

# 社会保障基本法 2011 案解説

2010. 10. 24. 基本法起草チーム

## はじめに 社会保障基本法はなぜ必要か

### 社会保障憲章と社会保障基本法

私たちは、社会保障憲章で、この国の社会保障のあるべき姿を、体系的に明らかにした。そこでは、単に、憲法二五条、一三条を具体化する諸人権とそれを実現するための社会保障の制度、社会保障制度をつらぬく原則を明らかにしたのみでなく、社会保障に密接に関係し、あたかもクルマの両輪のような関係にある雇用保障、さらには教育の諸制度の強化にもふれた。また、社会保障の諸制度を強化するに必要な財政の問題にも検討を加えた。

私たちは、この社会保障憲章をふまえ、それにもとづいて、この社会保障基本法を策定した。この基本法を読めば、社会保障の権利と制度の全貌が一目で分かるように、憲章の宣言版としてつくった。

### 社会保障基本法はなぜ必要であり、いかなる目的を持っているか

最初に、私たちはなぜ社会保障基本法をつくったのか、言い換えれば、社会保障基本法はなぜ必要なのかから、考えてみたい。

社会保障基本法の第1の目的は、私たちが、憲法とくに第25条、13条を通して持っている、人権としての社会保障の全体像を明らかにし、私たちが一体いかなる権利を持っているのか、またそれら権利を実現すべくいかなる社会保障の制度をもつべきか、またそれら社会保障の制度はいかなる原則で運営されねばならないか、その全体像を明らかにすることである。

人権としての社会保障の中核を占めるのは、憲法第25条である。第25条はその第1項で「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」と記し、第2項でそれを充足すべく「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、日本に暮らすすべての人々が人間の尊厳にふさわしい生活を営むための国及び地方自治体の責務を明らかにした。では一体、「健康で文化的な最低限度の生活」とはいかなるものであり、どんな水準であるのか、憲法は、その輪郭と原則を示してはいるが、その具体的なところまでは、明らかにしているわけではない。しかも、25条が保障する「健康で文化的な」生活の最低限は、戦

後の社会の発展とりわけ社会保障を求める運動により、豊かにされ水準を向上させてきた。その意味では、この権利の中味は歴史的に発展してきたものである。逆に、近年の構造改革の下で、大企業の負担を軽減するために、この権利や制度の内容は削減されている。その意味では、第25条の権利の内容それ自体が、支配層と人民の対抗の産物であり、その内容は立法や判例という形で具体的に定着している。

以上の点をふまえ、社会保障基本法は、憲法第25条の権利の内容が本来、いかなるものか、どんな水準のものかを明らかにし、憲法の理念に照らして、25条を中心とする人権の輪郭を示す役割をもっている。そうした25条の輪郭を明らかにすることによって、私たちの運動が、めざすべき社会の目標を示すことを目的としている。

第2に、社会保障基本法は、憲法第25条に基づく社会保障の全体像を明らかにすることを通じて、様々な問題と困難を抱え、さらに近年の構造改革で削減にさらされている、現実の法律、社会保障制度、その運用を改めて点検し、それを改革、強化していく法的梃子となることをめざしている。

第3に、社会保障基本法は、第25条をめぐる裁判において、従来「立法裁量」に任されたり、あるいは、憲法25条の原則に添わない解釈により否定されてきた諸権利に、改めて立法上の根拠を示すことで、裁判所における25条の解釈に明確な指針を与え、その見直しを迫ることをめざしている。

### **社会保障基本法は読みやすく**

以上の目的を実現するためにこの社会保障基本法をつくった。また、法案の文章は、この問題に関心を持ち、自分たちがどんな社会保障の権利を持っているかを知りたい人、また、医療や介護、保育や障害をもつ人々の福祉サービスに携わっている人たちが、これを読んで、「私たちは、こんな社会保障の権利を持っているのか、こんな制度をつくるのが可能なのか」ということを読んで知り、確信にできるよう、できる限り分かりやすい、日常使っている言葉で書いた<sup>1</sup>。

## **1 前文**

社会保障基本法の前文では、通例の法律の前文とは異なり、まず、この法の必要となる状況を、現代日本社会の貧困の増大との関係にふれながら、具体的に書いた。ここでは、憲法25条の人権がなお実現されていないどころか、それが近年の構造改革により蹂躪されていることをふまえて、改めて25条の実現のために、25条を具体化する強固な社会保障制度と権利の枠組をつくることを目的としてつくったことを明記した。

