

労働者災害補償保険法の制定と所管問題

——「社会保障化」論争の歴史的前提

平 将志

はじめに

- 1 労働者災害補償保険法の制定
- 2 労働省の新設と所管問題
- 3 所管問題の帰結

おわりに

はじめに

本稿の課題は、労働者災害補償保険法の制定と所管問題について、1960年以降における「社会保障化」論争の端緒と位置づけて、おもに日本政府側の資料を用いて検討することにある。戦前期における日本の労災補償は、工場法、鉱業法などの労働者保護立法に加えて、戦時期には健康保険法、厚生年金保険法などが制定されたことから、制度的分立が生じた。1947年には、労働基準法と労働者災害補償保険法が制定され、業務災害への補償に対する「統合一元化」が行われた。制定当初、労働者災害補償保険法の給付水準は、労働基準法の「災害補償」と同水準であった。しかしながら、1960年改正による長期傷病補償給付の創設を契機として、1965年改正では給付の年金保険化（障害補償、遺族補償）、1969年改正では適用拡大などが行われた。その結果、労働者災害補償保険法と労働基準法の給付水準には、明確な乖離が生じることになった。こうした乖離は、労働者災害補償保険法の「社会保障化」や「一人歩き」と位置づけられ、高藤昭や西村健一郎らをはじめとして、「社会保障化」をめぐる論争（以下、「社会保障化」論争）が展開されることになった（高藤1978, 1994；西村1978；荒木1981）⁽¹⁾。その後、労働者災害補償保険法の制度的性格をめぐる、様々な議論が展開された。小畑（1995）は、「社会保障化」論争について、「社会保障化」や「重畳説」など、各議論について詳細な検討を行っている。その結果、「社会保障化」論争のおもな論点は、1978年までに出し尽くされており、そもそも社会保障とは何かという根本的な議論が、十分に突き詰められていないことを指摘している（小畑1995：119-122）。

ところで、「社会保障化」論争の歴史的な前提というべき事柄は、すでに労働者災害補償保険法

(1) 「社会保障化」論争以前にも、労働者災害補償保険法の本質をめぐる、「損失てん補説」や「生活保障説」などが主張された（村上1960；高藤1994）。

の制定とその所管問題をめぐって生じていた。日本政府は、連合国最高司令官総司令部（General Headquarter Supreme Commander for the Allied Powers, 以下 GHQ）の指示のもと、労働省の新設を指示された。労働省の新設をめぐっては「婦人問題の所管、船員労働の所管、社会保険の所管」が問題となり、このうち重大な政治問題となったのが、労働者災害補償保険法であった（労働省 2001：57）。前述のように、労働者災害補償保険法の制定により、分立されていた業務災害に関する給付は「一元化」された。所管問題は、厚生省保険局と労政局（労働基準局を含む）間のほか、GHQ や労使の関与を挟んで行われた。所管問題に関する唯一の研究として、竹前（1982）がある。竹前は、公開間もない日本占領関係資料にもとづき、戦後労働改革を総合的に検討し、所管問題について、厚生省保険局と労働省の母体となった労政局間の「官僚間の縄張り争い」や連立内閣の脆弱性などを指摘した。しかしながら、竹前の研究では、日本政府側資料の使用に制約があり、その過程は十分に解明されていない。所管問題については、日本占領関係資料のほか、当事者の証言が複数あり、国立公文書館には労働省設置準備委員会会議録などが、国立国会図書館憲政資料室には、所管問題に携わった高田浩運（当時、厚生省保険局庶務課長）関係文書や佐藤達夫（当時、内閣法制局長官）文書が所蔵されている⁽²⁾。

そこで本稿では、まず、労災補償の生成と労働者災害補償保険法の制定に至る歴史の変遷について概観する。つぎに、所管問題の帰結に至る過程について、とくに労働者災害補償保険法の制度的性格が鮮明となる労働省設置準備委員会会議録や閣議提出資料を中心として検討し、労働者災害補償保険法の制度的性格について、どのような議論が行われたのかを論じる。最後に、労働者災害補償保険法の所管問題が、「社会保障化」論争といかなる関係にあるかをあきらかにする。

1 労働者災害補償保険法の制定

(1) 前史

労働災害の発生は、資本主義化による産業の高度化を背景として、増加の一途をたどった。しかしながら、近代法の原則である過失主義では、被災労働者が、不法行為を立証責任する必要がある、また、その救済も事業主の資力に委ねられたため限界があった。国家による労災補償制度は、19～20世紀初頭に整備され、英米法と大陸法では成立過程や内容も相違があった⁽³⁾。たとえば、イギリスでは、①コモンローによる損害賠償請求→②使用者の無過失責任→③労災補償制度の社会保障制度への移行、ドイツでは、「責任保険」から「労働者保険」へというように、その発展過程にも相違があった（西村 1988；荒木 1981）。

日本の労災補償は、官営事業への適用を嚆矢として、1875年の官役人夫死傷手当規則、各庁技術工芸ノ者就業上死傷手当内規が布達されている。民間部門では、鉱業→海上労働→工場の順番で普及した。まず、鉱業では、1890年の鉱業条例において鉱夫に対する「救恤」が規定され、1905

(2) 本稿では、高田浩運関係文書の資料番号を（高田文書）、佐藤達夫関係文書を（佐藤文書）とそれぞれ表記する。高田浩運関係文書には、高田による業務日記が残されており、先行研究では不鮮明であった所管問題の経過や、労働者災害補償保険法の制度的性格などが綴られている。

(3) 労災補償の国際的展開については、荒木（1981）や岩村（1984）などを参照。

年には鉱業法が新設された。つぎに、海上労働では、1899年に制定された商法において労働保護が明記され、1937年には船員法に移された。最後の工場は立法化が遅滞し、1911年に工場法が制定されたが、工場法では事業主に無過失責任を課し、「職工自己ノ過失ノ重大ナル過失ニ依ラスシテ業務上」の死病や疾病に対して扶助を義務づけた。しかし、荒木誠之が指摘するように、「近代原理の労働関係への滲透をみないまま、上からの近代化の一環である工場法上の義務として災害扶助」という限界があった（荒木1981：48-49）。

1922年、健康保険法（以下、健保法）が、階級宥和政策の一環として制定され、関東大震災を挟み、1927年に完全実施された。これにより工場法、鉱業法の適用事業の被保険者は、業務上外を問わず、「療養の給付」や傷病手当金の受給が可能となった。1932年、健保法の適用除外であった建設・土建業に対しても、労働者災害扶助責任法と労働者災害扶助責任保険法が制定され、業務災害への補償の途を開いた。これらの制度設計は、使用者による単独賠償制度が本則とされ、使用者が保険料を全額負担し、被災労働者に扶助を実施後、使用者に保険給付が行われる「間接的な社会保険」であり、「災害扶助制から労災保険制への移行の中間形態」であった（大林1952：249；荒木1981：53）。総力戦下において、疲弊する農山漁村民に対しては、国民健康保険法（以下、国保）が創設された。1939年に「総合保険法」である船員保険法が、1940年には職員健康保険法（1942年、健保法に移管）が制定された。1941年には労働者年金保険法（1944年改正により、厚生年金保険法）が創設されている。ただし、近藤文二が指摘するように、戦前期日本における労災補償では、使用者の無過失責任を認めつつも、「土建・交通労働者以外の労働者については、労働者も保険料を分担するところの健康保険や厚生年金保険によって、その責任を代行せしめると言う矛盾」が内包されていた（近藤1963：391）。

