

社会保障理念等の「見直し」について*

坂 脇 昭 吉

(1994年10月17日 受理)

On "the Reconsideration" of Social Security Idea

Akiyoshi Sakawaki

目 次	頁
はじめに	47
1. 社会保障将来像委員会「第一次報告」(=「93年報告」)の論理矛盾	50
2. 「93年報告」の特徴とその本質	52
3. 社会保障解釈における「社会保障制度に関する勧告」の二面性	55
4. 新「生活保護法」の成立と社会保障の矮小化	57
5. 「救貧」政策から具体的な生活権保障としての社会保障へ—むすびにかえて—	60

はじめに

戦後になって初めて国民の権利として位置付けられ、本格的にその制度の整備が開始されたわが国の社会保障は、1955年以來の「高度経済成長」や強い社会的要請、そして何よりも労働者・国民の社会保障要求運動の高揚によって、1960年代後半までにその制度と内容において整備され、発展していった。すなわち、1958年12月には、国民皆保険をめざした新「国民健康保険法」が、そして翌年の4月には国民皆年金の確立をうたった「国民年金法」がそれぞれ成立した。また、1960年3月には18歳以上の精神薄弱者にも福祉サービスの道を開いた「精神薄弱者福祉法」が成立した。1961年11月には「児童扶養手当法」が、1963年7月には老人福祉の独自政策として、老人向け住宅建設や「老人居宅生活支援事業」の導入を規定した「老人福祉法」が、そして、1964年7月には「母子福祉法」(後の「母子及び寡婦福祉法」)が相次いで成立し、「生活保護法」、「児童福祉法」、「身体障害者福祉法」と合わせていわゆる福祉6法体制ができあがった。国の社会保障関係費も1960年度の1,922億円から1970年度には1兆1,567億円に増え、国家予算に占める割合も10.9%から14.1%へと3.2ポイント増加し、他の項目に比べて最も高い伸び率となった。そして注目されるのは、

* 本論稿は、社会政策学会第88回大会(1994年5月28日、29日、於:埼玉大学)での学会発表「わが国における社会保障概念の一検討—社会保障制度審議会『1993年報告』と『1950年勧告』をめぐって」に加筆、修正を加えたものである。

社会保障費の構成割合において、公的扶助費（生活保護費）が低下したのに対して、社会福祉費が大きく上昇したという点である。すなわち、1960年度には公的扶助費は26.3%、社会福祉費は5.9%であったが、1970年度には公的扶助費は19.1%、社会福祉費は10.1%になった。伸び率も公的扶助が3.37%であったのに対して、社会福祉費は9.35%であった⁽¹⁾。こうした社会保障なかでも社会福祉の充実をめざしつつあった当時の自民党政府は、1972年の『経済白書』のサブタイトルに「新しい福祉社会の建設」を掲げ⁽²⁾、いわゆる「福祉元年」を宣言した。

しかしながら、翌年の1973年に第一次石油危機が起これ、「高度経済成長」は破綻し、それ以降わが国の経済は「低成長」時代に入った。そこでいち早く1974年には「日本型福祉社会」論⁽³⁾が登場し、政府は次々と社会保障・社会福祉「見直し」の構想を発表していった。すなわち、まず1976年5月には「コミュニティ」としての家庭や福祉を強調し、民間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』⁽⁴⁾を発表する。そして1979年8月には、「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……我が国独自の道を選択創造する、いわば日本型ともいべき新しい福祉社会」⁽⁵⁾を提唱し、「公的部門に過度に依存することなく、……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」⁽⁶⁾と強調した『新経済社会7カ年計画』を発表した。こうした個人の自助努力と民間活力導入を企図した福祉「見直し」による社会保障「後退」への道は、1981年3月に鈴木内閣総理大臣の諮問機関として発足した第二臨時行政調査会（「第二臨調」）による中曽根内閣時代の1983年3月までの5次にわたる答申、および「第二臨調」解散後の1983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1987年4月に発足した第二次の臨時行政改革推進審議会（「新行革審」）による7つの答申などによって具体的に提示され、方向づけられていくことになる。例えば1981年7月の「第二臨調」による「行政改革に関する第一次答申」や1982年7月の「行政改革に関する第三次答申（基本答申）」において次のように強調されていた。「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、企業や地域社会での連帯を基礎としつつ」⁽⁷⁾、「所得制限、負担増、助成の縮減等、受益者負担の適正化を図り」⁽⁸⁾、「国民と行政のかかわり方の見直しを進め、……関係行政の縮減、効率化を図る」。そして「今後わ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」⁽⁹⁾。こうして自民党政府は、国民の自立・自助、受益者負担、民間活力依存を強調する「臨調・行革」路線を推進するために、1981年以降社会保障・社会福祉、教育等の国民生活関連予算の伸びを抑制するとともに、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」等を急速に実施していった⁽¹⁰⁾。しかしながら、こうしたわが国の社会保障・社会福祉「後退」への道は、1991年11月に社会保障制度審議会内に設置された社会保障将来像委員会が、1993年の2月に第一次報告「社会保障の理念等の見直しについて」（以下「93年報告」と略記する）を発表したことによって新たな段階を迎えた。すなわち、「93年報告」はその「報告

