

社会保障と Sustainability

——菊池馨実「社会保障法と持続可能性」を契機に——

山 田 晋

はじめに

「持続可能性 (sustainability)」はまちがいないく二一世紀のキーワードである。早稲田大学比較法研究所は、このキーワードを軸に今後の社会と法・法律を見据えた共同研究を行い、「持続可能社会法学」を提唱し、その研究成果をまとめた。棚澤能生編『持続可能社会への転換と法・法律学』成文堂(二〇一六年)である。

社会保障法学からは菊池馨実教授が論文「社会保障法と持続可能性」(一九九〇一九頁)を掲載している。教授は同論文において、二一世紀の社会保障制度のあるべき将来像のランドデザインを提示している。おそらく枚数制限の故に、その詳細を展開してはいないが、教授の社会保障法制の全体像は示されているように思う。

本稿ではこの菊池論文を契機に、「社会保障と持続可能性」というテーマについて若干の考察を試みたい。

なお菊池教授の関連論稿としては、菊池馨実「社会保障と持続可能性」週刊・社会保障二八〇七号(二〇一五年)三八

頁以下、所収がある。

広島修道大学法学部において国際法の研究と教育にながく心血を注いで来られた城忠彰教授は二〇一八年三月末に定年により退職される。短期間ではあったが城先生のような「教養人」の訶咳に接することができたことは私の誇りとするところである。先生の今後のご健勝を祈念し拙いものであるが本稿をもってお祝いとさせていただきます。

一 菊池馨実「社会保障法と持続可能性」の概要

論文は、「I はじめに」、「II 社会保障の法理念と自立支援」、「III 子ども・子育て支援」、「IV 現役世代の社会保障」、「V 病氣・障害と社会保障」、「VI 高齢者と社会保障」、「VII 社会保障の持続可能性」、「VIII むすびにかえて」によって構成されている。

「I はじめに」では近時の社会保障をめぐる問題状況が指摘される。

近年、社会保障の持続可能性に対する危機が叫ばれている。持続可能性に対する危機は、通常は財政面で語られるが、深刻なのは、社会保障制度を積極的に支えていこうとする市民意識が脆弱化しつつあることである。その背景として、一つには「社会保障制度を根底から支える理念（基本的な思想）が明確でなく、場当たりの制度改正が繰り返されていることを指摘できる」（一九九頁）。すなわち「日本の社会保障制度に個別的にも全体的にも通底するドグマテイクがなく、その場凌ぎの改正が繰り返され、極めて複雑な制度体系になっていることに起因する」（二〇〇頁）。

もうひとつの背景としては、社会保障制度をめぐる世代間の不公平と、世代内の不公平という二つの不公平感が、国民のあいだに見えない障壁をつくっているためである。

本論文は「社会保障法学の視点から、社会保障制度の現状と課題を踏まえた上で、持続可能性への危惧が持たれている社会保障のあるべき将来像を描き出すことをねらいとする」(二〇〇頁)。

「Ⅱ 社会保障の法理念と自立支援」では、「自律支援と自立支援」の意味、「社会保障の規範的根拠」が述べられる。社会保障の目的は国民の生活保障にあるが、「より根源的な社会保障の目的として、個人の「自律」の支援と「自立」の支援があげらる。ここにいう自立とは、個人が主体的かつ自由に自らの生き方を追究できることをいい、「自立支援」とは、人々が非「自立」状態にある場合に、様々な施策を通じて「自立」した状態に至るよう公的・社会的サポートを行うことである。そしてこの「自立」支援を通じて「自律」的な生が達成され得る」(二〇一頁)。

社会保障の規範的根拠については、その重要性は今日でも失われてはいないが、生存権論はしばしば、金銭やサービスが提供されることにより、物質的な意味での「健康で文化的な最低限度の生活」が確保されれば足るという理解にとどまる。(経済的)貧困にとどまらない社会的排除 (social exclusion) の側面に焦点が当てられ、社会的包摂 (social inclusion) の重要性に目が向けられつつある現在、物質的ニーズの確保にとどまらない、より積極的なアプローチすなわち様々な個別の支援を通じての社会への包摂策が必要とされている。

また従来生存権理念の下で想定されてきた国家と個人(市民)の関係は、ともすれば後者が前者によってパターンリス

ティックに保護される「客体」としての捉え方であった。典型的には、貧困者・生活困窮者、障害者、高齢者などの「社会的弱者」がこうした対象として位置づけられる傾向にあった。しかし、今日的には、こうした人々も含め、社会保障制度における個人（市民）を、抛出（負担）義務を負い給付を受け得る積極的能動的な権利義務の「主体」として捉える必要性が高まっている。国家による保護の側面を重視するのではなく、個人を中心に据え、その自立（自律）支援のための社会保障（すなわち国家などの公的主体によるサポート）という捉え方が必要である。

この考えで社会保障法とは「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現（それは「自己決定」の尊重という考え方と重なりあう）を可能にする条件整備のための法」（二〇三頁）ということが出来る。その規範的根拠は、個人の尊厳、幸福追求権を定める憲法一三条に求められる。