また前文では、社会保障を根拠づけている憲法第25条と13条の関係についてもふ

れた。少し長くなるが、引用しておく。

「前文

日本国憲法第25条は、その第1項において、すべての「国民」が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を有していることを高らかに宣言し、この権利を受けて、同条2項は「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、日本に暮らすすべての人々が人間の尊厳にふさわしい生活を営むための国及び地方自治体の責務を明らかにした。また、憲法第13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と謳った。第25条をふまえれば、憲法第13条は、すべての人が「健康で文化的な」生活を保障されることを通じて、「個人として尊重され」、「生命、自由」や「幸福追求」を実現する権利を保障するものであった。

しかしながら、この憲法が制定されてから63年を経て、なお私たちの前には、日本に暮らすすべての人々が「健康で文化的な」生活を営み、その多様な個性にしたがって「個人として尊重され」、「自由」と「幸福」を追求しているとはほど遠い現実が広がっている。

とりわけ近年では、企業のリストラ、非正規化により多数の失業者、非正規労働者が生まれ、職場の労働条件の悪化、さらには不況による中小・零細企業の倒産などにより貧困が増大している。さらに、この間の「構造改革」を名とする施策の展開によって、社会保障の諸制度は大きく改変され、貧困が改善をみないどころかその深刻化を促進し、貧困に伴う児童虐待、餓死、自殺という、凡そ世界有数の経済大国では考えられない悲惨な事態が後を絶たない。憲法第13条、第25条が保障した人権はいったいどこへ行ったのかと疑われる状況すら現出している。

かかる状況の下、本法は、改めて、憲法第25条が保障する人権の内容並びに社会保障の制度の内容と輪郭を明らかにして、すべての人々が、健康で文化的な生活を営むためにいかなる諸権利を行使することができるか、どんな制度を利用することが保障されているかを明らかにするとともに、国や地方自治体が、人権を実現するためにいかなる責務を有しているかを具体的に指し示した。

本法に基づいて、社会保障領域のあらゆる既存の法律、条例、制度を厳しく見直し、憲法第13条、25条の実現のために強力な第1歩が踏み出されることを期待して、本法を制定する。」

## 2 第1章の内容

「社会保障の範囲・本法の役割」と題する第1章は、社会保障基本法はどんな役割をもっているか、また、社会保障とはどんなものか、どんな範囲をもっているかを明らかにし、を具体的に書いた章である。

ここで重視したのは、社会保障の範囲を、一般の人にできるだけ分かりやすくすぐ頭に入るよう、社会保障の方法による区分と実体的な領域別区分の2本立てで書いた点である。前者は第3条で、後者は第4条で書いたが、この点が新しい点である。

### 3 第1条 社会保障社会保障基本法の役割

第1条では、「社会保障基本法の役割」として、どうしてこうした社会保障基本法のような法律が必要であり、どんな役に立つものかを明記した。これも市民に対し、こうした社会保障基本法が必要であることを理解してもらうためである。先の基本法の制定のねらいと重なる部分はあるが、念のため、繰り返しになるが、第1条第1項の一から三号までの役割の部分引用しておこう。

「一 この法律は、憲法第25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を実現するために不可欠な社会保障の輪郭と水準並びに、かかる権利を具体化したいくつかの個別的権利を明らかにし、それら社会保障の諸領域で貫徹されるべき特に重要な原則を明らかにする。

二 この法律は、社会保障の実施に関する国及び地方自治体の責務並びに企業の責務を明らかにする。

三 この法律は、社会保障制度を権利として使うために不可欠な手続的権利と制度を規定する。」

とくにここでコメントしておくべきは、第二号で、社会保障実施につき責務を有している主体として、国及び地方自治体と並んで「企業」を明記したことである。企業は、社会の中で、もっとも強力な社会的活動主体であり、企業の活動は、社会の諸制度の支え、恩恵、また国及び地方自治体の恩恵を手厚く受けている。そうした有力な主体であることから、企業は単に自らが使用する労働者に対してのみならず、社会保障制度全般につき、重い責務を有するので、ここに規定した。また、三では、この法律が、第3章で、社会保障の手続的権利を重視して規定していることを指摘した<sup>ii</sup>。

次に、本条第2項では、この社会保障基本法が、25条の原則に沿って、その内容を具体的に規定していることに鑑み、この社会保障基本法で明記された原則に従って、既存の社会保障制度、法、さらには判例の見直しをすることを求めた。基本法が、そうした役割と権能を法的に持ちうるかには、議論があるが、いずれの基本法も、戸別の実定法や既存の制度に対し、事実上、こうした指導的役割をもつことは、承認されていると言えるし、また少なくない基本法が、この種の他法見直し規定をもっている。本法では、

とくに、社会保障の無差別平等原則、必要十分性の原則、ナショナルミニマム保障の責務、企業の社会的貢献義務、保険料負担の減免権、医療、介護、保育などの社会サービスの利用料の無料、をはじめ、25条に照らして、現行制度、判例、運用の大幅な改正と見直しを求めているため、とりわけこの点を強調している。

