

氏名(本籍)	むら かに きみこ (東京都) 村上 貴美子 (東京都)		
学位の種類	博士(社会学)		
学位記番号	博乙第1,377号		
学位授与年月日	平成10年3月23日		
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当		
審査研究科	社会科学研究科		
学位論文題目	1950年所得保障制度体系の形成過程		
主査	筑波大学教授	博士(社会学)	副田 義也
副査	筑波大学教授		佐藤 守弘
副査	筑波大学助教授		樽川 典子
副査	新潟大学経済学部教授		横山 和彦

論文の内容の要旨

わが国の所得保障制度体系は、憲法第25条を基本政策理念とし、1950年の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」を具体的制度体系の指針として、1961年に基本的体系が確立した。本論は、可能な限り第一次資料に基づき、わが国の所得保障制度体系の形成過程を明らかにしたものである。この場合、今日の年金制度改革を念頭に、また今後の所得保障制度体系との相違を明らかにする意味で、さらに1961年に確立した所得保障制度体系が1950年社会保障制度審議会勧告を体現する制度体系であることを意識して、1961年に確立した所得保障制度体系を「1950年所得保障制度体系」と称している。以下、各章の内容を要約する。

第1章 社会政策下の救済政策および防貧政策

第1章で取り扱う時期は、社会保障制度としての所得保障制度体系の前史として位置付けられる明治維新以降1945年第二次世界大戦終了までの時期である。

欧米列強の脅威の下に維新変革を遂げた新政府は、わが国を幕藩体制から近代国家として再構築する必然があった。したがって、維新政府の最大の政策課題は、対外的に国権の回復を求めるとともに、国内的には人心統合を図りつつ、財政基盤を確立することにあった。維新政府のこの政策課題を体現して登場してきたのが救済政策である。

憲法発布等により近代国家としての体裁を整えた明治政府の次の課題は、資本主義の発展に伴い労働力を確保することであった。この時期、所得政策に関しては、議員立法による救済関連法案が見られるが、これらの法案はすべて廃案となり、救済政策に新たな展開が見られるのは農村恐慌後の「救護法」の制定においてである。

第二次世界大戦はわが国の所得保障制度に新たな展開をもたらした。海上労働者のための「船員保険法」の制定にはじまり、陸上労働者のための「労働者年金保険法」の制定、さらに職員・女子を含めた「厚生年金保険法」の制定と、被用者に対する年金制度が確立した。ここにおいて、社会政策下における防貧政策としての所得政策が確立した。

第2章 社会福祉政策理念および実施基本体系構想の生成過程

1945年の敗戦は、GHQの指導のもとにわが国を天皇制国家体制を標榜する近代国家から、人民を主権者とする現代国家へと展開した。新憲法は第25条において国民の生存権・生活権を表明するとともに、国は国民に対し「健康で文化的な最低生活」を保障することを規定した。また、第27条において「勤労の権利と義務」を表明

した。ここにおいて従来の社会政策は、一方において国民の生存権・生活権を表明する社会福祉政策へ、他方において勤労の権利と義務を表明する労働政策へと展開した。また労働省の創設は、行政機構においても社会福祉政策と労働政策を分離・独立した組織とした。

さらに、ワンデル報告に基づき設置された社会保障制度審議会は、憲法第25条を具体化させるための基本体系を、1950年10月「社会保障制度に関する勧告」で公にした。以降、わが国の社会保障制度は、憲法第25条を最高規範とする社会福祉政策理念に支えられ、それを具体化させる基本制度体系である1950年社会保障制度体系を実現・確立することとなった。

第3章 1950年所得保障制度体系の確立

第1節 最低生活保障体制の成立

GHQは日本占領開始直後の9月2日指令第1号により、一切の戦争用具・資材の凍結を指令した。この凍結資材の分配が、その後のわが国の救済用物資として用いられることとなった。GHQは9月24日 SCAPIN53号から12月8日 SCAPIN 404号に至る一連の指令により、日本の救済計画を樹立することを指示した。日本政府は、一方で戦後緊急処理を行う必要から、他方においてGHQの指令を実施に移す必要から、12月15日「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定するとともに、12月31日この閣議決定事項を「救済福祉ニ関スル件」としてGHQに回答した。GHQは、この日本政府の救済計画を46年2月27日 SCAPIN 775号「社会救済」で承認した。SCAPIN 775号は、第一に救済に関する国家の責任を明確にし、第二に救済に当たっては無差別平等を原則とし、第三に救済に当たっては最低保障を行うことを内容とするものであった。

SCAPIN775号が示されたことにより、一般・普遍的な公的救済の基本原則が確立し、政府はこれを法理念とする生活保護法を制定した。ここに社会保障制度としての所得保障制度体系のうち、国民の最後的手段である最低生活保障制度がまず最初に成立された。

第2節 被用者年金制度の再構築

戦時下に制定・拡充された被用者年金制度は、否応なく戦争遂行の一翼を担ってきた。敗戦後の被用者年金制度の再構築は、まず法理念の展開、すなわち国体理念の訣別からはじまった。また被用者年金制度は、具体的に三段階を経て、社会保障制度としての所得保障制度の一体系に再構築された。

