

社会保障の制度維持主体の問題点

——日本型社会保障制度の現状の問題を中心として——

佐 藤 進

問題の視点

1960年代、とりわけその後半において社会保障の“perspective (展望と訳すべきか、見通しと訳すべきか、あるいは見直しと訳したらよいのか定かではないが)”論が、国内的にも、国際的にも論ぜられるようになった。これは、おそらく各国における第2次大戦後の戦時経済体制から平和経済体制への移行と、その後の国際冷戦に伴うその生産体制の急速な技術革新とそれに起因する生活与件状況の変貌が、それに即した既存の社会保障制度ならびにその関連制度機能の再検討に迫られていたことによることは否定できない。とりわけ、今日国際的なインフレ現象によって、各国の国民生活への深い陰が、Affluent Societyの到来と関連して、その国民生活と深いかかわりあいをもつ社会保障制度ならびにその関連制度の機能の見直しとともに、今後の展望のための論議をおし進めたことも否定できない¹⁾。

これらの見直し論あるいは展望論は、いずれも各国におけるその政治的、経済的、社会的な予見状況の急激な変化に対し、国民生活の安定化に対する既存制度の対応の破綻と云ってよいのか、非対応と云ってよいのか、この現実に対して有効な施策の模索とそのための発想の転換の視角を模索しているとみてよいのである。

いずれにしても、現代の、しかも広義の社会保障は極めて歴史的な、しかも流動的な所産であり、その創出はとりわけ資本主義生産体制の内部構造と密接不可分であり、加えて今日いずれの国の社会保障制度も歴史的かつ伝統的な制度の再編整備とその蓄積の上でもたらされたものである。そして、この種の制度の積重ねによって、有効にその

制度機能を発現できる状況にある場合もあったが、今日のようにまったく然らざる場合も生じていることも否定できない。とりわけ、社会保障制度の歴史的形成の古い国々、すなわちイギリス、西ドイツ、フランスなどにおいても、制度の対象である

- 1) たとえば、時系列的にみても、Hermand, P., L'avenir de La Security Sociale (1967) : Shikley Jenkins (ed), Social Security in International Perspective (1969) : Joseph A. Peckman, Social Security—Perspectives for Reform (1969) : Paul E. Weinberger, Perspectives on Social Welfare (1969) : Vitautas Kavolis Comparative perspectives on Social Problems : Rohrllich, G. F. (ed), Social Security for 1970などを、欧米諸国についてみることもできる。もちろん、これらのいずれも、perspective論といっても、一定の限定された視角が定められているわけではなく、総論的な面と合せて医療、年金などさらに社会福祉の各論的な面で、そのperspectives論が、既存、既得の社会保障制度の現状への対応の不備とそれに基づく現代に即応する制度への改革というか、視座の探究に求められていることは、かなり軌を一にしているといつてよい。とりわけ、所得保障について、また医療サービス面では財源論がからめられていることも否定できない。

この点、同年代を中心にしてわが国についてみても、筆者の眼にふれたものでは、日本経済調査協議会「社会保障制度の再検討」(1967)、角田豊「社会保障法の課題と展望」(1968)、福祉社会研究会「70年代の社会保障の構想の概要」、厚生省厚生行政の長期構想プロジェクト・チーム「厚生行政の長期構想」(1970)、厚生省70年代社会課題と目標研究会「報告書」(1970)とともに、1973年には、各論的な分析として、社会保障研究所のスタッフによる分析が試みられている(小沼正「最近の社会保障の動向——生活保護——」、都村敦子「医療の動向」、三浦文夫「最近の社会保障の動向——社会福祉行政——」、平石長久「国際動向(I)——各国の一般的動向——」、保坂哲哉「国際動向(II)——国際機関——」(いずれも『季刊社会保障研究』9巻1号所収)、保坂哲哉「社会計画の国際動向」(『季刊社会保障研究』9巻3号所収)などをもみることができる。もちろん、政府サイドとしても、社会保障、社会福祉の将来計画と展望という点から、わが国の現代高度寡占資本主義段階における計画化ということで、社会保障問題懇談会「報告書」(1972)、経済企画庁経済審議会「経済社会基本計画」(1973)もみられている。これらのいずれも、財政問題とからめて制度の在り方や動向が論ぜられてきている。

国民の生活の安定化という要請自体がその基盤の急激な変化と、その基礎的な新たなニーズの噴出によって、その伝統的な社会保障制度の積重ね方式による諸矛盾に当面して、既存制度をしてこれらの要請に耐ええなくせしめていることも事実である。そして、この制度改革に際し、一つの制度の手直しがその他の関連制度ならびにその行・財政的側面に波及し、その波及が全関連的に制度の手直しとその改革のための全構造的な展望を模索せしめざるをえなくしていることも事実といつてよい。

まさに、この辺の状況を含め、かつ中央政府の伝統的な地方自治に対するコントロール度の変化を示すものかどうかを含め、イギリスにおいては従来ドイツに比して用語として余りみることでできなかった social policy (社会政策) あるいは social administration (社会行政)²⁾ さらに social economics (社会経済学) がかなり使用されていることも極めて示唆的といつてよい。

