

Grauer, and S. Mathews) は保険会社や投資銀行等の代表者5人によるパネルセッションを要約したものである。参加者は各自が代表する業界や企業の視点から、このカンファレンス全般に関する見解を述べているが、ポーゼンとグラウエルの発言のうち興味深い点を紹介しておこう。

ポーゼンは多様な市民が自己責任で投資戦略を行うことに危惧を表明し、年齢とともに投資先を変更するライフスタイル・ファンドを推奨する。これは若いうちには株式の比重が大きいファンドに投資を行うが、引退時期が近づくと元本が確実な債券を中心として構成されるファンドに投資先を自動的に変えるというものである。さらに、投資に関する教育を社会保障システム参加者に与えるコストを低く見積もりすぎていると述べている。

グラウエルは、社会保障システムの参加者が直接的に確定拠出型プランに移行するならば、この自己責任による投資と社会保障が担うべきセーフティ・ネットとはもはや相容れないものとなろうと警告している。

以上、おおまかに本書の内容を紹介したが、一般的にいえることは、管理コストが新しい社会保障システムのデザインに強い影響を与えるという点であり、こ

れはカンファレンスの参加者全員が合意している点でもある。加えて、新たなシステムは、既存の社会保障制度の中で利用可能なものはそれを利用し、また投資先の制約や投資戦略の方法に制限を加えることでコストを節約できるということについてもほぼ合意がある。しかしながら、どの程度のコストが見込まれるのか、投資家に認めるリスク選好の自由度をどうするか、さらには個人勘定の記録を誰がどのように管理すべきか、等の点については様々な意見がある。編者であるショーブンは序章の中で、これらの点については今後検討の余地があると結論しているが、しかし完全な合意を見いだすことは容易なことではないように思われる。

翻つてわが国の現状をみると、賦課方式から積立方式への移行に関する様々な議論があるものの、管理コストの視点からこれを詳細に考察するような議論は少ない。真剣に年金制度改革を考えるならば、その端緒として、現行の公的年金保険システムの効率性を、管理運営のコストの視点から検証する必要もあろう。

(かとう・ひさかず 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部第4室長)

菊池馨実著

『社会保障の法理念』

(有斐閣, 2000年12月)

I

著者は『年金保険の基本構造——アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』(北海道大学図書刊行会, 1998年, 以下前著という)を著して、たちまち社会保障法学を担う次世代のホープと目されるに至った若手研究者である。その著者による2作目の本書は、一言でいえば、前著のアメリカ法研究で得られた自由の理念を基本理念として、わが国のあるべき社会保障像を描き直そうとしたものである。しかも基本理念の再構

築にとどまらず、そこから具体的な政策策定指針を導き出し、一貫した規範論理で社会保障像を描き出そうとしている。

著者は、実は前著において自問していた。すなわち、自由の理念とは「とめどない『公的責任論』や個人の利益が軽視されかねない『連帯』の捉え方に対する一定の内在的『枠づけ』」(前著526頁)にとどまるべきものであるのかどうか。それとも、より根源的な社会保障の根本理念として位置づけることが可能であり、そうすべきであるのか、と問い、もし後者なら、

河野正輝

そのような自由の理念から正当化されうる社会保障の範囲・性格(すなわち基本的ニーズにとどまるべきものか否かということ, また基本的ニーズにとどまるべきだとして, そのニーズは所得・医療・福祉サービスの各分野においてどこまでの範囲を含むと考えるべきか)といった問題に取り組む必要があると自答していたのである(前著530頁)。著者がすでに前著の中で意識し, 身構えていた「21世紀超高齢社会を見据えた, 戦後社会のパラダイム転換ともいうべき一般的な社会的課題にも発展しうきわめて重要な理論的作業」(前著530頁)に自ら果敢に挑戦したのが本書に他ならないのである。

