

## 国民生活の認識と社会保障費用負担

——社会保障制度審議会『社会保障体制の再構築(勧告)』を読む——

### Financial Resources for Social Security

永山 誠

Makoto Nagayama

#### 目次

はじめに

- 一 「50年勧告」が示した社会保障論
- 二 「95年勧告」は「50年勧告」をどう把握したか
  - 1 「50年勧告」の社会保障は応急的対策か
  - 2 「50年勧告」の社会保障は単なる「救済制度」なのか
  - 3 「最低限度の保障」と「文化的・社会的水準の保障」
  - 4 「文化的・社会的水準」は「最低限度」より高い水準か
- 三 新しい社会保障論の理念と原則
  - 1 どの変化に対応する社会保障再構築か
  - 2 新しい社会保障制度の理念
  - 3 新たな社会保障理念の特徴
    - (1) 国民の生存権と国家責任の否定
    - (2) 国民生活の何を保障するのか
    - (3) 「社会連帯のあかし」としての社会保障
    - (4) 高負担は「すべての国民」に
    - (5) 企業の「安定的発展にプラスになる」制度再構築
    - (6) 「生活=自己責任原理」と「企業=社会保障の原理」
- 四 新しい社会保障実現への課題群
  - 1 相互扶助イデオロギーとしての「人間の尊厳」
  - 2 社会保障費用の国民高負担の論理
  - 3 社会保障領域の市場開放
- 五 社会保障制度推進の5原則の中味
  - 1 「普遍性」の意味
  - 2 「公平性」の意味
  - 3 「総合性」の意味
  - 4 「権利性」の意味
  - 5 「有効性」の意味
- 六 「95年勧告」の国民生活に対する認識の特徴
  - 1 「95年勧告」の第一義的問題は国民生活の安定ではない
  - 2 社会保障が国民生活の「安定」に果たした役割
    - (1) 「健やかで安定した生活保障」は達成済み?
    - (2) 低所得層の生活水準を引上げ社会対立を緩和させた
    - (3) 国民に安定的な購売力を与えた
  - 3 社会保障経費の負担問題と国民生活—「社会の解体」という危機意識
    - (1) 社会保障経費負担者としての政府・企業・個人
    - (2) 政府の負担
    - (3) 企業の負担
    - (4) 個人の負担
    - (5) 個人サービス利用者の応能負担
    - (6) 個人の経費負担は社会体制維持の基本おわりに

#### はじめに

1995(平成7)年7月4日、社会保障制度審議会(会長・隅谷三喜男氏)は、村山富市内閣総理大臣に「社会保障体制の再構築——安心して暮せる21世紀の社会を目指して——」という表題を有する勧告を、社会保障制度審議会設置法第2条第1項の規定にもとづいて提出した。

この勧告は、勧告「本文」が1頁、勧告の内容

にあたる「別紙」が目次を含めて30頁のボリュームを持つ<sup>31)</sup>（以下勧告本文を「本文」、別紙を「95年勧告」と略記し、引用頁は略記の後に記す）。

この勧告の成立経過を「95年勧告」によってみると、「人口構造の変化や低成長経済への移行等社会・経済構造の変化が急速に展開し、進行しようとしている中で、21世紀における揺るぎない社会保障体制のあり方を構想する必要性にかんがみ」社会保障制度審議会は、1991（平成3）年1月に「社会保障将来像委員会」を設け、「社会保障の基本理念、21世紀に向けての社会保障の基本的あり方から、社会保障の各制度の具体的見直し、特に社会福祉分野の保障の立ち遅れとその解消策等について検討を行ってきた」のである。この将来像委員会の検討結果を踏まえ、「さらに社会保障制度審議会においてより深く掘り下げ広く検討を行った審議の結論を取りまとめ」て、「勧告」として政府に示したものである（「95年勧告」1頁）。

そしてこの「95年勧告」によれば、そもそもわが国の社会保障は、「戦後……健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障する」とした新憲法の下で、……新しい制度として成立をみるに至った」のであるが、「その基本理念を構築したのは、1949年に発足した社会保障制度審議会（会長・大内兵衛氏—永山による）であり、審議会は発足の翌1950年『社会保障制度に関する勧告』を内閣総理大臣に提出した。それは社会保障の理念とともに制度の具体的なあり方を我が国で初めて包括的体系的に示したものであった」（「95年勧告」1頁）と述べ、この「社会保障制度に関する勧告」（以下、「50年勧告」と略記する）にもとづいて成立・発展した戦後日本の社会保障システムを、社会・経済構造の変化に対応して「再構築」することを課題としたものである。

この「95年勧告」は、先の日本の歴史上はじめて確立をみた社会保障制度の背後にある理論としての「50年勧告」に示された社会保障の基本的あり方である原理原則にふみこんでこれを変革しようとするものである。

### 一 「50年勧告」が示した社会保障論

1950年の社会保障制度審議会（会長・隅谷三喜

男氏）の「勧告」がピリオドをうとうとする1950年の「社会保障制度に関する勧告」が示した社会保障の概要を簡単にみておこう。

社会保障制度審議会（会長、大内兵衛氏）は、1950（昭和25）年10月16日付で、「社会保障制度に関する勧告<sup>32)</sup>」を吉田茂内閣総理大臣に提出した。これは、日本ではじめて社会保障制度を確立させるうえで直接的指導文書となったきわめて重要な勧告である。

けれども、現実の戦後日本の社会保障制度の変遷は、この勧告どうりに発展したとはいえず、その現状は「50年勧告」が示した「社会保障の原理・原則を多かれ少なかれ踏みはずしながら積み上げられてきた制度化の結果である<sup>33)</sup>」。その今日の社会保障制度のもとで、「無年金者あるいは低年金者となるおそれのある者が多くなっている<sup>34)</sup>」ことや生活保護水準以下の世帯が数百万単位で存在<sup>35)</sup>するとすれば、現行制度は国民の生存権を保障しえない現状にあることは疑うことのできないことであろう。

さてこの「50年勧告」は、社会保障制度の整備確立をどのような性格の問題として考えていたのだろうか。同勧告の「序章」は次のような書き出しではじまる。

「時代はそれぞれの問題をもつ。敗戦の日本は、平和と民主主義とを看板として立ちあがろうとしているけれども、その前提としての国民の生活はそれに適すべくあまりにも窮乏であり、そのため多数の国民にとっては、この看板さえ見え難く、いわんやそれに向って歩むことなどはとてもできそうではないのである。問題は、いかにして彼らに最低の生活を与えるかである。いわゆる人権の尊重も、いわゆるデモクラシーも、その前提がなくては、紙の上の空語でしかない。いかにして国民に健康な生活を保障するか。いかにして最低でいいが生きていける道を拓くべきか、これが再興日本のあらゆる問題に先立つ基本問題である」（「50年勧告」30頁）。

戦後日本の、新しい日本国憲法のもとで誤解の余地なく示された国家目標は、平和と民主主義を内外政策の基礎とし、戦争犯罪者を追放し、それを助長した社会的・経済的基盤を解体させ、再び同じ誤りを犯さないようにするということ<sup>36)</sup>であ

った。そして、平和と民主主義のために国をあげて国民が立ち上がるためにも、国家は、国民の生存権を保障する目的で、社会保障制度を創設<sup>7)</sup>し、国家の責任で、「最低限度の生活」を確保することが必要であるということであった。

要するに社会保障制度の確立は国民の生活実態からみても最大の緊急課題<sup>8)</sup>であり、再興日本の国家目標である平和と民主主義を実現するための政策手段としても、「あらゆる問題に先立つ基本問題」として社会保障制度の確立の意義が位置づけられたのである。

「50年勧告」本文によれば、「日本国憲法25条は、(1)『すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』、(2)『国は、すべての生活部面について社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。』と規定している。これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、これにより、旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなったといわねばならぬ」(「50年勧告」31頁)と述べ、国民に存する生存権を保障するために国家は国民生活を保障する義務があることを憲法にもとづいて確認したうえで、それを具体化しようとしたのが、この「50年勧告」の示した社会保障制度の基本理念なのである。

では、どのような社会保障制度を構想したのだろうか。

「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、療疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。

このような生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。この制度は、もちろん、すべての国民を対象とし、公平と機会均等とを原則としなく

てはならぬ。またこれは健康と文化的な生活水準を維持する程度のもたらしめなければならない。そうして一方、国がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれの能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。

