

書 評

倉田 聡著

『社会保険の構造分析——社会保障における「連帯」のかたち』

(北海道大学出版会, 2009年)

太 田 匡 彦

I 本書の成り立ちと構成

本書は、倉田聡による社会保険の法学的研究である。ただし、本書は、彼自身が最後まで推敲し完成体として出版されたものではない。2007年4月2日の急逝により、著者は本書のための作業を完了できず、著者と大学院生時代を共にした加藤智章・菊池馨実が著者の伴侶であり研究者である倉田賀世と相談しながら編集し、本書は出版された。しかし本書は、倉田聡自身の構想に基づく、一貫した議論を示す研究書である(タイトル・章立ては著者自身の構想に従っている。333頁)。また編者の行き届いた配慮により、未完成の部分についても、本書を最後まで著者が手がけた場合に示されたであろう議論を考えることができる。著者の残した企画を実現すべく編集の労をとられた編者に敬意を表したい。

以上の経緯から、本書は複雑な成層を持つ。すなわち、①書き下ろし部分、②著者が原型となった初出論文(研究報告書等の未発表論文も含む)に加えた加筆修正の完成度が高いと判断され、当該加筆修正を反映させて掲載された部分、③初出論文に加筆修正が加えられていなかった、または加筆修正中でまだ公表できる段階にはないと判断され、初出論文を掲載した部分、④編者により加えられた補論である(さらに、加藤智章によるまえがき(i-iii頁)、菊池馨実による解題(333-340頁)、道幸哲也「倉田聡教授の経歴と業績」(341-355頁)が収められている)。この成層を、まえがきと解題、書評者が菊池馨実に個人的に確認したところにより見ておく。

①に該当する部分は序章(1-15頁)、終章(325-333頁)であり、解題によれば、第9章(301-323頁)も基礎になった報告書があるものの書き下ろしである(336頁)。②に該当する部分は第1章(17-48頁)、第2

章(65-104頁)、③に該当する部分は第3章(105-128頁)、第4章(129-173頁)、第5章(175-188頁)、第6章(189-215頁)、第7章(233-281頁)、第8章(283-299頁)である。④に該当する部分は、第1章補論1(49-55頁)、第1章補論2(56-64頁)、第6章補論1(216-231頁。第6章で扱われた問題に関する最高裁判決の評釈)である。①②の中でも第1章、終章は未完と考えられる(334頁)。第1章は、第4節のための作業が終了しておらず(第1節終結部も未完成のようである。22-23頁)、第1節～第3節は加筆修正後の状態で掲載されたものの、第4節の掲載は断念され、第1章補論1と同章補論2が参考として収められた。これに対し終章は、未完であるけれども他の部分と併せ読めば一定の結論部とみなしうるという判断からそのまま掲載された(337頁)。また、③④に該当する部分を初出順に並べると、1999年(第6章)→2002年(第7章)→2003年(第1章補論1)→2004年(第3章、第5章)→2006年(第4章、第6章補論1、第8章)となる。

II 社会保険、その基礎にある社会連帯

A. 本書の中心課題は、「『社会保険』という制度概念の探求とその豊富化を行う」(9頁)ことにある。倉田の問題意識は、次のようにまとめられよう。

社会保険については、「『社会=扶助原理=所得再分配機能』と『保険=保険原理=リスク分散機能』という相矛盾した要素の併存」が比較法的にみても共通する。この特徴を持つ社会保険は、日本では、一方で社会保険における保険の性格を強め再分配は税財源を基礎とする社会保障給付によって担われるべきであるという批判、他方で社会保障は国の公的責任の下で扶助原理に基づいて行われるべきであるという批判によって挟撃されてきた。社会保険はプラグマティッシュな制度であり、首尾一貫した説明に適しているとは言い

難しいけれども、社会保険の否定は日本の社会保障制度の大幅な後退につながり、社会保険に対する不信を拭くべく、社会保険に関する「明晰かつ一貫した把握」を追求しなくてはならない(9-10, 325-326, 328-329頁。1-5頁も参照)。

B. 倉田は、終章で、自らが得た社会保険理解を具体的にまとめようとしていた(328頁)。しかし残念ながら、終章にそれはなく、この問題に関しドイツ社会保障法学の得た一つの解答は、『「社会保険」を『社会』と『保険』に分断するのではなく、四文字熟語としての統一した概念として把握するというものであった』という一文で終わっている(329頁)。読者は、この問題に関する倉田の解答を自ら考えなくてはならない。

