



西方社会保障制度发展丛书

Social Security System in Western Countries

日本

社会保障制度的发展

沈洁 著

Social Security System in Western Countries

前 言

随着我国经济体制改革的不断深入，特别是全面建设小康社会目标的确定，社会保障制度越来越成为全社会关注的焦点，相关研究也逐渐受到学术界的高度重视。西方国家社会保障制度研究，是社会保障制度研究的重要领域，更是总结和借鉴西方国家社会保障制度经验教训的重要途径。

西方国家社会保障制度的发展具有以下特点：首先，西方国家社会保障制度的发展具有历史性，经历了一个建立、发展、变化、困境、改革的长期历史演变过程。其次，西方国家社会保障制度的发展具有阶段性，不同时期西方国家社会经济发展的不同特点，使得它们社会保障制度的发展变化呈现出阶段性特点。最后，西方国家社会保障制度的发展具有国别特色，这种国别特色既与各国社会经济和历史文化传统密切相关，也与各国社会保障制度自身的发展演变直接相关。

中国特色社会主义保障制度的建设必须立足于我国的基本国情，也要借鉴西方国家社会保障制度发展的经验和教训。这就要求我们在研究西方国家社会保障制度时，既要研究现状，也要研究发展演变，还要研究不同时期的特点，更要研究国别特色及其成因。这样才能全面系统地认识西方国家社会保障制度发展的一般规律和不同国家社会保障制度发展的国别特色，才能为中国特色社会主义保障制度建设提供更加系统、具体的借鉴。

西方国家社会保障制度发展演变的研究，是西方国家社会保障制度研究的基础。西方国家社会保障制度经过长期的发展演变才达到现在的

程度和水平，可以说，西方国家社会保障制度现状的所有方面，包括制度构成、基本原则、国别特色、制度模式、思想理论、保障观念、面临问题以及改革道路等，都与这种制度本身的发展演变有着直接联系，都可以从对这种制度的发展演变所进行的系统研究中找到答案。

正是基于上述现实目的和学术意义，我们组织国内外长期从事西方国家社会保障制度研究的学者，在对主要西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究的基础上，撰写了这套“西方社会保障制度发展丛书”。

目前，我国学术界对西方国家社会保障制度的研究已经取得一些重要的成果，但是，这方面的研究工作还存在一些不足，主要表现在两点：第一，比较偏重于对西方国家社会保障制度现状的研究，缺乏对西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究；第二，比较偏重于从经济学角度对西方国家社会保障制度进行研究，缺乏对西方国家社会保障制度进行多角度、跨学科研究。

西方国家社会保障制度的现状与这种制度的长期发展变化密不可分，社会保障制度也不只是经济学问题，它涉及社会发展的许多领域，社会保障制度研究也必然涉及许多学科，是一项综合性跨学科研究。“西方社会保障制度发展丛书”以西方国家社会保障制度发展演变为主要研究内容，综合利用社会保障学、经济学、社会学、政治学、历史学、伦理学等多学科研究方法，深入研究西方国家社会保障制度的发展演变进程，分析西方国家社会保障制度不同历史阶段的发展特点及其原因，系统总结西方国家社会保障制度发展演变的经验与教训。

“西方社会保障制度发展丛书”选择西方主要国家社会保障制度的发展演变为研究对象。英国和瑞典都是福利国家型社会保障制度模式的代表性国家，德国和美国都是社会保险型社会保障制度模式的代表性国家。每种社会保障制度模式选择两个代表性国家，不仅有利于更好地反映不同社会保障制度模式的发展特点，也有利于对同一社会保障制度模式的不同国家的社会保障制度进行对比；既有利于发现不同社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的区别，也有利于发现同一社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的差别，从而更好地反映西方国家社会

保障制度的国别特色。日本不仅是一个社会保障制度具有独特性的发达国家，也是一个与我国具有许多相同历史文化传统的亚洲国家，研究日本社会保障制度的发展，对中国特色社会保障制度的建立和发展具有更为直接的借鉴和启示意义。

