

社会保障の財源調達*¹

—社会保障の構造を踏まえた法的議論のために—

太田匡彦*²

要 約

本論文は、社会保障の財源調達に関わるさまざまな決定の中から、1) 社会保障のために調達すべき費用全体の決定に関わる問題、2) 調達すべき費用をどの名目の負担として何を基準に割り当てるか(負担させるか)の決定に関わる問題、3) ある主体から社会保障のための費用を調達したことがもたらす帰結に関わる問題を考察している。

1)については、社会保障の構造が調達すべき総額を基礎づける程度とそのロジックが検討されるとともに、実際にはそのような決定がなされないと考えられる原因、にもかかわらず前者の分析が持つ意味が検討される。2)については、一般税・目的税・社会保険料の違いを確認した後に、税で調達するか社会保険料で調達するかの決定が持つ意味、社会保険料の賦課のあり方が示す全体的特色が考察される。3)については、社会保険料として費用を調達した帰結として一定の尊重(信頼の保護)を与えなくてはならなくなる、社会保険における拠出と給付との連関を、事後的にどの程度変更できるかに関する基礎的な考察がなされる。

I. 問題の所在

I-1. 課題の設定

社会保障給付は、その基本構造において、要保障事由(老齢、貧困、傷病など)がもたらす必要(ニーズ)を充足するための財を統治団体もしくはその監督下にある団体(以下、統治団

体で代表する)が給付する作用と理解できる¹⁾。給付された財(本稿では物・金銭・サービス(役務)を包含する概念として用いる)が、支給原因となった要保障事由のもたらす必要を充足するために用いられたとき²⁾、社会保障給付はそ

*1 本稿の執筆に際しては、フィナンシャル・レビュー論文検討会議(2012年9月25日)のほか、東京社会保障法研究会(2012年10月20日)において報告を行い、参加者から教示を得た。記して謝意を表する。いうまでもなく、なお残る誤りは筆者の責任である。また本稿は、科学研究費(基盤(B))「機能自治と地方自治の比較研究—自治の基礎理論のために」(代表:太田匡彦)の成果の1つでもある。

*2 東京大学法学部教授

1) 筆者の社会保障理解について参照、太田匡彦(2011)「対象としての社会保障—社会保障における政策論のために」岩村正彦=菊池馨実責任編集『社会保障法研究創刊1号』165頁以下。

2) ここでは、給付された財が直接に必要な充足に用いられる場合(典型は現物給付方式)、給付された財は必要を直接に充足する財の費用の補填を担う場合(典型は費用償還方式)の両方を含む。

の目的を達成する。

この理解からすれば、社会保障を行うための財・費用を如何に調達するかは、社会保障を現実に行うために考察されねばならない。この点に関する決定は、社会保障を成立させる構造という観点から見ると、社会保障の基礎となる政治を成り立たせる連帯を具体的に機能させ、あるいは社会連帯をそれぞれ編成し機能させるという意味を持つ³⁾。連帯のすべてが財の移動に収斂するわけではないが、社会保障にとってまず重要な機能は財の移動であり、財の調達はその最初の段階をなす⁴⁾。

本稿は、この問題に、金銭の形で費用を調達する局面に限定して⁵⁾、また思考を少し具体化して接近を試みる。もっとも、本稿が取り組む問題は、このテーマの一部に止まる。すなわち本稿では、財源調達のために決定しなくてはならない事柄は何かという観点からこのテーマを分解し、いくつかの問題群に分けて考察したい⁶⁾。

本稿は、大きく以下の3つの問題群を通して、

社会保障の財源調達というテーマへの接近を試みる。第1に、社会保障のために調達すべき費用全体の決定に関わる問題を取り上げる。第2に、調達すべき費用を、どの名目の負担として何を基準に割り当てるか（負担させるか）の決定に関わる問題を考察する。最後に、第3として、ある主体から社会保障のための費用を調達したことがもたらす帰結に関わる問題を考察する。

I-2. 取り扱われない問題

以上の限定により、社会保障の財源調達に関連するとしても、例えば以下の問題は扱われない。第1に、財源調達の執行に関わる諸問題—手続のみならず情報収集も含む—は取り上げられない。第2に、調達した財源とそれに係る情報の管理及び給付のための利用に関する問題も検討しない⁷⁾。第3に、現在の日本を念頭には置くものの、具体的な政策提言を論じることもしない。

3) 筆者の連帯の捉え方につき太田・前掲註1) 197-215頁、社会連帯の編成につき同論文235-252頁を参照。

4) 編成された連帯に基づく財の移動に関する筆者の理解につき太田・前掲註1) 252-270頁。

5) 現物ないしサービスの形で社会保障給付を行うためには、そのための物・人を調達した金銭を使って調達する必要が生じる（例えば保険医の指定などを考えよ）。この局面の問題は、本稿は考察しない。

6) 社会保障政策を法学が論じる際に、財源調達の問題もなぜ論じなくてはならないのか、また、どのような角度から論じるべきか、は自明ではない。前者について言えば、例えば行政法学が政策論（立法論）として情報公開制度・行政救済制度などを論じる際、これらの作用のための財源調達まで併せて議論することの必要性が意識されているとは言い難い。特に、権利救済に関わる制度について財源調達のあり方を併せて論じなければならないという立場をとることは、法治国原理から強い批判が向けられよう。また、必要性が意識されない問題について、議論・分析の方法が確立されることもない。

したがって、社会保障の財源調達を法学の問題として議論する必要性とそのための方法という問題は、議論されるべき問題として存在するはずであり、この問題は、学問の方法、したがって学問の前提に関わる問題として先決問題の性格を有する。しかし同時に、実践的に考えた場合、この問題を議論するためには、実際の考察を行った経験を踏まえる必要もあろう。本稿は、この観点から、まず経験を積むために実際上の考察に取り組むこととし、他方で、考察の必要性も方法も定かでないことから、この問題を考えるとすれば何を我々は考えなくてはならないのかを明確にしていくという作業方針をとることにし、本文で記した方針を採用する。

7) 年金資産の管理・運用、支払記録の管理、診療情報等の利用といった問題を考えてみればよい。

II. 調達すべき費用の確定

II-1. 考察の対象と必要

社会保障制度が財源（費用）を必要とするとして、そのために調達すべき額はいくらか。あるいは、統治団体が調達する財（費用）から社会保障制度に割り当てられるべき額はいくらか。それはいかなる論拠に基づき定まるか。この決定が、社会保障の財源調達を独自の問題として考察するための最初の検討対象となる。この決定がなければ、社会保障制度の合理的運用も覚束ず、例えば社会保障のために個人が負うべき負担も明確にできない。通常の法学的議論を行う際にも、本来はこの部分に係る前提的理解を持っていなければ、（本稿は立ち入らないけれども）例えば財政民主主義・租税法律主義との関連を意識しながら社会保障のために調達すべき額とその負担割当てに関わる決定を誰がどのようになすべきか論じることも困難となる⁸⁾。

この問題を更地から考えうるシチュエーションがもしあり得るとすれば、その際、財源調達の目的となる社会保障の構造が必要額を決定するか、ないし必要額の決定に少なくとも影響を与えるかすべきであろう。本稿は、この視点から、まず考察を加える（II-2）。

もっとも、実際には、社会保障制度が完全に新しく始まることも、そのあり方が調達する費

用を独立に定めることも考えにくい。現実には、制度が要求する費用を視野に入れながら制度を調整する思考も採られるし⁹⁾、これまで積み重ねられてきた結果としての前年度予算も大きな意味を持つ（II-3）。

しかし、社会保障制度に割り当てられた額が当該制度に対して持つ意味は、その制度の構造との関係で明らかになり、それを明らかにするためには、上述の視角からの考察を踏まえねばならない。

II-2. 必要、財、費用との関係からの考察

(1) 社会保障の構造から調達すべき額が規定される脈絡は、社会保障給付の原因となる要保障事由、それがもたらす必要、当該必要を充足するための財、当該財の金銭評価との関係から明らかにできる。以下に類型化して考えることとしよう¹⁰⁾。

(2) 第1の類型が、要保障事由、それがもたらす必要、当該必要を充足する具体的財、当該財の金銭評価が1対1で対応している類型である（①類型とする）。この類型は、さらに下位類型として、この意味での財の金銭評価が、政府あるいは社会保障管理主体の外で市場価格として定まっていると観念できる場合（①- α 類型とする）¹¹⁾ と、当該財の金銭評価が、予

8) 社会保険料に対する租税法律主義の適用に関し、「保険料に関する判断・決定の過程・方法」を分節化して考えるべきという主張として山本隆司（2012）『判例から探求する行政法』15-18頁。

9) これぐらいの費用に収まるように、と先に制度調整を求められることも珍しくない。

10) ここでの類型につき、太田匡彦（2012）「社会保障給付における要保障事由、必要、財、金銭評価の関係に関する一考察——とりわけ『従前所得の保障』に注目して」高木光ほか編『（阿部泰隆先生古稀記念）行政法学の未来に向けて』301頁以下を参照。ただし、 α ・ β の下位類型は本稿で導入されたものである。

