
序ーこの白書が訴えているものー

「序」の一文は、いつてみれば本書編さんを担当した厚生大臣官房企画室の得た結論のようなものである。省内各部局から集められたいろいろの質料は編さんの当事者にこの序の一文にまとめたような見解を感じとらせた。あえてこの一文を冒頭に掲げたのは、昭和三三年度版の厚生白書が、結論として何を語り、何を訴えんとしているかーそれを早わかりしてもらうための試みである。

序—この白書が訴えているもの—

その一 厚生行政の領域からとらえたわが国の経済政策と社会的政策との関連性について

(一) 人口問題を基点として描かれる問題の波紋

1 低所得階層増大の芽生え

神武景気の実態に学ぶ

権威ある機関が明らかにした報告によると、わが国の人口増加率は、昭和二五年以降は漸減傾向を示してきているが、それでも昭和四六年頃には一億の線を越え、今後なお三〇年間はおそらく増加し続けることになるであろう。この人口問題を基点として考えなければならないわが民族の将来性—殊に、人口問題を基点としてすべてを割り出さなければならない国民生活の将来性について、既刊二冊の厚生白書が提示した諸資料は、遺憾ながらわが国にとって明るいものばかりではなかった。むしろ、スペースの大部分は、明るくない前途を予想させる記事によつて占められていたところから、あたかもこれに先だつて発刊されていた経済白書の見解と対立するようになつたこととなり、多くの報道機関はこれを厚生省の警鐘として国民に伝えた。

しかしながら、折柄の神武景気に酔いしれていた多くの人人にはこれが単なる弱気のぐち—といった程度の関心で、軽く聞き流された嫌いがなかった。国民のお互にとつて、これはかなりの損失であつたとわれわれは考える。なぜならば、それからの国民経済の実態は、明るい希望への転換を見出すことに困難な面が多く、行政当局の良心は絶えず焦慮し続けなければならなかつたのである。

こうして二年の日時が経過して行つた。やがて、当時こそ無関心に聞き流した人人も、改めてかつての厚生白書の警鐘を想起してきたようである。いわゆる神武景気は、有史以来ともいわれた経済的なしあわせをこの国土にもたらした。しかし、それは短い時間で終末を告げてしまつたのである。もし、わが国の経済基盤が、より強固であれば、その後に起つた景気後退による影響も微微たるものにとどまつたであろうが、悲しいかなわが国のいろいろな条件が、これを可能にさせ得なかつたのである。そしてその後続く景気後退の影響が、かつての神武景気の浸透しきれなかつた国民層にも襲つてきたことによつて、ようやく、人人は容易ならぬ段階に臨んでいることを意識しはじめたのである。

しかしながら、このような経過をたどつたのはわが国が最初のものではなかった。戦後の経済再建の過程においては、同様のことが程度の差こそあれ、フランス、イタリア等にも経験を与えているのであり、わが国もまたそこでその轍を踏んだと見るのが正しいようである。

既刊二冊の厚生白書は、このような現象を予言したわけではなかった。しかし、わが国の社会構造と人口問題に端を発する課題の数数を分析することによつて、神武景気を必ずしも手放して喜んでいてはならない—という見透しについて発言したのであつた。そして本書第三回目の厚生白書は、その後の状態が依然としてあまり好転していない事実を重ねて報告しなければならないのである。

昭和四〇年の難局到来説

ある論者は「これらの悪条件から判断すると、もしわが国がこのままの成り行きにまかせる経路を歩む限り、われわれ日本民族は、容易ならぬ難局に当面しなければならなくなる。その時期は、人口増加の横ばいとなる三〇年、四〇年の先でなく、きわめて近い将来にあると見てよい。」と告げているし、中には、「おそらくは昭和四〇年あたりを頂点としてきわめて困難な事態と対決させられることは、もはや決定的である。」と断言する評論家も出ている。これらの見解はいささか急に過ぎたものを感じさせ

るし、また、現実的にもわが国が無為無策の成り行きにまかせ、人ごとのように傍観して過すはずもないから、必ずしも悲観的な立場だけをとる必要もないが、しかし、このような観測の生れる充分な理由や下地のできつつあることだけは肝に銘じておく必要がある。人口増加の問題は、今後の経済成長という経済問題につながってくる。この問題は、生産の増大を図り、新しい市場を開拓して貿易を振興させるという経済政策の定石のみによつて解決できるものではなく、本書の資料に描き出された結論に示すとおり「新しい角度からとらえた社会的政策が、経済政策と並行して、両者の有機的関連性のもとに働く場合においてのみ、問題解決の可能性がある。」そして、このことが新しい厚生白書の訴えんとする問題の所在である。

低所得階

それら予見の当否はともかくとして、現在のわが国が「明日をどうするか?」という切実な問題を抱え層の増大の芽生えにひそむ日本の苦悩している事実の認識だけは、すべての国民層に徹底されなければならない。何となれば、わが国の当面しているこの問題は、一步を誤れば、民族の将来をとりかえしのつかない深淵に転落させるおそれがある—と判断される充分の根拠があるからである。

(1) 戦後における医療と公衆衛生の空前の進歩は、死亡率の激減と平均寿命の飛躍的伸長をもたらした。

(2) しかしこのことは、戦後における特殊事情もあり、他面において生産年齢人口の急増と高齢人口の漸増を招来している。

このようにして急増してくる生産年齢人口層は、経済の成長率が鈍化し労働需要の減退が起れば、生産性の低い中小零細企業や商業、サービス業等の雇用者、自営業主またはその家族従業者という就業形態をとらざるを得ないであろう。問題は、それらの人人のほとんどすべてが、低所得階層に属するということにあり、さらにこれらの人人が生産年齢人口の若い層と高齢人口に多いということ、とりわけ若い人口層にその傾向が著しいところに、問題の深刻さがくつきりと浮び上っている。

いつてみれば、これこそ現代日本の苦悩する姿そのものであろう。

難局の真因

一方、青少年犯罪、虞犯事件の増加、青少年の自殺率が世界第一位を占める事実等これら青少年の問題は、心ある人人の胸に切切と明日の困難を予感させる。このような青少年の生き方というものは、そもそもどこから生れてくるのであろうか。ある人は「社会生活の絶望感、虚脱感からの自己逃避」といい、ある人は「難局の真因は現在の姿にあるのではない。そこに至らせたそれ以前のものにある。」と説くが、いずれにせよ各階層を通じた国民生活の安定が問題の根本的解決への近道であろう。もし、無為にしてこのままに過せば、われわれ民族の将来は暗い。しかし、この国土には、わが民族の長い世代をかけた生命の流れが続いているのである。そこには当然、われわれ民族の理性とえい智とが醗酵し、じめじめした進路から明るい希望の進路への転換のために、いわゆる民族的努力の結集が行われなければならない。いうならば、これこそわれわれ日本国民すべての悲願であり、努力の対象であり、また目的のすべてであるといつてよい。生き抜かなければならない民族の絶対的なたたかいだからである。われわれ日本民族には、それだけの才覚がなければならないはずである。

厚生白書の性格

厚生白書が公刊されるようになって三年、本書はその第三回目当たる。いうまでもなく、厚生白書公刊の目的は、厚生省が評論家的立場に立つて、あるいは政策的見地に立つて、その他もろもろの立場に立つて問題の解決案を提示することではない。それらのために必要とされる正確な、あらゆる資料を提供して国民の判断の素材としての役割を果させることにある。

以下、念のために前年まで二回にわたつて発表した厚生白書の社会的反響をふりかえり、そのうえで、第三回目の本書が、国民に何を訴えようとしているかについて触れさせてもらいたいと思う。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

