

季刊 社会保障研究

Vol.51

Winter 2016

No.3・4

研究の窓

グローバル化時代の歴史観の構築

—『三つの世界』以前と次の四半世紀……………菅 沼 隆 256

特集

「ポスト三つの世界」における3つの政策……………埋 橋 孝 文 258

移民レジームが提起する問題：

アジア諸国における家事労働者と結婚移民……………安 里 和 晃 270

福祉国家の目標をめぐる今日的議論：

現代シティズンシップ論からの示唆……………坏 洋 一 287

ケアの社会化・ジェンダー平等化と福祉国家

—スウェーデンの歴史から何を学ぶか—……………今 井 小 の 実 302

年金制度改革における政治的言説、新しい政策アイデアの役割—現代福祉国家論の

リサーチフロンティアとしての一試論—……………鎮 目 真 人 318

韓国における生活保障システムの展開過程と改革の方向性……………洪 垆 駿 337

投稿（論文）

同居率減少という誤解

—チャイルドレス高齢者の増加と介護問題—
……………中 村 二 朗・菅 原 慎 矢 355

投稿（研究ノート）

乳幼児医療費助成制度におけるヤードスティック競争

……………足 立 泰 美・齊 藤 仁 369

介護給付水準の保険者間相互参照行動

—裁量権の違いに着目して—……………松 岡 佑 和 381

動向

2013（平成25）年度 社会保障費用—概要と解説—

……………国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト 397

判例研究

社会保障法判例……………小 西 啓 文 410

書評

菊池馨実著『社会保障法』……………稲 森 公 嘉 419

佐藤博樹・武石恵美子編『ワーク・ライフ・バランス支援の課題

人材多様化時代における企業の対応』……………西 村 幸 満 423

季刊
社会保障研究

Vol.51 Winter 2016 No.3・4

国立社会保障・人口問題研究所

平成 28 年 2 月 25 日

『季刊社会保障研究』と『海外社会保障研究』の統合および 『社会保障研究』(Journal of Social Security Research) 発刊のお知らせ

『季刊社会保障研究』は、1965 年の創刊以来 50 年間にわたり、社会保障に関する学術研究の発展に貢献して参りました。『海外社会保障研究』もまた、1968 年に創刊された『海外社会保障情報』を引き継ぎ、50 年近くにわたり海外における社会保障制度に関する情報発信ならびに研究発表の場としての機能を果たして参りました。

今回刊行されました『季刊社会保障研究』第 51 巻第 3・4 号、『海外社会保障研究』第 193 号において両誌はひとつの区切りを迎え、今後はこれまでのそれぞれの歩みをふまえて『社会保障研究』(英語名: Journal of Social Security Research) というひとつの雑誌として日本の社会保障研究をよりいっそう推進していくことを目指します。

現在、創刊号刊行の準備を進めているところです。『社会保障研究』への投稿論文については、国立社会保障・人口問題研究所の web ページに新しい投稿規定、執筆要領が掲載され、2015 年 12 月 1 日到着分から適用されています。

『社会保障研究』創刊号は 2016 年 6 月に刊行予定です。現代社会に求められる学術性、学際性、国際性、情報発信機能を備えた政策志向の新たな雑誌へと生まれ変わり、学界と政策立案の双方にいっそう大きな貢献をする雑誌となるよう努めて参る所存です。今後もお愛読くださいますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

国立社会保障・人口問題研究所 所長 森田 朗

投稿論文の募集について

- 『社会保障研究』に論文等の投稿を検討中の方は、本号末尾の投稿規程・執筆要領にしたがって原稿を作成し、投稿してください。
- 投稿規程・執筆要領は社人研ホームページにも掲載されています。
http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/syuppan.html
 に投稿規程・執筆要領へのリンクがあります。
- 引き続き多くの皆様からの投稿をお待ちしております。

今後のスケジュール

時期	社会保障研究（新雑誌）	季刊社会保障研究	海外社会保障研究
2016年2月頃		第51巻第3・4号	第193号
2016年4月 6月末	編集委員会の発足 創刊第1号の刊行		

研究の窓

グローバル化時代の歴史観の構築 —『三つの世界』以前と次の四半世紀

『三つの世界』25周年

エスピン・アンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』（以下、『三つの世界』）の原著が刊行されて25年が経過した。2015年には欧州の社会政策関係学会や専門雑誌で25周年の企画がなされたことに見られるように、『三つの世界』は福祉国家研究の新しいパラダイムを提示し、多くの研究者が育った。私が『三つの世界』を読んだのは、だいぶ遅く、1997年であったが、強い感銘を受けるとともに緊張感を抱いた。その後、大学院のテキストとして何度か使用し、その度に刺激を受けた。本号の特集も『三つの世界』刊行後25年を多少意識して企画がなされている。この四半世紀の研究の展開については多くの人が語るであろう。そこでこの小稿では、自分史を重ねつつ、『三つの世界』以前の福祉国家論の問題意識を振り返りたい。

1980年代の国家論の隆盛と熱い希望

私が大学院に進学したのは1985年であった。この年はソビエト連邦にゴルバチョフ政権が誕生し、スターリニズムは批判の対象となり、ペレストロイカ政策が提唱され、社会主義体制の新たな可能性に期待が高まった。他方、1980年OECDで「福祉国家の危機」が表明されたことにもみられるように、1980年代に西欧福祉国家システムは動揺し、新自由主義の思潮が強まるなか、資本主義変革の可能性と方法が模索されていた。そのような時期、国家論が注目され、特にネオ・マルクス主義のそれが新しい地平を切り開いていった。ネオ・マルクス主義国家論は、一方でスターリン主義批判を含み、他方で資本主義変革を視野に入れたものであった。それは資本主義体制としての福祉国家に特有な搾取・疎外・貧困や資本の権力に対する批判意識を有していた。また、スターリン主義と親和的な単線の歴史観に対する批判も含まれていた。当時の大学院生の間では、ヨーロッパの研究者としてアルチュセール、プーランツァス、ミリバンド、オッフエなどが、日本の研究者では田口富久治、加藤哲郎などが盛んに読まれていた。それは資本主義批判の視点を獲得するとともに、社会主義への微かな希望をつなぎとめるための知的な営みであった。その論点は多岐にわたる。例えば、資本主義における民主主義の問題、資本蓄積と体制的危機、階級形成と階級連携、階級分派、国家権力の特質、先進国革命の可能性などである。これらの論点について一左派に冷笑を浴びせる者も含めて一誰も熱く人生をかけて語っていた。時代の進歩に僅かな期待が抱かれ、目的論的な思考が維持されていたのである。

経済学における資本主義の変革と進歩

私が徒弟訓練を受けた経済学の領域でも、当時マルクス経済学は一定の影響を残していた。国家独占資本主義論は1970年代に彫琢・立体化されたが、資本主義の体制的危機論を基盤にしていた。だが、1980年代に入り、福祉国家の危機が叫ばれ、「福祉の見直し」がなされるようになると、国家独占資本主義論は福祉国家論に変貌した。東京大学社会科学研究所の『福祉国家』全6巻はその一つの代表であった。それはマルクス的な発展段階論あるいは大塚史学的な市民社会論を基盤にしており、時間軸の中で資本主義も何らかの発展・変化していくことを想定していた。誤解を恐れず単純化すれば、発展する時間意識を有し、進歩と希望を想定し、眼前の福祉国家を危機から救い出す問題意識を有していた。中心的論客の一人であった加藤栄一は、福祉国家論を彫琢するなかで、福祉国家を「中期資本主義」段階の現象としてとらえ、中期資本主義の産業構造が解体するなかで福祉国家の危機を論じた。加藤は「後期資本主義」の到来を宣言したが、後期段階に相応しい国家システムが形成されないことにシステムの危機を見出していた。それは資本主義の混迷を示唆するものであった。加藤は、混迷への処方箋を書くことはしなかったが、明確に資本主義の発展段階という時間軸の中で福祉国家の変容を捉えようとしていた。そこには時間の中で進歩する社会という歴史認識を維持していた。「変革」という言葉は時間の流れの中での「進歩」を想定したものであり、経済学も熱く福祉国家を語っていたのである。

社会主義の崩壊—資本主義国は皆（みな）福祉国家

1989年のベルリンの壁崩壊まで、そのような時間意識を多かれ少なかれ政治学者や経済学者は共有していたと思われる。ベルリンの壁崩壊からソビエト連邦の解体は社会主義体制の歴史的敗北を確認させるものであった。そし

て、時間の経過の中で進歩するという歴史観の終焉をもたらした。エスピ・アンデルセンの『三つの世界』はそのような時代に登場した。もちろん、これのもととなった研究は1980年代になされたものであり、ネオ・マルクス主義国家論やマルクス経済学の影響も強く受けている。また、「脱商品化」概念を使って、三つのレジームを類型化する姿勢には、北欧式高福祉国家の魅力を主張しているようにも思え、社会民主主義レジームを唱道する政治的な価値観が見え隠れする。多くの者が指摘するようにエスピ・アンデルセンが社会民主主義レジームを志向していることは明らかであろう。

だが、『三つの世界』はそのタイトルが示すようにアメリカ合州国も福祉国家であることを承認するものであった。「アメリカも含めて福祉国家の資本主義なのだ」という宣言は、「福祉国家になり損ねた国・アメリカ」という常識に異議を申し立てるものであった。また、「大陸型」「産業業績達成モデル」など定義が分かりにくかった大陸型福祉国家について「保守主義」と定義したことは画期的であった。福祉国家を近代政治思想の二大潮流である自由主義と社会主義との二項対立の中に位置付け、資本主義体制で発現する社会主義を社会民主主義と読み替え、曖昧ではあるが根強い思潮を保守主義と定義した。これにより福祉国家を政治思想と関連付けて類型化することにした。エスピ・アンデルセンが第四の福祉国家類型を認めない理由は、近代の政治思想がこの三つに収斂することを行わなかったためであろう。

進歩無き並列的資本主義国家観

「どこの（西洋）資本主義も福祉国家だ」と見なすことで、悩むことなく資本主義の福祉国家比較が可能となっただけでなく、非西洋世界の資本主義国の研究者にも「うち（わが国）も福祉国家として分析できる」という問題意識をもたらした。東アジア諸国でも多くの研究業績が生み出される素地を作った。だが、これにより時間的進歩という歴史認識は後景に退いてしまった。「アメリカもスウェーデンも福祉国家だ」ということは、低い福祉国家から高い福祉国家への「移行」の希望を語る必要性を失わせる。そこでは国家の個性はあるが進歩はなくなる。それがエスピ・アンデルセンの本意であったのかどうかは別として、『三つの世界』は、複数の福祉国家類型が並列的に成り立つのだと見なすことで、進歩という観念を後退させることになった。

露払いとしての『歴史の終わり』

これはフランシス・フクヤマの『歴史の終わり』を想起させる。『歴史の終わり』と『三つの世界』がほぼ同時期に刊行されたことは偶然ではないように思われる。『歴史の終わり』が受け入れられた時代意識のなかで『三つの世界』が受け入れられたと思われる。フクヤマは政治思想のレベルにおけるイデオロギー的対立の終焉を宣言し、進歩としての歴史は終わったのであると主張した。生き残ったのは自由民主主義のみであるということになる。だが、フクヤマは社会民主主義・保守主義を自由主義から区別する概念を持たず、社会民主主義も保守主義も広い意味での自由民主主義として論じた。そうすれば北欧社会民主主義も西ドイツ保守主義も含めて自由民主主義が最終的に勝利したと躊躇なく宣言できる。進歩史観に妨げられずに『三つの世界』を論じる舞台が整えられた。目的論的な社会科学は表舞台から退場し、比較制度分析のような国家間の種差性分析に取って代わった。『三つの世界』はその主役として活躍し、人気を博した。

人類史の中で21世紀の福祉システムを構想する

だが、今日新しい歴史観が求められているように思われる。それはある種の目的論を有するものであろう。というのも、環境、福祉、人口、人権、安全保障において我々は希望を語る言葉を紡ぎださなければならないからである。それはグローバル化を人類史という時間軸の中で位置付けるという知的作業を伴うだろう。それは19世紀にヘーゲル、マルクスらが並列的静態的でない新しい歴史観を提示したことに似た知的作業であり、しかし、20世紀の失敗を直視した歴史観である必要があるだろう。福祉国家論もその一連の作業の中で位置付ける必要があるだろう。その際、『三つの世界』以前の知的試みを再吟味することは有意義な作業であるように思われる。

(参考文献)

- 加藤栄一 (1989) 「現代資本主義の歴史的位相」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第41巻第1号
加藤哲郎 (1986) 『国家論のルネサンス』青木書店

菅 沼 隆

(すがぬま・たかし 立教大学教授)

「ポスト三つの世界」における3つの政策

埋 橋 孝 文

I. はじめに

はじめに、福祉政策の国際比較は何のためにおこなわれるのかということについてふれておきたい。この比較の目的は論者により異なるが、何らかの意味で政策論と関係することが多い。つまり、比較を通して今後の改良点や変更点についての何らかの示唆を得ようとする姿勢である。こうした比較研究と政策研究との関係は、これまで次のような2つの段階を経由した上で3番目の役割を段階的に期待される。

1. 特定先進国の制度・事例の移植・導入の段階（＝キャッチアップの過程）
2. 多国間比較や類型論を通しての－いわばそれを「鏡」に見立てての－、自国の特徴や位置づけを明示的に明らかにするという「自省」(reflection)の段階。
3. 再度、今後の進路に関する政策論の展開に寄与する段階（規範論－政策論－動態論の交叉）

第1の段階のキャッチアップの過程では、モデルとなる特定の国・地域の「外国研究」「地域研究」が重視される。また新制度を導入する必要性から「制度」研究が先行することになる。日本の場合、モデルとなる国は一つでなく複数にのぼる。そこである時点で、そうした海外からの移植、導入を多数経験したきたいわば「寄木造り」の自国の姿を客観的に把握する必要が出てくる。

それが第2の段階である。

エスピン-アンデルセンの『三つの世界』は日本の研究者にとって上の第2段階の「鏡」としての役割を果たしたのではないかと考えられると同時に、かれの議論は「選択肢は多様である」ということを伝えるメッセージであったがゆえに（宮本[2006]）、「失われた10年」「失われた15年」といわれる状況にあった日本の今後の政策論議をもエンカレッジすることになった。かれの著作に熱い視線が注がれたのはこうした時代背景と関係している。日本のおかれていた上のようなコンテキストの中で「希望のメッセージ」と受け止められたのであった。

しかし政策論議を鼓舞したとしても「三つの世界」論は当然のことながら1990年代以降の変化を見通すものではない。今後の国際比較研究は、豊富な海外の事例、動向やその長所、短所を認識しながら、また、国際比較という鏡に映る自国の姿を見ながら、今後の進路に関する政策論議に貢献するという役割をこれまで以上に期待されることであろう。

II. 「ポスト三つの世界」論の課題

エスピン-アンデルセンの「三つの世界」論では想定されていなかった新しい動きが、1990年代以降、全世界的にみられた。グローバリゼーションの進展がそれであり、その過程で、一方では「底辺への競争」が激化し、ワーキングプア問題などが出現し、「雇用志向の社会政策」＝「福祉と労働」の再編成がみられた。他方では、そのワーキ

ングブア問題や低所得者の最低所得保障問題にどのように対応すべきかが新たなアジェンダとして登場してきた。この二つは同時併行的に各国で見られるものであり（もちろん国ごとに2つの要因の強弱には差異がある）、それゆえに、この過程を「脱商品化」と180度ベクトルを異にする「再商品化」であるとして一律に捉えるのには無理がある。

「三つの世界」論では労働力の脱商品化が分析のキーとなる概念になっていた。脱商品化の達成度を尺度として世界の福祉国家を国際比較し、類型化したのである。これに対して私は、1990年代以降に顕著となったワークフェアと給付つき税額控除制度を通してのメイキング・ワーク・ペイなどの動きを「援商品化」もしくは「助商品化」と名付けている（埋橋[2011a], p.169）。

この労働力の「援商品化」もしくは「助商品化」の示しているところのものは、今日多くの福祉国家では商品化⇔脱商品化という対立軸以外に、税を財源とした一種の賃金補助である「就労福祉給付」(in-work benefit, その代表が給付つき税額控除制度)により、経営側にとってはより安い賃金での雇用が可能になり、労働側にとっては低所得者の所得が下支えられるという新しい関係軸が生じているということである。もちろん脱商品化指標の意義を否定しているわけではないが、1990年代以降の新しい展開は、「脱商品化」だけで判断される性格のものではなく、こうした援商品化、助商品化という新しい関係軸を視野に入れて初めて理解可能になると考えている。比喩的に言えば、商品化⇔脱商品化という「直球」勝負の世界に新たに「変化球」もしくは「クセ玉」が出現してきたようなものである。

援商品化、助商品化への動きは、かつてのイギリスにおけるスピーナムランド制(旧救貧法)が、主として地主階層負担の税金を原資に賃金補助をおこない、結果的に、いまだヨチヨチ歩きの資本主義の自立を助け、その勃興をもたらした史実を想起させる。

この点についてのヒルの指摘が興味深い。

「・・・賃金を直接的に補填する公的制度をもつことは、長い間好ましくないと考えられており、貧民救済の手段として位置づけられていた『スピーナムランド制度』は、1832年に公式に廃止されていた。しかし1972年になってエドワード・ヒースが率いる保守党政府が、主要な稼ぎ手がフルタイムかつ低賃金である家族に対して補助金を支給する家族向け所得補助を、資力調査つき給付として導入した。ここから21世紀のブレア政権による税額控除制度の導入と、その精緻化によって出現する「低賃金労働者へのより広範囲の補助金」への道のりが始まったのである。税額控除制度は育児費用への補填の方針を超えて、低所得に対する一般的な補助にまで拡大した」(ヒル[2012], p.194, カッコ内の訳を省略)

今日の資本主義社会はグローバリゼーションという局面でかの往時と同じように「賃金補助」という一種の「杖」による支えを必要とするようになってきたのか、その「杖」は誰のために用立つものなのか、その「杖」は誰の負担によるものか、多くの利害関係者がその杖で便益を受けるからこそ今後ますます普及していくのか、解明されるべき課題は多い。

1990年代以降の福祉政策の国際動向をみると、ワークフェア、メイキング・ワーク・ペイ、タックス・クレジット、ディーセントワークなどの概念が注目されている。カタカナ表記であるのは、外国からの輸入概念であるためだけでなく、概念そのものが新しく、日本で用いられてきた従来の漢字表現ではしっくりとこないところがあるためであろう。これらの概念はいずれも「ポスト三つの世界」論では重要なものであり、その正確な理解とわが国に示唆するものを的確に捉えることが肝要である。

1. サービスを組み込む

エスピン-アンデルセンは各国の年金、傷病給付、失業給付などの所得保障制度に着目して比較しており、それ以外の福祉レジームを構成する重

要な変数、たとえば、医療サービス、福祉（ケア）・サービスや税支出（tax expenditure）を検討していない。しかし今後はこうした点の比較検討も必要不可欠である。

ここでの福祉サービスとはいわゆる対人社会サービスの意味であるが、社会保障、社会福祉に占めるその意義は今後ますます大きくなっていくと考えられる。その理由は、福祉政策の分野で現金給付よりもサービス（保育ケアや介護ケアのような直接的なサービスやソーシャルワークのような間接的な対人相談業務の両方を含む）が伸張していくことが予想されるからである。その背景には、現金給付が労働インセンティブに負の影響を及ぼす可能性があるのに対し、サービスの給付は就労自立支援サービスや保育、介護サービスに典型的にみられるように、サービスを受ける本人もしくはその家族の労働意欲を高め、労働供給を増加させる効果をもつという事情がある。

「サービスを組み込む」上で注目されるのは、国連社会開発研究所（UNRISD）の研究プロジェクトで開発されたケア・ダイヤモンドの考え方である。これは、育児サービスや高齢者介護サービスの分野で国家、市場、家族、コミュニティの役割分担を比較軸に設定するアプローチであり、いわゆる福祉多元主義やエスピン-アンデルセンの「国家・市場・家族の相互の関係」にも関連するアプローチである。その意味では目新しいものではないが、①ケアに焦点を当てることによって先にふれた男女の役割分担＝ジェンダー問題を浮き彫りにできること、②先進諸国と発展途上国を同時に比較できること、などの利点がある（ラザビ[2010]、落合ほか[2010]、齋藤[2010]を参照のこと）。

2. 税支出を考慮する

税支出面で見ると、この間の、「福祉から就労へ」という内容のワークフェアの動きと連動して、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどのアングロサクソン諸国で就業条件付きの給付つき税額控除（refundable tax credits）制度が急速に普及してきた。ワークフェアは、仕事がペイするも

のでなければ、効果が一時的なものにとどまるか、あくまで「強制」の域を出ないであろう。それではワークフェア政策の持続可能性が担保されない。仕事がペイするようにするためには、「貧困のわな」を避けることが必要であり、そのためにメイキング・ワーク・ペイ（Making Work Pay）政策と総称される税制や助成金による賃金の補強が必要であるということになる。給付つき税額控除制度はこうした背景のもと現在注目が集まってきた。

上の点をもう少し詳しく解説すると次のようになる。エスピン-アンデルセンによると、アングロサクソン諸国では基本的に「低賃金戦略」が存在している（エスピン-アンデルセン[邦訳2003]第1章）。このことが議論の出発点である。その一方で福祉受給者の労働インセンティブを高める要請が生まれてきている。働いていない「福祉依存者」に対しては厳しい対応を取るのがこれらの国の文化でもあるからである。しかし低賃金戦略のもとで不可避免的に生まれる「低賃金のわな」が存在し、なかなか労働インセンティブが高まらない。つまり、福祉受給を離脱して働きたすと、かえって得られる純所得が減り、労働意欲が高まらない。そのため、こうした事態を回避するための福祉給付水準引き下げへの動きが促進されるが、それは「貧困の罠」を一見解消するようにみえつつもそれでは増大するワーキングプアの救済・所得補償が不可能である。

上のような背景から、税制や助成金による賃金の補強＝給付つき税額控除制度が浮上してきたのであるが、それが最初に新自由主義レジームのアメリカで提起され、実施されたことも注目に値する。次のような、エスピン-アンデルセンの指摘にあるように、アメリカの場合、その低賃金-雇用拡大戦略が「貧困の罠」を先鋭的に深刻化していたのである。

「低賃金戦略は低い生産性の『粗末な仕事（lousy job）』における雇用の増大を促進する。この種の仕事にあっては、フルタイムで1年間働いても貧困ラインを下回る所得しか得られな

い (Burtless, 1990)。そのため、低賃金労働市場は二重の危険性をはらむことになる。つまり、それは(公的扶助のような)多額の所得移転支出を必要とし、同時に、(低賃金は労働へのディスインセンティブ効果を生むため)貧困の罠をもたらしてしまう」(エスピン-アンデルセン編著 [邦訳2003], p.27)。

アメリカでは上で述べたように働かない福祉受給者に対しては一般世論を含めて対応が厳しいが働く貧民(ワーキングプア)に対してはそうでもない。働いても生活が困難である層を放置することはアメリカ社会・文化の基盤を掘り崩す可能性があるからである。しかし、そうだとすると、最低賃金の引き上げという政策選択は、グローバリゼーションの進展するなかで企業が負担する労働コストを引き上げないという要請から忌避される傾向にある。あるいは、最低賃金の引き上げはターゲット効率性が低いという問題や雇用への悪影響が指摘される。こうした幾つもの重なる事情から、いわば「消去法」の論理から、勤労条件つきで給付つき税額控除制度がアングロ・サクソン諸国をはじめ多くの国で注目され、急速に導入されているのである。

Ⅲ. ワークフェアのアポリア (本来的な困難)

欧米では1980年代、1990年代を通して、従来からの福祉国家の再編がおこなわれた。産業・労働の分野では規制緩和、プライバタイゼーションの2つの政策が中心であったが、社会保障・福祉の分野では、いわゆるワークフェアが注目を集めることになった。福祉と就労をめぐる関係の再編が進行したのである。ワークフェアとそれに関連する雇用条件&給付つき税額控除税制は、アメリカに始まり、近年例をみないほどのスピードと影響力で、ヨーロッパやオセアニア諸国に伝播した。

その背景には、1980年代からの経済・雇用情勢の悪化がある。そしてこのことが、とりわけ失業保険や公的扶助あるいは障害者福祉などの分野の社会保障予算への制約を強めた。つまり、経済成

長率の鈍化が歳出面からの圧力を生み、また、失業保険受給者、公的扶助受給者あるいは障害年金受給者の増加が歳出面からの予算制約を強めたのである。

このようにワークフェア政策の動因は労働の側にあると考えられるが、ワークフェアとは福祉から労働へと問題を「投げ返す」ことを意味する。ここにワークフェアの本来的な困難(アポリア)がある。というのは、上で述べたように、ワークフェアの背景には、投げ返される側の雇用情勢の悪化があるからである。このアポリアはそれがソフトなワークフェアであれ、あるいはアクティブーションであれ、免れることはできない。不況下では職業訓練によって「雇用可能性」(employability)を高めてもその効果は限られている。

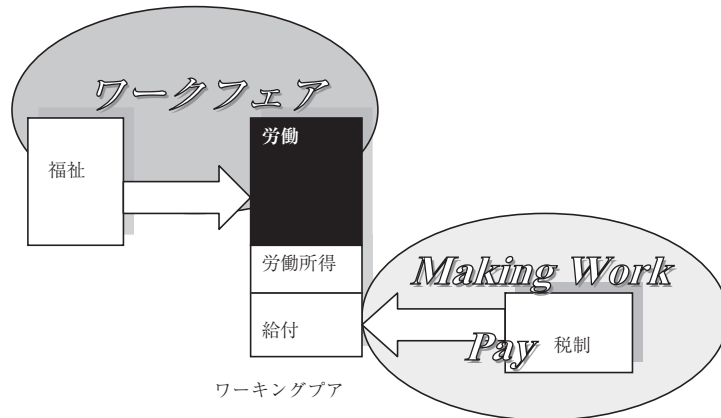
したがって「投げ返す」だけで問題が解決するわけではないことはある意味では当然である。そのため、現在のワークフェアの焦点は①「投げ返した後の所得面でのフォロー」のあり方や、②就労そのものの位置づけにシフトしていることを示す。①の代表が、この間、税制を通して多くの国で実施されているメイキング・ワーク・ペイ政策であり、②はILOのディーセントワーク(「適切な仕事」)論が提案している方向である。本稿ではワークフェアとこの2つの方向の特徴(長所、短所を含む)を検討し、最後にわが国へのインプリケーションを探る。

Ⅳ. メイキング・ワーク・ペイ政策

1. 「就労福祉給付」(in-work benefit)

OECDが重要性を指摘している「就労福祉給付」とは、具体的には、雇用条件&給付つき税額控除(refundable tax credit)のことである。「ペニシリンに等しい政策」(Howard[1997]p.64)といわれたアメリカのEITC(Earned Income Tax Credit)やイギリスのWFTC(Working Families Tax Credit)がその代表である。

税額控除制度の意義および問題点について、いくつかの点を確認しておきたい。



出所) 筆者作成。

図1

まず、第1に、アメリカの福祉政策を考える場合には、こうした税制改革をも視野に入れる必要があること。AFDCからより厳しいTANFへの移行も、この税制改革がセットになっていたからをはじめて可能になったという指摘もある(日本財政法学会[2001], p.124.)。社会保障制度と税制は、本来、表裏一体の関係にあり、両者への目配りが必要である。

ワークフェアの伝播と軌を一にして、雇用条件&給付つき税額控除制度が、イギリス、カナダ、オーストラリアなどアングロサクソン諸国にいち早く伝播し、今日では少なからぬヨーロッパ諸国で導入されるようになり(Dolowitz [1998], Meyer and Holtz-Eakin eds.[2001]), アジアのなかでは韓国で導入された。

第2に、上でみてきた給付つき税額控除制は、この間OECDがその普及に向けて精力的な調査・研究活動をおこなってきた<メイキング・ワーク・ペイ政策>の中心的手段であり、<ワークフェア>と<メイキング・ワーク・ペイ政策>、<給付つき税額控除制>の3つは相互に密接な関係をもつ。それらは文字通り三位一体の関係にあり、その意義なり問題点を考える際にはそれらを統一的に把握する必要がある。

もちろん、こうした3つの政策間の連携が必要とされるのは労働者一般ではなく、低熟練労働市

場にいるワーキングプア層である。ワークフェアの進展により就労した「福祉離脱者」もワーキングプア化しているのが実態であり(久本[2007], 注1), <メイキング・ワーク・ペイ政策>はかれらの所得を「補償」する意味合いをももつ。こうした構造を図式化したものが図1である(労働が黒く塗りつぶされている理由は次節で説明される)。

2. 給付つき税額控除制度の問題点と求められる対応

給付つき税額控除制度をめぐる「地獄への道は善意の石で敷き詰められている」(渡辺[2008])ともいわれるように、いくつかの検討課題が指摘されている。それらを実施に関わる問題と原理的な問題に分けて説明すれば以下のとおりである。

実施に関わる問題としては、現在の課税最低限の人々の所得についてもきちっとした情報がないと、いくら給付したらいいかということがわからないこと、また、「申告」形式の場合には不正申告が生じる可能性があり、そういうことが起こっても個々の税務調査を実行するには執行コストがかなり過ぎる点が挙げられている(渡辺[2008])。

わが国に導入する際により重要で、クリアしなければならない点に、タックス・コンプライアンス

スの問題がある。「働いても貧しい人たちは概して年末調整手続きの枠外に置かれている。・・・急いで検討を要するのは非正規雇用に忍従し転職回数も多い、働いても貧しい給与所得者層」であり、かれらに対して、アメリカで広範なNPOが協力して行なわれているような「申告前支援」、「申告期支援」「申告後支援」をどのように担保するかという問題である。日本の税理士法では税業務の絶対独占（たとえ無償であっても繰り返す行は違法）があるのでまずそれをどのように改めていくかが問われることになる（石村[2008]）。

原理的問題としては以下の問題を指摘することができる。

1. 「事後的」な所得補償措置であり、生活保障機能が弱い点（アメリカの場合1年に1回給付）。
2. アメリカのようなフェーズイン部分がある。と何らかのやむを得ない理由で前年の所得が減った場合に今年の給付が減る。この点からも生活保障機能が弱い。
3. フローの所得を基準とするため資産のある人にも給付の可能性がある。
4. 低賃金雇用への実質的な助成であり、雇い主の人的資本への投資を抑制し、低賃金雇用を温存することになる。

なお、4のような問題点をもつ給付つき税額控除制は「市民は、自由に、また、仕事や所得あるいは一般的な厚生を喪失することなしに、必要と認められた際に、労働から離脱（opt out）することができる」（エスピン＝アンデルセン）という意味での「脱商品化」を促進するものでない。逆に商品化に親和的な側面をもち、強いていうならば、本稿のⅠ。「ポスト三つの世界」論の課題でふれた「援商品化」「助商品化」の性格をもつ。

給付つき税額控除制度は「万能薬」ではないし、実施に向けてのインフラ・条件整備の余地も大きい。基本的には税支出の形をとるのがいいのか、あるいは社会保障給付の形のほうが望ましいのかを詰める必要がある。また、納税者番号・社会保障カードの導入や確定申告のサポート体制をどう作り上げるのかという課題がある。

しかし、制度の谷間で呻吟している500万人を超えるワーキングプアに対するセーフティネットの再構築は急務の課題であり、税制として何ができ、何ができないかを明らかにしていく必要がある。今後より活発な議論の展開が期待されるころではあり、そうした留保条件付きではあるが、予想される消費税導入時に「消費税逆進性対策税額控除」を導入するというのもひとつの選択肢（「制度の頭出し」）であると思われる。

V. 労働規制とディーセントワーク論

1. 事前的労働規制政策

1990年代にはさまざまな面での政策目標間におけるトレードオフ関係を指摘する議論があった。たとえば、労働の規制と雇用の維持のディレンマ、規制緩和と賃金分配の平等性（もしくは労働力の質）の確保の間のディレンマ（Esping-Andersen著 [邦訳2000]）である。また、サービス経済下における＜賃金所得の平等性の確保＞、＜完全雇用＞、＜政府財政の均衡の達成＞間の著名なトリレンマなどである。

このトリレンマ論の概要は次のようである。政府は低熟練労働者の所得を保護するために労働市場を規制することができるが、その場合、高い失業が生じるか（ドイツ）、それを防ぐために公的雇用を拡大すれば財政の赤字化を余儀なくされる（スウェーデン）。他方、完全雇用と財政の均衡化に力点を置けば賃金所得の不平等化を避けられない（アメリカ）（Iversen and Wren [1998]）。つまり、2つまでは可能であるが、3つの政策目標を同時には達成できないというものである。

上の議論からもわかるように、雇用保護規制（Employment Protection Legislation）には強い逆風が吹いている。ただし、1990年代後半からの景気回復を背景に上のトリレンマの呪縛が緩んできたとの指摘もある（Sarfati and Bonoli [2002]）。事実、1990年代後半、ヨーロッパでは「労働時間指令」、「パートタイム労働者への均等待遇」、「有期契約」などの面での「規制の緩和から規制の強化への流れ」が明らかになっている（大沢[2007]の

図2を参照)。

ILOの提携研究機関であるISSA(国際社会保障協会)は、以下の引用文にあるような「選択的な再規制(selective re-regulation)」を提唱している。

「・・・労働市場における注意深く選ばれた介入は、もっとも不利な立場にある労働者の状況を、そのような労働者に適切な種類のジョブを創造する経済の能力をそれほど損なうことなしに、ドラマティックに改善することができる。たとえば、最低賃金は、もし経済的に受け入れられる水準に設定されているならば、もっとも脆弱な労働者の所得を、必ずしもかれらを労働市場外に追いやるという犠牲を払うことなしに、保護することができる(Cregg[2000])。低い最低賃金でさえもイギリスでの経験が示しているように不利な立場にある労働者に対してポジティブな影響を与えることができるのである・・・」(Sarfati and Bonoli 2002, p.471)。

イギリスの社会政策研究者ジェーン・ミラーの次の引用文も、基本的には、ワークフェアやメイキング・ワーク・ペイ政策が看過している「労働」の中身の点検が重要であることを指摘している(こうした議論については居神[2007]を参照のこと)。

「・・・“make work pay”というアジェンダは、多くの国で、就労福祉給付の拡張をもたらしてきた。しかし、おそらく‘福祉としての労働’を推進するにあたっては、雇用の性格とその仕事の性格、質により以上の注意を払う必要がある。・・・労働市場が保障とwell-beingを提供しているのかいないのか、労働市場を単によりアクセスしやすいだけでなくより搾取的でなくより公正であるように政策が介入できるのかどうか、また、どのようにしてそうした政策介入を行なえるのかどうかに、より注意を払う必要がある」(Millar[2005]p.38)。

ここにある種の分岐点が見えてくる。一つは、

「事後的補償政策」(ex-post compensatory strategy)と呼ばれるもので、メイキング・ワーク・ペイ政策がその代表である。この政策はアメリカ、イギリスなどのアングロサクソン諸国で有力なものであり、低賃金と仕事の不安定性(ワーキングプアの存在)を容認した上で労働規制を撤廃し、給付つき税額控除制度などを通して低熟練労働者の所得「補償」をおこなう。もう一つの立場は、最低賃金制をはじめとする労働規制により「事前的に」低賃金と仕事の不安定性を軽減し、ワーキングプアの発生を最小限にする政策を主張するものである。

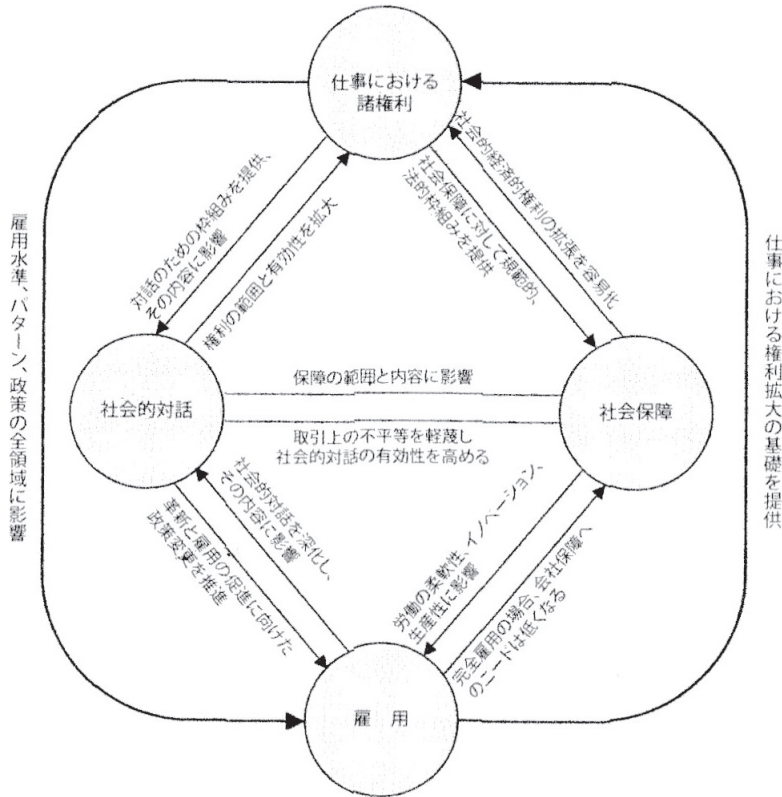
2. ディーセントワーク：ILOの提案

1999年のILO総会において披瀝されたディーセントワーク(「適正な仕事」という構想は上で述べた労働規制の内容を豊富化し、かつ、具体化したものである。この構想は一面では1918年創設以来のILOの使命と活動分野を端的に示したものと見える。

「ディーセントワークとは非常に重要な概念で、私が思うにILOの根本を変えたというか、将来、大きな転換点となったものだといわれるものと確信しています」(野寺[2006]) pp.60-61)といわれているが、以下の2つの重要な意義もしくは論点だけに簡単に言及しておきたい。

第1は、ディーセントワークの4つの構成要素はそれぞれが相互依存関係にあることである(図2参照)。

1. 「労働における諸権利」の保障－ディーセントワークのすべての構成要素に対して「倫理的および法的枠組みを構成するもの」
2. 「雇用やその他の働き方」の提供－「仕事を望む人に対して適切な(adequate)雇用機会が提供されなければならない」
3. 「社会保護制度」の整備－「ディーセントワークの目的は多様な事故(contingencies)と脆弱性(vulnerabilities)に対する保障を提供することである」
4. 「社会的対話」の促進－「生産活動の参加者



出所：Ghai (2006 : p.23) を一部修正。

図2 デーセントワークの4つの構成要素

に対して発言と代表 (voices and representation) を提供する」

とになります」(野寺[2004]p.63)。

第2は、デーセントワークの達成度に関する指標やパターンの開発が射程に収められていることである (Ghai[2006]pp.26-30)。この指標に関して、次のような指摘がある。

野寺[2004]は、「デーセントワークは、そこ(「各国を格付け的なことはILOの仕事ではない」という点)も変えてしまうのではないかという危惧を私は抱いておりました」と述べているが、ここは評価が分かれるところである。加盟国との関係で微妙な点を含むが、デーセントワークの普及を図るといふ観点からはむしろそうした方向、つまり、各国のスコアを測定、公表する方向が積極的に目指されるべきではないかと筆者は考える(注2)。また、野寺[2006]には、日本ではデーセントワーク計画の策定が必要ないと主張しているような叙述があるがこの点についても筆者は見解を異にする。

「・・・デーセントワークは長期プランなので、定期的にその成果がどの程度上がったのか計測していく必要があるわけです。そのためILOはインディケーター、要するに物差を考えました。ただ、このこと自体が新たな問題を提起しました。つまり、数値的に結果が出てくると、ある国での達成度合いはこの位で、別の国ではどうだということが一目瞭然で出てくるこ

当初、このデーセントワークを児童労働、強

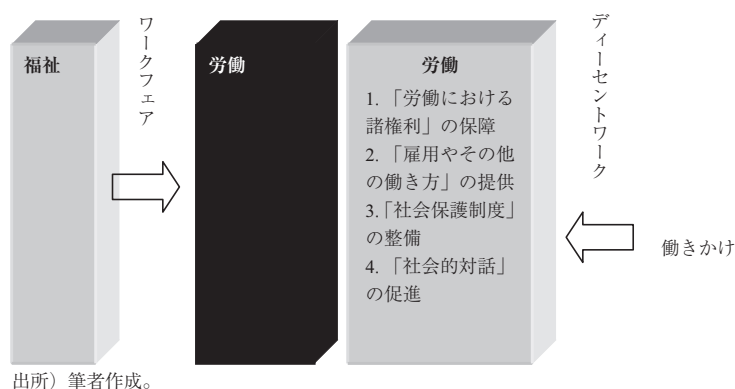


図3

制労働の禁止などの発展途上国固有の問題として理解する向きもあったが、それは誤解であり、いわゆる先進諸国でも重要な意味をもっている。事実、デンマーク、オランダ、ニュージーランド、カナダなどの国では、政・労・使が協力しながら国内におけるディーセントワーク普及に向けた活発な取り組みをおこなっている。グローバリゼーションの進展のもと、先進諸国ができるだけ労務費コストを切り下げ、それが叶わぬ場合には発展途上国へ生産設備を移転させようとする「底辺への競争」が厳しくなっている状況のなかで、こうした取り組みは多くの労働者の生活を守るためにますます重要になっている。

これまでに検討してきたワークフェアやメイキング・ワーク・ペイ政策との違いは以下の点にある。

ワークフェアは就労することを第一義的目的とし、その労働の中身あるいは労働を取り巻く環境を問うものではない。その意味で「労働」はブラックボックス化されている。メイキング・ワーク・ペイ政策も労働の果実である所得について注目し、雇用条件&給付つき税額控除などの税制を通してその不足分を「補償」するのであるが、その場合でも「労働」はワークフェアと同じくブラックボックス化されている。この2つに比べて、以下の4つの構成要素からなるディーセントワークの大きな特徴は、労働の内実を問題にしている点が大きな違いである (Ghai[2006])。

Ⅵ. おわりに一わが国の制度・政策論に示唆するもの

1970年代半ばからの約30年間に福祉と就労をめぐる関係は、それまでの30年間（1945～75年、これは福祉国家の「黄金時代」でもあった）と大きく様変わりした。この動きはまだ完全に終了したわけではないが、それは福祉の「雇用志向」(employment-oriented) = ワークフェアに向けた再編であったと総括することができる。

ある種奇妙に思えるかもしれないが、ワークフェアの動きはアングロサクソン諸国と北欧諸国の両極で先行している (Berkel and Moller [2002] pp.56-59, Sarfati and Bonoli [2002] p.467)。北欧諸国ではそれに先立って失業者のactivation政策の豊富な蓄積があったのである (武川・宮本・小沢 [2004] pp.5-6の宮本氏の発言)。また、北欧諸国の公的扶助制度は社会保障性全体のなかでマージナルな位置しか占めず、そのため就労要件にはそもそも厳しいものがあったのである (埋橋 [1999], Behrendt [2002])。これに対して、大陸ヨーロッパ諸国でのワークフェアの進展度合いはそれほどでもない。

ただし、本稿では国ごとの対応を検討したわけではない。ワークフェアの動きがメイキング・ワーク・ペイ政策を媒介にして「就労福祉給付」問題やワーキングプアの問題をクローズアップし

ていること、そのことの評価が現在の研究上の焦点となりつつあること、また、「就労福祉給付」やその代表である雇用条件&給付つき税額控除制度の充実で問題が解決するのではなく「就労福祉給付」それ自体が新しいイシューもしくは対立軸を生んでいる事情を明らかにしてきた。言い換えれば、税額控除制度や雇用主に対する賃金補助などは、低賃金職種の温存を支援するものであること、このことが問題となる。その論点に関連して「事後的補償政策」(ex-post compensatory strategy) vs. 「選択的な再規制」(selective re-regulation) という新たな対立軸が出現していることも指摘した。また、福祉から労働へというワークフェアの動きが結果的に労働の性格を問題とせざるを得なくなる点をも示した。

「福祉から就労」といった場合にその中身に注意する必要がある。就労の場が最低賃金制などの「事前的労働規制」を欠いたまま(ディーセントワークでないまま)就労への移行がおこなわれた場合、それは新たなワーキングプアを生み出すことになる。また、給付つき税額控除などの「事後的所得補償」制度を欠いている場合も同じである。つまり、ワークフェアは「事前的労働規制」と「事後的所得補償」制度とセットになって初めて効力を発する。言い換えれば、その前後2つの制度がどれだけ充実しているかがワークフェアの中身に大きく影響する。

これまでの議論はわが国の今後の制度改革に示唆する点が多いと考えられる。この点の詳しい展開は別稿に譲らざるをえないが、検討項目を含む要点だけをまとめれば次のようになる。

第1に、「事前的労働規制」VS.「事後的所得補償」の問題に関しては、一般的には前者のほうが好ましいといえるが、グローバル経済化が進展する中で、1国の実施では雇用への悪影響を免れることはできないのではないかと。この点では、わが国の最低賃金規制の水準と規制の有効性を別途実証的に論じる必要があるが、近年デンマークの経験から生まれたflexicurityの考え、つまり、労働市場規制の弾力化(flexibility)と最低所得保障(security)の組み合わせというアイデアは検討に

値する。

第2に、「事後的所得補償」にはいくつかの問題、つまり、低賃金職種・産業を温存しそれらへの人的投資を疎かにするという問題点が付きまとう。あるいは、国によってはスティグマを生みがちであるなどの問題がある。

第3に、本稿では原理的に異なる2つの方向性があることを示した。しかし、それにあまり拘泥する必要はないのかもしれない。というのは、日本ではこの2つの方策のいずれも実施されていないし、そのことを反映して研究も進展していないからである。筆者が一番重視したいのは、本文で述べてきたような国際的動向あるいはそれをめぐる相異なる見解をみてきて、以下のような日本の「姿」が期せずして浮き彫りになってきたことである。

オランダのような短時間労働者の社会保険への包摂は試みられておらず、労働能力のあるものには原則として生活保護は適用されず、被保護世帯、人数が国際的にみて著しく少ないこと(これについては埋橋[1999]を参照)、正規職労働者と生活保護受給者の「狭間」に多数存在するワーキングプア層への所得「補償」措置が採られていないのが現状である。そのように考えると、給付つき税額控除制度を通じたメイキング・ワーク・バイ政策も、上でみたようないくつかの問題を抱えながらも検討に値する。

同じく、ワーキングプア問題は、わが国でもディーセントワークの視点からの点検作業が必要であることを指し示している。今後、政・労・使が協力してディーセントワークの指標化に取り組み、たとえば取り上げるべき尺度について共同で検討したり、合意されたその尺度を用いて実際のディーセントワークを計測し、その変化をモニターしていくようなことがあってもいいのではないかと(埋橋[2011b])。

上の3点は今後の政策論議をすすめていく際の出発点としてぜひとも踏まえたい所である。

註

1) Jamie Peckは、大著『ワークフェア国家』のなか

で、ワークフェア、とりわけワークファースト・モデルのそれが再商品化の動きであることを指摘し、また、「臨時労働者という旧来のワーキングプア」に加えて「以前福祉受給者であった新しいワーキングプア」を生み出すということに警鐘を鳴らしている。後者にとって「どんな仕事でもいい仕事である」(“any job is a good job”)とされてしまうのである。「最初にMcJobsが来て、今やMcWelfareもやってきた」(First came “McJobs,” now there is “McWelfare” too.)との言葉が印象的である (Peck[2001]p.19)。

2) この点に関して、Ghai [2006, pp.26-30]は、国名を明らかにしなくても指標の作成が有用であることも主張している。ディーセントワーク指標と1人当たり国民所得もしくは人間開発指標 (Human Development Index, HDI) との間に正の相関関係があることが予想されるが、その場合でも「はずれ値」があること、つまり、高い(低い)所得の国でも低い(高い)ディーセントワークの達成度の国があることがありえ、その場合のディーセントワークの達成度が何に起因するかということが明らかにできる可能性をもつからである。この点について詳しくは埋橋 (2011b) を参照のこと。

参考文献

- 居神浩 (2007) 「規律訓練型社会政策のアポリアーイギリス若年就労支援政策からの教訓」埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社。
- 石村耕治 (2008) 「給付 (還付) つき税額控除をめぐる税財政上の課題-アメリカの『働いても貧しい納税者』対策税制を検証する」『白鷗法学』15 (1)。
- 埋橋孝文 (1999) 「公的扶助制度の国際比較-OECD24ヶ国のなかの日本の位置-」『海外社会保障研究』127号。
- 埋橋孝文 (2011a) 『福祉政策の国際動向と日本の選択-ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- 埋橋孝文 (2011b) 「ディーセントワークの指標化をめぐる-今後のための基礎的作業」中川 清・埋橋孝文『生活保障と支援の社会政策』(明石書店) 所収。
- 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所 (2010) 『参加と連帯のセーフティネット: 人間らしい品格ある社会への提言』(ミネルヴァ書房)。
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム-指標とゆくえ』岩波書店。
- 落合恵美子・阿部彩・埋橋孝文・田宮遊子・四方理人 (2010) 「日本におけるケアダイヤモンドの再編成: 介護保険は『家族主義』を変えたか」『海外社会保障研究』170号。
- 齋藤暁子 (2010) 「発展途上国におけるケアダイヤモンド-UNRISDの6ヶ国調査から」『海外社会保障研究』170。
- 武川正吾・宮本太郎・小沢修司 (2004) 「ワークフェアとベーシック・インカム (座談会)」『海外社会保障研究』147。
- 日本財政学会編 (2001) 『社会保障と財政』龍星出版。
- 野寺康幸 (2004) 「講演録 ディーセントワーク実現のために」『世界の労働』54 (11)。
- 久本貴志 (2007) 「アメリカにおける福祉離脱者とワーキングプア」埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社。
- ヒル, マイケル (2012) 「イギリス社会保障の展開-新旧のリスクへの対応をめぐる」橋本俊詔・同志社大学ライフリスク研究センター編『社会保障改革への提言-今, 日本に何が求められているのか』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎 (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗」『思想』983。
- ラザビ, シェアラ (2010) 「政治, 社会, 経済からみたケアの国際比較」『海外社会保障研究』170号。
- 渡辺智之 (2008) 「所得税額はマイナスになりうるか?-いわゆる「給付つき税額控除」の問題点」『租税研究』707。
- Behrendt, C. (2002) *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, Ashgate Publishing Limited.
- Berkel, R. van and I. H. Moller (2002) *Active Social Policies in the EU: Inclusion through participation?*, The Policy Press.
- Dolowitz, D. (1998) *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State*, Sussex Academic Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (=2001, 岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界-比較福祉国家の理論と動態-』ミネルヴァ書房)。
- Esping-Andersen, G., ed. (1996) *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications. (=エスピン-アンデルセン, G. 編 (2003) 『転換期の福祉国家-グローバル経済下の適応戦略』(埋橋孝文監訳) 早稲田大学出版部)。
- Esping-Audersen, G (1999) *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford University Press.
- Ghai, D. ed. (2006) *Decent Work: Objectives and Strategies*, International Labour Office.
- Haward, C. (1997) *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and social policy in the United States*,

- Princeton University Press.
- Iversen T., and A. Wren (1998) "Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service economy", *World Politics*, 49.
- Meyer, B. D. and D. Holtz-Eakin eds. (2001) *Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and Its Impact on America's Families*, Russell Sage Foundation.
- Millar, J. (2005) "Work as Welfare? Lone Mothers, Social Security and Employment", Saunders P. ed. *Welfare to Work in Practice*, Ashgate Publishing Limited.
- Peck, J. (2001) *Workfare States*, The Guilford Press.
- Sarfati, H. and G. Bonoli eds. (2002) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or converging tracks ?*, Ashgate Publishing Limited.
- (うずはし・たかふみ 同志社大学教授)

移民レジームが提起する問題： アジア諸国における家事労働者と結婚移民

安里和晃

I. はじめに

経済成長に伴って家事労働の外部化・高齢者ケアの需要は増大し、これに起因するケアの求心力は人の国際移動を促進し、アジア諸国における親密圏の労働のあり方を大きく変えた。アジアの先進諸国では、「再生産労働」とも呼ばれる家事労働・高齢者ケア・育児などの親密な領域における労働が国境を越えて外部化され、受け入れ国の家族に接合されるようになったのである。家事労働や高齢者ケアの外部化が著しい香港、シンガポール、台湾には、実に70万人を超える外国人家事労働者（Foreign Domestic Workers: FDWと記載）が存在する。こうした国々は近年、在宅ケアや「地域で老いる＝ageing in place」の観点から、高齢者ケアの担い手を家族やコミュニティに置き、家族ケアを支援するさまざまな政策を実施している。外国人家事労働者の雇用も、その一環として位置づけられるようになってきた。

介護需要は施設介護でも増大していて、看護師や介護職従事者の国際移動がどの国においてもみられるようになった。介護保険が始まった韓国には、療養保護士（介護士）や看病人として高齢者ケアに携わる中国朝鮮族が21万人いると推測されている。2018年に介護保険制度がスタートする予定の台湾にも、すでに21万人もの住み込みのFDWが存在しているが、介護保険制度によりさらに5-10万人の雇用創出が見込まれていて、担い手不足は必須である。香港も、やや古い統計だが2000年の時点で障害者を抱える世帯の23%、高齢者世帯

の8%がFDWを雇用している（Census and Statistics Department 2001）。日本は、経済連携協定（EPA）による看護師や介護福祉士の受け入れは約3000人ととどまるが、技能実習制度・留学による受け入れ拡大が検討されつつある。

このように、ケアの担い手を海外から補填する政策が「移住労働の女性化」を生み出し、かつその量的な拡大を見せているのだが、これには大きなバリエーションが存在する。日本やシンガポールの施設介護のように、専門職として看護師の雇用が法令で求められていれば永住資格申請の道も開けるが、非専門職としての家事労働者は、後述の通り多くの権利が制限されている。韓国や香港では永住資格を持つ移民を雇用するなど、短期滞在／移民、専門／非専門で付与される権利の組み合わせは多様である（表1）。また、移住労働だけではなく、ケアを求めて国際結婚する高齢者・障害者・低所得者・農業従事者などもみられるようになった。ケアをめぐる国際移動のチャンネルは多様化している。

量的な拡大とチャンネルの多様化をたどる家事・育児・介護といった再生産労働は、もともと家族やコミュニティで括られる親密圏の中で自己完結されてきたと想定できる。そもそも東アジア諸国は、開発主義や儒教の影響を受け「家族主義」的であると指摘される。とはいえ、高齢者ケアの供給体制も多様になってきている。日本や韓国では介護保険制度が実施され、台湾でも2018年にその導入が検討中であるなど、家族ケアの軽減が果たされつつある一方で、台湾・香港・シンガポールなどでは、FDWをケアの担い手として受け入れ、

表1 ケアに従事する外国人

	名称	人数(万人)、 割合	年	移民の別	主な出身国	雇用期間	送り出し国に おける資格要件	取得可能 資格	永住資格 など変更
香港	家事労働者	31	2013	短期	インドネシア、 フィリピン	2年契約 継続可	なし	なし	不可
	介護職員	0.7	2010	移民	中国		なし		不可
マレーシア	家事労働者	25	2013	短期	インドネシア、 フィリピン	2年契約 継続可	なし	なし	不可
	ケアワーカー	不明	2012	短期	フィリピン、 インドネシア	2年雇用で 継続可	なし	不可	不可
台湾	在宅介護 労働者	21	2014	短期	インドネシア、 ベトナム	2年契約 継続可	なし	なし	検討中
	ケアワーカー	1.3	2014	短期	ベトナム、 フィリピン	2年契約 継続可	なし	なし	検討中
韓国	看病人/家事 労働者	1から3	2012	短期 移民	中国	在留期間内	なし	なし	
	療養保護士	0.04	2012	短期 移民	中国	在留期間内	なし		
シンガポール	家事労働者	21	2015	短期	インドネシア、 フィリピン	2年契約 継続可	なし	なし	不可
	アテンダント	100%	2010	短期	フィリピン、 ミャンマー	2年契約 継続可	なし	なし	不可
	看護助手	90%	2010	短期	フィリピン、 ミャンマー	2年契約 継続可	看護師	看護師	永住資格 申請可能
日本	看護師候補者	0.15	2015	短期	インドネシア、 フィリピン	3年	看護大学卒業 者かつ2、3年 の就労経験	看護師	永住資格 申請可能
	介護福祉士 候補者	0.15	2015	短期	インドネシア、 フィリピン	4年	看護大学か4 年制大学など	介護福祉士	永住資格 申請可能

出典：台湾政府労働部「労働統計速報」、Straits Times, South China Morning Post, Lee (2013)、マレーシアについてはジョホールバルにおける施設聞き取り調査(2014)をもとに構成。

家族ケアを維持している。高齢者ケアの対処法としてのFDWの雇用は2000年代以降の現象であり、家族ケア役割を家族に温存しつつ、その軽減を図っている。

前者のようなケアの社会化にせよ、後者のようなケアの市場化にせよ、いずれもケアの外部化といえるが、この外部化の要因としては以下の3点を挙げることができるであろう。第1は、医療や介護にみられる専門化と職業化の確立を通じて、ケアが親密圏内部で完結できなくなったことである。第2は、工業化による労働力化の過程における外部化である。これには、例えば「主婦なき専門職世帯」(Sassen2003)といった、家事労働を担うのが困難になった共働き世帯を挙げることができる。資本主義と再生産労働の関係変化によるものと言ってもよい。経済人類学やフェミニスト経済学は、主にこの点を扱ってきた。第3は、人口構

成の変化によって引き起こされる外部化である。少子高齢化が進化した社会には、限られた人口で増大する高齢者ケアを維持するケア圧力と、経済を維持する労働圧力の二重のプレッシャーがかかる。もともと労働政策の一環で家事労働者を導入してきた国々では、彼女たちを二重圧力の解決策として位置づけることが明示的となった。つまり、この段階では、第2要因として挙げた労働圧力も進行中のため、第1の要因とも組み合わせられた形で重層化しているのである。ケアの担い手不足だけではなく、脳血管障害・癌・認知症などの老年関連疾患の増大とともに老年看護や介護が専門化し、親密圏内部だけではケアを提供できなくなった。ケア圧力には、ケアの担い手不足という量的側面だけではなく、老年医療や生活支援の専門家がより求められるという質の側面もある。これら3点が、ケアが親密圏だけでは抱えられなく

なった大きな理由と考えられる。

ケアの外部化の形態には市場化と社会化が挙げられるが、海外人材はそのそれぞれに組み込まれている。福祉レジーム論においては、福祉の供給体制は大きく国家・市場・家族に分けられ、外部化は市場の活用か、政府による再分配を想定している¹⁾。日本や韓国は介護保険をすでに実施し、2018年には台湾も導入予定である。とはいえ、日本の介護保険は市場を活用してサービスを分配しているという点では準市場であり(京極2008, 2007; 坏2008)、家族の果たす役割が大きいとされる(落合2010, 辻2012, 陳2007)。つまり、実際にはケア供給はリソースをミックスした形で行われており、社会化も市場化も相対的なものでしかない。海外人材に関して言えば、ケアの社会化を志向する国々のなかでも、ケアの担い手の「国民化」を果たした日本、国籍条項を設けたもののインフォーマル領域にも結婚移民が就労する韓国、すでに21万人ものFDWが存在する中で介護保険を検討している台湾とさまざま、収斂傾向にはない。本稿では、家族主義的福祉レジームとよばれる東アジア諸国における、ケアの社会化と海外人材とのかかわりを検討することになる。

なお前述の日本・韓国以外のアジア諸国は、ケアの社会化を志向していない。この違いが生じた理由の1つには、シンガポール・台湾・香港は狭隘な国土に限られた人口のため、基幹労働力として女性の労働力化が工業化の過程で求められ、女性の労働市場定着を促進する手段としてFDWが導入されたという経緯がある。「経済成長こそが福祉」(大沢2013)というある種の「ワークフェア」を選択し、国内労働市場における相対的なジェンダー平等が達成されたのだが、これは性役割分業の変更を意図したジェンダー政策の一環というよりは、むしろ経済政策の手段であった。政府が社会化を通じてサービスを供給するのではなく、家族ケアをFDWなどにより補完/促進して家族主義を補強・維持する方向に進んだのである。日本がこうした国々とは異なるのは、農村部に余剰労働力が存在したため女性の労働力化が喫緊のものとはならず、男性の終身雇用や年功序列、均質な

人材といった日本的雇用慣行が維持でき、有償労働を男性が、補助的な有償労働と家事労働を女性が担うという性役割分業体制ができあがったからである。このように、人口の賦存状態やジェンダーの取り扱いに違いがあり、日本・韓国のように家族主義を基盤としつつもケアの社会化を図った国々と、シンガポール・香港のようにFDWの雇用を認める市場化で家族福祉を強化する国々といった、アジアにおける福祉レジームの分岐を見ることができると言える²⁾。台湾はいわばその中間に位置していると言えよう。

II. 本研究の意義

本研究は、家族主義的福祉レジームで括られる東アジア諸国において、家事労働者や結婚移民などの海外人材がどのようにケアの供給を担っているのかを明らかにする。家族福祉の補強・形成に接合される家事労働者や結婚移民の国際移動は、再生産労働の国際分業体制の一形態であり、家族福祉を維持・促進させる「家族化政策」(安里2009)とともに今日の新たな親密圏の強化に作用し、これは新家族主義と言ってもよいくらいである。こうした移動は、従来は十分に理論化できなかった。

第1に、「資本主義が、性愛一致を前提とした近代家族における性役割分業の固定により労働力再生産体制を確立した」という従来の見解では、この再生産労働の国際分業体制を説明しきれない(ウルリッヒ・ベック1997)。また、高齢化や雇用の非正規化などがもたらす国際結婚の商品化とそれを通じたケアの確保も、性愛一致を前提とした近代家族とは当然ながら相容れない。そして、このような家族福祉の補填と形成には、国際移動が大きな役割を果たしている。性役割分業を前提とした近代化過程そのものが、その限界の原因となり、再生産労働の国際分業体制を進行させたのである。

第2に、この国際分業体制は、方法論的国家主義を前提とする福祉レジーム論から逸脱した現象である。どのレジームにおいても、福祉の給付は国

民が対象であるということが前提となっている。そして福祉の給付に際しては、市民権を保持していることが重要となる。ケアが外部化される際には、これに対応する形で途上国女性が充てられるが、こうした再生産労働の国際商品化は、親密圏に新たな線引きが生じたことを示す。親密圏の脱領域化とでも呼ぶべきこの現象は、すでに述べたFDWの労働者性の欠如に加えて、結婚過程の経済取引化に伴う人身売買などの脆弱性、市民権の欠如などの原因となっている。

国境を超える人々のほとんどが女性で、フィリピン、インドネシア、ベトナム、中国本土などの途上国出身である³⁾。彼女たちは家事／介護従事者、あるいは結婚移民として移住し、先進国で再生産労働を担うが、これは送り出し国と受け入れ国との賃金格差や、送り出し国における余剰労働力の存在、需給を接合する国際斡旋システムの存在があって初めて可能となる。移住の女性化とも指摘されるこうした国際移動は、多くの課題を含む。労働法令が適用されない労働者性の不確立、途上国の主に低階層出身の女性に対する外部化というナショナルリティ・階層・ジェンダーにおける三重の脆弱性、婚姻の商品化による配偶者の所有化などである。こうした人々の抱える脆弱性は、福祉レジームの担い手であるにも関わらず克服されていない。従来の枠組みでは、これらの問題を論じることができなかった。

本稿で明らかにする点を列挙すると、以下の通りである。

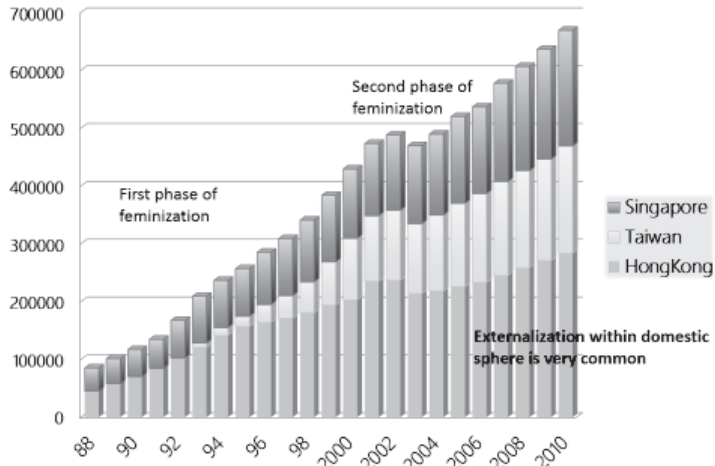
第1に、親密圏の外部化という脱領域化には、経済政策、労働政策、福祉政策、移民政策、人口政策、家族政策と極めて広範囲の政策が関わっている。ケアの供給にかかわりを持つ政策が広範囲に及んでいるということはつまり、親密圏領域に埋め込まれていたケアは親密圏に所与のものではなく、国家が積極的に介入する領域となっていることを示す。家族福祉は、政府介入によって創られるものである。

第2に、この文脈において再生産労働の外部化は、家族福祉の維持・強化を目的としている。社会関係に埋め込まれたケアを外部化するというこ

とは、性役割分業に基づくケアから女性を解放し、女性の労働力化を促進してその経済的自立を果たし、一方で女性の家事負担を軽減するなど、自立した個人を作り出す「個人化」「アトム化」を志向し、親密圏の崩壊をより招くように見える。しかし、実際には外部化では家族規範は消滅しない。ここでは、親密性の労働の商品化イコール親密圏の崩壊ではなく、逆に親密圏の維持・強化を目的とした、再生産労働の商品化が進行していることを明らかにする。同様に結婚過程の商品化も、親密圏を形成するための手段として用いられている。家事労働であれ結婚であれ、商品化は親密圏の解体をもたらすのではなく、親密圏の生成・維持・強化に作用しているのである。この親密圏強化こそが、外部化の「真の」目的である。少子化や労働力人口の減少を食い止める人口政策として親密圏の強化に働くベクトルが、家族主義的福祉レジームの特徴である。

第3に、移民政策の観点で言えば、労働者と結婚移民に対しては対照的な政策がとられている。家事労働者に対しては、短期滞在型の滞在資格が付与される。国内の労働市場での競合がないため、長期間の滞在が認められることもあるが、永住資格の取得や帰化はできない。シンガポールでは、外国人家事労働者の妊娠は国外退去処分となる。ただし結婚移民に関しては就労制限がないことも多く、長期滞在が前提とされている。そのため結婚移民は社会統合政策の対象となり、家族統合を通じた国民統合を志向する。このように、家族ケアを提供することが求められつつも定着が嫌われる「親密なる他者」としての労働者と、家族統合を通じて定着が期待される結婚移民のあり方を総称して「家族市民権体制」と呼ぶことができる。そしてこの両者が、アジアのコスモポリタンを規定する1つの特徴でもある。つまり親密圏強化の移民政策は、家族市民権体制と言い換えてもよい。このように家族福祉の補強と形成における国際移動は、家族化政策と一体となって家族主義的福祉レジームを支えている。

外国人家事労働者の推移数



出典：台湾政府労働部「労働統計速報」、Straits Times, South China Morning Post.

図1 外国人家事労働者の推移

Ⅲ. 国際家事労働市場の形成——なぜFDWは増えたのか

アジアにおける家事労働市場の形成過程を見ると、外国人家事労働者（FDW）の移動は1970年代に始まる。長期にわたる経済成長のため、女性の労働力化は継続し、それが持続的な家事労働の外部化をもたらした。しかし外部化されたと言っても、それが途上国女性に外部化されているという点で、あいかわらず家事労働はジェンダー化されたままであった。これは、移住労働が「女性化」されたと言える（図1）。

移住労働の女性化には二つの局面がある。一つは前述のとおり、1970～90年代の経済成長と女性の労働力化の過程で生じた、家事の担い手不足を補填するためのFDWの導入である。製造業などの労働集約産業における人材不足を背景に、農村余剰人口が限定的なシンガポール等では、早くも70年代から女性の労働力化が進展した（世界銀行1993, 安里2008）。女性の労働力化に合わせて生じる就労と家事の両立問題を解決するため、保育所の整備やFDWの導入が図られた。香港では1974年に、シンガポールでは1978年にFDWが導入

されたが、こうした事情からその労働者数は増加の一途をたどった。

FDWの浸透は、国家の視点に立てば経済成長、特に高学歴者の専門化の要請であり、主体に着目すれば高学歴女性の就業と育児の両立手段の確保であった。特に育児の担い手確保は深刻で、高所得の既婚有子女女性ほどFDWを雇用しており、「主婦なき専門職世帯」(Sassen2003)における移住労働者の雇用が進んだのである。FDWを雇用していない女性でも祖父母への依存度は高く、保育園など施設利用率が高いのは中間層であったが（安里・中江 2008, Ministry of Community Development 1986）、全体として施設は家事労働者ほどには評価されなかった。また世帯構成員数が多く、世帯所得が高いほどFDWの雇用割合が高い（Census and Statistics Department2001）。つまり高学歴既婚有子・有職女性や大家族、世帯所得の高い世帯からFDWの雇用は進んだ。家事労働者の雇用は、保育の外部化というよりも、むしろ家族保育の内部化でもあるという両義性を持つ。

FDWの雇用は女性の労働力化に寄与したが、その効果を労働力率に直すと香港、シンガポール、台湾でそれぞれ10.6%、13.9%、2.6%増と推測される（表2）。特に高学歴女性の労働市場への参入

表2 外国人家事労働市場の属性

	シンガポール	香港	台湾
GDP/cap	59900	49300	37900
面積 km2	716	1104	36193
在宅の外国人家事・介護労働者数(2013)	210000	319325	210000
何割の世帯が雇用しているか(%)	17.4	10.7	2.4
高齢化率(2013)	10.5	14.2	11.6
女性の労働力率を押し上げていく割合(%、推定)	13.9	10.6	2.6
雇用税(月)	2.5万円	0	7600円
高齢者世帯に対する優遇	雇用税月あたり1.1万円に減免。また家事労働者・家族介護従事者に対する介護訓練補助金あり。		低所得者層に対する雇用税減免制度有(2250-4500円)
賃金水準(2015)	28000-42400円	62000円	70500円
労働法令適用	なし	あり	検討中
最低賃金	なし	4110HKD	15840NT
標準雇用契約書	なし	あり	なし
労働時間の明記	なし	なし	なし
職業選択の自由	なし	なし	なし
雇用主の変更	可能	やや困難	困難
結婚	不可	可能	可能
妊娠	出国処分	妊娠を理由とした解雇不可	妊娠を理由とした解雇不可
組織化	不可	可能	労働組合加入可能。組織化は不可
永住資格申請	不可	不可	不可(2015年12月現在検討中)
主な国籍	インドネシア	インドネシア	インドネシア
その他国籍	フィリピン、ミャンマー	フィリピン、タイ	フィリピン、ベトナム
問題点	厳しい管理と人権。自殺も多い。	解雇後2週間以内に雇用先を見つけないければ出国。	高齢者の死亡後、再雇用が容易でない場合がある。

労働力寄与率は労働部(2015)より推測。同調査によると、外国人の雇用が就労につながるとした割合(54.5%)をもとに香港とシンガポールでその割合をあてはめて推計。レートは2015年末現在。

が進み⁴⁾、受入国における労働市場のジェンダー平等は促進されたように見える。引き換えに家事労働の国際商品化、女性の階層化も進行し、家事労働イコール途上国女性という南北間分業/性役割分業が並行した。外国人家事労働者のほぼ100%が女性であることから、性役割分業はむしろ強化されたと言える⁵⁾。しかし、経済成長と雇用促進の前に、性役割分業の是非自体を問う交渉は棚上げされたままとなった(cf.伊藤・足立編2008)。

FDWがこれほど浸透し、性役割分業の交渉が回避された背景は何であろうか。実は、もともとは外国人家事労働者の導入には反対が多かった。台湾政府がFDW導入以前に実施した世論調査は、言語や文化の違いを理由にFDW導入に反対する声

が強かったと報告している(劳工委員会1991)。Zelizer(2007)が指摘するように、社会的関係と経済的関係の対立的世界観において、社会的関係における行為が経済的関係に転化する際には強い抵抗感が生み出される。性の商品化、育児や介護の施設利用は社会的な批判を浴びることがある。前述の台湾における調査も、こうした外部化(商品化)に対する批判が根強いことを示す。この批判と受け入れのアンビバレンスは、労働市場における国民主権の論理が貫徹されず、家事労働者雇用の利便性が外部化に対する抵抗感を抑えるのに成功したからである。

外国人労働者を導入することのメリットの1つは、柔軟な労働力を作り出せることにある。FDWは生活の本拠から切り離され、家族や親族、コ

コミュニティの社会関係からも切り離されるため、時間に柔軟である。家族の夕食のために早退する必要も、子どもの通院に付き添う必要もない。さらに家事労働者は、使用者と雇用契約を締結するにも拘らず、労働法令の適用を受けないことが多い。そのため雇用主は労働法令からも自由であり、労働時間や休日に無頓着な雇用が可能だ。こうして、雇用主の立場としては計画的な人員配置ができるうえに最大限の労働力を安価で抽出することができる。労働法令の不適用は、家事労働者が労働者でもあり家族の一員でもあるという、「親密なる他者」の構築を意味する⁶⁾。FDWは家族の一員として、時間を問わない家事労働に従事させることができるのだ。こうしたFDWの労働特性は、共働き世帯の家事や育児ニーズにマッチする。

FDWが浸透した理由の第2は、家事労働市場は国内の労働者とは競合しないことが確認されたからである。クォータが設定されなかったため、経済成長を背景に労働市場は拡大した。これを顕著に物語るのが、不況時の国内家事労働者育成の失敗である。1997年と2004年の景気悪化を受けて、香港や台湾の政府は、失業率の解消のために国内家事労働者の育成を奨励し、FDWとの入れ替えを図った。しかし、通いの国内労働者と住み込みのFDWでは、労働形態も労働内容も異なる。長時間労働、休日の就労など時間の融通が求められる対人ケアは、国内家事労働者には対応が困難であった。自らの家族のための家事とバッティングしてしまうからである。結局、政府は両者が分節した異なる労働市場を形成すると結論付け、FDWの受入れ制限を断念した(安里2011)。また、労働市場での競合が問題となる建設や製造業と異なり、自国民を優先すべきという競合の論理も生じなかった⁷⁾。つまり、家事労働市場の外国人独占は許容され、家事労働の外部化イコール途上国女性の雇用という図式を強固にし、国際家事労働市場をより安定的なものとした。

女性の労働力化という第1の局面に続く、国際家事労働市場形成＝移住労働の女性化の第2局面は、高齢化によるケア需要の増大である。当初は

女性の雇用促進を目的としていたFDWの雇用だが、彼女たちは次第に高齢者ケアにも多く従事するようになり、制度もそれに合わせて変化した。台湾では1995年に、住み込みの家事労働者が家事労働者(家庭幫傭)と介護労働者(家庭看護工)に区別され、重度⁸⁾の要介護者を抱える世帯に対して後者の雇用許可が発給されるようになった。低所得者向けの雇用税減免制度も創設され、従来の女性の雇用促進を目的としたFDWの導入から、介護者確保へと目的がシフトし、重度以上の要介護者の半数がFDWによってケアを受けるようになった。

シンガポールも2004年に65歳以上の老親を抱える世帯にFDWの雇用税減免を適用し、低所得者層には補助金を支給するようになった。こうした政策は、高学歴女性に対する雇用を優先するという従来の政策を大きく変更したものである。近年では高齢者世帯の17%がFDWを雇用し(MCYS2009, International Longevity Centre2011)、ADL障害者の49%がFDWのケアを受けている(Ansah et al.2013)。香港では月当たり1.5万香港ドル以上の世帯所得がFDWの雇用要件だが、高齢者世帯でも子の支援があればそれ未満の世帯所得でも雇用が許可されるようになった。2000年には障害者世帯の23.4%がFDWを雇用し、香港籍労働者の雇用は2.8%に留まる(Census and Statistics Department2001)。こうして、本来は女性に対する雇用政策として導入されたFDWが、制度を踏襲し経路依存的に高齢者ケア政策に援用されることで、家族ケアの補強が図られた。そして、この制度は特に高齢者・障害者ケアの外部化需要を刺激したため、家事労働者の数は増大し続けている。

FDWの活用には、家族規範の維持という点だけではなく、大きな制度変更も必要がなく取引コストも抑えられるという利点があった。また財政という観点からも、財源が問題とはならなかった。シンガポールや台湾では、家事労働者の雇用主は雇用税を負担する必要がある。その額は、シンガポールでは月に2万円を超えることもある。これは、雇用主がFDWに支払う賃金とは別に政府に支払うもので、台湾では主に職業訓練に充てられ、

シンガポールでは一般財源に組み込まれる⁹⁾。したがって、家事労働者の雇用が増大すれば増大するほど、政府にとっては大きな財源となるのである。シンガポールでは雇用税の税収が年間100億円単位になることから、高齢者ケアにFDWを充当することは「カネのなる福祉政策」とも言える。さらに、シンガポールや台湾政府は一定の条件のもと、この雇用税の減税制度を設定した。シンガポールにおいては12歳以下の子や障害者、65歳以上高齢者を抱える世帯が対象であり、台湾では低所得者が対象である。こうした制度を通じて、ますますFDW雇用にはメリットが生じるようになった。こうなると高齢者ケアは、福祉政策を充実するよりもFDWをそのまま高齢者ケアに「転用」する方が、経路依存的でスムーズであり、財政問題も回避される。その結果、シンガポールにおいては福祉国家化への道が十分に議論されることはなかった。

むしろこうした国々では、FDW雇用のための支援は「親孝行」と見做されるようになった (Dcels ed. 2004, Chattopadhyay and Robert1999)。社会学的には「親孝行の下請け」と指摘されることもあるが (Lan2006)、一般的には、高学歴・高所得化を体現した子が就労しながら老親のためにFDWを雇用することは、親孝行として好意的に解釈される (安里2008)。親孝行規範を守りつつケアが確保されているため、老親と子がたとえ同居していても問題とはならない。このことはFDWを通じて、同居率が下がる要因ともなりうる (cf. Becker1991)。

つまりこのFDW浸透の第2局面では、FDW雇用を通じた老親ケアの容認とそれを促進する優遇制度によって、高齢者ケアのための外国人家事労働市場が整備され、ケアの社会化そのものを問う機会を逸した。さきほど再生産労働の外部化は違和感を伴うものであり、それを克服することができたのも、経済成長のために女性の労働力化に向けてFDWの雇用制度を整備し、家族ケアのためにFDW雇用制度を活用するといった親和性を作り出すことによって正統化された。しかしながらこの再生産労働の外部化によって、第1の局面では

性役割分業に関する交渉を、第2の局面ではケアの社会化をめぐる議論を回避することになった。このこと自体は、東アジア諸国に見られる経済成長政策、小さな政府志向と家族ケアの温存、経済成長こそ福祉という考え方 (cf大沢2004) と矛盾しない。

ただし第2局面では、ケアの専門性という点で問題が生じるようになった。高齢者ケアではそれぞれの高齢者に合致したスキルが求められるが、FDWに課せられる資格要件はほとんどない。そのため彼女たちが「自然に」持っている能力で対応せざるを得ず、そのスキルギャップが問題となっている。麻痺・認知症・癌患者への対応や、排痰・経管栄養・ストマなどの医療的ケアが必要となることも多い。特に長寿化、在院日数の短縮化、限定的な在宅看護・介護サービスにより、自宅介護においても、医療ケアのスキルが求められるようになってきた。しかし渡航時の研修は形骸化しており、無資格者の受入れが容認されているばかりではなく、彼女たちの医療行為も黙認されているのが現状である。

このようなFDWの医療ケア従事については、「家族の一員としてケアが認められる」という意見と、「雇用契約に基づく労働者であることから医療ケアには従事できない」という意見が存在する。すでに家事労働者が「親密なる他者」であると述べたが、この問題もやはり彼女たちが家族の一員なのか労働者なのかで議論が分かれているのである。いずれにせよ、在宅で求められるケアスキルと実態とのあいだにはギャップが存在している。

IV. 第二局面における結婚移民

ケアをめぐる国際移動に際して、国際結婚についても挙げておく¹⁰⁾。家事労働者の雇用が家族ケアの補填であるのに対して、結婚は家族形成を通じたケアの生成である。家族主義をとる国々においては、家族を代替する手段として外国人家事労働者の雇用が普及したが、そもそも家族主義レジームにおいては家族がいることが福祉供給の前提条件であるため、独身者の増大に対して家族主

義レジームは有効ではない。非婚化は、家族主義の盲点なのである。そのため台湾や韓国、日本では、独身高齢者、障害者、低所得者層において国際結婚を選択する例が増えた（Lee 2013, 城本2012, 安里2008）。台湾の高齢者を例にとっても、独身者は国際結婚を選択し、既婚者は家事労働者を選択するという相補性がみられる（Asato 2010）。国際結婚市場の成立は、家族主義と大きく関連する。

