

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 1 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23330017

研究課題名(和文) 社会保障法政策における金銭給付の意義・機能・限界 - 現物給付との対比による考察 -

研究課題名(英文) The meanings, functions and limits of financial benefit on social security law policy

研究代表者

岩村 正彦 (IWAMURA, MASAHIKO)

東京大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：60125995

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,500,000円、(間接経費) 3,150,000円

研究成果の概要(和文)：第1に、金銭給付の持つ意義、機能および限界は、公的医療保険、公的年金、公的扶助の各制度において、それぞれ異なる。たとえば、公的医療保険では、医療等のサービスへのアクセスを容易にすることといったことが考慮される。このことは、今後の社会保障の他の制度で給付の制度設計や政策の立案を検討する際に、それぞれの制度の趣旨目的に応じた給付方法の選択や給付の設計を検討すべきであることを示唆している。第2に、金銭給付か、現物給付かとの選択は、給付の受給者等を一定の方向に誘導するという政策的目的の達成の手段として行われることがある。このこともまた、給付方法の選択にあたって多様な要素が考慮されることを示唆している。

研究成果の概要(英文)：First, the meanings, functions and limits of financial benefit are different in compulsory medical insurance scheme, compulsory pension scheme and social assistance scheme. For instance, in compulsory medical insurance scheme, to make easier the access to medical services is taken in consideration. This suggests that it would be necessary to examine the choice of form of benefit and its design in function of the objects of each scheme when the design of benefit or the elaboration of policy in other schemes is planned. Second, the choice between financial benefit and benefit in kind may be made as a means of realization of some policy object such as to lead beneficiaries of that benefit toward some direction. This suggests also that several elements may be taken in consideration for the choice of form of benefit.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：社会保障法 公的年金 金銭給付 現物給付 公的扶助 公的医療保険

### 1. 研究開始当初の背景

本研究を計画した当時(2010年)、高齢化、少子化、所得等の格差の拡大などのわが国の社会・経済状況の急速な変容を受けて1990年代以降活発化していた様々な社会保障制度の見直し・改革が、なお継続している状況であった。こうした一連の社会保障改革では、社会保障の各分野にわたって様々な制度改正や政策の策定等が行われ、また議論されていた。その一つの論点が、社会保障制度における金銭給付と現物給付との位置付けである。社会保障制度では、一定の要保障事由が発生した場合に給付・手当等を支給するが、その給付・手当等には、金銭の形態で支給するもの(金銭給付)と、サービスそのものを支給する者(現物給付)とがある。前者の典型例は年金給付であるが、それ以外でも、公的医療保険における傷病手当金、出産育児一時金、児童手当制度における児童手当等、生活保護制度における生活扶助等がある。後者の典型例は、公的医療保険における療養の給付、社会福祉制度における入所措置等である。また、法律の定めとしては金銭給付となっているが、サービスを提供する事業者による代理受領という仕組みを介在させることで、実際上は現物給付と同様になっているものがあり、介護保険制度における居宅介護サービス費、公的医療保険における家族療養費等がその例である。ところが、2000年代に入ると、社会保障改革の政策策定や議論において、金銭給付と現物給付との選択がしばしば問題となったり、金銭給付から現物給付への切替えや現物給付から金銭給付への切替えが行われたりするようになっていた。これが、本研究計画を始めた当初の重要な背景である。また、金銭給付か、現物給付か、という問題は、社会保障制度を構成する各制度が、何をも趣旨・目的としているか、ということと密接に関わる。したがって、金銭給付と現物給付との関係は、技術的な給付の種類の問題ではなく、各制度の根本的な存在意義にも繋がる問題であるという点が浮き彫りになってきたところも、本研究計画を始めた当初の重要な背景である。

