

2000年以降における社会福祉の社会政策に対する 代替性の拡大に関する考察

木 村 敦[†]

キーワード：代替性，労働運動，社会福祉職能団体

I. はじめに：社会福祉の「代替性」とは

社会福祉の社会政策（労働＝社会政策）に対する補充性ならびに代替性に関する先行研究である孝橋（1972, 1977），三塚（1997），木村（2011）などによっては，以下のような事実が，一定程度明確になったものと考えられよう。

資本主義社会における社会問題のうち，基本的問題は労働問題であり，生活問題は労働問題から関係的に派生する問題である。つまり，基本的問題である労働問題と，派生的・関係的・二次的問題である生活問題とは連続線上に存在する。労働問題への社会的対策は，工場法（労働保護）制度からはじまった社会政策（労働＝社会政策。労働力保全策としての社会政策〔以下同じ。〕）であった。労働力保全を本来の目的とする社会政策は，生活問題へも対応することを迫られ（対応しなければ労働力が保全・維持・涵養されないため），社会保険（労働者保険＝本稿に言う「社会保険」）制度へと拡大・発展する。労働条件を保護する工場法制度と生活問題に対応する社会保険（労働者保険）制度とによって社会政策が構成されるに至ったのである。しかし，社会政策には限界が存在した。

なぜならば，社会政策には資本負担が必要であり，無限に拡大することが不可能であるからである。利潤追求を基本的機能とする資本に，社会政策負担を必要に応じてすべて行わせることは理論的に不可能である。つまり，資本に「どこまでも」利潤をはき出させるわけにはいかないのである。

要するに，社会政策には理論的に限界があるのであって，その理論的限界による空白部分を補充するのは社会福祉である。しかし，利潤拡大欲は資本に社会政策負担をさらに軽

[†]大阪産業大学 経済学部 国際経済学科 教授

草稿提出日 9月1日

最終原稿提出日 9月24日

減させようとする。そうして、理論的限界の下で、場合によっては（労使関係のありようによっては）はるか下で、社会政策は実際の限界をもつこととなる。実際の限界による空白部分は本来社会政策が対応すべき部分であるから、社会福祉がこの部分に対応することは代替である¹⁾。社会福祉は最終的な最低生活保障制度であり、また、租税によってその費用の多くがまかなわれる。したがって、資本負担を必須とする社会政策の代わりに社会福祉がはたらくということは、社会保障制度（生活問題対策体系）において収奪性が高まるということである²⁾。換言すればこうである。社会保障は使用者負担を必須とする社会保険をその中核とするが、本来社会保険が担当すべき生活問題対策のある一定の部分が、社会保険ではなく社会福祉によって担われることによって、社会保障財源の中に使用者負担が不問に付される部分が拡大するということである³⁾。

以上の事実認識を受けて、木村（2011）で示唆されたのは、近年、とくに2000年以降社会福祉の社会政策に対する代替性が、そしてひいては収奪性が高まっているのではないかという直感と、代替性の解消のためには労働運動と社会福祉運動が共同することが重要なのではないかという見解であった⁴⁾。後者については、木村（2013）で一定の敷衍がなされているが、前者についての実証は同書においてわずかに行われているだけで、不十分である。

本稿の課題は、2000年以降、社会政策、とくに社会保険（労働者保険、被用者保険）に対する社会福祉（社会福祉保険、社会手当、社会福祉サービス、生活保護）の代替性が高まっていること⁵⁾の実証と、そのことが日本の生活問題対策体系全体にとっていかなる問題をもつのかについて見解を述べることに、代替性解消のための方策を提言することである。

Ⅱ. 定義と範疇

（1）定義

本稿においては、まず、「社会政策」を、労働問題と生活問題にかかわるすべての社会

1) 孝橋（1972）pp.66-67等参照。

2) 資本が負担すべき部分が「国民一般」に解消されてしまうということである。

3) 工藤（2003）pp.150-151等参照。ちなみに筆者は、社会保障費用は、第一義的に使用者が負担しなければならないと考える（工藤〔2003〕pp.140-141参照。）。社会保障とは、基本的には労働力商品化の矛盾によって生じる生活問題が、個人の責任（自助）によって解決不可能であることを前提とした社会的施策であるから、問題の根源たる「労働力の使用」により利益を得る資本家階級が、社会保障費用については第一義的に責任を負うべきであるという主張である。

4) 木村（2011）pp.154-158参照。

5) つまり、社会福祉が社会政策の「肩代わり」をしている部分が拡大していること。

的施策を指し示す用語ではなく、労働問題（労働条件問題）と、それが直接的に引き起こす労働力再生産をめぐる課題（「労働問題に近い生活問題」）に対して、資本の負担をともなうて行われる社会的施策、言わば「労働＝社会政策」を指し示す用語であると理解した。そう理解したうえで、社会政策を「社会保険」（「社会政策としての社会保険」、労働者保険）によって代表させた。

（2）範疇

表1の数値は、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』（各年版）中の、「（各年度）社会保障費用」という、社会保障の収入（財源）と支出（給付）とを制度別に集計した表から抽出した。なお、「社会保障費用」には、「公衆保健サービス」（広義には社会保障）と「戦争犠牲者」（広義には社会福祉）の項目があるが、表1からは、ひいては本稿の分析対象からは便宜上除外した。

表1の大項目（「社会保険」と「社会福祉」）に含まれる制度は以下の通りである。

①社会保険

表1の「社会保険」の範疇には以下の制度を含めた。

i) 被用者保険

健康保険法にもとづくすべての保険給付、船員保険法にもとづく医療給付、国家公務員共済組合法・地方公務員等共済組合法・私立学校教職員共済法にもとづく医療給付（短期給付）