序—この白書が訴えているもの—

その一 厚生行政の領域からとらえたわが国の経済政策と社会的政策との関連性について

(一) 人口問題を基点として描かれる問題の波紋

2 厚生白書の反響経過

最初の厚生白書

昭和三一年度の経済白書は、経済の分野から詳細な分析を行い「もはや戦後ではない。日本経済はすでに積極的発展への段階にある。」と述べた。事実、敗戦の日から一〇年を経過し、戦火に荒廃し尽した国土や、憔悴の極にあつた国民の表情が、ともに一応の復調を示し、生産の急上昇、国際収支の黒字など、国民の士気を鼓舞し希望を明るくさせるいろいろの資料が提示されたのである。

しかるに、第一回の厚生白書はこれと前後して、あたかも経済白書に対立するものであるかのような受け取られ方で登場した。それは、経済復興から取り残された人人のあることを立証し、国家再建の方策において、とかく経済政策だけに偏向して考えがちな傾向に対し、真の再建には、これと並行する社会的政策樹立への努力もまた忘れてはならないことを訴えたものであつた。

昭和三二年度の経済白書

翌昭和三二年度の経済白書は、前年度の厚生白書の提起した分析に答えるかのように、経済の成長だけでは低所得階層の困難な問題を解決することはできないとし、そのためには何らかの特別対策が必要であることを示唆した。三一年度の経済白書においては「低所得階層の家計と一般世帯との格差が拡大傾向にあるとき・・・多数の低所得階層が存在することは、社会保障や国家財政にとって重大な問題を提起することになるだろう。」「・・・こうした国民生活の総合的な向上と発展は、国民経済の安定的発展の持続なくしては困難であろう。」とあるごとく問題の提起にとどまつたが、三二年度のそれにおいては結びの一節で、「低所得貧困世帯の改善等も残された大きな問題といわなければならない。これらの問題は、戦争の傷痕という特殊事情の影響もあるが、わが国の資源不足や産業構造の特殊な状態に根ざす原因が多いので、経済の発展とともに、自然的に解決できるとは限らないから、国民経済の発展と並行して特別な考慮を一段と進める必要があるだろう。」と説いて、前年度の厚生白書が伝えた特別対策の必要性を肯定してくれた。

昭和三二年度の厚生白書

第二回目の厚生白書(昭和三二年度)は前年度の第一回厚生白書の示唆するところを基点とし、低所得階層問題—すなわちわが国民生活の貧困を解明するとともに、その特別対策としての社会保障、社会福祉および公衆衛生施策の現状を国際的視野から比較し分析した。これらの資料は、わが国の国民生活が、部分的には非常に高く、部分的には非常に低いという跛行状態にあること、さらに、全体的には明らかに中進国性の上に立っていることを解明し、また、これを規制する条件として簡略ながらも国民経済の実態分析にも触れていった。

序—この白書が訴えているもの—

その一 厚生行政の領域からとらえたわが国の経済政策と社会的政策との関連性について

(二) 立ちはだかる黒い壁との対決

1 経験したことのない難局

わが国の特殊事情を背景として生れた難局

既刊二冊の厚生白書の発表した資料の数数は、多くの人人に動かすことのできないわが国の現実を伝えた。それは、わが国が今後いかに社会的政策拡充の必要に迫られているかを語るものであつたが、折柄の神武景気がその緊迫感を中和する作用となり、国民的反響としては必ずしも満足すべき結果を示さないままに終たつことは前述のとおりであつた。しかしながら、人口問題と経済問題との抜き差しならないひずみに生れてくる今後における低所得階層の増大傾向というものが、窮極において、どのような現象を生み出すことになるか？厚生白書の示している現実、その楽観を許さない進行過程を忠実に描き出している—という受け取り方で、各階層の心ある人人に新しい問題への意識を喚起させる役割は充分に果たしたようである。いずれにせよ、わが国の低所得階層人口のふくれあがりの結果する際涯は、国民生活の前進に黒黒として立ちはだかつている鉄の壁—と見るよりほかに考えようがない。しかも、このような問題のあり方は、先進国にしても後進国にしても、またわが国のような中進性国家にしても、いまだかつて世界のいずれの国民も経験したことのない、全く新しい性格を帯びて登場してきた問題として認識しなければならないものである。

しかし、それがいかに困難な問題であろうとも、わが国民のとらなければならない当然な進路というのは、その難局を開き克服することである。したがって、この黒い壁と対決するわれわれ国民は、二〇世紀にわたる間の世界のいずれの国家も経験したことのないたたかいのために、新しい視野から生み出した、新しい方策によつて、慎重に、しかし勇気をもつてたたかい抜く決意を固めなければ、容易にうち勝つことのできない難敵と覚悟しなければならない。

さて、このような新しい問題の提起に当つて、その基本的な条件となるものに人口問題があることは先に指摘した。また、その人口問題と不可分な関連において考えなければならない社会的、経済的な諸条件、ことに生産年齢人口の増大を主軸として表面化しようとしている低所得階層の増大傾向についてもこれを指摘した。しかし、このほかに、それらの困難を累積させつつある直接的誘因として、わが国経済のいわゆる二重構造という特殊性を帯びた問題が存在しているということも付言しておく必要があると考える。

これを要するところ、この序の一文は、後段における資料の分析によつて、結論として、わが国の現状が社会保障的政策拡充を必須とするぎりぎりの段階に立っていることを解明しているが、要約すれば、「国民経済の成長をもたらしてくる経済政策と、社会保障等の社会的政策との相関関係、すなわち、それが対立しなければならないものであるか、それとも両立することのできるものであるか—あるいは、そのいずれに優先性が与えられるべきか—についてを国際的視野から研究し観察して、これからのわが国の進むべき方向決定の判断資料としての役割を果たせたいと願つたものである。」

序—この白書が訴えているもの—

その一 厚生行政の領域からとらえたわが国の経済政策と社会的政策との関連性について

(二) 立ち足はだかる黒い壁との対決

2 社会的政策への認識

戦前とは量的にも質的にも異なる人口問題

前にも述べたとおり、わが国民生活の基点である人口問題は、今や量的にも質的にも戦前とは全く異なつた様相を示してきているのである。この変化によつてもたらされた人口圧力がわが国経済にとつて困難な時期に、しかもまことに好ましくない条件の一として現われてきたということは、過去の日本はもとより、先進諸外国の事実にも類例をみないものであらう。先進国と後進国の人口的苦悩をあわせ持つ二重の深刻な悩み、それが伸張期から停滞期へ移行し、さらに当面急上昇の可能性の乏しい日本経済の動向との関連において一層不安を増大させるおそれを持っているのである。われわれは、この事実について、深い洞察と正確な認識の必要性を強調しなければならないのである。

不完全就業人口

たしかに神武景気のもとにおいては、国民の総生産・総所得は飛躍的増大を示し、したがつて、国民一人当たりの所得水準や消費水準も急速度で上昇した。しかし、この反面、階層的な格差は拡大し、またかかる異常な好景気下においても低賃金、低所得の問題とはほぼ表裏の関係をなす不完全就業者が、減少したとはいえ、かなり広い底辺を人口の中につくり出していることから眼をおおうことはできない。しかも、将来の景気変動に伴つて不完全就業者が増加する前近代的な条件、機構は、依然として解消されていない状態にある。これこそ、わが国経済の二重構造といわれるものに外ならない。

日本経済の二重構造

周知のごとく、わが国雇用構造においては、一方に近代的大企業、他方に前近代的な労資関係に立つ小企業、家族経営による零細企業と農業が、両極に対立して、いわば一国のうちに先進国と後進国の二重構造が存するにひとしく、労働市場もまた、二重構造的封鎖性を持っている。二重構造は、貿易にも現われ、資本集約的な大企業にとつては、後進国に対する輸出が有利であり、労働集約的な中小企業の有利性は資本集約的で賃金の高い先進国に対する輸出の増大を促進している。このことは、中小企業の輸出に占める比重の大きいことから、ソシアル・ダンピングの非難を招きやすい等種種の問題を伴うのであるが、いずれにせよ、わが国における前近代的家族経営、零細企業の存在は、大企業との間に生産性の格差、経営の安定度の相違、賃金または所得および就業の安定度の開きをもたらし、これが不完全就業者発生の基本原因となつているのである。

