

Title	「社会保障制度に関する勧告」の成立
Sub Title	The establishment of "recommendations on social security system"
Author	園, 乾治
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1951
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.44, No.1 (1951. 1) ,p.25- 48
JaLC DOI	10.14991/001.19510101-0025
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19510101-0025

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

方は、これをただそのままに見ている。ゴールド・スマスなんかになりました。富が蓄積され、人間が廢頽する有様を慨歎してはおります。が、少くも、美しい田園の野趣を喜びはしても、自然的状態の復活を見ようとするが如きことのない善良な保守主義者なのであります。これ等の文學者は、ちよろどスマスと同じく十八世紀に生存していた人たちであります。やはりこういった考え方がアダム・スマスにも存していたのではないのでしょうか。勞働無産階級に對して同情は寄せますが、しかしながら、生産の増加によりまして、この世の中はやがて救われるであろう。何も遠い過去にさかのぼつて、死んだ原始社會を今の世に復活させる必要はないのである。現在のあるがままの状態に満足して行こう。こういった安易な考え方がアダム・スマスには存していたのではなからうか。こんなようなことを考えまして、つまらない講演をいたしました次第でございます。

どうも長い間、お粗末な講演を御清聴くださいました。まことにありがとうございます。

「社會保障制度に關する勸告」の成立

園 乾 治

一 「社會保障制度調査會」の答申

社會保障という言葉が何日頃から使用せられるようになったか詳かでないが、一定の意義をもつ現代の用語として使用せられるようになったのはそんなに遠い昔のことではない。恐らく一九三五年のアメリカに於ける立法に由來し、一九四八年のイギリスの制度によつて劃期的意義をもつに至つたものであらう。勿論、これ等の國々に於てそれぞれ右の立法または施行に先立つて、これが立案のための委員會などで社會保障という言葉が使用せられているが、世間の注意を惹くに至つたのは、少くとも前に述べた年代以後の事に屬するといつてよいであらう。

しかし社會保障という言葉のもつ内容は未だ決して明確ではない。それはアメリカ及びイギリスに於ける制度の内容を検討すれば判るように、アメリカの制度に於ては被用者に對する一部の社會保險と社會事業とを含むものと解せられ、イギリスの制度に於ては單に被用者のみを對象とせず廣く一般國民を對象とし、社會保險と社會事業、醫療制度をも含むものと解せられている。一九四九年に於て社會保障制度を實施している國々の數は、アメリカ連邦社會保障局の調査したところによると五十八カ國に達するが、それ等の國々に於ける制度はいわば千差萬別の有様である。加之、爾來専ら社會保險として理解せられたものを社會保障の一部門とみて、社會保險という代りに社會保障という

言葉を以て置き換えることすら決して稀でない。斯くの如くして社會保障という言葉が多く且つ廣く使用せられるに伴って、その指示する内容が甚しく相異し、殆んど統一がないといつてもよい程である。

我が國に於て社會保障という言葉が使用せられることになつたのは昭和二十一年三月厚生省に設置せられた「社會保險制度調査會」が、三つの特別委員會を設けて現行社會保險制度の統合・改善、失業保險制度の創設、社會保障制度の創設のために調査・研究を行つたのに由來する。それよりも更に溯れば昭和二十年十二月に軍人恩給の廢止の善後策を考究するために「社會保險制度審議會」が設置せられたとき、既に社會保障が話題に上つたこともある。しかし審議會に於ては何等見るべき成果を擧げることが出来なかつた。それは兎に角としてこの審議會を繼承したとも見るべき前記の調査會に於ては昭和二十二年十月「社會保障制度要綱」を作成公表した。

この「社會保障制度要綱」に於ては先ず社會保障が全國民に對し、最低生活を保障する綜合的制度で、社會政策の諸部門と密接なる關係を有するものなる根本理念を明かにし、その構造としては國民を被用者、自營者、無業者の三つに分類し、傷病、廢疾、死亡、出産、育児、老齡、失業の諸事故に對し、それぞれ適當なる現物給付又は現金給付を支給する。而して給付は最低生活を保障する建前から原則として所得額に關係なく均一額とするが、醸出は大體所得に比例せしめ、使用者に對してはその被用者のために一定割合の醸出をなさしめ、國はこの制度に要する事務費の全額と給付費の一部を支出せしめるのである。尙この制度の運営は統一した機關に一元的に當らしめるのである。次に保障の内容であるが、傷病に對しては治療するまで療養と手當金を、被用者のみならず自營者にも支給し、廢疾に對してはその程度に應じて年金を支給し、死亡に對しては葬祭料、寡婦及び孤兒にはそれぞれ年金を支給し、出産に對しては助産の現物給付の外に現金給付を支給し、育児に對しては兒童手當金を、老齡に對しては老齡年金を原則と

して男子六十歳、女子五十五歳より給付し、失業に對しては就業するまで傷病手當金と同額の失業手當金を支給するのである。しかしこの制度を實施するについては、我が國の經濟及び財政の實情に照し合せて順次に着手することとし、第一段階に於ては一般に療養給付、葬祭料、寡婦孤兒年金助産の給付を行う外、被用者に對する傷病手當金、出産手當金、失業手當金(但六個月)を支給し、資産調査を經て必要ありと認めたる者に對する兒童手當、老齡年金を支給するのである。第二段階に於て自營者に對する傷病手當金、廢疾年金、出産手當金の支給を開始し、第三段階に於ては自營者に對して期限付の失業手當金を、第四段階に於ては無業者に對するその他の給付、第五段階に於ては老齡年金、第六段階に於ては兒童手當金の支給を開始する順序である。

以上概略を述べたところでも明かなようにこの制度は文字通り全國民を對象とし、給付についても被用者偏重に陥らず、自營者、無業者にも種々の給付を支給し、又醸出は所得に比例するが給付は均一とするというが如く徹底した革新的な理想的制度で、イギリスのビバリッソ案よりも或る點に於ては出色のものといひ得るであろう。しかしこれに要する費用も甚だ龐大で、昭和二十二年の所謂千八百圓ベースを基準として計算しても總費用三千三百億圓で國民所得の三十六パーセントに當ることになる。これを發表した當時、この計畫に對しては學者の机上計畫或は夢物語であるなどという冷笑的批評も下されたが、立案者の意圖は元來、理想的計畫の樹立にあつたことを念頭に置いて判斷しなくてはならぬ。

