

# 現代の労働者と社会保障制度

笠木 映里

(九州大学准教授)

現代の労働者にとっての社会保障制度の役割として、①社会保障の本来的な役割である、労働者の生活困窮からの救済・その予防という「セーフティネット」の整備、②二次的な役割ではあるが、受給者でない労働者に対する一定の「安心」の提供、を挙げることができるが、いずれについても問題が無いとはいえない。本稿では、これらの点について、社会保障法学の観点から検討を加えた。①については、雇用のあり方が変容するのにならざるが、社会保障の側も、これに応じた変化を遂げることが必要である。より具体的には、例えば、「雇用と社会保障のいずれかによって」労働者の生活保障を行う、という従来の考え方から脱して、住宅手当や児童手当のような、雇用から離脱せずに受けられる社会保障給付をこれまでよりも充実させるという方向性が考え得る。また、②については、老齢年金制度については、制度の長期にわたる安定・存続とこれに対する国民の信頼が制度に内在する要請ともいえる。具体的な法律構成については憲法学の成果を参照しつつさらなる検討を加える必要があるが、制度の頻繁な変更・給付水準の引き下げを行う立法裁量に対して、何らかの制約を及ぼすことが望ましい。

## 目次

- I はじめに
- II 労働者の「セーフティネット」としての社会保障制度
- III 社会保障制度と「時間」
- IV 終わりに

## I はじめに

どの時代のどのような社会を取り上げても、人が、自らの将来の生活について全く不安をもたない社会は存在しないだろう。明日、あるいは数時間後に何が起きるか予測がつかないという事実は、程度の差こそあれ我々の社会に普遍的なものであり、このことは、あらゆる人間の希望の源であると同時に不安や恐怖の原因ともなってきた。

人間が感じる不安の内容には様々なものがある

が、本特集が扱う労働者を含め、現代において国境や文化をも越えて多くの人が共有するのは、健康への不安と、経済面における不安であろう。本稿においては、このうち特に、経済面における不安に焦点をしばって、労働者の経済的不安に対処する役割を担うものとして、社会保障制度を取り上げる。あらゆる社会保障制度が何らかの意味でこうした役割を担うが、ここでは、特に労働者の経済的困窮状態を救済し、あるいはこれを予防する役割をもつ金銭給付、具体的には、雇用保険、各種年金制度、傷病手当金、労災保険制度、生活保護制度、児童手当制度（児童手当・子ども手当<sup>1)</sup>）による、労働者本人に対する金銭給付を検討対象とする（広い意味での所得保障制度と呼称されることもある各種の制度である。例えば医療保険の現物給付なども、医療費支出が労働者の生活を圧迫するという問題に対処する役割をもつが、

一次的な目的ではないと考えるため、検討から除外する。介護保険も含めた各種の福祉サービスについても同様である<sup>2)3)</sup>。

上記の各種社会保障制度は、①労働者の生活が何らかの危険にさらされる時、一定の金銭を支給することで、労働者が生活困窮に陥らないように、また、従前の生活水準を維持できるようにする役割を担う。そして、生活困窮に陥った者に対しては、最低限の生活水準を保障する給付を行う。これが社会保障制度の最大かつ一次的な機能・目的であり、後述する通り、労働者にとっての「セーフティネット」としての役割である。加えて、あまり強調されることのない点であるが、②このような制度が存在するという点自体によって、現時点において制度の受給者とならない労働者に対しても、いわば、一定の「安心」を提供することができる。このような役割は、社会保障制度の一次的な目的・機能ではないと思われるが、労働者のみならずあらゆる国民との関係で、一定の長さの時間軸の中で社会保障制度が果たしている役割であるといえ、特に老齢年金との関係ではその重要性は無視できない。本稿では、現代の労働者にとっての社会保障制度の役割を、社会保障法学の観点から見直すことを目的として、上記①、②の順に分析を加える。

## Ⅱ 労働者の「セーフティネット」としての社会保障制度

### 1 労働者と社会保障制度

(1) 労働者の「セーフティネット」としての社会保障制度の役割は、従来どのように理解されてきただろうか。

ドイツをはじめとする大陸ヨーロッパの社会保障制度、および、その影響を受けて形成されてきた日本の社会保障制度において中核となる社会保険制度が、労働者保険を原型として発展してきたことはよく知られている<sup>4)</sup>。一方で、この社会保障制度が「社会保険から社会保障へ」とのスローガンの下に発展を遂げ、労働者のみならず国民一般を対象とした制度への拡大・充実を実現してき

たことも既に度々指摘されている通りであり<sup>5)</sup>、このことを一つの要因として、少なくとも法学の分野では、「労働者にとっての<sup>6)</sup>」社会保障制度の役割・機能が、特別に切り離されて議論されることは従来それ程多くなかった<sup>7)</sup>。とりわけ、日本の場合には、憲法 25 条の生存権があらゆる国民に保障される人権として社会保障法体系の根本規定となっていることから、このような、労働者とは切り離された普遍的な社会保障制度の理解が特に支配的であったと考えられる。そこで、以下、日本法における労働者にとっての社会保障制度の役割を、学説や現行法制度を手がかりとして改めて分析する。

(2) まず、各種の制度が提供する給付の支給原因・性質・内容に着目して社会保障制度を分類・体系化する議論を参照して、学説の理解を検討する。なお、ここで議論されている体系は、実定法体系とも密接に結びついているが、これとは一応独立して、あるべき社会保障法体系を提示するものと理解する<sup>8)</sup>。

