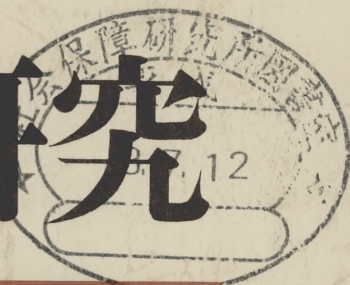


季刊 社会保障研究



Vol. 27

Summer 1991

No. 1

研究の窓

文明と文化	阿部志郎	2
-------	------	---

第25回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「社会保障の新しい財源政策」		3
レポート：社会保障の新しい財源政策	山崎泰彦	4
—高齢社会の政策課題と費用負担の在り方—		
レポート：社会保障の新しい財源政策	西村周三	11
—医療費財源を中心に—		
レポート：社会保障の財源政策	貝塚啓明	18
コメント	宮島洋	26
コメント	庭田範秋	30
討論	(司会) 宮澤健一	35

特集・雇用と社会保障

公的年金と労働供給	清家篤	43
イギリスの女子労働と社会保障	高島道枝	53
—所得保障に限定して—		
フランスにおける障害者の職業生活と所得保障	大曾根寛	72

論文

社会政策における〈Privatisation〉—中—	武川正吾	83
----------------------------	------	----

動向

社会保障法判例	堀勝洋	94
—保育所の徴収が憲法その他の法令に違反しないとされた事例 (清水訴訟控訴審及び上告審判決)—		

書評

加藤雅信編著『損害賠償から社会保障へ』(三省堂, 1989)	高藤昭	103
佐藤進著『社会保障の法体系(全)』(勁草書房, 1990)		
フックス著／江見康一監訳		
『いかに生きるかの経済学』(春秋社, 1988年)	栗沢尚志	107
『新しい女性たちの経済学』(春秋社, 1989年)		
『保健医療の経済学』(勁草書房, 1990年)		

平成3年度研究プロジェクトについて	社会保障研究所	113
-------------------	---------	-----

社会保障研究所日誌		118
-----------	--	-----

研究の窓

文明と文化

「日本は西洋化した。しかし、近代化していない」と、1924年に来日したノーベル賞詩人 R. タゴールは日本を鋭く批判した。

昨年、インドの僻村で結婚式に招かれ、大地にどっしりと坐っている4000名の人々とともに食事の接待を受けた。4000名とは、老いも若きも村民のすべてで、その光景は壮観というか感動的でさえある。村を挙げて一組の夫婦誕生の喜びを分かちあうコミュニティが存在していることを実感させられた。

アジア社会の自然発生的共同体を、わが国は、特に戦後、封建的で閉鎖的であるとその前近代性のゆえに否定し、近代社会の建設を目指し、そして、産業社会化に成功した。

果たして、日本は近代化したのであろうか。

アジア社会で、地域生活のみならず、経済さえ宗教的に秩序づけられ、経済発展が阻害される一因となっているのは疑いを入れない。

なるほど、日本の文明は繁栄し、社会は豊かになった。しかし、経済活動を包みこむエトスに欠け、障害者は偏見に、老人は老いの不安に悩まされ、児童は登校拒否といった文明症候群に苦しむ。伝統的共同体は崩壊しているのに、それに代わるコミュニティは形成されていない——。ボーヴォワールの言葉でいえば「文明の挫折」といわざるをえない。

タゴールの批判は、67年後の今日なお真理なのではないか。

「人間は孤独に耐えられても、社会的孤立には耐えられない」という。人間を社会的孤立から守る働きが社会福祉であるならば、社会システムは日ましに充実されている。けれど、その前提となる「孤独」に耐える内的社会的条件が成熟しているとはいえない。

私の町のひとりの老人は、「地獄にひきこまれる淋しさ」と表現したが、相互依存的生活を支えた血縁・地縁社会が消えたのに、自立する主体的契機が見出せないのである。

自立と連帯の豊かな均衡のとれた展開こそ福祉社会の目標であり、それは、すぐれて文化の問題であるに違いない。

その意味で、社会福祉は、豊かさに奢っている文明社会に対するチャレンジであり、新しい人間像、社会観を切り拓く文化創造の営みであり、真の近代化への役割を負う一面をもつことを忘れてはならないと思う。

A. シュワイツェルの警告を想起する。

「われわれは文化没落の徴候のなかに立つ。戦争がそれをもたらしたのではなく、大戦はこの徴候の一つにすぎない」

阿部 志郎

(あべ・しろう 横須賀基督教館館長)

テーマ「社会保障の新しい財源政策」

レポート：社会保障の新しい財源政策——高齢社会の政策課題と

費用負担の在り方……………（上智大学助教授）山 崎 泰 彦

レポート：社会保障の新しい財源政策——医療費財源を中心に

……………（京都大学教授）西 村 周 三

レポート：社会保障の新しい財源政策……………（東京大学教授）貝 塚 啓 明

コメント：……………（東京大学教授）宮 島 洋

コメント：……………（社会保障研究所監事）庭 田 範 秋

討 論（司会）……………（社会保障研究所長）宮 澤 健 一

あいさつ

社会保障研究所長 宮澤 健一

この社会保障研究所のシンポジウムも今回で25回を迎えることになりました。今回はご案内のとおり、「社会保障の新しい財源政策」ということで、第一線の先生方をお招きして、皆さんといっしょに考えていこうという企画を立てたわけです。社会保障にとって、そのスタートから財源問題は基本的な問題ですので、いままで何回も何回も論じられ、論じ尽くされ、また論じられるということでいまに至りましたけれども、現在ご存じのように高齢化社会に急速に向かっている、それから福祉社会についての在り方というものも組まれて

いるということで、この財源政策、財源問題は、新しい切り口が必要だと思います。そこで何がその新しいものとして要請されているのかということが、一つのポイントになるのではないかと思います。

そういう意味におきまして、きょう先生方のお話をおうかがいし、その背後にあります国民コンセンサス、あるいは価値対立、利害の対立、これを財源問題でどう調整していくのか、それから、おそらくそれと関係しますけれども、公私の分担をどのように財源問題とからめていくのか。公といっても国と地方があるし、私といっても企業も個人もあります。そういうバックグラウンドの中で、いろいろな切り口から、有益なお話をたまわり、皆さんといっしょに考えてみたいと思います。

それでは先生方、よろしく願いをいたします。

【レポート】

社会保障の新しい財源政策

——高齢社会の政策課題と費用負担の在り方——

上智大学助教授 山崎 泰彦

きょうのテーマは、「社会保障の新しい財源政策」ということであるが、必ずしも私は、このテーマにストレートにお答えできる報告になるかどうか自信はないが、ここ数年考えてきたことを、このテーマに少しでも近づけてお話しさせていただきたい。

財源政策を考える前提はやはり、今後の社会保障の政策の在り方ということだと思う。21世紀を展望して社会保障がどうあるべきか、そしてその費用負担について、検討をしてみたい。

今後の社会保障の課題は、大きく分けて次の2点になると思う。第1点はここ10年くらい前から進められている、日本の社会保障の中核である医療保険、年金制度の一元化の最後の詰めを行うということである。第2点は21世紀へ向かって、新たな重点的な課題だと思われる高齢者の雇用と、それから介護の問題にどう応えるかということだと思う。

まず第1点の一元化だが、一元化をどのようにとらえるか、これはいろいろ議論のあるところであるが、私は一元化とは、個別制度、保険者の自主努力を前提として、自主努力のおよばない構造的要因による給付と負担の格差を、社会連帯の立場から調整することによって、自主努力と社会連帯の調和をはかるものであると、このように考えている。そしてこういった考え方、理念は今後とも堅持すべきだと考えている。

この理念は実は、現在の制度の基本的枠組みを前提としているわけで、社会保険システムということと、それから分立した制度体系を前提にした考え方である。そしてしばしば議論になる税方式だとか、あるいは統合一本化に対置される考え方である。

なぜ、この社会保険システムを私が評価するかというと、第1点は財政の安定性、自主性を確保しやすいということ、第2点は拠出インセンティブが働き、より高い給付水準を確保することができるということ、第3点は社会保険システムというのが、古くは大正期に制定された健康保険法以来、すっかりわが国に定着をしており、これをラジカルに切り替えるという、積極的根拠に乏しいということである。そして租税財源については、それによらざるを得ない福祉や、扶助の分野への重点的な配分が望ましいと考えているからである。

社会保険システムを支持する理由はそういうことであるし、また分立した制度体系には、とかく批判があるわけだが、それにも積極的な意味を私は見出すことができるように思う。それは職域、地域、あるいは個別保険集団の特性に応じた弾力的な制度設計だとか、あるいは連帯意識に支えられた、効率性の高い運営が可能になるからである。

現在のわが国の制度はこういったことを基本にしているが、問題になっているのは制度間、保険者間の財政力格差の発生と、しかも産業構造、人口構造の変化のなかで、制度間、保険者間のその格差の拡大が避け難いことである。この財政力格差、これは具体的には給付と負担の不均衡という形で現れてくるわけだが、この調整をどうするかということがまさに課題になってきているわけである。

調整方法には2つあって、国庫負担の傾斜配分による調整と、制度間、保険者間での財政移転による調整である。

前者の国庫負担による調整というのは、皆保険達成以来医療保険で昭和40年代後半まで、具体的には昭和48年あたりまでとられてきた調整方法で

ある。たとえば昭和36年、皆保険達成当初被用者保険本人が10割給付に対して、国民健康保険は5割給付であった。それが40年代初頭に7割給与を達成し、さらに48年の改正では高額療養支給制度が入ってくるということで、いちばん財政基盤の弱い国民健康保険が意欲的な給付改善を行い、被用者保険に相当なところまでキャッチアップをした。実は保険料の相当な引き上げもあったが、それ以上にこの間国庫負担を重点的に国保につぎ込んだし、また国保の保険者間の財政力格差については、財政調整交付金という形で、国保内部でも重点配分をしたわけである。

しかし、そういった国庫負担による調整というのはきわめて困難な状況が、昭和50年代に入ってから生まれたわけで、これはご承知のとおりである。そこで国庫負担による調整の拡大に歯止めをかけて、制度間、保険者間の財政移転による調整措置を組み込むための理念として、一元化論が登場することになったと考えている。

さて、財政移転による調整方法というのも2つある。ひとつは財政余剰のある制度、保険者から、財政窮乏した制度、保険者への財政移転を行うもの、いまひとつは財政力格差を生む構造的要因に限定して、財政移転を行うものである。

前者の具体例のひとつには、昭和40年代にはなばなく健康保険の抜本改正論議が展開された過程で、政府が提案した被用者保険制度間の財政調整案がある。組合健保と政府管掌健康保険の財政調整の提案である。当時2分の1財調といわれたが、基本的には保険料率に財政力格差が反映されているとみなして、平均保険料率を下回る保険者から、料率が高い保険者への財政移転を行う、調整の幅は2分の1であるという、こういうやり方である。しかしこの場合には、経営努力によって財政余剰を生み出した保険者の財政余剰分が、経営努力を怠って財政悪化した保険者に移転されるという部分も内包していたことに問題があった。

また、その後昭和59年の国家公務員共済と公共企業体共済の統合によって、長期給付の財政調整が行われることになったが、同様の問題があった。具体的には、当時の国鉄共済の破綻を救うという

観点であって、やはり調整幅は2分の1であった。しかし、なぜ調整幅は2分の1かという根拠はどこにもなかった。本来なら国鉄共済の財政悪化の要因を分析して、共済組合独自の責任による部分と、構造的な部分、たとえば年齢構成の変化、こういった部分を分けなければいけないのであって、こういった調整方法というのはきわめて未熟であり、合意を得るのはきわめて難しいと、私は考えている。

さて、構造的要因に着目した調整の具体例であるが、これは具体的に、一元化の過程で相次いで採用された方法である。まず、昭和57年の老人保健法の制定と61年改正、そして59年の健康保険法改正による退職者医療制度、60年の年金改正による基礎年金、平成元年の年金改正による被用者年金制度間の費用負担の調整等がある。

これらに共通する点は、財政力格差を生む最大の要因として年齢構造要因があり、この要因に着目した調整であるということである。さらに退職者医療制度と被用者年金制度間の調整では、これに加えて所得要因による調整も組み込まれている。これらの年齢構成だとか、所得といった、保険者の個別の努力によっては解消し得ない要因に着目した調整は、経営努力に対しては中立的であって、私の考える一元化の理念に即した、より進んだ調整であったと思われる。

しかしながらこのような財政移転による制度間調整にも限界があるわけで、自営業者グループと被用者グループとの間での調整は、共通の合意し得る調整指標としては、年齢構造要因に限定せざるを得ない。そのために所得要因による格差は、制度内の調整にゆだねざるを得ない。

こうした国保制度の昭和63年、および平成2年の改正は、国民健康保険はじまって以来の、国保制度の基本にまで踏み込む改正だといわれたわけだが、この改正では従来の調整交付金による保険者間の財政力格差の調整に加えて、新たに低所得者対策として、国保は低所得者を抱えざるを得ない、しかもそのウェイトが高まっていかなざるを得ないという要因に着目して、保険基盤安定制度を創設して、しかも従来の国庫負担のほか、新たに

地方負担による調整措置を講じたわけである。さらに国保制度の改正では、運営安定化計画の策定により、高医療費市町村の基準を超える医療給付費の一定部分について、国、地方、被保険者の保険料による共同負担制度を導入し、医療費の適正化等の経営努力をうながすシステムを導入したことも注目されるわけである。

このように私自身は、一元化はすでに相当部分まで達成されていると考えているが、なお残された今後の課題として、以下のようなものがあるように思う。

まず第1点は基礎年金の導入による費用負担の調整である。これは基礎年金の給付に要する費用を各制度が、被保険者数に応じて頭割りで負担するものであって、負担能力に対して逆進性がある。同様の問題は3号被保険者、いわゆるサラリーマンの妻分の拠出金負担についても指摘できる。

幸いに年金では民間はすべて厚生年金に一本化されているが、共済にはいくつもの保険者がある。端的な例を挙げると、共済のなかに警察共済というのがあるが、警察官の奥さんはほとんど勤めていないので、3号被保険者のウェイトがものすごく高い。一方、公立学校共済というのは、給与は高く、しかも共働きの人が非常に多い。あるいは農林共済は厚生年金に比べても、相当に給与水準が低い。そういった3号被保険者の比率だとか、所得の違いに関係なく、被保険者が頭割りで負担をしていることに伴って相当な保険者間の負担の逆進性が生じている。

こういった問題を解消するには、被用者年金制度の拠出金負担を応能負担、具体的には報酬総額に対する定率負担に改めるべきであろうと思う。もっとも先の話になると、2階部分の一元化がどうなるのか、ということによって、この問題への対処の仕方は変わってくる。仮に2階部分が完全に統合一本化されるということになると、自然にこの問題は解消されるわけである。

次に平成元年改正で導入された2階部分の被用者年金制度間の費用負担の調整だが、これは成熟度といわれる年齢構造の要因と、それから所得、具体的には標準報酬の要因を合わせて調整をして

いる。ただこの調整は、当面の暫定措置として位置づけられていることもあって、調整対象給付は老齢厚生年金相当部分に限定されている。あるいは拠出金、交付金に制限が設けられている。そして3年間の暫定措置であるという点で、なお未完成である。

さて医療保険の分野だが、老人保健法による調整措置は平成2年度から加入者按分率100%に移行することによって、老人医療費の負担調整に関する限り大きく改善されたわけであるが、この調整も基礎年金と同様に頭割りの調整にとどまってい、負担能力に対しては逆進性があった。しかし今年度も拡大して継続するということだが、平成2年度に被用者保険に対する財政力に応じた国家負担が導入されることになったので、当面問題は緩和されている。しかしこれはあくまでも暫定措置であって、将来どうするのかということは改めて検討しなければならないと思う。

私が考える一元化の理念からすれば、完全な応能負担化ということになるけれど、現在の暫定措置を基本に置くということになると、国庫負担による調整を制度化することもあり得るし、あるいは財政移転による調整の可能性も考えられるわけである。

また細かいことだが、実は老人保健法は世間に対する説明としては、すべての保険者が等しく老人を抱えるということをいっているわけだが、現実にはそうっていない。老人加入率の調整に20%から1%という上下限が設けられている。いま国保の保険者を見ると、70歳以上の老人加入率が20%を超える保険者が急激に増えてきており、30数%に達しているところもある。そういった保険者では、たとえ30数%の老人を抱えていても20%分しか調整をされていない。老人保健法創設当初非常な利害の対立があり、また高齢化もいまよりレベルが低かった時期にあっては、暫定措置として20%という上限、あるいは1%という下限といったことも、それなりのやむを得ない事情があったかと思うが、調整の趣旨からすれば、こういった上下限は撤廃すべきである。

さらに老人保健法による調整では、退職被保険

者等にかかわる保険料、および被用者保険からの拠出金負担は、実は退職者等の医療給付以外には充てられないということになっていて、退職者医療制度の導入というのは、国保の負担軽減だということになっているのだが、現実にはいったん導入されて以降だけに限っていうと、国保に退職被保険者がどんどん増えていって、増えれば増えるほど、実は一般被保険者の負担が重くなるという制度的な問題を残している。

一元化に向かってすでにかなりの措置がとられてきているが、あえて申し上げれば、こういったことが課題として残っていると思う。

次に新たな重点的な政策課題としての高齢者の雇用、介護対策の在り方と、それとの関係において、費用負担の問題を考えてみたい。

高齢者の雇用問題というのは、行政レベルではこれまでもっぱら労働行政の所管とされてきたが、年金の支給開始年齢問題が大きな問題としてあるわけで、社会保障の政策のなかにも、高齢者雇用の促進という観点をはっきりとビルトインする必要があると思う。

平成元年改正で主として厚生年金の長期的な財政問題を背景にして、支給開始年齢の段階的な65歳への引き上げが提案されたが、これについては雇用が十分に伴っていない、あるいはそのための政策もないということで、国会修正で削除され、次期財政再計算期に改めて見直しを行うということになっているわけである。

その次期の見直しに当たっては、雇用と年金の関係についての総合的な検討が必要だと思うが、その場合にひとつの視点として、費用負担の公平化をはかるという観点がどうしても必要である。

年金保険は老齢、障害、死亡を保険事故というか、給付事由として年金給付を行う社会連帯のシステムであるが、老齢給付について見ると、65歳から支給される老齢基礎年金と、老齢厚生年金は老齢のみを要件に支給されているわけで、まさに保険事故としてカバーし得るものである。つまり、はたして受給年齢まで生きられるかどうか不確定だし、現実には多くの人が受給年齢まで生存するわけだが、たとえ年金受給を開始したとしても何

歳まで受給できるかわからない。まさに不確定な保険事故である。

ところが65歳未満で支給される特別支給の老齢厚生年金は、老齢のほかに原則として退職を要件に支給することになっている。問題は退職を老齢と同様の偶発的な保険事故として同一保険料率による共同負担としているために、事業主間、被保険者間で不公平が生じ、高齢者雇用に対して抑制的、退職促進的な機能を果たしていることである。

事業主間の不公平とは、個別の事業主が排除した高齢者の年金を、全事業主が社会連帯の名において共同負担していることである。また被保険者間の不公平とは、任意に退職した者の年金を、全被保険者が共同負担しているという問題から生ずることである。こういったことは労働力の供給がふんだんにあり、特に若年労働力がふんだんにあった時代においては、政策的に高齢者を排除するというのも妥当であったかもしれないが、いまやまったく環境は逆の状況になってきている。

なお、表1として、この問題を考えるためのモデルを示している。いま仮に日本の企業がA社とB社の2社だけだと単純化をする。そしてA社の被保険者数、B社の被保険者数を、つまり従業員をそれぞれ50人だとする。ところがA社は60歳で退職させ、それに代わっていつも新しい人を採用する。B社は65歳まで雇用する会社だとする。そうするといまの制度だと60歳で退職したA社の5人が年金を受ける。65歳になればB社の退職者もすべて年金を受けるが、65歳前に限定するとA社の退職者5人ということになる。現在の厚生年金

表1 年金制度による雇用政策を考えるためのモデル

		A 社	B 社
被保険者数	60歳未満	50人	45人
	60歳～64歳	0人	5人
退職者数	60歳～64歳	5人	0人
受給者	企業年金	5/50	0/50
被保険者	厚生年金	5/100	

(注) 1人当たり年金月額を20万円とすると、A社の退職者5人の年金総額は月額100万円。これに要する費用は、企業年金であればA社が全額負担(被保険者1人当たり月額2万円)することになるが、現行の厚生年金ではA・B両社が共同負担(被保険者1人当たり1万円)している。

はA社の退職者5人をA社、B社の従業員および事業主で負担をしているから、100人で5人を支えるということになる。仮に企業年金で対応することになると、A社は50分の5、B社は50分の0ということになる。つまり一般的にいい方をすると、A社というのは日本の大企業を代表している。B社は中小企業を代表している。現在の制度だとB社からA社へ相当な所得移転が行われているということになる。

この問題について支給開始年齢を65歳に引き上げて、65歳前の退職者については企業責任の領域として対応する。たとえば企業年金を全企業に設立を強制するという形にすれば完全に対応できる。しかしながら企業年金による対応というのは、強制設立の実現可能性の問題のほか、給付水準に著しい格差があること、給付の価値維持が困難なこと等において、限界がある。

したがって厚生年金という仕組みを残しながら、事実上企業年金的な、つまり責任の所在が明確にされた費用負担の合理的なシステムを導入することになるのではないか。

その場合、65歳以前の特別支給の老齢厚生年金の費用負担と、高齢者の雇用の貢献度をリンクさせて、保険料率にメリット性を採用する。つまりB社の特別支給の老齢厚生年金にかかる保険料率がゼロになり、A社の保険料負担でその費用を賄うという形でのメリット性である。

その場合、いまのような考え方からすると、もはや保険料負担の労使折半負担の原則にこだわる必要はない。現実には企業年金というのは拠出制もあるが、事業主負担が非常に多くなっている。企業によってまちまちだから、負担割合についても、この部分については弾力化すべきであろうと思う。

この提案は費用負担の公平化を通して、高齢化雇用を促進するメカニズムは年金制度のなかに組み込むという点でのメリットがあるし、企業側にも人事政策との有機的な連携をはかることができるというメリットがある。

そのほかさらに、本格的に社会保障全体を高齢者就業型のシステムに組み替えるためには、気がついた点だけでも以下のようなものがある。

退職者医療制度の費用負担についてもやはり問題があるわけで、高齢者を雇用する企業というのは、実は退職者、つまり国保の被保険者を減らしているわけだが、それについての詳細がまったくない。一般的に言えば、政府管掌健康保険の貢献度が高いわけだから、政府管掌健康保険の拠出金の負担は減らすべきであるということになる。

あるいは企業年金の見直しということである。企業年金のとらえ方はいろいろあるけれど1つ否定できないことは、これは退職一時金制度と一体的に考えていいかと思うが、現実には高齢者を退職させる手段としても機能をしている。国全体が高齢者の雇用を促進しようという政策をとっているときに、考え方によれば、それに相反する政策が税制上の優遇等の形をとりながら行われているわけで、そのへんの整合性もとる必要があるのではないか。

あるいは厚生年金の給付体系の見直しも必要である。実は35年頭打ちということもあって、現実には最近の退職者では半数の人は60歳以降働いても年金がほとんど増えない。それで被保険者の側にも60歳以降働くというインセンティブがない。また、60歳で退職をすると、年金を受けないと損をする。これを繰り下げるという余地も残されていない。

いずれにしても、社会保障制度全体を高齢者の雇用を促進するという観点から見直す必要があると思う。

次は介護対策で、これは現在もっとも要請されながら遅れている部分であろうかと思う。課題ははっきりしていて、施設、在宅間、あるいは施設間での費用負担の均衡をはからなければならないということと、併せて在宅ケアへの資源配分を強化する必要があるということである。

そして、この社会的、国家的な課題に対応するには従来の政策の枠組みを超えた対策が必要であろう。日本は年金、医療保険とも社会保険というシステムで発展してきており、幸いに皆保険、皆年金まで達成しているわけなので、この大掛かりな装置を活用することが不可欠であろうと思うし、私は社会保険システムを主体にした介護保障

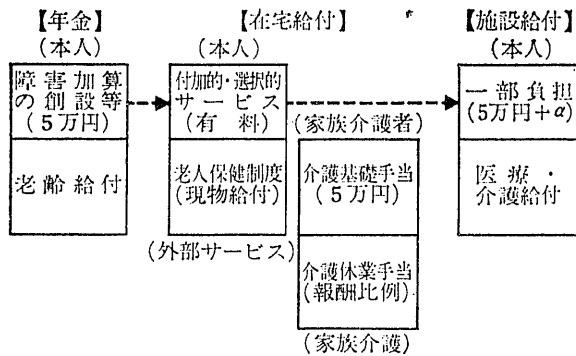


図1 社会保険主体の介護保障

として、次のような具体例を考えているわけである。

1つは、老齢障害者との年金制度上の均衡をはかり、かつ障害老人に対して安定したサービスの購買力を確保するため、寝たきり、痴呆等の障害老人に対して、老齢基礎年金に上乘せする形で月額5万円程度の障害加算を支給する。その他の案も考えられるが、非常に単純な提案としてこのようなものを考えるわけである。

まず、年金制度上の若齢障害者との均衡ということだが、ご承知のように重度の障害者、一般に1級障害だと老齢年金相当分の25%増しの障害年金が出る。それで十分かどうかはともかくとして、65歳前の障害者であれば介護費用の一定部分を年金でみているわけである。ところが同じ障害者であっても65歳以上で発生した障害に対しては、そういう措置はまったくなくて、老齢年金のままである。つまりいまの年金制度は、高齢障害というものを障害の範疇としてとらえていない。それが第1点である。

それからもう1つ、全国民共通の老齢基礎年金は月額5万7,000円弱だが、この老齢基礎年金というのは老後の日常生活費の基礎的部分を支える水準として考えられていて、これは介護サービスを買う水準とはもともと考えていない。年金で介護費用を買うシステムに年金制度はなっていないわけである。

もう1つは、いま老人保健制度の改正案が提案されていて、入院が1日400円のところを、提案では800円に引き上げる、そしてそれが老人医療費の5%相当分であるというわけだが、この提案

のまま成立したとすると、800円の30日で月額2万4,000円になる。おそらくいまのシステムの上では、月額2万4,000円の負担がギリギリのところだろうと思う。なぜかという、健康保険本人が1割負担であるから、本人とのバランスから考えると5%程度、月額2万4,000円以上の負担というのはどうも制度上難しいということである。

もう1つは、最近年金が改善されてきたということだが、実はいま差し当たっての問題というのは後期老年層なのである。それでたとえば75歳以上の年金受給者をとると、そのほぼ8割が経過年金の受給者で、これは過去を引きずっているわけであり、拠出制国民年金、老齢福祉年金ともに3万円程度である。5万7,000円の老齢基礎年金では介護費用は買えない。当然のこととして3万円程度ではどうしようもない。しかしこのことがネックになって施設間の費用負担のバランス、あるいは施設と在宅とのバランスが非常にとりにくくなっている。

私はいまの社会保障のなかで、いちばん大きな資源の不効率、無駄があるとすれば、それは長期入院だと思う。ここにメスを入れるためには、こういった思い切った年金制度の改善が前提になると思う。

そして、ここでは仮に5万円程度としているが、障害加算を支給するとすれば、これに伴って、障害老人が病院等の施設ケアを受ける場合には月額5万円プラス α 、プラス α というのは、いまの老人は特養よりも、老人保健施設よりも、一般病院に入っている老人が多いわけなので、一般病院で考えると5万円プラス α の負担を求めているということになる。 α というのは医療の一部負担だから、したがって老人保健法の改正案でいえば2万4,000円ということになる。そして月額5万円というのは、年金で介護に着目して出す手当である。これを施設に入れば当然出していただく、これで介護費用を買っていただくということになる。そうすると一般病院だとこれが7万4,000円くらいの負担になり、老健施設が5万円程度であるから、ちょうど流れがよくなる。

なお、一見これによって、年金の財政をさらに

圧迫すると思われるかもしれないが、寝たきり、痴呆の出現率から考えて、5%とか、10%とかということなので、それほど大きな年金の負担増にはならないと思う。また仮に負担増になったとしても、国民の不安の切実さから考えれば十分に合意の得られる負担増であると思う。

それが第1点で、第2点は、こういった形で年金の手当てを行うことによって、医療費の効率化、節減が相当に可能になるということである。つまり年金の負担増というのは、医療の効率化によって十分に補い得ると思う。

第3点は、従来の福祉制度による在宅サービスに加えて、新たに老人保健制度により、医療と介護を一体化した総合的な在宅サービスを供給することである。サービスの基底的、標準的サービスについては施設との均衡をはかり、在宅サービスの促進をはかるため無料、あるいは利用を抑制しない程度の経費の負担とする。そして付加的、選択的サービスについては有料とするという、こういう提案である。

実はいまの医療を見ていると、老人保健施設ができています。今後これを相当拡大をするということである。それから医療法の改正案では、療養型の病床群というものをつくろうといっている。そういった方向に見られるように、いま老人医療の分野では、福祉と医療を一体化させる方向で改善が進められている。

ところが在宅ではそれがまったく及ばない。施設内では医療と福祉というか、介護が一体的に医療財源を用いて提供されながら、在宅では福祉的な供給システム一本できているわけである。

こういったことをかねがね主張してきたわけだが、今回の老人保健法の改正案のもっとも評価できる点というのは、実は老人訪問看護制度の創設だと思う。私はあれではまだ不十分だと思うけれど、将来的にはあの提案というのは相当伸びる可能性のあるものであり、また伸ばさなければいけない提案だと思っている。

それから第4点として、在宅サービスの供給自体も拡大、多元化する必要がある。医療機関だけでなく、福祉施設、第3セクター、民間の事業

者等で一定の要件を満たすものについては、これを在宅サービス取扱機関として指定し、公民ミックスによるサービスの供給量の拡充と、競争原理による質の向上をはかるということである。これも訪問看護制度提案のなかに、かなり組み込まれている。

次に第5点として、そういった老人保健法等による現物での外部のサービスを拡充するわけだが、それだけでは片手落ちのように思う。外部のサービスの供給を伸ばすといっても、現実には世帯によって、家族関係によって、その利用状況は相当に違いが出てくる。一般的にいうと、都市の方々はわりとドライにこういった外部のサービスを利用すると思うけれど、農村の方はなかなか利用しないのではないかと。相変わらず家族介護者が介護をする。

そうするとやはり外部サービスを伸ばすと同時に、家族介護というものを独自の観点から評価し、支援しなければならない。そこで具体的には、家族介護者共通の基礎手当、あるいは介護を理由とする休業者に対しては、報酬に応じた介護手当を支給するといった対応がどうしても必要になるのではないかと。

現在育児休業法を制定する方向で検討が進められていると思うが、児童手当があって、育児休業制度ができ、さらに手当がつくかもわからないという格好だが、育児と同様介護も一体的にとらえるとすれば、このような2階建ての制度をつくる必要があるのではないかと思う。

問題はきょうのテーマである財源だが、この提案というのは医療と福祉を一体化させようということであるから、従来福祉制度、いわば公費主体で提供されてきた部分を取り込むことになるから、当然こういった部分に保険料のほか国庫負担、あるいは地方負担も含めて、重点的に配分するということになるかと思う。

最近基礎年金、あるいは医療の面でも、国庫負担を拡大するという要求が非常に強まっているが、私は保険で対応できる部分は保険料で、そして新たにこういった福祉的な要素を取り込む、あるいは政策的に誘導するといったところに国庫負担を

重点的に配分するというのが、現実的な対応ではないかと思っている。

ちょうど時間になりましたから、これで私の報告をひとまず終わらせていただきます。

【レポート】

社会保障の新しい財源政策

——医療費財源を中心に——

京都大学教授 西村 周三

西村です、よろしくお願いします。いま山崎さんがレジメにあるのをほとんどそっくり話されて、皆さんはお聞きになりやすかったと思うのですが、大変申し訳ありませんが、私がレジメに載せた内容は、実はあとで考えて、45分間で話しきれない大風呂敷を広げているので、きょうはレジメのごく一部に絞らせていただいて、話をさせていただくことをご了承願いたい。なおお手元に若干のグラフと、こういう資料を、同時に参考資料として付けています。

私の論点は山崎さんが最後のほうでおっしゃった話とかなり重なるところがあるが、基本的には医療の場合には、若い人たちの医療というよりも、どうしても関心は老人医療のところへ向くかと思う。したがってここでは、ひとつは、現在話題になっている老人医療費の一部負担の問題、とりわけそのスライド制の導入の可否という論点がひとつ、もうひとつは医療分野に公費負担をどの程度増額するかについての、やや基礎的な話をさせていただきたい。

この後者のほうについて、公費負担を増やすべきであるということに関しては、山崎さんが最後におっしゃったこととまったく同じ意見で、介護分野に重点を置いた配分という形で、公費負担を増額していくということをいわば前提としている。それが良いか悪いかという議論はしない。社会保険料ではなくなぜ公費なのかという、つまり増や

すということについての是非というのは議論しない。

そういうことを前提として、論点をいまいったように2つに絞らせていただきたい。そして最初にどのような観点からこの問題を考えるかという政策的関心、次に若干のデータに関する解析、そしてそのデータを見る場合の見方というものを整理しないことには問題なのではないかという観点から、そのデータを見るに当たっての理論的背景という、その3つに分けて議論をさせていただきたい。

結論をいうと、私は老人医療の患者負担の定額制の維持、およびそのスライド制に賛成である。それは老人保健審議会で審議されている内容であろうと思うが、しかしながらなぜ定額負担に賛成するのかという根拠、つまり定率でなくなぜ定額であるのか、また定額はなぜ認められるべきか、あるいはまたそれをスライドさせることが望ましいのかといったような点については、ある程度合意は形成されてきてはいるものの、必ずしもその考え方というのは一致しているとは思えない。そこでその点についてデータの解析、および理論的背景について分析したいというのが、政策的な関心である。

すなわち今後スライド制を仮に導入する、あるいはしないとしても、何度も何度もこれからその定額負担の定額の適正な額はいかにという議論が

なされるであろうと思う。実は私は、きょうは詳しくは触れないが、老人だけではなく、若い人たちの患者負担についてもかなり定額の要素を強めるほうがよいのではないかと考えているが、それについてのデータの、および理論的根拠についても申し上げたい。

もうひとつの論点は、実はきょう私の報告はまだ完成したものではないが、要するに公費負担を拡大すべきであるというのはなぜなのかということである。トータルとして介護費用を医療のなかで、あるいは福祉のなかで、これは山崎さんとはまったく同じ意見で、医療および福祉を統合する形で、ここに多くの公費負担とは限らず、つまり社会保険料ないし公費負担、租税を導入すべきであるということを前提にしているが、その場合にやはり議論すべきは、それをなぜ租税でやらなければならないのか、社会保険料を場合によっては引き上げることによって行っているわけではないのか、あるいは制度間の調整との関連はどのように考えるべきなのかといったところの考え方が整理されないと、やはり適正な公費負担の額というものが定まてこないのではないかなと思う。あとで説明するような理論的関心に基づいて、いくつかの計算をしましたが、申し訳ないが、現時点で具体的にいくらくらといったような数字はまだ算出できていないので、これは今後の宿題とさせていただきます。

以下、まず最初に患者負担の問題、それから次に公費負担の問題とに分けて議論をさせていただきます。

経済学というか、主として近代経済学分野で、医療需要をデータでもって分析するとき、価格弾力性、所得弾力性というものを計測することが多い。実は結論をいうと、この価格弾力性、所得弾力性というものの計算を多くの人がしてきたし、私もしてきたが、所得弾力性は必ずしもそうとはいえないが、価格弾力性というのはあまり意味がないのではないかと最近思うようになった。

その根拠はあとで申し上げるが、たとえば老人に関していうと、図1だが、これは老人の受診率の所得弾力性で、それを各年ごとに都道府県デー

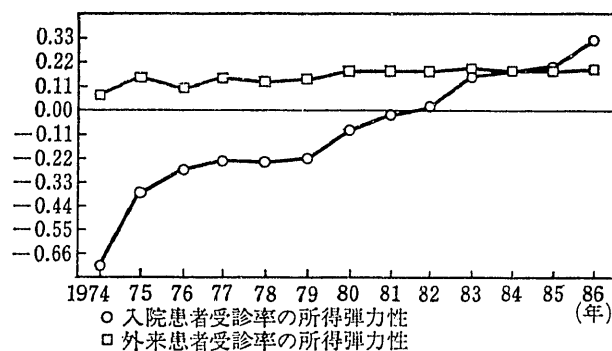


図1 都道府県別クロスセクション・データによる所得弾力性の年次推移

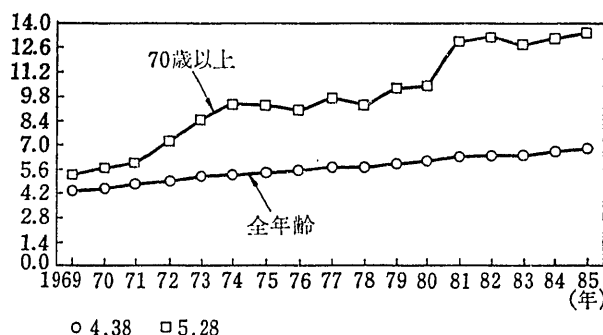


図2 受診率の年次推移

タを用いて求めた。まっすぐ横に平行になっている線が外来で、下から上にあがっていつているのが入院である。昭和49年からなので、ご承知のように、この間の直接医療機関に支払う老人の患者負担はきわめてわずかである。それで若干の負担率というデータ、あるいは一部たとえば時間コストとかそういった種類のものを、最近厚生行政基礎調査報告等にそれに代理し得る変数が載っているので、そういったものを入れて価格弾力性と所得弾力性を求めても、これは自明のことだが、価格弾力性はまったく効いてこない。

ちなみに若い人たちについても、価格弾力性というのはあまり効かない。

価格弾力性が効かないという難しい専門用語でいうけれど、それは要するに負担率が上がると受診率が下がるのだろうかということに帰すると思われるが、はっきりいってぜんぜん効かない。

それから老人に関していうと、一部負担が無料から一部追加をされたときには、これはちょっと

例が悪いかもしれないが、タクシー料金に対するタクシー需要の価格弾力性と同じような効果を生んだものと思われる。すなわち、約1年ぐらい受診率は下がるが、再び戻って、それは以前のトレンド伸びの趨勢と同じレベルにまで上がってくる。

いまのは外来だが、入院に関してもそれはあまり効かない。そういう傾向が見られる。

もうひとつ注釈を加えておくと、こういう所得弾力性とか、わざわざ専門的なことをいって話を難しくする必要はないのだが、そのときのデータでもってとって、それで議論をするから、たとえば、もし患者負担が400円から1万円になったらどうなるだろうかということについて過去のデータを使って予測することはできない。つまり400円から、たとえば800円になった場合にどうだろうかというデータを見て、そのくらいのわずかな上がり方だと実は影響はないと、そういうことはいえるわけだが、1万円になったらどうだということは議論できない。

したがって、私のこれから申し上げる議論は、たとえば老人の外来の患者負担を1万円にするのでもいいじゃないかということであれば、ここから以下の議論は必ずしもデータの根拠はない。しかしながら、たとえば400円を800円にする、800円を1,000円にする、1,000円を1,500円にするといった程度の上がり方ではほとんど影響はない。したがって、いまいったような留保をしたうえで、定率負担にしてそれが受診を抑制したり、あるいは医療費の増加を抑制することに効くとは思われないというのが、まず第1点である。

そういうわけで、今回の老人保健審議会も定額制というものがほぼ定着をした意見として出てきているように思われるが、次に問題になってくるのは、この定額制の定額の額をどのような理念で決定するかという点である。

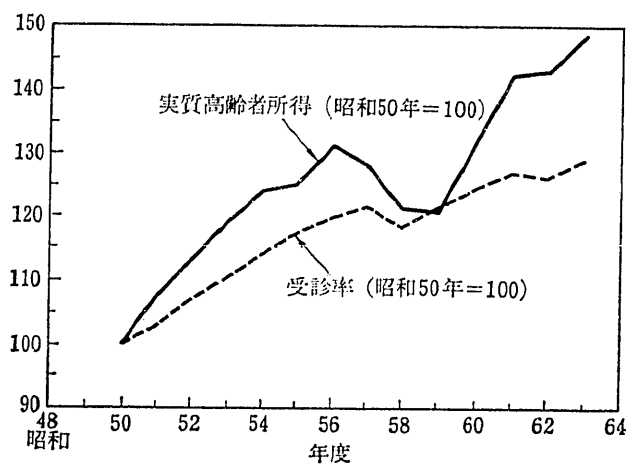
ひとつの考え方は、これは老健審報告等に明確に書いてあるわけではないので、散見されると申しておきたいが、散見される内容は、やはり老人医療費を抑制するための手段として定額というものを導入するという考え方が色濃いうように、少なくとも私には読み取れる。

さあ、これはいかがであるか。これはデータの立証のしようがないのだが、おそらくそういう意味では定額制であったとしてもやはり、よほど大きな定額を設定しない限りにおいては、受診を抑制したりするといった効果は働かないのではないかというのが私の予想である。

しかしながら、私はそれにもかかわらず、定額制の導入に賛成である。それは社会における人々の必要ということに関する認識、あるいは無駄遣いを避けなければならないといったある種の社会における公正規範というものがあるから、そういった観点からスライド制を導入したほうがいいのではないかというのが、私の根拠である。

そのことは実は、先ほど申しましたグラフの上のところのものと関係している。老人の受診率というのは、先ほどのクロスセクション・データによると、所得弾力性がどんどん大きくなってきている。これは何を意味するかというと、要するに地域間で比較的県民所得の低い、これは各県のお年寄りの所得の値ですが、県民所得の低いところの人たちが、昔はあまり医療にアクセスしなかったのに対して、しだいにしだいにそうではなくなってきているということを、非常に大雑把にいうと、意味するのかもしれない。

そこで今後、たとえば定額を設定すると、それが受診率にどのように影響するだろうかということについて、その参考となる資料として図3をご覧ください。これは実はちょっと議論の余地のあるデータであって、これからいうのがこの



資料：厚生省「老人医療事業年報」「国民生活実態調査報告」

図3 高齢者世帯の実質所得と受診率(入院, 外来計)

データから読み取れるかどうかというのは、非常に微妙なところなのだが、過去の受診率の推移と、下にある国民生活実態調査報告における高齢者世帯の平均所得を物価指数でデフレートしたものをグラフにとって、昭和50年を100にとって指数化したものであるが、ご覧いただけるように、わりあいきれいな関係が、あるいはないとおっしゃる方がいるかもしれませんが、あるといえるのではないかな。

つまり、やはり高齢者は所得が上がると容易に医療機関を訪れるということがいえるのではないだろうか。ただ、これはちょっと異論のあるところで、58年のところ、62年のところ、いずれも一部負担の額が上がったところであるので、これからはいえないのだけれど、ただこのデータで、実際にお年寄りが支払う額というのは非常にわずかなので立証しにくいのだが、一応回帰分析というのをやると、やはり所得というのが大きく効いてくるということはいえる。

この医療の定額が老人の受診率にどのように影響を及ぼすかということは、非常にあいまいで、結論的にはもうひとつははっきりしないけれど、どちらかというと、お年寄りが医療機関を訪れる、アクセスする度合いというのは患者負担の額そのものよりも、ご本人の世帯の収入の額のほうが大きな意味をもっているのではないかというのが、私の暫定的な結論である。

そのことからいうと、やや議論が飛躍するが、定額制を導入するに当たって、その定額負担額というのは、非常に大雑把にいうと、その高齢者世帯の所得にスライドさせて引き上げていくということが、公正、妥当なのではないか。世間一般の常識と合致するのではないかな。すなわちお年寄りの生活がそれだけ、もちろん実質所得であるが、向上したのだから、それだけたくさん負担をしてもらいたいというのは、国民の観点からも納得しやすいのではないだろうか。

ただ、そのとき当然反対はある。生活していくのはそれでなくても苦しいのにという議論はある。なお、その議論はちょっと微妙な議論であって、先ほどのタクシーの例とアナロジーをしていただ

きたい。

われわれはタクシーの料金が上がると、一時的にタクシーを利用することを減らす。これはわれわれというか、お年寄りであってもそうだと思う。しかし、ある一定期間が過ぎると再び戻ってきて、だいたいタクシーに対する需要というのは所得に比例している。比例しているというか、関数になっているということはいえると思う。

しかしそのとき、これは経済心理学の話だが、お年寄りはタクシー料金が以前に比べて上がったことについて平気であるとはもちろん思わないが、ある収入であれば乗ってしまう。乗ってしまっただとでしまったと思うことは当然ある。

なぜこういう議論をするかという、あとの論点もこういったことと関係するわけだが、今後のこういった老人の患者負担、あるいはあとでいう公費負担の問題というのは、どのようにして国民の合意を形成し得るかという論点も考慮に入れたうえで議論しないことには成り立たないからである。

そのような意味で、データの裏付けといっても若干ラフであるが、だいたい老人の医療需要というのは、所得にほぼ比例するというような状況にあるとすれば、そういった形で患者負担をスライドさせていくということは肯定し得るのではないだろうかというのが、私の見解である。

ちなみに、当初の出発点でどのくらいの枠に設定するかということ、つまり現状を前提としてやるか、それともあるとき一時的に1回だけ思い切り引き上げて、そのあとずっと所得にスライドさせていくかという議論については、いまは私は何も言及していない。

こういった問題についても、たとえば経済が高成長の時期にあって、比較のお年寄りの収入が著しくというか、そういうときはないかもしれないが、上がっているときには、患者負担の引き上げに対する負担感というのは、同じ額でもかなり軽減される、すなわち負担感と実際の負担額との間は線形の関係があるのではなく、やや逓減的な関係があるといった事例も、ほかのさまざまな調査によって実証されているので、そういったような

論点を利用するということも可能ではないだろうかと思う。

以上が患者負担に関する基本的な認識である。結論はきわめて常識的なところへ戻るわけだが、やはり老人医療費の無料化制度というものが採用されることによって、私の見解では患者のいわば権利意識というのがめばえなかったということは否定できない。特に高齢者に関しては、多くの高齢者の人たちがやはり、タダで医療をしてもらっているのだからという点から、医療サービスの質の向上に対して遠慮がちであった、あるいは質の悪い医療に対して遠慮がちであったという面は否定できないと思うので、参加料という形での定額負担というのを、社会的に見てふさわしい水準に入れていくということが必要なのではないだろうかというのが、結論である。

次の論点に移りたい。実は次の論点が大変厄介であり、そこではまだ確定的にいくつか実証されていないこともあるので、最初の問題意識にもう一度触れたい。私がなぜ公費負担の問題を一般の人々の経済心理という観点から考えたいと思ったかという点に関して、若干余談めいた話をさせていただきたい。

非常に大雑把にいうと、これはあとで示すデータに基づく議論だが、消費税を導入して、これを福祉に充てるという政策は、当初明らかに国民世論の反発を買って、失敗に帰したと思っている。ところがその後、それが定着をしたといういい方をすべきか、あるいはまだ変わるのかは、微妙なところでわからないが、いったん導入され、一定期間たったあと、それに対する批判はあまり聞かれなくなった。なぜだろうかということを私は考えていた。

少し余談になるけれど、たとえばスウェーデン等ではかなり多額の間接税を取っていて、それを介護を中心とした医療、福祉の財源に充てている。あの国で導入できるそうということが、なぜ日本で導入できないかということである。私の問題意識はこれに関して、相互に似通っているけれども、2点ある。

ひとつは法人税の位置づけである。きわめて一

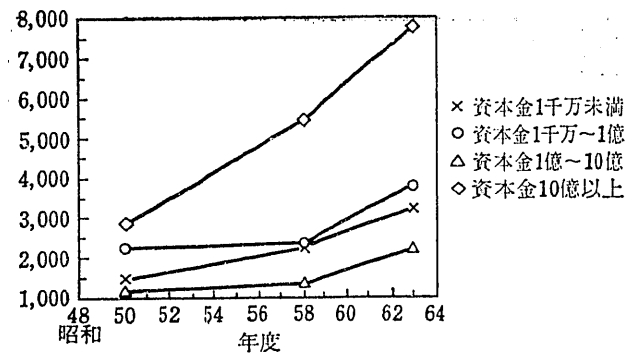


図4 1法人企業当たり法人税額

般的な庶民感情として、今回当初導入されようとした消費税は、個人の税負担のレベルで一方では議論されたが、同時に大企業と中小企業の税負担のバランスという観点から、中小零細企業の多くの反発を受けたことは否定できない。

そこで図4の1法人企業当たりの法人税額の推移というのをご覧いただきたい。これはだいたいこういう形になるのだけれど、いくつか途中のデータを失ってしまって、ここではとりあえず昭和50年、58年、63年の3つのデータでとっている。たとえば、消費税が導入される直前のころの1法人企業当たりの法人税額を資本金規模別に見ると、いちばん上が超大企業、資本金10億円以上のところで、これは非常に伸びている。次に高い法人税を払っているのは資本金1,000万円から1億円という中小企業に属するところである。これはあくまで例示的なものとしてご覧いただきたいのだが、昭和50年から60年にいたるまでのプロセスにおいて、企業規模間における法人税の納入にはかなり大きな格差が生じてきているということがいえる。

なお、ここで分母としてとったのは、利益計上法人ではなくて、その対象となる規模の全法人で割ったものである。簡単にいうとここであまり伸びていないところは、1億円から10億円あたりのところだが、そのあたりの企業に利益を計上していない、赤字になっている企業がたくさんあるから、そういうことになるということである。

このところは非常に重要なポイントだと思う。一般的に消費税が導入されるまでの法人税の納入状況と、その直前の納入状況というのは、かなり変化を遂げていた。それでそういった問題が、中

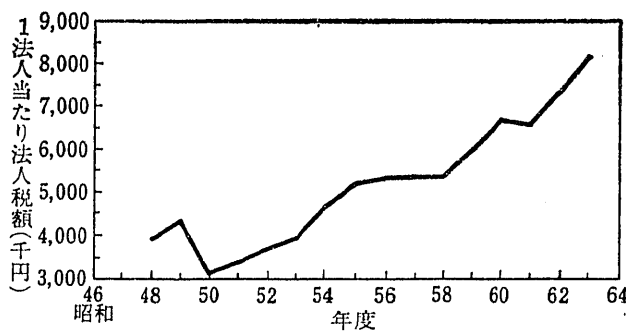


図5 1法人当たり法人税額

小零細企業経営者の意識にあったことは十分想像される。ちなみに図5において、1法人当たりの法人税額というのを見ると、ほぼ安定的な伸びを示している。

しかし、負担の公平の議論をするときに、社会保障の在り方というのを考えるとき、従来は基本的には社会保険制度のなかでの負担の公平ということに議論を絞ってきたきらいがあるのではないか。これがきょう私が提起をしたい論点である。

なお、先ほど山崎さんがいくつか指摘になった点は、私も納得する点が多いのだが、こういった負担の公平の議論をするに当たっては、結論的にいうと、2つの意味の負担の公平のバランスというものを配慮しながら議論をする必要があるのではないか。

第1点はいうまでもなく、個人単位で測った負担の公平である。これをたとえば公費負担で行った場合には、所得税は社会保険料と比べて累進的だから、できるだけ公費負担を増やしたほうが、分配公平的であるという議論がなされる。そしてこの種の議論はかなりなされてきたし、そのことの重要性を否定するものではない。

しかしながら、私が学んできた伝統的な新古典派経済学というのは、極端にいうと法人税はいらないという世界である。つまり企業が利益を出さないような状態というのを前提として考えている面があるわけである。その議論をやっているときに、最後に個人の単位にさかのぼる。たとえば法人の所得というのは、最終的に投資をした株主のところにゆきわたり、利子所得と賃金所得の合計の所得がどのように公正に分配されているかとい

うことで議論をすることをしてきたわけである。

しかしながら、先ほどいったように、この種の負担の公平を考えるに当たって、国民の一般的な認識というのは、いまいった法人というものを単位とした、たとえばもっと大企業が払えばいいじゃないかとか、あるいは中小零細企業が脱税をしているのではないか、脱税という言葉に語弊があれば、所得が十分に捕捉をされていないではないかといったような感覚というものを考慮に入れた、負担の公平を議論しないと、この種の議論はうまくいかないのではないか。

そういうふうと考えてくると、理論的にはいくつかの論点が浮かび上がってくる。たとえば仮に、公費負担を拡大せず、社会保険料の料率を上げるということをやる。そうすると企業の行動が何も変わらないとすれば、結果として法人所得が減ずるということになる。もちろん賃金のほうも減ずるが、理論が教えるように賃金の低下だけではなくて、法人所得も減るように思う。法人所得が減ると、その結果法人税は減る。

いずれにせよ、零細企業、中小企業、中堅企業、大企業といった分類をして、それぞれのところの負担がどのような関係になっているのかということ进行分析したうえで、公費負担の望ましさの額というのを決定していく必要があるのではないかとというのが、私の申し上げたい論点である。

ちょっと話が前後したが、ここで公費負担についての考え方の論点を、私なりに簡単に整理してみたい。公費負担によって何かを賄うという場合の根拠を、医療の例に議論を絞って考えると、3つの点が挙げられるのではないかと思う。

公費負担を拡大するということは、先ほどもいったように前提であるが、問題となるのは、その公費負担をどこに使うかということで、それが非常に重要である。まず第1点は、基本的には経済学的考え方をすると、公共財的色彩の強いものに振り向けられるべきである。これが第1の論点である。これにはもう一度触れます。

第2の論点は、話がちょっと前後しますが、いま触れた問題である。すなわち公費負担を導入することの意義というのは、それが所得再分配効果

をもつからである。これについてはこれまで十分に認識されてきたし、その点について私が先ほど指摘した点は、もう少し視野を広げた観点というのが必要ではないかということである。

第3の論点は、これは2のつながりだが、公費負担をただ拡大すればよいということではなくて、公費負担を拡大するには拡大するための財源をどこからもってくるかという議論をする必要がある。