II

1 本書の構成は, 「社会保障法学の理論動向」(第1章)を概観したのち, アメリカにおける「社会保障の『権利』論」(第2章)の展開を詳細にフォローして, そこからわが国への示唆として自由の理念を引き出し, そしてそれに基づいて「社会保障の法理念」(第3章)を再構築するとともに, その理念の具体化として, 「年金制度の基本枠組みとあるべき制度像」(第4章), 「生存権と介護サービス保障」(第5章), 「医療保障の法原理」(第6章)を展開し, 最後に「社会保障と社会保障法学の課題と展望」(終章)において, 本書の結論と次の理論的作業を示唆して締め括る。

構成は以上のとおりであるが, 手短かに読みたい読者は, 第3章「社会保障の法理念」で著者の基本視座を得たのち, 第4章(年金), 第5章(介護), および第6章(医療)の三分野の具体的政策策定指針を探しても, 本書の言わんとする要点は得られるであろう。

以下, その要点をごく簡潔に述べてみよう。

2 (1) 第3章「社会保障の法理念」では, わが国で従来から社会保障法の基本理念とされてきた生存権, 社会連帯を著者は一応容認して, それらとの理論的整合性に配慮しつつ, 生存権理念は, より根本的には次に述べる「自由」の理念によって基礎づけられ, その内容を画されるべきものとする。そしてその水準は所得保障と現物給付によって分けて考えられるべきであり, その上で前者は要保障事故の性格に応じて, 後者は医療と介護によって異なる水準と考えられるという。また, 社会連帯理念は, 「社会保障法関係を国家対個人の二項対立的に捉えてきたことに対する批

判」と, 「地方公共団体, 企業などを含む多面的な法主体が存在することへの再認識」という面から「積極的に評価」しうるとする。

(2) しかしながら, 生存権理念は個人を国家による一方的な保護の客体として位置づけることとなり, また社会連帯理念は社会全体の利益の中に個人を埋没させかねない危険性を持つ, という点を著者は重視する。

(3) そこで著者は「自由」の理念を社会保障の基本理念として位置づけ直すわけである。著者のいう個人的「自由」とは「個人は人格的に自律した存在として, 主体的に自らの生を追求できること」(140頁)であり, 社会保障の目的は, そのような人格的利益の実現(第一義的には自己決定の尊重)のための条件整備にあるべきと捉え, 著者はその憲法上の基礎を13条に求める(ただし, この「自由」の理念は, 同じく13条に基盤を置いて「人間の尊厳」理念を説いてきた従来の学説の延長線上にあるものではない。あくまでリベリズムの立場からの「自由」の理念であることに注意を喚起する。31頁および142頁, 注記20)。

(4) そして, この「自由」の理念から, 著者は政策策定指針として次の規範的要素を導き出す。第1に, 国家による個人生活への過度の介入をもたらす制度設計は望ましくないということ。第2に, 社会保障法において, 個人は一方的な保護の客体ではなく, 能動的主体的な権利義務主体たる個人でなければならないということ。このことから具体的に, ①選択の原則, ②参加の原則, ③負担の原則が尊重されなければならないことになる。第3に, 自由の理念の中に当然, 平等取扱いという要請が含まれる, ということである。

3 以上を基に, 第4章(年金)では, 「加入強制を課す社会保険制度を設定すべき範囲をめぐって, 国家による個人生活への過度の介入をもたらすような制度設計は, 加入強制やそれによる財の移転を伴う人格的利益の侵害的側面を考慮すれば, 基本的に望ましくない」(162頁), 「したがって, 一応積極的な正当化が可能な基礎年金部分は別として, それを超えた報酬比例部分についてまで加入強制の下に置く現行制度の基本枠組みのあり方には疑問がある」(162頁)とする。

4 第5章(介護)では, 著者は, (1)健康で文化的な最低限度の生活保障を実現するための立法として, 生活保護法が位置づけられてきたが, 介護サービ

スに関しては、生活保護法はこれまで、そのような最低保障の十全たる法的基盤とはなっていないと評価する。(2) また、福祉法制全体を勘案しても、生存権の観点からは従来わが国の介護サービス保障法制が十分に整備されてきたとは評価しがたいと指摘する。(3) さらに介護保険法も、生存権の観点からみたととき、「給付水準および給付内容につき、量的な側面だけを見ても、介護保険法は必ずしも介護サービス保障にかかる生存権の権利を十分に保障しているとはいえない」(202頁)とする。このように本章の叙述は、自由の理念よりむしろ生存権の理念からみた分析評価が主であるが、自由の理念に直接結びつく政策策定指針として、サービスの選択、介護保険制度の策定・運用などへの参加、能力に応じた負担につき適切な位置づけが必要である、とされる。