なぜなら、第2次大戦後、ビバリッジ構想に基づく、national solidarity による national minimum を具体化する社会保障制度の導入が行われ、その構想も10数年後の今日修正が個別分野でみられたことは、福祉国家機能の重視を標榜したイギリスの帰結といえ、予想しえない急激な資本主義生産体制の変貌とそれに伴う生活問題の深刻化とその対応の複雑さにみることができるからである。このイギリスの状況をみ、フランスの社会保障改革への歩みをみると、社会保障制度の体系化、とりわけ財源調達とからめて「型」の析出の至難さをかいまみることができるのである。そしてこの至難さは、この社会保障制度体系の策定の見極めの至難さでもあり、もちろん単に社会保障制度が財源問題にかかわっていることの至難さだけでもなさそうな気がするのである³⁾。

2) 従来から、イギリスは理論自身よりも、具体的、実践的に社会問題に対応してきた国といつてよく、そしてその実践的な積重ねによって今日の社会奉仕国家=福祉国家が形成されてきた。しかし、この国においても、時代の急激なニーズに対応して、理論の面でも、包括的しかも効果的な政策とその実践が求められていることの現れとみてよいのであろう。

しかし、どの国においても、社会保障制度の“perspective”の基礎的事実要素として共通する点は、つぎの点にあるとみることができよう。また、このことが一層社会保障制度の在り方に関心を払わせているといつてよい。

第1に、社会保障制度は、各国の現代社会における個々の国民とその家族の日々の生存権(わが国の憲法第25条の保障する)、そして快適生活権(憲法第13条の保障する)を維持するために、極めて包括的な制度として生成しつつある。とりわけ、従来、社会的貧困階層として把握されてきた勤労者層の富裕化とともに、その人間的な生活内容の充実がいわゆる古典的貧困のみならず現代的貧困に対しても向けられ、このための生活権防衛が、とりわけインフレとの関連において抽象的な生存権としてではなく、計量的な面で客観化された具体的生存権に向けられ、政策がこれらに対応せねばならない状況に達していること。このことは、単に行政機関の問題としてではなく、司法機関への問題としても具体化され、アメリカにおける welfare right の訴訟、わが国における社会保障訴訟に著しくみられている⁴⁾。

第2に、現代の社会保障制度は、その制度運営、財政との関連において、つねに「下」からの生活権擁護運動により、国家レベルにおいて問題が意識されていることである。

第3に、第2の国家レベルの問題と合せ、各国における国家レベルの硬直的な対応により、公的なメカニズムによる所得再配分問題に加えて、その補足的な側面において公正な分配という点において、労働組合と使用者との間の団体交渉による公的な社会保障の〈付加給付〉獲得問題が一般化している。そして、この種の現象は既開発国の

3) ラロック氏、チトマス教授の鋭い指摘をはじめとして、W. A. Robson & Bernard Crick, The Future of The Social Service (1970) の所論などに、その一端をかいまみることができる。

4) アメリカの welfare right の運動の面については、とりわけ黒人に対する生活保障を含めて、生活保護行政の改革を対象に集約化されているし、わが国の社会保障訴訟についても、かなり訴訟が社会保障の各領域に多面化している。「福祉問題の焦点」『ジュリスト』特集572号、昭和49年10月、拙著『社会保障判例』有斐閣、昭和49年、など参照。

アメリカ、イギリス、西ドイツ、フランスなどに著しくみられており、それが公的高齢退職年金の付加給付の面などに集中していること。

第4に、第1に関連することであるが、社会保障思想の普及展開に伴う、国民生活の援護のシステムは、従来古典的貧困に対応してきた所得（経済）保障とともに、現代的貧困に対応するための医療サービス給付を含め、多面的・多角的な福祉サービス給付との一体化が強くみられ、このことが社会サービスの担い手の面における再編成とその加速化する財源面の問題に当面していること。

そこで、上記の共通点に当面しつつ展開されている上述の国際的ならびに国内的な“perspective”論を素材にしつつ、上述の各国にみられる共通的な基礎的事実要素を前提にしながら、わが国の社会保障の制度の動向について、その担い手の問題点を中心にして考察したいと考える。

I 社会保障制度の負荷主体の問題

現代のわが国の社会保障制度が、国民の生存権、快適生活権保障との関連において、政府によって、その高度経済成長政策の成果とともにその公的な制度のメカニズム——所得（経済）保障と医療を含む各種の福祉サービス給付のための——を整備する方向をたどりつつあることはいうまでもない。そして、今日これらの公的な制度のメカニズムに加え、とりわけ各種の福祉サービス給付に関連して非公的な（voluntary）制度が多層化して、国民の生活維持機能を果してきたことも否定できない。この点とはともかく、わが国の場合憲法第25条（生存権保障）、憲法第13条（快適生活権保障）の実現責任主体は国家であるが、しかしわが国の場合この国家と競合して、企業体による「企業内福祉」、さらに労働者ならびに労働組合による「労働者自主共済制度」がその生存を担ってきたことも事実といってよい。

筆者自身、かつて福祉国家論、福祉企業体論が台頭したおり、この福祉指向化傾向につき、「労働者自主共済制度」の視角から、社会保障制度とのかかわりあいにおいてこの負荷主体の問題を提起し⁵⁾、さらに企業内福祉制度の社会保障制

