

社会保障をどうしようというのか —社会保障将来像委員会報告批判—

小川 政亮

はじめに

今日、いわゆる臨調・行革路線の下、年金、医療、社会福祉など社会保障全般にわたる人権侵害的改悪が相次ぐ中で、周知のように1993年2月、社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会報告（以下「報告」という）が出された。まさに日本の社会保障の今後のあり方にかかわるこの報告をどう見るかが問われている。この報告については既に多くの人が意見をのべている（たとえば『賃金と社会保障』1993年4月上旬号、同下旬号、5月上旬号及び同6月上旬号における座談会「社会保障理念の見直しを問う」記事など）。ここでは前記座談会での私の発言及び『老後保障最新情報資料集』第10集（あけび書房、1993年6月）所収の拙稿「社会保障の明日は誰が—社会保障将来像委員会報告批判」をもとに私の見解をまとめておきたい。

1. 「報告」の背景

これまでわれわれが日本国憲法と世界的な人権思想の成果を武器として、一定程度獲得してきたはずの権利としての社会保障に対して、とりわけ1981年7月の第2次臨時行政調査会第1次答申以来、政府・与党は国際貢献の名で軍事大国化を推進するとともに、その反面で露骨に全面的な社会保障改悪計画を、自助と相互扶助、

民間活力活用論、「豊かな社会」論などのイデオロギー攻撃とともに強化してきている（わが国の戦後の社会保障の以上の展開概観としては、前掲「座談会」記事中の私の「戦後社会保障立法の動き」、同「日本型福祉社会論の登場」などの他、より詳しくは、拙著『社会保障権一歩みと現代的意義』を参照されたい）。

この中で起ったのが、『「福祉」が人を殺すとき』（寺久保光良著、あけび書房、1988年）、『続「福祉」が人を殺すとき』（同、1991年）『「国保」が人を殺すとき』（西館静夫著、あけび書房、1989年）などに如実に報告されている諸事件であり、国保では1992年にも東大阪市で3000世帯が被保険者証を交付されず、同市では1993年にも資格証明書発行4000件、短期被保険者証4000件（民医連新聞1993.4.21）と伝えられ、他にも福岡市、北九州市、札幌市などで大量の資格証明書発行が伝えられている。

1992年3月末で、全国3258市区町村で国保加入1698万世帯、国保被保険者3830万人（うち退職者医療本人263万人、老人保健法医療給付対象687万人）、加入世帯の68%が年間所得200万円以下の低所得者なのに平均国保料は年額14万5000円で、5年前に比べて28.7%も上昇。高額で払えない人々が少なくないところへ不況の追い打ちがさらに深刻（1993.2.28赤旗）という状況である。にもかかわらず1991年6月現在、国保料・

税のいわゆる「悪質」滞納として被保険者証返還を命ぜられて、お金のもちあわせがないと医療もうけられない資格証明書発行を受けた人が全国731市町村3万2073世帯（1世帯平均2.3人として7万4000人）にも上るという（赤旗・同上）。

最も社会保障の必要性の高い低所得の人々は医療保障からしめ出されるだけでなく、年々引き上げられる国民年金保険料（1993年4月からは1人月額1万500円にすら上がっている）の負担にたえられず、滞納を余儀なくされることで劣悪な年金からも排除されるいわゆる無年金者も膨大な数になろうと推測されている。

さらに被用者保険加入者をも含めて、入院時の給食費を基準的には社会保障からはずして患者の自己負担に転嫁しようという、まさに、これこそ、生命の沙汰も金次第という改悪まで政府はもくろむに到っている。社会福祉サービスの面でも、保育所利用については、原則として措置によらず自由契約制にするため、児童福祉法と別に保育サービス法（仮称）の立法化も検討するというなど、社会福祉立法における全般的な措置制度解体のおそれさえ考えられる程である。

そのような状況のなかで、国民の不満が続出してきている。しかし、支配の側の政策は、反省どころか、臨調・行革路線を一層推進するためにお墨付きを与える、一定の権威づけを必要とするというところから、社会保障制度審議会の出番となったと言えよう。