11) 日本法では、これを原則とする制度はない。しかし、例えばドイツの医療保険制度における医薬品支給は、法制度上はこのような制度であることを原則とした上で、定額設定制度（参照価格制度におおむね対応する）等によって費用縮減を図っていると考えられる。2006年10月31日時点での制度につき参照、太田匡彦（2007）「ドイツ医療保険における定額設定制度について」江頭憲治郎＝確井光明編『法の再構築Ⅰ——国家と社会』213頁以下。この後の改正の考察は機会を改める。

算編成も含めた政府あるいは社会保障管理主体¹²⁾と財の供給者との交渉過程で決定されるもの(①-β類型とする)とに分かれる¹³⁾。

①-α類型の場合、市場価格は政府と無関係に定まるので、政府は、給付に必要なと予測される財の量に対応する費用をその市場価格を基礎に算出し、この額を社会保障財源として調達しなくてはならない¹⁴⁾。

これに対し、①-β類型は、政府が受容しかできない市場価格が存在する訳ではなく、需要者たる社会保障管理主体としての政府¹⁵⁾と供給者との交渉によって個々の財の価格が決定される場合を指す。この場合、この価格を前提に、必要と予測される給付量に応じて、社会保障財源として調達すべき総額も決まる。

この類型では、政府と供給者の交渉により

価格が決定されるから、両者の価格交渉力如何によっては、政府が社会保障のために調達できる総額を先に決定してしまい、その総額を超えない形で価格形成が行われる事態も考えられる¹⁶⁾。この場合、この類型の社会保障に振り向けられる総額(調達額)は、社会保障の構造に一部起因する原因により、社会保障の政策決定過程に含みきれない別の過程との相互影響の中で先行して決められることも意味する¹⁷⁾。

(3) 第2の類型が、要保障事由、それがもたらす必要、当該必要を充足する財、当該財の金銭評価が包括的に対応している類型である(②類型とする)。この類型も、①類型と同じく下位類型として、財の費用が政府の外で市場価格として定まっていると観念できる類型(②-

12) 日本の社会保障制度を想起すれば分かるように、制度を実際に運営し給付する主体は、国と区別された社会保険主体や地方公共団体であることも多い。しかし、運営されるべき制度を設計し、全体的な管理の一環として必要を充足する財の金銭評価を決定する主体は、しばしば国の政府である(例えば、診療報酬基準・薬価基準は、厚生労働大臣の定める告示で定められている)。もちろん、立法政策としては、個々の社会保障管理主体がこのような定めを行う制度も可能である。しかし以下では、日本の現状に鑑み、社会保障制度全体を設計・管理する国の政府を念頭に置いて議論を行う。

13) 日本では、医療保険の診療報酬および薬価が原則としてこのタイプである。ただし一部は、後述の②-βに分類できる(包括払いを行う場合)。

14) 要保障事由がもたらす必要を充足するための財の費用の全てを給付することとしない場合、積み上げた費用の一部だけを負担するという別の決定に従い、その負担額を調達することになる。定率負担を行うのであれば、必要となる財に係る費用総額を算出した上で、その給付割合に相当する額を社会保障財源として調達する。また、一定の上限額まで給付する制度も可能であり、この場合は、上限額に達さない財についてその費用(価格)を単純に積み上げ、上限額を超える財について、上限額×当該給付される財の量を財源として調達することになる。医療保険の医薬品支給に関するいわゆる参照価格制度が、このような形での調達額決定を必要とする。

15) 前註12)を参照。

16) 総額の改定率と配分の基本方針が先に定められ、その枠内で個別の点数改定が行われるという診療報酬基準改定では、このような状況に近いことが生じているかもしれない(例えば、平成24年度診療報酬改定に係る厚生労働大臣から中央社会保険医療協議会への諮問書(厚生労働省発保0118第1号平成24年1月18日。<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000020222-att/2r9852000002025q.pdf>)を参照。併せて参照、畑中綾子(2008)「医療技術・制度をめぐる政策システム——診療報酬制度の運営と改革」城山英明編『科学技術のポリティクス』67頁(81-86頁))。この場合、このタイプの価格決定は、独占市場下での価格決定という性格も帯びるとも考えられる。しかし、独占の弊害がどのような形で出てくるか注意する必要があるであろう。供給側が民主的政治過程の中で政権担当与党の圧力団体として表れうることを考えると、財を可能な限り安価に購入しようという戦略に立って政府が行動することを与党が掣肘する可能性があるからである。現在の財政状況は全体として見ればそのような振る舞いを許さないと考えられるが、局面毎にこのような振る舞いを与党が行うことはなお考えられよう。

17) これは、社会保障の構造から調達すべき総額を決定するというここで分析している思考モデルによっては調達額決定が行われていないことを意味する。しかし、こういった事態とその態様を明瞭にする点にも、ここで検討している思考モデルを用いて分析する意味がある。

α 類型とする) と、例えば予算編成過程で当該社会保障制度に振り向けられる額が外在的に決定される、或いはそのような外在的決定が入り込みうる類型 ($\textcircled{2}-\beta$ 類型) とに分かれる。 $\textcircled{2}$ 類型に該当するものとして、生活保護における生活扶助を指摘できるので、これを例に考える。

$\textcircled{2}-\alpha$ 類型に該当する場合として、マーケット・バスケット方式による生活扶助基準策定がその理想型に従ってなされる場合を指摘できる。この方式は、その理想型においては、最低生活の内容を構成する財を特定してバスケットを組み、このバスケットに含まれる財の、政府の外で定まっている市場価格を積み上げて、その総額を生活扶助基準とする方式と理解できる¹⁸⁾。公的扶助の給付基準がこの方式で定められる場合、受給者(と想定される)数と基準額との積が調達すべき最大額となる¹⁹⁾。

$\textcircled{2}-\beta$ 類型に該当するものとしては、現在採

用されている水準均衡方式により生活扶助基準を定める場合を指摘できる(この基準が定まった後の調達すべき最大額の決定は $\textcircled{2}-\alpha$ 類型と同一である)。この方式では、例えば一般消費水準の70%を最低生活水準とする際に、なぜそうすべきかすべてを客観的科学的議論により論証することは不可能であろう。統計調査と社会的評価により最低生活水準が可能な限り客観的に決定されることが望ましいとは言えるものの、なぜ75%や65%でなく70%であるべきかなどの問いを立てれば、その最終決定は、もはや科学による決定とは言えず、そこには、政治に基づく(科学に基づく決定とは異なる限りで恣意的性格を持つ)決定の性格を認めざるを得ない。この場合に、70%を保護基準とする費用であれば調達できるものの75%では不可能であるという考慮から妥協的に70%が保護基準とされることも予想される²⁰⁾。マーケット・

18) ただし、被保護者は、編成されたバスケット通りの財を購入しなくてはならないわけではない。

19) 公的扶助の場合、補足性の原理により、被保護者自身の収入と生活扶助基準との差額が生活保護給付額となるから、本文で記した額が調達すべき最大額となり、被保護者自身の収入に応じて調達すべき額は減少する。思考モデルをクリアにする観点から、この点には立ち入らない。

20) 本稿は、本文で述べたような考慮を公的扶助基準設定の際に行うことが他事考慮として違法となるかの厳密な考察を行う余裕を持たないけれども、おそらく当然に常に違法とは言いつてもいいまい。最低生活保障が問題になっている以上当然に許されるともいえず、むしろ厳格な態度で臨むべきであろうが、マーケット・バスケット方式に比べて水準均衡方式であれば、また、水準均衡方式の中でも保障水準が高ければ高いほど、当該生活保護基準が絶対的貧困水準以上で相対的貧困水準を保障している可能性が高く、社会的・経済的事情の反映としてこのような考慮が許される余地は生じるだろうと思われる。また格差縮小方式の上乗せ部分(縮小部分)はまさに政治に基づく決定であり、この部分についてこの種の考慮が許される可能性は一層高くなる。最判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁は、憲法25条1項にいう「『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程度、経済的・社会的条件、一般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つては、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」と述べていたところ、老齢加算廃止の合憲性が争われた最判平成24年2月28日民集66巻3号1240頁は、この昭和57年最判の参照を指示しつつ、生活保護法3条・8条2項にいう「最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般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り、これを保護基準において具体化するに当たつては、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」とし、国の財政事情への言及を行わず、他方、同じ問題を扱った最判平成24年4月2日判時2151号3頁(民集登載予定)は、同様に昭和57年最判の参照を指示し、生活保護法8条2項にいう「最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であつて、その時々における経済的・社会的条件、一般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り、これを保護基準において具体化するに当たつては、国の財政事情を含め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」として国の財政事情を明示的に考慮事由に含めている。夙に最判昭和42年5月24日民集21巻5号1043頁は、その傍論において、生活保護基準の適否を判断する際の事情として「国民所得ないしその反映である国の財政状態」や「予算配分の事情」も考慮することを認めていた。

バスケット方式も、日本において現実に採用されたその姿は、外在的に与えられる事情・予算を考慮しつつバスケットを組むという理想的ではないものであり、強い歪みを示すものであった²¹⁾。

(4) 第3の類型が、支給原因となる要保障事由、それがもたらす必要、それを充足する財、当該財の金銭評価、さらに給付との関係が明瞭でない類型である(③類型とする)。児童手当や国民年金法に定める各種基礎年金がこれに該当する。