（2）労働者災害補償保険法の制定

敗戦後、日本の労災補償は、GHQの間接統治下において変容をとげる。1946年7月25日、労働諮問委員会（U.S. Advisory on Labor in Japan）の『最終報告書』では、日本の災害補償について「その改善は全社会保険制度の広範な改正の一部として企て、その際給付の改善を行なうとともに大部分の費用は使用者が負担すべき」と勧告した（竹前1970：392）。1946年12月、社会保険制度調査会『現行保険制度の改善方策』でも、「別途労働者災害補償責任保険制度」を創設することにより、「現行の労働者災害扶助責任保険等」⁽⁴⁾の吸収を提起していた（社会保障研究所1975：163）。

ところで、労働者災害補償保険法制定の経緯は、厚生省保険局が、失業保険法の立案作成時に、労政局から、労働者災害扶助責任保険法の「拡張」を要請されたことが端緒であるとされる。労働者災害補償保険法は、保険局保険課で立案され、その中心となったのは友納武人（厚生省保険局保険課長）である。友納によれば、「制度の荒筋を考えただけで実際の法律の条文を書いたのは、永

(4) 1946年7月、社会保障研究会「社会保障案」では、「之はピ案（ベヴァリッジ報告のこと—引用者）の改正案たる英政府案にては特別の制度として一般社会保障案の外郭に置く、従って、我国に於ても現行法の適用を全被働者に拡張して改善すればよし」とし、「労働保護立法との調和を考へる」としていた（社会保障研究所1975：160）。つまり社会保障研究会や社会保険制度調査会でも、責任保険による「拡張」を念頭に置いていた。

野さん」とするように、実質的な立案者は永野秀雄（厚生省保険局保険課事務官）であった。立法過程で問題となったのは、健康保険の業務内外の切り離しにより、「保険制度の所管が別になる可能性」と「健康保険料の負担割合」の変更にあった⁽⁵⁾。当初、「拡充」を打診された経緯から、「災害補償保険金庫法案」や「労働者災害扶助責任保険法案」などが作成されたが、GHQの反対をうけて頓挫した。その結果、従前の「責任保険」から被災労働者や遺族に給付を行う「労働者保険」に変更された。1947年4月7日、労働者災害補償保険法（以下、労災保険法）は、労働基準法と合わせて制定された。なお、当初、労災保険法の所管は、厚生省保険局保険課であった。

友納によれば、労災保険法は、労働基準法と「極めて密接」であるが、本質的には「別個に独立した制度」とし、給付水準の「合致」は、「一時的なところであって近い将来その基準以上の諸給付を行うのでなければ」ならないとする（友納1947：9）。永野も、「労働基準法とは表裏一体の関係にあるものであるが、制度そのものとしては一つの独立性を持つものとして制定」されたとする（永野1947：19）。つまり友納や永野の議論からも、双方の給付水準の乖離は予見できるものであった。

2 労働省の新設と所管問題

(1) 労働省の新設

GHQの初期基本方針では、労働省の新設は、『戦後改革』とりわけ戦後労働改革における最も重要な柱」として位置づけられていた（竹前1982：177）。1946年5月28日、吉田茂内閣は、「労働省設置に関する件」を閣議了解し、前述したGHQ覚書や『最終報告書』でも、労働省の新設が勧告された⁽⁶⁾。しかしながら、吉田内閣は、労働省の新設ではなく、厚生省の外局の「労働庁」や「労働総局」の新設を構想した。これに対してGHQは、労働省の新設を固持した。1947年1月31日の閣議では、「労働行政の周知且徹底を期するため、新に労働省を設置し、労働に関する厚生省の権限」⁽⁷⁾の移管が決定され、新設の議論は憲法施行後の国会が望ましいと閣議了解が行われた⁽⁸⁾。2月10日、経済科学局（Economic and Scientific Section, 以下、ESS）労働課長のコーヘン

(5) 友納の発言（労働省労働基準局労災補償部1961b：12）。なお、花沢武夫によれば、省庁間の「共管事項」から立法化が遅滞した例として、船員保険法をあげている（花沢1988：11）。ただし、長瀬恒蔵が指摘するように、総力戦下で船員保険法が創設され、その後、陸上労働者に対する労働者年金保険法の制定へと波及した（長瀬1972：6-8）。

(6) 「労働省設置に関する件」1946年5月28日『吉田内閣閣議書類（其の一）自昭和二十一年五月二十二日至七月十日』（平成14内閣00007100-041）。なお、国立公文書館所蔵資料については、（請求記号-件名番号）で表記する。1946年4月26日、富樫総一（厚生省労政局調査課長）、木村忠二郎（厚生省大臣官房会計課長）らは、末弘巖太郎（中央労働委員会会長代理）から意見を聴取している。末弘によれば、国保は「社会保険デハナク医療組合ニスギヌ、之ハ衛生局ニ入レテ他ノ社会保険ハ労働政策ト切りハナシ得ナイ労働省ニ之ハ当然入レルベキ」であり、国保以外の社会保険は、労働省への移管が望ましいとしていた（木村忠二郎先生記念編集刊行委員会1980：276）。

(7) 「労働省の設置その他に関する件」1947年1月31日。『公文類聚第七十一編・昭和二十二年一月～五月・第八卷』（類03043100-001）、「労働省の設置その他に関する件（閣議決定）」1947年1月31日。内閣官房総務課長『吉田内閣閣議書類（其の六）』自昭和二十二年一月三十一日～至昭和二十二年二月二十五日』（平00016100-036）。

(8) 「労働省の設置について」1947年4月22日。『略式閣議綴（5）』（昭57総00150100-068）。

(Theodore Cohen) は、日本政府に対して内閣法制局案を修正した「労働省の組織」を手渡し、「すべての労働問題を所管するのに強力で能力のある労働省の設置以外」は反対であるとし、労働省の新設を強調した。

当該期を境にして、労災保険法の所管問題は水面下で動きは始める。1947年2月12日、厚生省では会議が開催され、GHQ案のうち、「労災保険及失業保険」の所管について議論が行われた。この会議において、伊藤勤二（厚生次官）と高田は、「他の保険と同一の厚生省に於て所管」と主張したが、吉武恵市（厚生省労政局長）は、「これに反対」の意を表明している⁽⁹⁾。ESS労働課との折衝でも、所管問題について議論が行われたが、それが鮮明になったのは3月7日である。ESS労働課次長のスタンチフィールド（Paul Stanchfield）は、高田らに対して、「労災は労働基準局との関係に於て移管することが適当であると確信する」⁽¹⁰⁾と述べた。その後、高田ら保険局関係者は、GHQ公衆衛生局（Public Health and Welfare Section, 以下、PHW）と所管問題をめぐり、頻繁に交渉が行われるようになる。

同月10日、日本政府とコーエンらとの会議が開催された。入江俊郎（内閣法制局長官）は、労働省設置について、①船員保険の移管、②労働統計課の移管、③労災保険の移管、④失業保険課の新設が問題となるとした。日本政府側は、③については厚生省存置し、④はその体系が定まるまでは、決定を留保する意向を伝えた。コーエンは、頑なに労働省移管を主張したが、日本政府側の専門家が出席していないため、それ以上の議論は行われなかった（竹前1982:183-184）。4月14日、ESS労働課に提出された労働省設置に関する勅令案でも、③、④は労働省の所管事務から除外されていた。これに対して、ESS労働課は、「2月10日案の重要な事項を数多く脱落されている」と批判していた（竹前1982:184-185）。

