

民主主義ではなくて、公的セクターのコストとその調達のある方を監視できなくては民主主義は成り立たないのである。これは私は必ずしも資本主義の社会だからというばかりでなしに、そもそも社会主義そのものがこういう意味の合理主義という精神なしに、具体的に建設できるかという問題にまで連なると思うのである。

第2には自由競争の原理が社会保障を受ける受け手の側の選択の自由として生かされることである。社会保障はしばしばサービスの独占を伴わざるを得ないが、この場合にできるだけ競争原理を生かすことは、単に制度の効率を高める目的でなく、何よりも受け手の側の選択の自由を高めるためにそういう意味で生かされる余地が非常に大きいのである。

第3に自由競争の表面にあらわれる自由主義文化の持つボランティア・サービス(自発的奉仕)が、官僚化しやすい公共サービスの補助として役立てられていることをつけ加えてよいであろう。それはことに余暇が増大する社会になればなるほど、

活用の余地を工夫しなければならない。もちろんこの問題は個人だけに止まらず、自発的結社にも負わされてよい。ナショナル・ミニマムと申すように、中央政府だけが社会保障のにない手であることは必ずしも望ましいわけではなく、地方自治体あるいは組合その他の団体に拡散できるものを、なるべく増やしていく工夫が参加の可能性をひらくのではないか。その意味で私は100年前にトックヴィルがデモクラシーの問題を論じ、それを単に政治的機構の問題として考えるのではなしに、一つは宗教、一つは教育、そして最後に社会における自発的集団という完全に社会のレベルのなかに民主主義の基本的な条件を見出したことを、しばしば思い出すのである。

時間の配分を誤ったために、終りの部分が大変はしょることになり、申し上げたい論点を十分に尽さないで大変申し訳ないが、もしディスカッションの際に、さらに機会が与えられるならば補わせていただくことにして、一応私の報告を終りたい。

法秩序における社会保障

角 田 豊

私の報告は「法秩序における社会保障」という大きな題であるが、これは国際的にはなんとか考えて考えられるかもしれない。たとえば国際的な人権宣言の系列にあるものにしても、各国の社会保障に関する法規の制定ないしはその行政における運用というようなことにしても、それからことに、ヨーロッパ大陸諸国で行われているような特別裁判所やあるいは審査手続などの手続的な権利の保障においても、あるいは給付水準を、つまり給付を受ける権利に関連するわけであるが、スライド制などで実質的な価値を維持するというようなこ

とについても、法秩序における社会保障のある程度の定着ということが考えられるかと思う。さらにもう一つ、教育面というか、法学部をはじめとして大学のいくつかの学部や、研究所における社会保障についての教育、研究、これも国際的に見ると、着々と定着の方向にあると考えてもよいかと思う。ところが、わが国では、理念的には社会保障は大変結構だというふうな考え方に、そう異論はないと思うが、それを法秩序における社会保障ということで考えると、そういう国際的な傾向とくらべると、まだ定着していない面があるかと

思う。そこでこういうことで報告させていただく機会に、わが国の法秩序における社会保障についてその課題と展望をさぐってみようということを、報告の主眼にしたいと考えたわけである。

その法秩序における、といっても、これもまた漠然としているし、このごろは法と秩序、ロー・アンド・オーダー (law and order) ということばもしばしば用いられるようだが、ここでは法秩序、しかもあまりむずかしく考えないで、法の体系、構造およびその社会的な機能というように考えておきたいと思う。秩序ということばは、ご案内のように、いかめしく、古めかしい感じがつきまとい、とくに日本の秩序ということばはそうであるが、ここではそういったことよりも、もう少し社会的なきまりないしははじめをつけるという程度で考えたい。その場合には、体系、構造ということを加えて、運用されている社会的な機能ということも含んで考えられる。このように考えてみたいと思ったわけである。

そこでこういう意味でわが国の法秩序について考えることにしたい。その場合に、わが国といっても、当然現代の日本の法秩序ということと考えさせていただきたい。ところが、私は、現代日本の法秩序という場合には、序論的な意味だけでいうと、憲法体制といわゆる安保条約体制が相重なっていると考えている。そしてそれは掘り下げると、大きな意味内容からいえば、相互に矛盾するものを持っているかもしれないが、他方で国家の政治的、社会的な本質に根ざした、つまり統治と防衛という機能を果す体制からすると、両方が相重なっているのではないかと考えている。

つまり憲法体制のほうは、政治体制、司法、立法、行政、基本的な人権保障をはじめとするそういう形での統治の体制の根本的規範の形を当然持っているわけであるが、現在の日本の現実の特殊性としては、安全保障条約の体制が、軍事体制のなかのかなり中心的な部分を占めているという形を持っているのではないかと考えている。一種の両頭の、こういう表現が正しいかどうかかわからないが、二つ頭のある、そういう日本の法秩序を運用することになるわけで、支配構造というものは、

日米の政治関係が、最近では非常に実質的な大きな力を示している。ところが、そういった統治体制である憲法体制が、いうまでもないが、国民主権の原理をとっているわけである。その主権者である国民そのものの社会的なあるいは経済的な存在形態というものは、高度の経済成長であるとか、あるいは人口構造の変動とかがもたらした社会的な変化によって、著しく大きな変化をとげているのが最近十数年の特徴ではないかと思われる。

この社会的な変化は、非常にドラスティックなもので、大げさに聞えるかもしれないが、イギリスやヨーロッパ大陸諸国の産業革命とか、あるいはアメリカの南部のインダストリアリゼーション (工業化) に、場合によっては、まさるともおとらないような、大きな変化をとげているのではないかと思う。それはわが国の産業社会の急速な高度化といっているかと思うし、そこにはインダストリアリゼーション (工業化)、それからアーバンゼーション (都市化) というような現象、それから一方には工業都市における集中と、他方における農村からの人口流出によって生じている過密・過疎の現象、これも昨年あたりは、だれにも明らかな形をとっているのではないかと思う。さらに農民層の急速な分解、これは、戦後の農地改革によって、零細な規模を保有する自作農として創設された後に起ってきた。そういった工業化、都市化による急速な農民の分解、そして他方では中小の商工業者、零細企業従業者、家族従事者などが、最近ではこれにつぐ分解を示しているかと思う。

こうした意味での就業人口の多数が労働者化し、被用者になってきているわけである。そして他方では人口構造の変化にかなり著しいものがある。これは昨年のシンポジウムでも問題になっているので、ここでは簡単にふれるが、出生率の低下であれ、あるいは平均寿命の延長であれ、そういう両方が重なった形で今後推測される人口の老齢化ということがあるかと思う。

国民は、一方で現行体制の建前からいえば、主権者であるが、実際の政治の場では統治されている。その統治されている国民の存在形態にそういった形での社会的、経済的な著しい変化が起きて

いると考えていいかと思う。そしてそういった憲法体制、安保体制、支配構造、変動の要因というようなものを考えてみても、そのなかで法秩序における、ということを考えるには、国の統治のあり方が最も基本であろうかと思うので、現代の日本の法秩序におけることを問題にする場合には、やはりその憲法下の法秩序であることを第一義と考えるべきであろうと思う。

さてそこで、憲法秩序における社会保障ということになり、とりわけその課題・展望を中心に考えるということになるわけであるが、その憲法秩序ということについても、これにもまた、両極に分かれているといってもいいような見解の対立がある。統治されている国民の立場に立って、政府が国民の基本的な人権を尊重しないのではないかという意味での問題意識が、一方に非常に強いし、他方では現実に統治を行っている政府なり与党の立場に立って、国民に順法の精神あるいは義務の観念が薄いのではないかという観念が強い。これも主題ではないのでそういう序論的な意味でご勘弁いただきたいが、それをつきつめて考えてみると、国民の立場に立って、政府などが人権の尊重を十分にしなければならないという主張、そういう意味での政府に対する攻撃の場合もあるし、要求の場合もある。そういうものはいうまでもなく統治されている、現実に施政を受けているその国民の立場に立っているわけであるし、それから逆に、国民に順法の精神や義務観念が薄いという形で問題にされる場合の政府、与党の立場というものは、これは国民に対する実際の統治の立場に立っているもの、実際に施政を行っている立場からの意識のあらわれのように思う。

