

季刊 社会保障研究

Vol. 29

Summer 1993

No. 1

研究の窓

社会保障理論の見直し……………隅 谷 三喜男 2

第 27 回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「社会保障理論の再構築」

レポート：社会保障制度の体系化のために……………武 川 正 吾 5

レポート：高齢化社会における社会保障……………田 近 栄 治 14
——高齢者の所得保障を中心に——

レポート：社会保障理論の再構築に向けて……………兵 藤 釗 24

コメント：……………富 永 健 一 31

コメント：……………地 主 重 美 36

討 論……………(司会) 宮 澤 健 一 39

論 文

居住用資産を活用した高齢者の老後生活保障

……………野 口 悠紀雄・吉 田 浩・田 村 真理子 46

出産・育児に対する支援制度のあり方……………舩 橋 恵 子 54

——フランスの例を検討しながら日本の制度形成を考える——

社会保障概念の見直し……………京 極 高 宣 65

社会保障と政府支出拡大……………丸 尾 直 美 75

——そのメカニズムと影響——

動 向

社会保障判例……………堀 勝 洋 87

——保育に欠ける児童を保育所に入所措置しなかったとし

ても、その保護者らに損害が生じていないとして、損

害賠償請求が棄却された事例（清水訴訟上告審判決）——

平成 5 年度研究プロジェクトについて……………社会保障研究所 95

社会保障研究所日誌……………98

研究の窓

社会保障理論の見直し

社会保障制度審議会は、21世紀へ向けての社会保障の在り方を検討するために、1991年11月、社会保障将来像委員会を設け、精力的に検討を行い、本年2月第1次報告を発表した。それは次のような文言で書き始められている。

「1950年の『社会保障制度に関する勧告』は、憲法第25条の定める“健康で文化的な最低限度の生活”の保障という理念を、第2次大戦後の経済的困窮の中でいかに具体化するかという課題を担っていた。当時国民の大多数の間では社会保障は未知のものであり、この勧告によって国民は社会保障の具体像を知ることができた。それが今日では、社会保障は国民生活にとって不可欠のものとして定着し、広く国民の間で受け入れられている。その後1950年代勧告当時にはまったく予想されなかったり、あるいはそれほど重要なものとして考慮されなかったが、社会保障制度に重要な影響を及ぼすような社会経済上のさまざまな変化が生じた。」

その変化の第1としてあげているのは、豊かな社会の実現と、それに伴う給付の改善・充実が見られる一方で、国民負担の重さが問われるようになったこと。第2は、人口の高齢化とそれに伴う負担の世代間連帯性、第3は家族制度の解体とそれに伴う問題、第4は女性労働や高齢者就業等をめぐる労働市場の変化、第5に人口の都市集中に伴う過疎・過密が生み出した社会保障の対応、最後に民間福祉活動や私的年金など生活保障手段の多元化が取りあげられている。そしてこの間の変化に対応し社会保障の給付水準が上昇し、制度上でも変化があったのは当然として、社会保障の目的も救貧から防貧に、更に広く国民全体の生活の保障へと変わってきたことに注目する。そこから社会保障の基本的理念として社会の＜連帯性＞を取りあげ、社会保障を「みんなのために、みんなで作り、みんなで支えていく」ものと論じている。

私は社会保障制度審議会の会長として、更には将来像委員会の委員長として、この提言に責任をもっている。だが、この認識に固執する意図はない。社会保障はまさに「みんなで作る」ものであるから、世論の意向に耳を傾けなければならないし、識者の意見も十分聞かなければならない。その意味で社会保障研究所が、「社会保障理論の再構築」をテーマとして、シンポジウムを開催され、討議がなされたことを歓迎するものである。

ところで、現行社会保障制度の役割と問題性、その改善の方策、更には先進的な社会保障制度をもつ、あるいはもった国々の成果や行き詰まり等についても、少なからぬ研究業績がある。しかし、社会保障の理論となると業績というべきものは甚だ少ない。自然科学は学問自体が普遍性を持ち、世界性をもっているが、社会科学の領域では、歴史的状況の違いもあり、文化的な特殊性

もあって、それを貫く理論の構築は容易ではないし、抽象的になれば現実との距離が大きくなる。更に悪いことは、日本の大学は社会科学の領域でも、理論的には一般に進歩的であるが、体制としては保守的で、講座や講義の名称、更には内容もなかなか現実に追いつかない。社会保障という領域は第2次大戦後急速に発展し、国民所得のなかで社会保障費は10%、国家財政のなかでは25%に達しているのに、国立大学でその講座をもつのは数えるほどしかない。したがって研究者も少ない。今後、“social policy”論のなかでも中核的な地歩を占めると思われる社会保障理論の研究が、盛んなることを願ってやまない。

隅 谷 三喜男

(すみや・みきお 社会保障制度審議会会長)

テーマ「社会保障理論の再構築」

レポート：社会保障制度の体系化のために……………(中央大学助教授)武 川 正 吾

レポート：高齢化社会における社会保障——高齢者の

所得保障を中心にして——……………(一橋大学教授)田 近 栄 治

レポート：社会保障理論の再構築に向けて……………(東京大学教授)兵 藤 釗

コメント：……………(慶応義塾大学教授)富 永 健 一

コメント：……………(駿河台大学教授)地 主 重 美

討 論(司会)……………(社会保障研究所長)宮 澤 健 一

(所属は1993年2月当時)

あいさつ

社会保障研究所長 宮澤 健一

宮澤でございます。本日はお忙しいところ、多数、われわれのシンポジウムにご参画いただきまして、ありがとうございます。

研究所のシンポジウムも今回で第27回を迎えましたが、今回は基本的な問題ということで、「社会保障理論の再構築」というテーマを取り上げることにいたしました。ここ数年取り上げてきましたテーマは、どちらかという和社会保障の比較的先端的な分野を分析しようということで、昨年の平成4年には「低出生社会の家族と社会保障」というテーマを取り上げました。また、その1年前の平成3年は「社会保障の新しい財源政策」、それから平成2年は「介護システムの構築」、平成元年には「医療と福祉の連携」ということで、その時々の基本的で、かつ重要なテーマを追究してまいりました。今回は趣を変えて、それらを踏まえ、もう少し基礎的な側面に立ち戻って、問題点を勉強し論じていただくことが、非常に適切で大切かと考えて、このテーマを取り上げたしだいです。

2つの側面があると思います。1つは、内外ともに、社会保障制度についての再検討の動きが進行しているということです。ご存じのとおり、「ベヴァリッジ報告」が出てちょうど50年を迎えます。そういう点でもひとつの区切りですし、またわが国におきましても、社会保障制度審議会が基本問題を取り上げており、「社会保障将来像委員会」という委員会を発足させて、近くその第1次答申がまとまると聞いております。そういう動向的な背景が1つ。

もう1つは、社会保障の主要な分野であります年金、医療、あるいは社会福祉、この3つがそれぞれ高齢化社会に向けて新たな問題を生んでいると同時に、お互いが独立でない度合いを強めている。三者間の相互関連性を増してきた、という点が重要と思います。年金ひとつを例に取りましても、65歳支給開始年齢の変更は労働市場に関係するし、年金市場そのものも非常に大きくなって影響がさまざま出ています。医療につきましても、いろいろな改革が次々に実施に移されております。そうしたなかで、ここには医療と福祉の連携であるとか、あるいは介護と年金の連携であるとか、そういう横へのつながりと拡がりということが、基本的な問題になっております。

そこで、ここでもう一度、それらに共通してい

る社会保障の理論の基礎理念とは何であるかという観点から、かつての見方に対して、どういう点で新しい見方が加わっているのか、あるいは、加わるべきであるのか、そういった点について、いろいろと討論いただければと思っています。

このシンポジウムのご案内の趣旨にも書いておきましたように、「社会保障理念の再構築」ということを中心として、社会保障をどう体系化していくのか、あるいは社会保障における2つの原理、公正と効率、この確保と両立をどうはかるのか、あるいは、公私の役割の分担の見直しをどう考え

るか。さらに、社会保障と国民経済全般との関わりにも配慮して、この問題を考えていく。そういうひとつのタイミングに、いまきていると思います。

今日は3人の講師を、社会学、経済学、社会政策の分野から、また、全般的見地からのお2人のコメンテーターをお招きして、皆さんといっしょに、この問題を考えてみたい。そのことが、これからの社会保障の考え方の発展の一助になればと、期待をしているしだいでございます。よろしくお願いをいたします。

【レポート】

社会保障制度の体系化のために

中央大学助教授 武 川 正 吾

I はじめに——社会学的前提

研究所のほうでシンポジウム資料というのを配布していただいております、私の報告要旨もそこに掲載されている。しかし、この原稿を書いたのが今年のはじめぐらいである。それから時間もたち、先週改めて何を話そうかなということを考えて、新たにレジュメをつくり直した。したがって今日はお配りした「社会保障制度の体系化のために」という、B4の2枚のレジュメに沿って報告させていただきます。

先ほど宮澤先生からお話があったように、この「シンポジウムの趣旨」という文書があって、そこには、「社会保障の体系的、包括的な報告をする。社会学、経済学、社会政策学の視点から行う」と書いてある。本日の報告者の顔触れを見ると、おそらく私がここでいう社会学の視点からの報告を受け持つということを、非常に期待されているのだなということを感じる。

しかしこれは私には非常に重荷である。1つには、私はこれまで社会保障とか、社会政策の問題

を勉強してきたが、自分が何にもまして社会学者であるということを、強く意識するということがあまりなかったからである。もちろん客観的に見れば政治学者でもなく、経済学者でもなく、法律学者でもないということは、明らかだ。しかし、最初に方法を決めてそれから問題に当たるというよりは、はじめに問題があって、それをいろいろなやり方で取り組んでいくという、そういう態度が私の場合強かったのではないかなと思う。

もう1つは、今日のコメンテーターの先生のお1人が社会学者の大先輩であって、私が学生時代に講義を聴いたことのある富永先生だからである。学生時代のゼミのことなどを思い出して、できの悪い学生が、できの悪い報告をして、辛辣なコメントを受けるということを再び繰り返すことになるのではないかなという不安を覚えている。

そうはいっても、主催者側の役割期待ということがあるので、最初に社会学的前提というようなことで、社会保障の問題について、社会学としてどういうふうに考えられるかということも、触れ

ておきたい。

レジュメでいうと「はじめに——社会学的前提」というところである。社会保障というのは非常に現代的な現象であって、しかも社会保険と公的扶助という、異質な2つのものから成り立っているといわれているかと思う。そういった社会保険と公的扶助というのは、現代的なものであるけれども、類似の機能をもっていたものというのは、それぞれ伝統的な社会においても存在していたと考えることができる。

社会保障のなかの生存権的な要素、それから社会連帯的な要素と分けるとすると、伝統的な社会においても、何らかの形で、ある場合には国家的な事業ということもあるだろうし、ある場合には共同体レベルということもあるだろうけれど、誤解を恐れずにいえば、生存権的な要素としての救貧というようなものが存在していたということがあるわけである。

もう1つ、伝統的な社会において普遍的に見られると思うのは、社会連帯的な要素としての共済や相互扶助というものである。これによって人びとは、何らかの生活上のリスクというものがあった場合に備えたわけである。日本でもヨーロッパの社会でも、産業化以前の社会において共済的な組織というものが存在していた。

それが産業資本主義の成立のなかで、生存権的なものが、1つには私的慈善という形態のものとして存在するようになったし、もう1つは救貧立法という形で、多くの国々に存在するようになった。

他方の社会連帯的な要素である共済的なものというのも、資本主義の成立期において、各種の共済組合とか友愛組合という形で存在するようになった。ただし、この場合はメンバーシップが非常に限定をされたものであった。他方で、もう少し保険技術の工夫をこらして営利的な私保険というものが登場してくるということもあった。

それが今世紀に入って、救貧的な立法のなかで、権利性というものが加わるようになって、文字通り生存権という理念が確立し、今日のような公的扶助の制度ができあがった。また各種存在してい

た社会連帯的な共済組織も、メンバーシップの普遍化というようなことが起こって、それが社会保険という形で確立されるようになった。それらが今日シチズンシップとしての社会保障というものとして、存在するようになった。

このシチズンシップというのは、通常市民権と訳されるわけだが、単に権利ということだけではなくて、メンバーシップ、あるいは資格とか、身分とか、そういうものも含んでいるので、一応ここではシチズンシップと書いておいた。

それはどういうことかという、1つには社会権的な意味での権利性というものがあることである。また、従来非常に資格が限定されていた連帯的な要素が、市民社会の構成員全体にまで拡大をしていくという形で、シチズンシップとしての社会保障が確立をしたということである。

今日社会保障というものは、生存権につながるようなものと、それと全く別のものというわけではないが、それと一応区別される社会連帯につながるようなものと、そういう2つの要素というか、部分というか、そういうものが含まれて存在している。

そこで社会保障制度というものが、伝統的な社会におけるそういう類似のものと違って出現するようになった背景であるが、1つは需要側の要因として、産業化に伴って新たな必要、ニードというものが生まれてきたということである。失業というのはアンエンプロイメントだから、エンプロイメントがそもそも存在しないと、存在し得ない。そういう意味で、今日社会保障が扱っている必要（ニード）というのは、非常に新しいものであって、そういうものに対応するものとして社会保障が生まれたということである。もう1つは供給側の要因だが、産業化による家族をはじめとする、各種の共同体の解体、それに伴って、それを補うものとして社会保障制度が生まれてきたということではないか。そしてこれら需要側供給側の趨勢は今日でも続いているわけなので、今後ますます社会保障制度の必要性というものは、高まっていかなるを得ない。

II 社会保障とは何か

以上では社会保障というのは何かということを、あまり問題にしないで議論をしてきたけれど、現在の段階で社会保障とは何かということを、考え直してみる必要が出てきている。

わが国の場合は1950年に社会保障制度審議会の勧告が出されて、社会保障制度の在り方というのが示された。その後1962年にも同審議会から勧告が出て社会保障制度の体系化について述べられているけれど、それ以後非常に多くの経済的、あるいは社会的な変動が生じたにもかかわらず、社会保障制度の体系というか、社会保障制度というものはそもそもどういうものであるかということについての議論があまり行われなくて、制度が発展をしてきたということがある。そんなこともあって、社会保障制度審議会のなかに、将来像委員会というのができて、現在、この種の問題について議論がなされているわけである。

私がIIの「社会保障とは何か」ということで報告するのは、それと同じような問題意識に基づいており、そもそも社会保障とは何かというようなことを、もう一度考え直してみる必要があるのではないかなと思うからである。

社会保障とは何かということについて考えていく場合、最初に保障、セキュリティというのはどういうことなのかというのを、考えてみる必要がある。セキュリティというのは、不安のない状態、あるいは危険のない状態という意味である。だから非常にマクロのレベルでいうと、一国の安全保障のこともセキュリティという言葉で表すし、非常にミクロ的なレベルでいうと、治安がいいとか、犯罪が少ないとか、そういう状態のことを指すわけである。そういうセキュリティに社会的という形容詞が加わったというのが、もともとの社会保障の意味であったと思う。

日本語ではセキュリティの訳語として、保障という言葉を用いている。この保障という言葉の語源を国語辞典などで調べてみると、保というのはもともと小城という意味で、障というのは砦という意味であることがわかる。つまり何らかの外敵、あるいは危険から身を守るためのものである。そ

ういう意味で、英語の場合も、日本語の場合も、語源としては非常に似ている。

ただ、今日日本語の場合は保障というと、レジュメに書いておいたようにギャランティという意味の保証、あるいはコムペンセーションという意味での補償という、同音異義語があって、そういう同音異義語に引きずられて、もともとの保障ということの意味があいまいになってきているのではないかという感じがしないわけでもない。

そういうようなことから、保障というのはどういうことなのかというのを、まず最初に確認してみたわけである。

それでは次に何に対する保障かということが問題になるわけだが、ここでは通常いわれていることの、通説の繰り返しになるが、社会的な事故であるとか、危険であるとか、こういうものに対する保障であるといっておきたい。したがって社会保障は、そういうものを回避し、予防する、あるいは救済、治療するということになるだろう。

では、その社会的事故とか、危険といったものは、どのような範囲のものなのかということが次に問題になる。それはここでも通説どおりに疾病であるとか、死亡というようなことにしておきたい。

ただ、社会的事故とか、危険といった場合、その定義というのは、社会によって異なるわけで、どこからどこまでがそういう範囲に入るかということを、厳密に区切る基準というのはあまりない。しかし、伝統的に、加害者が特定できるものはそういうものから除く。あるいは私保険によって処理が容易なものも除かれる。逆にいえば私保険による処理が困難なものに限定するというようなことがあったのではないかな。

それから社会的事故、危険というのを、どのレベルで考えるかによるけれど、障害なら障害というものを取った場合、どういう理由で障害になったかということは、あまり問わないということだった。もちろん労災と一般の障害を区別するということはあったが、それは社会保障上の理由というよりは、もうちょっと別の要因によるのではな

いかと思う。

このように考えると、社会保障と社会政策との相違というものが問題になる。社会政策とは何かということについては、またのちほど問題になるかもしれないが、ここでは非常に緩く考えておいて、国民の福祉とか、生活の向上とかをはかる政策ぐらいの意味に考えておきたい。

社会保障というのは、社会的事故、危険、あるいはもっと広げて、社会的に見て望ましくないもの、あるいは容認しがたいものを避けるというものであって、何か積極的な価値を実現するというよりはむしろ、非常に望ましくないような状態になることを回避するための措置というか、政策の体系であるということになる。だから、幸福一般の追求、あるいは福祉一般の追求という社会政策、福祉政策といったものとは異なってくる。

それでは次にどういう主体がになうものが社会保障であるか。今日では国とか地方自治体、あるいは公的ないし準公的な団体がになう社会的な保障、それが社会保障であるということになっている。ここでもそういう通説にしたがっているが、ただ、今日気をつけなければならないのは、公私の境界というのが、非常に曖昧化してきていることである。厚生年金基金のような企業年金とか、福祉公社のように、公的とも、私的ともいえるようなものが、かなり存在をしてきているということにも、注意をしなければならないだろうと思う。他方、公私協働と書いておいたが、公的なものと私的なものとのパートナーシップということが、社会保障を考えるうえでも、非常に重要になってきているわけで、この点も忘れることのできないことだと思う。

そのように対象と主体がはっきりしたとして、次にどのような手段による保障かということを見ると、直接的な給付を行うもの、これが非常に素朴な意味での社会保障ではないかと思う。

もう1つ社会保障的な目的というものを達成するうえで、見逃してならないものとして、各種の規制的措施がある。たとえば障害者の法定雇用率とか、育児休業制度などは、必ずしも給付を伴わない規制的なものにすぎないわけだが、直接給付

を伴うような他の社会保障と同じ目的を果たしている。こういうものも含めて、広義の社会保障ということも、今日総合化というような点からすると、考えていく必要があるのではないかと思う。

次にどこまで保障するのかということだが、憲法は「健康で文化的な最低限度の生活」といっているが、今日これが社会保障の保障すべきものであるというのには、いろいろと無理が存在するようになってきていると思う。最低限度というのは時代とともに変わるから、最低限度が上昇をしてきたということもできるわけだが、それをいうには、1950年勧告当時と現在とでは、あまりにも落差が大きすぎるわけで、そこは質的な変化があったと見るべきだろう。

もう1つは社会保障制度、とくに年金制度などでは、従前所得の保障という考え方が取り入れられている。これは最低限度の生活を保障するということとは、ちょっと意味が違う。現役時代と退職後の生活水準の落差を埋めるという、ミニマム保障ということとは別の理念である。現在、最低限度ということですからすべてを切るのには難しいのではないかと思う。

では、「健康で文化的な最低限度の生活」に代えて、どのようなことになるのかということだが、レジュメに例示しておいたように、「社会あるいはコミュニティの構成員にふさわしい生活」であるとか、「人たるにふさわしい生活」だとか、「人間の尊厳を保つに足る基本的生活」だとか「基礎的生活」などということができるかと思う。

それから最後に誰に対する保障かということである。社会保障制度は創設以来、その対象者を拡張されてきていて、今日では日本国民、または日本国内の居住者というところにまでは、制度を適用するうえでの対象者の範囲についての合意ができあがっている。つまり国籍ではなくて、居住というほうが重要になってきている。

そこまで広がってきているけれども、それでは居住者ではなくて、一時的滞在者の問題をどうするか、あるいは一時的滞在者でも、非合法的な滞在者をどうするかということが、今日考えられなければならない問題として、浮かび上がってきて

いる。これについては、いろいろいいたいこともあるが、時間がないので、次にいきたい。

Ⅲ 社会保障の体系

以上のように社会保障というものを考えると、1950年勧告で出された社会保障制度の体系というのは、変えていく必要があるように思われる。そこで一応私案ということでレジュメに図を出しておいた。これを細かく説明していると時間がなくなってしまうので、ざっと申し上げてすませたい。

先ほど述べたように、直接的な給付を伴うものが、社会保障給付として、狭義の社会保障として考えられる。しかし今日では狭義の社会保障だけではなくて、規制的手段による施策というものも総合して考えていかなければならない。そこで社会保障給付と、社会保障規制の両方を合わせて、広義の社会保障制度と考えたらどうかということである。

それから社会保障そのものではないけれど、社会保障と非常に関連が深いものとして、雇用と住宅とがある。現行の「関連制度」とは異なった意味で、今日改めて社会保障関連制度と呼んではどうかと思う。

こういうような分類、体系を一応考えてみたのだけれど、これは分類のための分類ということなのであったのではあまり意味はないので、どうしてこういうことを考えるのか、あるいはこういうものを提示することによって、これまでの50年勧告というのと、どういう点について違ってくるのかということについて触れておきたい。

1つは先ほどからたびたび繰り返しているように、社会保障規制というものも、十分社会保障制度の体系のなかで位置づけていかなければならないのではないかということである。

2番目に、雇用政策、住宅政策というのは社会保障そのものではないが、住宅であれば、現在では公営住宅だけが関連制度ということになっているが、単に公営住宅だけではなくて、高齢者住宅をはじめとするさまざまな住宅が、社会保障のなかで、他の給付との関連で考えられていかなければならないということである。そういう意味で雇

用や住宅といったものも、社会保障と目的が同じものについては、社会保障給付として位置づけていくべきであると思う。

3番目に、社会保障には2分説とか、3分説とか、いろいろあるわけだが、一応ここでは2分説に立って、所得の保障と社会サービスの保障という2大分類をしている。ということは、医療と社会福祉は別のものであるという形で、3分説を唱えるよりはむしろ、これから総合化ということがますます重要になってくるわけであるから、社会サービスの保障ということで、それらを一体的に考えていったほうがいいのではないかと思う。

それから現在、上水道等施設整備とか、一般廃棄物処理施設といったものが、社会保障の体系のなかには入っているわけだが、そういうものを入れる意味というのが、1950年当時にはあったのだろうけれども、今日上下水道が社会保障であるというのは時代錯誤なわけで、そういうものは除外したらどうかということである。

Ⅳ 3つの検討課題

以上のように社会保障の定義、体系というものを考えると、今日社会保障制度について検討しなければいけない問題というのは、非常に多岐にわたって多いわけだが、ここでは主として国際比較などの点から見て、日本の社会保障制度のなかで、著しく遅れている、あるいは欠落していると思われるものを3つ取り上げて、これについて述べて、終わりたいと思う。

その3つというのは、1つは児童手当制度の問題であり、2番目は住宅手当制度の問題、3番目は介護保険、あるいは介護サービスの問題である。

まず最初に児童手当の問題だが、1989年に1.57ショックということがあって、その結果児童手当の問題が非常にわが国でもクローズアップされた。わが国の合計特殊出生率というのは1990年は1.54だが、これは他の先進諸国に比べても非常に低い水準である。

それでは、日本の児童手当の額は国際的に見てどうなのか。これについては社会保障研究所の下夷さんとか、社会事業大学の都村さんなどが、い

ろんな推計を出しているが、それによると、平均勤労世帯における児童手当の受給額が、他の先進諸国に比べると日本はきわめて低い水準にあることがわかる。それから社会保障給付費全体のなかに占める児童手当の額というのも、ほかの国に比べて非常に少ない。当然の帰結として、国民所得のなかに占める児童手当の比率も非常に低い。

そんなようなことから、これまでたびたびいわれていることの繰り返しになるが、児童扶養控除と児童手当との調整ということを実現して、児童手当を充実させていく必要があるのではないかと思う。都村さんの推計だと、児童扶養控除のタクス・エクスペンディチュアというのが、これはちょっと古い数字だが、1982年度で2兆円以上あり、それに対して当時の児童手当給付額というのは、わずか1,659億円である。このへんの調整というのが今後の重要な課題ではないかと思う。

日本の場合どうして児童手当が低いかということを見ると、企業が出している賃金の一部としての家族手当が存在しているということが、非常に大きいと思う。企業の出す家族手当と児童手当の調整ということも必要じゃないかと思っていたとき、フランスの児童手当制度について知ることができた。フランスでは家族手当、児童手当の制度というのは、もともと企業が、あるいは事業主が賃金として出していたものを、家族手当金庫というところにプールして、それを社会保障給付として給付するようになったということである。そんなことを考えると、児童手当と税制との調整ということだけではなくて、フリンジ・ベネフィットとの調整ということも、いまの時点ではそれは空想的かもしれないけれど、考えてしかるべきではないかと思うようになった。

それから児童手当と関連した家族政策のことについても、いいたいことがあるのだけれど、時間がないので、次の住宅手当に移りたい。

日本の場合、住宅手当的なものは、生活保護のなかに住宅扶助という形で入っている。それは一応住宅のナショナル・ミニマムを保障するという位置づけだと思う。しかしこれは他の先進諸国に比べると非常に額が小さい。非常に遅れていると

いわざるを得ない。

ヨーロッパなどの場合は、家賃統制というのがだんだんなくなってきたこととの見返りで、つまり家賃を市場で決めていくということとの見返りとして、住宅手当というのが各国で導入をされるようになり、これが社会保障制度のなかでかなりのウエイトを占めるようになっている。

では、日本とヨーロッパではどのくらい格差があるかということだが、生活保護の住宅扶助というのは、1990年に1,026億円ということで、これは国民所得比で0.03%である。ところがスウェーデンの住宅手当というのは1989年81億クローネで、これはGDPとの比で見ると0.66%である。これはかなりの比率であり、しかも受給が110万世帯ということだから、総人口が1,000万に満たない国であるということを見ると、かなりの多くの世帯が住宅手当を受給しているということがわかる。イギリスの場合は資料が見つからなくて、GDP比はわからなかったが、相当の支出をしていて、全世帯の3分の1、720万世帯ぐらいが住宅給付を受給しているといわれている。

こういったヨーロッパの住宅給付、住宅手当といった制度には、所得保障のなかでも住宅費は特別のものとして考えられなければならないという思想があるわけだが、日本の場合年金というのも、どこに住んでいようが同じという形で計算をされていて、こういった思想は全く見られない。現行の所得保障制度を補うようなものとしての住宅手当というものを、今後考えていかなければならないのではないか。

そういうようなこともあって不適格住宅、あるいは最低居住水準未満の住宅というのが、1988年の状況で見ると、一般世帯では4分の1近くあり、しかも65歳以上の独り暮らし世帯に限ってみると、これが54.7%になる。最低居住水準がナショナル・ミニマムなのかどうかということについては、いろいろ議論があるかもしれないが、一応これがナショナル・ミニマムだと考えると、ナショナル・ミニマムに達しない不適格住宅というものが多数存在していて、その1つの背景として、住宅手当の欠落というものもあるのではないか。

各国の住宅手当の形態についてちょっと触れたが、詳しいことは時間がないので省略して、次に介護の問題に移りたい。

やはり国際比較をしてみると、年金とかはそう見劣りがしないといえるけれども、社会福祉サービスのなかで、とくに高齢者向けの介護サービスというのは、非常に遅れているという気がする。北欧諸国と比較したのでは、あまりにもそれは当然なので、ヨーロッパのなかでも社会保障費の水準があまり高くないイギリスと比較してみよう。

日本の場合1990年に特養・養護・軽費の施設ケアの定員が、65歳人口1万人に対して166人分だが、イギリスの場合は、これは85年だが、レジデンシャルホームという老人ホームの定員は222人で、かなり違うことがわかる。在宅のほうもホームヘルプが、65歳以上人口1万人対比で見ると、日本の場合20人であるのに対して、イギリスでは60人いる（北欧はもっと多い）。これだけ見てもかなり違いがあるということがわかる。

そんなこともあって政府のほうではゴールドプランという10ヵ年の整備計画を立てて、1999年に特養定員であれば24万床、ホームヘルパーであれば10万人に増やすことになっている。これは実数としては現在の水準から非常に増えるように見えるけれど、65歳以上人口1万人対比ということで考えると、今後、65歳以上人口が著しく増大するのでそれほどでもない。特養定員は90年に109であったものが、仮に24万床が実現したとしても、99年には114にしかならない。ホームヘルパーは10万人とっているけれど、これでも実現するのは難しいということをいっている人が多いが、90年に人口1万対比で見て20人であるが、99年には48人ということで、現在のイギリスの水準にも満たない。

なお、私の研究室で行った推計では、ADLを基準にして考えると、65歳以上人口比で見て、1999年には特養だと180から200床ぐらい、ホームヘルプだと91から140人分ぐらい必要となるだろうという結果が出ているが、ゴールドプランが仮に完全に実現されたとしても、これには遠く及ばない。

かなり努力してもそれだけにしかならないとい

うことは、現在の社会福祉の行財政の仕組みというのでやっていくことに、どうも限界があるのではないかと思わざるをえない。そういうことから、たとえばドイツで見られるような、介護保険のような制度を、新しい財源として考えていかなければならないのではないと思われる。一般財源だけで社会福祉の水準を向上させていくのは、いくら頑張っても、非常に限界があって、これではなかなか他の先進国の水準には近づかないのかもしれない。

V おわりに

最後にいわゆる国民負担率の問題についてちょっと触れたい。以上の3つの課題というのは、新しい資源を要するということで、にわかには受け入れがたいかもしれない。あるいはそんなに政府が大きくなってどうするのだという反論がすぐ出てくるだろう。また現在、国民負担率をいかに低く抑えるかということが行革審などでは課題になっているわけである。

しかし、ここで考えておかなければならないのは、1つは、国民負担率というのは、社会保障負担率と租税負担率の合計だが、この国民負担率のなかに表れない国民負担というのが非常に多くあることである。自己負担の分もそうであるし、インフォーマルケアやインフォーマルな資源を導入したときの、就労に出ないために生ずる機会費用というものもあるし、労働市場から引き揚げるといってなくても、市場価格には換算されず、したがって国民負担率の統計には表れないシャドー・ワーク的な部分というものもある。したがって国民負担率のなかに表れないような国民の負担と、「国民負担率」という、そういう両方の総合的な関連のなかで考えていかないといけない。単に国民負担率を低くすればいいということにはならないのではないか。

それから国民負担率が上がっていくのは、社会保障が自然膨張するからだといういい方が非常によくされるが、それでは日本の社会保障というのは、そんなに高すぎるのかということがある。これまでの研究によれば、社会保障給付費率という

のは、老年人口比率と、1人当たり国民所得額などによって、非常に大きな部分が決まることがわかっている。現在日本の65歳以上人口は12%だが、ほかの国でそれが12%ぐらいのとき、どれぐらい社会保障給付費を支出していたかというのを見たのが、レジュメに挙げた数字である。

それを見るとスウェーデンだけちょっと日本より低いのだが、それ以外の国はアメリカでも、イギリスでも、フランスでも、西ドイツでも、現在の日本と同じ程度に高齢化していたときには、現

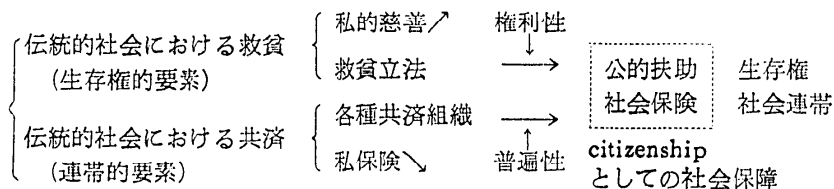
在の日本の社会保障給付費の水準13.7%よりかなり高い水準にあったわけである。だから日本の社会保障給付費が、他の国に比べて高すぎるということはない。そこで、現在非効率的な部分の見直しというのは必要だし、個別的な社会保障制度のなかには、抑制すべき部分もあるかもしれないが、そういうことを前提としたうえで、社会保障負担率というものを上げていくということも考えていいのではないかと思う。安ければいいというものではないだろう。

社会保障制度の体系化のために（レジュメ）

1993/02/09

武川 正吾

I はじめに——社会学的前提



社会保障制度の出現

需要側：産業化にともなう新たな必要への対応
供給側：共同体の解体

①公私の境界の曖昧化、②公私協働

4 どのような手段による保障か

①直接給付、②間接給付、③規制

①→狭義の社会保障、①+③→広義の社会保障

5 どこまでの保障か

「健康で文化的な最低限度の生活」

①「最低限度」という意味の風化、②従前所得の保障

→「社会の構成員にふさわしい生活」「人たるにふさわしい生活」「人間の尊厳を保つに足る基本的生活」「基礎的生活」

6 誰に対する保障か

日本国民 and/or 日本国内の居住者

→一時的滞在者、非合法的滞在者の扱い

長期的課題——「地球市民権」の確立

中短期的課題——先進諸国間の相互協定

給付の性質・財源調達方法に

応じた門戸開放

出入国管理との分離

II 社会保障とは何か

1 保障 (security) の意味

security の語源

「保障」の語源：保＝小城；障＝砦

保証 (guarantee) や補償 (compensation) との相違

2 何に対する保障か

a 社会的事故・危険 (casualty, contingency, risk)

社会的事故・危険 (or 社会的に見て undesirable なもの) の回避・予防 and/or 救済・治療

b 社会的事故・危険の範囲

①加害者の特定、②私保険による処理困難、

③原因の無視

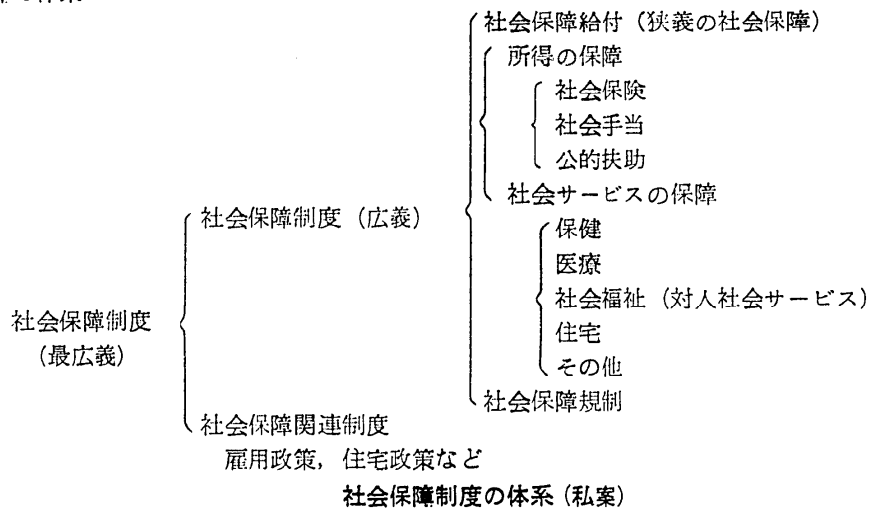
c 社会政策との相違

幸福の追求か不幸の忌避か

3 誰による保障か

国、地方自治体、公的ないし準公的な団体

III 社会保障の体系



- 社会保障規制の位置づけ
- 社会保障としての雇用や住宅の位置づけ
- 保健・医療・福祉の一体化
- 「上水道等施設整備」「一般廃棄物処理施設」「下水道施設整備」(以上、従来の狭義の社会保障)や「恩給」「戦争犠牲者援護」(以上、従来の広義の社会保障)などの除外

IV 3つの検討課題

1 児童手当

- 1.57ショック(1989)→1.54(1990)cf. 1996の丙午1.58
瑞2.20(89), 英1.85(89), 米1.93(88), 豪1.87(86), 仏1.81(89), 加1.65(88), デ1.62(89), 西独1.39(89)
- 低い児童手当の額
平均的勤労世帯の受給額, 対社会保障給付費比, 対国民所得比
- 税制(児童扶養控除)との調整
クローバック方式, 租税支出から社会保障給付へ都府推計: 1982年度において
児童扶養控除の租税支出=2兆4,150億円
児童手当給付額=1,659億円
- フリンジ・ベネフィットとの調整
フランスの家族手当制度:
事業主拠出(支払賃金の5.4%), 自営業主拠出(所得の5.4%), 一般社会拠出(税率1.1%)を家族手当金庫にプール
- その他

所得保障付き育児休業・介護休業(cf.親保険),年金制度における育児期間の扱い

2 住宅手当

- 家賃統制から住宅手当へ
- 住宅手当の「欠落」
- 住宅扶助 1,026億円(90)対国民所得比
(住宅維持費を含む) 0.03% 73万人
スウェーデンの 81億クローネ(89)対GDP比
住宅手当 0.66%, 110万世帯(82)
イギリスの住宅 £42億(84)720万世帯(84),
給付 全世帯の1/3
- 不適格住宅(最低居住水準未満)の存在と高齢者世帯への集中
一般世帯23.6%, 65歳以上単身世帯54.7%(88年住宅統計調査)
ナショナル・ミニマムの未実現
- 住宅手当の形態
瑞: 高齢者, 有子世帯, 低所得世帯に対し, ①子供数, ②所得, ③家賃を考慮して, 国および自治体を合わせて最高で家賃の80%を給付。
英: 公的扶助受給者, 家賃を支払うと公的扶助水準以下となる者に対し, ①家賃, ②扶養家族数, ③世帯構成, ④所得によって給付額を決定。家賃の60%が基準。
- 住宅手当の導入
年金への加算? 新しい社会手当? 児童手当への加算?
社会福祉の財源としての住宅手当

3 介護保険

- 介護サービスの遅れ——65歳以上人口比
施設ケア 日(90):166 英(85):222
ホームヘルプ 20 60
- 不十分な目標水準——ゴールドプラン——65歳以上人口比
特養定員24万床: 当研究室の必要推計:
109(90)→114(99) 180~200床
ホームヘルプ10万人: 当研究室の必要推計:
20(90)→48(99) 91~140床
- 現在の社会福祉の行財政の仕組みでは限界
- 介護保険——供給体制の整備を前提とした
①確率的現象 ②標準化が相対的に容易
- 年金保険か? 医療保険か? 新しい社会保険か?

V おわりに——いわゆる「国民負担率」をめぐって

- ①「国民負担率」=社会保障負担率ではない
- ②「国民負担率」に表れない国民の負担
a 自己負担 b 機会費用 c シャドー・ワーク
- ③日本の社会保障費は高すぎるか

	AGE	SSB
日 本	12.0% (90)	13.7% (90)
スウェーデン	11.8% (60)	13.2% (60)
ア メ リ カ	11.9% (85)	15.2% (86)
イ ギ リ ス	12.9% (70)	16.0% (70)
フ ラ ン ス	12.1% (65)	19.5% (65)
西 ド イ ツ	11.9% (65)	20.1% (65)

参考文献 (アイウエオ順)

- 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。
城戸喜子はか「社会保障費の推計と動向」『季刊・社会保障研究』20巻4号, 1985年。
下夷美幸「ヨーロッパ諸国の家族給付」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『介護費用のあり方』中央法規出版, 1990年。
武川正吾『地域社会計画と住民生活』中央大学出版部, 1992年。
武川正吾『福祉国家と市民社会——イギリスの高齢者福祉——』法律文化社, 1992年。
都村敦子「福祉政策の調整問題」社会保障研究所編

- 『福祉政策の基本問題』東京大学出版会, 1985年。
都村敦子「家族の変容と所得維持政策」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
早川和男「住居基準の国際比較」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会, 1990年。
丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉——現状と福祉国家の将来』中央経済社, 1992年。

参考資料 (アイウエオ順)

- 厚生省大臣官房政策課編『社会保障入門』各年版, 中央法規出版。
総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』各年版, 法研。

【レポート】

高齢化社会における社会保障

——高齢者の所得保障を中心にして——

一橋大学教授 田 近 栄 治

【付 記】 この報告は, 社会保障研究所シンポジウム資料に掲載した論文に加筆・修正したものである。なお, 公的年金の補完として今後重要となる個人年金市場の問題については, 本シンポジウム報告の最後に掲載した「補論」で別途論じた。

1. はじめに

わが国はこれまで経験したことの無い高齢化社会を迎えようとしている。最近の将来人口推計によれば(1991年厚生省暫定中位推計), 20歳から59歳までの生産年齢人口に対する65歳以上の人口

- 介護サービスの遅れ——65歳以上人口比
施設ケア 日(90):166 英(85):222
ホームヘルプ 20 60
- 不十分な目標水準——ゴールドプラン——65歳以上人口比
特養定員24万床: 当研究室の必要推計:
109(90)→114(99) 180~200床
ホームヘルプ10万人: 当研究室の必要推計:
20(90)→48(99) 91~140床
- 現在の社会福祉の行財政の仕組みでは限界
- 介護保険——供給体制の整備を前提とした
①確率的現象 ②標準化が相対的に容易
- 年金保険か? 医療保険か? 新しい社会保険か?

