

【レポート】

法的研究の側面を中心に

(日本女子大学教授) 佐 藤 進

はじめに

ご紹介いただいた日本女子大学の佐藤です。午前中から午後にわたって、各先生方から所得保障あるいは医療保障、対人的な社会福祉サービス、それから藤田先生から財源調達をめぐる制度、政策、ならびにその行政運営のかかえている内在的、外在的な諸問題のご検討と、ご報告を承りました。これに対して法律学が、このような内在的、外在的な問題をかかえている諸問題に、どのようなアプローチをしてきているのかということ、を、回顧と展望を含めながら報告を申し上げてみたい。

ただ、法律学といっても、社会保障の法制度研究、法研究は、実は資本主義社会の市民法とその修正として対置されている社会法の一部である社会保障法というような分野から、あるいは民法学から、あるいは公法学から等々、もろもろの分野からアプローチがなされているが、比較的に法学的なアプローチというものは日が浅い。したがって、その意味で私のこれからの報告も、かなり私的な関心を交えて報告をいたすということをお許しいただきたい。

これから報告を申し上げるわけだが、憲法25条を軸にすると、憲法25条の生存権あるいは最近指摘されている憲法13条の快適生活権、憲法14条の平等保障権というような言葉とからめて、いったい社会保障という概念が、思想的な面と合わせて、どのような実態的な制度側面のものを内包するのかということの把握が、法律学の分野からの研究にとっても重要であると考えている。そして実は、この含ませ方あるいは対象のとらえ方が後にいう権利論あるいは法体系化論、あるいは負担の法理あるいは諸関連法領域との関連問題をいくつか提

起をし、同時にこれが将来まで尾を引くと考えられているというふうに考える。

いずれにしても、とりわけ社会保障といわれるものが、きょうのご報告を承っても、報告者の視点もからみ合うわけだが、所得保障、所得保障といっても公的扶助あるいは社会保険技術を用いる制度、それから社会手当といわれるような制度などを含むと考えられるし、医療保障という場合でも、先ほどご報告があったように、保険という技術を用いるもの、またイギリスのようなナショナルサービス型を取るものもある。また、これにも現金給付、現物給付をどのように含むかの問題もみられる。あるいはそこまで仮に含めて、さらに三浦報告にあったように、対人的な社会福祉サービス保障まで含む。ここまではともかくサービス財あるいは所得再配分ということにからまるから問題はないけれども——問題はないわけではないのかもしれないが——いずれにしてもそれ以上のものをいったい含むのか、含まないのか。たとえばわが国の場合にはそれほど議論がなされないが、ソーシャル・ストック面の公共的住宅等、あるいは生活環境整備保全といわれるようなものを、社会保障に含ませるのかどうかをめぐって、いわば法学の側面からは体系化論が展開をみている。

こういうような対象分野の問題が一つと、それから非常に厳しい批判をいただいているわけだが、やはり法律の支えはなんといっても憲法25条（生存権保障）であり、13条（快適生活権保障）あるいは14条（普遍的平等保障）であり、どうしても法律という学問が、権利、義務の規範を中心にした学問をつくり上げているということから、権利が前面に出てこざるをえなくなる。そうすると当然のことながら、権利をめぐる社会保障の法学的

研究といわれるようなものが進む。こういう問題に加わって、先ほどから報告があったように、社会保障がなんらかの財源を必要とするということになると、その調達技術はともあれ、これについてもやはりそれなりの法技術的な政策がからんで、このへんの分野のことが当然に問題になる。

同時に、社会保障はいろいろな各学問分野と学際科学的な関連をもつということになると、法の分野でも先ほど述べたように、私法あるいは公法、あるいは社会法等々の分野と深くかかわるということで、各学問領域のいわば整合性というか、そういう問題が問題になる。

以上のような問題を実は含んで今日社会保障の法研究がようやく緒についたと申し上げれば十分かもしれない。ちなみに、六法全書のなかで社会保障法という、独立の項目が生まれたのは高度経済成長政策の拡大期の昭和40年代初頭からのことで、それ以前には社会保障法という名辞は、六法全書のなかには見出されなかった。六法全書の社会保障法といわれるものは、かなり間取りの広い領域を取って、実は今日にいたっているということである。

