

生活体系と社会保障の基盤

小田 泰宏

I 問題と視角

近年の経済成長の鈍化、人口構造の高齢化・少子化、ニーズの高度化・多様化等に伴い、社会保障の役割の見直しと長期的再編に関する議論が盛んである。社会保障も経済の枠の中の一環であり、経済のあり方によって影響を受けるのは当然である。しかし、財政的視点が過剰に重視され、本来必要とされるニーズの領域までが侵される事態は避けなければならない。逆に、財政環境の緩和が無原則な給付の拡大をもたらすことも回避すべきである。そのためには、一旦われわれの日常生活のレベルまで立ち返って、社会保障の基層にあってこれを支えている構造とそこに潜む価値理念を明らかにすることが望まれる。このような規範の存在を明らかにしてはじめて社会保障の存在意義とあるべき範囲、公的主体の関与すべき領域とその体系が議論される前提が共有化される。

以下では、まず第1に、人々の日々の暮らしがどのような構造と機能を持つのかについてごく簡単なモデルを仮設し、このモデルの自律性が損なわれるところに公共政策、とりわけ生活政策の存立基盤をみいだす。第2に、こうして析出された政策を一般的な行政システムの中に位置づけたいうえで、行政として対応すべきことがらを掘りあげる規範について検討する。第3に、生活体系の中に政策が具体的にどのような論理で関与していくのかを政策目的に対する政策手段の観点から展開し、さらに論理の射程を絞り社会保障の制度的側面との接合を試みる。最後に、産業政策と生活政

策の対比において生活政策としての社会保障政策の限界と可能性について展望して締めくくりとしたい。

記述は、勢い抽象的な概念の提起とその操作が中心となり、現行制度を一定の観点から静態的に眺めて再整理するまでにとどまり、具体的な制度について新しい提言を行うところには到達しえないことを、あらかじめお断りしておきたい。

II 生活体系と生活ニーズ

1 生活体系

人の暮らしは、まことに多様、複雑であり、これをどうとらえるかは、あらゆる社会科学の基礎と方向に関係する。一般には、個人がアクターとして、親子・夫婦・会社員といったシナリオに沿ったパフォーマンスを繰り返すステージがミクロ的にみた日々の暮らしの1側面であろう。また、人の再生産のための「家族」、生命の維持のための「労働」、国家や学校などとして組織化された「社会」を構成要素と考えるマクロ的な立場もある〔橋爪 1995：pp.124-126〕。しかし、こうした捉え方では個人が自己の暮らしの中にみいだす、生きる目的、幸福の実感、よりよい人間関係といった意味の世界がかかわってくるため〔橋爪 1995：p.124〕、議論が混乱するおそれがある。そこで、ここでは、暮らしをより客観的な「生活」という言葉で表し、単なる消費生活ではなく生産活動とも有機的に連関しうる統一的・全体的な視座を形成しようとする社会学の一分野、生活構造論を手がかりとする〔中鉢 1975：第3

章]。生活構造論が提起された契機は、家計支出や余暇行動に合理的な説明のしがたい現象がある場合に合理的行動を制約する何らかの枠組みを発見しようとするところにあった[岸 1996 : p. 18]。その後、生活構造という用語は、生活をその循環性、全体性、行為の体系性においてとらえようとする方向で使用されるようになったと思われる[青井他編 1971 : pp. 35-38]。われわれも、こうした最も抽象的な観点から最も身近な暮らしを眺めてみることから始めたい。

およそ、われわれの日常の暮らしは、労働によって収入を得て必要な物資やサービスを購入し、これを消費することによって成り立っているといえよう[青井他編 1971 : p. 50]。すなわち、われわれは働くこと、つまり自分の労働力の消費によって何らかの生活手段(財・サービス)の生産に参加し、こうして生産された生活手段を消費することによって自己の労働力を再生産しているのである(図1)。このような循環を示す暮らしのシステムを広い意味での「生活」体系と名付ける。そして、この体系は時間的・空間的に変動するものである。時間軸に沿った動きは、1日、1週、1月などの単位と個人または世帯のライフサイクルに対応し[青井他編 1971 : p. 75]、空間軸に沿った動きは、家庭・職場・コミュニティ・都市などの秩序の広がりや転職・転勤・失業・結婚・離婚などによるその間の動態を意味する[青井他編 1971 : p. 83]。労働に参加しない子供や老人や失業者はこの時間軸の変動の過程で現れるものであると考えられる。また労働の内容については、サラリーマンであると、自営業者・農業者・家事労働者であるとを問わない。