国際結婚では、先進国男性と途上国女性の組合せが多い。したがって、途上国においては内国人女性と外国人男性の国際結婚が多いが、経済成長に応じて内国人男性と外国人女性の組合せへと徐々に転換する。仮にこれを結婚転換と呼ぶならば、日本は1974年に転換した。韓国や台湾では1990年代から国際結婚が増大し、韓国では総結婚数の10%程度を安定的に占めるようになり、台湾では2003年総結婚数の32%を占めるに至った。香港でも中国大陸出身者との婚姻が増加し、2005年には総結婚数の3分の1が国際結婚だったという（Ma et al.2010）。

こうした先進国男性による国際結婚ブームの理由のひとつは、あっせんルートの確立と、独身男性の結婚「予備軍」が一斉に国際結婚というチャネルを利用したことにある。「予備軍」には、具体的には、農業やイエの継承で土地に縛られる男性と都会に出る女性との流動性格差（邱・林2004, 江ほか2004, 何・郭2006）に加えて、農村の伝統的ジェンダー規範と高学歴化した女性の脱伝統規範との乖離も含まれる。高齢者や障害者の国際結婚も多くみられた（安里2008）。その他にも、中国の改革開放政策に伴う移動の緩和や華僑ネットワーク、企業の多国籍展開と人的交流の増大やグローバル化（cf.夏2002）も指摘されている。

国際結婚の「出会い」の部分は経済取引化され、仲介業者や、すでに国際結婚した知人による紹介が重要な役割を担っている。現代に多く見られる結婚のプロセスには恋愛を通じたものが多いが、経済取引化されると仲介業者を通すことで社会関係の外において結婚が実現される。日本の例では男性が100-300万を負担し、その費用はマッチン

グ、渡航、お見合い、旅行、謝礼、書類作成、ビザの諸費用に充てられる。この形態は、近代家族に見られる対等な関係に基づく恋愛とは異なる。費用負担する男性が女性を選び、売手と買手の所有関係が存在するため、過度な自由の束縛や虐待、さらには人身取引につながる懸念がある¹¹⁾。台湾や韓国では、仲介業者は非営利組織でなければならないなどの一定条件のもと斡旋業が法制化され結婚形態の1つとして確立したが、日本ではほとんど規制がない。

こうした婚姻のプル要因の1つに、男性独身高齢者や障害者の増大により、ケアの担い手の必要性が顕在化したことがある。台湾では国際結婚に占める高齢者・障害者の割合が10%を占め、その相手のほとんどが中国大陸出身女性である。高齢者の国際結婚では、ケアの確保が結婚の目的として挙げられる（安里2008, 退輔会2004）。先天性障害者の国際結婚も台湾では多い（内政部2004, 安里2008）。国際結婚に占める障害者の割合は10%だが、10代後半から20代においては32%にのぼる。そのうち6割は初婚で、相対的に年齢の若い東南アジア出身女性と結婚し、生殖に家族形成の目的を置いていると考えられる。30代以上の国際結婚では、年齢層の高い中国大陸出身女性を相手としている（Tsay2004）。こうした高齢者や障害者の国際結婚は、福祉国家のあり方と大きく関係する。通常、若年障害者の主要な介護者は親だが（内政部2006）、政府によるサービスが十分でない場合はケア提供者の継承者が必要となる。ケアの求心力は国籍やエスニシティを超え、途上国女性が経済的取引を通じてケアチェーンに組込まれる。こうした国際移動は家族形成を通じた家族福祉の生産を目的とし、生殖は必ずしも一義的ではない。なお、障害者の結婚では台湾人有障害女性と外国人男性の婚姻も35%程度存在し、台湾人男性と途上国女性という組み合わせが変化している。これは、ケアの求心力が国籍だけではなくジェンダーも超えることを示す¹²⁾。

韓国における国際結婚は、高齢者や障害者よりもむしろ低所得者層、失業者、離婚者に多く、雇用の非正規化が影響している。雇用の非正規化に

よる「脆弱階層」の形成と恋愛の困難、非婚化が国際結婚を増大させているのである¹³⁾。確かに多文化家族世帯のうち、月平均世帯所得100万ウォン未満の家庭が21%を占める（全国平均は332万ウォン）。国際結婚の離婚増大も指摘されていて、その理由は「経済稼働能力の欠如（19%）」「虐待（13%）」「精神障害（10%）」「飲酒ギャンブル（9%）」である。また拡大家族においても、保守的な伝統規範を嫌う韓国女性性の結婚忌避があり、国際結婚割合が高い（保健福祉家族部・法務部・女性部2009, Lee2011）。

こうした婚姻は個人の選択だけでは成り立たないことも多く、斡旋業者などのネットワークの仲介が必要である。筆者の聞き取りの限りでは日本でもこうした傾向があり、個人斡旋を通じて高齢者や有障害者がターゲットにされやすいという。しかし、さまざまな問題も生じている。日本では、かつては政府が発給する興行ビザで就労するフィリピン人女性との間の国際結婚が多かったが、在外フィリピン人委員会（CFO）によれば、現在では60代以上の日本人男性と10-20代フィリピン人女性との婚姻や、農業や風俗に従事させることが目的の偽装結婚・人身売買が増大している¹⁴⁾。

韓国や台湾では結婚移民は支援すべき対象として、社会統合や多文化政策の契機となってきた。少子化政策・家族政策は積極的な公的介入によって推進され、多文化政策を付随させてきたのである。結婚移民の社会統合は家族統合を前提とするが、あるべき家族像をめぐる、伝統的性役割分業を踏襲するのか、ジェンダー平等型かで課題を抱えている。それにもかかわらず、こうした統合政策は台湾や韓国で社会政策の1つとして法制化され、主流化され、政権を問わず推進されているのである。なお日本は、結婚は「個人的なこと」として非介入である。

V. 親密圏の強化と限定的な市民権

東アジアにおける家事労働市場の拡大は、家事労働者に対する様々な権利の制限の上に成立している。まずは、付与される権利について検討して

みよう。移住労働者の在留資格は多くの場合、専門職と非専門職に大別され、前者には永住資格申請や家族統合など多くの権利が付与される傾向にある。後者は滞在期間、家族統合、移動、職業選択に関する制限が多く、定着を認めない制度となっているが、家事労働者は後者に含まれる。例えばシンガポールでは、ビザは賃金水準で決定され、付与される権利も異なる。最も低いRパス（月2,200ドル未満）保持者は、永住どころか婚姻も認められない。妊娠は国外退去処分となり、再入国が認められない。

労働法令の適用困難は有償家事労働の特徴であり¹⁵⁾、最低賃金や労働時間、有給休暇などが労働法令で守られないという独自の脆弱性を抱えている。労働法令適用に向けても、第三者が介入しにくいプライベートな空間において、非匿名の関係にある労使間が対等な関係をどう構築し労使交渉を行うのか、さらに職住一致という環境で労働時間をどう規定するかといった課題がある。台湾では1998年にFDWに対して労基法を適用したが、賃金が高騰したため雇用主の反発を受けて撤回した。雇用主の多くが、自らも労働者であるにもかかわらず、家事労働者に対してはその労働者性を認めないという矛盾を抱えている。このように家事労働者には、自由権・社会権に大きな課題がある。

香港はFDWに対して労働法令を適用しており、雇用契約書は香港政府の規定により統一されている。労使関係が非匿名的なため対等な関係の確立は困難だが、労使交渉に代わってFDWによる労働組合が組織され、香港政府や各国大使館との協議を通じて斡旋改革など労働条件の改善を図っている。

FDWは外国人であることによる限定的な市民権、家事労働者であることによる労働法令除外、女性であることによる脆弱性という、幾重もの問題を抱えている。しかし香港とシンガポールで大きくFDWの処遇は異なる。脆弱性を普遍化するのではなく、克服する新たな制度枠組みが必要である。

このようにアジアでは、家族福祉を雇用労働で

補完するFDW、結婚を通じて家族福祉を形成する結婚移民があり、それぞれが移民政策において入国管理され、後者に対しては多文化・社会統合政策を通じた家族統合・国民統合が実施されている。これらの政策は、経済政策や少子化対策によって正統化されている。

ただし家族統合を前提とした市民権付与は他者依存的であり、極端なケースでは暴力夫に服従することがビザ公布の条件になるといった危険性ははらんでいる。社会統合政策はこうした脆弱性克服において重要だが、統合政策を立法化した韓国や台湾に比べると、日本は非介入型である。

この違いは、国民とは誰か、あるいは統合の対象は誰かという考え方を反映している。FDWの結婚と定着を認めない(シンガポール)、中国大陸出身結婚移民の結婚は認めるが労働は許可しない(台湾)、結婚を認めるが入国に制限を課す/連れ子の入国は認めない(多くのアジア諸国)など、統合のあり方はその国の専権事項であり、権利付与や統合/排除の線引きは国家によって決められているのである。

そしてこの包摂と排除、合法と非合法の境界が、親密性の労働の脆弱性を規定する。親密圏の労働は、家事・介護であれ性労働であれ、第三者から隔離された空間で営まれるが、それが賃金労働となった途端に売買を通じた所有関係に転化しやすくなり、さまざまな問題の温床となる。FDWには労働法令が適用されず、労働者と雇用主の対等な関係構築は困難である。同様の論理で、商品化された婚姻においても対等な夫婦関係を形成するのは難しく、人身売買や児童労働、強制労働、奴隷労働等の問題を発生させやすいのである。

しかし、親密性の商品化そのものは、直ちにそれ自体が問題とされるべきものではない。社会的交換と経済的交換(Blau1974)の連続性を考えると、商品化批判は程度問題ということになる。むしろ脆弱性を規定する制度を変更し、商品化に伴う脆弱性を取り除くことが肝要であろう。

1. 結婚移民の社会包摂と家族市民権体制
結婚移民による人口流入圧力の強い香港や、逆

に非介入の立場をとる日本では結婚移民に対する社会統合はそれほど顕著ではないが、台湾や韓国では人口減少・少子化の観点からも新規移民に対する多文化・社会統合政策は注目されている。韓国では金大中、盧武鉉の進歩系政権のころに、多文化に関するさまざまな法律が成立した。2004年には家族政策の見直しに端を発する健康家族支援法が成立し、多文化家族も法律に加えられた。2007年には在韓外国人処遇基本法が、翌2008年には多文化家族支援法が公布され、多文化政策に法的根拠が与えられた。2013年の時点で全国に200余りの多文化家族支援センターや健康家族支援センターが設立され、言語教育や就労支援等のサービスを含む統合政策が実施されている。保守系の李明博、朴槿恵大統領になっても、この統合政策は継続している。

台湾における社会統合政策は、1990年代には避妊や中絶支援という優生思想が根底にあった(Taipei Times03年11月23日)。ところが適応、多文化形成、社会問題防止の観点から、1999年に内政部より「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」が示され、その後は外籍配偶家庭服務中心(支援センター)が各県に置かれるようになった。また、就業安定費(雇用税)を用いた介護などの職業訓練も実施された。こうした統合政策の目的は、結婚移民家族の力を引き出すこと(家庭機能)や人材確保、国家競争力の強化、人権の充実である。韓国と同様に台湾でも、統合政策は民進党から国民党に引継がれている。

日本では1970年代から国際結婚が増大した。80年代以降、興行ビザによりフィリピンなどから年間10万人超の女性を受入れ、彼女たちとの婚姻も増加し、多くの子が誕生した。他方で、そのなかには認知されない子も数十万人いるとされる。しかし日本では社会統合に関する根拠法令が存在せず、行政サービスは自治体任せである。韓国や台湾の家族政策と異なり、親密圏という理由で非介入的であるからだ。その理由として考えられるのは、日本では国際結婚が早くから展開し、台湾や韓国のように少子化の危機感が結婚移民家族への期待と関連付けられていないことなどが挙げられ

る¹⁶⁾。

結婚移民にとって「良き妻、良き母親」であることは在留資格を得る基本的要件である（ツェン2010）。韓国女性家族部によると、結婚移民は個人として社会統合される前に妻として良き家族の一員となるのであり、そのための公的支援が必要だという。つまり結婚移民の国家と個人の関係は、家族統合を基本的条件とする。これを家族市民権体制と称することができるであろう。家族市民権体制では「良き家族」が国民統合の条件となるが、求められる家族統合が何かの合意は得ていない。韓国における統合政策は、健康福祉部系の健康家族支援センターと女性家族部系の多文化家族支援センターで分担されるが、両者の視点は異なる。女性家族部の社会統合政策はジェンダー平等型の家族形成を理念とするが、健康家族支援センターにおいては伝統回帰がみられる¹⁷⁾。さらに、結婚過程の経済取引化で夫婦関係が所有関係化し、ジェンダー平等の理念とはかみ合わないことも多い。このように多文化家族の家族統合は、性役割分業に基づく伝統規範と、ジェンダー平等に基づく両性ケアモデル（Luwis2001）のあいだで揺れている¹⁸⁾。

前述のように、台湾や韓国の多文化政策は家族危機や少子化の関連で正統性が与えられているが、これは結婚移民の抱える2つの脆弱性を覆い隠す。1つは結婚過程の経済取引化による夫婦関係の所有化で、多文化政策はこれを容認する。もう1つは「限られた市民権」に由来する脆弱性である。換言すると、多文化政策は結婚移民を制度的に脆弱な存在へと転化し、受け入れ国での家族統合を前提とした統合政策を展開している。こうした諸点は近代家族の形成過程と大きく異なり、グローバルな結婚市場の特徴である。

VI. 高齢者ケアの社会化と外国人労働者の位置づけ

最後に、家族主義的福祉レジームにおける社会化と海外人材のかかわりを検討しよう。ここでは、ケア担い手の「国民化」を果たした日本、国

籍条項を設けたもののインフォーマル領域に多く移民が就労する韓国、すでに21万人もの外国人家事労働者が存在する中で介護保険を検討している台湾に分ける。このように海外人材の位置づけはさまざまで、収斂傾向にはない。

介護保険制度を導入し社会化を果たした日本・韓国、また現在導入を検討している台湾においても、依然として福祉責任の多くが家族に委ねられているとされる。これを家族主義的福祉レジームというが、言い換えれば国家からの支援を受けずに家族メンバーの生活を支える「家族」像である（辻2012）。あるいはリスクの取り方における家族の比重が相対的に大きいこと、さらにその体制を支える福祉に対する哲学が存在することである。

性役割分業に基づく日本型雇用に依拠した経済成長モデルと「ワークフェア」が、日本型家族主義福祉には存在する。このような家族主義が存在するため、介護保険制度においても十分に社会化がなされなかったという経緯がある（落合他2010）。介護保険制度による社会化も、女性が「社会の嫁」となっただけで、性役割分業はケアの社会化を通じてそれほど変化しなかったのである。近年の男性介護従事者の割合の増大は、性役割分業に変更を加える規範から生じたというよりも、非正規雇用の進展により、男性が参入したことも大きい¹⁹⁾。

日本はケアの「国民化」が最も顕著である。失業率が5%程度と高かった頃に介護保険が導入され、雇用の吸収源として労働政策上も重要なセクターとなった。韓国のように国籍条項はないものの、介護福祉士の資格は1850時間の学習時間か、3年間の実務経験と試験が課せられて初めて取得可能である。訪問介護員2級についてもその教材が日本語であることから、外国人住民の資格取得は困難であった。そのため、外国人住民の有資格者比率は住民人口比率よりも低く、介護への参入は厳しかった（WIPジャパン株式会社2012）。したがって、国籍条項がなく一見すると機会平等であっても、その結果は介護の「国民化」であった。2008年より経済連携協定を根拠として、貿易協定の一環として看護師・介護福祉士候補者の受け入

れを開始したが、厚生労働省は「労働力不足は生じておらず、貿易上の国益に鑑みて特例的に導入している」という立場を、2002年の交渉開始時から2016年現在まで一貫して保持している。すでに3100人が入国した中で、合格を果たした者は500名あまりである。内訳は看護が154名、介護が352名であり、労働市場に占める割合は看護師で0.01%、介護福祉士で0.1%とかなり低い。この受け入れ先は施設であり、在宅や訪問介護には認められない。つまり、ケアの親密性を切り離す「配慮」を行っており、日本は他国と比べると幾重にも独自の特徴を有する。

台湾では1992年からFDWが導入され、早くから要介護者を抱える世帯に対して雇用許可を出してきた。その結果、重度の障害者を抱える世帯の半数はFDWを雇用しているといわれる。FDWは労工委員会（現労働部）所管で、高齢者ケアは内政部（現衛生福利部）所管という縦割り行政の中で、内政部は消極的にFDWの雇用を認めてきた。というのも、介護の担い手が絶対的に不足していたからである。高齢者の増大に対応すべく、長期ケア政策の不在については、行政院や内政部を中心に高齢社会白書による10年計画が出され、介護保険制度の導入が提案された。実際、2015年に長期ケアサービス法が成立し、幾度となく延期になっているものの、2018年には介護保険が始まる見込みとなっている。

台湾における保険制度導入の目的は、増加が予想される高齢者介護に必要なサービスを確保し、適切な価格で提供し、家族負担を減少させることである。ただし、社会化は高齢者ケア全体のごく一部でしかない。その中で、既に存在する21万人のFDWはどのように位置付けられるのだろうか。台湾の高齢者ケアの全体像を示し検討しよう²⁰⁾。

現在の計画では、介護保険は高齢者ケアの一端を担うに過ぎない。長期ケア政策は要介護者を対象とした介護サービスを提供する介護保険制度と、そうでない人々を対象としたインフォーマルなコミュニティケアサービスに分けられる。後者は、健康な人々に対する社会参画や健康促進・予防を目的としたもので、家庭訪問や電話による会

話サービス、給食・配食サービスなどを提供している。すでに台湾政府は、2015年の時点で、ボランティアが支える高齢者コミュニティケアセンターを全国の約2400か所に整備した。他方、要介護者を対象とした介護保険制度においては、有償の介護従事者がその担い手となり、在宅やコミュニティにおいてサービスを提供する。施設介護に関しては、極重度相当しか給付の対象にならない。つまり、できるだけ家族ケア、インフォーマルケアを維持・活用しようとする意図があるのだ。こうしたフォーマルとインフォーマルケアを統合するのが、ケアマネージャーである。彼らは準公務員として従事し、両方のケア資源を統合してケアプランを策定する。日本のケアマネージャーは事業所に所属し、利益誘導型で介護保険の枠内のみしか扱うことができず、インフォーマル資源を切り捨てる結果になったが、これを他山の石としているのである。

したがって台湾においては、在宅やコミュニティケアに有償・無償の多くの人材を投入することになり、保険制度の導入で今後5-10万人の雇用が創出されるという。保健福利部は、介護保険を通じて在宅ケアやコミュニティケアが普及すれば、FDWを減少させることができ、人権問題も解消されると考えている。そして、介護人材確保のために、高齢者ケアの高等教育における導入、介護の専門化志向と賃金改革を実施しつつある。具体的にはFDWなど家族ケア従事者に対する在宅介護指導、理学療法士や作業療法士を交えた生活リハビリチームの強化、時間雇用から月給制への移行などである。

しかし、有資格者の定着率は公式見解で50%、施設インタビューではもっと低く²¹⁾、結局のところ、保険制度が始まっても海外人材への依存は変わらないとの現場の声は根強い。つまり、海外人材問題は、福祉レジームとは関係がないのである。保健福利部は、現在デイサービスセンターに外国人の導入を試験的に始め、労働部も結婚移民に対して照顧服務員の資格取得に向けた職業訓練を実施している。国民党政権は、2015年になって短期滞在型のFDWに永住資格申請を認めること

を提案している。これは、外国人労働者の処遇を根底から見直すもので、ケア人材を台湾社会に定着させる政策である。台湾における高齢者ケアの社会化と永住資格付与は、例えばシンガポールと大きく異なる様相を呈しつつあるが、家族ケアを支えるという意味においては類似している。

08年に介護保険を導入した韓国では有償のケア従事者が増大し、療養保護士が16万人、社会福祉サービスが4万人と、合計20万人もの介護従事者が誕生した。他方で、看病人9万人を含む21万人もの韓国人・中国朝鮮族の家事労働者も存在している（Lee2013）。療養保護士には国籍条項が課せられており、韓国国民でなければ取得できない。いわゆるケアの「国民化」を志向し、中国朝鮮族によるケア労働市場への参入を制限しようとしたのだが、看病人などインフォーマルな部門に中国朝鮮族が留まることになったのである。

このように、ケアの社会化のあり方と海外人材の接合には以下の傾向がある。介護保険の導入とともに、介護福祉士には生活支援の専門家として独自の専門性が確立した。結果としてケア担い手の「国民化」が生じ、海外人材が参入しにくい領域となった。韓国ではケアの「国民化」を国籍条項によって達成しようとしたものの、家事労働者や付添婦としてインフォーマル部門のケアに中国朝鮮族が従事するようになった。もともと労働力人口の少ない台湾では、すでに21万人ものFDWが存在するが、彼女たちにも永住資格付与の可能性があり、介護保険導入後もケアの担い手としてより組み込まれると考えられる。

Ⅶ. まとめ

東アジアにおける親密圏の再編成は、移民女性を組み込んだ形で、主に家事、高齢者ケア、結婚の領域において生じた。これは家事・高齢者ケア・婚姻過程の国際商品化によるもので、労働力の天井という経済成長、高齢化による高齢者ケア需要の増大という人口構成の変化、独身男性の国際結婚チャネルへの接合というアジアにおける家族主義的福祉レジームなどが起因している。これ

らは、ある意味では近代家族の限界を示す現象である。「主婦なき共働き世帯」の登場、高齢者ケアの担い手を欠いた家族の福祉機能の欠如、ロマンチッククラブの限界。それぞれ近代家族から漏れ落ちた部分が国際商品化された。他方で送り出し国においても近代家族の要件である家族賃金は成立せず、出稼ぎによる「欠損」が常態化している。

本稿はこうした親密圏変更に伴って生じた外部化に関する現状や問題点、さらには問題の克服にむけた国際的な取り組みについて取り上げた。親密圏領域の変更に伴って多くの途上国女性がリクルートされ受け入れ国に渡り、移住の女性化を引き起こし、親密性の労働や婚姻関係の商品化と、ジェンダー化された国際分業体制が確立した。また福祉レジームの観点から言えば、家事労働者雇用の一般化において、家事労働は外国人女性といった具合に性役割分業は以前よりも固定化され、ジェンダー平等化に向けた交渉が忌避されることになった。高齢者ケアに従事する外国人への依存体制も福祉国家化へのきっかけを失うことになった。こうした経験は、福祉国家化とは異なるレジームとして特徴的である。

ところが、これは以下の問題をはらむものであった。要約すると労働者性の確立、市民権、商品化に伴う対照的な権力の問題である。労働者性についての最大の課題は労働法令不適用問題であり、性労働者については法令適用以前に「不法」労働者として取り扱われることが多い。また親密性の労働を担う者の市民権上の位置づけは、排他的であるか、さもなくば不安定である。性労働に従事する「不法」労働者、家事労働に従事する非定着型の短長期滞在型の労働者、家族統合を求められる定着型の結婚移民といった具合である。

親密圏の線の引き直しはジェンダー化された国際移動を多く伴い、本稿ではそれが引きおこす問題点について論じてきた。家事労働者の雇用は市場化であり、婚姻過程の市場化もみられた。外部化の違和感は、親密圏からの外部化に伴い規範に反するとき感じられるものである。しかしこれは、親密性の労働は親密圏にとどまっていることが望ましいということを示しているのではない。

むしろ外部化の際に生じる労働者性の獲得、市民権、婚姻の権力関係といった課題にどう対処し克服するかの方がより重要である。特に、従来の福祉レジーム論は、国際移動問題を取り扱うことに十分対応しきれていない。福祉の給付は「国民」を対象としているが、移動する人々は国民ではないからだ。人の移動の裁量は国家にある。それは国家の専権事項だからだが、他方で権利を制限するのも国家である。この矛盾をどう取り扱うかが、アジアの家族主義に大きな影響を及ぼすと考えられる。

注

- 1) これらにコミュニティを加えケア・ダイヤモンドを想定することもできる。医療・介護ともに地域ケアが重要となっており、コミュニティを加えることは重要である。
- 2) ただし、先述の通り、社会化と市場化は準市場という言葉が示す通り、互いに排他的ではない。台湾は双方に含まれる。
- 3) その他タイ、マレーシア、ブルネイもFDWを多く雇用している。
- 4) 例えば、シンガポールの事例では女性の専門職従事者は、1990年代に入ると年1万人以上、1995年以降は年2万人前後の増加を記録するようになった（Ministry of Manpower各年より集計）。
- 5) FDWの99.7%は女性である（労工委員会2014）。
- 6) これは結婚移民にも共通する。
- 7) むしろ雇用主は家事労働者の人権に配慮する動きがよく見られた。
- 8) 日本の要介護4に相当。
- 9) 現在、香港では雇用税は中断されている。
- 10) 労働移民と結婚移民は相互互換的である（Piper and Roces 2003）。日本、韓国、台湾でも労働移民受入が停止されると結婚移民の増大が確認される。
- 11) 在外フィリピン人委員会（CFO）へのインタビューから。
- 12) ジェンダー構成の非対称性については、Gavin（2012）を参照。
- 13) 国際結婚の形態は多様だが近年は階層問題として理解される。法務部、女性家族部、多文化家族支援センターも同様の認識であった（2012年9月、2013年5月、11月の聞き取り）。
- 14) 在外フィリピン人委員会に対する聞き取りより（2013年、2014年）。筆者も疑わしい事例について一緒に調査したことがある。
- 15) Ramirez-Machado（2003）の60カ国調査では、うち16カ国しか家事労働者に対する法令が存在しない。
- 16) その他の理由として、興行ビザは米國務省の「人身取引報告書」で人身取引の温床と指摘された経緯があり、社会統合政策は過去の入管行政の失敗を蒸し返すことになる。韓国は仲介業者を通じた国際結婚を認める代わりに、社会統合政策や人身取引取り締まりの覚書を韓国女性家族部とフィリピン政府で実施しているが、日本では仲介業者に対する認識もなく、ましてや二国間の覚書はない。協力体制も形骸化している。死亡免責書にサインさせられ、来日したフィリピン人介護職員のひどい就労実態が人身取引としてカウントされておらず、在外フィリピン人の来日の際にも外務省はその認識もなかった（2015年2月外務省に対する聞き取りから）。
- 17) 女性家族部に対する聞き取り（2012年8月）
- 18) 状況は台湾でも同じである（ツェン2010）
- 19) 日本は家族主義を基本とする保守主義と自由主義レジームの中間ともいわれる（厚生労働省）。
- 20) 政府資料に加え、李保健福利部副大臣（2015年12月）などをとくに構成している。
- 21) 李保健福利部副大臣に対する聞き取り調査（2015年12月）。

参考文献

- Amy Sim（2004）Transnational networks in female labour migration, V Wee, A Sim, *International Migration in Southeast Asia*.
- Ansah, J. P., Matchar, D. B., Love, S. R., Malhotra, R., Do, Y. K., Chan, A. and Eberlein, R.（2013）, Simulating the Impact of Long-Term Care Policy on Family Eldercare Hours. Health Services Research. 荒木尚志（2009）『労働法』有斐閣。
- Asian Development Bank（2013）Impact of Global Crisis on Migrant Workers and Families: Gender Perspective, Asian Development Bank.
- 安里和晃（2006）「東アジアにおける家事労働の国際商品化とインドネシア人労働者の位置づけ」神田外語大学異文化コミュニケーション研究所編『異文化コミュニケーション研究』第18号、1-34頁
- 安里和晃（2007）「施設介護に従事する外国人労働者の実態－雇用主の評価をもとに－」『Works Review』Vol.2、リクルート・ワークス研究所：132-145
- 安里和晃（2008）「介護従事者として統合される移住労働者と結婚移民－台湾の事例から」神田外語大学異文化コミュニケーション研究所編『異文化コミュニケーション研究』第19号：43-77
- 安里和晃（2009）「東アジアにおけるケアの『家族化政策』と外国人家事労働者」『福祉社会学研究』

- No.6 : 10-25
安里和晃編著 (2011) 『労働鎖国ニッポンの崩壊』ダイヤモンド社。
- 安里和晃・中江郁子 (2008) 「シンガポール」東京海上日動リスクコンサルティング株式会社編『アジア諸国における外国人材の活用等に関する実態調査』経済産業省経済産業政策局産業人材政策担当参事官室
- ASATO, Wako (2010) “Narrowing the Care Gap: Migrants at Home, Institutions and Marriage Migrants”, in *Journal of Intimate and Public Spheres*, Pilot issue: 83-100.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens & Scott Lash. (1994) *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity. (松尾精文, 小幡正敏, 叶堂隆三訳 (1997) 『再帰的近代化--近現代における政治, 伝統, 美的原理』而立書房)
- Blau, Peter M. (1964) *Exchange and Power in Social Life*, New York: John Wiley & Sons. (間場寿一・居安正・塩原勉共訳 (1974) 『交換と権力』, 新曜社)
- Census and Statistics Department (2001) “Views on Employment of Domestic Helpers.” In *Thematic Household Survey Report No.5*. Hong Kong: Printing Department.
- 沈潔編 (2007) 『中華圏の高齢者福祉と介護—中国・香港・台湾』ミネルヴァ書房。
- Colombo, Francesca et.al. (2011) “Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD. Gavin W. Jones (2012) International Marriage in Asia: What do We Know, and What do We Need to Know?, Working Paper series 174, Asia Research Institute & J Y Pillay Comparative Asia Research Centre at the Global Asia Institute. National University of Singapore.
- 國軍退役役官兵輔導委員會 (2004) 『榮民娶大陸配偶情形及服務協助之研究報告』國軍退役役官兵輔導委員會。
- 伊藤るり・足立真理子編 (2008) 『国際移動と<連鎖するジェンダー>』作品社。
- Ito, Ruri. (2005), ‘Crafting Migrant Women’s Citizenship in Japan: Taking “Family” as a Vantage Point’, *International Journal of Japanese Sociology*.14: 52-69.
- José Maria Ramirez-Machado (2003) “Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective”, *Conditions of Work and Employment Series No. 7*, International Labour Office.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人 (2005) 『顔の見えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会。
- Karl Polanyi (1944) *The Great Transformation*, 邦訳『大転換—市場社会の形成と崩壊』吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳, 東洋経済新報社, 1975年 / 新訳版, 野口建彦・栖原学訳, 2009年。
- Karl Polanyi (1977) *The Livelihood of Man*, 邦訳『人間の経済1市場社会の虚構性』玉野井芳郎・栗本慎一郎訳, 岩波書店, 1980年 / 『人間の経済2交易・貨幣および市場の出現』玉野井芳郎・中野忠訳, 岩波書店, 1980年。
- 河村倫哉 (2010) 「欧州移民政策におけるデニズン・モデルの現状と課題」『国際公共政策研究』15(1) p19-32
- Khan, Habibullah (2001) “Social Policy in Singapore: A Confucian Model?”, The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.
- 久場嬉子編 (2002) 『経済学とジェンダー』明石書店。
- 宮島洋, 京極 高宣, 西村周三 (2010) 『社会保障と経済1企業と労働』東京大学出版会。
- 京極高宣 (2008) 「準市場と「社会市場」『季刊社会保障研究』第44巻第1号2008。
- (2007) 『社会保障と日本経済: 「社会市場」の理論と実証』慶應義塾大学出版会。
- 坪洋一 (2008) 「福祉国家における「社会市場」と「準市場」『季刊社会保障研究』第44巻第1号 pp.81-93。
- Lan, Pei-chia (2002) “Subcontracting Filial Piety,” *Journal of Family Issues*, 23, pp.812-35.
- 行政院劳工委員会編 (1991) 『対外籍女傭看法及国内女傭雇用現況與供需意願統計報告』行政院劳工委員会。
- 労働部 (2015) 「外籍劳工管理及運用調査」労働部。
- Lee, Hye-Kyung (2011) “The Changes in South Korean Immigration Policy” in “Research on International Movement of Careworkers and Construction of Collaboration System in Asia”, Ministry of Health, Labour and Welfare Grant of Japan in 2011, pp30-54. (「アジアにおける介護従事者の国際移動と協調体制の構築に関する研究」厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業 (研究代表者安里和晃))
- Lee, Hye-Kyung (2013) “The Care Labor Market and the Position of Migrant Care Workers in South Korea”, *Journal of Intimate and Public Spheres*, Vol. 2, 6-25.
- マルセル・モース (1924) *Essai sur le don*. 邦訳 (2009) 『贈与論』吉田禎吾・江川純一訳, 筑摩書房。
- Ma, Zhong Dong, Ge Lin and Frank Zhang (2010). “Examining Cross-Border Marriage in Hong Kong:

- 1998-2005”, in Yang and Melody Ed., *Asian Cross-Border Marriage Migration*, 87-101, Amsterdam University Press.
- Momsen, J. H. ed, (1999) *Gender, Migration and Domestic Service*, London and New York: Routledge.
- Ministry of Community Development (1986) Report on National Survey on Working Mothers, Ministry of Community Development: Singapore.
- Ministry of Manpower, Report on Labour Force in Singapore, Ministry of Manpower.
- 落合恵美子 (2012) 「親密性の労働とアジア女性の構築」落合恵美子・赤枝香奈子編『アジア女性と親密性の労働』1-34, 京都大学学術出版会。
- 落合恵美子他 (2010) 「日本におけるケア・ダイアモンドの再編成：介護保険は「家族主義」を変えたか」『海外社会保障研究』No. 170, 4-19頁。
- Ochiai, Emiko (2009) “Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology” *International Journal of Japanese Sociology*, 18: 60-78.
- 小ヶ谷千穂 (2009) 「送り出し国フィリピンの戦略—海外労働者の「権利保護」と「技能」の関係をめぐって—」日本比較政治学会年報・ミネルヴァ書房11号, 93-113。
- 大沢真理 (2013) 「福祉レジーム論から生活保障システム論へ」『GEMCジャーナル』No9. 6-28。
- 編著 (2004) 『アジア諸国の福祉戦略』(講座・福祉国家のゆくえ4) ミネルヴァ書房。
- Piper, Nicola and Mina Roces (2003) “Introduction: Marriage and Migration in an Age of Globalization”, in Nicola Piper and Mina Roces (eds), *Wife or Worker? Asian Women and Migration*, New York: Rowman and Littlefield.
- Ramirez-Machado, José Maria (2003) Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective, Conditions of Work and Employment Series No. 7, International Labour Office.
- Rhacel Salazar Parreñas (2005) *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*, Stanford University Press.
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha (2010) “The Economic Impact of International Remittances on Poverty and Household Consumption and Investment in Indonesia”, Policy Research Working Paper 5433, The World Bank.
- Sassen, Saskia (2003) *Global Cities and Survival Circuit in Ehrenreich, B. and Hochschild, A. R. ed., Global Women*, Granta Books: London.
- 世界銀行 (1993), 白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』1993, 東洋経済新報社。(World Bank (1993) *East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Research Report)
- 沈潔編 (2007) 『中華圏の高齢者福祉と介護—中国・香港・台湾』ミネルヴァ書房。
- Shahra Razavi (2007) “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options” Gender and Development Programme Paper Number 3, United Nations Research Institute for Social Development.
- Singapore Ministry of Community Development, Youth and Sports (MCYS) (2009) Social Isolation, Health and Lifestyles Survey.
- International Longevity Centre (2011) A Profile of Older Men and Older Women in Singapore, International Longevity Centre Singapore: Singapore.
- 菅野和夫 (2010) 『労働法』弘文堂。
- 総務省「平成23年社会生活基本調査生活時間に関する結果」以下よりアクセス可 (2014年2月2日) <http://www.stat.go.jp/data/shakai/2011/gaiyou.htm#a02>
- Thomas Hammer (1990) *Democracy and the Nation State*, Aldershot
- ツェン・イェン・フェン (2010) 「家庭に閉じ込められる外国人女性—台湾における結婚移民の社会統合政策の展望と課題—」笹川平和財団主催国際シンポジウム抄録集「社会統合政策の課題と挑戦—新たな理念と役割を求めて」笹川平和財団。
- Tsay, Ching-Lung. (2004) *Marriage Migration of Women from China and Southeast Asia to Taiwan*, in Gavin W. Jones and Kamalini Ramdas (eds), *(Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage*, Singapore: Asia Research Institute, National University of Singapore.
- 辻由希 (2012) 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房。
- Wang, Hongzen and Wen-hui Anna Tang (2011) “Care Deficit and International Marriages: The Political Economy Perspective” in “Research on International Movement of Careworkers and Construction of Collaboration System in Asia”, Ministry of Health, Labour and Welfare Grant of Japan in 2011, pp55-80. (「アジアにおける介護従事者の国際移動と協働体制の構築に関する研究」厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業 (研究代表者安里和晃))
- WIPジャパン株式会社 (2012) 「平成23年度厚生労働省委託調査 諸外国における外国人労働者の就労実態に関する調査報告書」WIPジャパン株式会社。

福祉国家の目標をめぐる今日的議論： 現代シティズンシップ論からの示唆

坏 洋 一

I はじめに

福祉国家の新たな目標や代案（ポスト福祉国家像）をめぐって、これまで様々な議論が提起されてきた。代表的なものとしては、社会的包摂〔宮本（2013）〕、社会的投資国家〔Giddens（1994=2002）〕、財産所有デモクラシー〔Rawls（2001=2004）〕、ベーシックインカム〔Van Parijs（1995=2009）〕などがあげられる〔坏（2012）〕。本稿でとりあげたシティズンシップは、こうした多彩な議論の底流をなす基礎概念であり、福祉国家研究に限らず人文社会科学を横断する主題として多くの研究が積み重ねられてきた。¹⁾

本稿の目的は、福祉国家の目標をめぐる今日的議論に、現代シティズンシップ論の展開からいかなる示唆が得られるかを検討することにある。ここでいう現代シティズンシップ論とは、T.H.マーシャル流の近代的（自由主義的）なシティズンシップの考え方を、その前提もろとも洗い直して乗り越えようとする議論を意味する。

本稿が立てた問いは次の二つである。現代シティズンシップ論は何を求めて何をどう論じているのか。それは福祉国家がどのような目標を果たすことを期待しているのか。本稿では前者の問いへの応答にほとんどの紙幅を費やした（その要約は表3）。後者の問いについては、現代シティズンシップ論が福祉国家の目標に関してどのような「論じ方」を迫っているのかについて試論を示すことで、間接的な応答に終始した。

II 福祉国家のなかのシティズンシップ

1 福祉国家とシティズンシップ

第二次世界大戦後の冷戦体制のもと、西側諸国では東側諸国への対抗を意識しつつ「福祉国家の建設」が国家目標として掲げられた。戦後復興と経済成長によって1960年代に西欧福祉国家は「黄金期」を迎えた。その後、1970年代には古典的（ケインズ=ベヴァリッジ型）福祉国家モデルが「危機」に陥ったとする認識が広まり、その克服のための「再編」が模索された。冷戦終結後には、経済のグローバル化と脱工業化そして社会・文化の脱近代化をうけ、福祉国家の再編圧力がいっそう強まった〔Pierson（2006）〕。こうして福祉国家は、わずか半世紀の間に目指すべき目標から見直しの対象へと移り変わっていった。²⁾

財政赤字、官僚的硬直性、福祉依存といった内在的課題を克服するために、1970年代以降、英語圏の国々を中心に「新自由主義」の考え方に基づく改革・再編が進められた。一連の改革は公的福祉供給の効率化や合理化には功を奏したものの、福祉国家の「理念」としての社会的シティズンシップを蝕み、貧困・格差・不平等を拡大させていった。それに対するリアクションとして、英国では1997年に政権交代を果たしたブレア労働党政権が、旧来の社会民主主義でも新自由主義でもない「第三の道」を標榜し、グローバル化や脱工業化といった時代状況を見据えた福祉国家の見直し策を打ち出した。「第三の道」と新自由主義はいずれも、福祉国家の見直しにあたってシティズン

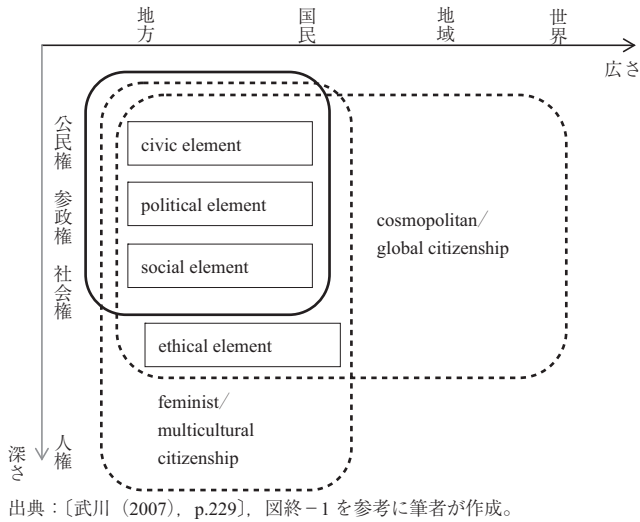


図1 シティズンシップの広さと深さ

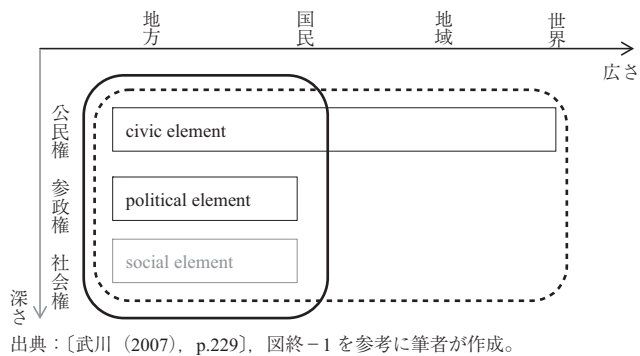


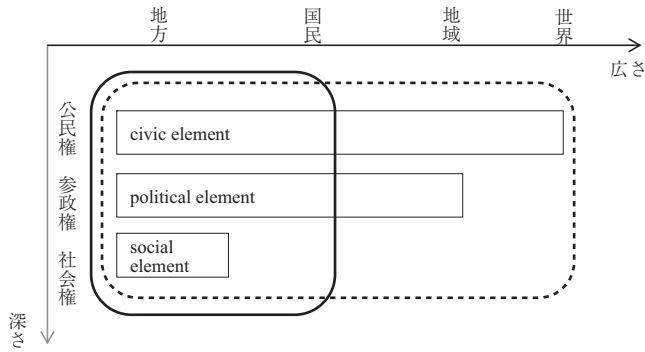
図2 新自由主義のシティズンシップ

シップの再定義に取り組んでいった〔Lister (2003), p.19; 亀山 (2007), p.83; 亀山 (2012), pp.40-44〕。³⁾

シティズンシップには、権利や義務が積み重なっていく「深さ」の次元にくわえ、それが及ぶ範囲が拡大していく「広さ」の次元を見いだすことができる〔武川 (2007), p.218〕。理論的にいえば、図1に示したように、その「広さ」は世界や地球全体にまで及び、「深さ」は人間としての権利や義務にまで及びうる。実際、「広さ」の次元では国境を越えたシティズンシップが構想され、「深さ」の次元では、国民の権利と義務はもとより、移

民・難民、二重国籍者、文化的少数派の人々の地位をも視野に収めた（差異のある多層的な）シティズンシップが構想されてきた〔Kivisto & Faist (2007), pp.102-104〕。

マーシャル流の近代的シティズンシップは、「広さ」は国民国家、「深さ」は公民権・参政権・社会権の三層に及ぶものであった（図1~3の実線部分）。これに対して、新自由主義のシティズンシップ論では、市民の義務と責任（生活困窮者の就労義務や離婚後の養育責任など）の強調によって、権利面での社会的要素が軽視され、公民的（市場的）要素のグローバルな広がり重視され



出典：〔武川（2007），p.229〕，図終-1を参考に筆者が作成。

図3 「第三の道」のシティズンシップ

る一方で、政治的要素は国民国家に限定された（図2）。また「第三の道」のシティズンシップ論では、公民的（市場的）要素については新自由主義と同様にグローバルな広がり重視され、政治的要素はトランスナショナルな領域（EU）に及んでいる一方で、無業・失業の状態にある市民が求職活動・職業訓練等に参加する義務を強調することで権利・権原の面での社会的要素が狭められた（図3）。

以上のように、新自由主義と「第三の道」はいずれも社会的要素を限定・変容させつつ公民的（市場的）要素の拡大を図ることで、経済のグローバル化に適合的なシティズンシップを打ち出していった。英国におけるこうした政策基調の転換は、シティズンシップが「広さ」と「深さ」の両次元で変容を迫られてきたことを物語っている。以下では、マーシャルの議論を確認したうえで、そうした変容を背景にしたシティズンシップの現代的諸構想に目を転じることにする。

2 マーシャルのシティズンシップ論

マーシャルの『シティズンシップと社会階級』（Marshall & Bottomore（1992=1993））は、シティズンシップ論の古典とされ、その現代的意義をめぐって検証が加えられてきた〔Bulmer & Rees（1996）〕。同論文でマーシャルはシティズンシップを次のように定義している。^{4）}

「シティズンシップとは、ある共同体の完全な

メンバーに与えられる地位である。この地位にあずかる者はすべて、地位が付与する権利と義務に関しては平等である。そうした権利や義務がどのようなものになるかを決定する普遍的な原理は存在しない。そうであっても、シティズンシップが制度として発展しつつある社会は、シティズンシップの理想像を創りだす。そして、この理想像に照らして達成度を測ったり、それに向けて願望を抱いたりすることが可能になる。このようにして敷かれた道を進んでいこうとする衝動こそが、平等をより完全なものにし、地位をかたちづくる成分を豊かにし、そうした地位にあずかる人々を増やしていくよう駆り立てていくのである。』（Marshall & Bottomore（1992=1993），p.18=pp.37-38，訳は一部改めた）

マーシャルの自由主義的な議論は、社会的シティズンシップの「理念」によって福祉国家を正当化する理論として支持を集めた。^{5）}しかしながら、その議論に対しては多くの批判がなされた。^{6）}ともあれ、こうした批判が意味しているのは、その影響力の大きさであり、マーシャルの議論が「自由主義的な様式のシティズンシップに関する私たちの理解に、払拭しがたい印象を与えた」（Heater（1999=2002），p.24=p.44）ことは衆目の一致するところであろう。

資本制がもたらす階級不平等と民主制がもたらそうとする政治的平等とが福祉国家によって「和解」ないし「両立」可能だというのが、マーシャ

表1 近代的シティズンシップの問題点とその解決策

問題点	解決策
賃労働の特権化 福祉供給と連動する形で「賃労働」による貢献が特権化されているため、労働市場から排除されがちな人々（女性・失業者・障害者等）の社会的シティズンシップが脅かされている。	市民所得の導入 労働と福祉の連動を断ち切るために「市民所得」や「参加所得」を導入し、無条件に、または賃労働以外の多様な貢献を条件に、社会的シティズンシップの普遍的な保障と実質化をはかる。
個人中心の権利 自由主義的な発想が支配的な影響力をもつなかで、個人的権利ばかりが強調されるとともに、多数派の規範・属性が普遍性を僭称している。	集団の権利の保障 多数派が支配する文化のもので、少数派の人々が不利や差別を被ったり、その声や必要を抑圧・無視・軽視されたりしないようにするために、集団じたいの権利を保障する。
同一化された普遍主義 個別的で特殊な利害関心を乗り越えないかぎり、普遍的な利害関心は成立しないと想定されている。	差異化された普遍主義 階級・ジェンダー・エスニシティ・障害等の差異に基づく個別的で特殊な利害関心や必要を、普遍的なシティズンシップの共有と保障を基盤にして承認し充足する。

出典：〔Dwyer (2010), pp.207-212〕をもとに筆者が作成。

ルをはじめとする当時の社会的自由主義者たちに共通する楽観的な見通しであった。しかし、マーシャル自身も十分に認識していたように、社会的権利の拡大が資本主義とは本質的に「敵対関係」にあることに変わりはない〔金田 (2000), p.136〕。コンセンサスを基調とした戦後福祉国家について、しばしば「マーシャル的妥協」という表現がなされるが、それは福祉国家がこうした敵対関係を、一時的に目立たないものにしたことをさしている。だがこの敵対関係は、その後の福祉国家の「危機」を契機として再び表面化していった。

3 再政治化するシティズンシップ

再び「政治化」をとげたシティズンシップのあり方をめぐって、伝統的な左派と右派に限らず種々の政治的視座が主張を展開していった。⁷⁾重要なことは、この再政治化における「政治」には、「再分配の政治」のみならず「承認の政治」や「代表＝表象の政治」をも含まれるという点である〔Fraser (2008=2013)〕。貧困・社会的排除や性的少数派の不利など、各種の経済的かつ文化的な不正義を克服しようとする議論と社会運動は、戦後福祉国家への異議申し立てであるとともに、そのオルタナティブの模索でもあった。

このように、福祉国家とシティズンシップは、それが前提としてきた近代主義的な諸前提を含めて、各種の政治的視座や理論による根底的な批判の矢面にたたされた。そして現在では、自由主義

的シティズンシップの何を捨てて何を残し、何をどう転換させていくかが問われている。そうした問い直しは、上記のようなイデオロギー的な異議申し立てよりもむしろ、グローバル化・脱工業化・脱近代化にともなう働き方と暮らし方の変化やリスク構造の転換に起因する新たな社会問題への対応という喫緊の課題を反映したものといえよう。

では、こうした課題への応答をめぐり、シティズンシップのあり方についてどのような議論が提起されたのだろうか。ダウヤーは、「均質的な社会」を前提とした近代的シティズンシップがはらむ問題点と、これに対する解決策とを概観している〔Dwyer (2010), pp.207-212〕。その議論をまとめると表1のようになる。⁸⁾

1990年代以降、以上のような問題点の克服をめざして、多様な視座から新しいシティズンシップ論が提起されていった。以下では、シティズンシップをめぐる現代的潮流のうち、フェミニズムとコスモポリタニズムの視座による議論に焦点をあてた。その理由は、前者は「深さ」の次元に、後者は「広さ」の次元に着目して、近代的シティズンシップを批判し克服しようとする議論の典型とみなせるからである。これらを含む現代のシティズンシップ論は、シティズンシップの自由主義的解釈と市民共和主義的解釈という「二つの伝統」を源流としている〔Heater (1999=2002)〕。それゆえ次節では、まずこの伝統を確認する。

Ⅲ 現代シティズンシップ論の概要：フェミニストとコスモポリタンの議論を中心に

1 現代シティズンシップ論の源流

シティズンシップに関する現代の多種多様な思考法の「源流」となっているこの二つの伝統を、岡野八代は「厚みのあるシティズンシップ論」と「希薄なシティズンシップ論」と呼び、その骨子を表2のように整理している。岡野の議論をもとに両者の概要をまとめておく〔岡野（2009），pp.28-36〕。なお、以下の記述は拙稿〔坏（2012），pp.190-191〕と重複する。

市民共和主義のシティズンシップ論は、古代ギリシアの都市国家や共和制ローマを起源とする伝統的なシティズンシップの考え方である。その特徴は、共同体の成員＝市民としての特権と結びついた義務と責任（軍務・納税・政治参加など）の遂行を重視する点にあり、そうした実践を通じて人々は自由かつ有徳の「市民」になっていくとされる。市民として共同体のために「何をなすか」という実践に重きが置かれているという意味で、市民共和主義のシティズンシップ論は、「能動的」な性質をもつ。ただし、古代ローマにおいてこうしたシティズンシップのあり方が重視されていたのは共和制の時代までであり、帝国時代になると、有徳な市民の育成を目的とした実践的性格が薄れ、シティズンシップは統合や平和維持をねらって被征服者に与えられる「法的地位」へと変容し、近代的理解に近接していった。このように、市民共和主義の考え方においては、市民の生き方や人生の目標について内容豊富な特定の想定がなされている。それゆえ岡野は、市民共和主義のシティズンシップ論を「厚みのあるthick」と形容するのである。

これに対して、自由主義的シティズンシップは、17世紀後半に登場した近代的な考え方であり、「人は生まれながらにして自由かつ平等である」という自然権の思想に基づいている。ホブズやロックに由来する近代の社会契約論では、自然状態における自由で平等な個人どうしの争いは

不可避とみなされ、争いを調停し自然権を保護するための「必要悪」として、国家が「契約」によって設立されていくと仮定される。個人々から自然権を（仮想的な）契約を通じて委ねられた国家には、市民の権利を法によって尊重することが求められる。そして、そうした権利と、それによって法的・形式的に保障された「平等な地位」こそが、シティズンシップであると理解されていく。こうした理解に依拠する自由主義的な考え方では、シティズンシップが国家によって尊重される個人の法的な地位として位置づけられていった。その意味で、自由主義的シティズンシップは「受動的」な性質をもつ。このように、自由主義の考え方は「正」、すなわち形式的な地位やルールを重視しつつ、個人の選択・選好、多様な価値観、自己利益の追求（私的な幸福追求）が尊重されるため、特定の市民の生き方や人生の目標（個人々の「善」）が優越することはない。それゆえ岡野は、自由主義的シティズンシップ論を「希薄なthin」と形容するのである。

しかしながら、「善」の多様性と「正」の優位を主張する自由主義的シティズンシップにとっても、市民的徳性は不可欠だとする議論もある〔Kymlicka（2002=2005）〕。ともあれそれは、W.キムリッカによれば、決して共和主義が重視するような市民的徳性ではないという。なぜならそれは、結局のところ「善き生」をめぐる単一の構想を特権化してしまうため、自由主義には馴染まないからだとされる。キムリッカは、自由主義に馴染むのは「道具的」な徳性であるとし、それがどのようなものかを探っていく。そのなかでキムリッカは「政治的徳性」と「社会的徳性」を区別する。前者は、政治に参加したり政治を批判したりする態度であり、「国家」が機能するうえで欠かせない徳性（「公共的理性」）である。後者は、周囲の他者に危害を加えない態度であり、「市民社会」が機能するうえで欠かせない徳性である〔Kymlicka（2002=2005），p.300=p.437〕。後者をキムリッカは「市民性civility」の徳と呼んでいるが、これはヘイトスピーチや各種ハラスメントの規制のように、法で強制できる範囲は限られているが、政治生活

表2 シティズンシップ論の二つの伝統

	希薄なシティズンシップ論 (自由主義的・近代的)	厚みのあるシティズンシップ論 (共和主義的・古典的)
議論の特徴	権利の重視	権利と義務(責務)の相互関係の重視
議論の内容	市民の権利とは何か	市民としての実践とは何か
実践形態	消極的/受動的	積極的/能動的
共同体	必要悪としての国家 (強制力の担保)	善き生活の基盤としての政治的共同体 (必ずしも国家である必要はない)
地位	純粋に公的な地位	公的にも私的にも浸透している地位
個人像	独立的な個人	相互依存的な諸個人
自由	選択を通じた自由	市民的徳の実践としての自由
成員資格	法的に権利として規定	道徳的価値によって規定

出典：〔岡野（2009），p.52〕。ただし「リベラル」を「自由主義的」に、「リパブリカン」を「共和主義的」に変更した。

における公共的理性とともに、自由主義的シティズンシップの本質をなす（道具的な）徳性であるとしている（「シヴィリティ」については後述する）。なお、キムリッカが主唱する「多文化主義・集団別権利論」もまた、自由主義的シティズンシップに対抗する視座の一つであり、その概要は表1の「集団的権利の保障」に記してある。では次に、上述の「厚みのあるシティズンシップ」を重視する現代的潮流としてフェミニズムとコスモポリタンのシティズンシップ論を概観してみたい。

2 フェミニスト・シティズンシップ論

フェミニストのシティズンシップ論というと、自由主義的シティズンシップのもとで「二級市民」の扱いをうけてきた女性の地位を向上させ、男性と同等の「一級市民」へと引き上げようとする議論である、と思われるかもしれない。しかしシティズンシップを論じるフェミニストたちは、男女の同権化を求める以前に、そうした市民の序列化（男性の特権化）をもたらす深層構造に疑いの目を向ける。そして、自由主義的シティズンシップとその諸前提がはらんでいる種々の歪みを批判しながら、それに代わるより民主的なシティズンシップのあり方を模索してきた〔Lister（2003）；衛藤（2003・2004）；堅田（2009）；有賀（2011）〕。

現代フェミニズム理論の中心的なねらいは、「男性/女性」という二分法が、公的/私的、普遍/特殊、国家/家庭、政治/生活、生産/再生産、理性/感情、自立/依存、といった種々の二分法

と連動していることと、そうした二分法の前者の優位性を支えるために後者が劣位に置かれていることに、人々の目を開かせることにあるといえる。そのうえで、優劣をもたらす二分法じたいの曖昧さと無根拠性を暴露するとともに、その二元論が抑圧を生まないような政治・経済・社会・文化のあり方を模索しているのである（これらの二分法を支えている自由主義言説に関する脱構築論的分析として〔岡野（2012），pp.100-103〕を参照）。こうしたねらいをもつ議論において、市民の地位や実践のあり方を一挙に問題化するシティズンシップが重要な主題とされるのは当然であるといえよう。

衛藤幹子はフェミニスト・シティズンシップ論を次の三つに大別している〔衛藤（2003）：26〕。その一つは、S.ラディック〔Ruddick（1989）〕ら「女性的な価値」を賞揚する母性主義者の議論である。もう一つは、C.ムフ〔Mouffe（1993=1998）〕ら「ジェンダーに中立的な」シティズンシップを主張する議論である。そして最後は、C.ペイトマン〔Pateman（1989=2014）〕ら「ジェンダーによって異なった」シティズンシップを主張する議論である。⁹⁾

このように、「フェミニスト・シティズンシップ論」は決して一枚岩の議論ではない。むしろ一枚岩ではないがゆえに、シティズンシップ論に対して多くの貢献を果たし得たともいえる。なかでも突出した貢献は、自由主義的シティズンシップが体現する「普遍性」が偽りのものであることを暴き出した点に見いだせる。なぜその「普遍性」

が偽りかといえ、それは、自由主義的シティズンシップが、主流・多数派の人々（支配的な文化に根ざす健常の成年の異性愛の有職の有配偶者の男性の国民）を「公的領域」における暗黙の前提や標準とすることで、それに当てはまらない傍流・少数派の人々（女性に限らない）の存在と利害関心を「私的領域」へと排除・周辺化しつつ脱政治化し、その政治・社会参加や自己実現を妨げてきたからである〔衛藤（2003），pp.24-26；岡野（2009），p.185〕。

そうした批判は、シティズンシップ論の発展にとって重大な貢献といえるものの、偽りなき真正の「普遍性」を備えたシティズンシップとは何かをめぐっては、上述のように競合する様々な見解が並び立っている。この論争状況は、「平等か差異か」というフェミニズムを悩ませ続けているジレンマにどう応答するかという問題の延長上にある〔衛藤（2003），p.29；岡野（2009），pp.177-182〕。

現在、女性だけでなく万人に共通する事柄である「ケア」「依存」「必要」「脆弱性」が、フェミニズムをはじめとする社会理論や規範理論の関心事となっている〔Kittay（1999=2010）；Fineman（2004=2009）〕。これらの論点をめぐる議論は、国家と市民との契約関係ではなく、あくまで市民と市民との共感に基づく応答的な関係に立脚するシティズンシップ論をもたらしめている〔岡野（2012）；Mackenzie, et.al.（2014）〕。このケア倫理的なシティズンシップ論を、母性主義者のそれとは区別して上記の分類に加えることができる。いずれにしても、フェミニスト・シティズンシップ論は進行中の議論であり、「自由であるべき個人が等しく尊重される社会を築くためのシティズンシップとはどのようなものであるべきか」〔岡野（2009），p.113〕を考え続けようとするなら、その研究動向を注視していかねばならないだろう。

3 グローバル・シティズンシップ論

現代では多くの人々がグローバル化の影響を被っており、その関心も視野もグローバルな広がりを見せている。グローバル化が、「四海兄弟」「人類愛」のごとき地球市民的（コスモポリタン）

な意識を高めたことは決して否定し得ない。それでも、他国の貧困は自国の貧困と同列であると本気で信じている人は、現在でも多数派とはいえない。そうしたなかにあつて、20世紀にはシティズンシップがローカルなものからナショナルなものへと拡大したように、21世紀にはナショナルなものからグローバルなものへと拡大していく、といった単純な見通しはあまり説得力をもちえないだろう。だが、こうした現実を尻目に、そのような拡大の可能性や必要性をめぐる議論が着々と積み上げられてきた〔Heater（1992=2002）；Delanty（2000=2004）；山田（2010）〕。

グローバル・シティズンシップ論とは、近代以降においては国民国家に閉ざされ、もっぱら国民の「地位」として捉えられてきたシティズンシップを、脱領土的な「実践」とそれを支える「倫理」を重視しながら、グローバルな次元で再概念化していこうとする言説群であるといえる。それは「グローバル市民」の地位（権利・義務）と条件（意識・倫理・実践）のあり方を考える議論であるともいえよう。グローバル市民とは、国境を越えて人道支援や環境保護のために活動する国際NGOのメンバーや多国籍企業の従業員といった人々ばかりでない。多様な人種や国籍の人々が入り乱れる国際都市の住人や、地球市民的意識をもって思考し行動している人々もまた、グローバル市民の候補といえる〔山田（2010）〕。そうした市民たちがグローバルな市民社会を創出していくのだとすれば、かれらは互いの異質性をどのように受けとめ、共生のためにどのような態度や行動規範そして倫理を身につけることが期待されるのか。そのようなグローバルな次元で「市民であること／市民になること」はどのようなことなのかを考えるのが、グローバル・シティズンシップ論の目的といえるだろう。

山田竜作によるグローバル・シティズンシップ論の整理と議論は、この主題について私たちが何をどのように考えていけばよいのかを教えてくれる〔山田（2010）〕。以下、そのエッセンスを抽出してみたい。複雑な議論の整理をふまえて山田が応答しているのは、地球時代の「市民性」とはい

かなるものか、という問いである。山田は、この「市民性」という概念を深掘りし、日本語では「市民(的)」と訳される「シヴィック」と「シヴィル」が区別可能な概念であり、前者は利己主義や個人主義とは相容れない共和主義的な行為主体像を含意し、後者は「文明的」という意味を含んでいることを確認する。そのうえで、この「市民性」(シヴィリティ)とは、「野蛮性や暴力性を克服し、洗練されたマナーを身につけ、他者に対しては礼儀正しく振る舞う」ような態度であり、異質な他者と共存する「作法」であると指摘する〔山田(2010), pp.262-264〕。上述のようにキムリッカは、この「シヴィリティ」を市民社会が機能するうえで欠かせない「道具的」な徳性とみなしていたことを想起してほしい。

こうして山田は、地球時代の市民性が、「シティズンシップ」と「シヴィリティ」とが重なり合ったものであり、すぐれて「実践」的な概念であることを示唆する。つまりそれは、自由主義的シティズンシップとは異なり、固定的な帰属やメンバーシップではなく、複合的で多層的な共同体のもとで展開される個人の「社会的実践」として捉えられる、ということである〔同上, pp.269-270〕。

山田の議論は多くのことを教えてくれるが、その議論からは次のような大きな道筋を描くことができるように思われる。それは、近代において「人間」は「国民化」を通じて「市民」になったが、後期近代のグローバル化による「脱国民化」を通じて「市民」は再び「人間」になろうとしている、という道筋である。¹⁰⁾

とはいえ、それは決して単なる先祖返りではない。ではどのような変化なのか。マーシャルが論じた自由主義的シティズンシップは、国民国家における領土的な「資本主義のシヴィライゼーション(文明化)」を企図するものであった〔Dwyer(2010), p.39〕。これに類比させていえば、山田が教示するグローバル・シティズンシップは、脱領土的な「市民のシヴィライゼーション」を企図しているといえよう。世界が野蛮と暴力へと退行するかのような出来事が頻発し、グローバルな倫理や正義〔Singer(2002=2005)；伊藤(2010)；内藤・

岡野(2013)〕が求められるなかで、そうした企図のもつ重みは増すばかりである。¹¹⁾

IV 現代シティズンシップ論からの示唆：福祉国家の目標を再検討するために

1 現代シティズンシップ論における強調点の変化

ここまでの議論をまとめてみたい。前節の検討からは、現代シティズンシップ論のもとで、様々な強調点の変化がみられることが了解されたはずである。それは、シティズンシップの「徳倫理的(市民共和主義的)転回」とでもいうべき変化であって、スローガン風にいえば「地位から実践へ」「権利から義務へ」「法から倫理へ」「縦の関係から横の関係へ」と表現できる(徳倫理学については〔Russell(2013=2015)〕を参照)。

このなかでとくに重要と思われるのは「縦の関係から横の関係へ」という強調点の変化である。これは、自由主義的な考え方のもとでは、シティズンシップが社会契約論的な「国家と市民の関係」として捉えられていたのに対し、現代シティズンシップ論のもとでは、非契約論的な「市民と市民の関係」が重視されるようになった、ということである。このことは、これまで支配的であった「国民国家」のシティズンシップが脱中心化され、いっそうローカルなレベルからグローバルなレベルまでも含んだ「市民社会」のシティズンシップが期待されるようになったことを示唆している。なお、「法から倫理へ」という強調点の変化も、その延長にある。市民が、「法的地位」に付随する諸権利の保有者だけではなく、(とくに市民どうしの)義務や責任のエージェントとしても期待されることで、シティズンシップはそうした義務や責任をもたらす何らかの「倫理的要素」(公的・私的な徳とシビリティ、家族的責任、ケア倫理、環境倫理、勤労倫理など)をはらむべき／はらみうるものが強調されるようになった、ということである。

総じていえば、こうした強調点の変化は、「市民であること」の条件だけでなく、「市民になるため

表3 現代シティズンシップ論：従来のシティズンシップに対する批判・超克の視座

批判の視座	批判の対象と理由	支持するC	支持する「新しい福祉」
新自由主義	社会的Cは市民の勤労義務や家族責任を軽視させ、福祉依存を生じさせる。	市場的・能動的C	ワークフェア、個人の経済的福祉
第三の道	社会的Cは市民を受動化させるとともに、義務や責任の遂行に必要な支援を欠いている。	市場的・能動的C	スプリングボード、積極的福祉、社会的投資 [Giddens (1994=2002)]
市民共和主義	自由主義的Cは政治と倫理を分離し、共同体への義務と共通善を軽視する。また、義務や貢献を軽視する社会的Cは従属的臣民を生みだす。	能動的C	政治・社会参加の促進、義務遂行と徳・卓越の条件保障による市民の能動化 [塩野谷 (2002)]
多文化主義	自由主義的Cは、特定の属性や文化を「正常」とみなし、国民統合（単一で共通の国民的アイデンティティや文化の形成）を促進することで、人種・ジェンダー・性志向・信仰等の差異に基づく少数派の抑圧・隔離・周辺化・同化を迫る。	差異化された多文化C（集団別権利）	文化的な多様性・差異・アイデンティティの承認（アフターマティブアクション、多文化教育、ヘイトスピーチ規制など） [Kymlicka & Norman (2000)；施 (2007)]
フェミニズム	自由主義的Cは、女性を二級市民とみなし、ケア・依存・必要・差異を私事化するとともに、私的領域を脱政治化し、「普遍性」を僭称する公的領域に政治を限定する。	フェミニストC（差異に敏感な民主的C）	自立的個人を特権化せず、男女が依存・ケアすること／されることを権利として保障する福祉 [Lister (2003)]
コスモポリタニズム	ナショナルなCは、政治的共同体として国家を前提とするため、超国家的で地球規模の不正義に対処できず、グローバルな市民性にかかれていない。	コスモポリタンC（複合的C）	グローバルな税制と分配的正義 [伊藤 (2010)]
環境主義	契約論的な自由主義的Cは領土に依拠するが、環境破壊は非領土的な課題であり、その影響は空間的にも時間的にも非対称的である。それゆえ義務と責任もまた非契約的・非互恵的である。	エコロジカルC	環境問題を重視したC教育 [Dobson (2003=2006)]、脱生産主義的福祉としてのエコ・ウェルフェア [Fitzpatrick (2003)]

出典：筆者作成。Cはシティズンシップの略。

の条件」が問われるようになった、ということを示している。自由主義的シティズンシップのもとでは、「市民であるための条件」として、もっぱら市民がいかなる「地位」（とくに付随する権利・権原）を享受すべきかが問われてきた。これに対して、現代シティズンシップ論のもとでは、「市民になるための条件」として、人々がいかなる徳性や資質を陶冶し、どのような義務や責任を実践すべきかが問われているのである。

2 現代シティズンシップ論と「新しい福祉」

ただし、そうした条件の内容は視座ごとに異なる。表3は本稿で言及した視座とその近代的シティズンシップ批判をまとめたものである。単純化が過ぎることを覚悟のうえで、表の順番にそって各視座が要請する「市民になるための条件」（実践・義務・倫理）を整理してみたい。

新自由主義と「第三の道」が求めるのは、経済市場への参加という実践であり、社会権と引き替えの就労・求職活動・職業訓練の（互恵的）義務、家族・共同体に対する責任、そして勤労倫理であ

る。市民共和主義は、こうした実践・義務・倫理の重視という現代シティズンシップ論の「原型」をなしている。多文化主義は、文化的・民族的少数派の差異やアイデンティティの「承認」という倫理、異質な他者の文化を尊重しあう義務と実践を求める。フェミニズムは、相互に依存する脆弱な市民どうしの「ケア」の倫理や、具体的な相手の必要を充足する義務や応答責任を求める。コスモポリタニズムは、地球市民的な倫理としての「シビリティ」に依拠し、多文化主義と同様、他者を配慮する義務や実践を求める。環境主義は、そのポストコスモポリタン・バージョンについていえば、フェミニスト的な倫理に依拠し、空間的・時間的に非対称な環境破壊に対する非契約的で非互恵的な（単純化していえば、取引や交換ではない一方通行の）義務と責任を求める。

こうした各視座の要請は、「福祉」のあり方にも及んでいく。現代シティズンシップ論とそれが依って立つ政治的視座は、表3に例示したような新しい「福祉」を支持するだろう。¹²⁾表に例示した「新しい福祉」の共通点は、自由主義的な「福祉」

表4 福祉追求の三層モデル

福祉国家 (制度)	福祉国家には、これまで通り、社会的シティズンシップを保障することにより、公民的・政治的シティズンシップを実質化させ、資本制と民主制との両立を図っていくことが期待される。シティズンシップを構成する権利と義務の内容は、福祉市民が形成する福祉社会のあり方に左右される。
福祉市民 (存在)	福祉市民は、福祉国家との「縦の関係」を生きつつ、他の市民との「横の関係」としての福祉社会を創出する主体として捉えうる。「欲求wants」や「需要demands」ではなく「必要needs」に基づく政治的な要求と実践が、「福祉的な」市民という存在を特徴づける基盤となる。
福祉社会 (行為)	福祉社会は、福祉市民の能動的で相互的な行為と関係によって(再)生産される一方で、そうした行為と関係を制約したり可能にしたりする構造として捉えうる(Giddens 1993=2000)。福祉社会には、各種の現代シティズンシップ論が求める「福祉」を追求する場として、脱領域的な展開が見込まれる。

出典：筆者作成。

への批判や代替案たろうとしている点に見いだせる。これら「新しい福祉」のどれもが、福祉国家の目標を再検討するうえでは示唆的であり、それらが社会的シティズンシップの脱「国民」化と多様化・柔軟化〔堀江(2002), p.297〕を要請していることは明白である。だが、こうした「福祉」を追求する主体とその条件としての「倫理」を前景化させてきた現代シティズンシップ論は、福祉国家の目標の「論じ方」じたいに変更を迫っていることを看過してはならない。最後に、現代シティズンシップ論が、福祉国家の目標に関していかなる「論じ方」を求めているのかについて試論を示し、結びに代えたい。

3 結論に代えて：福祉国家の目標の「論じ方」に関する試論

ここまで述べてきた現代シティズンシップ論の「徳倫理的転回」は、福祉国家の目標を、表4に示したモデルのもとで検討するような「論じ方」を求めていると考えられる。このモデルは、シティズンシップを実効化する制度の領域としての「福祉国家」、シティズンシップを体现する存在(主体)の領域としての「福祉市民」³⁾、そしてこの福祉市民が織りなす行為の領域としての「福祉社会」の三層から構成される。

これまで福祉国家研究では、福祉国家と福祉社会とが対抗関係や補完関係にある福祉追求領域として語られてきた〔Robson(1976=1980); Rodger(2000); 武川(2007)〕。だがそれらはどちらも福祉追求の空間的「領域」であり、その二元論では「主体」という存在の領域が不可視化ないし後景化されやすい。両者のあいだに「福祉市民」をさ

しはさんで三層のモデルを描くことは、市民という「主体」とその「倫理」を前景化させてきた現代シティズンシップ論の要請に適うと思われる。¹⁴⁾

またこのモデルでは、依然として福祉国家に対して社会的シティズンシップの制度的保障が求められている。そして、商品化された労働力の「脱商品化」(賃労働・市場からの自由, 生活資源の平等)と、ジェンダー化・家族化された社会関係の「脱家族化」(無償労働・家族からの自由, ジェンダー平等/脱ジェンダー化)が期待されている〔Esping-Andersen(1990=2001); 武川(2007); 田中(2011)〕。ただし、「社会的必要を充足しケイパビリティを高めるように設計された給付とサービスの供給に結びついている権利と義務」〔Taylor-Gooby(2009), pp.4-5〕としての社会的シティズンシップの内容に、いかなる権利と義務を含めるかは、福祉市民がどのような福祉社会を追求・形成していくかに大きく左右されると想定している。さらに、そうした権利と義務の関係を、互恵的とすべきか非互恵的とすべきかという論点〔田村(2007)〕についても、「必要解釈の政治」〔Fraser(1989)〕をはじめとする福祉市民の政治的な要求や実践に依拠することになると考えられる。

以上、結論に代えて、現代シティズンシップ論の「徳倫理的転回」が、福祉国家の目標をめぐっていかなる「論じ方」を迫っているのかについて試論を述べた。この荒削りなモデルの彫琢は今後の課題としたい。

注

- 1) 一括して概念整理をしておきたい。シティズンシップにはこれまで「市民権」「市民性」「市民資格」「国籍」などの訳語が当てられてきた〔岡野(2009), p.21; 木前他編(2012), p.14〕。このことは、訳語が定められないくらいに多義的で論争的な概念であることを示唆している。くわえてそれは「市民であるとはどういうことか」を経験的に捉えるための記述的概念としても、また「市民はどうあるべきか」を理念的に構想するための規範的概念としても用いられる。シティズンシップの構成要素としてマーシャルは「権利」を強調したが〔Marshall & Bottomore (1992=1993)〕、「権利」「義務」「参加」「アイデンティティ」といった要素をあげる者もいる〔Delanty (2000=2004)〕。このようにシティズンシップは多様な要素を含むものとして概念化されてきたが〔篠原(2008), p.35〕、それは「市民であることの条件」としても、「市民になるための条件」としても理解されている。そうした「条件」としては、上記の構成要素としてあげられたもの以外に、たとえば責任、エージェンシー、能力、徳性、資質、帰属意識、実践などが重視されている。
- 2) シティズンシップ研究はこうした福祉国家の史的展開を背景としている。その動向を概観しておく。マーシャルによって定式化されたシティズンシップは、1950年代から1960年代にかけて福祉国家が「黄金期」を迎えるなかで、福祉(社会政策・福祉国家)研究の基本タームとして定着したが、その規範的意義は自明視された。福祉国家の「危機」が喧伝された1970年代以降、そのあり方をめぐって批判と擁護の応酬が繰り返され、1990年代には、福祉国家を擁護する文脈でマーシャルのシティズンシップ論が「再発見」された〔堀江(2002), p.278〕。と同時に、東欧革命後の「市民社会」ブームを契機にシティズンシップは政治思想上の「流行語」となった〔Kymlicka (2002=2005), p.284=p.414〕。そして現在、シティズンシップ論は、グローバル化や脱工業化をもたらす社会変容を理解・分析し、新たな展望を描いていくための学際的研究領域を形づくっている。近年ではコンセプトとしての多様化が著しく、グローバル、トランスナショナル、フェミニストといったシティズンシップを飾る「形容詞の蔓延」が常態化ようになってきている〔Kivisto & Faist (2007), p.2〕。日本でもシティズンシップ研究は福祉研究の主題として定着をみているが、2000年代以降は学際的関心事となり数多くの研究が蓄積されている〔松田他編(2008); 岡野(2009); 藤原・山田編(2010); 木前他編(2011); 木前他編(2012)〕。
- 3) こうした再定義の背景をなす福祉国家とシティ

ズンシップとの関係について、G.エスピン-アンデルセンは、福祉国家とは、社会政策を実施する国家以上のものであって、社会的シティズンシップによって階級的分断を架橋する「ユニークな歴史的構築物」であると指摘している〔Esping-Andersen (1999=2000), p.34=p.64〕。また、シティズンシップはしばしば福祉国家の発展を支える理念や基盤とされてきた〔伊藤(1996), p.39; 堀江(2002), p.278〕。金田耕一は、シティズンシップの拡大により「社会的平等」が実現し、「貧困者や病人、失業者などが生活リスクから解放され、市民としての生活を享受するライフチャンスが幸運なひとと不運なひとのあいだで平等化された」ことに加えて、それが「国民意識」と国家への「帰属意識」を形成することで「社会統合」をもたらしたことの意義を強調している〔金田(2000), p.135〕。こうした社会的要素を含むまでに拡大したシティズンシップには、国民的アイデンティティの形成を促し、差異ある人々や排除された人々を、共通の「国民文化」へと包摂・統合することが期待されたのである。

- 4) マーシャルの議論の要点は次のようになる。①シティズンシップは、公民的(civil)、政治的(political)、社会的(social)の三要素からなる。②公民的要素は、「個人の自由のために必要とされる諸権利」からなり、「人身の自由、言論・思想・信条の自由、財産を所有し正統な契約を結ぶ権利、裁判に訴える権利」をふくむ。③政治的要素は、「政治的権威を認められた団体の成員として、あるいはそうした団体の成員を選挙する者として、政治権力の行使に参加する権利」を意味する。④社会的要素は、「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利に始まって、社会的財産を完全に分かち合う権利や、社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利に至るまでの、広範囲の諸権利」を意味する。⑤各要素は、制度的な裏づけのある権利(公民的権利は法廷、政治的権利は議会、社会的権利は義務教育と社会サービス)として形成されていった。⑥18世紀には公民的権利、19世紀には政治的権利が登場し、その基礎のうえに20世紀に社会的権利が発達した。⑦すべての市民は、自身の階級的立場とは無関係に、他の市民(共同体のメンバー)とともに「地位の平等/平等な地位equality of status」を共有する。⑧シティズンシップには義務(労働、納税、保険料拠出)もふくまれる。
- 5) なお、「自由主義」といってもマーシャルのそれは、「社会的不平等」が「政治的平等」を台無しにしてしまうという「矛盾」を克服しようとする「社会的自由主義social liberalism」であり、古典的自由主義とは区別される〔衛藤(2003), p.16〕。

