

〔論文〕

社会保険の政策理念と経済社会倫理

—自助・共助・公助のはざままで—

小 林 甲 一

名古屋学院大学現代社会学部

要 旨

わが国では、これまで社会保険の重視という基本方針を堅持しつつ社会保障改革が進められてきたが、今後求められる構造改革は、その位置づけや制度原則に関する根本的な再確認を避けて通ることはできず、しかも、それは、その倫理的側面にも及ぶと考えられる。そこで、本稿は、社会保険に込められた政策理念やその経済社会倫理との関わりを注視しつつ、社会保険がもつさまざまな側面を歴史的、政策のおよび制度的視点から再構成したうえで社会保険の展開を自助・共助・公助のはざままで捉え直し、今後の社会保障改革が拠りどころすべき社会保険のあるべき姿やその根拠となる倫理的基盤について明らかにしたものである。目次構成は、次のようになっている。1 はじめに、2 社会保険の形成および発展、3 社会政策としての社会保険とその倫理的側面、4 社会保障における社会保険の展開、5 社会保障改革と社会保険の経済社会倫理、6 おわりに。

キーワード：社会保険，社会保障改革，経済社会倫理，自助・共助・公助，補完性原則

Politische Idee und wirtschaftlich-soziale Ethik von der Sozialversicherung

Koichi KOBAYASHI

Faculty of Contemporary Social Studies
Nagoya Gakuin University

* 本稿は、JSPS 科学研究費補助金JP17H02505の助成を受けた研究成果の一部である。

発行日 2022年3月31日

1 はじめに

社会保険 (Sozialversicherung) は、ギルド (同業者組合)、協同組合、友愛組合などの相互扶助・共済制度まで辿ればその起源を西欧の中世に遡ることができるが、近代国家において華々しく登場したのはドイツの「ビスマルク社会保険三部作」(1884～89年)であった。それ以来、社会保険はヨーロッパ全土で国際的に普及し、その後、アメリカの「社会保障法」(1935年)、ベヴェリジの社会保障プラン (1942年) およびILOの『社会保障への途』(1942年) では中心制度に採用され、発展的に吸収されてからはその進展とともに世界中に広がった。また、わが国においては、1922年 (大正11年) に最初の制度として「健康保険法」が制定されて以降、社会保険は戦前および戦中を通して拡大し、戦後は、皆保険・皆年金体制を基本に社会保障を構築するうえで大きな役割を演じたのち、そのまま社会保障の制度的根幹となっている。

歴史的にみると、社会保険は「社会政策の目的のために援用された保険制度」であり、当初はそのときの政策理念に従い、さまざまな要素の組み合わせによって制度設計された。そのため、その後も制度原則、運営方式および財源調達などの面で多様な展開をみせたのであり、この点は、社会保障の主要部門を担うようになってからいっそう鮮明になった。自助・共助・公助は、福祉国家における社会保障の役割分担を表す際に用いられる図式であるが、経済社会の秩序原則に係る倫理的座標軸にもなりうる。そのなかに社会保険の展開をおいて考えると、それは、まさに自助・共助・公助のはざまで大いに揺り動かされてきたといっても言い過ぎではない。そして、このことは、現行の社会保険に対する見方にも強く投影されている。たとえば、わが国で地域包括ケアシステム研究会 (2009年) や「社会保障制度改革国民会議報告書」(2013年) が社会保険を「自助の共同化＝共助の仕組み」と位置づけたことに対して、「社会保障が基本とする部門として公助そのもの」、「自助というよりは公助に近い、社会扶助的な要素を帯びたもの」、「自助と互助 (共助) の要素を含む公助」といった反対意見が投げかけられた¹⁾。となれば、改めて社会保険とは何なのかという本質的な問いが頭をもたげてくる。

わが国では、これまで社会保険方式の重視という基本方針を堅持しつつ、社会保障改革が進められてきたが、今後求められる構造改革は、社会保険の位置づけや制度原則などに関する根本的な再確認を避けて通ることはできない。しかも、それは、社会保障の枠を超えて経済社会のあるべき姿やその倫理的側面にも及ぶと考えられる。そこで、本稿では、社会保険に込められた政策理念やその経済社会倫理との関わりを注視しつつ、社会保険がもつさまざまな側面を歴史的、政策的および制度的視点から再構成したうえで、社会保険の形成と発展、社会政策としての社会保険および社会保障における展開を自助・共助・公助のはざまで見直したい。こうした考察から、今後の社会保障改革が拠りどころとすべき社会保険のあるべき姿を明らかにするとともに、その根拠となる社会保険の倫理的基盤

1) 自助・共助・公助の図式における社会保険の捉え方に関する議論については以下の文献を参照。堀勝洋「社会保障制度改革国民会議報告書とその『社会保険』観」、週刊社会保障, No.2751, 2013年11月, 増田雅暢『自助＝社会保険』論が登場した背景」、週刊社会保障, No.2787, 2014年8月。堤修三『社会保険の政策原理』, 国際商業出版, 2018年。

について確認することができるにちがいない。

2 社会保険の形成および発展

はじめに、社会保険の形成にとって歴史のおよび社会的な背景となった自由主義体制の限界と社会政策の登場に言及しておきたい。西欧諸国において、近代最初の体制構想として提唱されたのが自由主義であり、それは、自由—自己責任の原則と必要最小限の国家を基本として市民社会の形成のために革新的な役割を果たすとともに、市場競争や貢献原則によって産業化の進展と経済発展に大きく貢献した。しかし、それがもたらした資本主義の現実は無秩序と不公正に晒され、さまざまな経済社会問題が労働する人びとに容赦なく襲いかかった。こうして自由主義は重大な限界を露呈したのであり、それは倫理的にもけっして容認できるものではなかった。そのため、自由主義体制は、深刻な社会問題としての労働者問題に対する対応として社会政策を要請することとなった。そして、その最初の人たちが労働者保護であり、それは、労働者たちを劣悪で非人間的な労働・生活条件から救済することに貢献したが、これを機にかえって労働者階級はますます勢力を増大させ、それに呼応して反体制運動も激化していった。

ドイツ：ビスマルク社会保険の成立

ドイツで社会保険が創設されたのは、イギリスに半世紀遅れて資本主義化が本格化するなか、そうして社会政策が進展しながらも労働者問題は深刻さを増し、社会秩序は混迷を極めていた時代であった。とりわけドイツでは、社会主義的な労働者運動が最も大きな勢いをもち、その一部はマルクス主義の影響によって反体制化した。さらに、プロイセンによるドイツ統一（1871年）後の帝国議会において全ドイツ労働者同盟や社会民主労働党が獲得議席を伸ばしていった。ときの宰相ビスマルク（O. v. Bismarck）は、こうした情勢にドイツ帝国の将来を脅かす深刻な危機を読みとり、それに対して硬軟両面の策をもって対処した。これが、いわゆる「鉛と鞭の政策」であり、彼は、まず鞭の政策として「社会主義者鎮圧法」（1878年）を制定して社会主義運動を厳しく弾圧する一方、労働者階級の宥和をめざす鉛の社会政策として社会保険を導入しようとした。つまり、保守的な大土地所有者層に立つビスマルクは、労働者を対象に労働生活の安定に資する保険制度を創設することによって労働者たちを社会主義勢力から引き離し、帝国政府の支持層に吸収するとともに、国家に忠実な労働者階級を育成し、利用することで新興のブルジョアジーや資本家階級に対抗して経済発展を主導しようとする論だったのである。

1881年、ビスマルクは、手始めに労働者災害保険法を帝国議会に提出した。しかし、この法案は、保険料負担の点で労働者階級の反発にあい、政府官僚による管理運営と国庫負担の面で自由主義陣営による厳しい批判に晒されて否決された。これに対して彼は、皇帝ヴィルヘルム1世（Wilhelm I）を説得し、労働者の福祉を積極的に増進すべしとする旨の詔勅を出させる。ドイツ社会政策の「マグナ・カルタ」と称されるこの詔勅を突破口に、ねばり強い議会対策に努めた結果、批判勢力のなかには、経営者層のようにその労務管理上の利点に注目する動きも出てきた。こうして法案成立への途が

拓かれ、1883年に「疾病保険法」が、1884年に「災害保険法」が、そして1889年には「老齢・廢疾保険法」が制定された。彼の強い政治的指導力により、短期間のあいだに一挙に3本の立法化が成ったことをもって、「ビスマルク社会保険三部作」と呼ばれている。

