

## 日本国憲法における「社会福祉」

熊 沢 由 美

### Abstract

The usage of the term “social welfare” started after the World War II in Japan, in article 25 of the Constitution enacted in 1946. The term appeared while the Diet was debating on the bill of the Constitution based on GHQ’s draft. The purpose of this paper is to clarify the implication of the term in the Constitution by analysis on the process the Diet and others debated on the bill.

As the result of this study, it is clear that the term of “social welfare” in the Constitution doesn’t mean concrete policies but an aim of policies. It is a new concept of an aim to make policies under the control of the Welfare Ministry.

キーワード……日本国憲法第 25 条 社会福祉 政策概念 目的概念

### はじめに

日本において「社会福祉」という用語が使われるようになったのは、第二次世界大戦後のことである。戦前に行われていた救済は、「社会事業」という名称で呼ばれ、戦時色が濃くなるにつれて「社会」という言葉が避けられるようになり、「厚生事業」という名称も用いられるようになった。またそれとは別に「社会福利」という用語も用いられていた。しかし、「社会福祉」という用語が初めて公に登場したのは、1946 年に制定された日本国憲法第 25 条の条文であるといわれている。

この「社会福祉」という用語をめぐるのは、社会福祉研究者には二通りの理解がみられる。一つめは、「社会福祉」は日本国憲法の「制定当時、まだ実体のない理念もしくは目標として理解された」<sup>1)</sup>というものである。つまり、われわれが今日「目的概念」というところの「社会福祉」である。また、法学者によって「プログラム規定」と理解されるのも同様であろう<sup>2)</sup>。そうであれば、その後の実体の形成、つまり各制度の成立や整備を重ねた結果として、今日の「社会福祉」と総称される政策・制度が存在するといえよう。

もう一つは、日本国憲法第 25 条における「社会福祉」を、具体的な制度の範囲をあらわす概念として理解するものである。たとえば、「この場合の社会福祉が何を意味するのかについては定説があるわけではないが、これらの諸概念がアメリカの影響のもとに規定化されたことを考

え合わせると、社会保障は年金保険や公的扶助などによる所得保障を中心とする制度を意味するのに対し、社会福祉は、前項で見た狭義のもの(一般の住宅政策にたいする低家賃住宅のように、特別な措置を講ずることによって一般的な対策を補足する制度の仕組みを含む部分——引用者)に近い意味をもつ概念として用いられたと解するのが妥当であろう<sup>3)</sup>というように理解されるものである。つまり、われわれが今日いうところの「政策概念」としての「社会福祉」である。

こうした見解は、日本国憲法第 25 条条文中の「社会福祉」と「社会保障」は、それぞれ別の制度をさす理解している。今日では、社会福祉は社会保障制度の一分野として位置づけられることが一般的であり、適当であると考えられる。予算や各種の統計をみれば、それは明らかである。しかし、日本国憲法第 25 条では、「社会福祉」と「社会保障」とが並置されている。この「社会福祉」を具体的な制度をさすものとして理解する場合には、「社会保障」は「社会福祉」を含む、より広い概念ではなく、「社会福祉」と同じように限定された範囲の制度をさす概念と理解されている。

この場合の「社会保障」の理解には、前述の引用でもふれられているが、アメリカ合州国での「社会保障」(social security)の使い方が参考にされる。たとえば、アメリカ合州国で 1935 年に制定された社会保障法 (Social Security Law) は、もともと「経済保障法 (Economic Security Law)」として構想されていたこと、その内容は社会保険と公的扶助からなっていることなどにもとづいて、アメリカ合州国で用いられる「社会保障」は所得保障のみを意味していると理解するのである。そして、「社会福祉」は所得保障である「社会保障」とは別の「低家賃住宅の場合のような狭い」範囲の制度体系と理解される。ただし、具体的な「社会福祉」の範囲となると、この狭い意味での「社会福祉」のみではなく公的扶助を加えたものであるとされる<sup>4)</sup>。

こうした「社会福祉」と「社会保障」とを並立させる見解は、現在でも社会福祉研究者の多くに支持されている。そうした見解では、「社会保障」とは社会保険による所得保障の体系であり、「社会福祉」とは公的扶助と福祉サービスによって構成されると理解される。その根拠としては、「社会保障」の基盤である社会保険は保険原理に基づいているのに対し、社会福祉と公的扶助は扶助原理に基づいていることがあげられている<sup>5)</sup>。

さまざまな社会福祉研究において、日本国憲法第 25 条における「社会福祉」が取り上げられる背景には、「社会福祉」の定義の問題がある。「社会福祉」の概念は、いまだに明確に定義されていないのである。そのため、多くの社会福祉研究においては、まず「社会福祉」の定義が確立されていないことに言及し、自らが扱おうとする「社会福祉」を定義することからはじめなくてはならないのが現状である。そうして自ら「社会福祉」の定義を行うときに、参照されるものの一つが日本国憲法第 25 条なのである。

