

社会保障に係る租税法・財政法（一）

手塚 貴大

- 一 本稿の検討の視角
 - (一) 社会保障をめぐる諸問題
 - (二) 社会保障制度の持続可能性―鍵概念の提示―
- 二 社会保障政策の意義―その属性から得られる政策的含意―
 - (一) 社会保障政策の公的性格
 - (二) 社会保障政策の属性と政策的含意
 - (三) 社会保障の制度設計―指針の獲得―（以上、本号）
- 三 医療・介護政策と法―財政制度との関係―
 - (一) 医療財政の基本構造
 - (二) 医療提供と効率化の可能性―医療財政との関係―
- 四 社会保障と租税法―租税制度は社会保障政策に貢献できるか？―
 - (一) 社会保障政策における租税法と総合政策の視点
 - (二) 所得税
 - (三) 消費税
 - (四) 相続税
- 五 社会保障と財政法
 - (一) 社会保障方式の法構造
 - (二) 社会保障政策の体系
- 六 貧困対策と法―セーフティーネットの構築と格差是正―
 - (一) セーフティーネットのあり方
 - (二) 格差是正のあり方

一 本稿の検討の視角

本稿は、わが国における近時の社会保障政策・改革の動向に関し、租税法・財政法の観点から検討を加えるものである。本稿における検討は、わが国の制度と理論の動向について、全体像に及ぶわけではなく、不十分な点多々あり、その骨格部分を把握することに止まっているおそれがあるが、今後の検討の礎石とすることとしたい。

(一) 社会保障をめぐる諸問題

1 社会保障の意義

そもそも社会保障の意義であるが、次のように言われる。例えば、「個人（場合によっては世帯）に対し、これまでの生活を脅かす事由、すなわち要保障事由（具体的には、傷病、障害、老齢、要介護状態、生計維持者の死亡、出産、多子、失業、困窮等）が発生した場合に、社会保険料や租税等を財源として、国および地方公共団体あるいはそれらの監督下にある機関が、財貨や役務等の給付を提供する制度」¹⁾であるとか、「社会保障とは、生活上の様々な困難に直面した国民に対し、その生活を健やかで安心できるものにするため、国家（国及び地方公共団体）の責任（公的責任）で生活保障の給付を行う制度」²⁾であるとされる。前者の定義のほうが、具体的要保障事由が列挙されている点、財源面にも触れている点でやや詳しくはあるが、両者とも同様のことを示していると解される。要するに、公的主体が国

(1) 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、二〇〇一年）一三十一―四頁。

(2) 堀勝洋『社会保障法総論 第2版』（東京大学出版会、二〇〇四年）三頁。

民の生活保障を行う制度（ここには国家の活動としての公共政策がある）であって、本稿の文脈で言えば、一定規模の財源が必要なものである。ここで社会保障についての財源面への着目の必要性が見て取れる。^③

さらに、ここで具体的検討に入る前に、社会保障の分類について触れておこう。理論上は、大きく分けると、社会保険、公的扶助、社会福祉、社会手当という四分類^④がなされることがある。社会保険とは、リスク分散のため保険の技術を用いて保険料などを財源として給付を行う仕組み^⑤を指す。公的扶助は、抛出を要件とせず、生活困窮に陥った原因を問わず、最低生活水準を下回る事態に際し、その不足分を補う限度において行われる給付である。^⑥社会福祉は、低所得層に限定されない、一定の生活上のハンディキャップをもつ人々（児童・障害者・高齢者など）に対する非金銭的なサービス給付を中心に捉えられるものである。^⑦社会手当は、公的扶助と社会保険との間にあると言われ、資力調査なく、受給者の個別的ニーズに対してではなく、あらかじめ定められた一般的かつ定型的なニーズに対して給付が行われる。^⑧そして、以上については次の二点を付言できる。まず、そうした給付には対応する財源調達に対応する。具体的には保険料と租税とが挙げられる。ただ、ここでの相応性は各給付に唯一の調達方法があるというものではなく、利害得失を踏まえた上での、その都度の合理性を示す方法が相応すると考えられる。^⑨調達方法が決定した次の段

(3) 両者の関係を意識した問題提起として、太田匡彦「社会保障の財源調達―社会保障の構造を踏まえた法的議論のために―」フィナンシャル・レビュー 一一三号六〇―六一頁。

(4) 例えば、菊池馨実編『ブリッジブック社会保障法』（信山社、二〇一四年）一七頁以下。

(5) 加藤智章／菊池馨実／倉田聡／前田雅子『社会保障法 第6版』（有斐閣、二〇一五年）二二頁。

(6) 加藤／菊池／倉田／前田・前掲注（5）二八―二九頁。

(7) 加藤／菊池／倉田／前田・前掲注（5）二九頁。

(8) 加藤／菊池／倉田／前田・前掲注（5）二九頁、一二六頁。

階として、それぞれの調達方法のあり方が問題とされるが、それを本稿では検討する。さらに、以上の分類化は決して唯一のものではない。例えば、公衆衛生には触れられていないが、それは社会の変化に基づく¹⁰⁾。さらに、子育ても要保障事由とされる¹¹⁾。おそらくは子育てには家庭において相当程度の費用を要するという現実が影響している。社会保障のありようは時代に応じて異なる。例えば、やや古い「・・・現在では、我が国の社会保障体制は、一部の分野を除き、制度的には先進諸国に比べそんなものとなっている。初期の我が国社会保障制度は、国民を貧困から守り、心身に障害をもつ等生活に不利な事情にあった人々を救済することを主たる目的としてきた。しかし、上述したようなその後の改正、とりわけ社会保险制度の改善により、今日の社会保障体制は、すべての人々の生活に多面的にかかわり、その給付はもはや生活の最低限度ではなく、その時々¹²⁾の文化的・社会的水準を基準と考えるものとなっている。」とされたところでもある。

さらに、社会保障の給付内容にも触れておくべきであろう。金銭およびサービスという二分肢の理解ができる¹³⁾。これはおそらくは要保障事由による識別と言えるかもしれない。本稿の文脈で重要なことは、いずれの種類の給付についても相応の財源を要することである。財源の確保が困難になる場合には、端的には給付は減少させざるをえない。財政健全化は目下あらゆる領域に当てはまるが、後にも述べるように、社会保障領域においては単なる費用削減を実

(9) 例えば、荒木誠之『社会保障法読本「第3版」』(有斐閣、二〇〇二年)九一〇頁、二五二―二五三頁。

(10) 堀・前掲注(2)二頁以下。

(11) 菊池編・前掲注(4)一四頁。

(12) 総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障体制の再構築(勧告)』(安心して暮らせる21世紀の社会を目指して) (一九九五年七月四日)。