そこまで問題を広げていくと、これまで租税の所得再分配効果というのは、いくつかの形で行われていたが、租税と社会保険料のそれぞれの所得再分配効果というのは、残念ながら十分な資料はない。しかもそれは個人を単位とした効果の分析であって、現状のような日本の社会では、そういった個人を視点とした再分配効果の分析だけでは不十分である。たとえば、典型的には企業規模間の所得再分配効果といったものを見る必要があるのではないか。特に国民健康保険の問題とのからみでいうと、中小零細企業の実質的な租税、社会保険料負担と、大企業の租税、社会保険料負担との間のバランスが妥当であるかといったような種類の議論をなすべきではないか。

なぜこういうことを強調するかというと、先ほどチラッと触れたスウェーデンの問題がからんでいるからである。これもデータをもってこなかったが、スウェーデンがあのように、比較的短期間でとはいえないが、高福祉、高負担社会になり得たひとつの要因として、労使の共同決定メカニズムというものがあるということをご承知のとおりである。そういった背景のもとで、たとえば規模間賃金格差を日本と比較すると、日本はかなり大きいほうに属する。スウェーデンは、これは主要7カ国のデータだが、もっとも規模間の賃金格差の小さい国である。そうするといまいったような大企業と中小零細企業との格差の問題というのは、それほど大きく出てこない。そういった問題が重要であるというのが第2点と第3点で強調した点である。

以上で私の主たる論点はおしまいが、先ほど公費負担は公共財的色彩の強いものにと議論をしたので、これについて、いままでの議論とは

少し離れるが、補足をさせていただきたい。

お手元にお配りしたのものにも書いているように、公費負担を拡大するということは賛成であり、これは今後の高齢化社会における介護のニーズの高まりに伴って、必然の現象であろうとも思われる。しかしながらむやみやたらと公費負担を増大するということは危険である。そこで公費負担を何に使うのかという点が非常に重要になる。

先ほどいったように、所得再分配のための調整といったようなことに使うということはそれとして、もし介護分野において、重点的に公費負担を拡大していくとしたときに、たとえば患者負担を、あるいは受益者負担を軽減するために用いるべきなのか。これは私は現時点では必ずしも賛成ではない。むしろ老人保健施設や、特別養護老人ホームなどのストック充実のための、たとえば土地や資本購入にこれを充てるということがふさわしいのではないか。

なぜかという、これは非常に現実的な議論だが、わが国が高齢化をもっとも深刻な形で迎えるのは21世紀に入ってからであるので、現時点において租税を用いて介護を充実しようとする場合には、ちょっと雑ないい方で恐縮だが、できるだけいまのうちに使いきってしまうものに使うという発想が、非常に重要なのではないだろうか。

ちょっと余談だが、こういった場合に、医療の分野においてはややネックになることがある。老人保健施設の所有の在り方の問題も、これに実は関連してくる。あるいは医療法改正の問題もこれに関係してくる。

ご承知の方も多いと思うけれど、社会福祉法人といったような、あるいは学校法人といった制度は、たとえばそれを解散するときに、国ないし地方自治体にその資産を寄付するということになっている。これは日常の活動にとってはさほど意味のある、あるいは影響のあるようには思われない現象だが、たとえば仮に国債発行して、それで公費負担を拡大するということを考えた場合には、当然資産の担保を国は取っておく必要がある。あるいは逆にいうと、これは冗談めいて恐縮だが、私個人としては、大量に国債を仮に発行をしても、

良い悪いは別として、その結果日本の国土のかなりのものが国の財産になるのであれば、ちゃんと担保があるのだから、それがもし駄目になればそれをJ Rを民営化したように、売るということも考えられる。そうすると医療法人の場合に關していうと、解散時には当然出資者のところへその資産が帰するということになる。その点がやはりストック充実といっても、ひとつのネックになるのではないかと考えている。

いずれにせよ、ここでいったストックというのは、物的資産にももちろん限らないわけで、もう少しこのストック概念を広義にとらえて、本格的にやってくる高齢社会に資するような種類のサービス体制の充実ということに、公費負担を充てていくという発想であれば問題はないのではないか。

そこで、なぜいまのようなことをいうかということ、補足的にもうひとつだけ論点を述べておきたい。私は先ほどから、患者負担も一方で引き上げ、かつ介護需要を賄うために、公費負担を拡大するといいつつ、それをむやみやたらに拡大することに慎重な姿勢を示してきたが、これはデータはないのだけれど、先ほど示した医療需要の所

得弾力性の値がたどったのと同じような経過を、介護サービス需要というものがたどる可能性があるのではないかということを、最後に指摘しておきたい。

それはどういうことかという、最初の時点はやはり、それほど介護需要というのは伸びないであろうと思う。少々受益者負担の額が少なくなったとしても、それによって伸びるということはないのではないか。しかしながら、諸外国における介護サービスの質と、日本において提供されている介護サービスの質との差というものを見たり、あるいは人々の現状で提供されている介護サービスの質に対する認識というものを見たときに、現時点では介護サービスに対する需要がそれほどなくても、ある時点から一気にこれが拡大してくる可能性というのは否定できない。

そういった観点も考慮に入れて、さっきいった基本的なところを整備するということを中心にした公費負担の使い方というものが必要なのではないかというのが、補足的な議論である。

時間がまいりましたので、これで終わります。

【レポート】

社会保障の新しい財源政策

東京大学教授 貝 塚 啓 明

私はたしか15年ぐらい前に、このシンポジウムで報告したことがあるのですが、私は社会保障の専門家といえるかどうか、私自身定義があまりうまくできないけれど、山崎先生、西村先生のお2人とも社会保障の専門家であって、私は少しずれるのではないかと思います。それでずれているところで、経済学者というのは比較優位のところでやるのが原則であるので、そのつもりでお話しさ

せていただきたい。

私の専門は財政、金融ですが、財政専門家としては、いわゆるエコノミスト的な感じで議論をしているほうである。

きょうのお話の社会保障についての財源政策というのは、定義が難しい。そこで勝手に定義をさせていただいて、今後日本の経済社会において、社会保障に資源を割かなければいけないというこ

とはそのとおりで、実際に税金がどの程度の負担でとか、社会保険料がどういう水準であるとかということは、最終的にはたしかに重要な数字です。しかし、基本的には経済社会において、今後社会保障という経費を賄うために、今後の日本の経済社会にとって、どういう形で経済的なソースがあるのかということをお話したい。

経済システムというのはかなり多様な要素を含んでいるが、そのなかで相当いろいろな相互依存関係があって、社会保障の支出の拡大ということに結びついて、そういう要素が複雑にからんでいるので、その点について議論を整理したいというわけです。

財源政策とは何か、というのをそういうふうに解釈をすると、正確に言えば3つの広い意味での財源の制約があるのではないか。その1番目は人口的要因である。これはどういうことかというところ、経済のほうの考え方で申し上げると、その昔、単純な経済モデルというのがあって、労働だけが生産要素であって、その労働の生産要素というのは、生産力もあまり伸びない。

そういう前提で議論をすると、人口的な要因で将来の社会保障を考えると、高齢化が進むと大変財源難になるでしょうということが、いちばん端的によくいわれるのです。

しかし、これは単純なモデルであるので、そこにはもう少しほかの要素が入ってくる。要するに労働力以外には資本というものがある。西村さんのご議論でいえば資本形成というものがある。単純に言えば資本と労働という両方がある。つまり労働力だけを考えるモデルというのは、うんと昔にリカードが批判したように、労働力だけじゃなくて機械があるじゃないかということになります。それはいまの言葉でいえば技術革新があるだろうし、労働の生産性はかなり上がっていくだろうということである。それは普通、経済学者がいつている広い意味での経済的要因だが、別の言葉でいえば、日本経済の活力がどの程度あるか、また今後、そういう活力がどの程度あるとすれば、それが社会保障の財源として究極的にどの程度回せるものが増えるのかという話である。

そのへんの判断が第2の経済的要因から見た財源制約である。逆にいえば経済的要因がうまくいけば、財源制約が少し緩和するということになる。

さて、第3番目は次の非常に複雑な要素である。すなわち、政治経済的な要因であり、社会保障の財源として国民に負担してもらうものはある種の上限がある。つまり日本の経済社会の政治経済的安定を保つために、ある種の制約がある。その点でいちばん重要なのはおそらく世代間の公平であって、それが政治経済的にある種のフリクションをもたらし、制約になる可能性がある。これが3番目の財源制約で、そのへんがいったいどういうふうになってくるかということのある種の見通しをお話したい。

制度改革の問題はそういう経済社会において、いったい社会保障にどのくらいの資源を動員できるかという判断があって、それをいかに制度として仕組むか、いまの制度としてそれが十分であるか、不十分であるかというところが、かなり重要なポイントになるので、これを最後にコメントしたい。

そこでまず人口的要因から見た財源制約であるが、表は1から6までで、7と8は実質賃金の伸び率でそれを見た場合である。これは、OECDの推計 (*Ageing Populations*, 1988年) で、比較的便利なので抜粋しました。OECDの推計というのは、かなり機械的な推計で、データの信憑性その他については、個別に見れば問題もあると思いますが、一応の推計として利用させていただくことにしました。

これは皆さんよくご存じの数字なので、見ていただければいいわけだが、要するに2020年ぐらいまでは、日本は先進主要国において、人口的要因は非常に不利な状況にある。なお、表1は過去の推計で、表2は一応将来推計である。しかもOECDの統計は2040年まで出ているのであるが、最近の日本の出生率その他の、人口の動態の将来推計に近いものを利用していけば、日本のこの部分は2020年ぐらいから少し変わると思う。2040年の65歳以上人口比率はドイツがいちばん高いのだが、ドイツの場合も変わると思われる。すなわ

表 1 65歳以上人口の比率(1950~1980年)

	1950年	1960年	1970年	1980年
カナダ	7.7	7.6	8.0	9.5
フランス	11.9	11.6	12.9	14.0
ドイツ	9.4	10.6	13.2	15.5
イタリア	8.0	9.1	10.9	13.5
日本	5.2	5.7	7.1	9.1
イギリス	10.7	11.7	13.0	14.9
アメリカ	8.1	9.2	9.8	11.3

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.

表 2 65歳以上人口比率の将来推計(1980~2040年)

	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年
カナダ	9.5	11.4	12.8	14.6	18.6	22.4	22.5
フランス	14.0	13.8	15.3	16.3	19.5	21.8	22.7
ドイツ	15.5	15.5	17.1	20.4	21.7	25.8	27.6
イタリア	13.5	13.8	15.3	17.3	19.4	21.9	24.2
日本	9.1	11.4	15.2	18.6	20.9	20.0	22.7
イギリス	14.9	15.1	14.5	14.6	16.3	19.2	20.4
アメリカ	11.3	12.2	12.2	12.8	16.2	19.5	19.8

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.

ち、ドイツは東ドイツと統合したので、東ドイツは若干労働者の比重は高い。だからドイツが東ドイツを統合したことの長期的メリットは、人口構成がかなり若くなるので、この数字は少し変わるのではないか。日本はおそらくこれより悪化するのではないか。イタリアも推計としては、2040年での65歳以上人口比率はかなり高く出ている。かつての第2次世界大戦における、ドイツ、イタリア、日本というのは、概していえば、2040年はほかの国に比べて、こういう点では高齢化という人口的な要因が強く出る。

それから、表3は先進主要国の総依存率、あるいは従属人口指数だが、そのへんのところもおおよそ存じの感じだろうと思う。

表4というのは老年人口指数と呼ばれているものであるが、とにかく2020年というところでは、日本社会が人口的要因としてはいちばん制約要因が強いという感じである。

あと OECD の統計は先を延ばしてやっている。このへんの信憑性はやや問題があるかもしれないが、表5では社会保障の各分野の増加率を、2040年まで延ばして出している。これで見ると日本は、年金の部分はかなり高い。しかし諸外国と比べて

表 3 先進主要国の総依存率^{*)}(1980~2040年)

	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年
カナダ	48.1	47.4	47.9	46.6	55.3	66.5	68.4
フランス	56.8	51.8	52.6	50.8	57.3	64.4	68.3
ドイツ	50.8	44.0	48.3	50.5	54.3	68.7	74.8
イタリア	54.9	46.1	47.9	48.6	51.5	61.1	69.9
日本	48.4	42.2	48.6	58.6	60.6	59.5	66.8
アメリカ	51.1	51.6	49.8	47.2	54.6	62.4	63.1

注: *) 総依存率とは、0歳から15歳までの人口と65歳以上の人口を、15歳から64歳までの人口で割った値。

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.表 4 先進主要国における高齢者の依存率^{*)}(1980~2040年)

	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年
カナダ	14.1	16.8	19.0	21.4	28.9	37.3	37.8
フランス	21.9	20.96	23.3	24.5	30.6	35.8	38.2
ドイツ	23.4	22.3	25.4	30.6	33.5	43.6	48.2
イタリア	20.8	20.1	22.6	25.7	29.3	35.3	41.0
日本	13.5	16.2	22.6	29.5	33.6	31.9	37.8
イギリス	23.2	23.0	22.3	22.3	25.5	31.1	33.1
アメリカ	17.1	18.5	18.2	18.8	25.0	31.7	32.3

注: *) 高齢者の依存率とは、65歳以上の人口を15歳から64歳までの人口で割った値。

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.

表 5 社会保障支出の増加率(1980~2040年)

(1980年=100)

	教育	家族手当	医療	年金	全支出
オーストラリア	128	126	240	288	207
ベルギー	71	74	99	134	102
カナダ	103	110	218	304	187
デンマーク	58	61	95	124	88
フランス	80	83	119	172	128
ドイツ	53	60	90	126	97
イタリア	62	64	108	134	107
日本	79	77	146	229	140
オランダ	70	69	137	160	121
スウェーデン	83	84	117	123	109
イギリス	85	86	121	130	110
アメリカ	102	114	178	215	165

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.

日本は非常に高いかということ、必ずしもそう簡単ではない。各国の事情はどうなっているのかということで、アメリカについて申し上げれば、2040年ぐらいから、つまりかなりあとになって人口の高齢化が進むということがあると思うし、2040年で切れば日本はそれほどハンディはないけれど、しかしかなり問題があるということである。

表 6 65歳以上人口を対象とする公的医療費の比重(推計値)*)

	1980年	2000年	2020年	2040年
オーストラリア	34.5	40.2	46.4	56.0
ベルギー	21.8	21.8	25.0	30.4
カナダ	32.4	39.4	48.9	57.1
デンマーク	40.5	41.1	49.3	57.3
フランス	28.4	30.0	35.8	41.1
ドイツ	32.7	34.1	40.0	49.4
イタリア	33.2	34.3	38.9	46.8
日本	31.3	42.4	52.5	55.9
オランダ	37.0	41.2	49.6	60.1
スウェーデン	51.5	54.2	59.6	63.3
イギリス	42.5	43.0	45.6	54.1
アメリカ	47.0	48.8	56.9	62.9

注：*) 年齢階層の1人当たり支出を一定と前提。

出所：OECD, *Ageing Populations*, 1988.

それから表6は、65歳以上人口を対象とする公的医療費の比重で、この数字はどういう前提にしたがっているかという、年齢階層の1人当たりの実質支出を一定として、将来に延ばしている。日本の場合は2020年ぐらいまではかなり大変だが、だいたいこういうイメージが描ける。

人口的要因というのは、いま申し上げたように、普通の人口学的なそういった指標をとれば、日本は2020年、あるいはその少々あとぐらいのところまでかなり財源制約は多いだろうということである。そういう意味では、普通にいわれている高齢化のスピードは速いということにそれは対応する。

次の表7、表8は多少面白い表で、年金費用負担と公的医療費の費用負担の推計だが、わかりやすくいえば、たとえば将来の年金費用がある額だけ増えたとすると、その増えた部分を全額賃金の伸びで賄うためには、賃金率はいったいどのくらい伸びればいいのかという数字である。

表7を見ていただくと、これは年金費用について、1人当たり実質給付を一定としている。このへんは実際の細かいファイルが出てないのでよくわからないが、やや楽観的に見ている。要するに年金の成熟化とか、そのへんのところを本当にうまくとっているかどうかということである。そのへんによって、この数字の読み方はずいぶん違ってくる。つまり成熟化するところまで全部含めているかどうかである。いま実際に支払われている年

表 7 年金費用負担の推計*) (1980~2040年)

	推計増加率 1980~2040年 (1980年=100)		追加的給付を調達するために必要な実質賃金の伸び	
	年金給付	15歳から60歳までの人口	複利でみた伸び率 (1980=100)	年利でみた伸び率 (%)
オーストラリア	228	159	181	1.0
ベルギー	134	85	158	0.8
カナダ	304	129	236	1.4
デンマーク	124	70	177	0.9
フランス	172	97	177	0.9
ドイツ	126	63	200	1.2
イタリア	134	77	174	0.9
日本	229	91	252	1.6
オランダ	160	87	184	1.0
スウェーデン	123	89	138	0.6
イギリス	130	99	131	0.5
アメリカ	215	126	171	0.9

注：*) 1人当たり実質給付を一定と仮定。

出所：OECD, *Ageing Populations*, 1988.

金の額をとると、ご存じのように標準的モデルとはだいぶ差がある。大雑把に言えば、いま実際に支払われているのは13万円ぐらいだけれど、標準的なモデルでは20万円になるので、その差がうまく反映されているかどうか。説明では反映されていないようになっているので、やや楽観的な予想だと一応考えておくと、表7で追加的給付を調達するために必要な実質賃金の伸びというのは、日本の場合は伸び率では252にまで指数が上がる。それは年利で見た伸び率でいうと、実質賃金の伸びで1.6%を必要とする。1.6%の水準というのはかなり高い。

日本の実質賃金の伸びは、高度成長期においては5%以上であったけれど、現在は平均的には2%から3%である。第1次石油危機以降日本の実質賃金の伸びは、高度成長期に比べて下がって、2、3%になっている。だからこの数字はそういう意味では大きい。

それから最後の表8は、公的医療費の費用負担の推定で、いまいったのと同じようなケースであるが、上のほうはある時点の実質的な給付の費用をそのまま実質を維持するとして、高齢化によって医療費が増えていくという部分を推計したわけで、日本はそこで見ると160ぐらいの指数で、年

表 8 公的医療費の費用負担の推定(1980~2040年)

	1980年から2040年 までの伸び率		追加的支出を調達 するために必要な 実質賃金の伸び	
	医療費	15歳から 65歳まで の人口	複利でみ た伸び率 (1980=100)	年利でみ た伸び率 (%)
オーストラリア	240	159	151	0.69
ベルギー	99	85	116	0.25
カナダ	218	129	169	0.88
デンマーク	95	70	136	0.51
フランス	119	97	123	0.34
ドイツ	90	63	143	0.60
イタリア	108	77	140	0.57
日本	146	91	160	0.79
オランダ	137	87	157	0.76
スウェーデン	117	89	131	0.46
イギリス	121	99	122	0.34
アメリカ	178	126	141	0.58

1人当たり実質支出の伸び率を1975~84年の実績と前提

オーストラリア	586	159	368	2.20
ベルギー	1,101	85	1,295	4.36
カナダ	566	129	439	2.50
デンマーク	195	70	279	1.72
フランス	1,986	97	2,047	5.16
ドイツ	220	63	349	2.11
イタリア	503	77	653	3.18
日本	1,725	91	1,896	5.03
オランダ	185	87	213	1.27
スウェーデン	433	89	487	2.67
イギリス	262	99	265	1.63
アメリカ	435	126	345	2.09

出所: OECD, *Ageing Populations*, 1988.

利で見れば0.8%の実質賃金の伸びが必要だということになっている。下の欄は日本の医療費がものすごく増えた時期をとって、それをそのまま先に延ばすとどういうことが起こるかということ、1,896という指数になって、実質賃金率は5%の伸びが必要だということになる。このほうは極端な数字であって現実的ではない。

いま申し上げたように実質賃金で賄おうとすれば、どの程度の数字になるのかというのが重要で、この数字は年金と医療を含めると、いまの数字をそのまま信用するとすれば、 $1.6+0.8$ ですから2.4になる。いまの実質賃金の伸びが2%から3%だから、人口的要因だけを考慮した単純なモデルでいえば、ほぼ吸収されてしまう。

しかし、この見方はやや悲観的に思える。経済

学者から見れば、いやいやそんな話はそこまでは単純化してはいえない。ひとつは技術革新の効果があって、生産性が上がっていった、これによって実質賃金が今後どの程度上がるかということと、もうひとつ重要な点は、これは皆さんあまりおっしゃらないが労働分配率、賃金の取り分がどの程度上がるかということで、これもかなり重要である。

ひとついえることは、1990年代の日本経済というのは、成長率が高いのではない。湾岸危機でも日本のビジネスはえらい強気のように、エコノミストの半分ぐらいいは強気のようなのである。不確定要因はあるにせよ、90年代の日本経済というのは世界の主要国のなかで成長率はいちばん高いし、生産性の伸びもいちばん高いのではない。ですからそのへんのところは、経済活力の維持ということからいえば、現在より多少高くとっても差しつかえないのではないかという感じがある。

もうひとつは分配率の問題がある。分配率というのは全体の所得のなかでの賃金の比重である。この比重は正確には何を示しているかというのは、昔から篠原三代平先生とか、いろいろ論争があって複雑ではあるが、単純に数字だけ見ていくと、第1次石油危機以降、分配率はかなり下がったきり、あまり上がっていない。わかりやすくいえば、利潤の取り分のほうが上がってしまっている。

では社会保障の給付というのは何で賄われているかということ、これは社会保険料で、社会保険料の半分近くが賃金で、残りが雇用主の負担になっている。それで経済学者はこれをどういうふう考えているかということ、おそらく普通の年金専門家の考えとは違うと思う。新古典派的な想定にしたがえば、これはアメリカの財政学者が、賃金税の帰着はどこにいくかといえば、最終的には被用者の賃金なのです。雇主が社会保険料を払う部分も、どこを削って払うかということ、元来は払うべき賃金を少し減らす。おそらく労働力は短期的には供給が固定的であると考えているのだと思うけれど、実は保険料は利潤に帰着するわけではない。保険料の雇主負担というものは、賃金と関係ないとお考えになっている方が多いと思うが、エコノミス

ト的に見れば賃金とかなり関係している。賃金にシワ寄せされる可能性が大きいと思う。

それで日本の労働組合というのは、ここには労働組合の関係者がおられると思うけれど、おそらく世界の諸国のなかでいちばんある意味では弱体であって、賃上げというのはだいたい成功しない。分配率というのはほとんど第1次石油危機以後下がったきりになっている。その点からいえば、日本の労働組合はもうちょっと分配率を元のレベルに改善する程度に賃上げをやれというのが、私の意見である。

そこが改善できれば、先ほどの技術革新とか、そういうことで、生産性が上がるという部分はかなりあるから、ここで大雑把に言えば、実質賃金率の1%や2%ぐらいの上昇は日本経済はできるはずであるし、社会保障はいま考えているよりも少しプラスの部分ができるはずだというのが、私の感じである。

ですから、1%、2% という数字は、先ほどのOECDの統計で見ていただければ馬鹿にならない数字なので、1990年代の日本経済がかなり好調で、賃上げをある程度やって、分配率を改善していけば、ここでいう1%や2%というのは決して馬鹿にならないので、おそらく2000年ぐらいのところまで、日本経済のパフォーマンスがそういう意味でうまくいけば、社会保障の財源制約というのはある程度緩和し得るということではないかと思う。

しかしその改善度というのは、それほど大きいものではないということは、そのとおりである。先ほどのOECDの推計からいえば、やや控えめに見て、年金などで見れば、実質賃金の伸びで全部吸収するにしても、さっきの数字でいえば1.6プラス0.8だから2.4でかなり大きいけれど、その部分は経済活力を維持していくことによって、ある程度吸収し得る。なおかつ、しかし、人口的要因から見た財源制約はかなり残っているという感じが、おおよその感じではないかと思う。

最後の政治経済的要因についてはかなり議論の分かれるところで、年金の専門家とか、厚生省の関係者の方とかはいろいろ意見があって、私の意見とかなり違う可能性もあるのではないかとい

う気がする。年金をめぐる政治経済的な要因というのは、何が重要であるかというのも、必ずしも簡単ではないが、私などが重要だと考えるのは、やはり世代間の公平で、これをある程度維持して、年金の設計をやらないと、それが極端になったときには世代間の不公平ということが非常に顕在化した状況で、年金制度がうまく維持できるかどうかということになってくる。

医療費というのは、医療保険というのは、毎年毎年のお話であって、そこである程度解決のつく問題だと思う。もちろん高齢者が増えていけば、若い人から老人のほうに医療費が回る。これは一種の社会的再分配だと思うけれど、老人の医療費を若い人が負担するということになる。その比重が上がる。しかし、年金と違うのは、長い目で見た世代間の公平ということが、ある程度は出てくるが、強くは出てこないということである。

なお、現在の年金の設計というのは、普通は常識的にいえば、定常的な人口を前提にしてやっていることが多い。これは単純であるし、考えやすい。定常的な人口というのは、人口が増えも減りもしないということである。先ほどいったように、従属人口指数とか、高齢人口指数というのはだいたい一定だということで、ステーションナリーな経済を考える。そこで考えれば話はいちばんわかりやすい。問題はそれほど発生しない。

なお、公平という概念をあまり短期的に考えるのは好ましくない。経済学者がいつている議論でいえば、ライフタイム・インカム、生涯所得ということになるのではないか。一生涯をとってみての所得を、それぞれの世代についてとってみて、その所得との関係で公平を考えるわけである。

これは税制などの所得の概念とはずいぶん違う。税制というのはことしの所得で公平をはかる、1年だけの所得で公平をはかるわけで、これは所得税が追いかける理想の課税ということになる。

年金については、一生涯にどのくらいの所得を稼いでいるかを比較して、いまの世代よりもあと10年後の世代のほうが一生涯稼いだ所得はかなり高いというのであれば、その世代はいまの世代よりも保険料で重負担をしても大丈夫だろうという

ことになる。それが世代間の公平ということだと思ふ。

かりに定常的人口であっても、先ほどいったように、技術革新によって生産性が上がっていった、あとの世代ほど所得が高いとすれば、これはあとの世代の人は文句をいうかも知れないが、常識的に考えて、あとの世代のほうが生活水準が実質的に高くなっていけば、その世代に対して少しずつ負担を上げていくというのは公平な負担の配分であろう。

ところが日本の場合困ることは、人口構成が非常に急速に変化していった、定常的人口というもの前提が成立しない。2020年ぐらいまでは特にそうであって、下手をするとそれ以降もそういう可能性がある。そうなるとこれは定常的人口で考える話とは当然違ってくる。

そのところがおそらく年金などにとっていちばん重要な問題で、エコノミスト、名前を挙げれば大阪大学の本間さんとか、一橋大学の野口悠紀雄さんとか、そのへんはだいたいいろいろ議論があると思う。

そのいちばんのポイントは、わかりやすくいえば、これは前の年金改正のときに、給付水準を変えたときに、そういうことになる可能性が多いということだったのだが、現役世代の可処分所得というものと、年金その他が保障しているいわゆる年金の給付水準との相対的な関係について、世代間の公平を維持しなくてはならない。したがってその問題が非常に大きく顕在化しない程度において、ある程度の範囲内でおさめられれば、政治経済的には社会保障のファイナンスというのは安定的に行い得る。ではそれはどの程度かということ、先のところを見れば、2020年ぐらいのところを考えると大変難しい数字になるような気がする。

たとえ話で申し上げれば、仮に公的部門が現役世代のグロスの所得で40%ぐらいの所得を保障するというのが、10年、20年先にうまくいくかということ、これは可処分所得でみると70%から80%ということになり、かなり大変で、私の感じていえばグロスの所得の30%ぐらいのところまで世代間の公平がかりうじて維持されるのである。

この場合、社会保険料が誰に帰着するかということが重要で、その分は会社の利潤が減っちゃうと考えるのか、賃金に帰着すると考えるのではありません。いぶん違ってくる。しかし前にもふれたように経済全体として賃金に帰着すると考えると、おそらく総所得の30%ぐらい、可処分所得の大雑把に言えば60%ぐらいあたりがその限度ではないか。そういうあたりで設計をしていく必要があるのではないか。

財源制約以外の問題として、外国人労働力がどのぐらい入ってくるかというのは、大変に重要な問題だと思う。その場合、医療保険について、短期的外国人労働が日本に入ってくるとき、おそらくある段階で医療保険については、外国人労働者に対しても適用せざるを得なくなるであろう。

しかし年金になるとこれは相当難しい。年金というのは、もともと長い間労働力として想定しないはず。加入させて掛けすてということになってしまうのはどうか。

外国人労働者は若年労働者として入ってくる。だから労働市場の問題と関係がある。60歳以上の人にどのくらい雇用機会があるかということと、これは密接に関係する。中高年の雇用と競合する可能性が十分ある。そこで逆に保険料をとらないとすれば、社会保険の財源としては当てにできず、他方中高年の雇用機会を奪うということにもなる。

あと、民間部門がいろいろ補完をしていく必要性はある。よくいわれている話であるが、私的年金、すなわち企業年金、個人年金を活用していくということである。そして税制上の扱いは、年金その他、長期的な貯蓄であるので、所得ベースで考えている、厳密に資産所得の税金をかけていくというのは難しい。単純に割り切れれば、年金その他の長期的な資産運用に関していえば、やはり税制上優遇すべきだと思うし、そういうポイントはわりと重要だろうと思う。

それからシステム自身を変えていくというのは、先ほど以来山崎さん、西村さんがご議論なさったところで、私も基本的には意見の違いはないけれど、非常にわかりやすくいえば、現在の日本の医療システムというのは、直観的に、現実感覚でい

えば、わりあいと元気に働いている人が突如病気になるときに受ける医療だと思う。日本の医療機関というのは基本的にはそういうことを前提にしている。ところが高齢化した方々というのは、必ずしも普通の意味での病気というものではない。それで介護とかそういうものが重要になる。そのシステムには日本の医療機関というのは、恐ろしく不適合である。現在、非常に大きな問題を発生させている。長期入院の話などはそういうことと関係しているわけで、そういう意味でのシステムの改善は必要であるし、その点でいえば、先ほど以来お話しになった方々のご意見に、私は基本的には賛成である。

それから年金システムをどういうふうに変えるかというのが、かなり大きな問題になるのではないか。現在のコンベンショナルに考えられている社会保険のやり方を、ずーっとうまく維持できるかどうかについて、私は正直に言えば疑問をもっている。

それはどういうことかということ、現在の社会保険の年金というのは、一応保険計算でやっている体系で、基礎年金の部分は国庫補助もあり、税金で賄うべきという考え方が入っている。ところが報酬比例部分というのをどういうふうと考えていくかということが問題となる。財源制約が厳しくなるときに、日本の公的年金というのは基礎年金の比重が高まらざるを得ないのではないかというのが、私の予測なのである。

基礎年金のウエートが高くなってくる年金というのは、実質的には賦課方式になっていって税金で賄っているという感じが非常に強くなる社会保険料であっても、実質は賃金税といったものに近くなっていくということである。社会保険料といっても、実質はそういうものに転化していくのではないか。

消費税というものが登場してきたわけで、これはちょっと違った税金だと思う。所得税はどちらかといえば、現役世代が負担している。しかし消

費税のほうは消費をすれば税金はかかるので、退職した世代も、年金をもらっている人も負担することになる。

将来の税金のミックスからいえば、所得税と消費税のなかで消費税のウエートを高めていくというのは、それなりに選択としては悪くないように思う。

他にいろいろ問題は残っていて、労働市場の問題なども、私は労働経済学の専門ではないが、次のような感想をもつ。日本の経営者の側は若年労働力さえ雇えばいいというところがあるし、日本の経営のやり方というのは、わかりやすくいえば、その若年労働力を酷使するというやり方、そういう体制になっている。しかし、それでよいのだろうか。日本の経営はそここのところ考え方を変えないといけないのではないかというのが、私の基本的な考え方である。

次のようなイメージではないか。これからの社会はどうなるか、簡単にはいえないが、外国のホテルに行くと、ホテルのボーイさんというのは若い人はあまりいない。そしてサービスも、日本のように何かいうとすぐ飛んでくるという、そういうサービスをしない。ゆっくりやる。ゆっくりやるけれどもステディなサービスがある。それに対して、日本のように年から年中飛び回っているようなサービスが必要であると考えerのかどうか、そのへんのところが分かれ目だと思う。

経営者のほうも、口では中高年の活用とか何とかいっているけれど、本音は決してそうじゃない。そのへんは変えていかないと、このままでは自分の首をしめるところがある。

あちこち話が飛んで恐縮ですが、社会保障というのは、非常に広い範囲で経済システムのいろんな制約を考えて、広い意味の資源をうまく利用しながらやっていくわけで、そういう意味での財源を活用していくことが基本であって、税負担とか保険料のみの問題ではないことを認識していただければというわけである。

コメント

東京大学教授 宮 島 洋

東京大学の宮島です。3人の先生方の報告に対して、私なりのコメントを付けさせていただきませんが、コメンテーターがただごもっともですというて帰ったのでは、おそらく役割が果たせないもので、あえてとは申しませんが、異論をどこかとなえるのもやむを得ないとし、その点を浮き彫りにするために、多少誇張してお話するという点もありますので、その点はどうか割り引いてお考えいただきたいと思う。

3人の先生方の論点にはそれぞれ独立の論点もあり、あるいは共通している論点もあるので、次のような形でコメントをしたい。

まず山崎先生については、介護保険と、介護手当の問題について、私の考えを申し上げ、次に西村先生のご報告については税制の公平とマンパワーの考え方という点、それから公費負担をどういうものに投入すべきかという点についてお話をしたい。3番目に貝塚先生のご報告については、山崎先生のご報告と噛み合わせて、企業年金と公的年金の関連について若干コメントを付けたあと、貝塚先生とまったく異なる点は、消費税よりも資産税がよいというのが私の主張なので、そのへんのお話をし、最後に、極端な議論かもしれないが、高負担でもかまわないという議論を展開してコメントに代えさせていただきたい。

まず山崎先生のご報告ですが、実は前に山崎先生のもっと詳しい論文を読む機会がありました。特に介護保険、福祉と医療と従来分けていたものを統合して、介護保険という形の発想をなさっていました。それともうひとつは在宅介護に対する手当で、この発想は大変面白く、私もそういう発想を前からもっていました。

私は以前より年金というのはそれほど深刻な問題ではないというのが持論で、お金の問題だけで解決でき、お金を右から左に流すのには、労働の生産性も施設も関係ないから、深刻な問題ではな

い。むしろ土地問題のなかでの生活環境の整備とか、マンパワーの養成、確保が必要な介護・福祉の問題のほうがはるかに深刻で難しい。そういうことを前から主張をしてきましたが、そういう福祉面に一種の保険的な発想を取り入れるという点については、まったくそのとおりだと思う。最近のOECD、またアメリカの報告書でも、ロングタームケアに関して、いかに保険をうまく使うかということが大変議論されている。

それから2番目の、在宅介護の家族に対する手当の問題だが、この問題についてはのちほど若干の逆のコメントを申し上げるが、この問題がなぜ重要かという点、従来在宅の介護というのはアンペイドワークだ、タダだ、だから安上がりという発想だったのに対して、実はそうではなくて、在宅の介護でも、その分、外部の労働市場に対する労働供給を削減するという意味で機会費用がある。それだけ賃金を放棄しているという意味でのコストが存在しているのだということを、介護手当の構想は前提にする。いままではそこをいわばブラックボックスにして、タダだと考えていたのに対して、5万円がいいかどうかは別にして、介護者の機会費用を政府が補填をするという発想は、コスト意識を明確にする点できわめて重要だと私は考えている。

山崎先生のご報告について、私はそれほど強い異論があるわけではないが、若干のコメントを付けさせていただきたい。福祉サービスというのは労働集約的というよりも、実は時間集約的というべきである。労働と消費財を投入して何かをつくるというよりも、時間そのものを費やす活動である。つまりサービスの供給に当たる人の実質賃金率、すなわち機会費用は非常に大きい。したがって、今後マンパワーをいかに確保するかということが大変重要な問題になってくる。ですから、山崎先生のご報告に沿って、ご提案がストレートに

伸びていくためには、在宅介護の担い手、マンパワーをいかに確保するか、将来の労働力需給の見通しも含めて、そのへんの問題を相当きちんと考えておかなければいけないという気がしました。

2 番目は、最近のヨーロッパやアメリカにおける議論では、両性のイコール・オポチュニティという議論が非常に強くなっていることです。つまり在宅介護手当を払うといったときに、暗黙のうちにそこにメイン・ケアラーとして女性を想定するという議論は、これからおそろしくしくなっていく。要するに伝統的な男女の役割分担を前提にして介護手当を払って、機会費用を補填するという発想は、これから難しくなっていくと考える。

これについては、もうすでに山崎先生のほうからご報告があったように、企業の側が正規従業員（男性の場合も）の介護休暇について、きちんと承認し、有給扱いにするといった方向に大幅に転換を図らないと、フェミニズム運動から強い反撃を受けて、介護手当の発想そのものがおそろしく潰れるだろうと思う。

次は西村先生のご報告だが、西村先生の法人税の話には少し納得しがたい点がある。

たとえば消費税についていえば、消費者と納税事務を行う事業者とがどういう不満をもつかというと、ぜんぜん違う不満の持ち方をするわけで、事業者のほうは負担をするのではなくて、転嫁をする手間がかかるという話なので、ちょっとそのへんは違うのではないか。

もう一つは、スウェーデンの例を引かれたが、わが国における税制のいちばん特徴的な点は、企業組織のウェイトが非常に大きいということである。法人成りといって、小規模な企業も含めて、法人企業の組織が非常に大きい。

そして、先ほど西村先生がおっしゃったように、その広範囲な法人組織からさまざまな所得が発生する。それは賃金や利潤だけでなく、利子であったり、配当であったり、あるいは土地の含み益もそうだが、これがすべて個人の所得にうまく出てきて、個人の所得の段階できちんと課税されれば、そういう課税される仕組みができていなければならぬ。つまり問題はない。ところが、日本の企業組織は大

きいのに、企業組織で発生する所得というものが、実をいうとあまりうまく外に出てこないのである。

たとえば土地や株式の含み益（未実現のキャピタルゲイン）とか、あるいは最近よく問題にしている大企業のフリンジベネフィットのように、企業の外に出ないで、中で回ってしまっていて、課税が及ばないようなものが結構ある。それに対する不満、不公平感というのが非常に強いと思う。

ですからこれはどちらかというと、法人税と所得税との関係をどううまく扱って、きちんと課税をするのかという議論であって、大企業対中小企業という必ずしもそういう関係ではないと考えている。

それから2 番目の公費負担の拡充については、私はまったく異論はない。ただ、これをどう使うかというのは、西村先生のご報告なさったように、ひとつは将来のインフラに備えておく、特にこれから430兆円という公共投資10ヵ年計画が始まるわけで、その中心は生活環境整備だから、安全な施設、公的な社会福祉の施設、廃棄物の処理施設とか、そういうところに重点的に投入していくことについてはまったく異論はない。

ただ、投資というと、物的な投資だけではなくて、人的な投資も当然考えるという側面からいえば、これから特に必要になってくる看護婦さんとか、福祉の介護に当たる人とか、そういうところのマンパワーに対する投資を惜しんではならない。そのために公費負担がかかることには、まったく問題はないと考えている。

3 番目は、貝塚先生と山崎先生の両者に関連がある。山崎先生のご報告は、65歳まで厚生年金等の支給開始年齢を引き上げて、60歳から65歳までの間は事実上、企業年金でカバーすればよいとの考えと受け取りました。それに対して貝塚先生のご報告は、そこまでは詳しくお話しになりませんが、おそらくイギリス型の年金改革を念頭に置いて、所得比例部分の付加年金については、将来場合によっては企業年金、あるいは個人年金との適用除外を認めてもよいというようなことを含んでいるのかなという気もしました。

ところが、山崎先生のご報告のとおり、日本の

企業年金というのは、最近調整年金が増えてきているけれど、現在多くはまだ適格年金である。しかも一時金と年金との選択を認めていて、実際には一時金が圧倒的に多い。そしてまさに山崎先生がお話しになったように、全体としては定年制を引き上げる方向のなかで、個別の企業はいかにして高齢者を企業から排除するか、あるいはほかに出向させるかということに熱心で、最近大企業については、早期退職優遇制度という、退職金割増制度の普及がきわめて早い。ですから公的年金の支給開始年齢までの間を、一時金か、あるいはせいぜい5年か10年ぐらいの有期年金でつなぐという発想になるのは当然だと思う。

ところが本来企業年金や個人年金が、公的年金の補完だといわれているのは、公的年金の給付水準をいまのように高くは維持できないだろう、ひとつは支給開始年齢の引き上げもあるけれど、その前の改革のように支給水準そのものを下げざるを得ないという発想になってきている。ということは公的年金が65歳から支給になっても、それでは足りないから、その足りない部分は企業年金なり、個人年金で補いなさいという、これがいわば本来の企業年金や個人年金のもっている補完性の意味だと思う。それをもし、早期に退職をして、65歳の支給開始年齢の間までに企業年金や個人年金を食い潰してしまうと、あと出てくるのは公的年金だけだから、そこで、本来補完されるべきはずの企業年金なり個人年金というのは、もうなくなっちゃっているという状況になりかねない。

ですから、企業年金や個人年金については、一時金の選択を認めるのはおかしくないか。差し当たり早期退職優遇制度のような形で、退職管理の手段にして使うことについて、一定の制限を設けるとか、そういう形の企業年金に対する改正を行わないと、補完というシステムがうまく働かないと、私は考えている。

4番目は税制の問題で、私たちの税の議論からいうと、消費に毎年課税して、最後に相続税でしめても、あるいは毎年、毎年資産ないし資産所得という形で課税していても、実は同じだと考えている。詳しい理屈は申し上げられませんが。そ

うすると問題は、貝塚先生がおっしゃったように、消費プラス相続という形で取るのがいいのか、あるいはそうでなくて、資産という形で、これは毎年の保有税でもいいし、キャピタルゲイン課税とか、地代税のような、そういう資産所得課税でもいいけれど、どっちで取ったほうがいいのかということになる。

そこで、これから高齢者というのは、どういう経済的存在かということ、平均的にいうと資産の蓄積が年々高く進んでいるけれども、そのなかでの格差が非常に大きくなるという、そういう世代ではないかと考えている。経企庁等の調査によっても、高齢者になるほど資産の形成が進んでいく、ところがそのなかで非常に大きなバラツキが出てきている。ということになると、消費で取るのはちょっとまずいのではないかという気がする。

それから相続税の性格がずいぶん変わったと思っている。かつて人生50年時代はたしかに相続税というのは、ちょうど50ぐらいで亡くなって、そこで相続税を課税すると、子供がだいたい10代とか20代で、一応ヨーイドン、イコールフィッティングでスタートだという理屈は立ったのですが、最近のように人生80年時代になると、亡くなったときにはもう子供は60とかになっていて、もうとくに競争はすんでしまっている。そしてその間に実は、親の資産が住宅や自動車の購入費とか、教育費という形でなし崩し的に子によって消費されてしまう。だから相続税を最後にとっても決定的な意味はない。むしろ毎年毎年経常的な資産所得税なり、資産保有税を課税していったほうが、いわば形骸化している相続税というのをきちんとするためにも必要であろうと思う。

あるいは資産税であると、価格に対して一応中立的だといえるのではないか。消費の場合だとどうしても、税率を上げたときだけとはいいいながら、物価を押し上げることになる。また消費はそれこそ所得に対して逆進的だが、資産に対する課税というのは一応所得に対して累進的と考えている。

そういう点で私はむしろ、資産に対する課税のほうを重視したい。

最後のコメントだが、最後にはやや破壊的なこ

とを申し上げると初めにいいました。学問の世界でいつもノーマティブとか、ポジティブとか、ゾルレンとザインといういい方をするけれど、私の議論はこうなったらいいといっているのではなくて、こうなりそうだ、あるいはこういうふうなのが現実に近いのではないかという形で申し上げます。

端的に申し上げますと、負担率と経済の活力とはほとんど何の関係もないという考え方を、私はしている。たしかに100% になったらこれは駄目でしょうが、たとえば GDP 比率30%、40%ぐらいのところで、高いか、低いかという議論と、経済の活力というのが本当に関係があるのかというと、ほとんどないと思う。

何かきちんとした証拠があるかといわれると、別にあるわけではないが、OECD 諸国の国民負担率を GDP 比率で上から下まで並べてみると、いちばん高いスウェーデンはほぼ55%、いちばん低い日本やアメリカは30%前後だが、それと実質の成長率や失業率との相関を取っても、ほとんど相関はない。時系列でやってもほとんど相関がない。まったく関係ないとはいえないにしても、有意な関係があるとは思えない。

経済成長率というのは教育の程度であるとか、企業の組織とか、経営の仕方とか、そういうほうがはるかに大きなウェートをもっていて、負担率とは直接の関係はほとんどないと思っている。

もうひとつは、バローやベッカーたちのマクロ経済学の考え方、いわゆる中立命題が日本では当てはまりやすいという点です。日本の場合にはご存じのように3世代同居世帯が比較的多かったり、最近では土地問題がからんで、同じ住居を2つに割って住んだり、同じ敷地に住んだりして、親族が

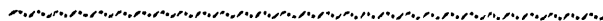
固まって住む準同居の傾向が都会地でわりと見られる。

同居の定義というのは、生計と住居を一にすることですから、3世代の同居世帯の場合、子供が働いていて払う保険料も、一緒に住んでいる高齢のお父さんがもらう年金も、中で同じ財布から出て、入ってくるお金になるわけです。要するにただ同じ家の中の収入と支出になるだけの話で。極端な話、もし両方が、社会保険料と年金給付金額が同じ額だったら、その世帯にとってはネットの所得の増加もないし、減少もないということになる。

わが国では比較的同居・準同居世帯が多いことを考えると、もちろん将来それが大幅にさらに減っていくのだという考え方もあるのだろうが、いずれにせよ、親と子の間に何らかの経済的な相互依存関係があって、たとえば子供に対して育児をしたり、ある程度成人に近い子供に大学の授業料を出したり、遺産を残したり、逆に子供が高齢化した親に対しては経済援助を行ったり、福祉サービスを提供するというシステムが、ある程度働く限りにおいては、いわゆる世代間の公平という問題は異なった次元から見る必要があるのではないかと。

これは先ほど申しましたように、あくまでもザイン、ポジティブという、つまり現実にはそうなりそうだという観点からいっているわけです。そういう点で国民負担率が重いから、どうのこうのという見やすい負担だけの議論には、必ずしも賛成できない。

短い時間ですので、きちんとした論拠・資料などは申し上げることはできなかったが、以上で終わらせていただきます。



コメント

社会保障研究所監事 庭田 範 秋

私もここに諸先生の発表につきコメントするに際し、ただただ内容を結構だ、立派だと賛成するだけではさすがに駄目で、さればとて1回聞いただけで、しかも短時間にしかるべき論評、場合によっては批判まで論述せねばならぬことのいかに難しいかを痛感致しております。さらにいえば、諸先生の発表はそれぞれ専門的で高水準で、なかなか切り込む隙もありませんで、これは先ほど宮島先生の申されたとおりです。

とはいえ、コメントするのが本日のこの場での私の責務でありますので、そこは失礼をも顧みず、率直に申させていただきます。これことごとく学問進歩のゆえとでもお考えいただき、何とぞ私の発言の不備・不十分、ゆきすぎなどがありましたらご寛容を前もって願ひ上げます。

まず山崎先生のところですが、大変きちんとしたレジメをご用意いただき、大変ありがたく思いました。これに沿いつつ、自分なりに今日の発表と重ねまして、感じたところを申し上げます。山崎先生は年金の行政的手法というか、年金改正の技法についての知識では、抜群ではないか。つまり改正をめぐる実態とその内容の把握では抜群でしょう。私などはどうにもクサビの打ち込む余地がないというような実感もちました。ただまあえて申せば、私の世代（昭和ひと桁、それも前半）というのは、どうしても哲理とか本質とか、学術の方法論とか体系とかと、つねにひとひねり、学問とか生き方とかで前置きの理屈を述べる、ということは、ことによると古いタイプの学者・研究者となりそうですが、本質論であるとか、理念論とか、基礎理論とか、そういうことをいいながら習性をもっております。プラグマティズムにはなりきれません。

その私が山崎先生の本日発表の各面の内容を聞きますと、まず公的年金の一元化ということが、これはレジメのなかにもありますけれど、各種年

金間の財政移転による、つまり資金融通による、一種の財政・収支の調整措置のための一元化、こういう言葉が4頁あたりに出てくるところです。私は一元化というのは年金財政の手当てをするためのものというだけでは不十分で、それではあまりに一元化というものの次元が低すぎないかと思う。これほど各界から声高にいわれ続けているにしては。この程度の一元化なら、何も一元化という言葉をやや使わなくても、年金の大改正という表現に置き換えればそれで十分で、むしろ分かりやすいとされるのである。私は一元化というもののなかには、もう少し大きな理想、希望というか、野望とでもいうに値しそうな、あるいは年金をめぐる抜本的な大改正を遂行するに足るエネルギーというようなものを感じたいと、常々そう思っております。そういう観点から致しますと、山崎先生の調整措置というような意味、財政調整的な手法の展開を意味しそうなことでの一元化というのには、少しあき足りない感じをもっております。

もともと給付と負担の公平、そしてそのための財政調整とか、財政対策という言葉があまりにしばしば、どこでも聞かれますが、これはいささか裏めいた見方をしますと、財政問題対策のために、その手段や方法として、給付と負担の公平化なるひとつの流れを利用するという、上手に援用するという厳しい見方をする方々も年金研究者の一角には存在し、その主張も必ずしも弱いものではないと見てとれます。このへんのところをひとつ解き明かしていただけたら、実際の動きにのって理論的にご説明願えたらよりありがたかったと思えました。なにしろこの問題は理屈だけでは割り切れないところがありそうですから。

また山崎先生の言葉のなかに、応能負担という言葉が盛んに出てきましたが、いま所得把握が社会的にはなかなか正確にいかない、そのために税

の不平等・負担の歪みということがいわれておりますときに、応能負担の能の、所得の正確把握ということがそんなにいっぺんに可能なのか。本当に正確を期しうるのか。可能ならなぜ今日このときに、国民の税金への不満の高まりが極限にきつたあるこのときにやらないのか。何といってもサラリーマンがいちばん税負担で損をしている。その“うめき”に近い声は広く社会の隅々に満ち満ちているわけで、そこであまりに簡単に応能負担といってみたところが、実現性は非常に少ないのではなかろうかと思う。

また所得の高さのみの応能でいいのかどうか。これは宮島先生がいわれましたけれども、資産格差のようなものもあるのではないか。応能負担の公平・公正はおそらくサラリーマンのところでのみ達成可能でしょう。それすらボーナスの問題など含めると、はたしてどうかな？ いろいろの点で応能という言葉は、ただ所得の格差という狭い意味にのみとられないで、現代においてはもう少し広い意味におとりくださるべきではなかろうか。給料に応じての応能負担だけだと、サラリーマンはますます損側に追い込まれてしまいます。

あるとき新聞を読みましたら、現代の若者はもはや「手鍋提げても」などという、そのようなクラシックな結婚観をもっておらない、いまの若い者は大変ドライであると、こういう批判めいた文章がありました。この批判こそ間違いだと思う。現代は最初に手鍋提げても夫婦は、死ぬまで手鍋提げても、決して土地付きのマイホーム（しかるべき条件下のマイホーム）をもてるわけでもなければ、つまり終生手鍋提げてもという環境から自力では、日常仕事への努力だけでは抜け出せない。だからこそ、「お前の親父は金持ちか」という聞き方を婚約に際してするのです（いま、テレビで受けているコマーシャルの一節）。

かかるわけで応能負担ということを書いておられるときには、その応能のよりどころをもう少し幅広く、しかして明確に示していただけると、われわれとしては“あき足りる”のだがというわけです。それにつけても現代日本の資産格差はあまりに大きすぎませんか。

総じて、本日の山崎先生の年金改正、年金の在り方に関する在り方や技法の点をめぐりましては、まことに見事だと思います。ただレジメの8頁のところに列記されている、さまざま並べられている、ここに丁寧に書き込まれているような諸改正をするには、それこそ微細にわたる改正を次々と成功・実施と実行させていくには、相当大きなエネルギーが必要です。そのエネルギーはやはり年金理念とか、理想に向けての情念とか、あるいは年金の基礎理論とか哲理とかの支え、巨大な推進力がなければできないであろう。そういう意味において改正技法をだんだんと突きつめ、突き進めていくと、やはりそこには年金哲学のようなもの、あるいは年金に関する基礎理念のようなものがなければならないのではなかろうか。

それにつけても山崎先生のはレジメがきちんと出ておりましたので、大変コメントしやすかったということはいえると思います。ずいぶんと得るところ多々でした。

次は西村先生についてですが、これも高度で、特殊性の強い研究発表で、コメントとなるとなかなか難しいところでした。そこで私なりの気のついた部分を指摘、そして述べさせていただきます。

さてしばしば西村先生は「老人の所得が大幅に上がれば」ということを、発表のなかで申されていた。ところが年金水準は抑制だということは前々回の年金改正ですでに決定済みです。平均標準報酬・平均所得の水準とされるものの69%です。老人の所得といえはたぶんその中心は公的年金だろうと思います。ですから老人の所得が大幅に上がればというような前提は、ほとんど不可能、少し度を過ぎていうと無意味なのではなかろうか。年金水準が抑制である。いま程度の年金水準が今後はただインフレ・スライドしていくだけの状態では、というふうに私などは考えざるを得ない。このへんのところで、何をもって老人の所得が大幅に上がれば、こういう要素がご議論のなかに組み込めるのだろうか？ そこをひとつくわしく知らされたいものですね。私はとても上がりたと思うのです。むしろ都市内の住宅費のアップなどで、公共料金の連年の引き上げなどで、むしろダウン

するのでは、その生活水準は、いささか実現不可能の前提条件と思えました。

またこれも先生が発表のなかで盛んにいわれた、「老人の収入が著しく上がると、負担感は軽減される」というのは、これはそれだけ抜き出せばそのとおりなのだが、そこで先生は医療における給付率を下げても、医療費などにはあまり影響がないではないか、だから給付率を下げるようなそんな方法で財政改革をしてみても、あまり効果がないと取れるようなご発言がありました。これもひとつひねって論させていただきますと、そんなに給付率を下げても医療の利用面で国民の皆さんが消極的にならないなら、つまり抑制効果が出ないのなら、ならばこの際給付率を下げたほうがいいのではないか。これから遠慮なく下げよう。どうせ下げたってみんなが医療を使うのだから。そして医療福祉は妨げられないのだから。その点に関しては医療福祉の後退にはならないだろうという、こういうような開き直ったいい方も出てくるのではなかろうか。