しかしいうまでもなく、憲法自体の規定は、国民は主権者であり、また政府はその公僕である、あるいは全体の奉仕者であるという形であるはずである。つまりそういう意味では当然そのあらわれている意識、実際に意識されているものと、それから憲法が建前としてとっている基本的な考え方の間には、一種の逆立ちのような現象が見られる。それはここでは一応ほかの諸原因の結果といっていると思うが、国民主権の考え方というもの

が、一方では実際の支配、施政を行っている支配層にも、それから支配を受けている国民大衆、つまり被支配層のほうにも、両方に、国民主権の考え方が十分には確立していないということを理解すべきではないかと考える。

そこでそういった理解が見られるとするならば、憲法秩序における社会保障ということについても、憲法秩序における、ということですぐたとえば政府攻撃のためにする議論というふうには考えやすかった。あるいは逆に、国民の側にこそ順法精神、義務観念が必要なのであって、それなくして甘い幻想を抱くことはできないというお説教、こういうことが憲法秩序における、というふうにと考えるときの両極端の見解として生じうる可能性を持っているわけだと思う。

そこでそのような理解をした上で、憲法秩序における社会保障をどういうふうにと考えるかというわけであるが、これは一つは、いま福田先生から民主主義と社会保障の関係について話があったけれども、憲法規定の全構造的ななかで、いうまでもなく、民主主義、平和主義、人権尊重というような建前が規定されているわけであるけれども、その全体のなかで社会保障を考えるというのが一つかと思う。もう一つは、しかしその社会保障を受ける権利は国民の権利であって、その社会保障は25条2項の条文によると、社会福祉、公衆衛生とともに、努力するのは国の義務ということになっている。そして97条によっても、基本的な人権の尊重ということは侵すことのできない永久の権利として信託されたものという、しめくくりの強いことばがあるので、憲法秩序における社会保障という場合には、全構造的ななかで位置づけることと、もう一つ、やはり尊重されるべき基本的人権の一つとして、国民の社会保障を受ける権利があるという理解が必要かと思うわけである。

ところが、その基本的人権ということになると、これはすでに諸先生のご案内のように、また第1レポーターから話がかったように、大別して、市民的、政治的自由の人権と、最近では、経済的、社会的および文化的な権利という場合も、国際的にはでているが、そういう社会権といったものと

がある。いうまでもなく、社会保障を受ける権利については、そのなかの社会権ということに考えてこれは異論がないと思う。

社会権という場合に、これは九州大学の名誉教授の菊池先生などが、「社会的人権について」という論文でも指摘されているが、戦後の場合には、社会権を基本的人権の一つとして、むしろ日本の憲法にもあるように、不可侵で、ゆずり渡すことのできない権利、いかえれば、かつて市民的、政治的な自由について、アメリカの独立宣言やフランス革命の宣言でいわれたことを、社会権についても同じように考えていこうという表現が第2次大戦後の国際的な特徴だということが指摘されている。

その意味で基本的人権のなかの社会権として社会保障を受ける権利も考えられると思うが、その社会権が憲法秩序のなかで規定されている場所、これはいうまでもなく、25条以下の規定になるわけで、とりわけ25条、26条、27条、28条。この28条までの規定がそれとして普通は考えられるかと思う。ただし、このなかでもちろん26条の教育を受ける権利については、最近に至って国際的な傾向を把握するにつれて、ますます社会的、文化的権利という意味での把握が強まってきている。

ところが、それと関連してくるのが、基本的人権と公共の福祉という問題であって、この問題も、法律の学会ではたびたび全国学会のシンポジウムになったり、あるいはそれについての著作、雑誌等が出ている大きな問題である。市民的、政治的自由を含めた意味での基本的人権を尊重はするけれども、それを公共の福祉が制約する場合があるというように理解する考え方が一方であり、他方においては、本来は社会権というものはむしろ歴史的には自由権にたいする制約であって、つまりそういう意味で公共の福祉にもとづいて、自由権を制約し社会権を主張するという面があるわけである。

しかし今日では、法学でのことばでの多数説としては、乱用にわたる場合には、社会権といえども公共の福祉にもとづいて、という人もいれば、

もとづくということばを使わないで、乱用だからいけないという考え方も、両方あるけれども、とにかく社会権といえども、乱用にわたる場合は制約されて当然であるという考え方が出てきていると思う。ただしその場合、そういう意味で社会権が制約される場合に、現実にはかなり制約の基準として用いられている公共の福祉は、やはり公共の安寧秩序ないしは公共の便宜というものと、同じであってはならないということが強い。つまり社会権の現代的意義あるいは社会権そのものが、国民の福祉を伸ばすものであるという考え方とあいまったものだと思うが、しかしそうなってくると、制約するということと関連があり、矛盾がある面が出てくるのであって、政府の立場からする見解というものが出てきはしないかという問題は残っていると思う。

さてそうした社会権の規定のなかで、いうまでもなく社会保障は、とりわけ25条の生存権に根ざしているということになるわけである。ところが、25条の規定というのが、また案外特色のある規定であるということを見落してはいけないのではないかと思う。一つは、制定過程のなかで、今日では明らかになっているように、25条の第1項の国民の権利、つまり健康で文化的な最低生活を営む権利を有するという意味での表現を持った生存権という考え方、これは1946年当時、当初のマッカーサー総司令部の示した草案にはなくて、そして夏の制定を行った議会、帝国議会のなかで挿入されたという経過をとっている。そしてそれは議会だけが非常に張り切ったというわけではなく、その当時、つまり46年の春から夏にかけての当時、内外の憲法草案に対する批判、意見というものが高まりを示して、また国内でもいろいろな憲法草案が私的に民間で示されはじめたわけで、そういうことを反映しながら非常に抽象的な文句ではあるが、25条第1項が入った。しかもその当時においては、やはり第1次大戦直後にできたドイツのワイマール憲法の生存権の規定というようなことも頭にあったことは否めないと思う。それが第1の特色で、つまり第2項以下と第1項とが、議会の制定の過程を経ていまのような形に至ったんだ

ということである。

もう一つは、その結果として、25条から28条までの社会権の規定を持っている、いまの日本の憲法の形態からして、またその考え方からして、そういう社会権については、一番最初に全体を導くようになっている。これは制定当時、国民全体が窮乏下にあって、生活の保障ということが非常に大きな願いであったということと相まって、だいたい役割を果している。そしてそれが今日では経済的、社会的、文化的な権利を保障するという考え方、そしてその最低保障という意味での生存権というような考え方は、当時の日本では正確な意識はなかったかもしれないが、戦後の世界における基本的な人権の考え方からいうと、客観的には先駆的ともいえるだいたいな生存権規定であるといえる。

第2には、直接には25条のなかの第1項として規定されたわけで、第1項にたいして第2項が国の努力義務を規定し、努めなければならないという規定を持っているのにたいし、第1項で国民に生存権がある、という規定の置き方を持ったわけであるから、つまり19世紀から20世紀の前半にかけて出てくるような単なる公的扶助の請求権ということではなくて、第2項以下にもっと広い社会保障、公衆衛生、社会福祉という国の努力義務が規定されているわけであるから、そういう意味で生存権の意味内容が当然第2項においては大きくなる。これも、戦後から現在にいたるまでの国際的な考え方からいっても、だいたいなことであると思う。

さて、この憲法におけるそうした社会権の諸規定を具体化して日本の社会法の体系ができてくるわけであるが、それが今後のわが国の建前、課題ということになる。そこで戦後20数年すでにたっているわけであるから、その間に制定された社会法の現実と課題、および現在の時点に立っての問題点ということを指摘してみたい。

そのうちの第1は、社会法ということになると、憲法には社会権という規定が考えられているにもかかわらず、別に統一的な形での法体系というものを持っていないということである。つまり法典

形成というものを持っているわけではない。これはフランスなどがナポレオン時代に民法、商法等について、法典を持ち、現在においては、労働法、社会保障法などの法典を持っているのとくらべると、日本の場合は、明治のときには一応市民法の法制があったけれども、戦後、社会法の問題に関しては統一的な法典を持つという形はとっていないということがいえる。

