

八代尚宏編

## 『高齢化社会の生活保障システム』

(東京大学出版会, 1997年)

塚原 康博

高齢化の進行は、経済成長の鈍化、税・社会保障負担の増加、ひいては産業の空洞化にもつながるおそれがあるので、将来世代の経済状況については悲観的な見方が一般的である。しかし、政府、市場、家族の従来の役割分担を見直し、これらを総合的にとらえた新しい高齢者の総合的な生活保障システムを構築できれば、高齢化社会を乗り越えることができるというのが、本書の基本的なスタンスである。本書は、総合研究開発機構(NIRA)が主催した研究会の研究成果をまとめたものであり、各章は研究参加者が別々に執筆している。

まずはじめに、各章ごとにその章の要約と必要に応じてその章へのコメントを行ってみよう。

第1章では、今後の高齢化がマクロ経済に及ぼす影響が論じられる。高齢化は貯蓄率の低下と労働力の不足を通じて経済成長を鈍化させると予想されているが、労働力の不足を緩和するためには、育児休業制度や保育所の充実による既婚女性の労働力率の増加と、公的年金の支給開始年齢の引き上げや在職老齢年金の給付改善等による高齢者の就業促進が必要であると主張される。ただし、既婚女性と高齢者の就業率が上昇したとしても、労働力の不足は避けられないので、限られた労働力の効率的な利用を促進するためには、規制緩和による市場メカニズムの活用も必要であると主張される。また、税・社会保険料負担の増加については、移転されるべき所得の一部が課税段階での節税努力、移転先での労働意欲の喪失、途中段階での官僚機構のコストなどにより失われる可能性があるため、国民負担を抑制すべきことが主張され、高齢者介護については、高齢者の健康水準のばらつきを考えると、介護サービスは公的福祉より介護保険のほうが適していると主張される。

第2章では、少子化の進行と家族による高齢者扶養機能の低下が論じられる。経済発展は、都市化や教育

水準の上昇をもたらすが、これら2つの要因は、少子化の進行や子と老親の同居率の低下を招くことが明らかにされる。さらに、老親介護に対する既婚女性の価値観も、「よい習慣」「当然の義務」の比率が減り、「やむをえない」の比率が増えているため、老親介護の心理的負担の上昇が指摘される。今後も、出生率が上昇する可能性は低く、親と子の同居率は低下し、介護の心理コストも高まると予想されるため、その対策として、個人による自助努力の強化、それに加えて、家族、市場、国家による総合的な政策の実施が超高齢化の突入前になされるべきことが主張される。

第3章では、高齢者を社会的弱者ではなく自立した個人としてみるべきことが強調される。今日の高齢者は、多くが自立し、裕福であり、高学歴者も多いので、これまでとは違う老人福祉の視点が必要であると主張される。第1の視点は、弱者保護から自立支援への発想の転換であり、不公正で自立を阻害するような一律の保護はやめて、高齢期の自立に役立つような現役時からの準備を支援する政策(老後に備える保険や年金に対する税制の優遇、保健思想の普及など)を採用すべきことが主張される。第2の視点は、普遍主義から選別主義への発想の転換である。質の高い高齢者福祉を普遍的に行うのは財政的に困難であるため、公的福祉の範囲は真に救済が必要な高齢者に限定すべきことが主張される。第3の視点は、公的福祉から民間サービス重視への発想の転換である。公的サービスは概して一律的、硬直的であり、利用料も再分配を加味して決められるが、民間サービスは多様性、柔軟性があり、価格はコストに応じて設定されるので、自立した高齢者の福祉ニーズに適しているのは、民間サービスであると論じられる。

