

## 「社大での学び、思い出と社会保障制度研究」

(流通経済大学 経済学部経済学科 教授 経済学部長、学部1965年卒) 田 多 英 範 氏

ご紹介をいただきました流通経済大学の田多です。第5期生です。今日は輝かしい伝統をもったこの学内学会にお招きいただき、ほんとにありがとうございました。蒲生さん、数間さん、あるいは僕を推薦してくださった方をはじめ関係者のみなさんに感謝申し上げます。

最初の電話の時に80分時間をやるから何か話ないかといわれ、考えました。考えてみたら、僕に話せることは1つしかありませんでした。社会保障制度に関することのみでした。そこで正直に社会保障制度についてだったら少し話せるが、社会福祉制度や社大の学部教育等についてはまったく話せないのですが、それよいですか、と蒲生さんに伺いますと、それでよい、「社大での学び、思い出と社会保障制度研究」というタイトルではどうですか、と再提案されました。それなら、ということで喜んでお引き受けしたという次第です。

そこで、早速本題に入ります。今日は大会の案内にも書きましたように、大きく2つのことをお話しするつもりです。最初のⅠ部は「社大での学び、思い出」です。これはさらに3つに分け、1つは社大への入学と思い出、2つめは社大卒業後、3つめが流通経済大学での研究・教育についてを軸にお話ししたいと思っています。ただし、まさに思い出話ですから、レジュメは用意しておりません。もうひとつのⅡ部は、社会保障制度とは何かについて僕が今まで考えてきたことを、まず理論史風に捉え、次にそれを前提に日本でその社会保障制度がいつ頃どのようにして創られてきたか、をやや具体的にお話ししたいと思っています。これはレ

ジュメをご用意いたしました。Ⅱ部になりましたらこれをご覧いただきながら僕の話をお聞きいただきたいと思います。

### Ⅰ 社大での学び、思い出

#### 1 社大への入学・社大での学び

##### ①入学

まずは入学のことです。

僕は1942年に中国の山西省大同で生まれました。中国3大石窟の1つである雲崗の石窟があるところです。石炭でも有名です。終戦とともに父の故郷である九州大分県の山村に戻ってきました。そこで高校まで過ごしました。県立竹田高校を、安保闘争で騒然としていた1960年に卒業して、1年浪人して社大に入学しました。なぜ社大を選んだかを考えてみますと、授業料が低かったことと父との関連が大きいように思います。社大は厚生省立といわれていた私立大学でしたので、授業料は国立と同額でした。それが非常に魅力的であったことはいうまでもありません。また、父は1951年に社会福祉主事として福祉事務所に勤めるようになりました。母に聞きますと、51年の2月に試験があつてこれに合格したのだそうです。新生活保護法が施行されたのが1950年の5月で、社会福祉事業法が施行されたのが1951年6月ですから、ちょうどその中間の時期です。多分、父は社会福祉主事として現任訓練を受け、仲村優一先生などのお名前を存じ上げていて、社大のことを知っていたのではないかと思います。その父の影

響で僕も地方公務員・社会福祉主事になることを漠然と想像して社大を選択したように思います。1961年に日本社会事業大学社会福祉学部に入學し、65年に卒業しました。同期生は100人ほどでした。

入學と同時に文京区原町（いまは千石町）にありました社大の寮に入りました。ご存じのように、当時社大は原宿にありましたので、巢鴨の寮から大学に通っていました。寮のことはよく覚えていますが、キャンパスに関してはあまり行かなかった教室よりよく通ったグラウンドの方を覚えています。こう見えましても僕は大学の野球部に所属し、そのグラウンドで野球をしていたからです。決してうまくはなかったし、うまくなろうという意欲もなく、遊びのつもりでやっていました。走るのも遅いし、守備はおそらく一番下手だったでしょう。ですから1塁手です。でも打つのは平均くらいにはありましたので、打順は2番か3番でした。左ききの僕が打った球はグラウンドのとなりの神宮中学校の校庭にしばしば塀越えをして入っていました。日大獣医学部や国際基督教大学とリーグを作っていました。残念ながら、自慢できるような活躍をしたという記憶はまったくありません。

## ②寮生活のこと

次いで寮のことです。

野球を除けば僕にとって社大の生活とはほぼ即寮生活のことでした。その寮はいまの東洋大学のすぐ近くにありました。個室というものはなく、2人から4人、6人部屋になっていました。寮に入るや麻雀を覚え、昼間は寝ていて夕方におき、夜中に活躍するという生活を続けました。お陰で麻雀には習熟しまして、当時はほとんどすべてのパイを指で触るだけで何のパイだか分かっていました。

麻雀をしていた部屋は静養室でした。2階の、玄関からみて一番奥まったところにありました。その静養室の真ん前が8号室でした。その8号室にある人がいました。やせっぽで真っ黒なふさふさとした髪の毛を真ん中で分けた、いかにも秀才然とした先輩がいたのです。その彼が当時寮長でもあったのですが、われわれの麻雀に対して寛容でなく、寮生大会で麻雀は何時以降禁止という規則

を提案したりしたと思います。僕らはそんなことは無視して麻雀を続けていました。麻雀に厳しかったその髪ふさふさの、やせぼっちの青白き秀才が日本社会福祉学会の現会長の古川孝順さんでした。このときから彼との長いつきあいが始まりました。

その寮には潮谷愛一さんという先輩もいました。いつもにこにこしていてほんとに優しい人でした。僕らが入學したときにはすでに有名なカップルになっていました。そのお相手が熊本県知事をされた潮谷義子さんです。今回の大会で名誉博士号を授与されるようですね。おめでたいことです。当時は南里さんといっていました。有名な美男美女のカップルでした。その後おふたりは結婚して別府の施設で働いており、僕は夏休みのような長期休暇で帰郷する度にお宅にお邪魔していました。それから何年かして彼の方がアメリカに留学します。その時義子さんは大分県の職員となりました。大分県の職員になった頃義子さんはじつは僕の家から県庁に通っていたのです。どのような経緯でそうなったのかいまではまったく記憶がありませんが、当時僕の家は大分市にあり、母と妹の2人だけで住んでいましたので、下宿してもらったのです。今日もしかしたらその潮谷さんにお会いできるかもしれない、と期待してやってきました。

寮生活で知り合ったその他の人等についても話してみたいことはいっぱいありますが、時間がありませんので省略します。

このように僕は寮生活しか知りませんので、当時大学で活躍していたであろう、大橋謙策さん・学長の学生時代についてはまったく知りません。触れたいのですが、残念ながら材料をまったく持ち合わせておりません。

