

書 評

社会保障研究所 編 『社会保障の基本問題』

東京大学出版会 1983年8月

伊 部 英 男

I

『社会保障の基本問題』は、社会保障研究所20周年を昭和60年に迎えることから、この20年の成果なり、問題意識や今後の展望などを示すものとなった。

この本は、社会保障研究所の要職を占めた人を中心として数回にわたる研究会報告をまとめたものである。

今回、この本の書評を求められたのは、おそらく、昭和58年長期入院したため、研究報告できなかった責任を別の形で果たすよう求められたものであろう。浅学菲才の身で斯界の権威者の報告を「書評」するときには到底その任に堪えないものであるが、前述の事情で敢えて、お引受けした次第であるが、書評というよりは紹介程度で責任を果たすとともに、最後に私のコメントを付け加えさせていただきたいと思う。ただ、研究会という形式的時間的制約もあり、個々の論文は、おそらく執筆者にとっては十分意をつくせなかったうらみがあるのではないかとみられるし、私自身の理解能力も限られているのではなはだ不十分であることも御諒承願いたい。

11章の論文は社会保障全体をとりあげたものと各項目をとりあげたものとに分けてみることできよう。

前者に属するものは、第1章（福武）、第2章（山田）、第3章（保坂）、第4章（小山）、第5章（藤田）、第6章（馬場）、第7章（平田）、第11章（福武）であり、第2の各論に属するものは、第

8章（三浦）、第9章（小沼）、第10章（地主）であり、第8章は社会福祉、第9章は公的扶助、第10章は医療保障をとりあげている。

II

第1章および第11章は、社会保障理論と経済社会情勢の関連をとりあげている。第1章および第11章の問題意識は、生存権は確認されても、実際には達成されなかった時期における権利論と、社会保障が充実し、先進国病や行政改革の見地から「福祉見直し」が求められるようになった今日では、権利論だけでは説得力をもたない。

政府の姿勢も「充実」から「整備」、次いで「抑制」にうつる過程が描かれ、最近の「活力ある福祉社会」論に対して、社会保障の整備や社会保障の充実なくして社会の統合なく、社会の活力も出ないのではないかという指摘はまことに同感である。

社会経済事情と社会施策のあり方、理論は、時期や国によって著しく相違しており、理論は、単なる論理の争いでなく、そのときどきの問題や問題意識を代表しているのであって、このような社会施策理論の社会学の研究が進むことを期待したい。

第2章（山田）は、ベヴァリジ、ミュルダール、OECDの議論をとりあげ、日本は福祉国家の基礎にある社会理念がはっきりしていなかったのではないかという指摘があつて、その例として、豊かな社会で保護率が低下するのは当然であるのに、これをパターンリスティックな考え方で保護率を

引きあげようとするのは、個人責任の考え方から逸脱しており、年金の額も、スライド制なども、しっかりした社会観なしに導入された等の注目すべき指摘があった。

第3章「福祉国家の危機と社会保障の課題」(保坂)は、4人の著者による3冊の本の紹介によって、これらの問題点を学ぼうとしたもので、選ばれたものは、イギリスについてのベーコン、エルティスによる本「英国病の経済学」で公的セクターが大きすぎることを指摘し、さらに、イギリスのビル・ジョーダンは、労働と資本が非弾力的であることを指摘し、ニクラス・ルーマンは、福祉国家における政治の限界を示して、今後の検討に資している。

第4章「政策体系としての社会保障」(小山)は、戦後の社会保障の範囲と政策課題と、当時の経済社会情勢とを関連させつつ、社会保障制度審議会の戦後の勧告を中心としてまとめたものである。最低生活の確保を目標とした昭和20年代に、社会保険方式を中心に社会保障達成を目指したのは、当時の見識であったとし、25年勧告は社会保障を社会保険、社会福祉、公的扶助、公衆衛生の4部門構成とした。この時期、皆保険、皆年金体制が実現した。それは昭和36年1月1日であった。皆保険は所得倍增計画以前に発足している。労働者と一般国民の二本立てで発展する日本の特徴を指摘したうえ、39年勧告は、公的扶助が貧困階層、社会福祉が低所得者、社会保険が防貧政策、公衆衛生は一般国民対象という整理をした。

所謂、行革、臨調について、その第1次答申が、社会保障は真の弱者に限り、他は自立自助の気風の尊重をまつとする基本姿勢にショックを受けたことを告白している。社会保障の発展は資本主義の成熟化などの背景があり、いまさら歴史の歯車を逆行させることであり、また、社会保障はナショナルポリシーとして、体系的に再構築されなければならないとしている。

第5章「社会保障と財政負担」(藤田)は、社会保障における財政負担が増加していることを説き、社会保障費が現在の財政困難の主要な責任者の1人であることを指摘し、国庫負担の配分順位

