

# 戦後改革期における社会保障構想の形成過程

## —政策クライテリオンとしてのベヴァリッジ報告書—

松崎 泰子

### はじめに

小論の課題は、我が国における社会保障構想が戦後改革期にいかに形成されてきたかを明らかにすることである。この場合、ベヴァリッジ・プランといわれる W. H. BEVERIDGE(1887—1963)によって議会に提出された報告書“SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES”<sup>(1)</sup>が、我が国の社会保障計画にどのような影響を与えたかをあきらかにすることによって、課題に接近する。

戦後の我が国の社会保障研究はこのベヴァリッジ報告書に依拠しながら進められてきたと言っても過言ではない。しかし、ここでは社会保障研究史の視点で捉えるのではなく、具体的な社会保障政策形成との関連に限定して考察する。ときの政策形成および政策決定過程においては経済的要因、政治力学上の要因など多くの諸要因が働くが、わけても福祉国家を管理運営するテクノクラートとしての厚生官僚の役割は看過できない。<sup>(2)</sup>彼らが、「社会保障」をどのような理念と政策として把握し、政策立案技術としてどのような方法を採用してきたのであろうか。ドイツのビスマルク伝統に基く社会保険の影響をうけてきた大戦前の我が国の社会保険制度は、大戦後、イギリスのベヴァリッジ伝統に基く社会保障政策の理念を受容しつつ、どのような過程をへて変容をとげたのであろうか。

周知のとおり、「社会保障」(SOCIAL SECURITY)の言葉が公式に使われたのは憲法25条においてである。ここでは生存権の理念が述べられているとともに、「国は、すべての生活部面について、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」として「社会保障」が社会福祉、公衆衛生と並列されている。憲法調査会の委員の意見にみられるように「社会保障制度の中核をなすものは、公的扶助と社会保険であるとして、社会保障制度を所得保障政策と考える論者もいる。時代とともに社会保障概念が広義になっていく傾向を指摘する意見もみられる。」<sup>(3)</sup> 我国における社会保障の概念を公式にあきらかにした

ものとして、昭和25年にだされた社会保障制度審議会の定義がある。この定義では比較的包括的な概念として扱われてきた。

この小論では、ここにいたる過程で、ベヴァリッジ報告がどのように社会保障政策のクライテリオンとして受け止められてきたかを考えたい。ベヴァリッジの社会保障論そのものや、我が国の社会保障の歴史は行論にかかわる限りでふれていくことにする。

一般的に、社会保障は、両大戦間期の資本主義の危機の時期にかかわりながら形成されてきたといえる。つまり、第一次世界大戦後の戦後再建策の一環として、世界大恐慌期のニューデール政策の一環として、一層明確な政策理念と体系をもってあらわれてきた。そして第二次世界大戦後、福祉国家体制の中核となったことは周知のことである。社会保障制度はさまざまな歴史的諸条件によって規定されており、各国の個性性をまぬがれないが、しかしなお普遍性をもって今日にいたっているのである。いわゆる福祉国家の危機の時代以降その不可逆性はかえって深まったといえる。ILOにおける各種社会保障の政策基準が社会保障の国際的平準化を進めるうえでそれなりの機能を果たしてきているし、ISSAもその専門的政策技術の国際的普及に一役かっていることは確かである。

このような様々な事情があるとはいえ、第二次世界大戦のさなかの1942年12月2日に出版されたいわゆるベヴァリッジ報告書ほど、世界各国の社会保障形成に多大な影響を与えたものはないであろう。もともとこの報告書は戦後再建策の一つとして設置された委員会の報告書にすぎないのであり、しかもベヴァリッジの構想は戦時連立内閣のチャーチルによって無視され、戦後の労働党内閣によっても必ずしも実現されたわけではなかったのである。またベヴァリッジの社会保障構想の諸原則にも多くの矛盾がある。さらに、社会保障制度成立に不可欠な共通基盤としてかかげた三つの前提条件が、はたして資本主義社会のもとで構築できるのか、などの問題点が指摘されている。にもかかわらず、かのビスマルク社会保険の伝統をもつ占領下のドイツにおいても、フランスの社会保障の父といわれるピエール・ラロック、その他のヨーロッパの国々はもとより、ILOにも影響をあたえてきたのである。ベヴァリッジ報告はイギリス国内よりも諸外国にあたえた影響のほうが多きかったと評価されている理由もここにある。<sup>(4)</sup>

我が国の戦後再建はGHQによる占領政策のもとで進められてきた。この占領政策は、我が国を非軍事化、民主化させることにより軍事的脅威のない民主国家の再建をめざしたものであった。占領政策は間接統治の方法でおこなわれたので、媒介項として官僚の政策立案能力とともに総合的調整力をも必要としていた、と言えよう。<sup>(5)</sup>それだけに、我が国においては、福祉国家形成の起点で厚生官僚のはたした役割を看過することができない。かかる歴史的時点で我が国は社会保険段階から社会保障段階へと政策転換し、いかなる理念の社会保障を構想しようとしたのであろうか。ベヴァリッジ報告はかかる原点とどのように交錯したのであ

ろうか。これを歴史的原点に立ち返って明らかにすることが小論の課題である。<sup>(6)</sup>

なお、今回の研究対象はさしあたり社会保険制度調査会の『社会保障制度要綱』のまとめの時期までとした。この要綱は「我が国のベヴァリッジ報告」といわれ、もっともダイレクトに原報告の影響を受けている、と考えるからである。

## Ⅰ 戦前の財界人がとらえたベヴァリッジ報告

戦前の我が国の社会政策学者にとってベヴァリッジは失業問題の権威として知られていた。我が国で彼の著書が最初に翻訳されたのは昭和5年であり、遊佐敏彦によっておこなわれている。ベヴァリッジの処女作“*Unemployment A Problem of Industry*”を遊佐は『産業組織と失業問題』（開拓社）として出版している。これが我が国におけるはじめてのベヴァリッジの著書の翻訳紹介である。当時の社会政策研究はドイツに偏っていたわけではなく、むしろ失業保険の研究では英国の制度研究がかなり多く見られたのである。

ところで、我が国の戦時下で敵国英国のベヴァリッジ報告書はどのように受け止められていたのだろうか。ここでまず、戦前から戦後へのベヴァリッジを巡る連続性を考えてみよう。当時の厳しい情報管制下で極めて入手困難な状況にあったであろうが、それでもヨーロッパでのベヴァリッジ報告書のブームはわずかながら伝えられていた。後に社会保障制度審議会の学識経験者として委員になった藤林敬三は、戦時下の日本での反響を次のように回想している。「戦争中、去る昭和18年の春から翌19年末に凡そ一年半の間、ビヴァリッジ案に関する報道と同案に対する評論がわが国の諸雑誌に掲載されて、痛く人々の注意を捕らえていた。」と。<sup>(7)</sup>こうしたベヴァリッジ報告に関する評論は外電などの新聞記事をもとに間接的な情報で書かれたものが多く、民間人や研究者が書いているものがそれである。しかし、原本を直接入手して戦前の時点で抄訳されていたのである。敗戦が濃厚になったころから、戦後対策を極秘に進めていた厚生官僚たちによってひそかに読まれていたケースがそれである。<sup>(8)</sup>

一方、経済界でこの情報をとらえていた人物がいた。財界人でありエコノミストである山中宏は、昭和12年7月1日から昭和21年12月末日まで、つまり日中戦争の勃発から太平洋戦争の終結後まで、内外の政治・経済の動向を「財界日誌」として記録していた。彼は保険会社の財務調査組織におり、生命保険の資産運用についての情報として「財界日誌」を書いて、会社のトップに回覧していた。昭和18年3月27日（土）「英国ビヴァリッジ案論議」として次のように日誌に記している。<sup>(9)</sup>

「過般来、英国では社会保険拡大案が論議に上されている。所謂ビヴァリッジ案とよばれるもので、戦時戦後の社会不安対策として考案されたもので、国内から窮乏を一掃することが目的とせられ、従来の各種社会保険制度をうって一丸とした膨大な単一保険制度を創設す