(13) 菊池編・前掲注(4)一六頁以下。

施することだけで財政健全化への工程がすべて踏まれたことにはならない。この点、給付要件の限定性を強め、給付受給者の範囲を限定し、あるいは給付量を減少させるといふ選択肢を採れば、給付の費用は削減可能である。確かに、こうした選択肢もまったく排除されないが、しかし、この状況はわが国の社会保障政策の目指す社会状況とは単純には一見整合しない。給付の内容にはそれぞれ特質があり、財源の限定性という与件のもと、給付の効果が十分に獲得可能であるべきであろう。但し、給付要件の改革は、制度改正の重要な操作可能変数であり、本稿でも議論は行われる。重要なことは、次に述べるような持続可能性を持つ社会保障制度を構築することである。これは結局個別の給付の削減という問題には尽きず、社会保障の政策体系の変更に行き着く。そしてそれに相応する租税制度・財政制度が構築されねばならない。そこで、「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」¹⁴という領域の議論が（本稿ではその一部ではあるが）必要となる。

2 社会保障の性質と論点

そもそも社会保障の概念を以てわが国において語られること的一端、具体的には社会保障とは何かという議論のもとでは、¹⁵不安をなくす¹⁶ことであるとされる。例えば、国民皆保険制があるけれども、これは維持すべきものと考えられる¹⁶。さらには、高齢社会において社会保障はなくてはならないものであって、所得稼得活動を終えた後の生活の原資を得たり、疾病にかかりやすい時期において医療サービスへ容易にアクセスできることは生活の質を担保するためには重要であることは分かる¹⁷。以上の事情からも分かるし、後にも述べるように、社会保障は国民の生活に欠

(14) 碓井光明『社会保障財政法精義』（信山社、二〇〇九年）一八頁。但し、本稿においては、租税制度のあり方もこの議論に含めたい。

(15) 広井良典『日本の社会保障』（岩波書店、一九九九年）i頁。

(16) 真野俊樹『入門 医療政策 誰が決めるか、何を指すのか』（中央公論新社、二〇一二年）一三頁以下。

くことのできない制度であることは言うまでもない。

ところが、社会保障のそうした性質から重要な問題が出てくる。それが社会保障改革について議論される所以である。具体的には、一に、持続可能性の問題である¹⁸⁾。これは社会保障の財政面で問題となり、社会保障費の増大傾向のもと、如何にしてその制度上の財政規律を確保するか、ということである。この背景には、拡張的財政政策からの転換としての財政健全化指向というわが国の第二次世界大戦後の財政運営のあり方もある¹⁹⁾。この問題は、如何にしてこの社会保障制度に係る構造的問題に対応すべきか、ということであり、後に述べるように、(誤解を恐れず言えば)いわゆる総合政策が必要であるが、本稿で言及するのはその一部のみである。また、この問題は負担と給付のあり方に係る問題と結びついており、この点本稿で検討する租税法・財政法による議論が可能である。二に、社会保障体系の再構築である。端的には、目下の経済社会の状況を直視すれば、社会保障サービスの対象が高齢者に偏りを見せているとされ、その不合理性に係る言及がある。換言すれば、社会保障は老年世代のみに提供される公共サービスでは

(17) 例えば、社会保障制度改革国民会議「社会保障制度改革国民会議報告書〈確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋〉」(二〇一三年八月六日)四頁。曰く「国民皆保険・皆年金」は、すべての国民が、公的医療保険や公的年金による保障を受けられるようにする制度であり、日本の社会保障の中核として、国民生活を支えてきた。この仕組みは、「社会保険方式」として運営され、保険証一枚で医療機関にフリーアクセスできる公的医療保険や、世界長の長寿社会を支える公的年金は、世界に誇れる国民の共有財産となっている。」と。

(18) 小塩隆士／田近栄治／府川哲夫『日本の社会保障政策 課題と改革』(東京大学出版会、二〇一四年)一三三頁、菊池馨実『社会保障法』(有斐閣、二〇一四年)五一六頁。

(19) 例えば、堀勝洋「社会保障制度の変革」ジュリスト一一三三号一五〇頁以下。

(20) 菊池編・前掲注(4)六頁。

なく、既に先行研究で指摘されているが、この点で視点の拡張が必要なのであり、若年世代に対する社会保障の重要性が認識されるべきであるとされているのである。本稿でも改めてこれに関連する事項について検討することとした。この点、わが国においては、戦後の社会保障が老年世代に対する給付に偏重していたのは、若年世代は雇用の確保・安定を通じて生活の安定は維持できていたという事実があり、それが目下不確実化しているため、若年世代にも社会保障給付を投入し、²²⁾「生活保障」が実現されるべきであるというのである。これに関連して、曰く「少子高齢化の進行と現役世代の雇用環境が変化する中で、これまでの日本の社会保障の特徴であった現役世代への給付が少なく、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という構造を見直して、給付・負担の両面で世代間・世代内の公平が確保された制度とすることが求められる。・・・若い人々も含め、すべての世代に安心感と納得感の得られる全世代型の社会保障に転換することを目指し、子ども・子育て支援など、若い人々の希望につながる投資を積極的に行うことが必要である。こうした取組を通じて、若い人々の負担感ができる限り高まることのないようにすることが重要である。」²³⁾と。

(二) 社会保障制度の持続可能性―鍵概念の提示―

以上の大まかな問題点について、租税法・財政法の観点から理論的検討を加えるべく、議論の素材を析出することを試みたい。繰り返しになるが、鍵概念としての社会保障制度の持続可能性がある。この持続可能性は、社会保障制

(21) 小塩／田近／府川／前掲注(18) 九頁。

(22) 宮本太郎『生活保障 排除しない社会へ』（岩波書店、二〇〇九年）四〇頁以下。

(23) 社会保障制度改革国民会議・前掲注(17) 六頁。

度の制度としての機能性を確保することを意味し、端的には財政問題から来る破綻を防止することが重要であろう。そして、この持続可能性を維持するためには如何なる政策が必要であるのか、具体的には、現在の社会保障制度の骨格を前提とする場合に、そのための条件は何か、が探られる必要がある。ここで現在の社会保障制度の骨格とは国民皆保険制であり、その重要性を前提とすることである。これを維持するための政策を考案することが課題である。

この点に関する社会保障に係る近時の主張としては、医療費の抑制²⁴⁾、年金給付の削減、保険料の増額等がある。財政問題であるため、右に挙げたような諸手段の有効性は否定できない。とするならば、目指すべき政策または手段は比較的明確であるのかとも考えられる。ところが、例えば、医療政策の政治性もあり、現実面からの制度改革の障害ともなる阻害要因は指摘できる。その他にも、世代間公平、世代内公平といった概念を基軸とした制度の再設計が求められるように思われる。