要旨」において、まず「社会保障制度は発展をとげ、……国民生活にとって不可欠のものとして定着し、……給付水準も最低生活を保障する水準から安定した生活を保障するものへと変わった」¹⁾と述べ、生活保護や国民年金、医療保障や高齢者福祉などの制度的不十分さと、その内容の最近の「後退」状況を見逃した前提に立つ。そして、「21世紀へ向け、国民ニーズの高度化、多様化、人口の高齢化」等々「の変化に社会保障がいかに対応していくか」が重要な問題となっており、「社会保障のあり方」、「負担のあり方」、「公私の負担のあり方」について、「社会保障自身を21世紀に見合うものに変えていく必要がある」²⁾、「社会保障の理念等の見直しの必要性が増してきている」³⁾として、わが国の社会保障の理念をはじめ、全面的な「見直し」を強調しているからである。そこで本稿では、まず今回の「93年報告」が主張する内容の論理矛盾と、「93年報告」の特徴およびその本質を明らかにする。そして、今回の「93年報告」の内容と、わが国において最初に社会保障を定義したとされる社会保障制度審議会の1950年10月に出された答申「社会保障制度に関する勧告」（以下「50年勧告」と略記する）との関連性を検討し、「50年勧告」が行った社会保障の概念規定の問題点や、新しく成立した「生活保護法」との関係性を明らかにする。最後に、最近のわが国の社会保障・社会福祉の「後退」状況や、国が国民の生活を保障する義務すら放棄しようとする今回の「93年報告」に対して、真に国民のための社会保障のあり方やその体系を私なりに提示していくための前提的作業として、いま一度、憲法第25条の理念や精神を確認するとともに、社会保障は単に「生存権保障としての社会保障」ではなく、本来、憲法が規定するのは、具体的な「生活権保障としての社会保障」であるという点を強調しておこうと思う。

- (1) 大蔵省主計局調査課編『財政統計昭和59年度』、(大蔵省印刷局, 1984年10月) 193, 200ページより。
- (2) 1972年の経済企画庁編『昭和47年版 経済白書—新しい福祉社会の建設—』(大蔵省印刷局, 1972年9月)は、「報告要旨」のなかで次のように述べていた。「本報告全体を通じる問題意識は、わが国経済が景気回復という循環過程の一局面にあると同時に、変動する国際経済のなかで福祉充実をめざす成長パターンへの転換期にあるという認識である。……現在、日本経済が解決をせまられている課題は、景気の確実な回復、国際収支の均衡、福祉の充実である」(2ページ)。「わが国の社会保障は、近年充実がはかられてきたが、年金の未成熟等もあって国民所得に対する振替所得の比率は諸外国に比べ低く、また、現行制度においても制度間の格差の問題などがあり、さらに、社会保障以外の面でも給与住宅など付加給付による生活上の格差も見逃せない」(7ページ)。「利害関係の調整をめぐる困難を克服することなしに、福祉社会の実現はありえないのである。これまでの成長にかわって福祉充実という大前提が国民の合意と連帯によって確定され、この基準のもとに調整を進めることが必要である」(11ページ)。
- (3) 「日本型福祉社会」論批判については、最近の主な文献として次のものがある。里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』、労働旬報社, 1990年3月。永山 誠『戦後社会福祉の転換—新しい理念とは何か—』、労働旬報社, 1993年3月。後藤伝一郎「自民党政権の崩壊と『日本型福祉社会』論」『賃金と社会保障』, 1128号, 労働旬報社, 1994年4月下旬号。
- (4) 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。
- (5) 経済企画庁『新経済社会7カ年計画』, 11ページ, 大蔵省印刷局, 1979年8月。
- (6) 同上, 151ページ。なお、『新経済社会7カ年計画』については孝橋正一編著『現代「社会福祉」政策論』(ミネルヴァ書房, 1982年10月)第1章「1980年代の社会福祉政策」が詳しい。
- (7) 臨時行政調査会「行政改革に関する第一次答申」『賃金と社会保障』, 826号・1981年9月下旬号, 38

- ページ。
- (8) 同上, 40ページ。
 - (9) 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」『賃金と社会保障』, 848号・1982年8月下旬号, 42ページ。
 - (10) こうした点については, 拙稿「国の生活保障義務放棄への道—『日本型福祉社会』論から『社会保障理念等の見直しについて』まで—」(『賃金と社会保障』, 1127号・1994年4月上旬号)でもふれている。
 - (11) 社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会「社会保障将来像委員会 第一次報告—社会保障の理念等の見直しについて」『賃金と社会保障』, 1103号・1993年4月上旬号, 41ページ。
 - (12) 同上。
 - (13) 同上, 47ページ。

1. 社会保障将来像委員会「第一次報告」(=「93年報告」)の論理矛盾

ところで「93年報告」はまず、「1950年勧告以来, わが国の社会保障制度を取り巻く社会経済の構造は大きく変化し, そのときどきの必要とそれを可能にする状況の下で制度の創設や変更が加えられてきた結果, 社会保障制度の充実を見るとともに, その性格にも1950年当時のものとは大きく異なるものが出現してきていることにも注意しなければならない」(『賃金と社会保障』, 1103号・1993年4月上旬号, 46ページ。以下ページのみ表示する)として、「社会保障制度の変化」のところで, 社会保障の範囲, 内容, 対象, 目的, 給付水準等の変化について次のような認識を示す。すなわち, まず社会保障の範囲は拡大し, その内容も変化したとして次のように述べる。「老人保健制度のような1950年勧告における分類に当てはまらない新しい制度が成立した……。かつては生活保護が社会保障の大きな柱であったが, 高齢化の進展や国民皆保険・皆年金の成立によって医療保険や年金保険の比重が増大してきた。医療保障であっても……国民の疾病構造の変化や医療の発展に応じてその給付の内容が変わってきている」(同上)。そして社会保障の対象についても, 「被用者や生活困窮者に限らず国民全般に及び, 当初被用者に限定されていた社会保険の対象者も国民皆保険・皆年金の確立によって, 無年金者等の問題もあるとはいえ, 国民全体を対象とするようになっている」(同上)と述べ, 社会保障の対象が拡大してきている点を認める。こうした現状認識のもとで, 社会保障の目的そのものも変わったのだとして次のように述べている。「1950年勧告当時, 社会保障制度の目的は何よりも貧困からの救済と予防というところにあった。医療や福祉サービスの保障も救貧や防貧との関連から考えられることが多かった。……しかし今日の社会保障の目的は, 事実上こうした救貧ないし防貧を超え, 広く国民生活の保障へと変わっている。年金の所得比例の部分は, 単に貧困に陥ることを防ぐというだけではなく, 現役時代と退職後との生活水準の落差をやわらげることを目的としている」(同上)。さらに社会保障の給付水準が上昇した点に関しても次のように述べる。「わが国の社会保障の給付水準は, 当初の最低生活保障を目指したものから, それを超えるものへと変わってきた。すでに, 被用者年金においては従前所得を考慮した保障という原則が確立されており, また, 自営業者の年金においてもそうした原則の導入が望まれるようになっ

