

社会保障と道德原理

塩野谷 祐 一

I 序 論

今日、先進諸国における社会保障制度の危機が叫ばれている。経済の成熟と停滞、人口の少子化と高齢化、社会構造の変化とニーズの拡大などのために、ますます増大する社会保障サービスへの需要を経済的に賄うことが困難になっている。しかし、危機の原因はそれだけであろうか。

社会保障制度は市場経済制度と並ぶ大きな経済社会システムであって、一定の道德的価値理念を内包する。われわれは社会保障制度や福祉国家を正当化する道德原理が何であるかを知り、制度そのものを律することができなければならない。もちろん、その価値理念は固定したものではない。また福祉国家に対しては、右からも左からもイデオロギー的批判が投げかけられている。福祉国家の価値理念は、現実における制度の展開の中で、さまざまな批判を経て鍛えられていくものである。社会保障の理念が明確に意識され、人々の間で共有されていない限り、社会保障制度は恣意的な政治の流れの中で無原則に翻弄されるであろう。社会保障の財政のみが注目される場合には、財源が潤沢なときには不当に給付が拡大し、財政が厳しいときには給付を削減するということにならざるをえない。

わが国の社会保障制度審議会は平成7年の勧告の中で、「社会保障制度の新しい理念とは、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」と述べている。ここで勧告がわざわざ新しさを謳ったのは、これまでのように最低生活の保

障や貧困への転落の予防といった考え方に代えて、21世紀に向けて積極的に上記のようなあり方を新たな構想として示そうとしたためであろう。このような認識ははたして正しいであろうか。ここで述べられていることは一見してもっともらしいが、憲法におけるプログラム規定のように、制度の一般的目標を示しているにすぎない。「広く国民に健やかで安心できる生活を保障する」という考えには、社会保障の水準に歯止めを掛ける視点がないし、また理念といいながら、現実を評価する規範の視点を欠いている。社会保障制度そのものが自律性を持つためには、道德理論による基礎づけが必要である。

私が考える道德原理というものは、現実と無関係に超越的ななんらかの観念を設定するものではなく、一定の社会構造の下で、社会保障を含む現実の民主主義社会の公共的文化の中に宿っている観念を理論化したものである。いいかえれば、理想と現実とを分離して、現実には必ずしも実現されない理念として道德原理を立てるのではなく、理想と現実との葛藤の中にある人間と社会を前提として、制度を前向きに組織化する原理として道德原理を立てるのである。道德原理は抽象的に考える限り神々の争いであろうが、現実の制度に内包された道德原理はけっしてそういうものではない。この意味で、「事実としての価値」を理論化するものが道德原理である。このように見る場合には、道德原理における意見の不一致は、他の実証科学におけるそれと比べて本質的に異なるものではない。

社会保障を簡潔に定義することから出発すると

すれば、それは、市場経済制度に対する補完として、リスクに対処するために、生活の安全保障すなわちセイフティ・ネットを公的に用意することであって、人々に対して積極的な善を提供するものではない。もちろん、それは最低生活水準のみを保障するというものではないが、市場経済制度を前提としている限り、社会保障給付が人々の不測の困難に備えるという意味で限定的なものであることは否定できない。1942年の『ビバリッジ報告』は、社会保障は5人の悪の巨人に対する戦いであると述べた。5人の巨人とは、窮乏(Want)、疾病(Disease)、無知(Ignorance)、ホームレス(Squalor)、失業(Idleness)であった。したがってイギリスの社会保障制度は、年金、医療、教育、住宅、雇用の分野を覆うものとされた。今日では、老人の要介護状態が第6の巨人として現れたというべきであろう。

また上掲の審議会勧告は、「社会保障制度は、個々人を基底とすると同時に、個々人の社会的連帯によって成立するものである」と述べており、社会連帯が社会保障制度のもう一つの基本理念と考えられている。社会連帯とは、個々人が社会を構成するさいの個人と社会との関係を指すものであって、それは個々人の相互依存関係からなる社会生活の基本的な事実を表すものにほかならない。しかし、社会生活をどのように編成するかが本当の問題であり、社会を組織する規範としての道徳原理がどのようなものであるかによって、社会連帯の内容はまったく異なるものとなる。レッセ・フェールから共産主義にいたるまで、異なった社会連帯のスペクトルが可能だからである。したがって社会保障制度が社会連帯を要請するというだけでは、社会保障制度の基本理念は少しも解明されたことにはならない。

