

「理想的な社会保障」の探求

—山下慎一『社会保障のどこが問題か—

「勤労の義務」という呪縛』（ちくま新書、2024年）の検討—

妹 尾 知 則*

はじめに

すべての人々に「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するために必要不可欠な社会保障制度だが、現実には、十分に機能しているとはいえない。そのような現実を克服するために、現行の社会保障制度の問題点を明らかにし、改革の方向を検討することは喫緊の課題であり、そのためにも、活発な議論が求められる。

本書は、「労働と社会保障を切り離す」という大胆な問題提起によって、この課題を解決するための議論に一石を投じている。評者が参加する研究会では、従来から労働と社会保障との結びつきを重視しながら、すべての人にディーセントな労働と生活を保障するために、日本の社会法をめぐる課題を提起してきた¹。本書は、「すべての人の生存権保障」という点では、

* せのおともり 龍谷大学法学部 非常勤講師

1 その研究成果として、脇田滋・井上英夫・木下秀雄編『若者の雇用・社会保障—主体形成と制度・政策の課題』（日本評論社、2008年）、脇田滋・矢野昌浩・木下秀雄編『常態化する失業と労働・社会保障—危機下における法規制の課題』（日本評論社、2014年）、矢野昌浩・脇田滋・木下秀雄編『雇用社会の危機と労働・社会保障の展望』（日本評論社、2017年）、木下秀雄・武井寛編『雇用・生活の劣化と労働・社会保障法—コロナ禍を生き方・働き方の転機に』（日本評論社、2021年）、武井寛・嶋田佳広編『ケアの地平—介護と社会保障法・労働法』（日本評論社、2024年）がある。

評者や評者の参加する研究会の問題意識と共通する側面を有していると思うが、その実現のためのアプローチには大きな違いがある。そこで、労働と社会保障との結びつきを重視する立場から、本書の提起を検討することが必要だと考え、取り上げることにした。

また、筆者は、議論を重視している。すなわち、「理想的な社会保障の姿」についての合意形成には困難があることを前提に、「最終的な結論ではなく議論の過程において、多くの人が共有可能な点を細かに探っていく作業が非常に重要である。その作業を経ることで、本書の示す議論よりもいっそう『良い』ものが必ず得られる」(24頁)とする。そして、本書の終章末尾にはQRコードが掲載されており、読者からの意見や感想、批判の投稿を期待している。その点で、非常に開かれた書といえる。そのような筆者の提起に応えるべく、本稿では、本書の意義とともに、今後深めるべき論点をあげることで、この議論に参加したい。

1. 本書の概要

本書は、次のような章立てとなっている。

はじめに

第一章 なぜ働き方によって社会保障が違うのか—労働者と自営業者

第二章 なぜ働き方で分立しているのか—四つの社会保険

第三章 なぜ使いにくいのか—社会保障と情報提供義務

第四章 生活保護のうしろめたさ—社会保障と「勤労の義務」

中間のまとめ 「勤労の義務」という呪縛

第五章 「勤労の義務」の意味—日本国憲法制定時の議論を読む

第六章 働くことと社会保障を切り離す

終章 新しい社会保障のために

「はじめに」では、介護保険利用における利用費減額をめぐる筆者の体

験を踏まえて、①制度が非常に複雑であること、②利用者に心理的抵抗感があること、③働き方によって適用関係が異なることが指摘される。そして、情報技術の発展や社会の変容、それに伴う価値観の変容によって、働き方・生き方の多様化した時代に適合する社会保障を考えるべきであるとする。そして、その改革にかかわって、日本国憲法の「勤労の義務」に関する理解、人々の法意識にも着目するとし、各章で、具体的な展開をおこなっている。

第一章では、現行の社会保障制度が働き方によって適用に違いがあること、すなわち、介護保険を除く社会保険の適用関係が、労働者か自営業者かによって違うことを確認している。とりわけ、自営業者の給付水準が労働者のそれよりも劣ったものとなっていることを指摘する。

なお、本書では、社会保険の適用の違いに着目するために、「自営業者」という場合に、一定の非正規労働者・零細企業労働者など、労働者向け社会保険に加入できない労働者も念頭に置いている。

そして、第二章では、現行制度のような違いが生まれた理由を探るべく、制度設計時点での制度分立の理由、その後の制度改正において、その分立が維持された理由を、法案審議を中心に検討している。とくに制度形成時の議論が丁寧に整理されており、たとえば、公的年金では、自営業者とは家族経営的農林業であること、自営業者の所得の把握が困難であることなどが主な理由であったことがわかる。また、労働保険については、生産手段を所有しており、事業の継続・廃業の判断を自ら行える自営業者との相性の悪さが原因であることを指摘している。そして、日本の社会保障は、労働者を中心的な保護対象として形成・確立してきたため、自営業者への保護は相対的に手薄な状態だったが、家族経営的農林業が中心であった当時の自営業者の実態からすると必然性をもっていと結論づける。

第三章では、日本の社会保障の使いにくさとかかわって情報提供義務をめぐる裁判事例を整理している。すなわち、永井訴訟高裁判決²では、法

律上の明文規定がないために、法的救済が困難とされたものの、その後の裁判例では、①社会保障は複雑で理解困難、②一般市民は行政の説明を頼りにするほかない、③社会的な正義の観念・物事の道理、という点から行政の情報提供義務を認めるものが現れていることを指摘する³。また、行政以外の情報提供義務として、介護保険における負担限度額認定を説明しなかった老健施設の法的責任が認められたことも紹介する。企業年金をめぐる事例との比較も踏まえつつ、社会保障を法的な条件に当てはまるすべての人が利用可能となるための情報提供義務の意義を明らかにする。その一方で、情報提供義務の限界として、①裁判を通じた事後的救済であること、②場合によっては、行政側に大きな負担が生じること、③民間主体が行政の「肩代わり」をさせられる危険性、を指摘する。

