

簡易生命保険の設立過程

伊藤 真利子

はじめに

簡易生命保険は、日本の労働者や低所得層の生活安定を目的に、戦前期社会政策の要として位置づけられ発足した官営保険制度である。その歴史は、1916年10月1日に「簡易生命保険法」が施行され、通信省が事業に着手したことに始まる。当初は、通信省の為替貯金局内の保険部が事務を担当したが、1920年の「簡易保険局官制」制定により簡易保険局が新設され、専管体制が整備された。さらに、1921年4月の「簡易生命保険特別会計法」改正によって簡易保険余剰金の運用が開始され、積立金編入前の余剰資金を一時的に大蔵省預金部に預け入れる仕組みが導入された。

簡易生命保険および郵便年金は、近代郵便の発足とともに、郵便貯金とならぶ事業として、前島密によってイギリスの郵便局保険・年金を参考として構想された。しかし、郵便貯金が1875年に出発したのに対し、簡易生命保険の実現は、1916年の第2次大隈重信内閣まで遅れた。この初期構想から実現までの時間の遷延は、業態間の違いに加え、簡易生命保険の政策目的と運営形態に固有の歴史的条件を与えることになった。大隈首相は、簡易生命保険を当時課題とされるようになってきていた社会政策の一環に位置づけ、今後構想されるであろうドイツ型の強制加入・拠出型小口労働者保険への道を拓くものと位置づけたのである。

同時期、プロイセン・ドイツ型社会保険（ビスマルク型労働保険の展開）は、ドイツにおける「社会国家」形成の機軸として整備されつつあり、第1次世界大戦の敗戦後、最初の福祉国家であるヴァイマル共和国へと継承されていった。大隈の政策意図には、第1次世界大戦前に胎動し、両大戦間期に欧米先進国で進展し、第2次世界大戦後には一つのレジームとなっていった社会政策—福祉国家化の世界的潮流を展望していた側面が認められる。このような意味での社会政策という理念こそが、通信—郵政金融二事業に一括されながらも、明治期以来の郵便貯金とは異なる位置づけと運用形態を簡易生命保険に与えることになったのである¹⁾。

本稿では、以上の課題を前提に、制度史的観点から①通信省による簡易生命保険構想と準備

1 ドイツの社会国家化については、福澤直樹『ドイツ社会保険史—社会国家の形成と展開』（名古屋大学出版会、2012年）が詳しい。また、社会政策と簡易生命保険の成立については、迎由理男「簡易生命保険の成立と展開」（渋谷隆一編『大正期日本金融制度政策史』早稲田大学出版部、1987年、100-131頁）がある。同論文では、社会政策としての簡易生命保険設立を帝国主義段階の政策と位置づけ、社会政策本来の目的である労働者保険の「繋ぎ」の役割に過ぎなかったと評価している。金澤史男「戦間期における簡保資金の地方財政融資」（金澤史男『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社、2010年）も、簡易保険を官独占とする論理として社会政策が前面に打ち出され、社会下層に簡易保険を提供すること自体に社会政策的意義が見出され、労働保険を念頭におくことで本格的な社会政策の前提としての位置づけが与えられたと評価しつつも、低利で「公共的事業慈善救済の事業」に融資を行なうことが社会政策の内容とされることとなり、政策理念が緩められたとしている。これらの政策評価については、戦後福祉国家化の観点から、拙論「高度成長期財投計画における簡保資金の特徴と性格—財政投融資にとって簡易生命保険とは何であったのか」（『郵政博物館研究紀要』第16号、通信文化協会博物館部、2025年、42-63頁）において一応の整理を行なっているので参照されたい。

過程を跡づけるとともに、②簡易生命保険の運用形態に大きな影響を及ぼした大蔵省預金部の成立事情と預金部改革問題に触れ、③簡易生命保険の制度としての設立までを対象とする。

1 簡易生命保険の構想と準備

簡易生命保険の萌芽は、1875年に前島密がイギリスの官営の郵便局保険を参考に、官営生命保険事業を構想したことにより、日本における近代郵便制度の発足と歩調を合わせられた。モデルとなったイギリスにおいても郵便局保険が開設されたのは1865年であり、そこに前島の課題意識の先進性を見出すことができる。近世においては、村落や同業者組合、宗門などを単位とする相互扶助組織が展開していた。金銭の融通についても、頼母子や無尽が組成されるなど、共済組合による前近代的な組織が多層に発展していた。近代に入ると、これらの組織はいわゆる庶民金融機関（のちの相互銀行）として存続し、協同組合形式へと再編されていった。しかし、その活動はあくまで地域的、局所的な範囲にとどまる。これに対し、近代国民国家の成立とは、地域コミュニティや同業者に限定されないかたちで、国民全体の生命と財産を一定の範囲と条件の下で法的に保障する体制の構築を意味する。

明治維新という統治の変革—国民国家形成の社会変革を通じ、それまで日本社会を支えてきた扶助のシステム（自助・共助・公助）は、大きく揺らいだ。農業の商品経済化や工業化の進展によって、人びとの関わりや働きかたも大きく変化していく。このような変化の出発点で、早くから官営による保険・年金事業を構想したという点が前島の先見性であった。さらに、前島が自ら整備に携わった近世の駅通制を基盤とし、それを近代化した郵便局網を通じて国民に遍く相互扶助の施設を提供し、社会の安定と個人の安寧を維持しようとした発想は、「恒産なきものに恒心なし」という郵便貯金創業の理念とも通底していた。もっとも、郵便局による年金・保険事業には、郵便や貯金とは異なるいくつかの難問が存在していた。すでに述べたように、イギリスの郵便局で同事業が開始されたのは1865年であり、日本では明治維新のわずか3年前のことである。つまり、前島は最新の知識をもってその導入を構想していたことになる。イギリスの郵便年金・保険が抱えることになる問題点は日本でも生じていくが、構想の初期段階でそれが十分に意識されていたとはいえない。むしろそうした問題を十分に意識していなかったからこそ、大胆に構想を打ち出すことができたともいえよう。

前島の郵便保険・年金構想は、正確な死亡率統計の欠如や事業成否への懸念から当面実施が見送られることになり、1875年に郵便貯金のみが開始された。明治維新から日も浅い当時の日本には、直ちにその実施に着手しうる政策主体・知識・技術は整っておらず、そもそも欧州で本来対象として想定されていたような社会的基盤である近代的産業労働者層やその婚姻家族・世代の「再生産」もまだ形成されていなかったのである。当面日本における「自助—共助」の機構は、前時代から継続した前近代的共済組織や保険類似会社によって、さらに明治期の企業勃興を背景に次々と設立された民間生命保険会社によって担われていくことになった。

保険事業を成立させるためには、近代的保険に関する知識の獲得、ノウハウの蓄積、そして保険思想の普及が不可欠であった。その嚆矢となったのが、1867年に刊行された福澤諭吉の『西洋旅案内』（1867年）の刊行である。福澤は、同書において「災難請合」、「生涯請合」という言語を用いて損害保険と生命保険を紹介した。明治維新後、福澤は三菱および慶應義塾関係者の賛同を得て、1880年に株式会社組織の明治生命保険会社の創立に尽力した。同年には、安田善次郎らによって共済五百名社（のちの安田生命保険相互会社）が設立されている。このように、株式会社方式と相互会社方式との2つの系譜をもつ保険会社が、同じ1880年に出揃った。

