

「対立軸」から読み解く社会保障

第1回：対立軸を使用した練習的思考

はじめに

この誌面をお借りして、私を含めた4名で、質的な意味において社会保障とはどのような構造を有しているのか、ということについて論じることとなった。

検討の対象となる社会保障は、従来から、いくつかの質的な特徴を有するものとして描かれてきた。それらの質的な特長は、たとえば、①公的責任、②平等性、③強制性、④社会連帯、⑤生存権、等のキーワードを使用することによって表現されてきた。しかし、①公的責任、②平等性、③強制性、④社会連帯、⑤生存権、等がいったいどのようなものなのかは、解かったようで解からない。「公的責任」という文字や「平等性」という文字をジーッと睨んでいたところで、それがどのようなものなのかはつかむことができない。しかし、それにもかかわらず、正確には説明できないとしても、「なんとなくこんな感じ」というような説明はできそうである。

ここで気がついてほしいことは、私たちが、「公的責任でないこと」を思い浮かべながら、「公的責任」を把握しようとしているということについてである。もっと言えば、瞬間的に、「公的責任でないこと」を思い浮かべながら、『「公的責任でないこと」でないこと』として「公的責任」を把握しようとしているのである。ここでは、「公的責任でないこと」を「私的責任」と呼ぶかどうかは、たいした問題ではない。ここで重要なことは、「公的責任」というような、ある対象物を把握する



久塚 純一（ひさつか じゅんいち）
（早稲田大学 社会科学総合学術院 教授）

略歴

- 1948年 札幌市生まれ
- 1971年 同志社大学法学部卒業
- 1974年 九州大学大学院法学研究科修士課程終了
- 1993年 早稲田大学社会科学部教授

専攻

社会保障法・比較福祉論

主な著書

- 『フランス社会保障医療形成史』（九州大学出版会、1991年）
- 『比較福祉論』（早稲田大学出版部、1999年）
- 『世界の福祉』（共編著、早稲田大学出版部、2004年）
- 『乳がんの政治学』（監訳、早稲田大学出版部、2003年）
- 『社会保険と市民生活』（共著、放送大学教育振興会、2004年）など

際に使用する質的特徴を有するよう見える概念の安定性は、それを否定する質を有する概念を従えていることによって保たれているということに気がつくことである。結論的にいえば、「公的責任」というだけでは、それがいったい何なのかがわからないとい

う不安定性は、「公的責任でないこと」=「(たとえば)私的責任」を使用することによって軽減することが可能となるわけである。

数度にわたる議論の結果、「対立軸」から読み解く社会保障という手法が共通のものとなったことについて、お分かりいただけただけであろうか。実際には、私たちは、「公的責任」といった瞬間に「公的責任でないこと」を駆使して「公的責任」を把握しているわけであるが、これをさらに意識して積極的な表現にかえると、「公的責任」と「私的責任」というような形が出来上がるのである。わざわざ、「対立軸」ということを言わなくても、言語というものがもっている性格上、そのようになっているのであるが、そのままにしてしまっただけではもったいないので、意識的に「対立軸」という用語を前面に出したのである。

とはいえ、いきなり本格的議論に入るわけにはいかない。もう一度、最初に述べた「① 検討の対象となる社会保障は、従来から、②

いくつかの質的な特徴を有するものとして描かれてきた」という箇所にもどってみよう。ここからも理解できるように、まず考えておかなければならないことは、検討の対象としての社会保障とは何か？ということについてである。なぜなら、社会保障とはどのような質的な特徴を有するものなのか？を問う前に、問われることとなる社会保障とは「何」なのかが確定されなければならないからである。この部分を、下地作り(その1)として、「社会的事故」と「社会的給付」という考え方について慣れ親しんでもらうこととした。そして、本誌の次号以降の本格的論文が、対立軸を前面に出して論じることとなることから、下地作り(その2)として、「公」・「私」という対立軸を使用した練習的思考を設け、さらに、下地作り(その3)として、「社会的扶養」と「私的扶養」という対立軸を使用した応用的思考を設けた。

Ⅰ 下地作り(その1)・・・「社会的事故」と「社会的給付」という考え方

社会保障とは何なのかについて考える際に鍵を握っているのは、(誰も気がつかないような)「単なる事実」が「社会的なもの」になる、というような考え方である。例をあげれば、①「単に、地球が太陽の周りを65周したこと」が、②「65歳以上の老齢ということ」になり、③「(年金などの)所得の保障の必要な人」となる、というようなことである。ここでは、老齢、要介護状態、傷病というよ

うな出来事を取りあげてみた。それらが「社会的事故」と呼ばれるものに変容していく過程を理解していただきたい。そして、年金、介護サービス、医療というような社会的対応を「社会的給付」とよぶこととする。以下で、老齢、要介護状態、傷病を念頭において「社会的事故」と「社会的給付」という考え方について考えてみよう。

1 「単なる老齡」から「社会的事故としての老齡」へ

(1) 「老齡」について年金(保険)制度は?

「老齡」にかかわる年金給付に関して、たとえば、国民年金法は「老齡基礎年金は、保険料納付済期間又は保険料免除期間・・・を有する者が六十五歳に達したときに、その者に支給する。ただし、その者の保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が二十五年に満たないときは、この限りでない」

(26条・2009年段階)としている。また、厚生年金保険法は「老齡厚生年金は、被保険者期間を有する者が、次の各号のいずれにも該当するに至ったときに、そのものに支給する」(42条・2009年段階)と類似の規定を置いており、このこと自体については議論をする余地はなさそうである。しかし、二つの制度において、「老齡」以外に、「障害」や「死亡」に関しての年金給付があることが、重要な論点を提示することになる。重要なことは、「老齡」が、単に「地球が太陽の周りを65週したということ」だけを意味するのではなく、「障害」や「死亡」と並列されるような所得の保障が必要な状態としても意味されているという事に気づくことである。