しかしこういう社会保障制度はそれだけでは、その目的を達し得ない。一方においては国民経済の繁栄、国民生活の向上がなければならない。他方においては最低賃金制、雇傭の安定等に関する政策の発達がなければならない」(「50年勧告」31～32頁)

これが、「50年勧告」の示した社会保障制度の構想の骨格である。

## 二 「95年勧告」は「50年勧告」をどう把握したか

「95年勧告」は、「50年勧告」をどのように把握しているのか、この点を見ていくことにする。関連する部分を抜きだしてみよう。

### 1 「50年勧告」の社会保障は応急的対策か

「それ(「50年勧告」——永山による)は社会保障の理念とともに制度の具体的あり方を我が国で初めて包括的、体系的に示したものであった」としたうえで、「しかしながら、当時は戦後の社会的・経済的混乱の中にあつたので、当面、最低限の応急的対策に焦点を絞らざるを得なかった。その点で社会保障の方策としてははなはだ不十分なものとなった」(「95年勧告」1頁)。

引用の後半部分の「当面、最低限の応急的対策に焦点を絞らざるを得なかった」とする点は、社会保障財源を国庫負担の拡大でまかなおうとする点なのであろうが、しかしこれを「応急的対策」とだけ言うことはできない<sup>9)</sup>。むしろ日本の実状に適応した方策であった。国民生活に関する問題でみると、同種の「生活危機」が今日あるかといえ、様相が異ってきていることは確かである。だからといって「最低限の……対策」(いわゆるナショナルミニマムによる国民生活の保障という制度、あるいは制度の機能)が不必要になったと主張しているとすれば、それは現実を見誤ること

になるであろう<sup>10)</sup>。社会的に許容しない生活水準＝ナショナルミニマムレベルの生活を社会的に保障するという制度は、一国家の民主主義を確保する経済的基盤でもあるので、貧困・低所得者層の大小にかかわらず国家のあり方として重要な問題だといえよう。

すなわち、すでに引用した「50年勧告」で、「社会保障制度とは、疾病、負傷……その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済的保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図る」（「50年勧告」31～32頁）と述べている。そして仮にこれが現実「応急的対策」としての生存ギリギリの生活保障水準から出発したとしても「この制度は、もちろん、すべての国民を対象とし、公平と機会均等とを原則としなくてはならぬ。またこれは、健康と文化的な生活水準を維持する程度のものたらしめなければならない」（「50年勧告」32頁）と生活保障水準の向上を目指しているのであるから、このような点からみてもナショナルミニマムを「応急的対策」ということはできないことは明らかである。

## 2 「50年勧告」の社会保障は単なる「救済制度なのか」

「初期の我が国の社会保障制度は、国民を貧困から守り、心身に障害をもつ等生活に不利な事情にあった人々を救済することを主たる目的としてきた。しかし、上述したようにその後の改正、とりわけ社会保険制度の改善により、今日の社会保障体制は、すべての人々の生活に多面的にかかわり、その給付はもはや生活の最低限度ではなく、その時々々の文化的、社会的水準を基準と考えるものとなっている」（「95年勧告」2頁）と記されている。初期日本の社会保障制度は、はたして「95年勧告」が言うように「生活に不利な事情にあった人々を救済することを主たる目的としてきた（傍点は永山による）」のであろうか？

生活に困った人を救うということは、社会保障の機能と共通するが、あわれみをもって救うことと社会保障とはやはり異なる。社会保障制度は、国民の生存権を保障するための国家の責任による施

策である。「50年勧告」は日本国憲法25条を引いたうえで、「これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である」と明確に述べる。「救済」という場合は、その救済の動機や根拠、つまり誰がどういう基準でどう行う行為かということは問題にはならない。そういう点で、社会保障は、単なる「救済」一般と同義ではなく、根本的に異なる側面があるであろう。

社会保障を、もし「救済」と意識的に定義するとすれば、国民の生存権を認める必要はないし、国民生活を保障する国家の義務も問題ではない。これでは「50年勧告」で確立された社会保障の意味は全然伝わらないし、似て非なる評価となる。

## 3 「最低限度の保障」と「文化的・社会的水準の保障」

第2に、「95年勧告」は、今日の社会保障体制のもとでは、「その給付はもはや生活の最低限度ではなく、その時々々の文化的・社会的水準を基準と考えるものとなっている」と、生活保障の基準の変化について述べている。

明らかに社会保障の金銭給付やサービス給付の水準決定に際し、戦後直後と今日では「保障水準」が異っているという趣旨である。文脈をたどると、「生活の最低限度」と「時々々の文化的・社会的水準を基準」とするものの二つが対比されていて、「最低限度」はあたかも肉体的な生存という意味で個定された生活保障水準であり、後者は「文化的・社会的水準」の向上にあわせて常に変化していく基準という意味が与えられている。つまり「50年勧告＝生存最低限の生活保障」「95年勧告＝時々々の文化的・社会的水準を基準におく生活保障」という図式である。

これはどう解釈しても正しくないと考え方である。「50年勧告」によれば、「最低限度」は一般に、「文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにする」ための「最低限度」の基準と理解されるものであって、現実生存ギリギリの保障が仮にあったにせよ、国民生活が向上していけば当然に「最低限度」の基準もまた上昇していかなければならない<sup>11)</sup>。そうでないと「文化的社会の成員」からとり残されてしまう人びとを放置することになるからである。「50年勧告」

を素直に読めば、このように理解されるのではないか。しかし「95年勧告」はこの趣旨を示そうとしないのである。

#### 4 「文化的・社会的水準」は「最低限度」より高い水準か

第3に、今日の社会保障が、「最低限度」の保障を上回り、「その時々<sup>の</sup>文化的・社会的水準を基準と考えるものとなっている」という文脈になっている。しかし今日の社会保障が、現実「最低限度」の基準を上回った水準にあるということが果たしていえるのかが示されていないし、その根拠も示されていない。したがって、その「基準」となるもの<sup>の</sup>さし<sup>が</sup>何なのか、そしてまたその水準以下の所得しかない一群の人びとは、「文化的・社会的水準」の生活が社会保障によってどのように保障されているのかこれでは何も言えないのである。

以上から言えることは、「50年勧告」で示した社会保障の考え方を「95年勧告」はきちんと紹介しているとはいえず、そして、正しく紹介する努力が欠けているとしかいいようのない内容であろう。

にもかかわらず、「50年勧告」の社会保障論は、フォーマルな理論としてはピリオドが打たれ、否定される。その上で、「95年勧告」によって新しい原理にもとづく社会保障論が示され、1990年代以後のフォーマルな社会保障論として採用されていくことになるのである。

### 三 新しい社会保障論の理念と原則

#### 1 どの変化に対応する社会保障再構築か

「第1章 社会保障の基本的考え方」の前文で、どのような変化に対応する社会保障の「再構築」なのかということが示される。

「今後21世紀にかけて……社会・経済の構造変化に直面する一方、人権を基底に置く福祉社会形成への要望も強力となるものと予測される」とし、社会保障制度についても、「このような変化に対応するとともに、構想を新たに理念と原則に立って、体系的・整合的な再構築が行われなければならない」（「95年勧告」5頁）とする。いわば経済・社会の変動と、「強力」となる人権を基

底に置く福祉社会形成への要望という二正面の課題に「対応」できるような、社会保障システムを構築するという戦略目標をもった作戦である。

このような戦略のもとでの社会保障体制は、戦後社会保障が目指そうとした「50年勧告」の示した理念と原則にはピリオドを打たなければならず、「構想を新たに理念と原則に立って……再構築が行われなければならない」（「95年勧告」5頁）ということなのである。

このような戦略意識のもとで、「95年勧告」は、その表題を、「社会保障の再構築（勧告）——安心して暮らせる21世紀の社会を目指して——」と立て、次のような内容構成をとる。