まず、荒木は<sup>9)</sup>、社会保障給付を、所得の喪失に対する金銭給付たる「所得保障給付」と生活上のハンディキャップに対するサービス給付たる「生活障害給付」とに分けた上で、前者をさらに「生活不能給付」と「生活危険給付」に分類する。このうち、生活不能給付は、理由を問わず貧窮状態に陥ったものに必要な所得を与える給付であり、生活危険給付は、「生活をおびやかす各種の所得喪失事由にそなえて一定の所得を補う」。具体的な所得喪失事由としては、負傷・傷病、心身の障害、老齢等に加え、出費の増大を引き起こす出産・児童扶養が挙げられている<sup>10)</sup>。この体系の中で労働者は特別の地位を与えられていないものの、(荒木の別稿によれば)労働者については生活維持を困難にする事由である生活危険が労働関係と不可分に結びついており、それゆえ、受給主体および給付の内容と構造は「労働関係法理の投影をうける<sup>11)</sup>」。結果として、労働者への生活保障は、「労働不能にもとづく賃金収入の中絶ないし減少を、給付によってカバーする」。

一方、類似の分類を用いる初井は、「生活危険給付」の生活事故として「所得中断」のみならず

「出費」を挙げる<sup>12)</sup>。また、角田は、「所得保障給付」を、「生活危険給付」と「生活不能給付」に「生活負担給付」を加えた3つの類型に分類している。生活負担給付は（児童の養育など）「が家計に与える圧迫・負担が児童の成長などに不当な差別を与えることに着目して、支給される給付」である。また、比較的最近の議論として、所得保障法を最低所得保障法と所得維持保障法に分け、さらに後者を、代替所得の保障と特別出費の保障に分類する河野説がある<sup>13)</sup>。これらの見解は、出費や支出に注目した給付類型を明確に意識し、所得喪失とは区別している点で共通している<sup>14)</sup>。

これに対して、高藤は、社会保障法の体系を「所得保障法」「健康保障法」「住宅保障法」に分類しており、住宅への注目が特徴的である。また、「所得保障法」をさらに「最低生活水準以下の状態に陥っているかまたは陥る必然性のある者に対し、最低生活保障をなす」最低生活保障法と「生活障害の原因をなす事故が発生した場合でも、従来どおりの生活水準が維持されること」を保障する生活維持保障法とに分類する。生活障害の原因としては疾病・障害・高齢・配偶者の死亡・失業が想定されている。最低生活保障の中には生活保護に加えて国民年金制度が含まれており、また、「特別最低支出保障法」として、各種の児童手当が挙げられている。ここで、生活維持保障法は、（明確には述べられていないものの）原則として労働者を対象としたものであり、傷病手当や厚生年金、労災保険を包含する<sup>15)</sup>。

(3) このような日本の社会保障法学における制度体系の理解を、労働者にとっての役割という観点から見直すと、以下のように整理できる。すなわち、まず、社会保険制度が、日々の生活の中で多くの労働者に発生しうる定型的リスク（傷病・障害・高齢・失業）をカバーする。ここで想定されている定型的リスクは、労働能力の喪失・減少による、雇用からの一時的・永続的な（そして部分的あるいは完全な<sup>16)</sup>）離脱である（ただし、学説はいずれも、要保障事由に「等」を付しており、これ以外の要保障状態の原因を排除していない）。このとき、いわゆる被用者保険制度においては、多くの場合、給付の水準が過去の雇用や賃金水準と結

びついており（その背景には賃金水準に応じた拠出が存在する）、この意味で、従前の賃金を代替し従来生活水準を維持するという性格の制度となっている<sup>17)</sup>。一方、何らかの理由で社会保険制度がうまく機能せず、労働者が生活困窮に陥った場合には、従前の雇用や賃金、困窮の原因とは無関係に、公的扶助たる生活保護制度が、いわば最後の砦として機能する。

他方で、労働者が雇用から離脱せずに受けることが可能な金銭給付、つまり所得の喪失を前提としない制度に目を向けると、何らかの特別な支出の家計への負担・圧迫に注目する一群の給付が各論者によって挙げられているが、この点について学説の見解は必ずしも一致していない<sup>18)</sup>。

(4) 実定法上の社会保障法体系も、おおむね、以上の体系論の描くものと一致している。つまり、労働者についての所得保障制度として、各種の社会保険制度と生活保護制度が、二段階の保障を提供している。各種の社会保険制度は、高齢・傷病・障害・失業等の事由が発生した場合について、この場合には労働者が雇用から離脱し所得を喪失することがきわめて多いという事情に着目して給付を用意しており、このうち被用者保険は、原則として従前の賃金水準に対応した給付を提供する。一方で、この点も上記の体系論に対応しているが、特別な支出に対応する制度は、現行法上それほど発展しておらず、児童手当関連の給付に限定されている。例えば住宅に関する費用をカバーする制度は存在しない。

(5) 以上の検討について、2点を指摘しておきたい。まず、このような社会保障法体系には、労働者に関する一つの前提がおかれていることである。それは、労働者が雇用を獲得することによって、通常生活を維持できるような賃金およびその他の経済的利益を得ることができるという前提である<sup>19)</sup>。このような前提ゆえに、雇用からの一時的・永続的離脱が社会保障による所得保障の必要性を引き起こすほとんど唯一の原因であると考えられるのである。特別支出に対する給付が未発展であることも考慮すれば、日本において、労働者の所得保障は、原則として、（生活保護基準以下の生活水準に陥らない限り）「雇用か社会保障か」

いずれかの手段によって担保される（以下、このような考え方を雇用と社会保障の「二者択一関係」と呼ぶ）<sup>20)</sup>。次に、この考え方は、雇用から離脱した際に、従前の賃金を代替する金銭給付を行うことで労働者の生活が維持されるという、被用者保険に関する基本的な考え方の背景にもなっている。