(2) 片山内閣の発足と所管問題の進展

1947年4月22日、吉田内閣は、総選挙後の特別国会で、労働省設置に関する議論を行うことを閣議了解した。同時期には厚生省部局の再編が行われ、同年4月に勤労局は職業安定局に名称変更され、同年5月には、労政局から労働基準行政が分離し、労働基準局が新設された。総選挙後、吉田内閣は下野を余儀なくされた。その結果、日本社会党が第一党へと躍進し、6月1日には片山哲連立内閣が発足した。6月5日、片山内閣は、「労働省設置準備委員会規程（以下、「規程」）を閣議決定し、同月10日、労働省設置準備委員会が設置され、無任所大臣である米窪満亮が会長に任免された。同年12日、「規定」の施行により、準備委員会の委員が依属され、労働省設置準備委員会（以下、準備委員会）が設置された。

(9) 『日記 - 昭和二十二年 I 1月-3月』（以下、『高田日記』）1947年2月12日（高田文書13）。以下、1947年3月15日までは同資料による。伊藤は、1944年8月1日～1945年4月10日まで保険局長であった。なお、高田は石丸敬次（保険局長）の代理として会議に出席している。

(10) 『高田日記』1947年3月7日。なお、勝俣稔（結核研究所副会長）によれば、PHW局長のサムス（Crawford Sams）との会談時に、労働省の移管については、「ワイゲルト氏（労働諮問委員会のオスカー・ワイガード（Oscar Weigert）のことか—引用者）の社会保険調査の結果の意見」にもとづいて発言したという。サムス自身は、上山顕（1947年2月28日まで厚生省保険局長、その後、勤労局長）の意見に「感銘を受けた」ためか、必ずしも労働省への移管に、肯定的な意見を発していない。『高田日記』1947年3月5日。

所管問題の折衝は、保険局側は高田と友納が、労政局（労働基準局を含む）側は寺本が担当した。5月10日、高田、友納と寺本の間で労災保険法の所管問題が協議された。寺本は、「業務上外等の認定及審査については労働省の所管とし、実際の認定、審査は労働基準監督署を通じて保険官署に於て行うということを骨子」とする案を提示した⁽¹¹⁾。これに対して、高田は「認定、審査を保険局」に存置することを主張した。このように労政局では、労災保険法共管が指摘されていた。高田によれば、寺本とは、「例の如く応酬」と心境を吐露するように、所管をめぐる激論が交わされたという⁽¹²⁾。同時期、高田は、米窪が「船員保険は運輸省に、労災保険は労働省」⁽¹³⁾ 移管という思惑をもっていることを察知したため、伊藤に市松定吉（厚生大臣）に対して所管問題の説明を行っている。

（3）労働省設置準備委員会における議論

1947年6月13日、準備委員会の第一回総会が開催された。総会の冒頭において、米窪は「労働保険については、部局で意見の対立があり、小委員会でとり決めたらよかろう」⁽¹⁴⁾と発言し、井手成三（内閣法制局第一部長）を長とする小委員会が設置された。総会では、まず、櫻田武（日清紡績社長）が「保険は賃金、退職手当等の内容を構成」とし、上條愛一（日本労働組合総同盟）らとともに、「労働行政の一元化」を主張した⁽¹⁵⁾。そして、大久保武雄（運輸省海運総局船員局長）が、「保険は労働省に一元化した方がよかろう」⁽¹⁶⁾と具体的な議論の口火を切った。これに対して伊藤は、「社会保険の一元化は、長年問題とされて来たもので、急速に実現化したい問題であり、これを分離することは却って困る。これは生活保護法もふくめての社会保障にまで持っていかなければならない」とし、とくに医療保険制度は「医療行政と不可分のものであり、この点から見ても存置したい」⁽¹⁷⁾と述べている。清水玄（社会保険制度調査会委員、元厚生省保険院社会保険局長）も、「保険問題は、将来社会保障にまで発展するという意味で労働者も国民」と捉え、厚生省の存置を主張する。さらに「労働基準法に災害補償が入っているのがおかしいのであって、労働基準法中災害保障関係事項は厚生省で所管し但し失業保険は労働省でやるのが適当」とする。なお、清水は「共管その他の理由で給付」が遅滞しないよう要望していた⁽¹⁸⁾。

伊藤と清水ら保険局長歴任者の念頭にあったのは、保険部局が戦時期から研究していた「社会保

(11) 『日記 - 昭和二十二年Ⅱ 3月-6月』（以下、『高田日記』）1947年5月10日（高田日記14）。以下、6月16日までは同資料による。

(12) 『高田日記』1947年6月6日。

(13) 『高田日記』1947年6月3日。

(14) 米窪の発言。「労働省設置準備委員会第一回総会会議録（以下、「第一回総会会議録」）」『昭和二十二年六月労働省設置準備委員会会議録』1947年6月13日、7頁（平17厚労00001100）。『高田日記』1947年6月13日。なお、木村も、準備委員会に参加している（木村忠二郎先生記念編集刊行委員会1980：366-369）。

(15) 櫻田の発言。「第一回総会会議録」7-8頁。

(16) 大久保の発言。「第一回総会会議録」8頁。

(17) 伊藤の発言。「第一回総会会議録」9頁。なお、高田は、保険局長代理として、第一回総会に出席している。『高田日記』1947年6月13日。

(18) 清水の発言。「第一回総会会議録」1947年6月13日、13頁。なお、清水の発言にある「共管その他」は、花沢が指摘する船員保険法などを示していると考えられる。

険および関連サービス」(以下、ベヴァリッジ報告)である⁽¹⁹⁾。ベヴァリッジ報告では、労災補償に対する所得保障が、社会保障制度に組み込まれており、その保障方法には「基本的なニーズに対する社会保険」が構想された。準備委員会において、伊藤らは「6つの原則」のうち、⑤対象の包括性、⑥被保険者の分類を強調している(ベヴァリッジ2017:189-190)。ベヴァリッジ報告に提起された労災補償は、1946年に国民保険(業務災害)法(National Insurance (Industrial Injuries) Act)として具現化されている⁽²⁰⁾。清水が、「労働基準法に労災補償が入っている」とするのは、このことを意識していると考えられる。上條は、「労働行政は組織中心」であり、労働者は保険料の支払者であるため、「保険はその組織を監視する労働省でやるのが適当」とした。さらに「一般国民を対象とする保険は厚生省で、労働者に対するものは労働省」と述べた⁽²¹⁾。伊藤は「医療行政及び将来の社会保障制度の上から分離は困る」と主張した⁽²²⁾。このように労災保険法の所管問題は、おもに保険局と労使代表者間で議論が展開されていた。

小委員会は6月14日に開催された。まず、清水は「^マ一線機関と被保険者の利便」から労災保険法を厚生省に存置し、失業保険法については、労働省移管を主張した⁽²³⁾。上條は、「労働者の掛金をやる保険は労働省で所管し組合活動を利用」するべきとし、大久保とともに、社会保険制度の「全部一括」を主張した。熊沢は、企業の疲弊状況を考慮し、保険料の福祉厚生への活用について言及した⁽²⁴⁾。伊藤は、保険料の活用については同意したが、保険不振との関連から「医療給付とのマッチ、^マ社会保障への発展は厚生省の使命」と主張した⁽²⁵⁾。米窪は、船員労働、船員保険法の所管は運輸省、失業保険法、労災保険法は労働省移管を主張している⁽²⁶⁾。清水は、労働基準法に災害補償を包括することに理由がないため、災害補償の除外を主張した。その後、多数決が行われ、失業保険法は全会一致で労働省移管が決定し、労働保険、健康保険、厚生年金は、賛成6、反対3により、労働省移管という結果となった。