「こうした捉え方は、第1に、結果的に生活が維持できているという「帰結」に着目するのではなく、各人による（こ）うありたい、こう生きたいという）自主自律的な生の構築、そしてそれを可能にするための生き方の幅の確保という、「プロセス」に着目したものであり、第2に、ある目的達成の手段としてではなく、自主自律的な生の追求ができることそれ自体に価値を見いだすものである。こうした人格的利益の実現を図るため、憲法25条が規定するように、国家は社会保障制度を整備し、一定の財・サービスの供給を確保する責任を負う一方で、それに対応する形で、国民は一定の限度で財産権への制約（憲法29条2項）を甘受しなければならない」（二〇三頁）。

なお「根源的には、憲法一三条に基づく個人の自立（自律）に根拠を求めるとしても、制度の根幹である給付に関わる場面ではやはり憲法二五条を直接的な根拠とするものである。そこで社会保障法を、「憲法25条を直接的な根拠とし、国

民等による主体的な生の追求を可能にするための前提条件の整備を目的として行われる負担等を規律する法」(二〇四頁)と定義づける。

「Ⅲ 子ども・子育て支援」では、主に「子育て支援」について述べる。

社会保障制度を通じて自立(自律)支援を図るべきであるとした場合、単に子育て世帯への支援だけではなく、養育される子ども自身の発達それ自体を保障し、支援していくことが求められる。将来的に、社会で自律し、自立した生活を営んでいくための準備段階として、できる限り実質的に平等な機会を保障するという視点に立つて、子育て支援・児童育成策を構築していく必要がある。

社会保障の主たる財政的担い手であり、かつ将来の担い手を育成する現役世代に対する社会的支援の充実は、自立の観点のみならず世代間公平の観点からみても重要である。同時に、世代内公平の観点からも、生産活動に従事し財政の担い手となる世帯(納税者世帯)への支援と、将来を担う世代を育成する世帯への支援という二つの意味で、子育て支援策の充実が求められる。

なお人口増加のための出産奨励策には同意しがたい。あくまで出産・育児を妨げる要因を除去し、子育てしやすい社会の整備を目指すべきであり、その上で、出産・育児というライフイベントにより、退職を余儀なくされるなど生き方の選択の幅が狭まることのないような対策が講じられるべきである。

「Ⅳ 現役世代の社会保障」では、「現役世代への対応」と「低賃金労働者・失業者の自立支援」について論じる。

社会保障の中心は社会保険制度である。稼得年代の現役世代との関係では、社会保障による自立(自律)支援は、社会保険による予防的セーフティネットという形で機能する。問題は、こうした社会保険が現実的に高齢者へのほぼ一方的な支援となっている点をどこまで許容できるかである。

高齢者医療制度の例のように、「現役世代から高齢者世代への一方的な抛出の仕組みを高齢者の側からみた場合、高齢者全体を一律に保護されるべき「客体」(社会的弱者)として捉える見方につながる。こうした見方は、高齢者であっても基本的には自立(自律)に向かうべき「主体」であるという本来の性格を軽視してしまうことになりかねない。(二〇六七頁)。

世代内公平の視点から、現役被用者の中でもとくに中・高所得者層が、常に負担増・給付減のターゲットとなり続けることで、ほぼもっぱら抛出者としての立場におかれる点をどこまで許容できるかという問題もある。

これらの問題については、「潜在的な受益可能性」といった議論にとどまらず、「可視的な」普遍的家族手当や育児支援給付、保険料納入意欲を削がない歯止めを設けることにより、社会保障における負担のあり方としての規範的限界づけを意識した制度構築が必要である(二〇七頁)。

将来的にも正規・非正規という雇用の二極化は避けられず、雇用の二極化を前提とせざるを得ないとした場合、可能な範囲で雇用労働を軸としながらも、社会保障制度などを活用しながら全体として生活保障を図るとの視点が欠かせない。

求職者支援法(二〇一一年)、生活困窮者自立支援法(二〇一四年)といった第2のセーフティネット策は長期失業者を対象としている。この場合、雇用労働に就く前提として相当程度の個別的・福祉的支援が必要で、雇用に結びつかない

場合もある。それでも自立支援は必要で、それは「生き方の選択の幅の平等」という規範的な要請だけでなく、世代内において、支える側と支えられる側に分断化された構造を放置することによる、さらなる社会分断を回避する必要性があるからである。社会に参加し、支える側に回ることで、社会の安定性が保たれ、社会保障を基礎づける相互支え合いの基礎が再構築され得る。そしてそうした支援を通じての各個人による主体的な取り組みと、社会とのつながりの確保に向けた営みが、各人の自立的生にとって望ましく、また生きがいにもつながるのである。

「V 病気・障害と社会保障」では、「医療と平等」と「障害者への施策」が論じられる。

医療保障の考え方の中では、医療サービスそのものの保障が独立して図られる必要がある。基本的には支払能力の有無を問わず、医療ニーズを平等に保障することが、「生き方の選択の幅の平等」の確保を目的とする社会保障法の理念の下では、前提条件として求められる。生命・身体が被保全利益であることからしても、平等の契機が強く求められる領域である。医療分野の特殊性からすれば、平等の契機を重視し、すべての国民に、基本的に同じ水準（オプティマム水準）の保健医療が保障されるべきである（二〇九頁）。

