

行政官川村秀文の社会保険構想までの道程

中尾友紀*

はじめに

川村秀文は1971（昭和46）年、社会保険制度草創期を振り返る雑誌連載記事の締めくくりに、次のように述べている。「何といたっても私のやった仕事のハイライトは、国民健康保険をはじめ船員保険、職員健康保険、労働者年金保険の一連の社会保険制度を創設し、わが国社会保険の基礎を築いたことである。これによって何千万の同胞が永遠に利益を享受するということを考えるとほんとうに自分は幸運であったなと思う」（川村 1971g：29）。

日本の社会保険の歴史は、1922（大正11）年4月22日に法律第70号として公布された健康保険法に始まる¹⁾。この同じ年に、高等文官試験に合格して内務省に採用された川村は、東京府で属、愛知県及び神奈川県で地方事務官を経験し、1928（昭和3）年11月5日に内務省社会局保険部経理課の事務官となった。その後、川村は1930年代から40年代にかけて、内務省社会局保険部監査課長、同規画課長、厚生省保険院総務局企画課長、同総務局長を歴任し、この間、約13年に亘って行政官として社会保険制度の創設に携わった。

川村が最初に携わった社会保険は、国民健康保険法である。同法は「厚生省発足の第一の仕事として取上げられ」、1938（昭和13）年4月1日に法律第60号として公布された（川村 1971d：2）。その後、厚生省保険院総務局企画課では、課長の川村の指示で独自に、年金保険の創設を本命として、職員健康保険、船員保険、失業保険、「共済組合の統制までもプログラムに入れ」た「社会保険制度整備五ヵ年計画を樹立」したという（川村 1971d：3）。そして実際に、1939（昭和

14）年4月6日に法律第73号として職員健康保険法、第74号として船員保険法、1941（昭和16）年3月11日に法律第60号として労働者年金保険法を公布した。冒頭の引用どおり川村は、厚生省保険院において総務局企画課長あるいは総務局長として、国民健康保険法、職員健康保険法、船員保険法、労働者年金保険法という4つの社会保険の立法化を指揮したのである。

本稿では、社会保険制度草創期に内務省社会局保険部及び厚生省保険院にあって、社会保険制度の創設に携わった川村秀文という一行政官に焦点をあてる。それによって、日本の社会保険がどのような構想の下で確立されたのか、その一端を明らかにできると考えるからである。川村は、内務省入省後、どのような人物と関わり、何を学び、どのような経験を積んで、社会保険制度の創設に携わることとなるのか。厚生省保険院では、どのような構想を抱いて社会保険の立法化を指揮したのか。保険院総務局企画課長となるまでの川村の経歴について、川村による論考、川村や川村と関わりがあった元行政官による回顧文、新聞記事等の資料によって明らかにしたい。

1 社会事業との関わり

1-1 生家と親族

川村は、1898（明治31）年9月18日に父川村竹治、母文子の長男として誕生した。父の竹治は秋田県鹿角郡花輪町²⁾に生まれ、1897（明治30）年に東京帝国大学法科大学英法科を卒業後、内務省に入省した。しかし、すぐに通信省に移動して横浜、大阪の郵便局長等を歴任した後（谷 1942：314）、内務省に戻って和歌山県知事、香川県知事、青森県知事等を歴任した。

1922（大正11）年6月14日から10月24日まで内務次官を務めている。他方で、同年6月からは貴族院議員（勅撰）となり、台湾総督、南満州鉄道株式会社総裁を経て、犬養毅内閣では鈴木喜三郎の後を継いで司法大臣を務めた政治家でもある。母の文子は川村女学院³⁾の創立者である。また、妻は菊池大麓⁴⁾の五女で、妻の姉妹のうち長女は憲法学者美濃部達吉の妻、次女は元内閣総理大臣鳩山一郎の弟で民法学者鳩山秀夫の妻、三女は法学者末弘厳太郎の妻、四女は鉄道省技官平山復二郎の妻となっている。

1-2 地方事務官時代

川村は、東京府立第四中学校⁵⁾から第一高等学校⁶⁾を経て、1922（大正11）年に東京帝国大学法学部政治科を卒業後、高等文官試験に合格して内務省に採用された。上述のとおり、父竹治が同年6月14日から内務次官を務めているが、川村が最初に配属されたのは東京府の属であった⁷⁾。具体的にどのような事務を担当したのかは不明であるが、属となって約1年半後の1923（大正12）年9月1日の関東大震災では、「連日トラックに乗って、江東地区あたりの救済などに奔走」したという（川村 1971a：2）。ちなみに、翌1924（大正13）年4月12日には、母文子が、「関東大震災後の荒廃した社会・世相をわが国の『非常』の時ととらえ、その解決のためには、女子教育の復興以外にはないと考え」、川村女学院を創設している（学校法人川村学園）。

川村は、およそ2年間の属を経て、1924（大正13）年6月に初めて任官され、愛知県で理事官として内務部社会課長を務めた⁸⁾。愛知県の内務部社会課は、1919（大正8）年7月に設置されており、初代の社会課長は川久保常次郎であった。川村は二代目である。その当時について川村は、「二十七歳という若さで、しかも行政官としての初めての仕事であったので、弱者の味方という仕事に感激してずいぶんはりきって情熱を傾けた」と回顧している（川村 1971a：3）。社会課長となって2年目の1926（大正15）年度には、社会課関係予算が、「幾多の事業拡張と新規事業を認められ、一躍前年度の七割に近き増額を見るに至った」というのだから、本当に随分張り切ったのであろう（川村 1926：13）。