ii) 被用者年金

厚生年金保険法にもとづく年金給付、国家公務員共済組合法・地方公務員等共済組合法・私立学校教職員共済法にもとづく年金給付（長期給付）

iii) 雇用保険

雇用保険法にもとづく各種給付（雇用対策にかかる給付を含む）

iv) 業務災害給付

労働者災害補償保険法・国家公務員災害補償法・地方公務員災害補償法にもとづく各種給付、船員保険法にもとづく災害給付

②社会福祉

次いで、同じく表1の「社会福祉」の範疇には以下の制度を含めた。

i) 国民健康保険

表1. 制度別社会保障給付費年次推移および社会保険と社会福祉の按分

年	社会保険 (社会政策)					社会福祉							福祉計 / 保険計 (大 = 代替性: 高) ※
	被用者 保険 (億円)	被用者 年金 (億円)	雇用 保険 (億円)	業務災 害保険 (億円)	社会 保険計 (億円)	国民健 康保険 (億円)	国民 年金 (億円)	家族 手当 (億円)	社会 福祉 (億円)	生活 保護 (億円)	介護 保険 (億円)	社会 福祉計 (億円)	
1970	12,356	3,831	1,629	1,296	21,082	5,455	908	46	1,288	2,743		10,440	49
1971	13,137	4,765	2,678	1,462	22,042	6,269	1,135	119	1,587	3,104		12,214	55
1972	16,004	5,845	3,162	1,726	26,737	7,964	1,744	494	2,246	3,900		16,348	61
1973	18,895	7,984	3,531	1,949	32,359	9,493	2,772	892	4,172	4,469		21,798	67
1974	27,016	13,419	5,142	2,504	48,081	13,318	5,786	1,284	5,676	5,753		31,817	66
1975	32,660	19,096	7,933	3,114	62,803	16,582	9,828	1,829	7,249	6,764		42,252	67
1976	38,867	26,254	6,936	3,715	75,772	20,098	14,442	2,333	8,933	7,858		53,664	71
1977	43,004	34,026	7,735	4,425	89,190	22,864	16,916	2,509	10,385	8,894		61,568	69
1978	49,251	41,097	9,082	5,146	104,576	27,620	20,232	2,834	11,775	10,367		72,828	70
1979	53,444	47,741	9,113	5,586	115,884	31,223	23,155	3,180	13,091	11,114		81,763	71
1980	58,367	56,851	10,893	6,098	132,209	35,246	26,825	3,560	14,228	11,533		91,392	69
1981	62,506	67,728	12,733	6,528	149,495	38,787	30,175	3,790	15,321	12,363		100,436	67
1982	66,453	77,077	13,513	8,119	165,162	40,520	32,475	4,109	16,081	13,368		106,553	65
1983	59,665	86,069	14,061	8,345	168,140	28,382	34,054	4,365	11,519	14,009		92,329	55
1984	58,779	95,152	14,379	8,679	176,989	30,074	35,344	4,544	11,893	14,625		96,480	55
1985	57,840	107,064	11,994	8,938	185,836	33,583	37,485	4,617	12,586	15,027		103,298	56
1986	60,508	120,615	12,947	8,927	202,997	36,667	42,525	4,604	13,471	14,710		111,977	55
1987	62,929	133,595	13,307	8,948	218,779	39,345	41,485	4,574	13,757	14,325		113,486	51
1988	65,693	141,873	12,994	9,035	229,595	40,559	44,015	4,500	14,227	13,674		116,975	51
1989	68,375	154,542	12,983	9,124	245,024	42,197	46,584	4,465	15,394	13,457		122,097	50
1990	71,943	167,462	11,670	9,274	260,349	43,600	48,720	4,449	16,706	12,928		126,403	49
1991	76,707	180,145	11,772	9,510	278,134	45,380	51,764	4,439	18,443	12,827		132,853	48
1992	82,932	192,381	13,552	9,732	298,597	48,853	57,348	5,267	19,790	13,010		144,268	48
1993	85,915	203,421	16,283	9,935	315,554	50,288	62,778	5,072	21,437	13,378		152,953	48
1994	88,841	216,625	19,042	10,001	334,509	52,384	69,623	4,928	24,313	13,839		165,087	49
1995	92,044	234,002	22,072	10,219	358,337	54,260	77,563	5,112	26,032	14,849		177,816	50
1996	94,133	242,898	22,095	10,320	369,446	56,201	83,815	5,201	28,325	15,025		188,567	51
1997	90,466	251,254	23,138	10,571	375,429	56,184	90,444	5,304	29,158	16,063		197,153	53
1998	86,112	263,597	27,034	10,467	387,210	57,472	98,782	5,370	30,827	16,820		209,271	54
1999	85,226	273,345	28,363	19,141	406,075	59,251	104,717	6,450	32,201	18,148		220,767	54
2000	84,940	279,874	26,650	10,080	401,544	60,883	111,855	8,045	20,933	19,299	32,531	253,546	63
2001	85,622	286,912	27,134	10,053	409,721	62,384	119,266	9,591	22,133	20,604	41,239	275,217	67
2002	82,390	298,322	26,192	9,782	416,686	62,042	126,703	10,066	23,502	21,869	46,672	290,854	70
2003	79,480	296,634	20,246	9,687	406,047	67,673	133,325	10,239	23,612	23,656	51,115	309,620	76
2004	79,917	298,913	15,283	9,524	403,637	72,884	139,230	12,308	25,375	25,528	55,783	331,108	82
2005	82,381	300,592	14,353	9,487	406,813	79,065	146,097	12,673	25,276	25,923	58,242	347,276	85
2006	82,529	301,829	13,351	9,829	407,538	82,017	153,208	13,512	30,757	26,356	59,998	365,848	90
2007	85,983	304,963	13,078	9,738	413,762	87,646	161,599	15,225	31,587	26,033	63,053	385,143	95
2008	88,591	308,928	13,994	9,620	421,133	88,542	172,439	15,588	35,070	26,778	65,963	404,380	96
2009	90,963	322,611	26,953	9,384	449,911	90,747	179,118	16,102	38,191	30,072	70,506	424,736	94
2010	94,205	326,374	20,881	9,217	450,677	93,503	183,146	20,419	37,962	33,296	74,343	442,669	98
												平均 = 64	

※ = 社会福祉総額の社会保険総額に対する割合 (%)

〔数値出所〕 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』各年版



平均以上

国民健康保険法にもとづく保険給付

ii) 国民年金

国民年金法にもとづく年金給付 (旧制度による福祉年金を含む)

iii) 家族手当

児童手当法にもとづく児童手当, 児童扶養手当法にもとづく児童扶養手当, 特別児童扶養手当等の支給に関する法律にもとづく特別児童扶養手当・特別障害者手当・障害児福祉