それからこれと合せて、社会法としての統一的な法学教育というようなものも十分に行われていないのではないと思われる。九州大学の菊池勇夫先生の『社会法の基本問題』という著書によると、国立大学のなかでも社会法講座ないしは学科目を持っているところもあれば、他方で労働法、産業法、経済法という形で置かれているところもあるというご指摘があるが、そういう意味でまだかならずしも統一的な社会法という形で法学教育があるわけではないと思われる。そして他方、国際的な社会法というものについての考え方でかなり有力な考え方を示していたフランスなどでも、最近ではむしろ労働法と社会保障法というものをはっきりと社会法と意識すると同時に、労働法の独立ということも出てきているように思われる。これは社会保障法自身も発展して内容が多岐にわたっているということを示すものであるかと思う。

そして第3の問題点としては、憲法第25条第2項の規定に、いうまでもなく社会保障と並べて国の努力義務として社会福祉と公衆衛生とがあるわけで、並べてある限りでは三者である。その三者の関係をどう法的に理解すべきか、これも正直にいうと、それほどはっきりした法的理解がついていないとはいいかねるのではないかと思う。

それから第4の点であるが、そういった社会法という場合に、戦後すぐにいわゆる経済民主化の諸法令がでている。それから最近ではとりわけて社会開発ないしは社会計画に関連するものが、公害対策基本法をはじめとして、数多く出てきている。そういうものをどう社会法の体系のなかで考えていくかという問題があるように思う。

これは補足すると、国際的な社会法を考える場合には、やはり一つはILOや、これは国際労働

立法機関が中心であるから、社会保障についても、いろいろな条約、勧告をやっていることはご承知の通りであるが、そういった ILO と、それから ILO 自身が最近、研究調査に熱心になってきて、その調査部、および国際労働研究所などが活動して、そして最近では国際労使関係会というようなものもできているということが、労働法に関する分野ではある。それから同じような意味で社会保障についても、戦前の看板が国際社会保険協会であったものが、戦後塗り替えて、国際社会保障協会になった、インターナショナル・ソーシャル・セキュリティ・アソシエーション (International Social Security Association) というようなものが、かなり活動している。もう一つは、社会福祉の分野での国際社会福祉ないしは社会事業という場合もあるが、そういう国際社会福祉会議がある。これもかなり会合をやっている。そして公衆衛生に関連するものとしては、いわゆる WHO、世界保健機構があるし、最近のソーシャル・デベロップメント (Social Development) ないしはソーシャル・プランニング (Social Planning) に関連する問題では、国連を中心としてかなりひんばんにセミナーが開かれている。そういった国際的動向を一応念頭において、今後の社会法の体系を考える必要が当然ある。

そこでここでは体系を次の四つに分けて、今後考えていきたい。つまり中心部分は、社会保障の主要な構成部門をなすものに、国際的にもだんだん異論が少なくなってくるものとして、労働法と社会保障法。ただし、これは社会保障法そのものをソーシャル・レジスレーション (Social Legislation) というように表現する場合も他方であるということを見落してはいけないと思うが、その中心部分が一つ。それから戦後から最近の各国、それから国際的な法制の展開において、著しい展開をとげており、いわば社会法体系における訂正しつつある部分と考えられるものとして、社会福祉法とかあるいは公衆衛生法、こういった分野を考えてみるべきではないだろうか。法制的な側面ではなくて、社会的、経済的側面から理論研究をおし進めいただいている諸先生には、いまごろそんなこと

をいっているのかと、法律関係の者はお叱りを受けるのが当然と思うが、正直に言って、おそらく社会法のなかの社会福祉法、公衆衛生法のような関係については、まだそれほどはっきりした整理は、法理論の側面ではできかねているのではないか、今後にまつことが多いと考えるわけである。

第3の分野として、戦後わが国でも実施された経済民主化とさきほど述べたけれども、そういう意味での経済民主化関係、独占禁止法であるとか、あるいは協同組合法、これはご承知のように、わが国では協同組合法は、つまり農業、水産業それからいわゆる商工業、それから消費生活というように分けて協同組合法をつくっているという特色があるが、とにかく協同組合法、それから農地改革、漁業制度改革というような農業法、漁業法の関係という経済民主化の関係を、社会法の体系のなかにやはり考えておく必要があると思う。

ただ、これについては、そこが専門でないのでよくわからないが、経済法というにせよ、産業法というにせよ、かなり社会法の体系のなかのそういう分野については、意見がいろいろ分かれているので、経済法全体、産業法全体を社会法とすることかどうかについては、ここでは省かせていただいて、比較的こういった分野のものについては、社会法体系として考えることに異論が少いと思われるものだけをここにかかげさせていただいた。

それからもう一つ最後に、従来、公法ないしは私法の分野にあるものと思われていたので、最近の産業社会の高度化にともない、社会的弊害にたいする対策という形で非常に社会法的色彩を強くしている分野があると思う。

一方は医療法、教育法の分野で、他方は都市化、工業化の弊害にともなう公害対策であるとか、あるいは住宅、道路、河川、交通、上下水道、公園といったような分野について、社会法的な色彩が急速に強められつつあると考えていいだろうと思う。

そこでそうした体系で指摘したような分野のなかで、2番目の経済法ないしは産業法の少くとも一部にかかわるようなもの、最近においては、むしろ経済発展ないしは経済計画のなかの一部をな

しているようなものが出てくるので、それをどうとらえていくかという問題が出てくるかと思う。それから4の急速に社会法的色彩を強めてきている分野というものは、これはむしろ1や2と合せて社会発展ないしは社会計画の主要な対象として、その法制的な側面をどう考えていくかという問題になると思う。

そこでこうした今日の産業社会の高度化、経済、社会の構造の変化にともなって、住民の健康とか、生命とか、生活を保障する制度的な措置が必要になって、その制度的な措置をとる場合に、個人の人権を尊重しながらその目的のために集団的、社会的な制度や措置を講ずる、そういった法体系あるいは法構造の分野と考えて、いまのような体系を考えてみたわけである。

そしてその意味では産業社会の高度化ということとを述べたけれども、人口構造が被用者の、働く場合には、働く者の労働条件、雇用問題、生活条件というものが中心になる。それから働けない場合に、その働けない者の生活保障、医療、社会復帰、訓練というものが中心に考えられるという形をとってくる。

ところで、社会保障という言葉もまだ新しく、いろいろに用いられるが、私は次のように理解しておきたい。社会保障という言葉自身は、私は、目的概念というふうにまだ考えておいたほうがよいように思う。大づかみにいって、働けない者が働けないために生ずる生活の危機とか不安というもの、私は、それであるために従属の危機に陥ると考える。その場合には人間でありながら人間以下の待遇を受けるようなことになるが、そういうことに対処するために国が中心になって行う制度、措置である。だからそれまでのセルフ・ヘルプ (self help)、家族間の扶養、共済、保険、慈善、そういうふうなものが、みな限界にきている場合に考えられる、あるいはさらには古典的な社会保険や救済的な公的扶助ないしは社会事業も限界にきているという場合に考えられる、そういう場合に、社会保障という目的概念があるということである。

それにたいして社会保障制度というのは、そう

いう目的の達成に役立つ法制度とか、関連制度とか、社会的な制度を総称しているわけで、それには労働協約もあれば、共済組合もあれば、公益法人もある。したがって社会保障制度審議会が、公衆衛生や社会福祉の制度にふれているのは、ある意味では社会保障制度ということであるならば、当然かもしれないし、本来、場合によっては公害問題であれ、住宅問題であれ、あるいはその他の社会計画の問題であれ、そういうことは社会保障制度で問題にしていく場合は、ふれるのは当然だろうと思う。これはお許しいただければ、この研究所などでも、英語名がソーシャル・セキュリティ (Social Security) ではないと思うので、当然社会保障制度としての多方面の考え方が必要になるといえると思う。

社会保障法は、やはり実定法、つまりいくつもの実定法に内在する法の理念、共通性、関連性などから体系が思考できるものであるべきだと思うが、そのなかでまとまりがついたものが、社会保障法として考えられるべきだと思う。