ここで注意すべきことは、「労働力の消費=生活手段の生産」と「生活手段の消費=労働力の再生産」の2つのカテゴリーが、経済学的には企業

による生産の過程と家計による消費の過程に対応していることである。いま便宜のため前者を産業過程、後者を狭い意味での「生活」過程と呼ぶ。

2 生活ニーズ

「生活体系」は、生活行為、生活意識、生活手段、生活環境などのサブシステムから成り、諸事象間の一応完結的な相互関係である。生活体系は、時間的に繰り返されることによって相対的に慣習化した一定の構造をなし、空間的な広がりによって高度に相互依存的な社会における人間の生存という機能を果たす。その限りでは安定したものである。しかし一方で、「産業過程」も「生活過程」も、それに内在する阻害因子や外部環境からの影響を受ける。

いま生活過程に焦点を合わせれば、疾病・負傷・廃疾・老齢・死亡・多子などの要因によって円滑な日常を阻害されるリスクが普遍的に存在する。これにより、生活過程が円滑に作用しなくなることは少なくない。傷病等は統計的に完全防止が不可能であるし、老齢・死亡は生理的に不可避である。いずれも個人の努力で排除しつくすことはできない。経済情勢の変動に伴う失業や、公害による健康被害、若年であることや女性であることに伴う社会文化的な差別的取り扱いも同様である。多子については先進国と途上国で様相が異なる。先進国では個人の選択の幅がより広いからである。いずれにせよ、これらのリスクは、潜在的な形で生活に「不安」(potential insecurity)を与え、やがて具体的な生活上の「危険」(explicit risk)を引き起こし、さらに程度が甚だしくなれば生活の「不能」(realized disability)をもたらす可能性がある。この3つを「生活障害」と総称する。もちろん、産業過程にあっても同様なシステム阻害要因を想定しうるが、このことについては後述する。

さて、生活過程が安定と自律を保とうとすれば、このような生活にかかる不安・危険・不能という生活障害因子の顕在化を未然に防止し、顕在化した障害の不都合を是正する何らかの対策を必要とする[荒木編 1996 b : p. 4]。このような必要性

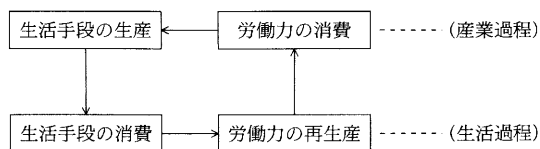


図1 生活体系

を「生活ニーズ」と呼ぶことにする。ニーズとは欲求が充足を求めている状態である〔三浦 1987：pp. 59-60〕。その欲求について、食料、安全、帰属意識と愛情といったものから自己実現と人格的完成といったものまで層を成しているという欲求段階説が知られている〔片岡 1978：p. 10〕。しかし、ここでいう生活ニーズは、こうした対象や水準の如何を問わず、個人の生活パターンが円滑な循環を妨げられるときに反射的に発生してくるものすべてを指す。

生活ニーズの充足は、原則として個人レベルで処理されることが多いであろうが、家族や職場からの支援、より組織化された社会的対応が期待される場合もでてくる。そのなかには当然、公共的主体としての中央または地方政府の活動を求めるものが含まれるであろう〔片岡 1978：p. 16〕。であれば、次の課題は、政府活動と生活ニーズの関係、言い換えればどのような生活ニーズが政府活動の対象になるのかという点になる。この点を検討するには、政府（行政）が一般にどのような枠組みでとらえられているのか、その活動範囲がどう定められるのかが明らかにされる必要がある。

III 生活政策の価値理念

1 行政の一般システム

政府活動の組織化された側面を行政と考えれば、その活動は、国民または住民各層や諸団体からの様々な要求をインプットとし、政治過程における一定の選別と加工を経て、政策としてアウトプットされ、それがまた支持または不支持の形でフィードバックされるシステムとみることができよう〔西尾 1993：pp. 210-211〕。この意味で公共政策とは、社会的次元での自己調節を超える紛争や問題群に一定の価値判断に基づく基準を適用して、その解決を導く歴史的に形成された手段のパッケージである。ここで歴史的にというのは、われわれの主要な関心の対象である現代の政府によって担われる公共政策が問題になる限りにおいてであるから、まずこのような公共政策が存在しなかったか、または不要として排除されていた時代にさ

かのぼる必要がある。

あらためていうまでもなく、18世紀から19世紀半ばにかけての成長期資本主義の時代にあつては、個人や企業が独自の判断で生産・消費を行えば「見えざる手」に導かれて自ずと経済発展と社会の調和が実現されるという「自由放任」の考え方が支配的であった。これは、生産力の発展により自給自足の封建社会を打破して商品経済の一層の展開を求めた産業資本によって担われた「自由主義」の思想的基盤といえよう。このように個人の自由な経済活動と自由競争によって成り立つ経済社会は「市民社会」と呼ばれるが、これは、産業過程や生活過程から発生する社会的ニーズの自己解決のプロセスに他ならない。市民社会と区別された自由主義体制下の政府は市民社会への介入・関与を最小限にとどめるよう要請されるから、ここでの行政は、司法・防衛・治安維持等国家の安全と社会生活の最低限の秩序維持に不可欠の財・サービスの供給のみを仕事とするにとどまる。市民社会という自己解決プロセスに吸収されず（市場の失敗）、行政へのニーズとして政府の前面に現れるのは公共財の供給以外にはなかったのである。

