

社会保障・社会福祉の法と行財政

——その課題と展望——

佐藤 進

はじめに

戦後の日本の社会保障あるいは社会福祉制度——広義には、社会保障も、社会福祉も同じ意味に捉えることもできるが、筆者なりに本稿では、憲法25条Ⅱ項に基づいて、狭義の意味「社会保障」=所得保障=経済的保障、「社会福祉」=「对人的福祉サービス保障」と捉えた場合の——の法と行財政は、戦前は別としても、戦後において、以下のように大雑把な筆者なりの時期区分によってみて¹⁾、戦後直後、占領行政期、対日講和と独立期、昭和30年代からの高度経済成長政策期、その後の昭和40年代後半からの低経済成長政策への移行、さらにこれと連動して昭和55年代以降の第2次臨時行政調査会とその答申下の社会保障政策期において、質的、量的な面において、それなりに変化を示してきたことは否定できない。

このような社会保障あるいは社会福祉制度の展開と発展は、戦後の日本国憲法25条Ⅰ・Ⅱ項の生存権保障、さらに憲法13条快適生活権（幸福追求権）、憲法14条（平等保障）などの憲法規範に基づいて、その国民である生活主体の、各種の基礎的にして、しかも多様化した生活ニーズと、もっぱらその公的な施策による充足、しかも各種のニーズの充足実現にかかわる社会的運動と連関して、政策的に行なわれてきたことも否定できない。しかし、「福祉元年」といわれた1973(昭和48)年には、福祉用語のすさまじい氾濫を引き起こし、そしてそのときに、減速経済への移行と「福祉見直し」が提起された。さらに、昭和50年代に入り、

なかんずく昭和55年代以降の第2次臨時調査会とその後昭和58年にいたるその答申（第1～5次）に基づいて、社会保障あるいは社会福祉の法と行財政は、従来の公的施策を中心にした社会保障、社会福祉にかかわる政策的歩みに大きな変化を与えていることをみるのである。

ことに、後述のように第2次臨時調査会とその各答申は、わが国の行財政改革に関連して、いわゆる第2次臨時調査会の行財政改革の理念にもとづいて社会保障、社会福祉の行財政改革にかかわる、戦後の積みかさね行政の軌道を変えるような政策を提起していることも事実である²⁾。

そしてこの第2次臨時調査会の創設ならびにその行財政改革の理念と、それに基づく各種の答申の政策的実現は、具体的に昭和56年以降の大蔵省の予算編成方針と各関係所管行政機関の予算編成方針に反映し、とりわけ社会保障、社会福祉の法および行財政に反映してきた³⁾。

いずれにしても、戦後日本において西欧諸国の社会保障、社会福祉政策にキャッチ・アップすべく形成、展開をみてきた社会保障、社会福祉の法と行財政は、昭和55年、1980年代に入って中央政府の財政支出抑制、とりわけ中央政府の公的支出=補助金支出削減政策に関連し、この公費支出に依存してきた社会保障政策の軌道修正に当面し、これが憲法25条、13条、14条などに基づく社会保障、社会福祉の権利とその実現の在り方、ひいては国と地方公共団体を責任主体とする社会保障、社会福祉行政自体の変質を現出するか、従来の発想をどのように考え、今後どのように考えたらよいか、今後いずれの領域において、どのような政

策的発想を、人権保障との関連で考えたらよいかなどの状況を呈している。

そこで、以下、戦後の社会保障、社会福祉の行財政の理念と、その制度的実現の推移を辿りつつ、わが国の社会保障、社会福祉の一応の到達点とその問題性を把握し、そして、さらにその後の第2次臨調とその答申に基づく政策提起の課題とその展望について社会保障、社会福祉の各分野の課題を素材として、その展望を試みてみたい。

I 戦後日本の社会保障、社会福祉の法と行財政の推移

(1) 戦後日本の社会保障、社会福祉の法と行財政が、戦前の日本的遺制や日本の生活慣行(家族、地域、企業など)を所与の事実としつつ、戦後のきびしい経済状況と占領軍の占領政策と一方慈恵的、恩恵的政策から権利をベースとした憲法25条に基づく生存権保障の制度的実現を軸に、戦後直後の緊急救済立法にウエイトをかけ、いわゆる国の緊急的生存権保障義務として施策を講じたことは否定できない。いうまでもないが、戦後の日本社会保障制度は、一応日本型社会保障制度として憲法25条の生存権保障——この憲法25条I項の「健康で、文化的な最低限度」の生活保障を、前述の緊急的生存権保障義務と把握し、これに関連して憲法25条II項に明示された国民のすべての生活部面における「社会保障」=所得保障、「社会福祉」=社会事業サービスおよび福祉関連事業サービス、「公衆衛生」=狭義の疾病予防、健康保全を含めて、その後の社会生活関連環境保全サービスという、かなり広い「生活権」保障を導きの糸としつつ、展開をみせたといえる。すなわち、この展開は、戦前における前社会保障制度としての遺制(たとえば、社会事業分野においては、戦前の救護法(昭4, 法39号)をベースに戦後直後の旧生活保護法(昭21, 法17号)とその後の生活保護法(昭25, 法144号)、さらに社会福祉事業分野の戦前の社会事業法(昭13, 法59号)をベースに社会福祉事業法(昭26, 法45号)、これに加えて、対象別の社会福祉関係法(児童福祉法(昭22,

法164号)、身体障害者福祉法(昭24, 法282号)など)、社会保険分野で健康保険法(大11, 法70号)、労働者年金保険法→厚生年金保険法(昭16, 法60号)、国民健康保険法(昭13, 法60号)、船員保険法(昭14, 法73号)、恩給法、各種現業官庁の共済組合、加えて、戦後直後新たに導入をみせた社会保険(労災補償保険法(昭22, 法50号)、失業保険法(昭22, 法146号))などをもとに、戦後の緊急的な政策立法を軸に行なわれていった。そして、その行財政は、これらの関係法をベースに、もっぱら中央政府さらに行政委任を受けた地方公共団体の行政責任とその公的支出に基づいて展開をみた。