これは先生が例示されましたタクシーの場合とは事情が違う。タクシー料金が上がると、一時期皆さんが乗らなくなるけれど、あとまたすぐに乗りだすと申されましたけれども、私はタクシー代のアップ以来、自前では恥ずかしながら最近ほとんど、つまりいまだに乗らなくなっているの、必ずしもみんなが健忘症で、よって乗りだすというわけではないでしょう。

それと同様に、給付率を下げたり、一部負担を強化すれば、これを長期間内でだんだん積み上げていく過程で質的な変化をきたして、やはり医療費抑制の方向に動くのではないか。ただ、医療費抑制の方向に動くことが、医療に関する早期受診を阻害するということになると、これもまた問題で、そこで私は必ずしも一部負担を強化するのがいい方法・方向とは思っていないのですが、ただご主張のなかで、「給付率を下げても医療費の使用にはほとんど影響がない」と短絡的に結論づけられますと、それならば遠慮なしに給付率を下げようという、こういう方向に逆手を取られる心配があるのではないかと恐れたわけです。給付率

を下げ続ける過程で、医療自体も、その在り方も、内容も質的变化をきたすであろう。量の積み上げが質の変化につながっていく。

それからもうひとつ、先生のお考えのなかには、徹頭徹尾1人の人間のパターンで事が論じられていますけれども、ひとりひとりはあるいは先生のおっしゃったとおりの動きかと思う。しかしながら問題は、公的保障をめぐるひとりひとりの在り方だけではなくて、これから高齢者の層が厚くなって、数も膨大化して、その高齢者がほかの人(若・中年層)よりは医療費をたくさん使うのだとなると、先生のひとりひとりの立場に立っての論理に加えて、総体としての高齢者の医療費問題という、こういう視角が、見る角度がもうひとつなければならぬのではなかろうか。このへんのところが、僭越ながら私の気がついて不満に思ったところです。

今度は貝塚先生のお話にコメントをさせていただきます。先生から事前に先生のお書きになった「高齢化社会と公共部門」という論文のコピーをいただきましたので、これを昨夜一所懸命に読んできました。ところがきょうになると、違ったレジメが出てまいりまして、さてこそこちらも急いで拝見なくては、となりました。しかしきょうはきょうでこれまた一所懸命聞かせていただいて、自分としては大いに勉強になりました。

まず先生は労働への分配率を上げなくてはいかん、賃金の上昇ということでは最近ほとんど上がっておらない。労働組合は賃上げ闘争にもっと力を入れて、主力をそそいでしろということでしたが、賃金とか、労働分配率とかというのも一定の期間固定的な状態を続けると、それはそれでなかなか動かせない。なにせ社会の慣習となり、分配率そのものが一定の与件となってしまう。そういう意味では、それっ！ いま動かせといわれても、組合関係者のお方も大分困惑されるのではないだろうか。やはり高度成長とか、経済規模の大拡張とかの、そういう事態の変換がもう一度到来したときなどを契機にして、労働分配率の大幅な引き上げ、修正の交渉というものがはじめて可能化するのではないのでしょうか？ かかる意味にお

いて、なかなか上げろといわれても、おいそれと労働分配率は上がるものではないということを、私は悲観的に考えて申し上げたい。

それから先生のいわれた利潤部分と賃金部分の配分率をめぐるところ。私たちは大分以前から所得再分配のなかには、労働者間の横の再分配、つまり階層間再分配と、もうひとつは労使階級間の再分配というのがあると知らされておりました。加えてもうひとついえば、われわれの生涯のなかにおける所得の低いときと高いときとの再分配というものもあるかと思う。

さてここでの労使間の所得再分配というのをだんだんに突きつめていくと、労使の階級対立とかいって、昔ながらのマルクス経済学の用語が大変使いやすい状態になりますけれども、この労使間の経済面での公平ということは、すなわち労使階級間の所得再分配の遂行・達成を主内容とするということになるかと思う。については先生が労働者は賃上げ努力、賃上げ闘争をもっと積極的かつ果敢にというのも、本当のところ突きつめていけば労使間の所得再分配の促進を意味されるのではないか？ 私はこのように憶測しました。その憶測が正しかったかどうかということは、しかるべきときに、先生から追加してお教えいただきたい。

それから、先生のご発言で大変ショッキングに私には聞こえたところは、「30%ぐらいの年金、可処分所得で見ると60%ぐらい、このくらいだと社会経済は何かなる」というお言葉です。30%だったならわれら被用者階層は何ともならない、いかんともなし難い、お手上げなのではないでしょうか。それこそ社会不安にもつながりかねない。年金水準というものは、そんなに闊達に、よしんば理論のうえのみでも自由自在には上げ下げ、特に下げのほうはできないものと思います。そういう点であまりに理論考察に片寄りすぎて現実性・実現性がとばしいように感じられたのですが。

そしてこれも教えていただきたいところなのですが、報酬比例部分というものがだんだん圧縮されていく、ということは基礎年金部分が年金体系内で厚くなる、そうするとだんだんと賦課式に年金数理はなっていく。そこで賦課式というのはつ

まりは公的年金をめぐる税方式だ、ということと同じくなるのだとお言葉であったと受け取りましたけれど、前々回の年金改正のときにも、厚生省からひとつのパンフレットが出まして、税方式と社会保険方式の“良し、悪し”というのがその一頁の上下に段が分かれて書かれてあった。その長所・短所、メリットとデメリットが書き分けられてあって、国としては社会保険方式を採用するとありました。どうも積立方式と賦課方式、税方式と保険方式、それぞれの概念と相互の関連で、相違点とメリット部分など、いまいち整理をしてお教えいただけたらと思います。

先生のお話だと、賦課式になると実はそれは税方式になるのだと申されたが、本当にそうだろうか？ 賦課式保険料という文言も実は保険学のなかにありまして、協同組合保険のあるものはこれだとされています。間違いなしに保険料を賦課する保険システムは歴史上に見られます。賦課式保険料即税方式と、よしんば公的年金だとしても、そう単純に割り切れまじょうか。割り切ってよいものでしょうか？ 保険料徴収方式が賦課式に移行した段階でも、なおかつ社会保険方式というものはないものでしょうか？

先生はまた民間保険部門の利用ということを申されました。もともとたくさんの諸先生、ほとんどすべての社会保険・社会政策の学者の方々が、行政の方もこめて、最後には民間保険の利用・活用ということを述べられる。私は研究者としては、他の皆さんよりは民間保険のほうに足を入れている部分が大いとは思いますが、おおかたの皆さんのご主張のところは内容も真意も想像がつくわけですが、民間保険部門というのをあまり簡単に逃げ場に使われてはいけないのではないかという気がしているのです。なにかというと、そこに結論の一端をもっていく、最近では大きな結論部分に位置づけている。

なんといってもそれは民営・私営の民間・私的な保険のこと、まず民間の保険企業がわれわれの望むような、われわれに適するような保障商品を提供・販売してくれなくては駄目でしょう。つまり商品開発をしてくれなければ使えない。そこで

そういう商品開発さえあれば、行われれば使えると、皆さんはたぶん思いになるでしょう。しかしそれとて、それをセールスマンが売って歩かなければ実際には普及しない。だから会社としては社会の世論に促されて、福祉性の強い、福祉的な保険をつくるにはつくった。しかし会社としてはあまり経営成績向上の点でメリットがない。ではあまり扱いたくないと考えた場合、どこで販売・流通・流布のcock(チャンネル・cock)を締めて、水(もうからない保険・年金)が出ないようにするかというと、セールスマンの手数料のところをギュッと締めると、セールスマンはお金(販売手数料)にならないから、そんな自分にとって自分の身入りにならない保険・年金は売って歩かない。そうすると保険をつくったという点で社会的批判には応え、売りたいくないという内部の要請にはセールスマンの手数料をことさら悪くする、不利にすれば、それで2つの目的は同時に達成されるというわけです。そういう手もないわけではないといっているにすぎませんよ。いつでもそうだななどと思わないでください。まあ手段としては考えられもするでしょう。まず期待の保障商品がつくられていなければ、それが買える程度の値段と品質でなければ、そもそも売りに出されていなくては、買える方法で市場に出回ってはいなくてはです。

だから、あまり民間、民間と、最後の逃げ道をそこにもっていくというのは、少し社会保険学者一般がのんきすぎ、イージーすぎるのではないのでしょうか。保険のことをいうなら本格的に本物の保険学をも勉強しなくてははいけませんね。

たとえば介護年金などでもそうである。これは余談だが、私はある有名な、あまりにも有名なタレントさんと一度公的な場所で話(討論)をしたことがあります。もともとがああいう評論家・時事論説家のお方のことなのだから、そのお言葉に責任を追及するのは大人気ない、野暮な話というものだが、そのS氏「これからは老人、とりわけ寝たきり老人の介護の時代となる。しかるに介護人が不足していてどうにも足りない。ついては介護手当をうんと出して、介護をする人に報いてあげる。そうすれば人が介護部面にも集められる」

と。介護体制と介護高給が必要だと結論された。そこで私は即席に反論しました。「なるほど介護をする介護士や、寝たきり病人の看護をする看護婦さんなどに、お手当をうんと出してあげるのですね。それはそれでまことに良いことなんですがね、それじゃまずSさん、あなたとお嬢さん、ご自分の娘さんにお金をたくさんあげるから、寝たきり老人の“しもの世話”をさせるとよい、ぜひやらせて下さい」「見ず知らずのお年寄りのしもの世話や、おむつの洗濯をさせてみせては」というと、黙ってしまわれました。あんたは結局、よその娘にはそういうことをさせたいけれども、自分の娘にはさせたくないのだろう。いかにお金がたくさんいただけても。隣の娘に自分の老後の世話をさせるのならOKなのだ。つまりそこで銭金(ぜにかね)だけで人が介護を、見ず知らずのお年寄りのしもの世話まで進んでやと思うのは、もうすでに即物的、かねオンリーな日本の考えに毒されている。とてもそんな簡単なものじゃない。親のしもの世話だって、3日も見ればたいがいげんなりする。それを5年、10年と、一生の職業として、しもの世話なぞできるものではない。お金をくれたからといって、そう簡単にはやらないだろう。もしやれというのなら、まず自分の娘をそういう介護をやるお方に仕上げたらよろしい、それなら私も信じましょう、こういったことをS氏を含む数人の方々と討議した経験があるのです。福祉はお金じゃ解決しませんよね。もとよりお金は強い味方・援軍ということを私は決して軽視しているのではありませんが。

つまり介護の問題というのは、そろそろ日本人全体が国の在り方そのものの考え方を変えなくては乗りきれない問題なのではないのでしょうか。お金を付ければ介護をする人がたくさん増えて、お年寄りが安心して、食事からしもの世話までやってもらえるというのは、少しお金に片寄りすぎた日本的発想にすぎはしませんかという気がするのです。

お金なら、国がいくらかは、あるいは相当量出してくれるでしょう。そしてそれ以上、そのあとは介護保険とか現物給付保険とかの、各種の民間

・私的な保障商品が利用を待っております。いま損害保険業界の介護保険が爆発的に売られています。おそらく驚異的に予想を超えて、介護保険というのは売れている。

しかし業界の人たちがいま真剣に、深刻にこれをめぐる問題にしているのは、介護保険を買って、30年後とか、20年後に、いよいよ被保険に介護が必要なときに、介護保険金というのがまず出るわけですが、ところがその間にインフレで保障目減りをしているのではないか。いま、1ヵ月5万円といったら、結構いい数字と思えるでしょうが、いまから介護保険に加入して、それなりの代値の保険料を今後20～30年と払い続け、そこで5万円の介護給付金が月々支給されたとしても、インフレで価値の下がった5万円のお金がどれほどの介護力を発揮しましょうか。この給付金のインフレ目減りをどうするかが最大の検討課題となっているのです。もっともたとえ目減りの5万円でも、絶対に有るは無いに勝りますがね。

それにもうひとつの重要課題は、お金を握っただけで、はたしてそれでマンパワーが円滑に調達できたり、購入できたりするだろうかの心配です。かといって保険業界が介護士・介護力という現物給付をするなどということは、なかなかいうほどたやすくはやれるものではない。さてそこで、と

いうことになる、やはり介護の問題はお金もさることながら、そろそろ日本という国の在り方を皆で考え合い、反省し合うなかから真の解決の道が発見できるのではないのでしょうか。大変僥越ですが、本日、私は勉強の過程でそのような感想をもったわけです。

諸先生のそれぞれ専門の視角と立場からの長時間の報告をお聞きして、私はとても勉強になりました。私がいっとも収穫の多かった者のひとりではないかと、大変ありがたく存じます。社会保障、そのなかの医療保障も年金制度も、ともにその規模は大きく、内容は複雑にして錯綜しており、しかも国民生活の根幹に決定的に大きく、重くかわるものでありましょう。それでいて制度自体のなかに、長年の間に芽生えてきた幾多の重大なる問題点、困難性、すなわち課題を抱えておりまして、いまほど本格的な学理と検討が求められているときはないと信じます。

このような時期に本研究をもちえ、私も参加させていただいたことを本当に光栄と思います。ただ私のつたないコメントが逆に列席者・出席者各位の研究・勉強の妨げとなってしまったのではないかと心配です。この点のご容恕を切に願ひまして、私のきょうのコメントの責務を終わらせていただきます。本当にありがとうございました。

討 論

司会(宮澤所長) ただいまお三方の先生から、それぞれの立場で有益で、個性的なお話を承り、またお2人のコメンターからははなはだ刺激的で、コメントのほかに報告まで付いた、活発なお話をいただきました。これについてもまたいろいろ議論があると思うけれど、いまいただいたコメントについて、それぞれの報告者の方からお答えをいただき、そののちにフロアのほうからご質

問をいただきたい。

それでは山崎さんからお願いします。

山崎 お2人の先生にはコメントをありがとうございました。

宮島先生のお話のなかで、負担率と経済はほとんど関係はないのではないかといわれたが、私もそんな感じをもっているし、年金は大した問題ではないというのも、私はまったく同感である。そ

して介護、福祉の問題こそ本当に難しい問題であるということをお話を聞いたわけである。

さて内容だが、サービス、医療、特に介護サービスの拡充というのが非常に難しいということをお話しになって、労働力、マンパワーをいかに確保するか、これが最大の課題であるとお話しにいられた。

たしかにそうだと思うけれど、ひとつは意外に、いまいわれているほど深刻ではないのではないかという感じもする。ひとつは、たとえば看護婦だが、2通りのいい方がされる。日本の看護婦はめちゃくちゃに少ない。新聞の論説あたりには、いつもそう書いてある。ところが国際比較をすると、日本は看護婦がものすごく多い。スウェーデンを除いては、先進国のなかで看護婦は人口比で非常に高い比率を占めている。高齢化のレベルということを見ると、うまくいっている国ではないか。そういう数字も出るわけである。

それで、その2つのことをうまく説明するためにはどうということになるかというと、日本の入院が非常に長い、要するに入院率が高いということである。病院に桁はずれに看護婦が集中している。これは看護婦だけでなく、介護職員も同様である。家政婦等が相当いるけれど、そのほとんどが病院での介護に当たっている。つまりそういう意味でも、不必要な入院から在宅へということが、マンパワー不足の解消のひとつの手掛かりになるのではないか。

にもかかわらず、長期的にはマンパワーというのは、このままでは不足してくるということはたしかである。そのためには政策的に、介護サービスというものが、ビジネスとして成り立つような仕掛けをつくらないといけない。魅力ある職業に少なくともしなければいけない。これは単純なことだが、これをしないで置いて、いくらお説教をしても、福祉は大事ですといったところで、人は集まらない。

具体的に診療報酬でいえば、看護料等は相当引き上げられているが、そういった重点的な改定を今後いっそうすべきだということである。

それから、介護を女性に期待するのは難しいと

いうことであるが、まさにいつまでも期待するのは難しいと思う。そして家族介護者に対する一定の手当の提案について、ほぼ同じようなことを考えているということだが、私もそのとおりで、特に先生がお話しになった企業のかかわりというものも、ひとつここで考えなければいけないだろうと思う。

私の提案だと、自営業者、サラリーマン世帯にかかわりなく、共通の家族介護者に対して、基礎手当のようなものが必要ではないか。そして介護休業した場合は、OLなりサラリーマンが、介護のために休業をしている期間については、一定の上乗せをする。この図1でいうと、基礎手当が5万円だから、合わせるとおそらく十数万の手当になるのではないか。具体的には、たとえば傷病手当金、出産手当金、報酬の6割ということなので、30万円の報酬を得ていた人が介護休業をとっておれば、基礎手当と含めて18万円程度ぐらいのことを考えなければいけないのではないか。

当面外部のサービスを相当拡充したとしても、にもかかわらず家庭によって、あるいは地域によって、世間の目を気にする地域もあるわけで、現実には家族介護というものが相当続くだろうと思う。その間公平性を保つという意味で、外部のサービスの拡充とともに一定の手当が必要であると考えている。

それから65歳までの年金だが、企業年金で対応すると私はいったわけではない。企業年金の任意性等を考えると、これは無理である。しかし企業年金モデルで申し上げたように、企業年金の負担の体系というのは非常に明快で、この合理性というものを、公的年金のシステムのなかに入れて、実質的に企業年金で対応したのと同じ形のものを考えるべきではないかというのが、私の提案である。

それから、企業年金が人事管理の手段に使われている、これは企業年金の補足性ということを見ると、問題ではないかということだが、私も報告のなかでそのあたりのことを指摘したつもりである。

企業年金の育成策に、今度の年金改正の前数年

間、厚生省は全力を挙げた。意図をしなかったにしろ、早期退職に相当な優遇策をとってきたわけで、そのことと65歳まで働けという、平成元年の公的年金の改正案というのは、明らかに矛盾がある。本当に65歳まで働く社会を、全力を挙げてつくる、そのための支給開始の引き上げであるというのであれば、早期退職を認めるような企業年金の優遇はやめる、65歳前の給付費用については優遇税制はやめるという、そのくらいのことを考えないと、政策としての整合性が保てない。したがってこの点も、宮島先生のご意見と基本的に同じである。

それから庭田先生のコメントだが、実は毎月2度3度、庭田ゼミに通っている関係が、ここ数年続いている、何とも申し上げようがないのですが、要するにお前には哲学、理念というものが無いということで、そういわれればおっしゃるとおりである。

ただ、一元化というのは、単なる財政調整を超えた、何か価値があるのではないかとといわれると、そうかなという気もする。しかし、きょうは専門家の集まりであるから、あえてはっきりいったわけで、一般聴衆の場で、私が話をするときには、厚生省のパンフレットに書いてあるのと同じことをいう。つまり「産業構造、就業構造の変化の影響を絶ち切り、21世紀へ向けて揺るぎない制度を構築するために、一元化をぜひともなし遂げなければならない」と、こういえばいいのだろうと思うが、私はもう本音で語りたい。特に専門家の前ではそうだと考えているわけである。

それから応能負担化ということだが、本当の意味の応能負担ということになると、所得が的確に把握されなければいけない。たしかにそうだが、現行の制度の枠内でも、つまり基本的に社会保険というシステムのもとで考えた場合でも、やはり改善し得る点があるのではないかといったのがそれである。

すべての現役世代が等しく老人を抱えるといっても、制度が分立している、あるいは職域・地域それぞれ、特に医療保険はそうだが、分立した保険者のシステムをとっている以上、公立学校共済

のように、サラリーマンのなかでは比較的高い給与水準にある保険者グループと、農協、漁協という、地方の給与水準に縛られて、民間のサラリーマンより給与水準が低い保険者が、同じ頭割りで、被保険者1人当たりいくらという形で、老人保険にしても、年金の基礎年金にしても、負担するのは、これは改善の余地があるのではないかということである。

ただ、その枠をはずして、いやいや農協、漁協の職員というのは、地方に住んでいて、大変な資産をもっている、そこまで含めてといわれると、たしかにそうかなということになる。しかしそれはおそらく、いまの社会保障の枠を超えてしまうのだろうと思う。

弁解じみた答えになったが、これでご勘弁いただきたいと思う。

司会 それでは西村先生お願いをしたい。

西村 一応レジメは前に出してはいたのですが、どうもレジメのない者の弱みで、これから申し上げることは実はあまり意味のないことである。というのは先ほどからいくつかお話しいただいた議論は、ほとんど全面的に賛成で、私の説明不足であったということで、それはレジメがなかった、それがいけなかったということに帰着をしてしまうのだが、一応そのために若干の補足をさせていただきたいと思う。

宮島先生の話で、消費税導入の経過についての話は口が滑ったかもしれない。それはまったくの深読みであるということになるのかもしれないが、ただ私が申し上げたかった点は、仮に公費負担を拡大して、社会保障の財源に充てるとすれば、その公費負担の財源をどこかから持ってこないといけないということである。それに当然法人税はひとつの手段として出てくる。

そのときにやはり、人々の感覚に、主として、たとえば大企業と中小企業、あるいは中小企業と零細企業といったところの間の利益の大きさそのもの、それからその計上の仕方、その2点について、分配の公正という観点からさまざまな議論が出て、それが公費負担の在り方のデシジョンに影響するであろうという、そういう観点から実は申

し上げたかったわけである。

最後に宮島さんは、高負担社会になりそうだとおっしゃったが、これはいつの時点で、何%という議論をしないと、何が高負担かというのはあまりわからないが、私は第2臨調の答申の2000年に租税、社会保障負担率50%未満というのは、あり得ないと思っている。もちろん、かといって、スウェーデンのような水準にまではそう簡単にはいかないのではないだろうか。とは思うが、私はたとえば2010年に70%から80%にいてもいいと個人的に思っているが、それはそうはならないだろう。そうはならないだろうけれど、私は個人的意見としては、そこぐらいまでもっていくことに賛成である。そこで、それについての障害は何かという、そういうストーリー立てになっていたわけである。

そういう意味からいうと、日本の企業の法人税の在り方、経費の認め方といったようなものが不明瞭であるという点が問題であるということがいいたかったわけである。負担率が上がらないほうがいいと思っている方はそれでいいわけだが、ひとつの高負担社会になる、それがいい悪いは別として、ネックにはなるだろうという、そういう判断をしている。

もちろんあわてて負担率を上げる必要はないわけだが、なぜ私がそういうことを申し上げるかという、それは宮島さんが、私の議論で2番目にお話くださった点で、これはまったく私がいい忘れていた点で、公費負担を拡大して、投資を増やす、そのなかで物的な投資だけではなくて、人的な投資をしなければいけないからである。なぜ高負担社会に早く突入したいと思うかという、先ほどの山崎さんの議論にも、庭田先生の議論にもあったけれど、介護マンパワーというものを、お金をずいぶんかけて早い時期に徹底的に教育しなければならないと思っているからである。

それは経済的な効率性という観点から考えているわけで、早くお金を投資して教育した場合に達成されるであろうサービスの質と、だんだん遅れて少しずつ達成されるであろうサービスの質とは、ずいぶん違うということを、医療の場合で経験を

しているからである。

いま日本の医療費は高いか低いかというと、20兆円というのは非常に低いという水準ではないというのは、誰もが認めるところではないか。この問題に関しては、ここにいらっしゃる二木立さんが最近出された本にも書いておられる。その二木さんの意見と完全に一致するわけではないが、日本の医療費政策が、量的な拡大をはかるために、これは私の意見だが、かなり診療報酬といったものを低く据え置いて、結果的に質を低くしたまま、量的拡大をはかり、ここまでいうといい過ぎかもしれないが、低質で目先のきく民間非営利と称する営利機関が拡大してしまった。それが日本の医療の全体の質を、これだけのお金のわりには低めているのではないか。そういう判断がある。

そういう意味で、介護についての向上をはかるために、いまもっとも必要なことは、少々早めに、高いお金をかけても、マンパワーを養成し、つまりいいものを、いい質のサービスを国民に見せていくということである。これがいちばん重要なポイントではないか。そうやっていいものを見せれば、あとでみんなが出そうということになる。

結局、たくさん国民が出すか、出さないかという議論と、その中身がいいものであるかどうかということが相関していて、どちらが先かという議論だと思う。つまり、それが低いものであれば、国民は負担したいとは思わないだろうし、高い質のサービスであれば、国民はそれを負担することを喜ぶと思うので、下手をすると宮島さんのおっしゃるようにはならない。つまり低い質のサービスが提供され、われわれはみんな払うのはいやだということで、したがって負担率は上がらないということになるという可能性がある。

それから庭田先生のコメントは、私の説明不足で大変申し訳ないという一語に尽きるわけなので、ちょっと補足をさせていただきたい。

1番目の老人の所得だが、これは水掛け論みたいになるかもしれないが、私は、たとえば資産所得等が増えて、高金利等で、上がる可能性があると思っている。先ほど申しましたように、平均所得ということを行いましたから、上がる可能性は

かなり高いのではないか。これはどういう制度が導入されるかにもよるが、いろんな形で資産課税もあるし、それ以外の民間の活力にもよるかもしれないが、資産の流動化ということも進む可能性があると思うので、私は上がる可能性はあると思っている。

2 番目の議論は、これは私の説明不足でしたが、庭田先生がおっしゃったように、私は給付率を下げて、医療費は抑制できないといいました。だったら給付率を下げればいいじゃないかとおっしゃいましたが、それはそれでいいと思う。つまり、医療費を抑制しようとして、それを目的として給付率を下げるということは意味がないということですから、そういうことを目的としない給付率の引き下げというのは、私は別に何も申し上げていない。ただ、分配の平等という観点から、こういったことはできることならば低いほうがいいのではないだろうかという、暗黙の前提のもとでそれを添えたわけである。

3 番目の点、総体としての高齢者の医療費問題というのを考えているのではなくて、ひとりひとりの問題というのを考えているとおっしゃられたが、まさにそうであって、できればそういった視点をお教えいただければありがたいと思う。以上です。

司会 ありがとうございます。それでは貝塚先生お願いします。

貝塚 私もレジメをちゃんとしてなくて、ご迷惑をおかけしました。

いくつか宮島さんがいわれた点ですが、簡単にお答えができるような話でもないような点もあるのですが、2、3 お答えをしたい。

ひとつは税制に関して、資産課税を中心にそれを組み立てろということだが、日本の現在の税制で資産課税のウェイトを上げることにについては私は賛成だが、ただ税体系として資産税を中心に税収を上げるというのは、経験的にいって、歴史的にいっても、おそらく難しい話だと思う。たとえば、政府収入のシェアのなかで、10%もいけば資産税は非常に高い比率になる。そのへんで資産課税というのは、所得ないし消費、あるいはそうい

う組み合わせの補完税的要素であるというのは、量的にはぬぐえないのではないか。ただ、資産税がきっちり課税されているということが非常に重要だということはそのとおりだが、量的には中心にはならないという気がする。

それから負担率を上げることは、経済にあまり悪影響はないだろうといわれたが、私は基本的にはそれほど安泰ではないと思っている。要するにサプライサイダーのような意見は当たらないのではないかという、そちらのほうに私の意見は近い。ただ、私の申し上げているのは、負担の公平という問題があって、負担率を上げるということは、負担の公平ということについて、従来以上にシリアスな問題をもたらすのではないか。

シリアスな問題というのは、もうひとつ付け加えていえば、政治の話は複雑であって、皆さんは負担率を上げるのは結構でしょうといわれるのですけれど、政治のプロセスで負担率を上げるというのは大変で、ほかのものと組み合わせるならともかく、増税だけをやる、負担だけを上げるという政府はない。現在の民主主義プロセスでは、残念ながら非常に難しい。社会保険料であれば、少し上げやすいと思うけれど、これも結構難しい問題がある。

経済的に見て、負担率が上がるということは、必ずしもインセンティブにそれほど悪い影響はないと思うけれど、負担の公平、ないしそれに付随する政治プロセスの問題で、要するに負担率をどんどん上げていくということが、そう簡単なのかということについては、私は比較的年輩のほうなので、また財政学者というのは、ポリティカルプロセスに対してすごい感じをもっているので、われわれが現在念頭に置いている民主主義のなかでは、そう簡単ではないと思っている。

ではスウェーデンはなぜそうなったのかですが、そのへんが、おそらく日本の政治のプロセスとスウェーデンのそれとどう違うのかというポイントであって、日本ではそう簡単にはいかないのではないか。

私は行政改革の委員会に入っているけれど、負担率が50%がいちばんいいなどということは、理

論的には何もいえないので、そのときに香西さんと一緒に、五公五民というのが、昔から日本にあって、半分ぐらい政府が取るというのが、まあまあ限度であって、それ以上取るというのはどうか。日本の社会が非常に高い負担率をそう簡単にOKされるだろうかというあたりについては、かなり疑問に思っていることと、政治の話とであまりそこのところは簡単ではないと思っている。

それから年金の問題はほとんど心配しなくてもいいとおっしゃられたが、それは反語的にいわれたのか、本当にそういわれたのか、私は何ともいえないが、社会が今後どういうふうに動くかというイメージだけれど、日本の社会は非常にステーションナリーな社会になって、東京に住んでいる人は東京から動かない。その子供はだいたい東京に住むということになる。ただ、ちょっと問題は再生産率が1.5ぐらいを割ると、2つの親を1人が見るということになり、それはそう簡単かなという気がする。しかし、だいたい子供が2人いて、どっちかが親を見る。そしてそばに住むということになる。そういう形で社会が非常にステーションナリーになる。これは東京とか、そういうところのイメージを描けば、ある程度そういうことになる。そういう可能性があれば、国がやらなくても、平たくいえば家族関係的な広い範囲内で、負担の関係はうまくいくというのは、ひとつの可能性として私は決して否定はしない。

ただ、そうなるのかどうなのかというのは、微妙だと思う。現在の過疎地域とか、地方と国との関係、あるいは大都市と中都市、小都市との関係で、人口移動が今後もある程度あると考えると、要するに年金の負担の問題というのは、平たくいえばわりあいと人口移動が激しくて、社会がダイナミックにいぜんとして動いているなかでそうなので、そこでみんながジッとそのまま動かないという社会と、どっちをイメージするかというあたりが問題で、そこのところはどっちなのかというのは、私は簡単にいえない。

これは一極集中とか、何とかということも、ある程度そういうことと関係してくるし、頑張っ分散させれば、これまた社会的に人が動くわけで、

自然増とかそういうところで、社会がステーションナリーになるかどうかというあたりのイメージと、そのへんがどうなるのかがポイントで、日本人というのはわりとガタガタ動くとか、そういう感じであれば3世代がいつも一緒に住んでいるということがうまくいくのかどうか、そのへんのところは私はイエス、ノーと簡単にはいえない。けれど、そのへんが関係してくるのではないかな。

そういうことで、将来日本は非常にステーションナリーな、みんなジッとした社会になって、しずかにしていて動かないでいるかどうかである、問題は。きわめて保守的な社会といってもいいけれど、そういうふうになるかということである。

それから宮島先生からいろいろご質問をいただきましたが、まず分配率というのはそんなに上げられないぞというのは、おっしゃるとおりだと思う。ただ私の主張したのは、ずいぶん分配率が下がってしまったからである。分配率というのはあまり動かないもので、それは結果によって決まるという可能性が強いのだが、どうも日本はちょっと下がりすぎている。それを元に戻すのはどうかなということ、階級闘争とか、そういうすごいことを考えているわけではない。もうちょっぴり頑張ったらどうかなというぐらいのところですよ。

それから30%というのは大変だとおっしゃったが、これは先ほどのご議論と関係があって、年金の問題というのは大したことではないというのであれば、ある意味でレベルをずいぶん変えても大丈夫だという話だから、むしろ逆にいえば、負担の問題とか、給付水準の水準自身の問題がかなり大変だと思う。そのへんのところは、私はどっちかという、日本社会がややバラバラになって、しかもわりとダイナミックに動くような社会がずっと続いていくとすると、年金の問題というのはシリアスではないかなと思っているので、その場合の世代間の不平等というのは、これはずいぶん考え方が違うので、おそらくそこのところで見られると思うので、そういう社会をイメージしていればそういうことになるという感じではないかな。

それから企業年金とか、そういうものを逃げ場にはしていないということだが、わかりやすく

いえば、公的政策を考えている人間というのは、公共部門の話がうまくいかないと、これは民間部門で何かうまくいけばいいというふうに、そっちにいてやっちゃうというのは、たしかにそうで、ある意味で逃げ場になっているということは私は否定しない。

ただ、公的年金とかそういうのも、私はあまり細かいことは知らないが、たとえば金融当局はわりあいとポートフォリオの制約を設けたり、ずいぶん制約が多いので、もっと自由にすればうまくいくということもあるだろうし、規制を緩和するということ、わりと重要ではないか。そういうことで公的部門も責任があるという面があるのではないか。だから、両面あるように思う。

それからもうひとつだけ申し上げれば、現在の金融のビジネスのなかで、この分野というのは、将来発展する分野で、金融機関の側も、いろんな創意工夫を今後なされるだろうし、そのところは逃げ場といえ、逃げ場だけれど、そのところはかなりいろいろやることが、まだいろいろあって、企業年金とか、個人年金も、もう少し商品開発とか、そういうものがうまくいけば、公的年金との補完性はもうちょっと強まるのではないかという気がしている。だいたい以上です。

司会 ありがとうございます。

コメンテーターの宮島先生、庭田先生、何か付け加えていただくことがありますか。

それでは時間の関係もありますので、ご意見があるとは思いますが、フロアのほうからご質問をお願いしたいと思います。

二木(日本福祉大学) 山崎先生のレジメの9頁から10頁の個所で2点、大変批判的な視点をもって質問をさせていただきたい。1点は10頁の図1に書かれている社会保険主体の介護保障、もう1点は文章のほうで9から10頁に書かれている基礎的・標準的サービスと、付加的・選択的サービスの問題である。

まず第1点だが、この図は前から拝見をして、理論的にというか、紙上の論理としては非常にきれいだと思っている。その前提というのは、法定の自己負担、あるいは法定の給付と実際の負担、

実際の給付が同じ場合には、これが非常に優れていると思うが、いちばん私が疑問を感じるのはこの施設給付のところである。あと在宅給付で5万円程度ではちががあかないと思うけれど、これは違う議論ですから。施設給付でここで一部負担5万円プラス2万4,000円ということでしたが、これは法定の自己負担の前提だと、これで非常にすっきりするのだが、現実の負担は都市部で平均で十数万円、いちばん新しい調査だと東京都の大田区、ここは決して豊かな区ではない、山の手ではないですから、それでも50%が10万円、20万円以上が40%である。そういう数字がある。山崎さん自身がいろいろ往復書簡をされているようないい老人病院で、私もそこに見学に行きましたが、だいたい20万円が常識である。

ですから、そういう保険外の負担をどういうふうに考えているのか。保険外の負担をなくしてこのぐらいだったら、すばらしい案だと思う。逆にいうと、保険外を前提として、さらにアゾーンでされちゃうというふうになるのか。そこは、先生の議論は、私が読ませていただいた限り、実際の負担のことを一言も書かれていないので、どうなっているのでしょうかということがひとつである。

それから2番目の基礎的・標準的サービスと、付加的・選択的サービスの問題も、抽象的にいうと、もっともだということになるのだけれど、実際にどのレベルを基礎的・標準的というかによって線引きで変わってきてしまう。

たとえば介護サービスの例でいくと、先生も対談されている、いわゆる寝たきりをつくらない老人病院に、私は直接行ってきたけれど、良かろう、高かろうの病院で、それはそれでひとつの見識だと思うけれど、あそこで見ているのはぜいたくサービスとはとてもいえない。寝たきりにしておくのは、患者の人権上問題があるということで、日本ではだいたい1日に2、3時間起こしている。デンマークは8時間起こしている。そういう違いがある。

そのサービスはどう見ても、私が素朴に考えると、ここで書かれている、基礎的・標準的サービスだと思う。食事の問題でも、いまの病院食とか、

施設の食事は貧困ですから、ビフテキを食べるとなると、付加的・選択的サービスに当然なるでしょうが、サラダとか刺身も付加的・選択的サービスに入るという議論もあるわけで、ある方によると基礎的サービスというのは貧困層、生活保護のレベルだという議論もあることはあるので、そのへんの線引きの問題である。

だからこの2つの問題はかかわっているんで、この2つについて教えていただきたい。

山崎 医療の分野では二木先生のほうがはるかに大家なので、何とも申し上げようがないのだけれど、まず第1点は保険外負担の問題で、たしかに都市部では相当高くなっている。しかし、これは非常に地域差があるということも事実だろうと思う。それで大都市の話を全国一般化する必要はない。ということは、保険外負担というものについて、きちっとした基準を設けるということが、まず必要だろうと思う。これは厚生省もいっていることである。

そのうえで、にもかかわらず、医療について特定療養費の制度がある。高度先進医療というもののだが、私はこれからの時代は、高度先進医療よりも、サービスについても特定療養費が必要ではないかと思っている。

ということで、基本的に基準を明確にしたうえで、一定のアメニティというのか、患者の選択による部分は合法化するというか、追認してもいいという感じがする。

それからもう1点は、なぜそのように保険外負担に地域差があるかという点、結局いまの診療報酬に問題がある。大都市と地方とでまったく画一的な診療報酬をとっているということの問題だろうと思う。いまの医療というのは、ますますサービス中心というか、費用でいえば人件費中心の構成になっていく。ということになれば必然的に、

マンパワーを確保するうえでも、人件費の地域差を加味した診療報酬体系にしなければいけないと思う。

かつて医療費の点数に、地域差があったわけだが、これを廃止してきた経緯がある。しかし本来の意味のサービスの質を確保し、それから不明瞭な保険外負担を野放しにしておくということのないようにするためには、地域差というものを、診療報酬に入れていかなければいけないのではないかと思う。

それから基礎的・標準的サービスと、付加的・選択的サービスということだが、これはまさに先生のおっしゃるとおりで、私は具体的内容はまったく考えていない。これは皆さんが、こういう考え方さえ承認していただければ、議論をしていただくことではないかなと思う。

ただ現実には、たとえば入院であれば、はっきりいえば何年でも入院しておられる。それをそのまま、病院でやっているからといって、在宅の介護サービスにはもってこれないだろう。つまり病院と同じものをもってこようとすると、24時間在宅で介護して、それを診療報酬で全部支払うということになるわけで、これは常識的に考えられない。

ということで当面はたとえば、訪問については週何回、何時間、あるいは入浴を付けるか付けないか、その場合は何時間とか、そういう形で標準化をする。そしてそのレベルというのは、マンパワーの供給、あるいは財政負担が許せばどんどんどんどん拡大していくのだろうと思う。週2回が4回になり、6時間が8時間になっていく。それはまさに合意し得る範囲内で決めていくことだと思うし、特に先生のようなご専門の方々のご意見を尊重すべきだと思っている。

司会 どうもありがとうございました。

公的年金と労働供給

清 家 篤

I 公的年金と労働供給

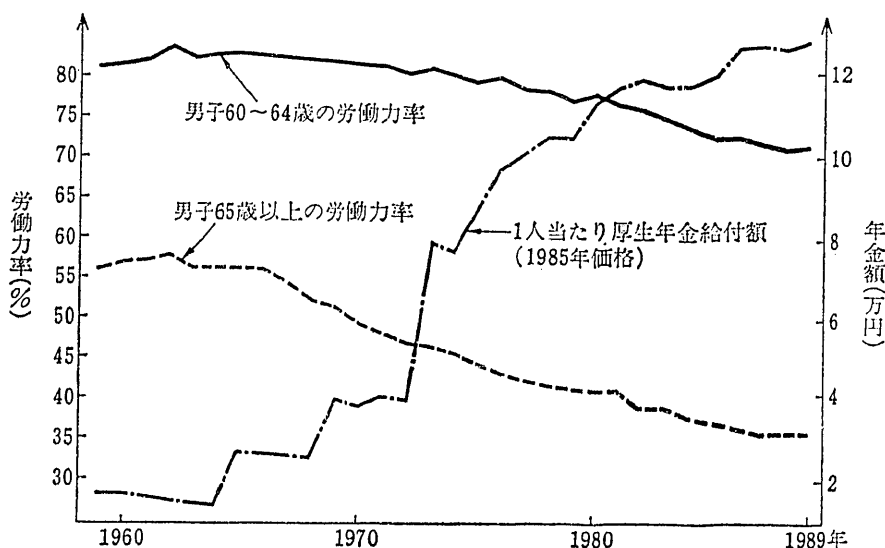
高齢化の進展にともなって、公的年金と労働供給の関係は急速にひとびとの関心を集めつつある。先進国共通にみられる高齢者の早期引退傾向と公的年金の関係は、雇用あるいは年金財政との関係で政策的にも大きなイムパクトをもつからである。このため、公的年金の労働供給に与える影響に関する研究も、最初はアメリカ、イギリスなどで、そして現在では日本でもかなり進んできた。

公的年金の労働供給に与える影響は、労働供給のいくつかの異なる次元において観察されている。ひとつは長期時系列でみた労働力率の動きである。

図1は日本における男子高齢者の労働力率の趨勢と1人当たり(厚生)年金給付額(1985年価格の

実質値)との対比を示している。労働力率の低下傾向と公的年金の(とりわけ1973年大改正以降の)増加傾向は見事な対比をなす。もちろん65歳以上についてみれば、高齢化の進展によってもともと労働力率の低い70歳以上といった高高齢層の比重も増えている。これによって65歳以上全体の労働力率も自然に低下することになる。また、こうした高高齢層の影響を受けない60～64歳層でも、とりわけ1970年代前半のところまでは、自営業比率の低下が労働力率をかなり低下させている。しかし自営業比率の下げ止まった1970年代中盤以降については、年金の影響はあきらかであろう。

ただしこの影響をより厳密に確認するには、横断面において、労働供給に影響を与える他の要因を統御したうえで、労働供給と公的年金の関係をみなくてはならない。すなわち、所得と余暇の選



(注) 労働力率は総務庁「労働力調査年報」、1人当たり厚生年金給付額(実質)は社会保険庁「事業年報」と総務庁「消費者物価指数」から作成。

図1 男子高齢者の労働力率と1人当たり年金給付額の趨勢

好に影響を与える要因や賃金、労働需要側の影響を一定に保ったうえで、年金の影響はたしかにあるのか。その場合その影響の大きさはどれほどなのか、ということである。公的年金と労働供給をめぐる分析の中心はここにある。

具体的には、就業選択や労働時間に対する、年金の支給水準、および受給資格の影響が吟味される。また、支給水準、受給資格の影響だけではなく、年金給付にともなう（勤労）収入制限という、制度的側面の労働供給への影響も重要な政策イムプリケーションをもっている。

このような、時系列、横断面の考察に加えて、1人の個人の生涯における、就業選択と公的年金の関係も最近注目を集めるようになった。生涯にわたる就業選択を考えると、生涯年金資産というかたちで測った年金額は、引退の時期によって変わってくるからである。そしてこの面でも、給付にともなう（勤労）収入制限は大きな意味をもってくるのである。

こうした研究から、公的年金の労働供給に与える影響について、これまでに日本で確認されていることはなにか。本稿の目的は、このことを、労働供給のいくつかの次元で整理してみることにある。

まず次のⅡ節においては、公的年金の就業選択に与える影響をみてみよう。またⅢ節では、年金の給付にともなう収入制限の労働時間選択に与える影響を、またⅣ節では生涯年金資産と引退時期の関係についてみる。そのうえで、確認された事実からの政策イムプリケーション、および残された課題について、最後のⅤ節、Ⅵ節で議論することにしよう。

Ⅱ 公的年金と就業選択

(1) 公的年金の就業確率に与える影響

日本で公的年金の労働供給に与える影響を横断面データによって厳密に分析できるようになったのは、1980年に労働省の行った第1回の「高齢者就業等実態調査」以来である。このデータを使って、まず労働省の本川・森[5]は、公的年金・私

表1 就業確率の公的年金所得弾性(計測1~5)と受給資格効果(計測6)

	計測 1	計測 2	計測 3	計測 4	計測 5	計測 6
年齢階層	1980年 Logit 変数は 年金額	1980年 Probit 変数は 年金額	1981年 Probit 変数は 年金額	1983年 Probit 変数は 年金額	1984年 Probit 変数は 年金額	1983年 Probit 変数は 受給資格
60~64	-0.136 (16.51)	-0.204 (22.76)		-0.224 (21.16)		
65~69	-0.278 (14.21)	-0.324 (18.03)		-0.340 (14.76)		$\frac{\partial \text{就業確率}}{\partial \text{受給資格}}$
60~69		-0.258 (28.71)	-0.211 (7.59)	-0.280 (25.71)	-0.268 (7.80)	-0.153 (11.43)

(注) 数値は計測1~5では平均値で計算した就業確率の公的年金弾性、計測6では厚生年金受給資格のある場合の就業確率の変化分。

()内は弾性値のものと係数の漸近的t値。

計測1——1980年「高齢者就業等実態調査」によるロジット計測で、公的年金受給額を説明変数とする(出所：下野・橋本[11])。

計測2——1980年「高齢者就業等実態調査」によるプロビット計測で、公的年金受給額を説明変数とする(出所：清家[6])。

計測3——1981年「国民生活実態調査」によるプロビット計測で、公的年金受給額を説明変数とする(出所：清家[6])。

計測4——1983年「高齢者就業等実態調査」によるプロビット計測で、公的年金受給額を説明変数とする(出所：清家[6])。

計測5——1984年「国民生活実態調査」によるプロビット計測で、公的年金受給額を説明変数とする(出所：清家[6])。

計測6——1983年「高齢者就業等実態調査」によるプロビット計測で、厚生年金受給資格を説明変数とする(出所：Seike[8])。

的年金を合わせた年金総額が就業確率を下げる効果をもつことを確認した。そしてその後、公的年金だけを識別してその労働供給への効果を考察しようとする分析がいくつかでてきた。

表1の計測1, 2は、1980年「高齢者就業等実態調査」による男子高齢者の労働供給関数の計測結果からとった、就業確率の年金弾性である。どちらも就業・非就業の選択を労働供給尺度にとり、それを前者ではロジット分析、後者ではプロビット分析によって計測している¹⁾。

いずれも、公的年金の効果は有意にマイナスに計測されており、年金が就業確率を低下させることを統計的に確認している。その効果の大きさをみると、両者は労働供給関数の特定化、計測方法で異なるにもかかわらず、結果はそれほど大きく違ってはいない。しかも、注目されるのは、前二者の計測に使ったデータとは異なる1981年の「国民生活実態調査」から得られた計測3の弾性値も、ほぼこれに近い値をとっていることである。

次に、計測4, 5は、1983年「高齢者就業等実態調査」および1984年「国民生活実態調査」によ

て計測された結果である。1980年、81年の結果より若干大きな数値になっているものの、ほぼ似たような値域にある。すなわち、年金給付の1%の上昇は、就業確率を0.2ないし0.3%減少させるということである。さらに、計測1, 2, 4からは、年齢階層を60~64歳と65~69歳に分けた場合、年齢の高い階層ほど、弾性値が大きくなるという事実も共通に観察されている。いずれにしても、労働供給関数のかたち、計測方法、データ、それに時点にかかわらず、公的年金の就業に与える影響はかなり安定的にとらえられているといってい

い。ところでこれらの計測結果は、いずれも年金受給額を説明変数にとって、その就業確率への影響をみたものであった。しかしこの方法による計測では、年金の係数に同時決定バイアスを含んでしまう。というのは、雇用者向けの公的年金である厚生年金には、その給付に収入制限をとまうからである。そのため、年金受給資格者でも、働いて勤労収入を多く稼いでいる場合は、その勤労収入額に応じて年金の額を減らされる。このため、計測された年金給付額の係数は、年金給付によって就業の減退した効果と、就業によって年金の減額された効果の両方をひろってしまっている。それゆえ、その後者の効果の分だけ、年金の効果を、純粋の就業減退効果より過大に推計してしまっていることになるのである。

これを避けるために、年金受給額ではなく、年金受給資格を説明変数にとって計測を行ったのが計測6である。ここでは、給付に収入制限をとまう厚生年金の受給資格をもつ場合は1、そうでない場合はゼロとなるダミー変数を説明変数にとってその就業確率に与える影響をみている。こうして測られた年金受給資格のダミー変数は、年金を実際にもらっているように、あるいは収入制限のためにもらっていないと、資格のあるひとは1、ないひとはゼロとなるから、就業の選択とは独立である。

計測6に示される結果は、このようにして測られた、同時決定バイアスなしの公的年金の効果である。みてわかるように、厚生年金受給資格の就

業に与える影響は統計的に有意に計測されている。公的年金の影響は、同時決定バイアスなしでも確認されているわけである。プロビット係数から計算した ∂ 就業確率/ ∂ 受給資格の値は約-0.15であり、このことは、厚生年金の受給資格のあるひとは、他の条件を一定にして約15%ほど就業の確率が小さくなっていることを意味する。

(2) 就業に影響する年金以外の要因

さて、このように確認された公的年金の就業選択に与える影響は、就業選択に影響を与える他の要因を統御したもとでの計測結果から得られている。それら他の要因の影響はどれほどのものか。これについて、表1の計測6のもとになった就業確率関数の計測結果からみってみることにしよう²⁾。

表2は、この就業確率関数の計測結果と、それに対応する年齢層の賃金関数の計測結果である。まず就業確率関数の結果で注目されるのは、年金

表2 就業確率関数と市場賃金関数の計測結果

変数	就業確率関数 ∂ 就業確率/ ∂ 変数	市場賃金関数 $\partial \ln$ 賃金/ ∂ 変数
定数項	4.141 (11.35)	1.263 (4.32)
年齢	0.017 (-8.38)	-0.028 (-5.08)
健康状態ダミー (健康に問題あり=1, それ以外=0)	-0.331 (26.86)	-0.282 (-4.94)
高卒ダミー (高卒以上=1, それ以外=0)	0.037 (2.75)	0.391 (15.44)
大卒ダミー (大卒以上=1, それ以外=0)	0.087 (2.62)	0.670 (12.33)
年金受給資格ダミー (受給資格あり=1, それ以外=0)	-0.153 (-11.43)	
年金以外の非勤労所得	-0.0002 (-4.37)	
定年経験ダミー (定年経験あり=1, それ以外=0)	-0.177 (-13.10)	-0.361 (-8.30)
首都圏ダミー (首都圏居住=1, それ以外=0)	0.056 (3.69)	0.211 (7.34)
ラムダ変数		0.544 (5.14)
サンプルサイズ	7,014	4,559
対数尤度比	-3,859.3	
自由度修正済み決定係数		0.12737
F-値		96.03786

(注) ()内はt-値(就業確率関数では漸近的t-値)。就業確率関数の定数値はプロビット係数。賃金関数のラムダ変数は就業者サンプルだけで賃金を推計することのサンプルセレクションバイアスを修正するための変数(Heckman[1]参照のこと)。出所: Seike [8]。

を別とすると、健康状態と定年経験の影響の大きさである。健康状態に問題のあるひと、定年経験のあるひとは、そうでないひとに比べて、他の条件一定のもとで就業確率がそれぞれ約33%、約18%低い。これは、健康に問題のあるひとほど余暇選好の高いこと、さらに定年というものは、就業そのものを止める重要な節目になっていることを示している。またこの両者はすぐ後で述べる賃金を決めるうえでも重要な変数になっており、健康問題や定年経験による賃金低下が就業意欲を減退させる効果も含んでいる。

また、教育程度の効果も無視できない。高校(含旧制中)卒のひとは、義務教育だけのひとに比べて約4%、さらに大学卒のひとは約9%も就業確率が高い。これは、教育程度の高いひとほど、働く場合の賃金が高くなるため、高齢者の就業意欲も高まるからである。

実際、表2の右側に示すように、教育程度は、賃金を決定するうえで、健康状態に問題のあることや定年経験よりも大きな影響力をもっている。教育程度の高さは、高齢者になっても賃金に大きな影響を与えているのである。

そしてこのようにして決まる賃金は、公的年金

の充実と歩調を合わせて就業選択における重要性を増している。というのは、年金がよくなればなるほど、賃金の水準によって仕事を選び好みできる程度も高まるからである。

公的年金がほとんどないような時代には、高齢者はとにかくどんな賃金でも働かざるをえなかった。しかし、こんにち標準的なサラリーマンであれば、60歳になると月額20万円程度の公的年金を受給でき、これに企業年金の10万円もあればこれだけで月収30万円になる。月給15万円や20万円程度では働く気がしなくても当然である。そこで、賃金の水準は就業を規定する重要な変数になってくるわけである。

III 収入制限の影響

さて、公的年金の労働供給に与える影響を考える場合、もうひとつ無視できないものがある。年金の給付にともなう収入制限が、年金受給資格者の所得線を屈折させることからくる効果である。そのため、年金は就業選択に影響を与えるだけでなく、就業する場合の働きかたにも影響を与えることになる。

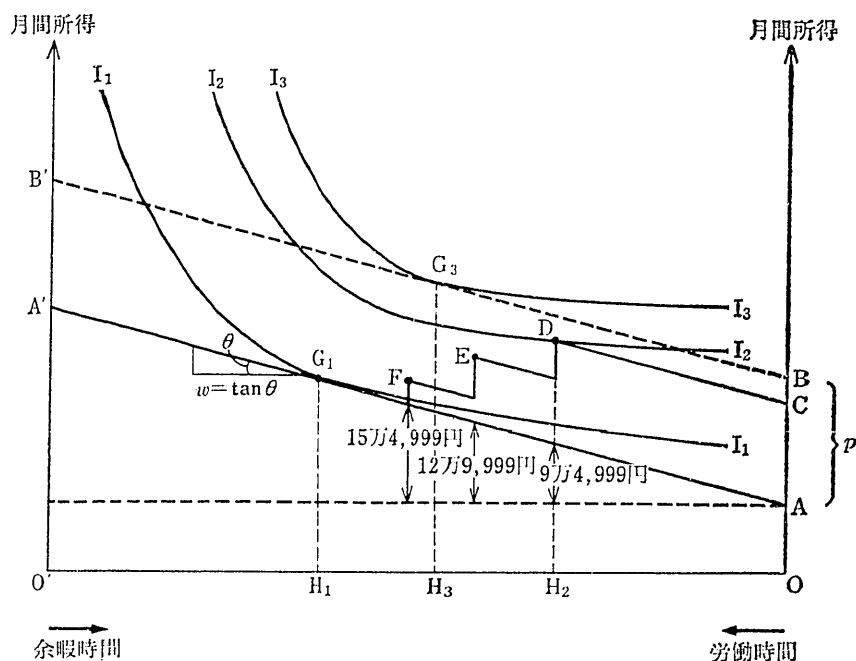


図2 所得線の屈折と屈折点での主体均衡

そこでまず、所得線の屈折メカニズムを整理しておこう。図2は、ある個人の所得と余暇の量を示す座標軸である。縦軸は所得、横軸は右下の原点Oから左へ労働時間、左下の原点O'から右に余暇時間をとっている。この個人に年金以外の非勤労所得がOAだけあるとしよう。そこでもしこの個人の賃金稼得能力が時間あたり w 円だとすると、このひとの所得線は AA' となる。