疾病保険は、労働者3分の2、雇主3分の1の保険料拠出をもとに疾病金庫を設置し、疾病により収入の途絶えた労働者に無料の医療と薬剤を提供し、生活のための疾病手当を支給するものであり、この場合の拠出額はそれぞれの賃金等級ごとに定められた基準賃金の3～5%となっていた。災害保険は、労働者が被る業務災害に対して雇主の費用負担により補償するものであり、雇主全面責任の原則が採用された。これら2つの社会保険は、すでに共済組合で運営されていた制度を全国的に統一し、法的強制力を与えたものであり、ここに、ビスマルク社会保険の意義もあった。そして、老齢・廢疾保険は、70歳に達した労働者に対する老齢年金と労働能力を喪失した労働者に対する障がい年金を支給するものであり、この場合も賃金等級ごとに一定の拠出額が定められていた。また、この保険は前の2つとは異なり共済制度による実績が乏しかったため、初めて財源調達に国庫補助が採用され、その残りを雇主と労働者が折半するかたちとなった。

社会保険は、これを機に新たに考案されたものではなく、ギルドの共済制度に法的強制力と国家援助を付与することでそれを社会的制度へと発展させたものであり、当時「労働者保険」(Arbeitersversicherung)と呼ばれたように適用対象は労働者に限定されたものであった。また、ビスマルクによる飴と鞭の政策はまったくの失敗に終わったと言ってよい。社会主義者の弾圧はかえって大同団結を呼び起こし、一部を急進化させる一方、労働者階級はそうした懐柔策になびこうとはしなかった。とはいえ、社会保険が、労働者の生活安定と福祉向上に一定の効果をもっていることは明らかであった。労働者も社会主義者もそれに気づき始めると、社会保険に積極的に係わるようになり、それはますます浸透していった。当時のドイツにおける社会主義勢力の主流が穏健な路線へと方針転換した要因の1つに、そうした社会保険のなかに体制内改革の可能性を見いだしたことを挙げることもできる。こうしてドイツの社会保険は、ビスマルクが意図したかたちとは異なるが、新たな秩序要因として労働者階級の反発と社会主義運動の爆発力を吸収することで、結果的には体制の秩序維持に寄与することができたのである。

社会保険の拡大と普及

こうして誕生した社会保険は、その後、1890年代から1920年代にかけて第1次世界大戦による中断はあったが、ドイツ国内でさらに拡大するとともにヨーロッパにおいて急速に普及した。ドイツでは、ビスマルクが若き皇帝ヴィルヘルム2世(Wilhelm II)との意見対立によって失脚(1890年)した後も、社会主義への対応と労働者対策をめぐる政治的対立が繰り返されたが、1897年に内相兼宰相代理となったポザドウスキー＝ヴェーナー(A.V. Posadowsky-Wehner)が、社会保険がもつ政策的作用に着目し、それを労働者運動に対する社会政策の前面に押し出した。すると、労働者階級の積極的な受け入れともあいまって社会保険の第2の波が起こり、こうした拡大の動きは、世紀の変わり目を経て展開し、1911年の「全国保険法」(Reichsversicherungsordnung)へと結実した。そして、1919年以降のワイマール体制の下では、ドイツ社会民主党が政権の一翼を担ったこともあり、第4の

制度として1927年に「失業保険法」が制定されるなど、社会保険はいっそう拡充され、関連法規の整備が進められるとともに給付内容も改善された。

こうした社会保険の拡大傾向を2つの面から捉えることができる。1つには、社会保険の適用対象となる生活上のリスク（社会的事故や負担）の範囲が拡大したことがある。ビスマルク社会保険三作において疾病（本人）、労災、廃疾・老齢を適用対象に出発した制度は、その後、遺族、失業、疾病（家族成員）、出産などもカバーするまでに拡大した。もう1つの拡大傾向は、その適用人口にみることができる。当初、災害保険や疾病保険の適用人口は、危険度の高い鉱工業や建設業などの産業部門に限られていたが、その後、徒弟や奉公人などの下層労働者、農村労働者、一定所得以下の職員にまで拡大された。また、老齢・廃疾年金の被保険者も、16歳以上で一定所得以下の労働者からすべての労働者、一定所得以下の職員および自営業者や農民・自由業者などの中間階層へと拡大された。こうして当初の労働者保険は、しだいに普遍的な社会保険へと姿を変えていったとみることもできる。そして、社会保険は、その適用範囲を広げることによって生活のますます多くの部分を包摂するとともに、その適用人口をほとんどすべての国民へと拡大させることを通して社会全体に広く深く浸透し、定着していった。

ドイツで成立した社会保険は、その政策的作用の喧伝もあってヨーロッパ全土で大いに普及していった。1886年にはイタリア、1888年にはオーストリアが疾病保険を導入し、1890年代にはベルギー、デンマーク、フランス、ハンガリーが初めて社会保険を採用した。20世紀に入るとこうした動きはますます活発になり、1901年にはスウェーデンとオランダが災害保険を、1909年にはノルウェーが疾病保険を、1910年にはフランス、1913年にはスウェーデンとオランダが年金保険を導入し、社会保険を採用する国はしだいにその数を増していった。1914年に第1次世界大戦が勃発すると、社会保険の前進も停滞を余儀なくされたが、さらなる国際的普及に拍車をかけたのが1919年の国際労働機関（ILO）の設立とその後の活動であった。労働・生活条件を向上できる制度的手段として社会保険に目をつけたILOが、すぐさま第1次総会で失業保険の実現を盛り込んだ勧告を採択すると、1919年にイタリア、1920年にオーストリアとベルギー、1924年にはスイスがそれぞれ失業保険を導入した。さらに、1925年のILO第7次総会では社会保険の統一に関する決議が採択された。そして、ドイツでは、1927年に、第1次世界大戦後の経済不況と社会的混乱のなかではあったが、失業保険が導入されたのであり、これによってドイツ社会保険の制度体系は一応の完成をみたのである。

こうして社会保険の拡大と普及は、大戦間期にその最盛期を迎えたが、その後、社会保険はそのまま新たな社会保障の構想化と定着に取り込まれ、その制度上最も重要な構成要素として組み込まれていくこととなる。

イギリス：国民保険法の成立

ヨーロッパにおける社会保険の普及において、ドイツとは明らかに異なる制度を構築したのがイギリスである。同国でも、ギルドの共済制度に由来する「友愛組合」(Friendly Society)が協調的な労働者組織として保護され、発展していたが、なかにはドイツにあった職域別の組合と違って地域的色彩の強いものが多くあり、また、比較的賃金の高い労働者が一定額の保険料を拠出し、それによって

死亡、疾病、不慮の事故などの際に一定額の給付が保障されるというのが一般的であった。19世紀後半、イギリスの労働者階級は、自国の経済的繁栄による恩恵を受け、下層も含めて比較的安定した生活を享受していたが、19世紀末から20世紀初めにかけてドイツやアメリカなどの追い上げによって陰りがみえ始めると、労働者の多くも生活不安を抱えるようになった。下層の労働者は貧困に陥り、貧民救助を求める人びとの数はその費用を賄うことができないほど急増するとともに、多くの友愛組合も深刻な財政難に直面した。

こうして労働者問題や貧困問題が深刻化するなか、労働者運動は激化して組織化を進めていき、1900年には、S. ウェップ (S. Webb) らのフェビアン協会や労働者組織などが結集して労働党 (1906年結党) の前身となる労働者代表委員会が設立された。1905年に誕生した自由党政権は、こうした動きに呼応するかのよう広がる社会問題に対処するために自由主義的社会改革を施政方針に掲げ、1908年に無拠出制の老齢年金法を成立させた。しかし、その直後に蔵相に就いたロイド＝ジョージ (Lloyd George) は、それに不満を抱き、ドイツの制度を意識して包括的拠出制による社会保険の導入を計画した。これに対して保守党、労働組合および利益団体 (医師団体など) から強い反発があったが、ロイド＝ジョージの主導のもとで数多くの修正が加えられたのち、1911年に「国民保険法」 (National Insurance Act) が成立した。こうして友愛組合の伝統もあり、ドイツの様子を冷ややかな目で眺めていたイギリスにも社会保険が導入された。この国民保険法は、疾病保険と失業保険の2つからなっており、疾病保険は、16歳から70歳までの全労働者ならびに一定年収以下の職員を強制加入とし、男性：週4ペンス、女性：週3ペンスとそれぞれに一律の保険料を拠出させることで本人の医療費、疾病手当、出産手当を給付するものであった。また、失業保険は、主要な7つの産業部門の労働者を強制加入とし、一律の保険料の拠出と大幅な国庫負担により一定の失業手当を給付するものであった。