尙調査會は現行社會保險制度に對し大要次の如き改善方策を決定した。先ず健康保險關係に於ては、政府管掌の健康保險制度と國民健康保險制度とはこれを統合し、地域組合によつて運営し、而して地域組合は原則として市町村の區域によりこれを強制設立強制加入とし、健康保險組合は從來通り存続せしめるが、家族給付は地域組合をして行わ

しめ、官業共済組合、政府職員共済組合、特別國民健康保険組合は新制度に吸収し、前項のような組合として取扱ふこととする。被用者の公傷病に就ては別に労働者災害補償責任制度を設け、公傷者に對する療養の給付は地域組合又は職域組合をして行わしめ、これに要する費用は前項の保険制度より拂込ましめ、また地域組合、職域組合、各別の再保険制度を設ける。給付に就ては地域組合の給付内容を擴充し、療養は現物給付を建前とするが現金給付の途も擴張し、被用者の業務外の傷病手當金及び出産手當金は厚生年金保険の給付とするのである。醫療制度に就ては公的醫療機關はこれを擴充整備し、總ての醫療機關をいづれの被保険者の醫療にも解放し、醫療内容の適正、報酬の決定のために保險醫療委員會を設ける。費用に就ては事業主は被用者の負擔する保険料の相當額を負擔し、保険料の等級區分をなるべく少くし、事務費の全額及び事業費の一定額を國庫の負擔とするのである。厚生年金保險制度に就ては、運営の民主化を圖るため運営委員會を設け、被保険者事業主等の關係者を參畫せしめるか、金庫式經營方式を採り、窓口事務はこれを一本化し、給付に就ては最終の標準報酬を基礎とする方式の採用を考慮し、積立金は被保険者の福祉を圖ることを目途として運用し、この運用に當つては被保険者、事業主等の關係者を參畫せしめ、最後に船員保險に就ても前記の諸點に準じて改正するのである。

二 「ワन्दル報告書」と社會保障制度審議會

終戦後日を迫て高まり行くインフレーションの下に於ける労働者の生活問題に關連して、社會保障制度の再検討がなされるのは當然で、早くも昭和二十一年春總司令部の労働諮問委員會で先ずこの問題を取り上げた。その報告書によると、現下のインフレーションの下に於ても社會保障制度を維持し、健康保險及び國民健康保險の醫療給付を確保

する措置を講じ、適用範圍を擴張すべき手段を採るべしとしている。續いて翌昭和二十二年八月にはウイリアム・エッチ・ワन्दル博士を團長とする「社會保障制度調査團」一行が我が國の社會保障制度及び生活保護制度の調査をなし、また前述の社會保障制度要綱の批判を行つた。その報告書は同年十二月マッカーサー元帥に手交せられ、昭和二十三年七月日本政府に送付せられた。厚生省から印行せられた「社會保障制度への勸告」がその翻譯である。

この報告書は團長の名をとつて「ワन्दル報告書」と呼ばれるものであるが、第一部に於ては現行制度の概觀として一、社會保險、二、公共扶助、公共事業計畫、三、公衆衛生、醫療及び、醫療施設のそれぞれを述べ、第二部に於ては一、社會保障として(一)總論に續いて、(二)健康保險以外の制度の基調、(三)健康保險、(四)制度の確立、(五)財政問題に分つて論じている。その根本計畫は社會保險については從來の各種社會保險を整理統合して、醫療給付の保險と現金給付の保險との二つに纏めるのである。而して醫療給付の保險は勤勞者に對するものとそれ以外の者に對するものとに區別するのである。即ち所謂健康保險と國民健康保險とがこれに當るのであつて、經營主體に關しては健康保險組合はこれをその儘存續させるが、政府管掌の保險は都道府縣或は郡單位にして地方自治に任せ、國民健康保險は市町村をしてこれに當らせるのである。現金給付の保險は現行の失業保險、勞災保險、船員保險、その他健康保險の種々の手當金の如き現金給付などを統合するのである。この外「ワन्दル報告書」には多岐に亘つて極めて具體的な建設的意見が述べられている。

「ワन्दル報告書」とこれを手交した總司令部の意嚮によれば、社會保障制度は國民の各方面に利害關係が甚大で、行政各廳にも關係が多であるので、國會と政府に對し社會保障に關する企畫、政策、立法に就て勸告を行うため、内閣と同列の審議機關を設立することが指示せられたので、日本政府は社會保障制度審議會を設置することを昭和二十

三年十二月法律第二六六號を以て定めた。これは従来の社會保險制度調査會に代るものであるが、調査會と審議會とは設置の規程、地位、構成、目的に於て雲泥の差がある。審議會は法律によつて設置せられ、内閣と同列で、委員は總數四十名で、一、國會議員、二、關係各廳の官吏、三、學識經驗者、四、各種團體の代表者各十名を以て構成せられ、その目的は社會保障及びその關係事項に關する立法及び運営の大綱を研究し、その結果で國會に提出するよう總理大臣に對して勸告し、また總理大臣及び關係大臣に對して書面を以て助言する任務と權限とを有し、總理大臣及び關係大臣は社會保障に關する企畫、立法、運営の大綱に關しては豫め審議會の意見を求めなくてはならぬのである。審議會は斯くの如くして昭和二十三年十二月に發足したが、委員の委嘱などが容易に拂らぬために徒に時日を費し、實際に活動を開始したのは、約半年を経た昭和二十四年五月からであつた。而して綜合企畫、社會保險、社會醫療、公的扶助の四つの小委員會を設け社會保障に關する現行諸制度、外國の實例、その他當面する諸問題に就てそれぞれの分野に於ける調査研究を熱心に進めたが、短時日の間に廣汎な社會保障の理想案を作成することは仲々容易でないで、差し當りの諸問題を處理すると共に一般的基本原則を定めるととした。昭和二十四年十一月の總會に於て可決採擇せられた「社會保障制度確立のための覺書」がそれである。

この「覺書」によると、社會保障の理想は憲法が保障するところの基本的人權を尊重し、國民の生活權を確保するために、全國民にひとしく老齡、廢疾、失業、疾病、負傷、死亡、出産に伴う困窮に對して、經濟的保障を與え、國民生活を安定し、社會秩序を維持し、以て民主主義社會の理想を實現するにある。