I 社会保障の法的研究の回顧

そこでまず回顧であるが、社会保障の法的研究の回顧ということになると、従来社会保障法学は、その理念をめぐって、いろいろな研究がなされてきたことを指摘したい。とりわけ社会保障法は、社会保障制度を対象にする。その制度は先ほどから報告があったように、戦前の社会問題と、そのための各種の遺制を軸に、そして戦後の生活状況をベースに展開をみてきたことは事実である。と同時に社会保障という言葉あるいはその内容とするところのものは、実は第2次世界大戦中あるいは戦後いちじるしく展開をみるけれども、わが国の場合には法的な表現とかかわらせると、憲法25条（生存権保障）を軸として開花をする。この場合戦前の遺制は、すべて前近代的な権利——この権利という概念が非常にむずかしいのだが——、国と国民との間における、とりわけ国民の側から国家に対する請求権といわれるようなもの、具体

的な請求権、それに伴う国の義務といわれるようなものを軸に考えると、少なくとも戦前の慈恵的な、非権利性の克服とともに、この権利の性格、分析に力点を置いて、改めて戦後の社会保障の法研究は展開をみることになる。

現在の憲法25条（生存権保障）は、1項と2項に分かれる。1項は最低の緊急的な、あるいは最低生存権保障の権利を明言をし、2項において、「社会保障」、一応私なりに理解すると所得保障、それから「社会福祉」、これは対人的な社会福祉サービス、それから「公衆衛生」は保健予防から、今日広く社会生活、環境保全というようなものを含むものとして、国民生活の充実を実現する、いわば制度の軸的なものを明記している。

この憲法の規定は、きわめて抽象的である。なにがいったい「健康で文化的な最低限度の生活の保障」かどうかということについて、なんら明示するところがない。おそらくこれは国の政治的、経済的、社会的な、あるいは文化的な諸要因とからみ合って、おそらく拡大・展開をみる概念であろうと思う。そして法的には、憲法25条は、これは通説的にいわれるように、道義的な責任を負っているものにとどまっている。しかし仮にそうであったにしても、憲法25条を軸にわが国の社会保障制度が拡大・展開をみてきたことは、これは周知の事実である。ただ政策的には、先ほども議論があったが、たとえばILOの社会保障に関する関係条約、勧告等を軸に、加えてこれは必ずしも法規範ではないが、世界労連のウィーンでの社会保障憲章、国家責任性というものを非常に強力に謳った社会保障憲章、ILOの102号条約等を通じて、いわゆる生存権と、その具体化である社会保障制度、そしてその下で具体的な給付を受ける権利のいわば理論化が推し進められてきた。

ちなみにいえば、社会保障の権利とその内実化といわれるようなものは、少なくとも社会保障給付の情報の入手や、社会保障給付機関への容易なアクセス、それから社会保障の具体的サービス内容の水準の向上、受給資格、あるいは受給手続緩和、受給資格者の拡大、さらには行政争訟あるいは司法機関への訴訟の権利、さらには行政運営参

加等をめぐって充実をし、そして今日にいたっていることは、これは否定できない事実である。

ただ、戦後のこういう状態の下での権利の拡大が、先ほども議論があったが、義務といわれるような社会保障に伴う財政調達をどうするかということについては、あまり議論がなされずにきた。その理由は、当時の低賃金あるいは低消費水準、したがって拠出能力の弱さに起因をするということと、それから憲法25条に基づく国家責任性の拡大ということが軸になっていたのではなからうかなという気がする。そしてそれを前提にしながら、社会保障の権利が、そのプログラムの性格と相まって、先ほどの議論にも出た、たとえば朝日生存権訴訟と最高裁判決、あるいは後の堀木生存権訴訟と最高裁判決等の権利闘争といわれるようなものの、いわば理論の構成を前提にしながら、受益者による制度改革の方向を打ち出すような運動と結びついて、理論が展開をみていったということは、否定できない。今日でも日本社会保障法学会に、この種の考え方が非常に強くみられていることは、これは否定できない事実である。

権利性が非常に強いといわれ、今日、後にいうように低経済・安定成長を機に、ようやく権利のいわば対極にある義務ということで財源調達、負担の面といわれるようなものが、いわば法の課題として、あるいは法政策の課題と関連をして、研究の領域が少しずつ質的にも量的にも移り変わりつつある。