第二回総会は、6月16日に開催された。伊藤は、労災保険法は「生活保護制度とともに存置せしめることは絶対」であり、社会保険と医療行政の「マッチ」から、失業保険法を除く、すべての社会保険の存置を主張した。加えて、社会保険の切り離しは、「たゞ社会保険の自滅をもたらすも

(19) 菅沼(2017)によれば、ベヴァリッジ報告は、「外交ルート」により、国内に2冊が持ち込まれ、大河内一男と脇村義太郎が所有していたという。大河内の所有本が、保険局に貸与されており、友納は「私が二番目」に読んだと自負する(横山1985:12-13)。ただし、清水も、「私が早かった」とするように、大蔵省→生命保険協会→清水→末高信というルートも存在していた(清水1980:87;佐口1986:78)。なお、ベヴァリッジ報告については、戦時中に北岡(1944)が解説を行っているほか、堀岡(1978)、上山(1991)でも言及されている。

(20) 国民保険(業務災害)法をめぐる議論(コモンローや労働災害補償法などの諸問題を含む)については、荒木(1981:56-61)、岩村(1984:102-176)を参照。

(21) 上條の発言。「第一回総会会議録」15頁。

(22) 伊藤の発言。「第一回総会会議録」15頁。

(23) 清水の発言。「労働省設置準備委員会小委員会会議録(以下、「小委員会会議録」)」「昭和二十二年六月労働省設置準備委員会会議録」1947年6月14日、11頁(平17厚労00001100)。

(24) 上條、熊沢の発言。「小委員会会議録」11頁。

(25) 伊藤の発言。「小委員会会議録」11頁。

(26) 米窪の発言。「小委員会会議録」12頁。

の」⁽²⁷⁾と反対の立場を鮮明にする。この発言に対して清水、鮎川、滝沢も賛成している。上條は、「労働者の保険に対する理解」が整った場合には、他の社会保険制度の移管について異論はないとする。さらに労働者への労働組合の教育について言及し、厚生省所管でも現状の通りであるため、「2つに分かれたら尚不振」⁽²⁸⁾となるとした。この発言に対して、櫻田、大久保が同意している。これに対して伊藤は、労働行政と保険行政間には、「大して摩擦はない」とし、問題となるのは、医療行政と保険行政が「マッチしていない所」であると反論した⁽²⁹⁾。

その後、採決へと移った。まず、失業保険法については全会一致で労働省移管、失業保険法以外の社会保険の一括所管は、賛成14名、反対7名、保留1名となり、労災保険、健康保険および厚生年金の一括所管が決定された。つぎに、失業保険以外の社会保険については、次頁表1のとおり、賛成11名、反対10名、保留1名で労働省への移管が決定された（竹前1982：186-187）。保留者は北岡であり、「社会保険に関する審議不十分で将来行政調査部の検討」を待つ必要があるという理由であった⁽³⁰⁾。

（4） 連合軍総司令部の見解と所管問題

それではGHQは、どのように所管問題を捉えていたのか。1947年6月20日、GHQ関係部局の担当者が、労働省新設に関する議論を行うため参集した。この席上、サムスは、労災保険法が医療制度や健康保険の体系と密接な関係があることを主張したが、ESS労働課長キレン（James Killen）は、労働省所管とすることで、「労働者に対する給付行政の一環という点で利点がある」と主張したため、意見の対立が生じた（竹前1982：191-192）⁽³¹⁾。

準備委員会の採決後、保険局と労政局との間で、労災保険法の施行期日をめぐり折衝が行われたが、所管問題は解決の兆しがみられなかった⁽³²⁾。同月21日、高田らとESS労働課との折衝では、キレンが厚生省に社会保険制度を存置し、失業保険法と労災保険法は、「一部を労働省の所管とする様なこと」を発言したという⁽³³⁾。同月23日午前、課内協議が開催され、午後の失業保険法立案委員会では、高田は、徴収業務のみを行うことに反対した⁽³⁴⁾。同月24日、キレンから、PHWとの協議事項を伝えられ、失業保険法と労災保険法は、「主体を労働省におき」、厚生省が保険料徴収、

(27) 伊藤の発言。「労働省設置準備委員会第二回総会会議録（以下、『第二回総会会議録』）」『昭和二十二年六月労働省設置準備委員会会議録』1947年6月16日、9-10頁（平17厚労00001100）。

(28) 上條の発言。「第二回総会会議録」10-11頁。

(29) 伊藤の発言。「第二回総会会議録」19-20頁。

(30) 高田は、「一名の差で敗れた」とし、葛西嘉資（厚生省社会局長）の欠席により、「貴重な一票を失」い、さらに「米窪が会議をリード」したことを綴っている。『高田日記』1947年6月16日。

(31) 友納も、PHWが「こっち（保険局のこと一引用者）を応援してくれて、認定を労働省労働基準局」としたのが史実である（友納1985a：39；1985b：78）。

(32) 高田は、「うまく進まず混迷」、「これも最悪事態に突入か」と、不安を暗示している。『日記 - 昭和二十二年Ⅲ 6月-8月』（以下、『高田日記』）1947年6月18日、6月19日（高田文書15）。以下、8月28日までは同資料による。

(33) 『高田日記』1947年6月21日。

(34) 『高田日記』1947年6月23日。

表1 労働省設置準備委員会における投票結果

| | 役職 | 氏名 | 厚生省存置 | 労働省移管 |
|----|--------------|-------|-------|-------|
| 会長 | 国務大臣 | 米窪満亮 | | |
| 委員 | 内閣官房次長 | 滝沢末一 | ○ | |
| 委員 | 法制局第一部長 | 井手成三 | | ○ |
| 委員 | 経済安定労働局副部長 | 木村忠二郎 | | |
| 委員 | 厚生次官 | 伊藤謹二 | ○ | |
| 委員 | 厚生省労政局長 | 吉武恵市 | | ○ |
| 委員 | 〃 職業安定局長 | 上山顕 | ○ | |
| 委員 | 〃 労働基準局長 | 江口見登留 | | ○ |
| 委員 | 〃 公衆保健局長 | 三木行治 | ○ | |
| 委員 | 〃 社会局長 | 葛西嘉資 | | |
| 委員 | 〃 児童局長 | 米沢常道 | ○ | |
| 委員 | 〃 保険局長 | 石丸敬次 | ○ | |
| 委員 | 総理府統計局長 | 森田優三 | | |
| 委員 | 運輸省海運総局船員局長 | 大久保武雄 | | ○ |
| 委員 | 大蔵省主計局長 | 野田卯一 | | |
| 委員 | 〃 国有財産局 | 加藤八郎 | ○ | |
| 委員 | 厚生省顧問 | 北岡壽逸 | 保留 | 保留 |
| 委員 | 中央労働委員会事務局長 | 鮎沢巖 | ○ | |
| 委員 | 日本社会事業協会副会長 | 赤木朝治 | ○ | |
| 委員 | 社会保険制度調査会委員 | 清水玄 | ○ | |
| 委員 | 記載なし | 志村たき | | ○ |
| 委員 | 記載なし | 山本すき | | ○ |
| 委員 | 日本労働組合総同盟 | 上條愛一 | | ○ |
| 委員 | 全日本産業別労働組合会議 | 細谷松太 | | ○ |
| 委員 | 日本労働組合会議 | 三田村四郎 | | |
| 委員 | 日本特殊鋼管株式会社々長 | 大塚万丈 | | ○ |
| 委員 | 日清紡績株式会社々長 | 櫻田武 | | ○ |
| 委員 | 王子製紙株式会社々長 | 熊沢貞夫 | | ○ |
| 幹事 | 法制局 | 白井俊郎 | | |
| 幹事 | 経済安定局労働局 | 宮前憲三 | | |
| 幹事 | 厚生省大臣官房秘書課長 | 田邊繁雄 | | |
| 幹事 | 〃 総務課長 | 齋藤邦吉 | | |
| 幹事 | 〃 会計課長 | 小島徳雄 | | |
| 幹事 | 厚生省労政局長 | 中西実 | | |
| 幹事 | 〃 調査課長 | 富樫総一 | | |
| 幹事 | 厚生省労働基準局監督課長 | 寺本廣作 | | |
| 幹事 | 〃 婦人児童課長 | 谷野せつ | | |
| 幹事 | 〃 労働統計課長 | 金子美雄 | | |
| 幹事 | 〃 職業安定局庶務課長 | 亀井光 | | |
| 幹事 | 〃 保険局庶務課長 | 高田浩運 | | |
| 幹事 | 〃 社会局庶務課長 | 安田巖 | | |
| 幹事 | 〃 児童局企画課長 | 中川薫治 | | |
| 幹事 | 〃 公衆保健局調査課長 | 飯島稔 | | |
| 幹事 | 総理府統計局経済統計課長 | 森数樹 | | |
| 幹事 | 運輸局船員局労政課長 | 朝田静雄 | | |
| 幹事 | 大蔵省主計局予算課長 | 上條猛猪 | | |
| 幹事 | 〃 国有財産局総務課長 | 今泉兼寛 | | |
| 幹事 | 商工省総務局労働課長 | 佐久洋 | | |