その上で、社会保障の問題を解決するための、総合政策の必要性を本稿では指摘したい。すなわち、社会保障の持続可能性は個別の制度について漸次的調整を行うだけでは創出されえないということである。ここで総合政策という概念を明確にするべく、次の二点について触れておくこととしたい。まず、いわゆる①スキマ問題²⁵⁾である。これは、社会保障給付費と消費税取との間には開きがあり、目下想定されている税収ではそのすべてを買いきれない、ということである。したがって、例えば、増税等の政策が採用されるべきである。とはいえ、それを通じた増収のみでは限界がある。そこで、次に、②租税法の役割として税収確保があるけれども、税収の確保だけでは社会保障財政の問題に

(24) 例えば、府川哲夫「医療・介護サービスの展望」宮島洋／西村周三／京極高宣『社会保障と経済3 社会サービスと地域』（東京大学出版会、二〇一〇年）二六頁。

(25) 例えば、小黒一正『2020年、日本経済が破綻する日』（日本経済新聞社、二〇一〇年）九〇頁以下。

つき有効な解答を与えることはできないということである。具体的には、獲得した税収を如何なる態様で支出をし、それを以て実効的かつ効率的な社会保障政策を実施するか、という財政政策上の問題があり、それを規律する財政法の議論が必要となるのである。この点、「・・・既存の社会保障の安定財源を確保するとともに、社会保障の機能強化を図るためには、税や社会保険料の負担増は避けられないが、こうした負担について国民の納得を得るとともに、持続可能な社会保障を構築していくためには、同様の政策目的を最小の費用で実施するという観点から、徹底した給付の重点化・効率化が求められる。」⁽²⁶⁾とされる。加えて、財政的手段ではない、別途の政策手段の投入も必要であるうし、現にそうした政策が存在する。さらには、そうした効率化は単なる支出削減を意味するのではない。すなわち、例えば、医療についてはいわゆる医療提供体制を見直す必要がある。

以上のような限定された視点からしても、租税法の検討だけでは社会保障政策の議論は十分にはできないため、租税法・財政法を中心に、複数の制度が相互に機能しあつて社会保障制度全体が機能するという視点を意識しつつ、筆者の能力ゆえに限定された視点ではあるけれども、できるだけ広い範囲で検討を行いたいと考える。中心的な議論としては、租税法・財政法の観点から制度設計論を構築すること着目し、関連する隣接諸科学の理論にも配慮することとしたい。考察対象とする社会保障に係る経済社会におけるありようは法律制度設計の方向性にも影響を与えるものであつて、例えば、社会保障改革の必要性の背景、そうした背景が今後どのような推移をたどるのか等があるが、こうした問題は法律学ではない他の関連分野の知見がよりよく当てはまると考えられる。

(26) 社会保障制度改革国民会議・前掲注(17)三頁。

二 社会保障政策の意義—その属性から得られる政策的含意—

(一) 社会保障政策の公的性格

1 社会保障に係る歴史と理論—社会保障政策が何故必要なのか?—

そもそも社会保障政策の必要性は如何なる要因に基づいて立てられるのか。この点、様々な説明が可能かもしれないが、一つの可能性として、本稿では社会学の言説から示唆を得ることにしよう⁽²⁷⁾ (経済学でも同様の指摘はある⁽²⁸⁾)。所論に基づけば、近代産業社会⁽²⁹⁾が一つの鍵概念として挙げる事ができるように思われる。すなわち、近代化以前の農業社会においては雇用・年金の問題は存在せず、近代以降進行した産業化が社会保障問題を生み出したのである。具体的には、農業社会では大家族の中の相互の扶養があるため、そうした家族内の生活の支え合いがあつた⁽³⁰⁾ということになる。しかし、近代産業社会においてはそうした農業社会が主たる社会ではなくなり、高齢化、核家族化、女性の就業率といった事情が家族の役割に大きな変化を与えた⁽³¹⁾ということが指摘されている。すなわち、例えば、

(27) 富永健一『社会変動の中の福祉国家—家族の失敗と国家の新しい機能』(中央公論新社、二〇〇一年)。

(28) 小塩隆士『社会保障の経済学』[第4版] (日本評論社、二〇一三年) 一〇頁。

(29) 富永・前掲注 (27) 四頁。

(30) なお、例えば、橋本俊詔『日本の経済格差—所得と資産から考える—』(岩波書店、一九九九年) 四一—四二頁には、わが国の福祉は伝統的に家族および企業により担われてきたとの指摘もある。後に述べるように、これが公的福祉に不十分さがあることの遠因ともされる。

(31) 富永・前掲注 (27) 五八頁以下。また、社会保障法学の観点からも同様の認識がある。参照、荒木・前掲注 (9) 二三八—二三九頁。

若年者が農村で就業せずに、都市で就業・結婚するという形態が繰り返された場合、複数世代での同居による共同生活という形態が崩れていき、家族間での前叙の相互扶養はできなくなろう。これが家族の役割の変化であつて、従前家族が担っていた機能を国家が肩代わりする必要が生じるのである。⁽³²⁾ここに社会保障政策の必要性が示されていると言いうる。これは年金、介護に容易に当てはまることである。

2 社会保障システムの存在意義

次に、国家が社会保障の制度（社会保障システム）を制御することの理論的意義を確認しておこう。この点、そもそもその性質上社会保障は市場化に適合しないという立場がある。これは、要するに、社会保障サービスに相当するものを市場を通じて購入することは困難であるということを意味する。これは、おそらくは、社会保障政策に係る公的性格と関係しよう。特に、医療について、資産格差に応じて享受可能な範囲が異なることは望ましくなく、さらに、所論は一步踏み込んで、家族内の社会的交換を通じて行われている扶養は相互行為を通じた満足を通じて実現されるので、金銭の授受を媒介として実現される性質のものではないのである。これはやや難解であるが、扶養、広くは社会保障サービス相当のものは家族間の相互の愛情に基づいて提供されるものであるということである。

ここで以上の言説から導かれる政策的含意を考えると、それは、社会保障サービス・給付は純粹に市場から購入するものではなく、一定の公的制御のもとに供給されるべきものであるということになろう。国家はかような制度

(32) なお、以上の社会学における言説は、文脈上主として年金・医療・介護が念頭に置かれているようにも思われるが、性質上社会保障政策一般に当てはまろうかと考えられる。また、小西秀樹「マクロ経済学から見た社会保障」宮島洋／西村周三／京極高宣『社会保障と経済2 財政と所得保障』（東京大学出版会、二〇一〇年）七頁。