③類型は、必要から思考を出発させ、必要充足のための財を特定し、その財を金銭評価して調達すべき額を決定するという思考をとりにくい。したがって、ある範囲・種類の必要に対応することを目的とする給付であると言えたとしても、その特定性は弱い。このため、この類型にあっては、實際上、給付額が先行して定まり、この給付額と受給者数に応じて²²⁾ 調達すべき額が決定されることになる。

また、この類型では、必要もしくは必要を充足する財の特定が弱く、必要な財の価格を積み上げるといふ契機がないために、国家作用全体のために調達しうる費用からこの類型の社会保障給付に振り向けられる費用が外在的に決定され、その枠内で給付内容が定まることも少なくないと考えられる。それを嫌う場合、別の制度

的対応により、このような事態の回避を目指すことになる。別の対応を行った例が国民年金制度であり、行わなかった例が児童手当といえよう。

(5) 第4の類型が、従前所得保障と呼ばれる類型である(④類型とする)。この類型は、原則として、要保障事由発生前に受給者が有していた所得(むしろ収入)の一定水準を給付するものである。したがって、受給者の従前所得×給付水準(代替率等)で把握できる一人あたりの給付額の総和(Σ受給者の従前所得×給付水準)が調達すべき額となる²³⁾。

II-3. 配分の契機

もっとも、II-2で述べた思考だけで社会保障のために調達すべき額がすべて決定されることは現実には殆どない。ここでは、二つの視点からその原因を考察する。

第1に、社会保障が他の国家活動との比較の下に置かれる点がある。統治団体は社会保障だけを行う訳ではない。このため、他の国家活動との比較に基づく判断の中で、社会保障に振り向けられるべき総額が定められていく契機が入って来ざるを得ない。この決定は、社会保障を構成する個々の制度が持つ重要性と他の国家作用の重要性との比較を通してなされる(財政におけるラショニング)²⁴⁾。その際、II-2の考

21) 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析』58-63頁、84-96頁、109-113頁、副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』58-65頁。

22) 各受給者に定額で支給される給付であれば、単純には想定受給者数と給付額の積が調達すべき額となる。しかし、高齢基礎年金の保険料免除・不払いによる調整を考えれば分かるように、実際は複雑な計算が必要である。

23) もっとも、この類型は、同一の要保障事由のもたらす給付額が人により異なり、かつ当該事由発生前に多くを得ていた人(したがって、当該事由に対して予めの対処を行いやすかった人)が多くを得ることになるため、おそらく自らを正当化する必要がある。累進課税制度が多くを支払った人が多くを受益しないときにその意味をよく示すことを考えれば、従前所得保障はそれなりに正当化の必要な制度であろう。この正当化は本稿の課題ではないけれども、日本でこのような社会保障給付が、租税方式(社会扶助方式)ではなく社会保険方式で行われていることは、この正当化の機能を持つ(ただし社会保険方式であれば従前所得保障がなされねばならないということもない)。

また、この類型の給付が社会保険で行われることから、従前所得の把握は、保険料拠出の記録として行われる。この記録が不正確であると、日本が経験済みであるように、問題を引き起こす。

24) この場合、社会保障活動の内部を分類し、それぞれを他の国家作用と比較し、また社会保障を構成する諸活動相互間でも比較していくことが必要となる。そのために行われるべき社会保障内部の差異化(区分)も議論すべき問題である。一つの試みとして参照、太田・前掲註1) 216-221頁、231-235頁。また、社会保障に財を投入することで達成できなくなる国家活動、あるいは社会保障の目的を別の手段で達成しうる国家活動との機会費用の比較という観点も機能しうる。医療保障を例にとった議論であるが、vgl., Huster, S. (2010), "Knappheit und Verteilungsgerechtigkeit im Gesundheitswesen", DVBl 2010, S.1069(S.1070-1071)。

察からすれば、社会保障の構造は、この比較の中で自らの要求する額とその論理を明確化する機能を示すと共に、その要求を貫徹できない場合、割り当てられた額の中で社会保障を行うために調整すべき箇所を示すことになる。この調整は、暗黙のラショニングとして表れることになる²⁵⁾。

第2に、配分決定を行うために与えられる時間の短さと決定の反復性がある。現在の日本では、社会保障制度を基礎付ける基本決定は、殆どの場合法律の形で行われ原則として永続的に妥当する²⁶⁾。他方で、会計管理については単年度会計主義・会計年度独立の原則が妥当しており、社会保障制度を実施するために割り当てられる額の決定は、改正のない限り永続的に妥当する法律に従いながら毎年決定することを要求されることになる。この場合、社会保障に割り当てるべき額を毎年社会保障の構造を基礎に一から積算して決定することは事実上不可能であろうし、その必要もなからう。法改正がない限り、当該法制度の下で要した費用の動向を基礎に経済状況・人口構造の変化などを考慮していけば、次年度の必要額はおおむね想定できると思われるからである。すなわち、II-2で見た思考を経て社会保障の構造から調達すべき額

を考察する必要は、現在の基本体制の下では、制度創設時に強く表れ、それ以降は減少すると予想される。この結果、前年度予算は通時的に積み重ねられた配分決定として、ある年度の配分決定者の決定コストを軽減する機能を持つと考えられる²⁷⁾。もっとも、現在の制度の下で必要と想定される額を準備できない場合、割り当てられる額の中で社会保障制度を運営できるような制度を調整することとなり、その際にはやはり社会保障の構造が調整すべき箇所を示すことになる。

以上からすると、社会保障制度に割り当てられる額は統治団体の他の活動との比較およびこれまでの時間的連続性の中で決定されるという契機が、実務において認められるとしても、その割当額が社会保障制度に対して持つ意味は、II-2で見た社会保障制度の構造との関係で明らかになると言える。とすれば、今後、社会保障制度に必要な総額の変動と予測のみに着目した議論だけでなく、上述の意味をめぐって社会保障の構造を踏まえた議論も行われるべきだろう。この分析に法学・経済学それぞれがいかなる貢献をなし得るか、今のところ必ずしも定かではない。

25) 本文での調整が明確な政治決定（例えば法律改正など）により行われた場合にも、これは明示的な決定を通してラショニングに該当する操作を暗黙のうちに行っていると理解でき、本稿にいう暗黙のラショニングとはむしろこれを指す（参照、太田・前掲註1）235頁）。したがって、秘密裏に行われるラショニングという意味ではなく、例えば Huster, Fn.24, S.1071-1072 が問題視する暗黙のラショニング (implizite Rationierung) とは用語法がずれている。

26) 現在の日本の社会保障制度の主要部分が、その規律密度はともあれ、法律の根拠を持つことは認めてよからう。本稿は、この現状を前提とし、法律の留保の範囲論には立ち入らない。

27) 以上の事情は、予算編成における漸増主義 (incrementalism) に対する法制度・会計制度からの裏支えと言えるかもしれない。漸増主義及びそれを制度化したものといえる標準予算の制度につき、真淵勝 (2009) 『行政学』 212-213 頁。

Ⅲ. 調達すべき費用の割当て

Ⅲ-1. 問題の所在

社会保障、さらにはその他の国家活動を行うために調達すべき総額の決定と並行して、この費用負担をどのように割り当てるかも決定されなくてはならない。しかし、この決定のあり方を社会保障の考察の観点から検討する際には、以下のように注意が必要である。

行われるべき決定の一つは、費用を会計年度独立の原則の下で税として調達し国家活動のなされる時点で存在する世代に負担させるか、起債して将来世代に負担させるかの決定である²⁸⁾。もっとも、財源調達および給付に関する社会保障独自の仕組みと理解できる社会保険が独立に起債することは現在許されておらず、社会保障の財源調達のために起債されるとしても、その判断は一般会計の管理に係る判断に吸収される²⁹⁾。

また、税を財源として一般会計の中で管理される社会保障に関し、その財源となる税を観念しそのあり方を論じる意義にも注意を要する。租税が、統治団体の給付に対する反対給付の性格を持たない金銭負担と理解される以上³⁰⁾、

このような社会保障に関し、そのための財源が特定の税であると理解する根拠も本来はなく、この問題は、通常的一般財源により行われる社会保障に関する限り意味のない問題設定であろうと思われる。

しかし、税方式（社会扶助方式。本稿は互換的に用いる）であっても目的税・特別な負担金といった財源が社会保障に与えられている場合、社会保障に用途を特定された財源が存在するから、この税が社会保障の財源調達としていかなる意味を持つかを考えることは可能であろう。さらに、社会保険方式で社会保障が行われる場合、保険料賦課のあり方として、費用負担の割当ては独自の問題を形成する。

近時の社会保障法学は、社会保険方式で行われる社会保障と税方式で行われる社会保障との比較検討について議論を蓄積してきた³¹⁾。この蓄積に新たな要素を付加するためには少し異なる角度から考察を行うことも有益だろう。このような考えから、ここでは、税と社会保険料それぞれの賦課に関わる問題を検討したい。

以上に基づき、ここでは、社会保障の費用負

28) 厳密に言えば、国債・公債の購入者は起債時に存在する世代であり、彼らの購入可能額（購入してもよいと思う額）が調達上限を画する（無限に将来世代に負担を回せるわけではない）。その上で、国債・公債保有者に対して将来世代の負担において償還を約束することとなる。