本稿は、そうした「社会福祉」の定義の問題へ取り組もうとする小さな試みである。日本国憲法の制定過程のなかで「社会福祉」は、どのような過程をへて誕生した用語であるのか、そう

した新しい用語を用いることにどのような意味があったのか。つまり、日本国憲法によって「社会福祉」という用語が初めて登場したとき、それはどのような意味をもっていたのかを明らかにすることが本稿の課題である。

本稿では、まず日本国憲法の制定過程を整理することからはじめている。そこから、日本国憲法の原案となった草案を特定し、さらに、日本国憲法第 25 条となる条文に「社会福祉」という用語が登場する草案を特定する。その際、日本国憲法が制定されたのは被占領期であったため、GHQ の存在を明確に意識しているが、日本国憲法にかかわった GHQ のメンバーの履歴などについてはとくに参考にはしていない。草案をめぐって行われた議論のなかから、「社会福祉」についての彼らの考え方を推測している。また、本稿の目的からは、日本国内で行われた議論も重要である。これについては、国会審議をもとに考察を行っている。

#### 【資料：日本国憲法】

第 25 条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

- 2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

## I GHQ 草案における社会福祉

### 1 日本国憲法の制定過程

第二次世界大戦の敗戦直後から、ポツダム宣言の受諾をめぐって大日本帝国憲法（以下、「明治憲法」と略）改定の是非が取りざたされるようになった。ポツダム宣言は明治憲法の改定には触れていないが、その全文を総合的に考えるならば、明治憲法との抵触は明らかであった。

当初、法制局と外務省は、小幅改定で十分と考えていたようである。しかし、哲学者三木潔の獄中死をきっかけに GHQ は、民主化指令を出し、日本側の楽観論を吹き飛ばしたのであった。

ダグラス・マッカーサー連合軍最高司令官（SCAP、以下「マッカーサー」と略）は、まず東久邇稔彦内閣の近衛文麿國務大臣に、憲法改定作業を協議するよう指示した。これを自身に対する指示と確信した近衛は、憲法改定作業を開始した。しかし、近衛の作業は、東久邇に代わった幣原喜重郎内閣などからの批判を受けて失速し、さらに、GHQ が近衛をまったく支持しないことを宣言したことによって頓挫したのであった。

近衛の作業は、その後の政府の作業へは何ら影響を与えなかったといえる。しかし、そのことは、GHQ が憲法を改定する必要があると考えていることを明らかにした。マッカーサーは、

幣原に対しても憲法改定について指示した。それをうけて、1945年10月に松本烝治国務大臣のもとに、憲法問題調査会(松本委員会)が設置され、憲法改定作業を進めることになった。とはいえ、幣原は、憲法改定と同時に言及された「五大改革指令」の実現の方が重要であると考え、憲法改定には消極的であった。

1946年2月に、松本委員会による試案が毎日新聞に掲載された。その内容は、実際には検討材料のひとつに過ぎない資料であったが、国内からもGHQからもその保守性が厳しく批判された。松本はGHQに対して急遽説明を行ったが、GHQはこれを受け入れなかった。GHQは、7つの小委員会と全体を統括する運営委員会からなる草案起草委員会を構成し、草案の作成を開始した。

草案起草の作業は一週間で完了し、マッカーサーへと提出された。マッカーサーによる1カ所の修正後、運営委員会による調整が続けられた。そして2月半ばには、松本委員会の草案の拒否とともにGHQ草案として日本政府代表に示された。

日本政府は、GHQ草案を受け入れ、それをもとに可能なかぎり日本側の意向を取り入れた草案づくりを目指した。そうして3月始めに日本政府が作成した案は、GHQ草案よりも明治憲法に近い内容であった。この法案をめぐるGHQと日本政府代表は折衝を行い、日本政府代表はGHQの主張をほぼ全面的に認めた。その結果、GHQ草案のかなりの部分が復活した格好で草案が作成し直された。この草案にGHQは大いに満足し、マッカーサーはこれを全面的に支持するという声明を発表した。

草案は4月に「帝国憲法改正案」として発表され、枢密院に諮詢された。この諮詢は一度撤回され、5月に再諮詢、ついで6月には第90回帝国議会へ上程された。衆議院では憲法改正特別委員会を設置して検討した結果、いくつかの重要な修正がなされた。衆議院本会議での可決後、貴族院の可決、衆議院の再可決をへて、枢密院でも10月末に可決された。そして、日本国憲法として11月3日に公布され、翌1947年5月3日から発効することになった。