この個人がいま、BA すなわち p だけの年金受給資格を得たとしよう。すると所得線は BB' のように、 AA' を上方に p だけシフトしたものになるはずである。しかし年金の給付に収入制限をとまうとこうはならないのである。

完全に引退した場合に p だけもらえる年金額は、働いて勤労収入があると減額されるからである。ただし、収入制限の方法は年金制度の改定のたびに変わっている。ここでは後で述べる実証分析の対象とした1983年の制度にもとづいて説明することにしよう。1983年当時の制度のもとで、60～64歳の厚生年金給付額は、勤労収入9万4999円までは20%、そこから12万9999円までは50%、さらに

15万4999円までは80%減額される。そして勤労収入15万5000円以上になると、年金は100%支給停止になってしまう。

このため、受給資格者の所得線は図2のBCDEFA' となる。そこで、たとえば所得・余暇の無差別曲線が $I_1I_1 \sim I_3I_3$ のようであれば、主体均衡点はD(労働供給時間 H_2) に成立する。働く量を減らして (H_1 から H_2 へ)、年金は80%確保しようということである。年金がないときの均衡点は G_1 (労働供給時間 H_1) であり、収入制限なしで年金をもらえる場合の均衡点は G_3 (労働供給時間 H_3) であるから、この例では収入制限によって労働供給時間は、 $H_3 - H_2$ だけ余分に減少することになる。

もっともこれは労働供給時間を自由に調整できる場合はなしてあって、時間に調整の余地がないと結果は変わってくる。たとえば、極端なケースとして、図3のように、働く場合、労働時間は H_1 しか選択できないとしよう。そうするとこの個人にとって選択可能な点は、Bか G_1 ということになる。しかしこのとき、時間賃金率を w' 円ま

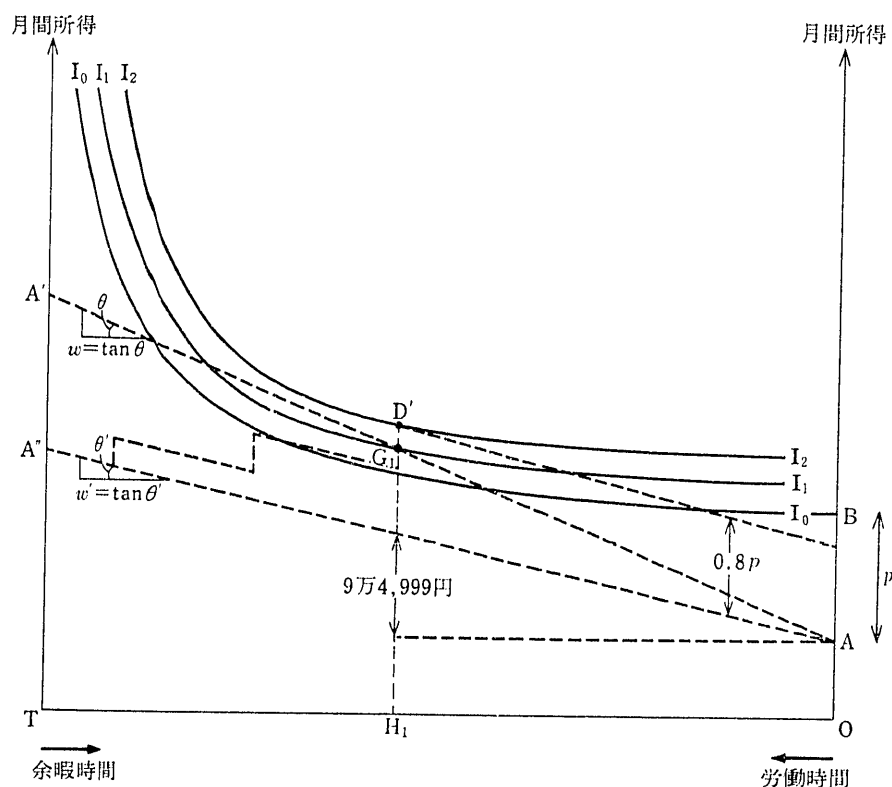
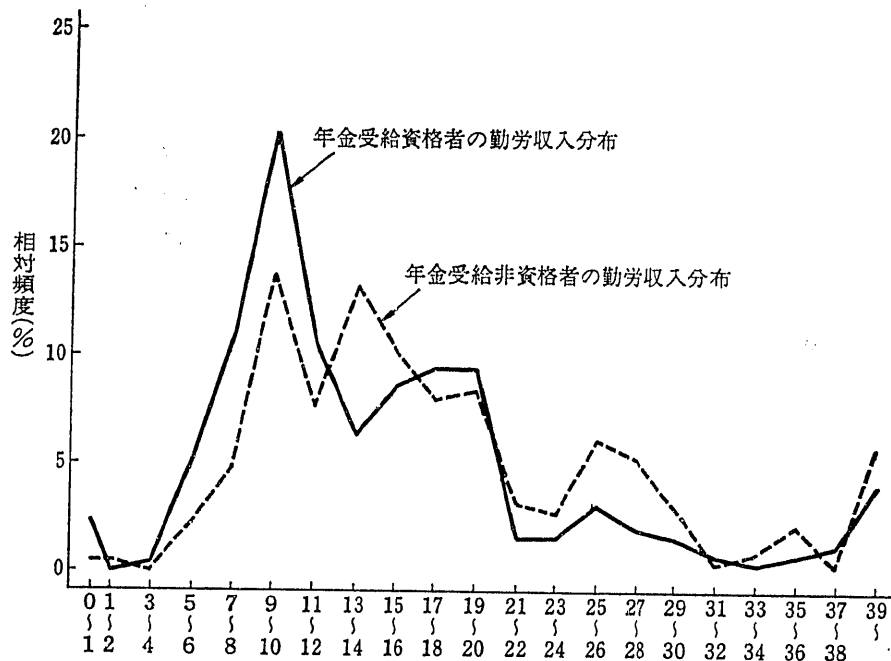


図3 労働時間固定の場合の勤労収入抑制



(注) 清家[7]の図を合成して作成。観察対象は60～64歳の男子で、55歳当時雇用者・定年経験あり・現在健康の条件を満たすもの。

図4 年金受給資格者と年金受給非資格者の勤労収入分布

で下げて、労働時間 H_1 で勤労収入 9 万 4999 円になり、これと 80% の年金を合わせた点が、 D' のように G_1 よりも上方にくれば、選択は B とこの D' ということになる。もし無差別曲線が図 3 の $I_0I_0 \sim I_2I_2$ のようであれば、この個人はこの D' を選択し、労働時間は変えずしかし時間賃金率を下げることで年金を 80% 受給しようとするだろう。

こうした年金の給付にともなう収入制限による所得線の屈折の影響について、清家[7]では、年金受給資格者の勤労収入分布を観察することで分析を加えている。図 4 をみてわかるように、年金受給資格者の勤労収入分布は 9 万 4999 円を含む収入階層にあきらかなモードをもつ分布となっている³⁾。これに対して受給資格のないひとたちの勤労収入分布はこのような特性をもたない。すなわち、年金受給資格をもっているひとは、働く場合、勤労収入を 9 万 5000 円未満ギリギリに抑えて年金を 80% 確保しようとする、すなわち、図 2、図 3 でいえば、点 D や D' に主体均衡点をもちやすいということを示しているのである。

年金受給資格者の勤労収入分布の形状に関するこの特性は、さらに Shimono=McCallum[10] によって再確認されている。年金受給資格者は、収

入制限制度のもとでできるだけ年金額を減額されないよう勤労収入を抑えるということ。この行動については複数の分析によって確認されたといっている。

ただ清家[7]と Shimono=McCallum[10] とでは、収入を抑制するやりかたについて、上の図 2 のケースなのかあるいは図 3 のケースなのかという点で見解を異にしている。すなわち前者では、年金受給資格者と非資格者とで、同じ勤労収入をあげるにあたってのフルタイム雇用者比率で測った労働時間に差がないことから、賃金率の引き下げ(図 3 のケース)はないとみている。これに対して、後者では、週労働時間の分布の少ないことから、労働時間の調整はできない(図 3 のケース)のが一般的であるとみている。

この違いは、ひとつには労働時間をパートタイム比率でみるのと、週労働時間でみるのとの違いによる。観測値としてそのどちらが良いかは一長一短である。週労働時間でみることの利点は、パートタイム比率などに比べて、より直接的でかつ細かく労働時間を測れるということである。他方、パートタイムにみることの利点は、個人調査における観測誤差の影響を避けられるということであ

る。自分がフルタイムかパートタイムかについては紛れなく答えられても、自分の実際の週労働時間を正確に答えることは難しい。事実、1983年「高齢者就業等実態調査」の示す高齢者の週実労働時間は、事業所統計でみた所定労働時間の分布よりも狭い範囲に集中している⁴⁾。

労働時間分布の違いを生み出すもうひとつの要因は、データコントロールの仕方の違いにある。清家[7]の場合、観察対象とするサンプルを、定年退職者に限定している。年金の収入制限を勘案しつつ、就業条件を選択できるのは、定年後の第2の職場（同一企業内での再雇用も含め）に就職するときだと考えられること。また、雇い主としても、定年後の再就職者には就業条件の多様性を認める度合いは高いだろうと考えたからである。その意味で観察対象は就業条件選択の余地のより大きいサンプルであるといえる。これに対して、Shimono=McCallum[10]は、定年経験者に限っていないから、定年のない中小企業などに勤め続けるひとも多く含まれ、労働時間の分布はその分小さくなると考えられる。いずれにしても、収入制限に合わせての収入抑制は、労働時間抑制（図2のケース）、時間賃金率抑制（図3のケース）のどちらで行われるかということについては、なお検討を要すると思われる。

IV 年金資産増加率と引退選択

生涯に受け取る年金総額、厳密に言えばその現在割引価値は、いつ引退するかという、個人の生涯でみた労働供給行動によって変わる。ここでは、この年金総額の現在価値を生涯年金資産とよぶことにして、その観点から公的年金と労働供給の関係についてみてみよう。いま t 歳で引退したときの生涯年金資産を $PENW_t$ とすると、 $PENW_t$ は次のように定義される。

$$PENW_t = \sum_{i=t}^T (PEN_i \times SURV_i) / (1+d)^{(i-t)} \quad (1)$$

ただし、 T は生存限界年齢、 PEN_t は t 歳における年金裁定額、 $SURV_i$ は t 歳からみた i 歳まで

の生存確率、 d は割引率、である。

この生涯年金資産が引退の時期によって異なるのは、主として次の2つの理由による。すなわち、

① 先にみたように、年金給付には収入制限をとまなう。このため、就業を続ける（引退しない）と、その期間は年金の全部または一部を受給できない。したがって、生存限界年齢 T を所与とすれば、引退を先に延ばすほど生涯中に受ける年金の総額は少なくなる。

② t 歳における年金裁定額 PEN_t は、それまでの年金加入期間（被保険者期間）と平均賃金に依存して決まる。このうち年金加入期間は、引退を先に延ばすほど長くなるから、 PEN_t を上昇させる。しかし、平均賃金のほうは、高齢になって賃金が低下するような場合、引退を先に延ばすほど低下することもありうる。したがって、年金裁定額に関しては、引退年齢はプラスにもマイナスにも影響しうる。

こうした生涯年金資産を実際に計算するためには個人の年金加入年数、平均賃金を計算するための職業経歴を含むパネルデータを必要とするが、日本ではまだそうしたデータはない⁵⁾。横断面的個票を使った年金資産の計算例としては、高山他[12]があるものの、そこでの分析目的は世代間の年金資産移転にあったため、引退年齢は固定されている。そこで、清家[9]では、集計量データである「賃金構造基本調査」を使って、平均的な労働者について引退年齢別の生涯年金資産を近似的に求めた。

ここでは、ある年齢（ t 歳）において引退した場合と引退を1年先に延ばした場合で、生涯年金資産はプラス・マイナスどう変わるかを、次のように定義された年金資産変化比からみている。

$$\Delta PENW_t = (PENW_{t+1} - PENW_t - PTAX_t) / YE_t \quad (2)$$

ただし、 $\Delta PENW_t$ は t 歳において引退を1年延ばしたときの年金資産の変化比、 $PENW_{t+1}$ および $PENW_t$ はそれぞれ $t+1$ 歳および t 歳で引退した場合の年金資産、 $PTAX_t$ はその1年間に払う年金保険料、 YE_t はその1年の勤労収入である。

表3 年金資産変化比(割引率 6%)

引退 年齢	生 年					
	1921	1920	1919	1918	1917	1916
59	0.41					
60	-0.10	-0.34				
61	-0.20	-0.10	-0.33			
62		-0.20	-0.10	-0.30		
63			-0.20	-0.11	-0.31	
64				-0.22	-0.12	-0.32

(出所): 清家[9]。

したがって(2)式は、ことし(t 歳)引退した場合と引退を1年先($t+1$ 歳)に延ばした場合の生涯年金資産の差をとり、さらにその差から年金保険料支払い分を差し引いたものを、その1年間に稼ぐ勤労収入で割ったものである。

なおここでは、働くときには常用雇用のフルタイムで本格的に働き、年金給付の収入制限以上の勤労収入を得る場合を考えており、また引退する場合は完全な引退であるとしている⁶⁾。したがって、働いているあいだは年金はまったく受給せず、逆に引退したら年金を全額受給することになる。

表3はこの年金資産増加比を、平均的な労働者について、割引率6%のケースで計算した結果である。表頭に生まれ年、表側に引退年齢をとっている。みてわかるように、どのコーホートでも、60~64歳の年齢層では、年金資産増加比はマイナスである。上に示した式からわかるように年金資産増加比は、引退を1年先に延ばしたときの生涯年金資産の利得損失と、その1年働いて得られる勤労収入の比を示す。したがって、たとえば1921年生まれのコホートのケースでみれば、60歳になってなお引退しないでいると、生涯年金資産は、その1年の勤労収入の約10%相当分だけ減少することになる。

引退を1年先に延ばすことは、理論的には生涯年金資産にプラスの影響もマイナスの影響も与える。しかし、計測の結果は、引退の先延ばしによって、年金資産はあきらかに減少することを示している。この主たる原因は、本格的に働き続けると、年金給付にともなう収入制限によって年金をもらえなくなることにある。60歳をこえて常雇のフルタイムとして本格的に働き続け、収入制限

の上限をこえるような収入を得ることは、すくなくとも生涯に受け取る年金資産の観点からいうとマイナスであるといえる。このことは、60歳以降のひとにとっての引退の誘因になるだろう⁷⁾。あるいは、60歳をすぎても本格的に働きたいと考えているひとの意欲を、くじくような効果をもっているといえる。

V 政策インプリケーション

これまでみたような、日本における公的年金の労働供給への影響はどのような政策インプリケーションをもつだろうか。

まず高く評価しなくてはならないのは、公的年金によって、高齢者に引退の自由がでてきたことである。このことは、政策的には2つの点でとくに評価される。

ひとつはいうまでもなく、経済成長の成果配分ということである。生産性を向上させ、経済成長をしてきた目的は、歳をとってもう働きたくないひとには引退の自由が与えられるような、選択の余地の大きい社会を作ることにあった。その意味で、公的年金によって引退の自由の増えたことは、経済成長の目的からみてまことに喜ばしいことといえるのである。

2つ目のポイントは、引退の自由を確保することで、高齢者の雇用機会を拡大するにあたっての、低賃金・多就業の心配を減らせることである。これからの高齢化社会、引退したいひとには引退の自由を与えると同時に、働きたい高齢者にはどんどん働いてもらわなくてはならない。しかしそのとき、高齢者は生活のためにどんな条件でも働きますというのでは、高齢者だけでなく、労働市場全体の労働条件をも低下させてしまうことになる。その意味で、よくない労働条件なら働かないという自由を確保する公的年金の役割は大きい。

しかし、公的年金の引退促進効果に問題がないわけではない。とくにその給付にともなう収入制限は、年金受給資格のあるひとのなかで、働こうとするひとに年金減額というペナルティーを与えるかたちになっている。

このため、働く場合でも、できるだけ年金額を減らされないように勤労収入を抑えるということになる。本格的にバリバリ働こうとすると、年金は完全に支給停止となって、生涯年金資産の観点からも大きな損失になる。これから本格的な高齢化社会をむかえて、働く意思のある高齢者の能力をもっと活用しなくてはならないときに、その働く意思をわざわざ制度的に減らしてしまうというのは、いかにももったいない。その意味で、年金給付にともなう収入制限のやりかたについてはそろそろ再検討すべきときにきているように思われる。

VI まとめと残された課題

以上の小論で、公的年金と労働供給の関係について確認したことを整理しておこう。

すなわちそれは、

- ① 日本でも公的年金は就業選択にあきらかな影響を与えるようになっており、その影響の大きさは、時点、計測方法、データを異にしてもかなり安定的にとらえられる。
- ② 年金による就業選択の自由拡大はまた、賃金といった年金以外の経済変数の重要性をも高めている。
- ③ 年金の給付にともなう収入制限は、年金受給資格者の勤労収入抑制という行動をもたらす。
- ④ 引退を先に延ばし本格的に就業を継続しようとする、現在の年金制度のもとでは、生涯にわたって受け取る年金資産は目減りしてしまう。

ということになる。

そこで最後に、公的年金と労働供給の関係についてなお一層の検討を要することについて触れておくことにしよう。ひとつは、第Ⅲ節の最後でも述べたように、年金の収入制限に対する勤労収入の抑制が、労働時間の短縮をもたらすのか、あるいは時間賃金率の低下をもたらすのかということをやより細かく検討することである。また収入制限の影響は、その上限をアップしかつ刻み幅をより

細かくした最近の制度改定以降のデータによっても再認識しておくのがよいと思う。

もうひとつは、パネルデータの開発である。日本では、たとえばアメリカの Retirement History Survey にあたるようなパネルデータがない。このため、第Ⅳ節の年金資産も、横断面集計量データによって近似的に計算せざるをえなかった。また最近アメリカで引退行動の研究によく使われるようになった Survival Analysis なども、パネルデータの存在によって可能になったものである。こうした観点から、パネルデータの整備が望まれる。

いずれにしても、公的年金と労働供給の関係を知ることは、これから高齢化社会にむけての政策立案のためにきわめて重要である。その意味からも、この分野の研究はさらに一層精緻なものに発展させなくてはならないだろう。

注

- 1) なお女子高齢者の労働供給と年金に焦点をあてた研究としては、たとえば三上[4]を参照されたい。
- 2) ここでの計測は、基本的には最近、労働供給分析の標準的枠組みになってきている Heckman[1]のモデルになっている。なお、引退に関する労働供給分析の最近の発展については Lazear[3]を参照されたい。
- 3) なおここで年金受給資格者について、勤労収入15万5000円以上の観測値も観察されている。これは受給者だけでなく、受給資格者をみていることからありうることである。そのひとたちは、受給資格はあるものの、収入の多さゆえ年金は受給していないわけである。
- 4) 図4で収入階級を2万円刻みにしたのも、個人調査の場合、10万円、15万円といった答えるうえで区切りのよい収入階級に回答の集中することを緩和するためである。
- 5) アメリカでは、たとえば Hurd = Shoven[2]や後出の Ward[13]などパネルデータによる年金資産の計算はすでに数多い。
- 6) 実際、後出の表3の計算に使った「賃金構造基本調査」における60～64歳の常用労働者の平均月間給与は、収入制限の上限以上の水準であった。
- 7) パネルデータによって、生涯年金資産と就業行動を同一個人について観察した Ward[13]では、年金資産目減りによる引退促進効果を確認している。

参考文献

- [1] Heckman, J. J., "Sample Selection Bias as a

- Specification Error," *Econometrica*, Vol. 47, No. 1, 1979, pp. 153-162.
- [2] Hurd, M. D. and J. Shoven, "The Distributional Impact of Social Security," in D. A. Wise ed., *Pensions, Labor and Individual Choice*, Chicago University Press, Chicago, 1985, pp. 193-221.
- [3] Lazear, E. P., "Retirement from the Labor Force," in Ashenfelter O. C. and R. Layard eds., *Handbook of Labor Economics*, North Holland ; Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo, 1986, pp. 305-355.
- [4] 三上英美子「女子高齢者の労働供給パターン」『季刊・社会保障研究』Vol. 19, No. 2, 1983年, 212-222頁。
- [5] 本川 明・森 隆司「高齢者の就業率変化に関する要因分析」『労働統計調査月報』労働省統計情報部, 1981年5月号, 4-21頁。
- [6] 清家 篤「高齢者就業の趨勢と公的年金」『日本労働協会雑誌』No. 328, 1986年, 9-16頁。
- [7] 清家 篤「高齢者の労働供給」労働省編『労働力需給の長期予測』(2000年の労働シリーズ4), 大蔵省印刷局, 1987年, 30-60頁。
- [8] Seike, A., *The Effect of the Employee Pension on the Labor Supply of the Japanese Elderly*, A RAND NOTE, Rand Corporation, Santa Monica, 1989.
- [9] 清家 篤「生涯年金資産と引退行動」『経済研究』第42巻第1号, 1991年, 12-20頁。
- [10] Shimono, K. and J. McCallum, "The Means Test on the Japanese Kosei Nenkin Pension: Wages versus Hours Adjustment," Paper presented at the Annual Meeting of the Japan Association of Economics and Econometrics held in Kansei Gakuin University, on October 13-14, 1990.
- [11] 下野恵子・橘木俊詔「高齢者の就業行動分析」『季刊・社会保障研究』Vol. 19, No. 4, 1984年, 398-413頁。
- [12] 高山憲之, 舟岡史雄, 大竹文雄, 関口昌彦, 渋谷時幸, 上野 大, 久保克行「人的資産の推計と公的年金の再分配効果」『経済分析』第118号, 経済企画庁, 1990年3月。
- [13] Ward, M. P., "The Effect of Social Security on Male Retirement Behavior," *Working Draft*, Rand Corporation, Santa Monica, 1984.
(せいけ・あつし 慶応義塾大学助教授)

イギリスの女子労働と社会保障

——所得保障に限定して——

高 島 道 枝

はじめに——問題の視角と限定

小論の目的は、男女均等待遇の観点から戦後イギリスの social security (すなわち所得保障) 制度における女子労働者の処遇上の問題点とその改善過程を明らかにし、所得給付受給上、女子労働者が当面している問題の一端を示すことである。

イギリスの女子労働者に対する所得保障制度上の不平等、不公正待遇の改善問題が立法上本格的にとりあげられたのは、1975年の社会保障年金法 (Social Security Pension Act) からであり、80年代には形式面での改善はかなり進んだといっていよいであろう。75年は、国際的には「国連婦人の10年」の開始年であり、国内的にも、女子労働者の所得保障にも重要な影響を及ぼす、男女の待遇・雇用機会均等化をはかる2つの法律の成立、または完全実施をみた年でもあった。すなわち、19世紀以来の長い歴史をもつ女子労働者を中心とした同一労働同一賃金要求運動が70年の同一賃金法 (Equal Pay Act——以下、EP法) に結実し、75年末に完全実施となる。また男女雇用機会均等を求めてきた戦後の女子労働組合員たちの運動が、60年代後半のフェミニズム運動と結合し、雇用分野のみならず、より広い社会的分野での性差別撤廃運動となって75年に性差別禁止法 (Sex Discrimination Act——以下、SD法) を獲得した。2法は、現在まで所得保障制度上の男女平等化への改革に影響を及ぼしてきたが、その改革の過程について3つの特徴を指摘することができよう。

第1は、この改革運動を支えているのは、「貧困

ロビー」と称されている社会保障問題の改革に取り組んでいる「児童貧困対策活動集団」(Child Poverty Action Group——以下、CPAG) その他の民間団体や、TUCに結集している労働組合運動など下からの運動であると同時に、性差別禁止法で設立された、広く社会における男女平等を促進するための中立の行政機関である機会均等委員会 (Equal Opportunities Commission——以下、EOC) の積極的な活動も見逃すことはできない¹⁾。しかし、79年以降政権の座にあり一般に社会的分野における男女平等化について積極的とはいえない保守党政府をして、雇用分野や所得保障制度上の均等待遇に向けての立法上の改革を余儀なくさせ、その意味で改革に際して決定的力を発揮したのは、国内法に優先するEEC命令である。社会保障に限っていえば、76年以後の社会保障問題に関する男女均等待遇とその実施に関する3つのEEC命令 (76/207, 79/7, 86/378) と、それに基づくEC正義裁判所の判決であったといわねばならない。

これらの命令、判決は、実施期限を定め拘束力をもって均等待遇に向けての改善の実施を政府に迫るものであっただけでなく、その内容においても、直接的性差別だけでなく間接的性差別を禁止する点で、女子労働者の中でも最も不利な条件にあり、女子がその80%強を占めるパート・タイム労働者 (以下、パート労働者) の地位の改善に強力な手を差し伸べるものであったからである。けれども、政府はEEC命令などの国内法への具体化についても消極的で、それは命令が求めている実施期限ぎりぎりでの国内法の発効と、その内容の最小限度内の遵守にとどまる点にうかがわれる。

第2は、不平等是正にあたりその主な対象となったのは、既婚女子（労働者）であったことである。戦後イギリスの社会保障制度が理想もしくは前提としてきたベバリッジ報告の家族モデルにおける女子のあり方（専業主婦で、経済的には夫の被扶養者——後述）は、戦後の社会的変動のなかで変化し、女子は妻、母親であるのみならず労働者として多様な役割を果たすことになった。このモデルから乖離した女子の社会的存在形態のひとつが既婚女子労働者であり、その最も乖離した形態が女子でありながら唯一の家計支持者で、子弟を扶養せねばならない独身の、とりわけ未婚の単親女子労働者である。このモデルからの異端の程度が大きいほど、制度上不利益に扱われ、懲罰的処遇を受けてきたからである。

第3に指摘すべきことは、均等化への改善は、さまざまな所得給付上の申請者、加入者資格、拠出や給付面での男子との形式的表面的平等化にとどまっており、女子労働者は、給付額や加入資格上の男子との実質的平等についてはなお程遠い地点にあることである。社会保障上の短期、長期の諸給付の額や資格は、所得額や拠出回数に依存しており、それらは性別分業の上に成立している労働市場を背景とした、高賃金の男子の労働生活パターン（フルタイム、可能な長期継続的雇用）の上に構築されてきた「男子による、男子のため」の所得保障であるからにはほかならない。しかし、女子労働者とくに既婚女子・単親の女子労働者は、女子の仕事として当然視されている家事責任のため、男子型労働生活は一般には不可能で、パート労働、雇用の中断、そして低賃金を余儀なくされているからである。女子が働けるための社会的施設の整備、労働時間の短縮を含む雇用条件の改善、男子は経済的稼得者、女子は被扶養者という性別分業の廃棄の上に成立する雇用分野における真の平等（全職業・職位への参入に関する男女の実質的平等、男女賃金格差の解消）が成立し、男女同じパターンの労働生活が可能となるまでは、賃金労働が第一義的な資本主義下での現行の所得保障制度上の実質的な男女平等は実現しない。

80年代の保守党政府の社会保障政策を分析した

ジョンソンは、「社会保障における性の不平等の原因は、給付申請における不平等問題というよりはむしろ、現行給付構造内部での扶養というイデオロギ-的観念なのである。1980年代のより形式面での平等待遇への動きにもかかわらず、このイデオロギ-の根本的役割は掘り崩されてはいない」²⁾（傍点、引用者）と改革の本質を正しく指摘している。この扶養イデオロギ-は、男子と同様に女子が独立家計支持者として家族を扶養し難い経済的社会的環境、男子の被扶養者でなければ生活できない現在の社会構造を反映しているのである。

そこで、被扶養者の立場を放棄し、家計支持者として独立せねばならない状況にある女子（労働者）にとって、継続的な賃金労働の成果を前提とする社会保障制度は生活保障制度としては大きな限界がある。またこの限界が、前提された家族モデルから最も離れた単親女子労働者をして、非拠出のミーンズ・テスト下の所得保障制度（現行の所得補助、家族クレジット）という最後の「安全網」としてのよりどころにもっぱら依存せざるを得なくしているのである。

ではまず、女子労働者への不平等待遇問題に照明をあてさせることになった、戦後家族における女子の役割の変化、女子労働者とりわけ既婚女子労働のウェイトの増大と、にもかかわらず女子労働者がおかれている男子に比べ不利で自立し難い低賃金などの雇用条件、このような女子労働者の増大による経済的地位の改善と、価値観の変化に伴う家族形態の変化に触れておこう。

I 戦後女子労働者の雇用条件と 家族形態の変化

1. 女子労働者の雇用条件

第2次大戦後の労働市場の特徴は、第1に、女子労働者の絶対的相対的増大である。1914年には218万、約26%を占めた女子労働者は、51年には727万、34%、87年には967万、44.5%に達し、全労働人口の半数に迫る勢いを示している。第2は、この増大する女子労働者に占めるパート労働者の

比率の増大である。1951年には、全女子労働者の11.7%にすぎなかったパート労働者は87年には半数に近い44%に達し、またパート労働者の圧倒的部分は一貫して女子である。1951年の94.4%、87年にはイギリス経済の不振、男子の雇用形態の多様化と不安定化を反映して83%である。第3の特徴は、女子労働者の大半が既婚者ということである。パート労働者の8割台が既婚女子で、73年には約88%、87年には約84%である。女子フルタイム労働者の場合でも、73年の55%、83年56%で過半数を占め、既婚者は全女子労働者の67% (86年) である³⁾。これらの点は1911年のフルタイム女子労働者(イングランドとウェールズ)中既婚者は約14%程度であった点と——統計上の不備を勘案しても——大きな相違点である⁴⁾。第1次大戦前のイギリス女子労働者の典型は独身であったとすれば、第2次大戦後、とりわけ現在のそれは、既婚者であるといえよう。

次に賃金に深い関係のある女子労働者の職業分布の特徴は、男子に比べて少数の低賃金の特定産業・職業に偏って集中していることであり、しかも同一職業のなかでも下位の低賃金職位に集中し、いわば「職業的アパルトヘイト」ともいうべき状況におかれていることである。特定産業・職業への女子労働者の偏りを水平的性別職業分離、下位職位への集中を垂直的性的職業分離とよんでおり⁵⁾ (表1)、この男の職業、女の職業といった性別分離現象は1901年以来現在まで今世紀を通じて大きな変化はなく、この職業分離現象の改善を主目的としたSD法以後も縮小傾向はあれ、大して改善されていない。

女子労働者の雇用条件についていえば、最も重要な賃金に関しては、19世紀以来男女の平均賃金格差は大きく(表2)、非現業労働を含めても、残業手当を含めれば女子は男子の68%にとどまる(1990年)⁶⁾。性別職業分離、大きな男女平均賃金格差の存在は、程度の差こそあれ各国共通の現象であることは周知のことに属する。

女子の賃金の低さは、低賃金問題についての民間の運動・研究機関、低賃金研究所 (Low Pay Unit—以下、LPU) による低賃金の定義(男子中位

表1 主要職業グループにおける女子労働者の
百分比 (1911~71年) (単位: %)

年次	1911年	1921年	1931年	1951年	1961年	1971年
職業グループ						
雇用主, 所有者	18.8	20.5	19.8	20.0	20.4	24.9
ホワイトカラー労働者	29.8	37.6	35.8	42.3	44.5	47.9
(a) マネージャー, 管理者	19.8	17.0	13.0	15.2	15.5	21.6
(b) 上級専門職	6.0	5.1	7.5	8.3	9.7	9.9
(c) 下級専門職, 技術員	62.9	59.4	58.8	53.5	50.8	52.1
(d) 職長, 検査員	4.2	6.5	8.7	13.4	10.3	13.1
(e) 事務員	21.4	44.6	46.0	60.2	65.2	73.2
(f) 販売員, 店員	35.2	43.6	37.2	51.6	54.9	59.8
全現業労働者	30.5	27.9	28.8	16.1	26.0	29.4
(a) 熟練工	24.8	21.0	21.3	15.7	13.8	13.5
(b) 半熟練工	40.4	40.3	42.9	38.1	39.3	46.5
(c) 不熟練工	15.5	16.8	15.0	20.3	22.4	37.2
職業人口合計	29.6	29.5	29.8	30.8	32.4	36.5

(出典) 文献 [15] Table 1, 2.

表2 女子現業労働者の平均賃金格差

(100=男子)

年次	1886年	1906年	1984年
産業			
ウール・ウーステッド	57.2	51.6	65.2
メリヤス	47.1	45.4	65.8
履物	51.5	45.6	68.3
織物	n. a.	54.9	66.3
衣料	n. a.	44.8	68.9
食物, 飲料, たばこ	n. a.	43.4	63.1
紙, 印刷	n. a.	35.4	58.1
金属・機械工業, 造船	n. a.	37.3	65.0
全産業	51.5	n. a.	58.7

(出典) 文献 [14] Table 2, 4.

の平均賃金の3分の2)に基づく測定では、女子の多い20の職業(店員, 掃除婦, 受付係など)では1988年にはパート労働者の88~95%, フルタイムでは80~90%前後を占める労働者が低賃金範疇に入っている。また、ECが設定した最低賃金, decency threshold(見苦しくない生活に必要な賃金の境界値, フルタイム労働者の平均賃金の68%)でも、1988年4月現在、女子パートの88.2%が基準以下である⁷⁾。女子の低賃金の理由にはさまざまな要因があげられるが、70年代以降のイギリスのフェミニスト研究者たちが明らかにしてきたことは、長い間イギリスでは高賃金の熟練職種に女

子の参入が組織的に男子によって妨害されてきたこと、そもそも熟練概念自体が客観的なものとはいえず、性差別的な社会的概念であって、女子の団体交渉力の弱さによって女子の職種が必要とする技能が半・未熟練として社会的に低く評価されてきたことが注目されている⁸⁾。性差別のない職務評価制度による職務の再評価を認めたEP法に基づく女子労働者の男子との同一価値労働要求の申し立てや団体交渉によるその実現への成功は、この事実を裏書きしている⁹⁾。これらの低賃金の要因は、労働市場における女子の参加を周辺の職業にとどめておく一方、同時に家庭内での家事・介護労働をほとんど評価しない¹⁰⁾性別分業観・家父長的観念とかかわっており、男子は家族賃金を要求するが、女子は小遣いを稼ぐ程度でよいとの社会的通念がその根底にある、といえよう。

雇用条件における男女格差は賃金にとどまらず、社会的賃金ともいえるべき福利厚生手当についても妥当する。

傷病時・老後の所得保障にとって国家の給付と並んで重要な企業の職域傷病・年金計画について、性別・雇用形態別加入率の格差は歴然としている。

このうち年金計画に限ってみれば、女子、パート労働者の加入率は低い(表3)。フルタイム労働者の身分別加入率をみると、専門職・管理職・熟練工など身分や賃金の高い者ほど、加入率は大きい¹¹⁾(表4)。

また、剰員整理手当や不公正解雇補償のような解雇後の所得保障に連動する雇用上の権利について、週労働時間別・勤続年数別の格差がある。表5は、週16時間が権利の有無を区別する分水嶺であることを示している。16時間未満のパート労働者には雇用上の権利はあまりないが、5年間の勤続が必要であること、所得保障に関連したものとして出産手当の権利は週8時間以上で5年の勤続が条件であることが明らかであろう。そこで雇主は、労働者に後述の国民保険加入資格が発生する下限所得(雇主にも拠出義務が発生)とも関連して、労働者に雇用上の権利を与えないため、この権利を認めた1977年以来、週16時間未満に抑える傾向がある。その結果、16時間未満のパート労働者は77年の27.9%から88年の41.2%(現業)、16.5%から24.1%(非現業)へと増加傾向にある¹²⁾。

表3 職域年金計画の加入者、従業員

(連合王国, 1983年, %)

	男 子			女 子			従 業 員 全 体
	フルタイム	パート・タイム	全 体	フルタイム	パート・タイム	全 体	
民 間 部 門	53	22	52	35	11	24	41
公 共 部 門	96	22	94	95	13	59	78
合 計	66	22	66	56	12	37	53

(注) パート・タイム従業員の数値は一時的なもの。

(出所) Employment Gazette, 93(12), Dec. 1985, pp. 494-497.

(出典) 文献 [12] fn. 1985, Table 4.7.

表4 16歳以上のフルタイム被用者性別、社会経済グループ別、職域年金加入率

(大ブリテン, %)

階 層		専 門 職	使 用 者 職	中間管理職 非現業	下 級 職 業 非 現 業	熟練現業, 自 営, 非専門職	半熟練現業, 個人サービス	不 熟 練 現 業	合 計
男 子	1983年	84	74	89	72	60	55	51	66
	1985年	83	76	81	70	56	53	53	65
	1987年	79	70	80	60	53	51	45	62
女 子	1983年	[18]	59	79	52	35	37	[13]	55
	1985年	[33]	62	79	52	32	33	[11]	56
	1987年	[33]	52	75	47	25	27	[17]	51

(注) ある計画に参加しているかどうかは確かではないが、大いにその可能性があるとされる少数のものを含む。

(出所) 文献 [27] Table 7.10.

表5 特定の雇用上の法的権利の資格取得に必要な労働時間と雇用継続期間

権 利 の 内 容	8時間未満	8～16時間未満	16時間以上
1 雇用条件の文書による表示	×	5年間勤続	13週勤続
2 1の権利の変更	×	5年	1ヵ月
3 賃金明細表示	×	5年	○
4 保障賃金	×	5年	1ヵ月
5 医学上の理由に基づく中止に対する報酬	×	5年	1ヵ月
6 組合活動のための休暇	×	5年	○
7 組合活動のための時間	×	5年	○
8 公共の義務遂行のための休暇	×	5年	○
9 求職または将来の就業のための訓練の手はずを行う休暇	×	5年	2年
10 安全代表に対する休暇	2年	2年	2年
11 妊娠中の診療のための休暇	○	○	○
12 出産手当、復職の権利	×	出産前11週までに5年	出産前11週までに2年
13 解雇の事前通告	×	5年	1ヵ月
14 解雇理由の文書による提示	×	5年	6ヵ月
15 不公正解雇	×	5年	20人以下の企業は2年間、20人未満の企業は1年間
16 剰員整理手当	×	5年	2年
17 組合員または組合活動により解雇または不利益取り扱い	○	○	○
18 性差別・人種差別禁止、同一賃金	○	○	○

(注) ×は権利のないこと、○は雇用期間の制限なく権利があることを示す。

(出所) 文献〔18〕p. ix。

2. 家族形態の変化

戦後の所得保障制度を基礎づけたベバリッジ報告は、19世紀ビクトリア時代の中産階級の家族(男子の家計支持者、妻と2、3人の子供からなる家族を扶養できる収入、妻の家事労働への専業)をモデルとしていた。このモデルが人口の大多数を占める下層の労働者階級の現実でなかったことはすでに明らかになっている¹³⁾。第2次大戦後、夫婦・扶養子弟よりなる伝統的家族の比率は低下し、1987年現在28%にすぎず(表6、日本では90年に38.7%——朝日新聞、91年3月29日)、88年の家計支出調査は、家計を支える労働者が1人の所

表6 家族形態別世帯・人口の比率

(大ブリテン、1987年)

世 帯 の 型	全 世 帯	全 人 数
1 人だけ	25%	10%
2 人以上の無関係の成人	3	3
結婚夫婦		
扶養子弟あり	28	44
独立した子弟あり	9	12
子弟なし	27	21
単 親*		
扶養子弟あり	4	5
扶養子弟なし	4	4
2つ以上の家族	1	2
計	100	100

(注) * 家族員でない他の個人が現場にいたかもしれない。

家族の定義: ①結婚または自立している同棲のカップル。

②結婚または同棲のカップル、および単親とその未婚の、子供のいない子弟。

(出所) 文献〔27〕、Table 2.10。

帯も28%に低下し、1人以上の所帯39%、労働者のいない所帯が33%であることを示している¹⁴⁾。女子の価値観の多様化、その経済的地位の向上のなかで、多様な家族形態が発生し、新しい形態が比率を増してきている。

かつて『甘美な自由』(Sweet Freedom, 1977年)を書いて70年代以降のイギリスのフェミニズム運動を分析したクーツらは、90年の政府への家族政策の提言文書『家族のあり方』(The Family Way)のなかで、70年代に家族生活の構造における長期的変化を示す傾向が顕著となり80年代にも持続し、それが今後緩和される見通しがあまりないことを指摘し、21世紀までの西欧諸国に共通にみられる8つの変化を予測している。そのなかで、当面の主題に直接関連するものをあげると、1)結婚する人の減少、2)夫婦は結婚よりも同棲をする、3)多くの子供が同棲夫婦から生まれる、4)新婚の3分の1から5分の2は離婚する、5)単親家族の子供が増加する、ということである。

結婚については、1971年から87年の間に30歳までに結婚する女子の比率は93%から79%、男子は84%から57%に低下し晩婚傾向となった。50歳までに結婚する人は、女子は71年の96%から87年には83%、男子は93%から79%と落ち込んでいる。1,000人の既婚者の間での離婚率は、70年の47から87年には2倍以上の126に上昇し、他のEC諸

表 7 扶養する子供のいる単親家族の推定比率 (1971~85年)

(大ブリテン, %)

年次 家族のタイプ	1971年	1975年	1977年	1979年	1981年	1983年	1984年	1985年
父親のみ	12	10	10	17	15	8	8	14
母親のみ	87	90	90	83	85	92	92	86
独身	12	10	20	17	15	23	23	21
寡婦	25	20	20	17	15	15	8	7
離婚	25	30	30	33	31	38	46	36
別居	25	20	20	25	15	15	15	21
サンプル数 (100%)	389	478	448	504	578	460	437	469

(出所) Office of Population Censuses and Surveys.

(出典) 文献 [12], 1986.

国を上回っている。また独身女子の同棲率は81年の8%から87年には17%へ急増し、今日では初婚女子の大半は結婚の前に同棲するのが慣習となっているのである。

さらに、全家族に占める単親家族の比率は1971年の8%から87年には2倍の14%に増え、単親の90%が女子である。イギリスはEC諸国中デンマークと並んで単親家族の比率が高い国となっている(表7)。単親となった理由は、未婚の母親、離婚であり、扶養子弟のいる全家族中、単身の離婚した母親の比率は71~87年には2%から6%へ、独身の母親は1%から5%へ増えた¹⁵⁾。

3. 女子労働者と貧困

ベバリッジ報告のモデル家族の対極にあるのが、この女子単親家族である。男子ではなく女子が唯一の家計支持者であるが、同時に男子とは異なり家事責任がある。イギリスの保育施設の不十分な

現状では、そのためフルタイムで働けない場合が多く、仕事も中断されがちである。また低賃金という女子労働者一般の特徴は、単親女子家族をして直ちに低所得層(貧困層)として、ミーンズ・テストの下で非拠出の補足給付(以下、SB、88年以降は所得補助 Income Supplement—以下、IS)の定期的受給者となる傾向が強い。クーツがいうように既婚女子が夫や男子から「独立を選べば、貧困を意味する」¹⁶⁾のである。夫への経済的依存から、国家への依存への転換にすぎず、自力では経済的に独立できないのである。表8によると、1987年の補足給付の定期受給者総数は489万6,000人であるが、うち172万7,000人は退職者の補足年金受給者である。このうち女子が圧倒的に多く、SBを受ける女子の最大グループが高齢者である。労働年齢者が受ける補足手当受給者316万9,000人中の約20%が単親家族であり、そのうち95%強が女子の単親者である。その内訳は寡婦以

表 8 補足手当 (supplementary allowance) の定期的受給者数と、単親が女子の場合の各々の事情の占める比率の推移

(1,000人)

年次	受給者数(A) 合計(100%)	単親家族数 合計(%)	単親の性別(100%)		単親(女子)の事情(100%)					補足年金 受給者数 (B)
			男子(%)	女子(%)	独身(%)	寡婦(%)	離婚(%)	別居(%)	囚人の妻 (%)	
1971年 ¹⁾	990(100.0)	218(22.0)	6(2.7)	212(97.3)	57(26.9)	25(11.8)	35(16.5)	88(41.5)	8(3.8)	1,920
1976年 ¹⁾	1,250(100.0)	323(25.8)	12(3.7)	311(96.3)	82(26.4)	12(3.9)	92(29.6)	120(38.6)	5(1.6)	1,690
1978年 ²⁾	1,190(100.0)	339(28.5)	15(4.4)	325(95.9)	87(26.8)	11(3.4)	109(33.5)	113(34.8)	4(1.2)	1,740
1980年	1,420(100.0)	336(23.7)	16(4.8)	320(95.2)	100(31.3)	7(2.2)	109(34.1)	100(31.3)	4(1.3)	1,690
1982年	2,490(100.0)	441(17.7)	24(5.4)	417(94.6)	135(32.4)	10(2.4)	132(31.7)	136(32.6)	4(1.0)	1,780
1984年	2,930(100.0)	518(17.7)	27(5.2)	491(94.8)	169(34.4)	10(2.0)	147(29.9)	161(32.8)	4(0.8)	1,680
1987年	3,169(100.0)	664(21.0)	30(4.5)	634(95.5)	249(39.3)	10(1.6)	189(29.8)	181(28.6)	5(0.8)	1,727

(注) 1) 労働争議による推定数値。

2) 1978年の単親家族の合計値は、単親の性別合計と合致しないが、これはこのままとする(筆者)。

3) 1972年11月以前は、計算した前の週の間にSBの支払いを受けなかった失業者の申請者を含まない。

4) A+Bが補足給付(supplementary benefits)の受給者総数である。

(出所) 文献 [8] fn. 1985, 87, 89 より作成。

表 9 補足手当を定期的に受けていない単親家族 (1987年5月6日現在, 1,000人)

	合 計	世帯主の性別		女 子 の 事 情				
		男 子	女 子	独 身	寡 婦	離 婚	受刑者の妻	別 居
受給者総数	1,768	77	1,691	588	25	528	16	538
定期的受給者	664	30	634	249	10	189	5	181
扶 養 者								
16歳未満	1,047	42	1,005	334	12	311	10	338
16歳以上	57	5	52	5	4	28	—	15

(出所) 文献〔8〕fn. 1989, Table 34, 32 より。

外のもの98.4%で、殆どが夫または男子から独立を選択したか、させられたかによる。SB を受ける女子の第2の最大グループは、単親女子である¹⁷⁾。単親家族の定期的な補足給付受給率をみると、推定単親家族の利用できる数値のある1971年、78年、84年では、女子単親家族のそれは42%、44%、58%であるのに対し、男子単親の場合には、8.5%、15%、28%であり、一般に低賃金である女子の場合の方が断然受給率が高い¹⁸⁾。さらに表9で、定期的受給者でないものをみると、87年の受給者総数は177万で、定期的受給者の約3倍である。つまり単親家族の7～8割がSBの受給者であるとみてよい。また、フルタイムで働いている場合、低賃金補助として無拠出の家族クレジット(Family Income Supplement—FIS, 86年4月以後は、Family Credit—FC)があるが、これを受けている家族28万5,000のうち38%が単親家族である。その96%は女子の単親であり、その職業は、半数が事務・給食・清掃・美容その他個人サービス業で、低賃金産業として有名ないわゆる「女子の職業」に集中している。夫婦の場合の夫の職業の過半数はブルーカラーで、職業はかなり分散しているのと対照的で、性別職業分離現象がここにも顔を出している¹⁹⁾。パート労働で補足給付を受けるか、フルタイム労働で家族クレジットを受けるかいずれにせよ、単親女子家族の場合は、女子が多く働く低賃金業種に定められている法定最低賃金がSB額以下であることと相まって²⁰⁾、低所得による貧困となる程度が高いといつてよい。

また補足年金受給者のうち年齢が高くなるにつれ单身女子(寡婦女子を含む)の比率は单身男子と比べ高くなるが²¹⁾(表10)、これは退職以後と同

表 10 補足給付(現, 所得補助)で扶養されている年金生活者の年齢別, 性別, 婚姻身分別比率 (1982年)

年 齢	夫 婦	单身男子	寡 婦	他の单身女子	全年金者
60～64歳	—	—	23	27	25
65～69	9	20	33	28	15
70～74	14	21	42	31	23
75～79	17	28	43	27	28
80歳以上	18	20	38	21	26
65歳以上合計	13	22	35	27	23

(注) 单身者(寡婦, 未婚, 別居, 離婚)は、年金受給年齢以上である場合、夫婦は夫の年齢が65歳以上の場合、この表に含まれている。
(出所) DHSS, Population, Pension Costs and Pensioners' Income (1984), p. 17.

(出典) 文献〔14〕, Table 9.2.