2. 社会保障制度審議会の地位と

「報告」経緯

というのは、戦後すぐの1947年8月アメリカから来た社会保障制度調査団が翌年出したいわゆるワンデル報告を受けて同年成立の社会保障

制度審議会設置法によって設置されたのが同審議会で、同審議会は内閣総理大臣の所轄に属して、社会保障制度について調査・審議し、勧告を行うという権限をもっている。すなわち同法によれば、同審議会は、「社会保険による経済的保障の最も効果的な方法につき又は社会保険とその関係事項に関する立法及び運営の大綱につき研究し、その結果を国会に提出するように内閣総理大臣に勧告し、内閣総理大臣及び関係各大臣に書面をもって助言する任務及び権限を有する」（2条1項）権威ある国家機関である。その意味で今回の「報告」とそれをもとにするであろう「勧告」等の発言は、決して軽視を許さないとえよう。

ここで、今回の「勧告」の経緯を見ておこう。1991年9月、医療保険制度の一元化問題を始め社会保障制度の諸問題を幅広く議論する場として、社会保障制度審議会に小委員会が設置された（同年12月11日の会合で名称を社会保障将来像委員会と決定したという）。

隅谷三喜男同審議会会長は、同年11月24日、拡大小委員会後の記者会見で「社会保障の論理・思想というものが日本の場合、必ずしも確立されていない。これを検討し、将来像を描き、これに基づいて対策をたてていくべきだ」「社会保障全体を見直していく必要がある」「社会保障の意義、範囲を見直したうえで、日本の社会保障に対する基本思想を示す“社会保障基本法”を制定」「これに基づき医療保険・年金の一元化問題など個々の問題に取り組んでいくべきだ」とのべたと伝えられている。とくに見逃せないのは、「時代の変化とともに背景が変わっている。時代に合わせた考え方が必要だ」（傍点・小川）としている点である（健保連『健保ニュース』1991.12.5参照）。つまりは臨調・行革路線追随ということのようだからである。

将来像委員会は、基本問題部会、サービス部会、雇用・所得保障の三部会を設けて審議をすすめ、委員会としての意見は制度の進むべき方向を示した「提言」（勧告）として位置づけられる見通し（『健保連ニュース』前掲）といわれるが、1993年2月に出されたのは、それに先立つ第1次報告で、この「報告」末尾の記述からすると、このあと国と地方自治体との関係についての検討が予定されている。

3. 「報告」の構成と特徴

報告は、①社会保障の理念等の見直しの必要性、②社会保障の基本的理念、③社会保障をめぐる公私の役割の3部構成になっているが、一番いいたいのは③のようで、社会保障における公私役割論の名で極力、社会保障についての国（地方自治体を含む）の責任・義務の縮小、棚上げをはかろうというところに狙いがあり、それには当審議会1950年10月の有名な「社会保障制度に関する勧告」（以下、「50年勧告」という）が邪魔になるところから、当時と今日では状況が変わったから、もう50年勧告は駄目といおうとしているように受けとれるのが特徴的である。

50年勧告は、冒頭に憲法25条を引用した上で、「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。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」と格調高くうたっている。

この格調高い生存権理念と国家責任強調が臨調・行革路線強行に邪魔になるところから、50年勧告後40年、当時とは状況が変わったことを口実とする「理念等見直し必要」論と、新しい「理念」なるものの提示が必要という論理構造になっていると考えられる。

この50年勧告駄目論は、50年勧告の拠って立つ憲法25条を邪魔もの視することでもあろう。しかし、最低生存でなく、健康で文化的などという意味での最低限生活を営む権利と、それを生活のすべての面にわたって社会保障（社会福祉・公衆衛生を含む）の向上・増進によって保障すべき国の責務という憲法25条の重要性は、40年後の今日、減少したどころか、ますます強調されねばならなくなっているというべきであらう。

4. 政策的誘導のすりかえと事実の無視

事実、第1部「社会保障の理念等の見直しの必要性」が(1)「社会経済の変化」としてあげた①経済の変化、②人口の老齢化、③家族の変化、④労働関係の変化、⑤人口の都市集中、⑥生活保障の多元化、の6点の中で、とりわけ③、④、⑤では社会保障の必要性増大を自認しており、「報告」自身、「豊かな社会」と括弧つきで表現せざるを得ない状況である。