度とのかかわりあいにおいて、とりわけ fringe benefits としての位置づけにおいて私的企業年金の問題点を指摘したことがある⁶⁾。

ことにこの企業内福祉施設自体が、企業の労務管理機能の一環として行われていることの事実とはともかく、国家の社会保障制度の代行的機能を賦与された福祉施設、制度機能を営むことになること、その公的メカニズムは私的企業の労務管理機能への癒着あるいは埋没として位置づけられてきたことも事実といってよい。一方、労働者あるいは労働組合の自主的共済制度についても、国家の社会保障制度機能の未成熟あるいはそのひ弱さに対応して、労働者ならびにその家族の補完的役割を果すものとして登場し、一方その運動的側面において国家の社会保障法制の充実のための推進的役割をおびてきていることも事実といってよい。

しかし、日本の労使関係状況を前提に発展してきた企業内福祉施設（制度化するが）や労働者自主共済制度は、その相互間はいうまでもなく、国家の社会保障制度とも、かなり異同がある。作成した表1を参照されたい。

表1から理解できるように、わが国における社会保障制度は関連制度とりわけ企業内福祉制度（施設としてよりは、制度化している）と結合しているが、それが公的な社会保障制度の取組む領域と重疊化して、勤労者の生活権の維持にかかわっている事実をみることができる。いずれにせよ、憲法第25条の生存権保障、憲法第13条快適生活権擁護という視点において、その名宛人である国民、なかでも従属労働関係にある勤労者であると地域住民であるとを問わず、国民は国家の社会保障制度の充実を求め、勤労者はその特定企業の私的な企業内福祉の充実を求めることによって、そこから従来から相互補完的、競合的、依存的関係にあった国の社会保障制度と私的な企業内福祉

5) 拙稿「欧米および日本の全国単産自主共済制度——労働組合、福祉活動機能の分析」『労働法律旬報』321号、昭和39年、7月 参照。

6) 拙稿「欧米諸国の私的企業年金制度」『季刊労働法』53号、昭和39年9月、『日本の高齢保障』日本労働協会刊、昭和44年所収、参照。

表 1 社会保障および関連制度の制度内容

制度種別	運営責任主体	目 的	人的適用対象	制 度 給 付 内 容	財 源
社会 保 障 制 度	中央政府 地方自治体 法認団体(健康 保険組合など)	憲法第 25 条(生 存権保障) 憲法第 13 条(快適生活権 保障) による国民 の生存権保護	国民全般 (勤労者および地 域住民)	所得(経済) 給付 (公的扶助・社会保険・社会援護 <社会扶助>方式により) サービス給付(医療を含め) (社会福祉サービス・公衆衛生サ ービス・保険制度により)	国 庫 受益者拠出
企業内福祉 制 度	企 業 体	生産向上・従業員 定着・企業内労使 関係安定化などの 面で、企業内従業 員の生活支援(*)	特定企業の 従 業 員	所得(経済) 給付(退職金、私的 企業年金、慶弔一時金など) サービス給付(住宅、文化、レク リエーション、医療、保健その他)	企 業 体
労働者自主 共済福祉 制 度	労働関連 福祉団体 (労働金庫、労働 者共済、消費生協、 勤労者住宅生協、 その他)	憲法第 28 条によ る団結権強北と関 連労働者の生活援 護	労働組合加入組合 員および特定未組 織労働者	所得給与(火災・生命共済) 金融貸付・消費サービス	勤労者拠出

(*) 企業内福祉には、社内預金制度、団体保険加入制度なども含まれる。

制度との役割分担問題を前述のように提起したことも事実である。この今日の役割分担について、前述の動向分析にたずさわってられる平石長久氏もつぎのごとく指摘する。「ところで社会保障制度の仕組みでは、社会保険が中心となり、きわめて重要な役割を果している。しかし、社会保険は登場した当時とかなり異なった性格や役割をもつようになってきた。今日、流動的な役割を繰広げる社会経済に対応して、社会保険にも各種の問題が生ずるであろう。たとえば、社会保障では、社会保険と社会扶助や公的サービスとの関係に変化が生まれ、社会保険の部分的な変革が必要になるであろう。なお、フリンジ・ベネフィットの発達に伴い、社会保険とフリンジ・ベネフィットの関係、つまり公的な手段と私的な手段の関係を改めて検討することが要請されるかもしれない(傍点筆者)」。平石氏のこの国際動向に関する指摘は、ことさらわが国の動向について妥当している⁷⁾。

しかし、後述のように、わが国の場合には、企業内福祉をフリンジ・ベネフィットとおきかえてみると、従来はともかく、国家の社会保障制度とからめたその機能について十分な関連分析を前提とした政策は存在しなかったといってもよい。政策的にも、この関連が受益者に対するベネフィ

ットの提供はともかく、ようやく、その増大するコストを誰が負担するかの問題に帰着すること注目したいのである。企業にとってみれば、利潤に関係し、受益者である勤労者にとっては、拠出はすべて賃金に関連することになるからであろう。

なお、上記の指摘と結果的に対応するのであるが、「70 年代社会の課題と目標研究会」の厚生行政への提言においても、社会保障の負荷主体の役割分担についての考え方が部分的にみられている。すなわち、「広く社会保障行政は、単に所得を保障するためだけのものであってはならず、生き甲斐を求める国民の欲求に対し、その条件を整備するものとして機能しなければならない。企業、労働組合も、その一翼をになうものではあるが、政府がシステムオルガナイザーとして果す役割をいま一度、ここで確認すべきである(傍点筆者)」⁸⁾と。

この指摘は、所得保障に加えて、今後重要な機能を果すサービス体系の整備を中心に、企業、労働組合の果す役割分担に若干言及したとみてよく、筆者もこの点同感である。ただ、労働組合の果す役割といっても、わが国の労働組合は企業内労働組合であり、その役割は、企業内の従業員の企業

7) 平石長久、前掲論文、pp. 65—66.