### 2. 研究の目的

具体的な本研究の目的はつぎの通りである。第一に、公的医療保険制度、公的年金制度をはじめとする社会保障の各制度等における金銭給付と現物給付の仕組みと特徴とを、1990年代以降、現在に至るまでの社会保障制度の見直しや改革の動向と照合しつつ検討することで解明するとともに、上記の諸分野における金銭給付に期待されている役割や機能を分析することである。なお、わが国の社会保障制度では、ほとんど採用されていないが、クーポン券等(「バウチャー」、社会保障制度の給付ではないが1999年に行われた「地域振興券」)も考えられるところであり、本研究では、これら全体を考察対象に含

めることとした。

第二に、金銭給付の目的に照らして見たその法的規整については、近年、議論や政策の展開が見られるものの、状況は錯綜している。そこで、金銭給付に関する法的規整に関する議論の整理を試み、その法的課題の分析と今後の方向性についての検討を行うことである。

第三に、社会保障の領域での一定の政策目的を達成するためには、金銭給付と現物給付とのいずれがより適切なものか、あるいはそれらの組み合わせが望ましいのか、ということが問題となっていることから、金銭給付の意義・機能、現物給付との役割分担や連携を政策目的の達成という視点から考察することである。

第四に、わが国でも頻繁に参照・言及される先進諸国および南米において、社会保障制度の各領域で、政策目的との関係で金銭給付がどのような意義と機能を持ち、いかなる法的規整が行われているか、そして現物給付との間での役割分担や連携の仕組みがどのように構築されているかを調査・分析することである。

第五に、上に述べた先進諸国や南米の研究の成果を主たる素材として、社会保障の各領域における金銭給付の意義、機能および限界、そして現物給付との役割の分担や連携に関する法的規整の動向や理論動向についての比較法的考察を行い、政策目的を達成するための給付の法的制度設計や法的規整の今後の方向性を考察し、法的な理論の構築を試みることである。

### 3. 研究の方法

本研究プロジェクトは、オーソドックスな法学研究の方法によって進めてきた。すなわち、社会保障法、社会保障一般、公的年金制度、公的医療保険制度、社会福祉サービス制度等に関する図書・雑誌論文、その他文献・資料の収集とその整理、先進諸国や南米の社会保障の各分野に関する図書、雑誌論文、その他文献・資料の収集とその整理、比較法研究対象としている国に赴いての現地での研究・調査および資料の収集(本プロジェクトではドイツ・ブラジルについて実施した)、研究メンバーの以上の研究活動によって得られた成果の論文等としての発表、というものである。については、着実な進行を実現することができ、またについても同様である。研究成果については、発表用に熟したのから適宜公表するように努めた。

### 4. 研究成果

本研究プロジェクトの研究の成果を、公的医療保険制度、公的年金制度および公的扶助(生活保護)制度について述べていきたい。

#### (1) 公的医療保険制度

公的医療保険制度では、近年、法律上は金

銭給付として規定されているものにつき、代理受領制度を取り入れる等の手法によって、事実上、現物給付と同じものとする改正が行われた。一つは、出産育児一時金であり、もう一つは高額療養費である。

(a) 出産育児一時金および配偶者出産育児一時金(以下では、「出産育児一時金等」という)は、被保険者自身および被保険者が扶養する配偶者の出産に際して、出産に係る費用の一部をカバーすることを目的とする給付である。実際、その給付額は、2006年10月の改訂(30万円を35万円に引上げ)の際には、2005年3月の国立病院の平均出産費用(35万円)を参照して、2009年10月の改定(産科医療補償制度の保険料分に相当する3万円を控除した後の額である35万円を39万円に引上げ)の際には、2007年度の公的病院、指摘病院、診療所の平均出産費用(39万円)を参照して決定されている。

この出産育児一時金等は、健康保険法等の法令においては金銭給付とされている。実際、後述する現物給付化が行われるまでは、出産後に、病院・助産所に出産費用を払った上で、必要書類を所轄行政当局等に提出して請求することになっていた。しかし、この金銭給付による支給方式については、近年、問題が指摘されるようになっていた。