さらに勧告は、従来の社会保障は生存権の保障にとどまっていたが、今後は生活の多様性に対応して、生存権の枠を超えて選択権を重視すべきであると論じている。このような権利も、どのような基礎づけをするかによってまったく違った道徳原理を持つことになる。とりわけ生存権の枠を超えようとするのであれば、どのような権利論がど

のような領域について考えられているかが示されなければならない。

以上で言及した社会保障制度審議会勧告は学問的著述であるよりも、行政的目的のために書かれたものであるから、それに哲学的分析を期待すべきものではなかろう。しかし、一般に、社会保障を論ずる人々は社会保障制度そのものを正当化するイデオロギーの構造に対しては十分な注意を払っておらず、社会学的な概念構築の試みを除けば、単に社会連帯思想とか生存権思想があると述べる程度にとどまっている。自由主義者は福祉国家を自由社会に対する重大な脅威であると見なし、社会主義者は福祉国家を解体されるべき資本主義の無原則な아가きと見なし、どちらも福祉国家に道徳的基礎があるとは考えていない。社会保障を擁護する人々は社会保障制度が現存しているという事実甘えて、それを支える道徳原理の究明にほとんど従事してこなかった。われわれはむしろ、道徳哲学者の仕事の中に福祉国家を律する原理的なものを見出さなければならない。

厚生経済学の建設者であったアーサー・セシル・ピグーは、経済学は「倫理の侍女」(handmaid of ethics)であると同時に、「実践の下僕」(servant of practice)であると述べたことがある¹⁾。経済学は有限の資源の配分にかかわっているために、現実の制度設計に有能であると考えられているけれども、制度を構築しようとするのであれば、あくまでも道徳原理によって導かれなければならない。財政再建や社会保障改革のプランを収支のつじつま合わせの視点からのみ論ずる経済学者は、「実践の下僕」ではあっても、「倫理の侍女」としては失格であろう。

以下では、社会保障制度を支える道徳原理を検討し、その立場から具体的な問題として、社会保障制度の設計における保険原理と扶助原理との関係を論ずることとしたい。この問題は、社会保障に関する議論が道徳理論の基礎を欠如したときに陥る混乱によって特徴づけられている。

II 功利主義と契約主義

倫理学における現代の考え方の整理に従えば、社会を組織する規範としての道徳原理には大別して二つの流れがある。功利主義 (utilitarianism) と契約主義 (contractarianism) とがそれである。このような区別が可能になったのは、ジョン・ロールズが功利主義に対抗する契約主義の立場を確立したからである²⁾。功利主義は、ベンサム、J. S. ミル、シジウィックなどのイギリスの思想家たちによって展開されたものであり、社会の構成員の効用の集計値を最大にする制度を望ましいと考える。一見したところ、この思想はきわめてもっともらしく見える。しかし、第1に、効用や満足という指標の極大化のみが考えられていて、自由や卓越といった価値がそれ自身では意味を持たない点、第2に、効用の集計値のみが考えられていて、個人間の分配の平等や不平等が考慮されない点、第3に、集計値の一元的評価主体が想定されていて、異なる個々人の立場からの社会選択が無視されている点などは、功利主義の重大な欠陥として指摘されている。

功利主義によって社会連帯を問うとすれば、利己主義の代わりに、すべての社会構成員の効用が足し合わされていることがその答えとなろう。功利主義が自分の満足だけを考えるのではなく、他人の満足も同じように考慮に入れるという意味では、それは利他的な価値原理である。しかし、そこでは満足の社会的集計値のみが基準とされているから、社会における貧富の分配関係に着目した制度の組織化は可能ではない。社会的弱者の持つ低い満足享受能力を前提とすれば、むしろ所得や満足の不平等こそが全体の効用の集計値を大きくするものとして正当化される。功利主義からは社会保障制度を導くことはできない。

他方、現代の契約主義はジョン・ロールズの着想に負うものであって、カントの義務論の倫理学思想を、道徳的人格としての権利を持つ個々人の間の社会契約という合理的推論の形式によって展開したものである。これによって、功利主義の立

場に対抗するもう一つの原理的立場が明確になったばかりでなく、社会保障制度の倫理的基礎が確立されたといえることができる。たしかに、歴史的には社会保障や社会政策の実践は理論に先行して行われたし、それらの制度や政策を支える価値観は人々の日常的道徳判断から生まれたものであった。弱者に対して人々が共同して支援を行うことは、社会的正義という利他的感情ないし共同体の感情によって支えられていた。功利主義はこの道徳感情を適切に理論化することができなかった。ジョン・ロールズの正義論は、民主主義という政治制度のもとで人々が抱く正義の感情を理論的に定式化し、人々が一人一人道徳的人格として扱われる権利を持ち、そのような人々の間の社会契約を通じて公正な社会制度を構想するというパラダイムを樹立することに成功した。後に述べるように、ロールズ以後、道徳原理はさらに多様化されることになるが、その中で彼の思想的立場は「ウェルフェア・リベラリズム」として特徴づけられるのである³⁾。