長期療養については、医療的支援の他に、自立支援のサービス（＝社会生活の支援サービス）も必要である。

障害者への施策に関しては、自立支援の重視の立場からすると、最低限の生活（衣食住）が確保されていれよということにはならない。各人による自主的自律的な生の追求を可能にするためには、ライフステージの各段階における「生き方の選択の幅の平等」ないし「実質的機会の平等」の価値が尊重される必要がある。

障害があつても、必要な福祉的支援を得ながら就労自立を果たし得る。たとえ稼得賃金が十分でなく社会保障給付を併せ行う必要があるとしても、社会に参加し支える側に回ることにより、財政的のみならず、障害者自身の自立的生の構築につながる。また稼得能力がなくなるとも、社会サービスを受給し人格的に自立した生を営むことが、今日の日本社会にあつて、すべての人びとに保障されるべきものである。

こうした議論への社会的合意が得られるには、障害者への所得保障給付や社会サービス給付が、単に「権利」であるとの主張にとどまらず、要保障事故としての障害リスクを社会全体で共有化するための制度枠組みが必要である。そのためにも、介護ニーズとの共通性に鑑みて、介護保険との部分的統合を考える方向性が望ましい(二二〇頁)。

「Ⅵ 高齢者と社会保障」では、「高齢者弱者論の克服」と「高齢期の社会保障」として年金、医療、介護分野について論じられる。

社会保障の創成期にあつて、高齢者は弱者として位置づけられた。七〇年代初頭に至るまで、公的年金が未成熟であり、医療費負担にも耐えられなかった。しかし公的年金は相当程度成熟し、実質賦課方式化している現在、高齢者弱者論は克服されねばならない。

いっぽう、後期高齢者医療制度や介護保険の負担について、加重的に負担を迫られている現役世代にも、かならずしも十分な余裕があるとはいえず、世代間公平が焦眉の課題となっている。他方、医療技術や社会経済の発展とともに健康寿命が延び、とくに前期高齢者の中には健康な者(元氣高齢者)も多数いる。こうした中では、「高齢者を一律に弱者と捉えるのではなく、社会の担い手・支え手としての側面を重視すべきである。このことは、単に高齢者への負担・負荷と捉

えるべきではなく、多くの高齢者自身の自立（自律）の支援、主体性の発揮を通じて自立的生の確保にもつながる」（二二頁）。

社会の担い手・支え手としての高齢者は、雇用の面では受給主体ではなく拠出主体、地域ケアの担い手として制度を支えることが期待される。この意味で二〇一四年医療介護総合確保法は評価できる。「こうした元気高齢者のかかわりによるコミュニティの再生は、何よりも高齢者自身の生きがいと自立につながると同時に、社会保障（地域包括ケア）の基盤となる支え合いの基盤を再構築することにも結びつく」（二二頁）。

高齢期の社会保障に関しては、高齢期の生活保障は稼働能力が有る限りにおいて、雇用と年金の組み合わせで所得保障が図られればよい。「他方、公的年金制度の将来像として、マクロ経済スライドの本格発動などによる給付水準の低下が避けられない。将来的に、企業年金など私的所得保障制度の役割に期待される場が増大する。この点で、中小企業被用者や自営業者等も含めた普遍的な私的年金制度の充実が求められる。また、低年金者への制度的対応が必要となる。公的年金制度内での対応には限界があり、社会手当・公的扶助を含む社会保障制度全体での対応が必要になる」（二二頁）。年金支給開始年齢の引き上げは、世代間の不公平を助長する側面があることは否定できない。しかし長期的にみれば、早期に議論を開始することで、公的年金に対する信頼（支え合いの社会的基盤）を毀損せずに済む。

介護分野では、高齢者の生活全体を地域で支えるという視点が重要である。介護保険により、各種サービスは個別化され、国が枠をはめた保険給付（による支援）に分断されてしまった。将来的には、生活支援も含めて全てを介護保険サービスにより、まかなっていくのは無理である。その意味で、自治体にサービスの提供を委ね、地域社会で支えるという方

向性を持つ二〇一四年の医療介護総合確保推進法改正は基本的に支持できる(二二二頁)。

医療分野では、後期高齢者医療制度による現役世代からの一方的な財政支援をどう評価するかが問題である。「結論的にいえば、世代間不公平が顕在化する現在の別建ての仕組みは望ましくなく、現役世代のときに所属していた保険者にそのまま所属する(突き抜け方式)か、理想的には都道府県単位での保険者の一本化の方向性が望ましい」(二二二―二三頁)。

「Ⅶ 社会保障の持続可能性」では、「社会保障の変容」と「社会保障への不信感と不公平感」が分析される。

ベバリッジ報告以来、伝統的に社会保障は、所得保障ないし経済保障として捉えられ、そこで対処が必要と考えられたのは、物質的・経済的意味での貧困であった。

しかし近年、「社会の大多数の人々が享受しているような機会を持ち得ない」といった意味での、個人の生活全体に影響し得るような「境遇」に関わる概念として、「社会的排除」に焦点が当てられるようになりそうした事態に対し、目指すべき方向性として「社会的包摂」が図られねばならないものとされている。