これら2つの保険はどちらも、ドイツに倣いながらもそれに対抗して独自の社会保険をつくり上げようとするロイド＝ジョージの意向もあり、ドイツとは対照的な制度原則からなっていた。その1つは、ドイツが拠出と給付の基本関係を能力主義にもとづく所得比例制においたのに対して、イギリスが均一主義による均一拠出・均一給付制においた点である。これには、そもそも国民保険法が、友愛組合の伝統を背景とした下層労働者の貧困に対する政策であり、しかもできるかぎり多くの労働者や国民に拠出制を強制適用するためには均一拠出・均一給付制が好都合だったことが大きく作用した。加えて、そこには自助の精神を重んじる自由主義的社会改革の考えが貫かれていたと考えられる。こうして均一主義のイギリス型と能力主義のドイツ型という対照的な定型が形成されたのであり、これらは、社会保険にとどまらずその後の社会保障にも受け継がれていった。もう1つは、制度の管理運営についてであり、ドイツの官僚的、家父長制的体質に反感をもっていたロイド＝ジョージは、自主管理の原則を強調して組合には民主的運営を求め、労働者には加入する組合を選択できる自由を与えた。しかし、このことがかえって多くの組合の運営を不安定にさせ、財政基盤が危うくなった組合に対して国家の支援が要請されるようになった。その結果、イギリスの制度では、労働者らの運営参画が進んだことで自主管理の原則が定着したドイツとは対照的に国家管理の色彩が強くなった。そして、これによりイギリスの国民保険は、自由主義を標榜しながらも、国民大衆の貧困を除去する社会改革

のための国家政策としての意味づけをより際立たせていった。

3 社会政策としての社会保険とその倫理的側面

ここでは、最初に、社会政策としての社会保険が及ぼす政策的作用に着目し、その分配政策としての2つの機能について明らかにするとともにその社会政策的意味を確認する。次に、社会政策の倫理的側面への視点から、社会保険が人間の生活形成やそのための稼得労働に対する社会的介入として、さらに自由主義の体制改革としてどのような政策理念をもっていたかを明らかにしたうえで、それに対する消極的な評価にも言及する。そして、「自助」との関わりで、かつ自助・共助・公助という図式のなかで社会保険が依って立つ経済社会の倫理的基盤について考えてみたい。

社会保険：2つの分配政策的機能

社会保険は、一定の集団に属する人びとの生活上のリスクを分散する（平均化する）ことで限られた範囲や水準ではあるが、生活を保障するという保険の仕組みを社会政策的な目的のために、あるいは生活の安定を脅かす社会問題の緩和に援用した制度である。その拡大と普及のなかでも実証されたように、社会保険が、その適用人口とした社会集団に属する人びとの生活安定や福祉向上に資するという事は明らかである。しかし、これだけでは、なぜ社会保険がこれほどまで急速に、社会的に、かつ国際的に拡大し、普及したのかについて十分に説明し、理解することはできない。

社会保険が、当時の経済社会において社会政策としての働きを担いつつ、その政策的作用を十分に発揮することができ、それを通して社会的に受容されたのは、分配政策として2つの機能を合わせもっているからにほかならない。その1つは、特定の社会集団を対象に保険料拠出＝保険給付という保険の方法によって被保険者相互に生活の安定をはかるといふ水平的分配である。これは、保険集団のリスク分散という保険本来の機能にもとづくものであるが、国家の政策的介入によって特定の集団を対象に強制加入を原則とした制度をつくり、運用すれば分配政策的機能を果たすことになる。もう1つは、雇主から雇われた労働者へ、被保険者のあいだで報酬の高い者から低い者へ、および税負担と制度に対する国庫補助を通じた再分配など、水平的とは明らかに違う関係性による分配、つまり垂直的ともいふべき分配である。この垂直的分配には、制度設計そのものが分配政策的な働きを担う場合もあれば、国家の介入による再分配政策として作用する場合もあるが、いずれにせよ水平的分配とは異なる分配政策的機能を果たすことになる。

イギリスにおいてドイツとは対照的な制度が成立して以来、社会保険には能力主義と均一主義という二定型があるが、どちらに依拠するかによってこれら2つの分配の働き方は異なってくる。また、実際にどのように制度設計されるか、拠出と給付の両面を通してそれぞれの制度原則がどこまで貫徹され、どの程度緩められるか、さらに政策的介入として公的支援や国庫補助がどの程度行われるかによって分配政策的作用も政策的意味も違ってくる。ビスマルク社会保険の場合、特定の労働者階層を1つの保険集団に加入させ、保険料を拠出させたこと（水平的分配）も重要であるが、それ以上に、それが能力主義であったこと、さらには雇主にも保険料を負担させたこと（垂直的分配）が大きかっ

た。そして、社会保険の創設は、ドイツでもイギリスでも、労働者の生活安定に資するだけでなく、混迷のなかで対立を深める諸社会勢力のあいだで階級対立を調整・緩和することによって社会秩序の安定化にも寄与することができたのである。

こうして社会保険は、2つの分配政策的機能を合わせもつことによって、一方で保険の適用対象となる社会集団には共同の自己実現の場を提供するとともに、政府にとってはその集団を含む諸社会勢力のあいだの利害調整および社会統合のための介入手段となったのであり、それゆえに拡大・普及し、社会に広く、生活に深く浸透し、定着した。社会保険が、当初の労働者問題に対する社会政策、つまり労資二大階級間の調整政策としての枠をこえてその後も政策的に拡大する要因もここにある。

人間の生活形成と社会保険政策

ゲーレン (A. Gehlen) によれば、人間は、本来自足性の欠如した「欠陥存在」である。つまり、人間は、この世界で最も豊かな存在であるが、それだけに自分だけでは生きていけず、きわめて多くの物や人の世話にならなければならない。だからこそ、人間は、日々額に汗しながら働かなければならないのである。ただし、人間は、ただ働くのではなく、与えられた制約を乗り越え、そこに新たな価値を創造するとともに、それを通して自分を充実させ、いわばくもって人間になることができる。しかし、それでも自律的営みを心がける人間の生活形成の根幹に労働生活があることは明らかである。そして、近代以降は、生計獲得のための稼得労働だけが切り出され、それが労働生活の中核となり、産業労働や雇用労働のかたちをとって経済社会を突き動かしていったのである。

社会保険は、このようにして生活形成を営む人びとにとって「その稼得労働を前提とし、それに支えられた労働生活に対する事前的な生計配慮のための制度」として作用した。すでに指摘したように、この仕組みは、労働者にとって保険料抛出という負担はあったものの、労働生活をより安定的なものにし、生活福祉を向上させるうえで一定の効果をもたらしたことは確かである。ドイツやイギリスで社会保険の原型となった共済制度は、同じ集団に属する人びとが、同じような生活上のリスクを抱える者として互いに力を合わせて自律的な生活形成を維持しようとしたものであった。社会政策としての社会保険は、国家的政策による強制力を通してその仕組みを大きな社会的制度にまで格上げしようとしたものであるが、社会保険がそもそも「自助のための相互扶助」に根ざした制度であることを看過すべきではない。

その一方で、社会政策としての社会保険がいわゆる「干渉主義」の時代において経済社会に対して積極的に介入し始めた国家が国民の生活形成にまでも干渉する政策を展開させる大きな契機となったことはそれ以上に重要である。前にもふれたように、社会政策が要請されたのは自由主義体制の限界がいつそう明白になり、資本主義が呼び起こす経済社会問題もますます広がりをみせ、その深刻さを増したからである。つまり、自由主義が掲げたレッセ・フェールの基本原則は大幅な改変を迫られ、国家は経済社会に対する政策的介入を進めるように求められたのであり、社会政策も、したがって社会保険政策もこうした国家政策の1つとして推進された。しかも、それは、部分的ではあったにせよ自由—自己責任の原則に相対する社会的連帯性の原則にもとづく制度を国家の介入によって導入するものであった。すでに、ここに自助・共助・公助ミックスの1つのかたちを見いだすことができる。

社会保険の拡大と普及がその後の社会保障の構想化へとつながったこともあるが、社会保険の創設が福祉国家の歴史的な起点とされる所以がここにある。

しかし、社会保険の効能や政策的作用が強調される反面、その社会政策としての意義に批判や懐疑的な見解があったことも無視できない。たとえば、1891年の社会回勅『労働者の境遇について』(*Rerum Novarum*)以来、社会政策の展開に影響を及ぼしてきたカトリック社会論は、相互扶助的な共済の意味をもち、労働者と経営者による社会的パートナーシップで運営され、働く人びととその家族の生活形成に資するかぎりでの役割を評価したが、その後拡大し、社会保障の中心制度にまで発展しても、社会保険にそれ以上の積極的な意味を見いださなかった。また、新社会主義の体制思想家で、ワイマール期において実践的にも理論的にも社会政策の方向づけに多大な影響を与えたハイマン (E. Heimann) は、社会保険がもつ社会政策的意義に対して批判的立場に立ち、a) 社会保険が、労働者の生活安定に資することは確かだが、その効果はむしろ社会政策の範囲外にある、b) 社会保険料は、賃金の一部振替と強制貯蓄の合計に過ぎず、それゆえ社会保険は彼らに生活上のリスクへの備えを強制したものでしかない、c) 社会保険に少しでも社会政策的意味が込められているとすれば、それは彼らの社会的リスクが承認され、その緩和のために国庫補助が投入されたことにあるが、しかし、それがかえって労働生活に対する国家の介入を助長することに注意を払うべきである、と論じた。このように、どちらも、比較的早い段階から、社会保険の政策理念やその倫理的側面に対して消極的な評価を下していた。