愛知県では、1922（大正11）年7月に「愛知県方面委員設置規程」を公布して方面委員制度を創設し（永岡 1989：181）、まずは名古屋市に8方面、計40

委員を配置していた（川村 1926：13）。そのおよそ2年後に着任した川村は、この方面委員制度を「全県下に普及すること、委員の指導、訓練を徹底することに全力を傾け」、さらに、「方面書記の制度を創始」して、「方面の事務所に専任の県吏員を配属・駐在せしめ」、「方面委員の効用が数倍」になるようにしたという（川村 1971a：3）。実際に、1925（大正14）年までに名古屋市に12方面、豊橋市、岡崎市、一宮市に各1方面、計90委員を配置し（川村 1926：14）、翌1926（大正15）年には、県議会で予算1万3,332円の承認を得て、「十数方面の新設を為し約二百名に近き委員を配置するの計画を樹て」⁹⁾、また、「社会主事一名社会主事補二名方面書記四名計七名が専任此の事業の指導連絡の任に当る事」にする予定であることが報告されている（川村 1926：15）。

川村は、1917（大正6）年に松井茂知事の主唱で設立された愛知県救済協会を改組して、1925（大正14）年3月に愛知県社会事業協会を設立し¹⁰⁾、同年8月より機関誌『共存』を発行している¹¹⁾。同協会では、1926（大正15）年に「不衛生地区改善整理の事業」に着手し、「住民其他の改善と共に住民の教化並に彼等を餌食とする不良業者の排除」を目指した（川村 1926：23）。具体的には、「約二百戸位の小住宅経営を行ひ密集地区の緩和を図」った後に、「不衛生地区一帯の土地家屋の買収を行い適当なる土地区画整理事業を施行し其処に理想的住宅並に隣保中心機関を経営」する計画であった（川村 1926：24）。1927（昭和2）年3月30日には法律第14号として不良住宅地区改良法が公布され、名古屋市内にも同法による改良住宅が建設されたが、同協会による「不衛生地区改善整理の事業」は、そのような国の事業を「待ちきれないで」（川村 1971a：4）、県からの補助金や伊藤守松¹²⁾ら県内の篤志家による寄付金で、「当時のお金で2百万円」かけて実施されたという（永岡 2006：122）。「法律の力も籍らず、国の援助もなくしてやるのであるから、ずいぶん冒険であったとともに苦労も大であった」と回顧している（川村 1971a：4）。

その他には、県立感化院愛知学園に児童鑑別所を併設し、同所内に新たに児童研究所を設置する等している¹³⁾。

当時の社会課には、社会主事（のちに社会事業主事）として三上孝基¹⁴⁾がおり、上述の仕事は「万事この三上主事に相談して」行っていた（川村 1971a：3）。三上は、1919（大正8）年に東京帝国大学文学部

哲学科を卒業後、大原社会問題研究所で社会調査活動に携わり、内務省地方局社会課嘱託、埼玉県感化救済事務嘱託を経て、1921（大正10）年3月に埼玉県社会事業主事となって福利委員制度や埼玉県共済会等の組織化に尽力した人物である。内務省嘱託当時、田子一民、相田良雄、生江孝之らの指導を受けている（永岡 1989：181）。川村とは中学、高校の先輩後輩の関係にあったことから、「大変親しみをもって」いたという（永岡 2006：121-2）。三上によれば、当時の川村は「なかなかやり手で」、「仕事の好きな人」だった（永岡 2006：121）。「川村竹治の息子で、親が親だから、知事とも対等に何でも交渉するような格好で」、社会事業には「なかなか意欲的」に取り組み、当初12人だった課員が1年間で50人にもなったと述べている（永岡 2006：122）¹⁵⁾。

愛知県に3年ほど勤めた後、川村は、1927（昭和2）年に神奈川県で警察部建築工場監督課長となった（川村 1971a：2）。「工場監督官と争議の調停官に任ぜられ」、粉塵公害をめぐって会社と折衝する等、「わずか一年足らずであったが、工場監督や労働保護の行政の第一線を経験することができ」、「大会社の労務担当者や労組幹部とも接触する機会が多かったので、大いに学ぶところがあった」という（川村 1971f：8）。

このおよそ6年間の地方事務官時代は、「部落を訪問し、家庭に入ってお茶を飲んだり」、「農家の人々が多勢県へ陳情に来て、セメント粉塵で真白になったブドーやキャベツを持参して泣きつかれ」たりしており、社会事業や社会政策の対象となっていた現実の問題と向き合い、当事者と直接交流を図りながら問題を理解していく格好の機会だったといえよう。また、「不衛生地区改善整理の事業」をはじめとする社会事業には相当の予算が必要であったと考えられるが、とりわけ愛知県では大きな事業をいくつか成し遂げており、三上の回顧にもあるとおり、当時から交渉力に長けていたのであろう。

