

わが国における社会保障の「原則」と「定義」 に関する一検討

坂 脇 昭 吉

(1991年10月15日 受理)

A Study on "the Principle" and "the Definition" of Social Security in Japan

Akiyoshi SAKAWAKI

I

戦後、高度経済成長に支えられて制度の整備を推し進めてきたわが国の社会保障は、1970年代における2度にわたる石油危機によって、高度経済成長政策自体が破綻するに及んで、一気に「見直し」、後退が進んだ。すなわち、1970年は政府が「福祉元年」を宣言した年であったが、同時に第1次石油危機がわが国を直撃した年でもあった。いち早く与党の自由民主党は、'74年に幹事長私案として「福祉社会憲章」¹⁾を発表して、これまで掲げてきた「福祉国家」理念を「日本型福祉社会」のそれへ転換する構想を明らかにした。それに続いて経済企画庁が次々と社会保障・社会福祉見直しの具体的な構想を発表していった。すなわち '76年には、「コミュニティ」としての家庭や地域の福祉を強調し、他方で民間の有料福祉サービスの導入を容認した「昭和50年代前期経済計画」²⁾を、そして '77年には、「定住圏」構想の中核として、地域での福祉目標を設定した「第3次全国総合開発計画」³⁾を発表した。さらに '79年には、「先進国に範を求め続けるのではなく、・・・個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいふべき新しい福祉社会」⁴⁾すなわち「日本型福祉社会」を明確に打ち出した「新経済社会7カ年計画」⁵⁾を発表したのである。さらに与党は同じく '79年に研究叢書『日本型福祉社会』を発表して、ナショナルミニマム概念と「平等主義」、そして「弱者尊重主義」をともに排除し、「選別主義」と「自助原理」にもとづいた「民間の創意と活力を生かした日本型福祉社会」⁶⁾づくりを明確化した。こうした「連帯と自助努力」の強調による福祉「見直し」・社会保障後退への道は、主として翌年1980年秋の国会で設置が決まり、'81年3月に発足した財界主導の第2次臨時行政調査会（第2臨調）⁷⁾による '83年3月までの5次にわたる答申、および第2

臨調解散後 '83年7月に発足した臨時行政改革推進審議会（行革審）による各種答申，さらには '87年4月発足の（第2次）臨時行政改革推進審議会（新行革審）による7つの答申（'90年4月の「最終答申」を除く報告・意見）等によって具体的に提示され，実施されていくことになる。このいわゆる「臨調・行革路線」は，合計19件の答申をおこなうのだが，いくつかの主たる答申を通じて，「活力ある福祉社会の実現」のスローガンのもとに，「高齢化社会危機論」⁸⁾を強調しつつ「日本型福祉社会」論＝「活力ある福祉社会の実現」のために，個人の「自立，自助」，「家庭責任」，職場，地域での「連帯」を強調して，わが国の社会保障・社会福祉制度と内容を「見直し」，後退させる具体的な提言を連続して政府におこなった⁹⁾。こうした答申に基づいて歴代の内閣は，国民の生活や福祉に関して，社会保障の重要な原理である政府や国の責任を極力回避し，民間の活力に委ねるといふ，いわゆる「民間活力」の導入＝「民活路線」を全面に押し出しつつ，社会保障・社会福祉，教育等の国民生活関連予算の伸びを極力押さえ続けた¹⁰⁾。そして福祉関係の国庫負担率の引き下げや年金制度の改悪，医療保障の後退，生活保護の見直し等を具体的に急速に実施していった¹¹⁾。こうした状況のなかで '90年代に入り，特に高齢化が加速されている現在，緊急になさねばならないことは，社会保障に関して，政府や国の責任回避と民間依存という少なくとも社会保障の重要な「原則」に反する姿勢を改めさせ，後退し続ける社会保障の内容を回復させ，前進させることであろう。そして政府の「臨調・行革路線」が強調する社会保障に関しての「自立，自助」，「自己負担」，「家庭責任」等々の主張に対しても，本来の社会保障原則に即した一層の批判を展開しなければならない。本稿において私も上記視点を念頭に置きつつ，まず以下において，「臨調・行革路線」を容認し，労資協調の道を歩む労働組合運動の潮流の存在が，労働者の待遇や労働条件自体を後退させている現状と，労働者・国民の生活不安の増大を概観し，今，所得や雇用等の制度的保障要求と，年金や医療，福祉等の生活保障を結合させた総合的な社会保障の充実が一層切実になっていることを示した後，イギリスの「ベヴァリジ報告」における社会保障の「基本的原則」や，戦後わが国が社会保障制度を構想した時期の社会保障制度審議会等の「勧告」その他の検討を通じて，わが国における社会保障の「原則」がなぜ簡単に後退するのかの問題について私なりの検討をおこない，真に国民本位の社会保障の在り方の基本を考えるための予備的考察をおこなうこととしたい。

- 1) これは「日本型福祉社会」論を唱えた最初の文書とされており，1974年6月に当時の田中首相を党の側から支えた橋本登美三郎が，幹事長私案として発表したものである。その後12月に誕生した三木首相が '75年8月に発表した「生涯設計（ライフサイクル）計画私案」に引き継がれた。
- 2) 経済企画庁『昭和50年代前期経済計画』28ページ，大蔵省印刷局，1976年5月。
- 3) 「三全総」の地域＝福祉政策について，堀口隆治氏は次のように述べている。『「計画の基本的目標は」，『地域特性を生かしつつ・・・健康で文化的な人間居住の総合的環境を・・・整備する』とあるように，地域政策（地域の総合的環境整備）が福祉目標（健康で文化的な人間居住）と一体化されているところにこの計画の特徴がある。だから定住圏は『地域開発の基礎的な圏域』であり，『生活の基本的圏域』であるとされる。』（堀口隆治「地域と福祉」，吉村朔夫・井上吉男・清山卓郎編著『現代の社会保障』121ページ，ミネルヴァ書房，1986年。
- 4) 経済企画庁編『新経済社会7ヵ年計画』11ページ，大蔵省印刷局，1979年8月。
- 5) この「計画」は，当時の大平首相が唱えた「日本型福祉社会」論を具体化するために1979年8月に閣

議決定され、1985年度までのわが国の経済政策の基本的指針が示されていた。なかでも「民間活力を基本とし」た「日本型福祉社会」の建設を強調して、次のように「参考資料」の中で述べていた。「今後の福祉社会を目指す場合、国民生活と生産活動とのバランス、資源配分の効率化と社会的公正の間の調和を図ることなど経済運営により多くの困難が伴い、またその基礎となる経済成長が種々の制約要因に遭遇することを考えるとき、公的部門に過度に依存することなく、・・・我が国社会の長所を生かして、民間の活力を基本としつつ、日本型福祉社会の創造を図るという戦略は、極めて重要な課題となろう」（同上、151ページ）。