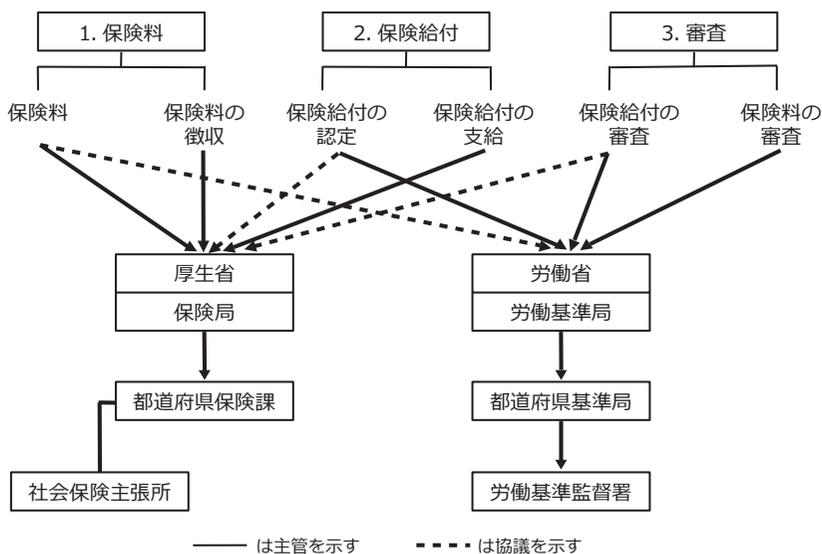
出所)「労働省設置準備委員会第一回総会会議録」,「労働省設置準備委員会第二回総会会議録」『労働省設置準備委員会会議録1』(平17厚労00001100)。

表1) 表は第2回総会の多数決の結果を示したものである。

注2) 網掛け■部分は、委員会への欠席、途中退出を示したものである。

注3) 国務大臣である米窪は、多数決には参加していない。

図1 厚生省、労働省の労働者災害補償保険法の共管事項



出所)『労働者災害補償保険を厚生、労働両省の共管とする場合の所管事項図』(佐藤文書 1880)。

労働省が、保険給付と審査請求などを所管するというものであった⁽³⁵⁾。この折衷案を例示するのが、図1である⁽³⁶⁾。この資料によれば、労災保険法の所管は、厚生省が給付と保険料徴収、労働省が認定事務などというように、分離させることで解決を図ったことが確認できる。しかしながら、高田が、「保険を運営する以上は絶対に災害認定まで全部保険の方でやらなければ駄目だ」と主張したことで、所管問題は再び暗礁に乗り上げた(労働省労働基準局労災補償部 1961b: 15; 田辺 1978: 416; 竹橋 1965: 8)。その後の所管問題は十分に解明されていないため、「高田日記」などからその過程をみることにしたい。

3 所管問題の帰結

(1) 労働者災害補償保険法の所管問題と「文書戦」

1947年6月30日、毎日新聞は、「労働基準法の施行期」の遅滞から、労災保険法が施行延期と

(35) 「高田日記」1947年6月24日。同月27日、伊藤が、所管問題の件でサムスを訪問した際には、「大佐(サムスのこと一引用者)は積極的ならず」とするように、サムスからは、所管問題に特段の関与はなかったようである。『高田日記』1947年6月27日。

(36) 『労働者災害補償保険の所管について』(佐藤文書 1879)、「失業保険、労災保険所管の件」『片山内閣閣議書類・昭和二十二年五月二十三日～七月一日』1947年6月30日(平14内閣00006100-83)。佐藤達夫関係文書所収のものには、「キレン、サムスの合議」と記載されていることから、この案は、PHWとESSによる折衷案であることがわかる。なお、サムス(1986)は、所管問題について言及していない。

なったことを記事にしている⁽³⁷⁾。ただし、事実は異なった。同日の臨時閣議では、市松が、米窪らに対して「失業保険はやる。労災保険は他の保険とともに厚生省」に存置することが適当と移管反対を主張した。米窪らは、準備委員会の決定、労働省設置の遅滞を引き合いに出して反対した。これ以後、所管問題の折衝は、保険局と労政局間から、市松と米窪ら大臣間の折衝へと移行した。なお、市松は、高田に対して閣議提出用に、具体的な資料の作成を命じている⁽³⁸⁾。以上のように、所管問題が解消しないため、『労働省設置に関する法律要項（案）』では「労働者災害補償及び労働者災害補償保険に関する事項。但し労働者災害補償保険に関する事項については厚生省の所管に属するものを除く」と明記されていた⁽³⁹⁾。7月2日、保険局長は「労働者災害補償保険法の施行期日延期に関する事務措置の件」を発令し、労災保険法の施行期日は「遅くとも一ヶ月後」であり、人員配置は「成るべく態勢をくずさず今後の完全なる実施」を推進することを通知した⁽⁴⁰⁾。

同月4日の閣議には、「労働者災害補償保険法の所管について」が、議論の俎上にのぼった。同日の閣議に、保険局は「労働者災害補償保険の所管について」、労政局は「労働者災害補償保険の全面的移管について」を提出している⁽⁴¹⁾。閣議終了後、高田は厚生省に帰庁し、保険課において「反駁を起草。午後印刷に付」している⁽⁴²⁾。後藤基吉（毎日新聞記者）が指摘する「文書戦」は、この印刷文書によって展開されている⁽⁴³⁾。この「文書戦」の資料には、保険局と労政局による労災保険法の制度的性格が鮮明に綴られていることから、以下から検討する。なお、紙幅の関係から、「文書戦」の資料に明記された「積極的理由」や「消極的理由」については省略する。