8) 70 年代社会の課題と目標研究会、報告書、p. 29.

内限りの生活保全的機能にとどまり、それも限界のある団体交渉メカニズム——産業別の団交形態を媒介するにしても——によってであり、欧米諸国とかなりの違いのあることは否定しえないのである。この点、企業別労働組合を母体としつつ、企業の枠をこえて形成された労働者自主共済制度は、この限界をこえる努力を試みているが、後述のようにその活動領域は、やはり企業別労働組合をその組織基盤＝団体組織加入主義に根ざしていることから、地域農民の組織である農協組織のような広がりをもてないし、未組織への拡大のたちおくれによって限界に当面していることは否定できない。

さて、上記の社会保障制度および関連制度といっても、国家のそれと、企業と労働組合とのそれとは、表1でみるようになんらかの形で生活援護という目的の点では似通うものがあるにせよ、責任主体はいうまでもなく給付対象、目的、給付内容、財源調達方法などの面ではかなりの相違のあることは否定できないところである。とりわけ、わが国の労使関係状況からみて、前述のように社会保障制度と企業内福祉制度とは相互依存的な、吻合的な関係となっていることはつとに指摘されてきたことで、ことさら新奇さを指摘することもないのかもしれない⁹⁾。

しかし問題は、この吻合的な癒着状況は、わが国における戦前の家父長的労使関係に密着する企業内福利施設の単なる遺制としてではなく、むしろ戦後の集団的な労働組合運動の展開と労働組合運動による慈善、恩恵的な企業の任意的な出捐による福利施設に対して、その恒常的な、しかも受益者の権利性の強い労使関係制度としての企業内福祉制度への変質によって、かえってその存在が強められたことからとみてよい。このことはまた、企業にとっては企業の生産、労使関係に裨益するところが大なる限りはあえて問題とされえないところであろうが、しかし、企業内福祉制度による多面的な企業の従業員（勤労者）のニーズに答える性格は、それが企業単位であり、一方国家の社会保障制度によるニーズ充足の非弾力性にも起

因して前述の労働者側の新しい社会的、福祉的必要充足の権利要求とこれに対する企業のコスト負担増を伴う住宅施策、退職金・年金施策、教育休暇施策、さらに家族福祉施策の対応に対し、この合理化を考えざるをえなくなったことからでもある¹⁰⁾。

この種の合理化の考え方は、労働者の福祉要求とともに多面化する企業内福祉のコスト負担増に対するものではあるが、ある面では私企業による負担の公的負担への転換に対する発想でもあったし、まさに役割分担の提起を含んでいることも注目に値するのである。戦前においては、戦前の日本の労使関係状況のもとにおいては、企業内福祉施設を前提として国家の社会保障制度の導入に拒絶反応が示されたのであるが（大正11年健保法制定の際の議論を参照）、今日状況のもとにおいてはある種の制度についてはこのドッキングが画されたことも時代の潮流とみてよい。たとえば、上述の合理化の一端は昭和40年厚生年金法改正による「厚生年金基金制度」の導入で、この制度は私企業の企業福祉の一部と考えられていた退職金の公的年金との結合による分割化とみてよい。しかし、すでに既得権化している退職金の分割化はともかく、この公的年金制度への吻合化に対して労働組合運動自体が極めて消極的で、この制度の導入が今日どのような意味をもっていたかは必ずしも明らかではない。この制度の導入の目的というか、結果というか、デモ・スト効果による厚生年金保険法の法定給付の引上げよりも、組合は、これを退職金プラスアルファとして考えたことは注目に値する。今日、このデモ・スト効果を意図したといわれるこの年金基金制度の創出も、インフレの激しさによるその年金基金の不安定化により、この制度を媒介とした公的年金給付の充実というより、むしろ法定給付の独立した改訂が漸次推進されている現状にある。ただいづれにしても、前述の癒着あるいは吻合状況というも、公的制度による老齢保障に対し、企業サイドの負担による生活援護ということで、これが公的制度による代

9) 近藤文二『社会保険』岩波書店、昭和38年、

10) 日経連「福利厚生合理化の基本方向」（日経連）、昭和40年、参照。

行あるいは補完的機能を果たすということになると、政府の政策と企業福祉の利益の一致による制度相互の一元化的把握——とりわけ制度機能に対する財源面において——への関係者の要望とともに、政府の政策的認識がみられてくることは否定できないところである¹¹⁾。

このような社会保障の制度負荷動向は、アメリカにおいても、イギリスにおいても、西ドイツにおいても、フランスにおいても、とりわけ年金制度の分野においてみられることであるが、ことさらわが国においては日本的修飾を前提にすれば同じ歩みをそれ以前から示してきていたといつてよい。そして、このような在り方が、その当否はともかく、国家にとっても、企業にとっても事実として指向されていることは注目に値する現象である。

II 社会保障制度の制度維持機能をもつ 〈企業内福祉〉とその関連制度

上述のように、わが国の社会保障機能は、各種の制度関連機能と一体化してその制度維持機能を果してきているのであるが、欧米諸国に比してその社会保障の担い手としての側面で見ると、日本的な型（類型化をすることは極めて危険と考えているが）が創出、定着をみつつあるように考えられる。