(2) 「所得保障給付一般」対「年金(保険)給付」

「老齡」についての、国民年金法や厚生年金保険法の態度は、一見したところ明瞭そうに見える。それにもかかわらず、法改正をめぐる議論は繰り返されている。ということは、「一見したところ明瞭であっても、そこには、議論の余地がある」ということである。議論の余地は、「年金(保険)」を支えて

いる考え方に、①「所得保障給付一般」的な考え方と、②「保険事故に対する保険給付」的な考え方の二つがあることから生じる。もう少し具体的に述べよう。それは、先ほど述べた「老齡」、「障害」、「死亡」についての給付が並置されていることとも関係している。すなわち、現行制度はそれらの出来事を、等しく「所得保障の必要な状態」として位置づけているのである。結論が分かれるのは、①「老齡」であれ、「障害」であれ、はたまた「死亡」であれ、「とにかく、所得が保障されれば問題は解決される」と考えるのか、②「老齡」、「障害」、「死亡」という「それぞれの保険事故に対応する給付がなされなければ問題は解決されない」とするのかによることとなる。

(3) [全ての「老齡」のうちの何が社会的な老齡とみなされるのか]ということと [「老齡」をめぐる何について社会的給付がなされるのか]

この似たような両者の関係には用心しなければならない。ここで理解していただきたいのは、「老齡」という状態が「単に、地球が太陽の周りを65周したこと」にとどまらず、「定年」や「解雇」などという制度と結びついて、「所得のない状態」を導き出すものへと変容する、という考え方を基礎としていることである。ここで考えなければならないことは、「老齡」をめぐるこのような「要所得の状態」が誰にでも発生することか、否か、ということについてである。実態は複雑である。そこから、65歳以上であっても勤務

を継続して所得がある場合や、65歳以上であっても自営業を営んでいて高収入を得ている人の場合に、どのように考えるべきなのか、という課題が出てくる。ここで対応は二分される。ひとつは、「一定の年齢になったので年金を給付する」=一定の年齢になったこと

自体が社会的事故である=という考え方を基礎にしたものであり、もうひとつは、「一定の年齢に達してはいるが、所得の保障をする必要がない場合には支給しない」という考え方を基礎にしたものである。

2 「単なる要介護状態」から「社会的事故としての要介護状態」へ

(1) 「要介護状態」について介護保険法は？

「要介護状態」について介護保険法は「・・・身体上又は精神上の障害があるために、入浴、排せつ、食事等の日常生活における基本的動作の全部又は一部について、厚生労働省令で定める期間にわたり継続して、常時介護を要すると見込まれる状態であって、その介護の必要の程度に応じて厚生労働省令で定める区分・・・のいずれかに該当するものをいう」(7条1項・2009年段階)としている。「厚生労働省令で定める期間」とはどの程度であろうか、ということや「その介護の必要の程度に応じて厚生労働省令で定める区分」とはどのようなものか、ということ以外は議論の余地はあまりなさそうである。しかし、「介護保険法という要介護状態とは、原因を問わず、要介護状態であればそれに該当するとしてよいのであろうか」という素朴な疑問がわいてくる。

(2) 「要介護一般」対「加齢に伴う要介護状態」

「要介護状態」についても、一見したところ明瞭そうだが、見直しは今後も続くことになるだろう。その議論は、「要介護一般」と「加齢に伴う要介護状態」とをめぐり関係から引き起こされることになる。この関係は、介護

保険法が「この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり・・・」(1条・2009年段階)としていることに端的に表れている。このような基本的考え方は、「要介護者」についての定義で具体化されることとなる。介護保険法では、「要介護者」とは、①「要介護状態にある65歳以上の者」、②「要介護状態にある40歳以上65歳未満の者であって、その要介護状態の原因である身体上又は精神上の障害が加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病であって政令で定めるもの・・・によって生じたものであるもの」(7条3項・2009年段階)とされているのである。

このこと背景には、介護保険制度が「若いときからの障害者を除き、年をとれば誰でも障害者となるという考え方」を念頭に置いていることと関係している。言い方を変えれば、「加齢に伴わずに要介護状態となった者」を除外する考え方と結びついているのである。

(3) [全ての「要介護状態」のうちの何が社会的な「要介護状態」とみなされるのか] ということと[「要介護状態」をめぐり何について社会的給付がなされるのか]

この両者の関係も複雑である。介護保険制

度が「要介護状態一般」に対応するものではない、ということを出発点とすれば、整理が可能となる。すなわち、制度は、「原因」や「年齢」という観点から光を当てて、「社会的対応がなされるべき要介護者」と、「社会的対応がなされるべきではない要介護者」を作り出しているのである。光が当てられているのは（差別的と感じられるかもしれないが）「要介護状態の生じた原因」ということになる。作り出されている像は「通常、だれでもそのようになる」というもので、それ以外のものは排除

されることになっているのである。

そして、次に問題としなければならないのは、[「要介護状態」をめぐる何について社会的給付がなされるのか]ということである。これについては、①「要介護状態それ自体」を社会的事故とみなすという考え方と、②「要介護状態に伴う支出」を社会的事故とみなすという考え方があり、どちらの考え方に立脚するかによって、具体的な制度化は異なることとなる。

3 「単なる傷病」から「社会的事故としての傷病」へ

(1) 「傷病」について医療保険法は？

被保険者の「傷病」について健康保険法は「次に掲げる療養の給付をおこなう」(63条)としている。これは、被保険者の傷病については、それに要した費用を給付する方法ではなく、医療の現物を給付するという趣旨である。国民健康保険法における場合も、(世帯主などが被保険者資格証明書の交付を受けている間は別として)同様である(36条)。しかし、たとえば、健康保険法には、家族療養費の支給(健保法110条)のように、被保険者に対して「費用」を支給するという規定も見られる。家族療養費の制度をどのように解釈するかは別として、このような制度の存在は、私たちに「保険事故」と「保険給付」との関係について考えるための素材を提供してくれる。さらには、社会保障としての「健康保険制度」という観点から考えた場合に、たとえば、健康保険法110条の規定をどのようなものとして理解すべきかが問われること