作为多位学者合作研究的成果，“西方社会保障制度发展丛书”中的每本著作都将体现各自的不同风格，这是不可避免的，也是我们所提倡的。但是，该丛书的主要研究内容则是西方国家社会保障制度的发展演变及其背景与影响，它系统研究西方国家社会保障制度建立、发展和改革的整体进程；深刻揭示西方国家社会保障制度的发展与经济、社会和政治发展变化的相互关系；深入研究西方国家不同时期社会保障制度发展变化的阶段性特点及其背景；系统阐述西方国家社会保障制度的基本原则、内容构成、制度模式、理论观念的发展变化；深入分析西方国家社会保障制度面临的困境、改革的不同道路及其原因；客观评价西方国家社会保障制度的效果与作用、经验与教训；系统总结西方国家社会保障制度的发展对中国特色社会保障制度建设所具有的借鉴与启示。

经过多方近三年的共同努力，“西方社会保障制度发展丛书”今天终于可以和读者见面了。这首先要感谢中国劳动社会保障出版社对本课题给予的支持、关心和帮助！老实说，有关西方国家社会保障制度发展演变的研究，并不是目前我国社会保障研究领域中的时髦课题。中国劳动社会保障出版社能将本丛书列入出版计划，不仅是对丛书各位作者的极大鼓励，也是对我国社会保障制度基础研究工作的热情支持。

“西方社会保障制度发展丛书”的出版还得益于我国社会保障学术界许多学者的关心和支持，他们的鼓励和帮助也给了我们进行西方社会保障制度发展研究的信心和决心。特别是近年来我国学术界在西方社会保障制度研究方面所取得的一些重要研究成果，为本丛书进行有关西方国家社会保障制度发展的系统研究提供了有益的启示。在此，我也代表丛书各位作者向支持和关心本丛书的各位学者表示真诚的感谢！

当然，“西方社会保障制度发展丛书”的写作和出版，直接得益于各位作者的艰苦努力和通力合作。大家素不相识，为了一种共同的信念

前 言

和追求，不仅走在了一起，而且互相鼓励，密切合作，期间发生的许多趣事将与我们付出的辛勤和汗水，一同写进各自的人生篇章。在此，我也向各位作者表示深深的谢意！感谢大家的共同努力和紧密合作！

衷心地期望“西方社会保障制度发展丛书”能够对我国的社会保障制度研究，特别是西方社会保障制度研究有所裨益。由于我们的学术水平有限，加之研究资料等方面的不足，丛书一定存在不少缺陷甚至错误，真诚地希望各位读者批评指正。

丁建定

2003年仲夏

于武汉喻园

目 录

第一章 社会保障制度的萌动时期 (1868—1945 年)	(1)
第一节 救贫立法的过程	(3)
第二节 社会保险制度的形成	(8)
第二章 社会保障制度形成和确立时期 (1945—1961 年)	(12)
第一节 社会保障制度模式的争论	(13)
第二节 生活保护制度的确立	(17)
第三节 社会福利制度的确立	(19)
第四节 失业保险与劳灾保险制度的确立	(25)
第五节 全民医疗保险制度的确立	(29)
第六节 养老保险制度的确立	(32)
第三章 社会保障制度的发展时期 (1962—1974 年)	(40)
第一节 社会福利事业的快速发展	(40)
第二节 由经济型向民生生活型社会保障转换时期	(53)
第三节 实现全民医疗保障制度	(64)
第四章 社会保障制度的调整和重组时期 (1975—1989 年)	(71)
第一节 社会保障制度的调整与改革	(71)
第二节 改革的突破口：创建老人保健制度	(78)