(33) 富永・前掲注（27）三二二頁以下。

を整備することが求められるのである。このことは医療や介護によく見られることであろう。そして、改めて言えば、経済社会の変化に伴い、家族の役割も変化するかもしれないのであって、様々な根拠が考えられるが、差し当たり、農村から都市への人口の移動、それに伴う核家族化の進展がそれであろう。こうした経済社会の変化は不可逆的なものであるか。近年の事情を見るとそのように考えざるを得ないと考えられる。これは、家族による支えを通じて介護をはじめとする福祉を実現するといういわゆる「日本型福祉社会論」の破綻である。⁽³⁴⁾ すなわち、個人のライフサイクルを想起すると、誕生から就学、就職、退職（そして老後）まで、一か所に止まることはなく、進学、就職を機に親元から離れ、別の場所に生活の基盤を形成することはよくあろう。これは単身高齢者の増加となつて現れている。⁽³⁵⁾ これはとすれば、家族で老親の介護をすることは、物理的な観点からは不十分なそれしか提供されえないと考えられ、それを国家が代わつて制度整備を行い提供せざるをえない。しかも、福祉が家族、企業に委ねられる場合のことを考えると、特に企業レベルでは大企業と中小企業とで福祉の水準に大きな差があつたことが示されている。⁽³⁶⁾

以上のような諸事情を踏まえると、それ故、国家の役割も以上のような経済社会の変化に応じて変化するのであって、現代国家、さらに将来的な国家像としても、公法学で言うところの福祉国家、積極国家が存続するのであろうし、それが社会保障の増大を示すものとして理解できる。

(34) これについては、山崎史郎『人口減少と社会保障 孤立と縮小を乗り越える』（中央公論新社、二〇一七年）一六頁以下。

(35) 山崎・前掲注(34)一九一〇頁。なお、ここでは壮年未婚者、一人親世帯の増加にも触れられている。

(36) 橋本・前掲注(30)経済格差四三頁。

(二) 社会保障政策の属性と政策的含意

1 社会保障システムの自己破壊性？

社会保障システムについては、現代社会における必要不可欠性は首肯できようが、その構造上重大な問題を抱えているということもできる。それが、社会保障の自己破壊という指摘である。³⁷⁾これは、おそらくは文脈上年金制度が念頭に置かれているようにも思われるが（医療についても当てはまるかもしれない）、その意味するところとしては、端的には、子供がいなくとも国家が老後の生活保障を支えてくれるために子どもを敢えて持たない夫婦が出現するというのである。換言すれば、社会保障システムの機能により、人間に次世代を生み出すというインセンティブが殺られるというのである。勿論、例えば、子どもの養育は金銭的にも負担であるという要因も考えられるが、そうであるからこそ、社会保障システムに依存すれば次世代に老後の扶養を依存する必要がないため、敢えて子どもを産まないという選択肢がとられやすいことにもなる。

後にも改めて触れるが、世代間扶養という現在のわが国の社会保障システムを特徴づける要素の一つがこうした帰結をもたらすのであるけれども、例えば、年金については、賦課方式が採用され、若年世代の保険料が老年世代の年金給付の原資になっており、医療保険については、保険者間での拠出金（特に、いわゆる国保への負担金）について同じく若年世代の保険料が老年世代の保険給付の原資になっている点が見られる。こうした保険方式は、若年人口がそれなりに確保されるという前提で構築されているのであるが、社会保障システムの機能により結果として若年者が

(37) 小塩隆士『効率と公平を問う』（日本評論社、二〇一二年）一九八―二〇〇頁。

確保されないという事態が生じ、次第に制度が機能しなくなる可能性が出てくるのである。すなわち、社会保障システムの整備を通じて、その前提が崩壊する原因が作られてしまうので、いわば自己破壊性は社会保障システムの持続可能性も破壊するということになる。この持続可能性は極めて重要で、核家族化と高齢化が同時に進展しているわが国の経済社会の状況に照らせば、持続可能性は維持されねばならない。

とはいえ、社会保障システムは自己破壊性を事実有するのであるか。この点、厚生労働省は社会保障の不可欠性につき、例えば、次のように述べる。曰く「今日では社会保障は、個人の視点からみれば、傷病、失業、高齢など自活するための前提が損なわれたときに生活の安定を図り、安心をもたらすことを目的とした「社会的セーフティネット（社会的安全装置）」という機能を果たしている。また、それを社会全体としてみれば、所得を個人や世帯の間で移転させることにより貧富の格差を縮小したり、低所得者の生活の安定を図る「所得再分配」や、「自立した個人」の力のみでは対応できない事態に社会全体で備える「リスク分散」という機能を果たしているといえる。

さらに社会保障は、必ずしも恵まれない人たちにも社会の一員としての帰属意識を共有してもらうことで社会的な統合を促進させる。また、消費性向が高い低所得の人たちに所得移転し購買力を高めることで個人消費を促進したり、医療、介護、保育などの社会保障関連産業における雇用の創出を通じて経済成長にも寄与する。こうした「社会の安定及び経済の安定と成長」といった機能も果たしている」と。³⁸⁾この引用文から見ると、社会保障システムは、有意義な機能を有していると言え切れる。ところが、この引用文はそうした社会保障システムの存在意義を論証することはできて、自己破壊性が存在しないことまでは示していない。何故なら、そうした政策の有効性とその政策の受益者

(38) 厚生労働省「平成24年度版 厚生労働白書―社会保障を考える―」二二頁。

がある種のフリーライダーでいることは両立しうるからである。すなわち、社会保障システムの文脈で言えば、政策の受益者が後の世代に負担を転嫁することを通じて、現世代において社会保障システムの機能から恩恵を受けることはありうるし、目下それが問題となっているのである。なお、引用文は社会保障政策に係る時点的な効用を示しているのであり、社会保障の存在が自己破壊性をもたらすという因果関係にはまったく触れていない。続いて厚生労働省は次のように言う。曰く「・・・社会保障は私たちの経済社会にとって欠かせない重要な仕組みとなっている。だからこそ、支え手である現役世代（働く世代）の人口が減る少子高齢社会において、どのようにして持続可能な制度を構築していくか、若年者等の失業問題や社会的弱者が孤立を深める状況（社会的排除）を改善するためにどのように社会保障制度を機能させていくべきか、経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が雇用の柔軟性や流動性を要求する状況など社会保障が前提としてきた雇用基盤の変化や経済の低成長が続く中で、どのような所得再分配や雇用政策が適切なのかといった点は、先進諸国にとつて、重要な政策課題となっている。」³⁹⁾と。ここでも社会保障制度に持続可能性を持たせるべく改革の必要性は示されているが、やはり、持続可能性を改革の視座として認識し、その基点とする必要性をもたらした原因としての自己破壊性には触れられてはいない。