を提示している。財政も、社会保障も同様に重要な要請であって、一時の権利論のように、財政はどうなっても、社会保障さえ充実すればよいというのはもちろん行きすぎであるが、社会保障や福祉国家は小さければ小さいほどよいという財政や経済成長優先の考え方も行きすぎで、そのときどきの状況で両者の調整をはかっていくほかはないのではなかろうか。ただ、福武論文のこのような社会統合の基盤追求は小山論文の指摘される成熟した資本主義運営の前提として一定の社会保障が必要であって、私は関連して、昭和初期の金解禁、井上財政、世界大不況につづく国民生活困窮のときに、恤救規則しかなく、超健全財政主義のもとに救護法すら施行を拒んだ財政当局に対して、時の方面委員が世は何事が起こるや計り知れないといい、国家は外敵のみで破れるものではないと、救護法の施行を求めたことを想起するのである。救護法と、これを失業者をはじめとする困窮国民に準用するための少額の予算が昭和6年度予算に組まれていれば、おそらく満州事変もなく5・15事件もなかったのではなかろうか。オイル・ショック以後社会保障費および国庫負担が急増したことは事実であるが、後代に問題を残したにせよ高齢化と年金の未成熟、立ち遅れの下で、一時期急増するのはやむをえないし、また、当時の減量経営で企業が強行した人員整理—中高年排除—が昭和初期のような破綻を来さなかったのは、まさに老人対策進展の効果ではなかったか。

第6章「高齢化社会における福祉基準の維持策」(馬場)は老齢年金を所得の60%とおき、人口、経済成長、中間集団主義の下での福祉基準実現のためミニマム解法という注目すべき提案をしている。

第7章「Social Policy と社会保障」(平田)は、社会保障の概念が不明確で、そのためその理解と推進を妨げているとし、ベヴェリジでは社会政策(ソーシャル・ポリシー)は5つの悪からの自由をめざす広汎なもので、社会保険はこのうち社会保障を担当するとし、マーシャルの例をひき、社会保障を公的扶助、社会福祉、所得保障を一括する一般的傾向に疑問を提出している。ソーシャル・ポ

リシーの文脈のなかで社会保障の研究および推進をはかることを主張されている。今後の方向づけとして注目すべき見解である。

第8章「社会福祉改革の戦略的課題——複合的福祉供給システムについて——」（三浦）は、日本は戦後の各種の状況もあって、社会福祉の供給組織は、公共主導型であって、社会福祉法人といっても、措置の委任という形で、事実上は政府の監督の下にあり、このワクの外の事業は、社会福祉ではないように考えられている。委託制度は、戦後の窮乏期において社会福祉事業の財政的基礎を固めたが、一方一般国民が関心なり参加意欲を弱める結果にもなったと指摘する。しかし、最近では、市場原理に基づく社会福祉のサービスや在宅福祉サービスが始まっている。それは、行政上の理由もあるがニーズが、better life, quality of life にうつってきたこともある。アメリカ、イギリスでも、社会福祉における自由化または民間活力の活用を紹介し、わが国での問題点を指摘し、公と民のあり方について再検討を求めている。転換期にある社会福祉の問題点を的確に指摘した。実務上も措置費のあり方や寄附金や共募の役割などについても、何等かの方向づけが必要のように思われ、三浦論文の一層の発展を期待したい。

第9章（小沼）は貧困と公的扶助をとりあげている。貧困問題の比重は、20年代の当時と比較すれば高度成長や社会保障の充実のあった今日、その比重は往年とは比較にならないが、社会保障の基本問題であることに変わりはなく、引きつづき注意と研究を怠ってはならないテーマである。小沼論文は貧困の定義、貧困の測定方法についてのわが国の沿革、および国際事例および、有力学者の意見を紹介している。行政施策としての公的扶助については、とくにイギリスの補足給付の支給率がきわめて高いことから、生活保護法が何等の背景のないままに占領軍によって施行されたため、わが国には定着せず、このことは、イギリスなどと比較しての異議申立の数の差や権利意識の差から、保護率が低くなっていると、多数の保護基準以下の労働者の存在や年金のレベルの低いことを指摘されている。