となる。

(2) 「傷病一般」対「療養の給付の対象となる傷病」

「事実としての傷病」に対する社会的対応のあり方は、一見したところ明瞭である。しかし、それにもかかわらず、法改正はたびたびなされている。さまざまな観点から法改正は実施されるが、ソレを指導している考え方のひとつに、いったい「何を社会的事故とするのか」という根本的な問いかけがある。具体的にいえば、「傷病一般」が社会的事故なのか、それとも「療養の給付の対象となる傷病」が社会的事故なのか、ということが問われているのである。これはたいした問題ではないように見えるが、実は、本質にかかわる大きな問題である。なぜなら、「傷病一般」が社会的事故であるとした場合には、保険者にとっては、「傷病一般」に対して社会的給付をする義務が生じるのに対して、「療養の給付の対象となる傷病」が社会的事故である

とした場合には、保険者にとっては、「療養の給付の対象となる傷病」に対してのみ社会的給付をする義務が生じることになるからである。

**(3) [全ての「傷病」のうち何が社会的「傷病」とみなされるのか]ということと
[「傷病」をめぐる何について社会的給付がなされるのか]**

ここで重要なことは、①[「傷病」の何が社会的とみなされるのか]ということについて考えることであり、さらに、②[制度は、「傷病」をめぐる何について社会的給付をなすとしているのか]ということについて考えることである。そして、さらに重要なことは、③それらの両者の関係について考えることである。

まず、[「傷病」の何が社会的とみなされるのか]ということについて考えてみよう。ここで念頭に置かなければならないことは、

4 チェックポイント

(1) 社会保障制度は「ある人々」の「ある状態」について着目する

制度が着目する箇所は、その社会にとって関心がある人々の、関心がある箇所についてである。その結果、類似したように思われる状態であっても、制度的対応がなされていない人々や対応がなされていない状態は存在する。社会的対応がなされない場合、それらは、私的なレベル、若しくは、単なる事実のレベルにとどまるものになってしまうのである。

単なる事実としての「傷病」や、私的な出来事としての「傷病」が社会的な出来事に変容するという点についてである。この変容のあり方は、時代や地域の違いによってまちまちである。ある場合は、「傷病」が労働力の摩滅をもたらすものとして社会によって注目されるようになるであろうし、また、他の場合は、「傷病」が、社会を不安に陥れるものとして注目されることもあるであろう。流行病の蔓延などはその良い例である。

次に、考えることは、[制度は、「傷病」をめぐる何について社会的給付をなすとしているのか]ということについてである。たとえば社会が「傷病」に注目したとしても、制度的対応はまちまちでありうる。具体的にいえば、「傷病」という状態それ自体に着目して社会的給付がなされることもあれば、「傷病に伴う支出」に着目して金銭による社会的給付がなされることもある。

(2) 特殊性の普遍化と抽象化

「ある状態」について制度が着目するということは、一見したところ明瞭に見え、普遍化が可能でありそうである。しかし、揺らぎは今後も続くことになる。なぜなら、「ソレを指導している考え方は何か」ということによって得られた具体的で特殊なものは、特殊性を伴った姿のままにとどまることはなく、普遍化と抽象化を繰り返すことになるからである。

(3) [「ある状態」の何が社会的なものとなされるのか]

普遍化と抽象化は、[「ある状態」の何が社会的なものとなされるのか]ということ

の継続的生成でもある。用心しなければならないのは、「さまざまな事柄」のように語られる状態が、等しく「所得の必要な状態」に纏め上げられることについてである。

II 下地作り（その2）・・・「公」・「私」を使用した練習

下地作り(その2)は、対立軸を使用した思考方法に慣れてもらうことである。社会保障について考える際には、さまざまな対立軸を設けることができるが、ここでは「公」と「私」という対立軸を用意した。そして、対立軸である「公」と「私」が、その姿を明確にする

シーンを二つ選んでみた。そのシーンのひとつは、何らかの制度が創設される時にみられる「公」と「私」の姿である。もうひとつのシーンは、歴史的経緯にみられる「公」と「私」の姿である。

1 制度創設時にみられる「公」と「私」

(1) 健康保険制度の創設時にみられる「公」と「私」

健康保険法(大11年法律70号)を制定、実施するに当たっての「責任」という点で問題とされたのは、大企業を中心に、「私」的なものとして、既に実施されていた組合方式を、「公」的なものとして実施する制度の中にとのように位置づけるかであった。

柿原委員の「・・・此ノ保険事業ハ政府直営ノ分ト、組合トニ岐レテ居ルヤウデアリマスガ、主トシテ組合ヲ主ニシテ、其ノ組合員ニ非ラザル者ノ保険モ政府直営デ遣ルヤウニ見受ケマスルガ、政府直営ノ分ト組合ニ遣ラセル分トノ優劣ニツイテハ、政府委員ノ御考ハ如何デスカ」という質問に対して、四條政府委員(農商務省工務局長)は「・・・最モ慎マナケレバナラヌノハ仮病ノ取締ニ在ルノデアリマス、・・・此保険ヲ実施致シテ参

リマスル上ニ於イテハ、相互組織ノ組合ヲ以ッテ、実行致シテ行クト云ウ事ガ、最モ適当デアルト云ウコトハ、外国等ニ於キマスル学者ノ議論ヲ見マシテモ・・・殆ド異論ノ無イ事デアルト思フノデアリマス、併シナガラ、一面ニ於キマシテハ、御承知ノ通り我国ノ工場ノ発達ノ状況ニ見マシテモ、又他ノ一面ニ於テス様ナル自治組織ノ組合ノ運用ノ状況カラ、鑑ミマシテモ、之ノミヲ以ッテ実行致シテ行クト云フコトハ余程考慮シナケレバナラヌ、斯様ナ理由カラ致シマシテ、先ヅ保険ノ基礎ヲ危センヤウナ所ニ於テハ、成ルベク相互組織ヲ以ッテ組合ニ依ッテ、・・・而シテソレニ這入レマセヌヤウナ所ノ其漏レタル部分ヲ、政府ガ全部之ヲ拾ッテ此保険法ヲ運用シテ行キタイト・・・」としている(注