第四章では、生活保護におけるうしろめたさを「労働の義務」との関係で分析する。一つが、友禪の仕事のために自動車を保有していた生活保護受給者に対する指導・指示をめぐる事例である。この事件では、友禪の仕事の収入が減ったために、「生活保護を受け続けるために、自動車を処分して他の仕事を見つけた方がよい」との考えをもとに行政が、自動車の処分を求め続けた。筆者は、この行政の考えは職業選択の自由に違反するおそれさえあると指摘している。しかし、この事件について、①高裁の判決では、転職を勧めることと職業選択の自由とが対立するという問題意識が感じられないこと⁴、②筆者がいくつかの研究会でこの判決を紹介し、

2 1993(平成5)年10月5日(判自第124号50頁)。

3 ただし、争点になったのが一般的な周知広報か個別具体的な説明かの違いがある。

4 なお、この事件では、福祉事務所長が生活保護法第27条1項に基づく指示を行った際、書面には、「友禪の仕事の収入を月額11万円(必要経費を除く)まで増収してください」としており、自動車処分を直接の指示として記載していなかった。そのため、最高裁2014(平成26)年10月23日第一小法廷判決(判時2245号10頁)では、指示内容に自動車処分は含まれていないと判断しており、自動車処分をして転職することを指示することが適切かどうかは直接判断しなかった。

職業選択の自由との関連を提起したところ、「生活保護受給者との関係では、職業選択の自由は考えなくてよいのではないか」との反論を受けたこと、を紹介する。そして、なぜ裁判所も研究者も、そのように考えるのかという理由について、筆者は「勤労の義務」が生存権の法的前提であるという構図があるのではないかと指摘する。もう一つは、不正受給に対する人々の厳しい評価である。筆者は、この厳しい評価には、「働くこと（働かない／働けない場合にはその代わりとなる労苦を果たすこと）」に対する強い規範意識があるのではないかと分析する。

以上から中間のまとめとして、社会保障の問題点の根底にあるものと解決すべき三つの課題を提示する。すなわち、憲法上の「勤労の義務」が、働き方・生き方の激変のなかで社会保障制度の構想の「外枠」を規定してしまう可能性があることから、勤労の義務の法的意味を検討する必要性が指摘される（第一の課題）。労働者を中心として社会保障が形成された経緯から、新しい社会保障のあり方を構想する前提としての社会保障形成期以降の働き方に関する社会情勢の変化、社会保障をめぐる議論の変容を明らかにすること（第二の課題）。「働かざる者食うべからず」の倫理観が権利行使を阻害している現状から、そのような倫理観が存在していてもなお、適切に作動する社会保障を築くために、本人による申請をベースとした社会保障に代わる制度設計の構想（第三の課題）である。

第五章では、第一の課題である「勤労の義務」の意味を検討している。すなわち、憲法制定時の帝国議会における小委員会での議論を丁寧に整理することで、①「労働」か「勤労」かについて、肉体労働より広い意味を含める「勤労」を選んだこと、②勤労は雇用関係を中心にして考えられていること、③勤労の義務は、道徳的義務と考える点で一致していることを明らかにする。そして「勤労の義務」に法的効力をみとめる通説的見解と歴史的経緯とは一致せず、「働くこと」を社会保障受給のための法的な前提条件と考える必要はないと指摘する。

第六章は、第二の課題に対応している。まず、働き方の変化として、国民健康保険加入者の中心が、かつての農林水産業から、無職者と被用者に変化しており、国民年金も非正規労働者が4割近いこと、自営業者も中心がフリーランスであることを確認している。また、労働者の働き方が大きな変革に直面しているとして、①情報技術の発展、とりわけAIの活用によって、仕事が情報に奪われる可能性、自営業者と労働者として仕事の奪い合いが起きる可能性、②労働者の働き方の仕組みそのものの変革の可能性、具体的には、労働者の働き方における「職務給」の導入によって、職務やプロジェクトの間のみの労働が増えるため、非正規労働者又は自営業者がさらに増大していく可能性、を指摘する。

また、社会保障をめぐる論争史から、労働者を中心として社会保障を議論する問題点をあげる。つまり、①働き方の順位付け・階層化を生じさせること、②労働者と自営業者という働き方の差異に適切に対応した運用は、労働者性の判断によるため不可能に近いこと、である。そして、社会保障と「働くこと」の切り離しを構想する。ただし、その際、技術的な問題として、①所得把握における公平性、②保険料徴収における事業主負担の有無、③働いている状態と休業状態との判別の困難性があることは意識しており、それを解決することも筆者の終章での課題となっている。

終章では、現行制度をベースとした構想と、まったく新しい社会保障の2通りの改革案を提起している。

現行制度をベースとした構想として、①年金は、所得に比例する単一かつ一層型の公的年金制度（上乗せ部分としての任意加入の年金制度）、②医療保険は、国民健康保険での傷病手当金・出産手当金の恒久化・義務化、③雇用保険は、「失業」概念を「廃業」を含むものに再構成し、自己都合退職における給付制限という「制裁」をなくす、④労災保険は、企業の営利性を抽象的にとらえることで、自営業者をも含める、を提起する。なお、技術的な問題については、所得の捕捉や休業の有無はマイナンバーの活用、

必要経費についてはマイナンバーの活用とともに、所得情報と社会保障給付の連動による必要経費の過剰な計上を避ける誘因づくりで解決する方向を示す。拠出については、ドイツの芸術家に関する社会保険制度を参考事例として挙げつつ、働く人・企業・国家の三者拠出としている。さらに、マイナンバーによって利用可能な社会保障給付をプッシュ的に通知する、あるいは、自動的に給付することで複雑な制度のもとでも利用しやすさを確保する。生活保護では、稼働能力活用要件の削除も可能としつつ、「働かざる者食うべからず」の倫理観が存在してももれなく給付が実現できるとしている。