「社会的包摂」には「稼働能力の存在を前提として、労働を通じてこそ自己実現が図られると同時に生計の糧を得ることもできる」との観点から、雇用への接続を図るための様々な施策を講じるとの次元」と「十全な稼働能力を前提とした雇用労働に就かなくても、中間的就労、ボランティア活動なども含めた何らかの社会的諸活動に携わることを通じての自己実現や社会とのつながりの確保が図られるという次元」という二つの次元が存在する。

「社会的包摂」の必要性から見れば、社会保障として金銭給付(所得保障)が行われ、生存のための最低限の衣食が確

保されるだけでは十分でない。社会保障の内容として、福祉的な支援（サービス給付）が不可欠な要素となる。これら所得保障と福祉の支援は有機的関連付けられ、個人のニーズに合わせて個別的に行われなければならない。それには国ではなく、身近な基礎自治体やN G Oなどが給付主体とならざるを得ない。その意味では憲法二五条で国家に保障義務があるとはいえ、一定程度自治体ごとの力量の差が出てこざるを得ない。その上で、その是正措置としての居住・移転の自由（憲法二二条一項）と、選挙権（憲法一五条）の十全な行使を踏まえたナショナル・ミニマムのあり方を論じる必要がある（二一四頁）。

個々人のニーズに合わせた個別的福祉的支援という方向性は、単に貧困者や生活困窮者のみならず、虐待、ニート、福祉対象者、矯正施設出所者などもその対象となる。きめ細かな「社会とのつながり支援」という視点は、一定の人的・経済的コストをかけても、福祉国家の現代的な到達点として、今後、さらに整備していく必要がある。

社会保障の新たな展開のいっぽうで、社会保障の不信感と不公平感が存在する。「社会保障制度を維持していくための社会的な基盤（社会保障の前提となるべき連帯意識〔支え合いの意識〕）が脆弱化しつつある背景には、社会保障制度に対する人々の不信感が潜在的にある。

社会保障制度に対する不信感は、超少子高齢社会、人口減少社会を迎え、財政的に将来給付水準が維持できるのかという不安である。さらに社会保障制度の将来についての思想や理念が明確でなく、アドホックに少しづつ負担を引き上げ、給付を引き下げる改正が繰り返されている印象を与えていることも原因である（二一四頁）。

他の背景としては、社会保障制度をめぐる不公平感（世代間の不公平と、世代内の不公正）が、国民の間に見えない壁

をつくっているからである。

世代間の不公平は、わが国の社会保障が年金、医療、介護など、高齢者向けの給付が社会保障給付全体の七割を占め、「高齢者中心」型になっている点にも現れる。人口の高齢化及び長寿化が進展する一方、少子化が加速し、世代間のバランスが崩れるにしたがって、世代間の不公平の是正（公平性の確保）が重要な課題となっている。

社会保障の給付財源の負担を、現役世代や将来世代に過度に付け回すのは、世代間の公平を著しく毀損することになりかねず、早急な対応策が必要である。そのためには、支える側としての現役世代と、支えられる側としての高齢者世代といった二分法的思考ではなく、誰もが支える側にも受け取る側にもなり得るという前提での制度設計や、誰もが痛みを分かち合う納得性の高い制度改革が求められる。このためには、社会保障制度を財政的に支える世代に対し、普遍的家族手当や育児支援給付などの可視的な（顕在的な）形での支援の仕組みや、保険料納付意欲を過度に削がないための歯止めを設ける必要がある（二一五頁）。

他方で、いわゆる高齢者弱者論は克服されねばならず、「もはや高齢者を一律に弱者として捉えるのではなく、世代間公平の観点から、社会の担い手・支えてとしての側面を重視すべきである」（二一六頁）。

世代内の不公平は、二側面あり、その一つは「子どもの貧困」、雇用の二極化、無年金など高齢者の世代内の所得格差など「社会経済的弱者の側からの不公平感」（二一六頁）である。「大きな所得格差や、機会の不平等の背景には、個人の努力によってはいかんともしがたい社会構造的な要因も否定できず、「無知のヴェール」の下では誰もがそうした状況になり得たのだと考えれば、自己責任論で片付けることはできない。

いまひとつは、一定以上の所得の納税者の潜在的な不公平感である。医療保険・介護保険の総報酬割や高額所得者の基

礎年金国庫負担分削減の議論にみられるように、彼らを負担増・給付減のターゲットにし続けることで、ほぼもっぱら抛出者（負担者）としての立場におかれることをどこまで許容できるか、その限界を考える必要がある。

これらのことを考慮し、「分断」された同世代を架橋するような対策が必要である。そのことよってこそ、お互いに配慮し合う社会保障の社会的基盤の再構築が展望され得る（二一六頁）。

「社会保障の持続可能性は、主として財政面から捉えられてきた（二〇一二年社会保障制度改革促進法一条など）。同様に重要な側面は、「社会保障制度を維持していくための社会的な基盤（いわば社会保障の前提となるべき連帯意識「支え合いの意識」）が脆弱化しつつあるという市民意識の側面である」（二一七頁）。

社会保障の基盤となるのは、家族・企業・地域であるが、家族に関しては、家族形態の多様化という傾向の中で、その扶養機能に期待することは、もはやできない状況にあり、企業についても、生活保障機能は揺らぎを見せており、今後も多くを期待できない状況にある。