しかしながら19世紀半ばにいたり、軽工業に代わって重化学工業が独占を形成しつつ産業資本から金融資本へと爛熟していくにつれ、一方で産業はさらなる発展のための社会資本の整備、資金の調達、市場の拡大を政府に求め、他方で産業化の動因であり帰結である大量の都市労働者は団結して産業に対抗しつつ社会権・生存権に基づく生活関連サービスの充実を政府に迫るようになる〔森田 1996：pp. 22-24〕。この事態はもはや市民社会の自己解決プロセスで処理しえない行政ニーズの発生とみることができるといえる。このように、産業過程と生活過程の両面から政府に対して寄せられた行政ニーズのうち前者のカテゴリーのそれを「産業ニーズ」、後者のカテゴリーのそれを「生活ニーズ」とあらためて定義しよう。そして、社会系維持作用の一環として政府が政策によってこれら両面のニーズに応えようとするとき、前者にかかるそれを「産業政策」、後者にかかるそれを

「生活政策」と呼ぶことにする¹⁾。

もとより両者は、全く別のものではなく、生活政策は一方では労働力の再生産にかかわるという意味で産業政策の色彩を持ち、産業政策は他方で生活に必要な物資・サービスを供給して生活の安定と向上に貢献しているのである。したがって、両者の区別は、生産と消費という人の営みの2つの局面におけるそれぞれの行政ニーズの範疇析出の歴史的過程を反映しているにすぎない。

2 行政の責任範囲

2つの政策範疇の区分の背景には、行政ニーズの量的拡大と質的变化がある。行政の量的拡大の側面は、「安価な政府」から「職能国家」への移行として、行政の質的变化は、「夜警国家」から「福祉国家」への変容として理解されている。また、三権分立の観点からは、行政権の優越、すなわち「立法国家」から「行政国家」への変貌といわれることもある [西尾 1993 : pp. 2-4]。そこで、次の課題は、このように政策範囲が拡張していく中で、本来行政が担当すべき分野を確定していく規範は何か、という点である。行政の一般システムの中に投入された様々な要求は、財源や定員等行政資源の制約と一定の価値規範に従って選別・加工され、政策として産出される。

生活政策の分野では、従来から、ナショナル・ミニマムの主張やシビル・ミニマムを膨大な社会指標を開発して確定しようとする努力が行われている。また、社会保障を基礎づける基本的な価値理念として自由と平等、公平性や効率性、社会的連帯の概念についての詳細な議論も重ねられている [堀 1994 : p. 95 以下]。これらは、いずれも生活政策の基本的な目的である福祉とは何かについて積極的にある種の価値(善または正義)を定義しようとする試みといえよう。たとえば、社会の中でもっとも不利な立場に立つ人々の利益に最大限の優先性を確保すべきであるとする J. ロールズの正義論 [ロールズ・矢島訳 1979 : p. 232] や人が生き方において実際に達成できる機能としての潜在能力を福祉の基準とする A. センのアプローチ [セン・鈴木訳 1988 : p. 41] な

どである。これらの理論は、行政の責任範囲を直接に規定しようとするものではないが、公共政策の価値的基礎として政策の基層を構成するものといえよう。

こうした議論に基づいて、生活政策の哲学的基礎を展開していくことは別の機会に譲ることとする。ここでは、筆者の価値意識をできるだけ間主観的なものにするため、少し視点を変えた接近を試みたい。行政の責任範囲または行政と民間の責任分担基準を考察することは、すべての人々が行政の果たすべき任務として合意しうる範囲の確定作業と解釈できる。この作業を次のような順序で行う。第1に、いま福祉を各人が自らの生活の質を高め、一定の自己実現を果たしていける状態であると定義するなら、その状態がある態様で阻まれることが非福祉であり、この非福祉を少なくしていくことが社会的にみて望ましいと考えることはできないだろうか [市井 1971 : p. 139]。積極的な社会的善や正義ではなく、社会的な悪または不正義を規定していこうとするこの消極的功利主義アプローチ [田中 1994 : pp. 192-194] は、行政の実務において絶えず決定を迫られる行政官にとりわけ理解されやすいように思われる²⁾。これは、K. R. ポパーのいわゆる漸進的社会工学 (piecemeal social engineering) の立場 [ポパー・久野他訳 1961 : p. 102 ; ポパー・武田訳 1973 : p. 360] の1つの応用である。