社会保険の倫理的側面

前述したように、人間は、自足性の欠如した存在であるがゆえに、日々額に汗しながら働かなければならず、それによって自分の生活に必要な糧を手に入れようとする。しかも、そうした人間は、存在そのものが社会的であり、だからこそ他者との協働を通して自律的な生活形成に努めようとする。そして、そのために人間は労働の倫理に服することになる。このことは、人間がつくり上げる経済社会の基盤であり、その意味で経済社会倫理の前提となるべきものである。近代以降は、さまざまな拘束から解放された個としての人間は、自律的な生活形成のための稼働労働にまい進し、経済社会はそれを通してダイナミックな発展を遂げていくが、しかし、その反面、個々の人びとの生活形成を取りまいていた家族や共同体はしだいに解体・縮小されていった。

こうした文脈において「自助」とは、人びとの自律的な生活形成において自分のことは自分たちで配慮するよう心がけるということである。つまり、それは人間本来の自律的な生活形成そのものではなく、その活動範囲で求められる倫理的な精神態度にほかならない。それゆえ、個としての人間の生活領域に限定されることもあるが、家族や地域コミュニティを含む私的領域においてそのために自分たちで支え合おうとするものを含むことも多く、ひいては自助組織と呼ばれるように社会的領域における共助に近づく場合もある。そして、自由主義は、自由の価値を重視するあまりに自己責任を引き受けることとなり、自由—自己責任の原則は、そうした自助の範囲をできる限り小さい範囲に限定して強調したのである。社会保険がもつ倫理的側面は、この自由—自己責任の原則に対して部分的な修正を加えることによって根拠づけられる。

社会保険は、すでに指摘したように「自助のための相互扶助」である。それを「自助の共同化＝共助の仕組み」とする捉え方もあるが、自助と共助はそれぞれに固有の倫理的価値があること、共助は対象範囲の広い概念で、それだけに曖昧であり、混同や誤解を避けるためには安易に使用しない方がよいことなどを考えると、あまり適切ではない。社会保険は、本質的にそうした自助のための制度であり、自助のために必要とされる相互の助け合いの仕組みにはかならない。つまり、社会保険は、自助ではないが、かといって共助、あるいは共助のためにというものでなく、自助のための相互扶助による制度ということになる。ただし、これまでみてきたように社会保険にはドイツ型＝能力主義とイギリス型＝均一主義という2つの定型があり、その設計や運営を貫く原則は両者のあいだで基本的に異なっており、しかもきわめて対照的である。そのため、それぞれが依って立つ経済社会倫理も同じ制度であるとはいえず違っていることに留意しておく必要がある。

ドイツ型の社会保険は、能力主義、すなわち負担能力（稼得能力）に応じて保険料を拠出し、その負担＝拠出に応じて給付されることから、その本来の目的である自助に重きをおいた制度であると捉えるべきである。国家の社会政策によって導入され、雇主に保険料負担が課されることによって社会性の強い制度になったことは確かであるが、それは、あくまでも自助のための、それを促進するための保険であった。そのうえ、相互扶助の適用範囲は、特定の職域集団に限定されており、しかも、能力主義によるかぎり集団の規模を大きくしたり、その枠組みをこえて範囲を広げていくのはそれほど容易なことではない。これらのことを考えれば、ドイツ型のそれは、共助というよりは「集団的自助」の精神によって根拠づけられているとみる方がより適切である。他方、自由主義的社会改革の一環として導入されたイギリス型の社会保険も、自助を促進するための制度であったことは確かであるが、それが、友愛組合の伝統にもとづいた防貧対策であったことや、拠出制へと切り替えた制度にできるだけ多くの国民を加入させる必要があったことから均一主義を採用したことによって、自助という本来の目的よりも相互扶助という保険の色彩が強い制度になったのである。能力主義が自助とは親和性が高いが、相互扶助には馴染みにくいのに比べ、均一主義という原則は、どちらとも同等に調和的であるとはいえ、保険制度の展開とともに相互扶助と相通じる側面を、さらに保険単位が大きくなればなるほど、保険が拡充されればされるほど優位になる傾向をもっている。こうしてイギリス型の社会保険は、自助よりも相互扶助（互助）の精神によって根拠づけられているとみることができる。そして、このことは、社会保険が共助の仕組みに近づくことを助長する。

4 社会保障における社会保険の展開

先にもふれたように、1927年にはドイツで失業保険法が制定されたが、それは、導入されて間もない段階で深刻な不況による失業者の急増に見舞われ、財政危機に直面した。そのため国庫からの借入が膨らみ、それを契機に社会保険に対する不信や不満が一举に広がってその改正をめぐる攻防を通して議会は紛糾し、ドイツのワイマール体制は重大な危機を迎えた。その後、1933年に誕生したナチス政権の国家統制によって制度は再建されたが、こうしてドイツの誇る社会保険には大きな影が差した。また、1929年の年末、アメリカ株式市場の大暴落に始まった大不況は当時の世界経済を席卷

した。この大恐慌は、それまでのレッセ・フェール体制の終焉を告げたのであり、そして、その衝撃は、先進諸国において経済社会政策の抜本的な見直しと体制改革を強く迫ったのである。

社会保障の体系化と社会保険の位置づけ

1930年代に入っても、フランスの社会保険法（1930年）と家族手当法（1932年）、イギリスの新失業保険法（1934年）およびスウェーデンの国民年金法（1935年）のように社会保険の進展はみられた。これらは、その後の社会保障における社会保険の展開を先取りした動きでもあったが、もちろん本格化するのには、体系化された社会保障のなかに社会保険が位置づけられ、そして第2次世界大戦後になってのことである。この同時代に、アメリカに登場したのが1935年の「社会保障法」(social security act)であった。大恐慌によって大量の失業者と生活困窮者が発生したアメリカでは、1933年に大統領に就任したルーズベルト (F. Roosevelt) は、彼らを救済するために実行したニュー・ディール政策の奏功を受けて雇用・失業、老齢、疾病などに対する保障プログラムを策定するための経済保障委員会を立ち上げた。その結果、立法化の過程で改称されたうえで「社会保障法」が制定された。この制度は、①連邦営の老齢年金保険、②州営の失業保険、③州営の社会事業から構成されたが、内容的には低所得層や社会的弱者に対する生活配慮の寄せ集めであり、社会保険は限定的にしか採用されなかった。なぜなら、社会保障とはいえ、自由の価値を最優先する立場から包括的な社会保険を安易に受け入れたくなかったからである。そして、1938年にはニュージーランドが、社会保険ではなく社会扶助の原則を基本に生活上の多様なリスクに対して包括的給付を用意した先進的な社会保障制度を導入した。

こうして社会保険は、拡大と普及にもとづき、その限界を超えて社会保障に組み込まれていったが、それを決定づけたのがベヴァリジ (W. Beveridge) とILO (国際労働機関) による社会保障の体系化である。第2次世界大戦中の1941年8月にルーズベルトと「大西洋憲章」を締結したイギリスの首相チャーチル (W. Churchill) は、そこで大きく取り上げられた社会保障について検討するよう指示を出す。その委員長を委嘱されたのがベヴァリジであり、彼は、最終的に単独責任で報告書『社会保険および関連サービス』を執筆し、1942年に公表した。これが、いわゆるベヴァリジ・レポートである。彼は、社会保障という用語こそ使わなかったが、何よりも全国民を貧困から解放するためには最低所得の維持による最低生活保障が必要であると説いて、社会保障の基本理念を初めて明確にした。そして、そのためには1) 基本的ニーズに社会保険、2) 特別な場合に国民扶助、3) 基本的措置への付加に任意保険が不可欠であると強調し、社会保険の制度原則として①均一額の最低生活費の給付、②均一額の保険料拋出、③統一的行政、④給付水準の適正化、⑤適用範囲・事故の包括性、⑥被保険者の適切な分類という6つの項目を示した。こうしてベヴァリジは、それまでの国民保険を拡充させた社会保険を中心的制度に位置づけ、均一主義によってそれを国民に広く等しく適用することが自助の精神を損なうことなく最低所得を保障するために最良の手立てだと考えたのである。

