

社会保険と社会サービス

高 橋 武

最初の予定ではコメンターだったのだが、そのうちに大学騒動の影響を受けたらしく、レポーターに変わってしまった。その関係も若干あって、レジュメをあわせてつくったので、この口頭報告では少し追加をさせていただきたい。

I 「社会サービス」という用法

まず「社会保険と社会サービス」というテーマだが、社会保険については、わずかばかりではあるが、ある程度知識はあるけれども、社会サービスという題を与えられて、実はまいていいる。「社会サービス」という日本語は辞書には出ていない。そこでまず言葉の問題から入ったほうが、私としては入りやすい。

社会サービスという言葉は、たぶん、英語の Social Service または Social Services からきたものと想像した。そこで英語ではどんなふうに使われているか、素人として当ってみた。

イギリスでは Social Services という複数の形で、福祉であるとか、教育、家事サービス、住宅、また社会保障までも含めて、広く包括的用法に使われている場合が多い (A. F. Young, *Social Services in British Industry*, 1968, 258 pp.)。他方アメリカではそれほど広い用法はないようで、それに代って、むしろ Social Welfare (社会福祉) という言葉で総括されているケースが多いようだ。

また別の用法としては、Social Service という単数では、Professional Social Work と同じ意味に使い、他方 Social Services という複数では、そういうものを実施する実際の機関、つまり実施機関の意味に使っている場合が見受けられる。これは国連のレポートから、そういうヒントを得たわけである。

フランス語では Service Social という言葉が前者に近く、そして日本の労務管理の中で行われている福利厚生事業にこの言葉が使われている。なお Social Services という複数のほうは、その代りに、Social Welfare Program という表現で、狭い意味に使っている場合もある。これはわが国で、社会福祉事業という言葉に当るかと思う。

国連でも Social Service と社会保障との関係について、どうあるべきかという議論が2, 3回行われているようである。1959年の国連レポート *The Development of National Social Service Programs*, 1959 (ST/SDA/40) を見ると、定義が一応ある。そこでは Social Service という単数をもって、「個人とその社会的環境との間に、その相互調整に向って援助を行う組織的な活動」という定義が与えられている。これを達成するには、(1)実施の主体として、個人、グループおよび社会をして、彼らのニードに対応させ、また社会変動に伴って変りつつあるパターンに調整する問題、個人の側で起るから、そういう問題を打開させることを意図して、いろいろテクニックと方法を使うことになる。(2)一般の社会的、経済的事情を改善するために、協力的な活動が必要になる。この場合、政府だけでなく、政府以外の民間の団体も、一連の活動をする必要がある。こういうのが国連で使われている社会サービスという言葉の内容のようである。

II 社会保険と社会サービスの機能

そこで社会保険と社会サービスとの関連という本論に入る前に少しく、それぞれの機能をみておきたい。

社会保障というものは、医療給付を別にすると、

これまでは主に現金給付という形で提供されてきた。社会保障をこう見てさしつかえないと思う。もっともわが国の社会保障制度審議会の第1次勧告では、これ以外に公衆衛生とか、社会福祉という概念も含めている。これは政策的な考慮から、社会保障をこのように広義に使ったのだと思う。わが国でも、社会保障関係の学者の定義は、これほど広くはなく、一応医療給付と現金給付の二つから成立するというのが、なかば定説のように見受けられるし、私もそういう意見にしたがいたいと思う。

ところで社会保障を構成する重要な因子としての社会保険にあつては、新たにその適用の範囲が、午前中の議論で普遍主義がどうかという問題があったように、相当に重視されてきた。たとえば、適用範囲が一般的な制度のことを a general scheme といい、また労働者保険制度のことを a workers' scheme と称して、scheme (仏 regime) という言葉が使われている。この scheme という言葉は使う人によって必ずしもはっきりしないこともあるが、多くの場合に、適用範囲が一般的か、全被用者か、あるいは特定の労働者に限るかというような、適用範囲を中心にして使われているように思う。社会保険ではそういう意味で、現実には適用範囲という面がはなはだ重視されてきた。