このような学説および現行法の状況は、そもそも社会保障制度が全体として労働者ないし自営業者の勤労による生活の維持を前提として構築されていること<sup>21)</sup>、社会保険制度の柱は労働者の所得保障であり、労働者の所得は雇用から得られる賃金であるという制度の基本的な構造を考慮すれば、定義上当然ともいえ、ある程度諸外国にも共通する<sup>22)</sup>。ただし、後述するとおり、日本においてはこうした傾向を特に強める事情が存在する。また、上記のような「二者択一関係」の構造は、近年しばしば論じられる「働く人のセーフティネット」としての社会保障制度の姿<sup>23)</sup>にも一致している。つまり、「平常・通常の状態」としての雇用が存在し、そこから転落した時のために、社会保障というセーフティネットが存在する、というイメージである。

(6) 次に、上記のような日本の社会保障法体系についても一点指摘しておくべき点は、雇用から離脱せずに受けることのできる、特別な支出（多子や住居の確保の必要性）に対応する給付について、実定法上も学説上も位置づけが明確でないことである<sup>24)</sup>。この点は、例えば、フランスにおいて社会保険制度が「リスク」と「負担」をカバーするものと定義され、労働能力の縮減・喪失に加え、支出の増加への対処が社会保障の目的であることが法典上明確に述べられていること（社会保障法典L. 111-1条<sup>25)</sup>、そのあらわれとして児童の扶養にかかる費用が社会保険によりカバーされていることと比べて、興味深い。

(7) このような、①雇用と社会保障の二者択一関係、および、②支出保障ともいべき一群の社会保障に関する議論および制度の未発展の背景には、既に様々な文脈で複数の論者が指摘している通り、日本の伝統的な雇用の姿が影響を及ぼしていると思われる<sup>26)</sup>。すなわち、日本のいわゆる正

規雇用モデルにおいては、労働者に対して、職務の内容ではなく年齢に応じて、また多くの場合、通常的生活を維持するのに十分な水準の賃金が支払われてきた。そのため、日本において、雇用されている限り労働者が通常的生活を維持できるということは、単なる建前や理想論ではなく実際上も妥当する原則であった。これは、雇用と社会保障の二者択一関係が強く妥当する前提となる。また、多くの企業において、正社員には、家族手当や住宅手当等、手厚い福利厚生が存在した。このため、壮年・中年期に必要な子育てや住宅の費用は、上記の年功賃金と諸々の福利厚生費の中でカバーされ、これらの費用への社会保障制度による対応は切実な問題として議論されてこなかった。

## 2 「労働者」像の変容と社会保障制度の機能不全

(1) 「1」で検討したような特徴をもつ日本の社会保障制度については、近年の産業構造・労働市場の構造の変化を背景として、「セーフティネット」としての不十分性がしばしば指摘されている。労働者保険の姿を捨ててより普遍的・一般的なものとなったと考えられてきた社会保障制度は、実際には、（少なくとも経済的困窮への対応という観点からは）日本独自の雇用およびこれを前提とした世帯のあり方<sup>27)</sup>を背景として、生計維持者の正規雇用にも強く依存してきたのであり、これらの背景が変容するのにしたがって、「労働関係法理の投影をうける」<sup>28)</sup>社会保障制度の全体的な構造・体系についても、前述の通り見直しを加える必要がある<sup>29)</sup>。

(2) すなわち、今日において、雇用が当該労働者の世帯の生活を維持できる収入を提供できないことや、従来よりもきわめて不安定なものとして存在することがしばしば見られる。つまり、雇用が通常的生活を維持できるような賃金その他のベネフィットを提供できるという前提が揺らいでいる。より具体的にいえば、非典型労働者の増加によって雇用における賃金の水準が全体として低下している<sup>30)</sup>。また、この賃金は、典型雇用の労働者と異なり、原則として、年齢に応じて引き上げられていく性格のものではない。また、非典型労働

働者に対して会社が提供する福利厚生も、典型雇用の労働者のように手厚いものではない。さらに、正規雇用従業員も含め、そもそも住宅手当・扶養手当等の企業の福利厚生は縮小の一途を辿っている<sup>31)</sup>。賃金水準の低下、福利厚生の縮小・不存在は、全体として、住宅や子育てにかかる負担が直接に労働者の家計を圧迫する状況を導く。

結果として、就労しているにもかかわらず生活保護基準以下あるいは保護基準ぎりぎりの生活を強いられる、いわゆる「ワーキング・プア<sup>32)</sup>」の問題が指摘されている。これに対して、雇用との二者択一関係を前提として発展してきた社会保障制度は、適切な対応を用意しえない。また、被用者の従来の雇用や賃金に結びついて構築されている社会保険制度の機能不全も深刻であり<sup>33)</sup>、被用者保険の適用を受けられない労働者や、適用を受けてもきわめて低い水準の給付しか受けられない労働者が発生している。このような状況で、労働者は雇用を失うと直ちに生活保護を必要とする状況となることも多いが、生活保護制度の厳格な運用が、適時の受給開始を妨げることもしばしば見られる。

### 3 社会保障制度の変容の可能性

(1) それでは、現代の労働者にとっての社会保障制度の役割という観点から、いかなる方向性の議論が行われるべきであろうか<sup>34)</sup>。

まず、雇用と社会保障の二者択一論から脱して、働きながら受給できる社会保障給付を充実させることが一つの方向性として考えうる。具体的な内容については、雇用の側の変化に応じて、①住宅や子育て等の支出にかかる費用(特別な支出のニーズをカバーする保障<sup>35)</sup>)の問題と、②低賃金そのものの問題とに一応分けて議論する必要がある。

このうち、①住宅・子どもの扶養や教育にかかる費用については、そもそもこれらが雇用を通じて間接的にカバーされていたこと自体の正当性を論じる余地もあり、今後、社会保障制度による積極的な対応が望まれる。現在の日本の保育・教育制度の下では子育てには多額の費用がかかり、家計を圧迫する。子どもの養育には出来る限り親の

