げ」る、「今後は(引用者注:年金の)受給開始年齢を順次送らせていくべき」など、給付と負担のバランスや給付抑制の必要も言及された。その後も 1980(昭和 55)年の「老人保健医療対策について(意見)」における老人医療費支給制度の見直し、また 1977(昭和 52)年の「皆年金下の新年金体系(建議)」において(基本年金の導入を前提とした上で)支給開始年齢の 65 歳への引上げが提唱された。ただし山本正淑が「制度審では、高齢社会を支えるための経済構造や負担構造の転換などに触れてきてはいたものの、給付だけ良くすることの期待への当時(引用者注:高度成長時代)の強いフィーバーに抗し得ず、コントロールする力を十分発揮できなかったように感ずる」[186]と指摘するように、福祉元年前後において、制度の効率化に十分に力を発揮しなかったのではないかとの見解もある。

もう一方の柱であった総合調整については引き続き課題として意識され、特に年金制度については制度間のバランスについて、恩給の給付水準の見直しに伴う定例的な改正の答申の際に付言したり、また 1978(昭和 53)年には定例の答申に加えてあえて「共済組合全体を通ずる責任ある組織を設けること」を意見として申し述べるなどした(「共済組合制度に関する意見」)。こうした制度審の姿勢も背景として、政府側でも年金の一元化の取組みは進み、1983(昭和 58)年の国家公務員等共済組合と公共企業体職員等共済組合の制度の統合に続き、1985(昭和 60)年の

185 「三十年史」座談会(第二期)における小川泰の発言(石原他[1980], <30, 87-88>)。
186 山本[2000], <50,216>。

共済各法の改正により、共済組合にも基礎年金が適用になるなどした。

＜第 3 期＞

その後バブル経済の時期を経て、1990 年代になり低成長・マイナス成長の時代に入った。人口の高齢化に伴い社会保障給付費も拡大を続け、一時期を除き常に国民所得の伸びを上回る伸びを示した。税収の低迷、景気対策の繰り返しなどで財政も悪化し、後にワニの口と揶揄される歳出と歳入のギャップが生み出され始めた。

こうした社会保障給付の拡大、厳しい経済・財政事情、及び臨調・行革審路線に端を発する福祉国家への疑念等の下で社会保障の基本理念を打ち立てたのが 1995（平成 7）年の最後の総合勧告であった。詳述は省くが、例えば（引用者注：「広く国民に健やかで安心できる生活を保障すること」という）勧告の理念についての前提を、「国民は自らの努力によって自らの生活を維持する責任を負うという原則が民主社会の基底にあることは言うまでもない」とした上で、そこで示された自立概念を、社会連帯概念とともに、国民に求められる「社会保障の心」であると明示し、また、同時に社会保障制度は、「今後予想される社会保障負担の急速な増大傾向に耐えうるような、合理的で効率的なものであることが要請される」という要件を明示するなど [187]、「給付水準に対する歯止めが抜けている」などの批判に対する基本姿勢を示し、批判を受け止めた上で発展の基本的な考え方に反映していくなどした。

またこの時期において制度審が発したメッセージ [188]は、消費税率の引上げ、また 55 年体制崩壊後、非自民7党連立政権から自由民主党・日本社会党・新党さきがけ連立政権になったという政治上の時宜 [189]も得て、1994（平成 6）年の新ゴールドプランやエンゼルプランの策定、また介護保険の創設へと連なっていった。

＜社会保障の性質と役割の変遷の関係＞

今井一男は社会保障の性質に関し、「社会保障は、国民の在るがままの生活を手直ししようと

187 「五十年史」座談会（回顧）における宮澤健一の発言（阿部他[2000], <50, 36-37>）。

188 例えば「社会保障制度の中でも高齢者・障害者の介護や育児などへの支援は、年金や医療に比べて著しく遅れており、今後の人口高齢化・少子化の中で、この分野での施策の充実に重点的に取り組むことが大切である。」「今後は社会保障が個々の国民のニーズに柔軟かつ総合的に対応し、全体として効率的に、加えて公平な制度となるよう、総合的な調整が行われ、年金、医療、福祉等の枠組みを超えて再編していく努力が欠かせない。その中で、財源の拡充だけでなく、その配分も思い切って見直し、介護や子育ての支援といったこれからニーズが高まるところへ重点移行されるべきである。」（1994(平成 6)年 9 月 8 日　社会保障将来像委員会第二次報告）など。
（第二次報告については国立社会保障・人口問題研究所ホームページに掲載のものを参照（ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/501.pdf（2018 年 10 月 10 日最終アクセス）））

189 自・社・さ連立政権という政治上の時宜の重要性については、1995 年勧告について論じた「五十年史」座談会（回顧）において、その頃には存在感を示す記録が見られなくなっていた国会議員委員に関して、社会党の今井澄や日下部禧代子が積極的に参画したとの阿部恂（元委員）の発言（阿部他[2000], <50, 40>）がある。

するものである。在るがままとは、経済法則や社会法則を含めた自然的な動き、これに対する政府の諸政策（税制を含む）を実施しても、国民の生活に好ましくない現象がおこる。簡単にいえば、生活のデコボコ、所得のデコボコであり、とくにその貧困との関係である。これを見直しし、調整をはかるのが社会保障である。そこで均衡とか、公正ということが、強く要求されることになる」[190]と述べている。

すなわち、在るがままの生活のままでは好ましくない生活のデコボコ、所得のデコボコが生じるので、社会保障という道具を使って調整を図る、ということである。貧困者を含めすべての人が、在るがままの生活を送ることが望ましくないと感じる感性が社会に存在し、また見直し、調整を図るべきという共通の意思が存在することが、社会保障の前提条件ということになる。共通の意思を踏まえて社会を手直しするということであるから、必然的に社会保障の発展は人為的運動の色彩を帯びる。

制度審初期においては、（既に戦前に一定の水準はあったとはいえ）不十分で、確立していなかった社会保障制度を打ち立て、福祉国家を実現するという情熱が、この運動に動力を与えていた（第 1 期）。1950 年の勧告においては、社会保障の確立、充実は疑念を挟む余地のない所与のものとして存在しており、勧告においても関心の中心は制度の各論にあった。社会保障に係る基本哲学や価値観に係る問題については、社会保障制度の定義に続き、「憲法の理念と、（引用者注：インフレ、国民の窮乏、家族制度の崩壊等の）社会的事実の要請にこたえるためには、一日も早く統一ある社会保障制度を確立しなければならぬ」とだけされていた。また国民の姿勢については「国民もまた（引用者注：国家がとる責任に）応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれそ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」とのみ記述され、本文中の総説の箇所も、社会保険を中心としつつ、扶助制度や公衆衛生、社会福祉それぞれの拡充と総合一元的な運営を求めるのみであった [191]。

当時 GHQ は、「日本民主化の支柱の一つとして社会保障制度の充実を重要な政策と考えて」いた [192]。また 1948（昭和 23）年のワンデル勧告では、先にも引用したが「日本は狭い地域に同種族の人々がぎっしり詰って暮して居る国であって、高度に読み書きの教育が普及し、社会保険の経験をも相当に有して」いるので「法的根拠が与えられるならば、その範囲内に於ての効果的な且つ経済的な運営を行って行く為の理想的素地をなしている」と指摘しており、占領軍らしい表現

---

190 今井[1980], <30, 153-4> 。

191 ただし 1950 年勧告を公刊した出版物である『社会保障制度の勧告』の序説で、大内兵衛は「いかにして彼ら（引用者注：多数の国民）に最低の生活を与えるかである。いわゆる人権の尊重も、いわゆるデモクラシーも、この前提がなくしては、紙の上の空言でしかない。いかにして国民に健康な生活を保障するか、いかにして最低でいいが生きて行ける道を拓くべきか、これが再興日本のあらゆる問題に先立つ基本問題である。」とした。続いて「いまや人間の生活は全く社会化されておる」ため「国家もその病弊に対して社会化された方法を持たねばなら」ず、「日本もこういう（引用者注：社会保障）制度なくして、この（引用者注：貧困の）問題が解決できるとはいえない」とも記述している。勧告本文で表現されていなかった社会保障の「目的」を端的に表現するとともに、勧告に携わった関係者を代表して、社会保障制度の確立に向けた決意と情熱を示していた <10, 204-206>。

192 <10, 50>。

ながら、制度運営の可能性を見出していた。占領軍の関係者は「日本に社会保障の理想郷を作ろうとしたアメリカの若きエリート」[193]と評される情熱で、政府に対して制度の確立を促した。そうした情熱が、制度審の委員の間に「社会保障、さらにいえばいわゆる福祉国家を、自分たちの提言で実現して行くという夢に裏打ちされた熱情のようなもの」[194]を生み、各制度の確立にまい進させたのであろう。制度審はそれを推進する役割を果たした。

皆保険、皆年金が実現し、制度の充実と制度間の相互調整に関心が移った時代においては、存在が当然となった社会保障の発展へのモーメント、すなわち運動への動力は給付改善への要求であった(第 2 期　前半)。1962(昭和 37)年の総合勧告では、社会保障に係る基本哲学・価値の問題に関しては、社会保障の目的として「日本国憲法第二十五条には『健康で文化的な最低限度の生活』をすべての国民に保障するとある。これが社会保障の目的であるけれども」との指摘があるにとどまり、また「総論」の個所においては、「社会保障は、国民生活を安定させる機能を持つとともに、なおそれが所得再分配の作用をもち、消費需要を喚起し、また景気を調節する等の積極的な経済効果を持つ」との、言わば社会保障と経済に関する考え方を簡潔に示してはいたが、総じて基本的な考え方というよりは制度設計に際しての基本的視点が示されていた。国民が心得るべき姿勢については、最後に「国民のこの(引用者注:社会保障)制度に対する理解が十分であり、国民のうちに社会連帯の思想の生気があふれることが必要」「本審議会は国民と政府とにそのためにするあらたなる努力を期待してやまない」とだけ記されていた。また「福祉国家は社会保障だけでは達成されない」という記述も見られるなど、社会保障の充実について改めて問い直す必要もなく、福祉国家の達成を目指すことについては、議論の余地のない当然の前提であったことが伺える。また「五十年史」座談会(回顧)で山下眞臣(元厚生省事務次官、制度審委員)が、大内会長が昭和 40 年代初めの制度審の場において、医療保険に係る議論が混乱した際に発言した、と紹介している「医療保険制度をしてあらしめなければならん。社会保障制度はあらしめなければならん。それだけは言っておく。」という表現 [195]からしても、社会保障制度を育成しようという意識はその時代において続いていたことが理解される。

1973(昭和 48)年の福祉元年に給付改善が一定のピークに達した後、オイルショック後の経済基調の変化、人口の高齢化が意識されるにつれ給付改善要求という動力は徐々に人々の理解を得られにくくなり、制度審の立ち位置にも変化が見られた(第 2 期　後半)。時代の要請が変わったということでもあるが、高齢化や家族の変化、女性の社会進出等に対応して制度も改革しなければならず、そのためには効率化の一方、充実が求められる分野も多々ある状況でもあった。他方この時期、社会保障の負担増への懸念が前面に押し出されるようになった。社会保障の肥大により経済が停滞し、活力が失われたように伝えられた西欧諸国への関心が高まり、1982(昭和 57)年 7 月の臨調第 3 次答申では、今後目指すべき活力ある福祉社会の在り方として、「西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない」とうたわれるに至っ

---

193 尾辻・行天[2008]における行天良雄(医事評論家)の発言(p.3)。

194 山本[2000], p.214。ただし、GHQ 側の意向をどの程度肯定的に受け止めたかについては、委員間で温度差があった。第 2 編第 2 章において、近藤文二と末高信の受け止め方の差について記述する。

195 阿部他[2000], <50, 70>。

たのである[196]。

その頃からのいわゆる臨調路線は、社会保障の運動とは逆のベクトルのものであった。企業負担増による国際競争力の低下や国民負担率の上昇を懸念し、小さな政府を志向し、規制緩和による自助努力を推奨するような社会保障批判の「流行」[197]は、その反作用として、隅谷他の社会保障の意義を重視する立場の論者の間で社会保障の価値を再構築するという運動への動力となったと言えよう(第 3 期)。1995(平成 7)年の総合勧告では、改革の具体策を第 2 章第 2 節で述べる前に第1章で社会保障の基本的考え方を扱い、社会保障の理念、推進の原則について示した後、社会保障と経済、財源の在り方、男女平等、国と地方の関係、公私の役割分担についてはっきりさせておく必要がある問題として採り上げた。続く第2章第1節においても、改革の基本的方向として、国民が自立と社会連帯の考えを強く持つこと、社会保障は国民の不安に有効に対処し、何をどこまで保障するか国民が十分理解することなど、国民が心得るべき姿勢を6点、背景にある考えを敷衍しつつ指摘していた。

(5)役割の変遷と政治構造の変質

役割の変遷に関しては、政治構造の変質も無視できない要因である。具体的には、自民党内における部会・族議員の台頭、選挙制度を背景とした与野党の構図の固定化、日本医師会等との関係の 3 点が挙げられるが、これらは特に、第 1 期から第 2 期への転換に関して妥当すると考える。

＜自民党内における部会・族議員の台頭、及び与野党の構図の固定化＞

初めて制度審委員が発令された 1949(昭和 24)年 5 月、第三次吉田内閣の下での衆議院議員委員(5 名)の内訳は、民主自由党 3 名、日本民主党 1 名、日本社会党 1 名であった。その後保守系の政党は合従連衡を経て、1955(昭和30)年11月の保守合同で自由民主党に一本化され、ひと月前に左右の合併が成った日本社会党とともに 55 年体制を成立させた。自由民主党は結党後、政務調査会(政調会)に部会及び政策審議会(政務調査会審議会(政調審議会・政審)の前身)を設け、その当時から国会提出法律案は、内閣提出法案であっても閣議決定前に自民党の審査・了承を得なければならないこととなった。佐藤・松崎[1986]は、政調会の会議を類型化して開催頻度を分析し、60 年代後半の諸会議の頻度の変化から「政調会の審議がより具体的、実質的となり、それとともに政策決定における派閥の役割が減少し、それぞれの領域での『専門家』がより大きな役割を果たすようになった」ことを示し、「省庁を基本単位として仕切られた政策分野について、日常的に強い影響力を行使している中堅議員の集団」、いわゆる族議員の形成に至っ

196 臨調・行革審 OB 会監修[1987]収録の第 3 次答申を参照(p.170)。

197 庭田[2000b], <50, 191>。ただし当時の臨調・行革審を社会保障政策の観点から評価する際には、当時は前出の山本正淑の指摘のように、給付の改善議論が先行されがちであり、かつ「増税なき財政再建」の旗印の下、国民負担率の水準を目安としたマクロの議論以上の踏み込んだ、給付の充実を求める要求の声を満たすために必要な国民的な負担(財源)に関しての具体的議論が、現在の視点で見れば十分とは言えない時代であったことは、念頭に置かれるべきと考える。

たと指摘している[198]。族議員は各部会において部会長等の役職を経験し、各省庁から依存される幹部となり、党の中で個別分野の政策決定において重要な役割を担うに至った。

制度審の「年史」で初めてそうした部会等について言及があるのは、1964(昭和 39)年 11 月 10 日に自民党社会部会、地方行政部会と社会保障調査会の合同部会として設置された国民健康保険対策小委員会が「国民健康保険の強化改善のための当面の対策に関する答申」を発表したことにおいてであった[199]。それ以前も自民党の動きについて言及がなされていることはあった[200]が、部会名までの言及はここが初めてであった。「年史」編纂者である制度審の事務局にも、自民党部会の存在が強く意識されたことを物語っている。あくまでも内閣総理大臣又は各省大臣を通じて影響力を及ぼすことができる制度審にとり、政策形成過程における自民党族議員の台頭は、当然ながら自らの影響力の相対的な低下を意味する。

また、この55年体制は、細川・羽田内閣の約一年を除き、自民党単独又は自民党中心の連立政権の時代であった[201]。日本社会党は連立を組むまで野党第一党であり続けた。制度審では、55年体制以前の初期には例えば青柳一郎、川崎秀二、野田卯一といった議員が保守系の議員として、また55年体制下では佐藤芳男や石原幹市郎などが自民党の議員として、制度審の歴史上にも名を残す活躍をした。一方で、与党自民党が政権を担当し、社会保障制度の構築、発展を担う構図の下では、野党側は拡充の不足の批判が主な役回りであった。経済発展に取り残され困窮する側に立ち、福祉の輪を広げるべく政府を督励した貢献は大きかったといえるが、拡充一辺倒の時代が過ぎ、高齢化が意識され給付と負担のバランスに政策の軸足を置かざるを得なくなってきた1970年代半ば以降、給付の充実・改善の主張の一方で、財源の議論が足りず、建設的とは言えない議論が続いた。

この構図を固定化したのは、当時の衆議院の中選挙区制であった。概ね3名ないし5名の当選者が出る仕組みにおいて、自民党は総体として常に政権与党の座を確保することができ、また野党にしても、政権批判票に支えられ一定の勢力となり得る議席数を確保し得た。1993(平成5)年に非自民7党連立政権が成立した際にも、自民党は議席率で約44%と最大勢力であり、瓦解後社会党、さきがけとの連立政権を確立し、介護保険制度の創設に向けた議論はその下で進められた。

二大政党制を志向し、小選挙区制を支持する声は戦後直後から存在していたが、公職選挙法の改正で小選挙区制が導入されたのは1994(平成6)年3月であり、最初の選挙は1996(平成8)年10月であった。小選挙区制の下、非自民党の保守系勢力は、分裂や自民党との連立等の紆余

198 佐藤・松崎[1986], p.91 。

199 <20, 791> 。

200 例えば国民年金法の制定時、1958(昭和 33)年 7 月に野田卯一議員を委員長とする国民年金実施対策特別委員会を設置し、同年 8 月に制度立案における三原則を決定、その後 9 月に厚生省当局と協力しながら第一次案を作成し、農業関係団体との意見調整後 12 月 20 日に国民年金制度要綱として決定したとの記述がある(<10, 529-530>)。一方で、野田の著書によると、その後「(引用者注:国民年金実施対策特別委員会)委員長から政調会長あて答申した。党では六役会議および総務会の正式機関に諮りこれを承認した。」といった経過があった(野田[1959], pp.64-65)が、制度審側で党内手続きに関する記述はない。

201 石川[2004]、宮本[2009]及び堤[2010]を参照。

曲折を経て結集していくこととなり、二大政党制に近い形を生み出す一方で、同時に進展していた無党派層の多数化等を背景として自民党単独では強力な基盤を築くことができず、公明党との連立政権が続くことになった。

ただしこの小選挙区制への移行は制度審の最末期の時代のことであり、本編で扱っている期間の大半は、概ね55年体制下で、自民党が与党、野党は社会党が筆頭、という構図が継続していた。このことは二つの意味を持つ。一つには、ほぼ常に自民党が政権与党の座にあったため、前述の党内で政策に精通した議員の影響力が維持されたということである。もう一点は、批判勢力であった野党の議員をもメンバーとしつつ、全会一致の原則が初期において不文律として確定し、その下で合意形成を行う運営方針となった制度審からの提言について、それを受け止める側も、前述の籠山[1979]の指摘のように、参画する委員が説明責任について厳しく問われないこと、すなわちそこでまとめられた提言は、参画した委員が所属する組織の意見を拘束しえない程度のものである、ということを了解していたことである。これらはいずれも、同様に制度審の影響力を相対的に弱める要素となりうるものである。

＜日本医師会等との関係＞

次に、特に医療政策において影響力の大きい日本医師会等との関係について述べる。

「二十年史」に、1961 年の医療費算定二法案をめぐり、法案の調整過程において、厚生省が「党を通じて医師会側に」原案を提示し、医師会の意見も「党を通じて厚生省に示され」、その後1961(昭和 36)年 4 月 1 日に「党の政策審議会と総務会にその要旨が図(ママ)られ、その正式の了承を得た」との記述がある[202]。この法案について制度審への諮問は同年 4 月 6 日(厚生省提出法案)及び 7 日(総理府(内政審議室)提出法案)であったが、通常、法律案の要綱段階で諮問するところ、法律案の段階で諮問されていた。自民党との折衝における、厚生省の当時の慎重姿勢を物語っていると指摘されている[203]。

この頃日本医師会は武見太郎会長の時代であり、「健康保険法の改正の都度それに反対し、診療報酬の大幅な引上げを求めて、しばしば保険医の総辞退や、中医協(引用者注:中央社会保険医療協議会)からの委員の引揚げなどを行い、問題をすぐ党にあげて、政治的な解決を図ろうとした」[204]。ここで言う「党」とは幹事長、総務会長、政調会長(いわゆる党三役)クラスであり、武見会長の直談判で事態が進展したこともしばしばあった。

武見会長の時代の委員の引揚げは中医協だけでなく制度審でもあった。1958(昭和 33)年以来の中医協の異常事態を打開すべく、1961(昭和 36)年 2 月、古井厚生大臣は制度審に対し「社会保険等の適正な診療報酬を定めるため採るべき方途について」の諮問を行った[205]。制度審では日医推薦の太田清一も参画の上、同年 3 月 1 日に答申をまとめた。答申を受け、政府は中医協改組に係る法案(厚生省所管)と、総理府に「適正な診療報酬算定のルールを確立し、及びそのために必要な調査を行う中立的な」「臨時医療報酬制度調査会」を設置する法案(総理府所管)

202 <20, 527>。
203 同上。
204 吉原・和田[2008], p. 158。
205 <20, 480>。

を制度審に諮問した(医療費算定二法案)。様々な意見が太田により述べられたが、結局留保はつくも「おおむね了承する」との答申が、今井一男、近藤文二両名の起草により、太田も「オブザーヴァーとして」[206]加わった上で 4 月 7 日にまとめられた。これを受け、二法案は 4 月 27 日に国会に提出されたが、それに先立つ 4 月 14 日に日医及び日本歯科医師会は、法案に対し修正意見を提示した。制度審においても、5 月 26 日に太田及び穂坂恒夫(日歯推薦)より、「当該二法案が 3 月 1 日の答申と相違があり、また古井厚生大臣の『反対があるなら審議会の場で行うべきである』との発言について、制度審としてそのままにしておくべきではない」との発言があった。これに関し翌 5 月 27 日の全員委員会において扱いを会長、副会長及び太田、穂坂の懇談に任せることとしたが、爾来両名は制度審に出席しなくなった。

日医、日歯及び同調した日本薬剤師会は委員改選期に次候補を推薦せず、1975(昭和 50)年7月、田中厚生大臣と武見会長との会談を受けて復帰するまでの間、制度審はほぼ三師会「不在」で運営されていた[207]。この事態を問題視する見方もあった[208]が、方や今井一男は「昭和 36 年の古井さん(引用者注:古井喜実厚生大臣)の時代に、せっかく医師会も満場一致で中医協を改組する、それからルール委員会を作ると判を押しながら翌日もう撤回しているんだからね。だからこっちはかんかんになって、原則的に石原さんの言われるのはわかるから、石原さんの努力されるのは僕も当然感心したんだけれども、僕の本当の腹から言ったら、いなくたってしょうがないんだ、前の関係からいったらね。もちろん入ってくることを拒みはせぬけどね。」[209]と述べ、また「(引用者注:大内会長は)達観していて困るのは医師会側だから、そのうち帰ってくるだろうと言われていた」[210]など、有識者委員は基本的に鷹揚に構えていた。

その後の三師会「不在」の時期の制度審からの医療に係る意見・申入れの多くは、当時の政府

---

206 <20, 530>。

207 1969(昭和 44)年、中医協が薬価調査を巡り紛糾したのを受け、収拾を目指し議事運営に係る小委員会の設置が検討されたが、診療側メンバーの構成に関し日医と日歯で確執が起こった。これを契機に日歯は竹中恒夫会長の下で独立路線を打ち出すに至り、制度審にも復帰、同年 7 月 17 日付けで大竹和男専務理事が委員として正式に発令された。しかしながら、翌年(1970(昭和 45) 年)3 月に奥野半蔵が会長に選出され、日医との協調路線を引くに至り、制度審に対してはまずは欠席が続けられ、同年 8 月にはボイコットする旨の声明書を発出、1971(昭和 46) 年 7 月の改選期において補充委員の推薦は行われなかった。従って三師会がずっと不在ということではなかったが、次の注で述べる日医武見会長の見解も踏まえ、ここではカギかっこつきで「不在」と表現している。(なおこの経緯に関しては、『歯科時報』[1969]、『週刊社会保障』[1969] [1970a] [1970b]、及び『国保実務』[1970a] [1970b] [1975])を参照した。)

208 関係団体としての三師会推薦委員は「不在」であったが、当時制度審副会長であった石原幹市郎(自民党)は状況を問題視し、1968(昭和 43) 年及び 1969(昭和 44) 年の参議院議員委員の改選のタイミングで、日本歯科医師会をバックとした鹿島俊雄と日本医師会をバックとした丸茂重貞を「委員に入れてお茶を濁した」(石原の「三十年史」座談会(第二期)における発言(石原他[1980], <30, 63>))。石原はその後も三師会に委員の委嘱を要請したが、三師会は 1970(昭和 45) 年 6 月の会長会談で「抜本審議の資質を持った委員構成ではない制度審に委員を送っても意味がないのでこれを受けない」ことを決めた(『国保実務』[1970a])とされている。

209 「三十年史」座談会(第二期)における発言(石原他[1980], <30, 62-3>)。

210 「三十年史」座談会(第二期)における隅谷三喜男の発言(石原他[1980], <30, 52>)。

と医師会の激しい対立の構図の中で、政府の立場を後押しするようなものであった。例えば 1969（昭和 44）年 5 月の自民党の国民医療対策大綱は「医師会の構想をかなり取り入れたもの」[211]であったが、この大綱を受け、厚生省から制度審に対して行われた諮問に対する 1971（昭和 46）年 9 月の答申（医療保険制度の改革について）は、同年 10 月の厚生省の社会保険審議会の答申と共通点が多かった。また、制度審の 1971（昭和 46）年 6 月の保険医総辞退に関する申入れでは、「従来から鋭く対立している保険者、被保険者側を抜きにして、一方側だけを特殊に扱えば、両者の激突をさらにはげしくすることは、火を見るよりも明らかであること」「政府の説得は、無条件の総辞退撤回か、関係審議会への復帰という、行政秩序を守ったものでなくてはならず、特別な言質や約束めいたものは絶対に避けなければならないこと」とするなどの記述も見いだせる。

しかし、これらの答申や申し入れはあくまで三師会の「不在」の下でのもの [212]であり、主な関係者が利害を乗り越えて一つの方向を指し示したものではなかった。後に隅谷三喜男は権威をもってやってきたことの一つの証明であるように指摘 [213]しているが、逆にいえば、三師会が自民党と直取引する中で、制度審を重視しないことを定式化したとも言える。制度審の意見はあるべき正論ではあるが、実際の利害対立を突き詰めて一つの方向性を出したものとはいいがたいものであった。制度が一定程度確立し、利害対立の収拾が政策形成過程において重要性を増す中で、制度審が担った役割は、正論の府としての立ち位置に特化する傾向を持つに至ったと言い得ると考える。

（6）委員の属人性と役割の変遷

上述の全会一致の原則等の不文律が、長年の運営の中で自発的に形成されていったという経緯、及び社会保障制度の確立が運動的な色彩を帯びる性質のものであることは、制度審の運営、アウトプットの両面において、構成する委員の属人的な性格や資質に深く依存することを示唆する。特にここで挙げる大内兵衛、今井一男、近藤文二の3名は、制度審の立ち上げ初期から中心メンバーとして活躍したのであり、制度審の運営は、彼らの個性の体現といっても過言ではないものであった。

1949（昭和 24）年 5 月に任命された初代会長であり、1953（昭和 28）年 6 月に復帰してから 1971（昭和 46）年 3 月まで会長を務めていた大内兵衛の人格・識見への称賛は枚挙にいとまがない。1950（昭和 25）年の最初の総合勧告の取りまとめに際し、「ただ社会保障の構想をまとめればいい」のではなく「各分野について具体的事項案を」「詳細な細目に至るまで一本の勧告案にまとめること」「それを一切票決による方法をとらないで、満場一致を以って決定」できたのは大内の「識見と手腕」によるところであり、「全委員の大内会長の人格と識見への全面的信頼こそがいつも満

211 吉原・和田[2008], p. 199。

212 制度審は 1971(昭和 46) 年 6 月の保険医総辞退に関し申入れを行ったが、それを決議した第 244 回総会には、鹿島俊雄、丸茂重貞は出席していない。また同年 9 月の「医療保険制度の改革について」答申を決議した第 246 回総会では、鹿島、丸茂は出席していたが、それぞれ内容に関する不満を述べ、修正を求めるも、全体の容認するところとならず、両名とも途中退席していた（国立公文書館保存議事録参照）。

213 「五十年史」座談会（回顧）における隅谷三喜男の発言（阿部他[2000], <50, 62>）。

場一致決定という輝かしい伝統をつくりあげた」との指摘[214]は、その典型であろう。その指導力に関しては、1958(昭和33)年の「国民年金制度に関する基本方策について(答申)」の取りまとめに際しての、「ともすると理想論に走ろうとする議論を(引用者注:大内は)現実的に、現実的に、と引下げ、政府特に大蔵省の呑みやすい案にと配慮された」との指摘[215]、また熱心さに関しては、1962(昭和37)年の2度目の総合勧告の作成に際し、「委員の打合せ会で三泊九回に亘ってまとめ上げられた原案を、今度は、片瀬の共済組合保養所に事務局を泊り込ませ、大内会長が毎日鎌倉の自宅から通っての連日の討議修正。それから更にご自身で二三日かけて、自宅で全体の文章に手を入れられた」との指摘[216]を挙げることができる。一方、社会主義協会の代表を務めるなどいわゆる革新系文化人として活躍していたものの、「日ごろの政治的主張と、制度審を主宰する立場とは、ハッキリと区別して対処されておられた」[217]ことで、例えば1967(昭和42)年の東京都知事選挙で美濃部亮吉のブレーン的存在として積極的に支持し、かつ大内本人も強く辞退したにもかかわらず、同年 3 月の改選期に佐藤芳男参議院議員(自民党)が「(引用者注:佐藤栄作)総理もお願いしたとのこと」[218]と直談判をしてまで会長職を続けるよう依頼された程信頼されていた。

大内会長の人格・識見が、制度審が社会保障を推進する役回りを果たすことができた理由の一つであることは確かと思われるが、任期の晩年においては、大内は「(1966(昭和41)年8月の)総理大臣以下の会合がありました後はおそらくお出にならなかった」[219]「もう晩年はあきらめちゃって、こういうところで分らぬ人たちを相手にしたって…。とにかく何か進んでいけばいいということに…。」[220]など、制度審への姿勢に変化が見られた。大内の正式の辞任は1971(昭和46)年3月26日の任期満了をもってであったが、1969(昭和44)年10月9日には石原副会長あて「一身上の都合で会長を辞任したい」旨辞表を提出していた[221]。因果両方の関係があろうが、1962(昭和37)年の総合勧告から1966(昭和41)年の総理等との会合にかけての時期以降の大内の姿勢の変化は、第1期から第2期への移行の一つの要因であったと言い得よう[222]。

---

214 小島[1970], <20, 157>。
215 畠中[1970], <20, 439>。
216 栗山[1970], <20, 688>。
217 今井[1980], <30, 149>。
218 福田[1970], <20, 989>。
219 「三十年史」座談会(第二期)における高橋思敬の発言(石原他[1980], <30, 82>)。
220 「二十年史」座談会における今井一男の発言(今井他[1970], <20, 42>)。
221 <30, 882>。
222 任期期間中において大内の出席が文献上確認できる最後の制度審の会議は、1969(昭和44)年10月27日の全委員委員会(昭和44年度第6回)であった。「昭和44年度社会保障制度審議会報告書」によると、同日大内が委員の異動を報告したとされている。また翌日の28日に開催された制度審20周年記念行事には参加していたことが確認できる<20, 1080>。同じ「報告書」によると、記念行事を挟んだ次の会に当たる同年11月7日の全委員委員会(昭和44年度第7回)の記録においては、座長を務めた者が誰かは明記されておらず、大内の出欠については明確ではない。また、その後の当該「報告書」、及び大内が委員であった昭和45年度の「報告書」において記録されている総会や委員会については、座長は主に石原幹市郎が務め、その他、大河内一男の就任まで会長臨時代行であった近藤文二や長谷部忠などが務める会もあった

近藤文二は発足当時からの委員であり、1973（昭和 48）年 7 月に「委員在任期間が長いという内閣官房の強い態度」[223]のため委員を退いた。「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醵出せしめるところの社会保険制度でなければならない」との記述を含め、1950 年の最初の総合勧告に関し、近藤自身が「本文は全部私が書きました」[224]と語っているように、勧告等の内容に強い影響を与え、社会保険中心の体系の礎を築いたという意味で、今日にまでその影響が及んでいる[225]。

近藤は、1946（昭和 21）年3月に設けられた厚生省の調査会であり、制度審発足以前に戦後日本における社会保障制度の創設等について審議を行っていた社会保険制度調査会時代から、社会保障の構築議論に関わった。その発言や行動を見ると、前述の 1950 年勧告後の地方行脚に示されるように、社会保障の推進役として強烈な自負心を抱いていた。厚生省が「（1950 年勧告で制度審が政管健保の都道府県営化を打ち出してから）いずれかといえば、審議会を目の上のコブにしたようであるが、後には審議会の考えもよくわかり、大いにこれを利用しようとする態度に変わった」ことを「よろこばしい」が「それだけに審議会の気迫もよほどおとなしくなり」、「わたくしとしては、その頃がむしろなつかしい」[226]と、厚生省に制度の構築・改善を促す立場に強い思い入れを示していたエピソードがある。それだけに右記の委員退任の経緯は「内心ご不満であったと思」われ、今井一男もその退任を「寂しがられ、折に触れ事務局の冷たさを窘められた」[227]経緯もあった。大内が退いた後、1972（昭和 47）年 1 月 25 日から大河内一男が会長に就任する 1973（昭和 48）年 2 月 9 日までの間臨時代行を務めた。近藤の退任は、大内の退任を追いかけるようなタイミングであった。その時期は 1973（昭和 48）年 10 月のオイルショックの直前、社会保障の見直し、抑制が求められるようになる時期であり、近藤の退任は第 2 期の前半と後半を画すエピソードの一つであった。

今井一男は、1950（昭和 25）年の総合勧告の後、1951（昭和 26）年 2 月 8 日に委員になった。以来 35 年間にわたり、「制度審を我が庭のごとくに活躍」[228]したとされている。「国会議員の委員」にも「ずばりずばり言い」「どういうものか今井先生がおっしゃると黙って聞いていた」「総評も反対反対といっていても今井先生相手じゃしょうがない。しかし出身母体から叩かれて次回にはまた反対という、すると今井さんにまたやられる」[229]というような論客でもあり、また「なかなかの勉強家」で、

とされている。残されている議事録の範囲でも、大内の出席の形跡はない。これらから、大内は 20 周年記念行事を境に実質的に退任していたとの推測が可能である。

なお大内は任期が切れた後の 1971（昭和 46）年 4 月 20 日の特別委員会に出席し、退任のあいさつを行った。これに対して、近藤文二から委員を代表するような形で、謝辞が述べられた（国立公文書館保存議事録参照）。

223 上村[2000], <50,220> 。

224 「二十年史」座談会における近藤文二の発言(今井他[1970], <20,40>)。

225 近藤の当時の社会保障に関する考え方と、1950（昭和 25）年の総合勧告との関係に関しては、第 2 編第 1 章に詳述する。

226 近藤[1961], <10, 218>。

227 上村[2000], <50,220>。

228 山本[2000], <50,215>。

229 「四十年史」座談会における土井一清の発言（隅谷他[1990], <40,18>）。

答申についても「委員が書くもののかなりの部分は今井さんが書かれたんじゃないか」[230]「起草委員が作文したものを今井先生が一字一句点検して、必要な手を入れて仕上げとなったものだった」[231]活躍であった。「一番の推進役であり、一番のチエ袋であ」[232]り、余人を以て替え難い存在感を示していた。そのため、1979(昭和 54)年 8 月の任期満了の際、当時の政府の方針として本来再任は困難であったのを、「二十八年間にわたる功績及び伝統ある当審議会としては従来のルールを熟知している委員が必要であること等」[233]を配慮し、特に臨時委員として残ることとなった。

委員の中で最も起草委員になった回数が多かったのが今井であった(140 回。2 位は佐口卓の 101 回、3 位は高橋思敬の 90 回)[234]。今井が最後に例年の法案に係る答申の起草委員になったのは、1980(昭和 55)年の厚生年金保険法等一部改正案に対するものであった。臨時委員に就任した翌年、新設の年金数理部会の部会長となり、逝去する 1986(昭和 61)年 6 月まで部会長職にあった。

今井は、彼の晩年に当たる 1979(昭和 54)年の寄稿で、制度審が果たしてきた役割の当時の状況について記述していた [235]。この頃は、前述のように大内の制度審への姿勢が消極的なものに転じ、その退任後、長谷部忠や近藤文二が臨時代行を務め、大河内一男が会長に就任した時期であった。1971(昭和 46)年の「医療保険制度の改革について」(白紙諮問答申)は、大内の退任後長谷部が臨時代行を務めていた時代のものであり、今井一男は「いかに有能な委員がそろっていても、それは政府案に対する批判にとどまり、別にリーダーがいないと、天下国家的な勧告や積極な発言は、どうもできないよう見える」と述べた上で、この白紙諮問答申について「三十七年(引用者注:勧告)後の 勝(ママ) しなもの」という表現をしていた。今井としての評価がそう高いものではなかったことを物語る [236]。

1973(昭和 48)年 2 月に大河内が会長に就任したが、この大河内の就任に関し、同じエッセーで今井は大河内を「待望久しかりし人」と称し、その就任により「われわれは、ようやく沈滞期を 脱(ママ) けて、再興期に入れるであろう」との期待を示した。その上で、1977(昭和 52)年に提示したのが、上述の基本年金構想であり、今井はこの構想を「わたくしの長いここの生活の中でも、まれにみる快心のホームラン」と表現していた。しかしながら、その「快心のホームラン」は、前述のように厚生省サイドから見れば「実際には様々な疑問や問題」があるもので、「基本年金制度創設の論議は余り深まらなかった」[237]と総括されてしまうものであった。

---

230 「四十年史」座談会における隅谷三喜男の発言(隅谷他[1990], <40,19>)。

231 山本[2000], <50,215>。

232 栗山[1970], <20,688>。

233 <30, 1252>。

234 筆者が数えたところによる。ただし先述のように、起草委員に係る記録が保存されていない答申等もあり、網羅的なものではないことに留意されたい。

235 今井[1979] 。

236 1971(昭和 46)年の医療保険勧告については、「三十年史」座談会(第二期)において高橋思敬も「(引用者注:昭和)三十一年の医療保障制度に関する勧告以上のものが出てくるかという感じ」だったにもかかわらず「同じことをもう一遍いうのかなという感じが多少ある」ようなものであったとし、山本正淑も、当時議論となっていた論点については一通りカバーしていたものの、「どうも迫力ないんですよ」と評価していた(石原他[1980], <30, 61>)。

237 吉原[2004], p.102 。

今井が起草委員として関わった最後のものは 1980(昭和 55)年 12 月の「老人保健医療対策について」であった。これは老人保健法の制定に連なる、老人医療費の負担の在り方について述べたものであった。審議の契機は厚生省からの白紙諮問であり、かつ例えば「各保険が負担する老人医療費については、各保険者がそれぞれ加入者等に応じて公平に負担すること」など、制度設計の骨格にわたる言及もあったが、実質的には同年 9 月に厚生省が制度審に対して説明した老人保健制度の第一次試案を元にしたものであり、制度審自身が独自に制度設計をしたものではなかった。また 1984(昭和 59)年の年金数理部会第 1 次報告における、「付記(部会長補遺)」の執筆が、「年史」上見られる今井の最後の活躍であった [238]。今井が制度審から退くのは、同様に逝去時の 1986(昭和 61)年 6 月であるが、それまでの間でまとめられた建議である「老人福祉の在り方について」(1985(昭和 60)年 1 月)は、今井は起草委員としてかかわっていない。これらの 1970 年代から 80 年代前半までの一連の過程は、この時期、大河内一男から隅谷三喜男に会長が替ることと併せて、制度審の第 2 期から第 3 期への転換を画すエピソードと言える。

大内、近藤、今井の他にも一時代を画した委員は大勢いるが、座談会、回顧録等に必ずと言っていいほど名前が挙がるのはこの三名である。「定足数なし」「全会一致の原則」「答申等は事務局ではなく委員が自ら執筆」等のルールを不文律により打ち立てたのは彼らが中心に制度審を運営していた時代であり、三人が徐々に退いた後も、大内からその不在の時期を経て会長を引き継いだ大河内一男 [239]や、その時代に起草委員等中心的役割を担った佐口卓 [240]、また隅谷三喜男らにも伝統が受け継がれた。佐口卓が制度審委員であったのは、大河内の会長就任後の 1973(昭和 48)年 4 月 1 日から 1991(平成 3)年 6 月 23 日までであった。また隅谷三喜男は、1964(昭和 39)年 7 月 2 日から 1972(昭和 47)年 11 月 13 日まで一度委員であった後、1984(昭和 59)年 4 月 10 日に再度委員に就任、同年 12 月 10 日に、8 月に逝去した大河内の次の会長となっている。隅谷は 1995(平成 7)年勧告をまとめた後、同年 9 月 7 日に会長とともに委員職も辞している。彼らは大内、近藤、今井が活躍していた時期を直接知り得、その上で、第 3 期における制度審の運営にあたったところであり、特に佐口と隅谷は、伝統を引き継いだ次の世代の中心委員であっ

---

238 今井は 1980(昭和 55)年に立ち上げられた年金数理部会の初代部会長を引き受けたが、当時事務局(年金数理官)に所属していた田村正雄は、「(引用者注:今井の)もっておられる年金に関する情報量は圧倒的なもので、これを如何にして引き出して活用していくかということが部会運営上の鍵」であり、部会の準備のため「牛込北町の先生のお宅に伺って、一時間から長いときには二時間以上にもわたって」話を聞き、これを元に資料を作成するのが「私たちの主要な作業となっていた」と指摘していた(田村[2000])。また田村[2000]及び森岡道一(「四十年史」座談(隅谷他[1990], <40,19>))も今井を「年金の神様」と称していた。本文で述べたような情勢にあった 1970 年代の制度審において、1980(昭和 55)年に、後述するように制度審の外からの提案に基づき年金数理部会の活動が始まったことは、制度審自体にとって再興の機会を与えられたとともに、今井自身にとっても、その最後の活躍にふさわしい花道としての場を提供することになったと表現することが可能であろう。

239 ただし大河内が制度審を去ったのは、その逝去の 1984(昭和 59)年 8 月であり、今井の逝去よりも前のことであった。大河内の晩年と社会保障制度審議会の関係については、第 2 編第 4 章において詳述する。

240 佐口は今井を追悼する文章の中で、自身を、「(引用者注:今井)先生から案文作成の手ほどきを受けた」、案文作成の「弟子」であると称していた(佐口[1986a])。事実、今井に次ぐ数の案文作成を佐口が行ったことは上述のとおりである。

たとの表現が可能であろう。

しかしながら、大内、近藤、今井の上述のような活躍を視野に入れつつ、特に全会一致の原則等の制度審運営の不文律を確立し、それを担い続け、また「戦後前半の社会保障発展期において、“今井・近藤時代”を築いて指導役を果たした一番の功労者」[241]と称された今井一男の退場の持つ意味を考えると、それは明らかに、制度審にとり一つの時代が終焉したことを意味しよう。この時期は同時に、医療保険でいえば老人保健法の制定や、被用者保険本人定率一部負担の導入、公的年金では基礎年金の導入等の、制度の根幹に関わる大規模な制度改正が行われた時期であり、社会保障政策に係る議論においても、一時代を画した時期と言える。第 2 編においては、この時期、すなわち第 2 期の終焉頃までに制度審で活躍した社会保障・社会政策の研究者委員の代表ともいうべき近藤文二、末高信 [242]、大河内一男の、学術論壇における発言や主張の検討に目を転ずることとするが、その前に以下ではひとまず第1編での議論をまとめ、残余の課題を提示する。

第 3 章　まとめと残余の課題

第 1 節　まとめ

本編では、前半で制度審創設時の経緯に関し、ワンデル勧告等での指摘から、閣議決定案に至るまでの法案作成に係る経緯、法制上の主な論点(内閣総理大臣の所轄、審議対象の範囲、設置期限、事務局の設置等)、国会議員の参画、委員及び会長の選定といった点に関し、「年史」等を参照しながら、事実関係を整理した。さらに政府の審議会としては特異な点であった、国会議員の参画がもたらした意義について考察した。

