

少子高齢化・長寿化の中の福祉国家

——企画の趣旨

笠木映里

1 世代間の関係をめぐる議論の活発化

近年、法学を含む社会科学の各分野において、また、政策・立法をめぐる議論の中で、世代間の関係、とりわけ「衡平」をめぐる議論が活発となっている。法学の分野においては、この問題は、環境問題のような将来世代に重要な影響を及ぼす問題について現存世代がいかなる責任を負うかという問題意識から、環境法・法哲学の分野でしばしば論じられてきた¹⁾。また、最近では、莫大な財政赤字が将来世代に過大な負担を課すものであるという問題意識から、国家による再分配、国家財政の観点から、憲法・財政法・税法上の検討を行う重要な先行業績の蓄積も少なからず存在する²⁾。さらには、これらの論点について、民主的決定、あるいは、現在の日本国憲法が想定する政治システムがいかに対応可能かについて憲法・政治哲学の観点から議論する学説も見られる³⁾。本特集では、以上のような先行業績——とりわけ、国家財政を通じた再分配に関する一連の先行業績——を前提としつつ、「世代」間の関係をめぐる様々な論点を、主として、社会保障法を中心とす

る社会法、また社会法が前提とする福祉国家の新しい姿という観点から論じる。

2 社会政策・福祉国家と世代間関係

社会保障を含む社会政策・福祉国家の分野で世代間の関係が論じられる場合、いくつかの異なる視点がありうる。まず現存する世代間の関係の問題として、①現存する社会保障給付の多くが高齢者に向けられている一方、拠出は稼働能力のある世代に集中している状況について、世代間で負担・給付に不均衡・不衡平が存在するという問題、②各世代が生涯に行う負担と受け取る給付を全体として比較した場合に、両者のバランスが、不均衡・不衡平であるという問題（いわゆる世代会計の考え方。現時点を基準とすると、高齢者世代が給付を多く受け取るのに対して、現役世代には負担が過重となる）がしばしば指摘される⁴⁾。また、現に存在しない将来世代に関わる問題として、③高齢化によって生じる莫大な社会保障給付費を現存世代だけでは負担しきれず、赤字国債等を通じて将来世代につけ回している、という問題（この問題は、冒頭に述べた財政一般にかかる問題の各論的論

点ともいえる）への言及が行われることも多い。日本におけるこれらの問題への関心の広がり背景には、言うまでも無く、少子高齢化という人口構造の変容が存在する。また、これらの問題とは質が異なる論点として、そもそも④「世代」という概念、及び、現役・高齢者といった各世代区分に、どのような意味を与えるかという問題も、この分野ではきわめて重大な意味を持つ。この観点からは、従来はともすれば少子高齢化の問題の陰に隠れがちであった現代社会の課題（あるいは可能性）として、人が従来よりも長く生きること（長寿化）による個人のキャリアモデルや生活上のリスクの変化、これを前提とした社会における個人間の関係の変化、期待される国家の役割の変化にも配慮する必要がある⁵⁾。

本特集は、以上のような論点を、法学的なアプローチ（特集前半部分）に加え、法学以外の分野からのアプローチ（特集後半部分）により、学際的・総合的に論じようとするものである。以下、基本的に目次に沿う形で（一部、順番が前後するところもあるが）ごく簡潔に趣旨を述べる⁶⁾。

3 社会保障法と世代間関係

本特集の前半部分では、社会保障法における世代間関係が扱われる。

そもそも、社会保障法の分野では、（実定法学のアプローチをとる場合当然ともいえることだが）これまで基本的な権利義務関係が関心の中心におかれており、世代という概念が直接に議論されることがあまりなかった。現行法による各種の社会保障制度においては、世代間でのリスク再分配・所得再分配が個別の制度の中に組み込まれ

ており、これらによって実現される世代間の再分配——社会保障分野でしばしば用いられる概念によれば、世代間の「連帯」と言い換えることもできよう⁷⁾——が主要な機能の一つと考えられる例も多数存在するが（賦課方式を取る各種年金制度、介護保険、高齢者医療制度等）、このことは、異なる所得階層、高リスク層と低リスク層の関係等の陰に隠れて、あまり大きな論点とはなっていないと思われる。他方で、近年の社会保障立法をめぐっては世代間の「公平」が論じられることも多く（社会保障制度改革推進法（平成24年64号法律）以降は、「世代」と世代間の「公平」は社会保障法分野で実定法上も用いられる概念となった⁸⁾）、世代間の関係を社会保障法がどのように捉えており、捉えるべきかについて、実定法的・理論的考察を行う必要が大きくなりつつあると考える⁹⁾。

