

小野太一著

『戦後日本社会保障の形成

——社会保障制度審議会と
有識者委員の群像』



評者：秋元 美世

1 はじめに

社会保障制度審議会については、今日の社会保障制度の枠組みを用意した審議会としてよく知られている。また個別の制度とのかかわりでも、「生活保護制度の改善強化に関する件（勧告）」（1949年）で、憲法25条の生存権を踏まえつつ、保護の内容は「健康で文化的であること」とし、さらに保護請求権の明確化、保護担当職員の有資格化なども勧告した。そうした意味で、その名前は、社会保障関係の講義では、必ず出てくる言葉の1つでもある。ただ、同審議会が2001年の省庁再編で廃止され現存しない組織であるということもあって、社会保障の歴史を扱う中で必ず取り上げられるが、名前の紹介だけで終わってしまうことが多い。つまり名前は知られているのだが、それがどのような経緯で組織されることになったのか、また、例えば現在の社会保障制度の枠組みを用意したとされる有名な1950年勧告の生成過程で、実際にどのような議論がなされてその内容がたちづけられていったのかなど、組織の内容にかかわる問題についてはあまり知られていない。その意味で本書は、こうした問題に本格的に取り組んだはじめての労作であるとも言えよ

う。そしてここでさらに指摘しておきたいのは、本書がただ単に制度の形成・展開の過程を資料的に解説しただけではなく、その過程を、大内兵衛、近藤文二、末高信、大河内一男、隅谷三喜男といった制度審の主要な人物の思想や言説を参照しながら、社会保障制度の背景にある理念や哲学を浮かび上がらせようとしている点である。まず、本書の内容について簡単に紹介することから始めよう。

2 本書の概要

本書は、第I部「社会保障制度審議会の軌跡」（1章～3章）と第II部「社会保障制度審議会委員における社会保障・社会政策の理念」（1章～4章及び補論）の2つのパートで構成されている。ちなみにこれらの各章は、著者が2019年に提出した博士論文がベースになっている（ただし、最後の補論は本書のために書き下ろされたものである）。

(1) 第I部

第1章「社会保障制度審議会の創設」では、制度審設置の契機となったアメリカ社会保障制度調査団報告書（ワンデル勧告）等について紹介したうえで、「社会保障制度審議会設置法」（昭和23年12月23日法律第266号）の制定に際して、GHQの意見や日本側の考え方がいかに反映されていったかが、資料に基づき丹念に跡づけられている。法制化にあたって主要な論点となったのが、①制度審の性質、②審議対象の範囲、③設置期限、④運営組織（事務局・監事）の4点であった。これらの検討を通して、制度審が、内閣総理大臣が所轄する組織として設置され、一般の審議会よりも独立性の高い組織として位置づけられ、各所管の大臣の行う社会保障関連の立法にあらかじめ意見する役割が与えられ、専門家・学識経験者の他に、国会議

員や労使などの関連団体代表を包括して構成された組織であることが描き出されている。

第2章「社会保障制度審議会が果たした役割の変遷」では、制度審の約半世紀にわたる活動が概観されている。そこでとりまとめられた勧告等の文書には、「勧告・建議・意見・申し入れ」といった具合にその重みにおいて違いが設定されていたこと、全会一致の原則等の審議スタイルに係る不文律が形成され維持されたことについて紹介されている。そのうえで、審議会が果たした役割の変遷を、3つの時代に、すなわち、その創設から国民皆保険・皆年金までの①「社会保障の推進に回った時代」、昭和後期までの②「社会保障を育成する時代」、そして平成前期にいたる③「社会保障を護る時代」に区分することができるとした。そしてかかる変遷をたどった1つの要因として、大内兵衛、近藤文二、今井一男といった制度審の主要人物の属人性があったことが指摘されている。

第3章「社会保障制度審議会の歴史の今日的意義」では、第I部の内容を、「制度審の設計の妙と政争の具からの隔離」という言葉で言い表し、そのうえで制度審の廃止とその後の社会保障政策の展開について言及している（中央省庁等改革関連法・平成11年7月16日法律第102号による廃止）。

(2) 第II部

第1章「日本における社会保障概念の確立」では、戦後初期における近藤文二の社会保障概念と、彼が起草した1950年の「社会保障制度に関する勧告」の関連性について検討している。近藤は、社会保険を中心とした全国民を対象にした所得保障制度として、社会保障制度を理論的に捉えていた。他方、1950年勧告では、所得保障に加えて社会福祉や公衆衛生も社会保障に組み入れられている。これについては、著