ちなみに、本条で、「責務」という語を使用している。ほかに「責任」「義務」という語も使用している。この三つの用語は、以下のように使用する。「責任」は、義務や負担の帰属することを、「義務」は、積極的な施策を講ずることが強制されることを、「責務」は「責任」に基づき積極的な施策を講ずる「義務」を有する時をさす。すなわち、「責務」は、「責任」に基づく「義務」のある場合でもっとも包括的な概念である。

### 3 第2条 社会保障の定義

第2条には、社会保障の定義を書いてある。従来から、人間の尊厳にふさわしく生きる権利を定めた根拠となる憲法の条項は、第25条とともに13条にあるとされてきた。念のため、第25条の第1項はこういう規定である。「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。」それに対して、第13条は以下のような文言である。「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政の上で、最大の尊重を必要とする。」というものである。

この第1条の社会保障の定義では、憲法の二つの条文と社会保障の制度の関係を考えてつくってある。この定義では、13条と25条を並列させず、第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が確保されることによって、第13条の保障する「個人として」の尊重、「幸福追求」が十全になされるという関係にあることを明らかにした。第13条を、ひと言で、人間の尊厳にふさわしい人生を選択、決定する権利と定義すれば、人間の尊厳にふさわしい生き方は、第25条の保障する「健康で文化的な最低限度の生活」が確保されて初めて可能となり、同時に、「健康で文化的な生活」を実現する場合にも人間の尊厳にふさわしいやり方で保障されねばならないという関係に立つ。

ちなみに、本条をはじめ、本法では、25条をふまえ、「健康で文化的な最低限度の生活」と「健康で文化的な生活」とを両方使用している。前者は、国家による「保障」について論じる場合に使用しており、後者は、すべての人が生活を営む目標を示す際に使用している。人々は、「健康で文化的な生活」をめざしているのであり、決して最低限をめざすわけではない。しかし国は、健康で文化的な生活の水準を明らかにし、その最低限保障を行うことを義務づけられているからである。

#### 4 第3条 社会保障給付の方法による社会保障制度の類型分け

第3条では、社会保障の範囲を、その給付の方法により、社会保障の範囲を4つに分けて説明している。それに対して、第4条は、市民が受けられる社会保障給付の内容から、社会保障の範囲を明らかにしている。両方を読むことで、市民は、社会保障の範囲がどのようなものかの全体像を大まかに理解できるようにした。

まず、給付の方法で分けると、社会保障は、「公的扶助」「社会保険」「社会福祉サービス」「社会手当」の4種類からなる。「公的扶助」とは、貧困に陥った人に公費で最低生活費を保障する制度で、代表的な公的扶助が生活保護である。

「社会保険」は、歴史的には、労働者が保険料を出し合い、老齢、疾病などの事故に備えるという相互扶助制度に起源をもちながら、一つは、それを全国民に強制加入を義務づけ、第二に、公費を投入することにより、すべての人の人間の尊厳にふさわしい生活を保障する制度となったことを定義している。すべての人に保険料あるいは保険税という形で拠出を義務づけているところに「保険」という形が残っており、社会のすべての人の連帯、相互扶助という性格を残しているが、他方、全国民に加入を強制し、公費を投入していること、さらに、「保険」のように保険料負担と給付は連動せず、給付は必要に応じて行われていることから、「保険」原理を逸脱し「社会」保障制度としての性格を強く持っていることを強調した。この点は近年の構造改革の中で、社会保険の保険主義的側面を強調し、「負担なければ給付なし」という形で、給付と負担を連動させようとする改革が行われている現状を見ると極めて重要な点である。たとえば、あとでまた触れるが、国民健康保険の保険料未納を理由に、資格証明書や短期保険証を発行して、給付を抑制するような傾向は、社会保険の「保険」主義的側面を強調する傾向であり、これは社会保険の社会保障的性格に違反するものであることが明らかである。

「社会福祉サービス」は、障害や子育てなど特別の必要をもった人に対し公費で社会サービスを提供する制度である。障害者福祉、保育などが代表的である。

「社会手当」は、子育てなど社会が扶養すべきであるとみなす費用を、公費から現金給付することでその所得保障を行う制度である。子ども手当、児童扶養手当などがこれである。

#### 5 第4条 享受できる社会保障の領域、対象による社会保障の範囲

第4条は、社会保障の領域を、普通の市民が享受する社会保障の領域別に明らかにしたもので、第3条による社会保障の範囲より、分かりやすい分類である。社会保障を給付対象者別、事項別を組み合わせる範囲を明らかにした。