また、ILOは、同じ1942年に『社会保障への途』を公表した。ILOは、1919年に労働者保護に関する国際協調のために設立された機関であるが、生活条件の向上という視点から社会保険にも目を向けるようになっていた。そうしたなか、ニュージーランドの社会保障に触発されて行った調査研究を

もとに作成されたのがこの報告書である。ここでは、社会保障を「社会がしかるべき組織を通じて、その構成員がさらされている一定の危険に対して与える保障である」と定義したうえで、「…病気の予防や治療のための給付や、収入が得られなくなったときに扶助し、収入の得られる活動にもどすための給付を人びとに支給するような機構だけを社会保障サービスとみるのが便利である」とした。そして、対象となるリスクの性質に応じて、保険料を財源とする社会保険と全額税負担による社会扶助という2つの方式を適切に組み合わせることが社会保障の進むべき道であると方向づけた。これは、ベヴァリジが社会保障のなかで「基本的ニーズには社会保険、特別な場合には国民扶助」という役割分担をしたのとは異なり、より一般的に社会保障を「対象となるリスクの性質に応じた保険方式と扶助方式の組み合わせ」に置き換えたとみることができる。こうしてILOは、社会保障＝社会保険方式＋社会扶助方式という定式化によってその推進のための理論的な装備と普遍的なモデルを提供したのである。

ベヴァリジの構想について、保障すべき内容を所得＝経済生活に限定したこと、その水準を最低限に制限し、それ以上は任意保険に委ねたこと、均一主義に固執し、普遍的で平等な仕組みによって最低所得だけを保障しようとしたこと、これらはいずれも、生活形成に対する過度の国家介入を避けるとともに必要な社会保障と自由主義を両立させるようとする彼の立場を反映したものであった。しかし、それは理念的には筋が通っていたかもしれないが、すでに指摘したように、均一主義による社会保険はそれを守り抜けるほど強い制度ではなかった。社会保障の構想によって全国民へと対象が大きく拡大され、その進展によって最低限という制限が有名無実化したことで、社会保険はその与えられた役割を見失っていくことになった。他方、ILOの社会保障プランは、最低限保障に捕らわれていない点でベヴァリジとは決定的に異なっていた。そのために社会保障に積極的な立場と同調しやすい側面をもっており、実際、戦後の社会保障の世界的な普及ならびに先進諸国における定着に大きく貢献した。そして、社会保険は、能力主義も均一主義も含めて重要な制度的要件の1つとしてその枠組みに組み込まれ、公的扶助を含む社会扶助方式との棲み分け、あるいは明別や混同に翻弄されながら展開していくことになったのである。

福祉国家構想と社会保障の定着

戦後の先進諸国は、社会の再建に向けて自由主義に代わる新たな体制像を描こうとしたが、その基調となったのが市場と国家による二元秩序にもとづいた国家の指導像としての福祉国家構想である。この構想は、理念的にも制度的にも社会保障による「ナショナル・ミニマムの生活保障」に重きをおいたが、忘れてはならないのがもう1つの積極的経済政策による雇用保障であり、政策体系としてはこれら2つが相互に補完し合うかたちで機能した。雇用保障も社会保障も、これが福祉国家の理念かもしれないが、実際には雇用保障は最良の生活保障であり、雇用保障あってこそその社会保障がその現実であった。このことは、稼得労働による労働生活に規定された社会保険にとってもそれが社会保障の中心制度として安定的に機能するための重要な前提であった。しかし、福祉国家構想の下では、前面に押し出された社会保障がその理念を背負って飛躍的に発展し、各国の経済社会に定着したのであり、社会保険はそのなかで一人歩きし、姿形を変えていった。

イギリスでは、「ゆりかごから墓場まで」をスローガンにナショナル・ミニマムの実現を選挙公約に掲げた労働党が初めて政権につき、ベヴァリジ・プランをほぼそのままのかたちで具体化した。しかし、それは、自由主義との両立に腐心した彼にとってはまったくの皮肉であり、実際に、社会主義的構想を色濃く反映した国民保健サービス：国営による無料の医療保障は費用を膨張させていき、その後の年金改革は労働党の対応に引きずられて制度理念からかけ離れていった。スウェーデンでは、1930年代から拡充されてきた社会保険を整理統合するとともにそこに大量の公費を投入することで社会保障の制度化が行われたが、その反面、1960年代ごろから行き過ぎた社会給付による社会的病理にも注目が集まるようになった。こうして均一主義と一元的国家管理を基本とし、普遍主義や大きな公費負担を特徴とするイギリス・北欧型の社会保険は、福祉国家構想の勢いを通して社会保険をそのなかに完全に吸収するかたちで定着したとみることができる。

他方、ドイツでは、敗戦直後は新自由主義の立場に立つキリスト教民主・社会同盟が政権につき、「社会的市場経済」構想の下、経済復興のための政策が優先されたが、ワイマール体制を継承した「社会国家」の建設に向けて社会政策の伝統にもとづいた社会保険の再建・整備も行われた。その後、新社会主義を掲げる社会民主党が政権につき、福祉国家構想や社会保障プランを意識して社会保険とそれを補完する制度の拡充に腐心したが、ドイツではEU統合が本格化するまで正式に社会保障という用語が使用されることすらなかった。フランスでは、1945年にラロック（P. Laroque）が、ベヴァリジに触発されて①一般化、②統一化、③民主化を原則とした社会保障プランを実行に移そうとしたが、多くの障壁や反発により実現しないまま既存の社会保険制度は温存された。イタリアでは、社会保障に消極的な勢力と積極的なそれとが政権交代を繰り返すなか、1963年にコッピニ（M. A. Coppini）を委員長とする審議会が「社会保障改革の意見と提案」を発表し、社会保険の諸制度を整理統合してイギリス型の社会保障に近づけようとしたが、その後の国民保健サービス（1978年）を除き、これもまた実現しなかった。ちなみに、フランスやイタリアでは社会保障ではなく「社会保護」（Social Protection）が用いられており、EUやILOもこれに倣っている。このように伝統的な社会保険を基本に能力主義と多元的自主管理を重視したヨーロッパ大陸型の社会保障は各国に多様なかたちで定着したのであり、社会保険は、急激に普及し発展する社会保障に取り込まれ、その制度体系のなかに組み込まれはしたが、完全に吸収されたわけではなかった。

また、わが国では、1922年（大正11年）に最初の社会保険としてドイツ型をモデルに「健康保険法」が制定されて以降、戦前から各種の健康保険や年金保険が整備されたが、1938年の「国民健康保険法」にみられるように国家の強力な指導によって推進されたため、しだいにイギリス型の色彩も目立つようになった。戦後、GHQの指示によりベヴァリジ・プランを手本に社会保険を基本制度としつつ社会保障理念の実現をはかる政策構想が提示された。ここで戦前からの制度をどうするか焦点となったが、結局は現実主義的な方向が選択され、職域型の諸制度を温存して拡充するとともに、地域型の国民健康保険を整備し直し、全国型の国民年金を新設することによって全国民に健康保険と年金保険を適用できるよう制度体系を構築しようとした。いわゆる「皆保険・皆年金体制」であり、これは1961年に実現された。こうしてわが国の社会保障は、職域型と地域型・全国型の両方の社会保険を組み合わせることで均一主義と能力主義が入り組んで混在することになったため、イギリス・北欧型

とヨーロッパ大陸型のどちらにも属さない典型的な混合タイプとして定着したとみることができる。加えて、国民基礎年金の導入（1985年）、高齢者医療制度の展開および公的介護保険の創設（2000年）から明らかのように、その後の社会保障制度改革は、引き続き基本方針として社会保険の重視を掲げながらも、均一主義と公費負担の度合いをますます強めつつあると考えてよい。

社会保障による社会保険の転換

以上のように、社会保障の構想化と体系化によってそのなかに取り込まれ、その中心制度に位置づけられた社会保険は、福祉国家構想による社会保障の発展および定着のなかで大きく、かつ多様に転換した。すでにふれてきたことも含め、その方向性や特質をいくつかの要点にまとめることができる。また、それらが社会保険の経済社会倫理にどのような作用を及ぼすかについても言及しておきたい。まず第1に、これまでも繰り返し強調してきたように、社会保障の理念や制度と調和しやすいのは均一主義の社会保険であり、それゆえ、社会保障における社会保険は均一主義を優勢にさせる傾向を強くもっている。もちろん、社会保障の枠内で能力主義の社会保険を維持していくことは不可能ではないが、そこには一定の制度的限界があり、それはしだいに理念的矛盾を孕んでくる。また、均一主義にも倫理的規準がないわけではないが、能力主義が劣勢になればなるほど、しだいに自助の精神は衰退していき、共助や公助にその倫理的基盤を求めざるをえなくなる。しかし、それは容易なことではなく、社会保険も社会保障も、そして福祉国家体制そのものがそれを通して大きく揺り動かされることになる。