にもかかわらず、無視できないのは、⑥で、今日、豊かな社会（ここでは意図的にか、括弧をはずしている）の出現などで「個人」年金、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、民間に生活保障手段が多数生まれ育ってきた」として、これら福祉をも営利の場としようという福祉産業が特に臨調・行革路線のもとで公的保障抑制と「民活」で政策的に育成されてきたことを意識的に棚に上げて、あたかも国民が豊かになったから自然成長的に生じてきた現象であるかのように描いたうえで、だから「公私役割分担へ」という論理で、公的責任棚上げという結論への布石としようとしていることである。

このようなやり方は、「報告」の中の「社会保障制度の変化」と題するところで、より露骨に見られる。たとえば老人保健制度、国民皆保険、皆年金と、そのことにより生活保護の比重が低下したとした上で、これらが50年勧告当時と事情が大きく変わった点としている。

しかし、老人保健制度が老人医療有料化と老人医療差別による老人のまともな医療を受ける権利の侵害をもたらしたこと、また生活保護の比重低下も、とりわけ1981年のいわゆる123号通知などによって「福祉が人を殺す」といわれるほどにまで強引に進められて来た「適正化」の名による人権侵害政策によるところが少なくないことは完全に無視されている。

このような歴史的な事実認識欠如の手法は、「報告」が50年勧告当時に比べて社会保障の給付水準が上昇したとするところにもあらわれている。すなわち、上昇したとすれば、それは日本国憲法を武器とし、また50年勧告の格調高い精神を受け、MSA 予算反対闘争、安保闘争のもり上がりの中でたたかわれた朝日訴訟運動と、それにこたえた東京地裁1960.10.19判決の成果であり、また60年代に発展した老人医療費無料化要求とそれにこたえた美濃部革新都政の実践につづいた全国的な多くの地方自治体の動き、そしてまた1973年にもり上がった空前の政治ストとしての年金ストライキなどの成果というべきである。

そして、それが同年のいわゆるオイルショックを好機としての支配の側からの巻き返し、その具体化としての臨調・行革路線のもとで、老人医療費有料化を突破口として給付水準の切り下げ、数々の人権侵害が進行している。しかし、この「報告」には、そのような歴史的な事実認識は、もとより見ることはできない。そこにあるのは、50年勧告当時より良くなったという表

現で、現在も高水準であるかのように描くことで、50年勧告は古いと印象づけようとしているとの感を免れない。

5. あるべき検討の眼目は

「報告」が第1部の最初の方で、「先進諸国ではその『福祉国家の危機』が叫ばれ、社会保障制度の抑制の気運が高まった。今日、そうした動きは鎮静化しているとはいえず（傍点・小川）、我が国でも社会保障制度の見直しが行われるようになった」としている。これは何をいおうとしているのか。つまり、福祉国家の危機が叫ばれ社会保障抑制の動きに反省が加えられ、これ以上抑えてはいけないというのが国際的傾向であるが、日本では、むしろ社会保障をもっと抑制すべきだ、といっているようでもある。とすれば「報告」は、日本の今日の政策動向の反国際性を自認しているかのようでもある。

それにしても、1966年国際連合総会で採択された国際人権規約が、たとえば健康権について、その規約の12条1項で「この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める」とうたい、2項で締約国が「この権利の完全な実現を達成するためにとる措置」をあげた中には「病気の場合にすべての者に医療及び看護を確保するような条件の創出」をうたい、わが国もこの国際人権規約を1979年批准し同年9月21日より国内法としても発効しているところであるにもかかわらず、この「報告」は、今日わが国の一連の社会保障改悪政策がこのような国際人権規約に違反するものであることはもとより、そもそも国際人権規約の存在そのものを完全に無視している。

そもそも今日、50年勧告の精神がどれだけ実現されてきたか、日本国憲法、世界人権宣言、

国際人権規約等がどれだけ守られてきているのかを検証することこそが、戦後の社会保障制度検討の眼目でなければならない。

しかし、「報告」は、このような検証を棚上げした上で、ただちに「社会保障制度として誰がどこまで負担するのかを考えながら、公的に保障すべき分野と範囲を改めて見直す必要が出てきている」などとして、公私分担論の名による社会保障国家責任の後退へと短絡している。

6. 「社会保障の基本理念」とは？

「報告」は、まず、社会保障は「近代国家の成立とともに、国民の共同連帯による相互扶助を行うものとして成立してきた」とする。果して妥当であろうか。

柴田嘉彦氏は、社会保障への歴史として、資本の本源蓄積の段階で救貧法・産業資本主義の段階で労働者の共済制度、独占資本主義段階で社会保険へと進み、そして今日の国家独占資本主義段階で労働者・国民の幅広い運動の成果として国家責任としての社会保障が成立するという発展経過をたどるとされている（たとえば柴田『社会保障』水曜社、1975年、p.91）。「報告」は、こういう歴史的発展を無視している。