以上の制定過程から、現行の日本国憲法の源が、どこにあるかが確認できる。最終的な日本国憲法の草案は、GHQ草案のほとんどの部分がとりいれられた。したがって、日本国憲法は、GHQ草案を原案としている部分が多いといえる。松本委員会案など日本国内で作成された草案は、日本国憲法にはほとんど反映されなかったといえよう。

## 2 松本委員会の案

日本国憲法としては採用されなかった松本委員会案であるが、その中に「社会福祉」にかんする規定はみられなかったことを確認しておきたい。

松本委員会による草案は、同時期に発表されたいくつかの草案のなかでも最も保守的なものであったという。GHQは、むしろ他の草案のなかに注目すべき提案を見だし、GHQ民政局

の作業にも利用したようである<sup>9)</sup>。

松本委員会による草案には、以下のような人権にかんする規定があった。とはいえ、この草案はあくまで明治憲法を基にしており、新たな人権思想を取り入れているとはいええない。したがって、日本国憲法第 25 条にあるような「社会福祉」の概念は見いだせないことが確認されよう。

【資料：松本委員会による憲法改定案】

十 日本臣民八本章各条二掲ケタル場合ノ外凡テ法律ニ依ルニ非スシテ其ノ自由及權利ヲ侵サルルコトナキ旨ノ規定ヲモウクルコト

### 3 人権に関する小委員会の案および GHQ 草案

#### (1) 人権に関する小委員会案の変遷

GHQ が草案をつくる初期の過程で、自由権や社会権についての条文を検討したのは、「人権に関する小委員会」であった。まず同小委員会が第 1 次試案を作成し、次に運営委員会と同小委員会が会合を行い、それに基づいて同小委員会第 2 次試案を作成するという手順で草案が作成された。日本国憲法第 25 条の原案となったのは、以下の条文であると考えられる。この条文の前半に、“freedom” や “justice” などと並置されて “social welfare” が登場している。したがって、ここでの “social welfare” は「自由」や「正義」などのように抽象的な概念であると考えられる。

【資料：民生局長のための覚え書き（人権の章についての小委員会案）からの抜粋】

Article In all spheres of life laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy. All laws, which restrict or tend to destroy the welfare of the people shall be repealed and replaced by others which promote it. To the end the Diet shall enact legislation which shall:

Establish and maintain free, universal and compulsory education, based on ascertained truth;

Prohibit the exploitation of children;

Promote the public health;

Provide social security;

Fix proper standards for working conditions, wages and hours and establish the right of workers to organize and to bargain collectively, and to strike

Protect and aid expectant and nursing mothers, promote infant and child welfare, and establish just rights for illegitimate and adopted children, and for the underprivileged;

Protect intellectual labor and the rights of authors, artists, scientists, and inventors whether native or foreign.

(日本語訳)

第 条 法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義および民主主義の増進と伸張を目指すべきである。国民の福祉を制限しまたは破壊する傾向をもつすべての法律は、国民の福祉を増進するものによって対置されるべきである。この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする。

妊婦および乳児の保育に当たっている母親を保護援助し、乳児および児童の福祉を増進し、嫡出でない子および養子並びに地位の低い者のために正当な権利を確立する立法

確立された真理に基づいた無償の普通義務教育を設立し、維持する立法

児童の搾取を禁ずる立法

公衆衛生を改善するための立法

すべての人のために社会保険を設ける立法

勤労条件、賃金および就業時間について適正な基準を定め、勤労者の団結する権利および団体交渉をする権利並びにストライキをする権利を確立する立法

知的労働並びに内国人たると外国人たるとを問わず、著述家、芸術家、科学者および発明家の権利を保護する立法<sup>7)</sup>

この条文にかんして行われた議論の一つは、このような規定が憲法に必要かどうかというものである。第1次試案では、社会福祉 (social welfare) や公衆衛生、教育などの制度を設けるよう詳細な指示が与えられていた。それについて、そのような指示は有益かもしれないが、制定法の定めによるべきもので憲法の関与すべきものではないとの意見が出された。これに対し、社会福祉 (social welfare) にかんする規定を憲法に入れるということは、最近のヨーロッパ諸国では広く認められているという意見が出された。そして、これまで国民の福祉 (the welfare of its people) に対して国家が責任を負うという観念がなかった日本では、そうした観念が一般に受け入れられることを促進するために、憲法に謳っておく必要があるという主張がなされた。

こうした見解の対立は、簡単に解決するものではなかった。このような規定が必要ないという見解をもつものは、このような規定を入れることを強く主張すれば、強い反発を招いて日本政府はGHQの憲法草案を全面的に拒否するようなことになるかもしれないと述べた<sup>8)</sup>。これに対し、このような規定が必要であるという見解をもつものが、われわれは日本に社会革命をもたらす責任があり、この責任を果たす一番の近道は、憲法を通じて社会の型を一変させることにあると主張した<sup>9)</sup>。この意見に対しても、法を通じて新しい型の社会思想を押しつけることは不可能であるという反論がでた<sup>10)</sup>。