ここでは社会保障の領域を「所得保障」「医療保障」「保健事業」「居住保障」「障害を

もつ人の生活保障」「高齢になった人の介護・生活保障」「子どもの発達・生活保障」に分けている。このうち、最初の4つは事項別、あとの3つは、対象者別の範囲分けである。

このうち、とくに注意してほしいのは、「所得保障」の対象を、死亡、失業などに加え、「低賃金・低収入」を加え、いわゆる「ワーキングプア」も所得保障を受けられることを明らかにした<sup>iii</sup>。こうした働く人々の貧困に対しても、社会保障、具体的には生活保護などの給付が保障されるべきだということを明らかにするためである。

実際には、生活保護法の運用では、長らく「稼働能力者」を生活保護給付の対象から外す強い指導があり、そのため、生活保護の補足率は極めて低い。この規定を始め、本法では、こうした所得保障の欠陥の是正を図ることを強く主張している。

本条第1項第四号では、従来必ずしも健康で文化的な最低限度の生活を営むための人権として保障されていなかった「居住保障」を社会保障の権利の中に入れた。この居住権保障がいかに重要であり、これがないとたちどころに貧困が深刻化することは、近年のホームレスの増加、ネットカフェ難民などの増加で社会的にも知られるようになってきている。「ハウジングプア」<sup>iv</sup>という言葉も定着しつつあり、居住権保障は、いまや社会保障の中核的内容をなす。そのことを強調するために、ここでは、「居住権保障」を明記した。

また、この規定では、障害をもつ人、高齢者と子どもに対して特別な規定を設けた。これは、この人々に対して、とくに社会保障を受ける権利が手厚く保障される必要があると考えたためである。

## 7 第2章 社会保障の権利と原則

第2章は、第5条から18条まで、たくさんの規定をもっているが、これは、この章の条文で、社会保障の全体に適用さるべき社会保障の実体的な権利と原則を明記したためである。社会保障を受ける際の手続原則、制度は、第3章で独立して規定した。

## 8 第5条 社会保障の権利を持つものの範囲・無差別平等原則

第5条第1項では、社会保障を受給する権利を有するものは国籍を問わず、日本国に居住するすべてのものに及ぶと明記した。これは、権利を受給する範囲に関する規定であり、当然、権利の最初にもってくるべきものであるが、2つの含意をもっている。

一つは、日本国憲法第25条が人権主体を「すべての国民は」としている点で、解釈上「国民」すなわち国籍所有者にのみ与えられると読めないことはない規定となっている。

るため、それが憲法の趣旨ではないことを明記する必要があるからである。

第2に、その延長線上にあることだが、現に社会保障を受ける権利の範囲については裁判で争われており、塩見訴訟では、立法裁量を理由として外国人の権利が認められなかった判例もあるため、立法的に解決しておくことが望ましいからである。

第5条第2項では、社会保障を受給する原則として無差別平等原則を規定したものである。とくに、ここで重視した第1は、「障害をもつかもたないか」で差別をしてはならない、という規定を入れた点である。この規定に照らせば、障害者自立支援法は、明らかに障害をもつ人の人間の尊厳にふさわしい生き方を阻害している点で、許されない。

次に重視したのが、「財産の多寡」である。これは、近年、構造改革の名の下で、社会保障給付の削減が強行され、その一環として、社会保険の保険料が納付できない場合、医療給付が抑制されたりする事態が頻発していることに鑑みて、改めて強調した。

また、重視した第3点は、「雇用や稼働能力の有無」で差別してはならないという規定である。この規定を設けたのも、生活保護法の運用で、雇用されているもの、あるいは稼働能力あり、と認定されたものに対しては、事実上生活保護給付の対象外にする運用が行われてきた事態に対処するためである。

## 9 第6条 社会保障給付の請求権、個人として尊重される原則

第6条第1項は、すべての人が、社会保障給付請求権を持つことを明記した規定である。

第2項は、2つの原則を謳っている。一つは、近年では、とくに障害をもった人、高齢者、さらには子どもに対する社会サービス等において、社会保障の給付が個人一人一人の必要性和状況に応じて、多様な給付となっていることをふまえ、そうした多様な給付を受ける権利があることを謳っている点である。第2項の「給付を受けるにあたって個人として尊重され」「その各人に応じた多様な必要を充足する水準」とはそうした意味を含んでいる。

もう一つは、社会保障給付請求権の中には、その受給に際して、人間の尊厳に値する手続的権利を包含することを規定している点である。

## 10 第7条 普遍主義的給付の原則

第7条は、全体として社会保障給付においては、普遍主義原則が貫かれなければならないことを明記している。

第1項は、社会保障給付における普遍主義原則の定義を行っている。普遍主義とは「その給付を受ける必要があると判断された場合には、所得の如何にかかわらず、すなわち資力調