雇用形態等に依存しない平等な環境が与えられることが望ましいことも考慮すれば、個別の企業による賃金や福利厚生ではなく国家による社会保障給付がカバーすることがむしろ適切である<sup>36) 37)</sup>。この点で、2009年に導入された子ども手当の導入については、制度の細部の是非は別として、基本的な考え方には賛成できる(議論が集中している収入要件は、手当の機能を所得保障・貧困予防に重点をおいて捉える場合には理論的には肯定できるように思われる<sup>38)</sup>)。

また、既に指摘されている通り、安定した住み処の確保は、健康や最低限の生活費と共に生活の安定を支える一つの基本的なニーズであり(生活保護法14条参照)<sup>39)</sup>、安定した住み処をもたないこと自体が困窮状態そのものであるとも考えられること、また、住居の確保には相当まとまった費用が必要となることを考慮すれば、住居の獲得が世帯の生活を圧迫しないよう、何らかの社会保障給付が検討されてよい<sup>40)</sup>。なお、2009年以降、世界経済危機への対応として創設された「緊急人材育成・就職支援」基金により、「住宅手当」が支給されている。この手当は、2007年10月1日以降の離職者を対象とし、就労能力・就職意欲等の存在、ハローワークへの求職申込み等を前提として、一定の収入要件・貯蓄の要件等の下で、最大9カ月まで家賃補助を行う仕組みである(支給額は地域ごとの上限額の範囲で定められ、この上限額は生活保護の住宅扶助特別基準に準拠する)。ごく一部の失業者のみを対象とし、かつ、相当程度厳しい収入・貯蓄の要件の下で支給されるきわめて限定的な制度であるが、生活保護以外で家賃補助を行う給付が行われる初めての制度であると思われる<sup>41)</sup>、注目に値する。

(2) 以上について一般的な論点を2点指摘しておきたい。まず、この問題を契機として、従来あまり議論が行われてこなかった支出を要保障事故とする所得保障制度のあり方・その位置づけについて、議論を深める必要がある。このとき、関連して、現在「児童手当」や「社会手当」などと分類されている一群の給付の性格・機能について、改めて整理することが望ましい<sup>42)</sup>。また、この点にも関連して、支出をカバーする社会保障給

付は、少なくとも部分的には、当該支出によって購入されるべき財やサービスの提供という現物給付の形でも行うことができるため（保育や教育、教科書・学習用品の無償化、公営住宅の提供等）、両者の関係を整理する必要がある<sup>43)</sup>。具体的な制度設計のあり方は、当該給付の一次的な目的を何に設定するのか（本稿で着目している労働者の所得補助による経済的困窮の予防なのか、あるいは、児童の教育・保育、住宅の獲得それじたいを担保することであるのか）等、当該給付の目的・機能に関する理解に依存すると思われる。

(3) 一方、②低賃金という問題について、社会保障制度の側でいかなる対応を取るべきか（例えば、「低賃金」というリスクを要保障事由として所得保障の対象とするべきか）という点は、さらに難しい問題であり、最低賃金制度の役割をいかに捉えるべきかという問題と併せた検討が必要である。

非典型雇用の労働者の生活困窮等が問題となった状況の中でも、低賃金の問題は基本的に雇用政策・労働法政策の問題として捉えられ、社会保障法学的ないし社会保障制度が正面から対処すべき論点とは必ずしも捉えられてこなかったように思われる<sup>44)</sup>。一方、労働法の分野では、この問題を背景として2007年には約40年ぶりに最低賃金法の改正が行われ、法改正の直後には最賃の水準が実際に一定程度引き上げられることになった<sup>45)</sup>。もっとも、最低賃金制度に労働者の生活保障の役割を担わせることについては批判や限界を指摘する見解も見られ、その場合には、むしろ社会保障制度によって何らかの手だてを取るべきとの主張が併せて行われていることも多い<sup>46)</sup>。

ただし、低賃金の問題に社会保障法が関与することについてはいくつかの異なるレベルで問題がありうる。まず、大規模な給付行政を行う社会保障の分野においては、何らかの定型的な要保障事由の存在が平等で適切な制度設計のために前提となると思われる<sup>47)</sup>。こうした構造の中で、具体的な支出の増加を想定できる住宅の確保や児童の扶養とは異なる（かつ、生活困窮状態に陥らない）「低賃金」をどのように位置づけるかという理論的ないし技術的な問題がある<sup>48)</sup>。低賃金が個人の生活にもたらす影響は世帯の構成等他の条件によって

も異なっており、この問題についてはむしろ生活保障制度の運用の改善に委ねるべきとも思われるのである。

また、賃金補助のような社会保障給付は、実際上は低賃金労働者の雇用促進の補助金として機能する可能性、ひいては、低賃金労働を定着・固定化させる可能性もあり<sup>49)</sup>、そもそも望ましい賃金の水準や低賃金労働がもつ意味、また最賃制度の役割について、議論が尽くされているかという疑問もある<sup>50)</sup>。

(4) 次に、雇用の変容による被用者保険の機能不全という点も重要な問題であるが、年金や雇用保険における被保険者資格の問題がしばしば論じられ、既に議論の蓄積があるため<sup>51)</sup>、ここでは詳細には立ち入らない。最も根本的な問題は、菊池が指摘している通り、短時間労働者等について可能な限り被保険者資格を拡大したとしても、そもそも従前の賃金水準に比例する給付を原則とする被用者保険においては、不安定な雇用を繰り返した労働者、あるいは、そもそも低賃金で働いてきた労働者が結果として受け取ることでできる給付は結局僅かなものに留まるという点であろう<sup>52)</sup>。「従前の賃金水準の維持」が労働者の生活を必ずしも支えきれないという状況は被用者保険を一つの柱とする社会保険制度の根幹にも疑問を投げかける。この点とも関連して、例えば、次項でも言及する、年金制度において給付水準の決定の際に用いられる「モデル世帯」（国年法改正附則2条参照）が、現代の労働者像を前提として依然として「モデル」としての役割を果たしうるかには疑問も呈しうる。「モデル世帯」の男性配偶者の現役時代の賃金の50%という年金水準が、今後も老後の所得保障の水準の下限として十分かつ適切かについて議論が必要であると思われる。