こうした見解の対立からは妥協的解決を見いだすことは不可能であった。そこで、起草作業の指揮を執っていたコートニー・ホイットニーGHQ 民生局長の意見を聞くことになった。ホイットニー民政局長は、社会立法にかんする細かい点は省略するほうがよいが、社会保障を設けるべきであるという一般的な規定は置くほうがよいとの意見を述べた<sup>11)</sup>。

また、部分的な修正も行われた。会合では、「法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義および民主主義の増進と伸張のみを目指すべきである ( In all spheres of life laws shall be designed only for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy. )」という規定は、曖昧で包括的にすぎるという意見が出された<sup>12)</sup>。社会の福祉以外を目的とする立法が数多くあることは必須であり、このような規定は私事に対する干渉を促進しがちであるというものであった。この意見に対応して、当該条文から “ only ” が削除されたのであった。また、一般の福祉を制限する傾向のある法律は廃棄されるべきであるという規定も削除された。

こうした会合の結果、民生局長のための覚書 ( 人権の章についての小委員会案、以下「小委員会案」と略 ) をまとめ、民生局へ報告したのである<sup>13)</sup>。その後、運営委員会による調整が行われ、日本政府に手渡された GHQ 草案では、当該条文は以下のように修正された。

【資料：GHQ 草案】

Article XXIV. In all spheres of life, laws shall be designed for promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy.

Free, universal and compulsory education shall be established.

The exploitation of children shall be prohibited.

The public health shall be promoted.

Social security shall be provided.

Standards for working conditions, wages and hours shall be fixed.

(2) “welfare” の種類

当該条文のみでも、“freedom” や “justice” などと並置されている “social welfare” は、非常に抽象度の高い用語であるといえよう。さらにそれを確認するために、“social welfare” 以外の “welfare” とを比較してみよう。

運営委員会と人権に関する小委員会との会合の議事録によると、“social welfare” 以外にも同じような形容詞をともなった “welfare” が用いられている。すなわち、“public welfare”、“the common welfare”、“the general welfare” である。さらに、“the welfare of the people”、“the welfare of its people” という表現も用いられている。なお、先に引用した文献<sup>14)</sup>によれば、彼らはこれらの “welfare” については、“social welfare” を「社会の福祉」、と訳し、それ以外のものを

日本国憲法における「社会福祉」(熊沢)

順に「公共の福祉」、「共同の福祉」、「一般の福祉」、「国民の福祉」と訳している。

“the common welfare”と“the general welfare”は、小委員会案の条文中に見ることができる。以下に引用した条文は、それぞれ日本国憲法の第12条と第13条の原案であると考えられる。小委員会案の条文を見ると、“the common welfare”は、国民が自由や権利、機会を行使するときには常にこれのために用いることが義務とされている。“the general welfare”は、生命、自由および幸福追求に対する国民の権利が最大の尊重をうける範囲である。つまり、いずれも国民が自由や権利などを行使する際に、一定の限界をしめしたものと見える。現在使用されているところでは、「公共の福祉」という用語に類似しているといえよう。たとえば、居住・移転・職業選択の自由、外国移住国籍離脱の自由を謳った日本国憲法第22条「何人も、公共の福祉の反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」で用いられている「公共の福祉」である。実際に、日本国憲法第12条と第13条では、ともに「公共の福祉」という用語が用いられている。

【資料 小委員会案からの抜粋と日本国憲法第12条】

Article The freedoms, rights and opportunities provided by this Constitution are maintained by the cooperation of the people. They involve a corresponding obligation on the part of the people to prevent their abuse and to employ them always for the common welfare.

(日本語訳)

第 条 この憲法によって定められた自由、権利および機会は、国民の協力によって保持される。これらの自由、権利および機会は、国民の側にこれに対応する義務、すなわち、その濫用を防止し、常に共同の福祉のために用いる義務を生ぜしめる。<sup>15)</sup>

(日本国憲法第12条)

第12条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う。

【資料 小委員会案からの抜粋と日本国憲法第13条】

Article The feudal system of Japan shall cease. All Japanese by virtue of their humanity shall be respected as individuals. Their right to life, liberty and the pursuit of happiness within the limits of the general welfare shall be the supreme consideration of all law and of all governmental action.