第2に、現代の行政も、すでにみたように19世紀後半以降の近代的行政の発展的形態であってみれば、近代社会を特徴づけるリベラリズムの基盤のうえに一定の修正を伴って成立しているとみてよい。近代社会の経済的な基本思想は所有権の絶対と自由な主体間における契約の自由(自由意思と選択の自由)、その反面としての個人責任の重視(私的自治または過失責任主義)を特徴とする。だとすれば自由な私人間の私的自治に行政が介入する局面は、原則として、もっぱら個人の責任によらない不都合または非福祉の状態の是正に制限される。これがいわゆる自助の原理の基底にあるものと考えられることができる。

この2点を背景にして生活政策の存立を正当化

する理念を次のように提起したい。すなわち、自らまたは誰もが責任を負う必要のないことがらから生じ、かつ、誰もが陥る可能性のあることがらから生じる社会的苦痛を排除することが政府の任務である³⁾。これが、政府の責任範囲の規定にもなる。ただし、責任の遂行に当たって現実はこの範囲にはいるすべての施策を政府自ら行うか、民間に委託するかは財政上の考慮とニーズの多様性に依存すること〔大森 1987 : p. 102 以下〕には注意を要する⁴⁾。

3 「責任」と「苦痛」

生活政策の重要な部分を占める社会保障行政においては、困窮の原因となる疾病・負傷・廃疾・老齢・多子・失業などをリスク要因としている。このことは、生活過程から生活ニーズが発生することに照応する。これらの要因が個人の責任を超えた社会的苦痛であるかどうかについては、なお検討を要する。

第1に、責任の範囲は一義的ではない。例を傷病にとれば、そのなかには自己の不摂生や不注意(自業自得)によるものが少なくない。病気やけがによる苦痛と本人の責任の間に因果関係がある場合もある。したがって、このための対策を講ずることは自助の原理からみて公の責任に属さないということもできる。現実の社会保険が実質的にほぼすべての傷病をカバーしているのは、第1次的な一律救済による被保険者保護の優先と制度運営の経済性という制度設計のレベルの問題である。このことは、健康保険や厚生年金が保険者に第三者行為による保険給付についての代位請求を認めていることとセットで考えればわかりやすい⁵⁾。社会保険制度は、原理的には個人の責任によらない傷病に範囲を限定しているといえよう。またたとえば、高齢や女性であるというただその故をもって就職や昇進に差別があるなら、自己責任においてその苦痛を甘受させることができないのは明らかであり、自助の原理が作用する範囲は狭い。つまり、ここでは「責任」の概念の広狭が問題になっている。責任の範囲を個別に考える場合、誰の、誰に対する、どのような内容の責任であるか

を詳しくみていく必要がある。

第2に、苦痛とは何か。たとえば、自分の容姿を苦しめている人のケースを考えると、この苦痛は生まれつきという個人の責任の範囲外にあるものといえるが、その苦痛の性格は一身専属的で社会的広がりを持たない。この種の悩みは、個人の人生観の領域に属する。ここでは「苦痛」の概念の内容と性質が問題となっている。「社会的」な苦痛と限定を付したゆえんである。具体的な制度のレベルでは、技術革新等時代の進展に伴って新たに生じた苦痛(たとえば、VDT作業による障害)もあろうし、技術革新によって克服される苦痛(たとえば、医学の進歩による結核の減少)もあるだろうが、財政的制約の観点からその範囲を限定しようとする事態は、あまりみられないように思われる。たとえば、エイズという新たな社会的苦痛の登場に際して、まず同性愛の倫理性が話題とされたことが想起される。苦痛や困難の存在自体は、比較的目に見えやすいものであるから、これを否定することには抵抗が強く、むしろ責任の範囲を操作することの方が容易であるためといえるかもしれない。

結局、生活政策の理念として前述した命題は、実際の応用に際しては責任と苦痛という曖昧な概念の操作に依存しているといわねばならない。その限りで論者の恣意の混入のおそれのある限定された意義しか持たないという制約下にある。しかしながら、われわれは、この命題の導入によって自らの判断の根拠と限界をある程度自覚できるようになったのであり、一定程度においてオペレータブルであるとはいえよう。

いずれにせよ責任と苦痛という2つのチェックポイントを通過した生活障害因子の排除は生活過程の自己解決プロセスを超える生活ニーズとみなされ、個人はその充足を行政に求める権利(これを社会権・生存権と構成するかどうかは、また別の問題である)を有し、行政はこれに応える権限を有していると考えられる。生活過程から発生し、生活行政過程に投入された多くの生活ニーズのうち、ここまで到達しえたそれを「生活行政需要」と呼ぶ⁶⁾。このうち、主として所得や健康にかか