- 6) D.ヒーターは、マーシャルの議論に投げかけられた批判を、①時代的にも地理的にも「近視眼的すぎる」、②健常白人男性の権利だけに向けられた関心は「偏狭すぎる」、③社会的権利の進歩について「楽観的すぎる」、④権利を3種類としたことが「単純すぎる」、⑤権利発達の段階的な見方は「非歴史的すぎる」、という5つに分類したうえで、これらの批判は公平さに欠けるところがあるとの論評を加えている〔Heater (1999=2002), pp.18-22=pp.33-39〕。P.ダウヤーもまた、マーシャルの研究に対して、「社会権の定義が曖昧である」、「社会権のコストが考えられていない」、「普遍性が限定的である」、「ジェンダー、障害、『人種』などに関して排他的なところがみられる」、「シティズンシップが連続的に発達するという理論は失効した」、「イギリス中心である」、「ラディカルさが不足している」、「見当違いの楽観主義に陥っている」、「義務よりも権利を優先することで受動性を助長している」、「時代遅れの理論である」といった批判がなされてきた、と指摘している〔Dwyer (2010), p.46〕。
- 7) マルクス主義の立場からは、福祉国家による社会的シティズンシップの保障は、表面的な貧困救済によって結果的に階級的搾取を支えることで資本主義の延命に手を貸す一方で、不平等や抑圧の構造的な原因を不可視化させ、労働者階級による変革の芽を摘んでしまう、といった批判がなされてきた〔Gough (1979=1992); Dwyer (2010), pp.56-58〕。マルクス主義にとっては、法的・政治的な形式的平等は経済的・社会的な不平等の埋め合わせにはなりえず、実質的なシティズンシップの実現は資本主義のもとでは不可能であると考えられてきた〔Schnapper (2006=2012), pp.96-102〕。また、シティズンシップの公民的要素のみが本質的であり、個人や家族の責任を免除してしまう社会的要素は無用である以上に有害なものだと考える新自由主義の立場からは、福祉国家による社会権の保障は、反社会的で怠惰な人々（アンダークラス）による福祉依存を助長する一方で、保障のための費用徴収が、個人の努力を公正に報いる市場の原理を台無しにしてしまう、といった批判がなされてきた〔Heater (1999=2002), pp.24-28=pp.45-50; 亀山 (2011), pp.43-45; Dwyer (2010), pp.62-68〕。こうした左派や右派とはまた別の立場からも、シティズンシップに対して根源的な批判が投げかけられてきた〔Williams (1989); Kymlicka (2002=2005)〕。
- 8) 周知のように、こうした解決策のうち、市民所得（ベーシックインカム）の構想は、福祉国家が直面している種々の課題を視野に収めつつ、本当の意味で普遍的なシティズンシップを実現するものとして期待を集めている〔Van Parijs (1995=2009); Fitzpatrick (1999=2005); 小沢 (2002); 武川編 (2008); 山森 (2009); 堅田 (2009)〕。
- 9) 「ジェンダーによって異なった」シティズンシップの論者に分類されるパイトマンは、「家父長的な福祉国家」という論考で、男の自立と女の依存という対置をなくし、女性が「女性のままで」「男性と同様に完全な市民となるためには、『自立』『仕事』『福祉』の新たな意味と実践を創出することが重要であるとして、『社会的所得』（ベーシック・インカム）への期待を表明している〔Pateman (1989=2014)〕。
- 10) このことは、グローバル・シティズンシップ論の文脈で、しばしば社会的シティズンシップがほぼ「人権」と同じものとして扱われる点とも関わっている〔Soysal (1994), p.141; Delanty (2000=2004), p.79=p.152; Faulks (2000=2011), p.140=p.208; Joppke (2010=2013), pp.20-22=pp.31-33〕。
- 11) この点と関連して、A.ドブソンの「エコロジカル・シティズンシップ」論もまた、近代のシヴィライゼーションのやり直しを求めており、グローバル・シティズンシップ論と同種の企図をもった構想であることを指摘しておきたい。ドブソンが主張するエコロジカル・シティズンシップとは、自由主義と市民共和主義という二大潮流とは区別される「第三の潮流」としての「ポストコスモポリタン・シティズンシップ」の一形態とされる。ポストコスモポリタン・シティズンシップとは、市民どうしの「非互惠的かつ片務的な」義務を重視し、義務の遂行にあたっては公的領域と私的領域とを区別せず、フェミニスト的な徳を志向する脱領土的なシティズンシップ論である〔Dobson (2003=2006), p.82=p.102〕。コスモポリタン・シティズンシップと「ポスト」コスモポリタン・シティズンシップとの主な違いは、前者が「共通の人間性」という「薄い」共同体に根ざしているのに対して、後者は「歴史的義務」という「厚い」共同体に根ざしていることにあるという。ドブソンはエコロジカル・シティズンシップを、そうした「厚い」共同体（エコロジカル・フットプリントで測定可能な物質的な環境破壊の影響をめぐる政治空間）に見いだしていく。こうしたドブソンの議論は、グローバル・シティズンシップ論を発展させていくうえでの実践的な方向性の一つを示しているといえるだろう。
- 12) 「第三の道」を除く全ての視座は、それぞれのシティズンシップ論を追求・実現させるうえで、新しい「福祉」として何らかの形態の市民所得（ベーシックインカム）構想を支持すると考えられる〔Fitzpatrick (1999=2005)〕。それゆえ市民所得はあえて表に記していない。

- 13) この「福祉市民」という主体モデルには、20世紀に資本主義国家が福祉国家へと転換したように、21世紀には自由主義的な市民が福祉市民へと転換していく、といったきわめて楽観的な見通しが込められている。福祉市民というと、福祉関連のNPOやボランティアの活動に携わる人々といったイメージが真っ先に思い浮かぶかもしれないが、人々がいかなる「徳性」をどこでどのように発揮するかは多様であり、そうした人々による「福祉」追求の場も関係も、国民国家の内部や公共空間にとどまることはないと考えられる。たとえば、ある者は途上国での児童労働に抗議する運動に身を投じながら、グローバルな正義とナショナルな分配的正義を同時追求するであろうし、またある者は種々の親密圏において具体的な他者のユニークな必要に応答しながら、ケア倫理と正義倫理を同時追求するであろう。福祉市民は、既存のあらゆる境界線（国境・国民、公と私、ジェンダー等）を超え、ときにこれを引き直そうとする倫理的主体でもありうると考えられる。いずれにせよ、現代シティズンシップ論による倫理的な義務・責任・実践を担いうる主体の前景化は、単なる主体の重視にとどまることなく、福祉国家および福祉社会という福祉追求領域と連動する主体を見据えつつ、その三つ巴の関係全体を視野に置くような分析や構想を要請している、というのが本稿の解釈である。
- 14) 体系的かつ総合的な福祉国家哲学を遺した塩野谷祐一もまた、「伝統的なシティズンシップ論の批判的展開として提起された論点は、徳ないし卓越の問題にかかわるもの」であると指摘し、本稿でいう「徳倫理学的転回」を正面に据えることの意義を強調している〔塩野谷（2002），pp.306-307〕。その主張は「『正義』は豊かな社会の基礎であり、『卓越』は豊かな社会の目的である」という一文に凝縮されている〔同上，p.382〕。福祉国家を「資本主義・民主主義・社会保障」の三者からなる政治・経済・社会体制と捉える塩野谷の壮大な議論を、スケールダウンさせて応用すれば、福祉国家・福祉市民・福祉社会は、それぞれ「正・徳・善」によって望ましが評価される「制度・存在・行為」の領域として位置づけられよう。

参考文献

- 塩野谷祐一（2002）『福祉国家』法律文化社。
- 有賀美和子（2011）『フェミニズム正義論：ケアの絆をつむぐために』勁草書房。
- 伊藤周平（1996）『福祉国家と市民権：法社会的アプローチ』法政大学出版局。
- 伊藤恭彦（2010）『貧困の放置は罪なのか：グローバルな正義とコスモポリタニズム』人文書院。
- 衛藤幹子（2003）「ジェンダーの政治学（上）：シティズンシップの構想とエージェンシー」『法学志林』100(3), pp.1-39。
- 衛藤幹子（2004）「ジェンダーの政治学（上）：シティズンシップの構想とエージェンシー」『法学志林』101(3), pp.5-44。
- 岡野八代（2009）『増補版・シティズンシップの政治学：国民・国家主義批判』白澤社発行・現代書館発売。
- 岡野八代（2012）『フェミニズムの政治学：ケアの倫理をグローバル社会へ』みすず書房。
- 小沢修司（2002）『福祉社会と社会保障改革：ベーシック・インカム構想の新地平』高管出版。
- 堅田香緒里（2009）「ベーシック・インカムとフェミニスト・シティズンシップ：脱商品化・脱家族化の観点から」一般社団法人日本社会福祉学会『社会福祉学』50(3), pp.5-17。
- 亀山俊朗（2006）「シティズンシップの変容と福祉社会の構想」『福祉社会学研究』vol.3, 東信堂, pp.85-104。
- 亀山俊朗（2007）「シティズンシップと社会的排除」福原編著，第3章，pp.74-100。
- 亀山俊朗（2012）「近代的シティズンシップの成立と衰退」木前他編著，第1章，pp.21-49。
- 金田耕一（2000）『現代福祉国家と自由：ポスト・リベラリズムの展望』新評社。
- 木前利秋・亀山俊朗・時安邦治編著（2011）『変容するシティズンシップ：境界をめぐる政治』白澤社発行・現代書館発売。
- 木前利秋・時安邦治・亀山俊朗編著（2012）『葛藤するシティズンシップ：権利と政治』白澤社発行・現代書館発売。
- 齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版。
- 塩野谷祐一（2002）『経済と倫理：福祉国家の哲学』東京大学出版会。
- 篠原一（2008）「市民社会，シティズンシップ，公共空間」松田他編著『市民学の挑戦：支えあう市民の公共空間を求めて』粹出版社，第1章，pp.21-51。
- 施光恒（2007）「多文化共生世界の二つの構想：ミラーとヤング」有賀誠・伊藤恭彦・松井暁編『ポスト・リベラリズムの対抗軸』ナカニシヤ出版，pp.164-184。
- 武川正吾（1999）『社会政策のなかの現代：福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。
- 武川正吾（2007）『連帯と承認：グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会。
- 武川正吾編著（2008）『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社。
- 田中拓道（2011）「脱商品化とシティズンシップ：

- 福祉国家の一般理論のために」『思想』No.1043, 岩波書店。
- 田村哲樹 (2007) 「シティズンシップ論の現在：互恵性概念を中心に」杉田敦編『岩波講座 憲法3：ネーションと市民』岩波書店, pp.137-164。
- 内藤正典・岡野八代編著 (2013) 『グローバル・ジャスティス：新たな正義論への招待』ミネルヴァ書房。
- 福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
- 藤原孝・山田竜作編 (2010) 『シティズンシップ論の射程』日本経済評論社。
- 堀江孝司 (2002) 「シティズンシップと福祉国家」宮本太郎編著『講座・福祉国家のゆくえ1：福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房, 第8章, pp.277-305。
- 松田昇・小木曾洋司・西山哲朗・成元哲編著 (2008) 『市民学の挑戦：支えあう市民の公共空間を求めて』梓出版社。
- 宮本太郎編著 (2002) 『講座・福祉国家のゆくえ1：福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学：自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。
- 山田竜作 (2010) 「グローバル・シティズンシップの可能性：地球時代の「市民性」をめぐる」藤原孝・山田竜作編 (2010) 『シティズンシップ論の射程』日本経済評論社, pp.247-293。
- 山森亮 (2009) 『ベーシック・インカム入門：無条件給付の基本所得を考える』光文社新書389。
- Bulmer, M and Rees, A. (1996) *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, London: UCL Press.
- Crick, B. (2000) *Essays on Citizenship*, Continuum: London. (=関口正司監訳『シティズンシップ教育論：政治哲学と市民』法政大学出版局, 2011年.)
- Delanty, G. (2000) *Citizenship in a Global Age*, London: Open University Press. (=G.デランティ著, 佐藤康行訳『グローバル時代のシティズンシップ：新しい社会理論の地平』日本経済評論社, 2004年.)
- Dobson, A (2003) *Citizenship and the Environment*, Oxford: Oxford University Press. (=A. ドブソン著, 福土正博・桑田学訳『シティズンシップと環境』日本経済評論社, 2006年.)
- Dwyer, P. (2010) *Understanding Social Citizenship: themes and perspectives for policy and practice*, second edition, Bristol: Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*, Oxford: Basil Blackwell. (=G. エスピン-アンデルセン著, 岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界：比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房, 2001年.)
- Faulks, K. (2000) *Citizenship*, London: Routledge. (=K. フォークス著, 中川雄一郎訳『シティズンシップ：自治・権利・責任・参加』日本経済評論社, 2011年.)
- Fineman, M. A. (2004) *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, New York: The New Press. (=マーサ・ファインマン著, 稲田信子・速水葉子訳『ケアの絆：自律神話を超えて』岩波書店, 2009年.)
- Fitzpatrick, T. (1999) *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, London: Macmillan. (=T. フィッツパトリック著, 武川正吾・菊地英明訳『自由と保障』勁草書房, 2005.)
- Fitzpatrick, T. (2003) *After the New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty-first Century*, Manchester University Press.
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (1997) *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*, London: Routledge. (=ナンシー・フレイザー著, 仲正昌樹監訳『中断された正義：「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察』御茶の水書房, 2003年.)
- Fraser, N. (2008) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge: Polity Press. (=ナンシー・フレイザー著, 向山恭一訳『正義の秤：グローバル化する世界で政治空間を再想像すること』法政大学出版局, 2013年.)
- Giddens, A. (1993) *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, second edition, Cambridge: Polity Press. (=アンソニー・ギデンズ著, 松尾清文・藤井達也・小幡正敏訳『社会学の新しい方法規準：理解社会学の共感的批判』而立書房, 2000年.)
- Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press. (=アンソニー・ギデンズ著, 松尾清文・立松隆介訳 (2002) 『左派右派を超えて：ラディカルな政治の未来像』而立書房, 2002年.)
- Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan. (=I. ゴフ著, 小谷他訳『福祉国家の経済学』大月書店, 1992年.)
- Heater, D. (1999) *What Is Citizenship?*, Cambridge: Polity Press. (=D. ヒーター著, 田中俊朗・関根政美訳『市民権とは何か』岩波書店2002年.)
- Joppke, C. (2010) *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity Press. (=C. ヨブケ著, 遠藤乾他訳『軽いシティズンシップ：市民, 外国人, リベラ

- リズムのゆくえ』岩波書店、2013年。）
- Kittay, E. F. (1999) *Love's Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, Loutledge. (=エヴァ・フェダー・キテイ著、岡野八代・牟田和恵監訳『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』白澤社発行、現代書館発売、2010年)
 - Kivisto, P. and Faist, T. (2007) *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*, Blackwell.
 - Kymlicka, W. and Norman, W. eds. (2000) *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press.
 - Kymlicka, W. (2002) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, second edition, Oxford University Press. (=W. キムリッカ著、千葉真・岡崎晴輝訳者代表『新版・現代政治理論』日本経済評論社、2005年.)
 - Lister, R. (2003) *Citizenship: Feminist Perspectives*, second edition, New York University Press.
 - Mackenzie, C., Eagers, W. and Dodds, S. (eds.) (2014) *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press.
 - Marshall, T. H. (1981) *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational Books. (T. H. マーシャル著、岡田藤太郎訳『福祉国家・福祉社会の基礎理論』相川書房、1989年.)
 - Marshall, T. H. and Bottomore, T. (1992) *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press. (=T. H. マーシャル著、岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級：近現代を総括するマニフェスト』法律文化社1993年.)
 - Mouffe, C. (1993) *The Return of the Political*, London: Verso. (=シヤンタル・ムフ著、千葉他訳『政治的なるものの再興』日本経済評論社、1998年.)
 - Pateman, C. (1989) *The Disorder of Women*, Cambridge: Polity Press. (=C. ペイトマン著、山田竜作訳『秩序を乱す女たち？：政治理論とフェミニズム』法政大学出版局2014年.)
 - Pierson, C. (2006) *Beyond the Welfare State?: The new political economy of welfare*, third edition, Cambridge: Polity Press.
 - Rawls, J. (2001) *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press. (=ジョン・ロールズ著、田中成明・亀本洋・平井亮輔訳『公正としての正義 再説』岩波書店、2004年.)
 - Ruddick, S. (1989) *Maternal Thinking*, Boston: Beacon Press.
 - Robson, W. (1976) *Welfare State and Welfare Society*, George Allen and Unwin (=ウィリアム・ロブソン著、辻清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会、1980年.)
 - Rodger, J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, London: Macmillan.
 - Russell, D. C., ed. (2013) *The Cambridge Companion to Virtue Ethics*, Cambridge University Press. (=ダニエル・C・ラッセル編、立花幸司監訳、相澤康隆・稲村一隆・佐良土茂樹訳『ケンブリッジ・コンパニオン徳倫理学』春秋社、2015年.)
 - Schnapper, D. (2006) *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris: Gallimard. (=ドミニク・シュナペール著、富沢克・長谷川一年訳『市民権とは何か』風行社、2012年.)
 - Singer, P. (2002) *One World: The Ethics of Globalization*, second edition, Yale University Press. (=ピーター・シンガー著、山内友三郎・樫則章監訳『グローバリゼーションの倫理学』昭和堂、2005年.)
 - Soysal, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
 - Taylor-Gooby, P. (2009) *Reframing Social Citizenship*, Oxford University Press.
 - Van Parijs, P. (1995) *Real Freedom for All: What (if anything) can Justify Capitalism?*, Oxford University Press. (=フィリップ・ヴァン・パリース著、後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカム哲学：すべての人にリアルな自由を』勁草書房、2009年.)
 - Voet, R. (1998) *Feminism and Citizenship*, London: Sage.
 - Williams, F. (1989) *Social Policy: A Critical Introduction*, Cambridge: Polity Press.
(あくつ・よういち 日本大学准教授)

ケアの社会化・ジェンダー平等化と福祉国家 —スウェーデンの歴史から何を学ぶか—

今井 小の実

I. はじめに

近年の少子高齢社会に対する危機感の高まりによって、ケアに関する研究はもはや社会福祉学占有の領域ではなくなりつつある。福祉国家という枠組みから、日本のケアに関する研究動向をみると、大きな起爆剤となったのが、Esping-Andersen (1997) の研究であろう。日本を自由主義と保守主義の、より後者に近いハイブリッド型とし、本来、その発展にともない福祉国家が引き受けていく家族の福祉的機能が維持される家族主義に特徴を見出した。もともとアンデルセンが、フェミニストの要求にこたえ、その類型の指標に脱家族化を加えて以来、ケアに関する政策は福祉国家研究者の間で強い関心もたれてきた。しかし3つの類型にはおさまらない「すわりの悪さ」が指摘されてきた日本について彼が一つの見解を示したこと、また先進諸国共通の課題ともいえる高齢社会の先頭ランナーへの関心とあわせて、日本の家族主義への注目度がいっきに高まったように思われる。

以来、日本でさかんになってきた福祉国家とケアに関する研究を整理すると、次のような傾向がみられる。すなわち「社会的ケア」という視点から高齢者と子どものケアを一对にとらえた研究 (Peng 2002, Soma & Yamashita 2011), 同じ家族主義とされる南欧や東アジアとの国際比較 (グッドマン & ペング 2003, Ochiai 2009, 落合ほか 2010, Margaria & Manuela 2015 など) が活発になってきた点があげられる。そのなかで新川 (2005) は、

アンデルセンの日本＝混合類型の「修正された類型論」として、第4の類型、すなわち脱商品化、脱家族化ともに低い「家族主義」レジームを設定している。

先行研究が明らかにしたのは、日本では今なお家族にケアを依存していること、またそれを担うのは女性というジェンダー不平等な状況であった。そして将来のビジョンを描くために、今後の課題とされたのが歴史的な検討である。たとえば宮本・ペング・埋橋は「日本型福祉国家の位置と動態を理解するためには、福祉国家の類型論に時間軸を導入」することが必要だと指摘する (宮本・ペング・埋橋 2003: 331)。そもそも日本の家族主義のベースには儒教の原理があるという Andersen (1997) の主張には、それが宗教的な価値の影響にあること、つまりは歴史的に形成されてきたことが含意されている。それ以降の日本の福祉国家研究に歴史的な検討が散見されるようになったのも当然といえよう。

しかしそれは未だ発展途上にある感を否めない。たとえばグッドマン & ペング (2003) は日本について、他のアジア諸国も対象にいれた歴史研究を行っている。江戸時代にまでおよんだ研究は家族主義を理解するための研究としては高く評価できるが、そこからケアの社会化・ジェンダー平等化の道筋の示唆を得ることはむずかしい。なぜなら比較が同じ家族主義の国に限定されているからである。

今、私たちに必要なのは、家族主義を克服するための有効な方法を見つけることであろう。言い換えれば、それはこれまで家族、なかでも女性に

重くのしかかってきたケアを、社会化とジェンダー平等化によって女性の肩からおろし労働市場へも参入できる、ジェンダー平等な社会を実現するヒントを得ることである。大沢・難波が指摘するように、「そもそも「脱家族主義^(ママ)化」概念の定義自体に、「女性の自律性」というジェンダー関係の要素が組み込まれて」いるのであり、「ジェンダー関係には焦点がなく家族に焦点がある」かのような理由づけには説得力は乏しい（大沢・難波2011：185）。だとすれば、歴史的な比較はこのジェンダー平等な社会とのものでなければならない。そしてケアの分野で社会化とジェンダー平等が進まない背景に何があるのか、そのジェンダー化の過程をたどっていくしかない。

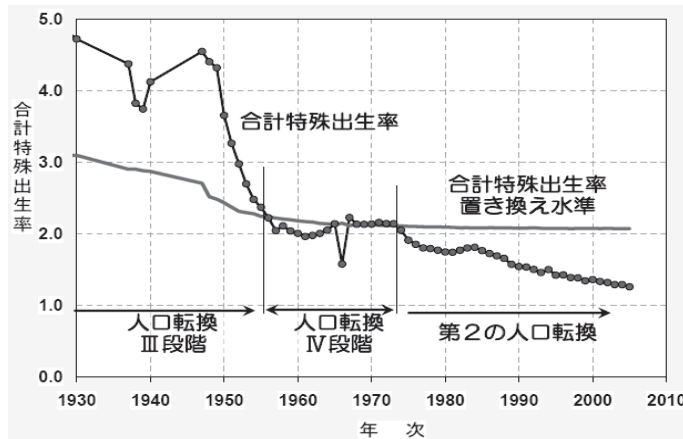
したがって本稿では、脱商品化、脱家族化ともに高い達成度を示す社会民主主義レジームの代表格でもあり、その当然の帰結としてジェンダー平等の国として高く評価されてきたスウェーデンを比較の対象とする。ただその評価において圧倒的に優位にあるスウェーデンと日本を時間軸にそって単純に比較することは建設的ではない。そこで有益な示唆を与えてくれるのが落合（Ochiai2009, 落合2013）の研究である。スウェーデンにおけるジェンダー平等な政策のルーツをたどれば、1930年代の出生率の低下に危機感をもった社会民主党¹政権の人口政策にいきつが、落合はその点で人口統計学の知見を用いた興味深い考察を行っている。「人口置き換え水準」を割り込むところまで出生率が下がるのが従来の人口転換の最終段階（第Ⅳ段階）（金子2012：12*次頁図参照）だが、その後も低下を続けていく状態に対し新たに登場した「第2の人口転換」論を用いて、出生率低下と家族の変化の関係を説明したのである。

すなわち落合は、従来の人口転換の一部をなす第一の出生率低下は、近代家族が大衆化して多数派になったことに起因する現象であり、そこから第二の出生率低下までの間を「大衆的近代家族の時代」と捉えた（落合2013：7, 13）のである。そしてこの認識から世界の「大衆的近代家族の時代」の長さをはかり、ヨーロッパやアメリカでは約50年、日本では20年、他のアジア諸国ではほとんど

無い（落合2013：14）とした。さらにこの期間について、ヨーロッパにおける福祉国家は近代家族の安定期に確立され、「高い近代性」に対応するために維持されたが、日本はその安定期がまさに終焉を迎えようとした時期に福祉国家の確立²が始まったとし、他のアジアにいたっては福祉国家の形成どころか近代家族が安定化する前に「高度な近代」の時期に入った（Ochiai2009：74）と分析した。安里論文で描かれたアジアの移民労働も、この文脈なら理解できる。福祉国家が家族の機能を順次、引き受けていったのなら、アジアではそれが未だ確立されない時期に不安定なままの近代家族が周縁化される経路をたどったために、女性の担ってきたケア機能を移民に直接代替させる方法しかなかったのである。落合は、この観点から日本についてもケアの社会化と市場化が不十分な背景を説明した（Ochiai2009：74）。

ならば両国の歴史検討の対象は、この落合のいう「大衆的近代家族の時代」に求めなければならない。いうまでもなく近代家族とは性別役割分業を規範にした家族、つまり女性に家族の世話＝ケアを一手に引き受けさせていく家族である。その女性を労働市場へ参入させるためにはケアの社会化とジェンダー平等化が必要になるが、近代家族の規範が強力な社会にあって採られた対応の違いが、一方をジェンダー平等社会にもっとも近い社会民主主義、もう一方を女性にケアを依存する家族主義レジームへ導いたからである。したがってこの時代の両国の比較検討は、家族主義克服の手がかりを日本にもたらししてくれるはずである。

ところで落合は、出生率低下の現象はヨーロッパ全域で時間差があることを認めている。またスウェーデンの出生率の推移には落合の説明ではし切れない状況もある。しかし人口推移を背景に、ケアを女性の役割に固定した「大衆的近代家族の時代」における両国のあり方を比較していくアプローチは、単純に同じ時間軸で比較するよりも生産的だと期待できる。そこで本稿では、スウェーデンは1920年代半ばから70年代半ばまでの50年間、日本は1950年代半ばから70年代半ばまでの20年間の「大衆的近代家族の時代」を中心に、両国



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「人口動態統計」、国立社会保障・人口問題研究所（2007a）。

図 合計特殊出生率と置き換え水準の推移：1930年～2005年

におけるケアの社会化，ケアのジェンダー平等化の過程を検討する。

II. スウェーデンのたどった道：1920年代半ば～70年代半ばを中心に

まずスウェーデンについては読み手にその知識が共有されていないことを想定して前史と女性運動を概観しておきたい。

農業国だったスウェーデンが工業国へと変容を遂げたのは19世紀中葉とされ，産業構造の変化と資本主義の発展に必要な流動的労働力の確保という必然によって，階層社会と男性社会は解体されていくことになる。その重要なものにギルド制の廃止と農村地帯の縮小があった。それは職域あるいは地域の相互扶助システムの解体を意味し，国民年金（1913）や労働保険（1916）など社会保険創設の土壌にもなったが，女性にとっては男性社会の規律に縛られた労働規範から自由になったことを意味した。折しもこの時期は，18世紀後半より先進国で成長してきたフェミニズム運動が，スウェーデンにも広がっていった時期であった。

19世紀から20世紀にかけてスウェーデンの女性解放運動は，女権主義，母性主義という異なるアプローチで展開された。前者は女性の“平等”

に，後者は女性の“差異”に焦点をあてたことで特徴づけられるが，ともに女性の人権尊重を訴え，その解放をめざした点では一致している。フレドリカ・プレーメルに代表される女権主義運動は，産業革命の需要とともに大量の女性たちを労働市場に排出したが，職場でも家庭でも男性の低位にあった女性は厳しい状況におかれる。特に既婚女性の過重労働による弊害，すなわち妊娠・出産への悪影響や，高い乳幼児死亡率，また少年の非行は大きな社会問題となった。さらに女性の社会進出にともない増加の一途をたどる未婚の母とその子ども（非嫡出子）の存在も看過できなくなっていた。たが女権主義運動は，労働市場の問題には眼を向けても，母と子どものおかれた家庭の状況には概して無関心であった。

エレン・ケイが母性主義を提唱し，子どもの権利と母性の保護を訴え，女性を労働市場から家庭にもどす政策の提案を行ったのはこのような背景があったからである（今井2013a）。ケイは『児童の世紀』（1900）で，優生学的見地から女性の過重労働の未来の子どもへの悪影響を訴え，養育の場としての家庭の重要性を強調した。また『生命線』（1903-6）では，結婚制度の歪みを告発し，愛のない結婚よりも恋愛による結びつきを賞賛して非嫡出子への平等な扱いを訴えた。ケイは社会民

主党の熱心な支持者でもあり、その思想と提案は政策に影響を与えていくことになる。

このような社会と女性運動を背景に、女性の労働と家族の状況は少しずつ改善されていった。1900年には無給ではあるが4週間の産後休暇を規定した労働保護法、15年にはリベラルな離婚法が制定され、20年には伝統的な父権主義から離脱し妻を成人として認めた婚姻法が成立をみている。また10年代以降、婚外子とその母親の立場も徐々に改善され、国が母子家庭のサポートにも動き出している(Ann-Sofie1991:62)。しかし、男女平等の進展のためにもっとも大きな影響力をもったのは参政権の獲得であろう。

1890年には普通選挙獲得同盟が設立されたが、女性は男性よりも10年遅れて1919年に市町村、21年に国政の選挙権を獲得している。家族のケアは女性の役割とされた社会にあって、まず女性たちがめざさなければならなかったのは既婚女性の働く権利、出産・育児、家事と仕事の両立のような女性独自の課題の解決であった。その要望を救い上げ、精力的に運動を行ったのは社会民主主義系の女性組織と社会民主党である。しかし女性が一致団結して社会変革をめざすには長い年月を要した。女性独自の課題をめぐって、男性同志との間で、また女性同士のなかでもそれぞれ葛藤を抱えていたからである。前者には階級的連帯か女性の連帯かという優先順位、後者には女権主義、母性主義に代表される“平等”か“差異”、どちらに重点を置くのかという問題が背景にあった。

では1920年代半ばから70年代半ばまでの時代を中心に、近代家族と福祉国家という枠組みからケアの社会化・ジェンダー平等化の過程をみていこう。1920年代、スウェーデンは高い失業率に苦しんでいた。夫の失業は妻の収入を必要とするにもかかわらず、彼女たちに対する大衆的なバックラッシュが公私双方の分野で起こった。当時、農民も含めると既婚女性の約4割が生産労働に従事していたが、制度は経済的に妻が家に留まることが可能な中産階級をモデルに形成された。なぜなら当時、ケイの母性主義は労働者階級にも広く受け入れられ、彼らは労働運動を通してその理想の

実現をめざしたからである。ケイの思想は、男性にとっては男性社会に根をはる家父長的な理念にそったものであり、女性にとっても過酷な労働市場から解放される救世思想だったのである。

女性の労働権の問題で最も議論をよんだのは、その参加が著しかった公的分野での男女平等の権利を規定した国家資格法だった。1925年には制定にこぎつけたものの、実施までに6年もかかり、その間に例外が付け加えられた。当局の判断によって15歳以下の子どもの母親に不定期の休暇をとるよう強制できる条項は当時、社会民主主義者とフェミニストの間で大きな議論と分裂を引き起こした(Frangeur1998:436)。

1930年代に入ると家族政策³⁾は、出生率低下と有子家庭の貧困との関連を受けて進展をみせる。19世紀末から低下をはじめていた出生率は1925年にはついに人口再生産率100%を割った(藤田2009:77)。31年には健康保険に出産給付を導入した産前産後休業制度が実現したが、不況を受けて母親への家庭復帰政策を求める声は強かった(北1997:199)。流れを変えたのは社会民主党政権である。

1932年政権の座についた社会民主党は、ハンセンが28年に提唱した「国民の家」の実現をめざす社会改革に着手した。彼らは失業の危機に対してケインズ派の経済学を採用し、財務大臣ヴィグフォッシュは経済学者グンナー・ミュルダールの影響のもと、「我々は時計を戻し、女性を家庭に閉じ込めることはできない。我々は妻が経済的に独立する組合員の結婚は幸せな結婚だと信じる」として、女性の労働市場への参入を支持した(Franguer1998:443)。そして社会民主党は病気と失業に対する補助金、年金改革など国家介入のプログラムを産出する。34年にはгент制の失業保険が実現し、翌年にはより所得補償を強めた新しい基礎年金法も成立した(宮本1999)。特に後者は男女平等に設計され、抛出制部分に国庫負担を導入し「税財源に基づく国家による基礎的な保障制度としての性格を強めること」(中野2012:27)になった。

人口問題への危機対応という側面は福祉国家建

設に大きく影響し、ミュルダールはこの面でも多大な貢献を果たす。1934年妻アルヴァと『人口問題の危機』を刊行し、出生率低下への警鐘を鳴らし、「予防的社会政策」こそが人口問題打開の決め手（宮本1999：75）だと主張した。そして住宅政策や、出産・育児支援策をはじめ女性の就労を可能にする幅広い政策提言を行ったのである。社会相メッレルは、これを福祉国家戦略推進のテコとして徹底的に活用していった（宮本1999：81）。

翌1935年人口問題委員会が設置されるが、ミュルダールは委員を努めている（杉田2007：111）。その最初の報告では「女性の仕事と母性との調和に向けた提案」が、翌年には全女性を対象にした出産手当と無料の医療サービス、公立の出産センター、有子家庭への大幅な所得税控除などの提案が行われ、相次いで具体化されていった（三富2010：106-107）。ところで同委員会には10人の女性聴講者も指名されている（Frangeur1998：445）。女性の組織化が大きく伸展をみたこの時期、その特別な課題に対してこれまで経験してきたような足並みの乱れもなく、女性は男性同志と共闘して改革のアクターとなったのである。

スウェーデンの最初の出生率の危機は、このような福祉国家の創設にともなう積極的な政策によって回避することができた⁴⁾。1937年には既婚未婚を問わず妊婦個人に給付される普遍的な出産手当が、39年には「婚約・婚姻等を理由とする解雇禁止法」が制定され、女性の労働市場への参入を支えた。だがケイの母性主義は社会に深く根をはり、夫が稼ぎ手、妻は専業主婦という家族が多数派であり続けたのである。

そして1940年代初頭、再び出生率の低下が社会問題となる。政府は1941年に新たな人口問題調査委員会を任命し、エルランデルが委員長に就任した（宮本1999：89）。委員会は2つの委員会（社会的ケアのための委員会と住宅政策委員会）とともに、子どものいる家庭の経済条件を改善する提案を行った（Asa2011：43-44）。その間、最も多くの議論に費やしたのが児童手当であった。委員会は、育児のコストが所得の成長にあわなければ出産の低下を招き、産業界に大きなプレッシャーを

与えると警鐘を鳴らしたのである。保守派は賃金のなかに盛り込む家族賃金の形での導入を主張したが、女性委員や労働運動に携わる女性たちは母親に受給権を与える制度を要求した（北2004：171-172）。さらに賃金そのものの圧縮を恐れた労働組合も反対に回り（宮本1999：90）、48年16歳未満の子どものいる全家庭を対象にした普遍的な児童手当が母親への支給という形で実現されることになった。普遍主義についても議論になったが、37年の普遍的な出産手当との整合性（宮本1999）と事務の手続き上の煩雑さもあって、結局、所得調査抜きの子どもの誕生したのである。またこの時に成長期の子どもの環境衛生と健康状態を改善する目的で住宅手当も導入されている（経済社会総合研究所2004）。

けれども同委員会の報告には、家族に対して明らかに一つの価値観がみられた。ケアする母と嫁ぎ手の父から構成される家族を保護に値する社会的なユニットとして認めたからである（Asa2011：47-50）。経済成長期を迎えた1940年代後半から50年代が「専業主婦の時代」と称された（高橋2007：84）のは偶然ではない。それは専業主婦を理想とし、良妻賢母をよしとする価値観が支配的（山極201：50）な「大衆の近代家族の時代」のピークともいえる時期だったのである。

だが産業界は女性の労働市場への参加を求めている。朝鮮戦争が大きな経済成長をもたらす一方で、生産年齢人口の割合は1940年代後半にはすでに低下傾向にあったからである。この時期、子どものいる女性が家庭に留まることを望んだのは、ケイの母性主義・児童中心主義思想と母親の愛情の重要性を説いた科学の言説が家族や女性のなかに刻印されていたためである。1951年政府委員会は「デイケアとプレスクール」を刊行し、児童心理学の調査によって「子どもの安寧は家族だけでなく社会にも関係」があることを示し（Asa2011：51-53）、チャイルドケアの拡大を提案したが60年代まで実現をみることはなかった。とはいえ、時代はゆっくりと既婚女性も働く社会に向け動き出す。55年には就労女性に3か月間の所得補償付き産前産後休業制度が導入され、57年ミュルダール

夫人アルヴァは共著『Women's Two Roles』で母親の働く権利と社会の支援を訴えている。

さらに1956年社会扶助法が制定され、自助が不可能で年金の援助の対象とならない人々に対する経済援助を国が行うこと（京極1986：31）になり、子どもの親への経済的な扶養義務が外されたこともケアの社会化に大きな意味を持った。というのも50年代、スウェーデンはすでに高齢化率10%を超え、親の窮乏は三世同居を余儀なくさせ、その結果、介護が子どもの家族にふりかかってくる可能性があったからである⁵⁾。だが同法は高齢者ケアは社会の責任という認識を育て、コミュニティにおけるその発展を促し、親のケア責任から子どもを解放した。男女同等の婚姻法、そしてこの制度によって、女性の社会進出に障害となる家族のケアは子どもに絞られることになる。

1960年代も経済成長が続くなか、女性の労働力はいっそう必要とされ、1962年には家族政策委員会が任命される。同年一般保険法に母親保険（所得比例給付）が導入され、翌年の国会で政府はデイケアセンターのために大幅な予算の増額を要求し承認された。公的セクターはそれ以降、非常な勢いで伸展をみる。だが母性主義に彩られた近代家族は想像以上に強固な塞に守られていた。この頃、起こった「Sex-Role論争」はその象徴であろう。若い女性の役割の中心は育児にあるとしたEva Mobergによる『Young Liberal』（1961）の主張は、近代家族の価値観と親和性をもち、これまで進められてきた改革にもかかわらず世論を揺るがすような影響力を持った（Asa2011：61）。そしてそれは税制度や社会保険の議論にもおよんだ。

たとえば1965年新たに設置された家族税制委員会は、世帯単位の税制は共稼ぎ家庭と夫一人の稼ぎ手家庭の間と同様に、子どもの有無で家族間にアンバランスを導く可能性を指摘した（Asa 2011：65）。何よりも世帯単位の税制が既婚女性の労働市場の参加にネガティブに働くことは明白であった。だが個人単位の税制という対案に対して労働組合、専門職協会、社会民主主義女性協会からも批判が起こる。背後にあったのはMobergの主張であり、彼らが共有したのは経済ユニット

としての家族の防衛であった（Asa2011：66-67）。また同じ年に設立された家族政策委員会においても、育児休業の保険を検討する際に、母親のみを対象にした現行制度維持の線ではほままとりかけていた。その意識にも女性の役割は母親というMobergの主張の影響がみられる。

しかしこの流れを変えたのも労働組合や社会民主党の意志であった（Asa2011：65-69）。1950年代終りから「レーン・メイドナーモデル」の雇用政策を導入したスウェーデンにあつて、男性にとり女性はもはや“椅子”を取り合う相手ではなく大切なパートナーであった。1966年労働組合連合（LO）大会は、共稼ぎ家族という新しいアイデアを受けてジェンダー中立的な保険の導入を採択する。また69年の社会民主党大会も、平等の礎石として個人の経済的独立を強化すべきだとし、ジェンダー中立的な主婦保険や妊産婦保険を提案した。

このように政府委員会、労働組合、政党がジェンダー中立的な制度を要求するなか、1971年には夫婦分離所得税課税方式が導入され、個人単位の税制が実現した。前年の主婦保険の設立など専業主婦への配慮もされたが、夫婦別個に課税対象となったことで、女性も働くのが現在の社会が誕生したのである。そして74年には、一般保険法改正により、世界初の両性が取得できる育児休業の収入補填制度、両親保険が導入⁶⁾される。育児は男女でシェアするものとの理念にもとづく、ケアのジェンダー平等化のメルクマールとなる制度の誕生であった。

こののち児童手当、個人単位の税制、そして両親保険が、性別役割分業を基礎にした近代家族の解体を促進し、スウェーデンはジェンダー平等な家族政策をさらに追求していくことになる。それは女性を家事の責任から解放し、労働市場へ送り出す脱家族化の過程でもあった。

1975年の保育所法、79年には世界初の雇用の場における男女差別を禁止した男女雇用機会均等法が制定され、80年代中盤には出産後の女性も労働市場になくしてはならない存在となった⁷⁾。だがその半分以上が家庭と仕事の両立のためにパートタ

イムとして就労している。スウェーデンのパートタイムは、日本と異なり、時間を短くしただけの正規雇用（経済社会総合研究所2004：17）だが、時短による減収、キャリアへの不利益は免れられず、男女間の不公平さを是正するため政府はさらなる努力を行っている。80年代から開始された「ダディの政治」、90年代の両親保険へのクォータ制導入など積極的な介入が続けられてきた。このようにスウェーデンでは、経済状況や政権交替などによってある程度の揺れはあるものの、着実にジェンダー平等な政策が進められており、社会民主主義レジームの評価を堅持している。

Ⅲ. 日本の場合：1950年代半ば～70年代半ばを中心に

日本における近代家族は、大正時代にはすでに一部の恵まれた階層のなかで出現している。愛情あふれる母親が子どもを自分の手で育てるという家族像は、エレン・ケイの母性主義・児童中心主義の思想が導入されて以来、日本の女性運動家にも受け入れられ、広まっていったのである（今井2005b）。開国し近代化を進めた日本とスウェーデンの状況には多くの類似点があり、それは女性を囲む環境、運動でもいえることであった。20世紀初頭から戦前にかけて、産業化、都市化が進むなかで採られた対策にも同時代ならではの共通点が見られる。たとえば工場法による女性労働者への一定の配慮（1911）、健康保険法（1922, 1938～）、救護法（1929）、戦時体制下の年金制度の整備（1941～）など、福祉国家の揺籃期ともいえる政策が展開されてきた。特に37年に制定された母子保護法は、ケイの主張の実現を求めた母性保護運動の成果でもあった（今井2005b）。

だが性別役割分業が固定され夫婦と子どもからなる近代家族が一般化するのには戦後、日本が未曾有の経済成長へ歩み始める1950年代まで待たなければならない。敗戦後の状況を、近代家族と福祉国家という観点から簡単に振り返っておこう。占領下の日本は、連合国側の要請により非軍事化、民主化を推進することとなった。翌1946年日本国

憲法が公布されるが、戦後の日本を福祉国家へと導いたのは憲法25条の生存権規定であった。50年社会保障制度審議会が出した「勧告」では、外国で社会保障制度が発達しているのは人間の生活が国家により「社会化」されているためであり、日本でも「ゆりかごより墓場まで」の生活部面が保障されるような制度が必要との認識が示されている。同勧告でいう「社会化」の範囲が人間生活全般を指しているのなら、そこにケアが含まれるのはいうまでもない。

そしてケアのジェンダー平等という面から重要なのは、憲法24条の婚姻に関する規定である。「家」制度にもとづいた家族のあり方から解放され、個人の尊厳と「両性の本質的平等」が家族形成の土台となったからである。その理念を反映し1947年の改正民法で「家」制度は廃止された。だが戸籍は残される。夫婦同氏の原則がとられ、自分の氏を選択した方が戸籍の筆頭者となるが、それはたいてい夫である男性であった。そして戸籍の存在は戦前の「家」意識の一部を戦後へ引きずり、家族主義と評価されるような状況を温存させることになったのである。

1946年制定の生活保護法も50年に憲法の理念を反映した新生活保護法として生まれ変わったが、自助や補足性の原理のもと、民法の扶養義務や他の法律による扶助が優先され、厳格な資産調査が行われることになった。この時期、47年に健康保険法、54年には厚生年金法が改正され、社会保障制度が急速に整備できたのは、戦前にすでにその原型があったからであろう。また47年には児童福祉法、49年には身体障害者福祉法が制定され、先の生活保護法とあわせて「福祉3法」の時代に入った。50年の「社会保障制度の勧告」は社会保障、社会福祉のあり方を牽引し、翌年の社会福祉事業法では社会福祉政策の骨格が規定されている。

それでは福祉国家と近代家族という枠組みとケアの社会化・ジェンダー平等化という指標を通して、1950年代半ば～70年代半ばに起こったことをみてみよう。この時期、産業構造は大きく転換し、多数派だった農業人口は激減し第2次第3次産業従事者の比率が高まっていった。しかし50年代

から急激に低下した出生率は、生産年齢人口の順調な増加を受け、即労働力不足という図式にはならず、したがってそれが直接女性の労働市場への要請につながることもなかった。高度成長期の入り口となった50年代半ば、日本で問題となったのは人口の減少ではなく増加だったのである。

1956年「厚生白書」の創刊号では、死亡率の著しい改善と平均寿命の飛躍的な伸長に加え、戦後の「多数の在外邦人の引揚、ベビー・ブームの発生等」により、人口増加が促進され起こった生産年齢人口の激増と人口高齢化の傾向を問題視している。すでに戦後まもなく48年には優生保護法により人口中絶を合法化し、かつ家族計画による受胎調節を奨励するなど政府は迅速な対応を行ってきた。それでもなお、この時期、人口増加が「経済発展の重荷となって、国民の生活水準の向上を圧迫」していることが問題とされたのである。翌年の「経済白書」は、経済成長だけでは低所得階層の困難な問題を解決できないとし特別な対策の必要を認め⁸⁾、58年には国民健康保険法、翌年には国民年金法が新たに制定され、国民皆保険、皆年金が達成されている。

1960年に出された「厚生白書」のテーマは「福祉国家への途」であった。欧米諸国同様、福祉国家の建設に努力していくと宣言している。実際、63年には老人福祉法、64年に母子福祉法が制定され「福祉6法」体制となり、70年代にかけて福祉政策は順調な伸展をみせた。実は同書は日本初の女性大臣、中山マサによって刊行されている。しかし彼女の存在は当時の日本ではむしろ例外であり、多くの女性は労働市場においては家計補助的な労働者としてしか位置づけられなかった。人口に対する楽観的な見通しが拍車をかけた。

しかし1960年代初頭には早くも将来の若年労働人口の低下が懸念され始める。というのも戦後まもなく着手された計画出産の奨励策が労働人口に影響を与え始めたからである。この時期はその最初の世代が15歳に達する時期であり、中卒の労働力が進学率上昇によって減少していった時期でもあった。1962年の「厚生白書」は「大中企業中心に雇用労働者が大幅に増加しているのに対し、前

近代的家族経営的な分野の就業者が停滞ないし減少する傾向が顕著」とし農業や零細企業への甚大な影響を指摘している⁹⁾。しかし男性稼ぎ手家族をモデルに設計された当時の日本社会にあつて、男性労働者の流動性を高めるのは容易ではない。その際に目をつけられたのが専業主婦層であり、彼女たちは「低学歴若年労働者」によって担われてきた単純で補助的労働の埋め合わせ役として(上野1982: 226-228)、また「前近代的家族経営的な分野」や零細企業の就業者の減少を補う人材として¹⁰⁾期待されたのであった。

一方で、近代化は「高度の産業技術を消化する労働力の質的向上を要請する」(1962年「厚生白書」)。そのために教育に熱心な母親は欠かせなかったものであり、夫が企業戦士として働くことをケアする妻も必要であった。労働が女性の家庭におけるケア能力を損なわない程度に設定できれば、労働力とケアラーの確保という二つのパラドックスを解決できる。パートタイムで働く形態はその解決にふさわしい方法とみられた。1961年、政府はこの政策の後押しのためにパートタイマーを専業主婦層に組み込み、彼女たちをサラリーマンの内助の功として評価し、税制上で優遇する「配偶者控除」の税制度を創設する。この制度は経済界にはもちろん、家族のケアも担う女性にとっても好都合に思われた。さらに政府にとっては、一定の育児期間を確保できるシステムは、保育所運動の要求に対する緩衝剤としても期待できるものであっただろう。60年代から70年代にかけて専業主婦化が進んだといわれるが、多くは育児による中絶後、夫の被扶養者のままで再びパートタイマーとして就労した「主婦労働者」であった(上野1982: 238)。「配偶者控除」の制度は、そのライフスタイルを誘導する装置だったのである。

しかしパートタイムが主婦労働の多数派となるのは1970年代以降のことである。宮下・木本(2010)は60年代を「主婦化と雇用労働者化とのせめぎあい」と捉え、マジョリティは専業主婦でありながら、一方で主婦の正規雇用としての労働者化が進んでいたことを明らかにしている。確かに当時、社会では子どもたちの不良行為や自律神経

失調症、登校拒否などが問題となり、政府はその原因を母親の労働市場への参入とその結果生じる愛情の欠落とする見方を強めている¹¹⁾。そのため「家庭づくりの政策」を推進させており、「配偶者控除」はその一つだったともいえる。1963年に発表された中央児童福祉審議会の保育制度特別部会の中間報告でも、母親を保育責任者とする一方で父親は協力義務者として位置づけ、家計のために働かざるをえない母親が育児に専念できるよう男性の労働条件の改善と社会福祉政策、児童手当も含む公的援助を求めている¹²⁾。

1971年の児童手当法は、「男性稼得者型の家族に対する所得保障という性質をもつ」（辻2012：115）家族賃金として、あるいはその「延長ないし補完物としての性格」を担い（北2004：160）誕生した。専業主婦もパートタイムの「主婦労働者」もそれを歓迎している。当時の経済成長を支えたのは男性の過酷な働き方だったが、家事育児も抱えた女性にそのような労働市場に男性と同じ条件で入っていくインセンティブは生まれえない。自らの収入を制限することで夫の被扶養者に留まる「配偶者控除」の制度を選んだ彼女たちの関心は夫の収入の上昇、1点にあったのである。いずれにしても、長い間、企業の賃金体系のなかに含まれてきた児童手当が制度化され、日本の社会保障制度体系は完成した。なおこの時期、順調な経済成長を受け、72年には老人福祉法が改正され70歳以上の高齢者の医療費無料化が実現している。

1973年、「福祉元年」と政府が命名したその年にオイルショックが起こった。減速する経済成長のもとで、以前のような財政収入が期待できなくなった政府は、西欧型福祉国家をめざした構想を軌道修正していく必要に迫られる。だが一方で介護を要する高齢者は年々増加していた。同年の「厚生白書」では、介護の多大な負担が「主婦等」にかかり、それが原因で「家庭生活の破たんを招く」事態も少なくないとして、家族の負担の限界を認めている。しかし福祉見直し論のなかで登場したのは家族を含み資産として活用する「日本型福祉社会」論であった。家族に替わり国がその機能を担っていくのは1980年代以降のことになる。

その状況を概観してこの節を閉じたい。

1980年代に入ると高齢問題はより深刻化する。1982年には老人保健法が制定され、膨らむ老人医療費に対して3つの社会保険制度がともに財源を担う仕組みが作られる。また83年の「厚生白書」は、家庭の扶養機能低下の原因を女性の労働市場への参加に求めた。しかしそれは男女平等の理念や世界的な潮流からも止められない流れであり、85年には男女雇用機会均等法が制定される。そして80年代後半には介護や育児などのための外部サービス化の傾向が強まり、年金制度の改正や社会福祉士及び介護福祉士法（87年）も制定された。

だがその一方で政府は「家庭基盤の充実」を図る政策を維持している。というのも福祉多元化が推進されるなか、家族には「インフォーマル部門」としての無償労働が期待され（森川2015：97）、その要に主婦が想定されたからである。そして1985年には、国民年金法一部改正法案が成立し、主婦の年金権が「基礎年金」として確立された。同制度は、いわゆる「サラリーマンの妻」を第3号被保険者として、国民年金加入者が拠出する保険料を負担せずとした制度で、各方面から不公平さが指摘されている。さらに87年には税控除に配偶者特別控除が追加された。

21世紀にかけてゴールドプランやエンゼルプランに代表される国のサービス拡充がはかられ、1990年代には普遍的な育児休業制度も誕生、97年には公的介護保険、99年には男女共同参画社会基本法が制定され、ケアの社会化・ジェンダー平等化に向けた環境が急速に整えられている。だが家庭基盤が主婦にあるとの価値観をいまだに政府は捨てていない。少子高齢社会の危機から政府は女性の積極的活用を推進している。しかしその一方で専業主婦の優遇という矛盾した政策がとられ続けている。ケアラーとしての主婦への期待を完全に拭いきれない社会が日本なのである。そのため保育費用の軽減化、教育の無料化も進まず、日本の家族はいまだ子どもに関してはコストという形で、そして高齢者に対しては直接的な介護によって（Soma & Yamashita 2011）、家族主義レジームの維持に貢献している。

IV. 「大衆的近代家族の時代」における分岐点

さてスウェーデンと日本における福祉国家の展開を、ケアの社会化・ジェンダー平等化という観点から「大衆的近代家族の時代」を中心に概観してきたが、その結果、何が発見できたのだろうか。同じ時代を共有した社会として、両国には共通の社会現象が生じている。しかしそれに対する対応は大きく異なっていた。両国における近代家族の安定期とその後の「揺れ」を前に起こったことを確認し、分岐点がどこにあったのか考察する。

まず前提となる人口条件の相違を確認しておこう。大きな違いは同じ出生率低下という経験をしますが、その契機と影響が全く異なっていた点である。スウェーデンで人口の再生産率を脅かすほど出生率が下がったのは1920年代半ばであり、30年代初頭にはその危機意識は広く社会で共有されるようになる。ところが日本の場合、50年代に起こった出生率低下の現象は戦後の混乱期以降、採られた人口抑制政策の結果でもあった。当時の日本にとっては過剰な生産年齢人口こそが問題だったのである。このような状況と認識で女性の労働力市場への要請があるはずがない。スウェーデンのような必然が日本にはなかったのである。

したがってスウェーデンの人口問題への対応はまずは出生率の低下をいかに食い止めるかという点に集中した。“鍵”となったのはエレン・ケイの母性主義思想であった。改革に大きな貢献をしたミュルダール夫妻は女性の労働市場への参入をめざし、この時期、社会民主主義の女性の間では「完全な母親としての社会主義の女性」というケイのイメージは消えた (Frangeur1998: 443) という評価もある。だが一方で「国民の家」は、男女の性別役割分業を基盤にした家族を理想とした。その政策において、ハンセンの「女性独自の課題への見解はエレン・ケイの、特に社会的な母性のアイデアと親和性をもっていた」 (Frangeur1998: 440) ののである。ケイは社会民主党の熱心な支持者であり、その思想はスウェーデンの政治と社会に深く浸透していたのであった (今井・陳2014)。

宮本も、こうした一種の「後ろ向き」の部分が「抵抗感を弱め、福祉国家の形成に人々を動員する力」をうみだし、「普遍主義的な福祉政策が、まずは家族政策の領域において確立され展開され」、その普遍主義の理念が「国民のなかに根を下ろし」、福祉国家を方向づけていった (宮本1999: 69) と論じている。換言すれば、ケイの母性主義・児童中心主義がスウェーデンの福祉国家建設の核心にある。

その前提を念頭においた上で、両国の行方を決した分岐点をそれぞれ比較していこう。

児童手当

スウェーデンでは、ケイが母性主義を提唱して以来、女権主義との間で女性解放のあり方をめぐって社会が揺れてきた。1940年代50年代の「専業主婦の時代」は突然、反動としてやってきたのではなくその振り子が母性主義に大きく揺れた時期だったのである。1947年に創設された普遍的な児童手当には、そのような状況が反映されている。同手当が父親への家族賃金としてではなく母親への支給という形で成立したところにケイの影響をみることができる。すなわちケイは母性保護政策の一つとして、国が母親の育児の対価を支払うことを提案したからである。これによって家に留まる女性も男性に依存せず経済的に自立することが可能となる。

ところが日本の児童手当は男性の所得保障としての意味をもつ家族賃金として誕生している。「大衆的近代家族の時代」という枠組みからみれば、その揺らぎの時期を直前にひかえた1970年代初頭に制定された。そしてむしろ母親を家庭に留める意図が含意され、異性への経済的依存を強める働きをしたのである。

先行研究が明らかにしたように児童手当 (家族手当) は、母親への育児手当という面と、男性への家族賃金という面から議論され、国により異なった理念によって創設されてきた¹³⁾。そして日本では家事育児の経済評価が夫の賃上げあるいは家族賃金の実現と同一視され、母親に受給権を与える要求運動が存在しなかったのである (北2004: 181)。その背景には、過酷な働き方を強い

られる労働市場に対して自己規制可能な「配偶者控除」の利益誘導が働いている。しかし、実は妻のケアに対する評価が夫の賃金に結びつくアイデアそのものにもケイの影響がある。ケイは出産後の女性が育児に専念できるように国家による補助金を求めたが、育児の一定期間後も家に留まりたい女性には夫が家事の対価としてお金を支払うことを提案したからである（今井2012）。1937年の母子保護法は、ケイの信奉者である山田わか为中心となり展開された母性保護運動の成果でもある（今井2005b）が、その基盤にある思想は夫婦分業論であった¹⁴。家族賃金としての導入に反対がなかったことは、過酷な労働市場参入への“委縮”と税制の誘導、と同時にこの価値が当時も日本社会で支持されていたことを示している。

ケイはもちろん女性解放の一環として、その経済的自立のためにケアの評価を求めたのだが、育児期にある女性は国家に、それ以降も主婦業を望む妻には夫からその対価の支払いを求めたために、その思想の“切り取り方”によって異なる情景を生み出したのである。そしてこの違いが両国の児童手当に逆の働きをもたせていくことになった。すなわちスウェーデンの児童手当は母親に直接支払われたために、それは近代家族の安定役を果たす一方で、家庭間におけるジェンダー平等推進の「交渉」の武器にもなった¹⁵。しかし日本の児童手当は、男性への家族賃金という性質を持ったために、そのなかに埋めこまれる可能性のあった女性の育児の対価という側面が可視化されず、逆にジェンダー不平等を促進する結果を招いたのである。

公的扶助と高齢者ケア

スウェーデンにおいては、母親への直接支給という児童手当は、徐々に家庭内における男性への交渉力を強め、女性を労働市場へと放つ芽を育てていった。1950年代初頭にすでに高齢化率10%を超えたスウェーデンが選んだのは年金制度の充実と、それでも対応できない高齢者には国が経済的扶助を行うという道であった。1956年に制定された社会扶助法は子どもを親に対する経済的扶養の義務から解放し、コミュニティが高齢者のケアを

行うシステム整備の契機となった。そして介護のために女性が社会進出を思い留まるような状況が解消されていったのである。

だが日本の生活保護法は原則、民法の扶養義務を優先する。ヨーロッパでもある時期までは三世代同居が多かった。しかしこのような制度のあり方が、同居の数を決していったのである。親子間に扶養義務が生じるなら、経済的な理由から同居を選択することは自然だからである。そしてそれが時に介護というケアを将来的に招くのも当然の帰結となる。家族が含み資産として期待された1970年代後半には、国は「世代間の相互扶助」という面から三世代同居の利点と奨励のための環境整備を揚げ（1978年「厚生白書」・辻2012：86）、実際84年には税制改正により同居老親の特別扶養控除を導入している。

税制度とパートタイム制度

「大衆的近代家族の時代」の終焉期ともいえる1970年代初頭、スウェーデンでは税制改革と社会保険によって女性の労働市場への参入が推進される。一つは1971年の個人単位の税制の導入である。夫婦のジョイント税制が、既婚女性の労働市場への参入を阻んでいる要因と考えられたからである。妻も納税者になることを求めた同制度は、「専業主婦の時代」の女性たちにとっては高いハードルであった。そのために利用されたのがパートタイム制度である。スウェーデンではパート労働は正職と同じ待遇であり、その意味するところは文字通り、時短以外にはない。だからこそ、専業主婦だった女性も納税者になり得る装置として機能したのである。そして出産後の女性も継続して働くのが当たり前の社会を形成してきた。

しかし日本の場合、「大衆的近代家族の時代」のピークにあたる1961年に創設された「配偶者控除」の税制度は夫婦の役割分業を支え、近代家族をより安定させる方向に機能した。高度成長のこの時期、ようやく労働力不足が意識されるようになるが、既婚女性に期待されたのは、男性稼ぎ手社会にあって成人男性では参入がむずかしい「前近代的家族経営的な分野」と零細企業への就業、

そして人口抑制政策と進学率の上昇によって減少した「低学歴若年労働者」の代替的役割だった。それを可能にしたのが、夫の扶養家族のままで労働市場へ参入できる「配偶者控除」を利用したパートタイム制度だったのである。日本では税制改革はスウェーデンとは逆に、女性を労働市場に完全参加という形ではなく流動的な人材として登用し、家族のケアも担える主婦の座に留まらせる手段として利用されたのである。そしてこのような主婦へのケアと労働力という矛盾した役割期待は、ケアの社会化・専門職の形成にも水脈につながり、負の影響を与えている。森川（2014）は、介護保険の訪問介護サービスの労働モデルが「非正規/主婦パート」を前提としてきたこと、そしてそのような低い評価が人材不足を招いていることを明らかにしている。

いずれにしても、両国の家族にかかわる税制改革は一方は女性の労働市場への参入のために、一方は家庭へ留まらせるために、という全く異なったベクトルで行われた。そしてそのために利用されたパートタイム制度も、それに応じて真逆の機能を果たしたのである。

育児休業制度とチャイルドケア

既婚女性も納税者たらしめる個人単位の税制を導入したスウェーデンにとって、次に問題となったのは、それに伴う出生率低下のリスクをどう回避するかという点であった。育児休業の充実が欠かせないものだったのである。しかもそれは男女平等にデザインされたジェンダー平等の制度でなければならなかった。なぜならすでに税制改革で男性稼ぎ手、女性＝家族世話係という家族像はそのモデルの座をおろされていたからである。そのために1974年に世界初となるジェンダー中立的な所得補填付育児休業制度、両親保険が創設され、その休暇数も支給額も拡大されていく道をたどる。利用の「女性」への偏りに対しては、クォータ制や平等ボーナスの導入を行うなどジェンダー平等化のために努力が続けられている。

その結果、チャイルドケアは各段に発展しプレスクールの充実をみている。だが日本の場合、プレスクールはおろか、未だに保育所の不備が問題

とされるような状況がある。日本では「大衆的近代家族の時代」の終焉期にあたる1975年、一部の専門職を対象に育児休業制度が導入されたが、それが一般に拡大されたのは出生率の「1.57ショック」をみた90年以降のことである。すなわち91年男女の一般労働者に拡大した「育児休業法」が制定され、95年には「育児介護休業法」となり、雇用保険法を改正し子どもが1歳になるまで給与の25%を支給するようにした。その額は徐々に上げられてきたが、スウェーデンとの差は依然、大きい。また男性取得への誘導政策も採るなどジェンダー平等に向け一定の努力はされるがなかなか改善されない。日本では「近代家族」が“標準”の座からおりて20年以上も経過してから収入補填付の育児休業制度が誕生した、その間に育児に対するジェンダー不平等がより熟成され、修正を困難にさせているのである。そして底は浅くなったとはいえ、未だ女性が出産によって労働市場をいったん撤退するM字型就労が続けられている。

このように、「大衆的近代家族の時代」における二つの福祉国家の歩みは、複数の分岐点を通りながら異なった方向に向かっていった。近代家族の“段階”と対応の違いが両国の進路を変えたのである。その結果、スウェーデンはケアの社会化とジェンダー平等化に成功し社会民主主義レジームを、日本では家族、女性にケアを依存する家族主義レジームを形成していった。その分岐点の意味を整理してみる。

スウェーデンでは、児童手当は近代家族を安定させながらも母親への支給が妻の夫への交渉力となり、女性の労働市場への進出を有利に運び、個人単位の税制がそれを決定的にした。そして両親休暇が育児のジェンダー平等を推進し、社会扶助法とともに女性をケアの負担から解放し、男女ともに仕事も生活もというジェンダー平等な社会を実現してきた。一方、日本の場合、税制も児童手当も女性のケア役割を強化し、育児休業制度にいたっては「大衆的近代家族の時代」の終焉期よりはるか後に設立されている。主流の「主婦労働者」がケアを担当できるパートタイマーだったこ

とが招いた結果ともいえよう。いずれにしてもこの間にケアの不平等は増幅され、女性には「仕事も家事も」という二重の役割が付与されることになった。両国の歩みの違いは、日本の家族主義に儒教的価値観が影響を与えていたとしても、それを固定し継続につとめてきたのは他ならぬ国の政策であったことを教えてくれる。

近代家族の“段階”以外に、このような違いをもたらした要因はあるのだろうか。出発点に第一の出生率低下のもつ意味の相違があったことは間違いないが、ここではその後の展開に影響を与えた要因を3点、あげたい。まず一つ目は、スウェーデンでは労働不足を補うため、1950年代、特に60年代に移民を積極的に受け入れてきた点があげられる。その存在が、日本では主婦のパート労働に期待された役割を担ってきたのである。落合(2009, 2013)は、日本の家族主義の特徴をその「純粋性」に求めたが、移民政策の違いは労働市場を介してケアの社会化に影響を与える。

二つ目は、女性のもつ影響力の違いである。スウェーデンでは女性の組織率が高く、バックラッシュの波の前には常に強力な運動が展開されてきた。また伝統的に政策への影響力が大きい労働組合の組織率は平均80%ともいわれ、女性の参加率も高い。だが日本は最盛期の組織率さえ約35%（「労働組合基礎調査」）、女性の組織率は30%前後で推移している（宮下・木本2010：242）。さらに普通選挙権を早い時期に取得できたことが政策への発言力となっている。そしてそれがその後の女性の政治的権力や地位を高めていったことは明らかである。

最後に、これが最も重要なことなのだが脱商品化の程度の違いである。脱商品化は、市場経済のもとで商品化された人間への破壊的圧力から個人を解放する機能として捉えられるという居神(2003)の指摘は正しい。同じケイの母性主義に影響を受けながら、日本でその女性解放の部分を十分に消化できなかったのは、労働市場の条件が20世紀終盤に入ってもスウェーデンほど改善されなかったからである。それどころか先進諸国のなかでも最も労働時間が長い国にあって、労働市場

に出ていくことは残酷でさえある。日本では脱商品化が進んでいなかったこと、これが女性をケア役割から解放する機運を醸成できなかった理由であり、家族主義の温床となっているのである。

V. むすびにかえて

政府主導でケアの社会化とジェンダー平等化が進められてきたスウェーデンだが、最近では経済状況の悪化、新自由主義の影響を受け、市場化・民営化を積極的に推進する傾向がみられる（森川2015：Ann-Britt 2007, Asa2011ほか）。また高齢者ケアは国の責任という認識で制度が設計されてきたため、今まで想定されてこなかった娘や息子の親への介護が“hidden” carerとして発見されている（今井・陳2013, Tepp & Sue2014）。その描く未来は必ずしもバラ色ではない。だがその状況を緩和するのも社会的ケアの存在であることも明らかにされており（Marta & Ann-Britt 2009）、日本に比べ親への情緒的な関わりは強いとされる。

一方、日本では、介護保険導入後も、家族が疲弊しきるまで介護を行うため、施設への入所後は交流が途絶える例を未だに耳にする。経済的な理由から利用が困難な場合もあるが、介護保険そのものが家族のケアを期待して設計されているからである。ここから得られる教訓は、「家族の連帯を強めようとするなら、強固に家族主義的な福祉制度は逆効果」（アンデルセン2009：154）ということであろう。

スウェーデンでは、その後、幾多の反動を経験しながらもジェンダー平等のために着実に歩が進められてきた。対照的に日本は家族をケアの含み資産とすることを諦めたあとも、専業主婦を擁護する政策を続けている。もともと第3号被保険者の創設は、主婦の年金権として女性からも求められてきたものであった。同様の状況にあったスウェーデンでは、早い時期に男女平等の基礎年金制度が確立され、主婦年金など女性の自律的な年金整備が進められてきた。だが日本では、この年金制度が「配偶者控除」の税制とともに、女性の完全な形での労働市場への参入を阻んでいる。高

齢社会によっていっそうの財政問題が懸念される介護保険でも第2号被保険者の妻からは保険料の徴収を行っていない。日本の近代家族への執着は、家族間の絆だけでなく、国の財源にまで深刻な影を落としつつある。今、日本は「中高年女性が現在の平均よりも10年長く働き続けると、世帯所得は相当に増加」し、「貧困と社会扶助への必要を減らし、政府にはより多くの税金をもたらす」(アンデルセン2009:102)という指摘を真剣に考える時期にきている。

けれども、先にみたように両国の道を分けた3つの要因がある。一つ目にあげた移民政策については、ケアのジェンダー平等化につながらなければ、民族間の不平等を生み出すことは安里論文で証明済みであり、慎重な姿勢が求められる。二つ目の女性の影響力については今後、改善の余地がある。女性運動、労働組合、選挙権の有効な行使力を培っていくことが望ましい。だが最も大きな障壁であり、家族主義温存の根源にある脱商品化の低さについては時間を要する課題になる。

明らかにスウェーデンで既婚女性を労働市場へと押し出せた最大の要因は脱商品化の高い状況である。脱商品化が低く、人間らしく生きられる労働条件が保障されない国で、母親を労働市場へ送り出す、その先に待っているのは19世紀末にケイが自国で見たような母と子どもの悲劇であろう。さらに増加の一途をたどる非正規雇用者群の前には、スウェーデンで女性を納税者たらしめるために機能したパートタイムにも期待することはできない。ケアの社会化を成功させ、男女ともに納税者となるジェンダー平等な社会、それが家族主義レジームから脱却し、少子高齢社会を乗り切る唯一の処方箋だが、道のりはけわしい。この難局を乗り越えるため、脱商品化を高めること、その知恵が求められている。

謝辞

本校執筆にあたっては、Ann-Britt sand氏 (Stockholm University)より最新の研究の提供と、Els-Marie Anbacken氏 (Malardalen University)と

陳礼美氏 (関西学院大学)より文献収集への助言をいただいた。彼女たちの存在がなければ、研究自体進めることはできなかった。この場をお借りしてお礼を述べたい。

注

- 1) この表現については、研究者の表現は様々であった。本稿では社会民主労働党を略して使用された社会民主党の訳を採用する。
- 2) もっともこの時期については福祉国家研究者たちの間では論争があり(金成垣:2010)、未だ決着をみていない。
- 3) 厳密に言えばスウェーデンで「家族政策」という用語そのものが使われたのは、戦後になってからである(Ann-Sofie1991:61-62)。
- 4) 出生率の低下にはセクシュアリティの変化の問題も絡んでいるが、紙幅の関係もあり追求しない。
- 5) Margaria and Manue (2015)は長期間の同居が親のケアへの義務感を助長するとした(4頁)。
- 6) 両親保険の給付には妊娠手当、両親手当、一時的両親手当(原則として12歳未満の子の監護のための休業期間に対して)とあり、その日数、受給額ともしだいに拡大され、2011年現在両親手当では480日の休業のうちの390日間までは従前所得の80%相当額の支給額が受けられる(『2010~2011年海外情勢報告』)。
- 7) 2003年の時点で出産期の女性の労働力率は84.3%と報告されている(経済社会総合研究所2004)。
- 8) 1958年「厚生白書」における分析による。
- 9) 1960年の「経済白書」は、泉州の繊維工場を例にとり中小企業における労働力不足の実態を紹介している。
- 10) 1958年に貝塚市役所が出した『貝塚市の綿織物工業(続)』では新卒の中卒者は大企業に流れ、中小企業には未亡人や比較的年齢の高い既婚女性の雇用が多くなっていることを指摘している(『貝塚史の70年』)。
- 11) 橋本(1997)、今井(2005a)を参照のこと
- 12) 中央児童福祉審議会(1963)。
- 13) たとえば大塩(1996)、北(1997, 2002, 2004)。
- 14) 一方、大正時代の「母性保護論争」において山田わかとともにケイの母性保護思想を支持する立場から与謝野晶子に対抗した平塚らいてうは、育児期にある全女性を対象にしており、スウェーデンの女性と近い立ち位置にいた(今井:2005b)。
- 15) アンデルセン(2009)ではスウェーデンの児童手当が女性の交渉力を高めたとしている(93頁)。

Asa (2011) でもジェンダー平等推進のための家庭内の交渉力の重要性を論じている。

[参考文献]

- 居神浩 (2003) 「福祉国家動態論」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房。
- 石崎昇子 (2015) 『近現代日本の家族形成と出生児数』明石書店。
- 今井小の実 (2005a) 「家族支援と家族政策」得津慎子編『家族支援論』相川書房。
- 今井小の実 (2005b) 『社会福祉思想としての母性保護論争』ドメス出版。
- 今井小の実 (2012) 「福祉国家と家族政策の“ジェンダー化”」日本福祉学会編『社会福祉政策』中央法規出版。
- 今井小の実 (2013a) 「エレン・ケイ」室田保夫編『人物でよむ西洋社会福祉のあゆみ』ミネルヴァ書房。
- 今井小の実 (2013b) 「女性福祉への視点」岩田正美・田端光美・古川孝順編著『一番ヶ瀬社会福祉論の再検討』ミネルヴァ書房。
- 今井小の実・陳礼美 (2013) 「スウェーデンにおける雇用労働と家族“ケア”労働の調和—A.サンド氏の調査報告を通して—」『Human Welfare』第5巻第1号。
- 今井小の実・陳礼美 (2014) 「平等への道のり—スウェーデンの歴史—」科研成果報告『“ケア”労働の社会化に関する国際比較研究』。
- 上野千鶴子 (1982) 「解説 主婦の戦後史」『主婦論争を読むⅠ』勁草書房。
- 埋橋孝文 (2011) 『福祉政策の国際動向と日本の選択』法律文化社。
- 江口隆裕 (2001) 「日本の福祉政策」鈴木広監修『家族・福祉社会学の現在』ミネルヴァ書房。
- 大塩まゆみ (1996) 『家族手当の研究』法律文化社。
- 落合恵美子・阿部彩・埋橋孝文・田宮遊子・四方理人 (2010) 「日本におけるケア・ダイヤモンドの再編成：介護保険は「家族主義」を変えたか」『海外社会保障研究』NO.1701。
- 落合恵美子編著 (2013) 『親密圏と公共圏の再編成』京都大学学術出版会。
- 貝塚市 (2013) 『貝塚市の70年』。
- 金子隆一 (2012) 「人口統計の示す日本社会の歴史的転換」国友直人・山本拓編『21世紀の統計科学〈vol.1〉』東京大学出版。
- 北明美 (1997) 「ジェンダー平等」岡沢憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論』法律文化社。
- 北明美 (2002) 「日本の児童手当制度の展開と変質(上)」『大原社会問題研究所雑誌』No.524。
- 北明美 (2004) 「児童手当制度におけるジェンダー問題」大沢真理編著『福祉国家とジェンダー』明石書店。
- 京極高宣 (1986) 「スウェーデンにおける社会福祉の動向」『海外社会保障情報』76号。
- 金成垣編 (2010) 『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
- 経済企画庁 (1960) 「経済白書」。
- 厚生省「厚生白書」(1956～)。
- G.エスピン・アンデルセン/渡辺雅男・渡辺景子訳 (2001) 『福祉国家の可能性』桜井書店。
- G.エスピン＝アンデルセン/大沢真理監訳 (2011/原著2009) 『平等と効率の福祉革命』岩波書店/大沢真理・難波早希「解題」。
- (内閣府) 経済社会総合研究所編 (2004) 「スウェーデン家庭生活調査」。
- 社会保障制度審議会 (1950) 「社会保障制度の勧告」。
- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 杉田菜穂 (2007) 「少子化問題と社会政策」『経済学雑誌』第107巻第4号。
- 副田義也・樽川典子編 (2000) 『現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房。
- 高岡裕之 (2012) 「「生存」をめぐる国家と社会」『日本史研究』594号。
- 高橋美恵子 (2007) 「スウェーデンの子育て支援」『海外社会保障研究』No.160。
- 中央児童福祉審議会保育制度特別部会 (1963) 「中間報告」。
- 辻由希 (2012) 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房。
- 中野妙子 (2012) 「高齢年金—1998年改革の意義と課題—」『海外社会保障研究』『海外社会保障研究』No.178。
- 橋本宏子 (1996) 『女性福祉を学ぶ』ミネルヴァ書房。
- 藤田菜々子 (2009) 「1930年代スウェーデン人口問題におけるミュルダール」『経済学史研究』51巻1号。
- 藤原千沙・山田和代編 (2011) 『女性と労働』大月書店。
- 松村祥子 (2011) 『欧米の社会福祉の歴史と展望』放送大学教育振興会。
- 三富紀敬 (2010) 『欧米の介護保障と介護者支援』ミネルヴァ書房。
- 宮下さおり・木本喜美子 (2010) 「女性労働者の一九六〇年代」大門正克編『高度成長の時代1復興と離陸』大月書店。
- 宮本太郎 (1999) 『福祉国家という戦略』法律文化社。
- 宮本太郎、イト・ペング、埋橋孝文 (2003) 「補論 日本型福祉国家の位置と動態」G.エスピン・アンデルセン編著/埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部。

- 森川美絵 (2014) 「社会政策におけるケアの労働としての可視化」『社会政策』第5巻第3号, ミネルヴァ書房。
- 森川美絵 (2015) 『介護はいかにして「労働」となったのか』ミネルヴァ書房。
- 両角道代 (2008) 「ワーク・ライフ・バランスの基本原理」『大原社会問題研究所雑誌』594。
- 山極清子 (2014) 「欧州4カ国のジェンダー平等とワーク・ライフ・バランス法制・政策の考察」『立教DBAジャーナル』第4号。
- 山田知子 (2005) 「わが国のホームヘルプ事業における女性職性に関する研究」『大正大学研究紀要 人間学部・文学部』No.90。
- ロジャー・グッドマン・イト・ベング (2003) 「東アジア福祉国家」G.エスピン・アンデルセン編著/埋橋孝文監訳 (2003) 『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部。
- レグランド塚口淑子編 (2012) 『「スウェーデン・モデル」は有効か』ノルディック出版。
- Ann-Britt M.Sand, (2007) “The Value of the Work-on Employment for Family Care in Sweden”, in edited by Isabella Paolette, *Family caregiving for older disabled people: relational and institutional issues*, Published by Nova Science Publisher, Inc. New York.
- Ann-Sofie Ohlander (1991) “The invisible child? The struggle for a Social Democratic family policy in Sweden, 1900-1960s”, in Eds. Bock Gisela & Thane Pat, *Maternity and Gender Politics*, Routledge, London.
- Åsa Lundqvist (2011), *Family Policy Paradoxes: Gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930-2010*, The Policy press.
- Els-Marie Anbäcken and Ann-Britt M.Sand (2014), *Japan and Sweden with different types of welfare regimes but a similar elderly care development?, in 科研成果報告『“ケア”労働の社会化に関する国際比較研究』*.
- Emiko Ochiai (2009), “Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology”, *International Journal of Japanese Sociology*, Number18,
- Frangeur Renée (1998) “Social Democrats and the woman question in Sweden: a history of contradiction”, in Renée Frangeur, *Women and Socialism, Socialism and Women*, New York.
- G.Esping-Andersen (1997), “Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America”, *Journal of European Social Policy*, August vol. 7 no. 3.
- Gunnar Qvist (1980), “Policy towards women and the women’s struggle in Sweden”, *Scandinavian Journal of History*, Volume5. Issue1-4.
- Ito Peng (2002), “Social Care in Crisis: Gender, Demography, and Welfare State Restructuring in Japan” *Social Politics*, Fall, Oxford University Press.
- Li-Mei Chen and Konomi Imai (2014) “Female Informal Caregivers in Sweden and Implications for Japan”, *KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY HUMANITIESREVIEW*, Vol.18.
- Margarita Estévez-Abbe and Manuela Naldimi (2015), “Familialism, Care and Gender in Southern Europe and East Asia” 第130回大会社会政策学会報告：お茶の水女子大学。
- Marta Szebehely, Petra Ulmanen and Ann-Britt Sand (2009), “Swedish country report WoCaWo Stockholm meeting October.
- Lena Wängnerud (2012) “HOW WOMEN GAINED SUFFRAGE IN SWEDEN: A WEAVE OF ALLIANCES”, in Edited by Blanca Rodríguez-Ruiz and Ruth Rubio-Marín, *The Struggle for Female Suffrage in Europe: voting to become citizens*.
- Naoko Soma, Junko Yamashita and Raymond K.H.Chan (2011), “INTRODUCTION Comparative framework for care regime analysis in East Asia”, *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol.27, No.2, June.
- Naoko Soma and Junko Yamashita (2011), “RESEARCH ARTICLE Child care and elder care regimes in Japan”, *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol.27, No.2, June.
- Teppo Kröger and Sue Yeandle (eds) (2014), *Combining Paid Work and Family Care: POLICIES AND EXPERIENCES IN INTERNATIONAL PERSPECTIVE*, Policy Press.