- 6) 自由民主党研究叢書8『日本型福祉社会』57～83ページ参照、1975年。なお、「日本型社会福祉」論と社会保障・社会福祉制度との関係に関する研究としては、佐藤 進「社会保障・福祉制度の明日を考える（総論編）－制度の変遷と国際的潮流をふまえて」（『賃金と社会保障』1003号、労働旬報社、1989年2月）が詳しい。
- 7) 鈴木内閣時代の1981年3月16日に発足したいわゆる「第2臨調」は、内閣総理大臣の調査審議機関として総理府付属の行政・財政改革問題に関する諮問機関であって、期間は2年であった。池田内閣時代にも「臨調」がつくられたことがあるので、この「臨調」を「第2臨調」という。第2臨調は委員9名、顧問6名、専門委員20名、参与49名、各省出向調査員78名で構成され、会長は元経団連会長・経団連名誉会長の土光敏夫氏であった。ちなみに、調査員を除いた84名のうち、財界と大企業の代表が30名、官僚出身者30名、さらに政府、財界に近い学者、評論家を加えると、8割が政府、財界、官界関係者で占められていた。とくに財界の「臨調」に対する期待は大きく、1977年7月から1981年6月までに以下のように13回に及ぶ行・財政改革に関する提言を行った。経団連「行政改革推進に関する意見」（1977年7月26日）、日経連「行政改革推進に関する資料」（1977年10月3日）、経団連「日本経済の現状と中期的課題」（1979年1月23日）、経団連「行財政改革の断行を望む」（1979年11月13日）、経団連「財政再建と今後の財政運営に関する見解」（1980年10月28日）、経団連「企業活力の発揮と今後の税制のあり方に関する見解」（1980年10月28日）、産業計画懇談会「驚くべき行政の現状と改革の方途」（1981年2月10日）、産業計画懇談会「財政再建のための提案」（1981年2月12日）、関西経済連合会「臨時行政調査会に期待する」（1981年3月12日）、行革推進5人委員会「行政改革の基本方向と緊急課題について」（1981年4月2日）、経済同友会「民間主導型社会の実現に向けて」（1981年4月24日）、行革推進5人委員会「今次行政改革についての見解」（1981年5月25日）、日本青年会議所「行政改革への取組み」（1981年6月12日）。
- 8) 「高齢化社会危機論」批判に関しては、清山卓郎「何をねらう『高齢化社会危機』論」（『労働運動』302号、新日本出版社、1990年12月）が詳しい。
- 9) 「第2臨調」が行った第1次と第3次「答申」（基本答申）のなかでの社会保障・社会福祉に関する重要な部分を紹介しておこう。「行政改革に関する第1次答申」（1981年7月10日）－「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下福祉の充実を図ることが望ましい」。「社会的公正の原則及び自立・自助の精神に照らして問題があるものは、所得制限、負担増、助成の縮減等、受益者負担の適正化を図る」。「自由で活力のある福祉社会を実現するために、国民生活と行政とのかかわり方の見直しを進め、真に救済を必要とする者の福祉の水準は堅持しつつも、国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊重し、関係行政の縮減、効率化を図る」。「行政改革に関する第3次答申（基本答申）」（1982年7月30日）－「我が国の特性に根ざした福祉社会を建設していく必要があるが、そのための基礎的条件としては、次の諸点が重要である。・・・個人の主体性・自立性がこれまで以上に発揮され、・・・教育や社会保障の分野においても個人の自助努力をより一層生かすことが重要であるし、・・・家庭や近隣、職場等において連帯と相互扶助が十分に行われるよう、必要な条件整備を行うことである。・・・これまでの公的関与を見直すとともに、民間部門も行政に依存する体質を改める必要がある。・・・今後我が国が目指すべき活力ある福祉社会とは、このような自立・互助、民間の活力を基本とし、・・・西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない」、「現行制度における不合理の是正、効率化、体系化を図るとともに、受益者負担やボランティア活動等民間の力の活用も考えていくことが重要である」。
- 10) 1981年から1990年の間に、政府の一般会計予算（歳出）の対前年度伸び率の合計は41.6%であったにもかかわらず、「社会保障関係費」はそれを下回る31.4%であった。「文教・科学振興費」はさらに低く7.8%であった。ところが「防衛関係費」は73.3%、「経済協力費」は84.4%それぞれ大幅に増加した。

- 11) 80年代「臨調・行革路線」の下で押し進められた社会保障・社会福祉後退の内容の主なものには以下のようなものがある。
- 1983年—老人保健法制定により医療費有料化。
 - 1984年—健保・共済改悪，本人8割給付（当面9割）
 - 1985年—基礎年金導入決定，医師養成定員削減開始，社会福祉等の国庫補助率を全体的に8/10から7/10，5/10へ切り下げ。
 - 1986年—第1次年金改悪，基礎年金導入。
 - 1987年—国保改悪，保険料滞納世帯に対して保険証不交付決定。
 - 1988年—国保改悪，国庫補助削減，市町村の医療費負担強化。
 - 1989年—第2次年金改悪，保険料大幅引き上げ。

II

ところで，'80年代におけるわが国社会保障の後退が，ただ政府や財界の一方的な政策的意図によって推進されたのかといえば，必ずしもそうではない。すなわち'80年代のもう1つの特徴は，この時期わが国の労働組合運動に労資協調主義や「経済整合性」論が台頭し，当時のナショナルセンターが「臨調・行革路線」，「経済構造調整」政策等を追認・支持・協力していった¹⁾，という点にあり，'80年代は労働組合運動が現実主義へ大幅に傾斜，後退していった時期でもあったのである。労働者・国民の生活を守り，発展させなければならない労働組合運動が，政府・財界の戦略に追随し，闘いを放棄したことが，この時期，社会保障・社会福祉を後退させた一因でもあった²⁾。こうした労働組合運動の後退は，当然にも80年代の労働者状態そのものの悪化を許すこととなった。すなわち'70年代の経済的破綻を賃金抑制や人員整理，女性のパート労働者化等による「減量経営」のもと，一層の生産性の向上によって打開しようとした財界や経営者側に対して，労働組合運動のなかにこれを容認する労資協調路線が広がり，賃金自粛や「管理春闘」を甘受していった。その結果，実質賃金の停滞³⁾や所得格差の拡大⁴⁾，さらには不安定雇用層や雇用不安等が増大していった⁵⁾。今日，GNPでは世界第2位，1人当り国民所得ではアメリカを抜いているという大きな経済力にふさわしい大幅な賃金の上昇と，社会保障的側面との結合としての全国一律の最低賃金制度の確立⁶⁾や，雇用保障制度の整備，充実⁷⁾等が急務となっている。

