



碓井光明著

『社会保障財政法精義』

(信山社, 2009年)

島崎謙治

I

本書は財政法学の泰斗による600頁を超える大著である。著者の碓井教授は、2005年から2008年にかけて、『精義』と題する著作を相次いで発刊しておられる。『公共契約法精義』、『公的資金助成法精義』、『政府経費法精義』(出版社はいずれも信山社)がそれにあたる。本書は「精義シリーズ」という意味では第4弾ということになるが、これまでの3冊とは異なり、社会保障といういわば「各論」に焦点を絞った著作である。本書のはしがきには、「研究途上であるにもかかわらず、『緊急出版』ともいえる思いで、見切り発車で刊行するものである」と記されている。しかし、緊急出版にありがちな杜撰さはまったく感じられない。また、著者は「社会保障そのものについては素人である」、「本書の正確度は、80点程度かもしれない」と謙遜しておられるが、評者が一読した際の感想は、「専門家ではないのに、なぜ社会保障の実務に至るまで通暁しているのだろうか」というものであった。実は社会保障の法令を正確に理解することは容易なことではない。これは社会保障制度が複雑で専門技術性が高いためだけではない。最も大きな理由は、法律制定・改正が頻繁に行われていながら、最近では役所の所管部局が監修した逐条解説書が発刊されなくなっており、何が公定解釈なのか明確ではないことにある。そうした中で、本書は条文の形式的な文言解釈にとどまらず通達・条例のほか多数の判例を分析し、財政法学・行政法学の視点から詳細な検討が行われている労作である。そのことにまず敬意を表したい。

II

書評である以上、本書の構成・内容について紹介す

る必要があるが、本書は全体を通じて特定の主張を鮮明に打ち出すことを目的とするものではない。本書の真髄は社会保障の制度ごとの法的論点の析出とその緻密な分析・考察にある。限られた紙幅の中でその内容を紹介することは難しいだけでなく適当でもない。したがって、本書の構成を中心に簡単に紹介するとどめる。

本書は、「社会保障財政法への招待」(1章)、「社会保障財政法の基本構造」(2章)、「医療保障・介護保障財政法」(3章)、「年金財政法」(4章)、「公的扶助・社会手当・社会援護と財政法」(5章)、「社会福祉財政法」(6章)の6つの章で構成されている。このうち1章および2章が総論的な章、3章から6章が各論的な章に当たるが、3章から6章ではさらに数節に区分し、個別の制度・内容ごとに論点を挙げ検討を行うという手法が採られている。

1章は、社会保障財政法の定義および基本原則について概説した章である。この章は、「社会保障財政とは」(1節)、「社会保障財政法」(2節)、「社会保障財政法の基本原則」(3節)からなるが、特に重要なのは2節である。著者は、「社会保障に特有の資金調達が見られるときには、そこに特有の法律関係が認識される」とし、社会保障財政法を「社会保障に特有な資金調達と管理及び社会保障給付のための経費に関する法」として捉える。例えば、社会保障のうち医療・介護・年金では社会保険方式が採られ、租税とは別に社会保険料という形で費用が調達される。また、国や地方公共団体とは別の法人(例：日本年金機構、健康保険組合)が保険運営を行い、しかも、独特な資金管理(例：特別会計方式)が行われることがある。本書は一般租税を財源とする福祉制度等についても論じているが、著者の関心の中心は社会保険財政法にあり、財

政運営の民主的統制など規律のあり方に主眼が置かれている。

2章は、社会保障財政法の基本構造に関し総説した章であり、「社会保障財政の重層構造」(1節)、「社会保障財政における政府間関係」(2節)、「保険方式」(3節)、「資金の共同拠出」(4節)、「社会保障財政行政法」(5節)からなる。このうち最も力が込められているのは3節であり、とりわけ社会保険料に対する租税法律主義の適用関係に多くの紙幅が割かれている。はしがきでも触れられているとおり、この問題をめぐり最高裁大法廷判決が出されたことが緊急出版の契機の一つとなっており、本節でもこの訴訟(旭川訴訟)を素材として詳細な検討が行われている。