## ③社大での勉強

3番目にやっと社大での勉強のことです。

社大の先生たちは木田徹郎先生、吉田久一先生、小川政亮先生、五味百合子先生、仲村優一先生、竹中和郎先生等多士済々でした。

2年生の後半になると、これまでの寮生活を反省し、これからのことを考えるようになりました。

少し勉強しなければという思いが強くなったのです。そこで、最もきつい勉強をさせるゼミだ、と学生の間で評判の高かった副田義也先生のゼミを選びました。副田先生は大学院の修士課程を終えたばかりでしたので、まだ20歳台後半で、若さに満ちあふれていました。それからは副田先生の下で、副田ゼミと先生が主催していた研究会・社会構造研究会でそれなりに勉強しました。この研究会には先輩の横山和彦さんや、もう亡くなりましたが筑波大学に勤めていた吉田恭爾君、家政大学の本間真宏君等がいました。僕が研究者の道を歩むようになったのは、この副田先生の影響だといっても過言ではありません。

副田先生にはいまでもご厚誼をいただいています。昨年『内務省の社会史』という4,500ページもの研究書を東大出版会から出版されました。73歳ですよ、すごいですね、僕も先生の爪の垢でも煎じて飲んで、もう少し勉強を頑張ってみようかと思っています。

## 2 社大卒業後

社大卒業後についての話に変わります。

### ①大学院

そのうち4年生になりました。社会事業を理解するには経済学の勉強をしなければならないのではないかと漠然と考え、当時経済学を教えに社大に来られていた三瀧先生を頼って東京教育大学に学士入学しました。ここで学部3年生からやり直し、そのまま大学院に行き経済学の勉強をしました。教育大学には学部2年、修士課程2年、博士課程6年と計10年間通いましたから社大よりはこちらの方がずっと長かったです。でも教育大卒という感じはありません。帰属意識はむしろ20歳前後の時の社大にあります。

しかし、学問的にはここで徹底的に教え込まれました。美濃部亮吉、大島清、三瀧信邦、暉峻衆三、長坂聡、榎本正敏といった錚々たる先生たちから、経済学的なものの見方、考え方を教授していただきました。社会保障制度や福祉国家に対するいまの僕の理解・考え方はほとんどこの時期

に培われたものだと思っています。

振り返ってみますと、僕は社大の時、教育大の時をつうじてじつによい教育を受けたと感謝しています。社大を選び、教育大を選択したことを後悔することはまったくありません。

### ②就職

このように非常によい教育を受けながら、就職への就職はなかなか決まりませんでした。ですから博士課程を裏表6年もやったのです。そこで就職のチャンスを広げるために福祉系大学にも応募できるように、とまことに邪な考えで、はじめて社会保障、社会福祉に関わる論文を書きました。それが「戦後社会福祉理論の検討—孝橋正一『社会事業の基本問題』批判—」という論文でした。1976年3月の日本社会事業大学社会福祉学会編『社会事業研究』第15号に載せてもらいました。

これは僕にとって大きな事件でした。それだけに、『社会事業研究』という雑誌には親近感を覚えています。論文は孝橋さんご自身にもお送りしました。きちんとはがきでお返事をいただきました。後生大事にもっていたのですが、いまは紛失してしまい、ありません。厳しいお叱りを受けるのかと思っていましたら、孝橋さんご自身からはむしろやさしい励ましの言葉をいただき、感激したように記憶しています。

しかし、孝橋さんのまわりの方からは田多はマルクスの窮乏化論を知らない、と激しくやられました。日本福祉大学の宮田和明さん(1977年)、大阪社会事業短大の佐武弘章さん(1978年)、同志社大学の三塚武男さん(1979年)から反批判されました。これらの反批判に答えて書いたのが「社会福祉論の方法」という論文でした。これは吉田久一先生の退職記念論文集『社会福祉の形成と課題』(川島書店、1981年)の中の1論文です。論争はこれだけでは収まりませんでした。次いで、当時孝橋さんが所属していた東洋大学での教え子中里操夫さんたちから批判されました。これは、孝橋編『現代社会福祉政策論』(ミネルヴァ書房、1982年)の第4章で、4万字を超える本格的なものでした。これらに対してさらに鉄道弘済会の『社会福祉研

究』第33号(1983年)に「孝橋一般論的社会事業論の根本問題」を載せ、応戦しました。

論争のお相手をして下さったいずれの方にも直接お会いしたことはありません。宮田さんはいま日本福祉大学の学長をやられているようです。今度9月に第4回目の日中韓社会保障国際会議を日本福祉大学で開催し、彼にご挨拶をいただくことになっていますので、そこでお会いすることになると思います。その時孝橋批判の昔話が出てくるのでしょうか。

このように社会保障・社会福祉に関する僕の処女作は、僕自身の予想にまったく反して結構華々しい論争という形をとることになってしまいました。でも、就職は全然うまくいきませんでした。

### ③社大と流経大の公募

そこで次いで就職の話です。

あるとき社大で経済学の教員を募集していることを先輩の横山和彦さんから聞きました。僕は一も二もなく応募しました。何人かの応募者がいたようですが、最後の2人に残ったと聞いています。その時いうまでもなく、最後の1人になることを強く期待していました。しかし最終的に社大の教員になったのは残念ながら僕ではなく、後に学長になられた京極高宣さんでした。ということは、その時京極さんではなく僕が残っていたら、あるいは田多学長なんていうことがあったかもしれない、ということでしょうか。

また、その頃非常勤講師をしていた流通経済大学に専任教員の公募がありましたのでやはり応募したのですが、これも駄目でした。落とされたにもかかわらずその翌年も、経済的なそして何よりも精神的な安定のために流通経済大学で非常勤を続けていました。そういう僕を当時の学長がみていて、公募人事で落とされたにもかかわらず本学のためにきてくれている、ありがたいことだと解釈してくれ、あれを探ろうじゃないか、とってくれたそうです。そのお陰で翌年の1978年に晴れて専任教員となれました。何が幸いするか分かりませんが、まさに人間万事、塞翁が馬という感じですね。

僕は公募人事で最終の1人に選ばれて採用されたという経験を残念ながら一度ももっていないのです。そういう意味で僕は僕を拾ってくれた流通経済大学には足を向けて寝られないくらいに大きな恩義を感じています。

### ④社会福祉理論研究会・社会保障研究会

次は1人前の研究者になってから感じた教育と研究について触れてみます。

研究は個人でやるものだといういわれ方をしてきましたが、僕は必ずしもそうは思いません。個人の力は限られているから研究会を通して耳学問もしながら自分の研究を高めていくのが現在ではいいのではないかと、思います。そういう意味で研究会は研究者にとっては重要なものだと思います。その研究会のことを少しお話しします。