そして、こうした見方を支えるのは次の諸事情である。そもそも、目下の社会保障システムは、政策の前提としていわゆる人口ボーナスが措定されていると考えられる。端的には、少ない受益者をより多くの負担者で支える、というものである。ところが後にいわゆる人口オオナスへの転換という政策の前提を揺るがす事情が生じたわけである。そして、ライフスタイルの多様化という事情も付け加わっていると考えられる。すなわち、晩婚化、非婚化がそれであつ

て、結婚、出産が必ずしも従前と同様になされてはいない、ということであり、これは人口オナーナスの重要な原因であり、それを促進させるものである。ところが、こうした私生活上の個人の意思決定は、(やや大げさであるが憲法論的にも)自由であると考えられ、強制されるものではない。ここに目下の政策の前提(人口オナーナス)とそれに関連する規範(自由)との間に矛盾が生じていることになる。すなわち、少子化をもたらす個人の自由をベースとしながら、人口オナーナスを前提とした政策を維持することの困難さが出現していると言いうる。

婚姻、出産の強制が不可能であるとすれば、これに対処するには、婚姻、出産のインセンティブを与える政策が必要である。したがって、自己破壊性は単なる一般論として議論の基点と捉えないことには与しえず、それをベースに社会保障政策のあり方を具体的に検討すべきであると考えられる。

2 自己破壊性の含意

この社会保障の自己破壊という指摘は、社会保障システムの再設計に際しては重要な一つの示唆を与えると考えられる。後に詳しく検討を行う自己破壊を防止する政策が考案されるべきである。例として挙げられるのは、少子化対策である。現在の年金制度を維持しようとするならば、人口の確保は必須であるが、そもそも、少子化の原因を解明し、それに対応する公共政策の定立が求められる。ここで、少子化の原因として考えられうるものを挙げてみると、子育て費用、女性の社会進出等がありうる。特に、後者については、労働時間が長すぎる、仕事と子育ての両立が困難である、ということになるうか。

他方、政策については、別の方向性もある。少子化対策が功を奏さない場合には、人口オナーナスの前提を捨てる必要がある。これは目下の政策前提に係る転換である。これを基に、さらに視点を拡張すれば、目下主張されていることを見ると、年金制度の賦課方式から積立方式への移行という選択肢がある。その他にも、公的年金制度に依存する

のではなく、私的年金制度を充実させるということもある。以上の選択肢は別にして、ともかく、わが国では、受益と負担とが相応の関係にはなく、低負担・中福祉という状況にある(低福祉、超低負担という指摘もある)^⑩。そこで、受益と負担とをできるだけ一致させる必要があるため、とりわけ、負担面のあり方を直視して、如何にして社会保障の改善を図っていくかという方途の検討がなされるべきである。それは、税制、保険料のあり方の再検討、さらにはそれに基づく再設計がどの程度可能であるかの検討である。これは単なる増税のための議論ではなく、少子高齢化という与件のもとで租税制度・財政制度が如何にあるべきか、を議論することであろう。その他にも、本稿で触れる先行研究の議論から、目指されるべき制度設計を導出することを試みる。

3 持続可能性と関連するもの

以上の自己破壊性のみが社会保障の持続可能性に影響を与えるものではない。自己破壊性は要するに社会保障の存在によって社会保障自体の機能性を削ぐ事態が招来されるというものであつて、そうした社会保障制度の外にもその持続可能性を削ぐ事由は存在すると考えられる。例えば、雇用情勢の変化には触れるべきである。わが国の社会保障は手厚い雇用により老年世代に集中する傾向があることは述べたが、これは若年世代の雇用が社会保障の持続可能性を創出してきたことを意味する。ところが、非正規雇用の増大に伴い、健康保険、厚生年金に加入できない、または加入できても保険料を支払えないという状況がある^⑪。したがって、そうした正規雇用ではない者に対する雇用の確保が重要であることになる。これへの対処は従来^⑫の老年世代中心にした社会保障政策では不十分で、そうした若年世代の問題解決に資する社会保障政策が必要となってくる。尤も、本稿の検討視角からすれば、こうした問題について、

(40) 小黒・前掲注(25) 七九―八二頁。

(41) 宮本・前掲注(22) 五三頁以下、特に、五六―五七頁、山崎・前掲注(34) 二五頁以下。

租税政策・財政政策を通じて解決・支援できないか、ということであろう。とはいえ、性質上、租税政策、財政政策を通じてのみ対応可能ではないと考えられる。

(三) 社会保障の制度設計—指針の獲得—

社会保障の制度設計を論ずる視角の一部についてここでは触れることとする。

1 憲法論

社会保障政策の基底にあるものとして、生存権保障がある。これは憲法二五条に規定されているわけであるけれども、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利が国民に保障されることになる。この二五条の解釈には大きく分けて二つの立場がある。学説の整理によると、憲法二五条一項および二項を併せて理解するいわゆる一体説、さらには両者を分けて理解するいわゆる分離説がある。前者は、一項の健康で文化的な最低限度の生活を営むことを可能とするために、二項に規定されている社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を行う努力義務を国に対して課している⁽⁴³⁾と解釈するのである。それを受けて、各種の社会福祉立法、社会保険立法等がなされていると理解することになる⁽⁴⁴⁾。これは「・・・憲法25条1項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定しているが、この規定が、いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言したものであること、また、同条2項は「国は、すべての生活

(42) 芦部信喜／高橋和之補訂『憲法 第6版』(岩波書店、二〇一五年)二六八頁。

(43) 芦部・前掲注(42)二六八頁。

部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定しているが、この規定が、同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものであること、そして、同条1項は、国が個々の国民に対して、具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したのではなく、同条2項によつて国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により、個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されてゆくものであると解すべきであるという最高裁の立場（最判昭和五七年七月七日訟月二九卷一〇号二三三頁）と同様であるとも考えられる。⁽⁴⁴⁾ すなわち、一項の要請を実現するべく、二項の政策があるとする。この立論の實質的根拠は必ずしも明確ではないが、この立場の考えるところは、二項においては一項と異なり文言上権利として保障される水準が規定されていないので、⁽⁴⁵⁾ 具体的な社会保障政策のありようが立法者の大幅な裁量に委ねられることになるため、一項におけるある程度具体化された基準のもとで社会保障政策の構築がされることを指向するということであろうか。但し、一項の基準もなお抽象性が高いので具体的な権利ではなく、抽象的な権利にとどまる。⁽⁴⁶⁾ とはいえ、権利であるため、司法審査の対象にはなる。⁽⁴⁷⁾ 判旨は、この点、「・・・憲法25条の規定は、国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のものである。しかも、右規定にいう「健康で文化的な最低限度の生活」なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条件、一般