社会保障の基盤となる地域も脆弱化しているが、「地域に関しては再構築が可能であり、これにより日本の社会保障を、超高齢社会、人口減少社会の下でなお持続可能なものにする一助となし得る。」（二一八頁）。それが、地域包括ケアシステムの構築を念頭においた介護保険地域支援事業の充実である。

「Ⅷ むすびにかえて」では自立支援を基調とすた社会保障制度の構築について述べる。

子ども、貧困・生活困窮者、障害者、高齢者など「様々な境遇におかれた人びとにとって、自立の意味合いは異なる。

ある者にとつては、就労による経済的自立であり、またある者にとつては、他者との関係の中で自分の存在を確認することを通じての主体的生の回復であるかもしれない。重要なのは、そうした多層的な自立支援のあり方に思いを致し、社会保障制度の構築を図っていくことである。

「自立し自律に至るのが本人の主体的な生き方の確保にかかわるがゆえに自立（自律）支援が必要なのであり、そうした生き方を追求する機会は、すべての人に提供されるべきであるという公平感があるのである。

さらに「そうした個人の生き方を相互に尊重し支援し合うことを通じて、社会・コミュニティ全体の維持が図られるからである。社会保障の理念的基礎である支え合いの基盤が維持され、回復されることにつながる。そして、それが真の意味で社会保障の持続可能性を高めることにもなるのである」（二二八頁）。

二 菊池論文の検討

① 社会保障における「持続可能性」

そもそも社会保障における「持続可能性」とは何を意味するべきなのか。

「持続可能性」という概念は、自然資源の費消について警告し、開発の在り方を再検討するものとして登場してきた。

自然資源は、国家、企業があたかも猛獣のごと先を争い、何の見境もなく収奪し費消してしまう。化石燃料資源、鉱物資源、漁業資源、林業資源などは、自由放任に任せて収奪されればたちまち枯渇する。したがってこの暴力的な収奪に規制を加え制限を課すことが喫緊の課題となる。この規制の論理として「持続可能性」は登場したのであり、ブルントラント（Gro Harlem Brundtland）・ノルウェー首相（当時）を委員長とする国連「環境と開発に関する世界委員会」（World Com-

mission on Environment and Development (WCED) の一九八七年の最終報告書“*Our Common Future*”⁽¹⁾において定式化されたといえる。自然資源の保護と開発の共存の論理としては適正なものであろう。

しかしこのことは、社会保障についても「持続可能性」がただちに有効である、あるいは妥当であるということにはならない。社会保障では社会保障給付を収奪し暴力的に利用することはあり得ない。社会保障は基本的には国民、利用者のニーズに対応して給付が決定される。したがって、当事者のニーズと無関係に給付が収奪されることは想定され得ない。

では社会保障で論じられるべき「持続可能性」とは何か。一つは社会保障の財政的不安定さ、国家財政に対する社会保障費用の増大、あるいは社会保障給付資源の枯渇の危惧である。いわば給付側の「持続可能性」の問題といえる。年金財政の破綻などがこれに該当する。わが国で社会保障の「持続可能性」が論じられるのは、専らこの局面である。

他の一つは、社会保障給付が利用者の生活保障として「持続可能」であるかという問題である。社会保障は生活保障の手段である。社会保障給付によって生活保障がなされねば意味がない。したがって、社会保障給付が利用者の生活保障として、質・量(期間をふくむ)について十分であり適切であるかが検討されねばならない。給付の質・量、水準が利用者の自立生活を保障できるかである。社会保障給付の質量が、利用者の自立生活を「持続的」に支えられるかが問題で、社会保障の「持続可能性」はこの側面からも検討されねばならない。社会保障法学にとって論じられるべきは、むしろこの局面である。

社会保障の「持続可能性」の第一の局面、すなわち社会保障の財政的「持続可能性」については、社会保障法学としては論じる必要はほとんどない。解は既に与えられている。社会保障財源が枯渇するかどうかは、受給者や利用者の生活保障とは無関係でなければならない。受給すべき社会保障給付が、財源によって規定されるのは本末転倒の議論である。

憲法二五条二項は、国家の社会保障向上義務を課している。したがって国家は何が起ころうとも社会保障制度を維持する責務がある。社会保障制度が財政的に破綻する危険があれば、国家は破綻を回避するためにあらゆる手段を採らねばならない。具体的には税の投入である。なお財源的課題や負担の問題に踏み込めない「憲法二五条論」を「乗り越え」なければならぬとする論調がある。例えば、西村淳教授が「誰が負担し、誰がどのような根拠に基づいて受給の権利を得るのか」ということについても論じることができない」という点で乗り越えられなければならない」と指摘する。⁽²⁾しかし憲法二五条は権利としての社会保障を定立することに主眼があり、負担については射程外とみるべきである。

社会保障の財政破綻を回避するために、利用者、受給者にリスクを負わせるのは完全な筋違いである。「持続可能性」のために、給付削減、自己負担の加重は、憲法二五条二項の国家責任の放棄である。