いずれにしても、戦後直後の社会保障、社会福祉の法と行財政は、憲法25条I・II項に基づいて、前述のような緊急的な生存権保障の領域を出るものではなかった。しかも、この生存権保障は、生存権擁護という権利意識に自立的、自覚的に支えられたものではなかったし、行政立法自体も計画的におし進められたものでもなかったことはいうまでもない。そして、この社会保障、社会福祉の法と行政事実に対して、一つの方角を与えたものは、占領政策当局と合わせて、イギリスのビバリッチ報告を範に、憲法25条を理念として、日本国民に、ナショナル・ミニマムを保障せんとした、昭和25年社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」であったといえる。

この報告は、報告作成にかかわる当時の学者の思想的表現と深くかかわるが、憲法25条の緊急権的生存権保障と合わせて、将来の国民生活維持の展望として、具体的かつ包括的な施策を内包する社会保障制度による生活保障の一つの道筋を示したものであったといえる。とにかく社会保障=所得保障、なかんずくイギリスのビバリッチ報告にみるごとく、社会保険制度を軸に、補足的な公的扶助、社会福祉事業、公衆衛生を含む社会保障の諸施策によって、国民生活の維持を実現しようとした点は注目に値する。

(2) この報告は、その後の権利としての日本社会保障法制確立への指標となるのであるが、その後昭和26(1951)年対日講和条約締結とその後の日米安保条約下の独立体制は、昭和27(1952)年

ILO 102号条約（社会保障最低基準にかかる条約）採択、わが国の国際政治、経済社会への復帰と絡めてみると、当時の国民経済状況と保守党の政治支配力に起因して、わが国の独立体制下の国民生活維持に関して、前記の国際的指標に基づく国民生活政策の方向を歩んだとはいいがたいのである。このことに関連して、わが国のおかれていた国際・国内状況と絡めて、国内、国際的な国民生活援護政策の方向として、受益者とりわけ勤労者にとって最も強い政策指標として影響を与えたのは、当時労働組合運動の結集をしていた世界労連採択の「社会保障憲章」であったことも事実である。これは、国民のすべての生活危機に対して、権利としての包括的な保障体系を、公費負担で実現する思想に裏打ちされ、これがその後の労働組合運動などの社会保障闘争に大きな影響を与えたことは否定できない⁵⁾。

戦後の、わが国の社会保障制度、とりわけ所得保障にかかわる制度の原型を形成したのは、前述の戦前、前社会保障法体系——救貧的な公的扶助制度と、複雑な人的適用対象別の医療、年金などの社会保険制度による、労働力保全中心の経済保障——であり、この克服と、国民に対する普遍的なナショナル・ミニマムの保障実現にかかわる新しい社会保障制度の形成は、当時きわめて至難であったのである。その理由は、戦前から戦後にかけての強力な遺制である農村社会を中心とした自営農民層をベースにした家族制度、それと結びついた地域社会、さらにこれと深くかかわる企業内労使関係＝企業内労働組合が、二重経済構造と結びついて、いわゆる全国民的規模の国民連帯感、社会的連帯に基づいた、権利としてのナショナル・ミニマムの形成を阻んだといっていよい。

いずれにしても、以上のような戦後の日本的な社会保障制度の展開を前提にして、この方向をより明確にしたのは、社会保障制度審議会の、昭和25年勧告のより一層の推進勧告（昭26. 10）（社会保障行政一元化と合わせて医療保障にウエイトをかけている）ならびに、〈年金制度の整備改革〉（昭28. 12）などであった。しかし、この社会保障制度審議会の政策は、昭和25年勧告の実現の遅々た

る歩みに対応していたものであったといっていよい。

（3）昭和30年代に入って、社会保障制度審議会〈医療保障制度に関する勧告〉（昭31. 11）、〈社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告〉（昭37. 8）などがみられることになる。前述のように戦後の日本社会保障、社会福祉の法と行財政の展開といっても、日本社会の生活慣行をベースにしたものであって、制度のかかえていた制度的矛盾を克服することなしに、モザイク的に形成され、積みかさねられてきたものなのである。周知のように、昭和30年代は、高度経済成長政策の導入とその展開による工業化、都市化によって家族社会、地域社会、産業社会＝企業社会の変貌を生み出し、勤労者、地域住民層の生活拠点、とりわけ自主的な私的扶養の場を変化せしめた。このことは、公的な扶養制度、すなわち狭義の〈社会保障〉制度や、とりわけ狭義の〈社会サービス〉制度の充実、整備、加えて公衆衛生行政の政策的対応を促すことになった。ことに昭和30年代は、〈国民皆医療保険化〉（勤労者対象保険原理の地域住民への適用整備と国の「皆保険医療」責任による昭和33年国民健康保険法の制定など）を必然化し、さらに、〈国民皆年金保険化〉（勤労者対象年金保険原理の地域住民への適用と国の「皆年金保険」責任→昭和34年国民年金法制定）の実現を迫ることになった。いずれにしても、この社会保険体系は、勤労者対象、地域住民対象の二本建て制度において、いわゆるナショナル・ミニマム実現にかかわる制度軸としての〈年金〉、〈医療〉給付体制の実現を迫ることになった。この高度経済成長政策の展開と拡大は、非農林人口の増大に合わせて、勤労者保険の優位として、地域住民対象との格差をますます増大せしめていったのである。この点は、後述する。

以上の戦前の遺制をベースに展開、発展をみた医療、年金の国民皆保険化政策に加え、社会保険の類型に属する労働省所管の、いわゆる従属労働関係を対象とする〈労働保険制度〉、すなわち、労災補償保険制度ならびに失業保険制度も、戦前の遺制をベースに展開をみた労災補償保険制度に加