者が後年の近藤が述べたと紹介する内容、すなわち、「憲法25条は経済的な社会保障と経済外的な社会福祉と公衆衛生と区別して規定しており、その意味で社会保障を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である」（本書142頁）という言説を理由として挙げている。この点は、社会保障の講学上の説明として、所得保障としての「狭義の社会保障」と福祉サービスも含めた「広義の社会保障」とを区別する社会保障の講学上の説明の由来にもかかわっているものと思われる。

第2章「社会保険の本質及び接続領域」では、末高信の社会保障概念と社会保険調査会を中心とした活動が取りあげられている。末高は、近藤文二らと同時代に制度審で活躍し、戦後の社会保障の確立に寄与した。著者は、末高の社会保障概念には、時代を先取りする画期性や、広い視野を与えうる柔軟性があるとしている。例えば末高は、1931年の単著『社会保険の本質』の中で、「社会保障」という言葉そのものを用いているわけではないが、その萌芽となる発想を示していたとして、「社会保険の接続領域」という章を設け、「接続領域」たる社会的救済や各種危機への予防に係る施策について検討しているとを紹介する。そしてこの接続領域という発想は、その後のジバリッジ報告の“Social Insurance and Allied Services（社会保険及び関連制度）”を先取りするような表現であるとも評価している。

第3章「社会保障の基本理念としての生存権」では、近藤と末高、そして末高と同様の立場に立った平田富太郎の生存権に係る論争が取りあげられている。末高と平田は、生存権が社

会保障を根拠づけているとするのに対して、近藤は、経済理論の立場から社会保障を捉える必要があるとして、末高・平田を批判した。著者は、末高・平田の主張が基本的に妥当であり首肯できるものであるとしたうえで、近藤の議論は、その背景にある問題意識——すなわち社会保障の必要性と合理性を訴えるうえでの説得力をいかに持たせるかという経済理論の立場——からの挑戦であったのではないかと評価している。

第4章『『労働力の保全・培養』から『新しい社会政策』』では、大河内一男が社会保障制度審議会の会長であった時期（1973～84年）において見られた社会政策概念の転回と制度審における活動とのかかわりが論じられている。大河内は、「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」だと論じた。この哲学とはいかなるものなのか。著者によれば、この時期に見られたいわゆる「大河内理論の転回」として知られる変化、つまり従来労働を軸とした社会政策から様々な階層の国民のライフサイクルに対応した「総合社会政策」への理論的転換の中に見いだせるという。ただ、そうした転換の視点を制度審に反映させることが課題であったが、現実にはそうした機会が持てなかったとする。

最後の章である補論では、大河内から制度審の会長を引き継ぎ、総合的な制度審の勧告としては最後のものとなる95年勧告（「社会保障体制の再構築」）をとりまとめた隅谷三喜男を取りあげている。上述したようにこの補論は、本書公刊に際して書き下ろしたのもでもあり、あらためて本書全体をまとめるような内容にもなっている。ここで論じられているのは、本章の副題ともなっている「大河内からの継承と発展、及び射程の限界」についてである。その趣

旨は、著者による次の説明で明瞭に語られている。大河内の転回においては、消費生活の場における生活の条件の広がりという考え方までは到達していたが、そこでは消費生活自体を主眼に据える発想が乏しかった。これに対し隅谷は、労働力としての生産の側面のみならず生活者としての消費自体も経済循環に結びつけ、消費の主体と生産の主体の合一性を説いたのである。こうした隅谷の考察は、95年勧告が総論編の冒頭に掲げた「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」との定義づけにつながっている（260-261頁）。

3 本書の意義と若干の論点

(1) 本書の特色は、社会保障制度審議会がどのように設立され、どのようなことを行ってきたのか、そしてその過程で直接的・間接的に大きな役割を果たした人物たちがどのようなことを考え、議論したのかが描き出されているという点にあるだろう。それらの人物たちは、いずれも日本の社会保障分野における主要な研究者であるのだが、彼らの理論が社会保障制度審議会という文脈の中で取りあげられることで、彼らの理論の背景にある問題意識や核となる部分が、理論それ自体に対してストレートにアプローチするよりも、ある意味でより見えやすかたで現れることになった。むしろそうした限定された文脈で扱うことの制約も踏まえる必要があるだろうが、それでも評者が本書を読んでもまず感じたのは、このことであった。

