

は し が き

—本書の課題意識と構成—

医療保険、年金保険などの社会保険は、健康で安心な暮らしを支えるためにすべての人々にとって無くてはならない、社会保障の文字どおり主柱をなす制度である。しかしその社会保険制度が今日さまざまな問題を抱えており、しかもそれらの解決は、問題の構造上、必ずしも容易でないものが少なくない。

たとえば一方では、パート・請負等であることを理由に被用者保険(組合健保、厚生年金等)から適用除外されるという非正規雇用労働者の問題や、国民健康保険制度の保険料を払えず被保険者証に代わる被保険者資格証明書の交付を受けて事実上医療へのアクセスを制限されている低所得者の問題、不安定雇用が継続して無年金または低年金となる恐れのある中・高齢者の問題などの解決が受給者の側から求められており、その一方で、保険料拠出者(年金保険のみでなく医療保険、介護保険を含め)の側からは、急激な少子高齢社会の進行により保険料負担が重くなるのに、その負担に見合った質と量を伴う給付が必ずしも保証されていない問題の解決が求められ、さらに加えて公共の利益の観点からも、年金記録の喪失・改ざん等の問題を繰り返さないよう社会保険のガバナンスを確立することや、制度の持続可能性を長期的に確保すること、要するに社会保険制度に対する信頼回復とセイフティ・ネット機能の向上を図ること等、さまざまな事態の打開が求められている。

とりわけ少子高齢化、非正規雇用労働者の増大、家族形態や女性の就業形態の多様化などの社会・経済的環境の変化は、社会保険制度がこれまで依拠してきた労使関係や家族像などの社会的諸条件そのものが失われつつあることを意味しており、こうした変化への対応は単なる部分的な手直しでは済まされないのである。

したがって今日求められていることは、年金保険、医療保険といった各制度の再編・再設計の検討から、さらに介護保険、労災・雇用保険を含めて各制度に共通する社会保険という仕組みのオーバーホールまで含めて、課題は大きく

重くなっているとみなければならない。

こうした問題に私たちが直面するのは、しかしこのたびが初めてなのではない。ふりかえれば、福祉国家の危機に最初に見舞われたのは1973年の第1次オイルショックを契機とした1980年代の経済停滞（スタグフレーション）の時代であった。そのさい、危機の処方箋として採られた政策の基本理念は、イギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権によって押し進められた新自由主義＝新保守主義の理念であったことは周知のとおりである。社会保険制度に関して言えば、その処方箋は保険原理を強化すること、すなわち拠出と給付の間の対価性を強化し、できるだけ保険者自治を回復し、サービスの提供は民営化方式（privatization）によること等であった。要するに政府の役割は小さくし、社会保険はその「保険性」を再構築することであったといえるであろう。

しかし、それから一世代後に、世界はふたたび福祉国家の危機に見舞われた。それは今もまだ進行しているように思われる。この2度目の危機は、少子高齢社会の進行による保険料負担の増加、経済のグローバリゼーションを背景とする非正規雇用の増大、失業の増加と長期化などの変化を要因として始まった。このような変化に対応してEU諸国の社会保険制度では相次いで改革が進められており、たとえば、①正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間の差別取り扱いの是正、②性または家庭における地位による差別取り扱いの改善、および③労使の保険料による財政運営から社会保険料の租税代替化への移行など、重要な改革が進められている。

とりわけ注目されることは、第2の危機において採られた政策理念が第1の危機のそれとは異なっているということである。すなわち、もはや「小さい政府」「保険原理の強化」「民営化」の一点張りではなく、民営化等の要素を伴いつつも、福祉（welfare）からワークフェア（workfare）へ、所得の補填から労働市場への再統合（reintegration）へ、さらに社会的包摂（social inclusion）へといったレトリックや理念に示唆されるとおり、少なくともEUの先進諸国においてはさまざまな政策の変形を伴いつつ、危機への新しい社会的対応が模索され続けているのである。

