

季刊 社会保障研究

Vol. 30

Spring 1995

No. 4

小山路男先生（1921—95）を悼む……………宮澤健一 328

研究の窓

フィンランソロピー活動に対する税制……………柴田弘文 330

特集：ノンプロフィット・セクターの経済分析

フィンランソロピー活動の基礎理論……………山田太門 332

非営利組織の経済分析……………丸尾直美・斎藤勝彦 342

民間企業の公益活動——日本の現状と展望——……………山内直人 355

非営利団体の行動と経済モデル……………田中敬文 365

老人保健施設の生産構造……………中西悟志・中山徳良 373

論文

過疎地域の永続性をめぐる二つの問題……………高野和良・山本努 384

——過疎集落残留高齢家族と若者の結婚問題——

厚生年金の財政と世代間負担——フェア年金の構想——……………金子能宏・田近栄治 399

国保制度成立過程における地方の役割と社会保障の萌芽……………西村万里子 415

——国保・社会福祉構造の地域的基盤と社会保険機能——

動向

社会保障法判例……………堀勝洋 437

——公務員宿舍の不法占有を理由に課された損害賠償金は生活保護法の住宅扶助の対象とならないとされ、また住宅扶助の適及的な支給は認められないとされた事例（坂本訴訟第1審判決、控訴審判決及び上告審判決）——

書評

ジェームズ・ローズ・エイカーマン著、田中敬文訳『非営利団体の経済分析』、
サラモン著、入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』……………塩澤修平 451

資料

社会保障費国際比較基礎データ……………社会保障研究所 454

季刊社会保障研究（Vol. 30, No. 1～4）総目次……………社会保障研究所 460

小山路男先生 (1921-95) を悼む

宮澤 健 一

前所長小山路男先生は、1995年1月10日、心筋梗塞で急逝された。まったく突然の逝去であり、痛恨のきわみである。

1950年、横浜市立大学の経済研究所助教授に就任後、56年の右肺葉切除の療養生活を挟んで64年に教授に昇任、1966年には社会保障研究所の専門委員として早くから研究所の活動に参画された。1976年、上智大学教授に転ぜられて後も研究所への協力は続けられ、81年、理事ののち、1986年、福武直先生の後を受けて第四代所長に就任されて1990年3月までその任に当たられ、その後、顧問に就任された。

先生の業績は、10指にのぼる編著・共編・監修を別として単行著書でみると、1962年の『イギリス救貧法史論』（日本評論新社）からスタートし、1969年の『現代医療保障論』（社会保険新報社）、そして社会福祉選書中の一巻、1978年の『西洋社会事業史』（光生館）へと引き継がれている。

およそ、社会保障の本格的研究には、一方で社会保障の思想と理論、他方で社会保障の制度と実際、その両面が必要だが、小山前所長の諸著作はこの課題への接近視角をよく表わしているように思える。

苦心の処女作『イギリス救貧法史論』における、「救貧法から社会保障へ」という問題設定は、当時支配的な思想と発想の潮流において、先見性をもっていたといえよう。また『現代医療保障論』は、当時の医療保険をめぐる制度論の諸研究が集大成されたものだが、先生はすでに1961年から「横浜市国民健康保険運営協議会」の公益代表委員として制度づくりに参加され、同協議会に始まるその後の各種委員会や審議会での経験と実際感覚が、論作の基調に反映されているのは貴重である。

小山先生の研究活動を性格づけるには、その当時から近年に至るまでの社会保障展開の時代背景の流れのなかに、その活動を置いてみるのが一法である。1995年1月13日の護国寺桂昌殿での葬儀の日、わたくしは「弔辞」でお別れの言葉を申し述べたが、そこからの引

用によってこの側面を要約したい。

* * *

……先生が横浜市立大学の教授から1976年、上智大学教授に転ぜられ、1986年、社会保障研究所の所長にご就任される直前の、一年ほど前に書かれた論文「社会保障研究の20年」（1985）のなかで先生は、「私が社会保障の研究を始めたころは、資料や文献も乏しく、研究者の層も薄かった」と記しておられます。たしかに、わが国の社会保障研究のスタートにおいて、一方で、社会保障の指導的な専門学者は乏しく、「社会政策」の立場の論者や、イデオロギー先行型の発想が、その主流をなしていました。これに対して、他方の実務面の側では、実務担当の官庁スタッフを中核に、制度の設計と導入、実施の具体面が進められておりました。

こうして、理論面と実際面と二つの潮流は、相互に分断されたまま、別個の流れをなして交わることなく進行する、という状況が支配的となっていたといえましょう。そうした時代の問題状況のなかで、今日的な正統的な社会保障論の先駆的な研究と、その導入・定着をはかり、いま申した分裂の流れを変更させることに貢献されたのが、小山先生の業績の一つであったといえると存じます。この流れの変容のもとで、学者的発想と実際的発想との、本来の意味での交流と連結が生まれました。それは、あるいは審議会や委員会での討議や提案を通じて、またあるいは、専門誌や一般誌での執筆・評論活動を通じて、進められます。日本の社会保障の研究と制度とは、こうして一つの軌道に乗り、展開を続けることになったのであります。

先生の所長在任時代は、こうした時代背景のうえに、さらにもう一つの展開動向が累加されていた時代でありました。それは、高度成長期の終焉とともに、当時の社会保障制度を将来にそのまま延長していくことは、耐えがたい負担を、現世代、さらに後代の世代に残すことが、強い懸念としてクローズアップされたのです。いわゆる「福祉の見直し」の季節であります。

これにどう対処すべきであるか。小山先生が書かれた別の文章「社会保障の再構築」(1986)では、問題の性格と方向とが示されています。いわく「過去10年にわたって、社会保障の見直しが行われ、当面考えられる対策は出尽くした感がある。……ただこの場合、われわれは社会保障とはそもそも何かを問い直す必要があると思う」と。

では、その問い直しをどう立てるか。またそのベースをどこに置くべきでしょうか。先生の文章は、次の一文で結ばれています。すなわち、「目まぐるしい状況の変化を、基本論として受け止めないと、学問的研究とはいえないのである」。この「基本論としての受け止め」という一句は、今日でも、あるいは問題の錯綜度が高まり多層性を増した今日でこそ、社会保障の学問的研究にとって、一層の重みを持って受け取るべきものといえましょう。……

* * *

先生が上記に引用した文章を書かれてからさらに10年近く経過した今日、社会保障の問題は「福祉の見直し」の季節を過ぎて、さらに「福祉リストラ」の季節という、第三の新たな段階に突入している。高齢化および少子化が、予想を超えて急進展したこと、そしてまた、福祉が経済にとって無視できぬ「規模」と

「質」とに達したこと、この二つが、そうした段階移行への大きな契機となって作用した。

いまや福祉ニーズが国民のすべてに“普遍化”しただけではない。産業社会との“連動化”が強まり、「福祉機能の社会経済構造への内部化」が定着した。今日「福祉国家」は“体制変容”のもと、「産業国家」の批判者・修正者の地位を超えることを求められる。そして、市場と、組織と、組織間調整との、三者並立の社会経済調整メカニズム作動のなかで、福祉政策も、従来までの「補正型の機能」から「秩序維持型の機能」へと、発想の転換を要請されている。

こうした変貌のなかで、先生のいわれる「基本論としての受け止め」は、その重要度の再確認を求め、また、その発想究明の新たな視点と方法との開発を必要としている。わが社会保障研究所は、本年1995年1月11日をもって創立30周年を迎えた。その30年の長い道のりの歴史と、社会的に定着し根をおろした研究所活動の実績と蓄積をベースとして、研究所の今後に向けての組織的な展開はさらに一層続けられていく。このことは社会的にも、強く期待されているというべきである。

(みやざわ・けんいち 社会保障研究所長)

研究の窓

フィランソロピー活動に対する税制

フィランソロピー活動に関連して最も論議を呼ぶ問題は同活動に関する税制ではなかろうか。政府収入が限定される昨今、公共財供給を促進するような財政措置が望まれている。

フィランソロピー活動に対する税制上の優遇措置は、(1) 同活動を行う非営利団体の優遇課税と(2) 同活動への寄付の一部または全額を寄付者の所得税、または寄付法人の法人税の課税対象額または税額から減額することの二つに大別される。わが国の場合、第一のカテゴリーについてはあまりにも多くの政府の代理機関や、宗教法人が優遇税制の対象となっている反面、第二のカテゴリーの優遇措置の対象となる寄付の形態および寄付先は非常に限られている。まず、労務提供等サービスを寄付する行為は優遇措置の対象となっていない。また、現金による寄付も特定公益増進法人への寄付および大蔵大臣の指定する事業への寄付のみが優遇措置の対象となっている。例外的に法人についてだけ一定限度額内の寄付金が支出先を問わずに課税所得計算上損金とできる。

今日第二のカテゴリーに属する優遇措置の拡大を求める声が高い。これに対する財政当局の見解は次のように見受けられる。(1) 現行税法によって認められている寄付金枠が使い切られていないのだから枠の拡大は不必要だ。(2) 寄付金額の優遇措置を認めると財政収入が減るから、寄付金と財政支出とを合計した公共支出額は優遇税制の導入でかえって減少する。

この二つの見解に共通なのは、当局が優遇税制の利用可能性を非常に狭く限定している事実を無視している点である。例えば法人間で損失算入寄付金の限度額を融通し合うことは認められていないから、被課税法人が全体として寄付枠を使い切っているわけではない。寄付をする法人としない法人に対して一律の限度額を設けて、一部法人がそれを使い切っていないことを理由に枠の拡大を不必要と論ずるのは表面寄付を支援するように見えて、実際には寄付の全体額を増加させるのを支援する意図はないことの表れである。また、個人が利用できる優遇措置は税の支払いとほとんど変わらない寄付金に限定されている。例えば優遇対象として認められている寄付金に国および地方自治体への寄付がある。しかし、もし当局によって事実上「寄付」が「税金」に代替されれば寄付者にとって寄付をするメリットはない。

寄付者にとっての寄付のメリットは自分が社会にとって有用と信じる活動を助成できることである。公共支出に向けられる税金と寄付との基本的な違いは、何が公共的活動であるかの判断を政府がするか寄付者がするのかの違いである。政府は優遇措置の対象を「政府が公共的であると考え」活動に対する寄付に限定しようとする。その結果、対象に選ばれる活動は寄付がなければ、政府自らが予算から支出しなければならないような活動になる。たまたま寄付があれば当該目的への政府の予算配分は寄付金額分だけ削減されて、余剰金は他の政府の望む目的に流用されるかもしれない。したがって寄付者が寄付の対象を指定しても、その指定された活動が寄付された金額に相当する分だけ活性化するかどうかは疑わしい。

寄付者は当然自分が支援しようとする特定活動の資金の純増加につながるよう寄付が使われる

ことを好む。したがって寄付金の総額は寄付者が寄付金の使途を特定できる余地が多いほど増大し、逆に政府が寄付先を政府の一般支出と代替性の高い使途に限定すればするほど縮小する。

寄付金の税制上の優遇措置はそれ自体は政府の収入の減少になる。しかし、それが直ちに国全体の公共的支出の減少になるわけではない。例えば、寄付金額の所得税額からの全額控除を認める措置を導入するとする。ある限界所得税率が50%の人はこの優遇措置のないとき、特定の公共活動に100万円の寄付をするとする。優遇措置が導入されると、寄付額を200万円に増加しても、支払うべき所得税額が100万円だけ減少するから、彼の実質の寄付額は100万円を導入前と実質負担は同じである。政府の税収入は100万円減少するから、寄付金と政府支出を合計した公共支出は100万円となり、優遇税制の導入前と同額である。したがって、優遇税制の導入がこの寄付者の寄付金額を導入前に比べて2倍 $\left[\frac{1}{1-\text{限界税率}}\right]$ 以上増加させれば、寄付金と政府支出の合計額は優遇措置導入によって増加することになる。そこで優遇税制がそれだけの寄付促進効果をもつかどうかを問うことになる。

悲観論者は現在政府の認めている特定目的に向けての公共支出が増加するか否かに注目しがちである。しかし、ここで見逃してならないのは、既存の特定目的への寄付と支出の合計額は減少しても、今まで全くなかった新しい公共財供給が生まれる可能性である。例えばある地域に街灯を設置するのに年間100万円の費用がかかり、これから人Aは年間70万円、他の10人はそれぞれ年間20万円の利益を受けるとする。全体で年間270万円の便益が生まれる。しかし、予算措置により設置するには政府が新たに100万円の増税をして100万円の支出をしない限りこの街灯は設置されない。ところが上記の税制の優遇措置が導入され、人Aの限界税率が50%だとすれば、人Aにとっての街灯設置用100万円の寄付金の実質コストは50万円となり、彼の年間の便益70万円を下回る。したがって、街灯設置用に100万円の寄付を自発的に行う。この結果税収は50万円減少するが、国庫を経由しない公共支出の増分は100万円なので、国全体の公共支出はネットで50万円増加する。

また、金銭による寄付のみならず、ボランティア・ワーク等の労働力の提供についても、その賃金相当額を個人所得税額から控除することを認めれば、公共サービスと賃金労働供給の全体量はさらに増加するだろう。現在主婦のパートタイマーは年収100万の非課税限度額を超えないように意識的に働く時間を抑制している。もしボランティア・ワークに使った時間に相当する賃金額を所得税額から控除することを許せば、一銭の税収減を招くことなくパートタイム労働とボランティア・ワークの双方の供給量を増加させることができる。なぜならばパートタイム収入の非課税枠がボランティア・ワークの賃金相当分だけ増加するからである。

このように税制上の優遇措置は、財源を税により一旦徴収し、改めて政府が支出する方法によるよりも、多くのバラエティーに富んだ公共財の自発的供給を誘導する。重要なことは、何が公共財であるかについて当局のみの視点と歳入確保の欲求から狭く限定しないことである。公共財は当局のみが供給できる財ではない。何が皆のために有用であるかの判断については寄付者や地域住民の自主性を尊重することが、より民意に沿った、地域にとって真に有用な公共財を、より多く供給する結果となるだろう。

柴 田 弘 文

(しばた・ひろふみ 立命館大学教授)

フィランソロピー活動の基礎理論

山 田 太 門

はじめに

フィランソロピーという民間の非営利公益活動をただ単に説明するだけでなく、フィランソロピー・セクターともいべきひとつの経済部門を確立するためには、そのようなセクターが何故必要なのかを経済政策として主張できなければならない。ところがこのような必要性は研究者をしてとにかく初めから議論を規範的に進めてしまわせがちである。つまり多くの学者はフィランソロピーという概念がいかに人間性豊かな営みであるか、またそのような営みがいかに市場の失敗や政府の失敗を克服して社会に調和をもたらさうか、あるいはまた欧米におけるフィランソロピーに比してわが国のそれがいかに遅れをとっているか等々を論ずることによって、その種の非営利活動を正当化し活性化しようとするのである。もちろんこのような議論の筋道は大筋としては正しいのかもしれないが、経済政策の他の代表例である財政政策や金融政策などに比べると、その論拠はあまりに規範的にすぎ、その主張はほとんど形而上学的にさえ見える。そのため、フィランソロピーの重要性や必要性を声高に述べれば述べるほど、その経済政策上の基礎づけは空しく響き、結局のところ危急の経済問題の解決に役立つ財政や金融を通じた政策が優先されてしまうことになるのである。そこで本稿ではこれまでの反省に基づき、フィランソロピーをめぐる実証的理論と規範的理論を極力区別して議論を進めることにする。ここでフィランソロピーの実証的理論とは、フィランソロピー

活動が何故存在するかを説明するものであり、規範的理論とは、その活動がどうあるべきか、またその規模は市場や政府に比してどうあるべきかを吟味するものである。本稿の特徴は、上記二つの理論を峻別すべきという点と、どのようなフィランソロピー活動がありうるのかという実証的理論に重点がおかれることである。その意味でフィランソロピー活動の経済学的な理論に限定される。いいかえれば、本稿ではフィランソロピー活動が経済や政治の歴史的発展の中でどのような意味や必然性をもつかについては一切考慮されない。そのような歴史的観点があえて求められるとすれば、本稿では市場経済という経済システムを中心に据えたときどのようなフィランソロピー活動が両立しうるかの問題が扱われるという点である。だからこそ、フィランソロピーを支える行動原理が、市場経済システムを説明する経済学的な原理とどの程度整合するかが最も興味ある研究テーマとなりうるのである。

I フィランソロピーの経済学的定義

フィランソロピーを経済学的に分析するためには、その行為なり活動が他の経済活動とどのように異なるかに注意してやや厳密に定義しておく必要がある。フィランソロピーを単に非営利的公益活動としてしまうと、範囲が広すぎて経済分析の適用が不可能になってしまう。公益活動という分野には古くから公益事業とよばれる費用逓減型産業を営む公企業が存立しているからである。費用逓減型産業自体は経済分析を必要とする重要なテ

ーマであるが、それがフィランソロピーに固有な問題と異なる政策的含意をもつことは明らかであろう。またフィランソロピー活動を非営利団体(組織)による公益活動としても、そのような団体の中には主として官庁の監督下にある特殊法人の多くが含まれるから、政府の公的な活動との差異が不明確になろう。特に特殊法人の活動の公益性については、はたしてどの程度広範な公益なのかについて疑念がもたれる場合も多い。

本来、定義というものは分析の必要性にしたがって作られることが望ましい。それは通例のよび方と一致する必要はないのかもしれない。そこで、ここではフィランソロピーに関わる主体として、個人、民間企業、非営利団体(組織)、政府の4つを考えた上で、フィランソロピーを「民間が非営利で行う外部性の高い財・サービスの供給」と定義しよう。民間が非営利で行うという規定の中に、フィランソロピー活動を行う誘因もしくは動機が、経済学が通常仮定する自己の利益や自企業の利潤を追求するという前提とは少しく異なっていることが暗に含まれている。その動機は純粋に利他主義的な慈善心からの場合もあろうし、経済的な成功をおさめた者の社会的責任と見なす場合もあろうし、あるいはまた、個人的利益の還元が長期的もしくは社会的な観点からは自己の利益の最大化につながると考えられる場合もあろう。また活動の内容について、フィランソロピーはしばしば準公共財の民間による供給であると定義されるが、これも定義をやや狭くしている。なぜなら個人が隣人の困窮に思わず扶助の手をさしのべる場合、提供される財・サービスの多くは純粋な私的財(公共財でない普通の財)であるからである。これらの財は普通の私的財であるにもかかわらず供給する主体をはじめとして、この隣人をとりまく幾人もの人々の満足を高めるであろうから、正の外部経済をもつ財であると考えられる。教育や医療といった準公共サービスも広範に外部経済効果をもつ財・サービスであるといえる。公共財の消費の「非競合性」や「非排除性」という性質は、顕著な外部性をもっていることに起因しているのである。

フィランソロピーを以上のように定義したとしても、どの主体がどのような形でフィランソロピーを行うかは、幾つかの種類に類型化されて、社会全体としてのフィランソロピーの構造はかなり複雑である。そこで以下ではフィランソロピー活動を幾つかの観点から分類してみることにする。

まず第一は供給される財・サービスが実物の財貨およびサービス(役務)である場合と、貨幣すなわち金銭である場合の区別である。前者は一般に事業型フィランソロピーとよばれるが、特に個人の労働サービスの供給の場合にはボランティア活動とよばれる。それに対して後者は助成型フィランソロピーとよばれ、寄付金活動が主な活動である。財貨が直接寄付されるケースは前者に属すると考えられる。

次にフィランソロピーを主体別に分類すると、まず個人の寄付活動とボランティア活動があげられる。また民間企業の場合には、個人と同様の寄付活動の他に外部性のある財・サービスを直接提供する事業型フィランソロピー活動がある。この種の民間主体つまり、個人と私企業のフィランソロピー活動には、自己の満足や利益のみを追求する利己主義的フィランソロピーと、他の個人や社会の福祉に貢献しようとする利他主義的フィランソロピーがありうる。前者のフィランソロピーは形容矛盾のように見えるが、短期的あるいは直接的な自己の利益を犠牲にして、より多くの長期の将来収益を得ようとすることは論理的にも考えられるし、経済学的にも十分整合性がある。さらに主体別分類では非営利団体による助成型および事業型のフィランソロピーがある。このタイプのフィランソロピーはその財政基盤を個人や企業の寄付活動が支える形にもなりうる。この非営利団体の活動は民間企業および政府部門の活動と競合する可能性がある。したがって何故非営利団体が存立しうるのかが理論的な問題となる。最後に政府部門が関係するとフィランソロピーの構造はさらに複雑化する。政府が公益活動をしてもフィランソロピーとはよばないが、政府は非営利団体を財政的に支援して、間接的にフィランソロピーに参加することができる。

第三の分類はフィランソロピーの動機による類型であるが、それらは既に述べた利己的動機によるフィランソロピーと利他的動機によるフィランソロピーである。しかし動機については、たとえば表向きは利他的であっても主体の選好と選択によってその行動がとられるのであるから、そうすることによって自分の満足が高められることは確実である。したがって利己的と利他的の区別は本来、言葉で言い表わすよりも難しい問題である。むしろフィランソロピーの動機について、それが自発的か、非自発的かの区別の方が重要であろう。多くの研究者には行動の自発性をフィランソロピーの定義に含める傾向があると思われる。

II 個人の寄付活動の理論

フィランソロピーの最も基本的な活動、いわばフィランソロピーの原点ともいべき活動はやはり個人の寄付行為である。個人の寄付はそれ自体所得移転としてのフィランソロピーであると同時に、公益財団などの非営利組織への財源として、より大きな事業型のフィランソロピーに間接的に貢献するからである。経済学的にこの個人の寄付活動を説明することは比較的容易である。ただし個人の選択行動の前提を新古典派のミクロ経済学の伝統的仮定から大きく一歩踏み出さねばならない。逆にいえば、効用水準の最大化をはかる個人を想定するかぎり、自己の消費量にのみ依存する効用関数からは決して他人への寄付行為は説明できない。つまり個人の寄付行為を経済学的に説明するには利他主義的効用関数を考えねばならない。

今、単純化のために他人の所得水準に依存する利他主義的効用関数をもつ個人を想定しよう。この個人は自分の所得より低い（貧しい）他人が所得を増やすことに喜びを感じるタイプである。たて軸にこの個人の所得、よこ軸に貧しい他人の所得をとった座標平面でのこの個人の無差別曲線は、原点を通る45°線上で水平部分をもつU字型となる。それに対してこの個人の所得制約線は1円の所得移転（寄付）が自己の所得を1円だけ減少させることからマイナス45°の直線となる。した

がってこの所得制約線とU字型無差別曲線の接点でこの個人の選択する所得移転額（寄付金）がきまる。図1のMN線と無差別曲線 U_0 との接点 E_0 が均衡点である。ところがこれを社会全体で考えると、他の個人も同様に行動するから、今注目している貧しい個人への所得移転のコストは他の個人が寄付した分だけ軽減される。そのため他の個人が寄付を行うごとに最初の個人の所得制約線は右方に平行移動する。そしてこの個人の自発的な所得移転すなわち寄付の大きさが社会全体として同時決定される。この同時均衡においてはこの個人の寄付額が他のすべての個人の所得制約線を右方に少しだけ平行移動させているのはもちろんである。それゆえ各個人は互いに他の個人の寄付額に上乗せする形で自分の寄付額を決定する。いわば各人は他人の行動を所与として自分の行動をきめるわけで、一種のナッシュ均衡解に至るのである。図1の $M'N'$ は個人2の行った寄付金額 O_2C だけ右にシフトしたもので、個人1の無差別曲線 U_1 と E_1 で接して O_1C の寄付金額を決定し、 $M''N''$ は個人1の寄付金額 O_1C だけ右にシフトしたもので、個人2の無差別曲線 U_2 と E_2 で接して O_2C の寄付金額を決定している。したがって社会全体の寄付金額は $O_1C + O_2C = OO_1 + O_1C = OO_2 + O_2C = OC$ となる（なぜなら $O_2C = OO_1$, $O_1C = OO_2$ であるから）。

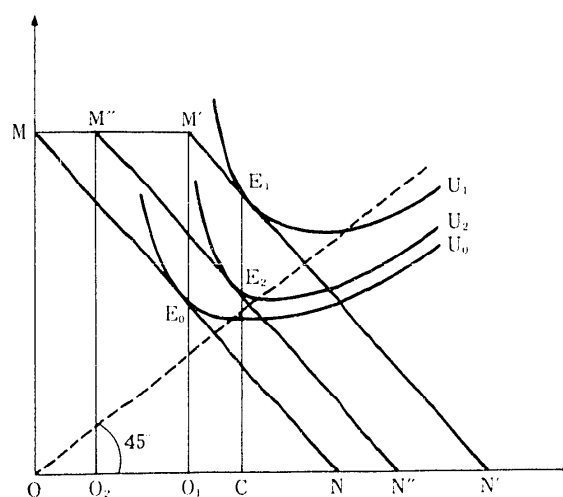


図1

この種の議論は結局、各個人のする自発的所得移転（正確にはその合計）が、貧者を助けるという一種の公共財としての役割をはたしているのである。そこで所得移転ないし寄付金を受益する（貧しい）個人3と、その個人の救済に寄付を行う所得の等しい（富める）個人1と個人2からなる社会モデルを考えると、柴田の扇形ダイアグラム（図2）を利用して、ナッシュ均衡を図示することができる。この場合、寄付金の性質によって社会の所得制約はマイナス45°の傾きをもつ直線 O_2O_3 となり、 O_1O_2 は個人1と個人2の所得の合計となっている。今、 O_1O_2 間の midpoint M 点をとれば O_1M が個人1の所得であり、 O_2M が個人2の所得である。そして M から O_2O_3 に平行に引いたマイナス45°線がよこ軸と交わる点を N とすれば MN は個人1の所得制約線で、 M から引いた水平線が O_2O_3 と交わる点を L とすれば ML は個人2の所得制約線である。この図2では原点 O_1 から O_3 に向かって受益者個人3への寄付金額がとられているから、この社会で選択される各個人の所得の分配状態は、個人3にこの移転所得以外の所得がないとすると、三角形 $O_1O_2O_3$ 内の1点で示される。ただし、いずれの個人も自分の所得より多い受益者の所得を認めないと仮定すると、個人1については O_1L より左上の領域、個人2につい

ては O_2N より左下の領域が選択される。もちろん選択点は寄付を行う個人の無差別曲線の形状に依存しているが、個人1の無差別曲線は O_1L 線上で水平となるU字型、個人2の無差別曲線は O_2N 線上で傾きマイナス45°となる逆U字型である。2人の個人がそれぞれ少しずつ寄付金額を増やしていくと、個人1の所得制約線 MN は O_2O_3 の方向に平行移動し、個人2の所得制約線 ML は O_1O_3 の方向に平行移動するから、それぞれの個人の選択する均衡点はそれぞれの所得制約線と無差別曲線の接点として、個人1の場合には接点の軌跡 PQ 、個人2の場合には同じく軌跡 RS 上を移動する。したがって2人の寄付活動のナッシュ解はこの2つの軌跡 PQ と RS の交点 E に求められる。この最終的な結論、すなわちこの社会が均衡点 E で定まる所得分配を選択することは、初期の個人1、個人2の所得分配状態に依存していないことも注目値する。また、個人1の無差別曲線は軌跡 PQ 上では45°の傾きをもち、個人2の無差別曲線は軌跡 RS 上では水平となっているから、交点 E では両無差別曲線は交差しており、パレート最適ではない。つまり両者が共に寄付金額を E 点よりも少しだけ増やせば、両者の満足度を同時に高めることが可能である。

このように H. M. Hochman & J. D. Rodgers 流の自発的所得再分配理論を柴田の扇形ダイアグラムにおけるナッシュ解として理解することによって、プラスの寄付金額をもたらす寄付活動を説明するのみならず、その均衡値について政策的な含意を引き出すことができるのである。

以上は個人の利他主義的寄付活動の基本理論であるが、その分析の前提としては、何ら政府による所得移転支出を考慮していない点や、寄付を行った移転所得が確実に受益者の手に渡るという現実性の仮定がおかれている点があげられる。これらの状況をより現実的な仮定の下に分析するためには、政府の活動や非営利団体の存在を導入した研究が必要であるが、問題が複雑化するのでそれらは後の章で取り上げることとする。

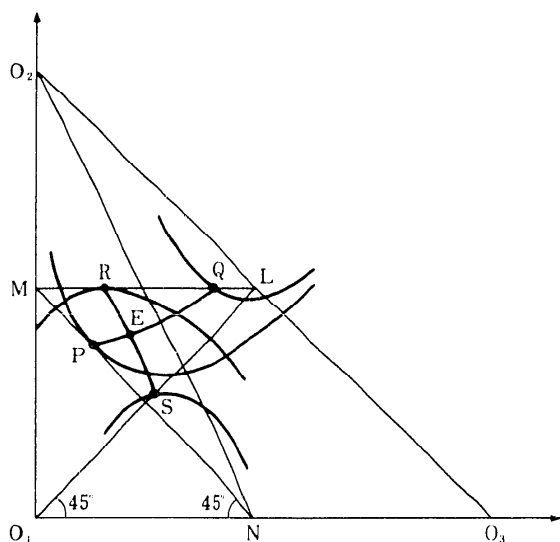


図2

III 企業のフィランソロピー理論

次に民間企業のフィランソロピーという最も微妙な分野を検討してみよう。この問題は考え次第でフィランソロピーの極めて強力な担い手にもなりうる企業の論理に関わっている。市場での経済活動を行う主体として企業は個人に比べてはるかに大きな所得(利潤所得)を獲得する可能性をもっている。したがって成功した企業が個人の行う寄付活動や非営利団体が行う公益的事業を行ったとしても不思議ではない。ではそのようなフィランソロピー活動の定義の中に自発性という条件が入っているとすれば、企業はいかなる動機や誘因によってフィランソロピーを行おうとするのだろうか。最も素朴に考えるなら企業も個人と同様に利他的な目的関数をもっていて、自己の利潤の最大化と同時に、そうして得られた利潤の一部を貧しい人々に所得移転すると説明しようとするかもしれない。しかし、企業をひとつの生産組織と考えた場合それはいわば資本家である株主の利益獲得のための代行組織である。したがって株主の合意もなしに、最大化すべき利潤の一部を他の目的に支出することは論理的な矛盾をもたらすであろう。この点が個人のフィランソロピーと異なっている点である。企業のその説明を難しくしている点である。

ところが企業の利潤最大化という論理は、静態的な市場の中でよりも、動態的な市場の中においてより有効に発揮される。現実の企業は常に変化する消費者需要と購買層の社会的評価に直面しているのである。だから企業は短期的に得られた利潤の一部を社会に還元して消費者によって形成される市場を長続きさせようという誘因をもつだろう。この傾向が強いのは企業が多大な利潤の獲得に成功したときである。このような例は、企業のパトロネージュによる文化、芸術やスポーツ、教育活動の奨励である。企業にはこのような活動を支援して、より多くの顧客を獲得し、長期的な個別市場を確保したいという誘因がある。

それに対して市場の消費者は、従来の経済理論では、企業の生産する財・サービスの価格だけを

頼りに自分の効用を最大化するような購買量を決定するとされている。ところがこの考え方には消費者が価格以外の商品に関する情報や知識をすべて完全に知っているという前提がある。現実の消費者はとてもこのような仮定に堪えられるほど完全な経済主体ではない。むしろ商品の質などの情報は不完全にしか得られない。しかも現実の市場では多少とも商品の差別化が進んでおり、企業はまさに価格だけで競争するのではなく、商品の質で激しい競争をくり広げている。消費者は商品の情報に敏感にならざるをえない。商品の質の不確実性を気にする消費者を顧客として引きつけておく最も重要な要因は企業の信頼性である。そしてこの企業の消費者による信頼や信用は、しばしば企業の生産物そのものよりも企業の社会的貢献活動によって評価される。

企業は消費者の行動を熟知しているから、本来の生産活動と同時に利潤の社会的還元という名目でフィランソロピー活動をある程度行うだろう。そして問題はそのコストを誰が払うかということである。二つの考え方が成り立つ。一つは価格は一定にしたまま、企業が得る利潤からそのコストを負担するという場合、もう一つはフィランソロピーに関するコストを価格に転嫁させる場合である。後者の場合は結局消費者がフィランソロピー活動を行う企業の商品を買うことによって間接的にフィランソロピーを行ったことになる。前者は短期的な利潤の喪失を長期的に取り戻すことができなければ、企業の利潤原理とは整合しない。この場合、企業のフィランソロピーは一種の投資活動である。したがって動態的市場分析が必要となってくる。それに対して後者では、もしも消費者が自ら費用負担してまで企業の社会貢献を評価するという状況では、企業の利潤原理に抵触しない。むしろそのような消費者の社会的ニーズに相応した商品を開発したことになるだろう。しかし消費者がフィランソロピーを行う企業の商品を通常の価格より高い価格を承知の上で購入するということはその商品に対する需要の抑制要因になることは確かである。したがって企業のフィランソロピー活動のあり方としては、上の二つの場合の中間

のケース、すなわちフィランソロピーのコストを企業と消費者の両方で共に負担することも考えられる。

企業のフィランソロピー活動とその費用負担の問題は、政府による消費課税の問題と類似している。今、企業が図3でフィランソロピーにかかった費用を財の供給価格に上乗せしたとすると、SS曲線はSS'に垂直にCだけ上昇する。これによって需要曲線DDとの交点はEからE'に変化するから消費量はOQからOQ'に減少する。財の価格はPからP'に上昇している。この財の消費から得られる社会的厚生（消費者余剰と生産者余剰の和）の減少は△EE'Tの面積であるが、E'P'RTの面積が公益活動に利用されたわけである。その費用負担は消費者がE'P'PFの面積の消費者余剰の減少の形で負担し、企業がFPRTの面積の生産者余剰（利潤）の減少という形で負担を分けあう。これは政府がこの財に個別消費税を課した場合の帰結に酷似している。余剰の減少という形で費用負担が生じるのはどちらの場合も消費量がQからQ'に減少したからである。ところがフィランソロピーの場合、企業の活動が消費者の需要を拡大する可能性があるわけだから、図3で需要曲線DDはD'D'にシフトして元の消費量と同一の消費量をもたらすとすると、新しい均衡点Gではこの財市場に関しては何ら社会的余剰の減少は生じない

ことになる。このとき消費者はP''という高い価格を払い、支払い総額GP''PEの面積は自らがその企業のフィランソロピー活動の内容を評価したために生じた負担額である。

このように考えると企業のフィランソロピーは、消費者が企業のイニシアティブによって間接的に公益的貢献に参加するものであって、外面的、直接的には企業が行っているように見えるが、その費用負担は消費者に回ってくるのである。消費者のフィランソロピーに関する選好がどのように反映されるかを考えると、これも間接的であって、消費者の考えと企業の考えが一致する場合は図3のように需要曲線のシフトが起こり企業は利潤の犠牲を被ることなくフィランソロピーを実行できる。ところが企業のフィランソロピーが評価されない、すなわち消費者の考え方と一致しない場合は利潤を犠牲にして費用を負担しなければならない。特に後者の場合には、あたかも個別消費税が課せられたときと同様に、消費者の余剰も大幅に犠牲にされる可能性がある。ただし、このような命題が成立するのは静態的ミクロ経済分析に特徴的な消費者主権の前提が妥当するときに限られる。

そこで最後に、企業が行うフィランソロピーは個人や消費者が行うそれと一体どこが違うのかを少し考えてこの節を終わろう。一つは費用負担の点で結局は消費者が負担することになるが、企業は費用を広く消費者に分散させることができる。また一つには一定規模以上の貢献を必要とする公益的事業の場合、個人の貢献よりも企業のそれの方が有効であることがいえる。つまり費用の分散と規模の経済性について企業は個人よりもフィランソロピーを担う主体として有能であるといえよう。その点でいえば企業よりさらに有能な存在は政府である。しかしフィランソロピーにとって本質的な問題は情報である。つまり既に確立された公益活動をいかに効率的に供給するかも問題の一つであるが、それより注目すべき問題はいかにして供給すべき公益活動を見つけだすかである。政府が十分に対応できない社会のニーズにより適切に対応することがフィランソロピーの長所である。これは社会や経済の変化に誰が最も速く最も敏感

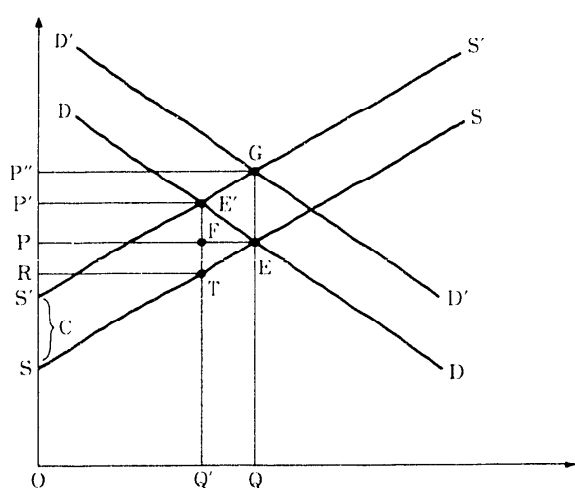


図3

に反応するかという情報の問題である。したがってこの点について企業が通常の経済活動とともに入手する新しい情報、あるいはそれら情報の獲得能力は、政府、個人もしくは消費者に優っているという推論はほぼ自明であろう。

IV 非営利団体の存在理由とその活動

最初にフィランソロピーの定義で示したように、民間が非営利で行うという条件をひとつの組織が満たしているのが非営利団体である。さらに厳密に言えば非営利という言葉は自発的に利潤を組織のメンバーや出資者に分配しないという条件を示している。しかも利潤を分配しないということが公になっていなければならない。そしてこのような団体あるいは組織が、社会に有益な外部効果をもつ財・サービス（代表例は準公共財）を供給するということである。この民間の非営利団体については二つの問題があり、いずれも組織としての存在に関わっている。一つはこの民間非営利団体が民間企業と競合する立場にある点である。供給する財・サービスは外部経済効果の高い準公共財であるから、その範囲や種類が多いだけでなく、消費の非排除性の弱い性質のため民間企業も十分供給主体になりうるのである。このとき非営利団体は何故民間企業と共存できるのか、またそのような財・サービスの非営利団体による供給は何故望ましいのかが問われる。

まず非営利団体が民間企業との競争にもかかわらず存立できる最も単純な原因は、寄付金を容易に受け入れることができることである。同じサービスを供給する民間企業はサービスの効率的生産という面では民間非営利団体よりも優れているだろう。それは企業が利潤最大化という誘因に動かされているのに対して、非営利団体ではこの利潤動機が働かないためである。もしもこのことが一般的に正しいとすると価格競争、品質競争のいずれにおいても非営利団体は民間の営利企業に勝てないだろう。しかし、ある特殊な財・サービスの供給（これが教育や医療の分野、あるいは芸術などである）については人々が寄付を行おうとし、