以上のことについては、以前この研究所の論文に書いているが、そのなかで私が少し主張していることは、社会保険と公的扶助というものは、補足性の原則に立って、資力調査を要件として、ニードに応じて、生活困窮に対する給付を行うものを考えているのであるが、そのほかに社会手当というものもあげてもいい。これは無拠出性のもので、所得調査のあるものがあっても、資力調査、ミーンズ・テストというものは行わない。定型的な給付が原則だ。そういうものを給付として考えるわけである。そして公的扶助、社会手当を合せて社会扶助と考えている。九州大学の菊池先生などは、次の公的な社会福祉に当たるようなものも合せて社会扶助とお呼びのようであるが、私は公的社会福祉を社会扶助と別れている。公的扶助にはもちろんニードに応じて、ということと、金銭給付だけでないものもあるが、それはあくまで補足性の原則に立って、あるいは資力調査をとまなうのが普通だという前提に立って支給されていく。社会手当は、無拠出性であって、資力調査は行わないで、定型給付が原則だと考えている。それに

たいして公的な社会福祉を独立させる理由は、一方では社会福祉はボランティア (Voluntary) が本来だと思うが、そのなかで国の補助や負担によって、ニードに応じた施設やサービスを行う給付というように考えたいわけで、その場合のニードに応じた、ということは、補足性の原則に立つものではないと考える。そういう意味では公費負担をとまなう医療というようなものの将来は、現在のような結核予防法や精神衛生法だけではなくて、さらに拡大される方向を持ってくるという考え方が示されるとすると、これもやはり当然公費負担によってニードに応じた医療のサービス、施設の給付が行われるということになる。この二つ (公的社会福祉と公費負担の医療) は非常に問題がややこしい。定型的な給付ではなく、ニードに応ずる、他方では、本来補足性の原則というようなものでチェックされるものであってはならない。そうだとすると、現状までのところでは、財政でダイレクトに、財政のメドがないということでチェックするか、あるいは実際の施設やサービスに原価があるという現物のほうの原価ということから、実際にチェックが行われるということはあるわけだが、本来は国民の間の連帯なり、ニードの成熟なりが相まって、ニードに応じた給付をどういう形でやっていくかという課題が実際にあるはずだと思う。

そういう意味でもし公的社会福祉と公費負担の医療とを合せたものを考えるとすると、呼びように困るけれども、のちほど高橋先生などのご報告と関連させて考えるとすれば、公的サービスということも考えられるかもしれない。

次は「社会保障の権利・実質的保障」ということについては、実質的に給付を受ける者が、生存権を保障されるような形であるためにはどうしたらいいかという問題を中心に考えたい。現行の社会保険の問題点として、3点あげたい。まず、本人および家族給付の水準が低いほか、拠出者 (被保険者) の権利が確立していないこと、さらに管理参加がないことがあげられる。

次に、保険者と国との責任区分が不明確であるということが指摘できる。これは一方では赤字の

場合の国庫負担の場合もあるし、他方で国が保険者である場合の保険者自身が赤字に対してどう責任を負うかという問題がある。あるいは国民保険の事務費の単価であるとか、補助が規定されているにもかかわらず実際十分でないという問題があったりするわけである。

それから、医療保険では、医師会・国・被保険者・保険者の間の緊張関係が多角的である。医療費の増大は世界的傾向であるが、それに対処するために日本でも苦しんでいる。そのために、その経費節減あるいは支出の増大をめぐる、関係者の間に多角的な緊張関係が生じている。

最後に、その他の課題として三つ述べておきたい。一つは物価のひきつづく上昇において、社会保障給付における実質的価値の維持のための制度的保障はどうすべきか、ということである。これはいうまでもなく、スライド制などを含む問題である。スライド制については、政府側は、異常な責任を負うことになるので、しぶっている。欧米諸国などが非常に小さい物価の上昇率、5% とか 2% とかをつづけるときの措置をとることにくらべると、このスライド制については非常にしぶっている。したがって 5% 以上の物価の上昇というものがつづいているわけであるから、実質的な給付の価値を維持するための制度的な方策をどうするかというには、やっぱり課題といっていいのではないかと思う。

もう一つは、私が無拠出制の社会手当という社会保障のなかの一つの柱を主張している 1 人と思われているので、そのことについてだけ述べる。もちろん、収支相当の原則といわれる場合のように、国の費用負担を拠出と考えている場合もないことはないと思うが、ただ、私が疑問に思う点は、それを含めて考えたとして、その拠出制だけでは、本来、社会保障、ことに 30 年代後半以降からの、現在の社会保障が所得の再分配を目的の一つとするといった場合に、その場合の社会保障制度の課題が拠出制ということを通してすべて果されるだろうか。つまり拠出制の場合、均一の拠出か、あるいは所得比例拠出かということが中心になると思うが、そうすると、それで達成されにくい場合

がないだろうか。そういう意味での社会保険のような拠出を原則とする社会保障制度の主要な部分自身が、ずいぶん緩和されてくるし、それだけで足りない分野が、そういう意味での社会保険という形態をとらないで、無拠出で国庫が負担する、社会手当といわれるようなものも出てくる。しかも資産調査もともなわないし、権利保障という建前に立ってであるという考え方が、やはり欧米などにみられてきているのではなかろうか。そういう点を合せて社会保障制度のなかの主要な柱と考えていいのではないかと思う。

コメンター 綿貫 譲治

私は社会学を専門にしているが、社会学でも社会保障の問題を専門にやっている分野はもちろんある。福祉社会学、社会病理学、あるいは保健社会学などはこれと大いに関係があるし、専門の方もおられるが、私は政治社会学という看板をかかげていて、社会保障が専門ではないので、実はあまり適任ではないように思う。しかしシンポジウムということで、いろいろな角度からの問題提起が期待され、その上で入選がなされたのだと思うので、私もそういう意味で政治社会学という立場から、主として福田先生のレポートに短いコメントを加え、ついで社会学の立場から、問題提起という意味で若干述べさせていただきたいと思う。

まず第1に福田先生のレポートへのコメントであるが、民主主義と社会保障が、ことに第2次大戦後は、はっきり結びついた形でプラスのシンボルになっているという指摘があった。日本の場合、ことにそういう傾向が見られるという指摘が、配布された資料のなかにも出ていると思う。政治社会学の立場から若干の資料を検討してみると、たとえば世論調査の結果などにたしかにその通り出ているということが一応いえるわけである。しかし実をいうと、社会保障がプラスのシンボルといっても、あまり熱烈な支持を得ているシンボルとは思えないというのが私の感じである。

その例として、去年の7月に、参議院議員選挙

最後に、「沖縄住民および外国人の社会保障を受ける権利を確立する必要がある」ということである。これは日本での被用者保険、国民健康保険という名前が、私はもちろんあてはまらないと思っているので、そういうことと関連させて、一方でILO条約の批准はしていないが、そういう必要な条約上の保護があればもちろんであるし、今後住民の保護についてもやっていく必要があるし、被用者の保険についてはなおさら明らかにさせていく必要があるかと思う。

のあとで、全国3,000の標本に対して行われた世論調査の結果をあげたい。そこにたとえばこういう質問がある。「あなたが政府に一番力を入れて取りくんでほしいものを一つあげてください。」これについて五つのカテゴリーをあげて、その中から一つ選ばせるという形をとっている。その五つというのは、1が物価引き下げや収入の増加などの経済的問題、2が社会保障の充実、3が水道、下水、道路、ゴミ集めの公共的施設や事業の充実、4が住宅問題の解決、5が教育施設などの充実で、そういうカテゴリーのなかから一つ選ばせるわけである。

そうすると、圧倒的に多数の人々が選ぶのが、1の物価引き下げや収入増加などの経済的問題で、62%の人がこれを第1位にあげている。これに対し社会保障の充実というのは15.9%で、2位ではあるが、非常に1位との差が大きい。そのほか水道、下水、その他の公共施設充実というのが4.6%、住宅問題の解決が4.6%、というような結果が出ている。

これはある意味ではあたりまえだということになるが、この意味しているものが、やはりマイホーム主義というか、つまり自分の生活に、自分の立場から非常に関心を持っているという例があらわれているわけである。福田先生のご報告のなかに普遍主義という問題が指摘されていて、社会保障と民主主義の関係を論ずる場合にやはり普遍主

義というような基準が非常に重要であるというご指摘があったが、ここにあらわれているものは、その反対のパティキュラリズム、つまり生活上の問題に、自分の家庭や自分の収入という点から非常に関心を持っているという特徴がはっきりあらわれているといえるのではないか。