ている。さらに経済変動に伴うスライド制も採用されている。医療保障の領域でも単に最低限度の保障ということだけではなく、高度医療も社会保障制度によって保障されるようになってきている。福祉サービスの領域でもハンディキャップに対する最低限の保障ということではなく、ノーマライゼーションの考え方が取り入れられるようになってきている」(46～47ページ)。

以上のような現状認識については、「社会保障の理念」のところでも同様に次のように強調している。「社会保障は貧困を予防、救済するものとして発展し、また、現在においても貧困を予防、救済する上で大きな役割を果している。しかし、その後、日本においては社会経済が発展し、社会保障制度の拡充が図られた。医療保障はかつてのように貧困に陥るのを防止するというより、生命を救い、傷病を治療すること自体を主な目的とするようになってきている。また、社会福祉も貧困者に対するものだけではなく、広く国民の介護や保育などのニーズに対応するものとなっている。つまり、今日では医療、老齢年金などのように社会保障が国民生活に不可欠のものとして組み込まれ、それなくしては国民の生活が円滑に営まれ得なくなっていることを認識する必要がある。こうした点をみれば、社会保障は、今や貧困の予防、救済というよりも、広く国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的としているということが出来る」(48ページ)。

こうして「93年報告」は、わが国の社会保障が今や単に「救貧」や「防貧」ではなく、また貧困に陥った人に対する最低限度の保障というものでもなく、すべての国民にとって不可欠で、国民が安心できる生活を保障することを目的とするものとなっていると明確に述べている。ところが「93年報告」は、こうした認識につづいて直ちに社会保障の費用の増大を問題にし、「社会保障の理念等の見直しの必要性」を強調して次のように述べる。「以上のような社会保障の範囲の拡大、給付水準の上昇は、社会保障制度の費用の増大をもたらし、社会保障制度に対する負担のあり方についての検討が必要とされている」(47ページ)。そして「今後21世紀に向けて社会保障が対応していかなばならない問題」として次の点を指摘する。「国民ニーズの高度化・多様化への対応は、人的、物的、財政的な資源を必要とし、どこまでを公的に保障していくかが今後一層問われていくようになる」(同上)のであって、「わが国が今まで経験したことの無いこの負担を社会保障制度としてどう受け止めるかが大きな問題である」(同上)。そして具体的に次のように個人や家庭の責任と負担、さらには受益者負担を強調する。「国民は生活を送る上でさまざまな困難に直面するが、そのすべてについて、国民に社会保障の給付を行うわけではない。国民が有するさまざまなニーズのうち公的に充足すべきであると合意したニーズについては公的責任で行い、その他のニーズについては個人や家庭の責任などに任されるのである」(50ページ)って、「生活保障のすべてが公的責任で行われるわけではなく、個人や家族等の私的な責任に委ねられなければならない分野も少なくない」(51ページ)。すなわち、「国民の生活のすべてを国や地方公共団体が保障するわけではない。国民は自らの努力によって自らの生活を維持する責任を負うという原則は依然として重要である」(49ページ)り、「国民も自らの生活の維持・向上について基本的に第1次的責任がある」(42ページ)る。そして、「国民は自らの生活をよりすこやかで安定的なものにするためには社会保障の費用について相応の

負担をしなければならない」(53ページ)と結論づける。

すなわち「93年報告」は、ある面では、社会保障が国民すべてにとっての不可欠で重要なものとなっており、「広く国民生活の保障へと変わっている」(46ページ)と述べ、その保障についても、「社会保障は、……国や地方公共団体が公的責任として国民の生活を支えるものである」(49～50ページ)って、その費用についても、「社会保障は、国民が拠出する租税や社会保険料等の財源によって維持される制度であるということが出来る」(53ページ)と明言する。にもかかわらず、他方では、先にみたように、もはや社会保障とは言いがたい受益者負担の増大や個人・家庭の責任を強調する。さらには民間企業サービスの利用をも奨励する、といった論理矛盾に陥っている¹⁾。社会保障である限り、そして社会保障だと言う限りにおいては、あくまでも国や地方公共団体などの公的責任において国民の生活を保障することを基本的原則としなければならないはずである。そして費用などの負担についても、国や地方自治体の財政支出を原則としつつ、なおかつ社会保障費の増加に対しては、歳出の見直しを前提とした上で、所得再分配機能を有するものとしての国民の応能負担の原則や累進課税を原則とした税の一定の増加や、社会保険料における国や企業の負担割合の増加にその財源を求めるべきである。

以上のような矛盾した論拠にもとづいて、社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会は、社会保障の理念等の「見直し」を強調し、社会保障の概念等について以下のような見解を明らかにするのである。

- (1) こうした点については、真田 是「国民から“解放”される国家の福祉責任」(『賃金と社会保障』, 1133号・1994年7月上旬号)を参照されたい。

2. 「93年報告」の特徴とその本質

すなわち「93年報告」は、まず社会保障の概念について、「社会保障とは何かについて必ずしも確立された定義はないが、社会保障の将来のあり方を論ずるに当たってとりあえず社会保障の概念を確定しておく必要がある」(49ページ)として、「現在、わが国において社会保障と考えられている制度」(同上)には次の3つの側面があると明記する。「第一に、社会保障は、国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障する制度である。……第二に、社会保障は、給付を行うことによって国民の生活を保障する制度である。……第三に、社会保障は、国や地方公共団体の責任として生活保障を行う制度である」(同上)。そして、全体として社会保障を次のように定義づける。「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うものである」(50ページ)。しかしながら、以上のように社会保障とは、国民の生活の安定が損なわれた場合に(この点に関しては後にとり上げて検討する)、国民の生活の安定を公的責任によって保障する制度である、とする