え、失業保険法も、この高度経済成長期に、いわゆる「皆適用化」の方向に向かって制度的展開を示したことも事実である。

なお、この高度経済成長政策の導入、展開期において、最も注目すべきものは、「社会福祉=対人的な社会福祉サービス」をめぐる法と行財政の動向といってよい。前述のように、急速な高度経済成長政策の導入と展開は、私的扶養体制を支えてきた——一方この体制が、社会的扶養体制の展開と発展を事実的、法的にも抑制した——自営農民層を中心とした家族社会、地域社会、年功序列的労使関係に基づいた企業社会を変貌せしめることになった。とりわけ、これらの日本社会の構成組織の変化は、これらが、限定的に（対人的な適用面、サービス給付内容その他の）営んできた対人的な社会福祉サービス機能について、公的施策による政策的対応を、とりわけサービス供給体制の在り方について、政策問題視せしめることになった。この高度経済成長政策期において、前記のような生活基盤の変化は、核家族化、婦人の職場進出の増大に伴う共稼ぎ化、加えて高齢化の進行などにかかわって、戦前の社会事業、限られた対象の関係社会福祉施設での在宅通所、入所施設では不備となり、各種の社会福祉施設を中心としたサービスの量的・質的な面での拡充整備に加え、施設体系、在宅と施設との相関的な関連体系などを問題とすることになった。

法的にみても、前記の児童福祉法、身体障害者福祉法、さらに生活保護法の「福祉三法」に加え、対人的なサービス給付の面で昭和30年代に入って、精神薄弱者福祉法（昭35、法37号）、母子福祉法（昭39、法129号、現在の母子寡婦福祉法（昭56、法79））、さらに老人福祉法（昭38、法133号）、婦人福祉にかかわる売春防止法（昭31、法118号）と、ほぼ従来の児童、身体障害者に加え、精薄者、母子、高齢者などに対する対象別の社会福祉サービス法が制定をみてゆく。これらの法の領域は、さらに昭和40年代に入って、母子保健法（昭40、法141号）、また直接的な処遇サービスを提供するものではないが、勤労青少年を対象とする勤労青少年福祉法（昭45、法98号）、勤労婦人福祉法（昭

47、法113号）を生み出していった。いずれにしても、この高度経済成長政策の導入とその展開、拡大期は、勤労者や地域住民の各種の多様なニーズとその充足に関連して、各種の社会福祉サービス給付とその行政機関、ならびに供給組織、公的支出による財源調達にかかわる法を量産化した。加えて、その多様なニーズを実現するために、社会福祉サービス給付に関連して、サービス給付体系からみて、どのように位置づけるかについて、必ずしも明確でない法が、特定の受益対象と関連して数多く制定をみたのも事実である。たとえば、母子世帯の児童にかかわって現金給付を行なう児童扶養手当法（昭36、法238号）、重度の精薄、重度身体障害児童に対して、現金給付を特別扶養手当ならびに福祉手当の形で行なう特別児童扶養手当支給法（昭39、法134号）の制定や、70歳以上の高齢者に対して、医療保険関係法への加入を前提に、その自己負担3割分について、公費負担医療費給付を行なった老人福祉法改正法（昭47、法96号）などの制定をみる。そして、これらの法とその給付体系は、社会保障=所得保障や医療保障と社会福祉サービス保障体系からみて、既存の社会保険制度の公的年金、医療保険制度の不備を補足する目的と考えられる。今日的時点からみると、それがどのような性格のものであろうと、生別母子家庭に対する児童扶養手当給付や、重度の精薄児、身体障害児に対する特別児童扶養手当は、「所得保障を目ざしたもの」といわれ⁶⁾、これらは現金給付の領域として把えることができ、いずれも新しい社会援護（Social Assistance）の体系にあるものとして考えてよいであろう。しかし、政府の行政解釈では、次第にこの考え方も変わっているようにみえる。

また、老人福祉法改正法によって実現をみた70歳以上公費負担医療費給付制度は、後述のように老人保健法（昭57、法80号）によって、老人福祉サービス保障体系から、医療保障体系へと整序されることになった。しかし昭和30年代当時において、社会福祉サービスと関連して、社会福祉的医療現物給付あるいは医療費給付制度が、児童福祉法における身体障害児に対する「育成医療」「補装具」、

また骨肉節結核，その他の結核児童に対する「療育給付」，身体障害者福祉法にみる「更生（現物）医療」などにみられているが，これらの社会福祉的医療給付が，社会福祉サービス法の中での給付として位置づけられていることは，今後体系的にみてどのような位置づけを与えられるのか一考に値いする問題を含んで推移していくのであろうか。

いずれにしても，前述の老人保健法が，高齢化社会における社会福祉サービス行政の一環として，公費負担医療費給付制度を包括的な医療給付体系に再編成したことは，疾病＝治療に対する医療現物給付，無制限な出来高払い診療報酬制度に基づく，今日の医療関係保険法制に対しても，老人福祉サービス法制に対しても今後大きな影響を与えるものといってよい。このような医療と社会福祉とのドッキングを，医療給付システムの方に一元化する政策の形で整序したことは，今後，児童，身障者，その他の面にも及ぶのであろうか，前述のように今後注目に値いすると思われるのである。ただこのことが，医療と福祉，福祉と教育その他とどのように体系的に連結する法と行政体系を形成するかも今後の課題となる。

さらに，所得保障と合わせて，自立助長のために，対人的な社会福祉サービス給付と深いかかわりをもつ生活保護の法と行財政は，戦後の旧生活保護法から，受益権保護の面から改正をみた現行生活保護法へと推移を示して今日にいたっている。この法の所得保障にかかわる各種給付，生活扶助，教育扶助，住宅扶助，生業扶助，葬祭扶助，出産扶助，加えて医療現物給付の医療扶助水準は，戦後直後はともかく，第8次改訂を契機に導入されたマーケット・バスケット方式による最低生活費算定方式から，朝日生存権訴訟第一審判決（昭35.10.19）勝訴を一契機として，昭和36年4月第7次改訂とそれ以降エンゲル方式による生活費算定方式の改訂が行なわれて今日にいたっている。そして，生活保護法の給付水準は，公費負担の下で，標準4人世帯（男子35歳（日雇），女子30歳，男子9歳（小3），女子4歳）の最低生活保障自体が問題となっており，一方所得保障と社会福祉サービス保障とを一体的に合わせたこの体系と行政組織