社会的緊張の尖鋭化とその対応策

しかも、先に述べたような今後一〇年間における生産年齢人口の急増により、労働市場への労働供給はふえる一方であり、不完全就業者の置かれる場というものが、伸張期から停滞期への移行を示し、景気の下降線をたどつて受入を拒否せざるを得ない経済の悪条件と、年年強度を加えてくる人口圧力によつてせめられて行くとすれば、それは、社会的緊張の尖鋭化をもたらす必然の過程以外の何ものでもない。

社会的緊張への道程—われわれはその進行を傍観しているわけにはいかない。経済の側からは当然強力

な雇用機会の造成対策が講ぜられなければならないが、同時に、その経済対策と並行して、より以上に効率的な社会保障施策の実施が、新しい角度から展開されることを切望したい。有機的に関連しあう経済政策と社会的政策との並行は、既定の合理的人口変動の線に沿いながら、高齢者等の労働力化を極力抑制し、最低生活層に対しては完全な医療と生活保障の体系を整える一ことが決して夢ではないことを立証するであろう。社会保障的政策は経済政策の第二次的対策ではない。

社会保障は、本来、人間投資と所得再配分の両面機能を持つものである。従来、ともすれば経済政策に対する第二次的政策として考えられがちであつたが、転換期的段階に臨んでいる人口問題と、特殊段階ともいうべき状態に移行してきた日本の経済情勢下においては、社会保障の役割は先に述べた経済政策を推進させるうえに欠くことのできない一つの重要な要素でさえあるといつても過言ではないであろう。重ね重ね社会保障的政策の新しい認識と新展開の必要を力説してきた理由もまたそこにあるのである。

序ーこの白書が訴えているものー

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

わが国の当面している人口問題と経済構造との関連性、ならびに新しい社会的政策の構想を検討するうえに、われわれは海外諸国の中から問題の類似性を発見し、その対策として諸国がどのような方途を講じつつあるかについて知ろうと努めた。

この場合、戦勝国として戦火の惨禍を蒙らなかつた国、あるいは比較的被害が償少にすんだ国、たとえばアメリカやソ連邦はその対象にはならないし、また、社会保障制度の完備した国宝と讃えられるイギリスやニュージーランドはいうところの類似性もなければ、第一、背伸びをしても手の届かない高さであつて問題とはならなかつた。いきおい、われわれに最も近い姿勢の国々として、フランス、イタリア、西ドイツの三国を観衆の対象として調査と研究を試みた。以下は、三国の対策研究のあらましである。

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(一) フランス・・・両政策調和への傾向

1 経済政策と社会的政策の対比

米国のニューディール政策に学ぶ理解

経済的なことがらと社会的なことがらとを結び合せる関連性とか、この二つの分野のいろいろな制度を、調和的に、協同的に発展させる必要とかということが、一般のヨーロッパ人の心に浮んできたのは、比較的最近のことである。これは、早くから社会意識に目覚めた西欧人としては一見不思議なことで、おそらく社会的、生活的条件がそのことを必要としなかつたからではないかと考えられる。第二次大戦のころまで、労働者組織と経営者組織は、それぞれ社会派と経済派といった形で伝統的対立を保ち続け、これを支持する政党もまた同様であつた。

労働者組織は、経済の進展ということを研究したり分析したりするための用意がなかつたので、企業利潤をはつきり算定することもなく、ただ漠然と、きわめて莫大であるという考えに立ち、その分配に関しても、真の生産者はその利益の最小部分を受け取るにすぎないといい、また、労働者の要求に対する真の壁は、分配されるべき利潤の大きさにあるのではなくて、経営者に抵抗する労働者の能力にあり、労働者の要求に関する社会の態度の中にあるのだと考える傾向があつた。

一方、経営者組織は賃金労働者に対する譲歩と、経費のかさむ社会的制度の発展こそ、自分たちの工場の、ひいては一般の繁栄に対する障害であるという考えを持つていた。しかし、今では経済的發展と社会的發展との間に、調和が必要であることを理解している人人はかなりの数にのぼつてきた。このような理解が生れてきた理由はいろいろのものがあるではろうが、アメリカにおけるニューディールの試みは、社会保障政策が立派にアメリカ経済の正常化に成功をもたらす原因となつた事実を示すものとして、多くの人人の眼を開かせたものと見られている。

このような調和の必要条件は、大体次のように要約される。

(1) 有効な社会的制度は、健全な経済の中にのみ見出すことができる。事実このような経済体制だけが完全雇用と最低賃金とを保障することができる。また、このような経済体制だけが老齢や疾病による障害に対処するために必要とする資金を利潤の中から差し引くことを可能にするのであり、一般的にいつて、これは、個人や家族のニードを考慮に入れて行われるところの国民所得の再配分ということになる。このようにして配分された分け前は、国民所得自体が増大するにつれてそれだけ大きくなる。

(2) 国家の経済的發展の中には、国民すべての購買力の増加ということが含まれる。きわめて大きな所得が、きわめて少数の人の手に集中されることは、ただちに貨幣の流通と商品の動きの障害となり、また、現代経済においてはとくに重要な役割をもっている大規模な消費を阻害するからである。さらに、このような経済的考察は、心理的、政治的な考察とも切り離せないものがある。自らの運命に不満を抱く労働者のクラス(低所得層)が広く存在していることは、生産の発展に芳しくない影響を及ぼすものである。

次に、これらの考察とそこから生れてくる結論の応用例をながめてみることにしたい。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(一) フランス・・・両政策調和への傾向

2 調和への意識的な努力

最初は経済的發展に重点が置かれた

第二次世界大戦の終了からおおよそ五年、一九五〇年頃までのフランス政府は、経済的發展と社会的發展との双方に対する関心のレベルを異にしていた。フランス経済の發展のための政策をつくり出す任に当る政府当局は、社会的局面への考慮をきわめてわずかな部分にとどめ、もっぱら経済政策の樹立に躍起となっていた。戦争のもたらした経済的難局に陥った当時において、急を要する最も重要なことは経済体制を再建することで、とくに、たとえば動力源、輸送、鉱業と、それに関連する諸工業、それに食糧生産などといった基本的産業に対して、あげて第一の優先順位を与え、これを保障することによつて経済を再建することができる—という方面をとつた。

両政策の調和の必要性は投資の分野にも現われた

もつとも一方、社会的政策に責任を持たされた人人が、とくに社会保障行政の枠内で、さまざまな方法によつて国民所得の配分をできる限り公平にしようと努力していたことはいうまでもない。しかし、それらの努力が経済政策優先の力に押されて、思うままの成果をおさめるところまでは活動することができなかつた。

しかし、これらの悩みは一九五〇年以降において次第に明るみを加えてきた。拡大経済が復興経済にとつて代る時代がくると、これまでのような考え方に誤謬のあつたことが否応なしに指摘されはじめたからである。難局の打開には経済と社会との両政策の間に、緊密な連関をつくり出さないわけにはいかないという。新しい必要性がはつきりと現われてきたからであつた。しかも、このような両者の連関性は、投資の分野にもまた現われたのである。経済と社会との両分野をつなぐ絆が、フランス経済の骨組となつているところの設備近代化計画の実施に当つて、全く不可欠のものであることがとくにはつきりと感ぜられた。最初の設備近代化計画(一九五三年末まで)すなわちモネ・プランにおいては、主として経済の大きな基本分野に努力が傾倒され、社会的分野への考慮がはいる余地はなかつたが、第二次の計画(一九五四～五七年)は住宅、教育、衛生施設、社会施設を含む多方面の社会的分野に対して相当の努力を示し、そして第三次計画(一九五八～六一年)においては、一九五四年から六五年に至る間に個人消費が四六%から六〇%に上昇するという見込が期待されているとともに、社会的分野に対する配慮が同様になされている。