ることが考えられているのである。この案によれば、労働者、俸給生活者は勿論、商人、職人、家庭婦人等、全英国人に全面的に適用され、保険給付の種類も無料診療、病気、負傷の補償、失業手当、退職年金、結婚費その他広範に亘る。経費は約半分を政府支出により、残り半分を被保険者と雇用主が負担することとなっている。」ベヴァリッジ・プランの内容について書かれているのはこれだけであるが、山中は英国の保険会社プルデンシャル社の見解も紹介している。「この間に於いて保険会社株のみは約一割の下落を示し、同案の保険会社の影響少なからざることを示唆した。かくして、保険会社はプルデンシャル会社を筆頭に反対態度を明らかにしている。その反対意見を見ると、同案は一見国民生活の安定を保障するごとくに見えるが、その効果は疑わしい。そして、民間の保険制度は将来の社会保険改善への基礎として優れており、しかもこれはビ案が完全な国家主義化を目指すに対し、イギリスの伝統たる個人的自由の原則に一層合致するとなしている。」すでに英国内部で、保守党をはじめとして民間保険会社からベヴァリッジ・プランにたいする反撃があったことが伝えられていたのである。さらに引きつづいてベヴァリッジ・プランの米国での影響を次のように伝えている。「他方、米国でも社会保険の拡大が問題に上されている。即ち、ルーズヴェルト大統領は米国民の戦時不安対策として、ビ案に倣う社会保険制度の改革を企図し、従来の社会保険制度を統一し、広範な内容を持つ新制度を創設せんと研究を急がしめていると伝えられる。」<sup>(10)</sup>

このように、当時の保険業界人が民間保険会社に対する影響という点からベヴァリッジ・プランに関心を示したことが読み取れるのである。

## II 社会政策学者とベヴァリッジ報告書

次に、当時の社会政策学者は「報告書」をどのようにとらえたかを見ることにしよう。<sup>(11)</sup>

最も早く紹介したのは英国の労働問題に造詣の深い水上鐵次郎であろう。昭和18年5月にだされた『社会政策時報』に水上は「英国の『社会保障憲章』問題」という論文を寄せている。<sup>(12)</sup>この論文を一読してみれば、ベヴァリッジ・プランに言及するところはやはりこれも外電など間接的情報であることだ。しかし、この論文では当時の政治的背景についてよく調べており、労働党が挙国一致内閣の組閣に協力するにあたり、社会保険制度における諸問題や公的扶助における扶養義務の扱いなどの改正を迫っていた事情があったことも紹介されている。また、「ベヴァリッジ社会保険案」が戦後復興対策の一つであり、目下のところ労働党の修正案がどのようなになっているかは不明であるとしている。

この水上論文では、社会保険にたいしてこれまで労働側から要求してきた問題点やベヴァリッジ委員会設置の背景について詳しく述べられているが、ベヴァリッジ報告そのものについては極めて簡単に触れられているに過ぎない。ベヴァリッジの社会革命といわれる報告書

の全貌はいまだ把握されていない。時代状況を反映してなのか、「社会保障」は肯定と否定の紆余曲折したものとして書かれている。すこし長くなるが、水上論文を引用しておこう。後述するように、厚生官僚がベヴァリッジ報告なるものが社会保険を中心とした「戦後対策」であることを知るようになる情報の一つであったこと。また、すくなくとも当時ベヴァリッジ報告との関連で労働党の政策や労働問題およびその社会的・政治的背景についてもどのように理解していたかを窺えるからである。

「そして『社会保障 Social Security』なる言葉は従来英国に於いては、社会主義の左翼語として一般政治家間にはばかれていた術語ではあったが、今回戦争開始以来、戦争目的の説明問題をめぐりて、却って保守党側の好んで使用する言葉となり、イーデン外相の如き、開戦後間もなく、今回の戦争の大目的は、社会保険の確立にありと公言して、労働運動指導者をして、保守党の『左傾』を謳歌せしめたものであった。従って、それは、英国に於いては、戦時流行語として魅力あるものなるべきは疑ふべくもなく、その点から見ても『社会保障憲章』とも称すべきビヴァリッジ案の実施延期の、現下英国の社会全般に対する影響の大なるは、想像以上であらうと思われる。然しながら、「ビヴァリッジの社会保険案」は、右の如き刻下差迫った戦時時局下の一政治問題として以外に深刻なる問題を含むものであって、その方面にこそ、英国将来の政治的社会的性格と動向とを示唆するもの多きをかんぜしめらるるものがある。」

「右の如く、開戦前に於いては政府が言を左右にして改正を躊躇した社会保険制度の内容も、開戦後急速に改善せられるに至ったが、これは一般世論の圧迫もさることながら、戦時国民生活の安定といふ必要から出たものであることいふを待たない。然しなら、前記の如き給付手当額の改正も、労働党及び労働組合のかねて主張せる目標を去ること遠きものであって、労働者団体側ではいずれも単なる給付手当の改正増額に満足せず、英国の社会保険制度全般に互っての根本的再検討及び改造を要求してやまなかつたのであり、これは又、近年英国労働運動の動向に照らしても当然のことであり、かつ労働運動の最近の動向こそやがて英国の産業界乃至経済機構の推移を反映させるものであって、……由来英国に於いては、各種の社会施設の為官民の年々支出する総額は十億ポンドに達し、これこそ階級対立の烈しい英国に於いて革命動乱を防止せる所以であるとはロイド・ジョージなどのつとに呼号せるところであって、それを考える時は、野党側が、ビヴァリッジ案の即時実施を要求せる態度は当然といふべく、該案が刻下国民生活の安定対策としてではなく、戦後対策として提出されたものとしても、政府がこの際その施行を財政上の理由から延期したいといふ点に現下英国の以外の弱点が窺はるべきではないかと思われると同時に、国内政局の重大動向を示唆するものあるは否定しえない。」<sup>(13)</sup>

以上見てきたように、社会政策学者達の関心は労働問題、わけても失業対策にあり、ここ

に見え隠れする社会保障の概念にたいして強い関心をよせていなかった。

### III 厚生官僚とベヴァリッジ報告書

我が国の敗戦によって生ずる貧困問題の戦後対策を、厚生官僚機構のなかで、いつごろから、誰が、どのようなものとして構想していたのであろうか。そのさい、我が国の社会保険制度や各種救済制度、つまりベヴァリッジ報告書にいう“social insurance and allied services”をどのように総合的なものとして認識していたのであろうか。

論を進める前に、ここで厚生省保険局が昭和19年に作成していた社会保険の体系について簡単に触れておきたい。昭和13年から昭和19年にいたるこの戦時過程は、我が国の社会保険の基本構造が形成され、とくに社会保険のカバリッジの面で見ると飛躍的に伸びたことが指摘できる。全面戦争下で、戦時社会政策として社会保険が拡充される過程、つまり「社会保険の逆説」が我が国も見られた。昭和19年1月に労働者年金保険法が改正され、厚生年金保険法として成立するとまもなく保険局の内部で社会保険の整備刷新に関する協議会が開かれ、「社会保険整備試案」を得たと記述されている。時の厚生次官、武井群嗣は『厚生省小史—私の在勤録から—』において「社会保険整備試案」なるものについて言及している。この武井が構想した内容を読むと、ベヴァリッジ・レポートの影響は見受けられないように思われる。むしろ、戦時下において労働統制による労働力確保に腐心しながら広げてきた諸制度の整合性を検討することが主眼であろう。この時点で、すでに我が国は労働保険段階から社会保険段階へと転化し、いわゆる社会保険の四部門の骨格（医療保険、年金保険、失業保険、労災保険）が見え始めている。もとより、労働基本権が否定されたなかで、制度としては前近代的な要素をもっているものであったといえる。だが、この「社会保険整備案」はある意味で、厚生官僚のみによってまとめられたものであり、戦後の社会保障構想の中へ継承されて行く点と線が見えているのである。<sup>(14)</sup>