第1は、わが国の少子化との関係である。少子化の進行のバロメーターの一つであるわが国の合計特殊出生率は、人口の維持に必要な水準を既に1970年代後半には割り込んでいたが、2005年にはこれまでの最低である1.26というところまで落ち込んだ。

第2は、所得がそれほど多くはない比較的若年の世代には、比較的高額の出産費用を予め用意して、病院・助産所にそれを払った上で、事後に出産育児一時金等を請求することが重い負担であることがある。このことは、出産に対する抑制効果を持ちうる。

第3は、近年、患者による医療機関へ医療費の未払いが問題となっているところ、未払いが多い診療科の一つが産科であることである。

以上のような指摘に対応する施策として選択されたのが、出産育児一時金等の直接払い化である。これは、病院・助産所による代理受領という方法を利用して、病院・助産所が直接出産育児一時金等を受け取り、被保険者等は出産育児一時金等と実際の出産費用との差額があるときには、それを医療機関・助産所に支払うという仕組みである(健康保険等の法令には規定はなく、通達によって運用されている)。これによって、出産を控えた被保険者世帯は、予め高額の出産費用全額を用意する必要がなくなるとともに、出産時の病院・助産所へのアクセスが容易となるとともに、出産育児一時金等は直接病院・助産所に支払われるため、それに相当する額については医療費の不払いを回避できることになる。そして、出産時の費用負担の軽減は、次世代

育成の促進にも有用であると考えられる。

(b) 高額療養費は、外来・入院時の一部負担金の歴月の合計額が、世帯の所得階層に応じて定められている一定額を超える場合に支給される給付である。この給付も、前述の出産育児一時金等と同様に、入院については、2007年4月から、外来診療については、2012年4月から、それぞれ現物給付化された。被保険者・被扶養者の年齢、適用を受ける公的医療保険制度、世帯の所得に応じて仕組みが若干異なるが、出産育児一時金等とは異なり、現物給付化の仕組みが政省令によって規定されている。

この現物給付化の背景には、一方では制度改革による一部負担金の定額制から定率制への移行や負担率の上げ(とくに高齢者について)があり、他方では、出産育児一時金等と同様に、患者による医療機関への不払い問題がある。前者に関して若干付け加えると、率化や負担率の引上げによって、被保険者世帯の窓口負担が増え、歴月の終了によって当該歴月の一部負担金の合計額が確定してからの請求による高額療養費の支払い、すなわち後払いでは、被保険者世帯の医療費負担が重くなり、医療へのアクセスを阻害するという問題の指摘があったのである。

高額療養費の現物給付化は、こうした指摘にこたえるために実施されたということができよう。

(c) フランスの公的医療保険制度は、外来診療では、金銭給付が原則である。すなわち、被保険者等は、診療所で医師の診察を受けたときや医師の処方箋に従って保険薬局で薬剤を購入したときには、その場で診療費・薬剤代金を医師に支払い、後日、一部負担金相当額を控除した額を所管の医療保険金庫に請求し、支払いを受ける。ただ、この原則には、従来から例外があった他、医療保険金庫と協定を締結している病院(保険病院)への入院は、第3者払い方式(わが国の事実上の現物給付に相当する)が取られている。

しかし、こうした外来診療における金銭給付の原則については、近年、新しい展開が見られる。すなわち、保険医療費の膨張を抑制するための政策として、フランスではジェネリックの利用促進が推進されているが、そのための施策として、保険薬局での医師の処方箋による薬剤の購入の際に、ジェネリックを購入すると、現物給付化の適用があるのである。つまり、被保険者等は、保険薬局では一部負担金相当額のみで支払いで足りるのである。

また、フランスでは、一部負担金相当額をカバーするための補足的な医療保険(共済(mutualité)等)による。また公的な医療保険金庫も提供している)が発達し、被保険者等の医療へのアクセスを容易にしているが(それが、実は保健医療費の膨張を促進もしているが)、他方で、補足的な医療保険制度に加入して保険料を負担する資力のない被保険