### Ⅲ 社会保障制度と「時間」

#### 1 社会保障制度と「時間」・老齢年金の特殊性

続いて、以上の議論とは性格の異なる論点として、時間軸の中で社会保障制度がもつ機能について検討したい。特に労働者の不安という観点から

見た場合、現時点に存在する社会保障制度が、おおむねそのままの状態では将来も存続しているであろうという見通しが一つの重要な意味をもつだろう。予測不可能な将来をある程度予測可能にすることによってこそ労働者の不安は軽減されるが、長期にわたる経済成長の停滞と少子高齢化の進行によって、各種の社会保障制度は度重なる修正を避けられない状況である。こうした制度は、その時々々の市民のニーズに応えることが可能であるとしても、働く人々の将来に対する不安を緩和・軽減することは難しい。

時間の中での社会保障制度の継続・存続がもつ意味は、個別の制度の構造と目的によって微妙に異なっている。この問題が最も特別な性格をもって表れるのは、老齢年金制度においてであろう。現行法上原則として最短でも25年の長い拠出期間を受給要件として求める老齢年金制度は、社会法を越えて各種の法分野を見渡しても、きわめて特殊な性格をもっている。

老齢年金制度については、給付水準の引き下げ、あるいは保険料の引き上げが、これまで頻繁に行われており、そのこと自体、労働者の生活を不安定なものとしうる。もっとも、現役労働者との関係でこの問題を見た場合、むしろ、こうした頻繁な制度変更起因する、制度の存続・維持に対する不信が、労働者の現在の生活に不安をもたらすという効果にも注目する必要がある。この問題については様々なアプローチがありうるが、社会保障法学の観点からは、給付水準の引き下げ等の年金制度の変更に何らかの限界・ルールを設けることで、制度の安定性を確保し、現役世代に一定の「安心」<sup>53)</sup>を与えることができるかという点が問題となりえよう。

## 2 老齢年金制度の安定性を担保するための議論

(1) この点については、憲法上の人権規定によって年金の給付水準の切り下げを一定程度制限しようとする議論が存在し、既に一定の議論の蓄積がある。生存権（憲法25条）あるいは財産権（同29条）の保障を根拠として、（財産権については特に既裁定年金について）年金額の引き下げに限界を設定しようとするものである。もっとも、生

活保護が存在する前提の下で、年金給付の水準について憲法25条から具体的な給付水準引下げの限界を設定するのは理論的に困難であるとの見解が支配的であり、説得的である<sup>54) 55)</sup>。また、既裁定年金については憲法29条の保障が及ぶという立場をとっても、年金制度においては拠出と給付の関係が明確ではなく、純粋な保険技術は取られていないことから、過重な保険料負担や国庫負担の軽減等の公益上の必要性による制度変更は憲法29条によって禁じられていないと理解されている<sup>56)</sup>。

(2) 一方、年金制度について制度に対する信頼が重要であるという点に着目をして、国民の「期待」や「信頼」について何らかの憲法上の保護を与えようとする見解も存在する。例えば、ドイツ法においては、国家によって作られた制度について国民の信頼が一定程度保護されるという、いわゆる「信頼保護原則」が判例・学説によって認められてきた<sup>57)</sup>。この議論の影響を受けて、憲法29条との関係で、上述の信頼保護原則の趣旨を読み込む（具体的には、財産権の内容変更の程度を検討する際にこの原則を考慮する）ことを主張する学説も存在する<sup>58)</sup>。また、憲法25条2項との関係で、社会保障給付の削減等を行う立法にいくつかの制約を課し、その一つとして「既得権や期待権をできるだけ尊重すること」を挙げる学説もある<sup>59)</sup>。これらの議論は、現在の日本の法体系の中で年金受給者の信頼を保護するための試みとして重要である。もっとも、日本の憲法25条あるいは憲法29条に一般論として信頼保護を読み込めるかには議論の余地があり、また、可能であったとしても、立法への制約は他の要素との総合衡量の結果として行われるにすぎず、最終的に保護されるべきなのは生存権あるいは財産権それじたいであって立法への信頼ではない。この原則によって給付水準の引下げに何らかの具体的な限界を設定するためにはさらに議論の必要性があろう。

(3) それでは、憲法25条や29条に関する一般論ではなく、老齢年金制度の特殊性に着目して議論をすることは可能であろうか。年金制度においては、（税を財源として国が構築するあらゆる制度にある程度共通する性格ではあるが）既に述べた通

り、制度に対する国民のきわめて長期にわたる信頼が制度の前提となっている。繰り返しになるが、25年以上の長い保険料納付済期間（および保険料免除期間）を経て初めて給付が得られること（国年法26条、厚年法41条2号）、また、現役世代にとっては、将来の年金給付の存在が現時点での生活不安を和らげ、無理のない人生計画を可能にする効果をもつこと、という2つの異なる次元において、制度の安定と持続可能性が、他分野と比べても特に大きな意味をもつ<sup>60)</sup>。このような制度においては、特定の時点の立法に対する国民の信頼それじたいをある程度の時間的な幅をもって保護することが、制度に内在する要請であり<sup>61)</sup>、このような要請を、何らかの形で立法者を拘束するルールとすることが、生存権や財産権とは一応独立した要請として望まれるように思われる。

