

厚生労働省はどういう省か —— その生い立ちから考える ——

佐 藤 満

社会事業と内務省社会局

内務省と農商務省

厚生省の発足

厚生省と内務省 (1) 社会局—厚生省の新しさ

厚生省と内務省 (2) 内務省の凋落

戦後の厚生省

厚生労働省の前身、厚生省が設置されたのは1938年のことである。戦後、1947年に労働省が片山内閣の意向もあって分離独立しているが（『厚生省五十年史』、p.930）、厚生省はその発足当初より労働局を省内に持っていて労働行政を所管していた。発足時の議論では近衛首相は労働局を筆頭局に想定していたという（副田2007、p.547）。2001年の省庁再編の際、労働省と合同して厚生労働省と名乗ることになったが、これについては、労働省が独自の省として歩んだ半世紀を尊重したということであろう。ただ、先に記したように、もとは厚生省の中にあった労働行政担当部局を切りだしたのが労働省であったので、実は元に戻ったのだということだ。

ともあれ、厚生労働省の政策過程を検討するにあたって、この省はどういう経緯で誕生しどのような歴史をたどってきたのかを簡単に振り返っておくことにする。このことを押さえることで、厚生労働省が所管する政策領域の特徴を知ることが期待してのことである。

社会事業と内務省社会局

厚生省は発足時、大臣官房のほか、体力局・衛生局・予防局・社会局・労働局・臨時軍事援護部の5局1部、外局として保険院¹⁾という体制で出発している。内務省から衛生局と外局たる社会局（社会部・労働部・保険部・臨時軍事援護部）が分離、これに通信省簡易保険局と文部省の体育運動関係の事務が統合されたものとされている。内務省からは全職員の五分の二が移動したという（副田2007、pp.537-50）。厚生省というと、医療・保健・福祉を所管する行政機関という認識となろうが、医療・保健分野の衛生局と福祉分野の社会局が内務省から切り

離され独立したというのが大方の理解であろう。

本稿では衛生局関係の展開については最低限の記載にとどめて他に譲り（たとえば、笠原・小島）、労働、保険のほか、当時の用語でいうところの社会事業を担ってきた社会局との関連に注目して記述を進める。戦後、welfare の訳語として福祉が用いられるようになり、福祉政策という語が使用されるようになったが、戦前は社会事業という語が使われてきた²⁾。広義の救貧事業は近代化以前にも存在するが、近代的な社会関係立法の嚆矢となるのが第一回帝国議会（1890年）に第一号議案として提案された窮民救助法案ではないかと思われる（百瀬2001、p.151）。総理大臣兼内務大臣であった山縣有朋が恤救規則（1874年制定）に替わるものとして内務省に提案させた法案で、第一回帝国議会の第一号議案としたのだから、よもや否決されるとは考えていなかったと思われるが、当時の帝国議会議員たちは高額納税者・地主たちであるので、貧困救済を慈善の枠を超えて国家の責務で展開しようという法案は理解できなかったようで、否決されてしまった。その後、救護法の成立（1929年）まで、40年待つことになる。

内務省の中に社会事業を所掌とする職制が誕生するのは1917年のことで、それは地方局に置かれた救護課であった。これが1919年に社会課となり³⁾、1920年に社会局に格上げされる。これがその2年後、内務大臣の監督下にはあるが別途長官を設けて運営される外局となる（百瀬2001、p.150）。

内局の社会局の所管事項は、内務省官制によれば「一 賑恤及救済ニ関スル事項／二 軍事救護ニ関スル事項／三 失業ノ救済及防止ニ関スル事項／四 児童保護ニ関スル事項／五 其ノ他社会事業ニ関スル事項」とされていたのが、外局となった社会局の所管事項は、社会局官制によれば「一 労働ニ関スル一般事項／二 工場法施行ニ関スル事項／三 鉱業法中鉱夫ニ関スル事項／四 社会保険ニ関スル事項／五 失業ノ救済及防止ニ関スル事項／六 国際労働事務ニ関スル統轄事項／七 賑恤及救済ニ関スル事項／八 児童保護ニ関スル事項／九 軍事救護ニ関スル事項／十 其ノ他社会事業ニ関スル事項／十一 労働統計ニ関スル事項」となった（副田2007、p.434）。

一見してわかるのは、当初はもっぱら社会事業を扱う局という位置づけであったものが、労働行政関係および社会保険関係を取り込んで職務範囲を拡大したこと、従来の社会事業関係の前に労働関係を記載することで、こちらをより重視したことである。

なぜ外局となったかについては、農商務省が企画した健康保険制度を内務省に移管するにあたっての妥協の産物であるとも言われている。農商務省は労働行政や健康保険制度をその人員とともに内務省に奪われた形になったのだが、どうせ奪われるのなら内局たる社会局に持っていかれるよりも、外局となる場所に持っていかれた方がまだ、ということだったという説明がなされている（『厚生省五十年史』、p.108）。これとは別に、法制局⁴⁾の提案で、社会局を外局にいわば格上げして、これに社会保険全般を所管させるということがあり、農商務省は面倒な労働行政等を手放したかったため、これに乗ったのだという説明もある（百瀬2001、p.164）。所管の移動については下表参照のこと。