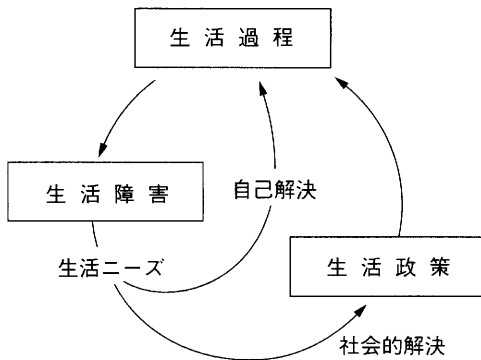


図2 ニーズと政策の循環

わる生活障害をヘッジし、さらに現実化した生活障害を除去するニーズが社会保障の対象となる生活行政需要に他ならない。社会保障行政は、このような需要に応じて、生活政策としての社会保障というルートを通じ、生活のいわば病理的状态を生理的状态へと修復していくのである(図2)。この際、ニーズから行政需要を抽出していく価値判断には行政自体の責任が問われる余地がある[大森 1987: p. 250]。

IV 生活政策としての社会保障

1 行政需要の充足体系

市民社会と政府は政策を媒介項として結合している。政府が社会のニーズに応じて構成した行政需要に基づいて政策目的を定め、市民社会に影響力を行使し政府と市民社会を媒介していく政策手段は、大きく分けて2つある[森田 1996: pp. 53-55]。第1は、市場メカニズムを通じた財・サービスの購入や直接的な財政支出という形での誘導的・積極的・助成的または保護的な手段である。第2は、法律によって裏打ちされた公権力の行使による規制的・消極的・警察的手段である。もちろん財政支出が法的に裏付けられることもあるので⁷⁾、この区別は相対的なものである。しかし、現代における財政の地位の上昇は、第2から第1の手段への行政過程における重心の移動を象徴しているともいえよう。

財政の果たす役割は産業政策面では主として経

手段 \ 目的	財政	法
産業政策	資源配分 景気調整	分野調整, 免許制度等
生活政策	所得再分配	予防衛生規制等

図3 政策目的と政策手段

済学でいう資源配分であり、生活政策面では主として所得再分配であり、経済と市民生活の安定と成長とともに関係するのが景気調整であると整理することができる。一方、法的手段は、これらの財政活動に法的根拠を与えると同時に、産業政策面では中小企業保護のための分野調整や各種の営業免許制度に代表され、生活政策面では、医療や薬事に関する取り締まりや伝染病の予防その他の衛生規制に代表される(図3)。こうした財政出動や法的社会統制は、社会集団の多様化や市民生活の複雑高度化、価値意識の多様化の進展に伴って、より広く深く要請されることになる。そのため財政規模は絶えず膨張し、許認可件数も拡大していく。「大きな政府」の成立の背景には、こうしたニーズの増大があったことは注意されてよい。

戦後の日本では、戦災による荒廃を克服するためにまず産業政策による産業基盤の整備等が企図され、高度成長の追い風を受けて徐々に給付行政等生活政策面での充実が図られたとみることができる。繰り返しになるが、道路や港湾等の整備は、同時に市民生活の利便の向上をもたらす生活政策の面も持つものであるし、米価維持は農家の所得保障ですらある[樋渡 1991: pp. 163-171]。医療や教育制度の展開は良質の労働力の確保の点から産業の発展にも寄与するものである。よって、産業政策と生活政策の区別は視点の相違によるともいえる。同一の政策手段の中に、資源配分と所得再分配の2つの目的が組み込まれている場合もあるということもできよう[京極 1997: p. 395]。そのことの当否は別として、戦後日本では、その置かれた状況の故に産業政策の面がより強く政府全体の政策を規定したとはいえるだろう。少なくとも1970年代までは、産業基盤整備に対する国の地方への実質補助率は、民生・教育に対す

るものの2倍程度はあったといわれている [村上 1994 : pp. 160-161]。

2 生活政策の手段体系

ここで再び焦点を生活政策に絞り、社会保障との関係をより詳しくみていきたい。生活政策の目指すべき理念が、IIIで述べたようなものであるならば、その目的を達成すべき生活政策の手段の体系はどのようなものとなるであろうか。1つの分類は、自己責任に帰責できない社会的苦痛の重大性の程度に応じて行いうる。