明治生命は、イギリスの生命表を用い、イギリス型の生命保険事業を目指した点で、その後の保険業全体に大きな影響を与えた。1888年には、帝国生命保険会社（のちの朝日生命保険相互会社）が設立され、生命保険業における競争が本格化していく。翌1889年には鴻池善右衛門を無給の社長に迎え、関西を拠点とする日本生命保険相互会社が設立された。同社は、イギリスの生命表を用いず、東京帝国大学教授・藤澤利喜太郎に依頼し、日本国民の死亡統計にもとづく独自の死亡生残表（藤澤第2表）を新たに作成して用いる方針を採った²⁾。日本における生命保険事業は、まずは民間資本によって開始されたのである。

以上に見てきたのは、「旧商法」（1890年）成立以前に設立された近代的保険会社であるが、1899年の商法改正を経て、1900年には「保険業法」が施行された。1902年には、保険業を所管する農商務省で同法の起草に携わった矢野恒太によって第一生命保険相互会社が設立され、さらに1904年には、福澤諭吉の門下生で、慶應義塾で教鞭もとった門野幾之進によって千代田生命保険相互会社が設立された。こうして、任意保険にもとづく近代的民間保険事業に、いわゆる「五大生命保険会社」が揃うことになる。この間、近世に起源をもつ各種の共済的あるいは営利的な類似保険も濫設されたが、松方デフレ、日清戦後恐慌、日露戦後恐慌といった景気変動の中で、激しい競争と相次ぐ破綻を通じ、淘汰が進んでいった。

その中であって、上述の株式会社および総合会社方式による近代的保険会社が経営基盤を確立しえたのは、欧米の新知識を早期に導入したことに加え、明治維新後に登場した有力実業家の資産を信用の基礎においたからであった。またその市場対象についても、社会上層に絞込んだことによるものであった。大口の保険契約と高額な保険料設定により、保険加入者は高級官僚や会社役員など、企業勃興に台頭した「中産階級」の中でも特に所得上層以上に限定されていたのである。当然ながら、下級吏員・雇員や企業の下級管理職、労働者・職工、各種雑業に従事する庶民、および中下総農民（当時の言葉でいう「中等以下零細層」）にとって、これらの保険商品は手が届かないものであったし、あるいは、その多くはそもそも近代保険に関する基本的知識すら持ち合わせていなかった。

以上のように民間生命保険会社は、主として所得上層層や資産家を対象としており、一般庶民を対象とする近代的生命保険事業はいまだ存在していなかった。1894年の日清戦争後には第2次企業勃興が起きるが、生命保険会社の乱立は信用問題を招き、生命保険事業の発展をかえって阻害する局面も生じた。他方、産業革命に伴う労働者層の形成や物価高騰は労働問題を勃発させ、政府はその対応を迫られるようになっていく。このような状況の下、1881年の「明治14年の政変」により、前島密は大隈重信とともに下野する。1885年、内閣制度の創設により成立した第1次伊藤博文内閣の下で榎本武揚通信大臣の懇請により一時は通信次官に復帰したものの、1889年の黒田清隆内閣成立の後、再び退官した。これにより前島の保険・年金構想は終わったかに見えたが、逓信省内部には、これをなお重要課題として引き継ぐ官僚が存在した。その代表格が下村宏であった。

下村は、東京帝国大学を卒業後、逓信官僚であった父・下村房次郎の後を追って逓信省に入省し、早くからベルギーに留学して郵便貯金の研究を進めるとともに、各国の生命保険・年金の資料を収集した。その後逓信省内部における簡易生命保険創設で主導的役割を担っていくことになる。1898年の下村の入省時には、逓信省郵便局において郵便保険制度の調査が開始されたことから、下村のベルギー留学時の保険研究も、その一環として位置づけられる。1899年には、日本の生命保険事業に科学的基礎づけを与えた藤澤利喜太郎が逓信省の講話において、中

2 『日本生命七十年史—1889-1959』日本生命保険相互会社、1963年、14頁。

間階級を保護する手段として郵便局を活用した無審査・定額型の郵便保険の必要性を進言した⁽³⁾。この提案によって、郵便局を通じて庶民向けに簡易保険を提供する構想が、保険数理・保険知識の側から明確な支持を得ることになったのである。

一方、政府の側でも変化が生じていた。第2次企業勃興を背景に、近代的労働者層が形成されつつあることに着目した第2次松方正義内閣は、郵便生命保険・年金の開設を構想し、1900年に策定中であった「郵便貯金法案」に郵便生命保険および郵便年金を盛り込む方針を打ち出した。しかし、広範な国民に関する基礎データの不備に加え、保険事業を所管する農商務省の強い反対もあり、同法案から生命保険および年金事業は削除されるに至った。イギリスにおける郵便局保険の発足と同様、民間生命保険との競合が懸念され、省庁間の利害対立も相まって、この構想はいったん頓挫したのである。もっとも、この過程を通じて、官営生命保険制度は「労働問題の緩和策」という政策的方向性を明確に与えられ、のちの簡易生命保険制度の理念的基盤が形成されることになった。

日露戦後になると、簡易生命保険構想を具体化させる客観的条件が次第に整っていった。日本における重工業化の開始とともに労働問題が深刻化し始め、20世紀に入ると社会主義思想の流入もあって、ドイツと同様の労働・社会問題が知識層に意識されるようになった。ビスマルクの政策を範として、法学博士・桑田熊蔵、金井延らによって、のちに戦前日本最大の社会科学系学会となる社会政策学会が発足し、その議論の中で社会政策の一環に労働者小口保険構想が入れられていった。1908年には、政友会議員有志によって、議会に民間生命保険会社を統合して官営保険を開設することを求める建議が提出されるなど、生命保険について民間任せではなく、国家関与を求める動きが生じた。政府内でも、第1次桂太郎内閣で農省務大臣、第2次桂内閣で内務大臣を務めた平田東助、また第1次桂内閣で通信大臣、第2次桂内閣で農省務大臣であった大浦兼武らが、日露戦後の農村の疲弊に強い危機感を抱き、地方改良運動を通じて小口保険の必要性を認識していた。1906年には、前農省務大臣であった平田が下村とともに簡易保険事業について協議しており、これが通信省側の準備を一層加速させる契機となった⁽⁴⁾。

1910年、下村宏郵便貯金局長の統轄の下、貯金局内に郵便保険年金制度調査委員会を設置し、その検討結果を受けて1911年年頭にはこれを通信省の委員会に格上げし、通信省案の本格的策定に着手した⁽⁵⁾。この制度調査委員会には、社会政策学会の桑田熊蔵、金井延、そして藤澤利喜太郎が囑託として参加した。この陣容には、前回構想が頓挫した経験を踏まえ、新しい時代の政策思潮や科学的知見を積極的に取り入れるとともに、政権の動向を見極めつつ前島のレガシーを継承し、その政策理念を実現しようという通信省の強い意志がうかがえる。同委員会では、保険種類を①「養老」と「終身」とし、②保険金最高額を500円、③加入資格を10歳以上60歳以下、④原則無診療とする、といった簡易生命保険の基本構想が打ち出された⁽⁶⁾。さらに細部を詰めるため、通信省は郵便貯金局事務官・日吉平吉を欧米の小口保険調査に、続いて為替貯金局囑託・亀田豊治朗を保険数理学調査のためにドイツに派遣し、加えて国内でも民間の東海生命保険、帝国生命保険といった先行民間会社の実務や約款、事業報告書を精査している。