その原因としては、ソリダリティーの欠如が挙げられ、さらにその原因というのは、労働組合、労働運動のあり方にまでたどることができる。しばしば指摘されているように、日本の労働組合は、まさにパティキュラリズムの形態として、企業別組合という形をとっている。また労働者のなかで組織されているものが少数だというような労働運動の性格にもそれがでている。また人間としてだれもが同じ権利を持っているという形での人権意識というものがソリダリティーの一つの基盤になるだろうが、そういう歴史的な条件が欠如したままに戦後いろいろな形での権利主張が行われてきた。そしてこれも福田先生のご指摘のなかにあったことだが、大衆消費社会のなかにおけるアスピレーションの上昇というものから、とにかく収入の増加に関心がある。それとうらはらの関係にあるが、物価の引き下げに関心があるという、アスピレーションの膨張によって、経済的関心が非常に高まっているけれども、実は社会保障の充実につながるソリダリティーを形成するような方向での要望というのは、このような世論調査の数字にもあらわれているように、実はかなり低いのではないと思われる。

もう一つは、政治社会学からの関心になるわけであるが、こんなことがいわれている。たとえば西欧の場合だと、老人層の社会保障への関心が非常に高い。そしてそれが社会保障をイシューとして、どの政党が具体的な施策を出すかということへの関心につながる。そのため老人層は一種の浮動票になって、批判的浮動票として働くのではないか。そういう現象が西欧の場合にあるということをご指摘する学者がいる。日本の場合はいったいこれがどういうふうになっているか。それを同じ世論調査の年齢別で見ると、老年層だからとくに社会保障に関心が高いという形ではこれが一向

にあらわれない。むしろ男女差というのが非常にはっきりしている。女の場合には、一般的に社会的関心が低く、この場合には「わからない」というが多い。もう一つは、収入の増加という形での要望が多くなるという点での男女差が大きい。それで女の場合にはさらに世代差はDKが増加するという形でしかあらわれない。つまり老年になると、そういう世論調査で「わからない」という層が多くなるという形でしかあらわれてこない。その結果西欧についてさきほどのようなことがいわれているが、日本では老年層が、社会保障に対する関心を深めて、それによって政党選択を変えるという現象はみられない。少くとも現在においてはまったく見られないというのが特徴になるわけである。

さらに全般的にいうと、パティキュラリズムというか、マイホーム主義というか、そういう形での経済的関心が強いということと、社会保障に対する関心が非常に低いということとは並行してあらわれるのであるが、社会保障というシンボルの吸引力というか、あるいは社会保障への関心というものが、政党支持と無関係というのがもう一つの特徴である。つまり自民党の支持者でも社会党の支持者でも、社会保障への関心という点では同じである。というのは、たとえば「社会保障にあなたは関心がありますか」というきき方をすれば、両方とも関心があるという。ところが、なんらかのウェイトをつけて、つまりさっきあげた例でいえば、物価引き下げ、収入増加という問題と社会保障とどちらにより関心があるかという形できけば、政党支持にかかわりなく、どちらも物価引き下げや収入増加が優先して、社会保障は二の次になる。

だから、そういう意味では社会保障への関心について、ある一定のコンセンサスがあるんだ、つまり社会保障に関心があるかといえば、アメリカなどと違って、それに反発する人は少いということはいえる。ただ、他方ではこれは争点にならないテーマである。なぜならば、それが人々の関心の序列のなかで占める位置が低い。相対的に低いということがいえるからである。

もう一つは、政党自身がそれを真の争点として取り上げるような姿勢がないし、それがまた有権者の心理に逆に反映して悪循環現象を起すわけである。政党側からいえば、社会保障の充実というものは、とくに自分の党の支持層をふやすという可能性がない。有権者のほうもとくにその点に関して政党選択の変更の現象がないという特徴が日本の場合には見られると考えられる。

そういう意味では社会保障というのは、プラスのシンボルではあるが、その内容を見ると、実はそれほど強烈な吸引力を持っているシンボルでもないし、ましてやそれによって政党選択の変更が起るというような可能性はあまりないと私は感ずる。

次は社会学者としての立場からのいささかしろうと的なコメントになるが、社会保障とはなんぞやというのはなほ素朴な疑問を提したい。さきほども話が出たと思うが、私の知っている限りでは、この研究所の英訳名はソーシャル・セキュリティではなく、ソーシャル・デベロップメントということになっている。英語名の選択には、ほかの事情も手伝っているのだろうが、社会学部門の場合には、社会保障を扱う場合、これを非常に拡大した形で扱っているような気がする。拡大というのはどういう意味かということ、普通、社会保障というと、人間の追求している価値のなかで、われわれ流にいうならば、健康価値というか、健康価値の保障、経済価値の再配分、こういう二つの価値をめぐって、国家の介入により、これをいかに平等に、配分するかという形で問題が設定されていると思う。ところが社会学の立場から、というか、私の立場からいうと、人間が追求している価値には、ほかに非常に多くのものがある。そしてその価値に対する飢餓というか、欠乏感というものが、実はいろいろな問題をひきおこしている点に、むしろ私は社会学の問題があるような気がする。たとえばさっき福田先生のお話にも出たけれども、われわれが日夜悩まされているスチューデント・パワーなどというものは、明らかに健康価値の保障とか、あるいは経済価値の再配分というようなことを問題にしているのではない。もっとほかの価値を問

題にしている。さらにこれは社会保障の定義からはずれるんだといえればそれまでだが、たとえば寿命が延長するにしたがって、高年層の再就職というような問題が起きてきているが、これはかならずしも健康価値と経済価値だけにかかわる問題ではない。非常に健康であり、そして女房と暮すのに困らないような退職金なり、財産なりを持っても、なお、かつ再就職を求めるという場合もある。

そのように考えていくと、あるいは社会保障という範囲を逸脱するといわれるかと思うが、逆に現代社会の問題としてとらえ直せば、実は健康価値と経済価値をいかに平等に配分するかというよりも、ほかの種々の価値の配分という問題にかかわらざるを得ないのではないかという気がする。

ほかの価値というのはどんなものがあるかということ、これはまたいろいろな議論がある。たとえばラスウェルという政治学者が、人間の追求している価値として八つが考えられるといういい方をしている。そのなかにはもちろん健康と富が入る。そのほかに尊敬であるとか、愛情であるとか、あるいは徳義、つまり道徳的な価値、あるいは知識の発展と拡大という価値、あるいは技能、なんらかの形で技術とでもいうか、そういうものの獲得、最後にパワー、つまり決定への参加、こういう諸価値が人間にあるといっている。たとえばスチューデント・パワーなどは、決定への参加、そういうパワーと価値をめぐっての要求であるし、さらにはほかのいろいろな価値を教師から奪い取る。たとえば尊敬を教師から剝奪するという要求でもある。そういう価値にかかわるものであるわけである。

たとえば高年層の再就職という場合でも、これもやはり、単なる健康と富ではなくて、ほかの価値にかかわってくる。また、尊敬、愛情という価値になってくると、社会福祉行政などで非常に問題になってくる価値、つまり、私はよく知らないが、単に金を与え、健康を保障するというだけではなく、たとえば老人の相談相手になるという面まで含めると、明らかにこれは社会保障というか、社会事業とでもいうか、これらに古くからかかわ

ってきた価値ということになるのではないかとと思われる。

こういういろいろな価値のとらえ方をして、健康とか経済的な価値だけではなく、ほかのいろいろな価値についても再配分というか、それに対する人々の満足を増大していくという形で考えると、さっきのテーマにもどるわけだが、社会保障と政治体制という場合の、政治体制のほうの考え方もずいぶん違ってくるし、資本主義か社会主義か、あるいは議会制民主主義かソビエト制民主主義かという次元だけではなく、たとえば福田先生のご指摘のなかにあった、管理社会という問題も出てくる。管理社会の特徴は、参政権の主体が磨滅しているということであり、そこに大きな問題があるということであったが、そうなってくると、せまい意味での社会保障がいかに充実しても、実はそこでは、権力への参加という価値そのものは減少している。そうすると、いろいろな価値の配分という点からみると、実は社会保障という側面だけではとらえられない、ほかに大きな問題を含