また後半では、制度審が確立した審議に係る不文律や、その所与の機能を概観したうえで、社会保障政策形成史上において果たした役割の変遷があったと整理した。次にその変遷をデータで客観的に観察した。その変遷には社会保障の成長・成熟が大きな要因となっていること、社会保障をめぐる政党や団体との関係も影響していたことを指摘し、さらに重要な要素としては、大内兵衛、近藤文二、今井一男といった初期から参画していた委員の属人性があったことを指摘した。

ここまでの作業の次のステップとしては、制度審が我が国の社会保障の形成、発展に果たした役割やその貢献を、より深く分析することが考えられる。具体的には、個々の勧告や答申等が、どういった過程で、誰がどのような発言をしたためにどういった内容のものとなり、またそれがその後の国会等における議論でどのように取り上げられ、さらには後年の制度改正においてどういった場面でいかに検討され、それが誰のどういった発言を喚起したか、等々を、個別の分野ごとに丁寧に追いかけ、評価する作業である。本編での作業において、そうした作業を始める上での基礎となる事実関係等を一定程度は整理し得たと考えるが、ここまでの作業のみで、制度審の果たし

---

241 今井一男を追悼する座談会（小山（路）他[1986]）における山本正淑の発言。なおここでの「戦後前半」について、山本は同じ座談会で「戦後四十年の前半」と称しており、おおむね 1965(昭和 40)年頃までを念頭に置いていたものと考える。

242 末高が委員であったのは、制度審発足の昭和 24（1949）年 5 月 16 日から、昭和 43（1968）年 9 月 1 日までであった。

た役割や貢献について完全に評価することはできない。従ってここで一定の結論を導くことは困難であるが、ここまでの記述で言い得ることとして、総括に代えて以下 3 点指摘する。うち 2 点は制度設計に関わること、3 点目は政治とのかかわりに関することである。

＜制度設計に関わる点1：設置法と不文律の継続＞

1 点目は、設置法の規定が審議スタイルの形成に寄与し、この審議スタイルと法令の規定が相まって、審議会が一定の役割を果たすことに貢献したことである。特に、全会一致の原則や、議事規則や定足数の定めなき運用、委員自らの執筆等、初期において成立した不文律が、任期が委員の半数ごとに切れるように条文上なされていたため（附則第 3 項）委員の間で受け継がれやすかったこと、また委員の任期の最大年限について定めのなかったことの意義は大きい。

今井一男は、社会保障の性質と、不文律が新任委員に与える影響について次のように述べている [243]。まず社会保障の性質について、「社会保障制度はまた、国民のあらゆる階層、多数の団体、すべての国民の利害と密接にからみついている。端的にいえば、あるところに改善を加え、プラスを与えることは、他のところにマイナスを与えることになるのである。碁や将棋ではないが、一手一手は必ずあとあとの戦局にひびく関係にある。表面的な改善や進歩に、単純に目を奪われてはならない。ひとつの団体、ひとつの対象には良いことづくめであっても、それが他の団体や対象には不利になることは少なくない。ひとつの制度は良くても、それが他の制度の発展をはばむことになるのも、忘れてはならないであろう。」と述べ、その幅の広さ、利害の複雑さ等、社会保障制度に関わる政策形成の困難についてまず指摘する。

次いで、「政府の各省庁が、それぞれ縄張り根性の上に立っているのであるから、団体に関係を持つ人がバックの主張に引きずられることは、当然の順序といえよう。しかしこういう委員も、制度審へ来て、相当の期間討議している間には、知らず知らず、いつとはなしに、この方向に認識が動いていく。これを啓発といっては失礼であろう。それはすべて自主的に積み重ねられて行くものであるから。このことは、人によって勿論程度の差はあろうけれども、その認識の上に関係団体の意見を弁ずるときには、その姿勢に、表現に、ないし討議の経過に、おのずからのちがいが出てくるものである。」と、利害を背後に背負う委員についても、その不文律に自然と影響されていく様を表現している。委員に新任され、審議への参画を重ねていくことにより、先輩委員、特に大内、近藤、今井のような重鎮委員の影響を受け、自らもその不文律の担い手として振る舞い、不文律を大切にするようになる様子が想起される。この効能として、今井は、自身の関係する案件がかかる際のみに出席する委員についても、「制度審の空気がこのように固まっている以上、そんな名ばかりの委員が、いかに熱弁をふるっても、大勢は動くものではない」と述べている。一部にとって有利となる主張を述べたとしても、他の関係者への配慮に欠けるような意見であれば、それは受け入れられない。そうしたいわゆる大所高所からの視点は、制度審に参画することで自ずと育まれていく。社会保障制度とは、複雑な利害を内包するものであり、その利害調整の上に成立しているものである。そうした性質を持つ社会保障を大局的に議論する立場として相応しい環境を築き上げ、それを継続することを可能にしていたのが、この不文律であり、ひいては制度審設置法の条文で

243 今井[1980], <30, 153> 。

あった[244]。

これ以外にも、そもそものワンデル勧告での米側の行政委員会的な組織形態の発想を可能な限り活かしつつ、日本の法制度に沿う形で内閣総理大臣への勧告を行うことができるようにされたことにより、各省庁の所管する審議会とは別格の立場が与えられたこと、それに加え、全会一致の原則の下で、委員の執筆により勧告等がまとめられる不文律により、制度所管省庁や一定の利害とは離れた大所高所の立場にあるということで、制度審の権威が高められたと指摘することができる。

＜制度設計に関わる点 2:第 2 条第 2 項を設けた意義(定期的な答申の重み)＞

制度設計に関わることでもう1点特筆すべきは、審議会の権限について規定する制度審設置法第 2 条において、制度審が自ら能動的に政府に対し勧告等を行う第1項と、政府からの諮問を受け答申等を行う第 2 項の 2 つを設けたことの効用である。既述のように、制度審設置法第 2 条においては、自らの能動的な勧告等だけでなく、第2項に基づき、毎年度定期的に各省庁の提出する法案について答申を行うことが求められていた。そうした法令上の要請がもたらしたことの要点は3つある。

第 1 の要点は、審議会委員は毎年度各省庁が提出する法案の内容について省庁から説明を受け、討議を行う契機を与えられることになるが、これにより委員が制度を学習し、また知見が常に更新されることとなるため、第1項に基づいて審議会の意思で行われる勧告等が、より時宜を得た、正鵠なものとなり得たことである。

近藤は自らの還暦記念論文集において研究生活を振り返り、制度審を初め国、地方の種々の審議会に委員として参加している理由として、「政策学をやるものは、このような機会を通じて生々しい知識を身につけるべきだと信ずるからにほかならない。」と述べていた[245]。社会保障政策を議論する上では、制度に係る正確な知識を持つことが大前提である一方で、制度は頻繁に改正されている。他方参画する委員は別途本業を有しており、日常の本業の中で自然に知見が更新される環境にあるとは限らない。参画する委員にとって、各年度の諮問審議はこれ以上にない情報収集の機会であり、勧告等の自らの手による執筆に際しての正確な基礎知識をもたらしたものと評価することができる。また、他の分野ごとの審議会と異なり、制度審では医療保険、年金、社会福祉、公衆衛生、労働等の幅広い分野について諮問が行われたことで、社会保障全体を俯瞰して、総論を語る基盤を提供したのは大きい。医療、年金、福祉、雇用等特定の分野の専門的知識や関心は貴重なものではあるが、他方において、すべての各論のディテイルに通暁した上での全体への目配りがあることで、財政をはじめとした有限の資源の、均衡のとれた、かつ優先順位も配慮した(再)分配、及び給付と負担のバランスの確保、すなわち給付を受ける者と負担を行う者の両方を意識した議論を行い得よう。

また、第 1 章第 3 節(2)①にて引用した仲田の記述によると、第 1 項はワンデル勧告の文言に

---

244 ただし、制度審においては、対話の環境として、これも不文律のもたらしたものではあるが、先述のように公開、非公開を使い分けることが可能になっていたこと、そのことにより、個々の委員の発言がより関係団体の利害に囚われないで済んだであろうことは、念頭に置かれるべきであろう。

245 近藤[1963a]

即したもので、GHQ 側の考え方を体現したものであるが、第 2 項は日本側の考え方を反映したものとされているが、仮に GHQ 側の考え方のみが反映され、常設の会議にもかかわらず第 2 項で規定されたような契機がなかったと想像すると、上述の知識の獲得、更新の機会を失うとともに、委員の間で、勧告等に至る審議を開始するための自発的な問題意識を醸成し、同時に共有する有力な機会がないこととなり、表 1-2 に列記したほどの活発な審議が行われなかった可能性がある。両国の制度審に対する思惑を併存させたことにより、結果として付加価値が生まれたと考えられること、これが第 2 の要点である。

第 3 の要点としては、第 2 項に基づき諮問される省庁の法案に対し、第 2 章第 2 節(1)②で指摘したところの「統一見解」「最大公約数」「シグナル」を示したことである。ワンデル勧告においては、「社会保障問題に関しての国民の輿論 [246]を政府に通じせしめ」ることを制度審に期待していたが、与野党議員や関係団体もメンバーとなりまとめられた「統一見解」「最大公約数」「シグナル」は、定期的に発せられた国民の輿論とみなしうる。またこれらは、毎年度報告書にまとめられていた。報告書自体は、毎年度の活動の概況、個々の総会等の数行の議事概要、勧告・答申等、関係法令、会議開催一覧、委員名簿(異動の記録を含む)が淡々と掲載されているものであり、例えばこの報告書自体を何かに用いて、その時々の政策議論を行うような性質のものではない。しかしながら、定期的にこうした冊子を取りまとめることにより、勧告・答申等が公文書の形式で残されることになる。公文書において、その時々の政府の社会保障政策に関する国民の輿論ともいうべき見解がまとめられてきたことは、特に政策の辿った過程を評価する際に有益なものとなる。今井一男も「政府の毎年の政策が、どういう判定を受けて、その歴史を綴ってきたかを、こんな(引用者注:国会への報告の)形で永久に遺すことは、甚だ意義深くはあるまいか。」[247]と述べていた。今井をはじめとした当時の委員の営為を踏まえ、社会保障政策形成の歴史を探求する立場として、これに同意するものである。

＜政争の具からの隔離＞

3 点目であり、かつ最も重要な点は、今井一男の冒頭で引用した表現のように、「もっとも政治的なもの」である社会保障を、ある程度「政治的に扱わない」ことを可能にしたという点である。

---

246 ここでは「輿論」の字が使われているが、1946(昭和21)年11月16日に告示された当用漢字表で、「輿」の使用が制限され、その後「世論」という漢字を「よろん」と読ませ、「輿論」に代用する処置が新聞で採用された。(佐藤(卓)[2008],pp. 74-99)

ところで、本文で述べたように、ワンデル勧告においては、社会保障に関する「諮問委員会」(advisory council)設置を提唱した個所において、その役割として"It (=advisory council) would bring to the government the consensus of national opinion with reference to social security matters and constitute a channel to assure communication between the public groups and their government."としていたが、1948(昭和23)年の邦訳の際、"the consensus of national opinion"を、「世論(よろん)」ではなく「輿論(よろん)」の語を使って翻訳していた。佐藤(卓) [2008]が「『戦後レジーム』の問題点」と指摘する、「世論」(popular sentiments)と「輿論(よろん)」(public opinion)の混用(p.303)を踏まえるに、制度審の役割として「輿論(よろん)」の語を当てたことの妥当性が改めて確認できる。

247 今井[1980], <30, 165> 。

前出の籠山[1979]で、彼は、本来 GHQ は制度審の権限をより強い、各省に司令権を持つような、実質的な企画総合機関を考えたようだとした上で、米国の大統領制との政治機構の違いによりそうはならなかったことを「むしろ良(ママ)つた」と述べた。その理由を彼は、「我が国でそのような機関を作れば、それは政権と直結して、社会保障は政争の具に供されてしまったであろう」としている。さらに「いまの日本では、社会保障は政争の入れない聖域になっている。すべての政党が大綱において一致せざるを得ないものとなっていることは、唯一の救いだからである。」「こういう無用の協議機関で手間をかけることが、ファッショ化への逆行を防いでいることは確実である。」とも指摘していた。

上述の今井の指摘のように、社会保障に係る利害関係は複雑多岐にわたる。従ってその政策形成を行う際各省庁が活用する審議会においては、厳しい利害対立の下での意見が噴出することになり、前述のように「カシワ審議会」と言われるような状況に陥ることもある。従って一つの意見に集約することが困難になり、幾つかの対立した考え方が列記される「議事録答申」のような形でとりまとめがなされることもある。国会でも同様に、それぞれの支持母体からの厳しい意見を元に、与野党が対立し、最後は法案の条文修正や付帯決議もつけつつも、多数決での採決も辞さない形で行われる。そうした中で、「無用の協議機関で手間をかけ」て、有識者も交えて関係者が議論を行い、前述のような委員の不在や退席もありつつも、ともかくも全会一致で考え方をまとめて一つの見識を示すことは、例えば制度改正法案の成立などの結果だけを重視するのであれば、文字通り無用であるかもしれない。しかしながら、結果だけの重視は、政府の政策決定過程に係る姿勢によっては、籠山の言う「ファッショ化」への懸念を生む。異論を提起する機会を与え、かつそれを反対意見として切り捨てるのではなく、異なる意見の提起者とも、コンセンサスが得られるぎりぎりのラインを探りそれを明文化することは、繰り返しになるが「国民の輿論」を抽出することにつながるものと考える。社会保障が利害が対立する性質のものであり、そしてその得られた結論の影響が広範に及ぶ、さらには、それが人々の日々の生活に密接に関わり、生命や健康、生活の安心や安全に直結するものであるからこそ、議論のプロセスが重要なのである。

2001(平成 13)年 1 月 5 日に制度審は廃止され、その機能が経済財政諮問会議に引き継がれることとされたが、制度審の廃止は、GHQ からもたらされた勧告を基に行われた戦後直後の制度設計を基本的に維持しつつ、長年にわたり不文律を形成して運営してきた営為自体を、政府の意思として廃棄したことを意味する。その廃止に際しては、「国民生活を守る立場から経済や財政とも対等に物が言える独立した権威ある機関としてはのこらない。国民生活の将来にこれまでとはちがった意味でさまざまな不安が予想されるなかで果たしてよいのであろうかという思いを禁じえない(吉原健二)」[248]、「社会保障には、経済・財政問題とはやや次元を異にする思想、例えば、社会保障制度の発展史を通じて確立されてきた普遍性(権利性)や自立・尊厳といった理念や精神が重視されているが、それが今後どこまで尊重されるかどうか一抹の不安を抱く(宮島洋)」[249]等の懸念の声があった。

その廃止自体についての評価は、制度審の廃止が議論の俎上に上った第 3 期においての運

248 吉原[2000], <50,194> 。

249 宮島[2000], <50,162> 。

営、特に 1995(平成7)年勧告以後の活動について深く分析した上で行う必要がある。さらには廃止以降の21世紀における社会保障に係る政策形成を振り返り、制度審のような組織が維持されるべきであったかを考察する必要もある。よって、それらを対象にしていない本編の記述をもって廃止されたことの評価は困難であるが、ここまでの分析においても、国民生活への影響が広範かつ深遠なものであり、かつ利害が複雑に対立するという社会保障の本質に鑑み、制度審という装置は、大変巧妙に仕掛けられ、運用されたものであったとは言い得るであろう。今井が述べるように、「社会保障は最も政治的なものである。そして社会保障は最も政治的に扱われてはならないものである」のであり、そうした理解に立てば、本編で整理した制度審の半世紀余りの歴史から、学び取れることは多々あると考える。

第 2 節　残余の課題

本編では、五冊の「年史」を中心としつつ、制度審設置法の条文案の変遷や、勧告等の数や起草委員の属性の変遷等の外形的な状況、今井一男や近藤文二をはじめとした制度審関係者の発言や、彼らの制度審に係る論考等を参照しながら、制度審の歴史を振り返り、その範囲で果たした役割の変遷を考察し、今日への示唆を整理した。上述のように、次に行われるべきことは、制度審が我が国の社会保障の形成、発展に果たした役割やその貢献を分析することであり、そのための詳細にわたる、永年の歴史における個々の史実を積み重ねる作業である。本編で対象とした制度審の活動の一部については、総会の議事録が国立公文書館に保存されていない等の事情のため、その外形的な実態すら明確にし得ていない個所もある。他の手法を用い、これらを明らかにすることが、まずは本編で着手した作業を完全なものにするためには必要となる。

また本文中では、例えば制度審が 1977(昭和 52)年の建議で提案した基本年金構想に係る厚生省の受け止めについては記述したが、あくまでも当事者の主観に基づく記述にとどまっており、実際の制度設計に係る影響について厳密に評価するのであれば、制度審建議に盛り込まれた個別の制度設計と、実際に 1985(昭和 60)年改正で盛り込まれた事項とを対照しつつ、総合的に評価するという作業が必要となる。このような作業を個別分野ごと、個別の歴史上の制度改正ごとに行い、評価する必要もある。上述の制度審の廃止の与えた影響に関する分析も、これらの作業の延長線上にあるものと考える。

次に、各省庁で開催された審議会や検討会等との関係性を分析することが挙げられる。制度改正に際しては、厚生省、労働省をはじめとした各省庁ではそれぞれの審議会で利害調整にわたる議論を行い、その結果をまとめた答申等を踏まえて立案作業を行う。また制度に係る根本的な見直し、創設作業等の際には、例えば 1955(昭和 30)年の閣議決定により、健康保険の赤字対策や財政対策を審議するために設置された七人委員会に代表される、特別の臨時の委員会が設けられ、グランドデザインを提示することもしばしば行われた。これらの各省庁の委員会等には、制度審委員が同時に参加し、同じ者が同一事項を別の場で同時期に審議することも珍しくはなかった。両者は「別個の立場に立つ」[250]ものと割り切られていたものの、同一人物が参加していることでどういった影響があったのか、あるいはなかったのかなどについての分析も、大きな論点として残されている。また、その他の点においても、本編の記述においては傍証の積み上げにとどまっ

[250] <10, 354> 。

た事柄も多い。これらについてさらに丹念に史実の発掘作業に努め、確認を行うことも欠かせない。

最後に、制度審において活躍した個々の識者、就中大内兵衛や大河内一男、隅谷三喜男等の歴代会長、また近藤文二、末高信、佐口卓、氏原正治郎、籠山京をはじめとした社会保障研究者、さらには今井一男に代表される中心となった重鎮委員の思想信条や社会保障観は、個々の勧告や答申等に大いに影響を与えている。これらを一人一人丁寧に分析、確認したうえで、それらが制度審における発言や答申等の起草にどのように影響を与えたかも、重要な論点となる。第2 編における、近藤文二、末高信、大河内一男の社会保障、社会政策に係る当時の論考について振り返る作業は、その一部に着手したものである。

第 2 編　制度審有識者委員の群像　－社会保障・社会政策概念を中心として－

第 1 章　日本における社会保障概念の確立と近藤文二　－1950 年勧告との関連性－

序

近藤文二は、社会保障制度審議会（制度審）の初めての総合勧告（1950 年勧告）の大部分を起草した[251]。当時大阪商科大学（1949 年に大阪市立大学）の保険学の教授であった彼は、戦後社会保障へと関心を広げ、『社会保障』[1952][252]や『社会保険』[1963b]等を著した。加えて制度各論に係る大量の論考を発表し、公職でも活躍した。

彼が起草した 1950 年勧告の前文で、社会保障の定義は以下の形で提示された。

「いわゆる社会保障制度とは、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。」

社会保障の語が法令上初登場したのは憲法第 25 条であるが、GHQ の憲法草案における Social Security[253]の翻訳であったこの語の定義については、憲法案を審議した第 90 帝国議会で河合良成厚生大臣が「大体学界の言葉として段々決ってくると云う傾向にあると思います」と答弁する[254]等、当初は明確ではなかった。

その後、アメリカ社会保障制度調査団の「社会保障制度えの勧告」（「ワンデル勧告」）を受け設置された社会保障制度審議会（「制度審」）の設置法で、初めて社会保障の語が法律で用いられたが、そこでも何らの定義はなく、上述の 1950 年勧告の前文によるものが、公的な文書では初めてのものであった。

さらに 1950 年勧告の表現は、社会保障の語を初めて法令で用いた憲法第 25 条第 2 項において、「社会福祉、社会保障及び公衆衛生」と並記されているのに比べ、社会福祉及び公衆衛生を含む広い範囲のものであった。

また同じ勧告の総説で、下記のように、社会保障の中心をなすものとして社会保険が掲げられ、国家による困窮者の直接の扶助は補完的に据えられた。

「国民が困窮におちいる原因は種々であるから、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も、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。

---

251 近藤・吉田[1950], p.156, (近藤分担部分)。

252 近藤は 1955 年に『改訂増補社会保障』を出版したが、52 年の『社会保障』に補論を付け加えたのみであり、ここでは 52 年版を参照した。

253 正確には社会福祉と併せ「of social welfare and security」とされていた。（なお同様に列記されている「公衆衛生」については、「security」に続き「, and of public health」とされていた。）

254 佐藤(功)[1950] 。

その意味においては、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醵出せしめるところの社会保険制度でなければならない。」

近藤も参画した、制度審の 1950 年勧告に向けた幹事委員会での議論では、社会保障に住宅政策や義務教育も含めるか、社会保険と公的扶助に限るか、社会福祉と公衆衛生を加えた四本立てとするかが俎上に上った。四本立てが有力となったとされた [255]が、理由は明確ではない。また「中心をなすもの」とする等の表現は検討段階ではなく、勧告案の段階で初めて盛り込まれた。ただし盛り込んだ理由について直接的な記録も見当たらない。本章は、近藤の論考を戦後初期の時代を中心に再検討し、それと 1950 年勧告の関連性を追求して、その起草者であった近藤の理論的格闘の姿を論ずるものである。

近藤の論考を中心に扱った先行研究としては、玉井[1992a] 収録の論考 [256]及び玉井・杉田[2016]収録の論考 [257]があるが、前者は論争史に着目しており、ここでの筆者とは関心が異なる。また後者とは関心を一部共有するが、当該論考が近藤が研究生活をかけて確立した学説を、保険技術に焦点を当て考察している一方、本章は彼の論考を 1950 年代を中心に対象とし、焦点を社会保障の範囲と社会保険中心主義を説いた理由に当てた点が異なる。また、日本の社会保障の形成に係る史的考察を行う上で、末高信をはじめとした、この時期の他の論者の検討は欠かすことができない。例えば菅沼[1991]はその一例であるが、ここでは失業保険という制度各論との関連で、種々の論者の議論が探求されている一方、本章では特に近藤の論考に焦点を当て、必要な範囲で制度の各論に言及している。更に、自身での社会保障概念の確立を目指し、近藤を含む戦後直後から年代を追って様々な論者の議論を俎上に載せたものとしては、制度審会長も務めた隅谷[1980][1991]や、田多[1994]に始まる一連の論考等がある。本章は近藤に焦点をあて、その論考を深掘する点でこれらとも関心を異にする。

以下、まず近藤の当時の論考を概観する。次いで彼の論考と、冒頭に掲げた 1950 年勧告の社会保障概念との関連を、彼の論考に焦点をあてて検討する。更に彼の論考と、当時の時代状況との関係を検討し、まとめと残余の課題を述べる。

第 1 節　社会保障概念を導いた論考の概観

近藤は『社会保障』[1952]で、社会保障の概念に関し以下の二つを提示した。

1) 社会保障は、一般的危機の段階に至って、資本制社会が自らの崩壊を防止せんがために、賃金の再分配を通じて社会的に国民の最低生活を保障せんとする制度であると見たい。[258]
2) 社会保障とは「社会保険と社会事業の統合化」であると断定したい。[259]

---

255 近藤・吉田[1950], p.88, (吉田分担部分)。
256 第 4 章「日本資本主義論争と社会政策本質論争　－1930-50 年代の大河内理論をめぐって」(玉井[1992b])及び第 8 章「日本社会保障論争の史的意義」(玉井[1992c])。
257 補論 2「日本社会保険制度史と近藤文二」(玉井[2016])。
258 近藤[1952], p.192。
259 同上, p.181。

この頃、彼は二つの視点から、一連の論考を発表した。

一つは、19 世紀終盤以来の欧州における、社会保障に向けた展開を念頭に置く視点である。周知のように社会保険は 1881 年のビスマルク社会保険計画に始まり、1880 年代に立法化がなされ、確立した。その後イギリスでは、社会保険は当初医療保険と失業保険として創設された(1911 年)。イギリスではその時代、資本主義の発展に伴う窮乏層と産業予備軍の増が進展していた。また 1921 年になり開始された、保険料を納付し得ない構造的失業者への一時的給付は、1934 年の失業法の制定により、失業扶助として制度化された。そうした社会保険の変遷と並行し、近代的社会事業も成立した。この一連の流れを踏まえつつ、戦後の危機をも見越して、1942 年にかの『ビバリッジ報告』がまとめられたが、近藤の一つ目の視点は、以上のような展開を捉えたものである。

近藤は『社会保障』の冒頭で、「社会保障は何から生れ、何によって育てられ、何のために存在するかを知る」[260]ため、記述の基礎となる経済理論に、『資本論』を据えることを選択する。そして資本制蓄積の絶対的・一般的な法則のため労働者層の窮乏は深化し、社会政策の外に被救恤的窮民への何らかの措置が必要となると述べ、社会保障の前史としての近代的社会事業の登場を論じた[261]。

次にウンダーリッヒが示した、戦後各国での社会保険の 5 つの動向[262]について言及し、これらが社会保険と社会事業の統合、あるいは社会保険から社会保障への途を示している旨指摘した。また、この 5 つの動向と、『ビバリッジ報告』の示す 6 つの基本原則は、管理責任の統一化、給付の充分性、包括的保険給付、被保険者の分類の 4 点において一致しており、ここに社会保障の本質があることは明らかと結論づけた[263]。

もう一つは、アメリカ、イギリス、ソ連を横断的に観察する視点である。

まず社会保障の語を生んだアメリカ社会保障法(1935 年)だが、健康保険を含まないような、端緒的な社会保険と社会事業のモザイク的総合以上のものではなく、ほとんど問題とするに足りないとの評価を与える[264]。一方ソ連の社会保障は、共産主義社会を前提とする限りモデルたりえないとした[265]。

かくて範とすべきはイギリスとなる。イギリスでは社会保障への移行が見られる。ここでいう社会保障とは、社会保険を中心とし、同時に、拠出の有無とは無関係に必要に応じ国庫から現金を支給する国家の救済(社会扶助)と、各人の自由な選択に基づく任意保険の二つを、社会保険の不可欠な補完として備えたものである。また近藤は、社会保障への移行には、「社会保険を中軸」[266]としつつ、社会保険の給付に必要な財源を、保険料だけで賄うのではなく租税にも求めることによって、国民の最低生活を保障する意図があると整理した。つまり彼は、構造的大量失業に伴い激

260 同上, p.20。
261 同上, pp.166-7。
262 Wunderlich[1949]において示されている、生活上のあらゆる危険への保険、事務の統一化、責任の(当事者自治から)政府への移行、被保険者の範囲の(被用者以外への)拡大、給付の妥当性の 5 点のことを意味する。
263 同上, pp.180-1。
264 近藤[1950a]。
265 同上。
266 近藤[1952], p.237。

増する被救恤者層に対する給付は、保険料だけでは処理しきれないため、国庫負担の重視をもたらすと見ていたのである。また彼によると、資本側は、労働者からの社会的圧力が上昇し、保険料を賃金から吸収することが困難になるため、保険料負担の利潤への転嫁を避けるべく、「これを国家の租税に転嫁し、さらには一般労働者に負担」[267]させようとする。従って労働者にとっては社会保険の方が有利となるが、結局は労使双方から[268]保険料負担は限度に達したとの主張が現れ、国庫負担への要請が強まるとも捉えていた。よって社会保障とは、「社会保険を中軸」としつつ、社会保険に投じられる「巨額の国費」[269]、及び社会扶助等への国庫からの給付と併せて、国民の最低生活を保障しようとするものであると結論づけた。

また近藤は、イギリスでは最低生活以上の部分は任意保険に委ねられる等、社会政策的意義が希薄であることや、資本ではなく労働者の負担による資本主義の保持の意図、あるいは社会保険と並び社会事業的要素が重視されることが見て取れるとした。他方彼はメンガーの生存権概念を援用し、イギリスの社会保障では、救護の権利が老年、疾病その他の労働不能等、社会保険で認められるものの範囲を超え、未成年の扶養等、資本主義が許す最大限まで発展しているとした[270]。一方で資本の蓄積と労働生産性の向上、生活水準の上昇、完全雇用等が実現しているイギリスは、そのままでは日本の見本にならないが、なお社会保障が保障する生活水準を見る上で参照すべきと指摘した[271]。

以上の視点から 1)、2)の二つの概念が導かれた。特に 1)のうち賃金の再分配を通じて行う点は、ウイーバーの、勤労階級（個人所得 500 ポンド以下の者）は負担した直接税及び間接税の 92%で、自らが受ける社会的支出を賄っているとの指摘等に基づき、また国民の最低生活を保障するものである点については、『ビバリッジ報告』が示した生活水準の積算過程を追いかけ、実証的に裏付けていた[272]。

第 2 節　1950 年勧告との関係

次に第 1 節で述べた、近藤の社会保障に関する二つの概念及びその導出に至る論考を踏まえ、1950 年勧告の社会保障の範囲及び社会保険中心主義の考え方に係る近藤の理解を、彼自身による記述を手掛かりに検討する。

---

267 同上, p.192。

268 近藤は、租税により負担が転嫁される労働者側からも、保険料負担の限界に関する主張が現れる理由を直接説明していない。しかし前後の記述より、労使の力関係からして、保険料負担に係る労使交渉での労働者側の要求は結局は受け入れられず、交渉当事者ではない国庫に双方の矛先が向くのが必然的である、と理解していたと考えられる。

269 近藤[1952], p.241。なお近藤は、『ビバリッジ報告』において 1945 年度の社会保障費用を 6 億 9,700 万ポンドとし、そのうちの 3 億 5,100 万ポンドが国費で賄われ、そのうち社会扶助費に 4,700 万ポンド、家族手当費に 1 億 1,300 万ポンドを含むとしても、なおも 2 億ポンド近くが社会保険への国庫負担に費される計画であったことを、社会保険が重視されている証拠として挙げていた（同, pp.237-8）。

270 近藤[1947a]。

271 同上。

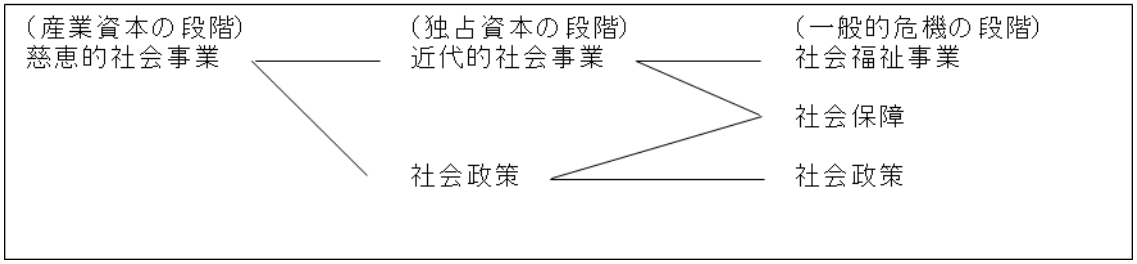
272 近藤[1952], pp.27-45。

(1)社会保障の範囲

①近藤の系譜的整理と社会保障の範囲

近藤は、社会保障とは「社会保険と社会事業の統合化」であるという概念の基底にある論理構成を後年発展させ、社会保険を含む社会政策と社会事業、社会保障の関係に関し、図 2-1-1 の系譜図を提示した。

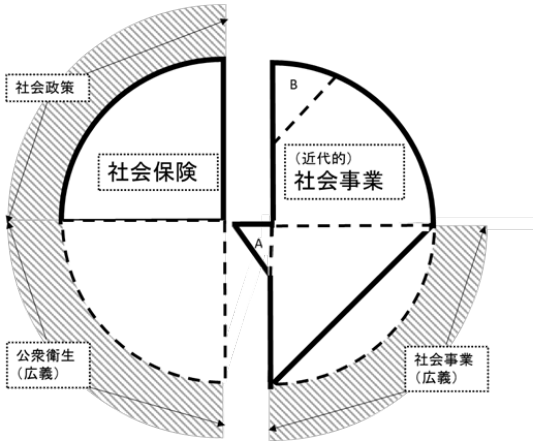
図 2-1-1 社会政策、社会事業、社会保障の系譜図



(出典:近藤[1959a], p.121)

筆者はこれを手掛りに、近藤のいう「社会保険と社会事業の統合化」の意味を段階的に説明するための概念図を作成した。

図 2-1-2 独占資本の段階



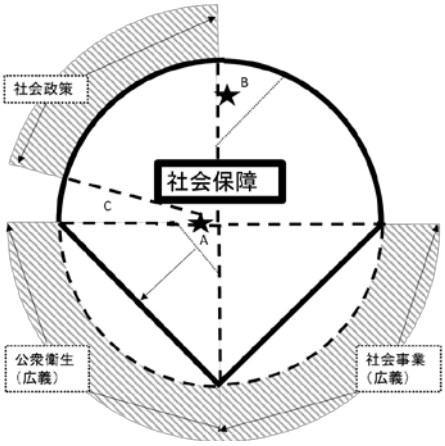
(出典:筆者作成)

近藤によれば、図 2-1-2 の独占資本の段階では、社会保険は「労働力の価値法則を貫徹せしめようとする労働者階級の闘争に対する資本家階級の譲歩であり同時に闘争緩和策である」[273]社会政策の一部であり、労働者層を対象とする。他方(近代的)社会事業は、被救恤的窮民を対象

273 近藤[1952], p.57。近藤は、当時の社会政策本質論争において「特に勝れたと考えられる」(近藤)森耕二郎を参照し、この表現を用いていた。

としていた。1891 年のデンマークの無拠出養老年金制や、1908 年のイギリスの養老年金制がその端緒であるとした。これらは老齢年金である面で拠出制年金と類似するため、社会保険に近接して図中 B に表現した。他方、(近代的)社会事業の例として、老齢者たる窮民向け養老年金制と同時に 1908 年の児童法や、1913 年の 精神(マ)欠陥(マ) 児童保護法も挙げていた[274]。これらは医療的な面もあるため、図 2-1-3 及び 4 で公衆衛生に重なる図中 A に示した[275]。ただこの段階では、社会保険と社会事業が統合された社会保障は成立していない。

図 2-1-3　一般的危機の段階－社会保険と社会事業の統合



(出典:筆者作成)

第 1 節冒頭の 1)の指摘のように、近藤は一般的危機の段階で社会保障が成立するとした(図 2-1-3)。成立後の現象面の特徴を説明したのが、先述のウンダーリッヒのいう 5 つの動向だが、そのうち「生活上のあらゆる危険に対する保険」と「被保険者の範囲の拡大」の前段階として、この時代に「老後の生活保障や 不具(マ)廃疾(マ)者 の生活保障は勿論のこと、疾病についても、また失業についても、社会保険と社会扶助とが同時に存在」[276]していたことを挙げた。具体例として、生活保障についてはイギリスの無拠出の養老年金と、1925 年創設の寡婦、孤児及び養老拠出年金法の並立を挙げた。失業についてもイギリスの 1934 年の失業法の制定に伴う、失業保険と扶助の併存を挙げた。他方疾病について同等の例示はないが、上述の医療的側面を有する社会事業に加え、1911 年成立の国民保険法が視野にあったと考えられる。同じ著書で同法に言及していた[277]こと、

274 同上, p.171。

275 ただ、近藤はこれらを明確に公衆衛生の色彩があると指摘してはいない。
なお近藤は、近代的社会事業以前の段階の社会事業として、民間の慈善事業に劣らぬ療養所を設け、精神病や伝染病の患者を隔離するとともに、地方医官の認定で貧民を収容するといったイギリスのメトロポリタン救貧法(1867 年)を例示として掲げた(同上, p.173)。これらも医療的な面を有するが、彼によると、これらだけでは近代的社会事業の出発は認められない。国家が結核、性病、母子福祉等に積極的な関心を持ち始めたのは、第一次大戦後である。従って近代的社会事業の出発点は、第一次大戦に先んじた養老年金制であると認識していた。

276 近藤[1952], p.177。

277 同上, pp.70-74 等。

及びウンダーリッヒが 5 つの動向とは別に挙げていた、イギリスやニュージーランドでの「保険の公共事業への移行」[278]、すなわち保険料に加え多額の国庫負担が入り医療が賄われることを、社会保険と社会事業の統合化と評していたことが根拠となる。図 2-1-3 では、医療保険と医療サービスの併存で範囲が図 2-1-2 の A から広がったことを矢印で示している。

これらを踏まえて、生活上のあらゆる危険への保障をあらゆる者に提供する制度に総合化した、すなわち図 2-1-3 の星印の個所をいわばのりしろとして、社会保障という一つの制度(太線の範囲)に統合した(第 1 節冒頭 2))との理解を示した。なお図中 C は、日本で 1938 年創設の国民健康保険(国保)に係る、近藤の後年の整理を示している。近藤[1958a]では、国保には社会政策としての本質が認められない。一方で社会的責任の下で行われる公的扶助という、近代的社会事業の性格もみられない。しかも対象とされる農民は出稼型労働者の供給源としての過剰人口ではあるが、全てが必ずしも被救恤者層ではないため、世界で最初の社会保障制度としての医療保険であったと述べられている。すなわち、国保は一般的危機の段階になり登場したが、対象は社会政策の対象である労働者ではなく農民層中心である。他方保険技術を用い、かつ対象者も経済的困窮にあるとは限らないため公的扶助でもない。従って旧来の発想では位置付けるべき場所がなく、社会保障としか言いようがないとの整理であるとしていた [279]。

②1950 年勧告と近藤の概念の関係

図 2-1-4 に、1950 年勧告での社会保障の範囲を掲げる。近藤の理論的整理は先の図 2-1-3 で示したが、社会保険と社会事業が統合している点では両者に差異はない。また社会保険と社会事業の統合という説明は、1942 年の ILO の報告書 [280]以来の一つの定番であった。しかしながら、1950 年勧告の社会保障の範囲は、単なる二者の統合に比べ広いものとなっている(図 2-1-3 と比べ左下と右下の太枠部分が拡大)。その理由として起草者である近藤は、社会保障の意味を社会保険と社会事業の統合に限定すれば、社会保障に社会福祉及び公衆衛生を含めずに並記する憲法第 25 条は「正しい表現」だが、健康で文化的な最低限の生活を営む権利の保障を徹底する上では、社会福祉や公衆衛生も関与すべきため、勧告の前文で採り上げた旨述べていた [281]。「正しい表現」に対しては、自らの理論的整理こそ本来であるという含意がある [282]。

---

278 「公共事業」は近藤の訳であり、原文は"the displacement of insurance by public service"である。この例証として、「医療は保険の基礎の下にではなく、無償の学校制度と同じように、ミーンズ・テストを伴わない公共施設として行われている。」との記述が引用された(近藤[1952], p.181)ことからわかるように、これは疾病の診断、治療等の医療サービスが念頭に置かれた表現であった。

279図 2-1-3 では、国保を社会保険に位置付けるため、図 2-1-2 と比較して社会政策の範囲を狭めたが、絵柄上の問題であり他意はない。

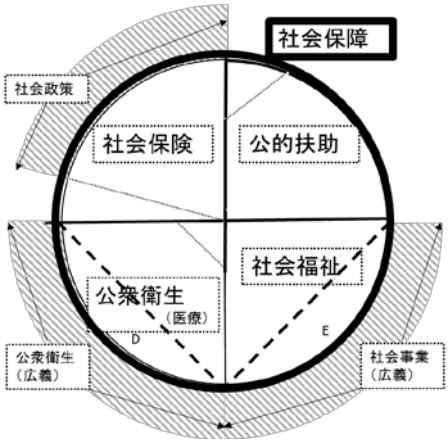
280 ILO[1942]。

281 近藤[1950b], p.13。

282 逝去の翌年出版された近藤[1977]では、同じ問いに対し、憲法第 25 条は経済的な社会保障を経済外的な社会福祉や公衆衛生と区別して規定しており、その意味では、社会保障は「経済保障」あるいは「所得保障」と割り切る方が正しい。他方その目的を十分に果たすためには、社会保障を助けるものとして、生活の教育的・文化的・衛生的側面をも保障する必要がある。よって社会福祉や公衆衛生を含めて社会保障制度と考えた方が「より現実的」という解釈が現れた、と述べていた。

では、1950 年勧告があえて社会保障に含めて理解した、図 2-1-3 の近藤の理論的整理では含まれない、社会福祉(図中 E)と公衆衛生(医療)(図中 D)はどのようなものか。

図 2-1-4 1950 年勧告での定義



(出典:筆者作成)

図中 E は、社会事業から発展した社会福祉になる。慈恵的社会事業が近代的社会事業に発展し、支援やサービスが社会福祉として制度化され、社会保障の一部になった過程を考えると、これは例えば近藤が貧困児童より有産階級の児童を対象とする観を呈している旨批判した保育所や、安全杖や義手義足の無料提供さえ十分ではないと批判した身体障害者福祉法等[283]が考えられる。これらの対象者は、支援は必要だが経済的に困窮しているとは限らず、よって必ずしも歴史的文脈で理解される社会事業とは言い切れない。

他方 D については、同様に(本来的には)社会保障に含まれない、疾病に対する医療ではない公衆衛生サービスになる。近藤はその内容について、1950 年勧告の公衆衛生に係る編の題名を「公衆衛生(医療)」とし、「(医療)」を併記した理由と併せ、以下の説明をしている[284]。

「保健所が医療機関の不備によって、結核、性病等の診療を開始して以来、公衆衛生と医療との区別が次第に不明瞭になってきた。もとより、予防と治療との間には重大な関係があつて、予防を強化することが医療の前提であることはいうまでもない。また医療の公共性をつきつめてゆけば、すべての医療は公衆衛生にふくまれるという解釈もまた正しいといわねばならぬ。」「しかし『勧告』はあくまでも現実を重視している。」「私的医療機関がどうしても出来ないときに始めて、公的医療機関が設けられることを明らかにしている。これは、医療国営を目指すものでないことを明らかにしているのであつて、その意味で公衆衛生と医療とが分野を異にすることを間接に示しているといつてよい。」「現在、保健所で行っている程度の診療はこれを保健所に行わしめるが将来は、保健所は固有の仕事である予防の面だけを担当することにすべきであることを意味している。」

ここからは、社会保険と社会事業の統合による社会保障の実現で、医療がイギリスのように公共事業になるとの一部の関係者の懸念に対応し、公衆衛生と医療の区別を明示した意図が読み取れる。これは必ずしも政治的配慮のみに基づくものとは言い切れない。近藤は別途、イギリスの医

283 近藤[1952], pp.285-6。
284 近藤[1950c]。

師の間に、医術と医学の自由に基づく反発や、公営医療への協力、非協力の自由を求める主張があることも指摘する等、公共事業化の無理や限界を指摘していたのである[285]。他方 1950 年勧告において、予防は極めて限定された範囲と留保されていたものの、一定の範囲は保険給付の対象とされていた。それについて近藤・吉田[1950]は、公費による健康診断の外の「年一回の健康診断」や「寄生虫駆除の費用」程度のもの、と例示していた[286]が、これにみられるように、公衆衛生と医療との線引きはあいまいさが残る。このことと、社会事業から発展した社会福祉の前進を求めていた[287]ことを考え合わせると、近藤にとり 1950 年勧告の社会保障の範囲は、自らの整理のように必ずしも理論的に明快ではないものの、政策全般を進める見地からは理解できるものであったと考えられる。

(2)社会保険中心主義

次に、1950 年勧告での社会保険中心主義、すなわち「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醵出せしめるところの社会保険制度でなければならない」と謳ったことと、近藤の社会保障概念との関係を検討する。

①自主的責任の論理

近藤はこの趣旨について、以下の 2 つの理解を示していた。

1) 今日まづ必要とするのは(引用者注:農民の保護より)労働力の保全であり、特に都市労働者の保護である。(引用者ー中略)そこで勧告は一方においては、社会保険に重点をおき、国家扶助をむしろ補完的地位におくことによって「社会保険の社会事業化」することを防止せんとするとともに、他方ではいわゆる被用者にその重点をおき、年金保険の如きは、被用者にのみこれを認めようという態度を示している。[288]
2) 『勧告』が保険料を労働者も負担する「社会保険」に重点をおいたのは、こうした財政的考慮[289]からではない。むろん、資本に重い負担をかけることをおそれたからでもない。「社会保険」を支柱とする「社会保障」、それが、資本制社会における「社会保障」のありかただとの確信から出た結論であった[290]。

まず 2)から検討する。この理解の鍵となるのは「資本制社会における」の語である。近藤は後年、「資本主義を前提とした社会にあっては、個人の生活は個人の責任において保障されるべきもの」[291]と述べていた。他方彼は 1950 年勧告前より、社会保険は民間保険と比較して相互扶助的性格

