

5月7日

放送

社会福祉と法律

社会福祉とは？ 社会福祉法とは？

日本では通常、「社会福祉」を、社会保険・公的扶助・公衆衛生とともに、「社会保障」を構成するものとしてとらえています。

二〇〇〇年初めの段階では「社会福祉法」という統一法典はなく、社会福祉に関する個別の法を総称して「社会福祉法」といっています。

また、社会福祉サービスは、総じて、所得保障以外の「非金銭的給付」としてとらえています。これは、特別養護老人ホームなどの施設サービスや、ホームヘルプサービスなどの対人福祉サービスを提供することです。ですから主として「非金銭的なサービス給付」について定めている「老人福祉法」「児童福祉法」「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」が、「社会福祉法」の中心を占め、福祉五法といわれています。しかし福祉五法の中に、非金銭的サービス給付以外のこと規定されている場合もありますし、また「福祉サービスの給付」に係る法律も、この五法だけとはいえません。

特に、「介護保険法」（一九七九年）の成立により、「老人福祉法」に規定されていたサービスの多くは、介護保険給付の対象とされています。医療保険給付の対象とされていた「老人保健法」にもとづく老人保健施設療養費は、介護保険給付の対象とされます。いわゆる「老人病院」に入院している高齢者の費用は、従来は主として医療保険からの拠出でまかなわれてきましたが、現在は介護保険給付の対象とされています。

神奈川大学教授
橋本宏子

● はしもと ひろこ

一九四二年、東京都生まれ。一九七三年、東京都立大学大学院博士課程単位修得（基礎法学専攻）。博士（法学）。現在、神奈川大学法学部教授。専門領域は社会保障法で、社会福祉法や社会保障行政特講などの科目を担当している。著書は、「高齢者保障の研究」（総合労働研究所）、「住民参加と法」（日本評論社）、「福祉行政と法」（尚学社）ほか。

このように、法を羅列すれば「社会福祉法」の範囲が明確に確定できるといっわけではないのです。また、懸案の「社会福祉事業法」改正が実現すれば、大きく変わることも予想されます。

社会保障・社会福祉の法体系

このように、実態はなかなか複雑ですが、とりあえず「社会福祉法制度は、社会保障法制度の一環に位置づけられる。社会福祉は、主として『福祉五法』を中心とする法制度から構成される」と整理しておくことにしましょう。

ところで法律学の世界では、これまで制度体系としての社会保障・社会福祉とは別に、法体系としての社会保障・社会福祉を考える試みがなされてきました。その理由は、社会保障法や社会福祉法といっても、統一法典がありませんから、たとえば社会福祉法は、どのような法理（考え方）に指導され、どの範囲までをふくむものなのかについて、共通の理解を得ることが難しいからです。あるべき「社会保障・社会福祉」の青写真（法体系）がつくられてこそ、現実の社会保障法・社会福祉法を理想の方向に向かって、解釈・運用

していくことができると考えられてきました。その結果、いくつかの法体系化の試みがなされてきています（注1）。

これに対し、社会保障や社会福祉は、通常法の基盤とは異なり、「人間の生存を守る」という「形ににくい」問題を扱っているので、法律の世界で普通考えられているような法体系化は難しい、という見方もあります。

伝統的な形での法体系化にはあまり固執せず、むしろ一つひとつの事象ごとに、事実関係を素直に眺め、生存権保障のための権利の確認をはかつていくことが重要に思われます。

どのように、権利の保障を考えるか

もちろん、法を権利・義務の問題として考えることは、社会福祉においても大切なことです。私たちが「権利」という言葉を使う場合、自然の要求（個人のニーズ）を表現する言葉として使う場合と、厳密に法的な意味で使う場合があります。社会保障、特に社会福祉の権利を考える場合には、この二つを分けて考えることがこのほか重要です。また法的な権利として使用する場合も、社会保障や社会福祉の権利には、不確定な要素が少なく

注1 たとえば、以下のように整理して社会保障法の法体系を考える説もある。

① 社会保障の法関係は、国と国民の間に成立する。

② 社会保障は、国民の「生活保障」を直接の目的とする。

③ 社会保障法は、生活給付に関する法である。

したがって、社会保障法は、「生存権の実現のために、国が国民に生活保障給付を行う体系」ということになり、社会福祉法はその中にふくまれる。「生活保障」に対する給付は、「所得保障給付」と「非金銭的な生活障害給付」に大別される。現行の社会福祉法は、主として生活障害給付について規定している。しかしたとえば「児童福祉法」の「児童保護のための禁止行為」（三四条）のように、生活障害給付にかかわらない規定は、「児童福祉法」に規定されていても、社会福祉の法体系からはのぞかれることになる。こうした点にも、法制度体系との違いが出てくることになる。

ありません。

たとえば、Aさんは「国家に対し、生活保障書給付を要求する権利」を有し、「国家はそれを保障する義務」があると構成しても、それだけではAさんの権利を具体的に保障したことにはならないからです。ここに社会保障、特に社会福祉の権利を保障することの難しさがあります。社会福祉の領域では、Aさんのニーズ（自然の要求）を「法的な権利」として具体化していくために、広い意味の手続きが、法的には重要な意味をもってくるのもそのためです（注2）。

生存権という権利

（自由権・人間の尊厳・連帯）

最近、社会福祉の権利とか生存権という言葉が、公の文書の中で使われることが確実に減ってきています。このことは、国家の財政政策や人権についての国の姿勢と関係しているといえます。