V おわりに——いわゆる「国民負担率」をめぐって

- ①「国民負担率」=社会保障負担率ではない
- ②「国民負担率」に表れない国民の負担
a 自己負担 b 機会費用 c シャドー・ワーク
- ③日本の社会保障費は高すぎるか

	AGE	SSB
日 本	12.0% (90)	13.7% (90)
スウェーデン	11.8% (60)	13.2% (60)
ア メ リ カ	11.9% (85)	15.2% (86)
イ ギ リ ス	12.9% (70)	16.0% (70)
フ ラ ン ス	12.1% (65)	19.5% (65)
西 ド イ ツ	11.9% (65)	20.1% (65)

参考文献 (アイウエオ順)

- 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。
城戸喜子はか「社会保障費の推計と動向」『季刊・社会保障研究』20巻4号, 1985年。
下夷美幸「ヨーロッパ諸国の家族給付」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『介護費用のあり方』中央法規出版, 1990年。
武川正吾『地域社会計画と住民生活』中央大学出版部, 1992年。
武川正吾『福祉国家と市民社会——イギリスの高齢者福祉——』法律文化社, 1992年。
都村敦子「福祉政策の調整問題」社会保障研究所編

- 『福祉政策の基本問題』東京大学出版会, 1985年。
都村敦子「家族の変容と所得維持政策」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
早川和男「住居基準の国際比較」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会, 1990年。
丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉——現状と福祉国家の将来』中央経済社, 1992年。

参考資料 (アイウエオ順)

- 厚生省大臣官房政策課編『社会保障入門』各年版, 中央法規出版。
総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』各年版, 法研。

【レポート】

高齢化社会における社会保障

——高齢者の所得保障を中心にして——

一橋大学教授 田 近 栄 治

【付 記】 この報告は、社会保障研究所シンポジウム資料に掲載した論文に加筆・修正したものである。なお、公的年金の補完として今後重要となる個人年金市場の問題については、本シンポジウム報告の最後に掲載した「補論」で別途論じた。

1. はじめに

わが国はこれまで経験したことのない高齢化社会を迎えようとしている。最近の将来人口推計によれば(1991年厚生省暫定中位推計), 20歳から59歳までの生産年齢人口に対する65歳以上の人口

の割合は、1990年には21%であったが、2000年には約30%、2020年には52%となる。その後もこの比率は上昇し、2040年代には62%に達すると推計されている。

こうした高齢化の進行にともない、生産人口の負担は急増する。かりに65歳以上の高齢者に年金や医療などを通じて現役労働者の所得の半分を保障しようとする、1990年にはこの保障額を高齢者ほぼ2人に対して生産人口10人が負担することになるので、生産人口1人あたりの負担率は所得のほぼ10%となる。しかし、人口の高齢化によってこの負担率は2000、2020年の各年でそれぞれ15%、26%となり、高齢化のピーク時には30%を超える。

その一方、1970年代の後半から80年代の公債発行の結果、わが国の財政の機動力は大幅にそがれ、高齢化社会を迎えるにあたって充実しておくべき公共投資の財源の調達が困難になってきている。今後かつてのような高度成長を期待できないとすれば、財政面からの負担の増大も不可避であるといつてよいであろう。

このように高齢化と厳しさを増しつつある財政の板挟みのなかで、今後のわが国の社会保障のあり方が国民の大きな関心事になってきている。そのひとつの表れは、年金への高い関心であり、国民の公的年金の今後についての不安は深まっている。実際国民年金では6人に1人近くが、保険料を滞納しているといわれている。また、サラリーマンのなかでも若年層を中心として今後の不安が高まっていることは否めないであろう。

このような事態を打開していく鍵は、国民1人ひとりの自助努力であろう。戦後数多くの困難をわが国の経済が必死の生産合理化でぐり抜けてきたように、これから新しい問題にふさわしい自助努力が求められる。と同時に、自助努力のみでは解決が困難な問題とは何か、そしてその解決のために政府の果たす役割とは何かを、考えておくことも大切である。自助努力と公共政策の相互補完の関係を探るなかで、今後の社会保障のあり方も浮かび上がってくるはずである。これがこの小論のねらいである。

以下、まずこれまでの社会保障と財政の歩みを

足早に辿る。ここではまた、社会保障のあり方に関して発せられた提言を取り上げる。そこまでを準備として、今後高齢化社会における社会の活力を維持していくための条件、すなわち自助努力の機能する基盤を示す。続いて自助努力によっても解決できない問題の所在を示し、そうした問題への取り組み方について論じる。

2. 社会保障と財政の歩み

わが国の健康保険と年金が被用者のみでなく、自営業者を含むすべての国民をカバーすることになったのは1961年であった。その後医療、年金ともに制度の充足や給付の改善などが図られていったが、もっとも大きな制度改正がなされたのは1973年度であった。いわゆる福祉元年といわれた改正であったが、医療では家族給付率の70%への引き上げ、高度療養費の支給、政府管掌健康保険への国庫負担などが認められた。年金では、給付水準の大幅な引き上げにとどまらず、インフレ時の給付の自動改定である物価スライド制が導入された。このときの改革は社会保障にとどまらず、所得税でも2兆円減税のかけ声とともに、給与所得控除の所得制限の撤廃、税率の引き下げなど戦後最大級の減税が実施された。

しかし、その後2度にわたるオイルショックや対ドル円レート的大幅な上昇のなかで、大規模な赤字国債が発行された。事態の急変は社会保障や税制にも大きな影響を与え、医療では被用者保険本人の10%負担、医療費や薬価の見直しなどがなされた。また、退職者医療制度や老人保健制度の創設を通じて、国民健康保険から被用者保険への負担の肩代わりが図られていった。年金ではおりからのインフレのなか、物価スライド制によって給付額が激増し、1986年度に抜本的ともいえる改革が行われた。すなわち、基礎年金が創設され、それまで国民年金に任意加入していたサラリーマンの被扶養配偶者（多くは、無業の妻）は、新たに第3号被保険者となった。また、給付のカットもなされ、20年間にわたってほぼ給付額は4分の1減額されることになった。この改革でもまた、自営業者の年金である国民年金の負担の被用者保

険による肩代わりが図られた。1989年にはさらに、被用者年金の支給開始年齢の引き上げが図られたが、これは実現には至っていない。

所得税においては減税から増税への転換が図られ、「2兆円減税」以降10年間にわたって税率表の手直しがなされなかった。その結果、インフレによって増大した名目所得に累進的な課税がなされ、所得税の負担が急増した。これがその後の税制の抜本的な改革の引き金のひとつとなった。

このように財政が厳しさを増すなかで、社会保障の見直しが迫られていった。しかし、こうした見直しによっても財源の厳しさは変わっていない。国の一般会計の歳出は、そのすべてが政府の裁量下にあるわけではなく、国自身の支出に先立って、国債の利払いや地方への交付金の配分を行わなければならない。こうした非裁量的な経費を控除した後の国の歳出額を一般歳出というが、国の総予算である一般会計の歳出額に占めるこの裁量的な予算である一般歳出の比率は、1965年度において約80%であったが、その後急激に減少し、1975、1985、1992の各年度においてそれぞれ75%、62%および54%となった。政府はその予算の約半分しか自身の政策的な経費として使えないわけである。

一方、一般歳出に占める社会保障関係予算の規模は、この同時期ほぼ倍増した。すなわち、1965年度において社会保障関係予算は一般歳出の18%を占めていたが、1975年度には上に述べた社会保障の拡充の結果、すでに25%へと跳ね上がり、1992年度には33%と、1965年度の倍近い水準に達した。ちなみに、1992年度の国防関係予算は4兆5,500億円であったが、老人医療費だけをみても1989年度にすでに5兆5,500億円に達し、1992年度には6兆8,200億円にも及んでいる。1955年度では、一般歳出に占める国防関係予算の割合17%に対して、社会保障関係費の割合は13%であったことを考えると、まさに隔世の感がある。

このように厳しくなる財政のなかで社会保障負担がさらに高まっているが、こうしたなかで財政サイドばかりでなく、社会保障のサイドからもさまざまな議論がわきあがっている。1981年の臨時行政調査会の第1次答申では、福祉の見直しを取

り上げているが、それに対して「社会保障は、『真に救済を必要とする者』のみを対象としているのではない……臨調第1次答申が『活力ある福祉社会』実現のため福祉の刈込みを意図するかのような誤解を与えたのは残念であった」¹⁾というのが、社会保障に携わってきた多くの識者の意見であったと思われる。

その後もわが国の社会保障のあり方をめぐって活発な議論が展開され、社会保障制度審議会においても、わが国社会保障の基礎となっている1950年の勧告の再検討を踏まえ、社会保障の新しい理念を求めて議論が重ねられている。こうした最近の議論に共通してみられるのは、戦後直後の貧困対策としての社会保障から、豊かさのなかで必要とされる社会保障の将来像をどのように国民に示すかということである。そして、「これからの社会保障制度が保障すべきものは、『最低限の生活』というような量的基準においてではなく、むしろ質的基準において考えられるべきである……それは、『社会（コミュニティ）の構成員にふさわしい生活』ということができるかもしれない」²⁾など、社会保障の最低保障水準をどのように高めていくかに重点をおいた提案がなされている³⁾。

終戦直後と比べればはるかに豊かになった現在、救貧対策からより高度の福祉を求めることに誰しも異存はないであろう。しかし、その際社会保障費は誰が担うのか、そして高い質の社会保障は高いコストなしに達成可能なのだろうか。すでにわが国の財政は相当厳しい状態にあることを指摘したが、こうしたなかであって高い社会保障のコストは、結局は租税や保険料の増加となって国民にしわ寄せされざるをえないであろう。したがって、今後の社会保障のあり方を考えるうえで、社会保障が社会の活力を阻害しないよう十分配慮することも非常に重要になってくる。

3. 自助努力と公共政策

経済の活力は、家計や企業の自助努力をどのように引き出すかにかかっている。時代とともに自助努力の向けられる課題は異なり、現在では高齢化社会のなかで生活の質をどのように維持、向上

させるかが最大の課題のひとつとなっている。このとき、社会保障が問題解決の原動力である自助努力を弱めてはならない。ここではまず、高齢化社会において自助努力が機能するための必要となる条件について述べる。続いて、自助努力によってだけでは対処しきれない問題を指摘し、高齢化社会における公共政策のあり方について考えていきたい。

高齢化社会における自助努力の必要条件とは何か。いくつか重要な条件が思いつくが、高齢者の所得保障を中心的な課題とすれば、つぎの2つの条件をとくに指摘しておくべきであろう。まず第1に、高齢者の所得保障の結果、高齢者や婦人を含む社会のさまざまな成員の労働意欲や、貯蓄行動が阻害されてはならない。第2に、社会保障において「公平性」が保たれなくてはならない。

はたして、現在のわが国の公的年金制度はこの2つの条件を満たしているであろうか。残念ながら答えは、否といわざるをえない。ここでこの点について詳細な検討に立ち入る紙幅はないが、第1のインセンティブの面においてはこれまでの在職老齢年金の減額措置（退職後65歳までの間に一定以上の所得のある場合、老齢年金がカットされる制度）のあり方、第3号被保険者に対する税務および年金給付の取り扱い方など、今後高齢者や婦人の社会参加を促進していく際に障害となる問題が存在する。また、年金制度の成熟とともにわが国の年金は完全に賦課方式となるが、このとき貯蓄への影響も無視しえないものとなるであろう。

自助努力を引き出す第2の条件である公平性については、高齢者と若年層の間の世代間の負担と給付の公平性と、同世代内の公平性の2面においてわが国の公的年金は、重大な問題をかかえている。年金制度が成熟するまでは制度が作られてから、数十年が必要であるが、それまでの間に受給年齢に達する人々に対する給付額を増やそうとすれば、現役被保険者の負担が増大する。また、そうした高い給付水準を維持しようとする、今度は制度が成熟し受給者の被保険期間が長期化すると、若年世代の負担はますます増大する。

同世代内でも大きな問題が生じている。まず、

保険料の支払い負担を負わない第3号被保険者を設けたため、単身者と被扶養配偶者をかかえた既婚世帯との間で年金の給付の面できわめて大きな格差が生じた。共稼ぎと片稼ぎ夫婦の場合においてはさらに、遺族年金などの面で受給条件に差異が設けられている。このほか、医療の場合もそうであるが、自営業者とサラリーマンの間の負担のバランスが大きく揺らいでいる。そのうえ、自営業者に対してのみ、実質的に非課税貯蓄となる準個人年金を認めたため、この2つのグループ間の不公平はますます顕著となった⁴⁾。

このように高齢化社会において、個人の自発的な努力を阻害する重要な諸問題が生じている。経済の活力をバネに高齢化社会で生じる諸問題を乗り越えようというとき、ここで指摘したような社会保障制度自体が原因となる問題はまず、改善していかななくてはならない。つぎに、自助努力によってだけでは解決しえない問題について述べる。

ここでも高齢者の所得保障に論点を絞れば、少なくともつぎの3つの問題を指摘することができる。まず第1に、どんなに多くの個人が老後に備えてさまざまな準備を行っていくようとも、社会全体でみれば老後の備えを十分行わない人もたくさんいるであろうことは、否定できない。こうした人々が高齢者になったとき、備えのなさを責めてももはやどうしようもない。このとき、救貧対策として救うことも考えられるが、社会の一部の人々がこうした事態に陥ることが予想される以上、高齢者になるまでに政府が強制的に貯蓄を行わせる必要があるであろう。いわゆる父権的な観点から公的年金の必要性を唱える議論であるが、公的年金を考えるうえで重要な論点のひとつである。

第2に、高齢になるにつれ個人の力ではどうしても解決しきれないリスクがある。いかに蓄えがあっても、猛烈なインフレが生じれば貯蓄は一挙に目減りしてしまう。また、高齢になるにつれ大病にかかるリスクは激増する。こうしたリスクは、社会全体で担いあう必要があるであろう。

最後に、最近の年金研究でさかんに論じられている問題の1つに、個人年金市場の失敗がある。人々は何歳まで生きるか分からないという不確実

性のもとで、生存する限りの期間所得を平均的に得たいと考えるであろう。しかし、個々人が何歳まで生きるか分からないのは保険会社も同様であり、保険会社は個人年金の購入希望者の平均寿命を長く見積もる可能性がある。その結果、個人年金の利回りは低下する。皮肉なことに、それでも個人年金を購入する個人は、保険会社の想定した寿命より長生きできると信じている人であろうから、保険会社は個人年金の利回りをさらに下げる。つぎに個人年金を購入する個人はさらに長生きするかもしれない、個人年金の利回りはますます下がる。こうした連鎖が続けば、個人年金市場は成立しない。

そこまでいかななくても、個人的に長生きできないと信じている個人は、市場で提供される個人年金には満足しないであろう。しかし、こうした寿命のクラス別の個人年金を開発しようにも、保険会社としても個々人の寿命について特別な情報がない以上、開発は困難である。また、一般に個人年金の開発や維持コストが高いため、個人年金の利回りが低くなるという可能性もある。

ここで指摘したような、寿命の異なる個人が保険に加入し、しかも保険会社はそれぞれの個人の寿命を予知できない場合の保険市場の失敗は、経済学で「逆選択 (Adverse Selection)」と呼ばれる。ここでのケースを続ければ、寿命の相対的に長い個人が多く入ることにより保険料率が上がり、他の個人が保険に入りたくてもなかなか入れないようになってしまうことである。今後、公的年金を補完するものとして個人年金の役割は、ますます大きくなっていくと思われるので、この個人年金市場における逆選択の問題は、非常に重要である。この問題については、この論文の最後に補論を設け、さらに踏み込んで論じることとする。

このように老後の所得保障を個人の自助努力だけにまかせきれず、なんらかの公的な政策が必要とされる。しかし、この場合にも現在の公的年金制度でよいという保証はない。実際、父権的な見地から国民に強制貯蓄を求めるならば、貯蓄を個々人の勘定に積み立てさせればよく、賦課方式による若年世代から高齢者への所得の移転は不要で

ある。第2の個人の負いきれないリスクのうち、大病などのリスクに対しては、年金の給付額を受給期間一律にせず、こうしたリスクの発生する可能性の高まる高齢後期に増額するなどの対処方法が考えられる。個人年金市場の失敗を指摘した際に言及したように、市場で供給される個人年金と比べて、公的年金の優位さの1つは、強制加入によって制度運営コストを相対的に低くおさえることが可能なことである。公的年金の運営においてはこの面にも十分配慮し、資金の運用を含むあらゆる面で無駄を防がねばならない。

4. おわりに

この小論では高齢化と厳しさを増す財政の2つの制約のなかで、今後の社会保障のあり方について考えた。これまで厳しい財政事情のなかで福祉の見直しがなされてきたが、そうしたなかで救済に代る新たな社会保障のあり方についての前向きな議論は、傾聴に値する。しかし、社会保障がこれから迎える事態の解決の鍵である個々人の自助努力を阻害してはならない。

こうした観点から、高齢者の所得保障を中心にして自助努力の機能するための条件を示した。残念ながらわが国の公的年金制度は、こうした自助努力を引き出しかねているといわざるをえない。この点の改善を急がねばならないが、自助努力だけで問題が解決できないことも確かであり、公的な政策が必要である。ただしその場合でも、現在の年金制度でよいというわけではなく、積立方式の年金の再評価、高齢にともなうリスク分担のあり方、個人年金市場の失敗と公的年金の役割などに留意すべきであることを主張した。今後、自助努力と公共政策の相互補完を通じた問題解決の道がさらに検討されることを期待したい。

補論——個人年金市場の逆選択と市場の失敗

(1) 市場利子率および時間選好率がゼロの場合

ハイ・リスクとロウ・リスクの2つのタイプの個人が存在し、保険会社がそれぞれの個人の危険度について完全な情報を持ち合わせていない場合

の市場均衡については、Rothschild and Stiglitz (1976) らが分析し、(1) 2つのリスク・クラスを同時にカバーする一括 (Pooling) 均衡は存在しないこと、(2) 均衡はしたがって、それぞれのリスクの個人に対して別個の保険を提供する分離 (Separating) 均衡に限られるが、この均衡が存在する場合でも、ロウ・リスクの個人はそのリスクを完全に保証するまで保険をかけられず、その期待効用を最大化できないこと、を示した。最近、この問題について Rees (1989) による手際の良い展望がなされているが、Rothschild らの結果を大きく超えたものは、示されていない。

ここでは、個人年金市場に Rothschild らの議論を適用し、その失敗の可能性について調べる。まず、市場利子率と時間選好率がともにゼロの場合を考え、保険会社が競争的な場合、上で述べた結果が再現されることを示す。つぎに、利子率と時間選好率がともにゼロでないより現実的なケースを考え、個人年金市場の失敗の可能性を分析する。

いま、若年期と老年期の2世代からなる個人を考える。その寿命に関しては、長寿タイプとそれ以外の2つのタイプがあり、それぞれをLタイプとSタイプと呼ぶことにする。両タイプとも若年期は生存しており、ともに所得 Y を稼ぎ、そこから C_1 を消費する。第2期にLタイプが生存する確率を P_L とし、Sタイプが生存する確率を P_S とする。寿命の仮定から、 $P_L > P_S$ とする。第2期には所得はなく、消費 C_2 のみを行うとする。

個人は、生涯の期待効用を最大化する。消費 C_1 と C_2 の効用をそれぞれ、 $U(C_1)$ 、 $U(C_2)$ で表せば、個人の期待効用は、以下のとおりである。

$$U(C_1) + P_L U(C_2)$$

ここで、この個人はLタイプとしたが、Sタイプの場合は、 P_L が P_S となる。また、議論を単純化するためにここでは、時間選好率をゼロとした。

一方、保険会社が競争的であるとすれば、フェアな保険が提供されるであろうから、個人 (Lタイプ) の予算制約式はつぎのようになる。ただし、ここでも簡単化のために市場利子率は、ゼロであるとする。

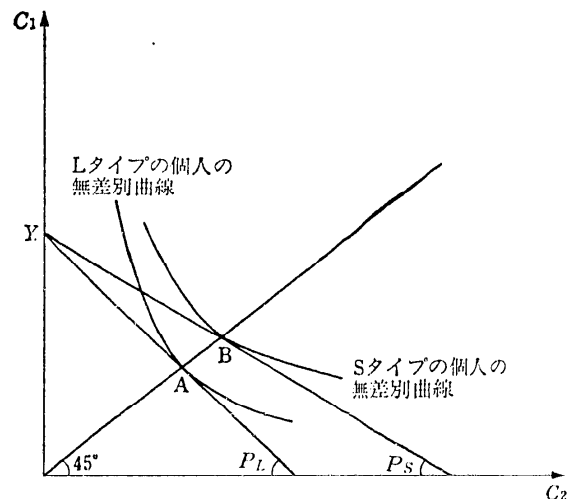
$$C_1 + P_L C_2 = Y$$

Sタイプの個人にとってフェアな保険の場合は、 P_L が P_S となる。このことは、Sタイプの個人の C_1 と C_2 の消費集合がLタイプと比べて大きくなることを意味するが、これはSタイプの第2期の生存確率が小さいことより当然である。

さて、ここでは2つのタイプの個人それぞれにフェアな保険が提供されることを仮定した。すなわち、個人の危険クラスについて、保険会社が完全な情報をもっていることを仮定したわけであるが、この場合、それぞれの個人は第1期と第2期の消費が等しくなるように個人年金を購入する。いわゆる完全な保険に入るわけである。

記号で表せば、個人の最適な C_1 と C_2 は、 $U'(C_1) = U'(C_2)$ となり、 $C_1 = C_2$ となる。図1は、この関係を示したものであるが、上に述べたように、 $P_L > P_S$ のため、Sタイプの消費可能集合はLタイプのそれより大きくなっている。2つのタイプとも45度線上の点を選択し、2つの期の消費が均等になるような個人年金を購入する。

ここで問題はいうまでもなく、保険会社は個人のリスクタイプを知らないということである。そこで、保険会社は保険加入者の平均的な寿命を考え、保険を設計するであろう。ここでは、Lタイ



(注) A: Lタイプの個人の消費選択点。
B: Sタイプの個人の消費選択点。
Lタイプ、Sタイプとも期待効用を最大化し、 $C_1 = C_2$ となるように年金を購入する。

図1 完全情報のもとでの年金の購入

プとSタイプの個人数の割合をウェイトとした P_L と P_S の加重平均である第2期の生存確率 P を考え、それに対してフェアな保険を提供する。図2は、そうした保険が図1で示した2つの予算線の間の予算線となっていることを示している。このように2つのタイプに共通して提供される保険のことを一括保険というが、この場合保険会社が競争的ならば、そうした均衡は存在しない。このことを以下図2を使って示す。

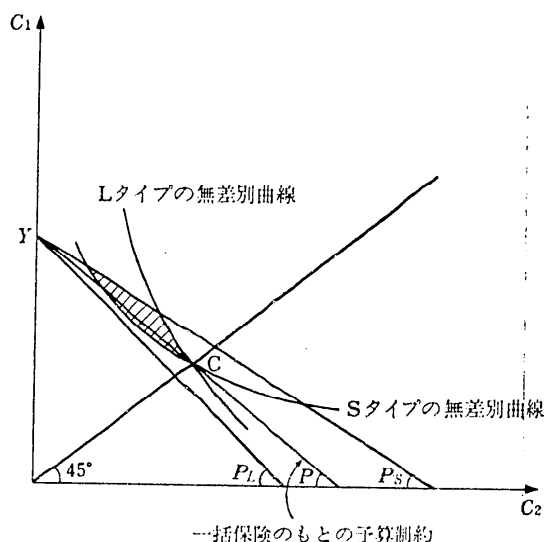
かりに、一括保険のもとに完全な保険が提供されたとする。点Cがそうした保険を示しているが、この点を通る2つのタイプの個人の無差別曲線の傾きは、Lタイプの方が、Sタイプより急になっている。これは、第2期の生存確率がLタイプの方が大きいので、限界の1単位の C_1 の減少を補償する、 C_2 の量がSタイプより少なくともよいからである。要するに、限界的に若年期の消費が減っても、それを埋め合わせるために必要な、第2期の消費は、第2期の生存確率の高い個人の方が、少なくともすむであろうということである。

このとき、競争的な保険会社は、一括保険Cを抜けがけして、Sタイプをねらった保険を売りに出したいと考えるであろう。図では、斜線を示し

た範囲の保険を売れば、それを買うのはSタイプだけであり（なぜなら、Lタイプは斜線の保険より一括保険の方を選好するから）、しかもSタイプのフェア年金は一番外側の予算線であるから、保険会社はそうした保険を売ることによって、プラスの利益を得る。ところが、そうなると一括保険からロウ・リスクタイプのSタイプが抜け出てしまうため、一括保険Cにはハイ・リスクタイプばかりが集まり、保険は失敗してしまう。つまり、保険会社が競争的ならば、一括保険は成立しないことになる。

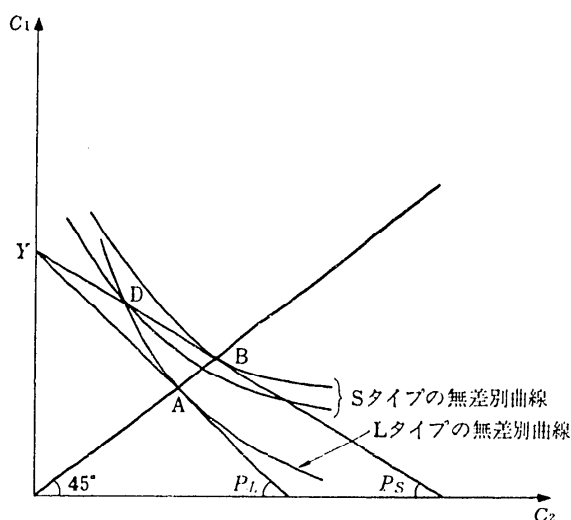
したがって、もしこの市場で均衡があるとすればそれは、2つのタイプそれぞれに別個の保険を供給することである。すでに、完全情報のもとで、そうした均衡があり、そのもとでLタイプ、Sタイプとも完全な保険に入ることを示した。この結果は、不完全情報のもとでは、大きく異なる。

図3にこの場合の均衡を示した。問題の根本は、保険会社の情報が不完全のため、Lタイプの個人をSタイプから分離できないことである。そこで、まずここでのハイ・リスクタイプである、Lタイプの生存確率でみてフェアな年金を売りに出す。このとき、Lタイプは、完全な保険である図中A



(注) 一括保険のもとでCが選択されれば、C点でLタイプの無差別曲線の傾きは、Sタイプの無差別曲線の傾きより大きくなる。図中、斜線部の保険が提供されれば、Sタイプのみが購入する。しかしこのとき、C点にはLタイプが集中し、一括保険は成立しなくなってしまう。

図2 不完全情報のもとの一括均衡



(注) Lタイプの個人は、彼らに提供されたフェアな年金を購入し、点Aを選択し、 $C_1 = C_2$ とする。それに対して、Sタイプの個人は、もはや点Bを選択できず、ただか点Dの保険にしか入れない。もし、情報が完全なら点Bを選好するのであるから、市場は失敗している。

図3 不完全情報のもと分離均衡

を選択する。

それに対して、A点を通るLタイプの無差別曲線より上側の点をSタイプに売りに出せば、Lタイプもそれを購入し、保険は失敗する。したがって、Sタイプに売りに出せる保険はどうしても、この無差別曲線上かその下になる。そうした制約のもとに、競争的な保険会社は、Sタイプにフェアな保険を売りに出すであろう。つまり、図中Dが、Sタイプに売りに出す保険となる。

この状態でLタイプは点A、Sタイプは点Dで示される保険に、「棲み分ける」ことになる。このとき、Lタイプは完全な保険に入っているが、Sタイプは図1でみたような、分離保険における最適保険に入れず、第2期の消費を最適な水準より過小にすることを迫られる。第2期の消費をもっと増やすような保険は、もちろん可能だが、そうするとそこにLタイプが入ってきて、保険がつぶれてしまう。このように不完全情報下ではSタイプは、「もっと保険に入りたいのに入れない」というプラストレイトした状態に陥ってしまうのである。これが、不完全情報下の分離均衡であり、逆選択のものと市場の失敗である。

(2) 市場利子率および時間選好率に関してより一般的なケース

以上が、不完全情報下の保険市場について Rothschild らの議論を個人年金市場に当てはめたものであるが、以下では市場利子率と時間選好率をゼロとした制約をはずし、より一般的な状況で個人年金市場を考える。

そこで、市場利子率を r とし、これは2つのタイプの個人にとって同一であるとする。それに対して、LタイプおよびSタイプの時間選好率をそれぞれ、 ρ_L と ρ_S で表し、両者の間には、Lタイプの方が第2期の生存の確率が高いことより、 $\rho_L < \rho_S$ が成立すると仮定する。また、この2つのタイプの個人が存在するもとの、(閉鎖的な経済で)資本市場が均衡しているとすれば、利子率はLタイプの時間選好率よりも低いことも、またSタイプの時間選好率よりも高いことも考えられないので、利子率と時間選好率との間には、以下の関係が成立する。

$$\rho_L < r < \rho_S$$

さて、この一般化された状況のもとで、Lタイプの個人の期待効用(の現在価値)は、つぎのようになる。

$$U(C_1) + \frac{P_L}{1 + \rho_L} U(C_2)$$

このタイプの個人は、この期待効用をフェアな保険を仮定した、以下の予算制約のもとに最大化する。

$$C_1 + \frac{P_L}{1 + r} C_2 = Y$$

Sタイプの場合も同様で、その期待効用と予算制約式は、Lタイプの期待効用と予算制約式に表れた、第2期の生存確率、時間選好率をそれぞれに P_S , ρ_S 置き換えたものとなる。

容易にわかるように、Lタイプの個人の最適な C_1 と C_2 の選択は、以下の条件で示される。

$$\frac{U'(C_2)}{U'(C_1)} = \frac{1 + \rho_L}{1 + r} (< 1)$$

すなわち、2つの期間の消費の限界代替率が、時間選好率と利子率にそれぞれ1を加えた値の比と等しくなることである。 ρ_L が r よりも小さいことより、 $U'(C_2)$ は $U'(C_1)$ よりも小さくなる。消費の限界効用は逓減すると仮定すれば、このことは $C_2 > C_1$ を意味し、Lタイプの個人は、フェアな年金が提供された場合、第2期(老年期)の消費を第1期(若年期)の消費より多くする。

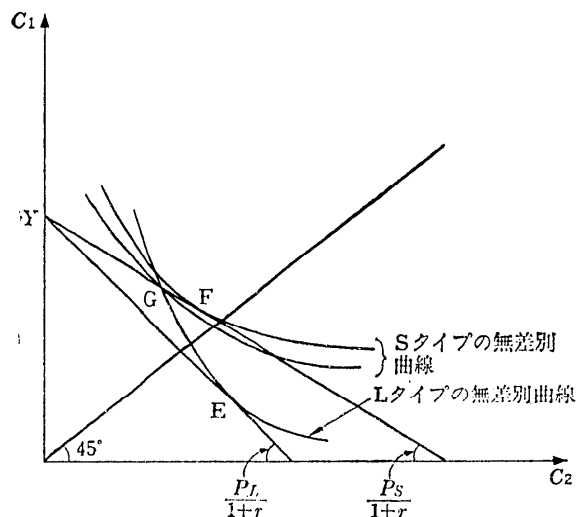
いうまでもなく、Sタイプの個人の場合は、 ρ_S が r よりも大きいので、第1期の消費が第2期の消費よりも大きくなる。これが、利子率と時間選好率に関する一般的な仮定のもとで得られる結論である。これらは、基本的には時間選好率と利子率との間の関係が、LタイプとSタイプとでは、逆であることより生じているが、結論自体は直観的にも納得がいくものである。

ここまでは、2つのリスク・クラスに関して完全情報を仮定したが、不完全情報の場合において個人年金市場はどうなるのであろうか。利子率と時間選好率をともにゼロとした場合の議論から明らかかなように、保険会社が競争的であれば、この場合にも一括保険は成立しない。リスクの低い、

すなわちSタイプの個人向けに保険を売りに出したいというインセンティブが働き、その結果一括保険が失敗してしまうからである。

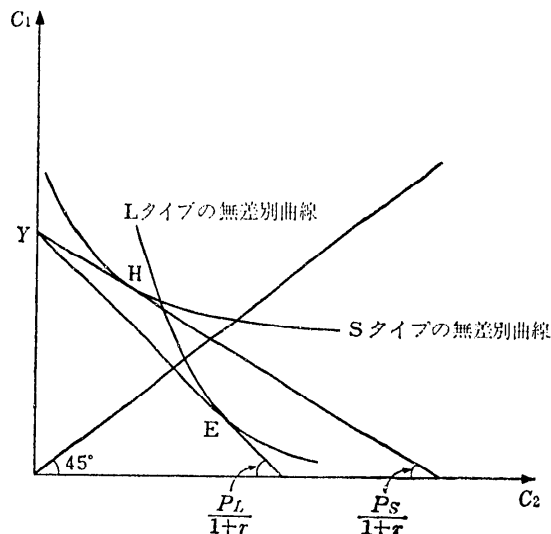
しかし、2つのタイプの個人に別の保険を提供する分離的な保険については、上の結論と違ってける可能性がある。ここでの仮定のもとでの均衡を図4と図5で示したが、このうち図4は、基本的には図3と同一の性格をもち、分離均衡のもとでSタイプの個人は、完全な保険に入らず、市場が失敗する状況を示している。これに対して、図5は、不完全情報下でありながら、Sタイプの個人も期待効用を最大化できるケースであり、個人年金が効率的に機能することを示している。

ここで一点用語の注意が必要である。利子率と時間選好率がともにゼロの場合、完全な保険とは第1期と第2期の消費を等しくすることであった。しかし、いま考えているより一般的なケースでは、すでに指摘したように、Lタイプの個人は、完全な保険（フェア年金において期待効用を最大化する保険）において第2期の消費を第1期より大きくする。Sタイプの場合は、第1期の消費を第2



(注) 利子率と時間選好率がゼロでない一般的なケースであるが、基本的には図3と同一である。Lタイプは、(修正された意味で)完全な保険Eに入っているのに対して、Sタイプは完全な保険Fに入ることはできない。Sタイプの入れる保険は、たかだかGで、その期待効用は最大化されない。一般的ケースにおいて、年金市場の失敗が発生している。

図4 一般的なケースにおける分離均衡(1)——Sタイプが完全な保険に入れないケース



(注) Sタイプの時間選好率が r より非常に大きい場合における、Sタイプの選好する完全な保険はHである。一方、Lタイプの選好する完全な保険はEであるが、Hでは保険のかけ金が少なく、第2期の消費が少ないため、LタイプはHに加入しようとはしない。このとき、不完全情報下であっても、Lタイプ、Sタイプとも完全保険に入ることが可能となり、効率的な保険市場が成立する。

図5 一般的なケースにおける分離均衡(2)——効率的な保険のケース

期より大きくする。この修正された完全な保険を議論の出発点とすれば、図4においてLタイプの個人は、点Eを選択し完全な保険に入っている。それに対して、Sタイプの望む完全な保険は点Fであり、もし保険会社がそうした年金を提供すれば、不完全情報のもとではLタイプも点Eに代えて点Fを選択してしまうので、点Fは市場で提供されない。その結果、Sタイプの個人は、たかだか点Gを選択できるだけであるから、その期待効用は最大化されない。

さて、もしSタイプの人々の時間選好率が非常に大きく、このタイプの個人の選択する点がFよりもっと左にあった場合は、どうであろうか。そうしたケースを表したのが、図5である。ここでは、Lタイプは先の場合と同じく点Eを選択し、完全な保険に入っている。しかし、図4と違っていているのは、Sタイプも点Hに示された完全な保険に入っていることである。しかも、Lタイプにとって点Eは、点Hよりベターなので、Sタイプを偽ってSタイプの保険に入る必要はない。このように、個人のタイプに関して保険会社は不完全な

情報しかもっていないにもかかわらず、2つのタイプの個人は完全な保険に入ることができ、個人年金市場が成立する可能性がある。

ここでは、Sタイプが十分「左」の点、すなわち第1期の消費を相対的に多く選択することを仮定したが、同じことはLタイプが十分「右」の点を選択する場合にも成立する。どちらの場合でも、Lタイプが第1期の消費を減らし、年金保険に入ろうとするのに比べれば、Sタイプは時間選好率が高いのでLタイプほど保険に入ろうとしない。その結果、不完全情報のもとであっても、私的年金市場がうまく機能して、競争的な保険市場においてLタイプ、Sタイプが棲み分けることが可能で、ともに完全な保険に入ることができるのである。

(3) 分析の含意

ここでは、寿命の異なる2つのタイプの個人からなる社会を想定して、個人年金市場の成立の可能性を検討した。モデル自身はきわめて単純化したものであり、問題の所在を示したにすぎない。しかし、利子率や時間選好率に関して一般的な仮定をおけば、保険会社が個人のタイプに関して不完全な情報しかもっていない場合でも、分離均衡が存在し、そのもとでそれぞれのタイプの個人が(修正された意味で)完全な保険に入ることができる可能性があるという結論は、興味深い。それは高齢化をひかえて、個人年金を通じて生涯の期待効用を最大化する途が広がるかもしれないからである。

公的年金が今後、給付額や受給期間の面でますます縮小を余儀無くされていくなかで、個人年金に対する個人や政策当局者の期待は大きい。ここでの議論は、こうした事態を先取りし、個人年金の役割と限界を示そうとしたものであるが、これ以上問題を明らかにするためには、年金市場を実際に調べてみなければならない。個人年金の利回

りや、さまざまなリスク・クラスに対してどのような条件格差を設けているかなどを明らかにしたうえで、家計の個人年金の購入行動を説明していく必要があるであろう。

注

- 1) 小山路男 (1992), 82頁。
- 2) 武川正吾 (1992), 79頁。
- 3) このほか社会保障のあり方について同様の提言が、京極高宣 (1992), 福武直 (1992) によってなされている。
- 4) わが国の公的年金制度がかかえた諸問題については、田近栄治 (1991) で具体的な数値例をまじえつつ論じた。

参考文献

- 小山路男, 1992, 「政策体系としての社会保障」『リーディングス日本の社会保障 (総論)』所収 (社会保障研究所編), 有斐閣。
- 京極高宣, 1992, 「昭和25年及び37年勧告の歴史的意義と今日の問題」長寿社会開発センター編『老人保健医療福祉に関する理論研究事業の調査研究報告書Ⅱ』, 第1部会第2章所収。
- 田近栄治, 1991, 「年金問題とは何か」『フィナンシャルレビュー』11-26。
- 武川正吾, 1992, 「これからの社会保障の定義・範囲・体系」長寿社会開発センター編『老人保健医療福祉に関する理論研究事業の調査研究報告書Ⅱ』, 第1部会第4章所収。
- 福武直, 1992, 「社会保障と社会保障論」『リーディングス日本の社会保障 (総論)』第1章所収 (社会保障研究所編), 有斐閣。
- Atkinson, A. B., 1989, "Social Insurance and Income Maintenance," in *Poverty and Social Security*, Chapter 7, pp. 105-124, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Barr, Nicholas, 1992, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," *Journal of Economic Literature*, XXX: 741-803.
- Rees, R., 1989, "Uncertainty, information and insurance," in Hey, J. ed., *Current Issues in Microeconomics*, pp. 47-78, MacMillan, London.
- Rothschild, M. and Stiglitz, J., 1976, "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an Essay on Economics of Imperfect Information," *Quarterly Journal of Economics*, 90, 629-649.

【レポート】

社会保障理論の再構築に向けて

東京大学教授 兵 藤 釗

東京大学の兵藤です。堀(勝洋)さんからお電話があって、このシンポジウムで報告するようというお話がありました。私は、「あなたは何が専門ですか」と問われて、いつも困るわけです。労使関係とか、労働運動とかというような領域のことを勉強しているのですが、経済学だけでできるというふうにも思っていないものですから、いつも困って、曖昧に労働問題をやっていますといって過ごしてきました。そういう状況にある私にとって、こういう場に出て、今日の社会保障はどうあるべきかというようなことについてお話しするのは、とても気恥ずかしいというか、先ほどの武川さんの言葉を借りていうと、何か試験を受けているような感じがいたします。私もそろそろいまの大学を辞めなければいけない年ですので、社会保障の領域でも、ひょっとしてライセンスをいただけないかというような気持ちでペーパーを書いているといったところですよ。専門家の皆さん方の前で、はたして何か少しは参考になることもあるというような話ができるかどうか、まったく自信はありませんが、準備したレジュメに即して、お話しさせていただきたい。

研究所のほうからいただいた案内状によると、このシンポジウムでは、今日社会保障はどういう理念に立脚すべきかについて吟味し、それを通じて社会保障理論の再構築の方向を探りたいということであったわけですが、そこでちょっと当惑することもあります。社会保障の理念を軸にすえて考えるという場合、それは、社会保障をひとつの歴史的事実として見れば、ある種分析的な議論になると思います。しかし半面、今日この日本のなかで、しかも福祉改革が焦眉の問題になっているなかで、社会保障の理念について考えてみようということであるとすれば、それは、どこかノーマ

ティブな議論にならざるを得ない。社会科学というものは、どのみちそういうものではないかと思っ
てはいますが、このシンポジウムの狙いについて、いくらかとまどっているところもあります。

私のレジュメでいうと、〔I〕、〔II〕はいくらか分析的であり、〔III〕はいくらかノーマティブな話になっているのかなと思います。

今日、社会保障の理論について考えなおしてみ
るという場合、どういう方向で考えていったらいいかということにかかわって気になるのは、オイルショック以後、世界の先進国におけると同様に、日本でも福祉国家の危機が問題になってきた——つまり、福祉国家は将来どうあるべきかを見定めなければならないような地点にわれわれは立たされてきたわけですが、そういうなかで、むしろ社会保障の理論は混迷に陥っているのではないかという見方が広がってきたということです。こういう状況を念頭においてみると、どういうふうに混迷しているかを考えることが問題を解く手がかりを与えてくれるのではないかと思います。

オイルショック以降の時代というものは、戦後の時代の終わりというよりも、もう少しロングランな視点に立って考えなければならないような、大きな転換の時期にさしかかっているのではないかと思います。そういう時代状況のなかで、今日、社会保障の理論の混迷がいわれるということは、これも今日という時代が転換期であることの表れかもしれないと思います。

私のゼミの先生であった大河内一男先生は、70年代の末、皆さんご承知のように、社会経済国民会議のプロジェクトの報告書（『福祉政策の総合的検討』）のなかで、高齢化社会を迎えて、いま、社会政策に対する見方を変えなければならないのではないかという発言をされました。そこでは、

従来のように、人間を単に労働力、あるいはマンパワーとして見るのではなく、いわばそのライフサイクル全体をとらえるような視点、あるいは「広義での『消費』生活」の視点に立って社会政策を考えていく必要があるといわれています。そういう観点から、大河内先生は、マンパワーの保全・培養という課題を超えた役割をもつ社会保障を社会政策のなかに引き入れて考えていく必要があるのではないかという提起をされました。

ご承知のように、かつて大河内先生は、マンパワーの視点、要するに生産要素としての労働力の保全・培養という観点から、資本主義社会における社会政策を解明しようとする理論を構築されたわけですが、いまや、いわば消費者としての生活の視点を軸にすえて、社会政策の理論を再構築しようというわけであります。そして、そういう社会政策論の一環として社会保障をしかるべく位置づけていく方向に転じなければならないというわけであります。

こういう大河内先生の議論は、伝統的な社会政策論の領域で、いろいろと議論を呼びました。昭和20年代に「社会政策本質論争」というものがありましたが、そこでは、大河内先生の社会政策を労働力政策としてとらえようという観点に対し、いや社会政策は労働者政策でないかという観点から批判が提起されました。こういう大河内批判の系譜を引く人びとからすると、この大河内先生の理論的旋回は、いわば大河内理論の破綻を示すものではないかと思われました。

たしかに、それは大きな旋回であって、私も、それをどのように考えたらいいかということは、おろそかにしてはならない問題であると思っていますが、大河内批判の論陣を張った伝統的社会政策論の一方の潮流が、はたして今日、大河内理論に代わり得るような理論体系を提示し得ているかということ、社会保障をどう位置づけるかということをめぐるいろいろな議論はされていますが、どうもそれは十分に納得的な議論になっていないのではないかと私は思っております。

その考証はともかく、社会保障というものを、社会政策のなかにどういうふうに位置づけていく

かということにかかわって申しますと、こういう議論のなかで、今日のレポーターの1人である武川さんも、別の視角からいろいろ書かれてきました（「労働経済から社会政策へ」社会保障研究所『福祉政策の基本問題』所収、参照）。武川さんを引き合いに出してまことに恐縮ですが、ここ十数年来、イギリスにおけるソーシャル・ポリシー論に親近感をもちながら、社会保障というものの位置づけについて検討しなおしてみるべきではないかという議論が日本でもかなり台頭してきたことは、皆さんご承知のとおりであります。私はまったくのわが勉強で、イギリスの伝統的なソーシャル・ポリシー論が、どういう歴史的背景のなかで、どういう構想をもって台頭してきたのかということについては、つまびらかにしているわけではありませんが、ちょっとそこで気になるのは、武川さんなども含めて、社会政策に関する理論は、社会保障が登場したこと、あるいは同じことですが福祉国家が成立したという、その歴史的事実によって、理論的变化を遂げなければならない段階に達していたのではないかと発言されていることでもあります。日本に伝統的な社会政策論は、福祉国家成立以前の時期には、妥当するものであったかもしれないけれど、福祉国家の成立、あるいはその基軸をなすものとしての社会保障が登場した段階では、もはや妥当性をもちがたい、ここではソーシャル・ポリシーというイギリス的コンセプトがふさわしいという議論を展開しておられます。

私も、それはある意味では理解できますが、伝統的社会政策論のなかで育ち、ものを考えてきた経緯からいたしますと、ちょっと待っていただきたい——、社会政策の理論を考えなおしてみることが必要だとしても、もう一度歴史的な事実を踏まえて点検してみなければならないのではないかと思うわけです。

それはどういうことかということ、レジュメの〔Ⅱ〕「社会保障の位置」に書いたごとくです。どこまで問題に答え得ているか自信はありませんが、私の考え方を端的率直に申し上げると、こういうことです。

伝統的な社会政策論から離れて、社会政策理論

の再構築をはからなければならないという議論は、要するに、社会保障というもの、あるいは福祉国家というものは、国民全体を対象とする政策体系をもって登場してきた——それはひとつの新しい歴史的事実であって、このような国民全体を対象とする政策現象をつかまえるには、労働力政策として理解するのであれ、労働者政策として理解するのであれ、国民の一部分のみを対象とした政策現象として社会政策をつかまえるような学的体系で、社会保障に迫ろうというのは、とても無理だという形で、反省を提起しているわけであります。

伝統的社会政策論が、社会保障を取り込み得ない構造になっているのではないかという点では、私も武川さんなどと同じ認識に立っているといっているかと思いますが、しかし、福祉国家の登場、あるいはその基軸をなす社会保障の登場をもって、社会政策に関する理論が旋回を遂げなければならないというのは、いいすぎではないかと思えます。

資本主義の歴史のなかにおいて、社会保障の淵源をたどってみますと、福祉国家がそこから始まったなどと申し上げるつもりはありませんが、イギリスにおける救貧法にさかのぼることになるかと思えます。そこで、救貧法がどういうものであったかと考えてみると、それは国民全体を対象にした政策であったという事実につかまるわけです。それは、働く能力のある貧民、つまり able-bodied だけを対象にしたわけではなく、non able-bodied、働く能力のない貧民をも対象にして、救援の仕組みをつくってきたわけだから、資本主義の国家は、そもそも、その成立の当初から、国民全体を対象とした救援の仕組みをつくってきたわけで、またそれなしには、1つの社会としてこの社会を統合することができなかったといわなければならない。したがって、もともと社会政策というものは、その政策の一環として、国民全体を対象とした救援の仕組みを含んでいたといわなければならないと思えます。

それでは、伝統的な社会政策論は、こういう救貧法をまったく扱ってこなかったかといえ、そうではない。たとえば、大河内先生は、理論的に

は、社会事業的なものは労働力政策ではないとして社会政策の枠の外に位置づける構図をとっておられるわけですが、『社会政策（総論）』という有名な教科書の第3章をご覧になると、賃労働の創出にかかわって、救貧法がどういう役割を果たしたかということを議論されています。しかし、それはレバーリング・プアをいかにして近代的な賃労働者たらしめるかという、労働政策的な事象にかかわる限りにおいて、救貧法を問題にするという形で、自己の社会政策論のなかに、いわば救貧法を矮小化させて密輸入するという格好になっているのではないか。自分の先生の悪口をいって、あるいは先生はお墓のなかで怒っていらっしゃるかもしれませんが、私はそういうふうに思っています。

こういう事実と理論の歴史に照らしてみると、社会政策というものをどういうものとして考えたいかということについて、もう一度考えなおしてみる必要がたしかにあるといっているかと思えますが、それは、もともと、国民全体を対象とする救援の仕組みをも、その一環として含むような政策の体系として考えるべきではないかと思えます。

そんなわけで、私の試案をシュマティシュに申し上げますと、レジュメに書いているように、社会政策というものを2つのジャンルに分けてみたらどうかと思えます。1つは“労働政策”，いま1つは“福祉政策”というふうにです。資本主義の成立期に即して申しますと、労働政策領域のものとしては、団結立法・主従法——労働組合をどう扱っていくかということにかかわる団結立法、労働契約をどのように担保していくかということにかかわる主従法、いわゆるマスター・アンド・サーバント・アクト、それから伝統的な社会政策論がその立論の中心にすえてきた工場法などが、そこに入ってくる。なお、工場法のなかには、ご承知のように、教育条項が含まれていることにも注意しておいていいかと思えます。もう1つの領域として、福祉政策の領域を考えられるのではないかと思えますが、その中心をなすものは、救貧法、いわゆるニュー・プア・ローによって集成さ

れる救貧法の系列であります。ネーミングには問題があるかもしれませんが、社会政策はこういう2つの領域に分けることができるのではないかと思います。

労働政策の領域というものは、R. ティトマスのシェーマになぞらえていうと、これは市場的世界の契機である。それに対し、福祉政策のほうは、もともと贈与によって可能になるものなわけですから——もちろんそれは、救貧法がそうであったように、ムチを伴っていることもあるので、贈与だけで成り立っているわけではないが、贈与を不可欠の要素として含んでいるものであるから、それは非市場的世界の契機であるといっているかと思えます。