29) 特別会計がその権能として借入れを行うことが認められ、その一環として公債の発行が認められることはある（特別会計に関する法律13条。認められている例として同法46、47、62条）。ただし、年金特別会計については、その健康勘定に関して借入金による借入れが認められているものの（特別会計に関する法律附則30条）、公債の発行は認められていない。なお、年金特別会計の基礎年金勘定などに認められている一時借入金は、ここで述べている借入金とも異なる（特別会計に関する法律15条）。

30) 最高裁は、最判平成18年3月1日民集60巻2号587頁において、日本国憲法84条の適用範囲を論じる文脈で、「課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法84条に規定する租税に当たる」という立場を示した（ただし、反対給付として徴収されるものであっても形式が税である国民健康保険税は税として憲法84条が適用されるともする）。本稿は、租税の概念及び憲法84条の社会保険料への適用の有無に関する学説の争いには立ち入らない。この点に関する最近の検討として参照、山本・前掲註8）2頁以下。

31) 最近の例として、菊池馨実編（2012）『社会保険の法原理』に収められた各論文を貫く問題関心の1つはこの点に認められよう。

担の割当に関して、通常の一般会計の下で一般税源に基づいて社会保障が行われる場合と異なる問題を発生させると考えられる、目的税・社会保険料などの特殊な財源が社会保障制度に割り当てられている場合の負担割当ての問題を中心に検討する³²⁾。

Ⅲ-2. 社会保障目的に特定された財源割当て

Ⅲ-2-1. 目的税に類する財源の導入

(1) 社会保障には、それに用途を特定された財源が割り当てられることが少なくない。もっとも、この種の財源の特性を把握するには、それぞれの類型の差異に注意する必要がある。本稿は、まず、目的税およびそれに類する特定財源を確認する。前者は、「最初から特定の経費に充てる目的で課される租税」であり、後者は「目的税と異なり、税制上は用途が特定されていないが、財政上の措置として、その税収の全部または一部が特定事業の財源に充てることとされている租税」をいう³³⁾。

目的税については、社会保険料との異同が問題となる。租税法律主義との関係を離れて考えた場合、特定の国家活動にのみ用いられるために強制的に賦課される負担である点に着目する限りは、両者を同視することも許されようが³⁴⁾、なされる給付と拠出との間に個別な連関を設定するのは社会保険料だけであり、社

会保険料を目的税と同視する議論は、自らの議論の文脈と射程に注意しなくてはならない。ここでは、この個別な連関の有無がⅣで見える問題に影響を持つことに鑑み、この点に着目して両者を区別しておく。

(2) 社会保障にとって目的税ないし特定財源として重要な意味を持つ租税として、まず消費税を指摘できる³⁵⁾、³⁶⁾。また、これに類するものに、児童手当に係る事業主等の拠出金がある。これは税という名前は持たないものの、特定の用途に充てることが法制上定められており(児童手当法 20 条)、かつ(事柄の性格上)社会保険料のような給付と拠出との個別な連関が設定されない。したがって、目的税と同視すべきであろう³⁷⁾。

(3) 一般税を財源とする場合、毎年、社会保障に振り向けるべき費用を決定する機会が議会に保障されるので、財政民主主義の観点からは望ましいように見えるものの、安定的に費用を割り当てるという観点からは、この不安定さがマイナスに評価され、租税財源(少なくとも一般税財源)によることを回避すべきであるという思考を生み出す。また、無駄な歳出の削減という旗印の下で給付の拡大のみが主張され租税負担の増大が阻止される傾向が生じやすい³⁸⁾。

これに対し、目的税ないしそれに類する財源

32) 本来は、加えて、利用者負担の問題が存在する。社会保障制度の給付範囲を先行させて考えると、利用者負担とは、要保障事由がもたらす必要を充足するための財の費用の中で、社会保障制度が負担しない残余を受給者に負担させる制度と理解できる。とすると、利用者負担を定める基準は、社会保障制度の負担する額を決定するものでもあるから、費用負担の割当てとしての機能も持つと言える。しかし、この問題は、紙幅の関係もあり、検討の機会を改めたい。また、社会保障給付に対する課税の問題も取り上げない。

33) 金子宏(2012)『租税法(第17版)』16頁。

34) 目的税と社会保険料の間に大きな差異を認めない見解として、例えば林宏明(2001)「社会保障財源としての税と保険料」総合税制研究9号145頁(160-162頁)。

35) 平成11年度から平成24年度までは予算総則により用途を高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)に限定され(例えば平成24年度一般会計予算について同年度予算総則19条)、平成24年法律68号による消費税法1条2項追加後は(ただし未施行)、「消費税の収入については、地方交付税法(……)に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるもの」とされている。この改正後の消費税が目的税に該当するのか特定財源に止まるのかの解釈問題には立ち入らない。本稿の関心からは差をもたらしなないと考えられるからである。

36) 国民健康保険税については、現在議論している文脈では社会保険料として考えるべきであろう。

37) 例えば租税法主義(憲法84条)はそのまま適用されるべきである。租税との比較による批判的検討として確井光明(2009)「社会保障財政における社会保険料と租税」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』89頁(93-94頁)。

38) 確井・前掲註37)90-91頁。

によって社会保障を行う場合、社会から調達する費用を決定すると、それがそのまま社会保障に振り向けるべき費用ともなる点で、Ⅱ-3で見た配分のあり方も決定されることになる（これは一般租税からの繰り入れがない場合に最も明瞭である）。したがって、一般税と目的税との間の振り分けには、統治団体が社会から調達しうる能力（費用、財）の取り合いという側面が存在する。また、目的税を用いる場合、トータルでの社会保障の費用と受益の関係を明瞭にでき³⁹⁾、目的税だけを用いる場合には、社会保障に割り当てるべき費用と目的税の税率を毎年決定することも不可能ではない⁴⁰⁾。つまり、周知の、目的税の導入・拡大は、財政の硬直化をもたらす一方で、調達される費用は目的事業にのみ使われるという信頼も基礎づけるという観察は、ここでも当てはまる。

ただし、当該目的税を振り向ける社会保障の範囲の決定が別途、必要となる⁴¹⁾。また、社会保障給付として行われる給付内容も当然には定まらない。社会保険料と異なり当該目的税の負担と社会保障給付との間には個別的な連関が設定されないからである。

Ⅲ-2-2. (一般) 税か社会保険料か

(1) 一般税・目的税により社会保障を行う

可能性に加えて、社会保障は社会保険により行うことも可能である⁴²⁾。問題の所在をクリアに示すためにここでは目的税を捨象して考えることとし、一般税か社会保険料かの選択が社会保障を行うための決定に対して持つ意味を考えると、以下の特色を認められる。

(2) 第1に、租税による場合、租税の賦課決定（税率・課税対象の決定を含む）と集められた租税収入をどの国家活動に用いるかの決定と二段階の決定が分離されるのに対し、社会保険料の場合、社会保険料の決定と同時に一段階で給付内容も定まり、そのための財の独立も果たされる。なぜなら、給付内容を定めないと必要な保険料を計算できず、制度設計上、社会保険料の決定は給付内容をも決定するからである。

(3) 第2に、社会から調達できる財は有限だから、税と社会保険料は、この財を巡ってゼロサムゲームに陥る関係にある。このため、租税として多くを調達しなければならないため社会保険料として多くを調達できない場合、社会保険方式だけで社会保障を行うとすれば給付水準が抑制される。逆も同様であり、社会保険料として多く調達した結果として租税として多くを調達できないならば、他の国家活動が十分な水準では行えない可能性がある。これは、第1

39) このためには、特別会計の編成が望ましいことになるけれども、かえって問題を示すこともある。確井光明（2009）『社会保障財政法精義』40-41頁。現在の実務は、電源開発促進税に見られるように、目的税が特定の経費に充てられたことを示すために当該目的税をその用途に係る特別会計の歳入に直接計上することまでは必要ないと考えているようである（特別会計に関する法律88条2項1号、91条）。改正後の消費税についても同様の処理が行われる可能性はあろう（上記法改正によっては特別会計に関する法律の改正は行われず、社会保障・税一体改革大綱（平成24年2月17日閣議決定）は「消費税収（国分）の用途については、予算等において明確化することとし、その具体的な方法については引き続き検討を行う」（同大綱40頁）としている）。これに対し、児童手当にかかる事業主等の拠出金は、特別会計である年金特別会計の児童手当勘定に直接歳入として計上される（特別会計に関する法律101条6項1号イ）。

40) ただし、当該目的税をどのような租税とするかにより「個別の国民の受益と負担との関係に関する認識が異なってくるであろう」とも指摘される。本文の指摘と併せて確井・前掲註37) 91頁。

41) 確井・前掲註37) 92頁。今次の消費税法改正により消費税の用途として特定された社会保障の範囲は、なおそれについて今後の解釈を許す開放性を備えている。社会保障制度の変更に備える必要があるとはいえ、それがどのような帰結をもたらすか注視する必要がある。