1)。

(注1) (第45回帝国議会衆議院 工場法中改正法律案委員会議録(速記) 第三回 大正11年3月14日については、『帝国議会衆議院委員会議録』33、393 ページ、臨川書店、昭和60年から引用した)

(2) 年金(保険)制度の創設時にみられる「公」と「私」

医療保険制度と比べると、年金(保険)制度創設の時期は少し遅れることになる。しかし、年金(保険)制度の前身的形態である「退職積立金及退職手当法」についてみるならば、その「実施責任」についての考え方は、医療保険創設時に見られたものと酷似している。

たとえば、潮恵之輔(国务大臣)による「退職積立金及退職手当法」(昭11年法律42号)の提案理由説明は「・・・退職手当制度ノ慣行ハ我が国独特ノ美風トシテ・・・発達シタモノデアリマシテ、労働者ノ生活不安ヲ緩和スル為ニ極メテ推奨スベキ制度デアルト存ジマス、然ルニ此ノ制度ハ大規模ノ工場鉱山ニハ比較的普及シテ居リマスルガ、未ダ一般的ト云ウコトガ出来マセヌ、又手当ノ支給ニ関シマシテモ多クハ事業主ノ任意ニ決スル所デアリマスノデ、其ノ間種々ノ問題ヲ惹起スル場合モアルノデゴザイマス、斯カル事情ニアリマスノデ、之ヲ法制化致シ、其ノ普及ヲ図リ、其ノ内容ヲ合理的ナラシムルト共ニ、平素ヨリ之ガ支給準備ノ為ニ積立ヲ為サシメテ、其ノ支給ヲ確保スルコトハ極メテ緊要ノコトデアルト考ヘマス、・・・」(注2)。この「退職積立金及退職手当法」は、その後の「労働者年金保険法」(昭16年)とともに、「厚生年金保険法」(昭19年)へと結実し、

戦後の年金(保険)制度へとつながるものである。

(注2) 『官報号外』昭和11年5月25日 貴族院議事速記録第14号 退職積立金及退職手当法案 第一読会 230頁。

(3) 介護保険制度創設時にみられる「公」と「私」

「公」と「私」をめぐる議論を明確にするために、<「措置」から「契約」へ>という図式の登場について、介護保険制度との関係に限定して述べておこう。例として具体的にとりあげるのは、「老人居宅介護等事業」＝(一般に考えられている「ホームヘルプサービス事業」に近いもの)＝である。この事業の原初的なものは、老人福祉法が制定される一年前の、1962(昭37)年度から、要保護者層を対象として＝貧困な人々を対象として＝国庫補助事業として制度化されたものである。その後、1982(昭57)年には、所得税課税世帯に対しても有料で派遣が可能なものとなり、1989(平1)年度には、高齢化の進展に対応する改訂が行われている。この改訂により、事業の委託先として、「特別養護老人ホーム等を経営する社会福祉法人」や「福祉公社」、さらには、「在宅介護サービスガイドライン(老人保健福祉部長、社会局長連名の通知…昭和63)の内容を満たす民間事業者」等を視野に入れた、幅広い供給体制の確保を試みたのである。対象者を拡大し、民間事業者による供給体制の確保を図ったとはいえ、サービス自体の基本的性格は「措置」のままであった。ところが、高齢化の進展に伴って、この「措置」方式に対しては以下のような考え方が提示されるようになってきた。

すなわち、①かつてとは異なり、高齢者としてのニーズを抱えた生活を送ることが限られた人々のみに生じる特別なことではなく(=高齢者ニーズの普遍化=)、従って、「高齢者の問題」は「貧困の問題」とは切り離して思考するべきであるという考え方が前面に押し出されてきたこと、②その事との関係で、多様化した高齢者のニーズやライフスタイルに対応可能なサービスが求められるようになり、③高齢者が選択権を行使できるとの必要性が認識されるに至ったこと、④従って、行政による「措置」ではなく、高齢者が市民として契約締結の主体となることが望ましいと考えられるようになったこと、等がそれにあたる。このような考え方が前面に出てくるにあたっては、「社会保障の財政の問題」や「社会的入院と称される事態に対しての対応」等があったことはいままでのない。さらにいえば、イギリスのサッチャーリズムやアメリカのレーガノミックス、そして、日米構造協議、さらには、日本の「臨調・行革」の方針と呼応した「日本型福祉社会」論が背景にあったことはいままでのない。

このような流れの中で、民間事業者やNPOに対しては、新たな意義付けがなされるよう

になってきたのである。ボランティアやNPOの活動を評価することは、福祉についての「公の責任を転嫁」するものであるとする従来からの議論のあり方は、古典的な発想であり、柔軟性に欠けるものであるとの批判を浴びることとなった。その総仕上げにあたる具体的な制度化が「介護保険法」の制定(1997年)であり、「社会福祉事業法」から「社会福祉法」への法改正の作業(平成12年法律111号)であった(注3)。

(注3)たとえば、介護保険法案についての審議において、国務大臣であった橋本龍太郎は、「・・・その新ゴールドプランにつきまして、事業の執行状況等を踏まえるとともに、各種規制の緩和や民間活力の導入等による事業の効率化等もあわせて行いながら、その目的が達成できますように、できる限りの努力をしていかなければならない、そのように考えております」としている(『官報号外』平成9年 参議院会議録35号3頁)。さらに、「社会福祉事業法」から「社会福祉法」への改正に当たっても、「営利企業の参入についてのお尋ねでございますが、障害者の在宅福祉サービスについては、利用者の幅広いニーズにこたえて多様なサービスを提供するとともに、十分なサービス量を確保することができるよう、従来と同様、サービスの質の確保を図りながら、公益法人それからNPO、民間企業など多様な主体の参入を認めることにいたしております。」(『官報 号外』平成12年 衆議院会議録25号8頁)という具合に類似している。