すでに1915年、穂積陳重博士の『隠居論』は、20世紀法律界の未曾有の新現象として少年裁判と養老期金（今日でいう老齢年金）をあげ、老齢年金制度は「老人権」という考え方によるもので、老人権とは老人がただ社会の一員であるということのみによって、社会に対して生活の資料を要求する権利であり、近代工業の発展によって老貧者が激増したことから老人権思想が成立してきたものである、としている。そこには資本主義国家が発展するなかで貧困が構造的に作り出されて来たという認識がある。明治憲法下ですら既に1910年代にそのような指摘がな

されていたぐらいであるのに、「報告」では、そういう社会保障を必要とする実態、貧困が何故生じてきたかという社会科学的な構造的・歴史的認識が全く欠如している。

そして「共同連帯」ということで国家責任も、資本の責任も、従って、権利としての社会保障という考え方も認めないという訳である。要するに「報告」が共同連帯・社会連帯というのは国民に負担を転嫁するためのものに他ならない。戦前への逆行である。

戦前、旧国民健康保険法が1938年、日中戦争激化の中で健兵・健民の名で軍事的必要から作られたにかかわらず、まさに、その同じ軍事的理由から直接的戦費が優先され、国民大衆の健康保障のための国家負担はこれを回避するために、農山漁村、都市の低所得住民に負担を転嫁することを正当化するイデオロギーとして「相扶共済」を同法でうたったことへの逆行に他ならない。

事実、今日、冒頭に記したような広汎な低所得国保被保険者への高額国保料・税の収奪を正当化するため、ことさら政府と多くの地方自治体は、1958年成立の現行国保法が「社会保障と国民保健の向上に寄与することを目的」とすると明記することで、憲法25条による国民の権利とそれを守るべき国家責任の表明こそが現行国保法の本質であることを明確にしていることを故意に隠蔽し、旧法の本質が現行法のそれであるかの如くに人民をあざむく違法を敢えてしているのである。「報告」は、そのような公権力による詐欺・収奪行為の追認をはかっているといえる。

以上のような歪んだ現状認識と意図の上に立って「報告」は、社会保障の理念として、「社会保障はみんなのために、みんなで作って、みんな考えていくものとして21世紀に向けて新し

い社会連帯のあかしでなければならない」とし、「国民は自らの努力によって自らの生活を維持する責任を負うという原則は、依然として重要である」と国民に対して自助と相互扶助の教説をたれ、国家責任の後退を正当化しようとしている。

7. 所得再分配効果論

「報告」は「社会保障の基本理念」論の中で、社会保障は「所得再分配の効果をもつ」としているものの、誰と誰との間のそれであるべきかについてはふれようとはしていない。スウェーデンやデンマークなどは日本以上に高齢化しているにもかかわらず、高齢化社会危機論などはなく、むしろデンマークなどは医療も年金も全部公費負担であり、スウェーデンでも入院給付は公費負担である他、医療保障における外来給付と現金給付及び所得保障としての年金はいずれも社会保険方式ではあっても被用者については保険料は全額使用者負担となっている。しかし、長文の「報告」のどこにも、被用者保険において保険料の半分も労働者に負担させるとする労使折半主義で良いのか、低所得被保険者が多くを占める国保で国庫負担引下げ政策をとることの良いのか、について何ら言及するところはなく、巨額にのぼる年金積立金(1990年末で約108兆円、2000年には約197兆円という)の存在についても一言もふれてはいない。

ILOが1984年の興味ある報告書『21世紀に向けて—社会保障の発展』の中で、①保険料が最も有力な場合は、給付が報酬比例の場合であり、②租税による財源調達是最も有力な場合は、たとえば家族給付や医療給付のようにあらゆる人に保障することが特に望まれている時である」とするとともに、「租税による財源調達はまた、すべての人に最低限の定額給付を行うためにも