（2）「文書戦」における労働者災害補償保険法の制度的性格

次頁表2によれば、まず、「理論上の問題」の一では、労政局側が、労災保険法は、日本国憲法第27条の「労働条件の保険化」にとどまり、「憲法第二十五条に言う社会保障を目的とする他の社会保険とは根本的に異なる」と位置づける。これに対して、保険局側は、第27条が意味するのは「労働条件に関する基準」のみであり、社会保険制度でも使用者が保険料を負担しているため、労災保険法を移管する根拠はないとする。つまり労政局は、労災保険法を労働基準法と同様に「労働者保護立法」と位置づけたが、保険局は「社会保障制度」の一環として捉えたことから、労災保険法の認識に明確な相違がみられる。二では、労政局は一般国民に対する給付を「社会保障法」の一

(37) 「労災保険施行を延期」『毎日新聞』朝刊、1947年6月30日、1面。

(38) 『高田日記』1947年6月30日。「社会保険行政を労働省の外局として所管させることの不適当な理由」、「労働省設置に伴う社会保険に関する事務の所管に関する件」『片山内閣閣議書類・自昭和二十二年五月二十三日至七月一日』（平14内閣00006100-84、85）。

(39) 「労災保険の所管未定」『毎日新聞』朝刊、1947年7月1日、1面。

(40) 「労働者災害補償保険法の施行期日延期に関する事務措置の件」『健康保険関係施行文書・昭和二十二年（七月～十二月分）』（昭53社00008100-002）。

(41) 「労働者災害補償保険の所管について」、「労働者災害補償保険の全面的移管について」七月四日（金）閣議8.30～10.00内閣事務官『片山内閣閣議書類（其の二）自昭和二十二年七月二日至昭和二十二年七月二十五日』（平14内閣00021100-007）。

(42) 『高田日記』1947年7月4日。

(43) 文書戦では、「先きに厚生省が出すと後から労働省が反駁文を出すそうすると今度は厚生省は上下二段」に区分した資料を提出したという（大塚・上條・後藤ら1948：6）。

表2 労働者災害補償保険移管論に対する反対意見

| | 労働省 | 厚生省 |
|--------|--|--|
| | 労働省に移管すべしとする 米窪国務大臣の意見 | 上記の所論は適当ではない。即ち、 健康保険等と共に厚生省に在置するを適当と考える。 |
| 理論上の問題 | <p>一. 労働者災害補償保険は、憲法第二十七条に基いて規定された労働条件の保険化したものであって、憲法第二十五条に言う社会保障を目的とする他の社会保険とは根本的に異なる。</p> <p>二. 従って、疾病、老齢その他人間不可避の事故について一般国民を対象とする社会保障法が制定される場合に於ても、これと、企業経営の貫徹上、当然の義務として労働者の災害を賠償せんとする労働者災害補償保険は性質上峻別すべきものである。</p> <p>三. 社会保障法が実施されている英米の事例に徹しても労働者災害補償保険はこれを峻別され別個に取扱はれている。</p> | <p>一. 憲法第二十七条は労働条件に関する基準を法律で定めることを規定しているにすぎない。健康保険及び厚生年金保険も労働者の業務外の疾病に就て、事業主に保険料の半額負担を命じ、給付の条件を決定しているのだから、労働者を対象とし、これが保護を目的とすることに於ては、労働者災害補償保険と健康保険、厚生年金とは同様であって、この理由のみを以てして労働者災害補償保険を労働省に移管すべしというのは当らない。</p> <p>二. 社会保障制度が確立される場合、業務上災害を別個の制度としなければならない本質上の理由は全然ない。労働者にとって疾病は業務上の疾病負傷も業務外の疾病負傷も其の生活に対する影響は少くとも同じなのであるから同一の制度の下に性質上包含されないと言う様な問題ではない。</p> <p>三. 外国の社会保障についてであるが、米国に於ては、まだ疾病及負傷に関する一般的制度が全然ないのであるから、労働者の業務上疾病負傷を目的とする保険は別個の制度とならざるを得ない。英国に於ては当初のビバリッジの社会保障制度案では業務上災害は社会保障制度の中に業務外と統一して包含されていた。唯災害保険が従来、主として民営の形態をとっていた関係に、民間保険会社の反対のため変形され、政府案では別個な制度となったに過ぎない。従って災害保険が理論上社会保障制度と峻別されるものでは全然ない。</p> |
| 歴史的事実 | <p>一. 現行の労働者災害補償保険は昭和六年制度時により昭和十三年迄中央に於ては、保険行政の一部門として所管されて来た。厚生省設立に当り保険行政統一の名の下に中央は保険院に移管されたのであるが、地方庁に於ては、その後も引続き今次戦争に至る迄、労働行政の一部門として取扱はれて来た。保険行政統一の名の原則がその後簡易保険生命保険の分離等によって破棄されたとき労働行政は戦時中の沈滞期に在ったため労働者災害保険は今日迄労働行政に復帰しなかったものである。</p> <p>二. 工場法、鉱業法の下では、労働者が社会保険の被保険者である場合に於ては使用者は之等の労働法規が規定する災害補償義務を全免されることになり、労働法規はその限度で機能を失ふことになっていた。然し、労働法規がその機能を喪失したにも拘らず之を代行すべき社会保険は制度的にも運用上も極めて不十分であって労働者は多年に亘り労働法規が保証するその権利を侵害されて来た。新しい労働者災害補償保険法が制定されたのはかかる事情に基づくのである。</p> | <p>一. 従来労働者災害扶助責任保険が当初他の社会保険と離れて労働行政の一部門として所管された理由は、この保険は事業主の責任保険であって、且つ、その対象は土木建築業にして健康保険、厚生年金の対象と全然別個のものであったからであるが、この保険も労働監督行政に付随して行われたため、事業の運営が閑却されて、保険料徴収成績が上がらず、保険金の支給が著しく遅れる等運営上の円滑を欠いたため、保険官署に移管されることになったのである。然るに新しい労働者災害補償保険は労働者の保護を目的とした社会保険にして、その対象の大部分は健康保険、厚生年金保険の対象と同様であって各社会保険との関連は極めて密接不離なものがあるから、社会保険行政の一部門として統一して運営することが最も適当である。</p> <p>二. 戦時中労働行政が機能を喪失していた間においても社会保険制度が独りよく労働者の保護を全うして来たものであって、その当時の経済事情下にあつては、その保護は充分なものであった。新しい労働者災害補償保険制度は、業務災害に対する使用者の保険料負担を明確にするためと現下の経済事情に応じるため健康保険、厚生年金保険により業務上の事由による保険給付を分離したもので、飽くまで、之の社会の分離であつて労働基準法に対する関係は、従来の工場法、鉱業法に対する健康保険及び厚生年金保険の関係と同様である。</p> |
| 結論 | <p>一. 労働者災害補償保険と労働行政の一元的運営は労働者、使用者双方の一致せる意見であり、之に対して、労働者災害補償保険を他の社会保険と一元的に運営すべしと言ふのは保険行政に関係する現役及び退役の官吏並びに社会保険制度審議会をめぐる一部の関係者のみである。</p> | <p>一. 所論は事実と異なる。労働者災害補償保険を他の社会保険と一元的に所管運営すべきことについては、労働省設置準備委員会において殆ど、全員の一致した意見である。一括して労働省に移管するのか、厚生省に存置するのかについては、相半ばしたのであるが、社会保険運営について知識経験を有する者は之を厚生省に存置すべしとの意見であつた。</p> |