『社会事業研究』の論文の後、古川さんが書かないかといって誘ってくれた有斐閣の『社会福祉の歴史』(「昭和恐慌と社会事業立法」、1977年)等が縁となって一度切れていた社大の人たちとの関係が復活しました。この復活をきっかけとして1979年に横山和彦さんと古川孝順さんと僕の3人で社会福祉理論研究会を立ち上げました。原宿の社大が会場でした。玄関正面の階段を上ってつき当りの2階の1室でした。月1回の頻度で、夏や春には合宿もやりました。多くの人が参加しました。この研究会は、社大が清瀬に移転した後は東京都老人総合研究所、国士舘大学等々ジブシーのように転々としていましたが、15年くらい前からは早稲田大学を固定会場としていまでも続いておりまして、北海道や大阪からも来てくれる人がいますが、主としては首都圏の主要大学から研究者が集まってくれています。現在出席者は常時2,30人くらいですが、登録メンバーは70名を超えています。もしかしら関東地域では最大の研究会かもしれません。

本学の北場先生も同研究会の主要メンバーですが、彼とのつながりもじつはこの研究会を通してのものでした。研究会のメンバーに社会保険庁の村上貴美子さんがいました。1981,2年頃に厚生省50年史を作るので手伝って欲しいといわれまし

た。その50年史編纂室の室長が北場さんだったのですが、僕らを北場さんに紹介してくれたのが村上さんで、お手伝いしたのは早稲田大の土田武史さんや立教大の菅沼隆さんなど全部研究会の仲間でした。北場さんは初めの頃は社会保障の歴史をよく知らなかったようですが、あっという間にわれわれに追いつき、追い越してしまいました。つくづく優秀な人だなと感じました。その彼がいまは社大の先生になり、著書も何冊か書き、この点でもわれわれを追い越してしまいました。研究会にはいつも出てきて積極的に発言をしてくれています。

その後1980年代後半期に研究会で、日本には社会保障の歴史をきちんと書いた研究書がないからこれを書こうではないか、という話をし、みんなの同意を得て、数年かけてまとめ上げてできたのが1991年に学文社から出しました『日本社会保障の歴史』です。現在でも類書はなく売っています。現在第8刷りになっています。

その経験から2つのことがいえると思っています。1つは、研究会に出るのなら、続けて出席しなければ意味がないということです。2つ目は、研究会をやるのなら続けることが大事だ、ということです。

みなさんも研究会に出席することがあると思います。出席しても、何かの事情で休まなければいけないことができる、サボらざるを得ませんね。基本的にはそれをやってはいけません。よほどのことがない限りサボってはいけません。研究会は1回くらいサボっても何も影響が出ません。でも一度欠席すると、こんどはもっと重要でない理由でサボるということになり、さらにもう1回と欠席が続くようになり、結局は行かなくなります。研究会に出席するのなら腹をくくってサボらないようにして欲しいと思います。

研究会自体も続けなければ意味がありません。続けるためには中心になる人が研究会を引っ張っていくために相当な努力をしなければなりません。何年前かに、日本福祉大学の二木立さんに研究会で話をしてもらったことがあります。30年も続い

ている研究会だといいましたら、彼はびっくりしていました。たしかによく続いているな、と我ながら感心しています。

以上がⅠ部です。次いでⅡ部に入ります。

## Ⅱ 社会保障制度研究

### A 社会保障理論略史

研究者になってからこの方ずっと社会保障制度とは何か、福祉国家資本主義とは何かばかりを考えています。今日は、そのなかの社会保障制度とは何かについて、考えているところを若干披露し、みなさんのご感想でもお聞かせいただければ、と思います。

#### 1 貧困理論の貧困

まずは社会保障研究の一般的な状況についてふれておきます。

1950年代に近藤文二さんは、高橋長太郎さんという経済学者の「社会保障制度と所得分配」という論文から社会保障制度にかんする日本の学問研究の遅れを深く反省しなければならないといっている一文を引用して、「社会保障の経済理論については欧米もまたわが国と同様、今日なお理論の貧困を示しているといわねばならない」（近藤文二『社会保障』東洋書館、1952年）と内外の社会保障研究の貧困状況を嘆いていました。

それから30年たった1980年代になって、こんどは隅谷三喜男さんが「社会保障の理論については、昭和20年代に盛んに論じられたが、必ずしも納得のいく理論は与えられず、今日社会保障の研究は決して少なくないが、理論追求の熱意はむしろ後退したといつてよい。それは納得のいく理論が存在するからではなく、今日も依然として社会保障の理論は〈貧困〉である」（「社会保障の理論形成」社会保障講座編集委員会編『社会保障講座 第1巻』総合労働研究所、1980年）と日本の社会保障研究の〈貧困〉を批判しました。

さて、それからさらに30年近くたった21世紀のいま、このような理論状況は改善されているでしょうか。おそらくほとんどの人が、状況は全く変わっていないというのではないのでしょうか。最近盛んになっている東アジア福祉国家論を見るにつけ、その感を強くします。2つ例を挙げてみましょう。みなさん、東アジア福祉国家論を読んだことがありますか。福祉国家、国家福祉、社会保障、社会福祉、福祉等々がごっちゃにされ、区別されていません。福祉国家と社会保障制度が同じであるはずがないですよ。同じ論文の中であるときは福祉国家、あるときは社会保障、また他の時には社会福祉、あるいは福祉というように区別されないで使われています。読んでいると頭が混乱します。もう1つの例はたとえば韓国の生活保護制度や中国経済計画期の労働保険制度です。これは社会保障制度ですか。じつはこれを社会保障と区別して論じている人はあまりいないように思います。韓国の生活保護制度は日本でいえば救護法と同じで、制限主義的な制度です。また、労働保険制度は所得再分配の制度ではなく、むしろ分配そのもので、保険ともいえない制度です。こういうのを社会保障制度というわけにはいかないですよ。

最近本格的に社会保障を論じたものは、工藤恒夫『資本制社会保障の一般理論』（新日本出版、2003年）くらいではないのでしょうか。理論追究の熱意が後退しているという隅谷さんの警告は今なお有効だといえるでしょう。寂しい限りです。このようにどうもいまでも社会保障理論は貧困だと思わざるを得ません。

## 2 社会保障制度の新しさは？

そこで改めて社会保障とは何かを問いましょう。その解を求めるには先人たちがどのような議論をしていて、どのようなところまで解決しているかをみるのが便利でしょう。温故知新です。こういう風に思って少し昔の本を読んでみますと、意外にいいことをすでに先人たちはいつているのです。