しかし現下の經濟情勢に於ては、一氣に完璧な制度を實現することは出來ない實情にあり、而も他面に於て國民生活は破綻の一步手前に迫り込まれて早急に何等かの手段を講じなくてはならぬ危機に頻しているので、國の經濟力と

睨み合せ、必要の緊切なるものから次の方針に従つて實現することにした。一、全國民を對象とすること、二、範圍は出来る限り廣汎にし、給付内容は最低生活を保障するに足るものとする、三、醫療と保健を全國民に均等に與えること、三、費用は公費國費を以てする外に、その一部分は國民が負擔すること、四、行政機構は一元的に改善し運営を民主化すること、五、現行の社會保險制度はこれを改善擴充し、簡明にして能率的且つ經濟的ならしめ、公務員の共済組合と恩給制度をも綜合調整すること、六、醫療に就ては公的施設を擴充整備し、開業醫の協力し得る體制を整え、また公衆衛生活動を強化擴充すること、七、失業保險は給付内容を充實すること、八、公的扶助は擴充強化すること、九、家族手当制度はこの制度に包括することの九個條である。

この「覺書」は當初の意嚮では基本原則を表明するにあつたが、起草委員の間に於ても、また總會に於ても思想、立場、利害關係の相異對立から容易に意見の一致を見ず、迂餘曲折の後漸く纏まつたが、それは基本原則と銘打つ權威のあるものではなく、自ら稱するに覺書を以てする程度のもになつて終つた。全體として多くの新味を有しないのみならず、行政機構の一元的改善とか開業醫の協力し得る體制というが如き表現は、激しい論議の餘波が此處に至らしめたのであるが、曖昧でその眞意を窺知することが困難である。

この前後に亘つて運営、綜合企畫、社會保險、社會醫療、公的扶助の五つの小委員會は、それぞれの分野に於ける諸問題を熱心に研究討議したが、就中、運営小委員會は事務局設置と豫算の問題に努力を傾け、或程度の成果を收め、社會保險小委員會に於ては、健康保險などの當面する保險財政赤字問題の對策を社會醫療に委員會と合同で討議し、社會保障制度の中核は社會保險にあること、イギリスの制度はそのまま受け容れ難いこと、「ワシントン報告書」は貴重な參考資料であるが、その後を以て我が國の情勢が變化したから必ずしも勸告に釘付けせられる必要のないことを

明かにし、また社會保險の整備統合問題などを取り上げた。次に社會保險小委員會と合同討議した外、醫業經營の收支並に公課の問題などを研究し、また社會醫療の構想を明確にし、公的扶助小委員會は生活保護、母子並に身體自由者の福祉、公的扶助の社會保障制度に於ける地位に就いて論議を重ねた。これ等の各小委員會の研究討議が重要な基礎となつて審議會は昭和二十四年八月の總會に於て「健康保險等の給付費に對する國庫負擔の勧告」を採擇し、九月の總會に於て「生活保護制度の改善強化に關する勧告」を採擇した。

「健康保險等に關する勧告」は健康保險、共濟組合、國民健康保險に於ては最近の國民經濟事情を反映して何れも利用が著しく増加し、そのために財政の收支が均衡を失し、極めて窮迫した状態に置かれている。これを政府管掌の健康保險に就てみるも、年末度には三十一億圓の赤字が豫想せられ、假りに保険料率を現行法によつて認められている最高限度まで早急に引上げて尙二十五億圓の赤字が豫想せられる。その他の疾病保險に就ても同様或は更に一層深刻な状態で、これ等の疾病保險には將に崩壞の危機に瀕しているといわねばならぬ。これが對策としては先ず濫診濫療を防止する措置も必要であるが、これだけでこの危機を切り抜けることは到底出來ないし、保険料の引上げ、療養給付の制限は、現下の國民經濟及び社會情勢に鑑みて到底實施することが出來ない。残された唯一の方途は國庫負擔のみである。當面する保険財政の危機に對處する緊急措置として、各種の疾病保險に對し給付費の一割の國庫負擔を行うために、來る臨時國會に於て緊急措置並びに豫算措置を講ずる必要があるという勧告である。

この勧告は政府の管掌する健康保險の財政状態からその他の疾病保險全般の問題として取り上げられたのであるが、これが對策として考えられた幾つかの方法、濫診濫療の問題に關連して被保險者の費用の一部負擔、給付の制限、料率の引上げは利害關係者を著しく刺戟し、制度の改悪となるが如き改正に絶對反對を主張し、會議の席上に於て、本旨は遂に没却せられて終つた。

「生活保護制度に關する勧告」は始め「國民の最低生活保障制度の確立に關する勧告案」として提出せられ、七月の總會から持越されて、九月の總會で採擇せられたもので、第七回國會に於ける生活保護法の改正の骨子となつた内容を有つてゐる。先ず第一、原則としては國は凡ての國民に對しこの制度の定めるところにより最低生活を保障する、その最低生活は健康にして文化的な生活を營ませ得る程度のものであること、他の手段により最低生活を營むことの出來ぬ者は當然に公の扶助を請求し得る建前とすること、扶助の申請を却下せられた者及び現に受けている扶助に就き不服のある者は、その是正を法的に請求し得るようになると、保護の缺格條項を明確にすること、第二、實施要領としては(一)保護機關に就て市町村の生活保護に當る職員は一定の資格を有すべきこと、職員を置くために必要な費用の少くとも二分の一は國が負擔すること、事務取扱に關する準則を定め、事務取扱者の責任を明かにすること、保護施設及び保護費の支拂を受ける醫療機關に對し、市町村長等は監査をなし得ること、民生委員は保護を要する状態にある者を發見し、保護の實施に關し必要に應じて市町村長に意見を述べ、保護を受ける者の生活指導に就いて市町村長と協力すること、(二)保護施設に關しては、その種類及び定義を法律に於て明にすること、その設置及び廢止は都道府縣知事の認可を要すること、都道府縣知事は設備の改善、廢止を命じ得ること、私設の保護施設に對