経済学との関連でいえば、功利主義対契約主義の対比は、経済学において周知の価値基準となっている「効率対公正」の対比を「効用対権利」という哲学的次元において展開したものと考えることができる⁴⁾。

ロールズの正義論は、簡単に言えば、平等な自由と公正な機会均等を各人に保障するという原理と、その上で、社会の最も恵まれない地位に置かれる人々に対してできるかぎり大きな配慮を払うというマキシミン原理（または格差原理）とからなっている。社会では人々の間で必ず社会的・経済的地位の相違が発生するが、正義の支配する社会では、この格差が道徳的に承認されるように社会的仕組みによってコントロールされていなければならない。道徳原理は誰にとっても普遍化可能な観念でなければならないから、道徳的に承認されるということは、自分が不遇な地位に置かれる社会的弱者であったとしても、また自分が有利な地位にあって弱者を支援することになったとしても、その制度を支持することができるという意味である。

このような正義原理が「無知のヴェール」の支配する原初状態のもとでの社会契約によって導かれるというのが、ロールズの特徴的な理論構成である。「無知のヴェール」という仮定は、社会制度の基本構造を定める道徳原理を決定するさいに、人々は自分の将来的利益を合理的に追求することは許されるが、自分の一切の個人的アイデンティティを考慮してはならないという公正性の要請を意味する。そのため、人々は自分の社会的・経済的地位、自然的資質、能力、知性、体力、選好、目的、関心、人生計画、性、年齢、自分が属する国、時代、文明などを知らないと仮定される。しかし、彼らは個人と社会の一般的知識として、個人の主体的な努力にもかかわらず、さまざまな偶然の結果、人々の間には社会的・経済的地位の格差が存在するを知っている。「無知のヴェール」の下では、人々は自分が社会において実際に不遇な地位に置かれることがあるということ、すなわち永続的なリスクに曝されているということを想定しなければならない。その結果、個々人が自分の立場を有利にするように合理的に行動することは、他の人々の立場をも潜在的に有利にすることを意味し、不遇の人々をマキシミンの地位に置くという格差原理が社会契約として選択されるのである。

このような正義原理を体現する制度が社会保障制度であると考えられる。このことの意味合いを説明することによって、社会保障制度をめぐるいくつかの通俗的観念を批判しよう。正義原理を体現した社会保障制度のもとでは、社会や自然の恣意的な力によってリスクに直面し、不遇な状態に置かれる人々の地位が社会的協同の仕組みによって高められており、そのような人々でさえこの社会が生きるに値するものとして、自尊心を保持することができるのである。逆に、最も不遇な状態に置かれるというリスクから免れた人々は、その仕組みの運営のための財源を提供することになる。結果として有利な地位の人々から不遇な地位の人々への所得移転がなされるが、それは本来は前者の人々が自分のリスクに対する防衛のために払ったコストないし保険料であり、実際にはリスク

から免れ、大きな便益を得る地位につくことができたのである。彼らの大きな便益は、恵まれない人々に対して提供されることになったコストないし保険料と交換に得られたものと解釈される。これが「互惠」の原則であって、一方的な「慈善」ではない。マキシミンの正義原理は本質的に保険の理論である。

社会保障制度は互惠という意味での社会連帯に基づいている。社会保障制度は表面的には、所得再分配の機能を持つ。しかし、それは有利な人々から不遇な人々への一方的な、利他的な所得移転ではない。社会的仕組みを通じて各人がリスクに対する防衛を行うことによって、社会の底辺の地位を上げると同時に、道徳的に容認される格差を持った社会関係が維持されるのである。

また社会保障制度は、個々人を自由に任せた場合の近視眼的な行動に対して、国家が人々の福祉や幸福を高めるためにパターナリズムに基づいて干渉するものであるという考え方がある。多くの公的規制はパターナリズムに基づいているが、それらの倫理的問題点は、個人の選好や自律性に対して制約が課せられるということである。パターナリズムは、何が望ましい善であるかについての判断に立っているからである。上述の利他的慈善の行為も他人の自律性への侵害をもたらすことになろう。社会契約説による社会保障制度の基礎づけは、パターナリズムによってではなく、自律的個人の間で合意された契約としての正義の原理によって行われるのである。