時に退職以前の女子の社会的経済的地位の反映であって、職業階層や雇用身分にリンクした職業年金と国家の年金を通して、女子の労働市場における雇用条件上の不平等が退職後にもちこсяれていると考えられている。貧困は性に中立的な現象ではない。「貧困の女性化現象」は、労働市場における男子と比較した女子の待遇の格差の反映であって²²⁾、「労働市場の女性化」傾向は、性別職業分離の大幅な改善が望めない現状では、「貧困の女性化」傾向を強めこそすれ弱めることは当分困難であるといえよう。

では、貧困の女性化、単親女子労働者の無拠出給付依存傾向という実態のなかで、既婚女子労働者は所得保障制度上どのように不平等に扱われてきたのか、その形式面(第Ⅱ節)で、また限られた分野でその実質面(第Ⅲ節)を検討しよう。

II 所得保障制度における 男女均等待遇への過程

1. ベバリッジ報告の家族モデル

本節では、戦後の所得保障制度を主に基礎づけたベバリッジ報告での家族モデルとそこでの女子のとらえ方の特徴を確認し、所得保障制度において男女均等待遇上問題とされた点と、その改善過程を概観する。

所得保障制度の主要関心は、伝統的な家族生活の維持である。その家族とは、1) 伝統的な性別分業観に立って、男子は唯一の家計支持者でフルタイムで働く、2) 女子は独身の間は働いても結婚後は育児、介護、その他の家事に専念する専業主婦である、3) 男子は妻子を扶養できる家族賃金を得ており、女子は男子に経済的に扶養されうる、4) 女子は介護・家事労働について無償で働く、というもので、結婚の永続、婚姻内での子供の出生が望ましい、との道徳観の上に立っていた²³⁾。これらのモデルは、すでに当時でも現実とギャップのあるものであった。かなりの既婚女子が働き、男子は家族賃金を得ていなかったからである²⁴⁾。

ともあれ彼の所得保障計画は、男子の労働生活のパターン（家事労働で中断する必要はなく、失業、傷病時以外はフルタイムでの長期的継続雇用）を前提に、男子の稼働能力と扶養能力のギャップ——所得の中断・喪失、結婚・出産などによる一時的出費による——を埋め、伝統的家族の維持をはかることに主な関心があった。そのためこの男子型労働生活からの収入に基づく拠出、雇主、国庫の三者負担による社会保険制度で基礎的家族ニードを満たし、これを支えるものとして非拠出の公的扶助を位置づけ、それ以上のニードは各人の任意の努力に委ねる、とした。

彼は計画の3つの前提として、雇用維持政策、扶養家族手当のない職務給がもたらす多子家族の貧困防止策としての児童手当、包括的な保健・リハビリテーション・サービスをあげたが、低賃金対策として重要な最低賃金制は——報告書に関する限り——重要かつ明確な位置づけを与えられて

いなかった²⁵⁾。

計画の中心となった社会保険では、女子労働者の処遇は、1) 男子労働者型の労働生活の可能な独身女子労働者については、男子と同じ給付をする、2) 既婚女子については、特別のカテゴリーを設け、夫の「パートナー」として位置づけその家事労働を「世界におけるイギリス人種とイギリスの理想の存続」に不可欠としてその価値を認識した。とはいえ、妻は労働者であっても受給者としては自立した夫と対等な存在ではなく、あくまでも夫の被扶養者として扱い、夫婦で1単位とみなされ夫を通して給付を受ける存在とされた。結婚は雇用とのアナロジーでとらえられ、結婚が続く限り女子にとって生活保障を約束するものであった²⁶⁾。

既婚女子の就業はむしろ例外的で、その収入は家計補助的なものと考えられ、したがって彼女らには、1) 拠出せず、失業・疾病給付の請求権もない免除措置か、2) 拠出はするが、独身・離婚女子に比べてニードが少ないから減額された疾病・失業給付を受けるかを選択する既婚女子選択権 (Married Women Option——以下、MWO) が与えられる²⁷⁾。成人の男子の場合には、給付資格に際してその婚姻身分は問われないのに、女子にとっては常に男子との婚姻関係が重要となる。

しかし、ベバリッジの前提した家族モデルは、戦後の教育水準の向上、価値観の変化、出生率の低下、家電製品の普及による家事労働の軽減、離婚率の増大、夫の低賃金に基づく経済的必要、など諸原因に基づく既婚女子の就労の増大などによる女子の役割の変化によって現実の家族からますます離れたものとなったことは、すでに前節で触れたところである。では、既婚女子（労働者）を被扶養者としてとらえ、男子と対等に扱えないことが、所得保障制度上具体的にどのような問題として現れ、改善されていったか。

2. 所得保障下の均等待遇上の諸問題

(1)

イギリスの所得保障は、1) 拠出に基づく、失業・傷病時などの短期給付と、死亡・退職による寡婦年金・退職年金などの長期給付を行う国民保険

制度と、2) ミーンズ・テストを伴う無拠出の公的扶助給付制度〔①Supplementary Benefit(以下、SB)、のち所得補助 Income Supplement (IS), ②家族所得補足 Family Income Supplement (FIS)、のち家族クレジット Family Credit (FC) など〕からなる。

まず国民保険(以下 NI)による拠出制給付制度だが、1946年国民保険法は次のような特徴をもっていた。第1に、ベバリッジの均一拠出、均一

表 11 被用者の週保険料(1946年国民保険法)

被用者の種類		第1回	常時保険料
男 子	18歳以上70歳まで(65歳以上の退職者を除く)		
	週30シリングを超える稼得者	4 s 7 d	4 s 9 d
	週30シリング以下の稼得者	2 8	2 9
女 子	18歳未満のもの	2 2	2 3
	18歳以上65歳まで(60歳を超える退職者を除く)		
	週30シリングを超える稼得者	3 s 7 d	3 s 9 d
男 子	週30シリング以下の稼得者	2 2	2 3
	18歳未満のもの	2 2	2 3

(出所) 文献 [16], National Insurance Act 1946 First Schedule, Contribution Rates Part I より。

給付原則は触れこみとは異なり、男女(とくに既婚)労働者の間には拠出・給付双方において平等ではなかったことである。拠出では労働者の場合、所得が週30シリング以上か未満か、18歳以上か未満かによって異なるが、女子はいずれの場合も男子の拠出額より低い(表11)。

また給付については受給資格を満たした場合、既婚女子の特別カテゴリーが設けられ、既婚女子を除く成人男子や独身女子は、失業・疾病等の短期給付は本人の場合は週26シリングであるのに、既婚女子では、夫との関係、扶養家族の有無が問題とされ、夫と同居して扶養家族のないものは15シリングしか受給できず、それは夫の扶養家族としての妻への給付額16シリングより低い²⁸⁾。表12は失業給付に関するものであるが、ここでいうM(中間レート)が上述の一部既婚女子の給付である。疾病給付もほぼ失業給付と同じである。

第2に、既婚女子(および寡婦)労働者にはMWOがあり、1)拠出は免除されるが失業・疾病

表 12 失業給付額(被保険者本人)の性別・扶養関係別相違⁵⁾

性別・婚姻別 年齢別・扶養家族の有無別 年次	男 子			女 子								
				独身・離婚・別居			既 婚 者					
	18 歳 以 上	18歳未満		18 歳 以 上	18歳未満		18 歳 以 上			18歳未満		
		子供または成人の扶養加	その ²⁾ 他の場合		子供または成人の扶養加	その ²⁾ 他の場合	夫に扶養加算あり	夫 ¹⁾ 一定の仕送りあり、他と別居、しかし夫から	害年金などあり 夫と同居、夫に退職・障	その ²⁾ 他の場合	子供または成人の扶養加	その ²⁾ 他の場合
1948年7月5日 ¹⁾ ～1975年4月9日	H	H	L ²⁾	H	H	L ²⁾	H	H	H	M	M	L ²⁾
1975年4月10日 ¹³⁾ ～1978年4月5日	H	H	—	H	H	—	H	H	H	M	M	—
1978年4月6日 ～1987年4月13日	標 準 額 3/4 額, 1/2 額											
1987年4月14日 ⁴⁾ ～	標 準 額											

(注) 1) この期間は標準給付額を示し、H は higher rate, M は middle rate, L は lower rate の略、具体的金額は省く。

2) 1975年4月7日から lower rate は廃止、未成年者は適当な成人の給付額に移る。

3) 1978年4月6日から middle rate は廃止。

4) 1987年10月5日から 3/4, 1/2 の減額給付は廃止。

5) 成人、子供の扶養加算はこの表では省いてある。

6) 夫と同居せず、夫が妻の扶養のために、給付の higher rate 額と middle rate 額の差以下を支払っている場合。もし妻が未成年であれば子供・成人扶養家族の加算あり。

(出所) 文献 [8] fn. 1989, Table 1.01 A, 1.01 B より作成。

などの短期給付は受けず、長期給付の年金については夫の扶養者として夫の拠出記録による年金を得るか、あるいは、2)独立に自分も拠出して男子・独身女子より劣った短期給付を受け、退職金として自分の拠出記録による年金を得るか、のいずれかを選択できる。しかし自分の拠出記録による年金は、既婚女子にとっては、家事責任など雇用中断のため拠出記録が十分でないため、夫の扶養者として得る年金額よりも低い可能性が高い。また、働く妻をもつ男子の側には妻が拠出して自分の拠出を減らす MWO に相当する規定はないので、年金に関する限り妻の拠出は事実上浪費となる。その結果、既婚女子労働者の4分の3が拠出しない選択をし、またこの方向が奨励された²⁹⁾。

既婚女子労働者は、拠出しない場合は、失業・疾病給付はなくても夫に扶養されるから生活に困ることはない判断され、拠出しても被扶養者だから扶養家族のある男子より低額でよいとみなされており、既婚女子労働者の拠出はむしろその意味で懲罰的に扱われている。独立の労働者としてよりは被扶養者の立場であることが奨励されているのである。

第3に年金については、既婚女子が独身女子のように自分の拠出により退職年金を得るためには、全労働生活中完全に拠出しただけでなく、さらに「ハーフ・テスト」(half-test, sec. 21(5))とよばれる規定のハードルを越えねばならない。それは、結婚後から年金受給資格の発生する60歳の誕生日までの期間の少なくとも半分以上を拠出せねば、自分名義の年金は得られないという要件をさす。晩婚で、それまで拠出しながら結婚後は育児などのため短期間しか働けない女子にとっては、極めてきびしい条件である³⁰⁾。年金についてはその上、開始時期が男子は65歳、女子は60歳という格差問題がある。この年限は1940年に設けられたが、その理由は女子労働が必要であった戦時中、働く期間を5年短くして女子の労働市場への参入を促すことと、当時夫婦間には平均5歳の年齢差があり、夫が退職しているのに妻が働くのは不公平であり、妻が働いているのに夫が家事をするのは困難である、との夫への配慮の産物であった³¹⁾。

ともあれ、国民保険給付の短期給付・長期給付(年金)の双方において、既婚女子労働者は独立労働者として男子と平等に扱われなかった。

1950年代から60年代にかけて、短期・長期給付の双方において定額拠出、いわゆる均一給付から所得比例拠出、給付へ転換するなかで、75年には所得比例拠出分に関しては、標準拠出率(5.5%)に対して、MWOの下では既婚女子・寡婦に対する低額拠出率(2.0%)を認めることに変更された。減額拠出をすることは、全雇用労働者をカバーする労働災害給付を除く国民保険上の受給資格はない点では同じである³²⁾。

既婚女子労働者を被扶養者にとらえる視点について一定の変更をもたらしたのは、労働党政府下の社会保障担当大臣であったカースル女史である。彼女は、1975年社会保障年金法案の提出にあたってその目的のひとつとして、「社会での女子の身分の変化を認識し、……ベバリッジの被扶養者原理への依存から離れて、女子が外で働く時には平等な責任を分担し、平等な権利を享受すべきである」³³⁾ことを主張した。

同年の社会保障法、社会保障年金法の改革内容は、1) MWO は廃止され、77年以後の新入女子労働者、または2年後に復帰する女子からは、フルに拠出することになる。しかし、これまでの減額拠出者は従来通りを認めるとした。結局減額拠出によって失業給付など資格のない既婚女子は、78年の64%に比べ84年でも36%存在し³⁴⁾、87年にも22%存在した(表13)が、この減額拠出は89年10月より廃止された³⁵⁾。2) 既婚女子の一部を対象とする特別の低い失業・疾病給付額(中間レート)は87年4月から廃止され、標準レート、3/4、1/2レートに変えられて男子・独身女子などと同様、拠出条件を満たせば同一額の適用となった。3) 年金については、「ハーフ・テスト」が廃止され、また「家庭責任保護」(Home Responsibility Protection)規定を設けて、家事・介護など家庭責任事由による不就業期間を、失業などと同じく正当な事由としてはじめて認めて拠出を免除し、この期間の基礎年金権を保護し、家庭責任を社会的に公認した。ただし、減額拠出を選択したものにはこの保護はな

表 13 既婚女子選択 (MWO), 減額拠出をした短期給付を受けない既婚女子労働者の比率

年度	1962年 (100万人)	1974年 (100万人)	1985年 ¹⁾ (1,000人)	1987年 ²⁾ (1,000人)
①拠出した既婚女子	1.14	1.38		
②MWOをした既婚女子 ¹⁾	3.11	4.05		
③拠出したその他の女子	3.36	2.60		
①標準額拠出した既婚女子			3,699	4,167
②減額拠出した既婚女子			1,569	1,202
減額拠出者の割合 $\frac{②}{①+②} \times 100$	73%	76%	30%	22%

(注) 1) これは表では「雇主だけが拠出した」となっている数値である。

2) 1985年, 87年の数値については、「標準拠出と減額拠出の混合」の数値は含まれていない。

(出所) 1962年, 74年は文献[8] in. 1982, Teble 40.12, 49.13 より作成。1985年, 87年は[8], 1989, Teble 40.13 より作成。

い。4)年金は従来の基礎年金に所得比例年金を上
のせた2階建てとし、後者については労働生活
中最善の稼得能力期間20年間を選択し、それを算
定基礎に年金額が定められる、とした。20年は必
ずしも連続している必要はなく、出産・育児で労
働市場から引きあげねばならない既婚女子または
現業労働者には大きなメリットであった³⁶⁾。5)ま
た低賃金・パート労働のため多くの女子が排除さ
れている職域年金のある企業は、男子と比較でき
る仕事に就く女子に男子との同一条件での加入を
保障した。ただし男子と同一に扱うことは強制し
ない。6)しかし、50歳以上の寡婦は夫の所得比例
年金を100%継承でき、それに加えて自分の拠出
で得た付加年金を請求できるが、寡夫にはこの原
則は平等に適用されない。妻の死亡時に彼が退職
年齢を超えているか、病気で働けない場合にのみ、
妻の所得比例年金への請求が認められたにとどま
る³⁷⁾。この法ではなおも女子は男子の被扶養者で
あり、男子の女子への依存は不自然で避けるべき
とのモラルの残滓がみられる。

これらの法案では男女の退職年金の開始年の格
差問題も今後に残された。この点についてカース
ル女史は、「女子の低い退職年齢は、長年の女子の
低賃金の補償である。多くの女子は搾取され、苦

汗賃金だけを支払われてきた」と述べてむしろ格
差を弁護したのである³⁸⁾。また1975年にはSD法、
EP法が実施されたが、前者では退職・死亡に関
する規定上の性差別は認められた。

(2)

ところで、1970年のオックスフォードの第1回
全国大会で全国的なものとなったフェミニスト運
動の目標は、同一賃金などこれまでの諸要求に加
え75年、女子の「経済的法的独立」を掲げ、国家
の課税、所得保障給付を規制している規則——男
子が妻子を養う主家計支持者で、「家族賃金」を得
ているとの仮定に基づく——に向けられた。

その改善要求に示された所得保障に関する差別
は第1に、既婚女子は男子と異なり失業・疾病給
付を受ける場合、子供や失業中の夫に対する付加
給付を請求できないことである(男子の場合、自
動的に付加給付を受ける権利がある)。第2は、不
平等な退職年齢である。第3に、既婚女子は自ら
家族所得補助、補足給付を申請する権利がない。
第4に、主婦への非拠出の障害年金(HNCIP)の
規則では、自分の障害のため外で働けないことだ
けでなく、その上通常の家事責任を遂行できない
ことを証明できなければ、男子・独身女子には、
この証明なしに与えられるこの年金は受けられな
い。第5に、同様に非拠出の障害介護手当(ICA)
は、障害者に対するフルタイムの非就業の介護者
に対するものであるが、独身女子と男子のみが有
資格で、既婚女子・同棲女子は除外されている。
その理由は、介護は既婚女子の通常の義務の一部
であり、したがって、この義務のない〔はずの〕
男子や独身女子と異なり、既婚女子労働者の収入
喪失を補償する必要はないと解釈されていること
である。第6に、所得保障制度一般に適用される
「同棲規則」である。これは結婚している女子、
または夫婦として男子と同居している女子は、自
分自身または所帯について補足給付の請求権がな
いことである。これは女子の被扶養者観念に基づ
いている。このため女子申請者は、本当に独身か
どうか社会保障省の職員により、同棲の証拠を求
めて家庭を調査される³⁹⁾。

フェミニスト・グループや、給付申請者組合、

CPAG は合同で女子は独立の個人として扱われるよう運動を行った。また EOC も、同様な問題をあげて1977年以来、社会保障大臣に性差別慣行の除去を要望してきた⁴⁰⁾。要するに給付申請者として既婚女子（労働者）に男子と同様に、独立の資格を求める動きである。

(3)

1976年2月には、EEC の「雇用、昇格、職業訓練についてのアクセスと労働条件における男女均等待遇の原則の実施命令」(76/207)が出される。退職年齢の男女格差は命令違反として、SD 法、EP 法が修正された(86年)が、年金の開始年齢格差は依然範囲外にとどめられた。

また78年末の EEC 命令(79/7)は、社会保障国家計画についての男女均等待遇を扱い、加盟国に84年4月までの実施義務を課した。これを実施したのが80年の社会保障法である。

同法は、1)女子の拠出は——以前のように夫が自ら扶養できない場合だけでなく——、夫への稼得者扶養加算を可能にした。しかしながら、その扶養者加算は、男子が妻に対して与えられるものより少ない。この差別はなお存続し、そこには女子が男子の被扶養者になるのは自然で受容できるが、その逆は不自然で回避すべきとの観念が反映し、寡婦・退職年金・障害者年金についても、被扶養者としての女子には支払われるがその逆は認められなかった⁴¹⁾。しかしこの点は、85年の社会保障法で改められた。また同法は、ハーフ・テスト条項のため国家年金を申請できなかった既婚女子(84年には、約20万人)は、84年12月にさかのぼって申請できることとした。

1986年の社会保障法は、ベバリッジ以来の社会保障制度の点検を行ったものと自賛されたが、その実、社会保障予算削減を目的とする所得保障の民営化、改悪となった⁴²⁾。均等待遇については、次の内容をもつ。1)拠出が不十分な場合の減額(3/4レート、1/2レート、表12を参照)の失業・疾病給付を廃止した。2)障害介護手当(ICA)は既婚・同棲女子にも申請資格が認められ、EEC 命令に従って84年12月まで遡及して発効した。

さらに86年 EC 正義裁判所は、西ドイツのパー

ト女子労働者が申し立てたビルカ百貨店対ウェーバー夫人事件で、女子パートの職域年金加入を企業が認めないのは間接性差別とし、同年さらなる命令(86/378)を出して、雇用関連の職域年金など私的計画での均等待遇について93年1月までの実施を求めた。ただし、年金開始年齢の差別はなお除外される。この命令を具体化したのが89年の社会保障法である。この結果、職域年金・個人健康保険など職業給付計画上の婚姻身分に対する性差別、女子パート労働者への間接性差別を禁止したが、年金開始年齢の差別は除外された。けれども男女間の異なる年金年齢が異なる年金給付に結果する場合には、ローマ条約119条(同一賃金条項)違反となるので、これらの計画は同一最高加入年齢の均等化をはからざるを得なくするものとも指摘されている⁴³⁾。

1990年5月の EC 裁判所は、イギリスのパート労働者の提訴した Barber 対 Guardian Royal Exchange Assume Group 事件で、適用除外制度下の職域年金は、ローマ条約119条の賃金を構成するので男女平等な条件で提供するべきであり、パート・フルタイムの区別は間接性差別と判決した。パート労働者の職域年金加入は認めない場合がこれまで多かったが、これで促進されよう⁴⁴⁾。

年金開始年齢の男女平等化問題について EOC は、88年に60～64歳の間での同一化を提唱しており⁴⁵⁾、今後同一化に向けて進展していくものと考えられる。

現在の時点では、拠出・非拠出給付では、既婚女子(労働者)は申請者・拠出者としては男子との形式的平等は、ほぼ実現したとみてよい。しかし国民保険加入資格上の所得制限や、給付額における所得格差の反映など、労働市場における男女の雇用形態・待遇・身分の実質的格差の投影としての実質的不平等が今後ますます浮き彫りにされることになろう⁴⁶⁾。給付上の実質平等を犠牲にして、拠出の平等が、コストのかからぬ形式的平等が遂行されたといつてよい。では最後に、女子労働者にとってとくに関係の深い問題に限定して、制度上実質的な不平等の問題点をみてみよう。

Ⅲ 女子労働者と所得給付上の問題

1. 失業と失業関連給付

(1)

現在の所得保障制度は、ファウラー改革による、1986年以後の諸社会保障法に基づく。この主目的

表 14 所得保障制度上の主要な給付額(1990年4月)

給 付 種 類		給 付 額 (ポンド)
ミーンズ・テストのない給付	失業給付(年金受給年齢以下)	37.35 (23.05)
	傷病給付()	35.70 (22.10)
	退職年金(本人)	46.90 (28.20)
	障害年金()	46.90 (23.05)
	寡婦給付(一時金)	1,000.00
	母子手当	46.90
	児童手当	7.25
	単親給付	5.60
雇主を 通る給 付	傷病給付(年金受給年齢以下)	36.70 (22.10)
	法定出産金(所得閾値46ポンド)	39.25
	法定傷病金	
	{ 所得が週46~83ポンド	39.25
	{ " 84~124ポンド	39.25
ミーンズ・テストを行う給付	{ " 125ポンド以上	52.50
	A 家族クレジット	
	成人クレジット	36.25
	子供クレジット	
	{ 11歳未満	8.25
	{ 11~15歳	14.15
	{ 16~17歳	17.80
	{ 18歳	25.10
	B 所得補助	
	{ 25歳以上	36.70
	{ 18~24歳	28.80
	{ 18歳未満	21.90
	{ 18歳以上	36.70
	{ 18歳未満	21.90
	{ 少なくとも1人が18歳以上	57.60
	{ 双方が18歳未満	43.80
	{ 18歳	28.80
	{ 16~17歳	21.90
	{ 11~15歳	18.25
	{ 11歳未満	12.35
	{ 出産一時金	100.00

(注) カッコ内は成人被扶養者または妻の給付額。

(出所) 文献 [36], Table 1~4 より作成。

の1つは、民営化促進による社会保障予算の削減である。各種給付額は毎年4月に物価上昇率に比例して改訂されることになっている。90年4月の主要な所得関連給付額は表14に示してある。この額に LPU が示す低賃金の境界値、週172ポンドや EC の178ポンドを対置してみると、いかに諸給付額が低いかがわかる。

貧困な女子(労働者)にとっては独立の収入源として歓迎されている児童手当の据え置き、傷病手当の一部切り下げ、失業給付資格の一層の制限など改革の本質が明瞭となってくる⁴⁷⁾。

現在の NI 拠出料は、85年10月からそれまで所得について一律の比率であったのを所得に比例して変動するものに変えた。問題なのは、拠出義務のある所得の下限(以下、LEL)と所得の上限(UEL)があり、下限以下の低所得者は加入資格がなく、したがってこの低所得者は失業・傷病給付など短期給付の受給資格がないことである。たとえば、89年4月での収入下限の週41ポンド以下の収入を得ていた250万人の労働者のうち95%はパート労働者であった⁴⁸⁾。また雇主には保険料拠出義務を避けるため、労働者の所得を LEL 以下に維持するインセンティブが働き、パート労働者も週労働時間数をこの LEL 以下になるようとどめようとする。また、受給資格は従来1年間の拠出であったが、88年以後は2年間に改悪され、89年夏には、公称失業給付申請者は従来の5分の1に減少した⁴⁹⁾。

これらの事情の上に、女子労働者が失業した場合問題なのは、失業給付の受給率が男子に比べてはるかに低いことである。このことが統計上、女子の失業率は実際より低くしか反映されないことになる。つまり、女子の失業を見えないものになっているのである。女子の受給率が低い理由の第1は、既婚女子が減額拠出や、多くのパート女子労働者のように低賃金のため NI 加入資格がなく、失業給付受給資格がないことである。第2に、受給資格があっても男子と異なり、既婚女子は同時に主婦と考えられているから、経済的にアクティブであることを積極的に証明せねばならない。失業を証明することが家事責任のある女子にとって

は、失業＝怠惰と観念する男子よりも困難な手続き上、意識上の問題があり、結果として受給できないことがある。失業給付申請に際して、質問表の形で「就業可能」(available for work) 性テストが課せられる。パート労働者の場合、所得が NI 抛出の最低限度を超えていても、自分の居住地域でのパート労働があること、仕事に就く妥当なチャンスのあることを証明せねばならない⁵⁰⁾。

このテストはフェウラー改革の1986年後半以降一層厳しくなり、積極的に仕事を求めている証拠の提出が求められる。テストは第1に、どのようなフルタイムの仕事でも直ちに就く、第2に、通常の通勤距離を超える仕事でも就く、第3に、直ちに家族の介護・育児についての手はずを整える、ことである。とりわけ家事責任のある女子について問題なのは、第2、第3である。家事責任と両立しない仕事を拒否すると失業給付申請者として失格と判定されることである。失業給付額削減目的のこれらのテストは、このほか一般に労働時間の制限や地域での水準以上と考えられる賃金以上の仕事を要求した場合、給付は差し止められる⁵¹⁾。

衣料産業で解雇された女子労働者に関する一研究は、男女労働者の間には「就業可能性」について違う性格の制約が作用していることを明らかにしている。家事責任のある女子労働者の場合には、通勤時間や働ける時間帯について制約される。しかし男子の場合、職務の賃金、技能が彼らの就業可能性を制約しており、男子のこの種の制約は社会保障制度慣行上、認められており、給付申請資格喪失の条件にならない。しかし家事労働は、家事労働を行わない男子の立場からみれば、就業可能性を制約するものとは認められないのである⁵²⁾。

失業者は、事情によっては給付に加え無抛出の SB または IS を受給できる。失業給付受給資格が12ヵ月後に失われると SB (IS) に全面的に依存することになる。EEC 命令79/7による改正で、83年11月以後は既婚女子・同棲女子も、またパートナーが就業している場合でも、この給付の申請者となれる。より制限された条件の下にであるが、パートナーが失業の場合、彼女らは指名された家計支持者としてその申請が可能となった。表15は、

男女失業者の諸給付との関係を示したものである。失業手当のみの依存者が年々減少し、SB (IS) の受給者が増大している。失業が長期化し失業給付の有資格期間を超えていることを示すが、男子の失業保険と補足給付の併給は、保険給付額が不十分であることを示す。手当なしの女子比率が高いことは、女子の受給資格が厳しいことを示すものと考えられる。要するに、失業給付の役割は年々低下しているのである。

(2)

解雇された労働者に対しては、雇主は剰員整理手当を支払う義務がある。手当の目的は雇主が労働者を解雇しやすくする手段である。

1978年の雇用保護(統合)法は、退職年齢以下で18歳以上のフルタイム・2年以上勤続の労働者にのみ資格を制限し、手当額は年齢にスライドし、勤続年数、最終賃金を基礎に算定される。80年の『女子雇用』調査は、就業女子の36%は、主に不十分な勤続年数のため手当の対象外にあることを示した。男子に比べ解雇された女子のより高い率のものが手当を受けられず、85年の統計は、男子への手当額平均が1,595ポンド、女子は617ポンドであること、女子は安く解雇でき、解雇しやすいことを示した⁵³⁾。

しかし NI の失業給付の受給資格を得ることは、多くのとくにパート女子には困難である。それで剰員整理手当は、低賃金の女子労働者にとって失業時の唯一の経済的補償として、失業給付に代わる特別の重要な役割をもっている⁵⁴⁾。

剰員整理手当の権利を含む他の雇用上の権利については既述のように、パート労働者、とくに週8時間未満労働者は長期勤続者でも何ら権利がない。このうち剰員整理手当と不公正解雇補償に関する労働時間による権利上の差別をしている国は、EC 諸国中イギリスとアイルランドだけである。EOC は、この差別は間接的性差別として EEC 命令(75/117)とローマ条約119条か、EEC 命令7/207違反であるとの見解に立ち、裁判所の見解を求める姿勢を1990年に打ち出した。

1989年の数値で週8時間未満のパート労働者は67万人、うち83%が女子である。また約200万人

表 15 性別失業者³⁾に対する所得保障¹⁾²⁾手当

	1961年	1971年	1976年	1981年	1986年	1987年	1988年
〔男 子〕							
失業手当のみ	47.2	40.9	30.0	28.2	20.2	18.3	16.3
失業・補足手当と所得維持	9.4	13.6	10.9	11.4	7.5	6.2	7.2
補足手当, 所得維持のみ	21.9	27.1	42.4	46.0	59.3	61.4	61.2
手 当 な し	21.6	18.4	16.6	14.0	13.0	14.1	15.2
申請者計(1,000人)	283	721	1,076	1,994	2,086	1,724	1,344
〔女 子〕							
失業手当のみ	39.7	41.0	29.1	38.9	33.5	30.1	29.7
失業・補足手当と所得維持	2.5	6.7	3.9	3.8	2.7	2.5	3.1
補足手当, 所得維持のみ	12.2	20.5	44.6	37.4	40.8	44.0	43.4
手 当 な し	45.5	31.8	22.4	20.0	23.0	23.4	23.7
申請者計(1,000人)	101	138	380	709	955	766	559

(注) 1) 毎年11月の数値, ただし1976年は8月, 1981年は1982年2月から引用。

2) 1988年4月から, 補足手当は所得維持に代置。

3) 1981年以前には登録失業者, 1981年は登録失業者申請者, その後は失業手当申請者。

(出典) 文献 [5] B, Table 5.8。

が8時間以上16時間未満であり, うち87%が女子で占められている。その大半は, 2つの権利の無資格者で, 88年春の雇用省の労働力調査では, 全パート労働者の55% (女子パートの54%, 男子パートの63%) は主な雇用上の権利はないという⁵⁵⁾。

EOCはこの問題を取りあげる理由として, 女子の賃金や出産による職歴中断, 子供の幼時に労働時間を削減せねばならないことへの効果をあげている⁵⁶⁾。これが最終的に成功すれば, 女子が圧倒的なパート労働者にとって利益となろう。

2. 傷病給付

NI 加入資格のあるものには, 傷病で働けない場合の所得保障として傷病給付 (Sickness Benefit) の権利がある。1986年10月以降, 初めの28週までは法定傷病給与 (Statutory Sickness Pay—SSP) として雇主を通して支払われる。この SSP 計画から除外されているもの, 28週以前に SSP の資格が切れ, 病気で傷病給付受給のための提出条件を満たすものが残余期間について傷病給付の資格がある⁵⁷⁾。所得関連給付であるが, 90年4月以降政府は, 労働者10人中9人は企業の職域疾病計画に加入している, SSP は所得関連である必要がないとして, 週所得46ポンドから124ポンドまでの者には週39.25ポンドとし, 84ポンドから124ポンドの所得者への給付額は89年よりも引き下げた。

しかし『労働調査部』の調査では, 200万人の労働者がこの職域計画から除外されている。その際, 除外の基準は職域年金と同様, 勤続年数と週労働時間で, パート・テンポラリー・臨時労働者など, 不安定な雇用形態の労働者, 零細企業の労働者は, SSP や職域傷病計画から除外されている可能性が高い⁵⁸⁾。その上 LPU の調査では, SSP にカバーされている労働者ですら, 雇主は SSP を支払うことを好まないため, その権利が無視される事例を示している。支払いを拒否されたパートや低賃金労働者は理論上は雇主を訴えることはできるが, 彼は雇用保護法上, 不公正解雇についての保護の権利がなく, 解雇されることを考えると事実上訴えることは不可能ということになる。さらに SSP の額も極めて低く, その低いレートは平均週賃金の16.5%, 高いレートでも20%どまりである。傷病で働けない場合の所得維持は, 福祉国家の基本的な1つの機能であるが, 他の EC 諸国に比べてこの低い額は最悪と批判されている⁵⁹⁾。

3. 所得補助 (IS)・家族クレジット (FC) 制度

女子労働者, とりわけ単親の女子労働者は低賃金のため NI 給付の資格がないか, あっても失業・傷病で働けない場合, 「安全網」としてのミーンズ・テストのある無提出の所得補助, 働けても所得が低い場合は家族クレジットに頼らねばならな

い。

申請者の資格要件は16歳以上、フルタイムの就業をしていないことである。結婚・同棲の場合は現在はいずれか一方が申請できることになっており(1980年社会保障法)、この点は同じミーンズ・テストに服する無拋出のFC(またはFIS)も同じである。

独身、別居・離婚した女子、服役中の夫をもつ妻が、この所得補助の主対象である。単親女子のうち、比較的恵まれた、NIの給付のある寡婦を除くと、別居・離婚した女子は、相手の男子から扶養される資格はあるが、実際は送金は不十分、不規則である。そこでこれらの女子の多くは働くか、ISに依存する。子供の養育責任のある単親女子が働くのは簡単でなく、そのうえ低賃金である。そこで24時間以上働く場合は、有子低所得家庭を対象とするFCに依存するが、それ以下のパート労働の場合はISに依存する。単親女子の就業率は、その他の母親に比べ高い(34%に対し57%)。

この頼みの綱であるIS・FCも、もし単親女子が同棲しているとみなされると停止され、老人女子もこの例外ではない。

女子が独身か同棲かを判定する場合に当局が適用する悪名高い「同棲規則」(co-habitation rule)は、広く国の所得保障制度のみならず、企業の職域年金制度にも適用され、結婚の本質が、妻の性的、家政婦的サービスへの報酬であることを具体的に示したものと批判されてきた⁶⁰⁾。この規則は80年代の改善過程でも変わっていない。この規則はとくにIS(SB)では厳しく適用され、それに影響されるものの大半は、単親女子である。

「同棲規則」とは、1976年のSB委員会が確立した基準であるが、それは夫婦として同居しているという意味で、1)同一所帯の一員であること、2)関係が安定していること、3)経済的援助があること、4)性的関係があること、5)子供がいること、6)世間で夫婦として認めていること(女子が男子の姓を名のる場合はよい)、の基準をいい、これにより男女に同棲の判定が下される。同棲の有無の判定に決定的なのは性的関係といわれ、その調査には女子の個人生活の調査や、隣人による非公式

のスパイ活動が行われており、男子の下宿人のいる独身女子や、前夫が子供を訪ねてきたり、別の男子と新しい関係をもつのに関心のある女子の場合、同棲と疑われやすく、その場合、調査して給付は差し止められる。審判所に訴える権利はあるが、決定を覆すことは困難とされている⁶¹⁾。女子がISを受給することは、逆にこの規則によって同棲し、男子に依存することを余儀なくされる危険につながる。この規則は、女子は独立した収入源は必要でないという仮定の下にある所得保障慣行がもつ鋭い刃というべきで、扶養される妻という観念がここでは支配しており、女子を窮地に陥れている、と非難の的となっている⁶²⁾。

(1)

女子労働者にとくに関連の深いものとしては、他に出産給付、主婦障害介護年金(HICP)がある。紙幅の関係で、これらの給付上における女子労働者の抱える実質的不平等の問題は割愛せねばならない。ただ出産給付については⁶³⁾、女子の問題なのに、NIに基づく出産手当(MA)も、雇主に肩代わりされた法定出産給付(SMP)も、その期間、額についても不十分で、パート労働者の多くは受給資格がない。しかし人口学の見地から、今後ますます女子の確保が急務とされるなかで、大企業はこれらの給付に上のせしており、著名な出版社ペンギン社では、5ヵ月内の復職の条件で勤続年数12ヵ月以上の女子に通常賃金の100%を25週支給、出産休暇52週を認め、BBC放送では労働時間は不問としている⁶⁴⁾ことを指摘しておきたい。

また退職年金については、78年以後導入された「家庭責任」保護規定も、中断された期間の一定の補償となる点では女子にとって福音であるが、その後のパート労働などによる長期の減額収入を補償するものでなく、年金の計算基礎が、女子に有利な78年以後の最良の20年間から、現在は全就労期間に改悪されたこと、職域年金の低い加入率、短い拋出期間、所得リンクの国家年金については、労働市場における女子の職業、低い職位に基づく女子の低賃金を反映してその額は低いことを指摘し、結論として81年のEOCの次の予測を紹介しておくに止めたい。「年金計画の直接差別はほと

んど存在しない。しかし、より低い身分、より低い賃金の職務への女子の集中や、女子の短い勤続、より早い退職年齢のため、将来の老人女子は今日の老人女子よりも相対的にあまりよい生活はできないだろう」⁶⁵⁾。

(2)

以上で明らかにされたことは、今後女子労働者が所得保障給付上男子との実質的平等を獲得するためには、所得保障制度、とりわけ国民保険制度を規定している男子型労働生活パターンを女子にも可能にする社会環境と、性的職業別分離と密接に関連している女子の低い賃金水準の改善の必要なことである。

これら女子に給付上不利を招く条件はすべて性別分業の反映であり、それに根ざしている。性別職業分離の改善には、女子への職業訓練の門戸開放、女子を含めた性別分業意識の改革、性別分業の解消、夫と妻との対等な地位の確立が必要である。

それと同時に、女子に多い低賃金職種を対象とした、しかしベバリッジ報告が軽視した最低賃金制の賃金水準の、十分な生活を可能にする額への大幅な引き上げ、所得給付一般の、受給者が社会参加を可能とする額への引き上げ、権利としての非拋出給付の確立、スティグマの解消が重要である。

所得保障は、夫婦の場合でも社会的に自立的な個人として別個に同額の給付か独立の年金権が与えられるべきであろう。特定の家族イデオロギーに基づいて被扶養者概念が適用されるべきではあるまい。変動する社会のなかで、特定の家族モデルを強制するのではなく、社会変動のもたらすきしみを見通して、それを緩和することが社会保障制度としての所得保障の役割ではないだろうか。

注

1) EOC は、雇用分野に限らず、教育、公共施設利用その他広い分野での男女平等を促進する役割を与えられているが、所得保障に問題を限ってみても1977年の EOC の第2回年次報告書以来、最も新しい1989年度の報告に至るまで、毎年男女均等待遇の観点からみての問題の是正を政府に要望してきている。Cf. 文献(10)fn. 1977~89。

2) 文献(21), p. 50。

3) 文献(40)表Ⅱ・3 および(42)表3-1-1を参照。1914年と1951年については文献(44)表 I. 2, その他については文献(11)を参照。

4) 文献(30)表3-1(a)を参照。

5) 文献(6), p. 55 および文献(15)Table I. 2を参照せよ。

6) 文献(23), *The News Review*, No. 7, p. 12。

7) 文献(23), No. 37, p. 42 Table 4, p. 39 Table 2。

8) Cf. 文献(2), p. 83。

9) この運動については文献(43)を参照。

10) 文献(14), pp. 3-4。

11) 文献(10) fn. 1987 (1988), Table 7.10。

12) 文献(11)表3-3-4。

13) 文献(7), p. 33, 文献(33), p. 4, 文献(31), p. 17。

20世紀初頭の不熟練労働者が夫婦合わせても一家を養うに不十分であった。Cf. 文献(4), p. 12。1909年センサスを分析したボーレーは、現業労働者の48%は夫婦、子供の収入に依存していること、9%の所帯は女子労働者が主たる家計支持者であり、1901年センサスでは、1人の男子の賃金に依存していた「典型的」家族は41%にすぎなかった。Cf. 文献(26), p. 100。

14) 文献(5) Table 2。

15) 文献(7), pp. 14-15。

16) 文献(6), p. 90。

17) 文献(29), p. 204。

18) 単親家族の推定値は文献(10) fn. 1981, Table 4。

1, 文献(11)より。SB 受給者数は文献(8)fn. 1985, 1989より作成。

19) 文献(8)fn. 1989, Table 33.05より。

20) イギリスの最低賃金制で定められる額が極めて低いこと、しかし夫婦双方働くことによって SB の受給者となることから免れていることについては文献(1), pp. 31-33。

21) 文献(14), p. 182, Table 9.2。

22) *Ibid.*, pp. 186-188。

23) 文献(3) paras. 111~114, 117, 文献(29), p. 198。

24) 文献(45), 239 ページ。1943年には既婚女子の40%は有給の仕事に就いていたという。ベバリッジはこれを戦時中の一時的な現象で、戦後には残らないと考えていた。文献(9) para. 2.30, p. 13。

25) ベバリッジが列挙した国民のニード発生 of 8つの原因には、低賃金はない。文献(3) paras. 310-12。しかし、低賃金問題がまったくないと彼は考えているわけではない。彼の社会改革構想では、法定最賃制の実施が不可欠の前提であったと立証するハリス説がある(文献(17), p. 450)。なぜ最賃制を彼の計画の前提に付加しなかったのかわからない。毛利氏は、低賃金を解決済みと彼は考えていたとしている。文献(40), 203ページ。ともあれ、1960年代以後、低賃金が主要貧困原因のひとつとして再登場する。

26) 文献(3), paras. 108-11, 117。

27) 同上 paras. 111-2。女子を個人ととらえず被扶養者とした点、当時のフェミニストの批判を受けた。文献(34), pp. 153-154。1931年の失業保険法でも受

- 給資格、受給額で、既婚女子を男子に比し不利に扱い、女子労働者の非難的となった。文献〔32〕, p. 131。
- 28) Cf. 文献〔16〕, p. 789, pp. 792-793。給付額については文献〔38〕, 662頁, 第2表をみよ。ただし、この表は女子労働者の給付額については記されていない。
- 29) 文献〔29〕, p. 205。
- 30) 文献〔25〕, p. 149。
- 31) *Ibid.*, p. 150。
- 32) 具体的な拠出額については、文献〔8〕, fn. 1982 (1983), p. 322, Table 40.01, 〔8〕fn. 1989, p. 396をみよ。
- 33) 文献〔28〕, 18 March 1975, Col. 1489。
- 34) 文献〔14〕, pp. 142-143。
- 35) Cf. 文献〔8〕fn. 1989, Table 1.01 A, 1.01 B。
- 36) 文献〔24〕, p. 151。
- 37) *Ibid.*, p. 154。
- 38) *Ibid.*, p. 150。
- 39) 文献〔6〕, pp. 90-91。この規則の内容については後述。
- 40) 文献〔10〕fn. 1977~1989のsocial securityの項参照。
- 41) 文献〔29〕, p. 209。
- 42) この改革の性格については文献〔21〕Chapt. 3, 文献〔40〕第5章をみよ。
- 43) 文献〔19〕(6 Sept. 1989), IRLIB. 384, p. 2。
- 44) Department of Labour Researchの調査では、1989年現在、大企業の職域年金の多くはパート労働者(主に16時間未満)は、加入資格がないものが多い。しかしビルカ事件判決後、大手スーパーなど女子パート労働者を多く雇用する企業では加入資格を認めた。Cf. 文献〔35〕Table I, and p. 8。
- 45) 文献〔37〕, p. 10。
- 46) 文献〔29〕, p. 209。
- 47) 文献〔36〕, 'A meaner means test' pp. 12-14。「低賃金」額については文献〔23〕, *The News Review*, No. 7, (Dec. 1990/Jan. 1991), p. 14。なお、TUCの定義では158ポンド13ペンスである。
- 48) 文献〔23〕, No. 37 (Summer, 1989), p. 44。
- 49) 文献〔36〕, p. 12。
- 50) 文献〔14〕, p. 143。
- 51) 文献〔23〕, No. 28 (Winter, 1986), pp. 11-12。
- 52) 文献〔14〕, pp. 143-144, 文献〔29〕, p. 211。
- 53) 文献〔25〕, p. 35, 文献〔14〕, p. 141。
- 54) 文献〔14〕, p. 142。
- 55) 文献〔18〕, pp. ix-x。
- 56) Cf. 文献〔20〕, No. 36 (March/April, 1991), pp. 19-21。
- 57) 文献〔8〕fn. 1989, p. 22。
- 58) 文献〔36〕, p. 13, 文献〔13〕, p. 20。なお、この給付額切り下げによる節約は、年7,000万~8,000万ポンドと予想されている。文献〔36〕, p. 13。これらの受給のための拠出条件の詳細については、文献〔46〕, 84-85頁を参照。
- 59) 文献〔23〕, *News Brief*, No. 7 (Dec. '90/Jan. '91),

pp. 4-5。ちなみに、デンマークは91週まで平均して所得の90%、ドイツは78週まで所得の平均80%まで、ルクセンブルクは賃金の100%を1年間支給している。

- 60) 文献〔29〕, p. 213。詳細については文献〔46〕, 85頁を参照。
- 61) Cf. 文献〔22〕, pp. 122-123。
- 62) 文献〔29〕, p. 218。
- 63) 詳細は文献〔19〕, No. 439 (10 May 1989), p. 6, 文献〔36〕, p. 13, Table 2, 文献〔46〕, 86-87頁。
- 64) 文献〔29〕, p. 229, 文献〔19〕, No. 439。年金制度の改革以前と以後の相違については、文献〔46〕, 92-98頁を参照。
- 65) 文献〔29〕, p. 213。

参考文献

- 〔1〕 Bazen, S., *Low Wages, Family Circumstances and Minimum Wage Legislation* (Study of the Social Security System, No. 12, Policy Studies Institutes, 1985)。
- 〔2〕 Beechy, V., *Unequal Work* (Verso, 1987)。
- 〔3〕 Beveridge, S. W., *Social Insurance and Allied Services* (Cmd. 6404, HMSO, 1942), 山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス』(至誠堂, 1970)。
- 〔4〕 Black, C., *Married Women's Work* (1915. Virago, rep. 1983)。
- 〔5〕 A: Central Statistical Office, *Family Expenditure Survey 1988* (HMSO, 1989)。
B: ditto, *Social Trend 20* (HMSO, 1990)。
- 〔6〕 Coote, A./Campbell, B., *Sweet Freedom* (new ed., 1987)。
- 〔7〕 Coote, A. et al., *The Family Way, A New Approach to Policy-making* (Institute for Social Policy Research, Social Policy Paper No. 1, 1990)。
- 〔8〕 DHSS (DSS [1988-]), *Social Security Statistics* (HMSO)。
- 〔9〕 DHSS, *Report of the Committee on One Parent Families*, Vol. 1 (Cmd. 5629, HMSO, rep. 1977)。
- 〔10〕 EOC, *Annual Reports* (HMSO)。
- 〔11〕 EOC, *The facts about women in 1988* (EOC, 1989)。
- 〔12〕 EOC, *Women & Men in Britain, A statistical profile* (HMSO)。
- 〔13〕 Friezer, J., *Part-time worker, Condition, Rights and Unions* (WEA, 1987)。
- 〔14〕 Glendinning, C. et al. ed., *Women and Poverty in Britain* (Wheatsheaf, Books, 1987)。
- 〔15〕 Hakim, C., 'Sexual divisions within the labour forces: occupational segregation' *D.E. Gazette*, Nov. 1978。
- 〔16〕 HMSO, *Public Central Acts and Measures of 1946, 9 & 10 Geo. v Charters 22-83* (HMSO,

- 1947).
- [17] Harris, J., William Beveridge, A Biography (Clarendon Press, 1977).
- [18] House of Commons, Employment Committee, Session 1989-90, Second Report Part-time Work Vol. 1 & 2 (HMSO, 1990).
- [19] Industrial Relations Services Industrial Relations Trend.
- [20] Ditto, Equal Opportunities Review.
- [21] Johnson, N., Restructuring Welfare State, A Decade of Change 1980-1990 (Harvester Wheatsheaf, 1990).
- [22] Lakhani, B. et al., National Welfare Benefits Handbook (CPAG, 1989).
- [23] Low Pay Unit, Low Pay Review.
- [24] Mackie, L. et al., Women and Work (Tavistock, 1977).
- [25] Martin & Roberts, Women and Employment Survey (HMSO, 1984).
- [26] Morris, J., Women Workers and Sweated Trades, The Origin of Minimum Wage Legislation (Gower, 1986).
- [27] Office of Population Census and Survey, General Household Survey 1987 (HMSO, 1989).
- [28] Parliamentary Debates, House of Commons, Fifth Ser. Vol. 907.
- [29] Pascall, G., Social Policy, A Feminist Analysis (Tavistock Publications, 1986).
- [30] Roberts, E., Women's Work, 1840-1940 (Macmillan Education 1988). 大森真紀他訳『女子は「何処」で働くか』(日本評論社, 1990)。
- [31] Rose, M.E., The Relief of Poverty, 1834-1914 (Macmillan, 1972).
- [32] Seldon, N.C., Women in British Trades Unions 1894-1976 (Gill and Macmillan, 1977).
- [33] Thane, P., 'Women and Poor Law in Victorian and Edwardian England', History Workshop Journal 6, 1978.
- [34] Wilson, E., Women and Welfare State (Tavistock, 1977).
- [35] Labour Research Department, Bargaining Report.
- [36] Ditto, Labour Research, April 1990.
- [37] EOC, Equal Treatment for Men and Women, strengthen the Act (EOC, 1988).

邦文献

- [38] 榎原 朗『イギリス 社会保障の史的研究 II』(法律文化社, 1980年)。
- [39] 福島勝彦『イギリスの社会保障政策 (戦後の展開)』(同文館, 1983年)。
- [40] 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』(東京大学出版会, 1990年)。
- [41] 高島道枝「イギリスにおける「労働の柔軟性」問題(1)ーパートタイム労働ー」(中央大学『経済学論纂』29巻1・2合併号, 1988年)。
- [42] 同上「パート労働の日英比較 上」(中央大学『経済学論纂』31巻1・2合併号, 1990年)。
- [43] 同上「イギリスの雇用平等立法をめぐる最近の動向——同一賃金法(Equal Pay Act)の改正に寄せて」(社会政策学会研究大会, 社会政策叢書第九集, 1985年)。
- [44] 同上「イギリスの同一賃金法(Equal Pay Act 1970)の成立と問題点(1)」(中央大学『経済学論纂』19巻5・6合併号, 1978年)。
- [45] 都村敦子「女性と社会保障」(社会保障研究所『季刊・社会保障研究』Vol. 21, No. 3, 1985年)。
- [46] 社会保障研究所編『イギリスの社会保障』(東京大学出版会, 1987年)。

(たかしま・みちえ 中央大学教授)

フランスにおける障害者の職業生活と所得保障

大 曾 根 寛

I 本稿の意図

人が自己の労働力を交換の対象とし、その対価として賃金を得、それをもって消費財を購入し労働力を再生産するという経済的循環を繰り返している社会において、障害をもつゆえに労働力が商品としての機能を十分に果たしえないとき、障害をもつ者は商品交換を機軸とする経済社会に主人公として参加していくことは難しい。

この場合、障害者を経済社会のシステムに統合していく道はいくつかある。第一は、障害者のもつ労働力を健常者のもつ労働力と同じ商品価値とみなすことができるようなサポートの制度的、技術的手法を確立することである。障害者の職業リハビリテーションがその代表例である。第二は、商品価値の不十分さは了解のうえで、したがって賃金収入の低さは承知のうえで、一定レベルの消費水準に達するよう所得保障のシステムを整備することである。たとえば、障害者のための年金制度が想起される。

生産と消費が商品交換関係を通じて循環している社会において、第一の方向は障害者を生産活動と結びつけ、第二の方向は障害者を消費活動と結びつけることとなろう。しかし、労働力商品の対価としての賃金収入だけでは一定の消費水準を維持することができないとき、何らかの補填を考慮することによって、障害者の生活を保障することが必要になる。つまり、賃金を得る労働者か、障害年金の受給者か、といった二者択一的な視点ではなく、多様な労働形態のなかから可能な

働き方を選択し、必要な所得の保障を受けることができるという柔軟なシステムが検討されてもよいと思われる。本稿では、このような問題を考察する際の素材を、フランスの障害者政策に求め、検討してみることとした。

ところで、フランスの障害者対策は、「1975年6月30日の障害者基本法（第75—534号）」（Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, 以下、基本法と略す）が枠組みを形づくっている¹⁾。この法律は、成人障害者への対策の柱として、「雇用に関する規定」（第Ⅱ章）と「成人障害者給付に関する規定」（第Ⅲ章）その他をもっている。本稿では、これらの規定を中心に、フランスにおける、障害者雇用対策と所得保障とのかかわりについて検討し、わが国の状況への問題提起をすることとしたい。

ただ、説明の便宜上、障害者基本法の章だての順序に従い、①障害者の就労形態に関する諸制度、②障害者のための所得保障制度のそれぞれにコメントを加え特徴を明らかにし、そのうえでわが国の制度への示唆を読みとることとしよう。

Ⅱ 障害者の労働形態

（1）通常雇用と保護労働

フランスにおける障害者の就労形態は、「通常の雇用（emploi en milieu ordinaire）」と「保護労働（travail protégé）」の2つに大別することができる。企業や官公庁での一般の労働関係に含まれるのが前者で、保護作業所、在宅労働供給センター、労働援助センターなど障害者のための就労の場を保

障しようとするのが後者である。

通常の雇用関係の場合、「障害労働者の雇用のための1987年7月10日の法律（第87—517号）」（Loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, 以下、1987年法と略す）によって、強制的雇用義務制度が大幅に改定されることとなり、この制度の対象となる障害者と対象とならない障害者の区分についても変動をみている²⁾。しかし、雇用義務の問題については、所得保障と直接的にリンクする課題が少ないため、本稿では割愛することとし、雇用と賃金とのかかわりを若干述べるにとどめたい。

むしろ、収入が低くなりがちな保護労働の場面においてこそ、一定水準の所得をいかに確保するかが問われることになるのである。

フランス労働法典第323—29条は、保護労働を定義して次のようにいう。

「身体的あるいは精神的な理由により、正常な速さで、あるいは、フルタイムでは雇用されることのできない障害労働者に対して職業指導・職業再配置専門委員会(COTOREP)の意見に従って、半減労働(emploi à mi-temps)あるいはいわゆる軽労働(emploi dit léger)が適用される。」

このように通常の労働環境への就職が困難と認められる障害者は、通常の労働能力が一定率を下回っている場合は、保護作業所(Ateliers protégés, A. P.)または労働援助センター(Centre d'aides par le travail, C. A. T.)に入所することができる。また、在宅労働供給センター(Centre de distribution de travail à domicile, C. D. T. D.)は、障害労働者に対して、自宅で行うための手仕事あるいは知的労働を与える拠点となっている。

以上に述べたようなフランスにおける障害者の就労形態を分類すれば、表1のようになる。以下の説明では、この表に示した諸形態の特質と政策的対応についてコメントを加えることとなろう。

(2) 通常の雇用

基本法は、障害者をできる限り通常の労働環境・生活環境のなかに保つことを奨励しようと考えている(基本法第1条)。このための具体的方策

表1 障害者の就労の諸形態

障害者の労働	通常の雇用 (一般雇用)	— 健常者と同じ扱いとなる場合 — 障害労働者雇用政策の対象となる場合
	保護労働 (福祉的就労)	— 保護作業所(A. P.) — 在宅労働供給センター(C. D. T. D.) — 労働援助センター(C. A. T.)

