



西村淳著

『所得保障の法的構造——英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念——』
(信山社, 2013年)

長 沼 建 一 郎

I はじめに

本書は、著者の博士論文をまとめたものである。現在著者は北海道大学の教員の職にあるが、もともとは厚生労働省の行政官であり、年金の国際協定締結などを担って来た。厚生官僚が、その出版された著書とともに博士号を取得するのではなく、いわゆる課程博士論文を書き上げた例を寡聞にして知らない。その成り立ちはやはり本書のひとつの特徴であろう。

II 本書の構成と概要

「はじめに」では、研究の目的が語られる。それはイギリスとオーストラリアを対象として、所得保障制度の基本原則を明らかにし、制度設計のあり方と所得保障の権利の基礎を明らかにするということであり、社会保障の制度設計において、給付だけではなく拠出面を重視しつつ、社会保障の権利の基礎付けを問うということである。次にイギリスとオーストラリアを研究対象として選ぶ理由として、両国ともに就労を重視している一方、社会保険への態度が対照的であり、いち早く社会保険を取り入れたイギリスに対して、オーストラリアでは社会保険が存在しないという点が挙げられる。そして分析の視点として、両国の所得保障の基本原則である就労第一原則、最低保障原則、公私分担原則の成立と変化、また所得保障の権利の基礎と制度設計の理念が挙げられる。これらは本書の中で一貫して、検討の軸として参照される項目となる。

続いて序章では「イギリスとオーストラリアの現在の所得保障制度」として、現行制度の概略が示されている。これは読者への便宜であるとともに、著者の政策的な問題意識をあらわすものであろう。

本編においては、第1章で「イギリス所得保障制度史」が扱われる。まずイギリス社会保障制度前史として、旧救貧法による教区単位の貧民救済から、いわゆるスピーナムランド制度を経て、新救貧法、老齢年金等のリベラル・リフォームによる社会立法などが行われたが、すでに就労第一等の諸原則が形成されていた（第1節）。そしてベヴァリッジ報告（1942年）に基づき社会保険が整備された（国民保険法、国民扶助法および家族手当法）。そこでは就労を前提として、最低生活水準を保障し、それを越える部分は任意保険によるという公私分担原則も明確になった（第2節）。戦後の経済成長の中で、社会保障制度は拡充され、所得比例年金も創設され、最低水準原則は修正されるものの、適用除外制度を通じて公私分担原則は維持され、また公的扶助においても補足給付の創設とともに給付への権利性が強化され、さらに児童の貧困が社会問題となって児童給付が充実されてくる（第3節）。その後、サッチャー政権のもとでニューライトの思想による改革がなされ、社会保障改革法（ファウラー改革法）で所得比例年金は縮減される一方、家族クレジットが創設され、またメイジャー政権では児童扶養法に基づく養育費徴収機関が設立される一方、要件を厳しくした求職者法が制定されるなど、ベヴァリッジ報告当時の原則への回帰が見られるとともに総じて就労に追い込む形の政策（いわばベヴァリッジ以前への回帰）が行われた（第4節）。近年ではブレア労働党政権による「福祉から就労へ」というニューレイバー思想による改革があった。そこでは就労促進、育児支援という方向が強く打ち出され、最低所得保障や私的年金の拡充、所得比例年金の改編などが行われた（第5節）。

第2章では「オーストラリア所得保障制度史」が扱われる。まずオーストラリア所得保障制度前史として、連邦制成立前後において各州の社会立法と、ハーベス

ター判決などにより生活賃金の保障が行われるようになる一方、障害および老齢年金法や出産手当法が制定されたものの、社会保険制度創設の挑戦は失敗を重ねた（第1節）。戦時中には国会合同委員会の報告を受けて、児童手当法をはじめとする各種社会立法が行われ、さらに連邦権限が拡大されて社会保障統一法が制定され、社会保険抜きでの所得保障制度体系が確立された（第2節）。戦後には経済成長とともに、所得保障の拡充が図られた。メンジーズ政権期には資力要件の緩和と給付の拡充が行われ、ウイットラム政権では普遍主義的な方向も志向されたものの、フレイザー政権期には再び漸進的改革が志向され、選別性の強化が行われた（第3節）。続いてホーク／キーティング労働党政権による改革があった。ここでは選別主義が進められるとともに、「社会賃金」として職域年金（スーパーニュエーション）加入の義務化が行われた。また社会保障見直し報告により、就労促進的な改革が進められたが、同時に育児・保育への配慮も行われている（第4節）。近年ではハワード保守政権による改革があった。ここでは相互義務論（就労のための努力と社会保障給付を相互義務と位置づける）に基づくマクルーア委員会報告を踏まえて、児童関連給付や老齢関連給付の制度改革が行われた（第5節）。

