

日本人の福祉観と社会保障制度の選択

— 仏教福祉思想と社会保障制度の親和性についての考察 —

岩井 勝弘

はじめに

近年、年金制度や高齢者医療制度など社会保障制度の抜本改革の必要性が唱えられている。例えば、社会保障の財源対策に絡めて、保険料方式と税方式の選択論が繰り返し提起される。こうした制度改革のプランは一向に実現に至らないが、学界においては領域を超えた議論が行われている。概していえば、経済学の分野では経済効率性やマクロ的な財政影響の論点を、法学の分野では社会保険方式・社会扶助方式それぞれの制度原理や受給権の権利性の強弱に関わる論点を取り上げ議論している。これらの議論は、制度が内包する機能や原理を析出し、それらの経済全体への影響を予測し、あるいは、政策課題に照らした合目的性を論ずるものである。

こうしたアプローチは、一定の評価基準に基づき制度を評価し、制度選択に関する政策決定に正当性を付与する、あるいは付与しないことを目的とするものである。こうした考察を加えること自体、政策形成に当たって欠くことのできない過程であるが、それだけでは政策形成過程として十分なものとは言えない。政策形成に当たっては、資源制約や政治状況等を踏まえた実現可能性を検証することが必要であり、さらに重要なのは、新たな制度が導入される社会あるいは制度の適用を受ける個人が、無理なく受容できるか、例えば、制度と国民の思考方式・社会思想の間に親和性があるかを検証することである。

通常、こうした検証作業は、政策立案過程において、政治家や行政官が経験に裏打ちされた職業的な「勘」を働かせ、収集した情報を解釈することにより行い、あるいは、民主的意思決定過程において、利害関係者の要求や世論動向を反映させることにより対応するものである。しかし、このようなやり方では恣意性や不公平感を払拭することができず、個人の権利利益や社会の安定性に大きな影響を与える抜本的な制度改革の場合、政策決定の合理性を十分に担保することは困難である。そこで、特定の社会保障制度に対し、社会や国民に受容性があるかを理論的に検証する作業が必要となる。その際、重要なのは、福祉思想や宗教思想が各国の社会保障制度の形成に影響を及ぼしてきたという事実である¹。この因果関係を逆転させて考えると、ある社会保障制度の導入を検討するに当たっては、当該社会や国民の福祉思想や宗教思想の中に当該制度を受け入れる素地があるか、親和性があるかを考察することが有効であると考えている。

日本人の思考方式、特に福祉思想・福祉観については、思想史、倫理史等の分野で多くの業績がある。本稿は、現代の我が国における社会保障制度改革に関する論点と日本人の福祉思想・福祉観との関係について考察するものである。

1. 社会扶助方式・社会保険方式の選択論の意義

今日、我が国の社会保障制度の範囲は広範に渡り、その改革についても多岐にわたる論点が挙げられている。その中で最も根本的な改革論は、1950年（昭和25年）の社会保障制度審議会勧告において、「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度でなければならない」とされて以来、一貫して社会保障制度の基

1 橘木俊詔『安心の社会保障改革』2010年、東洋経済新報社、182-183頁。

本構造とされている、社会保険を中心とし、補足的制度として公的扶助や福祉サービスを位置づける仕組みの見直しであろう。端的には、社会保険方式と社会扶助方式の選択論であり、具体的には、基礎年金や高齢者医療制度を全額税財源で賄う制度の提言等である。

この問題に関する租税法學又は社会保障法學における典型的な論点は、社会保険制度が内包する保険機能と扶助機能の混在をどのように評価するかというものである。この論点に関する論争は、国民健康保険などの社会保険各制度の保険料（保険税）に対する租税法律主義の適用の是非を巡って行われた。例えば、個別制度における保険原理と扶助原理の優越関係から、保険料（保険税）の憲法84条における「租税」該当性を判断することを主張する説がある²。これに対し、保険料と保険給付には「緩やかな交換」（「相互性」）が成立すると指摘する説³、保険料滞納の場合に対価性に着目した措置（被保険者証返還等）があることを指摘する説⁴、応益割と保険料賦課額の上限の存在が対価性の根拠となるとする説⁵など、保険料と保険給付の間に存在する「対価性」を積極的に肯定し、租税該当性を否定する見解がある。