これについて政策サイドとしても、低経済成長以前に、仮に社会保険の面、社会福祉サービスの面、その他の面で、とりわけ各種の社会福祉関係法の領域において費用徴収の規定がみられても、現実これを徴収をするということが至難であったのは、政治力学的な与件状況が社会保障に強く反映をしていたのか、あるいは拠出能力がなかったことに起因をするのか等々、いろいろな与件があるが、少なくとも法的には国が責任を負うというところで、負担といわれるようなものがきわめて軽くみられていたと考えることは、それほど無理ではないような気がする。

つぎに社会保障の法領域をめぐって、社会保障

というのは、なにを対象にすべきなのかということで、所得保障に加えて、対人的なサービス保障、さらには公衆衛生とからんで生活関連、環境保全ということを目指して、とりわけ昭和30年代から40年代にかけて、高度経済成長期の公害の多発、あるいは住宅問題、あるいは都市計画をめぐる人間の居住生活環境保全ということを含めて、ようやく公衆衛生の概念のなかに社会保障の重要な部分があるということが認識をされて、今日社会保障の体系のなかに、この領域を含ませる考え方が徐々に台頭し出している。ある時期には、社会保障と憲法の25条と結びついて、たとえば社会保障の間取りといわれるものは、どのへんまでなのかということで、当然のことながら所得保障、対人的な社会福祉サービス保障ということは、自明のこととされていたが、それ以上に拡大をするということは、社会保障の法の領域ではある意味でタブーだった。私は、この分野ではいちばん最初にこのタブーに対して問題提起をしたが、ある時期に社会保障の範囲を拡大するものであるという批判をいただいたが、今日状況が非常に大きく変わって、住宅や居住生活環境の保全まで、社会保障の対象に含むという考え方がみられ、漸次社会保障法の取組みとその法的体系化が進んでいるところである。このへんは後に経済学者の先生等から、法律学者のやるこういうアプローチが無謀なのかどうなのか、そのへんをうかがいたいと考えている。

ただ一つだけ、この展開について少し批判的に問題提起をすると、社会保障を所得保障あるいはサービス保障という分野に限って、国あるいは地方公共団体を媒介に、個人の権利として社会的な現金あるいはサービス、あるいは現物を給付する、法的にこの関係を規整する、こういう考え方を取ると、きわめて容易に社会福祉サービスや、あるいは所得保障の分野の問題は別に問題なく解けるわけだが、たとえば住宅とか、あるいは公害とかということになると、個人の権利としてこれを社会的給付として対象化できるのか、制度の現実と絡めてなかなかそのところがむずかしいというのが、いまわれわれの世界でも議論になっている。

どこがむずかしいかというと、公害の結果について、たとえば国あるいは地方公共団体による現金や医療や对人的サービス給付による救済をするということは、これは社会保障の領域では可能であり、当然である。しかし、予防面はむずかしい。それから住宅等についても、たとえばスウェーデンや、あるいはイギリス等でみられるように、住宅手当といわれるようなものを、所得再配分の一つのアイテムとして取ると、これは社会保障に入れるのにはやぶさかではない。だが残念ながらわが国で住宅についての家賃補助なりなんなりが、どこに見出すことができるかということ、公的扶助（生活保護）法のなかで、住宅扶助にあたるものがかすかに見出され、公営住宅法のなかで一部見出すことができる。こういうものを、はたしてこれを別体系として位置づけるのが適切か、社会保障の所得保障その他の保障の体系に位置づけることが妥当なのか。このへんが一つ問題になって、公害とか住宅という問題は重要な課題をもっているにもかかわらず、実はわが国では社会保障の対象として、これを法的に研究をする、あるいはアプローチをするということは、非常にむずかしい。その現実が未成熟ゆえに、アプローチが非常にむずかしくなっていることは否定できない。

ただ研究の領域とすると、社会保障の法領域が非常に拡大し、新しい法領域として、こういう住宅や、あるいは公害等を含めて、体系的な研究化が着々と進められているということだけ指摘をしておきたい。

つぎに、とりわけ低経済安定成長に入ると、実は社会保障法の分野においても、冒頭指摘したように権利の側面からみて、社会保障法学の体系化、また理論研究は深まっていった。しかしながら先ほどもいったように、憲法25条などに基づく国と国民との関係における社会的給付の関係ということについて、国に対する権利の側面は非常に強く、きめ細かく理論がつくり出されたけれども、実はその対極にある義務ということになると、先ほどの背景から、国家の法的責任に対してなぜ負担をしなければならないのかの研究は遅れていた。これはなるほど、社会保険その他の分野ですでに負