1-3 川村が語った「社会事業」とは

ところで、愛知県社会課では、1927（昭和2）年5月24日から5月31日までの8日間、ラジオで「社会事業講座」を放送しており¹⁶⁾、川村は、その第1回目に「晩近社会事業の趨勢に就いて」と題して語っている（愛知県社会課 1927：7）。当時、方面委員制度をはじめとする社会事業が急速に発達し、従来の慈善事業あるいは救済事業とは「全然別物であると云っても

宜しい位に変わって」きたことから、「此の新しき意味に於ける社会事業の内容」を一般の人々に知らせる目的で放送したという（川村 1927：3）。同講座で川村は、社会事業の動機や目的、対象、事業主体について次のように語っている。

「今日の組織あり統制ある社会事業は到底単なる同情心や宗教心に依って形造られたものでなく」、「今日普通に社会事業の基礎観念として採用」されているのは、「社会連帯の思想」である（川村 1927：7）。「仏蘭西の学者レオン・ブルジャーに依って説かれ」たこの「社会連帯の思想」とは、「人間を以て造られて居る社会といふものを一つの有機体と見る考へ」のことであり、「例へば貧困、失業といふ様な事実は独り貧困者その者又は失業者その者の問題に止まらずして社会全体の健全なる発達を害ひその幸福を滅殺する」ものであるから、このような「所謂社会的疾患に対しても全体としてその除去に努力せねばならぬ」と考えるのである（川村 1927：8-9）。つまり、「社会事業は社会全体の幸福を増進する為に社会全体の意思に依って為さるる所の努力であると解」される（川村 1927：9）。

「貧困者或は貧民」には、「他の救助を受けなければ生存する事が出来ない程度の貧乏人」、すなわち、「窮民或は貧窮者」と、「自分の収入で自分の家族が生きて行く事だけは出来るがそれ以上に人生を楽しむ事の出来ないのは勿論、一度災害、疾病其の他の事故に遭遇する時は直ちに窮迫の状態に陥る虞ある者」、すなわち、「貧民」がいるが、今日の社会事業は、「貧民もその重要なる対象」となり、「消極的救済より積極的予防に進歩」している（川村 1927：10-1）。しかし、「近代社会事業が積極的に防貧の立場から所謂社会福祉施設を行う」とすれば、窮民及び貧民を全部救済しても、その目的を達したとはいえない（川村 1927：11-2）。なぜなら、労働紹介所、婦人職業紹介所、少年職業相談所、知識階級者専門職業紹介所等の職業紹介をはじめとする失業救済事業、「児童の健康及び性能に関する相談事業」、職業指導、「胎児及びそれに伴ふ母性保護に関する事業」等の児童保護事業、公設市場、公営住宅の建設等、「結局現在社会事業の名の下に」行われている「各種施設は社会全体をその対象として居る」と考えざるを得ないからである（川村 1927：12-4）。「かかる意味に於て今後社会事業の活動すべき範囲は実に広大無辺なるものがある」（川村 1927：16）。

社会事業の経営主体は、「従来殆ど全部個人又は寺院であった」が、近年は「国府県其他の公共団体」が最も多くなった（川村 1927：16）。貧困の原因は、「怠惰、飲酒其他の個人的原因と社会衛生の不完全、法律の不備、災害と云ふやうな社会的原因との二種類」に分かれているが、事実見様によって「貧困原因は大部分社会的とも観られ」、「各種社会疾患に対して社会は之を治療するの義務を有するものと考へられて居」る。したがって、「今日の社会事業は恩恵にあらずして義務であり、一般も之を当然の権利として要求するの傾向」にあり（川村 1927：17-8）、社会事業は公共団体の手に依って営まれなければならなくなったのである（川村 1927：17-8）。なお、「託児所、児童相談所、市民病院、産院、職業紹介所、共同宿泊所、簡易食堂、公益質屋、公営住宅、其他萬般の社会事業施設は何れも主として市町村に依って経営」されており、「府県は社会事業一般に対する監督、指導及び助長、その基礎資料を得る為めの研究及び調査並に法令に依り特に命ぜられた事務を行」っていた（川村 1927：18-9）。

近代社会事業の「大きな使命」は、第一に、救済の徹底を図ること、第二に、「救済の手を普く社会の隅々まで及ぼし、以て一人の落伍者なき様に」普及を図ること、第三に、濫救を防止すべく「合理的に且組織的に」救済を図ることである（川村 1927：20-1）。また、「社会事業に於ても一施設を為すにもその基礎となるべき科学的根拠がなければならぬ」ため、「本県社会課に於ても此の基礎調査には最も力を注いで鋭意その完成に努力」しているところであるとしている（川村 1927：24）。

川村は同講座の最後に、「社会事業に最も密接な関係を持って」いる消費組合等の共同組合と各種社会保険制度に言及している（川村 1927：25）。日本でも消費組合運動の趣旨が了解され、「次第に無産者の自助的施設たるの実質を具へる様に」なれば、健康保険、養老年金、目下生まれようとしている失業保険¹⁷⁾等の社会保険制度と相まって、「所謂社会福利施設といふものが自助的施設によって少なからず解決される時機が到来する様に考へ」られると語っている（川村 1927：26）。