使うことができる。この場合、所得比例の保険料は所得比例の給付をそれに上乗せするために残しておく(194節)とし、また一般論として社会保障の財源調達は累進的負担によるべきことを勧告する(260節)ともしている。しかし、「報告」は、そういう国際的英知を結集して出されたILO報告書をも無視している。そもそも社会保障のひとつの経済的效果は、垂直的な所得の再分配、すなわち資本主義国家の中で大きな利潤をあげている方から勤労者階級に所得を再分配しようというのが本来の任務の筈だが、「報告」は「共同連帯」とか「みんなでつくり、みんなで支える」という文脈の中で、いわば水平的な再分配、すなわち同じ勤労国民の間で所得の高い者から低い者へというようにすりかえることで、大資本の責任、大資本と密着している国家の責任を免責しようという訳である。

8. 社会保障の目的ないし範囲論

「報告」は、50年勧告のいう社会保障の目的ないし範囲は救貧と防貧だったが、今日では社会保障は広く国民生活全体の保障へと目的ないし範囲が変わった、としている。

救貧とか防貧というのは、それ自体、戦前的な古色蒼然といった用語で、日本国憲法自体からすれば、人間に値する生活ができていないのが困窮であり、その意味では、それすら十分には決して保障されていないのは周知のところであり、そして今日なお、われわれの大部分は病氣や老後、働き手死亡、障害、失業などの場合の生活不安に脅かされているという現実を「報告」は無視している。

それに、社会保障の範囲ないし分野論として言えば、50年勧告自体、社会保障の目的を「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」とし、

それを「生活保障」とよんだ上で、このような意味での「生活保障」としての社会保障を、①困窮の原因に対する保険的方法での狭義の経済保障、②同じく困窮の原因に対する公費負担での経済保障（いわゆる社会扶助）、③生活困窮者に対し国家扶助での経済保障（いわゆる生活保障）、④公衆衛生及び医療、そして⑤社会福祉、の5領域からなるものとしていたのであって、いわゆる狭義での救貧・防貧の2分野に立っていたものでないことは明らかである。憲法25条2項にいう社会福祉・社会保障・公衆衛生を広義の社会保障とよぶ一般的理解からすれば50年勧告は、まさに憲法25条に対応していたといえる。

これに対し、「報告」は、社会保険以外のもの、すなわち一般財源によるものを社会扶助とよび、社会保障を社会保険と、このような一般的理解とは異なる社会扶助との2領域に分けるというやり方をしている。これが何を意図しているかは必ずしも明らかではない。しかし、私としては、かなり問題があると思っている。

というのは、これまで日本での用語例では、大体において、社会扶助とは、公的扶助（50年勧告でいう国家扶助、すなわち生活困窮者に対していわゆる補足性原則に立って行われる公的な経済保障）でもなく、社会保険でもなく、しかも医療でも社会福祉サービス給付でもないもの、つまり児童手当、児童扶養手当、福祉年金などのような無拠出制の定額金銭給付をさしている。

そして、ILOは、このような意味での社会扶助を高く評価している。社会保険の場合は、社会という字がついていても、労働者も保険料負担を要求される場合が少なくなく、一般的に十分な賃金を受けない労働者にとって保険料負担がどうしても過大になるおそれがある、必ず

しも労働者にとって望ましいといいがたい。さりとて公的扶助は、補足性原則に立つので、いわゆるミーンズ・テスト（資産調査）がついてまわり、とかく人間の尊厳を害するおそれがある。これでは、人間の尊厳、平等保障の実質化という生存権、社会保障権の観点から適当といいがたい。そこで社会保険でも公的扶助でもない、いわば第三の途としての社会扶助が望ましいことになる。ILOは、すでに1942年、『社会保障への接近』という報告書の中で、その趣旨をのべている。われわれも、そういう意味での社会扶助を重視してきた。とりわけ堀木訴訟の最高裁段階で、あらためて50年勧告を読み直してみ、同勧告が前述のように、そのような意味での社会扶助に相当する概念にふれていることもわかって、当方の主張の中で障害福祉年金と児童扶養手当の併給の重要性をこの観点からも強調したのである。

ところが「報告」のように、社会保険以外のものをすべて社会扶助という名で一括してしまうやり方だと、そこには、補足性原則に立つ公的扶助も含まれることになり、そのことによって児童手当も公費負担医療も公費による社会福祉サービスも、逆に公的扶助的性格をもたされ、現在でも多分に行われている所得制限的方式がより一層強化されることになるのではないか、という危惧の念をもたざるを得ない訳である。