1911年、農商務省から小口保険調査の実施が閣議に申請され、農省務大臣・大浦兼武を委員

3 『簡易生命保険郵便年金事業史』簡易保険局、1936年、22頁。

4 ベルギー留学後の下村が、1905年に帝国大学で行なった「ベルギー貯金局と労働者の保険及び家屋問題」と題する講演が機縁となって平田の知己を得たことで、保険年金制度創始に本格的に着手することになった（前掲、『簡易生命保険郵便年金事業史』、27頁）。

5 この前後の事情からすれば、この段階で内務省の理解の上、保険を管掌する農商務省と通信省との間に意思疎通が図られ、通信省が調査研究から、立案へ速度を速めたものと推察される。

6 前掲、『簡易生命保険郵便年金事業史』、38頁。

長とし、農商務省、通信省、内務省、大蔵省、司法省など関係各省による「小口保険制度調査委員会」が設置された。同委員会では、民間小口保険の認可の在り方や、官営保険と民間保険との関係などについての調査が開始される。これに続き、1913年には立憲同志会が官営事業による小口保険創設を議会で提案するなど、国民保険実施に向けた動きは一層加速していく。こうした議論の過程を通じて、通信省は簡易生命保険創設に向けた法案の準備を進め、1915年には「簡易生命保険法」および「簡易生命保険特別会計法」の草案が閣議決定されるに至った⁽⁷⁾。

通信省で着々と草案が準備されていたことから、小口保険調査委員会の検討も自ずと通信省案をベースとすることになったわけであるが、今回もまた、民間生命保険会社の強い反対により、この流れはいったん押しとどめられることになった。ただしこの際、政府部内では「300円未満の生命保険契約は民間に認可しない」という抑制方針が合意されたとされる。法案成立に比べれば一見後退した決定に見えるが、これは行政により生命保険市場にセグメントが敷かれ、次の段階のために潜在的な小口保険市場がいったん凍結されたことを意味した。この時、事実上、生命保険市場における官と民とのすみ分けの条件が確定した。それは、官独占による簡易生命保険成立に向けた不可逆な一歩であったといえよう。

また通信省の海外調査により、イギリスの郵便保険が必ずしも順調でなく、官による任意保険がすでに発展していた民間生命保険会社に掣肘され、郵便局もまた消極的に窓口業務にとどまっていること、さらにドイツでは小口保険改革の結果として強制加入のライヒ保険が成立したものの、なお制度として安定していないことも把握されていた⁽⁸⁾。社会政策の観点からすれば、重工業化を志向する日本にとって、ドイツ型社会保険こそが将来のモデルと考えられたが、その全体像は当時なお不明確であり、日本の国力水準から見ても直ちに実現できる展望は乏しかった。これに対し、日本においては早期に前島のレガシーたる近代郵便の通信ネットワークが確立し、三等郵便局制度を梃子として全国に郵便局網が展開されていた。こうした条件の下で導き出された解は、ドイツ流の社会保険の将来展望を視野に収めつつ、当面の問題への対処としては、イギリスの失敗例に学びながら、官独占による任意の小口保険を「日本の郵便保険」として開始し、それをドイツ型への代補的方策として位置づけることであった。

1913年、立憲同志会が官営事業による小口保険創設の建議を議会で提出した。翌1914年、立憲同志会を基盤として第2次大隈内閣が成立し、同内閣では大隈が内務大臣を兼任（のちに大浦兼武が就任）、農商務大臣に第1次桂内閣で通信大臣、第2次桂内閣で農商務大臣、第3次桂内閣で内務大臣を歴任した大浦兼武、通信大臣には佐賀藩出身で第2次松方内閣（松隈内閣）で進歩党から官僚となり、農商務省、大蔵省を経て、第1次大隈内閣で内閣書記官長を務め、大隈の右腕であった武富時敏（のちに大蔵大臣）が就くなど、小口保険をめぐる関係各省のこれまでの議論を内閣の施政方針に取り込む布陣が整えられた⁽⁹⁾。大隈は早稲田大学総長としても知られるが、その大隈を支え、早稲田大学の前身である東京専門学校の前校長として経営に尽力したのが、「明治14年の政変」でともに下野した先の内務省郵便総監・前島密であった。大

7 法案成立過程の議論については、同上、57-96頁を参照。

8 イギリスの郵便局保険の成立と限界、その背景事情については、ポール・ジョンソン『節約と浪費—イギリスにおける自助と互助の生活史』（真屋尚生訳、慶應義塾大学出版会、1997年）に詳しい。また、当該期のドイツにおけるライヒ保険の事情については、前掲、福澤『ドイツ社会保険史』を参照。

9 1914年5月、大隈内閣によって招集された地方長官会議において武富通信大臣は、次の訓示を行なっている。「本大臣の最も熱心にその実現を希望するは、彼の少額保険の事業なり。此の制度は社会政策上一日も速に実施するの必要を認むるにより、従来の調査を基礎として成案を得るに努むべし、而して之が取扱は全国に普及せる郵便局において為すを最も便利にして、且経済的なることを確信するを以て、予め考慮を加えられんことを望む」（『創立五十周年記念 簡易生命保険郵便年金事業史』1966年、12-13頁）。

隈内閣による簡易生命保険構想の推進には、このように前島による郵便事業創設のレガシーと通信官僚の宿願に加え、政官ないし省間の人的ネットワークが重なり合うことで、大隈内閣成立とともにその政策の目玉とすることが可能となったのである。

同内閣の陣容のもとで、小口保険が収斂していく方向性は自ずと明らかであった。第2次大隈内閣は成立直後に小口保険の官営化を閣議決定し、内閣直属の小口保険制度調査委員会を組織、同年11月にはその報告書をまとめて公表した。府県知事や商業会議所の圧倒的多数に加え、社会政策学会、大日本紡績連合会、帝国納会などの諸団体から賛意が示され、反対意見を提出したのは4つの商業会議所と民間生命保険関係団体に限られた。いったん政府によって凍結された小口保険に対する要望が、実業界においても圧倒的となっていたことがうかがわれる。小口保険成立の客観的条件が、重工業化に踏み出した日本においてもようやく醸成されてきていたのである。

こうして委員会は、1915年に最終報告を提出し、新たな小口保険は「簡易生命保険」と命名され、その所管は通信大臣とされ、郵便局を窓口として開業されることが決定された。

2 大蔵省預金部と簡易生命保険

簡易生命保険は、「社会政策」という政策理念によってその実現を見た。簡易生命保険という保険の性格自体が、その理念を具現するものであったと同時に、その積立金運用の形態についても独自の基本方針が打ち立てられることになった。しかしこの点は、理念のみによって規定されたわけではない。その背景には、郵便貯金と大蔵省預金部との長い歴史的関係があり、このことが簡易生命保険の運営形態を規定した制度的側面を見逃すことはできない。すなわち、簡易生命保険の創業過程に並行して進行していた大蔵省預金部の改革論議、そして逓信省と大蔵省との間で展開された貯金局業務をめぐる対抗が深く関与していたのである。この点を明らかにするためには、やや迂遠となるが、大蔵省預金部の歴史を振り返り、郵便貯金との歴史的関係を踏まえておく必要がある。以下では、まず預金部の成立過程につき、先行研究を参照しトレースすることから始めたい⁽¹⁰⁾。

大蔵省預金部の淵源は、1869年に成立直後の維新政府が設けた「積立金」に求められる。これは、不要物品売却代金および税金以外の雑収入を積み立て、その運用によって政府発行紙幣証券ならびに公債証券を回収する「基本」および国庫の「予備」とすることを目的としていた。その後、1872年に「準備金制定規則」が制定され、「積立金」は「準備金」と称されることになった。さらに、1876年の「準備金取扱規則」により、準備金の用途は①新紙幣発行基礎準備、②内外諸公債支消準備に加え、③活用運轉臨時収入利益増殖準備が追加されたのを機に、各官庁余剰金や他諸機関からの資金の預託を認め、その運用を行なうこととされ、準備金中に第三類として「預金」が設けられた。