上掲の社会保障制度審議会勧告にある「広く国民に……生活を保障する」という文章は、社会保障が国民全般に豊かな生活水準を保障すると解釈されがちである。もちろん、そうすることができれば、国民は安心できるに相違ないが、社会保障にできることは所得の再分配にすぎない。所得自身は民間の経済活動によってしか高めることはできない。

この点に関連して、社会保障論の学者の間には誤解がある。しばしばいわれることであるが、かつては社会保障は生活保護のような局部的な仕事であったが、医療にせよ年金にせよ、今では国民

全体を対象とするようになったという。ミーンズ・テストはなくなり、選別主義から普遍主義へと変わったというのである。すべての人に総花的に福祉サービスをばらまけば、選別の必要はなくなる。たしかにこうした事実は見られるが、それは社会保障のあるべき姿ではなく、また社会保障の崩壊を招く根本的な原因の一つでもある。こうした意味で社会保障が普遍化すれば、その財政が破綻するのは当然である。社会保障は国民のすべてを潜在的なリスクから防衛するものであり、国民すべてがそのためにいわば保険の掛け金を支払うが、実際に所得移転や現物給付を受けるのはリスクの発生した人だけである。リスクの防衛は誰に対しても普遍的に行われ、実際にリスクが発生すれば誰でも給付が受けられるという意味で、社会保障制度は常に普遍主義的である。しかし給付の対象は常に選別主義的でなければならない。

外国で社会保障制度をセーフティ・ネットと呼ぶのは巧みな比喩である。セーフティ・ネットとは、サーカスの演技者が空中ブランコや綱渡りで失敗する危険に備えるために、下に救命ネットを張っておくものである。すべての人がネットの上で恒常的に生活することができるわけではない。先進国では経済成長によって所得水準が向上したために、国民すべてをリスクとは無関係に社会保障の受給者として扱うことができると考えるようになったのかもしれない。しかし、倫理的にも経済的にもそうしたことは許容しえないことである。今日、先進諸国がいずれも社会保障制度の改革に迫られているのは、基本的理念の認識がきわめて安易であったことに根ざしている。

Ⅲ 自由至上主義と共同体主義

ロールズの革命的な衝撃に対して功利主義が防衛を試みたのは当然であるが、新たに自由至上主義(libertarianism)と共同体主義(communitarianism)という二つの立場からロールズ批判が生み出されることになった。このような思潮の全体を整理するために、次の表を用意しよう。

この表の列(価値)と行(方法)について説明す

方法 \ 価値	効用(善)		権利(正)	
	功利主義 (効率)	共同体主義 (徳)		
全体主義				
個人主義			契約主義 (正義)	自由至上主義 (自由)

ると、功利主義と契約主義はそれぞれ効率と正義を重視する道德原理であるが、両者は一方で、「効用対権利」という価値対立の構図の中でとらえることができ、他方で、方法的には「全体主義対個人主義」という対比によって特徴づけられる。新たに共同体主義と自由至上主義を位置づけるとすれば、徳(virtue)を最高の価値と見なす共同体主義は効用のグループに属し、自由を最高の価値と見なす自由至上主義は権利のグループに属するということができる。共同体主義を効用主義と見るのは本当は正しくないが、それを理想的功利主義の一種と考えることができれば、そのような位置づけが可能であろう。しかし、いつそう適切な形では、効用対権利という対比に代えて、善を正よりも優先する道德原理と正を善よりも優先する道德原理との対比といういつそう基本的な枠組みを置く方がよいであろう。共同体主義は共通善の追求を道德的目的として主張するものであり、自由至上主義は個々人の自由への権利の実現を正と見る。他方、方法的側面では、共同体主義は全体主義であり、自由至上主義は個人主義である。

これまでも新自由主義者と呼ばれるハイエクやフリードマンは、自由市場の価値を讃美し、福祉国家を認めはするものの、最小限にとどめることを主張した。それに対して、ノジックに見られるような自由至上主義の主張は、国家そのものの最小化である⁹⁾。すなわち、国家は個人の生命・財産を保護し、契約の履行を強制するだけの夜警国家でなければならないという。彼の正義論は財産あるいは所有物一般への権利論として定式化される。彼の本源的権利論(entitlement theory)と呼ばれる正義論は、財についての取得、移転、矯正の原則をいう。この考え方は、市場機構とその基礎にある資産の分配についてなんらの道德的