一方で、「国民も自らの生活の維持・向上について基本的に第一次的責任があり，自助努力と高齢化に伴う負担増に対する相応の負担とをしていかなければならない」（42ページ）。「国民の生活のすべてを公的部門が保障すべきであるとはいえず，基本的には生活の維持・向上は国民各自に第一次的責任がある」（52ページ）と強調する。また、「国民の生活保障を行うためには，さらに社会保障と類似の機能を果たす制度，社会保障が機能するための前提となる制度など」（42ページ）や，「企業福祉等民間企業の役割も含めこれに十分な考慮を払いつつ相互の役割分担と連携を図り，総合的にその推進を図っていくことが必要である」（50ページ）とする。このように社会保障について，公的責任を言いつつも，国民の生活については国民自身に第一次的責任があり，しかも社会保障ではない類似の機能や前提的制度，さらには民間企業などとの連携を強調するのは，明らかに日本国憲法第25条に示された国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（いわゆる一般にいわゆる生存権）を保障するために，「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」としたいわゆる努力義務規定に反する。同時に，社会保障制度審議会自らが1950年10月に答申・発表した「社会保障制度に関する勧告」の前文に明記した「国家には生活保障の義務があり，「生活保障の責任は国家にある」といった内容をも否定することになるのである。すなわち「50年勧告」はその前文において，1946年に公布された憲法25条を高く評価して次のように述べていた。「日本国憲法第25条は，……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重くなったといわなければならない。……この憲法の理念と，この社会的事実の要請に答えるためには，一日も早く統一ある社会保障制度を確立しなくてはならぬと考える。……生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて，これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない」⁴⁾。

さらに「93年報告」は「社会保障をめぐる公私の役割」のところで，社会保障・社会福祉に対する国民の具体的な自助努力，費用の受益者負担と相応の負担，家庭責任と民間サービスの積極的活用を次のように強調している。「高齢期の生活費として公的年金は重要な役割を果たすが，生活をより豊かにするには労働への参加はもちろん，若い時からの貯蓄や個人年金などの自助努力も欠かせない。福祉サービス等は，……そのすべての費用について公的に負担することは限られた資源の効率的配分，公平性等の観点から必ずしも望ましいとはいえない。これらのサービスを利用する者も，応分の負担をしていく必要がある」（52ページ）。そして「今後わが国では高齢化はさらに進展していくことが予想され，租税や社会保険料等の国民負担は高まっていかなざるを得ないと考えられる。このため社会保障制度を不断に見直すことによりできる限りその有効性・効率性を高める努力を払いつつも，国民は自らの生活をよりすこやかで安定的なものにするために社会保障の費用について相応の負担をしなければならない」（53ページ）と述べ，国民に負担の増大を迫っている。また，一般に社会的弱者と言われている高齢者や障害者に対しても，本人の自立・自助や家庭責任に

よる在宅介護の必要性を次のように強調する。「高齢者や障害者もできる限り自立する努力をするとともに、家族による世話を全面的に公的責任に切り替えるというのではなく、家族による介護を公的に支援し、高齢者や障害者ができる限り在宅で生活することができるようにしていく必要がある」(同上)。しかも、「福祉産業といわれる営利企業」を含めた「民間の活動がより国民のニーズに合ったサービスを提供し、より効率的に行うものであれば、積極的にこれらの民間サービスを活用していく必要がある。そして、このようにサービスの供給が多様化すれば国民の選択の幅を広げ、国民のニーズに合ったサービスが利用可能となる」(同上)として公的責任を回避し、国民の福祉に格差を持ち込むことを容認し、積極的にそれを推進する方向さえ打ち出している。確かに文章のなかには、「生活をより豊かにするには」とか「自らの生活をよりすこやかで安定的なものにするために」、「より豊かな生活を希望する者は」、さらには、「国民の生活をより豊かにするものであれば」などの前提的文言が付いているけれども、最近のわが国の社会保障・社会福祉政策の「後退」状況、すなわち、実際に補助率の削減や費用の抑制、受益者負担の導入、自己責任や家庭責任の強調などを見れば、国などの公的責任や負担をなし崩し的に軽減しようとしているのは確かなことである。

以上のように、「93年報告」が示した「社会保障の基本理念」や「社会保障をめぐる公私の役割」の内容の特徴は、基本的には「日本型福祉社会」論や「臨調・行革」路線を忠実に踏襲し、特に80年代以降の社会保障・社会福祉の具体的な「後退」の状況を追認し、正当化している点にあるといえるであろう。すなわち、企業の社会的責任としての社会保障費負担に関しては一切触れることなく、公的責任は言いつつも、それは、国民の生活が損なわれた場合に関してのことであって、社会保障・社会福祉費用の増大に対しては、国の責任と負担を最小限に止める一方で、国民の自己責任や受益者負担、さらには民間企業サービス等の受け入れなどに期待し、それらの積極的な導入を強調する。そして、社会保障の理念については、「みんなのために、みんなでつくり、みんなで支え合っていくもの」(49ページ)などとスローガン化し、社会保障は「21世紀へ向けての新しい社会連帯のあかしでなければならない」(同上)として、国民の連帯責任を強調する。

こうした今回の「93年報告」は、いわば戦後のわが国社会保障の総決算の報告であり、社会保障の「見直し」という名のもとに、戦後のわが国がめざした国民の「生存権」としての社会保障の理念をはっきりと否定し、憲法において、「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」と規定された国民の生活向上に対する義務を放棄しようとするところにその本質があると言わなければならない⁽²⁾

(1) 社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」、社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』188ページ、至誠堂、1966年9月。

(2) 「93年報告」に対する批判的検討に関しては、『賃金と社会保障』、1103号・1993年4月上旬号、1104号・1993年4月下旬号、1105号・1993年5月上旬号、1107号・1993年6月上旬号の特集「社会保障理念の見直しを問う」part 1～4及び前掲拙稿「国の生活保障義務放棄への道」を参照されたい。