他方，'80年代には労働者・国民の健康や生活の不安も増大した。'80年代の日本経済は，'70年代の2度にわたる石油危機をうけて，企業の徹底した「合理化」による「減量経営」と，一層の技術革新による国際競争力の強化によって，全体として輸出依存型の経済構造を形成し，いわゆる「輸出大国」化を実現させた。こうした国際競争力の増大による「輸出大国」化を生みだした要因は，なるほどわが国の「技術立国」論に基づく技術開発，なかでもICやコンピューター部門の発展などいわゆる先端技術産業の発展によるところも大きいけれど，実際的には独占的大企業を中心に押し進められた徹底した人べらしや，賃金抑制等のコスト削減による「減量経営」に因るところが大きいのである。事実，欧米先進諸国に比べて労働生産性は高く⁸⁾，反面労働分配率は低い⁹⁾。さ

らに、時間外労働を含めた労働時間は長く¹⁰⁾、徹底した労務管理による過密労働のもとで労働者の健康状態は深刻さを増し、外国にまでも知られるいわゆる「過労死」や「突然死」が多発している¹¹⁾。今、労働者が人間らしい生活を営むことのできる時間的余裕を持つための、残業を含めた大幅な労働時間の短縮と休暇の増加が、「生活の基本的保障」として強く要請されているのである。次に、賃金の伸び悩みのなかで、労働者・国民の生活を脅かしているものに教育費や住居費負担の増大がある。同年代の9割以上が高校に、4割近くが短大、大学に進学する状況のなかで、進学・受験競争は一段と激化し、そのぶん公教育費、家庭教育費は飛躍的に増大している¹²⁾。また金融・証券業界をはじめ独占的大企業の膨大な「金余り」現象と政府の「民活路線」による異常な地価高騰によって、住宅の購入は大都市を中心に極めて困難になっていると同時に、全国的にも住宅購入によるローン返済が家計を大きく圧迫している¹³⁾。その結果、経済企画庁「昭和63年地域経済レポート」によれば、'88年にローン返済と生活費に相当する消費支出を合わせた額が可処分所得を上回ってしまった都道府県は、18にもものぼっている。そして消費税導入等による税負担の増加や社会保険費の増大による可処分所得の低下¹⁴⁾が、特に低所得者層に深刻な生活不安を呼び起こしている。

こうした健康・生活不安増大とともに、人口の高齢化、女性の雇用者化が一層進行するなか、国民の生活は一段と「社会化」の傾向が強まっている。すなわち、個人的生活財、サービス財の一層の商品化や教育、保育、医療、住宅、福祉等の社会的、共同的施設・制度の利用範囲の拡大と頻度の増加に伴う費用負担の増大傾向は、労働者・国民の生活基盤、存立条件を危うくしている。

以上のように'80年代「臨調・行革路線」による社会保障・社会福祉の「見直し」と後退、徹底した「減量経営」による労働者状態の悪化、さらには生活の「社会化」による国民の健康と生活の不安の増大に対して、今、賃金の大幅な上昇と社会保障の充実、さらには基盤的生活の保障を求める切実な声が、労働者・国民の間に広がっている。

ところが、'90年4月に新行革審が「最終答申」を出し、'80年代の「臨調・行革路線」の総括をおこなうとともに、それを受け継ぎつつ「公的部門の肥大化を避け、高福祉高負担の福祉国家ではなく、国民の自立互助、民間活力を基調にした」21世紀に向けての「新たな社会システム」づくりを強調した¹⁵⁾。こうした答申をうけて政府は、国民には一層の「自立・自助」、「互助」を求める一方で、「日米構造協議」等アメリカの強い要請を受ける形で、「国際貢献」と「経済大国」にふさわしい国際的役割の分担を掲げて、防衛費やODAの一層の増額のための増税策として、消費税の税率アップをも企図しつつある。さらに財界も、日経連が1990年5月に「活力ある豊かな高齢化社会の構築をめざして一生涯福祉社会実現への挑戦」を、経団連が1991年4月に「高齢化時代における福祉システムの再構築に関する提言—福祉の一層の充実と国民負担率抑制との調和を求めて」をそれぞれ発表し、福祉、医療、年金など社会保障・社会福祉の全面的な「見直し」を要求し、特に大企業の負担を抑制するために「国民負担率を50%以内にとどめる」べきである、と主張している¹⁶⁾。政府・与党のこうした'90年代戦略に対して、国民生活の安定・向上と社会保障の充実を獲得する

ための労働・国民運動の急速な構築が一層肝要となっている。

こうした状況認識をふまえて以下では、今日、労働者・国民の生活と社会保障をまもり、向上・充実させるための私なりの理論的アプローチの1つとして、何故わが国において、社会保障原則の重要な1つである国家責任が簡単に後退せられ、「自立・自助」や「自己責任」が強調されるのかについて、いわゆる戦後確立したといわれる社会保障制度に関する「定義」について、イギリスの「ベヴァリジ報告」との比較等を通しての検討をおこない、「自立・自助」、「自己責任」論批判のための予備的考察をおこなおうと思う。すなわち、社会保障が後退させられていく現状の中において、社会保障の範囲を限定的に狭く捉えるのではなく、社会保障の本来の原則に立ち帰り、社会保障の本来の原理は労働者・国民すべてが人間らしく生きるための普遍的な社会的生活権であるととらえ、その实际的、具体的保障にあたっては、基本的には国や地方自治体の責任においておこなわれるべきものであるという原則を明確にし、あくまでも社会保障は、社会的保障であって、「自立」や「自助」、「高負担」や「受益者負担」であってはならない。さらに、これまでの社会保障規定における主要な説としてのいわゆる「生存権保障」説を一步進める観点から、社会保障は、労働者・国民の具体的な生活の保障すなわち「生活権保障」でなければならないのであって、実は戦後新しく構想され始めた時の社会保障は、国の責任において、すべての国民の健康で文化的な最低限の生活を保障することをこそめざしていたのだということをはっきりと明らかにしようと思う。