第2に、社会保険の運営において国家および公共の役割が増大したことが挙げられる。社会保険は、民間レベルの相互扶助を国家の政策として強制力をもって適用し、広げようとしたものであったが、当初はドイツでもイギリスでも自助と共助が重視され、国家の役割や公助は必要最小限にとどめられていた。しかし、その後も国家の介入が進行するにつれ、その運営に対する国家や公共の役割はしだいに増大していき、そして社会保障の定着によってそれは決定的となった。能力主義は多元的自主管理であるため、制度運営に対する国家や公共の役割には一定の限界があるが、均一主義は一元的国家管理であり、イギリス・北欧型には社会保障の定着とともに国家活動が肥大化する事態に陥った国もある。いまでも社会保険は自助・共助・公助のバランスのなかにあるが、その制度運営が公助によって強く統御されていることは確かである。

第3に、国家や公共の役割が増大すれば、当然、社会保険財政における公費負担の比重も大きくなっていく。社会保険では、保険制度の基本である被保険者の保険料拠出に対して雇主の保険料負担や公費負担（国庫負担や地方自治体の財政支援）が加わることになるが、とりわけ均一主義が優勢になるにつれ、公費負担の割合は増大の一途をたどった。社会保険にとっては、均一主義であれ能力主義であれ、拠出＝負担と給付のバランスが制度財政の根幹であり、その倫理的基盤の基本でもあるが、公費負担の増大はそれを不透明にし、問題の所在を曖昧にする。そして、このことは、自助だけではなく共助や公助の倫理的基盤さえも危うくさせてしまう。なかでも、わが国のように制度は社会保険のまま、財源調達に公費負担が大量に、しかもさまざまに入り組んで投入されている体系では、そこに制度原則を貫徹させていくことが困難になる。

第4に、これまでの要因を重ね合わせると、ILOの体系化における社会保険方式と社会扶助方式の2つを明別するのが困難になり、社会保険が社会扶助と混同され、社会扶助が社会保険に代わって広がりを見せるようになる。イギリス・北欧諸国で福祉国家構想が全盛期を迎えた時代に各国の社会保障はそのような事態に陥ったのであり、また、わが国でも高齢者医療や国民年金および介護保険はそれに近い現況にある。実際、社会保険における公費負担の割合がどこまで増えれば社会扶助だという決まりがあるわけではない。しかし、社会保険か社会扶助かは、その社会保障がどのような制度原則に従って統御されるべきか、どのような倫理的基盤に依って立つべきかにとって大きな意味もっている。さらに、このことは、財源調達のある方の問題にとどまらず、これまで社会保険を支えてきた理念や制度要件が社会保障のなかで瓦解したのも同然であり、寄せ集めでしかなかった社会保障の制度体系が改めて組み直される必要があることを意味する。

第5に、社会保障の給付原則には因果原則（Kausalprinzip）と目的原則（Finalprinzip）があるが、社会保障の制度化が進むにつれ、因果原則が劣勢になるとともに社会保険の制度原則も後退していくことが挙げられる。因果原則とは、給付の対象となるリスクを発生させる原因が決定的となるものであり、つまり社会保険の保険原則はこれに当たる。他方、給付するという目的が決定的であり、そのかぎりで同程度のリスクや損害には同程度の給付を必要とするのが目的原則である。ドイツでは、目的原則を「ベヴァリジ型」、因果原則を「ビスマルク型」と呼ぶこともあり、社会保険の二定型である均一主義と能力主義の対比にも相当する。社会保障にとって2つの原則は一体的なものであり、一方を切り捨てることはできないが、福祉国家構想の下で社会保障がその目的だけを優先することで一人歩きするようになると、おのずから目的原則が優勢になってくる。社会保険は、こうした動きに対峙しつつその制度原則を調整・改変していかなければならないが、当然、それにはせめぎ合いもあれば一定の限界もある。このことは、社会保障に組み込まれた社会保険にとって社会扶助との混同も合わせて大きな試練となる。

第6に、因果原則が後退するということは、社会保障のなかで社会保険が労働生活およびその核となる稼働労働の縛りから解き放たれていくこと、ひいては社会保険や社会保障にとって自助の意味が大きく変わってくることにつながる。社会保険は、均一主義であれ能力主義であれ、稼働労働を前提にした生活配慮のための制度であり、その縛りが緩むことはその制度原則の根幹を揺るがすことを意味する。また、とりわけ所得保障において、稼働労働から切り離された目的原則に従って社会保険や社会保障給付の拡充が進んでいくと、労働の倫理や勤労意欲を減退させていくことになる。そして、これらは、その倫理的基盤である自助に係る稼働労働の価値をも毀損することになり、それによって社会保険は、実体の乏しい自助よりも共助や公助に依存するようになる。こうして社会保険は、社会保障において保険料拠出を要請するとともにそこで負担—給付を統御する仕組みの1つとして機能するだけの制度に成り下がってしまうのである。

5 社会保障改革と社会保険の経済社会倫理

1960年代後半になると、イギリスや北欧諸国で福祉国家モデルに陰りが見え始め、社会保障に対する信頼も大きく揺らいだ。その極端な拡充は、費用捻出のための重い社会負担（社会保険料拠出と税負担）、そして勤労意欲の低下および経済社会の活力減退を呼び起こし、さらに行き過ぎた福祉の副作用や新たな社会問題をもたらした。1970年代に入ると、低成長時代が到来する一方、高齢化が進行するなかで、その他の先進諸国でも財政危機への不安から社会保障給付の削減や抑制が求められるようになった。そして、1980年に開催されたOECD（経済協力開発機構）の「1980年代の社会政策に関する会議」で「福祉国家の危機」が基本課題として取り上げられ、翌年に同名の書物が公刊されると、いたるところで福祉国家の危機あるいは限界が声高に叫ばれるようになった。これによって福祉国家の転換に向けた機運が急速に高まるとともに、社会保障に対する抜本的な見直しも加速化した。こうした動きを受けて先進諸国では、単なる費用削減や財政調整あるいは制度的修正にとどまらない構造改革が今日まで展開されている。そこで、以下では、こうした社会保障改革が抛りどころとすべき今後の社会保険のあるべき姿、あるいはそれに向けた構造改革の方向性や課題、およびその根拠となる社会保険の倫理的基盤を再確認するに当たっての論点について言及しておきたい。

制度原則の再構築と社会保険

いま先進諸国の社会保障を概観すると、そのなかに組み込まれ、大きく転換した社会保険の姿は多様であり、その全体像を見定めることは困難になっている。ドイツやフランスなどヨーロッパ大陸型の諸国では、依然として社会保険が大きな位置を占めており、社会保障体系にあっても医療、年金および介護の分野で独立した制度が運営されている。他方でイギリス・北欧型の国々には、転換した社会保険をものは制度として確認できない場合が多く、保険原則が一部の制度で部分的に作用するだけになっている。また、社会保険の重視を標榜する日本の社会保障は、その大きな部分を社会保険によって構成されているが、各制度の内実は転換した社会保険そのものであり、なかには財源調達や制度原則からみて社会保険と呼ぶことを躊躇せざるをえない制度も含まれている。しかし、こうしたなかでも社会保障の構造改革は、さまざまなかたちで社会保険に関わる制度改革や保険原則の見直しを進めており、それらを通して制度原則の再構築をはかっている。

福祉国家の危機以降の社会保障改革に関する提言や具体策のなかには、そうした社会保険の転換への反動、あるいは見直しの動きが認められる。たとえば、問題となった国家活動の肥大化や過大な税負担に対して、社会保障でも国家が担う役割の見直しが進められ、公費負担に依存した給付の抑制や削減が実施された。これらが構造改革の必要度を高めるとともにその進捗に拍車をかけたのは当然であり、社会保険のあり方や制度改革にも少なからず影響を与えた。関連して見直しの対象となったのが、広い範囲で拡充された社会扶助と社会保険に係る扶助的要素である。これらは対立軸である社会保険や保険原則との対比でさまざまな批判に晒され、このことは、社会保障において因果原則と目的原則のバランスをいかにとるかについて問い直す契機ともなった。また、均一主義が優勢になったとはいえ、能力主義的要素を堅持することの意義が再確認されるとともに、それを重視した社会保険を

再評価した制度改革も検討された。こうした取り組みが、制度原則の再構築に一定の作用を及ぼしたことは明らかである。他方で、医療・年金分野では社会保険の適用範囲を狭め、民間保険に委ねようとする動きも目立つが、これも社会保険の役割を見直すという意味では同じ方向を向いているとみることができる。