(4) 2004年に導入されたマクロ経済スライドは、法律で保険料引き上げの上限を設定した上で、自動的な給付額の調整を組み込む仕組みである。この法律については給付の実質的価値の引き下げを行う点が注目されることが多く、また、法の一次的な目的もこの点にあったと思われる。もっとも、この法改正は、本来は、年金制度全体の安定や持続可能性を志向する性格のものであると見ることもできるように思われる<sup>62)</sup>。すなわち、この新しい年金給付水準決定の仕組みは、通常は賃金水準および物価水準に連動して決定される年金給付額に人口構造の変化を反映させることで、年金給付額を実質的に引き下げ、年金制度の財政の長期的安定を目指そうとするものである。具体的には、年金給付額決定時に用いられる改定率（国年法27条）および再評価率（厚年法43条1項）に、被保険者総数の減少の程度と平均余命の伸びを勘案した調整率<sup>63)</sup>を反映させることにより、年金の実質価値を引き下げる仕組みであり、年金制度への信頼の低下に対処するために、将来にわたり持続的な公的年金制度を構築するための法改正とも説明された<sup>64)</sup>。

この仕組みの導入により、保険料を一定の値に設定した上で、給付額が調整されることになり、厚年法81条4項は、平成28年まで厚生年金の保険料率が漸増すること、それ以降は1000分の

183という保険料率が維持される旨を規定している。また、国年法の平成16年改正附則2条1項は、いわゆるモデル世帯——夫が厚生年金保険の適用事業所で40年間雇用され、妻が専業主婦であった世帯——において、両者が受け取る老齢基礎年金と老齢厚生年金とを合わせた額が、男子被保険者の現役時代の手取り賃金の50%以上になる給付水準を、「将来にわたり確保する」ものと規定している。

これらの規定は、一つの立法的試みとして、将来に向けて制度を安定させ、予測可能性を担保する機能を担いうる。上述のような年金制度の性格を考慮すれば、このような立法は（給付引き下げ自体の是非をおけば）基本的に望ましい方向性のものと評価できる。

(5) 他方で、以上のような法規定の内容を大きく変更する法改正も、理論的には当然可能であると考えられる。附則2条1項は給付水準の引き下げの限界を具体的な形で示しているが、「将来にわたり」との曖昧な文言が用いられていることもあり、原則として立法者による政治的宣言に留まり、この宣言に反した立法を数年以内に行うことも、立法者の政治的責任の下で可能であろう。保険料率の上限を具体的な数値を挙げて設定したものと解釈できる厚年法81条4項についても、将来の立法者の判断によりこれを覆す（つまり保険料率をさらに引き上げる）ことが可能と考えるほかない。「後法は前法をやぶる」の法諺通り、立法者はその時々で最適な立法を行う義務を国民との関係で負っているのであって、過去の立法者には原則として拘束されないと考えられるからである。

この点について、すぐに解答を提示することは本稿においては難しいが、2004年改正においては、立法者が明確に、特に81条4項については相当程度具体的な形で将来にわたる自己拘束を表明している。年金制度の上記のような特殊性を考慮すれば、このような場合には、ドイツ法に類似した信頼保護の原則を、（各種の人権規定とは一応独立して）憲法上の要請として読み込む等の方法によって、立法裁量に人権規定とは異なる観点から何らかのコントロールを及ぼすことも考慮すべ

きであるように思われる<sup>65)</sup>。今後の検討課題としたい。

#### IV 終わりに

本稿のテーマについては多くの重要な論点が存在するが、ここではごく一部にしか言及できなかった。検討できなかった論点のうち重要なものとしては、それぞれ全く異なる論点であるが、①社会保障給付自体の縮小（老齢年金の給付開始年齢の引き上げ等も含む）②雇用から離脱した労働者の雇用への復帰を促すスキーム、③生活保護制度の運用のあり方、が挙げられよう。中でも、例えば②の問題と本稿で扱った低賃金労働等の問題は密接に関連しており、労働法・社会保障法の全体を見渡した議論が必要である。

- 1) 児童扶養手当・特別児童扶養手当については、議論が複雑化するのを避けるため、差しあたり検討から除外する。注42)も参照。
- 2) 加藤智章(2001)「社会保障制度における生活保障と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』第2章、法律文化社、30頁以下。
- 3) ただし、本文で後述する通り、児童手当のような給付の場合、現物給付との境界は微妙な場合もある。この意味で、本稿における金銭給付・現物給付の区別は、経済的困窮と直接に関連する給付を抜き出すための便宜的なものに過ぎない。
- 4) 荒木誠之(1983)『社会保障の法的構造』有斐閣、6頁、初井常喜(1972)『労働法実務大系 18 社会保障法』総合労働研究所、44頁。
- 5) 菊池馨実(2010)『社会保障法制の将来構想』有斐閣、343頁ほか。
- 6) なお、労働法と社会保障法における「労働者」の定義は微妙に異なっており、労働法の分野でもその定義は実定法の規定に対応する相対的な性格のものである。本稿では、賃金収入を獲得して働く者を広く労働者と捉えて検討対象とする。
- 7)むしろ、社会保障が労働者・非労働者層の区別を越えた包括的な政策に変容したことを強調し、労働関係からの独立を強調する議論が多かった。初井・前掲注4)書44頁。菊池・前掲注5)書343頁、倉田聡(2009)『社会保険の構造分析』北海道大学出版会、105頁以下。
- 8) 初井・前掲注4)書51頁以下など。
- 9) 荒木誠之(2002)『社会保障法読本 第3版』有斐閣、253頁以下。
- 10) 児童扶養手当との関係での記述の変遷については、山田晋(2010)「児童扶養手当法・批判」山口経済学雑誌58巻5号8頁以下。
- 11) 荒木・前掲注4)書69頁以下。同34・35頁も参照。
- 12) 初井・前掲注4)書46頁以下。
- 13) 河野正輝(2001)「社会保障法の目的理念と法体系」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第1巻 21世紀の社会保