- 1) こうした点については、戸木田嘉久「『連合』の基本性格と日本の進路」(前掲『労働運動』286号、1989年8月)が詳しい。
- 2) この点に関して宇和川邁氏は次のように述べている。「80年代のわが国の社会保障、社会福祉がはげしく後退させられていった状況は、この時期、わが国の労働組合運動のなかに労資協調主義、現実主義が急速に広がり、財界、政府の軍拡・民活・国民生活切り捨ての臨調『行革』路線を推進あるいは容認し、当時存在していたナショナルセンターが事実上たたかいを放棄するに至った状況と重なっている」(前掲『賃金と社会保障』1041、1042合併号、15ページ、1990年9月合併号)。なお「連合」の「福祉・社会保障政策」批判としては、沢村恵三「臨調路線を賛美する『福祉ビジョン』」(前掲『労働運動』297号、1990年7月)が詳しい。
- 3) 中央労働委員会「賃金事情調査」(1990年)によると、1975年を100とした実質賃金水準は、35歳(勤続17年、3人扶養)で80年の95.2ポイントから除々に上昇し、やっと88年において75年比101.5ポイントとなったものの、89年には再び下落し99.3ポイントになっている。他にも労働省「毎月勤労統計調査」によると、大企業と中小企業など企業規模別の賃金格差は依然として大きい。
- 4) 総務庁「家計調査年報」(平成2年版)によると、1975年から1989年の14年間に勤労者標準世帯(夫婦、子ども2人)の月平均実収入の増加率は名目値で108.9%、物価上昇1.64倍を差し引いた実質実収入増加率は27.5%である。さらに実質可処分所得は18.5%の上昇にすぎない。厚生省「所得再配分調査」(1988年)によると、所得を20%ずつの五分位分類に分けた第1分位と第5分位の「当初所得格差」は1972年の7.0倍から1987年には16.4倍と大きく拡大している。
- 5) 総務庁「労働力調査特別調査」(1990年)及び労働省「雇用動向調査」(1990年)によると、1985から1990年までの年平均増加率・数は、雇用者が1.9%・86万人で、その内正規職員・従業員が0.8%・29万人増加であるのに対して、パートが7.0%・29万人、アルバイトが8.0%・13万人増である。嘱託・その他を合わせた不安定雇用層は実に16.8%・47万人が年々増加していることになる。なかでも女性雇用者の不安定層の増加率が著しい。年平均雇用者増加数51万人・3.2%に対して、不安定層は35万人・17.4%である。1989年1月現在、女性常用雇用者の内24.9%がパート労働者である。派遣労働者も増加してお

- り、1988年度に派遣された40.7%が常用労働者以外である。
- 6) 欧米先進工業国に例を見ない「地域別最低賃金制度」は、わが国の低賃金構造を固定化させている原因の1つである。1990年度の全国加重平均決定額は、時間給516円、日給4117円であり、一般男子常用雇用の約32%である。地域差も日給で620円あり、一日も早く全国一律の、しかも生活可能な最低賃金制の確立が要請される。ところで「地域別最賃制」よりも最低賃金が約10%程度高かった「産業別最低賃金制度」が1989年度以降廃止され「新産業別最賃制」へ移行した。その結果約150万人が「地域最賃」へ組込まれた。しかも7.4%にその差が縮まった。
 - 7) 労働省「雇用管理調査」(1990年)によると、1990年に停年を60歳に延長する企業が63.9%と増加する一方で、「終身雇用制」にこだわらない企業が36.4%と増加傾向を示し、「役員定年制・役職任期制」、「選択定年制」を採用する企業(5,000人以上)がそれぞれ43.1%、59.3%となった。停年後の再就職、高齢者雇用等を含めた雇用保障の整備が急がれる。
 - 8) 「減量経営」と「長時間・過密労働」で国際競争力を強化してきたわが国の企業は、少ない労働力で多くの生産量をあげる努力をしてきたが、それは労働生産性の高さとなって表れている。アメリカ労働省の「Monthly Labor Review」(1988)によると、1時間当たりの日本の労働生産性は'80年から'87年の間の年平均上昇率が4.81%であるのに対して、西ドイツ2.87%、アメリカ3.83%であった。
 - 9) 搾取率を表す労働分配率は、雇用者所得/国民所得-個人企業所得で表されるが、1990年版『経済白書』によると、1988年のわが国の分配率は77.6%で、アメリカの79.7%より低く、西ドイツ88.2%(1986年)、フランス84.8%(1987年)より相当低い。
 - 10) 労働省「毎月勤労統計調査」及び1990年版『労働白書』によると、わが国の1ヵ月当たり「実総労働時間」は1980年の175.7から1989年には174.0へ、「所定内労働時間」は1980年の162.2から158.2へとごく僅かしか減少していない。他方「所定外労働時間」は1980年の13.5から1989年の15.8へと、いわゆる残業は増加している。ちなみに、1988年現在の「年間実総労働時間」を欧米諸国と比較すると、日本はアメリカより227時間、イギリスより228時間、西ドイツより547時間、フランスより542時間も長い。
 - 11) 過労死弁護団全国連絡会議が集約した「過労死110番の相談結果」によると、1989年10月7日現在で相談件数1,220件のうち、「過労」が原因と思われる脳血栓や脳梗塞、心筋梗塞などで倒れたケースが1,027件もあった。発病の誘因と件数の上位は、「長時間労働」261件、「残業過多」220件、「過重責任」123件、「休日出勤過多、休日少」122件、「深夜勤、徹夜勤」106件等となっている。
 - 12) 東京都生活文化局「教育に要した費用の調査」(1990年)によれば、1世帯当りの教育費は上昇し続け、消費支出の伸びを上回り、1989年には就学者2人の世帯で消費支出の23.7%を占めている。また文部省の「88年度保護者が支出した教育費調査」によると、1988年度の保護者の学校教育費と家庭教育費の合計は1978年に比べて、公立の小学校で40.3%、中学校で61%、高校で72%も上昇している。
 - 13) 総務庁「貯蓄動向調査報告」(1990年)によれば、1989年現在で勤労者世帯のうち「住宅・土地のための負債」を保有している割合は37.1%を占め、平均負債額は7,971千円となっている。
 - 14) 総務庁「家計調査年報」各年版によれば、1979年から1989年の10年間に実収入の伸びはわずか119.5%に対して、税は158.1%、社会保障費は140.8%も上昇したために、可処分所得は115.4%の上昇にとどまっている。
 - 15) 前掲『賃金と社会保障』1035号、60ページ、1990年6月。なお「新行革審」の批判的検討については、同上誌所収の以下の諸論文が詳しい。山口正之「日本資本主義はどこまで来たかー『先進国戦略』としての臨調・行革路線ー」、川口 弘「『高齢化社会危機』論と新行革審最終答申」、里見賢治「『国民負担率』の虚像と実像」、篠崎次男「保健・医療・福祉の『90年代戦略』を読む」。
 - 16) 橋本輝夫「出生率低下を口実にした『高齢化社会危機』論ーその欺まんを批判する」『赤旗評論特集版』772号、26ページ、日本共産党中央委員会、1991年10月。

III

ところで、わが国では一般に、社会保障の定義に関しては次の2つがその典型的なものとして紹介されることが多い。1つは、イギリスにおいて1941年に設置された「社会保険および関連サービスに関する関係各省委員会」(ベヴァリジ委員会)によって作業が進められ、委員長W.H.ベヴァリジの名のもとに1942年に提出された報告「社会保険および関連サービス」すなわち「ベヴァリジ報告」¹⁾である。いま1つは、1948年に設置され、わが国の社会保障を初めて本格的に定義付け、その制度化と整備に重要な役割を果たした社会保障制度審議会が1950年に出した「社会保障制度に関する勧告」²⁾である。この2つの報告を中心にして、それらが明らかにしている社会保障の定義の内容と社会保障の原則を比較、検討することを通して、わが国の最近の社会保障政策における「国家責任の回避」と「自立・自助」、「自己責任」等の強調の源泉を明らかにしようと思う。