「まったく新しい社会保障」については、「働くことと社会保障」「働き方と社会保障」の切り離しを徹底する観点で構想している。社会保険の所得保障の仕組みのうち、終身給付を前提とする公的年金の各種年金と労災保険の各種補償年金は、単一の年金制度にし、障害・遺族という事情が生じた原因が仕事に関するか否かも問わないものとし、給付は従前所得に比例させるという。一方、社会保険の短期的な所得保障（傷病手当金、出産手当金、雇用保険の失業時の各種給付、育児休業給付金・介護休業給付金、労災保険の休業補償給付）は、短期的所得保険としてまとめ、所得が急変した事情を問わず、過去数カ月の平均所得の3分の2の額を給付することが構想されている。社会保険において残ったサービス給付については、労災保険の療養補償給付は医療保険と統合し、社会福祉分野の障がいのある人に対する医療保障である自立支援医療なども医療保険に統合し、障害のある60歳未満の人に対する介護保障の仕組みも介護保険に統合する、とされる。このように社会保険制度を再編したうえで、保険料は所得比例で徴収し、個人・法人が負担するとともに、国庫負担も投入することとされている。最低生活保障については一律水準の給付を想定し、ベーシック・インカム（以下、BI）、あるいは負の所得税・給付付き税額控除などが提案されている。

最後に、このような「働くこと」と社会保障を切り離す提案への反論として、財源論、人々の怠惰化を想定しつつ、それへの反論を試みている。前者については、本当に必要な制度であれば、財源はどのような手段によってでも確保しなければならないことを主張するとともに、制度の複雑さのなかで増税などの負担面のみにフォーカスが当たる現状のもとで社会保障の抱える問題点の見通しを良くすることが本書の意図であると述べている。後者について、その可能性は認めつつ、社会保険・最低生活保障が確保されることでこそ創造的かつ挑戦的な仕事をする人が増える可能性があること、ボランティアや家族によるケア労働のような直接の経済的利益に換算されてこなかった行為の価値の見直しもあり得ること、日本の現状からして、怠惰化というのは、そもそも杞憂となる可能性を主張している。

2. 本書の意義

以上のように、本書は、立法過程における議論を踏まえつつ、すべての人の生存権を保障するために大胆な改革案を提起している。そのような本書には、評者のくみ取れる範囲でも少なくとも、以下のような意義があるだろう。

第一に、働き方による社会保障の格差に対する問題提起である。労働保険や被用者保険によってカバーされる労働者とそうではない働き方をする者との間に社会保障において格差が生じていることは、厳然たる事実である。その問題に向き合い、解決策を模索することの必要性を、本書は鮮明にしている。本書では、この点について、「働くこと」と社会保障とを切り離し、どのような働き方・生き方をしても、同じ保障にすることを大胆に提起する。評者は、この解決策に、必ずしも賛同しないし、「働くこと」と社会保障を結びつけることは、重要であると考えている。しかし、このような問題提起は、評者のような立場の者にも、この問題をどのよう

に解決するのかを鋭く問うものとなっている。

第二に、日本国憲法における「勤労の義務」の法的性格を制定過程から丁寧に検討している。憲法学における有力説では、「勤労の義務」から生活保護法第4条の稼働能力活用要件、雇用保険法における給付制限を正当化してきた。これに対する批判的検討は、少数ながら行われてきた⁵。本書は、「勤労の義務」に関する憲法制定時の議論、とくに小委員会での議論を丁寧に検討したうえで、通説的見解が歴史的経緯と一致しないことを明らかにしている。この点は、筆者の社会保障改革の前提として重要な意義をもっているだけでなく、とりわけ、生活保護法第4条の稼働能力活用要件をめぐる立法論との関係でも重要である。立法論として、これまでも稼働能力活用要件の緩和・撤廃が提起されてきた⁶。しかし、「勤労の義務」に抽象的にでも法的意味を認めるならば、このような法改正は違憲の評価を受けることになり得る⁷。本書が、憲法制定時の議論では、「勤労の義務」が道徳的規定とされていたことを明らかにしたことは、上記のような立法論を主張する際に重要な根拠を与えるものだといえる。

第三に、社会保険の二元化について、戦後の制度形成期を中心とした政

5 笹沼弘志『臨床憲法学』（日本評論社、2014年、139-141頁）、辻健太「生存権と勤労の義務をめぐって」尾形健編『福祉権保障の現代的展開—生存権論のフロンティアへ』（日本評論社、2018年、43-46頁）参照。

6 布川日佐史『生活保護の論点—最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』（山吹書店、2009年）111頁、阿部和光『生活保護の法的課題』（成文堂、2012年）221頁、木下秀雄「井上社会保障法論について—生存権議論との関連」矢島里絵・田中明彦・石田道彦・高田清恵・鈴木静編『人権としての社会保障—人間の尊厳と住み続ける権利』（法律文化社、2013年）10頁、田中明彦「構造的失業と生活保護」脇田滋ほか編『常態化する失業と労働・社会保障』・前掲（注1）142-143頁、吉永純『生活保護「改革」と生存権の保障—基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法』（明石書店、2015年）177頁、拙稿『「人間の尊厳」と社会保障』唯物論と現代第61号（2019年）67頁。

7 辻・前掲（注5）45頁。山下慎一「日本国憲法における『勤労の義務』の法的意義」福岡大学法学論叢第65巻3号（2020年）38-40頁も参照。

府の見解の整理である。社会保険制度の改革を考える場合、現行制度がどのような根拠にもとづいて形成されたのかを踏まえることは、必須といえる。その点で、制度形成期における政府の見解を議事録から丁寧に整理している本書は、社会保障改革を展望するうえで重要な役割を果たすのではないだろうか。