第一段階は、戦時体制から戦後緊急体制への移行である。第二段階は戦後緊急体制から平時体制への以降である。第三段階は恒久的な年金制度の確立をめざした改正である。1954年厚生年金保険法の改正は、従来の積立方式を修正積立方式に変更するとともに、給付額の計算方式に定額制と報酬比例制を抱き合わせることにより、所得の再分配効果をもたらすという、年金制度の根本的改革を行った。この改正によって、被用者年金制度は恒久的な所得保障制度として機能することとなった。

第3節 非被用者年金制度（拠出制）の成立

1953年右派社会党は社会政策要綱を発表し、その中で「一般農漁民及び中小企業者等の自営業者に対する国民年金制度の創設」をうたった。このとき以来、55年体制をはさんで社会党、自民党ともに全国民を対象とする国民年金制度の創設を政策要綱に掲げ、選挙公約としてきた。他方、政府においても1954年厚生年金保険法の改正案の国会審議において、全国民を対象とする国民年金制度の創設が附帯決議され、非被用者に対する年金制度の創設に着手せざるを得なかった。このことは、早晩全国民を対象とする年金制度の創設の可能性を高めるものであった。

国民年金制度創設にあたっての、厚生省および自民党の基本方針は、拠出制を根幹に無拠出制を経過的・補完的に用いるものであった。これに対して社会党および社会保障制度審議会の基本的立場は、無拠出制を主張するものであった。

政府および自民党の主導のもとに制定された国民年金法は、拠出制を根幹に経過的・補完的無拠出制を組み合わせるものであった。しかし、被用者をも含めた全国民を対象とする年金制度の創設を目標とした政府および自

民党の当初の主張は実現せず、社会保障制度審議会の主張した「凍結方式」による国民年金制度の創設となった。

第4節 皆年金体制の確立……通算年金制度の確立

「凍結方式」による国民年金制度の創設は、それ自体では新たな年金制度を創設したにすぎない。皆年金制度として各年金制度が機能するためには、各年金制度の一体性の確保が前提となる。このために各年金制度の資格期間を通算する「通算年金通則法」が制定された。ここに、全国民を網羅した年金制度が確立し、先に確立した生活保護制度と相互補完的に所得保障制度体系を形成することとなり、1950年所得保障制度体系は確立した。

第5節 無拠出制年金制度の導入

なお、わが国の所得保障制度体系の特徴として、無拠出制の年金制度を経過的・補完的に導入したことをあげることができる。政府は無拠出制年金を導入したことにより、国民に対して、遠い将来の所得保障を同時代の所得保障として確かにした。

終章 1950年所得保障制度体系の構図

1961年に確立したわが国の所得保障制度体系は、憲法第25条を政策理念に1950年社会保障制度審議会の勧告に基づく制度体系を構築したものである。しかし、その特徴はいわゆる分立型・併存型と称される制度体系であり、各個別制度が単独に成立し、各制度が有機的に機能する一体的な制度ではない。1950年所得保障制度体系の特徴である分立型・併存型は、1960・70年代に亘ってその体系を維持してきた。それを可能としたのが複数の省庁にまたがる併存型行政機構であり、さらに併存型費用負担制度であった。

審 査 の 結 果 の 要 旨

本論文は、敗戦後約半世紀にわたって機能した日本の所得保障制度体系の形成過程を、もっぱら厚生省などが所蔵する第一次資料を精査して、分析・研究した力作である。従来わが国における所得保障制度の形成過程の研究は、1970年代まではマルクス経済学の枠組により演繹的手法によるものであった。これに対して、80年代に入り、歴史社会学の枠組により、帰納的手法によるものがあらわれはじめ、著者の『占領期の福祉政策』はその代表作のひとつであった。これは主としていわゆる社会福祉事業の形成過程を研究したものであったが、本論文はあらためて戦前期の社会政策の歴史をたどりなおし、戦後の社会福祉政策の理念の形成のメカニズムを把握したうえで、公的扶助と年金制度の確立過程を解明したものである。これによって、日本の福祉国家としての骨格が、主として国家官僚たちの手によって構築されていった経過がはじめて全体的に展望・分析・研究された。

本論文の方法上の第一の特色としては、なによりも、さきにわずかにふれた第一次資料の幅広い収集と徹底した分析をあげなければならない。それは、著者が一方では社会学界、社会政策学界で定評のある研究者でありつつ、他方で厚生省社会保険庁の実務官僚でもあったという立場の強味をいかした結果であることは確かである。しかし、この仕事によって、それらの学界が、福祉国家の史的研究において、はじめて第一次資料を十分に使いこなした実証研究の範例をあたえられたことの意義の大きさを否定するものではない。今後のこの主題にかんする研究は、本論文の成果をふまえることなしにはおこなわれまいだろう。

つぎに、本論文の方法上の第二の特色としては、所得保障の諸制度の形成過程を徹底して国家官僚たちの行為レベルで分析・研究したことである。従来の研究が、80年代に入って登場した2、3の研究をのぞき、社会政策が社会構造、社会体制の所産であるという説明方法をとってきたことにより、制度形成史研究の細部に多くのブラック・ボックスを残してきた。これに対して本論文は、制度形成史をとときには日単位の時間経過でくわしく追いつつ、官僚たちおよびかれらと相互作用する政治家たち、学識経験者たちの言動を示して解明している。これは歴史社会学の見事な達成の一例である。

よって、著者は、博士（社会学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。