10 大蔵省預金部の成立過程については、傳田功「大蔵省預金部の創設」(『彦根論叢』第251・252号、189-208頁)、および明治財政史編纂会編『明治財政史』第9巻(吉川弘文館、1972年、335-342頁)を参照。預金部の成立、変遷とその活動については、迎由理男「大蔵省預金部制度の成立と展開」(渋谷隆一編『明治期日本特殊金融立法史』早稲田大学出版部、1977年、475-546頁)、迎由理男「大蔵省預金部の改革」(渋谷隆一編『大正期日本金融制度政策史』早稲田大学出版部、1987年、66-99頁)、永廣顕「預金部資金運用政策の変化—高橋財政期の大蔵省預金部」(『証券経済研究』185号、1993年、147-172頁)、永廣顕「戦前日本の国債管理政策—国債管理基金・預金部・日本銀行による国債価格支持政策」(日本銀行金融研究所ディスカッションペーパーシリーズ、2024-J-4号、2024年)、永廣顕「戦前・戦時期の預金部の国債運用(1)」(『甲南経済学論集』第63号、2022年、63-85頁)、永廣顕「預金部資金の資金運用の変化と国債運用」、麗澤大学経済社会総合研究センターWorking Paper、第95巻、2023年、9-35頁)に詳しい。

この第三類追加が、その後の大蔵省預金部—資金運用部・戦後財政投融资計画へと至る長い系譜の出発点として、決定的な一歩であった。もっとも、「預金部」といっても、独立した部門があったわけではなく、大蔵省国債局（のちに理財局）が管掌する勘定科目の一つの類としての「預金」にすぎなかった。その発足経緯からすれば、維新後間もない新政府が、近代的財政制度（租税国家—1873年「秩禄処分」・1876年「地租改正」）および近代的通貨制度（本位制—1882年日本銀行設立）を確立していく過渡期において、必要に迫られて設けられた勘定科目であったと位置づけられる。

創業時の駒通（郵便）貯金は、受入現金を東京為替会社に1万円の担保品をとり、預金総額のうち5分の2を払戻準備金としたうえで、残額を年8分で運転させる方式を採っていた。のちに為替会社が経営危機に陥るに及び、その預託金は公債を担保として第一国立銀行への預け入れに切り替えられ、年5分の利子を得、その利子をもって貯金者への支払利子および取扱経費に充てる、独立運営の利差収益制度が採用された。1874年に駒通事務が大蔵省から分離され、新設の内務省の所管となると、内務省駒通（寮）局（局長・前島密）は、1878年に大蔵省国債局（局長・郷純造）との合意により、第一国立銀行に預け入れられた駒通局貯金の余裕金の一部を「準備金中預金」へ預託することとした。これが、預金部と駒通局貯金とが結びつく最初のステップとなった。

この時期は、第一国立銀行—大蔵省預金部の併用期といってよい。預金部預入分については利差が生じなかったため、一時は事務取扱経費を一般政費で補填せざるをえなかったが、駒通局は預金部預託金利を年9分へ引き上げるよう要求し、1880年には収支バランスを回復している。すなわち、前島時代においては、独立運営の利差収益主義がなお維持されていたことになる。しかし1881年、駒通局は新設された農商務省に移管・統合され、1884年大蔵省国債局との約定により、駒通局貯金は払戻準備金を除き、全額を「準備金中預金」に預託することとなった。これにより駒通局側は、事実上、独立運用権を喪失する。さらに同年には、大蔵省国債局から預託貯金の利子を7分2厘に引き下げるよう要請がなされた。駒通貯金利子も7分2厘であったため、利差収益によって取扱経費を賄うことは不可能となる。結局、駒通局は創業間もない事業の奨励の必要から預金者利率を引き下げず、大蔵省が預託金利子をもって貯金者利子を負担し、取扱経費は一般政費とともに一般会計で処理する方式が採られた。ここに利差収益主義は崩壊し、以後、大蔵省と逓信省との間で利子改定をめぐる対立が常態化することになった⁽¹¹⁾。

松方財政の最中にあったこの時期、松方正義による紙幣整理の進捗とともに、すでに「準備金」の本来の役割は、終局点を迎つつあった。実際、「準備金」と「預金」が切り離され、1885年には「預金規則」が制定され、1890年には「準備金」が廃止されるとともに、大蔵省預金局が発足する。これをもって、大蔵省預金部の成立と見なすことができ、同時に、大蔵省預金部（のち資金運用部）とそれを原資面を供給する郵便貯金という戦後に至る制度的枠組みが、ほぼ現在知られるかたちで出揃ったのである⁽¹²⁾。

上述の通り、郵便貯金制度の発案者・創始者であった前島に郵便貯金運営についての一定の構想はあったかもしれないが、「明治14年の政変」により、彼は大隈とともに下野していた。

11 『郵便為替貯金事業八十年史』郵貯研究会、1957年、425-427頁。

12 ただし、「局」は1893年に廃止されており、戦時期に大蔵省の外局として一時復活するものの再度廃止される。「預金」が官制上に規定されることになったのは1918年であった。1925年には「預金部預金法」が制定され、預金部特別会計についての諸規定が成文化されたが、一度として預金部という「部」は置かれず、会計の慣例的な呼称であったに過ぎない。その後1897年に主計局国庫課と国債局が合併され、設置された大蔵省理財局が担当部署となった。

松方自身は、金融と財政の分離を基本原則とし、逓増局貯金を中核とする「預金」は貯蓄銀行として、銀行分業主義の一環に位置づけようとしたとされるが、その構想は実現を見ることはなかった⁽¹³⁾。このように、預金部—郵便貯金という関係性の成立は、一貫した政策理念にもとづき制度設計された結果というよりも、歴史の過渡期における財政・金融・通貨上の必要から編み出された仕組みが、近代的通貨制度、金融制度、財政制度の成立過程のなかで副産物として制度化したものといえる。とはいえ、この制度化が、財政予算制度の外側で、日本銀行を頂点とする金融制度—日銀信用に媒介された金融構造（＝重層的金融構造）の形成と並行して進められた結果、原資および運用の両面から財政と金融とを結ぶ「導管」としての役割を担うに至った。その系譜は、戦後「第二の予算」と称され財政投融资の中核たる資金運用部に引き継がれ、日本経済の構造に深く組み込まれていくことになる。

この目まぐるしい制度の変遷を規定した政治過程を本格的に検討することは、本稿の課題の範囲を大きく超える。しかし、以上見てきた事実からだけでも、維新期の新政府が近代国家を形成する各局面において、様々な政策目的や政策転換、政治的事情から編み出されてきた手法が、預金部の性格に反映されたであろうことは容易に想像される。統治機構の整備途上においては、預金部を官制上の組織としてではなく、あくまで勘定科目として位置づけておくことのほうが、政・官双方にとり状況依存的な選択の幅を確保し、財源を操作する余地を残す上で有利であったと考えられる。大正デモクラシーの下で政党政治が確立してくると、預金部は「伏魔殿」と称されるようになり、そのことが1925年の預金部改革へと結びついていくのである⁽¹⁴⁾。