査を行わずに、その給付を受けられることが保障されなければならない。」という原則のことである。その上で、第1項は、社会保障給付はなるべく普遍主義原則に則ることが望ましいと規定した。「できる限り多くの」という言葉が用いられているのは、公的扶助である、生活保護は、必要性の有無の判定が、所得の額によるため、資力調査が行われているからである。したがって、生活保護は普遍主義的給付にはあたらない。

そこで、第2項では、普遍主義にはあたらない公的扶助の場合であっても、その所得・資産調査は、「人間の尊厳を充足し人権保障にふさわしい形で行われることが保障されなければならない」と規定して、所得調査等が必要な場合にも、それらが可能な限り緩和されるべきこと、さらに資力調査においても、手続的権利が保障されるべきことを明記した。

## 11 第8条 必要十分性の原則

第8条は、社会保障給付の必要性判断、さらには給付の量の判断においては、医師やケアワーカー、保育士、ケースワーカーなど専門家の判断により決定すべきであって、決して、財政上の考慮からなされてはならないことを規定した。給付量は、必要で十分なだけ行えという原則である。この原則は、たとえば、介護保険における要介護認定と基準変更、「生活援助」の認定などに際して、「適正化」という財政上の考慮から判定が変わることをみれば、その重要性は明らかである。

ただし、専門家の専門性判断は、常に利用者との協議に基づき、その意思を尊重しつつ行われなければならないことも明らかである。その点も規定した。

## 1 2 ナショナルミニマム保障の原則

第9条は、ナショナルミニマム保障の原則を規定した。

第1項では、いわば狭義のナショナルミニマムの定義を行った。「ナショナルミニマムとは、憲法第25条が人権としてすべての人に保障している「健康で文化的な」生活の最低限をいう。」という定義である。それに対して、本条第4項は、ナショナルミニマムが、社会保障に限られず、教育、雇用、環境、税・財政政策にまで及ぶ必要があることを明らかにした。

第2項は、ナショナルミニマム保障を行う、国の責務を規定したものである。ここでは、国は絶えず、ナショナルミニマムの水準、範囲の見直しを行い、不断の改善を行う責務があることを規定した。「2 国は、ナショナルミニマムの水準の確定とその実施のための財政責任を負う。国は、社会の進展に応じ、ナショナルミニマムの水準並びに範囲につき不断にその見直しを行い、その保障のための施策が遺漏ないかを点検し改善する責務を有する。」

第3項は、ナショナルミニマム保障における地方自治体の責務を別項で規定したものである。近年、「地域主権改革」の名において、地方自治体に構造改革の執行を委ね、ナショナルミニマ

ム保障に穴をあける政策が進行中であるため、この規定はことのほか重要である。またこの項では、地方自治体のローカルオプティマムの権限を同時に規定した。いわゆる「上乘せ、横出し」規定の正当性である。

### 13 第10条 国及び地方自治体の責務

第10条は、国と地方自治体の社会保障施策に対する義務を謳った規定である。第1項は、憲法第25条第2項を受けて、国及び地方自治体の社会保障施策義務を謳っている<sup>v</sup>。

第2項で、国の責務を明記した。

「2 国は、ナショナルミニマムの保障のために必要な社会保障を実施するための全国的な最低水準を設定しそれを確保する責任を有し、かつその実施に伴い必要とされる財政について、それを支出する最終的責任を有する」という規定である。ここでは、国の財政責任を明記した。

それに対し、第3項では、市町村の役割、第4項では、都道府県の役割を規定した。ここで重要なのは、国、市町村、都道府県はいずれもそれに応じた責務を有するとともに、いずれもナショナルミニマム保障に携わるという点である。

「3 市町村は、住民にもっとも身近で住民自治をになう基礎的自治体であるという性格に照らし、社会保障の運営、実施に携わることを通じてナショナルミニマムの確保の責務を有する。

4 都道府県は、市町村では実施が困難な広域的施設の設置、制度の創設と、市町村間の地域格差是正、公私格差是正を通じてナショナルミニマム確保の責務を有する。」

第5項では、公的機関による調査、公表義務を入れた。周知のように、日本では、貧困率を始め、貧困、社会保障に関する調査がOECD諸国の中でも遅れている。これは日本が福祉国家でなかったことと密接に結びついている。政権交代で初めて国は、貧困率を発表したが、まだまだ、この点では、遅れている。この点での国、地方自治体の義務を明記した。

### 14 第11条 社会保障施策の財政上の考慮への優越

第11条は、社会保障施策に財政上の考慮を優先させてはならないという規定である<sup>vi</sup>。構造改革は、財政再建、財政破綻回避を常に、社会保障再編の切り札として使用してきたし、政権交代後の民主党政権もあいかわらず、この点を強調していることからすれば、この原則の重要性は、強調しすぎることはない。