目 录

第三节	改革医疗供给体系·····	(83)
第四节	创建基础养老金制度·····	(87)
第五节	社会福利制度改革·····	(90)
第五章	社会保障制度的转型时期 (1990—今) ·····	(95)
第一节	世纪交替时期社会保障改革的动向·····	(95)
第二节	养老保险的基础结构改革·····	(101)
第三节	基础结构改革的钥匙: 护理保险制度·····	(116)
第四节	转型时期福利改革的两种趋向·····	(123)
第六章	现行社会保障制度的架构·····	(127)
第一节	日本社会保障的基础结构·····	(127)
第二节	医疗保障制度·····	(131)
第三节	养老保障制度·····	(139)
第四节	失业保障制度·····	(145)
第五节	社会救助制度·····	(146)
第七章	反思和思考·····	(150)
第一节	构建自助、互助、公助的社会保障机制·····	(150)
第二节	发展以社区居民为运作主体的社区福利·····	(170)
第三节	老人福利政策的选择决定社会保障制度的方向·····	(182)
第四节	发展社区非营利组织是福利政策的一项新选择·····	(192)
参考文献	·····	(197)
日本社会保障年表	·····	(199)
后 记	·····	(215)
作者介绍	·····	(218)

第一章 社会保障制度的萌动时期

(1868—1945 年)

从严格意义上讲，日本社会保障制度确立于第二次世界大战以后的 20 世纪 40 年代，但是，一项新的社会制度的形成，需要经过一个萌动和酝酿的过程。在日本，这个萌动过程持续了 70 余年的漫长时期，它从明治维新起步，中间经过明治时代后期、大正时期和昭和时代前期，一直到 20 世纪 40 年代中期第二次世界大战结束。在这 70 余年当中，日本的资本主义发展也从原始资本积累时期走向资本的垄断扩张时期，跨越了逐步向上、向帝国主义和军国主义道路失控发展、对外战争失败和军国主义政策破产这样三个巨大动荡的时代。

日本的社会保障制度在其萌动和形成的过程中，不仅具有与其他资本主义各国相同的一般特征，而且带有独自的特点。这些特点可以从以下几个方面进行具体分析：

首先，社会保障制度的形成与资本主义制度的形成和发展过程具有一致性。日本与英法等老牌资本主义国家相比，属于后起资本主义发展国家。当资本主义制度刚刚在日本崛起时，英法等国的资本主义已经进入成熟时代，并初步瓜分了世界各地的殖民地和主要市场。日本作为资历最浅的资本主义国家，为了迅速挤进世界市场，推行了明治维新，并选择了对于资本主义发展虽然有效但是危险的国家强权政治的道路。在国家主义至上和权力高度集中的社会体制背景之下，近代日本用了较短

的时间就走上了资本主义工业化的道路。它的成功是以对外实行殖民掠夺，对内实行高压统治，以最低廉的劳动力价格，最长的劳动时间对农民和工人进行榨取而获得的。在它迅速实现资本高度积累的另一个侧面，由于贫困而引起的社会问题与其他资本主义国家相比，就显得更为激剧和深刻。为了解决日益深刻和扩大化的社会问题，社会保障制度开始出现在日本资本主义社会的舞台。由于社会保障是在上述比较特殊的政治背景和国际背景之下出台的，它自始就蒙上了极为浓厚的政治统治和社会政策的色彩。

其次，这一时期，维持国家强权统治的基础是以天皇制为核心的军事、警察专制政治，民众政治活动以及劳工运动受到极大的限制。例如 19 世纪 80 年代中期前后，明治政府就先后制定了《新闻纸条例》（1875）、《出版条例》（1869）、《谗谤律》（1875）、《集会条例》（1881）和《治安警察法》（1900）等法律，钳制自由民主思想的传播，压制来自民间的任何反抗。因此，以民众为主体的争取社会保障权利的运动显得十分薄弱，没有能够形成一种自下而上推动社会保障发展的力量。由于自身力量的薄弱，国内民主势力不得不借助于国外的政治压力和民主思潮，迫使政府采取改良措施。内在的民主运动以及民主意识薄弱，是日本社会保障制度在形成过程中的另一个显著特征。

最后，社会保险基本法律和政策的出台，集中在第二次世界大战期间。这些基本法律和政策的出台，与其说是劳动民众自下而上斗争的结果，不如说是自上而下的某种“赐予”。从战争体制的需求出发，加强劳动管理和治安管理，成为社会保障希望达到的主要目的。在形成时期，社会保障政策受到军事体制的制约，因而使它带有了极强的战时体制色彩，这种影响一直持续到 20 世纪 80 年代。