#### 「序

##### 第1章 社会保障の基本的考え方

###### 第1節 社会保障の理念と原則

###### 第2節 社会保障を巡る問題

##### 第2章 21世紀の社会に向けた改革

###### 第1節 改革の基本的方向

###### 第2節 改革の具体策

おわりに

みられるように、新しい社会保障の基本性格が第1章で展開され、第2章では、21世紀にむけた具体的な改革の方策を示す構成となっている。

この小論では、基本的には、第1章のいわば「95年勧告」の総論部分を対象に、「95年勧告」の新しい社会保障論の骨格がどのようなものであるかをみることにする。

### 2 新しい社会保障制度の理念

「95年勧告」の中で、新しく再構築されるべき社会保障制度の理念とはどのようなものなのかを記述したフレーズは3カ所2種類である。

第1に、冒頭の「第1章 社会保障の基本的考え方」「第1節 社会保障の理念と原則」「1 社会保障の理念」のフレーズである。

「社会保障の新しい理念とは、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」（95年勧告）5頁）。

第2に、以上と同一であるが、「21世紀に向けて社会保障体制を充実させるためには、はっきりと、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することを、社会保障の基本的な理念として掲げな

なければならない。」(「95年勧告」5頁)

第3に、「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基本理念である。」(「95年勧告」5頁)

新たな社会保障制度の基本理念に関する直接の規定は、以上のフレーズに尽きる。

### 3 新たな社会保障理念の特徴

この2種類のフレーズに規定された社会保障の理念は、主要な部分で、どのような特徴があるのかを検討する。特にそれは、「50年勧告」の何をどのように変えるものなのだろうか。

#### (1) 国民の生存権と国家責任の否定

「50年勧告」は、冒頭で次のように述べる。

「日本国憲法25条は、(1)『すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』

(2)『国は、すべての生活部面について社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。』と規定している。これは国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である。これはわが国も世界の最も新しい民主主義の理念に立つことであって、これにより、旧憲法に比べて国家の責任は著しく重くなったといわねばならぬ。』

「95年勧告」と「50年勧告」の相違はきわめて明瞭ではあるが、まず①国民生活の安定のための国家の責任について「50年勧告」はあいまいさのない表現で規定しているのに対し、「95年勧告」は、国家の責任に言及することをやめ、免責したことである。②したがって当然ではあるが、日本国憲法で規定されている「生存権」もまた「50年勧告」では、憲法の条文を直接引用しながらその権利の存在を示していたのであるが、「95年勧告」では、生存権は、理念において認めることをやめたのである。

まさに、「50年勧告」の社会保障論の骨格の否定である。しかしそれは同時に、現在の日本国憲法第25条を頭から否定することを意味する。にもかかわらず、なぜ日本の国家のフォーマルな組織である社会保障制度審議会が社会保障の理念とし

て憲法に反するような勧告をしうるのか、内閣総理大臣は憲法を否定する内容を含む「勧告」をなぜ受理するのか。そのような勧告を、行政はいとも簡単になぜ政策化し実行に移せるのか。この事態は同時に憲法を否定する行政的プロセスとなっている。

この生存権と国民生活保障における国家責任の放棄・否定は、権利の侵害とか憲法否定というような法律的世界における重大事であるばかりではない。

近代を特徴づける社会の基本関係は、〈国家—個人〉の関係のあり方でまず規定される。

戦後は、主権が国民に存することが明らかにされたため、国家は国民の定めた憲法に基づいてはじめて組織される——一つの社会契約——ことになった。その契約を国家が否定とするならば、主権者としての国民のポジションの否定につながる動きとなる。国民主権の国家による否定とは個人の社会的経済的政治的自由の制限と否定、人間の尊厳、したがって、生存権の否定に結びつくものである。論理上では、このように解釈することができる。いわば、戦後日本社会の民主主義の基礎構造の再編に道を開く勧告だということである。戦後の国家と個人の関係、すなわち国民主権を制限あるいは否定する指向をもっているがゆえに、その文脈のもとで生存権および国民生活に対する国家の責任が自覚されず、否定されるのである。

「95年勧告」の基本理念によって、21世紀の社会保障制度から生存権と国家による国民生活保障という文脈は断たれることになったのである。

#### (2) 国民生活の何を保障するのか

「95年勧告」は、「社会保障の新しい理念とは、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」というテーゼを立て、政策目標を示したのである。

「50年勧告」では、「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」と規定している。あまり違いのない同じようなイメージである。しかしよく読み比べてみると、(1)保障対象がせまくなっていることである。「95年勧告」では「健やかで安心できる生活を保障」されるのは「広く国民に」と表現され

ているが、「50年勧告」は「すべての国民が」とされ、文言上、「95年勧告」の方が対象とされる国民の範囲があいまいで、よりせばめられた国民を対象とする表現に変えられている。すなわち、国民の一部は、社会保障の網の目から落ちるか、網の目からはずれることがあらかじめしかたがないこととして想定されているように読むことができる。このような「すべての国民」という普遍性、包括性を疑いなく意味する言葉を捨てたことが、「95年勧告」の一つの特徴となっている。

次に、(2)どのような生活水準を保障しようというのだろうか。「50年勧告」は、「文化的社会の成員たるに値する生活」であり、「95年勧告」は「健やかで安心できる生活」である。両者は、イメージとしてはさほどの違いがないように見えるのであるが、しかし落差は大きい。

「50年勧告」では、「社会の成員」として容認できる生活、つまり他人からみて見苦しくなくなおかつ自分にとってもはずかしくない社会的生活というある一定の水準というものがあって、この社会的尺度以下の生活に対しては、生存権の保障という国家の責務を根拠に、社会保障制度によって最低限のレベルだが生活を補足して下支えするというものである。このようないわばナショナルミニマムの保障という政策手段を通して、「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにする」のである。

他方、「95年勧告」をみると、「健やかで安心できる生活を保障する」となっているが、これは「序」においてのべられているように、「今日の社会保障体制は、……もはや生活の最低限度ではなく、その時々を文化的、社会的水準を基準と考えるものとなっている」という社会保障の現状認識、換言すれば国民生活は文化的社会的水準に到達しているという現状認識の上に表示された目標である。

重大な問題は、新しい社会保障の目標を「最低限度」＝ミニマム保障という社会保障の政策手段と並べて論じていることである。これは新しい社会保障は、①ナショナルミニマムとして「健やかで安心できる生活」の保障基準として掲げたように読める。けれども生活保障基準としてこれを考えると主観的できわめて客観性に欠けているので

ある。だから生活保障基準にするには適さない目標であり、ナショナルミニマムとしてこれを採るとすれば、問題が残ってしまうのである。むしろ②新しい社会保障は、社会保障のめざすべき生活の目標を示しながら、「最低限度」＝ミニマム保障という政策手段を否定しようとしたともとれるのである。これについては、「第二次大戦後の国民経済の混乱と国民生活の疲弊の中で、いかにして最低限度の生活を保障するかが、現実的な理念であり、課題であった」（「95年勧告」5頁）とし、これに変わるものとして「21世紀にむけて……、はっきりと……社会保障の基本的な理念として掲げなければならない」（「95年勧告」5頁）ものとして、先の「健やかで安心できる生活を保障する」目標が出されているからである。

このように、新しい社会保障が、目標とする国民生活の保障水準を示しながら、それをどのような政策手段で達成するのか、ナショナルミニマムに代わる何かがあるのかといえども提起されていないし、目標を一つの基準と考えてみても、一定の客観性を有するような基準として読み取ることにはできないのである。

(3)もう一つ重要なことは、「広く国民に健やかで安心できる生活を保障する」という目標を掲げた文言に主語が削除されている<sup>12)</sup>点である。これは、文法上「保障する」という動詞の主語に当たるものなのであるが、それは生活保障について誰が責任を負うのかという最重要問題を削除したということである。「50年勧告」の生活保障の責任主体は国家にあったが、これを「95年勧告」は否定したのだから、主語がなくて当然といえば当然であるが、それでもなお「保障する」と言うのであるから、ある主語が想定されているはずである。それをなぜ示さなかったのだろうか。この主語を表に出さない文章にしたところが、社会保障制度審議会のこの勧告の一つの性格を示している。前もって言うておけば、「みんな」が主語だということだろうが、国家が入っていないのだから国家抜きという限定付の「みんな」ということである。

「95年勧告」は、このように、政策手段抜き、生活保障をする主語抜きのテーゼなのである。政策主体、政策手段のない政策目標というものは実

現しない政策であるから、無意味だろう。こんなおかしな話というものはない。不思議であり、また無気味でさえあろう<sup>13)</sup>。

(3) 「社会連帯のあかし」としての社会保障

「社会保障制度は……21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない」（「95年勧告」5頁）と述べて、「国民生活の保障」制度とも異なる視点からの社会保障を特色づけている。