外局社会局誕生と農商務省との関係については、労働行政や社会保険に関する考え方の変化を端的に示していると思えるので、節を改めて記すこととする。

表 外局社会局の所管事項と前所管部局

部課	所管事項	前所管部局
庶務課	略	
統計課	(1) 労働統計の調査 (2) 労働統計の整備・編纂 (3) その他統計に関する事項	} 国勢院
第一部 労働課	(1) 労働の調査 (2) 国際労働 (3) その他労働に関する事項	
監督課	(1) 工場法の施行 (2) 鉱夫に関する事項	農商務省工務局工場課 農商務省鉱山局
第二部 第一課	(1) 罹災援助・窮民救助・その他賑恤救済 (2) 軍事救護 (3) 職業紹介、授産事業、その他失業の救済及び防止 (4) その他、他の課に属せざる社会事業	} 内務省社会局第一課
第二課	(1) 児童保護 (2) 救済組合及び小資融通施設 (3) 民力涵養 (4) 社会教化事業	
保険課	(1) 健康保険 (2) その他社会保険	農商務省工務局労働課 逓信省艦船局（船員保険）

副田 2007、p.435.

資料出所は池田信「労使協調政策の形成」『日本労働協会雑誌』226号、1978年、p.16

内務省と農商務省

1919年にジュネーブ条約が締結され、ILO（国際労働機関）が設置された。これに合わせて労働に関連する事項を扱う内務省警保局や農商務省工務局⁵⁾から中堅若手官僚がジュネーブに派遣され労働問題に対する理解を深めた。内務省警保局で1920年に労働組合法案を作った中心人物は南原繁であるが、彼は、内務省のこの進歩的姿勢の理由を、前田多門ら中堅官僚がILOに出張し学んだからであるとしている（『内務省史』第三巻、p.394）。

このときの労働組合法案は成立に至らず、社会局ができてからも、農商務省より社会局に移った労働官僚の手により1925年、29年の二度にわたり原案が発表されている。政府はこれらの案をもとに議院に法案を提出したが、審議未了に追い込まれた。労働組合法は結局、戦前

は日の目を見ることなく終わった（副田 2007、pp.461-2）。

警保局の法案、社会局の法案ともに、労働組合をあるがままに法認し、届出主義をとり、労働者に団結権を認めるというもので、組合員であるという理由での解雇は禁止されており、労働組合が争議をしても賠償責任を問わない免責規定も設けられていた（副田 2007、p.462）。こうした当時としては進歩的な提案は、産業に関わる農商務省、軍工廠を持つ陸海軍、加えて資本家が全般に猛反対した。農商務省と社会局の関係をこのことから考えると、農商務省幹部は産業政策の観点からこれに反対し、省内で労働行政に取り組んだ官僚たちは、幹部の国際労働運動に対する無知、労働法制の整備に対する無関心に反発し、内務省に所管を移し自らも移ることを考えたように思える。そうだとすると、農商務省幹部にとっては、対処に困った労働行政を法制局の提案を奇貨として人員ごと放り出したという解釈も可能かと思える。

同様の構図が社会保険についても見えるようである。内務省衛生局技師であった後藤新平が欧州留学から帰国し 1892 年に衛生局長となっているが、保険行政の始まりは、彼の欧州での見聞に基づいた疾病保険制度の創設に関する建言である（笠原・小島、p.69）。20 世紀に入って農商務省が工場法とともに疾病保険法を研究課題とした。第一次世界大戦後のインフレやコメ騒動などの社会不安に対応して、1920 年、野党の憲政会が労働者疾病保険法案を議会に提出するなどの動きがあったが（この法案は審議未了で廃案）、政府の側もその必要を認め、農商務省工務局に労働課を設置し健康保険法案の立案を行わせることになった。

保険行政の第一人者となっていく清水玄は 1917 年に農商務省に入省し、21 年、欧米諸国に出張し疾病保険制度の研究を行うことを命じられた。政治的事情から（高橋是清農商務相が議会で健康保険法を早急に作ると答弁した）法案作成作業は清水の帰国前に行われることになったが、法の成立・交付の直前に帰国した彼は、新設の社会局に移り施行の準備にあたった（『内務省史』第三巻、pp.473-4）⁶⁾。

もとは医療に関わるところで衛生局がこれを考えてきたということもあるし、医師、医師会との関係を整理していかなければならないということもあったから、労働行政とは違い、農商務省がこれを所管するについては多少無理があったことは否めず、これを、内務省社会局を、保険を扱うことも含めて外局に格上げしてそこに移したことについては自然であるとも考えられる。ただ、外形的には、農商務省は所管していた行政分野を人員ごと内務省に奪われた形になっており、「奪われた」対象となった元農商務省官僚たちはむしろ喜んで内務省に移り、その後、その分野で大いに手腕をふるうことができたということになっているようにも見える。

いずれにせよ、農商務省から労働行政や健康保険行政を、外局に格上げする社会局に移管した折には、農商務省内に当時、悲憤慷慨の声が聞かれ、新聞なども内務省の勝利と書きたてたようなので、両省の対立の気分があったことは間違いないだろう（百瀬 2001、p.163）。

