

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