さて、戦時下、憲兵の目をのがれてベヴァリッジ報告を参考に戦後対策を研究していた厚生官僚がいた。政策立案の中枢部にいた保険局事務官、友納武人がその人である。彼はベヴァリッジ報告を読む契機となった事情について、興味深い回想を残している。「昭和19年7月、サイパン島の失陥による戦局の深刻化にともなって東条内閣が退陣し、その後の小磯内閣において、広瀬久忠さんが厚生大臣になられた。当時、私は、戦時要員として厚生省に残り、保険局でのただ一人の事務官として局内各課を通じての仕事をしていた。広瀬さんが大臣になられてから間もなくのことであるが、夜中に内々でのお呼び出しを受けた。私は、突然のことなので、なんの見当もつかずに麻布広尾にあった大臣官邸に駆けつけた。この夜の官邸には、たしか末広厳太郎さんであったと思うが、東大の先生が見えられていたと記憶する。

その席で、広瀬さんが指示されたのは、意外にも、戦後処理についての検討を極秘裡に進めるようにとのことであった。たしかにマリアナ方面の戦況ははかばかしくないけれども、最後の勝利をめざして国をあげての決戦体勢に突入している今日、大臣はいったいなにをいわれるのかと、一瞬、耳を疑った。—中略— このようにして、大臣の秘命を受けて、戦後対策に取り組むことになったが、参考資料とてなく、しかも、隠密に運ばざるをえないので、上司にも相談できず、容易ではなかった。」<sup>(15)</sup>

そこで友納は昭和16年1月にすでに閣議決定していた「家族手当制度」に注目した。つまり、戦時下の生めよ増やせよの人口政策を支援する制度としての「家族手当制度」を、戦後に社会問題化してくるであろう多子貧困家族の生活不安対策として、彼の表現によれば「換骨奪胎する」場合の問題点を考えている。戦時厚生事業から戦後対策へとテクノクラートとして、政策転換の手がかりを得ようと模索していた。この時点では、無条件降伏とは予想もしていなかった。あくまでも、「名誉ある終戦」を前提に対策を考えていたようである。ベヴァリッジ報告との出会いについて、さらにもうすこし、友納の回想を聞いてみよう。「そうこうしているうちに、イギリスの労働次官の候補といわれたベヴァリッジなる人の社会保険に関する報告書が昭和17年の末に議会で提出された、という情報を以前に聞いたことを思い出した。そこで、これを入手しようとしたが、交戦国のイギリスからとても不可能であるので、あれこれの方策をめぐらし、たしかポルトガル公使館であったと思うが、中立国の駐在機関を通じてやっととりよせることができた。このかなり長編の『ベバリッジ報告』を手にして、まず目についたのは、随所に「Children Allowance」（児童手当）という言葉があらわれており、かつ、相当のページを割いている点で、児童手当が大きなウエイトをしめていることが窺われた。早速、手分けして翻訳し、その後しばらくの間ベヴァリッジ・プランの検討に没頭した」とある。<sup>(16)</sup> これを読むと、何名かで翻訳作業をしていたように受け取れる。そうであるとするなら、厚生省保険局内で複数の官僚たちがベヴァリッジ報告を読んでいたことになる。しかし、他方、厚生省保険局調査資料のなかに『社会保険および類縁サービス—ウィリアム・ビヴァリッジ報告』があり、これは、昭和19年1月の出版となっている。<sup>(17)</sup>すでに東条内閣の時代に小冊子の抄訳ができていたことになる。となると、この抄訳は友納たちが翻訳したものではないのではなからうか。友納の記憶ちがいでなければ、ベヴァリッジ報告の原書を手にするのができたのは、昭和19年7月22日の小磯内閣成立後のこととなっているからである。

昭和20年8月15日の敗戦直後、『社会保険時報』（9月30日 Vol. 19 No. 9）に友納は個人論文の形式で「社会保険部門における戦後対策」を寄せている。脱稿が9月1日とある。敗戦の混乱期に驚くほどの早さで論文が用意されたことになる。実はこの論文こそ、戦時中にひそかに密命をうけ、ベヴァリッジ報告を読み、戦後の民生安定対策として準備していた試

案である。<sup>(18)</sup>

もっとも、友納の回想によれば、無条件降伏となるやほぼまとまりかけていた試案を関係資料などと一緒に一切を焼却したと書いている。残されたノートの端々をつなぎながら思い出して書いたものであるので、はたして構想の全貌であるかどうか定かでない。しかしながら、保険局があわただしく動き出すのが昭和20年11月25日で「軍人の恩給停止の件」がGHQの政策として具体的に出されてからである。この友納構想はそれ以前のものであり、戦争遂行政策としてゆがめられてきた厚生事業の転換を独自に構想したものとして、歴史的に貴重な資料である。しばらく、友納構想を検討してみよう。

#### IV 友納構想とベヴァリッジ報告

友納は、その論文において、戦後対策として五項目の課題をあげて、それぞれに現状分析と課題を述べている。旧態依然たる戦時政策思想と新しい革袋に新しい酒をもろうとする苦汁とが交錯する様子が読み取れる。ベヴァリッジ報告をどのように読み、また何を読まなかったのであろうか。すでに医療保険制度は危機的状態であり、予想される戦後の生活混乱に官僚としてどのように考えたのであろうか。ここで長い引用になるが論文の一部を考察しよう。<sup>(19)</sup>

##### (一) 概 説

社会保険の究極の目的とする所は国民の最低生活の制度的共済確保に在り、この意味に於ける社会政策の最も根本的なものに属するは論を待たず、かくして刻下に於ける社会保険の時局に対処すべき重点は

- 1 社会保険による国民医療の確保策
- 2 最も近き将来に予想せらるべき失業者の生活確保策
- 3 不況時に於ける多子家族維持者の生活定策
- 4 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抱擁の救済策
- 5 右に伴ふ社会保険体系の整備策

の五に帰す。然もこれらの措置にして適正迅速を欠くに於いては全国民を飢餓線上に彷徨せしむるの虞れ多大なるものあり。

この課題にたいして、友納は社会保険による国民医療の確保策、失業法案要綱、家族手当保険制度要綱案、国民共済組合保険要綱を構想している。敗戦直後にでる社会政策学者たちの「社会保障案」（昭和21年7月）や、日本のベヴァリッジ・プランといわれる社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」（昭和22年10月）、およびこれを引き継ぎながら構想された社会



保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」（昭和25年10月）と比べると、社会保障の理念、原則、体系などについてはよく練られたものとは言えない。しかしながら、幾つかの点でベヴァリッジ・プランの影響を受けていることが、あぶり絵のように浮かび上がる。

第一に指摘できることは、医療供給の社会化を提案していることである。公的医療機関を全国に限無く普及させる構想である。開業医と公的専門病院との機能分化も念頭にある。周知のように、ベヴァリッジは社会保障の前提条件として、予防医療からリハビリまでを含む Comprehensive health and re-habilitation を「保険方式」ではなくサービスとして、普遍的にすべての住民に (all members of community) 保障するものと構想した。もちろんそこまでは徹底していないし、「社会保障案」のように「医療国営論」<sup>(20)</sup>ほど明確にはしていないものの、「保険医療」を定着させるために、公的医療機関の必要性を痛感していた。保険あって医療なしのそしりは、保険者としての管理責任が問われる訳で、友納は医療国営論にたつよりも、「医療公設民営論」にたっている。

第二に、総合保険主義を原則としていることである。すでに、健康保険制度や厚生年金保険制度が保険原則をとっていた。友納構想では驚くべきことに7つの給付対象を保険原則で考えている。ベヴァリッジの8つのニーズを思い出してみれば、そこが如何に似ているかが分かる。なにより、これまでの日本の社会保険行政では存在しなかった発想である。