しかし、ILO の設立など世界的に労働問題の認識が改められていった時期に、農商務省幹部の考え方は組合不要論や組合規制・取り締まりに傾いており、ILO 設立の動きに合わせて海外出張して労働問題への理解を深めた中堅・若手官僚の意識との間にはかなりの懸隔があったと思われる。このときに農商務省から社会局に移動した北岡寿逸は「農商務省当局の従来の方

な態度が改められない限り、労働問題の健全なる扱いのためには、農商務省の労働問題に関する権限は内務省に移管したほうが良いという意見が、省内純理派の人達のうちに唱えられていた」（『内務省外史』 pp.141-2）としている⁷⁾。

あくまで産業政策の推進を第一義に掲げて労働側を敵視する気分の強かった農商務省、特に工務局に比べれば、当時の内務省はよほど進歩的であったと見ることができるだろう。健康保険法案についても上述の政治的事情から急いで立案・議会通過を図ったこともあり、重要事項の多くが施行勅令に譲られていたという状況で、農商務省内に熱心な空気は感じられない⁸⁾。農商務省の官僚でありながら、欧州で第一次世界大戦後のあらたな積極国家、積極行政に結びついていく諸制度を学んだ者たちが、農商務省に居づらさを感じても不思議ではない。

内務省社会局は社会事業を扱う局として生まれ、これを充実させてきたが、1920年代に他省の職掌、主として農商務省が取り扱ってきた労働行政、社会保険行政を取り込んでいくことで拡充した。副田義也はこうした内務官僚の仕事を以下のように評価している。「当時のかれらが識るはずもなかった言葉として、福祉国家、社会保障、国民皆年金皆保険体制などがある。・・・社会局の内務官僚の業績は、社会保険制度に属する医療保険の有力な一部や労働災害補償保険の原型の形成であり、社会保障制度の発端を創出し、一九五〇年代に明瞭に自覚されることになる福祉国家や国民皆年金皆保険体制への歩みをはじめたということであった。」（副田2007、p.470）厚生省の登場以前の、内務省社会局に戦後福祉国家の礎を見ているのである。

厚生省の発足

厚生省の誕生は1938年のことである。日中戦争、戦時体制と関連して議論されることもあり、そのこと自体は誤りではないが、もっぱら戦争遂行のために厚生省を作ったとするのは、やや一面的にすぎる評価かとも思われる。戦争自体も総力戦⁹⁾の時代となり、国家の在り方が変容を迎えていた時代に際会していたというとらえ方をすべきであろう¹⁰⁾。

内務省社会局や衛生局において、独立して新省を設立するという議論が1920年代より行われていたということだが（それぞれ、社会省案、衛生省案と呼ばれる、『厚生省五十年史』、p.341、『内務省史』第三巻、p.223）、アジェンダとして浮上させたのは軍部、具体的には当時の軍医総監で、陸軍省医務局長を務めていた小泉親彦の積極的な働きかけによるものである。以下、『厚生省五十年史』の記すところを追ってみよう¹¹⁾。

1936年6月、広田弘毅内閣（内務大臣は潮恵之輔）の陸軍大臣であった寺内寿一が、閣議において徴兵検査不合格者増加についての懸念を表明した¹²⁾。潮内相も広く国民の健康対策に関する調査研究を内閣調査局で行う必要があると発言し、広田首相はこれに応じて内閣調査局に調査を命じ、同局は「衛生行政機構ノ改革ト行政制度ノ改善ヲ断行」すべきであると答申した。これとは別に陸軍省は「再び衛生省設立の急務に就て」という文書を発表した。第一次世界大戦後、欧州諸国では衛生省を設け、国民の体力向上に努めているので、わが国でも各省

の衛生行政に関わる部局を統合した衛生省を設置すべきであるとするものであった。

この間、小泉医務局長は内務省衛生局に働きかけを続け、衛生局の側にも陸軍省と協力して強力な行政機構を作った方がよいという意見が醸成されていった。広田内閣は議会対策を巡り総辞職の余儀なきに至り、衛生行政機構新設の話は一頓挫するが、次の林銑十郎内閣（内務大臣は河原田稼吉）の時、1937年5月、陸軍省から「衛生省案要綱」が提案される。この案は各省から衛生に関わる施策すべてを移管して衛生省を作るというもので、かなり大きな省となる案だった¹³⁾が、衛生局、体力局に重点が置かれ、社会局や保険局の比重は低いものとなっており、小泉医務局長の意向を強く反映したものとされている。この案は内務省を始め各省の反対にあい、陸軍省はあっさりと撤回した¹⁴⁾。