### 15 第12条 企業の社会的貢献義務

第12条は、第10条の国及び地方自治体の責務に対応した企業の義務を謳った規定である。

「第12条（企業の社会的貢献義務） 企業は、社会の支えと恩恵の下でその事業活動をなしえ

ていることを踏まえ、社会保障の維持・拡充に、国及び地方自治体と並んで責務を有する。

2 企業はその責務を税並びに社会保険負担の分担という形で果たすことが求められる。」

現在、構造改革が、大企業の国際競争力の強化を謳い文句にして、大企業の負担軽減を押し進めている。もともと戦後日本では開発主義国家の特質から、他のヨーロッパ福祉国家と比べ大企業の負担は軽かったが、それがさらに軽減される動向にある。こうしたとき、大企業の社会的責任を明らかにし、その責務を規定することは極めて重要である。

## 16 第13条 税と社会保険料の応能負担原則

第13条、第14条、第15条、第16条は、社会保障の負担についての原則を規定したものである。

第13条では、社会保障に対する負担は、たとえば国民健康保険の保険料の場合、「税」という名前で徴収されたり、「保険料」という名で徴収されたりするが、いずれにしても、応能負担でなされなければならないと定めた。

「社会保障の実施に際し、すべての人に、税または社会保険料という形で負担を求める場合には、所得に応じた応能負担原則に基づかねばならない。」という規定である。

また、この第13条は、あとで第15条の利用料無料原則に対応している。

## 17 第14条 費用負担の減免を求める権利

第1項では、すべての人の社会保障費用の減免請求権を規定した。第2項は第1項の権利に対応した国、自治体の減免制度創設、運用義務を定めている。

社会保険の保険料等においては、減額はともかく「免除」規定をもたないが、これは明らかに社会保険の保険主義的解釈によるものである。本条の規定は、社会保険の社会保障的性格を念頭に置けば、これは、ただちに是正されねばならないことを謳っている。

## 18 第15条 基礎的社会サービスの利用料無料

第15条は、社会保障サービスにおける利用料無料原則を謳っている。これは社会保障憲章の基礎的社会サービスの無料原則に対応している。

「第15条 すべての人に不可欠な医療、介護、障害者福祉、保育などの社会福祉サービスにおいては、いかなる名称であっても、国または地方自治体は、その利用料を徴収してはならない。

この規定に反する、医療の窓口負担、介護保険における利用料、障害者福祉における利用料、保育における利用料などは速やかに廃止しなければならない。」

社会保障サービスにおける利用料は、制度発足当初から設けられたものもあるが、医療における「窓口負担」のように、構造改革の進行に伴い、累次にわたり負担増がなされてきたものが少なくない。また介護保険では、発足の当初から、一割の利用料負担が課されている。こうして、社会保障サービスについて、様々な形で、利用料徴収が強まっており、これが社会保障を受ける権利を大きく制限している現状をみると、これを無料化することは決定的とも言える重要性をもっている。本条第1項後段は、この点を考慮して、規定した。

## 19 第16条 社会保険の社会保障制度的運用義務

第16条の規定も、現在の社会保障制度の運用の中で、保険料を払わないことを理由に、保険給付の抑制を行う運用が横行している現在では極めて重要な規定である。

規定を念のため引用しておく。

「国及び地方自治体は、社会保険という形ですべての人から保険料負担を徴収して社会保障給付を行う場合においては、すべての人に公的責任で給付を保障するという社会保障の原則を貫徹し、いやしくも、保険の原理にならって負担と給付を連関づけ、負担と給付を引き替えにするような運用をしてはならない。」

また、本条第2項は、いま横行している社会保険の保険主義的運用に対する歯止めの規定である。

「第1項に基づき、この義務に違反する国民健康保険の資格証明書、短期保険証の発給などの運用はただちに廃止しなければならない。」

## 20 第17条 社会保障給付提供主体の非営利原則

第17条は、社会保障提供主体の非営利原則を謳った規定である。医療、介護などの社会サービス提供が非営利で行われなければならないという原則は極めて重要である。

先に第8条で規定したように、社会サービスが専門家の専門的判断に基づいて必要かつ十分に提供されることは、社会保障にとって不可欠であるが、それを提供側から確保するのが非営利原則であるからであり、介護保険がここに穴をあけた結果がどうなったかは、現在の介護保険の困難を見れば明らかである。また、現在の後期高齢者医療制度、それに代わる新制度も公的医療を縮小し、混合診療の拡大を通じて、医療の非営利原則に穴をあけようとしている。