285 近藤[1950d]。
286 近藤・吉田[1950], p.198, (近藤分担部分)。
287 近藤[1952], p.286。
288 近藤・吉田[1950], p.197, (近藤分担部分)。
289 「こうした財政的考慮」とは、1950 年勧告において、例えば国保が任意設立とされ、また年金制度も、拠出制の国民年金を盛り込まず、また無拠出年金も財政が許す範囲とされたような、当時の財政事情で可能な範囲のものとしたことを指す。
290 近藤[1960a], p.251。
291 近藤[1958b]

が濃厚で、かつ加入を強制されつつも、原則として保険料を被保険者が負担する自助の原理に従っており、あくまでも個人主義を前提とするとしていた[292]。近藤によれば、社会保険が前提とするのは個人主義であり、また社会保険は自助の原理に従う。個人主義及び自助、及びそこから導かれる自己責任の論理は、資本主義社会と調和的である。よって社会保険は、資本主義社会における社会保障の支柱となるべきものとなる。

他方、こうした考え方に基づき、この時代近藤は、労働者側の一面を次のように批判していた。すなわち、事業主の慈恵的色彩も帯びる厚生施設について、本来は賃上げを要求すべきにも係らず、「一度び賃金として獲得すれば再びこれを醵出してかかる共同施設を組合自体がもつよりは、むしろ経営者の施設として最初から利用する方が有利だと考えがち」[293]な姿勢があるが、それは個人主義に徹していないというのである。拠出により事業主の慈恵からの自立を促し、後述の社会保険の社会事業化への事業主側からの圧力に対し、自らも拠出して対抗すべきと批判する姿勢は、1950 年勧告における自主的責任の強調と通じる。

②社会保険の社会事業化の防止

次いで 1)を検討する。「社会保険の社会事業化」とは、どういった意味か。

近藤は 1947 年に次のように論じた[294]。日本の社会保障は生活保護を近代的なものに発展させ、社会保険と組み合せるものに他ならない。しかし保険給付は真に国民の最低生活の保障に値せず、「社会保険の生活保護化」という後退を示す恐れがある。なぜなら、我が国の経済水準を考えると、イギリスと異なり労働力の保全に値する給付は労働者間の所得の再分配では賄えない。そのため、利潤の切り下げにより賄う必要が生じるが、その際には、給付が労働力保全に値しない水準になる恐れがあるからである。

また翌年の論考では、イギリスの国民保険法(1946 年)の給付水準は、明らかに労働力保全のために最低生活の水準を想定した『ビバリッジ報告』の方針をおそらくそのまま取り入れているため、最低生活の確保を目的としていても、労働力保全とは没交渉にならない、という。一方で日本では、労働力の再生産に必要な給付水準にならず、肉体的に必要欠くべからざる水準に押しやられることは避けられない。増して、直接の生産過程から切り離された人々をも対象とする社会保障では、それは必然的である。よってイギリスの社会保障が「社会事業の社会保険化」を指向するのに対し、日本ではむしろ「社会保険の社会事業化」に陥る危険がある、と指摘した[295]。こうした「社会保険の社会事業化」には、給付水準の低下への懸念が込められていたことが導かれる。

こうしたことを防ぐため、近藤が起草した 1950 年勧告では、健康保険や拠出制年金について、一定の給付水準に必要となる給付費への 2 割の国庫負担を要求したが、このことに関し彼は「『勧告』といえども『社会保険』よりは『社会扶助』に重点をおくというごとき誤りは冒さなかった」[296]と指摘した。ちなみに彼は後の論考[297]で、社会保障制度審議会事務局調査による 1950 年から 58 年までの社会保障費に占める国庫負担額の制度別の状況を見ていた。そこでは「国家扶助」に係る

---

292 近藤[1948a], pp.80,86。
293 近藤[1949], p.11。
294 近藤[1947b]。
295 近藤[1948b]。
296 近藤[1952], p.297。
297 近藤[1960b] 。

金額が、「社会保険」に係る公務員の雇用主としての国の負担を差し引いた純国庫負担額において、すべての年度で上回っており、「医療及び公衆衛生」「社会福祉」の 4 分野の中で最大であったが、これについて「救貧法的色彩の強い『国家扶助』制度に重点がおかれていることは、わが国戦後における社会保障制度の一つの大きな特徴といわねばならぬ」と批判していた。当時の 2%前後の保護率を踏まえると、近藤の予算額自体を問題視する姿勢は疑問が生じるものであるが、国民年金や国民健康保険等の比較的低所得の層に対しての社会保険の拡充に必要な国庫負担の財源が、十分確保されないことへの批判と理解できよう。

第 3 節　時代状況との関係

以上の近藤の論考は、時代状況からも影響を受けていた。以下では3つの時代状況と、当時の近藤の論考との関係を検討する。

(1)公衆衛生(特に結核)と貧困の関連

1 点目は、当時の公衆衛生、特に結核対策が貧困対策からも重要であった点である。

当時結核は社会的大問題であり、その死亡率は高かった [298]。近藤はこの時期の論考で次のようにいう。例えば結核は長期療養を要し、本人は失職、家族は路頭に迷うといっても過言ではない。結核のように医療より予防に重点をおくべきものは、一切の施設を国費で賄うことで初めて完全を期し得る。こうした国庫負担は、結核対策を医療から社会の問題に移し替えることで初めて理論的な根拠を持ち得、健康保険財政の危機を救済する唯一の途である [299]など。このように彼は当時、結核対策の充実の必要を繰り返していた。

近藤は、1950 年勧告について、年間死亡数や患者数を踏まえた緊急性に鑑み、結核が特に取りあげられたと説明していた [300]。彼が自らの理論的整理とは別に、1950 年勧告で公衆衛生を広く社会保障の範疇にした背景には、こうした事情があったと考えられる。その後の制度審でも継続して結核対策が重要関心事項となり、1955 年 3 月に「結核対策の強化改善に関する勧告」がまとめられたことは、第 1 編で述べたとおりである(第 2 章第 2 節(3)①)。

なお近藤は結核以外に精神疾患やハンセン病についても社会の問題であり、「この際思い切って国費でこれを行うのが、すなわち国営医療にするのが最も近道ではないか」[301]とも主張していた。彼が当時、結核以外にも貧困や、日常生活上の著しい困難の原因となる疾患を憂慮していたことは、記憶されるべきである。

(2)社会主義との距離

2 点目は、戦後日本が西側の資本主義経済国として歩む中、「政治的には緊迫度を増し、また

---

298 1950 年の人口 10 万対結核死亡患者数は日本が 147.1 である一方、例えば制度構築の参照対象のイギリスは 38.3、アメリカは 21.4 であった。(WHO mortality database (http://www.who.int/healthinfo/mortality_data/en/)及び UN World Population Prospects (2016 revision) (https://esa.un.org/unpd/wpp/)(2017 年 9 月 11 日最終アクセス)により算出)

299 近藤[1950e]。

300 近藤・吉田[1950], p.207, (近藤分担部分)。

301 近藤[1950f]。

労資激突といった様相の中で体制変革が正面から論じられる時代」[302]に、社会保障を論じた点である。

当時の近藤の論考の中には、例えば「之はとり方によって修正資本主義のやり方ともいえますし、他面から言えば社会主義への一歩前進を意味するものだとも言いえるのであります」「資本主義の枠はとも角一応認める、その枠の中で出来る限りの社会主義的な理想を実現しようとしておる」[303]といった、社会主義の実現を望ましいものとした記述も見られる。そうした傾向は近藤に限らず、例えば末高も「修正資本主義は、決して経済の安定面での姿ではない。一応資本主義体制として整備された暁にわが国経済が、その安定面を 指して（引用者注：社会主義へ）移行を 初 めることは、蓋し疑いのないところであろう」[304]としていたように、当時の社会保障の必要性を説く論者では一般的とも言える発想であった。

しかしながら、近藤はソ連の社会保障を「モデル足りえない」と断定していたように、あくまでも資本主義の範囲内で理論構築を試みた。そうした姿勢は末高も同様だが、社会主義との距離感の違いが表れる一例として、生存権に関する指摘が挙げられる[305]。末高の社会保障概念は第 2 章において、また近藤と末高や平田冨太郎の生存権に係る理解の比較は第 3 章で詳細に述べることとしており、ここでは一部のみ記述するが、例えば末高は、この時期社会保障の定義において生存権を援用していた[306]が、近藤は生存権自体を否定しておらず、上述のようにイギリスでの社会保障の発展に際し援用されているとも述べたものの、末高や、同様に生存権を援用する平田冨太郎の理解に関し疑問を呈した[307]。つまり近藤は、前述したようにこの時期のイギリスの社会保障の進展については、「資本制経済が許す最大限度まで発展している」との見解を示していたが、同時に、資本制社会では生存権は「僅かにその一部しか確認され」ないものであり、メンガーが生存権は労働全収権と並べて社会主義社会における基本権と見ていたことを踏まえ、その言葉通りに資本制社会において実現されるとは思われないことを根拠にし、生存権を援用せずに社会保障を定義づけていた[308]。近藤は『資本論』を分析のツールとしつつも、社会主義に根拠をおかず、社会主義に基づかなくとも社会保障の目的や意義を説明しようとすることにおいて、末高や平田と比較して、より徹底していたということが指摘できる。

このことは、自主的責任の論理を強調して社会保険中心主義を主張したことも整合する。更には、当時の GHQ の社会主義に対する警戒感（後述）を配慮せざる得ない中で、社会保障発展への理論的格闘を試みた、彼の腐心の反映とも評せよう。

（3）GHQ の意向

3 点目は、GHQ の意向を常に意識せざるを得なかった点である。

第1編で述べたように（第 1 章第 3 節（2）①）、社会保障の範囲に関し、『社会保障制度審議会

302 玉井[2016], p.248。
303 近藤[1947c]。
304 末高[1947a]。
305 この比較は田多[1994]でもされており(pp.4-7)、また末高の生存権の援用は菅沼[1991]でも着目されている((2), p.273)。
306 末高[1950a]。
307 近藤[1952], pp.187-188。
308 近藤, 同, p.188-189。

十年の歩み』の解説文[309]においては、少なくとも制度審の発足当初は「社会保障といってもほとんど社会保険を意味したものであって、わずかにその関連事項についても考えるという程度のものであったことが推察される」（傍点－原文。以下（3）において同じ。）と指摘されていた。

他方、当時厚生省保険局庶務課に勤務し、制度審の立ち上げにも携わった仲田良夫は、1950年勧告の社会保障の範囲については、法律解釈や学問的な論議ではなく、当時の諸情勢が自ら集約していったように思うとして、背景となった事情については、制度審設置法第2条第1項の「自ら、社会保険による経済的保障の最も効果的な方法」などの規定に加え、社会保険制度調査会の社会保障制度要綱(1947 年)、ビバリッジ構想による社会保障の発展、国民生活が窮乏の底にあった当時の社会情勢、制度審内部における論議や態度の結果等を併せて掲げていた[310]。第2条第1項の規定はGHQ案を反映した憲法第25条第2項の規定とも整合するが、それでは当時の情勢下で制度審の議論が現実的なものになり得ず、当初の「ほとんど社会保険を意味したもの」との発想を超え、国情に合った範囲を自ら確定したと思われる。

一方で、社会保険中心主義に関しては、制度審設置法第 2 条第 1 項が、「社会保険による経済的保障の最も効果的な方法」及び「社会保険とその関連事項に関する立法および運営の大綱」の研究等を、任務及び権限と規定していることとは調和する。第1編で検討したような制度審設置法の条文作成に係る経緯、特に、法制定の際の GHQ 側の強大な権限を踏まえると、その意向とずれはなく、この点のみからすれば、GHQとの関係で何ら問題はないように見受けられる。

しかしながら近藤は、この段階で実現されるべき社会保障の水準を巡る見解の相違に基づき、GHQ、特に公共衛生福祉部長サムス准将に反発を抱いていた。近藤が社会保険中心主義を謳ったことも、その反発の表れであった。

GHQ が日本の社会保障にもたらしたものについて、近藤はしばし「ただ一つの『生活保護法』」[311]と表現した。周知の通り 1945 年 12 月の GHQ の覚書を元に旧生活保護法が制定され、同法はワンデル勧告も称揚していた。しかし GHQ はその後も社会保障の充実に熱心であったということではなく、1950 年勧告では、GHQ との交渉の結果、拠出制の年金については被用者に適用されるものにとどめ、一般国民に関しては、財政が許すならばという限定を付した上での無拠出年金制度を設けることとされた。また国保についても、その設立は市町村の任意とするにとどまった。当時の近藤の、社会保険の社会事業化を防止し、社会保険を豊かにすべきであるという問題意識を踏まえると、「ただ一つの」という表現から強い不満が汲み取れる。

明確な意見の相違を示したのは、1950 年勧告のまとめの 2 か月前の 8 月 22 日に、6 月に制度審が作成した試案要綱に対し、公共衛生福祉部が会見で示した意向[312]である。サムスはまず制度審が過去に日本が犯したような、根底の哲学を考慮せず、他国の制度を模倣する真似を繰り返すべきではないと警告した。続いて、試案要綱は、日本では都市化や産業化が進んでいない

309 <10, 7-8>。
310 仲田[1970b]。
311 近藤[1960b]等。
312 “MEMORANDUM FOR RECORD, Meeting with Representatives of the Advisory Council on Social Security regarding the Council’s Preliminary Report” (22 August, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ（Declassified E.O. 11652 Section 3-402 NNDG #775024）。

にもかかわらず、強制加入の老齢年金や、強制設立・強制加入[313]の医療保険等、近い将来には起こり得ない問題への対応を指向するよう見えると指摘した。更にはこうした国家社会主義的で、家族制度が分解に向かう国々に典型的な社会保障制度では、かえって他国に追いついていない日本経済の重荷になると指摘した。

これに関し、会見に同席した宮尾武男(健康保険組合連合会副会長)は、サムスはイギリスの真似をするなと示唆していたと受け止めつつ、「此問題については、実は審議会は、最初に卒業しているのだ」と述べて、制度審ではビバリッジ案も検討した上でワンデル勧告を重要資料として試案をまとめたことを指摘した[314]。また宮尾はサムスが家族制度が崩壊しているとは考えられないとしたことも述べているが、会見に不参加の近藤は宮尾の記録を読み、「サムスという男は何とわけのわからぬ人間だと感じた。というのは、一方では懸命に家族崩壊のため圧力をかけながら、そのきき目がないというので、社会保障の必要はないというのであるからである」と非難した[315]。

その後 10 月 6 日に GHQ の正式意見が伝えられた。ここでも同様に、老齢年金や国保の強制設立より、結核を中心とした予防対策を先行させるべきと指摘されていた[316]。結論的には、老齢年金は財政の及ぶ範囲でとの留保をつけ、国保は任意設立とする等を受け入れた上で勧告に反映したものの、結核対策等の重要性を十分認識し、なおも厳しい財政事情の下で、この程度は実施すべきと考えた提言が GHQ に受け入れられなかったことへの近藤の反発は、サムスの心境を「勝利によいしれていた」[317]と表現したことに滲んでいる。

この頃の GHQ の姿勢は、試案要綱で「国民の社会的責任」と「社会保障の向上」について述べた個所を巡る指摘に、より端的に示されていた。GHQ は、これらの指摘はその英訳を読む限り、労働者の職業選択の自由を奪い、労働者を統制(regimentation)してでも高い生産量をあげるべきと解釈しうる旨述べた。そしてこれらの考え方は新憲法及び SCAP の政策の原則と一貫しない。職業選択の自由の犠牲によりもたらされる社会保障は実質的に奴隷制を意味する、と厳しく批判した[318]。これについて近藤は、「イギリス流の社会保障に対する限りない反感」を表したものであり、サムスがアメリカ医師会[319]の意見(ワンデル勧告について、戦前と大差ない全体主義的な制度の創設を企図していると指摘)[320]に同調し、「社会保障制度調査団は社会主義的な全体主義的計画で日本の社会保障制度を押し進めようとしていると考え、それをそのまま『試案要綱』にも当てはめ」批判したとしていた[321]。続いて彼は、サムスは(さすがにこのコメントでは言っていないが、という注釈付きで)「国民の社会的責任」と「社会保障の向上」とはナチスに準ずるもので、特に「国

313 国保に関し、1950 年勧告が行われた段階では、市町村による保険の設立自体は義務化(強制)されていなかったが、設立された市町村における住民の強制加入は、「(引用者注:ワンデル)勧告の線で行われた」(近藤[1971c])、1948 年の制度改正により既に実現していた。
314 宮尾[1950]。
315 近藤[1972a]。
316 "COMMENTS ON THE PRELIMINARY REPORT OF THE ADVISORY COUNCIL ON SOCIAL SECURITY" (30 September, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(同上)。
317 近藤[1972a]。
318 脚注 316 と同じ。
319 当時アメリカでの強制加入の健康保険の導入に反対していた。
320 近藤[1971d]。
321 近藤[1972b]。

民の社会的責任」で使われている社会連帯とはナチスの思想だと信じ切っていたように思えるとまで非難していた[322]。

サムスの発言は、過大な給付が復興の重荷になりかねないことや、社会主義への警戒、あるいはアメリカ国内の議論への政治的配慮が相まってのものと思われる[323]。他方近藤の感情的と評せる表現は、1950 年勧告に対する強い自負心と、「おそろしく闘士型」(大内兵衛)[324]である彼の琴線に触れた故のものと理解できるが、こうした経緯を踏まえ、1950 年勧告において 「国民が困窮におちいる原因は種々であるから、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も、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。その意味においては、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醵出せしめるところの社会保険制度でなければならない。」との表現にたどり着いたことを考えると、社会主義的色彩の排除を国民の自主的責任の念を強調することで滲ませつつ、社会保険中心主義を明示した背景が浮き彫りになる。

第 4 節　まとめと残余の課題

以上、まず近藤が 1952 年の著書で指摘した、二つの社会保障概念に関する論考を概観した。次いで、彼の考える社会保障の範囲の導出過程を、系譜的整理に依拠してまとめ、それと近藤が起草した 1950 年勧告における社会保障概念とを比較した。更に 1950 年勧告に謳われた社会保険中心主義の考え方と、近藤の社会保障概念との関係を整理した。そして彼の一連の論考に影響を与えた時代状況を、3 点指摘した。

本章での作業において、近藤が起草した 1950 年勧告で提示された社会保障の範囲について、1950 年代の彼の論考の含意と、時代状況が要請した現実の必要性が包摂されていたことは整理

---

322 「国民の社会的責任」と「社会保障の向上」は、試案要綱では基本原則を掲げた個所で述べられていた。脚注 312 の会見の 2 日後の会見で、日本側から、新憲法と SCAP の意向に沿わない考え方であると受け止められないよう見直し、一般に共産主義のプロパガンダに関連付けられるような用語は使わないようにする旨説明があったとされている(“MEMORANDUM FOR RECORD, Meeting with Working Committee of Advisory Council on Social Security” (24 August, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(同上))。

ただし社会連帯の精神に立ち、国民は必要な社会的義務を果たさなければならないこと(「国民の社会的責任」)は、勧告本体からは削除されたが、前文にはほぼそのまま残された。また、「社会保障の向上」とは、社会保障の整備拡充とともに、制度が保障する生活水準の向上が国民の経済力に依存するため、国民は常に生産の増進に努め経済の発展を図らねばならない旨の記述を指すが、これについては、勧告前文において、社会保障が目的を達成するためには、国民経済の繁栄、国民生活の向上がなければならないと、薄めて記述されていた。なおこの前文は会長の大内兵衛が自ら筆をとったとされている(近藤[1950b], pp. 69-70)。

323 ここでの GHQ 側の姿勢は、主に近藤の一方的な記述に拠っているが、サムスとワンデル勧告との見解の相違の存在は、Sams [1998]における、(ワンデル勧告をまとめた)調査団は財政統制(financial control)により、社会保障を予防(アメリカでは公衆衛生)、医療、福祉を支配する立場に置こうとしたのに対して、自身は医療、福祉、社会保障は同等の扱いで統合されたプログラムとして捉えるべきと考える、という記述(pp.171-2)により裏付けられる。ただし近藤がサムスの考えとして指摘する、調査団が全体主義的である等の見方はここでは見出せない。

324 近藤・吉田[1950]における大内の序文(序 5)。

し得た。他方、社会保険中心主義の考え方について、起草者である近藤の論考を読み解くことで、彼自身の理論的視点と整合的なものであったことも示した。また、これらは時代状況に影響されたものであったことも提示した。

残余の課題としては、大きく分けて、ここまで論じてきた近藤の当時の論考から想起される今日的課題への示唆と、近藤自身、及びその活躍した時代における社会保障あるいは社会政策概念に係る他の論者の論考のさらなる追求の 2 つが挙げられる。

まず今日的課題への示唆として、第 2 節(1)で議論した社会保障の範囲に関する系譜的整理から想起される 2 つの論点を提起したい。1 点目は、社会福祉サービスに係る費用負担と社会保険中心主義との関係である。近藤が整理したように、社会保障の一分野として位置づけられた社会福祉は、(慈恵的)社会事業が発展したという成り立ちであった。これは、政府が租税財源を用いて講じることを当然の前提とするものであった。一方で社会保障としての医療は、その成り立ちからして、社会保障成立時に既に社会保険と社会事業(税による費用保障)の両方の費用負担方式が想定されていた。こうした経緯から、相対的に社会福祉分野においては、費用負担とサービスを二分して捉える視点が乏しく、貧困層のみを対象としない、図 2-1-4 でいうＥの部分のサービスについての税以外の財源の可能性の議論は、1990 年前後の公的介護システムに係る議論まで、少なくとも制度化に結び付く形ではなされなかったと言える。近藤も唱えた「社会保険中心主義」の下で、財源の裏打ちを伴い急速に発展したのは、国民皆保険・皆年金を 1961 年に達成した医療であり公的年金であった。近藤の論考のみがこうした構図を築き上げたものではないが、その根源には近藤の論考も位置した、ということは指摘できよう。図 2-1-4 のＥの部分には、近藤も指摘していたように、現在子ども・子育て支援拠出金(旧児童手当拠出金)を除き専ら税財源により負担されている子ども・子育て支援や、障害者福祉分野の現物給付も含まれる。これらの分野の財源に係る政策議論を振り返るに際し、近藤の論考は一つの端緒を与えると言えよう。

また 2 点目として、医療の自由と社会保障として保障すべき範囲に係る論点が挙げられる。近藤は前述のように、医療の公共事業化の無理や限界を指摘していたが、資本主義の枠内で社会保障を進める姿勢を貫き、論理的帰結として、この時期以降、自由主義経済の下ですべてを租税で賄い、必要に応じ全てを支給すること、すなわち医療の完全な社会化は不可能との趣旨を繰り返していた [325]。この問題は近藤の時代には療養費払論として噴出し、その後も形を変え争点となっている。日進月歩の医療技術等との関係で、今日なお医療保障の根幹に係る重要な論点であり、近藤の当時の論考は大いに示唆を与えるものと考える。

他方において、近藤自身の論考のさらなる追求も、課題として挙げられよう。彼は社会保障に相対する姿勢として、「青写真を作ってああやれこうやれというのなら、非常に簡単でどんな案でもできる。しかし、現実の世の中というものは、歴史的な流れによって作り上げられている以上、今までの歴史を全然無視してしまって、新しい歴史を突如として作り出すということは、不可能に近い」[326]と指摘していた。この指摘に代表される、歴史を重視しつつ現実を捉え、制度の各論を重んじる姿勢は、この間の近藤の学問的追求と、制度審等の公式の場において彼が見せた行動の両方に通じるものがあると考える。本稿では 1950 年勧告頃までを分析対象の中心としたが、近藤のそうした姿勢に基づく、制度審等政策形成に参加していた際の発言と、学術的論考とを読み合わせ、

325 近藤[1962a]。
326 近藤[1962b]。

彼のその後の時代の活躍を分析することもなお、近藤を深く理解する上では欠かせない作業と考える。

さらには、本章では近藤に焦点をあてたが、他の論者の論考の追及も当然ながら重要な課題となる。1950 年勧告に向けた制度審での議論は、近藤も参加して 1946 年 2 月に最初の会合を持った学者グループである社会保障研究会での検討、また彼らが核となった社会保険制度調査会での議論を下地としている。そのことは、制度審第 1 回総会における末高の報告[327]からも伺える。従って、1950 年勧告の淵源をたどる上では、社会保障研究会メンバーの末高をはじめ平田、園乾治、大河内一男等の当時の所論に関心が向くのは必然である。さらには 1950 年勧告の成立やそれに影響を与えた言説、あるいは近藤自身の論考の影響の相対的強さ等を論じるのであれば、起草委員であった長尾春雄、宮尾武雄、吉田秀夫等をはじめ、他の制度審委員の所論も探求するべきである。

ところで、社会保障研究会のメンバーと制度審との関係について言えば、大河内はその初期に多忙で参加しなくなり[328]、制度審初代委員にもならなかった。大河内が制度審で活躍するのは、彼が晩年、会長に就任してからとなる（第 4 章参照）。平田は初代委員にはなっていない。園と末高は初代委員となったが、園は「社会保障制度確立のための覚え書」（1949 年 11 月）の起草委員にすらならなかった[329]。

一方で末高は 1950 年勧告の起草委員にこそならなかったが、1949 年の「覚え書」の起草委員ではあった。よって近藤を除くと、社会保障研究会のメンバーのうち、1950 年勧告に至る議論に最も濃く参画したのは末高であったことになる。次章では、その末高の、この時期の論考、及び 1950 年勧告との関係に関し、近藤と対比して論ずることとする。

---

327 国立国会図書館保存議事録による。次章において詳述する。

328 近藤[1947b]。

329 園乾治は 1958 年まで制度審委員であったが、確認される範囲では、毎年度各省庁から諮問される法案に関する答申の起草委員であった記述はない。また平田冨太郎は第 3 章で述べるように、1957 年 5 月に設立された年金特別委員会において同年 10 月より臨時委員を務める<10, 454-456>が、制度審の本委員であったことはなかった。

第 2 章　末高信の社会保障概念、及び 1950 年勧告との関係

序

末高信は近藤文二らと同時代に社会保障制度審議会（制度審）等で活躍し、戦後の社会保障の確立に寄与した識者として知られるが、前章で指摘したようにその 1950 年の最初の総合勧告を起草したのは近藤であり、末高は執筆作業に直接的には関わっていない。

他方末高は、1950 年勧告のおよそ3年前、1947 年 10 月 8 日に社会保険制度調査会がまとめた「社会保障制度要綱」に関しては、「社会保障研究会」（後述）を舞台にその「起草の衝に当たってもっぱらそれを担当」し[330]、取りまとめの調査会会合においては説明役を務めるなど、中心的な役割を果たした。

こうした末高の社会保障概念はいかなるものであったか。この章では当時の社会保障論壇において、近藤と双璧をなす位置を占めていた末高の考え方について、近藤との対比をしながらその特徴と、1950 年勧告との関係について整理する。

先行研究について、まず本稿において中心的に取り上げる末高の戦前の社会保険概念に関しては、安井信夫[1989]がある。これは末高の追悼文である。ここでは末高の学位論文となった[331]1931 年の著書『社会保険の本質』における、「社会保険が本来の目的である国民生活を保障するためには、対象とする国民層は被用者だけでなく全国民を包含し、付保危険は生活を脅かす全ての危険を網羅し、拠出は保険料のみでなく、全額国庫負担または雇主負担による制度を考慮すべきである」という提言を、「アメリカの社会保障も、イギリスのベバリッジによる社会保障計画もずっとのちであることを考え合わせれば、驚くべき卓見と言うほかはない」と形容している（安井[1989], p.131）。また同じく追悼文を著した佐口卓は、末高の理論的根拠を「保険学で末高理論といわれる『経済生活平均説』と社会保険理論の『生活保全説』にあると考えることができます」と述べたうえで、末高が「『全国民への生活保障』すなわち『社会保障制度』」を構想するのは当然のことであった、と指摘していた[332]。ただいずれも追悼文という性質もあり、末高の社会保障概念、あるいは『生活保全説』等の形成過程について深い記述はない。

一方菅沼隆は菅沼[1991]において、末高が戦時中から失業保険の制定の必要を唱えていた理由を検討する際に、末高[1931]に依拠しその戦前の社会保険に係る理論的な立場を整理した。次いで末高[1944]において、彼が失業保険の制定をビバリッジ報告から学ぶに値するものとして採り上げた理由について、敵国イギリスでも実施している「末高が年来主張してきた『社会保障の体系化』」をわが国でも社会政策の戦後構想に際し考えるべきである、という主張が込められていたのではないか、と指摘している[333]。菅沼[1991]における末高の社会保険に係る理論的な立場の整理は、筆者が行う作業のうち社会保険に係るものと同旨となっているが、菅沼[1991]では我が国における失業保険の成立過程を分析する過程において、必要な範囲で端的な結論の整理のみが行われている。一方本章においては関心を末高の社会保険概念及びその社会政

330 社会保険制度調査会の原泰一委員の第 4 回総会での発言(社会保険庁編[1963], p.87)。
331 末高[1965a], p.276。
332 佐口[1989]。
333 菅沼[1991], pp.269-270

策、社会保障との関係に焦点を当て、更には戦後直後の時期の公的な立場での活動に着目し、理論と実践との関係についても整理を試みるものである。

まずは末高の社会保障概念の整理から始める。

第 1 節　末高の社会保障概念

(1)社会保険と社会保障の相違

末高は 1947 年 5 月の論考[334]において、社会保障の概念に関し、社会保険との対比をしながら、以下のように述べている。

「保障も保険も同一語源から出て、略(ほぼ) 同一の或いは非常に近い意味を言葉として有することがわかる。社会保障は、しかしながら英米に於いても最近は社会保険を包むところの、より高次の、より広い意味を意味する言葉として用いられ、わが国に於いても、保障なる言葉は、保険を含み、それより一層深く国民のうちに浸透し一層広く国民生活を保護するところの、一層高いものを意味するものとして用いられている。

語源に於ける社会保障と社会保険との相違は、大体において概念としての両者の相違を現わし、従って制度として施設としての両者の相違を現わして居るものと見て大過ない。即ち生存権の裏付けとしての社会保障制度は、先ず従来の社会保険制度を拡充し、それを中心として救貧制度其他の各種救済施設を包括し、それらを整備統合して、それを新たな理念によって定立するものである。」(ルビー引用者)

ここでは社会保障を、社会保険が成長し領域を広げ、救貧制度等を包括し、整備統合されたもの、と捉えている。末高は同時期の講演の記録[335]において、「社会保険も、従来の姿のままでは今日現代に於きましてはもの足りないということになって来たのであります。と云うのは社会保険の対象となって居るのは今日まで雇用労働者が中心であります。ところが社会保険の中に包摂したいものとしては農民層であるとか、その他いろいろな階層があるのであります。それらのものに対しては一般的な生活の保障を与えなければならないと考えられてきたのであります。こう云うところから社会保険という制度は、今や一皮脱ぎまして社会保障と云う一層広い分野に入り込まなければならないのであります。」と述べているが、この表現からも、社会保険が従来の姿から脱皮し、領域を広げて社会保障に発展する、という捉え方が伺える。

彼の社会保険が領域を広げ、救貧制度等を包括し、整備統合されて社会保障に発展するという発想は、上述の末高[1931]から見出すことができる。ここではまず冒頭で社会保険の意義に係る当時の種々の学説をレビューした上で、社会保険の本質について、相互の救済を目的とする社会施設の一種であるという考え方、すなわち被保険者による費用の拠出、分担こそ他の救済的社会施設と区別するポイントとする考え方と、より広く解釈し、社会政策的な目的を有する資金配給の施設であり、その資金の拠出者が被保険者自身であるか、あるいはほかの者であるかを問わないという考え方の二つに大別できる、と指摘した。その上で末高は「元来社会保険は資源の限

---

334 末高[1947b], pp.6-7。当該論考は翌月の第 6 号との 2 回にわたり掲載された。また同じ論考が同年 9 月に刊行された単著『失業保険と完全雇用』に収録されているが、本稿では初出の『厚生時報』掲載版を参照した。

335 末高[1947c]。

られたる生活をおくる者の一定の事故による生活の墜落を防ぐ目的を有する社会施設であって特に相互救済的施設たるを要しない。」[336]と述べ、相互救済の前提としての被保険者の拠出を、社会保険の必須の要件であるとはしない立場を表明した。末高にとっては予め資金が用意され、事故が発生して生活が不安定になった場合に、その資金から給付が支給されることが社会保険の本質であり、そのための資金の拠出者は被保険者であるか、あるいは雇主、又は国家であるか、さらにはそれが分担して拠出されるかどうかは問われないというものであった。

この点に関し、同じ戦前の時期において近藤は「かかる施設（引用者注：社会保険）に要する費用は、何らかの形において資本のみが、もしくは、資本と労働とがこれを負担しなければならないのであって、国家がその費用の全額を負担するときには、もはや社会保険の限界をのりこえて国家扶養制度に入っていることを忘れてはならない。」[337]とし、社会保険たることについて、資金拠出者が誰であるかを問わない末高とは対照的な姿勢を示していた。具体的な制度としては、近藤は、前章で示したように1908年のイギリスの無拠出の養老年金制は（近代的）社会事業であり、

---

336 末高[1931], p.26。末高はこれに続き、こうした社会施設を社会保険と呼ぶのは、ドイツにおいて、民衆間の相互救済団体を、労働者、雇主及び国家の三者拠出の原則を立てて、社会政策の一施設としてビスマルクが利用したためである、とした。また、被保険者の拠出を必須の要件としない、という彼の発想は、保険そのものについて、「私有財産制の下に於て、偶然なる特定の事情に由来する経済生活の不安定に対し之を保全する目的を以て、確率及び其他科学的の基礎の上に立つ所の共通準備財産を形成せんとする経済上の施設」（同、p.49）と捉えていたことを下地とする。

この保険の定義について、後の1937年に著した、社会保険も含め保険全般について初めて扱った大著『保険経済大綱』においては、「私有財産制の下に於て、経済生活の未来に於る不安定を除去し、それを保全し、或いは更に進んでそれを鞏固にし、或いはそれを一層発展せしめんがため、或は各個別経済間の生活資料の平均を獲得せんがための部局的集合責任の施設」と変化した。ここでは「共通準備財産の形成」が「部局的集合責任」という概念に置き換えられている。その理由としては、準備財産を有せず、支払い事故が発生した後、初めて加入者に賦課して保険金を調達するものの存在を指摘していた。冒頭で指摘した佐口の追悼文に見る、末高が提唱したとされる保険学における「経済生活平均説」はこの概念を指す。ただし同じ末高（1937）において社会保険について説明した箇所では、社会保険を「現在の資本主義経済組織に於て、無産階級の生活を保証（ママ）するために、其生計を脅かす各種の事故に対し計画される所の保険的施設である」とした上で、「保険的施設」とは「各種の事故に対し、之によって起るべき生計不安に応ずる準備財産を一定の予想の下に形成するの謂いである」と、準備財産の形成を、依然その定義に含めていた。

これらを通じて読むと、末高は1937年の著書で、保険一般に関しては準備財産の形成をその要件に含めないこととしたが、こと社会保険に関しては、準備財産の形成を引き続き要件としていたことが読み取れる。しかしながら追って記述するように、末高はこの時代のイギリスの1908年の無拠出老齢年金は社会保険であると整理していた。無拠出で国庫により賄われる制度については、あらかじめの準備財産を形成する必要はなく、会計年度ごとの予算措置で足りるものである。よって両者の整合性に疑問が湧く。末高がこの整合性に特段の配慮を払わなかった可能性もあるが、他方、国庫負担により賄われることが法律等で定められている施設は、その段階ですでに「準備財産の形成」がなされているのと同等のものと見なしていた可能性もあると考える。追って示す図2-2-1において、税により賄われる社会事業等の「社会的救済」に関しても、「財的準備を要する生活保全政策」の一つと分類していたことを踏まえれば、後者の可能性は高いように思われる。

337 近藤[1943], p.40。

拠出制年金とは異なり社会保険には入らないと整理していた一方で、末高は同じイギリスの無拠出の年金について、「単なる救済ではなく、直接の受益者たる労働者に対し給与を受くるの権利を認むる点から見て、寧ろ社会保険のうちに数ふべき」であり、拠出を社会保険の要素とする考え方については「社会保険の意義を通俗的意義に解せられる保険なる文字に捉われ不当に狭く解するものといわざるを得ない」[338]と批判していた。さらに彼は、1934 年 10 月 13 日の講演記録を基にした論考 [339]においては、社会保険における理想の資源拠出の方法は全額国庫負担である、とすら述べていた。

社会事業との区別を比較的厳格に考えていた近藤のような発想と比べると、社会保険に関し拠出を要件としないことで、社会保険と社会事業との区別のハードルは低いことになり、両者を一体のものとして捉えることが容易になる。こうした末高と近藤の違いは、両者の社会政策観の違いに起因する。次に述べる。

(2)末高の社会政策概念

近藤は上記に続き、「その費用を労働側で全部負担する場合も、また前に述べたように社会保険ではない。というのは、たとえそこに保険の技術が採用されているとしても、それは最早資本のための労働力の保全という意味を失うからであって、かの協同組合保険として知られる保険の如き、かかる意味においては、社会保険とは区別されるべきものであると思う」[340]と述べており、ここにおいて、前章で紹介した系譜的整理(図 2-1-1)のように、労働者層を対象とした労働力保全策であるという、近藤の社会政策観が明示されている。

他方、末高は上記「社会保険の本質」において、同様に当時の学説をレビューした上で、社会政策の職能について、広いものと狭いのもの二つがあるとしつつ、社会政策を「財産と教育により特色付けられる社会生活の自由集団(即ち社会階級)に対する国家の政策」すなわち国家の行う階級政策である「特殊的(の)社会政策」と、「愛他的、相互依存的感情(即ち倫理的に所謂社会的感情)によって国民を一大家族と見る政策」であり、「階級政策のみならず、大家族的、同胞愛的の諸救済施設をも包含せんとしている」国民福利施設も含む「一般的社会政策」との二つがあるとする [341]フォン・ヴィーゼ(von Wiese)の説に共感し、「社会保険のうち母親年金家族員数保険[342]、遺族保険の如きは単に階級政策の域を脱して更に国民の権利、一般文化の発展の方向に進んでいると考えられるから筆者は、此の如き社会保険を含む、より広き概念たる社会政策の目的は当然単なる階級政策にあらず国民の福利一般文化の増進、発展になければならぬと考える。」[343]とし、社会政策は労働力保全策に限られるべきものではないとの見解を示した。

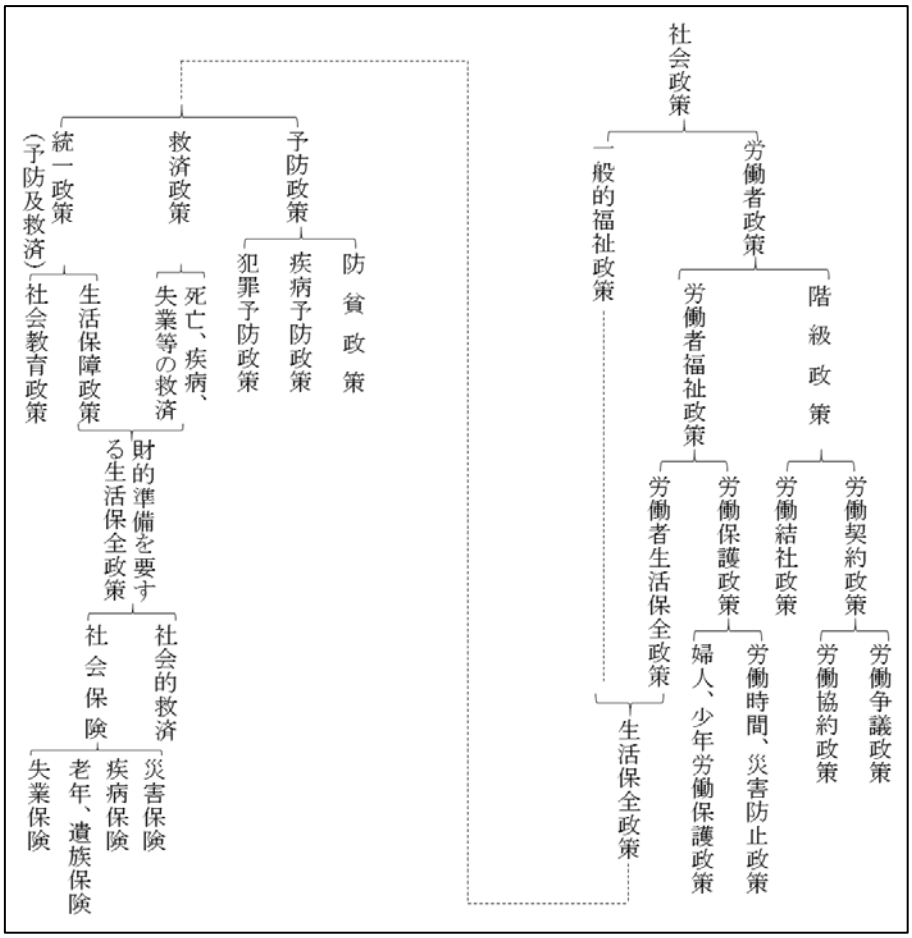
近藤のような理解の下では、社会保険が領域を広げ、国民一般をカバーする社会保障に発展していくためには、社会政策たる性格を超越しなければならない。従って第 1 章で述べたように、

338 末高[1931], pp.12-13。この時期の末高のイギリス無拠出年金に関する評価は、戦後の時代において変転する。後述する。
339 末高[1934]。
340 近藤[1943], p.40。
341 末高[1931], pp.30-31。
342 原文ではこのように表記されているが、母親年金(現在の児童扶養手当に相当)と家族員数保険(現在の児童手当に相当)とは別物であり、読点が打たれるべきであろう。
343 末高[1931], p.35。

別物である社会事業との「統合」という説明が自然となるが、末高の発想ではそもそも社会政策には、階級政策を超えて、国民福利施設も含まれるのだから、別物との「統合」ではなく、「接続領域」（後述）を「包括」するにすぎないことになる。

では末高の考える社会政策の範囲は、いったいどういうものであったか。末高は前記 1934 年の論考で、次のような系統図を示していた。

図 2-2-1　末高による社会政策の系統図



（出典：末高[1934], p.69）

ここではまず社会政策を、労働者政策と一般的福祉政策の二つに分ける。前者の労働者政策はまた、階級政策と、労働者の福利を増進する労働者福祉政策に分けられ、労働者福祉政策の一部に、労働者の生活を保全する政策がある。末高はこの労働者生活保全政策は、社会一般の生活を保障する一般的福祉政策と「結局に於て抱合帰一」[344]し、（一般的）[345]生活保全政策となるとした。さらに図 2-2-1 では左側に移り、この（一般的）生活保全政策は、生活が窮迫状態に陥ら

344　末高[1934], p.71。

345　同一の論考から引用した図 2-2-1 において「一般的」の語が添付されていないため、ここでは（）をつけた。以下同じ。

ないようにする予防政策と、事故が発生し、生活の困難が現れた際の救済政策、及びそれらが「統一結合したところの」[346]統一政策の三つに分けられ、救済政策と統一政策のうちさらに一定の財的準備を必要とする政策について、社会的救済と社会保険に分類した。この違いは、ともに一定の文化水準の生活を保障するためのものであるが、社会保険は「失業者の数はどの位あるか、疾病に罹って困る人はどの位あるか、或は疾病によって床に就く期間は何日ぐらいであろうかという予定を立てて、その必要に応じて、財的の準備を予めする」[347]ものであり、それがない無計画的なものを社会的救済であるとした。

(3)社会保険における保険事故の領域と限界

そしてこの社会保険が対象とする保険事故の具体的な領域について、1931 年の『社会保険の本質』において、学説のレビューを踏まえて自己の考えを論じた。

まず経済学者の見解については「一般に現代に於て常識的に社会保険と目される制度の内に行われる救済事故を列挙記述したるに止り、社会保険の理論よりその保険事故の範域限界に関する建設的研究を怠り、吾人社会保険研究者を啓発するところ極めて乏しいといわざるを得ない」[348]と断じた。次いで社会政策学者の見解についても「理論的、建設的に此点を研究したものはなく、吾人社会保険研究者をして満足せしめるものがない」[349]と述べた。

一方で社会保険学者の見解については、多くは当時行われている社会保険制度の保険事故を一歩も出ないとしつつ、マーネスの、社会保険とは、生活が困難である国民階級の、偶発的で計量しうる財産的需要を満たす目的を有する、相互主義に立脚する経済施設であり、その対象は労働能力の侵害による所得の減少のみならず、従来の所得の継続では満たされない財産的な需要の増についても含むという見解について、「理論的に社会保険に於ける保険事故の性質、範域を限定し得た事は 彼(か) の社会保険研究者の識見の凡ならざるを示すもの」[350](ルビ－引用者)と高く評価した。またコーエンの家族員数保険を社会保険体系に加えた説について、「凡庸なる、旧套を襲う学者でないことを自ら証明している」[351]との評価を与えた。そしてこれらについて、「社会保険に於ける保険事故に関する 略(ほ) ぼ正当なる理論を構成し、又従ってその事故の列挙に於て略ぼ正鵠を得た」(ルビ－引用者)と肯定的に総括したが、続けて「(引用者注:正鵠を得たと)いう事が出来るに止まる。」[352]と評し、十分に満足していないことも示していた。