第四に、裁判事例を踏まえた社会保障制度の問題点の指摘である。たとえば、情報提供義務をめぐる事例の分析によって、社会保障制度の複雑さが鮮明になっている。また、自動車を処分して転職を求める行政の考えが、「職業選択の自由」と対立するのではないかというのは重要な論点であろう。後者については、薬事法違憲判決⁸において、「職業は、人が自己の生計を維持するためにする継続的活動であるとともに、分業社会においては、これを通じて社会の存続と発展に寄与する社会的機能分担の活動たる性質を有し、各人が自己のもつ個性を全うすべき場として、個人の人格的価値とも不可分の関連を有するものである」と論じていることとの関係で、生活保護受給者が当然に制限されてよいかどうかを検討する必要性を感じさせる。

3. 検討すべき論点

上述のように、本書は、社会保障制度改革を展望する際、重要な示唆を与えてくれるものである。そのうえで、今後、深めるべき論点も浮かぶ。以下では、評者の考え得る範囲で、今後深めるべき論点をあげてみたい。

（1）社会保障のどこが問題か

第一に、社会保障のどこに問題を見出すかである。本書では、①制度の

8 最高裁1975(昭和50)年4月30日大法廷判決(民集29巻4号572頁)。

複雑さ、②利用者の心理的抵抗感、③働き方による適用関係の違いを指摘し、その原因を、「働くこと」「勤労の義務」と「社会保障」が結びついていないことに見いだしている。また、制度の複雑さとの関係では、情報提供義務の限界も指摘される。確かに、日本の社会保障をめぐって重要な問題である。

しかし、評者が気になるのは、社会保障の問題を論じているにもかかわらず、社会保障の給付水準への言及がないことである。給付水準自体は、問題がないという認識であろうか。そうであれば、評者としては以下の理由から疑問である。

一つは、制度の複雑さが、給付水準に由来していることを見逃してしまう。たとえば、筆者の経験から、介護保険の利用費減額のための諸制度がわかりにくいことが指摘されているが、これは給付水準の低さゆえのものではないだろうか。すなわち、保険給付の段階において、「自己負担」を求めるために、その負担が過重になりすぎないように、減額制度が設けられたことによる複雑さである。となれば、給付水準を引き上げ、減額制度を設けなくとも、法定の条件を満たしたすべての人に給付を行うことができれば、制度はわかりやすいものになるのではないか⁹。

二つに、利用者の心理的抵抗感にも、給付水準がかかわっているだろう。すなわち、給付を抑制するために「選別主義」的な社会保障制度となっていることで、スティグマを生み出しているのではないか。たとえば、スウェーデンでは、「困っている誰か」だけでなく、「自分たち」も、社会保障制度によって「助けてもらえる」対象になっているとの自覚が根付いており、そこには、「ニーズがあれば、社会保障給付を所得による制限なし

9 高額療養費制度なども同様のことがいえるであろう。この制度を利用できなかったために貧困に陥った事例もある（藤田孝典『下流老人——億総老後崩壊の衝撃』朝日新書、2015年、60-63頁参照）が、これは、そもそも一部負担金が過度な負担となるような低い給付水準に本来的な原因があろう。

で全ての市民を対象に行う」という「普遍主義」が存在するという指摘がある¹⁰。給付水準を向上させることで普遍主義的な社会保障制度を実現することは、心理的抵抗感をなくすためにも重要な課題だと考える。

三つに、すべての人に生存権を保障するという問題意識とかがわる。筆者は、働き方による適用関係の違いを問題にし、働くことと社会保障を切り離すことで、すべての国民に生存権を等しく保障する議論の前提が整うという（222頁）。しかし、切り離したとしても、基礎年金の給付額のように低い給付水準であったり、生活保護水準が切り下げられたり¹¹すれば、ナショナル・ミニマムの保障は実現できなくなる。生存権保障は給付水準抜きに語れないだろう。

さらにいえば、すべての国民にナショナル・ミニマムを保障することと労働者であることによる保障とは矛盾するのだろうか。ナショナル・ミニマムとして社会保障をすべての人に保障したうえで、所得比例による保障などを行うことはあり得るであろう。すべての人の生存権を保障することとの関係では、むしろ、社会保険の給付水準がナショナル・ミニマムを保障できていないことを問題にすべきであろう。生活保護についても、稼働能力活用要件の撤廃は、「働くこと」と切り離すことを主張していなくても、提起している論者がいる。それは、最後のセーフティ・ネットといわれる生活保護で、稼働能力活用要件を理由に救済がおこなわれなければ、ナショナル・ミニマムをすべての人に保障できないからであろう¹²。

四つに、社会福祉などにおける供給体制の問題はほとんど言及されていないが、問題ではないのだろうか。たとえば、介護報酬の低さから訪問介

10 西山貞義「ドイツ・スウェーデン調査報告 世界の流れに逆行し後退する日本の生存権保障」賃金と社会保障第1873号（2025年）25-27頁参照。

11 2013年から3年間かけて生活扶助基準を引き下げ、それが違法とされた（最高裁2025年6月27日第三小法廷判決）ことは、その典型だろう。

12 なお、本書では、構想の中で、稼働能力活用要件の削除を「可能」だとしているが、筆者が削除すべきだと考えているかは明瞭ではない。

護事業者の倒産・廃業が相次ぎ、地域の事業者が0になった町村が2024年度で109にのぼっている。また、低賃金による担い手不足が社会福祉分野では深刻である¹³。こういった現実、まさに「問題」だろう。そして、それもまた、給付水準の低さが重大な影響を及ぼしている。

以上から、社会保障制度のどこが問題かを問うならば、評者は、第一に給付水準の問題を指摘すべきであったと考える。もちろん、これには、財源をどうするかという問題が伴う¹⁴が、筆者もいうように、「本当に必要な制度であれば、財源はどのような手段によってでも確保しなければならない」(246頁)のであり、社会保障が抱える問題点を明らかにするためには、給付水準の問題も避けては通れないだろう¹⁵。本書の意図からすれば、こういった議論こそ積極的に行う必要があったのではないだろうか。