が，十分なものなのか問題を内包したまま，これも今日にいたっている。

（4）昭和40年代後半に入り，低経済成長政策への軌道修正，これとともに前述のごとく「福祉見直し」，「高福祉＝高負担」論の抬頭と合わせて，いわゆる高度経済成長政策下の社会保障，社会福祉の行財政の伸張，拡大パターンに対して，財政硬直化の打開に関連して，政策サイドからの批判が加えられることになった。この時期には，前記の時期と異なり，社会保障，社会福祉の法と行財政の動揺期，混迷期ともいってよい。社会福祉サービス面はいうまでもなく，社会保険関係法の分野においても，急速な高齢化社会の到来に伴い，昭和48年厚生年金保険法改正法を通じて，昭和40年「1万円年金」，昭和44年「2万円年金」，昭和48年「5万円年金」と合わせて，物価スライド，一応退職時賃金の60%給付原則を実現する方向とともに，国民年金法の給付水準をこの方向に連動する政策を実現した。それとともに，健康保険法における高額療養費給付制度の導入など，給付内容の改訂と合わせて，財源対策指向の法改正を試みてきた。

そしてこの時期に，同じく労災補償保険法の給付改善，失業保険法廃止とともに雇用保険法（昭49，法116号）の制定をみ，労働保険体系はそれなりに形成展開をみるのである。

（5）そして，このような低経済成長期の政策を継続しつつ，昭和50年代に入って，財政的見地から前述のように高齢者公費負担医療給付制度の見直し，一部負担導入による高齢者医療制度の見直し，児童手当制度の見直し，また児童，高齢者入所施設などにおける措置体系と受益者負担，医療保険にみられる医療費抑制のための対策，公的年金制度にみる年金支給開始一律65歳支給による制度改革など，財源問題の側面から，政策変更の動きが本格化し出してきた。社会保障，社会福祉と密接な関係を有する公費負担削減にかかわって，従来展開をみてきた社会保障，社会福祉の法と行財政は，財源的制約による現行の手直しの改正から，財源対策の視点から，制度の後退化を惹起するような抜本改革問題を提起することにな

った。

すなわち、「新経済七ヵ年計画」(昭54～昭60)は、「日本型福祉社会」を打ち出し、「家庭基盤の充実と近隣社会づくり」の提起と、公的福祉に対し、私的扶養体制を強調することになる。そして昭和56年第2次臨時行政調査会創設と、その第2次臨調による第1次答申(緊急答申)(昭56.7)を契機に、昭和57年度から向う3ヵ年、「増税なき財政再建」を打ち出し、政府もこれにこたえて行財政の合理化政策を打ち出すことになった。第2次臨調は、前記の第1次答申をはじめとして、第3次答申(本答申)(昭57.7)、そして第5次答申(最終答申)(昭58.3)などによって、「活力ある福祉社会」の実現を理念としつつ、抜本的な行財政改革の可能な実現を求める方向を示した。そしてその政策方向は、行財政再建の一つの目標として、共同消費的な公費支出の主要対象であり、財政支出の大きな費目の一つを占める社会保障、社会福祉、加えて文教関係行政を対象に、その縮減、効率化を意図したことは事実である。前述のように、政策は、低経済成長体制に移行して以来、公的支出による西欧型福祉国家からの脱却を求め、社会保障行財政はその法的義務経費増加の有力部門として、従来からの財政硬直化打開の、合理化の対象とされてきたことから、ここから脱却しようと試みてきた⁷⁾。

ことに、第2臨調第1次答申は、公費支出削減、支出合理化基準として、(1)国際、国内状況の変容により不急不要化したものは廃止、凍結、縮減を図る。(2)効率性の低いものを廃止または効率化を図る。(3)社会的公正の原則および自立、自助の精神に照らして問題があるものは、所得制限、負担増、助成の縮減、受益者負担の適正化を図る。(4)民間の活力を活用することが可能なものは、極力民間の自主的運用に委ねる。(4)助成手段を補助から融資へ転換することが可能なものは、極力転換を図ることを提起する。加えて、さらに、「活力ある福祉社会」建設にかかわり、第2臨調第3次答申は、第5次答申とかかわって、高度経済成長政策の導入以降肥大化した行政を、抜本的に見直す政策的視点を、つぎのように提起、強調する。

第1に、民間の自立・自助の活動に待つべきものに対し、過度に関与している行政の縮小化。第2に、政府と民間との間で競合・重複の強すぎるものについての民営化。第3に、市場経済活動への個別的助成、介入になりすぎている補助金や許認可の廃止、縮小。第4に、所得分配上問題になる制度、政策の是正。第5に、受益と負担のバランスを失っているものについての負担の適正化。第6に、その他、時代の変化によって意義の薄れたものの見直しなどが、これである。このような行財政合理化の政策的視点は、低経済成長政策を基調に、1980年とそれ以降の政策視点とみることができ、「社会保障政策の基本は、自助努力と社会連帯を基礎としつつ、国民誰もが人生のどの段階においても安心して生活し得るような公的サービスの体系を整備することにある」(第1次答申)という提言や、「活力ある福祉社会」に関する「このような自立・自助・民間の活力を基本とし、適度な経済成長の下で各人が適切な就業の場を確保するとともに、雇用、健康及び老後の不安等に対する基盤的な保障が確立された社会」の定義(第3次答申)、また、「新しい時代の行政の役割は、国民の福祉のため真に必要な施策は確保しつつ、同時に民間の自由な活動を十分に保障する最小限のものでなければならない。活力ある福祉社会は、自立・自助を原則とする国民の活力と創意を基礎にしてこそ存立し得るものであるからである」(第5次答申)という。以上引用した各答申に関連させてみると、よきにつけ悪しきにつけ、新しい国のナショナル・ミニマム実現の政策にかかわる基本政策理念を、これらにみることができると考える。そして、第2臨調の理念と各答申は、「活力ある福祉社会」建設とその上記の政策的なナショナル・ミニマム実現に関し、憲法の生存権保障など、権利という用語を一言も用いていない。これは、ある意味で、憲法体制下、新憲法の生存権保障に基づき、高度経済成長政策体制下において、前述のようにモザイク的に形成されてきた社会保障、社会福祉政策に対し、今後の新たな政策形成の視点であり、前述の昭和25年の社会保障制度審議会の「社会保障制度勧告」に基