川村は、社会事業について、「社会全体の幸福を増進する」ために「所謂社会福利施設」を行って「社会的疾患」を除去することであり、貧困等の「社会的疾患」の原因の大部分は「社会的原因」であることか

ら、それは、「国府県其他の公共団体」による義務であると認識していた。このような認識に立っていたからこそ、「ずいぶんはりきって情熱を傾け」、事業を拡大したのであろう。また、「積極的に防貧の立場から所謂社会福利施設を行う」ようになったことで、その対象は、「社会全体」に広がっているが、他方で、共同組合等の「自助的施設」や社会保険制度が普及することになれば、「所謂社会福利施設」を行う必要は少なくなっていくと考えていた。

2 内務省社会局保険部経理課及び監理課事務官時代

2-1 健康保険の監査

川村は、1928（昭和3）年11月5日に内務省社会局保険部経理課の事務官となった。以後、社会保険行政に携わっていくこととなる。このときの経理課長は、後に川村が保険院総務局長として労働者年金保険法案を帝国議会に提出した当時の厚生次官児玉政介であった¹⁸⁾。内務省に勤務となって1年目の川村は、児玉に「よくめんどろみてもらった」という（川村 1971b：2）。経理課では、同法案の数理を担当した長瀬恒蔵技師と机を並べた（川村 1971b：2）。

川村が経理課事務官となるおよそ1年前の1927（昭和2）年1月1日に、健康保険法が全部施行されたばかりであった。これに伴い、1926（大正15）年4月21日には内務省社会局に保険部が新設され、保険部には監理課、経理課、医療課の3課が置かれていた。このうち川村が事務官を務めた経理課では、健康保険特別会計、保険官署（健康保険署）の設置及び会計監督、保険官署職員の養成、人員配置調査を管掌した。

川村の仕事は当初、地方の健康保険署の会計監督であった。「毎月属官数人と共に地方現業官庁を廻って歩かなければならなかった」という（川村 1971b：2）¹⁹⁾。健康保険署は同年10月に、各府県1か所（北海道は4か所）で全国に50か所設置された。健康保険署には職員として、事務官12名、書記95名、書記補130名の他、雇員458名を採用した（中外商業新報1926）。健康保険は、1年目の「諸事混乱」があり、また、健康保険署を「一時に全国に設けた」ため、「署員も寄せ集めであって、諸所に不正事件が起こ」っていた（川村 1971b：2）。そこで、「監査を徹底的にやれという特命の下に」、川村は、「監査の予告もせず、朝六時に起きて署員出勤前に役所に着いて金庫に封印をして、それから書類の検査をする」というような徹底的にきびしい監査をし「た」という（川村 1971b：

2)。「当時の地方署員には相当恨みを買った」であろうが、「机上の勉強ばかりでなく、健康保険の第一線の仕事の勉強ができてたいへん有益であった」と回顧している(川村 1971b:2-3)。翌1929(昭和4)年からは監理課の事務官も兼務し、健康保険組合の監督も担当した(川村 1971b:3)。なお、健康保険署は、同年8月1日に廃止され、その事務は各道府県警察部(東京府は警視庁保安部)に移管されている。

2-2 第15回国際労働会議出席と欧米視察

経理課及び監理課事務官時代には、1931(昭和6)年5月28日にスイスのジュネーブで開催された第15回国際労働会議に、政府代表随員として出席している。政府代表は、内務省社会局社会部長大野緑一郎及びジュネーブ駐在の国際労働機関帝国事務所長吉阪俊蔵で(朝日新聞 1931a:1)、顧問として社会局書記官一戸二郎及び同事務官桜井安右衛門、随員として川村の他に栗原美能留、大坪保雄、委員付として小川伊佐雄、平山猪象が同行した(朝日新聞 1931b:2)²⁰⁾。なお、使用者代表は金光庸夫、労働者代表は川村保太郎であった(朝日新聞 1931b:2)。後に厚生大臣として労働者年金保険法案を帝国議会に提出し、貴衆両院で説明することとなる金光とは、同会議で一緒になっている。

第15回会議の議題は、「炭坑労働時間制制定、商業使用人の最低年齢、婦人の夜業禁止」条約の改定であった(朝日新聞 1931c:2)。このうち炭坑での労働時間を制限することについては、東京商工会議所が「各国事情を異にするため国際的に統一することは不可能であるとの理由をもって、議案の撤回を勧告する意見を金光資本代表に主張させること」等を決定しており、実際に、使用者代表は「条約草案審議の委員会にも参加することを拒絶した」(朝日新聞 1931d:2)。日本政府もまた、「従来十一時間制であったのを漸く十時間制にしたやうな状態だからこれに賛成することが出来ず反対した」という(朝日新聞 1931d:2)。総会では、6月18日に在坑時間を7時間45分と規定した「炭坑に於ける労働時間を制限する条約(第31号)」²¹⁾を採択している(ILO駐日事務所)。

会議終了後、大野らは同年9月6日に帰国したが、川村はそのまま欧米各国の社会保険制度等の視察を命ぜられ、「イギリスに約三ヵ月滞在して勉強し、その後十ヵ国ほど視察旅行をして最後にアメリカを見て」、ホノルルから1932(昭和7)年2月26日に帰国して