手当・経過的福祉手当

iv) 社会福祉

児童福祉法・老人福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・母子及び寡婦福祉法（以上いわゆる「福祉五法」）にもとづく給付，精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（「精神保健福祉法」）にもとづく「福祉」の給付，障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（「障害者総合支援法」=旧「障害者自立支援法」）にもとづく給付

v) 生活保護

生活保護法にもとづく給付

vi) 介護保険

介護保険法にもとづく給付

③「社会福祉保険」について

国民健康保険・国民年金・介護保険を，社会政策（社会保険）ではなく社会福祉に分類しているのは以下の理由による。すなわち，まず，本稿で言う「社会保険」とは「労働者保険」のことであり，その条件を，保険料負担において資本（使用者）が最低でも折半の負担をしているという点に求めた。この定義に沿うならば，上記三制度は本稿に言う社会保険ではない。たとえば国民健康保険は自営業者等の国民一人ひとり（具体的には被保険者が所属する世帯の世帯主）が保険料（保険税，国保税）を負担するのみであり，使用者負担はない。さらに，保険給付に対して保険料で不足する部分は療養給付費負担金または財政調整交付金という形で，租税によってまかなわれる。また，現行制度発足前は，国民健康保険制度にもとづいて現在行われている給付の多くが，生活保護法（にもとづく医療扶助）によって担われていた。

このように，制度の実態・経緯いずれをとっても国民健康保険は社会福祉に分類されるべきである。国民年金・介護保険両制度においてもほぼ同様の事情にある。介護保険制度にもとづく2号被保険者（40歳以上65歳未満の被保険者）に対する介護給付（加齢による疾病等による要介護状態に対する給付）の金額は，きわめて僅少であり，ここでは無視できるものとした。この，国民健康保険・国民年金・介護保険の3つの制度は，「保険」という方式を採用しながらもその実態は社会福祉であり，「社会福祉保険」（「相互扶助的公的保険」）とも呼べようものである⁶⁾。

6) 孝橋（1977）p.111，三塚（1997）p.128，木原（2007）p.144参照。

Ⅲ. 社会保険と社会福祉の給付費構成変化

表1には、戦後日本の社会保障給付の変化のなかで、2000年以降の給付費変化を特徴的にとらえることを目的として、1970年から2010年までの数値を列挙した。

(1) 「福祉元年」と社会福祉給付費比率の上昇

表1では、社会福祉の社会保険に対する比率を百分率で表し（社会福祉給付費比率）、これを社会福祉の社会政策に対する代替性の指標とした。「社会福祉代替率」と表現しても差し支えなかろう。この数値が高くなるほど社会福祉の社会保険に対する代替性が高いという理解を、本稿においては採用した。

1970年において社会福祉給付費比率は49であったが、この数字はその後徐々に高まり始め、1976年には71に達している。

1973年は「福祉元年」と呼ばれた年であった。この年に、高齢者の医療保険給付費一部負担金に対する老人福祉法にもとづく補填、いわゆる「老人医療費無料制度」が開始されるなどして、このころから社会福祉給付費は上昇し、その社会保障全体における比重が高まったのである。

老人医療費の無料化は、老人医療費のうちの社会保険給付で不足する部分を社会福祉が担ったのであるから、社会福祉による社会保険の代替と理解できなくもない。しかしながらこの時期の数値変化を今少し詳細にみるならば、社会福祉給付費の上昇と同時に社会保険給付費も順調に増加している。したがって、これらを考え合わせると、この時期の社会福祉給付費の上昇は、代替性の拡大と理解するよりは、「福祉六法」等の社会福祉諸制度が一定程度整備されたことの現れであると判断する方が適切であろう。

(2) 1980年代後半以降の社会福祉給付費比率の低下（社会保険の上昇）

1980年代後半からは、社会福祉給付費比率は低下し始める。1980年に69であった同比率は、1985年には56、1991年から93年にかけては3年連続して48という数値であった。同数値が50というのは、社会福祉給付費が社会保険給付費の半分ということであり、この期間においては、社会保険の充実によって社会福祉が社会保険・社会政策の補充策として（のみ）機能していたという判断は、一定程度妥当性をもつものであろう。

もちろん、1983年の老人保健法の施行によって、上記の老人医療費無料制度が廃止され定額一部負担制が導入されたことなど、つまり、社会福祉が後退した側面もあることは見逃されてはならない。しかしながら、以下に記述するとおり、少なくとも現在（2000年以

降)の状況と比較すると、社会福祉による代替の範囲と分量は相対的に小さかったものと判断できよう。

(3) 2000年以降における代替性の拡大

①全体給付費比率の変化

2000年に63であった社会福祉給付費比率は、2006年に初めて90に達し、2008年には96、2010年には過去最高の98を記録している。社会保険給付費と社会福祉給付費がほぼ同額になったということである。

この間、社会福祉諸制度の拡充が行われたことも一面においては事実ではあるが、以下に指摘するところの、この数値変化に貢献している個別制度給付費の変化をあわせて考えると、この「98」という数字は必ずしも社会福祉制度の内容的充実を意味するのではなく、むしろ、社会福祉の社会保険に対する代替性の拡大を意味すると言えよう。

②雇用保険給付費対生活保護給付費

まずは、労働者の失業時所得保障（補償）の社会政策的対応である雇用保険制度と、その原因を問わない日本における「最終的な」所得保障制度である生活保護制度との関係に着目することとする。

表1および図1に見られるように、2000年に約2兆7,000億円であった雇用保険給付費は2008年には1兆4,000億円にまで、約1兆3,000億円減少している。翌2009年には2兆700億円にまで回復しているが、2010年には再び減少している。その一方で、表2に見られるように、2002年に350万人を突破していた完全失業者は、2007年には250万人程度にまで減少したが、それが一時的な変化であったことは、2009・2010の両年にわたり完全失業者数が300万人を超えていることが示している⁷⁾。ではこの大量の失業者の長期化する所得喪失状態に対する所得・生活保障は、いったい何によって担われたのであろうか。

数字は、生活保護制度が雇用保険制度を「代替」したという事実を示唆している。生活保障給付費は、2000年には2兆円に達していなかった。しかし、2001年に2兆円を超え、2009年に3兆円を突破した。生活保障費が膨張しているのは、勤労国民の中で貧困層が拡

7) 本稿の表には掲載できなかったが、『労働力調査』の「速報」によると、完全失業者数は、2013年7月で約250万人である。この数字に対しては、欧米に比し良好な状態であるとの評価もあろう。しかし、日本のこの『労働力調査』を担当する総務省は、1ヵ月のうち1週間でも働いた者を「就業者」と定義しており、この定義を考慮に入れるならば、失業率が「良好な状態」とは決して言えないと筆者は考えている。