者世帯やそもそも無職等の理由で公的医療保険に加入していない低所得世帯は、補足的な医療保険制度への加入ができないばかりか、金銭給付による後払い方式での外来診療の受診もためらいがねない。そこで、所得が一定水準以下の世帯については、この保険料を公費等で負担して、補足的な医療保険制度に加入させる仕組みが創設された。この低所得者層を対象とする補足的な医療保険制度加入者は、外来診療の受診の際には、公的医療保険制度分および補足的な医療保険制度分の双方について現物給付化の適用を受けることができる(つまり、受診時の費用負担がない)。ただし、自らが選定する主治医にまず診察を受けるといった「連携医療パス」(le parcours de soins coordonnés)を遵守しなければならない。

(d) 以上のように、金銭給付を事実上の現物給付化するという動きが公的医療保険制度において近年観察できる。

金銭給付の現物給付化の趣旨・目的は、わが国およびフランスの考察を通して、つぎのようにまとめることができよう。

第1は、公的医療保険における医療等のサービスに関する金銭給付は、その性質上、後払いとならざるをえないが、それが医療等のサービスへのアクセスの阻害要因となるため、それを減少・解消することを趣旨目的として行われるということである。

この点は、わが国の出産育児一時金等や高額療養費の現物給付化について、またフランスの補足的な医療保険制度について確認できたところである。

第2は、一定の政策目的を達成するための手段として金銭給付の現物給付化が行われる点である(上記の第1点として指摘したところもこれに含まれるといってよいが、ここではそれ以外のものを想定する)。わが国の出産育児一時金等や高額療養費については、保険医療機関側から強い問題の指摘があった医療費の未払い問題への対処の一環として現物給付化が採用された。またフランスの例も、膨張する保険医療費の抑制施策として、ジェネリックの促進があり、それを推し進めるための方策として、現物給付化が採用されたといえる。低所得者のための補足的な医療保険制度についても、現物給付化の適用を受ける要件として連携医療パスに従うことを課すことによって、多重受診・重複受診を抑制し、もって保険医療費の膨張の抑制に繋げるといった目的がある。

## (2) 公的年金制度

(a) 公的年金制度が支給する年金給付は、金銭給付の代表例である。そして、公的年金制度における現物給付ということは、従来、わが国でも、他の諸外国でも、およそ考えられたことがないといってよい。それは、老齢年金に限ってみても、一定年齢に達した後の生計を立てるための金銭的な所得を保障するこ

とを給付の目的とするからである。これを別の角度から言えば、一定水準の額の金銭による給付を行うことで、その金銭の処分を受給者自身に委ね、受給者自身の選好に応じた生活を営ませることを目的とするのである。

このように公的年金制度においては、金銭給付によることが必然性を持つとしても、給付の支給要件等をどのように設計するかは、それほど自明のことではない。

(b) たとえば、ブラジルの公的年金制度は、基本は保険方式かつ賦課方式によるが、国民の間での所得格差が大きく、保険料を負担できず、したがって所定年齢に達しても老齢年金を受給できない低所得者層が存在する。その結果として、そもそもの給付の目的である一定年齢に達した後の生計を立てるための給付を受けることのできない階層がいることになる。この問題を解消するために、年金を受給できない高齢者のために金銭給付を支給する扶助制度が設けられている。他方で、積立方式で、かつ被保険者自身が運用指図を行う個人積立の確定拠出型の公的年金制度を持つチリでは、本人の自由な処分に委ねられる貯蓄と公的年金制度としての積立との区別が問題となりえ、一定年齢に達したことを支給開始の要件として設定することによって、両者を区別することにしているといってよい(ただし、繰り上げ支給が可能であることには留意が必要である)。これも、金銭給付であること、そしてその給付の目的が一定年齢に達した後の生計を立てるための金銭を支給することに由来する規制といってもよいであろう。