(2) 国際的な動向

第二に、国際的な動向からの検討の必要性である。制度改革にむけて、ドイツ等を紹介されているのは興味深いものの、労働・社会保障をめぐる国際的な動向への言及が見当たらない。

しかし、国際的には、情報技術の発展による働き方の変化への対応が強

13 日下部雅喜「高齢者ケアの『財源』問題—介護保障と介護保険財源を中心に」武井ほか『ケアの地平』・前掲(注1)243-288頁参照。

14 財源を考える場合には、「誰」から「どのように」徴収するのかについても、検討する必要がある。この点で、日本では社会保険における被保険者本人の保険料負担の割合が大きく、事業主負担割合は国際的にみて少ないことが指摘されている(北明美「子育て支援策の歪曲とそのゆくえ」女性労働研究第68号(2024年)91頁)。また、フランスやアメリカの税制度を踏まえて、社会保障の費用負担をより応能的に行う方向に変革する方策を提起する、諸富徹『税と社会保障—少子化対策の財源はどうあるべきか』(平凡社新書、2024年)は示唆に富む。

15 高額療養費制度における上限見直しをめぐって、がん患者など多くの当事者から抗議の声があがったことは、「自己負担」自体が社会保障制度の利用によって大きな負の影響を与えていることを示している。この点からも、給付水準をめぐる議論は避けては通れないであろう。

められている。たとえば、近年の働き方の変化のなかで、プラットフォーム労働者の保護を強める動きがILOでは活発になっている。2025年、26年総会で「プラットフォーム経済におけるディーセント・ワークに関する新しい国際労働基準」の討議を決めているのは、その典型だろう。後述の働き方の変化への評価との関係で、この動向を無視してはならないだろう。

また、新自由主義による弊害の克服も重要な課題となっている。この点で、新自由主義の「旗振り役」であったOECDが、2015年ごろから格差・貧困の弊害克服という課題を重視するようになってきたことも注目される¹⁶。新自由主義のなかで、労働・社会保障のあり方が大きく変容してきた一方で、それを克服する動きが世界的に強まっていることは、社会保障改革を展望するうえでも、重要な視点だろう。日本社会でも新自由主義の影響は重大であり、本書でも、そのような視点から、現行制度の課題を明らかにしていくべきだったのではないだろうか。

（3）働き方の変化に関する認識・評価

第三に、働き方をめぐる現状の認識とその評価である。本書では、情報技術の発展や社会変容、それに伴う価値観の変容、AIの活用による雇用の減少も含む働き方の変容のなかで、これまでの「ノーマル」な働き方が変わっていくという認識に立っている。そして、第六章で働き方の変化にかかわって、フリーランスの増加、労働者の働き方の情報技術による変容などを指摘している。しかし、ここには、いくつかの疑問が浮かぶ。

一つは、AIによる雇用の減少ということは、自明のことであろうか。たとえば、AIを訓練するための「マイクロタスク」を人間が非対面型のオンライン・プラットフォーム労働（ゴースト・ワーク）として行ってい

16 脇田滋「国際的動向から問われる日本の労働基準—労働基準関係法制研究会『報告書』批判」経済第355号（2025年）92頁、同「高齢者ケア労働者の権利保障をめぐる課題」武井ほか『ケアという地平』・前掲（注1）132-137頁も参照。

る事実があり、人間の労働を取り除くために、人間が行なう新しい仕事が生み出されていることが指摘されている¹⁷。情報技術の革新が人間の雇用を奪うという議論は、常に存在するが、一方で、引き続き人間の労働を必要としている現実をもとらえておくことが必要であろう。むしろ、その新たに生み出された労働が人間らしい働き方・暮らし方を実現できるのか、実現できないならば、何が原因であり、どう改善するかを検討しなければならない。

今の点と関わるが、二つは、情報技術の発展が、当然に「ノーマル」な働き方が変わることにつながるのであろうか。たとえば、情報技術の発展とかかわって、プラットフォーム労働を含むフリーランスについて、これまでとは違う「自由な働き方」を可能にしており、働き手も望んでいるものとして評価されることがある。

しかし、2020年7月に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、「多様な働き方の拡大、ギグエコノミーの拡大による高齢者雇用の拡大、健康寿命の延伸、社会保障の支え手・働き手の増加などの観点からも、個人がフリーランスを選択できる環境を整える必要がある」としている。政府は、フリーランスの推進を労働力の確保、社会保障削減を目的とした高齢者の労働力化といった目的のために進めている¹⁸。つまり、情報技術の発展のもとで、労働者が自ら望んでこれまでのような「ノーマル」な働き方以外を選択しているのではなく、企業が情報技術の発展を利用しつつ、労働力確保のために労働者としての保護のないフリーランスという形式で人々を働かせ、それを政府が支援しているという側面を見落としてはならないだ

17 内田聖子『デジタル・デモクラシー—ビッグ・テックを包囲するグローバル市民社会』（地平社、2024年）136-139頁参照。

18 佐賀一道『雇用と働き方から見た現代貧困論』（学習の友社、2025年）では、2016年以降の政府内での「雇用によらない働き方」を推進する動きを指摘（137頁）したうえで、プラットフォーム企業による個人事業主化について詳細に検討している（158-192頁）。

ろう。そうであれば、そもそも、フリーランスのような働き方が増えてきていることを当然のこととしてとらえる妥当性が問われる。本書では、「生産手段をもたない自営業者が増大するかもしれない」（206頁）という指摘をしているが、それは生産手段をもたないゆえに経済的に従属する労働者そのものではないのか。むしろ、そのような経済的に従属する働き手を「自営業者」として扱い、労働者の権利を保障しない状況を改善することこそ求められよう¹⁹。