担が保険料の形で存在する。もちろん公的扶助、生活保護は別である。それから社会福祉サービス等についても、各関係法で措置費を中心に負担能力に応じて負担をする費用徴収規定は定められているが、現実にはそれほど十分機能したわけではない。政策的にもそれほど明確に徴収を義務づけるような形で、それが強化をされてきたわけではない。こういうようなところから義務の面、負担の面については、きわめて法的な研究が遅れ、同時に仮に取らないにしても、どういう費用徴収の型があるのかどうかの分析がきわめて立ち遅れてきていたことは事実である。

とりわけ低経済安定成長に入って、社会保障政策が転換をするに伴って、いわばこの負担をめぐる法政策とこれにかかわる理論が少しずつ現われ出した。それと同時に社会保障の給付単位、それから社会保障の給付事由、それをめぐって公的サービスとその範囲、それをめぐる負担というものが、遅ればせながら法的問題として提起をされ始める。そしてとりわけ最近、この社会保障研究所の堀主任研究員をはじめとして、研究が法的に、具体的に措置費の組み立て等をめぐって、いろいろきめの細かい理論がようやく憲法論と合わせて展開をみつつあるわけである。ここまでがいままでの社会保障の法的研究の回顧というふうにご理解をいただきたい。

II 社会保障の法的研究の今後の課題と展望

(1) つぎに、これからいったい社会保障制度について、法的研究はどういう方向を歩むのかということになる。まず「これからの権利論の動向」ということで、問題点を指摘したい。

社会保障制度とそれにかかわる法学研究は、いままで述べたことでもご理解いただけるように憲法25条、さらに高度経済成長期以降、最低生活保障からむしろ快適生活保障というような right of amenity の考え方が非常に強くでだしてきて、それにかかわる憲法13条、さらに普遍的平等保障の考え方に立って、憲法14条などを軸に、その社会保障を構成する制度、そして各種の構成制度をめぐる複雑な、受給の権利にかかわる立法解釈をめ

ぐる側面と、それから新たな憲法25条の内実化を具体化する立法政策、社会保障政策、法政策とに合わさって、ずっと展開をみてきた。これから、この種の立法解釈的な側面の問題あるいは立法政策的な側面の問題はいつそう強まっていくのではなからうかという気がする。

権利的な性格が、対極にある義務負担の問題を政策的に取り上げれば取り上げるほど、この権利としての性格がより浮き彫りにされ、国の行財政的な制約を強く受けざるをえないとしても、社会保障の給付を受ける権利が、今度逆の面で恩恵的な慈恵的な性格を、たとえば措置権限なりなんなりをとおして、それが強く出てくると合わせて、いつそう権利性の強い主張がみられてくるのではなからうか。

ちなみに、公費負担中心の制度、たとえば児童手当等が受給資格と受給手続、あるいは受給内容について、財政的な理由から制約を加えられれば、それらが加えられるほど、これが普遍主義と選別主義との谷間で、制度論がたたかわされていくであろうし、これも極論すれば給付水準を下げて普遍主義を貫いていくのか、あるいは必要相即によって、選別をさらに強化するのかなど、いろいろ政策の手だてはあるにしても、いまの権利性の面は強く働くようになりはしないかなという印象をもつわけである。

(2) つぎに社会保障の法政策のこれからの視点であるが、これは先ほどいくつかの観点からご議論があったが、国の財政が厳しくなればなるほど、私的扶養に委ねられる領域が多くなることは、それなりに流れとしては理解ができる。とりわけ社会保障は、国の国民生活への介入と自由に対するある程度の制約であることは、これは基礎的な問題として否定できないわけで、とりわけこれからの社会保障行政のあり方が、立法裁量や行政裁量ということで、かなり財政面ともからまってそれに即応する動きをみせるということになると、生存権保障という観点と、それからいまいったような国民生活への介入と自由との観点で、いったいどういう対応が取られるべきか、これはそれなりにやはり政策が苦慮をすべき問題ではないかと

