

学 位 論 文 題 名

高齢者をめぐる社会保障法理

—メディケアにみる「高齢」保障の視点—

学位論文内容の要旨

○ 問題関心と視角

なぜ我々は、高齢者を「高齢」であるという理由だけで公的に支援するのであろうか。今後高齢化が益々進み、高齢者関係の社会保障支出を抑制しようとする傾向が強まることが予想される。このとき、高齢者を他と区別して保障する制度を正当化する法理論が確立していないならば、高齢者の人としての尊厳を侵害する制度改革がなし崩し的になされかねない。費用抑制策として市場機能を強化する方策が先行した場合、市場によっては担いきれない高齢者のニーズが疎かにされかねない。他方、必要以上に高齢者を公的に支援するならば、他の世代との間に不公平が生じうる。わが国では高齢化問題が提起されて久しいが、社会保障制度を高齢者という切口から体系的に整理し、高齢者の特殊性を検証して、高齢者に必要な保障の内容を考察する視点が乏しい。高齢者ケアの何を社会保障によって支え、何を高齢者の自立や他の主体などによる支援に任せるのかを明確化すべきである。

この点アメリカでは、高齢者法（Elder Law）が高齢者をめぐる問題を横断的に取扱い、高齢者には他の国民よりも手厚い社会保障制度が構築されている。そこで本稿では、「高齢」を特別に支援する社会保障制度の正当化根拠および保障の範囲を考察するために、検討の射程を医療と介護の費用負担の保障に絞り、アメリカのメディケアを研究の素材とした。高齢者法の主要領域であるメディケアは、「高齢」を社会保障の給付要件の前提として確立したからである。わが国のアメリカ研究は、社会保障制度全体を貫く基本原理である自助・自立の原則を中心に検証してきた。しかしアメリカにおいても、他の先進諸国と同様、社会保障の拡充を求める声が存在しメディケアが誕生した。本稿は、従来あまり注目されてこなかった、アメリカ社会保障制度における「高齢者保護」の視点に着目している。

○ 各章の要旨

第一章では、第二章以降の研究の前提作業として、アメリカの高齢者ケアの全体像を整理した。そこで、既存の研究が乏しい「高齢者法」を、高齢者を対象とする公的医療・介護保険であるメディケアの制度内容を中心に説明した。高齢者という一つの世代を対象とする法分野を確立した高齢者法は、「高齢」を前提に公的な支援を行う意義や範囲を探求する上で有用な素材を提供している。

第二章では、「高齢」を社会保障の給付要件として確立したメディケアの立法史を検証した。自助・自立を重視するアメリカでは、社会保障制度も「貧困」や「所得喪失」を要件とした給付を機軸に、市場メカニズムを支える形で発展してきた。例えば公的年金制度も、退職による「所得喪失」の補填を年金給付の主目的としていた。そして自助・自立の尊重から公的

皆医療保険制度を創設する試みは挫折し続け、対象を絞った保険をまず成立させようとする戦略から、医療ニーズなどの高い高齢者の保険が誕生した。こうして創設されたものの、メディケアは、従来にない保障を「高齢」を理由に行う画期的な制度となった。すなわち、所得に関わりなく、高齢であれば医療・介護費用が支給されることとなった。そしてメディケア創設以来、「高齢」が社会保障の給付要件の一つとなり、年金制度も、最近所得要件を廃止している。メディケアの立法史の検証からは、他の者に対する公的な医療保障を回避してきたなかで、「高齢」を理由に公的な支援を行う根拠として、「ニーズ」と「功績」が浮上した。身体・精神機能の老化などに起因するニーズを支援する必要性と、長年社会に貢献してきた功績を評価する必要性が、立法理由として唱えられた。

第三章では、メディケアのその後の展開を解析している。アメリカでは、メディケアの創設によって、高齢者ケアにおける社会保障の役割が確定したわけではない。その後の財政難から、高齢者医療・介護も市場機能に任せようとする動きが出現し、メディケア・マネージドケアが導入された。しかしマネージドケアは、高齢者の医療や介護に対するアクセスを侵害する上に、必ずしも社会保障関係費用を削減しえないといった問題を提起した。医療と介護の質や両者へのアクセスの問題は、裁判上も争われた。本章では、「高齢」を根拠に公的な保障をどこまで行うべきか、市場機能の役割との関係での模索について検証した。