このレビューに続き、各国の社会保険制度における保険事故の内容を概観し、自身の考える社会保険における保険事故の範域とその限界に関する検討を行った。まず社会保険を、災害、疾病、死亡、失業等による生計の困難を救済する善後政策と、家族手当の給与や住宅の供給等生計の保全等による生計保全政策の二つに分類した。ここにはマーネスの影響を見ることができる。

そのうえで具体的な保険事故を以下のように分類した。

346 同、p.71。
347 同、p.72-73。
348 末高[1931]、p.73。
349 同、p.78。
350 同、p.80。
351 同、p.83。
352 同、p.84。

表 2-2-1　末高[1931]における保険事故の分類

(1)在来の生活から見て期待し得る所得又は在来所有の財産の喪失又は減少
(イ)自恣による、所得又は財産の喪失、減少
(ロ)不可抗力による所得又は財産の喪失、減少

身体的原因によるもの	之を永久的所得不能、即ち老年及び廃疾(盲目、聾唖(ママ) を含む)と一時的所得不能即ち疾病妊娠及災害とに分かつ。
家庭的原因によるもの	家族の疾病を看護の爲の労働不能等
社会的原因によるもの	之を所得減少即ち不景気による賃銀低下と所得喪失即ち失業とに分かつ。
自然的原因によるもの	即ち所有財産の減失。火災、盗難、水難、其他の危険による所有財産の減失を含む。

(2)在来の所得の継続では之を満たすを得ざる需要の増加
(イ)在来の生活を維持するもの
一時的の需要増加に対し生活を維持するもの　即ち医療、分娩、埋葬等(以上何れも本人及び家族に対し)
継続的の需要増加に対し生活を維持するもの　嬰児養育、家族員数の増加等
(ロ)在来の生活を引上げ国民の最低生活標準の限度を保障するもの
一般的の貧困
稼人の死亡其他に対し遺族の生活を保障する事、及小児を養育する爲の家庭保護を目的とする母親給与

(出典:末高[1931], pp.94-5)

末高はこれらを「何れもが社会保険の領域となる」としたが、(1)(イ)の「自恣による所得又は財産の喪失、減少」と、(2)(ロ)の「一般的の貧困」に関しては、単純な(社会的)救済によるべきとしており、そのことは、社会政策体系における各施設に課せられた職能に鑑みれば当然であるとも評していた。他方において、「一般的の貧困」に加え、子育て(嬰児養育、家族員数の増加)や、今日でいえば介護に該当するような事項(家族の疾病の看護による労働不能等)についても挙げたことに、末高の社会保険の「領域」の広さが観察される。

(4)社会保険とその接続領域

また末高は、1931 年の単著の段階で、「社会保障」との言葉は用いないまでも、その萌芽となる発想を示していた。具体的には、第二章「社会保険の接続領域」の箇所で、社会保険とその「接続領域」たる社会的救済や各種危機への予防に係る施設について検討し、そうした発想を導き出していた。

末高は(2)で指摘したように、(一般的)生活保全政策のうち、一定の財産の準備を必要とする政策ではあるが、あらかじめの計画がないものを、社会的救済として社会保険とは別のものである、

と整理していた。また図 2-2-1 では、社会的救済には含まれないが、社会保険とは別であるものとして、予防政策及び統一政策のうちの社会教育政策を掲げたが、この社会教育政策についても、末高[1931]では予防政策の一部として整理していた [353]。さらに社会的救済及び予防(的)施設(政策)の両方について、「社会保険と同一の職能を有し、只之を達成する手段、形態を異にし、而てその目的を達する為めには相互に補足し合うが如き施設は、何れもその接続領域をなす」[354]と述べた。そして社会的救済及び予防(的)施設(政策)を総じて、福利施設又は社会施設 [355]と呼ばれていると指摘した。

この福利施設について末高は、原始的な慈善事業が発達したところの、諸種の救済制度が脱化したものであると述べた。「脱化」との表現には、慈善事業等が個人の不幸を癒し、また社会の弊害を除去するという消極的なものであり、かつ講じられる施策がその場限りの近視眼的なものである一方で、福利施設はそうした消極的な目的も含むが、更に進んで一定の社会的な理想に基づいて社会生活を完成するという、積極的な目的を持つものになったという意味が込められていた。

こうした整理に基づき、先ず福利施設のうちの「予防的施設」について概観した。そこではまず「予防的施設」を、貧困の予防と、その他の生活を脅かす各種の原因の予防に分けた。貧困の予防については、貧困は総合的な原因による生活の低下であり、他方において保険は生活上の不安、不如意をもたらす特定の原因について準備をするものであることから、総合的原因によって生ずる貧困そのものは少なくとも当時においては社会保険の対象とはなりえず、現実問題としても社会保険以外の予防、救済によるしかないと指摘した。その具体策として、生活指導や社会教育等の教育施設、公設市場や簡易住宅等の配給的施設、公的質屋や簡易(郵便)貯蓄等の金融的施設等を挙げた。続けて後者のその他の生活を脅かす各種の原因について、労働災害、疾病、廃疾、失業を挙げ、当時の日本における現状を記述した [356]。

続いて「救済的施設」の概観に移った。ここではそれを、一般的救済施設と、特定の理由を原因とする特種救済施設に分けた。まず一般的救済施設について、古代以降の長い救貧施設の歴史を簡単に振り返り、次いで日本を含む各国の現況を概観した。その中でイギリスにおいては国家の義務として救貧制度が採用されていることを指摘した。そして資本主義社会とは個人責任を基礎とし、家族制度や隣保相扶への期待は見込めないものであり、イギリスと同じ資本主義社会であるわが国においても、イギリスと同様の義務的な救貧の制度の確立が「絶対的必要」[357]であると指摘した。他方、こうした救貧制度は自らの生活を維持する責任を解いて、社会に保障を委ねるものであることから、生活に関する個人の責任感を弱めるものである。よって救貧制度においても自己責任の観念や自己責任の社会制度の破滅をもたらさないよう注意が必要であり、そういっ

353 同上, p.93
354 同、p.215。
355 末高は「社会施設」との表現について、社会保険をも含む意味で用いている場合もある。一方ここでの「社会施設」は、社会保険を含まない狭義の意味である。よって行論上の混乱を避けるため、以下社会保険を含まない用法の場合には「福利施設」との表現で統一する。
356 ここでの列挙では図 2-2-1 中の「犯罪予防施策」に該当するものはないが、末高は別途、教育施設である補導委員制度について、「単に経済的の生活を補導するのみならず犯罪の防止をもなす」と指摘していた(末高[1931], p.226)。
357 末高[1931], p.250-2。

た惧れのない社会保険に「なるべく推移させしめる事が必要」[358]とも指摘していた。

後者の特種救済施設については、対象とする生活上の困難のうち一定のものは社会保険により対応されているとしつつ、まず自然災害について、府県ごととされていた当時の制度に国家の関与をより求める指摘をした。次いで疾病、廃疾、妊娠分娩、児童養育、失業、住宅に関し、社会保険の適用または拡充等を求めた。

以上の整理に基づき、末高は福利施設について、多くの国においてこれらが一貫した理想により設立されたものではなく、その都度の社会における弊害に散発的に対応したものである旨現状を批判し、よって一貫した体系の下での統一的なものとすべきであると主張した。彼は続けて当時のイギリスにおけるウエッブ夫妻等による同様の主張や、ドイツでの救済義務法の制定を先例として挙げた上で、日本の救護法について、他の救済制度との統一を考慮しなかったことを批判した。

さらに福利施設と社会保険をあわせて、社会施設[359]として統一的なものとすべきであると指摘した。統一的なものとすべき内容としては、目的とする民衆の範囲（例えば戦傷者についてより広い範囲の救済とするようなことではなく、社会生活の最低限を維持できない一般の国民すべてについて同様の救済とすること）、対象とする危険や事故（職業や産業の種類等で区別せず、生活を脅かす危険は国民一般に対して保証すること）、給与の額（社会生活の最低限の維持と発展を職分とすること）のそれぞれを挙げた。

そして末高は、社会保険が社会施設一般（広義の社会施設）において最も重要な地位を占めているとしたうえで、各国において「社会保険が最近二、三十年に達成した成果は他の福利施設、救貧制度の過去数世紀の努力に勝る」[360]と、社会保険の果たす役割を高く評価した。そして永久的、全部的な困窮に対する救済は社会保険により組織され、一時的、部分的な困窮をその他の福利施設が対象とするなど、「社会保険も社会施設の一重要部門として、一般社会施設体系の中に綜合し、その対象、その給与等に就て、之を調和統一する事を以て、その機能を高める所以なりとし、従て社会施設及社会保険の両者に渉る趨勢なりとするものである」[361]と述べるに至った。冒頭で掲げた1947年の彼の論考で、社会保障制度を「従来の社会保険制度を拡充し、それを中心として救貧制度其他の各種救済施設を包括し、それらを整備統合」したもの、とした表現にある「包括」あるいは「整備統合」は、この「綜合」あるいは「調和統一」の、形を変えた表現であると言い得ると考える。

(5)ビバリッジ報告と末高との近似性

次に末高による戦中期におけるビバリッジ報告の参照、及びその末高の論との近似性について指摘する。

末高は既に1931年の単著において、1924年のビバリッジの *Insurance for All and Everything* を参照した上で、(1)に指摘したように、全額国庫負担であったとしても社会保険であることを失

358 同, p.253。

359 この「社会施設」は、脚注355の福利施設と同等の狭い意味でのものではなく、社会保険を含む広義のものである。これは図2-2-1中の「生活保全政策」と重なるものと理解して差し支えないと考える。

360 同, p.266。

361 同, p.267。

わないと論じていた [362]。末高は参照ページのみを指摘しているが、内容から見て、おそらく“The collective bearing of risks is insurance. It is insurance, whether the individual contributes specific premiums to meet each specific risk or whether he receives free insurance out of the general resources of the community or of an industry,”(Beveridge [1924], pp.6-7)との記述を参照したものと考えられる。また冒頭に述べたように、ビバリッジのかの「社会保険及び関連サービス」[1942]についても、1944 年にそれを紹介した論文を発表した [363]。

その論文では、ビバリッジ報告の第一部の訳出をしていた。論文の訳出個所以外の記述には、戦時下の時流に多々影響された記述も散見されるが、「この案(引用者注:ビバリッジ案)が社会保険を中心として、救助制度、医療及び療養制度、小児手当制度、就業安定制度を総合したる、比較的合理的なる案であって、国民最低生活を確保し、かくて社会政策の究極の理想を実現するが如きものと考えられるのである」[364]と、当時の敵国政府の文書に対するものにもかかわらず、賛辞を送っていた [365]。

---

362 末高[1931], p.212

363 戦中期において、敵国イギリスの報告書を紹介していたのは末高だけではない。水上鉄次郎は 1943 年に「英国の『社会保障憲章』問題」と題し、当時の英国の政局における取り上げられ方に着目した論文を著し(水上[1943])、近藤文二も同年の単著でビバリッジ案を取り上げ、戦時下における社会保険の生産政策的役割への認識の深まりを指摘していた(近藤[1943], p.67)。また北岡寿逸は 1944 年に「ベバリッヂ稿『社会保障計画』」と題し、ビバリッジ案のような社会政策の理想は、各国が軍事費の負担を減少させ、平和に係る国際協調が成立したら、現在の生産力の下でいずれの国も実施が容易となると指摘した(北岡[1944])。さらに内野仙一郎は同年「英・ビヴァリッヂの社会保障計画通覧」と題して、その内容を詳細に紹介した(内野[1944])。何れにおいても戦時色の濃い表現も散見されるが、社会保険に関心を持つ識者の間でビバリッジ案への関心が高かったことを示している。(近藤[1971e]、および近藤[1971f]参照)

364 末高[1944], p.90。

365 菅沼[1991]は、この 1944 年の末高の論考においては、ビバリッジプランは特殊英国的な現象ではなく、特にその重要な施設である社会保険の拡充は、我が国における当時の諸社会政策の拡充と同様の、戦時の各国で軌を一にして現れた同じ性格のものであると見なされ、ビバリッジプランから積極的に学ぶ部分は極めて少ないかの如き印象をうけるも、失業保険の制定については敢えて学ぶに値するものとして取り上げられている旨指摘している(菅沼[1991](2), p.269)。また菅沼[1991] では、この時期に末高がビバリッジプランを紹介した理由について、「このプランは末高が年来主張してきた『社会保障の体系化』を敵国英国でも実施している。従って我が国でも社会政策の戦後構想の立案を考えるべきであり、それは『体系化』という形をとるべきだ、という主張が込められていたのではないかと思われる」と指摘している(同、p270)。筆者は、筆者がすぐ後で指摘する戦後 1947 年の末高の講演の内容から見るに、菅沼[1991] の後段の主張については同意する。他方前段の、積極的に学ぶ部分は極めて少ないかの如き印象、という点に関しては、文中で表現した末高の「比較的合理的」あるいは「究極の理想」といった表現から、筆者はそのようには受け止めなかった。また菅沼[1991]がその点の論拠に示す、末高[1944]の、日本は戦争目的が明白であるが、米英は適切な目的を欠くため、国民に具体的な戦争指導目標として作成されたのがこの社会保障案であるという旨の指摘は、筆者は戦時下において敵国英国における提案を称賛する趣旨の文章とすることが憚られたためにあえてとってつけた、あるいは当該指摘を文字通り受け止めるとしてもそれは政治的な評価についてのものであり、社会保険のあり方としては、前段の箇所に係る評価や戦後の指摘などを踏まえてみると、積極的に評価していたのではないかと考える。

この頃のビバリッジ報告に触れた際の感想について、彼は戦後 1947 年の講演[366]で、「その膨大な報告書を手に致しまして、その当時敵でありましたが、英国の国民性の偉大なるところ、この考方(ママ)のスケールが非常に大きいと云うことに私は感服したのでありました。それは英国がドイツの爆撃機の見舞を受けまして、ロンドンなどは殆ど、破壊された。そのどん底に於きまして、戦後の英国を復興させる爲の一つの方策といたしまして国民生活を根本的に保障しなければならないという事について、計画立案に当っていたビヴァリッジ教授の遠大なる見識、又それを起用してその調査を命じたところの内閣、特に無任所大臣グリンウッド等の見識に 致(ママ) しまして、私自身は非常に敬服をしたのであります。」とよりストレートに述べていた。

よく知られているように、ビバリッジ報告では、「強制的社会保険を主とし、之に国民救済制度、任意保険制度を補充する」[367]あるいは「社会的保障に対する案の主要なる特質をなすものは所得能力の中絶並びに破壊、及び出生、結婚、死亡によって生ずるところの特別費用に対する社会保険の計画である。(引用者－中略)社会保障に関するこの案の目的とするところは、之等の(引用者注:社会保険に係る 6 つの)原則に基礎を置き、且つ種種なる国民的救済施設並びに任意保険制度をその補助的の方法として結合することによって、不足なるものを、いかなる事情の下に於いても排除すること之である」[368]など、前章で指摘した 1950 年勧告の「社会保険中心主義」に近い考え方を示した。これはまた(4)で指摘した、社会保険の果たした役割を高く評価し、そして社会保険を中心として、その他の福利施設をも含めた「一般社会施設体系」を確立すべし、という末高の発想に類似している。そもそも末高の 1931 年の著書における「社会保険と接続領域」という表現は、“Social Insurance and Allied Services”という表現と似ている。冒頭で指摘した、安井[1989]がいう「驚くべき卓見」はまさにこのことを指す。末高の「一般社会施設体系」－あるいは表 2-2-1 でいうところの「(一般的)生活保全政策」全体－こそ、英米で戦時期に発現した「社会保障」の先駆の発想であった。

よってビバリッジ報告は、末高の「一般社会施設体系」と表現していたものに「社会保障」という名前を与えたものとも言い得よう。末高は前出の 1947 年の論考で「英国のコーエンは家族の方をも保険事故とすべしと主張している。又わたくしは約二十年も以前から凡そ生活を脅かすところの事故の全部、特に一般的窮乏も保険事故として、社会保険によってその保護をなすべしと主張して居るのである。コーエンの意見や、わたくしの主張は、従来社会からも、学会からも無視されて来たのであるが、後述するが如く、最近英国の社会保障制度によって、これが取り上げられたのを契機として、遽かに問題とせられ、我が国になどに於いても、その社会保障案のうちに包含せられる機運に到達したのである。」[369]と述べている。さしずめ「自分(末高)の考えに時代が追いついてきた」とも受け止められる表現であった。

(6)末高の社会保険論の変転

366 末高[1947d], p.2。
367 末高[1944], p.72。ビバリッジ報告の邦訳は多々あるが、当時の末高の理解をトレースするという本章の趣旨に鑑み、本稿では末高[1944]に翻訳がある個所については末高[1944]を、ない個所については山田(監訳)[1969]に依った。
368 同, pp.73-4。
369 末高[1947b], p.9。なお発想が当時は受け入れられなかったことを、末高自身が末高[1965a]で回顧していたこと自体については、菅沼[1991]も指摘している((2), p.274)

一方において、末高は 1952 年の論考において、イギリスの 1908 年の無拠出老齢年金について「これは全額国庫負担である上に資力調査を前提とするものであるから、社会保険と言うより、寧ろ公的扶助として考うるべきである」[370]と述べるに至った。末高の 1930 年代の社会保険に係る論考においては、被保険者による拠出を社会保険の要素とはしないということは重要なポイントであり、1908 年の無拠出老齢年金を社会保険としてみる評価は、その論拠の一つとなったものであった。

これは戦前の末高の論と照らし合わせると、一貫しないものであった。あえて末高が一貫していたと考えるとすれば、1931 年の論考では、既述のように「直接の受益者たる労働者に対し給与を受くるの権利を認むる点から見て」むしろ社会保険とすべきと言っており、その権利性に着目した一方で、1952 年の論考では全額国庫負担と資力調査の 2 つの要素をもってして、1908 年無拠出老齢年金は公的扶助と考えるべきと述べているのであり、全額国庫負担という 1 つの要素だけがその属性としてあったとしてもこれを公的扶助と捉えたとは限らない、という説明は成り立ちうるようにも思える。しかしながら、時代を下った 1970 年の末高と安井信夫の共著において「イギリスの無拠出年金のように国の負担する資金だけで、その所要金額の全額をまかなっていることになれば、もはや社会保険の性格を失い、公的扶助の範疇に属することは明らかである」[371]と述べており、資力調査の有無を判断基準としたとする説明は成り立たない。

従って末高は 1952 年の論考において、全額国庫負担であることを理由として、1908 年無拠出老齢年金は社会保険ではなく公的扶助であると、自身の考え方を変転させたと考えられる。変転の理由を直接説明したものはないが、二つの可能性が考えられる。

一つ目はビバリッジ報告の影響である。ビバリッジ報告において、「三つの指導原理」の第 3 番目として国民の協力、即ち「国家は個人の奉仕と拠出とを対象としてその保障を與える。」[372]を掲げ、さらには「凡そ給与なるものは、拠出を条件としてなさるべきものであって、国家によって無料になさるべきものにあらずということこそ英国民の希望であるとの見解」や「保険給付のために必要なる資金は総べて、それが必要なる限り、被保険者の拠出せる準備金より成るべきものであり、而してその準備金が不足を告ぐるが如き場合は一層大なる拠出をなす事を要求せらるるは当然なりとの見解」[373]などと、社会保障には被保険者の拠出が必要であるとしたことはよく知られている。このいわゆる「拠出原則」は、社会保障の財源の在り方を述べたものであり、社会保険について直接に述べたものではないが、他方本文で「拠出原則」に触れた個所においては、「(引用者注:一般租税や特別税による財源調達の)主張は拠出原則とは完全にたもとを分かつものであり、その主唱者の場合にもみられるように、論理的には『保険』という名称を外してしまうことになる。」[374]という指摘が見いだせる。これらを、前記のように、1924 年において全額国庫負担であったとしても社会保険であることを失わない旨の表現をしていたビバリッジが記述するに至ったのを見て、拠出

370 末高[1952], p.91。
371 末高・安井[1970], p.25。なおこの著書については、「著者両名」の署名で、「末高の学問を継承、発展させたところの安井の書き下したものである」としつつ「(引用者注:末高と安井は)学問のうえでは一心同体で」、「完全に両者が共同で責任をもつ共著である」とされているものであり(同、p.1-2(前文))、ここでは末高の考えを示すものとして扱った。
372 末高[1944],p.70。
373 同, p.78。
374 山田(監訳)[1969], p.165。

なしで租税による財源調達が行われた場合にはもはや保険ではないというべきである、と転換した可能性は、一つ考えられる。

しかしながら戦後直後の 1940 年代後半においては、ビバリッジ報告は読んでいたにもかかわらず明確な変転は見せていなかった。1947 年の講演録においては、当時設立に向け議論が行われていた失業保険制度のあり方に関し、「雇主全額負担或いは国家全額負担の社会保険」[375]と、全額国庫負担の社会保険というものがあり得る表現もしており、ビバリッジ報告の影響をもって 1908 年無拠出年金制度についての考えを変えていた、ということまでは断定しえないように思われる。

筆者がより有力な可能性と考えるのは、実態論である。

末高の当時の日本経済の捉え方は、戦前は封建制により正常な発展が妨げられ、敗戦を契機に「ノルマルな資本主義」[376]の建設に向け経済の民主化が進められている段階であり、そこで目指すべきは修正資本主義である。その修正資本主義の主要な点として、社会保障による個人の生活の保障があると考えていた。一方で、末高は後述する「社会保険制度調査会」の場などで、無拠出の社会保険にこだわりを見せた様子はない。むしろ、上述の 1947 年の講演録で、産別からあった、失業保険制度は全額国庫負担とすべきであるといった主張に関し、「社会保険の究極の理想は或はそこにあるのではないかと思う」と述べたものの、「ものごとには段階がある。」「（引用者注：ロシア以外の）その他の国に於きましてはまだ雇主全額負担或いは国家全額負担の社会保険が全面的に行われると云う例を見ないのであります。」[377]と、少なくともその時点での導入は主張していなかった。当時の日本経済の状況に鑑みれば、無拠出に拘るのはふさわしくないという現実的な判断があったものと推察される。

また末高は考えの変転を明示した 1952 年の論考において、厚生年金保険について全額国庫負担で賄うべきであるという主張は、「社会保障の純理論からすれば、決して誤ってはいない」としつつ、あえて行わない理由として、全額国庫負担が行われているデンマークにおいては「生活維持についての国民各自の責任が十分徹底して居る」からこそそうした年金制度が円滑に行われているのであって、わが国においては「国民に対しその生活の保障を與えるという国の責任と、国民が各自その生活を維持すべしという個人責任の原理とのつりあいの問題がある」ために、費用負担割合は被保険者、事業主、国がそれぞれ1／3ずつ負担すべきであると主張する [378]などし、ビバリッジ報告の考え方に近い主張を行っていた。また彼は 1950 年の論考 [379]では、アメリカと対比して日本とイギリスをともに資本主義国家として停滞的段階にある国であると評し、また同時期に、近藤と同様（第 2 章第 1 節参照）に、ソ連は共産主義の国家機構をとらない限り参考にならず、アメリカは有り余る富を有しており国情に合わないので、イギリスの社会保障制度を一番研究する必要がある旨の指摘 [380]も行っていた。こうしたことから、現実の経済状況、なかんずく社会保障に費やすことのできる資源の乏しさ、あるいは日本における自己責任意識の未成熟さを踏まえれば国民の協力、即ち拠出を伴う制度とすることが相応である、と認識したと考えられる。よって無拠出、

375 末高[1947e], p.10。
376 末高[1948a], p.8。
377 末高[1947e], p.10。
378 末高[1952], p.99。
379 末高[1950a]。
380 末高[1949a], p.4。

すなわち公費負担のみでも社会保険は賄いうるのだという主張は、無拠出での社会保障を主張する意見を助長することになりかねないと考えた可能性が示唆される。全額国庫負担の社会保険があり得るような表現もしていた 1947 年の段階においては、末高の発想の中で、自身の築き上げてきた社会政策や社会保険に係る概念と、我が国における自己責任意識や拠出に関する国民の理解の実態論の両方があり、追って後者の方に軸足を置いて論ずることになる移行期にあった、と評価することができるように考えられる。

第 2 節　戦後直後期の末高の活動

次に、終戦から、社会保障制度審議会が 1950 年 10 月 16 日に「社会保障制度に関する勧告」(「1950 年勧告」)をまとめるまでの、末高の活動について整理する。

(1)社会保障研究会、社会保険制度調査会と社会保障制度要綱のまとめ(1947 年 10 月まで)

末高の戦後の最初の社会保障に係る論考は、1946 年 5 月 24 日付の「社会保障と家族手当」[381]であるが、末高や近藤らによる「社会保障研究会」という勉強会組織が活動を開始したのは、その発表前の同年 2 月 15 日、早稲田大学でのことであった[382]。

近藤の回想録によると、同年 1 月 10 日付で、末高は近藤に対し、厚生省保険局の補助[383]を受け、戦後生活保障政策をテーマとする研究班を組織するので参加して欲しい旨の書簡を発出している。そこでは末高、近藤のほか園乾治、大河内一男を班員予定とする旨示されていた。これは速達で出されたものの、占領下当時の検閲を受け、近藤の手許に届いたのは 2 月となったが、そのために再度 2 月 2 日付で、末高から近藤に対し、園と大河内より参加の意向が示された旨追記された督促の書簡が届いた[384]。末高、近藤、園、大河内[385]に加え平田冨太郎が加わり、また当時末高の助手であった佐口卓が事務役を担い発足することとされたが、近藤が「研究会の発意

---

381 末高[1946]。

382 佐藤(幸)[1948]。

383 近藤[1970a]によれば、この研究会の費用を確保したのは当時厚生省保険局所属、1946 年 11 月に同局保険課長に就任する友納武人とのことであった。末高、近藤が委員であった社会保険制度審議会(1945 年 12 月に設立され、軍人等恩給停止の善後策を協議するために開催。翌 1946 年 1 月 7 日に答申を政府に提出して以後活動なし)が設けられたのは保険局においてであり、少なくともその過程において、友納と末高との接触はあったことが想定される。また友納は末高と同様戦時中に既にビバリッジ報告に目を通していたと述べていた(友納[1973])。さらに終戦直後の 1945 年 9 月にも私案として、「社会保険の時局に対処すべき重点」として、社会保険による国民医療の確保、最も近い将来に予想される失業者の生活確保策、不況時における多子家族維持者の生活安定策、社会保険体系の整備策に加え、「凡ゆる社会的保護救済制度の圏外に転落せんとする者の最終的包擁救済策」として、国民健康保険法を拡充して国民共済組合法とし、健康保険法や救護法等の社会事業立法を吸収、統合して、対象事故を疾病負傷、分娩、哺育、育児、婚姻、死亡、生計困難と幅広いものとし、国庫や地方公共団体の支出のほか組合員の保険料拠出を財源とした制度を提案するなど(友納[1945])、末高のように社会保険の対象を広く捉える発想を有していた。

384 近藤[1970b]

385 第 1 章第 4 節で述べたように、その後大河内は多忙のため研究会を脱退した。大河内はその後研究会がまとめた社会保障制度要綱そのものの作成には直接関係していない(近藤[1946], p.3)。

者は末高先生であり、その意味で先生の功績は高く評価されるべきである」[386]とするなど、末高はこの勉強会組織の結成に際し中心的な役割を担っていた。

末高らのこの研究組織は社会保障研究会と称され [387]、末高は委員長の役割を担った [388]。この社会保障研究会のメンバーは、並行して 1946 年 3 月 28 日の勅令第 167 号により設けられた、社会保険制度調査会の有識者メンバーとほぼ同一のものであった。

社会保険制度調査会の委員の正式の任命は同年 6 月 5 日までずれ込んだが、同月 14 日の第 1 回総会を待たずに、委員候補者による「社会保障協議会」という会合が、4 月 24 日から 5 月 9 日にかけて 4 回開催された [389]。第 1 回総会においては、「国民年金、家族手当および社会保障制度の創設ならびに制度の統合」について議論する第 1 小委員会、現行社会保険制度の改善について議論する第 2 小委員会、失業保険制度の創設について議論する第 3 小委員会を設けて各論を議論することが決定され、末高は第 1 小委員会の配属となった [390]。

第 1 小委員会の第 1 回会議は同年 6 月 22 日 [391]に開催された。その席上で末高より「ビバリッジ社会保障法案」について詳細な説明が行われ、審議の結果、末高、近藤、園を中心に研究起草をすることとされた [392]。この研究起草は、学者グループの勉強会組織である社会保障研究会に持ち帰って行われた。社会保険庁編[1963]では続き、「末高、近藤委員を中心とする社会保障制度起草委員は、社会保障研究会を設け、まず末高博士私案を土台として鋭意研究」を行い、その結果として、同年 8 月 17 日付の「社会保障制度要綱案（第 1 草案）（末高・近藤・園委員私案）」をまとめたとしている。他方佐藤（幸）[1948]においては、この「末高博士私案」への言及はなく、第 1 草案の前に、社会保障研究会が同年 7 月 29 日から 31 日まで合宿で研究を行い、「社会保障制度のおおよその案」である「社会保障案(第 1)－21・7・31－」という案をまとめた事が記されている。また社会保障研究所編[1968]も 7 月 31 日付の「社会保障案」を、社会保障研究会の手によるものと記しており、近藤の回顧 [393]も同旨の記述をしている。従って 7 月 31 日付の「社会保障案」

386 近藤[1970b]。

387 社会保障研究所編[1968], p.158。また後述するように、この時期 GHQ 社会保障課、厚生省保険局、社会保障研究会の三者による別の検討会が開催されたが、これも社会保障研究会と称されていた。

388 近藤[1970a]。

389 社会保険庁編[1963], pp.3-4。

390 この配属は第 1 回総会の決定とされるものであるが、社会保険庁編[1963]を見ると、末高は第 2 小委員会にも委員として名を連ねている(p.11)。第 2 小委員会における末高の発言は確認できなかったが、第 2、第 3 の両小委員会の報告を議論した調査会の第 3 回総会(1946 年 12 月 13 日)においては、活発に発言をしたことが記録されている。第 2 小委員会のまとめた「現行保険制度の改善方策」では労災の健康保険からの分離、また第 3 小委員会の「失業保険制度要綱」を基にした同制度の制定など、何れの小委員会もこの時期の社会保障制度の確立に重要な影響を及ぼすものであり、第 3 回総会における末高の発言も興味深いものではあったが、社会保障概念に関する整理という本章の関心に鑑み、ここでは第 1 小委員会における活動に焦点を当てる。

391 社会保険庁編[1963]の p.57 においては 6 月 22 日とされ、p.58 では 7 月 22 日とされているが、Honjo[1948]（当時厚生省所属の本城亨の筆名）において「第 1 回の小委員会は 21 年の 6 月に開かれているが」との記述があることから、ここでは 6 月 22 日とした。

392 社会保険庁編[1963], p.58。

393 近藤[1970c]。

は社会保険庁編[1963]が記述する「末高博士私案」とは同一のものではなく、社会保障研究会としての案、すなわち近藤や園の意見も反映されたものと思われるが、両方の記述が正しいとすれば、「社会保障案」のたたき台として、末高が「私案」を作成したと考えられる。

いずれにせよ、この「社会保障案」はその後「社会保障制度要綱案（第 1 草案）」に発展し、さらに検討を加えたうえで同年 9 月 20 日に行われた第 2 回第 1 小委員会に「社会保障制度要綱（第 1 草案）」[394]として提出され、末高が同委員会で説明を行った。この会議で出された意見を踏まえ、さらに社会保障研究会において「社会保障の概念、生活保護法との関連、社会保障の経済的性格、社会政策の本質等」[395]の考究がなされた上で、同年 10 月 27 日付の「第 2 草案」がまとめられるに至った。「第 2 草案」とりまとめ後しばらく第 1 小委員会は開催されず、次の開催は翌 1947 年 8 月 2 日であった。

この間、主に二つの動きがあった。一つは、「第 2 草案」を基にした費用額の算出作業であり、これは主に厚生省においてなされた [396]。もう一つは 1947 年 6 月から 8 月にかけて開催された、GHQ 公衆衛生福祉局社会保障部が主催した、GHQ，社会保障研究会のメンバーをはじめとした学識経験者、厚生省幹部及び保険局関係者からなる勉強会である。社会保険庁編[1963]によると、この勉強会は 8 月 15 日までの間計 7 回開催されたとなっている [397]。

第 1 小委員会では、並行して同年 8 月 14 日に所要費用の概算に関する検討が行われ [398]、次の同年 9 月 18 日の会議には、「第 2 草案」を修正した「幹事案」が提出された。さらに 9 月 22 日の会議には「第 2 幹事案」が提出されて議論が重ねられ、ついには 10 月 8 日に「社会保障制度要綱」がまとめられるに至った。

この間、計 7 回開催された第 1 小委員会に関しては、第 2 回目の近藤の欠席を除き末高、近藤、園は常に出席していた。また、上述のように、社会保険制度調査会での意見を踏まえて社会保障研究会側で案を練り直し、再度提出して議論を進めるというスタイルであったことからすれば、1946 年 7 月 31 日の「社会保障案」を土台に加筆修正を重ねられてまとめられた「社会保障制度要綱」も、末高、近藤、園の 3 名の合作であったとの評価が可能であると思われる。また上述の社会保障研究会の創設や「社会保障案」をまとめた経緯、また調査会の場での説明者が常に末高であったこと、さらに 9 月 22 日の小委員会の前の同月 20 日に、近藤が自身の考えを反映した

---

394 社会保険庁編[1963]では、8 月 17 日付の「第 1 草案」では社会保障研究会のクレジットが入っているが、9 月 20 日付の「第 1 草案」にはクレジットはない。佐藤（幸）[1948]においては、8 月 17 日付の「第 1 草案」をまとめる段階では社会保障研究会と厚生省保険局が研究討論したこと、また 8 月 17 日と 9 月 20 日の間において、9 月 12 日に青谷和夫（簡易保険）及び松本浩太郎（共済組合）から意見聴取をした上で、同月 14 日から 16 日にかけて再度合宿研究が行われたことが記されている。よって 9 月 20 日の時点では、純粋な研究会案と称せるものではなく、関係者の意見も織り込んだものであったことが示唆される。

395 佐藤（幸）[1948], p.15。

396 この費用の算出に際し、当時厚生省保険局庶務課長であった堀岡吉次は、「日本の戦争中における統計事務の閑却されたということの爲に十分な資料がありませんので非常に苦慮致したのであります。例えば今日我々の直面しております－特に勤労大衆が苦しんでおります医療問題、国民の一人当りの医療費がいくらであるか、そういう基本的な統計がない」といった状況の下での作業であったと、時間を要した理由を説明していた（堀岡[1947]）。

397 他方近藤[1971g]では、8 月 15 日の後も社会保障部ローリック副部長が中心になって、近藤他末高、園、平田が参画して、引き続き勉強会が続けられたとされている。

398 社会保険庁編[1963], p.69。

「修正草案」を提出し、そのうえで「第二幹事案」がまとめられ、小委員会の冒頭で末高が「全般的に文章をわかりやすく、読みやすくすることにつとめた。」と説明した経緯[399]を踏まえると、3 名の合作であるとはいえ、末高が「社会保障制度要綱」のまとめの中心にあったと評価できよう[400]。

(2)社会保障制度要綱(1947 年 10 月)への末高の姿勢

社会保障制度要綱は「社会保障案」の段階から、ビバリッジ報告の影響を強く受けている。この点について末高は当時「諸外国の社会保障制度、特にイギリスのそれに多大の示唆を受けたことは否定すべくもない」[401]ものの、「われわれは単にイギリスの制度の外型を模倣しようとするものではない。又ビバリッジ、或いは ケーンス のとる経済理論を無条件に鵜呑みにして居るものではない。」「(引用者注:社会保障制度)要綱は、決して一夜作りの素案ではなく、形式のうえからいえば、その一言一句が吟味され、検討されたものであり、内容的にいえば、英、米、ソ等各国の社会保障制度の研究から、わが国経済の特殊性の理解、さては現在直面して居る危機の解剖、それに対処するための各種対策の吟味研究等、万全の準備のうえに立案されたものである。」[402]と述べ、その独自性を強調した。具体的な違いとして、末高は社会保険制度要綱が取りまとめられた 1947 年 10 月 8 日の第 4 回総会において、ビバリッジ報告と比べて「日本的性格というものはほとんど盛られていない」としつつも、「特異な点」として、拠出について均一ではなく所得比例的な発想を取り入れていることや、失業手当について、賃金労働者に対する手当と、自営業者或いは無業であった者に対する手当とを区別せずに規定したことを挙げていた[403]。

また社会保障制度要綱は、第 1 編第 1 章第 3 節(3)で指摘したように、要する費用額の大きさなども含め理想主義的であり、「現状では夢物語りといわれるのも当然」[404]と評されるものでもあった。調査会創設当時厚生省保険局長で、要綱取りまとめ時には同勤労局長に転じた上山顕も対談で、同案を「ビバリッジ案に非常によく似た、理想主義的なもの」と評し、当時の厚生省は「将来の社会保障制度の体系といいますか設計だから、じっくり時間を考えて議論をつくし、理想的な案を構想してもらいたい」と単純に考え、また自身のみならず当時保険局庶務課長であった高田浩運も、思い切って金のかかる理想案なら、軽々しく手を付けることもあるまいなど考えていたのではないかとするなど[405]、その実現性に関しては、厚生省は一歩引いた考え方であった。

もちろん末高も即時実行が望ましいとはしつつも、一挙に樹立することは当時の資源や生産力、国民所得をもってしては「角を矯めて牛を殺す」ことになるのではないかとの疑問があることは否定せず、そのために、要綱に盛り込まれた内容の実施は、上述のように六段階に分けることも盛り込んだと説明していた[406]。

しかしながら、「夢物語り」であることは否めないにしても、そもそも社会保障制度の樹立を疑問視

399 同, p.75。
400 佐口卓も、「終始そこでの議論を先導したり、案をまとめたりしたのは末高先生でした。」と述べていた(佐口[1989])。
401 末高[1948a], p.5。
402 末高[1948b], p.4。
403 社会保険庁編[1963], pp.89-90, 93。
404 朝日新聞(1947 年 10 月 12 日)。
405 上山他[1985], p.51。
406 末高[1948c], p.8。

する批判については、経済生活の保障こそ経済の再建を意味するものであり、社会保障はその有力な手段である、または資本の蓄積と生活保障の間の配分は合理的に決定されるべきである旨反論していた。あるいは、現時点で可能な社会保障は水準が低いため無意味であるとの批判に対しては、ソ連やイギリスにおいても窮乏のさなかに社会保障制度が樹立されており、国民所得のどの程度の割合を回すかは議論があるにせよ、情勢の許すところの最低生活の保障はなすべきであり、その内容に応じて国民生活は安定するのだから批判は当たらないと述べる [407]など、社会保障の実施自体に関しては強く推進する姿勢を示していた。

(3)ワンデル勧告と末高

翌 1948 年 7 月に GHQ より日本側に提示された「社会保障制度えの勧告」(いわゆる「ワンデル勧告」)においては、その序論部分で社会保険制度調査会の提案した社会保障制度要綱について、「全世界の民主的国家に於ける最近五か年の、社会保障制度の発展情勢に強い影響を受けて居るものである」と評価するとともに、その全文が「附録B」として添付されていた。

同要綱について、近藤が日本国民よりも司令部の方が関心を持ったと指摘 [408]するように、社会保障研究会の学識メンバーが一連の過程で成熟させた社会保障に関する考え方は、上述の 1947 年 6 月から開催された勉強会などを通じ、GHQ に対して影響を与えた [409]。末高は 1949 年 5 月 19 日に開催された制度審の第 1 回総会で、副会長に選出された後に大内会長からの指名により、制度審設立までの経緯を述べた。曰く、「私共の従来の研究特に社会保険制度調査会の案というものがこのミッション調査団の結論を出すために非常に役立っておる。むしろ基礎的な問題は殆ど全部盛られ、ただそれを検討し整備し別な視角において多少見直したというものがあの勧告案と称する所の報告書であると考えます。そのことは報告書に随所に明記せられております」[410]。また「私共」のメンバーである近藤も同様に「アメリカ社会保障制度調査団の報告のなかにはこのときのわれわれの考え方が相当に入っている」と指摘し [411]、また園も、対談でワンデル勧告に日本の学者の意見が多少入っているのではと問われ、「幾分か入っていると思いますね。報告書作成の間に日本の学者と会見していますから」と答えていた [412]。さらに制度審創設時に厚生事務次官であった葛西嘉資は対談で、小山路男から末高等の学者グループと GHQ、事務当局の三者で構成された社会保障研究会とワンデル勧告の関係について、この研究会である程度詰めが行われていたのではないかと問われ、「末高さんはもちろん、それから近藤さん、園さんは何らかの形で参画し、少なくとも相談相手になっていたのではないかと想像されます。」[413]とコメントしていた。

その中でも末高の関与に関しては別格のものがあった。末高は 1921 年 1 月から 23 年 4 月まで

---

407 末高[1948b], p.6。
408 近藤・吉田[1950], p.45, (近藤分担部分)。
409 村上[2000]は、一次資料を参照してこの勉強会の具体的な検討事項を確認の上、1947 年 10 月の「社会保障制度に関する答申」を「GHQ と日本側研究者の共同研究の成果を基盤とした答申」と評価している(p.81)。
410 国立公文書館保存議事録参照。
411 近藤[1971g]。
412 青柳他[1980], <30, 19>。
413 上山他[1985], p.55。

アメリカ、ドイツ、イギリスに留学した[414]が、アメリカのペンシルバニア大学時代ワンデルと同級であり、そうした関係で司令部に呼ばれるようになり「ワンデルのものは私がほとんど翻訳しました。ワンデル勧告もそうです。」と自身で述べていた[415]。末高とワンデルとの親密ぶりについては葛西も座談会で、1950 年 1 月に末高とともに渡米した際(後述)に、ソーシャル・セキュリティ・エージェンシーでワンデルと末高が「なつかしそうにして」立ち話をしていたことを述懐する[416]とともに、ワンデル勧告が 7 月に日本側に渡された際、日本語訳について、GHQ より、当時厚生省渉外課長だった斉田晃の翻訳では足りず、「末高おまえ見ろ、おまえが一遍目を通さなければこれをリリースするわけにはいかぬと言われてみたんですよ、と末高さんが自慢しておられました。」と、別の座談会で発言していた[417]。この葛西の発言に続き、さらに今井一男が「これは想像になるけど、初めの一期だけは(引用者注:社会保障制度)審議会の副会長は末高さんなんです。その関係もそれで解釈がつくんだね。」と述べていた[418]。同じ制度審の第 1 回総会の公式な議事録においては、末高の副会長選出は委員の一人である宮尾武男(健康保険組合連合会(当時))の発声で全会一致で合意していることが記載されているが、他の資料も含め今井の推測を裏付けるものは見当たらない。しかしながらワンデル勧告によって生み出された(第 1 編第 1 章第 1 節参照)制度審の最初の副会長に、ワンデルと個人的友人で GHQ と交流していた学者グループの中心人物であった末高が就任したことは、今井の想像のように人選に際して米側の直接的意向が働いたかどうかは定かではないが、他の可能性と比べても自然で落ち着きの良いものであったことは首肯できよう。

そうした末高のワンデル勧告への評価が高かったことは、想像に難くない。「この報告書が出るのを如何に永くわれらが待望したか。そしてわれらはこの報告のうちに、我国の社会保障の方向規模を見出し、歓喜の情を禁ずることができないか。まことに筆舌のほかである。」[419]は、勧告が出された直後の末高の寄稿の言葉である。続けて内容に関しても「(引用者注:被用者向け保険の整備統合、国保の強化、生活保護制度の完備等の)方針はわたくし共の抱いて居た種々なる構想のうち、現実に即し、従って実現の可能性の高いものと考えて居たものに完全に一致して居る」[420]と指摘していた。また末高はワンデル勧告は「心憎い迄に旨く出来ておりまして日本の現状を把握している」[421]、「わが国の現状に照らして、きわめて適切な勧告であると共に相当革新的な案」

414 本田・安井[1965]。
415 大内他[1961], p.30。
416 上山他[1985], p.54。
417 青柳他[1980], p.20。
418 同上。
419 末高[1948d]。
420 この指摘のうち「完全に一致」は、1949 年 2 月の解説書では「勧告の内容はこの(引用者注:社会保険制度調査会の)第一段階案とあまり変わって居ないのですが」(末高[1949a], p.27)と、また同年 5 月の第 1 回制度審総会での報告では「勿論これも違っている、あすこも違っているといろいろご指摘がございますれば、多々違っている、所もございますが、大体よく似ているという事が言えるのではないか」(国立公文書館保存議事録)とトーンダウンしている。具体的な相違個所としては二点、社会保険制度調査会の第一段階では寡婦年金と孤児年金を全国民に対し与えることとなっていたところをワンデル勧告では被用者のみに与え、また老齢年金について、第一段階では生計調査の結果生活保護で与えることになっていたのを、被用者に関しては正規の給付として採り上げられていることを指摘していた(末高[1949a], p.30)。ただいずれにせよ、ほぼ同じであったという彼の評価に変わりはない。
421 原他[1949], p. 23。