評価も含んでおらず、ここには福祉国家への道は存在しない。

他方、共同体主義はどうであろうか。共同体主義における最高の道徳的価値は共通善すなわち人々によって共通に抱かれている善の観念である。共通善は共同体の慣行の中で歴史的に形成される。共同体は家族、企業、国家などの形を取る。共同体主義はアリストテレスの徳の倫理学に根ざすものであって、人間性質としての徳性の陶冶が共通善の実現を可能にするという。

共同体主義は功利主義、契約主義、自由至上主義のいずれに対しても批判的である。それによれば、功利主義は善の正に対する優位性を掲げるけれども、一元的な効用計算に墮落しており、また契約主義と自由至上主義は歴史的、社会的文脈から切り離された抽象的、原子論的な個人を想定し、単一の普遍的原理が妥当すると考えている点で誤っている。契約主義や自由至上主義の考え方は、社会、文化、歴史、言語の中で形成された紐帯によって結ばれた個々人をとらえていないとして、批判されるのである。

共同体主義は、多様な善の観念を規制する正の観念を否定する点で、ロールズの議論と真正面から対立する。ロールズにおいては、人々は異なった善の観念を持つからこそ、それらの多元的価値の共存を可能にするために、中立的な正義の手続的ルールを先行させようとするのであり、そのゆえにこそ社会的文脈から切り離された個人が方法的に想定されるのである。そのルールの枠組みが設定された後では、個々人は具体的な社会的環境の中で自由にみずからの価値を追求することが許される。それに対して、共同体主義は、共同体の歴史と伝統から切り離された個人、共同体の目的や価値から切り離された個人を想定することはできないという。そうだとすれば、人間は共同体が実現すべき共通の善という価値を担っており、なんらかの正義の原理がそれに優越することはできないというのである。

共同体主義が善の優越性と多元性を認める限り、多様な善の間の整合化はどうなるのであろうか。奇妙なことに、共同体主義者はそこに対立を認め

ないのである。彼らは共通善を想定し、その代わりに異なった善の領域について多元的な正義原理を主張する。異なった善を実現する手段としての財は、それぞれ異なった配分原理に従えばよいという。しかし、第1に、いくつかの共通善が対立する場合には、調整のために正義の原理が必要であり、第2に、異なる財の相対的な配分の仕方を決めるために正義の原理が必要であろう。

善の優先性の主張と正の優先性の主張とは、同じ次元の主張としては明らかに対立する。しかし、共同体主義が描く社会は歴史的現実であって、個々人は社会の具体的文脈の中で善の追求をするものとして描かれている。それに対して、契約主義が描く社会は論理的虚構であって、「負荷なき自我」としての個人は原理を合意するためにのみ登場している。いったん正義の原理が社会の制度構造の中に取り入れられるならば、ロールズが『正義論』の第3部で展開したように、正と善との一致が共同体を基礎にして成立することを期待しうるのである。この意味で、共同体主義と契約主義との間には、より大きな道徳理論の枠組みの中で統合化ないし整合化の余地があるように思われる。両者の間の論争は、19世紀末ドイツ語圏で行われた経済学における理論的接近と歴史的接近との間のいわゆる「方法論争」に多分に類似している。

共同体論者は社会保障についてどのように考えるのであろうか。すべての論者がこの問題を取り上げているわけではないが、ウォルツァーの議論は共同体論の立場の典型を与えているといえるであろう⁹⁾。彼は現存の福祉国家を国営の分配システムとしてとらえ、そこでは中央集権的管理、官僚制、画一的規制が支配すると見る。彼はむしろ地域社会における自発的互助活動が多様な福祉サービスの水準や形態の供与を可能にすると考え、社会保障の国営化ではなく社会化を主張する。そしてこのような社会保障の社会化は、かつて家族、教会、企業、慈善団体のような小さな共同体の中で行われていた福祉の互助活動の姿を取り戻すことになるという。

共同体主義においては、社会連帯は歴史的に形

成された共同体の共通善の一つとして解釈され、それを可能にするものは共同体によって育まれた公民的徳性であると考えられている。それに対して、契約主義においては、社会連帯は、合理性と公正性が充たされる仮説的原初状態の下で理論的に導き出される正義原理を具体化したものである。このような対立は、至高の道德価値を徳に求めるか、正義に求めるかという抽象的次元の問題として扱うよりも、社会システムの設計に対する歴史的接近と理論的接近の違いと見なし、両者の統合を考えることができるのではないか。共同体主義が主張する分権化された社会保障システムは、具体的な制度設計の場面に於いて十分に考えるものである。

Ⅳ いわゆる保険原理と扶助原理

社会保障とは何かという原理的な問いに対して、通説は、社会保障には保険料に依存する「社会保険」の方式と、租税に依存する「社会扶助」の方式との2つの柱があり、それぞれは異なった原理であるとして見なしている。そしてこのことから、社会保障は統一的な理論や観念を持たないのではないかという疑問さえ提起されている⁷⁾。