第三章までは、高齢者法なかでもメディケアの法制度、立法史および運用状況を詳細に検証することにより、高齢保障の正当化根拠を探究する作業に有用な素材および考察すべき論点を掘り起こした。第四章では、この実証研究から抽出された高齢者の特徴や高齢保障をめぐる論点から、高齢者医療と介護を公的に保障する制度を支える法規範を模索した。それまでのアメリカ研究を素材に一般論を展開し、わが国にも適用しうるような、高齢者をめぐる社会保障法理を探究した。そこでは、他の権利との関係や高齢者固有の要請といった多様な側面から、社会保障制度の意義や限界を検討した。そしてこの検証を統合し、社会保障財源の高齢者に対する分配が、正義にかなったものかを判断する際に考察すべき課題を整理した。

○ 本稿の帰結

本稿は、高齢者の医療・介護ニーズのみを保障するという、比較法的見地からみると特殊な制度として誕生したメディケアの法制度と制度史の全貌を詳細に解明かした。多くの国では、労働者または低所得者に対する医療保障制度がまず創設され、後に保障の対象が広げられてきた。これに対してアメリカでは、高齢保障を正当化する各種の理論的根拠が主張されたことに加え、当時の政治状況に起因して、高齢者に対象を絞った保険制度がまず創設されたのである。本稿は、高齢者であれば所得があり自立しえても、医療・介護保障を受けうることとなった理由を明らかにした。さらに、その後の財政難から導入されたメディケア・マネージドケアを検討し、民間会社による高齢者ケアの限界を分析した。高齢者をケアする社会保障制度の存在意義を、市場機能の限界および高齢者のニーズや功績などに探った。

アメリカは、自助・自立を基調とする国だからこそなお、社会保障の役割を鋭く問い続けている。そして結局、公的な医療・介護保障の対象を、低所得者に加えて高齢者と一定の障害者に限定している。本稿は、高齢者ケアにおいても市場機能を強化すべきとの主張が絶えないなかで、現在においても高齢者を優遇し続けるアメリカ社会保障制度の特性を明らかにした。市場機能を駆使する国のお手本となってきたアメリカにおいても市場の限界が模索されている実情の解析は、市場化を押し進めようとするわが国の論調にも一石を投じよう。

本稿は、アメリカのメディケアを素材に、高齢者を特別の集団として公的に支援する根拠を考察した。さらに高齢者ケアの範囲、すなわち公的に保障すべき医療と介護保障の範囲を検証した。そしてこれらの検討を統合し、高齢者を対象とする社会保障制度の正当性や保障

の範囲を判断する際に考慮すべき論点を整理した。それぞれの論点をめぐる本稿の考察は不十分なものでしかなく、今後も掘り下げた研究を行わねばならないが、こうした整理は、わが国の法政策を検討する上でも有用となろう。わが国の社会保障法についても、「高齢」という切口から統一的に解析し、高齢者をめぐる社会保障法理をより体系的に検証してゆきたい。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 道 幸 哲 也

副 査 教 授 長 谷 川 晃

副 査 助 教 授 倉 田 聡

学 位 論 文 題 名

高齢者をめぐる社会保障法理

——メディケアにみる「高齢」保障の視点——

(論文の要旨)

本論文は、「高齢」を要件とする社会保障制度がなにゆえに正当化されるのかという問題関心から、アメリカの高齢者法 (Elder Law)、とりわけその中心をなすと考えられるメディケアを対象に、その制定史と近年の改革の動向さらにはメディケアをめぐる同国の理論状況を検討するものである。周知のように、わが国を含む福祉国家の多くは、労働者を対象とした社会保障＝社会保険制度をすべての国民に一般化してきたという歴史を有しており、必ずしも「高齢」という要件に着目して社会保障制度を体系化してきたとはいえない。確かに、社会の少子高齢化に対応するための施策は、多くの福祉国家において実施されている。しかし、これらは、既存の制度枠組みによる所得再分配が高齢者世代に偏りすぎるといふ現象に対応しようとする点で、対処療法的である。