する監督を強化し公の支配に属せしめると、國は都道府縣に對し、都道府縣は市町村に對し保護施設の設備を命じ得ること、(三)保護の内容に關しては、保護の程度及び方法に關する原則的事項は法律に定めると、積極的に經濟更生施設を擴充し、防貧自立の機能を發揮するようにし、第二種カードの考へ方を一部復活すること、新に教育扶助、住宅扶助を創設すること、(四)保護費に關しては地方負擔の軽減を圖ること、市町村の事務費の二分の一を國に於て負擔すること、國及び地方公共團體はこの制度の實施に要する十分なる金額を豫算に計上し且つ支出すべきことを法律に明記することである。これによつて從來の生活保護制度の慈悲的色彩が完全に拭い去られ、權利として國民が請求し得る建前が明かとなり、民生委員制度の新しい有り方が示され、また社會保障制度が保險式方法と生活保護式方法の二本建であることも不十分ながら一應確立せられたのである。

三「研究試案要綱」の成立

社會保障制度審議會はこれ等の活動の後、第二段の活動に入ることになつたが、そのために先ず小委員會の編成が變更せられた。乃ち十二月の總會に於て、從來の五つの小委員會を解消して新に綜合、第一、第二の二つの委員會を以て再出發することになつた。而して綜合委員會は運營と總企畫の二つの小委員會の任務を、第一委員會は覺書の四、五、六の諸事項を、第二委員會は覺書の七、八、九の諸事項を分擔することを主な任務とすることになつた。この改組は從來の小委員會に於ける基本的研究調査が一應完了し、且つ覺書の作成、緊急問題の處理が略々終つたと、明年乃ち昭和二十五年六月頃までに社會保障制度に關する骨組を立案するようにとの總司令部の意嚮に従つて、活潑な調査、立案、審議を進めるための新體制であり、更に各委員會から數名の幹事委員を擧げ、これ等の委員を中

心として「社會保障制度要綱案」の作成に乗り出すことになつた。而して幹事委員會に於ては一月初旬以來約半年の間、研究、調査、協議した結果、六月に至つて一個の成案を得たので、これを同月の總會に附議して公式に世間發表した。「社會保障制度研究試案要綱」と稱せられるものがこれである。

この「試案要綱」の作成に就ては關係各方面の協力を得たのであるが、提出せられた多數の資料の中でも厚生省醫務局の「醫療機關の整備計畫」、審議會事務局の「社會保障基本要綱試案」、厚生省保險局の幹事私案たる「社會保障整備要綱案」は最も異色のものであつた。

事務局の「基本要綱試案」は第一部現金給付、第二部被用者保健事業、第三部國民保健事業、第四部醫療組織とし、その内容に就て見ると、現金給付の保險は恩給制度をも含めて一切單一の制度に統合し、養老年齡は開始年齢六十五歳、給付金額は定額、その費用は一部を定額制、一部を報酬比例制を以て負擔する、また健康保險は單一の制度で、組合以外のものは政府管掌とし、國は事務費の全額と給付費の一割を負擔するのである。國民健康保險は市町村を經營主體とし、前者と同じ、國は事務費の全額と給付費の一割を負擔し、保健施設費の二分の一をも負擔するのである。醫療組織に就ては極めて抽象的な記述で、具體問題に就ては別途に考慮することにしてゐる。この「基本要綱試案」はその全體の構想が社會保障制度としては稍々狭きに失する憾はあるが、初期の試案としては立派なもので、後に更にこれを補充するものとして「一般國民に對する寡婦年金と障害年金制度の二つの構想」が四月に入つて提出せられた。これは寡婦年金は戦争未亡人六十萬人を對象とし、これに月額一千圓の年金給付を支給し、被用者を除いた十八歳から六十歳までの被保險者たる全國民がその費用を負擔する制度で、障害年金は當分の間、重廢疾に限定して給付を行うものである。

厚生省の「社會保障整備要綱案」は豫て厚生省の保険局を中心として組織せられた社會保障制度準備協議會で種々調査研究した結果出來上つたもので、第一編社會保險、第二編醫療組織及診療報酬、第三編公衆衛生、第四編身體障害福祉、第五編兒童福祉、第六編生活保護、第七編審査制定の各編から成り、第一編は第一部被用者保險、第二部國民健康保險、第三部保險金庫、第四部寡婦孤兒年金の各部に分れている。

この「整備要綱案」の概要を窺うと第一編社會保險、第一部被用者保險は現行の健康保險、厚生年金、船員保險、國家公務員共済組合、失業保險、勞働者災害補償保險及び恩給制度を一切包括し、これを一の制度に統合し、保險事故は老齡、廢疾、死亡、失業、疾病、負傷、分娩とする。而して經營主體は原則として政府とし、業務外の健康給付の支給に就ては組合の設立を認め、國庫は被用者保險の給付のうち年金の二割、失業保險の二割、健康保險の二割を負擔し、また國庫は癩、急性傳染病、強制入院させた結核、性病、精神病に要する費用の全額を負擔する。また業務災害の給付費は使用者の全額負擔とする。保險費用は實收貸銀により報酬比例制で目的税として源泉徴收し、組合の場合は保險料として組合が徴收する。年金給付の費用は長期計算方式によつて計算せられるが、完全積立金式でない所謂賦課式によるのである。

次に第二部國民健康保險に於てはその經營主體を都道府縣とし、その区域内の住民の疾病、負傷、死亡及び分娩に就て給付することとし、被用者保險に於ける被保險者の家族は總てこの保險の適用を受け、事務費の全額と給付の三割、保健施設費の五割を負擔し、國庫の費用の負擔は被用者保健に於けると同一で、住民は給付に要する費用の三割を目的税（地方税）として負擔する外、療養給付の三割を負擔するのである。第三部は診療費の支拂機關として保險金庫を設け關係者よりなる公の機關で、民主的經營の機構のものとする。第四部は寡婦孤兒年金で、これは被用者以

外の一般國民について設け、強制加入とするのである。

第二編は醫療組織及び診療報酬を規定し、醫療機關は五カ年計畫で整備普及せしめ、公的醫療機關は義務的に醫療を擔當し、私的醫療機關の参加は自由とするのである。右の五カ年計畫は全國的施設整備の構想として診療所、即ち一般と齒科との診療所、助産所、並に病院に就て具體數字を以て示し、更に病院の配置計畫を一般病院に就ては都道府縣中央病院、地方病院、地區病院に分け、それと特殊病院に就て原則を示している。