いる(川村 1971g:27、朝日新聞 1932:2)。愛知県での社会課長時代にはシドニー・ウェブを引き合いにイギリス発祥の消費組合に言及していたが、実際にイギリスで何を勉強したのか、10ヵ国ほどの視察旅行先がどこであったのか、また、何を視察したのか、具体的なことは明らかではない。

ただし、川村が滞在していたと考えられる1931(昭和6)年6月から8月のイギリスでは、世界恐慌の影響を受けた貿易不振による生産縮小で、大量の失業者が出ていた時期である。莫大に膨れあがる失業保険基金の負債によって国家財政そのものが危機に瀕しており、ラムゼイ・マクドナルド率いる第2次労働党政権は、失業保険給付の削減を含む大幅な財政緊縮を余儀なくされて崩壊した(大沢 1986:281)。8月24日には、マクドナルドが新たに保守党及び自由党とともに挙国一致内閣を成立させ、9月には金本位制を停止している。先に帰国した大野も、イギリスのみならず「ヨーロッパ各国の疲弊は実に惨たんたるもの」で、「ソヴェトロシアの豪語する通り資本主義行詰りの観を呈してをる」と語っている(朝日新聞 1931e:3)。第15回会議でも、委員会では「国際職業紹介機関の設置、失業救済のため国際的土木工事を起す事、国際的移民機関の設置」が議論され、「今秋の国際連盟に建議し専門家の研究課題とする」ことが決定されたという(朝日新聞 1931e:3)。世界恐慌のなかで失業救済問題が国際的な課題となっていた時期の欧米視察であった。

3 内務省社会局保険部規画課主任事務官時代

一 国民健康保険の企画立案—

帰国後の川村の仕事は、国民健康保険の企画立案であった。規画課長であった清水玄²²⁾から「社会局として強力な農村匡救対策を考えろ、との大臣の命令だが、社会保険として何かうまい方法が考えられるか」研究するよう要請されたという(川村 1971b:3-4)。川村は当時、規画課の主任事務官だったようである(築 1973b:8)²³⁾。そこで、農村の経済事情を調査し、諸外国の農村に対する医療保険制度等を調べ、戸数割による応能負担の実現、特別国民健康保険組合等について構想を練った(川村 1971b:4)。ちなみに、清水はこの件について、社会局長官丹羽七郎から電話で、「農村匡救として、なんとか社会保険を利用する方法はあるまいか、考えてみてくれ」と言われたと回顧しており、川村の記憶とは異なる(財団法人国民健康保

険協会編 1969：7-8)。

ところで、1932(昭和7)年当時、内務省社会局では、失業応急事業、国民更生運動、公益質屋設置、地方改善応急施設等の匡救事業に着手していた。同年9月29日には、上記事業を指導督励するために視察制度が創設された。川村は、藤野恵、成田一郎、長谷川透、熊谷憲一、持永義次、同期入省の小泉梧郎、国際労働会議にも同行した栗原ら14名と共に匡救事業視察委員に選任され、同事業が適切に執行されているか、10月より順次、全国の同事業を視察している(東京朝日新聞 1932)。川村の視察調査先は東北地方であった(川村 1971b：4)。川村は、その際に、「農村の経済状態とともに医療の実情、ことに国保組合成立の暁に、どのくらいの保険料負担能力があるかなど国保立案に関係ある事項をあわせ調査」しており、「この出張は国保立案上たいへんに役に立った」と回顧している(川村 1971b：4)。この視察調査によって川村は、「農村に地域的医療保険組合を設立することが可能であるという自信を得」て、制度案要綱の作成に取りかかった(川村 1971b：4)²⁴⁾。「国民健康保険制度要綱案」は、1934(昭和9)年7月20日に未定稿として新聞紙上に公表されている。主任事務官として同要綱案を作成した川村は、同年8月11日には日本医師会役員会で、また、同年10月19日には東京府医師会医制調査部総会で同要綱案の趣旨、目的等を説明している(蓮田 1960：82-11)。なお、この頃から川村は、大蔵省の内務省担当主計官氏家武のもとに通い始め、国民健康保険の予算交渉をしていたと思われる(川村 1971c：3)²⁵⁾。

4 内務省社会局保険部監査課長及び規画課長時代

—第70回帝国議会への国民健康保険法案の提出—

その後、川村は、1935(昭和10)年1月19日に内務省社会局保険部監査課長となった。この課長昇任によって規画課を離れ、国民健康保険の企画立案からも離れた。

川村は、「不正医師もたくさん」いるという状況のなかで、健康保険の濫診濫療の問題に取り組み、「ばあいによっては患者に化けても調査をするよう指揮」し、その適正化に努めたという(川村 1971b：3)。「偏に評判の悪かった健康保険の診療を軌道に乗せるために、会議のたびに「喧嘩みたいにして」、医師会相手に「診療指針」作成の必要を力説し続けた(川村 1971b：3)。自らを「保険官僚のタカ派であった」

と評している(川村 1971b：3)²⁶⁾。

しかし、それもつかの間に、翌1936(昭和11)年4月25日に清水玄の後を受けて内務省社会局保険部規画課長となった。そこで再び国民健康保険の企画立案に携わることとなる。ただし、同法案は、川村の後任として規画課主任事務官となった平井章らの手によって、すでに作成されていた(築 1973b：8)。