3. 社会保障解釈における「社会保障制度に関する勧告」の二面性

ところで、「93年報告」を批判する観点から、一般に「50年勧告」を高く評価する論者は多い。確かに本稿の2において私も、「50年勧告」の「前文」に書かれている憲法に対する正当な認識については、「93年報告」を批判する論拠として紹介した。そして、「50年勧告」が「定義」づけた社会保障の概念等についても、「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保障をするとともに、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」⁽¹⁾としている点については、それが「防貧」政策としての社会保障制度を重視し、全体としては「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」をめざしていたという点については、今回の「93年報告」よりは、はるかに評価し得るであろう。しかしながら、本稿の1で示したように、「93年報告」の矛盾する論理や、国や地方公共団体の公的部門の責任との関連で、「国民の生活のすべてを公的部門が保障すべきであるとはいえず、基本的には生活の維持・向上は国民各自に第一次的責任がある。社会保障は国民自らが生活を維持できなくなった場合に公的部門が生活保障を行うものとして確立されたが、今日においてもその意義は失われていない」(52ページ)とし、社会保障を結局は「国民の生活の安定が損なわれた場合」(50ページ)の「救貧」に止め、「個人や家庭等の私的な責任に委ねられなければならない分野も少なくない」とする「国民の自己責任」の強調など、もはや社会保障ではないものを強調する考え方は、実は「50年勧告」の中にもはっきりと示されていたのであって、そうした点からすると、今回の「93年報告」は、「50年勧告」の社会保障理念を「見直し」ている側面と、「50年勧告」の内容を再確認したという両側面を持っていると言えるのである。

すなわち、1950年10月に出された「50年勧告」は、有名な社会保障の「定義」を行った「前文」につづいて書かれている「総説」のところで、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、と次のように述べている。「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拠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」⁽²⁾。

このように「50年勧告」は、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

費を抛出せしめ」、「自主的責任の観念」を持たせるものとしての「社会保険制度でなければならない」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」であるとしていた。

こうした社会保障に対する見解は、「93年報告」でも基本的に貫かれている点を見逃してはならないのであって、言わば「93年報告」の基本的視点は「50年勧告」のそれを再確認したものだと言えるのである。すなわち、社会保障制度審議会は、「50年勧告」において、その「前文」では憲法第25条を高く評価して、「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である」としつつも、「総説」のところでは、国の責任としての社会保障を制約的にとらえ、「補完的制度」としての「国家扶助」に限定するという二面的側面を有していたのである。では、何故「50年勧告」は、社会保障についての2つの異なる見解を示すこととなったのか、以下この点について憲法第25条との関連の中で若干検討しておこう。

すなわち、先にも示したように、「50年勧告」のなかで規定された社会保障の「定義」の特徴の1つは、社会保障制度のなかに社会保険と並んで社会福祉と公衆衛生を含めて「定義」づけたことと、「国家扶助」なる概念を新たに導入したという点である。言うまでもなく憲法25条の2項では、「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、「社会保障」は社会福祉や公衆衛生とは別なものとされていたし、「国家扶助」すなわち公的扶助＝生活保護についてはふれられていない。それは、25条での「社会保障」は、そのこと自体によって25条1項で規定されたすべての国民に「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「経済保障＝所得保障」を担うものとして位置付けられていたからである³⁾。すなわち、1946年11月に日本国憲法が成立する7ヵ月前の1946年4月に帝国議会議に提出された「帝国憲法改正案」(「日本国憲法政府草案」)では次のようになっていた。「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⁴⁾。つまり、新憲法での「社会保障」は、「草案」では「生活の保障」となっていたのであり、より直接的にはそれは所得保障を意味していた。それゆえ社会保障と社会福祉は一応別なものとして考えられていた点も理解できるのである。そして、こうした「社会保障」については、「社会保険制度調査会」⁵⁾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」においても、「健康で文化的な最低限度の生活」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べきであるとして、次のように強調していたのである。「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」⁶⁾。こうした内容が、実は「50年勧告」の「前文」の内容の一部にも反映しているのである。

- (1) 前掲『戦後の社会保障 資料』, 188~189ページ。この定義の問題点については、長 宏『社会保障の焦点』, 第1章(法律文化社, 1983年11月)を参照されたい。
- (2) 同上書, 188~189ページ。
- (3) こうした点については、以前に平田富太郎氏の指摘がある(「Social Policy と社会保障」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』第7章, 東京大学出版会, 1983年3月)が、最近では武川正吾「社会保障と社会政策」(『年金と雇用』, 1992年1月号)と、京極高宣「社会保障概念の見直し」(『季刊 社会保障研究』Vol.29, Summer 1993, No.1, 社会保障研究所)などがある。
- (4) 永井憲一, 利谷信義編集代表『資料 日本国憲法1』, 120ページ, 三省堂, 1986年3月。なお、こうした点については、小川政亮編著『人権としての社会保障原則』104~113ページ(1985年5月, ミネルヴァ書房)が詳しい。
- (5) これは1946年3月29日及び4月1日の勅令によって厚生省に設置され、金森徳次郎会長以下、委員29名、臨時委員15名、幹事9名から成っていた。後に生れた「社会保障制度審議会」の前身ともいえるものである。
- (6) 前掲『戦後の社会保障 資料』, 164ページ。

4. 新「生活保護法」の成立と社会保障の矮小化

ところが、こうした社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」発表後の、1948年12月に設置された社会保障制度審議会は、翌年の1949年の9月に最初の勧告「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) 国は凡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⁷⁾。一見「社会保障制度要綱」と同じ趣旨のように見えるが、「社会保障制度要綱」では、生活保護制度をも「吸収した全国民のための」社会保障制度となっていた。しかしながらここでは「社会保障制度の一環としての生活保護制度」となっており、社会保障制度における生活保護制度独自の存在が強調されることになった。そして、国民の健康で文化的な「最低生活」を保障するのは社会保障制度そのものによってではなく、その「一環」としての生活保護制度によってであるという方向がここでははっきりと打ち出されるのである。