三つに、労働者の価値観の変容によって、従来の「ノーマル」な働き方以外を選択するといった場合、その価値観とは何かが重要である。たとえば、働く側が「労働者であること」を希望しないのは、①1985年の「労働基準法研究会報告」によって、労基法上の労働者性について「企業への拘束性の強い働き方」を想定してしまっていること、②精神疾患を生み出すような職場環境の悪化による忌避意識があること、が指摘されている²⁰。

それとかわかって、企業での経済活動だけではなく、家族のケアやボランティア、地域活動などを重視したいという働く者の価値観の変容もある。そのようなケアやボランティア等を担うことができないような働き方を忌避するということはある得だろう。しかし、重要なのは、そのような価値観に基づく生き方を、なぜ日本の正社員といわれる働き方では実現できないか、である。それを等閑視して、正社員という「ノーマル」な働き方以外を価値観の変容のもとで選んでいるというのは、世界的課題となっているディーセント・ワークの実現という点からも、問題である²¹。

19 実際に、国際的には、そのような方向で政策が進められているといえる（脇田滋『「雇用類似の働き方」に対する各国の裁判・法規制と日本への示唆」労働総研クォーターリー126号（2023年）60-73頁）。

20 佐賀・前掲（注18）186-189頁。

21 ディーセント・ワークの実現は、日本政府も賛成したSDGsでも位置付けられている。そして、日本国憲法の人権条項を踏まえれば、人権としてディーセント・ワークを実現する必要があるという指摘もある（西谷敏『人権としてのディーセント・ワークー働きがいのある人間らしい仕事』（旬報社、2011年））

こういう問題点を見ずに、社会保障を変えればいいということになれば、日本における過酷な労働実態の克服という重要な課題が曖昧にされてしまうだろう²²。

（４）非正規労働者・零細企業労働者を「自営業」に分類することの妥当性

第四に、分類の妥当性がある。本書では、社会保険の適用の違いに着目するために、「自営業者」のなかに、一定の非正規労働者などの労働者向け社会保険に加入できない労働者をも含めている。確かに、一定の非正規労働者や零細企業労働者が労働者向けの社会保険に加入できず、不安定な雇用であるうえに生活保障においても劣位に置かれてしまうという問題がある。

しかし、それをもって自営業者と同じように扱うことは妥当であろうか。むしろ、低所得・不安定になりやすい労働者が、労働者として社会保険に加入できないことの妥当性自体を問う必要がある。たとえば、非正規労働者であれば、正規雇用の場合に企業が負担する社会保険料を負担しなくてよいという理解と実務が存在している状況の問題性を明らかにするためにも、非正規労働者の生活保障システムとしての被用者保険・労働保険の意義を確認することが必要であるという指摘がある²³。このような視点に

↘ 参照)。

22 なお、ケアなどの活動を重視する立場から生活時間に着目し、労働時間短縮を求める主張は以前から存在する（浅倉むつ子「なんのための労働時間短縮なのか」世界2017年11月号118-125頁参照）。また、勤務地変更を伴う配転の問題も、ここでは重要な論点となる。この問題に関して、緒方桂子「転勤命令を受けた夫とその妻のこと—ジェンダー平等と日本型福祉社会を問い直す」國武英生・沼田雅之・山川和義・山下昇編『日本的雇用を問い直す—これからの労働法をどう考えるか』（日本評論社、2024年）131-143頁、和田肇『労働政策立法学の構想』（旬報社、2024年）275-303頁参照。

23 木下秀雄「おわりにかえて」脇田滋ほか『常態化する失業と労働・社会保障』・前掲（注1）327-332頁。なお、ここでは、被用者保険と労働保険をあわせて「労働者保険」としている。

立てば、1980年の「内翰」のように、非正規労働者の被用者保険適用を、安易に制限し、それを「家計補助的労働」論などで正当化してきた社会保障行政のあり方、それを前提にしたうえで、非正規労働者の限定的な「適用拡大」をおこなった法改正について、批判的に検討する必要性が明らかになる²⁴。また、働き方が多様化してきたというが、非正規労働者を被用者保険から適用除外した結果、使用者が保険料負担を回避するために非正規労働者を増加させてきたという評価も可能であろう。本書のような分類では、こういった視点が弱くなってしまうのではないか。

（５）制度分立と男性稼ぎ主モデル

第四の論点と関わって、第五に、本書では、公的年金における基礎年金制度への転換に関する議論がない。しかし、この改革は、夫が家計収入の主たる稼ぎ手であり、妻が家事や育児・介護をおもに担うことを想定していた男性稼ぎ主モデル²⁵のもとで、「扶養」の範囲内で女性がパート労働を行うことを想定した制度設計となっている。それは、一方で、無権利な労働者を生み出し、他方で、「特定の家族像」（特定の生き方）を奨励する制度設計となっているといえよう。このような制度改革がおこなわれたことを踏まえて、1985年を「貧困元年」とする評価もある²⁶。筆者が、すべ

24 1980年の「内翰」をめぐる問題を指摘するものとして、川崎航史郎「パートタイマーに対する被用者保険適用基準の差別的構造—1980年内翰の形成過程を通じた批判的検討—」龍谷法学第44巻2号（2011年）67-117頁。

25 大沢真理編『証人と包摂へ—ジェンダー社会科学の可能性第2巻』（岩波書店、2011年）217頁〔大沢真理執筆〕では、「男性稼ぎ主」型を福祉国家／レジームないし生活保障システムの型の1つとして、本文のような定義をおこなっている。

26 藤原千沙「貧困元年としての1985年」女たちの21世紀第57号（2009年）19-21頁。また、大沢真理『生活保障のガバナンス—ジェンダーとお金の流れで読み解く』（有斐閣、2013年）では、「日本型福祉社会」のスローガンのもと、「男性稼ぎ主」型が強化されたとし、ジェンダー視点から国民年金の第3号被保険者制度の創設、遺族年金制度の50年代以来の変遷の到達点ともいえる状態に至ったことが重