倉田は、第2章でこの問題に一般的かつ直接に取り組んでいる。そこでは、2000年前後に展開を見せたドイツの議論と疾病保険の現況が分析される。著者は、ドイツにおける『「社会保険」概念の最大公約数的な理解』を、i) 社会保険に拠出と給付の間の緩やかな有償性を認めることでその保険性が肯定される、ii) これは所得移転としての社会的調整を排除せず、社会的調整が保険共同体における調整に止まる限り、被保険者個人にかかる給付反対給付均等の原則の修正が許され、これが社会保険の特徴とされる、iii) 社会保険における社会的調整は、社会保険という制度が国民一般より小さい範囲の人的集団を前提にする以上、その範囲を超えることは許されず、保険共同体の利益がまったく関わらない一般的公共利益に資する社会的調整は税財源によって行われるべきである、にまとめる(77頁)。この理解は、一方で社会保険における自治を社会保険の目的や機能との関係で正当化を要するものとした上で、社会保険における拠出と給付の連関に再び目を向ける立場に立ち(68-77頁。ただし、著者は倉田[1997]以来、社会保険における自治を重視しており、これは本書にも表れている)、他方でドイツの社会保険を私保険に引きつけて理解する見解を批判する(66-68, 92-93頁)。1993年の法改正による大幅な変革後のドイツ疾病保険も、金庫単位での連帯から、被用者保険加入者という単位のより大きな連帯へ転換されていく途上にあり、私保険と同じには理解できない(78-95頁)。

第3章～第9章では、具体的問題に即した議論が展開される。紙幅に鑑み、その位置付け・相互関係に注意を向け、各章の紹介は簡単に止める。これらの章は、被保険者の範囲に関わる問題を取り扱う第3章及び第

4章と、財政の問題を扱う第5章～第9章とに大きく分けられる。しかし、二つの大きなブロックが単に併置されている訳ではない。両ブロックの接点に位置する第5章で著者は、年金保険料追納禁止原則を、追納という「納付期限を守ることでもリスク分散にまじめに参加していた他の被保険者(=保険集団)の正当な行為を台無しにするアンフェアな行為」に対する規制と位置づける(183-186頁)。後述のように著者は社会保険の基礎に社会連帯を見出していたから、本章は、年金保険における連帯への参加には被保険者であるだけでなく実際の保険料支払いも要求されることを明らかにする章と言える。被保険者資格は社会連帯への参加資格とも解せるから、第5章で取り扱われる問題は、第3章・第4章で取り扱われる問題と連続し、同章は被保険者の範囲に関する問題と社会保険財政の問題との連続性を示す位置にある。本書が一貫した構想を持つことの証左であろう。

第3章は、非典型就業に対する被用者保険の適用の可否、適用するとした際に生じる問題を論じ、第4章は、満20歳以上の学生を平成元年の国民年金法改正まで強制加入対象者から除外していたことを違憲と主張する。直接の検討対象の違いが与える印象よりも両章は密接に関連する。第4章で詳述される、基礎年金制度の導入が従前の稼得活動と切り離された、全国民に共通の基礎的所得保障ニーズに対応するものへと国民年金を変容させたという理解の帰結が、両章でそれぞれ現れているからである(114-121, 125-126頁と159-164頁を比較せよ)。

第6章は、医療保険料の賦課に対する租税法律主義の適用の有無という問題の検討を通じて医療保険財政の特徴を分析し、その特質に応じた法的規律のあり方を考察する。この考察が最高裁判決に影響を与えたであろうことを、読者は第6章補論1で確認できる。第6章が単一の社会保険主体内での財政とその基礎にある社会連帯のあり方を考察するのに対し、第7章・第8章は、高齢者医療に係る財政問題を手がかりに、社会保険主体(社会連帯単位)相互間での財政調整や保険主体編成のあり方を考察する。第9章は、保険料率安定化を一つの原則とはしつつも結局はニーズ(実支出)に合わせて事後的に収入(保険料)を決定する賦課方式の論理に忠実なドイツ法を検討し、社会保障給付費の伸び率管理の考え方を実定法制度を拘束する形で機能させることに警告を発する。これは、社会保険方式