一般的に、前者の説は専ら社会保険の課徴金が「租税」としての性格、すなわち扶助機能を有しているかに関心を払い、社会保険制度の意義には無関心である。これに対し、後者は保険機能と扶助機能が混在すること自体に社会保険の独自性を見出すものといえる。

上記の論争は、社会保険各制度の保険料の機能を分析し、それを租税法律主義との関係から評価する解釈論である。これに対し、立法政策の見地

2 甲斐素直「租税法律主義と社会保障関係課徴金」日本法学61巻1号、1995年、43-44頁。

3 太田匡彦「権利・決定・対価（3）」法協116巻5号、1999年、805頁。

4 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』弘文堂、2001年、128頁。

5 倉田聡「旭川市国民健康保険条例事件最高裁大法廷判決」判例時報1944号（判例評論574号）、183頁。

から、社会保険が内包する保険機能と扶助機能の区別に着目した制度選択論が展開されている。保険と扶助の混在を消極的に評価する論者は、税を財源として所得再分配機能を担う制度と、保険料財源による保険技術を活用した制度を明確に区別して制度設計することを主張する。これに対し、保険と扶助の混在を肯定する論者は、保険料と保険給付の対価性の存在に社会保険の意義を見出し、社会保険を中心とした社会保障制度の基本構造を支持する傾向にある⁶。

なお、近年の社会保障法学においては、社会扶助方式に比して社会保険方式の方が給付の権利性が強いとする見解⁷が有力であるが、こうした主張は一般的に、社会保険における対価性の存在にその根拠を求めている。

前者のような制度の保険機能、扶助機能の適応範囲をプロトタイプ化し、二者択一的な制度選択論につなげる議論は、制度の合目的性を評価する基準を整理するという意味では意義がある。しかし、それは、複数ある政策評価基準の一つを議論しているにすぎないのであって、それだけで制度の正当性を評価することはできない。例えば、保険制度であっても、所得、年齢、障害の有無等の被保険者の状況に応じて保険料負担の軽減措置や国庫負担の導入など、所得再分配機能を有する措置を講じなければ、公平性の見地から制度としての正当性を主張できない。他方、社会保障の主たる目的は、人生における様々なリスクに対応し、生活の安定を図ることにあるのであるから、リスク分散を行う保険技術を活用することが有効で

6 小林秀太「法と経済学における税と保険料—租税法学の観点から—」季刊社会保障研究42巻3号、261頁。なお、菊池馨実教授は、憲法13条に基礎をおく「自由」の理念を我が国社会保障の基本理念として位置づけるべきとの立場から、保険集団としての拠出を前提としているがゆえに独自の意思反映システムの導入になじみやすい社会保険を、自律的主体の人間像に適合的なシステムとして評価する（菊池馨実「社会保険か税か」法学教室No.251、108-109頁）。

7 例えば、堀勝洋『社会保障法総論 第2版』東京大学出版会、2004年、45頁。

ある政策課題が多いであろう。社会保障制度の制度設計に当たり、効率性、公平性といった政策評価基準に照らして正当性を主張しようとするれば、保険原理と扶助原理が混在する制度を選択することが必要となる場合が多いと考える。

他方、社会保険における給付の権利性の強さを指摘する見解については、前述のとおり社会保険における「対価性」ないし「牽連性」にその根拠を求めるものであるが、これは、私保険のアナロジーとして、契約の効力を社会保険の中に見出そうとする考え方である。しかし、言うまでもなく社会保険は自由な個人の間の契約ではない。当事者の権利義務の内容は個人の自由意思に基づく合意によって決定されるのではなく、立法行為等により決定され、変更されるのである。その権利性は、「民主的手続」の前では脆弱なものといえる。

このようにみえてくると、制度から析出した保険機能と扶助機能を根拠に、個々の課徴金が租税と保険料のいずれに該当するのか、あるいは、社会扶助方式と社会保険方式のいずれを選択すべきかといった2項対立的な議論にどれほどの意義があるのかは疑問である。現代福祉国家における社会保障制度がその正当性を主張するためには、多様な政策機能を担わなければならないことを認め、立法政策としては、制度を構成する要素ごとに合目的的な仕組みを考察し、解釈論、例えば、租税法律主義の適用の問題を議論する場合には、やはり制度の要素ごとに適切な民主的統制の態様を判断するなど、より精緻なアプローチが必要である⁸。