年金制度改革における政治的言説，新しい政策アイデアの役割 —現代福祉国家論のリサーチフロンティアとしての一試論—

鎮 目 真 人

I. はじめに

年金制度の分析を含む福祉国家論の理論と分析手法の歴史を振り返ると，産業化・近代化理論 (Cutright 1965; Wilensky 1981)，ネオ・コーポラティズム論 (Pampel, Williamson, Striker 1990)，社会民主主義論・権力資源論 (Pampel, Williamson 1993; Huber, Stephens 1993)，歴史的制度論 (Hinrichs 2000; Myles 2002; 鎮目 2001)，新しい政策アイデア・政策に関する言説理論，プロスペクト理論 (Vis 2010; Domonkos 2015) など様々な理論が提起されてきた。これらは，福祉国家の生成・発展をめぐる構造-機能主義論，各国における福祉国家形態の分岐をめぐる類型化論，そして，福祉国家の維持や変化をめぐる制度改革・変化学論といった形で理論化が図られてきたと整理できるであろう。そうした理論を実証する分析手法としては，量的な分析 (Pooled Time-Series Cross-sectional Analysis, Event History Analysis など) のほか，質的な分析 (Boolean Analysis, Multi-Value Qualitative Analysis, Fuzzy-set Analysis) まで多様化している。

また，近年のリサーチの方向性としては，社会保障支出といった福祉国家全般の制度・政策の国際比較から，脱商品化といった社会保障支出以外の指標の構築や年金，医療，公的扶助，積極的労働市場政策などの個別政策に焦点を当てた国際比較など，より分析内容が精緻化するとともに，その際の分析手法として，社会学，政治学，経済学などによる学際的なアプローチによる総合化が進

展している。

本稿では，そうした流れの中では新しい潮流に属する福祉国家の動態分析として，福祉縮減期の制度変化の分析を試みる。具体的には，人口高齢化や経済のグローバル化といったメガトレンドのなかで，給付の削減や負担増などの不人気な改革がなされて来た日本の年金制度の制度改革を対象に，プロスペクト理論をもとに，政治的言説や新しい政策アイデア論に留意して，改革の要因について分析したい。

II. 政治的言説，政策アイデアとプロスペクト理論

最初に，「不人気」な制度改革過程を分析する際の分析手法として，政治的言説，政策アイデア，プロスペクト理論をどのように組み合わせる分析道具として用いるのかという点について検討する。

1. プロスペクト理論と政治的意思決定

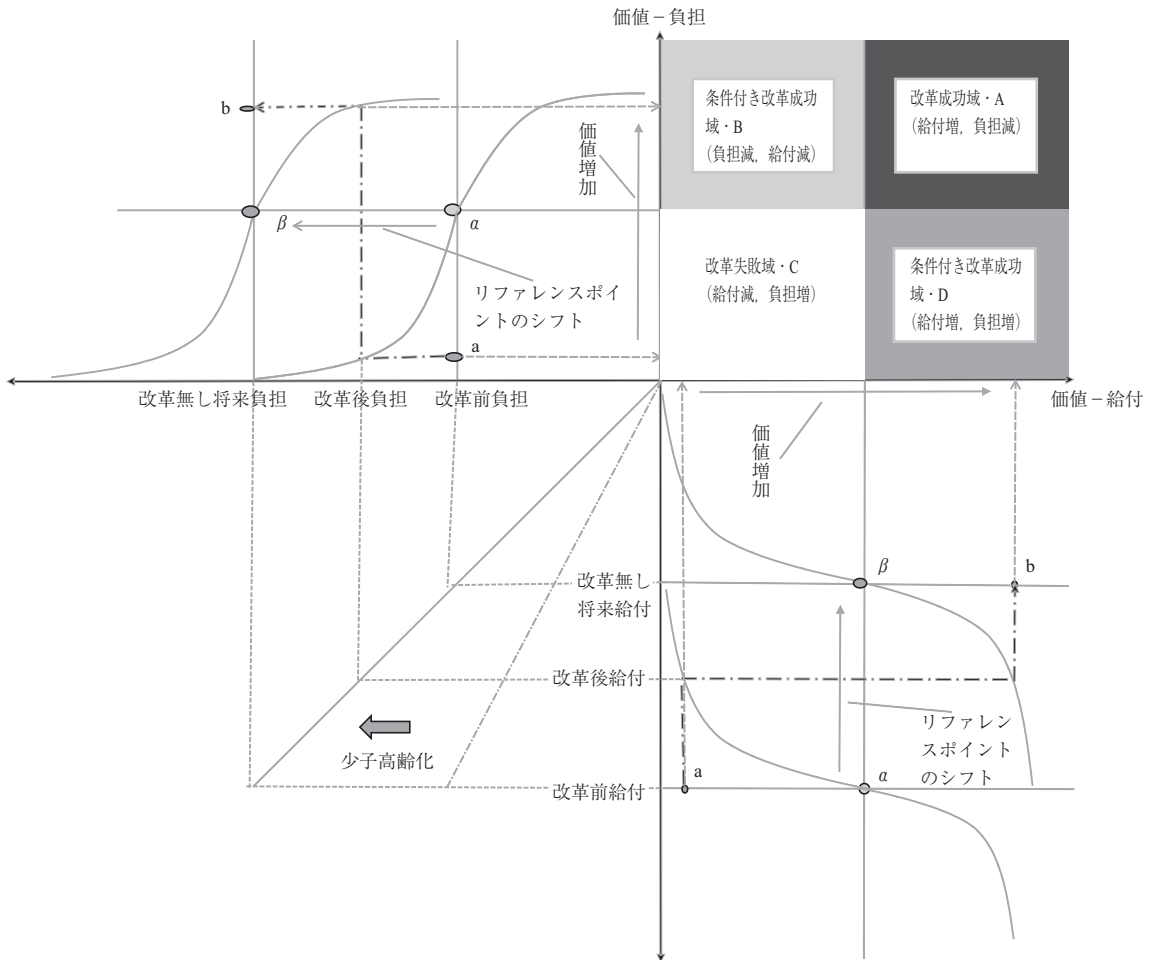
プロスペクト理論とは，意思決定者が受ける利益や損失を，意思決定者の主観的な価値に対応させた関数 (価値関数) を用いて人々の行動を説明するものである (Kahneman and Tversky 1979)。人々は利得 (gain) よりも損失 (loss) に重きを置き，利益が見込まれる局面ではリスク回避的に行動し，損失が免れない状況ではリスク愛好的に行動すると見込まれている。ここで重要なのは，何らかの変化が生じたある状況に対して，人々が利益か損失かということ判断する際には，リファ

レンスポイントが基準になるという点である。標準的には、リファレンスポイントは、現状維持バイアスにより（現状から離れる損失を利益よりも過大評価することから発生）、各人が置かれている現状（current wealth）と想定されるが（Kahneman and Tversky 1979: 273）、人々の判断や行動はこのリファレンスポイントに依存（reference dependence）して決定されるため、プロスペクト理論はリファレンスポイントに依存したモデルであるとも評される（Tversky and Kahneman 1991）。

プロスペクト理論はリファレンスポイントに依存し、利益よりも損失にウェイトを置いた行動を措定しているため、リファレンスポイントをどこに置き、制度改革に関する選択肢をどのように提示するかが、各人の行動を左右する上で大きな意味を持つ（＝フレーミング効果）。ここでいうフレーミング効果とは、客観的には同じ結果をもたらす選択肢であっても、それらの選択肢で使用される言葉や数字の表現の仕方によってフレーミングのされ方が異なれば、それに対応して各人の意思決定が左右されることになり、その選択行動も異なり得るといえるものである（Tversky and Kahneman 1986）。ある政策を選択する場合、複数の選択肢において得られる結果が同じでも、特定の利益が得られるというフレーミングのもとで選択肢が提示されると損失回避志向が生じ、ギャンブル的に高い利益が得られるという選択肢よりも、堅実に利益が得られる見込みの高い選択肢が選ばれる傾向が生じる。逆に損失が生じるのが不可避であるという想定の下で何らかの選択肢を選ばざるを得ないといった形で選択肢がフレーミングされると、リスク選好志向が生まれ、一定の損失が生じるのが明確な選択肢よりも、一発逆転の余地がありそうに見えるギャンブル的な選択肢の方が選ばれる。そのため、Levy (1996) は、各人が現状維持的な状況ではなく、何らかの変化が生じている状態に置かれている場合には、ある政策が選択されなければ、それによって各人に損失が生じることフレーミングされて提示されることによって、そうした選択に応じるマインドがもたら

されると主張している。Levy (1997) はまた、リファレンスポイントは現状維持バイアスによって現状や現時点に定められるばかりでなく、フレーミングによって現状とは異なった場所にも置かれ得るとし、その場合には、各人の行動や選択は現状とは違うポイントに定まるとしている。

こうしたフレーミングによるリファレンスポイントのシフトは、人々の行動を左右するものとして重要な意味を持つが¹⁾、給付の減少や負担の増加といった不人気政策を実行する制度改革の際に重要なのは、現時点よりも多くの損失が見込まれる将来時点へとリファレンスポイントをシフトさせる戦略であろう。なぜなら、改革の受け手にとっては、たとえ現時点よりも損失が増加しようとも、現行制度のもとで将来時点に予期されるものよりも多くの利益が改革によって得られるという期待がもたらされるからである（鎮目2013; Shizume 2015）。この戦略は図1のようにあらわされる。図1の「価値－給付」・「価値－負担」平面は給付と負担の増減の組み合わせによる価値評価を意味する。その給付と負担の増減に対する価値評価の理論的基礎として、本稿ではプロスペクト理論に基づく価値関数を措定している。不人気改革において、改革者が改革前の時点である a から、改革がなされない場合に将来的に予想される負担増（あるいは給付減）を改革の受け手に示して、 β にリファレンスポイントをシフトさせると、給付や負担の評価は改革前の価値軸から改革無しの場合（最悪のシナリオ）の価値軸でなされるようになる。そこで、改革による負担増（あるいは給付減）を改革前と最悪のシナリオとの間のどこかに設定すれば、改革によって給付減や負担増といったネガティブな結果がもたらされたとしても、その価値は a 点ではなく b 点として、プラスに評価され得る。「価値－給付」・「価値－負担平面」に投影されているのは、そうした給付と負担に関する価値軸での評価を結んだ点である。改革によってプラスの評価が得られる場合には、それに対する支持が得られると考えられる。これらのポイントをまとめると、福祉拡充期における改革のように、将来時点において負担減と給付増が図ら



出所) 筆者作成。

図1 リファレンスポイントのシフトによる改革成功領域への誘導

れる場合には、改革への支持は大きくなる（＝「改革成功域A」）。他方、改革によって給付は減じられるものの、負担も減少し、その負担減による価値増加が給付減による価値減少を相殺する場合（＝「条件付き改革成功域B」）や負担は増加するものの、給付も増加して給付増による価値増加が負担増による価値減少を相殺する場合（＝「条件付き改革成功域D」）では、以下で述べる諸条件が満たされれば、改革への支持が得られると思われる。しかし、改革を試みても、将来時点で給付減と負担増の双方がもたらされると感じられるなら、改革に対する支持を得るのは難しいであろう

（＝「改革失敗域C」）。

プロスペクト理論は基本的には個人を分析単位とした理論であり、それを集団の意思決定に適用するには合成の誤謬に注意する必要があるが（Levy 1997: 99; Vis 2010: 119-120）、年金制度を分析対象とする本稿では、世代間で給付と負担に関して価値判断に違いが生じ、それに依拠して集会的意思決定も世代に応じて異なると想定する。すなわち、不人気改革においては、既に負担を済ませた高齢世代では負担増よりも給付減により大きなウェイトが置かれ、これから負担増を担い、給付の現在価値が割り引かれた若年世代では給付減よ

りも負担増により大きなウェイトが置かれると想定する。OECD諸国を対象とした世代ごとの年金制度の選好に関する研究でも、給付水準の高い年金制度においては、年金受給世代は給付の削減に反対し、若年世代は給付の削減と負担の軽減を求める傾向にある²⁾ (Pamp 2015: 162-166)。そのため、一般に、給付は減額されるが負担も減額(ないし維持)される改革は若年世代に選好され、負担は増額されるが給付も増加(ないし維持)される改革は高齢世代に選好されるといった違いが生じると予想できる。

2. 年金改革の諸条件

以上で論じたような、フレーミングによる将来時点へのリファレンスポイントのシフトといった戦略によって、改革の受け手を損失局面から利益局面へと導いて不人気政策を実行するには、フレーミングが改革の受け手にとって受容される条件が整うことが必要である。そうした条件としては、フレーミングの元になる政策上の言説や政策アイデアのアピール力、それらが承認される手続きの正当性、改革の受け手に対する言説や政策アイデアに関するフレーミングの効果的な伝達、改革における反対勢力の同意、そして、それらが実現可能となる制度的条件(制度的補完条件の完備)などが考えられる。

(1) 政策に関する言説、新しい政策アイデアの役割

不人気政策におけるフレーミングの有効性を高める上で、最も重要な役割を果たすのは政策に関する言説(discourse)であろう(Taylor-Gooby 2005: 3-4)。Schmidtによれば、政策的な言説は政策アイデアや価値などから構成され(Schmidt and Radaelli 2005: 2)、一定の制度的条件や利益状況の下で、利害関係者の利益に反するような政策でもそれを正当化し、大衆や政策のエリート集団からの支持を取り付ける上で有効に作用して政策形成に影響を与えることとされる(Schmidt 2000: 233)。具体的には、言説は、政策プログラムの合理性を提示することによって、それを正当化する

のに役立つ「認識的機能」とその適切性を示すことにより合法性を与える「規範的機能」を果たすとされる(Schmidt 2002a: 209-256)。そのため、政策的言説理論は「言説的制度論」、「構成主義的制度論」とも評される。加藤(2012: 167-189)はそうした言説・アイデアの政治的役割として、アクターの利益・選好の形成という局面(政策の目標設定局面)での役割(「アイデアの構成的役割」)とアクターがそれを利用して支持調達を図る局面での役割(「アイデアの因果的役割」)の二つを抽出し、それらが制度変化のダイナミズムを生み出すとしている。

Schmidt(2002b)は、言説によってそうした制度変化のモメントが作り出される場面ごとに、中核的な政策集団が政策形成を行う際に準拠する認識枠組みを作りだす「調整的言説」(coordinative discourse)と中核的政策集団が民衆を説得する上で用いる「コミュニケーション的言説」(communicative discourse)とに言説を類型化している。こうした言説・アイデアが改革の成否を分ける上で決定的な役割を果たすとする主張はWeyland(2008)によってもなされており、大規模な改革が実行されるには、改革において新しいアイデアがステークホルダーに受け入れられることが必要であると主張している。

このような政策上の言説は、例えば、世代間の公正、ジェンダーニュートラル、あるいは、ジェンダーフレンドリーなどといった広汎な概念で表現されることが一般的であるが(Schmidt 2000a: 302)、そうした言説を実現するのは政策手段である。新しい言説に対して、新たな政策手段が用いられれば(例えば、概念上の確定拠出型年金、強制積立年金など)、それは大規模な制度改革を意味し、ポリシーパラダイムの変化がもたらされる場合もある(Hall 1993)。これらを踏まえれば、大きな改革の際には、新たな調整的言説と新しい政策アイデア(=政策手段)が政策集団で固められ、それらがリファレンスポイントのシフトを意図したフレーミングを含むコミュニケーション的言説に翻訳されることによって、メッセージの受け手は上記の「条件付き改革成功域」のBやDに導か

れ、その結果、改革に対する賛同が得られるようになると思われる。

(2) 言説・政策アイデアの学習と普及

上記のように、政策上の言説や政策アイデアは政策を形成する政府や行政機構などの政策アクターから発せられ (Schmidt 2002a: 210)、コミュニケーション的言説のような広汎な政策的言説は、反対勢力を懐柔するために、大衆や知識人などの支持を得るために権力の座にある政府の政策手段として用いられる (Schmidt 2000: 233)。他方、より具体的な政策アイデアは、もっぱら、政府内で政策に関する情報リソースを有して政策データを取りまとめることのできる官僚機構などの行政組織から発せられ、それは、議会をプリンシパルとしたエージェントといった立場からだけでなく、自らの組織利益をも果たすように提案されると想定できる (加藤 1997: 30-32)。Hecló (1974: 315) に従えば、官僚は、新しい政策アイデアを提案する際に、首尾一貫した政策策定を行う媒介者 (policy middlemen) として、その専門的な知識の学習の場を様々な政策策定に関わる様々なアクターに提供することによって政策を発展させると考えられる。つまり政策に関する専門的知識集団である官僚組織は、政策に関する学習を担うエージェントとして、政策立案に関わる審議会や委員会などの場を通じ、様々な利益集団に対して国内外の政策に関わる政策アイデアと技術を広める役割を担い、制度改革に寄与すると考えられる (Hecló 1974: 319)。本稿の分析対象である年金制度では、審議会 (committee) における審議・折衝が反対勢力を含む様々な政治的アクターを取り込んで改革案へのサポートベースを築き上げるうえで重要な役割を果たして来たこと論じられている (Hinrichs 2000: 370; Blair 2014: 78-79)。日本では、審議会は利益の反する集団の代表者や著名な学識経験者などによって構成され、「利害調整」や「権威づけ」効果などを発揮してきたという経緯がある (村松1981: 124)。審議会の委員は各省庁で決定され、審議過程や原案作成において事務局の役割が大きいことから、審議会は

行政の円滑化に資するとともに、利害関係のある者を動員し、政策決定の同意を確保する上で、大きな役割を担ってきた (村松1981: 128, 133)。厚生行政では、厚生官僚が省内外に設置された審議会を中心に、関係局長の私的諮問機関としての研究会、与党審査組織、与野党の族議員を始めとする有力者への接触や専門的な情報提供などを通じて、様々なアクターを巻き込みながら、政策アイデアの学習と伝播を図ってきたと言われている (中野1988: 159; 佐藤2014: 28; 新藤1996: 70)。そうした点を踏まえて、本稿では、マルチアクターのもとで、年金改革に関する調整的言説や政策アイデアが学習され承認される場として、審議会に着目したい。

さらに、そうした言説やアイデアが改革の受け手にメディアを通じてどのようにコミュニケーション的言説として伝達されるのかということも、改革に関する学習効果の拡大と改革への支持調達に影響を与え、改革の実行において重要な意味をもつ (Humpage 2015: 46-47)。メディアは「強力効果」の一つとして、フレーミング効果を有しており、メッセージの受け手は、報道による情報の取り上げられ方に依拠しながら、その内容をフレーミングすると指摘されている (Neuman, Just, Crigler 1992: 76-77)。これは、情報内容が同じであっても、メディアによる伝達フレーム如何によって、情報の受け手の選好や解釈に差異が生じるというものであり、例えば、貧困が貧困状態にある個人の事例に基づいて報道された場合には (個人犠牲フレーム)、貧困の原因は個人的責任にあると認識され、社会的な文脈で報道された場合 (テーマ型フレーム)、社会的要因によって貧困が発生すると認識されるといった違いが生じうる (Iyengar 1997: 281)。こうした効果は、フレーミングの主体がメディアであり、その対象が不特定多数の集団であるという点を除けば、上記のプロスペクト理論におけるフレーミング効果と同じ内容である。

年金改革のように、その内容を理解する上で、専門的な知識が必要となる場合、受け手が改革の内容を判断する情報の収集と分析のための「情報

コスト」は高くなるため、彼らは完全情報に基づいて判断や行動を行うわけではなく、自らが様々な媒体を通じて得た限定的な情報の範囲で合理的な選択を行うと予想されることから（池田2000: 109-110）、コミュニケーション的言説がメディアによって伝達される際に、それによるフレーミング効果は大きいと考えられる。

(3) 言説・政策アイデアに対する支持、反対不人気政策の成否を左右する重要な要因としてしばしば指摘されてきたのは、拒否権プレイヤーの役割である（Hacker 2004; Mahoney and Thelen 2010: 18-29）。拒否権プレイヤーとは現状の変更のために立法過程において同意が必要な個人（例えば大統領や首長）、もしくは集合的アクター（例えば政党や利益集団）を意味し、彼らは拒否権を梃子にその利益の実現を図ると想定される。拒否権プレイヤーの影響力は、拒否権プレイヤーの数、拒否権プレイヤー間のイデオロギー距離、拒否権プレイヤー内の凝集性（選好の類似性）や（Tsebelis 2002: 19-63）、拒否点が埋め込まれている制度構造に依存する。後者については、拒否権が埋め込まれる政治的アリーナは行政、立法、選挙など多岐にわたっているため、議員、利益団体、有権者などの政策決定に関与するアクターが、それぞれのステージにおいて、決定事項を覆すことができるかどうかの問題であるということの意味する（Immergut 1990; Immergut 1998）。以上を踏まえば、政治的アリーナで多数の拒否点が付与されている状況において、拒否権プレイヤーの数が多く、拒否権プレイヤー間のイデオロギー距離が離れ、集合的拒否権プレイヤー内の凝集性が高いほど政策安定性は増し、その反対ならば政策安定性は低くなるといえる（Tsebelis 2002: 3）。そのため、政治決定の場で拒否権プレイヤーによる拒否権が働く可能性がどれほどあるかということは、制度改革の成否を決する非常に大きな要因であるといえるだろう。

実際に政党が拒否権を発揮する形態としては、連立与党内で連立を組む政党が連立を離脱する行為や野党が本会議や委員会では法案に反する行為な

どがあげられる。また社会保障の利益集団の拒否権は、サービスの供給主体となる医師などの専門化集団や（Immergut 1990）、受給者もしくは費用負担の主体となる労働組合の代表者によって、レファレンダムや審議会、公聴会などにおいて行使されるほか、国会の外での、立法過程や選挙運動におけるストライキ、デモ、集会などの労働争議行為などとしても発揮されうる。年金制度では、そうした拒否権が発動される中心的な場としては、与党審査、政党間協議組織、厚生（労働）委員会、社会保障制度審議会（社制審）や社会保険審議会（社保審）などの審議会などの場面が想定できる。

(4) 言説・政策アイデアを実現する制度構造不人気改革の成否において拒否点が大きな役割を果たすとする理論では、同時に、改革に関わるアクターの行動を制約する制度それ自体の性質も視野に入れられている。例えばHacker（2004; 2005: 47）やMahoneyら（2010: 18-22）は制度の内在的転換における障壁（barriers to internal policy conversion）が拒否点と並んで不人気政策の形態を左右する要因として重要であると指摘している。この制度の内在的転換における障壁とは、制度の自己強化（self-reinforcing）による経路依存とポリシーフィードバックを生み出す制度に対する支持の強さと制度における自由裁量性によって規定されるものであり、それが大きければ公式の制度改革は難しくなる（Hacker 2004: 247; Hacker 2005: 46-48）。ここで、制度それ自体の自由裁量性はその制度を取り巻く他の制度的制約によっても規定されることに注意が必要である（Hacker 2004: 247）。例えば、事業主による私的年金制度の自由裁量性は税制度や雇用制度などによっても規定される。換言すれば、ある制度の自由裁量性は、制度の補完性原理にもとづき、関連する他の制度のルールや機能によっても制約されていることが一般的であるといえる（Aoki 2001: 85; Hall and Soskice 2001: 17-21）。

年金制度は、セットアップコストが巨額で制度の対象者が多数に上るため、制度変化に関して自

己強化的であり、さらに、関連する制度は雇用制度、税制度、金融制度など多岐に渡っている。そのため、制度変化のための障壁は大きいと考えられる。

Ⅲ. 年金制度改革の分析

日本の年金制度においては、「年金の年」といわれた1973年の年金改革を境に、それ以降、給付の削減や保険料負担の増大といった不人気政策が実行されてきた。以下では、不人気改革が焦点となった1980年改革、1985年改革、1989年改革、1994年改革、2000年改革、2004年改革を取り上げ、上記の分析フレームに従って、改革の成否を規定する条件について考察する。

(1) 不人気改革の内容

① 1980年改革

1980年改革は厚生年金の支給開始年齢の引き上げが大きなテーマであった。自民党の福田赳夫首相の諮問機関であった年金制度基本構想懇談会は、高齢化と低成長の中で、年金制度の維持を主眼とし、80年代から2000年代の20年間にかけて、段階的に支給開始年齢の引き上げを答申した(1977年12月「中間意見」、1979年4月「わが国年金制度の改革の方向」)。その後、大平正芳首相のもとで改革案が練られたが、高齢化社会に向けた制度の維持という調整的言説に対して、そのための手法は支給開始年齢の引き上げであり、特に新しい政策アイデアは提示されなかった。つまり、改革の受け手にとって、新しい政策アイデアに基づくフレーミングはなされず、「改革失敗域C」に価値点は留まったと考えられる。

この改革では、社制審、社保審年金部会といった審議会でも改革案への賛同は得られず、労働省も「65歳構想は財政的見地しかなく、雇用、定年という視点が欠けている」と改革を批判し(「朝日」1980年1月22日)、行政内の支持も得られなかった。

左右の労働組合やマスコミも支給開始年齢引き上げについて反対を貫くなかで、与野党伯仲のな

か、1980年6月に予定されていた第12回参院選で、野党からの「福祉切り捨て」という非難をかわすため、1980年初頭に自民党内の桜内義雄幹事長ら党三役が大平首相に反対を表明し(「朝日」「読売」1980年1月31日)、改革は最終的に頓挫した。

② 1985年改革

1985年改革は年金制度の再編がテーマであり、その調整的言説は、勤労世帯の給与水準と年金受給世帯の年金水準との比較に基づいた所得水準のバランス、分立した制度の間で生じる官(共済年金)と民(厚生年金)の年金の不均衡の是正、夫婦世帯と単身世帯間での給付水準のアンバランスの是正であった。そうした言説を実現するために、新しい政策アイデアとして打ち出されたのが、基礎年金の創設による「制度の一元化」であったといえる(社会保障長期展望懇談会1982)。さらに、そうした政策上の調整的言説や政策アイデアをベースにして打ち出された改革におけるコミュニケーション的言説は、主として、官民格差の是正と給付水準、保険料の「適正化」、(「婦人の年金権」)の確立であった(国民年金研究会1982; 社会保険審議会厚生年金部会1983)。

そこで、改革案では、現役世代を改革の対象者と想定し、給付については、絶対的な給付水準ではなく、厚生年金と共済年金との比率(もしくは、現役世代の所得水準と年金水準との比率)を基準にして、現行時点から現行制度が維持された場合の将来時点へとリファレンスポイントのシフトが試みられた。すなわち、改革前に問題であった厚生年金給付の対共済年金給付比格差は改革が実行されなければ維持される。しかし、格差を縮小する改革が実行されれば、官民の給付比率は改善されるので、ポジティブに評価されることが可能となる(「条件付き改革成功域D」)³⁾。また、負担に関しても、改革時点の保険料率10.6%は改革がなされなければ38.8%にまで上昇すると見込まれるが、改革がなされれば、28.9%にまで下がることになる。とされ、現行制度が維持された場合の将来時点にリファレンスポイントがシフトされ、改革案のポジティブ評価が可能となる(「条件付き改

革成功域B」)。

与党・自民党は第二臨調を梃子に年金改革を推し進め(新川1993: 180), 85年改革のために党内に設置された公的年金等調査会が、政調審議会と総務会での了承を得て、直接改正法案を提出した(中野1988: 145)。これに対して、民社党を除く野党の社会党、公明党、共産党は反対し、各党はそろって1983年に独自の構想⁹⁾を打ち出した(庄司ほか1984: 254-261)。ただし、野党の側でも、官民格差、女性の年金権といった言説や制度の一元化という政策アイデアは共有されており、その点は政府案とさしたる違いはない。労働運動に関しては、同盟や中立労連はいち早く、改革はやむを得ないとして是認し(週刊社会保障1983c: 9; 週刊社会保障1983d: 52-55)、日本労働組合総評議会(総評)は反対運動を展開したものの、与野党伯仲下での反対勢力の結集を図って、改革案をより自己の考えに近いものにするために、絶対反対の立場から柔軟路線に転換し、改革の修正を図る方向へと舵を切った(「朝日」1984年1月16日)。そして、法案成立の最終局面では、総評は臨時大会で年金改正反対を表明し、ストライキを実施するなどして抵抗したが(週刊社会保障1985a: 11)、反対の主たる理由は基礎年金による年金一元化制度を共済年金に対して適用することに対する抵抗であり(週刊社会保障1985b: 5)、世代間の公平=給付と負担バランスといった政治的言説や制度の一元化といった政策アイデア自体に対する否定的な動きが見られなかったことは留意すべきであろう。政府案と異なっていたのは、野党の主張と同じく、その実現方法における違いだけである。

改革に関する審議会は、社会保障長期計画懇談会・社会保障長期展望懇談会委員(厚生省に設置、座長有沢広巳東京大学名誉教授)、社制審(総理府に設置、会長大河内一男東京大学名誉教授)、年金制度基本構想懇談会(厚生大臣の私的諮問機関)、社保審厚生年金部会(厚生省に設置)、国民年金審議会(厚生省に設置)、共済年金制度基本問題研究会(大蔵大臣の私的諮問機関)、経済審議会長期展望委員会国民生活小委員会(首相の諮問機関)、国民年金研究会(国民年金協会によって設置、会長

福田赳夫)など多岐に渡った。なかでも改革の際に直接的に大きな役割を果たしたのは、厚生省におかれた年金制度基本構想懇談会と社保審厚生年金部会であったと言える(有澤監・厚生省年金局編1979: 序文iii)。特に厚生年金部会は厚生省年金局と協議事項や資料を共有し、連携が密に図られていたという(中野1988: 141; Campbell 1992: 330)。また、政策アイデアの学習や共有といった点から、審議会に関して興味深いのは、その委員構成である。社保審厚生年金部会長の小山路男と国民年金審議会の会長の山田雄三は、社会保障長期計画懇談会・社会保障長期展望懇談会、および、年金制度基本構想懇談会委員を兼任していた。大蔵省給与局OBの今井一男は共済年金制度基本問題研究会の座長のほか、3つの委員を兼任していた。そのほか、国民年金研究会の座長であった朝日新聞の小林節夫は年金制度基本構想懇談会委員を兼任しており、複数の委員会にまたがって委員を兼任している者は少なくなかった⁵⁾。そのため、委員構成から捉えた場合でも、各審議会に打ち出された調整的言説や政策アイデアの出自は重なっていたことが予想できる。

厚生省は、山口新一郎年金局長のリーダーシップの元で、与野党の折衝や審議会の運営だけでなく、省庁横断的組織であった年金数理部会の設置(総理府社会保障制度審議会事務局監修2000: 50)や国家公務員共済を所管する大蔵省、地方公務員共済を所掌する自治省との調整を通じて(中野1988: 134)、一元化を進展させた。さらに、予想以上の少子高齢化を見通した人口推計(1981年12月「日本の将来人口新推計について」)を発表するとともに(週刊社会保障1981: 44-45)、審議会や懇談会だけでなく、広範囲で合意形成を試みる手段として(週刊社会保障1983a: 12-19)、有識者調査(「21世紀の年金に関する有識者調査」, 1982年11月~1983年1月実施、学識者、報道・評論など1000名対象、回収率63.9%)を行い(週刊社会保障1983b: 36-41)、改革におけるコミュニケーション的言説や政策アイデアを広め、それに肯定的な世論の形成を図った(中野1988: 136-137; Campbell 1992: 331-332)。

マスメディアの制度改革に対するスタンスは基本的に好意的であった。特に、メディアが年金制度に関して問題としたのは官民格差であり、1975年から1985年までの85年金改革に関する社説のうち、その問題を指摘したものは、「朝日」では23論説中12論説、「読売」では40論説中20論説となっている。そして、平均余命の伸びと人口の高齢化、年金の成熟化に対応するために、負担の増加と給付の削減はやむを得ないとし、早い段階から基礎年金制度による一元化を支持した（「朝日」1975年1月18日、「読売」1981年8月31日、「毎日」1982年6月1日）。

③ 1989年改革

1989年改革では1980年改革と同様、厚生年金の支給開始年齢の引き上げが年金改革の主要な内容であった。自民党の竹下首相による社会保障ビジョン（「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」）が1988年10月の衆院税制問題等調査特別委員会で提示され、65歳定年制など「雇用その他の条件整備を図りつつ、将来できる限り早い時期から段階的に65歳にすることを目標とする」とされた。同ビジョンで打ち出された調整的言説は、本格的な高齢化社会に備えて、現行の給付水準を維持しつつ、年金制度全体の一元化に向け、負担と給付の公平化を図るといったものであった。そして、保険料負担の上昇を抑制しつつ給付水準を維持するためには支給開始年齢の引き上げが必要であるとされた（「朝日」1989年1月3日、1989年3月10日、1989年4月15日）。

厚生省は新しい政策アイデアとして、65歳以前でも年金を減らして支給する「繰り上げ減額年金支給制度」を年金審議会に提示した（「朝日」1989年2月10日）。これは、支給開始年齢の引き上げといった改革を行っても、改革後では、賃金プラス減額年金で給付水準を維持できることをアピールするものであり（「改革成功域D」）、負担に関しても、改革がなされなければ、改革時点の12.4%から2020年には31.5%に上昇すると見込まれるが、改革が実行されれば、26.1%に抑えられるとし（「朝日」1989年1月3日）、「改革成功域B」

への誘導を狙ったものであったと考えられる。

これに対し、年金審議会では、労働側委員の反発を受けて反対意見を付記したが、全体として改革案を了解した（あわせて社制審でも了解された、「朝日」1989年2月28日）。しかし、野党は改革案に反対し、社会党が中心となり、公明、民社、社民連も加えた4党連合で60歳支給を前提に、就労しながら年金の一部を受給可能な「部分年金」年金制度を打ち出した。労働運動では、総評と全日本民間労組連合会（連合）などが一致して改革に反対し（「朝日」「読売」1988年11月30日）、総評は60歳代前半について「部分雇用・部分年金」の考え方を採り入れるよう求めた「高齢化社会対策ビジョン」を発表した（「朝日」1989年3月13日）。そうしたなか、年金改革審議は継続審議となったが、1989年7月に行われた第15回参議院議員選挙で、リクルート疑惑の影響もあり、自民党が大敗し（改選議席69議席から36議席への減）、非改選議席と合わせても109議席となり参院で過半数を割る事態が発生した。その後に関われた1989年9月の臨時国会で改革案は野党の反対にあい、支給開始年齢引き上げ案は完全自動物価スライド制の導入による給付改善案と分離案された上で、最終的に削除された。

この時のマスコミの反応は、改革案が打ち出された当初は、働ける場の確保が第一に保障されるべきだと一貫して反対基調であったが、後に「読売」は雇用確保を前提として改革に賛意を示し、意見は分裂している。改革が実現されなかったのは、ねじれ国会による野党の拒否権の発動という要因を始めとして、改革の実行を可能にするための諸条件が整わなかったためであると考えられる。

④ 1994年改革

1994年改革は前回失敗した報酬比例年金の支給開始年齢の引き上げが重要課題となっていた。当時は細川護熙を首相とする8党派による非自民連立政権で、「年金改革プロジェクトチーム（座長・塚田延充民社党衆院議員）」で法案の骨格が作られたという特徴がある（高山1995）。法案成立時

には、村山富市を首相とする自社さきがけの連立政権が政権を担っていたが、改革案は福祉プロジェクトチーム（自民党・衛藤晟一座長）による検討に引き継がれた。ここでは「雇用促進型」年金の創造を調整的言説として、新しい政策アイデアとしてネット所得スライド制や部分年金の導入、在職老齢年金の改革などが謳われた。また、支給開始年齢の引き上げへの対応として、高年齢者雇用安定法と雇用保険法が改正され、60歳定年義務化（98年施行）・65歳定年努力義務政策と高年齢雇用継続給付（94年実施）が導入された。こうした改革内容をプロスペクト理論に依拠して捉えたと、改革前には就労すれば年金額が減額され所得が増えない仕組みであったが、改革を実行すれば、就労を継続することにより、賃金と雇用継続給付と年金を合わせれば所得が増える仕組みとなり、改革案はポジティブに評価されることが可能になる（「条件付き改革成功域D」）。また、負担についても同様のリファレンスポイントのシフトがなされ、改革時点の保険料率16.5%は改革がなされなければ2025年以降に31.5%まで上昇すると見込まれていたが、改革がなされれば28.8%にまで下がるとされ（「朝日」「読売」1993年3月6日）、ポジティブに評価できることになる（「条件付き改革成功域B」）。

改革案については、年金審議会（厚相の私的諮問機関）では労働側が反対したものの、最終的に了解され、社制審でも支給開始年齢の引き上げが答申された。厚生省は「年金受給前後の生活実態調査」（1991年11月～12月実施、(1) 55歳から64歳の現役サラリーマン (2) 60歳から64歳の在職老齢厚生年金受給者 (3) 60歳（女性は57歳）から69歳の退職老齢厚生年金受給者の3グループについて各6000-7000人を対象、有効回答者数は(1) 3995人 (2) 3404人 (3) 2847人）を実施し（「朝日」1992年9月14日）、定年を間近に控えた現役サラリーマンの6割が65歳までの就労を希望するといった内容を公表するとともに、「有識者調査」（1993年3月実施、学識者など2000人を対象、回答率72%）を行い（「朝日」1993年5月29日）、60代前半の年金の仕組みとして、7割が賃金と年金を合わせて「弾力

的に」生活生計ができることが望ましいといった回答を公表し、改革に関するコミュニケーションの言説や政策アイデアを世論に訴えた。

労働側は、連合が厚生省への要望書（1993年8月30日）や年金審議会に対する修正要求（1994年2月21日）などを出したが、村山政権後には、3分の1の基礎年金の国庫負担率を段階的に引き上げ、現役世代の保険料負担の軽減や雇用保険の失業給付の受給者への年金支給停止などの調整措置の緩和などを要求し、条件闘争に転換した（「朝日」1994年2月22日）。

他方、マスコミは60歳代前半の年金と雇用を組み合わせた「高齢者の多様な生き方」（「朝日」1994年11月1日）や「65歳まで現役の社会づくり」（「読売」1994年11月18日）など、就労と年金受給とを選択できる柔軟な制度を用意することが望ましいとして、それらの組み合わせによる多様な生き方の実現といったフレームから肯定的に改革案を評価した。

以上の経緯を経て、支給年齢の引き上げという数度の失敗を繰り返した改革は、共産党を除く与野党の賛成のもとで実現された。

⑤ 2000年改革

2000年改革では、報酬比例年金の65歳への完全引き上げ（部分年金の廃止）、賃金スライドの凍結、5%の年金給付削減など給付の削減がテーマとなった。橋本龍太郎を首相とする自民党、社民党、さきがけによる連立政権のもとで財政構造改革会議（議長橋本首相）が国民負担率の抑制（高齢化のピーク時でも50%以下）を主導し（「橋本ビジョン」）、負担はできるだけ上げずに現状を維持し、給付をできるだけ抑制することを内容とした改革案が出された。社民党はこれに反発して政権を離脱したが、その後小淵恵三を首相とする自民党、自由党、公明党による連立政権が発足し（公明党は1999年10月5日に合流）、経済戦略会議（首相の諮問機関、議長・樋口廣太郎）や自民党年金制度調査会（藤本孝雄会長）のもとで改革案が練られた。そこでは、世代間の給付と負担の不均衡の是正と若年層の年金の信頼の構築が調整的言

説として示され（厚生省年金局監修1998; 社会保険研究所1999）、新しい政策アイディアは提唱しなかったが、厚生省による「年金改革に関する有識者調査」（1998年3月実施、対象各界有識者2175名、回収率65.7%）や「公的年金制度に関する大学生アンケート調査」（1998年5月実施、アンケート人数3286名）を通じた「5つの選択肢」（社会保険研究所1999）による改革フレームでのコミュニケーション的言説の提示と段階的な支給開始年齢の引き上げや給付乗率・スライドの調整というパラメトリックな不可視化戦略（Pierson 1994: 19-22）による改革が実施された。こうした改革内容をプロスペクト理論に従ってみると、改革時点の保険料率20%（『年金白書』D案）は改革がなされなければ、2025年以降、34.3%（同A案）にまで上昇すると見込まれるが（＝リファレンスポイントのシフト）、改革がなされれば、26%（同C案）にまで下がることになり、改革案はポジティブに評価できるということの意味する（「条件付き改革成功域B」）。

年金に関する審議は、社会保障に関する問題を審議する8つの審議会の会長で構成された社会保障関係審議会会長会議で行われ、「国民負担率50%以下」の数値目標について、「経済と社会保障の調和を図り公私の活動の適切な均衡を取るうえで指標となり得る」とし、限定つきながら容認する方向が打ち出された（「朝日」「毎日」1996年11月21日）。また、年金審議会では連合委員が辞任するといった事態が生じたが、最終的に了承され（「朝日」1999年3月16日）、社制審でも、国家公務員共済組合法など共済年金四法について、公的年金制度の改正に伴う改正を了承する答申が出された（「朝日」1999年7月22日）。

野党は、共産、社民の両党は改革案に反対したが、民主党は在職老齢年金制度を60歳代後半に拡大する案は容認した（「読売」1999年6月4日）。その後、民主党は、政務役員会で基礎年金の国庫負担の引き上げを早期に実現することを求める姿勢を明確にし（「朝日」1999年11月17日）、鳩山由紀夫代表は内閣不信任案も視野に入れて徹底抗戦し、全額税方式の基礎年金の構築を柱とする対案

を提示した（「朝日」2000年2月21日）。労働側では、連合が自社さ3党に対し、財政構造改革に反対する申し入れを行い、年金の支給開始年齢の安易な引き上げに反対を表明した（「毎日」1997年5月22日）。その後、連合は基礎年金財源における国庫負担の割合の引き上げや年金給付水準の維持、保険料負担の抑制などを求めた（「朝日」1998年9月17日）。そして、自公政権成立後は、公明党や自由党に対して改革案阻止の働きかけと（朝日）「毎日」1999年11月18日、「毎日」1999年11月18日）、民主党に対して国会での審議拒否を働きかけ徹底抗戦した（「毎日」1999年12月5日）。

改革案に対するマスコミの反応は、現行制度の維持のために、給付水準の引き下げと保険料負担の増加とを組み合わせる方法に一定の理解を示したが、基礎年金の空洞化対策を始めとした抜本改革の必要性を主張し（「朝日」2000年3月23日）、総じて反対の基調であった。

こうした反対にもかかわらず、政府内では公明党の意向を汲んで、基礎年金国庫負担の割合の引き上げ（3分の1から2分の1）の法案の付則への明記がなされ（「読売」1999年11月24日、「朝日」2000年2月22日）、また、公務員の再雇用制度（65歳まで）の創設と「確定拠出型年金制度」の導入（2001年）といった制度の補完性を強化する政策が組み込まれることによって、最終的に改革法案は与党三党の賛成多数で可決された。

⑥ 2004年改革

2004年改革では、それまでの5年に1度の財政再計算期に給付と負担を見直して制度を運営するというスタイルから、新たなルールのもとでそれを行うということがテーマとなった。調整的言説は世代間の公平と制度の持続性であり、85年改革と同じく、有権者の視点を給付ではなく負担に向けさせたものであったと考えられる。改革において、目玉となった新しい政策アイディアは「保険料固定方式」（スウェーデン方式）という概念上の確定拠出方式的な考え方とそれを可能にする「マクロ経済スライド」という仕組みであり、具体的に改革で打ち出された政策内容は、2004年時点で

の保険料率13.58%を2017年までに18.30%に引き上げる一方、片働き世代のモデル年金の所得代替率59%を2023年以降50.2%に引き下げるというものであった(厚生統計協会編2004: 48)。この際に、2001年に導入された「日本版401K」と呼ばれる企業型確定拠出年金の拠出限度額が公的年金と併せて所得代替率60%を確保できるように(厚生労働省年金局企業年金国民年金基金課2008: 63)、拠出限度額が3.6万円から4.6万円に引き上げられた(個人型も1.5万から1.8万に引き上げ)。また、他の私的年金(厚生年金基金、適格年金、確定給付企業年金)から確定拠出年金への過去分積立資産の移換をする際の制限も撤廃されるという大きな改革がなされた。

こうした政策言説と政策アイデアのなかで、改革案におけるコミュニケーション的言説は、坂口力厚生労働大臣による「坂口試案骨子」(「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて」)にみられるように、現役世代の負担の上限の設定によって負担軽減を図り、「100年安心」な持続的制度の建設と世代間公平を確保するというものであった。プロスペクト理論に依拠すれば、改革時点の保険料率(厚生年金13.58%、国民年金13,300円)は、改革がなされなければ、2017年以降、厚生年金で22.8%に、国民年金では29,500円になると推計され(吉原2004: 173)、改革が実行されれば、厚生年金の保険料率は18.30%、国民年金の保険料は16,900円が上限となり、それ以上負担は増えないとされたため、リファレンスポイントは改革がなされない場合の将来推計値にシフトされ、改革案はポジティブに評価され得ることになる(「条件付き改革成功域B」)。

改革当時の政権は小泉純一郎を首相とする自民党と公明党の連立政権であった。両党は、2003年11月9日に行われた第43回衆院選において年金制度に関する公約を発表し、自民党は年金の縮減政策(「小泉改革宣言」)、公明党は、上記「坂口試案」とほぼ同じ内容の改革案(「年金100年安心プラン」)を訴えた。選挙は、自民党が10議席の減少(247議席から237議席への減)、公明党は3議席の増加(31議席から34議席への減)という結果に終

わった。選挙後、自民党執行部は保険料負担の限界を16%とする経済界の意向を受けて(「朝日」2003年12月18日)、自民党と公明党の与党間で設けられた年金制度改革協議会の場で18%を主張したが(日本経済新聞社編2004: 73)、坂口厚労相は有識者調査の結果を踏まえ、負担の限界は20%以内まで可能と反論するなどして対立した(大田2006: 145)。最終的に、自民党は公明党との妥協を探るために党内の年金制度調査会(津島雄二会長)で議論を行い、給付水準が50%を確保できる保険料率18.35%で社労族の丹波雄哉らの了解も取り付けて合意して党内融和を図り(日本経済新聞社編2004: 80)、年金制度改革協議会で改革案について両党の間で最終合意がなされた(日本経済新聞社編2004: 98)。こうした自民党による妥協が引き出されたのは、2003年の総選挙が終盤を迎えるなかで、公明党との連立を意識した小泉首相が坂口試案に沿った発言をするようになり(「朝日」2003年11月7日)、選挙後には与党の得票に貢献した公明党が年金改革で発言力を増したからであると報道されている(「朝日」2003年11月18日、12月5日)。改革では、坂口厚労相を核として公明党が自民党に対して拒否権プレイヤーとして一定程度機能したといえるだろう(Shinkawa 2005; 鎮目2010)。

改革審議は社会保障審議会年金部会で行われ、年金改革の「たたき台」となった「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の作成を経て(2002年12月5日)、最終的に、坂口試案に沿った年金制度の改正に関する意見書(「年金制度改革に関する意見」2003年9月12日)が取りまとめられた(厚生労働省2012)。この中で、学識経験者、実務家、マスコミ関係者の多くは保険料負担の軽減と世代間公平の確保、あるいは、企業の競争力の維持という調整的言説をもとに、保険料固定方式とマクロ経済スライドという新しい政策アイデアに賛成し、他方、労働者側代表は給付の削減と老後の生活の不安定化という点から反対したものの、最終的に改革案は部会における基本的な見解として表明され承認された(鎮目2013: 150-159)。

厚労省は、審議会に対して論点提示や資料の提

供を行うなど、審議会と密接に連携を図るとともに、それと並行して「年金改革に関する有識者調査」(2003年3月～4月実施, 対象・学識社, 年金実務, 報道・評論関係者など2400名, 回収率51.5%)と「公的年金制度に関する世論調査」(2003年2月実施, 対象20歳以上の者5000人, 回収率71.6%)を発表した(厚生労働省2003a; 厚生労働省2003b)。両調査の結果は、保険料固定方式を支持するものであり(「有識者調査」では48.5%, 「世論調査」では45%), 上記のように坂口大臣による自民党との折衝や(大田2006: 145)や審議会での議論に活用され(2003年5月30日第19回委員会)、改革への承認を促す役割を果たした。

他方、野党は民主党が所得比例年金と税方式を組み合わせた年金制度、社民党と共産党は税方式の年金(それぞれ「最低保障年金」と「暮らし保障年金」)を発表し、与党案に反発した。しかし、衆院選で、民主党は40議席の大幅な増(137議席から177議席への増)となったが、共産党は11席減(20議席から9議席への減)、社民党は12席減(18議席から6議席への減)と大きく減じ、拒否権を有効に発揮できる状況とはならなかった。

労働側の動きとしては、連合は税方式と報酬比例年金を組み合わせた独自の年金プラン(「21世紀社会保障ビジョン」)を2003年に打ち出し、民主党や社民党とともに、「年金改悪阻止」国会運動や年金改革実現・全国統一行動などを繰り広げた(連合2012)。また、全国労働組合総連合(全労連)も同時期に全額税方式の最低保障年金を内容とする改革案を出し、「年金改悪反対闘争」を2004年春闘の最大の闘いと位置付け、共産党とともに「年金ストライキ」運動等を展開した(全労連2004)。他方、厚生年金の受給者団体としては、100万人の会員を擁する全国厚生年金受給者団体連合会も、14年ぶりに臨時大会を開いて給付削減に対する反対運動を行った(「朝日」2003年10月17日)。また、9万人が加入する年金者組合も最低保障年金の確立を求めて運動を展開した(全日本年金者組合2009)。

メディアに関しては、当初、三大紙とも、世代間の公平のためには、保険料固定方式は、旧来の

「保険料引き上げ・年金カット」とは異なり、先行きが見えない不安を解消するものとして改革案を支持した(「朝日」2003年6月23日, 「読売」2002年1月18日, 「毎日」2002年12月6日)。この点について、改革当時の行政担当者(坂本純一厚生労働省年金局数理課長)は、「(マクロ経済スライドに対する審議会やマスコミの反応は)若干難しい仕組みだけれども、非常に興味を持って迎えてもらったという感じはしました。少なくとも拒否反応はなかったですね。」と述懐しているように(週刊社会保障2012: 50-55)、少なくとも改革当初から第43回衆院選までの間は、改革案は世代間の公平と制度の持続性というフレームから肯定的に報道されていた。しかし、衆院選後、改革案の試算に用いられた社会経済情勢の前提条件の妥当性への疑問や世帯類型によっては給付水準が50%を大きく割り込む恐れがあることなどの報道がなされ、保険料固定方式という手段そのものには理解が示されながらも、その理念通りに改革が実行されるかどうかについて疑問が投げかけられ、改革に対する論調は反対に変わった(「朝日」2004年6月4日, 「読売」2004年4月3日, 「毎日」2004年2月11日)。

このように、野党や労働側は、改革案は給付削減をもたらすものであると反対運動を繰り広げ、マスメディアも反対に回ったが、最終的には国会における与党による法案の強硬採決によって拒否権を発揮することはできなかった。自民党単独政権下の1989年改正において厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げが問題になった時に、労組の強い反対によって次の財政再計算の課題として改革案が先送りされた経緯と比べると(吉原2004: 126)、2004年改革で反対運動がそこまで力を持ち切れなかったことの原因の一端として、給付の削減がマクロ経済スライドという複雑な仕組みによって長期間にわたってなされることになったために、情報の非対称性により、必ずしも改革による結果の重要性がステークホルダーの間で十分に認識されなかったということも考えられるかもしれない。

表1 年金諸改革の真理表

改革年	Reform	Media	Idea	Right	Veto	Committee	Complement	Labor
1980	0	0	0	1	0	0	0	0
1985	1	1	1	1	1	1	0	1
1989	0	0	0	1	0	1	0	0
1994	1	1	1	0	1	1	1	1
2000	1	0	0	1	1	1	1	0
2004	1	1	1	1	1	1	1	0

出所) 筆者作成

(2) 改革案のブール代数分析

以上で述べた改革の内容を真理表として単純化して示すと、表1の通りとなる。

ここで、Reformは改革が失敗した場合に0、改革が成功した場合に1、Mediaはメディアの賛成値が1.5未満で改革の政治的言説や政策アイデアに対する批判的な姿勢が特に強い場合=0、そうでない場合に1（賛成の程度は1・反対～3・賛成）、Ideaは新しい政策アイデアが無い場合=0、ある場合=1、Rightは非自民の首相の場合=0、自民党出身の首相の場合=1、Vetoは拒否点の数が1以下の場合=0、拒否点の数が1以上の場合=1、Committeeは審議会で賛成が得られなかった場合=0、審議会で賛成が得られた場合=1、Complementは年金改革を補完する制度改革が無い場合=0、年金改革を補完する制度改革が有る場合=1、Laborは労働組合が法案成立に最後まで反対であった場合=0、労働組合が法案成立の際に条件闘争に転じた場合=1を意味する⁶⁾。

この真理表をもとに、改革が失敗したケースを説明するためにブール代数分析 (Boolean Analysis) を行うと (Ragin 1987: 85-102)、以下の結果が得られる⁷⁾。

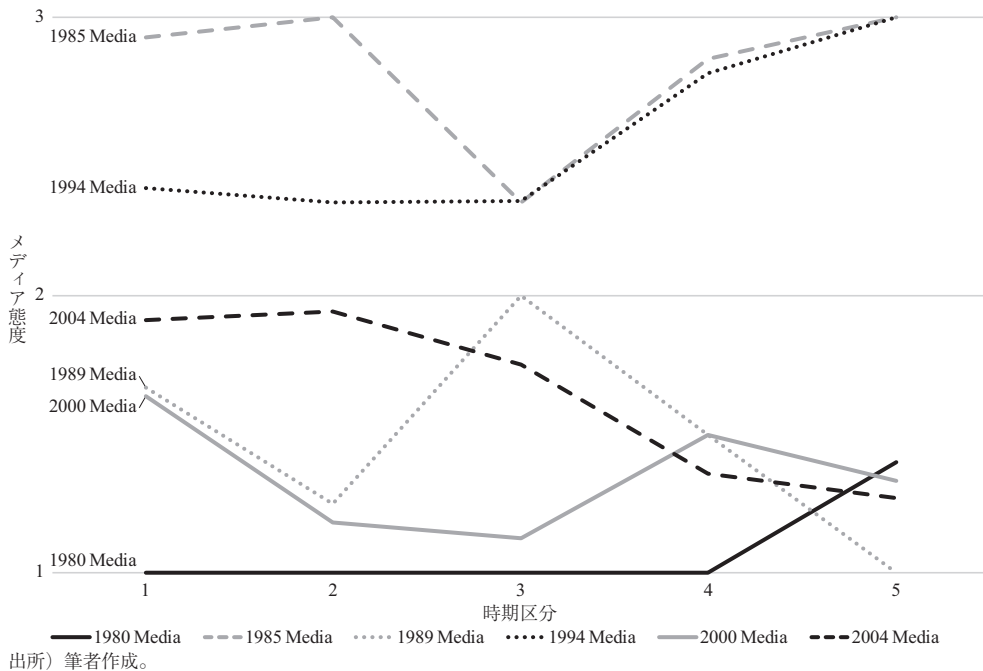
$$\text{Media}\{0\} * \text{Idea}\{0\} * \text{RIGHT}\{1\} * \text{Veto}\{0\} * \text{Complement}\{0\} * \text{Labor}\{0\} \rightarrow \text{Reform}\{0\}$$

これは、改革は、①メディアの改革フレームに対する支持が弱い、②新しい政策アイデアが無い、③自民党出身の総理である、④拒否点が無い、⑤制度の補完的施策が無い、⑥労働組合が最後まで反対した、という5つの条件が揃うと失敗する

ということを意味する。なお、改革が実行される条件の組み合わせは多様であるが、共通するのは、審議会による承認と連立政権の存在した（拒否権が存在した）ということであった。

本稿で取り上げた政治的言説、新しいアイデアによる改革のフレーミングは、改革を成功に導く必要充分条件ではないが、必要条件の一つであるといえることができる。つまり、改革における言説や新しい政策アイデアがはっきりせず、メディアと労働側が改革に対して批判的で、制度的な補完性が欠如している場合には不人気改革は成功しない。別言すれば、不人気改革が実行されるためには、調整的言説や新しい政策アイデアが肯定的なフレームでマスコミを通じて世間に浸透し、制度の補完性も担保され、改革案の実現可能性が高いといったことが改革の受け手に感じられることが必要であるといえるだろう。

マスコミの各改革に対する評価は図2の通りであるが、改革が実行された場合には、改革案が肯定的なフレームで報道されていたことがわかる⁴⁾。特に、改革案の初期時点（区分1、2）での評価と改革の実現の可否との関連性が高くなっている。改革初期時点のフレームが刷り込み効果のように、メッセージの受け手の判断に影響を及ぼすのかもしれない。なお、分析の結果で興味深いのは、1980年改革のように自民党が単独で政権を握り、反対勢力の拒否点が極めて限定されていた場合でも改革が失敗し、逆に、1994年改革のように非自民勢力によって改革が主導されたケースがあったという点である。超党派による改革はスウェーデンでも1998年に実行されたが（厚生年金基金連合会編1999: 472）、こうした状況は、不人

図2 メディア態度の推移⁸⁾

気改革における政治的言説や政策アイデアが必ずしも政治の党派性によって規定されるわけではないことを意味していると考えられる。

IV 結び

本稿では、給付縮減と負担増加がなされた改革を取り上げ、プロスペクト理論に基づいてその要因について考察したが、そうした不人気政策では、制度間の不均衡の是正、世代間の公平、制度の安定的維持といった改革の必要性を説く調整的言説とそれを実現するための、一元化や保険料固定方式（概念上の確定拠出年金）といった新しい政策アイデアが大きな役割を果たしてきたと思われる。なぜなら、それによって、改革の受け手のリファレンスポイントを現行制度が維持された場合に生じるとされる最悪のシナリオにシフトさせ、改革を実行することによって、そうしたシナリオを回避することができるコミュニケーション的言説においてフレーミングすることが可能と

なるからである。最悪のシナリオは長期的なタイムスパンで描かれ、その主な対象者は若年層である。過去の年金制度拡張期の「手柄争い」が起きる人気政策では、年金受給者（高齢世代）にアピールし、「非難回避」(Weaver 1986)が必要な不人気政策では、被保険者（勤労世代）にアピールする戦略となっている。そして、改革の着地点は、改革前と改革がなされないまま現行制度が推移した場合に想定される最悪のシナリオとのあいだの地点にあり（「条件付き改革領域」B・D）、ここでは、改革の受け手にとって、負担増を相殺する給付増、もしくは、給付減を相殺する負担減が感じられていることを意味する（あるいは、両者の組み合わせ）。

そうした改革が失敗しない条件は、新しい有効な政策アイデアが打ち出され、それにフィージビリティを持たせる制度的補完政策がとられることであり、さらに、改革の調整的言説がマスメディアを通じてコミュニケーション的言説として変換されて肯定的に世間に伝えられることであ

る。そうした状況では、労働組合を始めとする反対勢力も抑制される。

今回の分析では首相の党派性も取り上げたが、不人気改革の実現の可否という点では、一貫した結果は得られなかった。これについては自民党の性格や派閥政治に関する考察が必要であると思われるが、政治によって大きく左右されるのは、不人気政策が行われる否かではなく、誰にどのような負担を課すのかといった、不人気政策の中身ということであろう。この点については稿を改めて考えてみたい。

謝辞

本研究はJSPS科研費25380802,26285140の助成を受けた。

注

- 1) フレーミングがリファレンスポイントのシフトをもたらし、人々の選好を逆転させるという点については、竹田(2009: 141)も参照。
- 2) 高齢世代が年金給付に価値を置いているため利益団体としてその維持に向けて政治的活動を展開するといったことは、新多元主義理論でも主張されている。例えば、Pampel and Williamson (1993: 190-194)を参照。
- 3) 現役世代の賃金水準の年金給付に対する比率を基準にすると、所得代替率68%の逆数である賃金対年金比は改革前に147%であったものが、改革がなされない場合には同比率は120%まで低下する。しかし、改革を実行すれば、同比は144%まで上昇するので、ポジティブに評価される。
- 4) 社会党と共産党は税方式の「基本年金」、公明党は社会保険方式による「国民基本年金」。
- 5) そのほか、6つの審議会の兼任者(厚生省OBの山本正淑)、5つの委員の兼任者(大阪大学の藤田晴)、4つの委員の兼任者(日本団体生命取締役の村上清)などの例もある。
- 6) 拒否点のデータは、Hieda (2010)、右派議席占有率はBrady et.al. (2014)を参照。
- 7) 残余を無視した解。
- 8) メディア態度の値は、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞の三誌を対象にし、社説やオピニオンを中心に、改革に関する各社の評価を1(否定的)、2(中立:事実のみを報道)、3(肯定的)までで評価し、各時点での平均値を出したものである。また、各

時点は、改革において、改革案が出されてマスコミに取り上げられた時点を始点、法案成立時を終点とした期間について、5時点の等間隔に時期を区切ったものである。

参考文献

- 有澤廣巳監修、厚生省年金局編(1979)『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—』東洋経済新報社。
- 池田謙一(2000)『コミュニケーション 社会科学の理論とモデル5』東京大学出版会。
- 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社。
- 加藤淳子(1997)『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 加藤雅俊(2012)『福祉国家再編の政治学的分析—オーストラリアを事例として—』お茶の水書房。
- 国民年金研究会(1982)「国民年金制度改革に関する報告」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/321.pdf>(2015.2.19)。
- 厚生省年金局監修(1998)『21世紀の年金を「選択」する 平成9年版年金白書』社会保険研究所。
- 厚生統計協会編(2004)『保険と年金の動向』厚生統計協会, 51(14)。
- 厚生労働省(2003a)「年金改革に関する有識者調査」, www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/dl/s0530-10g1.pdf(2015.11.20)。
- 厚生労働省(2003b)「公的年金制度に関する世論調査」, www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/dl/s0530-10h1.pdf(2015.11.20)。
- 厚生労働省年金局企業年金国民年金基金課(2008)「企業年金の『基礎知識』⑩」『週刊社会保障』No.2483。
- 厚生労働省(2012)「社会保障審議会 年金部会」, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000008f07.html>(2012.8.1)。
- 厚生年金基金連合会編(1999)『海外の年金制度』東洋経済新報社。
- 佐藤満(2014)『厚生労働省の政策過程分析』慈学社。
- 鎮目真人(2001)「公的年金支出の決定要因—制度論アプローチによる計量分析—」『季刊社会保障研究』37/1, 85-99。
- 鎮目真人(2010)「2004年、2009年改革による基礎年金制度の給付水準と改革のゆくえ—非経路依存変化類型に依って—」『社会政策研究』10, 49-70。
- 鎮目真人(2013)「2004年年金改革における政策アイデア・フレーミングの役割」『日本年金学会誌』32, 150-159。
- 社会保険研究所(1999)『21世紀の年金を「構築」する 平成11年版年金白書』社会保険研究所。

- 社会保険審議会厚生年金部会 (1983)「厚生年金保険制度改正に関する意見」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/nenkin/323.pdf>(2015.2.19)。
- 社会保障長期展望懇談会 (1982)「社会保障の将来展望について(提言)」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/195.pdf> (2015.2.19)。
- 週刊社会保障 (1981)「早まる高齢化社会の人口推計」『週刊社会保障』No.1154。
- 週刊社会保障 (1983a)「年金改革は公正を基本に」『週刊社会保障』No.1209。
- 週刊社会保障 (1983b)「年金水準は賃金の6割が大部分」『週刊社会保障』No.1226。
- 週刊社会保障 (1983c)「同盟年金対策委が厚年改正の意見発表」『週刊社会保障』No.1241。
- 週刊社会保障 (1983d)「中立労連、総評が年金改革案」『週刊社会保障』No.1243。
- 週刊社会保障 (1984a)「厚年部会意見を尊重した改正案」『週刊社会保障』No.1269。
- 週刊社会保障 (1984b)「年金改革案は衆院社労委に付託」『週刊社会保障』No.1277。
- 週刊社会保障 (1985a)「総評が臨時大会開き年金改正反対を決定」『週刊社会保障』No.1317。
- 週刊社会保障 (1985b)「共済年金改正で討論集会」『週刊社会保障』No.1354。
- 週刊社会保障 (2012)「連載座談会、国民年金半世紀マクロ経済スライド導入し負担の範囲で給付を調整—第5部『年金の世紀』(平成12年~)(中)—」『週刊社会保障』No.2669。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監修 (2000)『社会保障制度審議会50年の歩み』法研。
- 庄司博一他 (1984)『1984年版 老後保障権利白書総特集 年金問題のすべて』あけび書房。
- 新藤宗幸 (1996)『福祉行政と官僚制』岩波書店。
- 新川敏光 (1993)『日本型福祉の政治経済学』三一書房。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監 (2000)『社会保障制度審議会50年の歩み』法研。
- 竹田和久 (2009)『行動意思決定論—経済行動の心理学』日本評論社。
- 全労連 (2004)「全労連 年金闘争のページ」, <http://www.zenroren.gr.jp/jp/old/nenkin/top-page/WHATsNEW.htm>. (2012.8.1)。
- 全日本年金者組合 (2009) <http://www2.odn.ne.jp/~aae41550/03-watasisyutyou/2004made.htm>. (2009.11.1)。
- 日本経済新聞社編 (2004)『年金を問う』日本経済新聞社。
- 高山憲之 (1995)「1994年の年金改正と会計検査」『会計検査研究』第12号, <http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/12-4.html>(2015.6.8)。
- 中野実 (1988)「わが国福祉政策形成期の政治過程—主に昭和60年公的年金制度改正を事例として—」『年報政治学 1988』, 125-161 (中野実.1992.『現代日本の政治過程』東京大学出版会所収)。
- 村松岐夫 (1981)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 吉原健二 (2004)『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規。
- 連合 (2012)「連合の年金改革要求実現に向けた取り組み」, <http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/nenkinkaikaku/torikumi/index.html>(2012.8.1)。
- Aoki, Masahiko (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press (= (2003) 滝澤弘和, 谷口和弘訳『比較制度分析に向けて 新装版』NTT出版)。
- Blair, Catherine (2014) *Securing Pension Provision: The Challenge of Reforming the Age of Entitlement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brady, David, Huber, Evelyne, and Stephens, John D. (2014) *Comparative Welfare States Data Set*, <http://www.lisdatacenter.org/resources/other-databases/> (2015.8.31)。
- Campbell, Creighton John (1992) *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton: Princeton University Press (= (1995) 三浦文雄, 坂田周一監訳『日本政府と高齢化社会—政策転換の理論と検証—』中央法規)。
- Cutright, Phillips (1965) “Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs.”, *American Journal of Sociology*, 70: 537-550.
- Domonkos, Stefan (2015) “Promoting a higher retirement age: A prospect-theoretical approach.”, *International Journal of Social Welfare*, 24: 133-144.
- Hacker Jacob S (2004) “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”, *American Political Science Review*, 98: 243-260.
- Hacker, Jacob S. (2005) “Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment.” Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press: 40-82.
- Hall, Peter A. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State.”, *Comparative Politics*, April: 275-296.
- Hall, Peter A. and Soskice David (2001) “An Introduction to Varieties of Capitalism.” Peter A. Hall and David Soskice eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative*

- Advantage*. Oxford: Oxford University Press (= (2007) 遠山弘徳・安孫子誠男・山田鋭夫・宇仁宏幸・藤田菜々子訳『資本主義の多様性——比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版).
- Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.
- Hinrichs, Karl (2000) “Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries.”, *European Review*, Vol.8 No.3: 353-378.
- Humpage, Luise (2015) *Policy Change, Public Attitudes And Social Citizenship*, Bristol: Polity Press.
- Hieda, Takeshi (2010) *Veto Players Dataset Documentation*, http://www.geocities.jp/takeshi_hieda77/data.html (2015.10.10).
- Huber, Evelyne and Stephens, John D. (1993) “Political Parties and Public Pensions.”, *Acta Sociologica*, 36: 309-325.
- Immergut, Ellen, M. (1990) “Institution, veto points and policy results: a comparative analysis of health care.”, *Journal of Public Policy*, Vol.10 No.4: 391-416.
- Immergut, Ellen, M. (1998) “The Theoretical Core of the New Institutionalism.”, *Politics and Society*, Vol.26 No.1: 5-34.
- Iyengar, Shanto (1997) “Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty”, in *Do the media govern?: politicians, voters, and reporters in America*, Shanto Iyengar, Richard Reeves eds., Thousand Oaks, Ca.: Sage: 276-282.
- Mahoney, James. Thelen, Kathleen (2010) “A Theory of Gradual Institutional Change”, in *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, James Mahoney and Kathleen Thelen eds., Cambridge: Cambridge University Press: 1-37.
- Kahneman, Daniel and Tversky, Amos (1979) “Prospect theory: An analysis of decisions under risk”, *Econometrica*, 47: 262-291.
- Levy Jack S. (1996) “Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict.”, *International Political Science Review*, Vol. 17, No.2: 179-195.
- Levy Jack S (1997) “Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations.” *International Studies Quarterly*, Vol. 41: 87-112.
- Levy, D. Jonah (1999) “Vice into Virtue?: Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe”, *Politics & Society*, 27: 279-273.
- Myles, Jhon (2002) “A New Social Contract for the Elderly?”, in *Why We need a New Welfare State*, Chapter 5, Gosta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemrijik and Jhon Myles eds., Oxford University Press: 130-172.
- Neuman, Russell, Just, Marion R., Crigler, Ann N (1992) *Common knowledge: news and the construction of political meaning*, Chicago: University of Chicago Press (= (2008) 川端美樹, 山田一成監訳『ニュースはどのように理解されるか: メディアフレームと政治的意味の構築』慶応義塾大学出版会).
- Pampel, Fred C., Williamson, John B., Striker, R (1990) “Class Context and Pension Response to Demographic Structure in Advanced Industrial Democracies.”, *Social Problems*, Vol.37, No.4: 535-550.
- Pampel, Fred C. and Williamson, John B (1993) *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pamp, Oliver. (2015) *Political Preferences and the Aging of Populations: Political-Economy Explanations of Pension Reform*, Wiesbaden, Germany: Springer VS.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling The Welfare State?* Cambridge, England; New York: Cambridge Univ. Press.
- Ragin Charles C. (1987) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative Strategies*, Berkeley, Calif.: University of California Press: 85-102 (= (1993) 鹿又伸夫監訳『社会科学における比較研究: 質的分析と計量的分析の統合にむけて』ミネルヴァ書房).
- Schmidt, Vivien A. (2000) “Values and Discourse in Adjustment.” Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt eds., *Welfare and Work in the Open Economy. Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press: 229-309.
- Schmidt, Vivien A. (2002a) *The futures of European capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2002b) “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” , *Comparative Political Studies*, Vol.35, No.2: 168-193.
- Schmidt, Vivien A., and Radaelli, Claudio M. (2005) “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues.” Vivien A. Schmidt and Claudio M. Radaelli eds., *Policy Change and Discourse in Europe*, London; New York: Routledge. 1-28.
- Shinkawa, Toshimitsu (2005) ‘The politics of pension reform in Japan: Institutional legacies, credit-claiming and blame avoidance’, Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa eds., *Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*, Cheltenham; Northampton, Mass.: Edward Elgar: pp.157-181.
- Shizume, Masato (2015) “Policy Discourse, Framing,

- and The 2004 Pension Reform in Japan: Rethinking Vice into Virtue Theory”, *US-CHINA LAW REVIEW*, 12/ 1: 1-21.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York: Princeton University Press (= (2009) 眞柄秀子, 井戸正伸監訳『拒否権プレイヤー 政治制度はいかに作用するか』早稲田大学出版部).
- Tversky, Amos, and Kahneman, Daniel (1986) “Rational choice and the Framing of Decisions”, *Journal of Business*, Vol.59, No.4: 251-278.
- Tversky, Amos and Kahneman, Daniel (1991) “Loss aversion in riskless choice: a reference dependent model.”, *Quarterly Journal of Economics*, 41: 1039-1061.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) “Ideas and policy change.” in *Idea and Welfare State Reform in Western Europe*, Peter Taylor-Gooby ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1-11.
- Vis, Barbara (2010) *Politics of risk-taking: welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weaver, R. Kent (1986) “The Politics of Blame Avoidance.”, *Journal of Public Policy*, 6, No.4: 371-98.
- Weyland, Kurt (2008) “Toward a New Theory of Institutional Change,” *World Politics*, 60: 281-314.
- Wilensky, Harold. L (1981) “Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism.”, in *The Development of Welfare States in Europe and America*, Peter Flora and Arnold Heidenheimer eds., New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books: 345-382.