他方、社会サービス——ここでは一応日本の社会福祉事業の意味に近く考えたいと思う——では提供されるサービスの内容が重視されて、サービスという語が使われているように思う。サービスの内容は必ずしも現金給付とは限らない。むしろ「現金以外の財貨やサービス」、ことに経済学でいうサービス、つまり社会保障の用語でいう「現物給付」に近いものになっている。ここでわざわざ「現物給付」にカッコを付けたのは、社会保障でいう現物給付と少し違うことを、暗に示唆したいからである。

こういった非現金給付を大きく二つに分けると、一つは現物そのものの支給と、施設への収容という意味でのサービス、つまり施設の利用とがあると思う。もう一つは、社会サービスで重要なものに、最近の言葉でいうと、コンサルタント・サー

ビスではないかと思う。とにかくここで考えている社会サービスは、社会保障制度審議会のいう社会福祉に近いものと理解しておきたい。

そこでレジュメに追加したいのだが、社会保険と社会サービスとの間には、どういう差異あるいは質的違いがあるかということであるが、そこでまず社会保険からはじめる。いうまでもないことだが、社会保障が扱うのは、ある定型化されたニードである。これを social need といってもいいと思う。まず取り上げ方に特徴があるし、限界もあるわけであるが、いわゆる社会保険が、対象とする事故とか、リスクというものは、多くの人々にとってすぐれて共通のものであつて、そのためパターン化されているものに限定されている。この点が特徴かと思う。

第2に、社会保険では給付に対する権利という考え方が確立されている。つまり、給付の権利性が一つの特徴である。たぶん後ほど議論になると思うが、「社会保険」という言葉の中に「保険」という字が入っていることによって、よく問題が起る。しかし、今日社会保険といわれているものは、その実「拠出制」という点にその意味があるに過ぎない。たとえば、国民年金法では拠出制年金と呼んでいて、別に年金保険という表現がない。つまり保険ということは余り強調していない。給付への権利には事前に拠出金の支払いを要求するのであつて、その意味では、pre-payment pensions という意味でしかなくなってきた。これは後ほど議論をしていただく一つのポイントだと思う。

ところで給付の権利性は、実は給付額、給付水準に対しても意味をもつようになる。午前中に議論があったように、ナショナル・ミニマムという線で、一線が画されるのが、それである。これはベヴェリジ原則であるが、現在わが国の場合に、果してそうなっているかどうかは問題がある。それにしても給付の権利性という原則の中には、給付水準についても、最低基準の必要が含蓄されているように思える。

給付の権利性を確保するためには、特別の救済機関、つまり提訴機関が設けられる。というのは、権利という法的概念はこのような具体的な救済機

関を必至とする。とにかく給付への権利性については、少なくとも以上の3点が指摘できるように思う。

第3に、社会保障のもう一つの特徴点は、午前の議論で、高橋正雄先生からご指摘があったように、経営主体への受益者の参加にある。この考え方は、社会保障では、一応確立しているといっている。もちろん政府が直接行う健康保険の場合には、直接の参加ではないが、政策への参加という意味で、参与というか、とにかく一応そういうことが確立している。これは、実は、被保険者の拠出の有無とは無関係であることも指摘しておくべきだろう。これは参加ということである。

ところで他方、社会サービスになると、まず個人のパーソナルなニーズが問題になっていて、必ずしもソーシャル・ニーズではない。取りあげられているのは、定型化されたニーズではない。社会サービスの場合には、個々人の身近な問題を処理してやる必要がある。こういう点に社会保険と本質的な違いがある。いうまでもなく個人というものは、英語の individual からわかるように、「区分できないもの」(in-divide) という意味で、一つの unity, つまり一体である。そういう意味で、社会サービスでは個人そのものが大変重要な対象になる。

第2の「給付」の権利性という観点については、むしろ個人の側にあるというよりも、実施する機関の側に、必要なサービスを行う義務がある。つまり個人の権利性より、関係機関の義務性という点に、社会保険の場合とは違うのではないか。したがって先ほどのような給付の水準だとか、あるいは権利を確保するための救済機関というものについては、必ずしも確立したものまでにはなっていない。