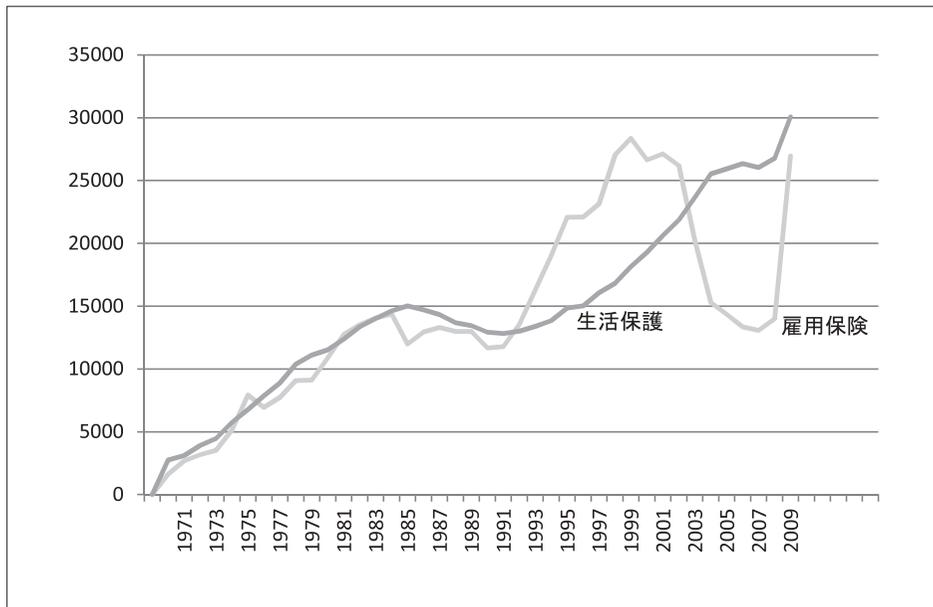


図1. 雇用保険給付費と生活保護給付費の年次推移比較

(単位=億円) (表1により筆者作成)

大していることの、そして、勤労国民全体が貧困化していることの証左であると、もちろん考えざるを得ない⁸⁾。

しかし重要なのはそれだけではない。労働者の失業による貧困の予防と失業時の所得保障(補償)という対策とは、本来できるかぎり社会政策によって担われねばならないのであって、日本でそれは具体的には雇用保険制度である。失業の拡大と長期化という事態にあって、雇用保険制度が十分に対応できず、その本来対応すべき部分を社会福祉の中でも最終的最低生活保障制度である生活保護制度に転嫁している(代替させている)と考えざるを得ない。これが、「98」という数字を社会福祉の代替性拡大の表れであると筆者が判断する一つめの理由である。

③被用者保険給付費対国民健康保険給付費プラス介護保険給付費

次いで、雇用労働者に対する医療・医療費保障制度である被用者保険制度、本来自営業者・農林漁業従事者を対象とする医療・医療費保障制度であるはずの国民健康保険制度、そして、高齢者の介護需要に対する「公的保険」(「社会保険」ではなく)による対応である介護保険制度、この三者の関係に着目することとする。

8) そう考えなければ、いったい誰が貧乏なのかわからない。

表2. 労働運動・雇用者数・失業者数の推移と社会福祉給付費比率との関係

年	福祉計/保険計 (大=代替性:高) ※	労働損失 日数 ※※	労働損失 日数対前年比 (%)	雇用者数 (万人) (e)	完全失業者数 (万人) (u)	e + u
1970	49	3,914,805	-	3,306	59	3,365
1971	55	6,028,746	154.0	3,412	64	3,476
1972	61	5,146,668	85.4	3,465	73	3,538
1973	67	4,603,821	89.5	3,615	68	3,683
1974	66	9,662,945	209.9	3,637	73	3,710
1975	67	8,015,772	83.0	3,646	100	3,746
1976	71	3,253,715	40.6	3,712	108	3,820
1977	69	1,518,476	46.7	3,769	110	3,879
1978	70	1,357,502	89.4	3,799	124	3,923
1979	71	930,304	68.5	3,876	117	3,993
1980	69	1,001,224	107.6	3,971	114	4,085
1981	67	553,726	55.3	4,037	126	4,163
1982	65	538,143	97.2	4,098	136	4,234
1983	55	506,873	94.2	4,208	156	4,364
1984	55	354,050	69.8	4,265	161	4,426
1985	56	264,054	74.6	4,313	156	4,469
1986	55	253,418	96.0	4,379	167	4,546
1987	51	256,100	101.1	4,428	173	4,601
1988	51	173,797	67.9	4,538	155	4,693
1989	50	219,592	126.3	4,679	142	4,821
1990	49	144,511	65.8	4,835	134	4,969
1991	48	96,445	66.7	5,002	136	5,138
1992	48	231,424	240.0	5,119	142	5,261
1993	48	116,003	50.1	5,202	166	5,368
1994	49	85,333	73.6	5,236	192	5,428
1995	50	76,971	90.2	5,263	210	5,473
1996	51	42,809	55.6	5,322	225	5,547
1997	53	110,171	257.4	5,391	230	5,621
1998	54	101,508	92.1	5,368	279	5,647
1999	54	87,069	85.8	5,331	317	5,648
2000	63	35,050	40.3	5,356	320	5,676
2001	67	29,101	83.0	5,369	340	5,709
2002	70	12,262	42.1	5,331	359	5,690
2003	76	6,727	54.9	5,335	350	5,685
2004	82	9,755	145.0	5,355	313	5,668
2005	85	5,629	57.7	5,393	294	5,687
2006	90	7,914	140.6	5,478	275	5,753
2007	95	33,236	420.0	5,537	257	5,794
2008	96	11,205	33.7	5,546	265	5,811
2009	94	7,492	66.9	5,489	336	5,825
2010	98	23,244	310.3	5,500	334	5,834
平均=64						



※「福祉計/保険計」の列は表1の再掲
 ※※ = 実際にストライキに参加した労働者の延べ人数に対応する所定労働日数
 [数値出所] 厚生労働省「労働争議統計調査」(各年版)
 総務省統計局「労働力調査」(各年版)