おそらくここで、お前はなぜ労働政策と福祉政策といういわばベースを異にする政策の領域、つまり市場的世界の契機と非市場的世界の契機を一括して社会政策などとしようとするのかという、ご疑念が起こるかもしれません。たぶん、そこには、私が勤め先の大学で二十何年間法学部の“社会政策”と、経済学部の“労働経済”という講義を一括して二枚看板でやってきたという歴史的経過のなかで、そういわざるを得ないという、個人的な事情も働いているかもしれません。しかし、もう少しひるがえって考えてみると、福祉政策がどのようなものとして存在するかということは、おそらく、市場的世界のあり方、したがってまた市場的世界の契機としての労働政策と密接不可分な関係のなかに置かれているのではないかと思います。

たとえば救貧法というものをとってみても、どういう形で救援を行うかということは、市場的世界の側における労働を支える生活の倫理をどのようにして打ちたてるかということと密接にかかわっていたわけです。つまり、そこでは、勤勉と自助（セルフ・ヘルプ）に立脚したような生活の倫理を市場的世界が必要としていたという事実があり、それとのかかわりにおいて福祉政策のあり方が問われるという関係になっていたのではないかと思います。だから、福祉政策と労働政策というものは、いわば背中合わせになっているようなもの

のなんですから、一括して取り扱う意味もあるのではないのでしょうか。

ここで、福祉政策と労働政策とのかかわりについて、もう少し申し上げておかねばならない問題があります。それはまた、社会保障というものを福祉政策の系譜のなかにおいて、どういう段階のものとして位置づけるかという問題でもあります。

レジュメのなかで、木村正身さんと岡田与好さんの議論を引き合いに出していますが、このお2人の先輩の議論に胸を借りて、私の観点を申し上げてみたい。木村正身さんは、「三つの社会政策概念について」（大阪経済法科大学『経済学論集』Vol. 8, No. 1）と題する論文のなかで、ティトマスが描いたような福祉政策のモデルに関連していくつかのコメントを加えておられますが、そこで、ティトマスのいわゆる市場的世界とギフト原理に立つ非市場的世界とがどういう関係に立っているかということについて、こういっておられます。つまり、この2つの世界は二律背反的な関係にあるということを強調され、資本主義的国家というものは市場的世界の総括者なのであるから、そういうものとしての国家に、ギフト原理に立脚するような共同体的配慮を期待するのは、ブルジョアユートピアに終わるのではないかといわれています。

私の考えでは、資本主義的国家というものは、市場的世界の諸契機を総括するものだわりきり、そういう観点にだけ立って行動する存在だと認識していいかどうか、ここで問われているのではないかと思います。資本主義の国家といえども、単に、市場的世界だけを見て、それだけに身を寄せて他のことは切り捨てていくような存在ではなくして、ギフト原理に立脚する非市場的世界をも含めた形で社会を編成し、これをひとつの社会として存立せしめていくような存在であって、そのために必要な福祉政策の体系——どのような政策が必要とされるかは歴史段階によって違ってくるにしても、ギフト原理に立つ所得再分配的な政策を備えてきたのではないかと思います。資本主義の国家というものは、そういう意味で、成立の当初から、贈与原理をも自分のなかに含んだ、

ひとつの共同体的な存在でもあったのではないでしょう。市場の世界を核にしていることはまちがいないにしても、そういう共同体的側面も正当に認識したほうがいいのではないかと思うわけです。

にもかかわらず、社会保障の形成というか、福祉国家の登場は、そういう資本主義国家のあり方のなかにおいて、ひとつの新しい段階を画していることもまちがいないと思います。社会保障はまさにその新しい段階を画する契機であるがゆえに、福祉政策の歴史のなかにおける社会保障の位置づけが問われるゆえんがあるのではないのでしょうか。

いまは流通経済大学にお勤めですが、かつて東京大学の社会科学研究所にいらして、イギリス経済史を専攻なさっていた岡田与好さんは、10年ほど前に「社会政策とは何か」という文章をお書きになっています(『社会科学研究』Vol. 32, No. 5)。この論文は、例の企画庁が編纂した『総合社会政を求めて』(1977年)という文書への対抗意識を込めて、しかも伝統的社会政策論からどういうふうに脱却をはかるかということもひとつの課題としながら、社会政策というものを再考してみようというモチーフで書かれたものであったと思います。

そこで岡田さんは、ティトマスが提起した例の3つのモデルに言及されていますが、岡田さんの主張の要点は、ソーシャル・ポリシーというものは、「社会の論理」への関心によって成り立つものであるから、市場の世界を律する「経済の論理」とは対抗的關係に立っているということであります。つまり、市場的世界と非市場的世界との対立・抗争關係に注目しながら、非市場的世界の契機としてのソーシャル・ポリシー、あるいは福祉国家のソーシャル・ポリシーとしての社会保障のあり方について考えてみるべきではないかといわれている。このような岡田さんの考え方は、木村さんの考え方とも一脈通ずるところがありますが、国家を2つの世界の対立・抗争のなかでとらえようとする点では、異なった視角に立っているように思われます。

社会保障はどういう性格をもった福祉政策であ

るかと考える際、それは、「社会の論理」に対する関心によってはじめて成り立つものであって、より積極的にいえば、いわゆる社会権の成立によってはじめて、社会保障は社会保障たりうるのだという観点には私も基本的に賛成であります。

つまり、社会保障はいったいつから始まったかと問われるならば、それは第1次大戦以降、イギリスでいえば国民代表法(1918年)による公的扶助の権利化、国民保険法改正(1921年)による失業保険での無契約給付の創始などを契機として、社会保障へのステップがつくられ、それが第2次大戦下におけるベバリッジ型の社会保障の構想として成熟を遂げるなかで、福祉国家の成立をみることになったのではないかと思うからであります。

しかしながら、ここで考えておかねばならない1つの問題は、そういう非市場的世界の契機としての社会保障は、資本主義社会全体のなかでどういう位置にあるのかということであります。端的にいえば、岡田さんのように、非市場的世界と市場的世界の対立・抗争という局面にだけ着目することははたして正しいかということです。オイルショック以降のこの20年間、とりわけ新保守主義の台頭のなかで問われてきた問題は、まさにこのことにかかわっていたといっているのではないのでしょうか。

私はティトマスのソーシャル・ポリシーに対する考え方が全体としてどういう構造をもっているかということについて詳しくありませんので、あるいはまちがったことを申し上げるかもしれませんが、ティトマスは道徳的な観点に立脚しつつ、社会保障に関する理論を構想したといわれていますが、そのティトマスが例の“制度的再分配モデル”について説明している個所で、一面では、「社会的平等」という道徳的な観点に対する注目を求めながら、同時に他面において、このモデルは経済システムに関する諸理論にも基づいているのだと述べていることに留意しなければならないのではないかと思います(R. Titmuss, *Social Policy*, p. 31)。

また例のベバリッジ・プランというものにしても、“無為”というか、失業をどう解消していく

かということを社会保障政策の前提として位置づけ、完全雇用政策をソーシャル・ポリシーの一環に組み込もうという見地に立っていたわけで——完全雇用政策を、ソーシャル・ポリシーのなかに含めていいかどうかということは、先ほど申し上げたような社会政策理解からすると、私としては留保すべき問題があると思っていますが、それはともかく、こういう構想のあり方は、ベバリッジもまた、社会保障を構想するにあたって、失業問題を介して、市場的世界の契機との連関のあり方を重要な問題として考えていたということを示していると思います。この点は、われわれとしても注目しておかなければならないと思います。

実際また、第2次大戦後、福祉国家体制が先進資本主義国において成立してきた際にも、それは、完全雇用を目標にしたケインズ主義的なフィスカル・ポリシーと分かちがたく結びついて成立してきたという事実もまた、非市場的世界と市場的世界の間にある相互依存関係を示しているのではないのでしょうか。

非市場的世界の契機としての社会保障と市場的世界との関連にはいろいろな側面がありますが、なかでも経済効率といったどういう連関に立っているかということとはなかなかむずかしい問題で、一義的な解を見出すことはできないのではないかと私は思っていますが、時にトレード・オフが起こるということも、おそらくまちがいない事実だと思います。先ほど田近さんが財政学の見地からいろいろな問題を提起されましたが、そこで言及された事柄もこういう問題とかかわっていることは、改めて申し上げるまでもないことだと思います。

これまで申し上げてきたようなことからすれば、福祉国家の成立というか、社会保障の登場は、福祉政策におけるひとつの新しい段階であるということは明確にしなければなりません。しかし、社会政策の理論はもともと、福祉政策の領域をその一環に含むようなものとして構想されなければならないということもまた明らかではないのでしょうか。それがレジュメの〔Ⅱ〕のセクションで申し上げたかったことです。

残り時間が少なくなってきましたので、端折ってレジュメの最後の〔Ⅲ〕「福祉国家の現段階」に書いたことについて申し上げることとしたい。

福祉国家の現段階をどう見るかということを議論するためには、日本に即していえば、臨調行革の下における社会保障改革、福祉改革をどういうものとして認識するかということを経験に引きずり、本来議論はできないはずだと思いますが、とてもそういうことを議論できるほどの時間はありませんので、そのことはひとまず置いて、この間に提起されてきた社会保障改革、わけでも福祉改革にかかわる論議に関連して、2、3のことを申し上げることとしたい。

臨調行革のもとにおける社会保障改革は、あらためていうまでもなく、「増税なき財政再建」という見地が動力となっていたために、選別主義的な方向に流れる傾きをもっていました。この間、全国社会福祉協議会の「社会福祉改革の基本構想」という提言などにみられるように、臨調とは別な視角に立ってわが国の社会保障システムの見直しを求める声もあがってきました。

臨調とは別な系譜に立つ福祉見直しの主張は、ご承知のように、社会福祉といわれているような領域に焦点をすえて出されてきておりますが、社会事業大学の三浦文夫さんなどがお書きになっていらっしゃるころによれば（たとえば三浦文夫『増補・社会福祉政策研究』参照）、今日の問題は、社会保障の対象、あるいは社会福祉の対象が国民一般に広がってきたということ以上に、そこでどのような福祉サービスが求められているのか、いわばサービスの質が問われるような段階にきていることにあるのではないかという発想に立っているところに、特徴があるように思います。

つまり、生活水準の上昇につれて、人びとが生活の質の向上をはかりたいという欲求を強めてくる。そういうなかで、福祉サービスに対するニーズが高度化するだけでなく、受け手の側の選択のきくサービスが求められてくるようになってきているというわけです。高齢者に対する在宅福祉の問題などは、そういう今日の問題状況を象徴的に示しているように思います。

そういう意味において、今日段階において求められている福祉改革は、誰もが必要なときに、必要な社会福祉サービスを、自由に享受できる体制をつくることにあるとあって、まちがいない。こういう意味での普遍主義的な福祉システムが求められるような段階にきているのではないだろうか。

それは、日本をも含めて先進諸国が第2次大戦後の高度成長を通じて「豊かな社会」に到達し、そのなかで生活水準も上昇し、またそれを支えとしつつ高齢化社会が成熟してきたこと、しかも、そのなかで、家族のあり方も変わり、国民の価値観も変容するという、そういう「豊かな社会」における福祉ニーズの変化を示すものではないかと思っています。

しかし、ひるがえって考えると、それには、オイルショック以後の社会保障改革・福祉改革のなかで問われてきた新しい現象という側面ももちろんあると思いますが、どうもそれは、第2次大戦後の高度成長過程のなかに、すでに胚胎していたような変化の延長上に現れてきたものではないかと思われるふしもあります。

先ほどもどなたかが、1962年の社会保障制度審議会の勧告が提起した問題にお触れになりましたが、あの勧告は、救貧から防貧へという発想に立って、昭和20年代型の社会福祉システムから多少ともはみ出していくような面を含んでいたわけで、これはわが国でもそういう変化の兆しが高度成長時代に見られたことを示しております。

ヨーロッパ諸国における社会保障改革の歴史を見てみしても、高度成長のプロセスにおいて、年金について報酬比例方式が導入されるとか、あるいは消費者物価や現役労働者の給与所得の変化に連動させて年金水準を考えていく方式が導入されるという変化が起こってきました。それは福祉のあり方において、均一拠出・均一給付によるナショナル・ミニマムの保障というベバリッジ原則を超えて、いわばノーマライゼーションが目指されるような段階への移行が始まりつつあったことを示しています。今日、障害者福祉や老人福祉にかかわってノーマライゼーションが重視されるよ

うになりましたが、これはそういう高度成長過程に芽生えた変化の延長上にあるものといってもいいのではないのでしょうか。そういう意味で、ノーマライゼーションが可能になるような普遍主義的な福祉のシステムをどうつくっていくかということが、今日的な課題ではないかと思います。

普遍主義的な福祉システムをどうつくっていくかということについては、検討を要するいくつかの問題がありますが、レジュメでは2つの問題領域を挙げております。もう持ち時間が切れそうになっていますので、端折ってポイントだけ申し上げることにしたい。

1つの問題は、普遍主義的な福祉サービスの充実をはかっていくためには、どのような福祉供給のシステムが望ましいか、あるいはまた、そこにおける負担のあり方はどのように考えたいかという問題です。福祉サービスに対するニーズが広がり、所得水準もかなり上昇してきているわけですから、非公共的な福祉供給組織を福祉供給システムのなかに組み込んでいくことは可能でもあり、有益でもあると思いますが、質の高い、高額のコストを要する福祉サービスについては国家が責任をもたなければ、公共的な福祉供給組織が「二流の市民のための二流のサービス」に墮すおそれがあると思います。また、負担のあり方としては、弱者には無料で、上層にはポジティブ・ディスクリミネーションという方向での応益応能負担の仕組みを工夫していく必要があるのではないかと思います。

もう1つの問題としては、これは高齢者福祉というものに端的に表れておりますが、ノーマライゼーションの実現のために、地域をベースにした福祉システムをどうつくっていくかという問題があります。そこでは、一方で、福祉の供給という面において、住民参加型の福祉サービスをどのように育てていくかということが問われていますが、それだけではなく、住民の福祉に対するニーズや不満を福祉行政、とりわけ自治体行政に反映させていくチャンネルをどうつくっていくかという問題があります。こういう2つの意味での参加型福祉の構築をどう進めていくかということが、今日

問われている課題ではないかと思うわけでありませう。これはむしろ難しい課題であるにしても、こういう地域生活圏のコミュニティ化、つまり福祉社会の形成を抜きにしては、福祉国家の未来も展望しがたいのではないのでしょうか。

なお、私のレジュメではまったく言及しており

ませんが、先ほど武川さんが指摘されたように、今日の国際化時代のなかで考えてみますと、地球市民としての福祉のあり方をどうつくりあげていくかということも、重要な問題であろうかと思えます。もう時間ですので、私の報告はこれで終わらせていただきます。

コメント

慶応義塾大学教授 富永 健一

富永です。社会保障の専門研究者ではない私を、本日はお招きくださって、勉強の機会を与えていただいたことを感謝いたします。お手元に私が取り急ぎ書いた2ページほどの大変不十分なコメントのコピーがあると思います。これを基に20分ほどおしゃべりをさせていただきたい。

それに入る前にちょっと前置きのようなことを申し上げたい。先ほど武川さんが私のことについて、冒頭に言及なさいました。私は武川さんとは逆に、社会学の理論を主としてやってきて、社会保障という具体的な問題に私が目を向けるようになったのは、比較的最近のことです。

私が社会学理論として考えてきたことは、非常に抽象レベルの高いことで、それに対して社会保障というのは、非常に具体的な問題である。そこで、ちょっと口幅ったいことを申し上げるけれども、私の考えてきた理論の適用領域の1つとして、社会保障というのは非常に面白く、有用であると思っている。そういう観点から社会保障についていろいろ発言をさせていただく機会があるのはありがたいのだが、ただ専門家でないので、私のコメントというのは、大所高所から見た問題の位置づけというようなことに終始すると思うので、その点をお許しいただきたい。

私の観点というのはマックス・ウェーバーとパーソンズの流れのなかで、経済と社会の関連という問題をとらえるということにある。ウェー

バーもパーソンズも「経済と社会」という本を書いている。私はそれらを翻訳したりして影響を受けながら、経済と社会の関連というところに自分の理論の問題設定をしてきた。

それは今日の問題にどういう形で触れてくるかということ、たとえば兵藤さんは市場的世界と非市場的世界というふうに問題をお出しになった。これはティトマスからきているようであるが、兵藤さんのはかなり狭い、私が考えているよりも狭い問題提起だったと思う。しかしこれは少なくとも私の考えていることと、ひとつの触れ合いになるかと思う。

経済というのは、経済的行為のシステムだと私は思っている。経済的行為というのは、もともとは人間が生きていくのに必要な財を自分でつくることであったが、資本主義においては市場でお金を払って欲しいものを買う行為を中心とするようになんて変わってきた。その場合には効用、つまり自分の欲望を満たすということが、行為の目的になる。

それと対比して、社会学が扱っているのは社会的行為のシステムとしての社会システムで、社会的行為というのは、社会集団とか、地域社会の内部において、他者との相互行為を通じてなされる、自我と他者との相互的な欲求充足であると思う。そういうような社会的行為のシステムが社会システムで、社会学は社会的行為に対して、社会システムの機能を充足する活動、という意味付与をし

ている。

実は経済的行為と社会的行為というのは、どちらも欲望を充足する活動なのだから、別のことではないので、経済的行為というのは、市場での交換ということを通じて、やはり自我と他者とが相互行為をしているのだから、これは社会的行為のひとつの形態だと思う。ただ経済的行為は欲望を充足するために市場でお金を払うが、社会的行為はお金を払うとは限らない。

社会保障と社会保険というのは、所得を得られなくなった高齢者が、所得を保障してもらうわけで、これは市場的行為ではあり得ないが、市場行為と関連のある仕方で、ある種の保障を得るわけで、これが経済と社会の関連というところに、ちょうど位置づけられるように、私は思っている。

私は社会学者ではあるが、近代経済学とりわけミクロ経済学の勉強をかなりしてきている。これは、高田保馬、ウェーバー、パーソンズ——必要ならこれにマルクスを加えてもいい——といった私がとりついた社会学者が、同時に経済学者でもあったことからきている。私の書棚のなかには3分の1ぐらい経済の本がある。しかし経済の専門論文を書いたことはない。私は一生懸命経済の本を読んできたけれど、私が頭のなかで考えていることは、経済学者のロジックとはかなり違う。

たとえば今日の田近さんのご報告は、自助努力ということを非常に強調されている。近代経済学は個人主義的視点を非常に強調されるので、そういう結果になるけれど、社会的行為というのは元来は自助だけでは成り立たないのであって、他者関連ということ、つまり他者が自我の欲求充足機会の提供者であるところに成り立つのである、と思う。

以上のことを前置きにして、皆さんのお手元にあるコメントの文章を目で追っていただきながら、私の考えのあらましを述べてみたいと思う。

今日のテーマは「社会保障理論の再構築」ということであるが、社会保障理論というのはいったい何なのかということが、まず私にとっての問題である。社会保障というのは政策ないし、制度の体系だから、社会保障の理論というようなものが

そもそもあり得るのだろうかというのが、私の最初の印象だった。

ただ、考えてみれば、福祉国家の理念ということ、つまり私の社会学の言葉でいえば、社会保障制度の機能的必要を根拠づけるということは、福祉国家の理論化だと思うので、そういう観点から社会保障理論を考えるということは、私にとって非常に興味があるし、また私もある程度やってきたことである。

近年、「新保守主義」の登場などにより、国際的に福祉国家の理念がゆらいでいる。そのゆらいでいるのを、もう1回再構築しようというのが、本日の問題設定だと思うので、それは私にとっては非常に重要な、またわが意を得たことであると思う。

そこで、3人のご報告をたいへん期待してお聞きしたわけだが、どなたも社会保障理論という課題設定にやや戸惑いを感じられたようで、必ずしもこの課題に真正面から答えようとしておられないということが、まず私としてはもっとも問題としたいことである。

武川さんの報告には、社会学的前提という見出しが最初にあって、そこところで産業化と共同体の解体ということを挙げて、これに答えようとしておられたようだが、そのあとはむしろ制度としての社会保障の在り方という、もっと政策論的な問題に視点を移しておられる。私が今日武川さんに期待したのは、政策論的な発言よりも、社会保障の社会学的分析にとって、キーワードとなるものは何であるか、というような問題であった。

田近さんの場合には、あとで申し上げるように、私と理論的触れ合いがないわけではないが、表題からしてすでに、「高齢化社会における社会保障制度の在り方」ということで、制度の在り方だから、まさに政策的問題をテーマとしておられ、理論的な問題設定はしておられない。

それから兵藤さんは、いちばん本日の課題設定に近いご報告だったと思う。先ほど申し上げたように、「市場的世界」対「非市場的世界」という対比があって、これは私は社会保障の理論化にとって非常に面白い視点であると思ったけれど、私

の考えている経済と社会の問題とは、市場経済原理で及ばないところにいかに非市場的（社会的）原理を挿入するかといった問題で、兵藤さんの問題設定はそれよりもだいぶ狭いなと思った。

本日の私の役目は討論者だから、私自身の理論的見解を提示するということは、時間も限られているのでできないけれども、ただお3人のそれぞれの視点は、私の考えていることとそれぞれいくらかずつ触れ合いがあるということを申し上げたうえで、以下もっと具体的な観点から、多少の問題提起をしてみたい。

その問題というのは、高齢者の所得保障という問題である。高齢化社会の問題が今日われわれが直面をしているもっとも大きな社会問題の1つであるということは、私がいうまでもないことだが、この高齢者の所得保障という問題は、定年制度によって事実上労働市場から人為的に追い出されている被雇用者の問題である。私が「市場的世界」対「非市場的世界」という対比で考えたい具体的な状況が、まさにここにある。被雇用者にはホワイトカラーとブルーカラーの両方があって、1985年現在の国勢調査だと、両者合わせて全従業員中の68.7%、ほぼ7割を占めている。現在ブルーカラーはほとんど増えていないけれど、ホワイトカラーはまだ増えているから、この数字はまだ上昇する。逆にいえば自営業者が減っているということである。

現在の日本では、これらの人々は60歳定年として、平均しておよそ20年間を労働市場から追放されたままで生きていかなければならないように運命づけられている。この人々が所得を得る道というのを、以下に考えられる限り挙げてみよう。

まず第1は自助である。これは先ほど申し上げたように、田近さんが非常に強調をされた。自助というのは自己調達することであるが、5つの可能性があると思う。1番目は働くことである。しかしこの道は原則として塞がれている。定年後しばらくは多少の働く機会があるかもしれないが、それもやがてなくなる。ここから年金制度の機能的必要が始まるのである。2番目は貯蓄することである。3番目は私的保険をかける。これには養

老年金とかいろいろあるが、いずれも補助的なものにすぎない。4番目は個人年金とか、私的年金といわれるものであるが、これも補助的なものにとどまるであろう。5番目はレンテ、要するに資産から発生する所得であって、たとえば老後にアパートを建てて、そのアパートの収益で生活をするといったたぐいのものである。

これらの5つは全部お金を稼ぐ、あるいは貯めることによる、お金の自己調達である。個々人はそれを使って、消費財市場に立ちあられ、あるいは自分が寝たきりになったら介護サービスを買うわけである。非常に多くの、というよりたぶんすべての方々がこれをやっておられるが、これで安心といったレベルには容易に達しない。日本人の貯蓄率が高いというのは、いろんな議論があるけれど、これをやらねばならないところに基本的な理由があると思う。

連合総合生活研究所（連合総研）という、労働組合のシンクタンクがあるが、最近そこで頼まれて組合員の意識調査をやって、いまその報告書ができつつある。これは「生活の豊かさ」とは何かというのがテーマで、1人当たり GNP がアメリカより豊かになったとされる日本で、組合員たちはちっとも豊かさという実感をもっていないということが明らかになった。具体的にいうと、豊かさが「よく実現されている」+「ある程度実現されている」の和が50%を超えたのは、「食」と「ファッション」と「レジャー」と「生活環境施設」の4項目だけで、あとの7項目、「家計」「住宅」「文化的香りの高い生活」「快適な職場環境」「街並みの景観」「老後の生活安心」「生活全般」は全部50%以下であった。とりわけここでの問題は、「老後の生活安心」が17.2%と非常に低いことで、これは若い人でさえ変わらない。現在の社会保障に対する混迷というものが、非常に強くそこにじみ出ていると思う。

これほどまでに老後が不安であるとするとならば頼れるのはお金だから、この自助というのが、いまの組合員の頭のなかに非常に強くあるということが、その結果から明らかに読み取れるわけである。

さて大きな2番目の項目を私は「ゲマインシャフト内調達」と名づけたが、これはお金ではなくて、実物贈与である。実物というより実サービスで、サービスの贈与がゲマインシャフトの内部で行われることを指している。

これを私は3つに分けてみた。1つは核家族内贈与である。現在の日本の家族の60%とすこし、単独世帯を除くと75%ほどが核家族であって、現にその核家族内で行われているサービス贈与がこれである。子供が病気になれば親が介護をするのは当たり前だが、反対に親が高齢になったときには、子供は核家族システムの下では、親の家族から出てしまっているから、核家族内贈与というのは、実は配偶者に限られる。これが現在行われているサービス贈与の主要ケースである。だいたい奥さんのほうが若いから、旦那が寝たきりになって介護を受けるというケースが非常に多い。もちろんそうでない場合もあるが。

2つ目を私は「家・親族ゲマインシャフト」と書いた。これは家ゲマインシャフト(Hausgemeinschaft)と、親族ゲマインシャフト(Verwandtschaftsgemeinschaft)とを合わせたもので、そのなかで行われる贈与である。これは今日ではすでになんかの部分解体をしているけれど、直系家族あるいは親族集団のなかで誰かが病気になった場合、あるいは寝たきりになった高齢者を介護するというのが、従来の歴史的に形成されてきたパターンであることはいうまでもない。

3つ目は「地域ゲマインシャフト」内贈与で、これは村落共同体のことを考えている。かつての日本の農村共同体では、講とかユイとか結婚式や葬式の相互扶助があった。鈴木栄太郎が「自然村の隣保共助的関係」といいあらわしたものであるが、現在これもすでに解体してしまっている。

大きな3番目を私はゲマインシャフト外贈与と呼ぼうと思う。2番目が血縁ゲマインシャフトと地縁ゲマインシャフトのなかでの調達であったのに対して、3番目はそのようなゲマインシャフトが崩壊してしまったあとに行われている贈与で、これにはお金の場合と、実物サービスの場合と両方が含まれる。

まず1つは子供夫婦が親を援助する形である。子供はもちろん他人ではないが、高齢者の場合子供はすでに別家計を形成しているから、これは核家族制度の下では「2」のなかに入らずに、「3」のなかでの贈与という形をとる。これは私どもが郵政省の協力を得て行ったLBC調査(生活行動と意識についての調査)によると、決して多くはない。

2つ目は純然たる他人からの贈与で、これは慈善行為(チャリティー)といわれてきたものである。西洋社会にはチャリティーの伝統があるが、日本にはこれは少ない。

3つ目は他人からの贈与のもう1つの形態として、地域ボランティアといわれているものである。これは純然たる善意にささえられ、実サービス供与という形をとって、地域ベースで、無償あるいはそれに近い形で今日ある程度行われている。

4つ目は国家による扶助で、公的扶助である。武川さんが強調された児童手当もここに入るが、ここでは高齢者問題を主題としているので、これははずしておく。公的扶助は贈与が国家によって制度化されたものである。ここからが、社会保障のカテゴリーに入ってくる。

最後に大きな4番目として、社会保険がある。社会保険というのは、以上「1」から「3」までの形では老後保障が十分でないことによって、必然的に呼び出されてきたものである。社会保険は通説によると、社会保険と公的扶助を統合したものであるとされているが、公的扶助のほうは「3」に入れたので、ここでは社会保険だけが独立をしている。社会保険には医療保険とか、失業保険とか、年金保険とか、いろいろあるけれども、ここでは高齢者問題を考えているから、年金保険を中心に考えたい。

以上のことに多少の補足を加えたい。まず自助だが、貯蓄以下の4項目は自助努力の意思があれば誰でもできる。しかし所得がなければ貯蓄のしようがない。その所得はどこからくるかといえば、働くことからしかこない。1の(1)がその源泉である。ところがこの道は専門職業者など多少の例外を除き、ほとんど塞がれている。つまりどん

なに働く意欲があっても、制度的に働くことが閉ざされているというのが、定年制である。いくら強い言葉でいうならば、定年とは高齢者に対する労働の権利の剝奪であると思う。

働けないのだから、所得もない。所得がないから、年をとってから貯蓄しようと思ってもできないし、保険をかけたり、年金に新しく加入したりすることもできない。それらのことはすべて定年前にやってしまわなければならない。だからサラリーマンに関する限り、高齢者になってからの自助ということを用いるのは、私は筋違いだと思う。自助とは何をすることなのか。老後のサラリーマンにみんなアパートでも建てさせて、レント収入をはかるとでもいうのか？ 自助をいうなら、定年制を廃止したうえでいうべきである。定年制があって労働市場から追い出されている人に向かって、新保守主義か何か知らないが、社会保障を切り下げたり、福祉国家の理念を否定したりすることは、まことに筋が通らない。市場的行為から制度的に排除されている人に、市場的行為を説いたところで、お説教にもならないではないか。

2 番目の家・親族のゲマインシャフト、それから地域ゲマインシャフト、これはすでに解体をしている。そこで先ほどいったように、現在可能なのは、核家族の内部での調達だけだが、それは非常に限られている。贈与というのは、これはあくまでも当事者の善意によるものだから、補完的意義以上のものをもたないと思う。

ついでながらちょっと申し上げると、現在厚生省が中央社会福祉審議会で、介護について地域ボランティアの活動振興策というのを推進しているけれど、これはいかにも矛盾をはらんだアイデアである。ボランティアである以上、それは本来国家がこれを制度化することなどできないはずのものではないか。兵藤さんも最後のところで、その問題にお触れになって、それを肯定しておられるようだが、私はこれには非常なジレンマを感じている。

このように数えてくると、社会保険というのは、結局他に選択肢のあり得ない、その意味で唯一の制度であるように考えざるを得ない。

そこで、ここで社会保険の本質は何かということを考えてみなければいけないと思う。社会保険というのはいろんな要素を含んだ制度である。たとえば、これは拠出制だから、本来自助の要素ももっている。それからこれは、元来は積立方式だったわけだから、貯蓄つまり強制貯蓄の要素ももっている。そしてもちろん、社会保険だから保険の要素ももっている。しかしそれらは社会保険の本質ではない。社会保険の本質はやはり社会保障である。

そこで社会保障の理論というものがもしあるとすれば、それはそういう観点から社会保障というのを、市場社会たることを基本としてやっている社会のなかでの非市場的たらざるを得ない要素、つまり資本主義という経済システムのなかでの、人間の共同生活すなわち非経済的社会システムの要素として考えていこうとするとところに成立するものである。それは経済の論理たりえないものだから、社会の論理だと思う。あえていうなら、それはゲマインシャフトの論理、すなわち家ゲマインシャフトも地域ゲマインシャフトも解体してしまったあとのゲゼルシャフトのただなかに、ゲマインシャフトの論理をどのように両立させるかという問題——もしあり得るとすれば、社会保障の理論というのは、そういうものではないかと思う。

社会保障の出発点は、イギリスのティトマスやミシュラにいわせれば、ベバリッジ報告にあったが、ベバリッジ報告は要するにミニマムだけを保障するというアイデアであって、そのうえに何かを個人ごとに乗せていくというのが基礎である。そのところを抜きにすると、ベバリッジ報告は実は基本的に誤解されてしまうことになる。そういう意味でのミニマムというのは、これは兵藤さんもおっしゃっていたことで、私も賛成なのであるが、要するに今日「豊かな社会」の社会保障の理論にはなり得ない。

先ほどのサラリーマンのことを考えてみても、労働市場から追放されていて、上乗せなどできないのだから、やはりちゃんと基本的に年金だけで生活できるようになっていることが、社会システムの機能的要件だと思う。その結果がある程

度までは大きな財政負担になろうとも、それはゲインシフトのコストとしてこれを正当化していくことが必要である。

社会保障の理論というのは、そういうものでなければならぬと私は思っている。これは考え方の原則にすぎず、まったく不十分なものであるが、

これ以上のことは今日は申し上げる用意もないし、時間もないので、このへんでやめさせていただく。私は素人にすぎず、これから地主先生のより専門的なコメントがあると思うので、あとはそちらにお譲りしたい。ご清聴ありがとうございました。

コメント

駿河台大学教授 地主 重 美

社会保障政策は、その性格からして、経済的な側面、社会的な側面および法制的な側面にまたがる広範な学際的な領域だと思う。本日は法学を除く各専門分野の専門学者によるシンポジウムであり、ご報告もまことに明快であり、示唆するところがきわめて大きい。

ご報告主題と内容について、大筋では、同意できるところが多いのですが、コメンテーターの立場上あえて問題点を強調するということになるかもしれないので、あらかじめご了承を賜りたい。

まず最初に武川さんのご報告について。武川さんは社会学的な視点から、「社会保障の体系化」という表題で、その考え方を示されている。

ご承知のように産業化社会、とくに後期産業化社会というのは、基礎的な社会集団が急速に解体するという段階でもある。その最たるものが家族であり、地域社会である。

家族はもともと非常に強固な保険集団であり、保険機能を果たしているが、その家族の形態が変わりその機能も変化した。まず第1に家族の小規模化が進行し、核家族化が進んだ。その結果、家族の保険機能は急速に低下している。

それでは家族が不断に直面する生活上のいろいろなリスクに対してどのようにして対応するかが、深刻な問題になる。家族のもつ強力な保険機能に代わるものは何か。これを補完するものは何か。これには幾つか考えられる。その1つは私的な対

応である。個人的な貯えや保険などがそれである。しかし現在の保険市場は非常に不完全であり、保険リスクに対して十分に対応できるような仕組みになっていない。また個人で貯えるといっても、情報コストがきわめて高価であることや、個人の近視眼的性格からみて個人のリスク対応能力というのは、非常に限られている。とくに、武川さんのご報告のなかにもあったように、たとえばインフレーションのような経済社会の大きな変動について個人の的確な予測や判断に期待していくことはできない。

そういうわけで、私的な対応にはおのずから限界があり、社会保障による広い意味の家族機能の代替ということを強調なさっていたように思う。R. ティトマスが家族機能の低下を産業化の外部不経済としてとらえ、公的介入の必然性を強調した趣旨にも共通しているように思われる。

そこで第1のコメントは、家族から社会保障へという機能の代替をストレートに考えていいかどうかということである。私は家族社会学には不案内ですが、リトワク (E. Litwak) とか、サスマン (M. B. Sussman) などの、拡大家族モデルという考え方を、東大の宮島洋教授の著書で教えられました。そういう親族グループ、ないしは親族のネットワークというものが、完全には解体せずに残存し、機能しているというのである。それがかなりの機能を今後とも相当期間にわたり発揮できる

余力をはたしてもっているのかどうか。もしあるというのであれば、その機能を生かして家族機能を補完していくようなことは考えられないことだろうか。

第2にうかがいたい点は、福祉に対するニード充足機能から見て、家族と、公的サービス供給制度としての官僚組織の間には、その性格上、きわめて大きな違いがあるのではないかということである。したがって家族機能が低下したから官僚主義的な公的組織というのは、非常に難しいし、それに福祉機能の点からみても、かなり問題があるのではないか。いってみれば比較優位という点から考えても、両者はやはり代替というよりは、むしろ補完という関係でいかなければならないのではないかと思うが、その点についてはいかがでしょうか。

だいたい公的制度には、制度の失敗がつきまとう。その点を十二分の配慮をすべきではあるまいか。

以上は武川さんのペーパー全体にかかわる点についてのコメントであるが、次に個別問題についてコメントさせていただきたい。その1つは、社会保障体系のなかで重要な柱になっている社会サービスについてであるが、そのなかに住宅というのがあるけれど、具体的には何を指しているのか、それと政府の住宅政策とどうかかわってくるのかという点である。広範な住宅政策の範疇に入るものと考えておられるのか、家賃補助といった現金給付を問題にしておられるのか。

その2は、わが国で欠けているとしてあげている児童手当、住宅手当、介護サービスについてである。まず児童手当では、各種の類似の公私の給付として家族手当や児童扶養控除などとの関連について2点に留意すべきかと思う。これら公私の給付間の調整の問題と、それぞれの手当の志向する目的の問題である。とくに児童手当の目的が時代とともに変化しており、多子貧困対策という時代からわが国では、児童の健全育成という時代に移っている。児童の健全育成ということが主目的であるならば、児童手当という現金給付の形でなくて、もっと別の形のサービス給付方式をとった

ほうがいいのではないか。しかもそれは単に狭義の社会保障でのサービスだけではなくて、教育なども含めた、総合的なサービスの提供のほうが、児童の健全育成には一層効果的ではないかと思われるが、ご意見を承りたい。

ここで『ベバリッジ報告』のなかで、ベバリッジが児童手当について述べている1点にふれておきたい。1930年代の終わりごろからイギリスの出生率が非常に低下をしたことに懸念をもち、児童手当によって対応できないかということ述べている。児童の健全育成という概念をそこに使っている。そのやり方がうまくいったかどうか、日本でそういう形を導入してうまくいくかどうかかわからないが、これは多子貧困ということとは違った次元の問題として注目したい。

次は住宅手当である。その場合に持ち家の人、借家の人の違いをどうみるのか。住宅をもつかどうかは人々の選択の1つであるが、住宅をもてるかどうかは、負担能力にかかわることである。その場合に住宅手当の給付の判定基準をどこにおくか、ミーンズテストによって選定するのか、それうかがいたい。

これにはまたレントの地域差の問題というのがある。地域差を考慮する方式をとると、ことからは住宅手当にとどまらず各種の現金給付にも拡大していく。年金その他の保険給付においても、これを考慮せざるをえない。政策の実施面で非常に複雑な問題に発展していくと思う。

最後は介護サービスである。これもたいへん遅れていることは事実であり、充足の緊急性については同意見である。ただどういう形で介護サービスの保障を行うかが問題である。

ご報告では介護保険という提案があったけれど、私は介護保険については、やや懐疑的である。これは介護という概念が、保険リスクとみるにはあまりにも曖昧にすぎるからである。どこまでのサービスを介護とみるかが、かなり明細にならない限り保険の対象とすることは困難である。最近読んだイギリス人のエッセイにメイドとクッキングは誰でも欲しいというのがある。ということはこういう介護とまぎらわしいサービスが提供される

ような保険ができると、必ず大々的なモラルハザードが起こるということを示している。介護の内容について、かなりはっきりした基準を打ち立てておかないと、保険としてはなかなか成功をしないのではないか。

次に田近さんのご報告に対するコメントに移りたい。

いま人口高齢化が急速に進み、他方財政状態も急速に悪化している。しかも急速な高齢化のなかで、社会保障の量的質的な充実拡大により、その費用の増大は、不可避である。それをどうするか。財政学者としての田近さんの問題意識はそれである。ご報告では公的年金を中心に問題の所在を指摘し、解決策を提案している。高齢化社会において、公的年金制度の永続性を可能にする必要条件として、制度が自助努力をできるだけ損なわないようにすること、つまり中立性をあげている。できるだけ自助努力へのインセンティブを助長するようにするという考え方が提示されている。これは経済的タームでいうと、できるだけ効率性を損なわないようにするということである。そこで公的年金の労働供給に与える影響、貯蓄に与える影響について述べておられる。

まず最初の年金制度が労働供給に与える影響であるが、一例として在職老齢年金を取り上げている。たとえば在職中に支給される年金には高い減額率という一種のペナルティがつくため、労働のインセンティブを極度に弱め、労働供給への強い負の効果をもつ。これについては減額率を緩和することである程度負効果の是正が可能であろう。逆に負効果を零にするため完全年金を給付することもできようが、そういうやり方は、高齢に伴う所得の喪失をリプレイスするという所得保障としての年金本来の目的とうまくマッチしていかないだろうと思われる。在職老齢年金における年金の減額という措置は、インセンティブ機能と老齢所得機能との妥協の産物としてやむをえない措置ではないかと思われる。

もう1つ労働供給への悪影響の問題として、専業主婦に対する年金支給についていわれていた。この場合は支給されるのは基礎年金だけだが、こ

れが女子被用者本人の労働意欲を極度に低下させるというお話であったが、そういう効果が全くないとはいわないけれども、女性が専業サラリーマンにとどまるか、専業主婦に移るかという選択に当たって、はたして専業主婦への基礎年金の存在が決定的な影響をもつかどうかは甚だ疑わしい。職業をとるか専業主婦を選ぶかの決断は、むしろ別のところにあるかと思われる。

もう1つは公的年金の個人貯蓄に対する影響である。これはいろいろ議論のあるところであるが、公的年金が存在するために老後貯蓄が減退し、個人貯蓄の下落になるかどうかについては理論的にも実証的にもクリアカットな結論を出すことはむずかしい。

まず第1に、単純ライフサイクル・モデルのもとでいま公的年金が支給されるとしよう。それまで子供達の世話になった老人が、公的年金を受給して経済的に世話になる必要がなくなれば子供達による経済的な介護負担が減少するかなくなるから、子供達の可処分所得も増加し、貯蓄も増えるに違いない。そう考えてみると、年金が増えた分だけ消費支出が増加してしまえば別だが、理論的には個人貯蓄の減少はないはずであろう。

それから重複世代のモデルのもとでは、公的年金は増大しても他方では子供達への遺産という形の親世代から子供世代の所得移転も増大する。これは各国での実証でも明らかにされている。アメリカでも国民総貯蓄の8割は遺産によるものだという研究調査がある。そういうことを考えると、遺産の増大ということを通して、公的年金による貯蓄減少効果をかかなりの程度中和してしまうかもしれない。これはバローの中立命題とも関連するものである。

さきにふれた公的年金制度による労働供給への負の効果の1つとして早期引退効果があげられる。早期引退というのは労働供給にはマイナスであるが、早期引退をする人は、老後期間が長くなれば、ある程度個人の貯蓄も増大しなければならないから、これが個人貯蓄増大の効果をあわせもつかもしれない。

こういう具合に公的年金の貯蓄効果は前提され

るモデルいかんによって結果は一様ではなく、また実証研究の結果においても確定的な結論を引き出すことはむずかしい。諸外国のいろんな調査研究、実証分析の結果でも、どうも不確定だというのが、多数派である。貯蓄決定にはいろんな要因が働いていて、公的年金というのはそのうちの1つであり、また結果もプラス、マイナスの双方に働いている。

次は公平性の問題である。田近さんのご報告では、現行の公的年金制度は、とくに世代間公平性を著しく損なうことが強調されている。

しかしながら、世代間のトランスファーというのは、両面的であり、その一方だけで結論づけることは危険だと思われる。子供から親へのトランスファーと同時に、親から子供へのトランスファーというのも、重要な機能を果たしている。子供達への教育費用が多額なことは、文部省の調査からも明らかである。賦課方式の公的年金制度が現役世代にとって過大な負担になる、という点も注目されなければならないが、教育、養育、結婚等、若年期に高齢世代から現役・若年世代への移転についても適切な評価と配慮をすることが世代間公平性の追求に不可欠ではないかと思われる。

最後に兵藤さんのご報告に対してコメントさせていただきたい。私は正統派社会政策の専門家ではないので、先生に対して適切なコメントをすることはできません。やや見当外れなものになるかもしれないことをお許し願いたい。

先生は福祉国家に移行することによって、にわかには何もかも変わってしまう、社会政策の性格も変わってしまうという考え方に、大変疑問を提示されて、それとは違った立場で、つまり資本主義

国家の共同体的側面を強調された。そして福祉国家への移行というものも、戦争による共同体構成員に対する犠牲の代償として、そういう権利性の承認がなされたというご意見であったと思う。

福祉国家への移行について、そういうところがないとはいわないけれども、たとえばスウェーデンの例でも明らかなように、スウェーデンは戦争に直接参加をしない国であったが、現在世界に誇る福祉国家になっている。そしてあれだけの充実をした福祉を提供し権利性もきわめて高い。戦争というものがひとつの契機になったことは事実だけれども、それが現代福祉国家への転機を画したモメントとみるのはどうであろうか。それよりもむしろ1929年、大恐慌こそが現代福祉国家の酵母になったのではないか。あれが決定的な影響を与え、それによって福祉に対する考え方も変わり、社会政策そのものの質的変容をもたらした、そういうふうに考えているけれども、その点はいかがであるか。

第2に、兵藤さんは社会保障の問題を市場的な側面と非市場的な側面との対立のなかでとらえられているが、われわれ近代経済学を勉強している人間としては、それを外部性の問題というふうに考えることもできるのではないか。外部性の問題というふうに考えると、社会的なベネフィットと、プライベートのベネフィットの間に差が出てくる。あるいはソーシャルコストと、プライベートのコストの間に差が出るということである。

そういったふうに理解をしてくると、近代経済学というずいぶん操作的な経済学の武器を駆使して市場性と非市場性の対立、つまり市場失敗の1つとして解明できないかと思考する。

討 論

司会（宮澤所長） それでは討論に移りたい。順序として、ただいまお二方からコメントをいただ

いたので、お三方にそれぞれお答えをいただき、そのあとフロアからご発言をいただきたい。フロ

アをずっと拝見すると、ぜひ二言三言、いわなければという顔がチラホラ見えていますので、フロアからもできるだけ声を聞きたい。ということで、はなはだ恐縮ですが、レポーターのお答えは簡潔にひとつお願いをしたい。

