

いま一度、社会保障の理念と意義について確認する

菊池 馨実

(早稲田大学法学学術院教授)

あらためて一体改革を様々な視点から評価し、今後の課題を考える

特集 社会保障と税の一体改革

1 はじめに

社会保障・税の一体改革が迷走している。とりわけ2012(平成24)年2月17日、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定されて以降、政治領域での焦点はほぼもっぱら消費増税の可否に移行し、国会議決に至るか否か予断を許さないのみならず、衆議院解散・政界再編にも結びつきかねない混迷状況に陥っている。

筆者は、かねてより変転きわまりない社会保障制度をめぐる、そのあるべき方向性を、負担ないし拠出の視点も組み込んだ法理念ないし規範原理といった統一的な視座から、いわば原理的に探求することの重要性を主張してきた¹。理念なき政策は場当たりの対応に終始することになりかねず、長期的視点からみた一貫性をもつか否か、必ずしも明確でないからである²。

本稿では、こうした問題意識から、今回の一体改革をめぐる理念につき、筆者の展開してきた法理論とも絡めながら、改めて振り返ることにより、一体改革をめぐる議論を冷静に評価する一助としたい。

2 今回改革の経過と継続性

2009(平成21)年9月に成立した鳩山内閣は、総選挙のマニフェストに沿って、単年度限りでの子ども手当創設などの改革を行った。他方、包括的な社会保障改革については、2010年10月、内閣総理大臣を本部長とする「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、その下で「社会保障制度改革に関する有識者検討

会」が、同年12月8日、「安心と活力への社会保障ビジョン」と題する報告書(以下、検討会報告書)をまとめた。この報告書と、民主党の「税と社会保障の抜本改革調査会 中間整理」をもとに、政府は同月14日、「社会保障改革の推進について」を閣議決定し、社会保障改革に係る基本方針をまとめた。これを受けて政府・与党並びに厚生労働省で社会保障・税の一体改革に向けた議論が行われ、2011(平成23)年6月30日、「社会保障・税一体改革成案」という形にまとめられた。その後、民主党のワーキング・グループと社会保障審議会各部会などで並行して議論がなされ、2012(平成24)年1月6日、「社会保障・税一体改革素案」が閣議報告された後、先述のように、2月17日、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定されるに至った。

こうした一連の経緯から示唆されるように、今回の一体改革の理論的な基盤は、検討会報告書にあると見てよい。そして同報告書は、自・公政権下での政府関係報告書の延長線上に位置付けられる。具体的には、2008(平成20)年社会保障国民会議中間報告及び最終報告が、これまでの経済財政政策との整合性を基本に「制度の持続可能性」に重点をおいた改革から、今後は「社会経済構造の変化に対応し、必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための『社会保障の機能強化』に重点をおいた改革を進めていくことが必要である」と指摘した。また2009(平成21)年安心社会実現会議報告書「安心と活力の日

本へ」は、「安心保障」の名の下に、社会保障国民会議で打ち出された年金、医療・介護、次世代育成の3領域に、雇用と教育を加えて5つの領域として示し直し、雇用を軸にしながら、全生涯、全世代を通じての「切れ目のない安心保障」の構築を幅広く論じた。

検討会報告書では、社会保障国民会議が公的年金財政や医療・介護費用の将来試算を行うなど財政面での持続可能性にも配慮していたのと同様、社会保障改革とそれを支える消費税を含む税制改革の一体的実施など相当踏み込んだ議論を展開した。さらに安心社会実現会議で示された社会保障・雇用・教育の連携の視点なども、明確に受け継がれている。検討会報告書の表現を借りるならば、「これらの議論は、参加と包摂の社会保障によって経済との好循環を展望するという点で、本報告書とも多くの共通点があり、「党派を超えて共有できる、社会保障改革論の流れがある」のである。

3 社会保障の理念と意義

従来の社会保障法学は、憲法25条の生存権規定に規範的基礎を求めてきた。これに対し、筆者は、従来の議論のみでは必ずしも十分捉えきれない規範的価値があり、新しい法理念論の展開が必要であると考え、私論を展開してきた。その理由としては、第1に、従来の生存権論によれば、社会保障をめぐる法関係が、国家から個人に対する一方的な給付関係として捉えられる傾向にあったこと、すなわち個人が受動的な「保護されるべき客体」として捉えられ、権利義務を有する法「主体」としての位置づけが希薄であったこと、第2に、従来の社会保障法学の通説が、社会保障の目的を国民の生活保障と捉えてきたことに象徴されるように、生存権を背景とした社会保障が、第一義的には財の配分による静的な意味での平等（あるいは結果平等）を志向し、個人の主体的な生の構築に対するサポートという、より動的な（あるいは結果ではなく過程を重視する）視点を正面から捉えるものでなかったことを指摘できる。