、このように福祉国家の2度の危機において政策理念は、社会保険における「保

険性」を強化する方向性から、保険性を維持しつつも社会保険の「社会性」に社会的包摂等の新しい要素を加えることにより、保険性と社会性との新たな均衡をとる方向性へ転換していることに注目したい。

本書の課題意識は、かくしてEU諸国における「第三の道」以降の新たな「社会性」の発展を明らかにし、その具体的な改革の特徴を抽出すること、そしてそれらを参考にして、わが国の諸条件のもとで社会保険の将来像を構想することである。このように、新しい「社会性」の萌芽を見出して、その発展の方向を明らかにしようとすることは、保険集団の編成、財政方式、管理運営方式等について、時代と国を超えて何かある普遍的な原理ないし構造を見出そうとするのではない。また、いま年金制度をどうすべきか、医療はどうあるべきかといった当面する問題の解決策を提言しようとするものでもない。

本書の具体的な検討作業としては、まずは大きく性格の異なる2つの作業に分けられる。その1つは、社会保険制度をかたちづくる技術的な概念・区分を、被保険者、保険者、保険事故、給付水準、管理運営等に分解して、それぞれの概念・区分のこれまでの沿革、改正経緯を洗い出して問題点を発掘する作業である。もう1つは、各個別の技術的な概念・区分ではなく全体としての社会保険の概念と社会保険における「社会性」の発展を析出して長期的な将来像を得ようとする試みである。

本書の構成は4部、14章から成っている。上記の2つの作業のうち、全体としての社会保険の概念と社会保険における「社会性」の発展を探り長期的な将来像を描くという作業は、I部の1章「社会保険の概念」、2章「社会保険の形成と展開」、III部の10章「社会保険の将来像」、11章「社会保障の将来像」およびIV部の12章「EU諸国における社会保険改革の動向と基本理念」において試みられている。したがってこのテーマに関心のある読者は以上の各章を先に通読することをお勧めしたい。もう一方の各個別の技術的な概念・区別の詳細な分析は、II部の3章「社会保険の適用範囲（権利主体）」から9章「社会保険と社会扶助」までの各章において試みられている。したがって、この作業に関心のある向きは、以上の各章から入るのもよいかもかもしれない。なお、IV部の13章「国際条約における社会保険の位置付け」および14章「諸外国の社

会保険改革の特徴」は、わが国の社会保険制度を検討する際に参照した国際規範や諸外国の社会保険改革の特徴を取り上げたものである。

この2、3年の間に社会保険の将来像に関わるすぐれた研究成果が相次いで公にされ、社会保険の研究が新しい関心と呼びつつある。たとえば、主として個別の社会保険制度を対象とするものとして、江口隆裕『変貌する世界と日本の年金——年金の基本原則から考える』（法律文化社、2008年）、伊藤周平『介護保険法と権利保障』（法律文化社、2008年）、井原辰雄『医療保障の法政策』（福村出版、2009年）、新田秀樹『国民健康保険の保険者』（信山社、2009年）、また社会保険の全体像にまたがるものとして、脇田滋・井上英夫・木下秀雄編著『若者の雇用・社会保障』（日本評論社、2008年）、菊地馨実編著『自立支援と社会保障』（日本加除出版、2008年）、駒村康平・菊池馨実編著『希望の社会保障改革』（旬報社、2009年）、堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』（ミネルヴァ書房、2009年）、そして社会保険の法的構造を対象とするものとして、倉田聡『社会保険の構造分析——社会保障における「連帯」のかたち』（北海道大学出版会、2009年）等がそれである。

最近年のこれらの主要著作のほか、社会保険に関して多くの研究成果がこれまでに蓄積されている。それらの1つひとつをここに掲げることはできないが、本書はそれらの蓄積に多くを負うものである。しかし本書の前記2つの作業が、その課題意識どおりにはたして遂行できているかどうかは、読者の判断と批判に委ねるほかはない。本書が社会保険改革の検討にいささかでも寄与するところがあれば、望外の喜びである。

2010年1月

編者を代表して

河野 正輝