づいた政策とその後の積みかさねの修正転換を意味するものといつてよいのである。

以上の第2臨調の各答申とそれに基づく、昭和55年以降の社会保障、社会福祉の法と行財政は、低経済成長政策下の財源問題を基礎としつつ、すでに<はじめに>において指摘したように、具体的に従来の伸張的な「所得保障」「社会福祉サービス保障」の行財政に制約を加えるような法改正の動向を示し始めている。そして、中曽根内閣は前記の「新経済七ヵ年計画」の批判的検討、そして私的扶養体制基盤を重視する「1980年代経済社会の展望と指針」(昭59～昭64)をベースに、前記の第2臨調の理念と各答申をベースにした「創造的安定社会」の創出を提起し、臨調答申をベースにした社会保障、社会福祉財政の合理化を実現しようとしている。まさに、ここに今後の政策的動向をみるのである。しかし、このような政策は、文字通り生存権保障からみれば、大きな戦後政策の変更とみることができる⁸⁾。

II 戦後の社会保障、社会福祉の法と行財政の課題視点

戦後の日本社会保障、社会福祉の法と行財政の歩みを、社会保障制度審議会などの政策を引用しつつ辿ってみた。すでに指摘したように、社会保障、社会福祉の法と行財政の展望を探るために、社会保障、社会福祉という概念がどのような定義をもつかはともかく、筆者なりに社会保障=所得保障、社会福祉=対人的な福祉サービス保障として把えつつ、広義の社会保障、社会福祉の中にとり組まるべき生活基盤整備や健康保全にかかわる「公衆衛生」施策には全く言及しないまま、その推移を辿ってきた。

現代国家とりわけ資本主義生産体制を前提として、その生産体制において生起する生活問題につき、社会保障、社会福祉施策が、私的扶養体制とどのようなかかわりをもつかは、この体制内部に発生する社会問題の質的・量的な性格に関連して、その国家の行財政的側面とかかわって、その私的扶養体制のもつ機能の認識とともに制度施策の在

り方にかかわる。前述のように今日戦前、戦後直後の資本主義生産構造と異なり、高度経済成長政策以降国民の社会生活基盤——とりわけ家族、地域、企業構造とその機能などに関連して——も大きく変化し、それとかかわって国や地方公共団体の社会的扶養のシステム化が大きな課題となったことはいうまでもない。そして、低経済成長政策下の1980年代に入って、前述のように第2臨調の創設とその各答申に基づく、具体的な社会保障、社会福祉政策は、従来憲法25条、13条、14条に基づいて展開をみた国家と国民との生存をめぐる権利・義務の法的内実化問題、なにかんづくその今日到達している点につき、第1にその政策的なナショナル・ミニマム政策の具体的展開とその内在的問題、第2にそれとかかわる国家、地方公共団体などの社会保障の制度維持主体、責任主体の問題と合わせて、社会保障、社会福祉受給の権利とその実現にからむ内実化の問題を、法と行財政構造の面から新たな国の政策的視角から見ずえる方向を提起したといつてよい。しかし、第1と第2の問題は、相関関係にあることも否定できない。

そこで以下、今後の社会保障、社会福祉の法と行財政問題につき、以上のような歴史的推移の中で、整理的に課題を提起したいと考える。

(1) 従来、憲法25条、さらに13条、14条とかかわって社会保障、社会福祉の行財政責任主体、制度維持主体は、国、地方公共団体と措定されつつも、日本型社会保障制度の現状と絡めて、国、企業、労働者自主共済制度などの制度負荷主体と重疊化しつつ、その国、地方公共団体の役割が評価されてきた⁹⁾。

今日、個々の国民の生活責任は、個々の個人の生活責任いわゆる私的扶養責任にあるが、現実には、その生活維持のベースにある家族、親族、そして地域の扶助機能は相対的に弱まっている。もちろん個人の所得=稼得機能は雇用と深くかかわり、それも若年の稼働世代層はともかく、定年退職高齢者、心身障害者などの層はきわめて弱い。今後雇用保障機能とかかわり、とりわけこのような生活機能の弱い層に対して、国や地方公共団体の社会保障、社会福祉制度による、所得再配分機能、

社会福祉サービス配分機能を通じて、生活維持を行なうのは、権利の内実化問題としても、一方社会保障、社会福祉の財源対応の問題としてもきわめて重要な今後の課題といってよい。そして、述べてきたように、戦後の日本の社会保障、社会福祉制度は、憲法25条、さらに憲法13条、14条の理念に基づいて、その制度的保障の責任を、国家、地方公共団体に、受益者の権利実現と関係して、かなりその役割を負わせてきた。しかし、事実的にはこの公的施策責任は、それにかかわる政策の政策的認識と絡めて、とりわけ日本社会にみる社会構成実態と絡めて、前述のように企業内福祉制度や、労働者自主共済制度、加えて私的扶養体制にも、それを担わせてきたことも否定しえない。まさに、これまでも国のナショナル・ミニマムとその政策基準は、抽象的には政策的国家最低基準であることから、上記の個人の私的扶養責任とかかわりつつ、公的施策と個人の私的扶養体制との中間にあって、しかも私的扶養体制領域にある企業内福祉制度、労働者自主共済制度、さらに民間社会福祉事業制度にその実現を大きく依存してきたといってよい。筆者は、これを日本的な社会保障制度実態と評したことがある(前掲誌参照)。しかし、この日本の実態は、一貫して戦後から今日まで継続してきている。ただ、そうはいっても、これが中小零細企業の未組織労働者、底辺層、地域の零細農民層には及んでいないことも事実である。したがって、この層に対する生活維持の公的施策の重視は、今日ますます必要となる。今日、第2臨調の各答申およびその後の政策は、前述のように、生活問題への公的介入と公的支出抑制を標榜しつつ、自立、自助の促進と、家族、地域、企業を場とした扶養援護体制への依存を強化する。とすると、筆者が指摘したように、公的施策責任主体である国、地方公共団体の社会保障、社会福祉行政責任は、そのかかわる社会保障、社会福祉行政領域における行政の守備範囲と財政支出を伴う行政責任の範囲の在り方が、社会保障、社会福祉の具体的な受給対象者ともかかわってどのように展開されるかは、今後の大きな課題となる。この国や地方公共団体の行政責任とどのようにかか