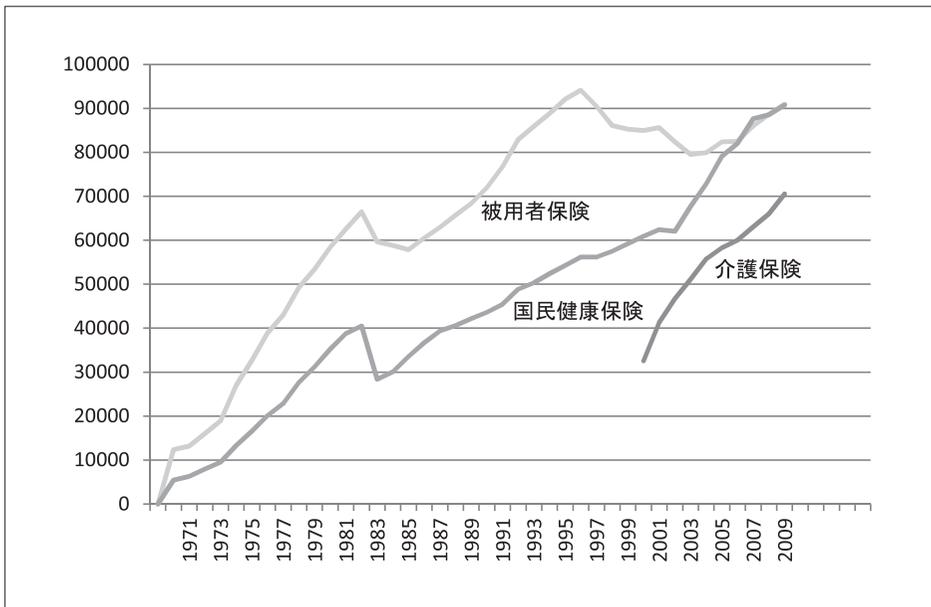


図2. 被用者保険給付費、国民健康保険給付費、介護保険給付費の年次推移比較
(単位=億円) (表1により筆者作成)

図2に見られるように、1996年に約9兆4,000億円であった被用者保険給付費は、2007年には約8兆6,000億円にまで、約8,000億円減少している。2010年には、およそ96年水準にまで回復しているが、この間雇用者と完全失業者の合計（現役賃金労働者、すなわち雇われなければ生計を維持できない人々。表2の「e + u」）がほぼ順調に増加していることを考えあわせると、被用者保険給付費が順調に増加しているとは判断しがたい。

一方で、「順調に」増加しているのは国民健康保険給付費である。2000年に約6兆円であった同給付費は、2006年には8兆円を超え、2009年には9兆円に達している。国民健康保険制度は1938年の旧法にその源流を持ち、現行法は1958年に制定されたものであって、もともと、都市の自営業者・農林漁業者など、非被用者のために用意された制度であった。しかし、厚生労働省『国民健康保険実態調査』（各年版）によると、市町村国民健康保険の被保険者世帯において、被用者世帯数はすでに2005年に自営業者世帯を上回っていた。さらに2007年においては、農林水産業従事者は3.9%、自営業者は14.3%に過ぎず、その一方で、被用者の割合は23.6%を占めるに至っていた。残りは年金生活者などの「無業者」であり、国民健康保険制度は「年金生活者や非正規雇用者のための制度に変容している」⁹⁾ ののであ

9) 中川 (2010) p.80

る。被保険者に占める被用者の割合はその後さらに上昇し、前出の『国民健康保険実態調査』によると、2008年には33.7%、2009年には35.2%、2010年には35.3%に達している。

つまりこの国民健康保険給付費の伸びは、雇用労働者に対する医療・医療費保障をも国民健康保険制度が担っていることを意味するのである。被用者保険制度が担うべき責任が国民健康保険制度によって代替されていると判断せざるを得ないのである。

今ひとつ注目すべきは、介護保険給付費の動向である。介護保険制度は、もともと老人福祉法にもとづいて行われていた「福祉の措置」（行政処分方式）を、財政方式としては「保険（公的保険）方式」に、提供方法としては「契約・利用方式」に改めたものであり、一般には理解されよう。その一般的理解が正しいのであれば、介護保険制度の実施によって、老人福祉法にもとづく給付費は大幅に減少したはずであり、またそのことによって社会福祉給付費中の「社会福祉」の金額も大幅に減少したはずである。

ところが、介護保険制度施行初年の2000年において、介護保険給付費が約3兆2,000億円であるのに対して、1999年から2000年にかけて「社会福祉」の金額は約1兆3,000億円しか減少していない。もちろん、介護保険法の施行によって潜在化していた介護需要が掘り起こされたことは十分に考えられるのであって、つまり、介護保険給付の大半は「新規分」と考えられてもよいわけで、介護保険制度が介護需要の顕在化に貢献したことには肯定的な評価が与えられてもよからう。

しかし一方で注目すべきは、同時期に被用者保険給付費が減少していることである。1999年から2000年にかけて被用者保険給付費は約300億円減少している。これは誤差の範囲内かもしれない。しかし、2001年に一旦約8兆6,000億円にまで回復した被用者保険給付費は、2002年と2003年に連続して約3,000億円ずつ、合計約6,000億円減少しているのである。これは、被用者保険で担っていた療養病床における長期入院などにかかる費用が介護保険に付け替えられたためである。

かつて「福祉を医療が肩代わりしている」ということが一般によく言われていた。しかしこの「フレーズ」はあくまでもイメージを述べたものでしかなかった。「医療」を「被用者保険」ともし読むことができるなら、社会政策としての社会保険の中核である被用者保険制度が介護需要にまでリーチアウトしていたという事実には、社会政策の拡大として大いに肯定的評価を与えられるべきであったわけである。ヨーロッパの例をあげるなら、たとえばオランダの「介護保険制度」は、医療保険給付の拡張部分としての「介護給付」である。

2000年以降、事実は「医療が福祉の肩代わりをしている」の逆になったわけであって、被用者保険で担われていた、すなわち資本も適正な負担をしていた（と考えられる）介護

問題の解決が、介護保険という新たな「相互扶助的福祉保険システム」（まさに、介護保険制度は構想時には「社会保険」ではなく「公的介護保険」だったのである）によって肩代わりさせられることとなったのである。

要するに、被用者保険制度の責任の、国民健康保険制度と介護保険制度という相互扶助システムによる代替域が拡大したのである。

(4) 小括

以上の事実認定をまとめて結論的に述べると以下の通りである。

1970年から1980年代前半まで、社会福祉給付費の社会保険給付費に対する比率は高まった。この上昇は、時期によっては代替性があらわれた部分もあるだろうが、全体としては生活問題対策の中の不在部分が社会福祉制度の充実によって一定程度解消されたためであり、社会保険の後退・他制度への転嫁の表れとは判断しがたい。

次の約15年間は、逆に社会保険給付費比率が相対的に高い。これは社会保険制度の充実の証左であり、この間社会福祉制度は、概ね、社会政策としての社会保険を補充する位置にあった。