の方が税方式よりも予算制約による給付総量の縛りが緩いことの具体的な論証であり(7-8頁)、税方式と社会保険方式の優劣という問題に対する著者の一つの回答である。

C. 倉田の社会保険論、さらに彼の社会保障法学の特徴は、社会連帯観念の動員に求めうる(道幸の指摘も参照。342-346頁)。倉田によれば、社会連帯は、社会保険制度そのものを支える法理念として、「保険料負担を正当化する根拠というよりはむしろ保険料負担を正当化するプロセスないし過程を規律する根本規範的な意味を有する」(261-262頁)。社会連帯は実体・手続を通した様々な局面で機能し、本書は、倉田の社会連帯理解を確認する格好の手がかりを与える。

第1に、社会連帯は、給付と拠出の有償関係の給付反対給付均等の原則からの逸脱を許す。しかし拠出と給付の緩やかな有償関係さえ失わせる負担は、社会連帯からは正当化されない(73-77, 202-206, 259-262, 274-278頁)。この結果、倉田は一方で、市町村国保の保険料賦課に関し応能割と応益割を1対1とすることに、負担能力のない者に過重な負担を課す政策として批判的であり(205-206頁)、他方で、老人保健拠出金や後期高齢者医療制度支援金(提案段階のもの)についても社会連帯の有償性ないし互酬性の観点から批判的である(274-277, 294-295頁)。ただ、第6章と第7章(第8章も)とでは重点の違いも感じられる。第6章では応益原則の強調に対する警戒が感じられるのに対し、第7章では拠出と給付の有償関係が失われてはならないことが強調される。取り扱われた問題の違い故なのか(保険者間の連帯強化が保険者内部の連帯を損ないかねないという問題状況が単純な財政調整には生じる。271-276頁)、初出論文の執筆時期の違い故なのか(第6章は、本書の中で最も早い時期の論文である)、どちらの可能性も考えられよう。

第2に、社会連帯は、保険料賦課や費用拠出、その費用をもとに行われる給付の管理などの局面で透明性(民主性)を求め、自治・自律的決定・参加を要求する。有償関係を緩やかにする決定はこのような決定への被保険者の関与が正当化し(202-204頁)、高齢者医療のために被用者保険が様々な費用を負担する制度の下では、被用者保険主体に実質的な決定ないし参加が与えられるべきである。この点に表れるように、倉田の社会連帯論は、高齢者医療の費用を被用者保険が負担する必要はない=連帯する必要はないとするもので

はなく、連帯して費用を分担する以上、その管理運営に実質的な参加を認めるべきだという形で作動する。したがって、高齢者医療に係る倉田の提案は、退職者の医療について被用者保険が退職者を被保険者として管理するという方向にある(以上につき277-279, 295-297頁)。反面、税財源の導入(混入)は、国に管理のヘゲモニーを握らせ保険者の自治・参加の実質を失わせる原因となるとして、評価されない(294-296頁。5-6, 299頁も参照。しかし207-208頁の記述はこれと衝突する契機を含む。倉田の中の重点移動を感じさせる)。

第3に、社会連帯は、ある時期の給付は当該時期の連帯構成員によって負担されねばならないという形で、費用負担の時間的限界をも画する(228-229, 305頁)。緩やかであれ有償関係が要請されることの時間軸の中での表れと理解できよう。

D. 倉田の以上の議論の背後には、社会保障法学の方法に関する意識が存する。倉田は、「歴史的社会的実体としての実定法制度の積み重ねから抽出されるエッセンス」を重視し、政策論の中で法学が持つ強みを制度解釈やその構造分析に求める。現実の政策に関わる議論を有意義に行うために論者の間で必要とされる共通認識の、その前提を形成する実定法制度の理解の共有こそが最も要請されるからである(327-328頁)。それゆえ、憲法や何らかの理念からあるべき社会保障制度を、実定法制度を離れて設計していく思考方法自体に彼は批判を向ける。第1章補論2での菊池馨実に対する批判は、この具体的発現である。倉田は、自らの方法に忠実に、実定法制度上の根拠を執拗に追求し、繊細に実定法制度を解釈する。我々はこの例を、第5章で見た年金保険料追納禁止原則の根拠の探求、第3章・第4章で見た基礎年金制度の解釈とその帰結の考察、その前提をなす国民皆年金制度の意味に関する解釈(155-160頁)、国民皆保険については皆年金と異なる解釈が採用され、国保資格証明書制度が批判的に分析され、老人保健制度と(提案時の)後期高齢者医療制度との大きな違いが指摘される過程(284-292頁)、国民健康保険において給付と拠出の有償関係(対価性)を認めてよい根拠の指摘——彼は社会保険であるから対価性があるとアプリオリに考えることも批判する——に見出せる(224-225頁)。すべてに賛成せずとも無視できない解釈である。