ちなみに「50年勧告」は社会連帯についてどのように述べているのだろうか。

「一方国家がこういう責任（生活保障の責任——永山による）をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれの能力に応じこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない」（「50年勧告」32頁）とする。社会連帯が可能になる条件あるいは土台には、最低限でよいが国家による国民生活の保障という政策目標が必要だということである。そのような社会保障はまた国家の制度によってしか実現できないのである<sup>14)</sup>。

「95年勧告」は、国家の国民生活保障責任を一切免除したうえで、「みんなでつくり、みんなで支えていくもの」というようにその責任と負担の一切を国民に負わせる社会保障制度に変えるという。しかも国家の法的強制力をもってそのような国民の相互扶助制度を組織するということは、日本の社会の行方を占う重要な論点となる。

すなわち、今日の「巨大政府」を支えるための租税等の負担に加え、国民はさらに自からの生活保障を自からの相互扶助（社会保険方式等）でやっていくとなると、これは新たな膨大な負担が加わる<sup>15)</sup>ことになる。

それゆえ、社会保障制度審議会は、新たな社会保障に対し、積極的に「参加」するとか、負担を積極的に負うという国民の意志を問題にせざるをえなくなるのである。それは国民にとってかなりきびしい要求になることを意味している。それゆえ、「社会連帯のあかし」として社会保障負担を求めざるをえない。それは、一つの社会の仲間か仲間でないかを区分けするいわば「踏み絵」の制度にしていくということでもある。先にみたように、「50年勧告」が「すべての国民」を生活保障の対象としていたのに対し、「95年勧告」は「広く

国民は」と、より限定された国民を対象としたものと考えているかのような表現がとられていることの意味は、たんなる文章上の形容の問題などとは異なる、より深刻な意味をもっていることが鮮明になってくるのである。

(4) 高負担は「すべての国民」に

「給付対象が日本社会を構成するすべての人々に広がった」ので、その「社会保険料の拠出や租税の負担を含め、社会保障を支え、つくりあげていくのもまたすべての国民となる」（「95年勧告」5頁）と述べ、理念ないし基本理念として新しい社会保障論では「広く国民に……（傍点—永山による）」生活保障をするのであるが、「保険料の拠出や租税の負担」については「すべての国民（傍点—永山による）」を対象とするというのである。

負担に関しては「すべての国民」を対象にし、しかもそれが確実に実施されるよう、「国民が社会保障についてよく知り、理解し、自からの問題として受けとめ……積極的に参画していくことが大切である」（「95年勧告」5頁）とした。国民相互扶助体制の趣旨を理解し負うべき負担は積極的に納付するよう国民に勉強させようというわけである。また「社会保険料は……義務的な負担を考えるべきである」（「95年勧告」9頁）と一つの強制であることを強調する。

この「負担」は、国民が「自からの問題として受けとめ」とともに、「それは、何らかの形ですべての人に訪れる困難に、助け合って対処していくという精神に基いた、社会に対する協力」（「95年勧告」5頁）という意義ももっているとする。

このことは、「負担」が、自分の「健やかで安心できる生活」を自分で保障するための負担であるばかりではなく、「社会に対する協力」という内容の「負担」をも同時に含むものであることを理解することが大切だということである。わかりやすく言えば、現在よりはるかに高い負担がかかるので覚悟しておくように、ということである。

この点は、「95年勧告」の「序」には、個人主義と社会的連帯の関連を述べた部分があるが、一面では、この財源の「負担」問題についての論理をそのまま包含した記述であるといえる。それはこう述べるのである。



「個人化が進展すればするだけ、他方で社会的連関が問われ連帯関係が同時に形成されないと、社会は解体する。社会保障は、個々人を基底とすると同時に、個々人の社会的連帯によって成立するものであり、今後その役割はますます重要になるといわねばならない」（「95年勧告」3頁）。

このように「社会連帯」に国民が積極的に参加することによってのみ、国家の存立が維持されると強調する。国家維持の「社会連帯」論である。「50年勧告」との距離ははるかなものである。

#### (5) 企業の「安定的な発展にプラスになる」制度再構築

戦後日本の社会保障制度が、「50年勧告」の考えたものとは別に、企業にとってどのようなメリット、デメリットがあったかという問題が取り上げられている。「95年勧告」はこの点に関して、いくつかの見解を「社会保障の費用が増加するにつれ……公的負担の増大をもたらす経済活力を低下させる」（「95年勧告」8頁）という考え方に反論する形で、次のように述べる。

- ① 「我が国の労働コストに占める社会保障の費用の割合は、他の先進諸国と比べてむしろ低い」（「95年勧告」8頁）こと。
- ② 「公的年金……制度は、（国民の——永山による）消費支出を安定的にし」（「95年勧告」8頁）てきた。
- ③ 「公的年金の積立金は社会資本の整備等に用いられることによって、経済成長の基盤を強化することに役立つようになってきた（傍点——永山による）」（「95年勧告」8頁）。
- ④ 「医療保障制度は労働能力の回復を助け、保育サービスなどと合わせて良質な労働力の確保に役立ってきた」（「95年勧告」8頁）。

要するに社会保障制度は、「経済（＝企業——永山による）の安定や成長に寄与してきただけでなく、……社会や政治の安定に大いに寄与してきた」（「95年勧告」8頁）と述べ、社会保障制度は、企業の「安定と成長」にとって不可欠な制度であったこと、企業の主導する社会の発展に寄与してきた点を強調している。

このような歴史的総括の上に立って、新しい社会保障制度の今後のあり方としては、「社会保障制度……の存在を前提とした上で、大局的にみ

て……経済（＝企業——永山による）活力の安定的な発展にプラスとなるような制度づくりが求められている」（「95年勧告」8頁）と、今後の社会保障制度の機能は、21世紀にわたってひき続き「経済（＝企業——永山による）活力の安定的な発展にプラスになる」よう設計されなければならないことが明言された。

そしてさらにその上、「今後予想される社会保障負担の急速な増大」（「95年勧告」8頁）がさげられない状況のもとで、企業負担も当然増大しようが、増大をしてもなお、企業の安定的な発展にプラスになる（つまり「社会保障負担の増大傾向に耐えうるような」）「合理的で効率的なものでもあることが要請される」（「95年勧告」8頁）とする。

この企業の社会保障費用の負担は、「労働コストに占める……割合は、他の先進国と比べて……低い」ので当然引き上げるが、しかし「企業等における労務費・収益……を見すえて、その負担の配分を考えなければならない」（「95年勧告」4頁）とし、企業の収益の具合を十分考慮し過大な負担はさけるという視点が示されているのである。要するに、ほどほどの負担増で企業の「安定的な発展にプラスになる」社会保障制度を新たに確立するということであろう。

経済の発展、企業の発展はもちろん悪いわけではなく、「50年勧告」も述べるようにむしろ国民の生活の安定にとり大切な条件であることはいうまでもないが、しかし経済や企業が発展すれば国民生活は自動的に安定するかといえば、これはまた別な問題となる。

#### (6) 「生活＝自己責任原理」と「企業＝社会保障の原理」

「95年勧告」は、「国民は自からの努力によって自からの生活を維持する責任を負うという原則が民主社会の基底にあることはいうまでもない」（「95年勧告」6頁）と述べて、「その上<sup>・</sup>に<sup>・</sup>立<sup>・</sup>っ<sup>・</sup>て」社会保障制度は、憲法に基づき生存権を国家の責任で保障するものとして整備されてきた（傍点は永山による）」（「95年勧告」6頁）とする。

自己責任原理の土台の上で社会保障という異質の原理が機能してきたと述べている。

ここでは、まず、自己責任原理と国家による生

存権保障としての社会保障原理は、二つの異なる原理としてとらえられており、そしてその二つの関係は、自己責任原理の土台の上に社会保障原理が乗せられている二層構造の関係として把握されている。これが正しいかどうかは別にして、その含意は「95年勧告」は国民生活に関してつきつめれば、自己責任原理を基底においた政策を貫徹させるということを意味する。

ところで、「95年勧告」は、別な社会・経済問題のところで次のように記述する。

「内外市場における一層の競争を促し、経済の活力を高めることが期待される規制緩和も、セイフティネットとしての社会保障制度が整備されて初めて有効な政策となり得る」（「95年勧告」8頁）。