一転して、2000年以降社会福祉給付比率が急上昇し、高水準を維持する。この高水準は、全体としては今ひとつ明確にならなくとも、個別制度間の関係に着目・分析するならば、社会福祉の社会保険に対する代替性拡大の表出であると理解せざるを得ない。代替域の拡大によって、社会保障制度全体における資本負担は、少なくとも相対的には減少し、その負担は租税システムと「日本式公的保険システム（相互扶助的福祉保険システム）」によって勤労諸国民へと転嫁された。すなわち、社会保障制度において収奪性¹⁰⁾が強まったということである。

代替性が高まることの問題は、一つ目にまず上記の収奪強化の問題である。このことと並んで重要であるのは、社会福祉が本来の社会政策の補充という役割をこえて、社会政策が担うべき課題（労働問題と、労働問題に直接起因する生活問題）への対策という役割をも担わされることによって、十分に機能しなくなるという点である。「就労支援」という（いかように考えようとも職業訓練であると思われるが）社会政策が本来担うべき課題を負わされた生活保護制度が大いに混乱していることなど、そのあらわれである。

では、代替性はどのようにすれば縮小可能であろうか。次章ではこのことについて労働運動と社会福祉（社会福祉運動）との関係を基軸に考察する。

10) 本稿に言う「収奪性」については、注2)参照。

IV. 労働運動の変容と社会福祉の代替性

2000年代において、就業者の雇用労働者化がさらに進行する。総務省統計局『労働力調査』を参照するかぎり、1970年以降、就業者に占める雇用労働者の割合が低下したことは一度もない中で、①雇用保険制度の絶対的・相対的縮小（表1、図1）、②介護保険制度の創設とそれへの被用者保険給付の転嫁、③国民健康保険給付費増加分の健康保険給付費増加分の凌駕（表1、図2）などがみられた。これらのことと、この間の労働運動の変容とは、おそらく無縁ではない。

（1）労働損失日数と社会保障給付費

労働損失日数とは、実際にストライキに参加した労働者の延べ人数に対する所定労働日数のことである。本稿では、労働運動が活発であるかどうかを判断するための指標としてこれを用いた。現在の日本の労働者は、ストライキを展開せざるを得ない状況におかれているのではないかと、筆者は考えるからである（後述）。

労働組合活動が活発であるかどうかを判断する指標としては、労働組合組織率が用いられることも一般には多いと思われるが、これは「運動」そのものが現に活発に行われているかの指標にはなりにくいと判断した。

表2をみると、1970年以降で労働損失日数が最高を記録したのは「国民春闘」が展開した1974年であり、約966万日である。最低は2005年の約5,600日である。そしてこの間、労働損失日数はほぼ一貫して減少している。しかしながらこの数値変化は今少し詳細に検討される必要がある。

注目されるべきは、労働損失日数の対前年変化と社会福祉給付費比率との関係である。表2をみると、1982年から1999年の18年間で、労働損失日数の対前年減少率が40%を上回ったのは、93年と96年の2回だけであった。その間の社会福祉給付費比率は最高で56にとどまっている。一方、2000年から2005年の6年間においては、労働損失日数は2001年を除いていずれも40%以上減少しており、この間の社会福祉給付費比率は最低でも63（2000年）、最高で85（2005年）を記録している。

その後、労働損失日数は増加をみせることがある（2006年においてプラス320%、など）が、いずれも「単発」にとどまっている。それは労働運動の弱体化、今少し中立的に表現しても沈静化の証左であろう。そして労働運動が低調である間、前述のように2006年以降も社会福祉給付費比率の上昇傾向にストップはかからず、2006年には90に達し、2008年には96、2010年には98（社会保険給付費と社会福祉給付費がほぼ同額）を記録した（表2）。

つまり、労働損失日数、すなわち労働組合運動の強さ・活発さと、社会福祉の社会政策に対する代替性が、この約20年間の数値を見るかぎり、一定の相関をもっているということである。

もちろん、ストライキばかり毎日のように起こっていればそれでよいと言っているのではない。前述のように、大量の失業が長期化する状況にあって労働運動は、争議行為を頻発させるほどに活発とならざるを得ないのではないかと述べているのである。活発とならざるを得ないような状況にあって、ストライキは2000年以降少なくとも全体傾向としては減少している。

以上に述べた状況下で、労働運動において社会政策要求機能（制度的機能）のみが向上するとは考えがたい。労働運動がその力量、とりわけ社会政策要求機能についてのそれを低下させたときに社会政策としての社会保険が後退し、それに代わって、その部分を社会福祉が担わざるを得なくなった、と考えることは無理なことではなからう。

では、労働組合、つまり労働運動を担う主体と、社会福祉・ソーシャルワークの職能団体、つまり社会福祉運動を担う主体とは、この、生活問題対策が危機に直面していることについて、どう考えているのであろうか。少なくとも労働組合側は、傍観しているわけではない。

(2) 生活問題と労働組合

たとえば、日本労働組合総連合会（「連合」）は、「働くことを軸とする安心社会」を標榜しながら、労働組合として生活問題への対応が必要であるとの認識を、活動・実行レベルにうつしている。全国労働組合総連合（「全労連」）も、全国各都道府県に「労働相談センター」を設置し、電話相談などで対応にあたっている¹¹⁾。

連合の取り組みは、「ライフサポートセンター（LSC）」という機関の設置（2009年5月現在で40都道府県に設置）と活動である。LSCは、生活相談等、勤労者の暮らし全般にかかる支援事業を実施している¹²⁾。もっとも、生活相談等の活動は本来の「狭義の社会政策要求」ではない¹³⁾。むしろ社会福祉・ソーシャルワークの範疇に属する活動であって、労働組合が担わねばならない課題であると理論的に言えるかどうかについては議論があろう。しかし連合が、勤労国民の「働くことを基本に据えた地域生活」が危機にさらされて

11) 全労連ホームページ (<http://www.zenroren.gr.jp/jp/sodan/index.html>) 参照 (2013年8月11日アクセス)。

12) 中村 (2010) pp.160-161参照。

13) 事の善し悪しは別として、全労連の労働相談活動の方が本来の労働問題対策に近いと言えよう。

いると認識していることは明確である。

したがって、LSCなどの活動は、社会福祉職能団体側の国民の労働問題に対する大いなる関心をもとにした制度要求（これへの対策そのものを自ら担うことは代替であって不可能であっても）などの運動とセットになるならば一定の意義をもつ。なぜならばそのセットは、労働組合による生活問題対策ならびにその要求と社会福祉運動による労働問題対策要求とのクロスオーバーを意味するからである（図3）。