実際、こうした「生活保護制度の改善強化に関する件(勧告)」を受けて、政府は、敗戦直後の1946年9月に制定された「生活保護法」(旧)の改訂を行い、「50年勧告」のわずか5ヵ月前の1950年5月に現行「生活保護法」が成立し、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。

そして、わが国においては、「社会保障」そのものを規定した法律は存在しないなかであって、「生活保護法」は第1条において、そ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」。そして、第3条では「最低限度の生活」について、「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」と規定した。こうして、憲法の第25条において規定された国民の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する国の責務については、もっぱらこの「生活保護法」によって担われていく方向が確立していくことになるのである。「93年報告」も「かつては生活保護が社会保障の大きな柱であった」(46ページ)ことを認めている。実際、わが国の裁判では、こうした「生活保護」の位置付けについて次のような判断を下している。例えば、大阪高裁は、いわゆる堀木訴訟の控訴審判決において次のように述べている。「憲法25条第1項にいう『健康で文化的な最低限度の生活』(生存権)の達成を直接目的とする国の救貧施策としては、生活保護法による公的扶助制度がある」⁽²⁾。そして、「憲法第25条……第2項による具体的な施策は直接的には『健康で文化的な最低生活』の保障をするに足るものとして設けられたのではなく、右最低生活は最終的には生活保護により実現されるべきものであると解すべきである」⁽³⁾。

しかしながら、最高裁判所の判決は、生活保護そのものをさらに制限的、制約的にとらえ、生活保護制度による「健康で文化的な最低限度の生活」の保障すらも国民にとっての具体的権利ではないとしている。すなわち、周知のように最高裁は「朝日訴訟」において次のような判決を下している。「憲法25条第1項は、『すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』と規定している。この規定は、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運営すべきことを国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したのではない。具体的権利としては、憲法の規定の趣旨を実現するために制定された生活保護法によって、はじめて与えられているというべきである。生活保護法は、『この法律の定める要件』を満たす者は、『この法律による保護』を受けることができると規定し、その保護は、厚生大臣の設定する基準に基づいて行うものとしている……。もとより、厚生大臣の定める保護基準は、……結局には憲法の定める健康で文化的な最低限度の生活を維持するにたりるものでなければならない。しかし、健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、……したがって、何が健康で文化的な最低限度の生活であるのかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的的な裁量に任されており、その判断は、当不当の問題として政府の政治責任が問われることはあっても、直ちに違法の問題を生ずることはない」⁽⁴⁾。これは、いわゆる「プログラム規定説」と言われるものであって、憲法第25条は国民に対して具体的な生活の保障を権利として認めたのではなく、国の将来へ向かっての努力目標を定めたにすぎないというのである。

すなわち、かつては一応生活保護制度によって国民の「最低限度の生活」を保障すべきだとした

同じ社会保障制度審議会が、新しい「生活保護法」成立の5ヵ月後に答申した「50年勧告」では、先に見たように「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拠出せしめ」、「自主的責任の観念」を持たせるものとしての「社会保険制度でなければならない」と規定し、「国家扶助」（公的扶助）＝生活保護は、あくまでも「補完的制度」であって、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るとした。しかしながら、その生活保護制度でさえ、最高裁の判断によれば、「健康で文化的な最低限度の生活」という基準があると言いつつも、その基準は「抽象的な相対的概念であり」、具体的な生活保護の基準は「厚生大臣の合目的な裁量に任されている」となれば、「これも国の都合のいいように解されているのであるから、結局、どの制度をもってしても、『健康で文化的な最低限度の生活』は、本当の意味では実現され得ないということになる」⁽⁵⁾ だろう。

以上のように、憲法第25条に規定された国民の生活保障としての生存権に対する「国の責任」は、「50年勧告」における「前文」での内容や「定義」の中で一部主張されるものの、同じ「定義」や「総説」における内容において曖昧にされ、社会保障の概念が憲法の理念とは異なる形で措定されることになった。すなわち、社会保障の中心は「必要な経費」と「自主的責任」を伴うところの社会保険制度であるとし、国の責任において保障する努力義務を課せられているはずの、すべての国民に対する「健康で文化的な最低限度の生活」の保障が、社会保険制度の補完的なものとしての「国家扶助」として、さらには「公的扶助」として、結局は「生活保護法」による生活困窮者に対する「生活保護」の問題として処理されることになったといえるのである。

わが国の生活保護制度は、社会保障制度の「一環」として、生活困窮者に対する救済制度、すなわち「救貧」政策として確かに一定の役割を果たしてきたことは否定できない。しかしながら、裁判所が、生存権保障をいわゆる「プログラム規定」としてとらえたり、生活保護制度をきわめて制限的、制約的にとらえるとともに、生活保護基準そのものは「抽象的」なものだとの判断を下すなかで、政府は「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などの行政姿勢をとり続けてきた。とくに、1980年代以降における保護「見直し」や、「適正化」という名の生活保護後退の政策がとられ、社会保障の理念に反する政策がとられている⁽⁶⁾。こうしてわが国の社会保障は、国の財政事情が良くなった「高度経済成長」期には、比較的国の責任において制度の整備と内容の充実が図られたものの、1970年代以降に経済の「低成長」期に入ると、いわゆる「日本型福祉社会」論や「臨調・行革」路線によって、社会保障・社会福祉の「見直し」、「後退」が進み、国民の「自立・自助」、「自己責任」、「受益者負担」、民間サービス等の奨励などが強調されてくる。そして、国の責任を回避する政策が相次いで打ち出されていくことになる。今回の「93年報告」はこうした流れと視点のうちに位置付けておかなければならない。