ての人が不安なく生活できる社会保障を目指していることからすれば、このような「特定の家族像」かどうかで保障のあり方が変わるような社会保障制度の改革は、批判的に検討されるべきだったのではないだろうか。これは、ジェンダー平等を求める国際動向からしても、必要な視点だといえる。

また、日本の社会保障の形成・確立が労働者を中心にしてきたというが、社会政策の歴史からすると各国共通の側面があるのではないか。問題は、なぜ日本では、制度が分立しているのかだろう。つまり、日本の社会保険の歴史でいうと、低賃金労働者を被用者保険から排除して形成され、それを不問にしながら低水準の国保・国年による「皆保険」「皆年金」となった点に着目することが必要だったのではないだろうか。

（6）情報提供義務と公務員の専門性

第六に、情報提供義務の限界が語られている。それ自体は重要な指摘であるが、情報提供義務が場合によって行政に大きな負担が生じるという評価については、公務員の専門性について留意が必要であろう。社会保障行政のとりわけ市民と接する公務員の専門性を軽視している日本の社会保障行政のなかで、行政に大きな負担が生じるということだけを強調することは、結果として、現状肯定となりかねない。本人の状況と意向を踏まえつつ、制度につなげる専門職の役割²⁷と、それが十分に機能していない日本の現状への批判的検討がまずは必要ではないか。著者の構想では、マイナ

ㄨ 要であると指摘している（134-162頁参照）。

27 専門職の重要性を、フランスの事例から明らかにするものとして、安發明子『一人ひとりに届ける福祉が支える フランスの子どもの育ちと家族』（かもがわ出版、2023年）参照。また、韓国調査をもとに、日本でも公的扶助のケースワーカーに専門的知識と技術を求めるものとして、柘植直哉「韓国の国民基礎生活保障制度 韓国調査から見た日本の生存権保障の後進性」賃金と社会保障第1873号（2025年）4-15頁。

ンバー制度による状況把握・自動給付で問題がなくなるという見通しだろうが、この点については、後述する。

(7) 不正受給と国民の意識

第七に、「勤労の義務」による社会保障への影響をめぐっても、深めるべき点がある。第4章で触れられた不正受給への厳しい評価である。本書では、勤労規範を、その主な理由として見ているように思われる。しかし、それは正確であろうか。もっとさまざまな要因を分析する必要がある。

たとえば、国民の多くは、「不正受給」の実態を知らされていない。このことが、「不正受給」への厳しい評価につながっているといえよう。不正受給が生活保護給付全体に占める割合が極めて低い（件数ベースで2%、金額ベースで0.4%程度）ことは知らされず、法的な「不正受給」の意味と一般的なイメージとの齟齬があるにもかかわらず、メディアを通して、その齟齬が拡大再生産されている。また、「不正受給」ではない事案を、「不正受給」のように扱う政治家の言動や報道も存在する²⁸。不正受給への厳しい評価の克服には、このような状況への手立てこそ必要ではないか²⁹。人間の意識は、規範意識も含めて勝手には生まれない。現実社会の

28 2012年、お笑い芸人の母親が生活保護を受給しているという週刊誌報道をきっかけとした「生活保護バッシング」は、その典型といえよう（藤田和恵『不寛容の時代 ボクらは『貧困共生社会』を生きている』（くんぶる、2021年）155-157頁参照）。

29 なお、本書132頁では、「不正受給は増えているのか」という小見出しにもかかわらず、その推移については図表で示しているのみで本文での言及は、令和2年度の不正受給件数と合計金額だけとなっており、件数、金額ともに見過ごすことのできない規模であることだけが指摘されている。図表で見れば、「不正受給」は減っており、厚労省も、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会の資料「生活保護制度の現状について」（令和4年6月3日）において、「不正受給件数及び金額は、ここ数年は減少傾向にある」としている。小見出しからすると、この点は指摘しておくべきだっただろう。また、不正受給の「量」を問題とするならば、本文でも述べた保護費全体に占める「不正受給」の割

反映である。とすれば、このような社会・政治状況などを含めた検討が必要であろう³⁰。

（８）筆者の構想への疑問

第八に、筆者の構想についても、疑問がある。

まず、現行制度をベースにした構想については、①所得比例・単一の年金制度となったとき、無収入である場合はどうなるのか、②医療保険で給付を統一しても、低所得層を企業の負担がない国民健康保険のままにするのか、その場合、保険料負担の格差はどうするのか、といった疑問が浮かぶ。構想自体が、大まかな全体像を示しているのであって、細かいところは割愛している可能性はあるが、これまで見てきた論点ともかかわって、これらの問題をどう解決するのかを明らかにすることは、重要であると考ええる。

次に、「まったく新しい社会保障」の構想については、①保険事故が生じた原因を問わないことで労災保険もほかの社会保険と統合されるため、保険料抛出における企業の責任があいまいになるのではないかと、②最低生活保障では、BIによる一律給付だけが言及され、これだけで生活保護に代替できるかのような記述にみえるがそれが可能かどうか、といった疑問が浮かぶ。労災保険の医療給付を他の制度と統合してしまうとなれば、戦

ㄨ 合についても指摘しておくべきだっただろう。メディアなどでは、生活保護にかかわる報道において、「不正受給」に焦点が当たりやすい一方、生活保護の捕捉率の低さ（２～３割）への言及は少ない。こういった状況も人々の生活保護、とりわけ「不正受給」への厳しい意識に影響していると思われる。本書が、読者の意識を問う形をとっているのならば、なおさら、「不正受給」をめぐるのは、以上の点について知らせることが必要だったのではないだろうか。