出所)「労働者災害補償保険移管論に対する反対意見」『片山内閣書類(その二)自昭和二十二年七月二日至七月二十五日』(平14内閣00021100-027)。

環と位置づけ、企業の災害責任に対する労災保険法とは峻別すべきとする。保険局は、労災保険法を労働者のみならず、一般国民を包括した社会保障制度の一環として捉えた。保険局の念頭にあったのは、ベヴァリッジ報告とその理念を具体化した国民保険（業務災害）法である。三では、ベヴァリッジ報告では「業務上の災害は社会保障制度の中に業務外と統一して包括」されているという文脈からも、ベヴァリッジ報告を模範としていることが確認できる。

つぎに、「歴史的事実」では、労政局は、戦時期を「労働行政の沈滞期」とし、「社会保険は制度的にも運用上も極めて不十分」であると評価する。その反面、保険局は労働者災害扶助保険法が、「労働監督行政に付随して行われたため、事業の運営が閑却されて、保険料徴収成績が上らず、保険金の支給が著しく遅れる等運営上の円滑を欠いたため、保険官署に移管」と主張している。さらに「労働行政が機能を喪失していた間においても社会保険制度が独りよく労働者の保護を全う」しており、「その当時の経済事情下にあつては、その保護は充分なもの」と、時代背景を考慮しつつも肯定的に評価する。以下から歴史的事実を確認する。ここで史実を確認すると、当初、労働者災害扶助責任保険法の所管は、労働者災害扶助法と同じ内務省社会局労働部監督課であった。その後、労働者災害扶助責任保険法は、厚生省の新設により、保険院社会保険局監理課となり、1940年6月には船員労災課へ、1943年11月には保険局健康保険課へと移管された（労働省労働基準局労災補償部1961a：301）。この移管の経緯は、「社会の実情に鑑み本保険の事務取扱の迅速と利便とを図る為」であり、「同課（健康保険課のこと—引用者）が現業事務組織の整備せる点からも最も適当」とした。さらに労働者災害扶助責任保険法が、「運営上の円滑」を欠いたため、「事務取扱の迅速性と利便」から、保険行政に移管したと説明されている（保険院社会保険局1942：199-200）。つまり労政局の主張は、歴史的事実を看過していたことがわかる。

「結論」では、労政局は準備委員会の結果を根拠にして、一元的運営に反対した委員について、「保険行政に関係する現役及び退役の官吏並びに社会保険制度審議会をめぐる一部の関係者」とされている。ここでいう「現役」は、伊藤らを、「退役の官吏並びに社会保険制度審議会をめぐる一部の関係者」は、清水を暗示している⁽⁴⁴⁾。これに対して、厚生省側は、「社会保険運営について知識経験を有する者は之を厚生省に存置すべし」としている。以上からも、保険局と労政局との文書戦は、労災保険法の制度的性格が鮮明となる議論が展開されていたことが確認できる。とくに保険局は、ベヴァリッジ報告にもとづいて、労災保険法を包括的社会保障制度の一環として捉えていた。

(3) 所管問題の帰結

1947年7月4日の閣議後も、所管問題は解決の兆しがみられなかった。同月8日午前、保険局では「保険事務の執行は移管して厚生保険局一地方保険官署」とし、そのほかは「両大臣の共管」、つまり船員保険は運輸省に、労災保険法と失業保険法は労働省との共管が決定された。市松は、芦田、米窪らとの会談でこの案について言及した⁽⁴⁵⁾。同月9日、この案に苦米地義三（運輸大臣）は

(44) 上山は、上山（1991）でも所管問題については言及していない。

(45) 『高田日記』1947年7月8日。

合意したが、米窪はこれを「蹴った」という⁽⁴⁶⁾。同月10日、保険局側でも、「G.H.Q案（折衷案のこと—引用者）を基礎にして第一線を保険官署一本でゆくという案でまとめた方がよい」という意見が優勢となり、妥協案が構想された⁽⁴⁷⁾。同月10日の会議では、宮崎太一（厚生省保険局長）が、西尾末広（内閣官房長官）に対して「社会党首班内閣ともあろうものが、社会保険をばらばらにするのはおかしい」と発言した。西尾は、「それや妥協だよ」と発言し、これに対して市松が激昂し、「妥協とはなんだ。そんなら全部もっていったらい、じゃないか」と応酬した。同月11日、高田は、伊藤から「労災保険の移管問題が非常に重大化」したことを知らされている。この経緯は、米窪が「労災は労働省、船員保険は運輸省」でなければ辞任するとし、芦田が、市松に伝えたところ、市松がこれに激怒して辞任を主張したことにあった⁽⁴⁸⁾。

同月14日午前、総理官邸において「御前試合」が開催される予定であったが、急遽中止されることになった。芦田によれば、「昨夕総理から米窪大臣に対し労災保険は労働省」にする旨の報告をうけたという。これに加えて、片山は、「労資双方の意見を聞き、よって結論を進める」と述べたという。その後、西尾や市松らによる「深慮」が行われた。この時に、西尾が市松に対して「船員保険は厚生省に残すから、労災保険は労働省にやれよ。労働省は厚生省から嫁にいくようなものだから、タンス一つ位持たしてやれよ」と発言したと推測できる（友納1985b：78-79；寺本1967：5）。同日午後、市松の大臣室において、保険局と労政局関係者、とくに友納と寺本間で所管問題をめぐって激論がかわされた⁽⁴⁹⁾。同月16日、片山が、改めて労使から意見を聴取したところ、全会一致で労働省移管が答申され、その後、片山と芦田との協議の上で、労災保険法の移管が決定された⁽⁵⁰⁾。

1947年8月13日の参議院において、吉武は、労災保険法について「労働基準法の中の労働者災害に関する詳細な規定に基いて、その事業主の負担する負担を保険化したにすぎない」と説明し、業務災害の認定やその該当等級、さらに労働基準監督署の方が保険課と比較して優位性があることを強調している⁽⁵¹⁾。吉武の答弁は、前述した労政局による準備委員会、「理由書」の主張と同様である。1947年7月17日の『労働省設置法案』では、労働基準局の所管事務に「労働者災害補償及び労働者災害補償保険に関する事務」⁽⁵²⁾が明記され、8月31日に労働省設置法が制定された。同年9月1日、労災保険法は、労働省労働基準局労災保険課の所管となった。

(46) 「労災保険の所管持越し」『毎日新聞』朝刊、1947年7月10日、1面。

(47) 『高田日記』1947年7月10日、7月11日。

(48) 『高田日記』1947年7月13日。

(49) 寺本によれば、市松が、伊藤に「報告を受けていた所と大分違う所がある自分としては考え直さなければならぬ」と述べ、所管問題は終結したという（寺本1976：100-101）。高田によれば、「既に問題は峠を越しているので両方ともおそろしい」とし、同日の日記には「戦は終わった」「完全なる敗北に終わった」と綴っている。その後、高田は、田邊繁雄（厚生省大臣官房秘書課長）に辞表を提出した（田辺1978：416）。『高田日記』1947年7月14日。

(50) 「労働省、八月に発足」『毎日新聞』朝刊「労災保険は労働省——労資一致の答申で首相“断”」『読売新聞』それぞれ1947年7月17日、1面。『高田日記』1947年7月16日。

(51) 「第一回国会参議院決算・労働連合委員会」第2号、1947年8月13日、16頁。

(52) 「労働省設置法案」1947年7月17日。『法律命令綴（中）昭和二十二年自四月至七月』（平21法制00011100-286）。

おわりに

本稿であきらかになったのは、つぎの3点である。まず、友納らが指摘したように、労災保険法と労働基準法は「表裏一体の関係」がある反面、「一つの独立性を持つもの」として制定されている。つまり運用によっては、それぞれ乖離は予見しえるものであった。先行研究では、労災保険法を立案した保険局側、つまり友納や永野らの立法趣旨を十分に考慮していなかった。したがって、「社会保障化」論争自体も、おもに1960年代降における検討を目的としているため、制定当初の意図を十分に考慮していなかったと考えられる。このことから「社会保障化」や「一人歩き」は予見できるものであった。