ではまず、武川さんからお願いをいたします。

武川 富永先生から、社会保障を社会学理論との関連を考える際のキー・コンセプトは何かという問題が提起されたわけだが、いまのところ私が考えているのは、社会保障の成立にとって決定的だと思うのは、「産業化」、「共同体の解体」、「市民社会の成立」という3つの契機である。

これらは密接に絡み合っているが、いちおう分けて考えることができる。産業革命以後の生活構造の変化のなかでさまざまな生活上のリスクが発生した。これらのリスクの管理はもはや家族や地域などの共同体の能力を超えており、共同体を超える取り組みを必要とするようになる。他方、市民革命以後の政治の民主化は、市民社会の会員権ともいべき市民権の確立を促した。非常に大づかみにいえば、これらの動きが今日の社会保障を可能にし、必然とした要因だと思う。

次に地主先生のコメントにお答えをしたい。私の数えたところでは6つの点があったかと思うが、3番目と6番目は関連しているので一緒に答えるとして、全部で5点に分けてお答えしたい。

まず1番目は家族をどう見るかということである。私のレジュメの社会保障制度の出現というところで、需要側、供給側の要因という形で、並列的に書いてあるが、これはちょっと不正確であったかもしれない。というのは私自身の考えでは、この場合共同体の解体ということよりも、むしろ新しい必要とか、ニードが生まれてきたというほうが、より重要であると考えているからである。

というのは、たとえば、老親扶養に限ってみても、かつてわが国で家族制度が存在していたときの家族の負担と、現在の家族の負担を比較してみても、かつてのほうが重くて、現在のほうが軽いということはいえないのではないかと思うからである。この場合、家族の介護力が低下したというより、新たな介護の需要および必要が生まれたと

いうことのほうが重要であろう。

家族の問題は社会保障との関係でいうと、伝統的な家族が核家族に変わってくるという局面があるが、これは現在ほぼ一段落したと見てよいかと思う。現在社会保障との関連で問題となっているのは、むしろそうした核家族が多様化してきているということであり、また、他の先進国であれば法律的な婚姻形態が一部ではそもそも疑問視されるようになっているというような事態であって、そういうことを考えると、家族に何かを期待するというのは、今後ますます難しくなっていくのではないかと、個人的には思っている。

地主先生の問題提起は大家族が核家族の機能を代替するのではないかということだったが、大家族や親族ネットワークというものは、核家族よりもさらに脆いものだというのが私の答えである。

じゃあ、家族を全部否定してしまうのかというと、そういうことをいっているわけではない。家族もいろいろ役割を担うけれど、それ以上に新しい問題がどんどん出てきているわけだから、家族以外のものの必要性がどんどん高まっていくというのが、基本的な認識である。

そのこととの関係で、第2に地主先生は家族を否定するとそれに代わるのは官僚制ということになり、官僚制には失敗が伴うが、このことをどう考えるかということを描かれた。しかし、失敗というのは、官僚制に限らず、家族にでも、何にでもあるわけで、他なら失敗しないが、官僚機構にまかせると必然的に失敗するとはいえないのではないか。むしろ現実的な解決策というのは、それぞれの失敗をどういうふうに補足していくかとか、あるいは緩和していくかということではないかと思う。今日は福祉多元主義のことはいわなかったけれど、そういうような形でいろいろな供給主体が出てくる、あるいは参加という機会が増えてくる、そういう官僚制以外の要因によって、官僚制の失敗を是正していくというのが、望ましいのではないかと考えている。

代替か補完かという点についていえば、私は官僚制が家族のすべてを代替するとはいってないわけで、一定部分を代替すると考えているのにすぎ

ない。その意味では別に補完でもかまわないと思う。

それから3番目と6番目がたぶん一緒になるかと思うけれど、住宅関係のことである。社会保障のなかで住宅をどういうふうに位置づけるかという問題である。

私は、社会保障の体系のところで、社会サービスの保障のなかに住宅を含ませていたが、この場合具体的に念頭においていたのは高齢者住宅、障害者住宅、あるいはノーマライゼーションのための改修資金の給付であって、住宅政策一般ということではない。ただ、社会保障制度審議会の1950年勧告の枠組みのなかで考えると、一部は社会福祉に入るのかもしれないけれど、そういったようなものがスッポリ抜け落ちているように思われるので、この際そういうものを社会保障のなかに含めて考えたらどうかということである。

それからそれとの関連で住宅手当は社会サービスなのか、所得保障なのかということだが、理論的には所得保障ということになるかと思うが、とくにそのことにはこだわらない。重要なことは、住宅手当制度が導入されるということだと思う。

なお、住宅手当の具体的な形態はいろいろあり得る。先ほどは端折って説明しなかったが、たとえばスウェーデンでは、高齢者世帯、有子世帯、低所得者世帯に対して、子供の数であるとか、所得額だとか、家賃などを考慮して、最高で家賃の80%を給付するということになっている。スウェーデンはちょっとまぶしすぎるとしたら、イギリスぐらいということでこれを見ると、公的扶助の受給者、あるいは家賃を支払うと公的扶助水準以下になる者に対して、いろいろなニーズを考慮して給付するということになっている。

持ち家の人に対して住宅手当を支払うのかということをおっしゃっていたけれど、そういうことはぜんぜん考えていない。

それから持ち家居住者と、賃貸住宅居住者の間の公平の問題についても、ちょっと触れられていたと思うけれど、持ち家居住者に対しては税制上のさまざまな控除という形で、公的な助成が行われていると思うので、それとの関連というか、そ

れとの公平性ということで、おのずと住宅手当の可能な範囲というのでも決まってくるのではないかと考えている。

4番目は児童手当の目的ということである。児童手当の目的は貧乏人の子沢山をなくすためだとか、出生率を上げるためだとか、児童の人権を守るためだとか、いろいろ議論されてきているが、現在児童手当を問題にするというのは、多子貧困の問題ではなくて、おそらく家族政策の一環としての児童手当ということになるのではないかと。だから児童の健全育成ということだけではなくて、女性の就労であるとか、男女の協働であるとか、そういう家族政策の一環として、児童手当というのは考えられなければならないだろうと思う。したがって、児童手当だけが単独で問題になるのではなくて、育児休業だとか、介護休業だとか、あるいは社会保険制度のなかで育児期間をどう評価するかということなど、すべてが関連してくるのではないかと考えている。

それから最後の介護保険の問題についてだが、地主先生は社会福祉を老人保健制度のなかで考えたらどうかということだったと思うが、それが社会福祉に医療保険の財源を活用しろというようなことであるとすると、私の考えとあまり違ってこないのではないかという気がする。私がいいたかったのは、一般財源で社会福祉の充実をはかるということでは、いくら頑張っても、一定のところまでしかいかないのではないかということである。介護保険が医療保険の一部に組み込まれるか、年金保険に組み込まれるか、あるいは新しい社会保険でかということは別にして、何らかの社会保険的な仕組みをつくるということを提案したわけである。

また、介護が保険になじむかどうかということもおっしゃっていたように記憶している。介護の定義は難しいから、いくらでもモラルハザードが起こるのではないかということをおっしゃっていたと思う。しかし、介護というのは医療などに比べると、標準化しやすいのではないかと私などは思っている。だから、医療保険で自由診療を前提にした給付に比べれば、むしろモラルハザードは

少ないのではないかというのが、私の意見である。

それからモラルハザードというのは、介護保険かどうかというような、給付の種類によって出現するとか、出現しないという問題ではなくて、給付の条件をどう設定するかということに関連する問題だと思う。したがって、介護保険だと必然的にモラルハザードが起こるという意見にはちょっと与しがたいという気がする。

兵藤先生からも基調報告のなかで私に対するコメントがあったので、本当はいろいろいいたいところだが、今日はフロアに時間をお譲りするということで、私の発言はこれでやめにしたいと思う。

司会 次に、田近さんをお願いをしたい。

田近 皆さんの、とくに発言されたい方の無言のプレッシャーを痛切に感じますので、ごく手短にお答えをしたい。

順序は逆になりますが、まず地主先生のほうからお答えをさせていただきたい。基本的には、大きな意味では、考え方は近いところもあるので、ポイントだけいくつかお答えをしたい。

在職高齢の話で、これは減額措置をうまくやればいいと多くの人がいっている。私もそうだろうと思っている。ちょっと細くなるけれど、配偶者控除で消失控除というのがあって、これを前々から適用できるであろうと思っている。ただ、やさしいはずだというわりに、具体的なスケジュールが出たことがない。

あと専業主婦の労働供給の話だが、申し上げておきたかったのは、タックスと社会保障とを同時に考えないと、問題は解けないということである。配偶者控除というのがあって、さらに特別配偶者控除がある。要するに女性は働くところの主人の配偶者控除がなくなって、自分も税金や社会保険料を払い出す。したがってたんに年金だけでなく、税金と両方を考えないといけない。

だからといって、女性が働くか、働かないかというのは難しい問題だが、両方考えたときにはかなりシリアスな問題になっていだろうと思う。

それから貯蓄に関してだが、これもイエス、ノーいろいろある。ただポイントは、賦課方式というのは若い人達がそのときの高齢者に所得を移

転するのだけれど、そのときに年金をもらっている人が、どのぐらい将来世代のことを考えてくれるだろうかということである。このへんはこれから制度が成熟すると、楽観はできない問題であるし、おそらくこれは日本でも本格的な問題になってくると思う。

あと大きな問題としては、世代間の格差というのは、これはある程度は仕方がないということ、これは私もそう思う。細かな数字は申し上げないが、ものすごく大きい格差になっている。親から子にトランスファーがあるじゃないかといわれたが、その子が親になって、それが自分の子にトランスファーするわけで、延々と続く。だから、どのぐらいの格差が望ましいのかということはいえないが、おそらくいま出ている数字で考える限り、その格差というのは大きすぎると、個人的には思っている。

それからインフレの問題というか、大きなリスクにどうするか、だからこそ賦課方式に移ったのだということだが、それもいえると思うが、基本的にはそういうリスクに対しては国庫負担ということで、そのときの若い人もお年寄りも負担できる人はみんな負担するという形で、考えることもできるのではないか。

なお、一言お答えしたかったのは、富永先生のコメントのなかでどうも社会保障理論の本質をまじめに考えてないのではないかとということに対してである。あまり「まじめに」考えてなかったのかもしれないが、それなりに考えた点はあるわけである。というのは富永先生は公平の問題をおっしゃったが、よく考えるとその場合、保険の問題はどこにあるのだということになる。つまり年金を考えると、この会場のなかにも長く生きられる人もいれば、早く亡くなる人もいる。そういう人が一緒にマーケットに入ったら、長く生きる人が得である。そうすると必ずしも民間のマーケットではそういう保険を提供できないかもしれない。

そして、再三地主さんもいわれ、私もいったように、ソーシャルなリスクというのがある。超インフレになるとか、あるいは何が起こるかわからない。だから社会保険の主要な機能は保険なので

はないか。個人では担いきれないリスクを、どうやって社会的にシェアするのか。つまりリスクシェアリングというのが社会保険の本質だし、だからこそそれは強制加入でなければならない。

たとえば国民年金が現在のようにボランタリーな年金になっていたら、これは本質的に困ることになる。保険料を払える人は、どうしても払ってもらわなければ、ソーシャルなリスクシェアリングにならない。

だからわれわれがいたいのは、個人では担えないリスクを社会で担う。その意味で社会的な保険が必要なのだということである。それがわれわれのスタンスだと思う。

司会 最後に、兵藤先生にお願いしたい。

兵藤 最初に、地主先生のほうから出されていた問題からお答えしたい。地主先生は、私の言葉が足りなかったせいで、福祉国家、あるいは社会保障というものを、伝統的社会政策論も扱ってきたのではないかと、私が申し上げたようにお受けとりになったようですが、私はそういうことは申し上げておりませんで、伝統的社会政策論は、福祉国家なり、社会保障というものを十分に扱うような形になっていなかったと申し上げたかったわけです。その点では、私は武川さんとほとんど同じ認識に立っていますが、なぜそういうことになったのかということについていうと、資本主義の歴史というか、そこにおける福祉政策の歴史に関する事実認識において、伝統的社会政策論のなかに欠けるところがあったのではないかということ、私としては問題にしたかったわけです。

それから、私がレジメのなかで戦争国家 (warfare state) が福祉国家 (welfare state) を生み出してくると書いたことについて、むしろ大恐慌の経験というものが問題ではないかというコメントがございましたが、私も大恐慌の問題を軽視するつもりはございません。たとえば、ベバリッジ・プランにしてもそうだが、第2次大戦後に社会保障が福祉国家の柱にすえられてきて、しかもそのなかで失業保険のもつ意味が非常に大きくなっていくということについては、大恐慌の経験というものを抜きにしては解きたいのではないかと思います。

っています。

しかしながら、社会保障というものの形成史のなかで重視しなければならないのは、社会保障が社会保障たるためには、救貧法的世界から離脱しなければならないわけですから、この離脱が何を契機に始まったかということである。つまり、国家から給付を受ける、あるいは何らかのサービスを国家から受けとることがひとつの権利として意識されるような段階は、いつ、どういう形で始まったかということが問題ではないでしょうか。

そういうふうに考えると、たとえばイギリスにおいて第1次大戦直後に国民代表法というのが制定され、普通選挙権が成立した——もっとも、女性には年齢制限がきつくて男子と差別されたが、ともかく普通選挙権が成立した。その時点において、救貧法の給付を受けることは選挙権剥奪の条件にはならないということになってくるとか、あるいはまた1921年の国民保険法の改正を通じて、いわゆる無契約給付という形で、国家的財源をバックにしたような形での失業給付が行われるというようなところに、そういう権利化に向かってのステップを見出すことができるのではないのでしょうか。ちょうどその時点において、もう一方の戦争当事国であったドイツにおいても、ご承知のように、生存権というものがワイマール憲法によって憲法的な保障を与えられるということになっている。

そういう事態を考えてみると、第1次大戦は最初の総力戦であったわけですが、そういう戦争が国民に与えた犠牲とのかかわりにおいて、いわばその代償として、権利性をもった救援の仕組みとしての社会保障的なものの成立を促すうえで、大きなインパクトを与えたのではないか。そういう意味で、warfare state から welfare state へと申し上げておるわけです。

もう1つ、富永先生のほうからコメントがあります。富永さんのコメントは、社会システム論の見地からみると、私の申しているような市場的世界・非市場的世界というとらえ方は、少し狭すぎるのではないかということでした。どういう意味で狭いとおっしゃっているか、社会システム理論に詳しくない私にはすぐさま理解できませんので、

この問題についてはお答えできる状況にはございません。ただ、私がここで非市場的世界ということで申し上げている領域は、たとえば高齢者の問題にかかわって富永さんが列記していらっしゃる領域でいうと、現にその領域が生きているかどうかは別にして、(2)ゲマインシャフト内調達から(3)家族外贈与、そして(4)社会保険までの領域を含むものとして、私は考えておりますが、そのなかで今日の段階において何を重視していくかということで、あるいは若干の差異があるかもしれないと思います。

社会保険が軸をなすべきではないかという富永さんのご意見には、私もまったく異論はありませんが、ただ、今日社会保障はベバリッジ段階を超えていかなければならないところにさしかかっているわけで、ノーマライゼーションを支えるような社会保障なり社会福祉が求められているところからすると、もう少し何かが必要ではないかと思うわけです。

さらにまた、先ほど地主先生も言及されたように、公的な組織、あるいは国家的なシステムは効率性の面で問題を抱えているとか、フリーライダーが発生するのではないかというような問題などいろいろ考えてくると、福祉国家は、福祉国家を支える基盤として福祉社会とでもいうべきものが何らかの形で形づくられていかないとまくないのではないかと思うわけです。たとえば、経済企画庁の『総合社会政策を求めて』という文書は、参加型福祉社会へという提起をしておりましたが、私はあのレポートに全面的に賛成する立場にはないけれども、そういう問題をまじめに考えなくてはいけないのではないかと考えています。

しかも伝統的な地域社会が解体しているという状況のなかで、それに代わりうる地域コミュニティをつくっていくためにはどういうことが必要なのか。そういうものが簡単にできるとは思ってはいませんが、たとえば福祉サービスを担うボランティアをどのようにして育てていくかということとをわれわれは考えなければならないのではないのでしょうか。それは見果てぬ夢のようなものかもしれませんが、そういうことを少し考えたいと思っ

ているわけです。こういうボランティアの世界は、制度ではなくて、福祉社会とでもいうべきものであって、それの上に立つことによって福祉国家ははじめて安泰たりうるのではないかというように思います。

司会 ありがとうございます。いろいろなど質問、それに対する答えがあって、主要な論点はかなり尽くされていると思うので、また残された時間もわずかですので、重複しない限りで、これだけはぜひいっておきたいという方がございましたら、お願いをいたしたい。

江見(帝京大学) 今日は「社会保障理論の再構築」という共通テーマであったので、その共通テーマに対して、それぞれのレポーターの方がどういうお答えをお出しになったかということを中心にして、大所高所から私の感想を述べさせていただきたい。

まず武川さんは「社会保障制度の体系化のために」ということで、社会保障制度の体系の私案をお出しになった。これはだいたい皆さんご納得されるのではないと思う。その次に一転して3つの検討課題をお出しになっている。児童手当、住宅手当、介護サービスのこの3つが、前半の体系化とどのようにかかわるのかということである。そして介護サービスとのかかわりで介護保険を創設せよというご提案をなさっているのだが、その介護保険というものが、先ほどの前半の体系のなかでどういう位置づけになるのかということについてご質問をしたい。

第2は田近さんだが、「高齢化社会における社会保障——高齢者の所得保障を中心にして」ということだが、田近さんのいわんとするところを私なりに解釈すると、かつての貧しい社会といわれた場合には、社会保障を基盤として、自助努力がそれを補完するという形でできたが、だんだん豊かな社会になるにしたがって、自助努力を重視して、公共政策との相互協力関係を打ち立てなければならない。したがって自助努力を阻害するような措置は、できるだけこれをやめなければならない。したがって田近さんのいわんとする再構築とは、自助と公助との関係を再整備せよということとを、

年金を中心としておっしゃったのではなかろうか。

そこで、たとえば賦課方式への移行が当然という、いまの傾向のなかで、積立方式というものについても、見直す必要があるのではなかろうかということだと思う。

これは1つのご意見だと思うが、既存の制度というものが深く根を下ろしているから、それぞれの受給者は期待権をもっているのです、そのようなご提案をなさると同時に、そういう方向への具体的な経過措置なり、切り口なりを、同時にお示しになれば、さらに良いのではないかと思います。

第3の兵藤さんの「社会保障理論の再構築に向けて」という、そのものずばりの表題になっているが、兵藤さんは大河内理論の系譜を祖述されて、社会政策を構成する2本の柱、労働政策と福祉政策というもののうち、社会保障が福祉政策のほうの範疇に入るというご認識で、したがって社会保障の再構築というのは、福祉国家の新たな展開を考えることであるとまとめられ、その方向として、地域をベースとした社会福祉体制の確立が必要であるとおまとめになっているのではないかと、私は理解をしたわけである。

そこで最後のところで、福祉社会の形成を抜きにして、福祉国家は語れないというお話があり、そこに理論の集約があるのではないかと、私は理解をしたわけであるが、先ほどもすでにお答えが出たと思うけれど、福祉社会の形成を抜きにして、福祉国家は語れないという、その文言の含蓄をお教えいただければと思ったのだが、先ほどちょっと触れられたので、それがお答えになっているのかもしれない。

司会 ありがとうございます。ここで報告者

にお答えをいただくべきであるが、これは胸にしまっていて、もうおひと方フロアからと申し上げたいところですが、これも時間がきてしまいました。このあと懇親会がありますので、その席でぜひ続きをお願いをしたい。

「まとめ」というほどではないが、われわれが掲げた社会保障理論というものが、そもそもあり得るのかという、富永先生から根本的なコメントがございました。「社会保障の純粋理論」というものがあるのか。ないとすれば、あるのは「社会保障の政策理論」ないしは「社会保障の制度論」ということになるのかどうか。そういう基本的な論点を含めて、われわれの検討すべき課題は、非常に多いことが明らかにされたと思います。

「社会保障の理論というものがもしあるとすれば」と富永先生がコメントの最後に書いておられるのに相乗りさせていただけば、もし社会保障の純粋理論があるとすれば、それは福祉国家 vs 産業国家の問題であり、経済の体制と社会集団、組織との関係の問題である。これらがおそらく、理論の基底にあるべきものかと思う。

それからもう一方の政策論の側面については、それぞれ具体的場面で問題が個々の制度面にあると思うが、いずれにしても、それらを貫いて存在しているのは、経済の側の効率の論理と、社会保障の側の公正の原理との、この両方の原理をつなぐものは何か、ということになるだろう。これらをめぐって、今日は非常に重要な幾つかの示唆があったということで、このシンポジウムを閉じさせていただきたい。

どうもたいへんありがとうございました。

居住用資産を活用した高齢者の老後生活保障

野 口 悠紀雄
吉 田 浩
田 村 真理子

I はじめに

人口の高齢化が進行するにつれて、老後の生活保障が重要な問題となる。古典的なライフサイクル・モデルによれば、代表的個人は勤労している若年期に所得の一部から貯蓄を行い、退職後の老年期にこれを取り崩して、生涯の消費を平準化する。ところで、一般的な個人が生涯を通じて蓄積する最も大きな資産は、持家に代表される居住用不動産であるのが実情である。したがって、老後生活資金を考えるにあたって、この居住用不動産の価値の大きさは無視し得ないものである。

しかし、不動産の資金化は必ずしも容易ではない。したがって、高齢者が老年期に資産の一部を取り崩そうとする際に、不動産をなるべくスムーズに必要な額だけ流動化できるシステムが必要である。以下では、居住用資産を活用して老後生活資金をまかなうために、米国などで導入されつつあるリバース・モーゲージについて検討する。

ストック化の進行により個人のレベルで資産が増加している一方で、公的年金の財政問題が深刻化すると予想されている。また、世代間の相互扶助の名の下に成り立っている現在の公的年金制度が、むしろ「資産の少ない若年層が資産をもっている高齢者を養う」ことにもなりかねない。これらを考え、現行制度を世代間の負担の点から再検討する意味でも、本テーマは重要であろう。

II 高齢者の資産の状況

高齢者の資産の状況を把握するため、年齢階級別の所得・資産等の状況を見よう。ここでは『全国消費実態調査』（総務庁統計局）を用いた¹⁾。

表1に示すように、どの年代にとっても住宅資産の占めるウェイトは高く、その価値額は、70歳以上では全国平均で1億円近い水準である。

また、一般に年齢が高まるほど持家率が高まり、60歳以上ではほぼ9割の高齢者が持家を保有している。このように住宅資産は個人にとって重要な地位を占めている。

老後生活をまかなうためという理由以外にも、

表1 年齢階級別、所得・資産

全国 (持家世帯)	A 持家率 (%)	B 年間 収入 (千円)	C 消費 支出 (千円)	D 貯蓄 残高 (千円)	E 負債 残高 (千円)	F 住宅地 宅地 資産額 (千円)	G 住宅資産 の ウェイト (%)
30歳未満	25.09	5,003	2,944	5,567	6,047	41,670	101.17*
30歳代	56.81	6,124	3,260	6,789	6,163	45,290	98.64
40歳代	79.35	7,419	4,020	10,094	5,930	50,120	92.33
50歳代	86.90	8,482	4,343	13,879	4,303	63,040	86.81
60歳代	90.57	6,335	3,435	18,401	2,295	69,440	81.17
70歳以上	88.93	5,514	2,927	20,550	2,632	92,190	83.73
全体	75.43	7,136	3,790	12,500	4,722	58,460	88.26

注：B～Gは持家だけの世帯についての平均値。住宅資産のウェイトは、純資産（＝金融資産＋住宅資産－負債）に占める住宅資産の割合（%）を示したものである。

* 30歳未満では金融資産が平均値でネットで借り越しであるため、住宅資産のウェイトは計算上100%を超える。

資料：『平成元年版 全国消費実態調査』（総務庁統計局）。

高齢者が居住用資産を流動化する背景はいくつかある。ここでは、冒頭に述べたライフサイクル的な資産取り崩し以外に、高齢者の家屋の補修費・維持費の問題について検討しよう。

一般的に個人は、加齢とともに小さな住居から大きな住居へ、また賃貸住居から持家へと移り住んでいく。しかし子供が成人し、就職・結婚などで独立した住居を構えるようになると、親には大きな持家は必要なくなる。しかし、だからといって不要となった住居の一部だけを切り売りすることは困難である。そこで、退職後の比較的所得が少ない時期においても、高齢者は大きな住居に住み続けることが推定される。

実際のデータでも、表2に示すとおり、高齢者ほど所得や消費支出に占める住居費²⁾の割合が高まっている。その割合は60歳以上で年間14万円あまりと消費支出の4%を超えている。これに、固定資産税の負担等を加えると年間消費支出の1割近くが住宅の維持にかかることになる。

次に、その住宅が適正な規模のものといえるかを考えるため、世帯人数について見てみる。持家者の世帯人数は、30歳代の4.48人をピークに以後少なくなり、70歳代では3人を切っている。このように、高齢者世帯では世帯人数が少なく、またその維持のためにかかる住居関係費も加齢とともに増えているのが実態である。

表2 持家世帯に関するその他の指標

全国 (持家世帯)	H 年間 住居費 (千円)	H/B 年収 対比 (%)	H/C 消費 対比 (%)	I 世帯 人数 (人)	J 三大都市圏* 持家率 (%)	K 住宅価値 (千円)
30歳未満	91.66	1.83	3.11	3.55	25.28	60,940
30歳代	67.03	1.09	2.06	4.48	54.69	70,740
40歳代	78.04	1.05	1.94	4.37	76.57	76,490
50歳代	117.47	1.38	2.70	3.62	82.63	106,080
60歳代	139.40	2.20	4.06	3.17	85.50	130,190
70歳以上	128.81	2.34	4.40	2.98	85.76	166,340
全体	98.33	1.38	2.59	3.89	71.82	96,350

注：* ここでの三大都市圏とは、京浜・中京・京阪神の政令指定都市とその周辺町村からなる『全消』での定義。

資料：『平成元年版 全国消費実態調査』(総務庁統計局)。

最後に、地域的な問題にも触れておきたい。三大都市圏における持家率は、高齢者で全国平均から5パーセント・ポイント程度低くなっている。しかし、三大都市圏の持家者の所有する居住用資産額は、全国平均に比べておよそ1.5倍～2倍近く大きい。したがって、これら大都市圏の居住用不動産が流動化された場合のインパクトは、大きいといえよう。

III リバース・モーゲージの シミュレーション計算

リバース・モーゲージとは、現在自分が居住している住宅を担保として、金融機関から一定期間または終身で資金の貸し付けを受け、契約終了時に担保住宅で返済するものである。資金の受取方法は年金のように分割受給か、または一括で受け取る方式がある。以下では、リバース・モーゲージによって高齢者にどの程度の資金給付を行えるか検討してみよう。

基本的には、個人年金の終身年金給付額の総和と住宅資産の価値が、現在価値額で等しいことから毎年の給付が計算される。この場合、不動産の将来の値上がり益も考慮されなければならないが、ここでは不動産価格の上昇について不確実性がないものとし、毎年一定率で値上がりするものと仮定した。また、金融機関の運営費などで、拠出額と受給額の利回りに乖離が生ずる、ロード・ファクターもゼロと仮定してある。なおモデルの詳細な内容については付録を参照されたい。

<シミュレーション1>

まず、時価1億円の居住用不動産をもっている65歳の男性が、その住宅を担保にして年額いくらの資金給付を受けられるかを考えよう。ここでは、不動産価格の上昇率、利子率等をさまざまに変え、これらの変数の影響についても見る。生命表としては『第5回全会社生命表』³⁾を採用した。また、ここでは掛目⁴⁾を50%としてシミュレーションを行った。

表3によれば、貸出利子率7%、加入者利回り

表3 リバース・モーゲージによる受給金額の推計
(単位: %, 万円)

利回り (%) m	r	住宅値上がり率 (g : %)			
		0	5	10	15
7	5	187.1	355.7	750.4	1,722.7
7	6	200.1	380.6	802.7	1,842.8
8	5	168.2	311.3	639.7	1,437.7
8	6	179.9	330.0	684.3	1,534.8

注: 65歳男子, 住宅資産1億円で掛目50%の場合。もし所有資産がこの半分であれば, 受給額はこの2分の1となる。

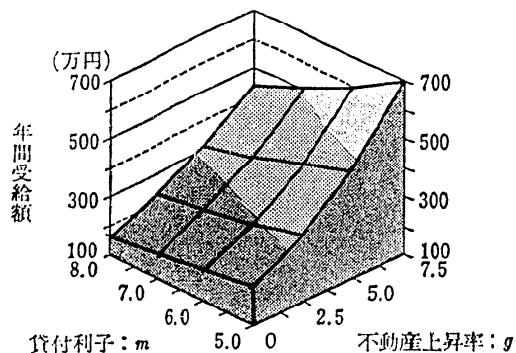


図1 利率・利回りと不動産上昇率

5%, 住宅値上がり率5%という標準的なケースで, 年額355.7万円(29.6万円/月)の資金が給付されることになる。この額が終身給付されるのであれば, 高齢者にとって十分魅力的な金額であろう。また, 他の公的年金等の受給額と合わせれば, 老後生活を一定の範囲までまかなえるものとなろう。給付金額は, 住宅値上がり率と利率と利回りの差に依存するが, 例えば利回りを5%と固定すると図1に示すとおり, g が大きく不動産値上がり率が高いほど, また貸出利率 m との差が小さいほど, 高齢者は多くの金額を受給することができる。

<シミュレーション2>

上ではベンチマークケースとし, 65歳で時価1億円の居住用資産をもってると仮定した個人の受給資金額について検討した。以下では, この受給額の評価をもう少し厳密に行い, シミュレーションの具体性を増すために, 実際の各年齢の保有住宅資産額についてのデータを用いて受給資金額を算出し, それを実際の各年齢別所得, 消費, 資産対比で検討する。

各年齢別の所有資産, 所得等のデータは『全国消費実態調査』を使った。計算にあたっては, 前記のモデルよりももう少し現実的なものとして, リバース・モーゲージへの加入は世帯単位で行うこととした。そこでは夫と妻の年齢差は3歳と仮定し, 男性と女性についてはそれぞれの性差を反映した生命表を使用することによって, 夫婦世帯での死亡率表を作成した。そして夫婦のうちどちらかが死亡しても残りが資金をもらい続けられるものと仮定した。実際にこの制度を普及させるうえでは, 配偶者が死亡した時点で契約が終了するよりも, 残された妻なり夫が引き続き最後まで受給できる方が高齢者に受け入れられやすいであろう。

さらに同じ受給金額でも, 所得や資産の高低によってもたらすインパクトが異なると考えられるため, 各年齢階級で所得別に低・中・高と3つの所得分位に分け, 各ケースについてシミュレーションを行った⁵⁾。なお, 本稿の目的は高齢者の老後生活資金にあるので, シミュレーション計算は50歳代以上の世帯に限定した。

表4 50歳代のシミュレーション結果
(単位: 万円, %)

(全国) 持家世帯		全体	所得階級		
世帯比率 (%)			低	中	高
A	年間収入	848.2	410.2	788.5	1,414.6
B	年間消費支出	434.3	294.4	419.2	609.6
C	貯蓄残高	1,387.9	813.2	1,169.6	2,314.1
D	負債残高	430.3	226.4	367.4	742.2
E	純貯蓄残高	957.6	586.8	802.2	1,571.9
F	住宅資産残高 (住宅資産ウェイト)	6,304 (86.8)	3,656.7 (86.2)	5,111.6 (86.4)	10,919.9 (87.4)
G	受給金額	865.0	308.8	431.6	922.1
H	年間収入対比	102.0	75.3	54.7	65.2
I	退職後収入対比	156.9	148.6	102.2	82.5
J	年間消費対比	199.2	104.9	103.0	65.2
K	退職後消費対比	295.5	167.4	152.7	213.5
L	純貯蓄対比	199.2	104.9	103.0	151.3

注: 『全国消費実態調査』(総務庁統計局)のデータに基づき, 本文中に示した条件により算出。50歳代の平均的加入者は55歳でリバース・モーゲージに加入するとし, 生命表も55歳を基準にして算出した。以下同様。

表 5 60 歳代のシミュレーション結果
(単位: 万円, %)

(全国) 持家世帯		全体	所得階級		
世帯比率 (%)		100	低	中	高
A	年間収入	633.5	280.7	576.4	1,246.2
B	年間消費支出	343.5	238.0	346.7	492.9
C	貯蓄残高	1,840.1	1,109.5	1,745.7	3,026.1
D	負債残高	229.5	61.6	170.0	563.3
E	純貯蓄残高	1,610.6	1,047.9	1,575.7	2,462.8
F	住宅資産残高 (住宅資産ウエイト)	6,944.0 (81.2)	3,835.0 (78.5)	6,430.5 (80.3)	12,253.9 (83.3)
G	受給金額	490.3	270.8	454.1	865.2
H	年間収入対比	77.4	96.5	78.8	69.4
I	退職後収入対比	88.9	130.3	107.5	77.4
J	年間消費対比	142.7	113.8	131.0	175.5
K	退職後消費対比	167.5	146.8	160.6	200.3
L	純貯蓄対比	30.4	25.8	28.8	35.1

表 6 70 歳以上のシミュレーション結果
(単位: 万円, %)

(全国) 持家世帯		全体	所得階級		
世帯比率 (%)		100	低	中	高
A	年間収入	551.4	207.8	422.3	1,118.0
B	年間消費支出	292.7	184.5	282.7	432.0
C	貯蓄残高	2,055.0	871.0	1,809.8	3,692.9
D	負債残高	263.2	25.4	166.9	646.1
E	純貯蓄残高	1,791.8	845.6	1,642.9	3,046.8
F	住宅資産残高 (住宅資産ウエイト)	9,219.0 (83.7)	4,839.9 (85.13)	9,130.3 (84.75)	14,412.1 (82.55)
G	受給金額	591.4	310.5	585.7	924.5
H	年間収入対比	107.3	149.4	138.7	82.7
I	退職後収入対比	—	—	—	—
J	年間消費対比	202.1	168.3	207.2	214.0
K	退職後消費対比	—	—	—	—
L	純貯蓄対比	33.0	36.7	35.7	30.3

さて、以上の条件に基づいて行ったシミュレーション結果は表 4～6 のとおりである。

表中の A～F は『全国消費実態調査』に基づく、グループ別の所得・消費・資産の調査結果である。

低・中・高のグループ分けは、所得階級を基準とし、『全消』の調査結果を度数分布がおおむね低・高で 30%、中で 40% (計 100%) になるように組み直した。

G の受給金額は、付録に示したモデル式に従って算出された終身契約時の受取金額 (万円/年) である。掛目は先にあげたとおり住宅資産額の 50% とし、ローン金利 m は 7%、保険の利回り r は 5% を仮定している。また不動産価格の上昇率は年率 5% とした⁶⁾。

H の年間収入対比は G の受給金額が現行の収入 (=A) に比べて何% になるかを示している。

I の退職後収入対比は、G の受給金額を現在の収入で評価するのではなく、老年後期のほぼ完全にリタイアした時点での所得で評価するものである。このため評価の基準となる所得額を 70 歳以上の収入にした⁷⁾。

J の年間消費対比は、G の受給金額を B の現在の年間消費支出で評価したものである。50 歳代の高額所得階級を除いてはいずれも 100% を超える結果が出ている。このことはリバース・モーゲージにより、現在の日常の消費が完全にまかなえることを示している。

K の退職後消費対比は、J の評価基準を 70 歳以降の消費支出に変えたもので、I と同様に、70 歳の時点では 50 歳・60 歳のときの所得階級と同じランクに属するものと仮定した。

L の純貯蓄対比は、毎年のフローの受給金額を現在の純貯蓄残高 ($E = C - D$) で評価したものである。

以下で、このシミュレーションの結果を簡単にまとめてみよう。

まず、図 2 に示すとおり、同一年齢階層のグループで数値を横に比較すると、所得の高いグループより低いグループの方が所得対比の数値が大きい。このことから所得の低いグループは、必ずしも所得と同じく、小さくて価値の低い居住用不動産に住んでいるというわけではなく、所得対比で割り引いてみれば、逆に所得の低さに比べて価値額の高い居住用資産を有していることが指摘できる。すなわちフローでは所得が小さいがストックでは

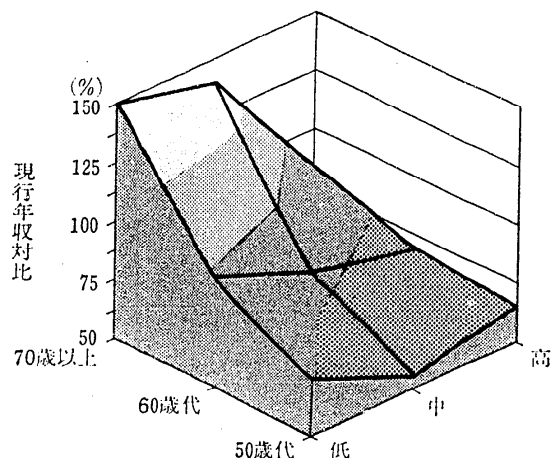


図2 受給金額の現行年収対比評価

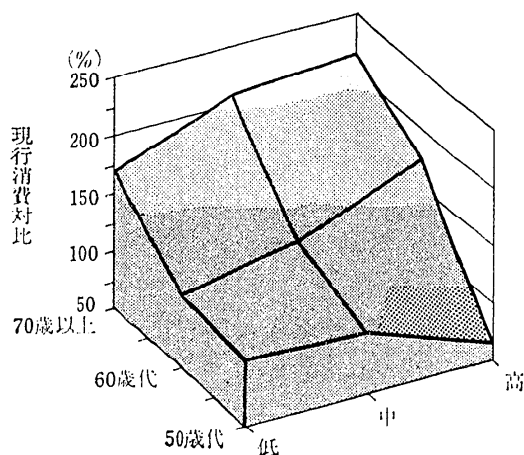


図3 受給金額の現行消費対比評価

資産が大きいわけである。したがって、このような人々にとっては、ストックを部分的に流動化して、フローの所得を改善することの意義は大きいといえる。

次に、数字を縦に見ると、同一所得階級のなかでは、より高齢になるに従って現行所得対比の値が大きくなっている。このことは、高齢者は加齢に従い所得も小さくなるため、より小さな家に住み替えるか、何らかの形で資産を取り崩しているのではなく、ストック資産の取り崩しがスムーズに進まず、所得対比で割り引くとかなり大きな居住用不動産に住んでいることを示す。

最後に、現行所得対比では、より低所得なグループに改善度が高く出ているが、図3に示すとおり、現行年間消費対比ではより高所得者にとって改善度が大きくなる結果が出ている。しかし、この結果は高額所得グループが、他のグループとの資産や所得の大きさに比べ、現行では消費をそれほど大きくしていないためとも読むことができる。50歳代・60歳代では、住宅資産の全資産に占めるウェイトは所得の高いグループほど大きく、所得や資産が大きくとも、保有資産の固定化の影響でそれほど大きな消費ができないか、老後期間の不確実性のため消費を抑制気味にしているとも類推できる。したがって、高額所得者といえども消費に関する制約があり、その制約がこのリバース・モーゲージによって緩和されることになる。このようにリバース・モーゲージを利用することにより、各階層とも所得や資産、消費の状況に応じて何らかのメリットを享受することが期待できよう。

以上の3点は、評価の基準となる所得や消費を、70歳以降の退職後変えた場合でもいえ、その傾向はさらに顕著になる。

IV 意義と今後の課題

本分析のインプリケーションを、今後の課題とともに検討すれば、以下のような点にまとめることができる。

第1に、わが国の持家高齢者は、所得に対して非常に大きな住宅資産を保有している。Ventian and Wise [1991] が行った米国の同様の推計では、受給金額の現在所得対比の値が大きく出る低所得のグループでも、50歳代で5%未満、60歳代で10%未満、70歳代でも25%未満の改善度しか出なかった。これに比べて、わが国では最低でも50%以上(50歳代所得中)、最高では150%近く(70歳以上所得低)の値を示しており、リバース・モーゲージによって所得が改善される可能性が高いことが判明した。ただし全年齢階層を通じて、おおむね低所得階層の方が高所得階層よりも対現行所得比改善度が高い点は、米国の推計結果と同様である。この背景には、ストックとしての資産は大きなも

のをもっているが、フローとしての所得は不足している「ハウス・リッチ、キャッシュ・プア」な高齢者が、両国とも低所得者層においてより多く存在している状況がある。今後は、持家高齢者の所得と住宅資産額の特徴を地域別に分析するなど、リバース・モーゲージの導入によって主にどのような階層の厚生が重点的に改善されるか研究することが必要であろう。

第2に、このシステムは担保住宅の値上がり益を流動化し、フロー所得に反映できることに注目したい。シミュレーションの基礎となったリバース・モーゲージのモデル式からも分かるように、利回りや年齢等の他の条件が一定であれば、 $(1+g/1+m)$ の値が大きいほど住宅資産の現価が高まり、受給資金額に有利な影響を与える。わが国の場合、今後とも住宅の値上がりは比較的高いことが予測されるため、リバース・モーゲージを利用する高齢者にとって有利な環境であると思われる。貸し手と借り手の両者でこのキャピタル・ゲインをどのように配分するかについてはさまざまな仕組みが考えられるが、退職後所得の実質購買力の低下を恐れる高齢者のために、従来の私的年金では難しかったインフレ・ヘッジを可能にするような制度を開発することが重要な検討課題の1つであろう。

最後に、ほとんどの階層で本制度によって所得が改善される結果が得られたが、わが国高齢者が住宅資産をすべて取り崩してまで、現行のフロー所得を倍に増加させる必要性をもっているかについては検討の余地がある。

高齢者が持家を流動化する場合に、相続人の反対があってできないであろうという意見も聞かれる。しかし、リバース・モーゲージがもたらす直接的・絶対的効果として、まず高齢者が自ら老後生活費用を調達できることで、若年世代が高齢者の扶養のために負うであろう金銭的な負担が軽減されることがあげられる。

次に、間接的・相対的な効果として、リバース・モーゲージ制度の普及を通じ、多くの居住用不動産が売りに出されれば、その結果として多くの居住用不動産が供給されることになる。そして、若

年世代は高齢者に対する移転支払いがセーブされることによって、居住用不動産を手にする可能性が高まるわけである。

最後に、資産を流動化させることを希望する高齢者については、選択の幅が広がったという意味で、この制度は有効な手段である。しかも、家屋を完全に売却するのとは異なって、居住しながら資産を流動化することが可能であるので、比較的受け入れやすい制度であろう。

しかし、居住用不動産を生前に流動化することを希望する高齢者がどの程度存在するかについては、わが国の高齢者の住宅資産保有の具体的な目的を調査し、潜在需要の大きさ等についてより立ち入った研究が必要であろう。

[APPENDIX]

ここでは、本文中のシミュレーション計算の基礎となった、受給資金額の計算方法について示す。まず、加入者は a 歳でこのリバース・モーゲージ契約を締結するものとしよう。そのとき、担保とする住宅資産の価値額は H_a であるとする。不動産値上がり率を年率 g とすれば、 a 歳以降 t 歳時にはその担保不動産の価値は、

$$(1+g)^{t-a}H_a$$

となっている。契約は加入者が死亡した時点で終了し、その時点までの給付残高に関わりなく、担保不動産全額で返済するものとする。 a 歳で契約した加入者は、 t 歳時点で $d(t, a)$ の確率で死亡するものとする。したがって、各年で金融機関に代物で弁済される不動産の価値額は、

$$[(1+g)^{t-a}H_a]d(t, a)$$

である。加入者は最高 A 歳まで生きるとし、また住宅ローン（あるいは抵当証券市場）の利回りが m である場合、金融機関にとっての割引率は m となるので、担保とした住宅資産の現在価値額は、最終的に以下のとおり表される。

$$L = \sum_{t=a}^A [(1+g)^{t-a}H_a] \cdot d(t, a)(1+m)^{-(t-a)}$$

一方、毎年の給付金額を P とし、加入者から見た個人年金の利回りを r とする。また、現在 a 歳の人 t 歳時に生存する確率を $l(t, a)$ とすれば、 a 歳から始まって、終身給付に必要な総資金額の割引現在価値は、

$$\sum_{t=a}^A [P]l(t, a)(1+r)^{-(t-a)}$$

と表される。本文中に述べた保険収支均等の原則により、 $L = \sum(P)$ であるから、これをといて、毎年の給付金額は、

$$P = L / \left[\sum_{t=a}^A l(t, a)(1+r)^{-(t-a)} \right]$$

$$= \frac{\sum_{t=a}^A [(1+g)^{-t-a} H_a] d(t, a)(1+m)^{-(t-a)}}{\sum_{t=a}^A l(t, a)(1+r)^{-(t-a)}}$$

となる。

この式を使えば、 H_a だけの価値のある不動産をもっている高齢者が、リバース・モーゲージを通じて、終身で年額いくらの資金給付を受けられるかが分かる。ただし、このモデルでは不動産上昇率に関する不確実性を無視して、一定率で上昇するものと仮定している。なお不動産上昇率の不確実性を加味したモデルについては、Szymanoski [1990] に詳しい。