こうした構造改革の方向に歯止めをかけるには、改めて非営利原則に基づいて提供体制改革を行わなければならない。

## 21 第18条 社会保障従事者の権利

第18条は、社会保障に従事するものの待遇を規定した条文であるが、ここで重視しているのが、社会保障従事者は、社会保障の権利のにない手であり、その待遇は、実は社会保障の受給者の権利保護にとっても大きな意義を持つという点から、この問題を規定している点である。

第1項の規定は、そうした社会保障の人権のにない手という観点から従事者の権利を規定した。「すべての人が健康で文化的な生活を営めるよう、社会保障の制度を享受するには、社会保障制度の運営に携わる人々が、人権保障のにない手として、人間の尊厳にふさわしい処遇と権利を保障されていなければならない。」という規定である。

第2項は、その安定的確保等について公的機関の義務を謳った規定である。医療崩壊にみられるように、構造改革の強行の中で財政削減を名とし、社会保障従事者の削減が行われ、正規労働者の非正規への置き換えが進んだ。また、介護保険制度にみられるように、経営上の見地から従事者の処遇が、低劣なレベルにとどめられている現状を改善するため、第2項をおいた。

「2 国及び地方自治体は、医療、福祉、介護、保育等をふくむ社会保障従事者の安定的確保、その労働権保障、人権保障のにない手としての専門性を確保・増進するための技能の養成に必要な施策を講じなければならない。」

ここで重要なのは、社会保障施策従事者が専門性判断のにない手であることから、医師、看護師、保育士、ケアワーカー、ケースワーカーなどの「専門性を確保・増進するための技能の養成」に必要な施策を義務づけている点である。

## 22 第3章 手続的権利

この第3章は、第19条から23条まで、5箇条を設け、社会保障を受ける権利の重要な部分として手続的権利を独立の章において規定した<sup>vii</sup>。

この部分で特に重要なのは、抽象的に規定するとわかりにくいところから、具体的に制度名を仮に設け、その制度の役割という形で、手続的権利のイメージが湧くよう規定した点である。

## 23 第19条 国・地方自治体の教示義務と説明義務

とくに、第19条は、国、地方自治体の教示義務、説明義務を謳った。この点は、とくに、利用者が、実際に社会保障の制度を利用しようとするとき直面する最も重大な壁の一つとなっている。近年でも、失業保障の欠陥を是正すべくつくられた「第2のセーフティネット」にしても、それが多くの人々に利用されないでいる原因には、その制度の煩雑さ、使いにくさもさることながら、広報、周知が極めて弱いこともその一つである。

## 24 第20条 すべての人が説明を求める権利

第20条は、第19条に対応する説明請求権を規定した。社会保障の権利の中には、こうした利用者の手続的権利がある。

## 25 第21条 社会保障制度委員会

第21条は、社会保障制度の改廃を行う場合には、第3者機関にはかることを義務づけた規定であるが、この規定のポイントは、第4項で、当事者参加を保障した点である。

障害者自立支援法の廃止を求める運動の中で、自立支援法の廃止が合意され、それを受けて、「障がい者制度改革推進会議」が設置されたが、ここでは当事者参加が確保された。第4項の規定はそれを念頭に置いて当事者の過半数参加を規定している。

この社会保障制度委員会は、社会保障制度審議会を一つのモデルと考え、第1項で、内閣総理大臣の下に置く、強い権限をもった審議機関として位置づけた。しかし、第4項の当事者参加などにみられるように、異なるつくりをしている。

## 26 第22条 社会保障委員会

また第22条は、社会保障に関するあらゆる苦情、不満を迅速に処理する独立行政委員会として、「社会保障委員会」を設けることを規定した条文である。

第4項では、社会保障委員会への申し立ては、受給者が、裁判に訴える際の義務ではないことを定めた。

## 27 第23条 法律扶助及びあっせん

第23条は、社会保障の受給者が争訟を行う場合の法的扶助を定めた規定であるが、この規定の特徴は、たんに法律扶助義務に止まらず、公的機関による弁護士またはそれに代わる相談者の「あっせん義務」を入れた点である。

## 28 第4章 社会保障の領域と特有の原則

この第4章は、先の第4条に対応した社会保障の各領域で、一体どんな権利が確保され、また現行法並びに制度にいかなる改善が求められるかを、領域別に規定した重要な章である。社会保障基本法の読者がもっとも関心を持つところなので、できるだけ具体的に書いた。

第24条から第26条までは、生活保護をはじめとした所得保障に関する権利と規定である。第27条は、健康権と医療・保健、第28条は障害をもつ人の権利保障、29条は高齢者の権利保障、第30条は、居住権保障、第31条は、子どもの発達・生活保障である。