いう気がする。とりわけ公費負担による措置権限、それに基づく受給サービス権との対抗ということになると、負担論を媒介にしながら、いつそうこのへんの問題が、より緊張をはらんで新たな問題を提起しつつこれからもつづいていくのではないかと思う。

いずれにしても社会保障については、政治力学的な要素が、政策理論以上に強く反映をするということになると、従来無原則な制度、政策を招きやすかった。今後とりわけ与件状況として、低経済成長、さらには高齢化社会の到来、国の財政に制約された政策的なナショナル・ミニマムの実現、そのナショナル・ミニマムの範囲と行政介入の領域といわれることなどの与件を入れると、一方さらに社会的資源に限界がある、同時に行政の効率化は実現をしなければいけない、さらには生存権を担っている生活主体の活力、その発現ということになると、八方目配り、気配りのなかで、今後社会保障の法政策が展開されなければならなくなる。従来、高度経済成長期あるいは低経済成長期の財政を中心にした発想だけでは、社会保障の法政策が進みにくいではなからうか。

こんなことをいうと、ある意味で財政が軸になって、社会保障のいい意味、悪い意味において、合理化がなされ、とりわけ先ほど藤田先生ご指摘の基礎年金にせよ、あるいは医療の9割給付、あるいは8割給付による一元化の方向、それから各種の、たとえば所得保障の体系に対して、基礎年金がどう響くかわからないけれど、基礎年金と、それから年金を軸にした公的年金改革、それから公的扶助あるいは各種手当、そういうなかで所得保障の法体系化が、いずれにしても進められていく、どういう形にしても進められていく。また、社会福祉サービスは各地域あるいは地域住民のニーズに即応するといっても、財政的な理由からかなり一元的な方向をたどらざるをえないということになると、その面での合理化は、従来非常にモザイク的に進められてきた社会保障の拡大発展・展開が、これも良きにつけ悪きにつけ、一つの政策的な体系化の方向にそって合理化の方向をたどるであろう。

それに対して、法研究がそれを推し進めるような形で寄与がなされるのか。なんらかの形で別の体系化が志向されるか行われていくのではなからうかなという印象をもつ。

(3) つぎに社会保障の法の拡大化と、その調整が生み出す問題について、いくつかの点を指摘したい。わが国の社会保障制度は、従来多元的な私的生活維持の慣行、家族や地域や企業、さらに協同組合等私的扶助のいわば補足として展開をみてきたといってもよい。なるほど戦後日本の社会保障は、国の国民に対する義務として拡大をみてきたけれども、しかしわが国の社会保障の法政策は、実は家族や地域や、さらに協同組合などの、いわゆる私的な生活維持慣行をかなり有効に利用しつつ、援用しつつ展開をみせてきたといってもよい。従来から、わが国の社会保障制度は個人的ないわば必要な概念を軸にするよりも、世帯あるいは家族概念の下でこれに依存をして進められてきたといってもいいかと思う。

今日、核家族化社会の到来を前提にするときに、いったいこの崩れつつある、非常に機能の弱くなってきている核家族の概念に、どのくらいこの社会保障法制度の軸を寄せていくことができるのか、これが非常に大きい問題である。とりわけ、所得保障や対人的なサービス保障などの法領域で、いずれにしても社会保障の給付単位の見直し、それから受給資格の見直し、あるいはそれに伴う社会保障の財源調達単位の問題が法政策の課題として登場するということは必至である。

それからとりわけ、これは現在でもそうだが、具体的に先ほど三浦先生がご指摘になった公的扶助あるいは各種手当などの、とりわけ所得保障と、それから社会福祉サービスとの間にある行政領域、さらには公的年金あるいはもっと対人的なサービスの面で、この分野の法が権利の性格の面から、きめの細かい対応にかかわる研究が進められていくのではないか。

それから、いずれにしても戦後の社会保障は、生存権保障原理をそれなりに貫徹、拡大化してきた。社会保障が生存権を拡大する、貫徹をするということは、実は民法上の過失責任あるいは不

法行為責任と、それを仲立ちにしている損害賠償請求制度との間で、非常に大きいフリクションを生み出してきた。たとえば例をあげれば、労働災害補償の制度あるいは刑事犯罪人の被災者についての補償制度、あるいは公害被災者に対する補償制度、これらはもとは、私的責任の領域の問題である。労働災害、刑事犯罪人の犯罪による被害しかり、公害も公害発生源企業がいわば損害賠償請求を発生させることは当然のことだが、この領域に社会保障制度がどんどん拡充をし、そのことが国民的な連帯感に基づく公的な（費用）制度を新しくつくり上げていったことは事実である。