第三に、家族手当をきわめて重視している。ベヴァリッジ・プランでは社会保険の給付が最低生活を保障するための前提条件として、児童手当を考えている。したがって、拠出を要件とする保険原則をとらず、全額国庫負担としたのである。ところが、友納は国際的にもまれなる「家族手当保険制度」とし、国庫負担（4割7分）と事業主負担（4割3分）で9割、被保険者に費用総額の一割を比例報酬制で保険料として徴収するものとした。その対象は5人以上の被用者であり、自営業や農民などは国民健康保険組合でおこなうとしている。その費用負担方式の内容をみれば、保険主義とも扶助主義ともいえない。そうした意味では社会保障的といえるかもしれない。これこそ普遍主義的所得保障制度であり、一種の社会手当制度である。

第四に、公的扶助制度を保険制度に包摂させたことである。それは「国民共済組合法案要綱」に顕著にみられ、ここでは保険主義をもっとも普遍化させたものである。ベヴァリッジがあらゆるニーズを総合的に単一法で保障しようとした国民保険法(National Insurance Act)の構想に似ている。それでは、ベヴァリッジにとって保険主義と扶助主義の関係はどのようなものとされていたのであろうか。ベヴァリッジは救貧法処遇にまつわりついてきたスティグマを避ける方法として、扶養義務や、ミーンズテストの要件なしで受給できる保険給付の拡大を考えた。保険契約関係における市民的権利義務を基本原則としたのである。したがって、保険的方法でもなお残されるニーズには、恥辱感を抱かせるミーンズテストを課して、

扶助的方法で救済するとした。公的扶助制度とはあくまでも残滓 (residual need) をすくいあげるものなのである。<sup>(21)</sup>ところが、この友納構想では公的扶助救済制度をすべて保険制度に包摂させる計画である。当時の救護法、医療保護法、母子保護法、行旅病人及び行旅死亡人取扱法、軍事保護法などを、新しく作る「国民共済組合法」に統合する。いわゆる公的扶助を地域保険である国民健康保険制度を母体に統合し、互助救済すると言うのである。友納の要綱(五)とは以下のとおりである。

- (五) あらゆる社会的保護救済制度の圏外に転落せむとする者の最終的抱擁救済策戦後に於ける事態は苛烈なるべくあらゆる国家及公共団体の社会政策的施策にも拘らず都市に職を失い農村に耕す土地なく乞食階級に転落せむとする多数の国民の発生を予想せらるるも我国の現下の救貧制度は極めて微弱にして組織的に非るを以て現行国民健康保険法を改正しその全国的組織を以て最終的にこれらの者を互助救済するの要あり。

#### 国民共済組合法案要綱

- 1 国民健康保険法ヲ改正シ国民共済組合法トシ被保険者ノ範囲ヲ国民全部ニ及ポスト共ニ保険事業ヲ拡大スルコト
- 2 健康保険法ハ解消シ傷病手当金給付ハ厚生年金保険法ニ其ノ他ノ給付ハ国民共済組合法ニ吸収統合シ社会保険制度ヲ簡素化スルコト
- 3 救護法、医療保護法、母子保護法、行旅病人及行旅死亡人取扱法等ノ貧困者ニ対スル生計扶助及医療保護ニ関スル社会事業立法ヲ国民共済組合法ニ統合スルコト
- 4 家族手当保険法ヲ制定スルトトモニ被傭者ニ非ザル者ノ家族手当(第5子以上1子ニ就キ10円)ヲ国民共済組合ニ於テナサシムルコト
- 5 軍事保護法ノ扶助ヲ国民共済組合ニ吸収スル様考慮スルコト
- 6 国民共済組合ノ要領ヲ左ノ如クスルコト
  - イ 組合員及被保険者
    - 1 本法施行区域内ニ居住スル世帯主全部ハ組合員トス
    - 2 組合員及組合員ノ世帯ニ属スル者ヲ以テ被保険者トス
  - ロ 保険者
    - 1 公法人タル国民共済組合トス、組合ノ地区ハ市区町村ノ区域ニ依ル、但シ特別ノ事由アルトキハ此ノ区域ニ依ラザルコトヲ得
  - ハ 保険事故及保険給付
    - 左ノ通りスルコト

保険事故	保険給付
疾病負傷	療養ノ手当又ハ療養費
分 娩	助産ノ手当又ハ分娩費
哺 育	牛乳及産衣ノ手当又ハ哺育手当金
育 児	家族手当及学校給食
婚 姻	婚祭手当又ハ婚祭費
死 亡	葬祭手当又ハ葬祭費
生計困難	施設収容又ハ生計費、生業手当金

(註) 手当ハ現物給付、手当金、一費ハ現物給付トス

## ニ 保険施設

療養所、保養所、産院、哺育所、託児所、養老院、孤児院等

## 7 費 用

イ 費用ハ国庫公共団体及組員ニ於テ分担スルコト

ロ 国庫ハ事務費、統合セラレタル既存制度ニ支出セル費用及家族手当ニ要スル費用中ノ一切ヲ負担スルコト

ハ 公共団体ハ組合ノ保険給付費ノ一定率ヲ負担スルコト

ニ 組員分保険料ハ其ノ収入に依ジ徴収ス

この国民共済組合法は、その趣旨を「最後の抱擁救済策」であるとしている。既存の救済制度があまりにも制限主義的であるために、戦後増大するであろう一般国民の生活困窮者の救済に用をなさない。その他の医療保護法、母子保護法にしても同様である。社会局の政策にたいして、保険局の友納がそうした認識をもっていたことを示すものであろう。かれの念頭にあるのは保険原則である。健康保険制度のような被用者を対象にした職域保険はそのままにして、国民すべてを対象にくみこむ（被用者保険の家族も含めて）普遍主義な制度として国民健康保険制度に着目したものである。半面、当時の国民健康保険制度はなかば機能停止の瀕死の状態であったわけであるから、その救済策でもあったであろう。ベヴァリッジは保険原則による包括的ニーズに対応しようとする National Insurance を構想し、他方、友納は我が国の国民健康保険制度を母体とした所得・医療保障をおこなう総合保険制度という構想にいかそうとした。しかしながら、ベヴァリッジは保険制度の落ち穂拾いとした National Assistance を残したが、友納構想には消えている。これはベヴァリッジ報告書では扶助制度にふれた部分がわずか2頁しかなく、よほど慎重に読みこまなければその意味するところを見落してしまう。保険システムがあらゆるニーズに対応できるように書かれているからである。友納をいたく感激させたのはこの保険原則であり児童手当である。ベヴァリッジの

Children's Allowance は友納構想では家族保険手当となり費用を国と雇用者が負担するが一割程度を所得に比例して拠出させるとしている。<sup>(22)</sup>

“Beveridge Bible”とは引用する人によって、都合のよいところを引いてくる、といった意味あいもあり、左派から右派まで、ベヴァリッジの社会保障論は取り上げられて来たのである。それはかれの社会保障論が市民社会における liberal collectivism から social collectivism の両側面をもっているからである。したがって、友納にとってはベヴァリッジ・プランのなかから、我国の既存の制度を「換骨奪胎」するアイデアを得ることに抵抗はなかったのである。