そこで筆者は、社会保障の目的を、従来の通説にいう国民の生活保障にとどまらず、より根源的には「個人の自律の支援」すなわち「個

人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」にあると捉え、「個人」の「自律」を志向しながら、ライフステージの各段階における各個人の「生き方の選択の幅の平等」ないし「実質的機会平等」とでもいうべき規範的価値を重視する法理論を提唱した³。そこでは、憲法25条が依然として（とくに給付に関わる）社会保障制度の直接的な根拠規定であるとしても、同条の保障水準や保障内容をめぐる規範的理解は、個人主義を宣明し、自己決定の契機を含む憲法13条によって規律されるものと考えたのである。

さらに私見は、格差・貧困の拡大・固定化、遺伝学の発展が疾病リスクの偏在を顕在化させるなど社会的リスクの共有化の前提条件となるべき「無知のヴェール」が引き裂かれるような社会的・自然科学的状況変化、他者や公共への無関心・アトム化といった状況を前提とした場合、社会保障を支える社会的・市民的基盤（「(社会)連帯」の理念と言われることも多い）が脆弱化しつつあるとの問題意識から、新たな社会保障立法や制度改正を通じて、こうした社会的・市民的基盤を再構築することの必要性にも言及してきた⁴。

4 社会保障改革の理念

1) 3つの理念と5つの原則

検討会報告書では、社会保障改革の3つの理念と5つの原則を提示している。このうち、3つの理念としてあげられているのは、1) 参加保障、2) 普遍主義、3) 安心に基づく活力である。そして、これらの理念に基づく社会保障を実現するための制度が依るべき5つの原則として、1) 切れ目なく全世代を対象とした社会保障、2) 未来への投資としての社会保障、3) 地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制（現物給付）、4) 縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援、5) 次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障、が挙げられている。

2) 参加保障

これら3つの理念は、3で述べた筆者の見解と共鳴する部分が少なくない。まず第1の理念である参加保障につき、検討会報告書は、「社

社会保障改革は、国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めていくことを目指すべきである。経済的な再分配それ自体が目的ではなく、国民すべてに、雇用を中心に能力を形成し発揮する機会を拡げ、そのことをとおして社会の分断や貧困を解消し、予防していくことこそが課題である。また、家族、地域のコミュニティ、職場などで、人々が互いのつながりを強めていくことを支援する。」「こうした理念は、ナショナル・ミニマムの考え方と対立するものではなく、むしろそれを高度化していくものである。すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することこそが、ミニマム保障の中身になる。」「憲法25条が掲げるミニマム保障の理念は、憲法13条の幸福追求権とひとつつながりのものとしてとらえることが可能である」と述べる。私見との親和性は、再分配それ自体ではなく人々の社会への参加を保障することこそが社会保障（改革）の目的である点、社会保障の理念は、すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することであり、それは憲法25条のみならず憲法13条によっても保障されるべきものである点、参加保障により社会の分断や貧困を解消し、社会保障の基盤ともなる人々のつながりの強化に資するものである点などに示されている。

社会保障の目的を単なる所得再分配と捉えるのではなく、一人ひとりの社会参加、そしてそれによる社会の分断や貧困の解消と捉える見方は、果たして一体改革の論議の中でどれほど政治家や国民の間で意識されてきたのであろうか。財政的負担の押し付け合いの論議に終始してはいないだろうか。

またこうした参加保障理念から当然に導き出されるのが、第1・第2の原則にいうところの「全世代型社会保障」「未来への投資としての社会保障」である。従来の高齢者に偏った社会保障の給付構造を一定程度是正するとの見地から、子ども・子育て支援や若年層の就労・能力開発支援などに目を向けたことは積極的に評価されるべき方向性である。実際には、「子ども・子育て新システム」をめぐる議論が積み重ねられ、2012（平成24）年3月30日、関連3法案（子ども・子育て支援法案、総合子ども園法案、子ども・子育て支援法及び総合

子ども園法の施行に伴う関係法律の整備法案）が国会提出されるに至った。しかしながら、現物給付と金銭給付を組み合わせ、1階部分の基礎給付と2階部分の両立支援・幼児教育給付の構想を提示した新システムの全体像はほとんど国民に理解されず、子ども手当の可否にのみスポットライトが当てられ、財政問題に終始してしまったのではなかったか。

3) 普遍主義

普遍主義に関しては、「所得の如何によらず、あるいは健康者であるか障がい者であるかを問わず、国民すべてが、人生のさまざまな局面で多様なかたちの支援や協力を必要とする。国民相互の協力を実現し、国民自らの選択に応じた支援を提供していくことが社会保障の責務となる」と述べられている。個人の選択に応じた支援を社会保障の責務と捉える点では、私見とも親和性をもつ捉え方が示されている。個々の人生における様々な局面での支援を目指す点では、金銭給付のみならず、第3・第4の原則に言うところの「支援型のサービス給付」による「国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援」が重要となる。サービス給付の担い手としては、住民の生活により身近な地方自治体（とりわけ基礎自治体）が果たすべき役割が大きい。その点では、国によるナショナル・ミニマム基準の設定が依然として重要であるものの、福祉分野における地方分権改革の推進は積極的に評価されるべき側面がある⁵。