その寄付の相手は非営利団体であることが多い。その理由として現在定説なり不動の理論があるわけではないが、H. B. Hansman の契約の失敗の理論はそのうちの代表的なものである。これは供給される財・サービスの情報の非対称性にもとづく、市場の失敗の一ケースである。つまり、営利企業による利潤の追求は、情報を一方的に多く所有する企業によって消費者に不当な損害を与えうる。そのためそのような財・サービスの需要は市場から消滅し、したがって供給主体も存立しえなくなるという論理である。別の言葉でいえば、市場が財・サービスの交換を継続的に行うためには、供給主体の信頼が不可欠ということである。また、市場で行われる取引というくり返しゲームが、情報の非対称性のために1回限りのゲームで終わってしまうといってもよい。

同様な市場の失敗は、プリンシパル・エージェント理論によっても説明される。寄付を行おうとする個人や消費者はプリンシパルであり、それらを仲介したり、この種の財・サービスを供給する組織がエイジェントであるが、もしもエイジェントが営利的企業であると、プリンシパルに代わって超過利潤を取り出す可能性が生じる。そのことが消費者に分かるとこのプリンシパルとエイジェントとの契約は消滅せざるをえない。いわば組織内、あるいは契約者間の情報の不完全によって市場に非効率が発生するのである。つまりプリンシパルとエイジェントの信頼関係の喪失によってこの種の財・サービスの供給自体が不可能になってしまう。この事態を回避するためにエイジェントを非営利の制約でしなければならない。

以上の契約の失敗、プリンシパル・エージェントの理論も結局は市場の失敗の特殊ケースである。いずれも組織の利潤動機を失わせることにより消費者の信頼を取り戻すことが解決策になる。したがってこれらの理論から、非営利団体の優位性が説明できる。つまり利潤を分配しないことが公表されている組織は寄付を行う個人や消費者の支持を容易に得ることができる。

他方、外部経済性の強い準公共財・サービスについては個人や企業は自ら進んで寄付を行おうと

する傾向がある。その理由は、よく知られた市場の失敗のもう一つのケースとして公共財供給におけるフリーライダーの問題が、個人や企業の寄付活動によって部分的に解決されるからである。公共財の供給はもしもすべての人がフリーライダーになろうとすれば極端なケースは供給量ゼロとなる。しかしこれは少なくとも公共財を goods として需要する人々から見れば最悪の事態である。そこで公共財を比較的強く選好する（高需要者とよばれる）人々は自ら費用負担を買って出て少しでも公共財の供給量を増やそうとする。このような行動は他の人々の行動を誘発する。具体的には一部の高需要者が公共財の増加を目的として寄付活動を行う。すると他の高、中需要者の活動を助成する結果となり、これらの人々も自発的に寄付活動に参加するようになる。かくして寄付活動のいわば波及過程のようなプロセスが作用し、フリーライダーのディレンマから脱出することが可能となる。これは文化・芸術活動への寄付活動の例が代表的であるが、理論的にはII節で検討した寄付活動のナッシュ均衡解と同じものである。

非営利団体のフィランソロピーの理論は、結局、これらの個人や企業の寄付活動の理論と、寄付の受け入れ先としての非営利団体の優位性を説く一連の理論（契約の失敗やプリンシパル・エイジェント理論）の結合したものである。両者はいわば自転車の両輪のように関連し合いながら非営利団体の活動を正当化し、その存立を保証する。非営利団体が非営利でいられるのは寄付があるからであり、また非営利であるからこそ寄付が集まりやすいというように正に理論は連鎖的である。

さて、非営利団体の理論をめぐるもう一つの重要な問題は、非営利団体と政府の間の競合関係についてである。非営利団体は政府が本来行うような財・サービスを提供しながら、政府と共存するのは何故か、またそれには正当な理由があるのかといった問題である。この問題についての解答はいわゆる政府の失敗という概念から導かれるだろう。一つは政府の民主主義的原理に内在する失敗であって、民主主義の政策決定プロセスが中位投票者の選好を反映するということからきてい

る。つまり政府による準公共財・サービスの供給はすべての投票者の選好の平均値でしかないという点である。したがって政府の供給するサービスの水準（量的および質的）には必ずそれでは過小に感ずる高需要者と、それでは過大に感ずる低需要者が存在する。この矛盾によって非営利活動を初めて説明したのが B. A. Weisbrod である。その理論によれば、高需要者は新しい組織を作ってより多い質の高いサービスを供給しようとし自ら費用負担も行う。そのような行動は政府の機能を一部民間が代替するものであって、政府の規模は当然縮小する。これは低需要者にとっては税負担の軽減となるから、彼等の満足も共に高めることができる。つまり高品質、高水準の需要に対しては民間の組織があたり、低品質、低水準の需要（しばしば必要最低水準の供給）に対しては政府が低負担で対応するという考え方である。この考え方は、すべての公共財需要を政府によって満たすのではなく、多様な需要に対しては供給主体も多様化してそれぞれの需要を満たすべきというものである。したがって議論の方向は、高度に集権化した政府から分割化されたコミュニティーへの移行や、大きくなりすぎた政府部門の分割民営化という路線に近い。この理論は政府の資源配分上の非効率の批判としては有効であるが、政府に代わって供給する主体が誰であるべきかについては明示できない。完全に応益的な課税ができないという意味では、いかに分権化された政府やコミュニティーも税収に依存せざるをえないという理由で望ましい供給主体の候補には入らないが、有料で適切なサービスを供給する組織が民間企業なのか、あるいは非営利団体であるべきかは不明である。

以上の非営利団体の理論は非営利団体が民間企業に対しても政府に対しても競合しうることを論証するものであるが、非営利団体がひとつの組織として効率性の面で必ずしも民間企業と政府の両者より優れていることを説明するものではない。むしろ非営利団体では表面上の利潤とならない形で、暗黙的な利潤が組織内で分配される可能性を秘めている。いわゆるプリンジ・ベネフィットとして非営利団体の賃金率を実質的に高めるかもし

れない。賃金で利潤分を吸収しなくても、建物や事務機器を必要以上に高品質にすることによって労働コストを低下させているかもしれない。あるいはまた、利潤もなく、賃金も低く、資本設備への投資もないにもかかわらず、活動水準を極端に低下させることによって、賃金を上回る余剰を得ているかもしれない。これはいわゆる X 非効率の典型である。非営利団体におけるこうした潜在的な非効率性は寄付によって支えられた財政基盤を弱める原因となる。したがって非営利団体に対する社会一般の好意的な評価は、必ずしもその利潤不分配の条件すなわち非営利性によって保証されるわけではないが、だからといって非営利団体は常に寄付の提供者を欺き続けるわけにはいかない。長期的に見れば非営利団体は、企業に対する株主（資本金）に対応する財源供給者（顧客や寄付の提供者）の監視下にあるわけで、その意味では効率的経営に回帰する誘因があるといえよう。しかし、これら財源供給者の監視が有効に作用するためには、非営利団体の地位が独占的でないことが必要である。ある非営利団体の経営に不正や非効率が発生したとき、それまで供給されていた寄付金は直ちに他の競争的な非営利団体に向かわなければならない。

V 政府のフィランソロピー

フィランソロピーの定義からすると、最後に出てくるこの政府のフィランソロピーという概念は矛盾している。政府は民間ではないからである。ところが現実を見ると多くの国々で、非営利団体は民間からの寄付に支えられている以上に、実は政府によって補助されているのである。ここでは政府が何故ある意味で自分自身と競争関係にある非営利団体を補助するのか、またそれはどのような理由で正当化されるのかを検討してみよう。この場合、経済学的な理解の他に政府の行動を説明する公共選択的な見方が必要である。

政府が何故自ら公共財・サービスを提供するよりも、民間企業や非営利団体に供給を委託する方を選択するのかは以下の幾つかの理由による。ま

ず第一は公共財の消費の非排除性が弱い準公共財（医療や教育など）が存在し、それらは民間で供給可能であるからである。いいかえれば民間では価格をつけて（有料で）それらを供給でき、その能力は政府の徴税力を上回る場合もあるからである。特に政府が財政上の理由から受益負担の原則で公共サービスを提供しなければならない状況では、政府がこの民間企業や非営利団体の販売プロセスを利用しようとすることは合理的である。つまり政府活動の民間への下請け化（一種の民営化）は経済合理性に合致している。第二は公共サービスの供給能力について民間が政府より優位にある場合があるからである。つまりそれは組織の内部効率性の問題であって、特に民間企業の場合、要素市場の状況によっては政府より安価な生産要素を利用できる。例えば労働の超過供給がある場合、私企業は極めて低い賃金率で労働雇用できる。それに対して多くの国々で国家公務員の賃金率は制度的に決定されより安定的であるといえる。このような状況を比較すると政府が民間に業務を委託することは供給コストの削減となるのである。

これらを総合すると政府は公共サービスへの需要（対消費財市場）と供給（対労働市場）の双方においてより効率的な民間主体（企業および非営利団体）を利用しようとするわけである。もちろんこの民間の効率性は市場というフレキシブルなシステムに関係している。つまり経済原理からして政府が民間の市場にできるだけ仕事をまかせようとする傾向が出てくるのである。しかし、政府が民間主体のうち民間企業でなく非営利団体を積極的に活用しようとするのは経済的理由よりも政治的な理由によるものと見られている。ここでも経済組織のパフォーマンスについての監視のしやすさが問題となる。政府はいわば最大の寄付活動家であって、公の税収をより有効に活用して準公共財・サービスを民間主体に委託しようとするが、民主主義のプロセスの中では投票者の信頼は企業よりも非営利団体の方が一般に高いとされる。実際には非営利団体であっても非効率的に資金を使う可能性があることは前節で指摘したとおりである。また民間の営利企業であっても政府資金の補

助を一定の審査によって受けられるならば、必ずしもその補助を無駄にするとは限らないだろう。それにもかかわらず非営利団体の方が選好されるのは、税収の支出先として非営利団体の方が政府の監視コストが安いとされているからである。これは非営利団体の多くが政府による免税措置を受けていることに由来している。非営利団体の事業の免税、および非営利団体への寄付金控除等の優遇政策のことである。このような優遇制度の下では政府の財源による補助を非効率に支出した場合、この非営利団体はこれらの既得権を失う危険にさらされる。つまり政策的な優遇措置自体が非営利団体の非効率化の監視装置となっているということである。またもう一つの理由は、個人が寄付行為の相手として営利企業よりも非営利団体を選好するという理由と同様に、政府が補助する場合でも個人（投票者）が企業より非営利団体を信頼しているためである。外部性の高い財・サービスの供給についてはその効果が期待どおりか否かの不確実性は、政府であっても民間主体であっても同じである。政府の政策担当者はこのリスクを企業に支出するより非営利団体に支出することで軽減しようとするだろう。補助金支出の結果が失敗した場合でも、政府は非営利団体に補助したことによってその責任を部分的に回避することができるのである。いわば政府は個人（投票者）の非営利団体に対する信頼を利用して、自身の政策の正当性を訴えようとするのである。このような誘因はあまりに政治的であるようにも見えるが、政府部門の民営化を進める上ではかなり有効に作用する。事実、政府が非営利団体を支援するケースは各国においてますます重要性を高めている。特にフィランソロピー活動を民間の寄付行為という基盤が確立していない状況においても活性化するためには政府の適切な財政援助は有効である。ただし同じ公共選択的な問題として、政府が自らの部門を

民間部門に比して拡大するという目的で非営利団体を創設したり、あるいは意のままにコントロールしたりすることは適切ではなく、政府の非効率化とその再生産にすぎない。したがってこの問題の解決策は、政府がいかに民間非営利部門の独立性を保ちつつ、財政的な補助を与えるかの方法を探ることであろう。その意味で非営利団体のもう一つの論点は、組織としての独立性の問題であり今後の研究が望まれよう。

参考文献

- [1] Hansman, H. B., "The Role of Nonprofit Enterprise," *The Yale Law Journal* (April 1980).
- [2] Hockman, H. M. & Rodgers, J. D., "The Optimal Tax Treatment of Charitable Contributions," *National Tax Journal* (1977).
- [3] Weisbrod, A., "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy," *The Economics of Nonprofit Institutions* (1986).
- [4] James, E. & Rose-Ackerman, S. 『非営利団体の経済分析——学校、病院、美術館、フィランソロピー』田中敬文訳, *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*, 多賀出版 (1993 年)。
- [5] 島田晴雄[編・著]『開花するフィランソロピー』, TBSブリタニカ (1993 年)。
- [6] 柴田弘文, 柴田愛子[共著]『公共経済学』, 東洋経済新報社 (1988 年)。
- [7] 本間正明[編・著]『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社 (1993 年)。
- [8] 塩澤修平「公益活動と企業の社会的役割」『フィナンシャル・レビュー』第 21 号, 大蔵省財政金融研究所 (1991 年)。
- [9] 山田太門「公益活動の基礎的理論——税制と企業行動モデル」『フィナンシャル・レビュー』第 21 号, 大蔵省財政金融研究所 (1991 年)。
- [10] 山田太門「寄付活動に基づく準公共財・サービス供給——民間非営利セクターの育成と利他主義」日本経済政策学会編, 『日本の社会経済システム——21 世紀に向けての展望』, 勁草書房 (1994 年)

(やまだ・たもん 慶応義塾大学教授)

非営利組織の経済分析

丸 尾 直 美
斎 藤 勝 彦

I 非営利組織と社会部門

非営利組織とは

近年、ボランティア活動、メセナ、フィランソロピィ、NGO（非政府組織）など非営利組織の活動が注目されている。

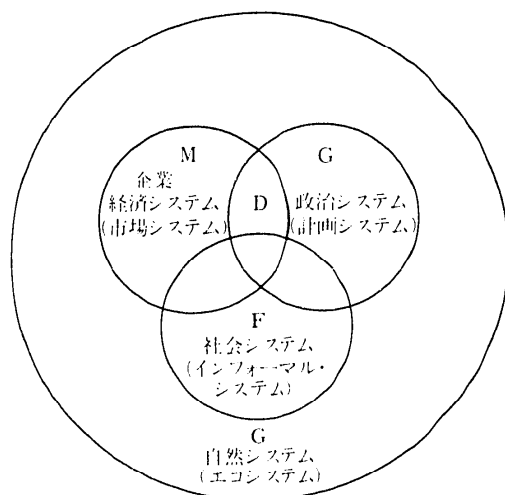
非営利組織とは、営利組織でないということである。あえて暫定的に定義するとすれば、基本的に民間で運営され、営利追求を目的とせず、公益的事業を営む組織である。

他方、営利組織とは、営利すなわち経営による利益（あるいは利潤）を獲得することを目的として活動する組織であり、主に企業と自営業である。営利組織は市場において財やサービスを売買することによって付加価値を得て、その付加価値から人件費、レント、利子、原価償却費、経費を控除

して利益を得る。非営利組織は文字どおり営利を追求することを目的としない組織であるから企業でも自営業でもない組織であるが、これも2つに分かれる。非営利組織のひとつは政府部門（中央政府、自治体およびこれに準ずる公共事業体）である。もうひとつは営利団体でも、政府部門でもないが、何らかの財やサービスを供給している非政府非営利組織である。

広義の社会システムを分類すると、図1のように、(1)経済システム M、(2)政治システム G、(3)社会システム F の3つに分けることができる〔丸尾、1993〕。

図1の社会部門Fをさらに(1)家族・親族、(2)近隣人・個人的ボランティア、(3)組織された非営利組織に分けることができるであろう。社会部門を非営利組織とインフォーマル部門とに分けて、(1)、(2)をインフォーマル部門と呼ぶ者もある（たとえ



システム名	機能と秩序維持	行動主体
経済システム M	市場メカニズム 需給の自動的均衡 資源の最適配分 限界生産力による 分配	企業 自営業 その他の営利企業
政治システム G	議会制民主主義 多数決と合意	国(中央政府) 地方自治体 その他の公的機関
社会システム (インフォーマル部門) F	連帯と統合 互酬性の原理 統合の原理	家庭、家族 近隣人、ボラン ティア 非政府非営利組織

図1 民間企業・市場部門とインフォーマル・社会部門の原理

ば Evers in Evers & Svetlik, 1993)。政府部門以外の非営利組織とは、この社会部門（図1のF）のなかの非営利組織であるといつてよいであろう。それは非営利組織（NPO）であると同時に非政府組織（NGO）であるから非政府非営利組織（NGNPO）と呼ぶことができるであろう。これら M, G, F の3つの部門はそれぞれ異なる目的と、機能と行動・決定原理をもっている。

非営利組織の人間の行動原理

市場の営利企業は利益追求を目的として行動し、市場メカニズムによって生産活動が律せられる。政治部門では公共目的を追求することになっており、民主主義による決定が建前である。社会部門の人間の活動は市場とも政治とも異なる目的と行動原理によっても動かされる。公共選択論の経済学と新古典派の経済学はどの分野であろうと人間は利己的合理的に行動すると想定するが、社会学者と社会経済学者は、人間は二重の人格性を持ち、「人間は一部は低劣で（快楽や利己心で動かされ）、一部は高貴（高い道徳的目的を求める）である」と想定する〔Etzioni, Amitai and Paul R. Lawrence 1991〕場合が多い。

このことは事実であろう。しかし、二元的基準では、クリアカットな分析はできない。分析のための第1次接近としては、合理的かつ利己の人間行動を想定する分析をすることが必要である。それはちょうど物体の運動法則を知るために、まず空気のない真空状態か一定の気圧のもとでの物体の運動法則を明らかにし、その後、気圧の違いや空気や風によってどう運動が変わるかを分析するようなものであり、決して現実無視の分析ではない。第1次接近だけで、その結果を現実とみる場合は現実無視というべきである。公共選択論が政治問題の経済分析をする場合、合理的で利己の人間と企業を想定して分析を進めるが、社会部門の非営利組織の分析においても、第1次接近としては同様の経済学的分析方法をとってよいであろう。同時に社会部門には独自の行動原理もあることを十分認識して、現実接近することが必要である。

法律・制度上の非営利組織

まず非営利組織の位置づけから始めよう。非政府非営利組織は、法的小および経済的観点から次のように位置づけることができるであろう。原則として営利を目的としない非営利活動は、個人、企業をはじめさまざまな主体によってなされるが、非営利の事業を専門に行う組織をわが国では公益団体と呼ぶ。

公益団体のうち、公益法人は民法による公益法人と特別法による公益法人の2種類に大別することができる。公益法人の設立に関しては民法に次のように規定されている。「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」。民法法人とは、民法34条に基づいて設立される「社団法人」と「財団法人」を意味する。また、後者の公益法人には、私立学校法に基づいて設立される「学校法人」、社会福祉事業法に基づいて設立される「社会福祉法人」、宗教法人法に基づいて設立される「宗教法人」などが含まれる。これらは、1991年現在、約23万団体におよんでいる。

その他の公益団体に、「特殊法人」、「医療法人」、「消費生活協同組合」、町内会、自治会などの「認可地縁団体」などがある。

特殊法人は、日本道路公団等の公団、健康保険組合等の公共組合、住宅金融公庫等の公庫などがあり、それぞれ特別法により法人格を与えられている。これらは、非営利組織ではあるものの、実質的には政府の機関であると考えてよいであろう。この特殊法人のなかには目下、行政改革の対象としてその存続の意義が問われているものもある。特殊法人は社会部門に属する組織というよりも、政府部門の準公的組織というべきであろう。図1でいえば、GとMとFの重なる部門の組織というべきである。

「医療法人」は、医療法第39条に法的根拠をもつ。不特定対象ではないため完全な公益事業とはみなされないが、医療という事業の性格から、準公益を目的とする法人と考えられる。したがって、法人税上の取り扱いは、株式会社等の営利法人と

同様となっている。

町内会、自治会等は、ある限定される地域の公益の増進を目的としているものの、地方自治法に基づき市町村長の許可によって、「認可地縁団体」として法人格を与えられている。

「医療法人」「消費生活協同組合」「認可地縁団体」等は、その事業が市民の福祉・経済状況を増進させるものではあるが、基本的に地域社会等の特定の構成員が対象となっているため、純粋な公益法人としては認められていない。

また、その他の非営利組織として、同窓会や互助会などの組織も挙げることができる。しかし、これらはある特定範囲内の限定された対象者に対して事業を行う、すなわちクラブ財を供給する任意団体である。したがって、不特定の対象者に対する公益を増進するという目的をもたないため、法律によって法人格をもつことができない。これらの組織を「権利能力なき団体」と呼ぶ。これらの組織は当然ながら法的根拠はもたないが、法人税法上は、「人格なき社団等」として認知されている。

以上のように、非営利組織といっても法制度上はさまざまな人格があり、また、許可認可等の主務官庁もそれぞれ異なる。また、税法上の取り扱いも異なる点がある。政府や市場が福祉・教育・文化など準公共財を供給することの限界が論じられ、非営利組織の重要性が増している今日、税の優遇措置、許認可取得の簡素化など法制度上の一層の整備が求められているといえよう。

国民経済計算上の非営利組織

国民経済計算における取引主体の分類には、生産活動に関する取引を記録する「経済活動別分類」と、所得、財産等に関する取引を記録する「制度部門別分類」がある。

財・サービスの生産に関する「経済活動別分類」においては、取引主体は主に、「産業」「政府サービス生産者」「対家計民間非営利サービス生産者」の3つに分類される。また、所得、財産の取引に関する「制度部門別分類」においては、取引主体は主に、「非金融法人企業」「金融機関」「一般

政府」「対家計民間非営利団体」「家計（個人企業含む）」の5つに分類される。

このなかで、非営利組織が該当する分類は、それぞれ「対家計民間非営利サービス生産者」「対家計民間非営利団体」である。

「対家計民間非営利団体」とは、「他の方法では効率的に提供しえない社会的、公共的サービスを利益追求を旨とすることなく家計へ提供する団体」であり、そのうち生産者としてこれを把握する場合に「対家計民間非営利サービス生産者」という。

また、「対家計民間非営利団体」は、ある特定の目的を遂行するために集まった個人の自発的な団体であり、その活動は、通常会員からの会費や家計、企業、政府からの寄付、補助金によって賄われるということになっている。

ただし、経済活動別分類の場合、組織自体が非営利組織であっても、市場において通常コストをカバーできる価格で販売することを目的として財・サービスを生産する事業所は「産業」に分類される。また、公団等の公的企業も経済活動別分類では「産業」に分類され、制度部門別分類では「非金融法人企業」あるいは「金融機関」に分類される。

したがって、国民経済計算上は、市場において通常コストをカバーできる価格で販売することを目的として財・サービスを生産する事業所である協同組合、開業医、金融・保険業、あるいは公団などが非営利組織から除外され、所得再分配の概念に沿った医療や教育などに限ったかなり狭い定義がなされていることが分かる。非営利組織でも付加価値を生産するかぎり、その付加価値はGNPに算入されるが、付加価値を生産していないとみなされる場合には、その活動はGNPに算入されない。国民所得の3面等価の原則により、生産面の付加価値は分配され、支出されるが、非営利組織の活動はこの国民所得会計には現れない部分が多い。それゆえ非営利組織の活動が活発なアメリカでも非営利組織の活動はGNPの2～3%にすぎないという。

本稿では、非政府非営利組織 (NGNPO) を主として念頭において、非営利組織が重視されるようになった背景、非営利組織の意義、機能、そのマネジメントの在り方などを検討することにしよう。本章で特に強調したいことのひとつは、経済の市場システムと政治の計画システム以外に第3のシステムとしての社会システムが必要なこととその理由である。もうひとつは、政府部門を含む非営利組織においてもポリシー・マネジメントが必要だということである。

II 非営利組織が注目されるようになった背景

非営利組織が近年、注目されるようになった理由はいくつか考えられる。

公的福祉政策の限界——公的政策の補完——

第1に、人口高齢化の影響などで福祉国家的政策を目指す国々では、社会保障費が拡大してきたことが主原因で、公的支出 (社会保障支出を含む) とこれを賄うための費用負担が重くなりつつあるが、これは、人口高齢化がさらに進むと、公的支出と費用負担が過大になるので、民間活力と社会部門 (インフォーマル部門) のサービス活動への期待が大きくなったためであろう。従来の福祉国家が民間の市場部門対計画的公的部門の長所を兼ねそなえた混合経済システムの実現を主張したのに対して、最近の福祉国家リストラクチャー論で、公、民、インフォーマル部門の最適ミックスによる福祉政策を行うべきだとの論が有力である。筆者も執筆に参加したりチャード・ロウズ、白鳥令編著の『福祉国家：東と西』(1986年)、A. エヴァース、H. ヘルムート・ウインテルスベルガー編『福祉ミックス：労働・社会サービス・福祉政策へのその影響』(1988年)、エヴァース、I. スベツリック (Adalbert Evers & Ivan Svetlik) 編の『バランシング・プルーラリズム：高齢者ケアの新しい福祉ミックス』(1993年)、丸尾『日本型福祉社会』(1987年) などはその代表的論である。

従来の福祉国家が図1のGとMのミックス論であったのに対して、近年の福祉ミックス論は、

Gの公的部門が過大になることによって生ずる問題を緩和するためにもM部門の民間活力とF部門の非営利組織、家族、ボランティア、本人の自助努力をも活用して、G(公)、M(民)、F(インフォーマル部門)の最適組み合わせで、福祉政策も環境政策も行うことが、福祉と環境の質を効率的に維持・改善するために必要であるとの主張である。非営利組織はF部門の組織として政府の政策を補完する役割をも期待されているのである。

公、民、社 (インフォーマル部門) には図1に示すようにそれぞれ固有の機能と長所をもっているもので、それらを組み合わせて有効に生かすことが効率的であるだけでなく、人間的でもある〔丸尾、1993〕。

市場の失敗と政治の失敗を補うため

第2に、非営利組織などの社会部門は、経済部門での市場の失敗と政府部門の政治の失敗の両方が失敗することが認識されることによって、その必要性が改めて自覚されるようになった。市場メカニズムによってでは供給が不完全にしかされない、いわゆる「市場の失敗」が生ずることは、古くから知られている。そこで市場では供給されないか不完全にしか供給されない「公共財」(国防・警察・地球環境保全など) か準公共財を公的に供給するか公的に助成すべきだということになり、経済への公的介入が拡大した。ところが1970年代以降、市場の欠陥を正すために市場に介入する公的部門の政治も失敗することが公共選択論によってつぎつぎに明らかにされてきた。たとえば、犯罪を取り締まる警官も汚職をしているような関係である。市場が失敗し、公共選択論が指摘するように政府も失敗するのであれば、両者を調整するためにも、M、Gのいずれのシステムでも供給するのが適当でない財やサービスを第3の部門で補完するためにも第3のシステムが必要になる〔丸尾、加藤寛編、1983所載；丸尾、1987〕。すなわち図1のM(市場=企業)部門とG(政府)部門に加えてF(社会・インフォーマル)部門が必要なことが認識されるようになった〔丸尾、1987〕。

筆者の1人(丸尾)は、『日本型福祉社会』(1987年)などのなかでは福祉サービスの供給者としての第3のシステムの役割を強調し、『入門公共選択』(1983年)のなかでは政策決定システムとしての第3のシステムの必要性を指摘したが、第3のシステムはその両方の意味で必要であるといえよう。なかでも近年、注目されているのは政府にも企業にも属さない第3の部門としての非営利組織である。「市場の失敗と政府の失敗がともに生ずるとき、第3部門の出番(チャンス)がある」[Evers & Svetlik, eds., 1993, p. 6]として、第3部門としての非営利組織の重要性が欧米諸国で注目されるようになった。日本でも宮澤健一氏は近著のなかで、経済調整機能を果たすものとして、(1)市場による自動的調整、(2)組織による権力的調整に加えて、(3)協力的調整が必要であるというが(宮澤, 1993年)、(1)は市場システムの機能、(2)は政治システムの機能であり、(3)は狭義の社会システム(インフォーマル・システム)の機能であるといえるであろう。経済学者のなかにもこのような社会的システムの役割が認識されてきていることは興味深い。

日本では社会部門の家族が福祉サービスの点で欧米よりはるかに大きな役割を果たしているうえに、民間生命保険、有料老人マンションの供給などで民間の「福祉」サービス機能も大きいので、日本型福祉国家はすでに福祉ミックスを実現しているともいえるが、日本の場合、福祉サービス部門と子育て期の働く女性に対する社会的支援などの分野では、公的福祉供給がむしろ過少であった。インフォーマル部門では家族の役割は大きいですが、ボランティア組織などの非営利組織の活動は活発でなかった。日本の場合には、こうしたアンバランス分野を発展させることが最適福祉ミックスへの道である。逆に、スウェーデンのように福祉費用とその負担が過大になった国では、民間活力と家族とボランティアなどインフォーマル部門の活用が最適福祉ミックスへの道となる。

アメリカでは、市場経済部門と政府部門のいずれにも属さない経済社会部門を第3部門と呼び、そこで経済社会活動をする組織を非営利組織

(non-profit organization——略して NPO)と呼ぶ。アメリカは社会保障などの形での社会政策が先進工業国のなかでは比較的発達していないためであって、非営利組織による社会経済活動がその不足を補う役割をも果たしており、政府も政府自らが社会政策を行うよりも、民間の非営利組織を助成して社会経済活動を行わせるほうが、政府の負担も少なくすむし、民間の自由な選択と活動を重視するアメリカ建国以来の精神に合致するとの考えが強い。それゆえ政府は、社会保障給付費の対国民所得では先進諸国のなかでは低いが、非営利組織への税控除による助成は寛大である。

イギリスでは、伝統的にボランティア活動が活発であり、福祉の分野でも環境保全の分野でもボランティアとボランティア組織は重要な役割を果たしてきた。福祉の分野のエイジ・コンサーン、ヘルプド・ジ・エイジド、環境保全の分野ではナショナル・トラスト、シビック・トラスト、近年ではグランド・ワークなどのボランティア非営利組織が、公的福祉政策と環境政策を、補完あるいはかなりの程度代替している。イギリスでは、1980年代まで公的な社会保障が民間福祉サービスとインフォーマル部門のサービスに対して拡大してきたが、1970年代末ころから、公的福祉政策に対してインフォーマル部門の役割を再重視する論が出てきた。ロジャー・ハドレイとステphen・ハッチの『社会福祉と政府の失敗』(Hadley & Hatch, 1981)は、社会福祉供給に関する政府の失敗を指摘して、ボランティア活動などのインフォーマル部門の役割を再重視して、複合的(pluralism)な福祉供給が必要なことを強調した先駆的業績であった。

企業の社会的貢献として

第3に、企業の社会的貢献運動の影響である。1980年代後半の経済バブルの時期に経済的に余裕ができた企業は、社会への還元という意識と会社イメージの向上との狙いもあって、企業の社会的貢献活動を積極的に行うようになった。1970年代初めの列島改造ブームのときも同様の傾向がみられた。今回はフィランソロピイとかメセナとい

う新しい概念で企業の社会的貢献活動が行われたが、その活動の主体として、文化・芸術、環境、福祉の分野で非営利組織が生まれた。この種の社会的貢献活動の意義に関してはいろいろ論があるが、少なくとも利潤として株主に分配されるよりは、芸術・文化、環境、福祉の分野での活動を促すうえで有益であったと評価すべきであろう。

豊かさに伴う価値観の多様化と高次化

第4に、経済的発展のおかげで、物質的に豊かになった国では、人々の価値観が多様化し、高次化してきた。労働時間が短縮され、時間的にも職場や家庭以外でボランティアに働くゆとりが出てきた。こうして経済的にも時間的にもゆとりができると、マズローの価値のヒエラルキー論が示唆するように、人間はより高次の価値実現を求めるようになる。この高次価値実現動機を生かして非営利部門の活動を活発化することは、その活動に参加する本人にとっても社会の総合福祉改善のためにもプラスであるといえる。

行財政改革の一環として

非営利組織はこのようにいろいろな意味でその拡大が予想されるが、逆に縮小を要請されている非営利組織もある。現在の日本では行財政改革として、非効率な公的組織を改革して、公的支出を削減しようとの動きがあるが、非営利組織の一部である特殊法人と政府の外郭組織のなかには、統廃合が要請されているものもある。この種の準公的営利組織も市場の欠陥を是正あるいは補完するという建前で設立されたものが多いであろうが、市場メカニズムによる自然淘汰が行われないので、その存在意義が薄れているものもある。そのうえ企業と違い、その機能や成果を判断する基準もない。また利潤と報酬による経済的インセンティブも、ボランティア精神で自己実現のために活動する非営利組織と違い、経営者にも従業員にも働くインセンティブが乏しい。天下り職員が経営陣の多くを占める場合には、昇進のインセンティブも組織に対する一体感も乏しいので、効率的でない場合もある。

このような準政府非営利組織の場合には、統廃合が必要であろう。

III 非営利組織における価値創造

潜在資源からの価値創造

福祉や環境の分野での活動では、付加価値や価値を明示的な目標として追求することは少なかったが、社会部門が見直され、重視されるようになり、社会部門での付加価値と価値の創造が重視されるようになりつつある。

付加価値創造の期待される分野としては、日本の含み資産ともいえる既婚女性と今後も増えていく高齢者、それに働く能力と意欲が十分ありながらその機会が少ない障害者の就業に対する社会的支援がまず重要である。「21世紀福祉ビジョン」は、この方向の政策を進めることをも意図している。この政策は、GNPと税収入を増加させ、他方、福祉給付を減少させる場合もある。

環境の分野では、資源廃棄物からの再生品生産を促すリサイクル政策が目目される。この政策は付加価値創造、廃棄物の減少、資源の保存の3つの目的に役立つ政策である。

非営利組織は利潤の最大化を目指すのではなく、価値を創造する活動であるが、その価値には金銭的に評価され、国民経済計算でGNP（国民総生産）の一部に計算される付加価値だけではなく、付加価値以外の価値をも創造する。むしろ、それが主なアウトプットである場合が多い。価値を国民経済計算に算入される付加価値とそれ以外の価値とを図2の横軸のように分け、縦軸をプラスの価値かマイナスの価値かという基準で分けると、第1次元Aは、普通の財（ここで財とはサービスを含む）を供給する活動であり、営利企業の活動がこれに当たる。第4次元Dの領域の活動は付加価値としては計算されないが、人間の総合福祉にとって望ましい価値を創造する活動である。非営利組織は、主にこのような非付加価値財を供給する。P. F. ドラッカーによれば、アメリカでは2人に1人が非営利組織の活動に参加するというほど非営利組織の活動は活発であるが、非営利組織で

供給する付加価値はGNPの2~3%であるという〔ドラッカー, 1991〕。「イギリスにおけるボランティア活動の全国調査」(1991年)によれば、イギリスでは過去1年間のうちに、ボランティア活動をした人の割合は成人人口(16歳以上)の51%に達するといわれ〔Mayo, 1994: 総合研究開発機構, 1994〕, 環境保全の分野でのボランティアは、政府の環境保全活動以上の労働力を供給しているといわれるが、これらのボランティアは、直接にはほとんどGNPに算入される付加価値を生産していない。

この付加価値を創造していない非営利組織の活動を市場化させて、付加価値を創造するAの分野に転換すれば、GNPは増加し、付加価値に課せられる税金と社会保険料は増加する。たとえば、福祉の分野では、福祉サービスのボランティア組織のボランティアがパートのホームヘルパーになれば、D部門からA部門への転換となり、付加価値が増える。しかし、サービスの供給量が同じであれば、実質の価値は変化しない。家庭で育児をしていた女性が、保育所の発達のおかげで、保育所に子供を預けて営利企業など付加価値を創造する分野に就業すれば、付加価値は保育所の付加価値として、またひとつには就業した女性が職場で生

み出す付加価値として、二重の意味で付加価値が増加する。その女性の就業希望が強かったにもかかわらず、保育所がないために、家庭で育児をするしかなかったのが、保育所が子供を預かってくれるので、やりたい仕事ができるうえに、本人は給料を得て、社会としては付加価値が増え、GNPが増加する。この場合は、社会の人々の総合福祉が改善される可能性が高い。

マイナス財からプラス財への転化

社会の人々の総合福祉の改善に寄与する可能性がとくに高いのは、マイナス財をプラス財に転換する場合である。マイナス財のうち、金銭的に測定できるコストを生じさせる財はいわゆるbadsである。図2のBの「生産物」がbadsである。マイナス財をプラス財に転換する活動とは、図2のB, Cの財をA, Dの活動に転化することである。廃棄物処理場は迷惑施設といわれ、それ自体は付加価値を創造していないので、周囲の住民からは迷惑がられている。図2で分類すれば、その施設はマイナスの財を出す活動をしているCの分野に属する。もちろん、廃棄物処理はいわゆる静脈産業として不可欠であり、badsをなくすうえで、重要な役割を果たしているが、通常は積極的には

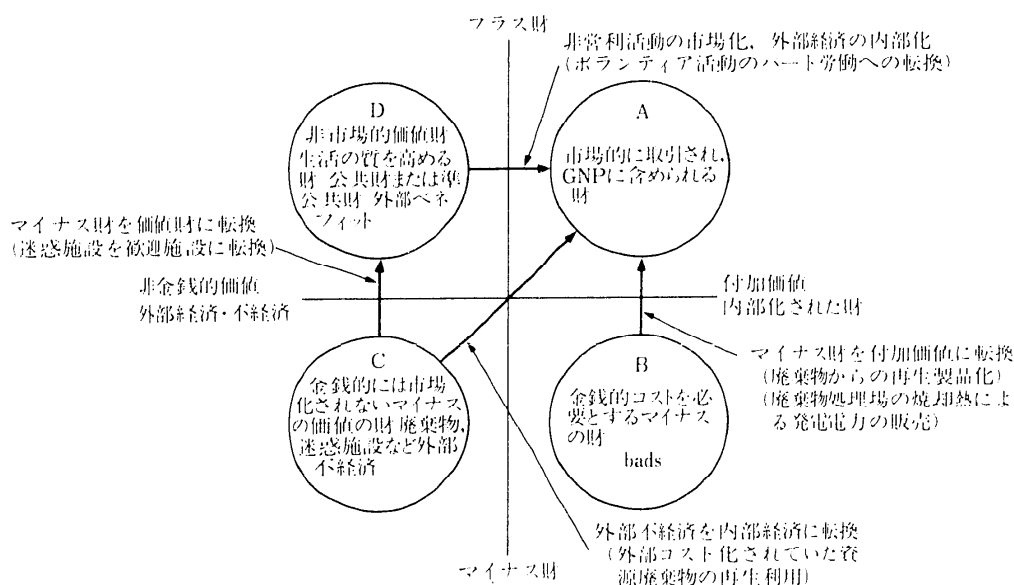


図2 価値創造活動の型と例（カッコ内は代表事例）

GNP に算入される付加価値を創造していない。しかし、最近では、付加価値を創造したり、付加価値ではないが積極的に価値を創造する廃棄物処理場が生まれてきた。付加価値を創造する例としては廃棄物を再生利用して再生利用品を生産する場合である。廃棄物からつくられた固形燃料、コンポスト肥料などは廃棄物処理場で生産され、ときには販売される。京都等の新しいごみ焼却施設では、年間、2万5000戸の電力に相当する発電をしており、その一部は電力会社に販売されているが、この場合も付加価値の創造である。廃棄物から再生した肥料や燃料は無料で住民などに分配されている場合が多いし、焼却熱による発電も公的な温水プールや浴場、福祉施設などに無料で供給されているから GNP に算入される付加価値は創造していないが、図2のDの価値は創造しているといえる。さらに最近では迷惑施設と考えられる施設に対する住民の反対を和らげ、歓迎施設に転化させようとして、廃棄物処理場を魅力的な緑地で囲み、小公園をつくったり、温水プールを付設したりしている。こうした活動は、図2のCの迷惑施設をDの価値創造施設に転化するための努力であり、総合福祉にとって好ましい活動といえよう。