いいことをいつている人として紹介したい最初の人は山中篤太郎さんです。かれの『社会保障の経済理論』（東洋経済新報社、1956年）という本をご存じですか。ここで山中さんは社会保障制度を「社会保険制度と公的扶助制度との複合体の上に成り立つ1体系である」と規定したうえで、「社会保険と社会扶助とが一つになるということは、どう一つになったのか」、すなわち一つになったということは社会保障が社会保険と社会扶助に分かれることを意味するのか、または両者のいずれでもない第三者になったということか、という問題を設定し、社会保障制度の解明を試みました。

山中さんはそれにたいして社会保険でもなく公的扶助でもない第三者になったということの意味する、と考えざるを得ない、としました。「社会保険なり社会扶助なり以上の何物か、これまでなかった何物かをどう発見するかによって、社会保障に対する評価はおのずから変わってくる。何物も追加されたものなしとあれば、あえて社会保障を論ずる必要はないはずである」といつています。そして、社会保障制度について新しい第三のものが発見できなければ、あえて社会保障を論ずる必要はないであろうというのです。

まったく同感です。50年前のこの問題提起に対してわれわれは十分に答えられるのでしょうか。どうも否定的な答えしか出てこない感じがするのですが、みなさんはいかがですか。

さてわれわれは、従来の救貧制度や社会保険制度との違いを確認するために、社会保障の新しさをみつけなければならないところにいまちいたりしました。われわれはこの作業をおこなわなければならないのですが、このばあいも便利なのは、やはり先人たちの議論をみてもいいことだと思います。みてみましょう。

### a 国民すべてに（普遍性）

社会保障制度の新しさの第1は、多くの研究者、ほとんどの研究者が指摘していることですが、国民すべてを対象にしていることです。これはみなさんもあまり異存はない、と思います。たとえば、

1950年代に社会保障制度審議会は、社会保障とは「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」と規定しました。平田隆夫さんもその著書『社会保障』（評論社、1958年）で「社会保障の適用範囲は普遍的である」といっています。さらには平田富太郎さんも「社会保障は、…すべての国民の最低生活を…確保する措置の総体である」と論じています。このようにほとんどの研究者が救貧制度や社会保険制度と違った社会保障制度の特徴としてこの普遍性について触れています。

社会保障制度の重要な特性ですね。かつての恤救規則や救護法が制限主義的であったのに対して、一般的・普遍主義的になったとされる所以です。このことは改めていうまでもなく、みんなが知っています。しかし、そうなのだけれども、このことをどれだけ強く意識しているのでしょうか。先に例としてあげた韓国の生活保護制度論のような議論も多く、僕は相当に懐疑的です。

問題はなにゆえ、制限主義だったものから一般扶助主義に変わるのか、ということです。残念ながら先人たちはこの点を明らかにしていません。

あとでもみますが、制限主義的救貧制度が対象としていたのは身寄りのない高齢者や子供が中心でしたね。こういう状態があるときから一般扶助化します。ここであるときというのは、日本では第2次世界大戦後ですし、アメリカでは大恐慌期、イギリス、ドイツでは第1次世界大戦後からということになります。それぞれの時期に成人の失業が大量化するのですが、それが大量化して貧困が大衆化すると、身寄りがなくなるとか何歳以上だとか以下だとか、病人だけだとかなんとかいって制限していられなくなるのですよね。こうなると、しようがない、貧困ならば誰でも、ということになるのです。貧困が大衆化するという事実があったから制限主義から一般扶助主義に変わる、と考えてよいと思います。

## b 生存権保障（権利性）

次は平田富太郎さんです。いうまでもないで

しょうが、本学の学長を務められた方です。1950年に出版された彼の『社会保障への途』（前野書店）でかれは、「社会保障は国民生存権の実現を意図して、所得の再分配を通じ、国家がすべての国民の最低生活を全体として確保する措置の総体である」と捉えました。末高信という方も同じ時期に同じことをいっています。本学の小川政亮先生も同じですね。ただ、小川先生の有名な『権利としての社会保障』（勁草書房）は1964年に出ており、少し後です。

僕は小川先生の授業の単位は取りました。でもほんとのことを小さな声で言えば、授業には1回も出ませんでした。友人のノートを借りて試験に臨んだだけでした。いま考えてみると、このご本が出る前後の時期ですから、いろいろなことが聞けたのではないかと、といま相当に残念がっています。

エスピン・アンデルセンという研究者が脱商品化を指標にして比較福祉国家論を展開し、1990年代以降日本においても圧倒的な影響力で一世を風靡したように思われますが、彼の脱商品化概念は社会権を数値化するために開発したものです。ここでいう生存権のことです。このようにこの生存権保障も誰でもが認めると思います。

この生存権保障が、旧来の救貧制度や社会保険制度にみられなかった社会保障制度の第2の基本的特徴です。いいかえれば、生存権が認められていない制度は社会保障制度とはいえないことを意味します。この社会保障制度の特徴をしっかりと意識していれば、たとえば先ほど触れた韓国の生活保護制度等を社会保障制度として論ずることに慎重にならざるを得ないのではないのでしょうか。

この生存権保障というのは、かつて近藤文二さんがいみじくもいっていましたように、資本主義社会では本来は認め難いものです。なぜなら、みなさんもよくご存じのように、資本主義は自己責任が基本的イデオロギーですが、生存権というのは社会責任主義を意味するもので、自己責任主義とはまったく対立する概念だからです。社会保障制度を勉強する際には、資本主義と対立する生存

権がなぜ、いつ資本主義社会に取り込まれるのか、を考えなければならないのです。ただ、この点の解明をこれらの先人たちはおこなっていません。

### c 制度の統合（体系的）

また、上に上げた平田隆夫さんは、社会保障制度の概念について、フランスのラロックやILOの社会保障概念を吟味したうえで、「従来の社会保険、社会扶助、公的救護等とは異なる特質をもつ」社会保障制度は、その適用範囲が普遍的であること、その取り扱う危険は包括的であることの2点をふれ、さらに社会保険、社会扶助、公的救護等は「整合または統合の原則の上に立っている」ものである、としています。これまでこの研究者は学界でもあまり注目されてこなかったように思いますが、非常によいことをいっています。もっと注目されてしかるべき研究者だと思えます。

平田氏は、社会保障制度が統合の原則に立っていることこそが従来の救貧制度や社会保険制度とは異なる点だとしっかり押さえています。隅谷三喜男氏も救貧対策と防貧対策との統合だと捉えました。公的扶助制度と社会保険制度とが協同して貧困に立ち向かうのが社会保障制度で、救貧制度とは違うのです。また社会保険制度とも異なるのです。