(しずめ・まさと 立命館大学教授)

韓国における生活保障システムの展開過程と改革の方向性

洪 垆 駿
(翻訳：李 宣英)

I. 序論

生活保障体制は、人間の生活を集合的に組織化する様式が、一定の方法によって結合された体制 (regime) と定義できる (ホン, 1999)。Polanyi (1983; 1991; 1994) は、人間の生活を組織化する集合的様式を交換 (exchange), 再分配 (redistribution) および互恵 (reciprocity) に区分している。ここで①交換は、市場システムに基づいてプレイヤー間で相互に行われる資源の移動のことを、②再分配は資源が中央に移動した後、一定の基準に基づいて再び資源が移動することを、③互恵は、対称的な集団間で行われる資源の移動のことを指す。資本主義社会において、集合的に生活を組織化するための一般化された様式は、市場を通じて行われる交換である。

しかし、ポランニーが強調したとおり、資本主義社会においても交換のみでは生活を集合的に組織化することができない。言い換えれば、再分配や互恵は交換原理の拡散にも関わらず、その必要性が要求され、結局は実現される生活の組織化様式となる。再分配という生活の組織化様式は、今日においてもよく見られ、政府が行う社会保障制度がそれに当たる。一方、互恵は「プレゼントの交換 (gift exchange)」(Mauss, 2002) と「一般化された交換 (generalized exchange)」(Ekeh, 1974) という二つのレベルで議論することができる。交換と「プレゼントの交換」は相互に行われるという点で共通するが、前者は物質的等価性に基づいて

いる反面、後者は象徴的等価性 (symbolic equivalence) の原理に基づいている点において異なる。他方、「一般化された交換」は集団的に行われるという特徴をもつ。「一般化された交換」においては、①集団全体がある決まった順番に基づいて特定の参加者への贈与が行われたり、②資源の移動が順番に基づいて一方向にのみ行われたりする。多くの「契組織」で行われる組織員間の「冠婚葬祭扶助」が①の例であれば、クラ (Kula) 交易は②の例である。互恵は、生活を集合的に組織化する過程であると同時に、その過程で創出される相互の負債を媒介として社会的連帯を強化する。

社会の中で生活を集合的に組織化する、以上の三つの類型を念頭に置けば、私たちはこのような類型が組み合わされた多様な体制、すなわち生活保障体制の多様な類型を考えることができる。図1は、それを描写したものであるが、生活を組織化する集合的な様式が存在しない「自然状態」である①を除けば、全て生活を組織化するための集合的な方式である生活保障体制の理念型といえる。

福祉国家の形成と発展は、社会保障体系という再分配の生活組織化方式を発展させたが、それは生活保障体制全体の問題を社会保障体系に矮小化して議論するようになる要因ともなった。特に、互恵はその過程において無視されてきたが、最近では、協同組合や社会的企業など「社会的経済 (économie socialé)」に関する議論を通じて注目されつつある。しかしより重要な問題は、資本主義社会において集合的に生活を組織化するための、

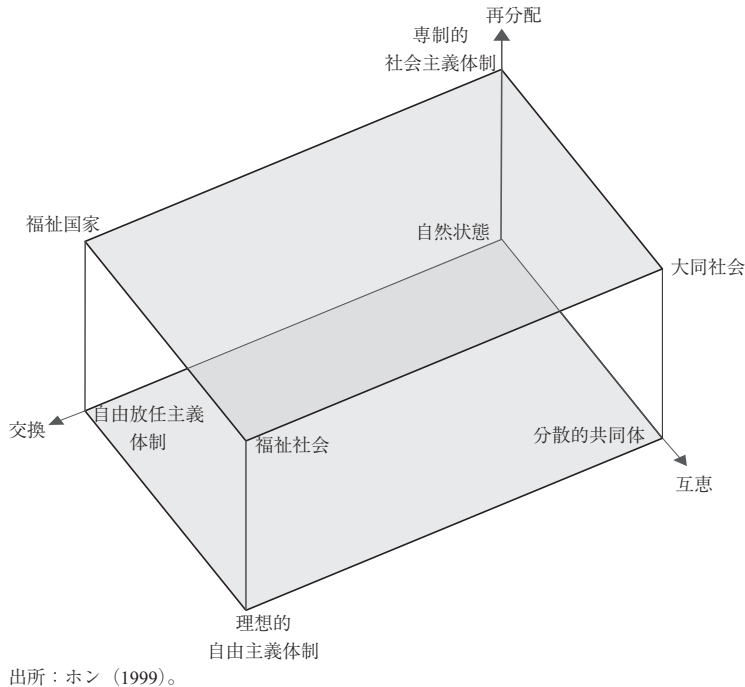


図1 生活保障システムの類型

一般化された様式である市場を介した交換，つまり雇用保障体系に関する議論が，社会保障体系に関する議論と完全に分離されてきた点である。本稿は，社会保障体系に限られた観点から，雇用と福祉の連携，つまり雇用保障体系と社会保障体系の結合としての生活保障体制に焦点を当てて韓国の状況を検討する。なぜ，雇用保障体系と社会保障体系の結合としての生活保障体制に焦点を当てるべきなのか。市場経済で行われる1次分配構造を改善しない福祉は，持続可能性が著しく落ち，「底の抜けた瓶に水を注ぐ」形となる可能性が高い。脱工業化と経済のグローバル化が進んでいる現実の中で，福祉のない雇用は不可能である。したがって，韓国における社会保障体系改革の方向性は，雇用と有機的に結びついた雇用親和的なものになるべきであり，雇用保障体系の改革方向も同じく福祉親和的なものにならなければならない。つまり，雇用保障体系を通じて成り立つ所得の分配と，社会保障体系を通じて成り立つ再分配が相互補完性（complementarity）をもつように改

革しなければならない。無論，このような改革を主張するためには，その前にいくつか検討すべき事項がある。

まず，相互補完性という概念の定義である。制度間の関係に関心をもって資本主義の多様な形態に注目しているAmable（2003:59-66）によれば，制度の相互補完性は次のように定義できる。第一に，ある制度の特定の形態が他の制度の存在，機能，効率性を強化するならば，二つの制度は相互補完性をもっているといえる。たとえば，脱規制化された労働市場と脱規制化された生産市場が相互補完的ならば，労働市場での脱規制強化は脱規制化された生産市場の限界収益を増加させる。

第二に，相互補完性は成果の比較優位（comparative performance）を通じて定義することができる。たとえば，労働市場において可能な制度が x_1 ， x_2 であり，生産市場において可能な制度が y_1 ， y_2 と仮定しよう。この場合， x_1 と y_1 の結合または x_2 と y_2 の結合が， x_1 と y_2 または x_2 と y_1 の結合より，さらに良い成果を出すならば， x_1 と y_1 ，ある

いは x_2 と y_2 は相互補完的といえる。

第三に、ある制度の存在が異なる制度の出現や適用を導くならば、二つの制度は相互補完的と定義することができる。この場合、相互補完性に関する定義は、動態的なレベルで成り立つ。本稿で強調することは、定義にはこの三つの概念すべて含むが、特にその中でも二つ目の概念の定義をより重視する。つまり、雇用保障体系を通じた労働市場の所得配分と社会保障体系を通じた福祉の再分配が相互補完性をもって機能する際に、より良い社会経済的な成果が達成できるか、という点に着目する。

生活保障体制の改革と関連して検討すべき二つ目の点は、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性がなぜ重要かという点である。相互補完性に関する本稿の概念を用いれば、相互補完的な雇用保障システム・社会保障システムと、そうでない場合を比較してみれば、よりよい成果を達成するために重要である。ベヴァリッジはすでに70年前に、社会保障計画が円滑に機能するために必要とされる3つの仮定の一つとして、「雇用の維持と大量失業の防止」を挙げ、それが必要な5つの理由を詳しく述べている (Beveridge, 1995)。この場合、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性は、社会保障システムの円滑な機能を導くために重要といえる。しかし、本稿で注目する成果は、それよりさらに広範囲である。II節では、労働市場と福祉の関係に関するいくつかの理論的な議論を検討することで、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性がどのような成果を算出するかについて検討する。

韓国生活保障体制の改革について、三つ目に検討すべき事項は、改革の必要性に関する問題である。なぜなら、改革が必要だという主張が説得力を得るためには、現在、韓国において労働市場制度を通じた配分と福祉制度を通じた再分配の仕組み、つまり雇用保障システムと社会保障システムが相互に補完的でないこと、さらにそれが深刻な問題となっていることを明らかにしなければならないためである。そこでIII節とIV節では、韓国における生活保障システムの過去と現在の検討を通

じて、それらを具体化させる。最後にV節では、韓国の生活保障体制の改革のための優先課題を模索する。

II. 生活保障体制論の観点、なぜ重要なのか。

社会保障は、様々に定義することができるが、本稿では、社会的リスクの発生に伴う所得の損失を予防し、社会的に合意された最小限の所得とサービスの水準を保障することにより、最終的に貧困と不平等を緩和するための国の介入である、と定義したい。言い換えれば、社会保障は、多様な福祉制度を通じて所得を再分配し、リスクを分散するための政府の努力のことである。

問題は、これらの福祉制度に対して個人の評価が異なるという点である。個人の行動を合理的な選択の結果として理解すれば、社会保障制度を通じて効用の増加を経験した人々は、社会保障制度の拡大を支持したが、逆に効用の減少を経験した人は、そこに反対すると言える。それでは、社会保障制度に対する個人の好みはどこに起因するのか。経済的地位、リスクの回避傾向、年齢など個人がもつ複数の属性が影響を与えるであろうが、本稿のトピックの関連からみれば、労働市場における人々の地位に注目する必要がある。今日において、最も重要な収入源は、勤労所得である。高齢者人口の増加は、年金制度を通じた移転所得の割合を増加させている。また、産業構造の変化と金融市場のグローバル化は、金融所得をはじめとする財産所得の重要性を浮き彫りにしているが、未だ多くの人々は労働を通じて得る勤労所得を最も重要な収入源としている。そして、これらの勤労所得の有無とその大きさは概ね労働市場での雇用を通じて決められる。その観点から、社会保障の個人的な選好を彼らの労働市場、あるいは雇用の特徴から探そうとする議論が存在する。

II節では、それらの理論的な議論を通じて、雇用保障体系と社会保障体系がどのように関連しているか、また、韓国で非常に重要視されている経済成長という成果にどのような影響を与えているかについて検討する。ここで紹介する理論的な議

論の基本的な仮定について、まず述べる必要がある。これらの議論において、すべての社会保障に関する意思決定は、非市場的—集会的な性格を有すると仮定している。実際、社会保障に対する意思決定が他の財のように市場での意思決定に基づいているなら、選好の異質性や制度間の関係は、大きな問題ではないかもしれない。しかし前述のとおり、社会保障が国の介入であり、政府の努力であれば、それは政治の領域で集的に決定されるしかない。最終的には、様々な個人のニーズに基づいて、いかに社会保障の集会的な選択を導き出すかという問題が提起される。残念ながら、基本的な倫理的条件を満たしながら、それを可能にする方法はないということがアローの「不可能性定理 (impossibility theorem)」によって明らかになった。もし、それを可能にするためには、人々の選好や集会的意思決定メカニズムの政治制度に一定の制約をおくべきである。例えば、社会保障に対する人々の選好を、彼らがもっている特定の単調関数 (monotonic function) で示すとともに、集会的意思決定のメカニズムを民主主義の下で単純多数決の原則に置くなら、集会的選択が可能である¹⁾。以下で述べる議論は、すべてこれらの仮定に基づいて、福祉の集会的選択の問題を考察する。

1. 分配と再分配

政府に納められる税金は、社会の構成員がもつ勤労所得に対する比例所得税で充当され、すべての税金が社会保障を通じて国民に再分配されると仮定すると、社会保障に対する国民のニーズは、彼らがもっている勤労所得の単調関数で表すことができる。集会的な意思決定が単純多数決の原則により行われる場合、注1で述べた選好の単一交差性条件から、中位所得者の社会保障に対するニーズが集会的な意思決定の均衡状態となる。ところが、中位所得者がどれぐらいの社会保障を求めているかは、労働市場における所得分配の状況によって決まる。

図2は、勤労所得の分散が1.0の場合と0.2の場合を示したものである。平均値が1.0に固定されて

いると仮定すれば、中位所得者の位置は勤労所得の分散、すなわち労働市場での不平等度によって異なることがわかる。平均値が固定されている状態で、不平等の程度が大きくなれば、中位所得者の位置は、より低い方に移動する。反対に、不平等の減少は、中位所得者の位置を平均値に近づける結果をもたらす。結局、社会保障が中位所得者の好みに基づいて政治的意思決定プロセスを介して決まるとすれば、労働市場での所得分配状況が重要となってくる。もちろん、ここで所得分配状況が福祉の決定に及ぼす影響は、社会保障の本質をどこに置くのかによって、評価が分かれる。社会保障の本質を所得再分配に置くなら、他の条件が類似している場合、所得水準が低い者ほど、社会保障をより選好すると仮定することができる。再分配を通じて得る利益は、所得水準に反比例するためである。

Meltzer & Richard (1981) は、以上の観点から社会保障の決定に関する理論を、次の2つの仮説を中心に提示した。まず、労働市場の不平等度が大きいほど、社会保障は発展する。図2で示したとおり、不平等の深化は中位所得者の位置を平均値とは反対の方向に移動させる効果をもつ。それらの移動が大きければ大きいほど、中位所得者の社会保障に対する選好も大きくなるため、不平等の深化は、社会保障の発展をもたらすことになる。第二に、集会的意思決定過程への参加範囲、つまり投票権が拡大されるほど、社会保障は発展する。一定の金額以上の税金を納付していた者のみに与えられていた投票権は、通常、選挙権の導入に従って徐々にすべての成人にまで拡大される過程を経る。投票権の範囲の拡大は、最終的に低所得の国民が中位所得者の地位を占める結果をもたらし、それによって中位所得者が選好する社会保障の規模は、より大きくなるということである。

対照的に、リスクの分散装置である社会保険が社会保障の中核であるという点に着目して、社会保障の本質を危険分散におけば、社会保障に対する国民の期待は、勤労所得の単調増加関数 (monotonically increasing function) で示すことができる。リスクを避けようとする傾向、言い換え

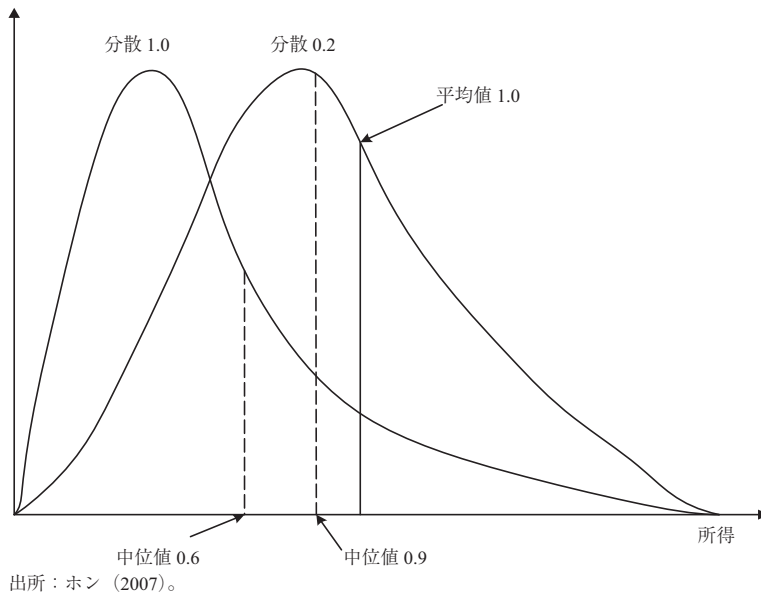


図2 勤労所得の分散と中位所得者の位置

れば、保険に対する需要が所得の大きさに比例して増加する場合である。前述の理論モデルとは逆に、これらの理論モデルでは、中位所得者の所得水準が平均所得に近いほど、つまり勤労所得の不平等度が少ないほど、集合的に選択される社会保障のレベルは高くなるという仮説を導き出すことができ（Moene & Wallerstein, 2001）。

このように社会保障を再分配の装置としてみるか、それとも危険分散の装置としてみるかによって、労働市場での所得分配状況が社会保障に及ぼす影響は異なるものと把握される。しかし、これらの議論は、集合的に決定される社会保障のレベルが労働市場で行われる分配の結果と密接な関係をもつと考える点においては、同様である。つまり、労働市場の分配結果が社会保障の発展に影響を与えるということである。

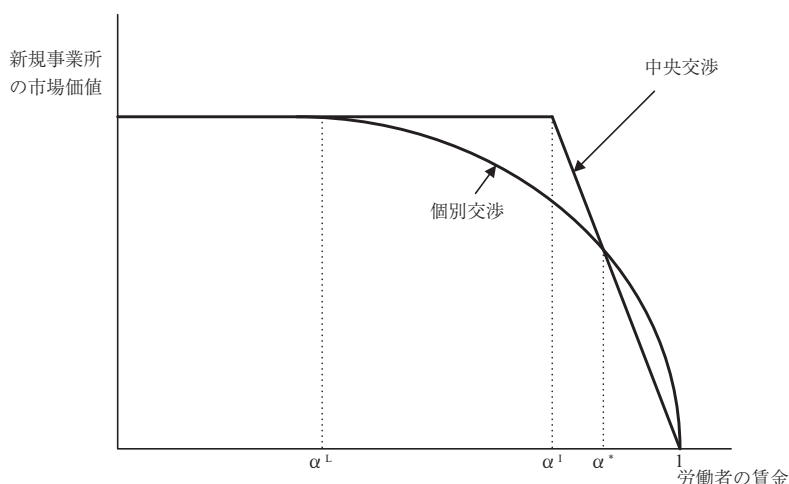
2. 雇用保障と社会保障

前述の議論は、労働市場で行われる分配の結果が社会保障の決定に重要な影響を与えるという点を示しているが、労働市場の分配は、外生的なものと仮定されている。仮に、労働市場で行われる分配の結果が、あるいは、そこで決められる国民

の社会保障に対する選好が、雇用保障システムによって内生的に決定されるのであればどうだろうか。この場合、雇用と福祉の連携の観点、つまり生活保障体制論の観点が重要である理由は、より明確になるであろう。

ホン（2007）は、Moene&Wallerstein（1999）の研究に基づいて、労働市場制度と福祉制度の関連性についてデータを用いて実証している。Moene&Wallerstein（1999）は、社会保障の決定に影響を与える労働市場の分配結果が、賃金ドリフト（wage drift）流動の抑制と完全雇用を目的とする雇用保障システムの特性によって、内生的に決定された歴史的事例を検証している。

1970年代半ば以降から1980年代末まで、欧州共同体（European Community）は、失業率の継続的な上昇という深刻な問題を経験していた。一方、同時期にスウェーデンとノルウェーなど欧州自由貿易連合（European Free Trade Association）に加盟する国は、不平等の縮小と完全雇用、そして包括的な社会保障という成果を同時に達成した歴史的経験をもっている。特に注目すべき点は、これらの国々において特徴的な雇用保障である、連帯賃金政策、中央交渉、そして積極的労働市場政策



出所：Moene & Wallerstein (1999)。

図3 新規事業所の市場価値：個別交渉と中央交渉の比較

である。連帯賃金政策に対する雇用主の支持は、個別の単位で発生し得る賃金ドリフトの抑制をどれほど強制することができるかによるが、中央交渉はそのための効果的な装置として機能してきた。

連帯賃金政策が経済の効率性を向上させる役割を果たすには、限界部門の適切な退出を誘引する必要がある。しかし限界部門の退出は、失業の増加を招く可能性があるため、それに対応できる適切な政策手段も設けなければならない。通常の有効需要管理政策は、インフレを発生させる可能性が高いため適切ではない。その代わりに、生産性の高い成長部門が引き続き市場に参入することにより、失業の増加を抑制できるようにしなければならない。つまり、積極的労働市場政策と寛大な社会保障制度は、生産性の高い成長部門が市場に参入し続けるという条件と一緒に機能するときに、初めて成果を出すということである。それでは、生産性が高い成長部門の市場参入を誘引するメカニズムは何であろうか。

r を市場の均衡賃金、あるいは団体交渉が存在しない状況で決定される賃金水準として、二種類の団体交渉を考えてみよう。まず、個別交渉の場合である。労働者との個別交渉において、 r は事業主に一種の制約条件となる。なぜなら、交渉で

r より低い賃金水準を提示することは不可能なためである。標準的な賃金交渉力理論 (wage bargaining theory) によると、交渉を通じて決められる賃金水準は、労働者一人当たりの個別事業所の総収入 (plant's revenues per worker) の一定割合 ($0 < \alpha < 1$) である。交渉を通じて決められる賃金水準が市場の均衡賃金、あるいは団体交渉が存在しない状況下で決められる賃金水準と同じであれば、交渉の経済的効果はゼロといえる。図3は、新規に市場に参入する生産性の高い事業所の市場価値を、 α の関数として示したものである。図3において、 α^L と α^I はそれぞれ個別交渉と団体交渉の経済的効果がゼロの場合に、労働者が獲得することができる最大の収入を示しているが、その範囲は $\alpha^L < \alpha^I$ である²⁾。

α の変化が、新規事業所の市場価値にどのような影響を与えるかについてみよう。まず、 $\alpha \leq \alpha^L$ である場合、 α の変化は、新規事業所の市場価値に影響を及ぼさない。 $\alpha^L < \alpha \leq \alpha^I$ である場合、個別交渉を通じた α の増加は、事業所の市場価値を減少させる。もちろん、この場合、中央交渉を通じた α の増加は、新規事業所の市場価値に影響を及ぼさない。最後に、 $\alpha > \alpha^I$ である場合、個別交渉と中央交渉の両方において、事業所の市場価値は、 α の増加に従って減少する。

結局、図3で $\alpha < \alpha^*$ である場合、中央交渉は、個別交渉と比較すれば、新規事業所の市場価値をより高める。生産性の高い新規事業所の市場参入は、その事業の市場価値がより高いときに促進されるため、 $\alpha < \alpha^*$ である場合、中央交渉は個別交渉に比べて新規事業所の参入を促進する効果をもつことになる。そのため、積極的労働市場政策という雇用保障と、所得保障制度という社会保障は、労働組合によって行われる賃金ドリフトの抑制、生産性の高い成長分野の継続的な市場参入という制度の条件に依拠して、不平等の減少と完全雇用という成果を遂げることができたのである。

一方、Iversen&Soskice (2001) は、職能の特殊性 (skill specificity)³⁾の程度が労働市場でのリスク回避傾向を内生的に決めるため、職能の特殊性と社会保障の間には密接な関連があると主張している。労働市場での雇用の地位を、①一般的職能 (general skill) と特殊的職能 (specific skill) の両方を用いる分野への雇用、②一般的職能のみを用いる分野への雇用、③失業の3つに区別すれば、人々は3つの場合のすべてを考慮して、自分の期待効用を最大化しようとする。このような状況では、人々の危険回避傾向がゼロより大きければ、一般的職能に対する特殊的職能の割合の増加は、社会保障の増加をもたらすと、数理モデルの比較静態分析結果が提示している。それは以下の通りである。まず、職能の特殊性と労働市場での汎用性 (transferability) は概ね反比例の関係にあるため、特殊な職能をもつ社会構成員は、潜在的により長い失業期間または深刻な収入の低下を失業状態のときに経験することになる。第二に、それに応じて特殊な職能をもつ社会構成員は、通常の職能をもつ社会構成員よりも、リスクを回避しようとする動機が高くなる。すなわち、職能の特殊性の程度が大きいほど、リスク回避傾向は高くなる。第三に、社会保障は前述のように、労働市場で発生する失業や所得の低下のリスクを分散するための手段である。従って、第四に、職能の特殊性の程度が大きな社会構成員ほど社会保障に対する選好は大きくなる。

これらの議論は労働市場での分配が社会保障の

決定に影響を及ぼし、労働市場での分配はさまざまな雇用保障制度によって内生的に決定されることをよく示している。つまり雇用保障システムは、分配の結果を通じて、また、分配の結果への影響力を通じて、直接的・間接的に社会保障の決定を左右するということである。雇用保障と社会保障との密接な関連性のために、両方のシステムの関係によって成果が分かれる。これに関する議論をみてみよう。

3. 生活保障システム、そして経済成長

雇用保障システムと社会保障システムが相互に補完的な関係にある際、得られる成果として何があるのか。まず、ベヴァリッジが強調したとおり、雇用保障システムが適切に機能していることは、社会保障システムの円滑な機能に不可欠である。しかし、ここで検討しようとする成果は、資本主義的市場経済の発展に不可欠な経済成長の問題である。経済成長の問題については後述するが、中進国としての韓国の位置や急速な経済発展を経験した韓国国民の社会保障に対する選好と関連して、非常に重要な成果指標といえる。不平等と経済成長の関係に関する最近の議論では、経済成長は雇用保障システムと社会保障システムから影響を受けることが明らかとなっている。不平等が経済成長に及ぼす影響に関する議論は、主流の経済学においては、それほど取り上げられなかった。しかし、最近登場した新たな成長理論 (new growth theory) は、成長の原動力といえる (物的・人的) 資本の蓄積の内生性に関心が集まるようになった。その観点からみれば、不平等はさまざまな経路を通じて資本の蓄積に影響を与えるため、結局、経済成長は不平等度と密接な関連をもっているという結果となる。特に成長に関する政治経済学的なアプローチにおいて、不平等は再分配政策の政治的決定に影響を与える重要な変数として扱われる。

Persson & Tabellini (1994) は、不平等の深化は、租税に基づく再分配政策の拡大をもたらすが、それは資本の蓄積に対する租税の負の効果のために経済成長を阻害し、最終的に不平等の深化が成長

を妨げるという理論モデルを提示した。不平等の深化が再分配政策の拡大をもたらす理由は、前述したMeltzer & Richard (1981) の議論が提示するとおりである。つまり、税率に対する個々人の選好は、彼らもっている能力 e_i の単調関数として表すことができ、それは選好の単一交差性原理を満たすものでもある。結局、その社会においても税率の大きさは、Meltzer & Richard (1981) の議論と同様に、労働市場での所得分布の形態に応じて決められることになる。つまり、個人の能力や所得において、中位値と平均値の乖離が大きくなり、不平等度が深刻になればなるほど、集合的に決定される税率は高くなる。問題は、税率の引き上げが経済成長に与える影響がマイナスである点である。個人の能力 e_i の値が大きい個人ほど、すなわち、より多くの勤労所得を得る個人ほど、より多くの資本ストックを蓄積すれば、それに対する税率の引き上げは、当然ながら、資本ストックの蓄積に負の効果をもたらすであろう。これは、国民所得が社会全体に蓄積した資本ストックと同じ割合で増加する場合、最終的には資本ストックの税率の引き上げは、経済成長率を引き下げる効果をもつためである。

雇用保障システムの分配結果が不平等を拡大する方向にある場合、政治的意思決定の過程において適切な水準を超える点で社会保障の均衡水準となり、最終的には経済成長を妨げる結果をもたらすという議論は、何を示唆するであろうか。この議論に依拠すれば、労働市場の分配結果に直接に影響を与える雇用保障システムと社会保障システムの先制的な対応は、過剰な再分配を抑制し、最終的に分配と成長の好循環メカニズムを創出することに貢献する。したがって、社会保障の発展戦略は、常に労働市場の特性とそれを決定する雇用保障システムの制度的な条件、そして雇用保障システムの分配結果を考慮しながら具体化されるべきである。雇用と福祉の連携の観点、すなわち生活保障体制論の観点が重要な理由はそれにある。

もちろん、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な連携を強調する背景には、社会保障が民主主義的な意思決定過程を通して集合的

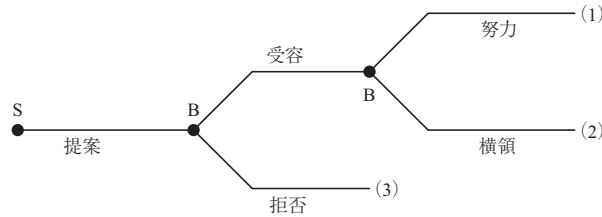
に決定され、雇用保障システムを通して行われる所得の分配結果がその政治的決定過程に影響力をもっていると捉えるためである。したがって、仮に非民主主義的、権威的に社会保障の水準が決まる場合、雇用保障システムと社会保障システムは、他の方法を通じても相互に補完的な連携を結ぶことができる。この事例は韓国における過去の生活保障システムからみることができる。

Ⅲ. 韓国の経験：開発国家型の生活保障システムの形成と崩壊

1960年代から1990年代半ばまで韓国の生活保障システムは、男性稼ぎ主モデルを中心に、高生産性部門と低生産性部門で、異なる制度と政策を通じ、形成・展開されてきた。韓国の生活保障システムにおけるこの特性は、条件付きレント(contingent rent)⁴⁾に基づいた開発戦略を円滑にする条件であった。この生活保障システムは、国(S)と2つの集団(A:低生産性部門、B:高生産性部門)で構成された国民の間で行われるゲームとして、図4のように捉えることができる(Hong, 2008)。国民の財産権を保護するための協約が存在し、それを維持するための最低限の公権力の維持コストを $2t$ と仮定しよう。もちろん、この費用は、集団Aと集団Bがそれぞれ負担する租税 t によって賄われ、租税は効率性が損なわれない最適な租税水準であると仮定する。このゲームが繰り返される場合、その国は夜警国家とみることができる。

ここで、次のような可能性について考えてみたい。例えばS国は、産業化を通じた経済発展に関心をもっており、それに応じて産業部門Bに補助金 s の交付を提案する。仮に、BがSからの提案を拒否した場合、ゲームは終わる(結果(3))。逆に、BがSの提案を受け入れるなら、SはAに τ という追加的な税を課して財源を確保し、Bに補助金を交付する。もちろん τ は、Aに追加的な損失 Δ をもたらす。補助金が交付された後、Bは費用 αe をかけてエネルギー e を投入して、産業的な成果 $s+e$ を上げることができる(結果(1))。もちろ

報酬 (pay-off)	S	A	B
(1)	$\tau - s + T(s + e)$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)(s + e) - a e$
(2)	$\tau - s + Ts$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)s$
(3)	0	0	0



出所：Hong (2008)。

図4 条件付きレント (contingent rent) ゲームの行動戦略と報酬

ん、Bは補助金sを横領する可能性もある（結果 (2)）。ここで産業的な成果を上げるためのBの努力eに関する情報は、Sに提供されないと仮定してみよう。つまり、Sは産業的な成果を確認することができるのみであり、その達成の一定割合Tを獲得することができる⁵⁾。

SとBの間のゲームは、典型的なプリンシパル・エージェント問題である。このゲームが、1回のみ行われるゲームであれば、均衡はBが補助金を横領する結果 (2) となる。もちろん、結果に従う報酬 (pay-off) の単純合計で計算するとき、社会的に望ましい結果は、結果 (1) である。では、結果 (1) を得るためには、どのようなコントロールの仕組みが必要であろうか。このゲームが無制限に繰り返され、Sが以下のような提案をBにすると考えてみよう。

t期：s=s*の補助金を支給

t+1期：Bがt期に、Sが期待した産業的な成果を上げれば、s=s*を、そうでない場合にはs=0を交付

この提案をBが受け入れ、産業的な成果を上げるためには、結果 (2) よりも結果 (1) から得る報酬が高い必要がある。すなわち、結果 (1) を得るためには、無制限に繰り返すゲームに必要な時間割引因子 (discount factor) $\delta(0 < \delta < 1)$ を考慮し、次の条件が満たされる補助金の交付が必要であ

る。

$$s^* = \frac{-e(1-T-a)}{\delta(1-T)}$$

ここでs*は、Bの産業的な目標達成を条件に支給される「条件付きレント」といえる。ところが、このような条件付きレントゲームが続くためには、ゲームを無限に繰り返すことを可能とする仕掛けが必要である。また、その条件が韓国生活保障システムの特徴となり得る。詳しくは、以下のとおりである。

第一に、社会保障システムの脱政治化 (depoliticization) である。他の条件が同じであれば、このゲームの持続可能性に対するBの確信（これは時間割引因子 δ に示される）が大きいくほど、条件付きレントの大きさを小さくすることができる。条件付きレントの提供の持続可能性、つまり、経済発展優先戦略が続くという確信を参加者がもつべきである。政治過程において福祉が抑制されれば、Bは経済発展戦略が優先されると確信を持つようになるだろう。

第二に、社会保障システムの低成長である。他の条件が同じであれば、条件付きレントが高いほど、産業的な目標を達成するための参加者の努力はより大きくなる。したがって、適切な水準の条件付きレントを維持するために、政府の財政において、産業の発展と関係ないようにみえる支出は

最大限に抑制され、その結果、社会保障システムの低発展が導かれる。

第三に、企業や職域で分離された雇用保障システムの発展である。国が提供する条件付きレントの交付・不交付をめぐる、複数のゲーム参加者が存在し競争する場合、条件付きレントの効果はより大きくなる可能性がある。つまり、産業的な目標達成が高い参加者にのみ選別的に条件付きレントが提供されるのであれば、開発途上国の引き金戦略 (trigger strategy) がもつ効果は、より大きくなるであろう。産業的な目標達成を増加させ、条件付きレントの交付を受けようとする企業は、機械、工場設備などの資本財産業と耐久消費財産業などにおいて、特殊技能を熟練させる必要性が高まる。そして、このような企業の熟練した特殊技能を習得するリスクを分散させるための制度的な仕組みとして、欧米で発展した社会保障制度ではなく、企業福祉、家族賃金、長期雇用などで構成された雇用保障システムが発展し、社会保障制度もそれらの部門を中心に徐々に制度化される。

第四に、「隠れた社会保障」⁶⁾が拡大される。少なくとも発展の初期において、条件付きレントを提供するのに必要な資源は低生産性部門が供与しなければならない。しかしながら、この部門は産業の発展過程で排除される可能性が高い。そこで、発生し得る政治的な対立を最小限にするために、発展を通じて獲得した利潤 $T(s+e)$ の一部が、事後的 (ex post) に彼らに補償されなければならない。社会保障が脱政治化した状況下ではこのような補償は、表面に現れない「縁福祉⁷⁾」と、減税・免税を通じた租税支出、補助金などで行われるため、「隠れた社会保障」の割合が増加する。

前述した、①社会保障システムの脱政治化、②社会保障システムの低発展、③企業と職域に分離された雇用保障システムの成立と発展、④「隠れた社会保障」の拡大は、1960年代から1990年代半の韓国が有していた生活保障システムの特徴であり、開発戦略の構成において中心的な要素であった。ところがここで注目すべき点は、これらの要素が、結局、高生産性部門と低生産性部門で異なる制度や政策をもって、男性稼ぎ主を中心とする

方法で雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な連携を構成したという点である。

まず、高生産性部門を中心とした産業的發展とそれに基づいた経済成長は、雇用の機会を大幅に拡大し、貧困と失業という社会的リスクを大幅に縮小させ、企業福祉、家族賃金、長期雇用などで構成された雇用保障システムが社会保障システムを機能的に代替してきた。また、高生産性部門の労働市場では、労働基準法をはじめとする労働法規制と保護が徐々に強化され、被用者には税金を負担させると同時に社会保険をはじめとした福祉制度を徐々に適用拡大するようになった。

一方で、零細中小企業と自営業で構成されている低生産性部門では、労働法規制と社会保障給付から排除されるが、就業者には免税と減税が福祉を代替する、いわば「隠れた社会保障」の拡大が行われてきた。つまり、低生産性部門の生活保障システムは、保護と規制から外れたインフォーマル就業⁸⁾と「隠れた社会保障 (縁福祉、所得保障を代替する補助金や免税措置)」の結合であると特徴づけられる。

韓国の開発国家型生活保障システムは、少なくとも1990年代初めまでは順調に機能していた。経済成長は雇用創出を通して貧困と分配状況の改善を導き、それによって国民は将来の生活条件について楽観することができた。このような楽観論は、社会的な統合性を向上させることで、経済成長を実現する政治・経済的な条件を整えることができた。その背景から、成長・雇用・分配の好循環および、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な関係の構築が可能となったのである。しかし1990年代半以降、開発国家型生活保障システムは国際的な競争の激化と新自由主義の全面化、脱工業化と技術革新の熟練偏向性、経済と政治のグローバル化によって、これまで通りには機能しなくなった。具体的には、以下の三つの側面から問題が現れた。

まず、低生産性部門からの資源の供与が、経済の拡大再生産によりその割合が減少した。そのため、拡大再生産に必要な資源は、外部から調達しなければならないならず、拡大再生産において必要な最終

生産物も、内需より輸出に依存せざるを得なくなった。結局、経済の拡大再生産は、資源調達と最終生産物の販売の両方において、対外依存度を高める結果となった。深刻になった対外依存度は、経済のグローバル化が進め進むほど、より頻繁に、より深刻に韓国経済を危機に追い込み、国民生活の安定性が損なわれた。

第二に、グローバル化の進展と経済構造の高度化は、政府が提供する条件付きレントに対する高生産性部門の依存度も悪化させたため、政府の介入ではなく、市場の自律性が強調されるようになった。また、新自由主義原理の拡散と「急速な革新」に基盤をおいた新産業分野の拡大は、企業福祉と終身雇用で代表される「硬直的な」労働市場を、英米型の柔軟な労働市場の構造へと転換する効果を生んだ。

第三に、経済的な不安定が深刻化したことによって、再分配に対する国民のニーズが大きくなった。しかし、世界でもっとも低い出生率から想像できるように、縁福祉が急激に後退し、「隠れた社会保障」の非効率性は悪化していった。このような状況下で、生活の質の低下、雇用状況の悪化、人口高齢化、教育や住宅の問題など、再分配をめぐる国民間の対立はさらに増幅した。民主化の進展によって、政治への要求はよりしやすくなったが、社会保障の脱政治化は、ますます困難となった。これは、条件付きレントに対する企業の依存度の弱体化とともに、条件付きレントゲームを繰り返せる可能性を低める結果となった。

以上三つの側面は、韓国において開発国家型の生活保障システムが機能不全になったことを示す証拠である。このようなシステムに基づいた成長・雇用・分配の好循環も、また雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な関係も維持できなくなったのである。

IV. 韓国の生活保障システムの現在：開発国家型生活保障システムの崩壊以降

韓国社会の中で、中間層が崩れていくという懸念が広がっている。2013年5月、統計庁が国民3万

8千人を対象に社会調査を実施した結果（統計庁、2013）、中間層の崩壊の懸念は間違っていないことが示された。統計庁（2013）によると、自分の所得水準について、中間層と思う世帯主は全体の51.4%であった。これは1988年に社会調査を実施して以来最も低い数値であり、4年前の調査結果と比べても3.5%低い水準であった。一方、自分を貧困層と思う回答者の割合は2009年の42.4%から2013年には46.7%に増加した。1988年には中間層と貧困層の割合の差異は24%であったが2013年にはわずか4.7%になった。

生活条件に対する将来展望も暗い。「努力すれば、社会経済的な地位が上がる」という回答者は全体の28.2%であり、これは2011年の同調査より0.6%低い水準である。子供世代の階層が上昇する可能性については、39.9%が「可能性が高い」と答え、「可能性が低い」という答えは43.7%であった。同調査が始まった1988年以降、子供の階層が上昇する可能性に対して、否定的な回答が肯定的なそれを上回ったのは2011年の調査が初めてであり、2013年の調査では、その差がさらに広がったのである。このように、生活水準が長期的に上がらないという認識は、何に基づいたものであるのか。これらの否定的な認識が、日常生活の中で経験した結果であると考えられる背景に、過去の生活水準が悪化していることを示す客観的な指標があることによる。

図5の左パネルは、所得全体の中で税金や社会保険料などを除き、実際に各世帯が自由に使うことができる可処分所得を基準として富裕層、中間層、貧困層に区分したうえで、1991年から2011年において、それぞれのグループが全体に占める割合がどのように変化かをみたものである。中位所得50%未満の世帯を貧困層、50~150%の世帯を中間層、150%以上の世帯を富裕層と仮定すれば、中間層の割合は1991年に76.2%であったが、2011年には67.7%に過ぎない。一方で、貧困層の割合は6.8%から12.4%に増加し、中間層とは相反する結果を示している。富裕層の割合も16.9%から19.9%に増加した。つまり1991年以降、中間層の割合は徐々に減少した一方で、富裕層と貧困層の

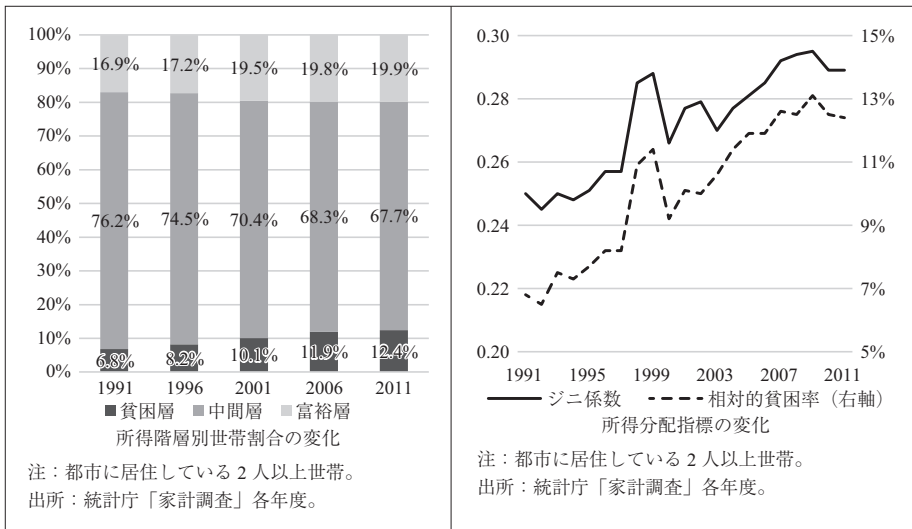


図5 韓国における生活の変化

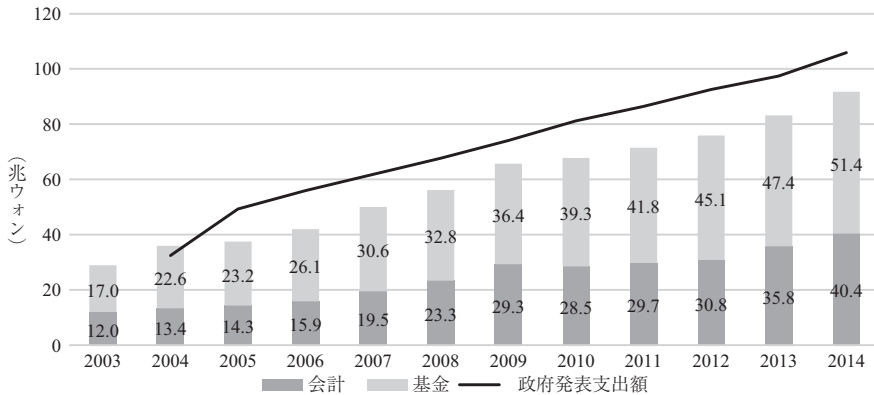
割合は増加したことを意味する。

多くの中間層が貧困層に落ちていることは、2人以上都市勤労者世帯における所得分配指標の変化からも読み取ることができる。図5の右パネルは、2人以上都市勤労者世帯の可処分所得を基準にして推計した相対的貧困率（中位所得の50%未満）とジニ係数の変化を観察した結果である。相対的貧困率は、通貨危機直後の1998年に急激に上昇し、1999年に過去最高となった後、徐々に減少したが、2004年には再び1999年の水準まで上昇した。その後継続して上昇し、2011年には12.4%に達した。つまり、2人以上都市労働者100世帯のうち、約13世帯が貧困状態に置かれていることを意味する。不平等の程度を表すジニ係数の結果も相対的貧困率の変化と同様である。

つまり図5は、1990年以降、所得分配の両極化が進行し、その過程で「長期的に生活水準が改善しない」という否定的な認識が国民に広がったことを示している。実際は、通貨危機以降、韓国の福祉制度の規模は大幅に拡大された。通貨危機を契機とする経済の構造改革は、失業者と貧困層が拡大している中で、彼らを保護するセーフティネットが全くないという現実に対する反省があったためである。既存の制度の改革と新しい制度の

導入は「韓国社会が市場経済の発展、民主主義の確立とともに福祉国家の道に乗り出した」と国内外から評価を受けたことは、非常に印象的であった。

金大中政権下では、4つの社会保険が拡大され、また国民基礎生活保障制度が導入されるなど、所得保障制度が著しく発展した。特に1961年に制定された生活保護法が、2000年10月に国民基礎生活保障法に改正されたことは、通貨危機以降の韓国福祉システムの変化の中で最も注目すべき成果であった。金大中政権の次に登場した盧武鉉政権では、社会的弱者を中心としていた残余的な社会サービスを、高齢者と障害者を中心とする普遍的なサービスに改革しようとする政策が展開された。悪化した雇用状況の改善と人口高齢化・家族構造の変化によって、国民の社会サービスへのニーズが高くなり、政策的な関心を集めるようになったのもこの時期である。一方、貧困世帯に対して労働への金銭的インセンティブを直接的に高めるため、勤労所得税額控除も導入された。李明博政権においても、保育を中心に社会サービスの拡大が推進され、現在の朴槿恵政権も大統領選挙の過程で提示した10のマニフェストのうち、2つ目が「韓国型福祉システムの構築」であった。



注：本予算基準。基金は、保健福祉雇用予算と関連している保健福祉部、雇用労働部、女性家族部に分類されている予算と公的年金基金および報勲基金と定義され、事業費・基金運営費で計算する。
 出所：企画財政部「デジタル予算会計システム」。

図6 社会福祉支出の予算の推移

現在、韓国においても「福祉国家」という表現がよく使われるようになってきている（ソン・ホン，2006）。

韓国の社会福祉支出は、他のOECD諸国に比べれば、依然として低い水準であるが、図6が示すとおり、2000年代初め以降の変化は注目すべき点である。朴槿恵政権による予算編成が行われた2014年の福祉予算は、政府発表によると100兆ウォンを超えるとされ、政府支出予算総額のうち25.6%を占める水準となり、2004年の23.4%に比べ2.2%増加した。特に国民年金の適用拡大の効果は、受給資格期間を満たした加入者が支給開始年齢に達してから明らかとなる。そのためこれまでの社会福祉支出統計が、福祉の発展の成果を過少評価してきたという点を踏まえれば、2000年代初め以降の、韓国における社会福祉の発展スピードは高く評価すべきである。また、この社会福祉の発展が国民の社会的リスクをカバーすることに寄与したことも事実である。しかし、これまで行われた経済構造の変化とそれに伴う労働市場の変化は、拡充された福祉でも耐えられないほどの影響を及ぼした。通貨危機以降、社会・経済構造の変化は非常に早く、特に新自由主義グローバリゼーションの波は韓国に大きな影響を与えた。好調な大企業と沈滞する中小企業、正規労働者の所得は増加した一方で非正規労働者の所得は不安定化し、富裕

層と貧困層の間で拡大する所得格差、世界でもっとも低い出生率、急激な高齢化は、生活上のリスクを急増させた。社会保障は拡充されたが、他方では社会保障から排除された人も増加するようになった。通貨危機以降の18年は、韓国福祉国家の胎動が始まった時期であると同時に、市場主義的な改革による経済成長の低下、不平等の悪化、雇用不安の拡大が常態化した時期でもある。

V. 韓国の生活保障システムの改革を目指して

では、いかなる転換パラダイムがあるであろうか。第一に考えられることは、目覚ましい発展を遂げた開発国家型生活保障システムへの回帰である。今日の韓国は、深刻な貧困に苦しんでいた時期から、わずか一代で世界第11位の貿易大国に発展し、政治民主化の水準に少しの遜色もない。従って第2次世界大戦以降、70ヶ国以上の新生独立国の中で最も成功した。しかし李明博政権と与党のセヌリ党は、7%の経済成長と4万ドルの国民所得を掲げて国民の関心を集めたが、その効果はマイナスであった。

第二に、新自由主義に基づいた英米流の経済社会発展戦略のパラダイムが考えられる。実は、このような戦略は、通貨危機以後に進められた市場主義的な改革であり、李明博政権以降、さらに推

進されたパラダイムでもある。しかし、その結果はどうであったのか。経済成長が回復しないまま、不平等はさらに深刻化し、雇用不安はますます拡大した。

それでは、パラダイム転換の着目点はどこにおくべきなのか。雇用保障システムと社会保障システムを統合しつつ、社会保障・雇用保障の連携を通じて生活保障システムを改革することに焦点をおく必要がある。通貨危機以来、18年かけて社会保障は拡充されてきたが、その過程で急変する労働市場や雇用問題を総合的に考慮したことはあまりない。そのため、この改革と関連して考慮しなければならない点が三つ挙げられる。

まず、韓国の発展段階を考慮すれば、過去のような先進事例を見つけるのは非常に難しいことが実情であると念頭におくべきである。伝統的なヨーロッパ型の福祉国家やアメリカ型の新自由主義を韓国の状況にそのまま適用することはできない。従って輸入や模倣できるような完結された発展戦略を探すよりは、修正と変化の可能性を念頭に置いた戦略を模策する必要がある。

第二に、現在の労働市場の状況に対する考慮である。輸出部門と内需部門、大企業と中小企業、正規労働者と非正規労働者などの区分により、韓国の労働市場は二分化されている。また、零細自営業者と無給の従事者、インフォーマル雇用従事者の規模も非常に大きい。保護がないため規制も不可能な労働市場の縮小がなければ、平等な福祉や課税基盤の拡充も不可能であろう。

第三に、政府財政の拡大への対策について考慮する必要がある。財政的な支援のない生活保障システムの改革は不可能であるため、歳出構造改革と普遍的な増税を通じて財政を拡大する対策が同時に考慮されるべきである。朴槿惠政権は、福祉を拡充するための財源調達手段として、SOC事業の縮小などに焦点を当てた歳出削減と非課税・減免の縮小、大株主の株式譲渡差益に対する課税、金融所得総合課税を通じた税入増大を6:4の割合で整えるという計画を示したことがある。歳出構造改革は必要条件ではあるが、政府財政を拡大するための十分条件ではない。所得税や付加価値税

に対する増税は避けられない。

韓国における生活保障システムの改革と関連してよく主張されることは、労働市場の柔軟化と社会保障拡大の社会的交換である。賃金体系の変化と社会保障制度の充実化を通じて、労働市場の柔軟化を図ろうとする主張、つまり賃金引き上げの抑制と賃金格差の縮小を前提とした社会保障制度を通じて支払われる社会的賃金を拡大しようとする主張がそれである(チョン, 2009)。しかし、インフォーマル雇用従事者の規模が非常に大きい韓国では、賃金の抑制と福祉提供の交換パッケージが実現されるのは非常に難しい。従って、改革の出発点は、規制と保護から放任されている「インフォーマル就業」の縮小におくべきである。

インフォーマル就業とは何か。表1は、ILO(2003)が生産単位の類型と雇用類型という二つの基準をもちいてインフォーマル就業を定義した概念体系である。生産単位は、フォーマル部門の企業、インフォーマル部門の企業、家計の三つに区分される。自らの最終需要のため、財を生産し、有給の家内労働者を雇用する家計は、インフォーマル部門の企業と分離して、別の生産単位に区分している。一方、雇用の類型は従業上の地位とフォーマル・インフォーマルの有無に応じて分類している。

インフォーマル就業は、①インフォーマル部門企業における自営業者と雇用主(表中の3と4)、②フォーマルまたはインフォーマル部門の家族従事者(表中の1と5)、③インフォーマル就業(表中の2, 6, 10)、④生産者協同組合のメンバー(表中の8)、⑤自らの消費のための生産に従事する自営業者(表中の9)などの五つの類型で構成される。インフォーマル就業を「法的であれ、慣行上であれ労働法、所得課税、社会保障、雇用関連保護(解雇時の事前通知、退職金、有給休暇など)を受けられない雇用」と定義しているため、フォーマル部門の企業のインフォーマル労働者が含まれる。一方OECD(2004)は、インフォーマル就業を「合法的な財・サービスの生産に携わるが、社会保障への登録、税金の納付、労働法の遵守など、就職と関連した法的な要件の中で、一つ以上満たして

表1 非公式の就職に対する概念体系 (conceptual framework)

生産単位の 類型	労働の類型									
	自営業者		雇用主		無給 家族 従事者	勤労者		生産者協同組合メンバー		
	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	フォーマル	
フォーマル 部門の企業					1	2				
インフォーマル 部門の企業	3		4		5	6	7	8		
家計	9					10				

注：表中の1-6と8-10はインフォーマル就業，薄いグレーで示した部分はフォーマル就業，濃いグレーで示した部分は存在しない労働形態である。

出所：ILO (2003)。

いない就職」と定義している。インフォーマル就業は、非賃金労働者を含む概念であるが、その詳しい実態に対する調査は、未だ行われていない。ただし、賃金労働者を中心としたインフォーマル就業の規模とその推移、実態に関する包括的な研究は最近行われている（イほか、2012）。その研究は、最低賃金制度、労働基準法、社会保険の受給を基準としてインフォーマル就業を定義する。つまり、最低賃金制度の適用から除外されたり、労働基準法の一部規定が任意適用だったり、国民年金に加入していない場合をインフォーマル就業と定義するのである。以上の定義に基づいて、インフォーマル就業の実態を簡単にみれば、以下のとおりである。

第一に、2011年8月の時点で、賃金労働者全体の1,751万人のうち40.2%である704万4千人が最低賃金制度や労働基準法、あるいは国民年金の保障から排除されているインフォーマル労働者である。退職金の未受給者（労働基準法の任意適用）と国民年金の未加入者の割合は減少してきたが、最低賃金未満の労働者は増加している。第二に、インフォーマル労働者の80%は最低賃金、労働基準、社会保険のうち、二つ以上の保障から排除されている。第三に、5人未満の事業所に従事する労働者の78.5%は、インフォーマル就業の性格をもち、インフォーマル労働者全体の37.4%が5人未満の事業所に従事している。また、違法行為によって発生するインフォーマル就業は、5人未満

の事業所に集中している。第四に、インフォーマル就業が発生する原因は、法律の適用対象から除外されているため、または法律の適用対象であることにもかかわらず、実質的な保護を受けることができていない場合に発生し得る。前者は20%であり、残りの80%は後者である。インフォーマル就業は、経済成長と産業構造の高度化を通じて自然に解消される、過渡期的な現象として理解されてきたが、韓国の場合は異なる。これはインフォーマル就業が、前述のとおり、韓国の開発国家型生活保障システムを構成する中核的な要素の一つであったことによる。改革の出発点をインフォーマル就業の縮小におくべき理由は非常に単純である。

まず、インフォーマル就業の縮小は、福祉国家の規範的な基盤をつくることに寄与するためである。福祉国家の規範的な基盤は、生活を集合的に組織化する一つの主体としての役割を果たす国家を、多数の国民が承認することにある。福祉国家の役割を国民から承認されるための国家の「認定闘争 (Anerkennungskampf)」を通じて、多数の国民が福祉の提供者としての国家の役割を認め、信頼する場合にそれが可能である。インフォーマル労働者は、福祉国家の役割を認めないであろう。なぜなら、労働基準法や社会保険制度の規制と保護から外されたり、規制と保護の対象であるにもかかわらず、実際には守られないなど、国家が彼らを見捨てるためである。彼らにとって、国家と

は回避と警戒の対象であり、認めたり信頼できたりする対象ではない。「できれば、移民したい。この国で暮すことが嫌。」というインフォーマル労働者の言葉は⁹⁾、承認されない韓国の現実を反映している。賃金労働者全体の40%程度を占めるインフォーマル労働者に、正確な実態さえ把握されていない非賃金労働者を加えれば、インフォーマル労働者は韓国社会の多数を占めている。労働基準法や最低賃金、社会保険制度の規制と保護を通じて、国家がインフォーマル労働者を認めなければ、福祉国家としての役割を国民に認められないであろう。

第二に、インフォーマル就業の縮小は、社会保障制度の円滑な機能のために必須である。インフォーマル就業を定義する際の一つの基準となる社会保険への未加入の問題は、社会保障システムの機能を阻害する。韓国において、高齢者の貧困問題が簡単に解決できないという予測は、国民年金の適用除外の問題と関連している。仕事と家庭を連携する保育支援政策の中心的な制度である育児休暇制度が、韓国の保育支援政策の優先順位において後回しになったということや、職業訓練を含んだ積極的労働市場政策が普遍化され難いことも、広範囲な雇用保険の適用除外から発生したものである。インフォーマル就業が縮小されない限り、ワーキングプア層の所得支援制度として機能すべき勤労所得税額控除の役割は、依然として負担が大きく、社会サービスを通じた雇用拡大戦略は、低賃金や低い生産性、雇用の不安定などに特徴づけられる、質の悪い雇用の創出に帰結するであろう。福祉国家の物質的な基盤である財政の拡充も、インフォーマル就業に従事する多数の国民が納得して参加することによって可能となる。

インフォーマル就業を縮小するためには、まず5人未満の事業所に労働基準法の全面適用が行われるべきである。5人未満の事業所は、全体事業所の65%と半数以上を占めているが、労働時間の制限及び延長、夜間・休日労働に対する加算賃金支給、不当解雇の制限、男女差別の禁止、期間制の使用制限など、労働基準法上、主要条項の適用が除外されることによって、賃金未払いや最低賃

金、退職金など法律の適用を受ける事案でさえ、実際には遵守されない状況にある。国会立法調査機関が2012年8月、労働基準法の適用を事業所規模によって違いを設けるのは、労働者間の公平性の上で問題があると主張し、国会に勧告しており、2008年国家人権委員会も、労働部に労働基準法の全面適用を勧告したが、受け入れられなかった。

第二に、2012年7月から施行したドゥルヌリ事業（社会保険料支援事業）の拡大が行われるべきである。ドゥルヌリ事業は、10人未満の小規模事業所に国民年金と雇用保険の保険料の一部を支援する事業であり、2012年7月時点の月当たりの平均賃金が125万ウォン未満の労働者を雇用した事業主と労働者に最大50%まで支援する事業としてスタートした。2015年1月には月当たりの平均賃金が140万ウォン未満の労働者を雇用した事業主と労働者に保険料の50%を定率で支援する事業に拡大された。同事業の成果に関する厳密な評価は行われていないが、2013年3月を基準にした場合、ドゥルヌリ事業対象の事業所における雇用保険への加入率は1.8%、国民年金への加入率は3.9%増加したことが明らかになった（ユほか、2013）。新規加入者に対するインセンティブの付与、勤労所得税額控除との連携などの改善とともにドゥルヌリ事業の拡充が継続的に行われるべきである。

第三に、労働監督官制度の改善が必要である。労働監督官制度は、労働監督官が本来の業務である事業所の労働監督、つまり事業所の点検に集中できるように改善されなければならない。労使の動向把握など集団的な労使関係業務は、廃止する方向で改善される必要があり、労働賃金未払い問題の指導に関する業務は、労働監督官の業務負担を画的に減らす方向に改善されなければならない。

第四に、フォーマル就業の実質所得がインフォーマル就業の期待所得より高くなるように、租税制度を通じた誘因システムの設計が必要である。

第五に、インフォーマル就業は、広範囲にわたっている問題であるため、政治団体の一時的な

関心や官僚機構の努力のみでは、解決できない。したがって、労使と政府・与野党の政治団体のすべてが持続的な関心をもつ必要がある。インフォーマル就業の縮小を主要なアジェンダとする社会的な協議機構が構築され、中央および工団密集地域で運営されなければならない理由である。

注

- 1) この場合、中位の特徴をもつ国民が集散的選択の結果となる。このことを選好の単一交差性 (single crossing property) 条件という (Gans and Smart, 1996)。
- 2) 個別交渉の場合、当該事業所 (この場合には、生産性の高い新規事業所) の総収入 (P) が、中央交渉の場合には事業所全体の平均総収入 (\bar{P}) が賃金 (r) を決めるため、 $r = \alpha^L \times P = \alpha^I \times \bar{P}$ である。したがって、 $\alpha^L = \frac{r}{P}$ 、 $\alpha^I = \frac{r}{\bar{P}}$ となるが、 $P > \bar{P}$ であるため、結果として $\alpha^L < \alpha^I$ となる。
- 3) 特定企業または特定産業にのみ職能の価値が認められることを職能の特殊性という。一方で、一般的職能は、多様な企業および産業で価値が認められる。
- 4) 経済の規模を拡大する過程で、貢献することを前提に、国家が提供する産業政策や官治金融などの給付。
- 5) 議論を単純化するため、 $1 - \alpha < T$ 、 $\alpha < 1$ 、 $e(1 - \alpha) > \Delta$ と仮定する。
- 6) 所得保障制度や社会サービスのような社会保障プログラムは、一連の政治過程で可視化されるが、類似した効果をもたらす租税支出と補助金などは可視化されにくい。その点に着目して Howard (1997) は「隠れた福祉国家 (hidden welfare state)」という概念を提示したが、本稿ではその概念を変容させて用いている。
- 7) 縁福祉 (realtion-based welfare) は、血縁、地縁などインフォーマルなネットワークに属している者の間で行われる福祉財やサービスの移転のことを意味する。詳しくは、洪駒駿 (1999) を参照のこと。
- 8) 合法的な財とサービスの生産に従事しているが、社会保障への登録、租税の納付、労働法の遵守など、就業に関する法律上の条件のうち一つ以上満たしていない就業 (OECD, 2004) のことである。詳しくは後述する。
- 9) ギョンヒャン新聞、「労働のない民主主義に隠されている傷」2011年9月6日。
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015年6月30日アク

セス。

<参考文献>

- イ・サンリユル訳 (2002) 『贈与論』 Mauss, M., *Essai sur Le Don*, ソウル: ハンギルサ (이상률 역, 2002, 『증여론』, Mauss, M., *Essai sur Le Don*, 서울: 한길사)。
- イ・ゾンウク訳 (1994) 『初期帝国における交易と市場』 Polanyi, K., Aresnberg, C., and Pearson, H., *Trade and Market in the Early Empires*, ソウル: ミンウムサ (이종욱 역, 1994, 『초기제국에 있어서의 교역과 시장』, Polanyi, K., Aresnberg, C., and Pearson, H., *Trade and Market in the Early Empires*, 서울: 민음사)。
- イ・ビョンヒ, ファン・ドッスン, カン・ビョング, カン・ソンテ, キム・ホンヨン, ド・ゼヒョン (2012) 『インフォーマル就業研究』 ソウル: 韓国労働研究院 (이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형. 2012. 『비공식 취업 연구』, 서울: 한국노동연구원)。
- 企画財政部「デジタル予算会計システム」
<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>。2014年6月20日アクセス (기획재정부. 디지털예산회계시스템 <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>。2014년 6월 20일 추출)。
- ギョンヒャン新聞「労働のない民主主義に隠されている傷」2011年9月6日。
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015年6月30日アクセス (경향신문. ‘노동없는 민주주의’ 의 감춰진 상처. 2011년 9월 6일자. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015년 6월 30일 추출)。
- ソン・ホグン, ホン・ギョンジュン (2006) 『福祉国家の胎動: 民主化, 世界化, そして韓国の福祉政治』 ソウル: ナナム出版 (송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동; 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 서울: 나남출판)。
- チョン・ビョンユ (2009) 「韓国労働市場構造と福祉国家の形成」 チョン・ムグォン編 『韓国福祉国家性格論争 II』 ソウル: 人間と福祉: 415-444 (진병유. 2009. 한국의 노동시장 구조와 복지국가의 형성, ”정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울: 인간과 복지: 415-444)。
- 統計庁 (2013) 『社会調査』 大田: 統計庁 (통계청. 2013. 사회조사. 대전: 통계청)。
- 統計庁『家計調査』各年度, 大田: 統計庁 (통계청. 각년도. 가계조사. 대전: 통계청)。
- バク・ヒョンス訳 (1983) 『人間の経済I/II: 市場社会の虚構性』 Polanyi, K., *The Livelihood of Man*. ソウル: プルビッ (박현수 역, 1983, 『인간의 경제 I/II:

- 시장사회의 허구성』, Polanyi, K., *The Livelihood of Man*. 서울: 풀빛)。
- パク・ヒヨンス訳 (1991) 『大転換: 時代の政治的, 経済的起源』 Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, ソウル: 민음사 (박현수 역, 1991, 『거대한 변환: 우리시대의 정치적, 경제적 기원』, Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 서울: 민음사)。
- ホン・ギョンジュン (1999) 『韓國の社会福祉体制研究: 国家・市場・共同体の結合構造』 ソウル: ナナム出版 (홍경준, 1999, 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 서울: 나남출판)。
- ホン・ギョンジュン (2007) 「労働市場制度, 賃金分散, そして福祉政策」 『韓國社会福祉学』 59 (4): 297-317 (홍경준, 2007, “노동시장제도, 임금분산, 그리고 복지정책,” 『한국사회복지학』, 59 (4): 297-317)。
- ユ・ギョンジュン, 칸・찬원, 첸·바울 (2013) 『社会保険料支援事業 (도움누리사업)의 成果評價』 ソウル: 한국개발연구원 (유경준·강창희·최바울, 2013, 『사회보험료 지원사업 (두두누리사업)의 성과 평가』, 서울: 한국개발연구원)。
- Amable, B. 2004. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1995 by H.M.S.O., London: H.M.S.O.
- Gans, J., and M. Smart. 1996. “Majority voting with single-crossing preferences”, *Journal of Public Economics*. 59: 219-37.
- Ekeh, P., 1974, *Social Exchange Theory; The Two Traditions*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hong, K. Z. 2008. “Neither Hybrid, Nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime,” *Asian Social Work and Policy Review*. 2: 159-180.
- Howard, C. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- International Labour Office. 2003. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, *Seventeenth International Conference of Labour Statisticians*, Geneva: International Labour Office.
- Iversen, T., and D. Soskice. 2001. “An Asset Theory of Social Policy Preferences”, *American Political Science Review*. 95: 875-893.
- Meltzer, H., and S. Richard. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*. 89: 914-927.
- Moene, K. O., and M. Wallerstein. 1999. “Social Democratic Labor Market Institutions; A Retrospective Analysis”, H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens, eds, *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press: 231-260.
- Moene, K. O., and M. Wallerstein. 2001. “Inequality, Social Insurance, and Redistribution”, *American Political Science Review*. 95: 859-74.
- OECD (2004), “Informal employment and promoting the transition to a salaried economy,” *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1994. “Is Inequality harmful for Growth?,” *American Economic Review*. 84: 600-621.

(ほん・ぎょんじゅん 韓国 成均館大学
社会福祉学科教授)
(翻訳 い・そんよん 江南大学
韓国社会福祉研究所研究員)

同居率減少という誤解

—チャイルドレス高齢者の増加と介護問題—¹⁾中 村 二 朗
菅 原 慎 矢

I. 要約

本研究では、これまで子との同別居状況が議論の中心であった高齢者の世帯構造に関して、結婚経験の有無にかかわらず子供のいない（チャイルドレス）高齢者世帯が急増していることを示し、その帰結として現在の介護保険制度の持続可能性に対する問題提起を行うものである。本研究において得られた知見は、国民生活基礎調査個票による記述統計をもとにしたものであり、以下のように要約される。高齢者世帯におけるチャイルドレスの割合は、2001年から2010年の間に7.9%から15.7%へと8%ポイント増加した。2010年時点でチャイルドレス世帯数は約300万世帯、うち独身チャイルドレス高齢者数は約145万人と推計される。一方で子供のいる高齢者における子との同別居状況（同居率）は、この期間でほとんど変化していなかった。また、チャイルドレス高齢者は子供のいる高齢者と比べて介護保険施設に入所しやすく、要介護度が低い状況でも優先的に入所しているということが示唆された。人口統計資料によれば、こうしたチャイルドレス高齢者は今後も当面増加していくことがほぼ確実である。よって、在宅・施設介護のバランスの再考や、施設部門の効率化の促進などの政策が急務である。

II はじめに

我が国における高齢者（65歳以上）が属する世帯構造が急速に変化してきていることが言われて

久しい。特に子との同居の比率は後述するように顕著に減少していることが指摘されている。この現象に対しては、子供夫婦の独立志向などのライフスタイルの変化が関係していることが多くの論文等で示唆されている（例えば、稲垣（2013）などを参照）。しかしながら、このような仮説を詳細な実証分析から検証した研究は少ない。

本研究では、2000年代に結婚経験の有無にかかわらず子供のいない（チャイルドレス）高齢者世帯が急増しているという事実と子供のいる高齢者の同居率は低下していないことをしめし、詳細なデータによってこうした世帯の特徴付けを行う。このことは、近年の同居比率低下の原因は、ライフスタイルなどの変化ではなく、現在高齢者である世代の過去の出産行動であることを示すものである。

近年の日本におけるチャイルドレス高齢者の増加に本格的に着目した論文は、筆者らが知る限り本研究が初となる。伝統的に、日本の高齢者世帯については、子との同別居状況が議論の中心であり、チャイルドレスの問題は看過されてきた。この問題には、家族社会学の分野で欧米の研究者が注目し始めているが、高齢者介護に関係する形で問題が顕在化するのには、他国に類のないスピードでの高齢化を経験している日本が最初となる可能性が高い。しかし、今後同様の事態が世界中で発生する可能性が高く、日本の対応とその結果の分析には、諸外国に与える示唆も大きいと考えられる。

なぜ日本におけるチャイルドレス高齢者の問題は、これまで顕在化してなかったのだろうか？

この答えとして我々は、過去の人口統計を用いた分析により、現在高齢者である世帯が出産行動を行った時期において、チャイルドレス世帯の増加と同時に子供三人以上世帯の増加が起っていたことを見いだした。この結果、合計特殊出生率や完結出生児数といった平均子供数を表す統計には変化がなく、チャイルドレス世帯の増加は少子化などマクロレベルの議論には影響を与えないものであったことが、この問題がこれまで議論されることがなかった原因なのではないかと推測される。

本研究の分析は同別居という視点のみでは得られない様々な知見を与えるものであり、特に介護において重要な問題提起を行う。世帯の収入・資産に関して言えば、チャイルドレス世帯には流動的な資産が多い。また高齢者介護の観点に関しては、手助け・見守りの必要な高齢者が単独で住んでいる世帯の割合は、別居世帯と比較してチャイルドレス世帯において少ない。自立の度合いに関しては同居世帯と似たものであり、別居世帯と比べて軽度の非自立者が少ない。これは、チャイルドレス高齢者が別居高齢者と比べて施設に入居しやすく、要介護度が低い状況でも優先的に入居していることを示唆している。低い要介護度の高齢者が、介護保険サービスの中でも介護保険財政を圧迫しやすい施設介護にアクセスしやすくなっていることは、介護保険財政の圧迫につながる。したがって、厳しい財政状況を考えれば、チャイルドレス高齢者についても、在宅・施設介護のバランスを再考することや、施設介護部門のさらなる効率化が求められる。これは、介護資源としての家族をあてにした現在の介護保険制度について、警鐘を鳴らすものである。

さらに人口統計を用いれば、老年以前での死亡率が低い日本における今後のチャイルドレス世帯数の長期的な予測は容易である。これからしばらくはチャイルドレス高齢者世帯は増大する可能性が高い。さらに言えば、子供と別居する高齢者の中にも、子供世代が一人っ子同士で結婚し、婚姻先の親と同居することにより実親の介護ができないような家族が存在しうる。こうした世帯では、

チャイルドレス高齢者と同様に、家族介護を用いる事は難しくなる。このような潜在的な部分を考慮すれば、この研究で顕在化している部分よりも、介護問題は深刻であると思われる。

Ⅲ 先行研究

1 高齢者の世帯類型と同居選択

日本において、高齢者の世帯類型を論じる際に議論の中心となってきたのは、子との同居選択であった。本研究は、これまで注目されてこなかった子供がいない（チャイルドレス）高齢者の状況を分析し、同居選択に関する議論に一石を投じるものである。分析に先立ち、混同されがちな二つの概念を分離して定義する。一つは高齢者と子との「同居比率」である。これは、すべての高齢者世帯に対する、子と同居している世帯の割合である。もう一つは「同居率」であり、これは子供がいる高齢者世帯に対する、子と同居している世帯の割合である。子供がいない場合には同居するという選択肢はもともと存在しないため、チャイルドレス世帯の存在を考慮すれば、これら二つは異なる概念である。

既存研究の議論でよく用いられてきたものは、国民生活基礎調査を基にした表1である。1980年から2010年で、子と同居している高齢者世帯の割合は27%ポイントほど減少している。本研究では2000年代の状況を中心に議論していくが、2001年から2010年でも、同居世帯の比率は8%ポイント弱の減少を見せている。このことは、子との同居が多かったかつての日本の世帯類型が急激に変化しているものとして、特に家族介護の観点から議論の対象になってきた。

さて上記の議論で扱われているのは、高齢者世帯全体における比率としての同居比率である。しかし一方で、同居を意思決定として扱う場合、被説明変数として利用されるべきなのは、「子供がいる高齢者で同居しているか、していないか」であり、これに関連する記述統計として分析されるべきなのは同居率である。そして、同居比率の大幅な減少については指摘されてきたが、同居率に

表1 高齢者世帯の子との同居状況割合 (%)

年	同居せず			同居			その他
	計	単独	夫婦	計	子夫婦	子未婚	
1980	28.1	8.5	19.6	69	52.5	16.5	3
1986	32.1	10.1	22	64.3	46.7	17.6	3.5
1989	36.7	11.2	25.5	59.9	42.2	17.7	3.3
1992	39.3	11.7	27.6	57.1	38.7	18.4	3.7
1995	42	12.6	29.4	54.4	35.5	18.9	3.7
1998	45.5	13.2	32.3	50.3	31.2	19.1	4.1
2001	47.6	13.8	33.8	48.4	27.4	21	4
2004	50.7	14.7	36	45.5	23.6	21.9	3.8
2007	52.4	15.7	36.7	43.6	19.6	24	4
2010	54.1	16.9	37.2	42.3	17.5	24.8	3.7

関してはほとんど議論されないまま、同居比率に関する議論がそのまま用いられる傾向があった。

一方では急速な高齢者増加による介護問題などの顕在化は単に「介護の市場化」だけでなく「家族による介護」とのバランスを問うような論調も出現してきており、世帯タイプの在り方が注目されるようになってきている。しかし、厳密な分析が存在しない中で「同居率を高めるべき」などという議論が登場することは極めて危険であることは言うまでもない。本研究においても、できるだけ介護問題に焦点を当てながら、世帯タイプの推移について詳細な分析を行うことにする。

2 同居選択・世帯類型に関する先行研究

親と子の同居選択については、離散選択モデルを用いた分析がBörsch-Supan, Kotlikoff and Morris (1988) やKotlikoff and Morris (1990) によって行われ、近年では兄弟姉妹間で誰が親と同居を選択するかを分析したKonrad et al (2002) のような研究もある。日本のデータにおいてもJohar, Maruyama and Nakamura (2014) などいくつかの応用例があり、遺産動機や孫の保育援助など同居選択に影響を与える要因が指摘されている。しかし、いずれの分析も、同居選択の傾向が経年的に減少する要因に対しては言及していない。

一方、世帯類型、特に高齢親との同居の有無は多くの分析において所与として扱われている。世帯類型が子供夫婦の出産・育児、労働供給、介護などに影響を与える重要な要因として取り上げら

れている。Nakamura and Ueda (1999) では、子供夫婦の出産・育児と妻の労働供給について、Sugawara and Nakamura (2014) では同居世帯における親の介護の必要度と子供夫婦における妻の労働供給との関係について分析している。藤森 (2010) では、家族介護が受けられない単身高齢者世帯の急増とその介護問題について詳細に論じられており、本稿との関連性も深い。また、Maruyama (2014) は、高齢者の健康状態の分析に際し、同居を内生変数として扱っているという点で、例外的な研究である。

また、橋木・浦川 (2007) が指摘した格差・不平等論と関連して白波瀬 (2009) が論じるように、単身高齢者世帯の貧困問題を論じた研究がある²⁾。本稿で扱うチャイルドレス世帯については、配偶者が死別した場合には、その他の同居者がいるという特殊ケースを除き、自動的に単身高齢者世帯になってしまう。したがって、チャイルドレス世帯は、単身高齢者世帯問題の潜在的な対象となるという点で、貧困問題の観点からも無視できない対象である。

3 家族社会学におけるチャイルドレス

欧米の家族社会学・人口学において、Dykstra (2009) がサーベイで述べているように、childlessnessが注目を集めたのは近年になってからのことである。一つの原因としては、世帯に関する多くの統計調査が同居家族の情報を集めることに重点を置いているため、別居子の有無につい

てはデータとして観測されることが少なかったことが考えられる。また、特に欧米諸国においては、未婚者の出産や離婚の増加など、結婚制度の変化がより多くの注目を集めていたため、childlessnessが他の大きなトピックに隠されてしまっていたことも、研究が遅れた原因であろう。

歴史的な状況を記述した国際比較研究にRowland (2007) がある。我々が扱うのは2000年代であり、2000年・2010年に65歳になるのはそれぞれ1935年・1945年生まれである。これに留意して欧米の状況を見ると、1930-34年生まれ、1935-39年生まれ、1940-1944生まれの各コホートについて、45歳時点で子供のいない女性の割合はアメリカで13%、10%、9%、フランスで13%、11%、11%など、欧米全体で減少傾向にある。ただし、この値には未婚女性も含まれている。日本のデータは1920-1924年生まれコホート以前までしか記載されていないが、伝統的に出産を結婚の当然の帰結とみなしていた戦前の日本では、チャイルドレス高齢者世帯割合は10%未満であった。

Ⅳ 世帯類型の推移

1 世帯類型のパターン

高齢者の世帯類型のパターンは、既婚か未婚か、既婚の場合は子供の有無などで図1のA-Gに示した7つの類型に分けることができる。子供のいる高齢者の同居・非同居の選択に関しては最初の選択だけでなく、配偶者の死亡や介護・医療の必要性に伴ってその都度行われることになる。

図で示したように、子供のいない世帯 (C+F) と未婚世帯 (G) がチャイルドレス高齢者世帯となり、これは見方を変えればチャイルドレス高齢者夫婦世帯 (C) とチャイルドレス独身高齢者 (F+G) を足し合わせたものとなる。一方、よく問題視される単身高齢者世帯は、この図では子供がいるが別居している夫婦世帯 (E) と子供のいない夫婦世帯において配偶者を亡くした高齢者 (F) と未婚者 (G) によって構成される。通常の高齢者の同居比率は全体に対する同居高齢者の割合であり、子供のいない高齢者夫婦世帯だけでなく未婚者の推移によっても影響を受ける。また、本論で定義される同居率は子供のいる高齢者世帯の中

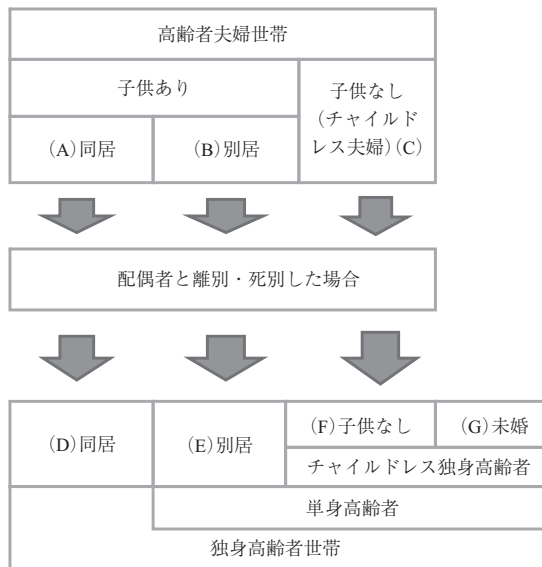


図1 高齢者世帯のパターン

で同居している世帯の比率となる。つまり、高齢者世帯全体の同居率は $(A+D)/(A+B+D+E)$ 、高齢者夫婦世帯の同居率は $A/(A+B)$ 、独身高齢者世帯の同居率は $D/(D+E)$ となる。

以下では国民生活基礎調査や人口統計資料によって、こうした世帯類型のパターンについて、日本の高齢者世帯の状況を見ていく。

2 国民生活基礎調査による分析

(1) データの説明

厚生労働省「国民生活基礎調査」は、世帯と全人員の健康・収入・介護などに関して3年ごとに大規模調査が行われる。その標本数の多さから日本の世帯分析において中心的なデータとしての役割をはたしている。本研究では2001、2004、2007、2010年の大規模調査のうち世帯票の個票データを主に用い、所得票・介護票を補足的に利用する。

世帯票では、世帯構造に関する質問項目として、世帯同居者の特性の他、別居の子有無が調査されている。別居子については居住場所に関する質問がなされているが、他の特性は調査されていない。施設入所者については、世帯人員中に入所者がいるのかという質問があるが、入所者の特性は尋ねられていない。また、高齢者単独世帯が施設に入所している場合は、そもそも国民生活基礎調査の対象世帯から除外されてしまう。

高齢者介護に関係する変数として、世帯票では世帯人員の要介護認定の有無が聞かれているが、具体的な要介護度は介護票でしか調査されていない。一方で、世帯人員が見守り・手助けを必要としているかという質問項目があり、必要としている人員に対しては自立状態を四段階から選択する質問がなされる。介護票を用いて比較すると、これら四段階の自立状態と要介護度は大まかに比例している³⁾ため、本研究ではこの自立状態を介護必要度を測る変数として用いる。また、手助け・見守りを必要としている高齢者それぞれに対して、主たる介護者が誰であるのか、同居しているのかが聞かれている。主たる介護者に関しては、家族以外に事業者という選択肢もある。

なお、国民生活基礎調査の調査対象は、国勢調

査の調査区を層化無作為抽出し、選択された調査区について世帯の全数調査を行うという形で選ばれる。また、標本抽出の誤差を補正するために都道府県・指定都市別ウエイトが用意されている。以下では原則として世帯票についてはこのウエイトを用いて復元した数値を用いている。所得票と介護票については復元に関して各調査票独自のウエイトが付与されているが、世帯票による世帯類型とマッチさせるためには二重の調整（世帯票のウエイトと所得票および介護票のウエイト）をする必要があるため、ここでは復元倍率を用いていない。

(2) 同居・別居・チャイルドレス高齢者の世帯構造

表2は、図1の世帯類型のパターンに対応するように、2001年から2010年における高齢者世帯の子との同別居・チャイルドレスの状況を国民生活基礎調査世帯票個票よりまとめたものである。表における%は各年の全体に対する構成比を表す。高齢者世帯は65歳以上が一人でもいる世帯として定義している。高齢者夫婦世帯は、夫婦片方が65歳以上である世帯とした。また、独身高齢者世帯には配偶者との死別・離別・未婚によって独身になった者を含めた。子と同居している世帯について、子供世代にも65歳以上の人員が存在する場合は、最年長世代と第二世代の関係のみを考え、第二世代と第三世代やそれ以降の同居構造は考えない。

また、A-Gに入らない世帯類型として、子供と同居していない世帯で子供以外の同居者がいる場合は、別居子の有無を問わずその他世帯と定義した。表2に示されるように、その他世帯は少なく、趨勢的な傾向も見られないため、以下では特に考慮しない。また、同居世帯以外について、別居子の有無が「不明」である世帯が多く、別項目として整理した。この項目についても趨勢的な傾向が見られないため、以下では分析を行わない。したがって、チャイルドレス高齢者世帯とは、「その他」「別居子有無不明」世帯を除いた総世帯より、「子供有り同居」「子供有り別居」を除いた世帯と

表2 高齢者世帯における同居・別居・チャイルドレスの状況 %は各年の全体に対する構成比を表す

		全高齢者世帯			
		2001	2004	2007	2010
子供有り	同居 (A+D)	6,324,251	6,647,623	7,028,726	7,394,696
	(%)	44.18	41.79	40.42	39.13
	別居 (B+E)	5,657,770	6,288,287	6,050,044	6,867,826
	(%)	39.52	39.53	34.79	36.35
チャイルドレス (C+F+G)		1,128,708	2,129,690	3,048,826	2,974,847
(%)		7.88	13.39	17.53	15.74
その他		66,094	109,768	122,883	113,765
(%)		0.46	0.69	0.71	0.6
別居子有無不明		1,138,575	732,469	1,140,088	1,544,377
(%)		7.95	4.6	6.56	8.17
		高齢者夫婦世帯			
		2001	2004	2007	2010
子供有り	同居 (A)	5,563,581	5,847,194	6,190,993	6,506,137
	(%)	53.76	51.48	50.73	50.19
	別居 (B)	3,587,091	3,892,048	3,661,381	3,978,434
	(%)	34.66	34.26	30	30.69
チャイルドレス (C)		418,971	1,117,612	1,552,353	1,532,149
(%)		4.05	9.84	12.72	11.82
その他		53,317	93,814	101,035	90,862
(%)		0.52	0.83	0.83	0.7
別居子有無不明		725,776	408,257	697,747	856,055
(%)		7.01	3.59	5.72	6.6
		独身高齢者世帯			
		2001	2004	2007	2010
子供有り	同居 (D)	760,670	800,429	837,734	888,559
	(%)	19.18	17.6	16.15	14.98
	別居 (E)	2,070,679	2,396,238	2,388,663	2,889,392
	(%)	52.2	52.68	46.05	48.71
チャイルドレス (F+G)		709,737	1,012,078	1,496,473	1,442,698
(%)		17.89	22.25	28.85	24.32
その他		12,777	15,954	21,848	22,902
(%)		0.32	0.35	0.42	0.39
別居子有無不明		412,799	324,211	442,340	688,322
(%)		10.41	7.13	8.53	11.6

して定義される。

表2から見て取れるのは、この期間におけるチャイルドレス高齢者世帯割合の増加である。高齢者世帯全体では2001年の7.88%から2010年の15.74%へと約8%ポイントの増加がみられる。高齢者夫婦では4.05%から11.82%、独身高齢者世帯では17.89%から24.32%の増加がみられ、増加率に関しては両者であり違いがない。2010年時点でチャイルドレス世帯数は約300万世帯、うち独身チャイルドレス高齢者数は約145万人と推計される。

同時に読み取れることとして、チャイルドレス世帯を除くと、高齢者世帯の同居率にはあまり変化が見られない。実際、表1に示されていたこの期間の同居比率の減少は8%ポイント弱であり、ほぼチャイルドレス世帯の増加分と対応している。また、子供がいる高齢者について子供との同居率を2001年と2010年で比べてみると、全高齢者世帯(52.7%→51.8%)、高齢者夫婦世帯(60.7%→62.0%)、独身高齢者世帯(26.8%→23.5%)と10年間でほとんど変化していない。同居率の推移という意味では2000年代を通して大幅な減少は見

表3 別居子の居住地

別居高齢者夫婦世帯				
	2001	2004	2007	2010
近居	2,089,314	2,097,979	1,738,528	2,123,071
(%)	58.25	56.65	51.54	55.41
遠居	1,497,777	1,605,349	1,634,327	1,708,646
(%)	41.75	43.35	48.46	44.59
別居独身高齢者世帯				
	2001	2004	2007	2010
近居	1,254,612	1,354,654	1,275,415	1,650,534
(%)	60.59	59.91	58.28	60.19
遠居	816,067	906,564	913,100	1,091,878
(%)	39.41	40.09	41.72	39.81

られず、むしろ高齢者夫婦世帯では増加傾向を示している。

表3では、別居子の居住場所に関する記述統計をまとめている。ここで近居とは同一市町村内までの範囲とし、同一敷地内での別居をも含んでいる。また、複数の子供がいる場合には、もっとも近くに住んでいる子供の情報を用いている。近居・遠居の割合にも、2001年から2010年にかけて、別居高齢者夫婦・独身世帯ともにほとんど変化が見られないことが分かる。これらの結果から、チャイルドレスを除いた高齢者世帯の同別居状況については、2000年代においてほとんど変化がなかったことが示唆される。

ちなみに、近居も広い意味での同居として定義すれば同居率の10年間の推移は、高齢者夫婦世帯(83.67%→82.4%)、独身高齢者世帯(71.1%→67.2%)であり、両者ともに大きな変化はない。また、独身高齢者同居率(子供のいる独身高齢者の中で、子供と同居している比率であり、表2において $100 \cdot D / (D + E)$ で示される)は表2から23~27%の数値を示しているが、表3で示した近居をも広い意味での同居に含めると各期とも70%前後と大きな値になることは注目すべきことであろう。

次にチャイルドレス世帯の内訳を見てみよう。現在も夫婦でいるチャイルドレス世帯(C)については、表2の高齢者夫婦世帯のチャイルドレスの項目にあるように、その数・比率ともに増加している。また、独身チャイルドレス高齢者は、結

婚したが離死別などによって独身となったもの(F)と未婚者(G)に分かれる。表2に示されているように、独身チャイルドレス世帯の構成比は2001年の17.89%から2010年の24.32%とかなり大きく増加している。

表4は独身高齢者となった理由についてまとめたものである。なお、厳密には独身ではないが、配偶者が施設入所するケースも合わせて記載した。ここで独身チャイルドレス世帯における理由の内訳を見ると、もともと未婚であったものの比率は30-40%程度であり、結婚ののち離別・死別によって独身になったものがかなり多く存在することが分かる。このうち主要な要因は死別であり、各年とも既婚者が独身になった理由の7割以上を示している。この傾向は平均余命の長い女性で顕著になっている。

以上から、独身チャイルドレス高齢者の増加の主要な原因は、未婚率の上昇ではなく子供を持たなかった既婚者の増加であったことが示唆される。後述するように、90年代以降の日本では急激な生涯未婚率の増加が見られるが、2001年から2010年にチャイルドレス高齢者となった世帯については、未婚率の増加の寄与は認められない。また、男女間には生涯未婚率の差があるが、独身チャイルドレスにおける未婚の割合には大きな男女差は見いだされることが表4から示唆される。上記の考察から示唆されるのは、結婚を経験したチャイルドレス世帯(C+F)がこの年代に一定数存在し、かつ増加していたことである。以上の点について次章で人口統計を用いて詳細に論じる。

3 人口統計にみるチャイルドレス高齢者

人口統計のテキスト⁴⁾に述べられているように、人口統計の統計量には期間別統計量とコホート統計量がある。前者はある年の各世代人々の、後者はある世代の各年の合計である。本研究のように、近年65歳になった高齢者などの世代を対象とした分析には、コホート統計量を見ていく必要がある。議論を簡潔にするため、以下ではx年に65歳になった世代をそれぞれx年世代と呼ぶことにする。