さらには、年金の受給要件である年齢に達したものの、就労している場合に、年金を支給するか、支給するとして減額するか、ということも、年金が金銭給付形式をとり、かつ一定年齢到達後の生計を立てることを目的とする給付であるということに由来する論点であり、ブラジル・チリのいずれの国でもこの点が議論となっている。

(c) わが国で最近注目されるのは、年金給付の使途と当該給付の受給権の譲渡・差押え・担保提供禁止原則との関係である。前述したように、年金給付は金銭給付であり、給付支給後に支給された金員をどのように処分するかは受給権者の自由に委ねられている。他方で、年金給付が確実に受給権者の手に渡るために(つまり、処分可能な状態に置かれるようにするために)、上述のように受給権の譲渡等を禁止している。現在は、年金給付の支給は、受給権者の預貯金口座に振り込むことによって行うのが一般であり、かつ民法の一般理論によれば、口座に振り込みが成されれば、当該口座にある金員は、口座名義人の一般財産と混同し、特定性を失い、かつ口座名義人の自由な処分に委ねられることになる。したがって、口座名義人の債権者が、年金給付の口座への振り込み後に、当該口座の払戻請求権を差押えたとしても、それは公的

年金各法が定める差押え禁止には抵触しないはずである。従来から、一定の場合には、差押え禁止に抵触することがありうることは認められていたが、最近の決定例では、それを拡大する動きが見られる。これは、別の角度から見ると、年金給付の目的、すなわち一定年齢到達後の生計の維持のための自由な処分可能な金銭給付の支給、ということについて、生計の維持という点に着目して、限られた範囲ではあるが、処分の自由性に制約を加えるものということができよう。

(d) 以上のように、もともと金銭給付の形態を取ることが自明である公的年金制度の年金給付に関しても、金銭給付であることに由来する制度設計上、政策策定上の論点が存在し、また解釈論上の論点が存在するのである。

### (3) 公的扶助(生活保護)制度

(a) わが国の生活保護制度では、生活扶助等の給付(以下「保護費」という)は、医療扶助・介護扶助を除き、金銭で行うことを原則とする(生活保護法 31 条 1 項本文等)。これは、金銭給付方式を取ることによって、受領した金員を被保護者の自由な処分に委ねることによって、その自由を尊重するとともに、自立の促進に繋げることを目的としている。

もっとも、補足性の原則によって、一定の資産的価値を持つものは換価処分をして生活費に当てることが求められるため、保護費を原資として購入した動産であっても、生活保護の趣旨・目的にそぐわず、保有が適当しないと評価されるものは、換価処分が指示されることがあるし、ケースワークによって、支出の節約等が求められることもある。その限度では、保護費として受領した金員の自由な処分は制約されることがある。

(b) 近年は、上述の観点からの保護費の自由な処分可能性の制約とは別の観点から、金銭給付方式に変えて、現物給付方式、あるいは現物との引き替え可能な金券方式での扶助の支給が主張されている。

その背景にあるのは、一方では、とくに 2008 年のリーマンショック後に顕著となった被保護者・被保護世帯の増加(およびそれに伴う国・地方公共団体の財政負担増)であり、他方では、生活保護の不正受給問題である。後者については、保護の要件を満たさないのに生活保護を受給するという不正受給問題にとどまらず、保護費として受給した金員の処分の自由性に由来する論点(固有の意味での生活費に当てるのではなく、嗜好性の高い財・サービスの購入(酒、パチンコ等)に当てることについての倫理的批判)も含まれている。こうしたことを背景として、受領した保護金員の処分の自由性を制限する(一定の限度で、特定の用途に保護費を使うこと義務付ける)ために、現物給付方式や金券方式が提案されるに至ったのである。

(c) 困窮者への生活支援のために金券方式を用いる例としては、フランスの「個別的支

援小切手」(cheque d'accompagnement personnalisé)がある。

これは、1998 年に、困窮者支援策の 1 つとして導入されたものである。困窮者支援を行う地方公共団体(日本の市町村に相当する)が、困窮者に対して、食料等の購入に用い得ることのできる金券を交付し、交付された困窮者は、その自由な選択によって、この金券を用いることのできる商店等で、金券に指定された財・サービスを、指定された範囲内ではあるが、その選好に応じて、この金券で購入することができる。