よく社会保障のばあい社会保障制度体系といわれるでしょう。社会保障制度のばあいは体系的である必要があるのです。救貧制度や社会保険制度はそれぞれは単独で存在し得たのですが、社会保障制度は公的扶助と社会保険制度がそれぞれ別個に存在することは許されないのです。相互につながって協同しあう関係にならなければなりません。なぜかについてはあとでみます。

先人たちはこの点をそれなりに意識しています。しかし残念ながら、なぜそうなるかについてはこれらの先人たちは明らかにしていません。

公的扶助と社会保険との統合ということはよくいわれることですが、みなさんはこの点を強く意識されているのでしょうか。社会保険制度と社会保障制度とを区別しない人が多くなっていないで

しょうか。いまの研究者はこの点の意識が非常に弱くなっているように思えます。

以上の3点が社会保障制度の基本的な特徴で、救貧制度や社会保険制度と異なる点だといって良いと思います。別のいい方をすると、この3点を備えていないばあいには社会保障とは呼ばない方が良いということでもあります。またこの3つの特徴は、決して独立したものではなく、社会保障制度という1つの制度のそれぞれ別の側面だと考えられます。

### d 体制安定装置

あと1点、これは必ずしも制度の属性ではなく、むしろ制度の機能といった方が良いものです。

近藤文二氏はその著書『社会保障』（東洋書館、1952年）で、社会保障制度は「資本制社会が自らの崩壊を防止せんがため、賃金の再分配を通じて社会的に国民の最低生活を保障せんとする制度」であると、社会保障制度を社会の体制安定装置だとする理解を示しています。この点もいまではあまり意識されなくなっているように思われますが、社会保障制度に関する重要な論点です。

最近よくセーフティネットという言葉が使われますが、僕は社会保障制度に関してこの用語を使うことを必ずしも歓迎しません。あれは基本的にサーカスという曲芸を見せる現場で使われるものをいいますね。たとえば綱渡りを演ずるばあい、万が一あるかもしれない踏みはずすという事態に備えたものです。綱渡りを演ずる個人の危険に対処するものです。社会保障制度は決して個人の危険に対処するものではありません。社会の危険に対応するためのものです。そのためには個人の危険にも対処しなければなりませんから、個人の危険へも対処しますが、社会の安定確保に関する限りでの対処ではないでしょうか。1990年代以降の保守化した状況の中で貧困が放置されてきたことなどはこのように考えないとうまく理解できないように思えます。

国防はdefenceまたはSecurityですが、これは国

内の安定を外部から脅かされる時その外敵に対して暴力的に対抗するものですね。Social Securityは国内の安定を内部から脅かされる時、その敵になりかねないもの、具体的には貧困ですが、これに対して政治的経済的に統合するもの、といういい方が可能になるでしょう。

ということは、社会の安定を脅かすような大きな社会問題、貧困問題が発生したことを意味するはずですね。それはどのような事実を指すのでしょうか。この点を近藤氏は必ずしも明示しておりません。

### 3 再定義

さて、以上のように、先人たちは社会保障制度の基本的な3特徴をきちんととらえていたということになります。ただ、先人たちの議論は、これらの3点なり4点なりを統一的に説明し、かつなぜそのようになるのかの解明をしていない、という問題をもっています。要するに社会保障制度を必然にするのは何か、ということが必ずしも明らかにされていない、ということです。なぜ、国民を普遍的に、国家の義務としてその生存権を統合的な、体系的な制度で保障しなければならないのか、を説明できていないのです。

そこで、これらの諸問題を片付けなければならないのですが、その処理は、a、b、cの3つの属性が統一的に説明され、しかもその統一的に説明された同じものがdを必然にするようなものでなければならないでしょう。

社会保障制度は一般に貧困対策といわれます。それはそれで正しいと考えます。しかし、制限的とされる救貧制度も貧困対策です。したがって、たんに貧困対策といってもここでの解答にはなりません。この貧困対策がa、b、cをもたらし、かつdをも必然とするものでなければなりません。

dを考えると、この貧困問題が社会の安定を揺るがすほどに大きくなっていることが考えられます。社会の安定を揺るがす貧困問題で、これを処理するのにa、b、cが必要となるようなもの、ということになります。それはもはや身寄りのない

高齢者や子供の貧困にとどまらない、もっと大がかりな貧困であろう、と思われれます。そういう大がかりな貧困といえば、成人の貧困をもたらす失業の大量化しか考えにくいのです。

失業が大量化するという事は、貧困は社会および家族の中核をなす労働力人口・生産年齢人口にまでおよぶということを意味します。いうまでもなくこれは大きな社会問題となります。このような失業者数が一定程度以上に増えると、必ず社会の秩序を乱し、社会の安定を揺るがします。このように失業に起因した貧困問題が社会の安定を揺るがすほどにまで深刻化すると、もはやこれを個人の責任だとして放置することは政治的にできなくなり、社会の安定確保のため国家が前面に出てきて直接この失業貧困者を救済せざるを得なくなります。こうして国民一般を対象に社会責任主義としての生存権保障が始まります。このような生存権保障は救貧制度のみ、あるいは社会保険制度のみでは財政的にも制度的にも対応できず、必ず失業保険制度を間に入れて両制度は体系的に統合されます。このような対応をしつつ社会の安定を図るわけです。福祉国家資本主義の成立でもあります。

これでなぞが解けたと思います。社会の安定を揺るがすような失業・貧困問題が起きると、その安定のために国民一般を対象にその生存権を保障するべく体系的な制度を創設する、これが社会保障制度です。

こうみてきますと、社会保障制度とは、国民の生存権に基づいてその最低限度の生活を国家が保障し、もって資本主義社会の安定を図る制度であり、救貧制度と防貧制度とを統合した制度である、となるのではないしょうか（拙著『現代日本社会保障論』光生館、1994年）。

### B 日本における社会保障制度の確立

ついで、以上のような意味での社会保障制度が日本ではいつ、どのようにして創られたのか、を

みなければならない順番になりました。

しかしその前に、戦前の救貧制度や社会保険制度をどうみるかを明らかにしておかなければなりません。

戦前日本には恤救規則や救護制度といった公的な扶助制度がありました。1922年には健康保険法、1938年に国民健康保険法が制定されました。39年には船員保険制度、41年には労働者年金保険（厚生年金保険）法が制定されました。このように、公的扶助制度も社会保険制度もいくつかあったわけですね。これらの制度が社会保険制度といえるかどうか、ということです。

そこで、これらの戦前の制度に上で見たような3つの特徴が見られるか否かを見てみましょう。

まず、対象ですが、公的扶助制度は国民一般を対象としていたでしょうか。制限主義的といわれており、普遍的に国民全部を対象とはしていませんでしたね。普遍性はもっていなかったということになります。これはすぐに結論が出ました。