んでいるということが出てくると思う。

さらに尊敬とか、愛情とか、徳義とか、そういう価値になると、これは体制という問題よりも、家族とか、近隣とか、コミュニティとか、そういう次元で充足されるような価値が非常に多いのではないかと考えられる。つまり極端に言えば、これらの価値は、体制にかかわりなく、コミュニティの生活、家族の生活、近隣の生活というものがうまく運営されて、その上で国家あるいは公共機関がなんらかの施策をすることによってはじめて充足される価値ではないかと考えられる。現に福祉社会学などという場合、家族あるいは近隣、コミュニティというようなものを問題にして、ほかのいわゆる社会保障制度論などが問題にしていることは、だいぶかけ離れたことを問題にしているが、その趣旨というものは、つきつめて考えていけば、単なる経済的な価値あるいは健康という価値以外のいろいろな価値というものが、人間の生活にとっては問題であるというところにあるのではないかと思う。

コメンター 大熊 一郎

レポーターの方と専門分野が違うため、内在的なコメントを申し上げる資格というのは私には全然ないと思う。そこで私はむしろそのように分野が異っているという点を強調して、経済学者の立場から、今日、お2人の先生がご発言になった内容に関して、どういうことがいえるであろうかという考え方をかいつまんでお話しして、コメンターの責任を果させていただきたい。

その前に、ただ一つだけ、お2人の先生におききたい点がある。政治学あるいは法律上、普遍主義というものを、いったい社会保障の制度と関連してどういうふうにお考えになっているのか、もう少し詳しくお聞かせ願いたいと思う。あとは私の感想なので、まちがっているところがあれば、ご指摘を願うだけで結構だと思う。

さきほど福田さんのお話のなかに、社会保障と民主主義の幸福な関係ということが出てきたが、

実は私の専攻している近代経済学というのは、ある意味で自由主義と民主主義との幸福な共存関係を出発点とし、そのなかでいろいろ理論を展開する、こういう関係にあった。たとえば資源の合理的な配分ということは、これは自由競争の原則に従って行う。これに対して政府が、自由競争の原理のなかから生れてこない問題を扱わなければならない。ここでさきほどの所得の再分配という政策が出てくるわけである。したがって実はわれわれが教科書風の議論を展開するに当たっては、この自由競争による資源配分と、所得の再分配というのは、なんら問題なく幸福な共存状態にあるということがいえる。

ところが、そうした理論が基礎になっていても、この理論には、やはりしばしば限界があるのは当然である。それでは、どこに限界があるのか。一つの問題は、この自由競争の原理を支えている市場の価格メカニズムが、十分に働かないという問

題、それからこれと関連するが、個人の選択の自由が、きわめて限られているという問題がある。そういうところからわれわれ経済学者としては、こうした近代経済学の幸福な共存関係といったものの中に深く入りこんでいるいろいろな現実的な問題にどう対処するか、また対処しえるものかどうかということが、ある意味ではきわめて重要な問題となっているわけである。

たとえば、大規模経済の問題であるとか、あるいは市場独占の問題であるとか、あるいは公共財の問題であるとか、外部経済、不経済の問題であるとか、こういうような問題にどう対処したらいいかというのが、われわれの課題になりつつある。このような現実のなかでは近代経済学というものも、ある意味では当然限界というものがあり、またその限界を踏まえた上で現実分析に役立てていかなければならない。

とりわけ、今口、技術が進歩し、全般的な生活水準が高まりつつある現状においては、実は新旧さまざまな価値体系と、それを実現する手段とが、きわめて複雑にからみ合っている。そうした複雑な価値体系と、それを実現する手段のからみ合いのなかで、どうわれわれは処していくかということになると、そのなかで政策的な選択を行うことは、ある意味では技術的で、非常にむずかしい選択にならざるをえない。少くともそうした複雑なからみ合いのなかで、われわれは、さきほど幸福な共存とのべた自由主義的発想と民主主義的発想との、むしろ限界的な意味での選択を慎重にやっていかなければならない。これが今日、われわれ経済学者の置かれた状況であろうかと私は考えている。

その例として、ここに二つ、両先生が若干ふれられた問題を指摘しておこうと思う。その一つは、今日、テクノクラシーの社会、ビッグ・ビジネスあるいは官僚化といわれておるような社会において、いったい自由主義とはなんであるかという問題がある。つまりこれを政治学的に言えば、官僚制と自由化ということばでいってもよいのかと思うが、もう少し別の面から考えてみると、これは今日においては、公的な分野と、私的な分野との

区別をどのように考えたらいいかということで、当然経済学者として考えなければならない問題である。それはどういうことかという、今日における経済的自由主義、つまり自由競争というものを、いったいどのようなルールとして生かしていくかという問題が、われわれに課された問題であり、またそれをルールとして生かさなくてもいいのかということも含めて考えていかななくてはならないということである。

いろいろな主義、民主主義とか自由主義というようなものが、さきほどのお話にもあったように、歴史的発展の段階において異った意味に使われることがありうるわけである。たとえば参政権の獲得をめざすときの民主主義というスローガンは、いったいそれが獲得されたあとにおいてどういう意味とルールを持つべきであるかという問題がある。われわれの経済的自由主義においても、かつての古典派の学者たちが考えたような、ギルド的な経済あるいは保護主義的な経済に対する一つの大きな対抗スローガンとしての自由主義と、今日の自由主義とは、非常に内容が違ってきている。

経済的自由の内容は、今日では自由放任ということでは毛頭ない。公的分野と私的分野の区分というものが確立された上で、私的分野にいかなる自由主義的なルールがしかれるべきかという発想に変わってきている。したがって自由放任ではなくて、自由競争というものは、実は非常にきびしい競争原理のルールの上に成り立っている。これに耐えられない企業者は、しばしば企業合併に走るという状態である。

それからそういう意味ではこうした公的経済と私的経済を、なにをもってはっきり分けるか、そうして分けた場合、公的経済と私的経済において、それぞれいかなるルールを確立するかというのが、今日、経済政策上重要な課題ではないかと考える。

第2の例としては、経済の成長あるいは発展というものが、この社会、法律、政治その他に及ぼす影響という問題である。これを角田さんは、変動要因とのべられたが、それがいったいどういう問題を提起しているのか。いうまでもなく、たとえば経済成長が公害というような問題を大きく浮

き彫りにしていることはご承知の通りである。またさらにさきほど所得再分配が、ほとんど実効がなかったというようなお話であったが、そうした経済の成長にともなう、実は所得再分配というものの価値基準としてのウェイトは、これは意外に低下しつつあるのではないかと考えられる。というのは、所得の再分配の制度化が、今日では、ある意味では硬直化し、給付が惰性化することによって、実は真の貧困救済にはなっていないという問題がある。こういう意味で経済成長にともなう所得再分配という意味自体が変化している。そしてそれが真に貧困対策となりえないという問題もかかえているわけである。

このように考えてくると、さきほどちょっとのべたように、経済成長が、新しい価値観点を発生させると同時に、従来の価値のウェイトをさまざまに変えていくわけである。

たとえば社会保障を例にとっても、社会保障には老齢とか、疾病、廃疾、失業というようなさまざまなリスクが含まれている。ところが、たとえば失業というリスクをとっても、今日ではこの失業というリスクに与えられるウェイトは、実は非常に小さい。大量の失業が発生するということは、国の経済安定政策で予防され、それに対してむしろリスクは、社会保障給付の実質的な価値の低下、つまりインフレーションというような問題にウェイトが置き換えられつつあるわけである。さらに疾病という問題を取り上げても、生活水準が上昇し、経済が成長すると、従来の疾病に対する考え方が、逆にもっと積極的に健康という価値観のほうに移行しつつあるというような状況のもとで、いったい医療保障をどう考えるかという問題が生

じてくるわけである。さきほどの失業の問題でも、今日では、失業の救済よりも、レイバー・モビリティの増加という形でとらえられざるをえない状態である。

このように考えてくると、今日の経済の発展の結果として、いろいろな新しい価値観の導入もあれば、そうした価値観の優先順位の変化というものも、さまざまに起っている。そこで、そうした成長の過程におけるモラルをどうように考えるか、倫理的な判断の基準をどこに置くかという問題が非常に重要である。ただ単一の目標を達成するためのスローガンをかければよいという時代とは違って、今日では、むしろそうした倫理的な判断をするにしても、十分、選択的な考え方に立たざるをえない。たとえば公害の発生を完全になくしてしまうということは、同時に経済成長をゼロにしてしまうことを意味している。何%の公害と何%の成長、何%のインフレーションと何%の成長というような組合せの上に、われわれの価値の判断基準を求めざるをえないのではないかと考える。