なお、友納構想とはべつに、おなじく保険局にあって内野仙一郎も昭和20年5月25日に「国民生活保障法案要綱」をまとめている。

## V 占領下の研究者グループとベヴァリッジ報告書

占領政策の基本原則は非軍事化、民主化、民生の安定であった。したがって、恩給制度とは戦前の軍国主義をささえる基盤であると見なされた。「現在の惨憺たる窮境をもたらした最大の責任たる軍国主義者が他の多数人の犠牲において極めて特権的な取扱ひを受けるが如き制度は廃止されなければならない。われわれは日本政府がすべての善良なる市民のため公正なる社会保障計画を提示することを心から望むものである。」<sup>(23)</sup>昭和20年11月24日付指令AG260により、GHQから軍人等にたいする恩給および賜金の支払停止が命じられた際の説明の一節である。ここに、初期占領政策として社会保障計画が登場する。つまり、無差別平等で総合的な社会保障計画を立案するよう日本政府は要請されたのである。恩給の支給停止命令は厚生省保険局にかなりの衝撃を与えた。<sup>(24)</sup>「軍人恩給の受給権者570万人余に達するものと見込まれており、この指令の実行は、一方において傷痍軍人、遺家族その他恩給生活者に深刻な生活難をもたらすものであった。」この問題に対処すべく厚生省の保険局内に「社会保障制度審議会」がおかれた。委員長は恩給金庫理事長の入江貫一郎（前保険局長）である。審議会全体としてきわめて保守的であって、積極的な改革案を何ら打ちだせずに終わっている。この委員のなかに末高信、近藤文二、森莊三郎、園乾治の研究者グループといわれる人々がふくまれていた。近藤文二は審議会の空気を次のように述べている。

「この審議会において、わたくしは、いまこそ現行社会保険制度を全面的に立て直し、ベヴァリッジ案にしめされたような社会保障制度を樹立すべき秋である。そして、それこそ軍人を軍人としてではなく、等しく国民の一人として生活保障する唯一の道であり、しかも、かかる革新的制度こそが真に日本経済再建への道を拓くものである所以を力説したのであったけれども、これに賛意を表した委員は極めて少数であった。」<sup>(25)</sup>21年1月7日に政府に答申

を提出し以後なんの活動もせず終わる。今こそ改革のときであるのに、社会保険制度審議会の委員達が過去の既得権に固執し、あらたな社会保障計画への展望をうちだせずにいることに、近藤文二はもどかしい想いを伝えている。答申提出後の2月15日に、この研究者グループは独自に「社会保障研究会」をつくりベヴァリッジ報告書を研究しながら全国民を対象とした社会保障案づくりにとりくんでいった。この研究会の会長は末高信で、園乾治、近藤文二（社会保険学）のほか新しく社会政策学から大河内一男、平田富太郎が参加した。森荘三郎は参加していない。この研究者グループはベヴァリッジ報告書をモデルプランとし「社会保障案」をまとめている。もっとも、われわれが見ることができるのは「佐口メモ」によってである。社会保障計画のたたき台といった性格のメモでしかわからないのである。それでも、「わが国最初の総合的プランとしての『社会保障案』と評価されている。ここで詳細に検討する余裕はないが、ベヴァリッジ・プランとの関連で見てみよう。<sup>(26)</sup>

## 社会保障案

### 基本理念

#### 一 生存権の確認

換言すれば最低生活の保障

#### 二 国民全部のものとしての革新的社会保険制度の確立

従来の制度を単に繕縫補修するにあらず

国民一部の利害と過去の因襲より脱却して真に革新的なる制度の樹立

#### 三 他の社会部門との関連性の尊重

保健政策、教育、住宅、完全雇用等に関する政策及び施設の拡充と及それらの社会保険制度との関連を密にし、以て真に一体として国民生活の保障を確立する。

### 実施上の方針

#### 一 国民の各階層各部門の感ずる窮乏はそれぞれ異なるところあるを以て国民を左の如く分類する。

被用者      自営者      主婦

無業者      退職者      児童

#### 二 最低生活のため保険給付はこれを均一とする。

社会保障制度は最低生活の維持を目的とするを以てその給付は之を均一にしてそれ以上の生活については国民に対し自己の責任において任意保険その他を利用することを奨励すること。

#### 三 釀出は社会政策的考慮を以て負担能力（即ち収入）に応ずることとする。

(1)大体所得に比例せしむるも累進せず、単純比例をとる

(2)被傭者にたいしては一定の所得階級以下のものは全額雇用主負担とする

(3)一定限度を超える所得階級については別に考える。

(4)「被用者の醸出は男女年齢によりて階級をもうける」これは収入により必要なし

#### 四 行政上の責任を統一する

運営の機関も可成的に統一する。

#### その他一般的事項

一 医療は国営を究極の目標としそれに到達する迄は社会保険運営の医療施設を全国的に設置する

#### 以下省略

この社会保障案をみてわかるように、ベヴァリッジ・プランをクライテリオンとして我が国の社会保障計画を構想しているのである。ここではベヴァリッジ報告書との対比でいちいち検討する必要がない程、ベヴァリッジの影響が大きい。メモをみると“ピ案、ピ案では”と対比しながら書かれている。むしろ、影響と言ったことではなく、モデルそのものである。違うところがあるとすれば、つぎの点であろう。例えば、社会政策的配慮から給付は均一で拠出は比例制を取っているところなど、基本的に異なるところである。

さらに、友納構想のところでも指摘したのだが、この計画案のどこを読んでも「公的扶助制度」がでてこない。敗戦による国民生活の崩壊状況下では、貧困問題は国民一般の問題である。したがって、普遍的制度の社会保険制度のなかにすべて吸収し、この制度で最低生活の保障を行うと考えている。ある意味で、ベヴァリッジの社会保険制度を文字どおり忠実に読んだ結果ともいうべきか。

ベバリッジ社会保障計画の最大の特徴は医療保障を保険方式を採らずに、サービス方式で行おうとしたことである。研究者グループの案のなかには「医療は国営原則」のプランがみられる。この案はつぎの社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」にも引き継がれていくことになる。

## VI 「社会保障制度要綱」とベヴァリッジプラン

この研究者グループの社会保障研究会はいわば私的なものであったが、つぎにとりあげる社会保険制度調査会は公的な機関である。昭和21年3月29日に厚生省に設置され「今後の事態に対処する社会保険制度整備の方策如何」という厚生大臣の諮問にこたえることが任務であった。この調査会は6月14日になり、ようやく総会が開かれた。憲法調査会の金森徳次郎

が会長をつとめ、第一小委員会の委員長に森戸辰男、第二小委員会の委員長に膳桂之助、第三小委員会の委員長に清水玄の各氏となり、活動が本格化した。この第一小委員会は先の研究者グループの末高信、園乾治、近藤文二、大河内一男（途中で委員をやめている）が中心となり我が国の社会保障構想を検討している。彼らの「社会保障案」を事務局案として、事実上社会保障制度の総合的な構想を検討することになった。この第一小委員会が抽象的な憲法25条の社会保障の理念を、いわばベヴァリッジ・プランをクライテリオンとして具体的な社会保障構想を描き出したのである。一年半もの時間を費やしたのである。社会保険制度調査会の総会で昭和22年10月8日に可決されたものが下記の要綱である。実はこの委員会は関係団体（事業主、労働者、学識経験者、政府官吏）が参加して民主的に審議したはじめての委員会であり、要綱はここでの合意がえられたものだ、ということを指摘しておこう。<sup>(27)</sup>

### 社会保障制度要綱

#### 社会保障制度に関する社会保険制度調査会の答申

憲法第25条の趣旨に鑑み、健康にして文化的な国民の最低生活を保障する広汎な社会保障制度の確立が絶対に必要である。この制度の確立は、経済再建の基本的条件の一つであるが、国民経済、国家財政、社会保険、社会扶助等各方面に亘り、周密なる検討を要するのであり、殊に、雇用、賃銀、医療等に関する諸政策の強力なる推進と相俟つところが大であるので、これが具体的実施に当たっては、これらとの関連性を充分勘案し、概ね、別紙の要綱に基く適当と考える。

#### 社会保障制度要綱

##### 第一 基本理念

###### 一 最低生活の保障

憲法第25条の、国民の健康で文化的な最低生活を保障するためには、現在の社会保険制度や生活保護制度等では、不十分であり、このためには新しい社会保障制度の確立が必要である。なお、この制度の確立は経済再建の基本的条件の一つである。

###### 二 全国民を対象とする総合的制度

この制度は、現在の各種の社会保険を単につぎはぎして統一するものではなく、生活保護制度をも吸収した全国民のための革新的な総合的社会保障制度である。なお、この制度は、最低生活を保障するものであるから、それ以上の生活の維持のためには、これと併せて各種の任意保険や共済施設の利用を極力奨励する。