[422]である、あるいは社会保障制度要綱と比較しても、「調査団報告の案が優れて居るところは、わが現行の社会保険の諸制度と一々緊密な関連の上に考慮、立案されて居る点である」[423]など、自らが中心となってまとめた社会保障制度要綱を発展させた、より優れたものとしてワンデル勧告の内容を捉えていた。

勧告を歓迎する意図、及びその内容が現実的であるとの評価は末高[1948d]の隣のページで近藤も記しており[424]、両者共通していた。しかしながらその内容を制度審の 1950 年勧告にどのように活かすかについては異なるスタンスを示した。以下に述べるように、末高はワンデル勧告を基本的にそのまま受け入れるべきであると考え、近藤はそうではなく、一つの参考とするべきものであり、そのまま受け入れるものではないと考えていた。

(4) 1950 年勧告と末高

制度審で 1950 年勧告に向けた具体的な議論が開始されたのは、1949 年暮に GHQ より、翌 1950 年 6 月頃までに社会保障制度の骨子を立案するように、との要請があったことに基づき設置された幹事委員会においてであるが、その幹事委員会において、社会保障制度の大綱試案の起草委員となったのは近藤のほか長尾春雄、吉田秀夫、宮尾武男の計 4 名であった[425]。

一方でその前の段階の 1949 年 11 月 14 日に、同年 8 月の大内兵衛会長の提案を踏まえ、制度審における社会保障制度確立に向けた基本的な方針として「社会保障制度確立のための覚え書」が取りまとめられた[426]が、その起草小委員会に末高は加わっていた。この「覚え書」は近藤、長尾の両名がたたき台の案を起草した[427]。近藤、長尾は引き続き 1950 年勧告に向けた試案の 4 名の起草委員に加わった。こういった両者、特に近藤の関わりと比較し、かつそれ以前の末高の議論に関するコミットメントの度合いを考えると、末高自身が参画しなかったことは不自然ではあるが、末高は 1949 年 12 月 30 日から翌 1950 年 4 月 28 日までアメリカを訪問しており[428]、物理的

---

422 末高[1948e], p.4。
423 末高[1948c], p.32。
424 近藤[1948c]。
425 <10, 103-104>。
426 同, p86。
427 起草小委員会の委員長は衆議院議員の川崎秀二であった。川崎は制度審の第 7 回総会(1949 年 10 月 13 日)に小委員会の審議の模様を報告する際、「草案の起草は非公式ではありますけれども、私から近藤、長尾両委員にご委託を申し上げました。」と発言しており、末高には依頼していなかった(国立公文書館保存議事録参照)。ところで 1949 年 9 月 24 日付の末高の署名のある「社会保障制度の指導原理」と題するメモが、寺脇編[2013]の第4巻に収録されている。中尾はその解説(第 3 巻に収録)で、「その日付から、起草委員会に提出された基本原則案の一つではないかと考えられる」ものの「末高が基本原則案を提出したとの記録はな」い、と指摘している(中尾[2013a])。筆者もその旨の記録は発見できなかった。ただし当該議事録において川崎が、9 月 26 日に開催された第 3 回起草委員会で「各起草委員の意見と、それに対しましての各委員からの質疑応答、討論が続きまして」と説明しており(国立公文書館保存議事録参照)、この「各起草委員の意見」の一つとして、起草委員会委員であった末高が、自身の考えを書面で提出した可能性もあるのではないかと考える。
428 この訪問は、米国議会の議決に基づき日本の「国民指導者」(National Leaders)をアメリカに派遣し、それぞれの分野で「アメリカ式方法及び発展を観察し、且つ研究し」て、帰国後適用させることを目的にしたもので、旅費は米国が負担し、滞在中の手配も米国側によりなされたもので

に不可能であった。その際には連邦保険庁(Federal Security Agency)に 50 日、残りの 50 日は全米数都市等をめぐった[429]。その模様について、帰国後の第 14 回制度審総会終了後の会議[430]において帰朝報告を行ったが、その後も 1950 年勧告とりまとめに向けた具体的作業には加わらず、記録上確認できる範囲では、とりまとめに向けた数回の総会において若干のコメントをするに留まった。

また渡米前の 1949 年 12 月 22 日付で、末高は副会長を降りている[431]。その後も制度審の審議に関しては、例年の省庁による法案提出に際しての諮問・答申において起草委員として関わることはなかった。起草委員としては 1962 年の 2 度目の総合勧告や 1956 年の医療保険勧告、1958 年の国民年金制度に関する基本方策等、大方針に関わるものについてのみ参画していた。末高は帰国後厚生省の社会保険審議会の会長を務めており、その関連の法案に関しては、立場上制度審における審議には積極的に関わらなかった可能性がある。勿論それらの公職により大変多忙であったことも想像されるが、近藤が毎年度ルーティーンでなされる、各省庁の法案審議においても積極的にかかわったのとは対照的であった。

逆に末高は 1950 年勧告に向けた一連の議論に対しても、批判を加えていた。それは前記 1949 年 11 月 14 日の「社会保障制度確立のための覚え書」についての、とりまとめ直後の 12 月の寄稿における「個々の項目については、私個人としては大いに意見もあり、批判もある」という指摘[432]から始まっている。末高は同日の第 8 回制度審総会において、起草委員会が提案した覚え書案について 3 点修正を提起し、前文の個所は容れられたが各論に渉る次の 2 点については、議論の結果大内会長が全体に意見を仰いだうえで、賛同者が少ないとして容れられなかった[433]。1 点目は、覚え書項目「3」の「この制度の費用は、公費の外に、国民がその一部分を公平に負担する必要がある」とした個所について、これでは公費で大部分を賄い、国民の負担は一部分であるかのように受け止められ、それでは「日本の自立態勢を整えようという気迫」からすれば問題であり、「多少国際的な反響」もあるのではないかとした上で、両者の順を逆にするような提案であった。2 点目は、項目「6」の医療組織に係る記述で、「開業医の協力しうる体制を整え」を「開業医はその公的性格を強化してこれに協力しうる体制を整え」と、開業医の公的性格をより強調すべき、という趣旨の意見であった。後者に関しては、近藤・吉田[1950]が指摘するNHK討論会[434]において末

あった。厚生省は公衆衛生及び福祉分野から GHQ/SCAP 公衆衛生福祉部の同意を得て 11 名を選定したが、末高は社会福祉(社会保障)の専門家としてただ 1 名推薦されていた(国立公文書館保存公文書参照)。選定に際する米側の同意も含め、末高の米国との結びつきを物語る更なる一つのエピソードである。なお末高の渡航日は帰朝報告を行った制度審会議議事録(国立公文書館保存)に基づくものであり、帰国日は末高[1950b]に依った。

429 末高[1950b]。

430 議事録(国立公文書館保存)において末高の報告は総会を一度閉じた後に行われていることが明記されているが、その会議自体の性格は特に記載されていない。

431 <10, 16(巻末資料)>。

432 末高[1949b]。

433 国立公文書館保存議事録参照。

434 近藤・吉田[1950]によると、この討論会は末高のほか厚生省安田保険局長、黒沢日本医師会副会長が参加した。末高は「日本の開業医制度は、営利を目的とする。病気をなおすことより、出来るだけお金を儲けなければならない」と述べ、これが開業医への侮辱であると医師会を刺激し、声明書が出され、末高は枢要な審議会の委員としては不適当であるから善処を要望する「さわぎ」となった、とされている (pp. 74-5) 。1950 年の近藤・吉田の書に、後述の末高の姿勢に対

高が医師会を刺激したとされる発言の趣旨に近いものであり、医師会系[435]の中山寿彦(参議院議員)等から反対意見があった。また前者の点に関しては、前章で指摘したように、1950 年勧告ではいわゆる「社会保険中心主義」が謳われ、その点においてここでの末高の主張とずれてはいないのだが、1949 年 11 月の議論では末高の理解のような趣旨ではない、という意見も出された上で原案のままとなった。

末高の渡米中、1950 年勧告に向けた起草委員として、幹事委員会において中心的な役割を果たしていたのは近藤、長尾、宮尾、吉田の 4 名であったが、末高が帰国した 1950 年 4 月末には幹事委員会の議論は相当成熟し、5 月の中頃において「一応の方向が明らかにされた」段階に至っていた[436]。6 月 13 日には、前記「覚え書」を具体化、体系化した「社会保障制度研究試案要綱」がまとめられたが、これについて末高は同年 8 月、「(引用者注:ワンデル)『勧告』を読み 且(ママ) 理解したうえで構想作成されたものであるか否かを疑うものである」[437]と強烈に批判した。具体的には、ワンデル勧告において、老齢年金の支給開始年齢を制度創設時には 60 歳より引き上げ、最低加入年数を 10 年を超えてはならないとしたこと、及び健保の医療報酬支払い方式として、一点単価方式は基本的に欠陥があるため、個人単位支払方式を考慮すべきであるとしたことが反映されていない点について、「全くそれから逸脱している」としていた。また同年 10 月には、要綱で提案する一般国民に対する無拠出年金については「無意味」であるとし、また一般国民への(国民)健康保険の強制化を一定期間行わないこととしたことに係る皮肉として、社会保障制度は国が運営するもののみから成り立つのではなく、(強制加入を伴わない)任意のものや民間の自主的制度でも、「ひとの生活保障に寄与するものであれば、それを含むという立場に(引用者注:試案要綱が)立つものと見るべきである」などといった表現すらしていた[438]。さらには勧告がまとめられた後の論考においても、要綱に含まれていた児童手当が取り下げられたことや、無拠出年金について「財政が許すならば」という条件をつけたこと、さらには試案において明記されていた、制度の目的や国、個人の責任をうたった「十原則といわれるお説教」がなくなったことを「喜ばしい」などとするとともに、勧告自体についても、その提案する医療給付に対する国庫負担の額は「余りに野心的との批判を避けることはできない」と評していた[439]。さらに末高は、同年 7 月に健保連が開催し

する批判に加え、このエピソードが掲載されること自体が、当時の制度審と末高の関係を物語る傍証となると考えられる。(なお当該箇所は吉田分担部分)

435 GHQ は戦後医療民主化の一環として、国家統制の医療体制を改廃するよう命じ、戦前から存在していた日本医師会に対しても、まず役員全員を選挙で選びなおすよう指示が出された。これを受けた 1946 年 2 月の選挙で、中山寿彦は会長に選出された。次いで GHQ は日医に対し根本的な改組を指示し、日本側において「任意設立、任意加入」を骨子とする新生日本医師会への改組の準備が進められた。ところが新生日本医師会の第 1 回代議員会が開催される前日の 1947 年 8 月 29 日になって、GHQ から、新たな医師会にはこれまでの医師会に関係した者は入ってはならないとの通告があった。これを受け中山自身が翌日、自身も含めその時の役員は新生日本医師会の役員選挙を遠慮する旨表明した経緯があった。なお新生日本医師会は、同年 11 月 1 日に厚生大臣により認可された(日本医師会創立 50 周年記念事業推進委員会記念誌編纂部会[1997], pp.8-9)。

436 <10, 108>。

437 末高[1950c]。

438 末高[1950d]。

439 末高[1950e]。

た「社会保障制度に関する懇談会」という、近藤、吉田、長尾、当時国保連会長であった青柳一郎（衆議院議員として制度審に参画）、制度審事務局及び健保連幹部との座談会においても、佳境に入った制度審勧告を巡っての議論に関し近藤が 31 回、長尾が 6 回、吉田が 5 回発言している中で、一言の「合いの手」のみが記録されている [440]ような消極的な姿勢であり、近藤・吉田[1950]において「アメリカ帰りの箔は、なにかその鋭鋒をすっかり鈍化し研究試案の最後の仕上げについても発言が少く、公表後にいたり審議会の外にあるかのごとき立場で縦横の論評を加え」るような「傍観者的態度」と批判される [441]ようなものであった。

しかしながら末高は、1950 年勧告を推進していく段になってまでその批判的な姿勢を続けたわけではなかった。1951 年 8 月の論考では、勧告について「わが国国民経済の歴史と特に終戦後の現実のすがたを分析し、その上に建てられたものであって、その勧告の本文とその附属書は、終戦後現れた各種の経済に関する文献のうち、最も優れたものの一つであることは疑いがない」[442]と賛辞を寄せ、また同年 11 月には政府が勧告を「事実上全く無視」したことを批判していた [443]。前者の論考が一般向けオピニオン誌に掲載されたものであったことを割り引いて考える必要はあると思われるが、1956 年の、彼の戦後を代表する著書の一つとして挙げられる編著書においても、「この（引用者注:1950 年）勧告は前記アメリカ調査団の勧告を参考としては十分考慮しながら、しかもむしろ独自の立場で、わが国の現状を分析し、その上にわが国の国民経済の現実ならびに将来についての洞察を基礎とし、社会保障のあるべき姿と、その現実のための現在の制度の改善と整備に関する諸方策を体系的に述べたもの」[444]と評価し、さらに後年の 1965 年の論考でも、1950 年勧告においては、社会保障制度要綱の理念とワンデル勧告の現状分析とが「一体にとけあって無理のない政策と、その推進の方策が語られて」おり、ここで盛り込まれた考え方は「現在までの社会保障関係の諸制度の改善、新しい制度の樹立について、その指導原理として働いている」[445]などの評価を与えていた。1949 年の「覚え書」批判についても、同じ論考で「覚え書」を「この文書は社会保障の歴史的文書として永く残るべきものと思う」[446]とも評しており、自身の批判はさておき、一度決定されたものについては社会保障推進の立場からそれを受け入れ、進めていく、という姿勢で臨んでいた。

（5）小括

前述のように末高は 1950 年以降社会保険審議会の会長を務め、またルーティーンの法案審議に積極的に参画しないなど、制度審からは若干距離を置いた姿勢を示していた。社会保障研究会のメンバーで制度審の中心人物となっていったのは近藤であった。

この間の経緯に鑑みると、末高自身は正面から述べていないが、末高は 1950 年勧告よりも、1947 年 10 月の社会保障制度要綱、及びそれを高く評価し、自身も意見を求められ、翻訳時にも頼りにされたワンデル勧告に、強い思い入れがあったのではないかと考えられる。末高は制度審

---

440 末高他[1950]。
441 近藤・吉田[1950], p.95, (吉田分担部分)。
442 末高[1951a]。
443 末高[1951b]。
444 末高編[1956], p.23。
445 末高[1965b], p.34。
446 末高[1949b]。

第 1 回総会でワンデル勧告について説明した際、制度審は独立した機関であり、「勧告書の線が更に自由に検討せらるべきであるということは論を俟たない」としつつ、日本政府に対し参考として交付されたものではあるが、勧告には「リコメンデーションと書かれているところが沢山あるのでありまして、この線は最早決定的のものでありまして、その線を我々が踏み越えることができるかできないかということは問題でありますが、踏み越えることができるといたしましても、一応の強力な参考意見がでていたということが言われるのではないかと思います。」[447]と、その内容を「最早決定的」であり、「強力な参考意見」であると評価していた。

また当時の一連の批判で、制度審自体がワンデル勧告から誕生したものであるにもかかわらず、ワンデル勧告は一個の試案にすぎず、審議会はそれに拘束されないで立案することが可能、むしろ立案すべきだとの考え方が審議会試案の根底をなしているとした上で、「果たしてそれでよいであろうか」と疑問を呈していた [448]。これに対し近藤は、末高の前述の 1950 年勧告試案等に関し、ワンデル勧告から逸脱しているとの批判について、「(引用者注:ワンデル)勧告は日本において実現されるべき社会保障についての一つの構想を示しただけであって、一々そんな細かいことまで注文はしていない」とし、ワンデル勧告を手交した際の米側の覚え書に「日本の現状に照らし、且つまた日本の社会において最もこれに関係を持つ人々の立場において決定されるべきである」と書いてあるではないか、と反論していた [449]。

この両者の差異は、実際の執筆に関わらなかった末高と、その大部分を自ら執筆した近藤の立場の差に加え、両者の、当時のアメリカ側との距離感の差も、少なくとも背景には存在していたと評することが可能であろう。近藤は、第 1 章第 3 節(3)で述べたサムスへの反発とは異なり、1946 年来日の労働諮問委員会(Labor Advisory Committee)のオスカー・ワイガート教授及びティルマン・ソギー博士との会見について、一流の学者と評するなど、好意的に言及していた [450]。しかしながら 1959 年のエッセーでは、そのワイガートやソギーとの接触の中で、当時のアメリカ側の考え方はおよそ読めたとしつつ、日本側から、1947 年のいわば理想的とも評せる社会保障制度要綱を提示したのは、「単に学者としての理想主義だけから出たものではない。末高先生の場合は全く、先生の立派な理想的信念からの主張であったと思われるが、私はもっと政治的に考えて」おり、アメリカのそれへの「でかたが見たかった」と述べていた [451]。さらには近藤は、アメリカの占領政策について、吉田茂の「アメリカ人は理想に走り、相手方の感情を軽視しがちである。机上で理想的なプランをたて、それがよいと決まると、しゃにむにこれを相手に押しつける。相手がそれをこばんだり、よろこばなかったりすると怒る。善意ではあるが、同時に相手の気持ちとか歴史、伝統などというものをとかく無視してしまう。」との言葉を引用した上で、「実は、こうしたアメリカ側の態度が、戦後のわが国の社会保障の歴史を見る上でも、見逃すことのできない影響をもっていた」とも述べて

---

447 国立公文書館保存議事録参照。

448 末高[1950c]。

449 近藤[1950g]。

450 労働諮問委員会がまとめた「日本の社会保険制度に関する報告」と制度審の関係については、第1編第 1 章第 1 節参照。ワイガート教授はアメリカ大学比較社会立法学教授、外交部中央ヨーロッパ労働問題専門委員及び国際労働局理事であり、ソギー博士は予算局統計標準部長、検閲局工業分部課長との肩書であった。また両者とも社会保険を専門とし、ワイガートは労働立法、ソギーは労働統計についても専門であるとされていた(労働省[1951], p.818)。近藤の彼らの評価については、近藤[1946]、近藤[1960b]等を参照。

451 近藤[1959 b], p.98。

おり [452]、サムスへの反発も視野に入れて考えると、近藤の米側への一定の距離を置いた態度が見て取れる。

一方で末高はより米側への根本的な思い入れや共感を明示していた。1948 年の論考においては、米ソ対立の中で日本は自由主義と民主主義が人類普遍の真理であることを確信して、それを国民の信条として憲法にも規定したが、そのためには「特に英米文明の理解と摂取に努めなければならない」[453]と、根本的な社会構造についてまで学ぶべきであると述べていた。また同じ文書や別の論考 [454]で、当時の日本の生産力や低位にある資金、資材の供給に関し、アメリカの援助の必要性を強調し、さらには「日本が現に置かれて居る国際的環境からしても」[455]、ワンデル勧告を中心に社会保障を具体化していく必要があると指摘するなど、近藤に比べ相当米側に寄り添った姿勢が見られた。

第3節　まとめと残余の課題

以上、前半は戦前から 1950 年勧告頃までを中心に末高信の社会保障概念を分析し、後半は彼の戦後の社会保険制度調査会を中心とした活動について、議論のプロセスにも関心を置いて整理した。

第 1 節で整理したように、末高の社会保障概念は、社会保険が領域を広げ、その「接続領域」にある社会的救済や予防に係る施設（今の言葉でいえば「サービス」）を「包括」し、整備統合して発展したのが社会保障であるとしたものであった。他方近藤の社会保障概念は、前章で整理したように、社会保険と社会事業が「統合」したものが社会保障であるとしたものであった。また両者の発想はいずれもイギリスやドイツ等における諸制度の発展の分析から導かれたものではあるが、指摘したように末高は後にその主張を変更するも、その社会保障概念を確立した段階においては、イギリスの 1908 年無拠出老齢年金を社会保険と認識していた。これに対し、近藤は同じ戦前の時期において、資本制蓄積の絶対的・一般的な法則のため必然的に生じる被救恤的窮民を対象にするものとして、社会保険ではなく社会事業と捉えた違いがあった。その根底には両者の社会政策観の違いがあった [456]。

従って末高からすれば、社会保障の中心が社会保険であることは、その生成過程を踏まえれば自明であったと考えられる。近藤は 1938 年創設の国民健康保険の位置づけについて、対象が労働者ではなく農民層中心であるため社会政策ではない、かつ対象者が経済的困窮者とは限らない点で公的扶助でもない、社会保障としか言いようがない制度であり、世界で最初の社会保障

---

452 近藤[1970d]。
453 末高[1948f]。
454 末高[1948g]。
455 末高[1949a], p.30。
456 両者の若き日の留学先は、近藤(1932 年 2 月～1933 年 11 月)の場合ドイツのみであったが、末高（1921 年 1 月～1923 年 4 月）は最初にワンデルと同窓でもあったアメリカで学んだあと、ドイツ、イギリスと 3 か国で学んでいた。ドイツでの滞在先は同じマーネスの研究室であり、文中に述べたように末高もその論の影響を受けていたが、両者の留学経験による学術的基礎の違いも、社会政策観の違いに影響があったことが示唆される（近藤[1963b]、末高[1965a]、本田・安井[1965]）。

としての医療保険制度であると述べた(第 1 章図 2-1-3 参照)が、末高からすれば、その創設の 1938 年当時においても、国民健康保険は当然に社会政策の一部なのであり、あえて論ずるに値しない事柄であったと想定されよう。また近藤が見せたような、GHQ、なかんずくサムスへの反発の下で、社会保険こそ日本がこれから築く社会保障制度の中心であると、殊更強調するような発想にはならなかった一方で、1949 年の「覚え書」案に対する、公費と国民の負担に関する文言修正意見を想起し、かつ、その頃 1908 年無拠出年金にかかる考え方を変転させた根拠の一つと考えられる、日本社会の現状に関する見方も踏まえれば、1950 年勧告の「社会保険中心主義」の表現は受け入れられるものであったのではないかと考える。

さらに 1950 年勧告により定義された、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉の 4 つから社会保障において、中核として社会保険と公的扶助がある、ということに関しても、結論において両者の見解に違いはなかった。近藤の公衆衛生や社会福祉に関する考え方は第 1 章で指摘したが、末高も 1950 年の論考で、公衆衛生制度については「決して社会保障そのものではない」とし、また社会福祉制度については「社会保障固有の領域をなすものとは考えられない部分の混在はこれを否定することができない」[457]と指摘していた。末高はその具体は示していないが、社会福祉に関しては「公的扶助の施設としての裏付けとしての意味は、勿論これを認めるに吝かではない」とも述べており、近藤の、経済的に困窮している者を対象とするのが社会事業であり、それは自ら定義する社会保障の範疇であるという理解(第 1 章図 2-1-4 参照)と類似する。二人は辿った経路は異なるものの、1950 年勧告の段階では社会保障概念は同様のものとなっていった、と整理することが可能であろう。これらを踏まえれば、末高にとっての 1950 年勧告は、その発出前後で多々批判を加えたものの、根本面においては否定すべきものではなかったと考えられる。

以上において、末高が自身の社会保険、社会保障に関する概念を戦前において検証した上で、戦後自身のイニシアチブで社会保障制度要綱をまとめ、ワンデル勧告に影響を及ぼし、さらに 1950 年勧告については、自身の議論への途中不参加もあり部分的には不満が残ったものの、その後はその推進に回った経緯を整理した。末高を佐口は「日本のビバリッジ」と称したが(佐口[1989])、本章では、そう称されるに至る末高の社会保障概念の前提として、彼の社会保険観があり、その前提として、彼の社会政策観、さらには保険の本質に関する検討があったことを示した。また、末高の戦後間もない時期の活動や言動からして、制度審の 1950 年勧告よりも、社会保険制度調査会の社会保障制度要綱や、ワンデル勧告の方に思い入れがあったのではないか、更にその背景には、彼の米国への親和性があったのではないかと提起した。

これら末高の思考の変遷のみから今日への直接的な示唆を提示することは困難ではあるが、それでもなお、彼の戦前の社会保険観や保険の本質に係る発想は、例えば、今日一般的ともいえる、保険料の拠出を社会保険の根源的なものと捉える発想とは異なるものである。保険料の拠出がなされず、全額国庫負担で賄われているものは保険技術を用いているとは言えず、保険と称することの可否も問われると考えるが、一方で、今日、社会保険制度により提供されている医療や介護に係る様々なサービスの提供形態や財政のあり方、またその制度の本質を考える上で、柔軟で広い視野を与える可能性があるものとの指摘は可能であろう。

末高は、「左右に決して気兼ねすることなく、中道の自説を飽くまで持し、権力にも、おもねらな

457 末高[1950a]。

い」[458]と評され、前述の吉田秀夫に加え医師会関係者からの紙面での名指しの批判[459]にもかかわらず、公職に就きつつ自説を論考で発表し続けた側面と、他方においてその公職の一つであった社会保険審議会の会長として、コンセンサスメイクに腐心してまとめた答申への批判に対し、「究極の解決は、国が国民の医療に全面的に責任をもつことであるが、そう主張して居るだけでは、問題は一歩も前進しないところに、医療保障問題のむづかしさがある」[460]と述べるなどの現実を重視する 2 つの側面があった。ビバリッジ報告より早く「社会保障」の必然性を導き出すなどの自身の学問と自説への自信、及びそうした自信に裏打ちされた、妥協が避けられない現実の下で社会保障を前進させようとする姿勢、これこそが、長きにわたり末高が社会から信頼を寄せられて公職を歴任し、さらにはその間に発表された種々の論考の背景にあるものと考える。

こうした自信と社会保障に対する姿勢は、近藤にも通じるものがあると考えられるが、両者には各論において多々異なる面があった。特に昭和 30 年代に入ってからの論考における、そうした近藤との各論の面における違いとして顕著なものとして、一つには医師会、ないし医療関係者に対するものが挙げられる。単純に言えば、上記の医師会関係者からの批判に見るように、末高の方が医療供給サイドに対してより厳しく、統制的な姿勢が貫徹されていた。その点に関しては別の機会に整理することとしたい。もう一点の顕著な違いは、本章の焦点である社会保障概念に関わる大きな違いであり、具体的には、冒頭で引用した末高の 1947 年の社会保障概念にも用いられている、生存権に係るものである[461]。そこでは、社会保険の拡充、救貧施設等の「包括」及びそれらの「整備統合」に加え、「それを新たな理念によって定立するもの」が社会保障制度であるとされている。末高にとっては生存権という「新たな理念」による「定立」が、社会保障概念のラストピースとして欠かせなかったことになる。次章で詳しく検討したい。

458『社会保険旬報』[1955]。
459 八尾市医事同志グループ[1952]。
460 末高[1956]。
461 この両者の違いは、田多英範も田多[1994] [2007](第 2 版)及び田多[2009]において検討している。田多の指摘については次章にて検討する。

第 3 章　生存権をめぐる近藤、末高、平田の「論争」

序

いわゆる生存権は人間の生存が保障される権利のことであり、我が国においては憲法第 25 条第 1 項という形でそれが具現化されている[462]。生存権については、人間のぎりぎりの生存の保障を求めるものという理解から、その時代ごとの社会経済状況に照らした健康で文化的な最低限度の生活を保障する、人間的最低生活権を支えるものとしての理解等様々な水準がありえるが、この生存権概念が、社会保障の存在を根拠づけるものであるとの理解は一般的である。

生存権概念は、社会保険制度調査会による「社会保障制度要綱」の第 1 草案（1946 年 8 月 17 日）においても、社会保障の基本理念の一つとして採り上げられていた[463]。翌 1947 年 10 月 8 日にまとめられた社会保障制度要綱においては「最低生活の保障」と、憲法第 25 条第 1 項の規定に寄せた書き方に修正されたが、その趣旨は生かされた。追って設立された社会保障制度審議会（「制度審」）の 1950 年の最初の総合勧告でも、その前文に考え方が反映され[464]、各論で国家扶助について触れる第 2 編において、生活保護法の大綱が改めて記述された。

しかしながら、戦後初期に結成された有識者勉強会である「社会保障研究会」から、社会保険制度調査会、制度審において同僚の関係にあり、ともに 1962 年の制度審の総合勧告の起草者となるなど、制度審や当時厚生省、労働省の種々の審議会等の公の場等において、社会保障に係るオピニオン・リーダーとして長きにわたり我が国の社会保障制度の確立、発展にともに尽力した近藤文二と末高信とでは、生存権及び憲法 25 条第 1 項の理解に違いがあった。第 1 章第 3 節(2)で簡単に述べたように、末高は比較的オーソドックスにこの生存権を社会保障を根拠づけるものとして捉えていた一方で、近藤は生存権自体までを否定するものではなかったが、それをして社会保障の根拠と捉えて説明することに関しては否定的であった。本章では近藤文二の生存権に係る理解を、末高、また末高と同様早稲田大学の教授として公私にわたり活躍した平田冨太郎[465]の生存権に係る理解を対比しながら批評し、その上で、近藤の理解の意義と価値を検討する。

---

462 この段落の生存権に係る記述は堀[2004]pp.95-99 を参照。

463 具体的には以下のようなものである。

「この社会保障の基本理念となるものは、次の如きものである。

一、生存権の確認

わが国憲法は、すでに日本国民の権利として生存権を確認せんとしている。而して生存権の確認とは、之を具体的にいえば国家は国民に対し、健康で文化的な最低生活を保障することである。」（社会保険庁編[1963], p.58）

「確認せんとしている」と進行形になっているのは、1946 年 8 月 17 日には日本国憲法案はまだ帝国議会において審議中であったたためと考えられる。

464 1950 年勧告は以下の記述に始まる。

「日本国憲法第二十五条は、(1)『すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』(2)『国は、すべての生活部面において社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。』と、規定している。これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、これにより、旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなったといわねばならぬ。」

465 ここで平田を採り上げた趣旨は、直接的には 1952 年の近藤の著書『社会保障』での生存権に係る論考において、末高と平田が名指しで批判されていたからであるが(pp.187-193)、そのほ

もとより生存権概念、及びそれを具現化する憲法第 25 条の理解や解釈は社会保障法の分野における重要な論点の一つであることはいうまでもない[466]が、本章は法学的な関心から生存権について論じるものではない。本章の関心はともに保険論から社会保険、社会保障の研究に関心を移し、経済学的観点[467]から社会保障を論じた近藤、末高、平田の生存権に係る理解の仕方にあり、その対比から浮かび上がる社会保障論上の課題にある。

近藤と末高、平田の生存権概念の捉え方についての違いを扱った先行研究には、田多英範の一連の著書(田多[1994] [2007](第 2 版)、 田多[2009])がある。田多が記述する近藤、末高、平田の生存権に係る考え方の整理は、本章と理解を共有するものである。他方、田多の関心は自身で社会保障制度の本質を定義することにあり、その過程で三者の生存権に係る考え方を検討し、批判を加えている一方で、筆者は本章において筆者自身で社会保障制度の本質の定義を行うことを志向しておらず、むしろ近藤、末高、平田の考え方自体に関心を寄せている。よって田多では三者の 1950 年前後の著書を参照しつつ他の論者の議論も参照し、整理の上で自身の社会保障制度論を展開しているのに対し、本章では、時期としてはその時点にとどまらず、後年の論考までを追いかけて、近藤と末高、平田の相違点を深掘りし、そこから今日への示唆を導出しようと試みるものである。さらに追って記述するように、ディテイルにおいて田多の理解と筆者の理解が異なる点もある。

本章では、まず末高及び平田が戦後直後に社会保障総論を説いた論考において示した生存権論のあらまし、及びそれに対し近藤の主著書の一つである、1952 年の『社会保障』において加えた批評までを両者の「論争」の第一期と捉え、記述する。次いで近藤が生存権について自ら説き起こして論じた 1957 年から 1960 年頃の論考、及びそれに対し直接的に反駁したものではないが、改めて末高、平田が持論を提起したものまでを「論争」の第二期として記述する。これらを受け、「論争」に関する筆者の考えー基本的に末高、平田の議論への同意ーを示しつつ、なぜ近藤が彼らと異なる考えを提示したのか、その趣旨を検討する。「権利主義的社会保障論」(福武[1983])への近藤の一貫した批判[468]を、そこに見出すことになるであろう。

第 1 節　第一期:1950 年前後における「論争」

(1)末高の所論

末高は戦後間もない 1947 年 3 月の「社会保障と完全雇用」[469]で生存権に言及したが、そこで

かにも近藤、末高と同時代において公の場、またアカデミズムでも活躍していた一方、社会保障制度審議会においても、本委員とはならなかったものの、国民年金制度の創設に向け 1957 年 5 月に設けられた年金特別委員会の委員として参画しており、広く制度審有識者委員の群像を論じる上で相応しいと考えたためである。

466 堀[2004]以外にも例えば岩村[2001]、西村(健)[2003]、菊池[2014]等の体系的な書において総論箇所で一テーマとして採り上げられている。

467 ただし学位に関しては、末高は商学博士であった(近藤、平田は経済学博士)。

468 筆者は末高、平田が「権利主義的社会保障論者」であったと言いたいのではない。むしろ両者ともに、生存権の理念を大切に考える一方で、その限界や権利主義的主張への疑念を呈しており、筆者はバランスの取れたものであったと考えている。追って論ずる。なお福武直の「権利主義的社会保障論」の援用は菊池[2014]でもなされており、筆者も示唆を受けた。

469 末高[1947a]。

は、社会保障の意義を日本経済の再建という観点以外から認める見方として、生存権を簡単に紹介したのみであり、本格的な言及は同年 5 月の「社会保険から社会保障へ（上）」[470]においてであった。

ここではまず、新憲法が革新的であり、新たな民主主義文化の建設を目指していると考えられる理由として、一般に社会主義的と考えられている生存権を労働権とともに規定し、確認したことを挙げた。また資本主義体制の下、第 29 条において財産権を認めていることと矛盾するのではないかとの疑問が生ずることは「極めて自然」としつつ、生存権は私有財産権を中心とする経済機構の弊害を是正し、社会体制を補充することに役立つため、憲法に採り入れられたと指摘した。

次いで生存権が確認されたからといって、国民は「直ちに最低生活が保障されて、食えるようになるわけではない」。すなわち国家が国民の扶養義務を負うのではなく、国民が主体となって、第 25 条第 2 項にある社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努める必要がある。国民が原動力となり議会を通じて努力を払わなければ、憲法の規定は「一の空文」に帰するものであり、国民は具体的にこの規定を活かし、実現する法律や制度の創始、運用の義務を負うこととなったと指摘した。

またその実現の手段として社会保障があるが、どの国でも救貧制度（救恤制度）が古くから存在する一方で、社会保険の方が生存権の裏付けをするという意味では「遥かに合理的」であり、社会保険を理想形に近づけ、救貧制度と統合してさらに高い次元の制度として確立し、もって生存権を裏付けるものにしなければならないと述べていた（第 2 章第 1 節（1）参照）。

このような形で生存権を具体化することを社会保障制度の確立の目的として据えた末高は、続く 1950 年 9 月の「社会保障の体系」[471]で、「社会保障とは社会政策の一部門として国民の生存権を確認することによって、その生活を保障するための国の政策である」という定義を社会保障に与え、生存権の確認を再度その目的に援用した。その上で、我が国のように費用負担能力がない国で、国民所得の相当部分を充当するような社会保障制度の樹立を強行するならば、国民所得の相当部分の計画配分を余儀なくされ、「資本主義国家における所得分配の原理そのものの否定となる怖れが濃厚」となるとした。また経済活動の自由と、各自の生活維持に対する責任を、公的扶助と社会保険に依り単に修正するにとどまらず、根本的に否定することは、社会保障を超え、「資本主義の反対物である社会主義の主張」をしているものであるなど、社会保障はあくまでも資本主義の枠内で行われるものであると述べた。

（2）平田の所論

一方平田は 1947 年 4 月の『社会政策の新分野』[472]において生存権に言及した。この論文は、50 年の単著『社会保障えの途』[473]において、アメリカ、イギリスに係る記述を簡略化した上で、47 年の段階ではなかったニュージーランドに係る論考が加えられ、そこにまとめられた。生存権に係る記述は両者でほぼ同様であり、ここでは後者に依拠し、この頃の平田の主張を概観する。

平田は米英の社会保障制度の展開を概観した後、ニュージーランドに着目した。当時ニュージ

470 末高[1947b]。
471 末高[1950a]。
472 平田[1947]。
473 平田[1950]。

ーランドでは、基本的に 16 歳以上のすべての者が負担する登録料と、賃金等所得に賦課する保険料の拠出を求めるが、給付は家族手当を除きミーンズテストを前提とするものであり、国家扶助でも社会保険でもない「特殊な統一的社会保障」が形成されていると指摘した。その上で 3 か国及び「新憲法で確認された右生存権の実現を意図し、国民の健康で文化的な最低生活を保障せんがための社会保障制度に関する計画が既にとりあげられている」日本も含めた各国の実際の制度の検討を踏まえ、社会保障の「理想形概念とも称すべきもの」を、「国民生存権の実現を意図して、所得の再分配を通じ、国家がすべての国民の最低生活を全体として確保する措置の総体である」と規定した。

続いて社会保障の、労働力の保全による生産力の向上という生産的意義は否定できないが、「本来の目的は、理念的には依然、国民所得乃至労働所得の再分配による購買力の賦与によって、すべての国民の最低生活を保障し、以て生存権の実現を図らんとするにある」と断じ、その理由として児童や老齢者等「労働能力なき国民階層」を対象とするものであることを思えば明らかであるとした [474]。さらに以前から、社会事業や社会保険が一定程度発達していながら、近年になって生存権の実現のための社会保障が実施されるに至った理由として、アメリカでは 1929 年以来の経済恐慌が、イギリスでは「今次大戦争並にその余殃」が、また我が国では戦争の惨害と敗戦の混乱が、経済機構の急激な変化を招いて国民生活を根底から広範に動揺させ、これにより「これまで自覚されること少なかった基本人権としての国民生存権を覚醒」せしめ、「国民生存権の実現を企図するは国家の責務なることを自覚せしむる」に至ったことを挙げた。

続けて平田は、資本主義社会での社会保障の発展には、負担面から一定の限界があることを指摘しつつ、その下ですべての国民の生存権の実現のため最低生活を確保し得るかどうかの可能性を、人道主義的観点と経済的立場の二つから検討した。このうち人道主義的観点からは、末高と同様、「私有制の経済的効用の圧殺を伴う生存権の徹底的実現は資本制社会においてはまさに不可能」であることを述べた。また経済的立場からの社会保障の評価としては、購買力の安定に寄与するという分配政策的な立場と、労働力の再生産への寄与という生産政策的な立場の二つがあることを挙げるが、いずれにしても、目的が実現される度合は資本主義社会における限界の範囲にとどまる「微温的」なものにならざるを得ず、今後の社会保障は資本主義を下限とし社会主義を上限とし、生産と分配を決定する諸力の均衡如何によって、「資本制への途と社会化への途」との間をおそらく浮動するものであろうと指摘した。そして社会保障がすべての国民の生存権の実現をその本質とするならば、真剣に実現のための方途を研究する必要があると結んだ [475]。

---

474 ここまでの論を要約して表現したのが、よく知られる「社会保障の本質　国家による国民最低生活の確保、社会保障の目的　生活困窮の防止乃至救護による国民生存権の実現、社会保障の手段　国民所得の再分配、社会保障の効果　労働力保全による生産性の向上」という平田の社会保障に係るテーゼである。

475 田多英範は田多[1994] において、ここまでで整理した末高及び平田の生存権に係る議論に関し、「(引用者注:生存権を軸とする)社会保障制度の特徴を的確につかんだという意味で、社会保障理論史において無視することのできない重要な貢献をした」と評価し、また 1950 年という時期に論じたことの先駆性をも高く評価している。一方で末高及び平田の論について、「生存権の歴史性の認識が希薄あるいはないこと」「社会保障制度を資本主義との関連で捉えようとする視角が弱いということ」の 2 点を、問題点として挙げている。また田多は、これらの批判を展開する上で、第一次世界大戦後の資本主義の展開の下で生存権が認められるようになり、また社会保障を必要とするような問題が構造的に発生するようになったことに関し、両者の問題意識が弱いことが

(3)近藤の批判

一方で近藤が生存権に関し本格的に論じたのは、1952 年の単著『社会保障』[476]においてであった[477]。まず社会保障の定義から、法律で初めて social security の語が規定されたアメリカのドン

その根底にあることを指摘した(田多[1994]pp.5-8)。

ここでの田多の記述は、後述する近藤の生存権論との対比で末高及び平田の論を特徴づけたものであり、近藤の論を参照した上での批判として、これらの指摘が成立することは同意する。一方で田多は、平田の論に関し、上述と同じくアメリカの経済恐慌や日本の戦争の惨害と敗戦の混乱が国民生活の動揺を招いたという平田の指摘を引いたのち、その根本原因を問わず、資本主義の動向に関わらせてとらえようとしない、従って「社会保障制度を資本主義との関連で捉えようとする視角が弱い」とし、その意味で「すでに日本国憲法が施行されていたことを受け、そこから直接に社会保障制度論を展開した、といえそうである」と述べて、歴史的視点の希薄を批判していた。

筆者は、田多の分析に比べ平田の記述に歴史的視点の反映が乏しいことは同意し、また田多自身の歴史的視点を踏まえた分析にも首肯する。一方で、本文中に述べた資本主義との関連で社会保障の限界について議論した記述について、田多は言及していない。ここで平田は、経済的立場から社会保障を評価する考え方として、国民の購買力を所得の再分配により増加させることを狙いとする資本制の自己保存策とするものと、生活保障を通じ労働力の再生産を確保し、もって資本制の維持・発展策とするものの二つがあり、それらを「等しく社会保障の経済的必然性の認識に基づくもの」と表現していた。この「必然性」は、1920 年代後半以降の経済社会の変化という環境の下で、初めて課題として認識されるものであり、ここに事態を動態的、即ち歴史的に捉える見方が反映されているように受け止めた。従って筆者としては、平田については「社会保障が資本主義の一定の時期に制度化されてくるという事実を軽視し、またそれを資本主義と関連づけて歴史的にとらえる視点を欠く」とまでは言えないように考える。

他方末高は、1931 年の主著『社会保険の本質』において、既に生存権についてわずかに言及していた。具体的には、社会保険の給与(給付)の水準について検討する個所で、社会政策のうち団体協約などは労働収益にかかわるものである一方、「社会保険は主として生存権の確立を目的とする」ものであること、他方、社会保険は「生存権の承認、従って従来の私有財産制度の社会秩序に対する反逆乃至補充として現れたものである」にしても、現在の賃金等所得と無関係にその給付水準を決定するのは様々な困難を引き起こすことになること(pp.132-133)とのみ述べ、それ以上の追及は行っていない。その後生存権について初めて本格的に論ずるのが、本文で指摘した「社会保険から社会保障へ(上)」[1947]である。ここでの記述が新憲法が制定されたことから説き起こされていることからもわかるように、この時点の末高の生存権に係る議論は、平田と比べ、より歴史的視点の反映が乏しいとはいえよう。

ただし 1908 年生まれの平田と異なり、1894 年生まれの末高の 1931 年の著書では、1920 年代後半の情勢は歴史に属するものではなく、同時代に進行している、あえて客観的に取り上げるべくもない事態であったと思われる。さらに末高は、前章で述べたように、戦後 1947 年以降の時代において、敗戦後 GHQ の支配下日本国憲法を戴いて社会システムを構築していくことに疑問を挟まず、むしろその下での社会保障の充実、発展に注力する立場をとった上で論考を重ねたことは、前提として理解すべきであろう。後述するように 1965 年の論考では、生存権の歴史的発生過程も記述しており、末高がずっと歴史的な視点を欠いて生存権を論じていた、ということではない。しかしながら 1950 年前後の論述のみを見れば、田多の指摘は平田よりも末高において妥当するように考える。

476 近藤[1952]。

477 この単著での論考は、近藤が「本格的」に生存権について論究したものであり、それ以前にも、第 1 章で述べたように、例えば近藤[1947a]において、メンガーの生存権概念を引き、アメリカ

ハム及びスチュワートの見解を、「社会保障の本質を果たして明確に把握しているかどうかは甚だしく疑わしい」[478]と批判した上で、上述した末高と平田の所論を引用して、「この点に関する限り、わが国の学者の見解の方がむしろ勝れている」と指摘した。具体的には両者の論を総合して「これらの説明は、『社会保障』が『全国民』を対象とするものであり、その本質が『国民の最低生活の保障』であること、その目的が『生活窮乏の防止乃至救済』の外に『生産性の向上』を目標とするものであること、またその『窮乏』の原因のあらゆるものを捉えんとしていることなどが明確にされている点において、アメリカの学者のそれよりも優れているといってよい」と、一旦は評価した。