そういう意味で、近代経済学者としての私が、今日のテーマになっているような問題についての考え方といえば、第1に公的部門と私的部門をいかなる観点から区別すべきか、そしてそれぞれにおいてどのようなルール——私は私的部門においては競争原理が必要であると思うが——を確立すべきかという問題、経済発展のプロセスにおけるモラルの問題として、われわれがどのような倫理的判断基準を納得のいく形で設定できるかという問題、これがやはり重要ではないかと思うわけである。

福田 まず普遍主義とはなんであるかというご質問があった。私自身、専門家ではないので、実態を網羅して厳密なお答えができないが、イギリスにおける医療保障の場合を例にとって説明してみたい。ナショナル・ヘルス・スキーム(国民保健制度)ではイギリスに在住していれば、外国人を

含めて誰でも差別なく保障を受けられる。その給付は普遍的な基準に応じて与えられるのであって、その人間がどういう私生活をしているか、どういうステータスに属しているか、どういう職場で働いているか、どういう国籍を持っているかは全く問わない。

日本の医療保障の場合には組合別に全部あり方が違う。たとえば国民健康保険というものがかるうじて発足したものの、年々赤字が累積してどうしようもない。ところが非常に豊かな大企業で保健上の条件の非常にいい所では、病人が少いから金があまってしょうがない。温泉場に保養所を建てて、それでもまだあまっている。しかし、それが貧しい部分の水準を上げるのに使われることはない。これが個別主義である。綿貫先生のご発言のなかに日本労働運動の個別主義、いわゆる企業別組合と同じ構造を持っておるというご指摘があったが、こういうことでよろしいかがまさに問題なのである。

普遍主義に批判のあることはすでに申し上げたが、第1いくら普遍主義でもどうしても乗ってこない人々もいる。ジプシー・バージマン、水上生活者、またショーマン、祭礼を求めて国内を渡り歩くヤシみたいな連中、これは絶対に乗ってこない。これは極端な例であるが、いくら普遍主義といっても、その内容や形式から中産階級のビヘービアになじんでいるものが非常に利用しやすいことは争えない。なじみのない人々については普遍主義ではニードが充足されないというのが問題にされている。ティトマスなどは形式主義、官僚主義ではだめで、ケース・ワーカーが実際にヒューマン・リレーションについてもっと深い理解を持つのでなければダメだと主張する。それは綿貫さんが述べられた、人間にはいろいろな欲求があり、いろいろな価値があるということとおそらく関連する一例だろうと思う。

しかし日本の場合とはとてもそこまでいかない。先ほど申し上げた個別主義のままでは、病気になる危険の高いところでは医療を保障する金が足りず、低いところでは金がありあまっている。それは国民的な観点からいえば制度としての意味を持たないことになるのではないか。角田先生のご報告にあった医療保障で、緊張が非常に多角化していることの一例ではないだろうか。

これは公的セクターと私的セクターの問題と実はからんでいて、私が原価計算の精神を申したのは、ナショナルな基金を作る場合、私的セクタ

ーでそれまで保健にどれだけかかっていたか、公衆衛生その他の公的セクターでどれだけかかっていたか。たとえば伝染病とかそういう病気を考えるならば、これは私的なセクターの支出で片付かないことは明らかで、公的セクターからの支出があったことはわかっている。国内に衛生環境の悪いところがあれば、総体としてはコストは非常に高くなるわけで、制度が統一化されないとそういう問題に対処できないという状況になる。

そうすると原価計算からいっても最初は非常にかかってもどちらが得かということになる。制度の統一があり、総コストの考え方が強くなると、私の見たところでは病気になってからの治療よりも、病気そのものの予防に進むのが結局得だということになりそうである。現在のナショナル・ヘルス・スキームでは、たとえば大分長いこと歯医者へ行かないとカードをよこして、「おまえは半年前から来ていない。出てこい」というところに行っている。それが長い目でソロバンにも合うというのが普遍主義の非常にいいところではないか。

問題はもちろん損得という経済的な尺度だけでいっているのではなく、ヒューマン・ニードという優越する観点はあるけれども、その観点を前提にして、しかも合理性を貫く仕組みを考えるのが制度の問題であって、国民全部がこういう見方に慣れていることは民主主義の基礎条件になるのではないか。私的なセクターからの支払いがなくなっても制度上の工夫によっては、受ける側の選択の自由、余地を大きくすることは可能である。ナショナル・ヘルス・スキームでいえば、一般医、つまりホームドクターへの登録制度がこれにあたる。日本で申せば米屋の登録に似た制度であって、あの医者に行けば非常に親切にしてくれるということで決めて良い。不親切だと評判の良い所へ移す。医者の方からいえば1年に1人のカスタマーを登録してもらおうと、15シリングの報酬を基金から受けて、基礎的な所得はそれによってカバーされる。診療行為を持たず登録そのものによって報酬を得ることは、親切にせざるを得ないという制度上の強制としても、また健康管理を予防の方向に導く上でも重要なことと思う。

次に綿貫さんのご指摘について、日本で社会保障はプラスシンボルであるけれども、大きな吸引力を持たないというのはまさにその通りだと思う。私がプラスシンボルだと申したのは、まずオピニオンリーダーのなかでマイナスシンボルとして扱うものがないということであって、必ずしも大衆の意識にまで立入ってはいない。しかし大衆の意識において綿貫さんのいわれたことは正しいので、その要因として、一つは日本では社会保障といえるには実績があまりに貧しいために、リアルなイメージにはならず、むしろ漠然とした期待感に止まっている。つまりそれ自体全くノミナルなものにすぎないのに、政治のスローガンとしてつねに使われるという事情があると思う。「世界の大勢」には大変敏感な国だけに先進国の価値として受け入れられたものに対してネガティブな態度はとれない。ことばの上でだけは、どんな政党もみんな揚げる。実際、ことばがあって実態がきわめて乏しいということがあり、同時に国民の欲求能力が低く無方向になる。このことはご指摘の個別主義の問題と関連する。欲求が私生活のなかに収束するために公的解決を生むほどの連帯感を育てないのである。たとえばマイホーム主義のなかで家庭電化とか、貯蓄して車や家を買うとかは、非常に具体的な問題になるけれども、交通地獄とか通勤地獄とか試験地獄とか、およそ地獄という名前のつくものは、パブリックにしか解決がつかない。それを解決するというイメージを持てないほど欲求能力が制約されていることと無関係ではない。また連帯感の問題についていえば、ウィ (we) といつか我々の意識が育ちにくい。国家が何か給付してくれるという場合は、国家は自分達を含めたウィではなくて、自分とかかわりないゼイ (they)、彼らにすぎない。もらうものはたくさん取れるだけいいという考え方が一方に成り立つと同時に、彼らはどうせ当てにならないという意識が裏返しとして成り立つのではないか。どういう経路を作り、あるいはどういう政策の組合せの制度化、可能性の実現を託すための制度化を揚げれば、ウィの意識 (we-consciousness) というものがその中に育つかが連帯感の問題である。普遍主義は制度に

対する国民の誇りと愛着を定着し、これは我々のものだという気持を作る意味で普遍主義の問題は大事だと思う。

角田 (追加説明) 生存権について、報告したところにつけ加えて申し上げたい。憲法第 25 条第 1 項の表現は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」である。これは最近、生活水準や最低賃金で国際的に論議されているところとくらべて考えれば、「適正」という表現はとらないで「最低」という表現をとっているわけであるが、将来の危険に備えて収入の留保・積立てをするということころまでは、及ばないかも知れない。

けれども、他方で、「健康で文化的な」と規定している訳だから、肉体的生存を続けられるだけでなく、生理的心理的に健康である程度、また教育、娯楽あるいは社会生活の慣行上ささやかながら肉体的生存を上回って、文化的なものを含む程度、には生活が営めなければならない訳だと考える。