目下来日中のフランス社会保障の権威ラロツク氏によれば、この一二年間のフランス経済成長は史上かつてないものであるが、これも社会保障が与つて力のあつたところであり、それは歴史的事実であるとされている。

序ーこの白書が訴えているものー

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(二) イタリア・・・彼等は聰明にたたかっている

1 まだ残っている公式的呪文

経済的發展と社会的發展とは分離することはできない

社会的政策と、経済的政策とは相対するものという考え方は、ずい分長い間続いてきた伝統的理論である。今日ではケインズの分析をはじめ、経済發展の新しい理論は、いずれももつと長い目でものを見るようになった結果、経済發展の機構の中にある「社会的」要因の重要性を無視するわけにはいかなくなつた。経済的發展はもはや本質的に最も広義の社会的發展と区別することのできないことが明らかになつてきた。その双方が双方の条件であることを立証されているからである。

しかし「何よりもまず経済をーという公式的呪文の打破となると必ずしも簡単ではない。この公式的呪文はまだまだ広く残されており、各国政府は、経済と社会との両分野の間の争いの解決を過去のままの経験的な政治活動にゆだね、権力と、利害と、党派的政略との中に生み出されるがままにながめている傾向がある。

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(二) イタリア・・・彼等は聰明にたたかっている

2 夜明け前にあつた頃のイタリア

不安定な経験主義に頼っていた一時代のイタリア

このことは、現にイタリアにおいてとくに真実が裏書きされている。ファツシヨ時代に、長期にわたつて行われた例の経済強調体制が御破算になり、新憲法によつていくつかの現代的思想が導入されたといつても、先に述べた経験主義によつて戦後の復興問題に対処しなければならなかつた。しかし、いずれにしてもその当初にあつては、社会的政策と経済政策の結合した一貫したシステムの問題は起りはしなかつた。最も緊急なことは、眼前に展開されようとしている経済構造の完全な崩壊からイタリアを救うことだつたからである。

この復興の第一段階を過ぎ、行政制度が再び地に足をつけ、良かれ悪しかれ予算が整然と組まれるようになつて、はじめて貨幣価値の低下がストップし、ようやくもつと広い視野に立つて秩序的、総合的政策を考えることを可能とする時がきたが、この新しい段階においてさえイタリアは夜明け前にあつた。経済性と社会性との連関性についての検討は、あいまいなままに置かれていた。新しく興つた政治グループの多くは、深く根ざした社会問題を押し出すことによつて自らの政治的立場を強化しようとしていたが、経済政策と社会的政策との関連性に基づく基本的政策を検討する機会の到来にはうかつだつた。労働組合代表の議会における数も著しく増加していたが、経済と社会との両分野の連関性についての関心は低調であつた。しかし政府は、これらの新勢力の台頭によつて社会的ニードに対して敏感な反応を示すようになり、その努力は社会保険、公的扶助などの拡大となつて表面化して行つた。しかしながら、基本的検討を経ていないそれらの政策にはとかく一貫性を欠き、したがつて長期計画の樹立までには至らず、不安定と、また時にはあからさまに矛盾した政策の露呈を指摘することができる。

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(二) イタリア・・・彼等は聰明にたたかっている

3 れい明期を迎えたイタリア

「ヴァノーニの計画」の生れるまで

しかし、このような推移をたどるうちに、後になつて有効にとりあげられたいろいろの措置を志向する最初の徴候ともいふべき芽生えを見出すことができる。経済的發展を図るためには同時に大きく「社会的」政策を考えなければならないということは、もはや疑う余地のない現代の論理とされているが、とくに、イタリアのような、高度に発達した工業地域と、同時に、典型的未発達の地域とをあわせ持つてゐる国の経済において、このことは特殊な強さで要請されるものである。

この特殊性を持つイタリアにおいては、いくつかの部門で経済政策と社会的政策とが事実において相関関係を示しはじめ、やがて、この国の一般経済の領域で、互に相補い両立すべきものとして用いられはじめたのは一九四六年—すなわち第二次大戦終了の翌年のことであつた。ついで一九五〇年に至り、明確な態度で新しい措置がとられた。それは社会的、経済的に相関連し合ういろいろの問題について、総合的解決を自指した勇敢な対策への乗り出しであつた。

また、この年、北部と南部との間の経済的社会的ギャップ—この懸隔はイタリア統一以来の最も重大な難関とされていた—の解決の橋渡しに援助を与えることを目的とする機関をつくつたこともその積極的な意欲の現われと見られる。

イタリアは聰明な努力を続けている

かくて一九五四年に至り、イタリアの戦後の再建段階は早くも終りを告げた。所得、生産、消費、賃金など、すべてがはるかに戦前の水準を越え、経験的な出たとこ勝負の不安な方法を棄てて、より広い、より一貫した視野において経済政策と社会的政策とをとらえ、定見のない中腰の態度とを袂別して目標を確定すべき時代を迎えた。政府は「イタリアにおける所得と雇用の発展のための一〇カ年計画」を公にしたが、一般にはこれを「ヴァノーニ計画」と呼んでいる。この一〇カ年計画の立案に参画した多数の経済学者の長となつて働いた大蔵大臣の名をとつた呼称である。この計画の目標の中には、慢性的な構造的失業問題の解決、北部と南部との経済生活の不均衡是正など、幾多の難問題処理に体当りする国民的努力の気魄が読み取られる。

われわれは、イタリア国民のこの努力と着眼に対して注目する必要がある。一〇カ年計画はいまだその緒についたばかりで、ここではその成否について知るよしもない。しかし、その後の経過は、彼等が聰明な努力を続けていると信じてよいものを伝えてくれる。実現手段の論争に備えた新機関の設置

このヴァノーニ計画は全般的にあらゆる階層や政党によつて承認された。しかし、問題はその実現手段の選択に残されている。そこには利害と意見の衝突があり得るし、またイデオロギー的な対立による論争も計算においてかかる必要もある。そこで、最近設けられた「全国経済・労働会議」という機関が経済的、社会的問題につき政府の諮問機関として審議することになっている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

序ーこの白書が訴えているものー

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(三) 西ドイツ・・・より強固な国家建設へ

合理化と近代化の道へ

西ドイツの戦後復興の急ピッチな上昇は各国を驚嘆させた。彼等の国民的な努力は、いち早く事実上の完全雇用を達成したからである。

しかし、この事実の上に現われてきた一つの結果として、一九五六年以来、経済発展の速度が次第に低下を示す徴候にあることは注目しなければならない。たとえば、国民経済の中での投資率が減少を示し、総生産の増加率は、過去数年間の平均増加率を下回ってきたことである。このような状況にかんがみ、西ドイツは、経済発展を強固なものにするために、完全雇用を維持するとともに、物価の安定を図り、確実な経済成長を目指す合理化と近代化とによつて生産増加の実現を図っている。

最近数年間にわたつて、政府、議会、政党、労働組合、その他社会的政策に関連のあるすべての人たちは、こぞつて社会的施策の総合的改革を実現しようとするたくましい努力を続けている。そこには、もちろん変貌した経済的、社会的条件を必ず考慮に入れた新しい創意工夫を働かすことを忘れていない。彼等もまた、聰明なたたかいを続けていることがよくわかる。

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(四) わが国を顧みて

1 新しい意義を持つ社会的政策

以上、フランス、イタリア、西ドイツの概要に触れてみたが、そのうちでもわれわれはイタリアの動きの中に、われわれに最も近い類似性を見出すことができると思う。南北に延びた国土的条件、必ずしも豊かではない資源、いたましい戦争の傷痕を残している国民生活、その中に現われている経済生活の地域的不均等—など、類似点の発見はきわめて容易である。相違するところは人口問題の性格という点だけであるが、そのことこそわが国の特殊性格として考えなければならないものである。しかしながら、これを除いては、イタリアの社会的施策が日本の今後の対策決定のうえに大いに参考となるものがあるとみてよさそうである。