IV 福祉・環境分野の非営利組織の マネージメント

非営利組織のアウトプットとインプット

筆者が関係する慶応義塾大学の総合政策学部の英語名はファカルティ・オブ・ポリシイマネージメントであるが、営利組織にも非営利組織にも共通するマネージメントの原理原則があり、非営利組織でも政府でもマネージメントを重視すべきだとの考えは、慶応義塾湘南藤沢キャンパスの理念でもある。福祉、環境、文化の分野でマネージメントというと、福祉、環境、文化は経済性よりも優先させて考えるべきであり、経済や効率にとらわれるべきではないと、これらの分野の専門家は反論することが多いが、ここでいうマネージメントとか効率の概念は、目的あるいはアウトプット

にも、インプットにも経済的・金銭的要因以外に、環境の質とか人間的な喜びや満足を含む総合福祉なので、決して経済プロパーの基準ではない。このことを重視して、経済組織とくに企業経営の理論と経験で培われてきたマネージメントの原則と技術とノウハウを、それにマルチメディアによる効率化の方法を、アナログ的に非営利的経営の分野にも拡大適用しようとするところに、総合政策学部の狙いのひとつもここにある。

人口高齢化の進行につれて、付加価値を生産する分野と人口は、相対的に少なくなっていく。それだけに経済プロパーの分野ではもとより、政府（国と自治体）とインフォーマル部門の非営利組織もマネージメント意識をもって効率性を高める努力をすることが必要になるのである。

インフォーマル部門の組織それ自体のマネージメントのほか、公的分野のサービス、民間営利分野のサービス、インフォーマル部門のサービスの最適組み合わせを行うことも効率化である。福祉サービスの分野では、医療サービス、看護サービス、重介護サービス、家政婦的なホームヘルプ・サービスをどう組み合わせるのが効率的かを明らかにするという、従来から意識されている政策課題もある。

非営利組織でもマネージメントが大切なことを強調している1人はP. F. ドラッカーである。彼が指摘するように、非営利組織もマネージメントを効果的に行うことが必要である。

しかし、非営利組織は、「市場の失敗」や「政府の失敗」「契約の失敗」によって不完全な供給しかなされない「準公共財」（メリット財、クラブ財を含む）を、社会的貢献の見地から安定供給することを主な目的とするものであり、市場の企業とも政府とも異なる目的と行動原理をもっている。それゆえ、市場の企業のマネージメントの原理を非営利組織に適用する場合には、社会部門としての非営利組織の目的、機能、行動原理などの独自性に十分配慮することが必要である。なお、ここでいう社会的貢献の見地とは、必ずしも公共の利益を高めるという純粋な道徳的動機を前提とするものではなく、経営者あるいは職員といった事業主

体の効用を高める行動を前提として考えることもできる。

すなわち、非営利組織の行動原理は、短期的には収支均等化という制約条件の下で、準公共財を供給することによって、事業活動の主体の効用を最大化させることである。ただし、利益追求を目的としない非営利組織といえども、財・サービスの長期的安定供給が求められることから、収支の均等化は活動の制約条件ともいえるものである。長期的には収入を増加させて、活動を拡大しつつ、効用関数を最大化していくものと想定してよいであろう。すなわち非営利組織の活動に従事する者の効用関数は(1)式のように自分自身の自己実現の効用 (U_1) と受益者あるいは公共利益に貢献したことによる利他的効用 (U_2) に依存する。利他心が強いほど β が大きい。また非営利組織の活動によって生まれる価値は、(2)式のように、(1)式に非営利組織の活動によって増加した付加価値と受益者の非金銭的ベネフィットを加えたものとなる。

$$\text{非営利組織の活動従事者の効用} = f(U_1^\alpha, U_2^\beta) \quad (1)$$

(α と β はそれぞれの効用のウェイトである)

$$\text{非営利組織の活動によって生まれる価値} = F(U_1^\alpha, U_2^\beta, U_s, V) \quad (2)$$

U_s は非営利組織によって創造された社会の他の人々の効用、 V は非営利組織によって生産された付加価値
 $U_1^\alpha, U_2^\beta, U_s, V$ はいずれも増加関数

また、準公共財を供給するという点で、民間営利企業の社会貢献活動（フィランソロピィ活動）と非営利組織の事業は類似するものであるが、基本的な行動原理、もしくは動機といった点で異なる特徴をもつ。民間営利企業の場合、事業主体の効用最大化についても行動原理として成立するが、それに加えて、長期的な利益の確保という動機が存在すると考えられる。たとえば、企業の公益的事業が消費者に対する好感を生み、宣伝効果として企業の売り上げの向上に寄与することもありうる。

非営利組織と企業の違い

そこで、非営利組織と、民間営利企業の営利事業、民間営利企業の社会貢献活動（フィランソロピィ活動）との比較をまとめると、表1のようになるであろう。

非営利組織の経済面での問題点

非営利組織の経済的問題点としては、以下の8点を挙げることができるであろう。

1) 非営利組織によって供給される財・サービスには、市場による需給調整メカニズムがないため、適切な質・量の財・サービスが供給されない可能性がある。

2) 経営者にも従業員にも、勤労に対する金銭的なインセンティブが働かない可能性がある。

表 1

	非営利組織	民間営利企業	民間営利企業のフィランソロピィ
	事業主体あるいは受益者とメンバーの効用最大化	利潤拡大	受益者の効用最大化、長期利潤最大化
供 給 さ れ る 財	準公共財、価値財	私的財	準公共財、価値財
需給調整メカニズム	組織の計画	市場 限界生産力による配分	企業の計画
	扶助・援助・社会的交換	効率的配分・経済的交換	扶助・援助・社会的交換
生産物の受益・負担	不一致	一致	不一致
利 益 発 生	原則なし（結果利益）	目的利益	原則なし（結果利益）
利 益 分 配	不可（収支均等が原則）	出資者	不可（収支均等が原則）

3) 非営利組織では、コスト意識が欠如しがちである。非営利組織はコストをできるかぎり小さくして、利潤をあげるという動機を欠くため、活動コストに関するコスト意識が非常に低い。公的な非営利組織の場合には、公的に提供される土地などに関しては会計計算にも入っていないことが多い。たとえばごみの埋立地のコスト計算に埋立地の用地費が必ずしも入っていない。福祉の措置施設では、措置費が定額であり、コストを下げる努力をして利益を出しても措置費との差額が個人的に還元されるのではないこともあって、コスト意識もコスト引き下げ努力も乏しい。

文化施設や公園では、コスト意識も効率意識も乏しいため、たくさんの資金を投じた施設の稼働率が低くても、責任を問われないし、稼働率が十分高くても施設の運営者の利益にもならない。したがっていったん、施設ができてしまえば、その施設が有効に利用されているかどうかには無関心であることが多い。施設をつくる段階でも稼働率の慎重かつ科学的予想はほとんどなされない。

4) 市場の企業と違い、競争による生産性向上とコスト削減への圧力も乏しいので、このことも効率性を低くする。

5) 外部からの有効なモニタリングがなされないことである。民間営利企業の場合、供給する財・サービスに対して市場による評価と株主による監視が行われるのはいうまでもないが、さらに、日本的経営の下では、不十分な株主のモニタリングの代替として、金融機関の経営意思決定への関与と監視がなされている。

非営利組織の場合、会計上のディスクロージャーは主務官庁等に対し行われているものの、具体的な経営内容に関する情報開示が不十分となっている可能性がある。また、とくに公益法人の場合、主務官庁がモニタリングすることになっているが、このことが官庁からの天下りや必要以上の規制の原因となり、かえって効率を損なっている場合もある。非営利組織の社会的使命を鑑みれば、経営内容に対する公正なモニタリングは、今後重要な問題点である。

ただし、非営利組織に対するモニタリングに関

して、考慮すべき重要な点がある。それは、経営に対してどのような評価基準を設定するかという問題である。非営利組織はその事業内容が、社会貢献的、公益増進的なものである場合が多く、必ずしも出資に対する効率性のみで評価することができない。また、経営者や職員の効用を基準とすれば非効率と組織肥大化が発生する。需要者に迎合した経営が行われれば、やはり相当な非効率となるであろう。したがって、非営利組織のモニタリングの際には、多元的な評価基準が求められるであろう。また、関係官庁のみならず職員、地域社会、関係諸団体、さらには国民一般に対し、経営内容、会計内容などがガラス張りとなり、組織の外からも、組織のメンバーからも監視できるようなディスクロージャーも必要とされる。

6) 特殊法人や政府の外郭組織の場合には、しばしば、経営者のかなりの部分が官庁からの天下り役員によって占められる。その場合には、組織内での経営者対従業員の一体感が弱くなり、従業員にとってはそれだけ昇進の機会が少なくなるので、昇進意欲からくる働くインセンティブも弱くなるおそれがある。天下った役人のなかにはもちろん、有能な経営者になる者もいるが、天下った非営利組織の効率を高めることよりも、元いた官庁から補助金をとってくることに力を入れる者もある。

7) このような活動はレント・シーキング活動であり、レント・シーキングは国民経済にとっては次のような点で資源配分の効率と X 効率のうえで、マイナスである。

第1に、公的独占あるいは競争制限による効率上のロスがある。

第2に、レント・シーキング活動に参加する労働力とコストのロスがある。

第3に、公的規制に伴う X 効率上のロスがある。

8) 結果として利益が発生した場合（現実には、学校法人も医療法人も利益を発生させている）には、利益を出資者に分配したり、経営者や職員にボーナスとして分配することに制約があるため、その後の行動として、

(a)提供している財・サービスの価格を下げる

- (b)提供している財・サービスの質を高める
 - (c)何らかの経費として処理して費用最小化を図らず、非効率となる
 - (d)利益を内部留保して事業拡張を図る
- という選択肢が考えられる。この場合、(a)と(b)が適切な行動であるが、現実には、(c)もしくは(d)の行動が選択されるケースが多いと考えられる。したがって、1)と同様に、適切な質・量の財・サービスが供給されない可能性がある。

ただし、内部留保による事業拡大は、必ずしも問題点であるとはいいきれない。事業拡大の方向が、需要者の量的・質的ニーズと合致したものであるならば、これは望ましい行動であるといえよう。

V 非営利組織と日本の経営

非営利組織のマネジメントも原理に関しては営利企業のマネジメントと共通するところが多い。しかし、非営利組織は社会部門での経営なので、社会的要素が営利企業の場合に比べてはるかに重要な役割を果たす。営利企業でありながら非市場的・社会的要因が重要な役割を果たす経営の代表例は日本の経営であるから、非営利組織は、社会的要因を効率向上に巧みに生かしてきた日本の経営〔丸尾, 1994〕からマネジメントの効率化の方法に関して、次のような点を学ぶことができるであろう。

組織との一体感の醸成

第1に、メンバー意識とその基礎となる共通の利益の意識であり、仲間意識・コミュニティ意識である。欧米の営利会社では会社のメンバーといえど株主と経営者である。非営利組織では、そこにボランティアとして労働を提供する人も資金を提供する人もすべてメンバーである。日本の経営では、会社のメンバーは株主、経営者だけでなく従業員もメンバーである。日本の経営の企業では、経営者は「彼ら」ではなく、自分達の「成功した先輩」である。メンバーとして従業員の多くは、会社をコミュニティと意識し、組織との一体感を

もつ。ドラッカーは「アメリカの成人の大半にとって、それ(非営利組織)は、コミュニティを構築するものとなっている」〔ドラッカー, 1991, 日本語版序文〕というが、日本の従業員の会社に対する意識とアメリカ非営利組織のメンバー意識との間には共通点がある。

非営利組織を活性化するには、この一体感が必要であるが、経営陣に「天下り」が多く、政府と関係が深い特殊法人などの非営利団体には、この一体感がしばしば欠けている。

信念・目的・目標の明示

第2に、目的と目標の設定である。従業員に対して集団的目標設定を課すなど、非金銭的なモチベーションを与える方法はその一例である。この意味においては、日本の経営は非営利組織のマネジメントにも大いに通ずるところがある。営利企業の目的は利潤の増加あるいは売り上げ、付加価値の増加であるが、非営利組織の目的は金銭的目的ではない。それぞれの組織によって目的はさまざまであるが、何らかの人的価値の創造・改善を目的としており、メンバーの自己充足をも目的としている。そして自発的に形成されたボランティア非営利組織の場合には、自分のしている活動の意義に関して信念をもっている場合が多い。日本の経営は営利組織であり、営利が主目的であるが、欧米の企業と異なり、利潤を目的とするというよりも従業員を含む会社のメンバーの付加価値の増加を目的とする。日本の経営の代表である松下電器の創設者の松下幸之助は、松下電器が利潤追求の組織でなく、人類に貢献する組織たれと強調したが〔加藤寛, 1982年所載の丸尾稿〕,このような動機づけは信念によって活動する非営利組織の活動動機と共通する。

このように共通目的とその共通目標によって生まれるメンバーの一体感が、ライベンシュタインのいうX効率を高める。これが日本の経営の効率性の秘密のひとつであるが、この原理と効率化の手法は非営利組織に適用できる。

日本の経営では、具体的目標設定を企業と職場に示すことによって、目標を与え、生産性向上を

促すが、この手法も非営利組織で導入することが可能である。

もちろん、非営利組織の具体的目標は金銭的目標や生産数量よりも、社会指標で示すことのできる指標と、アンケートなどによってとらえることのできる精神的な指標であろう。環境の分野では、ごみのリサイクリングの場合にはごみの減量とリサイクリング率が、福祉分野の場合には、ボランティア参加人員とかサービスの対象者数など、できるかぎり数量的現状と目標を示すことが大切である。

情報の共有と教育投資

第3に、人的資源の効率の活用である。日本企業は、内部労働市場を発達させ、外部労働市場と隔絶させることによって、従業員間の長期競争を促進し、高い効率性を発揮している。この行動は、外部労働市場で取引が可能な、一般技能をより多くもつ専門職についても適用されている。

非営利組織の場合、とくに職員の専門性が重視されると考えられるが、日本企業の行動を観察するかぎり、必ずしもOff-J-Tによる一元的な育成に頼る必要はなく、内部労働市場を形成し、効率的な人的資源管理を図ることも可能である。

しかし、非営利組織では、準公共財を供給するという社会的要請から、組織や職員個々に対して、民間営利企業以上の倫理性が求められる。内部労働市場に偏重したマネジメントの弊害として、組織の維持・拡大が目的化し、社会的な倫理性と乖離した行動がとられる可能性があるという点を挙げることができる。

人的資源を生かすには、従業員に対する組織内教育と情報の共有（インフォメーション・シェアリング）も重要である。『コミュニティとケアリング：福祉の混合経済』の著者マジョリィ・メイヨも福祉ミックスを提唱すると同時に、ボランティア組織における教育の役割を強調しているが〔Mayo, 1994〕、能力とモラル（士気）を高めやる気を起こす教育が非営利組織でも必要である。メンバーが情報を共有することも日本的経営の特徴であり、これが生産性向上にもメンバーの一体

感を高めるのにも役だっているが、非営利組織でもこの点、日本的経営から学ぶことができるであろう。

活動のインセンティブ

企業では活動の主なインセンティブは利潤であり、従業員にとっては給与であるが、非営利組織の効率上の弱点は、営利企業を効率化する最大の武器である利潤と給与を用いることが通常できないことである。非営利企業では、金銭的インセンティブ以外にやりがい、自己充実、一体感などの社会的要因をインセンティブとして重視せざるをえないであろう。

日本企業は、金銭的利益以外に、働くインセンティブとして社会的要因をうまく生かしているので〔丸尾, 1993〕、この点も非営利組織で参考になるであろう。また日本的経営では、短期的な利潤と賃金の最大化でなく、長期的経営戦略の視点から、労働分配率と配当性向を低めに維持し、内部留保を厚くすることによって、投資にまわすという行動をとる。これは、事業の長期的安定成長には有効な戦略であると考えられている。

非営利組織の場合、原則として利益は分配不可のため、その余剰利益を分配せず、長期的戦略にたった事業拡大への投資にまわすという、同様の行動が想定される。ただし、非営利組織の場合、利益追求（費用最小化）インセンティブが働かないため、それによって供給の不安定性が増す危険性もある。

競争圧力を生かす

競争は、効率を高める重要なメカニズムであるが、日本的経営では、集団間、個人間の競争と集団内での社会的統合協力という効率の2大要因を巧みに組み合わせることで効率を高めることに成功した〔丸尾, 1987, 1993〕。この方式は企業だけでなく、非営利組織や大学のゼミナールなどの社会的集団にも適用できる。

会計（予算、決算）と監査

ドラッカーは、「非営利組織は決算というものを

もっていない」〔ドラッカー, 1991, p. 15〕という。決算がなく、内部および外部の監査が不十分で、会計責任が欠けるような非営利組織では、効率性が軽視されるのも当然である。非営利組織を効率化するためには、企業に準じた決算、監査、会計責任を非営利企業でも導入すべきである。非営利企業も金融機関から資金を借りる場合には、日本の経営の場合のように、金融機関にも監視機能をもたすのがよいであろう。欧米の企業では、株主が、自分達の利益を守るために重大な関心をもって企業の会計を監視するが、日本の場合には、個人株主は株の総数の20%程度しか株を所有していないし、株主総会は形式化しているので、株主による監視機能は弱い。メインバンクなどの金融機関の監視があり、企業内の従業員からの監視機能がある。日本では経営者と従業員が連続的で、経営者の多くは従業員の先輩であり、大企業の大部分には労使協議会があるうえに、情報の共有化が進んでいるので、内部からの効率性への監視機能も働いている。非営利組織には株主がないので、出資者からの監視機能はあまり期待できないが、組織の内部のメンバーとその地域の住民に対して開かれた会計にすれば、監視機能が働くであろう。理事会への従業員や住民の参加も内部からの監視機能を果たすであろう。

このように社会的要因の強い日本的経営の効率化のためのマネージメント手法は、非営利組織のマネージメントにもヒントになることが多い。しかし、日本的経営にも欠陥は多いし、是正すべき点も多いので、日本的経営の長所を導入しつつ、欧米の企業と非営利組織のマネージメント手法の長所をも積極的に導入すべきであろう。

主要参考文献

雨宮孝子『公益法人の設立・運営——その設立申請・事業計画・税務』, かんき出版, 1994年。

ドラッカー, P. F. 『非営利組織の経営』, ダイヤモンド社, 1991年。

Evers, Adalbert and Ivan Svetlik eds., *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury, European Centre, Vienna, 1993.

Etzioni, Amitai and Paul R. Lawrence eds., *Socio-economics toward a New Synthesis*, Sharpe, 1991.

行政管理研究センター監修, 今村都南雄編著『第三セクター』の研究, 中央法規出版, 1993年。

Hadley, Roger and Stephen Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State: Centralised Services and Participatory Alternative*, Allen & Unwin, 1981.

Hedin, Bernt, *Growing Old in Sweden*, The Swedish Institute, 1993.

加藤 寛『大いなる構想——松下幸之助全研究』, 学習研究社, 1982年。

Mayo, Marjorie, *Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare*, Macmillan, 1994.

丸尾直美『日本型福祉社会』, NHK ブックス, 日本放送出版協会, 1987年。

——『入門経済政策』, 中央経済社, 1988年。

——『総合政策論: 日本の経済・福祉・環境』, 有斐閣, 1993年。

——「日本的経営の賃金・分配・生産性モデル: 社会的要因の経済学的分析」『公共選択の研究』1994年6月号。

宮澤健一『高齢化社会の構図』, 有斐閣, 1993年。

総合研究開発機構『市民公益活動基礎整備に関する報告書』, 総合研究開発機構, 1994年。

Powel, W. W. ed., *The Nonprofit Sector—Research Handbook—*, Yale University Press, 1987.

Rose, Richard and Rei Shiratori eds., *The Welfare State: East and West*, Oxford University Press, 1986.

Salamon, Lester M., *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 1992.

高寄昇三『外郭団体の経営』, 学陽書房, 1991年。

(まるお・なおみ 慶応義塾大学教授)

(さいとう・かつひこ

ライフデザイン研究所副主任研究員)

民間企業の公益活動

——日本の現状と展望——

山内直人

I はじめに

民間非営利セクターが経済社会のなかで果たす役割は、先進国においても、また発展途上国においても非常に大きくなっている。日本においても、企業の社会貢献活動や個人のボランティアなど、民間セクターによる公益活動（しばしばフィランソロピーと呼ばれる）が広がりを見せており、その必要性が一般にも認知されるようになってきた。Salamon (1994) は、こうした非営利セクターの台頭を“associational revolution”と呼び、19世紀後半の国民国家の成立に匹敵するインパクトをもつと主張している。

アメリカやヨーロッパの民間公益活動と比較すると、日本の特徴は、法人企業が圧倒的に重要な役割を果たしているということである。より正確には、日本だけの特徴というよりも、アジア諸国の非営利セクターに共通の特徴というべきかもしれない¹⁾。

しかしながら、日本の企業フィランソロピーは、今大きな転換期にさしかかっているように思われる。企業の社会貢献活動は1980年代後半の長期好況の時代にブームを経験したが、それに続く1990年代前半の長期不況期には、ブームはしぼんでしまったかにみえる。民間公益活動が企業中心に行われているということは、公益活動の水準が企業業績の変動に対応してかなり敏感に変動する可能性があるということを意味している。しかし、そうした不況下にあっても、意識の高い企業は地道な活動を続けており、企業の取り組み方にも大き

な違いがみられる。

この小論では、以上のような現状をふまえて、民間企業の公益活動がさまざまな利害関係者への成果配分のなかでどのように位置づけられているか(第II節)、企業の公益活動は経済成長や景気変動に伴ってどのように変化しているか(第III節)、企業財団はどのような役割を果たしているか(第IV節)、といった論点を検討する。最後の第V節では、民間企業の公益活動の基盤となる税制や公益法人制度をどのように改革すべきかといった政策的論点について議論する。

II 企業の成果配分と公益活動

1. 企業フィランソロピーの現状

芸術・文化、学術研究、社会福祉、国際協力など、さまざまな分野での民間公益活動に対する需要を満たすため、多数の民間非営利組織(non-profit organizations)が活動している。民間企業の役割のひとつは、そうした活動に資金、人材、ノウハウなどを供給することである。もうひとつは、企業独自の社会貢献プログラムを実施することによって、直接需要に応えることである。

日本における民間公益活動のなかで企業の占める位置を正確に把握することは簡単ではない。民間企業の公益活動を把握するのに有益な資料として、経済団体連合会(1994)がある。これは、調査対象が経団連会員企業等に限定されているものの、企業の寄付支出と自主プログラムに対する支出の双方を含む包括的なデータを提供している。

これによると、1993年度(各企業の会計年度)

の社会貢献支出は、回答 369 社の合計金額が 1494 億円であり、1 社平均では 4 億 500 万円となっている。このうち、自主プログラムに対する支出額は、420 億円であり、寄付金支出額は 1074 億円であった。寄付金支出のうち、損金算入額は 873 億円である。

寄付金支出額に限るならば、税務統計からもデータが得られる。国税庁が会社標本調査のサンプル・データから母集団推計を行ったところによれば、1993 年に法人企業が支出した寄付金額は、5236 億円とされている。このうち、税法上公益目的の寄付金とみなされる「指定寄付金」と「特定公益増進法人に対する寄付金」の合計は 1802 億円であり、残りの 3434 億円のなかには政治献金など公益目的以外の寄付金がかなり含まれていると考えられる（表 1）。

2. 日本型成果配分と民間公益活動

労働分配率や配当性向の低さ、労働時間の長さなどからみると、日本企業は、従業員や投資家への現在の分配を手厚くすることよりも、将来にわたる企業成長とそのための内部留保を重視し、長期的な成果配分を手厚くしようとしているようにみえる。実際、日本の労働分配率や配当性向は、主要先進国との比較でも低いということが確認されている²⁾。

ここで、日本の法人企業が利益をどのように分配しているか概観しておこう。具体的には、国税庁の会社標本調査に基づき、利益処分の現状をみる。ここで分配の対象となる利益は、税法上の益金に交際費と寄付金の損金算入部分も含めたやや広い概念としての企業利益を考える。表 2 によると、1992 年の黒字法人においては、上記の意味での広義利益のうち、29.5%が法人税の支払いに充

表 1 法人の寄付金支出の推移

暦年	指定 寄付金	特定公益 増進法人 への寄付	その他 一般の 寄付金	法人 寄付金		法人所得	寄付金 対所得比
				合計	うち損金 不算入分		
	億円	億円	億円	億円	億円	億円	%
1974	470	163	1,044	1,677	408	149,237	1.12
1975	372	115	876	1,364	383	113,319	1.20
1976	366	158	962	1,486	393	129,013	1.15
1977	386	203	1,002	1,591	366	144,289	1.10
1978	394	212	1,039	1,646	388	158,477	1.04
1979	388	257	1,509	2,154	524	194,228	1.11
1980	596	276	1,434	2,305	502	223,300	1.03
1981	681	316	1,447	2,444	515	233,637	1.05
1982	460	336	1,311	2,106	402	238,349	0.88
1983	505	352	1,679	2,535	635	244,949	1.03
1984	563	438	1,674	2,675	583	272,469	0.98
1985	531	454	1,864	2,850	634	302,859	0.94
1986	603	411	2,049	3,064	671	302,949	1.01
1987	641	550	2,368	3,559	901	347,460	1.02
1988	782	578	2,577	3,937	810	408,625	0.96
1989	884	666	2,673	4,223	841	474,123	0.89
1990	1,276	697	3,518	5,491	1,334	503,812	1.09
1991	1,215	856	3,563	5,634	1,254	495,215	1.14
1992	1,052	779	3,507	5,338	1,414	429,188	1.24
1993	1,010	792	3,434	5,236		364,077	1.44

データ：国税庁企画課編「税務統計から見た法人企業の実態」による。

注：法人所得は、黒字法人のみの計数、それ以外の項目は全法人の計数である。

表2 法人企業の利益分配（構成比，％）

暦年	対象 企業	役員 賞与	支払 配当	法人 税額	交際 費	寄付 金	社内 留保	その 他	合計
1980	全企業	2.8	10.1	31.7	13.0	1.0	27.2	14.3	100.0
	黒字法人	2.5	9.2	30.4	9.9	0.8	34.1	13.1	100.0
1985	全企業	2.1	10.0	36.4	12.7	0.9	21.2	16.6	100.0
	黒字法人	1.8	9.2	34.0	9.0	0.8	31.2	14.0	100.0
1990	全企業	2.0	8.9	34.9	11.1	1.1	27.5	14.6	100.0
	黒字法人	1.7	8.4	32.4	8.3	0.9	35.6	12.7	100.0
1992	全企業	2.7	12.2	36.8	16.4	1.4	9.3	21.1	100.0
	黒字法人	2.0	9.5	29.5	10.0	1.0	33.1	14.9	100.0

データ：国税庁企画課編「税務統計から見た法人企業の実態」。

てられているが、それ以外では、支払配当に9.5%、交際費に10.0%が充当され、33.1%が社内留保となっている。こうしたなかで、寄付金支出には1.0%が振り向けられているにすぎない。しかもこのなかには政治献金など公益目的以外の寄付金がかかなり含まれている。赤字法人を含めた全企業の平均をみても、寄付金支出の広義純利益（黒字法人の利益から赤字企業の欠損を差し引いたもの）に対する比率は1.4%にすぎない。

こうした日本型成果分配の特徴は、フィランソロピー実践の方法にも反映している。たとえば、アメリカでは、企業は株主としての個人に最大限の成果分配を行おうとする。フィランソロピーに関しても、企業は、配当や賃金の形で個人に最大限の成果分配を行い、個人は受け取った所得を用いて、寄付をはじめとする公益活動を行うのが一般的である。これに対して、日本では、これまでのところ、企業自身が主体的にさまざまな公益活動を行っており、個人はいわば脇役にとどまっている。

これが端的に現れているのが寄付金の支出者別構成である。アメリカでは、寄付金支出全体の9割近くは個人（遺産からの寄付を含む）によるものである[Kaplan, 1994]。これに対し、日本では、税務統計の数値でみる限り、寄付金支出の9割以上は企業によるものである。

日本企業の特徴的な成果配分様式は、個人と企業の税制の違いをふまえた合理的な行動であると理解することも可能であろう。すなわち、日本で

は、個人所得税はかなりきつい累進構造になっており、課税所得に対する限界税率は、最高で65%（国税50%、地方税15%）であるのに対し、法人税は、基本的にフラット税率で、約50%（うち国税としての法人税は37.5%）である。したがって、高額所得者にとっては、個人所得として受け取って、所得のなかから寄付を行うよりも、所得としては受け取らず、企業にフィランソロピー活動を代行してもらうほうが、節税の観点からは有利ということになる。こうした個人と法人の税率構造の違いが日本において個人よりも企業のフィランソロピーが栄える要因のひとつになっている可能性がある。

3. 利潤追求との整合性

個人の行動の背後に他人を思いやる心が多少とも存在するというのは、その深層心理がどうであれ、否定しがたいであろう。これに対して、営利企業の本質が利潤を追求することであるとすると、その企業が直接的な見返りを求めないフィランソロピー活動を行うということは、どのように説明したらよいだろうか。

これは、「企業の目的は何か」、あるいは「誰の利害を代表しているか」、「利潤の最大化だけなのか」、「仮に利潤最大化だとしてどのくらいの時間的視野で利潤を考えているのか」といった問題と密接に関連している。

現代企業は、さまざまな利害関係者の上に成り立つ組織である。したがって、最も自然な解釈は、企業の利害関係者がフィランソロピー活動を行うことを望んでいる、そうして、彼らの意思を反映して、企業はエージェント（代理人）として活動しているというものである。

まず、従業員。社会貢献に熱心な企業で働くことにより従業員の満足が高まるとしたら、従業員自身がフィランソロピー活動に社会的な意義をみいだしているということだろう。企業が従業員を募集する場合にも、フィランソロピーに熱心な企業であれば、より優秀な人材を集めることができるかもしれない。こうした意識が組織化されて、労働組合として社会貢献を行っている例も珍しく

ない。

消費者はどうか。もし、消費者が社会貢献に熱心な企業の製品を好んで買うとすると、企業はフィランソロピー活動を軽視できないだろう。企業フィランソロピーは、消費者の支持を取り付けるための合理的な企業行動と解釈できる。

企業の活動の場となるコミュニティはどうか。コミュニティが企業の社会的責任としてフィランソロピーを求めるなら、それを無視して企業が地域社会で操業し続けることは難しいだろう。この場合、フィランソロピー活動は、企業の長期的な利益基盤を保証するために必要なコストということになる。

次に経営者はどうか。いわゆるサラリーマン経営者の場合は、従業員と同様に、彼らがフィランソロピー活動に意義をみだし、積極的に活動すべきだと考え、それを企業に所属することを通じて実現していると考えることができるだろう。

一方、オーナー経営者の場合、経営者自身がフィランソロピー活動に情熱を燃やすケースはよくみられる。これは、個人としてのフィランソロピーの評価が、企業フィランソロピーの実践という形で、経営方針にも反映されているものと考えられる。

最後に、株式会社の最も直接的な利害関係者である株主の観点から考えてみよう。フィランソロピー活動にはコストがかかるから、活発な活動を行うほど、配当の原資となる利潤を圧迫する。しかし、フィランソロピー活動が短期的な利潤を減らしても長期的な利潤につながるなら、株主はおそらく反対しないだろう。現在の配当は抑制されるかもしれないが、将来の配当増加が見込まれれば、株価が上昇し、キャピタルゲインが得られるからである。

なぜ、長期的には利益なのか。それは、フィランソロピー活動を行うことによって、すでにみたように、利害関係者がそれを評価し、その結果、需要が増加したり、製品・サービスが高く売れる(収入の増加)、優秀な従業員を雇い入れることができる、コミュニティのなかで協調していける(費用の節約)といった効果がもたらされ、それが

長い目でみれば利潤の増加につながるからであると考えられる。しばしば“enlightened self-interest”(「見識ある自己利益」)といわれるのはこのことである。山田(1991)、塩澤(1991)などは、民間企業の公益活動について、長期的な視野の下での利潤最大化行動として理解しうることを理論モデルに基づき説明している。

III 企業公益活動の時系列変動

1. 経済成長と企業公益活動

法人企業は、企業活動の規模が拡大し、所得規模が大きくなるにつれて、寄付金支出をどのように増加させているだろうか。これをみるため、以下のような回帰式を計測することによって寄付金支出の所得弾力性を計測してみる。

$$\ln G = \text{constant} + a \ln Y + e$$

ただし、 G は法人企業の寄付金支出額、 Y は法人所得(黒字法人のみ)、 $\ln(\)$ は自然対数を示す。

1965年から93年のデータを用いて a を推定することにより弾力性を計算すると、0.98という結果が得られた。これは、法人企業が所得(利潤)の拡大ペースとほぼ同じスピードで寄付金支出を拡大させてきたこと、換言すれば、意図したかどうかは別として、寄付金支出の所得比率を一定に維持するように寄付金支出額を調整してきたことを意味している。

これは、寄付金支出の法人所得に対する比率がこの期間を通じて1%前後とほぼ一定であることをみても確認される(表1を参照)。

2. 景気変動と企業公益活動

それでは、景気変動に伴う企業業績の短期的な変動に対しては、企業は公益活動の水準をどのように変化させているだろうか。これをみるため、法人所得の対前年変化率と寄付金支出の対前年変化率を比較してみた。それをまとめた表3によると、1965年から93年までの法人所得変化率の標準偏差は14.1であるのに対し、寄付金支出のそれは17.2となっている。これは、企業が、法人所得すなわち利潤の毎年の変動以上に寄付金支出を増

減させていることを示唆している。

株主への利潤分配である支払配当の変動については、同じ期間の標準偏差は9.1、また税制上の取り扱いが寄付金と類似している交際費のそれは6.2であり、寄付金支出よりもはるかに安定している。これらは、企業は、寄付金よりも配当や交

際費の支出の安定化を重視していることを示していると考えられる。

ただし、以上の傾向は時代とともに変わりつつあるようにもみえる。上記の期間を1965～74年の第Ⅰ期（高度成長期）、75～84年の第Ⅱ期（調整期）、85～93年の第Ⅲ期（安定成長期）の3期間に分けてみると、高度成長期には、企業の寄付金支出の変動は法人所得の変動よりも大きい、安定成長期には、法人所得の変動を下回るようになっている。

比較のために、アメリカにおける法人所得と公益寄付金支出の年間変化率の標準偏差を同様の方法で計算してみた。データは、Kaplan (1994) による推計データを用いた。それによると、1975年から93年の期間について、法人所得の変化率の標準偏差が13.2であるのに対し、寄付金支出のそれは7.4とかなり小さくなっている。これらのデータから判断する限り、日本企業と比較すると、アメリカの企業は所得変動にかかわらず寄付金支出を安定化させようとする傾向がより強いと考えられる。

3. 長期不況下の企業公益活動

上記の期間区分のうち、最も最近の第Ⅲ期について、やや詳しくみておこう。日本の1980年代後半以降の景気循環は、経済企画庁の基準日付によれば、86年11月～91年4月が好況期、91年4月～93年10月が不況期とされている。したがって、この第Ⅲ期は、戦後有数の長期好況期、長期不況期を含む時期であったといえる。また、俗に「フィランソロピー元年」といわれる1990年は、回顧してみればちょうど長期好況期の末期に位置していたことになる。

こうした最近の景気循環局面で、企業のフィランソロピー活動はどのような影響を受けたのだろうか。図1には、法人所得、寄付金支出、それに比較のために交際費支出のそれぞれの対前年変化率の推移が示されている。この図においても、景気変動による法人所得の変動に伴って企業の寄付金支出も変動しており、企業フィランソロピーの活動水準は景気変動に敏感に反応していることがみ

表3 法人所得、配当、交際費、寄付金支出の時系列変動

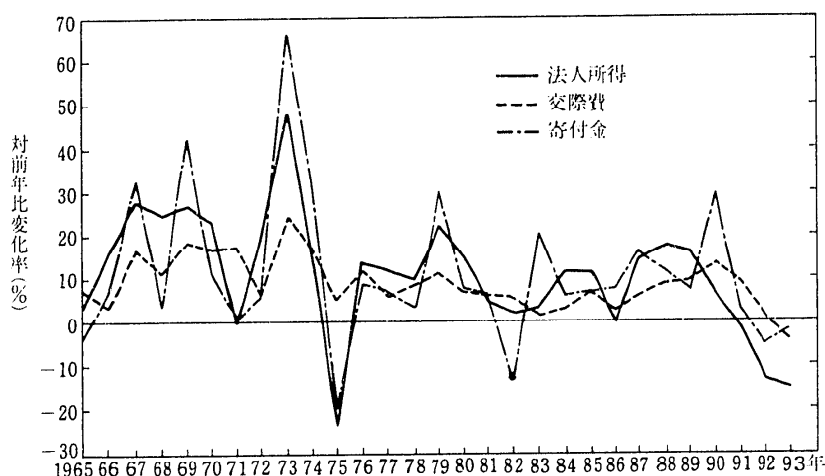
	暦年	法人所得	純法人所得	支払配当額	交際費支出	寄付金支出
対前年変化率%	1965	3.1	-1.7	1.7	7.2	-4.2
	1966	15.7	21.2	2.7	3.1	7.0
	1967	27.8	36.2	16.9	17.0	33.0
	1968	24.9	29.6	15.0	11.6	3.5
	1969	26.7	30.0	18.1	18.4	42.8
	1970	23.2	24.1	15.4	16.9	11.6
	1971	-0.4	-6.4	8.4	17.4	1.1
	1972	18.9	19.4	1.6	5.6	6.6
	1973	47.9	57.7	29.6	24.2	66.8
	1974	13.6	9.8	4.4	16.9	32.5
	1975	-24.1	-42.7	-20.7	5.6	-18.7
	1976	13.8	22.3	21.4	12.0	8.9
	1977	11.8	12.9	8.8	6.0	7.1
	1978	9.8	19.4	0.4	8.5	3.5
	1979	22.6	33.4	14.8	11.2	30.9
	1980	15.0	15.8	2.6	7.2	7.0
	1981	4.6	0.3	4.2	6.1	6.0
	1982	2.0	0.5	8.7	5.4	-13.8
	1983	2.8	2.9	3.7	1.1	20.4
	1984	11.2	13.0	5.6	2.8	5.5
	1985	11.2	13.5	5.7	6.4	6.5
標準偏差	1986	0.0	-0.6	7.0	2.5	7.5
	1987	14.7	17.0	0.7	6.1	16.2
	1988	17.6	19.6	14.3	8.7	10.6
	1989	16.0	19.7	9.7	9.4	7.3
	1990	6.3	2.7	11.5	13.1	30.0
	1991	-1.7	-9.8	3.1	9.1	2.6
	1992	-13.3	-23.3	-4.2	1.1	-5.3
	1993	-15.2			-4.2	-1.9
	65-93	14.1	18.9	9.1	6.2	17.2
	65-74	13.0	17.7	8.7	6.3	21.6
偏差	75-84	11.9	19.5	10.4	3.2	13.6
	85-93*	11.6	14.6	5.6	4.9	9.8