以下、第三編公衆衛生、第四編身體障害者福祉、第五編兒童福祉、第六編生活保護、第七編審査制度に就て重要な原則または基本的構想を述べている。

この「整備要綱案」は審議會の立案になる後の社會保障制度の殆んど各般の施設を網羅し、而も各種社會保險の單一制度、國民健康保險の府縣營、疾病保險の國庫負擔、公衆衛生に關する保險給付、生活保護の都道府縣實施など斬新の構想により頗る示唆に富むもので、洵に貴重なる資料で高く評價せらるべきである。

幹事委員會によつて起草せられ、六月の總會によつて採擇せられた「研究試案要綱」はその前文にもいつている通り「いわば試案中の試案であつてなお慎重に検討すべきものが多分に含まれ、今後、審議會の検討と並んで廣く國民各層の意見を聴取して出來るだけ完全なものとする必要がある」のであつて、そのため七月初旬全國七都市で公聽會が開かれた。

それは兎に角としてこの「研究試案要綱」は第一編基本原則、第二編社會保險、第三編國家扶助、第四編公衆衛生、第五編社會福祉、第六編財政、第七編權利の保護、第八編運營機構の八編と補則から成つてゐる。而して第二編は第一部醫療、出産及び葬祭保險、第二部は老齡、遺族及び廢疾保險に分つてゐる。これによつて廣汎な社會保障の

全分野の問題が取り上げられ、醫療に關しては國民病といわれる結核の問題が特に重點的に取り扱われている。

而してこの「研究試案要綱」に於ける社會保障制度の構想と現行諸制度との主なる相異は左の通りである。一、全國民對象とする統一的制度とした。二、原則として全國一千二百萬の被用者全部に被用者保險を適用し、各種社會保險を統一した。三、國の負擔を重くし、事務費の大部分を國庫負擔とし、給付費に就ても多くの國庫負擔を考慮した。四、醫療に重點を置き、豫防給付を設け、結核に對する給付を延長し、結核對策に要する國の負擔を多くし、被用者保險の被扶養者と一般國民の醫療費の一部負擔を五割から三割に輕減し、一般國民の醫療保險を全國に擴充するように考慮した。五、醫療、保健、衛生に關する機關を擴充した。六、被用者の年金給付を擴充した。七、職場の如何を問わず通算して十五年以上勤務した被用者に年金を支給することにした。八、一般國民に無職出年金制度を設けた。九、制度の簡素化を圖り、綜合的運營を圖つた。十、行政機構の一元化を圖つた。十一、保險料を保險税として徵稅機關が取り扱うことにした。十二、被用者に對する健康保險の經營主體を都道府縣としたこと等である。

四、内外の批判と要請

「研究試案要綱」はその作成の過程に於ても種々要望が申達せられ對立した意見が表明せられていたが、これが公表せられるに及んで一層活潑に公然と展開せられることになつた。審議會が五つの小委員會を組織してそれぞれの分野に於ける問題の研究調査に着手した當初から、各種の團體を代表する委員の發言の裡に既に見られた意見の對立は勿論のこと、そうでない委員の間にも自ら異つた立場からの主張があつたのは當然のことであるが、日本經營者團體連盟は昭和二十四年九月、社會保障制度に對する意見書を發表した。それによると、經濟自立化の要請の下に於ては國

民生活の切下が強行せられ、失業が増加する傾向のある現下の情勢に於て從來の社會保險制度に再検討を加え、更に綜合的な社會保障制度の確立を期することは時宜に適した措置であるが、社會保障制度は經濟再建を阻害せず、且つ國民の負擔力を超えぬ範圍内に於て現實の經濟力に適合したものであるべく、また國民の國家に對する依存心と勤勞義務の觀念を稀薄にすることのないようにしなくてはならぬ。戦後に於ては勞働者の生活保障や完全雇用の要求が企業の合理化を阻害することが多いが、社會保障制度はかかる阻害要因を除去し、且つ合理化に由來する國民生活の障害に對し十分なる手段となるように整備充實せらるべきである。而して當面の具體的方策としては現行の社會保障制度を合理的に統合し、國庫負擔を擴充し、退職金制度は功績報償の性格のもの以外は社會保障に吸収すべきであり、現在の諸企業に於て一般的に支給している家族手當は合理的質銀形態の中に解消すべきものであるといふのである。

次に全日本海員組合と運輸省船員局とは社會保障制度に於ける船員保險の在り方に就て、意見を開陳しているが、前者は社會保險制度の綜合調整に當つては被保險者の利益を尊重し、料率の輕減、給付の擴大、運營の民主化を要望し、現行の船員保險制度は當分の間維持せらるべきで、被用者保險の運營が一定の成熟段階に達した後始めてこれに統合すべきである。而もこの際には船員勞務の特殊性を十分に考慮しこれを尊重すべきであり、尙船員行政との關係からみて船員保險の地方行政は管海官廳に移行する必要があると主張する。

運輸省の意見によれば社會保險制度の綜合調整に就ては特殊性を有するものに對しては別途に措置を講ずべしとの方針を示し、船員保險の特殊性を強調し、船員保險は他の保險と切離し現行制度を存続せしむるを可とすると述べ、尙船員保險の經營を地方公共團體又は組合をして管掌せしむることは不可能である理由を列擧し、強いて組合主義を採るならば全國單一組合であるが、この場合には特別措置を講じなくてはならぬから、寧ろ現行通り政府管掌とする

ことを要望し、地方行政機構に就いては、別の意見書を以て地方管海官廳に移管すべきことを十個條の理由を列擧して主張し、且つこの主張が達成せられた場合に問題となる諸點に對する意見を附している。