第 条 日本の封建的制度は、廃止さるべきである。すべての日本人は、人間であるが故に個人として尊重される。生命、自由および幸福追求に対する国民の権利は、一般の福祉の範囲内で、すべての法律およびすべての政府の行為において、最大の尊重をうけるものとする。<sup>16)</sup>



(日本国憲法第 13 条)

第 13 条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

一方で、そのまま「公共の福祉」と訳せる“public welfare”は、最終的な小委員会案では削除された条文で用いられている。この条文が定めていたのは、“No future Constitution, laws or ordinance shall limit or cancel the rights guaranteed in this Constitution, or subordinate public welfare and democracy to any other consideration”つまり、この憲法以後制定される憲法、法律、または命令は、この憲法で保障されている諸権利を制限もしくは破棄し、または公共の福祉および民主主義より以上に尊重されるべき事項を設けては行けない、というものである<sup>17)</sup>。この場合、“public welfare”は、民主主義と並置されているところが“social welfare”と同じである。“social welfare”は、法律が増進と伸張を目指すべきものとして、“the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy”と、自由、正義および民主主義と並置されていた。

したがって、この会合でさまざまな“welfare”がどのような区別で用いられていたのかを整理するなら、以下のようなになるだろう。“social welfare”と“public welfare”は、自由、民主主義などと並立する概念である。“the common welfare”と“the general welfare”は、自由や権利などを行使する際に優先される概念であって、その意味では自由などの上位概念ということもできよう。さらに、当該条文から、“social welfare”は“the welfare of the people”を実現し増進するための一つであるといえよう。いずれにせよ、“social welfare”は、他のさまざまな“welfare”と比べても、同じように抽象的な概念であり、具体的な政策や制度をさすものではないことが明らかである。

## II 日本政府案における社会福祉

### 1 “social welfare”の理解

GHQ 草案に用いられた“social welfare”を理解しようとするときに、どのようなことに留意すべきであろうか。GHQ 草案や、草案をめぐる会合では、“social welfare”は、現在の日本で用いられている「社会福祉」よりも広い概念として用いられているように思われる。

日本における「社会福祉」の概念には、狭義と広義とがあるという理解が一般的になっている。「狭義の社会福祉」とは、社会保障の一分野としての「社会福祉」とであるとされている。それに対して、「広義の社会福祉」とは、社会保障とそれと関連の深い教育などの制度や政策をふくめた広い概念であるとされている。そして、われわれが政策概念として「社会福祉」と用いるときは、「狭義の社会福祉」を指すことが一般的である。

小委員会の議事録に用いられている“social welfare”は、場合によっては「狭義の社会福祉」より「広義の社会福祉」にちかいものとして理解すべきと思われるものがある。たとえば、“public health”と並置されたものは、「狭義の社会福祉」として理解しても良いと思われる。しかし、当該条文についての議論で用いられた“a complete system of social welfare”は、文脈からすると、公衆衛生や教育などの制度も含んでいると理解せざるをえない。そうすると、この“a complete system of social welfare”は日本で整理されるところの「狭義の社会福祉」よりも「広義の社会福祉」に近いものということになる。したがって、“social welfare”は、“public health”と並置されていても、いわゆる「狭義の社会福祉」ではなくより広い範囲をさすものであると考えられる<sup>18)</sup>。

もう一点注意が必要なのは、単に“social welfare”ではなく、“a complete system of social welfare”となっていることである。先に、目的概念としての「社会福祉」、政策概念としての「社会福祉」ということにふれた。小委員会の議事録で用いられた“social welfare”についても、政策概念ではなく目的概念として理解すべきであると思われる。前述したように、アメリカ合州国の“social security”は、日本の「社会保障」という用語よりも狭い範囲の政策を指している。具体的には、社会保険と公的扶助である。それに対して、日本の「社会福祉」という政策に該当するものはなにかというと、もっとも近いのは“social work”であると思われる。つまり、アメリカ合州国では“social welfare”という政策はないと考えるべきであり、“a system of social welfare”で政策を指すのであり、その場合は“social welfare”を目的とした政策あるいは制度と理解すべきと考えられる。

## 2 日本政府の原案

国会に提出された日本政府の原案は、全体としてGHQ草案にそった内容となった。

のちに日本国憲法の第25条となるのは、日本政府の原案では第23条である。原案の第23条は、GHQ草案の「Article XXIV」に比べると、非常に短いものとなっている。というのも具体的な立法の列挙がなくなったためである。これは、具体的な立法の列挙を削除したということではなく、本文に吸収させたといえよう。一方で、本文はGHQ草案に忠実に訳してあったため、日本政府の原案では「自由」や「正義」などの抽象的な目的概念と、「公衆衛生」のような具体的な政策概念とが並置されることになった<sup>19)</sup>。