社会保障の財源は保険料または租税に求められている。両者はそれぞれ異なった制度を通じて国民から徴収され、現金あるいは現物のサービスの形で再び国民に分配される。たしかに両者は制度的な次元においては異なったルールを持っている。しかし、制度の運営にはかなりの幅がありうるのであって、過去および現在の制度的仕組みのあり方から、ただちに保険料による社会保障の原理と租税による社会保障の原理とが異なると考えることは適切ではない。

ところが社会保障論者の間では、社会保険と社会扶助、保険原理と租税原理とは異なるものであるという考えが広く流布されており、特定の社会保障制度(たとえば、公的介護制度)を構築するさい、どちらの原理によるべきかがしばしば論争のまとなっている。しかし、保険料と租税とは財源徴収の方法であり、いわば社会保障の手段で

あって、それらが社会保障のあり方そのものを一義的に決定するものではない。社会保障における保険原理および租税原理と呼ばれているものは、具体的な場において見られるcontingentな制度的特性を叙述したものにならず、原理的に現実を規制するものではない。通説は社会保障の財源調達社会学とでも呼ばれるべきものにすぎない。私の考えでは、上述した社会保障の道德原理が、社会保険と社会扶助との基本的同一性を説明する。

以下で保険と租税を原理的に区別する通説を批判するが、これは多くの人々によって受け入れられているものであるから、たまたま通説を受け入れている論者を引き合いに出すことは公平さを欠くであろう⁸⁾。次頁の表は、社会保険と社会扶助について、通説が主張している区別を論者の識別なしに列挙したものである。また論者の中には、租税と保険料とを対比する場合、租税を社会保障だけでなく、公共財提供にも向けられるものであることを前提として議論しているものがある。適切な対比のためには、当然のことであるが、社会保障に向けられる限りの租税を問題にしなければならない。

表中の(1)の手段の相違は、社会保険は保険料の徴収によって行われ、社会扶助は租税によって行われるという財源の定義を与えているにすぎない。(2)の起源の違いは、たしかに歴史的な事実であろう。しかし、ものごとの起源の違いは必ずしもものごとの論理的違いを表すものではない。たとえば、貨幣の起源が貝殻であった場合と貴金属であった場合があるとして、それらは貨幣の本質的機能を二分するであろうか。

さて(3)以下の対比は原理的次元ではいずれも根拠を持たない。なかでも(3)の対比は通説における本質的な誤謬であって、人々をミスリードしている。リスクの分散と所得の再分配とは同じことであって、このような区別は不可解である。社会契約論の立場からいえば、貧困、疾病、障害、失業などのリスクは誰にでも起こる普遍的な可能性をもっており、誰もがそのような不幸な状態に置かれるというリスクに曝されている。人々はい

	社会保険	社会扶助
(1) 手段	保険料	租税
(2) 起源	ビスマルク社会政策	エリザベス救貧法
(3) 本質	リスクの分散	所得の再分配
(4) 対象	普遍性	選別性
(5) 経済体制との関係	適合的	非適合的
(6) 権利性	強い	弱い
(7) 給付水準	高い	低い
(8) 財源の確保	容易	困難

わゆる「無知のヴェール」の下では、あらかじめ低所得者、病弱者、障害者、失業者として刻印を押されているわけではない。社会保障制度の下では、このような人々の発生に備えて、社会の制度構造の設計を通じてマキシミンの対処をするということが定められているにすぎない。現実の社会関係の中では、租税によるにせよ社会保険料によるにせよ、人々は能力に応じて費用を負担し、このプールされた財源から、発生したリスクに応じて給付を受け取る。この負担と給付の関係がリスクの分散であると同時に、リスクの生じない人々からリスクが生じた人々への所得の移転である。

二つの財源方式について見よう。租税は公共財とメリット財の提供に向けられるが、社会保障が扱うのは後者である。全体としての租税制度は、比例税であれ累進税であれ、応能負担であることが必要である。上述したように、有利な地位にある人々はリスクに対する安全料として相対的により多くを分担する資格と義務を持つからである。私的保険では、所得の多寡にかかわらず、当該事故の発生確率に応じて保険料が定められるが、社会保険では応能負担が原則である。現実の制度を見ると、料率が一定で所得に応じて負担額が増える方式と、一定額を拠出する方式とがある。前者は応能原則である。後者は応益負担と呼ばれているが、正しい名称ではない。医療保険の自己負担は、給付によって受益する人が払うものであるから、応益といえる。しかし、本来、均一負担および自己負担は、理論的には無原則の制度ないし原則に対する例外である。