しかし、この実定法制度への彼の拘りは、彼の別の

手法も浮き上がらせる。実定法制度が彼の社会保険・社会連帯理解にそぐわないとき、どうするか。第4章で見せた、立法者の政策判断の一貫性のなさを衝く方法は一つの方法だが、常に有効とは限らない。彼が用いるさらなる手法は、歴史と比較である。ここで、ドイツ法は尊重されるべきモデルである（第2章、第9章）。加藤智章などの業績に依拠してフランス法に言及することもあるが、その際は独仏両国に共通する要素が採られ、それが日本法に対して指針を与える（23-27、262-276頁）。ドイツ・（フランス）・日本それぞれの差異を際立たせ難点も含めた互いの特色を明らかにするに止める、観察を旨とする手法は採られることがない。

III 社会保険から社会保障へ

本稿の以上の検討は、倉田の社会保険の分析に焦点を合わせている。では、倉田の以上の議論は、社会保障全体を視野に入れたときどのように位置づけられるか。

第1章は、この問題に倉田が取り組んだ軌跡を示す。初出論文と比較したとき、従来の社会保障法学が注目していた個人と国家の間に社会が存すること、その社会として自律的な中間団体（社会保険であれば保険者＝保険団体）が大きな意味を持つことの強調は共通する。しかし、著者は、初出論文からの大きな変更と拡充を企てていたようである。第1章の第2節と第3節は、初出論文では基本的に逆の順番で論じられていた（第1節終結部が未完成であることもこの点に関わる）。また解題で紹介されている第1章第4節のための文章案は（337-338頁）、第1章補論1として収載された、初出論文中で第1章第1節から同章第3節に対応する箇所に続く部分ではなく、第1章補論2に類似の内容を見いだせる。紹介された第1章第4節のための文章案の内容が社会保障全体に関わることを考えると、第1章第3節末尾で予告された次に論じられるべき「社会」が、初出論文でそうであったように社会福祉における「社会」であったとは限らない。この結果、来るべき第1章第4節と第1章第2節との関係も不明瞭となる。第1章は、その基本テーゼは明らかであるものの、未完成の部分が多く残すと言うべきだろう。

しかし、第1章補論1が論じた社会福祉における「社会」、そこでの社会連帯が、論じられなくてよいわけで

はない。実際、菊池が紹介する今一つの加筆修正部分によれば（334-335頁）、倉田は第1章でこの問題を扱う意図も有しており、第1章補論1は何らかの形で第1章に取り込まれただろうとは考えられる。著者は既に倉田〔2001：129-139〕でこの問題を扱っており、これが第1章補論1に基礎を提供している。しかし倉田〔2001：129-139〕では、社会保険における相互扶助を通じた社会連帯と、原資の負担者と受益者の人的範囲が一致しない姿を基本とする社会福祉事業における社会連帯とは緊張関係に置かれていない。しかし本書で、社会保険における社会連帯に関して緩やかで足りるとはいえ有償関係に拘りを見せた著者が、社会福祉における社会連帯をどう位置づけたか、それを社会保険における社会連帯とは区別することで社会連帯そのものを差異化・多様化する方向をとったか、あくまでも何らかの相互性（互酬性）に拘りを見せたか、両者のバランスをとる別の理解を打ち立てていったか、興味は尽きない。

この問題も含めて、第1章が社会保障全体を視野に入れて社会・社会連帯を論じる形で完成していたならば、本書の終結部もそれに相応しく、社会保険における社会連帯とは何かではなく、社会保障全体・そこでの社会連帯の中で社会保険・そこでの社会連帯はいかなる位置づけと特徴を持つかという形で論じられたかもしれない。解題が伝える、倉田の模索した今一つの構想は（339-340頁）、この方向の終章を示唆しているように思われる。

倉田聡は、本書で多くのことを明らかにすると共に、多くの問題を多くの手がかりと共に我々に残した。我々は、倉田の問題意識・議論を理解し、精錬し、倉田の残した議論と対決する形で、議論を積み上げて行かなくてはならない。そうすべき対象は倉田に限られないけれども、倉田の議論は逸することができない。この営みを通して、我々は学問という営みを行うのである。

参考文献

- 倉田 聡（1997）『医療保険の基本構造——ドイツ疾病保険制度史研究』（北海道大学図書刊行会）
——（2001）『これからの社会福祉と法』（創成社）

（おおた・まさひこ 東京大学教授）