3章は、医療保障・介護保障財政法について論じた章であり、「医療給付費の財源構造」(1節)について概説した後、「被用者医療保険」(2節)、「国民健康保険」(3節)、「高齢者医療」(4節)、「介護給付財政法」(5節)、「社会保険診療報酬支払基金・国民健康保険団体連合会」(6節)からなる。各論的な章(3章から6章)の中で本章は最も多くの紙幅が割かれており、内容的にも重要である。この中で著者は、後期高齢者医療制度の広域連合は被保険者から「見えにくい保険者」になっていること等を指摘している。

4章は、年金財政法について論じた章であり、「公的年金の種類と年金財政」(1節)について概説した後、「国民年金財政の法」(2節)、「厚生年金財政・共済年金財政の法」(3節)、「年金支給と法」(4節)からなる。本章では、年金請求の受理、保険料の免除規定、年金受給権の消滅時効をめぐると問題点など社会保障行政法からの分析のウェイトが比較的大きい。

5章は、公的扶助(生活保護)や社会手当等について論じた章である。本章は、「公的扶助と財政法」(1節)、「社会手当と財政法」(2節)、「社会援護」(3節)の3節からなる。公的扶助については、生活保護法63条の費用返還規定や78条の不正受給に係る費用徴収規定をめぐると問題等にも焦点があてられていることが特徴的である。社会手当のうち児童手当に関しては、事業主拠出金率の設定と租税法律主義との関係等を含め議論されている。また、社会援護については、戦傷病者援護や被爆者援護のほか犯罪被害者支援等も対象として論じられている。

6章は、社会福祉財政法について論じた章である。本章は、社会福祉の費用負担や社会福祉法人に対する助

成措置など「社会福祉財政法総説」(1節)について述べた後、「児童福祉・母子福祉財政法」(2節)、「高齢者福祉財政法」(3節)、「障害者福祉財政法」(4節)からなる。この章の中で特に紙幅が割かれているのは保育所であるが、保育所の民営化問題は社会保障の運営主体に関する問題として1章の中でも論じられている。

III

本書の特長としては、①社会保障全般にわたり財政法学の視点から説いた体系書であること、②判例の豊富な引用を含め緻密な解釈論を展開していること、③法律だけでなく通達や条例まで丹念に調べるとともに運用の実態等についても言及していること、の3つが挙げられる。本書は財政法学あるいは行政法学の視点から現行法令の問題点を数多く指摘しており、実務家とりわけ法律・条例の企画立案に当たる行政関係者にとって有益である。また、本書は概説書ではないが、各社会保障制度の財政構造の要点が的確に記されており、社会保障論や社会福祉論の研究者や学生にとっても有用である。しかし、本書の基本的性格は法学の専門学術書である。特に社会保障の専門誌である本誌の書評としては、社会保障法学の研究上の意義という観点から論評すべきであろう。もっとも、評者は現在は社会保障法の研究者の末席を汚しているが、元々は行政官である。したがって、評者の見方はオーソドックスな社会保障法学者の見解とは異なるが、行政実務家の目から見た評価を加味することも一定の意義があるのではないと思われる。そのことをあらかじめお断わりした上で3点ばかり述べる。

第1は、社会保障の財源や財政に関する研究の重要性である。社会保障法学者の主たる関心は給付面に向けられており、財源や財政に対する関心は概して乏しい。これは評者が社会保障法の研究者と議論してしばしば違和感を覚える点であるが、財源を所与のものとし給付の議論だけ行うことは適当ではない。その理由は3つある。1つは、財源の裏づけがなければ社会保障制度は成り立たないことである。このことは多言を要すまい。2つ目は、社会保障は(それ自体が目的であるかどうかは別に)所得再配分機能を有していることである。所得再配分とは、誰かに一旦は正当に帰属した所得の一部を「奪い」、それを他の誰かに「付け替える」ことである。つまり、所得再配分の半面は費用の調達にあるが、これは給付に比べるかに

難しい。3つ目は、財源や財政の設計は制度の理念・性格・内容と密接に関係することである。比喩的に言えば、社会保障の金（財源）には「色がついている」のである。子ども手当を例にとれば、財源を公費で賄う場合には必要原則に基づく配分（端的に言えば所得制限）の議論が絶えずつきまとう。また、「控除から手当へ」というフレーズが安易に使われるが、必要経費論に由来する所得控除と社会手当の支給は単純な並列・代替関係にあるわけではない。さらに、子ども手当には19%の地方負担、6%の事業主負担が入っている（数字は平成23年度予算案ベース）が、児童手当と子ども手当の理念の異同を含め、地方や事業主に対し負担を求める根拠・正当性が問われる。いずれにせよ、社会保障において財源や財政がもつ意味は給付に勝るとも劣らないが、社会保障の財政に焦点をあてた法学研究の蓄積はさほど多いとは言えず、社会保障を財政法学の観点から論じた本著は貴重である。