また、「社会保障」というと、すぐに憲法二五条をもってきて、生存権の立場からものをいう。すべて国に責任があるという形でのべられてきた。権利を生存権だけでとらえるのではなく、人間の尊厳、人間として豊かに生

きていくことを保障するのが権利である」といった主旨の発言も聞かれます。こうした発言の背景には、自らは何の努力もせず要求だけをしているのではないか、という福祉サービスの利用者への批判や、いわゆる「救貧思想」と結びつけた生存権の理解があるように思われます。

社会福祉の権利は確定が難しい権利ですから、その意味で「権利を主張することの虚しさ」を感じることが「権利の軽視」につながる場合もあるでしょう。だからこそ生存権思想（社会福祉の権利もここにふくまれる）は、もつと豊かな内容をふくんだ権利として、歴史的に形成されてきたものであることが確認されなければならぬと思います。

歴史的意味からみた生存権

先進資本主義諸国の経済構造の中で、特に一九二九年の大恐慌による経済的打撃・失業の増大は凄じいものでした。人びとは、抽象的に自由・平等であることを保障され、「財産権」を保障されていても、具体的な社会関係の中ではけっして自由でも平等でもなく、個人の努力とは無関係なところで貧困に陥る場合があることが実証されてきたのです。

憲法第二五条（生存権、国の社会的使命）
① 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。

② 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。

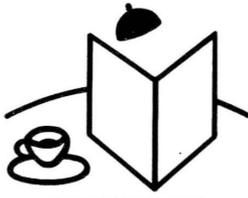
憲法第一三条（個人の尊厳）

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。

憲法第一四条（法の下での平等）

① すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。（②③略）

注2 たとえば、大腿部を骨折したため、正座ができず、歩行もなかなか難しい高齢者がいたとしよう。この人に対し、どのような福祉サービス（在宅福祉サービス）が提供されれば、在宅での生活が可能だろうか。いいかえれば、この高齢者のニーズはどのようなものであろうか。同じような身体状況にあつても、高齢者のニーズは個々の状況により、実際には異なってくる。段差のない広い家で家族と同居している高齢者と、二階にはトイレのない木造アパートの二階に一人住まいしている高齢者では、必要とされるニーズはまったく異なる。「個人差のあるニーズ」とは、こうしたことを意味する。また「個人のそれぞれの二



参考文献

こうしたなかで、国家は国民の「生命・生存」を消極的に保護するのではなく、積極的にさまざまなサービスを提供し、国民の「生命・生存」を保障していくことが「国家の義務」と考えられるようになってきたのです。このことの重要性が少しも薄れていないことは、最近の経済状況をみれば、皆さんも理解できると思います。

しかし、国家の体制が「福祉国家」に移行しても、社会福祉は「私たち市民が創りあげるもの」でなければならないことも事実です。

資本制社会においては、自由・平等が保障されると考えられてきましたが、抽象的な自由にとどまるのではなく、豊かな生活に裏づけられた広大な自由を確保するためには、少なくとも、さまざまなサービスの保障を通じて、私たちの生存権が具体的に保障されいくことが不可欠でしょう。憲法一三条「人間の尊厳」は、自由権と生存権の関係をこのような形で統合した深い意味をもつものとして解釈される必要があります。

ーズ」が、そのまま社会福祉サービスとして提供されれば理想だが、実際にはサービスに要する財源は、「国民所得」といった要素に規定される「有限性」をもつのであることを全く考慮しないわけにはいかない。そうになると、財源の有限性をも考慮しつつ、個人差のあるニーズにより適切に配慮し、サービスを具体的に決定していく手続き（場）が重要になってくる。ケースワーカーが高齢者や家族の話聞き、状態を見ながらサービスを具体的に決めていく過程も法的にはこのような手続きの一つである。「要求としての権利」が、「法的な権利」として具体化されていく過程といってもよいであろう。またサービスの全体量の決定にかかわる計画（たとえば、老人保健福祉計画）が具体化されていく過程も手続きの一つである。

法体系化を重視して社会保障法を構築しているものとして、『社会保障法読本』荒木誠之、有斐閣、一九九六年／『社会保障法』榎井常喜、総合労働研究所、一九九二年／『社会保障法』榎井常喜編、エイデル研究所、一九九一年が参考になる。

その他の社会保障法・社会福祉法の体系書としては、『社会保障と社会福祉の法と法政策』佐藤進、誠信書房、一九九五年／『社会福祉の権利構造』河野正輝、有斐閣、一九九一年／『社会保障法総論』堀勝洋、東京大学出版会、一九九四年／『論点 社会保障法』清正寛・良永弥太郎編著、中央経済社、一九九六年／『社会福祉法総論』桑原洋子、有斐閣、一九九九年／『社会保障法制

概論』高藤昭、龍星出版、一九九七年／『社会事業法制 第四版』小川政亮、ミネルヴァ書房、一九九二年などがある。

本章の基本的視点にかかわる文献としては、『サービス行政における権利と決定』下山瑛二、『公法の理論（中）』所収、有斐閣、一九七六年／『社会保障の思想』沼田稲次郎、『社会保障の思想と権利』所収、労働旬報社、一九七三年など。

その他、『老後を守る法』『老いと社会システム』所収、橋本宏子、岩波書店、一九八七年／『AERA Mook』New学問のみかた』シリーズ④社会福祉学のみかた。朝日新聞社、一九九七年など。