ヴァノーニ計画は、あらゆる階層と政党によつて承認されたが、問題はその実現のために必要な手段の選択にあるとなし、新たに「全国経済・労働会議」と唱える国家的機関が生れたことは先に述べたところである。わが国においてもこの問題に関する保守、革新両党の描く構想や理想において、現在はもとより将来においても極端に相反するものがあるとは考えられない。福祉国家、文化国家の建設は、両党いずれにおいても政策の最高目的として同一だからである。もし相違するものがあるとすれば、それは技術的な方法論としてであろう。イタリアの選んだような長期計画性の根本方策については、異論の余地がないように考えることは果して早計であろうか。

わが国においても、戦前から戦後にかけての最近まで、国家施策の上ではともすれば経済政策が社会的政策に優先して考えられてきたが、最近に至つて、ことに第一回の厚生白書が世に出たあたりから次第に社会的政策の重要さが意識の中に浮び上つてきたように考えられる。とりわけて、やがて緊迫性を感じさせるようになった今日の経済事情下に及んでは、もはや社会的政策と経済政策との関連性を無視しての国民生活はあり得ないという肯定は次第に各階層にひろがり、一般的にも容易に理解されるようになった。

ところで、社会保障とは、何よりも先ず、貧困の惨害を未然に防止する国民生活の安定のための方策であるが、同時にその経済的側面も無視することはできない。すなわち、第一に、社会保障制度による所得再配分は、一定の不況局面において、低所得階層への購買力賦与を通じ健全な景気対策としての効果をもたらすであろう。また、社会保障財政の受取・支払は、急激な景気変動に対する自動安定装置として有用であるし、社会保障に関連する施策による投資活動も、経済活動の一側面を担うものといえる。なお、先に触れたイタリアの施策が示唆するとおり、わが国の経済二重構造を打開する方策として、社会的政策が考慮されるべきであり、社会保障も、なんらかの形でその作用を果し得るであろう。ともあれ、減税による効果もさることながら社会保障による経済効果についても注意深く検証する余地があるのではなかろうか。

序—この白書が訴えているもの—

その二 フランス、イタリア、西ドイツの三国における社会的政策と経済政策の関連性と日本の場合について

(四) わが国を顧みて

2 相反する二つの問題

わが国戦後の経済復興テンポはまことに目ざましかつたが、一方では異常な人口増加が続き、他方では国際経済競争に伍して行くための産業の合理化と高度化が強く要請されるという困難な二面の問題があつた。しかるに、わが国の産業水準と資本の蓄積力はきわめて低く、それだけに低所得階層対策などの社会的政策を効果的に進めることなどは容易な仕事ではなかつた。しかし、低の所得階層累積傾向によつて、深刻さを加えようとしている社会不安をそのままに放置することは許されない。当面可能な限り安定的な経済成長と正常な雇用の増加に努めながら、国民生活の改善のための措置を拡大していかなければならない理由がそこにある。

わが国は現在その苦悩の中にある。しかも事態解決のための社会的政策の拡充要請はいよいよ急であり、それには国家予算の増大以外には差し当つての当面の考えようがないのである。国民一人当りの平均所得は増大しているというが、現在の税負担は、はるかに戦前のそれよりも重いから、これを軽減して民間の資本蓄積を図る必要もまた急である。われわれはいま、この相反する二つの問題を抱えながら明日のわが国を考えなければならなくなっている。要するに、われわれは、この苦悩の中において社会的政策の必要性を強調しようというのである。

おもいを新たにした覚悟が九、〇〇〇万の人人に必要となつてくる。

問題の根源を衝いて難局に当ろう。漸進的にもせよ、われわれはその目標を見詰めて進まなければならない—そう考えさせられる。

序ーこの白書が訴えているものー

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(一) 厚生省創立二〇年に際して

1 世界的水準にあるわが国の制度

世界的水準にある社会保障制度体系

わが国の社会保障制度体系の現実、左右の両政党が政策として掲げている理想の領域までには、まだ相当の距離にある。しかし現行の施策を国際的に比較対照してみると、少くとも世界的水準において恥しくない一応の面目を整えていることは確かである。もちろん英国などの社会保障制度の完備した国や、欠乏経済の苦悩を知らない国々のそれとは比較すべくもないが、その他の諸外国に伍して恥しいおもいをするところはないと見てよい。憲法第二五条は「健康にして文化的な最低生活」の保障を国民の権利として与えており、社会福祉三法のように、憲法の約束を具体的に実証する法律も施行されて、体系的には一応の整備が図られているが、なお国民皆保険計画、結核対策、国民皆年金の問題等今後充実して行くべき施策が多く残されている。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(一) 厚生省創立二〇年に際して

2 社会保障の理解の度合

社公保障に対する誤まつた理解

ある評論家は、「現行の社会保障制度は、日本の国民がその意義とその必要性とを認識し理解することによつて、換言すると、自らの意志においてたたかい取り築き上げたものでないのだ。それは、占領軍によつて与えられた思いがけない幸福だつたに過ぎないのだから、国民の理解が前世紀的であることに不思議はない。」と指摘した。また、他の論者は「日本国民大多数の社会保障に対する考え方そのものが、明治大正期の線に停滞したままにある。その証拠に、為政者側の大多数はまだ与える者の立場で考えようとする傾向から抜けきらないでいるし、受ける側の考え方には、国民としての権利の意識が理解されないで、卑屈な恩恵を乞う態度を見せたり、その逆に"とつてやれ"の思想にいきまく階層もある。この人人は生活の連帯精神に基づく社会保障の根本性格を理解することができないで無暗に階級意識だけを強く持ち込んでわめきたてている—」と手厳しい表現をたたきつけている。

しかし、われわれは、今日のわが国の社会保障制度が、少くとも年年その範囲を拡大しつつあること、

そしてその前進が国家予算の息苦しいたたかいの中から生み出されていることを忘れてはならない。行政当局としてのわれわれは、戦後の一三年間、社会保障体系をここまで前進させてきた国会の努力に対して、深く敬意を表するとともに、国際間の緊迫した情勢等の影響が、わが国の社会保障的政策の前進に心ない障害となつて結果することのないように、それは悲願にも似たおもいで祈りをこめているのである。

戦後一三年、否、厚生省創立からの二〇年、社会保障政策の前進はいつの場合も休止することなく続いてきた。時には沈潜した姿勢で時期の到来に備えた。時には正面から堂堂のたたかいを進めたこともあつた。いま、われわれ行政当事者の最も本懐とするところは、ことが社会保障制度に関する限り、保守と革新、右と左の区別なく・・・いずれの政党にも肯定され理解されるようになったといえることである。そしてこのことは、わが国の現段階における一つの強みとして喜びとしなければならない。

いま、厚生省創立二〇年の記録をひもとき、また、厚生省の創立に至る直前の社会情勢を回顧してみ、そのことのしあわせをしみじみと感ずるのである。当時においても社会的政策の必要性を認識する達眼の人人がなかつたわけではない。厚生省創立へのそもそもの動きからしてその明察に端を発したものであつたことは秘史にも明らかにされたところである。ただ、社会保障政策に対する認識の不統一が、優れた着眼や計画の結果を妨げて、折角の対策が心なく中途からゆがめられて挫折した例はしばしばであつた。厚生省の創立もまたその例外ではあり得なかつた。もとより無きに勝ること万万であるにしても、厚生省が、創立を志したそもそもの理念と目標をゆがめられることなく創立されていたとするならば、われわれは少くとも現在の厚生行政より、はるかに数歩を先んじた道を歩んでいるであろうとさえ考えられるのである。

厚生省は発足して本年二〇周年を迎えた。創立の目的として公表されたところは、国防国家の建設にあつた。当時の時局を反映した当然の表現ではあつたが、近衛総理の胸に描いた最初の構想は社会的政策への意欲がもつと鮮明であつたものの如くであり、それが途中から軍部的な要請に影響されて変貌をとげ、創立時は前記の国防国家の建設という呼号に変つていたと秘史は伝える。それがあらぬか、創立の