むしろ、社会扶助方式と社会保険方式の差異として重要なのは、前者の場合、歳入額の範囲内で歳出額（給付額等）が決定されるのに対し、後者の場合、歳出額を前提に歳入額（保険料率等）が決定されることである。

8 岩井勝弘「地域保険における保険者自治と議会による民主的統制のあり方について—国民健康保険料と租税法律主義の関係から—」法政理論24巻2号、2011年。

この点に社会保険財政の特徴があり、社会保険における給付の権利性が強いという主張もこうした文脈、すなわち、国の財政事情に左右されにくいという意味では、一定の説得力がある。

しかし、この点については、社会保険方式における給付の権利性が強いと捉えるのではなく、社会扶助方式における権利性が弱いという問題として認識すべきである。社会扶助方式における権利とは、すなわち国家に対する請求権である。国家に対する請求権の強弱が社会扶助方式と社会保険方式の選択論における中心的な論点といえる。

そして、社会扶助方式における請求権の規範的根拠となる法理念は、日本国憲法の体系の下では、生存権である。生存権は、社会・経済的な弱者の保護のために国家の積極的行為を要求するものであり、前国家的な人権ではない。立憲主義の下で民主主義を規制する役割を担いつつ、その実質的内容は民主的意思決定過程において形成されるのである。生存権の実質的な規範性が課題であるが、それは、国民の福祉思想・福祉観において、権利・義務の概念や生存権の倫理的基礎がどの程度確立しているかに大きく依存している。

一方、社会保険を基礎づける法理念は「社会連帯」であるとされる。その根源は、人間が自然に有する共感であり、人間愛である。もっとも、そうした利他的動機だけではなく、様々なレベルの共同体を単位とした利己的動機に基づく互恵的仕組みが形成されるに従い、そうした仕組みの根底にある理念として位置づけられるようになっていく。そして、「社会連帯」の理念の下に権利義務関係が形成されるとすれば、それは、本質的には国家と個人という垂直関係のものではなく、中間団体あるいは共同体に属する人間同士の水平な関係である。

特定の社会や国民がどのような類型の社会保障制度に受容性を示すかを確認するためには、国民の福祉思想・福祉観と個々の制度の親和性をみる必要がある。特に社会扶助方式・社会保険方式の選択論に関しては、給付に係る権利義務の概念及びそれを基礎づける理念と福祉思想・福祉観の関

係を考察する必要がある。

次に、日本人の福祉思想・福祉観に影響を及ぼした仏教思想の特徴を分析し、社会保障の基本理念との親和性等について論じる。

2. 仏教福祉思想とキリスト教福祉思想

日本人の福祉観に大きな影響を及ぼしたのは、仏教思想である。同様に儒教も日本人の社会思想に大きな影響を及ぼした。しかし、儒教は君臣や家族といった人為的組織における安定的秩序を重視し、その慈恵思想についても、個人倫理である「仁愛」と公的「仁政」が密接不可分のものとして考えられていたため⁹、公的福祉と私的扶助の分離が困難であった。したがって、本稿では、日本人の福祉観に決定的な影響を与えた思想として、仏教の福祉思想を取り上げ、西洋における福祉の実践の倫理的な基礎となっているキリスト教の福祉思想との比較を行いながら、その特徴を浮き彫りにする。

キリスト教福祉の基本思想である愛（アガペー）については、黄金律として示されている。そこでは、「心をつくし、精神をつくし、思いをつくし、力をつくして、主なるあなたの神を愛せよ」が第1のいましめであり、「自分を愛するようにあなたの隣人を愛せよ」が第2のいましめである。神の愛を通して人間を愛するのである。神という絶対的存在が前提とされており、神と人との間には絶対の断絶がある¹⁰。人間は神の前に平等であり、そうした人格を汚すことは罪と考えられる。キリスト教福祉の基盤に

9 吉田久一『日本の社会福祉思想』1994年、勁草書房、60頁。

10 中村元『普遍思想』1999年、春秋社、536頁。同『慈悲』1956年、平楽寺書店、179頁。なお、そもそも神と人間の絶対的な断絶は、キリスト教の本旨ではなく、誤って理解された教説であるとの見解が示されている（同、96-97頁）。