第3の経営主体についても、これは公的な機関、あるいは準公的な機関、また場合によっては篤志団体があるでしょうが、利用者の経営参加という考え方は、まだ受け入れられていないのではないか。こういう点に、社会保険と社会サービスとの間の差異があるように思う。

ところでわが国では、もっかのところ、社会サ

ービスのほうに未発達が目立つ。昭和37年の社会保障制度審議会の総合答申勧告は、社会福祉という表現であるが、その重要性を強調したわけである。それにはいろいろな理由がある。第1に、利用者の力が政治的な力になりにくい。第2に、Professional Social Worker の社会的地位や労働条件が必ずしも確立されていないことがあるだろう。第3に、資金調達面で、社会保険あるいは社会保険のように financing が確立されていない点があるかと思う。もっとも後述するように、労務管理として企業内で行われるものや、フランスの社会保険の中で社会サービスとして行われるものは、資金調達面で確立されたものも見受けられる。これは社会サービスには少なくとも二つの沿革があること、つまり一つは企業の労務管理と、他は救貧法があることによると思う。

III 社会保険と社会サービスとの関係

そこでレジュメに帰って、社会保険と社会サービスとの関係にうつりたい。これは一応理論的には三つの点がいえると思う。

第1は、そこにたずさわる人間の問題、つまり social worker が社会保険の機関で働くという面である。たとえばわが国の健康保険組合の中には、先ほど話がでた保養所施設、その他に social worker を採用するとか、そういう人達が積極的に働くという関係があると思う。これについては、社会福祉専攻の先生方からお教えられる。

第2は、社会保険の実施機関、たとえば健康保険組合と社会サービスの実施機関との間の、組織上の連携、調整という問題がある。

第3に、社会保険の給付と、社会サービスが提供するサービスの内容との間の機能上の関係である。実はこの第3の面が、最近わが国でも、また先ほどの角田報告にあったように国際的にも、だんだん重視されてきた。そこで、この機能面での両者の関係についていままで議論されていることを、ある程度まとめてみると、レジュメに書いたような分類ができるかと思う。

(a) 社会保険が現金給付を中心としているので、社会サービスはそういうものを補う役割を担

うことである。たとえばホームヘルプ、育児施設、あるいはレクリエーションといった施設がこれにあたるかと思う。その点で先ほど、少しフランス企業の福利厚生事業に触れたのであるが、企業の労務管理との関連が、この点で出てくる。

わが国の社会保険の性格について、労務管理と癒着という点が一つの特徴であるとして長らく指摘されてきた。社会サービスという点から、わが国の労務管理を眺めると、必ずしもフランス法で定められているような、国家の定める一定の基準があるわけではない。フランスでは1942年の「産業医学および社会サービスの組織に関する法律」によって、一定規模以上の事業場には *assistant social d'entreprise* の任命が要求されている。日本語に訳すと、厚生課長ということだろう。この職はプロフェッショナル・ソーシャル・ワーカー (*professional social worker*) でなければならないという資格が要求される。その意味ではフランス法は企業の福祉厚生について、ある程度全国的な基準を定めている。

英語でこのような言葉はまだ確立していないようである。というのは、国によっては *welfare officer*, *labour welfare officer* (インド) というような職名はあるが、必ずしも法的な根拠があるわけではない。もっとも、最近国連では *personnel social worker* という用語を発明したようだが、普遍的に使われている用語にはなっていない。なおわが国の企業でも、最近では *social worker* を使い出した新しい動向もみられる。これはある面では企業内における社会サービスに、だんだん関心が向けられてきたという証拠と見てもよいかと思う。

- (b) 社会サービスの中には、社会保障の現金給付にある程度代りうるような役割を果たすものがある。たとえば収容施設、老人ホーム、あるいは里親制度というものは、収容施設に入っている限度において、社会保険の現金給付にある程度代る役割を果たす。つまりその分だ

け現金給付の減額ということが可能である。

- (c) 社会保障のいろいろな給付またはサービスを関係者に利用させるために援助を与えるコンサルタントのサービスがある。それには法律相談や民生相談がある。

- (d) さらにわが国でも最近徐々に重視されてきた身体障害者に対するサービスだとか、災害防止がある。これらは特に労災保障という社会保障に目してよいものであるが、そういうものとの関連で、特に重要になる。ことに前者の身体障害の職業更生は雇用政策の面でもこれから重要になってくることだろう。