第2は、法解釈学的重要性である。社会保障法は実定法学であり、実定法学の基礎は法解釈学である。もちろん、これは社会保障法全体を通じる理念・理論の考察や歴史分析・比較法分析（以下「理論・歴史・比較分析」という）の重要性を否定するものではない。こうした研究が法解釈学に“深み”を与えることは間違いないが、現行法の解釈が疎かであれば理論・歴史・比較分析の視座は曖昧なものとなる。法解釈と理論・歴史・比較分析が両々相まって社会保障法学は地に足が着いたものになる。しかし、緻密な法解釈が行われている社会保障法の体系書が登場するようになったのは、それほど昔のことではない。また、法解釈学では判例の分析が不可欠であるが、昨年発刊された堀勝洋『年金保険法』（法律文化社）などの例外はあるものの、基礎理論、判例分析、解釈論が有機的に組み合わせられた著作はさほど多いわけではない。そうした中で、本書は社会保障全般にわたり緻密な解釈論が展開されており、社会保障法の解釈学への貢献という意味でも意義がある。

第3は、異なる分野からのアプローチの重要性である。評者は財源や財政に関する分析が社会保障法学になじまないとは思っていない。むしろ、財源や財政に関する規範的考察や解釈論は社会保障法学が最も本領を発揮できる領域であり、社会保障政策の「立ち位置」を明らかにする意味でも重要だと考えている。ただし、これは社会保障法学の「専売特許」という意味ではな

い。法学の世界に限っても、財政法、租税法、行政法をはじめ各分野からこの問題にアプローチすることは可能かつ有用である。もちろん、各分野のアプローチの方法や姿勢が異なる以上、そこには見解の相違が生まれる。一例だけ挙げれば、社会保険料の租税法主義の適用の是非について、社会保障法学者は社会保険料の特殊性を強調するのに対し、財政法学者や租税法学者は租税法主義の適用があると考え傾向が強い。実際、旭川訴訟に関する最高裁判決に対する評価は、社会保障法学者とそれ以外の法学者の間では食い違いがみられる。しかし、「このような姿勢の違いは、それぞれに理由のあることであるから、問題を鮮明にして、両者の徹底した主張をぶつけ合い論争することを厭うべきではない」（本書19頁）という著者の指摘は重要である。異なる見方や批判を内在的に受けとめ、それを乗り越えることで学問は発展する。本書は社会保障法の世界に浸かっていると気がつかない視点を提供し社会保障法学に刺激を与える著作である。

IV

社会保障制度の具体的内容に論及する著作の宿命であるが、社会保障の制度改正が頻繁に行われるとともに、制度の基本にかかわる重要な判決も出されており、加筆の必要性が生じる。また、今日のように政策の揺れ動きが激しい場合、社会保障と財政をめぐる新たな論点も登場する。著者には本書発刊後の法律改正等を踏まえた改訂版——改革の動きが急であるため論文の方が適当かもしれないが——を著していただきたいと念願しているが、その際、こうした論点に対する見解も是非含めていただきたく思う。紙幅の制約上、すべて列挙することはできないのは残念であるが、評者が特に関心を抱いている事項を3つだけ挙げておきたい。

第1は、消費税の目的税化をめぐる問題である。社会保障と税制の一体改革とりわけ消費税率の引上げが大きな政治課題となっている。評者は社会保障の安定財源を確保するため消費税率の引上げには賛成であるが、（国民の理解を得やすくするという政治的意味合いは別にして）社会保障目的税化には法的に詰めるべき論点が少なくないと考えている。1つは、消費税と社会保障の間にはガソリン税と道路建設のような受益と負担の直接的な関係が存在するわけではない。また、社会保障は義務的経費が多く歳入に応じ歳出を伸縮すべき性格のものではない。2つ目は、消費税収（国の