9. 社会保障の「5つの原則」論

「報告」は、「社会保障施策展開のための5原則」として、普遍性、公平性、有効性、総合性、権利性をあげている。

普遍性については、「報告」によると、日本の社会保障は救貧と防貧から全国民対象の普遍的生活保障へと変わってきたのだから、「医療や福祉サービスなどの分野ではそのニーズがある者

に対して所得や資産の有無にかかわらず必要な給付を行っていく必要がある」としている。かぎ括弧内それ自体は妥当としても、前述のように50年勧告自体は、広い意味で生活保障としての社会保障を主張していたのであり、むしろ当「報告」の言いたいところは、かように所得や資産の有無にかかわらないから「その費用についてはサービスの性質に応じ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」とするところにある。

一見もっともなようだが、裏がえせば、公費によるサービスは負担能力のない者についてだけということで、却って救貧法化のおそれもあり、他方、何をもって負担能力ありとするかも、臨調・行革下「こんなに高い保育料では何のための共稼ぎかわからぬ」といわれる程の実態から明らかなように却って広汎な勤労者階層の負担増と、そのことによるサービス排除につながるおそれがある。

資産や所得の少ない人でも差別されず、卑屈になることなく、まともな社会福祉サービスが受けられるのでなければならない、とするところにこそ、普遍性の本来の意味がある筈なのである。

公平性について、「報告」は制度間格差について合理性を欠くものと指摘する。たしかに同じ国民なのに何故、健康保険制度の違いによって給付水準が違うのかということがある。問題は、格差解消の方向であり、臨調・行革路線が低位平準化であるのに対して、社会保障憲章でも言うように、よりすぐれた制度に合わせような公平化でなければならないということであるが、「報告」は、その点を明らかにしていない。

また「報告」は給付と負担の公平性をいっている。いわば給付と反対給付の等価交換の論理

であり古典的な保険の論理で、その実、高負担、高福祉を言おうとしているようである。しかし、これは「社会」ぬきの「保険」の論理で、「社会保障」の論理、いわんや、社会保障の論理ではない。大体、高負担を国民に要求する国が高福祉を保障する筈はなく、結局は高負担、低福祉の論理である。

また行政の現実では、たとえば国保の領域では、生活をきりつめてでも国保料・税を払っている人もいるのだから、負担の公平を期するためにも、何としても国保料・税は払ってもらわぬと困る、払わぬ奴は悪い奴だといわんばかりに、重い国保料・税の強引な取立を正当化することがしばしばである。「負担の公平・苛酷の画一」という訳である。国保料・税のきめ方が果して個々の国民生活の実際からみて妥当なのか、健康で文化的な生活を脅かしてはいないのかといったことへの反省が毫も見られないのである。

有効性についても、「報告」は「社会保障の政策効果を高めるといふ観点から社会保障の政策手段を常に見直していく」とか、「人口高齢化」に対応して「資源の効率的配分を図る」とする。抽象的で、具体的内容は明らかでないが、老人医療は枯れ木に水をやるようなもの、老人は早く死んでくれた方が助かるといった老人保健法の論理でないことが望まれるところである。

不合理なやり方で良い訳はないが、効率論だけで切り捨てられたのでは社会保障といえない。むしろ本当の意味での効率論からいえば、国民の権利抑圧に専らな官僚や軍事費の方が余程、効率性を害している訳であるが、「報告」が勿論そんなことにふれる筈はない。

「報告」は、「総合性」の名で、社会保障制度と関連諸制度との連絡調整をいい、公的年金と私的年金との調整の名で公的責任の縮小をはかる公私分担論へと結びつけていくなど、それ自

体では妥当に聞こえる標語的原則でも、どのような文脈、どのような意図でいわれているかがまさに問題である。

その意味で最後の「権利性」の原則にしても、わが国の社会福祉サービス立法の権利性のあいまいさについては早くから私が指摘しているところなので、この「報告」でも、社会保険や公的扶助と違って、福祉サービスについては必ずしも権利として確立されていない、としていて、その限りでは、まさにその通りである。

ところが「報告」は、だから権利性を明確にするよう法改正を求めているかという点も必ずしもそうではないようで、むしろ、ニーズの高度化、多様化に応じて、種々のサービスについて利用者の側が選択できるようにすることがいい、としており、「権利性」といいながら、むしろ選択権の名で自由契約制度化を意図しているものようでもあって、注意を要するところである。