林内閣を襲った近衛文麿内閣（内相は馬場鉄一・末次信正）の時に厚生省は設立される。近衛内閣の組閣にあたって陸軍と近衛の間に約束があったのだといわれる¹⁵⁾。1937年6月、近衛は閣議において「社会保健省」案を提案する。これに対して陸軍省側の案は「保健社会省」案であった。近衛は東京帝国大学文科大学哲学科から、河上肇を慕って京都帝国大学法科大学に移ったといわれており¹⁶⁾、もとより社会政策に対する関心は強かった。近衛の案では労働局を筆頭局に、社会事業局、衛生局、保険局および簡易保険を扱う外局を設けるというもので、陸軍省が執心の体力局は含まれていない。陸軍省案では、むろん、衛生局、体力局が中心で労働局は含まれていない。両者の妥協が図られ、1937年7月、閣議において「保健社会省（仮称）設置要綱」が定められた。新省の名称は陸軍省提案の保健社会省が採られ、陸軍省の体力局、近衛の労働局を共に認め、新省の「設置ノ理由」として「国民ノ健康ヲ増進シ体位ノ向上ヲ図ル」ことを第一義的目的とすることで、近衛の労働局筆頭局案を退けている。

盧溝橋事件（1937年7月7日）が日中間の全面戦争に拡大していく中、保健社会省設立の案件は、一旦は足踏みするが、この戦争拡大が、国民の体位向上を目的とする新省創設の必要性に向けての認識を高め、政府は12月3日、閣議において保健社会省官制案および関係官制案を決定し、ただちに枢密院に諮詢、奏請の手続きをとった。

枢密院では審査委員会を設け、審査を開始、主要な争点は生命保険行政の所管の取り扱いと省の名称であった。保険をすべて新省に集めるとというのが原案だったが、生命保険行政については商工省¹⁷⁾や生命保険会社から反対があり、簡易保険については逓信省からの反対があった¹⁸⁾。原案は新省移管でまとめられていたが、再度、問題となり、原案を撤回して生命保険については商工省に残した。簡易保険は新省の外局、保険院に移すが、長官を逓信省から出すことで妥協が成立した。

新省は「保健社会省」として提案されたのだが、「社会」という語が当時の国内情勢から不適当とする意見や、他省なみの二字にまとめるべきであるとする意見、「保健」が「保険」と紛らわしいとする意見などが出て、書経・左伝にある「正徳利用厚生」から採って「厚生省」を名乗ることに決まった¹⁹⁾。政府はこうした修正を行って、再度、諮詢・奏請手続きをとり、12月24日、枢密院本会議において可決された。1938年1月11日勅令第七号をもって「厚生省官制」、勅令第九号をもって「保険院官制」が公布施行され厚生省は誕生した。

冒頭にも記したように、厚生省は、大臣官房のほか、体力局・衛生局・予防局・社会局・労働局・臨時軍事援護部の5局1部、外局として保険院という体制で出発したが、陸軍省医務局の案と近衛および内務省社会局の案の妥協案で、組織の編成だけを見れば、陸軍省側の案が優勢であるようにも見える。しかし、人事に関しては、内務省は譲らず、逓信省から出した保険院長官を除き、次官・局長はすべて内務官僚が占めた。陸軍省は当然、初代大臣として小泉親彦を押したが、初代大臣は文部大臣兼任の木戸幸一となり、二代目は内務省社会局長官、内務次官を歴任し、初代厚生次官だった広瀬久忠である（副田2007、p.549）。

厚生省と内務省（1）社会局—厚生省の新しさ

ここまで、内務省社会局が農商務省との関係で優位に組織編成を進め、厚生省設立に際しても内務省が陸軍省に対して妥協しつつも優位に組織編成を進め得たという記述を行ってきた。しかし、厚生省の設立は内務省の足元を危うくする。積極国家、積極行政を求める時代が内務省社会局の業務拡大や厚生省の設立を求めてきたのだが、内実は内務官僚が占めたとはいえ²⁰⁾、別の省として厚生省が機能し始めると、「内政における総務省」として内務省が占めていた地位は揺らがざるを得なくなるのである。

そもそも社会局のありよう自体が従来の内務省とは違っていた。副田義也が「二局史観」と「五局史観」について語っているが（副田2007、pp.31-42）、前者が、内務省を警保局・地方局を中心にしようとするもの、後者はこれでは全貌を見ることができないので、神祇局・衛生局・土木局も見なければならぬとするものである。のちに社会局を加えて「六局史観」という語も使っているが（副田2010、p.5）、社会局自体がある種の新しさを有していることが分かる。内務省のもっとも本質的なところは警察と地方行政を押さえた二局であるが、内務省のやってきたことを全般に見ることも大事だ、ということで、この史観を対立するものにとらえる必要はない。その中でも、社会局は現代国家、行政国家の要請に応じて登場した新しい局であることがわかるであろう。

社会局から厚生省へつながっていく流れの濫觴は1917年に地方局内に設置された救護課であったが、この課の設置にも見られる、地方局を中心とする中央・地方の機構整備は明治末年ころより進められ、第一次世界大戦後の事態の急変、行政需要の拡大に間に合ったとされている。特に、「地方改良事業」は雑多な内容を含むものではあったが、従来の内務省の受け身の在り方から一歩踏み出したものだとされる。