規制緩和は競争原理を強める政策であるが、これは、自己責任原理に基づく競争促進政策の典型の一つである。この経済活動における自己責任原理に対する社会保障原理の位置関係をみると、「規制緩和＝自己責任原理の強化」政策は、「社会保障制度が整備されて初めて有効な政策となり得る」としているように、自己責任原理の貫徹のための不可欠の条件とされているのである。言い換えれば、社会保障制度＝セイフティネット＝最低限の保障の土台の上で初めて規制緩和＝自己責任原理が貫徹し得るということである。

「資本制社会（自由社会）における……“生存権”保障という理念は、資本制社会がその発展の特定段階において、資本制秩序そのものを維持するための止むをえざる方途として、その胎内から必然的に産み落としたものであり……実際には、いわゆる『最低生活』（保障——永山による）にならざるをえない……のである。すなわち、それは、生活についての“自己責任”という原則が貫かれている資本制秩序のもとでは、この『最低』を超える生活部分はあくまで各人の任意的な“自助”活動を通じて確保されるべきことが大前提となっている<sup>16)</sup>」という社会保障機能の理解の上に立つならば、「95年勧告」は、経済＝企業活動に対し適用しようとする社会保障機能についてはほぼ正しい理解に立っていることがわかる。

社会保障制度審議会は、社会保障の機能的役割において一つの答案用紙に二つの答えを書いたこ

とになる。

一つは国民生活の場面で語られ、一つは日本経済、あるいは同じことであるが企業活動の場面で語られている。国民生活の場面では、自己責任原理が土台であり、経済ないし企業活動の場面では社会保障が土台におかれているのである。生活と企業が区別され、それぞれに対応して社会保障の異った機能をあてがおうとしていることになる。

国民が自己責任を果たせるようになるためには、企業に対する社会保障制度と同様に、「セイフティネットとしての社会保障制度が整備されて初めて有効な政策となり得る」という理解になぜ立たないのであろうか。セイフティネットとしての社会保障制度からはずされる国民の生活は企業同様自己責任を果たせる条件がなくなるのである。

「企業には社会保障を、国民生活には自由競争を！」という内容の勧告なのである。

#### 四 新しい社会保障実現への課題群

以上のような戦後社会保障論からの脱皮・大転換をはかり、新たな原理原則を国家のフォーマルな社会保障イデオロギーとして採用し、これを行政を通し、制度政策のかたちで現実のものとしていく場合、「真正面から取り組まなければならない」課題とされるものとしてどのような事項があげられているのであろうか。「95年勧告」は「このような（新しい——永山による）理念に立つとき」次のような問題群がでてくることを指摘する。

##### 1 相互扶助イデオロギーとしての「人間の尊厳」

「これまで十分に対応してこなかった残された問題」で社会福祉にかかわる問題としての「生存権の保障は、従来ともすると最低限の措置にとどまった。今後は、人間の尊厳の理念に立つ社会保障の体系の中に明確に位置づけられ、対応が講じられなければならない」（「95年勧告」6頁）。

この一文は、明快で国民にとって涙が出るほどうれしい内容になっているように感じられる。特に、「今後は……」の部分は戦後の社会保障運動の最大の成果とも感じられる。そのように思える理由は、「生存権の保障は……」とあるので、今後の社会福祉が生存権として認識された社会保障体

系の中に明確に位置づけられると読むからである。

だが「95年勧告」の文言をていねいに追うと従来の論評と今後の社会福祉の文言とは断絶していることに気付く。

そこで気になる「人間の尊厳」という語についてふれておく。

「人間の尊厳」は「自由」とともに、国家と個人の関係において、国家が個人の存在を尊重するメルクマール（個人主義の承認）として認識された概念である。つまりヒトラードイツや日本のファシズムが、個人の存在を集団主義の中に解消し、個人の自由と尊厳を暴力的に破壊した歴史的経験から、その反省として再認識された概念である。ところが、「95年勧告」の新しい社会保障の基本理念は、生存権も国家の責任も排除したのであるから、ここでは本来の意味での「人間の尊厳」の意味とは異なることになる。では、どのように異なるのか。

新しい社会保障は、「みんなのためにみんなで作り、みんなで支えていくもの……」と基本理念で定義されているのであるから、国家と個人との関係ではなく、国民同士、個人と個人との間、すなわち国民の相互関係において「人間の尊厳」が主張されていることはただちに理解しうることである。したがって国民は、互いを「尊厳」あるものとして認識し、相互扶助を行えという新しい社会保障のイデオロギーということとなろう。これは、社会福祉制度改革論が一貫して貫ぬいた論点の<sup>17)</sup>一つである。

「人間の尊厳」のこのような特異な用法は、21世紀の国家により組織される国民相互扶助体制の性格を示すことになる。

## 2 社会保障費用の国民高負担の論理

「21世紀に向ってますます重大化し、その対応に真剣に取り組まなければならない問題」というものがあげられているが、それは、第一に、「高齢化に伴う身体及び生活にかかわる不安とそれへの対応」ということである。この問題に対しては、「社会保障制度は……引退した人々の、長期にわたる生活を保障する体制をとっている。それはかなりの部分を現役の人々の負担によって支えられ

ている」（「95年勧告」6頁）と、今日の公的年金制度の現状を述べるとともに、世代間負担制度は、「その現役の人々もやがては高齢化し、同じように次の世代の人々の協力によって生活することになる」（「95年勧告」6頁）とする。現役世代は後代による給付が約束されているのだから現役世代は預貯金などせず社会保障拠出に向け負担に耐えてもらいたいという記述である。簡単にいえば現役世代は負担の重圧が高まるから覚悟せよということである。

## 3 社会保障領域の市場開放

第二に、「さらに安定した多少とも余裕のある生活が実現するにつれ、生活に多様性が生じ、社会保障もその多様性に答えなければならない問題」があり、それは「今後、生活水準の上昇に伴い生活保障のあり方が多様化し、そこに社会保障の受け手の側に認めるべき選択権の問題が生じてくる。その選択の幅は生存権の枠を越えて拡大していくであろう」（「95年勧告」6頁）ということである。

ここでは、生存権にもとづく社会的ミニマム保障ということとは別に、社会保障において「受け手の側に認めるべき選択権」を基準にその枠を考えていこうということである。ここは、いわゆる「社会保障手段の多元化」にまつわる論点であると思われるが、社会保障将来像委員会第一次報告でみると、たとえば、「今日、豊かな社会の出現と生活を取り巻く諸状況の変化に対応し、個人年金や企業年金など私的年金の充実、民間医療保険や介護保険の誕生、民間非営利団体による福祉サービスの提供、シルバービジネスなどいわゆる福祉産業の登場などによって、民間の生活保障手段が多数生まれ育ってきた。これらの民間の事業は、社会保障と類似の機能を持ち、場合によっては重複した機能を持っておりこれらの役割と社会保障制度の役割との関係を検討していくことも、今日の社会保障制度を考えるとき避けて通れない課題である<sup>18)</sup>」としていたが、この公民の役割・公民の関係を検討する際に、「国民のニーズの高まり」とともに、「受け手の側に認めるべき選択権」を重視した検討をすべきだという「観点」を示したのである。この受け手の側の選択権という

ものは、一つは、サービスなどのメニューの多様化ということも含まれようが、「国民ニーズの高度化・多様化への対応は、人的・物的、財政的な資源を必要とし……」と述べられているように、一つは費用の増大をとまなうこと、そして次に「どこまでを公的に保障していくか」という役割分担の見直しから、民活路線に道を開いてきた過去の経過<sup>19)</sup>からみて、ひかえ目な表現ではあるが、これと同様、社会保障の産業化に水路を開く主張と見ることができよう。

社会保障の産業化は、「今後の日本経済の進路と考えると、社会保障制度の充実<sup>20)</sup>は医療サービスや福祉サービスなどの分野で新たな産業と雇用機会をつくりだす(傍点—永山による)」（「95年勧告」8頁）と述べられていることから明らかである。

以上の三つの問題は、「従来の社会保障制度の枠を越えて、その理念の実現化を要請するものとして、立ち現われている」（「95年勧告」6頁）とされる。

## 五 社会保障制度推進5原則の中味

「50年勧告」に示された、生存権保障のため国家の責任による国民生活のナショナルミニマムの保障によって「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにする」社会保障制度を確立・発展させる道にピリオドを打ち、生存権も国家の国民生活保障の責任も排除した「みんなのためにみんなで作くり、みんなを支えていくものとして」の新しい社会保障制度を、整備充実するに当たっては、「制度のよって立つ原則を明確にし……整合性のとれたものにしていく必要がある」（「95年勧告」6頁）として、①普遍性、②公平性、③総合性、④権利性、⑤有効性の5つの原則を示している。表題からしてたいへん重要なものといえる。