第1に、生活障害が未だ顕在化しない「生活不安」の段階における予防的政策。これは、ニーズの発生そのものを抑制することである [西尾 1990 : p. 134]。たとえば、保健衛生活動や生活環境保全のための諸施策などが当てはまる。第2に、生活障害がある程度の具体性をもって予想される「生活危険」の段階における治療的または対症療法的政策。これは、ニーズの顕在化する程度を抑制し、またその圧力強度を減殺することである [西尾 1990 : p. 135]。たとえば、医療施設・サービスや福祉施設・サービスなどの供給、社会保険や公費負担医療制度など需要サイドの経済支援策などがこれに該当する。年金や児童手当などの所得保障もこの分野にはいるとみられる。第3に、第1および第2の措置もむなしく不幸にして生活障害の顕在化により「生活不能」の状態に至った場合における事後的・最終的政策。たとえば、公的扶助がその代表的なものである。また重度障害者の入所施設や特別養護老人ホームでのケア、ホスピスケアなどもそうした範囲に含みうる。注意すべきことは、生活障害の位相に応じてとるべき施策の制度設計技術が決定されるのではないことである。たとえば、日本では生活危険のリスク分散のために社会保険が、生活不能への対処に公費負担による所得移転が制度化されているが、イギリスやスウェーデンでは医療は無拠出制の生活危険給付であり保険方式をとっていないのである。社会保険か公費かという議論は、制度の沿革や社会経済状況に多分に影響されるものであり、理念のレベルではともに同じ目的に対する技術的手段

の選択の問題にとどまる [塩野谷 1997 : pp. 432-435]。

この3分類は、生活を脅かす障害の切迫性を基準としている限りにおいて、政策の優先順位がある程度示唆している。つまり、生活不能に陥ったものに対する対策が歴史的に最も早くから現れ、ついで生活危険の分散を図る保険制度などが創設され、一般的な生活不安を解消するための各種の措置が社会の隅々にまで普及するのが最後になるということを示している [堀 1994 : p. 72 以下]。また、この分類は、先に説明した政策充足のための2つの手段(財政と法)とクロスさせることによって生活政策の空白領域をあぶり出すことも可能である。たとえば、傷病という生活危険因子についてのありうべき政策のマトリクス(図4)を描いてみれば、すでに充実している政策分野とそうでない分野とがある程度、可視化されるのではないだろうか。また、他の障害因子、たとえば「女性であること」について同様のことを試みればそのマトリクスがいかに埋めにくい、すなわちいかに政策が貧困であるかが明らかになるかもしれない。もし、以上のようにいえるのであれば、生活障害の程度に応じた政策相互の位置づけが明確化され、必要に応じて機動的に発動すべき政策の判断基盤となり、今後より強く行政の関与が求められる領域を確定することに役立つであろう。

3 生活政策と社会保障論

これまでのところ、生活政策をほぼ社会保障と同義に使用してきた。生活政策の分類にしても、理解の便宜のため通常社会保障の枠内で想定されているものに限定して例示することに努めてきた。しかし正確には、生活政策は様々な生活ニーズの中から生活行政需要として選別・加工され行政活

	手段	財政	法
目的			
予防的政策			公衆衛生法規
治療的政策		医療保険財政	医事業事法規
事後的政策		リハビリ対策	

図4 傷病に対する政策目的・手段別マトリクス

動の課題として正当性を与えられたものという規範性を内包しており [西尾 1990 : p. 129], それが現実の社会保障政策と一致するとは限らない。

ここで従来の社会保障をめぐる分類との比較を行っておく。まず、1962年の社会保障制度審議会による「社会保障の総合的展開に関する勧告」にみられる分類は、国民をその所得階層から、貧困線以下の層・ボーダーライン層・一般所得層の3つに分け、それぞれに対応すべき社会保障制度として公的扶助・福祉サービス・社会保険の各政策領域を区別した。そしてこの順序で政策としての優先性が高いとされている。この3層モデルは、生活不能・生活危険・生活不安に一見対応しているように見えるが、分類の基準はあくまでも所得水準にあり、高度成長に伴う国民の生活水準の全般的向上の中で、政策選択基準としての有効性を失っていったといえよう [田辺 1994 : pp. 166-168]。したがって自己責任によらざる社会的苦痛の程度を分類の基準とする前述の生活政策論とは接点を持たない。

次に、従来、社会保障制度の分類に最も熱心であった法律学の代表的見解を検討する。それによれば金銭給付か非金銭給付かで、所得保障給付と障害保障給付とに大きく2分し、所得保障給付をさらに生活危険給付と生活不能給付とに細分する。生活危険給付は、年金・傷病手当・労災・失業など労働能力＝所得能力の喪失が要保障事故である。生活不能給付は労働能力＝所得能力が一定の所得をもたらさない場合の給付で、具体的には生活保護のことである。障害保障給付は、医療現物給付・予防・リハビリテーション給付など労働能力＝所得能力を損なう状態を予防するものであるとされる [荒木 1996 a : pp. 251-258]。この見解は、自己責任(市民法原理)のみから社会保障法は基礎づけられないとしたうえで生活障害因子を労働能力の程度に特定して生活危険・生活不能・生活不安の3レベルに区分する点でわれわれの分類に近いけれども、その分類がそれぞれの領域でどのような法理の違いをもたらすのか必ずしも明らかでない。したがって、ここから政策の優先順位に関する規範を導くことは困難である。