表4 独身の原因

	別居独身世帯				独身チャイルドレス男性			
	2001	2004	2007	2010	2001	2004	2007	2010
未婚	19,131	20,633	33,613	19,836	64,232	90,127	204,064	192,963
(%)	0.96	0.90	1.50	0.73	32.83	32.31	45.35	40.47
死別	1,791,631	2,047,662	1,894,029	2,343,999	75,853	112,129	145,021	170,626
(%)	89.65	89.01	84.24	86.53	38.77	40.20	32.23	35.78
離別	181,816	232,110	320,582	344,861	54,815	76,221	96,903	110,885
(%)	9.10	10.09	14.26	12.73	28.02	27.33	21.54	23.26
施設入所	5,806	51	76	112	740	439	3,977	2,343
(%)	0.29	0.00	0.00	0.00	0.38	0.16	0.88	0.49
	独身チャイルドレス世帯				独身チャイルドレス女性			
	2001	2004	2007	2010	2001	2004	2007	2010
未婚 (G)	236,703	311,841	625,272	503,123	172,471	221,714	421,207	310,159
(%)	33.95	31.52	43.29	36.10	34.39	31.21	42.36	33.83
死別 (F)	335,641	510,563	600,090	654,200	259,788	398,434	455,069	483,574
(%)	48.14	51.61	41.55	46.94	51.80	56.09	45.76	52.75
離別 (F)	123,796	165,334	209,598	230,176	68,982	89,112	112,695	119,290
(%)	17.76	16.71	14.51	16.52	13.75	12.55	11.33	13.01
施設入所	1,047	1,517	9,399	6,122	307	1,078	5,422	3,779
(%)	0.15	0.15	0.65	0.44	0.06	0.15	0.55	0.41

日本においては、未婚女性による出産はほとんどない(河野, 2000)ため、出生率は有配偶率と有配偶者の出生率とに分解すること可能である。有配偶率については、国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」に国勢調査から計算した生涯未婚率(50歳時における初婚経験なしの割合)が記載されている。2000, 2005, 2010年世代が50歳になるのはそれぞれ1985, 1990, 1995年であり、女性の未婚率は4.32%, 4.33%, 5.1%と、1%ポイント未満の微増にとどまっている。

一方、有配偶出生率については、人口動態調査をもとにした2000, 2005, 2010, 2015, 2020年世代におけるコホート別累積出生率の値が国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」に記載されており、それぞれ2.00864, 1.96849, 2.10474, 2.02765, 1.97631となり、長期的に安定した値を示している。

以上のように有配偶率・有配偶出生率がほとんど変わらない状況で、前章のようなチャイルドレスの増加が起こるには、子供を持たない女性の増加が三人以上の子供を出産する女性の増加によって相殺されていなければならない。これを間接的に見たのが図2の出産順位別合計特殊出生率であ

る。

出産順位別合計特殊出生率は期間統計量であり、ある順位の子供について、該当年次におけるすべての女性の出生率を合計したものである。これを各順位で合計すれば合計特殊出生率となる。コホート統計量ではないため、世代の出生行動を表すものとして解釈するのは危険であるが、ここでは全体像を概観するためにこの統計量を用いる。2010年世代は1945年生まれであり、この世代の女性の主たる出産年齢を考えると、1965年に20歳、1984年に39歳になっている。ここで図2の第一子合計特殊出生率を見ると、1965年から84年までは、1966年の丙午の影響による変動を除いて、ほぼ減少し続けていることがわかる。

一方で、1965年から1974年は、第三子合計特殊出生率が増加している。したがって、2000年世代と比べて2010年世代は、第一子が少なく、第三子が多いために、平均出生児数や合計特殊出生率は変わらないとしても、チャイルドレス高齢者が多い。しかし、平均の子供数が変わらないために日本全体の総子供数には変化がなく、マクロレベルで見た少子化には影響を与えない。そのことが、この期間の出生行動に関する議論を引き起こさな

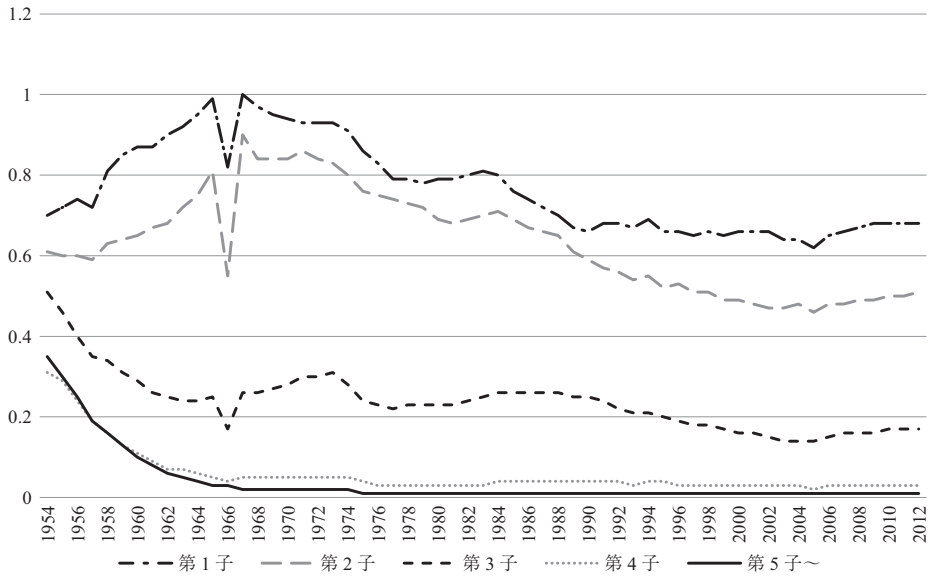


図2 出生順位別合計特殊出生率の時系列 (%)

かった一因であろう。

また、国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」(1987年以前は「出産力調査」)には、完結出生児数という項目があり、有配偶女性が生涯に持つ子供の数をはかるものとして用いられることがある。この統計では、子供数0人の有配偶女性割合は低位で安定していて、有配偶チャイルドレスが増加したという本研究の主張とは食い違う。しかし、「出生動向基本調査」は49歳以下の女性を調査対象にしている一方で、完結出生児数は結婚持続期間15-19年の女性の出生子供数を計っている。つまり、この統計量の算出には、35歳以上で結婚した女性の子供数は考慮されていない。一方で、女性については、年齢の増加と共に出産可能性が減少することも知られている。晩婚化によって増加したこの層が有配偶チャイルドレスの増加を生み出す一方で統計量の算出に用いられず、「出生動向基本調査」の報告においてはチャイルドレス世帯数の増加が観測されないことになったと推測される。

より厳密に実態を把握するためには公表された『人口動態調査』を用いて女性コホート別の第一子出生率を導出することが望ましい。しかし、公

刊資料からは1935~1939年に生まれた女性の20-24歳時における第一子出生数が推計できなかったため、今回の分析では省略した。

ここまでは現在の高齢者世代におけるチャイルドレス割合を見てきたが、今後の高齢者世代に関しても簡単に見ておこう。図2の出生順位別合計特殊出生率によれば、1990年までは第一子減の傾向が続く。ここで1990年では、2035年世代が20歳、2030年世代が25歳、2025年世代が30歳、2020年世代が35歳である。したがって、今後も当面はチャイルドレスが増加すると思われる。

この合計特殊出生率の低下には、未婚率の上昇も大きく寄与している。2015、2020、2025年世代の生涯未婚率(50歳時での初婚未経験割合)は5.82、7.25、10.61と急増している。一方で、男性生涯未婚率は女性以上の急増を見せる。高山など(2000)が議論するように、結婚可能性が経済的理由に左右されるという実証分析がある。この場合、今後急増する未婚を理由としたチャイルドレス高齢者世帯は貧困問題の対象ともなり、その経済状況についてはさらに深刻な問題をもたらさう。

V 世帯類型の変化と介護問題

1 チャイルドレス高齢者の介護問題

この節では再び国民生活基礎調査個票を用い、介護問題という観点からチャイルドレス高齢者に関する問題を議論する。高齢者夫婦世帯では、チャイルドレスであるかどうかに関わらず、配偶者が主たる介護者となる世帯が大多数である。したがって、チャイルドレスの介護問題を特徴づけるために、ここでは独身高齢者世帯に議論を集中する。上述したように高齢者の要介護度に関する情報は介護票にしかないため、世帯票で調査されている、「手助け・見守りを必要とするか」という自立状態と、それを四段階に細分化した非自立度の情報を用いる。Sugawara and Nakamura (2014) に示されているように、この非自立度は要介護度とおおよそ比例する。また、本節の議論においては施設入所が大きなポイントになるのだが、前述のように国民生活基礎調査では施設入所者は標本から脱落しており、議論があくまでも仮説の域を出ず、直接の検証が出来ない。また、本研究における長期施設入所については、介護つき有料ホームなどがまだ少ないことを考慮して、介護老人福祉施設への入所に限定して考える。

表5は世帯類型別に独身高齢者が自立しているかどうかを見たものであり、表6は自立していない高齢者についてより詳細に非自立状態を記述したものである。まず同居世帯とチャイルドレス世帯を比較すると、同居世帯ではチャイルドレス世帯と比して自立していない高齢者の割合が高いことが表5から読み取れる。さらに表6にあるように、自立度の低い深刻な介護を要する高齢者の割合も同居世帯の方が大きい。この現象に関しては、二つの仮説が考えられる。一つは、それまで別居世帯において高齢者の健康状態の悪化が同居のきっかけになるため、同居世帯では介護の必要度が高くなっているという仮説である。もう一つは、家族介護が利用出来ないチャイルドレス世帯では、健康状態が悪化した高齢者は施設に入所し、国民生活基礎調査のサンプルからは脱落する

表5 独身高齢者が自立しているか

独身同居世帯				
	2001	2004	2007	2010
自立している	502,525	485,755	451,056	488,101
(%)	66.06	60.69	53.84	54.93
自立していない	258,145	314,673	386,677	400,458
(%)	33.94	39.31	46.16	45.07
独身別居世帯				
	2001	2004	2007	2010
自立している	1,840,858	2,002,519	1,864,244	2,168,256
(%)	88.90	83.57	78.05	75.04
自立していない	229,821	393,719	524,419	721,136
(%)	11.10	16.43	21.95	24.96
独身チャイルドレス世帯				
	2001	2004	2007	2010
自立している	647,435	882,462	1,341,561	1,244,967
(%)	91.22	87.19	89.65	86.29
自立していない	62,303	129,616	154,912	197,731
(%)	8.78	12.81	10.35	13.71

表6 自立していない独身高齢者世帯の非自立度

独身同居世帯				
	2001	2004	2007	2010
非自立度1	44,979	70,937	74,122	86,818
(%)	18.94	24.01	22.15	23.51
非自立度2	88,712	112,241	129,093	144,696
(%)	37.35	37.99	38.58	39.18
非自立度3	52,797	56,892	58,742	72,184
(%)	22.23	19.26	17.55	19.55
非自立度4	51,028	55,388	72,668	65,613
(%)	21.48	18.75	21.72	17.77
独身別居世帯				
	2001	2004	2007	2010
非自立度1	103,478	191,703	242,314	327,831
(%)	48.47	51.20	50.78	50.32
非自立度2	76,747	127,326	163,455	229,010
(%)	35.95	34.01	34.25	35.15
非自立度3	22,190	37,294	54,459	64,221
(%)	10.39	9.96	11.41	9.86
非自立度4	11,079	18,064	16,974	30,369
(%)	5.19	4.83	3.56	4.66
独身チャイルドレス世帯				
	2001	2004	2007	2010
非自立度1	32,390	68,063	87,509	114,947
(%)	55.38	57.86	61.69	63.32
非自立度2	20,129	36,433	40,291	49,545
(%)	34.42	30.97	28.40	27.29
非自立度3	4,637	9,769	9,770	13,640
(%)	7.93	8.30	6.89	7.51
非自立度4	1,328	3,379	4,294	3,394
(%)	2.27	2.87	3.03	1.87

ため、チャイルドレス世帯には介護の必要性が低い高齢者しか残らないという仮説である。

さらに、別居世帯の方がチャイルドレス世帯よりも自立していない高齢者割合が高いことが表5から分かる。なお、紙数の制約があり本稿では詳細なテーブルを表記しないが、この傾向については特に80歳以上の高齢者に関して顕著である。この現象を説明するには、独身チャイルドレス世帯と比べ、独身別居世帯の高齢者は施設に入所しにくいのではないかと、という仮説が考えられる。ここで表6の詳細な自立度を見ると、チャイルドレス世帯と別居世帯では、別居世帯の方がより高い割合で重度の手助けを必要としている。これを見ると、チャイルドレス世帯では、重度者だけでなく軽度の介護必要度にとどまる高齢者までもが施設に入所できているが、一方別居世帯では重度化しなければ入所できないのではないかと推測される。

別居世帯に関しては、国民生活基礎調査における「主たる介護者」の情報を用いて、より詳細な分析が可能となる。別居世帯であっても家族介護者がいる場合には、状況は同居世帯と似たものになると思われる。しかし、もし家族介護者がいない場合には、別居世帯はチャイルドレス世帯とほとんど変わらない状況になるだろう。ここで、主たる介護者に関する情報を用いて別居世帯をより詳細に分割する。具体的には、主たる介護者が事業者であるかどうかを考える。主たる介護者が事業者である世帯は、家族介護を利用できない可能性が高く、チャイルドレス世帯と似た性質を持つと考えられるからである。2001年から2010年の期間で、主たる介護者が事業者である世帯の割合は、25%から33%と十分に大きな値を示すため、分析に足るものであると思われる。

表7は、自立していない別居独身高齢者について、主たる介護者の種別で分けて非自立度をまとめたものである。この表から、主たる介護者が事業者である別居世帯では、チャイルドレス世帯と比べて非自立度1の割合が少なく非自立度3の割合が多いことが分かる。つまり、より重度の手助けを必要としている高齢者が多いわけである。一方

表7 自立していない別居高齢者世帯の非自立度、主たる介護者の種類別

	独身別居世帯、主たる介護者が家族			
	2001	2004	2007	2010
非自立度1	56,143	90,824	125,690	163,025
(%)	43.62	48.66	50.61	51.04
非自立度2	48,933	65,674	83,551	116,169
(%)	38.02	35.19	33.64	36.37
非自立度3	15,207	20,074	28,242	27,585
(%)	11.82	10.76	11.37	8.64
非自立度4	8,424	10,068	10,853	12,602
(%)	6.55	5.39	4.37	3.95
	独身別居世帯、主たる介護者が事業者			
	2001	2004	2007	2010
非自立度1	27,410	65,480	46,347	60,793
(%)	49.90	53.34	39.13	34.63
非自立度2	20,698	41,742	52,249	75,699
(%)	37.68	34.00	44.12	43.12
非自立度3	5,593	11,622	17,096	28,448
(%)	10.18	9.47	14.43	16.20
非自立度4	1,224	3,914	2,747	10,619
(%)	2.23	3.19	2.32	6.05

で、主たる介護者が家族である別居世帯では、非自立度の分布がチャイルドレス世帯と似通ったものになっている。

この状況の説明として、要介護状態が重度化した高齢者は、可能ならば同居または施設入所を選択するのだが、主たる介護者が事業者である別居世帯についてはそのどちらにもアクセスできないのではないかと、ということが考えられる。したがって、もしもチャイルドレス高齢者が軽度であっても優先的な施設入所を許されているとしたら、家族介護を利用できない別居世帯は割を食っている事になる。

前述したように、国民生活基礎調査においては、介護保険施設入居者に関して得られる情報は限られており、上記に上げたチャイルドレス高齢者の優先的な施設入所という仮説は、あくまでも間接的にしか検証できない。

この点については、全国老人福祉施設協議会(2013)が参考になる。これは軽度要介護者の介護保険施設入所に関する、施設を対象とした調査である。この調査によれば、要介護1・2の要介護者が介護老人福祉施設に入所するケースにおい

て、「介護者不在・介護困難・住居問題等」が60%と占める。さらに、自宅等への退所が不可能であると施設が判断した入所者に関して、介護者の状況がフリーフォームで回答されているが、別居子がある場合にはその介護能力が細かく調査されていることが示唆されている一方で、チャイルドレス高齢者についてはここが自動的に介護者不在とされる。これらのことから、一つの可能性としてチャイルドレス高齢者は軽度であっても優先的に入所対象となりやすいことが示唆されている。

2 世帯類型別世帯属性と介護サービス

表8は、国民生活基礎調査世帯票では観測されない詳細な情報について、同調査の所得票・介護票を用いて補足的に分析したものである。これらの票が対象とした世帯はあくまでも世帯票標本の部分標本であり、標本数が少ないことに留意する必要がある。特に下記の議論においてなされる世帯類型間の平均比較については、標本数の不足により、統計学的に有意な差を見いだしてはならないため、結果の解釈には留意する必要がある。

また、標本数を確保するため、2001、2004、2007、2010年のデータを結合して利用した。介護票については、単純化のため、二人以上が要介護である世帯は除外した。標本数の少なさから、本稿ではチャイルドレスとその他の世帯の状況が比較しやすい独身高齢者世帯に議論を集中するが、チャイルドレス高齢者夫婦世帯についても将来の独身世帯の予備軍であり、また老々介護の問題もあるため、本来は分析すべき対象であり、将来の研究が待たれる。

所得票からは、自立していない独身高齢者世帯の、世帯あたり固定資産税と家計人員一人あたり純貯蓄額を表記している。同居世帯の固定資産税が高いことは、同居には広い家が必要である、あるいは、遺産動機による子供の同居選択の結果、という二つの要因が存在する可能性を示唆している。一方、チャイルドレス世帯では、固定資産税は少ないが純貯蓄額は多い。子を持たなかったために広い家が必要なかった、将来の介護費用に備えて流動性の高い資産を持っておこうとするリス

表8 自立していない独身高齢者世帯の資産状況・要介護高齢者の介護サービス利用状況

	独身同居世帯		
	標本数	平均	S.D.
固定資産税 (千円)	600	163.77	361.89
世帯人員一人あたり純貯蓄 (万円)	631	447.57	1,603.61
介護費用 (円)	1132	12,584.65	25,027.65
訪問系サービス利用日数	1132	1.94	5.26
通所系サービス利用日数	1132	4.08	5.70
	別居世帯、主たる介護者が家族		
	標本数	平均	S.D.
固定資産税 (千円)	284	42.33	108.66
世帯人員一人あたり純貯蓄 (万円)	304	631.53	1,651.31
介護費用 (円)	719	8,296.72	13,134.38
訪問系サービス利用日数	719	5.19	7.59
通所系サービス利用日数	719	3.19	5.05
	別居世帯、主たる介護者が事業所		
	標本数	平均	S.D.
固定資産税 (千円)	131	31.18	71.71
世帯人員一人あたり純貯蓄 (万円)	138	299.56	803.80
介護費用 (円)	520	9,789.14	16,073.55
訪問系サービス利用日数	520	9.41	9.03
通所系サービス利用日数	520	1.91	3.74
	チャイルドレス		
	標本数	平均	S.D.
固定資産税 (千円)	195	27.36	61.59
世帯人員一人あたり純貯蓄 (万円)	201	577.04	2,664.14
介護費用 (円)	433	7,837.55	16,620.01
訪問系サービス利用日数	433	8.53	10.07
通所系サービス利用日数	433	2.09	4.33

ク管理行動という二つの要因が考えられる。

ここで注目されるのは、主たる介護者が事業者である別居世帯は、他の世帯類型と比べて固定資産税・純貯蓄額共に低い水準にあるということである。前述のように、主たる介護者が事業者である別居世帯は、家族介護を利用しないという点でチャイルドレスと似た状況にある。こうした世帯では資産状況が厳しいという結果は、遺産動機による同居選択をしている子供たちから同居を拒否されたグループである可能性を示している。

介護票からは、要介護高齢者が一人いる世帯の介護サービスの利用費用と、訪問系のサービス・通所系のサービスの利用日数の記述統計を示した。同居世帯は介護費用が高く、重度要介護者を抱えていることが示唆されている。同居世帯においては訪問系サービスの利用は少なく、家族介護

が訪問介護を代替していることが見て取れる。一方で、通所系サービスの利用が多く、こちらは家族介護を補完していることがわかる。また、別居世帯のうち主たる介護者が家族のケースでは、同居世帯と比べ介護費用がかなり低く、重度化は同居のきっかけになるものと推測される。この世帯類型では、同居世帯ほどではないものの、家族介護を利用しない他の類型と比べて訪問系サービスの利用量が少なく、通所系サービスの利用料が多い。

事業所が主な介護者である別居世帯やチャイルドレス世帯では相対的に介護費用が高く、訪問系サービス利用日数が長くなっている。これらのことは家族介護が見込めない世帯にとっては当然のことであろう。しかしながら、これら二つの世帯では、介護費用、訪問系サービスの利用日数ともに、別居世帯のほうが多く使っていることが示唆されている。同じような状況でありながら、子供がいる世帯のほうが何故介護保険の利用額や頻度が高くなるのだろうか。様々な理由が考えられるが一つの可能性としては前節で示したように、チャイルドレス世帯のほうが重度の要介護者になった場合に施設に入所している割合が高く、在宅者の要介護度が相対的に低く、結果として在宅での介護保険の利用が相対的に少なくなっているという可能性がある。子供がいるということが、別居状態であっても施設入所に何らかの負の影響を及ぼしているとするれば、より詳細な分析が必要であるが、現時点ではこれ以上立ち入った分析は難しい。

ただし、訪問系サービス・通所系サービスの中にも多彩なサービスがあり、これらの選択が世帯類型と相関を持っている可能性を否定することは出来ない。国民生活基礎調査ではこうした個別サービスの情報は得られないが、より詳細なデータを用いた研究が望まれる。

VI 議論と結論

本研究では最近の世帯構造の変化を詳細に分析することにより、高齢者の同居率は減少していな

いことと、その背景にチャイルドレス高齢者の増加があることを示した。同居率の分析の結果は、これまでの同居比率をベースとした認識とは異なったものであり、チャイルドレス高齢者の増加は、今後の介護政策などに大きな影響を及ぼすものと考えられる。

特に、最近の高齢者におけるチャイルドレス高齢者世帯の急増は介護保険制度に大きな影響を与える可能性を持つことを指摘した。具体的には、チャイルドレス高齢者は軽度要介護度であっても介護保険施設に入所しているということが示唆された。チャイルドレス高齢者の急増と介護保険施設の高い費用を考えれば、現状の施設入所基準が改められなければ、介護保険制度を維持することが難しくなると予想される。

施設の代替策として、現状では家族介護と補完的に行われることの多い在宅介護サービスを、上野(2007)で論じられた「おひとりさま」こと単身高齢者にも提供するような政策転換が必要であろう。現在議論されている「地域包括ケア」(西村, 2013)もこうした在宅介護機能の延長を含んでおり、今後の展開が待たれる。また施設介護が必要な場合には、資産的に余裕のある世帯については、介護保険財政からの支出を抑えるため、介護老人福祉施設ではなく民間主体の有料老人ホーム・サービス付き高齢者住宅への入所を奨励することも一策である。

一方で、特に世帯票・介護票を用いたIV章2節の分析においては、標本数の不足や調査項目の制約があるため分析結果の解釈には留意が必要である。この点については、より詳細なデータを用いた追加分析が望まれる。

(平成27年1月投稿受理)

(平成27年12月採用決定)

注

- 1) 本研究は文部科学省科学研究費補助金・基盤研究B(23330085, 26285066, 共に代表は中村二郎), JST CRESTの支援を受けた。
- 2) 高齢者と子との同居選択は、高齢者介護におけるインフォーマルな家族介護という文脈でも議論されてきた。子と親の同居と子による介護提供の

同時選択を分析した研究に Pezzin and Schone (1999) がある。

- 3) Sugawara and Nakamura (2014) 参照。
 4) 出生率関係の統計学的議論は岡崎 (1999) や Preston, Heuveline and Guillot (2001) といった形式人口学のテキストを参照されたい。日本に関する実証分析は加藤 (2004, 第5章) においてサーベイされている。

参考文献

- Börsch-Supan, A., Kotlikoff, A. L. and Morris, J. M. (1988) "The dynamics of living arrangements of the elderly," NBER Working Paper No. 2787.
- Dykstra, P. A. (2009) "Childless old age," In: *International handbook of population aging*, edited by Uhlenberg, P., Springer.
- Kotlikoff, A. L. and Morris, J. N. (1990), "Why don't the elderly live with their children? A new look," In: *Issues in the Economics of Aging*, edited by Wise, D. A., University of Chicago Press.
- Johar, M. and Maruyama, S. and Nakamura, S. (2014) "Reciprocity in the formation of intergenerational coresidence," *Journal of Family and Economic Issues*, 111, pp. 1-18.
- Konrad, K. A., Künemund, H., Lommerud, K. E. and Robledo, J. R. (2002) "Geography of the family," *American Economic Review*, 92(4), pp.981-998.
- Maruyama (2014), "The effect of coresidence on parental health in Japan," *Journal of the Japanese and International Economies*, forthcoming.
- Nakamura, J. and Ueda, A. (1999) "On the determinants of career interruption by childbirth among married women in Japan," *Journal of the Japanese and International Economies*, 13, pp. 73-89.
- Pezzin, L. E. and Schone, B. S. (1999) "Intergenerational household formation, female labor supply and informal care giving: A bargaining approach," *Journal of Human Resources*, 34(3), pp. 475-503.
- Preston, S. H., Heuveline, P. and Guillot, M. (2001) *Demography: Measuring and modeling population processes*, Blackwell Publishing.
- Rowland, D. T. (2007) "Historical trends in childlessness," *Journal of Family Issues*, 28, pp. 1311-1337.
- Sugawara, S. and Nakamura, J. (2014) "'Can formal elderly care stimulate female labor supply? The Japanese experience," *Journal of the Japanese and International Economies*, 34, pp.98-115.
- 稲垣誠一 (2013) 「高齢者の同居家族の変容と貧困率の将来見通し—結婚・離婚行動変化の影響評価—」『季刊・社会保障研究』, Vol.48, No.4。
- 上野千鶴子 (2007) 『おひとりさまの老後』法研。
- 岡崎陽一 (1999) 『人口統計学』増補改訂版, 古今書院。
- 加藤久和 (2001) 『人口経済学入門』日本評論社。
- 白波瀬佐和子 (2006) 『日本の不平等を考える：少子高齢社会の国際比較』東京大学出版会。
- 全国老人福祉施設協議会 (2013) 『特別養護老人ホームに入所する軽度要介護者に関する状況調査報告書』。
- 橋木俊詔・浦川邦夫 (2007) 「日本の貧困と労働に関する実証分析」『日本労働研究雑誌』563, pp. 4-19。
- 西村周三 (2013) 「医療・介護サービスへの影響」国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして』慶応義塾大学出版会。
- 藤森克彦 (2010) 『単身急増社会の衝撃』日本経済新聞社。

(平成27年1月投稿受理)

(平成27年12月採用決定)

(なかむら・じろう 日本大学大学教授)

(すがわら・しんや 東京大学大学院特任助教)

乳幼児医療費助成制度におけるヤードスティック競争*

足立 泰 美
齊 藤 仁

I はじめに

近年、人口減少問題がクローズアップされ、少子化政策の充実化が重要な課題となり、政策を担う地方自治体が果たす役割は大きい。2015年3月には「結婚、妊娠、子ども・子育てに温かい社会の実現を目指して」を副題とする「少子化社会対策大綱」が掲げられた。そこでは、きめ細やかな少子化対策の推進が提唱されているものの、重点課題として財源確保の両立、待機児童の解消、若年齢の結婚・出産の希望の実現、多子世帯の配慮等が挙げられている。

少子化政策の一つである妊産婦定期健康診査や乳幼児医療費などの出産や育児の公的な支援が、地方自治体を中心に積極的に実施されている。内閣府政策統括官（2005）によると、市町村独自の上乗せおよび単独事業で、最も実施率が高いのが乳幼児医療費助成制度¹⁾であり、その割合は97.5%にのぼる（回答のあった市町村1,690件のうち1,647件）。

乳幼児医療費助成制度は、1961年に岩手県和賀郡沢内村で始まる。子育て世代の経済的負担の軽減を目指し、子どものいる世帯に対し、乳幼児医療費助成制度は医療保険サービスの自己負担部分²⁾を都道府県と市町村で助成する地方単独事業³⁾である。都道府県が乳幼児医療費助成制度を制定し、市町村が実施主体となる。なお、助成内容は対象上限年齢の設定、自己負担の有無、所得制限の有無、給付の方法⁴⁾の4つの基準で定められており、市町村が独自で基準を変更することが可能で

ある。

市町村は都道府県の制定範囲を超える助成を設定した場合、追加の負担が発生する。通常、都道府県の制定範囲内であれば、市町村が支払った給付額に対し都道府県が5割を補助する。しかし、市町村が都道府県の制定範囲を超えて助成を設けた場合、都道府県は制定範囲内の給付額の5割を補助するものの、超過部分については市町村が全額を負担する。

市町村の乳幼児医療費助成の入院および通院の対象上限年齢の経年変化は、図1と図2で示すとおりである。なお、対象上限年齢を就学前、7歳年度末から12歳年度末、13歳年度末から15歳年度末の3区分に分けて推移をみる。入院に関しては、かつては市町村の9割以上が就学前を対象上限年齢に設定していた。しかしながら、少子化政策の推進とともに、乳幼児医療費助成の充実化が図られ、2010年には13歳年度末から15歳年度末が就学前を上回り最も高い割合となっている。2012年には、市町村の約6割が13歳年度末から15歳年度末を対象上限年齢として設けている。

通院に関しても、入院と同様の傾向が認められる。2005年度時点では、対象上限年齢を就学前までとしている市町村が大半を占めていたが、7歳年度末から15歳年度末とする市町村の割合が増え、2011年には13歳年度末から15歳年度末と就学前がほぼ同程度に達している。2012年には、13歳年度末から15歳年度末とする市町村が最も多い割合となっている。このように、入院および通院では1件あたりの医療費には差異があるものの、ともに対象上限年齢が拡大してきており、特に2010

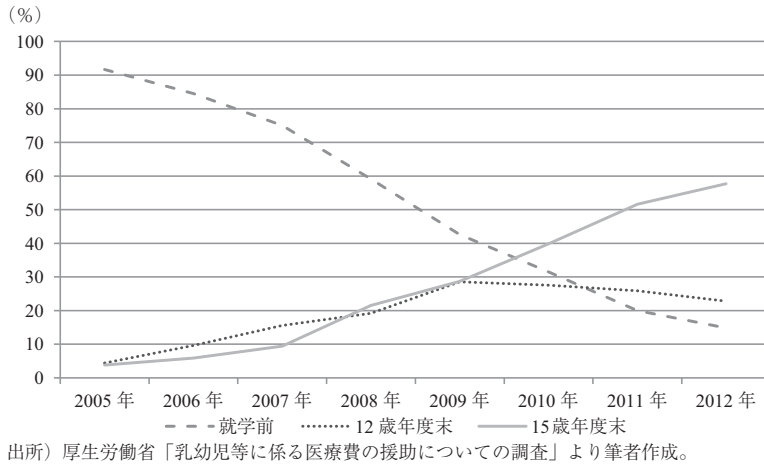


図1 市町村の対象上限年齢（入院）の推移

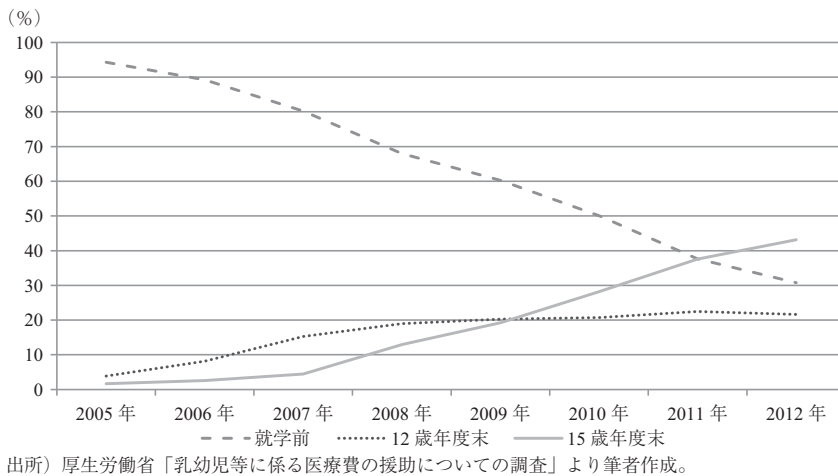


図2 市町村の対象上限年齢（通院）の推移

年から2012年のわずか2年間で急激に充実化が図られている⁵⁾。

さらに乳幼児医療費助成の地域別傾向をみる。総務省統計局の地域区分⁶⁾をもとに、2012年の乳幼児助成制度の対象上限年齢の入院および通院の平均値を算出する。表1から対象上限年齢の入院および通院では、東日本より西日本のほうが低く、地域固有の特性が認められる。さらに、同じような経済規模であると考えられる、南関東と近畿では、近畿の方が低い。このことから、経済規模が同じであっても対象上限年齢の設定は異なっ

ており、社会経済的要因だけでは説明し難い地域の特性があると考えられる。

厚生労働省(2013)「乳幼児等医療費に対する援助の実施状況」によると、すべての都道府県で乳幼児等医療費助成制度を実施しているものの、入院および通院の対象上限年齢を就学前とする都道府県が多い⁷⁾。だが、市区町村が設定する対象上限年齢の大半は13歳年度末から15歳年度末としている⁸⁾。都道府県の対象上限年齢より高い設定で乳幼児医療費助成を進めている市区町村が多いことから、上乘せして乳幼児等医療費助成を実施し

表1 地域区別の対象上限年齢の平均値 (単位: 歳)

2012年	入院	通院
北海道	13.77	10.95
東北	14.13	13.24
南関東	15.08	13.52
北関東・甲信	15.13	14.91
北陸	14.81	14.11
東海	15.15	14.81
近畿	13.35	10.78
中国	12.45	11.58
四国	13.74	11.78
九州	11.76	9.05
全体	13.85	12.28

出所) 厚生労働省「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」より筆者作成。

ている可能性が高い。

乳幼児医療費助成における都道府県と市町村の対象上限年齢の水準を比較する。2010年度から2012年度の1,715市町村データを用い、市町村と都道府県の対象上限年齢の乖離を各年で算出し、表2に示す。まず、市町村が都道府県の対象上限年齢の制定範囲⁹⁾より、高い年齢を設定している場合(引き上げ)と、都道府県と同じ場合(都道府県基準)の2つに区分し、その割合を計算する。引き上げを実施している市町村は、入院と通院ともに増えており、現在5割の市町村が引き上げを実施している¹⁰⁾。

以上の背景には、他の自治体との政策水準の差の縮小化を目指し、自地域の政策の先進性あるいは他の自治体との政策の遅れのなさをアピールするために、乳幼児医療費助成政策が推進されている可能性が考えられる。そこには、首長の再選に向け選挙前および選挙時に、乳幼児医療費対象年齢の緩和が図られ、ヤードスティック競争が生じている可能性がある。

一方で、社会保障財政の観点から検討した場合、医療費を適正化することが重要な課題となっており、財政再建の観点から自治体の財政赤字の縮小および健全化の努力が求められている。そのような財政状況がありつつも、乳幼児医療費助成制度が自治体間で推進されている実態には、政治的な要因、つまりヤードスティック競争が生じ過剰な補助金助成の支出が生じていると考えられ

表2 都道府県と市町村の乖離 (単位: %)

対象上限年齢	2010年	2011年	2012年
都道府県基準(入院)	49.80	40.70	41.75
引き上げ(入院)	50.20	59.30	58.25
都道府県基準(通院)	42.80	36.97	38.95
引き上げ(通院)	57.20	63.03	61.05

出所) 厚生労働省「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」より筆者作成。

る。

実際に、乳幼児医療費助成制度における政治的な要因について、鎌田(2010, 2011)では制度導入時期にあたる1970年代の第1次ピークに着目し、「市民の要望」「補助金」「国の方針」「首長の公約」「他の自治体が策定した」を導入の理由として挙げている。Case et al.(1993)やBesley and Case(1995)は、地方自治体の政策は他地域の行動を考慮して戦略的に決定されると指摘し、西川(2011)では、東京23区と山梨県内の市町村の乳幼児医療費の助成拡大を自治体の行動原理から空間的に検証を行っている¹¹⁾。

そこで本稿では、自治体が独自に実施する地方単独事業の1つである乳幼児医療費助成制度に着目し、自治体が他地域の行動を考慮し戦略的に政策を決定すると仮定し、他地域が自地域の政策決定に影響を与えているかどうか検証する。なお、本稿では他地域として近隣自治体および類似自治体を取り上げる。このような地方自治体の政治行動と乳幼児医療費助成などの個別の社会保障政策との関連を分析する研究は、国内では不十分で本論文は社会保障研究に新たな視点と知見を提供するといえる。

本稿の構成は以下の通りである。次節では先行研究を紹介し、本稿の位置付けを示す。Ⅲ節では分析のフレームワークについて説明を行い、Ⅳ節では分析に用いるデータの概要と変数、地域ウェイトについて述べる。Ⅴ節では実証分析の推定結果を示す。最後のⅥ節では、本稿で得られた結果をまとめ、むすびとする。

II 先行研究の比較

海外では理論および実証の両面から自治体間の政策競争を論じてきた。財政競争理論を提示したWilson (1986) とWildasin (1988) は、地方自治体の意思決定には政策競争があることを明らかにし、Brueckner (2003) および Fiva and Rattso (2006) は実証的に公共支出競争を展開している。

国内では、齊藤・中井 (1991)、塚原 (1992)、中澤 (2007)、ならびに山内 (2009) が社会保障政策をテーマに、戦略的依存関係を論じている。齊藤・中井 (1991) は、老人福祉費の決定に東京都(23区を除く)の市町村にデモンストレーション効果が発生していることを検証している。塚原 (1992) は、伝播仮説をかかげ、東京23区の福祉政策には模倣や同調による政策決定があるとしている。中澤 (2007) は1995年度から1998年度のパネルデータを用いて、ホームヘルパーの供給水準に近隣効果があることを示している。山内 (2009) は、介護保険施設の供給水準の近隣の都道府県間の参照行動を実証している。

だが、本稿が取り上げている子ども支援政策に特化した研究は少ない。田中 (2009) は、都道府県レベルの2005年のアンケートデータによって、私立幼稚園の補助額、放課後児童健全育成事業費、乳幼児医療費助成額の政府間競争を分析した。その結果、私立幼稚園の補助額、放課後児童健全育成事業費には参照行動が見られたが、都道府県レベルでは、乳幼児医療費助成額には参照行動は認められなかった。

また鎌田 (2010, 2011) は、少子化研究会が2010年に実施した「次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の事業実績に関する自治体調査」を使用し、政策の波及パターンと波及効果の検証を行っている。その結果子どもの医療費助成政策は、1970年代に人口規模が比較的大きい市で急速に導入され、1990年代に再び中規模の市を中心に取り入れられたと指摘している。このとき1970年代の導入理由は、「市民の要望」「補助金」「国の方針」「首長の公約」「他の自治体が策定した」であ

るとしている。つまり鎌田 (2010, 2011) は、乳幼児医療費助成制度の導入に、政治的な要因や他地域からの影響があったことを示唆している。

さらに足立・赤井 (2014) は市町村の児童福祉データを用いて子ども支援政策の政府間競争を論じている。本稿も市町村データを用いて、地方自治体の近隣効果を検証している点では同様のアプローチとなる。

次に、本稿と同じく乳幼児医療費助成制度の政策水準を論じている既存研究に別所 (2011) がある。別所 (2011) は、九州地方の市町村を対象に、市町村通院対象上限年齢から県の対象上限年齢を減算した値を市町村独自の引き上げ幅とし、近隣市町村間で引き上げ幅に政策競争が生じているかを分析している。推定結果から、乳幼児医療費助成制度の市町村の通院対象上限年齢は、周囲の市町村の対象上限年齢の平均値¹²⁾の影響は統計的に観察されず、むしろ上位政府である県との垂直的代替関係が生じていることを指摘している。

以上のように地方単独事業として行われている市町村の乳幼児医療費助成制度に関しての戦略的相互依存関係について分析したものは、別所 (2011) 以外にはなく、その中では、市町村間において戦略的相互依存関係が検出はされていない。

そこで本稿の主たる問題意識は、乳幼児医療費助成制度を取り上げ、市町村間の政府間競争が政策水準に与える効果を実証分析によって示すことである。このとき、政府間競争について、本稿では市町村のパネルデータを用いることで、近隣効果そして類似団体効果から詳細に分析を行う。また、子供の数の割合、婚姻、出産の状況などをコントロールしている点にも特色がある。

III 実証モデル

本稿では、Brueckner (2003) を参考に理論的枠組みを考える。まず、水平的外部性(スピルオーバーや要素移動)が発生している経済で、 i 地方自治体は乳幼児医療政策の供給レベルを、住民の効用の最大化をするように決定すると仮定すると、ある地方自治体(ここでは添え字 i で示す)

の代表的住民の効用関数は下記のように記述される。

i 地方自治体の代表的住民の効用関数

$$U_i(Z_i, Z_j; X_i) \quad (1)$$

Z_i は i 地方自治体が決定した乳幼児医療政策の政策水準であり、また水平的外部性などによって i 地方自治体の目的関数に i 地方自治体以外の決定した乳幼児医療政策の政策水準 Z_j 、 i 地方自治体の地域特性 X_i が効用関数に含まれる。ここで i 地方自治体は代表的住民の効用最大化を行い、乳幼児医療政策の供給レベル Z_i を選択する。 Z_i は Z_j と X_i に依存して決定されるので、 Z_i は以下のような関数形であらわされる。

$$Z_i = R(Z_j; X_i) \quad (2)$$

ここで、 $\frac{\partial Z_i}{\partial Z_j} = R_{z_j}$ と示すことにすると、 $R_{z_j} = 0$ のとき i 地方自治体の行動は、独立であると考えられる。また、 $R_{z_j} \neq 0$ のとき、 i 地方自治体の行動は、他の地方自治体の影響を受けていると考えられる。

以上の枠組みを具体化するために、本稿における推定式（反応関数）を以下のように線形であると仮定し、地方自治体の総数を n とし、時間を示す添え字 t を加えて、以下のように示すことができる。

$$Z_{i,t} = \beta \sum_{j=1}^n w_{i,j,t} Z_{j,t} + \sum_{k=1}^K \lambda_k X_{i,k,t} + u_{i,t} \quad (\sum_{j=1}^n w_{i,j,t} = 1, i \neq j) \quad (3)$$

ここで、 $Z_{i,t}$ は当該地方自治体の t 期の乳幼児医療政策の水準であり、 $Z_{j,t}$ は j 地方自治体の t 期の乳幼児医療政策の水準である。本稿では、乳幼児医療政策の水準として、対象上限年齢（通院・入院）を用いた。これは、I 節でみたように近年乳幼児医療費助成制度においては、対象上限年齢を市町村独自で引き上げる市町村が多いので、市

町村の政策水準として対象上限年齢（通院・入院）を用いた。

$w_{i,j,t}$ は自地域を除く他の地方自治体のウェイトである。ウェイト $w_{i,j,t}$ は和が1になるように基準化されている。 $X_{i,t,k}$ は t 期の当該地方自治体の地域特性を示す説明変数であり、地域特性を示す説明変数の数が K 個であり、 $u_{i,t}$ は誤差項である。 β と λ は説明変数に対応する係数である。当該地方自治体の行動が、他の地方自治体による乳幼児医療政策の水準の影響を受けていなければ、 $\beta = 0$ となる。

しかし、Anselin (1988) などで指摘されているように、上記の式をOLSで推定することはできない。なぜなら、説明変数にある $Z_{j,t}$ は内生変数であり、同時性の問題がある。さらに $u_{i,t}$ には空間的自己相関の問題がある。これは、地方自治体の裁量が増えたときに、隣接地域は地域特性などが似ている場合、類似の政策をとる可能性があるので、推定に用いた説明変数では完全に捉えきれない地域特性が誤差項に残る可能性がある。つまり、誤差項は相互に関連し、

$$u_{i,t} = \rho \sum_{j=1}^n w_{i,j,t} u_{j,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

となる。ここで $\varepsilon_{i,t}$ は $\varepsilon_{i,t} \sim IN(0, \sigma^2)$ である。

以上のことから、第1に、説明変数の内生性の問題があげられる。つまり地方政府の目的関数の条件により、乳幼児医療費の上限年齢は周辺地域の乳幼児医療費の上限年齢の反応関数として表され、説明変数と誤差項が相関する。よって、通常の最小二乗法では推定値に一致性を持たなくなる。第2に、誤差項の空間的自己相関の問題がある。Kelejian and Pucha (1998) は誤差項が空間的な相関を持つ場合、係数が統計的に有意であっても見せかけの相関が生じていると指摘している。

以上2つの計量経済的な問題を解消するために、(3) 式にKelejian and Prucha (1998) の方法による、一般化空間的二段階最小二乗法 (GS2SLS)¹⁹⁾ を用いて推定を行う。操作変数としては (3) 式の他の地方自治体の乳幼児医療政策の水準と同様のウェイト ($w_{i,j,t}$) を付けた地域特性 ($X_{i,k,t}$) を用い

表3 記述統計

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値
入院助成上限年齢（市町村）	13.0319	3.4265	6	22
通院助成上限年齢（市町村）	11.4266	4.2423	3	22
入院助成上限年齢（都道府県）	9.2373	3.7447	4	18
通院助成上限年齢（都道府県）	6.8880	3.0498	3	18
選挙ダミー	0.2260	0.4183	0	1
選挙前年ダミー	0.2577	0.4374	0	1
0歳～14歳割合	0.1240	0.0238	0.0347	0.2187
婚姻率	0.0043	0.0019	0	0.0651
出生率	0.0071	0.0022	0	0.0361
女性1人あたり小児科医師数	0.0001	0.0012	0	0.0693
都市部ダミー	0.0573	0.2325	0	1
財政力指数	0.5142	0.2986	0.1000	2.6000
1人あたり課税対象所得	2735.5900	390.7494	1908.2790	5735.6800

る。Kelejian and Prucha (1998) では、誤差項の空間的相関が存在する場合でも、他の地方自治体の乳幼児医療政策の水準を作る際に掛けたものと同じウェイトで重み付けした地域特性を表わすコントロール変数を操作変数として用いる操作変数法は一致推定量を導出することが示されている。

また、本論文では地域固有の特性についても考慮する。I 節でも見たように、それぞれの自治体には地域の特性が存在しており政策水準が異なる可能性がある。この点について、Akai and Suhara (2013) は都道府県の単独事業における文化支出に関するフリーライド行動に、中澤 (2007) はホームヘルパーの供給水準競争に、説明不可能な地方公共財の費用が生じているとし、パネル推定で固定効果モデルを採用している。先行研究と同様の方法で、本論文でもパネルデータを使用し、Hausman 検定を行い、変動効果モデルが棄却され、固定効果モデルが採択されている。なお、詳細な変数についての説明は次節で行い、各変数の記述統計は表3で示す。

IV 変数および地域ウェイト

1. 変数およびデータの概要

本稿では、厚生労働省雇用均等・児童家庭局母子保健課「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」、総務省「市町村決算状況調」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」「住民基

本台帳人口移動報告」及び「地方公共団体の主要財政指標一覧」を主なデータとして用いる。分析期間はすべてのデータが入手可能であった2010年度から2012年度である。なお、乳幼児医療費は市町村を中心として運営される制度であるから、市町村に区分されたデータを使用する。

ただし、市町村合併の進展、一部事務組合や広域連合の形成により、各年度の保険者の総数は異なる。そこで、分析期間の最終年度である2012年度の保険者の総数に合うように、現実の市町村合併、一部事務組合や広域連合の形成を反映し、2010年度と2011年度の保険者数を調整し作成した。

以上のデータを用い、下記の変数を作成した。なお、「 α 」は『乳幼児等に係る医療費の援助についての調査』などのデータ名、【 β 】は作成した変数を示している。各変数の記述統計は表3の通りである。

被説明変数には、【乳幼児医療費援助対象年齢：入院】および【乳幼児医療費援助対象年齢：通院】を採用する。

【乳幼児医療費援助対象年齢（市町村）：入院】 = 「乳幼児医療費援助対象年齢：入院」

【乳幼児医療費援助対象年齢（市町村）：通院】 = 「乳幼児医療費援助対象年齢：通院」

説明変数には、参照先政策水準、政治的要因、乳幼児医療費助成利用要因、潜在的乳幼児医療費助成利用要因、環境要因そして財政要因の6つの要因を用いる。

第1は、本稿の主たる関心である、他市町村からの影響をとらえるための【参照先政策水準】である。次節で述べる地域ウェイトでは、各市町村の乳幼児医療費援助対象年齢（入院、通院）を掛け合わせた変数である。

【参照先政策水準（入院）】

= (地域ウェイト × 当該市町村の乳幼児医療費援助対象年齢（入院）) の合計

【参照先政策水準（通院）】

= (地域ウェイト × 当該市町村の乳幼児医療費援助対象年齢（通院）) の合計

第2は、(政治的要因)として首長の政治的な要素を考慮するために、【選挙ダミー】【選挙前年ダミー】を用いる。

【選挙ダミー】 = 「選挙ダミー」(0: 首長選挙なし 1: 首長選挙あり)

【選挙前年ダミー】 = 「選挙前年ダミー」(0: 前年度首長選挙なし 1: 前年度首長選挙あり)

第3は、(乳幼児医療費助成利用要因)として【0歳～14歳割合】を用いる。

【0歳～14歳割合】 = 0歳～14歳数(人) / 人口(人)

第4は、(潜在的乳幼児医療費助成利用要因)として【婚姻率】および【出生率】を用いる。

【婚姻率】 = 「結婚件数(組)」 / 「人口(人)」

【出生率】 = 「出生数(人)」 / 「人口(人)」

第5は、(環境要因)として【女性1人あたり小児科医師数】と【都市部ダミー】、【乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):入院】【乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):通院】を用いる。

【女性1人あたり小児科医師数】 = (小児科医数(人)) / 女性人口(人)

【都市部ダミー】 = 「都市部ダミー」(0: 政令指定

都市, 中核市, 特例市に該当なし 1: 政令指定都市, 中核市, 特例市に該当あり)

【乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):入院】 = 「乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):入院」

【乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):通院】 = 「乳幼児医療費援助対象年齢(都道府県):通院」

第6は、(財政要因)として【財政力指数】と【1人あたり課税対象所得額】を採用する。

【財政力指数】 = 「財政力指数」

【1人あたり課税対象所得】 = 「課税対象所得(千円)」 / 「納税者数(人)」

2. 地域ウェイト

本稿では、地域ウェイトとして、【類似団体ウェイト】および【近隣ウェイト】の2つを用いる。

類似団体ウェイトでは、「類似団体別市町村財政指数表」で同じ類型に所属している市町村を参照するケースを考える。鎌田(2010, 2011)で人口規模が同規模の団体を準拠団体と定義し、政策決定する際に準拠団体を参照する可能性を指摘している。しかし本稿では人口規模と財政規模の2つが似ている団体を同規模の団体として定義し、そこを考慮したものである「類似団体別市町村財政指数表」で同じ類型に所属している市町村を準拠団体として定義する¹⁴⁾。

また、近隣ウェイトでは、市町村間の役場間の距離が近い市町村ほど影響力が強いという参照をするケースを考える。実際に別所(2011)において乳幼児医療費助成制度の通院の対象上限年齢(市町村と都道府県)の差)に関して他市町村からの影響を検証する際に、市町村間の距離をウェイトとして用いて、空間的な近さにより影響を受ける可能性に関しての検証を行っている。そこで、以上2つの参照先を設定する。具体的なウェイトのつけ方については以下の通り設定する。

① 類似団体ウェイト

$$W_{i,j,t}^b = \frac{1}{S_{i,t}}, W_{i,i,t} = 0$$

$S_{i,t}$ は t 期に第 i 市町村と類似団体別市町村財政指数表で同じ類型に分類されている自地域を除く市町村の数とする。

② 近隣ウェイト

$$W_{i,j,t}^d = \frac{1}{\sum_j \frac{1}{d_{i,j,t}}}, i \neq j, W_{i,i,t} = 0$$

$d_{i,j,t}$ は第 i 市町村と第 j 市町村の市町村役場間の距離¹⁵⁾とする。

地方自治体が戦略的な行動をとる理由としては、Besley and Case (1995) の情報のスピルオーバーおよびBrueckner (2003) の便益のスピルオーバーや要素移動などが考えられる。Besley and Case (1995) では、政策水準に関する情報がメディア等を通じてスピルオーバーしている場合、住民が他地域の政策水準を考慮して自地域の政策を相対的に評価する。したがって地域間でヤードスティック競争のような他地域の政策を考慮した戦略的な行動をとると考えられる。Brueckner (2003) では、便益のスピルオーバーや要素移動などによって、自地域の政策決定の目的関数に他地域の政策水準が入ることで、他地域の政策を考慮した戦略的な行動をとる。このような公共財の便益のスピルオーバーや、住民などの要素移動には空間的な繋がりが影響を与えると想定される。

さらに、上位政府である都道府県の行動による市町村の行動の変化も考えられる。これは、都道府県が（入院ないしは通院における）対象上限年齢を上昇させることにより、当該都道府県内の市町村が対象上限年齢を引き上げる効果を持つ可能性が考えられる。このような行動をコントロールするためにも、説明変数に当該市町村における都

表4 地域ウェイトと背景となる外部性の要因の関係

背景となる外部性の要因	類似団体ウェイト	近隣ウェイト
便益のスピルオーバー		-
要素(住民)移動		+
情報のスピルオーバー	+	+

道府県の対象上限年齢を加えている。

以上をまとめると、他地域からの影響のパラメータの符号と背景となる外部性の要因は表4のようにまとめられる。

V 推定結果

推定結果を表5に示す。なお、類似団体ウェイトならびに近隣ウェイト¹⁶⁾の操作変数の妥当性については、Sargan検定統計量とWeak Identification Test (Cragg-Donald検定統計量)で検証を行っている。入院および通院ともに類似団体ウェイトならびに近隣ウェイトにおけるCragg-Donald検定統計量およびSargan検定統計量より、全てのモデルにおける操作変数は適切であると考えられる。

まず、乳幼児医療費助成利用要因である【0歳～14歳割合】の変数は入院では負に有意な影響を与えるものの、通院では有意な結果が得られなかった。このことから、入院に関しては、乳幼児医療費助成利用要因が多いほど、乳幼児医療費助成制度の拡充には消極的になる可能性が示されている。その要因として、通院と比べ入院の1件あたり診療費が非常に高いので、入院の方の利用要因が多いと財政的な負担が高くなることが考えられる。つまり入院の場合、利用件数1件増えることによる財政負担の増加割合が高いことから、乳幼児医療費助成の上限年齢に対し負に有意な影響を与えている可能性が高い。

潜在的乳幼児医療費助成利用要因の【婚姻率】【出生率】に関しては、有意な影響を与えていないことが示された。

環境要因の説明変数である【女性1人あたり小児科医師数】【都市部ダミー】は入院、通院ともにすべてのケースにおいて有意な影響を与えていないことが示された。しかしながら、【都道府県助成上限年齢】では入院、通院ともに類似団体ウェ

表5 推定結果

	入院		通院	
	類似団体ウェイト	近隣団体ウェイト	類似団体ウェイト	近隣団体ウェイト
	係数 (固定効果モデル)	係数 (固定効果モデル)	係数 (固定効果モデル)	係数 (固定効果モデル)
参照先政策水準	0.846*** (0.0716)	0.830*** (0.0811)	0.865*** (0.0699)	0.859*** (0.0843)
選挙ダミー	0.177** (0.0808)	0.188** (0.0796)	0.310*** (0.0902)	0.303*** (0.0899)
選挙前年ダミー	0.0220 (0.0755)	0.0523 (0.0744)	0.187** (0.0844)	0.187** (0.0841)
都道府県助成上限年齢	0.250*** (0.0217)	0.196*** (0.0232)	0.237*** (0.0249)	0.199*** (0.0260)
0歳～14歳割合	-30.98* (18.43)	-40.20** (18.56)	-28.35 (20.20)	-30.39 (21.25)
婚姻率	-25.10 (49.67)	-39.81 (48.81)	-60.38 (55.55)	-83.52 (55.26)
出生率	-7.026 (43.42)	-8.027 (42.72)	23.72 (48.52)	21.78 (48.35)
女性1人あたり小児科医師数	-57.15 (60.33)	-71.17 (59.37)	-47.66 (67.29)	-14.38 (67.06)
都市部ダミー	3.400 (2.581)	3.733 (2.538)	3.262 (2.884)	3.817 (2.872)
財政力指数	3.201** (1.437)	1.763 (1.405)	1.883 (1.578)	1.351 (1.624)
1人あたり課税対象所得	0.000931 (0.000696)	0.000960 (0.000687)	0.00211*** (0.000776)	0.00185** (0.000772)
定数項	-0.716 (3.691)	1.717 (3.799)	-3.498 (3.822)	-2.008 (4.107)
HaumanTest	chi2(10)=16.07*	chi2(10)=39.10***	chi2(10)=17.41*	chi2(10)=26.38***
Ftest	F(1714,3419)=3.31***	F(1714,3419)=4.39***	F(1714,3419)=4.23***	F(1714,3419)=6.04***
Weak identification test	1263.965	3506.894	1200.485	2478.081
SarganTest	Chi-sq=3.996	Chi-sq=2.029	Chi-sq=3.334	Chi-sq=0.5657
Observations	5,145	5,145	5,145	5,145

(注) 下段は標準誤差を、***は1%、**は5%、*は10%での有意水準を表している。

イトと近隣ウェイトで正に有意な影響を与えていることが示された。

類似団体ウェイトならびに近隣ウェイトの2つのケースの推定結果より、【都道府県助成上限年齢】の係数と(他市町村からの影響である)【参照先政策水準】の係数では、後者の方が大きい(入院・通院ともに前者の係数が0.2であり、後者の係数が約0.8である)。このことから都道府県の行動による効果と水平的外部性による効果では、後者の方が大きいと考えられる。

財政要因である【1人あたり課税対象所得】では、通院に関してはすべてのケースで正に有意な

影響を与えていることが示された。【財政力指数】は類似団体ウェイトの入院のみ、正に有意な影響を与えていることが示された。このことから、財政状況の良い(または税収の多い)市町村は、少子化対策に力を入れることが比較的容易であり、乳幼児医療費助成制度の対象上限年齢が高くなりやすいことが示唆された。

政治的要因の【選挙ダミー】では、入院、通院ともにすべてのケースで正に有意な影響を与えていることが示された。また、【選挙前年ダミー】に関しては、通院のすべてのケースで正に有意な影響を与えていることが示された。これは、首長が

乳幼児医療費助成制度を公約として掲げて選挙を戦い、当選後に公約の実現に向けた対象上限年齢を引き上げる。または再選をするために対象上限年齢を事前に引き上げるといった選挙行動によって、対象上限年齢の引き上げが起きている可能性がある。

最後に、本稿の主要な変数である【参照先政策水準】では、入院と通院ともにすべてのケースにおいて正に有意な影響を与えていることが示された。よって、入院と通院ともに乳幼児医療費助成制度の市町村における対象上限年齢において市町村間で水平的外部性が生じていることが考えられる。

Ⅵ まとめ

少子高齢化が進展している日本において、乳幼児医療助成制度の対象上限年齢が、特に近年、市町村において上昇してきている。かつては、助成の対象範囲を就学前までとする市町村が多かったが、13歳年度末から15歳年度末の中学生も対象とする市町村が大半を占めるようになってきている。また、6割近い市町村が都道府県の水準より高い対象上限年齢を設定しており、先行研究でも制度の導入時に他地域からの影響や政治的な要因があると指摘している。さらに、地域別で見ると、経済規模が類似の南関東と近畿で、入院および通院ともに近畿が低く設定されており、社会経済変数だけでは説明できない地域固有の特性がある可能性が示唆されている。

そこで本稿では地域特性を考慮するためにパネルデータを使用し、先行研究で指摘されている地方自治体の独自の政策決定に他地域の政策を参照するかを、乳幼児医療費助成制度で検証を行った。なお、参照先には「類似団体別市町村財政指数表」で同じ類型に所属している他市町村と市町村の役場間の距離が近い市町村の2つのケースを取りあげている。

本稿の推定結果から乳幼児医療費助成制度の入院と通院の両者で、都道府県の行動による効果と水平的外部性による効果の両方が生じており、市

町村の対象上限年齢を引き上げていることが明らかとなった。このとき、【都道府県助成上限年齢】の係数と（他市町村からの影響である）【参照先政策水準】係数の推定値より、都道府県の行動による効果よりも水平的外部性による効果のほうが上回っていることが示された。

しかも水平的外部性については、入院および通院において、類似団体ウェイトおよび近隣ウェイトの政策水準で正に有意であり、かつ乳幼児医療費助成制度には政治的要因（首長の選挙行動）が影響していることから、Besley and Case (1995)で議論されている情報のスピルオーバーによる、ヤードスティック競争が市町村間で生じている可能性が高い。したがって、近年の乳幼児医療費助成制度の市町村の対象上限年齢の引き上げの主要因は、市町村間のヤードスティック競争であると本稿の推定結果から明らかとなった。

以上の結果より、乳幼児医療費助成制度において、ヤードスティック競争が生じているときには、過剰な補助金助成の支出が生じている可能性があると考えられる。社会保障財政の観点から検討した場合、乳幼児医療費の適正化を考えることは、財政赤字の縮小および健全化の努力が求められている地方自治体の財政再建の視点からも、重要な課題であると考えられる。

また平成27年3月の「少子化社会対策大綱」の重大課題として掲げられた財源確保の両立、待機児童の解消、若い年齢での結婚・出産の希望の実現、多子世帯の一層の配慮などが進められているものの、医療費増加の適正化に繋がる施策は明確には示されていない。近年の乳幼児医療費助成制度において、政策の浸透とヤードスティック競争が生じていることを考えると、政策課題とは異なる地方自治および地方選挙の行動原理があり、政策評価を行う際に、中央の視点のみならず地方の実情にも配慮すべきであろう。

(平成27年4月投稿受理)

(平成27年10月採用決定)

注

* 本研究は公益財団法人かんぽ財団「少子高齢社

会における家計の消費・貯蓄行動と年金・医療・介護政策（かんぽ財第33号）」（代表 足立泰美）と日本学術振興会学術研究助成基金助成金（基盤研究（B）課題番号15H03361）から研究の助成を受けている。また本稿を作成するにあたって、特定の査読者達から有意義にコメントを頂いた。なお、本稿の内容に関する一切の誤りは著者の責に帰するものである。

- 1) 2013年時点で上限対象年齢が最も高いのは、北海道南富良野町の22歳年度末である。よって、乳幼児という表現は適切でない市町村もあるが、本稿では子どもに対する医療費助成を先行研究に倣い、「乳幼児医療費助成制度」と記載する。
- 2) 子どもは公的医療制度保険制度下では、医療給付に対する自己負担割合は義務教育就学前までは20%、就学後は30%としている。
- 3) 地方単独事業とは、国の補助を受けずに地方自治体が独自の財源で、任意に給付を実施する事業である。これは、国庫補助事業と一体で提供されているものの、国基準で高止まりする給付や地域住民のニーズに応じた給付を提供するために、地方自治体が独自の財源と給付で実施している。したがって、きめ細やかな施策を展開するというメリットをもつが、地域住民間の受益と負担の公平を損なう可能性がある。社会保障分野では、地方単独事業に属する給付が多くあるが、一旦給付を開始すると、社会経済情勢の変化にかかわらず継続を求められ、自治体の財政負担を重くする。
- 4) 給付の方法については、主に「現物給付」と「償還払い」の2種類がある。「現物給付」とは、市役所等で発行された認証を窓口提示することにより、窓口の支払いをすることはなく受診できる方法である。また「償還払い」とは、先に患者は医療費の自己負担額を医療機関の窓口において支払い、その後市役所等への申請に基づき助成を受け、自己負担額が償還される方法である。
- 5) 厚生労働省（2013）「医療給付実態調査：入院・入院外・歯科・調剤・食事・生活療養別諸率（協会（一般））によると、1件あたり診療費は通院と比べ入院がはるかに高い。たとえば、本稿が取り上げる対象年齢の1人あたり診療費の入院と通院は、0歳から4歳では400,147円と9,180円、5歳から9歳では407,730円と7,334円、10歳から14歳では496,322円と8,215円である。
- 6) 総務省統計局HP（<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/1997/3-1.htm>）の地域区分に従って、10地域に区分した。
- 7) 就学前を上限対象年齢としている都道府県は、通院では25、入院では23であった。
- 8) 15歳年度末を上限対象年齢としている市区町村は、通院では831、入院では1,103であった。

9) 都道府県基準の中には、統計を取るタイミングにより、市町村の対象年齢の方が都道府県より小さい場合がある。本稿では、このような場合は、都道府県基準と同一として取り扱う。

- 10) 所得制限および一部負担については、都道府県の制定範囲より引き上げている市町村の割合は、5割ほどの所得制限に対し、一部負担は下回るものの、近年一部負担の撤廃が急速に進んでいる。
 - 11) 西川（2011）の検証結果からは空間的な関係性は検出されなかった。この点については、クロス集計による分析であることから、見せかけの相関が排除できず、自治体の行動原理を検証されていない可能性があるとして西川（2011）が指摘している。
 - 12) 別所（2011）は、周囲の平均値として、市町村の重心間の距離をウェイトとして作成した加重平均を用いている。
 - 13) 詳細な説明は、Kelejian and Prucha（1998）など参照。
 - 14) 鎌田（2010, 2011）で、地方自治体が実施する少子化対策事業にもっとも影響を与える要因は、地方自治体の人口規模と財政力であると指摘している。本稿では、人口規模と財政力をもとに準拠団体を定義する「類似団体別市町村財政指数表」を用いる。
 - 15) 別所・宮本（2012）と同様の方法を用いて役場間の距離を算出した。緯度1度あたり111.1km、経度1度あたり90.7kmとして三平方の定理から求めている。役場の緯度・経度は国土地理院HP（<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/center.htm>）より入手している。
- 16) 参照先政策水準に関しては、second stageの説明変数にウェイトを掛け合わせた変数を用いて分析（フルモデルとする）を行うと、Sargan検定が採択されなかったため、採択された変数のみを操作変数とし分析を実施した。なお、推定結果とフルモデルの係数に大きな差は生じていない。

参考文献

- Akai, N., and Suhara, M. (2013). "Strategic interaction among local governments in Japan: An application to cultural expenditure." *Japanese Economic Review*, 64 (2), pp.232-247.
- Anselin, L. (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers.
- Anne C. Case, Harvey S. Rosen and James R. Hines Jr (1993). "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states." *Journal of Public Economics*, 52, pp. 285-307.
- Besley, T. and Case, A. (1995). "Incumbent behavior. Vote seeking, tax setting and yardstick competition." *American Economic Review*, 85 (1), pp.25-45.

- Brueckner, J. (2003). "Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies." *International Regional Science Review*, 26 (2), pp.175-188.
- Fiva, J. and Rattso, J. (2006). "Welfare competition in Norway: Norms and expenditures." *European Journal of Political Economy*, 22(1), pp. 202-222.
- Kelejian, H. and Prucha, I. (1998). "A generalized spatial two-stage least squares procedure for estimating a spatial autoregressive model with autoregressive disturbances." *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 17, pp.99-121.
- Wildasin, D. E., (1988). "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition." *Journal of Public Economics*, 35, pp.229-240.
- Wilson, John D. (1986). "A Theory of Interregional Tax Competition." *Journal of Urban Economics*, 19, pp.296-315.
- 足立泰美・赤井伸郎 (2014) 「少子化社会における子ども支援政策の政府間競争の検証」第71回日本財政学会発表論文。
- 鎌田健司 (2010) 「地方自治体における少子化対策の政策過程－「次世代育成支援対策に関する自治体調査」を用いた政策出力タイミングの計量分析－」『政経論叢』Vol.78, No. 3・4, pp. 213-242。
- 鎌田健司 (2011) 「多様化する次世代育成支援対策」『人口問題研究』Vol.67, No.4, pp.39-61。
- 齊藤嶺・中井英雄 (1991) 「福祉支出の地域間格差－市町村歳出決算の老人福祉費を中心として」『季刊社会保障研究』Vol. 27, No.3, pp.265-273。
- 田中宏樹 (2009) 「育児支援政策をめぐる自治体間財政競争」『公共選択の研究』Vol.52, pp. 25-36。
- 塚原康博 (1992) 「社会福祉政策の導入と伝播－先行要件仮説と伝播仮説の統合と検証」『季刊社会保障研究』Vol. 28, No. 2, pp.173-181。
- 中澤克佳 (2007) 「市町村高齢者福祉政策における相互参照行動の検証：ホームヘルプサービス供給水準の事例研究」『日本経済研究』Vol.57, pp.53-70。
- 西川雅史 (2010) 「乳幼児医療費助成制度の一考察(上)：都道府県における所得制限と自己負担」『青山経済論集』Vol62, No.3, pp. 195-214。
- 西川雅史 (2011) 「乳幼児医療費助成制度の一考察(下)：市町村の制度選択」『青山経済論集』Vol.62, No.4, pp.87-111。
- 別所俊一郎 (2011) 「再分配政策と地方財政」『地方財政の理論的進展と地方消費税 (日本地方財政学会研究叢書)』Vol.18, pp.10-12。
- 別所俊一郎・宮本由紀 (2012) 「妊婦健診をめぐる自治体間財政競争」『財政研究』Vol.8, pp. 251-267。
- 山内康弘 (2009) 「介護保険施設の供給における地方自治体間の空間自己相関の検証」『大大学経済学』Vol.59, No.3, pp.206-222。

参考資料

- 内閣府政策統括官 (共生社会政策担当) (2005) 『平成16年度 地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』
(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/cyousa16/jichitai/chap2.html>) (2015年3月18日アクセス)
- (あだち・よしみ 甲南大学准教授)
(さいとう・ひとし 神戸国際大学専任講師)

介護給付水準の保険者間相互参照行動 —裁量権の違いに着目して—

松 岡 佑 和

I はじめに

2000年度に介護保険制度が施行され、市町村を中心とした保険者の下、居宅・施設サービス、2006年度からは地域密着型サービスが提供されている¹⁾。居宅・施設サービスにおける事業所設置権限等（事業者の指定・指導・監督）は都道府県にあり、地域密着型サービスは保険者にあるという特徴を持つ。介護保険サービスは、事業所設置権限等を通し地方自治体に供給規模の裁量権が存在するという点で、他歳出と同様に地方自治体の供給行動として近似することができる。

地方自治体の供給行動にはヤードスティック競争等の理論的背景〔Besley and Case (1995)〕から自治体間の政策に関係性が生じる可能性が指摘されている²⁾。介護保険サービスにおいても、他保険者のサービス状況把握、先進的な取組等を参考にしている保険者は存在し、その取組が波及することにより、相互参照行動が生じる可能性は高い。現在、地方分権の流れから、介護保険制度では都道府県から保険者へと権限が移譲している。保険者に裁量権が存在する地域密着型サービス導入をはじめ、2018年には居宅介護支援事業所の設置権限も保険者に移譲することが決定している³⁾。保険者に裁量権が移譲される流れの中、その裁量権が介護保険サービス供給に与える影響を把握することは重要である。本稿では、保険者の裁量性が反映されると考えられる相互参照行動を、裁量権の違いに着目して分析を行う。

介護保険サービスに関する相互参照行動に関す

る研究として、山内 (2009) では、2001-03年都道府県別パネルデータを用い施設サービスの相互参照行動を空間計量経済学的手法により分析し、近隣都道府県から正の影響を受けることを確認している。中澤 (2010) では、1995-2000年、2000-05年の東京圏介護施設の建設についてプロビットモデルで分析 (第5章)、第1期介護保険料について2SLSで分析し (第7章)、それぞれ近隣地域から正の影響を受けることを確認している。松岡 (2016, 近刊) では2006-12年度保険者別データを用い、介護保険料決定における相互参照行動を空間計量経済学的手法により確認している。

上記、相互参照行動に関する研究は保険者が他保険者の行動を参照した結果、介護保険サービスに関係性が生じていることを前提としている。しかし、施設（資本）や人員配置が短期的に可変ではなく、それらが影響を与えるサービス比率が高い地域においては、供給者誘発需要を通じて保険者間の介護保険サービスに関係性が生じる可能性がある。山内 (2004) では都道府県別データを用い訪問介護サービスにおいて供給者誘発需要の存在を指摘している。湯田 (2005) は山内 (2004) の推定方法では供給者誘発需要と需要者自発的需要が識別されていないことを指摘し、都道府県別データを用い、より精緻な分析を行った。その結果、通所介護サービスのみに供給者誘発需要が生じており、施設介護・訪問介護サービス等では生じていないことを確認している。Noguchi and Shimizutani (2005) は内閣府アンケート調査からマイクロデータを作成し、訪問介護サービスにおいては供給者誘発需要が生じていないことを確認し

ている。

これらの分析対象となった2000年初頭とは幾度の介護保険法改正により介護保険制度が大きく変化している。その大きな違いの1つとして、2006年度から導入された保険者に裁量権が存在する地域密着型サービスが考えられる。また供給者誘発需要の研究では、他保険者の行動を考慮し分析を行っていないため、保険者間の関係性が不明瞭である。本稿では、他保険者の行動を明示的に考慮し分析を行う。そして、保険者に裁量権がある地域密着型サービスと他サービスを比較することにより、保険者間の関係性に裁量権が与える影響を、相互参照行動という観点から検証を行う。

本稿では、地域密着型サービスが導入された2006-11年度保険者別パネルデータを用い、居宅・施設・地域密着型サービス(被保険者1人あたり介護給付単位数)の同一都道府県内保険者、同一都道府県及び近隣都道府県保険者との相互参照行動を空間パネル計量経済学モデルの1つであるSpatial Durbin Modelにより検証した。

本稿の貢献は下記の点である。第1は、介護保険制度における基礎的自治体である保険者別パネルデータを用いた点である。先行研究である山内(2009)は都道府県別パネルデータ、中澤(2010)は保険者別クロスセクションデータを用いている。固定効果を加味できる保険者別パネルデータを用いた研究は意義があると考え⁴⁾。第2は、サービス別(居宅・施設・地域密着型サービス)に分析を行った点である。サービス内容、設置権限等、異なる特徴により、相互参照行動も異なる可能性がある。第3は、同一都道府県に加え、近隣都道府県の影響を加味した分析を行った点である。第4は、同時性を考慮した相互参照行動モデルを用いた点である。わが国の地方財政の自治体間相互参照行動の研究の多くは、同時性のため近隣市町村のラグ項の平均、操作変数を用いた回帰分析を用いた方法が多い。本稿では一致推定量を得られる、一般的な空間パネル計量経済学的手法を用いた。

本稿で得られた結果は以下の通りである。全ての介護保険サービス(総単位、居宅、施設、地域

密着型)で、正の相互参照行動(他保険者の供給水準が自らの供給水準に影響)を確認した。同一都道府県他保険者の給付水準が増加すれば、それに呼応する形で給付水準を増加させていることを確認した。サービス別比較においては、施設サービスにおける相互参照行動が最も強く、次いで地域密着型サービス、居宅サービスであった。施設サービスは施設待機者地域差拡大を阻止する目的で、施設サービスに裁量権を持つ都道府県による保険者間調整機能が強く働いたと考えられる。居宅・地域密着型サービスは類似のサービスであるが、地域密着型サービスは保険者に事業所設置権限等が与えられており、保険者主体の裁量権を通して、同一都道府県保険者の給付水準に敏感に反応したと考えられる。近隣都道府県保険者の影響も加味した分析から、居宅・施設サービスでは近隣都道府県保険者の影響を受ける一方、地域密着型サービスではその影響は大きくないことを確認した。居宅・施設サービスの裁量権は都道府県にあるため、近隣都道府県からの影響を強く受けたと考えられる。いずれの分析においても、相互参照行動には裁量権の違いが大きな影響を与えていることを確認した。誘発需要・参酌標準の影響を考慮した頑健性分析も行ったが、これらの識別は公表統計を用いた分析では限界があった。これらの点は介護保険サービス供給行動を考える上で重要な点であり、今後の研究ではこれらの点を考慮した分析が望まれる。

Ⅱ節では居宅・施設・地域密着型サービスの特徴・関係性を述べ、Ⅲ節で相互参照行動に関する資料、仮説を提示する。Ⅳ節でデータ、Ⅴ節でモデル、Ⅵ節で推定結果を提示する。Ⅶ節はまとめである。

Ⅱ 居宅・施設・地域密着型サービスについて

1 地域密着型サービスの特徴—居宅・施設サービスとの比較

地域密着型サービスはサービス内容が居宅・施設サービスと類似している点があり、若干複雑である。居宅・施設サービスと比較するかたちで、

地域密着型サービスの特徴を述べる。

地域密着型サービスは、高齢者が住み慣れた地域で継続して生活することを支援する介護サービスである。従来の居宅サービスと類似のサービスである居宅系サービス、短期入所も含めた居宅系施設サービスに分けることが出来る〔足立・上村(2013)〕。居宅系サービスとしては、1日複数回の定期訪問等による定期巡回・随時対応型訪問介護看護や、外泊等も含めた24時間体勢の通所サービスである小規模多機能型居宅介護等が存在する。居宅系施設サービスでは、認知症の利用者を対象に、グループホームに短期的に入所し専門的なケアを受けながら生活するサービスである認知症対応型共同生活介護等が存在する。居宅系施設サービスは利用期間が定められており、基本的には居宅での介護を支援するサービスが特徴である⁵⁾。地域密着型サービスは原則として利用者が属する保険者区域内でのサービスしか利用できない⁶⁾。

介護保険サービスは保険者の下、主に社会福祉法人、営利法人等によって提供されるサービスである。しかし、居宅・施設サービスの事業所設置権限の裁量権は都道府県^{7,8)}にあるため、保険者の意向と合致しないサービス整備・供給が生じる可能性が存在した〔平野(2006)〕。地域密着型サービスでは、保険者が裁量権を持つため、保険者の「介護保険事業計画」と調和を持たせることが可能である。保険者は地域密着型サービスの介護報酬をある程度の制約の下、独自に決める事ができ、事業所を誘致することが出来る⁹⁾。また独自の助成金・補助金を設けている保険者も存在する¹⁰⁾。畠山(2010)の保険者アンケート調査によると52.2%が「保険者に設置権限があることで施設数・定員数を調整できるようになった」と答えており、保険者主導で、地域密着型サービスの供給水準が決められていることがわかる。

2 介護給付水準における政府の裁量

本稿では、都道府県・保険者には設置権限を通し裁量権が存在するという仮定を置いている。しかし、老人福祉施設、居宅介護支援事業の運営の多くが社会福祉法人、営利法人であるため、裁量

権を通しどこまで都道府県・保険者の意向が反映されるのかという問題が残る¹¹⁾。介護保険サービス供給に都道府県・保険者の意向がどのように、またどこまで反映させられるかを検討する。

施設サービスは都道府県に設置権限が存在する。都道府県は地域別に必要入所定員数(整備目標)を立て、配置設定を行う¹²⁾。申請の際、必要入所定員数を上回るようであれば法的に拒否できる。都道府県独自の整備助成金等の誘致活動が多く、人口が密集する都道府県では相対的に地価が高いため、助成金が充実している。必要入所定員数の設定及び法的な申請拒否権、整備助成金等の誘致活動等を通じ、都道府県における施設供給の意向はある程度反映されていると考えられる。また施設待機者問題により、需要が供給を上まわっていることが一般的と考えられ、都道府県による供給コントロールがサービス量に直結すると考えられる。

居宅サービスは都道府県に設置権限が存在する。事業所形態は主に営利法人であり、申請は条件が満たされていれば指定される。事業所立地が既にサービス供給過多であった場合、当該保険者より整備に関して、要求が行われることがある。しかし、基本的には事業所が立地を決め、事業所数の制限もなく、政府がコントロールできる余地は少ないと考えられる。

地域密着型サービスは保険者に設置権限が存在する。保険者は保険者区域を日常生活圏に分割し、サービス需給の調整を図るため、それぞれの区域にてサービス業者の公募を行う。公募による選定の結果、事業者が選ばれる。保険者は独自報酬加算、助成金等の誘致活動も行うことができ、保険者の意向と一致したサービス供給が行えると考えられる。神奈川県藤沢市では一部高齢者とのバランスを考慮して増設を見送ったサービスを除き、2006-08年度の地域密着型サービス施設数は整備目標と一致している〔畠山(2009)〕。

以上のことから、施設に関しては都道府県の、地域密着型サービスに関しては保険者の意向をある程度反映することができると考えられる。

Ⅲ 介護保険サービスにおける相互参照行動

1 資料による検討

介護保険サービス供給において、他保険者の状況・行動を考慮するか、つまり相互参照行動が生じているかを資料に基づき検討する。厚生労働省老健局振興課（2014）では都道府県・保険者向けに地域包括ケアシステムという介護保険サービスを紹介し「取組事例を管内市町村や関係団体等に広く周知いただくとともに、好事例も参考にしながら、各自自治体で取組を進めていただきますよう」と、他自治体の先進的な取組を参考にすることを促している。また大阪府福祉部高齢介護室（2014）、岐阜市（2014）、堺市（2014）、藤沢市（2012）、美祢市（2012）等の介護保険事業計画パブリックコメント等において、他保険者の状況の把握、取組を参考にする趣旨の発言がある¹³⁾。しかし、全ての保険者が政策立案に関する過程を詳細に公表しているわけではないため、資料による把握は部分的把握となる。次節以降、統計的な分析を行うことにより相互参照行動の存在を明らかにする。