(44) 尤も、二項の責務を遂行することにより実現される生活権が一項の要請する範囲に止まるか否かは明確ではない。

(45) 堀・前掲注(2) 一四六頁。

(46) 芦部・前掲注(42) 二六九頁。

(47) 堀・前掲注(2) 一三三頁。

的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがって、憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」とする。そして、二項は努力義務であるので、一項のような国民の権利として社会保障制度が配備されるとは必ずしも考えるところではない。

以上の一体説は確かに首肯できるものである。しかし、分離説に与する立場も多い⁽⁴⁸⁾。学説上は、例えば、一項は最低限度の生活保障である緊急的生存権を保障し、二項は、人間としての最低限度の生活水準を上回る条件の維持・向上についての国家の努力義務を保障（生活保障保障）するものとする立場がある⁽⁴⁹⁾。判例上も、例えば、大阪高判昭和五〇年一月一〇日訟月二一巻一一号二二五三頁（いわゆる堀木訴訟控訴審判決）は、「…：憲法第25条第1項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定しているが、この規定は、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運用すべきことを国の責務として宣言し、また、同条第2項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に務めなければならない。」と規定する。この規定は社会生活の推移に伴う積極主義の政治である社会的施策の拡充増強により、国民の社会生活水準の確保向上に努力すべき国の責務を宣言したものである。…」とし、後に「…：本条第2項による国の責

(48) 例えば、堀・前掲注(2) 一四一―一四二頁、岩村・前掲注(1) 三四―三五頁。

(49) 初井常喜『社会保障法』(総合労働研究所、一九七二年) 八六―八七頁。

務の遂行には、当然に財政措置を伴うものであり、而も財政には制約があるから、国は国家財政、予算の配分との関連において、できる限り、社会生活水準の向上及び増進に努めればよく、それをもって同条項の規定の趣旨に十分合致するものと解すべきである。そうして、国が右のような努力を続けることによって、国民の生活水準が相対的に向上すれば、国民の最低限度に満たない生活から脱却する者が多くなるが、それでもなお最低限度の生活を維持し得ない者もあることは否定することはできないので、この落ちこぼれた者に対し、国は更に本条第1項の「健康で文化的な最低生活の保障」という絶対的基準の確保を直接の目的とした施策をなすべき義務があるのである。すなわち、本条第2項は国の事前の積極的防貧施策をなすべき努力義務のあることを、同第1項は第2項の防貧施策の実施にも拘らず、なお落ちこぼれた者に対し、国は事後的、補足的且つ個別的な救貧施策をなすべき義務のあることを各宣言したものであると解することができる。」とするが、（前半の傍線部のように）国は2項の施策として、財源という制約的与件のもと、最低限度の生活を上回る生活水準を実現するべく努力するものとされ、これは結局文理により、一項および二項に係る目的の識別、さらには（後半の傍線部に見られるような）必要とされる施策の識別を行ったと理解できる。そして、「・・・憲法第25条第1項は国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るように国政を運用すべき国の責務を宣言したものであり、又同条第2項は国民の社会生活水準の確保向上に努めるべき国の責務を宣言しているものであるが、同第2項に基づいて国が行う施策は、結果的には国民の健康で文化的な最低限度の生活保障に役立っているとしても、その施策がすべて国民の生存権確保を直接の目的とし、その施策単独で最低限度の生活の保障を実現するに足りるものでなければならぬことが憲法上要求されているものとは解されない。むしろ憲法第25条は、すべての生活部面についての社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図る諸施策の有機的な総合によって、国民に対し健康で文化的な最低限度の生活保障が行われることを予定しているものと考えられるのである。結局

同条第 2 項により国の行う施策は、個々の取りあげてみた場合には、国民の生活水準の相対的な向上に寄与するものであれば足り、特定の施策がそれのみによって健康で文化的な最低限度という絶対的な生活水準を確保するに足りるものである必要はなく、要は、すべての施策を一体としてみた場合に、健康で文化的な最低限度の生活が保障される仕組みになっていれば、憲法第 25 条の要請は満たされているというべきである。・・・本条第 2 項・・・に基づいて国が行う個々の社会保障施策については、各々どのような目的を付し、どのような役割機能を分担させるかは立法政策の問題として、立法府の裁量に委ねられているものと解することができる。」とされるように、一項の具体化としての生活保護法に係る立法と比し、二項による社会保障立法の幅は広いという議論が可能となる。また、この判示は、傍線部を見ると、確かに、二項は一項と異なり、直接に健康で文化的な最低限度の生活を維持することに向けられる政策（事後的、補足的、個別的救貧施策）の立案を求めるのではなく、それとは異なる、一項の要請する健康で文化的な最低限度の生活の確保を上回る部分にあたるそれ（積極的防貧施策）を求めるようにも解釈できる。二項の施策が充実に、最低限度の生活水準を上回るそれを享受する者が多くなれば、一項の施策はその分不用となるのであり、すなわち、判旨によれば、積極的防貧施策も結局は一項の要求する生活水準を維持することに役立つということである。

以上のいずれの立場が正当であるかは一概には決しきれない。分離説に対して一項の救貧施策に比して二項の防貧施策には緩い司法審査が及ぶとすることについては問題があるとの指摘もある。⁽⁵⁰⁾ところが分離説の立場は二五条の規定文言に拠っていると考えられるし、一項で規定される生活水準も一義的には決定されえず、これも立法者の裁量に

(50) 芦部・前掲注(42)二六八―二六九頁。

委ねられるところが大きい点は二項と同様であるとも考えられる。この点、既に見た一体説の意図するところが、立法者の裁量を出来るだけ排除する点にあるとすれば、確かに、それ自体は一つの立場であろう。しかし、一に、それでは救貧施策と防貧施策との違いが無視されることになる。すなわち、今日のわが国において救貧施策のみが社会保障政策のありようであるとは考えられない。また、それとは逆の立場からは、二に、社会保障法学説が言うところの、いわゆる生活自立の原則からすると、それが不可能となった際には救貧施策は必ず適用されるべきものであるが、それに陥っていない、換言すれば、生活が自立している者に国家が何らかの生活水準向上施策を供するか否かは絶対的に必要とは言い切れないとさえ言う。このように考えると、救貧施策と防貧施策とは識別されるべきであろう。また、一体説を突き詰めると、二項に列挙される社会保障政策は一項の要求する水準を保障する手段となるため、健康で文化的な最低限度の生活については保障されるが、その他の社会保障政策のありようについてはまったく不明ということになり、結局分離説のように、いわば二項に述べるような社会保障政策は立法者の極めて広い裁量のもとで形成されるということになる。