第一节 救贫立法的过程

一、《恤救规则》时代

明治维新之后确立的国家主义的天皇制政权，以强权政治推动日本社会从封建体制向资本主义体制过渡。在新旧体制急剧变革的时期，受到最大冲击的是农民。由于资本的原始积累，土地开始集中于大地主手中，导致大量的农民失掉土地，成为一无所有的雇佣劳动者。丧失土地的农民蜂拥流入城市，很快形成了城市下层社会，城市贫困问题日益突出。同时，农村的土地掠夺引起农民的反抗，农民运动连绵不断。面对城乡下层民众的反抗，明治政府一方面采取高压政策，镇压民众的反抗，一方面采取温和政策，实施救灾济贫。明治新政府在1874年（明治7年）颁布的《恤救规则》，就是在新旧社会制度交替之中出现的一种社会救济政策。

《恤救规则》效法英国的《济贫法》，同时运用东方的思维方式对《济贫法》理念进行了若干解释，并以此为原则，制定了《恤救规则》的各项内容。《恤救规则》共计7条，强调贫民救济的基本原则应该基于国民之间的互助精神。但是，作为国家和政府，对于那些生活极端困难的鳏寡者，70岁以上和15岁以下的残疾者等给予救济，明确了国家对救贫的责任。规则中对救济对象还有很多限定。比如，只限于有户口的人；有劳动能力的人不予救济；救济资格需要经过严格的审查等等。

日本学者在对《恤救规则》进行评价时提出，恤救规则的主要目的并不是为了解决贫困问题，而是政府试图通过救济的形式，对流动人口进行控制。同时通过确立户籍制度形成以家庭为单位的基层社会组织形式和社会控制形式。有些学者还指出，规定的救济对象过于狭窄，救济水准过低，与英国的《济贫法》相比尚存在很大的距离。

尽管如此，作为近代国家的日本首次颁布的救济政策，毕竟确定了一个界定社会贫困阶层的界线，并提出了通过救济手段防止这一部分人

生活水准继续下滑的政策，有助于防止社会劳动力的无限制破坏，对于资本主义的进一步发展，对于社会保障制度的形成，都起到了一定的促进作用。

二、《救护法》时代

第一次世界大战和俄国十月革命的成功，使世界主要资本主义国家进入了一个危机起伏的时期。国内劳工运动的高涨和殖民地民族解放运动的兴起，加剧了这些国家内部、外部的矛盾。这一时期在老牌资本主义国家，社会发展进入一个相对滞缓的发展时期，这对后起资本主义国家日本提供了一个“千载难逢”的良机。日本看准了战争给老牌资本主义国家带来危机的契机，紧紧地抓住这一短暂的时机，在经济和政治上迅速崛起。从这个时期开始，它从原始资本积累阶段迅速跨入了垄断资本主义发展阶段。

20 世纪 20 年代前后，随着垄断资本主义的发展，传统的农村社会开始逐渐解体，农村吸收剩余劳动力的功能遭到破坏，流入城市寻找生路的农民试图重新返回农村，恢复田园生活已经变得越来越困难。失业人口的剧增和农村经济结构变动带来的贫困问题使日本社会再一次出现剧烈动荡和不安。例如 1918 年 8 月由于米价暴涨引起的富山县的“米骚动”风波，很快就波及到全国各地。1920 年 3 月的股市暴跌风波，又拉开了战后经济恐慌的序幕。同月，平冢雷鸟、市川房枝等人成立“新妇人协会”，成为妇女参加社会活动运动的核心。1922 年 4 月，诞生了日本第一个全国性佃农组织——“日本农民组合”。1925 年 12 月成立的“农民劳动党”，由于带有明显的社会主义倾向当天就被封禁，但是 1926 年 10 月仍然诞生了后继组织“日本农民党”。

面对上述局面，1927 年日本政府在內务省社会局设置社会事业调查会，将其确定为內务大臣的咨询机构，探索解决上述社会矛盾的出路。调查会不仅对日本国内贫困问题进行了大量实证调查，而且对国外发达资本主义国家的现状也进行了翔实的调查和了解。这一时期，出现了一大批研究贫困问题的社会调查报告，对民智的启发也起到了积极的

