

書評

菊池馨実著

『社会保障法』

(有斐閣, 2014年)

稲森公嘉

Ⅰ はじめに

本書は、今日の社会保障法学界を主導する中心的存在の一人である著者の、単著による待望の社会保障法の体系書である。

少子高齢化の進行等を背景に社会保障制度への国民的な関心が高まる中、2000年代半ば以降、法律学の分野でも、それぞれに工夫を凝らした社会保障法の教科書・概説書等が相次いで出版されている。もっとも、社会保障法が対象とする法領域の広範さと制度改正の頻繁さのゆえか、その多くは複数の著者による共同執筆の形をとっており、著者が「単著による教科書ないし体系書の発刊は、学界に課された重要な課題である」(菊池(2011)234頁)と述べるように、社会保障法の総論と各論を網羅した単著のものは僅かである。

著者は、社会保障法学のあり方について積極的な問題提起を続けてきた社会保障法学者である。著者は、菊池(1998)や菊池(2000)において、伝統的な社会保障法学が、憲法25条による生存権保障を基礎として、国家と国民の二当事者間の給付関係を中心に社会保障法関係の把握をしてきたのに対し、アメリカ法との比較研究を基礎に、憲法13条による社会保障の理念的基礎づけを試みることによって、社会保障法学の歴史に重要な一石を投じた。その後、著者は、各論的課題にも意識を払いつつ、「自由」基底的社会保障法理論あるいは「自律」指向的社会保障法理論と呼ばれることになる、著者自身の社会保障法理論を展開してきた(菊池(2010)など)。

かくしてひとつの法理論を提示し得た著者の次なる課題は、「私見を基盤に据えた総論・各論にわたる社会保障法の全体像の提示」(菊池(2011)234頁)であった。本書のはしがきに、昨秋に亡くなられた荒木誠之九州大学名誉教授から著者に宛てられた手紙の文面が

紹介されている。曰く、「是非自分ひとりで社会保障法全体を見通した著作を考えてみなさい。そうすると、個別的な問題についても、常に基本的な視点から物事を考えることができる」、と。これは全ての社会保障法学者が心に留め置くべき言葉であると考えますが、本書は、このような著者の長年の準備作業を経て成し遂げられた、「他分野の研究者等に開かれ当該分野を知るための『窓』となり得る」、「透徹した視点で書かれた単著の」「本格的な体系書」(本書i頁)なのである。

Ⅱ 本書の概要

社会保障法の体系書である本書は、総論と各論によって構成されている。

総論は、第1章「社会保障とその特質」と第2章「社会保障法の理論と展望」からなる。前者は「社会保障総論」、後者は「社会保障法総論」と位置付けられている。

第1章は、第1節「社会保障を取り巻く状況」と第2節「社会保障とは何か」からなる。社会保障を規範的観点から分析する前段階として、社会保障の捉え方、目的・機能、歴史、保障方法、保障水準、費用負担、行政機構、国際化といった点について叙述される。

第2章では、第1章の一般的叙述を踏まえ、社会保障を構成する各制度に共通する総論的事項が扱われる。第1節「社会保障の権利」では、「社会保障が基本的に給付の体系であることから、給付を基礎づける法的権利の観点に着目」するとして、社会保障をめぐる法律関係の特徴・性格が明らかにされる。具体的には、「権利と法的根拠(法源)」、「憲法と社会保障の権利」、「社会保障受給権」、「損害賠償請求権との調整」、「手続的保障」の5つの款からなる。

第2節「社会保障の法理論」では、社会保障をめぐる

法理論の展開と現状が叙述される。第1款「社会保障法の意義と体系」では、社会保障法の意義・体系・範囲に関する論点が、第2款「社会保障の法理論」では、社会保障の法主体・法理念に関する論点が扱われる。

第3節「社会保障と社会保障法の展望」では、現実の社会保障制度と同制度を分析対象とする社会保障法が直面する課題や今後の可能性について叙述される。第1款「社会保障法の位置と固有性」では、社会保障法の研究手法や学説史など、社会保障法学に関する話題が扱われ、第2款「社会保障の持続可能性」では、最近の改革動向などに関する話題が取り上げられる。

第3章以下が各論である。第3章「年金」、第4章「社会手当」、第5章「公的扶助」、第6章「労働保険」、第7章「医療保障」、第8章「社会サービス保障」の順に、法制度の概要や裁判例の動向等について、歴史的経緯も踏まえた叙述がなされている。

第3章「年金」では、公的年金（年金保険）のうち、国民年金法と厚生年金保険法を中心に記述される。年金法には多くの経過規定や特則が設けられているが、本書では基本的に本則の仕組みが扱われる。なお、企業年金については単独の節が設けられ、企業年金法制度の概略が説明される。