問題となったのは、預金部の内外事業貸付における不良債権であった。内地事業資金では日露実業、国際汽船、日本紙業の3社、海外事業資金では交通銀行、漢冶萍公司、江西南濤鉄道などの西原借款を含む対支借款が不良化し、その総額は1億3,801万円に達したとされる。もともと地方では日露戦後の不況に加え、地租付加税が制限される一方、小学生就学年齢の2年延長による教育予算の増加などで地方財政の圧迫が進行するとともに、戸数割負担や公共事業への寄付金割当に不公平が生じるなど、三等郵便局体制の基盤であった地方名望家層の影響が後退していった。さらに第1次世界大戦期には都市化の急速な進展に伴い、都市財政の膨張と財源難が加速し、地方財政問題は深刻さを増していた。このような地方財政の窮乏化によって郵便貯金資金の中央集中に対する批判が強まっていたところへ、預金部の運用の不明朗さが露呈したことで、預金部は一気に世論の批判的の的となっていった⁽¹⁵⁾。

預金部に先んじて創設された郵便貯金とは異なり、官営の簡易生命保険は、このような預金部批判と改革の流れの途上で設立された。その出発にあたっては、民業圧迫論とともに、「簡易生命保険の趣旨はもともとだが、資金が中央に吸い上げられ、大蔵省預金部に一元化されることで、とどのつまり、郵便貯金同様に資金の中央集中を助長し、財政資金として不明朗な使途に流用されることになるのではないか」との疑念にもとづく官営批判が展開された。大蔵省としては、資金の一元化はもとより期するところであったが、大隈政権が社会政策を主要テーマに掲げ、その政策理念の一環として、ようやく宿願の事業を実現しようとしていた通信省にとって、こうした批判は本意なものであったと考えられる。

それとともに、通信省は現業の待遇改善や電話事業の拡張のため、通信事業の特別会計実現

13 前掲、傳田「大蔵省預金部の創設」、204頁。

14 省に部局をおくことなく、特別会計に据えおくという形態は、戦後の資金運用部—財政投融资計画にまで引き継がれていった。預金部—資金運用部および財政投融资計画の複雑さは、その一表現であったといえそうである。

15 中津海知方『預金部秘史』東洋経済新報社、1928年。

を追求している最中にあった。郵便貯金についてもいったん失った利差収益制度の復活を繰り返し画策しながら、大蔵省によって一貫して拒絶されてきた。通信省および貯金局にとって、久方ぶりの新規事業である簡易生命保険については、施設の整備と発展のためにも独立運用と利差収益制度による出発は、何とせよ譲ることのできない要であった。結論として、簡易生命保険は官独占とされ、その資金の運用権は通信大臣が管掌することとなり、資金の性格上、運用にあたっては「公共の利益」に寄与するものでなければならぬとされた。その後、預金部についても同様の方針が課されることになるが、簡易生命保険の場合には、社会政策の理念に加え、発足時の預金部批判をめぐる議論を背景として、「公共の利益」に資するとともに、資金の「地方還元」を運用の基本方針に組み込むものとされたのである。

以上の経緯から積立金運用については、簡易生命保険積立金運用委員会が設置された。同委員会は、簡易保険事業創始の当初より積立金運用の適正を期するため、1917年7月の「簡易生命保険積立金運用規則」によって設けられたものである⁽¹⁶⁾。委員会は、通信大臣を会長とし、簡易保険事業について特別の学識経験を有する学者、専門家、金融および資金運用の専門家、関係官庁の高等官、衆議院議員等から選任される委員によって構成された。その任務は、年々の積立金運用計画その他積立金運用に関する重要事項を審議することであり、積立金貸付規則、貸付方針、有価証券購入方針、資金還元の標準及び毎年度積立金用事項別配分額、貸付事業及び利率等が付議事項とされた。積立金運用計画に関する事項は、細目に至るまで委員会に諮問され、一貫した根本方針の下に積立金運用の適切化が図られたのである。

簡易生命保険積立金運用委員会の創始当時（1917年8月13日）任命された委員は、法制局参事官・馬場鑓一、内務次官・水野鍊太郎、大蔵次官・市来乙彦、大蔵省理財局長・神野勝之助、農商務次官・上山満之進、通信次官・内田嘉吉、理学博士・藤澤利喜太郎、法学博士・金井延、日本銀行総裁・三島弥太郎、勸業銀行総裁・志村源太郎、法学博士・桑田熊蔵、日本興業銀行総裁・志立鐵次郎の12名であった⁽¹⁷⁾。政府側からは、関係省庁である内務、大蔵、農商務、通信の各次官に加え、法制局参事官および預金部を所管する大蔵省理財局長が参加した。学識経験者としては、生命保険学の第一人者であり、簡易生命保険の生みの親の1人ともいえる藤澤利喜太郎、社会政策学の主唱者であり、社会政策学会の創始者でもある金井延、桑田熊蔵が加わっており、その人選は設立経緯から見て妥当といえる。金融界からは、日本銀行、勸業銀行、興業銀行の各総裁が入った。簡易生命保険の性格上、その積立金の運用は長期にわたり安全性と公共性を重視しつつ、保険契約者の積立金であることから一定の利殖性も確保する必要もあったため、国債、地方債、特殊銀行債が主たる運用対象と想定され、そのために三銀行総裁の参加が求められたのである。

1917年11月5日の第1回運用委員会当時、委員は12名であったが、1919年7月の第2回には通信部局の為替貯金局長（のち簡易保険局長）を加えて13名となり、1922年5月の第5回には内務省社会局長（のち社会局長官）および通信省参事官を加えた15名となったが、1923年6月の第6回には通信参事官の廃官に伴って1名減少する一方で、文部次官が新たに委員となり、構成は15名のまま維持された。文部次官が加わったことは、積立金運用の対象が学校教育に拡大したことを反映するものであり、これは戦後まで持続する簡保資金運用の一つの特徴となっていく⁽¹⁸⁾。

翌1924年8月第7回には法学博士貴族院勅選議員・松本烝治、退官後に朝日新聞に入社して

16 前掲、『簡易生命保険郵便年金事業史』、345頁。

17 同上、346頁。

いた下村宏、貴族院勅選議員（研究会）・馬場鎧一が加わり、委員は18名となった。これは6月に成立した第一次加藤高明内閣（護憲三派）の下での人事であったが、貴族院勅選議員2名の起用に照せば、貴族院研究会と政友本党に立脚した前内閣・清浦圭吾内閣期に既定路線化されていた可能性も否定できない。1925年6月の第8回では、従来委員であった簡易保険局長を幹事と位置づけたため、委員数は17名に減少した。1926年8月の第14回には、会計検査院部長、商工次官、法学博士・小川郷太郎、衆議院議員（憲政会）・藤澤幾之輔、衆議院議員（立憲政友会）・小久保喜七が加わり、委員は22名となった。1925年に農商務省が農林省と商工省に分割されたことに伴い、商工次官が参加したが、衆議院代議員が委員として加わったのは、これが初めてであった。両名はいずれもそれ以前に通信参事官、参与官を歴任しており、この限りでは「有識者」としての性格も有していたが、第1次若槻内閣（憲政会）の下での任用でありつつも、所属政党間のバランスには一定の配慮がうかがえる。

さらに1927年6月には、大蔵政務次官、通信政務次官、通信参与官、衆議院議員（立憲政友会）・山口恒太郎が加わり、委員は26名となった。これは田中義一を首班とする立憲政友会内閣期の人事であり、山口はジャーナリスト、実業家としての経歴を有していたものの、それまで通信省との直接の関係はなく、この任用によって政党間バランスはいささか崩れたと評価しうる。同年12月の第21回には、馬場が勸業銀行総裁に転じたことに伴い委員は25名となり、1929年8月の第29回には拓務次官、簡易保険局長、さらに初代簡易保険局長として発足に関与し、その後通信次官を経て退官した桑山鉄男が学識経験者として新たに加わり、委員数は27名へと増加した⁽¹⁹⁾。拓務次官が追加されたのは、同年簡易生命保険が植民地朝鮮にも開設されることになったためである。