「持続可能性」の思考枠組みが社会保障の財政との関連で論じられる第二の場合には、〈社会保障を現在利用あるいは受給することで費消し尽くしてしまい、次世代に利用・受給が不可能になることがあつてはならない〉という文脈である。それは「公平」という軸で制度を見て行くことになる。従つて菊池論文は「公平」の視点で現在の制度の評価と将来あるべき姿を検討することになる。

問題は、〈社会保障を現在利用あるいは受給することで費消し尽くしてしまい、次世代に利用・受給が不可能になることがあつてはならない〉という文脈は、主に世代間公平の問題として、年金制度には通用するが、医療や福祉サービスのような現物給付にはなじまない考え方であるという点である。年金基金を現在の世代に費消し尽くしてしまえば、次世代はその恩恵を被ることはできない。賦課方式であっても、過剰な保険料拠出を課せばその世代は、年金受給以前に破綻する。この意味で年金制度において「持続可能性」を論じるのは意味なきことではない。⁽³⁾「ただし単なる給付削減、保険料

値上げを「持続可能性」と僭称している場合も政府報告書には多い」しかし医療や福祉サービスで、次世代のことを考慮して現世代の利用を制限することはあり得ない。医療や福祉サービスにおける「公平」とは何かが問題となる。

また「持続可能性」は、本来枯渇する可能性のある自然資源に対する思考枠組みである。たしかに社会保障全体の「パイ」が確定すれば、「持続可能性」はその配分の指導原理たり得る。しかし社会保障の財源やマンパワーは必ずしも有限ではなく、国民的合意があり国家がその気になれば国家予算の大半をそこに投入し、いくらでも増殖可能である。国家、国民の意思でいくらでも増殖できるものを、あたかも有限な天然資源のように論じることが適正なのか。この点を考慮してか菊池論文では「持続可能性」の言葉はほとんど使用されていない。

社会保障の給付に関する「持続可能性」の側面で問題となるのは、社会保障給付が利用者の生活保障として「持続可能」であるかについて、具体的にどのような指標により評価されるべきなのかである。

所得保障については、基礎的な生活水準を保障するもの、従前の生活水準を保障するもの、人間としてのデーセント（decent）な生活水準（＝健康で文化的な最低水準）を保障するもので、「持続可能性」は異なる。基礎的な生活水準を保障するものは、最低賃金を基準に評価され、従前の生活水準を保障するものは、ILO社会保障最低基準条約などを考慮し評価され、人間としてのデーセントな生活水準を保障するものは、基礎的な生活水準に接近し、国民の大多数の享受する標準的生活を送れる水準に準じたものということになる。

医療保障制度における医療保障給付は、最適水準（オプティカル）なサービスが持続的に給付されることが必要となる。社会福祉サービス給付に関しては、標準的な自立生活が保障されるサービスが持続的に保障されることが必要となる。

医療保障給付と社会福祉サービス給付に関しては、もし自己負担が要求される場合、自己負担によって持続的受給が阻害

されるのであれば、それは社会保障給付の「持続可能性」の点から容認されない。

② 菊池理論と社会保障の「公平」(「持続可能性」)

菊池教授の社会保障法理論、いわゆる「自由基底的社会保障法論」は、持続可能性に関する菊池論文でも当然に展開されている。「自由基底的社会保障法論」に対する種々の批判、教授の反論は⁽⁴⁾ここでは繰り返さない。

菊池教授が論文中で指摘するように「社会的包摂」を社会保障法が無視できないとすると、「自由基底的社会保障法論」や教授の「開かれた社会保障法」論は、ある種の説得力や有効性をもつ。ただし「社会的包摂」はある種の隠蔽の言葉であり、排除する・排斥側の責任は不問とする。社会保障は一般的に要保障事故発生の原因は不問とするが、社会保障が個人や企業の「犯罪」の後始末に駆り出されることになれば、疑問なしとはしない。

また「包摂」は無限に拡大する可能性あるいは社会保障の範囲が溶解する危惧がある。

③ 生存権論について

菊池教授は生存権(論)について「従来生存権理念の下で想定されてきた国家と個人(市民)の関係は、ともすれば後者が前者によってパターンリスティックに保護される「客体」としての捉え方であった。典型的には、貧困者・生活困窮者、障害者、高齢者などの「社会的弱者」がこうした対象として位置づけられる傾向にあった」(二〇三頁)とし、しかし、「今日的には、こうした人々も含め、社会保障制度における個人(市民)を、抛出(負担)義務を負い給付を受け得る積極的能動的な権利義務の「主体」として捉える必要性」が高まっている。国家による保護の側面を重視するのではなく、

個人を中心に据え、その自立（自律）支援のための社会保障（すなわち国家などの公的主体によるサポート）という捉え方が必要である」（二〇三頁）とする。

しかし憲法二五条は本来そのようなものだったのか。社会保障給付の受給者が、保護の単なる客体としないためにこそ「権利」の文言があったのではないか。また木下秀雄教授は「生存権理念を最低生活保障にかかわるものでしかないと限定的に理解する必要はない」と指摘するが、⁵⁾ 正当な指摘である。

菊池教授の生存権論批判が対象とするのは、生存権が惹起した現象ではなく、政府・行政によって国民に押しつけられてきた解釈であり、生存権自体から当然に生じた事態ではない。