1918年の米騒動に始まる社会不安、1919年の第一回メーデー開催に象徴される労働運動の画期などを受け、「政治・行政の姿勢は、いきおい改めざるを得ず、明治時代のようにどちらかという国民生活不関与ともいえるような態度はとうていとり得ない」こととなり、「内務省の施策は、なんらかの改変を加えられなければならない情勢」であった。「内務行政は、いわば監督行政としての色彩が濃厚であり、受身に真にやむを得ないものだけをとりあげる建前であり、各種施策そのものはつとめて地方に任せるとするのが一般の態度であった」²¹⁾が、

「地方改良事業の提唱は、そのような態度から一步をふみ出したものであり・・・いわば積極的な行政への意図を包蔵したものであった」とされるのである（『内務省史』第三卷、pp.361-3）。

第一次世界大戦の終結は戦争による好景気を終わらせ、不況の時代に突入していくことを意味した。好況が諸問題の表面化を押さえていたのだが、戦争による物価騰貴と戦後の反動不況が一挙に問題を表面化させたことになる。内務省は救護課設置の翌年に救済事業調査会を設置し、これを継いだ社会事業調査会を足場に、各種施策²²⁾を次々と実施していくこととなった。

セオドア・ロウイ (Theodor J. Lowi) は、「権力の競技場 (Arenas of Power)」と呼ばれる一連の議論²³⁾の中で「再分配政策」について語り、これは統治権力 (正統性を有する強制を行う政府・国家) が「個別の行為に対して」強制を行う (つまり、社会・市場が先に行為を行った後、ルール違反に対しては処罰を行い、社会的自動調節の結果に対して公共政策としての承認を与える) のではなく、「行為の環境を通じて」強制を行うものであるとした。つまり、統治権力が社会に先行してアクションを起こし、社会アクターに付いて来させる政策であるとしたのである。ロウイが「分配政策」および「規制政策」と呼んだものは、いずれも国家が社会の側にイニシアティブを認め、社会の行動をまって動き始めるものであったが、そういうレッセフェールの消極国家のあり方がうまくいかない、あるいは、かえって不正義を生み出すという認識が生まれたことが、国家がイニシアティブを握る再分配政策を生んだとしているのである。

内務省内に生まれた新しい政策、内務省社会局が体現していた新しい一連の政策はまさにこれであった。労働に関わる制度設計や労働をめぐる行政は、近代市民法のとらえ方、すなわち、人々を抽象的な市民ととらえ、市民個々の間の契約により物事は決められていくという考え方では現代の課題に答えられないとする考えから生まれた。賃金鉄則にさらされる労働者と使用者とは対等ではなく、そこから踏み込んで労働者に団結権や団体交渉権を認めなければ正義は実現しないという考え方に立たねばならないという認識から生まれたのである。法の下に平等な市民が構成する社会や市場に多くをゆだねればよいという考え方から、国家が人々の属性を問い、形式的平等の線から一步を踏み出した政策を実現しようとした、ということである。社会福祉に関わっても、慈善の線から一步を踏み出し、積極的に人々の救済に関わる国策を展開し始めたということがいえる²⁴⁾。

これはひとり日本の事情に限られる話でないことは言うまでもない。近代国家の省編成はフランスに範を求め、およそ古典的五省 (マインツ、p.24) と呼ばれる財務、外務、内務、軍務、法務の各省を持つことで出発し、社会的機能、経済的機能の側面に行政の任務が拡大することで、新たな省が設置されていくことになっている。このことは省の組織的変遷を追うだけでも明らかだが、省別の予算を追うことによってもあつげられる (後、p.95-108)。こうした世界的な行政国家化の流れの中に日本の厚生省誕生も位置付けられる。その際に、個別の政策内容を専管する省ができていくということが、内務省の在り方を問うことになった。厚生省が設立されたとき地方局行政課長であった古井喜実が内務省のレーズン・デートルが問われてい

るとして著した論文が興味深い²⁵⁾。以下、節を改めて、内務省のエリート中のエリートが厚生省設立を機に抱いた、内務省の将来についての危機感とその対処法について記していく。

厚生省と内務省 (2) 内務省の凋落

黒澤良の『内務省の政治史』に依拠して、この古井論文の行論を簡単に紹介する（黒澤、pp.167-80）。古井は厚生省設置を「国家任務の増大に伴ふ行政領域の拡大に伴つて起る必然」と捉えつつも、「行政各部署の分化対立」を危惧する。拡大分化の一方で「統合の目的の為に、総務的、統制的、調整的行政機能及之に必ずべき行政機構」が必要とされるが、「近來の傾向」は、これを内務省ではなく、内閣に付属させる方策ばかり議論していると批判した。諸行政の総括を内務省ではなく、内閣直属の企画院で行うべきだとする議論が行われ、文官の人事を総理大臣直属の内閣人事局で行うべきであるとする議論²⁶⁾が行われていることを危惧したのである。

厚生省設置につながった衛生省案は陸軍省医務局が作成し、陸海軍共同の行政機構改革案要綱が広田首相に提出されたところから来ているが、この中で内務省からの分離独立が提起されたのは衛生局、社会局にとどまらず、神社局の文部省への統合、内務省土木局の港湾、河川、道路といった行政部門を新設の交通省に移管する構想も含まれていた。古井も、内務省の所管行政を「密接付加離の関係があるものではない」と告白する。吉富重夫が『行政機構改革論』（1941）で予想したように（黒澤、p.20）、「固有の行政事務」を持たない内務省は、国家の発展とともに必然的に分化、または「発展的に解消」する危機にさらされていたのである。