10. 第3部「社会保障をめぐる公私の役割」論の名で

「報告」の結論というべき第3部は、要するに社会保障の公的責任を棚上げし、あるいは縮減していき、なるべく負担を国民に転嫁するのが基本的狙いと考えられる。

前掲「座談会」発言でも記したように、「報告」は方法論と責任論とを故意に混同している。つまり実行段階の問題と、基本的に責任はどこが持つのかという問題とがある。医療サービスにしても、社会福祉サービスにしても、その実行段階では資格があり適任な人物が必要な施設を通して非営利の原則に立って、実際のサービスを提供する活動ができるので、公務員でなければできないというものではない。しかし、だからといって、そのサービスを国民要求にこたえて提供する責任を民間に転嫁し、また費用負担

責任を国民に転嫁して良いことにはならない。さらに「報告」には、全体として費用負担について資本家責任、企業責任という考えが全く見られない。つまりは勤労者負担への転嫁であり、それを正当化する論理が生活の責任論である。これでは「怪我と弁当は手前持ち」という資本主義初期の論理・レッセフェール・レッセ・パッセの考え方で、このような考え方が破綻したからこそ社会保障が出てきたという歴史的発展を無視している。そして、その同じ論理から医療保障にも及んで「報告」のいう健康の自己責任論となっているのは呆れる他ない。かように貧困や疾病についての社会科学的理解の欠如した生活の自己責任論、健康の自己責任論で「報告」は「若い時からの貯蓄や個人年金などの自助努力も欠かせない」などとしている。

まさに、1993年4月23日、秋田地裁で勝訴判決（確定）を獲得した加藤訴訟でも明らかなように、劣悪な生活保護による最低生活費を切りつめてまで預貯金をさげざるを得ないように仕向けている医療保障を始めとする社会保障抑圧政策を免責し、民活の名による営利的年金育成やシルバー産業などを正当化するイデオロギーにはかならない。そして「報告」は、さらに「限られた資源の効率的配分」とか「公平性」の名で「サービス利用者の応分負担」を要求するなど、「報告」は随所に国民負担の説教を垂れている。

しかし、すでに国民は過大な負担を要求され続けていることは、たとえば前掲『老後保障最新情報資料集・第10集』所収の拙稿で、1992年6月の老問研全国集会で配布された大阪府下の盲養護老人ホームでの費用徴収の実態と題する同ホーム指導員作成の資料にもとづいて紹介したように、同ホームでは1980年と1992年を対比した場合、年金支給月額は老齢福祉年金で1.6

倍、障害福祉年金で2.7倍にしかそれぞれ上がっていないのに徴収金月額額は前者で19.3倍、後者で何と38.8倍にもはね上がり、そのため手元残額はともに僅か1.3倍にしかならず、年金支給額引上げの利益はなきに等しいという老人いじめ、障害者いじめが行われているのである。

さらに「報告」は、「福祉産業といわれる営利企業」「検査・給食・清掃など医療関連サービス分野に民間企業参入」などが自然発生的現象であるかのように描きだしたうえで、「効率的」なら「積極的にこれらの民間サービスを利用していく必要がある」とするなど、ここでも露骨に臨調・行革の民活路線を強調し、公的責任の免責をはかっており、金の切れ目がいのちの切れ目となる危険は一層拡大進行する訳である。

11. 民主主義の欠落

前掲『資料集』所収の拙稿でも指摘したように、50年勧告は、社会保障の責任は国家にあり、国家はそれを民主的・効率的に実施しなければならないとして、民主的運営のために関係各利益代表を含む「民主的審議会」としての「社会保障制度運営協議会」を設け、国家扶助の基準額の決定の如きも必ず、この審議会の意見を聴くべく、審議会はつねに国民の最低生活費についての調査研究を行い、合理的な基準額を審議決定の上で主務大臣にその採択を勧告できるものとする事、また社会保障における権利救済機関として中央・地方に受益者代表を構成員として含む社会保障審査会を社会保険及び国家扶助を通して設けること、さらにまた、社会保険制度の積立金の運用についても受益者代表を含む諮問・建議機関を設けるべきことなど、注目すべき提案を行っていたが、ことごとく政府の受けいれるところとなっていない。