国民健康保険法案は、1937(昭和12)年3月9日に第70回帝国議会に提案された²⁷⁾。翌10日には衆議院本会議に上程され、25日に一部修正の上で可決された。次いで、26日に貴族院本会議に上程された。しかしながら、31日に林銑十郎内閣によって突如衆議院が解散されたために貴族院は停会となり、結局、同法案は成立を目前として廃案となった。

5 保険院総務局企画課長時代

—「社会保険制度整備五ヵ年計画」の樹立—

厚生省並びに保険院の創設に伴い、川村は、1938(昭和13)年1月11日に保険院総務局企画課長となった。川村が企画課長となってから成立した社会保険については、すでに冒頭で述べたとおりである。

川村は企画課初会合の日に、「わが国の社会保険の総合的企画について、だいたいの方針を定めておく必要がある」ことを強調したという(築 1973c：13)。「たとえば今年は年金保険制度を実現しようと思ったところで半年や一年で準備ができるものではないし、与論その他四囲の情勢も醸成しなくてはならない」からであった(川村 1971d：3)。そこで、築が中心となって、「社会保険制度整備五ヵ年計画を樹立」した(川村 1971d：3)。

築は、規画課及び企画課時代に川村から「たたきこまれた教訓」として、「法案などの企画に関係する者は、いつでも、時代の変化に対応して、直ちに必要な法案の提出ができるよう、平常から、時代の動きの洞察と、その準備を進めておく必要」があることを述べているが(築 1973a：14)、上述の回顧にみるように、それが川村のやり方だったのであろう。

川村は、「五ヵ年計画」について、「要するに一日も早く医療保険制度の体系を整備し、引続き一日も早く年金保険制度の実現をはかるというものであった」と述べている(川村 1971e：2)。また、「共済組合の統合までもプログラムに入れ」たという(川村 1971d：3)。築によれば、「共済組合の統合」は川村の発想で、次のような内容のものであった。すなわち、公的年金

が実施されれば、それに刺激されて私的年金が発達し、各年金間の連絡調整が必要となる。また、年金の運営には莫大な資金を必要とし、その運用や保管には細心の注意を払わなければならない。そこで、「単に私的な共済年金であるからということで、気ままに放置せず、適切な指導監督のもとにおき、将来の全国民的な規模の年金制度の樹立への一段階としよう」というものであった（築 1976：25）。「現在の厚生年金基金にも通じるものもあり、さらに官業共済組合の年金もこの法制下に組入れることもひそかに予定」していたという（築 1976：25）。

1938（昭和13）年5月16日には、「厚生省保険院では社会保険制度の拡充整備を期し目下総務局でこれが立案を急いでいる」と報じられている（中外商業新報 1938a：2）。そこでは、職員健康保険や船員保険のみならず、養老廃疾保険、定期生命保険、団体保険についても解説されており、「保険院ではこれ等全法案の来議会提出は予算の関係上困難かも知れないが少なくとも三法案位は提出すると意気込んでいる」と報じられた（中外商業新報 1938a：2）。さらに、これより1か月半後の同年7月4日にも再び、保険院が「『国民養老、廃疾保険』をも新たに制定すべく研究中である」と報じられている（中外商業新報 1938b：7）。「院議や省議に諮ったものではない」というが（川村 1971d：3）、実際に、保険院創設当初から企画課には社会保険制度を順次整備していく計画があったのであろう。

おわりに

川村は、「目玉の大きなこわい人」であったという（松田 1978：22）。なるほど確かに、雑誌に掲載された写真のなかの川村は大きな目をしており、その目でいったいどのような未来を見据えていたのだろうかと思いを掻き立てられる。

川村は、20代後半に地方で社会事業や労働保護行政に携わった。とりわけ社会事業については、国や道府県の義務だと認識し、積極的に事業を拡大していた。他方でその当時から、社会保険をはじめとする「自助的施設」の普及で、社会事業の必要を減らせると考えていた。30代には、内務省社会局で主に健康保険の監査業務に携わった。濫診濫療問題に取り組み、始まったばかりの社会保険を軌道に乗せることに尽力した。健康保険署の会計監督、匡救事業の視察調査等をとって地方に赴き、社会保険や社会事業の対

象となる人々の生活実態を把握できる多くの機会に恵まれた。また、世界恐慌の影響で失業救済事業が国際的に問題となるなか、欧米視察に出て、世界の労働保護行政の動向を肌で感じ取っていた。そうした経験を経て、一事務官として国民健康保険法の企画立案に携わり、その上で、保険院総務局企画課長、そして、総務局長となっていたのである。

川村は、「周囲のものも、自然にその熱風のなかにまきこまれて」しまうほど、仕事熱心であったという（築 1974：26）。そうであればこそ、短期間に相次いで4つもの社会保険を創設できたのであろう。しかし他方で、行政官には置かれた行政機関が所管する事務があり、行政官は、その限りで仕事をしているに過ぎない。その意味では、「自分は幸運であった」という言葉どおり、社会保険制度草創期に規画課及び企画課に配置されたこと、そのこと自体が川村の行政官としての運命を決定づけていたともいえるのではないだろうか。