データ：国税庁企画課編『税務統計から見た法人企業の実態』による。

注：「法人所得」は黒字法人のみの所得である。

「純法人所得」は黒字法人の所得から赤字法人の欠損を差し引いたもの。

*純法人所得および支払配当額については、1985-1992年の数値である。



データ：国税庁企画課編『税務統計から見た法人企業の実態』。

図1 法人所得，寄付金支出，交際費支出の変動

てとれる。

しかし、1991年からの不況期においては、法人所得の減少率に比較すると、寄付金支出の減少率は小さく、結果として寄付金支出の対法人所得比は、1990年から93年にかけて顕著に上昇している。これは、好意的に解釈すれば、社会貢献活動の重要性を企業自身強く認識するようになってきており、不況下においても可能な限り活動水準を維持しようとしていることを反映しているのかもしれない。なお、この不況期には交際費支出も法人所得の減少ほどには減少していない。

先述の経団連の調査でも同様の傾向が確認される。すなわち、1社平均の社会貢献活動支出額は、1991年度から93年度にかけての2年間で23%減少したが、税引前利益に占める社会貢献活動支出の比率は、2.92%から4.25%へと上昇している³⁾。

4. 景気変動への対応

以上にみたように、民間企業の公益活動は、総じて景気変動に影響されやすい面がある。このことをもって、日本企業のフィランソロピーには思想がないとか、企業は身勝手とか批判することはたやすい。しかし、営利企業にそこまで高い利他主義的理想を求めるのはそもそも無理であろう。通常の民間企業は利潤を追求するのが本来の目的

であるから、不況期に業績が落ち込むと、公益活動を縮小して、少しでも経費削減を図ろうとするのは、ごく自然な防衛策であるといえる。割り切っていえば、不況期のコスト削減は企業の合理的な選択というほかない。

そうはいっても、企業から資金提供を受ける民間非営利団体は、急に企業の支援を断ち切られると、安定的な活動に支障をきたすこともまた事実である。そこで、企業をただ批判するのではなく、景気変動の影響を受けにくい制度や仕組みを作ることができないか検討することのほうが建設的であるように思われる。

たとえば、不況期には資金面では大きな公益活動を実施することが困難でも、企業の人的資源を活用することは可能である。一般的にいつて、不況期には、企業は人的資源を本来業務以外の社会貢献活動に振り向けることが人手不足の好況期より容易であろう。企業には、その本業に関連した膨大なノウハウが蓄積されており、それがフィランソロピー活動にも役立つことが少なくない。最近、ボランティア休暇制度を導入する企業が増えているが、こうした制度をうまく使うことによって、従業員の主体性を尊重しながら、企業がフィランソロピーを側面支援することが可能となる。

また、マッチング・ギフトを活用することもで

きる。マッチング・ギフトとは、従業員の自主的な寄付活動に企業が上乗せして寄付を行うものである。たとえば、従業員の1万円の寄付に対して企業が1万円を上乗せして合計2万円を寄付するという具合である。こうした制度の導入により、従業員の社会貢献活動にインセンティブを与えとともに、企業にとっては、従業員の自主性を尊重しつつ、より少ないコストで社会貢献活動を実施することが可能となる。

IV 企業財団の役割

1. 企業財団の現状

公益活動に熱心な企業のなかには、企業財団を設立し、財団を通じて公益活動を行うものがある。企業財団の定義として確定的なものはないが、ここでは、企業や企業グループの拠出によって設立された財団、または企業のオーナーによって設立され企業が運営に参加している財団を企業財団と考える。公益法人協会の調査によれば、1991年時点で460の企業財団がある。このなかで資産規模の大きな企業財団は、稲盛財団、放送文化基金、石橋財団、日本生命財団、トヨタ財団などである。

企業財団は、自主事業が中心の「事業型財団」と、他の個人や団体の事業に資金助成を行う「助

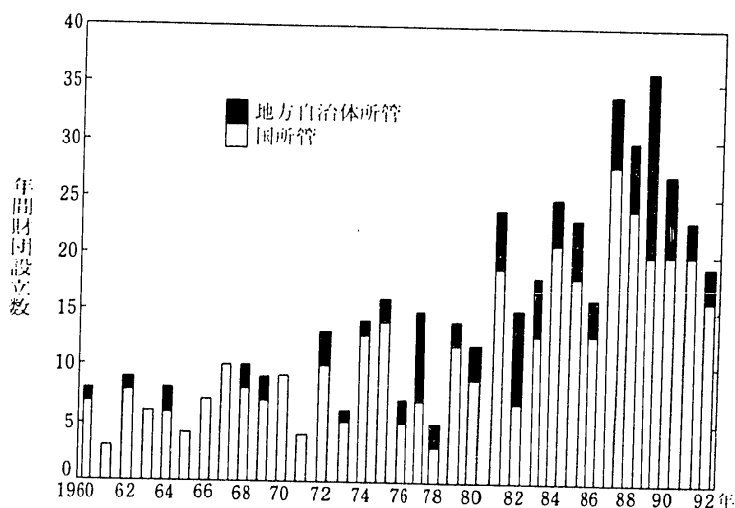
成型財団」に大きく二分することができる。日本の企業財団の場合、半数以上は助成型財団であり、助成事業費の大きな財団としては、日本生命財団、トヨタ財団などがある。

一方、助成財団資料センター(1994)には、日本の助成財団に関する調査結果が紹介されているが、これによると、調査財団のなかで、1企業単独で設立した財団が全体の27%、複数企業が設立した財団が10%、企業と個人(オーナーなど)が共同で設立した財団が14%で、これらを合計すると、助成財団の約半数に企業が何らかの形で関わっていることがわかる。

図2はこれを設立年代別にみたものであるが、これによると、1980年代以降、毎年設立される財団の数が70年代までと比較して顕著に増加している。しかし、企業の寄付支出の推移と同様、景気変動の影響が認められ、87~89年の好況期をピークとして90年以降設立数が減少してきていることがわかる。

2. 財団のメリット・デメリット

フィランソロピー活動に積極的な企業のなかでも、財団を設立している企業はごく一部にすぎない。これは日本に限ったことではない。たとえば、Webb(1994)によれば、アメリカでも企業財団を



データ：助成財団資料センター「日本の助成財団の現状」(1994)。

図2 日本の助成財団設立数の推移

もっているのは、1300 企業にすぎないという。

経済団体連合会 (1994) に紹介されている意識調査結果によれば、企業財団を設立することのメリットは、安定した事業規模が確保できることだとする企業が最も多く、ついで長期的観点から計画できる、財団独自の意思決定ができる、支援依頼に専門的・合理的に対応できる、といった点が挙げられている。

また、デメリットとしては、財団の設立維持に必要な資産額が大きい、毎年の事業規模が限定される、事業内容が硬直的になる、緊急案件に対応できない、事務管理費の割合が大きい、といった点が挙げられている。

企業は、このようなメリット、デメリットを比較考量しながら、企業財団をもつべきかどうか意思決定することになる。ただし、現実には十分な検討が行われることもなく企業の周年記念の事業の一環として安易に企業財団が設立されることも少なくない。そうした場合には、数年を経ずして活動が休眠状態になることさえある。

3. 景気変動と企業財団

ここでは、企業フィランソピーの景気変動に対する脆弱性の克服という観点から、企業財団のメリットとされている「安定した事業活動の確保」ということが現実的に可能かどうか、吟味しておきたい。

今、企業財団の事業支出 (E) を収入源からみると、財団の保有する土地、株式、定期預金などの資産 (W) の運用益 (年利回りを r とすると rW となる)、毎年のスポンサー企業などからの拠出や寄付 (D)、それに資産の純取り崩し (ΔW) の 3 つに分解できる。すなわち、次の関係が成り立っているはずである。

$$E = rW + D + \Delta W$$

一般に、 D は毎期の企業業績に依存しているから、利益の割合が多いほど景気後退時の抵抗力が弱いといえる。一方、企業収益に左右されない資産運用益の部分は、景気変動に対しては抵抗力があるといえるが、逆に市中金利の変動には弱い。景気変動と金利変動がうまく相殺されてくればよい

が、過去の経験に照らしてその保証はない。たとえば、1990 年代前半の日本は、低金利と企業収益の低迷というダブル・ショックに見舞われていたと考えられる。

こうした場合、資産ストックの取り崩しや積み増しによって (つまり、上の式の ΔW を動かすことによって) 事業支出の安定化を図ることはできないだろうか。アメリカの場合、多くの企業財団は「通り抜け財団」であって、毎年の設立母体企業の拠出金をそのまま助成先に流したり、独自事業に支出したりしている⁴⁾。それでも事業規模を安定化できるのは、好況期に企業の拠出が増えるのをそれを資産の積み増しの形で貯蓄し、不況期にはそれを取り崩すことによってフローの拠出の減少を補っているのである⁵⁾。

ところが、日本の場合には、主務官庁の指導により、財団法人の基本財産の取り崩しは、事実上認められていない。このため、財団の資産ストックを活用して事業支出の安定化を図ることはほとんど不可能になっている。基本財産の取り崩しが制限されているために、せっかくの基金がバッファ (緩衝材) として機能していないのである。基本財産の取り崩しを行わせないのは、基本財産が財団法人の活動の源泉であって、財団の活動を永続的なものとするために必要だということであろうが、それが「角を矯めて牛を殺す」リスクをはらんだものであることは容易に理解できよう。

また、日本では、役所の縦割り行政に縛られて、多目的財団を設立するのが非常に難しい。不可能ではないが、多数の官庁の監督を受けるはめになったり、税制上優遇されている「特定公益増進法人」の認定を受けることが難しかったりする。このため、企業財団がニーズの変化に応じて機動的にプログラムを改編することが困難になる。こうした点も安定的にプログラムを継続する上で障害になっているとみられる。なお、London (1990) は日本の主務官庁と企業財団の関係を批判的に論じており、示唆に富む指摘を行っている。

V 制度改革の視点

本稿では、日本企業の公益活動に関してさまざまな角度から検討してきた。最後に、これまでの議論をふまえて、日本の民間公益活動の基盤を一層強化するために必要な制度改革について、いくつかの論点を簡単にまとめておきたい。

1. 寄付税制

現行の寄付税制では、個人が寄付をする場合、目的が限定された「指定寄付」、「特定公益増進法人」(税法で認められた免税適格団体)に対する寄付など、きわめて限定的な公益目的をもたないと寄付の所得控除が認められない。これに対して法人が寄付をする場合は、一定限度までなら公益目的でない寄付でも損金算入ができる。公益目的だと認められるものは、さらに別枠で損金算入できる⁹⁾。

これは、国際的にも例をみない法人優遇税制になっており、個人の場合の寄付税制とのバランスを図る上からも、公益目的でない法人寄付の損金算入は再検討の余地がある。

一方、一部ではあるがすでに損金算入限度を超えて公益寄付を実践している企業がある。経済団体連合会(1994)によると、1993年度の対象企業の寄付金支出のうち22%が損金に算入されておらず、税務統計でみても、92年の法人の寄付金支出のうち26%が損金不算入分となっている。したがって、公益目的の寄付については、何が公益目的に該当するかその範囲を明文化した上で、損金算入限度額を撤廃するか、あるいは大幅に引き上げる必要がある。これは意識の高い企業の公益活動へのインセンティブを減殺しないためである。

2. 公益法人税制

現行税制では、企業がフィランソロピーを実践するために、資金を拠出して財団法人を設立した場合、設立した企業財団が行う公益事業に対しては法人税は課税されない。また、この企業財団は、本来の公益事業以外に収益事業を行うことができ

る。法人税法では、物品販売、出版、興行、駐車場など33業種が収益事業として列挙されており、これについては法人税が課税される。しかし、普通法人の税率37.5%より低い27%の税率が適用される。

しかも、この収益事業の収入を公益事業のために支出した場合、税法上、当期所得の30%まで公益事業に関する寄付金とみなして損金算入することが認められている。したがって、この限度いっぱいまで財団内部でみなし寄付を行えば、収益事業の実効税率は18.9%にすぎないことになる⁷⁾。

このように、公益法人の収益事業に関する課税は、株式会社などの普通法人よりかなり優遇されており、これは企業が節税のために企業財団を設立する誘因を与えることにもなりかねない。収益事業を財団本来の公益活動に関連したものに限定するか、あるいは税率を通常の法人税率まで引き上げるといった見直しが必要であろう。

3. 企業財団の設立・運営

企業財団の設立・運営については、現行の公益法人制度が障害になっている。最大の問題は、民法上、財団の設立には主務官庁の許可が必要とされていることである。このため、財団の活動分野を特定の主務官庁の所管分野の範囲内におさめるよう自制することが必要となる。そうしなければ、多数の主務官庁をもつことになり、官庁間の利害調整に巻き込まれることになりかねない。こうして、民間企業の公益活動についても、いわゆる「縦割り行政」の弊害で、自由な活動が制限されているのである。

これを根本的に改善するには、民法上の公益法人の規定を見直すことが不可欠であろう。具体的には、非営利法人としての法人格の取得については、株式会社の設立登記なみに容易にすると同時に、免税適格要件は別に明文化して審査するような制度が必要と思われる。

また、先述のとおり資産運用の制限などに関し、現行の公益法人会計基準は現実にはそぐわなくなっており、その結果、硬直的な財団運営を余儀なくされる場合がある。これについては、たとえば、

基本財産の取り崩しの規制緩和、資産運用（特に基本財産の運用）に関する規制緩和などが必要であろう。

4. ディスクロージャー

さらに、フィランソロピーに関するディスクロージャーの必要性について指摘しておきたい。日本では「陰徳を積む」といわれるように、人目を忍んで善行を行うことに特別の価値があるとされることがある。もちろん、個人の場合は、自ら実践しているフィランソロピーを宣伝するかどうかは個人の自由である。しかし、企業の場合は、これは望ましくないだけでなく、時には危険ですらある。その理由は、企業が社会的な存在であり、その活動内容について、つねに外部から評価できるようにしておかなくてはならないからである。

企業の活動内容のディスクロージャーは、現代企業がすぐれて社会的存在であることを考えると、企業活動全般について必要であるが、フィランソロピー活動については特に重要である。本来、ディスクロージャーは企業が自主的に行うべきものであるが、フィランソロピー活動は税制上の優遇措置を伴うものであるから、どのような項目について、どのような方法で情報開示すべきかについては、税制優遇の程度に応じて何らかのルール化が必要であると思われる。

注

- 1) アジア・太平洋地域の民間公益活動については、Jung (1994) を参照されたい。
- 2) 国際比較を含めた法人企業の付加価値の分配の詳細については、たとえば山内 (1993 a) を参照されたい。
- 3) 詳細は経済団体連合会 (1994) を参照されたい。
- 4) たとえば、Foundation Center (1994) に詳細な実証データが紹介されている。
- 5) 出口 (1994) は、これをダムの水量調整機能にたと

えている。

- 6) 寄付税制の国際比較を含めた詳細は、たとえば山内 (1993 b) を参照されたい。
- 7) なぜなら、 $(100-30) \times 27\% = 18.9\%$ である。

参考文献

- 出口正之 (1994) 「ジレンマを越えて——不況期のフィランソロピーと今後の展開」『ESP』No. 269 (9月号)。
- Foundation Center ed. (1994), *Foundation Giving 1994 edition*.
- Jung, Ku-Hyun ed. (1994), *Evolving Patterns of Asia-Pacific Philanthropy*, Institute of East and West Studies, Yonsei University.
- 助成財団資料センター編 (1994) 『日本の助成財団の現状』。
- Kaplan, Ann E. ed. (1994), *Giving USA: The Annual Report on Philanthropy for the Year 1993*, AAFRC Trust for Philanthropy.
- 経済団体連合会編 (1994) 『1993 年度社会貢献・国際文化交流活動実績調査結果』。
- London, Nancy R. (1990), *Japanese Corporate Philanthropy* (平山真一訳『日本企業のフィランソロピー』, TBS ブリタニカ, 1992年)。
- Salamon, Lester (1994), "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4, pp. 109-122.
- 塩澤修平 (1991) 「公益活動と企業の社会的役割」『フィナンシャル・レビュー』21号, 大蔵省財政金融研究所。
- Webb, Natalie J. (1994), "Tax and Government Policy Implications for Corporate Foundation Giving," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 23, No. 1, pp. 41-67.
- 山内直人 (1993 a) 「日本型企業システム：法人の富と分配」連合総合生活開発研究所編『新時代の経済構造改革』。
- 山内直人 (1993 b) 「フィランソロピーと税制」本間正明編『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社。
- 山田太門 (1991) 「公益活動の基礎的理論——税制と企業行動モデル」『フィナンシャル・レビュー』21号, 大蔵省財政金融研究所。
- (やまうち・なおと 大阪大学助教授)

非営利団体の行動と経済モデル

田 中 敬 文

はじめに

近年、わが国では企業や個人のフィランソロピー活動や環境問題、国際協力における NGO (Non Governmental Organization) など非営利団体 (Non Profit Organization, 以下 NPO と略記) の活動への関心の高まりとともに、それらを市民社会において適切に位置づけ、また、活動を保障するために法制や税制などの支援策を検討し、具体的に提言しようという動きが見られる。また、非営利セクターについてのいくつかの国際比較調査・研究も行われている¹⁾。

政策的な提言を行うためには、NPO の行動が社会経済上どのような役割を演じているのかを検討するのはもちろん、NPO の行動の経済学的分析も行われなければならない。NPO とは何か、NPO は何を生産するか、NPO はどのように機能するか、営利企業や政府との競争や補完関係はどのようなになっているのか、などが経済学的に明らかにされなければならない。

そこで、本稿では、NPO の多様な行動の経済学的特徴をまとめ、これまで提示されたいくつかの NPO の行動モデルについて検討したいと思う。行動の特徴や行動モデルは欧米のものが中心である。最後に、わが国の今後の NPO 研究の課題について簡単にまとめた。

I NPO の行動の特徴

NPO とは、[James and Rose-Ackerman,

1986] によると「貨幣的残余の分配が禁じられているサービス提供型の組織」のことをいう。Salamon らの国際比較調査・研究では、NPO の満たすべき要件として、この非分配性 (非営利性) に加えて、制度的形式性、非政府性、独立性、非党派性、ボランティア性をあげている [Salamon and Anheier, 1994]。なお、本稿では NPO のうち民間の NPO に焦点を合わせる。

NPO は、私的な組織であって政府ではない。また、非営利であるから営利企業ではなく、消費を目的としていないから家計とも異なる。NPO は、経済主体としては家計と企業、さらに政府の特徴をもつと考えられる。NPO の行動を行動原理、生産、収支などについて営利企業の行動と比較すると、次のように特徴づけることができる。

- ①NPO はイデオロギー的な目標を追求する。
- ②NPO は非分配制約によって収支を均等化させながら、特定の利他的な公共サービス (準公共財) を提供することによって経営者の効用を最大化させる ([Weisbrod, 1974] など)。
- ③NPO は主として利他的な公共サービスを無料で供給するか、コスト以下の対価を要求する。
- ④NPO の生産するサービスの品質や数量の正確な評価が困難である。
- ⑤NPO は利他的な公共サービス以外に、企業のように生産物 (私的財) も生産することがある。
- ⑥NPO は生産物による収入の他に、家計や企業からの寄付金や政府からの補助金などを獲得する ([Hansmann, 1980] など)。寄付や補

助金によってコストを引き下げることができる。補助金にはインセンティブ効果がある。

- ⑦NPOの得る寄付額の多寡は生産物とは無関係のこともあり、また、特に、利他的な公共サービスの品質や数量によって増減することもある。
- ⑧NPOの得る寄付額の多寡は資金調達行動により増減する。
- ⑨NPOは営利企業と比べて資本利用に制約がある。株式発行ができず、非分配制約のため生産物による利潤にも限りがある。特定の家計や企業による多額の寄付金はパトロンによる経営支配の恐れがあり、政府補助金も政府による管理が伴うことがあるから、NPOは多様な資金源の確保が必要になる。
- ⑩NPOの享受する優遇税制は、「税による暗黙の補助金」[James and Rose-Ackerman, 1986]と考えられる。優遇税制がNPOのコストを減らし、NPOの発展を促し、営利企業との競争において有利にさせる。優遇税制にもインセンティブ効果がある。
- ⑪NPOは無料かきわめて安価なボランティア労働によってコストを減らすことができる。
- ⑫NPOは、たとえば特定の投入物への経営者の選好により営利企業と異なる投入の組合seを選ぶことがある。
- ⑬NPOは非分配制約により生産過程において経営者が「役得」を得ることがある。
- ⑭NPOは利益のあがる営利的な生産物から、損失を被る利他的な公共サービスへの内部補助を行うことがある。
- ⑮NPOは公共サービスの生産と私的財との生産において「範囲の経済」が存在することがある。
- ⑯NPOは営利企業と比べて需要への反応が遅い。

「市場の失敗」によって営利企業では十分に供給されないような準公共財を供給するのは政府の役割であるとこれまで考えられてきた。しかし、実際には多くの国々で、NPOが政府の補助金を受

けながら準公共財の供給の担い手として活動している。これは家計の多様な欲求を政府が満たすことができないために、NPOが、いわば差別化された需要を満たすという役割を果たしていると考えられる。また、現実にはすべての潜在的な受益者にサービスを提供するコストが異なるのにもかかわらず、官僚構造や、規則や手続き、法律上の制約などによって受益者を平等に扱わなければならない、供給コストや資金調達コストが膨大になる恐れがある。政府が供給したいとしてもいわゆる「中位投票者」が供給に賛成しないかもしれず、また、法律上、政府が支出できないこともある。さらに、NPOには「範囲の経済」が存在するため、私的財との生産の組合seにより公共サービスをより安く生産できることがある。

このようにNPOは政府よりもサービスの供給を安価に、しかも受益者の欲求を満たすことができる可能性がある。「市場の失敗」に対応できると考えられてきた政府も失敗するのであって、NPOはこの「政府の失敗」を解決するのに役立つと考えられる。

「非分配制約」はNPOの行動を特徴づけるものである。もともとは収支の残余を外部に分配できないことを意味するが、外部に分配できないことは内部で全く自由に分配してもよいということではない。経営者の行動は組織内の理事会や構成員、組織外の政府や法、または顧客や社会の監視により制約を受けている。残余はNPOの本来の役割を果たすため、つまり、準公共財の生産のために用いるべきであろう。現実には、NPOがその残余をすべて準公共財の生産に用いているという保証はない。

[Salamon, 1987]は、NPOを「集合財を供給するために選好されたメカニズム(preferred mechanism)」と見なしている。「NPOの失敗」(彼のいう「ボランティアの失敗」)のとき、たとえば、「フリーライダー問題」が解決できないときのみ政府の出番があるという見解は、NPOの役割にもっと積極的な意味づけを与えるものといえよう。

NPOと営利企業との競争関係では、NPOの生産するサービスの品質や数量の正確な評価が困難

であるとしても、非営利性により企業よりも政府や受益者に信頼されやすく、そのためNPOは寄付や補助金を獲得しやすい。寄付や補助金、優遇税制、さらに、ボランティア労働によってNPOは生産コストを引き下げることができる。これによって、NPOは営利企業と競合する生産物の生産においても営利企業より有利になっていると考えられる。

II NPO行動のモデル

1. NPOの目的関数とは何か

NPOは収支の差を専有できないという非分配制約により、利潤最大化モデルは適さない。上で述べたように、NPOは企業と家計の両者の特徴をもっており、これまでに提示されたNPO行動のモデルでは、利潤最大化ではなく、非分配制約の下で経営者（または理事会などの経営者の一団）の効用を最大化する、というふうにモデル化されている。しかも、NPOの生産活動により経営者が正か負の効用を得るため、効用関数の中に直接、生産物が入ってくるのがNPOモデルの特徴である。

NPO行動のモデル化は、初期には多くは病院行動を対象に行われた（たとえば、[Newhouse, 1970] [Feldstein, 1971]）。また、大学については [James and Neuberger, 1981; Garvin, 1980] が、芸術団体については [Hansmann, 1981] が、NPO一般については [James, 1983] がモデル化している。

[Williamson, 1967]によると、経営者はその裁量的行動によって人的な支出などの特定の投入物を選好し（費用選好）、生産過程において経営者は役得を得るという。

[Newhouse, 1970]は、非営利の病院は、提供するサービスの品質と（または）数量を最大化するというモデルを考えた。生産物の価格は変数としては用いられておらず、品質はコストの高さによって代理されている。[Lee, 1971]は特定の投入物の利用量を最大化するというモデルを考えた。[Migue and Belanger, 1974]は自由裁量的支出

と生産量を、[Hansmann, 1981]は予算を最大化するというふうにモデルを定式化した。[Clarkson and Martin, 1980]は経営者は費用を最小化すると仮定している。彼らの用語の Nonproprietary Organizations はここでいうNPOよりも範囲が広いが、NPOは外向けの生産物と内向けの生産物（役得）の2種類を生産する。[Alchian and Demsetz, 1972; Hansmann, 1980]でも経営者は役得を得ようとする。

[James, 1983]は2財を生産するNPOを、[James and Rose-Ackerman, 1986]は多品種を生産するNPOをモデル化している。経営者は各々の生産物に異なる効用を置くと仮定され、2財の場合、一方の財が効用を生み出し、他方の財が不効用を生み出すと仮定される。効用を生み出す財はコスト以下で販売されるか、無料で供給される。そのため、生産物全体で収支を均等するように各々の生産物の価格と数量を決めることによって、不効用を生み出す財から効用を生み出す財へと内部補助が行われるという。

[James and Rose-Ackerman, 1986]では経営者の目的関数の中に、価格や生産物の品質と数量が含まれる。非分配制約の下で効用を最大化するという簡単なモデルでは、①効用が最大になる点では、NPOは効率を犠牲にして営利企業よりも多くを生産すること。②補助金や寄付金（「固定収入」）が収入に加わると、NPOは右下がりの需要曲線に直面することによって生産量を増やすこと、NPOが独占競争的企業のように行動することなどが明らかにされた。価格が効用関数の中に入っているため、NPOは独占企業よりも低い価格を課すが、品質が高いか低いかは不明である。

[James, 1983] [James and Rose-Ackerman, 1986] [Preston, 1988]では寄付をモデルに入れている。NPOの公共財への支出（公共財の生産）が増えるにつれて、NPOへの寄付金（資金調達コストや寄付募集コストを差し引いた純寄付額）は増える。しかし、NPOセクター全体での公共財支出が増えるにつれて寄付額はわずかではあるが減少する。ある分野のあるNPOが資金調達キャンペーンを実施すると、その分野の他のNPOの資金

調達が困難になってしまうため、資金調達コストを差し引くと純寄付額が減ってしまう。

[Eckel and Steinberg, 1993]はNPOが3つの生産物を生産するようにモデル化している。それらは公共財と経営者にとっての非金銭的便益である「役得(perqs)」と私的財である。非分配制約により、私的財からの利潤は役得と公共財の生産にすべて費やされる。この配分は経営者の自由裁量にある。

以上のように、NPOの目的関数の中に入ってくるものをまとめると、生産物の数量と品質、従業員数などの特定の投入物、経営者の自由裁量的な支出や生産にかかわる役得などの偽装的な利潤があげられる。

以下ではNPOの行動として特徴的な2つの点——非分配性と内部補助、寄付額——についてこれまで提示されたモデルにより検討する。第1の点は、NPOの非営利性(非分配性)が必然的に非効率性を意味するのかどうかであり、第2の点は、内部補助を行うNPOは寄付や政府補助金の減少に対してどのように反応するのか、というものである。

2. 非営利性(非分配性)は必然的に非効率性を意味するかどうか

非営利性はNPOの定義にかかわるものである。これまでの多くの研究では、NPOがその非営利性の故に非効率性生まれるという分析がなされている。たとえば、[Alchian and Demsetz, 1972]や[Hansmann, 1980]などは、NPOは非分配制約により生産過程で役得を得ようとするため、費用を最小化しないという意味で生産が非効率になる、と論じている。しかし、役得も目的関数に入れた簡単なモデルを設定すると、非分配制約の下でも効率性は達成される。

NPOの非営利性と非効率性については[Gassler, 1986]がある。ここでは、NPOは1人の経営者によって経営され、経営者は非分配制約の下で、利他的なサービス(チャリティ)の生産によって効用を得ようとする。Gasslerのモデルでは、生産は顧客のために行われると考えられ、[James and

Rose-Ackerman, 1986]のような生産行動と消費行動の区別はなされていない。

目的関数は、

$$\max U(o, c, n, a) \quad (1)$$

であり、通常の凹性と微分可能性をもつ。経営者の効用は、利他的なサービス(チャリティ)の生産量 o の他に、経営者の消費量 c 、労働供給量 n 、アメニティ a によって得られる。ここで品質の異なる生産物は別々の生産物として単純に見なすことができるから、品質は変数として含まれていない。アメニティとはチャリティの生産において消費される財のことで、非金銭的便益、フリンジベネフィット、役得などを見なすことができる。価格が目的関数に含まれないのは、NPOが寄付などの固定収入により右下がりの需要曲線に直面するためである。

制約条件は、

$$I = p_c c \quad (2)$$

$$o = G(n, k) \quad (3)$$

$$r(f) = I + P_a a + p_k k + p_f f \quad (4)$$

[Gassler, 1986]の一般ケースでは経営者の収入は彼の労働量と賃金率によって決まるが、ここでは経営者の収入は労働量とは関係なく I で一定であるという「特殊ケース」を検討する。 p_i は i の価格を示す。NPOの経営者は経営者であると同時に消費者でもあることを考慮し、経営者は収入全額を消費に支出する((2)式)。(3)式はチャリティの生産関数で、経営者の労働と他の投入物 k によって生産される。(4)式はNPOの予算制約式で、非分配制約を示す。 $r(f)$ はNPOの資金調達関数で、経営者の所得と役得、生産に用いる投入物のコスト、資金調達コスト f の合計に等しい。 c, k, f, a の投入物は完全競争市場で購入される。

ラグランジュアンにより効用最大化の1階の条件を求めると、

$$\frac{\partial L}{\partial c} = \frac{\partial U}{\partial c} - \lambda_1 p_c = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial n} = \frac{\partial U}{\partial n} + \frac{\partial U}{\partial G} \frac{\partial G}{\partial n} - \lambda_2 p_n = 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial L}{\partial a} = \frac{\partial U}{\partial a} - \lambda_2 p_a = 0 \quad (7)$$

$$\frac{\partial L}{\partial k} = \frac{\partial U}{\partial k} - \lambda_2 p_k = 0 \quad (8)$$

$$\frac{\partial L}{\partial f} = \lambda_2 \frac{dr}{df} - \lambda_2 p_f = 0 \quad (9)$$

となる。ここで(5)式は、経営者が効率的な消費者である（任意の2つの消費財について限界代替率の比が価格比に等しい）ことを示す。(6)式は労働の限界不効用が賃金に等しいことを、(7)式はアメニティの購入は経営者の所得からではなく NPO の予算から行われることを、(8)式は生産に用いる投入物の購入が効率的であることを示す。また、(9)式は資金調達が行われていることを示す。

経営者が労働の限界不効用に反応することが効率的であると仮定すると、NPO は n , a , k について拡張経路上で機能しており、資金調達も効率的に行われていることから、NPO の経営は効率的に行われることがわかる。つまり、経営者の利他主義は NPO が効率的な生産を行うことを妨げていないのであり、NPO の非営利性それ自体は資源利用において非効率の源泉ではないことが明らかにされた。

NPO が投入を非効率に行っているとするれば、それは組織が非営利であるからなのではないことを意味する。すると、現実の NPO が非効率であるといわれるのはなぜか。それは非営利という NPO の特徴以外のものにあると考えられる。たとえば、生産物の測定や評価が困難であること、経営者の経営能力が乏しいため資源投入において費用最小化に失敗すること、NPO が活動する分野への参入障壁の存在などが考えられる。

[Gassler, 1986] のモデルは企業経営者の自由裁量モデルの1つの発展である。NPO の資金に1つの源泉、たとえば、税金しかないならば、ここでの NPO は資金の全額が政府により賄われている組織や官庁と考えることができる。

3. NPO は寄付や政府補助金の減少に対してどのように反応するのか

[Schiff and Weisbrod, 1993] は [James, 1983] の2財生産モデルを発展させて、2つの生産

物の間で内部補助が行われているとき、NPO が寄付や政府補助金の減少に対してどのように反応するのかを検討した。

NPO は本来の事業による生産物、つまり、税制上優遇される生産物（以下、非営利生産物とする） z と、（非関連事業による）市場で販売される生産物（以下、営利生産物とする） x の2財を生産する。後者は外生的な市場価格により販売され、前者は寄付金や政府補助金と後者の販売による収入により賄われる。経営者は非営利生産物から正の効用を、営利生産物から負の効用を得ると仮定する。

すると、NPO の経営者（または一団としての経営者）の目的関数は、

$$U = U(z, x) \quad (10)$$

であり、仮定により、

$$\frac{\partial U}{\partial z} > 0 \quad (11)$$

$$\frac{\partial U}{\partial x} < 0 \quad (12)$$

である。

この NPO は資金調達コスト S を支出することによって、寄付や補助金 D を得ようとする。寄付や補助金は資金調達活動と非営利生産活動によって増加するが、営利生産とともに減少する。つまり、営利生産の増加を寄付者や政府は非営利生産物の品質の低さで見なすと考えられる。すると、制約条件（非分配制約）は、

$$D(z, x, S) + px = C(z, x) + S \quad (13)$$

である。ここで、

$$\frac{\partial D}{\partial z} \geq 0 \quad (14)$$

$$\frac{\partial D}{\partial S} \geq 0 \quad (15)$$

$$\frac{\partial D}{\partial x} \leq 0 \quad (16)$$

$C(z, x)$ は結合費用関数で、NPO に範囲の経済があることを示す。たとえば、私立大学が特定の研究成果を営利企業より安く供給できるとするならば、それは研究が大学院教育と結びついているためと考えられる。

1 階の条件から、①NPO は利潤最大化レベル以上に非営利生産物を生産する、②NPO は非営利

生産を内部補助可能なレベルまで営利事業を行う、ことが明らかになる。

比較静学の結果、①寄付額の減少は経営者の予算制約線を下方にシフトさせ、営利事業に向かわせる。ここで、収益事業収入の増加は非営利生産の内部補助に使われるが、この収入だけでは寄付額の減少を相殺できない。1980年代のアメリカにおける政府補助金の減少はNPOと営利企業との競争を高めたという。②営利事業の価格と費用の変化によってNPOは「予期せざる」反応を示す。つまり、営利生産物の価格上昇（費用減少）によって、NPOは不効用の源泉である営利生産を減らそうとする。しかし、営利事業からの収入は非営利生産を増やす。③NPOは資金調達活動の限界生産性が1になるまで（調達活動による純収入を最大化するまで）調達活動を行う。寄付金と補助金の総額の変化は資金調達活動に影響を及ぼすが、方向は不明である²⁾。

このモデルから、営利活動がNPO経営者に不効用をもたらすならば、非営利活動による収入が減少すると営利生産を増やすこと、NPOへの政府補助金が減少するならば、NPOは非営利生産を減少させ、営利生産を増やすことなどが明らかにされた。

貧困者や障害者にサービスを提供するアメリカの社会サービス・セクターの1万1000以上のNPO (IRS Form 990) についての実証分析はこの予測を支持している。

ここでは、NPOの総生産額をNPO生産によって得られる収入（政府補助金、寄付金、営利事業による利潤）によって代理させている。分析によると、政府補助金の10%減少はNPOセクター全体で約1400万ドルの寄付金を失わせ、また、NPOの数を約2%減少させることなどが明らかにされた。この結果は、寄付者は政府補助金の高低をNPOの非営利生産物の質の高さを保証するものと見なすという仮定が正しいことを示している。

Ⅲ わが国におけるNPO研究の課題

NPOの経済分析について [Hammack and

Young, 1993]は5つの研究課題をあげている。①国または分野によってNPO、営利企業、政府供給の組合せがなぜ異なるのか、②市場経済においてNPOにふさわしい活動分野はどこか、③NPOの経営をどのように評価するか、④NPOの経済理論への貢献は何か、⑤公共サービス供給についてどのように制度を改革するか、である。

NPOが準公共財の供給にかかわる分野、特に医療、教育、福祉、文化などの分野で活動していることは、Salamonらを中心とする国際比較調査・研究やイエール大学を中心とする同様の調査・研究からも明らかになっている ([Salamon and Anheier, 1994], [James ed., 1989])。しかも、同じ分野でも国によって、また、1つの国でも分野によってNPOの活動シェアは異なっている。この多様性こそNPOの特徴ともいえるものであるが、各国の非営利セクター形成の経緯を踏まえて、NPOと企業、政府によって供給されるサービスの品質や数量の相違なども考慮しながら検討しなければならない。NPOの経営については、供給するサービスが顧客の満足を高めているかどうか、寄付や補助金の獲得がサービスの品質向上や数量増加に役立っているかどうかを吟味すると同時に、NPOが供給するサービスの品質や数量の適切な評価方法が見いだされなければならない。これらの検討によって公共サービス供給の制度改革への改善策も形成されるであろう。NPOの経済理論への貢献については、NPOは、特にミクロ経済学によってたつ基盤の仮定に大きくかかわっていると思われる³⁾。

上の④を除く4つの課題はわが国のNPOについても検討されなければならないが、特にわが国におけるNPO研究の現状から見て、課題を次のようにまとめることができよう。

第1に、NPOのデータの整備と情報公開が行われなければならない。

NPOというのはそもそもわが国の法律では規定がない。通常は、民法のいう公益法人と学校法人、医療法人、福祉法人などその他の公益法人とさまざまな任意団体を含めてNPOと総称している。わが国のNPOの分野別構成シェアを事業支

出で見ると、教育研究（約30%）、健康医療（約28%）、社会福祉サービス（約14%）と上位3分野で約7割を占めている（[Salamon and Anheier, 1994；跡田他, 1994]）。しかし、財務はもちろん、団体数や団体の構成員数などの基礎となるデータが未整備なため、環境保護や国際協力などで活躍する任意団体の多くが漏れている可能性がある。