「取り分」の用途を基礎年金・高齢者医療・介護（以下「3経費」という）に限定することは、現在でも毎年の予算総則において規定されている。問題は、消費税込の地方の「取り分」（地方消費税のほか消費税のうち地方交付税により地方に配分されている分を指す。合計で消費税込の43.6%を占める）まで社会保障目的税とするかどうかである。これは、国・地方の社会保障の財政負担および消費税込の配分のあり方という根本問題にかかわる。3つ目は、3経費の所要額（平成23年度予算案の国の歳出額）は17.1兆円にのぼり、これは消費税率の5%程度の引上げでは「賄える」金額ではない。換言すれば、目的税と言っても、3経費に「充てる」にすぎず、その「隙間」は高齢化の進展等に伴い拡大していく。いずれにせよ、社会保障財政法が「社会保障に特有な資金調達と管理及び社会保障給付のための経費に関する法」だとすれば、消費税の社会保障目的税化をめぐる問題は看過できない論点のほずである。

第2は、社会保障をめぐる国と地方の財政規律の関係である。昭和23年に地方財政法が制定されたときは、国と地方公共団体の経費の負担原則は「利害の帰属」に着目して決めるという、一種の「割り勘」的な考え方が採られていた。昭和24年のシャープ勧告はこの考え方を否定し、機関委任事務（現在では法定受託事務）であれ地方公共団体に配分された事務については、当該地方公共団体がその経費の全額を負担すべきであるという考え方を打ち出した。現行の地方財政法9条の規定はこのシャープ勧告の考え方の系譜に属するものであるが、一方で10条から10条の4では例外規定を設け（生活保護や国民健康保険給付費をはじめ社会保障費の多くはこの例外に含まれる）、シャープ勧告前の利害帰属主義的な考え方が採られている。簡単に言えば、現行の地方財政法は考え方がすっかりしないだけでなく、現行の地方財政法は社会保障をめぐる国と地方の財政関係を規律する役目をほとんど果たしていないように評者には思われる（拙稿「憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律」本誌41巻4号参照）。また、国の補助金を一括交付金とするべきだという議論があるが、社会保障には生活保護に限らずナショナル・ミニマムにかかわるものがあり一括交付金になじむかという論点があるほか、一括交付金と地方交付税の相違も必ずしも判然としない。地方分権が進む中で、国と地方の事務の配分問題および財政負担の規律のあり方

は社会保障の重要問題であるが、財政法学の観点からはこうした問題はどのように捉えられるのだろうか。

第3は、財政制約が強まる中で必要な社会保障費用をいかに確保するかという問題である。混合診療はこの点にかかわる重要問題であるが、本書では、「社会保障の給付が限られた財源を基にして実施されることを踏まえて、財源を尊重する趣旨があることを根拠とした法解釈が、さまざまな場面で登場する」と述べた上で、「東京地裁平成19・11・7（判例時報1996号3頁）において問題とされた、いわゆる混合診療は、保険診療の対象にならないとする行政解釈の根拠として主張される可能性もあるが、法解釈の限界を超えるものである」（48頁）という比較的簡単な言及にとどまっている。ここで引用されている東京地裁判決（混合診療禁止の法的根拠はないとした判決）に対しては、社会保障法学者の間では文理解釈に拘泥しすぎであること等を理由に批判が強い（評者も本誌44巻2号の判例研究で同判決を批判した）。また、平成21年9月29日に出された控訴審判決は1審と正反対の判旨・結論となっている。ちなみに、社会保障法学者が東京地裁判決を批判する実質的な理由は、混合診療を全面解禁すれば医療の「階層消費」に繋がると考えているためであり、公金・公財政尊重主義に立っているからではない。そのことはともかく、混合診療は、有限な医療資源を合理的に配分する基準を定立できるか、日進月歩の技術革新と公的医療保険の適用をいかに調和させるか、といった根本問題に加え、解釈論と政策論が交錯する難しい問題である。本書刊行後に出された控訴審判決の評価を含め混合診療をめぐる問題は財政法学者の目にはどのように映るのか、是非確井教授のお考えを伺いたく思う。

V

以上、本書の社会保障法学の研究に及ぼす意義や今日的な論点との関係を中心に論評した。一口で言えば、本書は、財政法学（プラス行政法学）の視点から社会保障全般にわたり緻密な解釈論が行われている労作であり、社会保障法学の研究の発展に寄与するとともに社会保障法学に刺激を与える専門学術書である。また、本書は、実務家、社会保障論・社会福祉論の研究者や学生など社会保障法学の研究者以外にも有用な著作である。是非、一度手にとってみることをお勧めしたい。（しまぎき・けんじ 政策研究大学院大学教授）