を定めているのは労働法典であるが、1975年の基本法は、労働法典の関連条項を上記の趣旨に従って改正している。

たとえば、見習訓練(基本法第11条)、再配置促進手当金(同法第15条)、障害者のための職場環境の整備(同法第12条、第18条、第19条)、従業員代表機関への諮問(同法第25条)、職業準備指導センター、職業復帰準備・追指導チーム(同法第14条Ⅱ)、官公庁等の障害者雇用義務(同法第26条)などである。

これらの制度に加えて、1987年法は雇用義務制度を改変したのであるが、同法は一定の障害者雇用率に達しない企業からの拠出金を財源として、職業教育への費用の補償、企業内で当事者の助けとなるような改革や研究への資金助成、障害者の職業生活への参入や継続に必要な手段を講ずることとなっている。そして、このような助成活動にあたっては、雇用義務制度の受益者となる雇用労働者のみを念頭におくのではなく、雇用義務の対象とならないような企業や独立した職業活動を営む障害者をも含めることが規定されている(労働法典第323—8—4条)。雇用義務の対象となる障害者は、一定の企業(従業員20人以上)に雇用される賃金労働者であるけれども、具体的な援助の対象は、より広く職業活動に従事する障害者とされるに至った点に注目しておきたい。

なお、収入の側面に若干言及しておこう。強制的雇用義務制度の対象となる障害労働者の賃金は、法令、規則、協約により得ることのできる賃金を下回ることとはできない。しかしながら、当事者の労働生産性が明らかに低くなっている場合には、賃金の減額が許される。賃金の減額は、同一の仕事をする健常者の賃金を水準として、障害が中程

度するとき(B類型)は10%, 重度するとき(C類型)は20%を超えてはならない。

さらに、減額された賃金が最低賃金を下回る場合、減額率が最低賃金の10%未満であるときは県労働部長の決定により、減額率が最低賃金の10%を超えるときには地方局長の決定により、許可を受けなければならない(ただし、このような賃金減額の手続きは、公務についている障害者には適用されない)。

ちなみに、障害者に賃金減額制度が適用されたとしても、後述するように、基本法第32~第34条に定められた「最低所得保障」による報酬の補足を受けることができる点を見逃すことはできない。

(3) 保護作業所と在宅労働供給センター

保護作業所と在宅労働供給センターは、障害者の能力にあわせた条件のもとで、直接に賃金を支払われる職業活動を遂行できるような経済組織となっている。これらは、障害者を収容するための施設ではなく、地位の向上、生活の自立、通常の労働環境における雇用へのアクセスを促進することを目的としている。

保護作業所および在宅労働供給センターは、地方公共団体、各種の団体ばかりでなく、企業によっても設置され、県知事による調査ののち認可される(1987年法以前は労働大臣による認可)。認可されるためには、専門的な設置基準に適合し、設置される地方のニーズに応えるものでなければならない。

設置されたこれらの施設は、設置主体との関係では経済的な独立性をもつものであり、一般的な会計規則に従って作成される簿記の対象となる。ただ、一般の商品市場において競争に伍していくことができるように、認可施設は、国、県、市町村または社会保障組織との協定にもとづいて補助金を受けることができる(労働法典第323—31条)。

また、現行の法令、規則の適用、とくに労働条件や労働者代表制度に関しては、保護作業所、在宅労働供給センターの管理組織は、「使用者」とみなされ、障害労働者は「賃金労働者」とみなされる。なかんずく、保護作業所においては、残存

労働能力が3分の1以上ある障害労働者しか採用することができない。ただし、試用期間の制度があり、入所決定時には最低労働能力に達しないが試用期間の終わりには到達することができると思われるような場合には、採用することができる。この期間は、保護作業所と当事者との双方が、障害の程度・態様を考慮して最高の生産性をあげられるような仕事を追求するためにすぐされなければならない。

さらに、保護作業所の障害労働者は、その従事する労働およびその資格や能率を考慮して、当該事業分野に適用される法規・協約上の諸規定に従い、定められた賃金を支払われる。そして、保護作業所、在宅労働供給センターで働く障害者の最低賃金は、S. M. I. C. (Salaire minimum de croissance, フランスの最低賃金制度)³⁾の3分の1を下回することはできないし、場合によっては、後述するように、最低賃金の90%という「最低所得保障」の適用を受けることになる。

(4) 労働援助センター

保護作業所と在宅労働供給センターは、1975年の基本法によって改定された労働法典にその根拠を有する。しかし、労働援助センターは、家族および社会福祉法典に法的根拠をもっている(基本法第30条によって改定された家族および社会福祉法典第167条)。

家族および社会福祉法典第167条によれば、労働援助センターは、一般の企業もしくは保護作業所、さらには在宅労働供給センターにおいても労働することができず、または独立した職業活動を営むことができない青少年障害者および成人障害者(労働能力が3分の1未満の者)に、職業としての性質をもつ各種の活動の可能性、社会医療的・教育的扶助、人間としての開花および社会生活への統合を促進する生活環境を提供する。寄宿設備の有無を問わず、一時的入所か恒常的入所かを問わない。また、同一の施設に、保護作業所部門、在宅労働供給センター部門、労働援助センター部門を置くこともできる。

労働援助センターは、保護作業所と同様、地方

公共団体、各種の団体ばかりでなく企業によっても設置されるが、知事の認可を必要とする。私立の施設である場合には、認可を得るために、県との協定を結ばなければならない。その協定では、以下のことを明確にする。

- ① 入所者の範囲
- ② 労働能力が通常の3分の1あるいはそれを上回る人の最大割合
- ③ センターによって提供される職業活動と職業外活動の性格
- ④ 職業活動の実行に必要な幹部スタッフの数と資格
- ⑤ 入所者の範囲に応じて保障される、医学的、教育的、社会的および心理学的な援助の形式とそれに従事する人々の数と資格
- ⑥ 施設の負担する、障害労働者の報酬の基礎
また、障害労働者が入所する際の条件は、下記の3項目であり、COTOREP が入所決定を行う。
 - a) COTOREP により進路指導を受けていること
 - b) 20歳以上であること。ただし、センターは、16～20歳の障害者を受け入れることもできるが、この場合は、特殊教育委員会の意見を聞いたのち、COTOREP が決定する。
 - c) 労働能力が3分の1未満であること。ただし、COTOREP は、一定の理由がある場合には、労働能力が通常の3分の1またはそれを上回る障害者を労働援助センターへ入所させる進路指導をすることができる。

さらに、COTOREP は、試用期間について、仮決定を行うことができる。これは最高6ヵ月間継続することができ、1回更新できる。

最後に、センターの入所者に対して支払われる報酬もまた賃金であるが、その額は1990年6月1日以降、最低賃金の5% 未満であってはならず、1993年においてこの割合は最低賃金の15%に達していなければならないこととなっている。また、保護作業所の場合と同じように、最低賃金を基準にして計算される「最低所得保障」制度（最低賃金の70%）が適用される点に注目しておきたい。

III 障害者の所得保障

前節では、フランスにおける障害者の就労形態の多様性について見てきたのであるが、本節では、障害者就労の諸形態に対応して構築されている所得保障のシステムを概観してみよう。

(1) 所得保障の全体像

障害者に対する所得保障は、4つの制度に分かれている。

第一は、労働災害に関する法制で、「社会保障法典」第4編に規定されている。

第二は、旧軍人および戦争犠牲者のための法制で、「軍人障害年金および戦争の犠牲者に関する法典」によっている。

第三は、社会保障の一般制度上の障害保険からの給付で、「社会保障法典」第3編第4章にもとづくものである。

第四は、「障害者基本法」の第II章・第III章による制度で、障害労働者の最低所得保障、成人障害者手当などがある。

これらの制度による出費と受給者数の概要は、表2のとおりであるが、それぞれの制度の趣旨、歴史的経緯によってモザイク構造をなしており、統一化されてはいない。

表2 障害者のための基本的な所得保障制度

(1984年)

年 金	出 費 (億フラン)	受給者の数(千人)	
		一般制度	全 体
労働災害	300	1,800	1,800+x
拋出制障害年金	185	420	460
国民連帯基金による障害給付	14		
特殊教育手当	9		80
成人障害者手当	115		450
補償手当	41		180
最低所得保障	20		65
計	684	2,220	3,035+x
傷痍軍人・戦争犠牲者年金	190	850 (うち障害者 555)	

(出所) Michel Laroque, Politiques sociales dans la France contemporaine, 1986: 2^e édition, p. 139 より作成。

たとえば、給付対象となるための障害の程度について差異があり（労災はどんな障害でも、傷痍軍人は10%以上、特殊教育手当は50%以上、障害保険は66%以上、成人障害者手当は80%以上の障害をもっていなければならない）、障害を評価するための評価基準表がまちまちである（労災と傷痍軍人は独自の評価基準表をもち、障害保険は評価表をもたない）などである。また、管理組織・評価機関も異なっており、結果的に、所得保障の格差構造を生み出しているのである。

ただし、本稿は所得保障制度の全体構造を明らかにすることが目的ではないので、この側面の検討は別稿に譲ることとし、ここでは雇用政策との調整を図る場合の困難な点が、所得保障制度の不統一な仕組み自体に起因していることを指摘するにとどめたい。

とはいえ、基本法における障害者のための所得保障制度は、障害者が労働により獲得する報酬額との関係で給付額についての微妙な調整を行っている。今回は、この分野に焦点をあてて論述することとする。

（2）障害者基本法による所得保障

1975年の基本法は、障害者に対する所得保障を3つのレベルに分けている。まず障害者が働くことのできない場合と、働くことのできる場合とに分類する。働くことができる場合には、何らかの報酬をとまうのが通常だからである。そして、いずれの場合についても、障害という状態から特殊な出費を生じうることをも認める。

以上のような基本的要因によって制度類型が構築されているので、これをあらかじめ示しておくとなれば、表3のごとくである。

つまり、基本法は労働が可能かどうかによって一定の線引きをし、所得保障の体系も区別することとしたのである。そこで、障害者のなかに、「非労働障害者 (Handicapés non travailleurs)」と「障害労働者 (Handicapés travailleurs)」という2つの類型が、概念的にはあるが生み出されることとなった。基本法成立以降に出版された障害者政策の解説書の大部分は、この類型化を前提に説明を

表3 障害者の状態と制度類型

○ 働くことができない程度の障害者	→ 成人障害者手当
(非労働障害者)	(l'allocation aux adultes handicapés)
○ 働くことができる程度の障害者	→ 最低所得保障
(障害労働者)	(la garantie de ressources)
○ 特殊な出費をひきおこす場合	→ 補償手当
(第三者による介護・職業 遂行上必要な出費)	(l'allocation compensatrice)

(注) ただし、働くことができる程度かどうかというのは、障害を区別する基準であって、実際に働いているかどうかは別問題である。たとえば、80%以上の障害をもっているにもかかわらず労働しているケースはあるのである。

展開している⁴⁾。

本稿では、論述の順序として、非労働障害者に対する「成人障害者手当」について簡単に触れたのち、障害労働者のための「最低所得保障」を検討し、最後に特別の出費についての「補償手当」に言及することとしたい。

（3）成人障害者手当

成人障害者手当は、基本法によって創設された（基本法第35～第38条）新しい社会的給付である。手当の月額が2,893.33フラン（1990年1月）であり、権利期間中に実施されている老齢給与所得者手当と国民連帯基金の補足手当総額の12分の1と同じである。したがって、手当は「高齢者ミニマム」と呼ばれるものと等しいことになる。

成人障害者手当は、家族給付として扱われ、その認定手続きと支払いを実施するのは、居住地の家族手当金庫であり、手当の財源も家族手当制度によってまかなわれる。

成人障害者手当の受給要件は、①COTOREPの評価する専門的要件、②家族手当金庫によって審査される行政的要件、③同金庫によって審査される経済的要件の3つである。

専門的要件として、障害者は以下のことを立証しなければならない。

- a) 80%以上の恒常的な労働不能
- b) または80%未満の障害の場合、雇用に就くことが不可能であること

また、行政的要件として以下の3つがあげられている。

- a) フランスに居住すること

表 4 成人障害者手当の所得上限

単身者	34,050 フラン
夫婦	68,100 フラン
扶養する子ども	17,025 フラン

(上記は、1988年の総所得)

b) フランス国民であるか、この手当の付与について相互協定を結んでいる国の所属民であること

c) 20歳以上であるか、社会生活に入っているならば16歳以上であること（たとえば、結婚生活、単身生活、場合によって職業生活など）

さらに、経済的要件として所得制限が加わる。単身者、夫婦、扶養する子どものある場合で、それぞれ所得上限が異なっている（表4）。

もし、手当と収入との総額が適用される所得上限を超えるときには、手当はしかるべき金額まで減額される。

なお、障害者は社会保障制度、退職年金制度もしくは特別な立法の下で（もちろん労災も含む）、成人障害者手当の額を超えるような障害給付・老齢給付を受ける場合は、手当を受給することはできない。また、障害給付・老齢給付の額が手当額以下の場合には、手当額から上記給付額を減額される。

（4）最低所得保障

最低所得保障制度も基本法によって新設された

給付である（基本法第32～第34条）。給与所得者であるかどうかを問わず、職業活動を営むすべての障害者は最低所得が保障される。その際、保障額は最低賃金（S. M. I. C.）に連動して定められることとなるが、その水準は就労形態によって違いがみられる。

いずれにしても、障害者が最低所得保障額を下回る報酬を受け取っているときには、最低保障額と報酬との差額に等しい補足的報酬を受け取ることができるのである。

この補足的報酬の財源を負担するのは国家であり、国家は使用者としての立場にある管理機関に対し、所得保障金およびこれに係る社会保険料の補償を行う。ただ、給付の実務的な手続きを実施するのは、各県の労働部長である。

さて、最低所得保障のシステムを就労形態別に見てみよう（表5）。まず、職業活動をしているといっても、給与所得者である場合とそうでない場合がある。刮目すべきは、障害者が被用労働者ではないが通常の職業を営み、収入を生ずる正規の労働に従事している場合にも最低所得保障が適用されることである。その要件は、デクレ（政令）によって定められることとなっている。したがって、障害労働者とは、独立自営の障害者を含んだ概念でなければならないこととなる。

多くは、障害者が賃金労働者として扱われている場合であろう。ただし、第Ⅱ節で述べたように、必ずしも企業で雇用されるばかりでなく、保護作

表 5 最低所得保障の概要

就 労 形 態	手 取 り 賃 金	報 酬 の 補 足 分	最 低 保 障 額	報 奨 金
通常の雇用	10%または20%減額しうる	最低賃金の20%まで	健常者の賃金（最低賃金の130%を限度とする）	な し
保護作業所と在宅労働供給センター	最低賃金の33.33%以上を支払わねばならない	最低賃金の90%に達するまで支払われる（ただし最低賃金の56.66%が補足分の支払い限度）	最低賃金の90%	報酬総額が、最低賃金の130%に達するまで（報奨金の額は最低賃金の40%が限度）
企業内における保護雇用	最低賃金の50%以上を支払わねばならない	最低賃金の80%に達するまで支払われる	最低賃金の80%	な し
労働援助センター	最低賃金の20%を超える場合	最低賃金の70%に達するまで支払われる（ただし最低賃金の50%が補足分の支払い限度）	最低賃金の70%	報酬総額が、最低賃金の110%に達するまで（報奨金の額は最低賃金の40%が限度）
	最低賃金の20%以下の場合	最低賃金の50%	最低賃金の50%+支払われる賃金	な し

(出所) Claude Lospied, "Handicapés quels sont vos droits?" Editions Lavoiselle, 1990, p. 96 より作成。

業所、在宅労働供給センター、労働援助センターで働く場合も「賃金労働者」として考えられているのであり、ここではこれらの障害者をも含めて「賃金労働者 (Salarie)」と呼んでおくこととする⁵⁾。

(a) 通常の雇用関係

障害者が通常の労働環境におかれているときでも、労働能力によっては給与を減額されることがありうる(10%もしくは20%の減額)ことを第Ⅱ節で述べた。その場合、最低所得保障の金額は、同一の仕事をする健常者に与えられる賃金と同じ額であることを原則としている。しかし、報酬の補足分が最低賃金の20%を超えることはできないし、賃金と補足分の合計が最低賃金の130%を超えることもできない。つまり、補足的報酬の額に枠をはめることによって、労働力の交換価値と生活保障理念との調整を図ろうとしているのであろう。

(b) 保護労働

障害者が保護作業所、在宅労働供給センターで働く場合には、最低保障額は最低賃金の90%となっている(試用期間中から)。ただし、補足分の金額は最低賃金の56.66%以内でなければならない。

また、企業内で保護労働についている障害者がおり(これは農業開拓地にかかわる)、この場合、最低保障額は最低賃金の80%である。ただし補足分の金額は、最低賃金の50%以内でなければならない。

さらに、障害者が労働援助センターで働く場合において最低保障額は最低賃金の70%である。ただし、補足分の額は、支払賃金が最低賃金の20%以下であるとき、最低賃金の50%を超えてはならない。ちなみに、労働援助センターの障害者に成人障害者手当と最低所得保障が併給される例外的事例があり、1990年6月1日に、特別の規定が定められている。つまり、労働援助センターから直接支払われる賃金が最低賃金の15%以下であるとき、併給額は最低賃金の100%であり、直接支払われる賃金が最低賃金の15%を超えるときには、併給額が最低賃金の110%と定められている。これらの割合(100%または110%)は、受給者が結婚している場合には2倍となり、子や孫を扶養し

ている場合には5割増となっている。

ここでも、より高い価値をもつ労働力にはより高い収入を与えるという原則と家族の状況など生活の必要に応じて一定の所得を保障するという原則との細かい調整が行われているのを知ることができる。

なお、保護作業所、在宅労働供給センター、労働援助センターで働く障害者に対しては、その生産性が高い場合に、努力に報いるために、報奨金(bonification)制度がある。報奨金は、保護作業所または在宅労働供給センターにおいては支払賃金が最低賃金の33%を超えている障害者に対し与えられ、また労働援助センターにおいては最低賃金の15%を超える報酬を得ている障害者に対して与えられる。ただし、これにも上限があり、職業活動からの収入総額が下記の額を超えてはならないのである。

——保護作業所と在宅労働供給センターの

障害者130%

——労働援助センターの障害者110%

ちなみに、通常の雇用関係にある障害者、企業内の保護労働についている障害者には、この制度の適用はない。

さて、このような報奨金制度の存在にもかかわらず、最低所得保障のシステムは、障害者を職業生活へと導く強いインセンティブにはなりえていないとの見方があるが、この点については後述する。

(5) 補償手当

補償手当制度もまた1975年の基本法により創設された(基本法第39条)ものである。障害者の永久障害の程度が重度(80%以上の障害)で、日常生活の基本的行動につき第三者の実質的介護を必要としているか、または職業活動の遂行にあたって追加的出費を余儀なくされているものに対して、補償手当が支給される。

この定義からも明らかなように、補償手当は、①第三者による介護の費用にあてるための手当(ここでは「第三者介護補償手当」と呼ぶこととする)と、②障害者が職業活動の遂行上必要とする

表 6 成人障害者手当および補償手当の金額

(1990年1月1日現在)

受 益 者	給 付	金 額	年間所得の上限
少なくとも80%以上の障害をもつ20歳以上の障害者(社会生活に入っている者ならば16歳以上)	成人障害者手当	月額 2,893.33 フラン	単身者 3万4,050 フラン 夫婦 6万8,100 フラン 扶養する子ども 1万7,025 フラン (1988年の総所得)
	第三者による介護のための補償手当	年間2万3,193.48フランから4万6,386.96フランまで(社会保障の第三者介護割増の40~80%)	成人障害者手当の上限所得額+補償手当額(職業上の収入はその4分の1だけが考慮される)
	職業上の費用のための補償手当	社会保障の第三者介護割増の80%まで+20%(第三者介護補償手当も必要な場合)	

特別の費用にあてるための手当(ここでは「職業費用補償手当」と呼ぶこととする)とに分けられる(表6)。

前述の成人障害者手当は、原則として非労働障害者に対する給付であるが、補償手当は障害労働者にも非労働障害者にも適用される制度である。したがって、補償手当の受給要件、給付額の計算において成人障害者手当と類似性をもってはいるが、職業生活を営む程度の障害者にも給付される点が決定的に違っている。とりわけ、職業費用補償手当は、職業活動に起因する出費にかかわるものであり、最低所得保障の上に積み上げられるということもありうる給付である。本稿は職業と所得保障のかかわりをテーマとしているので、ここでは職業費用補償手当を中心に検討することとする。

まず受給要件であるが、労働不能の程度は80%以上でなければならず(80%以上でも職業についている者はいる)、年齢は原則として20歳以上(社会生活に入っている者ならば16歳以上)でなければならない点については、成人障害者手当の場合と同じである。ただし、社会保障制度から類似の特典を受けていないこと、障害者の所得が一定の上限以下であること(成人障害者手当の所得上限+補償手当額以下であること)が条件となっている。

さらに重要なのは、追加的出費の証明である。この手当の受給を申し出る障害者は、職業活動に従事していること、その職業活動が追加的出費を生ぜしめていることを立証しなければならない。つまり、出費が職業活動と関連があるのだが、同

じ仕事をする健常者にはかからない費用であることを明らかにしなければならないのである。この費用は、定型的・日常的なものでもかまわない。交通費、衣服・道具の消耗費はもちろん、雇用されているのではない障害労働者の電話代・秘書の賃金までも含む。また、職業活動を容易にするような機械の購入費、車や職場の整備費など臨時的な出費をもカバーすることができる。

これらの職業活動上の必要性を審査するのは、COTOREPである。市町村社会福祉事務所に提出された申請書類(交通費の計算書、購入した機械代金の領収書などを含めて)は、県知事を経由してCOTOREPに送付される。COTOREPでは、提出された書類の信頼性を評価し、追加的出費の必要性、補償手当の給付率を決定する(手当の額は、社会扶助制度によって決定される)。

最後に、給付の水準は、社会保障制度上の障害分類で「第3類」(いかなる職業につくこともまったく不可能で、かつ日常生活に第三者の介護を必要とする障害者)にあたる障害者のための「第三者介護加算金」の80%以下である。また、第三者介護補償手当と職業費用補償手当の受給要件を同時に満たしている場合には、2つの手当のうちの高い方に「第三者介護加算金」の20%にあたる額を加えることができる(80%+20%)。したがって、2つの補償手当の併給の場合、その合計額の上限は社会保障制度による「第三者介護加算金」に等しいこととなる。

(6) 所得保障システムの問題点

以上のように、フランスでは、障害者の労働へ

の参加をできる限り保障しつつ、労働の形態に対応する形で所得水準を維持するシステムを作りあげた。

しかし、労働生活への積極的参加の促進という観点から見ると、現行の所得保障制度にも、いくつかの問題が伏在していることが指摘されている。ここでは、Elie Alfandari の“Action et Aide Sociales”（第4版、Dalloz, 1989年）の記述に沿って簡単なコメントをするにとどめる⁶⁾。

まず、賃金、最低所得保障、成人障害者手当の併給は認められるのだが、既述のように受給要件としての所得上限が存在することをあげなければならない。受給要件としての所得上限は、実質的には給付額の上限設定としても機能するので、賃金上昇がただちに総収入のアップへと結びつかない側面をもっている。

また、そもそも最低所得保障の制度は、通常の労働生活への参加を促進するための制度であるのかどうか。この制度は、障害者の所得水準を均等化する。しかしながら、保護労働についている障害者にとっては、通常の雇用関係へと移行する動機づけがほとんど与えられない。ちなみに、最低所得保障制度において、法定労働時間を超えて行われた残業については、報酬補足の対象となっていない点にも留意する必要がある。

さらに、障害者の多くが短時間勤務で働いているのであるが、最低所得の保障は時間単位で計算されるため、必然的に、得られる総収入は低くならざるをえない。むしろ、労働能力が十分でないことを前提として成人障害者手当を受給するほうが得策だということになってしまう。しかし、短時間でも就労している障害者の場合、成人障害者手当の受給要件たる「障害率80%以上」を満たしていないのが普通だろう。短時間勤務の障害者は、障害労働者なのか、非労働障害者に区分すべきなのか、困難な問題が残されているといえよう⁷⁾。

IV 日本の状況への示唆

本節では、フランスの制度の特徴をまとめうえで、わが国の障害者政策とそれを支える理論が

汲みとるべき課題を明らかにしておきたい。

(1) フランスの制度の特徴

本稿のテーマとのかかわりでいえば、フランスの制度の特徴は4点に集約することができる。

第一は、制度を構築していく際の理論的なベースとして「労働力の商品価値」を基準に据える視点が確立しているということである。資本主義社会における商品生産の当事者となりうるかどうかで、障害者を区分けし（障害労働者と非労働障害者）、そのおかれた状態に対応する制度を形成する。また、同じ働く障害者のなかでも、労働力の程度によって対策を類別していく。したがって、障害の評価の基準も残存労働力がどれだけかということとかかわってくるし、それが唯一の指標である。一見冷たく突き放したような見方であるが、資本主義経済の現実への基本的な認識から出発しているといえるだろう⁸⁾。

第二の特徴は、障害者の就労形態の多様性を認めたうえで制度が形づくられている点である。フランスの制度を通覧して明らかのように、通常の雇用関係にある障害者、保護作業所で働く障害者、在宅で働き労働供給センターから仕事の提供を受ける障害者、重度障害をもつため労働援助センターにおいて軽作業に従事する障害者などのほか、自営業を営む者も対象となっている。これらすべての者に、労働への権利が認められているのであるが、この場合、労働権は、いわゆる「給与生活者」固有の権利ではないことを強調しておきたい⁹⁾。

第三の特徴は、障害者の労働能力のレベルに応じて支払われる賃金の額にも大きな格差が存在することである。現実の労働市場における労働力の客観的評価を踏まえ、企業に過重な賃金支払いを強要するようなことはしない。そのことが、むしろ障害者を経済社会に統合する道であるとの理解が横たわっているように思われる。

第四の特徴としては、このように賃金水準の格差は承認しつつも、障害者の生活保障、つまり消費水準の維持は、別途、所得保障システムによって支えられていることをあげなければならない。

個別企業による賃金負担によってではなく、最低賃金制度と連動させながら、社会的連帯（国家負担、社会保険、その他）を通じて、すべての障害者に一定水準の所得が保障される制度が確立している点に注目したい。

（2）日本の障害者政策への含意

以上の要約のなかに、すでに筆者の意図はこめられている。

まず、わが国の障害者をめぐる最近の議論において、しばしば「自立」という言葉が好んで用いられる。しかし、一向に「自立」の意味内容は明らかにされない。フランスと同様、日本も資本主義経済体制を基調としているのであれば（よかれあしかれ）、日本の障害者が社会と深くかかわっていかうとすればするほど、商品交換関係の当事者として立ちあらわれざるをえないことは明らかである。そして、消費を行うための有力な稼得手段は、商品としての労働力の販売である。現代社会における「自立」は、自身が商品交換の当事者であること、とりわけ労働力商品の所有者であることの認識をぬきにしては論じえないことを再度強調しておきたい。

ただ、このような認識に立つとしても、障害者を企業で雇用される賃金労働者に仕立てあげればよいというものではない。その労働力の状態に応じてさまざまな働き方があるはずである。フランスの例は、多様なベクトルの方向性を示している。

このように考えるとき、わが国でいわれている「労働権」の概念もまた、賃金労働者の基本的人権としてとらえられるべきものではない。何らかの形で職業生活をおくろうとする者すべてに保障される人権として再構成されなければならないと考える。

さらに、障害者問題の世界に労働力の価値論をもち込むとしても、市場における交換価値が低く見積もられた障害者の生活を無視してよいということにはならない。もちろん、ここでは交換の原理とは異なる、社会連帯による生活保障の原理が想起されなければならない。今、社会連帯の議論に深入りすることはできないが、本稿では障害者

といえども資本主義的交換関係と無関係ではいられないこと、商品交換の当事者として登場することによって社会とかかわらざるをえないこと、そのうえで所得保障システムを構築するという視点をもつことの重要性を指摘して結びとしたい。

注

- 1) 障害者基本法を紹介する文献はいくつかあるが、とりあえず拙稿「フランス障害者基本法の概要」国際障害者年日本推進協議会編『障害者対策の国際比較に関する調査研究』（1986年）9～28頁をあげておく。
- 2) 1987年の障害労働者雇用法については、拙稿「フランスにおける障害者雇用政策の転換」社会保障研究所編『海外社会保障情報』（No. 84, 1988年9月）42～50頁、拙稿「フランスの障害者雇用義務制度の変容」愛知県立大学文学部編『愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）』第38号（1990年2月）45～74頁がある。また、1987年法の条文の仮訳を『愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）』第37号（1989年2月）35～54頁に掲載しているので、あわせて参照いただければ幸いである。
- 3) フランスの最低賃金は、1989年7月1日現在で、時間当たり29.91フランである。これを月に169時間働いたとして月額に換算すると、5,054.79フランとなる。
- 4) 後掲の参考文献にあげた解説書の体系を見れば明らかである。
- 5) フランスで、労働者(travailleur)は雇用関係にある賃金労働者だけでなく、自営業者をも含む概念である。わが国でいう「勤労者」「就業者」の語に近い。
- 6) Elie Alfandari, "Action et Aide Sociales" 4^e édition, Dalloz, 1989, pp. 642-644.
- 7) Q. E. Rimbault, Rev. dr. san. soc., 1988. 364.
- 8) ただ、フランスの賃金制度が、年功賃金体系ではなく、能力主義的賃金体系をとっている点に配慮する必要がある。健常者の一般的な労働市場における賃金が労働力の合理的評価によって決まる国だからこそ生まれてくる認識だといえるだろう。
- 9) フランスの発想を日本にもちこめば、雇用労働者を労働権の主体としてとらえてきた、わが国の労働法学の基礎が問われることとなる。

仏語参考文献

- [1] "Code du Travail," Dalloz, 1988.
- [2] "Codes de la Santé Publique, de la Famille et de l'Aide Sociale," Dalloz, 1989.
- [3] "Code de la Sécurité Sociale," Dalloz, 1989.
- [4] Verdier, P., "Les droits des personnes handicapées," 2^e édition, Les éditions ESF, 1981.
- [5] Laroque, M., "Politiques sociales dans la France contemporaine," 2^e édition, éditions STF, 1986.

- {6} "Guide néret pour les handicapés," 16e édition, Editions Néret, 1988.
- {7} Coudrin, D., "Guide pratique de l'aide sociale," Berger-Levrault, 1988.
- {8} Fournier, J., Questiaux, N. et Delarue, J.,

- "Traité du social," 5e édition, Dalloz, 1989.
- {9} Lospied, C., "Handicapés quels sont vos droits?" 4e édition, Editions Lavauzelle, 1990.
(おおそね・ひろし 愛知県立大学助教授)

社会政策における〈Privatisation〉—中—

武 川 正 吾

IV 住宅政策における〈Privatisation〉

雇用政策と並んで、社会政策における〈Privatisation〉が最も徹底的に断行されたのは、住宅政策の領域であった。労働組合の弱体化をはじめとする雇用政策における〈Privatisation〉は、「イギリス病」の治癒という経済再生策と直結しており、インフレの抑制とともに、サッチャー政府にとって当初からの最優先課題だった。しかし、労働力はあまりにも特殊な商品であり、市場機構に、その取引のすべてを委ねてしまうことは不可能であった。これに対して、住宅は、労働力に比べれば、はるかに通常の商品の形態に近い。サッチャー政府の成立以前、イギリスは先進資本主義諸国のなかでは最も住宅供給において社会化の進んだ国のひとつであったが、そうしたイギリスにおいてさえ、住宅の社会化は、医療や教育や福祉のそれには比べるべくもなかったということが、社会政策分野としての住宅の特殊性を示している。このため、市場の論理を社会政策の領域にももち込もうとしていたサッチャー政府にとって、住宅は恰好の場所だった。

19世紀のイギリスでは、労働者の住宅は労働力確保の一環として工場主が提供するのが通例だったが、都市化と労働者階級の（熟練・半熟練・未熟練・ホワイトカラーといった）分化が進むなかで私的賃貸を中心とした住宅市場が発達し、労働力確保と住宅提供は切り離されるようになった³²⁾。その結果、今世紀初めのイギリスでは、全世帯の1割が持家に居住し、残りの9割が私的賃貸住宅

に居住していた（表1を参照）。第1次大戦が始まると戦時経済の下で住宅需給の均衡が大きく崩れ、戦時統制の一環として家賃統制が導入された。しかし住宅問題の慢性化によって、戦争後も家賃統制は継続された。それどころか、両大戦間期には借家権の保護や家賃統制を通じて、私的賃貸住宅の市場に対する国家介入はいちだんと強まった。他方、住宅金融の整備によって持家部門が拡大し、公営住宅の建設も開始された。第2次大戦後は、戦災や出生率の急増によって深刻な住宅不足が発生し、この問題を解決するため、大量の公的賃貸住宅が建設されるようになり、公的賃貸部門が拡大した。こうしてイギリスでは、私的賃貸部門が衰退し持家部門と公的賃貸部門が成長するという一般的傾向が戦間期に始まり、これは第2次大戦後においても続いた。その結果、1970年代半ばまでに、今世紀初頭には9割を占めていた私的賃貸住宅の比率は2割を大きく下回り、持家の比率が5割を超え、公的賃貸住宅の比率も3割を超えるまでになってきた（表1を参照）。

したがって、1979年にサッチャー政府が登場したとき、イギリスの住宅市場は以下の3つの部門から成り立っていた³³⁾。第1は、今世紀の初頭以来、拡大の一途をたどってきた持家部門である。ここには住み替えを中心とした需要と、中古住宅を中心とした供給が存在し、両者の関係は、公的規制が皆無でないとはいえ、主として市場機構によって調整されている。第2は、今世紀の初頭以来、縮小傾向の続いている私的賃貸部門である。この部門はもともと市場機構によって需給の調整がなされていたが、やがて、借家権や家賃統制に

表 1 住宅の保有形態の変化

	持 家	公的賃貸 ¹⁾	私的賃貸 ¹⁾
イングランドおよびウェールズ			
1914年	10		90
1938	32	10	58
1960	44	25	32
1971	53	29	19
1975	55	29	16
1981	59	29	13
1984	63	26	11
グレート・ブリテン			
1979年	55	32	13
1980	56	31	13
1981	57	31	12
1982	58	29	13
1983	60	28	12
1984	61	28	12
1985	62	27	12
1986	63	26	11
1987	64	25	11
1988	65	24	10
1989	67	23	10

(注) 1) ニュータウンを含む。

2) 住宅協会を含む。

(出所) Papadakis & Taylor-Gooby, *The Private Provision of Public Welfare*, p. 138 および *Annual Abstract of Statistics*, 1989 ed. p. 48 & 1991 ed. p. 50 より作成。

よって、自由市場の成立は妨げられるようになった。そして第3は、両大戦間期以来、とりわけ福祉国家の成立以来、順次拡大してきた公的賃貸部門である³⁴⁾。ここでは、当然のことながら、市場原理の働く余地はほとんどなく、社会行政論風にいえば、資源配分は「配給」(rationing)によってなされている。

〈Privatisation〉の論理

こうした跛行的な住宅市場のなかに自由市場の原理を貫徹させることが、住宅政策における〈Privatisation〉である。その目的は、経済政策における〈Privatisation〉の目的と大きく重なる³⁵⁾。

すなわち、第1に、住宅政策における〈Privatisation〉は、公的部門が住宅市場から撤退し、これによって住宅供給における効率を達成し選択の自由を拡大することを目的とする。私的賃貸部門に対する公的規制が住宅供給の硬直化をもたらし、公的賃貸部門の内部では官僚機構が消費者の選好

を無視した住宅問題を引き起こしているが³⁶⁾、これらの問題は、住宅市場から公的部門が撤退し、住宅供給を自由市場に委ねることによって解決されるはずである。

また、第2の目的は、公共財政を好転させ、政府規模を縮小させることである。1970年代、イギリス政府の住宅に関する財政支出は相当な規模となっており、その多くが公営住宅建設のためのものだった。例えば1974年には財政支出全体の10%を超えていた。公的部門が新たな住宅建設から手を引くことによって、公的部門の支出は大幅に削減されるだろう。そのみならず、公的部門のなかにすでに存在する賃貸住宅を私的部門へ払い下げることによって、公的部門は、国有企業の株式売却の場合と同様、膨大な売り上げ収入を入手することができるにちがいない。さらに、こうした支出の削減と収入の増加は、公共財政の好転をもたらすだけでなく、貨幣供給量を削減し、インフレを抑制するために、サッチャー政府がとっていた「中期金融財政戦略」(MTFS)とも適合的である。

さらに、第3の目的は、新保守主義イデオロギーに対する支持を拡大することである。サッチャー政府が目指すのは、誰もが資本家であり、誰もが労働者であるような「民衆資本主義」の社会であり、誰もがいくばくかの資産を所有する「財産所有民主主義」の社会である。持家は、株式とともに、一般民衆が所有することのできる資産形態であり、〈Privatisation〉による持家部門の拡大は、そうした社会の実現を保障する。したがって、ヘーゼルタインは、1980年に議会で次のように述べたのである。「それ(持家を望む精神)は、民衆の願望を反映したものであり、富の社会全体への広がり为保障し、自分の家に対する改修・改築の個人的欲求を促し、人びとが自分の子供たちに富を残すことを可能とし、自由社会の基盤を成す独立と独歩の精神を鼓舞する」³⁷⁾と。

以上のような論理に立つとき、そこから導き出される政策はきわめて単純明快である。それは、(a)肥大化した公的賃貸部門を縮小するとともに、(b)公的賃貸部門のなかに市場原理を導入し、(c)すでに拡大傾向にある持家部門をさらに拡大し、(d)

衰退しつつある私的賃貸部門の再生をはかる、ということである。事実、サッチャー政府が採用した住宅政策は、こうした4つの観点から整理することが可能である。以下、順次それぞれの政策について見ておこう。

公的賃貸部門の縮小

公的賃貸部門を縮小するためにサッチャー政府が行ったことは、第1に、地方当局に対する中央政府の統制を通じて、公営住宅の新規建設を抑制することだった。このため、60年代には平均で年間16万戸の公営住宅が建設され、70年代でも年間12万戸の公営住宅が建設されていたのが、80年代に新規建設された公営住宅は年間3万戸にまで減少した（表2を参照）。絶頂期の1967年、公的部門によって建設された新築住宅は21万1,000戸（全新築住宅の51%）だったが、1989年には公的部門による新築住宅は3万1,000戸（15%）にまで減少している³⁸⁾。

公的賃貸部門を縮小するための第2の政策は、既存の公営住宅の居住者に対する大規模な払い下げだった。

公営住宅の払い下げに関しては、すでに1925年住宅法でその権限が地方当局に認められ、1957年住宅法では払い下げ時の割引が市場価格の20%まで認められていた。これらの法律に基づいて、保守党が支配する地方当局では、サッチャー政府が成立する以前から公営住宅の払い下げが進められていた。サッチャー政府は、こうした払い下げを労働党支配地域にまで広げ、公営住宅の占有率が70年代の水準に2度と回復することが不可能なほど徹底かつ大規模に実施しようとした。

このためサッチャー政府は、1980年住宅法において、それまで地方当局の裁量の下にあった払い下げの権限を地方当局から奪い、一定の要件を満たしたすべての公営住宅居住者に対して「購入権」(right to buy)を保障した³⁹⁾。すなわち同法によって、3年以上保証賃借人 (secure tenant)——個人が住居として専有しているなどの要件がある——として公営住宅に居住した者には、市場価格の33%（3年居住）から最高50%（20年以上

表2 公営住宅(ニュータウンを含む)の新規建設戸数 連合王国

(単位: 千)

1961~70年a)	161	1984	37
1971~80a)	123	1985	30
1981~89a)	33	1986	25
1981	68	1987	22
1982	40	1988	21
1983	39	1989	17

(注) a) 年平均。

(出所) *Social Trends* 21, p. 136 より作成。

表3 公営住宅(ニュータウンを含む)の払い下げ戸数

	イングランドおよびウェールズ	連合王国全体
1971年	20,370	
1976	5,895	
1977	13,385	
1978	30,620	
1979	42,595	
1980	85,710	92,660
1981	106,535	124,175
1982	207,370	228,455
1983	146,290	169,975
1984	107,485	130,370
1985	95,405	115,285
1986	91,151	109,020
1987	108,686	141,530

(出所) *Social Trends* 19, p. 141 より作成。

居住)の割引価格によって、居住している住宅を購入する権利が認められた。そして、この権利を守るため、環境大臣は地方当局に介入することもできるようになった。80年法によって確立された「購入権」はその後の法改正でも払い下げを促進する方向で改正され、84年法では当初土地付き (freehold) に限定されていた払い下げの対象が借地権付き (leasehold) にまで拡大され、割引の上限が60%にまで引き上げられた。さらに86年法では割引の上限は70%にまで引き上げられた。これらの措置によって公営住宅の大規模な払い下げが進み、イングランドおよびウェールズでは、70年代には年間1万戸を下ることもあった売却戸数が、80年代に入ってからおおむね年間10万戸を超え、ピーク時の1982年には年間約20万戸を超えた(表3を参照)。その結果1980年代には、連合王国全体で総計150万戸以上の公営住宅が払い下げられた⁴⁰⁾。

公的賃貸部門を縮小するための第3の政策は、公営住宅の家主を地方当局から私的部門へ変更させることである。払い下げが公的賃貸部門の持家部門への転換であったとすれば、これは公的賃貸部門の私的賃貸部門への転換である。当初、サッチャー政府は、新規公営住宅建設の抑制と既存の公営住宅の払い下げによって、公的賃貸部門の縮小に取り組んだ。そして大いに成果を上げた。しかし、払い下げ政策は公営住宅居住者のあいだに購買力のある層がいなくなったとき限界に突き当たらざるをえない。そこで登場するのが、この公営住宅の家主変更である。

1986年の住宅および計画法によって、公営の集合住宅の全部または一部を不動産業者に売却することが認められ、87年までに15万戸がそうした売却の対象となっていた。87年に発表された白書では、この制度が居住者の権利と結びつけて考えられるようになった⁴¹⁾。すなわち、公営住宅の居住者には、自ら居住する住宅の所有権を地方当局以外の機関に移転し、そこに管理を委ねることができる権利、言い換えれば、家主を変更する権利が与えられるべきである、と。この権利は、事実上、多数の居住者が反対しないかぎり、不動産業者が公営住宅を獲得することを可能とするものとして、1988年住宅法のなかに盛り込まれた⁴²⁾。

さらにまた、88年住宅法で、住宅事業トラスト(Housing Action Trust; HATs)と呼ばれる独立機関(大臣が任命する者が経営に当たり、財源は中央政府)の設置が可能となった。HATsは、都心部の老朽化の進んでいる公営住宅を接收し再開発する。再開発後は、住環境の改善された住宅を地方当局に返還することも可能であるが、個人に売却することも、さらに新しい家主に売却することも可能である。しかし、これまでの政策との整合性から考えて最初の選択肢の可能性は非常に少ないだろうし、払い下げを受けることのできる層が減少している現状から考えて第2の選択肢の可能性も少ないだろう。結局、HATsは、直接の目的を都心部における公営住宅の再開発にしているが、その帰結はそれ以上のものである。すなわちそれは老朽化した公的賃貸部門を良質の私的賃

貸部門へと転換することである。

こうした家主を変更する権利と住宅事業トラストの登場によって、サッチャー政府による公的賃貸部門の縮小政策は新たな段階に到達し、持家部門の拡大のみならず私的賃貸部門の拡大と結びつけられるようになった⁴³⁾。

公的賃貸部門への市場原理の導入

住宅政策における〈Privatisation〉にとっては、公的賃貸部門を縮小するだけではなく、公的賃貸部門のなかに市場原理を導入することも重要な意味をもつ。これは、国有企業の〈Privatisation〉において「冷たい民営化」(cold privatisation)と呼ばれた手法に相当する。サッチャー政府は、その成立以来一貫して、公営住宅に対する経常費の補助を削減し抑制してきた。これによって地方当局は、伝統的な低家賃政策を維持することが困難となり、公営住宅の家賃は市場価格に近い水準にまで引き上げなければならなくなった。さらに、87年の住宅白書では、地方当局の住宅財政を企業会計の基準に基づいて再編成することが提案されている^{43a)}。

持家部門の拡大

次に、持家部門の拡大に眼を転じておこう。

持家部門を拡大するためにサッチャー政府が行ったことは、第1に、すでにふれた「購入権」を通じた公営住宅の払い下げである。これによって公的賃貸部門が縮小した分、持家部門は拡大したことになる⁴⁴⁾。

持家部門を拡大するための第2の政策は、持家所有に対する税制上ないし財政上の優遇措置の強化である。そして、それらのなかでもとりわけ重要な柱は、持家所有者の住宅ローン利子に対する非課税措置である⁴⁵⁾。これはすでに第2次大戦前に導入され、この制度によって、多くの持家所有者は住宅ローンの支払い利子を課税所得から控除することができた。その減税分(税制支出、あるいはティトマスのいわゆる「財政福祉」)はサッチャー時代以前すでに公営住宅建設費に匹敵するまでの規模となっており、大多数のイギリ

ス国民にとってはこの制度なしに住宅を購入することは困難だった⁴⁶⁾。しかし、この制度は税率の高い層に有利に作用するため、1968年、労働党政府によって低所得層向けに「選択抵当融資制度」(Option Mortgage Scheme) が導入され、この制度の利用者は、支払い利子の所得からの控除ではなく、政府から利子補給を受けることができるようになり、低率の利子の支払いですますことが可能となっていた。サッチャー政府は、1984年、これら2つの制度を統合して、「抵当貸付税額控除制度」(Mortgage Interest Relief at Source; MIRAS) を設けた。この制度によって、持家所有者は、借入金3万ポンドを上限に、支払い利子から基礎税率30%分を控除した額を金融機関に支払い、政府が各金融機関にその差額を支払うことになった⁴⁷⁾。

私的賃貸部門の再生

最後に、私的賃貸部門を再生するための住宅政策を見ておこう。

私的賃貸部門を再生するための政策は、第1に、この部門に対する規制緩和^{ディレギュレーション}、とりわけ家賃統制の自由化と賃貸借の多様化であった。サッチャー政府は、まず、1980年住宅法において、「短期賃貸借」(shorthold tenancy) と呼ばれる新しい賃貸借の形態を導入した。これによって、賃借人の権利保護を1年以上5年未満の短期間に限ることが可能となり、賃貸人の自由が拡大された。さらに、1988年住宅法によって、賃貸人と賃借人とのあいだの自由な交渉によって家賃を定めることのできる「保証賃貸借」(assured tenancies) と呼ばれる賃貸借の形態——それまでこれは特定の機関賃貸人に限定されていた——を私的賃貸部門全体で認めた。その結果、88年法以降、新規の賃貸借に関しては、家賃の規制は受けるが短期間の居住しか保障されない「短期賃貸借」か、居住は保障されるが家賃統制に服さない「保証賃貸借」かのいずれかが採用されることとなった。こうして家賃の高騰と立ち退きの不安という賃借人の犠牲において、私的賃貸市場の流動化がはかられた。

私的賃貸部門を再生するための第2の政策は、この部門に対する直接的ないし間接的助成である。

公的助成自体は市場の論理を歪曲するかもしれないが、公的賃貸部門および持家部門に対してすでに大規模な公的助成が存在していることを前提とするならば、これら2つの部門、とりわけ公的賃貸部門とのあいだに存在する助成の格差を是正することは許される。私的年金に対する公的年金の有利さをなくすため私的年金への助成が積極的に行われたように、サッチャー政府は、私的賃貸に対する公的賃貸の有利さをなくすため私的賃貸部門への助成を行おうとした。

こうして私的賃貸住宅を提供する家主に直接助成を行う権限が地方当局に付与された。しかし、それにもまして重要なのは、住宅給付の創設とその拡大である⁴⁸⁾。

すでにイギリスでは70年代に、低所得層への家賃補助として、公的賃貸住宅居住者に対する「家賃割引」(rent rebate) と私的賃貸住宅居住者に対する「家賃手当」(rent allowance) が導入されていた。他方、60年代以来、低所得層に対する「地方税割引」(rate rebate) が存在していた。サッチャー政府は、1982年、これら三者を社会保障制度のなかの「住宅給付」(housing benefit) の下に統合した。

「住宅給付」の充実は公的部門と私的部門との助成の公平を意味すると同時に、家賃統制の解除された私的賃貸住宅の市場を需要面から強化することも意味する。このためサッチャー政府は、公営住宅建設をはじめとする住宅に関する財政支出を大幅に減額する一方で、この「住宅給付」に対する支出(社会保障に分類される)は飛躍的に増大させた。1979年度の支出を100とすると、名目額で1986年度の家賃割引は1,023、家賃手当は2,550にまで増大している⁴⁹⁾。また、1984年度価格で見ると、79年度に住宅給付に相当する額が19億ポンドであったが、84年度には住宅給付全体で42億ポンドにまで増えている⁵⁰⁾。これは、ちなみに同年度の一般財政支出のなかの住宅支出32億ポンドを上回る額である。

私的賃貸部門を再生するための第3の政策は、この部門と競合する部門に市場の論理を導入し、競争条件を均等化することである。その際、まず

考えられるのは公的賃貸部門のなかに市場の論理を導入することであるが、これについてはすでに述べた。ここで述べなければならないのは、サッチャー政府が住宅協会 (housing association) と呼ばれる民間非営利団体、あるいは準公的団体の活動のなかにも市場の論理を導入しようとしたということである。

住宅協会は、賃貸住宅の供給において私的賃貸部門と競合関係にある。私的賃貸部門を再生するためには、この住宅協会を「市場の規律」の下におくことが必要になってくる。このため私的賃貸部門の再生を強く企図する1988年住宅法は、まず、住宅協会に対する家賃統制を解除して、賃貸借の形態を保証賃貸借に変えた。これによって、家賃の決定は家賃担当官 (Rent Officer) の手から市場に移った。また、私的賃貸部門との均衡を保つため、1974年以来政府が支払ってきた「住宅協会補助金」(HAG) と呼ばれる助成を削減し、民間金融機関からの借入金を積極的に奨励した。これによって住宅協会の資金調達、公的資金への依存から脱して金融市場に大きく依存するようになる。

イギリスにおいて住宅協会は公的賃貸部門と私的賃貸部門とのあいだにあって微妙な位置にある。一方で、それは市場の論理から相対的に独立していたゆえに公的賃貸部門縮小の肩代わりとして期待され、その公的性格が強められた。しかし、他方で、それは私的賃貸部門を脅かさないように、そのなかに市場の論理を積極的に組み入れることも期待されたのである。

住宅市場の変貌

さて、以上のような公的賃貸部門の縮小、公的賃貸部門の市場化、持家部門の拡大、私的賃貸部門の再生という〈Privatisation〉戦略の結果、1980年代イギリスにおける住宅市場の構造は大きく変貌を遂げた⁵¹⁾。このことはいくつかの指標によって確認できる。まずフロー面で見ると、新築住宅における私的部門の絶対的優位が確立された。すでに述べたことから察せられるように、私的部門によって新規に建設された住宅の戸数は1987年

には約20万戸に達し、1979年以来の最高水準を記録した。また、1960年代70年代を平均すると、新規住宅建築戸数に占める私的部門の割合は半分を少し超える程度にすぎなかった——1967年は半分以下だった——が、それが80年代に入ってから急速に伸び、1987年以来85%の水準を保っている⁵²⁾。さらに、ストック面で見ても、保有形態における私的部門の拡大と公的部門の衰退を確認することができる(表1を参照)。すなわち、私的賃貸部門(住宅協会を含む)が1979年から1989年までのあいだに13%から10%へと減少したものの、持家部門は55%から67%へと12ポイント増加し、公的賃貸部門は32%から23%へ9ポイントと減少した⁵³⁾。

こうした住宅市場の変化は、住宅供給における市場の適用範囲が拡大されたことを意味し、住宅市場における公的部門の撤退という〈Privatisation〉の当初の目的のひとつは一定の成果を収めたことになる。そして、持家所有者が史上最高の水準に達したということは、〈Privatisation〉におけるもうひとつの目的である「民衆資本主義」ないし「財産所有民主主義」の基盤がそれだけ拡大したことを意味する⁵⁴⁾。さらにまた、住宅市場の変化に大きく寄与した公営住宅の払い下げは、公共財政の好転という〈Privatisation〉の別の目的にとっても少なからぬ貢献をした。82年度から88年度について見ると、公営住宅の払い下げによる収入は、住宅に関する公共支出の4割から5割近くを占めており、純支出をその分だけ減じる役割を果たしているのである⁵⁵⁾。

住宅政策における〈Privatisation〉は、以上のような成果のため、経済政策における〈Privatisation〉とともに、サッチャー政府による〈Privatisation〉における成功の部類として語られることが多かった。しかし、〈Privatisation〉の目的自体に照らしてみても、その成果に問題がまったくなかったわけではない。

公的補助に支えられた市場

住宅市場から公的部門が撤退し、住宅供給を「市場の規律」の下におくとはいっても、通常の私的財の市場に比べれば、いまだに多くの公的介

入や公的補助が存在することも事実である。現代資本主義においては一般の商品市場であっても介入や補助のまったく存在しない状態は希有であるから、これは比較の問題ともいえるが、少なくとも次の2点については無視するわけにはいかないだろう。

第1は、公営住宅の払い下げの際に行われた割引である。すでにふれたように、1986年住宅法によって、公営住宅居住者には最高で市場価格の70%割引による「購入権」が認められた。これは割引に相当する分の補助金が購入者に交付されるのと同じことである。そして、このことは自由経済を標榜し、補助金の整理を行うというサッチャー政府の一般的政策と抵触せざるをえないだろう。持家市場の拡大——払い下げ後一定期間内の転売に制限されているので短期的ではなく中長期的な拡大であるが——は、膨大な「補助金」によってはじめて可能となったのである。

第2は、住宅給付の拡大である。サッチャー政府下では、住宅市場に対する規制が緩和される一方で、住宅給付の支出が飛躍的に増大した。これは言い換えれば、家賃の決定が住宅市場に委ねられ、それだけ市場の適用範囲が拡大されたことを意味するが、それは住宅給付という膨大な補助金の存在を前提としてはじめて可能となったということである。同様の現象は、やがて見るように、保健や対人サービスの分野でも見られるだろう。

さらにまた、市場機構が最も有効に発揮されるはずの私的賃貸部門が、サッチャー政府のさまざまな規制緩和にもかかわらず、あいかわらず停滞気味だという事情にも注意しなければならない。1979年に13%を占めていた私的賃貸部門の比率は1989年には10%にまで落ち込んでいる（表1を参照）。賃借に対する保護を緩和して、賃貸住宅の供給を増やそうとしても、家主は建物を高収益率の期待できる他の用途に利用しようとする。また、家賃統制を解除し、経済的収益に見合う家賃を設定しても、そうした家賃を支払うことの可能な人びとはすでに持家を取得している、というのが実情である。こうした市場によって決定された家賃の水準と賃貸住宅を必要とする者の支払い能力と

の乖離を補うため住宅給付が導入されたわけだが、（とりわけ「小さな政府」を標榜している政府の下では）それにも財政的限界がある。結局、賃貸住宅に対する必要と市場原理とは両立させることができず、私的賃貸部門の伸びを期待することはできないだろう。

住宅支出の純増

また、〈Privatisation〉による公共財政の好転についても考慮しなければならない事情がある。たしかに、一般財政支出に占める住宅支出は大幅に減額された。1978年度から84年度までのあいだに実質額で約70%の削減がなされ⁵⁶⁾、その後もさらに実質額における住宅支出の減少が続いている。そのこと自体の評価はどうあれ、住宅支出はサッチャー政府のなかでも最大の削減項目であった。しかし、ここでも以下の諸点を考慮しなければならない。

その第1は、すでに述べた、急増しつつある住宅給付の存在である。サッチャー政府によって導入された住宅給付——イギリスでは住宅給付は住宅支出ではなく社会保障支出のなかに分類される——の総額は、いまや住宅支出を上回る規模にまで達している。言い換えれば、一般財政支出における住宅支出の大幅削減の背後には、住宅給付という社会保障給付の大幅増加が存在する。これを考慮に入れるならば、住宅に関する財政支出の総額は、見かけとは逆に増加しているかもしれないのである。

第2は、公営住宅の払い下げが市場価格から大きく乖離していることに発する問題である。公営住宅の払い下げの際に適用された最高70%の割引^{ディスカウント}は、居住者にとっては大きな利益であるが、公的部門にとっては大きな損失を意味する。こうした払い下げによるキャピタル・ロス^{タックス・エクスペンディチュア}は、1979年から87年までは年間約10億ポンド（85年価格）にも達し、これは同じときに行われた地方当局に対する中央政府の住宅関連の補助金の節約分に匹敵するという試算もある⁵⁷⁾。

第3は、税制支出と呼ばれる「隠れた補助金」の存在である。住宅ローン利子の課税所得か

らの控除、持家から生じる帰属家賃 (imputed rent) に対する非課税、持家売却によって生じる^{キャピタル・ゲイン}資産売却所得に対する非課税などがこれに該当する。財政当局の推計でも、1985年当時、住宅ローン利子減税分が年間約48億ポンド、^{キャピタル・ゲイン}資産売却所得免税分が年間約30億ポンドに達している⁵⁸⁾。また、一説によると、81年当時22億ポンドだった住宅ローン利子減税分は、85年には35億ポンドと13億ポンド増大した⁵⁹⁾。この間の住宅に関する公的支出の減少分は54億ポンドから42億ポンドへと約12億ポンドであるから、これをほぼ相殺する程度である。税制支出に関する推計値は非常に不確定であるから、断定的なことはいえないが、少なくとも、これらの税制支出が無視しえないほど大きな規模であることはいえる。

このように、住宅関連の社会保障給付、キャピタル・ロス、税制支出のことを考慮するならば、住宅に関する直接のおよび間接的な公的支出の規模はむしろ拡大しているといえよう。少なくとも〈Privatisation〉による公共財政の好転についても、相当割り引いて考えなければならないことは確かである。

持家主義の限界

さらに、持家部門の拡大についても、払い下げによるそれがそろそろ限界に近づいてきたという側面にも目を向けなければならないだろう。払い下げ政策の結果、80年代当初の公営住宅ストックの約15%がその居住者に払い下げられた。しかし、このことは逆にいえば、約85%はいまだに売却されずに残っているということでもある⁶⁰⁾。また、払い下げ戸数を増やすため、法改正のたびに割引率を引き上げていった結果、さらに払い下げによって持家率を増やそうとすれば、割引率の上限はほとんど無償供与に近いものとならざるをえないところまできている。また、80年代半ば以降、住宅ローンの滞納件数が増加し、金融機関による差し押さえ件数も着実に増加している⁶¹⁾。これらの事実、持家取得の増加がそろそろ限界に到達しつつあることを示しているのではないだろうか。88年法によって公営住宅の家主変更や住宅事業ト

表4 家なし世帯の推移 イングランドおよびウェールズ

(単位: 千世帯)

	1984年	1985年	1986年	1987年
地方当局による住宅提供 助言・援助のみ 家なしと認定されず	87 45 57	98 51 63	110 55 65	118 57 62
全申請件数	189	213	231	236

(出所) *Social Trends 19*, p. 139.