こうした制度原則の再構築では、社会保険がその発展と社会保障における展開を通じて貫いてきた負担と給付の原則がもつ理念を見直すことが役立っている。たとえば、戦前から積立方式にもとづいて年金保険が成熟しつつあったドイツは、戦後、賦課方式へと切り替える段階で仕切り直しをおこない、世代間契約を再確認したうえでその制度設計を組み直した。社会保険としての年金保険は、社会的連帯としての世代内連帯に拠っており、その財政原則は積立方式にある。しかし、それは人口構造の変化にきわめて弱く、高齢化の進行によってやむなく賦課方式へと転換せざるをえないとすれば、そこには新たに世代間連帯の理念に支えられた制度原則が構築されなければならない。これは、給付と負担の均等に重きをおく保険原則および因果原則からすれば当然のことであり、目的原則からしても制度の持続可能性を担保するには看過できないところである。つまり、高齢化が進行するなかで世代間契約を結び直すことは、社会保険の視点から社会保障を見直すことと同等の意味をもっている。また、公費負担の肥大化に対する反省として、社会保障を構成する制度ごとに明確な財政規律を設定しようとする動きもある。国にもよるが、これほどまでに目的原則の優勢、税方式への移行および社会扶助化が進んだなかで、ただ社会保険を復活させることが最善の解決策だとは言えない。制度的財政規律の確立に向けた調整は、社会保障において保険原則や因果原則を活性化させることにつながる。

そして、1980年代以降の社会保障改革のなかには、社会保険の意義を再評価し、その制度原則や仕組みを再調整したうえでそれらを新たな制度に活用したものもある。その代表例がドイツで1995年に成立した「社会的介護保険」であり、それは、ビスマルク社会保険による「疾病」、「老齢・廃疾」、「労災」およびワイマール時代の「失業」に加え、戦後、新たに導入されたドイツで5番目の社会保険として制度化された。深刻化する介護問題に対してどのような方法で対処すべきかについて、先進諸国の社会保障が試行錯誤し、揺れ動いていたなか、ドイツでは20年以上にわたって議論を重ねたすえに、疾病（長期療養）、障がいおよび高齢など関連する生活上の諸困難のあいだで「要介護」という新たな社会的リスクを切り出し、それに対して新たに開発した社会保険の方法を適用したのである。しかも、これを機に構築されたドイツの介護保障では、この社会的介護保険と並んで民間の介護保険を配置したのであり、こうした民間保険との競合も、制度原則の再構築として社会保険の役割を見直すとともに社会保険制度の活性化を意図したものである。日本の公的介護保険は、ドイツにおける社会的介護保険の導入に触発されて検討されたものであるが、できあがった制度は似て非なるものとなった。しかし、それでもその創設がわが国における社会保障構造改革の大きな一歩となったことは確かである。

稼得労働の価値とベーシック・インカム

すでに指摘したように、福祉国家構想は積極的経済政策による雇用保障と社会保障による生活保障のあいだの相互補完的な調整と均衡のうえに立っていたが、これらは、高度成長の終焉と福祉国家の

危機によって大きく崩れた。長引く経済不況と不安定な雇用情勢の下で、社会保障にはこれまで以上に安定した生活保障が求められたが、かといってさらなる社会負担を求めることはできず、それに必要な費用を十分に捻出することはできなかった。しかも、社会保障を支えてきた社会保険も、自律的な生活形成を営むための稼得労働を前提とした制度であるがゆえに、その財政構造は大きな危機に瀕することとなった。また、福祉国家の病理として問題視されたように、行き過ぎた社会給付と重い社会負担が人びとの勤労意欲と経済社会の活力を削ぎ、自律的な生活形成の価値を損なってしまったことも、事態をなおいっそう深刻化させた。そのため、必要な生活保障を確保するために必要な社会保障財源をいかに安定的に調達するか、さらに社会保障があるなかでいかに自律的な生活形成へと向かわせるか、つまり活力ある経済社会の維持と安定した生活保障の必要とをいかに両立させるかが社会保障改革の重要な課題となった。そして、このことは、因果原則に従い、稼得労働に強く規定された社会保険を社会保障において再定位できるかという論点ともかかわってくる。

こうした稼得労働の位置をめぐる社会保障改革として注目すべきなのは、「ワークフェア改革」である。「ワークフェア」とは、ワーク（就労）とウェルフェア（福祉）の合成語であり、もともと福祉の受給に一定の就労を義務づけ、社会給付を労働の対価とすることで自立を促そうとする福祉改革の理念であったが、その後、各国で多様な政策・制度が展開するなかで広がりを見せ、今日では、稼得労働の活性化を指向した社会保障改革、福祉政策および労働政策の全般を意味することが多い。この政策群には、①就労や職業訓練への参加を公的扶助や失業給付の受給要件とする、②就業可能性を向上させるための雇用政策や労働市場政策を推進する、および③老齢年金給付・障害年金給付・失業給付・育児手当などで就労への復帰を促進する、などの具体的な施策が含まれている。このようにワークフェア改革は、社会保障給付を稼得労働と有機的に結びつけ、稼得活動に軸足をおいたままで生活保障の確保と自律的な労働生活の形成を調和させる方向をめざしたものである。しかし、それはあくまでも目的原則に立ったものであり、これによって社会保険をふたたび活性化させ、社会保障の制度原則を再構築できるというわけではない。

他方、ワークフェアに対する反作用であり、その政策的対抗軸となったのが「ベーシック・インカム構想」である。この構想は、労働と所得を切り離し、就労の有無や稼得の水準に関わりなく、生活の基本的必要を充足できる所得を無条件で全国民に保障することを提唱した。この説明を聞くと、「働かなくても所得が保障される」という印象だけが先走るが、これは、明確な社会観のもとに一定の経済合理性をもって提案される政策構想であり、社会保障に絡む多様な給付を整理・統合できるという点でも評価されている。また、それは、稼得労働に依拠する社会保険から完全に離脱し、社会扶助によって自由と社会的公正を両立させる生活保障の仕組みを構築しようとしたものであり、その意味で、成熟した社会保障の極致とみなすこともできる。しかし、労働と稼得を切り離すことには大きなリスクがあり、さらに、労働政策との有機的連携や総合社会政策的調整なしにこの構想だけで完結できないところに一定の限界があるのは確かである。ワークフェア改革の継続的な推進だけで現代社会保障の大転換を乗り切れるとは思えないが、稼得労働の価値を意図的に相対化して最低所得保障を再構築しようとするベーシック・インカム構想を社会保障改革の切り札に祭り上げることには慎重になるべきである。

稼得労働との関わりで社会保障が抱える本質的な課題がもう1つある。それは、これも1980年代後半から「労働社会」の危機が声高に叫ばれるとともに労働生活の新たな形成に向けた動きが活発になり、しかも1990年代以降、慢性的な大量失業と労働市場の空洞化に苦しむ先進諸国では、「労働社会から稼得労働が消失するのではないか？」という疑念に始まり、「労働の終焉」すら囁かれるようになったことである。こうした事態は、社会保障にとって重要な相互補完関係にある雇用保障を骨抜きにしてしまうのはもちろんのこと、その財政的基盤を危うくさせる。これによって稼得労働を抛りどころとする社会保険が立ち行かなくなり、早晚、制度的な限界に突き当たることは明らかである。なかでも、所得保障は抜本的な構造改革による制度原則の再構築を避けて通ることはできない。しかしながら、これに対してクラインヘンツ（G. Kleinhenz）は、ことさら労働の終焉を騒ぎ立てることを批判し、人間労働の価値を見直し、労働と雇用の未来を展望するために、社会政策や労働市場政策の構造転換をはかることを提唱した。彼の主張には、働く人びとが、雇用に依存した稼得と国家による生活保障に期待するような社会を超えて、自らの稼得労働と生活配慮により大きな責任をもつことのできる社会へと転換しなければならないという社会改革の新たな理念が込められている。社会政策としての社会保険がそうであったように、社会保障改革もこうした立場に立ってこれからの労働生活のあり方と稼得労働の価値を見直すとともに社会保険の理念を確認し直すことが肝要であり、ベーシック・インカム構想についても政策的枠組みのなかに組み込んで検討すべきである。そして、その場合には、社会保険の限界を見極めたうえで、その分配政策的側面や保険原則だけに目を向けるのではなく、その政策理念および倫理的側面に配慮しなければならない。