作用。调查会在进行大量实地贫困调查的基础上，开始酝酿制定新的社会救贫法以解决垄断资本主义发展的社会危机。

1929年，调查会制定的《救护法》草案被提交议会并获得通过。这项法律规定，《救护法》“以丧失劳动能力的贫困者为对象”，在近代历史上第一次明确地提出了救济贫困者是国家责任的观点。但是，已经颁布的这项法律并没有随即实施，其原因之一是国内垄断资本家的极力反对，因为它涉及到雇主对雇员的劳动保障问题。另一个原因是日本政府为了扩大对外殖民地的扩张，于1931年发动了“九·一八事变”，使国内进入战时备战状态，从而导致国内财政紧缩，没有足够的财源保证这项法律的实施。

为了促使《救护法》尽快实施，日本国内各地掀起了促进《救护法》实施的社会运动，并成立了全国规模的促进同盟会。鉴于护法运动和反战运动有互相接轨的趋势，日本政府不得不做出一定的妥协。同时，在促进同盟会的斡旋和推动下，决定将赛马的一部分财政收入作为推动《救护法》实施的费用。1932年，民众经过了2年多的奋战，终于促成了该法的实施。《救护法》的实施，结束了历时58年的《恤救规则》时代，开始步入了《救护法》的时期。

《救护法》共计33条。关于救护的对象，该法规定为65岁以上无人赡养的老人、13岁以下的儿童以及孕妇、残疾者、精神病患者等丧失劳动能力的人。救护对象范围与《恤救规则》相比扩大了很多。但是，同时还规定对于那些违抗法令、煽动社会运动的人不予以救济，这表现出战时体制下对民众自由进行严格控制的特征。救济以个人为单位，不以家庭为单位，目的在于把救济的范围缩小到最低限度。救济种类分为生活救助、医疗救助、生育救助、小本生意救助4种。救济对象因战争而死亡时，还可以得到一定的丧葬补贴。但是，该法还规定，从接受救济之日起，被救济人员即丧失选举和被选举的资格。

该法所提供的救济以设施救济为主，设置养老院、孤儿院、医院等予以收容。建设救济设施时使用的土地和建筑等可以享受减免税收的优惠。救济费用以基层政府的市町村负担为主，都道府县和国库适当补贴

为基本原则。救济设施所需要的设备费用，国库承担 1/2，救济设施的日常运营费用，国库负担 1/4。《救护法》中所规定的国家财政对救济设施给予补助的原则以及对救济设施进行分类的方法，对此后日本社会保障制度的建设发展产生了重大的影响。表 1—1 反映了 1932—1945 年间日本《救护法》实施的力度。

表 1—1 《救护法》救济类型以及救济人数统计表 单位：人

年份	生活救助	医疗救助	生育救助	小本生意救助	合计
1932	139 686	15 131	2 324	423	157 564
1933	176 760	33 089	3 228	385	213 462
1934	185 907	34 708	3 376	476	223 467
1935	180 993	30 320	1 890	504	219 707
1936	190 034	32 954	1 588	424	225 000
1937	199 155	35 705	1 261	444	235 565
1938	171 395	34 297	858	356	206 906
1939	163 717	28 891	632	216	193 425
1940	154 788	27 135	581	196	182 696
1941	161 312	14 265	305	185	175 959
1942					108 000
1943					128 000
1944					143 000
1945					93 000

资料来源：日本社会事业大学救济制度研究会编。日本的救济制度，306~384

《救护法》实施之后，其救济对象和救济种类与《恤救规则》时代相比扩大了许多。救助项目中增添了医疗救助，生育救助以及小本生意救助。救济对象也有了大幅度的增长。1932 年，根据《救护法》接收的救济人员在 15.7 万人左右，与《恤救规则》时代的 1930 年相比增加了 6 倍，此后每年的救济人数呈不断上升趋势。1937 年抗日战争爆发前后，救济人数急剧上升到 23.5 万人。上升的主要原因是军人和死