しかしながら、「そうだからといって、これをそのままうのみにしてよいかどうかはなおも問題である」とした上で、「率直にいって、『生存権』を『生存権』として認めないところに資本制社会の特徴がある」という批判を加えた。近藤は、資本主義社会においても一定程度の生存権の実現は可能であり、例えば未成年者の教育に対する権利の一部を義務教育として、また老齢や疾病等による労働の不能に関しては社会保険として実現されているが、労働能力者の生存権については実現が困難なために、労働権への要請が生じた。メンガーの説に従えば生存権はそうしたものであるが、「平田教授や末高教授は果たしてこの点についての十二分の理解があるのであろうか」と批判した。続けて社会保障が生存権を前提としているとしても、そこには常に資本制社会という枠のあることを忘れてはならない。資本制社会と生存権の確認とは相反する概念だということを知らねばならない等と重ねて疑問を提起し、山中康雄の「資本制社会においては、健康にして文化的な最低限度の生活を、すべての国民にたいして保障するというような理念が、法理念として採用せられる場合にも、それは、つねに、社会大衆が、その個人的責任にゆだねられた生活維持を、社会的必然によって、じゅうぶんになしえないでいるという社会的普遍現象にたいし、国家が、社会政策的施設によって、救済するということ以上には、意義をもちえないのである」という主張を「一つの示唆を含んでいる」と引用[479]し、基本的に生活に係る個人責任の原則を重視する考えを示していた。

第 1 章で述べたように、近藤はここで社会保障の定義について、ウンダーリッヒの指摘する諸外国の社会保険制度の新たな動向と、医療の公共事業化の動きを踏まえ、「わたくしは、社会保障とは『社会保険と社会事業の統合化』であると断定したい」と述べた上で、さらに上述の末高と平田の所論の検討等を踏まえ、第 1 章第 1 節で紹介した「一般的危機の段階に至って、資本制社会が自らの崩壊を防止せんがため、賃金の再分配を通じて社会的に国民の最低生活を保障せんとする制度である」とみたいと提起した。ここでは目的が資本主義社会の崩壊の防止となり、生存権の援用はない。近藤の所論についての筆者の見解は、最後にまとめて指摘することとし、引

と異なりイギリスの社会保障では、未成年者や労働不能者への一定の給付があるなど生存権の確認が資本主義の許す限りの範囲内で実現されるに至っているとしていた。またイギリス型の社会保障は、もはや生産力の発展に対する積極的な動力とはならない者を対象とすることと、不労所得を前提としない社会主義的生存権を要求するに至るであろうことという、二つの大きな矛盾に当面するとも指摘していた。

478 以下この段落での引用は近藤[1952], pp.177-193 の「第 5 章　社会事業の登場と社会保障への途　第 3 節　社会保障への途」からである。

479 ここで近藤が引用している山中康雄（法学、執筆時は名古屋大学教授）の論考では、続いて、社会政策は生活の個人責任の原則を採っていることに基づいて初めて存在意義を持ちうる旨述べた上で、生活の個人責任の原則と、民法及び社会政策諸立法について考察を加えている(山中[1951])。

き続き三者の生存権をめぐる「論争」の第二期における、それぞれの見解を整理する。

第 2 節　第二期:1960 年前後以降における「論争」

(1)近藤の提起

上記のように、1952 年の著書において生存権概念を援用せずに社会保障の定義を打ち出した近藤は、1957 年の小論[480]において、生存権の概念について、憲法第 25 条はそれを確認したものではなく、努力義務を定めたもの、すなわちプログラム規定に過ぎないものであることを論じた。

近藤はこの論拠として、1946 年 9 月 19 日の貴族院帝国憲法改正案特別委員会における牧野英一議員(無所属)の質問に対する河合良成厚生大臣の以下の答弁を挙げている。

「これは最低生活を維持することの権利を有すると云うような意味と私は考えて居るのであります。それで権利の意味は、やはり国家が維持させることに付て、法律上の義務を持って居るものだという云う所迄は、どうしても行かないと云う風に私は思っております。(引用者－中略)実質的に、どうしても義務と云うことではない。どうしても国家はそれに努める、最大の努力を為すのだと云うことより外に、やり様がなかろう。これが今の日本の国情であると云うようなことから考えましても、矢張りこれはそう云う意味に、私は再々御答え申して居るような意味に考うべきものと(引用者注:思う)」[481]

その上で近藤は、司令部が作成した憲法改正案(第 23 条)[482]においては、現行第 25 条第 2 項に該当する条文のみしかなかったのを、国会の修正で現行第 1 項を付け加えたこと、かつ当該案では「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」とされていたのを、主語を「国」とし、「生活の保障」を「社会保障」としたことについて、立法の際の指針としてではなく、生存権の確認に対する国の努力義務の規定にまで押し進めたのは大いに多とすべきであると評価しながらも、「向上及び増進に努めなければならない」と努力義務を規定するにとどまったため、「尻抜けの規定」となったと指摘した。

近藤は同じ説明を 1960 年の論考[483]でも繰り返し述べた。ここでは憲法第 25 条において生存権が確認されていることに加え、修正を提案した社会党の努力を高く評価する一方で、国が努力義務を負うにとどまったことを「そのまま見逃してしまった」と指摘した。さらには、第 25 条第 1 項の規定のみから判断して、国民が国から健康で文化的な最低限度の生活を保障されていると考える者が多く、そうした保障が行われていないのは憲法違反だとする訴訟もあったが、最高裁は訴えを却下したことまでも指摘していた[484]。しかしながら近藤は、その後国が社会福祉、社会保障及

---

480 近藤[1957] 。

481 近藤[1957]においてはカタカナ書きの議事録がそのまま引用されている。わかりやすさのため、ここでは清水編[1962]で採り上げられている該当のやり取りを引用した。(pp.554-5)

482 現行憲法第 25 条は、1946 年 4 月 17 日に発表された憲法改正草案の段階では第 23 条とされていたが、衆議院での修正でそれ以前に 2 条が追加されたため、第 25 条となった経緯がある(国立国会図書館[2004])。

483 近藤[1960b]。

484 近藤は 1976 年に逝去するが、晩年の 1974 年の著作にも、同様の記述があり、特段の修正等はない(近藤[1974], pp. 68-70)。なお 1960 年の論考でいう最高裁が却下したという訴訟は、

び公衆衛生の向上及び増進に対しどれだけ努力を払ってきたかを確認する記述の前段としてこの指摘をしており、生存権思想自体を否定したものではなく、むしろ国の努力義務がどれだけ果たされているかの監視をする姿勢を示していたことは併せて指摘されるべきである[485]。

(2)末高の所論

近藤に1952年の著書で名指しで批判された以降も、末高は生存権概念を援用して社会保障を論じた。1953年には、社会保障制度はいわゆる修正自由主義、すなわち自由主義社会に対する修正として、社会ないし国家が個々人の生活に責任を負うことを認めるための制度であって、その修正の根底となった観念として生存権があると指摘した。またいわゆる進歩的立場にある者は、自由主義社会と生存権は矛盾、反発するものとみているが、現実にイギリス等においては、自由主義の社会構造のまま、個々人の生活を一定水準において維持することを国家の責任とする制度が樹立され、ほぼ初期の目的が達成されている、と論じた[486]。また1955年の論考[487]においても、自由主義国家にあって生活が低下し、没落する者の多くが、誠実に働く意思を持ちながら失業した者や、老齢や病気で働けない者、寡婦や孤児で収入のない者等、個人の意思に反して窮乏に陥る者である現実を見たとき、放置するならば深刻な社会的不安が醸し出されるであろうことと併せ、「ヒューマニチーにおける人間尊重の精神から生まれた生存権の思想から言えば」国民の側に生存の権利があり、国家は国民の生存を保障する義務がある。保障しえないとしたら国家としての意味を失ったものであるとの指摘が見られる。

その他若干の解説的小論でも生存権の言及が見られる[488]。また末高が70歳台半ばに著した1970年の解説書[489]においても生存権に係る説明がなされているが、近藤が生存権の概念につき、憲法上はプログラム規定に過ぎないことを指摘した1957年以降で、末高が生存権を主題の一つとして論述したのは、1965年の「我が国における社会保障の生成と発展」[490]になる。ここで末高は、生存権は、その成立当初の17、18世紀の自然法学においては単に生活に必要な諸条件

時期的に、著名な朝日訴訟(最高裁における判示は1967年5月24日)のことではなく、1948年9月29日の最高裁大法廷における判示(食糧管理法違反事件)のことと考えられる(葛西(ま)[2011], pp.40-48)。

485 田多[1994]においては、近藤の生存権観に関し、1952年の著作において、近藤が資本主義社会における社会保障制度は生存権を認めていないと言っているのか、あるいは認めたとしても字義通りには行い得ないとしているのか、「若干わかりにくい」と指摘している(p.6)。その上で田多は、近藤の社会保障の定義において生存権が援用されていないため、近藤の立場を前者だと思われる、としている。1952年の著作の記述を根拠に整理すると、近藤の立場を前者とすることは理解できる。また近藤の末高、平田の論へのこの時代に行った批判に関する筆者の批判は後述する。一方で本文中に指摘した、近藤の後の時代の論考を踏まえると、少なくともその後の時代においては、近藤は生存権思想自体は肯定して受け止め、その上で、資本主義社会においては字義どおりに行い得ないとしていた、即ち田多の指摘する後者の立場であったと言えるように考える。

486 末高[1953], p5。

487 末高[1955]。

488 末高[1957]、末高[1958]及び末高[1961b]。

489 末高・安井[1970]。安井信夫との共著であるが、末高の著書として扱う理由は第2章脚注371を参照のこと。

490 末高[1965b]。

の確保を要求する自由権の一つと考えられていたのが、19 世紀の終わりから 20 世紀において、全ての人は生存の維持と生活を営む権利を有し、国が国民の生活を保障する責任を持つという積極的な意味をもって主張されるに至ったとする。次いで、社会保障をこの生存権の確認の上に国の責任において樹立され、推進されるべき制度と解すならば、我が国における社会保障は敗戦を契機として成立した日本国憲法から出発したというのが正しい認識であろう、と述べた。

ところが、「社会保障の根底としての理念、すなわち生存権の確認というような、やかましいせんさくは、これを棚上げし、現実に、国民のうちに存在する貧困を救い、ないし労働者の生活を支えたり、護ったりする機能を果たしているような制度は、これを総合して考えれば、結局において社会保障と呼んで差し支えないのではないかとする考え方もあるわけである。ものごとを厳密に理論的に考えることになれていない社会の通念としては、社会保障を多くこのように考えている。」(傍点原典)と続け、生存権の確認を踏まえない社会保障理解を批判した。社会保障の制度の根底を為すものは生存権の確認であり、この理念を欠いた公的扶助と社会保険を総合してただちに社会保障とするような見解は「まったく誤り」である。さらに多くの国で行われている社会保障は、「従来から存在した公的扶助や社会保険の諸制度のうちに、基本的人権を護るという理念を、一本の筋金としてとりいれ、生存権という接着剤によって、それらをまとめたものとして、これを見ることができる。このように考えてくると、生存権によって裏打ちされた社会保障が、慈恵的の公的扶助や国家主義的な社会保険と同時に始まったという考えはまちがいであるが、社会保障の内容をなすものとしてとりいれられ成長をみたところの萌芽は、これを、それら前近代的な公的扶助や社会保険のうちにみることができる。」と続けた。

この末高の、生存権の確認を基礎に据えた社会保障観を、第 1 節(3)で掲げた近藤の、生存権概念を援用することなく「社会保障とは『社会保険と社会事業の統合化』であると断定したい」あるいは「一般的危機の段階に至って、資本制社会が自らの崩壊を防止せんがため、賃金の再分配を通じて社会的に国民の最低生活を保障せんとする制度であるとみたい」とする考え方、また、近藤が 1958 年の論考[491]で提起した、日本国憲法制定・施行前の 1938 年創設の国民健康保険が、萌芽的ではあるものの我が国における社会保障制度の出現といえるとする意見(第 2 編第 1 章第 2 節(1)①参照)とを読み比べると、直接的ではないものの、それらへの生存権論、及び日本国憲法における裏打ちを重視する立場からの批判であると受け止められよう。この点に関する筆者の意見は追って述べるとして、次に平田の所論に目を転じる。

(3)平田の所論

平田も末高と同様、近藤の 1952 年の指摘以降も、生存権概念を用いて社会保障の総論、各論を論じた[492]が、生存権概念について再度本格的に論じたのは、1964 年の「社会保障と福祉国家」という論文においてであった。これは副題を「社会保障とはなんであるか」とするように、社会保障に係る代表的な見解を参照しつつ、平田の考えを述べるものである。まず末高と近藤の上述の所論を確認したのち、自身の 1950 年の著書でも述べているが、としつつ、社会保障を「国民の生存

491 近藤[1958a]。

492 総論を論じたものに平田[1957]が、各論に関しては、特にこの頃創設に係る議論が盛んに行われ、平田も政策形成議論にコミットしていた国民年金制度との関係で平田[1958](講演録)や平田[1959]があった。

権の実現を目的として、所得の再分配を通じて、国家がすべての国民の最低生活を全体として確保する政策である」と提示した。次いで近藤を引き合いに出しながら、社会保障には資本主義全体の順当な維持や労働力の確保、生産性の向上といった効果もあるとしながら、「社会保障の中で、特に注目すべき点は、やはり国家による全国民の最低生活の保障であり、そのために国民所得の再分配機能を重要視するものであるというところにありはしないか」と改めて主張している。ここで平田は、「近藤先生の批判があるように、社会保障というものが、今日の資本主義の経済社会で、国民の生存権の実現をねらう、ということが果たして可能か」と提起した上で、メンガーのように社会主義社会で初めて可能だというのなら、社会保障に結び付けて国民の生存権の実現を説くことは妥当ではないのではないか、という批判もあるとしつつ、「しかし、私は現行の各国の憲法、自由主義諸国の憲法をみても、国民の生存権というものはやはり唱われており、日本の憲法第二十五条においても同様である。生存権は国民の社会的な基本権として理解せらるべきものであり、それは一つのプログラムに過ぎないとしても、そういう理念が憲法に唱われているのではないかと思う」とした。あえて「一つのプログラムに過ぎないとしても」の語を挿入したのは、あるいは平田が法学分野の見解を独自に採り入れたのかもしれないが、ここでの論を近藤の 1952 年の指摘から説き起こし、近藤の説への反論を行う形で自説を展開していることを考えると、近藤の 1957 年の論考での、プログラム規定であることの指摘を意識していたように思われる。

平田は 1974 年の著書『社会保障－その理論と実際』でも、生存権を社会保障の目的とする上述の理解を提示している。ここでの行論は 1964 年の論文とほぼ同じだが、末高と近藤に加え高橋武、大河内一男、山田雄三の考え方も参照し、さらには記述が若干丁寧になっている。ただし、社会保障の本来の目的を生存権の実現を図ろうとするところにあるとする所論の根拠としては、1950 年のものと同様に、児童や老齢者など、労働能力のない国民階層を対象とする国民的規模をもっているものであることを思えば、おのずと明らかであるとの主張を繰り返していた。さらには節を改めて [493]、社会保障が企図する生存権の実現としてどの程度を保障できるかについては、「社会的立場からする各種の大きな不満が出てくるものと考えられる」とし、社会保障に対して大きな不満や批判を国民が持つようになれば、資本主義に対する根本的な批判が生じ、資本主義か社会主義かが社会保障を基準として判定される傾向も帯びてくるが、資本主義社会においては、社会保障の発展には一定の限界があると言わなければならないとした。その後は 1950 年の論考と同様、その限界の中で、生存権の実現のための最低生活が確保され得るかという問いを立て、同旨の論考を展開していた。

第 3 節 「論争」に係る評価

筆者は冒頭に述べたように、この間の近藤と末高及び平田の生存権概念をめぐる「論争」において、末高と平田の所論は妥当なものであり、基本的に同意する。両者は生存権の理念を社会保障の根底に据える一方で、資本主義社会におけるその限界についても繰り返し検討を加え、論じていたのは上記のとおりである。

---

493 平田[1974]において社会保障と生存権との関係を再論したのは第 1 章第 1 節「社会保障とは何か」であり、生存権を根拠としつつも社会保障の限界を説いたのは同第 8 節「社会保障の限界」においてであった。

また生存権に係る主張は、社会保障の給付を受ける権利を主張し、既存制度の給付水準に対する批判の根拠となるものである。そのこと自体は政策の改善の契機となりうるものであり、社会保障の発展には必要なものではあるが、他方、ともすると国家等を資源制約のないブラックボックスのように捉えた主張につながりかねない。これこそが冒頭において「権利主義的社会保障論」と福武[1983]の表現を借りたものであるが、こうした、単純に社会保障の給付を増やすことだけを主張する向きに対しては、別の論考でも末高、平田ともに強い批判を加えていた。

具体的に、まず末高に関していえば、自身を社会保障推進に生涯をささげる決意をした「社会保障屋」と評しつつも、社会保障に充当できる予算には限りがあることはわきまえており、社会保障という消費面、分配面に対する政策は、常に生産面、産業面への政策等と均衡のとれたものであるべきことは自明であるにもかかわらず、予算や特に財政投融資の運用について、全額を社会保障のためだけに向けるべきであるとの主張がなされていることに対し、これは木を見て森を見ないものであり、社会保障の専門家が社会保障という木だけを見なければならないとしたら、今日限りで自身の看板と考えていた社会保障屋を廃業するとの主張[494]があった。また 1961 年度の予算編成に際し、政府が生活保護基準の 26%の引き上げを実施予定であることについて、保護基準の合理的な手直しと必要な予算を惜しむべきではないとしつつ[495]、その程度では不十分であり現に一千万人を数えるボーダー・ライン層の生活をさらに上回った基準を設定すべきであるとの主張については、「人類愛の精神については、深い敬意を表するのにやぶさかではない」と述べながらも、国民の 9 人に 1 人を残りの 8 人で養わせる義務を負わせることになり、これは共産主義の国でもないことであり、「生活保護の設計に当たって、夢のような理想図を描いて、現実に働くものを餓死させてはならない」と強く批判した[496]。

他方平田は、末高や近藤と比べ時事的な問題を論評した小論は少ないが、それでも例えば、1956 年に自民党、社会党両党の政策公約を比較し、両者において財政的措置、今の言葉で言えば財源論がより詳細に説明される必要があり、社会保障の二本柱である医療保障と老齢保障を「完全に実施するためには巨額の経費を必要とするものであって、選挙に当たっておざなりに掲げられる無責任な社会保障政策ではその実行はおぼつかない」「学者の抱く理想なり純粋な理論とは異り政党政治家の唱える社会保障策はできるだけ詳密な基礎調査の上にたち、しかも今日のわが国の国民経済を前提としての財政的な裏付けのある事項案たるべきものであって、断じて選挙めあてのその場限りのいつわりの公約たるが如きものであってはならない」と批判を加えた[497]。また同年の「サンタクロースと社会保障」と題するエッセー[498]では、イギリスの経済学者コーリン・クラー(ァ)クの、これまでは国家を慈悲心に富むサンタクロースとみなすように教育されていたが、こうした国家についての観念は根本的に改定が必要である。福祉国家の供与する給付を国家から組合などの組織に移し、浪費を排除する一方で、国家に委ね、国家に依拠すれば万事好都合に進むであろうという、誤れる福祉国家への依存的な見解は清算されるべき、との主張を、資源に乏しく経済の底が浅く人口過剰なわが国でも「注目せらるべきものたるを失わない」と述べ、安易な国家への依存を諫める見解を示していた。

494 末高[1960a]。
495 末高[1961c]。
496 末高[1961d]。
497 平田[1956a]。
498 平田[1956b]。

こうした末高や平田の主張も踏まえて考えれば、近藤が 1952 年の著書で、「十二分の理解があるのであろうか」と、彼らの生存権概念に係る姿勢を名指しで疑問視したことは、自身の所論との違いを際立たせる意味合いも込めた表現とは考えられるものの、強すぎるものであったのではないか、と評価せざるを得ないと考える。繰り返し紹介したように、末高や平田は、生存権を社会保障の目的としつつも、資本主義社会の枠内というその限界についても、近藤が批判した 1952 年当時の頃から言及している。近藤は「十二分の理解があるのであろうか」と指摘しているが、両者とも理解していた。あたかも理解していないかのような表現は、あまりに苛烈と思われる。

しかしながら筆者は、近藤の発想にも汲むべき点があると考える。次に近藤がなぜそうした批判を加えたのか、検討したい。

第 4 節　考察－近藤の発想の検討

(1)純粋経済学的な視点の貫徹

まず近藤の発想に関する一つ目のポイントとして、近藤は社会保障の目的をより純粋に経済学的観点から説明しようとしたのではないか、ということが挙げられる [499]。近藤は 1952 年の単著『社会保障』の冒頭で、高橋長太郎の、社会保障制度は国によって成立の事情は異なるが、根底には倫理的要請を等しく持っているといった考え方、あるいは社会保障制度を純粋に経済の側面から見れば、所得分配の公平と実質生活水準の維持とを主たる課題としなければならないが、これは経済理論のみでは十分な追及ができず、何らかの倫理的基準がないと意味がほとんど失なわれる、といった考え方に関し、社会保障の経済理論を倫理的立場から扱っており、正当に把握していないと批判した。こうした発想からすれば、生存権思想を社会保障の根拠に据えることは、経済学に経済学外のロジックを持ち込むことであり、その思想自体の是非とは別に、社会保障に係る経済理論的説明の一部に導入することは少なくとも論理的ではないとの発想があったと考えられる。

第 2 節で提示した、国民健康保険について、萌芽的ではあるものの我が国における社会保障制度の出現をみるとする近藤の論考においては、当時の農民層の劣悪な健康状態や、医療費負担が貧困に直結するような経済状態について、それを国民健康保険創設の倫理的要請としてではなく、「人的資源の源泉池」[500]たる農村の、医療面における救護策であるという経済的な要請として捉えていた。そうした事情と合わせ、国民健康保険が社会政策の本来の対象者である労働者層でもなく、また社会事業の対象者である被救恤者層でもない、農民層を主たる対象者としていた [501]ことから、萌芽的ではあるが社会保障制度の出現であると断言した。

---

499 田多[1994] は、近藤のこうした理解を「原理的」と評している(p.6)。筆者がここで指摘する、近藤が純粋に経済学的な観点から説明しようと試みたという評価は、田多の言う「原理的」な姿勢に通じるものがあると考える。ただし田多が近藤を「原理的」と評した根拠として、近藤が生存権は本来資本主義では認められないと考えていたと指摘したことに関しては、筆者は脚注 485 のような立場に立つものである。

500 近藤[1958a], p18。

501 国民健康保険に関しては、その検討当初から普通国民健康保険組合の他に特別国民健康保険組合も設け得ることとされており、後者が都市を対象としたものであったにも関わらず、近藤はその後特別組合が「殆んど姿を現さなかった」ことをもって、都市での職域的な国保組合の普

こうした近藤の発想は、いかにも経済学的な発想に囚われていたようにも見える。現実に社会保障制度は主権国家が立法行為により制度を創設し、その法源としては国によるが、少なくともわが国のような成文憲法がある国では最高法規である憲法典がある。その規定には根源的な規範が体現されており、そこで正当とされることは経済的な論理からみて全て合理的なものとは限らない。よって経済学的な説明とは別の論理により立法行為がなされることはあり得、経済学的な説明が必ず与えられなければ正当性が確保されない、ということにはならない。

ただし、末高や平田の上述の生存権を援用した説明については、近藤のみならず隅谷三喜男も 1980 年の論考[502]で、「法律論としてはよいとしても、社会経済理論としてはそれでは何物も説明しえていない」とし、資本制社会では本来的に生存権が認められるか否かは別として、権利を基礎として経済理論を構成するのは妥当ではないと批判していた。ここで隅谷は近藤の論を生存権による理論を否定するものとして挙げつつ、続く論考においては、平田のみならず近藤についても、社会保障を社会政策論の延長線上において理論的に把握しようとしたものとして批判するのだが、隅谷が指摘するように、理論的な立場からすれば、近藤の経済学的な説明を追求しようとする姿勢自体は評価されるべきと考える[503]。

(2)社会保障充実のための負担の必要

また近藤が経済学的な視点を貫徹していたことは、資本主義社会においては、社会保障制度は成文憲法ー最高法規であるとはいえ、それぞれの国家毎に人為的に制定されるものーを超える普遍性を有することを根拠づけようとしていたとも考えられる。別の表現をすれば、生存権を肯定し、生存権が憲法で認められている社会を支持するが、そのこととは別に、不幸にして生存権が認められない、あるいは認められているが、英国のようにその国固有の法形式上の理由により成文化されていなかったとしても、我々が生きる時代の資本主義社会において、社会保障制度はなくてはならないことを示そうとしていた、ということである。

このことは逆にいえば、いみじくも初期に末高が指摘するように、資本主義社会においては、生存権が憲法に規定されていることに安住することはできず、国民が主体となって、第 25 条第 2 項にある社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努め、国民が原動力となり議会を通じて社会保障に関する努力を払う必要性を物語っている。特にその努力のうち、平田が政党の公約を批判して指摘した財政的措置、すなわち財源確保のための努力は、最も重要なものであると言って過言ではないであろう。しかしながら残念なことに、当時(も)財政的措置を政党が国民に問わないことが、「選挙めあて」には都合がいい、という状況下にあった。近藤が生存権について

及という政府の意向は「いわばつけたりであった」との理解を示していた(近藤[1958 a], pp.9-10)。

502 隅谷[1980], p24。

503 この隅谷の姿勢は、追って彼が制度審会長になってからの 1991 年の「社会保障の新しい理論を求めて」という論考に連なり、1995 年の制度審の最後の総合勧告の基礎となっていった(第 1 編第 2 章第 2 節(2)参照)。菊池[2014]が指摘するように、同勧告では権利性が普遍性、公平性、総合性、有効性と並列的に位置づけられていることをもって、「生存権(引用者ー中略)の実現が全国民的政策課題とされた戦後と異なり、生活水準の向上とも相俟って、権利論あるいは生存権論のみで社会保障の在り方を論じつくせなくなったことを意味している」(p.56)とされていたことを踏まえると、今日の社会保障の総論的理解に対しても影響を及ぼしたものと評価できる。これらの今日的評価は、別の機会に論じたい。

上述のように論じた趣旨は、こうした政党の姿勢が反映する、社会保障を充実させるために必要な負担を自ら行うことを忌避する、一部論者の姿勢に反省を促す意味もあったのではないかと考える。

近藤は 1959 年の「社会保障十年の歩み」と題する論考[504]において、このような指摘をしている。「今日なお、社会保障とは、国家がその費用のすべてを負担するか、それとも事業主が一切の負担をすることによってのみ達成されるといったスローガン的考え方が学者や労働組合の中にあり、そのことが結局社会保障十年の歩みにおいて、社会保険と労務管理を切り離すことができず、また、生活保護法を中心とする社会保障をもたらした大きな動機となっているのではないかと思う」。すなわち、費用を負担するのは自分たちではなく、国家あるいは事業主であるのが社会保障である、といった考え方のために、社会保障があるべき進歩を遂げられずにいるのではないか、という批判である。

社会保険と労務管理が切り離されていない、という点については、この時期の別の論考[505]で具体的に展開されている。近藤はここで、企業別健保組合の存在が零細企業労働者の健康保険法の適用を妨げるものとなっており、企業別健保組合を業態別の総合健康保険組合に切り替えることで零細企業労働者の加入が広がるのではないか、と主張していたが、被保険者(労働者)の姿勢として、「一方ではできるだけ労務管理的福利厚生費を引き上げようとする。しかも、他方では『社会保障』の名の下に、零細企業労働者にも社会保険を拡大すべきだと主張されるのである。しかし、この二つの考え方は実際には両立できるだろうか。」との批判をしていた。近藤はいう。「苦言を呈したいのは、『社会保障』の意味である。これを共産主義の原理にみられるような『必要に応じて配分』するということに求めることは、資本制社会では到底望まれないことである。いな、共産主義社会でも生産力がうんとのびない限り、そうたやすく実現できることではない。そこで、問題は『社会保障』が保障するところの『最低生活』の内容そのことである。『社会保障』が実現すれば、われわれの生活はゆたかな水準で保障されると思うことほど小児病的な考え方はない。今日、日本の『社会保障』は生活保護制度を中核として、他方では国民健康保険による皆保険とこれから出発しようとする国民年金制度によってつくられるのであって、もし現在の社会保険である健康保険や厚生年金や失業保険をも、これらの『社会保障』の中に解消するということになれば、バランスからいって、その給付内容は自ら低下せざるを得ない。そして、零細企業労働者のみではなく、現に健康保険や厚生年金保険に加入している人も、等しく『社会保障』の枠のなかにおちこんでしまい、労務管理費をうんと出せる大企業労働者のみが、会社年金を併給され、健保組合の附加給付をうけ、しかも低額の保険料で済ませるという矛盾を生じるのである」と。そして被用者をすべて社会保険に包括し、それ以外の者に国民年金と国民健康保険を適用し、国庫負担はそこに重点をおくべきであるが、被保険者(労働者)における「スローガン的考え方」がその達成を妨げることを批判している。

また生活保護法を中心とする社会保障をもたらした、という表現は、前述のとおり(第 1 章第 2 節(2)②参照)、1960 年の論考[506]における、1950 年代の社会保障費に占める国庫負担に関し、「国家扶助」に係る金額が、「社会保険」「医療及び公衆衛生」「社会福祉」の 4 分野の中で最大で

504 近藤[1959b]。
505 近藤[1959c]。
506 近藤[1960b]。

あったことにより、社会保険の拡充への財源が確保できないことへの批判の表れであった。

さらに国民年金法案が国会に提出される直前の 1959 年 1 月の論考[507]で、近藤は、当時総評が主張していた、全額国費で賄う無拠出年金の創設を主張する声明に関し、「最小限度の保険料はこれを徴収するのでなければ、自民党の一部の人々が意図しているような、そして、現実には社会党案にも見られるような低所得者に対する無償の年金を支柱とした国民年金制とならざるを得なくなり、かくては社会保障ではなく、生活保護の変形となり下がってしまう危険がある。それが社会保障であるがためには、救貧制度ではなく、生活の安定のための年金でなければならない。したがって、また単に低所得者についてのみ給付が行われるような制度では『社会保障』の名に値しないのである」と評していた。これはこの時期近藤が繰り返し使っていた「社会保険の社会事業化」を防止する必要がある、という表現を想起させる[508]。拠出があることで単なる救貧にとどまらない水準の給付となり、また給付増の主張の足掛かりも得られるのである。

平田も認めていたように、生存権を根拠に社会保障の充実を訴える考え方は、財政上の制約により満足に進まないことを梃に、社会主義体制への移行の必要性を訴える発想とも結びつくものである。よって、生存権を主張するだけでは、我が国の現実において社会保障は人々の生活を支えるものに育たない。そのことへの近藤の警戒心が、あえて末高や平田の論に疑問を投げかけることを通じて、世の注意を喚起したという意義を見出すことが可能である。

第 5 節　まとめと残余の課題

本章では 1950 年代から 70 年代頃の、社会保障に関する学界での代表的な論客であり、制度審でも活躍した近藤文二、末高信、平田冨太郎の生存権概念をめぐる「論争」について、個々の主張を整理するとともに、末高、平田の主張は妥当なものであり首肯できる一方、それに対する近藤の批判はやや強すぎる面があるのではないかと提起した。その上で、近藤の批判の背景にある彼の経済学的視点の貫徹と、社会保障充実のための負担を促す姿勢が、自身も生存権思想を肯定するも、それを根幹に据えて社会保障を定義づけることへの疑問を、あえて投げかけることにつながったのではないかと論じた。

本稿の各編、章を通じ、社会保障が価値観の問題と不可分であるという点は一つの底流となっているが、近藤の問題提起は、例えば人間の尊厳のような価値観の問題への関心の度合いがどうであれ、社会保障の必要性と合理性を訴える上での説得力をいかに持たせるか、という挑戦であったと言える。このことは、費用を拠出する者に対し、価値観の問題を離れて、社会保障に対し一定の負担を行うことの合理性を説くものであり、今日の社会保障の給付と負担をめぐる議論においても、なお参考となる面を多く含む姿勢であると言えよう。

最後に本章の残余の課題について述べる。ここまでの検討では、生存権に係る法学分野における学説の発展ーここでの議論はプログラム規定説の段階にとどまっており、朝日訴訟の第一審判決を契機に普及したといわれる現在の通説である抽象的権利説、あるいは具体的権利説といった学説の展開が見られる[509]ーを踏まえての検討は行っていない。ついてはそうした法学分野における学説の展開を踏まえ、経済学分野の論者における「生存権」理解について、どういった発

---

507 近藤[1959d]。

508 近藤の「社会保険の社会事業化」の含意については、第1章第 2 節(2)②を参照。

509 葛西(ま)[2011], pp.34-39。

展が見られたかーあるいは見られなかったかーの探求[510]は、残余の課題の一つとなる。

大きな課題としては、上述の隅谷[1980]における提起、また福武[1983]の評価を受けた、社会保障論における権利論の展開がある。福武[1983]は「権利主義的社会保障論」を「有効性を失ってきている」としつつも、その後に、社会保障を守るための理論として、「いささかの福祉見直しをも切り捨てとして反対する権利論ではなく、真の見直しを必要と考え、体系的整合性を計った上で、なお不十分な分野の充実を求める理論」[511]が必要だと指摘した。その一つが 1995 年の制度審勧告となるが、そこに結実するまでの議論をリードした隅谷三喜男をはじめとした論者の考え、及びその後の我が国社会保障の展開を振り返ることも課題となる。これらも他日の課題としたい。

ところでこの福武[1983]は、以下の記述で結ばれている。「いずれにしても、現在の社会保障論には、こうした基本に及ぶ再検討が求められている。それは、社会保障の『哲学』をつかみ出すということでもあろうが、そうした検討なしには、福祉の見直しも、真の見直しにならないと言わなければならない。」

ここでいう「真の見直し」は、言うまでもなく、「権利主義的社会保障論」を超えつつも、当時のいわゆる臨調・行革審路線の下での社会保障の縮小、減退こそが正しいという一方的な圧力から社会保障を護るために必要な見直しのことを指すが、この「社会保障の『哲学』をつかみ出す」との表現は、福武が大河内一男の「社会保障論の論」[512]という小論から引用したものである。次章では、この時代の大河内一男に着目し、彼のこの時代における、いわゆる「大河内理論」の転回と、彼の論考と、当時会長を務めた社会保障制度審議会との関係について検討する。

---

510 朝日訴訟第一審判決は 1960 年 10 月 19 日である。この判決自体に関しては、末高はこの判決は「働いているひとたち、特にわずかの賃金で、歯を食いしばりながら、それでも自力で生活をささえているものとの均衡の問題」からして批判的な論評を加えていた（末高[1960b]）。他方平田は、平田[1974]においても、引用した「一つのプログラムに過ぎないとしても」との記述は維持していた。

511 福武[1983], p2。

512 大河内[1982a] 。

第4章　大河内理論の晩年の転回と社会保障制度審議会

序

大河内一男は、彼の最晩年に当たる1982年の小論「社会保障論の論」[513]において、社会保障の見直しに関し、「最も必要とするところに重点的に福祉を投入し、その緊急度の低いところを勇気をもって切りとらなければならない」にもかかわらず、「それができないで画一的な小きざみの福祉のその場凌ぎのつぎはぎに終始しているのが日本の現実だといってよい」（傍点原文）と批判していた。そして年金、医療それぞれの分野において、解釈論と手続論、利害の調整と妥協に終始しているとした上で、「いま日本の社会保障を活力あるものたらしめるために必要なことは、制度の解釈論よりも却って制度の底にある筈の『哲学』をつかみ出すことであろう」と、「哲学」の不在を嘆いていた。

この「『哲学』をつかみ出す」との表現が、前章で採り上げた福武[1983]で引用されたのであるが、では大河内がここで述べている、社会保障制度の底にあるはずの「哲学」とはいかなるものであったのか。彼は晩年、所謂「大河内理論」－社会政策の機能を資本主義経済における「労働力の保全・培養」にあると規定し、「労働力」と直接にかかわりを持たない生活＝消費等の領域は本来の社会政策が対象とするところではないという考え方－について、そうした定義のままでは、様々な階層の国民のライフサイクルに対応したものとして社会政策を理解することが困難であると考え、「新しい社会政策」ないし「総合（綜合）社会政策」といった考え方への転回を示したことはよく知られている。後述するように、この「新しい社会政策」は、彼が旧来唱えていたところの社会政策と、社会保障、公的扶助、社会福祉を総合化したものであった。その総合化に際し、晩年の彼は、それらを通底するものとして、転回の前後で一貫して有していた「働く」ことこそ人間の根幹であるという考え、その根幹たる「働く」ことを据えたのである。この「働く」ことこそ人間の根幹であるという考えは、少なくとも大河内にとっては、社会保障制度の底にあるはずの「哲学」を構成する要素であったと言い得るように考える。

こうした、この時期の大河内の理論的転回については様々な先行研究[514]において検討されている。一方で、これらの検討の焦点は転回そのものの分析や批判、あるいは「大河内理論」により規定されていた社会政策（学）の射程についての批判や再検討の必要性に向けられてきた。また彼は同時期（1973年2月から逝去の84年8月まで）に社会保障制度審議会（制度審）の会長であったが、まさにその所掌とする社会保障を「新しい社会政策」に総合化したのが彼の転回であったにもかかわらず、また当時会長を務めていたにもかかわらず、その転回と、社会保障を総論的立場から議論する制度審との関係に関して、具体的に検討はされて来なかった。

現在、非正規労働者への社会保険の適用や財源論も含めた子ども・子育て支援をはじめ、経済社会構造の変化を踏まえ雇用と社会保障を一体的に捉えた上での総合的な政策のあり方が問われている。それらは被雇用者として働く者の生涯を支える政策に関わるものであり、大河内がいう、人間の根幹たる「働く」ことをいかにして支えるかにも大きな関連を有するものである。

513　大河内[1982a]。

514　例えば隅谷[1980][1990]、高田[1981]、牧野[1982]、武川[1985] [1998] [2008]、兵藤[1990]、玉井[1992d]（補論3）など（初出年順）。

従って、雇用と社会保障を一体的、総合的に捉えようとした大河内の論考について改めて問い直し、会長として社会保障の実態的な政策議論に影響を及ぼし得る立場にあった制度審の議論との関係を深めることは、今後雇用を視野に入れた社会保障政策の具体論や、その根底に潜む社会保障の意義や価値等を考える上で有効である。

こうした視点から、まず本章では大河内の転回を導き出した論理を時系列で検証し、その転回の前後で一貫していた人間観について指摘する。次いで転回後の大河内が考える「総合社会政策」がこの時期の制度審の建議等へどのような影響を与えたかーあるいは与え得なかったかーを検討する。最後に本章の論述をまとめつつ、残された課題を指摘する。

第 1 節　大河内理論の転回の検証

(1) 基本的な考え方の提示

大河内は制度審会長就任頃から、後の「総合社会政策」に至る転回の伏線となる 2 つの考え方を提起していた [515]。一つは小山路男との対談 [516]で示された「社会保険から社会保障へ」という主張、即ち当時喧伝された、社会保険を税財源での社会保障に移行することが進歩的であるとの主張 [517]への批判である。ここで大河内は、まずヨーロッパにおいて、どのように自己責任意識を生かしながら、(社会) 保険制度を利用して生活保障を行うに至ったかを、個人思想の発達が未熟で自己責任意識に乏しい日本社会で考えなければならないと指摘した。次いで、個人の生活に対する自己責任意識が、国が提供する最低生活に対する保障の中で生かされることでないと、本当の社会保障にならないと述べ、個人の自立と自己責任を重視する考え方に社会保険は即したものであるとした。また同様に翌 74 年 3 月には、社会保障の真の理念について、所得の再分配効果で個人の生活の安定がもたらされることで個人の労働意欲が高まり、それと結びついて自

---

515 それらへの伏線として、大河内は制度審会長就任前の東大総長時代に、戦後の生活を不安定なものにしている理由として、1)義務教育期間の延長と、高校や大学への進学率の上昇により家計への圧力が増していること、2) 就業年齢の上昇と、平均寿命が延伸する一方で、定年が当時 55 歳となっていることにより、生涯における職業生活期間が相対的に短縮化する一方で、対応する社会保障による経済的裏付けが遅れていること、とともに、3)「生活の社会化」を挙げていた (大河内[1965], 大河内[1967], 大河内[1968])。大河内は「生活の社会化」に関し、1)住宅や医療、教育の社会化や消費生活の画一化に伴い、自己責任の原則や刻苦精励型の生活の影が薄くなってきていること、2)学生あるいは社員としての身分意識だけが強く、勉強や仕事への意識が低調な者が増えているように見えること、3)賃金水準が上昇しているにもかかわらず、イギリス人の生活に見るような伝統主義的態度が日本では消失していること、4)マスコミ等の消費の扇動により新しい意味での貧困が始まっていること、の 4 つの批判を行っていた。とくに「生活の社会化」批判は別の論考 (大河内[1972]) で、一人の人間として、おのれの自我や個性を生かすということは、何よりも自分の仕事に自我を投入し、そこでおのれを生かし、自分の個性的な物の根を張ることにほかならず、職業や仕事から離れて自分の自我や個性を抽象的に生かすことなど考えられない。仕事を通じての社会との連なりや社会への自覚、その中での生き甲斐等を離れての「片すみの幸福」など存在しえないと、若者の生活態度を批判する形でも示されていた。

516 大河内・小山[1973] 。

517 例えば 1973 年 2 月 16 日制度審全委員委員会での、八木一男議員 (日本社会党) の「健康保険について補助率を引き上げるということをやっぱり積極的にうたっていただくことが社会保障、医療保障の前進にいいのではないか」という発言等 (国立公文書館保存議事録参照)。

分の生活についての責任意識を高めることであるべき、との考えを示した。そして、生活上の責任の観念は、例えば保険料の拠出や、公共住宅の家賃の払い込みなりなどで具体的に示されるものであり、生活の全てを（社会保障という形で）国庫が負ってくれるとの観念が濃厚になると、（社会保障という）所得の再分配の仕組みが、逆に人間から一切の労働意欲と自己責任を奪い取ってしまうことになると批判した[518]。

二点目は「働く」ことの重要性である。73 年 1 月の座談会[519]では、大河内は、老人向け施設等で高齢者がのんびり碁を打つようなことを「一種の飼い殺し」と表現した上で、老齢者でも昔からの習い覚えた技能や特技があれば、残った体力で何かのサービスが社会に対してやりようによってはできるかもしれず、社会と自分が、つまり社会と個人とがつながっているという一種の貸借意識を持つことで、老人の生き甲斐がもたらされるという考えを示した。

この考え方は 74 年 4 月及び 7 月の論考で更に展開を見せた[520]。前者では高齢の失対事業の就労者との対話から、個人が一人の人間として社会に結びつけられているのは、与えられた条件と環境の下で「働く」ことを通してではないかという発想を得たことを、まず述べた。次いで老齢者は衰えた技能と僅かな労働しか社会に提供できないであろうが、自分なりの「働く」生活を通じて、自分というささやかな存在が初めて広い社会に連なっている（と実感できるのである）と敷衍した[521]。後者では、ビバリッジ卿が社会保障成立の前提として、最低賃銀制[522]と完全雇用の実現の強調[523]を忘れなかったという指摘から解きほぐし、完全雇用が実現することは、社会福祉事業の本来の狙いとすることとも深く関係すると指摘した。ここで大河内が言う本来の狙いとは、彼がしばしばそのように称されるとしている、「社会保障は働けなくなったものに対する生活保障ないし保護である」という考え方ではなく、「働く能力があるかぎり、そして本人に働こうとする意欲があるかぎり、雇用の機会を与えることが社会保障の基本の目標でなければならない」という考え方を指す。また、前章で主題にした生存権に関し、単に生きる権利のことをいうのではなく、国が国民に対して労働能力に応じた雇用の機会を与える義務を言うと述べた。その上で、働こうとする意志と能力

518 大河内[1974a]

519 有泉他[1973]

520 大河内は 74 年 6 月、後のシルバー人材センター制度につながる東京都の高齢者事業団の設置準備委員会会長に就任した。大河内はその第 1 回会議で「高齢者事業団の主旨に賛成し、協力したいということで設立準備委員を引き受けたわけです」と述べ、また設立後の高齢者事業団、全国高齢者事業団連絡会議準備会、改組後の全国シルバー人材センター協議会の会長にも就任するなど、高齢者の「働く」ことを促進する実践にも意欲的に関わった（小山(昭)[1980], p.65、濱口[2004], pp.161-2）。制度審や後述の社会経済国民会議等の、国レベルのみならず、地方自治体における、より「現場」に近い活動への関わりも、この時期の思考に影響を与えていると考えられる。

521 大河内[1974b]