(1) 前掲『戦後の社会保障 資料』169ページ。

- (2) 大阪高裁 1975年11月10日判決, 『判例時報』, No. 795・1976年1月1日号, 13ページ。
- (3) 同上, 14ページ。なお, こうした判決について, 浦部法穂氏は次のようにコメントしている。「この見解の言うところは, 要するに, 『健康で文化的な最低限度の生活』の保障はもっぱら生活保護制度によって実現されるものであり, 生活保護さえあれば, ほかの制度をどう定めようと違憲の問題はいっさい生じない, ということになる」(『憲法学教室 I』, 294ページ。日本評論社, 1988年12月)。また, 新生活保護法の成立と「50年勧告」における社会保障の定義との関係については, 拙稿「わが国における社会保障の『原則』と『定義』に関する一検討」(『鹿児島大学教育学部研究紀要, 人文・社会科学編』, 第43巻, 1992年3月)を参照されたい。
- (4) 最高裁大法廷 1967年5月24日判決, 『判例時報』, No. 481・1967年6月11日号, 10ページ。
- (5) 前掲, 『憲法学教室 I』, 294ページ。
- (6) 生活保護の最近の問題点については, 清水浩一「生活保護法の現代的地位と未来」(『週間社会保障』 No. 1790, 1994年5月23日号, 株式会社法研)を参照されたい。

5. 「救貧」政策から具体的な生活権保障としての社会保障へ—むすびにかえて—

ところで, 社会保障制度の理念そのものを「見直し」, 国の国民に対する生活保障義務を放棄しようとする「93年報告」や, 1980年代以降の社会保障・社会福祉政策の後退状況などに対して, 今, 最も必要なことの1つは, 憲法第25条に規定された内容を今一度しっかりと確認し, 真に憲法の理念や精神にそった社会保障の有り方とは何であるかについて問い直し, 国民にとっての社会保障はいかにあるべきかを考え, 新しい社会保障像の構築と「社会保障憲章」(仮称)の制定を急ぐことであろう。そのために検討しなければならない2つの視点について, 今後さらに検討を深めるために私なりの問題提起を行うことによって本稿のむすびに変えることにする。すなわち, 1つは, 今回の「93年報告」がその社会保障を規定した概念のなかで示したいいわゆる社会保障制度の前提的条件の検討である。すなわち「93年報告」は, 社会保障とは, 「国民の生活の安定が損なわれた場合に, 国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として, 公的責任で生活を支える給付を行うものである」(50ページ)と規定している。「50年勧告」も先に見たように「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」と規定していたが, 「防貧」政策としての「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」ることを前提とし, 「救貧」政策としての国家扶助は補完的なものとしていた。しかしながら, 今回の「93年報告」は, 社会保障を全体として「国民の生活の安定が損なわれた場合」のものであると規定し, いわゆる「救貧」政策に限定する方向を打ち出したのである。今日, 真に国民の人間らしい生活を維持・向上させ, 「93年報告」もいみじくも認めているように「すこやかで安心できる生活を保障することを目的とした」社会保障を確立するためには, こうした「救貧」政策が社会保障の中心的なものであるとする考え方を克服しなければならない。こうした点について, 憲法学者の浦部法穂氏も次のように述べている。すなわち, 憲法が規定する「すべての国民が『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する』ということは, 最低限度の生活を営みえなくなったときにはじめて権利が発生するというのではないはずである。現在は最低限度以上の生活をしている人も, たとえば失業, 疾病,

障害、老齢などのために、いつなるとき現在の生活基盤を失うやもしれない。そうなったときにも、最低限度の生活だけは最低限保障される、という仕組みができあがってはいじめて、すべての国民が最低限度の生活を営む権利を有するということが、実質的に意味を持つことになるのである⁽¹⁾。そして「このように考えれば、『健康で文化的な最低限度の生活』を確保するための具体的施策としては、生活保護（公的扶助）が中心になるのではなく、むしろ、だれもが生活保護を受けなくてすむようにするための諸施策（たとえば、失業保険、医療保険、各種年金などの制度）が中心になるとみなければならないこととなる」⁽²⁾。

必要なことは、憲法第25条の内容の正しい理解である。すなわち、第25条の解釈として重要な点は、国民には少なくとも“健康で文化的な”最低限度の生活を営む権利があるという点である。そして国は、“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いうことである。それゆえ国の責務としては、国民が「健康で文化的な最低限度の生活」が営まれればそれでよいというのではなく、より健康で文化的な生活が営まれるように努力する義務を負っているのであって、社会保障という制度においても、それを追求する責務を負っているのだという点である⁽³⁾。例えば、1948年12月に国連で採択された「世界人権宣言」も第22条において、「何人も、社会の一員として、社会保障をうける権利を有し、かつ、国家的努力および国際的協力を通じて、また、各国の組織および資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的および文化的権利の実現に対する権利を有する」⁽⁴⁾

と規定している。さらに具体的に第25条では、「何人も、衣食住、医療および必要な社会的施設を含め、自己および自己の家族の健康と福利のためにじゅうぶんな生活水準を享有する権利を有し、かつ、失業、疾病、能力喪失、配偶者の喪失、老齢、または不可抗力によるその他の生活能力の喪失の場合に、保障をうける権利を有する」⁽⁵⁾と規定している。このように「世界人権宣言」においては、社会保障に関して、「防貧」や「救貧」などという考えが最初にあったり、前提とはしていない。人間が、人間らしくあるために、「健康で福利のためにじゅうぶんな生活水準を享有する権利を有」することを、第一義的に定めているのである⁽⁵⁾。こうした内容を憲法25条との関連で再確認し、その実現に向けた努力こそが今重要になっているのである。

次に検討しなければならない重要な点は、いわゆる「生存権」の問題である。一般に憲法25条は、国民の生存権を定めたものであると認識されている。そしてそれは“生活権”と同義であるといわれているが、十分な議論がなされたわけではない。池田政章氏によれば、「生存権というのは、生存または生活のために必要な諸条件の確保を要求する権利であると定義されるが、似たような言葉として生活権という用語もある。この両者について、とくにその区別が議論されているわけではないが、生活権が日常的な『生活』に関する権利というニュアンスをもつものに対し、生存権の方は、生存にとり、より緊急でより強い要求の意味をもつところの、法的に特定された言葉として使用されている」⁽⁶⁾。