(2) 次にこのことにも関連することだが、歴史的な存在として位置づけられている研究者たちの社会保障の捉え方について、今日の視点からの捉え直しをする契機を得ることができたということもまた、本書を読むことで得られた成果

であった。例えば、個人的には本書での末高の初期の議論の紹介が興味深かった。先に言及した「社会保険の本質及び接続領域」という設定とビバリッジ報告のタイトル（「社会保険及び関連制度 Social Insurance and Allied Services」）との関連性などもそうしたことの1つだが、何よりも末高が社会保険という言葉がほとんど知られていなかった段階で国民の生活保障を総合的・包括的に捉えようとしていたことに興味を引かれた。末高が1934年の論考で提示した枠組み、すなわち、国民一般がその生活窮迫状態に陥らないようにする予防策と、事故が発生し生活の困難が現れた際の救済政策などが包括された「生活保全政策」などの枠組みは、セーフティネットの網から抜けおちる多様な生活困難者への対応が求められる今日的な視点からも、興味深いものがある。

(3) 本書では、例えば先にも紹介した大河内の「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」といった言葉に象徴されるように、社会保障における価値ないし価値観の問題への接し方が大きな論点の1つとなっている。そして本書ではこの問題が、わけても「生存権」をめぐる論争に体现されているように思われる（実際この問題についてはわざわざ1つの章をさいて取り扱っている）。生存権をめぐる問題に対する著者の評価は、おおよそ次のようなものである。すなわち、経済学的観点から社会保障を論じた者にとり、生存権概念をどのように捉えるかは大きな論点であった。近藤や隅谷（1980年段階の隅谷）のように、経済学的な説明を重視し、ひとまず生存権を援用せずに社会保障の必要性や合理性を説くことを志向したグループと、末高や平田のように生存権論を社会保障の

根底に据えつつ、資本主義社会におけるその限界について検討を重ねたグループの間で論争が繰り広げられたのだ。もっとも隅谷に関しては、その後、生存権に対する立ち位置の変化が見られることになる。すなわち隅谷は、1991年の論考（「社会保障の新しい理論を求めて」）で、転回後の大河内一男の理論を踏まえて生存権論も包摂したところの言わばこの両者を「抱合焰一」する捉え方を示したのである（265頁）。本書を読んで、経済学的観点からの生存権に対するこうした位置づけに接したとき、評者には、何とは無しに「敬して遠ざける」という言葉が浮かんできた。この言葉の意味は、「尊敬はするけれども、あまり近寄らない」ということである。生存権を採用しないグループも、生存権を否定しているわけでは決してないだろう。ならば何故に「遠ざける」存在となったのか。それは、生存権の重要性は否定すべくもないが、それが裁判所での救済を可能とする法的権利を意味するならば、資源の有限性が無視されるなど経済学的な意味での合理性が確保できなくなるのではないかという危惧によるものだったのではないだろうか。そしてこうした危惧は、その後の福武直の「権利主義的社会保障論」批判においてより明確に示されることとなる。しかしながらここで付け加えておきたいのは、近年の法律学での議論では、権利の問題を裁判所による救済だけと結びつけるのではなく、例えば資源の有限性がある中で、資格があるけれども必ずしも給付に結びつかない状況下で（したがって司法救済と結びつく法的権利として設定できないけれども）、オンブズマン等の裁判外紛争解決制度を通じていかに妥当な決定がなされるかが重要であり、そうした決定を求めることができる「保証（ギャランティー）」を、ある種の権利として論じようとする流れも存在する。そこでは、経済学的な合理性との共

存と調和も十分想定できるだろう。

最後に、本書は、読者の問題関心により様々な読み方をすることが可能であるということを付言しておきたい。例えば、政治学や行政学の観点から審議会のあり方を考えようとするとき、社会保障制度審議会という極めてユニークな組織の歴史を知ることの意味は大きいだろう。あるいは、研究者が現実の政策や法制度に

かかわっていくことの意味を知ろうとするとき、本書からは多くの示唆を得ることができるだろう。

(小野太一著『戦後日本社会保障の形成——社会保障制度審議会と有識者委員の群像』東京大学出版会、2022年3月、xviii + 3 + 317頁、定価7,040円(税込))

(あきもと・みよ 東洋大学大学院社会福祉学研究所教授)