注

- 1) この全国消費実態調査は「全消」と呼ばれ、所得・消費・資産の水準等を明らかにする目的で、昭和60年国勢調査に基づき、家計収支ならびに資産および負債を総合的に調べたものである（2人以上の普通世帯については全国の約3,009万世帯から約5万5,000世帯を抽出して調査している）。調査は5年ごとに行われており、最も最近の調査は平成元年に行われたものである。本稿もこの平成元年の調査結果を基礎とした。
- 2) 『全消』での住居費には、大きく分けて、①家賃・地代、②設備の修繕維持、の2つに関わる支出が含まれる。ここでは、この住居に関する支出のうち、家賃・地代を差し引いた家屋の補修等（材料費と手間賃）に対する支出を算出して示した。
- 3) これは、生命保険に加入している人々の実際の生死のデータに基づいて作成された経験生命表で、生命保険料算定の参考にされているものである。
- 4) 通常、金融機関が不動産を担保に取る場合、不動産価格の見積り誤差や不動産価格が下落した場合のことも考え、実務上時価に一定の割合を掛け合わせて評価することとなっている（これを掛目という）。ここでは一般的な掛目の水準を参考に50%としたため、時価1億円の不動産を所有しているこの高齢者の担保価格は、5,000万円と評価され、 $H_a = 5,000$ 万円となる。
- 5) ただし『全国消費実態調査』では、一律に区切られた各所得階級について、集計された平均値のデータしか公表されていない。そこで、まず調査件数がおおむね低、高で30%、中で40%となるように、いくつかの所得階級をグループ化した。そのうえで各所得階級ごとにこの平均値と度数を掛け合わせ、いったん全数集計値を算出した後、低中高それぞれの

平均値を新たに計算し直した。

- 6) 本文中に示したとおり、同じ所得と資産額、年齢のデータを使っても、パラメーターを変化させると、受給額はさまざまに変わる。

そこで、給付額を大きく左右するファクターとして運用利回り r （需要者にとっての預入利率、金融機関にとっての調達金利）とローンのレート（需要者にとっての借入金利、金融機関にとっての貸付金利） m について考える。過去25年間の金融機関にとっての調達金利を銀行定期預金金利、貸付金利を長期プライムレートとすると、両者の開きは最大で3.15%、最小で1.8%、平均ではほぼ2%台であった。これにより、われわれの日本についての推計で、調達金利5%、貸付金利7%（差異2%）という仮定は、現実味のある数字といえることができる。

次に、不動産価格の上昇率 g についての現実性を検討しよう。われわれは、公示地価のデータをもとに、1979～1991年までの住宅地の平均地価のデータを採取し、1980～1991年までの間の住宅地の地価の上昇率を算出した。具体的には各年の地価を P_n とすると、各年初の住宅地の平均地価の対前年比を $(P_n/P_{n-1}-1) \times 100$ で求めた。また、1979～1991年のように、数年間にわたる平均地価上昇率 g は、期間を n 年間とすれば、

$$(1+g)^n = P_{i+n}/P_i$$

$$g = (P_{i+n}/P_i)^{1/n} - 1$$

にて算出した。

この結果、1979～1984年までの期間では、全国どこでも一様に10%を超える地価上昇率を記録したが、1985～1990年までの期間では、地価上昇が20%を超えた地点と逆にマイナスを記録した地点とに分かれた。しかし、1979～1991年までの10年以上の長期にわたってみると、毎年平均10%前後の地価上昇を記録していることになる。

そこで、われわれの推計の際に使用した地価上昇率10%は、おおむね妥当な数値といえることができる。

- 7) ここでは、70歳の時点で各高齢者は50歳・60歳のときの所得階級と同じランクに属するものと仮定した。

(例) 50歳所得階級「中」の退職後収入対比の算出

$$\text{退職後収入比} = \frac{50\text{歳所得階級「中」の受給金額}}{70\text{歳所得階級「中」の所得額}} \times 100$$

参考文献

- American Association of Retired Persons, *Home Equity Conversion in the United States: Programs and Data*, AARP, 1991.
- American Association of Retired Persons, *Home Made Money: Consumer Guide to Home Equity Conversion*, AARP, 1991.
- Edward J., Szymanoski, *The FHA Home Equity Conversion Mortgage Insurance Demonstration*,

- U. S. Department of Housing and Urban Development, 1990.
- Scholen, K., *Retirement Income on the House*, National Center for Home Equity Conversion, 1992.
- Struyk, Raymond J., and Beth Soldi, *Improving the Elderly's Housing*, Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1980.
- Venti, Steve F., and Wise, David A., "Aging and Income Value of Housing Wealth," *Journal of Public Economics*, Vol. 44, No. 3, pp. 371-397, 1991.
- U. S. Department of Housing and Urban Development, *Home Equity Conversion Mechanisms*, 1985.
- 野口悠紀雄・吉田 浩・田村真理子『資産を活用する老後生活保障に関する調査研究』経済政策研究所, 1992年。
- 『資産を活用した老後生活保障に関する研究』日本財政学会発表, 1992年10月。
(のぐち・ゆきお 一橋大学教授)
(よしだ・ひろし 一橋大学大学院博士課程)
(たむら・まりこ 一橋大学大学院博士課程)

出産・育児に対する支援制度のあり方

——フランスの例を検討しながら日本の制度形成を考える——

船橋 恵子

I はじめに

近年の出生率低下をきっかけに、「出産・育児に対する支援制度の必要」が叫ばれている。しかし、いったい誰が（支援主体）何を（支援内容）どのように（支援方法）支援するのかということが曖昧なまま、また支援とは何なのか（定義）についての掘り下げもなしに、いわばムード的に言葉だけが流行してはいないだろうか。もしも「出産・育児に対する支援制度」が必要であるという立場をとるならば、言葉だけの流行に終わらせてはならないだろう。

そのために、本稿では、フランスの制度の比較検討を介して、日本における制度形成上のポイントを考えてみたい。その際、制度の一覽表的な紹介やアカデミックな解説にとどまるのではなく、現実に制度が人々によって生きられるリアリティーに注目しよう。つまり、法律学や経済学、社会政策学からのアプローチではなく、社会学的な理解を試みる。私見によれば、社会学は、システムが人間によってどのように生きられているかを分析することをひとつの課題としてきたからである。

II 出産・育児に対する支援とは何か

なぜ、出産・育児に対して社会的支援が必要なのだろうか。出生率が下がってきたので、再び上げるために必要なのだろうか。しかし、欧米の出生率回復の優等生であるスウェーデンの例でも

わかるように、徹底した支援制度をもってしても、せいぜい1980年に1.68と底を記録した合計特殊出生率が1990年に2.14にまで回復した程度である。また、児童給付だけみる限りスウェーデン並みであるイタリアの出生率は、ヨーロッパで一番低い（1990年の推計値1.29）。逆に、出産・育児を私事として考え、国家が特別な支援を与えないのを原則とするアメリカ合衆国で、出生率はもちなおし現状維持（1988年1.93）している。出生率には多要因が働いており、支援制度によって簡単にコントロールできるような社会現象ではないのである。出生率の問題は、議論が顕在化するひとつのきっかけにはなったとしても、議論の目的にはならないだろう。

私は、現代社会の出産・育児が女性個人にとって大きな負担になっているということから、議論を出発させるべきだと考える。もちろん、女性個人にとって出産・育児はアンビグエラントなものであり、負担とは異なる次元で魅力もまた存在している¹⁾。しかし、魅力は決して負担を帳消しにはしない。そしてまた、育児はいくら負担がかかっても、いったん始めたら途中で投げ出すことができない性格のものである。そこが、経済学的なコスト・ベネフィットの論理では割り切れない点である。

現代の出産・育児は、それを担う主体（女性や家計）に、次のような3種類の負担をもたらす。①家計にとっての出産・育児の「経費」。食費、被服費、住居費、医療費、教育費など、子どもを成人させるまでにかかる費用の一切である。ちなみに、ある保険会社の試算では子ども1人当た

り2,400万円とでている。②女性個人にとっての「労力」。9ヵ月の妊娠期間を身重に過ごし、多大な心身の労力を費やして出産し、授乳・オムツ・離乳食・外気浴・危険の防止・病気の看護など際限のない世話をするだけでなく、夜泣き・痼癢・嘔吐・下痢・食べ散らかしなど、ありとあらゆる子どもの「ぐちゃぐちゃ」を受けとめ、さらに躰や心の安定や知能の発達にまで気を配らなければならない。長じては、学校生活への適応や家庭学習の支援、PTAや子ども会の役員任務まで加わる。これらの心身の労力は、ほとんど女性個人によってもっぱら担われており、仮にそのほんの一部を保育システムや父親や他の親族が肩代わりすることがあっても、女性個人の負担がなくなることはないのが現状である。その結果、③一種の機会費用として「母親であることのコスト (cost of mothering)」²⁾ が現れる。すなわち、出産・育児をもっぱら担うというハンディキャップがなかったら得られたであろう、収入・社会的ポスト・技能・人間関係・時間的ゆとりなどのメリットの損失である。

子どもとともに生きる人生の魅力にもかかわらず、近年、これらの負担は、家計と女性個人にとって耐えがたいものとして語られるようになった³⁾。その背景には、「個人」が強調される社会になってきたことが挙げられよう。文化的特徴として集団主義がいわれ、義理すら健在の現代日本社会でも、家族の世話だけの人生を望む女性はいなくなっている。男女共学世代の親をもち、民主的・平等主義的家族関係が当然視される環境のなかで育った新しい世代にとって、女性も個人として有意義な人生を望むことは、決してわがままなのではなく、人間として自然な要求なのである。多くの女性は、個人として開花したいという欲求とともに、家族の世話もしたいと思っているのが、現実である。誤解を避けるために丁寧にいえば、先に挙げた3つの負担とは、家族の世話が「負担でしかない」ということではなく、事実として「負担である側面を免れない」ということだ。そうでなかったら、これほど割に合わないにもかかわらず、なぜ出産・育児をしようとする女性が後を絶たな

いか⁴⁾ということが説明できない。人は、母性イデオロギーや国家政策のために子どもを産んだりしない。出産・育児には、取り組みたいと思わせるに十分な魅力とともに負担が伴っている、という認識が必要である。出産・育児に対する支援とは、まさにこの負担面への支援でなければならないだろう。

では、誰が(支援主体)何を(支援内容)どのように(支援方法)支援することが可能だろうか。支援主体としては、まずジェンダー変革の観点から①男性個人、次に出産・育児の社会化の観点から②企業、③市場、④国家・自治体あるいは第三者機関、が想定できる。支援内容としては、3種の負担のうちの「経費」に対して①経済的支援、心身の「労力」に対して②社会的支援と③心理的支援、そして①②③を通じて総体として「機会費用」を小さくしていくことが、考えられる。典型的な支援方法には、たとえば、家族給付、税金控除、年金等の社会保障制度上の優遇策、企業のフリンジ・ベネフィットの多様化と拡大、医療や教育・保育の無料化、出産・育児にかかわる地域インフラストラクチャーの整備、訪問看護・訪問保育の制度化、保育ネットワーク作りへの支援、労働政策(家族的理由による休暇や労働時間のフレックス化や短縮など)、人間的な労働慣習とゆとりある生活リズムの推奨、カウンセリングの普及、ケアジェンダー変革への啓蒙、などがあるだろう。もっとも、人々が生きる社会の歴史や文化によって、また個々の家族や女性個人の好みや感覚によって、どのようなタイプの支援の組み合わせが最も有効であるかは、当然異なる。

III フランスの支援制度を検討する

現代フランスにおける出産・育児支援の諸制度のなかで、特記すべき高水準にあるのは、家族給付、医療保障、および保育・就学前教育制度である。いずれも、第2次世界大戦後、今日みられる充実した制度にまで発達した。家族給付は、主に「経済的支援」の方法として、医療保障とあわせて、一般に子どもをもつ家計の「経費」負担を軽減す

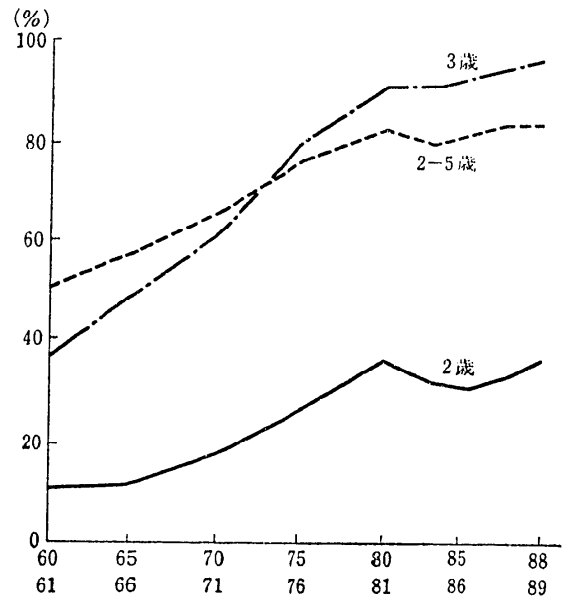
る効果をもつ。初めは専業主婦奨励策的な給付もあったが、批判されてなくなり、共働き支援的な要素が加えられて、女性の多様なライフスタイルに適合するようになった。また、身体的・社会的なハンディをもつ子どもにも手厚い保護がゆき届いている。一方、フランスの保育・就学前教育制度は、公教育制度が保育機能を併せもつユニークなもので、その他の多様な保育形態（後述）と合わせて、女性個人の「労力」負担をいくぶんか和らげる「社会的支援」の方法となっている。事実、フランスでは、保育・就学前教育の拡充（図1）に比例して、女性の年齢別就労率の「M字型曲線」が解消されてきた（図2）。つまり「機会費用」としての「母親であることのコスト」縮小に、一定の効果があつたわけである。

（1）経済的支援

まず、1992年1月1日現在の家族給付の実態をまとめておこう（給付額は賃金水準に合わせて毎年改定される）。

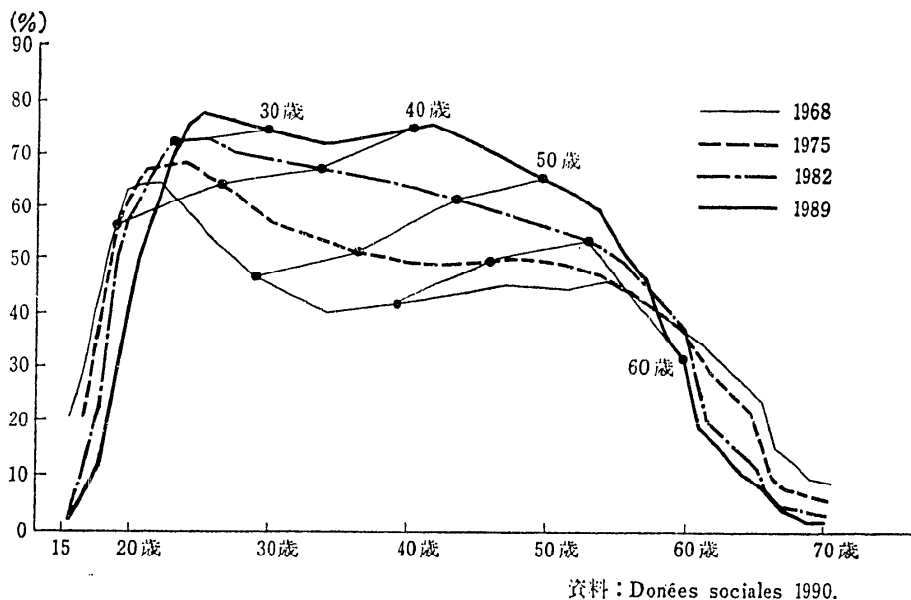
① 家族手当 (Les Allocations familiales)。第2子から、所得に関係なく、義務教育終了年齢であ

る16歳まで（無職の場合18歳まで、学生・職業教育受講生・障害児の場合20歳まで延長）毎月給付。月額、2子621フラン（約1万5,000円）、3子1,416



資料：Données sociales 1990.

図1 就学前教育への参加率（1960—1989年）



資料：Données sociales 1990.

図2 年齢別女性就労率の変化（1968—1989年）

フラン(約3万5,000円)、4子2,211フラン(約5万5,000円)、5子3,006フラン(約7万5,000円)、6子以降1子増えるごとに795フラン(約2万円)増額。さらに、10歳から15歳の間は175フラン(約4,400円)、15歳以上は310フラン(約7,500円)追加される。1990年の実績で、総額628億フラン、全家族給付の52.7%を占める最大規模の給付である。第1子には出ないという限界はあるものの、日本の児童手当(所得制限のもとに3歳まで、第1子・2子が月額5,000円、第3子以降1万円、1992年改正)と比べたら、はるかに豊富である。

② 乳幼児手当(L'Allocation pour jeune enfant)。産前産後手当だったのを1985年から改称。妊娠4ヵ月から産後3ヵ月まで、所得に関係なく、毎月891フラン(約2万2,000円)給付。ただし、妊娠3ヵ月までに社会保障に妊娠届を出したうえ、合計3回の妊婦検診を受けなければならない。低所得者には、3歳まで延長給付。双子以上の場合、生後3ヵ月までは所得に関係なく、4ヵ月から1歳までは一定の所得条件のもとで、子ども数に比例した額を給付。兄弟が続いて生まれた場合は、末子が3歳になるまで1人分の手当が継続的に給付される。日本には、これと等価の給付なし。

③ 新学期手当(L'Allocation de rentrée scolaire)。9月に文房具などの購入費として、義務教育年齢(6-16歳)の子どもに一律に384フラン(約9,600円)支給。ただし、ゆるやかな所得限度がある。1990年9月より、学生や職業教育受講生には18歳まで延長給付されるようになった。なお、フランスの公立学校の義務教育では、教科書は購入させるのではなく、貸与が原則(だから、生徒たちは、汚さぬように丁寧に扱っている)。入学金や授業料はない。給食も希望制で、実費程度の支払いをする。日本でも、義務教育では教科書は無料配布だが、手当金などはない。

④ 比較的新しく創設された、共働き家族を支援する給付群。まず、3子以上で、過去10年間に2年以上従事した職業を育児のために中断したり縮小したりした場合、養育親手当(L'Allocation parentale d'éducation 1985年創設、中断した場合月額2,765フラン(以下F)=約7万円、パートに縮

小した場合月額1,383F=約3万5,000円)。次に、両親が就労していて、3歳以下の子どもの保育を誰かに自宅にきてもらって頼む場合、ベビーシッター手当(L'Allocation de garde d'enfant à domicile 1986年創設、月額2,000F=約5万円。上記のパートの場合の養育親手当とかけもち受給可能)。同様に、認可保育ママに子どもを預ける場合、保育ママ雇用補助手当(Majoration d'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée 家庭的保育を促進するために1990年創設、3歳以下の子どもでは月額500F=約1万2,000円、3-5歳では月額300F=約7,500円)。もちろん、日本にはない給付群である。

⑤ 1970年代から整備された、社会的・身体的なハンディキャップという運命のもとに生きる子どものための給付群。まず、心身のハンディをもって生きる子どもには、20歳になるまで障害の程度に応じた特殊教育手当(L'Allocation d'éducation spéciale 基本手当が月額621F=約1万5,000円に加えて、軽度の障害の場合月額466F=約1万円、中度の障害の場合月額1,397F=約3万円、重度の障害の場合月額5,068F=約12万5,000円)がある。ただし本人の所得上限あり。20歳以降は、成人障害者給付へ移行。次に、両親が離死別あるいは初めから不在で、単親1人で子どもを産み育てなければならない家族のために、単親手当(L'Allocation de parent isolé 妊娠中から末子が3歳になるまで、所得制限のもとで、親に月額2,909F=約7万2,000円、1子当たり月額970F=約2万5,000円)。さらに、両親を失ったり親に認知されなかったり放棄された子どものために、家庭裁判所の判決があれば、家族支援手当(L'Allocation de soutien familial 遺児手当だったのを改称、家族手当と同様に基本的に16歳まで、単親の場合月額436F=約1万円、両親不在の場合月額582F=約1万5,000円)が給付される。離別した片親が養育費を払わないため困窮している単親家族や、孤児を引き取って育てている家族に対する支援である。日本でも、母子家庭向けの児童扶養手当や障害児への医療費支援があるが、わずかなものである。フランスでは「未婚の母」が困窮しないような給付額に

なっている。

⑥ その他の特別給付。3子以上の低所得者には、家族補足手当 (Le Complément familial 月額 808F = 約2万円)。子どもを迎えるために、家を広げるとか引っ越すとき、住居手当 (L'Allocation de logement)。さらに、子連れでバカンスに出かけるためのバカンス手当 (Aide aux vacances) までである。また、自治体によっては、EC出身女性が第3子を出産すると特別贈与(7万円ぐらい)をすところもある。たしかに、フランスの家族給付は、第3子優遇的な色彩が強い⁵⁾。人口再生産のためには、第3子を産んでもらうことが必要であり、その意味で人口政策の道具としての側面は認められる。しかし、家族給付の充実と正比例して出生率が伸びているわけではなく、現状維持している程度であり、また実際に、家族給付が欲しいから第3子を産むという女性はあまりいない。これらの制度は、基本的に出産・育児への経済的支援であって、必ずしも人口政策的な側面ばかりではないようである。

以上の給付額をリアルに理解するためには、給与水準や物価を計算に入れなければならない。物価の国際比較は品目によって違うので簡単に一般化できないが、パン・乳製品・肉・野菜などの日常食料の物価はフランスの方がはるかに安く、またフランスの給与は、1985年で平均月額7,300フラン(約18万円)、最低賃金(SMIC)が1時間25フラン(約600円弱)である⁶⁾。大雑把に言って、フランスの方が日本より低物価・低給与なので、上記の給付額の現実的価値の大きさが想像できよう。

続いて、医療保障についていえば、出産予定日の10ヵ月以上前から社会保障に加入している限り、出産関連医療費は、すべて無料である。すなわち、診察、検査、薬、救急車、分娩・入院費、乳児検診、産後の美容体操まで(女性が美しさを維持するための費用は、必要経費と認められている!)、本当に全部タダなのである。通常の医療費の払い戻しの割合は4割から7割程度であるから、出産関連医療費がいかに特権的に扱われているかわかるだろう。さらに、産めない悩みをもつ女性のために、人工授精や不妊治療など生殖技術に関わる

費用も、100%保障されている⁷⁾。日本でも一応健康保険から出産費が支給されるが、これほど徹底した無料策にはかなわない。これでは、産まない女性はどうなるのかと疑問も起きようが、実は産まないことも、現在は無料化されている。避妊は1974年から、中絶は1982年から、社会保障によってカバーされるようになった。

フランスでは、これだけの保障を受けるためには、当然ながら高額な保険料を納めなければならない。フランスの社会保障は、基本的に社会保険型であり、その運営は、労働組合代表と使用者代表などで構成する第三者機関による自主管理方式をとっている。もともと労働組合運動の歴史のなかから発展してきたものなので、職域型の社会保障となっている。財源は、約50%が事業主の負担によってまかなわれ、被雇用者の納める保険料と国庫の導入は、ともに約20%と少ない⁸⁾(ちなみに日本では、事業主・被雇用者・国庫で財源を3分している)。だから、自営業や自由業の場合の保険料個人負担は非常に高いものになる。だが、そこにも特別援助が用意されており、低所得者の保険金を家族手当公庫が肩代わり支払いする道もひらかれている。また、国内総生産(GDP)に対する社会保障費の占める割合は、日本では11.3%であるが、フランスでは30.1%に達し(1985年)、社会保障制度を通じての所得再配分効果が高い。

このようにみてくると何よりも、われわれはフランスの支援水準の高さに驚き呆れるのであるが、もっと大事なのは支援原則のあり方である。第1に、フランスでは経済的支援の主体が第三者機関であり、日本のように個々の企業がフリンジ・ベネフィットとして従業員(世帯主)に支払う扶養家族手当の形をとらない。それゆえ、「日本的経営」が企業福祉を通じて従業員の忠誠心を高めていくような様相は生じない。労働者は企業に過剰包絡しないですむのである。

第2に、支援の受け手は、支援を必要とする当の「個人」である。家族給付の受給資格は、「フランスに合法的に居住する者および労働する者で、養育すべき子をもつ者」と明確に規定されている。つまり、親の国籍や性別、家族的な位置は問われ

ない。日本の福祉制度では、まだ世帯主の地位が特権的であり、事実婚は社会保障上不利を被ることが多いが、フランスでは、1985年以降世帯主概念が取り払われ、両親のどちらでも直接に家族給付を受け取れるようになった。また、自由婚（婚姻届を出さない事実婚）を選ぶことや「未婚の母」であることは、社会保障を受ける上で何ら損にならない。養子も、同じ支援を受けられる。滞在許可証をもつ外国人にも、同じ保障が適用される。フランスに居住する子どもは、親の国籍に関わりなく、フランス社会の子どもとして受け入れられるのである。さらにEC統合の流れのなかで、フランスで働く者の子どもがECメンバーの他国に居住している場合にも、フランス国内に居住する子どもと同等の家族給付を与えられるようになった。

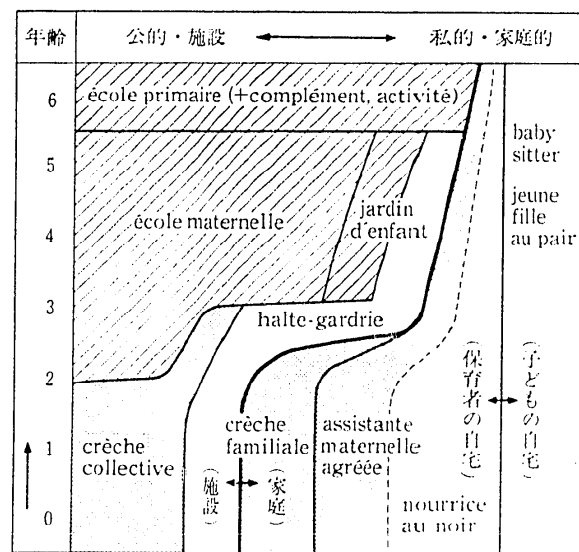
これらの発想基盤には、子どもは親の私有物ではなく社会の財産であり、経済的な意味で子どもは社会が育てるのだという姿勢がある。このような「普遍主義」を、支援原則の第3の特徴として指摘できるだろう。もちろん、私的な家族の枠を超えて出産・育児の社会化が進んできた背景には、フランスの家族変動の現実がある。たとえば、自由婚の増加に伴い（1975年にはカップルの3.6%→1982年6.3%→1989年9.1%）、「婚外子」が急速に増加している（1970年6.8%→1980年11.4%→1990年30.1%）。一方、離婚は、1970年から1985年までの15年間に3倍（11%→30%）にまで激増したが、この数年来30%程度で安定している。結局、子どもの3割が法的婚姻によらないカップルを親にもち、また法的婚姻によるカップルから生まれた子どもの3割が親の離婚を経験するのである。いかに今日のフランスでは従来の固定的な家族観の枠で子どもの養育を考えることができないか、明らかであろう。しかし、日仏の社会的現実の違いを越えて、このような個人を単位とした普遍主義的な支援制度の組み立て方には、学ぶものがある。

（2）社会的支援

続いて、「労力」に対するフランスの社会的支

援制度について、保育・就学前教育を中心に検討しよう。まず、0歳から6歳までの子どもに関してフランスの一般的な保育・教育システムを概観すると、図3ようになる。大別して、一般的な就学前教育（主に文部省管轄）、働く両親のための保育園・保育ママなどの公的保育分野（主に厚生省管轄）、自由な市場にまかされている私的保育分野の3つがある。

ヨーロッパのなかでも就学前教育が進んでいるのは、フランスとベルギーである。フランスの就学前教育は、歴史を遡れば1771年に編物女たちの子どもを保育した施設や、1828年に貧民の子どもを集めた保育施設などにルーツをもつ。都市の貧しく無知な労働者家族の2歳以上の幼児を集めて、衛生教育を施し、母親の働いている間保育したのが始まりである。現代では、小学校での学習に対する心の準備と生活習慣形成のために、また集団生活を通じて幼児の知的・情緒的発達に刺激を与えるために、義務教育ではないが広くどの地域の公立小学校にも、保育学校（école maternelle）あるいは幼児クラス（classe enfantine）と呼ばれる



- 教育分野
- 公的保育分野
- 市場の私的保育

図3 幼児の保育・就学前教育システム

無料の就学前教育施設が併設されている。母親の就労の有無に関わりなく、どの子どもも2歳から入学可能で、1988年には、2歳では35%、3歳では95%、4-5歳ではほぼ100%近くの幼児が、保育学校（ないしは類似の幼児教育施設）に通っている。この保育学校は、朝8時半から夕方4時半まで（当然、小さい子どもには午後昼寝をさせる）集団生活をさせ、両親が働いている場合は、昼食の（日本と違って2時間もの長い昼休みがある）ために帰宅させずに給食を依頼でき、また早朝と夕方に保育時間を延長できる（朝7時から午後6時ぐらいまで）。ちょうど、日本の公立保育園と等価の機能を果たしている。日本の幼稚園にあたるものは、フランスでは、特別の教育方法を看板にしている私立幼稚園（jardin d'enfant）しかなく、数は少ない。

早い子どもで5歳から、ふつうは6歳から（義務教育年齢になるので）、小学校にあがる。小学校の時間や給食も、保育学校とほぼ同じである。日本のような始業式や終業式、各種の季節行事、掃除当番などはなく、初日の朝から夕方まで、いきなり勉強と芸術と体育だけの比較的単純な学校生活である。1年生が早く帰宅するということもない。放課後、おやつ持参で居残り、わずかな料金で別の先生に宿題の面倒をみてもらったり遊んだりして6時頃まで過ごせるクラス（いわゆる学童保育）も、小学校内に開かれている。また、フランスの小学校および保育学校は、週6日登校では子どもが疲れるという「医学的理由」から、毎週水曜日が休みになる。それに加えて、秋、クリスマス、2月、復活祭の頃に、それぞれ2週間程度の休暇があり、さらに9週間にもわたる宿題なしの長い夏休みと、年に計17週間ものバカンスがある。これらの休日には、働く両親をもつ子どものために、自治体がさまざまな課外活動（activité）の場をもうけている。水曜日は、学校と同じ時間帯で、青年リーダーが、子どもたちを森や遊園地、博物館やスポーツセンターなどに連れていったり、課外活動センターで工作や美術作品づくりなどを指導する。また、バカンス期間には、子どものための長期キャンプが企画され、親と離れて、海や

森、スキーなどにいかせることができる。こうしたオプションの課外活動は有料だが、実費程度である。したがってフランスでは、教育制度によって、母親の就労の有無にかかわらず事実上2歳から公共の保育体制が整っており、保育料もほとんどかからない。

次に公的保育分野をみると、乳児から3歳ぐらいまでの子どもを受け入れるインフラストラクチュアは、就学前教育の充実と比して貧弱である。認可保育園（crèche collective）の数は限られており（1988年、2,028施設9万4,100席）、入所の競争率は10倍といわれ、妊娠と同時に申し込みをしても優先順位にしたがって待機リストに載せられ、席の空く順番を待たなければならない。産休明けの3ヵ月児からフルに丸1日（早朝から夕方遅くまで）預かってもらえるが、その恩恵にあずかれるのは、フルタイムできっちりと働く限られた女性だけである。認可保育園の「数」に限っていえば、フランスより日本の方が余裕がある。企業内保育園（crèche de personnel）や学生のための大学内保育園（crèche universitaire）などもあるが、数は多くはない。最近では、親が共同で運営する共同保育園（crèche parentale）を作る動きが活発化している。

その代わりに、乳児から3歳ぐらいまでの子どもの保育を広く支えているのが、保育ママ（assistante maternelle）である。この保育ママ制度は、フランスに特徴的なもので、歴史にも根ざしている。伝統的にフランスでは、ヌーリスと呼ばれた乳母が広く保育を担ってきた。都市のブルジョワジーは、わが子のために住み込みの乳母を雇い、その乳母自身や都市の労働者階級は、わが子を農村へ里子に出した。農村では、わが子と里子と一緒に育てるか、相対的に高い保育料を得るために都市の里子を引き受けて、わが子はもっと安い保育料の貧農のところへ里子に出したりした。もちろん、現代の保育ママ制度は、歴史的な乳母制度とは違う。日本の家庭福祉員と似ており、自宅に2人から4人ぐらいの乳幼児を昼間だけ預かるもので、各県の保健社会活動局が研修を企画し養成して認可を与えている。現在、約17万人の認可保

育ママがいる。そして、各自治体が認可保育ママの登録リストをもっており、ソーシャルワーカーが、保育環境（保育ママの自宅）や保育の質、保育料（1日約2,000円程度）などについて最低限の規準が守られているかどうか、監視している。家にいて幼い子どもを育てている専業主婦のアルバイトとして、また移民の主婦のアルバイトとして、保育ママをしている人も多いようだ。彼女たちは、行政上公式には母親補助者 (*assistante maternelle*) と呼ばれているが、人々は歴史的な言葉を援用して通称ヌーリス (*nourrice*) とかヌーヌー (*nounou*) と呼んでいる。この保育ママさんたちが連合して共同で保育を組織するとき、家庭保育園 (*crèche familiale*) と呼ばれるものになる。保育園と保育ママの中間形態であり、乳幼児保育専門職 (*puéricultrice*) が園長を務め、保育契約や保育指導を組織的に行っている。たとえば、午前中はいつも一緒にどこかのセンターで集団保育をするとか、共同で健康診断をしたりするが、あとはそれぞれの自宅で保育するものである。保育ママの個人的な事情（病気など）にも対応しやすい。

しかし、公的保育だけではとうてい保育ニーズを充足させることはできず、実はフランスの保育のかなりの部分が、自由な市場にまかされている私的保育によって支えられている。たとえば、認可保育ママと同じぐらいの数の無認可保育ママ (*nourrice au noir*) がいる。町中に「子どもを預かる人を探しています」「子どもを預かります」という宣伝が溢れており、そうした小さな広告や口コミで出会い、当事者同士が条件や方針をきっちりと話し合っ合意すれば、認可保育ママに準ずる家庭保育をする主婦がたくさんいるのである。そして、無認可保育ママは、保育の質が劣るとは限らない。なかにはよい人がいるし、料金も認可保育ママより高めである。そもそもフランスでは、税金対策のためにもぐりのアルバイト (*travail au noir*) をすることは、よくあることのようなのである。

その他に、フランスには、託児所 (*halte-garderie*) がたくさんある。託児所は、1970年代から急増してきた保育施設で、週に3日か4日、半日ぐらい預かってくれる。乳幼児をかかえた専業主婦が、

買物や医者通い、スポーツや趣味のための外出などに利用する。スキー場などバカンス先にも必ず託児所があり、母親が子どもを気軽に預けて遊ぶことは、フランスでは当たり前のことである。専業主婦の道を選んだとしても、フランスでは日本ほど母子が孤立無援で家庭内に閉じ込められることはない。

さらに、夜の外出のためには、学生のベビーシッターや外国人学生の下宿子守 (*jeune fille au pair*) などがある。ベビーシッターは、女子学生ばかりでなく男子学生も結構やる。下宿子守とは、女子留学生に一部屋を提供する代わりに、夕方や夜の子守をしてもらうもので、相互扶助的なものである。これらの私的保育は、フランスの母親を育児の負担から解放するのに一定程度役立っている。

以上のような私的・公的な保育・教育制度を使いこなして、保育のパッチワークをしていけば、フランスでは、いまや保育問題は「何とかなる」問題である。たとえば、産休（→バカンスと育児休暇）→保育園または保育ママ→保育学校を基本に、オーペアーの学生や祖父母に夜間や緊急時のつなぎを頼むやり方などが一般的にとられている。INSEEの1991年の調査では、3歳以下の子どもは224万人おり、そのうち120万人の両親は就労しているが、保育が必要な子どもは75万人である（おそらく子連れで仕事したり、育児休暇をとっていたり、親族に預けていたり、自宅に保育者を確保できたりして、45万人分減るのだろう）。そのうち、12%が保育園に、67%が保育ママ（半数が無認可保育ママ）に保育されている。しかし、保育の質については、問題がたくさん残されている。保育学校は、2歳児に対して30人クラスでは、子どもの数が多すぎる。保育ママには、いわゆる個人差があり、相性が問題になる。また、農村では保育園も少なく、都市のように自由な選択肢は開かれていない。しかし、たとえ限界があるにせよ、自治体や市場の提供する育児の「労力」への社会的支援は、バラエティに富み、女性の多様な人生設計を可能にしている。

その結果、1960年代には日本と同じように女性

の年齢別就労率がM字型曲線を描いていたフランスで、いまは出産後も育児をしながら就労し続ける女性が増えた。しかも、就労形態は、フルタイムが圧倒的に多い⁹⁾ (1988年の25—39歳の女性就労者のうち、パートタイムは19%、フルタイムは81%)。しかし、それでもなお、女性の就労率は子ども数に比例して落ちる (INSEE の1989年の調査によれば、25—39歳の子育て期にある女性の就労率は、子なしでは90.2%、1子では82.5%、2子では73.2%、3子では46.7%、4子以上では24.6%である)。子どもが3人以上になると急激に落ちており、フランスでさえ、一般に仕事を続けられるのは2子までという通念がある。そしてまさに子持ち女性の就労率が上昇するなかで、「仕事も子どもも」と走り回るスーパーウーマンの大変さが語られ始めた¹⁰⁾。子どもの世話がないかのように働き、かつ仕事の責任がないかのように子育てもするのは、理不尽なことではないかと。このようなフランスの現実には、社会的支援とは保育制度の整備では済まされないことを、われわれに教える。そこで重要なのは、社会全体の価値観の転換と家族の世話を考慮に入れた労働政策である。

フランスの出産休暇は、母親に対して産前6週間と産後10週間 (3子の場合は8週間と18週間に拡大) 認められ、84%の収入が補填される。父親にも、3日間の出産休暇がある。出産に立ち会ったり、出生届を出したり、母子の退院を援助するために使われるようだ。育児休暇は、両親のどちらかが24ヵ月までとることができ、無給だが先に紹介した養育親手当が受けられ、元のポストに戻る権利が保障されている。事実上、これに5週間のバカンスの権利をうまく組み合わせると、相当休むことができる。そして、3子以上の場合には、育児休暇が有給 (月額2,671フラン=約6万5,000円、1990年) になる。ちなみに日本では、産前6週間と産後8週間の有給出産休暇 (女性のみ) と、無給だが両親のどちらかが12ヵ月までとれる育児休暇のみである。

このようなフォーマルな労働条件に加えて、フランスには私生活保護的な職場慣習がある。まず、

労働慣行として、納期に間に合わせるために残業したりして私生活を犠牲にするという発想がない。エリート層は別として、ふつうの労働者は定時に帰宅できる。契約した時間だけ契約した内容の仕事のみを果たせばよいのである。企業の危機や繁栄は経営者の問題であって、労働者が関知すべきことではないし、日本のように下の者までが全体の状況を鳥瞰図的に把握して全体の改善のために機転をきかせるという発想がない。ましてや、消費者の都合にあわせて宅配したり開店時間を長くしたり休日返上で修理に駆けつけたりはしない。フランスの商店は、たっぷり昼休みをとって閉まってしまうし、店員も日本のように低姿勢ではない。郵便局やスーパー、銀行や役所など、いたるところで顧客の方がじっと我慢して行列するのは、フランスでは当たり前なのである。さらに、フランスでは、接待の一杯飲みやゴルフなどが無い。従業員慰安旅行などもない。そういう楽しみは、親しい友人や家族とするものなのである。仕事関係者に自宅の住所や電話番号を知らせないから、夜や週末に仕事の電話が自宅にまでかかってくるということがない。年に5週間の有給休暇 (1936年に初めて法制化、1982年以来5週間) は、労働者の権利であり、家族や友人同士がゆっくりと過ごすために大切にされる。私生活は尊重されており、会社人間になって家族を放り出さなければならないような社会的圧力がない。

このような生活環境があってはじめて、父親の育児参加が可能になる。フランスの都市部では、出産・育児に関わる男性が増えてきた。出産への立ち会い、出産準備クラスへの参加、新生児検診、予防接種、哺乳瓶での授乳など、父親の出番も日本より多い。学校の父母会は夜開かれ、参加者は父親と母親が半々である。まだフィフティ・フィフティの分担ではないとしても、出産・育児に関わるケアジェンダーは、たしかに流動化している。伝統的に女性で占められていた職業分野にも、フランスの男性は進出し始めており、看護師・保父・男性助産婦など、まだ少数派ではあるが、着実に増えている。

「消費者」の立場からフランス社会を見ると、

サービス精神に欠け、不便で非効率な社会であるが、「生活者」の立場から見ると、家族生活が保護されている。逆に、日本社会では、「消費者」は王様扱いだが、「生活者」という側面がないがしろにされている。日本社会全体が、産業の論理に埋めつくされるのではなく、生命を育み、病とともに生き、死をみとる、いわば人間の論理に向かって、基本的な価値観を転換していくことが必要であろう。そのような転換の中で、社会のマナーとして、子どもや病人や老人への優先原則ができてくるはずだ。フランスの旅客機やタクシーの乗り場には、ハンディのある人と乳幼児連れのための「優先乗り場」があり、乳母車を押している人がいれば、あらゆる段差や階段で、必ず近くにいる誰かがさっと寄ってきて手を貸す。総じてヨーロッパでは、時間の感覚がゆったりとしており、育児環境としては長所となっている。

最後に、心理的支援について付け加えたい。育児ノイローゼは、なかなか顕在化しにくい現代の大きな社会問題である。フランスでも、育児を負担する母親の心の不安定は問題になる。しかし、日本ほど深刻ではないのではないだろうか。兵庫県家庭問題研究所の調査によると、母親規範の内面化が強いほど育児不安は高まり、逆に育児ネットワークの存在は育児不安を和らげる傾向があるという¹¹⁾。日本では、子どもの問題をすべて母親の育児のせいにする論調が強い。「母原病」呼ばわりをはじめ、父親や社会のあり方を棚に上げておいて「今どきの母親」を批評する言論に事欠かない。ところが、母親のみに育児責任が被せられ、また孤立した母親が生真面目に責任を引き受けたときこそ、危ないのである。出産・育児のキーワードは「待つこと」なのであるが、思うようにならない現実の出産・育児にあせり、責任をもって取り組めば取り組むほど、不安や苛立ちや憂鬱に苛まれてしまうという悪循環がある。子どもの虐待にまで至ることも稀ではない¹²⁾。フランスでは、すでに述べたように気楽に子どもを預ける習慣があり、日本の母子の密着した関係に比べて、母と子の間の精神的距離も適度に保たれている。むしろ、子ども放置が問題になるくらいである。

われわれは、フランスのように、個人としての女性をもっと尊重し、子どもとの距離をとってもよいのではなかろうか。フランスでは、心理的支援は、精神科医やカウンセラーによってなされているが、日本では、それ以前に母親の過剰責任を取り除く支援的な育児観が広がる必要があろう。

IV 結 語

フランスの支援制度と生活実態を検討してきて得られた日本社会への示唆を、簡単にまとめよう。

- ① 行政主導の経済的支援で、出産・育児の「経費」を社会的に再配分する。
- ② 支援の対象は、あくまで支援を必要とする当の「個人」とする。
- ③ 普遍主義的支援原則を立てる。
- ④ 公教育制度として、就学前教育を拡充する。
- ⑤ 母親の就労の有無にかかわらず、多様な保育形態を促進する。
- ⑥ 労働のあり方と社会の基本的価値観を変える。
- ⑦ 男性の参加を可能にし、母親の過剰責任を解く。

当然ながら、フランスの制度のよい面が、はたして日本社会にも適合的かどうか疑問が残るだろう。本稿では扱わなかったアメリカ型の支援との比較検討も、いずれ試みたい¹³⁾。また、税制や財政、法律の問題にほとんど分析の目がゆき届かなかったのも、その点も限界がある。しかし、本稿のキーワードのひとつである「個人化」は、ある程度通文化的な現代の現象ではなかろうか。現代日本の家族関係に「個人」重視の傾向がみえる限り、フランスの個人主義的制度を適用する余地はあるはずだ。ヨーロッパの福祉制度を紹介すると必ず、日本社会とは文化も歴史も違うといわれるが、はたしてわれわれが思っているほど異文化の壁は厚いだろうか。初めに述べたように、ここでは、制度が生きられるリアリティーに注目して、フランスの支援制度を展開した。個々のリアリティーでピンと響くものがあれば、日本文化のステレオタイプにこだわらずに、率直に学べばよいの

ではないだろうか。

注

- 1) このアンビヴァレンツについては、拙論「少子社会を前提としたゆとりある社会システムとは」『女性の生活意識に関する調査——現代女性が求める生活像』、生命保険文化センター、161-165頁、1992年、参照。
- 2) A. Phillips and P. Moss (Ed.), Who Cares for Europe's Children?—The Short Report of the European Childcare Network—, Office for Official Publications of the European Communities, 1989.
- 3) 高野瀬順子『出産ストライキ——産めない理由、産まない理由』、叢文社、1991年など。
- 4) 上野千鶴子『資本制と家事労働』、海鳴社、1985年。
- 5) 中嶋公子「フランスの家族政策と第3子」日仏女性資料センター『女性空間5』、1988年。
- 6) INSEE, Donées sociales 1987.
- 7) 生殖技術と社会保障との関わりがわからず、日仏女性資料センター・フランス支部の寺田恕子氏に問い合わせたところ調べて下さり、御教示いただいた。
- 8) 『季刊・社会保障研究』Vol. 28, No. 3, 1992年、352頁。
- 9) 三富紀敬『欧米女性のライフサイクルとパートタイム』、ミネルヴァ書房、1992年。
- 10) Michèle Fitoussi, Le ras-le-bol des super women, Calmann-Lévy 1987. 菊地有子訳『スーパーウーマンはこんなに大変』、バベルプレス社、1991年。
- 11) 『日本社会学会大会報告要旨』1990年、337頁。
- 12) 橋 由子『子どもに手を上げたくなるとき』、学陽書房、1992年。
- 13) かながわ女性センター『Work & Family——かながわ海外女性事情調査報告書（アメリカ・カナダ）』、1992年、第Ⅱ章に素描をまとめている。

主要参考文献資料

- INSEE, Les femmes, 1991.
 INSEE, Donées sociales 1990.
 L'état de la France 1992, éd. La Découverte.
 Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration, Les prestations familiales en France, 1992 (人口問題研究所の小島宏氏より資料提供)。
 C. de Saint-Sauveur, Protection de la maternité et de l'enfance (Cahiers de puériculture 3), Masson 1985.
 Le système éducatif (Cahiers Français no. 249), La documentation Française, 1991.
 Alain Norvez, De la naissance à l'école, PUF 1990 (この2冊は日仏女性資料センターの中嶋公子氏より資料提供)。
 社会保障研究所編『フランスの社会保障』、東京大学出版会、1989年。
 原田、手塚、吉田、桑原『現代フランスの教育』、早稲田大学出版会、1988年。
 下夷美幸「ヨーロッパ諸国の家族給付」『21世紀の社会保障に関する研究』、社会保障研究所、1990年。
 Jean-Pierre Dumont, les systèmes de protection sociale en Europe, Economica 1992.
 Le monde de l'éducation, Février 1993 (日仏女性資料センターの菅原恵美子氏より資料提供)。
 Parents, Avril 1991.
 Parents, Janvier 1990.
 Parents, Novembre 1989.