30 なお、最近の一部政党による排外主義をあおることで支持を得ようとする主張も、この点とかかわっており、重大な問題を有していると評者は考える。この点、朝日新聞2025年7月9日「排外主義に『反対』 声明 外国人敵視を懸念 NGOなど274団体」を参照。

前の日本における健康保険のようになり、企業の責任が労働者・国民に転嫁されかねないと評者は危惧する。また、最低生活保障でいえば、現行の生活保護法は、基準の決定に際して世帯構成や年齢等を考慮することが定められ（第8条）、保護の種類、程度および方法を要保護者やその世帯の実際の需要に応じて有効かつ適切に定めなければならない（必要即応の原則、第9条）。一律の現金給付で代替するということになれば、このような最低生活保障が、不可能になるのではないかと危惧する。

また、筆者は、将来構想において、マイナンバー制度に対して大きな期待をかけているように思われる。しかし、マイナンバー制度自体、その危険性や憲法との関係は、深めるべき論点となろう。すなわち、①あらゆる情報が行政で統合され「プロファイリング」されることで、日本国憲法の個人の尊重原理に反する可能性³¹、②マイナンバー制度が「健康管理」という自助を評価して医療の自己負担を変動させる提言ともかかわっていることを考えると、マイナンバーによって政府から「給付に値するかどうか」を判別される危険性³²、③納税についても、ビッグデータとAIをもとに「必要経費」などが判断される場合、「なぜこれが必要経費と認められ

31 山本龍彦『おそろしいビッグデータ超類型化AI社会のリスク』（朝日新書、2017年）では、マイナポータルを例に、プロファイリングされることで、個人の意思決定が、政府の政策に誘導される可能性を指摘し、政府が「医療費の抑制に強いインセンティブをもつから、医療や健康に関する個人の決定にかかる方向へと誘導すべく、政府が積極的に選択環境を『調律』することがありうる」として、個人の尊重原理との矛盾を指摘する（126-127頁）。また、同『〈超個人主義〉の逆説—AI社会への憲法的警句』（弘文堂、2023年）39-41頁も参照。

32 たとえば、自民党の2020年以降の経済財政構想小委員会（小泉進次郎小委員長代理、村井英樹事務局長）の提言「人生100年時代の社会保障へ（メッセージ）」では、現行制度が、「健康管理をしっかりとってきた方も、そうではなく生活習慣病になってしまった方も、同じ自己負担で治療が受けられる」ことを問題視し、医療・介護で、IT技術を活用し、「個人ごとに検診履歴等を把握し、健康管理にしっかりと取り組んできた方を『ゴールド区分』に出来る。いわば医療介護版の『ゴールド免許』を作り、自己負担を低く設定することで、自助を支援すべきだ」としている。

ないのか」の説明は不可能となる³³、といったことがすぐに思い浮かぶ。本書では、「勤労の義務」を道徳的規定とすることで、新しい社会保障を構想しているが、その構想実現のために必要だとされるマイナンバー制度が、むしろ、あらたな憲法問題を引き起こしたり、筆者の意図に反して、社会保障の給付削減や選別に使われたりする危険性があることは指摘しておかなければならない。

さらに、労働者か自営業者かという「働き方」の区別をなくすとしているが、構想のとおりにするならば、無償のケア労働は、どのように位置付けられるのだろうか。最低生活保障において言及はあるが、逆にいえば、社会保険において無償のケア労働は評価されないということになるのだろうか。どのような「働き方」でも区別しないとしながらも、いわゆる有償労働と無償労働との区別をどうするかが不鮮明である。評者は、無償のケア労働を適切に評価していない現行の社会保険の改革が必要だと考えている³⁴。たとえば、家族等による介護に対する現金給付³⁵、無償のケア労働を行う短時間労働者の年金額の租税による引上げ³⁶、などが考えられる。

33 山本『おそろしいビッグデータ』・前掲(注31) 75頁以下では、人事採用、融資、保険、教育などの人生の重要な場面で、AIがビッグデータによるプロファイリングで、個人を確率的に評価した場合に、反論することが困難であることを、①コンピューターによる自動化された判断を過信しすぎてしまう傾向を人間は持ってしまう(「自動化バイアス」)こと、②反論の機会が与えられても、そのAIの評価・判断の何が間違っているのかをAIを使う側さえ具体的に説明することができないこと、などから指摘している。納税においても、同じような危険性があるのではないか。

34 ケア労働をめぐる社会保障法・労働法の課題を論じたものとして、武井ほか『ケアという地平』・前掲(注1) 参照。

35 ドイツの介護手当(家族などの近隣者による介護に対する現金給付)に関して、木下秀雄『「ケアの視点」からみた介護保障・介護保険』武井ほか『ケアの地平』・前掲(注1) 165-199頁参照。なお、同論文では、子どもを看護養育している場合に介護保険料が減額される仕組みも紹介されており、無償のケア労働との関係からも興味深い。

36 上田真理「第6章 ケアを保障する国家へ」(森ます美・本田一成・緒方桂子・ノ

以上、いくつかの深めるべき点を列挙してみたが、本書の大胆な提起があればこそ、日本の社会保障を改革するにあたって、深めるべき論点があることが鮮明になったといえる。すべての人に生存権を保障する社会保障の実現を目指す点で、評者は筆者と志を同じくしていると思うし、多くの研究者・実務家、この問題に関心のある人々に共通していると思う。だからこそ、議論を重視する本書の立場は、重要であるし、評者も、それに参加しようと思った次第である。今後、さまざまな立場から、この問題について議論が深められることを期待する。

ㄨ 上田真理・連合総研編『非正規という働き方と暮らしの実像—ジェンダー・法制・労働組合を問い直す』旬報社、2024年）112頁参照。評者は、国民年金における第3号被保険者のように特定の家族像における被扶養者に対する制度では、ひとり親世帯などのケア労働を適切に評価できない点で問題と考える。最低保障年金を導入したうえで、本文のような改革が必要ではないだろうか。