まず「ベヴァリジ報告」によれば、「『社会保障』とは、失業、疾病もしくは災害によって収入が中断された場合にこれに代わるための、また老齢による退職や本人以外の者の死亡による扶養の喪失に備えるための、さらにまた出生、死亡および結婚などに関連する特別の支出をまかなうための、所得の保障を意味する。もとより、社会保障はある最低限度までの所得の保障を意味するものであるが、所得を支給するとともに、できるだけ速やかに収入の中断を終わらせるような措置を講ずべきである」³⁾としている。そして、社会保障計画の前提として次の3点を示した。(A) 15歳以下の児童、もしくは全日制教育を受けている場合は16歳以下の児童に対して児童手当を支給すること。(B) 疾病の予防・治療ならびに労働能力の回復を目的とした包括的な保健およびリハビリテーション・サービスを社会の全員に提供すること。(C) 雇用を維持すること、すなわち大量失業を回避すること⁴⁾。こうした3つの前提にもとづいて、社会保障計画は以下の3つの方法を組み合わせおこなわれるとした。「基本的なニードに対する社会保険、特別なケースに対する国民扶助、基本的な措置に付加するものとしての任意保険」⁵⁾。そして「われわれの案は労働と拠出を条件として、また人々を労働に適する状態におきかつその状態を維持するため、最低生活の維持に必要な所得を確保しようとするものである」⁶⁾。ここに示されている内容は、雇用保障などの社会政策を前提として、失業などによる労働の中断や労働能力の喪失、老齢その他に対する社会保険によって、あるいは特別な事態に対しては国民扶助によって、国民に所得保障を基本とした最低限度の生活を保障する、というものであった。端的にいえば、「国民扶助と任意保険の両者によって補完される必要のある」社会保険⁷⁾を中心とした所得保障によって国民の最低限度を保障しようというものであった。こうした「報告」を受けて当時のチャーチル首相は、第2次世界大戦中に国民に対していわゆる「ゆりかごから墓場まで」の総合的な社会保障を約束した。それは1945年の終戦の後、アトリー第3次労働党内閣によって実施されていくこととなり、以下の6つの社会保障とそれに関連する法律を成立させていくこととなる。すなわち、1945年の「家族手当法」、1946年の「国民保険法」、「国民産業

災害保険法]、[国民保健サービス法]、そして1948年の「国民扶助法」、[児童法]である。こうしてイギリスは、長く存在した「救貧法」を廃止して「国家扶助法」をつくり、「疾病保険」を「国民保健サービス法」に代えるとともに、病院を国営化し、当時としては画期的な医療・保健サービスの原則的無料化を実現した。他方で労災保険に拠出制を導入するとともに、国家負担の増大を基本として、保険料と給付額をそれぞれ均一とする⁸⁾社会保険の導入によって、総合的な社会保障制度をつくりあげた。それらは「ナショナル・ミニマムを国民のすべてに平等に保障する社会保障制度と最適水準の医療を同じくすべての国民に保障する無料の国民保健サービスとを二本の柱とすることによって貧困の追放を意図するものであった」⁹⁾。こうしたイギリスの社会保障の重要な原則の1つとしての「最低生活の保障」が、その後の経済の停滞とインフレ・物価高騰等の原因によって充分におこない得なかったとは言え、イギリスの社会保障計画が「雇用の維持、広範な国民保健サービスおよび多子家族の負担軽減のための児童手当の支給を前提として」¹⁰⁾、国民的規模に拡大された社会保険を中心とし、国家が主体となって国民全てに最低限の生活を所得によって保障しようとした限りにおいてそれは、世界の社会保障制度の先駆的役割を果たしたといえるであろう。

ところで「ベヴァリジ報告」に示された社会保障の「定義」と「計画」における重要な「原則」は、イギリスの社会保障は所得保障である、という点であって、その中心としての社会保険によって国民の「ある最低限度までの所得」を保障することを企図していた、という点である。確かに社会保険を補完するものとして国民扶助と任意保険が設定されており、特に「国民扶助は、社会保険の範囲がどんなに拡大されても、社会保険を補足するものとして欠くことができないのである」¹¹⁾と位置付けられていたけれども、後に見るようなわが国の社会保障の定義や「原則」と違っているのは次の点である。すなわち、「ベヴァリジ報告」によるところの「国の制度としての社会保険および国民扶助は、それぞれ定められた条件のもとで、生存に必要な基本的な所得を保障するように計画されている」¹²⁾のであって、なかでも「社会保険制度はそれ自体が、それが完全に運営されているときに、あらゆる正常な場合において最低生活を支えるのに必要な所得が得られるように考案されている」¹³⁾という点である。それゆえ、国民「扶助の範囲は当初から狭いもので、年金の過度期間を通じてしだいに小さくなってゆく」¹⁴⁾ことが明らかにされていた。そして社会保障費用の拠出分担については、国庫負担の増大を予定して次のように示している。「被保険者の支出総額の増加のうちで保険料拠出率の引上げによる分はごく一部にすぎず、大部分は現在被保険者でないが新制度によって将来社会保障に移される階層からの拠出と、埋葬費や大部分の治療費のように従来は他の方法でまかなわれていたが新たにこの計画にはいつてくる費用とである。使用者負担の拠出が1938～39年の66,000,000ポンドから1945年の137,000,000ポンドに増加するのは、拠出率の引上げによる。本報告書の提案では、被保険者と使用者の拠出額は制度発足当初にいきよに増加し、したがって国庫負担の新規増加分はほとんど児童手当に限定される。しかしその後は、被保険者ならびに使用者からの拠出は横ばいをつづけ、遂次増大する年金費用は国庫が負担するのである」¹⁵⁾。ちなみに社会保障費用に占める国庫負担額とその割合の推移は次のようになっている。21,200万ポ

ンド (62%, 1938~39年), 26,500万ポンド (61%, 1945年, 現行制度), 35,100万ポンド (45%, 1954年, 新制度), 51,900万ポンド (60%, 1965年)¹⁰⁾。以上のように「ベヴァリジ報告」は、イギリスの社会保障が一定の被保険者の拠出を要件としつつも、国庫負担の大幅な増加による国庫負担割合の増大を予定した社会保険によって、国民の最低限度の生活を所得を中心に保障するものであった。