- (e) そこで職安サービスが思い出される。失業保険は、全国的な雇用サービスとの関係で、従来から一方的に運営されてきた。こういう点に両者の関係があるように思う。

以上は、社会保険の視点から社会サービスの機能についてみたわけであるから、欠ける点も多いと思う。

IV 結 び

たぶんこのシンポジウムの重要な共通テーマは、社会保障というものを、どういうふうに眺めるかという点にあると思う。先ほど少し触れたように、社会保険はパターン化された基本的な *social need* を取り上げるものである。社会保障の歴史を振り返ると、二つの大きな流れがあることについては、よくご存知のとおりである。一つは、社会保険というテクニックを使った制度 (*scheme*) と、もう一つは *social assistant* (社会扶助という言葉ここでは使う) である。もちろんそれ以外にもあるわけだが、大きな流れはこの二つである。この二つの流れが第2次世界大戦、あるいはそれより少し前の世界恐慌を契機にして、社会保障になった。

そこで、この二つの流れについて、わが国でもよく読まれている1942年のILOの *Approach to Social Security* は次のように特徴づけている。「社会保険とは、私的保険が社会扶助 (*social assistant*) の方向に向って進んだもの、他方、社会扶助は、救貧法が社会保険の方向に向って進んだも

の」とみて、この両者を「傾向として、つまり方向づけられたハズミとして」つかむべきであって、それをもって社会保障として考えるのがよい。つまり社会保障はダイナミックに取り上げるべきであって、これは社会保険だとか、ここまでの社会扶助だとか、固定的にあるいは静態的に考えるべきではないと指摘しているわけである。この指摘は、いまから 20 数年も前にしているわけだが、今でも教えられるところが多い。

ところが今日の社会保障にはこういう二つの流れのほかに、第 2 次世界大戦中、ないしは戦後に新しい見方が生れてきた。それはイギリスの国民保険事業である。これは public service であるともみられている。つまり社会サービスとも違って、少なくとも言葉としてもこれまでとは違って、公的サービスというものが生れてきた。この点は注目すべきことと思う。そのために今の社会保障というものは、社会保険とか、社会扶助とか、あるいは公的サービスという三つの「技術的な手段」ないしは「保護組織」でできているとみた方がよいのではないか。この点で、先ほど角田報告の中で、社会保障について理念ないし目的論的に見る場合と、それが社会保障制度として社会保障法として、具体的に現れる場合とでは、若干の差異なりギャップが出てくることを、暗示されたように思うが、私も同感である。

この点について、国際的にもよく知られているフランスのピエール・ラロック教授も、同じことを指摘している。ラロック教授は社会保障政策という言葉を使って、「社会保障政策を実施するには、その本質的な一体性にもかかわらず、数多くの機関 (institution) を創ることが必要となる。そこで一般政策を論ずる場からはなれて、具体的な社会保障の組織化の問題にまで降りてくると、こういう社会保障機関が問題をたくさん抱えてくるために、性質上はるかにキメの細かい、また技術的な問題に変ってくる。したがって社会保障という言葉は、社会保障政策について使っている場合よりも、こういう具体的な機関に應用して使う場合には、はるかに限られた意味を帯びるようになる」。こう指摘している。つまり目的としての社

会保障（例えば保障されているという安心感）と、その政策を現実化する制度としての社会保障との間には、どうしてもギャップが出てくるというのである。

ところでわが国の場合、社会サービスは必ずしも確立された概念とはいえないので、さしあたって社会福祉という言葉に置き換えてよいと思う。先ほど申し上げたように、この場合、個々人のニーズを取り上げるわけである。したがってそれは定型化されにくいために、実は問題が起ってくる。つまり社会福祉という概念が非常に広いために、その結果、貧しい人のためのサービスから、富める人を対象とするようなサービスまでも、とかく含まれるようになりがちである。つまり、社会サービスという概念がぼやけてくる。ことに今日のようにレジャーとか、サービスとかというのが重視される時代になると、またそういうサービスそのものが、集団的に設けられてくることが、今日の動向かと思う。そのために実は、社会福祉なり、社会サービスというもののの中にも、一種の階層分化をきたす恐れが出てきた。午前中にも健康保険組合がデラックスな保養所や会館をつくっている指摘があった。わが国の年金制度を見ても、目下、未成熟のために給付はほとんど支払っていないことも手伝って、逆にデラックスな施設ができたりする。時には目にあまる状況もみうけられるわけである。