は、神との契約と義務の観念が存在する。特にプロテスタントの福祉思想は、神と人間の垂直な関係の下に、神の「似姿」としての「個」の人間観の造形であり、個人の自由な結合体としての新しい社会を形成することにあるとされる¹¹。神との契約関係にある人間の間では、互いに「人格」として尊重し、愛することが義務であり、それに違背することは罪となる。神という絶対者を介することにより、公的な扶助に関する権利義務の概念が形成される倫理的素地が見出せる。人間の自然な感情である共感に基づく「慈善」から、国家に対する請求権を伴う近代的福祉制度への発展には、上記の特徴を有するキリスト教福祉思想の影響があると考える。

これに対して、仏教における福祉の基本思想は、慈悲である。慈悲の語義については、「慈」とは南方アジアの上座仏教では「(同朋に) 利益と安楽をもたらそうと望むこと」であり、「悲」とは「(同朋から) 不利益と苦とを除去しようとする」と注釈されている¹²。「慈」はいくつしみを意味する友愛、「悲」は他者の苦悩に共感し、これを救済しようとするものと解されている¹³。

仏教福祉の基本思想である慈悲の特徴は、自他不二の倫理である。自他不二とは、「他人を自己のうちに転廻せしめること」により、自他の一体化を目指す思想である。仏教以外のインド、中国の思想にも古来見られるものである。日本仏教においても最澄の天台宗を始め、実践的利他行の根底にある理として表明されている¹⁴。そこでは、福祉の実践において、個人としての他人を絶対他者として意識するのではなく、自己と他人が一体不二になるという意識が持たれる。

もっとも自他不二の倫理が真に慈悲の実践を基礎づけるためには、「空」

11 吉田久一『社会福祉と日本の宗教思想』2003年、勁草書房、60頁。

12 中村元『慈悲』20頁。

13 吉田久一『社会福祉と日本の宗教思想』65頁。

14 中村元『慈悲』、93-94頁。

の考察まで進む必要がある。「空」は、自己と他者はそれ自身としては存在しないで、他のものを前提とすることによって成立する、お互いに基礎づけ合う関係にあるという道理である。世の中に固定的なものはなく、たがいに相依って起こっているという「縁起」の理法に基づき慈悲を行うのが大乘仏教の実践の基本であるとされている。そこから、不殺生の戒律が導かれ、一方で生命への奉仕、慈悲行が美德として説かれるのである¹⁵。

ここで指摘する必要があるのは、キリスト教福祉の場合と異なり、仏教福祉においては、絶対者である神は介在せず、慈善行為が絶対者との「契約」の履行あるいは「命令」「義務」と観念されることがないということである。仏教福祉の特徴は、慈悲行の対象が無限に広がることにある。「山川草木悉皆仏性」として、生きとし生けるものすべてに「仏性」を保障しており、絶対者と「契約」関係にある当事者に限定されるわけではない。一方で、仏教福祉は、感性的実践に優れているが、社会的論理性が弱いと指摘される¹⁶。それは、一つには、キリスト教福祉におけるような「契約」の構図がないため、権利義務関係を理論化できないという意味であろう。仏教福祉の倫理的基礎については高度な論理性が認められる。

また、強調すべきは、仏教福祉においては、自己と他人を絶対的に区別するのではなく、意識の中で自他が融合するということである。その基底には、各人の真の自己は宇宙のそれと同一であるというウパニシャッドの教説があるのであるが、それを理論的に意識することはないとしても、自己と他人は基本的に同一に帰し、現在の立場は相互に変換可能、あるいは循環的なものであるという意識があると言える。他者を自己と同一化することにより、理論的にだけでなく、感性的に慈悲行に倫理上の根拠を与えている。

こうした特徴は、日本人の仏教思想の受容態様にも顕著にみられる。鎌

15 中村元『空の論理』1994年、春秋社、451-452頁。

16 吉田久一『社会福祉と日本の宗教思想』56頁。

倉仏教は、日本人が初めて仏教思想を自らの思想体系として「消化」して受け容れたものと言えるが、仏教思想の受容態様に日本人の思考方式の特徴が表れている。

典型的なのは、法然の思想である。法然、親鸞の念仏宗は、慈悲への絶対帰依の信仰であるという点で愛の神への絶対帰依を説くキリスト教と同類型の思想と解することができる。それにもかかわらず、自力を放擲し、絶対慈悲を通じてのみ他者は救いうると説き、人間相互の間に慈悲を実現すべきという道徳的命令、キリスト教の黄金律の第2のいましめのような命令を認めていない。人間の慈悲を顧みず、「我」を放擲すること、「自他不二」の実現のみを道徳として示している¹⁷。