もちろんニュージーランド等で労働災害や刑事犯罪や交通災害等は、一つの社会的事故として、国が面倒をみるような仕組みを、公的責任においてつくり上げている。それと同じことを個別ではあるが、わが国の場合労災補償制度、刑事犯罪被害者補償制度、公害被災補償制度等をつくり上げたけれども、国民的な連帯感に基づく社会保障制度が拡大をすればするほど、既存の私的な損害賠償制度というものを稀釈化させていく可能性を秘めている。こういう問題が実はいま社会保障の法的研究の分野で現われているとみてよく、社会保障が拡大すればするほど、いったい私的責任の分野の問題がだんだんと稀釈になっていくという、この問題についてどう考えていったらいいのか、ますますこの分野の研究がいま深められる動きを示している。これについて、現状ではどのような対応をするかという、労働災害、犯罪被害あるいは公害もそうだが、一方では緊急的に行政的責任を、いわば社会保障の給付でもって行う、同時に救済を受けながら、一方では民法の不法行為あるいは債務不履行原因で損害賠償請求をしていくという、競合現象がみられている。この問題について実は労働災害補償のサイドから、社会保障の給付を受けた場合には、民法上の損害賠償の請求はしないようにするという調整の動きが出てきている。しかし社会保障の社会的給付と、損害賠償請求というのは、同一原因にせよ法制度の成り立ちが違う。したがっていまその動きはみえてはいるけれども、実際に社会保障給付優先というよ

うなことで、民法の損害賠償請求否認をするという考え方は、法政策上まだなされていない。ますます社会保障制度給付が充実をみせればみせるほど、そういうような問題とその調整が起こってくるのではなからうか。

(4) それから、これは先ほどの公的年金制度における基礎年金等を軸に、2階建て年金論が出て、いずれにしても基礎と2階建てといわれるものが、一つの流れということになる。そうすると保険事故、生活的危険状況に対する私的アプローチと公的アプローチの競合化が、社会保険分野でみられ、公費負担がかなり導入されて、保険技術か、あるいは公費負担といわれるようなものから社会保険とはみなないという、高山(憲)先生の発想もみられるが、このことは財源論からみて問題があるにせよ、いずれにしろ抛出がこれから強まれば強まるほど、私保険の社会化あるいは社会保険の私保険化現象を生み、極論すれば、公私保険の融合接近化がますます促進されはしないか。そうすると現在公的年金にみられる厚生年金基金のようなあり方、さらには医療保険の法定給付と非法定給付にかかわる民間医療保険の販売促進、新種保険の開拓といわれるものをとおして、いったい社会保障といわれるようなものと、私保険の役割のむしろ明確さが要請をされることも起こってくる。不明確なままで、今日の公私役割論を解消するのか、このへんも法政策の問題として、かなり議論がなされてきはしないか。

(5) 社会保障行政については、三浦先生からご指摘があったように、対人的なサービスの分野では公費負担が当然といわれた。そして高率補助金を生み出すことになり、同時に各福祉関係法で80%国家負担といわれるようなものを明記した。しかし、今日公的費用支出抑止がみられることになると、財政とのからみ合いで、公的ないわばソーシャル・サービスの撤退化にからんで、公的な措置権限を前提にする社会福祉サービスのあり方自身が問われている。公的な措置権限にもとづく社会福祉サービス行政の体系という、実は公権力によって行政が行われていると考えてきたものも、今日では法的にみると付従契約的な、いわば

受益者と国家との間の約束事に基づく一般の私契約原則に基づくような行政体系の強化、さらにはますますこれから補助金のカットや受益者負担の強化によって行政の性格が大きく変わるのではないか。とすると従来の社会福祉サービス行政体系あるいはそれを貫いてきているものの考え方について、新たな批判が出てきはしないか。すでにその芽が出ているといってもよい。そこで、いったい公的な社会福祉サービスとはなんなのか、措置とはいったいなんなのか、それについてどのような費用負担をすべきなのか、それはどの範囲のサービス給付に対して、どの程度の費用負担をするのかということが、新たにこれと関連をして問題提起をなすであろうと思う。