NPOの活動を評価するとき、通常は事業支出や収入源という金銭的指標により行われることが多い。しかし、金銭面だけではなく、たとえば、どれだけの利用者がいるかということもNPOの評価にかかわっている。NPOのわが国での市場シェアを探り、活動を評価するためには、測定基準として機関数、雇用者数、在籍者数、利用者数などさまざまな人的・物的基準も利用する必要がある。また、既存のNPOについては、特に財務データの情報があまり公開されていない。データの未整備と情報の入手困難さのために、わが国ではNPOの研究がまだあまり行われておらず、そのことがNPOをめぐる有効な政策の立案を遅らせているのであろう。NPOが政府から補助金や税制上の優遇措置を受けているならば、NPOは財務などの情報公開を納税者への義務として当然行うべきである。なお、このことは活動資金の全額が税金によって賄われる政府関係機関についてももちろんあてはまる。

第2に、NPOの「日本型モデル」が構築されなければならない。

上で述べたようなNPOの一般的な行動の特徴がわが国のNPOについても見られるのかどうかを検討したうえで、NPOの「日本型モデル」が構築されなければならない。わが国のNPOを公共サービスの供給主体として分析したものはまだ数が少ない。たとえば、教育研究の供給者であるわが国の私立大学は、NPOとして古いものは100年以上前に篤志家によって創設され、NPOのうちでは政府から経常費助成を受けている唯一のものである。私大行動にも、①イデオロギー的な目標の追求、②内部非効率性、③多品種の結合生産と内部補助の可能性、④政府による管理と助成、⑤公共、非営利、営利教育機関との競争など、

NPOとしての行動特徴が見られる⁴⁾。

今後は、NPOのデータの整備と情報公開の進展とともに、「日本型モデル」を構築し、NPOの行動についての国際比較も行われなければならない。

本研究は、文部省科学研究費補助金奨励研究(A)(06730021)『非営利団体の行動と日本型モデル』より一部助成を受けた。

注

- 1) たとえば、[James ed., 1989] [Salamon and Anheier, 1994]などを参照。
- 2) 詳細は [Schiff and Weisbrod, 1993] を参照。
- 3) [田中, 1992] で簡単に述べられている。
- 4) 私立大学については [田中, 1995] を、文化団体のうち音楽団体については [田中・片山, 1995] を、また、資金源の多様化については [Baba and Tanaka, 1995] を参照。

参考文献

[英語文献]

- Alchian, A. A. and Demsetz, H., 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, Dec., 62, pp. 777-795.
- Amenomori, T., 1993, "Defining the Nonprofit Sector: Japan," *Working Paper of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.
- Clarkson, K. and Martin, D. L., 1980, *The Economics of Nonproprietary Organisations*, Jai pr.
- Eckel, C. C. and Steinberg, R., 1993, "Competition, Performance, and Public Policy Toward Nonprofits," in Hammack, D. C. and Young, D. R. eds., 1993, *Nonprofit Organizations in a Market Economy*, Jossey-Bass.
- Feldstein, M., 1971, "Hospital Price Inflation: A Study of Nonprofit Price Dynamics," *American Economic Review*, 61, pp. 853-872.
- Garvin, D. A., 1980, *The Economics of University Behavior*, N. Y.: Academic pr.
- Gassler, R. S., 1986, *The Economics of Nonprofit Enterprise*, Univ. pr. of America.
- Hammack, D. C. and Young, D. R., 1993, "Perspectives on Nonprofits in the Marketplace," in Hammack, D. C. and Young, D. R. eds., 1993, *Nonprofit Organizations in a Market Economy*, Jossey-Bass.
- Hansmann, H., 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise," in *Yale Law Journal*, 89, pp. 835-899. in Rose-Ackerman, S., 1986, *The Econom-*

- ics of Nonprofit Institutions*, N. Y., Oxford Univ. pr.
- Hansmann, H., 1981, "Nonprofit Enterprise in the Performing Arts," in *Bell Journal Economics*, 12, pp. 341-361.
- Hansmann, H., 1987, "Economic Theories of Nonprofit Organization," in Powell, W. ed., 1987, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale Univ. pr.
- James, E. and Neuberger, E., 1981, "The University Department as a Nonprofit Labor Cooperative," *Public Choice*, 36, pp. 585-612.
- James, E., 1983, "How Nonprofits Grow: A Model."
- James, E. and Rose-Ackerman, S., 1986, *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*, Harwood Academic Publishers, U. K. (田中敬文訳『非営利団体の経済分析: 学校・病院・美術館・フィランソロピー』, 多賀出版, 1993年).
- James, E. and Benjamin, G., 1988, *Japanese public policy & private education*, London: Macmillan.
- James, E. ed., 1989, *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture & Policy*, N. Y.: Oxford Univ. pr.
- Lee, M. L., 1971, "A Conspicuous Production Theory of Hospital Behavior," *Southern Economic Journal*, 38, pp. 48-59.
- Masateru Baba and Takafumi Tanaka, 1995, "Private Funding versus State Funding in Japanese University," *Finding New Sources of Higher Education Funding, An International Conference on Higher Education Resource Development*, Faculty of Science, The University of New South Wales, Sydney, Australia, 14-16 March 1995.
- Migue, J. M. and Belanger, G., 1974, "Toward a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, 17, pp. 27-47.
- Newhouse, J. P., 1970, "Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital," *American Economic Review*, 60 (1) March, pp. 64-73.
- Preston, A., 1988, "The Nonprofit Firm: A Potential Solution to Inherent Market Failures," *Economic Inquiry*, 26, pp. 493-506.
- Rose-Ackerman, S., 1982, "Unfair Competition and Corporate Income Taxation," *Stanford Law Review*, 34, pp. 1017-1139. in Rose-Ackerman, S., 1986, *The Economics of Nonprofit Institutions*, N. Y., Oxford Univ. pr.
- Salamon, L., 1987, "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in Powell, W. ed., 1987, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale Univ. pr.
- Salamon, L. and Anheier, H., 1992, "In Search of The Nonprofit Sector II: The Problem of Classification," *Working Paper of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.
- Salamon, L. and Anheier, H., 1994, "The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective-An Overview," *Working Paper of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.
- Schiff, J. and Weisbrod, B., 1993, "Competition Between for-Profit and Nonprofit Organization in Commercial Markets," in Ben-Ner, A. and Gui, B. eds., 1993, *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, U. Michigan pr.
- Weisbrod, B. A., 1974, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy," in Rose-Ackerman, S., 1986, *The Economics of Nonprofit Institutions*, N. Y., Oxford Univ. pr.
- Weisbrod, B. A., 1988, *The Nonprofit Economy*, Harvard Univ. pr.
- Williamson, O., 1967, *The Economics of Discretionary Behavior*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall (井上薫訳『裁量的行動の経済学』, 千倉書房, 1982年).
- [邦語文献]
- 跡田直澄・山内直人・雨森孝悦・太田美緒・山田武 1994「非営利セクターの経済分析」『季刊・社会保障研究』第29巻第4号, 322-333頁。
- 雨森孝悦・太田美緒・山田武・跡田直澄 1993「民間非営利セクターの規模推計 その1: 推計方法について」謄写刷り。
- 片山泰輔 1995「芸術文化への公的支援と競争」(植草益・日本経済政策学会編『日本の社会経済システム』, 有斐閣) (予定)。
- 田中敬文 1992「非営利団体の行動原理について」『東京学芸大学紀要』第6部門第44集, 171-175頁。
- 田中敬文 1995「非営利団体(NPO)としての私大行動」『日本経済政策学会年報』第43号, 183-187頁, 勁草書房(予定)。
- 田中敬文・片山泰輔 1995「わが国におけるアマチュアオーケストラの現状: その経済的意義」『文化経済学会〈日本〉論文集第2号』(予定)。
- 本間正明編著 1993『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社。
- (たなか・たかふみ 東京学芸大学専任講師)

老人保健施設の生産構造

中西 悟 志
中山 徳 良

I はじめに

米国においては過去 20 年間にわたり、多くの医療経済研究者により医療施設の生産・費用構造が分析されてきた。また、医療施設の投資水準ならびに医療サービス価格を規制している政策担当者も、医療サービス生産の効率性とその決定要因を解明することに多大の関心を払ってきた。これらの研究において医療サービス生産の効率性を評価する場合には、「規模の経済」、「範囲の経済」と「生産要素間の代替の弾力性」に焦点があてられている¹⁾。たとえば、規模の経済が働くとき生産の拡大にともない平均費用が逓減する。現行規模で医療サービス生産に規模の経済が存在すれば、医療施設の規模を拡大することで医療サービス 1 単位当たりの費用を引き下げることができる。また通常、同一の医療施設のもとで複数のサービスが生産されている。複数の医療サービス生産間で範囲の経済が働く場合、医療施設の機能を分化させることは医療サービスの生産費用を不必要に増加させるから、資源配分の観点から望ましくないことになる。生産要素間の代替の弾力性も政策担当者にとって大きな意義をもつ。代替の弾力性は、ある特定の生産要素から他の生産要素への代替の容易さを示している。代替の弾力性が小さいと、ある特定の生産要素価格の上昇が総費用額を押し上げる効果は大きくなるであろう。

老人保健施設（以下、老健施設とする）は、要介護老人対策として 1986 年に制度化された。老健施設の機能は、医療施設たる老人病院と福祉施設た

る特別養護老人ホームとの中間的なものとされている。老健施設は 1986 年に 7 か所のモデル事業から、1992 年に 668 施設、入所定員 5 万 4,997 床に急成長してきた。老健施設を支出面でみると、1992 年度の老健施設療養費は 1,516 億円、国民医療費の 0.6% を占めているにすぎない。しかし政府は高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）の一環として、1999 年までに老健施設の定員数を 28 万床まで増加させる計画である。このように老健施設は将来的に高齢者の医療・介護サービス供給において中核的位置を占めることが予想される。老健施設における生産・費用分析は、学術的価値を有するのみならず、高齢者医療についての公共政策策定上の基礎資料ともなるであろう。

Breyer (1987) によれば、医療施設の生産構造について費用関数を用いて分析する場合、代替的な 2 つのアプローチをとることが可能である。その第 1 は行動的費用関数（Behavioral Cost Function）を用いた研究で、利用者 1 人当たりの平均費用を、線形もしくは対数線形に特定化し分析する。このアプローチでは費用の決定要因が数多くの候補のなかから、分析目的に応じて任意に選択されるため、アド・ホックな費用関数と批判されることもある。第 2 のアプローチは、ミクロ経済学における生産者行動の理論に基づいた理論的費用関数（Theoretical Cost Function）を用いた分析である。このアプローチでは、推定モデルの説明変数は経済理論により、あらかじめ決定されることになる。代表的な理論的費用関数にトランスログ費用関数があり、病院の生産構造分析に応用した研究が存在している²⁾。医療施設は多種

多様なサービスを生産しているため、医療施設の生産構造を分析するに際して、研究者は結合生産費用関数を推定する必要がある。本研究では結合生産トランスログ費用関数を老健施設に適用し、「規模の経済」,「範囲の経済」,「生産要素間の代替の弾力性」の測定を試みる。

II トランスログ型可変費用関数

費用関数の推定には、生産者の均衡状態に関する明示的仮定が必要である。もしすべての生産要素投入が可変的であれば、長期費用関数が推定可能である。しかし、老健施設の歴史は浅く、入所者定員数等の施設規模の変更承認には時間的遅れがともなうため、固定的生産要素の存在が予想される。したがって本研究では、固定的生産要素を説明変数に含む短期可変費用関数を推定する。われわれが用いる老健施設のデータ・サンプルのなかには、ある特定の医療サービスの産出量がゼロの値をとるものが含まれている。ゼロの自然対数は定義上存在しないので、通常のトランスログ関数を用いることは不可能である。そこで本研究は産出量を自然対数ではなく、ボックス=コックス変換することでこの問題を回避する³⁾。

トランスログ費用関数を推定する場合に最大の問題点となるのは、説明変数に2次の項が必要であるため、自由度が減少して実証研究に支障が生じがちなことである。したがってトランスログ費用関数の推定に際しては、生産物ならびに生産要素投入を少数の項目に集計する必要がある。ここでは老健施設が入所者の状態に対応して異なるサービスを供給していると仮定して、老健施設の入所者サービスを痴呆状態にある入所者数と非痴呆状態にある入所者数により計測する。また多くの老健施設では、入所サービス以外にデイケア・サービスを供給している。ここでは、デイケアも1つの独立したサービスとみなして、トランスログ費用関数を推定した。

費用関数を推定するのに際し、可変的生産要素としては1種類の間接財「医薬品・その他材料」と4種類の人的生産要素を想定する。ここで人的

生産要素は、「看護職員」,「介護職員」,「看護・介護以外の医療従事者」,「その他職員」に分類される。固定的生産要素としては病床数を代理変数として用いる。

$$\begin{aligned} C_v = & \alpha_0 + \sum_{i=1}^3 \alpha_i Y_i + \sum_{i=1}^5 \beta_i \ln w_i \\ & + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 \alpha_{ij} Y_i Y_j + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^5 \sum_{j=1}^5 \beta_{ij} \ln w_i \ln w_j \\ & + \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^5 \delta_{ij} Y_i \ln w_j + \phi_K \ln K + \phi_{KK} (\ln K)^2 / 2 \\ & + \sum_{i=1}^3 \gamma_i Y_i \ln K + \sum_{i=1}^5 \eta_i \ln w_i \ln K + \mu T \\ & + \sum_{i=1}^3 \theta_i T Y_i + \sum_{i=1}^5 \sigma_i T \ln w_i + \tau T \ln K \end{aligned} \quad (1)$$

ここで Y_i はボックス=コックス変換した産出量、 w_i は生産要素の価格、 K は固定的生産要素の代理変数である病床数、 T は各標本の調査年をあらわすダミー変数 (1992年: $T=0$, 1993年: $T=1$) である。われわれは費用関数を推定するにあたり、パラメータ α_{ij} ならびに β_{ij} に対称性制約を課すことにする。すなわち $\alpha_{ij} = \alpha_{ji}$ および $\beta_{ij} = \beta_{ji}$ の制約のもとで、すべてのパラメータを推定する。また、われわれは老健施設の変費用が生産要素価格に対して1次同次であると仮定する。この仮定により、つぎの制約条件が課せられることになる。

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^5 \beta_i &= 1 \\ \sum_{j=1}^5 \delta_{ij} &= \sum_{i=1}^5 \beta_{ij} = \sum_{j=1}^5 \eta_i = \sum_{j=1}^5 \beta_{ij} = 0 \end{aligned} \quad (2)$$

シェファードの補題により費用関数を生産要素の価格で微分することでコストシェア方程式を得る。

$$\begin{aligned} M_i = \frac{\partial \ln C_v}{\partial \ln w_i} = & \beta_i + \sum_{j=1}^5 \beta_{ij} \ln w_j + \sum_{j=1}^5 \delta_{ij} Y_i \\ & + \eta_i \ln K + \sigma_i T \quad (i=1, \dots, 5) \end{aligned} \quad (3)$$

生産要素のコストシェア (M_i) の総計は1になるので、4本のコストシェア方程式しか独立ではない。Cowing and Holtmann (1983) ならびに Vita (1990) と同様に、「医薬品・その他材料」に対応する方程式を除外した4本のコストシェア方程式と費用関数の計5本の方程式を、最尤法を用いて同時推定した。

「医薬品・その他材料」の価格に関する情報入手することは困難である。そこで、すべての老

健施設が直面している当該要素価格は同一であると仮定する。以上の仮定により、中間財価格を他の生産要素価格に対するニューメレルとして扱うことができる。また、トランスログ費用関数に線形制約の条件を課すことにより、物的生産要素価格に関連するパラメータを導出することができる。

2.1 DATA

われわれは、1992年と1993年に実施された「老健施設に関する経済調査」より得られた全国263の老健施設のデータを用いて、費用関数のパラメータを推定した⁴⁾。上記調査から生産サービス量として「痴呆入所者数」、「非痴呆入所者数」、「デイケア利用者数」を利用した。また生産要素価格として「看護職員賃金」、「介護職員賃金」、「看護・介護以外の医療従事者賃金」、「その他職員賃金」に関するデータを得た⁵⁾。さらに上記調査より、固定的投入要素（資本）として「病床数」を利用した⁶⁾。なお、すべての説明変数は、自然対数変換およびボックス=コックス変換される以前に、標本平

均値で除して標準化される。表1では各変数の定義がまとめられている。また、表2には各変数の記述統計を一覧にしておいた。

2.2 推定結果

費用関数の推定に際し、各説明変数を平均値で標準化すると、パラメータ α_i は平均値で評価した費用の産出弾力性になる。同様に、パラメータ β_i は平均値で評価した可変費用における当該費用項目の占有率になる。したがって理論上、パラメータ α_i と β_i は正の値をとらなければならない。表3では、パラメータの推定値を一覧表にまとめてある。1次の産出パラメータ α_i はすべて正の値をとり、1次の生産要素価格パラメータ β_i もまたすべて統計的に有意な正の値をとっている。

生産要素代替のアレンの代替の偏弾力性 (AE_{ii} と AES_{ij}) ならびに要素需要の価格弾力性 (ED_i) は以下の方程式でもとめられる。

$$AES_{ii} = (\beta_{ii} + M_i M_i - M_i) / (M_i M_i) \quad (4)$$

$$AES_{ij} = (\beta_{ij} + M_i M_j) / (M_i M_j) \quad (5)$$

表1 各変数の定義

産出量	痴呆性入所者	9月30日現在の痴呆状態入所者数
	非痴呆性入所者	9月30日現在の非痴呆状態入所者数
	デイケア利用者	9月1ヵ月間のデイケア利用者総数
投入要素価格	看護職員賃金	看護職員の1ヵ月当たり平均賃金
	介護職員賃金	介護職員の1ヵ月当たり平均賃金
	看護・介護以外の医療従事者賃金	事務職員の1ヵ月当たり平均賃金
	その他職員賃金	その他職員の1ヵ月当たり平均賃金
費用	総可変費用	9月1ヵ月間の可変費用
固定的投入要素	入所定員	入所定員数

表2 各変数の記述統計

変数名	平均	標準偏差	最小値	最大値
総可変費用*	15543.524	6738.470	3976.000	49824.832
痴呆性入所者	35.468	24.171	0.000	130.000
非痴呆性入所者	42.958	23.813	0.000	187.000
デイケア利用者	132.289	177.363	0.000	1794.000
看護職員賃金*	233.052	50.450	141.000	462.500
介護職員賃金*	171.727	25.640	121.050	243.450
看護・介護以外の医療従事者賃金*	366.501	160.502	62.500	1227.410
その他職員賃金	228.924	93.855	94.000	979.500
入所定員	85.620	29.841	14.000	300.000

*単位千円

表3 パラメーターの推定結果

変数名	パラメーター	推定値	標準誤差	t-値
定数項	$\alpha 0$	9.61385	0.02565	374.74400
痴呆入所者	$\alpha 1$	0.02652	0.01993	1.33082
非痴呆入所者	$\alpha 2$	0.05175	0.02120	2.44082
デイケア利用者	$\alpha 3$	0.02830	0.00558	5.07469
痴呆入所者 $\wedge$ 2	$\alpha 11$	0.00052	0.00036	1.44327
非痴呆入所者 $\wedge$ 2	$\alpha 22$	0.00099	0.00042	2.36960
デイケア利用者 $\wedge$ 2	$\alpha 33$	0.00054	0.00011	4.88486
痴呆入所者 $\times$ 非痴呆入所者	$\alpha 12$	-0.00202	0.01517	-0.13294
痴呆入所者 $\times$ デイケア利用者	$\alpha 13$	-0.00037	0.00034	-1.08077
非痴呆入所者 $\times$ デイケア利用者	$\alpha 23$	0.00011	0.00038	0.28666
看護職員	$\beta 1$	0.12491	0.00317	39.40250
介護職員	$\beta 2$	0.23858	0.00528	45.18280
その他の医療従事者	$\beta 3$	0.11340	0.00372	30.47360
その他職員	$\beta 4$	0.06017	0.00292	20.60550
中間財	$\beta 5$	0.46294	0.00961	48.18650
看護職員 $\wedge$ 2	$\beta 11$	0.10028	0.00766	13.09090
介護職員 $\wedge$ 2	$\beta 22$	0.11347	0.01529	7.42318
その他の医療従事者 $\wedge$ 2	$\beta 33$	0.09527	0.00507	18.78480
その他職員 $\wedge$ 2	$\beta 44$	0.03981	0.00526	7.57274
中間財 $\wedge$ 2	$\beta 55$	0.19977	0.02088	9.56874
看護職員 $\times$ 介護職員	$\beta 12$	-0.01273	0.00830	-1.53428
看護職員 $\times$ その他の医療従事者	$\beta 13$	-0.00717	0.00330	-2.17067
看護職員 $\times$ その他職員	$\beta 14$	-0.01054	0.00393	-2.67780
看護職員 $\times$ 中間財	$\beta 15$	-0.06985	0.00866	-8.06790
介護職員 $\times$ その他の医療従事者	$\beta 23$	-0.02407	0.00471	-5.10553
介護職員 $\times$ その他職員	$\beta 24$	-0.01640	0.00558	-2.94119
介護職員 $\times$ 中間財	$\beta 25$	-0.06026	0.01374	-4.38705
その他の医療従事者 $\times$ その他職員	$\beta 34$	-0.00362	0.00352	-1.02888
その他の医療従事者 $\times$ 中間財	$\beta 35$	-0.06041	0.00765	-7.89491
その他職員 $\times$ 中間財	$\beta 45$	-0.00925	0.00786	-1.17675
痴呆入所者 $\times$ 看護職員	$\delta 11$	0.00010	0.00017	0.56227
痴呆入所者 $\times$ 介護職員	$\delta 12$	0.00023	0.00029	0.81799
痴呆入所者 $\times$ その他の医療従事者	$\delta 13$	-0.00001	0.00020	-0.04615
痴呆入所者 $\times$ その他職員	$\delta 14$	0.00021	0.00016	1.35736
痴呆入所者 $\times$ 中間財	$\delta 15$	-0.00054	0.00052	-1.02316
非痴呆入所者 $\times$ 看護職員	$\delta 21$	0.00002	0.00013	0.13310
非痴呆入所者 $\times$ 介護職員	$\delta 22$	-0.00016	0.00022	-0.70569
非痴呆入所者 $\times$ その他の医療従事者	$\delta 23$	-0.00039	0.00016	-2.50976
非痴呆入所者 $\times$ その他職員	$\delta 24$	0.00023	0.00012	1.89391
非痴呆入所者 $\times$ 中間財	$\delta 25$	0.00030	0.00040	0.73925
デイケア利用者 $\times$ 看護職員	$\delta 31$	0.00002	0.00006	0.44388
デイケア利用者 $\times$ 介護職員	$\delta 32$	-0.00006	0.00009	-0.68517
デイケア利用者 $\times$ その他の医療従事者	$\delta 33$	-0.00004	0.00007	-0.63657
デイケア利用者 $\times$ その他職員	$\delta 34$	-0.00003	0.00005	0.64478
デイケア利用者 $\times$ 中間財	$\delta 35$	0.00005	0.00017	0.28180
資本	ϕK	0.79245	0.06379	12.42370
資本 $\wedge$ 2	$\phi K K$	0.18202	0.05449	3.34057
痴呆入所者 $\times$ 資本	$\gamma 1$	-0.00052	0.01036	-0.05058
非痴呆入所者 $\times$ 資本	$\gamma 2$	-0.00242	0.01482	-0.16317
デイケア利用者 $\times$ 資本	$\gamma 3$	0.00027	0.00084	0.31671

表3 パラメターの推定結果 (つづき)

変数名	パラメーター	推定値	標準誤差	t-値
看護職員×資本	η_1	-0.00368	0.00508	-0.72462
介護職員×資本	η_2	0.01314	0.00840	1.56433
その他の医療従事者×資本	η_3	-0.02251	0.00604	-3.72427
その他職員×資本	η_4	-0.00626	0.00466	-1.34358
中間財×資本	η_5	0.01932	0.01526	1.26548
年次ダミー	μ	0.06177	0.02997	2.06141
非痴呆入所者×年次ダミー	θ_1	0.05036	0.02269	2.21941
痴呆入所者×年次ダミー	θ_2	-0.00058	0.00149	-0.38784
デイケア利用者×年次ダミー	θ_3	-0.00013	0.00044	-0.28564
看護職員×年次ダミー	σ_1	-0.00302	0.00380	-0.79377
介護職員×年次ダミー	σ_2	0.00020	0.00634	0.03116
その他の医療従事者×年次ダミー	σ_3	-0.00293	0.00446	-0.65593
その他職員×年次ダミー	σ_4	-0.00095	0.00349	-0.27254
中間財×年次ダミー	σ_5	0.00670	0.01148	0.58326
資本×年次ダミー	τ	-0.03217	0.05138	-0.62598
N=263				
Log of likelihood = 2333.32				

表4 生産要素の弾力性

	推定値	標準誤差	t-値
生産要素需要の価格弾力性			
看護職員	-0.07226	0.01721	-4.20020
介護職員	-0.28584	0.00525	-54.49460
その他の医療従事者	-0.04648	0.02385	-1.94914
その他職員	-0.27826	0.02919	-9.53401
中間財	-0.105542	0.04510	-2.34033
代替の弾力性			
看護職員	-0.57853	0.12306	-4.70135
介護職員	-1.19806	0.00453	-264.41900
その他の医療従事者	-0.462477	0.19684	-2.08233
その他職員	-4.62477	0.26064	-17.74400
中間財	-0.22798	0.09742	-2.34033
看護職員×介護職員	0.57277	0.27923	2.05127
看護職員×看護・介護以外の医療従事者	0.49401	0.23459	2.10585
看護職員×その他職員	-0.40174	0.53122	-0.75627
看護職員×中間財	-0.20789	0.15035	-1.38267
介護職員×看護・介護以外の医療従事者	0.11031	0.17906	0.61604
介護職員×その他職員	-0.14244	0.39533	-0.36031
介護職員×中間財	0.45439	0.12408	3.66222
看護・介護以外の医療従事者×その他職員	0.46919	0.51896	0.90409
看護・介護以外の医療従事者×中間財	-0.15072	0.14838	-1.01578
その他職員×中間財	0.66796	0.28099	2.37719

$$ED_i = AES_{ii} M_i \quad (6)$$

要素需要の価格弾力性と代替の弾力性の推定結果は表4にまとめられている。生産要素需要の価格弾力性ならびに代替の自己弾力性は、理論が予想

する負値をとっており、統計的にも有意である。各生産要素の需要弾力性は-0.07から-0.11の間にあり、価格変化に対し生産要素需要は非弾力的なことがわかる。2つの生産要素間の代替の弾

力性についてみると、「看護職員×その他職員」,「看護職員×中間財」,「介護職員×その他職員」,「看護・介護以外の医療従事者×中間財」は補完的生産要素である。しかし統計学的に有意に負値をとる AES_{ij} は存在しない。また,統計的に有意でない「介護職員×看護・介護以外の医療従事者」と「看護・介護以外の医療従事者×その他職員」を除き,「看護職員×介護職員」・「看護職員×看護・介護以外の医療従事者」・「介護職員×中間財」・「その他職員×中間財」は,それぞれ統計的に有意に代替的との結論を得た。以上の推定結果を総合すると,医療スタッフ相互間で業務代替が可能であることがわかる。また「中間財」と代替的な生産要素は,「介護職員」と事務職員を中心とした「その他職員」のみであるとの結果を得た。

2.3 規模の経済

米国のナースিংホームの費用関数を分析した McKay (1988) によれば,総入所日数が10%増加すると総費用は9%増大する。したがって,ナースিংホームにおける総入所日数が10%増加することで平均費用は1%減少することになる。McKay の結論が正しいならば,米国のナースングホームには規模の経済が存在する。ところで McKay の研究では,ナースングホームが1種類のサービスのみを生産していると想定されている。しかし,われわれは複数のサービスを生産している老健施設を想定している。したがって,本研究では結合生産費用関数 (Multiproduct Cost Function) 使用時の規模の経済性指数を工夫する必要がある。

結合生産費用関数においては,規模の経済性をあらわす2つの指標が存在している。第1の指標は「総合的規模の経済 (Overall Scale Economy) 指数」である。生産関数の文脈から考えると,総合的規模の経済は,すべての要素投入が同率で増加することにより,引き起こされる全生産物の成長率の関係として定義される。費用関数の観点からは,すべての生産物の同率での増加と,それにより引き起こされる総費用増加率の関係として定義される。すべての生産要素投入が可変的であ

ば,総合的規模の経済を測定する指数 S はつぎのように定義される。

$$S = 1 / \sum EO_i - 1 \quad (7)$$

ここで, EO_i は費用の生産弾力性であり,「総合的規模の経済」が存在するとき, S は正の値をとる。

結合生産のもとでの規模の経済に関する第2の指標は,「生産物に特有な規模の収穫性 (Product-Specific Returns to Scale) 指数」である。これは他の財の生産水準を不変に保ちながら,ある特定の財の生産量の増加が費用に与える影響から,規模の経済性を測定しようとするアプローチである。生産物 y_i の規模の経済性 ES_i は,(8)式のように定義される。

$$ES_i = \frac{C(y_i, y_j) - C(0, y_j)}{y_i (\partial C / \partial y_i)} \quad (8)$$

トランスログ費用関数は大域的な適合性にとほしいため,多くの財・サービス生産量がゼロである場合の正確な推定費用をもとめることは困難である⁷⁾。そこで「生産物に特有な規模の収穫性指数」ではなく,「総合的規模の経済指数」を用いて規模の経済についての分析をすすめる。

可変費用関数を推定することで総合的規模の経済を測定する場合,研究者は2つの手法を用いることが可能である。最も理論に忠実な方法は,長期費用関数をもとめて,総合的規模の経済を測定する手法である。そのためには,可変費用関数の推定されたパラメーターと固定投入要素価格のデータを用いて固定的要素の最適投入水準を推定する必要がある。この方法を用いると,すべての投入要素が可変的な長期における規模の経済性を評価することができる。短期可変費用関数を利用した総合的規模の経済の測定式は,(9)式のように変形される⁸⁾。

$$ES = (1 - \partial \ln C_v / \partial \ln K^*) / \sum EO_i - 1 \quad (9)$$

ここで, K^* は最適な資本ストック水準をあらわしている。「総合的規模の経済」が存在するとき, ES は正の値をとる。これは Friedlaender and Spady (1981) により採用された手法である。

固定投入要素価格のデータを利用できない場合,固定的要素の最適水準をもとめることはできず, Friedlaender and Spady の手法により総合的規

模の経済を測定することも不可能となる。Caves et al. (1981) は、固定的投入の価格を用いずに総合的規模の経済性を測定した。すなわち、Caves et al. は固定的要素投入の最適水準ではなく、現実の水準で(9)式を算出した。これが総合的規模の経済を測定する第2の手法である⁹⁾。

正確な固定投入要素価格のデータを入手することができないので、われわれは Caves et al. の手法を用いて「総合的規模の経済性指数」を測定する。しかし、ここで注意しなければならないのは、Caves et al. の手法を用いた「総合的規模の経済性指数」は、固定的要素投入の最適水準を用いた推定値と一般的に一致しないことである¹⁰⁾。Braeutigam and Daughety (1983) が明らかにしたように、固定的要素投入の最適水準を用いた方法は、企業の効率的拡張経路上における規模の経済を観測する。それに対して、Caves et al. の方法は、企業の効率的拡張経路から離れた点で、規模の経済を観測している。しかし、Braeutigam and Daughety の方法が Caves et al. のそれに比べて常に妥当であるわけではない。たとえば、公的規制により固定的生産要素が長期間にわたり調整されない産業では、Friedlaender and Spady の手法を採用しないで、Caves et al. の手法を用いた方が現状をよりの確に把握できるといえよう。われわれは老健施設の規模に関して公的規制が課せられていると想定している。したがって、Caves et al. の方法に従うことには、積極的意義がみいだされるであろう。

ここで使用しているトランスログ型費用関数の費用弾性値 EO_i は(10)式のように定義される。

$$EO_i = \frac{\partial C_v}{\partial y_i} \frac{y_i}{C_v} = \left[\alpha_i + \alpha_{ii} Y_i + \sum_j \alpha_{ij} Y_j + \sum_j \delta_{ij} \ln w_j + \gamma_i \ln K \right] y_i^t \quad (10)$$

ここで、 y_i は変換前の産出量¹¹⁾、 t はボックス=コックス・パラメーターである。図1では、入所利用者数と総合的規模の経済性指数の関係が、施設規模ごとに図示されている。横軸には入所者総数、縦軸には総合的規模の経済性指数の推定値がとら

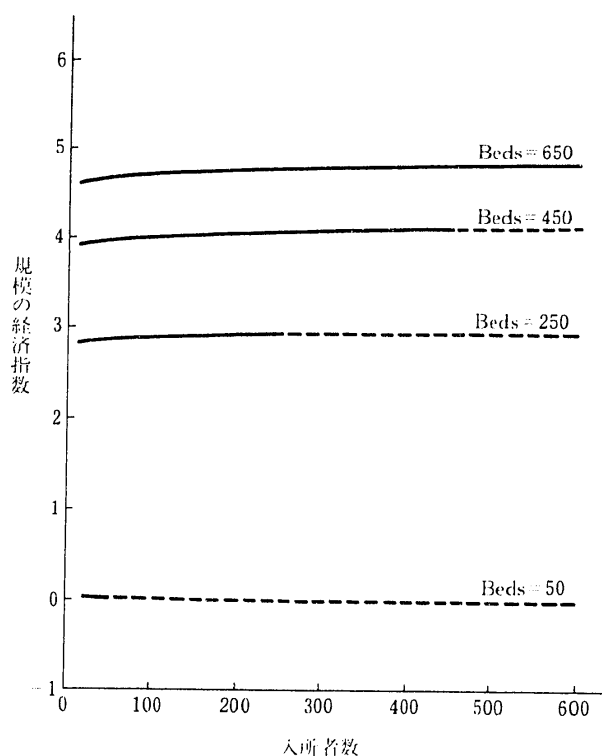


図1 施設規模別の「規模の経済(ES)」

れている。入所定員 50 床を除く、施設規模水準において総合的規模の経済性指数は、常にゼロを超えており、規模の経済が働きつづけているのがみてとれる。しかしトランスログ費用関数は大域的な適合性にとぼしいため、平均的水準から遠く離れた点では良好な説明力をもたない。したがって、定員数が 450 という大規模な施設または入所者が 400 近いといった状況での規模の経済性指数の推定値は、高い信頼性をもたないおそれもある。表5には、平均値で評価した総合的規模の経済性指数 S が示されている。規模の経済指数の推定値は 0.95 であり、10%水準で有意である。したがって、少なくとも標準的老健施設には、規模の経済が働いていると結論づけられよう。

各生産物の限界費用は、(11)式によりもとめられる。

$$MC_i = \partial C_v / \partial y_i = EO_i C_v / y_i \quad (11)$$

表5には、標本平均で評価した各生産物の限界費用の推定結果も示されている。各生産物の限界費用をみてみると、デイケア・サービスに関しては、

表5 規模の経済と限界費用

	推定値	標準誤差	t-値
規模の経済 ES	0.94758	0.54826	1.72833
限界費用			
痴呆入所者 (円/1月)	11,194	8,493	1.31808
非痴呆入所者 (円/1月)	18,032	7,418	2.43081
デイケア利用者 (円/1日)	3,203	660	4.85116

1日当たり3,200円程度の限界費用が推定されている。しかし痴呆入所者と非痴呆入所者の限界費用については、それぞれ月額で1万1,200円と1万8,000円という非常に低い推定値を得ている。この原因は、入所ケアについて老健施設が規模の経済が働く領域で生産活動をおこなっているためと思われる。ここでデータを利用している「老健施設に関する経済調査」が実施された時点で、通所者施設療養費は「老健施設デイケア施設療養費」が1日当たり6,700円、「特別老健施設デイケア施設療養費」が1日当たり8,900円であった。また、老健施設の入所者基本施設療養費は月額25万2,240円である。さらに、痴呆性老人に対しては、月額2万9,100円が加算されている。しかし、われわれの推定結果によれば、非痴呆性老人の限界費用の方が、痴呆性老人に対するそれよりも大きい。ここでの推定結果をみる限り、施設療養費の痴呆性老人加算の経済的根拠は、みいだし難いと結論せざるを得ない。

2.4 範囲の経済

もし、ある財の組み合わせを結合生産したときの費用が、分離して生産したときの費用より小さければ、範囲の経済が働いていると考えることができる。したがって「総合的範囲の経済(SC_o)」は、(12)式のように定義される。

$$SC_o = \frac{C(y_1, 0, 0) + C(0, y_2, 0) + C(0, 0, y_3)}{C(y_1, y_2, y_3)} - \frac{C(y_1, y_2, y_3)}{C(y_1, y_2, y_3)} \quad (12)$$

範囲の経済を測定する2つの手法が存在している。

最も直截的な手法は、費用関数を推定することで、(12)式を直接測定することである。しかしトランスログ費用関数は大域的な適合性にとぼしいため、 $C(y_1, 0, 0)$ のような生産量にゼロが多い場合の費用を正確に推定することは不可能である。したがって、ここでは(12)式を直接測定する手法を採用せず、近似点での弱費用補完性(Weak Cost Complementarities)の検定を試みる。この弱費用補完性は範囲の経済性の存在の十分条件である。財*j*の生産量が増加することにより、財*i*の限界費用が低下するとき、弱費用補完性が存在するといわれる。

$$C_{ij} = \frac{\partial^2 C}{\partial y_i \partial y_j} < 0 \quad (13)$$

ここで、 $C(\cdot)$ は長期費用関数である。この条件は可変費用関数 C_v と(14)式のように関連させることが可能である。

$$C_{ij} = \frac{\partial^2 C}{\partial y_i \partial y_j} = C_{vij} + C_{vjK} \frac{\partial K^*}{\partial y_j} \quad (14)$$

もし、 $\partial K^* / \partial y_j > 0$ であれば¹²⁾、 C_{vij} と C_{vjK} のうち1つでも負の符号をもつことが弱費用補完性の存在の必要条件であり、両者が負の符号をもつことが十分条件となる。Fuss and Waverman (1981)が明らかにしたように、(1)式中の $\alpha_i \alpha_j + \alpha_{ij}$ が負であるとき C_{vij} は負の値をとる。また、 C_{vjK} は(1)式の γ_j に対応する。範囲の経済の存在条件は、(15)式で示される。

$$\begin{aligned} C_{vij} = \frac{\partial^2 C_v}{\partial y_i \partial y_j} < 0 & \quad \alpha_i \alpha_j + \alpha_{ij} < 0 \\ C_{vjK} = \frac{\partial^2 C_v}{\partial y_i \partial K} < 0 & \quad \gamma_j < 0 \end{aligned} \quad (15)$$

表3より明らかなように、入所者サービスに関連する γ は負であるが、統計的に有意ではない。また $\alpha_i \alpha_j + \alpha_{ij}$ の推定結果は表6にまとめられている。痴呆入所者サービスと非痴呆入所者サービスについて費用補完性がみられるが、統計的に有意ではない。したがって、入所サービスとデイケア・サービスに範囲の経済が働いていないことは確実である。また、痴呆性入所者サービスと非痴呆性入所者サービスの間に、範囲の経済性が働いているかを確認することはできない。