これに対し、人間の慈悲を強調し、慈悲行を重視したのは禅宗である。道元は、慈悲行の中に仏道が「現成」されると考えた。道元は、絶対者を念仏宗のように絶対他者としてではなく、主体的に把握し、あらゆるものとしておのれを現すがそれ自身においては無であると捉えた。道元においては、自己のうちに主体的な絶対者を見出すことが禅における自力であり、それは吾我からの脱却、身心の放擲においてのみ達成され、それが自他不二の実現につながるのである¹⁸。

3. 仏教福祉思想と社会保障の基本理念との親和性

ここまで述べてきた、日本人の福祉観に大きな影響を及ぼした仏教福祉思想の特徴は、以下のようにまとめられる。

第1に、キリスト教福祉思想にみられるような絶対者との「契約」の構図がなく、絶対者と自己という垂直関係の下での命令、義務や罪という思

17 和辻哲郎『日本倫理想史（二）』2011年、岩波書店、161-167頁。

18 同上、186-187頁。

考方式がない。

第2に、自己と他者を絶対的に区別するのではなく、自己と他者を融合することによって、理論的にも感性的にも慈悲行に根拠を与える。

これらの分析から導き出される帰結は、仏教福祉の思考方式には、生存権を倫理的に基礎づける論理は用意されているが、公的な扶助に関する権利や義務という概念を導出し、国家に対する請求権に理論的な基礎を与える論理的な素地が乏しいということである。特に自己と他者を区別しないということは、権利義務の主体であり、国家と対峙して請求権を保持する「個人」という認識を欠くことを意味する¹⁹。

一方、社会構成員間の他者に対する共感や人間愛を根源とする社会連帯の理念と、慈悲を基本思想とする仏教福祉思想の間には感性的な意味で親和性がある。これに対しては、現在の社会保険制度など社会連帯を基本理念とする制度は、利他的な動機だけではなく、自分が生活上の困難に遭遇したときに救済を期待するといった利己的動機に基づく相互扶助の仕組み²⁰であることから、自己という認識を捨て、自己と他人を同一のものと認識する仏教福祉思想と相容れないとの反論がありうる。しかし、それは現代の社会保険制度を始め、社会連帯の理念に基づく制度が利己的な動機を取り込んだ仕組みとして構成されているということをつまえているにすぎず、社会連帯の理念の根源が共感や人間愛にあるという本質を見落としているのである。

19 生存権原理は、近代立憲主義が中間団体を排除し個人の自由を保障する中で、中間団体による社会連帯原理をも排斥したことに対し、国家と直面する個人の生活を保障するために現れたものと説明される（高藤昭「社会保障法の基本原理と構造」1994年、法政大学出版局、32-41頁）。生存権の前提として自由な存在としての個人の存在がある。

20 堀、前掲書、99頁。

おわりに

本稿では、社会保障制度の選択論を考える視点として、国民の福祉思想・福祉観との親和性を提起した。その上で、社会扶助方式と社会保険方式の本質的な意義を抽出し、特に社会扶助方式における権利性、すなわち国家に対する請求権の強弱、生存権の実質的規範性が中心的論点であることを示した。

次に、日本人の福祉思想・福祉観に影響を及ぼした仏教福祉思想について、キリスト教福祉思想との比較を行うことにより、その特徴を抽出し、生存権を倫理的に基礎づける論理はあるが、公的な扶助に関する権利・義務の概念を導出し、国家に対する請求権に理論的な基礎を与える論理的な素地が乏しいこと、感性的に社会連帯の理念と親和性があることを結論として導いた。

本稿における考察の第一義的な目的は、日本人の福祉思想・福祉観と社会保障制度との間の親和性について検証することである。しかし、筆者の真の目的は、こうした考察を通じて我が国の社会保障制度全体の基本理念である生存権の実質的な規範性を確立するために、何が課題となるのかを探ることにある。仏教のみならず、儒教、キリスト教その他の宗教思想や社会思想をも視野に入れて、日本人の福祉思想・福祉観の特性を分析し、そこから新たな福祉理論を構築することが課題と考えている。