- 1) 報告書の原題は, "SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES, Report by William H. Beveridge", November 1942. となっており, 委員長ベヴァリジ個人の報告という形をとっている。彼はその理由を次のように説明している。「40. この報告書の作成者は委員長ひとりである。・・・委員長以外の委員会メンバーはすべて官吏である。この報告書で取り扱われていることがらの多くは政策の問題を提起するが, 官吏がそれについて自己が責任をもつ大臣に代わって発言する以外の仕方では意見を表明することは, 適切ではないであろう」(山田雄三訳『ベヴァリジ報告—社会保険および関連サービス』25ページ, 至誠堂, 1969年12月)。「本報告書や付録D, E, およびFのあらゆる勧告, あらゆる言葉については, 委員長だけに責任がある。本報告書は, 各省からの専門家の指導のもとに, かつ関係諸団体によって示された見解を考慮して, 社会保障に関する無数の問題を理解し, 主張と衡平とを調和させ, 欲求と資源とを比較し, これまでになしとげられてきた膨大な善のすべてをいっそうよいものにする方法を工夫しようとする誠実な試みの報告書である以外に, その長所や主張において, 背後にある権威と運命をともにするようなものではないのである」(同上書, 26~27ページ)。
- 2) 社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』(至誠堂, 1966年9月)によれば, 「社会保障制度審議会」と「社会保障制度に関する勧告」に関してのいきさつについて次のようにコメントしている。「昭和23年末には社会保障制度審議会設置法案が国会に提出され, 24年5月には委員の選出を終え, 5月19日第1回の総会を開いて実際の活動にはいった。委員は, 国会議員, 関係各庁の官吏, 学識経験者および関係諸団体の代表から成り, その数は40名におよぶ大規模なものである。審議会は内閣総理大臣の直轄とされ, 25年5月には総理府内にとくに事務局が設置されている。・・・かなり広範な研究調査活動を行なって, 25年6月には『社会保障制度研究試案要綱』を発表, 東京をはじめ六大都市でこの要綱に対する公聴会を開催した。またGHQのこの要綱に対する意見の表明もあり, それらを十分に勘案した上で, 25年10月『社会保障制度に関する勧告』が提出された。戦後この国の学者研究者に与えたベヴァリジ報告書の影響は大きく, かつ深いものがある。22年10月の『社会保障制度要綱』は, ほとんど該報告書の構想に酷似しているといわれたものであったが, この25年10月勧告には, 当時のわが国の社会的・経済的情勢, 現行諸制度に対する配慮を加味した苦心と前進のあとが看取できる」(168ページ)。
 なお, 委員40名の内訳は, 国会議員10名, 関係各庁官吏10名, 学識経験者10名, 使用者, 医師, 歯科医師, 薬剤師, その他社会保険事業に関係ある者10名である。
- 3) 前掲『ベヴァリジ報告』185ページ。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 同上書, 263ページ。
- 7) 同上書, 186ページ。
- 8) 同上書, 186~187ページ参照。及び『社会保障事典』58, 91~92ページ参照, 大月書店, 1976年4月。
- 9) 中原弘二『現代社会政策論』5ページ, 九州大学出版会, 1987年9月。
- 10) 永尾誠之輔「社会保障制度の成立過程」前掲『現代の社会保障』36ページ。
- 11) 前掲『ベヴァリジ報告』186ページ。
- 12) 同上書, 15ページ。
- 13) 同上書, 186ページ。
- 14) 同上書, 15ページ。
- 15) 同上書, 172ページ。
- 16) 同上書, 171ページ。

IV

他方、わが国の社会保障の定義としてよく紹介されるのが、1950年10月に社会保障制度審議会（大内兵衛会長）が政府に答申した「社会保障制度に関する勧告」の前文¹⁾の内容である。この「勧告」は、答申を出した審議会自体が、1947年8月に来日したアメリカの社会保障調査団（ワンデル団長）が1948年7月に公表した報告「社会保障制度の勧告」（「ワンデル報告書」）²⁾のなかに示された勧告に従って、1948年12月に総理大臣の諮問機関として設置された、といういきさつ上、「ワンデル報告」の内容をどのように反映させるかが問われていたという事情や、戦前には国民の権利としての社会保障・社会福祉を持たなかったわが国において、社会保障を初めて本格的に制度化しようとするものの戸惑い、さらには難産の末1946年11月に誕生した新憲法の重要な理念としての基本的人権の保障や、生存権保障などを規定した25条の権利としての社会保障・社会福祉規定の内容をどのように具体化するのか、といった問題点を内包していた。しかも憲法25条で用いられた「社会保障」という用語自体、日本政府が1946年3月に発表した「憲法改正草案要綱」や、同年4月に発表された「憲法改正草案」では「社会の安寧（あんねい）」という言葉になっており、1946年6月に帝国議会で提出された最終的な「帝国憲法改正案」では「生活の保障」となっていた³⁾など、用語としても十分な共通理解ができあがっていなかった状況のもとで、審議会が社会保障の内容を規定し、制度としての構造や運用上の原則を明らかにしなければならなかった。それゆえに、「勧告」には一定の矛盾する内容や今日の到達点からすれば整合的でない種々の側面を有していた。反面、当時の社会保障制度審議会や政府が、社会保障の本質をどのようなものとしてとらえていたのか、そしてそれらを社会政策的な意図からの定義付けや制度づくりにおいて、どのように反映させていたのか等々、興味深い点も数多く含んでいた。以上の諸点はわが国のいわゆる社会保障の「原則」を考える場合の重要な材料を提供してくれるのである。

さて、社会保障制度審議会は「勧告」の前文において、まず日本憲法第25条を紹介した上で、「これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意味である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、これにより、旧憲法に比べて国家の責任は著しくおもくなったといわねばならない」⁴⁾と強調し、25条に対して極めて妥当で正当な解釈を示したのち、社会保障そのものに関しては次のように定義した。「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」⁵⁾。

上記の定義において重要な点は、社会保障制度のなかに「国家扶助」なる概念を導入し、「公衆衛生」、「社会福祉」をも含めて社会保障制度を規定した、という点である。いうまでもなく憲法25

条では、「①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。」と規定されており、「国家扶助（公的扶助）」＝生活保護のことは直接的には25条の中では触れられていないし、社会保障と社会福祉、公衆衛生とは一応別なものと規定されていた。それゆえ、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を」保障するための具体的な「経済保障＝所得保障」は25条②項の範囲内でいえば、それは当然「社会保障」においてなされねばならない、ということになるであろう。事実、先にもふれた1946年6月に発表された「帝国憲法改正案」では、次のような条文となっていた。「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⁶⁾。すなわち「生活の保障」の部分が現行25条では「社会保障」になったのである。さらに1946年3月と4月の勅令によって厚生省に設置された「社会保険制度調査会」が新憲法成立の翌年の1947年10月に答申した「社会保障制度要綱」では、社会保障そのものによって「国民の健康で文化的な最低生活を保障」すべきだとして、次のように主張していた。「憲法第25条の趣旨に鑑み、健康にして文化的な国民の最低生活を保障する広汎な社会保障制度の確立が絶対に必要である。・・・憲法第25条の、国民の健康で文化的な最低生活を保障するためには、現在の社会保険制度や生活保護制度では、不十分であり、このためには新しい社会保障制度の確立が必要である。・・・この制度は、現在の各種の社会保険を単につぎはぎして統一するものではなく、生活保護制度をも吸収した全国民のための革新的な総合的社会保障制度である。なお、この制度は、最低生活を保障するものであるから、それ以上の生活の維持のためには、これと併せて各種の任意保険や共済施設の利用を極力奨励する⁷⁾。ここでは明確に国民の最低生活を保障するためにこそ、社会保障そのものが制度として確立される必要性が強調されていたのである。