しかし、50年勧告を見直すことが今回の「報

告」の趣旨であるなら、このような民主的運営提言こそは率先して取り上げ、改めて国にその実現を強く求めるべきであろうが、「報告」は、全く、この問題にふれていない。そもそも前掲「社会保障施策展開のための5原則」には最も重要な民主制の原則が欠落しているのである。

12. 国と地方自治体との関係のあり方

「報告」は、最後に「以上述べたほかに公私の役割にも関連して取り上げなければならないものに、国と地方公共団体の役割分担がある」としている。

もともと、周知のように臨調・行革路線下、国は財政負担を地方自治体に転嫁しておいた上で、これをもっともらしく合理化するため、地方自治尊重の名で1985年12月のいわゆる機関委任事務整理合理化法によって、それまで、児童福祉法を始めとするいわゆる社会福祉サービス立法による措置事務が機関委任事務だったものをいわゆる団体委任事務へと切りかえたことに見られるように、地方自治体がその仕事として住民に対する社会福祉サービスをやろうとしても、自治体の費用負担増をおそれて、却って権利抑制に出ざるを得ないように仕向け、そのことを通して結局は国の財政負担の一層の軽減をはかりうるという訳である。

加えて臨時行政改革推進審議会1993年10月27日の最終答申に見られるように、地方分権をいながら地方自治の中心たるべき住民自治に何ら言及するところなく、それどころか、むしろ内閣強化による中央集権強化、補助金整理による地方負担転嫁が露骨に主張されている。

こういう中で、将来像委員会がこれまで見てきたような「報告」路線の延長で国と地方自治体の関係のあり方に言及するとなると、極めて危険なものとなるおそれが十分にある。

その意味で、今後でてくるであろう第2次報告では、そのようなおそれを払拭して、地方自治体が「住民・滞在者の安全・健康・福祉の保持」（地方自治法2条3項1号）というその本来のあり方を安じて発揮できるよう、憲法92条にいう地方自治の本旨が発揮されつつ憲法25条にいう国民の健康で文化的な生活を営む権利が最もよく守られるよう、少なくとも財政面で住民主権の地方自治体に迷惑をかけないようにする責任が国にあることを基本とした、両者のあり方についての真面目な提言がなされることが望まれる訳である。

おわりに

以上のような状況の中で、しかし、この「報告」が出たと同年、付添看護料などにそなえて、最低限生活費を切りつめて得られたわずかの預

貯金をも収入認定して保護費を減額し、あるいは本人の意に反して必要もない弔慰金以外に使用を禁ずるなどとした違法不当な生活保護行政に対して、生活と健康を守る会始め多くの人たちの支援をえて闘い、ついに勝訴判決（秋田地裁1993.4.23判決）を勝ちとり、当局の控訴を断念させた障害者・加藤鉄男さんのたたかいや、宇治市福祉事務所の違法・不当な生活保護行政に対し国家賠償を求めてたたかい勝訴判決（京都地裁1993.10.25）を獲得し、これまた当局をして控訴を断念させた柳園訴訟運動などの輝かしい成果が注目される。前掲、『老後保障最新情報資料集』所収拙稿でものべたように、まさに今日、社会保障の明日をつくるのは誰かが問われているのである。

（理事・社会保障研究会代表）

自治体研究社

〒105 東京都港区芝1-4-9
☎03-3451-1061 FAX 3451-1215

解説と資料

地方分権

自治体問題研究所編 1,500円 ¥310

〈解説〉

- 広域的分権化論の構造を解説する（二宮厚美）
- 「地方分権」「広域行政」論の系譜（都丸泰助）

〈資料〉代表的な15文献について
解題付きで紹介

行革審・23地制調・民間政治
臨調・経団連・日本新党etc.

水口憲人／自治体問題研究所編
A5判二九六頁 19000円 ¥310
〈シンポジウム〉「広域行政と地方分権」
（水口憲人・新川達郎・佐々木雅幸）
市民自治と自治体の規模（富野暉一郎）
地方分権と税財源配分問題（遠藤宏一）
広域行政と自治体再編成の歩み（山田公平）
大都市圏広域行政の現状と課題（鍛冶智也）
自治体再編成と広域行政の課題（田中 明）
〈戦後広域行政・地方分権関連年表〉ほか

広域行政と地方分権

◎ 深い理論探究と鋭い論点整理！
【地域と自治体・第20集】