いずれにしても今日の社会保障制度は、公的扶助を除いて、なんらかの形で費用負担をすることが、建前から本則化しつつある。それが、措置権限行政の変化、あるいは措置にもとづくサービス給付の内容、その他によって、公的サービスの費用負担がいまいったように変化をすると、同時に現在公的サービスの費用負担が、藤田先生のところにも関係があるが、既存税制を転用して、費用負担をなさせているということの合理的な根拠性の問題等が、議論されているところで、これもこれからの大きい課題として、分析の対象になってくるのではないか。

(6) 最後に、ソフトエコノミー時代に、三浦先生がご指摘になったように、社会保障の分野で、核家族化・高齢化のなかで、最も重要な問題は、対人的なサービスの需給問題である。これに対応して、民間サービス供給システムが、今日いちじるしく台頭をしている。これに対して、どのような法的問題が今日生じているのかということ、私的な対人的なサービス供給のあり方に対して、サービス供給団体とサービス受給者、サービス提供者とサービス受給者、サービス供給団体とサービス提供者との複雑な関係について、受給システムの市場化を含めて、供給組織の法的位置づけあるいはサービス提供の従事者の身分、健康、労働上の諸条件の保全、サービス受給者のサービス受給の保全という福祉的観点からの法的規制の問題が現

われ、今後法的に重要課題になる。ただ一言でいうと、これらにかかわる社会福祉事業法を含め関係法は、すべて地域での在宅福祉サービス自体の供給に関するコントロールよりも施設入所を軸に規制をしてきたという関係で、マーケット・メカニズムによるとよらざるとを問わず、対人的なサービス供給をめぐる、とりわけ在宅サービスについての法的規制は、あまり考慮を払わなかったということで、このへんが大きい課題になる。社会保障法と労働関係法等のいわば適用の混合領域の問題として、問題が強く出てくるであろう。たとえば、公的機関による民間委託、老人に対するホ

ームヘルパーの派遣事業の民間委託等の問題も、従来なんらの議論もなされないままに、新しい有償サービスの開発と、その民間委託を行ってきたが、先ほどいったように付従契約的な行政体系に社会保障がますますこれから民間主導あるいは民間活力の利用ということになると、従来公権的行政を中心にした法的規制を軸にものを考えてきた概念が、これから契約を中心にした概念に、良きにつけ悪きにつけ、だんだん変わらざるをえなくなってくるであろうということだけを申し述べさせていただきます、報告を終わりにいたします。

討 論

司会（小山） きょうは例年と違って欲張りまして、研究所創立20周年ということで、午前、午後とかなりハードなスケジュールで、報告時間も短いのに、非常に内容のあるご報告だったものですから、つい時間が押せ押せになりました。皆さんにご迷惑をおかけしたことを、お詫びいたします。ただ、おしまいの時間が限られておりますので、そういつまでもやっているわけにはいかないので、本来ならばフロアの方からいろいろご提言を願いたいのですけれども、きょうはちょっとその時間もなさそうなので、各先生方にお互いの報告にひとつコメントを付けていただくようなことをお願いしたいと思っております。なお、この際ぜひ一言という向きがございましたら、これはやむをえませんか、緊急避難的にお受けいたしますけれども、できるだけそういうことで進めたいと思います。

研究所ができました昭和40年から20年たって、社会保障は非常に大きく変わってきたわけです。われわれが社会保障の研究を始めたころは、やは

り耐乏の社会というか、ナショナル・ミニマムの維持こそが社会保障の目的だという、そういう時期がございました。

それから研究所ができたころは、T. H. マーシャルのいい方を借りると、豊かな社会に入っていました。これは大量生産、大量消費ということで、非常に拡大する経済規模のなかで、国民生活の様相もいちじるしく変わりました。それと同時に社会保障に対するニーズも多様化し、高度化し、複雑化し、制度的対応がそれに追いつかないという問題が始終あったわけです。

そしてきょうのご報告にもありましたように、第1次オイルショック以後経済が低成長に移行し、それと同時に高齢化の影響が社会保障の方に急激に出てまいりました。一つは昭和48年1月から実施になりました老人医療の無料化に伴う医療費のものすごい増嵩と、これを抑制するための各種の方策が、老人保健法や健保法改正によって出てくるわけですが、そういった流れが一つあります。