なおフランスの日常生活実態については、1986—88年の滞在生活経験から得たところが大きい。また、拙著『母性の社会学』でもフランスの実態に触れており、データや記述に一部分重複がある。再録を許してくれたサイエンス社に感謝したい。さらに、フランスの働く母親については、日仏女性資料センター『女性空間10特集号』1993年、の拙論もあわせて参照いただけるとありがたい。

(ふなばし・けいこ 桜美林大学助教授)

社会保障概念の見直し

京 極 高 宣

はじめに

昨年以來、社会保障制度審議会（以下、制度審と略す）を中心に、昭和25年の制度審勧告における社会保障の理念と範囲などについて、今日的時代状況をふまえ、新しい見直し検討作業がなされている。今年2月14日には、制度審の社会保障将来像委員会の基本部会（部会長・隅谷三喜男、部会長代理・阿部恂）は「第1次報告書——社会保障の理念等の見直しについて」を発表し、中間的・経過的な意見をまとめた。その評価についてはまだ十分に定まっていなかったものの、社会保障を戦後の貧困の予防、救済、最低保障から、広く国民がすこやかで安心できる生活保障に移行し、国民みんなでつくり、みんなで支え合っていくものと捉え直した点は大変画期的なことと思われる。また、同報告書の発表の直前には、本年2月9日、社会保障研究所の恒例のシンポジウムにおいて、テーマを「社会保障理論の再構築」として、宮澤健一所長の司会に基づいて、武川正吾、田近栄治、兵藤釧3氏のレポートと富永健一、地主重美両氏のコメントがなされ、真剣な学術的議論がなされた。また社会保障関係の各種雑誌においても、年金、医療、福祉の各論における議論のみならず、これまではきわめて貧弱だった社会保障の総論に関する議論も活発になっている。

本稿はこうした最近の動向をふまえ、長寿社会開発センターの『老人保健医療福祉に関する理論研究事業』——この事業は制度審の事務局の検討材料のひとつになることが期待されているもの

が——にここ数年かかわってきた私の立場から、日頃考えてきた社会保障の概念に関する私なりの見解をあえて明らかにしたい。

以下、さしあたり戦後の社会保障制度審議会での社会保障の概念にかかわる最も根本的検討を行った2つの勧告、すなわち昭和25年勧告と昭和37年勧告を代表例として取り上げ、その評価を行うことで、その責の一端を担うことにさせていただくことにする。もちろん、社会保障の現代的理論が必ずしも構築されていない今日の段階では、本来はもう少し多面的な検討を行う必要があることは筆者も十分に承知しているが、現状では能力の限界もあり、それは今後の課題としたい。

I 社会保障概念の見直し

① 見直しの必要性

社会保障という用語は1935年のアメリカ社会保障法で使用されて以来、戦後の世界各国に普及し、わが国でも一般化した。が、必ずしも厳密な定義があるわけではないといわれている¹⁾。

日本国憲法25条においても「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」と述べているように、狭義の概念もあれば、通常の解釈のように社会福祉および公衆衛生を含む広義の概念（生活保障の意）もある²⁾。が、いずれにしてもわが国の社会保障概念は、行政的には良かれ悪しかれ、昭和25年制度審の勧告「社会保障に関する勧告」に基づいていることは否定できない。これは社会保障学界のほぼ通説であろう。

そこで同勧告の前文をみると、次のように述べられている。

「社会保障制度とは、疾病、傷病、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子などの他、困窮の原因に対し、保険的方法、又は直接公の負担において経済保障の手だてを講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるにふさわしい文化的生活を営むことができることを意図しているのである」³⁾。

上記の記述においては、社会保障は第1に、①経済保障、②国家扶助、③公衆衛生および社会福祉の3分野ないし4分野から成り立っている。生活保護は一般的には②国家扶助に含まれるので、③の一部と合わせて広義の社会福祉は、すべて社会保障に入ることになる。この点は本文において多少いいかえられて、「社会保障制度は、社会保険、国家扶助、公衆衛生および社会福祉の各行政が相互の関連を保ちつつ総合的、一元的に運営されてこそ、はじめてその究極の目的を達することができる」⁴⁾と述べられていることから明らかである。しかも、つづけて「このような生活保障の責任は国家にある」⁵⁾と明示されているように、こうした社会保障の責任は国におかれていることにも注意を払わなければならないまい。

以上の定義は、戦後日本における社会保障制度のスタート時には、大変有効性があったと思われる。というのも第1に国家責任を明確化するうえで、重要な役割を果たし、第2に生活困窮対策を第一義的に推進するうえで実質的な貢献を行い、第3に福祉国家の要石たる社会保障を容易にかつ体系的に示すうえできわめて有効であったなどからである。しかしながら、今日のように豊かな成熟社会に近づき、かつての貧困問題が後景に退き、代わって高齢化社会の進展への対応が最重要な政策課題となっている時代では、様相もいささか異なってくる。すなわち、一方では、年金制度の成熟化と生活保護の充実により所得保障が確立してくるなかで、保健サービスや対人福祉サービスが独自の重要な位置を担ってくることで、他方では生

活保障の国家の責任はあるとしても、地方自治体の責任、さらに企業団体や地域住民の役割も増加してくることを配慮に入れる必要があることなどが指摘できるからである。いいかえれば国家責任による社会保障概念から国民に支えられる社会保障という見地が重要となってくる。その点、制度審将来像委員会第1次報告も同様に捉えており、「社会保障は、みんなのために、みんなでつくり、みんなで支えていくものとして21世紀に向けての新しい社会連帯のあかしでなければならない」⁶⁾と述べている。加えて近年、欧米では社会保障の原語である social security が経済保障を軸とした社会の安全保障（いわば社会防衛）⁷⁾という意味合いから国家による国民の所得維持を中心に捉えられるようになってきたことも考慮に入れる必要もあろう。

② 見直しの視点と枠組み

社会保障概念を見直す場合は、まず理論的整理が不可欠である。そこでこれまでしばしば社会保障研究者がややもすると混乱していた諸点を改めて浮き彫りにしたい。

例えば、第1に貧困者、低所得者、一般勤労者などの施策対象（政策対象）と、生活保護、医療保険、老齢年金などの施策分野とを概念的に区別することである。というのも、従来は生活保護はイコール貧困者、医療保険は低所得者、老齢年金は一般勤労者とダイレクトに結びつけることができたが、現在は必ずしもそうではないからである。また戦後のある時期までは、社会保障のどの分野も貧困対策だったことも看過できないだろう。

第2に、これらの施策分野と公的扶助、社会保険、公的サービス給付といった方法とを区別しなければならないことである。ちなみに先の昭和25年勧告には社会保険、国家扶助、公衆衛生、社会福祉という列挙は、前二者が方法、後二者が分野といった混乱の表れがみられるからである。

少なくとも以上の2点を明確にしないと、総論的には正しいとしても社会政策のなかに広義の社会保障が入り、そのなかに社会福祉が入るといった通説的な範囲の問題に安易に陥り、後にふれる

ように複雑な次元の構造的問題が見落とされることになるのではなからうか。

さて、こうした理論的整理をしたうえで、さらに歴史的視座から見直しの視点を捉えなければ不十分であろう。われわれは、第2次大戦後のわが国の社会保障の現実的發展をふまえ、国民生活に根を張った生活保障の実態をにらみつつ、21世紀の高齢社会を展望するという歴史的視座から問題を捉える必要がある。

そこで、社会保障については各種給付をもって社会的生活保障を公的責任で行うという性格から、ひとまず社会資本ストックを排除してフローに限定しておこう。ちなみに先の将来像委員会第1次報告では、社会保障とは「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うものである」⁹⁾としている。第1に社会保障の主な範囲をさしあたり年金、医療、福祉の3本柱として、第2に社会保険、公的扶助、公的サービス給付の3方法から実施されているものと捉えておくと、その目的、性格、分野、方法の各々において、以下のように新たな見直しが避けられないことが明確になる。

(1) 目的

社会保障の目的については、かつては貧困対策（疾病、失業などを含む）を中心とした経済保障、いわば社会防衛（social security）であったが、高齢化社会対策を中心とした国民の生活保障（life maintenance）に転換している。

(2) 性格

社会保障の性格も中央政府の責任による国家保障を中心とするものを意味していたが、いまでは地方自治体の単独事業を含む広義の社会保障となっている。

(3) 分野

かつては生活保護が中心であったが、年金、医療の社会保険の充実に加えて、保健福祉サービスなどの「社会サービス」が拡大し、それとの関連で下記のように金銭給付のみならず公的なサービス給付の重要性が増大している。

(4) 方法

社会保障の方法としては、公的扶助を中心としたものから、「社会サービス」の拡大に伴って、社会保険や公的サービス給付を中心としたものに転換してきている。かつまた社会保険の内容も雇用保険から年金・医療に重点を移し、保健・医療と福祉との連携が特に最重要の課題となっている。

少なくとも以上のような諸点をふまえ、社会保障の概念および範囲を21世紀の高齢社会を展望して見直す必要があるのではなからうか。

II 昭和25年勧告の評価

① 意義

いうまでもなくわが国の社会保障制度の体系化は昭和25年の制度審の勧告に基づいており、社会保障の概念も昭和25年勧告の尾をひきずっているといわれている。そこでは、すでにみたように社会保険、公的扶助、公衆衛生および社会福祉の4分野から社会保障制度が組み立てられるとみて、次のような内的構造のものと規定している。

すなわち、まず第1に社会保障の中心は「自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度」⁹⁾としており、公的扶助は「国民の生活を保障する最後の施策」¹⁰⁾であり「補完的の制度としての機能」¹¹⁾をもつものとしている。そして社会保障は社会保険、公的扶助に加えて、公衆衛生や社会福祉行政が必要であるとしている。

昭和25年勧告は以上のような社会保障の範囲および内的構造を定めたうえで、各論として、第一編 社会保険、第二編 国家扶助、第三編 公衆衛生及び医療、第四編 社会福祉について各々具体的なあり方と当面の課題について論じている。そこで、次に各論についてみることにしよう。

第1に、社会保険についてであるが、「国民の労働力を維持するとともに全国民の健康を保障することに力点をおき、わが国現状での社会保険制度を統合して、それぞれの原因にたいして給付の拡大と負担の公平を図ることを意図した」¹²⁾といわれている。ここでは大河内一男氏らによる労働

力保全を軸とした従来の社会政策の捉え方が一部克服され、生活保障の視点がにじみでてきている。その内容は、第一章 医療、出産および葬祭に関する保障、第二章 老齢、遺族および疾病に関する保障、第三章 失業に関する保険、第四章 業務災害に関する保険となっている。当時の時代的制約から、今日からみて問題となるところは、それぞれないわけではない。例えば老齢年金を養老年金として定額とするなど、その後、老人福祉年金につながる以外は否定された原案の提起など目につくところが少なくない。

第2に国家扶助については「生活困窮に陥ったすべての者に対して、国がその責任において最低限度の生活を保障し、もって自立向上の道をひらくことを目的とする」¹³⁾と述べ、生活保護の原則と給付の種類について詳述している。

第3に、公衆衛生及び医療については公衆衛生には環境衛生や衛生取締行政は除く旨が明示され、「国民に対して体位の向上や疾病の予防を計るため行う保健衛生活動」¹⁴⁾と限定しており、また医療についても「診療や薬剤の支給など一般的医療行為及び施設のこと」¹⁵⁾とされている。そこで社会保障制度の役割は「公衆衛生や医療を全面的に取り入れ、この面において全国的に公平にあまねく適用せんとするもの」¹⁶⁾としている。具体的には保健所や県立病院等を中心とした結核対策が重要視されているようである。少なくとも今日のように乳幼児から後期高齢者に至るまでの国民保健という見地は実態的には主として結核対策しかなかったのではなかろうか。

第4に、社会福祉は、「国家扶助の適用をうけている者、身体障害者、児童、その他養護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要生活指導、更生補導、その他の養護育成を行うこと」¹⁷⁾とされ、次の3つの重点事項が指摘されている。

すなわち、①国、都道府県、市町村の役割、②職員の養成確保、③民間社会事業の振興がそれである。その後の社会福祉事業法の策定を用意する路線が強調されているといっても過言ではない。しかも、今日注目されるのはその後否定され、ま

た現在は再びそうした方向に改定されている費用負担のあり方である。すなわち「社会福祉行政に要する事務費は、国がそれを負担するを原則とするも、都道府県にて行うものについては都道府県が折半負担し、市町村がそれを行うものについては、国が2分の1、都道府県と市町村がそれぞれ4分の1ずつを負担するものとする」¹⁸⁾という考え方が示されていることである。しかしながら、諸般の事情で「昭和25年体制」(または1951年体制)¹⁹⁾といわれる社会福祉行政の枠組みが、昭和25年勅告により打ち立てられたことは指摘しておかねばならないだろう。

いずれにしても以上のように社会保障の構成要素に関する具体的方針を含む提案がなされたうえに、具体的に財政問題とともに中央行政機関としては、次のように社会保障省(仮称)の設置が提案されている。「社会保障制度の一元的運営を期するためには、本制度についての全責任と権限を集中統合」²⁰⁾する必要性が述べられているのである。もっとも、この提案はその後、厚生省、労働省等の役割分担と総理府制度審事務局の強化で対応され、流産しているが、21世紀の近未来においては再検討すべき課題かもしれない。

2 問題点

いずれにしても私どもは昭和25年勅告の歴史的影響はまことに偉大なものがあると認めざるをえないのである。

第1に第2次世界大戦直後のわが国社会保障の体系をはじめて明らかにしたこと、第2に政府として第一義的に取り組む姿勢を取らせ、当面のいくつかの具体的提言を示し、戦後社会保障制度のスタートを準備させたこと、この2点が何といっても最大の功績といえよう。しかしながら、当時は国民生活の困窮にいかに対処するかが最大の問題であり、その対策もどうしても国が中心となり、法制を整備し、財源を用意して、都道府県、市町村へ、いわば上から下へ決定事項を伝える状況であったことも否定できない。特に、旧内務省が解体し、厚生省も必ずしも十分な力をもっていなかったときに、内閣総理大臣の諮問機関である制度

審の勧告は強力なインパクトを与えたにちがいない。

しかしながら、今日のような高齢化社会からみるといくつかの問題点も感じられるわけである。そこで、重複をおそれず、問題点をあえて3点に絞り指摘すれば、以下のようである。

第1に社会保険、公的扶助、公的サービス給付という社会保障の方法と、年金、医療、失業対策、公衆衛生、社会福祉という社会保障の分野が混同され、概念的に十分区別されていないことである。たしかに当時の状況では公衆衛生および社会福祉行政は生活困窮者サービスを中心としていたことから、保健福祉イコール公的サービス給付と置き換えられ、また社会保険が国家と国民生活にとって財源と家計を圧迫する要因として強引に一括されたのもやむを得ないかもしれないが、国民のニーズがきわめて多様化高度化する21世紀の長寿・福祉社会を展望するには、社会保障の方法と分野を一応切り離しておかねばならないだろう。

第2に、社会保障の責任では国家が主要な役割を果たすことは今後とも相違はないが、当時の状況からは、国家責任が最前線に出てきて、地方自治体の役割、公私役割分担などの議論の余地がほとんどなかったことである。

地方分権化が推進されている今日では公的サービス給付は地方自治体の責任がきわめて大きく、とりわけ住民に最も身近な市町村の役割は一層重視されなければならない。加えて民間企業、民間団体によるサービス供給の活用や住民参加がもう少し正当に論じられなければならないだろう。

第3に、今日からみると個々の給付費の金額や給付率など、審議会の勧告としてはやや細かすぎる指摘が盛り込まれているクライがある。今日ではこうした行政裁量に委ねる部分については過度に干渉しないようにするのが常識であるが、一刻も早く国の責任で社会保障制度を発足せざるを得ない当時の政府の切迫した緊張関係ではやむを得ないことだったのかもしれない。

III 昭和37年勧告の評価

① 意義

社会保障の概念と範囲を見直すうえで、昭和25年勧告と並んで忘れてはならないものに昭和37年勧告がある。同勧告は「日本経済の未曾有の成長に際し、国民所得階層の格差が拡大したために、わが国の社会問題も新たに多くの解決できない問題をもつに至った」²¹⁾ および「皆保険、皆年金の時代」²²⁾ という時代認識から、主として社会保障の機能の再評価を行い、財源や費用負担の問題を掘り下げ、あわせて昭和25年勧告の限界を国民階層の視点から乗り越えようとしたものである。

まず社会保障の機能については、「国民生活を安定させる機能をもつとともに、なおそれが所得再分配の作用をもち、消費需要を喚起し、また景気を調節するなどの積極的な経済的效果をもつ」²³⁾ としている。また社会保障の国際的水準を保ち、国庫負担、保険者、事業者負担の割合についての原則を確立し、均衡のとれた発展をとげることをつたっている。特に社会福祉については、社会福祉政策を「国および地方公共団体の低所得階層に対して積極的、計画的に行う組織的な防貧政策」²⁴⁾ と規定し、その対象を生活困窮から低所得者階層に拡大して捉えると同時に、防貧政策が故に社会保障に優先することを明確にし、「税金による一般的財源は、公的扶助について、この面に優先的に投入されるべきである」²⁵⁾ としていることが注目に値する。

さて、ここであえて昭和37年の勧告の特色について昭和25年勧告との比較で述べれば、昭和37年勧告は次のように述べている。少々長い引用になるが、以下のようである。

「従来の勧告では答申に当たって採用した医療、年金、国家扶助、公衆衛生、社会福祉というような事業別区分による考察をやめ、他方では社会保障の対象たる国民階層を、貧困階層、低所得階層、一般所得階層というように分け、それぞれの階層に対する対策と、それらに共通する対策に分けて考察することを試みた」²⁶⁾ として、「貧困階層に対

する保障の方法は、いうまでもなく主として公的扶助により、いわゆる救貧を目的とするものである。つぎに低所得階層に対する保障は、公的保障を主軸とし（略）それには場合に依じて公的負担によつての階層のひとびとの加入を容易にするように考案する。第二に一般的所得階層に対する保障においては、社会保険を中軸とし、それを防貧および生活安定の主な方法とする」²⁷⁾と3区分を示している。もちろん今日からみるとあまりにも所得の側面から社会保障の対象を図式的に整理しすぎたキライがあるなど、後に明らかにするような問題点もあるが、社会保障の対象をその方法との関係で社会科学的に整理しようとする意図は画期的な意義があったといえるだろう。特に注目されるのは、その後直ちには実現されなかったことだが、国と地方自治体の責任を明確にしつつ「所得倍增計画が進展しつつある今日は、社会福祉の将来についても10年計画を具体的にうちたてるべきである」²⁸⁾という指摘などであり、平成元年12月に立てられた高齢者保健福祉推進10か年戦略（通称ゴールドプラン）の画期的先取りといえなくもない。

その他、今日からみてもかなり有益な指摘を随所に含みつつ、昭和37年勧告は最初の方で社会保障の推進について論じており、従来のような社会保障省（仮称）構想を引っ込めており、その代わり現実的な方策として「完全な社会保障制度を計画的、組織的に確立するためには、まずもって有力な調査研究所などの設置を提案する」²⁹⁾として、現在の社会保障研究所の設置構想を先駆的に打ち出している意義はきわめて大きい。

そして最後に社会保障について、社会政策の他、施策との関係について今日みても斬新な発想を吐露している。すなわち「福祉国家は社会保障だけでは達成されない。一時的な他の諸政策においても社会保障の見地は重要である。とくに雇用、賃金、食糧などの物価、税金、教育、住宅などの社会生活環境などの諸問題については、社会保障の重点をそれらを通じて貫くことをこの際強く要請する。それは固有の社会保障の負担を軽くし、その効果を大きくする所以である」³⁰⁾と述べている。

この点は今日、ますます重視されねばならない視点であり、将来像委員会でも「社会保障に関連する制度についてもそれぞれ位置づけをはっきりさせ、さらには企業福祉等民間企業の役割も含め、これに十分な考慮を払いつつ相互の役割分担と連携を図り、総合的にその推進を図っていくことが必要である」³¹⁾と述べられている。

2 問題点

以上みたように、昭和37年勧告は昭和25年勧告にない新たな内容を盛り込んでおり、特に社会保障の理念を体系的に示したという点でその意義はきわめて大きなものがある³²⁾。しかしながら、高齢化社会の社会保障を問い直す場合には、以下のようにいくつかの問題点も感じられる。

第1に、社会保障の対象を所得保障の側面からのみ貧困階層、低所得階層、一般所得階層とあまりにも機械的に図式的に区分してしまっていることである。それはそれなりに歴史的な意義があるものの、今日みると社会保障は必ずしも所得保障にとどまらず、総合的な生活保障の視点を重視しなければならない。37年勧告の思想には後のマネタリストによる負の所得税の発想³³⁾につながる危険性が少なからずみられることである。

加えて第2に、貧困問題の重要性は発展途上国はもちろん先進国においても、わが国においても、今日でもいささかも失われていないが、先の3区分そのものは、国民生活の向上のなかでやや曖昧化してきている感は否めない。特に1億総中流化の傾向のなかで、社会保障はたんなる貧困対策では捉えきれなくなっている。しかも今日では昭和37年当時のように、財政的比重は生活保護中心から、年々、保健・医療・福祉の方に移っており、国民共通の問題が中心となっているのである。

第3に事業別区分の全面的否定により、昭和25年の社会保障の範囲が新たな対象別区分によりかえって不明瞭となったむきもあることである。特に社会サービスの必要性が増加している高齢化社会においては所得水準のみに注目するのは時代遅れの発想となっているように思われる。

IV 社会保障の概念に関する諸学説の検討

① 平田富太郎説

昭和25年勧告における社会保障の定義は、すでに指摘したようにさまざまな問題点をもつとはいえ、一般的に広く引用され、今日ではわが国の社会保障概念の代表的見解となっている³⁴⁾。しかも、同定義に関しての議論としてはいろいろあっても、アカデミックな問題提起は意外と少ない。むしろ昭和25年勧告の定義を学問的に敷衍する見解が圧倒的に多いのが、わが国の社会保障研究の特徴となっている。しかしながら、そのごく少ない例外として、平田富太郎氏の定義がある³⁵⁾。

氏は、社会保障概念を社会保障の古典ともいえるベバリッジ報告に立ち返って、「社会保障とは、一定の所得の確保 (assuarance of certain income) を意味する」³⁶⁾ という規定を踏まえて、かつその後における T. H. マーシャルの学問的定義、すなわち「社会保障とは疾病、失業、老齢期における所得維持のための諸手当、家族手当を含み医療供給などをさすものである」³⁷⁾ を援用しつつ考察して、社会保障を所得保障としての社会保障に限定して「全国民の一定の生活維持のための所得保障」³⁸⁾と定義している。

したがって氏の場合は社会福祉と社会保障とは日本国憲法25条の規定における両者の区別と同様に明らかに別のものとして捉えられ、社会保障のなかに社会福祉（したがってまた公衆衛生）は含まれないことになる。ちなみに氏はこう述べている。「社会保険、保健、医療および社会福祉の三部門は目的概念としては共通のものをもつとしても、その対象へのアプローチの方法については、それぞれ異なるものがあると考えらるからである」³⁹⁾と。

この平田説については、われわれ社会福祉関係者はきわめて賛同を得やすいものと考えている。というのは社会福祉の範囲が拡大し、社会福祉事業法に規定される従来の公的福祉サービス以外に、その他の社会福祉を目的とする事業や民間の多様な福祉サービス・福祉活動がより重要視される必要があるからである。いわば社会福祉の多元化と

して重要視される今日的な時代状況では、社会保障の一環に社会福祉を経済保障面からのみ閉じ込めることに抵抗がある。例えば大河内一男氏の見解⁴⁰⁾と比べても、平田説は社会福祉関係者にとってきわめて納得的な見解となっている。

かつて筆者もこうした社会保障と社会福祉の相違に関する平田説を支持していた⁴¹⁾。しかし、私なりに社会保障の学説的展開を総括し、昭和25年勧告以来、わが国に深く定着した社会保障概念は戦後初期の social security の単なる訳語としての意味を超えて、広義の社会保障、すなわち生活保障という意味合いをもってきていることを熟考するとややモディファイする見解をもつようになった。21世紀の高齢社会を展望して、社会保障の範囲をやや拡大してみることも、狭義でなく広義の社会保障概念について検討してみなければならないと、最近の筆者は考えている⁴²⁾。

例えば平田氏は伊部英男氏の見解⁴³⁾に賛意して、social policy を社会政策 (sozial politik) とは区別して、直接的な social policy と間接的な social policy を区別している。前者を、①社会保険政策、②保健・医療政策、③社会福祉政策を代表するものとし、後者は雇用政策、賃金政策、租税政策、住宅・土地政策、教育政策、環境改善、人口政策とに分けている⁴⁴⁾。しかしある意味では直接的な social policyこそ生活保障としての社会保障といえないこともなく、間接的な social policy が社会保障関連施策と位置づけることができる。そこでは広義の社会福祉は社会福祉事業のような公的サービス給付は地方自治体のそれを含めて社会保障に属するが、さまざまな民間福祉サービスへの規制や振興政策は間接的な social policy あるいは社会保障関連施策に位置づけられるわけである。したがって、必ずしもソーシャルポリシーの概念を使わなくても、社会保障を広義に捉えてみることもできるのである。ここで社会福祉の問題にやや狭く引きつけてみると、社会福祉の豊かな発展は、社会保障の内部での展開と同時に社会保障の外部での進展、例えば国民所得の向上、ニーズの多様化・高度化、医療技術の進展、生活価値観の変化などが重なり合って可能になるといえるわけである。

表 社会保障の範囲と体系について

方法 分野	I 金銭給付		II サービス給付	
	I-1 公的扶助	I-2 社会保険	II-1 施設	II-2 在宅
(a) 所得保障	1 生活保護（一部） 7 心身障害児対策（一部） 8 児童扶養手当 9 児童手当	20 厚生年金保険 21 厚生年金基金 22 国民年金基金 23 農業者年金基金 24 雇用保険 25 政府職員等失業者退職手当 26 労働者災害補償保険 27 公務災害補償（一部） 29 国家公務員等共済組合「各省庁」（一部） 30 同「適用法人」（一部） 31 地方公務員等共済組合（一部） 32 私立学校教職員共済組合（一部） 33 農林漁業団体職員共済組合		
(b) 医療保障	1 生活保護（一部）	16 政府管掌健康保険 17 組合管掌健康保険 19 国民健康保険 26 労働者災害補償保険（一部） 27 公務災害補償（一部） 28 船員保険 29 国家公務員共済組合（一部） 31 地方公務員等共済組合（一部） 32 私立学校教職員共済組合（一部）	5 老人医療（一部） 6 児童福祉（一部） 7 心身障害児対策（一部） 34 結核対策（一部） 35 精神保健事業（一部） 36 らい予防対策 37 伝染病予防 43 国公立医療機関整備 44 国公立医療機関運営 46 医療	5 老人医療（一部） 6 児童福祉（一部） 7 心身障害児対策（一部） 10 母子衛生 34 結核対策（一部） 35 精神保健事業（一部） 38 保健所 45 その他の医療・公衆衛生及び医療 47 医療以外の保健事業
(c) 社会福祉			1 生活保護（一部） 2 身体障害者福祉（一部） 3 精神薄弱者福祉（一部） 4 老人福祉（一部） 5 心身障害児対策（一部） 11 母子及び寡婦福祉（一部） 13 更生援護事業	2 身体障害者福祉（一部） 3 精神薄弱者福祉（一部） 4 老人福祉（一部） 11 母子及び寡婦福祉（一部） 14 災害救助 15 その他の社会福祉
(d) 関連			56 第一種公営住宅対策 57 第二種公営住宅対策	39 上水道施設整備 12 学校給食 40 一般廃棄物処理施設 41 下水道施設整備 58 住宅地区改良 59 電気導入 60 失業対策事業 61 中高年者就職促進 62 炭鉱離職者保護 63 その他の雇用対策

(注) マトリックス内の各事項の番号は社会保障関係諸費用の事項小分類のコード番号。ただし、統計的整備にむけてはまだ未完成のものである。

もちろん、社会保障概念をこれから拡大するといっても、給付という本来のソフト的性格を無視して、社会資本や公共投資などのハード的政策や関連施策を含む間接的な social policy をすべて社会保障に含めることはゆきすぎであろう。むしろ真の社会政策の一環として社会保障を位置づけたうえで、その他の部分に他の社会政策を正当に組み込むものでなければならない。ただその場合、社会政策はあくまで政策レベルの問題であり、サービス自体やその事業運営とは区別されている。例えば農業政策と農業実践が区別されるように、あるいは教育政策と教育実践が区別されるようなことは当然である。このことは社会保障の内部についてもいえることで、社会保障としての社会福祉事業についてもいえることで、社会保障としては社会福祉サービス実践と置き換わるものではないのである。より詳しくいけば、政策レベル—経営レベル—サービス実践レベルの区別が社会保障の各分野にも、その他の社会政策の各領域にも存在するのである。この点の区別は経済学的にはきわめて重要であり、従来は給付を現金 (incash) と現物 (in kind) に2区分し、サービスを現物の一形態とみるのが通説であったが、再考を必要とするように思われる。この点の区別を曖昧にすると、社会保障の範囲の問題は一方で社会政策との関連で、他方で社会福祉との関連で先の問題が混同されてしまう。すなわち社会保障と社会福祉の関係がたんに、広いか狭いかの問題にシフトされてはならないのである。その点は、従来の社会政策研究においても、また社会保障研究でもある意味でしごく当然のこととして自明の理とされてきたために、かえって曖昧化され議論の混乱を招いてきたように思われる。もちろん、政策対象としてみた場合、今日でも社会政策 (social policy) > 社会保障 > 社会福祉事業 > 公的対人福祉サービスという傾向は否定できないのであるが、先の相違については、従来の学界から指摘されたことがほとんど皆無であったことから、あえて述べておく次第である。

② 自 説

そこで私見となるが、統計的に社会保障概念と

範囲を表にすれば前頁のようになる。

すなわち、縦軸には社会保障の分野と、(a)所得保障、(b)医療保障、(c)社会福祉、(d)関連、とに分け、横軸には社会保障の方法を(I)金銭給付、(II)サービス給付、に分けて捉え整理することである。このサービス給付は従来は金品授与の制度的現物給付に属するものとされていたが、今日では、例えば給食サービスが必ずしも食物という現物を給付することではなく、食物の配給と同時に安否の気づかいなどを行う在宅福祉サービスの一環となっているように、むしろサービス給付のなかに現物給付を含めて捉え、サービス給付概念を積極的に位置づける必要があると思われる。というのもサービス給付はサービスの生産と消費が直結するところが特徴であり、物品・財貨のように生産と消費は切り離されず、サービス生産過程という視点が経済分析的には重要であるからである。そこにサービス生産過程に従事するワーカーの実践が意味をもってくるわけである。たんなる現物給付は金銭給付の変形にすぎず、今日では例えば給食サービスにしても、かつての米の配給とは異なるのである。いずれにしてもこのマトリックスによれば、従来の社会保障の諸事項がほぼ網羅的に位置づけられメリットがある。なお関連にはこのほかにさまざまな施策事業が入り、またハードの施設ストックをどう位置づけるかの問題も残るが、従来の社会保険関連をとりあえず位置づけしたにすぎない。

む す び

周知のように昭和25年勸告の冒頭には、社会保障制度審議会会長の大内兵衛氏の有名な序論がある。わが国社会保障制度の確立を目指して、そこでは格調高く、「時代はそれぞれの問題をもつ。(略)問題はそれぞれの解決法をもつ。(略)いまやわれわれは力を尽くして問題の解決に進まねばならぬ」⁴⁵⁾ とうたい、今日に至るまでのわが国社会保障制度の体系と当面の緊急の課題を明らかにしたのである。

しかし、急速に高齢化社会が進展し、ゆとりあ

る成熟社会に移行しつつある今日の日本にとって、あるべき社会保障体系はいかなるものなのかを問い直すとき、先の序論は新たな意味合いをもってくる⁴⁶⁾。すなわち今日の高齢化時代に対応した新たな社会保障問題の発見としての解決法の模索と、国民に支えられる総合的社会保障の実施へのひたむきな努力を行わなければならないのである。その意味で、冒頭にふれた、制度審社会保障将来像委員会第1次報告が社会保障の理念を見直して新たな社会保障概念を提起した意義はまことに大きなものがある。その詳細な検討は今後の課題としなければならないが、少なくともわれわれが社会保障の将来像を研究するうえで、良質なタタキ台を得たことは確かである。

本稿で問題提起した諸論点が、そのために少しでも役立てば筆者にとって望外の幸せである。

注

- 1) 平田富太郎「Social Policy と社会保障」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』、東京大学出版会、1983年、第7章。
- 2) 日本国憲法25条における「社会保障」「社会福祉」の概念をどう捉えるかは、ひとつの重要な論点であるが、本稿では立ち入ることを避ける。さしあたり、後述の武川論文を参照。
- 3) 社会保障研究所編『戦後の社会保障（資料）』、至誠堂、1968年、188頁。
- 4) 同上、190頁。
- 5) 同上、189頁。
- 6) 制度審『社会保障将来像委員会第1次報告』1993年2月14日、制度審、11頁。
- 7) この点の最初の指摘は拙稿「我が国の社会保障研究教育を概観して」『老人保健医療福祉研究』、長寿社会開発センター、1991年、前文。
- 8) 前掲『将来像委員会第1次報告』13頁。なお、この規定は社会保障の最も抽象的規定であり、これまでの社会保障にも将来の社会保障にも当てはまるもので、高齢化社会に対応する新たな理念を何ら指し示すものではないことには、注意を払う必要がある。
- 9) 前掲『戦後の社会保障（資料）』、189頁。
- 10) 同上、189頁。
- 11) 同上、189頁。
- 12) 同上、190頁。
- 13) 同上、195頁。
- 14) 同上、196頁。
- 15) 同上、196頁。
- 16) 同上、196頁。
- 17) 同上、197-198頁。
- 18) 同上、199頁。
- 19) 伊部英男「変動下の福祉改革」『生活と福祉』360頁、1986年4月及び、その批判として「1951年体制」とする阿部實『福祉改革研究』、第一法規出版、1993年、第1章第1編を参照。
- 20) 前掲『戦後の社会保障（資料）』、199頁。
- 21) 同上、250頁。
- 22) 同上、254頁。
- 23) 同上、251頁。
- 24) 同上、252頁。
- 25) 同上、252頁。
- 26) 同上、254頁。
- 27) 同上、255頁。
- 28) 同上、256頁。
- 29) 同上、265-266頁。
- 30) 同上、265頁。
- 31) 前掲『将来像委員会第1次報告』、14頁。
- 32) 武川正吾「社会保障と社会政策」（『年金と雇用』1992年1月号）参照。
- 33) 負の所得税の古典的批判としては、ティトマス『福祉国家の理想と現実』（邦訳：谷昌恒、東京大学出版会、1967年）参照。またその評価としては拙稿『市民参加の福祉計画』、中央法規出版、1984年、第5、6、7章参照。
- 34) 平田前掲論文参照。
- 35) 同上。なお、平田論文の原型は、平田富太郎『社会保障——その理論と実際』、日本労働協会、1974年である。
- 36) 山田雄三監訳『ベヴァリジ報告——社会保障および関連サービス』、1969年、264頁。
- 37) 岡田藤太郎邦訳『社会政策』、1980年、4頁。
- 38) 平田前掲論文、121頁。
- 39) 同上、120頁。
- 40) 大河内一男『社会保障入門』1976年、88-101頁。
- 41) 拙稿『市民参加の福祉計画』、中央法規出版、1984年。
- 42) 拙稿「社会保障概念の見直し」（『総合社会保障』1992年8月号）参照。
- 43) 伊部英男『福祉国家の展望』、川島書店、1978年参照。
- 44) 平田前掲論文、125頁。
- 45) 前掲『戦後の社会保障（資料）』、188頁。
- 46) 隅谷三喜男「社会保障の理論形成」社会保障講座編集委員会編『社会保障の思想と理論』、総合労働研究所、1980年所収参照。

【追記】 本稿は拙稿「社会保障概念の見直しの視点と枠組」および「昭和25年及び37年勧告の歴史的意義と今日的課題」（『老人保健医療福祉に関する理論研究事業Ⅱの調査研究報告書』、長寿社会開発センター、1992年3月、第1章、第2章）を加筆修正したものである。

（きょうごく・たかのお 日本社会事業大学教授）

社会保障と政府支出拡大

——そのメカニズムと影響——

丸尾直美

I 人口高齢化の進行とその影響

人口高齢化の進行は少なくとも次の4点で、経済に重要な影響をもたらすであろう。

第1は、将来の労働力供給への影響である。

第2は、貯蓄率への影響である。

第3は、社会保障財政と政府支出および国民負担率への影響である。

第4は、以上の相乗効果としての経済成長率への影響である。

日本経済は他の先進諸国に対して相対的高成長を続けてきたが、それを可能にした主要因は①比較的若い労働力の増加、②高い貯蓄率、③高い勤労意欲、④比較的低い高齢者比率のおかげで低かった社会保障の費用負担であった。これらのいずれもが人口高齢化の進行にともない失われる可能性が強いので、日本経済の活力と成長率の低下は避けがたい。経済成長率を少なくとも人口増加率—手取り所得比率の変化率—以上に維持し続けしないと、税金と社会保障負担支払い後の勤労世代の手取り実質所得が低下する恐れがあるうえに、ゼロ・サム・ゲームの状態になり、階層間のコンフリクトも強くなる。勤労意欲への影響も悪くなるし、世代間の所得分配の公正という観点からも好ましくない。それゆえ経済の安定成長の維持は社会保障の健全財政維持のためにも、経済の安定成長と両立するように社会保障の給付と財政を計画することが必要である。

筆者はすでに、このような問題意識に基づいて、本誌においても、①社会保障費用と国民負担率の

将来を予測するとともに、②国民負担率の動態的適正基準を示唆したことがあるが（丸尾、1990年）、本稿では人口高齢化にともなう社会保障政府支出増加の原因を理論的に整理するとともに、①人口高齢化、②就業・失業状況、③＜国債費—新規国債発行＞の関係に加えて④政府支出のデフレータ（価格）のGNPのデフレータに対する相対的上昇も国民負担率を高くする一因であることを計量的に示した。

II 労働供給と福祉マンパワーへの影響とその対応政策——平均労働時間の短縮と就業率の上昇の組み合わせ——

人口高齢化は、労働人口への影響を通じても社会保障に影響する。厚生省の人口問題研究所の人口の中位予測によれば、生産年齢人口（15～64歳）は、日本史上最高になる1995年を境に上昇趨勢から減少傾向に転ずると予測される。しかもこの時期には労働者の平均労働時間が減少する。人口数を N 、生産年齢人口数の対人口比を ϕ_p 、労働力率を ϕ^*_e 、失業率を u 、年平均労働時間を h と表すと、労働時間で表した労働力供給（延べ労働時間数）は次式のように表される

$$\text{延べ労働供給量 } L_h = \phi_p \phi^*_e (1-u) h N \quad (1)$$

L_h ：延べ労働時間で表した労働供給量、 ϕ_p ：生産年齢人口比＝生産年齢人口数/総人口 $\times 100$ 、 ϕ^*_e ：労働力率、就業率 $(\phi_e) = \phi^*_e (1-u)$ 、 u ：失業率、 h ：年平均労働時間、 N ：総人口数

図1の●—●は、生産年齢人口の指数を1990年＝1.0として示したものであり、○—○は(1)式の

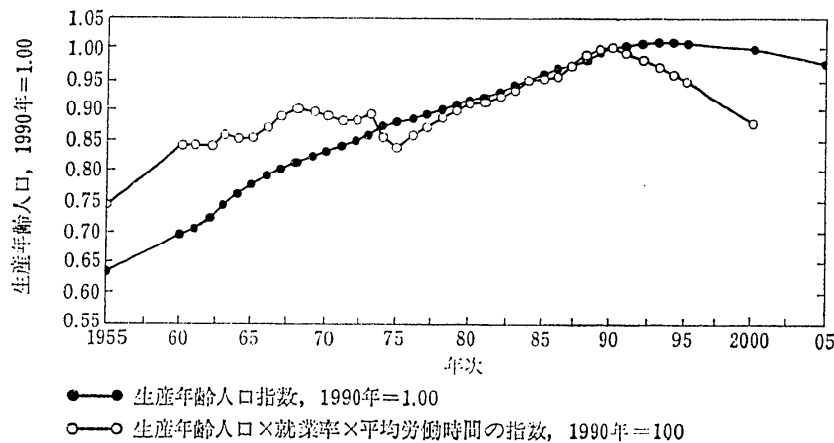


図1 生産年齢人口と延べ労働時間でみた労働供給, 1990年=1.00

延べ労働時間数を, 1990年以降に関しては失業率 u と労働力率 ϕ_e が1990年のレベルにとどまると想定したうえで, 1990年を基準 (1.0) とする指数で表したものである。具体的には, 生産年齢人口に就業率を乗じ, さらに年平均労働時間が1990年の年平均2010時間から2000年に1800時間へと指数的に減少していくと想定して算出した各年の年平均時間に乗じた値を, とともに 1990年=1.00 とする指数にして表したものである。1990年以前は実際値に基づき, 1990年以降の生産年齢人口は厚生省の中位予測を用い, 就業率はこの図の場合には1990年当時と同じと想定して計算した。生産年齢人口の減少が始まるのは1995年からであるが, この図が示すように, 延べ労働時間で計った労働供給量 L_h は就業率の上昇でカバーされないかぎり, すでに減少しはじめているのである*。1990~91年の労働力不足は, 好況の長期化と労働力供給のこのような変化が重なって生じたものといえよう。

* 宮沢内閣の「生活大国5ヵ年計画」では1997年までに平均労働時間を1,800時間にする計画であるから, 1990年以降の図1の○-○線よりもっと急カーブで低下することになる。

もっともこの図は便宜上, 就業率一定を想定しているが, 女性の就業率の上昇などで, 平均就業率 (ϕ_e) が高くないかぎり, 延べ労働力は人口高齢化の進行過程で今後減少する。そうなると労働力の面からのボトルネックで潜在経済成長率がかなり低下する。実質経済成長率は, 時間当た

りの労働生産性上昇率に(1)式の延べ労働時間の増減率を乗じた値に近くなるから, 仮に労働時間上昇率が低下しなくても(1)式がプラスからマイナスに転ずれば, 経済成長率は低下することになる。1988~91年程度の経済の安定成長を続けようとするれば, 労働需要が供給を上回り, 労働力不足は深刻になる。福祉関係のマンパワーの供給不足をもたらすという点でも社会保障にとっても深刻な問題となる。それだけに高齢者の就業率の上昇を促す高齢者雇用政策と, 女性の就業率の上昇と出生率の回復を両立させるために, スウェーデンなどにみられるような家族政策と職場環境政策が期待される。勤労者の福祉改善にとっても, 労働条件を国際的に平準化して国際経済競争を equal footingで行うためにも, 平均労働時間 h の減少傾向は不可避であろうが, 女性の就業率と高齢者・障害者の就業を促して, 就業率 $\phi_e = (1-u)\phi_e^*$ を上昇させることができれば, 延べ労働時間でみた労働供給量 L_h の低下を避けるかあるいは緩和することができるであろう。労働時間が短縮していけば, この点でも女性や高齢者は働きやすくなるので, 就業率を高めやすくなる。生産年齢人口が減少傾向をとる1990年代中頃からは一方において労働時間を短縮させつつ, すなわち(1)式の h を減少させつつ, 他方において就業率 ϕ_e を上昇させることによって, 延べ労働時間の急激な減少を避けることが経済の安定成長にとって必要であろう。仮に延べ労働時間でみた労働供給量を低下さ

せないための条件は、失業率を一定と想定すると、(1)式より(2)式のようなになる（・印は変化率）。

$$\dot{\phi}_e \geq -(\dot{\phi}_p + \dot{N} + \dot{h}) \quad (2)$$

III 人口高齢化の貯蓄率への影響

——貯蓄過剰型から不足型経済へ——

人口高齢化は貯蓄率にも影響を与える。

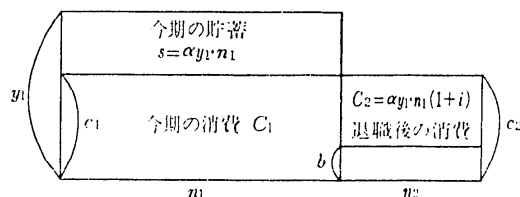
第1に、個人貯蓄率が次のような理由で低下する蓋然性が高い。

1) これまでの日本では平均貯蓄額の 高い世代の人口構成比が高かったが、人口高齢化につれて貯蓄率の低い高齢者の比重が高くなるので、全家計の個人貯蓄率は低下する可能性が高い。現に勤労者家計の貯蓄率はあまり低下していないのに、家計全体の貯蓄率が低下してきているのは、高齢者家計の比重の上昇によるところがあるものと推定される。