また、生存権とワイマール憲法第151条1項⁽⁷⁾や日本国憲法第25条第1項との関係について、私

とは異なる視点ではあるが、堀 勝洋氏の次のような見解もある。「生存権が、極究極的な人間のぎりぎりの生存の保障を求めるものであるならば、自然権的なものとしての権利性は、非常に強いと考えられる。しかし、現代の生存権は、『人間たるに値する生活』(ワイマール憲法151条1項)や『健康で文化的な最低限度の生活』(日本国憲法25条第1項)を保障するものであり、これは人間の尊厳の思想に基づくとはいえ自然権的な権利とは距離があり、権利性は弱くならざるを得ない。なぜならば、人間の生存水準を上回る健康で文化的な最低限度の生活はもはや前国家的な権利とはいえ、国家の判断にゆだねられるべき余地があるからである。この意味で、これを生存権と呼ぶことは必ずしも妥当ではなく、人間的最低生活権と呼ぶ方が、現代憲法の趣旨に合致するものと考えられる」⁽⁸⁾。

憲法第25条の条文を正しく受けとめ、社会保障を真に国民の要求に応えた内容にしていくためには、憲法第25条に規定された内容を、ただ「生存権」が規定されているとするに止まらず、より積極的に、国民に対して具体的な内容において人間らしい生活を営む権利を保障したものであるものとしての“生活権”保障であるとの認識を築いていくことが、今日の社会保障・社会福祉施策の「後退」状況や社会保障を「救貧」政策に逆戻りさせようとする社会保障理念等の「見直し」に対する国民の側からの重要な対抗の視点になるのではないだろうか。こうした点についていち早く、わが国の経済が低成長時代に入り、社会保障・社会福祉がその後「後退」していくきっかけとなった石油危機が起こった1973年に、憲法学者の高柳信一氏が発表された重要な主張、「生存権は、生活権の確立によって、その権利性を達成しうるのではないだろうか」と強調された内容を紹介して本稿の一応の「むすび」としよう。

「社会保障の公共整備の要求を基礎づける権利は、いうまでもなく、生存権である。これは、すでに、ヴァイマール憲法において、憲法上の権利として確認されているが、現代において、これが生活権の一構成要素として機能しうるかどうかは、それがプログラム規定 Programmvorschrift性を脱却できるかどうかにかかっている。わが国の最高裁判所は、朝日訴訟判決(……)において、『憲法』第25条の生存権のプログラム規定性を確認し、何が健康で文化的な最低限度の生活であるのかの決定判断は厚生大臣の裁量に任されているとし、ただ、裁量には限界があるとして、『現実の生活条件』には一定の幅を伴いながら客観的基準があることを認めるに止まった。しかし、社会保障自体は、憲法の定めをまたず戦前からあるのであって、そこでは、社会保障給付は財政諸需要に関する総合的判断の結果に任され、結局において恩恵的性格を脱却しえなかった。日本国憲法が生存権を『憲法』によって保障するとき、それは戦前と同種同程度のものを定めたにすぎないものと考えすることは困難であろう。現代資本主義国家は、社会的弱者(その範囲は拡大しつつある)に矛盾をしわよせしながら、資本の強蓄積、経済の高度成長の道を歩んでいるのである。生存権は一審判決〔朝日訴訟一筆者〕(東京地裁、昭和35年10月19日)の説くごとく『その時々々の国の予算の配分によって左右されるべきものではない』のであって、そこにわれわれは社会保障請求権=生存権の権利性を認めなければならない。現実的には、なによりも、訴訟の提起自身が厚生省をして保

護基準を引き上げることを余儀なくさせたのであって、結局、生存権は、市民がこれを権利として意識し、これを権利として要求し行使する場合には、はじめて権利としての実体を獲得して行くもの一逆にいえば、権利でないから裁判的に要求できないとして、『権利でないもの』にふさわしいお願いや要求だけしていたのでは、何時までたっても権利として扱われず、内容が充実されないもの一であるかのごとくである。現代国家において、体制の利害の観点から、権利性を否定された内実において認められてきた生存権は、生活権の確立によって、その権利性を達成しうるのではないだろうか。すなわち、経済の高度成長を支えてきた『国の政治』によって切り捨てられてきた社会層が<人間たるに値する生活>を営むことを権利として意識し、右のような『国の政治』に抵抗して生活権にもとづいて住民福祉を指向する自治体づくりに立上る住民パワーと結合する時、私どもの社会保障に対する要求は、実を具えた権利として、確立することができるのである⁹⁾。

- (1) 前掲『憲法学教室Ⅰ』, 296ページ。
- (2) 同上, 296~297ページ。
- (3) 浦部氏もこうした点について次のように述べている。「憲法25条の保障する生存権は、『健康で文化的な最低限度の生活』の確保を文字どおり最低限度とし、より健康でより文化的な生活水準の向上を不断に追求する権利である、ということである。25条1項が『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』と言っているのは、この『最低限度の生活』は、最低限絶対に確保されるべきことを要請するものであって、決して『最低限度の生活』までの権利しかないんだということを意味するものではないのである……だからこそ、25条2項は、『最低限度の生活』の確保以上の各種の社会保障施策を積極的に行うべきことを、国の責務として定めているのである」(同上, 293ページ)。
- (4) 高木八尺・末延三次・宮沢俊義編『人権宣言集』, 406ページ, 岩波文庫, 岩波書店, 1957年3月。
- (5) 同上, 407ページ。
- (6) 西原道雄編『社会保障法』〔第3版〕, 78ページ, 有斐閣双書, 1987年3月
- (7) 「経済生活の秩序は、すべての者に人間に値する生存を保障する目的をもつ正義の原則に適合しなければならぬ」。ワイマール憲法と生存権については、古賀昭典『社会保障論』, 39ページ(ミネルヴァ書房, 1994年4月)を参照されたい。
- (8) 堀 勝洋『社会保障法総論』, 99ページ, 東京大学出版会, 1994年3月。
- (9) 高柳信一「生活権思想の展開」『岩波講座 現代都市政策 V シビルミニマム』, 60~61ページ, 岩波書店, 1973年4月。