社会保険は応能制、強制加入、および2種類の

リスク分散を特徴とする。もし私的保険が厳密に個人に固有の事故確率に応じた保険料を定めることができるならば、リスクの分散は、事故が生じなかった人々から実際に生じた人々に対して所得移転が行われるという形をとる。これを第1種のリスク分散と呼ぼう。社会保険においては、個人に特有の個別的事故確率が考慮されず、事故確率は個人の間で平均化されているために、第1種のリスク分散に加えて、費用負担の段階において高リスク者と低リスク者との間でリスクの分散が行われる。これを第2種のリスク分散と呼ぼう。社会保険の存在理由は後者にある。これに加えて、応能原則と強制加入が社会保険システムを完結させる。

扶助原理と保険原理が異なるという通説では、おそらく次のようなおかしなことが想定されているように見える。社会扶助においては、あらかじめ救済されるべき人々が決まっていて、そのような人々に対して他の人々の税金が振り向けられ、これを所得再分配と呼ぶ。それに対して、社会保険においては、誰が救済されるべき人々であるかが分かっておらず、すべての人々が保険料を負担し、実際に救済を必要とする事故が生じた人々に給付が与えられ、これをリスクの分散と呼ぶ。不思議なことに、社会扶助の説明においてはリスクの分散という言葉は使われず、社会保険の説明においては所得の再分配という言葉が使われていない。ここにはさらにいくつかの基本的な想定が含まれているようである。

第1に、通説の社会扶助の説明においては、事故の起こった後の状態が対象とされ、社会保険の

説明においては、事故の起こる事前の状態が述べられているようである。生活保護や障害福祉の該当者はすでに分かっているから、これに対しては税金を使い、医療を受ける患者はまだ分かっていないから、これに対しては社会保険を組むというのであろうか。しかし、社会保障制度はリスクや事故の発生に備えて作られているものであると同時に、リスクや事故が発生すればそれに対処するものであるから、事前・事後という区別を二つの方式に当てはめるのはおかしい。

第2に、事前・事後という関係を別としても、通説では、社会扶助についての所得の再分配という言葉は、所得の高い人々から低い人々へ所得を移転するということが意味されており、しかもその移転は救済的、慈恵的と見なされている。それに対して、社会保険についてのリスクの分散という言葉は、所得の多寡にかかわらず負担と給付が行われることを意味しているようである。これは私的保険との混同である。いっそう基本的には、通説は、社会保険は自助の観念に基づいた互助の仕組みであるが、社会扶助は自助の観念に立たないままで考えている。しかし、リスクの存在は普遍的であって、所得の高低自身はリスクの一つの内容であり、給付の対象者はあらかじめ既定の低所得者に固定しているわけではない。低所得者は、社会プロセスを通じて結果的に所得喪失というリスクの発生を蒙った人々である。

これは次の点(4)と関係する。社会保障における社会保険方式の対象が普遍的な多数者であり、租税方式の対象が選別的な少数者であるという対比は適切ではない。そのように制度を運営することもありうるというにすぎない。もしこのような区別が正しいとすれば、なぜ同じ医療サービスがイギリスでは租税によって賄われ、ドイツでは社会保険によって賄われるのであろうか。(4)の対象者の範囲について、以上とはまったく逆に、租税の場合には国民全般が負担者であり受益者であるが、社会保険の場合には負担も受益も保険集団の構成員に限られるという説を述べる人もいる。これは、上述のように、公共財を含む租税を考えている議論であり、適切ではない。

(5)の対比も根拠がない。社会保険も租税も国家の強制に基づくものであって、資本主義体制にとってどちらかが適格的であるという理由は何もない。租税徴収は強制的に行われ、社会保険料は自由意思に基づくというのであろうか。こういうことを主張する論者は租税と私的保険とを比較しているのであろう。