522 周知のとおり、ビバリッジ報告において最低賃金（銀）制は、社会保障計画の前提として、完全雇用とは同列に扱われていない。だが大河内は 1950 年代の論考において、最低賃銀制度の実現がまがりなりにも必要であり、ビバリッジの強調するところでもある（大河内[1953]）、あるいは、社会保障制度を実現するための条件が完全雇用と最低賃金制の確立であることは、イギリスにおけるこの制度の提案者であるビバリッジ卿の報告書「社会保険と関連サービス」（1942 年）の強調したところ（大河内[1958]）だと指摘していた。

523 原本では「協調」とされている。

をもちながら機会に恵まれない者は、国に対してそれを要求する権利があることを意味するとした[524]。

(2)社会政策と社会保障の連続

大河内は続く幾つかの論考で、社会政策について所謂「大河内理論」からの拡張の必要性を論じ始めた。

74 年 8 月の論考[525]では、まず年金について、人口構造の変化に伴う世代間の負担の均衡に言及し、高齢者と若壮年層との意思の疎通と合意が成立していなければ、社会保障の親柱たる年金の基盤が揺らぐとしつつ、若壮年層が期待している年金が支払われることについて、安心と期待が持てるようすべきであると指摘した。また当時の定年が 55 歳である一方、厚生年金の支給開始が 60 歳であることに関し、退職金と年金が同じ生活保障理念の下で併存することは納得できるものではなく、何れか一つに重点を置くこと、現実的には退職金を賃金か年金かの何れかに繰り込んでしまうことが避けられない見通しと思われるとした。その上で、そうした見通しに応じ、個人のライフ・サイクル上での生活設計にも、根本的な変化が生じなければならないだろうと指摘した。また医療保険では、被用者が退職後国民健康保険に移ることについて、従業員であった当時の資格をそのまま継続させるべき、と主張した。これらは公的年金が現役世代に老後の安心を提供することで、現役世代の「労働力の保全・培養」に資することを示すとともに、高齢期の保障を、医療保険も含めて生涯トータルで捉える必要性を唱えたものである。

一方で生活保護については、雇用や雑労働、手内職等を通じてささやかな収入があると、その額だけ扶助金から差し引かれる現行の制度は、保護世帯を「働く」生活から疎外し、社会的に一種のうしろめたさを感じさせるような雰囲気に追い込みつつあるため、根本的に改善すべきと主張した。更に同年 9 月の論考[526]で失対事業の労働者の例と並んで難病患者について言及し、医療を放てきした結果多くの難病患者から社会復帰に向かわせる機会を奪い、社会福祉に追い込むことがあってはならないと指摘した。これらは、高齢者のみならずあらゆる人々について福祉と「働く」ことを一貫した形で捉える姿勢を主張したと理解できる。

---

524 大河内[1974c]。この大河内の労働権に関する説明は、近藤が指摘したメンガーの生存権の理解(第 3 章第 1 節(3))を想起させる。ただし近藤は、「労働能力者の生存権については、その実現がなかなか困難であって、その故にこそ『労働権』への要請が生じたのである」という立場であった(近藤[1952], p.188)。後述する大河内の「総合社会政策」を成立させるロジックにおいて「働く」ことが強調され、生存権の援用がないことを踏まえると、大河内の説において、近藤同様の経済学的視点の貫徹(あるいは田多([1994])の言う「原理的」な姿勢)が伺える。他方、ここで見る近藤の主張が、生存権の実現が困難であるから労働権が与えられたといったニュアンスであったのに比べ、大河内は労働権、すなわち「働く」ことの権利をより積極的なものとして主張していた。後述するように、大河内は「働く」ことに単に生産への寄与のみを見出すものではなく、むしろ「働く」ことは人間の本質ですらあるといった捉え方であった。近藤と大河内は経済学的観点の貫徹という意味では類似していたが、「働く」ことに関する捉え方において、両者には違いが見られた。

525 大河内[1974d]。

526 大河内[1974e]。

さて、続く 75 年 6 月の論考[527]では、社会政策について、所謂「大河内理論」からの拡張の必要性を、以下のように初めて記述する。

まず、戦前において社会政策は、労働力又はマンパワーの総体としての保全のための、合理的手段の体系として理解されていた一方、社会事業は労働力又はマンパワーとしての資質を喪い、再生産のプロセスから脱落した者に対する対策として、その本質が規定されていた。新憲法の下で、そうした脱落した国民も新たに社会保障の対象として採りあげなければならなくなったが、社会政策の対象のマンパワーとそれ以外とは、それほど画然と切り離して考えることはできないのではないか、と問題提起した。次いで雇用関係の下にあるマンパワーについても、労働市場に登場するまでの未成熟なマンパワーと、定年を過ぎ老齢化したマンパワーの扶養という点から、労働力対策としての社会政策は、不可避的に社会保障と結びつかざるを得ないと指摘した。

このうち未成熟なマンパワーに関しては、高学歴化による学費や扶養負担に関し、扶養者の賃金問題として扱うのみで処理し難いなら、社会保障という形で対処しなければならなくなり、生活保護や児童手当もそうした位置づけを必要としているとした。また老齢化したマンパワーに関しては、無拠出の老齢福祉年金や老人医療の無料化などの「思いつき」が分散的に突出する一方で、生活保障の仕組みは著しく立ち後れていると断じた。さらに日本の社会保障は、まだ社会政策と制度的に継続されてはおらず、廃棄労働力に対する「塵介(ママ)焼却場的な」機能を営もうとしている点で、慈恵的な含意の強い戦前の社会事業と共通のものが残っている、と批判した。その上で、これらのことから、近い将来、社会政策と社会保障の、正しい接続と連続性を検討しなければなるまいとした。さらにはこれまでの考え方や発想を変えてかかることが必要であると、パラダイムの転換を示唆する語で結んだ。筆者はこの論考に、「大河内理論」からの転回による「総合社会政策」の萌芽をみる。

続く同年 10 月の論考[528]では、高学歴化、現役世代の扶養負担、老親の扶養、退職金と年金等、繰り返し論じている問題を個人の生涯に即し再論した上で、一つの世帯の何十年かの「刻苦精励な」ライフサイクルを正しく把握することが、社会保障の絶対条件であると主張した。同時期の 75 年 9 月、社団法人中央政策研究所は、誕生から死に至るまでの生活を基点にした新しい社会システムの構築を提唱し、福祉も一時点での保障ではなく、生涯全体に渡る安定性の保障であるべきとする「生涯設計＜ライフ・サイクル＞計画」をまとめ、三木武夫首相に提出した[529]。大河内もこのライフサイクルというコンセプトを補助線として、自身の視座を整理していった。

---

527 大河内[1975a] 。

528 大河内[1975b] 。

529 「生涯設計＜ライフ・サイクル＞計画」は、中央政策研究所が 9 名の学者（村上泰亮、鈴木淑夫、蝋山昌一、富永健一、西川俊作、井原哲夫、松原治郎、地主重美、原芳男。うち地主は 89 年 7 月に社会保障制度審議会の委員になり、95 年の総合勧告策定に参画する。）に作成を依頼して取りまとめたものである(秋谷[2011])。ここでは、国民のライフサイクルを「生まれてから学校教育を終えるまでの時期」、「学校教育を終えて自分の職業を選び、やがて新しい家庭を築くまでの時期」、「職業人として定年まで働く時期（既婚婦人の場合はそのような夫を援け、変化する家庭を主婦として管理する時期）」、「老後の時期」に分け、「ライフサイクルを通じて、安心してそれらの仕組みに依拠して生活出来るように全体がシステム化されていない」（第 2 章）と批判した上で、「誰でも、どこでも、いつからでも学べる教育制度」「誰でも努力すれば家を持てる制度」「誰でもナショナル・ミニマムを保障される社会保障制度」「誰でも安心して老後を送れる社会」を四つの柱とし、各般の提言が行われた。特にこの計画が目指す「新しい社会システムの構築」は「その人

(3)「大河内理論」の転回

大河内が次にまとまった論考を示したのは、78 年 9 月、財界、労働組合、消費者団体、学識経験者などの各界代表で組織する社会経済国民会議の報告書『福祉政策の総合的検討 －総合的福祉政策の国民合意を求めて－』[530]においてである。この時期はオイルショック以降先進資本主義国の戦後体制としての福祉国家が頓挫し、社会・経済システムの新たな有様が問われた「歴史の転換期」[531]にあたる。前述の「ライフ・サイクル計画」に続き、77 年 5 月に経済企画庁の総合社会政策基本問題研究会が、OECD での検討の日本側受け皿として『総合社会政策を求めて』をまとめており、社会経済国民会議の報告書も一連の流れに即していた。報告書本文とは別に、大河内名義で冒頭に寄せられたのが論考「新しい社会政策の理念を求めて」[532]である。この間を通じ徐々に「大河内理論」の転回の素地が形作られていくが、この論考においてその転回を初めて明示的に表した。

まず社会政策の本質について、憐れな労働者への道義的救済や、労使の利害対立への妥協と協調にあるとする理解、特定階級の利害ではなく、全体の調整の中で諸階層が利害の保全を目指すものとする理解、又は労働階級の闘争を援護し、資本主義を社会主義に転換するのに役

の誕生から死に至るまでの一生の生活」を基点になされなければならないものであり、「福祉」も、高度成長政策への反作用としての「一時点でのその都度のナショナルミニマムの保障」ではなく、「生涯全体にわたる見通しの安定性の保障」であるべきとされた（第 3 章）。

またこの「計画」の各論において、「（注：高齢者の）勤労は人間らしい生き方を感じ、内面生活の充実を得るための行為として存在するものであり、またそのように存在させるべきものでなければならない」との指摘（第 6 章）がある。こうした考え方は、当時の大河内の主張とも共鳴するものがある。

530 大河内は報告書をまとめた同会議の総合福祉政策委員会の委員長であった。この報告書では「総合（的）福祉政策」を、OECD のいう総合社会政策(integrated social policy)に見合う概念であり、社会保障政策のほか雇用政策、環境政策、住宅政策、教育・文化政策、家庭やコミュニティに対する政策をも包含していると定義した(p.12)。これは同じ言葉ながら、経企庁研究会が「総合社会政策」の概念を経済政策をも内包する極めて広範な政策の集合としていたのと比して狭く、経企庁研究会のいう「社会政策」に近いものであった。論考で「総合福祉政策」「総合社会政策」「（新しい）社会政策」等の用語が錯綜して用いられているが、大河内によれば、「新しい社会政策」の理念は、人間のライフサイクルに沿った出生、生育、成熟、老衰、死亡の全過程を通じて対象とするもの、かつ老齢者や幼少年期をも含めての、世帯の生活の再生産を可能ならしめる政策手段の体系でなくてはならないとした上で、呼称については名辞の問題に過ぎないとしていた。（大河内 [1979a], p.240）。

なお本稿では 9 月に刊行された報告書に掲載されたものを参照したが、小野[2017]では、同会議が同年 11 月に刊行した『総合的福祉政策の理念と方向 －日本型福祉社会の提唱－』に掲載された論考を参照した。両者に掲載された大河内の論考はタイトル、内容とも全く同一のものであった。それだけではなく、両者は装丁と書名、及び筆者が確認した範囲では小見出し一か所(p.15)を除き同一のものであった。

531 兵藤[1990], p.136

532 大河内[1978]。タイトルがほぼ同じ（新しい『社会政策』の理念を求めて）論考が翌 79 年 5 月に発表され、81 年の『大河内一男集』に収録されている（大河内[1979a], pp.225-248）。両者は論旨のみならず行論も同じであり、78 年の論考は 79 年の下書きのようなものになっている。前記の先行研究での検討対象は、兵藤[1990]を除き、79 年のものとなっているが、本稿では大河内の思考の変遷を追うため、あえて 78 年の論考に焦点を当てた。

立つものとするという理解は、いずれも時の社会的背景に由来するものであり、背景が変化すると概念構成も無意味になると述べた。次に、よって、社会政策の本質を資本主義社会における労働力の保全・培養に見出す「大河内理論」こそ、社会政策を近代産業社会にとり不可欠なものとし得ると、その正当性を再確認した。その上で、老齢化社会の進行とともに、「資本にとっての生産用益」、すなわちマンパワーから脱落する者や、再びマンパワーとして正常に機能しうる見込みのない者の比重が大きくなる。このため「新しい社会政策」の理念の一つは、人間のライフサイクルを長期的に捉えて、マンパワーの未成熟期、成熟期、衰退期を整合的に包括するものでなければならない(「縦」への広がり)とした。

また社会政策の広がりに係る2点目として、「消費」の視点から捉える必要を主張する。まず、ある個人が日々マンパワーとして労働する以外の一切の生活は、そのマンパワーとしての生活や存立と固く結びついており、その限りにおいて有意味であると指摘した。そして、非労働、即ち「消費」の側面も含めた生活全体が、効率の高い安定したもの、あるいは人間らしく快適なものに高められるか等の検討は、マンパワーとしての生活や存立と固く結びついているという意味から進められるべきであると述べ、「消費」を行う非労働の生活も、社会政策の射程として捉えるべきとした。

更に3点目として、「縦」への広がり、また非労働、即ち「消費」への広がりの双方が妥当適切であるならば、労使関係の中に雇用労働の提供者として位置している人間だけでなく、その他の階層、例えば各種の自営業者や自由職業の従事者、そして世帯内の妻、さらには無業の人々までも含めて、改めて社会政策の対象に牽き出すという、対象者の「横」への広がりを、「至当な態度」と表現した。更に労働者階級の社会的地位や生活水準、発言力が強大になり、優位に立つ勢力となった現在、「社会政策」におけるマンパワーの定義は検討し直されなければならない、とも指摘した。

この「至当な態度」であるとの表現に関し、78年の論考においては、何故「至当」なのかの理由の説明はなかった。ここでは単に国保や国民年金の創設で、社会保険制度が雇用労働者以外の階層に適用されるようになったこと、及び養老(老齢)廃疾(障害)保険の対象者が保険事故に遭遇した場合には、マンパワーとして機能しえないにも係わらず、老廃保険が社会政策に位置づけられていたことを想起すべきだと述べるにすぎなかったが、79年の「新しい『社会政策』の理念を求めて」では敷衍した説明を行っていた[533]。まず中小企業、小売商、自営農などの独立自営業に従事する者、さらに「各種雑多の自由職業の従事者たち」は職業社会の中での「働く」階層であり、賃銀労働者としての労働苦と弱体経営者としての辛酸を共に嘗めなければならない立場にあるので、それら各種の人々(家事に従事する「妻」や「多数の無業者及びこれに準ずる不安定就労」の者を含む)をも広く社会政策の対象と考えなければならないとする。その理由として、当時の日本では、雇用関係そのものが55 歳という若年定年的ルールによって中断されてしまうため、国民健康保険と国民年金がともに労使関係の中断ないし終了した人々をも包摂することになっていることと、それらの人々に加えて自営業者や無業の妻等、雇用関係以外の社会層の比重が大きいことを挙げた。そして雇用労働者に対する社会保険が国民各層に拡大されなければならないとするなら、社会政策が雇用労働者以外の社会階層までを広く包含するのは当然であると結論付けていた。さらに日本の高齢化社会への進行が速やかであればあるほど、社会政策は「新し

533 大河内[1979a], pp.244-5

い社会政策」としての実態を持たなければならないので、「横」への広がりとして雇用労働者以外の層も支えなければならなくなるとの認識を示した。高齢化の影響に関し、「縦」への広がりでは個人のライフサイクルに着目したが、「横」への広がりにおいては社会全般の状況をマクロで捉えたと指摘できよう。

次に、翌 79 年 6 月の『社会保障入門』の第 4 章「『総合(インテグレイテッド・ソシアル・ポリシイ)社会政策』というもの」[534]では、社会保障制度のデザインについて何点か言及した。例えば沿革と目的、背景と仕組みとを異にする社会保険と公的扶助は、単に並列的に社会保障の名の下に束ねられるべきではない。そうではなく、救貧法的な、市民権の剥奪に近い環境の下で行われる公的扶助を、生活の自己責任と自立の意識に結び付いた社会保険に制度的に組み込み、あるいは少なくともそれにリンクせしめるように運営することが、社会保障の整合性を貫かせるために必要な措置であるとした [535]。また「総合社会政策」においては、国民全体の福祉を、縦断的にも横断的にも均整をもって配慮することが求められるので、所得の高低に応じた保険料の醵出と、画一的な給付という考え方は今後とも社会保障が掲げなければならない理念であると指摘した。さらには福祉の総合化のため、全体に渡っての整合的で計画的な、(医療や住宅、環境、教育等の)社会投資や福祉投資が先行されていなければならない、等の指摘もなされた。

これらの考察を通じ、大河内は社会政策概念の転回の理由と方向性について、「ライフサイクル=『縦』」、「『非労働』『消費』生活」、「雇用労働者以外の者=『横』」の 3 点にあることを明確にした。一方で「『総合(インテグレイテッド・ソシアル・ポリシイ)社会政策』というもの」では、社会保障の諸制度、なかんづく社会保険と公的扶助をはじめとした福祉の制度を、社会政策として統一的に捉えるコンセプトを提起できていなかった。しかし、追って自身が特殊日本的と考える労働観を鍵に、それらを統一的に捉えることへの伏線といえる記述もあった。

大河内は、「人間は常に社会的人間としての意義と性格を持ち続けようとするかぎりにおいては、彼は何らかの形での『働く』営みを、不断に、そして意欲的に、持っているのでなければなるまい。」という持論を提示した上で、労働をアダム・スミスは労苦と骨折り(トイル・アンド・トラブル)と評したが、日本人の生活の中には、労働を人間にとって避けなければならない苦痛だと信じるような思想が、定着していたとは思われない。むしろ、人間は常に社会的人間としての意義と性格を持ち続けようとする限りにおいては、何らかの形での働く営みを、不断に、かつ意欲的に持たなければなるまい、といった思想が、自ずから成熟していたように思われると、日欧の労働観の差異を指摘した。次いで「働く」という語

534 大河内[1979b], pp.82-124。

535 社会保険と公的扶助の有機的な関係性の構築に関し、大河内はこの少し後の時期に当たる 1980 年のエッセー(大河内[1980a])において、社会保険と公的扶助が社会保障という一つの制度の中に投げ込まれていることに関して、筋を通すための一つの方法は、公的扶助をできるかぎり社会保険的な仕組みに接近させ、それとの連繋を図ることである。ただしそれが不可能であるとするなら、公的扶助を社会保障から切りはなして、これを一種の国家補償的なものとして割り切り、他の各種の国家補償的な制度の中に組み込むべきである。なぜなら、公的扶助は、保護の対象となる世帯の速やかな社会復帰を基本理念とするなら、生活における自己責任の原則に立つものとして、社会保険と並んで社会保障の一分野であり得るだろうが、保護世帯が被救恤的窮民として固定化してしまうような実態なら、そのような世帯をつくり出した国なり地方自治体の責任が問われなければならないし、そうなれば公的扶助はもはや社会保障の一分野ではなく、国家補償の対象であるべきものだろう、とすら述べていた。

の意味を、無業の人間といわれる者であっても、その存在が直接間接何らかの意味で「働く」生活の機能を営んでいるかも知れないとして、広く捉えた。その上で、これらを前提としなければ、総合福祉、福祉の総合化、「総合社会政策」といった観点、あるいは「社会保障とよばれる包括的な制度」の導入なりは、日本の土壌に安定した根を下ろすことはできないのではないか、といった、自身が特殊日本的と考える労働観を、キーコンセプトとすることの有効性を示唆していた。

(4)総合化の一応の完成

いよいよ最晩年に近づいた大河内は、82 年 1 月に「社会政策におけるインテグレーションについて」[536]を発表した。

まず前半は「大河内理論」とその「縦」への広がりの根拠づけに充てられた。それに続き、社会保険としての年金保険とは、人間労働力の生涯を通じての保全を貫こうとするものであると述べ、年金制度を社会政策とインテグレーション(統合)する論理が紹介された。その理由として、老後不安の解消による現役時の能率や生産力の増強等の間接的な効果[537]だけでなく、日本の雇用慣行上、比較的若い年齢における定年退職を慣行としているので、労働生活と年金生活との差異が明確に区分できず、年金を受給しつつ労働生活を続ける場合が、かなり一般化していることを挙げた。このことは、労働生活に対する日本人の意識等が、欧米人のそれとは著しく異なったものであるとして評価された。また定年退職を強制されない自営業者や自由職業の従事者の場合でも、年金保険に加入するのが日本の年金制度であることも指摘していた。これらのことは、老人は自分なりの「働く」ー雇用労働に限った意味ではなく、少額、無給の場合もあり得るー生活を送ることで生き甲斐を覚え、年金はその基盤となっている、即ち、年金が「働く」老人を部分的に保全していることを意味する。ここには、大河内が、我が国独自と見なす労働観を援用することで、年金制度と社会政策とを積極的に統合する論理を見出そうとする姿勢が伺える。

次いで社会政策の「横」への広がりを再検討し、その中でとりわけ公的扶助の意義について、窮乏に落ち込んだ特定の世帯が可及的速やかに社会復帰でき、自立しうるように援護することにあるとの考え方を再提示した。これらを受け、遂に大河内は「大河内理論」でいうところの社会政策と、年金や医療等の社会保障、公的扶助、あるいは社会福祉を統合するための基本理念として「働く」こと、即ち、諸施策の共通対象が人間労働力であり、マン・パワーないしレーバー・フォースであり、広くヒューマン・パワーであることを、明確に提示した。大河内は、かつて自身が、社会

536 ここでは『週刊社会保障』82 年 1 月 4 日号掲載の論考(大河内[1982b])を参照したが、若干の文言以外ほぼ同じ論考が、83 年 10 月発行の『社会政策叢書第VI集』に掲載されている。これは、81 年 11 月に開催された社会政策学会第 63 回研究大会の、報告と討論の結果を中心にまとめたものであり、大河内も論考と同じタイトルで報告を行った。また叢書の後書きで、編者の西村豁通が「原稿締切の昨年 12 月 25 日前後に届けられたのは望月会員および大河内先生のものだけ」(西村(豁)[1983] ,p.234)としていることから、81 年秋の大会報告を原稿にしたものを『週刊社会保障』に寄稿し、82 年末に叢書用原稿を整えたことが推察される。本章では、大河内の思考の変遷を追うため、時期の早い大河内[1982 b]を参照した。

537 この効果につき、かつて大河内は「(年金保険)制度があることによって、現役の労働者にとって、自己の将来の生活不安が幾分とも解消される結果、彼の現在の能率や出勤率が向上し、生産が増強される、という」「あくまで労働心理的または社会心理的な問題」に過ぎないと指摘していた(大河内[1950], p.179。なお三訂版となる大河内 [1981b]においてもこの記述は維持されていた(p.182))。

事業は労働力たる資格と能力を喪失して「被救恤的窮民」化した人々に対する、上からの救済措置だと述べたことについて、むしろ公的扶助あるいは広く社会事業は、この人々、または沈殿崩壊状態に落ちた世帯の社会復帰に向け、労働力なりマン・パワーとしての機能を回復せしめる緊急手段と考えるべきであったのであり、今日社会福祉とよばれているものについても同様である、という考えを示した。その上で、福祉を賦与することではなく、「働く」こと、また働こうとすることによって自分もまた社会の一員であり、社会に何かを寄与しているのだという人間的歓びを持つことこそが「生き甲斐」であるとした。そして、それを促進する条件や環境を整備することが真の社会福祉である、と述べ、社会政策と社会保障、公的扶助、社会福祉を、「働く」ことをキーコンセプトとして総合化したのである。ここにおいて、「大河内理論」の彼自身の中での転回－社会政策の「総合化」－は一応の完成を見た。

(5)資本主義社会での人間観の一貫性

大河内が社会政策全体を貫く基本理念として「働く」ことを据えた根底には、生ける人格的存在と人間の主体的尊厳とが、生産要素としてのマンパワーとして登場するという事実の中に、資本主義社会に於ける人間の宿命が隠されるという見方があった [538]。晩年の「転回」までの道筋は、この人間観に基づき、現実の社会問題や社会保障制度の展開と、自説との整合性をいかに確保するかを考え抜いたものと言える。

大河内は 1938 年 11 月に以下のように論じていた。「資本制経済に対する対抗的要素としてではなく、かえってそれ自身の生存にとっての必然物としての社会政策を理解するためには、何よりも先づ我々は、社会政策の対象たる近代的賃銀労働者をば『労働力』として、とりわけ資本によって購買せられる商品として、理解することに努めなければならない。事実、労働者が資本によって自由なる商品として買いとられ、彼の運命や人間存在があげて資本の強力の下に委ねられているという事実は、人格の尊厳をかりそめにも信ずる者にとっては、忍び難き事実ではあるが、而も労働者が商品たる『労働力』として登場せざるを得ないという事実に対する倫理的非難からは、社会政策の本質理解にとっては何物も生まれては来ないのである。」「我々は先づ、労働者を商品たる『労働力』として冷徹に理解することから出発しなければならないだろう。この態度は、社会政策の資本主義的必然性を確定するための抽象であって、『労働力』が商品であることに対する何らかの価値判断を含むものではないのである。社会政策の認識にとって重要なことは、人格的存在が商品としての『労働力』に転化しているという点に在るのではなく、逆に、商品＝『労働力』の担当者がまさに生ける人間であり、人格的存在であるという点に在る。資本制経済は、しばしば言われるごとく、価値関係の転倒せる社会である。ゾムバルトの指摘しているように、人間の価値は価値の序列に於いて単に物的価値の下に置かれるのみでなく、物的な尺度によってその大いさが測られる。かかる価値理念に従って、労働者はまた何よりも商品価値を持つ者として、『労働力』として、現れるのである。資本制社会に於いては、物として売らるべき『労働力』として存在することによって、始めて労働者は人間として社会的に存在することが出来るのである」[539]。ここでは、人格を有する人間が労働力商品を売る主体として扱われることを「忍び難い」と捉えているものの、資本主義社会において、人は労働力としての存在により初めて社会的に存在できるという事態に

538 大河内[1981c], p. ii。
539 大河内[1938] (大河内[1969], pp.121-2)。

ついては、受け容れざるを得ないと考えていたのみならず、あえて積極的に捉える姿勢も見せていた。

この考え方は、約 40 年後においても繰り返された。79 年の「新しい『社会政策』の理念を求めて」においては、「いかなる人間、雇用労働者も自営業者も無業の妻も、社会の一員として、社会の中で生きようとするかぎりは、なんらかの意味での『働く』生活に汗を流すことが必要であり、それを通して人間ははじめて社会につらなることができるのである。『新しい社会政策』が単なる福祉としての福祉の進展を意味するだけでなく、また単に『社会政策』から切りはなされた『総合福祉』ではなく、まさに『新しい社会政策』であり、その意味での『総合社会政策』である理由は此処にあると言わなければならない」とした[540]。また「『総合（インテグレイテッド）社会政策（ソシアル・ポリシイ）』というもの」では、あらゆる人間は、「それぞれなりの立場に応じて人間として『働く』営みを欠くことはできないし、またそのような営みを継続するかぎりにおいて、その『働く』人間の営みは総合福祉の基本的なエネルギーとして、尊重されなければならない」[541]と、人間の本質が、「働く」ことを契機に、自身と社会がつながることに見出されるとの考え方を繰り返していた。これらは生き甲斐と「働く」ことに係る一連の論考、また税方式の社会保障への移行を進歩とする考えや、「生活の社会化」を批判した発想と通底する。個人の自立と自己責任、及びその表象としての「働く」ことこそ、人間存在の根幹であるという点において、大河内は一貫していた[542]。

第 2 節　大河内の転回の制度審への影響の検討

大河内会長時代の制度審は総合勧告こそなかったが、例年の法案への答申に加え、「勧告」に次ぐ重みとされる「建議」等を精力的にとりまとめた（第 1 編第 2 章第 1 節参照）。4 回の「建議」のうち「今後の老齢化社会に対応すべき社会保障の在り方についての建議（老齢化社会建議）」（75 年 12 月）、「皆年金下の新年金体系（新年金体系建議）」（77 年 12 月）及び「高齢者の就業と社会保険年金－続・皆年金下の新年金体系－（続新年金体系建議）」（79 年 10 月）の3つは、喫緊の課題であった高齢化への対応を主題としていた。

老齢化社会建議においては、戦後 30 年のライフサイクルの変化をデータで押さえた上で、従属年齢に係る見方を変える必要性を示唆するとともに、高齢化対策の中心課題として年金や保

---

540 大河内[1979a], p.248。

541 大河内[1979b], p.117。

542 逝去前年の健保連西野嘉一郎会長との対談においても、「自助努力ということですが、これは医療についても年金についても共通の問題です。私は社会保障制度審議会のある建議の中で、自助努力という言葉を入れるということで、何度も何度も大激論やったことがあります。結局、自助努力という言葉は入れましたが、そういう言葉を使うこと自体にまだ非常に反発があるんです。しかし、もうこういう状態になったら自助努力ということで、年金にしても医療にしても考えないと、これからは全体が崩壊するおそれもある。」「医療にしても年金にしても、自分で努力して、できるだけとことんまで自助努力でやっていく。そして、それがどうしてもやり切れないところは、公の仕組みで援助してもらう。そういう考え方の序列をきちんとつけることが必要で、働かないで社会保障を完璧にすることが福祉国家だという考え方は、もう辞めてもらわなければならない」と述べていた。（大河内・西野[1983]）

健・医療対策等に先んじて雇用を採りあげ、その重要性を強調した[543]。続く「新年金体系」に係る議論では、制度設計論とともに、年金、高齢者雇用両面に渡る検討が両者の関係を軸に行われた。具体的には、ヨーロッパ並みの高齢化社会に達した日本の高齢者(の生活)が、(当時の日本のような 55 歳定年慣行がなく、年金受給を職業生活からの引退の時と考える)ヨーロッパ並みの「働く」生活と結びつくことの可能性を展望するだけでなく、長期的な財政の安定の観点から、「新年金体系」として提案した二階建て方式の一階(付加価値税を財源とする基本年金)[544]、二階(現行の社会保険方式の年金を存続)双方につき原則 65 歳を支給開始年齢[545]とした。また、続新年金体系建議では、年金と雇用の接続が主要テーマなので当然ではあるが、高齢者の就業に一章を割き、当時、当面 60 歳とされていた定年延長の目標が達成された場合には、それを超える定年延長や、65 歳までの継続雇用を可能にすること、そのための労使の協力、離職高齢者向け施策の充実、在職期からの支援措置等の必要性について指摘した。

更に強調すべきことは、高齢化社会のあるべき労働観が提示されたことである。老齢化社会建議では、職場や家庭から疎外された老齢者が増加している状況に鑑み、単なる稼得という視点ではなく、社会参加の契機として雇用の意義を指摘した。また新年金体系建議では、老齢者にとって「仕事」を持つこと、即ち「働く」ことが、どれほど生きがいにつながっているかを思うからであり、老人を自閉的な疎外感と孤独感の中に放置することの残酷さを感じるからであるとし、「働く」こと

---

543 大河内が委員に就任する前の、1972 年 2 月の老人福祉法の改正(いわゆる「老人医療費無料化」に関連した法案)に関する答申中の、幅広く高齢者施策の推進を求める記述では、「所得保障、住宅の確保、その他老人に対する福祉全般」が例示され、「雇用」への言及はなかった。一方で、老齢化社会建議に先立つ、大河内が会長になった初年度の 73 年 2 月の厚生年金保険法・国民年金法等の一部改正について(答申)においては、公的年金に係るものであったこともあろうが、「定年制の延長、再就職等職業生活の機会の拡大、住宅政策における老人への配慮、寝たきり老人対策等各種の施策の充実も忘れてはならない」と、同様の高齢者施策の列記の中で雇用問題がトップに掲げられていた。この答申の作成は大河内が会長として初めて関わったもので、他の委員との文言調整に自ら当たったものであった。

544 大河内が強調してきた自立と自己責任意識と、それに基づく社会保険に関する考え方を踏まえると、「新年金体系建議」で一階部分について社会保険ではなく全額税方式を提唱したことは一見矛盾するように考えられる。この点について、大河内が監修した制度審事務局の手による建議の解説書(総理府社会保障制度審議会事務局編[1978])は、「保険主義は社会保障の支柱であり、望ましい面はもっているが、保険財政の見通しからいって今後に予想されるような大幅な保険料の引上げを行っていくことは実際上困難であり、また保険主義を進めていくだけでは、無年金者や低年金水準者の解消はあり得ないし、また、給付の格差是正にも限度がある」と、また従来の考え方との整合については、「『新年金体系』の目標、中心となる年金制度は(注:二階部分の社会保険方式による)『社会保障年金』であり、基本年金の創設はその「基礎作り」と、現実との妥協において提案したかのような説明の仕方をしていた(p.127)。新年金体系は重鎮委員であった今井一男が積極的に主張したことが知られているが(第 1 編第 2 章第 2 節(6)参照)、大河内自身は同じ解説書の座談において「(注:新年金体系では)『社会保険年金』に対する積極的な意欲がなくなってしまうおそれはないだろうか、つまり『基本年金』のほうでこれだけは全額国庫負担で確保してあるということが裏目に出ることはありはせぬかという点が、私にとっては不安な点でした。」と述べていた(p.231)。

545 77 年 12 月 19 日の新年金体系建議の取りまとめに先立つ同月 9 日、厚生省の年金制度基本問題懇談会が中間意見をまとめたが、被用者年金の支給開始年齢について引き上げの方向性のみ指摘されており、65 歳といった年齢の明記はなかった。なお同懇談会は 79 年 4 月 18 日の最終報告で初めて「長期的に 65 歳に引き上げる必要がある」と提起した。

が生きがいを与えるものである点を強調している。同様に、続新年金体系建議の結語でも、公的年金制度の支給開始年齢は原則として 65 歳に統一していくことを提案しているが、それは単に将来の年金財政の安定の必要性からのみ判断されたものではない。むしろ、日本人の将来の平均寿命の伸びとあいまって、働くことの意義の自覚と社会的承認をそこに見出そうとするものであるという、同旨の記述を見出すことができる。

また新年金体系建議によれば、本来、人は老齢になっても、「働く」ことに意義を見出すとともに、それによって自分が社会的存在であることを確認するものである。「働く」ことは老人にとって社会に対する「貸方意識」とも言うべきものを感じる契機になるものである。年金はまさにそうした老人に対して、生きている誇りと意義とを与える「足場」となる。その意味において、年金は単なる金の問題ではない、といった指摘もある。これらの記述を見ると、この時期の大河内個人名での論考等と発想や内容が類似している。特に最後の指摘は、82 年の論考[546]において、受給年齢になっても「働く」者であるという意識が旺盛で、かつ実際に働いている者も多い日本の高齢者を、金銭面で支えるのが年金であると述べていることと共鳴する。

勿論何れも有識者委員を中心とした起草委員が執筆し、審議会で合議の上まとめたものではある[547]。また会長としての大河内は、委員の意見を引き出し、全会一致に向けてまとめを行った姿勢への評価が高い[548]。しかしながら、これらの指摘からは、審議や意見交換等を通じ大河内の考えが制度審の議論に影響を与えるとともに、逆に大河内も制度審から刺激を受け、自身の考えの転回に影響を与えたことが示唆される。

一方、新年金体系に係る議論が一段落した後制度審に託された大きな仕事は、80 年 3 月の老人保健医療対策に関する基本方針の白紙諮問であり、また 82 年 7 月からの老人福祉の在り方に関する議論であった。そして、被用者保険本人 10 割給付の見直し等を盛り込んだ健保法等の

---

546 大河内[1982b]。

547 これらの大河内の論考と類似した記述に関し、まず 77 年 12 月 12 日の制度審全委員委員会で、前段で引用した「本来、」から始まる文を含む、章全体の見直しを求める籠山京の発言に対し「老人に対する訓示だとおっしゃったけれども、私はそんなことを書いた覚えがないのですね」と答えた。また原案の「病む老人ではない限り」という表現の削除を求める籠山に、例外の明記との趣旨を懸命に説き、最終的に削除を認めるものの「籠山さんと私とは見解が違うのだな」「籠山さんは、年金をもらったらあとは遊んでいた方が良いというお考えでしょう」等気色ばんだととれる発言もあった。

また翌週 19 日の同委員会で、老齢者の「働く」ことと生き甲斐、また「自閉的な疎外感と孤独感の中に放置することの残酷さ」等の表現のある文について、小川泰のもう少し明るさがあってもよい旨の発言に対し、大河内は「私の書き方が十分でなかったのかもしれません。あるいは、私が書いた時点で、私の気持ちが非常に悲観的だったのかもしれない」と答えた。その後「私ども(引用者注:起草委員)の書いた意味は、小川さんのおっしゃった意味、お考えと違うわけではない。」と答弁した。これらはいずれも大河内が自ら筆を執った可能性を示唆している(国立公文書館保存議事録参照)。

なおこの議事録においては籠山京の名字を「篭山」と表記していた。制度審の「年史」の巻末名簿でも「篭山」と表記されているが、本稿では、本稿で唯一引用している籠山自身の文章において「籠山」とされていることから、「籠山」で統一している。

548『社会保障制度審議会四十年の歩み』座談会での山本正叔、森岡道一、土井一清、船後正道の発言(船後以外は発言時には元委員)(隅谷他[1990],<40, 17-20>)。

改正や、基礎年金制度の導入等年金改革法案の審議がこれに続いた。これらの法案の答申が行われたのは 84 年 2 月 23 日、大河内が逝去したのは同年 8 月 9 日であった。

大河内時代の制度審は、急速な高齢化等によりニーズが膨らむ一方、オイルショック以降の経済基調の変化、またいわゆる臨調・行革審路線の下社会保障の抑制が政府のアジェンダとなっていく中で、課題山積の社会保障の審議に追われたと総括できる。従って、「総合社会政策」に関する自身の手[549]を経た制度審への影響は、転回が完成するより前の時期の 3 建議において、年金と高齢者雇用の関係を示す以上には及ばず、特に大河内が「総合社会政策」として総合化した彼の社会政策の本来の最もコアの部分ー「労働力の保全・培養」ーの意義を再度問い直す機会はなかった。会長就任時には既に 68 歳で逝去時には 79 歳と、そもそも残された時間は少なかったが、大河内には、50 年や 62 年、95 年の総合勧告のような形で、大内兵衛や隅谷三喜男のように現役世代も含めたあらゆる世代を視野に入れた社会保障のグランドデザインを描く機会は与えられなかった。

第 3 節　まとめと残余の課題

大河内は常に、時々の思潮や情勢に流されず、資本主義社会において「働く」存在である人々を護るためのロジックを打ち立てることを志向していた。逝去後の 80 年代半ば以降の我が国では、大局的にみて、グローバル経済の一層の進展の影響等を受け、大河内の視点に引き付けていえば、「労働力の保全・培養」に係る旧来的社会政策と、社会保障に係る各般の施策を「総合社会政策」の下で一体的に進めることの有効性が高まった。それは現在まで継続している。本章の冒頭で例示した非正規労働者への社会保険の適用の問題に関しては、例えば、不本意ながら非正規就業となっている者が女性では若年者、男性においては年齢層に関わらず高くなっており、(不安定ながらも)被雇用者の状態にありながら、雇用関係に基づき提供される医療保険や公的年金の対象とならない者の属性の変容が示唆されている[550]。また、我が国のひとり親家庭の就業率は諸外国に比べて高い一方、母子家庭の就業は一般の女性労働者と同様非正規の割合が高い[551]など、所得税制やいわゆる第三号被保険者制度の影響も受けた労働市場の構造が、現行の社会保障制度を巻き込んでおり、それらの者の現在と将来の生活に与えている課題を解決す

---

549 大河内自身の手によるものではないが、95 年の総合勧告における社会保障制度の理念に関わる記述に、大河内から会長職を継いだ隅谷が、自身の論考を経て「総合社会政策」を取り込んだものが見出せる。具体的には第 1 章第 1 節の冒頭に掲げた「社会保障制度の新しい理念とは、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」との記述である。座談会での委員の発言から、この記述に至るまでには「大河内理論」の発想との関連で逡巡もあったが、隅谷主導の検討を踏まえこの表現で落ち着いたことが伺える(<50, 13, 35>)。この点において、大河内が「広く国民」を対象とした「総合社会政策」に転回したことが制度審勧告に影響を及ぼしたとみることは可能である。この表現に至る思考過程も含めた隅谷の社会保障理論の分析は、残余の課題の一部と考えている。

550 第 2 回社会保障制度改革推進会議厚生労働省提出資料(2014 年 10 月 10 日) 参考資料 2　p12、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou_kaikaku/dai2/sankousiryou2.pdf (2017 年 5 月 7 日最終アクセス)

551 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課資料(2017 年 1 月)　pp.5-6、http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shien.pdf (2017 年 5 月 7 日最終アクセス)

る必要がある。あるいは財源論も含めた子ども・子育て支援のあり方の問題に関しては、それらのサービスへのニーズが高まる背景にある、労働力の需要・供給両面での構造変化により、手薄になる家庭における子へのケアニーズを満たすのに必要な財源調達が課題とされるべきである。それらは、現役世代及び次世代の「労働力」を「保全・培養」するための社会保障制度を、どのようにデザインするかという問題にほかならない。特に、「総合社会政策」が「縦」への広がりによって未成熟なマンパワーを包括することを指摘していたこと、また「横」への広がりによって、社会保険が雇用関係の中断した人々をも包摂することや、「多数の無業者及びこれに準ずる不安定就労」の人々をも広く社会政策の対象と考えなければならないと主張したこと（第 2 節(3)参照）を想起すると、大河内の視点はこれらの課題を考える上で有効なものであることは明らかである。

勿論、当時の議論の中心は高齢化社会に向けた社会保障のあり方にあり、具体的に俎上に上った高齢者雇用と年金との関係への関心の延長線上に、高齢者以外の層についての雇用と社会保障の関係がストレートに浮上することにはならない。また当時の雇用慣行や実態の下では、高齢者以外について雇用と社会保障の関係を改めて問うことは、論点とされなかった可能性もある。だからこそ、大河内が晩年転回を遂げてたどり着いた「総合社会政策」の視点が、当時において社会保障総論を論じる制度審の議論に直接反映される機会がなかったことの影響は、今日的な反省点として捉える意義があろう。

本章をまとめると、①旧来的「社会政策」から「縦」「消費」「横」への拡張を遂げた大河内の「総合社会政策」への転換や、その背景にある「働く」ことこそ人間存在の根幹であるという人間観及び資本主義社会において「働く」存在である人々を護るべきとする発想は、雇用及び社会保障政策の今日的な課題を総合的に検討する上で有意義なものであること、及び②大河内時代の制度審において、「総合社会政策」への転換に基づいて社会保障のグランドデザインを描く機会がなかったことと、それに続く 95 年の総合勧告に結実する隅谷時代の制度審の評価、あるいはその時代以降の取組みについて、制度審が 2000 年末に廃止された等の事実も念頭に置きながら改めて分析することは、今日的な課題の検討に際して有効な作業であるということ、の 2 点になる。本章はその意義と有効性をまずは導出した。今日的な課題に係る具体的な検討に関しては、残余の課題としたい。

終わりに

以上、社会保障制度審議会の発足時の経緯と役割の変遷、及び主要有識者委員であった近藤文二、末高信及び大河内一男の社会保障・社会政策概念と、制度審等における活躍との関係を論じてきた。

冒頭「序」において、制度審に着目した理由として、社会保障は価値観の問題と不可分であることを挙げたが、ここまでの作業を通じ、当初「価値観の問題」と表現したことには、2 つの意味合いがあったことが浮き彫りになったと考える。

1 つは、「序」で記述したように、制度の具体的な内容や水準、制度間のバランス等を検討する際に問われることとなる、個々の制度等はいかにあるべきか、を考える際の価値観の問題である。もう 1 つは、戦前期には我が国において存在しなかった社会保障について、小川泰のいう単なる観念的なものではなく、具体的なものとしてその範囲を確定し、社会システムにおける一つの重要なジャンルとして定着させる過程において常に問われていた、そもそも社会保障という仕組みを導入することについての、価値観の問題である。言い換えれば、大内兵衛の表現を借りれば、なぜ「社会保障をあらしめる」ことが必要なのか、という問いである[552]。

後者は価値観の問題というより、価値そのものの問題と表現するのが正確かもしれないが、これに真正面から取り組んだのが、第 2 編で採り上げた、近藤文二や末高信であった。彼らはいずれも少壮の頃に洋行研究を経験し、先行する欧米での施策展開等を踏まえ、理論的な観点から概念構築を試みた。またそこでの学問的蓄積は、単なる学術論壇上のものにとどまらず、社会保障研究会に始まり、社会保険制度調査会から制度審等の政府の公式の場において開陳され、具体化されていった。社会保障制度の成立は彼らの努力だけに帰するものでは勿論ないが、彼らの理論的考察をバックボーンとする実践が、日本国憲法第 25 条に新たに謳われた、戦前期においてはそのコンセプトすら無かったに等しい社会保障を、戦後数年のうちに「あらしめた」ことに貢献したことは、本稿での作業から導き得たと考える。