権利性はどうでしょうか。公的扶助制度にはこれも認められていませんね。社会保険制度はどうでしょうか。これには権利性はあることはありました。しかし、この権利性はいわゆる権利性ではありません。この権利は保険料というお金を支払った見返りとして得られるもので、特定の事故に遭遇したばあい保険金の支払いを受けるという保険商品を保険料という代価を払って買ったもので、むしろ商品経済的な売買契約だといってよいものです。ここで生存権といっている権利性は、決して保険料や税といった何か代価を支払っていないと得られないといった性質ものではありません。したがって社会保険制度に権利性を求めるわけにはいかないのです。つまり、権利性もなかったということになります。

最後に体系性です。公的扶助制度の対象者は生産年齢人口を外した身寄りのない人でしたね。他方社会保険制度は生産年齢にある者で、しかも雇われて働いている人のみを対象としていました。ここでまったく異なった人々を対象としていたのですから、両制度は何の関係もちょうが

ませんでした。両者は併存するのみでした。したがって両制度の統合といった体系性もありませんでした。

このように、戦前の制度は社会保障制度の3特徴である普遍性、権利性、体系性のいずれも備えておりませんでした。戦前の制度は社会保障制度ではなかったという以外にないのではないのでしょうか。

前置きはこれくらいにして、戦後の日本でいかにして社会保障制度が創られていったのか、をみてみましょう。その際には、先ほどから強調しています普遍性、権利性、体系性、がいかに付与されていたか、を確認していけばよいことになります。

## 1 一般扶助制度へ（普遍性）

先ほどみた最初の論点である普遍性がいつどのようして確保されたかをみましょう。

出発点は現代的な公的扶助制度の創設です。なぜ公的扶助制度からはじめるかといいますと、大量失業、それに起因した貧困の大衆化に直面したにもかかわらず、日本は当時失業保険制度をもっておらず、公的扶助制度で対応する以外なかったからです。また、現に公的扶助制度で対応しました。

説明するまでもないことだと思いますが、第2次世界大戦後の日本は経済が極度に疲弊していて、その中に引き揚げ者や軍人の復員が重なり失業者がひしめき、その上に稲作が未曾有の凶作に見舞われ、国民の多くが飢えに直面していました。戦後すぐの失業者数の統計はないようですが、1000万人前後の人が失業状態にあったと思われます。そこで、彼らに対して何らかの対応をしなければ社会は混乱しかねなかったのです。事実、終戦直後は、労働運動や社会運動が解放されたことも手伝って、あちこちで赤旗がたなびいていたようです。とくに1945,46年の生産管理闘争や47年の2・11スト等は大きかりでした。日本政府はこれを抑えきれなかったようです。GHQも日本を統治するに当たってこの貧困の大衆化を重視し、貧困者

対策を至急講ぜよと日本政府に指令しました。12月8日のSCAPIN404です。

そこで日本政府はまずは生活困窮者緊急生活援護要綱を45年12月15日に閣議決定してこれに対処しようとした。現物・現金給付を通じて貧困者の生活を支えました。閣議決定ということは法律にするほどの時間的な余裕がなかったことを意味します。したがって救護法など従来の制度を残したまま、緊急にこの問題に対処したということの意味します。この間のことについては菅沼隆さんの『被占領期の福祉政策分析』（ミネルヴァ書房、2005年）と百瀬孝さんの『緊急生活援護事業の研究 1945～46年』（私家本、2007年）がいいですね。

ここで注目していただきたいのは同要綱の対象者です。そこで対象者としてあげられているのは、まず第1に失業者であり、ついで戦災者、海外引揚者、在外留守家族、傷痕軍人とその家族、軍人遺族等で著しく生活に困窮した者とされたのです。戦前の恤救規則や救護法とはまったく違いますね。つまり働ける人をもその対象に加えたのです。というより、貧困の大衆化を背景に大量失業者が存在していたので、これらの人をも救済の対象に加えざるを得なかったのです。公的扶助制度は戦前の制限主義から決別しました。

先輩の杉村宏さんはこの要綱を戦前の救護法等の延長上に位置づけられるものに過ぎないという性格付けをしています（『現代の貧困とく会的扶助』財団法人 放送大学教育振興会、1998年）が、僕はまったく違うと思っています。

次いでGHQのSCAPIN775を受けて1946年9月に旧生活保護法ができ、50年には新生活保護法が制定されました。通説でもこれで現代的な公的扶助制度ができた、とされます。ここで押さえておくべきことは、制限主義から一般主義へと公的扶助制度が変わった、ということです。つまり第1の普遍性が確保されたのです。

### 福祉3法体制の確立

ここで福祉3法体制について触れておきましょ

う。この公的扶助制度はいまも触れましたように労働能力をもったものをもその対象に含めました。したがってその制度の目的に当然自立がうたわれることになりました。自立の見込みのない者を救済しておいて自立を目標に掲げることはないでしょう。新生活保護法には明確に自立助長がうたわれています。しかし、その前から自立助長は当然うたわれていました。たとえば、百瀬孝さんの研究によれば、生活緊急援護要綱でも厚生省の局長名で、自立生活をすすめるよう命じた、とあります。当然のことだと思います。

その自立助長のためのサービスは、健全な成人、児童、身体障害者とは自ずと異なります。児童は18歳になるまでは健全に育成することが児童特有の自立助長サービスです。身体障害者についてはリハビリや補助的道具を使いながらの職業訓練等が自立のための独自のサービスということになります。その自立助長のそれぞれのサービスが公的扶助制度から独立して、1947年に児童福祉、49年に身体障害者福祉制度ができました。もちろん直接的には戦災孤児対策であり、傷痕軍人対策であったわけですが、GHQとの関係もあって、制度は一般的な制度として創られました。身体障害者福祉法の成立が遅れたのは、もっぱらGHQの対日占領政策によるものでした。

以上のように第1の普遍性との関連から福祉3法体制が確立するのです。児童福祉制度と身体障害者福祉制度の創設過程については村上貴美子さんの『占領期の福祉政策』（勁草書房）が参考になります。

### 2 生存権保障としての社会保障制度へ（権利性）

旧生活保護制度は一般救助制度になってはいたが、欠格条項をもっていたし、民生委員が現業員として働いていました。また、不服申立の制度も備えていなかったし、さらに憲法25条との関係も不明確でした。これらが旧生活保護法の実施過程で問題とされ、結局は50年に新生活保護法に取って代わられました。この新生活保護法は、憲法25条を前面に出し、これを実現するためのものと性

格づけました。こうして日本の公的扶助制度は明確に生存権保障のための制度とされ、権利性が付与されたのです。このことについてはあまり異論はないと思います。ほとんどの研究者がそうしています。この点についてはむしろそうでないというニュアンスの議論がないほどですね。