2 歴史的経緯にみられる「公」と「私」

(1) 「公」による対応・「私」による対応

ここで考えることは、「ある事柄」に対応するために必要となる、お金、時間、エネルギーは「誰」の責任によって用立てされるのかということについてである。その「ある事

柄」にあたるものは、「子育て」、「教育」、「傷病」、「死亡」などなど山ほどある。そして、その「ある事柄」の一部については、固定的とも思われる考え方が存在している。たとえば、「福祉については、公的な機関が責任を

負うべきである」という考え方はそれにあたる。では、そのような考え方は、いったい、どのような経緯をたどって形成されてきたのであろうか。

「福祉」・「公」・「私」という鍵を握っている三つのキーワードを念頭に置いた場合、ヒントを与えてくれそうな三つの時期が浮かび上がってくる。第1番目にあげられるのは、1938（昭13）年前後の時期である。この時期を1番目の時期としたのは、社会事業についての国家的関与＝「社会事業法」（昭13年法律59号）の制定＝を視野に入れたからである。2番目にあげられるのは、1945（昭20）年頃の時期である。この時期を2番目の時期としたのは、この時期に、GHQと日本帝国政府との文書の往復を通じて、「社会保障」の実施に関して、基本的な考え方と筋道が具体的なものとして姿を現したからである。そして、3番目にあげられるのは、介護保険についての議論が盛んになる頃の時期である。この時期に関しては、<「措置」から「契約」へという流れ>が視野に入ってくる。ここでは、第1番目の時期と第2番目の時期とに限定して、それぞれを具体的に見てみよう。

（2）「社会事業法」（昭13年法律59号）制定をめぐる「公」と「私」

今日の私たちが考えている福祉のようなものは、どのような責任体制の下で実施されるべきだと考えられていたのであろうか？ 法案提出時の議論を手がかりにして、「社会事業」を巡っての「公」と「私」との位置づけを見てみよう。結論的にいえば、「社会事業法」（昭13年法律59号）は、それまでに

さまざまな形で存在してきた民間社会事業までもを含めて、広く社会事業を指導監督する諸規定を設け、かつ、民間社会事業に対しての補助金の支給や租税の免除を行うというものであった。

国務大臣侯爵木戸幸一による法案提案理由の説明は、「……政府ニ於テハ、戦時戦後ニ於ケル社会施設ヲ整備スルノ特ニ緊要ナルヲ思ヒ、是ガ為メ一面社会政策ノ拡充ニ努ムルト共ニ、他面公私社会事業ノ発展ヲ図ルコトヲ期シテ居ルノデアリマス」…「本事業ニ対シマシテハ、皇室ノ御思召ニ基ク御仁慈ハ申スモ畏キ極ミデアリマスガ、國ニ於テモ、地方團體ニ於テモ、年々相当ノ奨励金ヲ交付シテ、其発達ヲ図リ来ッタノデアリマス、併ナガラ其助成監督ノ方法ハ、救護施設、少年教護院、職業紹介所、公益質屋等、特別ニ法律ノ定メアルモノヲ除クノ外、未ダ制度トシテ確立セラルルニ至ラナカッタノデアリマス、随テ一般ノ社会事業ニ付テモ、一層積極的ニ其振興発達ヲ期スル為ニ、是ガ助成及ビ監督ノ方法ヲ制度化スルコトノ必要ナルコトハ……」というものであった（注4）。

しかし、これに対する古田喜三太の「……凡ソ社会事業ト云フモノハ、地方ニ於ケル名望家、或ハ奇特家ノ手ニ依ッテ行ハレ、而シテ涙ト誠心誠意ヲ以ッテ行フ事業デアリマス、現ニ我國デハ公営私営ヲ合セテ八千ト称シテ居リマス、此経費一箇年五千万圓以上ヲ使ッテ居ルヤウナ状況デアリマス、政府ハ是等ニ向ッテ今回ノ増額ヲ合シテ、僅ニ五千万圓ヲ保護助長ノ奨励金トシテ御入レニナルノデアリマスルガ、洵ニ私共少額ニ驚カザル

ヲ得ヌノデアリマス、殊ニ此種ノ事業ニ対シテ監督権ヲ及ボスニ当リマシテ、十四条カラ十七条ノ法文ヲ見マスト、代理人、家族、同居人、従業者マデガ此法規ニ違反シタ場合ニハ、経営者ニ向ッテ罰スルト云フ法規デアリマスルガ、是ガ大ナル私ハ誤ダト思フ」とする質疑に見られるように、社会事業についての公的監督は避けるべきであるとする考え方も根強く存在していた（注5）。それに対して、国务大臣木戸幸一は、「……決シテ社会事業ヲ法律ニ依リマシテ厳格ナル監督等ヲ、主トシテヤルト云フ考ハ持ッテ居ラヌノデアリマス、社会事業ヲ助長誘導致シマシテ、現在ヨリモ向上サセ、サウシテ一層発展サセテ行クト云フコトガ、其主タル目的デアリマス」と答えている（注6）。ここで重要なことは、社会事業に対して、「公」の側からの監督や統制が意図されていたこと、そして、それについては、「ありがたい善意に対する公的な監督」はできるだけ限定的であるべきだとする考え方からくる根強い反発があったことである。