健康保險組合連合會は社會保障制度に就ては早くより専門委員會を設けて研究を重ねていたが、昭和二十四年十一月に「社會保障制度に關する提案」(第一次)を、次で昭和二十五年五月にその第二次を公表した。それによると社會保障制度は國民全部をその對象とするが、實施の便宜上これを被用者と一般國民とに分ち、被用者に對する現行の各種社會保險、共済組合及び恩給制度はこれを一個の部門に綜合擴充する。而して適用する業種の範圍を擴大し日雇勞務者にも出来るだけこれを及ぼすこと。被用者に關する社會保險は金錢給付保險と醫療給付保險とに區別するが、傷病手當金その他の諸給付は健康保險に屬せしめる。被用者の業務上の災害に就ても被用者に關する保險にこれを統合するが、業務外のもの給付の條件、金額及び期間に就ては差別を設ける。金錢給付保險の對象とする事故は概ね癱疾、死亡、老齡、失業で、これに對し年金又は手當金を給付するのである。經營主體は政府とし、保險料は使用者と被用者の折半負擔とし、その額は報酬に比例せしめる。國庫は事務費の全額と給付費の三分の一を負擔とする。健康保險の對象とする事故は疾病、負傷、分娩、家族のそれ等の事故で、業務上の疾病負傷に對しては打切補償のみに豫後手當をも給付する。尙現行の哺育手當は削除し、將來家族手當保障を創設する場合にこれを考慮する。經營主體は健康保險組合を存續發展せしめ、共済組合もこれに改組し、政府管掌のものは都道府縣單位とし、組合方式を採り入れてこれを運營せしめる。尙保險料及び國庫負擔は前段と同一方針によるのである。結核性疾病に就ては他の疾病と同一の給付期間を経過した後に於ては、全額國庫負擔を以て治癒に至るまで給付を繼續する。尙再保險制度を設け給付費に對する國庫負擔金を以てこれが操作を行い、保險者間の負擔の均衡を圖るのである。

次に國民健康保險は疾病負傷に對して療養を、死亡に對し埋葬料を、分娩に對し分娩費を給付するのであつて、保險者は市町村又はその連合體とし、被保險者は健康保險の被保險者を除く全國民で、健康保險の被保險者の家族は何れ國民健康保險に吸收するが當分の間はこれから除外する。給付内容は成るべく速に健康保險と同程度にする。なほ保險料は保險税として被保險者から徴收し、國庫負擔は健康保險に於けると同一とする。以上述べたところでも知られるが、この提案は主として保險制度に關するもので、この外には公的扶助、保健醫療組織及行政機構等に就て簡單に言及するのみである。

國民健康保險團體中央會も昭和二十五年三月「社會保障制度に關する提言」を發表した。全體の制度を公衆衛生、社會保險、社會扶助の三本建とし、現行各種の社會保險の内國民健康保險と健康保險との統合は當面の問題としては考えられない。それが出来るのは國民健康保險が健康保險の被保險者の負擔する保險料の程度で全額給付が行われ得る場合、或は國庫が國民醫療費に對する半額を負擔する場合でなくてはならぬ。次に金錢給付保險は單一の制度に綜合するが、勞災保險は現行通りとし、共済組合は府縣單位の社會保險とも、經營主體は急激に統一せず、國、都道府縣、市町村、組合とする。醫療保險は全國民に適用するが、その他の社會保險は被用者のみに適用し、被用者の家族は被用者の屬する健康保險の適用を受けるものとする。健康保險に屬せざる全國民の醫療は、國民健康保險の全國均一なる設立によつてこれをなすこととする。尙生活保護法による醫療扶助は國民健康保險の機能によるのである。

次に社會保障の費用に關する問題であるが、事務費は全額國庫負擔とし、事業費はその總額の五割は本人、残りの五割は國、都道府縣、市町村の三者均等割とする。被用者に對する制度に就て從來の使用者の負擔は被用者の給與に加算して本人より徴收する。尙給付金の支給に就ては報酬に比例した徴收で給付は定額とし、費用の徴收方法は目的

「社會保障制度に關する勸告」の成立

税とする。この外、醫療制度、醫療組織、その他に就て、公的醫療機關の整備、開業醫制度に對する方針、診療報酬の支拂方式、家族手当制度の問題に就ても種々提言している。

醫療に關する諸問題は社會保障制度に於ける最も重要且つ利害關係の複雑なる問題であり、「研究試案要綱」作成に當つて關係者から直接意見を徴し、文書の提出もあつたが、折から醫藥分業の問題が喧ましく論ぜられた時であり、「研究試案要綱」に於ても時間の關係もあつて容易に決定的意見が引出せなかつたものである。

さて「研究試案要綱」が公表せられると、内外に於て久しく待望した社會保障制度であるので、審議會委員に於て熱心に研究し種々の意見が述べられたのみならず、七月初旬全國七都市で公聽會を開催して廣く各種團體のこれに對する意見を徴したが、新聞を始め各種の團體からこれに對する種々の批判、要請が續々と活潑に起つた。それは殆んど全編各項に亘るもので、表現せられない問題に就ても種々の要請が發せられ審議會に於けるその後の検討及び「勸告案」の仕上げに貴重な參考資料となつた。

その主なるものを摘記すれば、第一編基本原則に關しては現行制度に基づく既得權を尊重しこれを侵害し實質低下とならぬことを明記すること、最低賃銀及び完全雇用の確立を明記すること、第二編社會保險に關し、第一部、第一節被用者の醫療保險に就ては經營主體を政府とすること、船員保險の經營主體を政府とすること、一部負擔の制度は廢止すること、豫防給付は公衆衛生で行ふこと、給付の基準となる報酬は標準報酬とすること、第二節一般國民の醫療保險に就ては健康保險に於ける被扶養者は一般國民の醫療保險で行ふこと、經營主體は都道府縣とすること、設立に就て年次計畫による経過措置を削除すること、第三節醫療機關に就ては保險所は醫療を擔當せむこと、藥劑の支給は藥劑師に限ること、私的醫療機關の指定は保險が行ふことなどである、第二部、第一節被用者の老齡、遺族、廢疾