42) 個々の社会保障給付の性格上、社会保険方式を利用できない場合・利用の困難な場合がある。例えば公的扶助である生活保護については社会保険方式を用いることができない。育児支援（育児のための現金給付）については立場が分かれる。検討の一例として、堀勝洋（2009）『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』249-261頁。本稿では、社会保険方式によることも税方式（社会扶助方式）によることも可能な場合を前提とする。

の特色により、社会保険のための財と一般会計のための財とは相互に独立のように見えても、相互に影響関係に立つことを示す。

(4) 第3に、日本に見られるような国庫負担制度の下では、社会保険のための財と一般会計のための財との間に、第2の特色として述べた関係とはまた別の関連が認められる。

国庫負担制度は、一方で、租税収入の一部を社会保険に流し込むことで、社会保険料だけの場合に実現される給付水準に比べて高い給付水準の実現を可能にする。これは、保険料負担能力が低いと考えられる被保険者からなる社会保険について、なお一定の—例えば高額保険料を負担する被保険者からなる社会保険と同一の一給付を可能にする機能として重要である⁴³⁾。他方で、現在の日本のような、国庫負担割合が定率で定められる仕組みでは、租税収入から国庫負担として社会保険に流せる額が、社会保険が保険料として調達できる水準も決めてしまう。これは、この結果として、国庫負担のあり方が給付水準も決めることを意味する⁴⁴⁾。

もちろん、実際は予算編成過程での一般会計管理機関と社会保険管理機関との交渉があるから、社会保険に流せる租税財源が、社会保険の調達できる保険料総額と給付水準を一方的に決めることにはならないであろう。しかし、この特色は、定率国庫負担がある場合、会計の分離された社会保険といえども、第2の特色以外の

要因からも、給付・拠出の水準について一般財政とは無関係に決められないことを示している。

また第2、第3の特色を併せ考えると、社会保険に対する国庫負担は、社会から調達できる財を巡って租税と社会保険料とがゼロサムゲームの関係に立つことに対する、1つの安定化装置と考えられ⁴⁵⁾、加えてその安定化装置は租税の側に一定の優位を与える仕組みとも考えられよう。後者に関し補足すれば、租税財源が減少すればするほど、国庫負担として社会保険に流せる額も減少するため、社会保険は、国庫負担を断念するか、一定の国庫負担を得るために保険料水準を一定程度に抑えるかの選択を余儀なくされるからである。社会保険の側から見れば、(定率)国庫負担は、いわばトロイの木馬のような役割も担うといえるかもしれない。

(5) 第4に、社会保険料の負担には、租税の負担以上の意味が与えられることがある。保険料負担が給付と連関付けられていることは制度が認める機能であるところ、それ以上のメリットがしばしば主張される。一つは、保険料の負担は、自らの生活に関する自己責任の要請に適合的であるという主張である⁴⁶⁾。今一つ、社会保険の下で負担と給付との関係が明確になる点に被保険者の参加によるコントロール可能性を見出し、これを利点とする議論も存在する⁴⁷⁾。

43) 国民健康保険や基礎年金制度に見られるように、日本の社会保障制度が期待してきた機能と言える。社会保険に公費負担がなされる理由につき、堀勝洋(2004)『社会保障法総論(第2版)』54-56頁。

44) 例えば、国庫負担割合が2分の1であれば、国庫が負担できる金額と同額しか社会保険料も調達できない。調達できる総量が決まれば給付水準も自ずと決まる。

45) これは定率負担である場合に最もよく発揮される。定額負担である場合、一定の効果は持とうが、社会保険料として調達できる総額が国庫負担額に依存するという関係がないため、安定化機能は弱いと考えられる。

46) 古くは、社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」(1950年10月16日)に見いだせる。(社会保障研究所編(1968)『戦後の社会保障(資料編)』187頁(187頁))。また、給付と拠出との連関から、社会通念における権利性の強さが指摘されることもある。しかし、法学が、このような社会通念を無批判に受容し議論する態度に筆者は批判的である。さしあたり太田・前掲註10)329頁註80)を参照。

47) 近時のものとして例えば、福田素生(2012)「社会保険方式と社会扶助方式(いわゆる税方式)——高齢基礎年金の社会扶助化を中心に」菊池編・前掲註31)49頁(57-58頁)。また、原田大樹(2012)「財政民主主義へのメタ・コントロールとその法的課題」宇賀克也責任編集『行政法研究創刊第1号』126頁(130頁)は、財政民主主義へのメタ・コントロール手法の1つである部分最適化による規律の一例として位置付ける。社会保険が参加に止まらず自治を語る可能性を持つことを筆者は否定しない。しかし、社会保険における自治を機能させるためには、財の分離のみならず法人格を与える形で独立させることが必要であるところ、日本におけるその可能性について、やはり慎重な考慮が必要である。前註3)指示箇所を参照。

もっとも、前者については、憲法が統治団体の行う活動の費用負担について個人に要求する義務はまずは納税であり、税方式との比較を論じる文脈において、あたかも納税だけでは不十分であるかのように社会保険方式を望ましいとする点に疑問が残る。後者についても、統治団体における民主主義が機能していないという認識に基づいて、給付と負担との関係を明瞭にした上でその水準を集散的に決定する仕組みを社会保険が持ちうることに期待する議論と理解できる⁴⁸⁾、この期待がどこまで現実的か慎重な考慮が必要であろう。特に、国庫負担によって保険料だけでは得られない高い水準での給付を可能としてきた経緯を持つ日本では、この可能性を取って捨てるのが論者の期待する機能を実現するために必要であり、そこに最大の困難を持つことになろう⁴⁹⁾。トロイの木馬は既に引き入れられているのである。

(6) 以上を踏まえつつ、租税より保険料の方が調達の同意を得られやすいと見込まれる場合、あるいは社会保険料として調達することに何らかの良き意味を認める場合、保険料を財源とする方向に傾くことになる⁵⁰⁾。

Ⅲ－3. 社会保険料の賦課のあり方

Ⅲ－3－1. 用いられる賦課物件の種類

ここでは、社会保険料賦課の対象とされる事実（物・行為も含む）を、課税物件（課税客体）

に倣って賦課物件と呼ぶことにする⁵¹⁾。用いられる賦課物件の現状を確認しよう⁵²⁾。

第1に、収入・所得を指摘できる。被用者保険は、賃金に一定の保険料率をかけて保険料を算定するため、賃金すなわち収入を賦課物件としていると言える。これに対して、国民健康保険料（保険税も含む）には所得割の部分があり、この部分について国民健康保険料は、収入と区別された所得を賦課物件としていると言える⁵³⁾。

第2に、人の存在そのものを賦課物件としていると理解できる場合がある。国民年金の第一号被保険者の支払う定額保険料および国民健康保険料の人頭割部分がこれに該当する。また、国民健康保険料の世帯割部分もこれと類似する。しかし、おそらく独自の考察を必要としよう。世帯に含まれる人数を問うことなく、世帯で頭割りをを行うからである。

第3に、資産を賦課物件とする場合がある。国民健康保険料の資産割部分に妥当する。

Ⅲ－3－2. 全般の特徴

社会保険料の賦課物件に関する以上の確認から、社会保険料賦課のあり方の全体的特徴として、以下の点を指摘できる。

第1に、租税において主力の一つをなす賦課物件である所得の比重が小さい。医療・年金・介護の各被用者保険における賦課物件は賃金で

48) 前註47)の福田の議論を参照。

49) 日本では、社会保険主体が公費投入を求めることも少なくない。

50) 日本の政策実務は、社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」(1950年10月16日)社会保障研究所編・前掲註46)や社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築に関する勧告——安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」(1995年7月4日)総理府社会保障制度審議会事務局監修(1995)『安心して暮らせる21世紀の社会を目指して——社会保障体制の再構築に関する勧告』に象徴されるように、こちらの立場を基本的に採用してきたと考えられる。しかし、最近では揺らぎも認められる。参照、菊池馨実(2012)「社会保険の現代的意義と将来像」同編・前掲註31)233頁以下(235-237頁)。なお、本稿は紙幅の関係もあり社会保険財政単位相互間での財政調整は取り上げなかった。近時の研究として、伊奈川秀和(2011)「社会保障財政の法学的考察」山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策——社会保障法・労働法の現代的展開』46頁以下。

51) 課税物件の意義と種類に関して参照、金子・前掲註33)159頁。

52) 税と社会保険料両者の賦課物件の比較検討として、林・前掲註34)153-154頁。

53) 利用者負担に関して応能負担がとられる場合、やはり収入と区別された所得を参照して負担額が決定されることが多い。社会保障給付を行う際の所得制限も、同様に、収入と区別された所得を参照する。

ある。また、租税法学では賦課物件として適切でないと考えられていると解される⁵⁴⁾人の存在そのもの、つまり人頭税と同様の賦課が大きな機能を果たしている⁵⁵⁾。

他方で、消費（購買力）は、社会保険料の賦課物件としては用いられていない。消費を一般的に課税物件とする租税である一般消費税を考えた場合、これは間接消費税であり⁵⁶⁾、その負担者は、市場におけるアクターとして匿名のままに止まる⁵⁷⁾。このことを考えると、社会保険料の賦課物件として消費は、消費税の逆進性等を云々する以前に、この匿名性の故に利用できない。というのも、社会保険における拠出と給付の連関を実現しようとするならば⁵⁸⁾、最低でも、実際に拠出していなければ給付を得られないようにする必要があり、前提として、