ラストといった制度が導入されたのも、そもそもこうした背景があつてのことである⁶²⁾。

財産所有民主主義ないし民衆資本主義に対する支持基盤の拡大にとってのもうひとつの障害は、〈Privatisation〉の結果、住宅における「2つの国民」(ディズレーリ)が生じたということである。

一方の極に、〈Privatisation〉政策の恩恵を最もよく受けた持家層が存在し、彼らはいまやイギリス社会において多数派である。彼らは税制上の優遇措置や払い下げの際の割引を通じて(公営住宅居住者以上に)多くの公的補助を受け取っている。そのなかでも、ロンドンやサッチャー時代に経済的繁栄をある程度謳歌できた南西部に住宅を所有する人びとは、サッチャー政府の金融政策や住宅政策の結果生じた「第3次住宅ブーム」⁶³⁾のなかで、多大なキャピタル・ゲインを得ている。

こうした受益層とは反対に、住宅条件が極端に不利な状態に置かれた層が他方の極に存在する。彼らは必ずしも多数ではないが、その数は増えつつある。

彼らを構成するのは、第1に、^{ホームレス・ハウスホルド}「家なし世帯」である。その数は80年代に入ってから増大し、1977年住宅^{ホームレス}(家なし者)法に基づいて家なしの申告を行った者は、1987年にはイングランドとウェールズで23万6,000世帯に達し、そのうち11万8,000世帯が地方当局によって住宅の提供を受けた(表4を参照)⁶⁴⁾。

第2に、^{ホームレス・ハウスホルド}こうした「家なし世帯」の周辺に、B & B と呼ばれる簡易宿泊施設、ホテル、保護施設、不法占拠住宅などに居住する^{レン・チニユア}「住宅非保有」の世帯が存在する。こうした「仮住まい」(temporary accommodation)に身を寄せる世帯数は公

式統計によれば4万世帯(1989年末現在のグレート・ブリテン)、別の推計によれば20万世帯を超える⁶⁵⁾。

そして第3に、荒廃の進んだ公営住宅に暮らす人びとがいる⁶⁶⁾。「購入権」制度の導入とともに公営住宅は比較的良質な部分から売れていき、必ずしも良質とはいえない物件は売れ残った。このため、国有企業の払い下げの結果がそうだったように、不良住宅の多くは公的部門に取り残されることとなった。おまけに、維持管理費の削減によって、公営住宅の荒廃が進んだ。環境省の調査(1985年)でも、公営住宅の約85%が何らかの修理を必要としていることを認めている⁶⁷⁾。これは「劣等処遇」原則の復活といえるかもしれない。救貧法と異なるのは、劣等処遇の対象とならない人の方が、そうでない人びとよりも多くの公的補助を受けているということである。

いずれにせよ、このような住宅階級の分極化は「民衆資本主義」の正統性を脅かさざるをえないだろう。

小 括

住宅政策における〈Privatisation〉は、住宅政策の脱社会政策化を通じて、住宅供給における市場原理の貫徹、公共財政の好転、新保守主義に対する支持基盤の拡大を目的とし、公営住宅の払い下げ、持家所有に対する優遇、住宅市場の規制緩和などを手段として展開された。しかし、(労働力ほどではないにしても)住宅という商品の特殊性のため、これによって住宅供給の自由市場があまねく成立したというわけではない。持家市場は拡大したが、公営住宅は残余部門として残り、家なし者をはじめとする社会的弱者の受け皿となった。また、市場が広がったように見えたところでも、それは「住宅給付」「税制支出」「割引」といった多大な公的補助によって支えられている。住宅政策における〈Privatisation〉は、住宅政策の脱社会政策化というよりは、必ずしも「小さな政府」をとまなわなない、住宅に関する社会政策の選別主義的再編成だったといえよう。とはいえ、その政治的成果が大きかったことも否定できない。

公営住宅の払い下げを受けた労働者階級の多くは、政党支持を労働党から保守党へと変えた。1983年の総選挙におけるサッチャー政府の勝利は、フォークランド戦争とならんで、公営住宅の払い下げによってもたらされたところが少なくない。このため、住宅政策における〈Privatisation〉は「サッチャー政府の諸政策の中で最も成功し象徴的なものの1つ」(ギャンブル)と評されるようになったのである⁶⁸⁾。当然のことながら、〈Privatisation〉の原則は社会政策の他の分野でも追求されるようになった。

注

- 32) Anthony Giddens, *Sociology: A brief but critical introduction*, MacMillan, 1982, Chap. 5. また、イギリスにおける住宅政策の展開の概観としては、内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策」早稲田大学比較法研究所『比較法学』17巻1号(1983年7月): 1-108を、とくに公営住宅政策については、水谷三公「政治資源としての住宅——イギリス公営住宅行政の構成——」(1)(2)(3)(4)『国家学会雑誌』86巻3・4号(1973年6月): 151-208, 86巻5・6号(1973年8月): 340-400, 86巻9・10号(1973年10月): 561-613, 87巻1・2号(1974年2月): 1-62を参照。
- 33) イギリスの住宅市場の構造の特徴については、高橋誠『土地住宅問題と財政政策』, 日本評論社, 1990年, 83-86頁を参照。
- 34) IMFからの借り入れをきっかけに、70年代の労働党内閣時代すでに、公営住宅の建設戸数は削減されていた。しかし、サッチャー政府が成立するまで、公営住宅の総戸数が絶対的に減少することはなかった。
- 35) 住宅に関するニューライトのイデオロギーの検討については、Sarah Monk and Mark Kleinman, "Housing" in Phillip Brown and Richard Sparks, *Beyond Thatcherism: Social policy, politics and society*, Open University Press, 1989, pp. 121-126を参照。
- 36) パッテン(住宅・都市問題・建設担当大臣)によると、公営住宅が抱えている問題は、劣悪な設計と配置、貧弱な条件、管理効率の悪さ、家賃の滞納、多数の空き家、居住者の不満、居住者が自分の住環境を統制することのできないもどかしさ、等々である。John Patten, "Housing-room for a new view," *Guardian*, 30 January 1987.
- 37) *Hansard*, 15 January 1980, p. 1445. quoted in Monk and Kleinman, *op. cit.*, p. 122.
- 38) Central Statistical Office, *Social Trends 19*, HMSO, 1989, p. 138. および *do.*, *Social Trends 21*, HMSO, 1991, p. 136. ただし、ここでいう公的

部門には住宅協会を含んでいるので、表2の数値とは一致しない。

- 39) 1980年住宅法については前掲内田論文(1983), 85-108頁を参照。
- 40) *Social Trends* 21, p. 137.
- 41) *Housing: The Government's Proposals*, Cmnd. 214, HMSO, 1987, p. 15. この白書の紹介としては、鈴木浩「イギリスにおける公営住宅」首都圏総合計画研究所編『まちづくり研究』第29号(1988年10月): 83-98および、高橋、前掲書, 126頁以下を参照。また、この白書以降のサッチャー政府の住宅政策については、Malpass Peter, "Housing policy and the Thatcher revolution," Pam Carter, Tony Jeffs and Mark Smith eds., *Social Work and Social Welfare Yearbook 2 1990*, Open University Press, 1990, pp. 77-90を参照。
- 42) *Ibid.*, p. 81.
- 43) もっとも、家主の変更や住宅事業トラストの設置については居住者の反対も多く、いまのところ新規建設の抑制や払い下げのようにはうまくいっていないようである。*Ibid.*, 1990, p. 89.
- 43 a) *Housing, op. cit.*, p. 15.
- 44) 持家率上昇に対する公営住宅払い下げの寄与率は大きく、例えば、81年(持家率56.4%)から84年(同60.9%)までの場合、それは40%に達するといわれている。Elim Papadakis and Peter Taylor-Gooby, *The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community*, Wheatsheaf Books, 1987, p. 152.
- 45) このほか税制上の持家優遇措置には、(a)持家所有によって生じる「帰属収入」(imputed income)に対する課税(Schedule A tax)の免除や、(b)持家処分によって生じる、資産売却所得に対する課税がある。これらについては、Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 147 ff, および高橋、前掲書, 156頁以下を参照。
- 46) 住宅に関する税制支出の各種推計については、Julien Le Grand, *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*, George Allen & Unwin, 1982, pp. 90-97を参照。
- 47) 帰属収入非課税や資産売却所得非課税は、1980年代以前すでに存在していたが、サッチャー時代の住宅価格の高騰のなかで、これらに対する税制支出は、以前と比較して相当な額になっているものと思われる。
- 48) 住宅給付については、岩間大和子「住宅給付」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』、東京大学出版会、1987年、189-212頁を参照。
- 49) 毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期』、東京大学出版会、1990年、325頁表10による。
- 50) *Reform of Social Security: Programme for Change*, Vol. 2, Cmnd. 9518, HMSO, p. 35, Fig. 3.2. ここにいう住宅給付に相当する額とは、地方当局による家賃補助・地方税割引と補足給付のなかの

家賃と地方税に関する給付の合計額である。

- 51) 公営住宅の建設削減、払い下げなど、サッチャー政府の住宅政策の多くの源泉をキャラハン労働党政府の時代に求めることはできる。その意味では、サッチャー政府はキャラハン政府の政策を徹底化させたという側面がある。しかし、キャラハン政府においては不本意ながら行われていたことが、サッチャー政府においては積極的意味づけとともに行われたということにも注意しなければならない。したがって、万一、キャラハン政府が80年代に継続していたとしても、同政府がサッチャー政府のようなラディカルな政策を採用したと考えることは困難であるし、また、住宅市場が現在と同様な形に変貌を遂げたと想像することも困難であるように思われる。その意味で、労働党政府末期の疑似マネタリズムとサッチャー政府のマネタリズムは区別しなければならない。
- 52) 以上は連合王国全体の数値。注38)を参照。
- 53) *Annual Abstract of Statistics*, 1991 ed., p. 50.
- 54) 公営住宅の払い下げによる持家部門の拡大は、後述するように、「市場の論理」を導入する、あるいは公共財政を好転させるという経済的成果よりも、サッチャー主義の支持者を増やすという政治的成果の方が大きかった。
- 55) *Social Trends* 19, p. 140.
- 56) 毛利、前掲書, 304頁表3を参照。
- 57) Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 33を参照。とはいえ、本来入るべき収入よりは少ないものの、毎年一定程度の払い下げ収入が上がるため、フローの側面から見れば、公共財政を潤していたことも事実である。しかし、毎年の経常支出をまかなうためにストックを取り崩すことが好ましいやりかたであるかどうかは別問題である。マクミラン元首相は、国有企業の払い下げを窮迫した貴族が家宝を手放すことに譬えたが、このことは公営住宅の払い下げにも当てはまるだろう。
- 58) Treasury, *The Government's Expenditure Plans, 1987-8 to 1988-9*, Cm. 56, vols. I and II, HMSO, 1986, p. 30. quoted in Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 33.
- 59) Malpass の推計。高橋、前掲書, 110頁, 表 2.17による。
- 60) Malpass, *op. cit.*, p. 88.
- 61) *Social Trends* 18, p. 139.
- 62) Malpass, *op. cit.*, p. 88.
- 63) 80年代後半のイギリスは大战後3回目の住宅ブームを経験し、住宅価格が(名目額のみならず実質額においても、さらにまた年収比においても)高騰した。ちなみに、第1次ブームは70年代初頭、第2次ブームは70年代末期である。第3次ブームの特徴については、高橋、前掲書, 86-94頁を参照。
- 64) *Social Trends* 19, p. 139による。
- 65) *Social Trends* 21, p. 141 および Monk and Kleinman, *op. cit.*, p. 127.

66) 公営賃貸部門の周辺化・残余化については, Peter Willmott and Alan Murie, *Polarisation and Social Housing*, Policy Studies Institute, 1988, chap. 3 を参照。これによると, 80年代, イギリスの公営住宅居住者のあいだでは, 非稼働世帯, 未熟練・半熟練労働者, 失業者, 高齢者, 寡婦, 単親世帯, 西インド系住民など低所得層の比率が増えてき

た。また, 公営住宅居住者のあいだにおける公的扶助受給者の数も増大している。新規入居者のなかではホームレス世帯の比率が増えている。

67) *Ibid.*, pp. 60-61.

68) ギャンブル, 前掲書, 187ページ。

(たけがわ・しょうご 中央大学助教授)

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

保育料の徴収が憲法その他の法令に違反しないとされた 事例（清水訴訟控訴審及び上告審判決）

東京高等裁判所第8民事部平成元年1月26日判決（昭62年（行コ）第75号保育料変更処分取消請求控訴事件）及び最高裁判所第1小法廷平成2年9月6日判決（平成元年（行ツ）第55号）

I 事実の概要

1 X（原告、控訴人、上告人）は、その子訴外A及びBを保育所に入所させていたところ、小平市福祉事務所長は、昭和54年3月31日付で、Aの昭和54年4月分からの保育料の額を月額3万2,600円とする旨の決定（以下「昭和54年度決定」という。）をした。また、Y（小平市長、被告、被控訴人、被上告人）は、昭和55年3月14日付で、A及びBの昭和55年4月分からの費用徴収の額を、それぞれ月額3万8,400円とする旨の決定（以下「昭和55年度決定」という。）をした¹⁾。

2 Xは、昭和54年度決定について昭和54年5月31日小平市長に対して審査請求をしたが、昭和55年1月22日棄却された。これに対し、Xは同年2月22日東京都知事に対し再審査請求をした。

また、Xは昭和55年度決定について、昭和55年5月14日東京都知事に対して審査請求をした。

3 Xは、昭和54年度決定及び昭和55年度決定（以下「本件各決定」という。）は、憲法25条及び26条その他の法令に違反し、重大かつ明白な瑕疵があるから無効であるとの主位的請求を行うとともに、本件各決定を取り消す旨の予備的請求をして、昭和56年12月22日東京地方裁判所に出訴した（昭

和56年（行ウ）第145号保育料変更処分取消請求事件）。これに対し、同裁判所民事第3部は、昭和62年7月29日、本件各決定に違法はないとして、Xの請求を棄却した（東京地裁昭和62年7月29日判決・判時1243号16頁、判タ646号117頁）。

4 これに対して、Xは昭和62年8月11日、原判決の取消しを求めて東京高等裁判所に控訴した（昭和62年（行コ）第75号）。しかし、同裁判所第8民事部は、平成元年1月26日、原审の判決理由を一部修正した上で、Xの控訴を棄却した。

5 これに対して、Xは控訴審判決の全部破棄を求めて、最高裁判所に上告した（平成元年（行ツ）第55号）。しかし、同裁判所第1小法廷は、平成2年9月6日、Ⅱ判旨に示したとおり判示して、上告を棄却した²⁾。

Ⅱ 判旨（上告審判決）

1 「憲法84条にいう租税とは、国家が、その課税権に基づき、特別の給付に対する反対給付としてではなく、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、一定の要件に該当するすべての者に課する金銭給付をいうものであるところ（最高裁昭和55年（行ツ）第15号同60年3月27日大法廷判決・民集39巻2号247頁）、いわゆる保育

料が租税に当たらないことは明らかであるから、所論違憲の主張は、その前提を欠く。論旨は、採用することができない。」

2 「児童福祉法（昭和61年法律第109号による改正前のもの。以下「法」という。）51条1号は、市町村長が法24条本文により児童を保育所に入所させて保育する措置をとった場合において、入所後の保護につき法45条の最低基準を維持するために要する費用は、市町村の支弁とする旨定めているが、法56条1項、2項は、市町村が支弁する法51条1号所定の費用について、原則として全額を本人又は扶養義務者（以下「扶養義務者等」という。）に負担させることとして、市町村長がこれを扶養義務者等から徴収することとし、例外的に市町村長において扶養義務者等の負担能力が不足又は欠缺すると認めるときは、その分につき軽減又は免除して市町村がこれに代わって負担することとしているものと解するのが相当である。これと同旨の原審の判断は正当であって、原判決に所論の違法はない。

そして、法51条1号所定の費用の全額徴収等を定めた法56条1項、2項の規定は、それ自体合理性のないものとはいえず、右規定が憲法25条、14条に違反するものでないことは、当裁判所昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決（民集36巻7号1235頁）の趣旨に徴して明らかである。」

III 解 説

1. はじめに

本件訴訟は、保育所にその子を入所させていたXが、小平市による保育料の徴収は憲法その他の法令に違反するとして、その無効確認又は取消しを求めたものである。これに対し、第1審判決、控訴審判決及び上告審判決のいずれも、Xの請求を棄却した。

本件訴訟と同じく、保育料の徴収が違憲違法であるかどうかが争われていた三階訴訟に対しても、最高裁判所は本判決とほぼ同じ判決を下しており（最高裁平成元年（行ツ）第173号平成2年7月20

日判決³⁾）、社会福祉法令の費用徴収規定に係る最高裁判所の初の判決として、今後この種の訴訟のリーディングケースになるものと思われる。

本件訴訟は、保育料の徴収に係る小平市長等の処分は無効確認又は取消しを求めるものであるが、実質的にはその徴収の根拠となった児童福祉法の規定が違憲違法かどうか争点となった。そこでまず、本件各決定がなされた当時の保育所の入所と保育料の徴収に関する児童福祉法の規定をみておきたい。なお、これらの規定は、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（昭和61年法律第109号。以下「機関委任事務整理法」という。）による改正前のものであり、以下「児童福祉法」という場合はこの改正前のものをいう。

- (1) 市町村長は、保育に欠ける児童を保育所に入所させて保育しなければならない（児童福祉法24条本文）。
- (2) 保育所への入所後の保護につき、同法45条の最低基準を維持するために要する費用（以下「基準維持費用」という。）を市町村は支弁しなければならない（同法51条1号）。（なお、「支弁」とは事務処理のために必要な経費を支出することであり、経費の終極的負担を意味する「負担」とは異なる（長野〔5〕736頁）。したがって、市町村がこの基準維持費用を全額負担しなければならないわけではない。）
- (3) 市町村長は、この基準維持費用を本人又はその扶養義務者（以下「扶養義務者等」という。）から徴収しなければならない（同法56条1項）が、扶養義務者等が基準維持費用の全部又は一部を負担することができないと認めるときは、市町村が代わって負担しなければならない（同法56条2項）。
- (4) 国及び都道府県は、基準維持費用から前記の徴収金を控除した残りの額について、国10分の8、都道府県10分の1の割合で負担する（同法53条及び55条、同法施行令17条3号）。したがって、市町村は残りの10分の1を負担する。

本件訴訟の上告審では、これらの規定に基づく

保育所の基準維持費用の徴収（以下「保育料の徴収」という。）に関し、上告人側は次の4点で憲法に違反すると主張した。

- (1) 保育料の徴収は、租税法律主義を定めた憲法84条に違反する。
- (2) 児童福祉法56条1項が基準維持費用の全額徴収を定めたものとすれば、憲法25条及び14条に違反する。
- (3) 保育料の負担に差を設けることは、地方自治法244条3項で禁じられている「不当な差別的取扱い」であり、憲法14条の平等原則に違反する。
- (4) 保育料の徴収は、教育の機会が均等に与えられるとする憲法26条1項に違反する。

このうち(1)の問題は上告審で初めて持ち出された論点であり、本稿ではこの問題を中心に解説する。(2)(3)(4)の問題は第1審でも争われ、筆者は第1審判決の評釈（堀〔6〕238頁以下。なお、これは、堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 23, No. 3 Winter 1987で評釈したものの再録である。）で詳細に論じたので、以下では控訴審判決との違いを主にした簡単な解説を行うにとどめる。

2. 憲法84条違反

憲法84条は「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と規定しているが、上告人側は保育料の徴収はこの租税法律主義を定めた同条に違反すると主張した。この主張の理由は必ずしも明確ではないが、次の2点を根拠にしているもののようである。

- (1) 児童福祉法56条1項及び2項の費用徴収の規定は、徴収の要件が一義的に明確に法定されていないため、租税法律主義に違反する。
- (2) 小平市の保育料の徴収基準は、条例ではなく市長が定めた規則によっているため、いわゆる地方税条例主義に違反する。

これに対し、本最高裁判決は、Ⅱ判旨1に引用したように、保育料は憲法84条にいう「租税」に当たらないため、上告人側の違憲の主張は前提を

欠くと判示した。確かに、(1)(2)の主張は保育料が「租税」に当たることを前提としたものであり、保育料が「租税」に当たらないとすれば、(1)(2)の主張は成り立たない。

しかし、保育料が「租税」に当たらないとしても、憲法84条の規定の趣旨が保育料の徴収に類推適用されないかどうかという問題がある。本最高裁判決はこの点について何も触れていないが、憲法84条の規定の趣旨が類推適用できるものについては、「租税」に当たると解釈すればよいというのが最高裁判所の考えなのであろうか。すなわち、保育料が「租税」に当たらないという本最高裁判決は、保育料については憲法84条の規定の趣旨を類推適用することができないということをも判示しているのであろうか。しかし、それなら類推適用できない理由を述べる必要があると思われるが、本最高裁判決は保育料は「租税」に当たらないと判示しているだけである。

本最高裁判決が保育料は「租税」に当たらないと判示した理由は、必ずしも明確ではない。Ⅱ判旨1をみる限りでは、保育料が「租税」に当たらないのは、①国家が課していないからか、②国家の課税権に基づかないからか、③特別の給付に対する反対給付であるからか、④国家の経費に充てるための資金の調達を目的としていないからか、⑤一定の要件に該当するすべての者に課する金銭給付でないからか、のいずれによるのか判然としない。この全部の理由に該当すると理解すべきであろうか。この点、先に引用した三階訴訟の最高裁判決は明確である。同判決は、本最高裁判決と同じように、憲法84条に規定する「租税」の定義を判示した上で、次のように述べている。「いわゆる保育料は、保育所へ入所して保育を受けることに対する反対給付として徴収されるものであって、租税には当たらない」と、反対給付であることを理由として、「租税」でないと判示している。

上告人側が、保育料が「租税」に当たると主張した理由は、①保育料を納付しないときは、国税滞納処分の例により処分することができるとされ（児童福祉法56条7項）、強制徴収の対象とされること、②現行の保育料は応能負担という租税負担

の原則が採られ、しかも税負担の額に応じて保育料の額が定められているからというものである。しかし、上告人側は、本件訴訟を通じて、保育料は公の施設としての保育所の使用料（地方自治法225条）であると主張し、同法223条の地方税とは主張していない。また、同じく上告人側は、保育料は使用料であるため応能負担は違法であるとも主張しているのであり、先の上告審における主張とは矛盾した主張を行っている。

ところで、憲法84条の「租税」とは何かについて、学説の多くは固有の意味の租税のみならず、公権力により一方的に賦課徴収されるものをも含むと解釈している（例えば、清宮〔2〕261頁、小林〔3〕390頁、宮澤〔7〕710頁）。すなわち、租税のみならず、公権力によって徴収されるものについても、憲法84条の規定が適用されると解釈している。このことを具体的に規定したのが財政法3条であり、「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない。」と規定している⁴⁾。

しかし、憲法84条の「租税」に固有の租税以外にどのようなものが含まれるかについて、学説は必ずしも一致しているわけではない。例えば、小林〔3〕390頁は「公共の役務や営造物の利用等に対する反対給付としての手数料」も租税に当たるとする一方、宮澤〔7〕711頁は、「手数料、すなわち、公の役務に対する反対給付たる性質を有する料金または営造物の利用に対する反対給付たる料金は、その利用者ないし受益者の自由意思にもとづく承認によって支払われるものであるかぎり、強制的な賦課の性格を欠くから、ここにいう『租税』とは同じには考えられない。」としている。

保育料の徴収が憲法84条に違反するかどうかについて、筆者は以下のように考えている。本件訴訟での問題は、保育料が租税であるかどうかということよりも、保育料の徴収について憲法84条の規定の趣旨が適用されるかどうかということである。ところで、保育料の徴収は、国民に負担を課すものであり、かつ、行政処分として公権力に基づい

て徴収される。したがって、その徴収の根拠として法律が必要であり、それは児童福祉法56条に求めることができる。しかし、憲法84条の租税法律主義の要素の一つである課税要件法定主義——租税に関し、課税物件、課税標準、税率、納税義務者その他すべてが法定されていなければならないとする考え——は、保育料の徴収については必要とされないと解すべきである。なぜならば、保育料は保育所利用の対価という面を有し、租税とは異なるからである。租税はかつて公権力に基づいて無制限かつ恣意的に徴収される傾向があったため、徴収の対象となる国民の具体的な同意なくしては課せられるべきではない（「代表なければ課税なし（No taxation without representation）」）という原則がたてられた。しかし、保育料は保育所を利用した者だけから徴収され、しかもその額は保育費用の範囲内にとどめられる。したがって、租税と違って、課税要件法定主義が適用されなくても、濫用されるおそれは少ない。

以上のように、保育料の徴収については憲法84条が要請する厳格な課税要件法定主義の適用はないと解すべきであり、その意味で憲法84条の租税には保育料は含まれないとする本最高裁判決は正当である。

次に、上告人側は、小平市長等による保育料の徴収が条例でなく規則によって定められていたため、地方税条例主義に違反すると主張した。しかし、保育料が地方税ではないことは明らかであるし、上告人側も本件訴訟を通じて保育料は地方自治法225条の使用料であると主張し、同法223条の地方税とは主張していないことは前述したとおりである。

ところで、地方税について条例で定めなければならないことは地方税法3条1項の規定から明らかであるが、これが憲法上の要請であるかどうかについて学説が一致しているわけではない⁵⁾。しかし、いずれにしても、本最高裁判決は保育料は「租税」ではないとしているので、地方税条例主義が憲法上の原則であるかどうかを問うまでもなく、保育料の徴収につき同主義違反の主張は認められていない。

最後に、上告人側は原審において、小平市長等による保育料の徴収が条例ではなく規則で定められていたため、これは地方自治法 228 条 1 項に違反し、無効又は違法であると主張した。すなわち、地方自治法 228 条 1 項は「分担金、使用料、加入金及び前条第 1 項の手数料に関する事項については条例で、……これを定めなければならない。」と規定しているが、上告人側は保育料は使用料であると解して、条例で定めなければならないと主張した。

これに対し、本件訴訟の第 1 審判決は、保育料の徴収事務は市町村長の機関委任事務であるため、条例によることなく規則によることができると判示した。筆者は、この第 1 審判決の評釈である堀〔6〕251～252頁で、この判旨を正当であると評した。三階訴訟の第 1 審判決の評釈である時岡〔4〕329頁も、同旨である。

控訴審判決も、保育料の徴収については規則で定めることができるとする第 1 審判決の結論を維持したが、保育料の徴収事務が機関委任事務であるとする理由については、以下のように付加修正した。

「国は保育所における保護の水準を全国的に保持するため最低基準を定める一方、国がその費用の一部を補助金として負担すべきこととされているから、その金額を決定するため基準維持費用算出基準が定められている。もっとも、国の負担額は、右算出基準により一義的に算出決定されるものではなく、全額徴収原則及び応能負担原則に基づき決定され、徴収された金額を右基準費用から控除した額の10分の8相当額である。したがって、扶養義務者等の負担すべき『保育費』は、実際に当該保育所の維持・運営に要した費用の一部として算定されるものではなく、基準維持費用中の国の負担すべき金額の決定のための一要素となるべき金額である。これを決定するには、国の定める全国的基準である通達の徴収基準額表に、地方の実情を加味するのが相当であり、そのため当該地方の環境・条件を知悉する市町村長が決定することとされているものとみられる。そして、昭和61年法律 109 号による法改正以前においては、法制

上も、右『保育費』決定の一要素である扶養義務者等の負担能力の認定が市町村長の機関委任事務として掲げられていたこと（地方自治法148条3項、別表第 4、2 (24)）、市町村長が基準維持費用を徴収すべきこと（法56条 1 項）、右費用の徴収には国税滞納処分の例によりうること（法56条 7 項（昭和61年法律109号による改正前））等が定められていることを併せ考えると、国の負担額を定めるのは国の権限であるが、それを具体的に決定するのは市町村長とするのが相当であるから、実質的にも、法制上からも、右扶養義務者等の負担額である保育費の決定権限の行使は機関委任事務とみるのが相当である。」

3. 憲法25条及び14条違反

憲法25条 1 項は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」、同条 2 項は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と、生存権・生活向上権を保障している。また、憲法14条 1 項はすべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と、平等権を保障している。

上告人側は、保育料の徴収に係る憲法 25 条及び 14 条違反について、おおむね次のような主張をした。児童福祉法56条 1 項が基準維持費用の全額徴収を定めたものであるとすれば、これに基づく保育料の徴収は保育所への入所をためらわせることになる。このような行政運営を許すこととなる同法56条 1 項の全額徴収原則は、児童とその保護者の健康で文化的な生活の保障を害し、かつ、保育料の負担をなし得る経済的能力があるか否かによって保育を受ける機会に差別を設け、平等原則を害するものであるから、憲法25条及び14条に違反して無効である。したがって、児童福祉法56条が違憲性を免れようとするためには、同条に合理的な限定を付して解釈しなければならない。もともと保育所の人件費は租税負担によって徴収済みであるから、法56条 1 項の全額徴収原則を維持する

としても、それは人件費を除いた全額と解しなければならない。また、児童福祉法からすると、児童福祉サービスの費用について国及び地方公共団体は積極的に負担することが求められており、この考えからしても全額徴収を原則とする考えは誤りである。

このような上告人側の主張に対し、本最高裁判決は、Ⅱ判旨2に引用したように、児童福祉法56条1項及び2項は全額徴収と負担能力に応ずる軽減又は免除を規定し、この規定自体合理性のないものとはいえず、憲法25条及び14条に違反しないと判示した。この判旨は、本件の控訴審判決を踏まえなければやや分かりにくいところがあるが、要するに控訴審判決（及びそのもととなった第1審判決）を全面的に支持するものである。ただし、原審においては、憲法25条違反のみが問題とされ、14条違反は争われていない。

ここでの争点は、①児童福祉法56条1項が全額徴収を、同条2項がその減免を規定しているかどうか、②これらの規定が憲法25条及び14条に違反するかどうかということである。これらに対し、本件訴訟のすべての判決は、①については肯定的に解し、②については違憲ではないと判示している。

この判決理由、学説、筆者の見解等については、第1審判決の筆者の評釈（堀〔6〕243～245頁）以上に述べることはないので、それを参照されたい。ただし、第1審判決は、保育所への入所が費用負担の多少にかかわらずなされるから、費用負担は児童福祉サービスを受けることをためらわせないと判示したが、これに対し筆者は費用負担があまりにも高い場合は、ためらわせることがあることを指摘した（ただし、ためらわせることがあるとしても、必ずしもそれは憲法25条に違反するとは限らないことも、筆者は指摘した。）。これに対し、控訴審判決はこの部分の判決理由を、次のように敷衍修正した。妥当な修正である。

「保育所への入所措置が保育に欠けることという要件のもとに、経済的理由とは無関係にされることとなっていること（法24条本文）は、保育所への入所措置そのものについては、入所により負

担すべき費用の負担能力の有無・強弱を考慮することなく決定されることを意味するから、全額徴収原則を採用した結果、扶養義務者等がその費用の負担にたえないこともありうるが、更に応能負担原則により費用の負担の軽減ないし免除措置が配慮されているのであるから、これが適切に執行されるならば、控訴人の主張する費用の負担を理由に児童福祉サービスを受けることをためらわせる事態は十分に回避される。」

保育料の徴収が一般的に憲法25条に違反するものでないことは、本件訴訟の第1審判決の評釈である菊池〔1〕33頁及び三階訴訟の第1審判決の評釈である時岡〔4〕329頁も認めている。

なお、上告人側は上告審において、保育料に人件費を含めないと限定して解釈すれば児童福祉法56条1項は合憲であることを主張しているが、原審ではこの問題は地方財政法27条の4違反の問題として主張された。すなわち、同条は「市町村は、法令の規定に基づき当該市町村の負担に属するものとされている経費で政令で定めるものについて、住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、その負担を転嫁してはならない。」と規定し、地方財政法施行令16条の2第1号が転嫁すべきでない経費として「市町村の職員の給与に要する経費」を規定している。このため、上告人側は、人件費を含めた保育料の徴収は地方財政法に違反すると主張した。

これに対し第1審判決及び控訴審判決は、人件費を含む基準維持費用は児童福祉法56条1項の規定により扶養義務者等の負担とされているのであるから、市町村の負担ではなく、したがって地方財政法に違反しないと判示した。この第1審判決の評釈である堀〔6〕250～251頁及び三階訴訟第1審判決の評釈である時岡〔4〕329頁も、この判旨を支持している。

4. 憲法14条違反

上告人側は、保育料徴収の応能負担原則は、不当な差別的取扱いをするものであり、憲法14条の平等原則に違反すると主張した。この問題について、上告人側は第1審及び控訴審においては、専

ら地方自治法 244 条 1 項違反の問題として、以下のように主張した。保育所は地方自治法 244 条 1 項に定める「公の施設」であり、したがって保育料は「公の施設」の利用について支払うべき「使用料」である（同法 255 条）。「使用料」としての保育料は均一であるべきであって、保育料の負担に差を設けることは同法 244 条 3 項で禁じられている「不当な差別的取扱い」であり、本件各決定は無効又は違法である。

これに対し、第 1 審判決及び控訴審判決は、たとえ負担能力に応じて保育料の減免を行ったため、保育料の負担に差異が生じたとしても、それは合理的な理由に基づくものであるから、「不当な差別的取扱い」に当たらないと判示した。本件訴訟の第 1 審判決の評釈である堀〔6〕250 頁及び三階訴訟第 1 審判決の評釈である時岡〔4〕328 頁も、応能負担原則に基づく保育料の徴収は「不当な差別的取扱い」ではないと解している。

本最高裁判決はこの点に関し、「所論の点に関する原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。」と原判決を全面的に支持した。

堀〔6〕248～250 頁では、以上の論点に加え、保育所が地方自治法上の「公の施設」であるかどうか、保育料が同法上の「使用料」かどうかについても詳しく論じているので、参照されたい。

5. 憲法26条違反

憲法26条1項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」と規定し、同条2項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」と規定している。

上告人側は、憲法26条の「教育」には保育を含み、したがって子に対し保育を受ける機会が均等に与えられなければならない、この子の教育権は親の経済的能力によって左右されるべきではなく、保育料は均一料金であるべきであると主張した。

これに対し、第1審及び控訴審判決は、たとえ

憲法26条1項の教育に保育が含まれるとしても、保育料の費用負担原則が応能負担であるため、保育の機会の実質的均等が損なわれるものではなく、したがって保育料の徴収は憲法26条に違反するものではないと判示した。

筆者は、堀〔6〕247頁で、そもそも憲法26条1項の「教育」に保育が含まれないと解し、したがって同項違反の問題は生じないと述べた。また、三階訴訟の第1審判決の評釈である時岡〔4〕328頁は、「普通教育を受けさせる義務とは就学をさせる義務であって、保育はこれに含まれない（宮沢俊義・全訂憲法276頁）から、保育を全て無償で行うことが憲法上要請されているとは到底いえない。違憲の主張は前提を欠くものである。」と述べている。

本最高裁判決は、この問題に関し、「所論の点に関する原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。」と原判決を全面的に支持している。

堀〔6〕245～248頁は、以上の論点に加え、憲法26条2項の義務教育と保育とのかかわりについても論じているので、参照されたい。

6. おわりに

本判決は、社会福祉関係法令の費用徴収に関する初めての最高裁判決として今後の法解釈の指針となるものである。本件訴訟の各判決で示された解釈のうち、新しくなされかつ重要と思われるものは、次の事項である。

- (1) 保育料は、憲法84条にいう「租税」に当たらない。したがって、保育料については租税法律主義が適用されない。
- (2) 児童福祉法56条1項は、基準維持費用の全額を扶養義務者等に負担させることを規定している。同条2項は扶養義務者等の負担能力が不足又は欠缺すると認めるときは、その分につき軽減又は免除して、市町村がこれに代わって負担することを規定している。
- (3) 上の(2)の内容を定めた児童福祉法56条1項及び2項の規定は、それ自体合理性のないものとはいえず、憲法25条及び14条に違反しな

い。

- (4) 保育がたとえ憲法26条1項の「教育」に含まれるとしても、保育料が応能負担であるため、保育の機会の実質的均等が損なわれるものではなく、したがって保育料の徴収は憲法26条1項に違反しない。
- (5) 憲法26条2項の義務教育に保育を含めるとは解釈できないから、同項の規定から保育の公費負担を導き出すことはできない。
- (6) 保育料が使用料であるとしても、応能負担原則による保育料の徴収は合理的なものであり、それが地方自治法244条3項が禁ずる不当な「差別的取扱い」には当たらず、憲法14条の平等原則にも違反しない。
- (7) 保育所の人件費を含めて保育料を徴収しても、住民に対する市町村の負担の転嫁を禁じた地方財政法27条の4に違反しない。
- (8) 保育料の徴収事務は市町村長に対する機関委任事務であり、したがって保育料を条例によらず規則で徴収することとしても、違法ではない。

この児童福祉法56条1項及び2項の規定は、機関委任事務整理法により、次のように改正された。すなわち、改正後の同法56条2項は、基準維持費用を支弁した「市町村の長は、本人又はその扶養義務者から、その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収することができる。」と規定した。旧規定の全額徴収と負担能力に応ずる減免という二段構えの規定から、負担能力に応ずる徴収という一本化された規定に改められたわけである。また、改正前の「徴収しなければならない」という規定から「徴収することができる」という規定に改められ、徴収事務が機関委任事務から団体事務にされた。ただし、全額徴収があり得ることは、この改正によってさらに明確となった。このような規定の仕方は、他の社会福祉法令の表現に合わせたものである。

このように児童福祉法56条が改正されたため、本最高裁判決は、今後同条の解釈に必ずしも全面的に適用されるものではなくなった。特に、本節の(2)及び(8)の解釈は、もはやほとんど意味がなく

なったといえる。しかし、これ以外の解釈 ((1), (3)~(7)) は、児童福祉法の新規定にも適用され得るし、他の社会福祉法令の費用徴収規定にも適用可能なものであり、この意味で本判決は今後も重要な意義をもつものである。

注

- 1) 昭和54年度決定と昭和55年度決定で決定者が異なるのは、従来小平市福祉事務所長委任規程に基づいて、小平市長から小平市福祉事務所長に委任されていた権限が、昭和55年3月13日の同規程の改正により委任事項から削除され、小平市長の権限に属することになったためである。
- 2) この判決は、『保育情報』No. 165, 平成2年12月, に収載されている。
- 3) この判決は、『保育情報』No. 163, 平成2年10月, に収載されている。
- 4) ただし「財政法第3条の特例に関する法律」(昭和23年法律第27号)は、①製造煙草(外国煙草及び輸出用製造煙草を除く。)の定価、②郵便、電信、電話、郵便貯金、郵便為替及び郵便振替に関する料金等を除き、法律の定め又は国会の議決を経なくても決定できるとしている。
- 5) 例えば、宮澤〔7〕711頁以下は、地方税は厳格にいうと憲法84条の「租税」には含まれないが、地方税についても同条の定める原則は当然に適用があるとしている。しかも同条の「法律」には条例を含むとしているので、憲法84条は地方税条例主義を定めていると解しているもののようである。

これに対し、小林〔3〕390頁以下は、「地方税賦課権の根拠に関する明文はないが、地方税は原則としては、自治権に基づくものとみられようが、国全体として納税者の負担の平等や各地域間の調整を要するから、憲法84条にいう『法律』に基づいて賦課されると解するのが妥当というべきであろうか。地方税は本条に含まれないとしても、本条の趣旨自体は当然そこにも妥当するだろう。」と述べ、憲法84条を地方税法律主義の根拠とし、地方税条例主義の根拠とはしていないように思われる。

この地方税条例主義の根拠を憲法84条に求めることができると判示したものとして、いわゆる秋田市国保税訴訟の仙台高裁秋田支部昭和54年(行コ)第1号同57年7月23日判決・判時1052号3頁があり、次のように述べている。「地方自治に関する憲法第92条に照らせば、地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体による地方税の賦課徴収については、住民の代表たる議会の制定した条例に基づかずして租税を賦課徴収することはできないという租税(地方税)条例主義が要請されるというべきであって、この意味で、憲法84条にいう『法律』には地方税についての条例を含むべきものと解すべきであり、地方税3条が『地方団体は、その地方税の税目、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、

当該地方団体の条例によらなければならない。』と定めているのは、右憲法上の要請を確認的に明らかにしたものということができる。そして、右地方税条例主義の下においては、地方税の賦課徴収の直接の根拠となるのは条例であって、法律ではないことになり、地方税法は地方税の課税の枠を定めたものとして理解される。」

なお、筆者は、この判決の評釈である堀〔6〕205頁以下(なお、これは、堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 18, No. 3, Winter 1982で評釈したものの再録である。)で、地方税条例主義の根拠を憲法84条に求めるこの判決に批判を加えた。

引用文献

- [1] 菊池馨実「保育料徴収における全額徴収原則と応能負担原則」『賃金と社会保障』No. 1013, 平成元年7月上旬号。

- [2] 清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』, 有斐閣法律学全集3, 昭和54年。
- [3] 小林直樹『〔新版〕憲法講義(下)』, 東京大学出版会, 昭和56年。
- [4] 時岡 泰「保育費用負担額の決定が、地方自治法228条1項・244条3項, 地方財政法27条の4に違反しないとされた事例」『判例タイムズ—昭和62年度主要民事判例解釈』No. 677, 昭和63年12月5日。
- [5] 長野士郎『逐条地方自治法』, 学陽書房, 昭和50年(第9次改訂新版)。
- [6] 堀 勝洋『社会保障法判例—近年の動向と解説』, 中央法規出版, 平成2年。
- [7] 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』, 日本評論社, 昭和53年。
- (ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長)

書 評

加藤雅信編著『損害賠償から社会保障へ』（三省堂，1989年）

佐藤 進 著『社会保障の法体系（全）』（勁草書房，1990年）

高 藤 昭

憲法第25条2項は、「すべての生活部面について」の「社会保障」の向上，増進についての国の努力義務を規定している。しかし，その「社会保障」とはなになのか，その概念や基本原理，具体的な制度体系についてはなにも触れておらず，もっぱら解釈に委ねられている。そして制定以来45年を経ながら，学説，判例ともいまだこの点では定説をみず，その概念や体系のとり方は論者の数ほど存在しているといってもよい。

その原因のひとつは，社会保障（とおぼしきもの）が，それ自体つねに自己の領域を拡張しようとする力（comprehensiveness）を秘めている反面，それが対応しようとする社会的実態も目まぐるしく変化し，結局，把握が困難なきわめて流動的な性格をもつことにある。といって，この問題は，社会保障法学の最初にして最後の問題であるばかりか，上記憲法上の国の努力義務の範囲を画する必要からも，法学的立場からは放置するわけにはいかない。このような状況の下で過去いろいろの体系化や体系論が現れたが，ここでは，最近現れたこの問題にかかわる2つの法学書を紹介することとする。

I 加藤雅信編著『損害賠償から社会保障へ』

本書は，ニュージーランドの事故補償法（1972年）や制定寸前まで進んだオーストラリアの連邦補償法案を念頭に，疾病も含めた人身損害について，社会保障的性格の一本の救済システムの創設が大胆に提案された書である。

まず冒頭の第1章（加藤雅信氏執筆分）において，人身災害についての図のような「総合救済システム救済基金」からの「総合救済システム」の骨格部分が示され，ついで第2章（浅井尚子氏執筆分）はニュージーランドの事故補償法について，第3章（副田隆重氏執筆分）ではオーストラリア連邦補償法案についての説明がなされ，最後の第4章で，第1章の執筆者による，構想のやや具体的な側面についての補足説明がなされている。3人の共

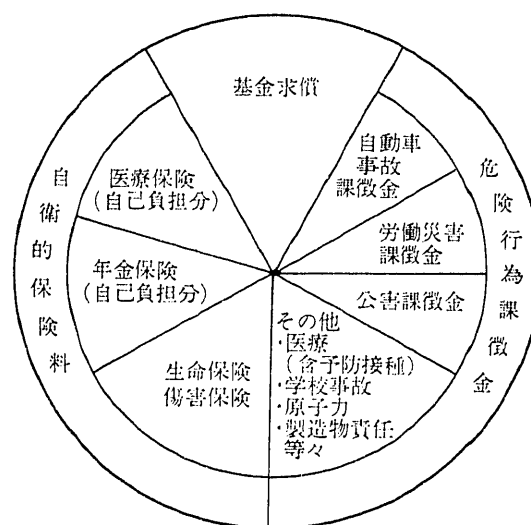


図 総合救済システム救済基金

著であるが，民法の専門家，加藤氏の個人的構想と見受けられる総合救済システム構想について紹介し，これに社会保障法学サイドからの評者の意見を述べたい。

この構想が出された背景は，現在の人身災害についての救済制度の錯綜である。例えば，交通事故による人身被害の場合，民法上の不法行為による損害賠償，自動車損害賠償補償法，同法による強制保険，任意保険，（労働災害である場合は）労基法上の補償，労災保険法上の保険給付，（労働災害でない場合は）健康保険法上の給付，生活保護法上の扶助，さらに被害者が私保険に加入しておればその保険からの支払いと，種々の制度（不法行為関係法，社会保障関係法，私保険に整理される）が関連し，被害者はその複合体によって填補を受けている。この複合体は「違った飲み口（＝原資）ごとに頭をもった八岐大蛇」（2～3頁）である。

そして，このような状態は，①被害救済の実効性の欠如，②社会的な負の対応……裁判による不法行為被害者救済の枠の拡大，賠償額の増大傾向は，責任を負う可能性のある者の行動を消極化する，③裁判における後退現

象……②のことを裁判官が意識して、損害賠償請求を認めない判決が増える傾向、④個別的システム並立にともなう制度間のアンバランスなどの問題、⑤賠償金が一括払い方式であることの生活保障的観点からの欠陥、といった問題がある。

このことから、単一の総合的な人身被害の救済システム創設の必要があり、これに応じたものが図にみられる著者の構想——八岐大蛇の頭は複合的に残し、出口（被害者への給付）を一本化する——である。これを簡略化して整理すれば、以下のようである。

- (1) 原資……図でみられる、(a)危険行為課徴金、(b)自衛的保険料、(c)基金求償（基金の不法行為加害者への求償）、の三種。なお基金には、自衛的部分を含んだ大基金構想と、含まない小基金構想とがある。
- (2) 受給権者……原因のいかんを問わず、事故、または疾病にかかった者。
- (3) 給付……治療費、逸失利益等（事故原因を問わず、等質）
 - a 給付形態……所得保障は定期金給付。医療は現物給付
 - b 所得保障の給付水準……平均所得をもって上限とし、平均所得以下の場合は完全な原状回復か、高い保障割合（大基金構想をとる場合はやや低い）。
- (4) 不法行為訴権は、このシステムが代替的機能を果たす限度で廃止。ただし、故意による不法行為に関しては基金からの求償のほか、被害者から加害者への損害賠償も認められる。
- (5) 基本理念……救済が基本的には基金からなされる社会的集団的責任を基礎とする社会保障の救済システム。救済の迅速性、確実性、一律公平性、効率性、社会保障的性格で、従来の不法行為における加害者への制裁性よりも被害者の救済に焦点を置く。
- (6) ニュージーランドの制度との差……ニュージーランド制は、それぞれ財源の異なる就労者補償基金、自動車事故補償基金、補足補償基金の3つの独立した基金の寄せ集めであり、また自然罹患の疾病が対象とされていない。

以上の加藤構想は、冒頭に述べた社会保障の包括力の現れであり、世界的な動向である“責任から社会保障へ”（制裁機能から保障機能への重点移行）に即したものととして基本的には評価される。しかし、大胆な構想であるだけに問題もきわめて大きい。まず、わが国で営々と築かれてきた社会保障制度はいったいどうなるのか。社

会保障法体系のなかから医療保障部門と所得保障部門のなかの障害保障、遺族保障部分（障害年金、遺族年金など）が切り離されて本システムに組み入れられ、社会保障は解体されることになるのではないか。その場合、たとえば、国民年金のなかから財源的に障害年金だけを切り離せるかという技術的な問題は別として、そもそもすべての国民のあらゆる生活障害を網羅してその生活保障をなすことは、憲法第25条のもとの社会保障の役割ではないのか。責任から社会保障へは、社会保障制度を中心とし、他をそれに吸収、同化させる形がとられなければならないはずである（労災保険ではまさにそれが問題となっている。高藤昭「労災補償法制の将来展望」『季刊労働法』158号、35頁以下参照）。もともと不法行為の被害の救済から発想された構想によって社会保障制度全体が解体されるとすれば、本末転倒である。

さらに、本構想の社会保障性についても、定期金形態の採用など給付の生活保障化はたしかにその現れと認められるが、社会保障化とはそれだけではなく、著者もいうように、より根源的には社会的集団責任化である。それは、個人責任による事故救済の限界の自覚から、あらゆる事故を社会的事故として、国家ないし社会全体で保障するという原理に立つ。たとえば、公害被害の救済は公害というものを社会の発展がもたらした現象とみ、その被害を社会全体で負担しようとするものである。したがって、現在の公害被害補償法にしても、現に立っている汚染者負担の原則（PPPの原則）からの脱却が必要なのはである。労災保険の社会保障化にしても個別的使用者の集団責任から全社会的、国家的責任への転化となるのである。これをそのままにして給付面の生活保障化だけで一本化しても社会保障化としての意味はない。本構想はその基本原理が曖昧で、結局、各制度の便宜寄せ集めの印象となっている。

そしてその給付面の一本化も、一般社会保障給付よりも水準が高いところに存在意義をもつ目下の不法行為特別法の補償水準を、生活保障化の名のもとに、引き下げることにしないかの危惧がある。

また財源構造をどうするか、それほど単純な問題ではない。現在社会保障の財源負担の問題は、国庫負担、労使の負担割合などのあり方、財政方式の立て方など大きな問題があるが、これらの問題は、制度の基本にかかわるのであって、本構想についてもより綿密に検討されなければならない（例えば、公害被害補償法の真の意味の社会保障化は、給付費財源への国庫負担導入を必然化する）。

以上、社会保障法学サイドからの問題点を指摘したが、本構想は、基本的には是認される“責任から社会保障へ”に即した提案であり、この点についての今後の議論の口火となる価値の高い書であることには間違いない。

II 佐藤 進著『社会保障の法体系(全)』

本書は、法学的アプローチからの社会保障法の全体系の構築と説明を目指した書である。制度の細部にわたってふれられた教科書的なものではなく、著者が把握する現在の社会保障の法学的研究体系から見れば(157頁)、権利論を基調とした社会保障法の対象・体系論である。500余頁にも及ぶ大著であって、社会保障法学の先覚者の一人としてすでに身の丈にあまる著書をものしている著者ではあるが、そのなかでも、もっとも本格的な社会保障法への取り組みの書、著者半生の研究の集大成、まさに畢生の大著と見受けられる。

本書は、第一部 総論と第二部 各論からなる。

総論は、まず第一章(序説)で国際的視野のもとに社会保障制度、思想の形成、展開過程が追跡されたのち、それを支える法制度の、市民法体系と対比した法的性格について説明が試みられる(第二章 社会法と社会保障法の生成・展開)。それを踏まえて第三章(わが国の社会保障法制度の展開とその発展)では、わが国の社会保障法の生成、展開、発展過程が、著者の法体系分類に即して、戦前から現在に至るまで把握され、最後の第四章(現行社会保障法体系とその構造的特徴)では著者独自の社会保障法体系が展開されるとともに、福祉国家概念との関連が論じられている。

各論では、総論で確立された社会保障法体系を構成する各パートについての説明、財政論、法学の今後の課題が内容とされる。第一章 社会保険法、第二章 公的扶助法、第三章 社会福祉=社会援護関係法、第四章 社会生活関連整備保全法、第五章 社会保障法と社会保障財政の法理、終章 社会保障法学の現実と課題、となっている。

ここで示されている著者の体系は、狭義では、社会福祉サービス保障(狭義の社会福祉)と所得保障にかかわる社会保険法、公的扶助法、社会手当=社会援護法、広義では、これに公衆衛生にかかわる生活関連環境整備法(公共住宅と住居生活環境、公害規制、公教育サービス給付を含む)が加わって、3部門となっている(154頁)。この間取りの広さ、すなわち生活関連環境整備法領域が加わったことが、本書に現れた佐藤社会保障法学の大き

な特色である。これが取り込まれたことには、現代社会の社会保障の対象とする生活事故が古典的な物質的貧困であったのが、社会保障思想の普及、展開に伴って、また、社会生活と人間生活ニーズの変化により、現代的な貧困(自然的、社会的環境破壊)に移行したとの著者の認識が前提となっているごとくである(409頁)。