同じように、(6)の対比も正しいといえない。通説は、保険料を収めると権利として給付が得られるのに対し、租税方式による給付は国家による一方的な措置であって、自由社会にそぐわないという。しかも後者は受給者にとってミーンズ・テストを伴う屈辱的なものとさえいう。もしこれが事実だとすれば、租税方式をそのように唾棄すべきものにしたのは、運営の仕方に不当な点があったこと、さらに租税についていわゆる強制収奪国家観を前提としたことが原因である。社会契約論に基づく社会保障制度の理解においては、低所得者が租税から社会保障給付を受けているとしても、彼らは少額であれゼロであれ、定められた納税義務を果たすことによって当然に国民としての権利を持ち、制度が定める給付を受ける権利を持っている。負担の義務を果たすことなしに給付を受けるものは社会には存在しない。さらに、社会保障制度が実際にリスクに陥った人々を救うものである限り、税金によるせよ社会保険料によるにせよ、給付は常に選別的である。したがって租税制度にとっても同じように、社会保障制度にとってもミーンズ・テストのようなものは不可欠であり、それ自身はなんらスティグマではない。スティグマは、生活保護の受給者から国民の一般的権利を剝奪するような仕組みをとったことの結果である。

(7)や(8)も原理的な問題ではない。これらの点が事実だとすれば、それはむしろ、通説が租税方式を非民主主義的なもの、質の低いものであるかのようなイメージを流し、租税による社会保障サービスの充実に対する国民の合意を難しくしていることの結果にすぎない。しばしば社会扶助方式ないし租税方式においては、社会保障給付を「公費」によって賄うものであるという表現が用

いられ、公費があたかも国民の負担ではないかのように考えられている。保険方式と租税方式とを一体のものとして理解する道徳原理が、社会保障制度の財政的基礎の再建にとっても不可欠である。

V 残された問題

要約しよう。第1に、社会保障制度は正義の原理に基づき、公正な社会の基本構造を定めようとするものである。第2に、社会契約論に立つ正義原理は、社会連帯によるリスク回避を本質とするという意味で、保険原理と類同である。第3に、保険原理は私的保険であれ公的保険であれ、自助の観念に基づく組織化の原理である。第4に、租税方式と保険方式との間に、社会保障を運営する上での原理的相違は存在しない。公共財の提供を応益原則に基づいて解釈するという公共経済学のアプローチと並行して、社会保障の対象となるメリット財の提供について、保険方式と租税方式の両者をともに社会契約に基づく正義論によって解釈することができるというのが、私の基本的な主張である。制度を律するものは思想であって、制度が思想を律してはならない。

以上の議論は、保険方式と租税方式とが現実の次元において相違点を持つことを否定するものではない。どちらを取るかは多分に歴史的条件に依存した便宜の問題である。それを原理の問題として論ずるところに誤りの原因があった。幸いにも、現実の制度の展開の中で、二つの方式が互いに接近しつつあるという認識が生まれている⁹⁾。現実の制度を規制すべき道徳原理において、二つの方式の間にもともと相違はないのだから、過去の歴史の部分的な叙述にすぎない通説を廃棄することによって、統一的な理論的観点を手にすることができるであろう。

残された大きな問題は、人口の高齢化、疾病や

介護の長期化、年金制度の賦課方式化などの結果、財源構造をめぐる社会保障の再構築が要請されていることである。具体的には、保険者の規模が小さすぎることとか、リスク発生の偶発性がなくなったこととかのために、社会保険が財政的に成り立たなくなり、租税による補填が行われている複合状態を制度的にどう調整するかということである。そのさい、保険方式と租税方式との差を原理的に絶対化して問題に望むという考え方をやめなければならない。道徳理論の立場からこの問題に接近するためには、おそらく高齢者と若年者との間の世代間公正の理論を構築する必要があるだろう。これはいかなる道徳理論においてもまだ考え抜かれていない問題である。

注

- 1) A. C. Pigou (ed.), 1925, *Memorials of Alfred Marshall*, London: Macmillan, pp. 82-84.
- 2) J. Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 3) J. P. Sterba, 1995, *Contemporary Social and Political Philosophy*, Belmont: Wadsworth Publishing Co.
- 4) 塩野谷祐一 (1984)『価値理念の構造—効用対権利』, 東洋経済新報社。
- 5) R. Nozick, 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell.
- 6) M. Walzer, 1988, "Socializing the Welfare State," in A. Gutmann (ed.), *Democracy and the Welfare State*, Oxford: Basil Blackwell.
- 7) 隅谷三喜男 (1992)「社会保障の理論形成」, 社会保障研究所編・リーディングス日本の社会保障『総論』, 有斐閣。
- 8) しかし、社会保険と社会扶助との対比という問題を論じた初期の文献として、次を挙げるのは適当であろう。ILO, 1942, *Approaches to Social Security* (塩野谷九十九・平石長久訳 (1972)『ILO・社会保障への道』, 東京大学出版会)。
- 9) 広井良典 (1995)「社会保険と福祉 (公的扶助)の連続化」『医療経済研究』vol. 2。
(しおのや・ゆういち 国立社会保障・人口問題研究所長)