拠出の有無を個人単位で把握できるものを賦課物件としなくてはならないからである。つまり、社会保険料の賦課物件は、被保険者個人を顕名で捕捉し賦課できるものでなくてはならない⁵⁹⁾。以上からすれば、保険料が消費を賦課物件として用いていないことは、事柄の性質上、当然と考えられる⁶⁰⁾。

もっとも、社会保険に限ることなく、社会保障を全体的に考えたときに、消費を賦課物件とした財源により行われる社会保障が適切であると何らかの形で論証されるならば⁶¹⁾、それは、社会保障は税方式で行われるべきである、あるいは社会保険方式を放棄できないけれどもそれが持つ何らかの問題点への調整のために消費税を原資とする国庫負担が必要であるという主張を含意するものとも理解できることになる⁶²⁾。

54) 例えば、金子・前掲註33) 80-81頁は、担税力の基準として所得・財産・消費の3つのみを指摘する。人の存在そのものを担税力の指標とすることに消極的な立場が示されていると理解してよからう。ただし、都道府県民税・市町村民税における個人住民税の均等割部分を考えると、人頭税がいかなる場合も当然に違憲となるまでは考えていないとも思われる。

55) もっとも、個人住民税の均等割部分を考えると、社会保険料独特とは言えない。

56) 一般概念としての消費税が、「物品やサービスの消費に担税力を認めて課される租税である」ことにつき金子・前掲註33) 603頁。実定法に定める課税としての日本の「消費税」の課税物件は国内取引・輸入取引となるが（消費税法4条）、詳細につき同書619-625頁。間接消費税と直接消費税、一般消費税と個別消費税の区別について同書603-605頁。

57) Kirchhof, P. (2007), "Die Steuern", in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., § 118 Rn.191. 納税義務者は販売者・サービス提供者等となり、消費者ではない。日本の消費税につき消費税法5条。

58) 例外は存在するが、基本的なあり方を考えるという観点からすれば、ここで立ち入る必要はない。

59) また、給付額が拠出額に関連づけられる仕組みであれば、拠出額も把握できる賦課物件でなくてはならない。

60) もっとも、被保険者全員の消費活動を記録することが（技術的・法的に）可能な社会であれば、消費行為の個別的把握は可能であり、この把握と給付とを関連させるならば、消費を社会保険料の賦課物件とすることは理論上は可能である。しかし、消費を行う能力である購買力は、予算制約の多寡としても把握できるところ、それは所得（さらに近似的に収入）と資産（およびその運用収入）に依存すると考えられる。他方で、社会保障給付は、所得保障に典型的であるように、ある財を獲得する能力を保障しようとする（＝必要な財の獲得と消費を保障しようとする）性格を持つ。とすると、拠出と給付を個々に連関させる前提での拠出の賦課物件にあえて消費（購買力）を選択する必要も少ないと考えられる。

61) 社会保障財源としての付加価値税（消費税）の適性として、宮島洋（2009）「社会保障と税制——論点整理と問題提起」国立社会保障・人口問題研究所編・前掲註37) 15頁（23-24頁）は、その税収安定性と世代間の負担公平性、さらに経済的中立性を指摘する（ただし、消費税の執行に関わる問題について宮島・同上35-37頁）。もっとも、そこで併せて指摘されているように、税収安定性には所得に対する税収弾性値の小ささ、つまり負担逆進性という副作用、世代間の負担公平性には物価スライド制の除去がその前提となるという副作用が伴う。

62) 現在の日本の議論、あるいは上述の平成24年法律68号による消費税法1条2項の追加が、そこまでの透徹した見通しを持って行われたものか筆者には定かでない。なお、経済的中立性により消費税を正当化する議論は、社会保障の財源とするか否かを問わずに当てはまり、特に社会保障の財源として消費税が望ましいことを論証するものではないであろう。

Ⅲ-3-3. 個別的検討の必要

以上のような簡単な観察だけでも、賦課物件のあり方に租税と異なる特色が認められることに鑑みれば、社会保険料の賦課のあり方について今後より詳細な個別的検討が必要であろう⁶³⁾。社会保険料は、社会保険の特質であ

る給付と拠出との連関への着目から、リスクや給付との関係などを中心として考察されてきたが、賦課のあり方に絞って考察する必要もあろう。その際は、租税法における知見と比較しながら検討することが有意義ではないかと思われる⁶⁴⁾。

Ⅳ. 財源調達に伴う帰結

Ⅳ-1. 問題の所在

社会保障のための費用を調達し、必要が生じた者に財を給付し、必要を充足するという目的に則ってその財が費消されると、社会保障制度は目的を達成する。しかし、財源を負担した者に対して、その結果として、社会保障制度が特殊な関係を持つことがある。社会保険による社会保障制度が、これに該当する。これは社会保険制度が一方で意図したものであり、他方で制度変更に対する桎梏として機能する。財源調達を考える際には、本来であれば、このことも視野に入れて制度を設計しなくてはならない。最後にこの問題を考察する。

Ⅳ-2. 税方式における帰結の不存在

前提として、税方式（社会扶助方式）に関連して、租税を用いて活動を行う統治団体が、租税負担者に対して社会保険で問題となるような関係を持つことはない点を確認しておかねばならない。これは、租税の概念の中の、特別の給付に対する反対給付ではない、という要素⁶⁵⁾にも示されていると考えられる⁶⁶⁾。この前提が確保されてはじめて、統治団体は政治による決定を通して、租税として調達された財を用いて市場とは異なる分配活動を行っていくことが可能となる⁶⁷⁾。この政治を通じた決定を行う余地の確保が、税方式をとる場合の重要な帰結であり民主政原理からいえばメリットともいうべ

63) 賃金に賦課される社会保険の保険料率が均一であることも、所得税と比較すれば1つの特色である。しかし、他の租税が単一税率であることを考えると、これをどの程度重視するかはそれ自体、考慮すべき問題であろう。

64) 租税法からの検討の参考となる一例として高橋祐介（2010）「貧困と税法（1、2・完）——最低生活費保障の観点から」民商142巻2号139頁以下、142巻3号259頁以下。この問題については別稿を用意する。

65) 前註30) 参照。

66) この理解が、租税根拠論におけるいわゆる対価説と緊張関係に立つことは否定しない（租税根拠論につき金子・前掲註33）19-21頁）。しかし、対価説は、その極端な形態では政治の余地を正当に位置づけられず支持しえないであろう。また、対価説でも、例えば、税負担の基準としては機能させないにせよ、しかし国民のための公共サービスの原資としてのみ租税は正当化されるという抽象化・集合化された形での租税の根拠として対価説的理解を主張するのであれば、本文で述べた原則と必ずしも矛盾せず、社会保険との対比という文脈では本文の原則を確認しておくに値しよう。社会保険では、個々の被保険者と社会保険との関係において、その者からの保険料拠出とその者への給付との連関が認められるからである。

67) 筆者の政理解につぎ、太田・前掲註1) 179-180頁。この政治の余地の確保は、一般には、財政民主主義としても正当化されていると考えられる。これを規律するメタ・コントロールの必要性と併せて原田・前掲註47)。

きものであり、他方において社会保障を優先的に考える立場からは、他の国家活動との比較の下での優先劣後判断の対象とされることを避けるべく社会保険方式を指向する根本的原因ともいうべきものである⁶⁸⁾。

IV-3. 社会保険方式における帰結

IV-3-1. 給付と拠出との連関のあり方

社会保険では、その原則（典型）において、保険料拠出と保険給付とが連関を持つことは一般に認められていると言ってよかろうが、ここでは、二つの局面を区別できる。一つは、保険料拠出を条件として給付が行われるという関係である。今一つは、拠出した保険料と比例する形で給付がなされる（多くを支払うと多くを受ける）関係である。もっとも、前者と後者は連続的に捉えうる⁶⁹⁾。

IV-3-2. 給付が行われる時期から見た拠出と給付との連関

社会保険には、保険財政の管理が一年といった短期間を単位として行われ、拠出を行った期間に給付も受けるため、拠出と給付との連関もこの短期間の枠内で議論すればよいタイプがある。これを短期保険と呼ぶことができ、例えば現在のところ医療保険がその典型例となる。こ

れに対し、社会保険には、拠出を行う期間とは別の期間に給付を受けることになるタイプもあり、この場合、人の一生を超えるような長期間を単位として保険財政の管理を行う必要が生じる。この類型を長期保険と呼ぶことができ、その代表例が老齢年金保険である⁷⁰⁾。後者の保険については、拠出と給付の連関についても長期間にわたりこれを保つ必要が生じる。

IV-3-3. 制度変更と拠出と給付との連関

(1) 財源調達を行った帰結という観点から拠出と給付との連関を考える場合、拠出が先行することから、制度変更の中で拠出と給付との連関を如何に維持するか、拠出と給付との連関のあり方に関してどこまで事後的な変更が可能かという問題を考えることになる。

この問題は、保険事故の発生により具体的な金銭請求権（債権）が成立する以前の状態をどのような法学的構成・概念で捉えて変更の余地と限界を議論すべきか、具体的な金銭請求権が成立した後に制度を変更し給付を削減する事の可否およびその限界という問題になる⁷¹⁾。前者については、期待もしくは信頼の保護というトポスの下で、後者は財産権保障というトポスの下で議論しうるけれども⁷²⁾、このように法学的な構成・概念の下にすぐに捉えて議論する