これらに続いて第3章「所得保障の制度設計と制度に内在する原則」では、両国の所得保障の歴史的展開について、本書を通底する観点を機軸としてその原則と変容、また両国の相違についてまとめなおす作業がされる。まず時代を5期に分けて諸原則の流れを確認したうえで（第1節）、両国の所得保障制度に内在する基本原則の変遷を再度まとめている（第2節）。すなわち就労第一原則については、両国とも就労できるものは給付（イギリスでは社会保険、オーストラリアでは生活賃金保障）に値しないものと位置づけられ、就労を「前提」としていたところ、徐々に公的扶助の位置づけも大きくなり、1980年代以降、むしろ就労を「支援」するものとなってきている。また最低保障原則については、両国ともそれを基本としてきたものの、1980年代以降は就労支援および育児支援の観点から、多少の修正が見られる。社会保険の有無に起因する両国の差も顕著になっている。さらに公私分担原則については、両国とも私的な生活保障の位置づけを認めてきていて、社会保障がそれを阻害しないように配慮されてきたが、1980年代以降はむしろ私的な保障を奨励

し、それへの拠出を支援するものとなってきている。

そして第4章「所得保障の権利の規範的基礎」では、その所得保障の権利の理論的な根拠づけという角度から、再度歴史が辿られるとともに、学説的な内容が紹介される。まず社会保障の「権利の基礎付けに関する問題意識」について、英豪両国は社会保障の権利の基礎付けとして、就労ないしその努力に固執してきたのに対して、日本では（学説を含め）もっぱら生存権を根拠とすることで、その給付の負担については意識の外に置かれてきた（第1節）。イギリスでは旧救貧法のもとで定住する者としての地位に基づいて救済が行われていたが、新救貧法以降は、給付に値する者、給付に値しない者という二分法を取り、就労を給付の条件としている（第2節）。20世紀に入ってからイギリスで社会立法が行われると、ダイシーは「法の支配」の考え方に基づいて、これを「集団主義」として批判した。オーストラリアでは生活賃金保障が手厚かったこともあり、そのような立法は遅れた（第3節）。またイギリスにおいては社会保険が創設され、ベヴァリッジ型社会保険のもとで「契約的権利」が成立したといえるのに対して、オーストラリアでは社会保険創設努力は失敗したが、キャッスルズの唱える「賃金稼得者福祉国家」のもとで、社会保険とは別の形で「契約的権利」が実現したといえる（第4節）。さらに1970年代には、特に社会保険ではなく公的扶助について、普遍的権利の確立が試みられる。ここでは福祉権論、とりわけマーシャルのシティズンシップ論が大きな役割を果たした。加えて両国で審判所制度が発展する中で、裁量統制と福祉権に関する判例により、特に公的扶助の権利性が高められていった（第5節）。1980年代に至ると、社会保障後退の動きに抗して、特にイギリスで、社会権の基本権としての位置づけを唱える「社会経済的権利論」が提唱されたが、これはやや実定法的な根拠に乏しい面があった。同時に「契約的福祉権論」も提唱されて、両国の就労促進・支援的な制度改革にも反映した。さらに市民の義務と社会保障の権利との相互性を強調する立論もされるようになった（第6節）。

本編最後の第5章は、「総括：貢献に基づく権利の基礎付けと制度設計」である。両国の制度史に見る所得保障の権利の基礎としては、地位原理と貢献原理があり、特に両国ではこれらが歴史的なせめぎあいを繰り返している。しかしこの両者の関係を見ると、後者によって統一的に理解可能である。社会保険と公的扶助

との関係は、それぞれが後者・前者に対応しているものと見られてきたが、貢献と給付の関係の強さの違いということであり、いずれも貢献を基礎と考えられる（第1節）。貢献に基づく権利の基礎付けと制度設計の諸原則の関係をみると、就労第一原則の関係では、貢献を前提とした制度から貢献を支援する方向に、また最低保障原則との関係では、中低所得者でも拠出できるように支援する方向に、また公私分担原則との関係では、私的年金への拠出を支援する方向に動いてきているものと見られる（第2節）。このように貢献に基づく権利の基礎付けを行う現代的な意義としては、社会保障を支える側からの見方として、そのような国家の支援を導出することができるという点がある。他方、貢献を重視することで、貢献を果たせないものの権利が損なわれないよう配慮を要する（第3節）。

「おわりに」では本書に残された課題を述べているが、後書きというよりは文献も引用しつつ濃密な記述が続き、本書では論じたりなかった内容が滲み出しており、今後の展開に向けたマニフェストとも見える。