前述の社会保障自体の発展的性格と、対象となる生活実態の変化は、社会保障の概念や範囲を拡張するであろうことは十分理解できることである。ただ、著者の見解は、国民の生存権確保=国民の生活確保のためのすべての法制に無限に拡張される可能性がある。独占禁止法などの消費者保護の側面をもつ法制や、交通、通信確保のための立法をはじめ、およそ民主国家の法制にして国民の生活にかかわりのないものは少なく、そうすると、ほとんどの法制が社会保障法に属することになる必然性があるのではないか。そこまで拡張されなくても、佐藤構想は独立の法領域としてあまりに広漠たるものがあり、社会保障法の概念をかえて不明確ならしめる。「憲法、25条、13条、14条などにもとづいて、生存権実現のために、国家と国民の間における権利・義務という法的な規範関係にもとづいて、国家や地方自治体などの公的かつ集団的な機構を媒介に、国民が遭遇する諸々の生活事故や生活諸状況に対し、その必要とする現金や、サービスなどについて、その必要充足を目的に行なわれる社会的扶養のための法制度総体」(501頁以下)とする著者自身の社会保障の概念からみても、生活関連環境整備法領域を含めることは疑問があるのではなからうか。

また、著者がそのまま取り込んでいる公害被害補償立法たる公害健康被害補償法(現在の「公害健康被害の補償等に関する法律」)は、社会保障法原理とは異質な汚染者負担の原則に立っている(かつての労基法上の災害補償責任=労災保険法に類似する)ことも、前述の加藤構想についてふれたのと同じく、問題である。社会保障法に取り込むなら、それらしく装いを改めるべきである。

本書で展開されている体系論はややもの足りない感じである。体系立てとして、制度別体系、機能別(=給付目的別)体系のいずれに立つかは重要なところであるが、著者の立場は明確ではない。各論部分たる第二部の立て方からみれば、前者をとっているようである。そうであるとすれば、それが法的には無意味であるとして後者に立つ荒木説(荒木『社会保障の法的構造』、有斐閣、昭和58年)に対し、より強い論駁がほしいところである。もし後者に立つとすれば、医療は、所得保障としての社会保険(健康保険)か公衆衛生のなかに埋没すると

とになるのであろうか、ともかく、医療の影が薄い印象である。

いずれにしても、社会保障法をいかに体系づけるかの問題は、荒木説に対する靱井説（『社会保障法』総合労働研究所）の切り返しなど学説上の論争点である（評者としては「社会保障法の法体系試論」『社会労働研究』23巻1号、1976年）ばかりか、堀木訴訟控訴審判決（大阪高判、昭和50・11・10、判タ330号、判時795号）であきらかになったように、具体的な受給者の受給権の存否にもかかわる重要な問題である。したがって、この判決に現れた「救貧施策」、「防貧施策」を中心とする体系論をも視野に入れて（著者は、「防貧」、「救貧」の語も使用されているが、これは、著者の体系からするといかなる脈絡をもつのかも不明である）、もう少し論じられるべきであったと思われる。

本書の法体系構築の基調となっている権利論について評者なりに付言すれば、法学といえば権利論という観念は克服され、より広い法学的研究分野が開かれるべきで

ある（高藤昭「社会保障研究における法学の使命・方法・課題」『季刊・社会保障研究』第25巻第3号）。また、“stigma”（屈辱）の問題がイギリスでは大きな課題とされているように、単に形式的に権利が規定されていればよいというものでもないことを認識すべきである。“stigma”にいたらなくとも、特に無拠出給付受給につきまとう受給者の“負い目”の存在は権利論を空々しくさせる。権利論をこえた今後の法学の進展が望まれる。

本書の文章は、決して平明ではない。主語を探すのに難渋することも多く、本書を読みきるのは容易なことではない。文意不明の箇所（特に重要なところで）も随所に存在する。しかし、全巻を通してにじみ出ているものは著者の社会保障法へのひたむきの情熱であり、それが広大な社会保障法の構築となったかのごとくで、その熱気が読後の読者をしばらくのあいだ包む。後進としては、この先覚者の情熱に応えなければならない。

（たかふじ・あきら 法政大学教授）

書 評

フュックス著（江見康一監訳）『いかに生きるかの経済学』（春秋社，1988年）

『新しい女性たちの経済学』（春秋社，1989年）

『保健医療の経済学』（勤草書房，1990年）

栗 沢 尚 志

G. ベッカーの著書“A Treatise on the Family”における先駆的な業績を出発点として、結婚、離婚、出産、健康、医療、教育といった非市場現象に、極大化行動や市場均衡に基づく市場のパラダイムを用いた理論・実証分析が、これまで数多くなされてきた。

フュックスによる上記の3つの文献の主要な目的は、経済学的視角（具体的には、所与の制約条件のもとでの、利他的効用関数の極大化モデル）を用いて、個人のライフサイクルにおける諸行動がどのように変化するか、そしてその変化によって、マクロ経済および社会全体がどのように変容するのかを検討するとともに、経済学的視角に含まれないような社会経済的变化がもたらす影響についても、同時に議論を行うことであるといえよう。

3つの文献において、第一の文献が、出生から老年期までのライフサイクル全体における個人の行動と、社会経済変数や人口構成の変化との相互関係を扱っているので、以下では第一の文献を中心として論じ、それに第二、第三の文献における議論を加えて言及していく¹⁾。

1

著者は、先進国における出生率の長期的低下の原因として次の3点を挙げる。第一は、子をもつことによって親が得る便益の低下である。第二は、子をもつための費

用の上昇、具体的には、育児の機会費用の上昇、住居費や食料費の支出割合の上昇、都市生活に伴う医療や教育費の増加である。第三は出産費用の低下、特に避妊技術の進歩ならびに中絶の自由化による出産制限費用の低下である。これらは出生率の長期的な変動をもたらす要因であるが、その循環的変動は、所得の絶対額ではなく、所得の変化方向とその変化率に依存するとみている。すなわち、今期の賃金率が前期に個人が形成した期待賃金率よりも高い（低い）場合には、出生率を上昇（低下）させるという仮説である。このことは、50年代・60年代の好況期に育ち、そのなかで形成させた高い賃金上昇期待をもつ若者の多くにとって、70年代の低成長率は期待賃金率からの低下を意味するので、その時期における出生率の低下が、上述の「相対所得仮説」によって説明できるとする。また貧困家庭に対する乳児の栄養補給施策について、それを受けている貧困家庭の乳児発育が、受けていない乳児の発育より低下しているという調査結果があることより、利他的な世帯主がいる場合のベッカー理論によって説明されるように、家族のある一員の福祉を高めるための政策が、家族内での再分配行動によって相殺され、公的政策の効果が現れないことへの警鐘を指摘している。

女性就労の顕著な派生的効果は、明らかに出生率の低

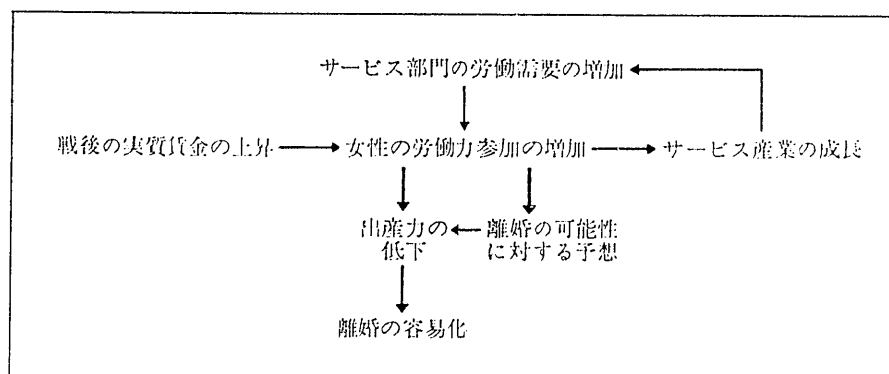


図 女性就労の増加がもたらす諸効果

下と離婚の増大であるが、その相互関係は図のように要約される。特に、女性就労の増加とサービス産業の雇用の増加との間の相互作用はフィードバック・ループの好例となっており（文献2の34頁）、サービス産業における雇用機会の増大が、女性の行動変化を最も有意に説明できる変数であるとしている（文献2の42頁）。図に記述されるような女性の行動変化は、もちろん、価格や所得といった経済変数だけを決定要因とするものではないが、法律によってもたらされる影響（例えば、平等賃金や差別撤廃に関する法律の制定、社会保障の充実、妊娠中絶の合法化、協議離婚を認めるなど）は、必ずしも主要な要因とはならないとしている。

幼少年時代を過ごす子供たちにとって、近年の最も重要な社会経済の変化は、単親家庭の増加、母親の労働力参加の増加、家族人数の減少の3点であり、離婚率の増加と、無配偶女性の出産の増加が、単親家庭が増加した原因であるとする。そして、労働市場の変化（サービス産業の急成長がもたらす女性雇用の急上昇）、福祉政策の拡充（AFDC、メディケイド、住宅補助、フード・スタンプ、デイケア・センターなどの充実）、産児制限手段の進歩によって女性の自立性が高まり、家事や育児に関して平等の責任を負担しようとする男性の態度を許さないことが、離婚およびシングルマザーの増加に寄与すると考える。児童の福祉について、母親の教育年数とその子への投資量（例えば、子の健康や教育への投資）の関係において、学校教育年数の長い女性の特徴として、時間選好率が低く、将来の便益のために、現在の費用を負担する強い意欲をもつという仮説を示している。また、単親家庭への所得補助政策の問題点として次の2点を挙げる。第一に、所得移転に伴う増税によって、両親がいる家庭で子に使う資源の量が減少する。第二に、所得移転が離婚やシングルマザーとなることの経済的負担を軽減するため、結果として単親家庭を逆に増加させる可能性をもつ。

女性と子供の経済的地位の変化とその原因に関する分析では、次のように論じられている（文献2の第5章と第6章）。集団としての女性が、労働時間および所得の両面において、経済的平等化において前進しているとはいえないが、近年、女性の貨幣所得が男性の貨幣所得よりも急速に上昇したことは事実である。よって、女性の貧困率は60年代には白人・黒人ともに大幅に上昇したが、70年代からは、白人にとって貧困の女性化は進展しなかったと論じている。他方、児童の経済的福祉は明らかに悪化しており、1986年の児童の貧困率（20%）が成

人の貧困率（11%）の約2倍であることを指摘し、その原因を、(1)女性世帯主家族に住む子供の割合の増加、(2)子供のある家庭では労働所得に大きく依存しているが、近年の実質賃金の成長率は鈍化しているため、家族間の所得の不平等が拡大したこと、を挙げている。これらのような経済的要因のみならず、子供の学業成績や自殺と、子供を取り巻く環境（例えば、親の養護や監護の低下、母親の就労、テレビ）との因果関係についても評価している。

青年期についての分析では、教育、雇用、結婚および出産、そして健康の諸課題が問われる。教育に関しては、近年の多人数家族の減少は、家庭環境要因と就学年数との関係を格差縮小の方向に向かわせているが、十代の未婚女性に生まれる子供の数の増加は、機会均等を疎外する効果をもつとする。結婚および出産に関しては、十代の未婚女性の妊娠が特に問題である。彼女らにとって、妊娠はたとえ望まれたものではなかったとしても、出産それ自体は、子をもちたいという願望からなされたものだとする。その例証として、未婚の母親が子供を養子に出しながらないことを挙げている。雇用に関しては、十代の黒人の就業率が、マクロ経済の状況にかかわらず低い原因として、最低賃金制度の影響が長期的には極めて大きいとしている²⁾。

2

成人前期（25～44歳）についての分析では、「婚姻家庭の崩壊は避けられないことではない。婚姻家庭の将来が、主として25歳から44歳の男女が行う諸選択と、そのことに影響を及ぼす公共政策に依存している。」（文献1の138頁）という主張で始まる。

女性の就業と離婚の関係について、50年代および60年代には、既婚女性の労働参加の増加が離婚率上昇の原因であったとする。なぜならば、50年代の女性の就業率上昇に伴う彼女ら自身の所得の増加は予期せざるものであり、したがって、婚姻関係を不安定化する効果をもった。ただし、近年の婚姻においては、既婚女性の労働市場への参入の可能性は既に予想されているので、離婚を増加させる要因とはなっていないとする³⁾。また60年代末以来の再婚率の低下については、結果的に再婚がなされたとしても、雇用機会の改善やAFDCによって、離婚した女性が長期間離婚したままでいられることが一因であるとする。これらの問題に対する公共政策として、B. フリーデンによる改革の主張を引用し、それらに検討を加えている。就労する母親にとって最大の不満は、

「質の高い」保育所のないことであるが、この問題は、質の高い保育所の供給不足によるのではなく、個人がそのような保育所に対して進んで支払う能力がないこと（有効需要の不足）に起因するとしている。したがって、より多くの質の高い保育を提供するためには、政府がその調達コストを負担する（増税や他の公共支出を削減する）ことも必要であると論じている。

性的職業差別と男女の賃金格差の生じる理由は、各々、以下のように論じられている。職業差別の度合いを示すダンカン指数によると、性的職業差別は人種的職業差別よりも顕著で厳しいものであるが、その原因として、第一に、雇用者による偏見や搾取、第二に男女の生物学的相違、第三に社会適合化が考えられる。著者によれば、雇用者の偏見や生物学的相違は必ずしも主要な要因ではなく、むしろ社会適合化（家庭、学校、教会によって、男女の伝統的な役割を子供に教えること）が、重要な要因であるとしている。そして、男女間の賃金格差を生じさせている理由は、子供をもつことによって生じるコスト、すなわち、(1)妊娠、出産、育児によって労働市場を離れること、(2)育児が可能となるような仕事を選択するため、より低賃金を受け入れる、(3)育児と家事に女性のエネルギーと時間を費やすので、最大の努力を労働市場に向けられない、という3つであるとしている。したがって、女性は重大なジレンマに直面する。つまり、家事と育児に没頭すれば、階層的な結婚で従属的な役割を受け入れねばならず、もし男性と労働市場において競争をするならば、結婚と育児に関してほとんどの女性が犠牲を払わねばならないことになる（文献2の100頁）⁴⁾。

引き続き、成人後期（45～66歳）が扱われるが、「個人間の不平等は、他のいかなる年齢よりも、この年齢で大きい」（文献1の177頁）ことを、この年齢期の最大の特徴と考える。そして、個人間の収入の格差と健康状態の相違、高齢者の労働力参加の減少と社会保障給付の増加、教育水準と就業率との関係、男女の給与格差の各々の問題について論じている。個人間の総所得の不平等の原因は、資本所得ではなく、労働所得の不平等に起因するとしている。また、男女の給与格差については、これまでの女性の労働力参加が急速であったこと、特に、低学歴の女性の参加が急激であったことにより、男女間の相対所得の改善を遅らせたとしている。ここで著者は公共政策の課題について論じているが、先述したように、成人後期が個人間の所得の不平等が最も明確になるところであるが、公平を追求する政策はしばしば効率性を疎外

するものであるから、『人生の初期』において恵まれない者に対する機会を改善することを目的とした再分配政策は、より公平な社会に対する貢献と同様、経済にとって好ましいリターンを生むであろう。（文献1の201頁）と、若年期における人的資本投資が、より平等であることの重要性を論じている。

3

最後に、老年期の諸問題が扱われている。高齢者の就業率が長期的に低下している理由として、実質所得の成長（所得効果が価格効果を上回り、余暇を嗜好した）、高齢者数の相対的增加、社会保障や税制に組み込まれた退職誘引、そして、自営業の衰退の4つを挙げている。公共政策の課題においては、社会保障システムの基本的な性格（年金の積立方式と賦課方式、保険機能と再分配機能、ミーンズ・テストや年金給付への課税）に関する標準的な見解を整理している。そのなかで特色ある考え方としては、米国の在職老齢年金では、所得制限額を超える賃金の2分の1に当たる額が、給付額から差し引かれるが、このことは、若年期に教育によって人的資本へ投資し、後年になってその投資から収益を獲得したいと望んでいる人にとっては負のインセンティブを与え、投資対象を人的資本よりむしろ、金融投資へ偏らせると主張している。

4

医療と個人の健康において、健康教育と健康増進の優先順位を置く重要な考慮事項は、第一に、（個人は、比較的高い時間選好率をもっていると思われるので）費用を出した後かなりすぐに、便益を生み出すようなプログラムを選ぶこと、第二に、それによってもたらされる便益の不確実性を減少させることが、特に重要であるとしている。次に、世界中で国民医療保険が普及している理由を検討し、それは、医療供給者のコントロールができる、税制上の利点、外部性、平等主義、家族機能の低下、国家の象徴としての必要性などを挙げている。そして米国が国民医療保険をもたない最後の主要先進国となった理由は、(1)政府不信の長い伝統、(2)本国者と移民者との異質性、(3)所得分布は機会平等に基づく個人の努力と能力の結果であるとする強い信念、によって部分的に説明できるとしている。健康水準の決定要因について、まず主要な研究のサーベイがなされるとともに、そこでは医療、所得、教育の3要因に焦点が当てられている。健康に関しては、就学年数と喫煙率が強い相関を示すことの

説明として、就学年数と喫煙行動の両者が、時間割引率の個人差によって決定するという、筆者自身の仮説を紹介している（文献1の124頁）。

医療産業の急成長は、政府の医療補助の拡大、家族の役割の低下、伝統的宗教の衰退に起因するとみている。医療需要に対する価格弾力性は非負であるから、政府補助による医療価格の低下は、追加的な需要を誘発するであろう。そして、メディケアの問題を幅広い観点から分析するため、高齢者を取り巻く社会経済的要因（老人の数、健康状態、医療利用、労働力率、所得、そして居住環境）をリンクさせて検討している。しばしば、医療費は加齢とともに増大するといわれるが、それは人口構成の高齢化を過大視してしまっている結果であり、死亡確率によって調整すると、85歳以上の年齢階級において見られる著しく高い医療費は、大幅に下方に修正される（文献3の137頁）。近年の医療費抑制政策の背景と特徴については、抑制政策に共通する特徴として、(1)特定の支払者にとっての費用節減、(2)包括的な支払い、(3)支払額の事前決定性、(4)消費者選択、を挙げている。

5

各文献における分析に基づきフックスは、公的年金および医療に関する、具体的な制度改革の青写真を提示する。そして、これら制度改革とならんで、子供への投資が重要であるとし、児童に対して、親の所得や就業といった制約条件を付けずに、補助金を増加させることが望ましいと主張している。また、資源配分上のロスを生じさせるような、特定の市場への介入政策も改めるべきであるとしている。

女性の経済的平等化を達成させるための具体的な公共政策の提案と、それがもつ諸課題については、次のように論じている（文献2の第7章と第8章）。まず、第一に、労働市場政策について検討をしている。周知のように、女性就労を支援する労働市場政策として、反差別化立法、アフターマティブ・アクション、比較可能価値（comparable work）の実行があるが、それらがしばしば、市場の効率性の疎外などの重大な欠陥をもつことより、著者はその実質的な有効性を疑問視し、むしろ、フレックス・タイムやパート・タイムの労働によって、男性と女性が親としての義務をより効果的に行うのを助けることができるように、労働時間により弾力性を与えるような社会政策がより望ましいとしている（文献2の178頁）。第二に、児童中心政策（児童手当、育児休業、児童保育）について検討をしている。著者は、女性を支援する最も

公平で、効率的で有効な方法は、彼女らの子供を通じて支援することであり、そして、子供たちが近年、経済的に最も悪影響を受けている（いわば、貧困の「年少化」）という意味においても、児童中心政策は重要な利益をもつと考えている（文献2の204頁）。育児休業については、それがもたらす雇用者の反応（女性の雇用、仕事の割り当てや人事配置、女性雇用比率の高い企業や産業の価格上昇や生産低下など）および、被雇用女性の反応（出産前就業の増加、育児休業後に職場復帰する確率の低下、出産を期待する女性の勤労意欲の上昇など）を検討している。児童保育への補助金は、子供を自分で育てようとする母親への資源配分を歪めるものとしている。最後に、児童手当は、すべての母親に与えられるようにすべきであり、（もし政策的に意図するならば）それによってもたらされる出生率の増加という社会的便益は、すべての人に波及するものであるから、その費用も幅広い課税ベースをもった労働所得税か消費税を用いるべきである。現行の社会保障制度の多くが、反出生効果をもつとともに、有給労働、家事労働、そして出生力の三者に関する両性間の永続的な不均衡が継続すると予想されるかぎり、児童手当のようなプログラムを用いて出生率を上昇させることは望ましいと主張されている。

さらに、児童に関する公共政策を検討するなかで、児童手当政策の目的や支給方法を人的資本投資、機会均等、女性の地位向上、出生率引き上げと関連させて検討した後、今後の家族政策の一般的方途として、「相対立する目的と制約を課せられた児童手当政策をすっきりした形にもっていくのは容易ではない。そのためにまず最初になすべきことは、全体的な「家族政策」という壮大な理念から脱却することだ。」（文献1の99頁）と結んでいる。

6

フックスの以上の議論に関して、他の文献との対比を念頭にいれつつ、若干のコメントを述べたい。

第一に、貧困の女性化に関して、フックスはそれが既に改善に向かっている問題であるとするのに対し、例えば Diana Pearce (1990) やマーサ・N・オザワ (1990) においては、依然深刻でありかつ重大であるととらえている。両者の相違は、貧困の女性化に子供を含めるかどうかという点にある。フックスは、児童における貧困の増大は、女性世帯主家族の増加ではなく、有子家庭が依存する労働所得の成長が鈍化したことに起因すると考えているので⁵⁾、女性間の貧困と児童間の貧困を区別す

ることは有益である、としている(文献2の119頁)。これに対し後者は、女性世帯主の増加および貧困化と、子供の福祉に与えるネガティブな効果は *parallel* であると考え、貧困の女性化を扱う場合、母子家族を焦点におく。もちろん、フュックスにおいても、母子家族の貧困率が著しく高いことは指摘されている。

第二に、女性就労とサービス産業との関連である。女性の労働力参加とサービス産業とは、図に示したように、相互に刺激し成長を続けてゆくが、サービス産業の賃金率は、低水準になりやすい。なぜならば、文献1において指摘されているように、女性は育児や家事と労働を両立させるために、自宅のそばでの労働を選好する傾向が強いので、そのような場合、超過供給が生じ賃金は低下するであろう。したがって、経済のサービス化は、必ずしも女性の経済的平等化に貢献しないかもしれない。

第三に、養育費の問題である。離婚後の子供の物質的福祉が低下することが指摘されているが、養育費の妥当な額については触れられていない。養育費の取り決めに容易にするため、公的なガイドラインの設定が課題といわれているが⁶⁾、それについての言及が必要ではないであろうか。

第四に、今後、出生率の変動を議論する場合、*dynastic utility function* を個人がもつような、Barro and Becker (1988) の議論を考慮する必要がある。彼らのモデルを用いるならば、児童手当の増加政策は、自らの消費と次世代(子供)の消費との調整によって、相殺されてしまうからである。

注

- 1) 以下における文献1は『いかに生きるかの経済学』を、文献2は『新しい女性たちの経済学』を、文献3は『保健医療の経済学』をそれぞれ指す。
- 2) 最低賃金制によって生じる *dead weight loss* に関する標準的な見解については、野口(1982)を参照されたい。
- 3) 離婚に関する近年の研究動向については White (1990)を参照されたい。また、前述の図に示したような、女性のサービス産業就労と離婚との相互関係に限定せず、女性労働の増加が離婚に与える効果については、Greenstein (1990)を参照されたい。離婚と女性雇用との関係を説明する要因として、彼の分析では以下の3つの要因が考慮されている。第一に、妻の絶対所得の増加がもたらす効果、第二に、世帯全体の所得に占める妻の稼得所得割合の増加がもたらす効果(相対所得効果)、第三に、就労に伴う自宅での不在がもたらす効果である。これらのなかで最も重要であるのは、妻の所得増加が離婚に及

ぼす効果であるとしている。妻の所得増加は、彼女らが婚姻に依存せずに生活する能力を高めるものであるから、離婚や別居を選択する確率を高めるであろう。他方、その所得増加は、婚姻に特有の投資への支出(例えば、自宅の購入、耐久消費財の購入、子供への支出など)が増加するため、夫婦にとって離婚や別居はむしろ有利な選択とはならず、婚姻関係の安定化にプラスの効果をもたらすであろう。Greenstein (1990) は回帰分析によって、妻の所得増加は婚姻関係の安定化に対してネガティブな影響を与えていないという結果を導いている。したがって、今後より高所得の職業に女性が就労するにつれて、離婚率の長期的なトレンドは下降すると予想している。ただし、彼の実証分析より、週当たりの労働時間数の増加は離婚の確率を高めることが明らかにされているので、妻が低収入の労働を長時間行う状況であるならば、それは離婚の増加を刺激する効果となる。

- 4) チャイルドケアと女性の就労に関する計量分析については、Blau and Robins (1988)を参照されたい。彼らの導いた結果は以下の諸点に要約される。
①市場で購入可能なチャイルドケアのコストの上昇は、母親の労働供給を減少させる。
②インフォーマルケア(つまり、母親以外による家庭内ケア)が期待できる場合においても、チャイルドケアの市場コストが上昇するならば、女性の就労は減少する。このことはインフォーマル・チャイルドケアとマーケット・チャイルドケアが完全な代替関係にないことを示すものである。
③チャイルドケアの全額が補助される(つまりコストがゼロ)ならば、87%の母親が就労し、もし、そのコストが週40ドルならば、19%の母親しか就労しないと推計される。
④チャイルドケアの全額が補助されるならば、81%の母親が民間のチャイルドケア・サービスを購入し、もし、そのコストが週40ドルならば、21%の母親しか購入しないと推計される。
- 5) この議論に関する詳細は、評者の資料紹介(『海外社会保障情報』No. 88, 社会保障研究所, 1989年)を参照されたい。
- 6) E. P. Lazear and R. T. Michael (1988) は、家庭内における成人と子供の消費の配分を計量分析によって導出し、それを応用して、養育費の望ましい設定方法とその水準を分析している。また、養育費を確保するための方策がもたらす社会的影響については、下夷(1989)を参照されたい。

参考文献

- Becker, Gary S. and Robert J. Barro (1988), "A Reformulation of the Economic Theory of Fertility," *Quarterly Journal of Economics*, 1-25.
Blau, David M. and Philip K. Robins (1988), "Child-Care Costs and Family Labor Supply," *The Review of Economics and Statistics*, 374-381.
Diana Pearce (1990), "Welfare is Not for Women:

- Why the War on Poverty Cannot Conquer the Feminization of Poverty," in Linda Gordon (eds.) *Women, the State, and Welfare*, The University of Wisconsin Press.
- Lazear, Edward P. and Robert T. Michael (1988), *Allocation of Income within the Household*, The University of Chicago Press.
- Lynn K. White (1990), "Determinants of Divorce: A Review of Research in the Eighties," *Journal of Marriage and Family*, 52: 904-912.
- Theodore N. Greenstein (1990), "Marital Disruption and the Employment of Married Women," *Journal of Marriage and Family*, 52: 571-676.
- マーサ・N・オザワ (1990), 「アメリカにおける女性の貧困化」『季刊・社会保障研究』Vol. 26, No. 3, 228-242頁。
- 下夷美幸 (1989), 「離婚と子供の養育費」『季刊・社会保障研究』Vol. 25, No. 2, 156-165頁。
- 野口悠紀夫 (1982), 『公共経済学』, 日本評論社。
- (あわさわ・たかし 社会保障研究所研究員)

平成3年度研究プロジェクトについて

社会保障研究所

研究課題Ⅰ 社会保障の新しい財源政策(新規)

(研究目的)

わが国においては、今後高齢化がますます進展することが予想されており、これに伴って社会保障の費用も大きく増加すると考えられる。この増大する社会保障の費用をいかにして調達するか、また保険料、国庫負担、地方負担、利用者負担等をどのように組み合わせてそれを賄うかについて、新たな視点から検討することが必要となっている。特に、近年においては、介護費用の財源をどうするか、基礎年金や老人保健の国庫負担割合を引き上げるかどうか、公的年金や老人保健の財政調整は現行のままでよいのか、国民健康保険の平準保険料をどうすべきか、消費税を福祉目的税にすべきかといった問題について、さまざまな検討がなされている。

本研究は、このような社会保障の新しい財源政策について総合的に研究し、もって21世紀の社会保障の財源政策の方向を示すことを目的とする。

(研究項目)

1. 社会保障制度の財源政策
 - (1) 保険財源と一般財源
 - (2) 高齢社会における社会保障財源の確保
 - (3) 社会保障の財源としての利用者負担
 - (4) 消費税と社会保障
 - (5) 社会保障における財政調整
 - (6) 諸外国における社会保障の財源政策
2. 公的年金制度の財源政策

- (1) 公的年金の費用の増大と財源の確保
- (2) 基礎年金の財源政策
- (3) 被用者年金の財源政策
- (4) 公的年金の財政調整
3. 医療費保障制度の財源政策
 - (1) 国民健康保険制度の財源政策
 - (2) 被用者に対する医療保険制度の財源政策
 - (3) 老人保健制度及び退職者医療制度の財源政策
 - (4) その他公費負担医療制度の財源政策
 - (5) 医療費保障制度における財政調整
4. 社会福祉制度の財源政策
 - (1) 社会福祉制度の一般的財源政策
 - (2) 介護の財源政策
 - (3) 児童手当等家族政策の財源政策

(研究会の構成員)

- | | | |
|-----|----|---------------------|
| 主 査 | 地主 | 重美 (駿河台大学教授) |
| 幹 事 | 堀 | 勝洋 (社会保障研究所研究部長) |
| | 高木 | 安雄 (社会保障研究所研究員) |
| 委 員 | 牛丸 | 聡 (青山学院大学助教授) |
| | 宇野 | 裕 (社会保険庁運営部企画課課長補佐) |
| | 漆 | 博雄 (上智大学助教授) |
| | 大野 | 吉輝 (大阪府立大学教授) |
| | 坂田 | 周一 (日本社会事業大学助教授) |
| | 高橋 | 三男 (元厚生省児童手当課長) |
| | 藤井 | 良治 (千葉大学教授) |
| | 古田 | 精司 (慶応義塾大学教授) |

前川 寛 (慶応義塾大学教授)
山崎 泰彦 (上智大学助教授)
勝又 幸子 (社会保障研究所研究員)

(研究計画)

1. 2ヵ年とする。
2. 研究成果は、出版物として公表する。

研究課題Ⅱ EC統合とEC社会政策(新規)

(研究目的)

1992年12月のEC経済統合を目前に控えて、いまEC加盟国間で社会政策の調整が急ピッチで進んでいる。特に昨年暮れ、ストラスブールのECサミットで採択されたEC社会憲章は、経済統合に伴う「ソーシャルダンピング」の発生を防止するために、加盟国の労働者の基本的権利を定めたものとして重要であった。この社会政策次元でのEC統合という動きは、少なくとも次の2つの点からみて、わが国の社会政策が参考とすべき重要なテーマを含んでいよう。ひとつは、西ヨーロッパ諸国の福祉国家の運営方法が今後このEC基準に照らしてどの程度まで収斂し、それがわが国の社会政策にも将来どのような影響を及ぼすのかという問題である。1970年代後半から80年代初頭にかけて、経済不況影響もあり、これらの国々の社会政策は一旦『収斂の終焉』に向かう兆しがあった。だが、1987年の単一欧州議定書の発効以降、EC諸国の労使とも「社会対話」を通じてEC社会政策の国際的基準を築こうとする動きが広がっている。ECとわが国との経済的な相互依存関係が強まっていることに加え、「相互主義」の立場から今後ECがわが国に対して公正な競争を要求してくることを考えれば、その影響はいずれわが国の福祉国家の運営にも及ぶはずである。第二に、国際化時代を迎えて、モノ・カネ・サービスの自由な国際間移動にとどまらず、ヒトの自由な国際間移動を保障する必要性が急速に高まっている。この点についても、これまでヒトの自由な国際間移動を最優先に置いてきたEC社会政策の歴史からわれわれが学ぶべき点は多いはずである。特に、

外国人労働者問題に関連して、EC社会政策がどのような解決策を示しているのかを知ることは重要であろう。そこで、本研究プロジェクトでは、以上の2つのテーマに即して、EC社会政策の歴史を振り返りながら、1992年のEC統合プログラムのなかにEC社会政策がどのように位置づけられようとしているのかを明らかにしたい。

(研究項目)

1. EC社会政策の歴史的推移
2. ECの意志決定メカニズムと利害対立の構図
3. EC社会政策の加盟国への影響力の分析
4. EC社会政策の将来展望

(研究会の構成員)

主査 稲上 毅 (法政大学教授)
幹事 粟沢 尚志 (社会保障研究所研究員)
委員 岡 伸一 (大分大学助教授)
梶田 孝道 (津田塾大学教授)
久保 広正 (丸紅(株)調査情報部産業調査室長代理)
小島 正剛 (全日本金属産業労働組合協議会事務局長代理)
澤田 マルガレーテ (八千代国際大学教授)
下平 好博 (明星大学専任講師)
竹中 康之 (広島修道大学専任講師)
棚池 康信 (福山大学助教授)
前田 充康 (労働省職業安定局外国人雇用対策室長)

(研究計画)

1. 1ヵ年とする。
2. 研究成果は、出版物として公表する。

研究課題Ⅲ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担——(平成2年度より継続)

(研究目的)

経済社会の変動に対して連続的に対応すること

により、西欧諸国は1945年以降、政治的正統性を維持してきた。この適応の過程は、制度上のアレンジメントでの変化で顕著にあらわれており、大部分の国は地方政府や政府間関係のシステムを再編成している。各国とも、より良き政府体系を模索し、自治体の再編成、法的権限の再配分、負担金・補助金の財政調整、税体系の区分などが検討されている。

サブナショナルレベルでの再編成は、第2次世界大戦後で如実にあらわれており、公的部門の大幅な拡大が行われた時期と一致している。各国の歴史を見ても、福祉国家の発展と地方自治の展開とは密接な関係にあり、大きく重複していた。福祉国家の展開に伴い、地方の財政規模と人員数はいずれの国も膨張しているからである。

しかしながら、なぜ廃置分合を行っているのか、どのように自治体の合併や改革を試みているのかについては、ほとんど知られていない。福祉国家と地方自治の関係をリンクさせて体系的に検討したものは少なく、福祉国家における政府間関係・地方自治の変容は十分解明されていないのである。そのため本プロジェクトでは、前述した現状認識に基づき、福祉国家における政府体系のあり方を検討する。国際比較の判定軸を開発し、この各国共通の枠組みで政府間関係の比較研究を行う。

(研究項目)

1. 西欧諸国の政府間関係

イギリス、北欧諸国、ドイツ、フランス、アメリカ、カナダなどの国を対象にし、経済社会の変動に対してどのような政府体系の調整を試みてきたのか、具体的に検討する。

2. 日本の政府間関係

機関委任事務制度や地方財政の変容を把握したうえで、国民健康保険、老人福祉、措置行政、地域保健など社会保障政策の実施構造を検討する。

(研究会の構成員)

主 査 新藤 宗幸 (立教大学教授)

幹 事 武智 秀之 (社会保障研究所研究員)

委 員 今村都南雄 (中央大学教授)
 岩崎美紀子 (筑波大学助教授)
 岡澤 憲実 (早稲田大学教授)
 唐澤 剛 (山形県生活福祉部障害福祉課長)
 篠原 正博 (富士短期大学講師)
 武川 正吾 (中央大学助教授)
 辻山 幸宣 (地方自治総合研究所常任研究員)
 藤村 正之 (武蔵大学助教授)
 御船 洋 (中央大学教授)
 塚原 康博 (社会保障研究所研究員)

(研究計画)

1. 2ヵ年とする。
2. 初年度は中央省庁や地方自治体からのヒヤリングを交え、政府間関係の変容について総合的な把握と論点の整理を行う。
3. 次年度は各委員の執筆分担を議論し、それにそって政府間関係の理論と実際についての研究を行う。
4. 本研究会の成果は、「福祉国家の政府間関係」として刊行する。

研究課題IV ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計 (平成2年度より継続)

(研究目的)

近年、アメリカでは、ヴィネット方式のアンケート調査を使って、社会的に公正な所得分配を数量的に計画するという研究が行われている。

本プロジェクトでは、最新の分析方法である、このヴィネット方式のアンケート調査を使い、社会的に公正な年金給付額を推計することを目的にしている。

本研究の意義は以下の2つである。

第一に、まだ日本に紹介されていないヴィネット方式のアンケート調査を最初に行い、その方法を紹介することによって、この方法を今後利用するであろう研究者たちの参考とすることができる。

第二に、これまで十分に把握されてこなかった社会保障政策に関する国民一般の意見について、ヴィネット方式のアンケート調査を行うことによって、どのような政策を公正と考えているかを直接聞き出すことができる。さらに、数量的に結果が出るため、社会保障政策をすすめるうえでの参考にすることができ、とりわけ年金に関しては今後高齢化社会をむかえる日本でのありうべき社会保障政策をデザインするうえで参考にすることが可能である。

※ ヴィネットとは、本来輪郭をぼかした写真などを指す言葉だが、ここでいうヴィネット方式とは、ある架空の個人・世帯等についての諸特性（性別・子供の数・所得・職業など）について記されたカード（ヴィネット）を用いて、回答者に、例えばその所得が公正かどうか、などについて判定させ、これをデータとして分析する手法である。

（研究項目）

1. ヴィネット方式のアンケート調査について
2. アンケート表の作成
3. 調査結果の分析
 - (1) 適正な年金給付額の推計
 - (2) 適正な年金給付額の決定要因の分析
 - (3) 推計値のサブグループ間比較
 - (4) 現実値との比較
 - (5) シミュレーションによる将来予測

（研究会の構成員）

主 査 宮澤 健一（社会保障研究所所長）
 幹 事 塚原 康博（社会保障研究所研究員）
 織田 輝哉（社会保障研究所研究員）
 委 員 野呂 芳明（東京学芸大学専任講師）
 曾原 利満（社会保障研究所主任研究員）
 武智 秀之（社会保障研究所研究員）

（研究計画）

1. 2ヵ年とする。
2. 初年度は、ヴィネット方式のアンケート調

査を使った研究のサーベイを行い、その方法を習得し、次年度で使用するアンケート表の作成を行う。

3. 次年度は、実際にアンケート調査を行い、そこから得られた結果を分析し、推計値と現実値の比較や、推計値を使った適正な年金給付額のシミュレーションを行う。研究成果は出版物として公表する。

研究課題Ⅴ 女性の経済的自立と社会保障（平成2年度より継続）

（研究目的）

近年、就労をはじめ、あらゆる分野において女性の社会参加が進行している。それは、女性の経済的社会的自立志向を示すものであり、この傾向は今後一層拡大していくと考えられる。わが国においても、国連女子差別撤廃条約に基づき、各方面で男女平等に向けての改善がなされているが、依然として、女性は社会のさまざまな分野で不利な立場におかれている。

本研究は、これらの状況をふまえて実態分析を行い、今後、女性が経済的に自立していくための諸条件を社会保障の観点から検討していく。

（研究項目）

1. 総 論
 - (1) 女性の自立と社会保障
 - (2) 福祉国家と女性の経済的自立
 - (3) 女性の社会参加と生活の変容
 - (4) 女性の経済的自立を阻む社会的要因
 - ア 税 制
 - イ 家族法
2. 女性の労働と社会保障
 - (1) 女性の経済的自立と労働
 - ア 女性の労働の現状と将来
 - イ 家事労働の経済的評価
 - (2) 女性の労働形態・労働条件と社会保障
 - (3) 家族による育児・介護に対する社会的保障
 - (4) 女性の労働と健康

3. 女性の経済的自立と社会保障・福祉サービス

ス

(1) 社会保障法と女性の経済的自立

(2) 母子世帯の経済的自立と社会保障

ア 母親の経済的自立への援助

イ 母子世帯への経済的保障

(a) 父親の養育費負担

(b) 社会的手当と公的扶助

(3) 高齢女性の経済的自立と社会保障

ア 女性の年金

イ 世代間扶養と女性の地位

ウ 高齢期の生活と社会サービス

北井 暁子 (厚生省児童家庭局母子衛生課課長補佐)

城戸 喜子 (聖学院大学教授)

久場 嬉子 (東京学芸大学教授)

田端 光美 (日本女子大学教授)

橋本 宏子 (神奈川大学教授)

藤井 良治 (千葉大学教授)

古郡 鞠子 (明海大学教授)

古橋エツ子 (花園大学助教授)

星野 澄子 (神奈川大学短期大学部教授)

三木 妙子 (早稲田大学教授)

宮本みち子 (千葉大学助教授)

(研究会の構成員)

主 査 一番ヶ瀬康子 (日本女子大学教授)

幹 事 三上芙美子 (社会保障研究所主任研究員)

下夷 美幸 (社会保障研究所研究員)

委 員 浅倉むつ子 (東京都立大学教授)

飯野 靖四 (慶応大学教授)

大沢 真理 (東京大学助教授)

大本 圭野 (東京経済大学教授)

(研究計画)

1. 2ヵ年とする。
2. 初年度は、これまでに蓄積された諸外国・国内の研究をサーベイし、問題の整理を行う。
3. 次年度は、わが国を中心に現状の実態分析を行い、今後の政策課題を提示する。
4. 研究成果は、社会保障研究所編研究叢書として刊行する。

社会保障研究所日誌（平成 2.4～平成 3.3）

平成 2.4.5 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担——（第1回）

打ち合わせ会 研究会の進め方等について

4.17 定例役員会（第260回）

4.24 研究課題Ⅱ ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計（第1回）

打ち合わせ会 研究会の進め方等について

5.16 定例役員会（第261回）

5.17 社会保障給付費分析（第1回）

準備打ち合わせ会 「社会保障給付費」推計事業の発展方策について

5.18 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担——（第2回）

報告内容と報告者「社会保障の権限委譲問題」厚生省社会局庶務課課長補佐 唐澤 剛

5.29 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障（第1回）

報告内容と報告者「1993年 EC 統合と外国人労働者問題」津田塾大学教授 梶田孝道

5.31 政策研究会（第1回）

報告内容と報告者「最近のスウェーデンの社会保障」ストックホルム大学法学部講師 竹崎 孜

6.5 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障（第1回）

打ち合わせ会 研究会の進め方等について

6.12 定例役員会（第262回）

6.26 研究課題Ⅱ ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計（第2回）

報告内容と報告者「ヴィネット調査の概要と調査票の設計」社会保障研究所研究員 織田輝哉

6.28 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障（第2回）

報告内容と報告者「外国人労働者問題と厚生行政の課題」厚生省大臣官房総務課課長補佐 河 幹夫、厚生省大臣官房総務課係員 高橋俊之

同 社会保障給付費分析（第2回）

報告内容と報告者「社会保障費に関する総合的研

究について」社会保障研究所長 宮澤健一、「社会保障費用の収入構造分析について」社会保障研究所主任研究員 曾原利満

6.29 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担——（第3回）

報告内容と報告者「社会保障における国・地方の分担」地方自治総合研究所研究員 辻山幸宣

7.10 定例合同役員会（第263回）

7.12 社会保障研究国際交流セミナー（第1回）

<全国社会福祉協議会>

テーマ「ノンプロフィット・セクターとアメリカの市民社会」

講師 米国アーバン・インスティテュート研究員 上野真城子

7.19 政策研究会（第2回）

報告内容と報告者「社会福祉改革のねらいと今後の課題」厚生省社会局国民健康保険課長 辻 哲夫

7.26 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障（第3回）

報告内容と報告者「外国人労働者の抱える精神的ストレスおよび生活適応について——3つの実態調査結果の分析」東京大学助手 山崎喜比古、「日米年金通算のあり方について」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋

7.31 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障（第2回）

報告内容と報告者「家族法と家族政策からみた女性の地位」東京大学社会科学研究所教授 利谷信義

9.4 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障（第3回）

報告内容と報告者「女性の就労パターンの3ヵ国比較」亜細亜大学助教授 大沢真知子、「近代家族とフェミニズム」同志社女子大学専任講師 落合恵美子

9.13 社会保障費収支分析（社会保障給付費分析を改称）（第3回）

報告内容と報告者「社会保障費長期統計の収支分析とデータ整理の方法について」社会保障研究所主任研究員 曾原利満

9.21 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担——（第4回）

- 報告内容と報告者「集権分権論再考」中央大学教授 今村都南雄, 社会保障研究所研究員 武智秀之
- 9.25 定例役員会 (第 264 回)
- 同 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障 (第 4 回)
- 報告内容と報告者「アジア途上国の経済発展と移民労働」社会保障研究所研究員 栗沢尚志
- 同 機関誌編集委員会<東海大学校友会>
- 9.27 研究課題Ⅱ ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計 (第 3 回)
- 報告内容と報告者「調査票の試案について」社会保障研究所研究員 塚原康博
10. 2 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障 (第 4 回)
- 報告内容と報告者「西ドイツにおける女性の生活保障」大阪府立大学専任講師 本澤巳代子
10. 5 社会保障費に関する国際比較調査 (第 1 回)
- 報告内容と報告者「フランスの社会保障費」千葉大学教授 藤井良治
10. 9 定例役員会 (第 265 回)
- 10.23 社会保障費に関する国際比較調査 (第 2 回)
- 報告内容と報告者「スウェーデンの社会保障費」聖学院大学教授 城戸喜子
- 10.25 社会保障費収支分析 (第 4 回)
- 報告内容と報告者「社会保障費長期統計資料について」厚生省政策課課長補佐 稲垣誠一
- 10.26 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担—— (第 5 回)
- 報告内容と報告者「国の地方財政対策と地方財政の運営実態」中央大学教授 御船 洋
- 10.30 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障 (第 5 回)
- 報告内容と報告者「移民労働者の地理的集中と住宅問題——西ヨーロッパ諸国の経験——」社会保障研究所研究員 下平好博
11. 6 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障 (第 5 回)
- 報告内容と報告者「ソ連における女性の経済的自立および社会保障」東京大学社会科学研究所助教授 小森田秋夫
11. 6~9 社会保障研究所基礎講座 (第 26 回)<こまばエミナース>
- 講座内容と講師名「厚生行政の課題」厚生省大臣官房政策課長 佐野利昭, 「高齢化産業社会における社会保障」社会保障研究所長 宮澤健一, 「医療制度の改革と課題」厚生省健康政策局総務課長 小沢壮六, 「人口と社会保障」日本大学人口問題研究所教授 小川直宏, 「国保改革と老人保健」千葉大学教授 地主重美, 「年金制度の課題」慶応義塾大学教授 庭田範秋, 「住宅と社会保障」社会保障研究所主任研究員 大本圭野, 「社会福祉の改革と課題」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋, 「社会保障の国際的動向」聖学院大学教授 城戸喜子, 「小松市の健康長寿のまちづくり」小松市高齢化対策室参事 西村 淳
- 11.20 社会保障費に関する国際比較調査 (第 3 回)
- 報告内容と報告者「西ドイツの社会保障費」公衆衛生院社会保障室長 府川哲夫
- 11.27 公開研究報告会 (第 29 回)<健保会館>
- テーマ「21世紀の年金制度と健康政策」
- 報告内容と報告者「公的年金制度成熟時の給付と負担」人口問題研究所人口統計学研修室長 花田 恭, 「公的年金制度の長期的安定のための方策」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋, 「21 世紀の健康づくりと政策的妥当性」厚生省児童家庭局母子衛生課長 高原亮治, 「健康増進政策の成果と課題」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋
- 司会 社会保障研究所長 宮澤健一
- 11.28 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担—— (第 6 回)
- 報告内容と報告者「政府間関係論の社会的視角」武蔵大学専任講師 藤村正之
12. 4 政策研究会 (第 3 回)
- 報告内容と報告者「スウェーデンの老人福祉と家族」スウェーデン・イェンシェピング老年学研究所教授 Dr. Gerd Sundstrom
12. 6 社会保障費収支分析 (第 5 回)
- 報告内容と報告者「社会保障制度審議会の社会保障総費用と ILO 基準社会保障費用の比較」および「ILO 基準社会保障費用長期統計の整備状況中間報告」社会保障研究所主任研究員 曾原利満
- 「平石長久氏の共済新報論文『社会保障給付費の報告』」自由討論
12. 7 リーディングス「日本の社会保障」(総論) (第 1 回)
- 12.11 定例合同役員会 (第 266 回)

12.13 国際交流事業海外出張報告会 (第1回)

報告内容と報告者「フランス・スペインにおける住宅国際会議等について」社会保障研究所主任研究員 大本圭野、「ベルギー・スウェーデン・オランダの老人福祉等に関する研究交流について」社会保障研究所主任研究員 三上芙美子

12.14 社会保障費に関する国際比較調査 (第4回)

報告内容と報告者「アメリカの社会保障費」東京大学社会科学研究所助教授 渋谷博史

12.20 リーディングス「日本の社会保障」(年金) (第2回)

12.25 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障 (第6回)

報告内容と報告者「アメリカにおける家族政策と女性の経済的自立」茨城大学人文学部講師 渋谷敦司

12.26 リーディングス「日本の社会保障」(医療) (第3回)

平成 3. 1. 8 研究課題Ⅲ 女性の経済的自立と社会保障 (第7回)

報告内容と報告者「女性と老人介護」お茶の水女子大学助教授 袖井孝子、「女性の年金権」追手門学院大学助教授 井上久子

1.17 定例合同役員会 (第267回)

1.21 リーディングス「日本の社会保障」(社会福祉) (第4回)

1.21 社会保障研究国際交流セミナー (第2回) <健保会館>

テーマ「1990年代のソーシャル・ポリシー」
講師 英国グラスゴー大学教授 ディビッド・ドニソン
通訳 東京都立大学教授 星野信也

1.25 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担—— (第7回)

報告内容と報告者「社会福祉支出決定メカニズムの計量分析——東京都の自治体を対象として——」社会保障研究所研究員 塚原康博

同 社会保障トップセミナー (第3回) <こまばエミナース>

講演「今後の社会保障の展望と民間企業の役割」年金福祉事業団理事長 幸田正孝
パネルディスカッション「社会保障と民間ビジネス」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋, 厚生大臣官房政策課調査室長兼地域振興室長 角田博道, 慶応義塾大学助教授 田中 滋, 日本経済新聞論説委員 渡辺俊介, ニッセイ基礎研究所生活研究部長 小林隆三

1.29 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障 (第6回)

報告内容と報告者「ドイツ統一後の社会福祉の抱える問題」厚生省社会局社会福祉専門官 柄本一三郎

同 社会保障費に関する国際比較調査 (第5回)

報告内容と報告者「イギリスの社会保障費」国立国会図書館調査立法及び考査局社会労働課主査 岩間大和子

1.31 研究課題Ⅱ ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計 (第4回)

報告内容と報告者「予備調査の結果について」社会保障研究所研究員 織田輝哉

2. 1 政策研究会 (第4回)

報告内容と報告者「介護対策検討会の報告について」厚生省大臣官房企画官 柴田雅人

2. 6 社会保障研究所シンポジウム (第25回) <健保会館>

テーマ「社会保障の新しい財源政策」
レポート 上智大学助教授 山崎泰彦, 京都大学助教授 西村周三, 東京大学教授 貝塚啓明
コメント 東京大学教授 宮島 洋, 慶応義塾大学教授 庭田範秋

司会 社会保障研究所長 宮澤健一

2.12 国際交流事業海外出張報告会 (第2回)

「アメリカにおける発展途上国の人的資源に関する研究」社会保障研究所研究員 粟沢尚志, 「イギリス・オランダにおける移民労働者問題に関する調査」社会保障研究所研究員 下村好博

2.14 政策研究会 (第5回)

報告内容と報告者「スウェーデンにおける民営化の動き」リンシェーピング大学助教授 O. アンベッケン

2.19 定例役員会 (第268回)

2.21 研究評価委員会

3. 7 研究課題Ⅱ ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計 (第5回)

報告内容「本調査の打ち合わせ」

3. 8 研究課題Ⅳ 外国人労働者と社会保障 (第7回)

報告内容と報告者「国際間労働移動と年金制度」奈良女子大学教授 木村陽子

同 研究課題Ⅰ 福祉国家の政府間関係——社会保障の役割分担—— (第8回)

報告内容と報告者「イギリスにおける社会政策のプライバイゼーション」中央大学助教授 武川正吾

編集後記

今号は「雇用と社会保障」の小特集です。日本、イギリス、フランスの事例を縦軸に、そして労働供給一般、女子雇用、障害者雇用を横軸にして、雇用と社会保障の調整という伝統的な課題を論じております。皆様の知的好奇心を刺激することになれば幸いです。次の号は「家族機能の変容と家族政策」の特集をお送りする予定です。

なお今年度より、編集幹事が交代致しました。塚原康博、織田輝哉、武智秀之の3人が担当します。宜しくお願い致します。
(武智秀之)

編集委員長 宮澤健一 (社会保障研究所長)

編集委員 稲上毅 (法政大学教授)

郡司篤晃 (東京大学教授)

小山路男 (社会保障研究所顧問)

地主重美 (駿河台大学教授)

島田晴雄 (慶応義塾大学教授)

袖井孝子 (お茶の水女子大学教授)

高藤昭 (法政大学教授)

都村敦子 (日本社会事業大学教授)

野口悠紀雄 (一橋大学教授)

三浦文夫 (日本社会事業大学教授)

宮島洋 (東京大学教授)

貝塚啓明 (東京大学教授)

庭田範秋 (慶応義塾大学教授)

堀勝洋 (社会保障研究所研究部長)

編集幹事 塚原康博 (社会保障研究所研究員)

織田輝哉 (社会保障研究所研究員)

武智秀之 (社会保障研究所研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 27, No. 1, Summer 1991

(通巻 112 号)

平成 3 年 6 月 25 日 発行

定価 2,060 円 (本体 2,000 円)

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂 2 丁目 19 番 8 号

赤坂 2 丁目 アネックスビル内

電話 (3589) 1 3 8 1

製作・発売

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷 7 丁目 3 番 1 号

電話 (3811) 8 8 1 4 振替東京 6-5 9 9 6 4

印刷・製本 三美印刷株式会社