（3）労働問題と社会福祉職能団体

しかしながら、社会福祉職能諸団体の労働問題への関心はきわめて低い。すべての社会問題が労働問題を基礎として引き起こされると理解することは極論であるかもしれない。しかし、労働問題がこの資本主義社会の基本的社会問題であり、多くの生活問題は労働問題から引き起こされると考えることは、本稿冒頭に掲げた先行研究によって明らかであるし、またそうでなくても自然な理解であろう。この日本で、就業者の80%以上が雇用労働者であり、雇用労働者と完全失業者の合計（雇われなくては生活が成り立たない人々）が6,000万人近くに達し、自営業者・農漁民といえども彼ら彼女らのほとんどは生産手段を有しているわけではなく、それら全体にその家族を加えると、国じゅうのほとんどが「勤労国民」であるという事実は、ここで今さら書き並べるまでもないかもしれない。これらの理解によって立つならば、労働問題への無関心はすべての社会問題に対して無関心であることと同義であると言わざるを得ない。

社会福祉・ソーシャルワークの役割は、生活問題の一つひとつに対応しながら、それを生み出しにくい社会を具体的に展望・希求するところにある。つまり「社会改良」を希求

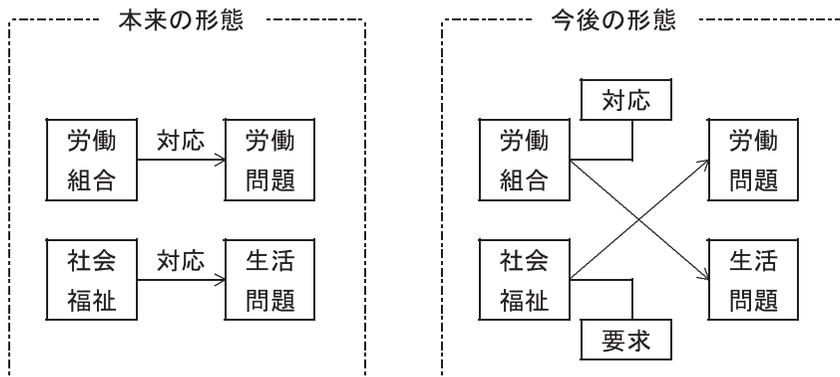


図3. 労働組合と社会福祉運動の問題対応・制度要求形態

（筆者作成）

するのである。そしてその希求は、社会福祉専門職の視点をこの資本主義社会の基本的社会問題、つまり労働問題へと向かわせざるを得ないはずである。

ところが、日本の社会福祉職能諸団体の中で、「社会改良」をその団体の基本的役割として規定しているのは、日本精神保健福祉士協会など、ごくわずかである。日本社会福祉士会は、会員数約3万5,000人を擁する日本の社会福祉専門職の職能団体中最大の団体であるが、その倫理綱領に「社会改良」の文字はない¹⁴⁾。日本ソーシャルワーカー協会にあっては、その倫理綱領中の「ソーシャルワークの定義」において「社会変革」という語が用いられているが¹⁵⁾、その定義にもとづいてどのような社会変革的行動がとられるのかについては、同協会の「定款」¹⁶⁾を参照しても明確でない。

社会福祉の側が労働問題への関心と社会改良の視点をもち¹⁷⁾、生活問題対策へと踏み出し始めた労働組合と協働関係を強めることが、社会福祉の代替性の縮小と社会保障制度全体の生活問題対策としての充実のための今後の要諦である。

V. おわりに：「失業手当」の意義

日本では2000年以降現在に至るまで、社会福祉の社会政策に対する代替性が、少なくとも本稿における分析による限りでは、高まっていると判断することができる。そしてそのことによって、生活問題対策としての社会保障が全体として行き詰まりと混乱を見せていると言わざるを得ない。「生活困窮者自立支援法案」が、2013年の通常国会で廃案になったことなど、そのあらわれであろう。

社会政策機能の社会福祉による代替の象徴は、前述の通り、国民健康保険制度による被用者保険制度の代替と、生活保護制度による雇用保険制度の代替である。とりわけ、後者の問題は深刻である。

近年、生活保護給付費の「伸び」が顕著である。生活保護制度を伸張させることに無理があるとするならば、現行制度体系において、雇用保険制度が生活保護制度を縮小させていくことができるほどに拡大することが可能なのであろうか。

14) 社団法人日本社会福祉士会ホームページ (http://www.jacsw.or.jp/01_csw/03_kokai.joho/common/03_shibubetsukaiin.html) および http://www.jacsw.or.jp/01_csw/05_rinrikoryo 参照 (2013年8月11日アクセス)。

15) 特定非営利活動法人日本ソーシャルワーカー協会ホームページ (<http://www.jasw.jp/rinri/rinri.html>) 参照 (2013年8月22日アクセス)。

16) 特定非営利活動法人日本ソーシャルワーカー協会ホームページ (<http://www.jasw.jp/teikan/teikan.html>) (2013年8月22日アクセス)

17) 木原 (2007) pp.145-146参照。

社会保障制度のはじまりは、社会政策の生活問題対策への拡大形態としての社会保険（労働者保険）である。そしてその一つの中核は失業保険制度である。ヨーロッパ20世紀前半（戦間期）の、失業が大量発生し、しかも長期化するという事態において、失業保険はその財政を行き詰まらせ、破綻させた。社会保険が深刻なレベルで限界（経済的限界）を露呈させたのである¹⁸⁾。その限界による失業問題対策の空白を補充したのが、救貧法から（直線的にはなく、複雑な経緯を経た上であるが）発展した公的扶助制度であった。こうして、社会保険を公的扶助が補充するというかたちで、社会保障制度が成立したのである¹⁹⁾。

したがって、現在の日本のように、失業が高水準²⁰⁾で長期化するという状況の下では、失業を給付対象とする社会保険制度、つまり雇用保険制度が拡大することは困難である。もっとも、規模を縮小してよいと言っているのではなく、雇用保険制度の規模縮小に対しては本文中でも批判したつもりである。雇用保険制度は、原則として、労働者のすべてに、正規・非正規を問わず例外なく適用されるべきである²¹⁾。ただ、雇用保険制度が可能な限り拡大しても、現在の雇用・経済状況においては、失業問題対策において残存する空白部分を、生活保護制度だけで補充することは困難なのではないかと考えるのである。生活保護制度は、一般扶助主義を採用しながらも、「保護の補足性」の原理の中で「資産・能力の活用」を要件にするなど、稼働能力者を給付対象とすることを、少なくとも制度創設当初においては想定していない。