伤军人家属救助的增加。

随着战争发展所出现的对军人及军人家属救助需求的增加，1937年日本政府颁布了《军事扶助法》，以求解决战争带来的社会问题。《军事扶助法》是为支撑日本军国主义战争推行的一项重要法律，同时对社会保障制度发展也具有特别的意义。《军事扶助法》的前身是在第一次世界大战期间成立的《军事救护法》（1917年），法律名称从救护到扶助的转变，表明了政府对军人家属救助立场的转变。《军事扶助法》与《救护法》的重要区别在于，被救济对象拥有选举和被选举权，救济水准高于《救护法》水准，并且不以个人而以家庭为救济单位。

1938年根据《军事扶助法》接受救济的人数高达210万人，远远超出《救护法》的救济人数。《军事扶助法》实施之后，《救护法》的救助作用逐渐衰退。抗日战争爆发以后，为了保证为对外战争提供人力资源，日本政府又相继颁布了《母子保护法》（1938年1月）、《医疗保护法》（1941年10月）、《战时灾害保护法》（1942年2月）等。作为对外侵略战争的副产品而问世的这些法规，为日本近代社会保障制度的确立奠定了制度和法制的基础。

关于《救护法》的意义，有日本学者曾经评价说，作为国家的一项救贫制度，《救护法》与《恤救规则》相比，具有诸多近代化的意义。（1）明确了市町村基层政权为具体承担社会救护的行政机构。在最基层确立辅助政府进行贫困调查访问的“方面委员”制度。方面委员从居民中推选，主要任务是负责贫困调查并起到上情下达的作用。（2）救济对象和救济种类扩大，包括医疗、生育和小本生意救助等。（3）以设施救济为主，具有稳定性。（4）明确政府对救济设施提供财政补贴的责任等。^① 这些特点表明，《救护法》时代的政策已经具有以政府为主体的公共救助的意义。尽管它还不能表明社会保障制度中社会救助制度的形成，但是它起到了向现代意义上的社会保障制度过渡的桥梁作用。

与战争时局发展并进的社会救助政策和法律，为保证战争的进行发

^① 柴田嘉彦. 日本社会保障. 新日本出版社, 1998. 139

挥了推动作用。与此同时，伴随战争而出现的社会问题，也促进了日本社会保障制度的形成。可以说，战争时期的社会救济政策，为此后日本社会保障的建立奠定了基础。

第二节 社会保险制度的形成

随着近代国家的形成和资本主义在日本的发展，各个企业内部的劳资关系日趋紧张，劳工运动的兴起和工会组织的发展，使政府和资本家不得不付出更多的精力和时间来解决劳工问题。社会保险作为瓦解劳工运动的一项怀柔政策，在这个时期开始受到重视。这一时期出台的比较有代表性的保险制度，有 20 世纪 20 年代实施的《健康保险法》，30 年代的《国民健康保险法》，40 年代的《劳动者年金保险法》等。

一、《健康保险法》的制定

日俄战争和第一次世界大战以后，日本国内争取劳动保护的运动蓬勃兴起，由工会兴办的工伤救济、疾病救济等互助会组织得到了广泛的发展，并在工人群众中拥有很强的号召力和声望。对此，日本政府感受到自身统治面临着严重的威胁。为了防止劳工运动的蔓延和十月革命带来的冲击，日本政府开始积极着手策划健康保险政策，以期防患于未然。首先是在农商务省内部设置劳动保险调查会，负责调查和起草《健康保险法》草案。1922 年 4 月，该草案被国会审议通过，并正式颁发。

这项法律原定在 1924 年 4 月生效实施，但由于突然发生的“关东大地震”，给关东地区的经济和生活带来了毁灭性的打击，而各个企业资方的资产在大地震中同样蒙受重大损失，已经难以承担该法所规定的保险金。因此，资方联合起来反对该法的实施，使该法推迟到 1927 年 1 月 1 日才得以正式实施。

《健康保险法》具有以下几个突出的特点：（1）保险对象以体力劳动者为主，以 10 人以上规模的企业为主，10 人以下的小型企业则不在保险之列。根据《矿业法》（1905 年颁布）、《工场法》（1911 年颁布）