過程にはどこか思想統一の欠けた気配がうかがえるし、創立の趣意にも何か切実さを感じさせないものを覚えさせられる。たとえば、創立の前年の軍部は壮丁の体位向上を主軸に置く主張を示していたが、その後になると銃後の安定ということが唱えられているのが、その一例である。

厚生省創立以前から純然たる社会的政策というべき措置は明らかに行われていた。昭和初期の経済恐慌と人口過剰による国民生活の窮乏化、国民保健の劣悪化に対処して、今日と同じ社会福祉、社会保険あるいは社会保障的な措置、公衆衛生への努力が次々と重ねられていたことは紛れもないところである。それはしかし、今日のように経済政策一と対比して考えられる社会的政策という、そこまで高められた意識に基づくものではなく、あえていうならば官庁の良心ともいうべき悲壮な努力に支えられていた対策でもあつた。内務省の社会局、衛生局の主流は、おおむね社会改良主義を基点とする、いつてみれば、センチメンタル・ヒュウマニズムの頑張りだつた一と当時の古老は語っている。

明治維新から昭和一〇年頃までの期間は、わが国の経済体制が異常な速度で成長した時期であり、国民所得も増大した。この増加率は年間平均四%と推算されたほどであるから、年平均の人口増加率一・一%をはるかに上回る勢いを示していたのである。したがつて、当時の過剰人口の吸収対策としては、国際協調も可能の時代であつたし、前記のような社会保障的措置などがより強力に推進されていたとしたならば、所得再配分による合理化の成功も不可能ではなかつたとさえ想像されてくる。

戦時中の社会保障制度の前進

しかし、現実の歴史は、生活の窮乏から軍国主義へ、そして戦争へと、最も悲惨な道を選んでいった。純粋な社会保障的措置は、遂に戦争遂行の手段へと変貌して行つた。もつとも、戦時中の社会保障的措置の展開には、たとえそれが必要に迫られて生み出されたものであつたにもせよ、今日にしてなお見るべきものがあつた。国民皆保険、医療制度の刷新をはじめとし、国民の健康と体力の管理、さらに国民生活の改善合理化、国民福祉の増進も図られるなど、今日の課題を余すところなくとりあげている。だが、これらの措置と戦争とは、もともと本質的に矛盾しがちなものであり、戦争が進むにつれてむなしく崩れ去らなければならなかつた。それは、厚生省のむなしい努力として歎ぜられた。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(一) 厚生省創立二〇年に際して

3 厚生省創立以前の社会的政策

厚生省創立以前から純然たる社会的政策というべき措置は明らかに行われていた。昭和初期の経済恐慌と人口過剰による国民生活の窮乏化、国民保健の劣悪化に対処して、今日と同じ社会福祉、社会保険あるいは社会保障的な措置、公衆衛生への努力が次々と重ねられていたことは紛れもないところである。それはしかし、今日のように経済政策—と対比して考えられる社会的政策という、そこまで高められた意識に基づくものではなく、あえていうならば官庁の良心ともいうべき悲壮な努力に支えられていた対策でもあつた。内務省の社会局、衛生局の主流は、おおむね社会改良主義を基点とする、いつてみれば、センチメンタル・ヒュウマニズムの頑張りだつた—と当時の古老は語っている。

明治維新から昭和一〇年頃までの期間は、わが国の経済体制が異常な速度で成長した時期であり、国民所得も増大した。この増加率は年間平均四%と推算されたほどであるから、年平均の人口増加率一・一%をはるかに上回る勢いを示していたのである。したがつて、当時の過剰人口の吸収対策としては、国際協調も可能の時代であつたし、前記のような社会保障的措置などがより強力に推進されていたとしたならば、所得再配分による合理化の成功も不可能ではなかつたとさえ想像されてくる。

戦時中の社会保障制度の前進

しかし、現実の歴史は、生活の窮乏から軍国主義へ、そして戦争へと、最も悲惨な道を選んでいった。純粋な社会保障的措置は、遂に戦争遂行の手段へと変貌して行つた。もつとも、戦時中の社会保障的措置の展開には、たとえそれが必要に迫られて生み出されたものであつたにせよ、今日にしてなお見るべきものがあつた。国民皆保険、医療制度の刷新をはじめとし、国民の健康と体力の管理、さらに国民生活の改善合理化、国民福祉の増進も図られるなど、今日の課題を余すところなくとりあげている。だが、これらの措置と戦争とは、もともと本質的に矛盾しがちなものであり、戦争が進むにつれてむなしく崩れ去らなければならなかつた。それは、厚生省のむなしい努力として歎ぜられた。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(一) 厚生省創立二〇年に際して

4 戦後における厚生省の反省と苦悩

戦後の混乱に対処して、厚生省は国民の保健と福祉のためにその全機能を挙げて精進し、精魂を傾け尽した。国際的水準にある社会保障体系を整備するまでの国民的努力の跡は、消えることのない民族の航跡のように、はつきりと記憶されている。それはたたかい抜いた時にだけ感ずることのできる満足感でさえある。しかも、われわれの至難な航海はいまだその半ばにしか達していないのであり、加えて前途には台風予報さえ打ち出されているのである。いうならば息を抜くことのできない瀬戸際でさえある。

国民互の自覚と理解は成長している

予想されるこれからの難局を乗り切るもの—それは国民お互の自覚と認識以外の何ものでもない。まえに述べたように、わが国が現在到達することのできた社会保障の段階が、外から与えられた思いがけない福祉であり、したがって、これが国民の真の自覚や意欲でないものとすれば、これからの難航が思いやられる。しかし、われわれは国民の理解や認識の成長を信じたい。かつて新憲法制定の当時、社会保障を社会の安全と解し、警察、消防と同意に解した一流人士さえあつたことは、笑うことのできない実話である。一流の指導的階層の人人においてその程度理解であつたことを思えば、戦後の混乱期における国民的理解の程度が、実際には低調であつたとしても決して不思議ではない。問題はそれからの理解と自覚の成長にある。幸いにしてわが国民は、不幸なる苦難の生活体験を通じて社会保障の緊要さを、自らの地肌によつて感じることができたはずである。こうした自覚や信念こそ、理論から展開した理解に勝ること百歩であろう。なぜならば、われわれお互は、その苦痛を体験によつて学びとつていくからである。

現在と今後におけるわが国の社会経済構造は、かつて、戦前の過剰人口を抱えた当時のそれと比較して、質的にも量的にもまた複雑さと困難さにおいても問題にならない相違がある。しかも、これから数年間は、いよいよその問題を濃化させるおそれを有している。それは日本の過去はもとより、先進国の経験的事実にもない新しい変化を起しつつある。一言にして尽せば、それは先進国と後進国の人口的苦悩の双方をあわせ持った、独特な二重構造の深刻さというべきであろう。

われわれはこの新しい変化の徴候から目を離してはならない。徹底的にこれを分析し、その動向を察知してこの黒い壁を克服する気魄を燃焼させなければならない。さもない限り、民族の将来の発展は期し得ないのである。そのための武器—われわれ国民の真の自覚と認識こそ最良の武器であると信じている。この新しい段階における社会保障の重大な使命の自覚とその展開、そこに終局の活路を見出し、そこから民族の勝利を引き出す—それ以外になんの方途があるであろう。厚生白書は、ねらいをそこに置いてまとめられたものである。

厚生省の反省と良心の表現

第二回目の厚生白書が公開された当時、一部の人の間で、左翼的イデオロギーがひそむとささやかれた。厚生白書には右も左も意識されてはいない。また、意識されてはならないはずのものである。許されるところは事実の報告だけである。もし既刊の厚生白書からそのような誤解が生れたとするなら、それは表現の稚拙が招いた不幸であつたというよりほかはない。事実はどこまでも事実であることに変りがないからである。既刊に述べた言葉にも、またこの新しい白書における言葉にも、戦前の行動に対す