とりわけ、国家の公的メカニズムに加えて、私的企業の企業福祉制度が補足的というより並立的なものとして機能していること、それも後述のように企業自体の制度に加えて、さらに企業内福祉制度を媒介としつつ企業外の私的民間保険会社によるか、あるいは私的金融機関を通じて満たされている状況をみると、事の当否はともかくその役割の大きなことも注目に値するのである。

すなわち、企業内福祉制度の一環である「団体

生命保険」制度や、社内預金制度による勤労者個人の貯蓄増進は、制度の事実的な定着とともに、その公的なメカニズムの非弾力的な性格や給付の不十分さによるといえ、国家による公的な社会保障制度のひ弱さに起因するといつてよいのではない。もちろん、ここに反論のあることは否定できない。すなわち、欧米のいずれの国においても、国家の国民に対する社会的事故あるいは社会生活不安定状況への対策は、国家がその社会的扶養責任主体でなければならないということにはならない。むしろ、生活個人責任主義を軸としつつ、国家が最終的責任主体として登場する役割を確認すれば足ることであり、全面的に国家が負荷主体になる必要もないし、国家の社会保障制度がひ弱いことによって他の制度が補足することはありうることだし、あえて問題にするに足りない。また、社会保障の行政とそのための財源調達での型の析出により、ナショナル・サービス中心型、社会保険中心型、混合型などの区分も、国家といつてもそれは媒体にすぎないし、生活個人責任原則の相対的修正の上に成立つことで、社会保障制度がひ弱いといつても、どんな型をとろうとひ弱さは残ると。あるいは、社会保障制度がひ弱なのは、わが国の場合の社会保障制度が拠出・給付の保険技術をとる社会保険中心型で、しかも拠出が十分でないことから、拠出が高くなれば給付改善もなされるであろうし、制度も充実しよう。これらのいずれも仮説的には一理のある理論で、筆者のような法制度面の研究者には、なるほどと考えさせられるものが多いことも否定できないところである。

筆者にとって、社会保障制度は、憲法第 25 条（生存権保障）、憲法第 13 条（快適生活権保障）などの法理を媒介にしてみると、やはりその国民の生存権保障は、国家と国民との関係において理解されるべきものと考えてきたし、その政策も、行政運営主体の面での選択はありえても——とりわけサービス給付面などにおいて——少くも財源的な面においてはその比重の高くなることは国家という、中央政府（場合によっては地方自治体）義務主体として当然と考えることができるのではな

11) アメリカの場合、私的企業年金制度が、企業年金基金の資本市場における資本形成作用と国家の財政金融政策上の問題にかかわっていることから、従業員の過去債務に対する年金受給権の保全という面で法的規制を試みているが、とりわけ前者との関連において政府は公的年金の非弾力的な性格とからめて、民間企業に対し税制上の優遇措置を賦与して、公的年金と私的年金との一体的な話合いに好意を示しているようにみえる。

表 2 日本・主要国における社会保障給付構成比 (1960~1966)

主要型	国 別	年 度	計	高齢廃疾遺族	疾病・出産	業務災害	失 業	児童手当	公共保健サービス
社会保険中心型	ベルギー	1960	100.0	32.2	26.9	6.6	9.9	21.1	3.3
		1963	100.0	30.7	27.3	6.8	8.4	24.0	2.8
		1966	100.0	30.9	32.2	4.7	6.5	22.4	3.3
	フランス	1960	100.0	30.8	26.4	7.6	0.2	35.0	—
		1963	100.0	30.6	30.4	7.7	0.1	31.2	—
		1966	100.0	33.2	32.2	7.9	0.1	26.6	—
	西ドイツ	1960	100.0	59.6	29.5	5.1	1.8	2.9	1.1
		1963	100.0	57.1	30.1	5.0	2.9	3.7	1.2
		1966	100.0	56.2	30.7	5.4	1.3	5.2	1.2
	オランダ	1960	100.0	46.3	30.7	3.2	3.0	16.8	—
		1963	100.0	46.5	27.5	2.6	5.7	17.7	—
		1966	100.0	51.1	26.9	2.1	3.1	16.8	—
	イタリア	1960	100.0	40.9	23.9	4.2	3.8	25.8	1.4
		1963	100.0	46.1	25.5	4.9	2.6	19.9	1.0
		1966	100.0	48.7	27.0	4.9	2.3	16.4	0.7
	アメリカ	1960	100.0	64.5	1.9	6.9	15.2	—	11.5
		1963	100.0	68.2	1.8	6.4	13.5	—	10.3
		1965~66	100.0	68.4	1.6	6.2	6.8	—	17.0
	日 本	1960	100.0	10.5	62.3	7.7	11.2	—	8.3
		1963	100.0	7.5	61.6	6.3	14.0	—	10.6
		66~1967	100.0	8.6	65.9	5.3	10.5	—	9.7
公共サービス中心型	スウェーデン	1960	100.0	40.6	16.9	1.3	1.6	13.1	26.3
		1963	100.0	40.8	18.6	1.2	1.1	10.6	27.7
		65~66	100.0	40.4	15.6	0.8	1.0	11.3	30.0
	デンマーク	1960	100.0	48.5	11.2	2.2	6.0	5.4	26.7
		1963	100.0	42.7	13.3	1.8	3.9	12.8	25.5
		1966	100.0	43.1	12.1	2.0	2.4	11.9	28.5
	イギリス	1960	100.0	39.3	8.1	2.4	1.7	6.8	41.7
		1963	100.0	42.0	8.7	2.7	2.7	5.5	38.4
		66~67	100.0	42.2	9.0	2.6	3.2	4.5	38.4

 (注) I.L.O., *the cost of social security* (1961~63), (1969), pp. 330~343.