ではなぜ生存権が承認されたのでしょうか。これは決してそのようなイデオロギーをもっていた議員が憲法に25条を書き加えたからではない、と考えます。生存権のイデオロギーはすでに戦前からありましたし、憲法や法律には明記されないばかりもあります。したがって、憲法に書かれたということが最も重要なことではなく、むしろ労働力を持っている、働ける人をも公的扶助制度の対象にした、というか、せざるを得なかったことの方が重要だと思います。従来は身寄りのない高齢者か子供が中心でしたので、制限的でしたし、また慈恵的、恩恵的なものでした。ところが働ける者までその対象に含めました。このことを年齢を基準にして考えてみてください、救済の対象が高齢者と子供だったところから働ける人も含めたということとはすべての年齢層を対象にしたということになるでしょう、制限が取り払われたわけですね。誰でもということになります。

貧困であれば誰でも公的扶助の対象にすることは、国家が生活困難に陥っているもの誰でも救済することを意味するわけですから、それ自体事実上生存権を承認したことを意味します。ただ、制度としてこれが整備されるには若干の時間が必要となるばかりもあるわけです。緊急援護要綱も旧生活保護法も普遍性は確保していたけれど、まだ生存権保障にまでは踏み切っていませんでした。でももう時間の問題だと思います。これが憲法や法律に明記される、ということになるでしょう。したがって生存権を保障するようになったのは、失業者に代表される労働力を持ったものを救済せざるを得なくなったからだとということになると考えます。

こうして第2の特徴である生存権も制度として保障される仕組みができました。

### 3 公的扶助制度と社会保険制度との統合（体系的性）

1946年に旧生活保護法が制定されました。その法案を審議する過程で、公的扶助制度に対して深刻な問題が2つ提起されました。1つは財政的な問題で、当時の膨大な失業者等の貧困者をすべて国家財政によって救済するとすれば膨大な財源が必要で、どうい国家財政がもたないのではないか、という問題です。2つは倫理的問題で、こうして国が貧困者を救済すると国が怠け者を生み出す、惰民を養成するという問題でした。この問題指摘は受け入れられ、結局旧法に失業保険制度を早期に創るべしという付帯決議が付けられることになりました。以上は立教大学の菅沼隆さんの研究によっています。

こうしてこの2つの問題に対応するものとしてその翌年の47年に日本ではじめて失業保険制度が創られました。財政的な問題としては保険料が新に追加され、倫理的問題に対しては事前に自分で対処することにしたというように、それぞれに対応しました。

ここで注意していただきたいことが3点あります。1つは、失業保険制度が公的扶助制度・生活保護制度との関連で創設されたということです。たんに失業者がいっぱいたから失業保険制度を創ったというのではないことです。2つめは、財政的に税のみではやっていけず、保険料をも徴収することになったことです。3つめは、制度的に両制度がつながったことです。失業保険制度はどこの制度でも給付は期限付きです。当時の制度では180日でした。これを超えて失業状態にあれば、同じ人が生活保護制度に移らざるを得ないですね。このように両制度は制度的につながりました。短期失業者は失業保険制度で長期失業者は公的扶助制度でその生活を支えるようになったのです。

財政的にも制度的にもどちらか1つの制度ではなく2つの制度で協同して対処するものとして制度が創られはじめたのです。つまり、大量の失業・貧困者を救済しようとしたら、公的扶助制度だけでもあるいはまた社会保険制度だけでも対処しき

れず、結局両制度が協同しなければこの問題に対処できず、統合されることとなります。

社会保障制度の第3の特徴がこのようにして付与されてきました。

1920年代から30年代のドイツ、30年代のアメリカでも、失業保険制度が公的扶助制度・生活保護制度との関連で創設されました。1920年代から30年代のイギリスのばあいはすでに失業保険制度をもっていましたから、失業保険制度で失業・貧困問題に対応するのですが、これまたすぐに限界に突き当たり、失業保険制度が公的扶助化していきます。いずれのばあいも、財政的に公的扶助制度だけではとうてい間に合わず、社会保険の保険料を追加しなければならず、制度的にも失業保険制度のみでは長期失業者に対処できず、公的扶助制度で補完しなければならなくなるのです。このような関係があるがゆえに、両制度はつながり、協同しあわなければならないことになり、したがってまた社会保障制度は体系的にならざるを得ないので。

このように失業保険制度は社会保障制度体系にとって必要不可欠な制度です。日本では失業保険制度が非常に軽視されていますが、もっと重要視されなければいけない、と僕は思っています。僕は最近、失業保険制度のないところに社会保障制度はない、といってよい、と公言するようになりました。僕の知っている限りそうなのです。ですから失業保険制度をもっていない国で社会保障制度に類似した制度があるばあいには大いに注意して分析しなければなりません。

#### 4 医療・年金保険制度の体系的制度への編入

さて、最後は戦前から制度として存在していた医療保険制度や年金保険制度がいかに体系的な制度に組み込まれていったといえるのか、をみておきましょう。

##### ・制度の防衛から改善へ

1945年の終戦時から数年間は経済混乱の時期でもあり、インフレが燃えさかったときでもありましたので、社会保険制度は崩壊の危機にさらされ

ていました。報酬月額や保険料率を改定したりして収入増を狙い、保険料を低く抑えるために年金額を低く設定したりして対応してきました。ともかく、制度の防衛一本槍でした。

##### ・医療・年金保険制度の公的扶助制度との関連

しかし、1950年代になりますと、あるいは朝鮮戦争の特需によって経済が復興してきますと、はじめて防衛的な対応ではなく若干拡充的な改革がおこなわれてきます。健康保険制度と厚生年金保険制度の1953年の適用業種の拡大です。あるいは年金については受給者が発生してきますので、全面的な改定も54年におこないました。

さきほどみまましたように社会保険制度が公的扶助制度と関係をもつようになりますと、それは当然戦前からあった医療や年金保険制度にも影響を与えることとなりますが、とくに54年の厚生年金保険制度の改正の時にその影響がみられます。この時年金を従来の報酬比例のみから報酬比例と定額部分の2つで構成するようにしました。この定額部分は最低生活保障、平等といった社会保障理念から導かれたものでありましたし、その金額も生活保護制度の保護基準が強く意識されて決められたものでした。このように医療、年金保険といった社会保険制度も体系的な制度へと組み入れられていくようになります。本格的には国民皆保険・皆年金の時ですが。