表6 範囲の経済

	パラメター	推定値	標準誤差	t-値
痴呆入所者×非痴呆入所者	$\alpha1\alpha2 + \alpha12$	-0.00064	0.01461	-0.04410
痴呆入所者×デイケア利用者	$\alpha1\alpha3 + \alpha13$	0.00038	0.00080	0.47357
非痴呆入所者×デイケア利用者	$\alpha2\alpha3 + \alpha23$	0.00157	0.00085	1.84730

Ⅲ 結 論

米国あるいは日本において、医療施設に対する過剰投資がしばしば指摘されてきた。もし、その指摘が正しいならば、大規模施設に対する投資の公的規制が要求されることになろう。施設規模を規制するのに際し、資源配分の効率性の観点からは、「規模の経済」の有無を考慮することがもめられる。医療施設の規制を担当する政策担当者は、どの程度の規模の施設を、どれだけ設置すべきかという問題に直面している。老健施設の政策担当者も、その例外ではない。要介護老人の増加に対応して供給能力を増大させる場合、老健施設の規模を拡大するのか、施設数の増加を優先すべきなのかを決定しなければならない。われわれの推定結果は、老健施設に規模の経済が働いていることを示している。老健施設の新規開設とならび既存施設による生産規模の拡大にも配慮されねばならない。

医療技術の高度化にともない病院間での機能分化が提案されている。しかし医療施設が生産している多様なサービスの間で範囲の経済が働いていると、機能分化により生産費用は不必要に増加してしまう。医療政策の立案に際して経済的要因を考慮する必要があるならば、医療施設に働く「範囲の経済」に関する情報が必要となろう。老健施設の利用者には、通所者も入所者も含まれる。また、入所者の機能レベルも多様である。これらの利用者に対して、同一の老健施設が多様なサービスを生産している。範囲の経済が働くか否かを実証的に分析することは、中間施設の機能分化の必要性を判断するために有意義な指針を与える。老健施設においてデイケア・サービスと入所サービスの間で、範囲の経済は働いていないことが本研

究で明らかとなった。一方、痴呆性入所者サービスと非痴呆性入所者サービスの間には範囲の経済の存在している可能性があるが、統計学的に確認することはできなかった。効率的な資源配分を実現するためには、デイケア・サービスを生産する施設と入所サービスを生産する施設は分離されるべきである。また、施設入所者の多様性に対応した機能分化は、資源配分の効率性の観点から正当化されないかもしれない。範囲の経済については、生産サービスの定義・計測方法の再検討をも含め、さらなる研究が必要である。

老健施設における各生産要素の需要弾力性は-0.07から-0.11の間にあり、価格の変化に対し生産要素需要は非弾力的である。また生産要素間の代替の弾力性の推定結果からは、老健施設において医療スタッフ相互間で業務代替が可能であることが判明した。看護・介護従事者と一般職員は、生産要素として補完的である。一般職員と「中間財」は代替的生産要素であるが、医療スタッフのなかで「中間財」と代替性が存在するのは、「介護職員」のみであるとの結果を得た。したがって高齢化の進展により、医療従事者への需要が高まり、各医療従事者の賃金が上昇した場合、医療従事者から一般職員ならびに物的生産要素への代替の余地は小さく、生産費用の上昇は大幅になるだろう。

* 本研究は、厚生省老人保健福祉局「老人保健事業推進等補助金」より研究助成を受けている。また全国老人保健施設協会から、老健施設の施設・財務データ入手に際してご協力いただいた。ご尽力をいただいた関係者各位に心より感謝の意を表したい。研究の各段階において、稲田獻一氏（大阪大学名誉教授）、根本二郎氏（名古屋大学）、西村由美子氏（スタンフォード大学）、吉川明宏氏（スタンフォード大学）、William Vogt氏（スタンフォード大学）、Jayanta Bhattacharya氏（スタンフォード大学）より有益なコメントをいただいた。記して謝意を表す。本研究に何らかの優れた点があるとすれば上

記各氏の貢献に帰せられるべきであり、ありうべき誤りは、筆者に帰すものである。また、五十嵐裕子氏(医療科学研究所)からは、図表の作成ならびに本文の校正についてご協力を得た。記して謝意を表する。

注

- 1) 米国における病院の生産構造研究史については、Breyer (1987) と Cowing, Holtmann and Powers (1983) を参照されたい。
- 2) 米国の病院を対象とした研究に、Conrad and Strauss (1983), Cowing and Holtmann (1983), Vita (1990), Fournier and Mitchell (1992) がある。また日本の自治体病院については、漆・青木 (1994) がある。
- 3) 生産物のボックス=コックス変換式は、 $Y=(y^t-1)/t$ で与えられる。ここで t はボックス=コックス・パラメーターである。Caves et al. (1980) が示したように、 t がゼロに近づくとボックス=コックス変換値は自然対数の近似値となる。ゼロを含む変数进行处理する他の方法として、Cowing and Holtmann (1983) のようにゼロに十分近い値の自然対数値を用いた研究も存在するが、推定結果の頑健性に問題がある。詳細は Vita (1990) を参照されたい。ここでは $t=0.01$ を用いて、ボックス=コックス変換をおこなっている。
- 4) 本研究では、全国老人保健施設協会の協力を得て実施した「老人保健施設に関する経済調査」により得られたアンケート調査データを用いている。1992年の調査では、全国580施設の老人保健施設に調査表を送付し、296の施設より回答を得た。また1993年の調査では、全国728施設の老人保健施設に調査表を送付し、361の施設より回答を得た。最終的に、財務データに関する回答を得られた263サンプルを分析に利用している。アンケート調査に基づく研究であるため、サンプル・セレクション・バイアスは避け難いと思われる。残念ながら上記バイアスの大きさならびに方向を確認することは不可能である。しかし、われわれが利用したサンプルの平均入所定員が79.9であるのに対し、厚生省『平成3年 老人保健施設実態調査・老人保健施設報告』によれば、1991年10月1日現在における入所定員の全国平均は79.6と、規模に関して大きな差異は存在しない。
- 5) 1992年実施の「老人保健施設に関する経済調査」の質問項目には労働時間が含まれていないため、本推定では各労働カテゴリーにおける常勤労働者の1ヵ月平均給与額を使用している。なお、各職種の給与データから「その他労働サービス」の平均給与額を算定するに際しては、同一職種内の常勤・非常勤の給与比を用いて、非常勤労働者を常勤換算した。
- 6) ここでは「病床数」として「老人保健施設に関する経済調査」の質問項目中の「入所定員数」を用いている。
- 7) トランスログ費用関数はある近似点でのテイラー展開になっており、ある範囲内のデータ・ポイントでは、パラメーターの優れた推定能力をもっている。しかし、近似点の周辺から遠く離れると適合性をもたない。トランスログ関数のもつ問題点に関しては、Caves and Christensen (1980) が詳しい。さらに、Vita (1990) をも参照されたい。
- 8) 総合的規模の経済に関する議論の詳細は、Braeutigam and Daughety (1983) を参照されたい。
- 9) Caves et al. (1981) と同様に、Cowing and Holtmann (1983) は固定的投入の価格を用いずに、「総合的規模の経済」の測定を試みた。しかし、Cowing and Holtmann は可変費用関数を推定しているにもかかわらず、「総合的規模の経済」を測定するのに、(9)式を用いないで(7)式を用いている。固定的投入要素が存在し、すべての生産要素が同率で増加していない場合、(7)式を用いて測定された「総合的規模の経済指数」は真実の値を示していない。
- 10) 固定的投入に関する取り扱いの相違により、「総合的規模の経済」指数の測定値は大きく異なることが知られている。Nelson (1985) は電力会社のデータを用いて、「総合的規模の経済性」指数の測定の違いを例示している。
- 11) ここで、 $Y=(y^t-1)/t$ である。
- 12) $\partial K^*/\partial Y_j > 0$ という条件は、固定投入 K が正常投入要素であることを意味する。詳しくは Silberberg (1990, pp. 236-249) を参照されたい。

参考文献

- 漆 博雄・青木 研 (1994)「公立病院の費用関数」『国民負担と経済活動の関係についての調査研究事業報告書(追補)』健康保険組合連合会
- Braeutigam, R. and A. Daughety, (1983), "On the Estimation of Returns to Scale Using Variable Cost Functions," *Economic Letters*, 11(1): 25-31.
- Breyer, F. (1987), "The Specification of a Hospital Cost Function: A Comment on the Recent Literature," *Journal of Health Economics*, 6(2): 147-158.
- Caves, D. and L. Christensen, (1980), "The Global Properties of Flexible Functional Form," *American Economic Review*, 70(2): 422-432.
- Caves, D., L. Christensen, and J. Swanson, (1981), "Productivity Growth, Scale Economies, and Capacity Utilization in U. S. Railroads, 1955-1974," *American Economic Review*, 71(5): 994-1002.

- Caves, D., L. Christensen, and M. Tretheway (1980), "Flexible Cost Functions for Multiproduct Firms," *Review of Economics and Statistics*, 62(3) : 477-481.
- Conrad, R. and R. Strauss, (1983), "A Multiple-output Multiple-input Model of the Hospital Industry in North Carolina," *Applied Economics*, 15(3) : 341-352.
- Cowing, T. G. and A. G. Holtmann, (1983), "Multiproduct Short-run Hospital Cost Functions: Empirical Evidence and Policy Implications from Cross-section Data," *Southern Economic Journal*, 49(3) : 637-658.
- Cowing, T. G., A. G. Holtmann, and S. Powers, (1983), "Hospital Cost Analysis: A Survey and Evaluation of Recent Studies," *Advances in Health Economics and Health Services Research*, 4 : 257-303.
- Fournier, G. M. and J. M. Mitchell, (1992), "Hospital Costs and Competition for Services: A Multiproduct Analysis," *Review of Economics and Statistics*, 74(4) : 627-634.
- Friedlaender, A. F. and R. H. Spady, (1981), *Freight Transport Regulation*, Cambridge MA : MIT Press.
- Fuss, M. and L. Waverman, (1981), "Regulation and the Multiproduct Firm: The Case of Telecommunications in Canada," in G. Fromm ed., *Studies in Public Regulation*, Cambridge MA : MIT Press.
- McKay, N. L., (1988), "An Econometric Analysis of Costs and Scale Economies in the Nursing Home Industry," *Journal of Human Resources*, 23(1) : 57-75.
- Nelson, R., (1985), "Returns to Scale from Variable and Total Cost Functions," *Economic Letters*, 18(2-3) : 271-276.
- Pauly, M. and M. Redisch, (1973), "The Not-for-Profit Hospital as a Physicians Cooperative," *American Economic Review*, 63(1) : 87-100.
- Silberberg, E., (1990), *The Structure of Economics: A Mathematical Analysis (2nd ed.)*, New York : McGraw-Hill.
- Vita, M. G., (1990), "Exploring Hospital Production Relationships with Flexible Functional Forms," *Journal of Health Economics*, 9(1) : 1-21.
- (なかにし・さとし (財)医療科学研究所研究員)
(なかやま・のりよし 東京都立大学大学院社会科学部研究科博士課程)

過疎地域の永続性をめぐる二つの問題

——過疎集落残留高齢家族と若者の結婚問題——

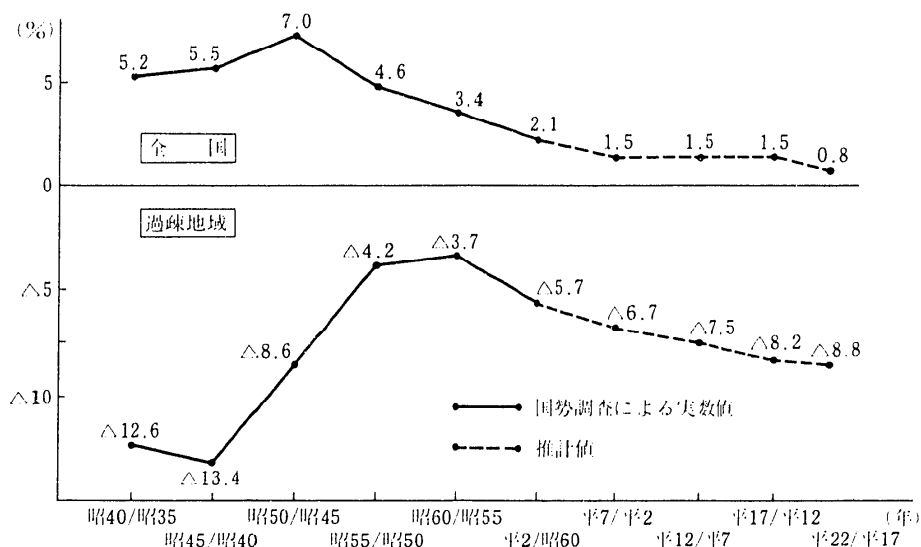
高野 和良
山本 努

I はじめに

近年、過疎地域が今後も存立しうるか否かが、真剣な問題になってきた。過疎地域の人口減少は、昭和40年代の激しい人口流出の時期を過ぎ、50年代に入るとある程度の鈍化を見せた。しかし、最新の1990年の国勢調査によれば、人口減少率は再び増加に転じ、今後10数年は、その傾向がさらに加速するものと予測される(図1)。また、かつて

は過疎地域の典型的人口動態は、人口の社会減プラス人口の自然増という形であった。すなわち、過疎地域は人口の社会減を別にすれば、一応、自己再生産可能な地域であった。しかし、これも急速に状況が変化した。1987年以降、人口自然減に突入したのである(図2)。ここから、今日の過疎地域は、自己再生産力を失った状態にあることがわかる。

今後、過疎地域がどのように変化するかは、予測をゆるさないが、これらの動きすら地域の本格

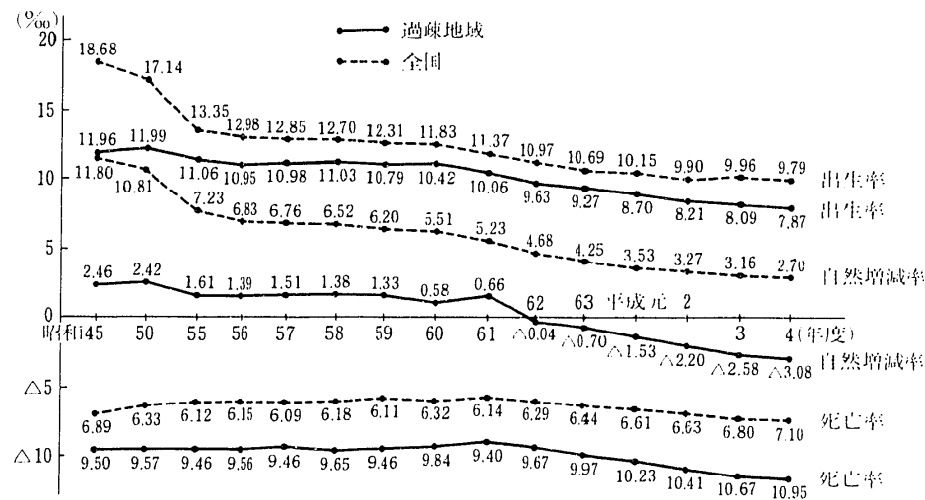


注：1 推計値(平成7年～平成17年)は、過疎地域については国土庁推計(コーホート変化率法、平成3年度推計)により、全国については「日本の将来推計人口」(厚生省人口問題研究所、平成4年9月推計)による。

2 本表における過疎地域は新過疎法により公示された市町村のうち平成4年4月に追加公示された市町村を含まない(1165団体)。

出典：国土庁地方振興局過疎対策室，1994。

図1 過疎地域の人口減少率の推移



注：1 昭和45年度、50年度は人口動態統計，その他は住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表，人口動態表による。

2 昭和45年度には沖縄を含んでいない。

3 過疎地域の昭和45～59年度には，昭和61年4月1日の追加公示の7団体を含んでいない。

出典：図1に同じ。

図2 人口の自然増減の状況

的縮小過程の前触れにすぎないとの見方もある。すなわち，今後は高齢者人口すら縮小に向かい，転出人口の余力すらなくなるという人口学的な予測がそれである〔上野，1985 A，1985 B〕。この時期にいたると，高齢者の人口減から死亡率の低下が予測され，人口の自然減は「解消」し，転出人口の枯渇から，社会減も「解消」するということになる。ここに予測されるのは，人口減少なき過疎問題である。

では，このように急激な社会変動が予測される地域社会で，人々の暮らしはどのようなになるのか。端的に言えば，過疎地域は縮小の方向に向かわざるをえないのが，今のところの状況であるが，その地域が，活力のある住みやすい地域であれば，問題はないと考える。しかし，現実には楽観をゆるさない。

今日，過疎地域は，自己の縮小再生産の力を問われている。これをいいかえれば，今まさに，地域の崩壊かあるいは，活力ある縮小再生産かの分岐点にある，と思われる。

そこで，ここでは，過疎地域の家族に関わる二つの調査結果を報告する。すなわち，過疎地域の

残留高齢家族の問題（過疎集落家族形態調査）と若者の結婚の問題（若者結婚調査）である。いずれも，今日の過疎地域の重要な問題であり，将来，過疎地域が崩壊でなく活力ある縮小再生産を達成するためには，避けて通れない問題である¹⁾。

II 過疎集落家族形態調査の報告

2-1 調査の課題と方法

過疎地域の大きな問題として，家族の縮小という問題があるのは意外に知られていない。たとえば，『過疎白書』では1世帯あたり世帯員数を，過疎地域3.24人，全国3.01人（1990年）と報告し，過疎地域に世帯員数がむしろ多いことを示している〔国土庁地方振興局過疎対策室，1994，pp. 58-60〕。しかし，この数字は，過疎市町村全体の値であり，過疎が本格的に進行した集落レベルの数字ではない。過疎市町村全体の数字は，もちろん重要なデータではあるが，ここからは，過疎の本当に深刻な地域（集落）の姿は見えてこない。

過疎の進行は，全国レベルでの偏差もあるが，同一地域（市町村）のなかでもかなりの偏差があ

る。そこで、われわれは過疎市町村のなかでも、かなり過疎が進んでいる集落を選んで、家族形態に関する調査を行った。

調査地点として選ばれたのは、島根県の過疎町村内にある42集落である²⁾。これらの集落は、各町村の役場から、過疎の進んだ集落として紹介を受けたものであり、次の3条件の少なくとも一つを満たしている。

- (1)1960年から1990年の間で戸数減少率50%以上
- (2)1960年から1990年の間で人口減少率50%以上
- (3)高齢化率50%以上(1991年)

ちなみに、1960年から1990年の人口減少率は、島根県過疎地域で38.5%、全国過疎地域で39.2%。また、1990年高齢化率は、島根県過疎地域で24.3%、全国過疎地域で20.6%である〔国土庁地方振興局過疎対策室、1993、p.245〕。

なお、調査は、1993年11月に留置法にて実施した。世帯単位の悉皆調査で、世帯員の1人に回答してもらった。回収率は全世帯644戸に対して、536戸83.2%であった。

2-2 同居世帯規模

家族形態を調べるには、家族規模の側面と家族構成の側面がある。家族規模は、家族が何人の成員からなるかという問題であり、家族構成は、家族がどのような間柄の成員からなるかという問題である〔森岡・望月、1993、p.186〕。過疎集落の家族の縮小(小家族化)を検討するときも、この両面から考えるのが好ましい。しかし、小家族化とは第一義的には家族規模に関わる問題である。したがってここでは、もっぱら家族規模のみからの検討にとどめたい³⁾。

まず、過疎地域一般の家族規模は、1世帯あたり世帯員数3.24人(1990年)となる。これは全国平均の家族規模3.01人(1990年)より大きい〔国土庁地方振興局過疎対策室、1994、pp.58-60〕。ここから、過疎地域の家族規模は、農村一般のそれと同じく全国の家族ほど小家族化が進んでいないといえる。しかし、この値は先にも指摘したように、

過疎地域を市町村単位で集計した値で、あくまで、過疎自治体の平均家族員数にすぎない。過疎は自治体間でも、自治体内でも均等に進行しているのではもちろんない。

そこで、過疎の最も進んだ全国300自治体と全国の過疎地域一般の家族規模(1990年)を較べてみた⁴⁾(表1)。それによると、全国過疎地域の世帯規模は3.24人、300自治体の世帯規模は3.04人となる。

ここから、過疎の進んだ自治体では小家族化が進む傾向があることがわかる。しかも、その小家族化の傾向は、全国のほとんどのブロックで起こる。とりわけ、近畿、中国(山陰・山陽)、四国では、小家族化の傾向は著しい。ここでは世帯員数は2.98人から2.56人と3.00人を割り込み、非過疎地域をも含んだ全国平均の世帯規模3.01人を下回っている⁵⁾。

これに加えて、今回調査の島根県42集落は

表1 過疎地域の家族規模(1世帯あたり世帯員数、1990年)

		全国過疎地	上位300過疎地域
過疎地域	北海道	2.96	2.87
	東北	3.80	3.52
	関東	3.42	3.33
	甲信越	-	3.20
	東海	3.28	3.14
	北陸	3.51	-
	近畿	3.27	2.98
	中国	3.18	2.92
	山陰	-	2.93
	山陽	-	2.92
	四国	3.01	2.56
	九州	3.07	3.13
	沖縄	3.06	-
	全国過疎地域	3.24	3.04
	今回調査42集落	2.39	-
全国		3.01	

出典：上位300過疎地域の値は、過疎地域問題調査会編刊『過疎地域問題調査報告書』、1993年、p.22の表2より、山本が(人口/世帯数)にて算出。ただし、300過疎自治体のうち、集計されたのは229自治体である。これは、300自治体に調査票は送付したが、回収は229であったためである。

今回調査42集落の値は、1990年住民基本台帳より、山本が(人口/世帯数)にて算出。その他の値は、国土庁地方振興局過疎対策室『過疎対策の現況』、1994年による。

1990年時点で、人口1699人、世帯数711戸であり、平均世帯規模（人口/世帯数）は2.39人にすぎない（表1）。この42集落は、島根県の過疎集落のうちでも過疎のより進んだ地域であるのは先に見た。

過疎は西から始まるといわれる〔半田, 1974〕。小家族化の傾向も過疎のより激しい西日本（中国・四国・近畿地方）でより著しい。また、過疎の著しい中国（山陰）地方の過疎地域のなかでも、さらに過疎の進んだ集落で最も小家族化が進むのである。

家族社会学の通説によれば、小家族化の主な原因は、産業化と夫婦家族理念の浸透にある。そして、日本社会の小家族化を考える場合、夫婦家族理念の浸透はとりわけ重要な意味をもつ〔森岡・望月, 1993, pp. 186-191〕。しかし、このことから、われわれは小家族化が都市部でもつぱら進行すると考えてはならぬようである⁶⁾。産業化と夫婦理念の浸透は、過疎集落でこそそのドラスティックな姿を現すのかもしれない。

2-3 別居家族を含む家族規模

今までの議論では、過疎集落の小家族化傾向を1世帯あたりの世帯員数（規模）を手がかりに把握した。しかし、これには、大きな問題がある。

〔松島・中野, 1958, p. 15〕がいうように、「家族集団の成員を過不足なく捉えるためには、いわゆる『他出家族員』（別居家族員）を捉えるための調査項目がどうしても必要であるからである」。すなわち、〔松島・中野, 1958, pp. 10-21〕のいう本拠世帯と分派世帯（ないし他出家族員）、あるいは、〔森岡・望月, 1993, pp. 194-195〕のいう第一次家族と第二次家族の区別が、家族規模を調べるためには重要なのである。このことはとりわけ、われわれのような過疎地域の家族調査には重要なことと考える。

そこで、われわれの過疎集落家族形態調査では、同居家族員と別居家族員の人数を尋ねてみた⁷⁾。結果は、表2、表3のようである。

まず、同居家族員数は表2にあるように、平均2.62人となる。そして、最も多いのが2人家族40.9%、ついで1人（独居）家族22.0%となりここまでで全家族の6割を超える⁸⁾。ここから、過疎集落の小家族化の主な実態は、家族の1人家族化、2人家族化といってよい。これに、3人家族17.9%を加えると全家族の8割を占める。あと、4人以上の家族は、それぞれの区分で5.0%程度である。仮に7人以上を大家族としても、その比率は極めて小さい。

表2 同居家族規模（人数）

同居家族規模	1人（独居）		2人		3人	4人	5人	6人	7人以上	合計
	高齢	非高齢	高齢	非高齢						
家族戸数	88	24	138	70	91	28	26	22	22	509
%	17.3	4.7	27.1	13.8	17.9	5.5	5.1	4.3	4.3	100.0
家族戸数	112		208							
%	22.0		40.9							

注：平均同居家族人数2.62人。「高齢」とは65歳以上の家族員が最低1人いることを示す。

表3 別居家族規模（人数）

別居家族規模	別居家族なし	別居家族あり						合計
	0人	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	
家族戸数	235	60	40	41	68	37	28	509
%	46.2	11.8	7.9	8.1	13.4	7.3	5.5	100.0

注：全体の平均別居家族人数1.91人。「別居家族あり（＝別居家族規模が1人以上）」の場合の平均別居家族人数3.54人。

つづいて、別居家族員数は表3にあるように、平均1.91人となる。したがって、今回の過疎集落家族形態調査からは、平均総家族規模は4.53人(=2.62人+1.91人)となる⁹⁾。

ただし、このような小家族化の形は、あくまで平均的姿にすぎない。実際、1人ないし2人の別居家族をもつのは、全家族のそれぞれ11.8%、7.9%(合計19.7%)にすぎない。現実には、別居家族員「なし」が46.2%、別居家族員「あり」が53.8%となる。そして、別居家族員「あり」における平均別居家族員数が3.54人である(表3)。したがって、より現実に近い平均家族規模は、二つの形が想定できる。すなわち、一つは、同居家族員のみからなる小家族であり、もう一つは、同居家族員と4人弱(3.54人)の別居家族員とからなる(小)家族である。

そこで、この予想を確かめるために「別居家族員の有無」別の同居家族員数を調べてみた(後掲の表4より算出)。これによると、「別居家族なし」の家族で平均同居家族員数2.86人、「別居家族あり」の家族で平均同居家族員数2.42人となり、「別居家族なし」にやや同居家族員が多い。ただし、「別居家族なし」の同居家族員数(2.86人)といえども、全国平均の同居家族員数3.01人(表1参照)を下回る。多少の程度の差はあれ、「別居家族」の有無にかかわらず小家族化のプロセスは進んでいると考えてよいだろう。

かくて、過疎集落においては、二つのタイプの小家族化が進行していることがわかる。すなわち、一つは「別居家族なし」の形の小家族化である。この型の総家族は、平均2.86人の同居家族員のみ

から構成される。これをここでは、総家族の小家族化とよぶ。これに対して、もう一つは「別居家族あり」の形の小家族化である。この型の総家族は同居家族2.42人と別居家族3.54人の合計5.96人から構成される。これをここでは、同居家族の小家族化とよぶ。

2-4 家族規模と残留高齢家族の存在

さて、ここまでで、同居家族と別居家族を含めて一応の総家族規模が明らかとなった。そこでここでは、別居家族を含めた同居家族規模の割合分布を見ておく(表4)。まず、最も多いのは、「別居家族あり」の2人同居家族で24.2%となる。ついで、「別居家族なし」の2人同居家族16.7%、さらに「別居家族あり」の1人(独居)家族12.6%、「別居家族なし」の1人(独居)家族9.4%とつづく。ここまでで全家族の6割強(62.9%)を占め、これが42過疎集落の家族規模の主要パターンであり、小家族化の実態といえる。

この主要パターンをさらに詳細にみたのが表5である。これによれば、独居家族、2人同居家族のほとんどは高齢者の家族である。すなわち、独居家族の78.6%、2人同居家族の66.3%は、高齢家族によって占められる¹⁰⁾。ここから、過疎集落の小家族化の主要部分は、高齢独居および高齢2人同居の形であることがわかる。

ちなみに、高齢独居は全家族のうち17.3%、高齢2人同居は27.1%を占める(表5)。つまり、過疎集落の約半数(44.4%)の家族が、高齢の独居か2人同居家族であることになる。

ただし、これらの高齢独居および高齢2人同居

表4 同居家族規模別に見た別居家族の状況

	同居家族規模（人数）														
	1人(独居)		2人		3人		4人		5人		6人		7人以上		合計
別居家族の有無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	
家族戸数	64	48	123	85	47	44	12	16	12	14	9	13	7	15	509
1家族あたり平均別居家族員数	4.03		4.08		2.81		2.67		1.25		1.67		1.71		
全家族に占める％	12.6	9.4	24.2	16.7	9.2	8.6	2.4	3.1	2.4	2.8	1.8	2.6	1.4	2.9	100.0

注:「別居家族なし」の平均同居家族員数2.86人。「別居家族あり」の平均同居家族員数2.42人。

のなかにも、「別居家族」のある家族とない家族がある。表5にあるように、高齢独居、高齢2人同居のそれぞれ6割弱(58.0%, 55.1%)が平均4人強の「別居家族」をもつのである。しかし、ここで高齢家族にとって「別居家族」とは何かという疑問がある。少なくとも、非高齢家族ほどには、「別居家族」のイメージははっきりしない¹¹⁾。

とはいえ、確かなのはこの「別居家族」のほとんどは、近居世帯ではないということである。これを見るために、「近く」に子供がどれくらい住んでいるかを調べてみた(表6)。もちろん、「別居家族」と子供とは必ずしも一致しない。すべての子供が老親にとって、別居家族であるとは必ずしもいえないからである。しかし、別居家族のかなりの部分は子供であることは想定できる。したがって、子供の居住地(=子供が「近く」に住んでいるか否か)から別居家族の居住地(=別居家族は近居世帯か否か)を推定するのは、一応可能であろう。

そこで、表6を見てみよう。同表は次の二つの数字を示す。

(1)「近く」の地域(=集落内、町村内、近隣市町村内、県内)に、子供が1人も住んでいない家族の割合。以後、この割合を子供不在住率とよぶ。

(2)「近く」の地域に在住する「1家族あたりの子供数」。以後、この数字を子供在住数とよぶ。

ここから四つのタイプの高齢家族(「独居・別居家族なし」「独居・別居家族あり」「2人同居・別居家族なし」「2人同居・別居家族あり」)の子供不在住率は、集落内ではほぼ100%(子供在住数0.02人程度)、町村内で82%程度(子供在住数0.20人程度)であることがわかる。つまり、「別居家族」になりうる子供は、同一町村以内のエリアにはほとんど住んでいないことになる。

この地域の範囲を、近隣市町村内、県内に広げても結論はあまり変わらない。すなわち、近隣市町村内、県内で子供不在住率は6~7割程度となり、子供在住数は0.32~0.77人にすぎない(表6)。かくて、仮にこれら県内在住の子供がすべて「別居家族」に算入されたとしても、高齢家族の「別居

表5 1人(独居)家族・2人同居家族の別居家族の状況

	1人(独居)家族				2人同居家族			
	高齢		非高齢		高齢		非高齢	
別居家族の有無	あり	なし	あり	なし	あり	なし	あり	なし
家族戸数	51	37	13	11	76	62	47	23
別居家族ありの%(注)	58.0	-	54.2	-	55.1	-	67.1	-
1家族あたり別居家族員数	4.20	-	3.38	-	4.43	-	3.51	-
過疎集落の全家族(509)に占める%	10.0	7.3	2.6	2.2	14.9	12.2	9.2	4.5
1人/2人家族に占める高齢/非高齢家族の%	78.6		21.4		66.3		33.7	

注:「別居家族あり」の%は、「1人家族・高齢」「1人家族・非高齢」「2人同居・高齢」「2人同居・非高齢」の各カテゴリーを100%にした場合の比率である。たとえば、「1人家族・高齢」の「別居家族あり」の%(58.0)は、51(「別居家族あり」と答えた家族戸数)/(51+37(「別居家族なし」と答えた家族戸数))で計算される。以下、同様。なお、「高齢」とは65歳以上の家族員が最低1人いることを示す。

表6 「子供不在住率」と「子供在住数」(地域別)
—高齢独居および高齢2人同居家族の場合—

家族カテゴリー	地域区分				家族戸数
	集落内	町村内	近隣市町村内	県内	
高齢独居・別居家族なし	97.3 0.03	81.1 0.22	75.7 0.32	75.7 0.32	37家族
高齢独居・別居家族あり	98.0 0.02	82.4 0.18	70.6 0.35	58.8 0.53	51家族
高齢2人同居・別居家族なし	98.4 0.02	82.3 0.23	61.3 0.65	58.1 0.77	62家族
高齢2人同居・別居家族あり	100.0 0.00	82.9 0.30	60.5 0.65	57.9 0.75	76家族

注:(1) 各セルの upper 段は子供不在住率(%), lower 段は1家族あたり子供在住数(人数)。子供在住率とは、当該地区に子供がいない家族の割合。子供在住数とは、(当該地区に住む全子供数)/(家族戸数)にて算出した、1家族あたりの地区別子供在住数。なお、家族カテゴリーの「高齢」とは65歳以上の家族員が最低1人いることを示す。

(2) 地域区分は、上位のカテゴリーは下位のカテゴリーを含む。たとえば、町村内は集落内を含む。以下、同様。

家族員」4人強(表5参照)のごく一部を占めるにすぎない。

ここから推定されるのは、高齢家族の「別居家族員」の多くは近居世帯ではない、ということである。したがって、「別居家族」があるにしろ、高齢家族との間には日常的接触が可能とは想定しにくい。

かくて、これら高齢家族の多くは過疎集落における残留高齢家族と規定したい。ここで残留高齢家族とは、(1)自分の「近辺」に子供の住んでいない、(2)独居ないし2人同居の家族で、(3)家族員の少なくとも1人が高齢者(65歳以上)である家族、と定義する。では、過疎集落の全家族のうち、残留高齢家族の占める割合(以後「残留高齢家族率」とよぶ)はどのくらいに及ぶのか。

この残留高齢家族率は、当然、「近辺」の定義によって変わってくる。ここでは、一応、「近辺」の基準を集落内、町村内、近隣市町村内、県内、山陰内と考えてみた。この「近辺」の基準は、県内、山陰内にいたってはいささか広すぎるかもしれない¹²⁾。しかし、山陰内を基準にしても、独居家族および2人同居家族の残留高齢家族率はそれぞれ、10.8%、15.1%、合計25.9%にのぼる(表7)。すなわち、相当広めの基準でも、過疎集落の4戸に1戸は残留高齢家族なのである。この比率は当然、「近辺」の範囲を狭めればさらに上昇する。詳細は

表7にあるとおりである。

ちなみに、高齢独居世帯と夫婦のみ世帯の比率は、1990年で、

全国一般	
高齢独居世帯	4.0%
高齢夫婦のみ世帯	3.3%
全国過疎地域一般	
高齢独居世帯	7.8%
高齢夫婦のみ世帯	6.7%

となる〔国土庁地方振興局過疎対策室、1994、p. 60〕。これに対して、今回調査の過疎集落では

高齢独居世帯	17.3%
高齢2人同居世帯	27.1%
独居残留高齢世帯	10.8% (「山陰内」基準)
2人同居残留高齢世帯	15.1% (「山陰内」基準)

となる(表7参照)。ここから、本格的な過疎集落では、桁外れといつてよいほどの高齢小家族化が進行しているといえる。まさに、集落の永続性が現実問題となっている。

III 農村集落の結婚問題

3-1 結婚問題の意味と現状

前節で検討されたように現在の過疎農村集落で

表7 残留高齢家族の戸数と比率

家族カテゴリー		地域区分					高齢家族戸数 (合計)
		集落内	町村内	近隣市町村内	県内	山陰内	
高齢独居家族	子供不在住	86 16.9	72 14.1	64 12.6	58 11.4	55 10.8	88 17.3
	子供在住	2 0.4	16 3.1	24 4.7	30 5.9	33 6.5	
高齢2人同居家族	子供不在住	137 26.9	114 22.4	84 16.5	80 15.7	77 15.1	138 27.1
	子供在住	1 0.2	24 4.7	54 10.6	58 11.4	61 12.0	

注：(1) 上段の数字は家族戸数、下段は42集落の全家族数509戸に占める%。

(2) 子供在住・不在住とは、各地域区分内に最低1人子供が住んでいるか否かを意味する。したがって、子供不在住の各セルが、各地域区分に対応した残留高齢家族の戸数と% (残留高齢家族率) となる。高齢(独居、2人同居)家族とは、家族員の少なくとも1人が65歳以上の独居ないし2人同居の家族。

(3) 地域区分は、上位のカテゴリーは下位のカテゴリーを含む。たとえば、町村内は集落内を含む。以下、同様。

は、家族規模の縮減に加えて急速な高齢化の進行が多くの問題をもたらしつつある。いうまでもなく高齢化をめぐる問題はひとり高齢者のみに関わるものではない。高齢者が農村という地域社会で生活している以上、その地域の将来を左右する「若者」(後継者)層¹³⁾の動向は大きな意味をもつであろう。すなわち、若者層の将来にわたる定住が想定されるかどうかによって、高齢化対策も大きく変化することが予測されるからである。

これまで過疎農村集落の若者層については、大きく二つの課題が指摘されてきた。それらは、まず第一に当面の若年労働力の確保、第二に将来的に過疎地域が存続していくための最低限の若者人口の確保、である。すなわち若者層の定住が焦点となってきた[過疎地域問題調査会, 1987, p. 1]。

しかし、若者定住が進んでいるとはいえない。この原因としては一般に、職場が確保できないこと、地域内産業の衰退などが指摘(表8)されてきた。ここでは結婚そのものはあまり問題とされていない。ところが、実際に行われている自治体独自の若者定住促進施策は、Uターン促進施策などではなく、配偶者斡旋制度、結婚祝い金制度など結婚難対策が中心(表9)となっている[過疎地域問題調査会, 1987, pp. 20-22]。このことは、若者定住にあたっての結婚問題の重要性を示唆するものと考えられる。

しかしながら現時点において、結婚問題は依然として解消されておらず、状況は楽観をゆるさない。結婚問題の解決とそのための方策を探ることが求められているならば、なによりもまず結婚問題の現状分析が必須であろう。そこで以下では、直接的に過疎地域のみを対象としたものではないが、山口県で実施された調査結果をもとに、農村集落の結婚問題の現状を記述することを試みる¹⁴⁾。

本調査の調査対象地は山口県内の全13普及所の管轄下にある40地域である。したがって、調査対象地は行政区と必ずしも一致するものではない¹⁵⁾。調査実施時期は1993年11~12月である。対象者は、小字集落を単位とする農村の若者(18歳以上39歳以下)3000名であり、回収数は2284件(回収率76.1%)であった。

表8 若者の定住を阻害する要因 (単位: %)