2) 社会保障の発達と充実は、人々が、生涯にわたっての消費の現在価値が最大になるように合理的に行動するとのライフサイクル仮説を想定し、公的年金の成熟化にともない、将来の所得の保障額が大きくなると予想されれば、個人貯蓄率は低下傾向をとる蓋然性が高い*。

* ライフサイクル仮説では、個人の効用が稼得期の消費 C_1 と退職後の消費 C_2 に依存すると想定し、予算制約条件下で生涯の効用の現在価値の最大化の条件を算出する。

単純化のために、2 期間ライフサイクル・モデル（人々の生涯が稼得期と所得がない退職期に 2



y_1 : 第1期の各年の所得, c_1 : 第1期の各年の消費, C_1 : 第1期の消費総額, n_1 : 第1期の年数, n_2 : 第2期の年数, α : 貯蓄率, c_2 : 第2期の各年の消費, C_2 : 第2期の消費総額, b : 第2期の各年の年金額

図2 稼得期と退職後の所得配分 (stripped down model)

分されている) のもっとも単純化された stripped down モデルを想定し、第1期も第2期もそれぞれの期間内では各年の所得は同額と想定する。時間割引率を表す利子率と経済成長率が等しいので両者の効果が相殺されると想定し、効用が消費のみに依存するとして、各人が自分の効用が最大になるように ($c_1 = c_2$) 所得を消費と貯蓄に配分すると想定すれば、各期の消費額が等しくなるように所得を消費と貯蓄に配分するので、生涯にわたっての消費の現在価値を最大にするための個人貯蓄率は、(3)式のように「稼得期間 (n_1) + 退職後の期間 (n_2)」に対する退職後の期間 n_2 の比率になる。ところが退職後、年金が b だけ出る場合には、(3)式に見合う式は(4)式になる。

$c_1 > c_2 - b$ であるから、年金が給付される(4)式の場合の最適個人貯蓄率はそうでない(3)式の場合よりも小さくなる。公的年金が支給されると早期に退職・年金生活に入るから、 $n_2/(n_1 + n_2)$ が大きくなり、したがって貯蓄率が小さくなるとはかぎらないとの論もあるが、日本の場合、年金支給年齢は引き上げられる公算が大きいので、個人貯蓄率は低下する蓋然性が高い (Deaton, 1992)。個人貯蓄率の低下を相殺するもうひとつの効果を指摘する人もある。すなわち貯蓄が減ると資本量が相対的に低下し、労働の限界生産性が上昇して就労者の所得が高まり、資本の限界生産力が低下して利子率が小さくなるので、退職者の所得が低下する。そのことが予測されれば、貯蓄を増やさなければならなくなるからだという。

このような効果は理論的には興味あるものであろうが、現実的に考えれば、先に述べた効果のほうが支配的であり少なくとも個人貯蓄率を低下させる方向に影響するとみてよいだろう。

$$s = \frac{n_2 c_2}{n_1 c_1 + n_1 s} = \frac{n_2 c_2}{n_1 c_1 + n_2 c_2}$$

$$c_1 = c_2 \text{ の場合には, } s = \frac{n_1}{n_1 + n_2} \quad (3)$$

公的年金が每期 b だけ支給される場合には、貯蓄総額は、 $n_1 s = n_2 c_2 - b n_2$ となるから、

$$s = \frac{n_2(c_2 - b)}{n_1 c_1 + n_2(c_2 - b)} = \frac{n_2}{n_1 \frac{c_1}{c_2 - b} + n_2} \quad (4)$$

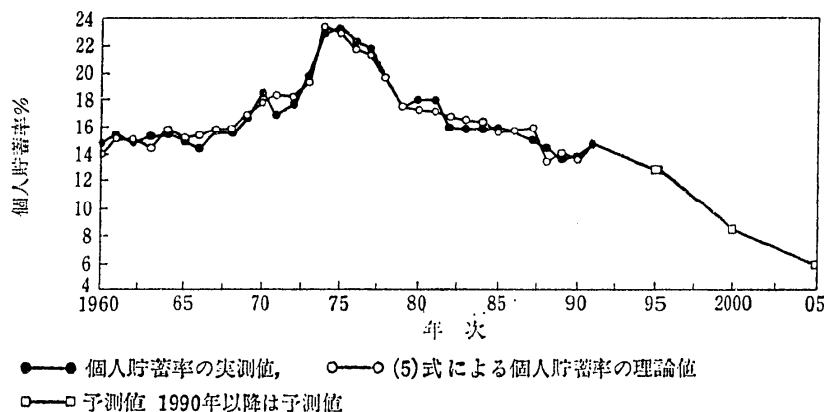


図3 個人貯蓄率の動向

また、年金が完全積立方式で行われる場合には、個人の貯蓄分を政府が行うだけだから、貯蓄には影響しないとの考えもあるが、日本の場合、完全積立方式ではないので、個人貯蓄の減少を年金の積立金の増加で埋めあわせることはできない。人口高齢化が急速に進行する過程で、マクロ的な貯蓄と投資の均衡を維持しつつ、計画的な経済成長を維持しようとすれば、貯蓄に対する政策的介入を避けることはできないであろう。

現に図3のように日本でも1973年の第1次石油危機直後、個人貯蓄率はピークになった後は傾向的に低下している。次の(5)式のような具体的貯蓄関数を想定して、2000年(平成12年)の勤労者家計の税金と社会保険料の負担比を17%、失業率と賃上げ率は現状程度、株価時価総額(東証上場株)/GNP比が1995年は現状と同程度の70%、2000年と2005年は80%と想定して、2000年の個人貯蓄率を推計すると図3の○—○が示すように2000年には個人貯蓄率が8%台にまで下がり、21世紀には日本も貯蓄不足から経済成長が挫折し、スタグフレーションと国際収支の赤字に悩まされる恐れがあるとの予測になる。回帰式の変数の選択と説明変数の予測数値の違いによって若干の差が生じるが、個人貯蓄率が趨勢としては低下し、21世紀には10%以下になるとの見通しには相当な根拠があるものといえよう。1991~92年には個人貯蓄率が反転上昇したが、これは株価総額/GNP比の下落などのためであり、(5)式で説明できる。

$$\text{個人貯蓄率} = -7.385 - 1.449 \quad (10.165)$$

$$\times \text{勤労世帯税負担率} - 0.405 \quad (10.566)$$

$$\times \text{雇用者比率} + 0.2221 \times 1 \text{人当り} \quad (5.454)$$

$$\times \text{雇用者所得上昇率} - 0.027 \quad (4.490)$$

$$\times \text{株価時価総額/GNP} + 6.673 \quad (11.627)$$

$$\times \text{失業率} \quad (5)$$

R^2 : (自由度修正済み決定係数) 0.943

Std.Error (標準誤差): 0.642 (単位は%), DW

比: 2.080。係数の下のカッコ内の数値は t 値。

資料は1960~91年の年次データ。

人口高齢化過程では、公的年金と企業年金の積立金の増加による貯蓄も、人口の高齢化の進行過程では、貯蓄増加の要因になるが、人口高齢化もある段階を越すと、年金給付費が収入を上回り、貯蓄率低下の一因になる。企業の貯蓄も労働分配率の上昇(利潤分配率の低下)の結果として、低下する傾向が生ずるであろう。両者の間にはニコラス・カルドアなどが明らかにしたような関係があるからである(丸尾・藤田, 1965年)。

ただし、こうしたことは必ずしも不可避ではない。人口高齢化の過程に生ずる貯蓄過剰型経済から貯蓄不足型経済への移行に備えて、政策的対応を十分計画しておくことが必要である。ESOP(従業員株式所有プラン)のような勤労者資産形成助成政策もそうした対応政策の1つである(丸尾, 1993年刊)。

1) 人口的・社会的要因	人口高齢化にともなう社会保障費の増加 (H. ウィレンスキー) 人口高齢化にともなう生産年齢人口の相対的減少 家族機能の低下 労働力不足, 男女平等意識の発達 都市化にともなう家族の分散, 核家族の増加
2) 経済的要因	公的消費の価格の相対的上昇 (W.J. ボーモル, A. ピーコック) 経済成長率の低下と失業率の上昇 (短期的要因)
3) 政治的要因	革新的社会民主主義政党と福祉国家思想の発達 (F. キャッスルズ) 公的支出に依存する階層 (公務員, 高齢者など) の増加 (スウェーデンの場合) 政治家や官僚の利己的行動の帰結 (公共選択論)

図 4 社会保障費と公的支出の対国民所得比の上昇をもたらす要因

IV 人口高齢化の社会保障支出と 国民負担率増加のメカニズム

先進工業国に社会保障費と公的支出の対国民所得比を高め、租税（社会保険料を含む）負担率を上昇させてきた要因としては、図4のような要因が指摘されている。

(1) 人口・社会的要因——高齢化, 核家族化, 女性の就業——

1) 第1に, 人口の高齢化は, 年金, 老人医療費, 老人福祉サービス費などの社会保障費用を増加させ, 社会保障費を賄うための税金と社会保険料の負担の対国民所得比を上昇させる。

人口高齢化の進行につれて, 給付と費用負担が

重くなると予想される主な社会保障支出は, 年金と医療と老人福祉サービスである。ことに年金の場合には, 給付の大部分が高齢者への年金なので, 年金が賦課方式の場合を想定すると高齢者の総人口に占める比率の上昇は, 年金受給者の比率を高め, 後にみる(11)式のような関係によって直接的に年金給付費の対国民所得比を上昇させる。図7の回帰式は高齢者数の就業者数に対する比率が社会保障の対国民所得比を説明する基本的に重要な要因であることを示唆している。図5が示すように都道府県のカロスセクションデータによる相関マトリックスも1人当たり民生費や医療費が高齢者の比率と相関していることを示している(Maruo, 1992)。クロスセクション分析でも同様の相関関係が確認できるということは, 時系列データによる回帰分析のファインディングスが見せか

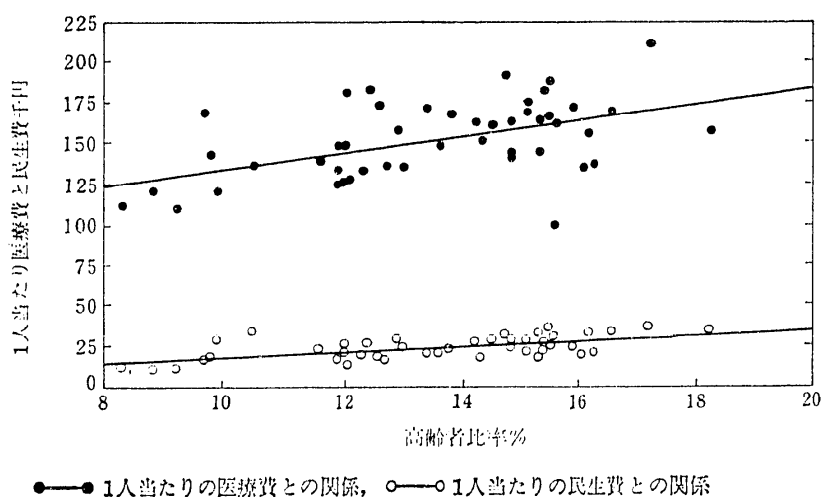


図 5 高齢者比率と1人平均医療費と民生費の関係, 1990年都道府県別資料による

けのものでないことを裏づけている。

2) 人口・社会的要因としては、核家族化による世帯平均家族数の減少、女性の就業率の増加にともなう家族のケア機能の「外部化」も社会保障給付費の増加の原因になっているものと推定される。

3) さらに都市化も若い世代が親や祖父母を田舎において都会に移動することや、近隣や親戚の互助機能の少ない都会に住む人口が多くなり、インフォーマル部門の機能が低下するので、社会保障への依存を高める一因になる。

(2) 経済的要因

経済要因も社会保障給付費および政府支出とその国民所得比にいろいろな形で影響する。①公的支出が効率的に行われるかどうかは支出とその比率を左右することはいうまでもないが、政治的要因から効率的でない政府支出が行われる場合がある。ミクロ的な経済効率とは別に、②経済成長率、失業率、賃金・物価上昇率のようなマクロ経済要因が社会保障と公的支出のとくに対国民所得比に大きな影響を与える。実質経済成長率が高く失業率が低い年には社会保障と公共支出の対国民所得比は低落し、経済成長率が低く失業率が高い年にはその比率が高くなる傾向がある。1989～90年の社会保障給付費の対国民所得比が低下した1つの理由はここにある。経済成長率が高い年には社会保障給付費の対国民所得比の分母は増えるが、社会保障給付費のほうはそれほど景気に弾力的で

ないから、他の条件に変化がない場合、結果的に社会保障費の対国民所得比は低下する。それに景気の良い年には失業率が低下するので、雇用保険給付費と生活保護費が低下し、その意味でも社会保障給付費の対国民所得比は低下する。

③経済的要因としてもう1つ大切な要因は公的支出のデフレーター相対的(GNPデフレーターに対しての)上昇であるが、この点に関しては後に説明することにしよう。

④そのほか社会保障や公共支出の対象となる生活関連の公共支出は、上級財であるから経済的に豊かになるにつれて相対支出も大きくなるのは当然との解釈もありうる。ただし、同一時点でみれば、図6が示すように、東京都を例外として、自治体レベルでの1人当たりの民生費(国のレベルでは社会福祉費)は所得水準とはむしろ負の相関関係にある。これは貧しい自治体のほうが高齢者比率が高く、社会福祉と生活保護に依存する人が増える傾向があるからであろう。年金を含めば、所得との相関関係は違ってくるであろう。

(3) 政治的要因

政治的要因としては、①古くは、社会政策を労働力の再生産のための総資本の要請とみる解釈から、②社会民主主義と労働組合の政治的力を重視するフランシス・キャッスルズなどの政治社会学者の一派(Castles, 1982)、③政治家と官僚の最適化行動(利己的合理的行動による利益最大化行動)による公共支出拡大の説明、④公務員と社会保障

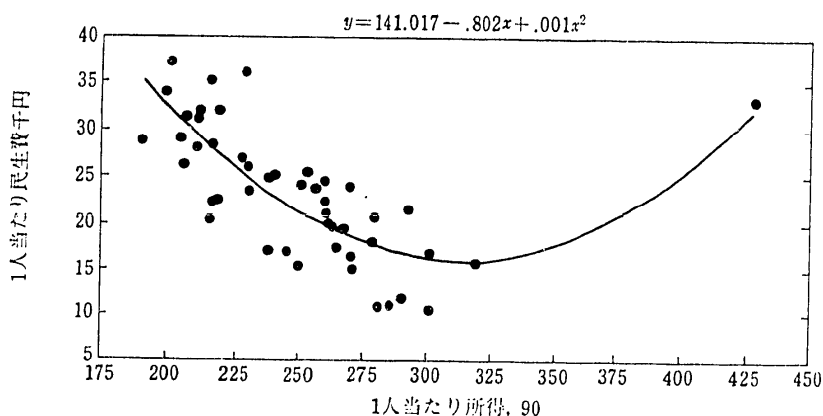


図6 1人当たり所得と1人当たり民生費の関係, 47都道府県の統計による

給付受給者の増大による説明などがある。④は近年のスウェーデンの公共支出拡大の説明によく用いられる論理である。スウェーデンでは公務員(公的部門の雇用者)が就業者の3分の1ほどあるうえに障害年金受給者も含むと公的年金の受給者も20%ほどある。そのほか傷病給付を受けて休業している人、失業保険を受けて失業したり、公的支援の職業訓練を受けている人などを加えると、全就業人口の50%以上が公的支出に依拠して生活しているので、単純多数決原理でも多数派になる。この人達が自己の利益のために合理的に行動すると想定すれば公的支出の拡大を支持するであろうから、公的支出は拡大することになる(丸尾, 1992年)。すなわち公定支出を G 、国民所得を Y 、公務員数を N_g 、社会保障給付受給者数を N_b 、成人総人口を N 、その他の影響を z と表すと、次式のような関係が想定される。

$$G/Y = F\{(N_g + N_b)/N, z\} \quad (6)$$

$$F'(N_g + N_b)/N > 0$$

本誌の1990年秋季号に発表された塚原康博氏の社会福祉支出モデルは、この④のタイプのモデルと解することができるであろう(塚原, 1990年)。ただし、塚原氏のモデルでは<社会保障給付受給者+公務員>でなくて、<利他主義者数+社会福祉給付受給者数>を社会保障支出の拡大賛成者と想定して、これと1人当たり所得を説明変数として社会福祉支出説明のモデルを作っている。

このようなモデル作りを、しかも実証的裏づけを日本で試みた塚原氏の先駆的功績は高く評価すべきであるが、塚原氏の作成した重回帰式が塚原氏の説明するような関係を示すものかどうかには疑問がある。第1に、塚原氏は、1人当たりの社会福祉費を1人当たり所得の増加関数とみており、計量的にも1人当たりの老齢見舞金などはそうになっているが、先にみたように1人当たりの所得と1人当たりの民生費との関係は東京都を例外とすれば負の相関関係にあるから、このような関係を民生費一般に類推することはできない。第2に、社会福祉給付受給者数/その他の人口という説明変数は政治的説明変数というよりも高齢者数の対人口比の代理変数としての性格が強いという

ことである。すでに指摘したように高齢者比率と1人当たり民生費との間には正の相関関係がある。それゆえ高齢者比率の拡大が社会保障へのニーズと需要を拡大することによって社会福祉支出を拡大することを説明する図4の1)の類型に属するモデルと解することもできる。ただ高齢者の比率が増えると政治勢力としても強くなるので、社会保障支出へのニーズと需要を高くすると同時に政治的にも社会保障支出の拡大を促す力にもなると推定すれば政治要因となる。

V 社会保障モデルの理論的基礎

(1) 需給(収支)均衡モデル

高齢者数とその対人口比を社会保障(とくに年金、老人医療、老人福祉サービス)へのニーズと需要の増加を示す説明変数として用いる場合は、年金モデルの場合に典型的にみられる。老齢年金を受給する高齢者数を N_2 、その1人当たり平均の受給額を b とすれば、ある年の年金給付のために必要な金額 B は、

$$B = bN_2$$

である。

他方、その財源 R が平均所得 y_1 の被保険者数 N_1 によって賄われる場合には財政収入は総所得(y_1N_1)に社会保険と税金の負担率 α を乗じた値になる。

$$R = \alpha y_1 N_1 \quad (7)$$

賦課方式を想定すれば、 $B=R$ であるから次式のように収支均衡税・保険料率を導出できる(丸尾稿, 武藤・丸尾・住谷所載, 1975年)。

$$\alpha y_1 N_1 = bN_2 \quad (8)$$

$$\alpha = b/y_1 \cdot N_2/N_1 \quad (9)$$

b/y_1 が年金の給付率(replacement ratio)であり、これが法的に定められているとして、その給付率を β とし、実際の給付率との比率を成熟度と見なして m と表すと、次式のように高齢者比率 N_2/N_1 は需給均衡保険料率あるいは収支均衡保険料率の説明変数になる。

$$\alpha = m\beta N_2/N_1 \quad (10)$$

このように年金の支出・需要面と財源・収入供

給（調達）面の受給を均衡させる税・保険料率は年金需給（収支）均衡モデルから推定する試みは筆者がたびたび行ってきたことであるが、次式は（5）式を積立金その運用収支も考慮にいった厚生年金に適用した幾分具体化された年金の保険料収支均衡率である（丸尾，1989年）。

$$\alpha = (1 + \theta)m\beta \frac{n_b n_0}{\phi_i \phi_w \phi_e^* (1 - u) \phi_a} \left\{ 1 + \frac{A}{B} (1 + A - i) \right\} (1 - g) \quad (11)$$

g : 公的年金に対する政府補助率, A : 年金の積立残高, $\bar{A}$: A の増加率, B : 1 年間の年金給付総額, i : 年金積立金の運用利回り, b : 年金の受給者 1 人平均給付費, θ : 年金給付総額のうちの高齢者以外への年金額の比率, m : 年金の成熟度 (年金の実際の給付率/満額年金の場合の給付率の比率で表すものとする), y : 年金負担者の 1 人当たり平均国民所得, α : 年金保険料率 (年金費用のための拠出) (負担) の所得に対する比率, n_b : 老齢年金受給者の高齢者数に対する比率, n_0 : 高齢者の総人口に対する比率, ϕ_i : 被用者年金受給者の被用者数に対する比率, ϕ_w : 雇用者比率, ϕ_e^* : 労働力率=潜在就業者比率 (対生産年齢人口比), u : 失業率, ϕ_a : 生産年齢人口の総人口数に対する比率

このような関係が明らかにされていれば、この式の変数のいずれかが変化したときどのような変化が生ずるかを簡単に知ることができる。例えば他の変数が変わらずに年金積立金の運用利回り i が 1 単位増加したとき社会保険料がどう変化するかは、この (11) 式を i で微分することによって知ることができる。

* その結果は次のようになり、社会保険料率を引き下げる効果があることが示唆される。この式の変数に数値を入れて計算すれば、社会保険料率の変化がわかる。

$$-\frac{b}{y} \left\{ \frac{(1 + \theta)m n_b n_0 (1 - g) A / B}{\phi_a \phi_e^* \phi_i \phi_w (1 - u)} \right\}$$

社会保障の財政収支の均衡モデルは、社会保障の需要=支出が増えれば、社会保険料と税金の負担がどれくらいになるかを示すことができる。社会保障の支出の将来予測にはこの種の均衡モデルとモデルから示唆される 1 セットの重回帰式を基礎として、そのなかの政策変数を動かすことによって行うことができる。ただ均衡式はそれが効用

の最大化とか資源配分の最適化とか分配の公正にとって望ましいかどうかを示すものでは必ずしもない。

(2) 最適化モデル

効用あるいは資源配分の最適化の条件を満たすかどうかは、先の 2 期間モデルに類した方法から示唆される。先の最適貯蓄率のモデルは貯蓄についての最適化行動を示すものであったが、年金だけが老後の貯蓄であると想定すれば、最適貯蓄率=最適年金保険料となる。社会保険料を i % の利子率で運用するものとすれば、単純化された stripped down model (Modigliani, 1986; Deaton, 1992) では、生涯の消費総額の現在価値を最大にする最適な保険料率は $n_1/(n_1 + n_2)$ であり、個人貯蓄が別にある場合にはそれだけ最適社会保険料率は低くなる。このように最適貯蓄率のモデルは最適年金社会保険料のモデルに準用できる。

先に単純化モデルでは実質所得成長率と時間割引率とを等しい (実質利子率ゼロ) と想定したが、より一般的に、経済が成長する場合でも生涯にわたっての消費の現在価値を最大にするモデルを作成することができる。やはり 2 期間モデルを用い、効用は 1 期 (現在, 勤労期) と 2 期の消費の効用の現在価値によって決まるとすると、その消費の現在価値総額は次式のようになる。

$$C = C_1 + C_2/(1 + r) = c_1 n_1 + c_2 n_2/(1 + r) \quad (12)$$

$c_2 n_2 = \alpha y_1 n_1 (1 + i)$ であり, $c_1 n_1 = \alpha y_1 n_1$ であるから、これを上式に代入すると、

$$C = y_1 n_1 (1 - \alpha) + \alpha y_1 n_1 (1 + i)/(1 + r) \quad (13)$$

r : 時間割引率, i : 利子率, α : 貯蓄率

積立方式の場合、 i は積立金の運用利子率であり、この関係は個人の場合にも、社会の場合にもあてはまる。賦課方式の場合には、社会保険料と税金を負担する個人の勤労=稼得期間 n_1 の代わりに、現在において税・社会保険料を負担している勤労世代の人口になる。これを N_1 と表すことにする。積立方式の場合は、 n_2 は退職後の年金生活期間であるが、賦課方式の場合には、現在の年金生活者である。これを N_2 と表そう。こうして n_1 を N_1 に、 n_2 を N_2 に置き換えると、賦課

方式の場合にも積立方式の場合も、形式は先の(9)式ようになる。両者の保険料率の大小は主として n_2/n_1 と N_2/N_1 の大小関係に依存する。理論的観点から重要な違いの1つは賦課方式のときの N_1/N_2 が、積立方式の場合には n_1/n_2 になる点である。もう1つの違いは積立方式の場合には積立金が積み立てられて、積立金の運用利子が年金財政において重要な役割を果たすことである。均衡モデルでは(11)式、最適化モデルでは(13)式の i が重要な役割を果たす。つまり現世代の人が貯金して積み立てた積立金が利子を生み、将来の年金の資金を増加させるという点で積立金をほとんどもたない賦課方式とは非常に異なるようにみえる。しかし、賦課方式の場合には経済は成長していくので、将来のGNPは現在よりもずっと大きくなる。その実質成長率が、実質利子率 i と仮に同じ値であるとすれば、そして経済全体も大きくなり、その最適保険料率は同様なものとなる。単純化したこのモデルでは、貯蓄が年金のための貯蓄だけであると想定し、実質経済成長率がハロッド＝ドーマー式のように $\alpha\sigma$ (貯蓄率 $\times$ 投資の生産性) であるとすれば、(13)式は次式ようになる。

$$U(C) = y_1 n_1 (1 - \alpha) + \alpha y_1 n_1 (1 + \alpha\sigma) / (1 + r) \quad (14)$$

この式から最適税・社会保険料率＝貯蓄率を求めると、基本的には次式のようになり*、最適税・保険料率＝貯蓄率 α は時間割引率 r が高いほど高くなり、投資の生産性 σ が高く、したがって同じ貯蓄率であれば、経済成長率が高くなるような場合には低くなる。

$$\alpha = \frac{1}{2} \frac{r}{\sigma} \quad (15)$$

ただし r : 時間割引率, σ : 投資の生産性

* (14)式を α に関して微分して、 α について解くと、この結果が得られる。

(3) 最適貯蓄率と最適労働分配率

この関係は最適労働分配率の場合と共通する。分配率の場合にも均衡分配率と最適分配率が考えられる。均衡分配率の概念はニコラス・カルドア、

J. ロビンソン、L.L. パシネッティによって確立された。それは経済全体でいえば、総需要と総供給をあるいは投資と貯蓄を均衡させるような分配率である。最適労働分配率は、労働側からみれば、生涯にわたって賃金(賞与、退職金、年金を含む)の現在価値を最大にするような分配率である。やはり2期間モデルとして、1期を若年期、2期を高年期としてそれぞれ1と2の添え字で表すと、生涯賃金の現在価値は、

$$W = W_1 + W_2 / (1 + r) = w_1 n_1 + w_2 n_2 / (1 + r)$$

賃金の増加分 ΔW は付加価値の増分 ΔV に労働分配率 Ω を乗じた値であるから、 $\Delta W = \Delta V \Omega_1$ であるが、付加価値の増加が利潤だけ(原価償却引当金を含む)によって行われると想定すると、(16)式の関係から高い労働分配率は付加価値の増加を小さくする。ここで利潤は貯蓄されるか配当されるかのいずれかと想定し、利潤の貯蓄性向を s_p とする。

$$\Delta V = s_p \sigma (1 - \Omega_1) \quad (16)$$

このように労働分配率は全体の消費率(1-貯蓄率)の場合と同様に経済成長に2重効果をもつので、賃金の増加分を最大にする労働分配率は1/2(50%)になる(丸尾、1990年他)。したがって終身雇用という日本的慣行を前提とすると、高年期の賃金の増加分 ΔW は、

$$\Delta W = V s_p \sigma (1 - \Omega_2) \Omega_2 \quad (17)$$

生涯にわたっての賃金の総額の現在価値は、1期の Ω_1 が変化しない場合 ($\Omega_1 = \Omega_2$)

$$W = v_1 n_1 \Omega_1 + \{v_1 n_2 \Omega_1 + v_1 n_2 (1 - \Omega_1) s_p \sigma \Omega_1\} / (1 + r) \quad (18)$$

この(18)式を Ω_1 に関して微分し、 Ω_1 によって解くことによって(19)式のような解が得られる。これが生涯所得の現在価値を最大にするという意味での労働側にとっての最適労働分配率である。最適労働分配率の値は、1/2以上であるが、投資の生産性 σ が高く、配当性向 $(1 - s_p)$ が低く、将来の雇用期間が長く* (n_2/n_1 が大)、時間割引率 r が小さいほど1/2に近づくことを示している。日本の労働分配率が他の先進工業国よりも相対的に低い1つの理由は、均衡分配率も最適分配率も

低くなることから説明できる。

$$\Omega = \frac{1}{2} \left[1 + \frac{1}{\sigma_s p n_2} \left\{ \frac{n_2}{n_1} + (1+r) \right\} \right] \quad (19)$$

* (19) 式を n_2 に関して微分すると $\frac{\partial \Omega}{\partial n_2} < 0$ である。

生涯にわたっての消費の現在価値を最大にする最適成長率のとき、消費率と労働分配率が等しくなり、経済成長率と時間割引率でもある利子率とが等しくなることは新古典派の定理と知られているが、貯蓄率、利潤率（1-労働分配率）、最適な年金および年金負担率の間は単純化したモデルのもとでは興味ある類似的関係にある。

VI 社会保障給付費と国民負担率の計量的説明

最適モデルは理論的には興味深いが、将来予測のモデルとしては、最適化理論式をも参考としてつづつ均衡式か定義式を計量式を軸としたモデルに依存せざるをえない。最適化モデルは、企業や個人が合理的利己的に行動したならば、こうなるということを示すものであり、現実の関係を示しているのではないからである（最適化モデルの性格とその限界については、丸尾、1993年）。

人口高齢化が社会保障費とそれを構成する年金や福祉サービスなどにどのように影響するかを推計する方法には回帰分析を中心に行う方法と、収支均衡式あるいは定義的關係を基にした、推計方法がある。公的年金給付費の対国民所得の場合には年々の収支を逐年計算で計算していく方法もとられる。しかし、ここでは1960～90年の時系列データに基づく重回帰式による社会保障給付費、公

的年金、社会保障医療給付費の対国民所得比の予測を例示的に示すにとどめる。これらの重回帰式は、いずれも人口高齢化の程度と就業人口との関係を示す N_0/N_e （65歳以上の高齢者の就業人口に対する比率）が説明する要因として重要であり、いずれも増加関数であることを示している。社会保障給付費の対国民所得比といわゆる国民負担率（税および社会保障負担の対国民所得比）も高まっていく。両者の間には(24)式のような関係が財政収支均衡式から導出される。実際の関係を1960～90年度の時系列データでみると、(24)式の通りである。国民負担率（ T/Y ）が高くなると、勤労者世帯（被用者世帯）が直接負担する税・社会保障料の負担率も高くなる。

国民負担率と勤労者世帯の税・社会保障料負担率との間には(25)式のような関係があり、国民負担率 T/Y の上昇は勤労者世帯の負担率（ T_w/Y_w ）を高める。

$$\text{財政収入 } R = T + iA + \Delta D = tY + \Delta D + iA$$

$$\text{財政支出} = B + G - gB + \Delta A = B + iD$$

$$+ eG + \beta G + C - gB + \Delta A$$

$$\therefore \text{国民負担率} = \frac{B}{Y} + \frac{i(D-A)}{Y} + \frac{p_{GC}Gr(e+z)}{p_{GNP}Y_r} + \frac{(\Delta A - \Delta D)}{Y} \quad (23)$$

i : 公債および公的年金積立金の実効利子率（どちらの利子率も同じ水準と想定）、 D : 公債発行残高、 A : 社会保障積立金残高、 ΔD : 公債発行高、 ΔA : 社会保障財政の黒字、 e : 政府支出に占める教育費の比重、 z : その他の政府支出の比率、利子率（公債利子率=社会保障積立金の利子率と想定）、 p_{GC} : 公的支出の価格、 p_{GNP} : GNPの価格、 G_r : 実質公的支出、 T : 税と社会保障負担

$$\text{社会保障給付費の対国民所得比} = -3.584 + 0.610N_0/N_e + 1.668U_1 - 0.079w + 1.004D_1 \quad (20)$$

$$(-17.288) \quad (5.656) \quad (4.55) \quad (7.217)$$

$$\bar{R}^2: 0.993 \quad DW: 1.484 \quad \text{標準誤差}: 0.318$$

$$\text{公的年金給付費/国民所得} = -5.729 + 0.453N_0/N_e + 0.802U_2 - 0.053w + 0.243D_1 \quad (21)$$

$$(17.395) \quad (6.010) \quad (-5.886) \quad (2.796)$$

$$\bar{R}^2: 0.994 \quad DW: 1.457 \quad \text{標準誤差}: 0.179$$

$$\text{医療保険給付費/国民所得} = 5.023 + 0.062N_0/N_e - 0.132r - 0.028w + 0.239U_1 \quad (22)$$

$$(4.926) \quad (19.349) \quad (4.95) \quad (4.172)$$

$$\bar{R}^2: 0.992 \quad DW: 1.943 \quad \text{標準誤差}: 0.101$$

N_0 : 高齢者数（65歳以上）、 $N_e = \phi_0 \phi^* (1-u)N$: 就業者数、 w : 賃金、 $\dot{w}$: 賃金の上昇率、 r : 国民医療費にしろる患者の自己負担の比率、 U : 失業率、 U_2 : 雇用失業率（雇用者数を分母とする）、 b/N : 人口10万人当たりの病床数、 N : 総人口、 D_1 : ダミー変数1, 1973, 74年度=1, 他は0、 D_2 : ダミー変数2, 1973～83年度=1, 他は0、 R : 相関係数、 $\bar{R}^2$: 自由度修正済み決定係数、 DW : ダービン・ワトソン比、係数の下のカッコ内の数字は t 値。

図7 社会保障費の対国民所得比の回帰式

この式の説明変数と代理変数を中心に重回帰を行うと次のような式が得られた。

$$\begin{aligned} \text{国民負担率} = & -5.021 + 1.111B/Y \\ & (10.41) \\ & + 30.368P_g/P_{\text{GNP}} \\ & (9.447) \\ & + 0.043(\text{国債費} \\ & (2.277) \\ & - \text{国債の増加額})/\text{一般会計支出} \\ & - 7.253D_2 \quad (24) \\ & (7.655) \end{aligned}$$

$R=0.994$, $\bar{R}^2: 0.985$, St. Error: 0.676, DW: 1.905

勤労者世帯の税(保険料を含む)負担率

$$\begin{aligned} = & 0.067 + 0.413 \text{ 国民負担率} - 0.117WD \\ & (12.42) \quad (6.08) \\ & + 1.182D_2 \quad (25) \\ & (3.052) \end{aligned}$$

$\bar{R}^2: 0.98$ DW: 1.194

Y : 国民所得, p_g : 政府支出の価格, D_2 : ダミー変数, 1983~89年度=1, 他は0, 1983~89年度は財政収支均衡化のため国債依存度 g の圧縮が行われた時期

VII 公的部門の相対価格比の影響

(25)式は国民負担率が社会保障費の対国民所得比や政府消費の価格の相対的上昇率の増加関数であることを示している。政府支出のうちのとくに政府消費の対象部門は労働集約的部門で、生産性の上昇が困難である。したがって人件費の比重が高い公的サービスの価格の上昇率は、GNPのデフレータの上昇率よりも高くなる。このことが政府支出の対国民所得比を高くする一因になる(Baumol, 1967, Baumol & W.E., Oates, 1975; Peacock, 1979; 丸尾, 1980)。図8は、政府消費の価格指数がGNPの価格指数に対する相対価格と国民負担率との間に正の相関関係があることを示す。(24)式はこの式に説明変数として用いられた政府消費の価格指数のGNPの価格の指数に対する相対比(p_g/p_{GNP})が、国民負担率を説明する説明変数として有意であることを示している。政府

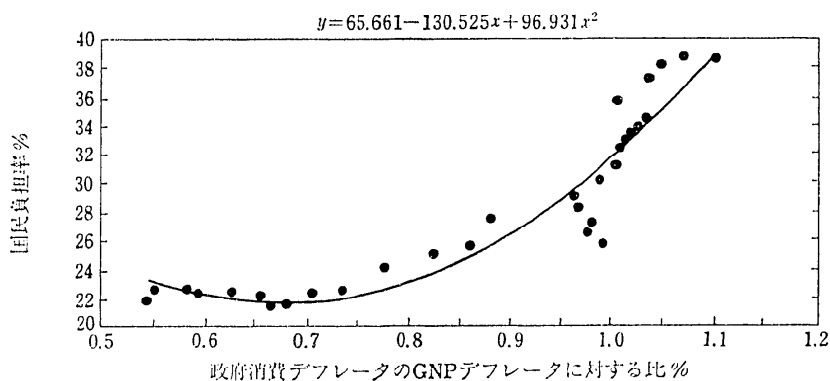


図8 政府消費の価格の相対比と国民負担率の関係(1960~90年)

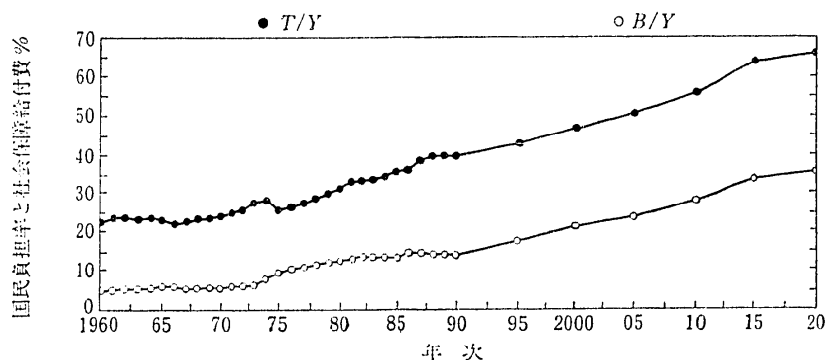


図9 国民負担率と社会保障給付費の対国民所得比, %

消費の相対的価格上昇は、国民負担率を高める一因といってよいだろう。社会保障給付費の対国民所得比の上昇と並んで、これらの重回帰式に基づく将来予測の結果は、図9に示すとおりである。

もちろん、予測の方法と説明変数の想定いかなによって予測はかなり違う結果になるが、人口予測として厚生省の新推計（中位推計）を用い、年金支給年齢が現状のままで、健康保険患者負担比が現行程度であることを想定すると、社会保障給付費の対国民所得比が2020年代には35%になり、国民負担率は60%台になる可能性が強い。どの程度の負担率が限界であり、最適であるかの理論は先に示したような最適化理論を基に示唆されるが、残念ながら理論モデルと現実との距離はまだ遠いので、具体的最適基準は最適化モデルからは出てこない。筆者がかつて示した「実質可処分所得の上昇率をプラスに維持する」という動態基準のほうが現実性がある（丸尾、社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障・年金』所載）。

社会保障に関しては理論モデル、計量的説明と予測、最適水準の基準等の点でまだまだ研究すべき問題が多い。

参考文献

- Bytheway, Bill and Johnson, Julia, *Welfare and Ageing Experience*, Avebury, 1988.
- Castles, Francis, ed., *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic State*, Sage Publication, 1982.
- Rose, Richard and Shiratori, Rei, eds., *The Welfare State East and West*, Oxford University Press, 1987.
- 社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障・総論』有斐閣, 1992年。
- 社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障・年金』有斐閣, 1992年。
- 社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障・社会福祉』有斐閣, 1992年。
- 『週刊社会保障』法研, 毎週。
- Baumol, W. J., "The Macroeconomics of Unbalanced Growth," *American Economic Review*, June, 1967.
- Buntng, David, "Savings and the Distribution of Income," *Journal of Post-Keynesian Economics*, Fall 1991.
- Deaton, Angus, *Understanding Consumption*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Modigliani, F., "Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations," *American Economic Review*, 1986, 76.
- 武藤忠義・丸尾直美・住谷馨『福祉経済学』青林書院新社, 1975年。
- Peacock, Allan, "Public Expenditure Growth in Post-Industrial Society," in Gustafsson Bo, ed., *Post-Industrial Society*, Croom Helm, London, 1979.
- 塚原康博「社会福祉支出のメカニズムの計量分析」『季刊・社会保障研究』1990年秋, No. 2 所載。
- Wray, L. Randall, "Can the Social Security Trust Fund Contribute to Saving?" *Journal of Post-Keynesian Economics*, Winter 1990-91.
- Wiseman, A. Clark, "Projected Long-term Demographic Trends and Aggregate Personal Saving in the United States," *Journal of Post-Keynesian Economics*, Summer 1989.
- Maruo, Naomi, "The Impact of the Aging Population on the Social Security and Allied Services of Japan," *Review of Social Policy*, The Social Development Research Institute, No. 1, March, 1992.
- 丸尾直美「脱工業化社会の『産業』と政策」, 中央大学経済研究所編『構造変動下の日本経済』中央大学出版部, 1980年。
- 丸尾直美「成果分配と労働者所有参加」『日本労働研究雑誌』1990年5月号所載。
- 丸尾直美「福祉財政と税制改革」『季刊・社会保障研究』1989年秋号所載。社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障・年金』第15章, 有斐閣, 1992年所載。
- 丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉』中央経済社, 1992年。
- 丸尾直美『総合政策——日本の経済・福祉・環境——』有斐閣, 1993年。
- 丸尾直美・藤田至孝『賃金分配の新しい考え方』ダイヤモンド社, 1965年。

(まるお・なおみ 慶応義塾大学教授)

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

保育に欠ける児童を保育所に入所措置しなかったとしても、その保護者らに損害が生じていないとして、損害賠償請求が棄却された事例（清水訴訟上告審判決）

最高裁判所第3小法廷平成4年6月23日判決（平成元年（オ）第845号損害賠償請求上告事件）

I 事実の概要

1 原告・控訴人・上告人X₁（子）は同X₂（父）と同X₃（母）との間に昭和53年6月4日に出生した児童であるが、X₂は同月24日小平市福祉事務所長¹⁾に対しX₁を保育所に入所させるよう申請を行った。しかし、同福祉事務所長はX₁について保育所への入所措置を採らず、この不措置決定は昭和54年3月1日になされた。この不措置決定の理由は、X₂が第1に希望した保育所は零歳児保育の定員に対して希望者が多く、かつ、先順位者がおり、第2希望の保育所は零歳児保育を行っていないというものであった。

2 これに対しX₂は同年5月1日東京都知事に審査請求を行った²⁾が、同知事はその翌年の昭和55年4月7日、X₁が既に同年4月1日から保育所に入所措置されているため、不措置決定の取消しを求める法律上の利益は失われたとして、審査請求を却下する裁決を行った。

3 これに対して、X₁、X₂及びX₃は昭和58年2月21日、小平市長又はその委任を受けた小平市福祉事務所長（以下「小平市長等」という。）はX₁が保育に欠ける状態にあるにもかかわらず保育所

入所措置を採らず、またその他の適切な保護を採らなかったため（以下この保育所入所措置その他の適切な保護を採らなかったことを「本件不措置処分」という。）、財産的及び精神的損害を被ったとして、被告・被控訴人・被上告人Y（小平市³⁾）に対して国家賠償法に基づく損害賠償を求める訴えを提起した（東京地裁昭和58年（ワ）第1633号損害賠償請求事件）。

これに対し、東京地方裁判所民事第24部は昭和61年9月30日原告の請求を棄却する判決を下した（判時1218号93頁）。その理由は、第1に、保育所の入所定員が不足し、かつ、X₁に優先する要保育児童がいたため、本件不措置処分を違法と評価することは相当でないこと、第2に、X₁が保育所に入所措置されなかった間入所していた無認可保育所にYが補助金を交付しており、しかも小平市長等の本件不措置処分はX₁の生命身体に対する侵害等著しい不利益を与えるものではなく、違法と評価することはできないというものであった。

4 これに対して、X₁、X₂及びX₃は第1審判決の取消し等を求めて昭和61年10月13日控訴したが（東京高裁昭和61年（ネ）第2977号損害賠償請求控訴事件）、東京高等裁判所第8民事部は平成元年3月28日控訴を棄却する判決を下した（東京高

等裁判所民事判決時報40巻1～4号31頁)。その理由は、第1審判決と違って、要保育児童について保育所入所措置等を探らなくてもその保護者らの法益を違法に侵害するものではないというものであった。

5 これに対し、X₁、X₂及びX₃は平成元年4月14日控訴審判決の全部破棄を求めて上告したが(最高裁平成元年(オ)第845号損害賠償請求上告事件)、最高裁判所第3小法廷は平成4年6月23日、以下に掲げるように判示して上告を棄却した。

II 判 旨

1 「原審の適法に確定した事実関係の下においては、上告人らにその主張するような損害が生じたものとはいえないとした原審の判断は、正当として是認できる。」

2 「上告人らの本訴請求は、保育に欠ける児童は、児童福祉法24条に基づき、市町村長に対し、保育所に入所させ、又はその他の適切な保護を受けることを求める権利を有するから、上告人らは、被上告人福祉事務所長が本件不措置決定をし、かつ、上告人X₁に対して同条ただし書に規定する適切な保護代替措置を加えなかったことにより被った保育費用の差額分の損害及び精神的損害の賠償を請求する、というものである。しかしながら、児童福祉法24条は、児童の保護者から保育所への入所申請があった場合に、必ず児童を入所させる措置を採るべきことを定めたものではなく、また、児童の保育費用はその保護者が負担すべきものであるから、本件不措置決定がされたからといって、上告人X₁の保護者である上告人X₂及び同X₃がその主張する保育費用の差額分の損害を被ったものということとはできない。」

3 「上告人X₁に代替措置が講じられなかったとしても、原審が確定した事実によれば、本件不措置決定が上告人X₂に通知されたのは昭和54年3月1日であるところ、上告人X₁は、昭和55年4月1日に市立上水南保育園に入所するまで、すなわち昭和53年8月1日から同55年3月31日までの間、無認可保育施設であるどんぐり保育園で保