障法』法律文化社、22頁以下。

- 14) 角田豊(1977)『社会保障法の現代的課題』法律文化社、15頁。
- 15) 高藤昭(1994)『社会保障法の基本原理と構造』法政大学出版局、58頁、67頁以下。
- 16) 労働能力の喪失や雇用からの離脱は必ずしも各種の社会保障給付の要件ではないが、例えば老齢になれば労働能力を失い雇用から離脱することが一般的であるという社会的事実を前提として制度が設計されている点をこのように記述した。なお、例えば障害年金の場合には、能力の低下という意味で雇用から得られる賃金が低下することを想定しており、これについて、差しあたり、雇用からの部分的な離脱と表現した。
- 17) 荒木・前掲注4)書45頁。
- 18) 高藤・前掲注15)書51頁以下、209頁以下。
- 19) 野田進(2009)「『働きながらの貧困』と労働法の課題」労働法律旬報1687・1688号6頁、宮本太郎(2009)『生活保障排除しない社会へ』岩波書店、31頁。
- 20) 荒木・前掲注9)242頁以下は労働法と生存権の関係を検討し、通常の労働関係が機能を停止したときに、社会保障法が、労働法とは相対的に区別された立法によって生存権の確保を推進すると述べている。
- 21) 岩村正彦(2001)「所得保障法の構造」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』第1章、法律文化社、3頁。
- 22) ILO「所得保障に関する勧告」(第67号勧告・1944年)。参照、脇田滋(2001)「雇用・就労保障と社会保障法」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第6巻 社会保障法の関連領域——拡大と発展』法律文化社、28頁以下。
- 23) 丸谷浩介(2009)「社会保障法から見たセーフティネットのあり方——労働法と社会保障法をつなぐもの」労働法律旬報1687・1688号18頁、宮本・前掲注19)書31頁以下。なお、「セーフティネット」という言葉は、社会保険と社会扶助の2層構造を合わせて使われることがあり、本文でもその趣旨で用いているが、雇用も含めた3層構造、あるいは、最後の砦としての生活保護だけをさして使われることもある。
- 24) 児童手当との関係でこの種の給付に着目する見解として、山田晋(2001)「児童手当制度の展望」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』、289・290頁菊池・前掲注5)書167・168頁。
- 25) 社会扶助は「ニーズ」に対応するものと定義されている。Jean-Paul Laborde(2005), *Droit de la sécurité sociale*, PUF, pp.7 ets.
- 26) 以下、宮本・前掲注19)書第2章、濱口桂一郎(2009)『新しい労働社会』岩波書店、111頁以下、島田陽一(2008)「正社員と非正社員の格差解消に何が必要か」『世界』2008年10月号、173頁。
- 27) 島田・前掲注26)論文173頁。
- 28) 荒木・前掲注4)書69頁。
- 29) 丸谷・前掲注23)論文22・23頁。参照、倉田・前掲注7)書第3章。
- 30) 野田・前掲注19)論文7頁、島田・前掲注26)論文169頁。
- 31) 労働者の雇用形態を特定しない調査であるが、日本経済団体連合会「福利厚生費調査結果報告」を参照。最新の2009年度版によれば、2009年の福利厚生費の減少幅は過去最大である。また、住宅関連費用も減少している。但し、同調査によれば、法定外福利費のおよそ半分をなお住宅関連のものが占めている。
- 32) 野田・前掲注19)論文6頁。