したがって、その内容を念のため点検しておく。

### 1 「普遍性」の意味

「今後は、この原則をさらに徹底させ」るために、第一に、社会保障の給付制限の要件の合理性を常に見直していかねばならないこと、第二に、

医療・社会福祉については、「ニーズがある者に対して所得や資産の有無・多寡にかかわらず必要な給付を行っていかねばならない。」（「95年勧告」6頁）としている。しかし、給付制限の要件の見直しが、国民生活の実態からその必要性による見直しになるとは限らず、社会保障制度の安定的維持を目的とする給付の切下げの場合もあるのであって、どのような観点からの普遍性の貫徹かがここで読む限り明示されていないことが特徴である。また、医療、社会福祉のニーズに応じたサービス給付へと普遍性を貫くことは、負担能力のある者に対してもサービスを広げるのであるから「負担能力のある者に応分の負担を求めることが適当である」（「95年勧告」7頁）と、民活型福祉体制への移行で活用されてきた論理が、そのままくりかえされている<sup>20)</sup>ことも特徴である。

### 2 「公平性」の意味

制度間、地域間、職種間、男女間など、社会保障制度がもっている諸々の格差について「給付と負担の両面でより公平にしていくことが不可欠である」。それは「みんなのためにみんなを支えていく制度として国民の信頼を確保していくため」（「95年勧告」7頁）の原則としての「公平性」とされる。国民生活において「健やかで安心できる生活を保障する」ための原則ではなく、「制度」の信頼を確保することが目的になっていることは注目される。

### 3 「総合性」の意味

具体性のある部分でみると、「特に高齢社会においては、保健・医療・福祉の総合化、公的年金と私的年金との調整、公的年金と高齢者雇用政策との連携など」「総合的に対応」することが「社会保障の政策効果を高めるために不可欠である」ということである。

みられるように、新しい基本理念である「みんなのためにみんなで作くり、みんなを支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかし」となる社会保障制度の「政策効果」を高めるために不可欠な原則としての総合性である。国民生活を保障するための総合性には何もふれていない。

#### 4 「権利性」の意味

ここでの権利性は、どう問題にされているのだろうか。「社会福祉などについて給付を受けることがどこまで国民の権利であるかについては必ずしも明らかではなく」と現実の認識を示す。これは当然、権利性を明確にすべきこととして国民が要求してきた点である。この点について、「今後それを明確にしていかなければならない」としながら、権利性を明確にするように検討するとは言われておらず、権利性を否定するという余地を含んだ文言となっている。基本理念では社会保障の権利性は否定されているのでさらにふみこんでみると、「また今後、ニーズの多様化や高度化に対応した種々のサービスが用意されるようになると、それらを利用者の意志で選ぶことができる選択性を備えることが、その権利性を高める上で必要となる」（「95年勧告」7頁）と続く。「サービスの選択」とは、「福祉サービス商品の選択」ということである。商品のサービスについて述べる場合の常用<sup>21)</sup>句なのである。そしてまた権利という用語は、「保険料を負担すれば給付を権利として受けることができる」（「95年勧告」19頁）という具合に用いられているように、商品売買関係のもとでの権利ということであって、人権上の権利とは区別されていることは明らかである。

#### 5 「有効性」の意味

ここでの有効性とは「資源の制約及び公的制度自体のもつ制約などから、すべてのニーズに十分に答えることはできない」として、「一層増大する負担の増加に備え」「政策の目的及び対象に対して……有効性・効率性を高める努力を怠ってはならない」（「95年勧告」7頁）としているように、国民負担の拡大とともに、社会保障諸費用つまり給付の縮減に常に努めるという内容である。

このように、ここに示された普遍性、公平性、総合性、権利性、有効性というものは、簡単にいえば、「50年勧告」にもとづく社会保障原則の終息にむけた政策原則であり、しかも同時に国家による強制的な国民相互扶助体制の整備確立にむけた原則の提示だということになる。

### 六 「95年勧告」の国民生活に対する認識の特徴

メインタイトルの「社会保障体制の再構築」というテーマが、「21世紀の社会」づくりの一構成部分として位置づけられていることが第一にあげべき「95年勧告」の特徴である。それに次いで、サブタイトルで「21世紀の社会」が、「安心して暮らせる……社会を目指」すというのだから、国民生活をどのように認識し、安心して暮らせるようにするために、国家が国民生活とどのようなかわり方をするのか、以下みておくこととする。

#### 1 「95年勧告」の第一義的問題は「国民生活」の安定ではない

「社会保障体制の再構築」という「95年勧告」をみると、「21世紀における揺るぎない社会保障体制のあり方を構想する必要性にかんがみ」（「勧告本文」）社会保障体制の再構築をすることが必要だとして提出された勧告だと述べられている。「安心して暮らせる」生活を目指すのではないのである。

社会保障というのは、「50年勧告」によれば、第一義的には、「いかにして国民に健康な生活を保障するか」、いかにして「すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにする」か、ということが中心課題であったが、「95年勧告」からは、国民生活ではなく、「揺るぎない社会保障体制のあり方」が中心課題にされていることがまず指摘できる。

#### 2 社会保障が国民生活の「安定」に果たした役割

「序」において、日本の社会保障が果たしてきた役割について三つの側面から把握する。

「我が国の場合には、経済の成長と、その時々経済、社会を取り巻く諸問題を何とか解決し改革を図ってきたことに加え、その中で社会保障が果たしてきた役割は、大きくみて三つあった」（「95年勧告」2頁）とする。

(1) 「健やかで安定した生活の保障」は達成済み?

「第一は生活の安定である」として、戦後日本

国民の生活が「近代社会」一般の問題として抽象的に次のように語られる。

「近代社会の問題は疾病と高齢と失業にあるといわれた。疾病によって一家は生計の糧を失い、医療への接近も困難となる。高齢となって職を離れた時、生計の途は断たれる。また、経済の変動によって職を失う者が少なからず生じるが、その生活を支える途はない。社会保障は、これらの問題に対し、医療保険、年金保険、失業保険等によって対応し、その生活の全面にわたって安定をもたらした」（「95年勧告」2頁）。これが社会保障制度審議会の今日の国民生活に対する認識のすべてである。つまり、今日、日本国民は、健康と老後の所得および失業については、社会保障制度の確立されているもとで解決済みとなり、「その生活の全面にわたって安定をもたらした」（「95年勧告」2頁）という現状認識である。

ということは、「95年勧告」が「21世紀の社会は、広く国民に健やかで安心できる生活を保障する」ことに社会保障再構築の目標をおいているのであるから、それはすでに現在達成されているという認識に立っていることになる。

この文脈には、さらにいくつかの特徴が見出される。日本の社会保障は、①日本国民の現実の生活問題を解決するための制度ではなく、「近代社会の問題」に対して「医療保険、年金保険、失業保険等」によって「対応」し、その生活の全面にわたって安定をもたらしたという論理、②「医療保険、年金保険、失業保険等」の制度を整備して対応しているから、「疾病と高齢と失業」の問題は解決し、「その生活の全面にわたって安定をもたらした」という論理。③以上の2つの結果、「その生活の全面にわたって安定をもたらした」という国民生活に対する現実認識。

以上の3つの文脈は、それぞれが決して無関係の問題ではなく、1つの社会哲学から押えられた認識だと見ることができる。要点は「近代社会の問題」（資本主義社会の必然的に生ずる社会的問題）に対し、これを放置せず、社会保障制度により、それなりの「対応」をしていることによって——国民生活の実態からみてこれらの諸制度がきちんと機能しているかどうかは別にして——日本社会は社会運動の激化もなく平静なのだから、

「生活の安定をもたらした」と判断できる、ということになろう。国民生活の実態が問題なのではなく、階級対立が抑制され安定した社会であることこそ最大の着眼点なのである<sup>22)</sup>。これが「生活の安定」という場合の最も中心となるものとして認識されている。言いかえると、生活問題が存在しているかどうか、どのような形で問題が存在しているかに関心があるのではなく、生活問題によってそれが大衆運動化し、その運動が世論に影響を与えだすような事態がおこるときに「生活問題」がはじめて問題となるのである。簡単に言えば、どんなに生活格差があろうと、どんなに貧困があろうとそれ自体が問題なのではなく、個人や社会が「満足」していれば、それは「生活が安定した」「豊かな」社会だという考え方であり、主観が問題なのである。