第4章「社会手当」では、社会手当の意義、児童手当等の社会手当制度の概観のほか、育児支援の経済的側面に関する政策動向等についても触れられる。

第5章「公的扶助」では、生活保護法を中心とした公的扶助制度が扱われ、生活困窮者支援法にも触れられる。

第6章「労働保険」は、第1節「労災保険」と第2節「雇用保険」の2つの節からなる。労災保険法及び雇用保険法のほか、第1節では労災民訴、第2節では求職者支援法についても扱われる。

第7章「医療保障」では、医療供給体制に係る法規制について触れた後、公的医療保険のしくみが説明される。さらに、高齢者医療について一節が設けられているほか、医療保険以外の公費負担医療等についても取り上げられ、医療保障制度の全体像が明らかにされる。

第8章「社会サービス保障」では、社会福祉の各制度が扱われる。第1節「社会（福祉）サービス総論」の後に、対象者別に、第2節「介護保険・高齢者福祉」、第3節「障害者福祉・障害者法制」、第4節「児童福祉・育児支援」の順で叙述される。本書が重視する自律の支援

という社会保障目的から、狭義の社会福祉サービスだけでなく、関連する法制度についても触れられていることが注目される。そのため、章の表題についても、「社会福祉」ではなく、「社会サービス保障」という概念が立てられている。

なお、各論の第3章から第5章、第6章の第1節と第2節、第7節、第8章の第2節から第4節の末尾では、当該分野の政策動向や課題についても述べられている。

III 本書の主な特徴

以下では、社会保障法の体系書・教科書としての本書の特徴につき、評者の所感を列挙する。

1 総論の構成について

総論部分の章立ては、特に社会保障法のように比較的歴史が浅い法分野においては、体系書等を執筆する際の要検討事項であり、またそれゆえに各著者の特徴の出る部分でもある。著者には、本書と同じ出版社から刊行されている、共著の『社会保障法』（有斐閣、初版2000年、第6版2015年）（以下「アルマ教科書」という。）という定評ある社会保障法の教科書があり、著者は初版以来、同書で、総論部分に当たる第1章「社会保障とその特質」と第2章「社会保障法の理論と課題」を分担執筆している。本書の総論編の構成は、基本的に同書に準じたものであり、アルマ教科書の第1章は本書の第1章、アルマ教科書の第2章は本書の第2章に対応するものといえる。

なお、著者は、本書執筆の参考として、西村（2003）、岩村（2001）、堀（2004）の3書を挙げているが（本書ii頁）、これらの中で総論を社会保障総論と社会保障法総論に分ける構成は、堀（2004）が採る構成でもある。

2 社会保障法総論の内容について

本書第2章では、社会保障法総論として、社会保障の法理論の諸論点（社会保障法の定義、範囲論、法体系論、法理念論、法主体論、人間像論、目的論等）が扱われるが、ここでは、社会保障の目的を「『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」（本書107頁）と捉え、このような「自由」の理念を社会保障の規範的な指導理念として位置付ける著者自身の「自律基底的社会保障法

論」(本書105頁)との関連に留意しつつ、社会保障法学における議論状況が叙述されている。従来の著者の理論的立場は、本書でも改めて確認されている。

ところで、アルマ教科書の内容と比較すると、本書第2章では、①「法源論」が追加され、権利論の中に置かれていること、②「損害賠償請求権との調整」に関する叙述が権利論の中で単独の款として付加されていることが指摘できる。「法源論」は体系書では定番の項目であるが、アルマ教科書では紙幅の関係で省略されたものであろうか。他書と比べると、権利論の展開過程や憲法の条文との関連、社会保障受給権に関する議論等ともに、「社会保障の権利」という一つの章にまとめた点が特徴的である。「損害賠償との調整」は、特に労災補償に関して問題となるところだが、岩村(2001)や西村(2003)では、両者ともに労災補償法に造詣の深いこともあり、裁判例を踏まえた詳細で手厚い叙述がなされていた(岩村(2001)は12頁半、西村(2003)は27頁)。これらと比較すると、本書の叙述は約5頁相当の分量に要領よくまとめたものといえよう。

3 各論の配列について

次に、各論をどのような順序で並べるかが問題となる。著者は、社会保障の法体系を「保障ニーズの性格に対応した給付内容の違いに応じて構成し、金銭給付たる所得保障法と、サービス給付を中核とする医療保障法、社会サービス保障法の3部門に分けて考える立場」(本書95頁)をとるが、各論の配列も、基本的にこの序列に拠りつつ(所得保障については、保障技術上の相違から、年金と社会手当に分ける)、公的扶助と労働保険については、所得保障給付とサービス給付の双方を行うことから、所得保障と医療保障・社会サービス保障の間に置いている。また、著者は、「『個人の自律の支援』との観点からみた施策の重なり(たとえば、長期失業者・生活困窮者対策)という面」から、公的扶助と労働保険を並列することに積極的意義を見出している(本書96頁)。著者の理論的立場からの帰結といえ、本書の特徴の一つに数えられよう。