末高は、自らの研究の蓄積の上に、ビバリッジ報告よりも早く、社会保険が社会事業等を包括し、整備統合して「一般社会施設体系」となるという、社会保障の先駆ともいうべきコンセプトを主張した。またその体系を、戦後のわが国において定立させる理念として、憲法上明記された生存権を援用した。他方近藤もまた、自身の研究の成果として社会保障概念を打ち出したが、憲法の生存権既定の理解の如何を問わず、資本主義経済の下で生きる我が国国民のため、社会保障を「あらしめる」べく理論武装を試みたのである。また両者は意見を異にする局面もあったものの、公式の場においてはともに社会保障を推進するべく、審議会等において活躍し、また論考を発信し続けた。

他方、制度審は、政府の組織として、我が国に社会保障を「あらしめる」という目的を当初から有するものであった。設立の直接の契機はワンデル勧告であったが、第 1 編で述べたように、単なる GHQ の押しつけではなく、日本側の活動内容に関する意見も盛り込まれた。特に毎年度の政府提出予定法案に対しルーティーンで答申を行うこととしたことが及ぼした意義を考えると、両国の社会保障に関する思惑の化合物とも表現が可能と考える。

ところで、今井一男はその頃の GHQ の政策について、「戦争を二度とやらせないためにほかの

552 小川泰、大内兵衛の表現については、第 1 編第 2 章第 2 節(4)を参照のこと。

方に金を使わせたいという最高政策があったと僕は思う。経済復興も困るけど、いわゆる文教なんかには金を使わせたい、社会保障にも金を使わせたい、そして戦力にならないようにする。そういうトップの腹だったと思う。」[553]と述べていた。この今井の推測を裏付ける資料の準備は現時点ではなく、また社会保障の意義を需要の下支えというマクロの立場から捉える観点からは一面的な評価ですらあると考えるが、今井流の表現で、設立当時の社会保障を「あらしめる」方向へのベクトルを説明したものと言える。また会長であった大内兵衛は 1961 年の論考 [554]で、1950 年を基準に社会保障の国庫負担額が 4 倍弱に伸び、また 1950 年度予算の社会保障費の増加割合が37%と着実に増加、一般会計歳出の「いまや 11．5%を占めるまでになった」と述べていた。この時期の制度審はいわばこのベクトルの方向性に忠実に活動したのであり、予算額が増加したという事実は、大内をして、「しばしば政府の怠慢をせめ、その不誠意に対して心からの怒りをこめたこともあったけれども、また、考えようによっては、政府もよくやったといえないではない」と評価させるものであった。

一方において、制度審には社会保障を「あらしめる」方向性が初期に与えられていたものの、参画していた論者は、単に給付の拡充を求める方向だけではなく、むしろ制度の発展のため、一直線に拡大を指向するようなことではなく、冷静さを持って対処することの重要性も説いていた。

第 2 編で採り上げた近藤文二、末高信、大河内一男の 3 名に共通する、力点の置かれたキーワードとして、「個人の自立」と「自己責任」があった。近藤でいえば社会保険が前提とするのは個人主義であり、また自助の原理に従う。自己責任の論理はそこから導き出されるが、それは資本主義社会と調和的である旨の主張があった（第 2 編第 1 章第 2 節(2)参照）。末高でいえば、デンマークと比較してのわが国における自己責任意識の未成熟さが、1950 年代に入って、拠出をその必要条件とみなすように社会保険論を変転させた一つの理由になったと評価できる（同第 2 章第 1 節(6)参照）。また大河内でいえば、言うまでもなく、個人の自立と自己責任、及びその表象としての「働く」ことこそ、人間存在の根幹であるという彼の一貫した思想（同第 4 章第 1 節(5)参照）が挙げられる。

ここでいう彼らの自立と自己責任意識を強調する姿勢は、その言葉から想起されるような、当世流の、困窮の状態にある者に対し、自らの落ち度があった場合には社会的な救済を与えることを忌避し、彼らをその状態に放置することを容認するようなことではない。むしろ近藤の論考には、自己責任意識の強調により社会保障のメリットを受ける者に拠出を促すことで、給付の水準を豊かにするとともに、給付増の主張の足掛かりを得られるようになるとの意識が伺え（同第 3 章第 4 節(2)参照）、また末高の社会保険論の変転を促した背景には当時の日本の経済状況、特に社会保障に費やし得る資源の乏しさがあったと考えられる（同第 2 章第 1 節(6)参照）。これらは現在の言葉でいえば、「給付と負担のバランス」を確保したうえで、社会保障の充実を図る、という考え方の先駆である。

また大河内においては、時流に流されずに、資本主義社会において「働く」存在である人々を護るためのロジックを打ち立てる中で、そうした自己責任意識の強調に至った（同第 4 章第 3 節参照）。また近藤が社会保障の意義の説明に際して生存権の援用を批判した意図として、給付を豊かにしようとしたことに加え、経済学的視点の貫徹の意識があり、そのことは大河内と同様、時流

553 「三十年史」座談会（第一期）における発言（青柳他[1980], <30,13>）。
554 大内[1961], p.iv-v。

によって左右されないように、社会保障の意義を説明しようとしたと指摘しうるものであった。また近藤は、給付を豊かにするためには負担が伴うのは当然であるという正論を主張したのであった（同第 3 章第 4 節(1)参照）。こうした発想は、今日、なおも依然不足する部面において、給付の充実、発展の必要を提起する際には、貴重な示唆を与えると言い得るものですらある。

時期とかかわりの程度に差があるものの、彼らが政策形成の現実にかかわりを持った一つが制度審であった。初期設定において、社会保障を「あらしめる」という指向性を与えられた制度審において、彼らは、個人の自立と自己責任の重要性を強調する姿勢に代表されるような冷静さを常に意識しつつ、いわば駿馬の手綱を引くかのように、議論をリードした。このような形で、組織の指向性と、上述のような主要委員の理念が共存する場が、20 世紀後半の我が国において存在したことの意義と価値を問い直すことが、本稿をまとめるに際して筆者が試みたことであった。

上述以外のまとめ、及び課題の整理は、それぞれ第 1 編の最後、及び第 2 編では章ごとに行ったが、最後に、全体を通じての重要な未着手の課題を2つ提起したい。

1 つ目は、本文中でもしばしば触れたが、隅谷三喜男時代の制度審の活動の分析、特に 1995 年勧告と、隅谷自身の社会保障概念や、彼が制度審で招集した「社会保障将来像委員会」の研究者の議論との関係である。隅谷は大河内の「弟子」[555]であり、制度審委員となったのも「大河内先生から、社保審（引用者注：制度審）を手伝うよう云われていた」[556]ためであった。第 2 編第 4 章でまとめた大河内の社会政策論の転回を隅谷がどう捉えたか、またそれが制度審での議論にどのように反映したなどは、それが現代に与えている影響とともに、深く詳細にわたり研究されるべき論点である。特に 1995 年勧告で公的介護保険の創設を提唱するとともに、この時代において少子化の進行も自覚され、制度審も 1990 年に申入れを行うなどしたが、それらの内容や方向性、今日への示唆などは、その後の政策対応に係る評価を行う上で、振り返る価値があると考えられる。

2 つ目は今井一男について、である。その思想信条、大蔵官僚時代の経験、特に大蔵省給与局長として、官公労等と向き合った経験を踏まえての思想形成、公務員共済に係る彼の所論、制度審以外の審議会における活躍、出身母体である大蔵省との距離感、なかんづく社会保障総論、各論にわたる所論の変遷等、より詳細に分析されるべき点は多々ある。戦後のわが国社会保障史において、まさに巨星[557]として君臨した存在であったことは、本稿でも縷々述べたところである。今井はおびただしい数の文章を著し、座談会等において発言している。活躍の分野も社会保障には限らない。しかしながら、我が国の戦後の社会保障政策形成史を描き出す上で、この巨星との格闘は避けることのできない作業である。この点を最後に指摘し、本稿を閉じる。

555 隅谷[1984], p.6。
556 隅谷[1999], p.326。
557 佐口[1986b]。

参考文献一覧

【参考文献】(アルファベット順)

- 阿部恂、金平輝子、隅谷三喜男、船後正道、宮沢健一、山下眞臣、酒井英幸(司会), 2000, 「巻頭座談会　社会保障制度審議会活動の回顧」, 〈50, 1-71〉
- 秋谷紀男, 2011,「三木内閣の生涯設計＜ライフ・サイクル＞計画」, 小西徳應編著・明治大学史資料センター監修『三木武夫研究』, pp.259-287
- 青柳一郎・今井一男・葛西嘉資・小島徳雄・園乾治・太宰博邦(司会), 1980,「座談会　第一期　創成期から総合調整勧告まで」, 〈30, 3-46〉
- 有泉亨、有沢広巳、大河内一男、山田雄三, 1973,「"福祉"を追求する　すべての国民が期待しているその方向」,『週刊社会保障』27(702), pp.8-18
- Berkowitz, Edward, 1998, "The Social Security Administration" in "A Historical Guide to the U.S. Government" (ed. By George Thomas Kurian), pp. 535-540
- Beveridge, Williams, 1924, "Insurance for all and everything", The New Way Series, N0.7, Daily News
- 福田芳助, 1970,「思い出の一部」, 〈20, 988-992〉
- 福武直, 1983,「社会保障と社会保障論」, 社会保障研究所編『社会保障の基本問題』, 1983, pp. 1-18
- 芳賀四郎, 1951,『日本管理の機構と政策』, 有斐閣
- 濱口桂一郎, 2004,『労働法政策』, ミネルヴァ書房
- 原泰一、篠原静夫、吉田秀夫、田口賢次、森田良雄、樋貝詮三、末高信, 1949,「明るい期待が寄せられる社会保障制度　座談会」,『厚生時報』4(3), pp.14-17, 20-24
- 畠中順一, 1970,「社会保障制度審議会事務局長の思い出」, 〈20, 437-441〉
- 平田冨太郎, 1947,「社会政策の新分野　－社会保障の本質と限界に関する一考察」,『人文科学研究』1(2), pp. 85-129
- 平田冨太郎, 1950,『社会保障えの途』, 前野書店
- 平田冨太郎, 1956a,「自民・社会両党の社会保障政策を批判する」,『厚生』11(7), pp.38-41
- 平田冨太郎, 1956b,「サンタクロースと社会保障」, 末高編[1956]付録, 毎日新聞社
- 平田冨太郎, 1957,「第一章　今日の社会保障」, 平田冨太郎著『今日の社会保障』, pp.3-20
- 平田冨太郎, 1958,「我が国に於ける年金制度の現状と展望」,『生命保険文化研究所所報』(5), pp. 359-384
- 平田冨太郎, 1959,「急増する老人と社会保障　－日本経済はそれをどうさばくかー」,『経済往来』11(4), pp.2-12
- 平田冨太郎, 1964,「社会保障と福祉国家　－社会保障とは何であるかー」, 福祉社会研究会『福祉国家とは何か:その理念と日本の現実を探る』pp.16-36
- 平田冨太郎, 1974,『社会保障　その理論と実際』, 日本労働協会
- 保険局庶務課(厚生事務官　仲田良夫記), 1949,「社会保障制度審議会の発足」,『社会保険時報』(23)(5), pp.25-6

- 本田守・安井信夫, 1965,「末高博士のプロフィール」, 葛城照三編,『保険学の論理と現実－末高信博士古希祝賀論文集－』, 成文堂, pp.1-3
- Honjo, T., 1948,「社会保障研究会のこと －“CRADLE TO GRAVE”－」,『社会保険情報』2(1), pp.14-15
- 堀勝洋, 2004,『社会保障法総論 第 2 版』, 東京大学出版会
- 堀岡吉次, 1947,「社会保障講演会に寄す」,『社会保険情報』1(10), p.3
- 兵藤釗, 1990,「Ⅶ 転換期における社会政策思想－“日本型福祉社会”論をめぐって－」,『社会政策叢書』編集委員会編『戦後社会政策の軌跡 社会政策学会研究大会 社会政策叢書第ⅩⅣ集』, 啓文社, pp.135-157
- 今井一男, 1979,「社会保障制度審議会 30 周年に想う」,『健康保険』33(11), pp.44-48
- 今井一男, 1980,「勧告・答申の背景にあるもの」,〈30,141-172〉
- 今井一男、近藤文二、高橋思敬、長谷部忠、岡本和夫(司会), 1970,「座談会 社会保障制度審議会の歩んだ途・歩もうとする途」,〈20, 37-56〉
- ILO (International Labour Organization), 1942, “Approaches to Social Security”
- 石原幹市郎、今井一男、小川泰、隅谷三喜男(紙上参加)、高橋思敬、山本正淑(司会), 1980,「座談会 第二期 社会保障の拡充期」,〈30, 47-88〉
- 石川真澄, 2004,『戦後政治史 新版』, 岩波書店
- 伊藤正次, 2003,『日本型行政委員会制度の形成－組織と制度の行政史』, 東京大学出版会
- 岩村正彦, 2001,『社会保障法Ⅰ』, 弘文堂
- 人事興信所, 1949,『昭和二十四年版 日本職員録』
- 鹿兒島重治、森園幸男、北村勇, 1988,『逐条国家公務員法』(初版), 学陽書房
- 籠山京, 1979,「社会保障制度審議会三十年記念に際して」,『共済新報』20(8), pp.8-13
- 上村一, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて －教えを受けた人々に思いだすことなど(三人の一男さん)－」,〈50, 218-221〉
- 葛西嘉資, 1961,「審議会設置当初の記憶」〈10, 68-70〉
- 葛西まゆこ, 2011,『生存権の規範的意義』, 成文堂
- 菊池馨実, 2014,『社会保障法』, 有斐閣
- 北岡寿逸, 1944,「ベバリッジ稿『社会保障計画』」,『社会政策時報』(284), pp.33-48
- 小島徳雄, 1970,「社会保障制度審議会発足当時の思い出」,〈20, 155-157〉
- 国立国会図書館, 2004,『日本国憲法の誕生』, 国立国会図書館ホームページ http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/04/124_1shoshi.html(2017 年 12 月 19 日最終閲覧)
- 近藤文二, 1943,『社会保険入門』, 東洋書館
- 近藤文二, 1946 ,「国民年金保険制度の創設 －社会保険改革案 その三－」,『社会保険時報』20(11/12), pp.1-7
- 近藤文二, 1947a,「三つの社会保障 －社会保障の基本問題－」,『厚生時報』2(5), pp. 21-32
- 近藤文二, 1947b,「日本における社会保障計画 －その基本問題－」,『労働問題研究』(13), pp.1-18

- 近藤文二, 1947c,「我が国社会保障の構想」,『社会保険情報』1(10) , pp.12-18
- 近藤文二, 1948a,『社会保険』, 東洋書館
- 近藤文二, 1948b,「社会保障の日本的条件」,『経済評論』3(3-4) , pp.1-16
- 近藤文二, 1948c,「時論　社会保障調査団の報告書を読みて」,『社会保険情報』2(7)
- 近藤文二, 1949,「社会保障と労働組合　－特に保険料の事業主全額負担の問題について」,『社会保障』創刊号, pp.10-20
- 近藤文二, 1950a,「社会保障と生活水準」,『経済評論』5(7) , pp.1-11
- 近藤文二, 1950b,『社会保障えの勧告　－社会保障制度審議会の経過と社会保障勧告書全文並びに勧告－』, 社会保険法規研究会
- 近藤文二, 1950c,「社会保障と医療給付－社会保障制度に関する勧告を中心として－」,『日本歯科評論』(97) , pp.1-4
- 近藤文二, 1950d,「社会保険における新動向」,『社会保険時報』24(5) , pp.1-9
- 近藤文二, 1950e,「巻頭言　結核医療国営論」,『社会保険情報』4(4) , p.1
- 近藤文二, 1950f,「医療国営の限界」,『社会保険情報』4(4) , pp.2-4
- 近藤文二, 1950g,「巻頭言　勧告の内容」,『月刊社会保障』4(9), p.1
- 近藤文二, 1951,「第二次勧告が出来るまで」,『月刊社会保障』5(11), pp.3-5
- 近藤文二, 1952,『社会保障』, 東洋書館
- 近藤文二, 1957,「三二年予算と社会保障」,『法律時報』29(5), pp.16-21
- 近藤文二, 1958a,「日本における医療保障制度の成立」,『経済学雑誌』38(2) , pp.1-29
- 近藤文二, 1958b,「国民年金の本質」, 小島昌太郎博士古希祝賀記念論文集刊行会編『小島昌太郎博士古希祝賀記念論文集』, 有斐閣, pp.1-20
- 近藤文二, 1959a,「社会政策と社会保障」, 大河内一男・岸本英太郎編『労働組合と社会政策』, pp. 201-216
- 近藤文二, 1959b,「社会保障十年の歩み」,『月刊保険評論』11(11)(125), pp. 97-99
- 近藤文二, 1959c,「いまこそ被保険者は社会保険のあり方を真剣に考えるべきだ」,『月刊社会保障』13(148), pp.15-17
- 近藤文二, 1959d,「社会保障の現段階と労働者階級」,『月刊労働』(120), pp.4-7
- 近藤文二, 1960a,「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」, 大内兵衛他監修『講座社会保障3　日本における社会保障制度の歴史』, 至誠堂(復刻版合本(1966)による), pp.242-254
- 近藤文二, 1960b,「日本における社会保障制度の歴史的特質」, 大内兵衛他監修『講座社会保障3　日本における社会保障制度の歴史』, 至誠堂(復刻版合本(1966)による), pp.3-22
- 近藤文二, 1961,「その頃の想い出」,〈10, 217-8〉
- 近藤文二, 1962a,「社会保障はどこからきて、どこへゆくか(8)　イギリスの国営医療(第八章)」,『社会保険』13(3)(140), pp.4-7
- 近藤文二, 1962b,「保険医療講座　保健医療の問題点と将来」,『週刊社会保障』16(185)
- 近藤文二, 1963a,「研究生活三十五年」, 近藤文二教授還暦記念事業委員会編『生活保障の経済理論(近藤文二博士還暦記念論文集)』, 日本評論新社, pp.217-229
- 近藤文二, 1963b,『社会保険』, 岩波書店
- 近藤文二, 1970a,「日本社会保障史の一節(12)　－給付は均等、拠出は所得比例－」,『週

刊社会保障』24(559), pp.16-17
・ 近藤文二, 1970b,「日本社会保障史の一節(11) －社会保険協議会と社会保障研究会－」,『週刊社会保障』24(558), pp.16-17
・ 近藤文二, 1970c,「日本社会保障史の一節(14) －研究会の社会保障案－」,『週刊社会保障』24(561), pp.16-17
・ 近藤文二, 1970d,「日本社会保障史の一節(32) －社会救済費の削減―」,『週刊社会保障』24(581), pp.16-17
・ 近藤文二, 1971a,「日本社会保障史の一節(64) －社会保障制度審議会設置法－」,『週刊社会保障』25(617), pp.16-17
・ 近藤文二, 1971b ,「日本社会保障史の一節(65) －社会保障制度審議会の役割－」,『週刊社会保障』25(619), pp.16-17
・ 近藤文二, 1971c,「日本社会保障史の一節(63) －アメリカ調査団報告の影響－」,『週刊社会保障』25(616) , pp.16-17
・ 近藤文二, 1971d,「日本社会保障史の一節(59) －アメリカ医師会調査団報告書の抜粋－」,『週刊社会保障』25(611) , pp.16-17
・ 近藤文二, 1971e,「日本社会保障史の一節(49) －憲法第二十五条－」,『週刊社会保障』25(601), pp.16-17
・ 近藤文二, 1971f,「日本社会保障史の一節(50) －Social Securityを社会保障と訳したのは誰か－」,『週刊社会保障』25(602), pp.14-15
・ 近藤文二, 1971g,「日本社会保障史の一節(48) －公表されなかった研究会の継続－」,『週刊社会保障』25(600), pp.36-37
・ 近藤文二, 1972a,「日本社会保障史の一節(105) －サムスからのコメント－」,『週刊社会保障』26(662) , pp.16-17
・ 近藤文二, 1972b,「日本社会保障史の一節(106) －司令部のコメントが起こした波紋－」,『週刊社会保障』26(663) , pp.14-17
・ 近藤文二, 1973,「社会保障制度審議会と私(2)」,『社会保険旬報』(1092), pp.20-21
・ 近藤文二, 1974,『日本の社会保障の歴史』, 厚生出版社
・ 近藤文二, 1977,「第 1 章 社会保障とは何か －その基礎理論－」, 近藤文二編『社会保障入門(新版) 』, 有斐閣, pp.1-25
・ 近藤文二、吉田秀夫, 1950,『社会保障勧告の成立と解説』, 社会保障調査会
・ 幸田正孝、佐野陽子、冨田寛治、宮沢健一、村上忠行、安原正、堀勝洋(司会), 2000,「現役委員による座談会 社会保障制度の現状と今後の展望」,〈50, 73-140〉
・ 厚生省, 1948,『社会保障制度えの勧告 米国社会保障制度調査団報告書』
・ 厚生省五十年史編集委員会, 1988,『厚生省五十年史(記述編)』,中央法規出版
・ 厚生省五十年史編集委員会, 1988,『厚生省五十年史(資料編)』,中央法規出版
・ 厚生労働省, 各年,『厚生労働白書』
・ 小山昭作, 1980,『高齢者事業団:誕生から運営までを体験的に論ず』, 硯文社
・ 小山路男、佐口卓、船後正道、山本正淑, 1986,「今井先生追悼座談会 戦後、前半の社会保障を支えてきた今井さん逝く」,『総合社会保障』24(7), pp. 4-21
・ 栗山廉平, 1970,「在職当時の想い出」,〈20, 685-689〉

- 牧野富夫, 1982,「大河内教授の『新しい社会政策』論について　ーいわゆる『大河内理論』の破綻ー」,『経済科学研究所紀要』(6), pp.123-134
- 増山道康, 2008,「社会保障に関するGHQ調査報告の概要と日本社会保障政策への影響ー労働諮問委員会報告書を中心にー」,『青森保健大雑誌』9(2), pp.131-144
- 水上鐵次郎, 1943,「英国の『社会保障憲章』問題」,『社会政策時報』(272), pp.226-243
- 宮島洋, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて　ー社会保障論議の将来を考えるー」,〈50, 161-2〉
- 宮本太郎, 2009,『生活保障　排除しない社会へ』, 岩波書店
- 宮尾武男, 1950,「勧告を繞りてー上ー」,『健康保険』4(10) , pp.15-20
- 村上貴美子, 2000,『戦後所得保障制度の検証』, 勁草書房
- 長尾春雄, 1950,「審議会の行き方-アメリカ経済保障委員会の業績」,『社会保険時報』24(1), pp.12-16
- 内閣法制局百年史編集委員会, 1985,『内閣法制局百年史』
- 仲田良夫, 1970a,「制度審 20 年の歩みの中で その時々の思い出から①」,『共済新報』11(4) , pp.22-26
- 仲田良夫, 1970b,「制度審 20 年の歩みの中で その時々の思い出から②」,『共済新報』11(5), pp.33-37
- 中尾友紀, 2013a,「解説　社会保障制度審議会の設置と『社会保障制度に関する勧告』」, 寺脇編[2013](第 3 巻), pp. 5-20
- 中尾友紀, 2013b,「解説　社会保険制度調査会の設置と『社会保障制度要綱』」,寺脇編[2013](第 2 巻), pp. 5-19
- 日本医師会創立 50 周年記念事業推進委員会記念誌編纂部会, 1997,『日本医師会創立記念誌:戦後五十年の歩み』
- 西村豁通, 1983,「あとがき」, 西村豁通、木村正身編『総合社会政策と労働福祉　社会政策学会研究大会　社会政策叢書第Ⅵ集』, 啓文社, pp.233-234
- 西村健一郎, 2003,『社会保障法』, 有斐閣
- 庭田範秋, 2000a,「税負担の不平等　サラリーマン問題に焦点を」,『総合社会保障』(38)(12), pp.16-23
- 庭田範秋, 2000b,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて　ーその経済学史的行跡ー」,〈50, 189-192〉
- 野田卯一, 1959,『国民年金法と解説』, 宝文館
- 小川喜一, 1979,「制度審の歴史から」,『共済新報』20(9), pp.10-15
- 大河内一男, 1938,「社会政策における生産と分配　ー社会政策の構造に関する若干の考察ー」, 大河内[1969], pp.114-139
- 大河内一男, 1950,『社会政策(各論)』, 有斐閣
- 大河内一男, 1953,「社会保障」,経済同友会編『経営基礎講座(5)労働問題』, ダイヤモンド社, pp.153-187
- 大河内一男, 1958,「社会保障・完全雇用・最低賃金」,『月刊社会保障』12(5), pp.28-31
- 大河内一男, 1965,「Ⅵ　寿命と社会保障」,『生命』, pp.111-145
- 大河内一男, 1967,「社会保障の周辺」,『季刊社会保障研究』3(3), p.1

- 大河内一男, 1968,「社会保障と労働」,『別冊季刊社会保障研究』(14), pp.3-9
- 大河内一男, 1969,『大河内一男著作集　第五巻　社会政策の基本問題』, 青林書院新社
- 大河内一男, 1972,「職業と人生を考える　いまこそ考えたい自立の意識」,『人生手帳』21(3), pp.18-21
- 大河内一男, 1974a,「社会保険と社会保障と」,『週刊社会保障』28(761), pp.38-39
- 大河内一男, 1974b,「『社会福祉』と『働く』ことと」,『週刊社会保障』28(769), pp.44-45
- 大河内一男, 1974c,「新しい『敬老精神』」,『週刊社会保障』28(777), pp.38-39
- 大河内一男, 1974d,「社会保障をめぐる問題点」,『週刊社会保障』28(783), pp.4-7
- 大河内一男, 1974e,「福祉と雇用の間」,『週刊社会保障』28(787), pp.36-37
- 大河内一男, 1975a,「労働法と社会保障法と」,『週刊社会保障』29(826), pp.36-37
- 大河内一男, 1975b,「『福祉国家』とライフサイクル」,『週刊社会保障』29(843), pp.36-37
- 大河内一男, 1978,「新しい社会政策の理念を求めて」, 社会経済国民会議『福祉政策の総合的検討　－総合的福祉政策の国民合意を求めて－』, pp.1-10
- 大河内一男, 1979a,「新しい『社会政策』の理念を求めて」,大河内[1981a], pp. 225-248
- 大河内一男, 1979b,『大河内入門シリーズ5　社会保障入門』, 青林書院新社
- 大河内一男, 1980a,「随想　言葉の曖昧さ　－『社会保障』－」,『週刊社会保障』34(1902), p.27
- 大河内一男, 1981a,『大河内一男集　第二巻　社会政策論Ⅱ』, 労働旬報社
- 大河内一男, 1981b,『社会政策(各論)三訂版』, 有斐閣
- 大河内一男, 1981c,「『社会政策論Ⅱ』のための序」, 大河内[1981a], pp.i-iv
- 大河内一男, 1982a,「社会保障論の論」,『季刊社会保障研究』18(1), pp.1-2
- 大河内一男, 1982b,「社会政策におけるインテグレーションについて」,『週刊社会保障』36(1157), pp.20-24
- 大河内一男、小山路男, 1973,「保険から保障移行論に疑問－社保審と制度審の機能分化を－」,『週刊社会保障』27(712), pp.18-21
- 大河内一男、西野嘉一郎, 1983,「新春対談　医療も年金も自助努力が必要　高齢化社会でも活力ある福祉社会へ」,『週刊社会保障』37(1208), pp.24-29
- 小野太一, 2014,『社会保障、その政策過程と理念』, 社会保険研究所
- 小野太一, 2017,「大河内理論の晩年の転回と社会保障制度審議会」,『社会政策』9(2), pp.123-134
- 小野太一, 2019,「日本における社会保障概念の確立と近藤文二」,『社会政策』11(1), pp.85-97
- 尾辻秀久、行天良雄, 2008,「対談　日本の医療保険制度　その歴史と意義」,『長寿社会グローバル・インフォメーション　ジャーナル(2008 冬)』, pp.2-7
- 大内兵衛, 1960,『経済学五十年(全)』, 東京大学出版会
- 大内兵衛, 1961,「序にかえて」, 大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』, pp.iii-viii, 至誠堂
- 大内兵衛、末高信、近藤文二、今井一男、栗山廉平(司会), 1961,「座談会　社会保障制度審議会の思い出を語る」,〈10, 29-39〉
- 臨調・行革審OB会監修, 1987,『臨調　行革審　－行政改革 2000 日の記録』, 財団法人行

政管理研究センター
・ 労働省, 1951,『資料労働運動史 昭和 20,21 年』, 労務行政研究所
・ 労働省編, 2001,『労働省史』, 厚生労働省
・ 佐口卓, 1986a,「今井流家元の免許」,『共済新報』27(9), pp.7-9
・ 佐口卓, 1986b,「哀悼・今井一男先生」,『社会保険旬報』(1545), pp.10-11
・ 佐口卓, 1989,「追悼文 日本のベバリッジ －末高先生を悼む－」,『週刊社会保障』43(1535), pp.54-55
・ Sams,C.F., 1998, "Medic: the mission of an American military doctor in occupied Japan and wartorn Korea", M.E. Sharpe, Inc.
・ 佐藤功, 1950,「憲法第二五條の由来」,『社会保険時報』24(7) , pp.1-7
・ 佐藤功, 1996,『日本国憲法概説』(全訂第 5 版), 学陽書房
・ 佐藤幸治, 1948,「社会保障研究会について」,『社会保険情報』2(8), pp.13-16
・ 佐藤誠三郎、松崎哲久, 1986,『自民党政権』, 中央公論社
・ 佐藤卓己, 2008,『輿論と世論 日本的民意の系譜学』, 新潮社
・ 社会保障研究所編, 1968,『戦後の社会保障 資料』, 至誠堂
・ 社会保険庁編, 1963,「社会保険制度調査会についての記録 －戦後社会保障発足期における－」,『社会保険時報』34(号外)
・ 清水伸編, 1962,『逐条日本国憲法審議録第二巻』, 日本世論調査研究所
・ 衆議院・参議院編集, 1990,『議会制度百年史 貴族院・参議院議員名鑑』
・ 衆議院・参議院編集, 1990,『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』
・ 総理府社会保障制度審議会事務局, 各年度(1949-1999),『社会保障制度審議会報告書』
・ 総理府社会保障制度審議会事務局編, 1978,「解説 皆年金下の新年金体系 －『基本年金』創設勧告－」, ぎょうせい
・ 総理府社会保障制度審議会事務局編纂, 1961,『社会保障制度審議会十年の歩み』, 社会保険法規研究会
・ 総理府社会保障制度審議会事務局監修, 1970,『社会保障制度審議会二十年の歩み』, 社会保険法規研究会
・ 総理府社会保障制度審議会事務局監修, 1980,『社会保障制度審議会三十年の歩み』, 社会保険法規研究会
・ 総理府社会保障制度審議会事務局監修, 1990,『社会保障制度審議会四十年の歩み』, 社会保険法規研究会
・ 総理府社会保障制度審議会事務局監修, 2000,『社会保障制度審議会五十年の歩み』, 法研
・ 総理府史編纂委員会, 2000,『総理府史』, 内閣総理大臣官房発行
・ 末高信, 1931,『社会保険の本質』, 丸善株式会社
・ 末高信, 1934,「社会保険の本質と其帰趨」, 週刊「醫事衛生」編輯部編『国民健康保険の研究』, 日本醫事衛生通信社, pp.39-89
・ 末高信, 1937 ,『保険経済大綱』, 明善社
・ 末高信, 1944,「戦争と国民生活」, 島田孝一編『田中穂積博士追悼記念論文集』, 早稲田商学同攷会, pp. 61-90

- 末高信, 1946,「社会保障と家族手当」,『社会保険時報』, 20(6), pp. 11-14
- 末高信, 1947a,「社会保障と完全雇用」,『社会保険時報』21(1), pp. 1-7
- 末高信, 1947b,「社会保険から社会保障へ(上)」,『厚生時報』2(5), pp. 2-13
- 末高信, 1947c,「社会保険と社会保障」,『社会保険情報』1(1), pp.2-6
- 末高信, 1947d,「社会保険と社会保障(三)」,『社会保険情報』1(3), pp.2-6
- 末高信, 1947e,「社会保険と社会保障(二)」,『社会保険情報』1(2), pp.7-11
- 末高信, 1948a,「日本経済の現実と社会保障」,『社会保険時報』22(1), pp.5-10
- 末高信, 1948b,「社会保障の経済的基盤」,『社会保険情報』2(1), pp.4-6
- 末高信, 1948c,「わが国における社会保障の構想」,『社会事業』31 , pp.4-11, 32
- 末高信, 1948d,「巻頭言　待望の社会保障勧告書」,『社会保険情報』2(7)
- 末高信, 1948e,「社会保障勧告書を読んで厚生大臣に与える書」,『厚生時報』4(1) , pp.2-4
- 末高信, 1948f,「巻頭言　社会保障の必然性、可能性及び実現性」,『社会保険情報』2(4)
- 末高信, 1948g,「わが国における社会保障計画の規模(一)」,『早稲田商学』78 , pp.1-16
- 末高信, 1949a,『社会保障のはなし』, 社会保険法規研究会
- 末高信, 1949b,「巻頭言　社会保障制度九原則」,『社会保険情報』3(12)
- 末高信, 1950a,「社会保障の体系」,『月刊社会保障』4(9), pp.2-5
- 末高信, 1950b,「米社会保障の実情　ー帰国直後の末高信博士に訊くー」,『社会保険情報』4(5) , pp.2-7
- 末高信, 1950c,「巻頭言　勧告と審議会」,『月刊社会保障』4(8), p.1
- 末高信, 1950d,「巻頭言　試案の盲点」,『月刊社会保障』4(10), p.1
- 末高信, 1950e,「巻頭言　社会保障制度とその実施の緩急」,『月刊社会保障』4(12) , p.1
- 末高信, 1951a,「社会保障えの決意」,『日本及日本人』2(8), pp. 20-29
- 末高信, 1951b,「巻頭言　社会保障制度推進に関する勧告について」,『月刊社会保障』5(11), p.2
- 末高信, 1952,「『社会保障制度における年金』序説(厚生年金保険法の改正に関連して)」,『早稲田商学』(100), pp. 89-103
- 末高信, 1953,「社会保障への道」, 健康保険組合連合会編『社会保障年鑑　1954 年版』, pp.3-11
- 末高信, 1955,「総論　ー特にわが国における社会保障の問題点を中心としてー」, 末高信編,『各国の社会保障　第一巻』, pp.1-26
- 末高信, 1956,「社会保障と医療保障」,『済生』(335), pp.2-7
- 末高信, 1957,「社会保障　ーその原理と問題点ー」,『職業安定広報』8(11), pp.6-8
- 末高信, 1958,「年金制度の在り方」,『官公労働』12(4), pp.10-13
- 末高信, 1960a,「保険時評　社会保障屋を廃業する」,『社会保険週報』244, p.2
- 末高信, 1960b,「個人の生活と国家の責任」,『學燈』57(12), pp.4-7
- 末高信, 1961a,「戦後における社会保障の芽生え」,大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』, 至誠堂, pp. 1-74
- 末高信, 1961b,「福祉国家　産業福利厚生　社会保障」,『労務研究』14(10)(159), pp. 2-5
- 末高信, 1961c,「我が国の社会保障制度とその問題点」,『市政』10(1)(102), pp.35-40

- 末高信, 1961d,「社会保障の理想と現実」,『月刊社会保障』15(169), pp.6-7
- 末高信, 1965a,「社会保障とわたくし」, 今井一男・佐口卓編『社会保障の理論と課題(末高信博士古希記念論文集)』, 社会保険法規研究会, pp.271-277
- 末高信, 1965b,「わが国における社会保障の生成と発展」,健康保険組合連合会編『社会保障年鑑 1965 年版』, 東洋経済新報社,pp. 26-36
- 末高信編, 1956,『毎日ライブラリー 社会保障』, 毎日新聞社
- 末高信他(末高、近藤文二、吉田秀夫、青柳一郎、長尾春雄、小島徳雄、中田良夫、他(健保連:清水(良)、安田、宮尾、野並、上山、湯川、宮本、立石、宮古、山崎、木葉、倉品、乗富、林、波多野、山本、笹木、小堺、最上、草薙、西躰、清水(潔)、内田、黒田、森、松本)), 1950,「社会保障制度に関する懇談会」, 健康保険組合連合会編『健康保険』4(8), pp.23-34
- 末高信・安井信夫, 1970,『現代の社会保障』, 成文堂
- 菅沼隆, 1991,「日本における失業保険の成立過程(1)～(3) ー戦後日本の社会保険思想の原点ー」,『社会科学研究』43(2), pp.81-131, 同(4), pp.245-298, 同(5), pp.65-119
- 隅谷三喜男, 1980,「社会保障の理論形成」, 社会保障講座編集委員会編『社会保障講座 第Ⅰ巻 社会保障の思想と理論』, 総合労働研究所, pp.3-28
- 隅谷三喜男, 1984,「大河内一男先生の歩んだ途 ー〈大河内理論〉の周辺ー」,『書斎の窓』(340), pp.2-6
- 隅谷三喜男, 1990,「戦後社会政策の到達点」,『社会政策叢書』編集委員会編(1990)前出, pp. 3-21
- 隅谷三喜男, 1991,「序論 社会保障の新しい理論を求めて」, 隅谷三喜男編『社会保障の新しい理論を求めて』, 東京大学出版会, pp.3-30
- 隅谷三喜男, 1999,「隅谷三喜男自伝 激動の時代を生きて 第 10 回 多忙な女子大学長と癌告知」,『世界』(666), pp.319-328
- 隅谷三喜男, 2000,「戦後社会保障政策の歩みー制度審との関わりにおいてー」, 社会保障制度審議会事務局編『社会保障の将来と展開―社会保障制度審議会五十年の歴史』, 法研, pp.294-305
- 隅谷三喜男、土井一清、船後正道、森岡道一、山本正淑、佐口卓(司会), 1990,「座談会 高齢化社会への社会保障体系の見直し ～最近 10 年間を振り返って～」,〈40, 1-23〉
- 田多英範, 1994(2007(第 2 版)),『現代日本社会保障論』, 光生館
- 田多英範, 2009,『日本社会保障制度成立史論』, 光生館
- 高田一夫, 1981,「大河内理論の変貌とその意義 ー政策主体論と対象論を中心としてー」,『千葉商大論叢』19(2), pp.91-112
- 高橋思敬, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて」,〈50, 208-210〉
- 武川正吾, 1985,「第 1 章 労働経済から社会政策へ ー社会政策論の再生のために一」, 社会保障研究所編『社会保障研究所研究叢書 15 福祉政策の基本問題』, 東京大学出版会, pp.3-32
- 武川正吾, 1998,「Ⅳ 転換期の社会政策学」,『社会政策叢書』編集委員会編『社会政策学会 100 年:百年の歩みと来世紀に向かって 社会政策叢書第XXII集』, 啓文社, pp.71-106
- 武川正吾, 2008,「社会政策学会の再々出発」『社会政策』1(1), pp.7-19

・ 玉井金五, 1992a,『防貧の創造 －近代社会政策論研究－』, 啓文社
・ 玉井金五, 1992b,「第 4 章 日本資本主義論争と社会政策本質論争 －1930-50 年代の大河内理論をめぐって」, 玉井[1992a], pp.159-183
・ 玉井金五, 1992c,「第 8 章 日本社会保障論争の史的意義」, 玉井[1992a], pp.315-341
・ 玉井金五, 1992d,「補論(三)日本社会政策の三時代」, 玉井[1992a], pp. 213-223
・ 玉井金五, 2016,「補論 2 日本社会保険制度史と近藤文二」, 玉井・杉田[2016], pp.243-261
・ 玉井金五、杉田菜穂, 2016,『日本における社会改良主義の近現代像 －生存への希求』, 法律文化社
・ 田村正雄, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて」,〈50, 202-204〉
・ 寺脇隆夫編, 2013,『資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅱ 生活保障基本資料 第 2 巻～第 5 巻 社会保障構想／社会保障制度勧告』, 柏書房
・ 友納武人, 1945,「社会保険部門における戦後対策」,『社会保険時報』19(4), pp.4-9
・ 友納武人, 1973,「児童手当懐古」,『季刊児童手当』2(3), pp.2-5
・ 堤修三, 2010,「自民党政権下における社会保障政策の功罪」,『社会保険旬報』(2410), pp.16-26
・ 内野仙一郎, 1944,「英・ビヴァリッジ社会保障計画通覧(上)」,『社会保険時報』18(4), pp.1-11,「同(下)」,『社会保険時報』18(5), pp.6-26
・ 上山顕、葛西嘉資、小島徳雄、仲田良夫、小山路男, 1985,「占領下の社会保障－上山・葛西・小島」, 小山路男編『戦後医療保障の証言』, 総合労働研究所, pp.45-65
・ Wunderlich, F., 1949, “New trends in social insurance”, *Social Research*, 16(1), pp.31-44
・ 山田雄三(監訳), 1969,『ベヴァリッジ報告 社会保険と関連サービス』, 至誠堂
・ 山本正淑, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて」,〈50-214-219〉
・ 山中康雄, 1951,「生活保障と社会保険に関する一考察」,『社会保険時報』25(12), pp. 1-18
・ 山崎登, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて －年金数理部会とともに－」,〈50, 195-6〉
・ 八尾市医事同志グループ, 1952,「末高信君を批判す」,『日本医事新報』(1451), p.43
・ 安井信夫, 1989,「末高信先生をしのぶ」,『保険学雑誌』(526), pp.129-136
・ 吉原健二, 2000,「社会保障制度審議会五十周年に寄せて」,〈50, 193-4〉
・ 吉原健二, 2004,『わが国の公的年金制度 その生い立ちと歩み』, 中央法規
・ 吉原健二、田村正雄、辻哲夫、青柳親房, 2011,「連続座談会「国民皆年金半世紀」第 3 部「基礎年金」(昭和 55(1980)年～61 年(中))」,『週刊社会保障』(2463), pp.50-55
・ 吉原健二、和田勝, 2008,『日本医療保険制度史(増補改訂版)』, 東洋経済新報社

【占領軍関係資料】(アルファベット順)
・ “COMMENTS ON THE PRELIMINARY REPORT OF THE ADVISORY COUNCIL ON SOCIAL SECURITY” (30 September, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 11652 Section 3-402 NNDG #775024)
・ ″General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, CHECK SHEET,

Subject: Draft Legislation″, 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)
- ″General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Public Health and Welfare Division, WEEKLY BULLETIN For Period 13 - 19 December 1948 Number 103”, 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)
- ″Membership of the Advisory Council on Social Security″, 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)
- “MEMORANDUM FOR RECORD, Meeting with Representatives of the Advisory Council on Social Security regarding the Council's Preliminary Report” (22 August, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 11652 Section 3-402 NNDG #775024)
- “MEMORANDUM FOR RECORD, Meeting with Working Committee of Advisory Council on Social Security” (24 August, 1950), 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 11652 Section 3-402 NNDG #775024)
- ″Report of the Japanese Social Insurance Programs″, 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 12065 Section 3-402 NNDG #775024)
- “Report of the Social Security Mission”, 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィッシュ(Declassified E.O. 11652 Section 3(E) and 5(D) or (E) NNDG #775012)

【新聞、雑誌等記事】(年代順)
- 「ニュース手帳 最低生活をまもる社会保障制」,『朝日新聞(東京朝刊)』[1947/10/12], p.1
- 「通常国会へ持越し 解散は来月中旬 政府、野党の態勢一致」,『朝日新聞(東京朝刊)』[1948/11/29], p.1
- 「政治、国会」,『1950 年版朝日年鑑』[1949]
- 「社会保障制度審議会と恩給法の一部改正についての新聞論調」,『社会保険時報』24(3)[1950], pp. 19-28
- 「社会保障制度審議会開催状況(第二十一回)」,『社会保険時報』25(2) [1951], pp. 33-55
- 「宮崎太一氏」(訃報),『朝日新聞(東京夕刊)』[1954/10/3], p.3
- 「スケッチBook 社会保険審議会の会長に再選された末高信氏」,『社会保険旬報』(428) [1955], p.11
- 「三師会分裂を日歯の権威と政治力を試す機会とせよ」,『歯科時報』(23)(6)(400)[1969], p.1
- 「日歯が自衛手段を確認」,『週刊社会保障』(525) [1969], p.6
- 「日歯会長に奥野氏が当選」,『週刊社会保障』(557) [1970a], p.5
- 「歯科三項目は了承の方向」,『週刊社会保障』(567) [1970b], p.4
- 「制度審の三師会代表拒否」,『国保実務』(646) [1970a], p.808
- 「日歯、制度審ボイコットの声明を発表」,『国保実務』(649) [1970b], p.904
- 「三師会が中医協等審議会委員の辞任届を撤回」,『国保実務』(909) [1975], p.852

・ 「社会保障制度審議会・五十一年の歴史と『新しい世紀に向けた社会保障の在り方(意見書)』をめぐって」,『健康保険』55(1)[2001], pp.87-94