④ 菊池〈法主体〉論と社会保障の「公平」（「持続可能性」）

菊池〈法主体〉論によれば、従来の社会保障法学の〈法主体〉の捉え方は、憲法二五条に拘泥したパターンリスティックな人間像で、「社会的弱者」として決めつけるステロタイプに陥っているとする。しかし例えば今日では医療技術や社会経済の発展とともに健康寿命が延び、とくに前期高齢者の中には健康な者（元気高齢者）も多数いる。「こうした中では、高齢者を一律に弱者と捉えるのではなく、社会の担い手・支え手としての側面を重視すべきである。このことは、単に高齢者への負担・負荷と捉えるべきではなく、多くの高齢者自身の自立（自律）の支援、主体性の発揮を通じて自立的生の確保にもつながる」（二二二頁）とする。

菊池〈法主体〉論は、個人は社会保障の受け手であると同時に社会の担い手・支え手とあるべきであるとする。

しかし現実には、例えば高齢者にそれなりの社会保障の負担を要求し、自己負担を増加させれば、それを「社会参加」で

あると積極的にとらえる当事者がどれほどいるのだろうか。菊池教授の所論が成立するには現実の日本社会ではその前提を欠くと言える。教授が指摘する「誰もが痛みを分かち合う納得性の高い制度改革」(二二五頁)には到底なっていない。

また何故、社会保障の受給者が同時に「社会の担い手」でなければならぬのか。そもそも社会保障は「バーター」を要求するものではない。受給だけする、社会の担い手であることを望まない者でも、それはまさに「主体的な生の選択」である。保護の「客体」であろうと、「弱い高齢者」であろうと、当人の自己決定を尊重すれば「主体的な生の選択」は可能である。もし受け手あると同時に担い手・支え手であるべきという論理を貫徹するならば、「現役世代」という区分をまず捨てて論理を組み立てなおすことが必要ではないか。

菊池教授が「公平」に焦点を当てた論理の運びが、菊池〈法主体〉論を過度に強調させているように思える。

⑤ 社会保障の要保障事故の拡大

菊池論文では持続可能社会がテーマになっているが、要保障事故、あるいは社会保障の守備範囲の拡大も提起されている。これは「開かれた社会保障法」という菊池教授の主張の展開である。⁶⁾

例えば「個々人のニーズに合わせた個別的福祉的支援という方向性は、単に貧困者や生活困窮者にもみ妥当するにとどまらない」(二二四頁)とする。虐待、ニート、福祉対象者、矯正施設出所者、などがその対象となる。「きめ細かな社会とのつながり支援という視点は、一定の人的・経済的コストをかけても、福祉国家の現代的な到達点として、今後、さらに整備していく必要がある。」(二二四頁)という。社会保障が「社会的包摂」のパラダイムを吸収するとすれば、このよ

うな拡大も首肯できよう。行動支援、ジョブ・サポーターもその具体的展開であろう。ただ、「ひきこもり」や「ニート」がそれだけで社会福祉サービスの対象となるのだろうか。「ひきこもり」も「ニート」も特段の公序良俗に反する行為ではない。困難に直面している家族への支援は必要であろうが、本人が支援を求めたり、客観的に精神障害福祉のニーズをもっているなどの場合を除けば、当然には、社会保障の支援対象とはならないだろう。

また低賃金労働者・失業者の自立支援に関しても、将来的にも正規・非正規という雇用の二極化は避けられず、「もはや雇用の二極化を前提とせざるを得ないとした場合、可能な範囲で雇用労働を軸としながらも、社会保障制度などを活用しながら全体として生活保障を図るとの視点が欠かせない」（二〇七頁）と菊池教授は論じる。ということは、就労して賃金を得ていても条件によって社会保障による生活支援がなされるということになる。そうすると、社会保障の介在の契機は何かが問題となる。社会保障は資本側の低賃金の「肩代わり」ではない。このような方向は、現代版スチームランド制の登場にもなりかねない。

この点については、菊池教授、島田陽一教授のいわゆる「生活保障法論」が背景にあると思われる。⁽⁷⁾

⑥ 社会保障の給付主体の多様化

社会保障の持続可能性（＝公平性）を確保しようとすれば、必要な時間・空間に必要な社会保障給付を配給できなければならぬ。この点で社会保障の給付主体の多様化が論じられる必要がある。ときにはそれが公・私の役割分担の問題となることもある。古典的な社会保障法理論でも、「最終的な責任」を国家（＝公）が担うべきとされており、民間への委託も可能とされた。

菊池論文で注目すべきは、私的年金制度の役割の評価である。菊池教授は「マクロ経済スライドの本格発動などによる公的年金給付水準の低下は不可避で、将来的に、企業年金など私的所得保障制度の役割に期待される場面が増大する。この点で、中小企業被用者や自営業者等も含めた普遍的な私的年金制度の充実が求められる」とする(二二二頁)。ここではなぜ公的年金のこれ以上の質的拡充ができないのか、そして「普遍的な私的年金制度」とはどのようなものが想定されるのか、という二点の疑問が生じる。少子高齢社会の下で、賦課方式の公的年金制度を維持した場合、「普遍的な私的年金」を充実させるとは、アメリカの「オバマ・ケア」のように国民に開放された制度を充実させることなのか、シンガポールのように個人口座を強制することなのか。さらに「普遍的な私的年金制度」と憲法二五条との整合性は論じる必要はないのだろうか。