次に、憲法一三条も援用する議論も見られる。所論は凡そ次のようである。⁵¹⁾ 従来社会保障法の領域においては生存権、社会連帯を中心に社会保障の基本原理が構築されてきたが、それでは国家と個人という縦関係、個人間という横関係の規律がその軸にあることになる。しかし、そもそも最も重要なのは社会を構成する個人が主体的に自らの稼得を通じて生を切り拓くことである。そのためには、自由を基礎に社会保障を構築することが必要である。こうした自由は個人の尊重および幸福追求権を規定する憲法一三条からの要請と言える。そして、この自由の実現のため、

(51) 菊池馨実『社会保障の法理念』(有斐閣、二〇〇〇年) 一二三頁以下。

憲法二五条が社会保障制度の整備を要請し、その反対に、憲法二九条に基づき個人は一定の負担を甘受しなければならない。以上を踏まえて、所論は次のように続く。⁽⁵²⁾ 生存権を中心的基礎とする社会保障では、個人は保護されるべき客体とも捉えられかねず、社会全他の中に個人を埋没させかねない。そのため、主体的に生を追求する個人の人格的自律を基底とする社会保障に転換される必要がある、それが人格的利益の実現に繋がる。それ故憲一三条がこの議論の根拠に置かれる。そこで過度に国家が個人生活に介入することは望ましくなく、選択(＝社会保障サービスの内容を受給者が選択可能であること)、参加(＝不利益処分過程での手続的権利保障のみならず、制度設計の過程への参加も包摂する)、負担(＝社会保障サービスを受給するための負担を応能負担とすること)を政策的指針とすべきである。以上も踏まえて、例えば、年金制度を参照すると、基礎年金の強制加入制については、それが最低生活保障の意味を持ち、受給にステイグマを伴わず、拠出および給付の関係が先の選択、参加、負担という基準と整合性を持つ。しかし、報酬比例部分については、若年時代の貯蓄でカバーしうること、賦課方式のもとで若年時代の拠出を通じて老年世代の年金給付の原資とすることは社会連帯を通じて必ずしも正当化されないこと等から報酬比例部分の強制加入制は見直す必要がある。⁽⁵³⁾

以上のような所論について本稿の検討事項との関係で如何なる示唆を得るべきか。私見によると差し当たり次のように言える。所論は一見社会保障給付の財源問題とは切り離されて議論されている。その点で社会保障制度の政策像を憲法論の観点から析出するという意味を所論に認めうる。とはいえ財源論とまったく無関係ではない。所論は社会保障制度の縮小をもたらすものであるが、これは国家の役割の縮小と言い換えられる。国家の役割は(例えば、行政

(52) 菊池・前掲注(51) 一三九頁以下。

法で言うところの夜警・消極国家のもとでの国家の守備範囲をベースラインとして）その都度の経済社会の状況に応じても拡大・縮小を繰り返すであろうけれども、そもそも憲法の基底に自由主義があるとすれば、今日の社会保障制度の全体像は国家の役割は実は本来憲法の予定するところは異なるほどに拡大していると解しうる。とすれば、国家の役割が拡大すればするほど財源を要するのであり、その逆であれば財源はそれほどに必要ではない。この点所論を前提とすれば憲法が想定する国家の役割と現実の国家活動とを整合させる必要がある、そうした国家の役割と整合する程度の租税制度および財政制度を設計することになる。以上のように国家の役割と租税制度・財政制度の配備とは密接に関係し、両者は相応する必要がある。換言すれば、端的には過剰な税収・保険料収入は許されず、国家の役割に相応する程度のそれらの国家による収入が許される。

なお、国家の役割から税収・保険料の水準を決定することが正当であると思われる⁵³。何故なら、税収・保険料の水準について上限を憲法論的に設定することは困難だからである。勿論、何らかの政策的観点からそれらに便宜的な上限を設定することはありうる。また、現実的な観点から税負担・保険料負担にも上限はありうる。すなわちあまりに過重なそれは国民の支持を得られない。端的には、本来であれば、そうした上限に対応する社会保障給付がなされることになる。ただ、国家の役割の決定は最終的には国家の判断に拠るため、その判断如何では憲法が指示するよりも相当程度に拡張することもありうる。このことは、財政民主主義により、そうした国家の役割を財源面から担保する収入にも当てはまる。すなわち、税収・保険料の収入では不足する場合、国債発行を以てその不足分を補うことになる。財政民主主義によれば、それも制度上可能であるけれども、国債発行も財政の健全性から問題があることは周知であ

(53) 財源調達という枠組みでの租税と社会保険料との関係については、太田・前掲注(3) 六九―七一頁。

り、社会保障費が一因となり財政の健全性は大きいに害されているのである。すなわち、社会保障給付の性質上、仮に財政問題とのトレードオフ（による社会保障給付の削減）という政策選択の基軸が示されたとしても、国家の社会保障に係る収入を自制的に抑制することは困難であるように思われる。この点で、憲法論から国家の役割を画する所論は、社会保障政策の内容にある程度具体的な指示を与えるので、この分野における政策形成、それに関する財源調達⁵⁴のいずれにも係る政治性を克服する実践的立論であるとも考えられる。

そして、次に問題となるのは、憲法一三条を根拠に、所論が述べるような年金制度改革を実施する場合に、そこで想定されるような制度後退に果たして何らかの制約を置くか否かである。さらには、憲法一三条に基づく社会保障制度の基本構想を試みる場合には、憲法二五条との関係をどのように整理するかも問われなければならない。

なお、差し当たって、本稿では社会保障政策を論ずる際の基点を、憲法二五条に置くこととする。

2 保障水準論

次に、社会保障政策のあり方として、その保障水準について議論される。ここで保障水準とは、社会保障政策の充実の度合いと言い換えることもできよう。要するに、社会保障政策としてどの程度の質・量が要請されるかという議論である。学説上いくつか可能性が提示されており、最低生活保障、適正水準保障、従前生活保障、最高水準保障の識別がなされている。⁵⁵すべての触れる余裕はないが、ここで適正水準保障を見ると、所得保障ニーズでは捉えつけない、医療保障の場面において、ミニマムを越えたオプティマムの保障が規範的に求められ、それを憲法二五条一項の規範内容に読み込むことを行うという立場である。⁵⁶これによれば、おそらくは最低水準を超える医療保障をも憲法