私自身は、戦後の緊急生活援護および生活保護法を戦後再建のスタートとして、また福武論文のいうように社会経済の基礎として、戦後の日本と昭和初期の日本と行方を変えた重要なステップと評価しているもので、その成立も占領軍の支持はあったが、むしろ日本政府側の創意、とくに軍事扶助法の内容の維持が加わったとみるものであるが、成立の背景については、日本側関係者からも取材を期待したい。アメリカは、今日もなおカテゴリーカルレリーフの段階で、連邦または州による無差別の最低生活保障という考え方は存在していない。S.S.I や母子家庭援助は一種の社会保障であるが、それ以外の一般的援助は著しくレベルも低い現状で、生活保護法がアメリカの輸入とは考えがたい。また、わが国でフルタイムの労働者が生活基準以下（大家族の場合は理論上はありうるが）の大量の労働者が存在することは信じがたいし、年金水準も老人1人または夫婦よりおおむね高いはずである——この点は、ここ数年、経済、財政学者よりは厳しく非難された——なお御示唆を仰ぎたい。なおイギリスは、老齢年金についてベヴァリジの20年間の経過期間（ケインズとの妥協であった）をおかずに、実施に当っては直ちにフルペンションを支給したが、その後の経済財政事情および均一保険料のため、年金給付のレベルを最低生活水準というベヴァリジ原則を守れず、やむをえずとくに困窮したものに限って補足給付として支給することとしたもので、公的扶助の性格とともに文字通り年金給付を補足する意味とがあり、日本の生保と比較するのは慎重を要しよう。なおイギリスは補足給付のレベル以下の賃金労働者が多数あり、補足給付はこれらの人々には支給されないことは、先般来日したドニソン教授が示したとおりである。

第10章「医療保障政策の新局面」（地主）は医療保障についても、医療費急増と医療支出の収縮逡巡傾向をとりあげる。急増は、各国共通の現象であるとし、その要因は需要要因としては高齢化、都市化、疾病構造、機会費用の上昇、供給要因としては、医学技術の進歩が著しく、制度的要因では医療保障の充実、インフレ等をあげている

が、とくにこのうち高齢化と医学技術の進歩をあげている。これに伴い病院経費の増加を指摘している。収獲逓減としては医療費の増加に比して死亡率の改善が進んでいないことを国際比較で示している。いずれも妥当な指摘であるが、医療費の増大について、医療費の半分は人件費であって、人件費がここしばらく最も大きなコストプッシュ要因であったことは、どの産業においても同じであって、医療産業の場合とはとくに著しい。また、日本だけの現象かもしれないが、毎年4～5万人程度の増員があり、これも医療費の2～3%の増加要因となる。人件費関係だけで、総医療費の6～7%位は押し上げることとなる。医学技術の進歩も、定員増や待遇改善の形をとることがありうる。とくに病院については、この傾向が著しく、病院経営の合理化等の構造政策が必要のように思われる。収獲逓減傾向は、人間が何時かは死ぬものである以上、老齢化が進行するとともにこの傾向は、数学的に現れるものではなかろうか。医療というものは、救命的、社会保障的な部分と生活の一部として文化、教養、教育費のように、生活水準、教育水準とともに増えていく部分とがあり、前者は減少しても後者は増えつづけるのではないかと思う。ベヴェリジの予想がはずれたのはそのためではないかと思うが、もし然りとすれば、制度上の取扱いも前者と後者では違うように思われる。すなわち前者はつとめて社会保障的（国庫負担も含めて）に扱うべきであるが、後者の消費は抑制したいとすれば、普通の消費として価格で考えていくという考え方である。これらの点なお著者の御示唆を仰ぎたい。

はしがき（福武）にあるとおり、今後の社会保障を守りぬくために社会保障を経済社会のなかで正しく位置づけることを強調されているが、課題はこのことにつきるのはなかろうか。このいわ

ば経済と社会とに架橋することは、言葉のうえでも、各種の企て、たとえば経済、社会計画とか、活力ある福祉社会とか、均衡のとれた開発とか、各種の試みがあるが、実際にはあまり実績は上がっていない。この本もその努力の1つであって、それ自体評価すべきであるが、今後ともこの方向での努力が必要であろう。今回国民所得の十数%を使い、従業者もおそらく300万人に近く（医療を含めれば数千万人）、単一産業としては今や最大規模であり、しかももっとも多く雇用吸収力を——少なくとも今までは——もっている規模の部門について、国立大学に学部はもとより、学科さえない状況であり、法学者、経済学者は何の知識ももたないのは関係者の努力不足もさることながら、政府の怠慢も大いに問題とすべきであろう。臨調の動きも、農村、国鉄（未だ実績は上がっていない）を別とすれば、具体的効果のあったのは、健保、年金、電電ぐらゐで、いかに社会保障が国家、社会全体のうえで重要問題であるかは、このことからみることができよう。社会保障研究所の創設もこの目的であって、その20年の功績は大きい、外部の状況はほとんど何の変化もないといってよいのではなかろうか。昭和の初めのわが国の混乱の背景に、当時の経済行政政策の失敗とともに、当時の社会立法の不備が重要な一因であったと思うが、経済史学の論文でこれにふれたものは見たことがない。また、現代史や年表の類で、社会保障上の重要事項、たとえば生活保護法の制定、25年勧告、国民皆保険の達成、5万円年金、高齢化問題の登場など社会史上の、または国民生活上の革命的变化にふれている一般歴史学の著書を見たことがない。「革命未だ成らず」の感を深くするもので、研究所の一層の努力を期待したい。

（いべ・ひでお 日本社会事業大学理事長）