第4章では、労働者に対する非賃金払い(現物給付、退職金等の費用、法定福利費、法定外福利費などの企業福利)がテーマとして取り上げられており、企業福

利は、良好な労使関係、勤労意欲の増加、忠誠心の確保などのメリットはあるものの、問題点も多いことが指摘される。例えば、退職金の場合、企業間を移動すると不利になるため、労働移動に非中立的であり、大企業ほど退職金引当金による法人税節税の利益を受けるため、企業間に不公平が発生することが指摘される。社宅の供与、体育、文化、娯楽などの法定外福利費についても、個人の選択を生かすために自分の好みに応じて自己資金で調達すべきことが指摘される。結論として、労働者に対する非賃金払いは、賃金支払いに変え、企業と従業員の関係をクールなものにするべきことが主張される。ただし、必ずしも福利厚生費の賃金化による雇用の流動化の促進が提言されているわけではなく、むしろ賃金などの労働条件の向上により長期雇用をはかるべきことが主張されている。この論文に関しては、雇用の流動化よりも長期雇用をはかるべきということの説明がもう少し必要ではないかという印象をもった。

第5章では、主に1994年の年金改正の意義と問題点が述べられる。1994年改正では、現役とOBの手取りの受取り比率を5対4に固定したネットスライド制が導入されたが、このルールがうまく機能するためには、現役の受取りが増える必要があり、そのためには、高齢化の上昇率(0.5%)を上回る経済成長が必要であることが指摘される。経済成長の鈍化とともに、個人の自助努力が重視される一方で、公的年金のスリム化がはかられ、拠出と給付の結びつきを重視する保険原理重視の方向への改革が進められているが、さらなる公的年金のスリム化(例えば、年金給付からの医療保険料の控除、年金給付から入院患者や老人福祉入所者の生活費の控除、年金給付への課税の強化など)の必要性が主張され、基礎年金の3分の1を拠出する国庫負担についても、老人を一律に税財源で優遇する根拠は薄く、特別の事情の場合(低所得や出産による保険料の未納など)のみ税財源とすべきことが主張される。さらに、保険料の引き上げ幅の拡大への反対や専業主婦が離婚したときの対応としては年金の夫婦間の所得分割方式が適しているという意見などが述べられる。この論文では、景気への影響、経常収支の黒字問題、財政投融资の見直しなどの観点から、保険料の引き上げ幅の拡大に反対しているが、年金給付のスリム化をすぐに実施するのが困難な状況の下で、過度の世代間再分配を回避し、高齢ピーク時での若年世代の

負担を軽減するためには、保険料の引き上げ幅の拡大もある程度は必要ではないかという印象をもった。年金改革と景気対策は絡めるべきではないし、高齢化の進行に備えて貯蓄をしていることを考えると、経常収支の黒字はむしろ自然なことであろう。財政投融资の見直しについては、積立金の多い少ないにかかわらず、その運用もしくは制度そのもの見直しを至急行う必要がある。

第6章では、老人医療と公的介護保険の問題が取り上げられる。人口の高齢化により老人医療費が急増しているが、高齢者は高齢者という理由だけで、一律に非常に低い自己負担で医療サービスを需要できる。しかし、老人の多くは貧しくなく、平均的には多くの実物・金融資産を保有しているため、老人に対して一律に再分配を行うことの根拠が薄いことが指摘される。また、資源配分上の観点からも、需要の価格弾力性が大きいと考えられる老人医療の外来サービスにおいて、モラル・ハザードによる過剰な医療資源のロスが生じている可能性があるため、老人の自己負担額の引き上げ(例えば、定率制の導入)を通じた医療需要の抑制が主張される。他方で、老人医療が社会的入院によって老人介護の機能を代替しているため、公的介護保険の創設によってこの機能を本来の福祉に戻せば、老人医療費は削減できることが指摘される。公的介護保険制度の供給方法としては、民間保険にした場合、逆選択が発生してしまい、租税方式にした場合、原則として単年度での収支均衡の制約が生じるため、財源の積み立てが可能な社会保険を採用すべきことが主張される。公的介護保険の運営主体については、要介護老人の出現率の違いが財政に影響するのを防ぐため、大数の法則が成立するような規模が必要であるが、市町村が運営主体だと大数の法則は成立しない。したがって、市町村の統廃合ができないのであれば、財源に関しては国に一元化して、保険料の地域間再分配をすべきことが主張される。家族介護に関する現金給付については、家族介護と在宅介護は代替的なので、どちらを利用するかで不平等にならないようにするため、家族介護には現金を給付すべきこと、在宅サービスの公定価格はやめて、自由価格とし、現金給付かバウチャー方式として、民間供給主体の競争を促すべきであること、さらに医療と福祉の一元化のためには、医療と福祉の患者負担を同じにすべきことも主張される。