さらに重要なことは、「社会事業法」が制定された時期についてである。すなわち、「社会事業法」の制定が、物品販売業及び理容業における閉店時刻、就業時間などを定めた「商店法」の制定、「簡易生命保険法」の改正と同時になされ、さらには、「戦時……ニ際シ国防目的達成ノ為國ノ全力ヲ最モ有効ニ発セシムル様人的及物的資源ヲ統制運用スル」＝「國家總動員」について定めた「國家總動員法」（昭13年法律55号）などと並んでなされたということを見れば、その制定

は、民間の社会事業までもをもまとめ上げて難局を乗り切ろうとしたものであると位置づけられよう。

（注4）『官報』号外 昭和13年2月27日 「衆議院議事速記録」第十九号、422 ページ（社会問題資料研究会『帝国議会史』東洋文化社、第一期・第三十三巻、121 ページ）。

（注5）同 424 ページ（同 122 ページ）。

（注6）同 425 ページ（同 123 ページ）。

（3）GHQ との文書の往復にみられる「公」と「私」

「社会保障」の実施に関して、戦後、事情は一変する。基本的な考え方と、筋道が具体的なものとして姿を現していったのは、GHQ と日本帝国政府との文書の往復を通じてであった。

1945年12月8日の「救済ならびに福祉計画に関する件」GHQ 覚書(SCAPIN404)により、「日本帝国政府は1945年12月31日までに、1946年1月より6月に至る期間の失業者及びその他の貧困者に対する、食料、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細且つ包括的計画を司令部に提出すること」とされた（注7）。これに対して、日本帝国政府が同年12月31日にGHQ に宛てて提出した文書「救済福祉に関する件」は、「……各種援護法令ヲ全面的ニ調整シ、新ニ国民援護ニ関スル総合的法令ヲ制定シ、国民ノ生活保障ヲ法律ニ依リ確保スルト共ニ、右ニ伴ヒ政府ノ法令ニ基ク援護ヲ拡充強化スル為新ニ有力ナル民間援護団体ヲ設立スベク急速ニ之ガ準備ヲ進メツツアリ、然シテ右団体ノ設立ニ当リテハ既存ノ戦災援護会、海外同胞援護会、軍人援護会等ノ各種団体ヲ整理統合スルモノトス」というものであった

(注8)。ここに読みとれるものは、「戦災援護会、海外同胞援護会、軍人援護会等ノ各種団体ヲ整理統合」して、新しい民間援護団体を設立するという意図である。

それに対して、1946年2月27日の「社会救济」GHQ覚書(SCAPIN775)は、「……次ノ条件ニ合スル様変更ノ処置ヲトラバ日本帝国ニ対シ何等異議アルモノニ非ズ」とし、一定の条件を満たすことを求めている。それらの条件の一つとしてあげられたものが、「日本帝国政府ハ……責任体制ヲ確立スベキコト」、「従ッテ私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラザルコト」というものであった。これに対しての、「救济福祉に関する政府決定事項に関する件報告」と題する日本帝国政府提出文書(4月30日)は、「…政府ノ責任ニ於テ平等ニシテ且差別スルコトナク其ノ徹底ヲ期スル為救济福祉事業ノ実施主体ハ左ノ系統図ニ示スガ如ク単一

3 チェックポイント

(1) [「私」から「公」]と[「公」から「私」]

制度創設時という観点からみると、[「私」から「公」]というパターンと[「公」から「私」]というパターンがある。日本についていえば、前者は医療保険制度創設時と年金(保険)制度創設時について見られたパターンである。後者は、介護保険制度創設時について見られたパターンである。しかし、さらに考えなければならないことがある。それは、介護保険制度についていえば、「措置制度」の対象とはなっていなかった人々にとってみれば、[「私」から「公」]というパターンが当てはまると

ノ政府機関ニ依リ之ヲ行フコトトシ……」としている(注9)。この流れを見て分かることは、福祉における公的責任という考え方がこの時点で確立したことであり、それは、戦時体制の維持とかかわりの多かった各種の団体をかかわらせないという意図とも関係していたということである。

このような事情を背景として、戦後の社会保障、社会福祉を巡る「公」と「私」との関係の基本的ありようが形作られ、その具体化としての制度化も進展していった。その後登場した介護保険制度をめぐる議論は、戦後形成されてきたこのような基本的関係について、大きな方向転換を迫るものであった。

(注7) 全国社会福祉協議会『社会福祉関係施策資料集1』(『月刊福祉』増刊号)、1986年、7ページ。

(注8) 同10ページ。

(注9) 同14ページ。

ということについてである。このように二つのパターンに当てはまるようなことが生じるのは、「制度化に限定して事柄をみる」とこと、「制度を利用する人々をも念頭において事柄を見る」ことをなしているからである。

(2) 歴史的経緯を見るとパターンがみえる

これは、(1)で述べたことと関係している。なんらかの枠組みで制度の生成をとらえることは、必然的に軌跡を描くこととして結実する。大切なことは、このような軌跡が描かれることになるのは、「複数の力が働いた結果」として生じているということに気づく

ことである。そして、「複数の力とはいったい何であるのか」を探り当てることがなされ

なければならない。

III 下地作り（その3）・・・「社会的扶養」と「私的扶養」を使用した応用

下地作り（その3）は、下地作り（その2）の発展形である。そして、次号以降の本格的論文を読んでもらうための応用でもある。

下地作り（その2）で使用した「公」と「私」に近い内容物を持った「複数の力」として、ここでは、①「社会的扶養」を推進する力と、②「私的扶養」を推進する力を採り上げてみよう。そして、具体的な場面は、「負担」することをめぐってということになる。

「年金（保険）制度」の有する性質について、「社会的扶養」的性質を前面に出すとすれば、「負担」とは、負担可能な人が給付を必要としている人のために負担するもので、ある特定の人の保険料負担はその特定の人の年金受給と結合するものではないということになる。また、「私的扶養」的性質を前面に出

すとすれば、ある特定の人の負担は、その特定の人の将来の年金受給と結合することになる。同じく「負担」であっても、複数の力の働き方次第で、さまざまに意義付けされたものとして存在することになる。