注

* 愛知県立大学教育福祉学部准教授

- 1) 健康保険法の施行は、1923（大正12）年9月1日に発生した関東大震災のために無期限に延期され、復興が進んだ1926（大正15）年7月1日に一部施行、1927（昭和2）年1月1日に全部施行された。
- 2) 現在の秋田県鹿角市花輪である。
- 3) 現在の学校法人川村学園である。
- 4) 洋学者箕作秋坪の二男で、江戸幕府及び明治政府からイギリス留学を命じられ、イギリスで高校を卒業し、ロンドン大学及びケンブリッジ大学で数学・物理学を学んだ。帰国後は東京帝国大学理学部の教授となり、東京帝国大学総長、京都帝国大学総長等を歴任した。他方、第一次桂太郎内閣では文部大臣を務める等、教育行政にも尽力した人物である（津山洋学資料館、国立国会図書館）。
- 5) 現在の東京都立戸山高等学校である。
- 6) 現在の東京大学教養学部である。
- 7) 宇佐見勝夫知事（1921（大正10）年5月27日から1925（大正14）年9月16日まで）の時代であった。
- 8) 山脇春樹知事（1924（大正13）年6月13日から1926（大正15）年9月28日まで）、柴田善三郎知事（1926（大正15）年9月28日から1927（昭和2）年5月17日まで）の時代であった。
- 9) 愛知県の方面委員数は、1927（昭和2）年には200名を超え、翌1928（昭和3）年には、さらに400名に増員する予定であった（川村 1927：23）。

- 10) 三上は、愛知県社会事業協会は財団法人愛知共済会を母体として設立されたと述べている (永岡 2006 : 121)。
- 11) 『共存』は、川村が名付けたようである (永岡 2006 : 125)。1925 (大正14) 年末までの5か月間に1,300名の会員を集めた (川村 1926 : 21)。
- 12) 後の伊藤次郎左衛門である。
- 13) 三上は、同研究所は「独特なもの」だったと述べている (永岡 2006 : 124)。
- 14) 三上は、戦後、衆善館館長の傍らで、1951 (昭和26) 年からは、本学の前身である愛知県立女子短期大学の講師も務めている。
- 15) 三上は50人となったと述べているが、川村は、「当初十二人の課が終わりごろには四十五人となり、大きな部屋にうつった」と回顧している (川村 1971a : 4)。川村は、「適当な者があつたら推薦してくれと」、「東大、慶応、早稲田、東洋大学など、方々へ職員募集の手紙を親展で出し」、「推薦させておいて、それで1月に自分の家に帰ると集めて、その者を実地に試験をする」という方法で、大石三良等、優秀な人材を採用していた (永岡 2006 : 122)。
- 16) ラジオ放送は、東京放送局が1925 (大正14) 年3月22日に試験放送を開始したことに始まり、名古屋放送局でも同年7月15日に放送を開始した。翌1926 (大正15) 年には聴取者数が39万に達したというが、名古屋放送局は伸びが悪く、同年1月現在で1万5千であったという (日本ラジオ博物館)。とはいえ、1927 (昭和2) 年8月には甲子園での全国中等学校野球大会、1928 (昭和3) 年11月にはラジオ体操の放送が開始されており、また、同時期には、受信機が低価格化したことで、当時、急速に普及が進んでいた。
- 17) 1921 (大正10) 年8月に憲政会から「失業保険概要」が発表され、失業保険法案は、翌1922 (大正11) 年及び1923 (大正12) 年の帝国議会で提案されたが、いずれも審議未了に終わっている。
- 18) 児玉は、健康保険法施行に伴い、1926 (大正15) 年4月21日に経理課長となった。なお、児玉の厚生次官在任期間は、1940年4月5日から1941年3月26日までであり、川村の保険院総務局長在任期間の1940年4月9日から1941年4月2日までと、ほぼ重なっている。
- 19) 同時期に経理課の属であった築誠によれば、「通例、高等官 (書記官、事務官または技師) 一人に属官二人の編成で、出張」したという (築 1973a : 14)。築は初めての監査出張が、川村らとの栃木県及び茨城県の健康保険署の監査であったと述べている (築 1973a : 15)。
- 20) 川村の回顧によれば、他に石井綿樹、甲斐軍喜らも同行したというが、新聞記事にその名前は記載されていなかった (川村 1971g : 26)。
- 21) 同条約は未発効のまま、1935 (昭和10) 年6月21日の第19回総会で改正されたが、結局それも未発効のまま、2000年の第88回総会で撤回された (ILO 駐日事務所)。
- 22) 内務省社会局保険部は、健康保険署を廃止した1929 (昭和4) 年8月1日より、規画課、監査課、経理課、医療課の4課となっており、その初代課長が清水であった。
- 23) 規画課の主任事務官となった時期は不明である。
- 24) 制度案要綱は、まず課内で10回も20回も会議を開いて推敲する、部内で会議を何度も開く、局議にかける、最後に省議にかけるという過程を経て作成される (川村 1971b : 4)。
- 25) 大蔵省は、1936 (昭和11) 年末によく準備費の予算を承認した。
- 26) 川村は自らを「保険官僚」と表現しているが、中静によれば、当時の保険部の行政官らは在勤期間の長さの特徴があり、「三年以内の在勤者の方が少なく、まるで技官のように異動なく在勤を続けている者」がいたという (中静 1998 : 178-80)。このような状況について、中静は、「知識や理解の浸透していない新制度の運用にあたり、制度の技術性の高さや現業官庁的業務の必要性が『保険官僚』とも言うべき専門官僚群を形成したということであろうか」と指摘している (中静 1998 : 178-80)。
- 27) 川村の指示で政府委員の参考資料は、「法令関係綴、質疑応答綴、その他の参考綴というように、ぼう大な資料が三冊の厚い綴にまとめられ」ていたという (築 1973b : 10)