## 29 第24条 所得保障

第24条は、所得保障の一般原則を定めた条文である。

ここでとくに重視したのは、所得保障が、いかなる事態に陥った人にも隙間なく与えられることが保障されなければならないという原則をふまえ、第3項で、社会保障、とくに現金給付を行う制度に、多数設けられており、また堀木訴訟以来、裁判にもたくさんかかってきた併給禁止規定の見直しを求めたことである。

「3 第1項の所得保障がすべての人の生活を遺漏なく維持するため、保障は隙間なく行われなければならない。所得保障関係法令の併給禁止規定は、かかる所得保障が十分になされているかという見地から見直さなければならない。」

## 30 第25条 失業時の所得保障

第25条は、現代日本において、特別に深刻な事態をもたらしていながら、社会保障制度の整備が遅れ、諸外国には考えられない貧困と社会破綻の原因となっている、失業時の所得保障の脆弱性を埋め、その強化を図るために、独立の規定を置いた。

第1項では、失業時の生活保障の権利を規定した。

第2項は、雇用保険の給付額の増加と給付期間の延長を定め、その改善を求める規定である。

また、第3項は雇用保険と生活保護の間をつなぐ「失業扶助あるいはそれに代わる制度」の整備を義務づけた規定である。

第4項は、職業訓練期間中の所得保障を義務づけた規定であり、これまた実際には極めて深刻かつ、改善の急を要する規定である。この所得保障がなされないため、失業中のものは、自らがつきたい職につくための職業訓練を受けられない事態が頻発しているからである。

## 31 第26条 生活保護制度の改善

第26条は、所得保障制度の中で大きな比重を占め、かつその制度の不備が、深刻な貧困の放置、拡大を招いている生活保護制度の改善のために、独立に設けた規定である。

第1項は、極めて不備なため、捕捉率の異常な低さにみられるように、その役割を果たせていない生活保護制度の抜本改善を謳った規定である。本条総論にあたる。

第2項では、生活保護の運用過程で横行している受給申請権の侵害を禁止する規定である。

第3項では、生活保護法の収入認定や資産取り扱いという、裁判上も大きな争点になっている点につき、その運用を生活再建という見地から、柔軟に行うことを求めた規定である。基本法において、裁判上の問題に対する立法的解決を図ろうという規定である。

第4項は、指導・指示違反を理由とした生活保護打ち切りを禁止する規定である。

### 32 第27条 健康権と医療・保健

第27条は、健康権の規定を設け、健康権の充足という点から、第4条では分離した医療と保健を同一条文で規定した。

第1項は、健康権<sup>viii</sup>を規定した条項である。

とくに第4項は、医療保険が社会保障制度として運用されなければならないことを改めて規定している。

第5項は特に重要で、医療保険制度において混合診療を禁止する規定である。現実には、構造改革のもと、公的医療を縮小し、代わりに私的保険による診療を拡大し、医療部門を新たな産業にしようという、医療の営利化の動きが急であるが、それを禁止する規定である。

「5 第1項の健康権を保障するために、国及び地方自治体は、すべて公的医療保険で賄わねばならず、いわゆる混合診療は、これを認めない。」

### 30 第28条 障害をもつ人の人権と福祉保障(以下略)

### 31 第29条 高齢者の人間の尊厳にふさわしく生きる権利と介護保障

### 32 第30条 良好に居住する権利と住宅保障

### 33 第31条 保育を受ける権利と子どもの発達保障・生活保障

---

<sup>i</sup> なお、社会保障基本法については、すでに、京都保険医協会が、伊藤周平、唐鎌直義、後藤道夫、竹下義樹、久保佐世の執筆により「社会保障基本法」を作成公表している。京都保険医協会編『社会保障でしあわせになるために』かもがわ出版、2007年所収。以下の社会保障基本法の条文も、この案(以下京都協会案と呼ぶ)に学んでいる。煩瑣にわたるので、いちいち参照はしないが、ごく重要な箇所は、その旨、注記した。

<sup>ii</sup> この手続的権利を最初に主張したのは、小川政亮『権利としての社会保障』であった。これを受けて、京都協会案も、第9条から12条にわたる条で、この権利を規定している。

<sup>iii</sup> 京都協会案の第13条では「所得寡少」という概念を使い、この問題を論じている。前掲書、153頁。

<sup>iv</sup> 稲葉剛『ハウジングブア』山吹書店、2009年。

<sup>v</sup> 第1項は、京都協会案第4条第1項を参照した。

<sup>vi</sup> この規定も、京都協会案第4条第2項を参照した。

<sup>vii</sup> この点につき、前掲京都協会案を参照した。

<sup>viii</sup> 井上英夫『患者の言い分と健康権』新日本出版社、2009年、同「健康権の発展と課題」『民医連医療』2010年11月号。