2004年の年金改革の大議論のなかから、「誰」が、なぜ「負担」するのかについての議論のありようを例に取り上げ、この様子を具体的に見てみよう。

ここで紹介するような作業を実際に行う場合には、いちいち記録を読むことになるから、必要なことは、なされている発言の中に潜んでいる対立軸を発見する能力ということになる。ただし、紙幅の関係で、ここでは結論めいたわかりやすい部分を取り出している。

1 資料としての「正式な記録」

年金（保険）については、勘違いしているものや主観的なものまで、数多くの発言が繰り返されてきた。そのような発言の多様性が問題を複雑化させているのである。では、具体的にどのようにアプローチをすればよいのであろうか？「主観的な感覚」や「曖昧な資料」を使用することは避けられなければならない。では、いったい、「資料」として何を使用すべきなのであろうか？答えは単純である。このようなことを考えるにあたっては、

まずは、「正式な記録」として、「私たちの誰でもが手に入れることができるもの」を手がかりとして使用することが望まれることとなる。もし、そのような質を備えた「資料」が運良く手に入ったとしたら、次には、「その資料」を読み込むための枠組みについて、「考える事柄の根幹に関わる部分」を設定し、それぞれの登場人物が、「考える事柄の根幹に関わる部分」についてどのように理解していたのかを読み込むこととなる。この論文と

の関係では、対立軸となっている部分を探り当てることが求められる。

ここにひと塊の「資料」がある。それは、「第 159 回国会」の「衆議院厚生労働委員会議録」(2004 年 4 月 2 日、会議録 8 号から 4 月 28 日、会議録 17 号まで。ただし、13 号については、中医協の問題などが案件であったため除外している。)と「参議院厚生労働委

2 年金(保険)改革に見られた議論

会議録により、「国民年金法等の一部を改正する法律案」についての議論をみると、「衆議院・厚生労働委員会」では、4 月 2 日に、委員長の「これより会議を開きます」に続いて、「ただいま議題となりました国民年金法等の一部を改正する法律案……」という言葉から始まる法律案の提出理由及び概要の説明(民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合所属議員欠席、2 時 15 分開議・2 時 28 分散会)がなされて、4 月 28 日に、委員長の「これにて散会いたします」という発言まで、合計すると約 37 時間 32 分が費やされている(ただし、すべての時間が国民年金法等の一部を改正する法律案についての議論に費やされたわけではない)。

「参議院・厚生労働委員会」では、5 月 11 日に、委員長の「ただいまから厚生労働委員会を開会いたします」という言葉から始まり、6 月 3 日に、委員長の「多数と認めます。(発言するもの多く、議場騒然) 本日はこれにて散会いたします」という発言まで、合計する

員会議録」(5 月 11 日、会議録 15 号から 6 月 3 日、会議録 22 号まで。ただし、18 号については、中医協の問題などが案件であったため除外している。)である。これを「資料」として使用して、「社会的扶養」と「私的扶養」という対立軸について考えることとしよう。

と約 42 時間 32 分が費やされている(これについても、すべての時間が国民年金法等の一部を改正する法律案についての議論がなされたわけではない)。

次に、これらの資料を読み込む際の枠組みとしての「社会的扶養」と「私的扶養」という対立軸がどのように姿を現すかを把握するために、ここでは、「保険料を拠出することの意味」にかかわる発言部分を探り上げることとしよう。大ざっぱに言えば、「拠出しても元は取れない」というような「損得感情論」が横行する中で、議員達は、「保険料の拠出の意味」をどのように捉えていたのか?ということに光を当てることにしよう。はたして、①所得の保障を必要としている人々」に対して、「負担が可能な人々」による負担がなされるべきだ=「社会的扶養」を推進する=語り口となっていたのか?②あるいは、「拠出したこと」と「受給できること」とを結びつける=「私的扶養」を推進する=という語り口となっていたのか?

3 会議録から読みとれること

はたして、「保険料を拠出することの意味」について、各党の委員達はどのように理解していたのであろうか？「衆議院・厚生労働委員会」の記録に限定して読みとることとしよう。

記録によれば、「衆議院・厚生労働委員会」において、最初に質疑を行ったのは安倍晋三委員（自由民主党）であった（2004年4月7日・午前10時6分開議）。記録で見る限り、「保険料を拠出することの意味」について、安倍委員の考え方が明確になっている箇所は、民主党の考えている「案」（実際には、この時点では、未だ不明確なものであったもの）についての発言であろう。それについて、記録から引用するならば、「……民主党が考えているようにすべて税金で賄うということにしたときに、私は、大きな不公平が生じるのではないだろうか、こう思うわけであり、二十から年金受給に至るまで営々と四十年以上年金をまじめに払い続けた人たち、そしてまたもうすぐ年金をもらおうとしている人たち、この皆さんは、ずっとまじめにこつこつと年金を払い、そしてその年金制度、保険制度の対価として給付を受ける、こういうことになるわけであり、……」ということになる（「衆議院・厚生労働委員会会議録」第9号3ページ）。記録から読みとれる「保険料を拠出することの意味」は、「対価としての給付を受け取るためのもの」ということとなる。興味深いのは、この質疑に対しての、当時の坂口国務大臣の発言である。すなわち、

大臣の発言は、「……現在の年金制度は、負担につきましてはそれぞれの人がある能力に応じて負担をする、そして、給付のほうはできるだけ公平に給付を行う、そうした形ででき上がっているわけであり、……」というものであり、「拠出した対価として給付がある」という構造とはなっていないのである。