最後に外国人による見解を1つだけあげておこう。A. センは、社会保障を予測可能な慢性的貧困に対処するものと疫病・飢饉・大不況のような予測困難な突発的困窮に取り組むものに分け、後者には制度的安全装置と緊急救出プログラムが含まれていなければならないとする [社会保障研究所 1995 : pp. 205-206 および注6]。ここでは社会保障の諸側面が問題にされているのであって、その分類が意図されているわけではないが、社会保障の2つのタイプと後者が含む2点を並べてみれば、生活不安・生活危険・生活不能の概念に対応するようにも見える。ここからどういう規範が引き出せるのかは、さらに検討を要する課題といえよう。

以上のように、従来の社会保障論と比較してみると本稿が述べてきたことがらと直接関連する議論はなされていないように見受けられる。では、本稿は、他に何らかの新たな視点を提供しうるものであろうか。

V 展望と課題

IIでみたように、生活過程の反面は産業過程であり、そこから発生する経済的ニーズ(産業ニーズ)もありうる。したがって、産業政策の理念も生活政策のそれと同じ形で基礎づけることができよう。すなわち、経済社会の自己解決プロセスたる市場の失敗ないし機能不全によって生じる独占、インフレ、不況、外国との貿易摩擦等個々の企業自らの責任によらない経営悪化、倒産等の経済的苦痛(産業障害)の除去という産業ニーズへの対応は、政府の責任に属することになる。そのニーズの充足体系についても、障害の程度(不安・危険・不能)によって予防的・治療的・事後的な財政措置や法的措置が想定される。たとえば、構造不況という障害因子についてみれば、予防的政策としての公庫融資、治療的政策としての租税特別措置や特定不況産業対策立法、事後的政策としての倒産処理諸法等である。

ところで、産業政策の分野では、このような生活政策とパラレルな障害除去的な政策分野と並ん

で、先端技術の戦略的研究促進やベンチャービジネスを含む次世代産業の予想と育成など産業における潜在需要を行政の側が先取的に把握して将来の産業基盤を形成していこうとする分野が特徴的に観察される。もちろんこれらの将来の産業分野にかかわる課題は、市場内部でもある程度は自己解決されうるであろう。にもかかわらず、それらを潜在需要の段階で政策化していく必要があるとするならば、その背景には生活過程とは異なる産業過程独自の原理があるのだろうか。あるいは、個々の企業は一定の生産段階にとどまることができず絶えず経営機会を発見・創出し自己増殖を続ける宿命にあり、利潤最大化こそ個別企業にとってア・プリオリの価値規範であるからというべきであろうか。

このような産業政策の中の障害除去的な保障政策以外のいわば成長志向政策の存在は、生活政策の分野では、生活のより一層の向上・充実を求める未だ表明されない、あるいは将来表明されることが予想される潜在需要を積極的に取り上げていく、いわば生活成長ニーズと生活成長政策の可能性を示唆する。しかし、生活のより一層の向上は一人一人の自由の領域で意味づけられるというべきであり、第1次的には生活過程の自己解決プロセスに委ねられるとみるのがIIIの価値基準からの結論となろう。個人の立場からいえば、そのような未発の生活ニーズへの対応に政府の介入を許すべきではなく、政府の立場からいえば、このような潜在するニーズに対する先見的政策領域への関与は謙抑すべきであることになる。逆に、産業政策分野における成長志向政策の方こそ、われわれの検討した価値基準のあり方から判断して問題を孕んでいることにはなからうか。行政の責任範囲、官と民の役割分担に関する議論について、このような立場からさらなる検討が必要である。

最後に、これまで繰り返し述べてきたように社会保障には産業政策の側面も認められることについて付言しておく。社会保障の発展によって健全な産業労働力が涵養されることはもとより、社会保険料の事業主負担者として、また介護・訪問看

護・ホームヘルプ・福祉機器貸与等社会福祉サービスの供給主体として企業の果たす役割は極めて大きい。特に、1987年の福祉関係3審議会合同企画分科会の「今後のシルバーサービスの在り方について」は、従来、通産省が業界育成に用いてきた、行政指導、事業者の自主規制、公的融資による誘導などの手法を提案するに至っている。このような面について社会保障がどのような産業ニーズと産業障害に対応しうるのか、こうした産業政策が社会保障政策の中にどう位置づけられるのかも重要な課題として残されている。