第7章では、生活保護を含めた社会福祉制度の改革

の方向が論じられる。生活保護については、社会保険の補完から脱却すべきことが主張される。すなわち社会保険給付の低い人たちを生活保護が補うのは財政的に限界があるので、基礎年金の引き上げ等によって社会保険内でこれを解決すべきことが主張される。また、社会福祉制度については、規制緩和による保育所の措置制度の撤廃、公立保育所の社会福祉法人への転換、サービス評価を前提とした公的な費用補助、サービス内容に応じた施設による料金の決定、生活保護の基準に当たる低所得者の利用料の免除などが提言されている。また、社会福祉制度において、サービスの供給を第1に考えるべきとの立場から、受益者負担も財源の一つとして活用すべきであることも主張される。この論文では、被生活保護者に占める高齢者比率の上昇をもって、生活保護の最低生活保障機能が低下し、社会保険の補完機能が増加しているとしているが、そもそも国民の中にある一定数の割合で貧困者が発生するとすれば、高齢化の進行とともに、被生活保護者に占める高齢者比率が上昇するのは当然であろう。高齢者か否かを問わず、社会保険の網から漏れる低所得者を救うことが、生活保護の本来の役割であり、被生活保護者に占める高齢者比率の上昇をもって、生活保護の最低生活保障機能が低下しているとはいえないであろう。高齢者であれば、社会保険でみるべきというような主張には無理があると思われる。また、この論文では、社会保険における低い給付を生活保護で補うのは財政的に限界があると主張しているが、日本の生活保護費は低い水準にあるのに、なぜ限界があるといえるのか、実証的な論拠に乏しいと感じた。なお、この章を読んだ率直な印象としては、個々の主張には同意できる点があるものの、論点が多すぎて何を主張したいのかわかりづらいこと、主張したいことの論拠が不十分なこと、その一方で社会福祉制度の定義や制度についての説明が必要以上に長いことが気になった。

第8章では、福祉国家が成立する必然性とそれにふさわしい税制のあり方が論じられる。従来の福祉国家は、景気政策による雇用保障と選別主義的な社会サービスの供給（ミーンズテストにより困窮者に限定）が任務であり、累進所得税と法人利潤税が基幹税（能力原則による再分配と景気安定装置）となるため、これらの税は中央集権的になることが指摘される。経済成長とともに、共生経済（家族や共同体）が縮小したため、共生経済で供給されていた普遍主義的な社会サー

ビス、すなわち養老や育児などのサービスを財政が代わって供給する必要が生じたこと、さらに普遍主義的な社会サービス、たとえば育児や義務教育は事故とみなされないで、社会保険の適用は困難なため、財源は予算原理に基づく租税方式によるべきこと、その供給形態は、貨幣にすると、給付を受けられるように装ったり、目的外に使用したりする可能性があるため、貨幣給付よりも現物給付がよいことが主張される。ただし、普遍主義的な社会サービスの供給を任務とする新・福祉国家でも、選別主義的な社会サービスの供給によるナショナル・ミニマムの保障が必要であり、能力原則の租税も必要なことが指摘される。普遍主義的な社会サービスは、もともと共生経済が供給していたので、地方財政が引き受けることが適当であるとされ、例えば、老人介護は地域の構成員が行うべきであり、その場合、介護により失う所得を地方税とすればよいので、所得比例の地方税が適当であると主張される。地方公共サービスは、住民以外の生産や消費をする人もサービスを楽しむので、新・福祉国家の地方税は、比例課税の所得税に加えて、生産局面で課税される所得型付加価値税と支出局面で課税される一般消費税、とりわけ小売売上税で補完すべきこと、さらに、国税は、選別主義的な所得再分配を実施するために、総合累進所得税を中心として、能力主義に応じた純資産税と法人利潤税で補完すべきことが主張される。この論文では、日本の社会保障関係費が比較的低位であった理由として、社会保障関係費を要求する利益集団、つまり全国レベルで組織された労働組合の政治過程における影響力が弱かったためであると論じているが、この説明はヨーロッパのコーポラティズム的な考え方をあまりに普遍的なものと考えすぎた説明ではないかという印象をもった。日本では、労働組合の力が弱まっても社会保障費は拡大を続けており、別のメカニズムもありうるのではないかと感じた。また、育児や義務教育を例にあげ、普遍主義的な社会サービスは事故とみなされないで、財源は予算原理に基づく租税方式によるべきと主張しているが、普遍主義的な社会サービスかつ事故とみなされるような介護の場合は、社会保険の適用の可能性もあると思われる。しかし、この論文ではこのことに関する言及はなく、介護も所得比例の租税方式で賄うべきと主張している。事故とみなされる普遍主義的な社会サービスも租税方式によるべきなのか、この点についての意見も聞いてみたい