わり、何を実現するかはともかく、企業とその企業福祉制度、および労働組合をベースにした労働者自主共済制度、さらに民間社会保障関連制度の役割は、今後もなお継続してゆくと考えてよい。そして、とくに労働者自主共済機能は、単に国のナショナル・ミニマムの不備の肩代りとしてではなく、国の政策に対し、自主的、自立的な政策提起の役割を担っている。この場合、前述の国や地方公共団体の行財政の役割は、それが完全な普遍的平等原則に基づく国民扶養政策をとるか、これを理念としつつ、対象や給付内容面で選別的政策をとるか、しかもこのナショナル・ミニマムの実現にかかわる国民扶養政策の内容に何を盛るかは、国民生活状況を認識したうえでの、今後の公的な社会保障、社会福祉制度の重要な課題といってよい。筆者は、それが西欧福祉国家型といわれようと、国や地方公共団体は責任主体として、人間の生活維持、そのトータルな人間の生活保障にとって人間の自立と人格の尊厳の発現と保障をベースに、どのような制度をとろうと、国や地方公共団体が人間の生活維持における基礎的な所得、医療、教育、労働、社会福祉サービス、住宅＝居住生活環境保全サービスの最低保障を行なうべきであると考えている。この場合、これらの生活保障の財源は、その制度的実現にかかわって、それが税で賄われると、保険税で賄われると、その混合形態で賄われようと、生活安定に資することができるシステムとして、一方過剰な給付とならないよう、また制度不備によって脱法やまた活力を殺ぐことのない、しかも公平感に支えられた経済的苦痛を伴わせることのない適正にして、とりわけ公平な拠出をベースにした関係税負担の制度化と、給付実現の下で、出産、多子、疾病(予防、治療、リハビリテーション給付に支えられた)、障害、主たる働き手の死亡、労働災害、職業病、高齢その他の所得喪失原因による貧困、生活不安定状況に対して対応できる総合的システム化を達成すべきと考えている。ただ、行財政的理由による公的施策の社会保障、社会福祉サービス行政水準の低下、それとかかわりあう領域の範囲の縮小、即時的に家族、地域共同体、企業社会さらに民間活力、民

間企業第三セクターなどへの転化あるいは費用負担の転化が、国、地方公共団体への行政依存の縮減を惹起する一面、一方において著しい受益者負担とともに再配分効果の不公正、不公平を生み出すことの可能性はきわめて問題といてよい。すでにこのことは、所得保障や医療保障領域において、複雑な社会保険関係法に基づく公的年金制度、医療保険制度の給付格差現象その他とかかわって、家族の自助にみられる資産形成とも関連して、民間生命保険にみる医療費給付特約、民間生命保険における年金給付、各種銀行の特約預金などにみられる各種の自助体制の著しい伸び、また、有償福祉サービス制度の導入、福祉産業の展開などにみる福祉サービスのマーケット・メカニズム化は、それが公的福祉との競争ファクターはともかく、有産層と無産層との生活保障対応の格差にみることできよう。また、今後従来の公的サービスの非効率的施策の批判者として登場してこようが、筆者は前述のように低所得、無所得層、なかんずく高齢者層、障害者層の総合的な老後生活保障が、人間としての品位や体面を維持できるような、前述の公的なナショナル・ミニマムの保障、それ以外の層の、それ以上の資産保有は、個々の資産形成、ストックの問題として国が関与する必要のないことは当然である。この領域に、福祉関連企業が最低コストで最大の給付の実現のために登場し、このことが公的福祉の官僚化、非効率化を批判し、人権を保障することになるなら異論はない。現実には高齢層の場合、健康で持ち家の保有者の生活維持——公的施策および私的扶養体制を通じて——はともかく、そうでない高齢層の生活維持を前提として考える場合、所得保障というまでもなく、地域をベースとした公的な住居保障、医療保障、これと深くかかわる社会福祉サービス保障の実現は、ナショナル・ミニマムの重要な課題と考えられるのである。

(2) 社会保障、社会福祉の権利保障とそれに基づく法と行財政施策の体系化の問題が、ついで今後の課題といてよい。すでに述べたように、憲法体系に基づく権利としての社会保障、社会福祉の制度的保障は、戦前と異なって、恩恵的な給

付からの脱却の課題に即応していた。しかし、第2臨調にみられる行財政改革の課題は、公的施策、公的支出依存による生活保障からの脱却を命題としている。これは、国と国民との権利義務に基づく公的施策への依存からの全面的な解放を意味するものと解しているのか、きわめて問題のあるところである。前述のように、第2臨調とその答申は、どこにも〈権利〉という用語を用いていない。もちろん、〈権利〉用語は使用しないとしても、適切な、人権保障に即したナショナル・ミニマムの公的保障、生存権保障を国の義務としているということならば問題は別である。しかし、今日国への、権利に基づく社会保障、社会福祉受給依存は、きびしい状況にあるとする発想が強い。しかし、ここで確認しておかなければならないことは、権利としての社会保障、社会福祉とは、恩恵的、慈恵的な社会保障、社会福祉制度の給付ではなしにということである。つねに、広く社会的弱者には、公的福祉受給にとって、いかなる理由があるにせよ、Stigma (恥) を伴うものである。公的施策に伴う Stigma の克服と、一方公的福祉依存による自立喪失、このことが人格の発現に資しえなくなることが、権利に伴う問題である。筆者は、日本人の福祉の権利感覚について分析したことがある¹⁰⁾。わが国の受益者は、それほど過剰な権利意識に支えられているものではないと、筆者は考えている。