 I.L.O., *the cost of social security* (1964~66), (1972), pp. 358~371.

いか、と考えてきた。

しかし、ここで、前記のような日本型が措定されるとすると、やはり社会保障の perspective 論との関係においては無視できない負荷主体の登場を関連制度として配慮せざるをえなくなることも否定できないのではないか。

すでに論ぜられてきたところではあるが、各論的な側面について、わが国の政治的、経済的、社会的状況を前提にして、表 2 にみるごとく、わが国の社会保障給付構成比のウェイトは、所得維持ならびに生命・健康維持の面において、異常に疾

病・出産給付にかけられてきた。そして、この動向は、わが国の今後の社会生活環境ならびに高齢化において加速化されることも、否定できないであろう。

そして、この給付を支えてきた制度——国家の社会保険制度(医療)——に加えて、勤労者を中心にしてみれば企業内福祉制度と結合している民間団体生命保険制度、さらに労働者自主共済制度、農協生命共済制度などがからみあっていることも否定できないのである。そして、これらの制度を支えるために、公的な spending と私的な

表 3 日本・主要国における社会保障収入の財源別割合

主要型	国 別	年 度	拠 出		社会保障 特 別 税	国庫負担	他 の 公 費 負 担	利子収入	他制度か らの移転	その他	計
			被 保 者	事業主							
社会 保 険 中 心 型	ベ ル ギ ー	1960	185	415	4	310	0	25	4	57	1000
		1964	206	449	—	251	22	40	0	32	1000
		1966	211	452	—	252	17	39	0	29	1000
	フ ラ ン ス	1960	153	614	28	149	23	2	24	7	1000
		1964	159	602	26	134	22	2	48	7	1000
		1966	161	585	25	149	20	1	50	9	1000
	西 ド イ ツ	1960	247	424	14	239	—	21	45	10	1000
		1964	246	393	16	262	—	22	55	6	1000
		1966	247	378	12	270	—	23	65	2	1000
	オ ラ ン ダ	1960	403	398	—	97	24	65	13	0	1000
		1964	394	429	—	88	21	57	11	0	1000
		1966	407	421	—	83	25	53	11	0	1000
	イ タ リ ア	1960	118	566	0	229	0	25	42	20	1000
		1964	138	633	1	149	0	28	27	24	1000
		1966	133	546	2	180	0	25	93	21	1000
	ア メ リ カ	1960~61	249	372	—	195	119	52	13	—	1000
		1964~65	226	338	—	242	135	50	9	—	1000
		1965~66	232	337	—	244	130	49	8	—	1000
	日 本	1960~61	258	420	—	206	42	50	—	24	1000
		1964~65	263	309	—	291	44	63	0	30	1000
		1969~67	269	301	—	270	40	67	0	53	1000
公 共 サ ー ビ ス 中 心 型	スウェーデン	1960	205	110	—	402	267	16	—	0	1000
		1964	151	269	—	330	220	30	—	—	1000
		1966	130	260	—	353	215	41	—	1	1000
	デ ン マ ー ク	1960~61	151	108	—	530	206	5	—	—	1000
		1963~64	135	90	—	602	171	2	—	—	1000
		1965~66	165	111	—	550	170	4	—	—	1000
	イ ギ リ ス	1960~61	188	170	—	539	54	20	14	15	1000
		1964~65	217	249	—	420	75	23	0	16	1000
		1966~67	207	261	—	427	71	25	0	9	1000

(注) I.L.O., *the cost of social security* (1961~63), (1967) pp. 323~329.
I.L.O., *the cost of social security* (1964~66), (1972) pp. 351~357.

spending とがからみあうわけであるが、公的な社会保障の収入財源負担面の状況については、表 3 をもって知ることができる。

この表 3 の解析自体は、各国の経済・政治・社会的状況を前提に、とりわけ一般税の形をとると保険税の形をとるとを問わず負担能力に関しており、安易な解析はできない¹²⁾。ただ、一定年度をとるにせよ、わが国の場合、表示で読む限り、社

会保険型のアメリカ、西ドイツに極めて近似していることを知る。ここで、社会保険型中心の国において、類似現象を認めるにせよ、実質的な経済発展状況と国民総所得との関係における広義の社会保障、狭義の社会保険給付面で弱いことはなぜなのか、素人として疑問が頭に残るのである。

そこで、この辺の状況について、社会保障給付費の国民総所得に占める比率との関係で、前述の人間の生命、健康維持に関する関連制度として、年次別の民間生命保険制度契約状況をみたものが