この原案第23条で、「社会の福祉」という用語が登場した。これはGHQ草案にあった“social welfare”を訳したものである<sup>20)</sup>。

【資料：1946 年 3 月 6 日に公表された内閣要綱】

第 23 法律八有ラユル生活分野ニ於テ社会ノ福祉及安寧、公衆衛生、自由、正義並ニ民主主義ノ向上発展ノ為ニ立案セラルベキコト

【資料：1946 年 4 月 17 日に公表された草案】

第 23 条 法律は、すべての生活部面について、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない。

### 3 衆議院における修正

法案が提出された第 90 回帝国議会では、衆議院での修正、可決、ついで貴族院での修正、可決、衆議院の再可決という順で審議された。日本政府の原案の第 23 条が現行の日本国憲法第 25 条に修正されたのは、衆議院によるものであった。修正された点は以下のとおりである。すなわち、原案を第 2 項として第 1 項を挿入すること、「法律」を「国」に、「社会の福祉」を「社会福祉」に、「生活の保障」を「社会保障」に、「増進のために立案されなければならない」を「増進に努めなければならない」としたことである。

「社会福祉」の概念であれば、まさにその用語の登場する過程の審議を検討すべきであろう。しかし、「社会の福祉」を「社会福祉」と修正することにかんしては、直接は取り上げられていない。これは字句の修正にとどまるものであって、内容の変化を意味するものではないためであると考えられる。そこで、「社会の福祉」について言及されている審議を見ていくことにしよう。

#### (1) 「公共の福祉」と「社会の福祉」

「社会の福祉」に言及された審議のなかで、「社会の福祉」が何をさすのかという疑問が出されている。その際に言及されたのは、日本国憲法では第 12 条や第 13 条などに用いられている「公共の福祉」である。つまり、同じ法案で用いられている「公共の福祉」とはどのように違うのかというかたちで、「社会の福祉」の意味が質問されたのである。

まずは、三浦寅之助議員による質問である。三浦は、「社会の福祉」と「公共の福祉」の違いについての解釈を求めた<sup>21)</sup>。憲法専任の金森徳次郎国務大臣は、「公共の福祉」とは「社会全般の安寧秩序その他一切を包含し」た広い意味であるのに対し、「社会の福祉」とは社会生活や社会問題というような狭い意味であって「今日我々が、社会問題或いは社会省など云うものをよく念頭に置い」<sup>22)</sup>たものであると答えている。そして、両者の狙いはかなり違っていると述べた。

三浦は続けて、社会の福祉について最後の認定は誰が行うのかという質問をした<sup>23)</sup>。それに

対しては、金森は、「社会問題として社会の福祉と云う言葉を誰も使うと云う点に於きましてはっきりした認識をもってい」<sup>24)</sup>るとしつつも、社会の福祉という言葉が及ぶ範囲はどこまであるかは曖昧であると答えている。この三浦と金森の質疑応答からは、「社会の福祉」がまだ曖昧な言葉であるが、「公共の福祉」よりも狭い概念で、社会生活や社会問題などと関連するものと認識されていることがわかる。

さらに、逐条審議において、本田英作議員が同様の質疑を行っている。本田も、「社会の福祉」と「公共の福祉」とはどのように違うのかを質問し、金森が答えている。金森は、「公共の福祉」とは「謂わば国家の福祉というような風に、政治面におきましての観察から来る福祉でありまして、例えば治安の維持などと云うことが眼目」<sup>25)</sup>であると答えている。それに対して、社会の福祉とは「人間の社会生活の部面に——少々狭い意味の社会生活の部面に現わる福祉」<sup>26)</sup>であると答えている。さらに、「公共の福祉」とは「行政関係で言わば内務省関係の所管の如きもの」であり、「社会の福祉」とは「謂わば厚生省に於て所管するが如き種類のものに属する」<sup>27)</sup>とつけくわえた。以前の三浦の質疑にたいする金森の応答では、「社会の福祉」の範囲は明らかではなかった。しかし、この本田の質疑にたいする金森の応答では、「社会の福祉」の範囲とは厚生省が管轄する範囲と認識されていることがわかる。

われわれが「社会福祉」を定義しようとする際、「福祉」が何を意味するのかという議論の方を重視しがちである。しかし、「社会の福祉」が議論されたときには、むしろ「社会」がどのような範囲であるかということのほうが議論の対象になっていた。それはまた、「生活の保障」あるいは「社会の福祉」に、発明や著作のような知識の向上増進を含むのかという質疑でも問われた<sup>28)</sup>。これに対して、金森は「社会事業」などという言葉で用いられてきたような「社会」という言葉に関連する考え方であり、GHQ 草案にあったような特許や発明というようなものは含んでいないと答えている<sup>29)</sup>。「社会」はまさに社会全般を指すのではなく、厚生省が扱ってきたような範囲を指すという認識であったようである。