そういう意味では、厚生省は他省以上に、内務省の「内政における総務省」の地位を脅かしたことになる。厚生省分立は内務省行政の縮小により地位を脅かしただけでなく、彼らが専管の政策領域を持つ政策の専門家であったことはもとより、内務官僚から出ていたために地方行政の専門家、すなわち中央・地方を通じての政策執行の専門家でもあったから、内務官僚に替わりうる専門家として見られたからである。朝日新聞は1938年1月12日付社説で「厚生省の事務ほど地方行政に関係密接なのはなく、府県庁の各部課にわたりて協力統制を保つ必要あるのは、むしろ本家の内務省（今後の）以上といはねばならぬが、それに拘らず、地方官の人事行政が依然内務大臣によって専管され、厚生省が出来ても地方に睨みが利かず、人事上の融通が付き難くなるならば、行政能率上の損失は大きいとみななければならぬ。／ 従来でも地方長官の身分を内相が専管するのは不合理であったが、今後は一層それが顕著となるであらう。」としている²⁷⁾（東京朝日新聞社説 1938.1.12、『厚生省五十年史』、p.399）

1935年に地方官官制が改正され、府県は内務部、学務部、警察部の三部制から総務部、学務部、経済部、警察部の四部制に移行したが、依然、各部長に就任するのは内務官僚であり、特に新設された経済部は内務部所管だった農工水産関係と土木関係を所管することとなり、土木関係はともかく、農政や経済については、専門知識を持たない内務官僚よりも専門家たる農林省・商工省から部長を出すべきだという主張が行われた。また、従来から学務部に文部省か

ら部長をという声もあり、内務省に対する攻勢は強まっていた（黒澤、p.171）。

これに対する古井の結論は、「内政における総務省から地方行政の総務省へ」というものであり、個々の政策内容は譲り渡しても、地方行政を統括する地位は譲らないというものであった。こうした方針転換が諸省の地方出先機関に難色を示し、農会や産業組合を取り込んでいこうとする農林省の動きに反発²⁸⁾し、翼賛運動が進展する中、従来無視してきた部落会を法制化して自らの掌中に収め、翼賛体制をも内務省の地方行政ラインに乗せるよう腐心した一連の動きだった。このことが後になってGHQから、全体主義に手を貸したとみられ内務省解体の遠因となっていく（黒澤、pp.194-215）。

「内政における総務省」というのは、地方長官、地方庁（府県）幹部の人事を中核に集権体制を維持し、これを通じて内政全般を統括してきた省であるという内務官僚の自負をもって語られた自称である。しかし、他方では、市川喜崇や黒澤良の克明な研究（市川、黒澤）が明らかにしてきたように、個々の政策について集権的に統一を図ってきたわけではないし、そういう必要もさまで強くはなかったという実態も有していた。現代国家が個々の行政分野で機能的集権化を求めようになってきたときに、従来の内務省の地方の押さえ方は通用しなくなるのである。この圧力は、個々の個別行政を推進する各省から加えられる。農商務省、のちに農林省、商工省が府県の経済部長ポストを求めたり、文部省が学務部長ポストを要求したりするのは、それぞれの個々の行政分野がその専門家を必要とするほどに内実が強化され、その個々の分野で機能的集権化が求められ始めたのだという証しに他ならない。この戦列に内務省から分かれて中央地方関係の法制・手続きを熟知し、さらには専管する領域の専門知識をも有する厚生官僚たちが加わり、内務省の地方支配はその足元から揺らいでいくのである。

戦後の厚生省

最後に戦後の厚生省について簡単に触れ、本稿を閉じたい。アメリカの日本占領統治の初期の基本方針を定めた文書が「降伏後における米国の初期の対日方針（SWNCC150/4）」というものだが、この中に、「最高司令官は、天皇を含む日本政府諸機関を通じて権限を行使する」と記されたことにより、「究極の目的（非軍事化と民主化）」に反しない限りにおいて、間接統治の道具として官僚制が生き残ることが明らかになった²⁹⁾。逆にいえば、非軍事化と民主化にとって邪魔になる省として陸軍省、海軍省、および内務省は整理されることになったのである。

内務省は先に記したように、戦時体制の進行の中、内務省不要論の圧力に抗して、他省や大政翼賛会の運動が内務省の地方行政ルート以外の集権方策を立ててくる中、これを自らの地方行政ルートに取り戻すことで抵抗していた。翼賛会の支部長を師団長会議の支持を獲得することにより地方長官（知事）兼任で確保したことなどが一例である。こうした、いわば弱さゆえの頑張りが内務省に過酷な運命を強いることになった。また、連邦制をとってきたアメリカ人たちに「地方行政の総務省」と言っても、通じなかったということも言える。