被定性为大型工矿的企业，必须加入该保险。这样，被排斥在保险对象之外的群体，是对政府统治无法形成严重威胁的小手工业界职工和政府雇员。（2）该法律规定政府和健康保险组织为法定保险者，禁止民间组织的介入。根据这一法律的规定，工会组织的主要职能是健康保险管理，动员和组织职工参加劳资斗争的职能则受到极大限制。（3）职业保险色彩浓厚。政府只负担保险费用的 10%，企业是主要的保险费用承担者。（4）保险的内容限定在劳动灾害引起的疾病和工伤范围，家属不在被保险之列。

不难看出，《健康保险法》的主要目的，在于缓和劳工与政府之间以及劳资之间的矛盾，通过政府对健康保险的参与，渗透和强化政府对大企业和大企业劳工的控制。

二、《国民健康保险法》的制定

战时颁布的《国民健康保险法》可以说是日本发动对外侵略战争的直接产物。1937 年 7 月，抗日战争全面爆发，日本国内进入紧急战备状态。为了解决兵源和劳动力来源的不足，1938 年 4 月日本政府颁布《国家总动员法》，对人力资源、物力资源进行集中控制，强调国民生活的一切都要服从战争和国家的需求。《国家总动员法》公布的同时，还颁布了《国民健康保险法》，这两项法律成为配合战争需要而诞生的一对双胞胎。

《国民健康保险法》的主要特点可以归纳为：（1）属于以社区范围为基础的地域保险制度，以农业区域和农民为其主要的保险对象。（2）政府不是第一保险者，以任意设立的国民健康保险组织为法定保险者。（3）被保险者家属列入被保险范围。（4）保险的内容主要有疗养、生育、丧葬等，以实物支付和提供保健设施服务为主，现金支付为辅。（5）财源主要由参加者缴纳的保险金和政府的适当补贴构成。

《国民健康保险法》的目的，是为了解决人力资源不足而采取的一项健民政策。为了满足战争以及向殖民地大规模移民的需要，日本政府开始关注作为兵源和劳动力来源的农村社会。同时，1931 年前后

日本农村遭受到连续自然灾害的袭击，饥荒之后是传染疾病的蔓延、儿童体质的恶化等，农村人口的贫困和健康问题日益严重。特别是在战争时期，农民的健康状况直接影响到对外扩张战争的走向。在此背景之下，健康保险的范围从城市劳工开始普及到农村的农民。

1941年，根据战局的发展，日本对该法进行了修改，修改的内容中最主要几条是：（1）把过去的自愿性参加改为强制性参加；（2）对保险医疗和保健医疗的机构和医生，进行集中控制和统一调配；（3）医疗费用的标准由厚生大臣进行规定；（4）为了扩大保险对象，全面展开国民健康保险普及运动等。

这样，1941年全国被保险人数达到627万人，1947年被保险人数更扩大到2500万人，占全国人口总数的60%左右，使日本进入了全民医疗保险的第一阶段。

日本的健康保险是在战时体制之下通过军事独裁政权实现的一项保险制度。由于存在着这样一段历史，这一独裁体制的痕迹至今依然残留在医疗保险体制之中。

三、《劳动者年金保险法》的制定

年金保险与医疗保险几乎是在同一个时期颁布的。其社会背景与医疗保险相同，同样是战争爆发引起的对人力资源需求增大，以及国民生活动荡引起的社会问题深刻化等。该法律的目的，仍然也是为了保证劳动力资源的供给。

1941年，《劳动者年金保险法》草案被提交日本国会讨论，3月11日，法案被通过并向全国颁布。日本政府在太平洋战争爆发前夕颁布该法的意图，可以归结为以下两个方面：（1）大批劳动力已被征到前线，为防止后方有限劳动力外流，必须采取相应的政策。（2）通过吸引民间购买年金保险，来解决军费不足、政府资金周转困难的困境。^①

该法在颁布后不久，随着战局的发展和日本方面局势的恶化，曾经

① 横山和彦等编. 日本社会保障的历史. 学文社, 1991. 59