	第1位	第2位	第3位	合計
僻地で交通条件が悪い	3.6	10.0	8.5	22.1
都市的環境がない	3.3	11.4	14.9	29.6
大都市の成長が大きすぎる	5.8	9.7	11.1	26.6
地域内産業の衰退	7.3	27.3	9.4	44.0
若者の働ける場が少ない	74.2	18.0	3.3	95.5
生活環境条件が悪い	0.9	5.4	9.8	16.1
教育・文化条件が悪い	0.4	3.1	8.8	12.3
配偶者難	0.4	5.2	11.0	16.6
子供数の減少	2.9	8.6	19.9	31.4
その他	0.5	0.3	1.0	1.8
不明	0.9	1.1	2.5	4.5

注: 全国の過疎市町村1158団体を対象。複数回答。

出所: 過疎地域問題調査会, 1987, p. 20。

表9 若者定住促進施策の内容 (単位: %)

後継者定住助成金制度	7.8
後継者育成奨学金制度	11.2
Uターン促進施策	3.0
配偶者斡旋制度	31.1
結婚祝い金制度	22.9
その他	21.6
不明	2.3

注: 全国の過疎市町村1158団体を対象。

出所: 過疎地域問題調査会, 1987, p. 21。

本調査の回答者は、農村集落の将来を担う人々であり、とりまなおさず現在の農村集落に生起している多様な問題に直面している人々である。その諸問題の一つとして結婚問題が位置づけられるのであり、したがって彼らの結婚問題を探ることは、冒頭に述べたように農村集落が崩壊ではなく、活力ある縮小再生産を達成しうるかどうかを、端的に示すことになるものと考えられる。

3-2 未婚化・晩婚化の現状

まず、近年の未婚化・晩婚化の一般的傾向について簡単に見ておこう。

男性の生涯未婚率¹⁶⁾は1955年の1.3%から緩やかな上昇を続けており、1990年には6.7%になった。しかし、女性の場合は上昇傾向にあるとはいえ、1990年でも4.6%にとどまっている[阿藤, 1994, p. 6]。このような未婚化・晩婚化現象に対する近年の関心の高まりは、未婚化・晩婚化現象そのものというよりも、これによってもたらされ

る低出生・少子化が問題とされる場合が多いようである。ひいては高齢者の介護需要の増大に対処するための人的資源や若年労働力の確保なども焦点となっている。結婚という極めて私的な領域に属することが、社会構造の変動によって社会的に議論されるようになってきたと考えられる。

しかし、いうまでもなく未婚化・晩婚化現象が全国的に均等に進行しているわけではない。地方自治体の人口規模別に25歳から39歳までの男性の未婚率を比較(表10)すると、いずれの年齢層においても人口100万人以上と5000人未満の両極の地方自治体で未婚率が高くなっている〔内山, 1990, pp. 236-238〕。今回の若者結婚調査では30～

34歳未満の未婚率(29.6%)の高さが注目される。

このように大都市でも同様に未婚化・晩婚化現象が進行していることは明らかであるが、大都市地域での流動化、高学歴化などにもなう選択的ライフスタイルとしての未婚・晩婚志向と、過疎農村集落における未婚・晩婚とはその意味が大きく異なることに注意が必要であろう。特に過疎地域で問題として指摘されるのは、性比の不均衡による男性の未婚率の上昇〔内山, 1990, pp. 234-236〕である。すなわち、絶対的な結婚難が出現しているという事実である。

表10 市町村人口規模別男子未婚率 (単位: %)

人口階級	25～29歳	30～34歳	35～39歳
全国	60.4	28.1	14.2
100万以上	65.5	34.9	20.6
50万～100万未満	58.3	26.5	13.4
30万～50万未満	58.4	26.0	13.0
20万～30万未満	57.9	26.1	12.6
10万～20万未満	59.5	26.6	12.9
5万～10万未満	58.4	25.9	12.3
4万～5万未満	56.9	24.8	11.4
3万～4万未満	57.3	25.4	11.5
2万～3万未満	58.2	25.5	11.5
1万～2万未満	59.6	26.2	11.5
5000～1万未満	60.8	27.7	12.6
5000未満	63.7	31.6	14.9
若者結婚調査	71.7*	29.6	11.2

注: *20～29歳の未婚率。

資料出所: 昭和160年国勢調査・若者結婚調査。

出典: 〔内山, 1990, p. 237〕に加筆。

表11 他出経験別男子未婚率

年齢	未婚				既婚			
	土着		Uターン		土着		Uターン	
	実数	未婚率	実数	未婚率	実数	既婚率	実数	既婚率
19歳以下	4	80.0%	1	50.0%	1	20.0%	1	50.0%
20歳代	101	82.1%	81	61.8%	22	17.9%	50	38.2%
30～34歳	26	33.3%	35	27.3%	52	66.7%	93	72.7%
35～39歳	15	16.9%	15	8.4%	74	83.1%	163	91.6%
合計/平均	146	53.1%	132	36.9%	149	46.9%	307	63.1%

注: 未婚率は各年齢階級ごとの土着・Uターン層それぞれについて算出した。

〔死別・離別〕は除外した。

3-3 結婚形態の状況

まず「性別」「婚姻状況」「他出経験」の軸によって、分析対象を限定する。このうち他出経験については、「土着・Uターン」に分類している。土着とは他出経験のない「生まれてからずっと暮らしている」あるいは「他所で生まれたが子供の時から住んでいる」者であり、Uターンとは他出経験のある「学校や就職等で他所に出ていたが、Uターンした」あるいは「結婚するまで他所で生活していた」者である。

ここで「他出経験」に注目するのは次のような理由による。上述したように、農村地域の若者層をめぐる課題は定住の促進であった。この定住の実現には二つの側面が考えられる。すなわち、土着層の流出を抑制することと、Uターンあるいは他地域からの来住層（以下、Uターン層と省略）を増加させることである。土着層はもちろんUターン層も、少なくとも現時点では農村集落への居住を選択しているのであり、両層がどのような状況におかれているかを把握することは一定の意味をもつものと考えからである。

30～34歳の未婚率の高さはすでに指摘したが、他出経験別に未婚率（表11）を見ると、土着層が33.3%、Uターン層で27.3%となり、35～39歳ではそれぞれ16.9%、8.4%となっている。このようにいずれの年齢階層においても共通して土着層の未婚率が高くなっている。そこで以下では特に他出経験の有無に注目しつつ検討を進めていくこととする。

まず、既婚者の結婚形態の状況を見ておこう。既婚者が結婚にいたった過程を把握することによって、未婚者の状況をさらに浮きぼりにすることができると考えるからである。それぞれの結婚形態は表12に示したとおりである。これによれば、30～34歳の土着層で恋愛結婚を行ったのは76.9%であり、見合結婚は11.5%であった。同様にUターン層では恋愛結婚が63.4%、見合結婚は18.3%である。数字は示さないが35～39歳においても、両形態の間の差は小さくなるが、やはり恋愛結婚の方が多い。現在でも都市部と農村部との間で比較すると、一般的に農村の方が見合結

表12 30～34歳他出経験別結婚形態

結婚形態	既婚（男性）			
	土着		Uターン	
	実数	%	実数	%
見合結婚	6	11.5	17	18.3
恋愛結婚	40	76.9	59	63.4
両者の中間	6	11.5	14	15.1
DK, NA	0	0.0	3	3.2
合 計	52	100.0	93	100.0

表13 30～34歳他出経験別配偶者選択領域

配偶者選択領域	既婚（男性）			
	土着		Uターン	
	実数	%	実数	%
第1次生活領域	6	11.5	18	19.4
第2次生活領域	18	34.6	25	26.9
第3次生活領域	14	26.9	13	14.0
その他	13	25.0	32	34.4
DK, NA	1	1.9	5	5.4
合 計	52	100.0	93	100.0

婚の割合が高いことが指摘されている〔湯沢, 1987, p. 54〕。しかし、土着層の方が恋愛によって結婚にいたる場合が多く、この傾向は35～39歳においても出現している。

かつての農村集落における後継者の配偶者選択は、見合結婚が基本的形態であったが、見合いという過程を経ない結婚が、Uターン層ではなく土着層においてより広く浸透していることがうかがえる。その一方でUターン層で見合結婚が20%ほどを占めていることは注目に値する。

さらに、配偶者選択がどのような場で行われるのかが問題となる。そこで配偶者選択の場を森岡ら〔森岡・望月, 1993, p. 32〕にしたがって、「親戚の人の紹介」「近所の人との紹介」「昔から知っていた」といった第1次生活領域、「職場で知り合った」「学校で知り合った」などの第2次生活領域、「友人・知人の紹介」といった第3次生活領域のそれぞれを基礎としたパターンに分けて比較すると、基本的には第2次生活領域を媒介した配偶者選択が優位にあるといえる¹⁷⁾。このうち30～34歳の土着層の場合は、第1次生活領域が11.5%、第2次

表 14 30～34 歳男性初職

職 業	未 婚				既 婚			
	土 着		U ターン		土 着		U ターン	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
農 業	2	7.7	1	2.9	3	5.8	6	6.5
自営業（農業以外）	0	0.0	2	5.7	2	3.8	3	3.2
公務員	5	19.2	5	14.3	10	19.2	23	24.7
農協・森林組合	3	11.5	6	17.1	7	13.5	18	19.4
事務・商店等従業員	2	7.7	5	14.3	3	5.8	17	18.3
工場等従業員	4	15.4	5	14.3	7	13.5	5	5.4
専門・管理職	4	15.4	2	5.7	8	15.4	8	8.6
その他	6	23.1	9	25.7	12	23.1	13	14.0
DK, NA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
合 計	26	100.0	35	100.0	52	100.0	93	100.0

生活領域が 34.6%，第 3 次生活領域が 26.9%であるが，U ターン層ではそれぞれ，19.4%，26.9%，14.0%となる（表 13）。

つまり，土着層では恋愛結婚優位の反映として，第 2 次生活領域における配偶者選択が多くなっており，U ターン層の場合は恋愛結婚がやはり優位にあるとはいえ，見合結婚が多いことから判断して，第 1 次生活領域で配偶者選択が行われる場合が土着層よりは多くなっているものと考えられる。

3-4 職業移動の状況

配偶者選択において第 2 次生活領域が重要であることが明らかにされた。そこで，第 2 次生活領域を具体的に把握するために，初職および現職などの状況をみておこう。

初職（表 14）は農外就労が基本であり，農村集落とはいえ就農を選択するケースはどのタイプでも 5%前後にすぎない。U ターン既婚者は「公務員（24.7%）」「農協・森林組合（19.4%）」「事務・商店等従業員（18.3%）」が中心である。U ターン未婚者では「農協・森林組合（17.1%）」「公務員（14.3%）」「工場等従業員（14.3%）」「事務・商店等従業員（14.3%）」となった。一方，土着既婚者の場合は「公務員（19.2%）」「専門・管理職（15.4%）」「農協・森林組合（13.5%）」「工場等従業員（13.5%）」の順であり，土着未婚者についてもやはり「公務員（19.2%）」が最も多く，ついで「工場等従業員（15.4%）」「専門・管理職（15.4%）」となっている。いずれも共通して公的性格の濃厚なセクターへの就労構造パターンが出

表 15 30～34 歳男性初職地

初職地	未 婚				既 婚			
	土 着		U ターン		土 着		U ターン	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
集落内	2	7.7	2	5.7	3	5.8	4	4.3
市町村内	14	53.8	10	28.6	29	55.8	35	37.6
近隣市町村内	2	7.7	2	5.7	6	11.5	13	14.0
県 内	4	15.4	5	14.3	9	17.3	20	21.5
広島・福岡県	0	0.0	7	20.0	0	0.0	9	9.7
東京圏等大都市圏	0	0.0	7	20.0	0	0.0	9	9.7
その他県外	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.2
DK, NA	4	15.4	2	5.7	5	9.6	1	1.1
合 計	26	100.0	35	100.0	52	100.0	93	100.0

表 16 30～34 歳男性現職

職 業	未 婚				既 婚			
	土 着		U ターン		土 着		U ターン	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
農 業	3	11.5	3	8.6	5	9.6	9	9.7
自営業（農業以外）	0	0.0	1	2.9	2	3.8	3	3.2
公務員	5	19.2	11	31.4	12	23.1	31	33.3
農協・森林組合	3	11.5	10	28.6	11	21.2	21	22.6
事務・商店等従業員	2	7.7	1	2.9	3	5.8	5	5.4
工場等従業員	4	15.4	5	14.3	5	9.6	6	6.5
専門・管理職	4	15.4	0	0.0	8	15.4	10	10.8
その他	5	19.2	4	11.4	6	11.5	8	8.6
DK, NA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
合 計	26	100.0	35	100.0	52	100.0	93	100.0

現しているが、なかでも U ターン既婚者では 44.1% (24.7%+19.4%) を占めている。

次に初職地（表 15）を見ると、土着層の場合は「市町村内」が過半数を占めている。U ターン既婚者では「市町村内 (37.6%)」「県内 (21.5%)」「近隣市町村内 (14.0%)」までで、7 割強 (73.1%) を占めているのに対して、未婚者の場合は「市町村内 (28.6%)」が最も多いとはいえ、ついで「広島・福岡県 (20.0%)」「東京圏等大都市圏 (20.0%)」となっており、既婚者と比較してより分散が大きくなっていることが指摘される。すなわち、既婚者の場合は U ターンとはいえ地理的により近距離からの場合が中心であり、未婚者とはその構造が異なっていることに注意が必要であろう。

次に現職（表 16）についてであるが、U ターン既婚者・未婚者ともに「公務員」「農協・森林組合」で全体の 60% 近くを占めている。しかし、土着層の場合は、既婚者こそ 45% ほどであるが、未婚者ではおよそ 30% である。さらに、農業はいずれのタイプでも 10% ほどにすぎないのが現状である。

いずれにせよ、初職で認められた「公務員」などを中心とする公的セクターへの就業パターンがさらに強く出現している。この傾向は特に U ターン層について顕著である。

先に述べたように、若者の定住を阻害する要因

として、職場確保の困難性を指摘する場合が多いが、公的セクターへの就業の一元化傾向は過疎農村集落の主要な構造として存在している。

3-5 結婚問題の展望

以上を結婚問題との関係からあらためて整理しておこう。くりかえすまでもなく、対象は 30～34 歳の男性に限定されている。

まず、(1)土着層の方が U ターン層よりも未婚率が高い。(2)既婚者の結婚形態については土着層よりも U ターン層の方が見合結婚の割合が大きい。したがって、(3)U ターン層の配偶者との接触の場は第 2 次生活領域が中心とはいえ第 1 次生活領域を媒介としたケースも多く認められる。さらに、(4)初職地については U ターン既婚者よりも未婚者の方が分散しており、既婚者は近距離からの U ターンであった。また、(5)現職については、公的セクターへの一元的な就業構造が共通して認められた。

これらの点をふまえて強いて解釈らしきものを求めるとすれば、次のようなことがいえるのではなかろうか。

配偶者選択にあたっては、共通して第 2 次生活領域での接触が重視されているが、配偶者をとまなう U ターンを想定した場合、初職地が地理的に離れているということが、未婚者が結婚にいたる際の一つの障害になるのではないかと推測され

る¹⁸⁾。もちろん、必ずしも初職地で配偶者選択がなされるとは限らない。しかし、Uターン既婚者の場合の初職地は、未婚者と比較して地理的に狭い地域に集中していることは明らかである。農村集落におけるUターン層では、移動のより少ない方が結婚にいたる可能性が高いと考えられる。

そして、この地理的移動の少なさを保証するのが、公務員や農協・森林組合を中心とする公的性情を帯びたセクターへの就労であり、Uターン層は土着層よりも一般的に高学歴であるから、これらの職種への就業が土着層よりも容易と考えてよいだろう。

さらに、土着層よりもUターン層において第1次生活領域での配偶者選択がなされるケースが多く認められるということは、土着層の第2次生活領域での配偶者との接触の方が、配偶者の地理的移動が小さく、より結婚へいたる可能性が高いことの裏面ともいえるのではなかろうか。すなわち、第2次生活領域での接触が結婚へ結びつかなかった場合に、第1次生活領域に基づく結婚の機会、つまり見合結婚が選択されると考えられる。

このように地理的移動が少ない方が、結婚にいたる可能性が高いということが認められるならば、あらためて女性の定住について考察されねばならない。このことは過疎農村集落の女性の就労構造をはじめ、定住意識などを含む包括的な検討の必要性を示唆するものと考えられる。

IV おわりに

以上、過疎農村集落の家族規模および結婚をめぐる現状の一端について検討を試みた。まず、家族規模に関しては、「別居家族員なし」のタイプにおける総家族(=「同居家族」)の縮小と「別居家族員あり」のタイプにおける「同居家族員」の縮小が同時に存在し、その内実は高齢独居および高齢2人同居の形態であることが明らかにされた。さらに別居家族の居住地をみるかぎりその多くは近居世帯ではなく、日常的接触が可能な状況とは判断されなかった。

また、結婚問題に関しては、総じて高未婚率状

況にあることが認められた。さらに地理的移動に注目した場合、Uターン層よりも土着層において未婚率の高さが認められた。また、Uターン層のなかでも既婚者の方が未婚者よりも近距離からのUターン傾向にあった。

このような知見から、過疎農村集落の永続性は極めて厳しい状況にあることがあらためて確認された。しかしながら、本稿ではこれらの問題解決への方向性を示すまでにはいたらなかった。したがって、ここで残された課題は大きい。しかし、あえていうならば単に理念的な議論ではなく、必然性として過疎農村集落の永続性を多様な側面から把握することが要請されており、本稿はそのための一つの作業として位置づけられるのである。

注

- 1) 本稿はI・II章を山本、III・IV章を高野が分担執筆した。
- 2) これら42集落の具体的名前その他は、紙幅の関係上省略する。詳細は、[島根県過疎地域対策協議会, 1994, pp. 33-35] 参照。
- 3) 家族構成の議論はもちろん、重要である。しかし、ここでは紙幅の関係もあり家族規模のみに議論を集中する。家族構成を含めた検討は別稿で行う。
- 4) ここで過疎の最も進んだ300自治体とは、新過疎法による過疎指定自治体のうちで1990年高齢化率が上位300に入る自治体である。この300自治体調査の詳細は、[過疎地域問題調査会, 1993] 参照。
- 5) ただし、九州・沖縄の過疎の進んだ自治体では、より小家族化が進んでいるとはいえない。しかし、ここでも、集落レベルでの家族規模調査が必要であろう。また、北海道の過疎地域は他のブロックに較べ家族規模が格段に小さい。ここには、特殊北海道の事情があるものと思われる。これについては、ここで議論する準備はない。
- 6) 都市部の小家族化については、[国土庁, 1994, p. 17] 参照。また、[小山, 1971] も都市部と過疎的県での核家族化の傾向を指摘している。
- 7) 本稿では、同居家族員(数)、別居家族員(数)という言葉を用いる。これに対応する用語は、既存の家族社会学には、[松島・中野, 1958, pp. 10-21] の「本拠世帯」「分派世帯」あるいは、[森岡・望月, 1993, pp. 194-195] の「第一次家族」「第二次家族」がある。しかし、既存の用語ではその意味が直観的には把握しにくい。同居家族員、別居家族員という言葉を用いる所以である。

ただし、この同居家族員と別居家族員の概念は、

意外に厄介な点がある。すなわち、個々の同居家族員の間で、別居家族員の認定が異なる可能性があるからである。たとえば、同居している夫と妻と子の間でも、別居家族員の主観的認識は異なることがありうるのではないか。あるいは、客観的には別家族の成員でも、主観的には別居家族員と見なすこともありうるのではないか。たとえば、1人暮らしの老親を、子供夫婦の同居家族員それぞれ(夫、妻、子)は自分の別居家族員と見なすのであろうか。また、1人暮らしの老親は、子供夫婦の同居家族員を自分の別居家族と見なすのであろうか。さらに、仮に見なす場合には、老親は子供夫婦の同居家族員のうち、どの成員までを「別居家族」と見なすのであろうか。今後の検討が必要であろう。この検討には、別居家族の概念のみならず、家族と非家族の境界をどこに引くかという問題が含まれる。

本稿の別居家族員の概念は以上のような問題をもつが、今回の調査では単に「別居している家族は何人いますか」と聞いて人数を記入してもらった。したがって、ここでの別居家族員は厳密には、主観的別居家族員といわざるをえない。

- 8) ここで1人(独居)家族という言葉を用いた。これには、疑問があるかもしれない。なぜならば、独居ないし1人暮らしとは、家族をもたない存在(非家族的存在)と考えるべきかもしれないからである。いいかえれば、家族という概念には、常に複数(2人以上)の成員が想定されているとも考えられる。しかし、ここでは以後、1人(ないし独居)家族という言葉を使用する。ここで分析される1人(ないし独居)家族の大部分は、1人家族化した家族であり、もとは複数成員をもっていたと考えられるからである。
- 9) ここでは、同居家族(員)と別居家族(員)をあわせて「総家族(員)」とよんでおく。単に「家族(員)」でもよいのだが(また、本来そうあるべきなのだが)、家族といえは同居家族と等置される心配があるので、「総家族(員)」の言葉を用いる。
- 10) ここで高齢家族という言葉を用いた。高齢家族とは、家族員の少なくとも1人が65歳以上の独居ないし2人同居の家族と定義する。2人同居の高齢家族の場合、当然、高齢者のみからなる場合と、1人のみが高齢者である場合が存在する。
- 11) ここに注7で指摘した別居家族員の概念の曖昧さが典型的に現れる。ここでは高齢家族の別居家族であるから、そのほとんどは、すでに結婚して客観的には別家族を営んでいる可能性は大いにある。しかし、老親がこの別家族を、主観的には別居家族員と見なす可能性も大いにあると思われる。注7でも指摘したが、別居家族および家族の境界の概念が検討されるべきと思われる。あるいは、家族、半家族、非家族という一種の連続体の検討が必要なのかもしれない。

12) 場合によっては、町村内、近隣市町村内すら、過疎集落からの時間距離からいえば「近辺」とはいいにくいのが現実だろう。

13) 若者をどのように定義するかは、ある意味で難しい作業であるが、本稿では若者を、農業農村を軸とした定住社会で、農業、イエ、地域の後継者としての性格をもつ存在[徳野, 1994, p. 58]として捉えている。

14) 若者の地域意識や家族観などについての検討はもちろん重要な作業である。しかし、この問題についての分析は、別稿で行う予定である。

15) このため新過疎法という過疎地のみを分析の対象とはしない。

16) 未婚率とは、結婚後に「死別」「離別」した場合を除いた全体に占める「未婚者」の割合である。

17) 配偶者選択の場を年齢階層ごとに見てみると、高年齢層では第1次生活領域を経由した結婚パターンが多い傾向にある。さらに、女性は土着・Uターンに関わりなく第1次生活領域での配偶者選択が一般的であった。

また、「その他」には「偶然知り合った」という回答を含めたために、比率が高くなっている。いずれの領域においても、偶然知り合う可能性は想定されるので、ここでは「その他」として処理した。しかし現実には第1次生活領域以外での配偶者選択を反映したものと思われるので、第2次あるいは第3次生活領域の比率はさらに大きくなるとも考えられる。

18) もちろん結婚を男性の側からのみ把握することが不十分であることはいうまでもない。過疎農村集落の結婚問題の一つの焦点は、結婚によって来住する女性が存在するかどうかという点にあるとの指摘も行われている[光岡, 1989]。しかし、本稿ではより深刻な状況にあると思われる男性の未婚者に焦点を絞っていることはすでに述べた。女性の問題については、別稿を期したい。また、結婚に付与されたさまざまな意味についても分析は行っていない。しかし、地域社会の存続のみのために結婚が必要なのではなく、結婚難が構造的に導かれる状況が問題であることはいうまでもない。

引用・参考文献

- 阿藤 誠 1994 「未婚化・晩婚化の進展」『家族社会学研究』No. 6, 5-17 頁
- 半田次男 1974 「過疎地域の産業と行財政」伊藤善市(編)『過密・過疎への挑戦』, 学陽書房, 197-243 頁
- 過疎地域問題調査会(編刊) 1987 『過疎地域問題調査報告書——過疎地域における若者定住対策に関する調査研究』
- 1993 『過疎地域問題調査報告書——過疎市町村の集落における高齢化の実態と問題点の解明』

- 等に関する調査研究』
国土庁地方振興局過疎対策室(監修) 1993『過疎対策の現況(平成4年度版)』
——1994『過疎対策の現況(平成5年度版)』
国土庁(監修) 1994『首都圏白書(平成6年度版)』
小山 隆 1971「核家族的世帯の地域別類型」『東洋大学社会学部紀要』9, 1-19頁
松島静雄・中野 卓 1958『日本社会要論』, 東京大学出版会
光岡浩二 1989『日本農村の結婚問題』, 時潮社
森岡清美・望月嵩 1993『新しい家族社会学(三訂版)』, 培風館
島根県過疎地域対策協議会(編刊) 1994『過疎問題調査事業生活環境調査報告書』
鈴木 透 1989「結婚難の地域構造」『人口問題研究』第45巻第3号, 厚生省人口問題研究所, 14-28頁
徳野貞雄 1994「農山村住民の存在形態と変革主体」日本村落研究学会(編)『村落社会研究』第30集, 27-69頁
上野 登 1985 A 「人口自然減社会の出現(上)」『九州経済統計月報(1985/8)』, 財団法人九州経済調査協会, 3-21頁
——1985 B 「人口自然減社会の出現(下)」『九州経済統計月報(1985/9)』, 財団法人九州経済調査協会, 17-27頁
内山政照 1990『現代日本農村の社会問題』, 筑波書房
湯沢雍彦 1987『図説 現代日本の家族問題』, 日本放送出版協会
(たかの・かずよし 社会保障研究所研究員)
(やまもと・つとむ 下関市立大学助教授)

論 文

厚生年金の財政と世代間負担

——フェア年金の構想——

金子 能 宏
田 近 栄 治

I はじめに

年金の財政は、ほぼ5年ごとに見直しがなされ、その結果に基づき年金制度の改革がなされてきた。この見直し作業は「財政再計算」と呼ばれているが、先の再計算は、1989年に行われた。そして、年金改革のポイントのひとつとして、厚生年金の支給年齢の65歳への引き上げが提唱されたが、政治的な混乱もあり、実現されなかった。その後、いわゆる「1.53ショック」といわれるように出生率の低下がますます顕著となり、高齢化の予想以上の進展が心配されるようになってきた。

こうしたなかで、94年の財政再計算に基づく年金の改革法案が同年11月に成立した。厳しくなる財政を前に給付と負担の両面で改正がなされたが、厚生年金において「部分年金」という考えが打ち出された。これは、基礎年金の支給が始まる以前の60歳から64歳までの間は、報酬比例部分に限定して年金を支給しようというものである¹⁾。また、支給額の算定を行う際に用いる過去の報酬の評価方法を、現役世代の賃金の伸び率から、手取り賃金の伸び率に抑えることになった。

一方、保険料の負担の面では、現行の14.5%の保険料率を29.6%にまで引き上げるスケジュールが示された。と同時に、ボーナスからも1%の保険料が徴収されることになり、保険料が将来的には30%を超えることは、確実にようになってきた。

こうした事実が、再計算のたびに国民に示されるにつけ、国民は年金財政の不安を募らせている。実際、その不安は厚生年金の仕組みとわが国の人

口の高齢化を考えると、当然ともいえる不安なのである。厚生年金の主たる給付は老齢年金と遺族年金であるが、遺族年金の一人当たり支給額は平均実績で見て、老齢年金のほぼ50%である。したがって、年金受給者数を考える場合は、遺族年金受給者の半分を加えなくてはならない。こうした調整を施した上で、1989年の再計算の推計から、被保険者100人に対する「老齢年金受給者」を求め直すと、ピーク時で72人となる。一方、老齢年金は現役勤労者の報酬の60%から70%を支給すると考えられている。とすると、実質的に賦課方式となっている厚生年金の保険料は、43.2%から50.4%となる。

しかも、既に多くの論者から指摘されているように、89年（平成元年）財政再計算に用いられた人口推計は、現実には1.53であった90年の合計特殊出生率を1.82と予測していたように、極めて将来に対して楽観的な推計であった。とすると、94年の改正で示された30%という保険料は本当にこれで「安心」してよい数字なのか。高齢化がもっと進むとすれば、いったい年金はどうなるのか。仮に、現在中年以上である人々が今示されている方式で年金を受け取ったとしても、その負担を将来世代に過大に押し付けることになりはしないか。

こうした高まる危惧のなかで、年金財政をめぐって今求められるのは、次の2点を明らかにすることであろう。まず第1に、人口の高齢化によって、年金財政はどうなるのか。再計算はいわば厚生省の独自の世界であり、人口推計から統計の収集にあたる社会保険庁まで、厚生省の管轄下にあ

る。したがって、年金の財政をあずかる厚生省としては、小椋(1991)の指摘のように人口の高齢化について、ややもすれば厳しさを欠きがちである。そこで、この点について大胆な仮定をおいて年金財政を検討することが重要な課題となる²⁾。

年金財政をめぐる第2の差し迫った問題は、世代間の負担の格差である。給付の引き下げと保険料のカットの両面から、将来世代は年金財政の負担を強いられる。年金の本来の目的は、老後の所得保障であるとすれば、特別の理由がない限り、将来世代に過大な負担を強いるべきではない。この点を考えるために、世代(コホート)間の拠出と給付の格差をまず示さなくてはならないであろう。

われわれは、この点を更に一步進め、世代間で(保険数理的に見て)フェアな保険を考える。既に給付を受けている世代には、このフェアな概念を適用することは困難と思われるので、一定の年齢を定める。そして、その年齢以下の世代は、それぞれの世代で見てフェアな保険としての年金を提供するのである。これによって、将来的には負担の公平は実現する。しかし、そのためには、「過去の債務」を清算しなくてはならない。

フェア年金世代以前の世代が、既にまた将来的に保険料を上回って受け取る年金の額が、そうした債務である。賦課方式の下にその債務をいくら引き延ばしても、将来世代に相当の負担を求めない限り、この債務は消えることがない。年金についてどのような考えを持つにせよ、世代間の公平を考える限り、この債務額を国民に示す必要があるだろう。その数字を前提に、客観的に世代間の負担を論じ、年金改革の道筋をつけていくべきである。

この論文の目的は、以上示した2つの問題、すなわち、将来人口の推移と厚生年金財政、および世代間の負担の実態とフェア年金と取り組むことである。厚生年金という膨大な制度の将来推計という困難な作業である。推計にあたり、可能な限り再計算の結果を参考にした。特に、年金受給者数と受給額は、基本的には既に生まれている世代を対象にしたものであること、被保険者数も、再

計算と同一の人口統計を用いた場合はほぼ同一結果を得なくてはならない等、推計の基礎部分を固めるために89年再計算を最大限利用した。

その上で、推計上、ひとつの貢献を目指した。これは、既に厚生年金の旧法を扱った金子・田近(1994)で論じたが、年金加入者のそれぞれのコホートの生涯にわたる拠出額と受給額を推計し、その集計として各年の年金財政を求めることである。換言すれば、「マクロ指標」である年金の財政と、「ミクロ指標」であるコホートデータが補完しあうようなデータベースを構築することを目指した。このようなデータベースを作ることによって、特定のライフスタイルを想定した単に「代表的な個人」ではなく、各コホートの真の平均的な年金の負担と給付の実態を明らかにすることができる³⁾。こうした推計の精度は、厚生年金の旧法については示すことができた。将来推計である新法については、われわれの推計の精度を示しようがないが、上で述べたように、同一の仮定をおいた場合の再計算の「マクロ」の結果との異同をできるだけ少なくするように努めた。

以下各節の構成について述べる。次節では、厚生省の暫定推計の他に、出生率をより厳しく見積もった人口推計を用いて、厚生年金の成熟度を検討する。第III節では、厚生年金の財政を考える。ここでは、受給額の物価調整に関して、賃金インデックスと消費者物価インデックスを取り上げ、2つの推計を試みる。第IV節は、世代間の負担の公平を扱う。まず、男女のコホート別に見た負担の格差の実態を調べる。続いて、上に述べたフェア年金に移行した場合に清算しなくてはならない、「過去の債務」を求める。最終節では、本稿の主要な発見と厚生年金改革にあたっての課題について述べる。

II 将来推計人口と厚生年金の成熟度

年金財政は、拠出世代となる将来の労働力人口を決める年齢別人口の推移に影響を受ける。この影響を見るために本稿で用いる人口推計は、厚生省人口問題研究所の将来推計人口(中位推計、

1992年9月推計)と財政経済協会の推計人口(1994年推計)である²⁾。人口推計が相違する理由は、厚生省推計では合計特殊出生率(TFR: Total Fertility Rate)が近い将来回復すると仮定しているのに対して、協会推計ではこれが回復しないと仮定しているからである。厚生省人口問題研究所中位推計によれば、近年急激に低下したTFRは、ほどなく底を打ち反転すると見込まれている。1991年には1.53であったTFRは、中位推計では1994年に1.49まで下がった後、それを底として急速に回復し2010年頃には1.8の水準にまで戻るとされている。

一方、協会推計では出生率の回復が遅れる場合の将来人口を予測した。TFRの回復が遅れる理由として留意すべき点は、子供を育てるものの費用の上昇である。その費用には、出産費用、養育費用、住居費等といった直接費用の他に、子供を持ったためにあきらめなくてはならない所得、つまり機会費用がある。この機会費用は女性が子育てをしなければ得ることのできた本人の勤労収入であるが、これは、女性の高学歴化とキャリア職業への進出に伴いますます大きくなると見込まれる。これらの背景を念頭におくと、TFRの回復は、厚生省中位推計のシナリオよりもはるかに遅れた緩慢なものになると考えられる。こうした考察からTFRの回復がより遅くなると前提した協会推計人口によれば、1991年に1.53であったTFRはその後低下し続け、2010年に1.35まで下がった後、徐々に回復し、2060年頃ようやく1.75の水準にまで戻るとされている。

このようにTFRの回復が大きく遅れると、その影響はとりわけ2015年頃から大きく始まる。表1に見られるように、その影響は21世紀中盤(2050年)に大きく現れ、協会推計の高齢化率(=65歳以上人口/人口)が厚生省推計のそれよりも5%ポイントも上回ることがわかる。協会推計では将来の若年人口が大きく減少するために、厚生省推計より高い高齢化率になる。したがって、年齢別人口に対する被保険者の比率を一定と見なせば、TFRの回復が遅れ将来の若年人口が減少すると予測する協会推計に基づく被保険者数は、厚生省

推計に基づく場合よりも減少する。

こうした人口推計による被保険者数の相違は、保険料引き上げスケジュールを所与とすると、保険料拠出総額の相違として現れるために、年金の財政収支にも影響する。このような結果をもたらす人口推計別の被保険者数を求めるために、本稿では次のような手順を踏んだ。まず、在職老齢年金制度の改正に影響を受ける60歳以上65歳までの間の労働供給について特定の仮定をおくことを避けて、60歳で退職しこの年齢で新規裁定を受けると仮定した。つまり、被保険者期間は20歳から59歳まで、年金支給開始年齢は60歳とした。ただし、3号被保険者に対する年金は基礎年金の支給と見なされるため65歳支給開始としている。1981年からは、社会保険庁『事業年報』から毎年の男女別・5歳階級別被保険者数がわかる。そこで『事業年報』(平成5年度版)に示された1992年時点の5歳階級別被保険者比率が推計期間にわたって一定であると仮定し、将来の被保険者数を推計した。

表1の男女別被保険者の推計結果は、上に述べた人口推計による相違を示している。厚生省推計人口では、被保険者数は2000年で最も多く、3219万人となるが、以降減少し、推計の最終年の2060年では、2268万人になる。協会推計人口では、被保険者数は2000年で3212万人でピークをむかえて以後減少し、2060年には1700万人になる。このような被保険者の2000年代に入ってから減少傾向は、厚生省推計人口の場合と変わらない。しかし、協会推計人口の場合の被保険者数は、2025年以降明らかに厚生省推計人口に基づく被保険者数よりも低い値を示している。

年度別の被保険者総数を世代(コホート)別に見た場合、各世代の個人が60歳に達すれば年金受給者となる。したがって、世代別の新規裁定者から次の年までに死亡等の理由で失権した人々を除いた受給者を毎年積み上げて合計すれば、年々の総受給者数を求めることができる。このように、受給者数を求める出発点はコホート別の新規裁定者数を算出することであるが、これは年金制度ごとに次のように行った。

表1 人口推計と被保険者数(人口:万人)

年度	厚生省推計人口				協会推計人口			
	高齢 化率	男子	女子	合計	高齢 化率	男子	女子	合計
1990	12.1	2024	970	2994	12.1	2024	970	2994
1995	14.5	2146	1061	3208	14.5	2140	1062	3202
2000	17.0	2172	1046	3219	17.1	2164	1048	3212
2005	19.1	2136	995	3132	19.5	2126	997	3124
2010	21.3	2048	932	2981	22.1	2037	935	2972
2015	24.1	1942	883	2825	25.4	1927	883	2810
2020	25.5	1887	871	2758	27.3	1855	857	2713
2025	25.8	1865	873	2738	27.9	1795	832	2628
2030	26.0	1832	854	2687	28.6	1709	784	2493
2035	26.6	1764	810	2574	29.7	1586	719	2305
2040	28.0	1674	761	2436	31.9	1451	656	2107
2045	28.4	1608	730	2338	33.1	1346	612	1958
2050	28.2	1571	720	2292	33.7	1270	585	1855
2055	27.0	1559	723	2282	33.0	1215	563	1779
2060	26.0	1548	719	2268	32.5	1162	538	1700

出所 筆者推計

注1: 高齢化率(単位: %)は、田近編(1994), 第1章, 表1-1「人口推計と高齢化率」による。

注2: 男女別被保険者数はそれぞれ筆者推計である。

ここでの基本的なアイデアは、各コーホートの被保険者数と新規裁定者の間の関係を利用することである。まず、老齢年金新規裁定者数と通算相当年金新規裁定者数は次のように推計した。1927年以降生まれの男女別・コーホート別の40歳から59歳までの年齢別被保険者数のうちの最大数を取り出し、このコーホート別被保険者最大数に修正係数を掛けた値を新規裁定者数とした⁴⁾。年金の制度別の受給者数を求めるにあたっては、初期時点の実際の受給者総数を参考に更に修正を施し、その結果を新法世代に適用した。ただし、60歳支給を仮定しているの、こうして求めたコーホート別新規裁定者の年齢は60歳であるとした。

遺族年金の新規裁定者数は、男子の老齢年金受給者のうち、失権しかつ遺族がいた者が該当する。この人数は、年齢別の受給者数に年齢別の失権率と有遺族率を掛けて算出した⁵⁾。これは、被保険者で死亡脱退した者の家族と受給権者で失権した者の家族とからなる。前者は20歳から60歳までの被保険者期間に、死亡脱退した者の人数に年齢階層別の有遺族率と有子率を掛けた値から求めた人数を新規裁定者数とした。後者は、コーホート別