Ⅲ コメント

年金政策に通暁した著者による鋭角的なアプローチは、歴史的な記述を含めて非常にダイナミックで、しかも分かりやすい。複数の国を対象として（イギリスに加えて、きわめてユニークなオーストラリアを正面からとり挙げている点の特筆に価する）、法哲学等を含む内外の幅広い議論を参照しつつ、現代に通じる形でそのエッセンスが示されており、読んでいて引き込まれる。政策的な含意も明快である。長く年金政策に携わっていた著者の強烈な政策志向性が、このような学術的な力技を可能にしたのではないかと思う。

研究方法に加えて内容面についても取り上げたい箇所が多々あるものの、ここでは結論的な主張について一点だけコメントしたい。

すなわち「貢献」を社会保障の権利の基盤と位置づけることについては、大いに議論を呼ぶところであろう。疾うに著者が予想しているように、たとえば重度の障害者はどうやって貢献すればいいのか（285-286頁ではそれも含める方向を示唆する）、あるいは逆に、ブラック企業や環境破壊企業での就労もあるべき貢献に含まれるのか、などの疑問がただちに浮かぶ。

しかしここではより本書に即して、必要原理の位置

づけについて指摘したい。

社会福祉や社会政策では、必要原理がしばしば参照されるが、本書ではこれをあえて封印し、これを地位原理に代えて議論を設定している（271頁註（1））。それ自体は著者の選択であるが、ただ後の箇所では著者は「ニーズに基づいて給付の権利は生じる」とも述べている（283頁。直接には就労努力要件付きの給付についての記述である）。

通常、必要原理が貢献原理と対峙して位置づけられるのは、社会保険においては、保険事故が発生すれば、原則として改めて必要性を判定しないという意味で、必要原理が求められていないからである。だからこそ社会保険以外では、必要原理が妥当して、逆に必要性だけが求められる。

著者は「受給の権利が貢献の義務に先行する」と述べているが（282頁）、少なくとも社会保険では拠出が給付に先行する（276-277頁）のに対して、ほかの諸給付においては、どのように「貢献」の確認作業、監視（!?）がされるのか、という疑問が生じる。

いいかえれば、第5章の冒頭では「給付に値する者」の基礎付けという視角から、地位原理と貢献原理を設定しているが、そのように「給付に値する」かどうかを判定すること自体に伴う、ある種の危うさ・胡散臭さから、「給付に値する者／給付に値しない者」という区分自体を回避する点に、必要原理や地位原理（必要性やシティズンシップだけを要求する）の意義があるのではなからうか。著者は地位原理と貢献原理の連続的な理解を企図するが、評者には、むしろ両者の一定の断絶にこそ意味があるように思える。

著者の思い描く政策的な方向について、それが貢献原理を基盤としてよりよく説明できることは間違いない。逆にいえば「貢献」を今よりも重視して位置づけることで、今後の政策が有効に駆動されることが期待でき、それが本書の大きな魅力である。しかしそのように「貢献」で説明できる部分もあり、またその支援が必要な部分もあるものの、所得保障の法的構造をそれだけで説明するのはやや無理があるのではないかとの印象もある。

著者には本書と同様に魅力的な前著『社会保障の明日』（増補版）（ぎょうせい、2010年）があり、そこでは著者は「自立」というキーワードで社会保障全般について一元的な議論を試みている。実は評者はその前著についても、そこまで一元的に割り切る必要がある

のだろうかという疑問をもったが、本書についても、むしろほかの理念もバランスよく位置づけた方がいいのではないかとの感想を持つ。

しかしよく考えてみれば、著者および本書に対して「一つの原理に拘泥せず、もっとバランスよく論じてはどうか」と批判するほど間の抜けたコメントもないかもしれない。

なぜなら本書の著者は、まさに政策の最前線で、厳しい折衝と諸調整を日常の生業としてきた人なのであり、いまさら学術論文においてまで「バランスよく論じる」必要はないし、むしろそのような雑念を払って、純粹に学問的な観点から歴史を遡って分析し、所得保障の法的構造を見極め、今後の年金政策を導くべき制度設計の理念を見出すことにこそ、学術的な研究や論

文執筆の意義を見出しているのではなかろうか。

さらにいえば研究者が普段、歴史や諸外国の事情を紹介しながら、最後に日本への示唆だけを語るという「よくある」研究方法に対して、真っ向勝負を挑んできているとみられなくもない。

研究者としては、このいわば直球の問題提起を、正面から受け止めるべきであろう。だから評者としても上記において、いわば著者の仕掛けた「罠」に飛び込んで、あえて従来の立場からの批判を試みたものである。より多くの論者による議論が惹起されることを著者は期待しているだろうし、それらに対して著者はさらなる主張を展開してくるだろう。そしてそのことは、年金政策にかかる議論全体を間違いなく活性化させるだろう。

(ながぬま・けんいちろう 法政大学教授)