厚生省は生き残った。当初、陸海軍省から引き継いだ復員業務などが大きかったが、戦後福祉国家の建設にあたり、占領軍の力を借りてのことではあるが、戦前より蓄積した政策力量が発揮されていく。

労働省の独立については、片山内閣に触れなければならない。むろん、占領軍の意向として、民主化を象徴するものとしての労働運動の推進があり、マッカーサーの五大改革指令でも触れられていることは周知のことであろう。また、アメリカにおいては労働省と保健教育福祉省は全く別の省で労働省のほうが古い歴史を有しており、衛生、福祉を所管する省は教育をも所管する整理となっている。労働省の分離は彼らにとっても理解しやすいものであったと言える。

1945年段階で、労働組合法案を立案する過程で労務法制審議会が独立の労働行政機構の必要性を論じている。吉田内閣は1946年5月の閣議で「労働省設置に関する件」を了解した。吉田内閣のもとで独立の省とするか、厚生省の外局としての労働庁とするか、などが論じられたが、GHQとの調整がつかず進まなかった。

1947年5月、片山内閣が成立し、片山首相が労働省設置を公約として掲げた。初代労働大臣とするべく入閣させた米窪満亮国務大臣のもと、準備を進め、47年9月、労働省が設置の運びとなった。厚生省からは労政局、職業安定局、労働基準局が移管されるとともに、新たに婦人少年局、労働統計調査局が設置された（『厚生省五十年史』、pp.929-931）。

注

- 1) 通信省簡易保険局をこちらに移したが、調整の結果、外局を設けて長官を通信省から迎えることになった。この業務は1942年、通信省に戻している（鍾、p.70）
- 2) 「福祉」という訳語がいつからこの意味で使われるようになったか、誰がこの使い方を始めたのか、については諸説があるが定まったところはないようだ。これについては百瀬2002が詳細にセマンティックな研究を行っている。
- 3) 当時は「社会」という語が社会主義を連想させるため忌避され、社会事業に替わり「民力涵養」という語が用いられており、課の名称となるのも容易ではなかったと、その頃、救護課の事務官であった川西實三は述懐している（『内務省史』第三卷、p.364）。
- 4) 戦後、議院法制局と区別する必要が生じたので内閣法制局と呼ばれるようになったが、内閣直属の、法案の審査等、法制一般に関する事務を行う権威ある機関である。
- 5) 言うまでもなく、警保局は治安上の関心から、工務局は産業政策上の関心から労働問題に注目していたのである。
- 6) 『内務省史』の保険行政についての記述は清水玄によるものである（副田2007、p.471）。
- 7) 北岡も清水とともに『内務省史』第三卷、第一部、第八章「社会行政」の執筆者に名を連ねている（『内務省史』第四卷、pp.304-5）。
- 8) 清水の筆致は淡々としていて、「専管の労働課の設置以来わずかに一年有余にして、この重要な法典の誕生をみたわけであるが、当局の労働問題への関心もさることながら、この法案自体に対しては、議会においてもほとんど議論がなく、世上の関心も乏しかった」と記すのみである（『内務省史』第三

- 卷、p.471)。
- 9) 言うまでもなく、この「総力戦」という語を世に広く知らしめたのはルーデンドルフ (Ludendorff, Erich Friedrich Wilhelm) である。第一次世界大戦の進展とともに戦争指導の実権を握り、ついにはルーデンドルフ独裁と呼ばれるような政戦一体の体制を指揮した彼の経験と過剰な思い込みを詰め込んだ書籍として『総力戦論 (Der Totale Krieg)』(1935)は書かれた。むろん、国力のすべてを傾注して戦わねばならないものに戦争自体が変化してきたことを指すのだとすれば、総力戦の時代は20世紀とともに始まったということになる。
 - 10) 福祉国家形成の時期がここにあるとするなら、この時期は戦後の占領期と連続的にとらえられる。鍾、市川、参照。
 - 11) 以下、特にことわらない限り、本節の厚生省設立の経緯については『厚生省五十年史』pp.341-3によるものである。
 - 12) 近年の壮丁の体位が低下しており、徴兵検査不合格者が増えている、結核および近視の増加が著しい、と語っているのだが、当時の統計を精査した研究によれば、これは必ずしも正しいとは言えないとされている。体位は全般に向上しており、結核や近視による不合格者が一定いるのは確かだが、その時に特に多くなったとは言えず、不合格者の増加は、むしろ、体位向上と軍縮による精兵主義からくる合格基準のかさ上げによるものであったとする研究報告がなされている (副田 2007, p.551-2)。
 - 13) 『厚生省五十年史』pp.378-9に全容が図示されている。
 - 14) 新省設立の議論の浸透が主目的だったという解説がなされている (『厚生省五十年史』、p.342, 377)。
 - 15) 軍部大臣現役武官制は広田内閣の時に復活していた。
 - 16) 岡義武『近衛文磨―「運命」の政治家―』、岩波新書、1972年、pp.7-9。
 - 17) 1925年に農商務省は農林省と商工省に分かれた。
 - 18) 簡易保険の移管については内務省社会局の側も業務の性格の違いから反対であるとしていた。先にも触れたが、1942年に旧に復しており、自分たちの考えが正しかったと清水は誇らしげに記している (『内務省史』第三卷、p.400)。
 - 19) 枢密顧問官であった南弘の提案による (『内務省史』第三卷、p.225)。
 - 20) 内務官僚は地方長官 (知事) となることを目標に据えるものが多く (そういうメンタリティを持つエリートが他の省ではなく内務省を目指したということだが)、厚生省に出ることを嫌う空気がないわけではなかった。そこで、両省間の人事交流を行うことを明示して厚生省に人を送り出したのだという (『厚生省五十年史』、p.395, pp.398-9)。
 - 21) 府県幹部として内務官僚を送り込みはするが、財政については地方税で賄う構造だったので、この態度はやむを得なかった。財政調整の仕組みが整うのは1940年、地方分与税が設けられて以降のことである (市川、pp.125-33)。産業化の進展に伴って財政の地域間格差が拡大したこと、さまざまな形で個別政策の集権的实施を行わねばならなくなってきたことが、中央からの地方への補助金の増額と一般財源の財政調整制度を必要としたのである。
 - 22) 簡易食堂、共同宿泊所、共同浴場、公設市場、公益質屋、簡易住宅などである (『内務省史』第三卷、p.364)。
 - 23) 拙論「政策過程モデルの検討」、p.68 (『政策科学』2巻1号、1994年、pp.67-81) 参照。
 - 24) 灘尾弘吉がインタビューに答えて、社会局第二部にあった福利課の事業について「恐らく大戦 (第一次世界大戦のこと：引用者注) 後の産物として、貧困問題にたいして、単なる救済でなくもっと積極面を、経済的な面をやれというので、公益市場とか公益浴場とか公設質屋とか、それから住宅、そういうやや積極的な、あるいは防貧的な方面の仕事を福利課に担当させるということでやったのじゃないで