る苦しい反省－厚生省の良心の表現ともいうべきものが織りこまれているのであつて、厚生省は、どこまでも平和的、民主的手段によつてわが民族の存続発展を期そうと努力する立法府の指向する方向に即して活動するものである。

ただ一言蛇足を付言するならば、現段階の国民的苦悩を解決するものは、科学的に分析された理論と事実裏付けされた格調の正しい政策の実行があるだけで、とにかく世人に迎えられやすいゼスチュアやセンチメンタル・ヒューマニズムにその力を期待することはできないということである。段階はその程度の生やさしさではなくなつていくということである。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(二) 厚生省誕生の前夜から終戦まで

1 戦時体制に歪められた新省の目標

異なつた二つの認識

厚生省の創立は昭和一三年一月である。それからでは早くも二〇年の歳月が流れている。

識者の間には、早くから、すべての国民生活に直接的なつながりを持つ、独立した行政機関の必要性が認識されてはいたが、しかし、それが厚生省として生れ出るまでには、なお幾多の曲折を経なければならなかつたところに、社会的施策に対する当時の一般的認識の水準が推察できる。思うに、厚生省の機能を、当時の社会的緊張緩和の必要手段として、社会政策的に期待し認識した人人と、軍国主義への戦時体制を固めるために必要な手段として認識した人人—この二つの考え方の相違が生んだ曲折と見るのが正しいようである。前者は主として行政の窓口を通じて経験した行政官庁の認識であり、後者は一連の軍部的認識である。いま、若干のスペースを割いて厚生省の創立前後の事情に触れようとするのは、もとより単なる二〇年回顧のためではない。どのような背景によつて厚生省が生れ、どのようにして二〇年のたたかいが続いたかを知ってもらうことは、前に述べたこれからの困難な国民的なたたかいを前にして、必ずしも無益のわざとは考えられないからである。

昭和四年、アメリカの経済恐慌は怒濤のような激しさで日本を襲つた。産業不振、失業者の激増、購買力の減退、農村不況—と、一方には過剰人口問題の不安など、重なる悪条件の累積によつて日本は大きく揺れていつた。この社会不安はやがて昭和・一一年の二・二六事件へと展開を続けて混沌の世情を示すことになつたので、この事態收拾に当つた時の広田内閣は、その施政方針にはじめて社会的政策への努力をうたつていたのである。これを継いだ近衛内閣は、さらに国内体制の刷新をめざし、その一つとして社会歪められていつた設立の根本的な目標的政策を担当する新省の設置を構想していた。すなわち昭和一二一年、近衛総理は内務大臣に社会省の設置を指示しているが、いうならば厚生省誕生の端緒はこの時にあつたわけである。かくして昭和一二一年七月、保健社会省創立のことが閣議決定を見るに至つたが、ついで上海事変が起り、いうところの準戦時体制への進展は、保健社会省の真のねらいとされた社会的政策への目標を歪め、戦時体制強化へとその方向を移して行つた。たまたま、その年の五月に行われた徴兵検査における壮丁の体位がはなはだ低下していたところから、陸軍省は新省の任務に体位向上のための努力を強く要請する警告を発するなどがあり、それらの影響から枢密院における新省設立の説明にも「国民体力の向上による国防の充実と銃後の生活安定」などという表現を用いなければならなくなつてはいるが、このような変貌は枢密院の承認を得るための方便的手段であつて、近衛総理の真の意中は、準戦時体制のための新省設立ではなく、全く社会的施策を強化することにあつたということは、当時の裏面に通ずる古老のひとしく認めているところである。

枢密院に提出した説明書

枢密院に提出された保健社会省設置に関する説明書には次のように述べられている。

「国民の健康を増進し、体力の向上を図り、もつてその精神力および活動力を充実するのは、我が国産業経済および国防の根本をなす重大事であるが、国民体力は一般に低下の傾向が著しく、前途まことに憂うべきものがある。よつてこの際、急速かつ徹底的に国民保健の施設および行政の向上を図り、これが刷新拡充を必要とするが、それだけではいまだ全きを期し難く、広く国民の日常生活を改善合理化し

て、その福祉増進に関し、適切有効なる方策を確立実施することが肝要である。ことに、現下内外の状況にかんがみ、事変中および事変後における銃後の諸施設および復員計画に伴う諸施設の拡充徹底は、国民保健および国民福祉の両面にわたって喫緊の要務である。すなわち、これらに関する諸般の行政を総合統一し、かつ、これを拡充刷新するため、ここに保健社会省および保険院を創設せんとする。」

この説明書に表現されているところは、もっぱら戦時体制の強化につながる国民体位の向上と、銃後の生活安定のためというところに重点が置かれてあり、社会的緊張に対処するためという主張はすっかり影をひそめさせられていることがわかる(文中の事変とは、満洲事変から拡大して生れてきた日華事変を指している。)

元来、国民保健や国民福祉の増進ということと、国防国家の建設ということは、性格としては矛盾しがちなものであり、前述のように創立の基本観念にどこかすつきりしない面を秘して生れた新省としては、後においてその矛盾のゆえに苦心しなければならないことが少くなかった。こうした事情は、後に軍部出身の厚生大臣と事務当局との間にトラブルを起しているが、この理解が対立した具体的な現象は、これこそ社会的施策の理解に出発している厚生官僚の良心の現われであつたのである。この矛盾は、戦時体制の強化が進み、戦局が苛烈の度を加えるに従つていよいよ激しくなつて行つた。けだし当然の経路である。

嫌われた「社会」という言葉

興味のある記録としては、原案であつた保健社会省という名称が、最後に厚生省となつた理由である。当時の国内情勢に照し、「社会」という文字から受ける印象は、はなはだ面白くないという議論が大まじめに交わされている。また、なるべく二字にまとめた方が良いという声もあつて、ここに「厚生省」の名が決定した。書経や左伝にある「正徳利用厚生」から引用されたということである。社会という言葉が嫌われたことから考えても、当時は、相当の識者の間にも社会的施策そのものについての十分な理解と認識がなかつたことがうかがわれる。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(二) 厚生省誕生の前夜から終戦まで

2 戦前、戦中の社会立法

厚生省以前の社会的政策

しかし、厚生省の創立までわが国に社会的政策が行われていなかったというわけではない。すでに昭和二年には健康保険法が施行され、同四年には救護法も公布されている(救護法の公布はあつたが、それから二年近い間予算の計上が困難で実施が遅れ、そのために方面委員の全国代表数十名が宮城前に集つて直訴寸前の騒ぎまで起している)。ついで、昭和六年には児童虐待防止法と少年救護法も施行されているが、これらの社会立法は、昭和の初期から昭和五、六年にかけてわが国を襲つたあの極端な経済不況を背景にして生れたもので、小規模ながらも当時の社会的緊張の情勢に対応した施策であることは疑いないところである。

昭和六年には、満洲事変がぼつ発しているが、それは、当時の不況が大量の失業者と貧困者を生み、とくに農村の不況は言語に絶するものがあるなど、いわゆる過剰人口の問題が一段とやかましくなつてきた時であつた。これを大陸への武力進出によつて解決することができるとしたのが軍部勢力の考え方であつたが、国論もまた、この指導勢力に盲従して遂に国を誤る方向への行進を停止させることができなかった。

絶好の機会を失つた所得の再配分政策

しかし考えてみると、それまでのわが国人口増加率が年一・一％であるのに対し、経済成長率は年四％と推定されていたのであるから、資本蓄積至上主義の考え方に、一段の反省と工夫をもつて、国民所得の均衡をめざす所得再配分的政策を行つたとすれば、あるいは不幸なる戦争への進行を停止させることが可能だつたのではあるまいか。今にしてはかえらぬ歎きではあるが、経済成長率が著しい高さを示していた時代であつただけに、可能条件は揃つていたと考えられないでもない。