12) 小山路男・藤沢益夫編著『経済発展を福祉社会』社会保険法規研究会、昭和42年、p. 209 以下参照。

表 4 社会保障給付費と生命保険契約高

		経済成長率 (1962=100)	国民所得に対する 社会保障給付費の比率	国民所得に対する 生命保険金額の比率	人口1人当り 平均生命保 険金額
	1962年	100	21.4%	32%	142千円
西 ド イ ツ	64	117	21.8	36	181
	66	136	23.0	41	231
	68	150	24.8	46	318
	70	189	24.3	45	389
	71	—	—	48	456
フ ラ ン ス	62	100	15.4	28	116
	64	124	22.0	33	150
	66	145	22.8	36	200
	68	172	23.0	41	256
	70	223	22.4	46	373
	71	—	—	55	452
イ タ リ ア	62	100	16.7	15	33
	64	125	17.7	15	42
	66	146	20.3	15	52
	68	173	21.2	16	65
	70	213	21.0	15	79
	71	—	—	16	79
日 本	62	100	5.0	71	114
	64	136	6.5	86	185
	66	176	7.0	104	296
	68	246	6.6	112	457
	70	338	7.0	131	724
	71	—	—	149	910
ア リ メ カ	63	—	7.6	154	1,389
	71	—	—	176	2,236
イ リ ギ ス	63	—	13.8	81	366
	70	—	—	113	714

(注) 土屋幸雄氏(労済連)の作成にあずかっている(インシュアランス統計昭和49年その他より)。

表 4, 5 である。社会保障中心型をとるアメリカ、西ドイツ、しかもいずれも資本主義生産体制をとる上昇経済国でありながら、西ドイツに比し、アメリカと日本における民間生命保険依存率は高い。

この傾向について、これを裏書きするかのようには、つぎの指摘がみられていることも注目に値する。

「……社会保障の発達している西ドイツ、フランス、イタリア等では、民間生命保険の支出割合が低く、社会保障との間に一種の代替関係が成立つのがみられるようである。

今後の社会保障と民間生命保険事業の在り方は前述の三つのタイプ(注——混合型〈日本、アメ

表 5 世界主要国における生命保険契約状況

(1963~1971)

国別	年度	人口 (推計) (千人)	生命保険契約高 の国民所得に 対する比率(%)	人口1人当り 契約高 (千円)
日 本	1963	95,899	82	150
	1965	97,960	95	239
	1971	104,661	149	910
ア メ リ カ	1963	189,375	154	1,389
	1965	194,572	160	1,666
	1971	207,050	176	2,236
西 ド イ ツ	1963	55,430	34	160
	1965	—	38	736
	1971	59,175	48	456
スウェーデン	1963	7,604	141	915
	1965	7,734	149	1,180
	1971	8,105	156	1,737
イ ギ リ ス	1963	53,812	81	366
	1965	54,594	87	456
	1971	55,566	113	714

(注) インシュアランス統計より作成。

リカ)、大陸型〈西ドイツ、フランス、イタリア〉、北欧型〈イギリス、スウェーデン〉)のなかでどの方向を指向するかにかかっている。

日本の社会はヨーロッパ諸国より、より競争的で流動的であり、ある意味では、こうした傾向ではアメリカを凌駕しているといえよう。しかもこうした社会の基調が日本の高成長を支えてきたといってもいいすぎではあるまい。

今後日本は上述のようなさまざまな懸案事項に取り組みながら、若干の成長テンポを緩めながらも、相対的には高成長ペースで発展を続けるものと思われる。

このような土壌の中で最もふさわしい社会保障と生命保険事業の発展をはからねばならない」と¹³⁾。

表 6 社会保障と生命保険の給付比率の比較

	西 ド イ ツ		ア メ リ カ		日 本	
	社 保・生 保		社 保・生 保		社 保・生 保	
1955	95.2%	4.8%	59.2%	40.8%	62.7%	37.3%
1960	96.1	3.7	69.8	30.2	65.7	34.3
1965	94.8	5.2	72.5	27.5	58.9	41.1

(注) 給付率は社会保障の年金、生命保険の保険金および年金を100としたときの比率である。(『保険学雑誌』460号)

表7 生命保険の契約状況

(昭和)	個 人 保 険			団 体 保 険			生 命 保 険 合 計		
	件数(万)	金 額(億円)	1件平均 保険金額 (万円)	件数(万)	金 額(億円)	1件平均 保険金額 (万円)	件数(万)	金 額(億円)	1件平均 保険金額 (万円)
44	6,208	489,807	79	3,151	112,026	36	9,359	601,835	64
45	6,452	606,741	94	6,192	175,560	42	10,644	782,301	74
46	6,641	739,782	111	4,973	245,249	49	11,614	985,031	85
47	7,095	899,949	127	5,387	322,155	60	12,482	1,222,104	98
48	7,074	1,092,261	154	6,237	447,825	72	13,311	1,640,086	116

(注) 土屋幸雄氏(労済連)の作成にあずかっている(インシュアランス統計昭和49年その他より)。

いずれにしても、社会保険の給付改善を含めて、生活危険に対応する度が充実をみるにつれて、私的な生命保険に依存する度合が少くなることは、表6でも明らかであろう。そして、この依存度は、わが国の場合には、昭和40年代、とりわけ昭和45年以降の高度経済成長政策の各種の「ひずみ現象」なканずく物価上昇の著しいインフレ促進下において、逆に私的な生命保険契約状況が強まってゆくのをみるときとりわけ注目に値するのである(表7参照)。