ところが、翌年の1948年12月に総理大臣の直轄の下に設置された先の「社会保障制度審議会」は、翌1949年9月に最初の勧告として、「火急の問題に應えるため」の「生活保護制度の改善強化に関する件（勧告）」を発表し、「社会保障制度の一環としての生活保護制度」の確立を強調するとともに、生活保護制度によって国民の「最低生活を保障」することを次のように強く打ち出した。「現行の生活保護制度の採っている無差別平等の原則を根幹とし、これに次に述べる原則並びに実施要領により改善を加え、もって社会保障制度の一環としての生活保護制度を確立すべきことを勧告する。・・・(原則) (一) 国は汎ての国民に対しこの制度の定めるところにより、その最低生活を保障する。国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませ得る程度のものでなければならない⁸⁾。こうした生活保護の充実を目指すという当時の社会情勢からして当然の内容も、生活保護制度を社会保障制度の一環として位置付けるべきだとし、他方で肝心の「国民の最低生活の保障」についてはもっぱら生活保護制度によっておこなう、ということになれば、国の責任としての「健康で文化的な最低生活の保障」の基本的部分としての「経済保障」や「所得保障」に対する社会保障制度自体としての、あるいは全体としての役割の比重が低下することは明らかであろう。こうして

制度としては社会保障に属しつつも、「最低生活の保障」の担い手としては生活保護制度を整備すべきだとの方向が、逆に「国の責任としての社会保障」の充実という憲法に規定された社会保障の重要な「原則」の後退をもたらすことになる流れがその後加速されていくことになる。

それでもまだ1949年11月に同じ「審議会」が発表した「社会保障制度確立のための覚え書」においては、社会保障制度の定義の中に「公的扶助」＝生活保護制度を含めることなく、社会保障制度自体によって「最低限度の生活を保障する」ことを企図して次のように書かれていた。「社会保障制度は、憲法が国民に保障する基本的人権を尊重し、国民の生活権を確保するために、全国民にひとしく老齢、廃疾、失業、疾病、傷害、死亡、出産等に伴う困窮に対し経済的保障の途を講じ、国民生活の不安を除去して社会秩序を維持し、もって民主主義社会の理想を実現せんとするものである。・・・一 社会保障制度は、国民全部を対象とする。二 保障の範囲は、できる限り広汎とし、その給付の内容は、最低限度の生活を保障するに足るものとすると共に、国民に、ひとしく、あらゆる医療及び保健の機会を与えるものとする」⁹⁾。

ところが、政府は先の「審議会」の「生活保護制度の改善に関する勧告」で具体的に示された「保護基準の引上げ、保護請求権の確立、一定資格を有する二分の一の国費負担の職員をして取扱わしめ民生委員は協力者とする、・・・新たに教育扶助・住宅扶助を創設すること等」¹⁰⁾の改善すべき内容を実現し、生活保護法の運用上の問題点等を解決するためとして、「生活保護法」(旧生活保護法)の改正案を提出し、1950年5月に現行「生活保護法」が制定された。この新しい「生活保護法」の制定によって、わが国における生活保護制度の基本が確立することとなる¹¹⁾。しかも、「生活保護法」の第1条は、この法律の目的を次のように規定した。「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」。さらに第3条において「最低生活」についても次のように規定した。「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」。このように憲法25条に定められた国民の生存権、生活権とその保障としての国の責務については、法律的にはこの「生活保護法」において具体的に明記されることとなった、と同時にこの「生活保護法」の範囲において、すなわち「生活保護」の問題としてのみ制度上は規定されることになり、国民の生存権、生活権の保障に対する国の責任も中心的には、この「生活保護法」に基づく生活保護制度の「適正な運用」の問題として処理されていく方向がつけられていくのである。

すなわち「国家扶助」を生活保護の問題に限定し、「健康で文化的な最低限度の生活の保障」は生活保護制度に基づく保障とする方向が確立することになったのである。

1) 「勧告」には「前文」のまえにさらに「序説」がついていて、「社会保障制度審議会」の基本姿勢と意欲がよく示されているので、以下その一部を紹介しておこう。「時代はそれぞれの問題をもつ。・・・問題は、いかにして彼らに最低の生活を与えるかである。いわゆる人権の保障も、いわゆるデモクラシーも、この前提がなくしては、紙の上の空語でしかない。いかにして国民に健康な生活を保障するか。

- いかにして最低でいいが生きて行ける道を拓くべきか、これが再興日本のあらゆる問題に先立つ基本問題である。」(前掲『戦後日本の社会保障 資料』188ページ)。
- 2) 「調査団」はわずか2ヵ月余りの滞在にもかかわらず、精力的に調査・検討を行い、1947年12月に報告書を連合軍総司令部に提出した。内容構成は第1部「現行社会保障制度概観」、第2部「勧告」、第3部「附録」から成っていた。
 - 3) 同上書、148ページ。なお、こうした内容については、長 宏『社会保障の焦点』(法律文化社、1983年11月)第1章が詳しい。
 - 4) 前掲『戦後日本の社会保障 資料』188ページ。
 - 5) 同上書、188~189ページ。
 - 6) 同上書、188ページ。
 - 7) 同上書、164ページ。
 - 8) 同上書、169ページ。
 - 9) 同上書、170ページ。
 - 10) 木田徹郎「戦後における公的扶助制度の転回(1) - 公的扶助制度を中心として -」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』317ページ、勁草書房、1960年4月。
 - 11) 「旧・新生活保護法」に関しては同上書及び、社会保障研究所編『戦後の社会保障 本論』第3章「公的扶助・社会福祉」第1節、第2節(同上書、62~75ページ)が詳しい。