注

- 1) 橋本龍太郎首相が提唱する中央省庁再編構想が、現行の各省庁を、①国家としての存続、②国の富の確保・拡大、③国民生活の保障、④教育・国民文化の継承、醸成の4つの機能分野に分けたことは注目される。④の趣旨ははっきりしないが、ここでの用語法からいえば①は公共財、②は産業政策、③は生活政策の面をそれぞれ指しているように見受けられる(朝日新聞1996年9月22日朝刊)。
- 2) ある行政官OBは、対談の中で次のように語っている。「働こうと思っても働けない。自ら努力してもどうにもならない人たちが切っ掛けで捨ててもいいのか、(中略)そういう人たちこそ、国が面倒を見るべきではないのか、そういう人たちの自立を援助しなくてはならないのだ、ということ、観念的ではなくて、そういう考えをもってものを見るくせができましたね。」(三上唯夫談『月刊福祉』1996年11月号, p. 84)
- 3) 市井(1971), p. 143は、経験的合理性にかなう歴史進歩の倫理的価値理念として「各人(科学的にホモ・サピエンスと認めうる各人)が責任を問われる必要のないことから受ける苦痛を、可能なかぎり減らさねばならない」という規準を提案している。
- 4) 近年アメリカでは、消防、刑務所、徴税など従来、当然政府が行うべきと考えられていた分野でも民間委託がブームになり、その是非を巡る論争が盛んになっていると伝えられている(日本経済新聞1996年10月23日朝刊)。
- 5) たとえば、健康保険法67条1項は、「保険者ハ事故カ第三者ノ行為ニ因リテ生シタル場合ニ於テ保険給付ヲ為シタルトキハ其ノ給付ノ価額ノ限度ニ於テ保険給付ヲ受クル権利ヲ有スルモノ(被扶養者含ム)カ第三者ニ対シテ有スル損害請求ノ権利ヲ取得ス」と規定している。国民健康保険法64条、厚生年金保険法40条、国民年金法22条も同様の規定を有する。

- 6) 片岡(1978), p. 16 は, 「人びとが社会的ニーズを認識し, そこに何らかの公共性を認めて政府活動によって充足すべきであると主張するとき, 行政需要が生れる」というのに対し, 西尾(1990), p. 129 は, 「市民が政治体系にその充足を期待するにまだ満たされていない効用のことを行政需要とよび, 政策決定機構の側で, 政治体系が対応すべき行政需要として認定したものを行政ニーズとよぶ」とする。本稿では生活体系からの欲求そのものをすでに生活ニーズと定義したため, 用語の連続性の観点からニーズのうち行政が対応すべき最終的な欲求の対象を行政需要と記述した。もともと, 需要の概念は経済学からの借用であり, 代価を支払う意思のある欲求をさす。また, 行政需要とはいうが行政供給という用語はふつう用いない。これらの点との関連が明確でない現在, この語の行政学での応用は未成熟であるといわざるをえない。
- 7) 1994年度現在, 国から地方公共団体への補助金のうち, 法律に定めのあるもの761件, 定めのないもの722件である(朝日新聞1997年6月8日朝刊)。

参考文献

- 青井和夫・松原治郎・副田義也編(1971)『生活構造の理論』, 有斐閣。
 荒木誠之(1996 a)『社会保障法読本・新版』, 有斐閣。
 ———編(1996 b)『テキストブック生活保障論』, 法律文化社。
 市井三郎(1971)『歴史の進歩とは何か』, 岩波書店。
 大森 弥(1987)『自治体行政学入門』, 良書普及会。
 片岡寛光(1978)『行政の設計』, 早稲田大学出版部。
 岸 功(1996)『社会保障分析序説』, 白桃書房。

- 京極純一(1997)「社会保障と政治過程」『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 4。
 塩野谷祐一(1997)「社会保障と道徳原理」『季刊社会保障研究』Vol. 32, No. 4。
 社会保障研究所編(1995)『社会保障論の新潮流』, 有斐閣。
 セン・A., 鈴木興太郎訳(1988)『福祉の経済学—財と潜在能力』, 岩波書店。
 田中成明(1994)『法理学講義』, 有斐閣。
 田辺国昭(1994)「社会保障政策—行政」『日本経済と社会保障』, 社会保険福祉協会。
 中鉢正美(1975)『現代日本の生活体系』, ミネルヴァ書房。
 西尾 勝(1990)『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
 ———(1993)『行政学』, 有斐閣。
 橋爪大三郎(1995)『橋爪大三郎の社会学講義』, 夏目書房。
 樋渡展洋(1991)『戦後日本の市場と政治』, 東京大学出版会。
 ポパー・K. R., 久野 収・市井三郎訳(1961)『歴史主義の貧困』, 中央公論社。
 ———, 武田弘道訳(1973)『自由社会の哲学とその論敵』, 世界思想社。
 三浦文夫(1987)『社会福祉政策研究・増補版』, 全国社会福祉協議会。
 村上 弘(1994)「国の自治体に対する統制・誘導」, 西尾・村松編『講座行政学・第5巻』, 有斐閣。
 森田 朗(1996)『現代の行政』, 放送大学教育振興会。
 ロールズ・J., 矢島鈞次監訳(1979)『正義論』, 紀伊国屋書店。
 (おだ・やすひろ 社会保険大学校教授)