5 第6章(医療)では、著者は、リベラリズムの立場から公共的な政治価値としての平等を根底に据えて、医療における配分的正義論を展開するドゥオーキンに手掛りを求める。

ドゥオーキンは「平等な配慮と尊重」への権利を背景に、三つの市場の欠陥が是正された理想社会(すなわち富がより公平に配分され、患者側が十分な情報を保有し、個別リスクにかかる情報を保険会社が保有していない社会)を想定したときに、通常のブルーデントな人々が適切と考えるところを基準として、公的な強制の契機を含む給付制度を創設し、それを上回る部分については、補足的な任意加入の保険によってカバーすることを認めるのが公正(ないし正義)であるという。著者はここから示唆を得て、社会保険から定型的に給付する部分は基礎部分にとどめ、それを超えるいわゆるアメニティ部分などは自己負担に委ねる方向を是認する(237頁)。もっとも他の箇所では「医療及び介護の分野においては、それが国民の生命・健康に直接かわり、かつ第三者によるサービス提供を不可欠とすることから、適正水準(とくに医療の場合、ミニマム保障とは区別されるオプティマム水準の保障)の給付を全国民に対し公的に保障すべきものともいう(272頁)。

III

以下、評者の問題関心から二、三の感想を述べておきたい。

まず、わが国の社会保障法学への貢献という観点か

ら本書の意義・成果を述べるなら、第1に従来の生存権理念と社会連帯理念(市民的自由の修正の契機を重視)でなく、自由の理念(生存権も自由の理念から捉え直される)から社会保障法像を描き直そうとした最初の研究といえるであろう。一方で小さい政府が求められつつ、他方で諸々の自立支援サービスの社会化も追求される中で、個人の自由と社会連帯(国家の介入)の関係のあり方が根底から問い直されているときに、本書は真正面からこの時代の課題を受けとめようとした研究作業であることは間違いない。

第2に、抽象的な法理念の再構築から進んで、年金、介護、医療の具体的な政策策定指針を考察し、一貫した規範論理によって全体として揺ぎない社会保障法像を描き出そうとした点でも、これまでの研究水準を引き上げる作業と評価できる。

加えて、前述の本書の構成と要点のところでも詳しくふれなかったが、本書第2章におけるアメリカの権利論をめぐる判例動向・研究動向の分析および各章末に詳細に注記された社会保障法学とその関連分野の研究動向のフォローはやや煩雑とはいえ、これを一瞥するだけで著者のなみなみならぬ研鑽のあとがわかるとともに、読者にとってはこれを見ることによって最新の理論動向が判然としてくるといっても過言ではないほどである。

このように本書は構想力のある挑戦的な研究であるだけに欲を言えば、もう少し説明を要すると思われる点もないわけではない。

その1は、「政策策定指針」である以上、それを曲りなりに遵守させる何らかの方法・手段が不可欠であると思われるが、本書で言及された指針についてどのような実効性確保の手段が構想されているか、という点である。たえず見直しと法改正を迫られる社会保障では、法解釈論のみならず政策指針論が有効であり、かつ必要であることは著者も認識するところである。しかし、ここで重要なことは、法解釈論であれ政策指針論であれ、策定された法的基準や政策指針の実効性を確保するための、レビュー(審査)とフィードバック(審査結果に基づく改善)のメカニズムを、政策指針なら政策指針なりに、どうつくり上げていくかということである。政策指針の実効性を確保する手法として、福祉サービスの分野で導入されつつあるものを例にとれば、周知のとおり、一つは自己点検評価のうえに第三者評価を加えて、改善勧告・評価結果の公