##### ・分立型の確定

国民皆保険・皆年金をみる前に、日本の社会保険制度の特徴といわれる分立型ができたいきさつからみておきましょう。

1953年に厚生年金保険は健康保険制度とともに適用対象事業を格段に広げ、土木、建築、教育、研究事業や通信、報道事業等、サービス業や農民以外はほぼ誰でもこの制度に加入しなければいけなくなりました。社会福祉事業もこの時初めて厚生年金と健康保険制度の強制適用の対象事業となりました。

ところが、当時の厚生年金の年金額はひどく低い水準でした。たばこのピース一箱分だとする回顧談もあるくらいで、生活保護費より低かったの

です。この時期よりもずっと後の1962年になってからも社会保障制度審議会から、あまりに低すぎて魅力あるものとなっていないので可及的すみやかに引き上げろと勧告されたほどでした。この低水準の厚生年金に加入するかどうかの選択を迫られたのが私学の教職員でした。

私学の教職員は、戦前から財団法人私立中等学校恩給財団(1924年)という共済制度をもっており、戦後の52年にはその適用対象を中等学校だけでなく、任意でしたが、大学から幼稚園までの全私学の教職員にまで拡大し、名称も財団法人私学恩給財団と変更したばかりで、それなりの資金を蓄えていました。そこに厚生年金保険への教職員の適用問題が起こってきたわけです。しかし、公立学校の教職員との均衡を求めている私学の教職員は、その年金額があまりに低すぎましたので、厚生年金保険に加入する意欲が湧きません。恩給財団の資金を元に厚生年金ではなく、公立学校の教職員と同じくらい高い給付をおこなう別個の制度を新に創りたいと考えました。こうしてできたのが私学共済です。

これができると次から次に新たな共済ができていくことになります。1954年には市町村共済(いまの地方公務員共済)ができ、1956年に公共企業体(いまのJR、JT、NTT)職員等共済、1958年にはさらに農林漁業団体職員共済ができました。

これで公的年金は、船員保険、厚生年金、国家公務員共済、私学共済、市町村共済、公共企業体職員等共済、農林漁業団体職員共済の7つの制度で構成されることになりました。農林漁業団体共済以外の各種共済組合は短期の医療保険をもっていましたので、公的医療も、組合管掌と政府管掌の健康保険制度、国民健康保険、船員保険、国家公務員共済、私学共済、市町村共済、公共企業体職員等共済の8つの制度で構成されるようになりました。こうして日本の公的医療や年金制度には乱立型とか分立型といわれる特徴が生まれることとなりました。

#### ・国民皆保険・皆年金体制の確立

ところが、このようにこの時期各種共済組合が、

7つ、8つの年金や医療保険制度ができたのですが、それでもなおこれらの制度に加入できない人が多く残っていたのです。1955年当時、公的年金では自営業者が加入する制度がありませんでした、また厚生年金は5人未満の事業所は強制加入ではなかったなどから、全体の3分の2が未加入の状態におかれています。公的医療でも国民健康保険制度は設立が任意であったためとくに都市での設立が遅れていました。当時20万人都市であった新潟市より大きな都市はまったく設立していなかったそうです。また健康保険制度も5人未満の事業所は強制加入ではなかったため、全体の3分の1が未加入でした。

この未加入者問題は、当時の最も大きな社会問題であった二重構造問題とびったり重なり、二重構造問題と合わせて未加入問題の解決が迫られていました。

しかも、政治的に当時は左右の社会党が優勢で、保守党の自由党や民主党は押され気味でした。そこで、これに対抗するために、自由党と民主党は合同し、自由民主党を1955年末に結成した。このときから与党・自民党は社会保障政策を重視するようになり、まずこの時の課題であった公的医療・年金の未加入問題に取り組みました。自民党初代総裁で当時の首相鳩山氏は、1956年には60年までに国民皆保険を実現するといひ、また自民党を結成するや国民年金制度を提案したりしました。56年に地方で敬老年金が創られたことから刺激を受け、57年には厚生省内に国民年金委員をつくり、国民年金制度創設へ具体的に動いていきます。

こうして1958年に国民健康保険制度を大改正し、59年に国民年金法を制定して、1961年に国民皆保険・皆年金体制を整えました。

医療も年金も、既存の制度に加入している者以外はすべてを国民健康保険制度と国民年金制度に加入させて、国民皆保険皆年金を実現しました。ですから、この両制度は被用者も自営業者も加入する、奇妙な制度となっていました。高所得者、低所得者すべてを含めて公的医療制度、公的年金制度に加入させ、医療保障、老後所得保障を実現し

ようにしたわけです。

こうして日本的な皆保険・皆年金体制が生活保護制度との関係を強く意識して創られました。医療は短期の制度でしたから生活保護を受けている者は公的医療制度から外しましたが、年金は長期にわたる制度で、貧困は長くは続かないはずだということから、国民年金制度に加入させた上で保険料の免除規定を設けて、貧困者に対応しました。さらにボーダーライン層も存在するわけで、これに対しても保険料免除、あるいは減額措置等も考慮されていました。

こうして、どちらかという二重構造の底辺に位置する人たちに医療および年金を保険という仕組みで保障しようとする国民皆保険・皆年金体制ができあがりました。

ここで、注意しておいていただきたいのは、皆保険という仕組みです。僕の理解では、この「皆」と「保険」とは相両立しない性質のもので、保険は保険料を納入する人のみを対象とし、制限的です。いうまでもなく、「皆」はそのようなこととは関係なくまさに「皆」です。この相矛盾する関係を矛盾しないように処理した、いいかえれば低所得層をこの制度に組み入れるために必要とされたのが国庫負担です。国庫負担を投入することによってこの対立する関係を両立させ、これで日本的な社会保障制度体系の基本的な骨格を確立したのです。

こうして医療保険制度も年金保険制度も社会保障制度体系の中に組み込まれたのだ、といえるのではないでしょう。

以上が、社会の安定を実現するために、先ほど触れた3つの特性を備えた社会保障制度が日本においてできあがっていった過程です。

これで僕の話は終わりますが、最後に一言付け加えておきます。以上の話は時期的にはかなり古いものばかりでしたので、みなさんは何と古めかしい話をするのか、とお思いになったかもしれません。

でも、じつは古い話ではないと思います。そうではなく、社会保障制度の基本、あるいは根本の話だと思っています。たしかにこれだけでは今日の社会保障制度を十分に理解することはできないと僕も思います。社会保障制度はとくに1990年代以降かなり大幅に変容してきています。その変容についてはごく簡単にメモだけを示しておきました。これらの変容も、上に触れた基本を押さえておかないと変容自体が分からないのではないのでしょうか。どういうものからどういうものになったのかが分からなければ変容は分からないからです。

最近の社会保障制度の変容を捉える上でも、いま基本に立ち返るべきだ、という意味を込めてこのような話をしました。長い時間お聞きいただき、ありがとうございました。