68) 近時のものとして、前註47)の福田の議論を参照。社会保険方式を主張する論者の政治（民主政）不信について、太田匡彦（2008）「リスク社会下の社会保障行政（下）」ジュリスト1357号96頁（104頁註82）も参照。しかし、Ⅲ-2-2で見たように社会保険方式をとれば単純に自立が果たされるわけでもない。

69) 筆者の理解につき参照、太田・前掲註10)329頁註80)。

70) 同じ視角から社会保険を類型化するものに、林・前掲註34)151頁。ただし、賦課方式年金を医療保険と同じく短期保険と理解することには疑問がある。経済学で賦課方式と積立方式の比較のためにしばしば用いられるモデルは、拠出期と受給期とが異なるモデルであり（例えば小塩隆士（2005）『社会保障の経済学（第3版）』第6章）、本文で述べたような長期保険が賦課方式で行われうることを前提にしていると解される。

71) 確井・前掲註37)96-98頁は、極論であるとしつつ、また社会保障法学において拠出を原因として将来の一定の年金給付が保障されることが憲法上要請されることが論証されることを望むとしつつも、「年金保険料の対価性〔特別の給付に対する反対給付たる性質を有していること〕：同論文96頁。筆者註」は、『法改正の可能性』のゆえに、抽象的対価性になってしまう可能性を秘めたものである」と指摘する。

72) 最近の検討として嵩さやか（2012）「所得比例年金の課題」日本社会保障法学会編『これからの医療と年金—新・講座社会保障法1』215頁（216-222頁）。その他、菊池馨実（2010）『社会保障法制の将来構想』第4章。ドイツを参考にするならば、そもそも財産権保障のロジックに載せるか否かも一つの大問題であるが（参照、太田匡彦（2000）『『社会保障受給権の基本権保障』が意味するもの—『憲法と社会保障』の一面』法学教室242号115頁（119-121頁））、日本の通説は軽やかに認めている。他方で、そのように簡単に認められた財産権保障にどの程度の意味を認めるべきかも問題となろう。この問題は、もちろん生存権保障の観点からも議論しうる。しかし、拠出したことの帰結としての給付の保護という観点とは異なるので、本稿では立ち入らない。基礎年金制度に関するこの観点からの最近の検討として中野妙子（2012）「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編・同上195頁（198-203頁）。

方法とは別に、問題の内包を社会保険制度の持つ論理に即して分析する方法も考えられる。法学からの接近には両方の方法が必要であり、現在の議論が前者の方法を中心とすることに鑑み、本稿は後者の方針を選ぶこととする。

もちろん、最高裁判例を前提にする限り、立法者には広い裁量が認められ、その変更が憲法違反となる事態を具体的に想定することは容易でない⁷³⁾。しかし、それとは独立に立法者の変更を評価することは可能であり、そのための基準を法的議論を通して構築することが不可能とまでもいえまい。本稿は、法学的構成まで含めた明瞭な見通しを得るには至らなかったが、その出発点として、先に見た社会保険の類型も踏まえて考慮すべき事柄を指摘し、議論の方向を模索したい。

(2) 短期保険の場合、拠出した時期と同時に給付により保険財産を費消することになる。この際、要保障事由が発生したときに行われる給付について、実際の拠出を条件とするだけでなく、給付に拠出額を反映させることも不可能ではない（例えば健康保険の疾病手当）。

他方で、保険財政管理を短期間でやっているため、拠出と給付の連関もその期間内のものであり、将来に向かって制度を変更し、拠出を給付の条件としないことにしたり（税方式への移行）、給付内容と拠出との連関を変更しても（疾病手当の代替率を下げたり、究極的には手当そのものを廃止するなど）、それが何らかの信頼を害することはないと考えられる。すなわち、拠出と給付の連関、保険財源調達に伴う帰結を守るという観点から、この類型の社会保険に関して立法者が行う変更の内容に関して、法的に何らかの掣肘を加えることは困難であろうと思われる。

(3) 次に、長期保険で、かつそれが積立方式で行われている場合を考える。老齢年金保険を念頭に置くと、この場合には、ある世代が保険料を拠出し運用した結果としての保険財産が

ら、当該世代の中で拠出を行い要保障事由の発生した者（老齢年金保険であれば、一定年齢まで生存した者）が給付を受けることになる。保険料拠出を前提条件とし、さらに受取額に拠出額を反映させるとき、給付の有無のみならず給付内容に拠出が反映したことになる。

このタイプの保険について、時間軸の中で給付と拠出の連関の維持と変更可能性を議論するためには、当該世代内にのみ影響を持つ制度変更（例えば当該世代内部における垂直的再分配の強化など）と当該世代の形成した保険財産を他の世代へ移す効果を持つ制度変更（例えば賦課方式への移行など）を区別する必要がある。前者については、時間軸の中で給付と拠出の連関が変更されるとしても、保険財産を形成した世代内部での連関の変更に止まるため、制度の基本構想に衝突する度合いは後者よりも小さく、したがって後者よりも立法者の変更を広く認めて差し支えないと考える余地があるからである。もっとも、世代内における拠出と給付の連関を無に帰せしめる変更は許されまい。

(4) 最後に、長期保険で、それが賦課方式で運営されている場合を考える。老齢年金保険を念頭に置くと、この類型では、ある世代が拠出した財は、その時点での受給世代への給付に費消される。そして当該世代が受給世代となったときに存在する現役世代が財の拠出を行い、この拠出から当該世代は受給する。その結果、ここでは制度設計のあり方として、ア) 現役世代が拠出すべき財の量をどのように決めるべきか、という問題と、イ) 拠出された財をどのように受給世代が分配するかという問題とを区分できる。したがって、給付と拠出を連関させるという社会保険の特質（現在の文脈では財源調達に伴う帰結）を踏まえて制度変更を論じる際にも、アの問題とイの問題を分ける必要がある。

もっとも、イの問題については、自らが現役世代の時に行った拠出量を給付内容に反映させる選択は、拠出との連関という観点からの世代

73) 参照、最判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁。

内の平等（公平）取扱いとして比較的了解しやすく、他方で社会保険である以上、垂直的再分配の要素を伴うことも予定されている⁷⁴⁾。以上を踏まえれば、イの問題は、上述の(3)に準じて考えられよう。

これに対して、後続世代が拠出すべき財の量を決定するアの問題については、受給者世代自らが行った拠出に見合った量ということは必ずしも十分な回答とならない。第1に、少ない老齢世代を多くで支えることのできた当時の現役世代に対して、その拠出総量と同等の量を拠出すればよいと考え、それはおそらく少なすぎる。第2に、拠出に見合った量とはこの世代が現役の時に老齢世代に対して保障した生活水準を意味すると理解すると、少子高齢化の進む社会では、老齢世代は現役世代から多くを収奪しなくてはならなくなる。しかしその際に、現役世代の生活水準を無視することは許されない。そもそも、ある世代Aが先行する老齢世代Bを集团的に扶養したことが、当該世代Aが後続世代Cに対して同等の扶養を要求できる根拠となる理由が定かでないからである。BとCとは異なる存在であり、このため、ここでは互換性が動かない。Cに対してさらなる後続世代D

に扶養してもらえ、だからAを扶養しろという議論は、Dの決定余地をさらに害する。時間的な均衡（相互性）を考える必要はあろうけれども、その前提として、時間的な次元での各世代の自由の保障も考えなくてはなるまい。

むしろ、保険もその基礎に持つと考えられる互換性の観点（交換モデル）を世代間に拡張するのであれば、A世代は、現役時に先行する老人世代Bを扶養し、さらに当時の子供世代Cも養育したことを基礎に、世代間の交換として、A世代が老齢に達した際に、今や現役世代となったCに対して扶養を要求でき、C世代は、同時にその時点での子供世代Dも養育する義務を負うといういわば三世代の世代間契約モデルによって互換性を確保しなくてはならない⁷⁵⁾。

では、ある世代Aが先行世代Bを扶養し同時に後続世代Cを養育したことを原因として、後続世代Cが世代Aに対して行うべき扶養の水準、つまり後続世代Cが世代Aに賦課方式年金を通して提供すべき財の総量は、先行世代Bに対して世代Aが行った扶養の水準と無関係に、改めて世代Aと世代Cとの間で契約を結ぶ形で決定されるべきか。しかし、ここで契約といっても、実際に世代間での契約が明示に締結され

74) 例えば老齢基礎年金などの定額給付にその要素が認められよう。

75) このような捉え方を示す近時の理解として、Schnapp, F. E.(2012), "Demographische Entwicklung und soziale Sicherungssysteme - Gefahren oder Chancen?", in: E. Hilgendorf und F. Eckert (Hrsg.), Subsidiarität - Sicherheit - Solidarität. Festgabe für Franz-Ludwig Knemeyer zum 75. Geburtstag, S.535(543-549), Butzer, H., "Der Generationenvertrag. Zu Herkunft und Inhalt eines sozialstaatlichen Schlüsselbegriffs", in: H. Butzer usw. (Hrsg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, S.366 (378-387)がある。また、ドイツの世代間契約論の概観として、田中秀一郎(2003)「ドイツ年金保険における世代間契約——世代間契約概念の歴史的変遷を中心として」九大法学 86号 309頁。なお、後続世代の養育費用にかかる社会化が不十分であり、また年金制度の中にこの部分への考慮が取り込まれていなくても、以上の叙述に基づけば二世世代間ではなく三世世代間の世代間契約として賦課方式の老齢年金を理解しようと考えられる(vgl., Butzer, ebenda, S.382-384)。ドイツにおける議論の本格的考察は、他日を期す。