この点、これらの問題を解くために、どのような権利保障体系を政策的に形成するかが、以前にもまして重要な課題であることはいうまでもない。社会保障、社会福祉制度は、きわめて多様で、複雑で、その権利も複雑である¹¹⁾。

そして現実には、権利といっても、以下にみるような社会保障、社会福祉の受給権に共通な権利概念を設定したとしても、その権利の政策的実現にかかわる制度の現状は、制度によってかなり異なるのである。すなわち社会保障、社会福祉の権利は、第1に、受給者の社会保障情報の入手、そしてその受給の権利実現のための各関係行政機関への容易な接近と、そこでの受益者の多面的、包括的、総合的なニーズの実現を可能にしてくれる行

政サービスの利用の法と行財政による権利保障である。

第2に、第1に関連して、社会保障、社会福祉サービスの利用の権利は、もっぱら受益者の「申請」に基づくが、Social Service Officeとしての行政機関による「職権」による実現とその法、行財政による権利保障も重要である。

第3に、ナショナル・ミニマムに基づく現行社会保障、社会福祉の制度的な給付は、多様にして複雑な社会保険、社会福祉関係法などに基づいて行なわれ、それも受給資格要件が特定され、受給資格の確保と資格認定、給付決定を経て具体的な給付が行なわれるのである。この点、社会保険の権利にも問題はあがあるが、これに比して社会福祉の権利は、財政的制約によって、措置権限という行政行為を前提にした「反射的受益権」とされ、広く権利の実現と具体的給付実現にいたる問題と合わせて、どの制度をとってみても具体的な給付内容とその水準をめぐるなお多くの内在的問題をかかえている現状にある。そこでは法と行財政の問題として、その保障の問題がなお残されている。

第4に、社会保障、社会福祉の制度実現は、前述のように国家、地方公共団体の行政機関の行政行為を媒介に展開をみる。しかしこの行政権行使の侵害をめぐる行政不服申立＝行政不服申立、社会保障、社会福祉訴訟の問題をみると、その行政不服申立、行政訴訟の提起などの手続過程に加え、その裁判の権利実現にかかわる訴訟費用の公的保障の権利の問題が未解決のまま残っている。

第5に、社会保障、社会福祉サービスの行財政は、かなり中央政府、地方公共団体の行財政支出によって賄われている。この行財政は各種の審議機関を媒介に、国会の制定する法ならびに規則、通牒、通達、そして行政指導などによって運営されている。そして、現実にはこの通達、通牒などによって動いており、これが受益者の権利の実現に大きな影響を与えているといつてよい。その政策の具体的立案過程、政策決定過程とその予算配分過程などにおいて、受益者の行財政計画策定、その行政運営への参加が、公聴会をはじめ受益者の意見表明とそのとり込みなどによる政策策定、

そして行政運営、実施への参加の権利保障などを媒介に行なわれているかといえ、なおきわめて問題がある。そして、これらの行政は、行政委任によって地方公共団体に、しかも中央政府の財源補助によって一元的に運営され、前述のように法の実現という形で、行政機関による通達・通牒など、また行政指導によって運営されている実情にある。

以上の権利の内実化をめぐる問題性をみると、はたして受益者の自覚的な権利意識に基づいた、自立と人格実現、そのための参加にかかわる法の実現とその実現のための行財政実現がみられているか、と問われれば多くの問題が未解決のまま、今日にいたっているといつてよい。そして中央集権的な、一元的、他律的な行政運営によって社会保障、社会福祉行政が行なわれている実情にある。今後社会保障、社会福祉の法と行財政の課題を多く以上において、以上の問題をどのようにとくかは、今後の社会保障、社会福祉の行財政の在り方の問題とも深くかかわってくるといつてよい。

このような多くの内在的問題をかかえている社会保障、社会福祉の行財政の問題をみると、財源対策面からのみ社会保障、社会福祉の権利を制約しようとする、第2臨調と諸答申にみる政策的発想に対して、今後戦後の日本の社会保障と法、行財政制度の権利構造を体系的に究明し、そのうえで給付と受益との問題を解明すべきではなからうかと考えている。筆者は、社会保障、社会福祉の法と行財政構造を、国や地方公共団体の社会保障、社会福祉行政、在り方を、権利性から再点検し、そのうえで社会保障、社会福祉の行財政構造の再構築を問題とすべきではなからうかと考えている。このような関連において、社会保障、社会福祉にかかわる行政とそれに伴う財政責任、さらに私的扶養体制の役割などの位置づけが明らかになるのではなからうかと考えている。そこにおいて、生存権擁護にかかわる自我と人格の発現、それを前提とした生活責任実現にかかわりあう個人、そして個人の結合である地域、また企業などを媒介に受益者の役割を見出すことができるのではなからうかと考えている。

(3) 社会保障と社会福祉の法と行財政の課題は、縷々指摘した第2臨調と各答申とその後の政策を通じて公的支出抑制、その対極に広く受益者負担の議論が、とにかく受益者負担の概念、受益者負担の客観的な公準などについても十分問われないまま、公共サービスとそれにもとづく給付と受益との関係、広くサービス供給体制の在り方を中心に、財政的制約の現状をベースに、またその公私の在り方について論理的にもつめのないまま展開をみていることも問題といつてよい¹²⁾。