## (2) 「社会の福祉」と「生活の保障」

「生活の保障」は、“social security”を訳したものである<sup>30)</sup>。当初、「社会の安寧」と訳されていたものが「生活の保障」となり、最終的には「社会保障」へ修正された。当該条文中では、「社会の福祉」と並置されており、それらの違いについても言及されている。

先に引用した質疑応答に続けて、本田は「国民の安全」ということが「社会の福祉」と「生活の保障」に含まれるのかどうかを尋ねた<sup>31)</sup>。金森はそれに対する答弁のなかで、「社会の福祉」と「生活の保障」との関係を明らかにした。すなわち、「生活の保障」とは「安全に生きる、現に生きて居ると云う方面であり、「衣食住、或いは個人的な治療——病氣其の他から来る特殊な不利益に対して個人を保護する」というような意味を含んでいる」<sup>32)</sup>とした。そして、「社会の福祉」とは「もっと広い意味であり、「通常社会問題と言って被って居りますように、個人

が協同をして、お互いに利害を共にして生きて居ります、此の社会生活に於ける幸福の問題は全部含んで居るのである<sup>33)</sup>とされている。つまり、「生活の保障」とはアメリカ合州国でいう所得保障としての「社会保障」ではなく<sup>34)</sup>、特定の不利益に対して生活の保障をするということであり、それよりも広く抽象的な概念として「社会の福祉」は認識されていたことがわかる。

ここでは、「生活の保障」が対象とする特殊な不利益としては病気その他とされるのみであるが、失業も含まれている。これ以前に、失業など労働問題への対策にかんする条文を憲法に挿入することが提案されたことがあった。それに対し、金森は法案第 23 条中にある「生活の保障」の「概念の中には失業に対する諸般の方法、それが保険であれ、個々の救済であれ、或いは又事前に之を防止する若干の方途であれおそらく全部を含み得るのである<sup>35)</sup>と答えている。

こうした質疑から「社会の福祉」と「生活の保障」の違いが見えてくる。「生活の保障」には、具体的な制度や政策、例えば失業にたいする保険などが念頭におかれていた。それに対し、「社会の福祉」は、具体的な制度や政策をさすものではなかった。「生活の保障」などの具体的な制度や政策がとりくむべき問題をあらわした抽象的な概念であった。

### III 日本国憲法における「社会福祉」の概念

以上の分析から、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」のおおもとは、GHQ 草案の“social welfare”であることが確認された。“social welfare”が「社会の福祉」と訳され、最終的に「社会福祉」となったのである。したがって、日本国憲法における「社会福祉」の概念を明確にするためには、GHQ がどのようなものとして提案したのか、日本政府がどのようなものとして理解したのか、という二面から考察することが必要であろう。

GHQ が草案に用いた“social welfare”には四つの意味が見いだせる。

第一に、“social welfare”は、立法の目的として提示されたことである。GHQ 草案を見れば明らかであるが、自由や正義、民主主義とならんでその増進や伸張が法律の目的としてあげられたのである。したがって、ここでいう“social welfare”が具体的な政策をさす概念ではなく、目的概念であったことは明らかであろう。

したがって、第二に、“social welfare”は広い範囲にわたる概念であったことがあげられる。社会保障制度や教育などを含んだ範囲であり、「狭義の社会福祉」といわれる範囲よりも「広義の社会福祉」といわれる範囲に近いものであったと考えられる。

第三に、“social welfare”は日本にとって新しい概念であったといえる。それまでの日本には国民の福祉について国家が責任を負うという観念はなかったと GHQ は述べている。“social welfare”は、国民の福祉を実現するための一つとして提示されたと考えられるなら、“social welfare”についても日本にはそれまで存在していなかったと認識されていたと思われる。

それが、なにゆえ新しい概念であったのかといえば、“social welfare”は、立法の目的であり、

国が“ social welfare ”に責任を負うことが明確にされたからである。したがって、第四に、“ social welfare ”は国が責任を負うものとして提示されたことがあげられる。

このような“ social welfare ”を、日本政府は「社会の福祉」と訳した。それが衆議院で「社会福祉」に修正される。国会審議での国務大臣の答弁から、日本政府が「社会の福祉」あるいは「社会福祉」をどのようなものとして捉えたのか、ということが以下のように見いだせる。

第一に、「社会福祉」は目的概念であったことである。日本政府の原案から明らかなように、「社会福祉」そのものは具体的な政策を指しているのではなく、立法の目的として捉えられていたのである。

第二に、「社会福祉」の「社会」の範囲を厚生省の所管する範囲と捉えていたことである。つまり、いわゆる「狭義の社会福祉」よりも広い概念である。当時の厚生省は、労働省が独立するまえの厚生省であった。現在の厚生労働省と同じように、労働についてもその所管であった。逆に、教育などは厚生省の所管する範囲ではないため、正確にはいわゆる「広義の社会福祉」とも異なる範囲である。