なお、世代を単位とするこのような考え方について、集団主義的であるという批判は確かに正当である(基礎にある思考に向けられた批判として、Baer, S. (2009), "Demographischer Wandel und Generationengerechtigkeit", VVDStRL 68, S.290(305-306))。しかしながら、ここで検討している賦課方式長期保険について言えば、それが保険料を負担する集団と給付を受ける集団とをその長期的性格の故に区分してしまうこと、保険が個人の結合によって集団を作り、ある個人に生じた不利益に対して補償を行うものであることを考えると、ある個人の利益を明確化するために、当該個人がその保険制度において所属することとされた集団に着目した考察を行うことは避けられないであろうし、個人への影響がいかなるものであるかを把握するために有益であろうと思われる。その上で、そこから得られる含意を政治決定に際してどの程度重視すべきかは別途争う余地があると考えた方が良からう。後者の点に関して、世代は「連接する経験空間(konjunktiver Erfahrungsraum)」でしかないので、決定を導く形で世代を固定することはできないとするBaerの批判は適切であろう。世代を観念するためには、それをどの単位で区切るかを初めとする恣意的ともいえるべき決定を必要とし、それに他の政治決定が前提としなくてはならないほどの意味を認めることはできないであろう。

ているわけではなく、法律による決定に基づいて拠出と給付のあり方は決定されており、メタファーとしての契約の変更は、法律の制定改廃という形をとる⁷⁶⁾。

この法律は、事柄の性格上、時限法律（限時法）としては定められておらず、永続的に妥当する規範という形をとる。とすると、世代Aが先行世代Bを扶養した際の法律は、自らが永続するものであるかのような形をとって世代Aに保険料拠出を命じ、世代Bに給付を行っていたことになり、それは不可避的に世代Aに対して、自らも受給世代になった際に先行世代Bが受給していた程度の給付を受けられるという信頼を基礎づけてしまうであろう。この信頼は、何らかの形で保障する必要がある⁷⁷⁾。

他方で、この信頼を完全に満足させる形で給付を行うとすると年金保険の財政を支えられない程度にしか世代Cが存在しない場合、その原因は世代Aにあるのだから（世代Cは世代Aからしか生まれぬ⁷⁸⁾）、世代Aは、自らの信頼を基礎づける現実的基盤を再生産しなかった原因でもあり、世代Cに対して自らの信頼を守ることを一方的に要求できる立場にはない。世代

Cも、本来的に、自らの生活水準を度外視して世代Aを扶養する義務を負うこともない⁷⁹⁾。とすると、世代Bの享受した扶養水準を世代Aが賦課方式年金から受けられないことも正当化されるものであり⁸⁰⁾、賦課方式年金を持続させるための不利益は世代Aも世代Cも等しく負担すべきものである。この場合、平等負担の観念からすれば、世代Aは、世代Cの生活水準との均衡の要請の下で、給付水準の低下を甘受しなくてはならない⁸¹⁾。

以上からすると、先に述べたAの問題は、このことを考慮に入れた上で、世代Cが世代Aに提供すべき財の総量はいかに決定されるべきかという形に再整理される。すなわち、賦課方式年金の下で、現役世代が受給世代に拠出すべき総額を決定する際には、受給世代が現役時に拠出した量は考慮事由の一つに止まり、さらに人口構造と社会状況に基づいて決定していくべきことになる。もっとも、これを更地から決定することは、制度を不安定化させ（常に現役世代と受給世代との政治闘争を招く）、それ自体望ましくないし、年金制度の信頼を損なうから、制度内部に人口構造の変化や経済状態の変化を

76) 契約という理解は、あくまでもメタファーに止まる。しかしながら、法律で定められた条件が変更可能な条件であり、受給世代と現役世代のバランスをとり、また両者の支持を得ながらでなければ賦課方式年金は運営され得ない——現役世代が拠出の拒否というサボタージュを行えば崩壊する——ことを示すために、両者の合意を基礎とする契約という考え方は適切なメタファーであろう。Butzer, Fn.75, S.378-382は、ここで議論されている世代間契約という捉え方は、法的意味における契約ではないにせよ、論拠たりうる規範的・倫理的意味を持つとする。

77) ここでの信頼は、制度の存続という国民全体が広く一般的に有する信頼でしかない点に注意が必要である。例えば最判昭和56年1月27日民集35巻1号35頁が論じたような、特殊個別的な信頼ではおよそない。同時に、信頼の保護を要請する要因についても、精密に把握しておく必要がある。ここでは、拠出をしたことに伴う帰結を保障するという文脈での信頼保護が問題となっており、それは例えば老齢加算の減額廃止に関する最判24年2月28日民集66巻3号1240頁が語る、「老齢加算の全部についてその支給の根拠となる……特別な需要が認められない場合」になお認められる、老齢加算の存続に係る「期待的利益」の保護とは異なる。

78) あるいは世代Bは世代Aと共に全国民として、世代Cを一定のボリュームに保つために、移民を受け入れる決定をしなくてはならない（世代Cは概ね選挙権がないのでこの決定に参加できない）。この問題には立ち入らない。

79) 成人した親族相互の扶養義務の水準に関する議論を想起すべきである。集合的な扶養でしかない以上、費用を負担する世代は、一層、自身の生活水準維持に配慮する権利を持つと考えられる。

80) 不利益変更を禁止するほどの強い信頼が基礎づけられないことについて、前註77)。

81) Vgl., Schnapp, Fn.75, S.548-549, Butzer, Fn.75, S.384-386. これが、おそらくは同旨の方向を主張しつつも筆者に向けられた江口隆裕（2012）「公的年金の財政」日本社会保障法学会編・前掲註72）270頁（288-289頁および289頁註34）の批判に対する回答ともなる。おそらくは、同一時点での受給世代の保障水準と現役世代の生活水準（その裏面としての財源負担水準）とを均衡させ続けることで、結果として、通時的な世代間公平もある程度は保たれているという状態を目指すべきであろう。異なる時点間での世代がそれぞれ等しい利回りを得るかのような異時点間での世代間公平は、賦課方式をとる以上は第一目標となり得ない。

取り込む形で財政構造（拠出と給付のあり方）の調整メカニズムを備えさせるとともに、その調整をアドホックに操作することは控えるべきであろう。

以上を整理すると、賦課方式年金制度の調整のあり方は、次のように考えられる。一方で、世代Aが有する一般的な信頼を守るためには、不利益変更は、先行する制度を連続的に変化させていく形で行われることが望ましい。とすれば、現行制度を基礎から変更する抜本改革には、世代Aの有する信頼を害さないためのコストが、抜本改革を構想・実現するコストに加えてかかり、かえってコストに見合わないものとなる危険がある。他方で、賦課方式年金が、一般的な経済状況（賃金水準・物価水準の変動）に影響を受けるものであるほか⁸²⁾、人口構造の変化にも影響を受けるものである以上、この両者を考慮に入れて財政構造を変化させられる調整メカニズムを設けるべきである。かつその変化は、世代間の対立を不合理な形で招来しないために、一般的ルールとして形成され、それに基づいて従来の制度が連続的に変更されることが望ましい。

このことからすれば、賃金スライド・物価スライドに加えて、人口構造の変化を考慮したマクロ経済スライドは備えるべきものである。また、一般的なルールに基づいて行うことが信頼を維持し、不要な世代間対立を招来しないことにつながるのだから、それから逸脱する特例措置は行われるべきではない⁸³⁾。また、これらの要素が相互に独立のものとして現れている以上、特例状態の解消を条件とするべきでもなかったし、現在の法律が定める、物価・賃金の上昇に応じた年金額の上昇を抑える形でしかマクロ経済スライドを発動させない形の調整も適切でなく、年金名目額の維持に固執することなくマクロ経済スライドを独立に作動させるべきであろうと思われる。人口構造の変化は、経済状態の変化とはまた別に生じ、とするとそれを反映させる必要は独立に存在するからである。他方で、代替率50%と定め、その条件の下でマクロ経済スライドを導入したのだから、50%を下回りそうになったときには、マクロ経済スライドを止めると共に、この代替率を維持するための措置を誠実に考えなくてはならない（参照、平成16年6月11日法律104号附則2条）。

82) これは、保険料も保険給付も金銭を通じて行われ、また保険料が賃金に対する一定料率で定められるか、定額で定められるかしていることによる。当該定額もしくは当該料率の持つ意味が、経済状況の中で変わってきてしまうからである。

83) 平成12年度から14年度の物価スライド特例措置は（参照、堀勝洋（2011）『年金保険法（第2版）——基本理論と解釈・判例』244-245頁）、支持できるものではなかった。