厚生労働省はどういう省か（佐藤）

- しょうか」と語っている（吉田・一番ヶ瀬、p.292）。
- 25) 古井喜実「行政機構改革の一問題としての内務省の将来」、『自治研究』第十四卷五号、pp.23-34。
- 26) 内務大臣を交えない大蔵・通信・鉄道・文部の各大臣による四相会議で決めた（黒澤、p.170）。
- 27) 実際に厚生省は本省出先機関を作ったり、従来の内務省人事の枠内に収まるところについても、政策の専門家を養成して送り込んだりしている。典型的には衛生局の影響の強い保健所が挙げられるし、これとやや紛らわしい呼称であるが健康保険が立ち上がった当初は健康保険署を道府県に設けた。この業務はやがて道府県警察部に引き取られていくが、そののちも、この業務を担ったのは警察官ではなく厚生省が育成した専門家たちである。
- 28) 農林省は1932年より農山漁村経済更生運動を展開しているが、市町村ではなく、帝国農会と産業組合という農林省系の二つの全国組織を活用した。末端では部落単位に農事実行組合が整備された。当時農林大臣を内務省出身で省内にも人望の厚い後藤文夫が務めており、内務省はこれを助けたのであるが、農林省の政策についての地方実施組織が「村長が浮いている」と言われるように、内務省が押さえていた地方行政組織をバイパスして整備されていった。これに手を貸してしまったことに気付いた内務省は、農村自治制度改正要綱を作成するなどして、権限を取り戻すべく大汗をかくことになるのである（黒澤、pp.187-94）。
- 29) 間接統治が明示されるのはポツダム宣言受諾を受けての修正を反映したSWNCC150/3以降である。五百旗頭真『米国の日本占領政策』下、中央公論社、1985年、pp.253-4、参照。SWNCC（スウィンクと発音する）とは国務・陸海軍三省調整委員会（State, War, Navy, Coordinating Committee）の縮約形である。

参考文献

- 市川喜崇『日本の中央—地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社、2012年
- 後房雄「行政の任務」、福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』、第二部第四章、pp.89-120
- 笠原英彦・小島和貴「医療政策の形成と展開」、大山耕輔監修、笠原英彦・桑原英明編著、『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房、2013年、pp.65-83。
- 黒澤良『内務省の政治史 集権国家の変容』藤原書店、2013年
- 鍾家新『日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」』ミネルヴァ書房、1998年
- 副田義也『内務省の社会史』東京大学出版会、2007年
- 同編『内務省の歴史社会学』東京大学出版会、2010年
- 百瀬孝『内務省 名門官庁はなぜ解体されたか』PHP研究所（PHP新書）、2001年
- 同『「社会福祉」の成立—解釈の変遷と定着過程—』ミネルヴァ書房、2002年
- 吉田久一・一番ヶ瀬康子編『昭和社會事業史への証言』ドメス出版、1982年
- レナター・マインツ（片岡寛光監修、縣公一郎訳）『行政の機能と構造—ドイツ行政社会学』成文堂、1986年
- 大霞会編『内務省史』原書房、1971年
- 大霞会編『内務省外史』地方財務協会、1977年
- 厚生省五十年史編集委員会『厚生省五十年史』中央法規、1988年
- 自治大学校編『戦後自治史』自治大学校、1960年～