また、給付が社会保険のスキームを用いて行われる場合には、現実には世代間の大規模な財源移転に基づいて給付が行われる場合であっても、少なくとも法律上、被保険者は自らの保険料拠出を基礎として保険給付への権利を獲得する。この点は、社会保険法の分野において、一般的な財政法の問題に解消できない世代間関係の論点があることを窺わせるのではない。さらに、各種の社会保障制度の中でも、年金制度については、しばしば制度の「持続可能性」が議論され、法律上の要請として100年単位での財政均衡が目指され（国年4条の3）、人口統計の予測に応じた給付水準の調整が予定されている（いわゆるマクロ経済スライド）。将来世代も含めた複数の世代を跨いで継続することを理念上も制度上も前提としているという賦課方式の年金制度の特殊性は、それ自体詳細な検討の対象とすべきと思われるし、また、社会

1) 宇佐美誠「将来世代への配慮の道徳的基礎——持続可能性・権利・公正」鈴木興太郎編『世代間公平性の論理と倫理』（東洋経済新報社、2006年）255頁、同「将来世代・自我・共同体」経済研究55巻1号（2004年）1頁、吉良貴之「世代間正義論——将来世代配慮義務の根拠と範囲」国家学会雑誌119（5・6）号（2006年）381頁ほか。なお、本稿では、企画趣旨説明という性格から、参考文献の引用は最小限に留める。

2) 日本公法学会第76回総会における議論を受けた公法研究74号（2012年）所収の各論文・シンポジウム、神山弘之「国家作用の費用負担と時間軸——基金・保険・公債」法時1095号（2016年）23頁、宍戸常寿「財政・世代間衡平・政治プロセス」金子宏監修（中里実・米田隆・岡村忠生編集代表）『現代租税法講座第一巻 理論・歴史』（日本評論社、2017年）345頁ほか。

3) 長谷部恭男「世代間の均衡と全国民の代表」『憲法の円環』（岩波書店、2013年）第7章（107頁以下）、前掲註2）公法研究74号所収のシンポジウムにおける議論（227頁、231-232頁）などを参照。

4) 井堀利宏「年金改革と世代間公平」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障と世代・公正』（東京大学出版会、2002年）21頁、橋本俊昭「社会保障制度における世代間公平論と民営化を含んだ制度改革」同書43頁、高山憲之「世代間の公平をどう考えるか——公的年金を例にして」同書75頁ほか、年金に関する先行研究が多数存在する。医療保障を扱う例として、日高政浩「医療保障と世代間移転」同書131頁。

5) 現政権が重要な政策目標として掲げる「一億総活躍社会」の一環として議論されている「人生100年時代構想」は、こうした課題を意識したものといえる。人生100年時代構想会議では、現在、幼児教育・高等教育・大学教育・リカレント教育と高齢者雇用等に関する「人づくり革命基本構想」が準備されている（同会議第9回（平成30年6月13日）議事次第及び配付資料を参照）。

6) なお、異なる世代間の関係という問題には、大きく分けて、(i)現存する異なる世代間の関係に関わる問題と、(ii)現存する世代と、未だ存在しない将来世代との関係に関わる問題とが存在する。本特集では、本文の①～③で社会保障法について整理したように、テーマと各論文の筆者の関心に応じて(i)・(ii)いずれの問題も扱うこととした。また、「世代」という言葉も多義的なものであり、生まれた時点（1年単位の場合もあれば、数年単位で分類する場合もある）によって一定のグループを設定する意味（若年世代、現役世代、引退・高齢者世代、あるいは団塊の世代等）及び、現に存在している全人口を一つのグループとする意味において（しばしば、現時点において生まれていない世代と対比する趣旨で）使われることがある（亀本洋「世代間の衡平」論ジュリ22号（2017年）62頁。同論文では、前者の意味での世代を「生年別世代」、後者の意味での世代を「現在世代」と呼んでいる）。これについても、定義については各論文の筆者によって行われているものを参照頂きたい。

7) 介保法4条2項、高齢者医療確保法2条1項参照。

8) 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（いわゆる社会保障改革プログラム法。平成25年112号法律）6条2項、国民年金法平成28年改正附則2条ほか。但し、「世代」や「公平」の意味については法令上の定義がない。

9) 同様の問題提起の例として、菊池馨実『社会保障法〔第2版〕』（有斐閣、2018年）25・26頁。また、社会保障法・公法研究者による先行研究も存在している。藤野美都子「国家の役割と時間軸——社会保障」公法研究74号（2012年）210頁。