③ 簡易生命保険事業の設立

1915年11月、「簡易生命保険法」案および「簡易生命保険特別会計法」案が国会に上程された。後者は、長らく郵便貯金が全額預金部に預託され一般会計に属していたことから、通信省にとっては財政上の「悲願」であった。他方で、預金部を所管する大蔵省にとっては必ずしも歓迎すべき構想ではなかったはずである。しかし、1915年8月に通信大臣であった武富時敏が大蔵大臣に横滑りし、その後任には郵便報知新聞社主で、立憲改進黨系代議士となった箕浦勝人が通信大臣に就任したことにより、両省間の利害調整は人的連続性の下で進められることとなった。

国会審議における政府委員の説明および箕浦通信大臣の部内訓示では、各国の事例に照らして、次のように簡易保険創設の必要性が説かれた。第1に、小口保険は費用がかさむため、事業として成り立たせるためには大量の契約を確保する必要があること、第2に、これを民間に委ねれば過当競争を招き、その成長過程で弱小保険会社の破綻が相次ぎ、甚大な被害を国民に与えるおそれがあること、第3に、その帰結として巨大な企業独占が形成され、国民にとって不利な状況を生み出すことも予想されること、である。第4に、以上を踏まえ、簡易保険は官独占とし、厳しい財政状況の下でも全国に広範に展開する郵便局網を活用すれば財政負担の節約にも資すると位置づけられた。

18 この点については、前掲、伊藤「高度成長期財投計画における簡保資金の特徴と性格」をあわせ参照されたい。

19 前掲、『簡易生命保険郵便年金事業史』、346-347頁。

下村宏らの海外調査により、任意の民間小口保険が結果として少数企業による独占的体制に帰着していることは、政府部内で共有されていた。加えて、この論理は、過当競争の弊害を理由として生命保険会社の統合を促していた農商務省の方針とも齟齬しない。大手生命保険会社にとっても、当面小口を中心とする市場セグメントに官独占を認めることで官民が市場ですみ分け、コストが高まることが明らかな小口保険市場を、当面官の手で安定的に拡大させる一方、中小保険会社の過当競争と経営破綻によって生命保険市場全体が攪乱されるリスクを回避しつつ、将来的な市場拡大による「果実」に期待することは合理的であったと考えられる。このことは、第2次世界大戦直後に簡易生命保険の官独占が廃止され、生命保険市場において実証された。

さらに簡易生命保険が社会政策の一環として位置づけられたことから、その資金運用にあたっては、教育や低所得者向けの賃貸住宅、産業組合貸付など、公共の利益に資するものや地域に益するものを選択し、一般の財政資金とは区別する、すなわち全額が大蔵省預金部に預け入れられる郵便貯金とは異なる運用を基本原則とすることが確約された。この自主運用の基本原則は、戦時および戦争直後の一時期を除き、戦後における簡易生命保険の自主運用へ継承されていくことになる。

注目されるのは、このような積立金運用方針によって、個人ないし家に還元されるべき「益」が、貨幣所得としてだけでなく、保険契約者の居住生活する地域への目に見える環境改善に資するという「公益」のかたちで、運用面から還元されることになった点である。これは通信省にとって、地域で展開する保険奨励の有力な武器となると同時に、一般会計において厳しい予算制約を受ける内務省、農商務省、文部省の利害とも接合し得るものであった。こうして「公益に資する共同的自助」による官の保険という枠組みを通じ、「自助—共助—公助」という戦後日本型福祉レジームならびに社会インフラ整備の機構の原型が、内務省で始まった社会事業とも相まって、この期に創出されたと見ることができる。

1916年2月、両法案は国会の審議を経て、最高保険額を300円から250円に減額修正された上で可決された。同年5月、大隈首相は通信局長および分掌局長を官邸に招き、「簡易保険は下級の人々に大なる利益を与ふるものなり、早晚、更に進んで法律で強制して行ふ労働保険起るに至るべく（略）この簡易保険に依り一般の保険思想を増すの効果ありと信ず、簡易保険は重要な一の政策であり、これが成功と失敗とは将来の社会政策に大なる関係がある」と訓示した⁽²⁰⁾。

また、箕浦通信大臣は、「簡易生命保険法案」の公布後の1916年5月に開催された地方長官会議において、簡易保険について次のように所信を明らかにした。「…多数下級者の地位に対し緩和救済の法を講ずるは目下の状態において頗る急務たるを疑はず、簡易生命保険は即ちこれが一端に資するものにして、啻に利用者に対し特来における経済上の保障を与ふるのみならず、その実行の間、知らず識らず貯蓄の良習に慣れ克己自製の念を養はしむるに於て、その効果大なるものあるを信ず。／斯くの如く簡易生命保険はその成立の趣旨に於て普通生命保険と異なるを以て、之が経営に当りては専ら公益を目的とすること、事業の基礎鞏固なること、広く都鄙の細民をして等しく之が便益を受けしむる設備なることを要す。之本事業を政府の専掌とし、全国七千有餘の郵便局を以て之が実行の機関としたる所以なり。ただ簡易生命保険本来の趣旨たる、前述の如く社会改良及び下級者生活状態の改善にあるが故に、その経営は通信官署主として之に任ずると雖も、直接民政の衝に当らるる各位は勿論、広く教化濟世の任にある

20 前掲、『創立五十周年記念 簡易生命保険郵便年金事業史』、41頁。

者の後援に俟たざるべからざるもの甚だ多し」とした⁽²¹⁾。

イギリスにおいても、1911年、自由党政権の下で、大蔵大臣ロイド・ジョージによって、ビスマルク型社会保険を範とする「国民保険法」が制定された。保守党を離脱して内務大臣としてこれをともに推進したウィンストン・チャーチルは、「保険問題の研究には昂揚させられる…われわれは平均という奇跡を、無数の人びとのため役立てる」と高らかに声明していた。いまだジョン・メイナード・ケインズは、政策の前面には登場していなかったが、20世紀に入ると、欧州先進国では科学的知識に基礎づけられた「計画」による社会政策の潮流が、英国自由党を含めて主流化しつつあった。

第1次世界大戦後には国際連盟が結成され、日本は常任理事国となった。1919年にはヴェルサイユ条約第13編「労働」に基づき国際労働機関（ILO）が設立され、日本はその原加盟国となる。また1923年には国際連盟保健機関、経済金融機関などが設立され、「国際社会政策」の流れが定着していった。大隈首相に、この時点でそうした展開を見通す視点があったとは考えがたいものの、検討中であった郵便年金を加えれば、欧米先進国と肩を並べ「一等国」化を目指していた1910年代前半に、日本政府が構想していたことのおおよそ、そしてその「前哨」として市場を媒介とした官独占による郵便保険・年金を設立したことの意味は明らかであろう。大隈が将来に期待を託した構想が、制度としてほぼ完全なカタチで達成されるのは、1961年の国民皆保険・皆年金の実現を待たねばならなかった⁽²²⁾。