第三に、「生活の保障」よりも広い概念として捉えたことである。これは、「生活の保障」つまり「社会保障」が当初から具体的な制度を念頭においていたのに対し、「社会福祉」はより抽象的な目的概念であったためである。

したがって、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」は、目的概念であるといえよう。日本にとっては新しい概念であり、厚生省が所管する範囲の政策がめざすべき抽象的な概念だったのである。「社会福祉」の「社会」の範囲についての質疑が行われた際、金森国務大臣は社会事業に言及した答弁を行った。確かに、「社会福祉」の「社会」は「社会事業」の「社会」というようなところを意味するとされた。しかし、それも社会事業との直接的な結びつきが示されたのではなく、「厚生省の所管するような範囲」を言い換えたものである。少なくとも、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」は、具体的な政策としての「社会福祉」概念の定義の根拠としては不適切であるといわねばならない。

## おわりに

日本国憲法第 25 条の「社会福祉」を具体的な制度体系として理解するものの代表として先に引用した文献をふたたび引用してみよう。これによれば、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」は、「たとえば『社会福祉の増進』というような、ある事業や活動が行われる目的を一般的・抽象的に表す言葉としての社会福祉」<sup>36)</sup>とは区別されるという。しかし、本稿の分析から明らかなように、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」こそ、「目的を一般的・抽象的に表す言葉としての社会福祉」だったのである。

しかし、日本国憲法第 25 条の「社会福祉」を正しく目的概念と捉える見解にも、課題が残され

ている。日本国憲法制定後に「社会福祉」の実体が形成されていく過程についても、目的概念の「社会福祉」との関係が明らかにされるべきであろう。

<注>

- 1) 高澤武司『現代福祉システム論』(有斐閣、2000年) p.6.
- 2) たとえば、林迪廣・久塚純一『社会福祉法』(光生館、1982年) p.10.
- 3) 仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編『社会福祉教室』(有斐閣、1989年、増補改訂版) p.6.
- 4) 仲村ほか、前掲(1989年) pp.3-5.
- 5) 古川孝順・庄司洋子・定藤丈弘『社会福祉論』(有斐閣、1993年) p.50、53
- 6) 竹前栄治、岡部史信『日本国憲法検証 1945-2000 資料と論点 第一巻 憲法制定史』(小学館、2000年) pp.144-145.
- 7) 高柳賢三・大友一郎・田中秀夫編著『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳』(有斐閣、1972年) pp.223-225. ここでは、訂正された後の状態で引用してある。
- 8) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.204-207.
- 9) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.206-207.
- 10) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.206-207.
- 11) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.206-207.
- 12) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.208-209.
- 13) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.195-235.
- 14) 高柳ほか、前掲(1972年)。
- 15) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.216-218.
- 16) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.217-219.
- 17) 高柳ほか、前掲(1972年) pp.196-197.
- 18) 高柳らは、この場合は“social welfare”を「社会保障」と訳しており(p.205)。“social welfare”を「社会福祉」と「社会保障」とに訳し分けている。
- 19) 本稿では、先に引用したGHQ草案が日本政府に手渡されたものとして分析を行っている。したがって、具体的な立法の列挙がなくなったのは日本政府の原案からであるとして、分析を行っている。
- 20) 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録」、第15回、1946年7月17日、p.279で、「社会福祉」は英文では「ソーシャル・ウェルフェア」であると金森は説明している。
- 21) 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録」、第6回、1946年7月5日、p.79.
- 22) 同上、p.79.
- 23) 同上、p.79.
- 24) 同上、P.79
- 25) 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録」、第15回、1946年7月17日、P.279.
- 26) 同上、P.279.
- 27) 同上、P.279.
- 28) 同上、p.280.
- 29) 同上、p.280.
- 30) 金森は、「生活の保障」とは英文の「ソーシャル・セキュリティ」であり、「社会保障と云うような言葉は、一部の学者には完全に使われては居りますけれども、まだ十分に熟して居りませぬ、随て世の中の人に分かって戴く訳には行かないのであります、そこでその中の重点を捉えて『生活の保障』とした」と述べている。第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録、第15回、1946年7月17日、p.280.
- 31) 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録」、第15回、1946年7月17日、p.279.
- 32) 同上、p.280.
- 33) 同上、p.280.
- 34) 「生活の保障」とは経済生活についてだけの保障ではないということは、以下の小島徹三議員と金森内務大臣の質疑応答から明らかである。第90回帝国議会衆議院帝国憲法改定委員会議録、第15回、1946年7月17日、pp.276-277.
- 35) 「第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正委員会議録」、第3回、1946年7月2日、p.28.
- 36) 仲村ほか、前掲(1989年) p.3.