###### 三 社会政策諸部門との関係の尊重

この制度は、雇用、賃金、住宅、衛生、医療、教育その他の公共の福祉等に関す

る政策並びに施設との関係を密接にし、これらの諸政策の拡充強化とならんで、国民生活の保障を確立せんとするものである。

以下省略

この基本理念をみればそれぞれがベヴァリッジ報告から影響を受けたものであることがただちに理解できる。委員の一人である近藤文二はこの要綱が総会で採択される直前に論文「日本における社会保障計画—その基本問題—」(1947・10・6)をあらわし、次のような問いかけをする。

「かやうにして、わたくしは等しく『社会保障』と呼ばれるもののなかにも『社会保険と社会事業のモザイク的総合』であるアメリカ型と最低生活の確保といふ意味で『社会政策の社会事業化』を結果するイギリス型とさらに真に社会保障の名に適はしいソヴェート型を見出す訳である。そして、それぞれがその背影とする経済社会の反影に外ならないと見る。では、いまわれわれが日本において計画しつつある社会保障はその何れに属するか。また属さねばならないか」<sup>(28)</sup>かかる社会保障の三つのタイプのなかで、資本主義経済のもとで労働力の担い手であろうとなかろうと、すべての国民に最低生活の保障を目的とするイギリス型社会保障こそ、許された唯一の選択であるとしている。したがって、近藤みずからこの要綱について、つぎのように認識しているのである。「この基本理念を見ただけでも解るやうに、それは全然イギリス型、いはば日本版ビヴァリッジ案の観が深い。」<sup>(29)</sup>と。

社会保険制度調査会の『要綱』にたいして当初からかなり批判があった。松本浩太郎は手厳しくこの『要綱』を批判している。単なるベヴァリッジ案の焼直しであるとか、また机上の空論であるなど。さらに「社会政策の革命の時期であるというビバーリッジ卿の原則を鵜呑みにして、しかも、英国社会保障制度中の国民保険法と家族手当法の単なる混合体であることが暴露されたのである。業務災害補償制度、国民医療施設及公共扶助制度を欠如するに於いては、到底これを社会保障制度と呼ぶことを許さないであらう。」とまで言い切っている<sup>(30)</sup>

この『要綱』における社会保障計画でも公的扶助制度を総合社会保険制度に吸収している。もっとも、さきの研究者グループの「社会保障案」を原案としていること。また委員のなかにほとんど同一メンバーが参加していることを考慮すると、両案とも区別しがたい。しかしながら、ここには労使代表、厚生官僚も参加してははずである。これはベヴァリッジが報告書のなかでのべている社会保険と扶助行政との統合(Unification of social insurance and assistance)とか、社会保険六つの基本原則(Flat rate of subsistence benefit, Flat rate of contribution, Unification of administrative responsibility, Adequacy of benefit, Comprehensiveness, Classification)にあまりにも強く影響されていた結果でもある。



そこには、ベヴァリッジ報告書を“Beveridge Bible”としていたと言えよう。約一年半の間を、社会保障とはなにかをめぐる論議に費やしたが、そのなかでなにが論議されたか知り得ない。しかし、近藤はわずかながらその場の状況認識を述懐している。「立案者の意図はこれによってアメリカ占領軍が生活保護制度を中心とする社会保障制度を我が国におしつけようとするのを阻止することができたならばという望みをもっていたのである」<sup>(31)</sup>この『要綱』にたいして厚生官僚はどのように受け止めていたのであろうか。保険局長上山頭は次のように述べている。「それは、先刻来お話に出ていますように、ベヴァリッジ案に非常によく似た、理想主義的なものです。—中略—とにかく将来の社会保障制度の体系といえますか設計だから、じっくり時間をかけて論議をつくり、理想的な案を構想してもらいたい、そんなふうにならんと考えていたと思うのです。とにかく委員の先生方は非常な理想案を描いておられる。事務局にそんなことは無理でしょうなどといえる状況でもなかったと思うのです。」<sup>(32)</sup>理想的であればあるほど、実現の可能性がないので、むしろいいのではないか、といったうけとめかたであった。

この『要綱』をもっとも真摯に受け止め、もっとも具体的に日本の現状分析をしたうえで批判したのは、ほかならぬアメリカ社会保障調査団 (SOCIAL SECURITY MISSION) であった。占領政策にとって当面は生活困窮者の救済こそが課題であった。「世界に誇る生活保護制度」を定着させようとしている GHQ にとって、その根幹である公的扶助制度を欠く社会保障計画など認めがたかったといえよう。<sup>(33)</sup>さて、『要綱』とベヴァリッジを結ぶ課題を解くためにもこの勧告を研究対象にしていかなければならないが、ここでは割愛せざるを得ない。課題との関連でワンデル勧告 (米国社会保障調査団報告書) に簡単に触れておこう。このワンデル勧告はこの『要綱』についてつぎのように認識している。「此の提案は、全世界の民主的國家に於ける最近5ヶ年の、社会保障制度の發展情勢に強い影響を受けているものである。」<sup>(34)</sup>ワンデル勧告の内容をよむと、ここにもじつはベヴァリッジ報告書の影響がみられるのである。このワンデル勧告は、ある意味でベヴァリッジ報告書に匹敵する内容をもつ我が国の社会保障構想ではなかったろうか。さしあたり、そのことだけを指摘しておこう。最初の社会保障構想『社会保障制度要綱』はワンデル勧告にくらべてあまりにも現状認識が貧弱である。これは我が国の「ベヴァリッジ・プラン」といわれ、アナリストを動員して財政計算をし、段階的実施計画を考えているのであるが、政策科学として実態をとらえたうえで社会保障計画をえがいていない。その課題はやがて後の社会保障制度審議会がおこなうことになる。

## むすび

戦後改革期における社会保障構想を把握しようとするとき無差別平等、社会保険の統合、

社会保障の民主化の三つのキーワードがあろう。周知のように第一の無差別平等は社会局サイドの生活保護制度として求められた原則である。第二の社会保険の統合はベヴァリッジ報告書をパイプに展開して来た保険局サイドの社会保障構想の基調である。第三の社会保障の民主化はワンデル勧告にながれる社会保障行政の民主化の基調であろう。小論では第二のキーワードにかかわりながら、我国の戦後改革期の初期段階に社会保障構想がどのように形成されてきたか、そのプロセスを明らかにした。そのさい、我国では戦時下において、すでにベヴァリッジ報告書の吸収がおこなわれていたことを指摘した。この吸収は厚生官僚が戦後に予想された国民一般の生活困窮に対する対応策に生かされていく。戦後改革期の初期の段階では、社会保障の概念すらいまだ一般に明らかでないなかで、彼らがベヴァリッジ報告書を意欲的に吸収し政策公準としていった事実は評価される。我国の厚生官僚たちはベヴァリッジに共感を抱いていたといわれる。それは彼が学者ではなく高級官僚であったこと。さらに彼の理論のなかに保守党から労働党まで吸引する要素があったからであろう。当時の若手の社会政策学者、社会保険学者たちもこのベヴァリッジ報告書を熱心に吸収し、貧困問題にたいする社会保障案をまとめていた。さらに、厚生省内に設置された社会保険制度調査会こそ、新しい時代への意欲にあふれた委員たちが社会保障計画を形成する場であったことを指摘した。そこでまとめられた『社会保障制度要綱』は我が国ではじめてつくられた統一的な社会保障構想であり日本のベヴァリッジ・プランと言われている。個々の社会保険の寄せ集めではなく、国民すべてを対象に最低生活を保障する政策の総合性に、ベヴァリッジからの影響をみることができる。しかも普遍主義的な社会保険制度によって国民諸階層の所得と医療とを保障しようという構想であった。これには生活保護制度も吸収し、まさに保険と扶助との融合を目的としていた。戦後の国民がすべて窮乏していた時期であるからこそ、給付の平等を基調とした社会保険が貧困対策として位置付けられたのである。さらに、戦後改革としての社会保障構想の帰結は、社会保障制度審議会がまとめた昭和25年の『社会保障制度に関する勧告』であろう。本論文では考察対象をここまでばしていない。それ自体の審議過程が民主的過程を踏まえ、国民的コンセンサスをえようと努力をしている。社会保障政策形成手法としては、はじめて取られた民主的政策形成過程と言える。こうした方法はベヴァリッジ委員会から多くを学んだものである。この『社会保障制度に関する勧告』への考察は後日の課題である。