V

こうした「生活保護法」の「改正」を受けて、翌月の1950年6月に社会保障制度審議会が発表した「社会保障制度研究試案要綱」では、社会保障制度の定義の中に早速「国家扶助」を含め、先にみた審議会の「勧告」の4ヶ月前に「勧告」とほぼ同様の社会保障制度規定をおこなった¹⁾。こうして社会保障制度は拡大され、「社会保険」、「国家扶助」、「公衆衛生及び社会福祉」によって構成されることが明確化されることとなった²⁾。社会保障の概念が拡大され、そのことによって全体として国の責任によって、国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が保障される制度になっているならば、それはそれとして理解しうる。しかしながら憲法25条に規定されていた「社会保障」は「勧告」の定義の中では明らかに「保険的方法」すなわち社会保険という位置付けになったのであり(但し、ここでは一応「保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ」と公的責任を並記しているけれども、先に示した「社会保障制度研究試案要綱」では、「公の負担」は「国の負担」となっていた。ちなみにもう一箇所異なっていた点としては、「値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」の部分は「値する生活を営むことができるように保障することを目的とする」となっていたのであって、国の負担なり、国の保障責任という言葉を使用しなくなった最初の部分として指摘しておきたい)、「最低限度の生活」の保障は、新たに「勧告」において社会保障の定義のなかに加えられた「国家扶助」=生活保護に委ねられることになるのである。すなわち、「最低限度の生活の保障」は「国家扶助」による「生活困窮に陥ったものに対して」の保障であるとし、種々の「困窮の原因に対し」ては、「保険的方法又は直接公の負担において」個々に「経済保障の途を講じ」と規定するにとどまることになったのである。憲法25条

の規定からして当然「社会保障」それ自体の役割としても、国の責任のもとに「経済保障」や「所得保障」を通じて国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を」保障する責務を負っていたにもかかわらず、「審議会」の「勧告」における「定義」においては、社会保障制度の中に「国家扶助」を含めることによって、国の責任による「最低限度の生活」の保障は「国家扶助」=生活保護に委ねることとなったのであり、社会保障の役割を実質的には矮小化することとなったのである。事実、「勧告」において社会保障の定義を行った「前文」に続いて書かれている「総説」のところでは、社会保障制度の中心は「国民の自主的責任」を伴う社会保険制度である、と次のように規定しているのである。「1. 国民が困窮におちいる原因は種々であるから、国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれども、それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない。2. しかし、わが国社会の実情とくに戦後の特殊事情の下においては、保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者は不幸にして決して少なくない。これらに対しても、国家は直接彼等を扶助しその最低限度の生活を保障しなければならない。いうまでもなく、これは国民の生活を保障する最後の施策であるから、社会保険制度の拡充に従ってこの扶助制度は補完的制度としての機能を持たしむべきである」³⁾。このようにわが国の社会保障制度の中心は、国民「自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめ」、「自己責任の観念」を持たせるとしての社会保険制度にあると規定し、国の責任による「最低限度の生活の保障」は国民すべてに対してのものではなく、「保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者」に対してのものであって、「国家扶助」はあくまでも「補完的制度」である、と規定したのである。

イギリスの「ベヴァリジ報告」も先に見たように、わが国の「勧告」のように社会保障制度の定義のなかではないものの、社会保障計画においてわが国と同じように社会保険と国民扶助を分けていたけれども、国の制度としての社会保険および国民扶助は、それぞれ定められた条件のもとで、生存に必要な基本的な所得を保障するように計画されていたのであって、なかでも社会保険制度はそれ自体が、それが完全に運営されているときに、あらゆる正常な場合において最低生活を支えるのに必要な所得が得られるように考案されていたのである。それゆえイギリスの総合的な社会保障の中心は、一定の被保険者の拠出を要件としつつも、国庫負担の大幅な増加による国庫負担割合の増大を予定した社会保険によって国民の最低限度の生活を所得によって保障するものであって、「ベヴァリジ報告」から多く学んだというわが国の「社会保障制度審議会」の「勧告」は、社会保障の「原則」の中心ともいうべき国の責任の問題について、建前的にはそれを強調しつつ、制度上の具体的な位置付けとしては大きく後退させてしまうという矛盾した二面的内容となっているのである。新しい社会保障制度を確立していこうとする理念と、当時の混乱した社会情勢や敗戦による脆弱な経済力、さらには社会保険中心だった戦前の制度を無視し得ない、という現実との妥協の産物であるとの見方もできるものの、結局は、「国の責任」という社会保障にとって最も重要な「原則」を曖昧なものにしてしまったといえるであろう。つまりわが国の社会保障を社会保険と国家扶

助とにまず分けたうえに、社会保障の中心は自己責任、自己負担の伴う社会保険とし、国の責任によって最低限度の保障をおこなうものとしては、生活困窮者に対する国家扶助に限定した。しかも国家扶助は社会保険の補完的なものとしたのである。このように具体的には、敗戦直後の1946年9月につくられた「生活保護法」を1950年5月に新しく制定し直すことによって、国家扶助を生活保護の問題に限定し、「健康で文化的な最低限度の生活の保障」は生活保護との関係に限るものとする方向がつけられることとなった。しかも、その後の保護行政はわが国の社会保障制度の1つとして、生活困窮者に対する救済制度として一定の役割を果たしたことは否定し得ないけれども、「最低限度の生活の保障」の範囲を狭く解釈し、保護基準を厳しく押さえる等の行政姿勢をとり続けてきた。そして先に触れたように、特に80年代以降保護の「見直し」や「適正化」が強調されていくのである。

以上のように、憲法25条に規定された国民の生存権、生活保障における「国の責任」の所在が、戦後のわが国における社会保障制度の定義や制度そのものの整備の過程において曖昧にされ、社会保障それ自体や制度全体によって、国の責任において保障されねばならないはずの「健康で文化的な最低限度の生活」が「国家扶助」として、さらには「公的扶助」として、そして結局は「生活保護法」による「生活保護」の問題としての位置付けに変質していったことによって、憲法25条に規定された生存権、生活権保障は矮小化され空洞化されていくのである。それゆえ国の経済発展（成長）期には比較的国の責任において、社会保障は一定程度整備され、充実していったものの、その後の低成長時代に入ると直ちに、特に80年代に入って一転して社会保障・社会福祉の見直しが進み、いわゆる「臨調・行革路線」として「自立・自助」、「自己責任」、「自己負担」等が強調され、国の責任が曖昧にされ、回避されていくことになるのである。

- 1) 前掲『戦後の社会保障 資料』171ページ。
- 2) こうした社会保障の範囲の問題をとり上げているのは菅谷 章氏である。氏によると「社会保障の概念を公衆衛生や社会福祉の領域にまで押し広げ、まだ確定していない諸概念を無批判的に社会保障の中に持ち込むことは、かえって社会保障の概念をあいまいにし、混乱させる一因ともなったのではなからうか」（『社会保障の概念とその本質』『研究年報 経済学』95号、142ページ、東北大学経済学会、1970、vol. 30, No. 4）。そして「社会保障の領域に属するものとしては、疾病、老令・失業・労災などを対象とする社会保険と、以上の諸原因によって落層化した生活困窮者の経済的生活扶助を目的とする公的扶助に限定されるのである」（同上論文、143ページ）と述べている。
- 3) 前掲『戦後の社会保障 資料』189ページ。