2 ヤードスティック競争—相互参照行動・都道府県内調整機能—

相互参照行動の理論的背景はプリンシパル・エージェント理論に基づくヤードスティック競争である〔Besley and Case (1995)〕。当該自治体の投票権を持つ住民（プリンシパル）は、サービス

水準を他自治体と比較し評価する。これにより地方自治体政策決定者（エージェント）は他自治体のサービス水準を重要視することになり、政策に関係性が生じることになる¹⁴⁾。住民・地方自治体以外にも、首長と官僚〔Bivand and Szymanski (1997)〕等、複数のパターンがあるが、いずれも他自治体の動向を考慮に入れる相互参照行動となり、自治体間の政策に関係性が生じることになる。

住民は保険者、都道府県に同時に属している。保険者に裁量権が存在する地域密着型サービスは上記の住民・地方自治体のヤードスティック競争の応用が可能となる。都道府県に裁量権が存在する居宅・施設サービスにおいても、住民は都道府県にも属しているため、ヤードスティック競争の応用が可能である。しかし、この場合は都道府県の都道府県内供給調整機能となる。

市町村（保険者）では近隣市町村及び県平均値等の水準を参照に政策の正当化が行われていることが多い〔藤村（1999）〕。しかし、居宅・施設サービスの裁量権は都道府県に存在するため、近隣都道府県の動向も考慮する可能性がある。

図1は3県による相互参照行動のイメージ図である。左からA・B・C県、各8保険者によって構成される。各保険者の介護給付水準は色が濃い順に高・中・低である。図1-1では、全県でそれぞれ相互参照行動が確認される。しかし、近隣県保険者との水準の関係性は明確ではない。図1-2では、A・B県各保険者は同水準であり、近隣県（A・B県）保険者との相互参照行動も確認できる。図1-

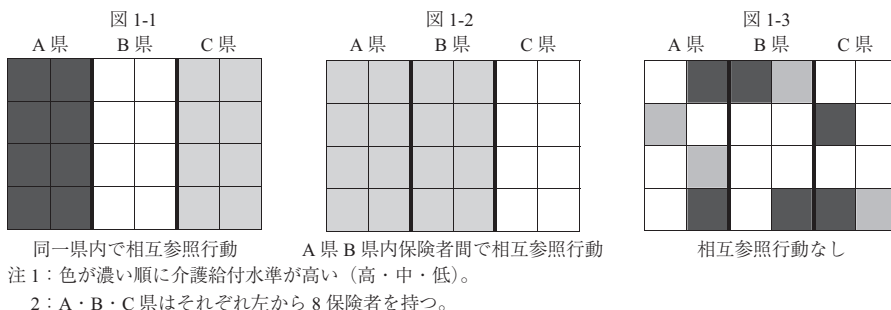


図1 相互参照行動のイメージ図

3では、各県、近隣県保険者間の関係性は低く、相互参照行動は確認できない。

地域密着型サービスは保険者に、居宅・施設サービスは都道府県に裁量権が存在することを考慮すると、本稿での保険者間の相互参照行動仮説はより具体的になる。地域密着型サービスでは図1-1のように同一県内での相互参照行動が高くなる傾向を持つが〔藤村（1999）〕、居宅・施設サービスでは図1-2のように同一県内だけではなく、近隣県保険者での相互参照行動が高くなる可能性がある。

IV 分析で扱うデータ・変数

本稿で扱うデータは厚生労働省2006-11年度『介護保険事業状況報告』の保険者別パネルデータ（1436×6）である^{15,16}。対象は65歳以上の第1号被保険者に限定した¹⁷。『同報告』は介護保険事業の保険者別実施状況を把握し、今後の介護保険制度の円滑な運営を行うための基礎資料を得ることを目的とされ作成されている。保険者別に、第1号被保険者数、要介護認定者数、介護給付水準（単位・費用・給付費・件数）等の基礎データを保険者が都道府県に報告を行い、厚生労働省がその報告を取りまとめ『同報告』として厚生労働省ホームページ上に公表される。以下、全ての被説明変数・コントロール変数は『同報告』を用い作成した。

介護給付水準として、被保険者1人当たり単位数（総単位、居宅・施設・地域密着型サービス別）を用いた¹⁸。コントロール変数は以下の通りである。後期高齢者割合（75歳以上人口/65歳以上人口）が増加すれば需要が高まる事が予測されるため、後期高齢者割合を加えた。被保険者の所得が比較的高（低）ければ、介護需要は増加（減少）することが考えられるため、保険者別所得段階割合の4段階を基準として、3段階以下、5段階以上の被保険者割合（3段階以下・5段階以上被保険者数/被保険者数）を加えた¹⁹。要支援・要介護度認定者数が高い地域であれば介護需要が高くなる事が考えられるので、それぞれの割合（要支援・要

介護認定者数/被保険者数）を加えた。これらの標本統計量は表1である。

V モデル

1 空間パネルモデル

相互参照行動を検証するため、 $Y_i(1436 \times 1)$ を被説明変数、 $W(1436 \times 1436)$ を他保険者と相互参照を明示的に取り入れる空間重み行列、 $X_i(1436 \times 7)$ をコントロール変数として、以下の空間パネルモデルを考える。

$$\log Y_i = \rho W \log Y_i + X_i \beta + W X_i \theta + \mu_i + \alpha + \varepsilon_i$$

このモデルはSDM（Spatial Durbin Model）と呼ばれ、被説明変数に関する相互参照行動に加え、コントロール変数間の関係性（右辺第3項）を加味したモデルである²⁰。ただし、コントロール変数間の関係性は、被説明変数に関する相互参照行動を正確に推定するためのコントロール変数としての役割が高く、重要なのは被説明変数に関する推定結果である。

上記 Y_i 、 X_i 、 α 、 ε_i は保険者 i の変数によって構成される。 $Y_{i,t}$ は介護給付水準である。 $X_{j,i,t}$ は後期高齢者比率（75歳以上人口/65歳以上人口）、所得段階1-3割合、5以上割合、要支援認定者割合、要介護度認定者1-2割合、3割合、4-5割合である。 μ_i は時間固定効果、 α_i は保険者固定効果、 $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項、 β_j は推定されるパラメーターである。相互参照行動に関するパラメーターとして、 ρ が介護給付水準、 θ_j がコントロール変数に関するパラメーターである。

SDMは同時性のためOLS推定では普遍性も一貫性も持たない〔LaSage and Pace（2009）〕。本分析ではBelotti, et.al（2013）の方法に従い一貫性を持つ最尤法を用いパラメーターを推定する。

2 空間重み行列

本稿で扱う保険者・都道府県の参照範囲は同一都道府県・近隣都道府県保険者である。保険者・都道府県の意思決定には同一都道府県・近隣都道

表1 標本統計量

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値	単位
被保険者1人当たり総単位数	23.739	4.665	3.300	50.882	千単位数
被保険者1人当たり居宅単位数	10.644	2.678	1.662	24.253	千単位数
被保険者1人当たり施設単位数	10.989	2.969	1.583	31.900	千単位数
被保険者1人当たり地域密着単位数	2.104	1.458	.003	16.215	千単位数
後期高齢者割合	.512	.068	.293	.759	比率
所得段階1-3段階割合	.313	.105	.095	.744	比率
所得段階5段階以上割合	.334	.086	.046	.647	比率
要支援認定者割合	.038	.016	0	.528	比率
要介護度1-2認定者割合	.057	.012	.018	.397	比率
要介護度3認定者割合	.024	.005	.006	.226	比率
要介護度4-5認定者割合	.041	.010	.017	.612	比率
総利用率*	1.565	.292	.712	3.478	比率
居宅利用率*	1.079	.221	.355	2.578	比率
施設利用率*	.391	.105	.139	1.074	比率
地域密着利用率*	.093	.064	.0002	.902	比率
被保険者1人当たり総単位 (通所介護以外)*	20.077	4.106	3.159	47.662	千単位数
被保険者1人当たり居宅単位 (通所介護以外)*	7.155	2.000	1.486	18.544	千単位数
被保険者1人当たり地域密着単位 (通所介護以外)*	1.931	1.427	0	16.215	千単位数
被保険者1人当たり総単位 (参酌標準以外)*	10.486	2.756	1.560	24.526	千単位数
被保険者1人当たり居宅単位 (参酌標準以外)*	10.097	2.582	1.560	22.267	千単位数
被保険者1人当たり地域密着単位 (参酌標準以外)*	.389	.546	0	9.590	千単位数
サンプルサイズ	8616 (1436×6)				

出所：2006-11年度 厚生労働省 『介護保険事業状況報告（第1号被保険者）』

注1：変数*は頑健性を確かめるための分析で扱った変数である。

注2：利用率は分子が累計利用者のため1を超える場合がある。

府県保険者を参照にするという政治的な要因が考えられるためである。本稿では同一都道府県行列（同一都道府県保険者を参照する行列）を用いた分析を行い、それと比較する形で近隣都道府県行列（同一・近隣都道府県保険者を参照する行列）を用いた分析を行う。

他保険者の影響を明示的にモデルに取り入れる方法が空間重み行列 W である。3保険者がいる都道府県でのモデル（同一都道府県行列使用）は以下のようなになる（簡便化のためコントロール変数、誤差項は省略）。

$$\log Y_1 = \rho(w_{1,2} \log Y_2 + w_{1,3} \log Y_3)$$

$$\log Y_2 = \rho(w_{2,1} \log Y_1 + w_{2,3} \log Y_3)$$

$$\log Y_3 = \rho(w_{3,1} \log Y_1 + w_{3,2} \log Y_2)$$

それぞれの水準がパラメーター ρ , $w_{i,j}$ を通し、他保険者の水準の影響を受ける構造となっている。ここでは同一都道府県に限定しているため、

他都道府県保険者のウェイト $w_{i,j}$ は0である。図1の例で言えばA・B・C県各保険者は同一県の保険者のみに正のウェイトを与えていることになる。 ρ は推定されるパラメーターであるが、 $w_{i,j}$ は通常何らかの基準（政治的関係性、距離等）により分析者に外生的に与えられる。ベースモデルでは最も単純に同一ウェイトを与えている。上記の例では、 $w_{i,j}=1/2$ である。ベースモデルでは、保険者は同一都道府県他保険者の給付水準を平均的に重みづけしている（他都道府県保険者のウェイトは0）と仮定を置き空間重み行列（1436×1436）を作成し相互参照行動を検証する。

Ⅵ 推定結果

1 モデル選択

LaSage and Pace (2009) はSDMの有意性から、SDMをベースモデルとして他モデルと比較しモデル選択すること推奨している²¹⁾。本節ではベー

表2 推定結果：ベースモデル・SDM(同一都道府県行列使用)

	総単位数	居宅単位数	施設単位数	地域密着単位数
相互参照パラメーター				
(相互) 被説明変数	.520***(.023)	.310***(.035)	.495***(.027)	.402***(.046)
(相互) 後期高齢者割合	-.331***(.107)	.228(.145)	-.677***(.148)	-.581(.543)
(相互) 所得段階1-3段階割合	.019(.096)	-.130(.152)	.194(.157)	-1.254*(.652)
(相互) 所得段階5段階以上割合	.082**(.036)	.069(.054)	.133**(.063)	.229(.236)
(相互) 要支援認定者割合	.370**(.186)	.224(.233)	.600**(.266)	.292(.880)
(相互) 要介護度1-2認定者割合	.373(.239)	-.447(.322)	1.171***(.392)	2.571*(1.399)
(相互) 要介護度認定者3割合	.013(.555)	.180(.844)	.659(.833)	2.042(3.114)
(相互) 要介護度認定者4-5割合	-.856(.599)	.191(.636)	-2.114***(.762)	-1.413(2.159)
コントロール変数				
後期高齢者割合	.533***(.063)	.303***(.091)	.685***(.097)	1.238***(.322)
所得段階1-3段階割合	.137***(.043)	.041(.056)	.200***(.064)	.411*(.227)
所得段階5段階以上割合	.074***(.020)	.013(.025)	.133***(.027)	.216**(.088)
要支援認定者割合	-.338***(.111)	-.384***(.123)	-.442***(.155)	-.431(.428)
要介護度認定者1-2割合	.049(.124)	.247*(.149)	-.312*(.170)	1.081**(.494)
要介護度認定者3割合	1.026***(.187)	1.207***(.243)	.438(.304)	2.656***(1.053)
要介護度認定者4-5割合	.337(.272)	.266(.288)	.948***(.335)	-1.525***(.717)
Log-like	22550.729	19900.399	18395.809	6837.858
R-sq Within	.820	.797	.343	.454
R-Hausman検定	322.60***	381.31***	31.10***	122.66***
AIC(SDM)	-45059.46	-39758.80	-36749.62	-13633.72
AIC(SAR)	-44971.96	-39744.57	-36608.61	-13615.98
AIC(SEM)	-45044.89	-39731.03	-36695.78	-13620.39
AIC(SAC)	-45045.20	-39742.66	-36693.78	-13619.91
Wald(vs SAR)	37.80***	9.67	61.33***	14.90**
Wald(vs SEM)	20.28***	16.32**	39.62***	16.31**
空間重み行列	同一都道府県行列・同一ウェイト			
サンプルサイズ	8616(1436×6)			

注1: ***, **, *はそれぞれ1%, 5%, 10%水準で有意。括弧内は標準誤差。

注2: (相互) と記載してあるものは相互参照行動に関するパラメーター。中段がコントロール変数の推定結果である。

注3: 全ての分析で系列相関・不均一分散が存在しても一貫性を持つArellano(1987)のCluster-Robust標準誤差を用いた。

モデルとして同一都道府県行列を用いたSDMを出発点とする。

表2は、介護給付水準(総単位、サービス別)を被説明変数としたSDM(固定効果)の最尤法による推定結果である。Robust Hausman検定を行った結果、全てのモデルにおいて固定効果が採択された²²⁾。

SDMはSAR, SEMを特殊ケースとして含む一般モデルである。LaSage and Pace(2009)の方法に従いWald検定を行った結果、居宅単位数(vs SAR)を除く全てのモデルでSDMが採択された²³⁾。Wald検定を用いる事が出来ないSACとの比較においてAIC(Akaike Information Criterion)を用いた結果、全てのモデルでSDMが採択された

(AICが低いほどモデルの説明量が高い)。本稿では、SDM(同一都道府県行列使用)をベースモデルとして推定を行う。

2 同一都道府県行列使用モデルの推定結果と解釈

表2において、総単位・サービス別全てで被説明変数による相互参照パラメーターは有意水準1%以内で正であった。同一都道府県他保険者区域において、介護給付水準が10%増加すれば、自らの水準を約3-5%増加させている。サービス別比較では、施設サービスが最も高く(.495)、次いで地域密着型サービス(.402)、居宅サービス(.310)であった。

施設サービスの相互参照パラメーターが最も高かった理由の1つとして、施設待機者問題が考えられる²⁴⁾。施設待機者数は都道府県で把握されており、都道府県が保険者間の施設サービス地域差拡大を避けるため、その調整を行い相互参照パラメーターが高くなった可能性が考えられる。居宅・地域密着型サービスは共に居宅での介護を促進させるサービスが中心であり、営利法人参入可能と目的・内容・事業所形態とも類似している。しかし、相互参照パラメーターは地域密着型サービスが高い値であった。地域密着型サービスは保険者に設置権限等が与えられ、保険者独自の介護報酬独自加算・助成金等も存在する。保険者主体の裁量権を通して、地域密着型サービスは同一都道府県保険者の供給水準に敏感に反応したと考えられる。

コントロール変数による相互参照行動（他保険者のコントロール変数が被説明変数に与える影響）は、後期高齢者割合が総単位数、施設サービスで有意に負であった。同一都道府県他保険者の後期高齢者割合（コントロール変数）が上昇すると自らの給付水準（被説明変数）は下がっていた。施設サービスで有意になっていたことを考えると、都道府県が、後期高齢者割合が高くなった保険者地域に施設整備に重点を置いたため、（他保険者と比べ）相対的に若い被保険者が多くなった保険者地域では、給付水準が下がったと考えられる。所得段階1-3段階割合は、地域密着型サービスが有意に負であり、所得段階5段階以上割合は総単位、施設サービスにおいて有意に正であった。（他保険者と比べ）相対的に所得段階が高い被保険者が増加すると地域密着型サービスが減少し、相対的に所得段階が低い被保険者が増加すると施設サービスが増加することが示唆される。前者に関しては相対的に調整交付金（所得段階割合が低いと増加される制度）が減少し、保険者主導の地域密着型サービスに負の影響を与えた可能性がある。後者に関しては、施設介護サービスの受給基準の厳格性を反映した結果と考えられる²⁵⁾。要支援認定者割合は総単位、施設サービス、要介護度1-2認定者割合は施設、地域密着サービスで

有意に正であり、要介護度4-5認定者割合は・施設サービスで有意に負であった。（他保険者と比べ）相対的に要介護度が高（低）くなった際に、施設・地域密着型サービスの供給が高（低）くなったと解釈できる。

3 ベースモデルにおける相互参照パラメーター（被説明変数）の頑健性

表2ベースモデルの相互参照パラメーター（被説明変数）の頑健性を確認する。下記の分析で扱う変数の標本統計量は表1にまとめている。

表2の分析では認定率（要支援・要介護認定者割合）をコントロール変数として加えていたが、認定率には内生性が存在する可能性がある。介護給付水準が高ければ、保険者は自らの給付負担を下げるために認定率は下げる誘因を持つ可能性があるためである〔Hayashi and Kazama (2008)〕。認定率を除いた分析を行い、頑健性を確認した。また異なる指標を用いても同様の結果を得られるか確認するため、利用率（＝各サービス利用者数/被保険者数）を作成し同様の分析を行った。表3上段がその結果である。いずれの相互参照パラメーターも有意水準1%以内で正であった。またパラメーターの値も、高い順に施設、地域密着、居宅となり、表2の結果と一貫性を持った。

本稿のサンプルサイズは合併に関連した50保険者を除いており、推定結果にはサンプルバイアスが生じる可能性がある。そこで合併に関連した保険者もサンプルに含めて分析を行い、ベースモデルの結果に頑健性があるかを確認する。合併に関連した保険者には合併前のデータが存在しない。合併前データについて、(1) 多重代入法〔Royston (2004)〕、(2) 合併を行った保険者の値を合算する方法〔Reingewertz (2012)〕を用い欠損データを補った²⁶⁾。表3中段がその結果である。いずれの相互参照パラメーターも有意水準1%以内で正であった。またパラメーターの値も、高い順に施設、地域密着、居宅となり、表2の結果と一貫性を持った。

次に供給者誘発需要の影響について分析を行う。施設（資本）や人員配置が短期的に可変では

表3 推定結果：相互参照パラメーター（被説明変数）の頑健性

変数除外・利用率					
(1) 認定率除外 (相互) 被説明変数	総単位数	居宅単位数	施設単位数	地域密着単位数	サンプルサイズ
	.523***(.026)	.320***(.037)	.508***(.028)	.426***(.046)	8616(1436×6)
(2) 利用率 (相互) 被説明変数	総利用率	居宅利用率	施設利用率	地域密着利用率	
	.418***(.027)	.301***(.035)	.463***(.030)	.408***(.041)	8616(1436×6)
合併					
(3) 合併(欠損補完) (相互) 被説明変数	総単位数	居宅単位数	施設単位数	地域密着単位数	
	.509***(.023)	.303***(.033)	.478***(.028)	.384***(.047)	8916(1486×6)
(4) 合併(合併前合算) (相互) 被説明変数					
	.449***(.044)	.273***(.040)	.501***(.027)	.410***(.046)	8898(1483×6)
誘発需要・参酌標準					
(5) 誘発需要 (相互) 被説明変数	総単位数(通所除外)	居宅単位数(通所除外)		地域密着単位数(通所除外)	
	.543***(.024)	.380***(.036)		.394***(.031)	8616(1436×6)
(6) 参酌標準 (相互) 被説明変数	総単位数(参酌変数除外)	居宅単位数(参酌変数除外)		地域密着単位数(参酌変数除外)	
	.432***(.027)	.366***(.029)		.461***(.031)	8616(1436×6)
空間重み行列 上記(1)-(6)		同一都道府県行列・同一ウェイト			

注1: ***, **, *はそれぞれ1%, 5%, 10%水準で有意。括弧内は標準誤差。

注2: 全ての分析で系列相関・不均一分散が存在しても一貫性を持つArellano(1987)のCluster-Robust標準誤差を用いた。

注3: 誘発需要・参酌標準に関する分析では、施設サービスの分析は行うことはできない。誘発需要に関する通所介護サービスは居宅・地域密着型サービスのみに含まれており、参酌標準に関する変数には全ての施設サービスが含まれているためである。

なく、それらが影響を与えるサービス比率が高い地域においては、供給者誘発需要を通じて保険者間の介護保険サービスに関係性が生じる可能性がある。山内(2004)では訪問介護サービス、湯田(2005)では通所介護サービスに供給者誘発需要の存在を確認している。湯田(2005)は山内(2004)の手法をより精緻にした分析であり、湯田(2005)、Noguchi and Shimizutani(2005)では訪問介護サービス供給者誘発需要は生じていないとしているため、本稿では湯田(2005)の結論に従う。また湯田(2005)では、短期的に変動ではない施設サービスに関しても検証を行い、供給者誘発需要が存在していないことを確認している。よって通所サービスに焦点を置き、頑健性を確認する。総単位、居宅、地域密着型サービスから通所介護に関する単位数を除いた変数(被保険者1人当たり)においても、相互参照パラメーターが有意水準1%以内で正であった(表3下段(誘発需要))²⁷⁾。これは供給者誘発需要が生じているとされる通所介護以外にも相互参照行動が存在しているということであり、保険者間の関係性が供給者誘発需要のみによって生じているわけではないことを示し

ている。

最後に37%参酌標準の影響について分析を行う²⁸⁾。厚生労働省は在宅サービスと施設等サービスのバランスの取れた整備を進めるために、参酌標準変数(=介護保険3施設及び介護専用の居宅系サービス利用者/要介護度2-5認定者数)を37%以下にするよう保険者・都道府県に指導していた〔厚生労働省(2010)]²⁹⁾。ただし、37%参酌標準は強制ではなく、参酌標準変数は最大50%、最小27%と地域差(都道府県)が存在していた〔厚生労働省老健局(2009)]。37%参酌標準は2010年に廃止が決まり、第5期計画(2012-14年)以降から反映されることになった³⁰⁾。本稿の対象は2006-11年であるため、37%参酌標準の影響を考慮する必要がある。表2ベースモデルの結果が、都道府県別に参酌標準の数字が近くなり、その結果として保険者間介護給付水準に関係性が生じている可能性がある。総単位、居宅、地域密着型サービスから参酌標準に関する単位数を除いた変数(被保険者1人当たり)³¹⁾においても、相互参照パラメーターが有意水準1%以内で正であった(表3下段(参酌標準))。これは参酌標準の対象とされない

表4 近隣都道府県の地域分割

地域名	都道府県名	保険者数 (1436)
北海道・北東北	北海道 (132), 青森県 (40), 岩手県 (23), 秋田県 (21)	216
南東北	宮城県 (34), 山形県 (33), 福島県 (47)	114
北関東	茨城県 (44), 栃木県 (24), 群馬県 (31), 埼玉県 (58), 長野県 (53)	210
南関東	千葉県 (53), 東京都 (57), 神奈川県 (32), 山梨県 (21)	163
北陸	新潟県 (27), 富山県 (9), 石川県 (19), 福井県 (15)	70
東海	岐阜県 (36), 静岡県 (28), 愛知県 (45), 三重県 (25)	134
近畿	滋賀県 (17), 京都府 (22), 大阪府 (29), 兵庫県 (41), 奈良県 (35), 和歌山県 (28)	172
中国	鳥取県 (16), 島根県 (9), 岡山県 (27), 広島県 (23), 山口県 (16)	91
四国	徳島県 (22), 香川県 (17), 愛媛県 (20), 高知県 (28)	87
北九州	福岡県 (25), 佐賀県 (7), 長崎県 (17), 大分県 (18)	67
南九州・沖縄	熊本県 (44), 宮崎県 (22), 鹿児島県 (35), 沖縄県 (11)	112

注1: 山内 (2009), 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」における道州制区域例 (13道州案) をもとに作成。

注2: 括弧内は分析で用いた保険者数。

介護サービスにおいても相互参照行動が存在しているということであり、保険者間の関係性が参酌標準のみによって生じているわけではないことを示している³²⁾。

供給者誘発需要、参酌標準が相互参照行動に与える影響を完全に識別することは困難である。上記の結果を持って、保険者間介護給付水準の関係性が相互参照行動のみから生じているとは言えない。しかし、誘発需要、参酌標準に関する変数を除いても、相互参照行動を確認できたということは、保険者間介護給付水準の関係性には上記2つ以外の要因が存在していることを示している³³⁾。

4 近隣都道府県保険者を加味した相互参照行動

保険者の参照範囲を同一都道府県保険者から同一・近隣都道府県保険者へと拡大した分析を行う。近隣都道府県区分は地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」をもとに全国を11地域に分割した (表4)³⁴⁾。データ構造は前節と同様であるが、空間重み行列を変え、保険者の参照範囲を変化させる。例として、北海道132保険者のウェイトが空間重み行列拡大によりどう変化するかを考える。北海道132保険者は、同一都道府県行列において、自分を除く北海道131保険者に1/131のウェイトを与え、残り1304保険者に0のウェイトを与えていた。近隣都道府県行列では、北海道、青森県、岩手県、秋田県の自分を除く215

保険者に1/215のウェイトを与え、残り1220保険者に0のウェイトを与えている。近隣都道府県行列は同地域都道府県保険者にウェイトを与え、それ以外には0を与える行列である。図1の例で言えば、A・Bを近隣県とした場合、A・B県各保険者はA・B両県保険者に正のウェイトを与えていることになる。そして、近隣都道府県行列により、相互参照行動が確認できるということは図1-2のような状況が生じていること示している。同一・近隣都道府県保険者に同一ウェイトを用いた空間重み行列を作成しSDM (固定効果) により推定した。

表5上段は、同一・近隣都道府県保険者に同一ウェイトを与えた行列を用いた結果である。総単位、居宅、施設サービスの相互参照パラメーターは有意に正であったが、地域密着型サービスは有意性を失っている。施設サービスに関しては、都道府県が裁量権を持つため、他都道府県保険者の水準を参照にしている可能性が高いことを示唆している。地域密着型サービスに関しては、保険者が裁量権を持つため、同一都道府県保険者を主に参照し、近隣都道府県保険者からの影響は小さいことが示唆される。

保険者の参照範囲を詳細に調べるため、距離ウェイトによる近隣都道府県行列を用いた推定を行う。各保険者の役所 (広域連合の場合は事務本部) の経度緯度情報を用い、ユークリッド距離の逆距離を標準化 (合計が1) した近隣都道府県行列

表5 推定結果：SDM(近隣都道府県行列使用)

同一ウエイト使用					
(i) 近隣・同一ウエイト行列使用 (相互)被説明変数	総単位数	居宅単位数	施設単位数	地域密着単位数	サンプルサイズ
	.511***(.044)	.271***(.055)	.529***(.049)	.052(.097)	8616(1436×6)
Log-like	22396.514	19861.569	18308.162	6726.462	
AIC(SDM)	-44751.03	-39681.14	-36574.32	-13410.92	
空間重み行列	近隣都道府県・同一ウエイト				
距離ウエイト使用					
(ii) 近隣・距離ウエイト行列使用 (相互)被説明変数	総単位数	居宅単位数	施設単位数	地域密着単位数	サンプルサイズ
	.654***(.034)	.445***(.045)	.538***(.064)	.518**(.067)	8616(1436×6)
Log-like	22506.584	19903.934	18337.430	6819.115	
AIC(SDM)	-44971.17	-39765.87	-36632.86	-13596.23	
空間重み行列	近隣都道府県・距離ウエイト				

注1：***, **, *はそれぞれ1%, 5%, 10%水準で有意。括弧内は標準誤差。

注2：全ての分析で系列相関・不均一分散が存在しても一致性を持つArellano(1987)のCluster-Robust標準誤差を用いた。

を作成した³⁵⁾。近隣・距離ウエイト行列は、近い保険者に高いウエイトを遠い保険者に低いウエイトを与えている。つまり、同一都道府県保険者に高いウエイトを、同一都道府県を除く近隣都道府県保険者に低いウエイトを与えていることとなる³⁶⁾。

表5下段は、近隣・距離ウエイト行列を用いた推定結果である。地域密着型サービスが有意に正となっており、地域密着型サービスの参照範囲として同一都道府県、距離が重要であることが明らかとなった³⁷⁾。このことから、サービスの裁量権の違いが、参照範囲を変化させていることが示唆された。

最後に近隣都道府県保険者を加味した分析結果における注意点を述べる。総単位・居宅・施設・地域密着型サービスの近隣・同一ウエイト行列及び距離ウエイト行列を用いた推定結果AICは、同一都道府県・同一ウエイト行列を用いた推定結果AICと比較し高い(距離・近隣ウエイト居宅サービスを除き)。このことから、データから説明される適切な(空間重み行列に関しての)参照範囲は同一都道府県保険者と考えられる。

Ⅶ 結語

本稿では、サービス別介護給付水準の相互参照行動を裁量権の違いに着目し、空間パネルモデル

により定量的に分析した。全てのサービスで、同一都道府県保険者を参照にするモデルにおける相互参照パラメーターは有意水準1%以内で正であった。施設サービスが最も高く、次いで地域密着型サービス、居宅サービスであった。施設サービスは施設待機地域差拡大を阻止する目的で、施設サービスに裁量権を持つ都道府県による調整機能が強く働いていると考えられる。居宅・地域密着型サービスは類似のサービスであるが、地域密着型サービスは、保険者主体の裁量権を通して、同一都道府県保険者の給付水準に敏感に反応したと考えられる。近隣都道府県保険者の影響も加味した分析から、居宅・施設サービスでは近隣都道府県における保険者の影響を受ける一方、地域密着型サービスでは近隣都道府県からの影響は大きくないことを確認した。居宅・施設サービスの裁量権は都道府県にあるため、近隣都道府県からの影響を強く受けたと考えられる。いずれの分析においても、相互参照行動には裁量権の違いが大きな影響を与えていることを確認した。

現在、介護保険制度は保険者の権限を強化するという地方分権の流れが進んでいる。保険者・都道府県参照範囲は同一都道府県保険者が適切であり(Ⅵ節)、保険者に裁量権が存在する地域密着型サービスの相互参照行動が強いことを考慮すると、相互参照行動は、今後より強くなっていくものと考えられる³⁸⁾。逼迫する介護保険財政におい

て、先進的な取組の波及によるサービス効率化から、費用面で効率的な供給が促進されると考えられる³⁹⁾。またヤードスティック理論の背景から、介護サービスの増加が住民にとって良いものと仮定された場合、相互参照行動による介護サービス増加は、当該地域に住民の意向が反映されたという点では住民の厚生上良いことと考えられる。その過程において、保険者が各地域選好特性に合わせた供給が行われているという点で、分権化定理により、国による画一的供給よりも効率的であることが示唆される〔Oates (1972), 小西 (2012)〕⁴⁰⁾。

最後に本稿の分析に関する留意点を3つ述べる。1つ目は、都道府県・保険者に設置権限等を通し裁量権が存在するという点である。畠山 (2010) のアンケート調査では半数以上の保険者が供給調整を認めているが、老人福祉施設、居宅介護支援事業の運営の多くが社会福祉法人、営利法人であるため、裁量権を通しどこまで都道府県・保険者の意向が反映されるのかという問題が残る。サービス・事業所形態も類似である居宅・地域密着型サービスで相互参照行動の傾向が異なっていたため、事業所設置権限は供給水準に大きく関わっていると考えられるが、厳密にはサービス供給者(社会福祉法人・営利法人等)の意向も反映されていることは考慮しておかなければならない。2つ目は、本分析で用いた介護給付水準は需要側と供給側の要因で決まった均衡値であり、保険者を通じた供給側のみの値でないことである。施設サービスの定員等と異なり、居宅・地域密着型サービス等の通所・訪問サービスにおける供給側のキャパシティを測ることは困難であり、詳細な統計が必要である⁴¹⁾。3つ目は、保険者間の関係性を測る上で誘発需要・参酌標準等の影響を完全に識別することが困難であった点である。誘発需要・参酌標準に関する変数を除いても、相互参照行動を確認できたということは、保険者間介護給付水準には上記2つ以外の要因が存在していることを示している。しかし、この結果を持って、保険者間介護給付水準の関係性が相互参照行動のみから生じているとは言えない。誘発需要・参酌標準の除い

た変数と誘発需要・参酌標準に関する変数には強い相関は生じていなかったが、その影響が完全に存在しないとは言えないためである。また本稿では全ての参酌標準を考慮した分析を行うことが困難であった。これら介護サービスにおける統計整備及び保険者間の関係性の識別は今後の課題としたい。

(平成27年1月投稿受理)

(平成27年11月採用決定)

注

- 1) 2011年『介護保険事業状況報告』において、1541保険者が市区町村、39保険者が広域連合である。
- 2) 自治体間の政策関係性には、自治体間競争、戦略的相互依存、空間的自己相関等、複数の呼び名が存在するが、本稿では相互参照行動と呼ぶ。政策の関係性は必ずしも競争のみから起因するわけではなく、リスク回避等の側面もあるためである。
- 3) 居宅介護支援事業所とは、各種申請等の事務手続き、ケアプラン作成、サービス事業者との連絡調整等のサービスを提供する事業所である。
- 4) パネルデータによる相互参照パラメーターはクロスセクションと比べ低くなる可能性が指摘されている〔LeSage and Pace (2009)〕。クロスセクションでは個体固定効果を除けず、推定に上方バイアスが生じてしまうためと考えられる。
- 5) 要介護者を対象とした地域密着型サービスは、夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入居者生活介護、地域密着型介護福祉施設、そして2012年に定期巡回・随時対応型訪問介護看護、複合型サービスが新たに追加された。要支援者を対象としたサービスは介護予防認知症対応型通所介護、介護予防小規模多機能型居宅介護、介護予防認知症対応型共同生活介護がある。
- 6) 特別な事情が存在する場合、指定の手続きを取り利用申請を認めている保険者も存在する。
- 7) 政令指定都市、中核市は市に全てのサービス設置権限がある(2012年度介護保険法改正から)。
- 8) 介護保険サービスを始めるためには居宅・施設サービスに関しては都道府県に、地域密着型サービスに関しては保険者に事前に届出を提出し、認可を得なければならない。
- 9) 市町村独自加算と呼ばれ、2011年度までは夜間対応型訪問介護、小規模多機能型居宅介護に対し実施されていた(ただし厚生労働大臣の許可が必

- 要)。2012年からは全てのサービスに厚生労働大臣の許可を必要とせずに独自加算が可能となった〔厚生労働省老健局(2012)〕。
- 10) 畠山(2010)のアンケート調査によると全体で7.2%、30万人以上の人口を有する都市では27.4%が地域密着型サービスを行う事業所を誘致するための助成金・補助金を設けていた。
 - 11) 介護老人福祉施設の92.4%が社会福祉法人により運営されている。居宅・地域密着型サービスのような居宅介護支援事業所は45.6%が営利法人、26.7%が社会福祉法人、17%が医療法人により運営されている〔厚生労働省(2012)〕。
 - 12) 必要入所定員数は整備目標に近い考えである。施設待機者問題も加味されていると考えられるが、介護保険財政状況の影響も大きいと考えられる。
 - 13) 美祢市(2012)の介護予防(地域密着型サービス)に関する具体的なコメントとして、「先進的に介護予防に取り組んでいる他市町村の事例も参考とし、施策を推進します。」がある。
 - 14) ヤードスティック競争理論では(1)住民による他自治体動向の評価、(2)当該自治体による他自治体動向の考慮が仮定されている。(1)に関しては、中澤・川瀬(2011)で介護福祉施設量の充実度が後期高齢者移住に正の因果を与えていることを示している。(2)に関しては、藤村(1999)の自治体行動基準のアンケート結果で示されている。
 - 15) 保険者数は平成の大合併、広域連合新設の影響で2006年1669から2011年1580へと減少している。新設、編入された保険者は分析の対象から除いた。東日本大震災の影響で2010年の統計が欠損しており福島県の6保険者、2008年の所得段階割合統計が欠損している三好町、地域密着型サービスが計上されていない保険者は分析の対象から除いた。全ての介護保険サービスで設置権限を持つ一部の大阪府の市(合計12市)も除いた。最終的な保険者数は1436(1398市区町村・38広域連合)となり、2006-11年度のバランスドパネルを構築した。
 - 16) 2009年度『介護保険事業状況報告』宮城県石巻市「介護老人保健施設」に関するデータが前年、翌年と比べ単位数が約10倍の異常値を取っていた。厚生労働省・宮城県・石巻市に問い合わせ、石巻市による修正申告以前のデータがそのまま掲載されていることが判明した。本稿では石巻市に提供していただいた修正データを用い分析を行った。
 - 17) 2011年度第1号保険者数により総単位数割合は約98%であり、第1号保険者介護保険サービスの主な利用者であることがわかる。
 - 18) 介護保険サービスはサービス内容によって単位数が厚生労働大臣によって定められている。単位は全国基準であり、物価等を加味した単価がかけられサービス料が決まる。本分析では物価の影響を排除できる単位を使用した。
 - 19) 4段階目が基準額となる保険者が多いため4段階目を基準とし1-3段階、5段階のみを扱った。4段階目はレファレンス変数となり、各所得段階割合の係数は第4段階割合が変化した場合の被説明変数の変化を示す〔安藤(2008)〕。
 - 20) SDMの他にも、被説明変数に関する相互参照行動のみを対象としたSAR(Spatial autoregressive model)、モデルでは捉えきれないデータ間の外部効果により生じる誤差項間の関係に焦点を置いたSEM(Spatial error model)、SARとSEMをミックスしたSAC(Spatial autoregressive model with autoregressive disturbances model)等が存在する〔LeSage and Pace(2009)〕。本稿では、SDMとその他モデルを比較し、データの説明力が最も高いモデルとしてSDMを採用している(VI節)。
 - 21) SDMはデータ発生過程(DGP)がSAR、SEM、SACいずれにおいても、不偏推定量を得ることができる唯一のモデルである〔LeSage and Pace(2009)〕。
 - 22) 本分析では、系列相関・分散不均一が存在しても一貫性を持つクラスター・ロバスト標準誤差〔Arellano(1987)〕を用いるため、通常のHausman検定を行うことが出来ない。Hoechle(2007)に従い、Robust Hausman検定を行った。
 - 23) 居宅単位数もAICではSDMが支持されているため、他モデルの比較の観点からSDMを採用する。
 - 24) 統計を公表している西東京市では、特別養護老人ホームは定員の10.96倍、介護老人保健施設は0.12倍、介護療養型医療施設は0.96倍の施設待機者が存在する〔西東京市(2014)〕。
 - 25) 介護保険施設では、他介護保険サービスを受けることが経済的に厳しい被保険者を優先的に入所させる方針を持つ保険者が存在する(特別養護老人ホームで働く社会福祉士のヒアリングから)。
 - 26) 多重代入法では、他の変数を用いた回帰式から誤差を加えた値を用い欠損データを埋め、擬似データセットを作成する。本分析では5回の擬似データを作成し、それぞれに対して推定を行ない、5つの推定値を用い平均、標準偏差を導出した。詳細はRoyston(2004)を参照。合併前合算では、合併の影響を分析したReingewertz(2012)に従い、合併前保険者の変数を合算することにより欠損データを補っている。ただし福岡県八女市、みやま市、糸島市は合併前保険者データに欠損があり、この作業を行えなかったため、サンプルサイズは多重代入法と比べ3小さくなる。また合併保険者に合併後ダミーを入れて分析を行ったが、

- 有意性はなかった。
- 27) 供給者誘発需要・参酌標準における、地域密着型サービスの推定では、被説明変数に0を含むため、対数化せずに分析を行った。
- 28) 37%参酌標準以外の参酌標準として、(1)多様な住まいの普及の推進、(2)介護保険3施設利用者の重度者への重点化(入所施設利用者全体に対する要介護度4,5の割合を70%以上)、(3)介護保険3施設の個室化の推進(3施設の個室ユニットケア割合を50%以上、特養では70%以上)が存在する〔厚生労働省(2006), p.150〕。(1)-(3)を考慮した頑健性の確認を行うことは、下記の理由により困難であった。(1)に関しては数値目標が存在しないため対応するデータが不明瞭であった。(3)に関しては、保険者別のユニット割合を示した施設数及び利用データが公表されていなかった。(2)に関しては、要介護度4,5を除いた利用者数を基準とした施設単位数に相互参照行動が生じていたとしても、保険者が要介護度3以下を基準に相互参照行動としているとは考え難く(施設利用者に対する要介護度4,5の割合は60%以上(62.1%2011年)), 要介護4,5という指標の影響を除いた相互参照行動推定には制度的背景が反映されないため、頑健性の推定として適切ではない可能性が高い。(1)-(3)に関しては頑健性の確認は困難であったが、対応サービス・利用者数の規模が最も大きい37%参酌標準を考慮した頑健性分析は行った。
- 29) 介護専用の居宅系サービスとは、居宅サービス内特定施設入居者生活介護サービス、地位密着型サービス内認証対応型共同生活介護・特定施設入居者生活介護・介護老人福祉施設入所者生活介護サービスである。
- 30) 第4期(2009-11年)中の変更であったが、国から保険者・都道府県第4期介護保険事業計画の変更を求めている〔厚生労働省(2010)〕。
- 31) 37%参酌標準変数は介護サービス別利用者の統計が好評されていないため作成することが出来なかった。ここでの分析は参酌標準変数に関係しない1人当たり介護給付水準の相互参照行動を確認することにより、介護サービスの相互参照行動の存在を確認している。
- 32) 利用率の分析において、利用者数(被説明変数分子)、要介護者数(コントロール変数要支援・要介護割合分子)と、被説明変数、コントロール変数に37%参酌標準変数が含まれているため、推計式が制度設計を表す恒等式になっている可能性がある。そこで利用率の分析から、要支援・要介護割合を除き同様の分析を行った結果、いずれの相互参照パラメーターも有意水準1%以内で正であり、パラメーターの値も、高い順に施設、地域密着、居宅となり、表2の結果と一貫性を持った。
- 33) 誘発需要・参酌標準に関する変数を除いた変数と誘発需要・参酌標準に関する変数(=誘発需要・参酌標準に関する1人あたり単位数)に相関が生じており、誘発需要・参酌標準に関する変数に保険者間関係性が生じていた場合、その相関から生じる誘発需要・参酌標準に関する変数を除いた変数の関係性を相互参照行動と捉えてしまう可能性がある。誘発需要・参酌標準に関する変数と誘発需要・参酌標準を除いた変数の相関係数は、総単位、居宅単位、地域密着単位でそれぞれ誘発需要(.256, .254, .027)、参酌標準(.152, .032, .111)とあった。いずれの相関係数も低い傾向にあり、誘発需要・参酌標準を除いた変数の相互参照行動は誘発需要・参酌標準に関する変数との強い相関から生じた相互参照行動ではないと考えられる。しかし、0.2以上の相関もあることから、その影響が完全に存在しないとは言えない。
- 34) 山内(2009)では介護施設サービスの相互参照行動の検証を、上記11地域の他、複数の分割パターンを推定し、11地域が最も尤度関数の値が高く説明力が高いことを示している。本稿では、山内(2009)に従い11地域区分を採用した。
- 35) 武田(2002)『全国都道府県市区町村の緯度経度データ』、国土地理院『都道府県市区町村の東西南北端点の経度緯度』の役場の経度緯度情報をDrukker, et.al(2013)に従い逆距離による空間重み行列を作成した。
- 36) 近隣・距離ウェイト行列は同一都道府県保険者に平均で0.491のウェイトを、近隣・同一ウェイト行列は0.227のウェイトを与えている。
- 37) 同一都道府県保険者・距離ウェイトを行列の推定は、表2ベースモデルと変わらず、施設、地域密着、居宅の順で相互参照パラメーターが高かった。
- 38) 本稿の分析の他に、松岡(2016, 近刊)では介護保険料を対象に市の相互参照パラメーターは町村よりも高いことを確認している。保険者に供給裁量性がある地域密着型サービスは、町村と比べ市が多く導入している〔畠山(2010)〕。市は町村と比べ高い裁量性を持ち、その裁量性が独自の政策を反映するというわけではなく、相互参照行動を高めるように使われたと考えられる。
- 39) ただし、同一都道府県保険者が参照範囲として適切であったことを考慮すると、その波及効果は同一都道府県内で区切られていると考えられる。
- 40) 分権化定理による効率性の享受は通常技術的外部性が存在しないことが仮定されている〔Oates(1972)〕。小西(2012)では、ヤードスティック競争が生じている状況においても、技術的外部性が大きく、地域政策担当者による相対的な政策(他地域の政策も加味された政策の相対的な指標)が

高く評価される状況であれば（能力の限界生産性が高いとも言え換える）、分権化定理による効率性の享受が生じることを示している。本稿においては、地域密着型サービスの相互参照行動は強く、分権化が進んでいる状況においては地域政策担当者の相対的な政策は高く評価されると考えられ、分権化定理による効率性が生じている可能性は高い。

- 41) 厚生労働省『介護事業所検索』において全国介護事業所（ただし前年度介護報受領額100万円以下の事業所は除く）の提供サービス、従業員数、利用者数を公開している。しかし、居宅・施設・地域密着型サービス別の公表はなく、同一事業所が複数のサービスを提供している場合、その合算値しか把握できない。

参考文献

- 足立泰美・上村敏之（2013）「地域密着型サービスが居宅・施設サービスの介護費用に与える影響」『会計検査研究』第47号，pp.139-153。
- 安藤道人（2008）「介護給付水準と介護保険料の地域差の実証分析」『季刊社会保障研究』第44巻1号，pp.94-109。
- 大阪府福祉部高齢介護室（2014）「第6期市町村高齢者計画策定指針（案）」，<http://www.city.hirakata.osaka.jp/uploaded/attachment/54146.pdf>（2015年5月21日最終確認）。
- 岐阜市（2014）「パブリックコメントについて」，<http://www.city.gifu.lg.jp/secure/25586/h26kaitou.pdf>（2015年5月21日最終確認）。
- 厚生労働省（2006）「平成18年度医療制度改革関連資料内、療養病床に関する説明会資料」，<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshou/iryouseido01>（2015年10月18日最終確認）。
- 厚生労働省（2010）「施設・居住系サービスの量の見込みを定めるに当たって参酌すべき標準（いわゆる37%の参酌標準）の撤廃について」，http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/dl/tp101027-01b_0007.pdf（2015年6月18日最終確認）。
- 厚生労働省（2012）「平成24年介護サービス施設・事業所調査」，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service12/dl/kekka-gaiyou.pdf>（2014年9月30日最終確認）。
- 厚生労働省老健局（2009）「第3期（平成18-20年度）市町村介護保険事業計画及び都道府県介護保険事業支援計画における介護給付等サービス量の見込みと実績の比較について」，<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0910-1.html>（2015年6月18日最終確認）。
- 厚生労働省老健局（2012）「介護保険制度改正の概要及び地域包括ケアの理念」，<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001oxhm-att/2r9852000001oxlr.pdf>（2014年9月30日最終確認）。
- 厚生労働省老健局振興課（2014）「地域包括ケアシステムの構築に向けた取組事例について」，『介護保険最新情報』，第377号。
- 小西秀樹（2012）「政策担当者の出世欲とヤードスティック競争」，穴沢眞・江頭進『グローバリズムと地域経済』，日本評論社。
- 堺市（2014）「堺市高齢者福祉計画・介護保険事業計画位に対するパブリックコメント」，http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/shingikai/kenkofukushikyoku/chojushakaibu/koreibunkakai/h26/H26_5_koureibunkakai.files/5_shiryoul.pdf（2015年5月21日最終確認）。
- 地方制度調査会（2006）「道州制のあり方に関する答申」，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/（2014年10月9日最終確認）。
- 中澤克佳（2010）『介護サービスの実証研究—制度変化と政策対応—』三菱経済研究所。
- 中澤克佳・川瀬晃弘（2011）「介護移住の実証分析」『経済政策ジャーナル』第8巻1号，pp.2-19。
- 西東京市（2014）「介護保険施設入所待機者数（2014年10月1日）」，http://www.city.nishitokyo.lg.jp/topics/fukushi/f_kourei/kaigosisetu.html（2014年10月10日最終確認）。
- 畠山輝雄（2009）「介護保険生改正に伴う市町村の権限拡大と地域への影響—神奈川県藤沢市の事例—」『人文地理』第61巻第5号，pp.37-54。
- 畠山輝雄（2010）「改正介護保険制度移行後の介護保険サービスの実態に関する調査」working paper，日本大学。
- 藤沢市（2014）「第3回藤沢市介護保険運営協議会議事録」，<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kaigo-j/kenko/fukushi/kaigohoken/gaiyo/unekyogikai/documents/000368154.pdf>（2015年5月21日最終確認）。
- 藤村正之（1999）『福祉国家の再編成』東京大学出版会。
- 平野方紹（2006）「介護保険法改正とこれからの地域福祉」『自治体法務研究』，第4号，pp.28-34。
- 松岡佑和（2016，近刊）「介護保険料決定における保険者間相互参照行動—自治体間の参照基準において何が重要か—」，『日本地方財政学会研究叢書』，第23号。
- 美祿市（2014）「美祿市老人福祉計画・第5期介護保険事業計画（素案）に対するパブリックコメント」，<http://www2.city.mine.lg.jp/www/contents/.../files/kaigokeikakukekka.pdf>（2015年5月21日最終確認）。
- 山内康弘（2004）「訪問介護費と事業者密度」，『医療

- と社会』, 第14号2巻, pp.103-118。
- 山内康弘 (2009) 「介護保険施設の供給における地方自治体間の空間的自己相関の検証」『大阪大学経済学』 第55号3巻, pp.206-222。
- 湯田道生 (2005) 「介護事業者密度が介護サービス需要に与える影響」, 『季刊社会保障研究』, 第40巻第4号, pp.373-386。
- Arellano, M. (1987) “Computing Robust Standard Errors for Within-Group Estimators,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49, pp.431-434.
- Bivand, R. and Szymanski, S. (1997) “Spatial Dependence through Local Yardstick Competition: Theory and Testing,” *Economics Letters*, 55(2), pp.257-265.
- Besley, T. and Case, A.C. (1995) “Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition,” *American Economic Review*, 85(1), pp.25-45.
- Belotti, F., Hughes, G., and Mortari, A.P. (2013) “xsmle - A Command to Estimate Spatial Panel Models in Stata,” Statistical Software Components.
- Dukker, D.M., Peng, H., Prucha, I.R. and Raciborski, R. (2013) “Creating and Managing Spatial-Weighting Matrices with the Spmat Command,” *State Journal*, 13(2), pp.242-286.
- Hayashi, M. and Kazama, H. (2008) “Horizontal Equity or Gatekeeping? Fiscal Effects on Eligibility Assessments for Long-term Care Insurance Programs in Japan,” *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, 15(3), pp.257-276.
- Hoechle, D. (2007) “Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence,” *Stata Journal*, 7(3), pp.281-312.
- LeSage, J.P. and Pace, R.K. (2009) *Introduction to Spatial Econometrics*, Taylor & Francis.
- Noguchi, H. and Shimizutani, S. (2005) “Supplier-Induced Demand in Japan’s At-home Care Industry: Evidence from Micro-level Survey on Care Receivers,” *ESRI Discussion Paper Series*, No.148.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Reingewertz, Y. (2012) “Do Municipal Amalgamation Work? Evidence from Municipalities in Israel,” *Journal of Urban Economics*, 72, pp.240-251.
- Royston, P. (2004) “Multiple Imputation of Missing Values,” *Stata Journal*, 4(3), pp.221-241.
- (まつおか・ひろかず 東京大学大学院博士課程)

2013（平成25）年度 社会保障費用 —概要と解説—

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト

はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は2015（平成27）年10月23日に「平成25年度社会保障費用統計（旧「社会保障給付費」）」を公表した¹⁾。本稿では第1部で2013（平成25）年度社会保障費用の概要を紹介し、解説を加える。第2部では平成25年度社会保障費用統計における集計区分の変更について解説する。

第1部 2013（平成25）年度社会保障費用の概要と解説

社会保障費用とは、社会保障給付費（ILO基準）と社会支出（OECD基準）の総称である。社会支出は、社会保障給付費と比べ、直接個人に帰着しない支出まで集計範囲に含む²⁾。また、社会保障給付費は1996年以降、ILO単一の基準による国際比較が不可能となっているのに対し、社会支出のデータは定期的に更新・公表されており、国際比較の観点から重要な指標となっている。他方、社会支出のデータでは財源データを整備していないため（ただし後掲注17参照）、社会保障の財源については社会保障給付費が利用できる。また、社会保障給付費は1950年以降、社会支出は1980年以降（ただし積極的労働市場政策のみ1990年以降）利用可能であるため日本の長期時系列推移をみるには社会保障給付費が適している。

第1部では、まずⅠで社会保障費用（社会支出、社会保障給付費）の総額、続くⅡで社会支出（政

策分野別）、Ⅲで社会保障給付費（部門別）、Ⅳで社会保障給付費（機能別）、Ⅴで社会保障財源、最後にⅥで生活保護費の社会保障費用統計上の取扱いについて解説する。

Ⅰ 社会保障費用（社会支出、社会保障給付費）の総額—過去最高額を更新したが、対国内総生産比はいずれも下落

1 社会支出

2013年度の社会支出の総額は114兆1,356億円、対前年度伸び率は1.4%（2012年度0.4%）、対国内総生産比は23.63%（2012年度23.72%）であった。

また、2013年度の国民1人当たりの社会支出は89万6,600円であり、1世帯当たりでは224万9,700円であった。

社会支出の総額は1980年の集計開始以来最高額であったが、対国内総生産比は2006年度以来7年ぶりに下落した。また、1世帯当たりの社会支出も2006年度以来7年ぶりに減少した。

2 社会保障給付費

2013年度の社会保障給付費の総額は110兆6,566億円、対前年度伸び率は1.5%（2012年度0.8%）、対国内総生産比は22.91%（2012年度22.97%）であった。

また、2013年度の国民1人当たりの社会保障給付費は86万9,300円であり、1世帯当たりでは218万1,100円であった。

社会保障給付費の総額は1950年の集計開始以来最高額であったが、対国内総生産比は1990年度以

来23年ぶりに下落した。また、1世帯当たりの社会保障給付費も1956年度以来57年ぶりに減少し

表1 社会保障費用の総額

社会保障費用	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
社会支出	1,125,446	1,141,356	15,911	1.4
社会保障給付費	1,090,010	1,106,566	16,556	1.5

(注) 社会支出には、社会保障給付費に加えて、施設設備費等の個人に帰着しない支出も集計範囲に含む。詳しくは国立社会保障・人口問題研究所(2015a) 56-64頁参照。

表2 社会保障費用の対国内総生産および対国民所得比

社会保障費用	2012年度	2013年度	対前年度増加分
	%	%	%ポイント
社会支出			
対国内総生産比	23.72	23.63	△ 0.09
対国民所得比	31.98	31.52	△ 0.45
社会保障給付費			
対国内総生産比	22.97	22.91	△ 0.07
対国民所得比	30.97	30.56	△ 0.41

(資料) 国内総生産および国民所得は、内閣府「平成27年版国民経済計算年報」による。

表3 1人(1世帯)当たり社会保障費用

社会保障費用	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	千円	千円	千円	%
社会支出				
1人当たり	882.6	896.6	14.0	1.6
1世帯当たり	2,272.5	2,249.7	△ 22.8	△ 1.0
社会保障給付費				
1人当たり	854.8	869.3	14.5	1.7
1世帯当たり	2,200.9	2,181.1	△ 19.8	△ 0.9

(注) 1世帯当たり社会支出=平均世帯人員×1人当たり社会支出によって算出した。1世帯当たり社会保障給付費も同様の方法による。

(資料) 人口は、総務省統計局「人口推計—平成25年10月1日現在」、平均世帯人員数は、厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」による。

II 社会支出(政策分野別)³⁾—「高齢」と「保健」で約8割を占める、「積極的労働市場政策」が4年連続で減少⁴⁾

2013年度の社会支出を政策分野別にみると、「高齢」が最も多く(47.9%)、次いで「保健」(33.0%)、「遺族」(5.9%)、「家族」(5.3%)、「障害、業務災害、傷病」(4.4%)、「他の政策分野」(1.2%)、「失業」(1.1%)、「積極的労働市場政策」

(0.7%)、「住宅」(0.5%)の順となっており、「高齢」と「保健」の2分野で総額の約8割(80.9%)を占めている。前年度と比較して、構成割合に大きな変動はなかった。

2013年度の政策分野別社会支出の対前年度伸び率でみると、「積極的労働市場政策」は18.7%減少し、2010年度以降減少を続けている。また、前年度大幅に減少した「他の政策分野」は、2013年度は小幅な減少に止まっている。

「積極的労働市場政策」の減少の主な要因は、

「雇用奨励金」が778億円減（27.8%減）、「直接的な仕事創出」が732億円減（32.7%減）、「訓練」が297億円減（20.7%減）の、それぞれの減少である⁵⁾。ただし、「積極的労働市場政策」の構成割合からみると社会支出全体に対する影響は小さい。

表4 政策分野別社会支出

社会支出	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
合計	1,125,446 (100.0)	1,141,356 (100.0)	15,911	1.4
高齢	536,272 (47.6)	546,247 (47.9)	9,975	1.9
遺族	67,933 (6.0)	67,544 (5.9)	△ 389	△ 0.6
障害、業務災害、傷病	48,901 (4.3)	50,251 (4.4)	1,350	2.8
保健	367,684 (32.7)	377,190 (33.0)	9,505	2.6
家族	62,164 (5.5)	60,568 (5.3)	△ 1,596	△ 2.6
積極的労働市場政策	9,355 (0.8)	7,601 (0.7)	△ 1,754	△ 18.7
失業	13,317 (1.2)	12,246 (1.1)	△ 1,071	△ 8.0
住宅	5,735 (0.5)	5,876 (0.5)	141	2.5
他の政策分野	14,085 (1.3)	13,834 (1.2)	△ 251	△ 1.8

(注)

1. () 内は構成割合である。

2. 政策分野別の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2015a）56-64頁を参照。

Ⅲ 社会保障給付費（部門別）—介護保険を含む「介護対策」の増加が顕著

2013年度の社会保障給付費を部門別にみると、「医療」が35兆3,548億円（32.0%）、「年金」が54兆6,085億円（49.3%）、「福祉その他」が20兆6,933億円（18.7%）であり、構成割合の変化はほとんどなかった。

2013年度の部門別社会保障給付費の対前年度伸び率でみると、「医療」が2.1%増、「年金」が1.2%増、「福祉その他」は1.5%増であった。ただし、「福祉その他」のうち、介護対策は4.7%の伸びとなっている。

部門別社会保障給付費の対前年度伸び率を時系列でみると、「医療」は前年度（1.6%）と比較して大きな伸びとなっているが、2007年度以降では前年度に次いで低い伸び、「年金」は、過去10年間では2011年度（過去最低の伸び率）に次いで2番目に低い伸びであった。また、「福祉その他」は増加したものの、過去10年間では、マイナスの伸びであった昨年度に次いで2番目に低い伸びであった。

1 医療

2013年度の「医療」は全体として2.1%の伸び（7,308億円増）を示した。「医療」の比較的低い伸び⁶⁾の要因としては、当該年度においては診療報酬改定はなされなかったものの、①受診延日数が

減少傾向にあること、②1日当たり医療費の伸び率が低い水準で抑えられていることが挙げられる⁷⁾。

制度別にみると、「医療」の増加に最も寄与したのは、後期高齢者医療制度（4,532億円増）、次いで全国健康保険協会管掌健康保険（1,199億円増）であった。後期高齢者医療制度の給付費の増加（対前年度比3.6%増）は、被保険者数の増加（対前年度比2.4%）⁸⁾、および、被保険者1人当たり医療費の増加（対前年度比1.1%）が要因と考えられる。また、全国健康保険協会管掌健康保険の給付費の増加（対前年度比2.7%増）は、被保険者数の増加（対前年度比1.5%増）、および、1人当たり医療費の増加（対前年度比1.6%増）⁹⁾が要因と考えられる。他方、国民健康保険の給付は868億円の増加（対前年度比0.9%増）であった。1人当たり医療費が対前年度比2.7%増であったが、被保険者数が減少した（対前年度比2.0%減）¹⁰⁾ことにより伸びが抑えられたものと考えられる。同制度における1人当たりの医療費の伸びは、1人当たり給付額が大きい高齢者（65歳から74歳）が被保険者全体に占める割合が大きくなったことが挙げられる¹¹⁾。

2 年金

2013年度の「年金」については、年金額の改定

は1.0%減（10月以降）であったが、次に示すように国民年金の給付総額が増加したこと等の影響により、全体として1.2%の増加（6,224億円増）となった。

制度別にみると国民年金（基礎年金を含む）の対前年度伸び率は4.4%（8,482億円増）、厚生年金基金の対前年度伸び率は1.9%（412億円増）であった。他方、厚生年金保険の対前年度伸び率はマイナス0.4%（841億円減）であった。

国民年金については、特例水準の段階的解消により2013年10月以降年金額が1.0%引き下げられた一方で、人口の高齢化により受給者数は3.6%増加したため、全体の給付費が増加したと考えられる。なお、2013年度中に満65歳に達したのは第一次ベビーブームの1948年度の生まれの人である。2014年度以降も65歳以上人口の伸び率を若干超える受給者数の増加により給付費の増加が見込まれる。

厚生年金保険については、2013年度から男性の報酬比例部分の支給開始年齢が61歳となること等により、受給者数の伸びが昨年度より低かったこと¹²⁾、特例水準の解消により、2013年10月以降は年金額が1.0%引き下げられたことから、給付費が減少したと考えられる。

表5 部門別社会保障給付費

社会保障給付費	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	1,090,010 (100.0)	1,106,566 (100.0)	16,556	1.5
医療	346,240 (31.8)	353,548 (32.0)	7,308	2.1
年金	539,861 (49.5)	546,085 (49.3)	6,224	1.2
福祉その他	203,909 (18.7)	206,933 (18.7)	3,023	1.5
介護対策(再掲)	83,965 (7.7)	87,879 (7.9)	3,914	4.7

(注)

- ()内は構成割合である。
- 部門別の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2015a）27頁、50頁を参照。

3 福祉その他

2013年度の「福祉その他」については、全体として1.5%の増加（3,023億円増）となった。制度別にみると、児童手当、雇用保険、他の社会保障制度で減少した一方、社会福祉、介護対策で増加したため、全体として3,023億円の増加となった。

社会福祉は全体で、1,732億円増加、対前年度比4.5%増となった。これは主として、障害者自立支援給付費負担金の増加（1,226億円増）による。また、介護対策の増加は、その99%を占める介護保険の給付が、対前年度比伸び率4.7%となったことによる。介護保険の給付の伸びは、受給者数の増加（対前年度比3.5%増¹³⁾によるものと考えられる。

他方、児童手当は、現金給付分について対前年度212億円減（対前年度比0.9%減）となった。給付の減少は、受給者数の減少（対前年度比0.9%減¹⁴⁾によると考えられる。

IV 社会保障給付費（機能別）—雇用情勢の改善により「失業」が減少

2013年度の社会保障給付費を機能別にみると、「高齢」が全体の49.0%で最も大きく、次いで「保健医療」が30.7%であり、この2つで79.7%を占めている。これ以外では、「遺族」（6.1%）、「家族」（5.0%）、「障害」（3.5%）、「生活保護その他」（2.9%）、「失業」（1.5%）、「労働災害」（0.8%）、「住宅」（0.5%）の順となっており、2012年度と比較して構成割合に大きな変化はなかった。

対前年度伸び率でみると、「失業」が減少した（11.4%減）ことが指摘できる。機能別社会保障給付費の「失業」は、雇用保険の求職者給付、雇用継続給付、雇用安定事業による給付のみを計上しているものであるが、雇用情勢に改善の動きが見られたこと¹⁵⁾等により、一般求職者給付の受給

表6 機能別社会保障給付費

社会保障給付費	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	1,090,010 (100.0)	1,106,566 (100.0)	16,556	1.5
高齢	532,091 (48.8)	542,585 (49.0)	10,494	2.0
遺族	67,822 (6.2)	67,433 (6.1)	△ 389	△ 0.6
障害	37,258 (3.4)	38,547 (3.5)	1,289	3.5
労働災害	9,486 (0.9)	9,297 (0.8)	△ 189	△ 2.0
保健医療	332,719 (30.5)	339,757 (30.7)	7,038	2.1
家族	55,138 (5.1)	55,116 (5.0)	△ 22	△ 0.0
失業	18,300 (1.7)	16,206 (1.5)	△ 2,094	△ 11.4
住宅	5,735 (0.5)	5,876 (0.5)	141	2.5
生活保護その他	31,462 (2.9)	31,751 (2.9)	289	0.9

(注)

1. () 内は構成割合である。

2. 機能別の項目説明は、国立社会保障・人口問題研究所（2015a）67-68頁を参照。

者実人員数が減少（4.9万人減）した¹⁶⁾ためである。

V 社会保障財源—「保険料収入」が増加

社会保障財源の概念は社会保障給付費と同様ILO基準に対応するもので、総額には、給付費に加えて、管理費および施設整備費等の財源も含まれる¹⁷⁾。

2013年度の社会保障財源の総額は127兆594億円であり、対前年度伸び率はマイナス0.0%とわずかに減少した。

社会保障財源の大項目別構成割合をみると、「社会保険料」が49.6%、「公費負担」が33.9%、「他の収入」が16.6%であった。また、小項目別社会保障財源の構成割合は、「被保険者拠出」が最も多く（26.1%）、次いで、「国庫負担」（24.0%）、「事業主拠出」（23.5%）、「資産収入」（12.4%）、「他の公費負担」（9.8%）、「その他」（4.1%）の順となっている。昨年度と比較して構成割合に大きな変化はなかった。

小項目別社会保障財源の対前年度伸び率でみると、「被保険者拠出」（2.9%増）、「事業主拠出」（2.1%増）、「他の公費負担」（1.9%増）、「国庫負担」（0.8%増）で増加したが、「その他」（26.3%減）および「資産収入」（1.2%減）は減少した。

1 社会保険料

(1) 被保険者拠出

「被保険者拠出」の増加（9,427億円増）は、主として、厚生年金保険（4,462億円増）、組保管掌健康保険（1,793億円）、全国健康保険協会管掌健康保険（930億円増）、介護保険（744億円増）における増加が主たる要因であり、全体として対前年度2.9%の伸び率となった。

「被保険者拠出」の増加の要因について、制度別にみると、厚生年金保険については被保険者数の増加と保険料率の引上げ¹⁸⁾、介護保険については第1号被保険者数の増加¹⁹⁾、組保管掌健康保険については、制度加入者は若干減少したものの標準報酬月額平均の増加と保険料率の引上げ²⁰⁾、全国

健康保険協会管掌健康保険については、制度加入者の若干の増加と保険料率の引上げ²¹⁾、が挙げられる。

(2) 事業主拠出

「事業主拠出」は、厚生年金保険（4,462億円増）、組保管掌健康保険（1,987億円増）、全国健康保険協会管掌健康保険（977億円増）、雇用保険（400億円増）で増加した一方で、地方公務員等共済（1,492億円減）、国家公務員共済（51億円減）で減少し、全体として6,141億円の増加、対前年度増加率2.1%の伸びとなった。厚生年金保険、全国健康保険協会管掌健康保険、組保管掌健康保険の保険料は労使折半であるため、「事業主拠出」の増加要因は、「被保険者拠出」の増加の要因と同じである。しかしながら、全体の伸び率では「事業主拠出」（2.1%増）と「被保険者拠出」（2.9%増）の差が生じており、これは各拠出に固有の要因による。主な要因としては、「事業主拠出」について、2013年8月から、恩給期間に係る給付の引下げが行われたこと等により、地方公務員等共済の追加費用²²⁾が、2012年度に比べ15.8%減と大きく減少したことが影響している。

2 公費負担

(1) 国庫負担

「国庫負担」は、厚生年金保険、後期高齢者医療制度、介護保険などで増加しているものの、国民年金、社会福祉、雇用対策などで減少しており、全体として前年度からわずかな増加（0.8%増）となった。

厚生年金保険の「国庫負担」の増加（2,173億円増、2.7%増）の要因は、基礎年金に要する費用の増加等である²³⁾。後期高齢者医療制度における「国庫負担」の増加（2,417億円増、5.6%増）の要因は、被保険者数の増加（対前年度比2.4%増）、および、1人当たり医療費の増加（対前年度比1.1%増）によるものと考えられる。介護保険の「国庫負担」の増加の要因（1,102億円増、5.7%増）は、受給者の増加（対前年度5.3%増）によると考えられる。

他方、国民年金における「国庫負担」の減少（1,242億円減、5.4%減）の要因は、主として、2011年度の精算額（国庫負担の受入超過分の調整）²⁴⁾の影響による²⁵⁾。社会福祉における「国庫負担」の減少（786億円減、3.6%減）の要因は、主として子ども・子育て支援対策費のうち子育て支援交付金の積み増しがなく、子育て支援対策臨時特例交付金も減少したことによる。雇用対策²⁶⁾における「国庫負担」の減少（1,064億円減、37.9%減）の要因は、主として緊急雇用創出事業臨時特例交付金（高齢者等雇用安定・促進費および東日本大震災復旧・復興地域福祉推進費）の減少による。

(2) 他の公費負担²⁷⁾

「他の公費負担」は、後期高齢者医療制度、児童

手当、介護保険、社会福祉、他の社会保障制度で増加しているが、他方、地方公務員等共済で減少し全体として2,388億円の増、対前年度比1.9%増にとどまった。これは1989年度の1.0%増以来の低い伸びであった。

「他の公費負担」の増加に比較的寄与しているのは、後期高齢者医療制度および介護保険であるが、後期高齢者医療制度の「他の公費負担」の増加（758億円増、対前年度比3.2%増）は、被保険者数の増加（対前年度比2.4%増）、および1人当たりの医療費の増加（対前年比1.1%増）の影響と考えられる。また、介護保険における「他の公費負担」の増加（631億円増、対前年度比2.4%増）については、第1号被保険者数の増加（対前年度比3.5%増）、および、1人当たり給付費の増加（対前年度

表7 項目別社会保障財源

社会保障財源	2012年度	2013年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	1,270,925 (100.0)	1,270,594 (100.0)	△ 331	△ 0.0
社会保険料	614,194 (48.3)	629,762 (49.6)	15,568	2.5
被保険者拠出	322,238 (25.4)	331,665 (26.1)	9,427	2.9
事業主拠出	291,956 (23.0)	298,097 (23.5)	6,141	2.1
公費負担	425,448 (33.5)	430,230 (33.9)	4,782	1.1
国庫負担	302,695 (23.8)	305,089 (24.0)	2,394	0.8
他の公費負担	122,753 (9.7)	125,141 (9.8)	2,388	1.9
他の収入	231,282 (18.2)	210,601 (16.6)	△ 20,681	△ 8.9
資産収入	159,968 (12.6)	158,045 (12.4)	△ 1,923	△ 1.2
その他	71,314 (5.6)	52,556 (4.1)	△ 18,758	△ 26.3

(注)

- () 内は構成割合である。
- 公費負担とは「国庫負担」と「他の公費負担」の合計である。また、「他の公費負担」とは地方自治体の負担を指す。ただし、地方自治体の負担は、国の制度に基づいて地方自治体が負担しているものであり、地方自治体が独自に行っている事業に対する負担は、公費負担医療費給付分および公立保育所運営費のみを含み、それ以外は含まない。
- 「資産収入」については、公的年金制度等における運用実績により変動することに留意する必要がある。また「その他」は積立金からの受入を含む。

比1.2%増)により、介護保険給付費が増加したことが要因と考えられる。

3 その他収入

(1) 資産収入

「資産収入」は、地方公務員等共済で増加した(9,429億円増)ものの、厚生年金保険(9,378億円減)、厚生年金基金(2,424億円減)等で減少したため、全体で1,923億円の減少となった。

地方公務員等共済で「資産収入」が増加した要因は、利子及び配当金(長期経理)が増加したためである²⁸⁾。他方、厚生年金保険や厚生年金基金では「資産収入」は減少しているが、前年度と比較して収益率は下がっているものの、2011年度以前と比較すれば高い収益率を保っており²⁹⁾、「資産収入」の減少も比較的小幅なものに止まっている。

(2) その他

「その他」が減少したのは、主として、厚生年金保険(1兆7,322億円減)で大きく減少したことによる。その要因は、好調な資産運用状況などに伴い、積立金からの受入れが大幅に縮小したことにある。

Ⅵ 社会保障費用統計における生活保護給付費の取扱い

2013(平成25)年度社会保障費用統計の集計表によれば、同年度の生活保護給付費は、3兆6,285

億円であり³⁰⁾、対前年度比で0.7%の増加となっている。しかし、これまで述べてきた、OECD基準の社会支出(政策分野別)およびILO基準の社会保障給付費(部門別、機能別)では、生活保護制度の8つの扶助は、各基準に従って分類し集計されている。

まず、社会保障費用統計上の生活保護制度の各扶助の区分は表8の通りである。

政策分野別社会支出では、生活保護の各扶助は、それぞれ該当する区分に別々に集計されている。2013年度においては、政策分野別の「住宅」に占める住宅扶助の割合が98.8%、「他の政策分野」に占める生活扶助、生業扶助の割合が89.4%である以外は、政策分野別の区分に占める生活保護の各扶助の割合は低くなっている。

部門別社会保障給付費においては、医療扶助以外の扶助は「福祉その他」、医療扶助は「医療」に区分されている。2013年度においては、部門別「福祉その他」に占める生活保護給付費(医療扶助を除く)の割合は9.4%、部門別「医療」に占める医療扶助の割合は4.8%となっている。

機能別社会保障給付費においては、住宅扶助以外の扶助は「生活保護その他」、住宅扶助は「住宅給付」に区分されている。2013年度、生活保護給付費(住宅扶助を除く)の「生活保護その他」に占める割合は96.02%である。「生活保護その他」の「その他」には、被災者生活再建支援事業の支援金や災害救助費等負担金等が含まれる。

2013年度の生活保護給付費は、その大部分を占める生活扶助、住宅扶助、医療扶助についてい

表8 生活保護費の動向及び社会保障費用統計上の区分

	2012年度(億円)	2013年度(億円)	増加率(%)	政策分野別	部門別	機能別
生活扶助	12,458	12,244	△ 1.7	他の政策分野	福祉その他	生活保護その他
住宅扶助	5,651	5,798	2.6	住宅	福祉その他	住宅給付
教育扶助	204	199	△ 2.6	家族	福祉その他	生活保護その他
出産扶助	5	5	△ 3.3	家族	福祉その他	生活保護その他
生業扶助	118	117	△ 0.8	他の政策分野	福祉その他	生活保護その他
葬祭扶助	78	78	0.3	遺族	福祉その他	生活保護その他
医療扶助	16,759	17,062	1.8	保健	医療	生活保護その他
介護扶助	755	781	3.5	高齢	福祉その他	生活保護その他
生活保護計	36,028	36,285	0.7	-	-	-

出所：筆者ら作成。

ば、生活扶助は保護基準の改定³¹⁾等により減少しているが、被保護者数の増加³²⁾にともない住宅扶助、医療扶助は増加している。

生活保護は、2014年7月に、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を目的として改正法（平成25年12月13日法律第104号）が施行されたところであり、今後の生活保護給付費の動向も注目される。

第2部 平成25年度社会保障費用統計の主な変更点

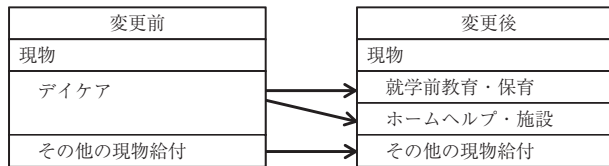
1 遡及修正

平成25年度社会保障費用統計では、次の2点について集計区分の変更をした。第1に、OECDが定義する社会支出の区分が変更されたことにもなって、「家族」と「積極的労働市場政策」の区分を変更し、遡及して修正した。具体的な変更点は、次の通りである。まず「家族」は、現物給付が2区分（「デイケア」および「その他の現物給付」）であったのが、3区分（「就学前教育・保育」、

「ホームヘルプ・施設」、[「その他の現物給付」]となった（図1参照）。「積極的労働市場政策」は、「ジョブローテーションとジョブシェアリング」が「雇用奨励金」の内数となり、7区分から6区分となった（図2参照）。

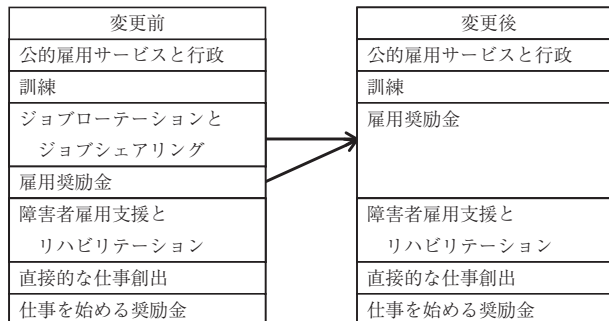
第2の変更は、ILO基準の社会保障給付費について集計区分の細分化を行ったことである。これは「基準変更や公的統計の整備に関する基本的な計画」において、制度間移転のクロス集計の充実および集計項目の細分化に努めるように指摘されていることを踏まえた変更である。具体的な変更点は、図3の通りであり、集計結果は「平成25年度社会保障費用統計」の集計表2（20-27頁）を参照されたい。

以上が、「平成25年度社会保障費用統計」を集計する際に行った区分変更である。このほかに、新たに集計に追加した項目として、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の施策がある。これまで同施策は、一般会計や労働保険特会からの運営費交付金等の金額を計上していたが、(独) 高齢・障害・求職者雇用支援機構の決算情報詳細を



出所：筆者ら作成。

図1 「家族」区分の変更



出所：筆者ら作成。

図2 「積極的労働市場政策」区分の変更



図3 社会保障給付費における集計項目の細分化

入手し、施策別に集計することとした。なお、当該データは2005年度まで遡及し修正した。

2 統計表の追加

「平成25年度社会保障費用統計」では、ホームページのみ掲載表の拡充を行った。その1つとして、「第16表 社会保障給付費参考表2（介護保険）」（以下、第16表と省略）がある。国立社会保障・人口問題研究所（2014）で指摘した通り、ILO基準の社会保障給付費の基礎表である集計表2では、介護保険の保険料拠出は第1号被保険者分のみの計上となっており、介護保険第2号被保険者の介護保険料徴収分については各医療保険者の収入として計上されているため、制度設計上の収入構成と一致していない。そこで第16表では、各医療保険者の介護保険分の集計を再掲し、また介護保険には第2号被保険者分の保険料収入を別掲することで、制度設計上の収入構成を再現できるように工夫した。

このほかにも、「第19表 児童・家族関係給付費の推移（1975～2013年度）」において、児童福祉サービス費のうち保育所費が占める金額を再掲して細分化したり、「第25表 機能別社会保障給付費の推移（1994～2013年度）」を追加したりするなど、公表する統計表の拡充を図った。

注

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所（2015a）参照。同内容は研究所ホームページに全文掲載してある。なお、本稿第1部では、日本の結果のみを扱い、国際比較については別稿（国立社会保障・人口問題研究所（2015b））に解説を掲載した。
- 2) なお、社会支出のみに含まれている項目は、国立社会保障・人口問題研究所（2015a）55頁の「(2) OECD基準のみ」を参照のこと。
- 3) 公表資料では、日本の社会支出に加えて、各国の社会支出との国際比較を掲載している。本稿では、日本についてのみ取り上げ、国際比較については別稿（国立社会保障・人口問題研究所（2015b））において取り上げているので参照されたい。
- 4) 国立社会保障・人口問題研究所（2014）では、2012年度の社会支出において、「積極的労働市場政策」が増加したとしているが、集計内容の見直

しを行い、遡及して適用した結果、2012年度においても減少となった。集計内容の見直しの具体的な内容としては、緊急人材育成・就職支援基金について、昨年度までは基金造成分を計上していたものを、2013年度から事業支出額を計上することとした。