同日、午後、自民党の菅原一秀委員の質疑の後、公明党の冬柴鐵三委員が質問をしている。冬柴委員の発言の中から、「保険料を拠出することの意味」が読みとれる箇所は、民主党が考えていた、いわゆる年金目的消費税というようなものについての発言である。すなわち、「……高齢者で、もう保険料を全部払い終わって、今いただいている人にまで、もう一回保険料の支払いを、消費税という形で二重払いを強制することで、これは高齢者いじめ、老人いじめじゃないかという感じがいたします。……」（「衆議院・厚生労働委員会会議録」第9号21ページ）という部分であろう。ここにみられるのは、「保険料を負担することの意味を、自らが受給することとの関係で捉える」という考え方である。同様の発言は、同党の北側一雄委員の発言についても見ることができる（4月9日、午後2時10分開議）。すなわち、「……長年の間懸命に保険料を払ってこられて、支払いを終えて、すでに年金を受給されている高齢者の皆様にもこの年金目的消費税を課すわけでございます。これは、既にもう年金の保険料を支払

い終わって年金を受給しているこういうお年寄りの方々にも、年金財政のために、現行制度の年金支給のためにまた消費税を課しているわけでしょう。これは、二重払い、高齢者の理解なんかとても得られないということをお願いしたい……」（「衆議院・厚生労働委員会議録」第10号15ページ）という具合にである。これらに共通している基本的考え方は、「払い終わって、受給している人々からはさらなる負担を求めない」というものである。従って、記録から読みとれる「保険料を拠出することの意味」は、「それぞれの受給権のため」ということとなる。ここに想

定されている人々とは、①「支払い終わってもらうだけの人々」と、②「支払う人々」という、二通りの人々である。このような考え方が描き出す人間像は、「受給する人々は、所得の保障を必要とする人々であり」、「負担をする人々は、負担が可能な人々である」というものとは異なり、固定化され、入れ替わることのほとんどない人々ということになる。いわば、「高齢者は優先席にしか座れない」というようなものである。その結果、人々は分断されることとなり、「国民の共同連帯」という用語の期待するような関係からは程遠いものが生み出されることとなる。

4 チェックポイント

(1) 資料としての「正式な記録」

近年の年金(保険)についての議論は、勘違いしているものや主観的なものまで、極めて幅広く存在する。そのような議論をそのままの形で資料として使用するのには危険が伴う。場合によっては、そのような勘違いしているものや主観的なもの自体を検討対象とすることもありうるが、極力避けたほうが良い。なされるべき具体的なアプローチは、「主観的な感覚」や「曖昧な資料」を使用せずに、「正式な記録」として、「私たちの誰でもが手に入れることができるもの」を手がかりとすることである。

(2) 資料の読みかた

運良く望ましい資料が手に入ったとする。次になされるべきことは、資料を読むに当たっての枠組み作りである。すなわち、ある対象がどのようなものとしてあるかは、その対象をどのような枠組みでとらえたかにかかっている。たとえば、「りんご」という対象物を「味」という枠組みでとらえたり、「色」や「形」でとらえたりすることが、それに当たる。対象物が備えている本質的なものをとらえることができるか、否かは、対象物をどのような枠組みで捕らえるのかにかかっている。

IV むすび

以上で、次号以下で本格的に展開される[「対立軸」から読み解く社会保障]を楽しく

読むための下地作りの幕を下ろすこととしよう。

下地作り(その2)で使用した対立軸[「公」と「私」]は、「ある事柄」に対応する責任を負っている者は誰であるのか、というレベルで扱われた。いわば、社会保障の実施責任をめぐっての「公」と「私」という対立軸ということである。

下地作り(その3)で使用した対立軸[「社会的扶養」と「私的扶養」]は、「負担したこと」と「受給すること」とが、どのような関係にあるものとして理解されるのかというレベルで扱われた。いわば、社会保障における「負担の義務」と「受給権」との相互関係をめぐる「社会的扶養」と「私的扶養」という対立軸ということである。

現実の各種の社会保障制度は、「さまざまな場面」において、「さまざまな対立軸」が上手くバランスをとった結果として、私たちの前に姿を現しているものである。「さまざまな場面」として想定されるものには、①法的地位、②抛(な)出(負担・納付)、③給付・受給、などがある。そして、「さまざまな対立軸」として想定されるものには、①「公」と「私」、②「平等性」と「差異」、③「強制性」と「任意性」、④「社会連帯」と「自己責任」、⑤「生存権」と「公共の福祉」、などがあげられる(注10)。

そして、現実には、各種の社会保障制度があるわけであるから、具体的で細かい検証は、①社会保障を構成する具体的な各種の制度

に関して、②法的地位、抛(な)出(負担・納付)、給付・受給、などのさまざまなステージで、③さまざまな対立軸を設定してなされなければならないということになる。

検討対象となる制度として、①医療保険制度、②年金(保険)制度、③介護保険制度を採り上げ、「さまざまな対立軸」として、①「公」と「私」、②「平等性」と「差異」、③「強制性」と「任意性」、④「社会連帯」と「自己責任」、⑤「生存権」と「公共の福祉」、を用意し、「さまざまな場面」として、①法的地位、②抛(な)出(負担・納付)、③給付・受給、とするとしたら、論じられる場面は45あることになる。

(注10) ①「公」と「私」、②「平等性」と「差異」、③「強制性」と「任意性」、④「社会連帯」と「自己責任」、⑤「生存権」と「公共の福祉」、という対立軸をみた場合に、気にかかることがある。それは、これらが社会保障に内在している対立軸であるにもかかわらず、多くの研究者が、前者を推奨していることである。なかでも、究極の対立軸とも思われる「生存権」と「公共の福祉」については、圧倒的に、前者に比重が掛けられる。気持ちはわかるが、生活保護法の18条2項2号をどのように説明するのであろうか。たとえば、隣に住んでいた保護を必要としない人が、葬儀を行った場合になされる葬祭扶助について、死亡した人の生存権で説明するのか?はたまた、保護を必要としていないひとの生存権で説明するのか?費用を支出する理屈は、公共性というところにあるところを求めなければならないのではないか。この点について、小山進次郎『生活保護法の解釈と運用(改訂増補)』中央社会福祉協議会、1951年、283ページ。