とりあえず、この時点においては、政策の主眼が日露戦後に始まり、第1次世界大戦を機に進展した重工業化における労働者の生活保障と家族の再生産に置かれていたことは、大隈の言からも明らかである。しかし同時に、当事の日本の就業構成を考えれば、官独占により国民に広く保険思想を涵養しつつ、小口保険のリスクをヘッジする上で、その多くを人口の大宗を占める農家や零細自営業者に求める他はなかった。この意味でも、簡易生命保険の運用にあっては、保険加入者の居住地域において、目に見えるカタチで貢献が示されることが重要であった。もとよりそれは、日露戦後、地方財政の窮迫と地方農村の疲弊を憂慮してきたこれまでの内務官僚にとって望ましい方策であり、当時の日本の経済社会構造の現実でもあった。だがそれと同時に、大戦後には総力戦を経験（観取）し、国際機関において責任ある地位を得るようになった日本の官僚が、これまでの内務省・農商務省段階では対応しきれない歴史的転換点に直面し

21 同上、39頁。

22 日本は1935年に国際連盟を正式に脱退し、遅れて1940年にILOも脱退した。しかし常任理事国であったこのわずかな期間に、国際機関へのコミットメントを通じて国際水準の知見に触れ、日本の現状との乖離の中で葛藤しつつ、政策的キャッチアップを目指す動きが、日本の官僚の中に生まれた。その代表的であったのが、ILOと1922年に新設された内務省社会局との関係であろう。この過程については、西沢保「ILOの創設と日本の対応、福田徳三」（『社会政策』第12号第2巻、2020年、19-31頁）、石井聡「ILOにおける国際社会政策の歴史—1919年労働時間条約を巡って（6）」（『生駒経済論叢』第18巻第2号、2020年、1-25頁）を参照。また、李修二「国際連盟による経済事業の歴史について—研究動向」（『四日市大学論集』第31巻第2号、2019年、177-196頁）では、従来研究史上、失敗例として軽視されがちであった国際連盟の国際機関についての再評価の研究動向をトレースし、経済金融機関が大恐慌後以後に新展開をとげ、「通常、国際労働機関での公共事業の問題を通じて探求されていたような、世界的な栄養や住宅の質、それに雇用機会といった問題など、いまや何でも扱えるようになった。1929年以降、世界的な経済危機により、これらの問題、それらと経済政策との関係、それに世界経済における様々な相互関係がこれまで以上に浮き彫りにされた」という経済史家パトリシア・クラヴィンの指摘に注目し、「栄養問題を始めとする、住宅問題やとりわけ農村での生活条件など、概して、生活水準向上に関わる諸事業などに、より効率的で迅速に取り組めるようにといった理由で、経済金融機関の組織改革問題が浮上してゆく。こうした組織改革の要望の動きは、1939年の第二次大戦勃発直前に、より自律的な国際協力事業を行なえる組織改革案に結実するが、戦争勃発によって、結局、その改革案は無効になってしまう」ものの、戦後を見通す上で、その意味は極めて重大であったとのクラヴィンの評価に賛同している。その詳細は、Clavin, Patricia. "Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946", Oxford University Press, 2013.を参照。これらの変化は、第2次世界大戦後には「開発」という概念に総括されていく。

つつあったことも否めない⁽²³⁾。

日本経済の時代的特性とそこに作用した国際環境の変化は、簡易生命保険を政策理念としての「労働者保険」ととどまらぬ「国民の保険」として位置づけるもう一つの理由となった。「零細層」を有産化することで日本に広範な「中間層」を形成し、社会の安定に結びつけるという、近代化＝産業化段階における、どちらかといえば「プリミティブ」な前島の構想は、広範な農業人口を残存させつつ、重工業と在来産業の二重構造化が進行しつつあった日本の重工業化段階において、新たな政策的意味を帯びることとなった。その上でこうした現実を国際水準へとキャッチアップさせようとする、「後進性」と「先進性」との交錯する行政改革の過程が、総力戦を経つつ、簡易生命保険をして、郵便貯金とは異なるかたちで、日本型福祉レジームの一角を担う保険とし、またその運用面では社会事業・公共事業へと結合する制度へと展開させていくことになったのである。

さて、イギリスの郵便局保険の轍を踏まないよう周到な準備を重ねていたとはいえ、欧州先進国に比べ一週遅れの出発を余儀なくされたことから、通信官僚は内心懸念を禁じ得ないでいた。範としたイギリスの郵便局保険も停滞しており、日本の簡易生命保険設立のわずか7年後、1923年には募集停止に追い込まれていく状況にあった。しかし、このような懸念を吹き飛ばすように日本の簡易生命保険は、第1次世界大戦景気の中、順調に滑り出すことになった。そこには景気動向とともに、先例に学ぶ後発のメリットが大きく貢献していたといえる。募集面では、周知・宣伝の徹底に加え、部内の保険教育と外務募集人の育成に基づく積極営業方針が採られた。さらに、月払、集金制に加えて保険維持率を高く保つため、農家の季節的収入サイクルに合わせた前納・先納制や、契約者の経済状況の変化による支払困難から保険の失効を避ける目的で、不時に備えた契約者貸付や団体取扱などの諸施設が整備された。これらはいずれも、イギリスの郵便局保険の失敗例から徹底的に学び取られたものであった。

積立金の運用については、先述したように簡易生命保険積立金運用委員会が設置された。同委員会は預金部の資金運用委員会に先駆けるものであり、この種の運用委員会の嚆矢をなすものであった。1919年8月から開始された積立金の運用は、上述の契約者貸付とともに、制度の制定段階から約束されていた公共貸付が実施され、住宅、簡易食堂、小売市場から開始して、公設質屋、公設職業紹介所等、本来は都市化に伴う「労働者保険」において想定されていた社

23 本論文の課題との関係では、内務省における社会局の新設と後における同局および衛生局の分離一厚生省の設立が、簡易生命保険事業に影響を与えた。これに加え、農商務省の商工省と農林省への分離についても、通信省に大きな影響を与えることになった。この時期の通信省自身における官僚の変化については、主に電信電話系技術官僚に顕著であった。1925年、通信省に工務局を設立し、その初代局長となり、世界水準の研究拠点を目指した稲田三之助、工務局長に就任すると同局に調査課を新設し、開発された技術の実装化を目指させ、退官後は日本電気社長、日本電公社初代総裁となった梶井剛、調査課の活動を通じ、世界水準を超える無装荷ケーブルを開発、実用化を果たし、技官としては異例の通信院総裁にまで昇り詰めた松前重義などがいる。特に松前は、通信省の文官で革新官僚の中心人物の一人とされた奥村喜和男や、電力国家管理の動きにコミットし、日本発送電の設立に邁進、電気庁長官を経て日本発送電の副総裁となった藤井崇治とともに企画院に所属したが、東条内閣倒閣運動との関係で懲罰召集され、二等兵として戦地に赴かされたとされている。貯金局官僚では、大橋八郎が簡易生命保険の設立と保険局設置の実働部隊を担ったが、郵務局長に転じると、通信事業特別会計を構想、1933年に通信次官として通信事業の一般会計からの独立を果たし、特別会計を実現した（石井寛治「近代日本の郵政官僚に関する覚書」、『郵政博物館研究紀要』第13号、2022年、1-12頁）。戦時経済への移行期という意味でフェーズを異にするものの、1938年の内政会議（首相、蔵相、内相、文相）で国民精神総動員が進められることになると、通信省の貯金局および簡易保険局と貯蓄奨励運動が連動していくことになる。以上見てくると、前掲、伊藤「高度成長期財投計画における簡保資金の特徴と性格」で指摘した戦後における財政投融资計画、とりわけ簡易生命保険資金の投融资分野の特色が、1920年代に進められた内務省と深くかかわる社会政策、社会事業、文教政策、あるいは通信省の事業に関連する社会インフラ分野とかなり繋がりが深いとの印象が否めない。この点については、さらなる検討を進める必要がある。