4 年金保険と医療保険について

公的年金と公的医療保険の叙述に関しては、通常、皆年金・皆保険体制を構成する主要な二制度(国民年金・厚生年金保険、健康保険・国民健康保険)を中心に説明されることになるが、その叙述方法については、

個別の制度ごとに説明する方法と、各制度の主要構成要素(被保険者・保険者、給付、財政、不服申立て手続等)について制度横断的に説明する方法とが考えられる。従来の教科書では前者のスタイルが多かったように思うが、本書は、後者の方法を採用。被保険者資格や給付内容、支給手続、支給要件など、今日では制度間で共通または類似する部分も少なくないので、評者もこのような叙述のほうが便宜であると考えられる。

5 社会サービス保障について

社会福祉分野では、個別の社会福祉立法に即して、社会福祉法総論と対象者別の各論(高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉等)という形で叙述されるのが一般的であったが、各対象者の抱えるニーズへの対応を考えると、狭義の社会福祉サービスにとどまらない広がりを持つことになる。実定法上も、各種の虐待防止法や支援法など、社会福祉サービス立法以外の関連法が増えてきており、最近では、特定の人的カテゴリーに着目し、従来のタテ割りの実定法分野の枠を超えてこれらの人々に生じ得る法律問題を扱うという実務法曹的なアプローチによる著作も現れている(山口=小島(2002)、菊池ほか編(2015)など)。

そこで、このような点を社会保障法の体系書・教科書としてどのように扱うかも問題となる。特に、①介護保険と②少子化対策や育児支援等についての説明をどのように位置付けるかが注目される。前者については、介護保険の社会保険としての性格を重視し、他の社会保険と並べて説明する方法と、高齢者福祉との連続性を重視し、社会福祉の項目で説明する方法とがある。後者については、児童福祉と併せて説明する方法のほか、社会手当と併せて説明する方法などもある。

これらの点は各書が試行錯誤し工夫している点であるが、本書では、上述の通り、社会サービス保障という概念を立てて、その中で特定の人的カテゴリーに着目し、狭義の社会福祉サービス及び関連する法制度の説明を行うという立場が採られた。その結果、①介護保険は高齢者福祉と、②育児支援は児童福祉と、それぞれ並べて叙述されている。アルマ教科書でも同様の構成が採られているが、これは本書が給付別体系論を採用ことや自律支援という目的を重視することからの帰結でもあり、ここにも著者の理論的立場との整合性がみられる。

6 政策論等について

著者は、社会保障法の研究・分析手法として、①比較法アプローチ（比較法制度研究）、②法解釈アプローチ（実定法アプローチ）、③法政策学アプローチ（基礎法学アプローチ）という3つを提示し、そのいずれもが重要であり、「重層的に積み重ねていくことにより、社会保障法学の学問的深化と社会的役割の増大が図られ得る」とする（本書110頁）。これらのうち、③については、「頻繁に改正される法制度を領導する立法論ないし政策論」（本書110頁）としての展開の重要性は、かねてから著者が主張してきたところであり、本書でも随所に著者の理論的立場を踏まえた今後の立法政策への示唆がみられる。

また、本書の総論の末尾（第2章第3節第2款）では、社会保障制度改革に向けた最近の政策論議における特徴として、①財政制約への共通認識、②子どもへの配慮と世代間公平、③貧困・格差への対応、④社会的包摂と個別支援・包括支援の4点が挙げられている。アルマ教科書でも同様の項目があり、版を改める際に適宜見直されている。

なお、制度改正が頻繁に行われる法分野にあって

は、内容のアップ・トゥー・デートが不可避の課題となる。単著による体系書の改訂作業は容易ではないと推測されるが、本書には、他分野に開かれた「窓」として、今後も適宜の改訂作業を期待したい。

【参考文献】

- 岩村正彦（2001）『社会保障法Ⅰ』弘文堂
菊池馨実（1998）『年金保険の基本構造』北海道大学出版会
菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』有斐閣
菊池馨実（2010）『社会保障法制の将来構想』有斐閣
菊池馨実（2011）「新しい社会保障法の構築に向けた一試論」小宮文人ほか編『社会法の再構築』旬報社
菊池馨実＝中川純＝川島聡編著（2015）『障害法』成文堂
堀勝洋（2004）『社会保障法総論〔第2版〕』東京大学出版会
山口浩一郎＝小島晴洋（2002）『高齢者法』有斐閣

（いなもり・きみよし 京都大学教授）