## (2) 低所得層の生活水準を引上げ社会対立を緩和させた

第二に、「近代社会の一つの大きな問題は、貧富の格差に基づく社会的対立であった」。しかしここでは貧富の格差一般が問題なのではなく、近代社会の問題、すなわち「経済の発展に伴い、富める者はますます富み、貧しい者はますます貧しくなる」という資本制経済のもとの資本蓄積にもなつて必然的にもたらされる社会的対立＝階級対立が問題にされている。したがって「社会保障は……貧富の格差を縮小し、低所得層の生活水準を引き上げ安定させた。今日、我が国は世界で最も所得格差の小さい国の1つとなっている」（「95年勧告」2頁）という文脈に加え、資本制経済の構造そのものが問題であることが次のように言われる。「社会保障は、この経済社会の機構に大きな変更を加え……（傍点——永山による）」た結果、「今日、我が国は世界で最も所得格差の小さい国の1つとなっている」（「95年勧告」2頁）。

その結果、「社会的対立」が緩和された社会となり、「安定」がもたらされたということである。

## (3) 国民に安定的な購買力を与えた

第三に、「社会保障は我が国経済の安定的発展に寄与するところが少なくなかった」として、その寄与を二つの面からとりあげる。

①「社会保障が安定的な購買力を国民に与え……戦後は深刻な不況に見舞れずに経済の発展をみ

た」(「95年勧告」2頁)こと、②「特に公的年金の場合、積み立てられた資金は社会資本の整備等に充てられ、経済発展のための安定的資金源として活用された」(「95年勧告」2頁)ことの二つの点である。

この文章のうち国民生活とのかかわりでおもしろいのは、「社会保障が安定的な購売力を国民に与え(傍点——永山による)」というところである。これは主に公的年金にかかわる給付が念頭におかれているが、この給付は国民の保険料の支払い部分を含んでいるにもかかわらず、それも国民の所有物ではないとでもいうように、国民に「与える」ものとみていることである。この用語法は、先にみたように、社会保障は「救済」だと見ていることと符合する。

改めていうまでもなく、生存権としての社会保障、国民生活を保障する国家義務としての社会保障という視点は、ここでもゼロなのである。

以上、戦後から今日まで「社会保障が果たしてきた役割」の三つとは、国民の生活実態がどうであれ生活問題でとりたててさわぐような不満はなく「安定」していること、国内の所得格差は緩和され社会的対立はことさら問題にすべき状況にはなく「安定」していること、日本経済にとって深刻な不況に見舞われずしかも経済発展の安定的資金源として役立ってきた、ということである。

### 3 社会保障経費の負担問題と国民生活

#### ——「社会の解体」という危機意識

国民生活を「95年勧告」がどのように見ているかを次に考える。その場合、「95年勧告」の特異な性格をきわだたせる個所といえ、社会保障経費の負担にかかわる記述であろう。

#### (1) 社会保障経費負担者としての政府・企業・個人

まず、「高齢化の進展に対応して社会保障の体制を確立し、国民が安定した生活を維持していくためにはそれなりの経費を必要とする。この必要に対応する社会的経費は社会が活力をもって展開していくために不可欠な負担であり、この負担は、「基本的には個人的な負担を越えた社会保障の体制によって担われるべき」である。

「その場合にも、社会保障の経費は、結局は政

府と企業等と個人によって負担される」(「95年勧告」3～4頁)。その通りである。これに続けて、「国民経済の大きさと企業等における労務費・収益及び個人の所得を見ずして、その負担の配分を考えなければならない」(「95年勧告」4頁)という負担配分の基本的観点が示される。

#### (2) 政府の負担

国民経済の大きさというのは政府の税収の増減を示す1つの基本指標であるが、実際には国債残高240兆円をはじめ、地方自治体の負債100兆円以上や住専問題の負担のように底無しの浪費が重なり膨大な財政不足の状態にあるから、国家財政から社会保障への財政支出増はゼロないしマイナス基調であることが前提される。

#### (3) 企業の負担

次に、企業等の負担については、「労務費・収益」を見ずしてその負担を考えるとしている。企業の「収益」そのものは限りないものであるが、含意は、「企業」が存立維持されていくために必要な基礎条件、たとえば一種の適正な利潤を考慮に入れこれを控除したうえで、負担を考えるとということであろう。

#### (4) 個人の負担

他方、個人、すなわち労働者などの場合はどうだろうか。この場合は「所得」に応じて負担を課すということだけである。たとえば労働者の家庭の存立維持に必要な適正な必要経費を認めたらうで税控除等を行い、その上で所得に応じた負担を考えていくという企業並みの配慮もまったく考えられていないことがわかる。個人の「生活の全面にわたって安定」(「95年勧告」2頁)しているという前提で考えているのだから、結局家庭の存立条件の考慮抜きでどんどん費用徴収することになる。労働者国民の「健やかで安心できる生活を保障する」という名目で、何の歯止めもなく費用徴収を行うという文言は注目すべきであろう。

#### (5) サービス利用者の応能負担

また租税負担や利用者負担に関連して、「高齢者や障害者などの経済的地位が向上していることを十分考慮するとともに、実態を正確に把握して経済状態に応じた公平な負担が確保されるようにしなければならない」(「95年勧告」10頁)とし、続けてまた、各種サービスの利用者負担金の徴収

についても、「利用者負担金の徴収に当たっては、保有資産が考慮されず、負担者の所得の範囲や把握にも問題が残されているので、これらの点を考慮した新しい公平な負担基準と原則を確立していかなければならない。」（「95年勧告」10頁）とする。

国民生活の保障の基準であるナショナルミニマムを崩したうえで、それにかわる明確な新たな生活保障の基準とか水準を示さないにもかかわらず、費用負担に関しては、国民生活の「実態を正確に把握し」「資産保有」も考慮し（「95年勧告」10頁）費用負担増をはかろうとすることがきわめてリアルに示されている。

#### （6）個人の経費負担は社会体制維持の基本

さらに勤労国民の負担にかかわって、「社会保障制度は、平均寿命の延長の下で高齢となり、現役から引退した人々の、長期にわたる生活を保障する体制をとっている。それはかなりの部分を現役の人々の負担によって支えられている。しかし、その現役の人々もやがては高齢化し、同じように次の世代の人々の協力によって生活することとなる。そこに社会保障が世代間にわたる連帯によって成立し、維持されている姿をみることができる」（「95年勧告」6頁）というとき、明らかに現役世代の社会保障負担の重圧がただならぬものとなるという響きをもっているように思う。

さらに、新たな社会保障の基本理念に、「社会保障制度は……21世紀の社会連帯のあかしにしなければならない」といわれるが、これを単なるスローガンだとか形容詞などと理解することはできなくなる。たとえば、21世紀の福祉社会のフォーマルなコミュニティに加えてもらえるかどうかは、この過大なる社会保障負担に耐えていくのか否かを一つの「踏み絵」にするという意味に読める。

この点はさらに「序」において、「個人化が進展すればするだけ、他方で社会的連帯が問われ連帯関係が同時に形成されないと、社会は解体する。社会保障は、個々人を基底とすると同時に、個々人の社会的連帯によって成立するものであり、今後その役割はますます重要になるといわねばならない」（「95年勧告」3頁）と現社会体制の存立条件の一つとして述べられている。

このように、「社会の解体」という体制の危機を正面に押し出して社会保障問題が論じられてきているだけに、負担問題は21世紀に向け国民生活の「危機」問題として日本社会の重大争点として次第に浮上する可能性があることを、社会保障制度審議会は認識しているということになる。このことは、「人権を基底に置く福祉社会形成への要望も強力となるものと予測される」（「95年勧告」5頁）という記述がこれに符合していよう。

### おわりに

1995年7月の「95年勧告」以降、マスメディアをさわがせたものは、その第1着手である「公的介護保険」創設の動きである。したがって公的介護保険を通して「95年勧告」が論議されるかのような情景になるものと思われたが、しかしジャーナリズムの動きは決して「95年勧告」に立ちもどって公的介護保険問題を論及することはなかった。それは、行政側も含め、おおよそ同様であったように見える。

