

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り、「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」状況を無視した前提に立つ。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つい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