そこで、本論文の第1章は、アメリカにおいて「高齢者」というカテゴリーに着目し、彼らが市民生活をおくるうえで直面する法律問題を広く対象としながら、そのニーズや特性に応じた法分野がどのようにして形成されてきたかを検証する。エステート・プランニングに代表される財産管理問題を切り口に、高齢者の生活全般に関わる法律問題を専門に取り扱う法費が増えてきたこと、およびそこから高齢者法という法領域が確立されるまでの経緯が整理され、実際にどのような問題が取り扱われているかが紹介されている。ここでは、「社会保障法」という法分野よりも、「高齢者」や「障害者」といった人的集団に着目して法分野が個別に形成され、これらの人的集団のニーズや特性に応じた法を構想しようとするアメリカの独自性が浮き彫りにされている。

つぎに、第2章では、アメリカの高齢者法に占める比重がかなり大きいメディケアの立法過程とその特徴が検証されている。同国では、1935年に制定された社会保障法が高齢者を対象とした年金制度を確立し、ここから多様な社会保障制度が展開されてきたという歴史をもつ。しかし、その特徴は、あくまでも個人の自助・自立を重視しつつそれによって困難な場合に公的な社会保障給付が対応するという点にあり、年金制度についても当初は所得保障の要否が支給の際に改めて問われるというものであった。また、公的な医療保障制度については、傷病という危険が個人の責任の範囲内にあるとの認識から一般

的な制度を創設するというプランが医師団体や民間保険会社の根強い反対の前に幾度も挫折するという歴史を重ねていた。その後、民主党のジョンソン政権は、1965年にメディケアを創設し、ここに所得保障の要否とは無関係に「高齢」であることのみを要件とした医療保障制度がアメリカにおいて成立した。

本論文は、この立法過程に着目し、自助・自立を基調とするアメリカの社会保障制度において、所得保障の要否を問うことなく、給付を行うとしたメディケアがどのような政治的ないし思想的背景の下に成立したのかを立法資料等を通じて詳細に検証している。そこでは、白人の高齢女性が医療保障を求める典型的なケースとして想定されていたことや政府案の作成に尽力したスタッフが一般的な医療保障制度を制定する「橋頭堡」としてとりあえず賛同を得られそうな高齢者のみにターゲットを絞った制度を提案したことなどが多くの資料から検証されている。ここでは、他の福祉国家において、私傷病がすべての国民に共通の社会危険と認識されていくプロセスがすべての国民を対象とする医療保障制度を生んだのに対し、アメリカでは、私傷病についてもなお自助・自立が強調され続けているがゆえに、自助・自立が期待できない特定の人的カテゴリーのみを対象とする医療保障制度が誕生したというプロセスが明らかにされている。

しかし、メディケアの存在は、他の国民が一般的な医療保障制度の対象になっていないアメリカにおいて、「高齢者」のみが特別に保護されるという状況を生み出した。それゆえ、その理論的正当化ともいえるべき作業が社会的にも要請され、高齢者法の発展とともにさまざまな考え方が提示されるようになる。そこで、第3章および第4章では、アメリカの社会保障制度において極めて特異な位置を占めるメディケアが今日まで維持されてきたという事実、とりわけメディケア・マネージドケアの失敗に着目して、アメリカでは高齢者を特別に保護することがどのようにして正当化されようとしてきたかが詳細に紹介されている。本論文では、そのなかでも特に高齢者が社会に対してなしてきた「功績」が高齢者を保護する制度を正当化するという学説に着目し、そこから「高齢」を要件とする社会保障制度の理論化を試みている。

(評価の要旨)

本論文の最大の功績は、自助・自立を基調とするアメリカの社会保障制度においてもそれに依拠しない制度とそれを許容ないし維持しようとする動きがあったことを明瞭に示した点にある。また、本論文で提示された視点は、アメリカ社会保障制度史を複眼的に把握することを可能にしたという比較法研究レベルにとどまらず、社会保障法研究一般においても「高齢者」という人的カテゴリーから関連諸制度を横断的に検討し、体系化する試みの必要性を示すものであり、今後の社会保障法学のあり方に一石を投じようとする点で野心的であるとさえいえる。ただし、本論文の意図した「高齢」を要件とする社会保障制度の理論化は、上述の検討内容のみでその目的を果たすに十分とはいえない点があり、今後も本論文の研究成果を前提としたさらなる研鑽が必要である。とはいっても、メディケアの立法史およびその後の制度展開に関する部分、アメリカの社会保障制度に対する法学の関わり方の特徴などを検証した部分、メディケアをめぐる近年の制度改革や理論動向を比較検証した部分などは、博士（法学）を授与するのに十分な内容を備えており、審査委員全員一致で本論文を学位論文として評価することに決した。