と感じた。

最後に、本書全体に対する印象としては、各執筆者の主張は総合社会保障システムの構築という点ではほぼ一致しているものの、その具体的な内容は、論者ごとにかかなり異なっているということである。例えば、雇用のあり方については、八代論文が雇用の流動化を主張している一方で、橋木論文は長期雇用を主張しており、介護サービスの財政方式については、八代論文と漆論文が介護保険を主張しているのに対し、神野論文は租税方式を主張している。また、介護サービスの運営主体については、漆論文が国を主張する一方で、神野論文は地方政府を主張し、介護サービスの現金給付については、漆論文が賛成しているのに対して、神野論文は反対している。また、公的福祉サービスについて、三浦論文が公的福祉サービスを選別主義的に供給すべきと論じているのに対し、神野論文はこの種のサービスを普遍主義的なサービスとみなしている。これからの公的年金のあり方についても、勝又論文は基礎年金の引き上げなどによる再分配機能の強化を主張

しているが、高山論文は拠出と給付の結びつきを強めて民間の保険原理に近づけるような近年の年金改革を評価し、基礎年金に対する特別の事情によらない一律の国庫負担を批判している。

本書は単なる依頼原稿の寄せ集めではなく、1年半にわたる研究会から得られた研究成果ということなので、たとえ意見の一致をみなくとも、上記のような意見の違いに関する突っ込んだ意見交換を反映した論文を期待したいところであった。しかし、そこまでの期待は過大すぎるようである。今後は、多様な意見を踏まえた上での、個々の具体的な生活保障システムのあり方に関するさらなる分析の続編を期待したい。

本書は、今後の高齢化社会における生活保障のあり方を考える上で欠かせないようなテーマをほぼ網羅しており、しかも歴史的な分析、現状分析、将来予測、さらに政策提言に至るまで、豊富な内容が平易に記述されている。本書が一般読者から専門家に至るまで幅広く読まれることを願いたい。

(つかはら・やすひろ 明治大学短期大学助教授)

堀 勝洋著

## 『年金制度の再構築』

(東洋経済新報社, 1997年)

福田 素生

### I

本書は、著名な社会保障法学者であり、これまでも年金制度の在り方について様々な角度から積極的かつ具体的に発言してきた著者が、経済学者などによる改革論議の高まりを踏まえ、重要な政策課題となっている年金制度改革の論点について網羅的、体系的に論じたものである。著者は、少子・高齢化、経済成長の鈍化といった経済社会の大きな変動の中で改革が不可避となっている年金制度について、国民生活の保障というその制度目的が将来にわたって全うされるよう妥当かつ現実的な改革の方向性を提示しようと試みている。本稿では、極めて限られた評者の能力と許された紙幅の範囲で、多岐にわたる本書の内容を紹介し若干のコメントを加えるとともに、最後に全体を通じた感

想を述べ、最低限の責任を果たさせていただきたい。

### II

1. 「年金制度の再構築」では、国民生活に極めて大きな位置を占めるに至った年金制度—著者は公的年金制度を国民の合意により生活保障を選択する「政治システム」として捉えている—の改革について、「国民の生活保障を第一義的に考える」、「社会的にみて妥当かつ公平なもの」、「経済の効率性や財政の安定を阻害しないもの」、「国民の合意を得られるような現実的なもの」という4つの「視点」に立って論じている。本書は2部構成であり、第I部(序章～第6章)では1999年の次期財政再計算時における公的年金制度の改革の在り方を検討し、第II部(第7章～第9章)で