(54) 加藤／菊池／倉田／前田・前掲注(5)二九三〇頁

(55) 加藤／菊池／倉田／前田・前掲注(5)三〇頁。

二五条一項の適用対象とし、（前掲した大阪高判が言うところの）絶対的保障の対象とするという思考を読み取ることができるかもしれない。これも一つの立場であるが、オプティマムをミニマムと同視し、前者を後者に含めることに係る論理的問題点に加えて、憲法二五条一項の保障水準も必ずしも明確ではなく、立法者の裁量が排除されるといふものではない点で実際上の政策内容を具体的に強く指示するものではないと考えられる。前掲・大阪高判昭和五〇年一月一〇日も、「・・・健康で文化的な最低限度の生活」といつても、それは固定的なものではなく、確定的・不変的な概念でなく、抽象的な相対的概念であつて、その具体的な内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴つて向上発展すべきもので、多数の不確定的要素を総合考量してはじめて決定しうるのであつて、その具体的内容は時と所によつてちがひがあるものであり、憲法もこれを予定し、その基準の設定を固定化しているわけでないから、昭和23年当時からみると、我が国の文化経済の発展にはめざましいものがあるからといつて本条が国の責務を規定したいわゆるプログラム規定であることを否定し、国民は直接本条によつて具体的現実的請求権を取得するものとは考えられない」としているところである。

また、社会保障政策と財源との関係を見ると、分離説に立つた場合、特に、二項で規定される社会保障政策については、財源との関係でその内容が決定されることも否定できないところであり、社会保障政策の保障水準の引下げに繋がる政策が採用されたとしても、二項違反の問題が生じるとは考え難いとして差し支えないであろう。逆に一項については、健康で文化的な最低限度の生活については必ず保障されることになる。すなわち、具体的に言えば、生活保護制度については必ず制度化が保障されるものであるが、その他の社会保障制度については、ある程度拡充・縮減・改廃が可能となる。この点で社会保障政策の財源問題を根拠とする再構築の基盤は獲得できたと考えることもできる。

3 制度設計論を支配するもの—現実的・制度的与件等の存在—

ここまで見ると、社会保障政策の内実について大まかに（憲法論のような）基本原理で規律することはできるが、詳細までは困難である。特に、憲法二五条ではそうである。換言すれば、確かに立法者による制度構築の自由度は高い。その場合端的には法学的視点では社会保障を論ずる可能性が少なくなる。これを事物の性格からの帰結と割り切ることもありうるかもしれない。とはいえ、一般論に振れるが、議論の整理の意味をも込めて改めて論ずると、制度設計の範型として次のように考えることも不可能ではない。すなわち、一に、法制度設計は原則として様々な与件のものでなされる作業であり、社会保障政策も例外ではない。ここでの与件としては財源論を挙げることができる。立法者はかような与件の認識のもと制度設計作業をなすべきである。また、二に、既存の制度改革はまさに既存の制度を基に行われるということである。すなわち、既存の制度について改正を実施する場合には、立法者は自身にとって操作可能な作業しか行えない⁽⁵⁶⁾。その点で憲法論の視点から自由度は高くとも、現実には必ずしもそうではない。そして、既存の制度から享受することが法的に保護された利益が制度改革を通じて喪失される場合には、それに対応する経過措置は新たに配備されるべきであると考えられる。この点、生活保護法上の給付を削減する場合には、制度後退禁止原則が妥当するとし、給付水準を従前のそれに拘束する余地を作り出す可能性もある⁽⁵⁷⁾。ところが、この立論について生活保護法以外の社会保障給付に当てはまる余地があるか否か定かではないが、（前叙の分離説を前提とした場合に）憲法二五条二項に基づく社会保障給付については、その給付削減には特に法的制約はないとする立場がある⁽⁵⁸⁾。これは二項の社会経済や財政等の諸条件を勘案した上での制度設計が許容されることをその根拠とする⁽⁵⁹⁾。但し、前者の立場

(56) 同旨か、小西砂千夫『社会保障の財政学』（日本経済評論社、二〇一六年）一〇頁。

(57) 菊池・前掲注（51）五四頁、六〇頁。

(58) 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、二〇〇三年）四〇頁。

についても、制度後退禁止原則として具体的に意味するものは何かが問題となる。合理的理由があれば社会保障給付の縮小が可能であるとすると、財政上の問題に基づきそれも可能であるとも言っているのであって、結局制度後退に係る特に厳格な制約は存在しないに等しい。そこで、給付削減等については合理的理由を必要とし、それを必要最小限にとどめ、既得権、期待権をできるだけ尊重し、急激な変化を避けるべく経過措置を設けることを求める立場もある⁶⁰。三に、これに関連して、かような不利益の制度改正に際しては、その実現可能性は決して具体的な政策の内容上の合理性に依拠しないと考えられる。すなわち、そうした改正の可否は最終的には民主主義のもとにおける政治的事情により決定されることになりうる⁶¹。これを法律学の論理で規律付けることは困難である。ここで政策実現の可能性を高める要素としては、社会に分散する様々な利害を調整する政治的リーダーシップの存在である。さらに付言すると、かような政治性を排除することを制度として仕組む場合には、客観性の高い独立機関に統計情報を作成・管理させるという手段が提案されている⁶²。実際の立法作業ではかような機関から情報データを引き出し、利用がなされる。この提案の優れた点は、次の点である。すなわち、社会保障の領域における基本原理は制度構築の結果として出来上がった制度自体に着目しており、基本的には制度構築の過程には何も言及していない。そこで、性質上そうした政治性に支配されると思われる制度設計の過程に着目し、それをある程度規律する手段が考案されるべきであって、それは立法者が依拠する情報の高質化であると考えられるのである。四に、財源という制約が与件として強く意識される

(59) 西村・前掲注(58)三九頁。

(60) 堀・前掲注(2)一四七頁。

(61) この点、菊池・前掲注(51)一一七頁以下。

(62) 例えば、小黒・前掲注(25)一八九頁以下。

場合には、個々の財源抑制政策につきどの程度の効果が獲得できるかが制度設計、複数の選択肢からの選択の際には重要性が高い基準となる。要するに、効率性を最もよく実現する手段が選択されるべきであると言えよう。勿論、こうした効率性は前叙の制度改革に係る現実的境界という枠組みの中でのものであると考えなければならぬ。すなわち机上で最も効率的と考えられる選択肢が現実的なそれとして採用されるわけではない。加えて、この文脈で言えば、制度改革に伴うコスト⁽⁶³⁾がある選択肢に基づく改正作業を阻むということもありえないではない。また、これに関して、採用された選択肢については、所期の効果を実現する実効性が必要である。すなわち、財源の限定性という与件のもとで何らかの給付措置がなされる場合には、実効性を欠くとすると、希少な行政資源が意味なく失われることになる。

以上に見たように、憲法的には自由度の高い制度設計が可能であるとしてもいくつかの制約条件は課される。特に、法的基準も意味を持つであろうが、ここでは実効性、効率性の基準といった個々の政策が持つ特質に応じた現実的基準が重要であると考えられる。また、立法者自身で制度設計の合理性を高める手段を政策過程に講じることが可能である。これはその根拠を憲法論的に探究した上でなされる作業ではなく、立法者自身が事物の性質に即して合理性ある政策形成のための制度・手段を構築するということである。

(63) 確井・前掲注(14)一六一―一七頁。