育を受けていたというのであるから、単に上告人X₁に代替措置が講じられなかったというのみでは、特段の事情がない限り、上告人らに精神的損害が生じたとはいえず、原審の確定した事実関係に照らし、また、上告人らの主張を検討しても、本件において、右特段の事情が存在することはうかがわれない。」

4 「なお、上告人らは、被上告人に児童福祉法24条の適用に関する違法がある限り、上告人らに損害が発生するというべきであるから、右違法の有無について判断しなかった原判決には判断遺脱の違法がある旨主張するが、上告人らに具体的な損害が生じたものとはいえない以上、右違法の有無について判断するまでもない。記録に現れた本件訴訟の経過に照らせば、原審が所論釈明権の行使をしなかったことに違法はない。」

III 解 説

1 本件訴訟は、共働きの両親の子の保育所入所が認められなかったため損害を受けたとして、国家賠償法に基づいてその損害の賠償を求めて提起されたものである。これに対する第1審、控訴審及び上告審のいずれの判決も原告・控訴人・上告人の請求を棄却したが、その理由は必ずしも同じではない。第1審判決は、小平市長等による本件不措置処分を具体的に検討して、違法と評価するのは相当ではないとして請求を棄却した。これに対して、控訴審判決は、児童とその保護者について別々に検討し、児童については損害の発生立証がないとして請求を棄却した。児童の保護者については、児童福祉法(以下「法」という。)24条は保護者に法益ではなく反射的利益を与えるにすぎないから、市町村長が法24条の義務を懈怠したとしても保護者の法益を違法に侵害するものではないとして請求を棄却した。上告審判決は、控訴審判決を正当として是認した上、上告人に損害が生じたものとはいえないとして請求を棄却した(II判旨の1参照)。

ところで、国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務

を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定している。したがって、同法に基づく損害賠償請求が認められるためには、公務員の行為が違法であること、またそれによって損害が生じたことが必要である。本件訴訟の第1審判決はこの違法性を欠くことを請求棄却の理由とした。これに対して、控訴審判決は、児童については損害発生の立証がないことを請求棄却の理由にしているが、児童の保護者について請求を棄却したのは、違法性を欠くと判断したためか、損害が発生していないと判断したためか必ずしも明らかではない。上告審判決は、控訴審判決が児童についてもまたその保護者についても損害が発生していないと判断したものとして、その判断を正当として是認した。

筆者は、第1審判決について堀〔10〕223頁以下で解説し、控訴審判決についても堀〔12〕453頁以下で解説したので、本稿では専ら上告審判決について解説する。ただし、上告審判決は控訴審判決を前提に極めて簡単に判示しているにすぎないので、本稿も控訴審判決に係る前記の拙稿に詳細を譲り、本稿は上告審判決の棄却理由に限定した簡単な解説にとどめる。

本上告審判決は、①児童の保護者が被った保育費用の差額分の財産的損害及び②児童及びその保護者が被った精神的損害の問題について別個に判示しているので、以下①について次の2のパラグラフで、②について3のパラグラフで論ずる。

2 本件訴訟において、 X_1 の両親である X_2 及び X_3 は、小平市長等による本件不措置処分が違法に財産的損害を加えたとして、その損害の賠償を請求した。財産的損害としては、本件不措置処分のため無認可保育所に X_1 を入所させざるを得なかったために X_2 及び X_3 が現実に支出した費用の額から、認可保育所に入所していたとすれば徴収されるはずであった保育料の額を控除した額14万2,200円を支払うよう請求した。これに対し、本判決はⅡ判旨の2に引用したように、 X_2 及び X_3 はこの差額分の損害を被ったものということ

はできないと判示した。その理由として本判決が挙げるのは、①法24条は児童の保護者から入所申請があった場合に必ず児童を入所させる措置を採るべきことを定めたものではないこと、②児童の保育費用はその保護者が負担すべきものであることの二つである。この二つが児童の保護者に損害が生じていない理由となり得るか否かについて、以下検討する。

まず、①についてであるが、この事件当時の法24条は、次のように規定していた。「市町村長は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない。但し、附近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならない。」

この規定の本文は保育に欠ける児童を保育所に入所させることを市町村長に義務づけているが、ただし書の規定によりその他の適切な保護（以下「代替措置」という。）でもよいとされる。すなわち、本判決が判示する上記の①の判旨——法24条は必ず児童を保育所に入所させることを定めたものではない——は、代替措置でもよいという意味では正しい。しかし、市町村長は保育所入所措置か代替措置のいずれかを採らなければならないのであり（同旨石川〔2〕45頁、菊池〔6〕39頁、田村〔7〕113頁、寺脇〔8〕6頁。第1審判決はこの旨を判示している。）、保育所入所措置を採らなかった本件においては小平市長等は代替措置を採らなければならなかったと考えられる。

ところが、本判決は児童の保護者が財産的損害を被っていない理由として保育所入所措置が必須のものではないと述べるのみで、代替措置が採られなかった場合の損害については何ら判示していない。このことは、本判決が精神的損害については、代替措置が採られなかった場合も含めて判示しているのと比べ対照的である。この理由としては、次の二つが考えられる。第1は、 X_2 及び X_3 が財産的損害の賠償額の算定基礎としているのは保育所入所費用に係るものであり、代替措置に係

る費用ではないことである。第2は、保育所入所措置については後述するように公費負担することが児童福祉法上規定されているが、代替措置については同法に公費負担する規定がないため（法51条1号は法24条本文に規定する措置を採った場合の費用しか市町村が支弁しないと規定し、法53条及び55条はこの市町村が支弁した額について国又は都道府県が負担すると規定している。）、児童の保護者がその費用を負担しなければならないと最高裁は判断したのではないかということである。

本判決からはこのいずれであるかは判然としないが、 X_2 及び X_3 が財産的損害を被っていない理由として児童の保育費用は保護者が負担すべきものであると述べていることからみて、第2の理由から代替措置を採らなかった場合の損害について判示しなかったととらえるべきであろうか。しかし、それならそのことを明確に判示すべきであったように思われる。

次に、前記の②の判旨——児童の保育費用はその保護者が負担すべきものである——について論ずる。本判決が判示するように、児童の保育費用は保護者が負担すべきものであるとすれば、確かに X_2 及び X_3 が支出した無認可保育所への入所費用についても保護者が負担すべきものであり、保護者に何ら損害が生じていないことになる。しかし、本判決は保護者が児童の保育費用について負担すべきであるとする法的根拠は何ら述べていない。

一般的に子の扶養費用は民法760条の婚姻費用分担の規定により夫婦が負担するとされ（遠藤他編〔5〕68頁，我妻〔13〕89頁等）、その他の扶養義務者も民法877条の規定により扶養義務を負う。したがって、民法上は本判決が判示するとおり扶養義務者である保護者が児童の保育費用を負担すべきことになる。しかし、問題は児童福祉法の保育費用に関する規定についてどう考えるかであり、その考え方いかんによっては本判決のこの判旨の妥当性が問題となり得る。

この事件当時の児童福祉法は、保育所入所措置に係る費用の負担関係について、次のように規定していた。

- (1) 市町村長が法24条本文に規定する措置（＝保育所入所措置）を採った場合は、市町村は「入所に要する費用及び入所後の保護につき、第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。これは通常「保育所措置費」と呼ばれているものである。）を支弁しなければならない（法51条1号）。ただし、「支弁」とは事務処理のために必要な経費をとりあえず支出することであり、経費の終局的負担を意味する「負担」とは異なる（長野〔9〕736頁）。したがって、法51条は市町村がこの基準維持費用を全額負担することを規定したわけではない。
- (2) 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から徴収しなければならない」（法56条1項）が、「本人又はその扶養義務者がその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、……市町村が代わつて負担しなければならない」⁴¹⁾（同条2項）。
- (3) 国及び都道府県は、基準維持費用から(2)の徴収金（以下「保育所徴収金」という。これは通常「保育料」と呼ばれているものである。）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⁵⁾（法53条及び55条、児童福祉法施行令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。

以上の規定から、保育所入所措置に係る費用（基準維持費用）については、市町村がとりあえず支弁はするものの、基本的に扶養義務者たる保護者⁶⁾が全額負担することとされ⁷⁾、その保護者に負担能力がないため市町村長が減免した場合は、その分について国、都道府県、市町村がそれぞれ10分の8、10分の1、10分の1の割合で負担することとされていた。したがって、もし X_1 が保育所に入所措置されたとすれば、基準維持費用から保育所徴収金を控除した額の公費負担を享受し得たことになる。しかし、本件訴訟の控訴審判決は、この公費負担の額（＝保育所入所措置が採られることによって保護者が保育費用の一部を免れた

額)は、保育所入所措置に伴う反射的利益にすぎないと判示した。ただし、本件訴訟において X_2 及び X_3 が賠償請求しているのはこの公費負担額ではなく、保育所入所措置等が採られなかったために X_2 及び X_3 が支出した費用である。前者の公費負担額については確かに反射的利益といえなくもないが、後者の費用は X_2 及び X_3 が現実に出した額であり、もし保育所への入所措置が採られていれば X_2 及び X_3 が支出せず済んだものである。本上告審判決は前者ではなく後者について判断しているが、児童の保育費用については本来保護者が負担すべきものであるという理由で、後者についても損害とはいえないと判示した。保育所入所措置が採られなかった場合は、児童福祉法の費用負担規定は問題とならず、民法上の子の扶養義務のみが関係するため、この判旨自体は正当である。

本上告審判決の論旨は、①法24条は必ず児童を保育所に入所させる措置を採るべきことを定めたものでなく、②児童の保育費用はその保護者が負担すべきであるから、 X_2 及び X_3 は損害を被ったものということとはできないというものである。しかし、法24条が保育所入所措置か代替措置のいずれかを採らなければならないと規定しているにもかかわらず、そのいずれもが採られなかった場合又は代替措置が採られても不十分であった場合の財産的損害について本判決が何らの判示もしなかったのは、やはり問題であると考えられる。また、児童の父母は民法上の扶養義務により保育費用について負担しなければならないとしても、本来児童福祉法24条によって市町村長に義務づけられた保育所入所措置又は代替措置を採らなかったために生じた余分の出費について、国家賠償法1条1項の規定により補償しなければならない損害と解する余地がないと本当にいえるのであろうか⁸⁾。

なお、本件訴訟の控訴審判決は、小平市が X_2 及び X_3 に対して財産的損害についての賠償義務を負うものではないと判示したが、その理由はおおむね次のようなものであった。

- (1) 法24条の保育所入所措置及び代替措置の定めは専ら児童の健全育成を図るための規定で

あること

- (2) 法2条により保護者も児童の保育の責任を負うこと
(3) 保護者が保育費用を負担すべきものであること
(4) 保護者は自らの経済的負担の軽減を図る見地から、市町村長(法32条2項の規定により市町村長から権限の委任を受けた福祉事務所長を含む。以下同じ)に対し法24条による措置を採ることを要求することのできる立場にあるものではないこと
(5) 市町村長が保育所入所措置及び代替措置の義務を懈怠したため、保護者が保育費用の全額を負担せざるを得なくなったとしても、市町村長のこの怠慢は保護者の財産的法益を違法に侵害するものではないこと
(6) 保育所入所措置又は代替措置が採られることによって保護者が保育費用を免れることがあるにしても、それはその措置に伴う反射的利益にしかすぎないこと

この理由の論理の展開はやや分かりにくいだが、これを筆者なりにまとめると、①法24条は児童の健全育成のための規定であり、児童の保護者には法的利益ではなく反射的利益しか与えず、かつ、②保護者は保育費用を負担すべきであるから、それを侵害したとしても市町村は損害賠償義務を負うものではないということになろう。この控訴審判決の理由は、代替措置を含めて論じている点で上告審判決の理由よりも妥当である。上告審判決は、この控訴審判決が損害が生じていないと判断したととらえているが、違法性がないと判断したと解することができなくもないように思われる。また、控訴審判決の理由の上記の②は前記の上告審判決の理由の②と同じであるが、両判決の理由の①は異なる。上告審判決の理由の①は法24条は保育所入所措置を必ず採るべきことを定めたものではないからと判示しているのに対し、控訴審判決の①は法24条は保護者に反射的利益しか与えないからと判示しているのである。控訴審判決のこの①の理由については、国家賠償請求訴訟において反射的利益論が成り立つかどうか、法24条は児

童の保護者に対し法的利益ではなく反射的利益しか与えないかどうかという問題があり、これについては控訴審判決についての前記の拙稿で詳論したので、ここでは繰り返さない。

筆者も、上告審判決と同じく、小平市は X_2 及び X_3 に財産的損害の賠償義務を負うものではないと考えるが、その理由は第1審判決が判示したように小平市長等には国家賠償を基礎づける意味での違法性がなかったと考えるからである。すなわち、小平市における保育所の零歳児の定員不足の状況、 X_1 が入所した無認可保育所への小平市の補助金の交付、 X_1 の生命身体に対する侵害等を総合的に考慮すると、小平市長等の本件不措置処分には国家賠償を基礎づける総合的帰責事由としての違法性を欠くと考えるからである。

3 本パラグラフでは、上告人の請求した精神的損害について論ずる。本件訴訟においては、保育所入所措置及び代替措置が採られなかったため、 X_1 、 X_2 及び X_3 は著しい精神的苦痛を被ったとして、被告小平市は原告各自につき100万円の慰謝料を支払うよう請求した。これに対し、第1審判決は、財産的損害と精神的損害とを区別することなく、前述したように違法性がないとして原告の請求を棄却した。

控訴審判決は、児童 X_1 とその保護者 X_2 及び X_3 に分けて検討したが、以下に引用するようにいずれも精神的損害に対する賠償請求を棄却した。まず、保護者については、「児童に対して不当に法24条所定の措置がとられなかったことは児童の保護者の法益に向けられた違法な侵害ということができないのであるから、仮にこれに基因して保護者において主観的に精神的苦痛を被ったとしても、客観的評価の上からは、これに基づいて慰謝料の支払を求めることはできない」と判示した。

次に、児童の精神的損害については、次のように判示した。「控訴人 X_1 の請求についてみると、同控訴人は前示のとおりどんぐり保育園（筆者注一無認可保育所）に入園して保育を受け、その費用は控訴人 X_2 及び同 X_3 が負担したものであるから、控訴人 X_1 自身の出損はないのみならず、

前記私立こぶし保育園（筆者注一零歳児保育を行っている認可保育所）と同控訴人が保育を受けたどんぐり保育園との保育の内容・態様について若干の径庭があったとしても、それにより同控訴人の心身の成長・発達に障害が生じたことについては何らの立証はないから、私立こぶし保育園に入園することができず、かつ入園措置に代わる適切な保護措置を受けることができなかったため、同控訴人が精神的損害を被ったものと認めるに足りない。」

本上告審判決は、II判旨の3に引用したように、上告人に精神的損害が生じたとはいえないと判示して、上告人の請求を棄却した。精神的損害が生じていないとする本判決の理由は、 X_1 が無認可保育所であるどんぐり保育園で保育されていたということである。この理由はやや舌足らずであり、これを控訴審判決を踏まえて敷衍すると、 X_1 について保育所入所措置や代替措置が採られなかったとしても、 X_1 は無認可保育所であるどんぐり保育園で保育されていたため、 X_1 の心身の成長・発達に障害が生じたとはいえず、したがって精神的損害は生じないということになろう。

この上告審判決の理由は X_1 については妥当であると考えるが、その保護者である X_2 及び X_3 についてはどうであろうか。 X_2 及び X_3 についての精神的損害は、本来法24条が保育所入所措置か代替措置のいずれかを採らなければならないのにそのいずれも採られなかったために生じたと X_2 及び X_3 は主張しているのであり、 X_1 の心身の成長・発達の阻害とは別の精神的苦痛に対する慰謝料の支払いを求めていると考えられるのである。しかし、本判決は、「単に上告人 X_1 に代替措置が講じられなかったというのみでは、……上告人らに精神的損害が生じたとはいえない」と判示し、そのような X_2 及び X_3 の精神的苦痛に対する損害を認めていない。ただし、行政庁の不作为について慰謝料の請求を認めた判決例が幾つかあり（宇賀〔3〕60頁以下）、一種の行政庁の不作为に係る慰謝料請求訴訟である本件訴訟について、このような判決とどのように異なるか問題とされよう。

なお、筆者はこの精神的損害についても、財産

的損害について述べたと同じように、小平市長等の本件不措置処分は国家賠償を基礎づける総合的帰責事由としての違法性を欠くと考え、上告人らの請求は棄却されるべきであると考えている。

4 本件訴訟は保育所の入所措置をめぐる訴訟であるが、本件訴訟で争われた問題は保育所に限られることなく、すべての社会福祉施設の入所措置に共通する問題を含んでいる。この意味で、本判決は社会福祉施設の入所措置に係る損害賠償請求訴訟のリーディング・ケースとなり、今後のこの種の訴訟に大きな影響を与えるものと考えられる。本件訴訟の控訴審判決及び本上告審判決の結論によれば、社会福祉法が国・地方公共団体に社会福祉施設への入所措置を義務づけているにもかかわらず、たとえ国・地方公共団体が入所措置を採らなかったとしても、損害賠償を請求することは困難であるということになる。ただし、国・地方公共団体が入所措置を採らなかったため、要入所者の生命・身体が著しく侵害されたような場合まで、本判決は損害賠償を否定しているわけではない。また、児童福祉法は子の健全育成を直接の目的とし、児童の保護者に法的利益を与えるか否かは法文上必ずしも明白ではなく、更に法24条が保育所入所措置に代わる代替措置を規定していることなど、他の社会福祉法と異なる面があり、本判決が直ちに他の社会福祉法に適用されるものではないことに留意する必要がある。

注

1) 保育所への入所措置は、この事件当時の児童福祉法24条の規定により市町村長が行うこととされていたが、同法32条2項はその権限を福祉事務所に委任することができる旨規定していた。小平市では、当時の小平市福祉事務所長委任規程により、福祉事務所長にこの権限を委任していた。

なお、「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。）により、児童福祉法24条の保育所入所措置は市町村長ではなく市町村が行うよう改正された。これにより、市町村の長は国の機関としてではなく、市町村の執行機関として保育所入所措置を採ることになったが、同法32条2項はそのまま残され、福祉事務所長にその権限を委任できるとされている。

2) 審査請求は通常は処分庁の直近上級行政庁に対して行うこととされており（行政不服審査法5条2項）、本来小平市福祉事務所長の直近上級行政庁たる小平市長に審査請求を行うべきであるが、この事件当時の児童福祉法58条の3が保育所への入所措置権限を市町村長が福祉事務所長に委任した場合の審査請求は都道府県知事に対して行うと特別に規定していたため、東京都知事に対して審査請求を行ったものである。

なお、この児童福祉法58条の3の規定は、機関委任事務整理法によって保育所入所措置事務が機関委任事務から団体事務にされたことに伴い、もはや都道府県知事は市町村長の上級行政庁ではなくなったため、削除された。

3) この事件当時、保育所入所措置事務は国の機関委任事務とされていたが（当時の児童福祉法24条及び地方自治法別表第4の2の(24)参照）、機関委任事務についての賠償責任は国が負うとされるため（阿部〔1〕55頁）、国を相手に訴訟を提起することができたと考えられる。現実には、永井訴訟第1審判決（京都地裁平成3年2月5日判決・判タ751号238頁）は、都道府県知事に機関委任されていた児童扶養手当の支給事務に関し、知事が同手当の広報義務を違法に怠ったとして、国に対する損害賠償請求を認めている（堀〔11〕200頁以下参照）。ただし、小平市も費用負担者として損害賠償義務を負うため（国家賠償法3条1項）、小平市を被害としたことは適法である。

4) この法56条の費用徴収規定は、機関委任事務整理法により、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。」（改正後の法56条2項）というように改正された。すなわち、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、旧規定の「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、費用徴収事務が機関委任事務から団体事務にされた。この改正は、他の社会福祉法の費用徴収規定に合わせたものである。

5) 国及び都道府県の負担割合は、現在では国2分の1、都道府県4分の1となっており（法53条、55条）、したがって市町村は残りの4分の1を負担する。

6) 法56条は本人も負担しなければならないと規定しているが、本人たる児童は通常負担能力がないため、本文では扶養義務者に対する費用徴収についてのみ述べている。なお「保護者」とは「親権を行う者、後見人その他の者で、児童を現に監護する者をいう」とされ（法6条）、費用徴収の対象となるのは、このうち扶養義務者だけである。

7) 上野〔4〕32-33頁や田村〔7〕138頁などは、法56条1項が保育所措置費について全額徴収を定めている

とする解釈に反対しているが、同項が全額徴収を定めたことは文理的にみても明らかである。この反対説に対する批判は堀〔10〕253頁の注①で詳細に行っているの、参照されたい。なお、清水保育料訴訟に対する平成2年9月6日の最高裁判決も、以下に引用するように法56条1項は全額徴収を定めたものと判示している。

「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。」

- 8) 新潟地裁昭和50年7月28日判決・訟月21巻9号1814頁は採血業の許可申請に対する審査が遅延したために生じた損害の賠償を求める訴えに対する判決であるが、この判決は審査に必要な合理的な期間又は審査に通常必要な期間を経過した場合は違法になると判示し、開業準備のための採血施設設置場所の賃借料、この賃借に伴う共益費用負担金、借入金の利息、医師の給料等の財産的損害の賠償を認めた。ただし、この判決の控訴審判決（東京高裁昭和53年10月30日判決・訟月25巻2号375頁）はこの判決を取り消し、上告も棄却されている（最高裁昭和57年4月2日判決・訟月28巻11号2154頁）。

引用文献

- 〔1〕 阿部泰隆『国家補償法』、有斐閣、昭和63年
- 〔2〕 石川 稔「保育所入所措置の適正化」『ジュリスト』744号、昭和56年6月15日
- 〔3〕 宇賀克也「申請に対する不作為と国家補償（下）」『ジュリスト』1004号、平成4年7月1日
- 〔4〕 上野雅和「社会福祉における費用徴収と扶養問題——扶養義務者からの費用徴収——」『社会福祉研究』39号、昭和61年10月
- 〔5〕 遠藤浩也他編『民法〔7〕 事務管理・不当利得・不法行為（第3版）』、有斐閣双書、昭和62年
- 〔6〕 菊池馨実『『保育に欠ける』児童と児童福祉法第24条但書にいう『適切な保護』』『賃金と社会保障』981号、昭和63年3月上旬
- 〔7〕 田村和之『保育所行政の法律問題』、勁草書房、昭和56年
- 〔8〕 寺脇隆夫「保育を受ける措置と保育の権利」『月刊福祉』61巻8号、昭和53年8月
- 〔9〕 長野士郎『逐条地方自治法（第9次改訂新版）』、学陽書房、昭和50年
- 〔10〕 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
- 〔11〕 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』27巻3号、平成3年9月
- 〔12〕 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』27巻4号、平成4年3月
- 〔13〕 我妻 栄『親族法』、有斐閣法律学全集、昭和36年

（ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長）

平成5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 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——（平成4年度より継続）

（研究目的）

出生率の低下がもたらす将来的な影響として、労働力および介護マンパワー不足、そして年金・医療財政を支える若年層の減少が予想されている。また、保育においては、親の就労との調和や両立、そして児童福祉の観点から、子育て環境の重要性が認識されている。特に、社会保障では、児童手当、保育所の整備、育児休業等によって出産や育児を支援する政策をとっている。

このプロジェクトでは、出産および育児に対して影響を及ぼしている経済・社会・文化的な要因を解明する。そして、わが国や欧米における家族（特に出産と保育）に関する社会保障政策の役割や有効性について、理論的・実証的分析を行う。

分析の概要は以下のとおりである。まず第一に家族機能と社会保障の関係、なかでも、家族の形態・機能と家族政策との相互関連、婚姻・出産に影響を及ぼすライフスタイルの変化を扱う。第二に、出産および保育に関する研究蓄積に基づき、ミクロおよびマクロデータを用いた実証分析を行う。第三に、これらの研究成果をふまえ、新しい家族のための社会保障政策を模索する。

（研究項目）

1. 家族と社会保障の分析枠組み

- (1) 家族機能と社会保障
- (2) 家族機能の経済分析——社会保障との代替性と補完性
- (3) 家族政策の歴史的展開とその意義
- (4) ライフコース分析における家族と社会保障の相互作用

2. 出生率低下と社会保障

- (1) わが国の出生率低下に関するマクロ分析
- (2) 欧米における出生力決定要因と政策の影響

(3) 出生行動に関する意識調査（ヴィネット調査）

- a 対象者の属性別分析
- b 出生率の要因分析

(4) 晩婚化現象の社会・文化的分析

3. 保育と社会保障

- (1) 保育と女子労働供給に関する実証分析
- (2) わが国の保育の現状と政策的課題
- (3) 保育需要と保育所の機能整備における現状と課題

（研究会の構成員）

- 主査 宮島 洋（東京大学教授）
 幹事 下夷 美幸（社会保障研究所研究員）
 委員 網野 武博（日本総合愛育研究所調査研究企画部長）
 大久保孝治（放送大学助教授）
 大澤真知子（亜細亜大学助教授）
 柏女 霊峰（厚生省児童家庭局企画課児童福祉専門官）
 小島 宏（厚生省人口問題研究所人口構造研究部世帯構造研究室長）
 塚原 康博（明治大学短期大学専任講師）
 樋口 美雄（慶応義塾大学教授）
 藤川 清史（大阪経済大学助教授）
 山田 昌弘（東京学芸大学助教授）
 渡辺 秀樹（慶応義塾大学助教授）
 小島 晴洋（社会保障研究所主任研究員）
 織田 輝哉（社会保障研究所研究員）
 駒村 康平（社会保障研究所研究員）

（研究計画）

1. 2か年とする。
2. 研究成果は出版物として公表する。

研究課題Ⅱ 医療サービスの変化と

医療費変動の要因分析（新規）

(研究目的)

高齢化社会を迎えて医療費の増加とその財源負担は、医療保障の大きな課題となっている。とくに老年人口の増大、医療技術の高度化、医療関連サービスの伸長、患者ニーズの高度化・多様化など、医療費変動（増加）の要因はますます複雑になっており、医療費の適正化・抑制の観点からも増加要因の分析は、今後の医療保障の重要課題といえる。

本研究では、これまでの医療費の増加要因の分析である人口増、高齢化、診療報酬引き上げ、その他（いわゆる自然増）という成果をふまえて、医療サービスの観点から新たな医療費変動の要因分析を行うもので、検査・手術など診断・治療の医療技術の変化や病院・診療所の機能分化、老人保健施設の創設など老人ケア体系の変化、医療マンパワーの増加、医療関連サービスの伸長、老人診療報酬における定額払い制度の創設などが医療費の増加にどのような影響を及ぼしているのか、その解明を行い、医療費の増加に対する新しい分析手法を確立する。

そして、高齢化社会における医療技術の進歩を医療保障・医療費体系にどう取り組むべきか、有効で効率的な医療の供給と医療費体系はどうあるべきか、医療費適正化の観点から今後の政策課題を明らかにする。

(研究項目)

1. 医療費の年次推移とその支出構造
 - (1) 病院・診療所、入院・外来、病院規模別、年齢階級別、疾患別の支出構造の変化
 - (2) 診療内容の変化——投薬・注射、検査、手術など
 - (3) 医療マンパワー、病院(病床)・診療所の増加など医療供給体制の変化
2. 医療サービスの変化と医療費の増加
 - (1) 医療費の構成要素
 - ①医師・看護婦など医療マンパワーの増加と医療費
 - ②医薬品・検査・手術など医療技術の高度化と医療費
 - (2) 医療の機能分化とコスト——大学病院のあり方、物と技術の分離など
 - ①患者の大病院志向、医療機関の機能分化と医療費
 - ②医療関連サービスと医療費
 - (3) 医療政策と医療費
 - ①老人保健施設など老人ケア体系の変化と医療費

- ②定額支払い制度など診療報酬の改革と医療費
- ③医療の技術進歩と医療費体系

3. 医療費の増加要因の分析手法と今後の課題

- (1) 医療費の増加要因とその予測——総合的な分析手法
- (2) 高齢化社会における医療費増加と医療サービス・医療費体系の課題

(研究会の構成員)

- 主 査 地主 重美（駿河台大学教授）
- 幹 事 高木 安雄（社会保障研究所調査部長）
西村万里子（社会保障研究所研究員）
- 委 員 池上 直己（慶応義塾大学教授）
漆 博雄（上智大学助教授）
奥村 元子（日本看護協会調査研究室）
鎌形 健三（社会保険診療報酬支払基金審議役）
川淵 孝一（国立医療・病院管理研究所研究員）
倉沢 資成（横浜国立大学教授）
郡司 篤晃（東京大学教授）
霜島 一彦（厚生省健康政策局指導課医療関連サービス室長）
都村 敦子（日本社会事業大学教授）
二木 立（日本福祉大学教授）
西村 周三（京都大学教授）
武蔵 武彦（千葉大学教授）

(研究計画)

1. 2 か年とする。
2. 研究成果は出版物として公表する。

研究課題Ⅲ 社会福祉における市民参加（新規）

(研究目的)

現代の日本社会は、家族と地域社会の機能の変容、人口高齢化と低出生に伴う本格的な高齢化社会の到来などの急激な社会変動を経験しつつある。それに伴い、社会福祉ニーズの多様化、複雑化が進展し、さらには、「生活の質」ということが問題化されるようになり、社会福祉の問題は、もはやハンディキャップを有した特定個人の問題にとどまらず、全国民的な問題と関心の対象となってきた。そうしたなかで、ボランティア等の市民参加にとどまらない、社会福祉の行政過程や計画過程、さら

には政策決定過程へのより広い市民参加の意義がクローズアップされつつある。

その一方で、社会福祉において「参加」の問題を総合的に捉え、理論化した研究は少ない。日本の場合は各論的な研究が中心で、海外の動向についての日本での紹介も民間団体やボランティア等の各論的な紹介が多いのが現状である。

本研究では、以上のような問題意識から、まず、「参加」の概念と理論の整理を行い、社会福祉における「参加」の意義と効果を明らかにする。ついで、行政過程、計画過程、立法過程における福祉サービスの利用者や市民の参加がどのような形で、どの程度、制度的に保障されているのか、また、どの程度、現実に機能しているのかという観点から、先進諸国の社会福祉制度を比較検討する。その上で、先進諸国や日本における今後の社会福祉のあり方を展望してみたい。

(研究項目)

1. 総論

(1) 「参加」の概念と理論

- ①「参加」の意義、効果
- ②「参加」の主体と領域
- ③法律学、政治学、行政学、社会学等のアプローチの概観

(2) 社会福祉における「参加」の意義

- ①社会福祉の新しい理念としての「参加」
- ②社会福祉における「参加」をめぐる近年の論点
 - a 当事者組織（セルフヘルプ・グループ）論
 - b 障害者福祉、老人福祉における当事者の自己決定の権利
 - c 医療現場における患者の権利（インフォームド・コンセントの実現）

2. 日本の社会福祉における市民参加の制度と現状

(1) 制度的保障

- ①処遇過程における当事者の権利保障
- ②権利侵害に対する救済制度（事後的救済）
- ③当事者の手続的権利の保障（事前救済）
- ④社会福祉行政や計画への当事者や市民の参加

(2) 現状

- ①市民レベルでの参加（ボランティア、福祉公社など）
- ②福祉オンブズマン
- ③当事者組織（セルフヘルプ・グループ）の活動
- ④社会福祉計画と市民参加（老人保健福祉計画策定への住民参加）

3. 諸外国の制度と現状

- (1) アメリカ
- (2) イギリス
- (3) フランス
- (4) スウェーデン

4. 社会福祉における市民参加の課題と展望—総括—

(研究会の構成員)

- | | |
|-----|-------------------|
| 主 査 | 小林 良二（東京都立大学教授） |
| 幹 事 | 伊藤 周平（社会保障研究所研究員） |
| 委 員 | 秋元 美世（茨城大学助教授） |
| | 武川 正吾（東京大学助教授） |
| | 橋本 宏子（神奈川大学教授） |
| | 久塚 純一（早稲田大学教授） |
| | 平岡 公一（明治学院大学助教授） |
| | 堀 勝洋（社会保障研究所研究部長） |
| | 武智 秀之（社会保障研究所研究員） |
| | 高野 和良（社会保障研究所研究員） |

(研究計画)

- 1. 2か年とする。
- 2. 研究成果は、出版物として公表する。

社会保障研究所日誌（平成 4.4～平成 5.3）

平成 4. 4.14 定例役員会（第280回）

4.16 政策研究会（第1回）

報告内容と報告者「厚生白書平成3年版について」厚生省大臣官房政策課調査室長 堀之内 敬

4.21 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策（第1回）

報告内容と報告者「老人ケアの社会的コストに関する研究」社会保険庁総務部総務課課長補佐 宇野 裕

4.23 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築（第1回）

討論：研究のすすめ方について

4.24 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——（第1回）

報告内容と報告者「婚姻と出生をめぐる現状と諸問題」厚生省人口問題研究所国際人口研究室長 小島 宏

5.12 政策研究会（第2回）

報告内容と報告者「今後の労働需給と社会保障について」日本経済研究センター主任研究員 八代 尚宏

5.19 定例役員会（第281回）

5.21 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築（第2回）

報告内容と報告者「介護サービスの現状と政策課題」厚生省大臣官房老人保健福祉部老人福祉計画課老人福祉専門官 村川浩一

5.26 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策（第2回）

報告内容と報告者「保育料にみる利用者負担と財源政策」社会保障研究所研究員 勝又幸子

5.29 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——（第2回）

報告内容と報告者「仕事と育児の調和にむけての行政の対応」労働省婦人局婦人福祉課課長補佐 定塚由美子、「低出生率に対する諸施策」厚生省児童家庭局企画課専門官 柏女霊峰

6. 9 定例役員会（第282回）

6.23 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築（第3回）

報告内容と報告者「老人デイケアからみた地域ケアシステム——実態調査結果から——」国立精神・神経センター精神保健研究所老化研究室長 斉藤和子

同 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策（第3回）

報告内容と報告者「リバース・モーゲージについて」慶応義塾大学教授 前川 寛

6.25 政策研究会（第3回）

報告内容と報告者「診療報酬点数表の改定について」厚生省保険局保健医療企画調査室長 渡辺芳樹

6.26 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——（第3回）

報告内容と報告者「人類生態学からみた出生率」東京大学医学部人類生態学教室教授 大塚柳太郎

6.30 社会保障費調査研究委員会（第1回）

「平成4年度社会保障費調査・研究の課題とその方法について——討論を中心として——」

7.14 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築（第4回）

報告内容と報告者「わが国とアメリカの民間在宅介護の現状」東京海上メディカルサービス(株)調査役 矢野 聡

同 定例合同役員会（第283回）

7.17 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——（第4回）

報告内容と報告者「少子現象の社会・文化的構図」調布パルコ 田中雅之、「フェミニズム論から見た結婚・出産・育児の意味」お茶の水女子大学助教授 江原由美子

7.21 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策（第4回）

報告内容と報告者「社会福祉制度の一般的財源政策」大阪府立大学教授 大野吉輝

7.28 社会保障費調査研究委員会（第2回）

「平成4年度 研究の進め方と分担について」報告内容と報告者「社会保障の産業連関データをめぐる」社会保障研究所所長 宮澤健一

9.1～4 第28回社会保障研究所基礎講座（こまばエ

ミナース)

講座「厚生行政の課題」厚生省大臣官房政策課長 谷口正作,「高齢化産業社会の社会保障」社会保障研究所所長 宮澤健一,「医療保険制度の課題」社会保障研究所主任研究員 高木安雄,「年金改革の課題と方向」社会保障研究所研究部長 堀勝洋,「地域福祉の課題と展望」社会保障研究所調査部長 三上芙美子,「人口問題と社会保障」厚生省人口問題研究所人口政策研究部長 阿藤誠,「民間住宅サービスの動向」全国在宅介護事業協議会専務理事 吉田英二,「マンパワー確保対策の方向」厚生省社会・援護局施設人材課福祉人材確保対策室長 宇野裕,「保険学としての社会保険学」慶応義塾大学教授 庭田範秋,「フランスの社会保障」千葉大学教授 藤井良治

9. 8 第4回社会保障研究所国際交流セミナー(健保会館)

テーマ「アメリカからみた日本の年金制度の諸問題」講演 元米国社会保障庁副長官・チーフアクチュアリ R・J・マイヤーズ,通訳:日本団体生命保険株式会社顧問 村上清

9.22 定例役員会(第284回)

同 機関誌編集委員会(健保会館)

9.25 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第5回)

報告内容と報告者「出生力の経済理論」中央大学教授 大淵寛,「フランスにおける産育サポートシステム」桜美林大学専任講師 船橋恵子

9.29 社会保障費調査研究委員会(第3回)

報告内容と報告者「国民経済計算と社会保障費」経済企画庁経済研究所国民所得部国民支出課長 浜田浩児,「産業連関表の厚生省担当作業について」厚生省大臣官房統計情報部管理企画課課長補佐 安部泰史

同 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第5回)

報告内容と報告者「公的年金,私的年金及び税制——21世紀の老後保障を考える」慶応義塾大学教授 古田精司

10. 1 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第5回)

報告内容と報告者「在宅介護支援センターからみた地域ケアシステム」全国社会福祉協議会高年福

祉部長 和田敏明

10.13 定例役員会(第285回)

10.16 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第6回)

報告内容と報告者「近代化家族政策のジレンマ」東京学芸大学助教授 山田昌弘

10.19 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第6回)

報告内容と報告者「地域の在宅福祉と医療との連携」京都大学教授 西村周三

10.20 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第6回)

報告内容と報告者「国民健康保険制度・老人保健制度・退職者医療制度の財源問題」上智大学助教授 漆博雄

10.29 海外出張報告会

報告内容と報告者「社会学と社会の再構成」社会保障研究所研究員 織田輝哉,「人口変動が公的財政に与える影響」社会保障研究所研究員 勝又幸子,「アメリカの医療費の現状と医療保険制度の改革の方向」社会保障研究所主任研究員 高木安雄

同 政策研究会(第4回)

報告内容と報告者「国際化時代の社会保障研究」厚生省業務局麻薬対策企画官・前 OECD 日本政府代表部一等書記官 田坂治

10.30 第31回公開研究報告会(健保会館)

テーマ「年金給付額の水準をめぐって——ヴィネット調査の結果から——」

報告内容と報告者「ヴィネット方式の特徴と調査の概要」社会保障研究所研究員 織田輝哉,「職業・所得階層と年金意識」社会保障研究所研究員 織田輝哉,「適正な老齢年金額の年齢階層別分析」明治大学短期大学専任講師 塚原康博,「家族関係・住居の種類と年金意識」東京学芸大学専任講師 野呂芳明

11. 6 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第7回)

報告内容と報告者「家族支援ネットワークの現状と課題」長野大学教授 萩原清子

11.10 社会保障費調査研究委員会(第4回)

報告内容と報告者「社会保障費の枠組みと国民経済計算や他の関連統計との位置づけ」聖学院大学

教授 城戸喜子

11.17 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第7回)

報告内容と報告者「児童手当の財源政策」元厚生省児童手当課長 高橋三男

11.26 第5回社会保障トップセミナー(東京厚生年金会館)

講演「広がりゆく福祉の担い手たち」前厚生事務次官 坂本龍彦

パネルディスカッション「高齢者にくはたらいてもらう」ということ」司会 帝京大学教授 江見康一, パネリスト 信州大学教授 高梨 昌, お茶の水女子大学助教授 篠塚英子, 慶応義塾大学教授 清家 篤

11.27 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第7回)

報告内容と報告者「パロー・ベッカーモデルにおける出生率と公共政策」東京都立大学助教授 金谷貞男

12. 3 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第8回)

報告内容と報告者「人的資源からみた地域ケアネットワーク」社会保障研究所調査部長 三上美美子, 「公的資源の活用と展望——世田谷区での実態調査を中心に——」社会保障研究所研究員 伊藤周平

12. 4 豪シドニー大学 マイケル・ファイン博士 来所

12. 8 イランイスラム共和国 厚生省付属社会保障機構 M・H・タリガト理事外8名来所

同 定例合同役員会(第286回)

12.15 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第8回)

報告内容と報告者「社会保険と財政調整」千葉大学教授 藤井良治

12.18 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第8回)

報告内容と報告者「保育の経済分析」社会保障研究所研究員 粟沢尚志

12.22 社会保障費調査研究委員会(第5回)

報告内容と報告者「デフレーターの研究」大正大学助教授 岸 功, 国立公衆衛生院社会保障室長 府川哲夫, 「公費負担の概念整理と費目分類上の

位置づけ」明治大学短期大学専任講師 塚原康博

平成 5. 1.12 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第9回)

報告内容と報告者「介護の財源政策」社会保障研究所研究部長 堀 勝洋

1.19 定例役員会(第287回)

同 合同(専門・編集)委員会(健保会館)

1.21 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第9回)

報告内容と報告者「福祉公社の研究——横浜の事例」社会保障研究所研究員 武智秀之, 「福祉公社の現状と課題——福岡の事例」社会保障研究所研究員 高野和良

1.22 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第9回)

報告内容と報告者「家族, 育児, 保育の動向と課題」日本総合愛育研究所調査研究企画部長 網野武博

2. 9 第27回社会保障研究所シンポジウム(健保会館)

テーマ「社会保障理論の再構築」

レポート 中央大学助教授 武川正吾, 一橋大学教授 田近栄治, 東京大学教授 兵藤 剣

コメント 慶応義塾大学教授 富永健一, 駿河台大学教授 地主重美

2.19 定例役員会(第288回)

2.23 社会保障費調査研究委員会(第6回)

「最終報告の概要について」

2.25 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネットワークの構築(第10回)

報告内容と報告者「家族介護の現状からみた支援システムの課題」国立リハビリテーション研究所研究員 安梅勅江

2.26 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析——(第10回)

報告内容と報告者「高齢化経済の計量分析」大阪経済大学助教授 藤川清史

3. 2 研究評価委員会

同 研究課題Ⅲ 社会保障の新しい財源政策(第10回)

報告内容と報告者「社会保障の新しい財源政策」駿河台大学教授 地主重美

3. 4 研究課題Ⅱ 高齢化社会における介護ネット

ワークの構築 (第11回)

報告内容と報告者「高齢化社会における介護ネットワークの構築——まとめ——」慶応義塾大学教授 丸尾直美

3.9 定例役員会 (第289回)

3.11 政策研究会 (第5回)

報告内容と報告者「平成5年度厚生省予算につい

て」厚生省大臣官房会計課企画官 角田博道

3.12 研究課題Ⅰ 現代家族と社会保障——出生と保育に関する理論・実証分析—— (第11回)

報告内容と報告者「ヴィネット調査のプレテスト結果」明治大学短期大学専任講師 塚原康博, 社会保障研究所研究員 織田輝哉

お知らせ

「季刊・社会保障研究」28巻4号の総目次におきまして項目の次の分が欠落しておりましたので追加させていただきますとともにお詫び申し上げます。

平成2年度～3年度研究プロジェクト報告

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

ヴィネット方式と年金の意識調査	宮 澤 健 一	I	31
ヴィネット方式の特徴と調査の概要	織 田 輝 哉	I	34
——適正な年金給付額の研究——			
適正な老齢年金額の年齢階層別分析	塚 原 康 博	I	45
家族関係・住居の種類と年金意識	野 呂 芳 明	I	55
社会階層と年金意識	織 田 輝 哉・武 智 秀 之	I	64
老後の経済的不安	曾 原 利 満	I	71

Report on Research Project for Fiscal 1990~1991: Project No. IV

"Estimation of Appropriate Pension Benefits Using Vignette Survey"

Introduction: Vignette Method for Pension Benefits in Japan	KENICHI MIYAZAWA	I	31
Characteristics of Vignette Method and Outline of the Survey	TERUYA ODA	I	34
An Analysis of Appropriate Pension Benefits by Age Group	YASUHIRO TSUKAHARA	I	45
Family Relation, Types of Home Ownership and Pension Consciousness	YOSHIKI EDWIN NORO	I	55
Social Stratification and Opinions about the Pension System	TERUYA ODA and HIDEYUKI TAKECHI	I	64
Fear of Loss of Income after Retirement	MITSUTOSHI SOHARA	I	71

編集後記

シンポジウム「社会保障理論の再構築」は、社会保障をめぐる現実が大きく変化するなか、あらためて理論形成を問い直すとする企画であった。しかしながら、シンポジウムの最後に宮澤所長が指摘するごとく、社会保障には理論が存在するのかわかさえ疑わしい。概念や考え方の議論の高まりも、ごく近年からのことではないか。このような社会保障の基礎概念が再検討されているのも、近年において所得保障と社会サービスの制度的再編成が実行されてきているからにはほかならない。

このような現状にともない、社会保障の諸概念をどのように再考すべきか。社会保障の純粋理論がないとすれば、常に他分野から発想・着想・概念・枠組み・理論・視角を導入しつつ新しい説明を試みていかなければならない。このことは、社会保障という「対象」を雑誌の題にしている本誌の永遠の課題かもしれない。

今号より、伊藤・駒村・高野・武智の4人が編集幹事となりました。よろしく願います。(T)

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)

貝塚 啓明 (東京大学教授)

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)

袖井 孝子 (お茶の水女子大学教授)

武川 正吾 (東京大学助教授)

田近 栄治 (一橋大学教授)

都村 敦子 (日本社会事業大学教授)

庭田 範秋 (社会保障研究所監事)

編集幹事

橋本 宏子 (神奈川大学教授)

三浦 文夫 (日本社会事業大学学長)

宮島 洋 (東京大学教授)

堀 勝洋 (社会保障研究所研究部長)

高木 安雄 (社会保障研究所調査部長)

伊藤 周平 (社会保障研究所研究員)

駒村 康平 (社会保障研究所研究員)

高野 和良 (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. 29, No. 1, Summer 1993

(通巻 120 号)

平成5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) 1381

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) 8814 振替東京 6-59964

印刷・製本 三美印刷株式会社