また地方自治体による社会福祉サービス供給についての菊池教授の見解には、説明を要するのではないか。教授は、自治体にサービスの提供を委ね、地域社会で支えるという方向性を持つ二〇一四年の医療介護総合確保推進法改正を基本的に支持される(二二二頁)。さらに社会的包摂の観点から、個人のニーズに適合した福祉的支援が基礎自治体でなされる必要がある、この点で、憲法二五条で国家に保障義務があるとはいえず「一定程度自治体ごとの力量の差が出てこざるを得ない」(二二四頁)とされる。しかし、社会福祉サービスであれナショナル・ミニマムあるいはスタンダードは設定されるべきである。問題は自治体ごとの「力量の差」があつてはならない、個人のニーズに適合した福祉的支援のスタンダードは何なのかである。

なお論文全体を通して、社会・コミュニティの役割と再結末の精神主義的な強調ともとられかねない記述や、社会保障に対する国民の不信に行政の責任が全くないとも取れる記述があつたように感じ、若干、気になるところである。

三 おわりに

菊池論文は、持続可能性と社会保障法という極めて難題を手堅く論じており、多くのことを学んだ。

では「持続可能性」は半世紀後に社会保障法制にいかなる影響を与えるのだろうか。まず「持続可能性」が喫緊の課題となっているのは、気候変動 (climate change) との関連であろう。気候変動、具体的には気候過激化 (温暖化) による激甚災害の多発、農作物の凶作、食糧品価格の高騰、飢饉、感染症の蔓延、社会的インフラの壊滅、これらは社会の一番脆弱な (vulnerable) 層を襲う⁹⁾。社会保障は予期せぬ受給者の増大に直面する。万が一、わが国がこの気候変動の直接的打撃から一時的に免れたとしても、気候過激化から生じる「難民」と社会保障法という課題に直面せざるを得ない。

より現実的な課題は、「持続可能性」がもたらす就労・労働の変貌に、社会保障法がいかに対応するかである。グローバリゼーション、「持続可能な発展」の要請などから労働法の変容は不可避である。ともかくにも商品を生産することそれ自体は是とし、その過程をより人間らしいものとすることに努力してきた労働法理は、一国における生産それ自体が他国 (とりわけ発展途上国) の労働者、住民、先住民の安全な生活や地球環境を危機に追いやる可能性を否定できない現代においては、一定の反省を迫られる。さらに水銀製造や原発労働といった一定の労働は禁止されねばならない¹⁰⁾。雇用形態の変貌、あるいは雇用の消滅という事態に、雇用に基盤をおくビスマルク型社会保険はその基盤を失うことになる。この課題にいかなる対応が可能なのか。

(1) 例えば『最終報告書』の第四九項では「持続可能な開発は、将来のニーズと目標 (aspirations) を充足する可能性を阻害する

ことなく、現在のニーズと目標を充足することを追究する」と記述している。

- (2) 西村淳「所得保障の法的構造―英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念」信山社(二〇一三年)二〇六頁。本書の書評として、山田晋・学会誌・社会保障法三〇号(二〇一五年)など。

- (3) 例えば、Donoghyn Park ed., *Pension Systems in East and Southeast Asia: Promoting Fairness and Sustainability*, Asian Development Bank, 2012.

- (4) 近時の文献として、例えば、木下秀雄「井上社会保障法論について―生存権議論との関連」矢嶋里絵・田中明彦・石田道彦・高田清恵・鈴木静編『人権としての社会保障 人間の尊厳と住み続ける権利』法律文化社(二〇一三年)所収。

- (5) 木下秀雄「生存権論の検討」矢野昌浩・脇田滋・木下秀雄編『雇用社会の危機と労働・社会保障の展望』(二〇一七年)所収。

- (6) 菊池馨実「新しい社会保障法の構築に向けた一試論」小宮文人「ほか」編『社会法の再構築』旬報社(二〇一一年)所収。

- (7) 島田陽一「貧困と生活保障―労働法学の視点から」学会誌・労働法一二二号(二〇一三年)、島田陽一「これからの生活保障と労働法学の課題―生活保障法の提唱」根本到・奥田香子・緒方桂子・米津孝司編『労働法と現代法の理論 西谷敏先生古稀記念論集 上』日本評論社(二〇一三年)所収。

- (8) 原田啓一郎「サービス保障法制とナショナルミニマム」日本社会保障法学会編『新・社会保障法講座第3巻 ナショナルミニマムの再構築』法律文化社(二〇一二年)所収、参照。

- (9) UNDP, *Human Development Report 2014—Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and building Resilience*, UNDP, 2014, p. 54. は「経済的衝撃、社会的衝撃だけでなく環境的打撃が人々の生活に大きなインパクトをもち、人間の発展の鍵であると指摘する。気候変動がもたらす多様な問題については Dorte Verner ed., *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate*, World Bank, 2010, 参照。

- (10) 二〇一三年の「水銀に関する水俣条約」(Minamata Convention on Mercury) 三条三項は、「今後の水銀の一次採掘を禁止して」