社会保険の倫理的基盤と補完性原則

自助とは、まさに自分のことは自分でやる、自分たちで配慮するということである。ただし、自助組織と言われるように、それには私的領域において自分たちで支え合おうとするもの、つまり共助に近いものも多く、本来の「個としての人間の自律的生活形成」は「私助」として区別した方がよいという考えもある。共助は、その意味で自助と区別しにくい部分もあるが、家族や地域コミュニティ、組織や団体・組合など中間組織を介した自発的な性質のものである。そして、公助は、国や地方自治体のような公共機関によって、あるいはそれと結ぶ法制にもとづいて実施される強制的な性質をもったものである。これらは、社会で生活する人びとが困難に陥った場合の支援に係る基本型を示したものであるが、経済社会の秩序原則に係る倫理的座標軸にもなりうる。これまでから明らかなように、社会保険は、こうした自助・共助・公助という図式のなかでさまざまに揺れ動いてきたのであり、今後も、社会保険が制度として存続するかぎり、それは続いていくにちがいない。

ここで、はじめにふれたわが国における社会保険の捉え方について改めて言及しておきたい²⁾。「自助の共同化＝共助の仕組み」は、発展の過程、制度化の要件および保険原則などから考えると、それなりに妥当なものである。しかし、そもそも自助の共同化を共助に置き換えるのは共助そのものの価値を毀損することにはかならない。さらに、その政策理念や福祉国家構想、ならびに社会保障のなか

2) 同様に1)の文献を参照。

で社会保険を位置づけるうえで公助を捨象することはできない。「社会保障が基本とする部門として公助そのもの」は、戦後の社会保障の基本方針から導出される社会保険の政策理念としては正しいのかもしれないが、そう断言してしまうのはやはり問題である。「自助というよりは公助に近い、社会扶助的な要素を帯びたもの」についても同様であり、自助と公助の本質的な相違ならびに社会保険と社会扶助の原則的な差異を曖昧にすることは適切ではない。そして、「自助と互助（共助）の要素を含む公助」は、この図式に掲げられる3つを使った現行の社会保険制度に関する説明としてわかりやすいが、制度原則を明確にする構造改革を通してその再構築をはかるという途を進むためには百害あって一利なしというほかない。

それでは、経済社会における社会保険の倫理的基盤についてどのように考えればよいであろうか。この問題に立ち入る前に、自助・共助・公助という図式との関わりで2つの点を確認しておきたい。1つは、自助、共助および公助は、さきにも指摘したように社会の実相において明別しにくい部分もあるが、経済社会の秩序原則に係る倫理的座標軸を構成する3つの柱として位置づけた場合にはそれぞれに固有の価値を持っているということである。それゆえ、これらの組み合わせで社会保険を基礎づけるのはあまりに便宜的であり、また、自助を共同化すればそのまま共助になり、それが社会保険の基盤になるというものでもない。社会保険本来の姿が集団的自助であるとすれば、共助も社会保険にとって重要な基盤となるのは確かだが、自助と公助なしにそれを基礎づけることができないこともこれまでから明らかである。もう1つは、改めて確認するまでもないことかもしれないが、自助、共助および公助はそもそも相互補完的であるということである。そして、社会保険も、この相互補完的な関係のなかでしか倫理的に基礎づけることはできない。

こうした文脈において、社会政策の立場から社会保険を捉えるためにはカトリック社会論に淵源をもつ「補完性原則」(Subsidiaritätsprinzip)がその倫理的基盤となる。ただし、わが国ではこれを誤って解釈し、紹介した事例が目立っている。それは、この原則が福祉国家の危機に際して社会保障の役割を縮小させることを正当化する拠りどころとされたためであり、そこでは自助を共助が補完し、自助と共助によって対応できない場合に公助の社会保障が補完すればよいと説明された。しかし、確かに公助による社会保障が補完的であるということは正しいが、自助が基本であり、共助と公助に対して自助が優先されるというのは誤りであり、補完性原則によれば自助も補完的であり、自助でできないことに対しては共助と公助が補完的役割を担うべきなのである。つまり、補完性原則の根幹を端的に表現すると、「すべての社会活動は『補完的』である」ということにほかならない。足立正樹教授によれば、共同体（社会）と個々の成員の関係に限定するならば、共同体の側からの成員に対する支援は補完的でなければならないが、こうした補完性原則は、積極的側面と消極的側面を持っている。積極的側面では「上位の共同体は、下位の成員に対して、それらがそもそもなしえないことを行うことによって援助を与えるべき」であり、消極的側面では「上位の共同体は、下位の成員が独自のイニシアティブと力でもってなしうるし、また行っていることを引き受ける必要はないし、引き受けるべきでもない」のである。補完性原則は、これら両面をもって初めて正しく理解され、適用されるのであり、どちらか一面だけを取り出して実践的主張のために援用することは慎まなければならない。

このように考えると、社会保険の倫理的基盤もこの補完性原則にあるとすることができる。自助・

共助・公助という図式のなかにあっても、社会保険は、どこに位置づけられるか、どのようにあるかということではなく、自助、共助および公助がすべて補完的であるということそのものに基礎づけられているのである。この論文では、2 社会保険の形成および発展、3 社会政策としての社会保険とその倫理的側面、および4 社会保障における社会保険の展開と概観したが、すべてこれにもとづいて捉えることができよう。さらに、社会保障改革の進展のなかで社会保険のあるべき姿について問い直し、それに向けた構造改革のゆくえを見定める場合も、こうした倫理的基盤に目を向けなければならない。そして、社会保障にとっての倫理的基盤も、本質的にはこのような補完性原則に求めるのが妥当であろう。しかし、福祉国家構想の下で公助の理念だけによって推進された社会保障にとって自助や共助にどう対峙するかは難題である。そのため、社会保障構造改革では立場の違いや越えがたい障壁によってさまざまな対立が生じ、遅々として進まないことも多い。それに対して社会保険は、そもそも自助・共助・公助のはざままで展開してきたものであり、それぞれに目を配りながら構造改革の方向性を見極めるのに適した制度である。こうした点にも、社会保障において再認識すべき社会保険の価値を見いだすことができる。

6 おわりに

わが国において、現下の社会保障改革の基本方針となっている「社会保障制度改革国民会議報告書」（2013年8月）では、制度改革の基本的な考え方として（1）自助・共助・公助の最適な組合せ、（2）社会保障の機能の充実と給付の重点化・効率化、負担の増大の抑制、（3）社会保険方式の意義、税と社会保険料の役割分担、（4）給付と負担の両面にわたる世代間の公平という4つが掲げており、（1）では、「日本の社会保障は、自助を基本としつつ、自助の共同化としての共助（＝社会保険制度）が自助を支え、自助・共助で対応できない場合には公的扶助等の公助が補完する仕組みを基本とする」ことが提示され、また（3）でも、「日本の社会保障は、社会保険方式が基本」であることが確認されている。この内容については、以前のように「社会保険の重視」がただ標榜されるだけでなく、どのように位置づけて、いかにして持続可能な制度として維持していくかの基本方向まで踏み込もうとした点は評価できる。

しかし、その一方で、国民健康保険と国民年金における未加入者・未納者は増加の一途をたどっており、さらに労働形態の多様化や雇用の非正規化、働き方の諸変化が社会保険料の負担能力を減退させている。社会保障の財源構成における公費負担の割合も増大を続けており、こうした状況に歯止めがかからなければ、社会保障の財政基盤を揺るがすのではないかと懸念が広がっている。これらは、明らかに社会保険の限界であり、社会保障に組み込まれた制度としての危機であると言わざるをえない。とはいえ、これをただ財源調達の問題として扱うことは避けなければならない。大きな転換点であればこそ、社会保険に込められた政策理念やそれが拠りどころとする倫理的基盤に立ち返り、それに関わる制度原則の再構築に向き合った改革論議に取り組むべきではないだろうか。

参考文献

- 足立正樹『現代ドイツの社会保障』法律文化社，1995年
- 足立正樹編著『各国の介護保障』法律文化社，1998年
- 足立正樹編著『各国の社会保障〔第3版〕』法律文化社，2003年
- 足立正樹編著『現代の経済社会と福祉社会の展望』高菅出版，2013年
- 足立正樹編著『現代の社会保障』高菅出版，2020年
- Kleinhenz, G. : Erwerbsarbeit und Soziale Sicherung, in : Becker, I. / Ott, N. / Rolf, G. (Hrsg.) : *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Frankfurt / New York 2001.
- 小林甲一『ドイツ社会政策の構造転換—労働生活とその人間化をめぐる—』高菅出版，2009年
- 小林甲一「社会保障と稼得労働」，名古屋学院大学論集 社会科学篇 第50巻第4号，2014年
- 小林甲一「日本の社会保障—その構造的特質と構造改革の方向性—」，名古屋学院大学論集 社会科学篇 第58巻第1号，2021年
- 野尻武敏『転換期の政治経済倫理序説』ミネルヴァ書房，2006年