保險に就ては、脱退手當金を認めること、女子は強制加入で任意脱退とすること、養老年金の資格期間を十年とすること、養老年金の支給開始年令は現行の厚生年金法の通りとすること、年金額は報酬比例制とすること、年金額を引上げること、障害年金額は三等級とし各の定額を引上げること、第二節一般國民の年金の支給資格年齢を十歳宛引上げること、また資格要件を緩和すること、第三部失業保險に就ては支給額を報酬の八割とすること、支給期間を一年とすること、失業中の醫療給付は健康保險で行わす、國家扶助又は國民健康保險が行ふこと、第四部、業務災害保險に就ては勞働省の所管とすること、豫防給付を認めること、打切補償を認めること、年金制と一時金制との選擇とすること、この保險を本制度から除外すること、療養給付は現金給付とすること、現物給付は被用者の醫療保險の例によることなどである。第三編國家扶助に關しては、扶助額は最低生活を充すに足るものとし、或はこの額を明確にすること、民生委員が協力出来るよう明記することなどである。第四編公衆衛生に關しては、農村衛生、勞働衛生、寄生蟲、性病、精神病豫防等を明確に採り入れること、寄生蟲、トラホーム、齒科疾患に就ては、健康診断、豫防接種その他の豫防措置を行う旨を明記すること、醫療の公共化を圖ること、藥局も私的醫療機關として普及整備を計畫すること、公的醫療機關の整備を迅速に圖ること、醫療經營の原則を樹てること、保健所を治療面に於ても活用すること、検査試験施設として藥局を活用すること、助産婦の適正配置、保健婦の擴充活用を圖ること、結核病床の擴大數を計畫案よりも更に引上げること、後保護施設を整備擴充することなどが主なるものである。第五編社會福祉に關しては、養老育兒等の施設に國民の希望により自由に入所出来る有料の施設を準備すること、民生委員制度を活用すること、遺族未亡人に對し優先的處遇の道を講ずること、兒童福祉に關して受胎調節を採り上げること、育英資金又は教育援護費を擴充することなどが擧げられる。第六編財政に關しては、事務費の全額を國庫負擔とすること、標準事

「社會保障制度に關する勸告」の成立

務費は現實の事務費と合致せしめること、給付費の勞資折半の原則を事業主二分の一以上の負擔と改めること、ステップ制を廢止すること、各種の保險を通じて給付費の國庫負擔を増加すること、施設費の國庫負擔を増加すること、結核豫防費または給付費は、全額國庫負擔とすること、醫療金庫の積立金の運営を民主的に行うこと、第八編の運営機構に就ては、出来るだけ民主的自主的運営を圖るようすること、これに勞働組合の參加を認めること、各種の審議會の構成に勞働組合の代表、醫療關係者代表、農業團體代表等を含ましめること、審議會を單なる諮問機關たらしめず決定權を持たせること等であり、その他補則の中に掲げられた恩給制度は全面的に本制度に吸収せぬこと、國家公務員共済組合は存続せしめること、船員保險は機械的に統合せぬことなどがある。

五、「勸告」の成立とその概要

「研究試案要綱」が六月十三日公表せられると、社會保障に關係を有する公私の團體及び新聞雜誌等の報道機關を通じて種々の批評がこれに加えられ、また種々の要請がなされたが、審議會は全國七都市に於て公聽會を開催し、現地に於て委員がその聲を直接聴取したのであつた。而して審議會は全委員を以て構成する合同委員會を八月一日から三日間に亘つて開催し「研究試案要綱」の検討に従事した。先づ基本原則の表現、内容、その要否が採り上げられ、次で健康保險の經營主體はこれを都道府縣とするか政府とするかに就て意見が對立し、また國民健康保險の經營主體を市町村とするか都道府縣とするかに就てもまた意見が對立し、豫防給付、給付を受ける者がその費用の一部を負擔することの可否を巡つても激しい論争が行われた。船員保險の問題に就ては既に度々特殊事情に因る差別的取扱の要請があつたが此處でもまた繰り返され、すべてこれ等の論點は何れも結着をみず、一切特別小委員會の決定に俟つことになつた。

而して特別小委員會では合同委員會の審議したところと、それ以外の諸點に對しても慎重な審議を重ねて、その結果を取り纏めた修正草案は八月下旬には一應完成せられた。しかし總司令部の意嚮をも參酌する必要があるもので、八月の總會にも九月の總會にも、この修正草案は提出せられなかつた。その間に昭和二十六年年度の豫算は内定し、國民の齊しく待望するところの社會保障計畫を來年度から實現しようとすることはむづかしい形勢になりつつあつたので、その主旨を尊重しつつ自主的に修正草案に再検討を加え、「社會保障制度に関する勸告案」として合同委員會に附議し、十月十六日の總會に上程した。總會では若干の意見が開陳せられたが、厚生省代表の委員から健康保險の經營主體を政府とするという修正案に就ては投票を行い十七票對十票(一票無効)を以て否決という波瀾を生み、かくて原案は修正を加えずしてそのまま可決採擇せられ、同日付を以て「社會保障制度に関する勸告」は總理大臣に申達せられた。斯くして社會保障制度審議會が設置以來二年、實質的に成立して以來一年半、この勸告案の起草に従事する特別小委員の活動以來十個月を経て、茲に國民待望の社會保障計畫は漸く成立したのである。

而して「勸告」に示された構想は、研究試案要綱に於けるそれとは、表現が著しく相異なるのみならず、重要な内容に於てもまた種々の點に於て相異している。「勸告」は前文に續いて總説を掲げ、第一編社會保險、第二編國家扶助、第三編公衆衛生及び醫療、第四編社會福祉、第五編運營機構及び財政、最後に補則を以て終つてゐる。「研究試案要綱」の基本原則は全部削除せられ、平明簡潔でしかも筋の通つた前文と總説とがこれに代り、財政編に一纏めになつたものは各編それぞれ適當の個所に分けて掲げ、國家扶助の編に節の區別を設け、公衆衛生編に醫療を加え、社

「社會保障制度に関する勸告」の成立

會福祉の編の兒童手當と住宅とは除外せられ、權利の保護、運営機構及び財政の三編は一編に總括せられている。仔細に内容を比較検討すればこの外少からざる變更が見出される。一般國民の健康保險の設立に關する方針の變更の如き又一般國民の無釀出年金に對する方針の變更の如きその著しい例である。そのみならず、年齢、期限、金額、數量等に關して全編に亘つて重要な變更が加えられている。以下若干解説を試みて制度の概要を窺ふことにしよう。

先づ社會保險に關して健康保險の被保險者の家族を被用者の健康保險で取り扱うべきか、一般國民の健康保險で取り扱うべきか。前者を可とする理由は一般國民の健康保險を即時に全國民に普及することが困難なること、使用者側の立場から便宜とすること、事務上簡便であること、後者を可とする理由は地域保險として發展を期することが出来ること、保險活動に有利なること、被扶養者の條件に合致せぬ者をも包括し得ること等であるが、議論の末、被用者保險に家族を含めしめることに決定した。