戦後の社会保障の発展過程を時期区分すれば、敗戦の昭和20年から36年までは社会保障の制度的確立期であろう。その到達点が国民皆保険・皆年金体制の成立である。この到達点は形式上はすべての国民を統合する Universal Coverage であり、先進国の社会保障制度の中でも比較的早期に実現した国である。その原点は小論で述べたきたように、ベヴァリッジの社会保障理念の影響を受けた社会保障案や要綱などの構想にある。国民皆保険・皆年金政策の

クライテリオンとして意義があったのである。

\* \* \*

1992年と言う年は、ベヴァリッジ報告書が出されてから50年、ILO から出された「社会保障への途」(*Approches to Social Security*)が出されてから50年の記念すべき年であった。<sup>(35)</sup> 季刊“SOCIAL POLICY & ADMINISTRATION”は1991年3月にベヴァリッジ特集号をくんでいる。彼の報告書は、ときに“Beveridge Bible”となり、様々な引用のされかたをしてきたが、上記の特集号はベヴァリッジを歴史的コンテクストにのせ、彼の両面性、コインの表裏を検討している。そこでのメインテーマは彼の“SOCIAL POLICY”そのものである。つまり“FAIVE GIANT EVIL”がテーマであり、その一つ“want”にたいする政策(abolition of want)として社会保障が論じられている。<sup>(36)</sup>

ハイライトはヨーロッパ社会保障研究機構の年次学会「SOCIAL SECURITY 50 YEARS AFTER BEVERIDGE」であろう。エイブルスミスはオープニングの記念講演を行い、そのなかでベヴァリッジ・レポートがもたらした意義についてこう述べている。“Thus the Beveridge Report was an important international testament, not perhaps what it actually did for Britain but for what it said could be done by governments throughout the developed world.”<sup>(37)</sup> EC加盟諸国はもとより、英連邦諸国、スカンジナビア諸国の研究者、行政担当者がベヴァリッジをベースにおいて議論できることに、ベヴァリッジ理念が今なお問いつける国際的な課題の普遍性を痛感させられた。

## 註

- 1) Report by SIR WILLIAM BEVERIDGE, *SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES*, Cmd6404 HMSO (LONDON 1942), 邦訳 山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告——社会保険および関連サービス』至誠堂 1969年 我が国におけるベヴァリッジ報告に関する研究は多いが次の文献リストを参照のこと。毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期』東大出版会 1990年 442～446頁、玉井金五『防貧の創造——近代社会政策論研究——』啓文社 1992年 252～253頁 なお Beveridge の発音についてはそれぞれの著者の表記を使ったがベヴァリッジ自身によれば、その発音は [beveridz] とある。
- 2) 福祉国家発達史における官僚制の意義と役割について、毛利はヘクロの研究を要約しつつ行政官のはたす役割は重要であり、とくに官僚層の積極主義的行動様式は注目すべきものがあった、としている。それは、関係諸利害の政治的調整という役割に止まらず、積極的に説得工作する革新官僚の存在がイギリス、スウェーデン福祉国家の特徴であると分析している。さらに「社会政策の国際的伝播のスピード、あるいは、社会政策発展の世界的同調化を具体的に担ったのは何よりも各国の官僚制であった、とわれわれは考えている。いわゆる外からの圧力、外国の先駆的政策経験にいち早く敏感に反応し、これを学習し、自国への適用形態の移植を工夫する媒体としての官僚機構の姿は世紀転換期以降特に目につく現象であった。」毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期——』東大出版会 1990年 99-101頁参照のこと。なお占領下にあった旧生活保護法から新生活保護法をつくる中心的存在であった社会局の革新的厚生官僚達については福田義也の次の論文が

ある。「戦後日本における生活保護制度の形成」『福祉国家 6 日本の社会と福祉』東大出版会 1985年

ベヴァリッジが彼の自叙伝のタイトルを“PAWER AND INFRUENCE”としたことを思い起こす。邦訳『強制と説得—ベヴァリッジ回顧録—』伊部秀男訳 至誠堂 1975年

- 3) 憲法調査会「報告書付属文書第3号 憲法・第25条」調査会における諸意見の「社会保障」では憲法上の社会保障と現況の社会保障の乖離を表している。『日本社会保障 資料 1』社会保障研究所編 至誠堂 1975年 149頁、なお近藤文二「第5章 新憲法の制定と社会保障」『日本の社会保障の歴史』厚生出版社 1974年を参照のこと。
- 4) T. H. Marshall “*Social Policy in the Twentieth Century*” Hutchinson & Co.Ltd 76p, こうしたベヴァリッジの評価に関する理論的歴史的研究はマーシャルの研究が先駆的である。その他文献は“*Social Policy & Administration, —Beveridge Special Number, Vol 25 No 1, march 1991.*
- 5) GHQ公衆衛生福祉局に社会保障課がおかれるのは1947年2月以降である。社会保障課は社会保障政策をめぐる日本側の官僚と共同の討議かさねており、『社会保障制度要綱(第二草案)』がそのテーブルに提出されている。日本の社会保険制度について、次のような認識をもっていた。日本はすでに西洋諸国の社会保険制度を導入してきたが、それは基本理念(without accepting their philosophies) 抜きにうけいれてきた。社会保険の運営管理に参加する権利や社会保険の受給権の確保、社会保険審査制度の不備、民主的行政の立ち遅れ、といった評価である。*HISTORY OF THE NON-MIRITARY ACTIVITIES OF THE OCCUPATION OF JAPAN 1945—1951 VOL VIII PUBLIC HEALTH AND WELFARE . Part c. SOCIAL SECUTITY*, 日本図書センター 1990 16頁、なおこうした見解はワンデル勧告にもなされる基調である。
- 6) 戦後社会保障の確立期に二つの流れがあった。ひとつは現在の制度の維持を考えようとするもので、もうひとつは社会保障制度審議会の勧告につながるあるべき理想を求めた流れである。ベヴァリッジ報告の影響について次の論文がある。一円光彌「戦後日本の社会保障の展開」『戦後社会政策の航跡』学会編集委員会 啓文社 1990年。玉井は『ベヴァリッジ報告』を再度検討しようとする自分の問題意識をつぎの二点上げている。戦時中から終戦直後にベヴァリッジ報告がナショナル・ミニマムという新体制に適わし理念の形成に決定的な意味をもったこと。次に社会保障の転換期といわれるがもう一度出発点を確認しその到達点をはかること。玉井金五「第七章 ナショナル・ミニマムと日本社会保障計画の策定——ベヴァリッジ思想の受容を中心に——」『防貧の創造』啓文社 1992年
- 7) 戦時下でありベヴァリッジの社会保障計画に多少の敬意をいだけでも、それを味わうだけの余裕はなかったと述べている。フランソア・ラフィット著 藤林啓三 角田豊 共訳『社会保障制度——英国社会保障への道——』好学社 1949年 序文 1頁
- 8)「余談であるが、当時、『ベヴァリッジ報告』が有名隠れもないものに思わなかったが、ともあれ、我が国でこの報告を通読したのは、東大の大河内教授に次いで、私が二番目であるといささか自負している。」友納武人「児童手当回顧」『児童手当』3巻2号, 1973年
- 9) 山中宏 『私の戦時財界日記——歴史の目撃者の記録』東洋経済 1990 267頁
- 10) 山中前掲書268頁
- 11) 北岡壽逸「ベヴァリッジ稿『社会保障計画』」『社会政策時報』287号 1944年5月
- 12) 水上鐵次郎「英国の『社会保障憲章』問題」『社会政策時報』272号 1943年月
- 13) 以上引用 水上前掲書 241~243頁
- 14) このときすでに保険局内では社会保険の普遍的適用、職域保険と地域保険の体系と構造、官業共済組合を含めた各種社会保険の統合化、後にできる社会保険制度調査会のような機関を構想していた。武井自身は当時としては相当進歩的であったと評価しているが全面戦争のなかで全国民を対象