- 5) 「雇用奨励金」には、雇用調整助成金、受給資格者創業支援助成金等の雇用安定等給付金（1,305億円減）および特定求職者雇用開発助成金等の雇用安定等給付金（198億円増）等が含まれる。「訓練」の増加には緊急人材育成・就職支援基金の積み増し（緊急人材育成・就職支援事業臨時特例交付金600億円）、「直接的な仕事創出」は緊急雇用創出事業臨時特例交付金の増額などが含まれる。
- 6) 過去5年の「医療」の対前年度伸び率については、2008年度は2.2%、2009年度は4.0%、2010年度は4.8%、2011年度は3.5%、2012年度は1.6%であった（国立社会保障・人口問題研究所（2015a）41頁）。
- 7) 厚生労働省保険局「平成25年度医療費の動向」。
- 8) 厚生労働省保険局「平成25年度後期高齢者医療事業状況報告」。
- 9) 全国健康保険協会「事業年報（平成25年度）」。
- 10) 厚生労働省保険局「平成25年度国民健康保険事業年報」。
- 11) 国民健康保険の一般被保険者のうち65歳から74歳の高齢者の占める割合は、2008年度は28.9%、2009年度は29.5%、2010年度は29.3%、2011年度は30.0%、2012年度は31.6%、2013年度は33.7%と推移している（厚生労働省保険局「(各年度)国民健康保険事業年報」より算定）。
- 12) 厚生労働省年金局「平成25年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」。なお、平均年金月額も低下しているがその理由については、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成25年度—」p.75参照。
- 13) 厚生労働省老健局「介護保険事業状況報告」。
- 14) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童手当事業年報」。
- 15) 2012年度から2013年度にかけて、実質GDP成長率は4年連続プラス成長、有効求人倍率は0.82から0.97に改善、完全失業率は4.3%から4.0%へ低下している（「実質GDP成長率」は内閣府「国民経済計算年報」（国内総生産（支出側）、実質（連鎖方式））、「有効求人倍率」は厚生労働省職業安定局「一般職業紹介状況」、「完全失業率」は総務省「労働力調査」）。
- 16) 厚生労働省職業安定局「雇用保険事業年報」。
- 17) 財源はILO基準のみであり、OECD基準社会支出に対応する財源の集計は存在しない。OECDでは別の統計（Revenue Statistics歳入統計）におい

- て、各国の税、社会保険料の国際比較データを整備している。ただし、Revenue Statisticsの税には、社会保障に加えて防衛費等の他の支出へ充当する分も含み、社会保障に限った財源をみるデータとしては不適當である。将来、OECDが社会支出とRevenue Statisticsを一体化させる形で拡張される可能性があるが、多大な労力がかかるため実現は難しい状況にある(Adema et al. 2011)。一方、欧州諸国に限れば、ESSPROS統計において社会保障の財源データが整備されており、国際比較が可能である。しかし、日本は、ESSPROS統計を整備していないため、比較ができない。日本と諸外国の比較可能な財源データの整備が今後の課題であることは、国立社会保障・人口問題研究所(2011)でも指摘しているところである。
- 18) 厚生年金保険料率(2013年9月1日改定)は16.766%から17.120%へ0.354%増加した。2013年度の厚生年金保険被保険者総数の対前年度伸び率は1.6%、標準報酬月額の前年度伸び率は0.0%であった(厚生労働省年金局「平成25年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」)。
- 19) 2013年度の介護保険第1号被保険者の対前年度伸び率は3.5%であった(厚生労働省老健局「平成25年度介護保険事業状況報告」)。なお、第2号被保険者が負担する介護保険料についての社会保障費用統計上の取扱いについては、国立社会保障・人口問題研究所(2014)参照。
- 20) 組合管掌健康保険全国平均保険料率は40歳以上の介護保険第2号被保険者で、9.391%から10.033%へ0.642%増加した。(健康保険組合連合会「(各年度)健保組合予算早期集計結果の概要」)。また、制度加入者については近年減少が続いており、2013年度も対前年度伸び率はマイナス0.4%であった。また、標準報酬月額の対前年度伸び率は0.5%であった(厚生労働省保険局「平成25年度健康保険・船員保険事業報告」)。
- 21) 全国健康保険協会管掌健康保険全国平均保険料率(2013年3月改定)は40歳以上の介護保険第2号被保険者で、11.55%から11.72%へ0.17%増加した。2013年の全国健康保険協会管掌健康保険制度加入者の対前年度伸び率は1.5%、標準報酬月額の対前年度伸び率は0.3%であった(厚生労働省保険局「平成25年度健康保険・船員保険事業報告」)、全国健康保険協会「事業年報(平成25年度)」)。
- 22) 追加費用とは、国家公務員共済と地方公務員等共済の制度発足(それぞれ昭和34年、同37年)前の恩給公務員期間等に係る給付費について、国及び地方公共団体等が当時の事業主として負担している費用のことである。現行の国家公務員共済、地方公務員等共済制度の発足までは、これらの費用については、恩給公務員期間は全額を、旧令共済期間については後発債務部分を、国や地方公共団体等が負担していた。国家公務員共済、地方公務員等共済制度の発足に際して、これらの期間相当分の給付についても新しい制度の給付と通算して給付することとされたが、その費用負担としては、これらの期間の雇用主であった国・地方公共団体等が、将来における給付発生の都度支払う方法が採られた。このため、現在も毎年度、国又は地方公共団体等が当該給付分を追加費用として負担している。(参考：社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成25年度—」p.24)。
- 23) 厚生労働省年金局「厚生年金・国民年金の平成25年度収支決算の概要」。
- 24) この精算については、国立社会保障・人口問題研究所(2014)345頁および350頁(注18)参照。
- 25) 厚生労働省年金局・前掲注22)。
- 26) 「平成25年度社会保障費用統計」から従来の「雇用保険等」から「雇用対策」を分離し、「雇用保険」と「雇用対策」とした。詳細は本稿第2部参照。
- 27) 「他の公費負担」とは、国の制度に基づいて地方が負担しているものであり、地方自治体が行っている事業に対する負担は、地方公共団体が単独で実施しているもので公費負担となる医療費給付を除き、含まない。
- 28) ただし、簿価ベースの計算である。時価ベース(推計)では運用収入は減少しており(31,611億円→27,480億円、対前年度比13.1%減)、厚生年金保険と同じ傾向を示している(社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成25年度—」参照)。
- 29) 厚生労働省「平成25年度年金積立金運用報告書」によると、年金積立金の運用実績に関して、2010年度から2013年度の収益率は、厚生年金保険で△0.26%、2.17%、9.57%、8.22%、国民年金で△0.25%、2.15%、9.52%、8.31%、厚生年金基金で△1.00%、1.33%、12.21%、10.43%と推移している(厚生労働省「平成25年度年金積立金運用報告書」、厚生労働省「厚生年金基金資産運用業務報告書」)。
- 30) 国立社会保障・人口問題研究所(2015a)25頁。
- 31) 生活扶助費の基準は、平成20年以降の物価変動等を勘案し、2013年8月より、居宅基準の被保護者に支給する生活扶助費を3か年かけて最大10%の範囲内で改定されることとなっている。
- 32) 2013年度、1か月平均の被保護世帯数は1,591,846世帯、被保護実人員数は2,161,612人となっており、対前年度伸び率は、それぞれ2.1%、1.2%となっている(厚生労働省社会・援護局保護課「被保護者調査」)。

【参考文献】

Adema, W. , Fron, P. and Ladaique, M. (2011) “Is the European Welfare States Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX),” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 124。

国立社会保障・人口問題研究所（2011）『社会保障費統計に関する研究報告書』所内研究報告第41号（<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/houkokuNo.41-201106.pdf>）。

国立社会保障・人口問題研究所（2015a）『平成25年度社会保障費用統計』（http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h25/fsss_h25.asp）。

国立社会保障・人口問題研究所（2015b）「社会保障

費用統計の国際比較－OECD基準社会支出の国際比較とOECD基準「保健」の作成方法－」『海外社会保障研究』193号77-80頁。

国立社会保障・人口問題研究所（2014）「2012（平成24）年度 社会保障費用一概要と解説」『季刊社会保障研究』50巻3号339-351頁。

総務省（2014）「公的統計の整備に関する基本的な計画」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000283567.pdf，最終閲覧日：2015年11月25日）。

（おの・たいち 企画部長）

（かつまた・ゆきこ 情報調査分析部長）

（たけざわ・じゅんこ 企画部第3室長）

（わたなべ・くりこ 企画部研究員）

（くろだ・あしや 社会保障応用分析研究部第3室長）

社会 保 障 法 判 例

小 西 啓 文

電動車いすに係る補装具費の支給決定の義務付けが認められた例

福岡地裁平成27年2月9日判決 賃社1632号45頁

〔事実の概要〕

原告Xは、単心房、単心室及び肺動脈閉鎖の原傷病による心臓機能障害のため、身体障害者等級一級の認定を受けている者である。この障害のためX自身が歩行する場合、5分間も歩けば息切れを起こしてしまい、一度に最長でも200メートル程度を歩くのが限度であった。

そこで、Xは活動範囲を広げるために（具体的な使途としては、買い物、通院、公開講座の受講及び写真撮影のための外出等）、平成23年10月20日、筑後市長に対し、障害者自立支援法76条1項に基づき、電動車いすの購入に充てる補装具費の支給申請（本件申請）を行った。電動車いすに係る補装具費の支給については、平成22年3月31日障発0331第11号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知の別紙で「電動車いすに係る補装具費支給事務取扱要領」（以下「本件要領」という）が発せられているが、そこでは「基本的事項」として、「電動車いすに係る補装具費の支給は、重度の歩行困難者の自立と社会参加の促進を図ることを目的として行われるものであることから、身体障害者及び身体障害児（以下「障害者」という。）の身体の状態、年齢、職業、学校教育、生活環境等の諸条件を考慮し、その是非を判断すること」と

され、「電動車いすに係る補装具費支給基準」（以下「本件支給基準」という）として、「対象者」は原則として学齢児以上であって、①重度の下肢機能障害者であって、電動車いすによらなければ歩行機能を代替できないもの、②呼吸器機能障害、心臓機能障害によって歩行に著しい制限を受ける者であって、医学的所見から適応が可能なものいずれかに該当することとされていた。

ところで被告Yである筑後市において、補装具費支給の決定に関する筑後市長に属する権限は筑後市福祉事務所長（処分行政庁）に委任されている。処分行政庁は、福岡県障害者更生相談所（以下「福岡県更生相談所」という）に対し、Xに対する電動車いす購入費用の支給の要否の判定を依頼したところ、福岡県更生相談所は、補装具費の支給は認められない旨の総合判定（以下「本件判定」という）をした。本件判定には、Xは、原因となる疾病から日常生活活動が著しく制限されているとは考えにくく、生活、社会活動状況（通学を含む）から、現段階では障害者自立支援法における電動車いすの対象とは判断できないとの意見が付されていた。

これを受け処分行政庁は、平成24年3月6日、本件申請を却下する決定（本件処分）をし、本件処分の通知書は同年4月6日、Xに交付された。なお本件処分に付された理由は本件判定と基本的に同

旨であった。

Xは、同日、裁決行政庁に対し、本件処分取消しを求めて審査請求を申し立てたが、裁決行政庁は、同年7月24日、当該審査請求を棄却する裁決（本件裁決）をした。そこでXは、同年11月14日、本件訴訟を提起した。

〔判旨〕

(1) 判断の枠組み

「障害者自立支援法76条1項は、補装具費の支給要件につき、当該申請に係る障害者等の障害の状態からみて、当該障害者等が補装具の購入又は修理を必要とする者であると認めるとき、と規定するのみで、市町村が補装具費の支給の要否を決定するについて検討すべき障害の状態や補装具の必要性の程度につき何ら具体的な基準を置いていない。」

「このような障害者自立支援法の規定に照らすと、同法は、障害者に対し補装具費を支給するか否かの判断については、市町村の合理的裁量に委ねているものと解するのが相当である。」

「したがって、市町村が行う補装具費の支給要否の決定は、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したもものとして違法となるというべきである。」

「補装具費支給の要否を判断するに当たり考慮すべき事情は、第一に障害者の身体の状態というべきであるが、上記各法〔障害者基本法、障害者自立支援法〕の趣旨目的に照らせば、当該身体の状態により当該障害者が日常生活又は社会生活を自立して営むことがどれ程困難となっているかといった観点から、当該障害者の生活状況等についても考慮するべきである。」

「そこで、市町村が行う支給要否の決定が裁量

権の範囲を逸脱濫用したもものとして違法となるかどうかの判断は、当該決定に至る判断の過程において、これらの考慮事項を適切に調査せず、又はこれを適切に考慮しないことにより、上記の決定内容が、当該申請に係る障害者の身体の状態、年齢、職業、学校教育、生活環境等の諸条件その他の具体的な事情に照らして、障害者自立支援法の趣旨目的（同法1条）に反しないかどうかという観点から検討すべきである。」

(2) 本件処分について

「処分行政庁のした本件処分は、その理由が福岡県更生相談所による本件判定と全く同一である……ことから、本件判定に全面的に依拠してされたものと認められる。

したがって、本件処分が違法か否かを判断するに当たっては、福岡県更生相談所が本件判定を出すに当たり基礎とした事実や判断の過程に着目して、そこに重大な事実誤認や考慮不尽等裁量権の逸脱濫用と評価すべき事情があるか否かを検討するべきである」が、「連続して5分間、200メートルを限度とする歩行能力を有するXが、著しい困難なく日常生活ないし社会生活を自立して営めたとはいえない。」

「福岡県更生相談所は、独力では日用品を買いに行くという日常生活の基本的な行為も十分に行えない程度の歩行能力しか有していないXに対し、一定の歩行が可能であり、電動車いすがなければ日常生活や就労、就学等が極めて困難とまではいえないと判断しているが、このような判断内容は、Xの身体の状態、生活環境等の諸条件その他の具体的事情に照らし、障害者が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう必要な給付その他の支援を掲げる障害者自立支援法の趣旨目的に反し、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる。」「福岡県更生相談所の本件判定に立脚した本件処分は、処分行政庁に与えられた裁量権の範囲を逸脱濫用した違法な処分であると認められる。」

「したがって、福岡県更生相談所の本件判定に全面的に立脚したこと自体の違法性や、本件処分

の違憲性を検討するまでもなく、本件処分は取り消されるべきである。」

「以上によれば、現在において、Xに同法〔障害者総合支援法のこと〕76条2項所定の方法により算出される電動車いすの購入に係る補装具費を支給する決定をしないことは、裁量権の逸脱濫用に当たると認めるのが相当である。」「Xの請求のうち、本件処分の取消請求及び電動車いすに係る補装具費の支給決定の義務付けを求める部分は理由があるからこれを認容し、その余は理由が無いから棄却する。」

〔検討〕判旨に賛成であるが、疑問あり。

1 はじめに

本件は、障害者自立支援法76条1項に基づく電動車いす購入のための補装具費支給申請却下決定処分について争われた取消訴訟及び申請型義務付け訴訟であるが、「下肢欠損型」ではなく「内部障害型」の対象要件が争いになったおそらく初めてのケースとされ¹⁾、また、障害者基本法1条等の趣旨目的に照らして原告を勝訴させたという、極めて珍しいケースでもある。

ところで、補装具費は、同条によると、障害者または障害児の保護者からの申請に基づき、申請に係る障害者等の障害の状態からみて、補装具の購入又は修理が必要とする者と認められたときに、当該障害者または障害児の保護者に対して、その要した費用について支給される。障害者自立支援法の施行前、補装具は市町村から補装具製作者に製作（修理）を委託し、その製作・修理に要する費用を市町村が支払っていたが、この仕組みの場合、補装具の利用者と補装具製作者との関係が明確ではないとの指摘があったことを受け、障害者自立支援法では、補装具の購入・修理に係る当事者間の契約制を導入することにより、利用者と事業者との対等な関係によりサービスが受けられるような仕組みとした²⁾。

そして、「補装具の種目、購入又は修理に要する費用の額の算定等に関する基準」（平成18年厚生労働省告示第528号）が補装具の品目及び基準額

を規定しており、そこには電動車いす以外にも、義肢、装具、座位保持装置、盲人安全つえ、義眼、眼鏡、補聴器、車椅子、座位保持椅子、起立保持具、歩行器、頭部保持具、排便補助具、歩行補助つえ及び重度障害者用意思伝達装置が挙げられている³⁾。

移動に困難のある障害者にとって、移動の自由の保障は極めて重要であることはいうまでもない。補装具は、このような障害のある者にとって国連総会の世界人権宣言や障害者権利宣言でも謳われた「自己の尊厳と自己の人格の自由な発展」を保障するために重要なツールといえ、近時主張されている、医学モデルから社会モデルへの転換という文脈においても、重要な位置づけが与えられるべきものといえよう⁴⁾。もっとも、学説は、補装具費が介護給付費と異なる点として、支給要否の決定の際に、①補装具の必要があるか否かを判定する権限と給付の種類・程度を決定する権限が分離されておらず、いずれも市町村が行うとされていること、②当該障害者等の所得のみならず、その属する世帯の世帯員の所得状況まで勘案すべき事項とされている（または所得による支給制限が法定されている）こと、などがあり、規定の形式上からみれば、これらのことが補装具費の権利性を弱いものにしてしていると指摘する⁵⁾。

2 義務付け訴訟と関連裁判例

(1) 義務付け訴訟について

義務付け訴訟は2004（平成16）年改正で初めて明文で認められたものであり、行訴法3条6項は義務付け訴訟を、行政庁が一定の処分・裁決をすべきであるにもかかわらずこれがされないときに、行政庁がその処分・採決をすべき旨を命ずることを求める訴訟とする。

これには①申請型（不作為型・拒否処分型）と②非申請型・直接型があり、①は法令に基づく申請がされたことを前提に、申請者が、その申請を満足させる行政庁の応答を求める義務付け訴訟で、②は法令に基づく申請を前提としない義務付け訴訟で、申請権をもたない者が原告となり、行政庁が一定の処分をすべきことを判決により義務

付けようとする類型である。②では、法令上の申請権がない者が行政権の発動を求め、法令が正面から予定していないルートで裁判所が行政庁に「一定の処分」の発動を命じることになるので、訴訟要件・本案勝訴要件が厳格になっているのに対して、①では、法令上認められた申請や審査請求に対する行政庁の応答が違法に放置・拒否されている事例が想定されており、制度上原告を救済する必要性が高いことから、当該要件が緩和されている、と説明される⁶⁾。本件は①の類型である。

①の訴訟要件は法令に基づく申請に対し、処分又は裁決がない場合には不作為の確認の訴えを、拒否処分等がなされている場合には処分等の取消の訴え又は無効等確認の訴えを併合提起することであり〔横田（2013）連載（1）755頁〕、本案勝訴要件（裁判所が一定の処分・採決をすべき旨を命じる場合の要件）（37条の3第5項）は、併合提起された訴えの「請求に理由があると認められ」、当該行政庁が当該行政処分を「すべきであること」が根拠法令上「明らか」と認められるか、または「しないこと」が裁量権の逸脱・濫用と認められること、である〔櫻井・橋本（2015）355頁〕。

①については「取消訴訟と義務付け訴訟の制度的関連性」が認められる⁷⁾。通説的定式によれば、違法性判断の基準時は「取消訴訟は処分時、義務付け訴訟は判決時」というものであり、取消訴訟と義務付け訴訟で「ずれ」が生じることになるが、義務付け訴訟の要件として取消訴訟に理由があることを求めるならば、申請型義務付け訴訟については、処分時の時点において拒否処分等が違法であり取り消されるべきであり、かつ、口頭弁論終結時に義務付け判決の要件が充足している場合にしか義務付け判決が成り立たないことにもなる⁸⁾。そして立法者の立場は正しく、処分時に申請拒否処分等が違法であって取り消されるべきであることと、口頭弁論終結時に義務付け訴訟の要件が満たされていることの両方を満たしている場合でなければ義務付け判決は下されないというものとされる⁹⁾。

(2) 関連裁判例について

障害者福祉の領域で争われた義務付け訴訟として、以下、3つの裁判例を取り上げる¹⁰⁾。

1つ目は第一次鈴木訴訟（東京地裁平成18年11月29日判決賃社1439号55頁）である¹¹⁾。これは、脳性麻痺などにより車椅子生活をしている原告が、旧身体障害者福祉法に基づき身体介護を伴う移動介護に係る居宅生活支援費を申請したところ、申請よりも少ない時間分しか認められなかったという事案であったが、裁判所は根拠条文の廃止により取消の訴えについて訴えの利益が消滅したとして却下し、それと併合提起された申請型義務付けの訴えについても却下したものの、「余暇活動等の社会参加のための外出」について一律に原則として月32時間（全身性障害者の場合）という基準を設ける要綱に基づく処分は違法なものというべきであるとした。

障害者自立支援法制定後に同じ原告により提訴された第二次鈴木訴訟（東京地裁平成22年7月28日判決判タ1356号98頁）では、第一次訴訟判決を受けて要綱も改正（「月32時間以内とする」が「標準として月32時間とする」へ）され、個々の事情に応じて必要な時間数を算定することができることとしたが、裁判所は、とくに原告が中心となって活動しており、被告区も後援している障害者と健常者の「共生・共走マラソン」以外の加算を認めなかった処分行政庁の判断は、考慮すべき事項を考慮しないことによりその内容が社会通念に照らし妥当性を欠くものと認め、障害者自立支援法が処分行政庁に与えた裁量権の範囲を超えたものであるとして不足部分についての拒否処分を取り消す判決をした¹²⁾。

つぎに、石田訴訟第一審判決（和歌山地裁平成22年12月17日判決判例自治366号54頁）は、脳性麻痺による重度の身体障害者である原告が、障害者自立支援法に基づく介護給付費支給決定（1か月あたり396時間）が裁量権を逸脱した違法な処分であるとして、支給決定の取消と1か月744（1日24）時間介護の支給の義務付けを求めたという事案であったが、裁判所は、市町村が介護給付費の支給量を決定するに当たっては、その市町村の財

政を考慮することが必要不可欠であり、市町村の合理的裁量に委ねられていると解すべきこと、裁判所が審査するに当たっては、当該決定が裁量権の行使としてなされたことを前提としたうえで、その勘案要素の選択等の過程に合理性を欠くところがないかを検討し、処分行政庁に与えられた裁量権の範囲を超え、又は濫用した場合に限って違法になると判断すべきという判断枠組みを示した。そのうえで、平成19年度決定については月470時間以上473時間以下、20年度決定については月495時間以上744時間以下、21年度決定については500.5時間以上744時間以下の幅の支給量の介護給付費支給決定を義務付ける判決を下している¹³⁾。

他方、同事件の控訴審判決（大阪高裁平成23年12月14日判決判例自治366号31頁）では、平成19年度決定については「478時間とする介護給付費支給決定」、平成20年度決定と平成21年度決定については「578時間を下回らない介護給付費支給決定」へと変更している¹⁴⁾。

最後に、和歌山ALS訴訟は、筋萎縮性側索硬化症（ALS）により全身の筋肉が麻痺した状態にある申立人が、障害者自立支援法に基づく重度訪問介護の支給量を1か月651時間以上とする介護給付費支給申請をしたところ、処分行政庁が支給量を1か月268時間とする支給決定をしたことに対して、重度訪問介護の支給量を1か月651時間とする支給決定の義務付け等を求めたものである。裁判所（和歌山地裁平成23年9月26日決定判タ1372号92頁）の判断枠組みは概ね石田訴訟一審と同様であり、「本件決定は、A〔申立人の妻〕が申立人の介護を行っているという要素を過度に評価する一方で、申立人及びAの心身の状況等の考慮すべき要素を十分に考慮しておらず、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものというべきである」とし、「少なくとも、緊急の必要性が認められる重度訪問介護の支給量を1か月511.5時間とする介護給付費支給決定の限度では、処分行政庁において、その処分をしないことが裁量権の逸脱濫用になると認められる」とした。

もっとも、抗告審（大阪高裁平成23年11月21日

決定TKC25444631）では裁判所によって緊急の必要性が認められず、決定が取消されたが、本案判決（和歌山地裁年平成24年4月25日判決判時2171号28頁）において1か月当たり542.5時間を下回らない介護給付費支給決定を命じる判決が言い渡された¹⁵⁾。

3 本件義務付け訴訟の裁量審査の枠組み

(1) 事案の特徴と裁量審査の枠組み

本件の特徴として、先述したように、下肢機能障害ではなく内部性疾患の事案であることのほか、処分庁の処分が福岡県更生相談所の判定に追随したもののため、同相談所の判定を仔細に検討していることを挙げうる。

その裁量審査の枠組みであるが、骨格は、①行政庁に「合理的裁量」の存在を認めつつも、②法の「趣旨目的」に照らして、③「要領」の文言を検討のうえ、④あてはめるという審査過程であるという点で、先述した石田訴訟における「介護給付費」にかかる「時間数」を命じた裁判例と基本的に変わりはない。この点、「補装具費の権利性は弱い」という河野（2006）の指摘からすると、行政裁量がより広範に認められる余地もあったかに思われるが、その違法性判断は詳細なものである¹⁶⁾。本件判旨は本件要領が下肢機能障害に重きを置いている点に鑑み、本件で問題になった内部性疾患を念頭に、法の「趣旨目的」の解釈を施したのは、事案の特徴からして重要な意義があろう¹⁷⁾。他方で、義務付けの判示部分は極めて淡泊であって、本件処分後現在に至るまでの間にXが独力で歩行により移動することはより一層困難になったこと、現在において補装具費を支給しないことは裁量権の逸脱濫用に当たると踏まえて「Xの請求のうち……電動車いすに係る補装具費の支給決定の義務付けを求める部分は理由があるからこれを認容」というのみである。

(2) 「基準時」にかかる問題

本件判旨は「現在において、原告に同法76条2項所定の方法により算出される電動車いすの購入に係る補装具費を支給する決定をしないことは、裁

量権の逸脱濫用に当たると認めるのが相当である。」と判示し、義務付け訴訟の「判決時」説と符合している。それでは、取消訴訟の方はどうか。

この点、認定事実による「X自身が歩行する場合、5分間も歩けば息切れを起こしてしまい、一度に最長でも200メートルを歩くのが限度であった」というのは、相談所への回答時点ではなく、専門学校に通っていた、回答時から「1年半前」のことである。このことについて裁判所は「正確な把握に努めるべきであった」が「この点を措くとしても、」Xに一定の歩行能力がある」ことが「電動車いすの必要性が低い旨の本件判定の主要な理由」となっていると、裁判所は、①Xは1人では日用品の買い物はできない、②自宅周辺200メートルの範囲内にどのような施設があるか検討していない、③目的地でXが行動する場面を想定しても、Xの歩行能力で買い物や写真撮影が著しい困難なく可能とはいえない、と指摘する。

学説は「この裁判所の判断は、現在の通説的な基準時説を踏まえた適切な審理過程」と指摘するが¹⁸⁾、判決はあくまで「想定」で議論しているのであって、これで取消訴訟における「処分時」の違法性を判断したことになるものだろうか、という若干の疑問が残る。本件判旨からは「詳細な取消訴訟の判示部分、淡泊な義務付け訴訟の判示部分」という第一印象を抱いたものではあるが、本判決は詳細に取消訴訟の違法性判断をしているようでいて、実は（「想定」で議論をしているところからして）「合理的裁量」を前提にしつつも「判決時」から妥当な処分のあり方について判断してはいないだろうか¹⁹⁾。すなわち、裁判所は外見上は処分の取消の是非を論じているようで（併合提起が前提である）、実は最初から義務付け訴訟としての判断をしていたのではないだろうか。「義務付け訴訟の機能は判決後の円滑な行政過程の遂行を実現するための方向付け²⁰⁾であったり、「未来を作り出すきっかけになるという訴訟の政策形成²¹⁾という指摘もあるが、裁判所は義務付け訴訟において勝訴判決を出すことで、移動障害のあるXの移動の自由が少しでも確保された「未来」を（やや強引であっても）作り出そうとしたという

感否めない。

(3) 本判決の評価

そもそも補装具費の支給にあたって斟酌されるべきは、法条によれば、「障害の状態」と「必要性」のみのはずであるが（ここから、罷り間違っても「財政問題」を論じる余地は存在しない）、本件では先述の通り、（障害者基本法と）障害者自立支援法の「趣旨目的」の解釈が極めて重要な意義を有している。このような判断は、(2)でも触れたように、裁判官が考えた障害者法制の「あるべき理想像」から出した、未来志向（あるいは結論先行）的な判決ともいえるかもしれない。これは、本件で裁判所が義務付けを命じたとしても、補装具費の支給という一回性のものであり²²⁾、それ以外にマンパワーや財源を投入する必要がないことも影響しているのではないかと思われる。もっとも、本件判旨のように「日常生活」や「社会生活」を踏まえて解釈するにしても、本件でXが主張する「写真撮影」がそこに含まれるというのは、ほとんど限界の事例ではないかと考えられる。

また、補装具費は「費用の償還」、すなわち金銭給付であり、「時間数の義務付け」の裁判例と同視できるか、という疑問もある。第一次鈴木訴訟では裁判所は「金員の支払いという行為自体は、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」ということはできない」とも判示しており、電動車いすにも「普通型」「リクライニング機能付」など種類がいろいろとあるなかで²³⁾、いくら「一定の処分」に幅を認めるとしても²⁴⁾、「補装具費を支給すべき」という債務名義では本来、強制執行できないのではないだろうか、という疑問である。

他方で、あくまで行政処分の取消訴訟が前提ということだと、「福岡県更生相談所の本件判定に全面的に立脚したこと自体の違法性や、本件処分の違憲性を検討するまでもなく」という判示部分からも自明のように、申請者のどのような「権利」が問題とされているのか論じられることはない²⁵⁾。裁判例には、電動車いすの支給について「自己決定を軸とした自立」が問題とされたもの

があるが²⁶⁾、究極的には、本件は憲法13条が保障する「人間の尊厳」をめぐる争いとみるべきなのだろう²⁷⁾。

4 請求権か「ニーズ」か～「合理的配慮を求める権利」という構成の可能性

(1) 請求権か「ニーズ」か～中川による問題提起
「3」で指摘したように、本件においては給付を受ける「権利」があるか、といった論点が検討されないままに処分の義務付けが肯定されているが、この点、興味深いのは、中川純による指摘²⁸⁾である。

中川は、第一次・第二次鈴木訴訟や石田訴訟などを題材に、裁判所は支給量の減少が障害者の生活にいかに関与を及ぼすかを検討した結果、「結局は原告である障害者のニーズに合致しないことが裁量権の逸脱、濫用の根拠となっている」と指摘し〔中川(2012)227頁〕、また、裁量権の範囲の濫用があるか否かを量るために「重視すべき要素を考慮」した場合に支給量を想定するときも、障害者が希望するサービスの支給量を重要な基準としている、とする。しかし、中川は、「障害者自立支援法は、24時間介護を保障しているわけでもなく」、「裁判所は、法の根拠が明確でないにもかかわらず、障害者が個人的に希望する生活を実現しようとするニーズに対し、必要なサービスを支給しないことが行政庁の裁量権の濫用となる可能性がある」と述べている」というのである〔中川(2012)228頁以下〕。

そのうえで、菊池馨実の見解を紹介し、憲法13条の保障する「自由」が、個人の自由が一定の事由により妨げられている場合に、国家が、規制したり、支援を与えることにより、それを確保することを求めているといえるが、「自由」は主体的生活ニーズを完全に満たすことを国家に求めていることも同時にいえること、さらに、「憲法25条の『最低限度の生活』の概念も同じ論理を採っているといえる」として、「憲法25条は、主体的生活ニーズの完全な充足を国家が提供することを求めているわけではない」ともいう〔中川(2012)232頁以下〕。

(2) 「合理的配慮を求める権利」という構成の可能性

続いて中川は「憲法14条1項が『障害者』に対して実質的平等を保障するものであれば、整合的な説明が可能であるといえるかもしれないが、これも簡単ではない」とも主張するが〔中川(2012)234頁〕、少なくとも、菊池自身、菊池の見解には「実質的な」平等取扱いの契機が含まれると述べているし²⁹⁾、近時では「実質的機会平等」を論じるなかで、『『障害』につき、障害児(者)への政策的対応の一層の充実を通じて、実質的機会平等の保障を図ることにより、ひいてはそうした保障を社会的に共約可能な規範的価値として受容する諸個人の意識が一般化され得るならば、社会保障の法的基盤も、より安定的かつ持続可能なものとなると思われる』³⁰⁾と主張している。

他方で、憲法学者である植木淳は、「人間にとっての『移動』の重要性に鑑みれば、『障害を理由として、道路・交通機関などの公共空間の移動に関して、制限を受けない権利』は、憲法13条、憲法14条、憲法22条によって保障された具体的な権利とみるべきである。そのため、障害のある人が公共施設・交通機関・道路などを平等で安全に利用できないことに対して提起される訴訟(バリアフリー訴訟)においては、『移動の権利』に適合的な判断がなされる必要があり、障害を理由として施設・交通機関の利用を拒否されてはならないことを前提として、障害のある人が施設・交通機関を利用するために必要な範囲での『合理的配慮』が提供されているかが検討されなければならない」とも主張している³¹⁾。本件で問われた補装具費の支給とはやや次元が異なる問題についての指摘とはいえ、今日、合理的配慮については障害者差別解消法7条2項において「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない

い」と規定されている（2016（平成28）年4月1日施行）。

先の「請求権かニーズか」という問題設定に立ち返れば、障害者がサービスを受けるというのは単なるニーズというにとどまらず、それは——申請権（本件は「申請型」義務付け訴訟である）であることはもとより——請求権というべきものであろう³²⁾。そして、その請求権の内容は、今後、憲法13条や14条等の法意を踏まえた、障害者差別解消法7条2項に基づく障害者による「合理的配慮を求める権利」によって補充³³⁾されるものと理解することもあながち不可能とはいえないのではないだろうか。

5 むすびにかえて～ドイツにおける連邦参加法の制定動向

ところで、わが国同様に国際連合の障害者権利条約を批准しているドイツでは、同条約の趣旨をさらに実現するべく、第18会期に対する連立協定として、これまでの障害者統合扶助を改め、参加促進のための専門給付を用意することなどを内容とした「連邦参加法」の制定を模索している³⁴⁾。わが国では障害者基本法の改正以降、障害者差別解消法の制定、障害者雇用促進法の改正など、法制定や法改正が相次いだが、障害者自立支援法の「趣旨目的」の解釈が本件で原告側勝訴にとって重要な役割を果たしたという本件の評釈を通じて、今後、わが国でもさらに障害者の参加を保障するための法整備が急務であるという感を強くするものである。

注

- 1) 横田（2015）28頁参照。
- 2) 障害者福祉研究会編（2007）174頁以下参照。
- 3) 他方、補装具とは異なり、その個性に着目するのではなく、むしろ、障害者等が必要なものとして、幅広く利用できる用具については日常生活用具の給付（貸与）がある。これについては、国が一定の要件を示したうえで、具体的な品目や対象者について、地域の実情に合わせて柔軟な取り扱いができる地域生活支援事業として実施することとされている。障害者福祉研究会編（2007）178頁参照。

- 4) 河野（2006）64頁以下参照。
- 5) 河野（2006）92頁参照。
- 6) 櫻井・橋本（2015）345頁以下参照。
- 7) 横田（2013）連載（1）754頁参照。
- 8) 横田（2013）連載（1）758頁参照。
- 9) 横田（2014）連載（5）365頁参照。
- 10) 横田（2013）連載（1）770頁以下参照。
- 11) 評釈として、原田（2007）14頁参照。
- 12) 評釈として、豊島（2010）4頁参照。
- 13) 評釈として、金川・大曾根（2011）4頁、原田（2011）320頁参照。
- 14) 評釈として、金川（2012a）11頁参照。
- 15) 長岡（2012）49頁参照。評釈として、金川（2012b）56頁、中野（2013）140頁参照。
- 16) もっとも、「本件判定の認定過程においては、障害者自立支援法の目的である障害者の自立と社会活動の推進という観点から出発したのではなく、対象者要件において障害の程度を異なる類型についてそろえる解釈をとった」ため「自立した生活をなし得るかという観点からの検討が欠如していた」という批判もされている。横田（2015）34頁参照。
- 17) 横田（2015）32頁参照。
- 18) 横田（2015）38頁参照。
- 19) この点、横田によるとドイツでは通説によれば「義務付け訴訟の内部にある取消請求は独自の意味をもたない」ということであるが（横田（2014）連載（6）540頁）、その説明たる「義務付け訴訟の原告の救済が求めているものは『もう一度判断する』という法効果であって、その前提条件である拒否処分効力の効力を問題にする必要はない」という指摘（同541頁）は、本件の分析にも示唆を与えるのではないだろうか。
- 20) 横田（2014）連載（6）585頁参照。
- 21) 横田（2014）連載（6）596頁参照。
- 22) 先に横田（2014）連載（5）365頁を参照したように、仮にXの障害の状態が変化して「電動車いす」以外の物が必要になると、義務付けはできず、取消訴訟に戻ることになる。
- 23) もっとも、横田は「本件においては特段機種についての争いはなく、また判定のために電動車いすを試用した体験レポートを課すという手続を経ていることから、どのような電動車いすを選ぶべきか、ひいては補装具費の額に影響を与える部分については当事者間で争いはなかった」と指摘する。横田（2015）37頁参照。
- 24) この点、櫻井・橋本（2015）349頁は、国民の権利利益の実効的救済を高めるという改正法の趣旨から、処分・採決の特定性について、裁判所が厳格に解することは妥当でない旨指摘する。
- 25) 「障害者支援費給付をめぐる鈴木訴訟と石田訴

- 訟においても、実体法上の権利・利益の存否が潜在的に問題であった」と指摘する横田（2013）連載（1）794頁参照。
- 26) 和歌山・リクライニング機能付簡易型電動車いす事件（和歌山地裁平成26年7月11日判決TKC25504436）で裁判所は「原告の主張する『自己決定を核とする自立』を前提としても、電動車いすが操作方法の誤りや不注意によって事故が発生し、自傷他害の危険性が手押し型の車いすよりも高いことから、自力で電動車いすを操作できない者に対してまで、補装具費支給の必要性は認められないというべきである。」と判示する。
- 27) その他にも、義務付けられる内容が障害者総合支援法であるのは一障害者総合支援法の附則10条は「附則第1条第3号に掲げる規定の施行の日前に行われた旧自立支援法第76条第1項に規定する補装具の購入又は修理に係る同項の規定による補装具費の支給については、なお従前の例による。」と規定することから一疑問が残る。
- 28) 中川（2012）223頁参照。
- 29) 菊池（2000）140頁。
- 30) 菊池（2010）45頁。
- 31) 植木（2011）221頁。
- 32) 河野・阿部・増田・倉田編（2015）104頁は、石田訴訟を紹介するなかで、「適切な支給量を請求する権利」と表現する。
- 33) この点、中川は、「合理的配慮が、機会の平等の実現を目的にせざるをえず、持って生まれた能力、運・不運などを含めた個人の個性をすべて調整できるわけではないことから、障害者のニーズにすべて対応する義務を認めることも簡単ではない」と指摘するが〔中川（2015）68頁〕、その見解を前提として、仮に差別解消法自体から合理的配慮の請求権を引き出すことが困難であるとしても、もともと存在する請求権を補充する機能を認めることは不可能ではないのではないかと考える。
- 34) 小西（2015）50頁参照。
- 障害者福祉研究会編（2007）『逐条解説障害者自立支援法』中央法規。
- 河野正輝（2006）『社会福祉法の新展開』有斐閣。
- 櫻井敬子・橋本博之（2015）『行政法[第4版]』弘文堂。
- 横田明美（2013・2014）「義務付け訴訟の機能—時間の観点からみた行政と司法の役割論（1～6）」国家学会雑誌126巻9・10号、126巻11・12号、127巻1・2号、127巻3・4号、127巻5・6号、127巻7・8号。
- 原田啓一郎（2007）「判批」賃社1439号。
- 豊島明子（2010）「判批」賃社1527号。
- 金川めぐみ・大曾根寛（2011）「判批」賃社1537号。
- 原田啓一郎（2011）「判批」季刊社会保障研究47巻3号。
- 金川めぐみ（2012a）「判批」賃社1559号。
- 長岡健太郎（2012）「24時間の公的介護を求めて—和歌山ALS訴訟（和歌山地判平成24年4月25日、本号68頁）」賃社1567・68号。
- 金川めぐみ（2012b）「判批」賃社1567・68号。
- 中野妙子（2013）「判批」ジュリスト1456号。
- 中川純（2012）「障害者の主体的生活ニーズと適正サービスの保障」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第2巻 地域生活を支える社会福祉』法律文化社。
- 菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』有斐閣。
- 菊池馨実（2010）『社会保障法制の将来構想』有斐閣。
- 植木淳（2011）『障害のある人の権利と法』日本評論社。
- 河野正輝・阿部和光・増田雅暢・倉田聡編（2015）『社会福祉法入門[3版]』有斐閣。
- 中川純（2015）「障害者福祉と差別禁止アプローチの規範論的検討」社会保障法30号。
- 小西啓文（2015）「ドイツにおける障害者政策の新展開—連邦参加法の制定をめぐって」週刊社会保障2831号。

（こにし・ひろふみ 明治大学教授）

参考文献

横田明美（2015）「判批」賃社1632号。

書評

菊池馨実著

『社会保障法』

(有斐閣, 2014年)

稲森公嘉

Ⅰ はじめに

本書は、今日の社会保障法学界を主導する中心的存在の一人である著者の、単著による待望の社会保障法の体系書である。

少子高齢化の進行等を背景に社会保障制度への国民的な関心が高まる中、2000年代半ば以降、法律学の分野でも、それぞれに工夫を凝らした社会保障法の教科書・概説書等が相次いで出版されている。もっとも、社会保障法が対象とする法領域の広範さと制度改正の頻繁さのゆえか、その多くは複数の著者による共同執筆の形をとっており、著者が「単著による教科書ないし体系書の発刊は、学界に課された重要な課題である」(菊池(2011)234頁)と述べるように、社会保障法の総論と各論を網羅した単著のものは僅かである。

著者は、社会保障法学のあり方について積極的な問題提起を続けてきた社会保障法学者である。著者は、菊池(1998)や菊池(2000)において、伝統的な社会保障法学が、憲法25条による生存権保障を基礎として、国家と国民の二当事者間の給付関係を中心に社会保障法関係の把握をしてきたのに対し、アメリカ法との比較研究を基礎に、憲法13条による社会保障の理念的基礎づけを試みることによって、社会保障法学の歴史に重要な一石を投じた。その後、著者は、各論的課題にも意識を払いつつ、「自由」基底的社会保障法理論あるいは「自律」指向的社会保障法理論と呼ばれることになる、著者自身の社会保障法理論を展開してきた(菊池(2010)など)。

かくしてひとつの法理論を提示し得た著者の次なる課題は、「私見を基盤に据えた総論・各論にわたる社会保障法の全体像の提示」(菊池(2011)234頁)であった。本書のはしがきに、昨秋に亡くなられた荒木誠之九州大学名誉教授から著者に宛てられた手紙の文面が

紹介されている。曰く、「是非自分ひとりで社会保障法全体を見通した著作を考えてみなさい。そうすると、個別的な問題についても、常に基本的な視点から物事を考えることができる」、と。これは全ての社会保障法学者が心に留め置くべき言葉であると考えますが、本書は、このような著者の長年の準備作業を経て成し遂げられた、「他分野の研究者等に開かれ当該分野を知るための『窓』となり得る」、「透徹した視点で書かれた単著の」「本格的な体系書」(本書i頁)なのである。

Ⅱ 本書の概要

社会保障法の体系書である本書は、総論と各論によって構成されている。

総論は、第1章「社会保障とその特質」と第2章「社会保障法の理論と展望」からなる。前者は「社会保障総論」、後者は「社会保障法総論」と位置付けられている。

第1章は、第1節「社会保障を取り巻く状況」と第2節「社会保障とは何か」からなる。社会保障を規範的観点から分析する前段階として、社会保障の捉え方、目的・機能、歴史、保障方法、保障水準、費用負担、行政機構、国際化といった点について叙述される。

第2章では、第1章の一般的叙述を踏まえ、社会保障を構成する各制度に共通する総論的事項が扱われる。第1節「社会保障の権利」では、「社会保障が基本的に給付の体系であることから、給付を基礎づける法的権利の観点に着目」するとして、社会保障をめぐる法律関係の特徴・性格が明らかにされる。具体的には、「権利と法的根拠(法源)」、「憲法と社会保障の権利」、「社会保障受給権」、「損害賠償請求権との調整」、「手続的保障」の5つの款からなる。

第2節「社会保障の法理論」では、社会保障をめぐる

法理論の展開と現状が叙述される。第1款「社会保障法の意義と体系」では、社会保障法の意義・体系・範囲に関する論点が、第2款「社会保障の法理論」では、社会保障の法主体・法理念に関する論点が扱われる。

第3節「社会保障と社会保障法の展望」では、現実の社会保障制度と同制度を分析対象とする社会保障法が直面する課題や今後の可能性について叙述される。第1款「社会保障法の位置と固有性」では、社会保障法の研究手法や学説史など、社会保障法学に関する話題が扱われ、第2款「社会保障の持続可能性」では、最近の改革動向などに関する話題が取り上げられる。

第3章以下が各論である。第3章「年金」、第4章「社会手当」、第5章「公的扶助」、第6章「労働保険」、第7章「医療保障」、第8章「社会サービス保障」の順に、法制度の概要や裁判例の動向等について、歴史的経緯も踏まえた叙述がなされている。

第3章「年金」では、公的年金（年金保険）のうち、国民年金法と厚生年金保険法を中心に記述される。年金法には多くの経過規定や特則が設けられているが、本書では基本的に本則の仕組みが扱われる。なお、企業年金については単独の節が設けられ、企業年金法制度の概略が説明される。

第4章「社会手当」では、社会手当の意義、児童手当等の社会手当制度の概観のほか、育児支援の経済的側面に関する政策動向等についても触れられる。

第5章「公的扶助」では、生活保護法を中心とした公的扶助制度が扱われ、生活困窮者支援法にも触れられる。

第6章「労働保険」は、第1節「労災保険」と第2節「雇用保険」の2つの節からなる。労災保険法及び雇用保険法のほか、第1節では労災民訴、第2節では求職者支援法についても扱われる。

第7章「医療保障」では、医療供給体制に係る法規制について触れた後、公的医療保険のしくみが説明される。さらに、高齢者医療について一節が設けられているほか、医療保険以外の公費負担医療等についても取り上げられ、医療保障制度の全体像が明らかにされる。

第8章「社会サービス保障」では、社会福祉の各制度が扱われる。第1節「社会（福祉）サービス総論」の後に、対象者別に、第2節「介護保険・高齢者福祉」、第3節「障害者福祉・障害者法制」、第4節「児童福祉・育児支援」の順で叙述される。本書が重視する自律の支援

という社会保障目的から、狭義の社会福祉サービスだけでなく、関連する法制度についても触れられていることが注目される。そのため、章の表題についても、「社会福祉」ではなく、「社会サービス保障」という概念が立てられている。

なお、各論の第3章から第5章、第6章の第1節と第2節、第7節、第8章の第2節から第4節の末尾では、当該分野の政策動向や課題についても述べられている。

III 本書の主な特徴

以下では、社会保障法の体系書・教科書としての本書の特徴につき、評者の所感を列挙する。

1 総論の構成について

総論部分の章立ては、特に社会保障法のように比較的歴史が浅い法分野においては、体系書等を執筆する際の要検討事項であり、またそれゆえに各著者の特徴の出る部分でもある。著者には、本書と同じ出版社から刊行されている、共著の『社会保障法』（有斐閣、初版2000年、第6版2015年）（以下「アルマ教科書」という。）という定評ある社会保障法の教科書があり、著者は初版以来、同書で、総論部分に当たる第1章「社会保障とその特質」と第2章「社会保障法の理論と課題」を分担執筆している。本書の総論編の構成は、基本的に同書に準じたものであり、アルマ教科書の第1章は本書の第1章、アルマ教科書の第2章は本書の第2章に対応するものといえる。

なお、著者は、本書執筆の参考として、西村（2003）、岩村（2001）、堀（2004）の3書を挙げているが（本書ii頁）、これらの中で総論を社会保障総論と社会保障法総論に分ける構成は、堀（2004）が採る構成でもある。

2 社会保障法総論の内容について

本書第2章では、社会保障法総論として、社会保障の法理論の諸論点（社会保障法の定義、範囲論、法体系論、法理念論、法主体論、人間像論、目的論等）が扱われるが、ここでは、社会保障の目的を「『個人の自律の支援』、すなわち『個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備』にある」（本書107頁）と捉え、このような「自由」の理念を社会保障の規範的な指導理念として位置付ける著者自身の「自律基底的社会保障法

論」(本書105頁)との関連に留意しつつ、社会保障法学における議論状況が叙述されている。従来の著者の理論的立場は、本書でも改めて確認されている。

ところで、アルマ教科書の内容と比較すると、本書第2章では、①「法源論」が追加され、権利論の中に置かれていること、②「損害賠償請求権との調整」に関する叙述が権利論の中で単独の款として付加されていることが指摘できる。「法源論」は体系書では定番の項目であるが、アルマ教科書では紙幅の関係で省略されたものであろうか。他書と比べると、権利論の展開過程や憲法の条文との関連、社会保障受給権に関する議論等ともに、「社会保障の権利」という一つの章にまとめた点が特徴的である。「損害賠償との調整」は、特に労災補償に関して問題となるところだが、岩村(2001)や西村(2003)では、両者ともに労災補償法に造詣の深いこともあり、裁判例を踏まえた詳細で手厚い叙述がなされていた(岩村(2001)は12頁半、西村(2003)は27頁)。これらと比較すると、本書の叙述は約5頁相当の分量に要領よくまとめたものといえよう。

3 各論の配列について

次に、各論をどのような順序で並べるかが問題となる。著者は、社会保障の法体系を「保障ニーズの性格に対応した給付内容の違いに応じて構成し、金銭給付たる所得保障法と、サービス給付を中核とする医療保障法、社会サービス保障法の3部門に分けて考える立場」(本書95頁)をとるが、各論の配列も、基本的にこの序列に拠りつつ(所得保障については、保障技術上の相違から、年金と社会手当に分ける)、公的扶助と労働保険については、所得保障給付とサービス給付の双方を行うことから、所得保障と医療保障・社会サービス保障の間に置いている。また、著者は、「『個人の自律の支援』との観点からみた施策の重なり(たとえば、長期失業者・生活困窮者対策)という面」から、公的扶助と労働保険を並列することに積極的意義を見出している(本書96頁)。著者の理論的立場からの帰結といえ、本書の特徴の一つに数えられよう。

4 年金保険と医療保険について

公的年金と公的医療保険の叙述に関しては、通常、皆年金・皆保険体制を構成する主要な二制度(国民年金・厚生年金保険、健康保険・国民健康保険)を中心に説明されることになるが、その叙述方法については、

個別の制度ごとに説明する方法と、各制度の主要構成要素(被保険者・保険者、給付、財政、不服申立て手続等)について制度横断的に説明する方法とが考えられる。従来の教科書では前者のスタイルが多かったように思うが、本書は、後者の方法を採用。被保険者資格や給付内容、支給手続、支給要件など、今日では制度間で共通または類似する部分も少なくないので、評者もこのような叙述のほうが便宜であると考えられる。

5 社会サービス保障について

社会福祉分野では、個別の社会福祉立法に即して、社会福祉法総論と対象者別の各論(高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉等)という形で叙述されるのが一般的であったが、各対象者の抱えるニーズへの対応を考えると、狭義の社会福祉サービスにとどまらない広がりを持つことになる。実定法上も、各種の虐待防止法や支援法など、社会福祉サービス立法以外の関連法が増えてきており、最近では、特定の人的カテゴリーに着目し、従来のタテ割りの実定法分野の枠を超えてこれらの人々に生じ得る法律問題を扱うという実務法曹的なアプローチによる著作も現れている(山口=小島(2002)、菊池ほか編(2015)など)。

そこで、このような点を社会保障法の体系書・教科書としてどのように扱うかも問題となる。特に、①介護保険と②少子化対策や育児支援等についての説明をどのように位置付けるかが注目される。前者については、介護保険の社会保険としての性格を重視し、他の社会保険と並べて説明する方法と、高齢者福祉との連続性を重視し、社会福祉の項目で説明する方法とがある。後者については、児童福祉と併せて説明する方法のほか、社会手当と併せて説明する方法などもある。

これらの点は各書が試行錯誤し工夫している点であるが、本書では、上述の通り、社会サービス保障という概念を立てて、その中で特定の人的カテゴリーに着目し、狭義の社会福祉サービス及び関連する法制度の説明を行うという立場が採られた。その結果、①介護保険は高齢者福祉と、②育児支援は児童福祉と、それぞれ並べて叙述されている。アルマ教科書でも同様の構成が採られているが、これは本書が給付別体系論を採用ことや自律支援という目的を重視することからの帰結でもあり、ここにも著者の理論的立場との整合性がみられる。

6 政策論等について

著者は、社会保障法の研究・分析手法として、①比較法アプローチ（比較法制度研究）、②法解釈アプローチ（実定法アプローチ）、③法政策学アプローチ（基礎法学アプローチ）という3つを提示し、そのいずれもが重要であり、「重層的に積み重ねていくことにより、社会保障法学の学問的深化と社会的役割の増大が図られ得る」とする（本書110頁）。これらのうち、③については、「頻繁に改正される法制度を領導する立法論ないし政策論」（本書110頁）としての展開の重要性は、かねてから著者が主張してきたところであり、本書でも随所に著者の理論的立場を踏まえた今後の立法政策への示唆がみられる。

また、本書の総論の末尾（第2章第3節第2款）では、社会保障制度改革に向けた最近の政策論議における特徴として、①財政制約への共通認識、②子どもへの配慮と世代間公平、③貧困・格差への対応、④社会的包摂と個別支援・包括支援の4点が挙げられている。アルマ教科書でも同様の項目があり、版を改める際に適宜見直されている。

なお、制度改正が頻繁に行われる法分野にあって

は、内容のアップ・トゥー・デートが不可避の課題となる。単著による体系書の改訂作業は容易ではないと推測されるが、本書には、他分野に開かれた「窓」として、今後も適宜の改訂作業を期待したい。

【参考文献】

- 岩村正彦（2001）『社会保障法Ⅰ』弘文堂
菊池馨実（1998）『年金保険の基本構造』北海道大学出版会
菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』有斐閣
菊池馨実（2010）『社会保障法制の将来構想』有斐閣
菊池馨実（2011）「新しい社会保障法の構築に向けた一試論」小宮文人ほか編『社会法の再構築』旬報社
菊池馨実＝中川純＝川島聡編著（2015）『障害法』成文堂
堀勝洋（2004）『社会保障法総論〔第2版〕』東京大学出版会
山口浩一郎＝小島晴洋（2002）『高齢者法』有斐閣

（いなもり・きみよし 京都大学教授）

書評

佐藤博樹・武石恵美子編

『ワーク・ライフ・バランス支援の課題 人材多様化時代における企業の対応』
(東京大学出版会, 2014)

西村幸満

ワーク・ライフ・バランスという言葉を知ったとき、日本の現実にはなかなか馴染まない概念なのではないか、と感じたことを憶えている。その理由を考えてみると、日本人の働きすぎという実態のなかには、残業の多さ、さらにはサービス残業などが横行しており、労働者も企業も働き方をコントロールできていないと考えたことが大きい。また、ワークとライフをどのように切り分けて考えるのか、この可能性についても懐疑的であった。そもそもわれわれの生活が、労働による収入を基盤としつつも、収入（現金給与）だけで成り立っているわけではない。このことを端的に整理すると、われわれの生活は、個人保障、企業保障、社会保障という3つの柱で支えられているということになる。とくに、日本では企業保障が社会保障のエージェントを果たすなど、その役割の重要性が指摘されてきた。必然的に議論の中心は企業になることを避けられない。しかし、ワーク・ライフ・バランスは、本来、人々の生活様式の選択に関わる概念であり、企業の支援を超えたすそ野の広い議論が可能であるという期待も大きい。

本書は、労働者が企業で働き続ける生活（ワーク・ライフではなく、ワークライフ）に対して、企業が提供する支援—もっとも近い柱というと企業保障—について書かれた本である。その意味で本書は、法令順守する比較的規模の大きな企業でワークライフ（労働生活）する一部の正規で雇用される労働者の休業あるいは短時間労働に焦点をおかれていると考えた方がわかりやすいだろう。さらに本書は、一見すると国の政策まで包括しているような印象も与えることもあるが、それはあくまでも企業の外延の話である。本書においてワーク・ライフ・バランス施策とは、企業の人的資源管理（HRM）の一つの施策と位置づけられており、この概念枠組みによると、退職者は含まれるものの、自営業主、失業者などの離職者、無職者は想定外に

なってしまう。また、育児休業あるいは介護休業を認められない、法の適用外にある働き方をしている人たちも排除されてしまう。本来の意味は、これらの人も包摂する概念なので読者は注意が必要だろう。

この本は、編者が2008年10月から活動を実施してきた「ワーク・ライフ・バランス推進・研究プロジェクト」の一環として刊行した2冊目（2011年4月～2013年3月の成果）の本である。両立という趣旨では、仕事と育児、仕事と介護というテーマを取り扱っており、そこにまず育児休業と介護休業の取得に対するPull効果（引き下げ効果）要因の分析があり、仕事と労働との関係の分析、職場マネジメントの不備という実態の分析、自治体の支援という外延的な分析が加えられる。

本書は、9つの章と6つのTopicで構成され、そのほとんどで調査データの分析をおこなっている。どのTopicの性質も補論というよりは、その前に位置する章と密接なテーマを取り上げてデータ分析をおこない、厚みを加えている。

以下では、各章の簡単な要約とともに、分析に使用しているデータについても記載しておく。

1章の「女性の仕事意欲を高める企業の取り組み」では、仕事意欲を高めるためには、昇進意欲を高めることが要件であり、そのことが女性の活躍の指標となることを主張している。使用するデータは、労働政策研究・研修機構の「男女正社員のキャリアと両立支援に関する調査」（2012）である。2章の「女性の能力発揮を可能とするワーク・ライフ・バランス支援のあり方」では、厚生労働省が三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社に委託して実施した「育児休業制度等に関する実態把握のための調査研究事業（企業調査・労働者調査）」（2011）を用いて、育児休業後の就業継続は、働き方（正・非正規）の違いによって結果が異なることを示している。離職防止には復職後に短時間勤務

があることが効果をもつこと。アクターの優先順序は不明であるが、管理職・利用者・同僚という職場で働く者のすべてが育児休業取得後の就業継続のあり方に対応できていないという。女性の分析結果を踏まえて3章では、「男性の育児休業」を取り上げ、育児休業を取得する男女にとって職場は対応を異にするのか、仕事の内容の違いを考慮しても職場の影響は残るのかを分析している。用いたデータは、東京商工リサーチ郵送調査(2010)、インテージWeb調査(2010)、そして7人へのインタビュー調査の3つである。これら3つと後述する3つのTopicで「第I部 女性の活躍の場の拡大」が構成されている。1章のあとには、「CSR企業総覧」(2013, 2007, 2010)を用いてTopic 1「女性管理職の現状」について記述的に分析をおこなっている。2章のあとには、プロジェクト参加企業を対象にしておこなわれた、育児制度利用者向け調査(67名)と管理職向け調査(44名)(2012)に基づいてTopic 2「短時間勤務制度利用の円滑化」について、3章のあとには、三菱総合研究所「有期契約労働者の育児休暇などの利用状況に関する調査(厚生労働省委託調査)」(2009)、三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成22年度 有期契約労働者の育児休業等の利用状況に関する調査(厚生労働省委託調査)」(2010)を用いて、Topic 3で「有期契約社員の育児休業取得」の実態をレポートしている。

ワーク・ライフ・バランスを左右すると思われる、育児休業が企業内部の様々なPull要因(とくに上司、利用者本人、同僚など)によって抑制されていることから、職場の受け入れ態勢が十分ではなく、また利用者本人にも制度の利用に準備ができていないために、女性の活躍の場が拡大していないことが示される。

4章の「介護不安を軽減するための職場マネジメント」は、人口構造の変化により確実に仕事と介護の両立支援が高まることが予想されるなか、労働者も今後の介護不安に対して、職場マネジメントが軽減できるのであるか、という疑問を検討している。使用するデータは、東京大学社会科学研究所ワーク・ライフ・バランス推進・研究プロジェクトの「社員の介護ニーズに関する調査」(2011, 2012)であり、分析対象は40-50歳代に対して行われている。分析の結果、職場で相談できる雰囲気、制度に対する職場での認知度の高さ、そしてそもそも職場の特質として残業の少な

さ、休暇の取りやすさといった指標が介護不安を軽減することが示される。4章が今後の介護不安であったのに対して、5章は介護経験者を対象としたものである。「仕事と介護の両立に課題を抱える社員の現状」では、株式会社ライフケアパートナーズの実施した、「介護の実態とニーズ調査」(2012)を用いている。介護支援(利用者本人、企業、行政)について知らないと、介護に直面したときの負担感が大きいこと、家族だけで介護を担うことよりも外部の支援を受けたほうが負担の小さいことに加えて、男女の負担感の傾向も明らかになる。男性の介護への関わりは小さく、分業・介護施設の利用により負担が軽減すること、女性の場合は、自分一人で担うことに比べて分業すれば身体的・経済的負担は軽減するものの、分業・介護施設の利用などでは精神的負担は軽減しないことが明らかになる。外部化によって介護の負担を拭き去ることはできないということになる。6章の「企業による仕事と介護の両立支援の課題」では4章と同じデータを用いて、介護支援問題の重要性とその考え方と支援の内容について整理をしている。4章との重複があるものの、男性においても介護問題によって無視できない離職リスクがあることを踏まえて、HRM研究者の編者が職場マネジメントの重要性を指摘していることは興味深い。すなわち、男性の介護との両立問題が登場していなければ、こうした両立支援について企業は積極的に関わることはなかった可能性すら読み取れるのである。介護は、企業において仕事に負の影響があり、労働者においては介護離職のリスクが生じているが、企業はそのリスクがあることの現状認識ができていない実態も指摘されている。これら3つの章に、欧州の仕事と介護の両立に関する概要を説明したTopic 4「欧州における仕事と介護の両立」が1つあり、国内の実態に欧州の実態を照らし合わせる試みをし、II部の「仕事と介護の両立支援」を構成している。II部では、仕事と育児との両立支援と比較して、仕事と介護の両立支援における企業側の現状認識が低調であることが示されている。

III部では、3つの章と2つのTopicで「ワーク・ライフ・バランスと働き方革命」を構成する。7章である「仕事と生活の相互関係とワーク・ライフ・バランス」では、これまで個別に扱われてきたワークの領域とライフの領域の重なり合う領域が分析の焦点となる。内

閣府が実施した『『ワーク』と『ライフ』の相互作用に関する調査』(2010)では、仕事と生活の相互作用という焦点を、企業のワーク・ライフ・バランス施策と従業員の私生活との影響の及ぼし合いとして整理し、分析をおこなう。重要な概念として、個人の中で仕事の状況や意識が、生活の状況や意識に影響を及ぼすこと(スピルオーバー)と、個人を超えて他者にスピルオーバーすること(クロスオーバー)を分けている。7章の分析では、個人のなかで肯定的に捉える意識、夫婦間で相互に影響しあう意識、これらがキャリア成長という組織的成果へとつながり、生産性を増すことになるという因果モデルを設定しデータで確認をおこなう。分析の結果、生産性に対して支援制度のほとんどは効果をもたず、労働者個人の仕事の裁量性や上司のサポートという労働者・上司双方の個人的成果が生産性を高めるのに効果があることを示している。8章の「ワーク・ライフ・バランス実現に向けた職場マネジメント」では、東京大学社会科学研究所が実施した「働き方とワーク・ライフ・バランスに関する調査」(2008)にもとづいて、企業の人材マネジメント(HRM)の視点から、組織向上に向けて、ワーク・ライフ・バランスの導入・実施のあり方を検討している。他の人材マネジメント(HRM)施策と同様に単独で実施するよりも、他と整合的な施策として実施する方が効果的であると想定している。7章では消失してしまったワーク・ライフ・バランス施策の効果について、データと枠組みを変えて改めて確認したものともいえる。ここでは、ワーク・ライフ・バランス実現・組織効果をあげるために、編者が導き出した「3段階構築説」(佐藤2008)に基づいた分析を実施している。具体的には、助け合い・コミュニケーション頻度の高さをベースに、時間制約に基づく働き方の実施という1階部分、ワーク・ライフ・バランスの施策実施数を2階部分として、それが目的・意欲、功利、目的・残留、自己主体という組織コミットメントに影響を与え、生産性へとつながる因果モデルの解析を実施した。その結果、ワーク・ライフ・バランスの有効性を高めるためには、「企業風土から仕事管理や働き方、それに加えて具体的な制度の導入や利用可能性を高めるように重層的に実施すること、あるいは制度から働き方、企業風土へと深化させていくことが、組織成果や、それを通じた企業成果へのよい影響を与える可能性があることが見出された」(p.255)という。ワーク・ライフ・バランスを職場で

実現するためには管理職の職場マネジメントが不可欠との事実発見から、8章のあとには、Topic 5「アメリカにおける管理職の意識啓発研修」について、研修の全体像から構成について説明をおこなっている。9章の「企業のワーク・ライフ・バランス推進と自治体の支援」は、東京、埼玉、神奈川、石川、兵庫、大分という都県自治体、新宿区の労働・福祉系の部課と西東京市の労働組合が実施する企業向けのワーク・ライフ・バランス支援に対するヒアリング調査(こども未来財団調査(2012))に基づき、その特徴を、企業の育成(職場づくり)を促すこと、企業と事業所で情報共有と啓もう活動の実施・周知を進めること、自治体、経営者団体、労働者団体の協力体制を作り、中小企業へと広げる方向性があること、と整理している。9章のあとのTopic 6「次世代法と企業による両立支援」では、民間企業の人事担当者向けに調査した「企業の次世代育成支援に関する調査」(2011)が分析に用いられた。ここでは、次世代法に基づく行動計画の策定と、政府の決めた基準を満たした「子育てサポート企業」として認定を受けた認定の有無を用いて、企業の施策への効果を分析している。認定を受けた企業では支援は豊かになっており、休業制度の利用が高まっていることが示される。

以上、簡単に各章・Topicについて要約した。なにぶん、本書は量的にも内容的にもかなりのボリュームがあるので、興味のある方は実際に手に取って内容を確認してほしい。それでは、評者の立場から、いくつかコメントをしておきたい。

これまでワーク・ライフ・バランスの議論では、少子化対策がメイン・テーマであった。また、企業の課題としては、長時間労働の是正の問題、企業規模間の支援格差が生じている問題などが取り上げられてきた。本書は労働者を就業継続させることが企業にとって課題となっているという視点から実態にアプローチしており、長時間労働や企業間格差是正の課題については直接取り扱っていない。本書でも指摘されるように、「企業風土」をどのように再構築するか、という経営学的な目的があるようにみえる。このことはワーク・ライフ・バランスを矮小化して用いているとも考えられる。今後も幅広い議論を排除しないで欲しい。

全体としての情報量が多い一方で、見出された事実発見は各章である程度重複している。こうした重複に

について、事実関係間の検討や議論がなされていないため、個別の論文を寄せ集めた感が否めない。書籍にする前に、こうした部分を調整することができたら、この本の主張はもっとはっきりとしたメッセージとして読者に伝わるはずであり、その点は改善できたのではと思う。

各章・Topicではデータ・資料の分析がおこなわれ、分析に用いられるデータはほとんどの章で重なることはない。またデータはワーク・ライフ・バランスに関連する一次分析・二次分析が混在している。このこと自体に疑義を投げかけるつもりはないし、ひとつひとつを吟味するほどの紙幅はないが、各章で分析に基づく調査データの意味づけが明快ではなく、その表記の仕方も統一性がない。本文中に位置づける論文もあれば、脚注で記述するものもある。せめて様式の統一もできたのではないと思う。

このあたりは、単なる記載の問題であるが、より重要なのは調査方法と分析目的との関係である。調査データには、収集の仕方、分析に使用するデータ・セットがもつ限界、分析結果からの解釈に制約がある。大量観察データなのか、標本データなのか、インタビューデータなのかなど、それぞれの収集方法に応じた分析結果の提示があるはずだが、本書にはそうした丁寧な配慮はみられない。そのため、どのような収集方法であっても、計量的に処理をしまえば自由

な解釈が可能であるという誤ったメッセージを送ってしまう。調査法あるいは分析法を教える機会のある評者だけではなく、この本に基づいて研究を展開しようとする学生にとっても「わかっているはず」という対応では物足りないのではないかと思う。

とくに本書の成果の一部は、平成28年1月29日の閣議決定を受け、審議入りする予定の育児休業、介護休業の改正の中身に影響を与えている（と思われる）。本書は、政策決定過程に関わるエビデンスを提供しているものと思われ、その意味でも導き出された結論に至る手続きは丁寧に提示しておく必要があったように思う。

最後に、本書を読み終えての感想をひとつ。個人的な期待として、ワーク・ライフ・バランスは、個人の選択として、仕事を選んだり、仕事以外の活動を選んだりできるような、そうした個人の権利として国家と合意できるような方向性はないのであろうかと思う。できればそうした方向性が排除されないことに期待して、ワーク・ライフ・バランスを考えていきたいと強く感じたことを記しておきたい。

(にしむら・ゆきみつ)

国立社会保障・人口問題研究所
社会保障応用分析研究部

『社会保障研究』執筆要項

1. 原稿の書式

原稿はA4版用紙に横書き（40字×36行）とし、各ページに通し番号をふってください。

2. 原稿の分量

原稿の分量は、本文・図表・注釈・参考文献を含めて、それぞれ以下を上限とします。なお、図表1つにつき200字に換算するものとします。

- | | |
|-------------------|----------------------|
| (1) 論文：20,000字 | (4) 社会保障判例研究：12,000字 |
| (2) 動向・資料：12,000字 | (5) 書評：6,000字 |
| (3) 情報：3,000字 | |

3. 原稿の構成

1) 表題

和文表題とともに英文表題を記載してください。

2) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、I II III … → 123… → (1) (2) (3) … → ① ② ③ …の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c) または・などを使用してください。

3) 抄録・キーワード

「論文」、「動向・資料」については、和文400字程度、英文250語程度で抄録を作成してください。また、和文、英文各5語以内でキーワードを設定してください。

4) 注釈

注釈は脚注とし、注釈を付す箇所を上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入してください。注釈番号は論文末までの通し番号としてください。

5) 参考文献

参考文献は、論文の末尾に列挙してください。表記の方法は下記を参考にしてください。

- 京極高宣 (2009) 「社会保障財源と国民負担率」, 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』, 東京大学出版会。
- 西村周三 (2014) 「都市部の人口高齢化と住宅政策」, 『季刊社会保障研究』, Vol.27, No.2, pp.263-272。
- 森田 朗 (2014) 『会議の政治学Ⅱ』, 慈学社出版。
- Finkelstein, Amy and Kathleen McGarry (2006) "Multiple Dimensions of Private Information: Evidence from the Long-Term Care Insurance Market." *American Economic Review*, Vol. 96, No. 4, pp. 938-958.
- Gornick, Janet C. (2010) "Limiting Working Time and Supporting Flexibility for Employees: Public Policy: Lessons from Europe." In Kathleen Christensen and Barbara Schneider eds., *Workplace Flexibility: Realigning 20th Century Jobs to 21st Century Workers*, Cornell University Press, pp. 223-244.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.

インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。
United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/> (2010年10月5日最終確認)

4. 引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

- (例) … [森田 (2014), p.45] … [Gornick (2010), p.223]
… [西村 (2014), pp.263-264] … [Le Grand (2003), pp.310-311]

ただし、本文中における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

(例) 1) 森田 (2014), p.45

また、注釈などで、参考文献として列挙しない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

(例) 1) 森田朗 (2014) 『会議の政治学Ⅱ』 慈学社出版, p.45。

5. 表記

1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

2) 敬称

敬称は略してください。

(例) 西村周三教授は→西村は 京極氏は→京極は

6. 図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け (例参照)、出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは、論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。

(例) <表1>受給者数の変化 <図1>社会保障支出の変化

7. 倫理的配慮

原稿に利用したデータや事例等について、研究倫理上必要な手続きを経ていることを本文または注に明記してください。また、記述においてプライバシー侵害がなされないように細心の注意をはらってください。

8. 利益相反

利益相反の可能性がある場合は書面で報告して下さい。なお、利益相反に関しては厚生労働省指針（「厚生労働科学研究における利益相反の管理に関する指針」）を参照してください。

9. 原稿の提出方法など**1) 原稿の提出方法**

投稿論文を除き、本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により、電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は、CD-Rなどの媒体に記録の上、郵送で提出してください。また、当方で受信したファイルの読み込みができない、あるいは、特殊文字の認識ができないなどの場合には、紙媒体による原稿の提出をお願いすることがありますので、その際にはご協力ください。原稿のデータファイルが存在しない場合は、紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は、当該図表ファイルも提出してください。提出方法は、原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は、図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

3) 投稿論文の提出方法

投稿論文の提出については、『社会保障研究』投稿規程に従って下さい。審査を経て採用が決定した場合には、前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

季刊社会保障研究

バックナンバー

第51巻 第3・4号	(2016年2月刊行)	特集：わが国における福祉国家論の研究の現在 —海外社会保障研究とのコラボ企画—
第51巻 第2号	(2015年9月刊行)	特集：多様化する女性のライフコースと社会保障 (厚生政策セミナー2014)
第51巻 第1号	(2015年6月刊行)	特集：若者の就業安定モデルの変化と社会保障制度の役割
第50巻 第4号	(2015年3月刊行)	特集：生活保護制度の法的課題 —判例・裁判例の分析と2013年改正の意義
第50巻 第3号	(2014年12月刊行)	特集：住宅政策と地域包括ケア
第50巻 第2号	(2014年7月刊行)	特集：社会保障研究の過去・現在・未来
第49巻 第4号	(2014年3月刊行)	特集：人々の支えあいの実態と社会保障制度の役割 —「生活の支え合いに関する調査」に基づいた分析—
第49巻 第3号	(2013年12月刊行)	特集：震災後の社会保障
第49巻 第2号	(2013年9月刊行)	特集：年金制度の公私のあり方—企業年金のガバナンス問題—
第49巻 第1号	(2013年6月刊行)	特集：地域の多様性と社会保障の持続可能性 (第17回厚生政策セミナー)
第48巻 第4号	(2013年3月刊行)	特集：少子高齢化の進展と社会保障財政—モデル分析の応用—
第48巻 第3号	(2012年12月刊行)	特集：社会的サポート・ネットワークと社会保障
第48巻 第2号	(2012年9月刊行)	特集：ケアの質評価の動向と課題
第48巻 第1号	(2012年6月刊行)	特集：日英における貧困・社会的包摂政策：成功、失敗と希望
第47巻 第4号	(2012年3月刊行)	特集：地域包括ケア提供体制の現状と諸課題
第47巻 第3号	(2011年12月刊行)	特集：社会保障の50年—皆保険・皆年金の意義と課題
第47巻 第2号	(2011年9月刊行)	特集：雇用と産業を生み出す社会保障
第47巻 第1号	(2011年6月刊行)	特集：第15回厚生政策セミナー 暮らしを支える社会保障の構築 —様々な格差に対応した新しい社会保障の方向—
第46巻 第4号	(2011年3月刊行)	特集：人々の暮らしと共助・自助・公助の実態 —「社会保障実態調査」を使った分析—
第46巻 第3号	(2010年12月刊行)	特集：医療・介護政策に関する実証的検証
第46巻 第2号	(2010年9月刊行)	特集：最低生活保障のあり方：データから見えてくるもの

『社会保障研究』投稿規程

- 本誌は、国内外の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、国内外の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。
- 投稿は、「論文」、「動向・資料」および「社会保障判例研究」の3種類とし、いずれかを選択して下さい。なお、「論文」、「動向・資料」はおおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創的かつ政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文
「動向・資料」：政策的有用性に優れた社会保障に関する研究論文、資料（独創性は問わない）であり、おおむね以下のようなものとします。
 - 独創性や政策的有用性は「論文」に及ばないが、今後の発展が期待できる研究論文
 - 政策的有用性に優れた社会保障に関する調査・分析に関する報告
 - 国内外における社会保障の政策動向に関する考察
 投稿者の学問分野は問いませんが、本誌に投稿する論文等は、いずれも未投稿・未発表のものに限ります。
- 投稿者は、投稿申込書とともに審査用原稿（PDFファイル）を電子メールにて送付して下さい。投稿申込書は研究所ウェブサイトよりダウンロードし、各欄に必要事項を記入してください。なお、投稿論文の審査は執筆者名を伏せて行いますので、審査用原稿には執筆者が特定できる情報を記入しないでください。電子メールによる送付が難しい場合には、投稿申込書1部、審査用原稿4部を、郵送して下さい。
- 採否については、編集委員会が指名したレフェリーの意見に基づき、編集委員会において決定します。ただし、研究テーマが本誌の趣旨に合致しない、あるいは学術論文としての体裁が整っていない場合など、審査の対象外とする場合もあります。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。また、本誌において一度不採用とされた論文等の再投稿は受理しません。再投稿に当たるとどうかの判断は編集委員会が行います。
- 原稿執筆の様式は『社会保障研究』執筆要領に従って下さい。
- 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
- 原稿の送り先・連絡先
電子メールによる提出：e-mail: kikanshi@ipss.go.jp
郵送による提出：〒100-0011

東京都千代田区内幸町2-2-3 日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816

編集後記

本号では、「福祉国家論の研究の現在」をテーマに特集論文が構成された。エスピン・アンデルセンが *The Three Worlds of Welfare Capitalism* を刊行してから四半世紀が経ち、その後、福祉国家研究がどのように応用され展開してきたか、あるいはするべきかについて考察頂いた。本テーマで執筆頂くにあたり、当研究所で2回研究会を開催し、議論頂いた。ご多忙の中、参加頂いた先生方には改めて感謝申し上げる。

本号は、『季刊社会保障研究』として、また同時期刊行の『海外社会保障研究』としても最終号となるため、共通の特集テーマを設定している。本特集と併せてご覧頂ければ幸いです。

(K. W.)

編集委員長

森田 朗 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

金子 隆一 (国立社会保障・人口問題研究所・副所長)

宮田 智 (同研究所・政策研究調整官)

小野 太一 (同研究所・企画部長)

勝又 幸子 (同研究所・情報調査分析部長)

川越 雅弘 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

泉田 信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

金子 能宏 (同研究所・政策研究連携担当参与)

編集幹事

西村 幸満 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

黒田有志弥 (同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長)

佐藤 格 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

菊池 潤 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第3室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)

大津 唯 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

渡辺久里子 (同研究所・企画部研究員)

季刊

社会保障研究 Vol.51, No.3・4, Winter2016 (通巻209号)

平成28年2月25日 発行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 03-3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>

印 刷

日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

Tel: 03-5911-8660

THE QUARTERLY OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (KIKAN SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol.51

Winter 2016

No.3•4

Foreword

- Making Historical View for Welfare State Study in Globalization
-- Before and after "The Three Worlds of Welfare Capitalism"
..... TAKASHI SUGANUMA 256

Special Issue: Welfare Regime Theory - Present and Future

- Three policies in the post-Three worlds Era TAKAFUMI UZUHASHI 258
Foreign Domestic Workers and Marriage Migrants: Issues Migration Regime Raise
..... WAKO ASATO 270
Recent Debates on the Goals of the Welfare State: Suggestions from
Contemporary Citizenship Theories YUICHI AKUTSU 287
The Expansion of Social Care and Gender Equity in Care:
What can we learn from Swedish History KONOMI IMAI 302
The Role of Political Discourse and New Policy Idea in Pension Reform : An Attempt of
Research Frontier of Modern Welfare State Analysis MASATO SHIZUME 318
A Study on the Korean Livelihood Security Regime: Evaluation and Prospects
..... HONG KYUNG-ZOON 337

Article

- A Fullay of a Decreasing Rate of Parents-Children Coresidence: Increase of Childless
Elders and their Long -Term Care in Japan
..... JIRO NAKAMURA and SHINYA SUGAWARA 355

Research Notes

- Yardstick Competition of Medical Subsidy for Infants and Children
..... YOSHIMI ADACHI and HITOSHI SAITO 369
Strategic Interaction of Long-Term Care Insurance Services in Japan:Roles of Discretion
..... HIROKAZU MATSUOKA 381

Report and Statistics

- Financial Statistics on Social Security in Japan, Fiscal Year 2013
National Institute of Population and Social Security Research Project Team for
Financial Statistics on Social Security 397

Report and Statistics

- Social Security Law Case HIROFUMI KONISHI 410

Book Review

- Yoshimi Kikuchi--*Social Security Law*-- KIMIYOSHI INAMORI 419
Hiroki Sato and Emiko Takeishi
--*Challenges to Work-Life Balance : Human Resource Strategies for Managing a Diverse
Workforce*--YUKIMITSU NISHIMURA 423

Edited by
National Institute of Population and Social Security Research
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO•JINKO MONDAI KENKYUSHO)