検討会報告書では、普遍主義との関連で、「所得制限を過度に用いると、行政手続きコストが肥大化し、あるいは納税者と社会保障のつながりが弱くなることもある。」旨指摘している。先述したように、社会保障の市民的・社会的基盤（社会保障を下支えする連帯の基盤と言い換えてもよい）が脆弱化しつつある現在、新たな社会保障立法や制度改正を通じて、こうした基盤を再構築していく必要に迫られている。しかし最近の改革論議では、子ども手当への所得制限導入や、高所得者への老齢基礎年金の減額、介護納付金の総報酬割導入など、高額所得者への所得制限や高所得被用者グループへの負担強化を通じて、財源の一部を賄おうとする傾向が強くみられる。もちろん応能負担は、社会保障における本来的な

拠出の手法ではある。とはいえ、70～74歳高齢者の医療保険一部負担の2割引上げを断念し1割に据え置くような政策判断の一方で、一部の者に負担感だけが募る制度改正の繰り返し、社会保障を支える社会的・市民的基盤を益々掘り崩すことになるのではないかの懸念がある。

東日本大震災による未曾有の危機が、多くの国民に「支え合い」や「絆」を再認識させたといわれる。しかしながら、社会保障制度の多くは、こうした「顔」の見える支え合いや連帯ではなく、いわば「顔」の见えない規模での連帯である。卑近な例だが、宴会の会費徴収の際、所得の多寡による応能負担に軋轢を生じないのは、お互いの「顔」が見える連帯だからではないだろうか。自治体における被災地の瓦礫の受け入れが一向に進まないことに端的に示されるように、「顔」の见えない連帯はこの国で益々困難になりつつある。こうした問題意識の下に、制度を再構築していく必要があるのではないか。

4) 安心に基づく活力

検討会報告書は、「社会参加の機会が拡がり、つながりが強まるならば、国民の安心が高まる。その安心とは、受け身の安心ではなく、参加をとおして道は開けるという能動的な安心である。」と述べている。子育て支援、介護、医療などの雇用創出のみならず、社会保障の安定化を通じて経済成長と財政基盤の安定がもたらされるとの発想である。無尽蔵の財源を前提とするわけではないにせよ、どちらかといえば、先ずあるべき給付を構想し、その上で必要な財源や拠出のあり方を論じる発想ともいい得る。これに対し、景気動向を鑑みず消費増税を行うことは経済に悪影響を及ぼすので良くないというのが、消費増税反対論者に係る有力な主張である。これは、経済成長を前提とした社会保障の充実を求める議論といえるだろう。ただしこうした発想は、おそらく論者の意に反して、国民の社会保障給付水準を維持するどころか、財政（拠出）の側から社会保障の給付内容・給付水準を規定する議論にすり替わる可能性があるのではないか。それはひとつのあり得る考え方にはある。しかし、意識的にそうした発想を根底におくのではなく、ただ消費増税に異を唱える

だけであれば、場当たりの、あるいはポピュリズム（大衆迎合主義）の誹りを免れ得ない。

5 むすびにかえて

本稿でその一端を垣間見たように、前政権からの継続性を持ち、一定の理念に基づいて取り組まれたはずの一体改革も、何のための改革なのか、わからなくなっているというのが実態ではないだろうか。いま一度、理念に立ち返った議論が望まれる。

本稿では、現在国会に上程されている法案の具体的な評価はともかくとして、理念的には、一体改革の出発点である検討会報告書の方向性を概ね支持する立場から論じてきた。社会保障制度改革の具体的なあり方について、さまざまな議論があり得るとしても、少なくとも「年金をはじめとする社会保障制度には、長期的に安定した、継続的な仕組みが必要である」ことは疑いない。筆者のかねてからの持論でもあり⁶、検討会報告書も主張するように、2001（平成13）年省庁再編のため廃止された社会保障制度審議会（旧総理府）に倣って、「法律に根拠があり、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体（社会保障諮問会議）（仮称）の速やかな設置を」行い、超党派の仕組みを設けることを強く求めたい。

1 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）、同『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年。以下、『将来構想』という）。

2 『将来構想』5頁。

3 同6-14頁。

4 同38、43頁。

5 2011（平成23）年4月、地域主権改革関連三法の一環として、地域の自主性並びに自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次一括法）が成立し、地方自治体に対する義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大がなされた。同年8月には、第2次一括法が成立し、2012（平成24）年3月9日、第3次一括法案が国会に提出された。

6 『将来構想』329-330頁。