いずれにしても、この種の民間生命保険が公的な社会保障制度の給付と関連して増大しているのは、政策的に意識されていると否とを問わず注目に値することであり、そしてこの多くが個人契約に比して未だ量的に少いといえ、企業内福祉と結合する「団体生命保険」を媒介に、それも漸増していることに注目したいのである。さらに、関連することは、この企業内福祉と連結する「社内預金制度」の定着であり、この社内預金制度の企業内における性格に照して労働組合運動による反対運動を尻目にこれも微増していることである。ちなみに、労働省「昭和48年度預金管理状況報告(昭和49年9月)」によってみても、その預金総額はこのインフレ状況下において昨年比24.6%増となっている¹⁴⁾。

以上において、指摘したことは、日本型社会保障制度においては、公的な社会保障制度給付の補

足といつてよいか、あるいは並列といつてよいか、「合手的」といつてよいかはとにかく、企業内福祉自体ならびに企業内福祉制度を媒介とした民間生命保険、さらには貯蓄をもって一体化した生活保障、生命ならびに健康保障が行われ、これが公的な社会保障制度とかなり一体化していることである。この点においては、社会保障制度が公的なそれを意味した生活保障の制度ということとは質的な面で、私生活個人責任原則が現代の富裕化社会(affluent society)において復原したかのようにみえるのである。なるほど、高度経済成長政策によって上述のような日本型社会保障の制度維持力が発生したのかもしれない。

しかし、憲法第25条の生存権保障、憲法第13条の快適生活権保障の形態として、上述のような企業内福祉およびその関連制度の普及・定着は、これが政策の指向方向であるか否かはともかく、日本的といつてよく、この辺に問題があればこそ今後制度負担主体とその役割分担論が客観的に詰められねばならないという問題が発生したといつてよいのであろう。なぜなら、それは、単にコスト負担、また社会保障制度形成面において私的な生活保障措置と公的な生活保障措置との一体化によって、その種の制度が導入される独・寡占あるいは大企業を中心にした、特定企業の従業員の生活保障形態と、一方格差のある中小企業における福祉格差の発生とその格差是正のための政策措置の問題に対する政策面のみならず、支出者・受益者の負担強化の面の問題を合せて想起するからである。

このような日本型社会保障制度が政策的指向とは別に事実的に形成されてゆく過程は、とりわ

13) 生命保険協会「70年代の生命保険マーケティング(業務ビジョン委員会報告)」昭和46年、pp. 272—274。

14) 労働省「昭和48年度預金管理状況報告」昭和49年9月参照。

け遺制を前提としつつも昭和 30 年代以降のわが国の高度経済成長政策の展開・発展に伴う、国際国内経済競争激化と労働力不足現象と合せて二重経済構造の再編強化とともに、労働者生活の著しい変貌と生活のニーズの変化とその充足に対する公的な社会保障制度の非対応にあったといつてよい。しかし、この非対応によって企業のイニシアチブによる、あるいは民間生保会社による生活あるいは生命保障への著しいプッシュがあったことも否定できないし、制度的に硬直化してゆく資本形成の動向がこれとからみあっていたことも否定できない。しかし、公的な社会保障メカニズムと、私的なとりわけ特定企業内福祉による私的メカニズムという負荷主体の役割分担の帰趨は、どこに、どのような問題を生起させるのであろうか。

む す び

筆者は、憲法第 25 条生存権保障、憲法第 13 条快適生活権保障、憲法第 14 条普遍平等適用原則を前提に、わが国の広義の社会保障制度の制度維持のための担い手、そしてその現実の機能を中心に考察してきた。とりわけ、社会保障制度の有効的な機能の発現とそのための在り方が、社会保障のコストとからみ、その担い手との関連に深くかわる点において事実を指摘してきた。

そして、日本型ともいえるような社会保障の機能維持とともに、政策の指向方向が今日未確定にある事実をも知ることができた。この点において、わが国における社会保障制度は、欧米諸国とはその制度維持において、総論的にも各論的にもニュアンスを認めることができるが、筆者自身回答もっているわけではなく、単に今後この面の per-

spective を考える上の事実を提供したにすぎないかもしれない。社会保障の「社会」とは、国家あるいは自治体という公的なメカニズムのみならず、「企業」あるいは「労働組合」、時には「家族」という多元的な社会を前提とするということを考えれば、多層的、多元的な社会保障の制度維持の担い手が存在することも可能である。しかし、戦前において、日本の社会生活慣行＝今日の遺制といわれた家族制度、地縁制度に、さらに擬制的な企業一家制度に、公的な社会保障制度が埋没しそして今日多くの制度のデメリットを創出していたことを想起するとき、時代が変わったこと、しかも今日の社会保障制度が公的主導中心的なものを中心に動いているといえその状況は既述のようなことをみると、やはり一考すべきものを内包しているようにみえるのである。

今日の国民生活の不安定状況を考慮に入れるとき、企業サイドの論理はともかく、公的な社会保障制度の国民生活に対する社会的危険とその防止のための制度的かかわりあい、それに対する企業・労働組合などの機能を考えるべきであって、政府の政策がなんとなく従的なひ弱なものにみえるのはいったいどこにあるのであろうか。この辺の問題を詰めて考えてみることは、憲法の生存権保障体系下の「社会保障」の制度の在り方を見直し、今後の日本経済・政治、社会的状況の推移とからめてその動向の展望に資することに連なるものではなからうか。法的視角からみると、国家＝公的責任とは何かが問われるのであるが、この点上述の現象からみても疑問について政策としての教示を得たいという素朴な疑問が本稿の形をとったことを付記しておきたい。