文献

- 愛知県社会課 (1927) 『社会事業概要』 5
 朝日新聞 (1931a) 「労働会議代表 けふ閣議決定」『朝日新聞』1931.3.18夕刊
 朝日新聞 (1931b) 「国際労働会議へ 政府、労働両派代表きのふ同船で鹿島立ち」『朝日新聞』1931.4.10朝刊
 朝日新聞 (1931c) 「抱負を語る 労働代表 出発に当たって」『朝日新聞』1931.4.10朝刊
 朝日新聞 (1931d) 「炭坑労働時間 決定までの経緯 櫻井事務官談」『朝日新聞』1931.8.11朝刊
 朝日新聞 (1931e) 「お互いに研究し始めた失業救済問題…労働会議の大野代表土産話」『朝日新聞』1931.9.6朝刊
 学校法人川村学園「沿革」(<http://www.kawamura.ac.jp/about/enkaku.html> 2015.1.7)
 蓮田茂 (1960) 『国民健康保険史』日本医師会
 ILO 駐日事務所 (2014) 「1931年の労働時間 (炭坑) 条約 (第31号)」(http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_239148/lang-ja/index.htm 2015.1.7)
 川村秀文 (1926) 「大正十五年と本県の社会事業」『共存』

- 2(1)、愛知県社会事業協会、12-23
- 川村秀文（1927）「輓近社会事業の趨勢に就いて」愛知県社会課『社会事業概要』5、1-26
- 川村秀文（1971a）「私の社会保障史」1『社会保険』6、全社連広報出版部、2-5
- 川村秀文（1971b）「私の社会保障史」2『社会保険』7、全社連広報出版部、2-5
- 川村秀文（1971c）「私の社会保障史」3『社会保険』8、全社連広報出版部、2-5
- 川村秀文（1971d）「私の社会保障史」4『社会保険』9、全社連広報出版部、2-5
- 川村秀文（1971e）「私の社会保障史」5『社会保険』10、全社連広報出版部、2-5
- 川村秀文（1971f）「私の社会保障史」6『社会保険』11、全社連広報出版部、6-8
- 川村秀文（1971g）「私の社会保障史」7『社会保険』12、全社連広報出版部、26-9
- 国立国会図書館（2013）「菊池大麓」『近代日本人の肖像』（<http://www.ndl.go.jp/portrait/datas/64.html> 2015.1.7）
- 松田盛進（1978）「私の社会保障史」1『社会保険』11、全国社会保険協会、22-25
- 永岡正己（1989）「三上孝基」田代国次郎・菊池正治編『日本社会福祉人物史（上）』相川書房、180-3
- 永岡正己（2006）「愛知県における社会事業行政の成立一故・三上孝基氏インタビュー記録」『日本福祉大学社会福祉論集』114、101-125
- 中静未知（1998）『医療保険の行政と政治』吉川弘文館
- 日本ラジオ博物館「ラジオ放送開始から1928年まで」（<http://www.japanradiomuseum.jp/museum1.html> 2015.1.7）
- 大沢真理（1986）『イギリス社会政策史』東京大学出版会
- 谷元二編（1942）「川村竹治」『大衆人事録』第14版、東京編、帝国秘密探偵社
- 東京朝日新聞（1932）「社会事業にも視察制度 内務省の監督方針決定」『東京朝日新聞』1932.9.30
- 津山洋学資料館「菊池大麓の2度のイギリス留学」『洋学博覧漫筆』50（<http://www.tsuyama-yougaku.jp/Vol50.html> 2015.1.7）
- 中外商業新報（1926）「健康保険の実施準備に忙し 五十一箇所の保険署新設 保険署主任の実務練習等」『中外商業新報』1926.7.6朝刊
- 中外商業新報（1938a）「社会保険制度拡充」『中外商業新報』1938.5.16朝刊
- 中外商業新報（1938b）「働き疲れた老後を終身年金で養ふ」『中外商業新報』1938.7.4朝刊
- 築誠（1973a）「私の社会保障史」4『社会保険』3、全国社会保険協会、12-5
- 築誠（1973b）「私の社会保障史」8『社会保険』7、全国社会保険協会、8-11
- 築誠（1973c）「私の社会保障史」9『社会保険』8、全国社会保険協会、12-5
- 築誠（1976）「私の社会保障史」21『社会保険』1、全国社会保険協会、22-5
- 財団法人国民健康保険協会編（1948）『国民健康保険小史』財団法人国民健康保険協会