そのようなことで、「95年勧告」の詳細な検討が必要な時ではあるが、私の今の状況のもとではまったく不可能だから、とりあえず、小論では社会保障の基本的な考え方とはどのようなものなのか、そしてそれを国民生活に対する認識と社会保障負担に対する考え方で裏付けながら、その特徴を把握してみることに止めた。社会保障制度審議会の「95年勧告」の試論ではあるが、主な意図はおおまかにこれでとらえることができるように思う。簡単にいえば「95年勧告」は、社会危機を回避するための社会保障の方策を示そうとしたのである。要するに、国家にとっても国民生活にとっても、覚悟をもって一つの選択がなされざるをえないことを予告する内容であったと考えられる。にもかかわらず「95年勧告」は、予告される社会危機が、いずこから来て、いずこへ去っていくのか、結局何もふれることがなかったのである。

（ながやま まこと 非常勤講師）

（1996. 6. 15 受理）

### 注

- 1）社会保障制度審議会の1995（平成7）年7月4日付のこの勧告は、資料として当日マスコミ関係者に



- 配布されたプリントを用いる。頁数もそれによる。
- 2) 社会保障制度審議会(会長・大内兵衛氏)の1950年10月16日付の「社会保障制度に関する勧告」は、社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』至誠堂、1968年、188頁以下に収録されているが、本論文では、『賃金と社会保障』(労働旬報社)1993年4月下旬号に載せられた同勧告を用いているので、この雑誌の頁で引用頁を示す。
  - 3) 工藤恒夫「社会保障将来像委員会が否定したもの」『賃金と社会保障』1995年1月上旬号、5頁。
  - 4) 社会保障制度審議会「95年勧告」22頁。拙著『戦後社会福祉の転換』労働旬報社、1993年、144頁。雇用・失業政策研究会「“人生80年時代”労働生涯後半期の雇用政策を問う」『賃金と社会保障』労働旬報社、1990年2月合併号、9頁。
  - 5) 雇用・失業政策研究会「“人生80年時代”の雇用政策を問う」前掲書、7頁。
  - 6) 戦後日本の政治体制、社会体制のあり方を規定したのは、ポツダム宣言である。まもなく実質が骨抜きになるとはいえ、そのフレームはいくつか解体できずに今日に至る(「朝日新聞」1996年5月2日付、樋口陽一「前文の『原理』に世界史的意味」)のであるから決定的な意味をもつ宣言であった。この宣言には、戦争能力の破壊、軍隊の武装解除、戦争犯罪人の処罰、民主主義の復活強化及び基本的人権の確立が基本項目に入れている。横田・高野編『国際条約集』有斐閣、1992年版、575～576頁。
  - 7) 社会保障制度審議会「50年勧告」序説、30頁。拙著『戦後社会福祉の転換』19～22頁。
  - 8) 第2次大戦直後の日本は、厚生省の調べによると、1946年12月時点での生活不能者、失業者、引揚者、その他の人員は1,236万人とされ、うち要援護見込人員は800万人と見込まれていた。そして生活保護は同時点で282万7,000人、翌1947年284万1,000人に達し、生活保護受給者の歴史的ピークを形づけていた時期である。(日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、1960年、306頁など)
  - 9) 工藤恒夫、前掲論文、12～16頁。
  - 10) たとえば、厚生省『国民生活基礎調査』(1990年)によれば、高齢労働者世帯の約65%が第1分位に属し平均年収で270万円弱、母子世帯の場合は、その70%が第1分位に属し、約230万円であり、また現在、国民年金(老齢基礎年金)は、1995(平成7)年4月で全期間納付者が月額65,498円であり、高齢者単身世帯の生活保護基準は住宅扶助の特別基準をとると月額125,000円であるから約52%にすぎない。最低生活保障の基準をどこに定めるかは国生活の直接の問題と言ってよいであろう。戦後直後と様相が異なるとはいえ、ナショナルミニマムとしての最低限の生活保障は現在でも必要不可欠な政策手段であることは、この簡単な数字でも明らかである。
  - 11) 工藤恒夫「社会保障将来像委員会が否定したもの」『賃金と社会保障』1995年1月上旬号、8頁。『50年勧告』の基礎となった『試案要綱』(50年6月)では、『本制度による保障内容は、健康で文化的な生活水準を維持するに足るものとして、国民の生活水準の向上に比例即応するものでなければならぬ』と明記されている。
  - 12) 政策目標で主語抜きのものが他にもある。この種のもの先行事例としては、たとえば1991年の東京都福祉局総務部企画室「東京都地域福祉推進計画」に典型が求められる。具体的な検討は、拙著『戦後社会福祉の転換』224～226頁。
  - 13) 同質の「無気味さ」を指摘した論文として、斉藤道二「東京都地域福祉計画の特徴」『賃金と社会保障』1989年5月上旬号、59～60頁。
  - 14) 社会連帯による社会的扶養の意味は、「被保険者の拠出負担という形での自己責任＝“自助”の原理を堅持しながらもこの部分を相対的に縮小し、他方では、使用者の拠出負担および国庫などの公費負担で賄われる社会的責任＝社会的扶養の原理はこれを相対的に強化するという、資本主義各国が共通に示した改革方向」(工藤恒夫「社会保障将来像委員会が否定したもの」前掲論文13～15頁)とされるように、「国民」に対する「資本や国家」の連帯(負担)が基本となる。このような関係のもとはじめて国民の保険料拠出の義務が課せられるのである。
  - 15) 現在の国家財政の運営は、1つの放慢経営と同様の姿をあらわにしはじめている。『朝日新聞』1996年6月2日付は、郵便貯金や厚生年金、国民年金などの積立基金の残高は420兆円(1995年の日本のGNP約470兆円)に達するが、これは「第2の国家予算」＝財政投融资として様々な機関に貸出されていて、巨額の回収不能が生ずる可能性が出てきたと警告している。国の借金である国債残高も、96年度末で240兆円に達し、94年度「地方財政白書」によれば(3月26日発表)、地方公共団体の実質的な借入金残高は106兆円に達し、財政運営の無責任さのしわ寄せがあちこちに表出はじめている。その上に、「住専」と同様の問題として、米国のペリバンク社の調査によれば、日本の150銀行の不良債権は140兆円に達しているとされる(「朝日新聞」1996年1月26日)。1996年度の国民負担率(国民が支払う国税、地方税と社会保険料などの社会保障負担の国民所得に占める割合)が37.2%になるという見通しが大蔵省から発表(「朝日新聞」1996年1月27日付)されているが、その上でなおかつ国民が負担を強いられる予定の赤字が巨大に累積しているのである。
  - 16) 工藤恒夫「社会保障将来像委員会の否定したもの

- の」前掲論文 7—8頁。
- 17) 拙著『戦後社会福祉の転換』、225—230頁。国家と個人との関係で問題にされる「人間の尊厳」と、個人と個人との関係、国民相互関係における「人間の尊厳」とは同じ言葉でも異なる意味を持つことを分析した。
- 18) 社会保障制度審議会保障将来像委員会「社会保障将来像委員会第1次報告」(1993年2月)『賃金と社会保障』1993年4月上旬号、46頁。
- 19) 東京都社会福祉審議会「61年答申」にもとづいて「東京都地域福祉推進計画」が1991年に公表されるが、この検討経過の中で、「東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について(中間のまとめ)」が東京都地域福祉推進計画等検討委員会によって作成される。この「中間のまとめ」の「1 地域福祉推進を目的とする『計画』が要請される背景と理由」において同趣旨の論点が盛り込まれている。拙著『戦後社会福祉の転換』第3章(特に71～73頁)及び終章参照。
- 20) 「ニーズに応じたサービス給付」「サービスの普遍性」ということは、サービスの有料化、サービスの産業化の脈路と同義であることは、拙著『戦後社会福祉の転換』前掲書「普遍主義による福祉の産業化」(131～140頁)参照。
- 21) 「サービスの選択」という用語法は福祉サービスの商品化と同じ意味であることは、拙著『戦後社会福祉の転換』第4章。とくに139—142頁。
- 22) ここでの社会哲学とは、財界の福祉概念にほぼ見合うものとみている。「95年勧告」の関連する記述が少ないので手掛りが十分ではないが、1974年の『福祉とは何か』という報告書(日本経済調査協議会『激動の中の日本経済』1982年 26～33頁)に含まれる考え方が土台にあるといえる。拙著『戦後社会福祉の転換』「財界の福祉概念」248～252頁参照。要点はアノミーの抑止状態を福祉と規定する考えの応用である。