表といった手法を採ること、二つは利用者の苦情や意見を幅広く汲み上げ解決する手続きを設けること、三つは広く市民に開かれた情報公開と市民参画(条例や福祉計画等の策定過程への参画等)のみちを開くこと、などが挙げられる。このような手法が真にレビューとフィードバックのメカニズムとして機能するようにどう開発・運用するか、とりわけ第3のみちをどう構築するかが、今日、民主主義システムの再生の観点からも問われている。

その2に著者も指摘するとおり、アメリカには社会手当的性格を有する包括的な所得保障給付プログラムは存在しない。一般扶助主義に立った公的扶助プログラムも、また一般的包括的な医療保険制度も存在しない。これらの点に、アメリカではわが国のような生存権理念や社会連帯理念が浸透してこなかったこと、むしろ生活自助原則が色濃く影響していることが顕著に表れている。自由の理念とは、このようなアメリカの社会保障制度のあり方の基本理念をなすものでもある。著者のいう「自由」の理念はアメリカ法に示唆を得つつ、それとは異なるものであるのか否か、異なるものであるとして、理念レベルにおいてどのように異なるのか(政策策定指針レベルにおける差異は容易に読み取れる)について、より鮮明に示されるならこれに対する賛否はともかく、もっと説得力を増したのではないかと惜しまれる。

その3は、「自由」の理念とその政策策定指針という本書の基調は、第4章(年金)においては明瞭に響くものの、第5章(介護)や第6章(医療)においては、その基調は必ずしもリズムカルに伝わってこないという点である。

もっとも、本書が必ずしも説明を尽くしていない、これらの点はむしろ著者の今後の研究の発展可能性を暗示しているともいえる。著者のいう「自由」の理念は、年金では社会保険への加入強制の抑制に通じ、他方介護や福祉サービスではむしろ給付水準の引上げ＝社会連帯の拡充さえ招いている。そのような「自由」の理念は、単に社会連帯の否定や制約ではなく新たな社会連帯像の模索であると読み取るべきである。新たな社会連帯像の構築という見地からみれば、年金では世代間連帯に揺らぎが見られる反面、介護保険では社

会連帯の再生、しかも住民自治の要素を持ちつつ連帯による自由理念の再生という要素を持った社会連帯が見られる。住民自治というのは、住民の参画によって介護保険事業計画を定め、住民の選択によって給付水準を定め、これを基本として住民の自主財源である高齢者(第1号被保険者)保険料を決定するという点で、自治の要素を有するからであり、社会連帯による自由理念の再生というのは、介護保険は一定の強制的な拠出(経済的自由の制限)を伴う反面、その財源によって、障害を持つ一人ひとりの高齢者のサービスの選択(自己決定)による生活の自立支援と、社会においてノーマルな生活を構成するすべての活動に参加する権利(Social inclusion)を保障するという、より広い自由の要素を持つからである。

さらに思考を進めるなら、「社会連帯による自由の再生」を基礎にして、より大きな枠組みを構想することもできる。たとえばD・ピータースは、「社会的・生態環境的な世代間契約(Socio-ecological inter-generational contract)」の理念の基づいて、社会保障の持続的可能性を追求してもいるのである。

もちろん著者は基本的にリベラリズムの立場から「自由」の理念を構築しようとしているのであるから、本書の延長線上にD・ピータースのような立場がありえないことは明らかである。が、本書の大胆かつポレーミッシュな切り口は社会連帯をめぐる以上のような問題意識や論争を喚起せずにはおかないであろうことを指摘したいのである。

著者は、前著で提起した根源的な研究課題を本書で見事に果した。その著者の今後の研究の行方を予想すると、本書の末尾に記されている課題(すなわち(1) 社会保障における新たな民主主義システムの構築、(2) 社会保障の制度横断的なグランドデザイン、(3) ストックを含む再分配の社会システムなど)までに踏み込んで近い将来解明するのではないかと期待を抱かせる。本書に示されたどのような学問的困難にも屈しない著者の気魄には、その期待を抱かせるに十分なものがあると私は思う。本書から活発な論争が生まれることを期待したい。

(かわの・まさてる 九州大学大学院教授)