会政策関連事業へと多様に展開された⁽²⁴⁾。これと並行し、自作農維持資金融通から開始された農村部への資金還元として、農業倉庫建設資金、漁業組合共同事業貸付等が加わり、さらに土地改良事業、肥料共同購入資金融通に拡大した。1920年代の農業不況に際しては産業組合、畜産組合等への貸付、1930年からの昭和恐慌下では雇用対策として道路、治水といった公共土木事業への融資へと発展していった。その融資にあたっては、当該地域の保険加入成績を案分しつつ、都市と農村との配分を均衡させる方針が貫徹され、運用面からも官による「国民の保険」としての役割が遺憾なく示されることになったのである。

年度	件数		保険料		保険金額		平均 保険金額 円	人口千人当たり	
	千件	純増加率 %	千円	純増加率 %	百万円	純増加率 %		件数 件	保険金額 千円
1916	261	—	108	—	25	—	93.9	5	0.5
1917	709	171.6	264	144.4	61	148.1	85.8	13	1.1
1918	1,166	64.5	470	78.0	106	74.1	90.8	21	1.9
1919	1,600	37.2	696	48.1	153	44.7	95.7	29	2.8
1920	2,221	38.8	1,060	52.3	225	46.6	101.1	40	4.0
1921	3,085	38.9	1,597	50.7	327	45.5	105.9	54	5.7
1922	4,210	36.5	2,415	51.2	478	46.2	113.4	72	8.2
1923	5,157	22.5	3,215	33.1	619	29.5	120.0	87	10.5
1924	6,523	26.5	4,437	38.0	822	32.8	126.0	109	13.8
1925	8,314	27.5	5,850	31.8	1,054	28.3	126.7	138	17.5
1926	10,051	20.9	7,235	23.7	1,287	22.1	128.0	164	21.0
1927	11,666	16.1	8,486	17.3	1,486	15.5	127.4	176	22.4
1928	13,306	14.1	10,134	19.4	1,733	16.9	130.6	198	25.8
1929	14,528	9.2	11,580	14.3	1,950	12.2	134.2	211	28.3
1930	15,627	7.6	12,623	9.0	2,101	7.8	134.5	223	29.9
1931	16,793	7.5	13,633	8.0	2,253	7.2	134.2	236	31.7
1932	18,183	8.3	14,726	8.0	2,413	7.1	132.7	252	33.5
1933	20,058	10.3	16,251	10.4	2,654	10.0	132.3	274	36.3
1934	22,023	9.8	17,916	10.2	2,928	10.3	132.9	295	39.3
1935	23,766	7.9	19,496	8.8	3,223	10.1	135.6	314	42.6
1936	25,765	8.4	21,386	9.7	3,634	12.8	141.0	335	47.2
1937	28,200	9.5	23,821	11.4	4,196	15.5	148.8	356	53.0
1938	32,284	14.5	28,185	18.3	5,301	26.3	164.2	492	65.9

(出所) 簡易生命保険郵便年金事業史編さん委員会「創立五十周年記念 簡易生命保険郵便年金事業史」簡易保険加入者協会、1966年、統計5頁、より作成。

表 簡易生命保年度末契約状況

表には、1916年の開業後から1938年度までの簡易生命保険の実績を掲げた。創業以来、成績は順調に推移し、普及率も高まっている。この間には、保険金上限規制の変更や小児保険の開始など、いくつかの制度変更があり、紙幅の都合上、ここでは詳細な分析は行わないが、契約件数、保険料、保険金の動向についてやや立ち入って見ておきたい。まず1923年度には件数、保険料、保険金のいずれにおいても伸び率の鈍化が認められる。これは関東大震災の影響であり、1920年の反動恐慌や1922年の銀行恐慌の影響がほとんど見られないのとは対照的である。しかし、翌年度からは震災の経験を通じて生命保険の必要性が広く認識されたこともあって、再び順調な伸びを示している。その後、1926年3月に発生した金融恐慌の影響は明瞭であり、昭和恐慌に至る期間、各計数の伸び率は低迷・鈍化傾向を示すものの、この間にも普及自体は

24 当初の運用範囲は、契約者貸付のほか国債購入と公共貸付であり、その比率は、当時の運用方針として新規運用積立金のうち一部分を契約者貸付に充当し、残りの4割を国債購入、6割を公共貸付に当てることとされた（前掲、『創立五十周年記念 簡易生命保険郵便年金事業史』、766頁）。

着実に進展した。1933年以降は再び順調な拡大と普及が見られ、1938年に簡易生命保険は飛躍的な拡大を遂げる。これは、日中戦争の勃発に伴う政府の貯蓄奨励政策の開始によるものであった。

おわりに

本稿は、簡易生命保険が当初の「労働者保険」構想から次第に「国民の保険」へと射程を拡張し、その運用面においても社会事業・公共事業と結合しながら、日本型福祉レジームの形成過程に組み込まれていったことを明らかにした。その背景には、日露戦後から第1次世界大戦期にかけての重工業化と農村疲弊、「後進性」と「先進性」が交錯する行政改革の進展、イギリス郵便局保険からの学習を通じた「後発の優位」の獲得、さらには震災・恐慌・戦時といった危機局面のなかで保険制度が普及・拡大していったという歴史的条件が存在したことにも触れた。

逡信省期の簡易生命保険は、郵便局網の拡充と官による市場独占を背景に順調に発展したが、その軌跡は1937年を画期として大きく二期に区分される。すなわち、設立から1937年までの発展・拡大期および、日中戦争・臨時軍事費特別会計の設置を契機とする貯蓄奨励政策と結びつき、国民的運動として政策的に推進された統制経済＝戦時経済下の普及急増期である。急増期には、簡易生命保険の管理部門は第1次近衛文磨内閣で「社会保険省」として構想されたのちに改称された新設の厚生省に一時的に移管され、運用面でも原則として預金部への全額預託が求められるなど、郵便貯金とともに戦時国債消化に動員されていった⁽²⁵⁾。

逡信本省自体も1943年に鉄道省と合同して運輸通信省となり、1945年にはさらに運輸通信省から分離されて内閣の通信院とされるなど、戦時体制に合わせ、慌ただしく制度変更を行なっている。この間に簡易生命保険は、国民の間に急速かつ広範に普及していく。このことは、戦後における大衆保険市場を準備する過程ともなり、戦後に官独占が解除され、民間生命保険に簡易生命保険市場が開かれたことで、郵政省によって競争環境の下、新たな「国民の保険」としての簡易生命保険が模索されていくことになる。本稿で扱った時期以降の事業展開とその制度的連続・断絶の分析については、別稿に譲りたい。

(いとう まりこ 東京成徳大学経営学部准教授)

25 この間の社会政策と厚生省設立については、高岡裕之『増補 総力戦体制と「福祉国家」一戦時期日本の「社会改革」構想』(岩波書店、2024年)が詳しい。また、戦時経済移行期の貯金局ならびに下村宏の特有な動きについては、拙稿「日中戦争期の貯蓄奨励と郵便貯金の急増」(永廣顕・平山賢一・佐藤政則・伊藤真利子『日銀引受国債発行と預金部・郵便貯金—戦時国債管理における二元性の再検討』麗澤大学経済社会総合研究センターWorking Paper、第95巻、2023年、61-91頁)をあわせて参照いただきたい。