こうした仕組みが採用された背景としては、第 1 は、フランスでは、企業の福利厚生事業として、従業員のための食事券等を支給することが非常に普及しており、かつこれらの食事券等の発行会社が個別的支援小切手も発行して、両者が外観上非常に類似しており、困窮者がスティグマを感じずに利用できること、さらには一般的な食事券等が利用可能な商店等では個別的支援小切手も利用できるため、利用可能性が広いことが挙げられる。第 2 には、困窮者支援を行う地方公共団体の側からすると、支援的を絞ることができる(その意味では財政的にも利点がある)ということがある。

(d) こうしたフランスの個別的支援小切手の仕組みに鑑みると、金券方式を採用するにあたっては、交付を受けた者の選好に応じた財・サービスの購入が、指定された範囲内であれば可能であること、金券の利用可能な商店等が多く、交付を受けた者の自由な選択が可能であること、金券の利用について交付を受けた者がスティグマを感じないようにすること、等の点を検討する必要があるといえそうである。その意味では、わが国で提唱された現物給付や金券方式には、上記の観点からはなお検討すべき課題が多くあり、慎重な考察と議論が必要といえよう。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 5 件)

1. 島村暁代「高齢期の所得保障 ブラジルとチリの法制度を端緒とする基礎的考察(3)」、2014 年、法学協会雑誌 131 巻 1 号 150~251 頁、査読なし
2. 島村暁代「高齢期の所得保障 ブラジルとチリの法制度を端緒とする基礎的考察(4)」、2014 年、法学協会雑誌 131 巻 第 2 号 53~173 頁、査読なし
3. 岩村正彦「社会保障の財政」、2013 年、社会保障法研究 2 号 1~15 頁、査読なし
4. 島村暁代「高齢期の所得保障 ブラジルとチリの法制度を端緒とする基礎的考

察(1)」、2013年、法学協会雑誌 130 巻 2 号 293 頁～385 頁、査読なし

5. 島村暁代「高齢期の所得保障 ブラジルとチリの法制度を端緒とする基礎的考察(2)」、2013年、法学協会雑誌 130 巻 7 号 115 頁～225 頁、査読なし

〔学会発表〕(計1件)

1. 岩村正彦「Comment faire face a la demande croissante en matere de sante et de soins de longue duree Defi de la peennite et de l'accessibilite L'exemple du Japon」、学会名「Conferecence Internationale: EUROPE; JAPON; AMERIQUE DU NORD Evolution des systemes de sante; face aux defis de soins de longue duree」、2013年9月18日、MGEN 会館(フランス・パリ) 招待講演

〔図書〕(計2件)

1. 岩村正彦、有斐閣、「個別的支援小切手 フランスの困窮者支援の一側面」、荒木尚志・岩村正彦・山川隆一編『労働法学の展望』、2013年、801～828頁、査読なし
2. 太田匡彦、有斐閣、「社会保障給付における要保障事由,必要,財,金銭評価に関する一考察 とりわけ「従前所得の保障」に着目して」、高木光・交告尚史・占部裕典・北村喜宣・中川丈久編『行政法学の未来に向けて』2012年、301～339頁、査読なし

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

岩村 正彦 (IWAMURA MASAHIKO)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授  
研究者番号：60125995

##### (2)研究分担者

太田 匡彦 (OHTA MASAHIKO)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授  
研究者番号：80251437

島村 暁代 (SIMAMURA AKIYO)

信州大学・経済学部・准教授  
研究者番号：30507801

##### (4) 連携研究者

中野 妙子 (NAKANO TAEKO)

名古屋大学・法政国際教育研究センター  
准教授  
研究者番号：50313060

笠木 映里 (KASAGI ERI)

九州大学・法学研究院・准教授

研究者番号：30361455