この、雇用保険制度・生活保護制度双方の不十分さを指摘したうえでの、新たな生活・所得保障システムの提言に関わる研究は2000年代前半からみられる。たとえば布川(2003)は、ドイツの失業者に対する社会扶助改革と連動した労働市場改革の現状を紹介しながら、就労支援が就労の強制にならないかという論点²²⁾を提示している。また嶋貫(2004)は、布川の議論も参照しながら、一方で雇用保険・他方に生活保護という「二分法」を批判したうえで、イギリス「求職者手当制度」の例を参照しながら、「失業扶助」の創設を提言している²³⁾。さらに、田畑(2007)もドイツを例にあげ、この国の「雇用政策こそが社会政策の中心にならなければならないという考え」²⁴⁾にもとづく失業保障制度改革（失業扶助と社会扶助の統合）を参照しながら、稼働能力の判定を曖昧にしたまま生活保護制度の

18) 木村(2011) p.24参照。

19) 木村(2011) p.25参照。

20) 注7)に記したと同様の理由で、である。

21) 菅沼(2010) pp.114-115参照。

22) 布川(2003) p.15参照。

23) 嶋貫(2004) 95-101参照。

24) 田畑(2006) p.5

枠内で行われる日本の就労支援のあり方を批判している²⁵⁾。

本稿における主張もこれらと共通する。ここでの主張が上記の諸研究と異なるのは、失業手当・失業扶助が創設されるべき根拠に、社会保険が経済的限界を有するという点と、社会福祉・生活保護が「最後で最小限の最低生活保障」の位置ではたらかないとき十分にその機能を発揮できない点とを強調するところにある。

失業保険を一つの中心とする社会保険を補充するのは、ヨーロッパの例とそれに関連する諸研究を参照するなら、まず第一に社会扶助（社会手当、失業手当）であるべきである。しかしながら、日本には失業を対象課題とする社会手当制度が不在である²⁶⁾。社会保険の経済的限界性を直接に（第一番目に）補充する社会手当・失業手当制度を整備し、それが生活保護以前に失業による所得喪失問題に対応することが必要であろう²⁷⁾。そしてそうすることによって、生活保護制度は「最終的・最小限の最低生活保障」としてその内的充実を希求することが可能となろう。

誤解のないように付言しておく、「最後・最終的」や「最小限」という用語を筆者が用いるのは、社会保障制度における生活保護制度の役割を軽視しているという理由によるのではまったくない。筆者は、たとえば相澤（1991）や工藤（2003）が主張するような、生活保護制度は社会保障制度に、さらに言うとならば資本主義経済体制に「深く組み込まれた」システムであるとする見解²⁸⁾に強く賛同するし、生活保護制度が機能することなしに社会保障制度も資本主義経済システムも機能しないと考える。

ここでは、生活保護制度を含む社会福祉制度が「最小限の補充」という本来の役割にとどまることによって、その内容をより充実させることができると、つまり、本来担うべき以上の責任を負わせてはならないと主張するのみである。そして、重荷から解放された生活保護・社会福祉が内的充実を希求することによって、社会保障制度全体はその水準を向上させることとなろう。

参考文献

- 相澤與一（1991）『社会保障の基本問題』 未来社
 埋橋孝文（2010）『「参加保障・社会連帯型」社会政策を求めて』 埋橋孝文・連合総合
 生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティーネット—人間らしい品格ある社会への
 提言—』 ミネルヴァ書房， pp.1-21

25) 田畑（2006） pp.5-14参照。

26) 木村（2011） p.146参照。

27) 埋橋（2010） pp.12-14参照。

28) 相澤（1991） pp.104-106， 工藤（2003） p.60参照。

2000年以降における社会福祉の社会政策に対する代替性の拡大に関する考察（木村 敦）

- 木原和美（2007）『医療ソーシャルワーカーのための社会保障論：こころとからだと社会保障』
勁草書房
- 木村敦（2011）『社会政策と「社会保障・社会福祉」—対象課題と制度体系—』学文社
_____（2013）「社会福祉・ソーシャルワークの『病理学』」『天理大学社会福祉学研究室紀要』第15号,
pp.3-11
- 工藤恒夫（2003）『資本制社会保障の一般理論』新日本出版社
- 公益財団法人連合総合生活開発研究所（2013）『地域福祉サービスのあり方に関する調査研究報告書』
- 厚生労働省（各年版）『国民健康保険実態調査報告』
_____（各年版）『労働争議統計調査』
- 孝橋正一（1972）『全訂：社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房
_____（1977）『新・社会事業概論』ミネルヴァ書房
- 国立社会保障・人口問題研究所（各年版）『社会保障給付費』
- 嶋貫真人（2004）「失業時生活保障システムの再構築—公的扶助と雇用政策の交錯—」『沖縄大学
人文学部紀要』第5号, pp.87-105
- 菅沼隆（2010）「参加保障型雇用保険の構想」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と
連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言—』ミネルヴァ書房,
pp.103-119
- 総務省統計局（各年版）『労働力調査』
- 田畑洋一（2006）「ドイツ労働市場改革と最低生活保障給付の再編—失業扶助と社会扶助の統合—」
『鹿児島国際大学福祉社会学部論集』第24巻第4号, pp.1-15
- 中川秀空（2009）「国民健康保険の現状と課題」『レファレンス』平成21年8月号, pp.77-95
- 中村圭介（2010）『地域を繋ぐ』財団法人教育文化協会
- 布川日佐史（2003）「ドイツにおける労働市場政策改革の現段階」『静岡大学経済研究』第7巻第
3・4号, pp.273-287
- 福田孝雄（2009）「雇用・労働政策と社会保障」『川崎医療福祉学会誌』増刊号, pp.211-222
- 三塚武男（1997）『生活問題と地域福祉—ライフの視点から』ミネルヴァ書房

The Expanding Substitutive Use of Social Welfare for Social Policy since the Year 2000

KIMURA Atsushi

Key Words : substitution, labor movement, social welfare professional organizations

Abstract

Recently, especially since 2000, social welfare has in nature become a substitution for social policy. This has clearly become stronger in comparison with the previous period. To keep this tendency in check, it is important that social welfare movements collaborate with labor movements. Although the latter movement was explained to a certain extent in KIMURA (2011), discussion to establish this larger claim in this book is insufficient.

The tasks of this paper are, first, to prove that social welfare systems have increasingly substituted for social insurance systems (labor insurance system) from 2000 onward; second, to clarify the social significance of this substitution; and third, to propose a solution for reducing the use of social welfare as a substitution.