最後に、これは一つの仮定であるが、社会保険、社会扶助、社会サービスという言葉には、いずれも「社会」とか「社会的」という social 形容詞がついている。この social という形容詞の意味することは、それが non-economic ということであって、経済性を否定するという意味ではない。「経済に非ず」という意味での non-economic ということである。もちろん不経済 (un-economic) ということではない。また無経済 (a-economic) ということでもない。

とにかく social という点に何か重要性があるのではないか。別の言葉でいえば、社会保険なり、社会ニーズなり、社会サービスというのは、給付を受けるに当たっては、経済的な交換関係というこ

とでは律し得ないという点に、共通的な特徴があるように思う。そうするとこれは非合理的な、といえるかどうかかわからないが、いろいろな問題を起しやすい。私は社会保障には一種の「無償の贈与」という性格があると思う。そういうものが実

はむずかしい問題を、過去において引き起したし、また、今後も引き起すのではないか。こういう側面からの問題のアプローチというのが、重要なように思える。

社会保険と社会サービス

庭 田 範 秋

私の報告は、表題の「社会保険と社会サービス」についてであるが、この問題を主として社会保障の一環にしてきわめて重要な部分である医療保障における保険性の位置と機能をめぐって展開してみる。つまりわが国における社会保障の代表として医療保障をとり上げて、そこでの保険性の追求の過程のうちに「社会保険と社会サービス」という問題を社会保険に焦点も合せて分析する。

問題の発端としては、なるほど理論的には社会保険における保険性の後退が指摘され、時として保険性の消滅すらいわれながら、しかも現実には社会保障における赤字問題の発生と深刻化に際しては、その解決策として示されるところのものには、保険性も積極的に強調して採用しているものが多い。社会保障なる一つの制度としての概念は、確かに理論上・理論面では存在しうるが、しかし実際は社会保険ならびに社会扶助などに関する既存の制度の流れと積み重ねをもって社会保障制度として把握している。この際社会保障における保険性、保険技術つまり保険理論とその生み出したものをいかに位置づけ、いかに機能させるかを研究し、さらにそれらの今後の在り方や方向、したがってまた限界等々につき考察を施すことは十分に意義があると思われるのである。

ここで社会保障の代表として考究する医療保険は、現段階においては多分に保険の技術を残し、

保険の仕組みを活用し、保険的構造で、保険用語を用い保険の理論に則りながら運用されているので、これを保険の一種と確認して間違いない。そしてこの医療保険は、それが経済的な制度として終始する限り、本来的には医療費の保障の一制度としてあるべきで、医療そのものの保障の制度としてはありえないであろう。医療の保障という言葉の内容には、健康そのものの保障といった生理・生物学的な内容、医療教育・看護婦養成または医師の地域的配分とか医師の身分の問題などの教育や社会問題、果ては政治の問題までをもその内容として含んでしまうからである。これらは経済的な一制度としての医療保険の範囲外であって、医療保険よりより広い医療保障という概念の場において論じられるべきである。したがって医療保険は医療費の問題に立ち向う保険と規定されなければならない。

医療保険を保険の分類に際して、どの部分に属せしめるのが合理的であろうか。傷害保険や疾病保険つまり傷害保険と同じく損害保険の一種とするのが正しい。ただそれは保険価額なき損害保険なるところに、他の損害保険一般との特性が認められる。保険事故発生の対象を標準として財または物保険と人保険とに保険を分類すれば、医療保険は人保険に属する。しかし保険者の給付が、生じた損害額に制限され、被保険者の第三者に対する賠償請求権の保険者への移転も行われる点にお