すでに述べたように、社会保障、社会福祉の法と行財政は、いずれにしても、国と地方公共団体の公費負担——かなりの税を中心にした——によって財源面で賄われてきた。この面、国と国民との関係で公費負担全面依存、サービス無料化は、今日観念的にはともかく、現実の面で至難とせしめつつある状況が政策的に生み出されつつある。したがって、今後の課題として、単に公私の役割や広く社会保障、社会福祉サービス供給体制の問題を、財源問題に連結せしめるのではなく、公共サービス概念の確定と公共サービスにかかわる費用の公費支出、一方受益者負担の適用されるサービス領域とは何か、それはどのような性格のものか——それが税、保険料、あるいは使用料、利用料その他一部費用負担などの形で——が強められる政策動向に対処する必要がある。この場合、公的扶助制度、社会保険制度、社会福祉制度などの在り方と、その制度の下での給付水準、受給資格の在り方などにかかわって費用支出抑制をとるか、一定費用の公的支出による現行給付水準をそのままにとどめるか、その水準を引き上げるか、などが、今後受給者負担にかかわることも事実である。この場合、筆者は、今後の財政にかかわる法の課題として、社会保障、社会福祉財源問題について、受益と負担の関係について、つぎのことが問題となる、と考えている¹³⁾。

第1に、生まれてから死ぬまでのライフ・サイクルにおいて、憲法25条、13条、14条の理念に基づいた生存権、生活権実現のために、私的扶養とその基盤強化のために、前記の公的なナショナル・ミニマム実現としての社会的扶養政策が、所

得保障、社会福祉サービス、社会生活環境保全サービス面で、適正な福祉基準で実現されることが、今日なお望まれている。このために、税や保険料、あるいは一部負担能力に応じた費用負担可能層の負担の在り方がこれとどのようにかわるか、その関係が明確にされることが望まれている。

第2に、税（一般税、保険税）によって賄われるべき国民的規模の基礎的福祉、および特定のニーズに対して特定の層に対する所得給付、サービス給付にかかわる費用支払に際し、いずれの場合においても不公平な税負担が是正されるよう、客観的な徴収基準と、それに基づく負担体系と社会連帯に基づく公正、公平な給付体系、そしてそれを前提にした受益者負担体系が形成されることが望まれている。ことに社会福祉サービス給付に関して、不公正税制とそれを前提とするサービス費用徴収体系が是正されるべきことが必要である。

第3に、わが国の場合、社会保障、社会保険における労使折半原則について、主要西欧諸国にみられるような使用者負担の割合の増加、国の負担増が検討されるべきであると考えている¹⁴⁾。

以上のようなことが、今後社会保障、社会福祉の法と行財政の課題実現にあたって必要になるであろうと考えている。なお、数多く論ずべきことが多い。しかし、これらの理論については、各専門的分野の所論が論ずる予定なので上記の言及にとどめて筆をおきたい（1983.9）。

(注)

- 1) 拙著『社会福祉の法と行財政』勁草書房、1980年、第5章およびそこでの引用所論参照。
- 2) 拙稿「第2次臨調下の行財政改革と福祉行政」日本社会福祉学会『社会福祉学』第24-1号、1983年6月所収および参考とさせてもらった各所収所論参照。
- 3) 臨時行政調査会設置法（昭55、法103号）、行政改革推進措置に関する国の補助金削減その他臨時措置法（昭56、法93号）、さらに、老人保健法（昭57、法80号）などが制定をみた。なお、このほか公的年金制度関係のものとして、国鉄共済組合の年金財源調達のための国家公務員共済と類似の公企体共済制度統合による財政調整にかかわる国家公務員共済組合法改正法、地方公務員共済組合法改正法が制定をみている。また、以上の年金関係法に加え、「基礎年金」構想にもとづく年金改革法案、老人保健法制定に関連して、医療保険関係法の抜本改革に関する改

正法案、さらに社会福祉分野における生活保護、児童扶養手当、その他社会福祉サービスの「福祉サービス有償化」施策が提起され、従来形成されてきた公的施策中心の社会保障、社会福祉関係法の法政策を軌道修正し、政策を変化させる方策の提起とそのためのはずみ促進を試みている。

4) 大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』至誠堂、1961年、第5章以下、拙稿「社会保障法と英米法」ジュリスト 600 号記念特集『日本法と英米法の30年』(ジュリスト600号)、有斐閣、1975年11月15日、277頁以下。

5) 世界労連の社会保障憲章については、『国際社会保障会議議事録』大月書店、1954年参照。

6) 穴山徳夫『児童福祉法、母子福祉法、母子保健法の解説』時事通信社、1973年、12頁。しかし、この「所得保障を目指したもの」という考えは、厚生省児童家庭局編『新児童福祉法、母子・寡婦福祉法、母子保健法、精神薄弱者福祉法の解説』時事通信社、1982年、12頁では、「福祉の増進を目的としたもの」に代えられていることに注目したい。現金給付による「所得保障」ではなく、「福祉増進」による現金給付形態とは、一体どのような制度を目ざしているのか、とりわけ、公費負担の「社会援護」または「社会手当」を意図しているのであろうか。

7) 拙稿・前掲注2) 論文参照。

8) 拙稿「1980年代の経済予測と社会保障行政の課題」『週刊社会保障』1983年9月26日号参照。

9) 拙稿「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——」『季刊社会保障研究』10巻3号(社会保障研究所刊)、1975年1月所収参照。なお、この論文では、半ば、準公的化されてきている対人的サービスの担い手である民間社会福祉事業には言及していなかった。

10) 拙稿「社会福祉における権利意識——その欠如の実態と問題点」『社会福祉研究』26号(鉄道弘済会刊)、1980年4月所収、参照。

11) 拙稿「社会保障法体系の整備——その視点と今後の課題を中心として」『社会福祉研究』30号(鉄道弘済会刊)、1982年4月所収、参照。

12) 拙稿「福祉政策と国民負担」日本社会政策学会編『社会政策学会年報28集』1984年5月所収(未刊)、参照。

13) 拙稿「福祉費用負担における受益者負担への条件」『月刊福祉』(全社協出版部刊)、1980年11月号所収、参照。

14) 拙稿「社会保障費の国際比較——ILOの調査報告をもとに」日本ILO協会『世界の労働』1982年2月号所収、参照。

(さとう・すすむ 日本女子大学教授)