昭和六年末以降一一年頃までは、どちらかといえば沈滞期ともいうべく、ほとんど見るべき社会立法はなかつた。しかし、昭和一一年における退職年金および退職手当法の成立など、社会立法もようやく活発の度を加えてきたが、これらの立法が全国産業団体連合会の猛烈な反対にあつたという事実など、当時はまだまだ資本蓄積を至上とする考えが強かつたことを示すものがある。

敗戦と社会立法

このような経路をたどつて厚生省が登場してきた。最初の社会立法活動は、国民健康保険法や、前に述べた退職年金および退職手当法を廃止した厚生年金保険法の成立であつたが、間もなく戦時体制下に入行して行つたので、厚生省創立の精神は後退を余儀なくされ、昭和一九年には軍事関係費が厚生省予算の中で占める割合は三六％となり、一般会計歳出に占める厚生省の歳出の割合は実に三％となつていたのであるから、その窮乏が思いやられる。こうして敗戦を迎えるに至つたのである。

厚生白書 (昭和33年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(三) 戦後の厚生省

1 一変した厚生者の性格

敗戦直後の応急措置

国土の四六%を、国富の四三%を失つてわが国は白旗を掲げた。昭和二〇年八月一五日のことである。

八八の都市が戦禍のために焼土となり、生産力はわずかに戦前の二〇%を残しているに過ぎなかつた。日本列島の四つの限られた島に、八、〇〇〇万人の疲れた人人がひしめいていた。そのさなかに六〇〇万人の在外同胞が帰国して来た。激しいインフレに見舞われたばかりか、その年の歴史的凶作によつて国民生活の窮乏は筆舌に尽せないものがあつた。この急場に対して政府は、米国の食糧放出、軍用食糧の配給などの応急措置をとつて態勢の建直しに着手したが、同時に、強力な社会立法措置が一日を争う課題となつてきた。社会局が復活され、生活困窮者緊急生活援護要綱による応急的な救貧措置が実施され、また児童局が新設されたが、これと並行して防疫対策、性病対策の実施、上下水道、汚物処理施設の復旧、医療施設の再開、衛生資材の配給など、暫定的衛生行政の措置も寸刻を争う課題であつた。皮肉にも敗戦とともに本来あるべき姿としての厚生省が復活してきたわけである。厚生省が厚生省としての活動を展開することになつたのは厳密にいうと実に戦後ということになる。

厚生行政の大変革をもたらした新憲法の制定

昭和二一年一一月、厚生行政機構の再編成が行われた。衛生局に代つて公衆保健局、医務局、予防局の三局が置かれた。しかし、厚生行政のうえで何よりも大きな変革となつたものは、昭和二二年五月三日に施行された新憲法である。これによつて国家が国民に奉仕するものであることを明らかにし、国民が国家に奉仕させられていた建前が過去となつた。国防国家から福祉国家への完全なる変革であつた。

かくて厚生省の性格は一変した。福祉国家建設の理念のもとに、社会保障、社会福祉、公衆衛生の向上と増進を図ることをその任務とし、それらの行政事務を一体的に遂行する責任を負うことになつたのである。

近代国家の厚生行政のありかた

近代国家においては、社会保障、医療制度、公衆衛生(なканずく予防衛生)との一連的統合あるいは総合的な運営というものが進歩的なあり方とされ、また、社会保障を補完するものとして社会福祉があると理解されているが、これについても、貧困と疾病の表裏一体的関係から考えて、社会福祉は公衆衛生とも密接不可分の関係があり、これらの三者が一体的に遂行されて、はじめて国民の生活保障が効果的にその全きを期することができるのである。

果して福祉国家であるか

いまや戦災で両親をなくし巷にさまよう児童の姿は消えた。社会福祉主事をはじめとし、総数一万人をこえる各種の福祉保健の専任職員が津津浦浦に配置されて、病んで医療の道なく、餓えて食なき国民の姿は見られなくなつた。国民の生活を対象とするあらゆる行政の分野が一応の体制を整備したかに見えるのである。それはまさしく福祉国家としての外貌を備えていることにおいて、議論の余地はないかに

見受けられる。にも拘わらずこの厚生白書は語を強めて将来の難局を訴えようとしているのである。それは、いうまでもなく最近とみに度を強めてきた社会的緊張への関心である。われわれの眼前に、次第に困難な段階が接近しつつあることをしつかりと認識しておきたいと思う。

序—この白書が訴えているもの—

その三 厚生省二〇年史から見たわが国における社会的政策の変遷とその回想

(三) 戦後の厚生省

2 ぎりぎりの段階は

以上、きわめて簡単ながら厚生省二〇年の歴史を回想してみても、痛切に感じさせられることは、いつの場合においても、社会的緊張の度合に応じて、厚生行政の領域における良心的努力だけは消滅していなかったということであり、遺憾なことは、戦時中における国家が真の厚生行政が志向するところと違っていたことによつて、明治以来の長い年月をかけて築いてきた多くの努力をむなしくしてしまつたことであろう。しかしながら、考えてみると、仮に真の厚生行政が歪められなかつたとしても、敗戦はそれらのものを崩壊させたのであろうから、地だんだ踏んで歎くには当らないかもしれない。のみならず戦後のわが国の様相は、とくに最近に至つての状態には容易ならぬものがあり、したがつて、全く新しい視野に基づく考察が必要となつてくることを思えば、かえらぬ繰り言に煩わされて低迷してはならない。いつてみればいまやわが国は好むと好まざるとにかかわらず社会的施策—その主要部分を占める厚生行政の新しい展開を必要とする時代に当面していると考えなければならないのである。

福祉国家としてのあり方にしても、その基本的考え方については、もはや保守と革新の間に根本的差異は認められなくなつてきている。問題はそのためを選定する手段方法の相違だけであろう。しかし、ともすれば景気後退や国際的または国内的の社会的緊張の度合によつて、その都度、厚生行政の影が薄くなり、厚生行政がなんとなくまどろっこい、のんびりしすぎているような感じ方に変つて行くことがありがちであるが、このようなことのないようにと案ずるのである。といつて、厚生部門の政策が、しかく簡単に解決できる性質のものではないことが理解できるから、それだけに不安は一層つのつていく。たとえば、減税か社会保障か—という問題一つにしても従来の見解によればまさしく相対立する性格のものとされているが、われわれはそこに新しい考え方による新しい展開のあることを手さぐりするのである。たとえば、年金問題にしても、それが減税的効果と対立するものではないというあかしを立てて欲しいと切望する。事実、われわれはその可能性を夢とはしていないのである。

ともあれ、われわれは昭和の初期における社会的緊張に対して処することが手ぬるく、遂に二・二六事件を防止する役割を果たすための、馳けつけの登場が間に合わなかつた歴史的な事実、つまり厚生省の創立が間に合わなかつたという事実を無為に見逃してはならないと思う。社会的背景や条件において、現在と、昭和初期のそれとは全く異質なものではあるにしても、社会構造がより複雑化している現在を思えば、一段と慎重な態度によつて対策に誤りなきを期さなければならない。

われわれは、最近の国際情勢の動きによつて、戦争か平和か—といつた激しい言葉を引用しなければならないまでの緊迫さを強調するものではない。しかし、かつてわが国を訪れた景気の好況—たとえば神武景気といつた現象があると、それだけで問題の根源が解決されたかのような安堵を感じたり、続いてその反動的な景気後退のきざしが現われると忽ち狼狽するといつた、その日ぐらしの安易さで国家国民の将来を図ることを戒めたい。その意味で、われわれの懸念は、わが国の社会的施策—社会保障の体系が一応整えられたとして、問題の関心が他の問題、たとえば国際緊張の問題などに転化されて、この問題が政策の上で後退するようなことになつてはならないということである。むしろ、今こそ厚生行政が二大政党の共通の広場において新しくとりあげられ、論議されることを切望してやまない。また、これによつて厚生行政に対する国民的認識と、その新しい展開、国民的努力が結集されることを期待してやまない。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

昭和三十三年一月二日

厚生省大臣官房企画室