つぎに、竹前は、労災保険法の所管問題について、省庁間の「縄張り争い」という側面を強調し、所管問題も「政治判断」が行われたため、議論が十分に突き詰められなかった。このことが、労災保険法の制度的性格に関する議論が、看過される要因となったと考えられる。前述のように、所管問題の議論には、労災保険法を労働保護立法と捉えるか、社会保障制度の一環として位置づけるのかという、制度的性格をめぐる重要な議論が行われていた。具体的には、労政局は労災保険法の「労働条件の保険化」という点を強調し、他社会保障制度とは異なることを強調した。その一方で、保険局は、労災保険法を社会保障制度に内包させ、その適用対象も労働者のみならず、一般国民も包括した社会保障制度として捉えた。その理論的枠組は、ベヴァリッジ報告であった。保険局では、戦時期からベヴァリッジ報告が研究されていた経緯があり、このことが労災保険法を社会保障制度の一環として捉えた理由であると思われる。

最後に、所管問題の終結後、労災保険法の本質＝制度的性格をめぐり、1950年代以降には、「損失てん補説」や「生活保障説」などが主張されるようになる（村上1960、高藤1994）。その内容は、準備委員会の議論や「文書戦」の内容と類似していた。このことから、「労働保護立法」と「労働条件の保険化」（労政局）＝「損失てん補説」と「社会保障制度」（保険局）＝「生活保障説」という構図を描くことができる。しかしながら、この論争も決着はつかずに、1960年以降における労災保険法の拡充を契機として、「社会保障化」論争が展開された。つまり本稿が検討した労災保険法の制定と所管問題には、「社会保障化」論争の歴史的前提というべき議論が行われており、この議論が深められなかったことが、「社会保障化」論争として展開されたのである。

（たいら・まさし 九州大学附属図書館付設記録資料館助教）

【補遺】

本稿は、JSPS 科研費 JP18K12964 の助成の一部である。

【参考文献】

- 荒木誠之（1981）『労災補償法の研究——法理と制度の展開』総合労働研究所
岩村正彦（1984）『労災補償と損害賠償——イギリス法・フランス法との比較法的考察』東京大学出版会
上山顕（1991）「随想『社会保障』との出会い」『様々な出会い』ホンゴ出版、248-265頁

- 大塚万丈・上條愛一・後藤基吉ら（1948）「労働省設置一周年・特集座談会」『労働時報』1（8），4-14 頁
- 大林良一（1952）『社会保険』春秋社
- 小畑史子（1995）「文献研究 15—労災補償」『季刊労働法』（177），119-129 頁
- 河野不二男（1978）「芝白銀のころ」高田浩運先生追悼録刊行会『追悼高田浩運』157-160 頁
- 北岡壽逸（1944）「ベバリッヂ稿『社会保障計画』」『社会政策時報』284，32-48 頁
- ・木村清司・新居五郎ら（1961a）「座談会労災行政うらばなし——戦前・戦後のあゆみ」『労働福祉』12（12），12-22 頁
- ・木村清司・新居五郎ら（1961b）「座談会労災行政うらばなし——戦前・戦後のあゆみ」『労働福祉』13（1），39-46 頁
- 木村忠二郎先生記念編集刊行委員会（1980）『木村忠二郎日記』社会福祉研究所
- 近藤文二（1963）『社会保険』岩波書店
- 佐口卓（1986）「わが国の初期社会保障計画の若干の事情」『年金と雇用』5（1），78-84 頁
- 清水玄（1980）「健康保険法制定当時の思い出その 7——私と健康保険とのかかわりあい」『総合社会保障』18（12），86-91 頁
- 社会保障研究所編（1975）『日本社会保障資料 I』至誠堂
- 菅沼隆（2017）「『バヴァリッジ報告書』の『渡来』と大河内一男」『東京大学経済学部資料室年報』7，30-41 頁
- 高藤昭（1978）「労災補償の社会保障化」恒藤武二編『論争労働法』世界思想社，294-310 頁
- （1994）『社会保障法の基本原理と構造』法政大学出版社
- 竹橋千代太（1950）「あこのころ——労災保険法施行までの」『労災』1（5），25-29 頁
- （1965）「あこのころ——労災保険の揺籃時代」『労働福祉』16（1），6-9 頁
- 竹前栄治（1970）『アメリカ対日労働政策の研究』日本評論社
- （1982）『戦後労働改革』東京大学出版会
- 田辺繁雄（1978）「労災法の移管問題で辞表」高田浩運先生追悼録刊行会『追悼高田浩運』1978，416-418 頁
- 寺本広作（1967）「労働基準法制定当時の憶いで」日本労務研究会『労働基準』19（4），2-6 頁
- （1976）『ある官僚の生涯』制作センター
- 友納武人（1947）「労働者災害補償保険法について」『法律時報』19（9），7-10 頁
- （1978）「部下思いの高田課長」高田浩運先生追悼録刊行会『追悼高田浩運』152-154 頁
- （1985a）「健保の混乱と再建の時代」小山路男編『戦後医療保障の証言』総合労働研究所，29-43 頁
- （1985b）『健康保険物語』社会保険新報社
- （1989）「この人に聞く戦後社会保障の歩み」『総合社会保障』27（2），4-17 頁
- 永野秀雄（1947）『労働者災害補償保険法運用手続の解説』野田経済研究所
- 長瀬恒蔵（1972）「私の社会保険史（5）——時勢の力で誕生した船員保険」『社会保険』23（6），6-8 頁
- 西村健一郎（1978）「労災保険の社会保障化」恒藤武二編『論争労働法』世界思想社，311-329 頁
- （1988）『労災補償と損害補償』一粒社
- 花沢武夫（1988）「労働者年金保険制度の創設と厚生年金への発展」厚生団『厚生年金制度回顧録』社会保険法規研究会，9-36 頁
- 保険院社会保険局（1942）『労働者災害扶助責任保険沿革史』
- 堀岡吉次（1978）「二つの深い思いで」高田浩運先生追悼録刊行会『追悼高田浩運』155-157 頁
- 村上茂利（1960）『労災補償の基本問題——労災保険法改正の法理』日刊労働通信社
- 横山和彦（1985）「戦後日本の社会保障の展開」東京大学社会科学研究所『福祉国家 5——日本の経済と福祉』東京大学出版会，3-48 頁
- 吉武恵市・江口見登留・寺本広作ら（1967）「労働省 20 年の歩み——歴代事務次官は語る」『労働時報』20（9），4-20 頁

- 吉田美喜夫（1985）「わが国における労災補償の発展」本多淳亮・片岡昇『窪田隼人教授還暦記念論文集——労働災害補償法論』法律文化社, 115-136 頁
- 労働省（2001）『労働省史——記述編』厚生労働省
- 労働省労働基準局労災補償部（1961a）『労災補償行政史』労働法令協会
- 労働省労働基準局労災補償部（1961b）『労災補償行政史余録』労働法令協会
- C.F. サムス・竹前栄治編訳（1986）『DDT 革命——占領期の医療福祉政策を回想する』岩波書店
- ウィリアム・ベヴァリッジ／一圓光彌監訳（2017）『ベヴァリッジ報告——社会保険および関連サービス』法律文化社