にして行かざるを得なかったと言えよう。そのかぎりでは、ベヴァリッジの社会保障計画を官僚が受容できる基盤が存在していたと言える。以下参照。なお現代用語に直してある。

- 一 社会保険体系の整備。社会保険を短期保険、長期保険及び船員保険の三体系に整備し
  - イ 短期保険制度を分けて職域保険と地域保険の二とする。前者（健康保険）は事業に於いて雇用関係に在る者一切を対象として官業共済組合の短期給付をも吸収し、これに加入しない者を後者（国民健康保険）の対象とする。
  - ロ 長期保険制度は厚生年金保険のみとし、官業共済組合に付いては代行を認める
  - ハ 船員保険制度は、その特殊事情に基づき、現行制度を当分存置する
- 二 健康保険の整備刷新
  - イ 各種受給資格条件（結核、分娩、被扶養者）を撤廃する等、保険給付の内容を拡充し
  - ロ 保険料率を統一し、甲乙被保険者資格の区別を廃し、傷病手当金を百分の六十に統一する
  - ハ 一部負担を初診料のみとし、組合に於ける自己診療機関の一部負担を撤廃する
  - ニ 保険の手続きを更に簡素化し
  - ホ 組合会議員及び理事の種別を廃し、その選任方法を初め組合の事務を徹底的に簡素化する。
- 三 各種共済組合の整理統合。各種共済組合を健康保険に統合し、又は厚生年金保険の代行組織とする目的の下に、組合の手続形式等を極力簡素化し、又は両保険と同一にし、診療報酬支払い方式もなるべく統一にする。
- 四 国民健康保険の拡充強化
  - イ 本組合の普及に伴い、健康保険の家族給付を廃し、家族は本保険に加入させる。
  - ロ 本組合を速やかに全国に普及すると共に、指導監督に努め育成を図るが、都市に於ける本組合の強制加入は慎重考慮する。
  - ハ 本組合中央連合会を設け、組合事務の伸展を図る
  - ニ 健康保険に準じて一部負担の改廃、事務の簡素化を行う
  - ホ 本組合に於ける保健施設に関し、保健所と緊密な連絡を保持する。

中略

- 九 調査機関の設置。社会保険整備に関する諸方策を審議推進する為、厚生省に社会保険調査委員会を設置する。

武井群嗣『厚生省小史—私の在勤録から—』厚生問題研究会 1952年 127-129頁

- 15) 友納武人「児童手当懐古」『児童手当』3巻2号、1973年7月 2頁。なお友納は厚生官僚から政治家に転じており特に千葉県知事として国保病院の育成に尽力した。
- 16) 友納前掲書 3頁
- 17) 『社会保険及び類縁サービス——ウィリアム・ビヴァリッジ報告』厚生省保険局調査資料 1944年1月 青柳一郎（1945年4月～1946年1月保険局長在職）は「当時すでに保険局にはイギリスの社会保障制度に関する簡単な解説書が謄写版で出来ていた。これを見て、『社会保障制度というものは健康保険と厚生年金を合わせたようなものだよ』と人に語ったことを思い出す。」『厚生年金保険十年史』厚生団 1953年2月 16頁
- 18) 友納「社会保険部門における戦後対策」『社会保険時報』19巻9号 昭和20年9月
- 19) 友納前掲書 4～9頁
- 20) 我が国の場合医療保険制度で現物給付の原則を採ったことが、当然医療供給の社会化問題を厚生省は制度発足頭から課題としてもっていたことを示している。
- 21) W. Beveridge Ibid., p141
- 22) 友納の「家族手当保険」は全国民を対象にした普遍的制度であるが、職域制度と地域制度の二重構造であり、そのさい農民漁民・零細自営業層を対象として国民健康保険制度に総合的地域保険の

機能を持たせている。

- 23) 「軍人の恩給停止の件 (20.11.25.)」米軍渉外局発表『日本社会保障資料 1』社会保障研究所編前掲書 4頁
- 24) 『厚生年金十年史』厚生団 1953年 482頁
- 25) 近藤文二「日本における社会保障計画——その基本問題——」『労働問題研究』第13号 1947年11月 3頁
- 26) 「社会保障案, (21.7.31.) 社会保障研究会」社会保障研究所編前掲書 159~161頁
- 27) 「社会保障制度要綱 —— 社会保障制度に関する社会保険制度調査会の答申——」前掲書164~167頁
- 28) 近藤前掲書 10頁
- 29) 近藤前掲書 12頁
- 30) 松本幸太郎『社会保険と社会保障』労働文化社 1949年 316頁
- 31) 近藤文二『日本の社会保障の歴史』厚生出版社 1974年 57頁
- 32) 上山顕「占領下の社会保障構想」『戦後医療保障の証言』小山路男編著総合労働研究所 1985年
- 33) 初期占領政策と社会保障との関係については、アメリカ社会保障調査団の報告書を参照のこと。  
「如何なる社会保障計画においても、その基礎をなすものは、公共扶助である。幸いにして連合国最高司令部の努力により、日本国民は、最も進歩せる型として考えられている、包括的な無差別の扶助制度を有している。これは包括的で、しかも統合的なことの規範をしめすものであり、考慮せられている社会保障計画実現の際に、より広汎な基礎の下に取り入れることが出来るものである。」アメリカ社会保障調査団『ワンデル勧告』社会保障研究所前掲書 38頁
- 34) 前掲書『ワンデル勧告』59頁
- 35) 高橋武「ILO『社会保障への途』から50年」社会保障研究所『海外社会保障情報』No.99. 1992年
- 36) Bill Jordan “Want (Social Security)” *Social Policy and Administration Beveridge Special Number* VOL25 NO 1 March 1991
- 37) Brian Abel-Smith “*THE BEVERIDGE REPORT : Its Origin and Outcoms*” The Plenary Papers 5p VOL A, International Conference ON SOCIAL SECURITY 50YEARS AFTER BEVERIDGE, ANNUAL COLLOQUIUM OF THE EUROPEAN INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY

## On “The Beveridge Report” and Social Security Policy in Japan — How “The Report” was the Origin —

Yasuko MATSUZAKI

We had the 50th anniversary of publication of “Beveridge Report” in 1992. It was the most important historical document to have built social security policy not only in Britain but also in other countries including Japan. Prof. Brian Abel-Smith wrote ‘the Beveridge Report was an important international testament, not perhaps for what it actually did for Britain but for what it said could be done by governments throughout the developed world’. At the same time, he indicated five underlying themes by which social reformers were inspired; those are “social security could be stretched to cover every one”, “there were economies and greater equity in unifying social security funds”, “health care could be made the right of all citizens”, “the idea of an active labour market policy to combat unemployment”, and “a national minimum income”. It is well known that these five have been the criterion to build the “Welfare State”.

In Japan, the first ideas to build comprehensive social security plan, which had an aim to stabilize society after the Second World War under the occupied and had begun in the last stage of the war time, had origin in the “Beveridge Report”. In this paper, I discuss the process to introduce “The Beveridge idea”, in which I will stress the role of bureaucrats. Some of them played important role of the “reformers” with the GHQ.

In Oct. 1947, The Social Insurance Investigation Council recommended a comprehensive social security plan which was used to call “*Japanes Beveridge Plan.*”