そして、貧困への対策を考える場合に、最低生活概念を相対的にのみとらえる考え方もあるかと思うが、それは、押し進めれば、所得のより公平な配分ないしは再配分を促進する対策が重視されることになると思う。経済成長によって、総体としての所得水準の向上がもたらされるにつれて、こうした所得再分配の考え方を最低生活水準にもちこむことは、重要だと考える。しかし他方、イギリスをはじめ、社会保障制度を発達させた成熟した産業社会の国々でも、日本よりは進んだ所得再分配政策がとられながら、それを分析すれば、なお、階級間の所得再分配が十分には実現していないようである。それにしても、最低生活水準は、時と社会的状況に応じ、かつ一般の所得水準の上昇にともなって動くものであるから、その意味での最低生活水準の相対性、可変性を認めなければならない。と同時に、長期に継続できる肉体的生存に、上述のように、わずかであっても、教育、娯楽およびその他の慣行的な社会生活をまかなうに足る部分を加えた絶対的な最低生活水準も認めるべきである。ただし、それは貧しい国、一般の所得水準の低い国であっても、物的欲望の充足水準が目安として要請されなければならないから

である。そしてそれゆえに、経済成長が著しく、それにもなって消費生活構造も急速に変化・上昇している場合には、その時期の社会においては、絶対的な最低生活水準も、物的欲望およびその充足水準の変化によって変化・上昇すると考えられる。ただそのように変化・上昇する可変的な最低生活水準を測定するには、かえって変動する一般の所得水準との対比から見た方が把握しやすい。

次に「……生活を営む権利を有する」とあり、それは、個別の状況において、生活手段・収入・支出および家族の構成・員数を異にしつつも、各自がその自主性において生活を設計し、暮らしを立てる権利をもつことを認めたものと解せられる。単に他に依存したり、自己の能力や資産の活用を全く顧みないで生活することを認めた意味ではないこと、もちろんである。しかし、たとえば、公的扶助において、収入・資産の認定がきわめて厳酷であったり、無拠出制の福祉年金・手当などがきわめて少額かつきびしい所得制限があったり、社会保険において、一般に被保険者の拠出割合や要件はきびしく、給付内容は比較的貧困であったりする。他の工業諸国に比べて、こうした社会保障制度の貧困がみられるとき、憲法 25 条の生存権の規定、1 項の国民の権利と 2 項の政府の努力義務の規定がひき合いにだされるのは、やはり当然ではないかと思われる。もちろん、25 条 1 項の社会権全体に対する総則的意義や、2 項の社会福祉・社会保障・公衆衛生などについての政府の努力義務の規定がある以上、25 条 1 項の意味するところが、単に公的扶助請求権に限られるものでないことについては、すでに報告のなかでふれた。

角田 綿貫さんがおっしゃったことに関連してふれておきたい。

一つは、近代社会における問題として、健康価値と経済価値のほかの価値という問題が指摘されたが、これはだいたいな指摘だと思う。と同時に、このことを社会保障の法制的な問題とからみ合せて考えると、実は管理運営への参加の問題があるし、それからとりわけて公的扶助や公的社会福祉、あるいは公費医療という施設およびサービスの給付にかかわる問題については、ほかの価値という

指摘されたような問題のことを考えなければならなくなっているはずだし、それが実は社会保障制度の充実という場合には、非常に重要なものがあるだろうと思う。

とりわけてそのなかの公的社会福祉、公的な医療の問題というのは、将来、ますますいいと思うが、ボランティアなもの、あるいは民間資本のものに対して、公費あるいは公的分野というものを拡大せざるをえない面があると思うので、よけいそういった面を考えるべきだと思う。

第 2 のご指摘があった、たとえば高年齢の再就職などの点で、かならずしも普通の意味での健康価値、経済価値以外の点で、教育訓練、さらには老人の相談相手というようなことも含めた問題かと思うが、この点もご指摘の通りの問題があると思う。

ただ、高年齢というけれども、現実にも区別していると思うが、現実の法則からいうと、職安で扱っている中高年齢の場合には、いわゆる 35 歳以上の中年者を中心にしたことを考えていると思うし、たとえば公的社会福祉との関連でもって、社会福祉協議会その他そういうところがかかわりはじめているのが、60 歳以上の高年齢の老人の相談相手にもなり、雇用促進にもなるという状況があるかと思う。この点はとりわけて後者のほうが本来の老人福祉とかかわって考えられてきていることで、今後の公的な社会福祉の重要な課題の一つかと思う。

綿貫さんがいわれた意味は、もちろん社会保障制度だけにかかわらない、もっと現代社会における価値の問題かと思うけれども、当面、法制的な側面に限って考えると、それ自身社会保障の法制的ななかで問題とされるものがあるかと思って、補足させていただきたい。

(追加説明) 今井一男先生から社会保障を進めていく場合に、国家権力と個人の私生活、自由という面の接点もしくはそれとの取り組みの姿勢についてのご質問があったが、これについて私の考えを次にのべておきたい。

伝染病予防などのような公衆衛生の保健政策的問題については、定期診断・ワクチン接種・追跡

調査その他必要な検査などが公衆の健康を守るために公費で強制される必要があることはもっとも理解しやすいだろう。

問題は、個別の予防措置と治療のための医療の区別がつけにくいところからも起り得る。かりに治療のための医療が社会保障制度の下にあって、個別の予防措置がそうでないとしても。しかし個別の予防措置がとられれば、病状が悪化して、治療のための医療を大量に施さなくてはならなくなることを未然に防止する結果になり、受診者の健康保持の点からも、社会保障財政の点からもむしろプラスであることは否定できないだろう。老人福祉法における老人の健康診断について、受診者が少いのは、一つには老人が一定の日時に所定の場所に診断をうけにゆくのが困難な者も少なくないという事情もある。そして今一つは、老人に対する医療保険が貧困なために、定年退職後、被用者保険の強制適用はなく、国民健康保険では、被保険者も、患者として治療を受ける際には、さらに費用の一部負担が必要になる。他方年金その他所得維持が十分になされていない現況では、安心して積極的に治療を受けられる老人は、それほど多くない。そこでなまじ診断を受けて病気を指摘されて心配するよりは、と受診しない者も相当いるといわれている。これなどは、受診の自由の問題というより、老人に対する医療保障の貧困の問題の方が根元にあるように思われる。しかし一方、伝染病予防などの公衆衛生のばあいと異って、老人の健康診断のばあいは、個人衛生の面が主なのであって、啓蒙や指導助言は重要であっても、老人の受診の自由を基底におくべきであろう。強制診断ということになると、受診者の医師選択の自由にもふれてくるであろう。

今一つの問題は、社会保障による医療給付や、公費負担の医療の給付の内容・程度にもかんすることである。この問題も、医師の診療の自由および受診者の医師選択の自由を基本的に認めることが一方で大切な柱であると思われる。そしてそれらを認めることは、場合によっては社会保障制度

や公費負担による医療の効率を最大に発揮することを妨げる場合があるかも知れない。しかし、診療の自由や受診者の医師選択の自由を基本的に認めることは、それにもかかわらず、人間の生命健康および幸福追求の権利を守るために必要な措置であろう。そして医療関係者の診療の自由が尊重されるのは、究極的には、患者の生命・健康を守る医師の良心にかけてであって、医師の反人間的行為や自利追求のための制度の濫用などを認める趣旨ではないことは、いうをまたないであろう。

したがって、本来的な診療の自由や医師選択の自由に基いて医療費が増大してくる場合には、社会保障制度の財政や公費負担医療の予算のやむを得ない制約以外にこれを抑制するわけにはゆかないであろう。しかもこれらの財政上の制約も、これを打開し、克服することこそがむしろ政府や公共団体に課せられた責務であって、ただ経過的に医療費抑制措置が是認されるにすぎないと考えられるであろう。

しかしまたそれだけに、1961年5月の国際社会保障協会第16回大会での報告の結論にのべられたように、すべての医療関係者が、疾病保険の原則を認め、すべての被保険者・受診者が、自分達は公的サービスを利用しているのであって、したがってまた、一定の義務を負うものであることを認めるに至ることが、最良の解決をもたらすには必要であるであろう。

まことに、医療費増大の問題は、先進諸国に共通する世界的傾向の問題である。わが国医療保険の特殊形態に内在する諸原因や濫用・濫診などといわれる問題が全くないといわれないのはもちろんであるが、しかし基本的には、賃金（＝標準報酬）上昇による保険料収入の増大は赤字解消の有力な要因であることが立証されつつある。このことはかつて私の指摘したところである（拙著『社会保障法の課題と展望』所収「医療保険制度発展の課題」参照）。また、医療費増大に対処して、公費負担医療や社会保障制度医療における国費負担の相当な増大が、当面要請されるであろう。