次に被用者の醫療保險の經營主體は都道府縣、一般國民のそれは市町村とすることになつてゐるが、前者に就ては民主的且つ能率的經營が出来ること、中央集權的、官僚的經營を避け得ること、被保險者の關心を高め醫療の適正を圖り易きこと、經營者が熱意を發揮し得易きこと、地方の醫療及び公衆衛生と提携し便なること、地方の實情に即した經營が行れること等の理由が挙げられる。これに對して政府を可とする理由もある。それは全國一率に行うことが出来ること、都道府縣の間に於ける質銀、疾病率の相異から費用負擔の不公平を生ずること、危険分散を廣範圍に行い保險經濟が安定すること、事務費を節約し得ること、國庫負擔に便利なること、船員の如き移動性の者に對しては政府以外に適當な經營がないこと等で、審議會に於て屢々兩論が激しく闘わされたことは前に述べた通りであつた。一般國民の保險に於て市町村の經營を可とする理由は、能率的に圓滿に經營し得ること、地方自治精神に合致

すること、經費の節約をなし得ること、醫療と豫防の統一的效果的經營をなし得ること等の長所が指摘せられるが、これに對して府縣營を可とする理由も種々ある。危険の分散を圖り得ること、市町村の財政力の不足不平等から生ずる缺點を免れること、市町村に於ては經營の適任者を得難いこと、經營の規模が擴大せられ保險經濟が安定することなどがこれである。しかし現在の國民健康保險を引き續ぐ場合などの問題と關連して、結局市町村營が採られることになつた。

給付に關連しては、豫防給付は保險理論上これを事故として取り扱うことが不合理であること、濫用の弊を生じ易きこと、従つて膨大なる費用を要することになる危険があることなどが主張せられたが、事後の應急措置よりも經濟的であり且つ有利であるとの主張も行われ、結局従來の社會保險には前例のないこの給付が新に採り入れられることになつた。

醫療給付に對する被給付者に對する費用の一部負擔の問題に關しては、これを否定するのが理想論としては成立つが、被給付者の濫用防止し、醫療擔當者に適正な給付をなさしめるためにも、また保險經濟の健全を圖る當面の處置としても許容せられる。

醫療報酬に就ては俸給制度、定額支拂制度、個別請負制度、團體請負制度、これ等の折衷制度等があるが、元來醫療報酬の支拂に就ては醫學の進歩、醫師の生活安定、保險經濟の安定、醫師の再生産費等の諸點を考慮して、決定すべきものである。しかし現行制度を基本として、その缺點を除去し合理的のものとするという案が取り上げられることになつたが、これに對しては監査の困難、醫師の技術差を否定すること、保險財政の安定が達成せられぬことなど幾多の問題が取り殘されている。(完)

(附記)

一、本稿は始めの計畫では「社會保障に關する勸告」批判」と題して、我が國の右の勸告の成立の經過、制度の本質、勸告内容の逐條的批判を詳細に論述する心組であつたが、紙幅の關係から不本意ながら前半を以て一應打切らねばならぬことになつた。尙勸告成立の經過に就てはその間に發表または提出せられた諸計畫を成るべく詳細に紹介批判してその歴史的意義を明にする筈であつたがこの點も甚だ不完全のものになつて終つた。

二、本文に社會保險といふのは我が國に於ける現行制度として、健康保險、國民健康保險、船員保險、厚生年金保險、勞働者災害補償保險、失業保險、國家公務員共済組合、恩給の諸制度を指稱するのである。

三、参考文献としては此處數年來雜誌、新聞に發表せられた論文が澤山あり、單行本も少なくないが、最近のものとしては審議會事務局の編集による「社會保障制度に關する勸告の參考資料」が相當豊富な資料を含み、貴重な参考文献である。これに若干の補正を施したものが「社會保障制度に關する勸告」(決定版)と稱すものであるが、その表題は些か妥當を缺くものと思われ。次に近藤文二、吉田秀夫兩氏共著の「社會保障勸告の成立と解説」は兩氏が審議會の委員として活躍した傍ら多忙の裡に執筆したものと思われるが、兩氏の面目を傳へ且つ興味津津たるものがある。最後に本稿執筆中に平田富太郎氏の「社會保障への途」が公刊せられ、また校正中に健康保險組合連合會編集の「社會保障年鑑」(一九五一年版)が公刊せられたがこれを參考する時間の餘裕が全くなかつたことを遺憾とする。

四、本稿の主眼たる社會保障に關する研究に就ては、文部省の科學研究費の交付並に財團法人共済協會の助成に負うことを附記して感謝の意を表する。

(昭和二十五年十二月十日)

アメリカの見た日本人口問題

寺尾 琢磨

一、序

自分のことは自分が一番よく知つてゐる筈だが、必ずしもそうとは限らない。日本のことについて、われわれ日本人よりも外國人がより深い關心をより正しい認識をもつてゐる場合はいくらでもある。その主たる理由は恐らく第一に人は習慣の動物であつて、慣れれば不便にも案外無頓着になるからである。親の有難さは親のあるうちは判らないし、邊鄙な土地も住めばいつしか都になる。度を越えれば缺點すら美點に見え、所謂痘痕も嚙、乞食も三日やれば止められなくなるのである。第二に、自己に直接つながらるものに對しては冷靜な判断が下しにくいということである。子を見る親に如かずというが、事實は親馬鹿が原則である。希望や恐怖が先に立つからで、醫師は自己の家族に對しては診断を下しにくいという。これらの理由から、正確な判断には局外者の意見が最も必要であり、従つて日本の事情に關する外國人の意見は虚心坦懐にきくべきである。もちろん甚だ無責任な或ひは謬つた意見も少くあるまい。日本が自ら自惚れるほど世界から注目されているわけでない上に、言葉や風習の大きな相違が彼等の理解を著しく妨げているからである。我々は自らの認識を以て取捨選擇すればよいのであつて、頭からこれに耳を傾けないのは、一も二もなく鵜呑みにすると同様、我々のとらざるところである。