- 33) 丸谷・前掲注23) 論文22・23頁。
- 34) 本稿は労働者を検討対象とするが、自営業者と労働者との境界が曖昧化する現代において、このような制度設計は、自営業者の生活保障の観点からも基本的に望ましいと思われる。
- 35) 住宅手当と所得保障との関係については、高藤・前掲注15) 書236, 241頁も参照。
- 36) 濱口・前掲注26) 124頁、菊池・前掲注5) 書171・172頁、島田・前掲注26) 論文。
- 37) 何らかの給付を行う際に企業が財源の一部を負担することは理論的に否定されない。
- 38) 児童手当はあらゆる児童の扶養に対する社会的支援であるとして所得要件に反対の立場をとるものとして、山田晋(2001)「児童手当制度の展望」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』289・290頁。なお、児童手当法は給付の目的を「家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をなう児童の健全な育成及び資質の向上に資すること」と定めていたのに対して(1条)、平成22年度における子ども手当の支給に関する法律は、「次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するため」の法律であり(1条)、親の世帯の経済的安定との関連づけはより希薄である。
- 39) 高藤・前掲注15) 書第3章。
- 40) 菊池馨実・野田進・駒村康平・岩田正美(2009)「(座談会) 貧困・格差をめぐる諸問題と社会法」季刊労働法226号20頁、岩田正美(2009)「なぜ派遣労働者は『寮』にいるのか——雇用に縛られる日本の『住』」『世界』2009年3月号、177頁。
- 41) 嶋田佳広(2011)「新たなセーフティネットの課題——訓練・生活支援給付と住宅手当を中心に」『世界の労働』2011年1月号30・31・33頁。
- 42) 参照、前掲・山田注38) 論文287頁。前掲・山田注10) 論文および同論文に回答する内容の柳澤旭(2011)「『社会保障法における労働』とは何か」山口経済学雑誌59巻5号81頁以下は、現行の児童扶養手当制度の機能・目的について学説および立法者の見解が一致しない現状を浮き彫りにしている。また、社会手当という給付類型については、加藤智章ほか(2007)『社会保障法 第3版』有斐閣、120頁以下、岩村・前掲注21) 論文19頁註(4)。
- 43) 菊池・前掲注5) 176頁。
- 44) 野田・前掲注19) 論文9頁は、「働きながらの貧困」の問題の中核はセーフティネット論ではなく、むしろ労働法における労働条件決定システムであると述べる。
- 45) 柳澤武(2008)「最低賃金法の再検討——安全網としての機能」日本労働法学会誌111号25・26頁。また、正規従業員と非正規従業員との間の格差という観点から「同一労働同一賃金原則」の採用の是非も繰り返し議論されているが、直ちにこの原則を採用することには懐疑的あるいは慎重な見解も多く、現行法令上の原則にはなっていない。同原則については、水町勇一郎(2010)『労働法 第3版』有斐閣、228頁以下。
- 46) 大内伸哉(2010)『雇用社会の25の疑問 労働法再入門 第2版』弘文堂、217・218頁。比較法的観点からの議論として、労働問題リサーチセンター、日本ILO協会(2010)『非正規雇用問題に関する労働法政策の方向——有期労働契約を中心に』。
- 47) 岩村正彦(2001)『社会保障法I』弘文堂、13頁以下。要保障事由の位置付けとその範囲の画定については、大田匡彦(2011)「対象としての社会保障」社会保障法研究1号184・185頁、216頁以下も参照。
- 48) この問題については、公的扶助と賃金補助の2つの機能をもつフランスの活動的連帯所得(Revenu de Solidarité Active, RSA)が一つの参考になるだろう。RSAについては、関根由紀(2009)「フランスの最低所得保障——活動的連帯所得(RSA)」季刊労働法226号186頁以下、笠木映里(2011)「フランスの雇用政策」季刊労働法232号49頁以下。
- 49) 参照、岩村正彦(1998)「変貌する引退過程」『岩波講座 現代の法12 職業生活と法』岩波書店、334頁以下。
- 50) アメリカ法における「生活賃金」という概念を用いた注目すべき検討として、柳澤武(2008)「最低賃金法の再検討——安全網としての機能」日本労働法学会誌111号11頁以下。また、日本労働法学会シンポジウムにおける最賃制度に関する議論として、同誌96頁以下を参照。
- 51) 丸谷・前掲注23) 論文、菊池・前掲注5) 書第3章、倉田・前掲注7) 書第3章ほか。
- 52) 菊池・前掲注5) 書83頁。
- 53) 参照、平成20年厚生労働白書116頁以下など。
- 54) 中野妙子(2005)「高齢基礎年金・高齢厚生年金の給付水準——法学の見地から」ジュリ1282号69・70頁、堀勝洋(1998)「高齢社会における年金」民商法雑誌118巻4・5号501-504頁、菊池・前掲注5) 書96-98頁。
- 55) 25条との関係では、現在の生活保護基準の切り下げが憲法25条1項によって原則として禁じられているとの注目すべき学説があるが(「制度後退禁止原則」)、この議論は「最低限度の生活」を具体化していることのできる生活保護制度に妥当するものであり、年金制度は生活保護制度が存在する限り議論の射程外であると思われる。参照、棟居快行(2008)「生存権と『制度後退禁止原則』をめぐって」佐藤幸治先生古希記念論文集(下巻)『国民主権と法の支配』成文堂、369頁以下。
- 56) 中野・前掲注53) 論文70-72頁、菊池・前掲注5) 書90-96頁。
- 57) 斎藤孝(1992)「社会保険給付額の引き下げに関する憲法問題——社会保険給付請求権の規範的内容」『法学新報』98巻5・6号97頁以下、菊池・前掲注5) 書98・99頁。
- 58) 菊池・前掲注5) 書95・99頁、中野・前掲注53) 論文72頁。
- 59) 堀・前掲注54) 論文502-503頁。
- 60) 社会における年金制度の役割について、宮本・前掲注19) 書207頁以下も参照。
- 61) 2004年改正前の著作であるが、類似の問題意識によると考えられるものとして、小島晴洋(2005)「社会保険としての公的年金——扶養原理徹底の可能性と『年金枠組み法』の提案」日本財政学会(編)『社会保険の財政法的検討』龍星出版、35頁。
- 62) 宮本・前掲注19) 書209頁以下、江口隆裕(2008)『変貌する世界と日本の年金』法律文化社、24頁、130頁以下。
- 63) 中野・前掲注53) 論文68頁。参照、厚年法43条の4第1項。
- 64) 与党年金制度改革協議会「平成16年年金制度改革について(合意)」(2003年12月16日)。
- 65) 斎藤・前掲注57) 論文119・120頁は、日本の憲法解釈として信頼保護原則は13条から導けるとの理解を示すが、必ずしも根拠が明らかでない。なお、憲法学の分野では、主として議員定数不均衡の問題との関係で、「憲法上保障された権利の実現が、法律による具体化ないし制度構築に依存する場面」において、立法者の制度形成を裁判上統制する手法について議論が行われている。例えば、後述の渡辺論文が挙げる「首尾一貫性要請」(立法者の自己拘束)による枠づけの手法(ドイツ法からの示唆に基づいている)が興味深い。渡辺康行「立

法者による制度形成とその限界」法政研究 76 卷 3 号 249 頁以下、とりわけ 266 頁以下および註 71。このような手法は、必ずしも本文で述べたような立法者の特定の立法行為（特定の条文）の将来の立法者への拘束性を認める趣旨ではない。ただし、社会保障立法について、25 条をはじめとする人権による外在的制約をこえて、立法裁量に内在する制約——結果として、現在の 25 条論に比べて、個別の法分野の性格・特徴を反映したものとなりうるように思われる——を試みる手がかりにもなろう。憲法 25 条についてこの点を詳しく論じた文献

は見あたらないが、上記の渡辺論文をはじめ、以下の複数の論文中に問題提起が見られる。宍戸常寿（2009）「裁量論と人権論」公法研究 71 号 108 頁、岡田俊之（2011）「判断過程統制の可能性」法律時報 83 卷 5 号 62 頁。

かさぎ・えり 九州大学法学部准教授。最近の主な著作に『公的医療保険の給付範囲』（有斐閣、2008 年）。社会保障法専攻。