に新規裁定を受けた者で新規裁定を受けた後に失権した者の人数を求め、このコーホート別の人数のすべてを各年度ごとにすべてのコーホートについて総和を求めた値が年度別の失権者に関わる遺族の新規裁定者数となる。なお、遺族年金の新規裁定者の年齢は男子受給者の失権時における年齢であるが、実際に遺族年金を受給するのは妻である。妻の年齢は夫より3歳年下と仮定しているの、妻が受給する期間は、夫が失権した時(新規裁定を受けた時)から最大110歳になるまでの期間であるとした。

3号被保険者の新規裁定者数を求める準備として、男子老齢年金・通算相当年金の被保険者数に1990年の男子の年齢別配偶率を掛けて、年齢別の3号被保険者数を求めた。そこから、新法厚生年金に独自加入している女子被保険者数との重複を避けるために、この被保険者数から新法厚生年金に加入している既婚女子被保険者数を引いた値を年齢別に求め、これらの世代別の3号被保険者が65歳になる時点の被保険者数を新規裁定者数と見なした。

次に、受給者数の算出について述べよう。新法老齢年金の年度別の受給者数は、男女別・コーホート別に1987年以降毎年、新規裁定者数を前年の受給者数に加えた値からその年に失権した者を引いた年齢別受給者数を、すべてのコーホートについて集計した総数である。通算相当年金の受給者数も、基本的には老齢年金と同様に求めた。失権率は、89年財政再計算に示された厚生年金老齢年金の男女別年齢階層別失権率を用いた。

新法遺族年金の受給者数は、新法厚生年金が施行された1986年以降毎年、新規裁定者数を前年の受給者数に加えた値から、その年に失権した者を除いた年齢別受給者数を、すべてのコーホートについて集計した総数である。失権率は、89年財政再計算に示された厚生年金遺族年金の年齢階層別失権率を利用した。

3号被保険者から受給者となる者の数は、コーホート別に1986年以降毎年、新規裁定者数を前年の受給者数に加えた値からその年に失権した者を除いた人数を、すべてのコーホートについて集計

した総和である。失権率は、89年の財政再計算に示された厚生年金老齢年金の女子年齢別失権率を利用した。

推計人口別に厚生年金の各制度の受給者数をまとめたものが、表2と表3である。ここで総受給者数は、旧法適用世代で本稿の推計期間に給付を

受ける者と新法適用世代を合計した人数である。

われわれの推計では支給開始年齢を60歳としており、推計の最終年である2060年に年金の受給を開始する人の生年は2000年である。つまり、この受給者総数の推計では新規裁定者のほとんどが合計特殊出生率の回復について異なる想定をおく

表2 制度別の受給者数①(厚生省推計人口の場合、受給者数：万人)

年度	老齢年金	通算年金	遺族年金	総受給者数 3号被保険者 受給者含まず	総受給者数 3号被保険者 受給者含む	成熟度	実効成熟度
1995	662	555	189	1408	1440	0.20656	0.28400
2000	790	664	259	1714	1819	0.24559	0.34228
2005	927	782	337	2047	2278	0.29602	0.41751
2010	1069	897	422	2390	2715	0.35885	0.51047
2015	1138	961	521	2621	3017	0.40279	0.58491
2020	1185	1020	628	2834	3351	0.42983	0.63965
2025	1245	1084	742	3072	3606	0.45495	0.69159
2030	1311	1152	817	3281	3800	0.48819	0.74904
2035	1395	1229	855	3480	3988	0.54191	0.82962
2040	1415	1250	869	3535	4072	0.58101	0.89018
2045	1393	1234	873	3502	4072	0.59593	0.91664
2050	1334	1185	879	3399	3976	0.58195	0.90396
2055	1257	1120	889	3267	3839	0.55080	0.86759
2060	1200	1069	884	3153	3691	0.52911	0.84024

出所 筆者推計

注：成熟度＝老齢年金受給者数/被保険者数，である。実効成熟度とは、老齢年金の一人当たり受給額に対するそれぞれの年金の一人当たり受給額の比率をウェイトとする、各年金制度の成熟度の加重平均である。

表3 制度別の受給者数②(協会推計人口の場合、受給者数：万人)

年度	老齢年金	通算年金	遺族年金	総受給者数 3号被保険者 受給者含まず	総受給者数 3号被保険者 受給者含む	成熟度	実効成熟度
1995	662	555	189	1408	1440	0.20691	0.28448
2000	790	664	259	1714	1819	0.24611	0.34298
2005	927	782	337	2047	2278	0.29680	0.41859
2010	1069	897	421	2389	2715	0.35995	0.51200
2015	1137	961	521	2620	3016	0.40479	0.58779
2020	1185	1019	627	2833	3350	0.43685	0.65004
2025	1245	1083	742	3071	3604	0.47402	0.72048
2030	1311	1152	816	3279	3798	0.52578	0.80667
2035	1394	1229	854	3477	3986	0.60464	0.92559
2040	1414	1250	867	3532	4067	0.67104	1.02797
2045	1392	1234	870	3498	4066	0.71098	1.09323
2050	1333	1186	875	3394	3968	0.71856	1.11531
2055	1253	1118	882	3254	3823	0.70468	1.10912
2060	1175	1050	873	3099	3634	0.69147	1.10040

出所 筆者推計

注：成熟度と実効成熟度の意味は表2と同様である。

時期以前に生まれた人口に基づいているため、将来推計人口の違いには大きな影響を受けないことがわかる。

しかし、若い世代の人口は推計人口により相違することは、被保険者の推計結果から理解されたとおりである。そこで、成熟度（＝老齢年金受給者数／被保険者数）を推計人口により比較したのが表2と表3の一番右のコラムである。協会推計によると、厚生年金の成熟度は非常に高いものとなることがわかる。更に、実効成熟度は、老齢年金の一人当たり受給額に対するそれぞれの年金の一人当たり受給額の比率をウェイトとする各年金制度の成熟度の加重平均である。これは、若年世代一人当たりが支える高齢者の人数を制度別の給付負担額の影響を反映して表す。実効成熟度の値は、老齢年金の一人当たり受給額が高いために、成熟度よりも大きくなるが、協会推計人口では、2045年以降、1以上となってしまう。その含意は、将来人口の推移によっては、若年世代一人が、平均給付額を受ける受給者一人以上を支えざるを得なくなる可能性があるということである。

Ⅲ 厚生年金の財政収支

厚生年金の財政収支の推計の前提となる経済的要素等についてまとめると、次のとおりである。個人の生存期間は、男女ともに89年財政再計算の基礎率に基づいているので、死亡脱退率が記載されている年齢上限（110歳）まで生きると仮定した。夫と妻の年齢については旧法世代と新法世代ともに、夫が妻よりも3歳年上であると仮定した。また、シミュレーションに必要なパラメータとしての経済的要素は、運用利回り5.5%、標準報酬上昇率（すなわち、賃金上昇率）4.0%、基礎年金改定率（すなわち、基礎的消費支出の上昇率）4.0%、消費者物価上昇率2.0%、であると想定した。

保険料率は、今年度の年金改正で示された5年に一度ずつ2.5%上昇させて29.6%まで引き上げるスケジュールに従う場合を想定した。ただし、本稿の推計では、保険料率1%のボーナスからの保険料徴収は含めていない⁶⁾。

保険料徴収総額（名目値）を厚生省推計人口と協会推計人口それぞれについて算出した結果は、表7-1と表7-2の一番左の欄に示したが、賃金上昇率を4%と仮定しているため、被保険者の減少傾向にも拘わらず保険料総額は増加する。14.5%から29.6%までの保険料率引き上げによる増収効果は、保険料率を引き上げる場合の総拠出額の、保険料率を現状の14.5%で一定と仮定した場合の総拠出額に対する比率によって測ることができる。厚生省推計人口について後者の場合の拠出総額を求めて比較すると、この比率は2000年では約1.3であるが、2020年には約2倍に増加して、以後この比率が持続する結果となり、保険料引き上げによる増収効果が大きいことが理解される。

これに対して、年金種類別の年金受給総額を推計するためには、新規裁定者に与えられる一人当たり年金新規裁定額が必要である。そこで、推計期間の初期時点である1992年については、老齢厚生年金、通算相当年金、遺族年金それぞれ『事業年報』記載の新規裁定額を初期値とした。これ以後新規裁定額は賃金上昇率と同じく4%で上昇するものとした。そして、一人当たり受給額は、賃金インデックスの場合には4%ずつ毎年引き上げられ、物価スライドの場合には2%ずつ毎年引き上げられるものとした。3号被保険者に対する新規裁定額は、次のように2段階に分けて値を設定した。まず新制度への経過措置等を経た後の期間については、40年加入の新規裁定額（基礎年金額）が達成されると見なし、この値を用いた。それ以前は、現在の国民年金の受給額を勘案して基礎年金相当額の1/2を初期値とし、経過措置後の基礎年金額（全額）との間で線形補間した値を新規裁定額とした。

第II節の方法で求めた各年金制度の男女別・コーホート別受給者数にコーホート別インデックスを行った年金給付額を掛けると、男女別・コーホート別給付総額が制度ごとに求められる。この給付額を年度ごとに集計すれば、年金の種類ごとに年度別の男女別・年金給付総額が求められ、その合計をとれば年度別の年金給付総額が推計される。

それぞれの人口推計に基づいて、年金給付のイ

表4 総受給額①(賃金インデックス, 厚生省推計人口の場合, 単位: 億円)

年度	老齢年金	通算年金	遺族年金	総受給額 3号被保険者 受給者含まず	総受給額 3号被保険者 受給者含む
1995	130803	23496	15743	170043	171595
2000	198743	38826	25842	263412	269692
2005	290919	60960	42873	394753	413317
2010	416088	91529	72154	579772	614306
2015	543542	125109	120031	788682	844214
2020	691071	165032	190297	1046401	1144209
2025	882368	214975	276009	1373353	1505945
2030	1125865	278408	369607	1773880	1944304
2035	1454581	361395	470894	2286870	2503935
2040	1793270	446828	582555	2822653	3115967
2045	2145951	536167	712041	3394160	3788333
2050	2495168	625494	872676	3993338	4485509
2055	2857468	718428	1073988	4649885	5247172
2060	3317834	834383	1298762	5450980	6135208

出所 筆者推計

注: 賃金上昇率を4%と仮定した。

表5 総受給額②(賃金インデックス, 協会推計人口の場合, 単位: 億円)

年度	老齢年金	通算年金	遺族年金	総受給額 3号被保険者 受給者含まず	総受給額 3号被保険者 受給者含む
1995	130803	23496	15741	170040	171593
2000	198743	38826	25833	263403	269683
2005	290919	60960	42852	394732	413296
2010	416088	91529	72111	579728	614262
2015	543419	125090	119945	788454	843986
2020	690932	165011	190144	1046088	1143820
2025	882217	214952	275759	1372929	1505435
2030	1125143	278297	369216	1772657	1942990
2035	1453242	361237	470243	2284723	2501702
2040	1791309	446673	581364	2819347	3111779
2045	2143416	536057	709715	3389189	3781583
2050	2492873	625642	868185	3986701	4476070
2055	2847036	716919	1065655	4629610	5222995
2060	3245907	818557	1283245	5347709	6029403

出所 筆者推計

注: 賃金上昇率を4%と仮定した。

ンデクセーション別に旧法適用者と新法適用者を合わせた総受給額の推計結果を示したのが、表4から表6である。

先に見たように、受給者数の推計は人口推計によって差がなかった。そのため、同じインデック

スの場合、受給総額には差が見られない(表4と表5)。しかし、インデックスが異なると同じ人口推計でも受給総額は長期的に大きく異なる。推計の前提として、賃金上昇率4%、物価上昇率2%としているため、賃金インデックスの方が物価スラ

表6 総受給額③(物価スライド, 厚生省推計人口の場合, 単位: 億円)

年度	老齢年金	通算年金	遺族年金	総受給額 3号被保険者 受給者含まず	総受給額 3号被保険者 受給者含む
1995	124444	22384	15027	161856	163320
2000	177772	34943	23519	236236	241612
2005	249856	52875	38039	340771	355764
2010	349247	77534	63105	489887	516640
2015	444814	102887	103868	651570	693176
2020	553454	132225	163259	848939	921365
2025	699624	169979	235123	1104727	1199831
2030	893218	219890	313529	1426638	1546499
2035	1161271	286635	398773	1846680	1997255
2040	1423168	351907	493305	2268381	2473138
2045	1683920	417289	603163	2704373	2983886
2050	1929657	479520	739030	3148208	3494073
2055	2187603	544775	908733	3641111	4055217
2060	2547696	634036	1097717	4279450	4744793

出所 筆者推計

注: 物価上昇率を2%と仮定した。

イドより総受給額が増加し、年金財政の負担は増加する(表4と表6)。

物価スライドの総受給額を賃金インデックスのそれに対する比率で見ると、2010年(0.841)以降低下し始め、2050年(0.780)には大きく減少している。つまり、保険料率のスケジュールを所与として、年金財政収支を悪化させない方法としてインデクセーションの見直しをするならば、賃金インデックスから、基礎的消費に従った給付改定を行わない物価スライドへ移行することは、長期的に受給総額を減らす効果を示している。

そこで本稿では、保険料引き上げスケジュールを前提した財政収支の動向を見るために、スライド制に関する比較を行った⁷⁾。保険料拠出総額と受給総額の差額として把握される単年度収支と積立金の運用収入を含めた収支の推計結果は、表7-1から表7-3にまとめられている。ただし、積立金残高の初期値は、1994年の実績値である、91兆1340億円を用いた。

まず、給付のスライド制を賃金インデックスとして固定して、人口推計の相違により積立金からの運用利子所得を毎年収入に含めた財政収支がどのように異なるのかを見るには、表7-1と表7-

2を比較すればよい。賃金インデックスを採用する場合には、いずれの人口推計によっても、厚生年金の財政収支は恒常的に赤字化することがわかる。単年度収支の赤字化と積立金残高を含めた収支が赤字化する時点は、被保険者数が少なく見積もられる協会推計人口の場合の方が早い。赤字の規模は、被保険者数が多く見積もられる厚生省人口推計に基づく場合の方が協会推計人口に基づく場合よりも小さい値を示している(2050年の単年度収支では、運用利回り5.5%とした時の協会推計人口による赤字額に対する厚生省人口による赤字額は、1.34倍にも及ぶ)。以上の結果は、賃金インデックスを続けながら積立金収入を含めた財政収支を赤字化させないためには、いずれの人口推計によっても、前提とした保険料引き上げスケジュールよりも更に(現金給与に対する)保険料率を引き上げざるを得ないことを示唆している。

次に、推計人口を厚生省推計人口に固定して、スライド制の相違により厚生年金の財政収支がどのように異なるのかを見るためには、表7-1と表7-3を比較すればよい。物価スライド制では、89年財政再計算の推計期間の2050年までは、ほぼ積立金運用収入を含めた財政収支の赤字化を回避する

表 7-1 年金財政収支（厚生省推計人口，賃金インデックス，単位：億円）

年度	保険料	単年度収支		積立金を含めた収支	
	拠出 総額	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む
1995	196840	52010	51040	1225520	1224358
2000	253040	26976	22975	1842418	1826519
2005	344030	3534	-8900	2572529	2504365
2010	452010	-50694	-74734	3343820	3153255
2015	585970	-99876	-139880	4047894	3614761
2020	766530	-144604	-217724	4744505	3846997
2025	991620	-203284	-304910	5378098	3705953
2030	1170130	-371886	-505675	5405551	2546142
2035	1359400	-628298	-801640	4188301	0
2040	1575800	-877063	-1114284	1150323	0
2045	1856360	-1092181	-1413722	0	0
2050	2223260	-1243845	-1646655	0	0
2055	2684480	-1349991	-1839486	0	0
2060	3221560	-1506676	-2067716	0	0

出所 筆者推計

注1：賃金上昇率を4%と仮定した。積立金が枯渇した場合は収支を0として表示した。

注2：国庫負担比率は基礎年金拠出金の1/3とし、その基礎となる一人当たり基礎年金の初期値は平成4年度『事業年報』より求め、以後賃金スライドされるものとした。

表 7-2 年金財政収支（協会推計人口，賃金インデックス，単位：億円）

年度	保険料	単年度収支		積立金を含めた収支	
	拠出 総額	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む
1995	196430	51605	50634	1224422	1223260
2000	252350	26295	22294	1837837	1821938
2005	342810	2330	-10105	2560877	2492713
2010	450060	-52603	-76643	3319245	3128680
2015	582400	-103239	-143244	4001202	3568070
2020	755690	-155167	-228228	4644733	3747313
2025	958850	-235687	-337246	5123669	3452000
2030	1098720	-442203	-575920	4777102	1918707
2035	1232450	-753326	-926601	2805300	0
2040	1375890	-1073992	-1310494	0	0
2045	1560520	-1383543	-1703629	0	0
2050	1797850	-1663317	-2063834	0	0
2055	2087170	-1929402	-2415703	0	0
2060	2414870	-2222632	-2781594	0	0

出所 筆者推計

注1：賃金上昇率を4%と仮定した。

注2：国庫負担比率は基礎年金拠出金の1/3とし、その基礎となる一人当たり基礎年金の初期値は平成4年度『事業年報』より求め、以後賃金スライドされるものとした。

表 7-3 年金財政収支（厚生省推計人口，消費者物価スライド，単位：億円）

年度	保険料	単年度収支		積立金を含めた収支	
	拠出 総額	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む	3号被保険者 受給者含まず	3号被保険者 受給者含む
1995	196840	59237	58332	1240553	1239466
2000	253040	49404	46018	1949240	1935262
2005	344030	46238	36100	2899864	2842597
2010	452010	17522	-1687	4089411	3933307
2015	585970	1482	-29994	5507910	5158348
2020	766530	-2336	-60148	7345688	6625823
2025	991620	-17243	-95713	9713970	8383617
2030	1170130	-143476	-245478	12249690	9995403
2035	1359400	-354927	-486160	14549264	10936124
2040	1575800	-544125	-726364	16403323	10808312
2045	1856360	-685669	-938721	17929875	9366256
2050	2223260	-750973	-1067295	19353569	6540693
2055	2684480	-771997	-1153764	21037034	2310553
2060	3221560	-861116	-1292920	22956724	0

出所 筆者推計

注1：賃金上昇率を4%と仮定した。

注2：国庫負担比率は基礎年金拠出金の1/3とし、その基礎となる一人当たり基礎年金の初期値は平成4年度『事業年報』より求め、以後消費者物価スライドされるものとした。

ことができることがわかる。もちろん、このような財政収支を赤字化させないためには、若年世代が、最終的に29.6%に達する保険料率引き上げスケジュールに従って保険料拠出を行うことと、国庫負担を賄う何らかの租税負担を同時に負うことが、前提されなければならない⁸⁾（ただし、物価スライドにしても単年度収支は赤字化してしまう）。

このように厚生省推計人口が妥当する限り、保険料率を29.6%にまで引き上げるスケジュールを採用しかつ給付改定を物価スライド制にすれば、積立金の運用収入を含めた厚生年金財政は赤字化を回避することができる可能性がある。しかし、保険料率引き上げと同時に給付が物価スライドされれば、将来世代の負担は増大すると考えられる。このような世代間の負担の格差を計測するのが、次節の課題である。

IV 世代間の負担の実態とフェア年金

(1) 世代間の負担の実態

III節では、年金制度改革で示された保険料率引き上げを前提すれば、インデックスとして物価ス

ライド制を採用すると厚生年金の財政収支が赤字化する時点が遅くなり、積立金の枯渇を相当程度くい止めることができる。しかし、物価スライド制（2%の引き上げ率を仮定）に伴うコストは、個々の受給者が毎年受け取る年金給付額が賃金インデックス（4%の引き上げ率を仮定）による給付額よりも低下することにより、将来の給付の引き下げとなって現れる。

このような制度改革に伴う世代別のコストを測るために、われわれは、世代間負担の実態を検討する。世代間負担を示す指標としてしばしば利用されるのは、世代別の総受給額と総拠出額との差額である世代間移転である。世代別・男女別に見て、拠出額が給付額を超過することは、個人が被保険者である時期の年金受給世代に所得を移転したことを意味し、逆に給付額が拠出額を超過すれば、その個人は後代世代から所得移転を受けることを意味する。世代間負担の程度を、このような世代間の所得移転により世代別・男女別に調べるために、本稿でもネットの受給額（＝受給額（B）－拠出額（C））に対する拠出額の比率（世代間移転比率， $(B-C)/C$ ）を用いる。この値が正であれ

ば後代世代から移転を受けており、負であれば前の世代に移転を行っていることになる。

このような指標を賃金インデックスの場合と物価スライドの場合について推計し、それぞれの推計値を比較することによって、物価スライド制への移行による世代間負担の変化を見ることができ。本節では、保険料率引き上げの下でそれぞれのインデックス方式に基づいて財政収支を求めたデータを、世代別・男女別のデータに分解して、世代間移転比率、 $(B-C)/C$ を算出した。ここでは、厚生省推計人口を用いた結果を示す。

保険料引き上げを前提して、賃金インデックスと物価スライド制を採用した場合それぞれの推計結果は、表8と表9である。ここで、世代間移転比率 $(B-C)/C$ において、 C は男女それぞれ世代別の総拠出額であるが、男子の B は、老齢年金、通算相当年金と遺族年金を合わせた受給額合計の場合と、これに妻である3号被保険者が受給する基礎年金額を合わせた合計の場合を取り上げた。他方、女子の B は、老齢年金と通算相当年金の2種の年金の受給額計とした。これらの総拠出額と総受給額は、各世代が新規裁定を受ける60歳時点

の割引現在価値で表されている。このような推計結果から、以下の点を指摘することができる。

第1に、世代間移転比率の低下と、それがマイナスになり年金の元本割れが生じる可能性は、公的年金の給付負担関係が世代間で必ずしも公平ではないことを示唆している。実際、賃金インデックスと物価スライド制のいずれでも、後の世代ほど世代間移転比率が低下しており、若年世代から所得移転を受ける程度が減少していく⁹⁾。特に、1950年代生まれ以降の若い世代では、世代間移転比率がマイナスになる。これより若い世代では、生涯における年金の受給額は拠出額を下回り、他の世代への移転に拠出のより多くの部分が使われ、自らの給付に対しては元本割れが生じることになる。また、物価スライド制では、賃金スライド制よりも、より早く生まれた世代に対して世代間移転比率がマイナスになる。

第2に、同じ世代内の負担比率で見ると、現行の厚生年金制度は、家族形態の選択に対して必ずしも中立的ではないと考えられる。まず、老齢年金とこれに通算相当年金を合わせた世代間移転比率を男女で比較すると（男子のBCC2と女子の

表8 世代別・男女別・給付負担関係①
(保険料引き上げケース、賃金インデックス、厚生省推計人口)

生まれ年	男子				女子	
	BCC1	BCC2	BCC3	BCC4	BCC1	BCC2
1930	1.45066	1.71793	2.45434	2.74021	3.60250	5.32592
1935	1.57674	1.97062	2.71114	3.07582	1.13850	2.34805
1940	0.74246	1.00881	1.53480	1.75638	1.21091	2.46142
1945	0.33297	0.53673	0.95617	1.08322	0.77088	1.77250
1950	0.04791	0.20809	0.55161	0.76712	0.26187	0.97559
1955	-0.12704	0.00640	0.29249	0.45038	0.10264	0.72630
1960	-0.17167	-0.04505	0.22103	0.37983	-0.01187	0.54702
1965	-0.23528	-0.11839	0.12588	0.26278	-0.11024	0.39302
1970	-0.29773	0.19039	0.03404	0.16411	-0.20321	0.24747
1975	-0.35171	-0.25262	-0.04543	-0.10156	-0.30739	0.08435
1980	-0.39136	-0.29832	-0.10379	-0.02701	-0.35679	-0.00702
1985	-0.41994	-0.33127	-0.14587	-0.01621	-0.39565	-0.05383
1990	-0.43921	-0.35348	-0.17424	-0.06156	-0.42524	-0.10016

出所 筆者推計

注1：生年別に60歳時点の割引現在価値（割引率：5.5%）として算出。

注2：記号の意味は次のとおりである。 C ＝保険料拠出の割引現在価値

$BCC1 = (\text{老齢年金の受給額} - C) / C$, $BCC2 = (\text{老齢年金} + \text{通算年金の受給額} - C) / C$

$BCC3 = (\text{老齢年金} + \text{通算年金} + \text{遺族年金の受給額} - C) / C$

$BCC4 = (\text{老齢年金} + \text{通算年金} + \text{遺族年金} + 3 \text{号被保険者の受給額} - C) / C$

表9 世代別・男女別・給付負担関係②
(保険料引き上げケース、物価スライド、厚生省推計人口)

生まれ年	男子				女子	
	BCC1	BCC2	BCC3	BCC4	BCC1	BCC2
1930	1.06651	1.29173	1.93942	2.15613	2.81022	4.23510
1935	1.10310	1.42459	2.07089	2.33682	0.71336	1.68246
1940	0.42217	0.63957	1.09540	1.25698	0.77138	1.77329
1945	0.08795	0.25426	0.61504	0.70769	0.41883	1.22132
1950	-0.14471	-0.01397	0.27917	0.43633	0.01101	0.58284
1955	-0.28750	-0.17859	0.06499	0.18012	-0.11657	0.38311
1960	-0.32393	-0.22058	0.00649	0.12229	-0.20831	0.23948
1965	-0.37585	-0.28044	-0.07182	0.02801	-0.28712	0.11609
1970	-0.42682	-0.33920	-0.14754	-0.05269	-0.36161	-0.00053
1975	-0.47088	-0.38999	-0.21305	-0.10587	-0.44508	-0.13122
1980	-0.50323	-0.42730	-0.26117	-0.16579	-0.48466	-0.19317
1985	-0.52656	-0.45419	-0.29586	-0.20131	-0.51580	-0.24193
1990	-0.54229	-0.47232	-0.31925	-0.23708	-0.53950	-0.27904

出所 筆者推計

注1：生年別に60歳時点の割引現在価値(割引率：5.5%)として算出。

注2：記号の意味は表8と同様である。

BCC2との比較)、女子に適用された保険料率が男子よりも低い被保険者期間があったため、女子の方が男子より世代間移転比率の正の値が大きく、しかも負になる世代も男子より遅くなっている。このように、厚生年金の保険料率と給付額の関係は、遺族年金を含まない単身世帯の男子と女子の世代間移転比率で比較すると、女子に対して有利な結果をもたらしている。他方、妻が専業主婦である男子の世代間移転比率は、遺族年金と3号被保険者からの受給者の年金を含む分(BCC4-BCC2)だけ大きい。これは、単身世帯であるよりも夫婦世帯になり、妻が被扶養配偶者になる方が、他の世代からの移転が増えて有利になることを示唆している。

(2) 世代間でフェアな年金

年金は、老後の所得保障であり、その本質はたとえ何歳まで生きても、給付が保障されていることにより、そのリスクがカバーされることである。保険の用語で、保険数理的に見てフェアという考え方があり。これは、保険に加入した人の掛け金総額と保険の予想(期待)給付額が一致することをさし、リスクが公平にカバーされることを意味している。年金の場合のフェアな保険とは、個人

個人の長生きのリスクを保険の加入者が全員でシェアしあい、その際、保険組織は制度の運用に必要な事務コスト以上の利潤をあげないことを意味する。このような年金によって、各個人が、不確実な生涯消費のすべてを自分の貯蓄だけから賄わなければならない負担を軽減することができる。

こうした観点からすると、上で見てきた厚生年金の負担の世代間格差は望ましくない。コーホート別に見たB(生涯受給額の現在価値)とC(拠出額の現在価値)の間に、BがCより大きかったり、その逆であるような関係があれば、それは年金制度が、フェア以上(過大な給付)であったり、フェア以下(過小な給付)であることを意味する。これは、保険、特に公的な保険である厚生年金に適用されるような基準ではないと考えられる。

しかし、厚生年金という既に存在する制度を前にして、すべての世代にフェアとなるような改革を行うことは不可能である。既に、フェア以上の年金を受給して死亡してしまった人もいる。また、現在年金を受給している人々に、各コーホートで見て年金がフェアとなるように給付をカットすることも不可能であろう。そこで、フェアな年金を考えるには、一定の生年を決め、それ以前のコーホートに対してはこれまでの制度を適用し、それ

以後のコホートには、フェアな年金を施行する、すなわち、 $B=C$ とする。われわれは、仮に 1935 年生まれを境に、それ以前のコホートにはこれまでの制度を適用し、(35 年を含み) それ以後にはフェアな年金を考えた。

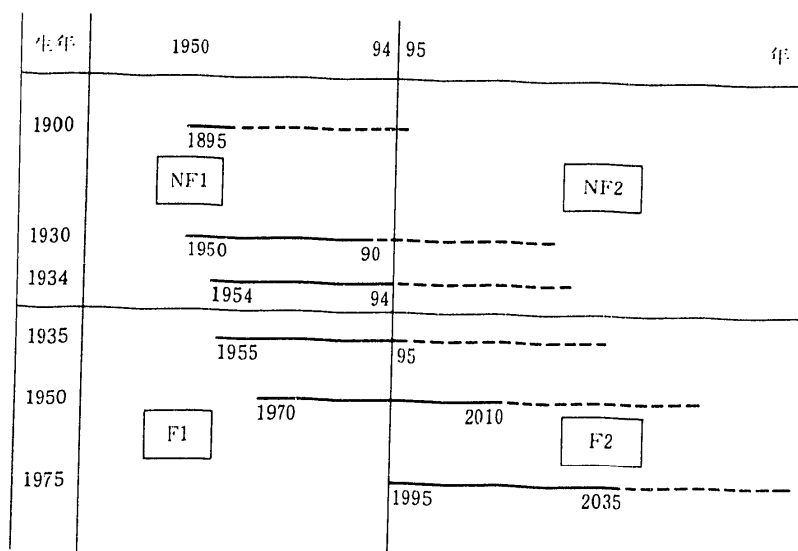
図 1 は、われわれの考え方を示したものである。横軸に時間を、縦軸に生年をとる。上述のように、1935 年生まれからフェアな年金となる。次に、こうした新しい制度によって、35 年生まれ以後の世代については将来世代に負担を生じさせないが、それ以前の世代の拠出額を上回る給付額は、制度全体の「債務」となる。そこで、35 年生まれのコホートが年金を受給する 95 年を選んで、この年の価値でこの債務の額を表すことにする。図中、1995 年で縦線が引かれているのはそのためである。また、1935 年生まれのところで横線を引き、図全体を 4 つの領域に分割した。図中、各コホートの生涯にわたって引かれた線は、その年金の拠出と受給を示している。実線部分は拠出を、破線部分は受給を示している。

さて、フェア年金移行に伴い清算しなくてはな

らない負債をどのようにして推計したらよいのであろうか。図中、NF1、NF2、F1、および F2 で示されたものは、フェア年金世代以前、以後の、1995 年までの拠出と受給額を 95 年の価値で示したものである。ここで、拠出はマイナス、給付はプラスで表す。

したがって、NF1 と F2 を除く部分は、すべて受給額か、拠出額を示している。すなわち、NF2 は、フェア年金以前の世代の 95 年以降の年金受給額 (95 年価値) であり、F1 は、フェア年金世代の 95 年までの拠出額である。NF2 はプラス、F1 はマイナスである。これに対して、NF1 はフェア年金以前の世代の 95 年までの純受給額であり、F2 はフェア年金世代の 95 年以降の純受給額である。

これらの記号を使うと、フェア年金の意味と求めるべき債務が明確になる。35 年生まれ以降は、各コホートについて拠出と受給の現在価値は等しいので、フェア年金世代を集計しても、 $F1+F2=0$ 、という関係が成り立つ。したがって、この世代は年金債務とは関わりはない。一方、フェア年金以前の世代では、 $NF1+NF2$ の額が 95 年の価



- (注) 1. 各コホートで引かれた線は、当該コホートの生涯にわたる年金の拠出と受給を示す。実線部分は拠出を、破線部分は受給を示している。
 2. NF1: フェア年金以前の世代の 95 年までの純受給額
 NF2: フェア年金以前の世代の 95 年以降の受給額
 F1: フェア年金世代の 95 年までの拠出額
 F2: フェア年金世代の 95 年以降の純受給額

図 1 世代間でフェアな年金の仕組み

値で評価したフェア以上の受給額となる。つまり、これが清算しなくてはならない債務である。

さて、実際の推計にあたって生じる問題は、データの制約からフェア年金以前の世代の厚生年金創設以来の拠出額と受給額を推計することが困難であることである。そこで、われわれの推計から95年における年金積立残高がわかることを利用する。仮に、その残高を $X (>0)$ とすれば、 $NF1 + F1 + X = 0$ 、である。以上2つの関係より、

$$NF1 + NF2 = NF2 - F1 - X$$

となる。

この関係は、清算すべき債務の性格をより明確に示している。フェア年金に移行するには、まず、フェア年金以前の世代が95年以降受給する額である $NF2$ が積み立てられていなければならない。そして、フェア年金世代については、95年までの拠出金額である $F1 (<0)$ が積み立てられていなければならない。これに対して、95年に実際に積み立てられている額は、 X である。とすれば、 $NF2 - F1$ が X を超える額が、フェア年金への移行にあたっての資金不足となるのである。

コーホート別の給付と負担比率を求めた時と同じく、利子率を5.5%として推計を行った。まず、フェア年金世代の95年までの拠出金（すなわち、 $-F1$ ）は、268兆円である。フェア年金以前の世代の95年以降2060年までの受給額（すなわち、 $NF2$ ）については、これまでと同様、賃金インデックスと物価インデックスの2つのケースについて推計を行った。結果は、それぞれ、245兆円と199兆円である。95年の積立金についても、賃金インデックスと物価インデックスの2つの推計を行ったが、両者ともほぼ120兆円であった。

これらの結果から、清算すべき債務の額は、賃金インデックスの場合には391兆円となり、物価スライドの場合には342兆円となった¹⁰⁾。ほぼ、わが国の国民所得と等しい額の債務が生じていたことになる。この債務を抱えた上、将来的に年金財政収支が破綻しないためには、上で検討してきたような保険料と給付の両面で極めて厳しい改革が

必要となるのである。その結果、将来世代は、フェア以下の給付しか享受できないことになる。換言すれば、厚生省が進める厚生年金改革とは、この清算すべき債務を将来世代にいかにして背負わせるかという政策に過ぎない。われわれが主張したいのは、年金の世代間負担について様々な視点があるとしても、今後30%を超す保険料を被用者に求める以上、その負担がなぜ必要となったか、その理由を財政データを添えて国民に示すべきであるということである。

V おわりに

本稿は、厚生年金財政をめぐる2つの課題に答えることを目的とした。第1の課題は、人口の高齢化と年金財政の関わりを示すことであり、第2の課題は、世代間の負担の実態を明らかにした上で、世代間でフェアとなる年金を実際に考えることである。そして、フェア年金を考える過程で、厚生年金が清算しなくてはならない債務の額を推計した。われわれの主たる推計結果は、以下のようである。

① 人口の高齢化に関しては、94年の再計算で使われた厚生省暫定推計と出生率に関してより厳しい仮定をおいた財政経済協会推定を比べると、2020年頃から被保険者推定に違いが見られ、2050年には暫定推計の方が、400万人以上大きくなる（財政経済協会推定による被保険者数の23%）。いずれの推定が正しいかは結論づけられないが、人口推計について更に考慮を払う必要があるだろう。

② 厚生年金財政は、被保険者数とならんで一人当たり受給額によって大きな影響を受ける。そこで、賃金インデックスと物価スライドの2つの受給額スライド方式による年金財政を推計した。結果は、賃金インデックスの場合には、94年の改革に従った場合でも年金財政は、破綻する危険性があるということである。

③ 保険料の引き上げと、給付の引き下げに伴い、将来世代の年金の負担は増大する。われわれの推計では、生涯拠出額が年金受給額を超える世

代が、将来発生する。この推計では、国庫負担分を給付に入れているので、この分を給付から除けば、更に多くの世代が「元本割れ」に直面するであろう。

④ そこで、世代間でフェアとなる年金を示し、このフェアな年金への移行に必要な積立額を求めた。この額が実際の積立額を超える部分が、いわば厚生年金において清算されるべき債務である。推計結果によると、95年の価値で400兆円近い債務が発生している。

⑤ この債務は、厚生年金に外部から資金が入らない限り、将来世代の負担の増大によって返済されるしかない。こう考えると、現在進められている年金改革は、過去の債務をどうようにして将来世代に肩代わりさせるかという作業の一端であると理解できる。この作業が避けられない以上、政府は厚生年金の過去の債務を国民に示し、その上で今後の改革のあり方を検討していくべきである。

最後に、わが国の年金財政を考えていく上で、ここでは取り上げなかったが重要な問題のひとつに、制度間の財源調整がある。特に、1986年の基礎年金制度の発足に伴い、国民年金と被用者年金（厚生年金と共済組合）の間で大規模な財源調整がなされている。その実態を明らかにし、本来職種や单身・夫婦世帯などライフスタイルの選択を問わず、すべての国民に等しく適用されるべき基礎年金の拠出と受給のあり方を抜本的に再検討する必要があるだろう。これは本稿に続く課題としたい。

* 本稿の作成にあたり、油井雄二氏（成城大学）、府川哲夫氏（国立公衆衛生院）、および高橋善幸氏・金丸桂子氏（経済政策研究所）から有益なコメントを頂いたことに、謝意を表したい。

注

- 1) 60歳から65歳までは、部分年金や継続雇用により所得保障を図ることになるが、継続雇用の前提となる高齢者の労働供給と年金制度との関係に関する最近の実証分析には、Seike, A. and H. Shimada (1994) がある。
- 2) この影響を見るために、厚生省人口問題研究所の旧中位推計と1990年財政経済協会人口推計を

利用して年金財政収支の動向を比較したのは、Kaneko and Tajika (1992)である。

- 3) コーホートデータから年金の給付負担関係を示す世代間移転比率等の指標を求める方法は、高山 (1981)、麻生 (1992)、橘木・下野 (1993) 等、多くの研究を参考にしたが、われわれはこのコーホートデータを集計して、野口編 (1986) が行ったような年金の財政収支の推計を同時に行う点に留意した。
- 4) この修正係数を求めるために、新規裁定者数と受給者数の両方の値が『事業年報』に見られる旧法厚生年金適用世代 (1926年生まれ以前の男女別コーホート) を対象に、新規裁定者数を最大被保険者数に回帰した。そして、コーホート別の被保険者期間における最大被保険者数と新規裁定者数の相関係数が新法適用世代にも当てはまると仮定して、コーホート別の被保険者最大数にこの相関係数を掛けた値を、老齢年金と通算相当年金それぞれのコーホート別新規裁定者数とした。
- 5) 有遺族率等の年金財政の推計に必要な基礎率は、89年版『年金と財政』の付録2：計算基礎資料を利用した。以下の分析でも同様である。
- 6) 本推計作業を行った直後に、今年度の年金制度改正法案が通過した。ボーナスからの保険料拠出額は景気変動により増減すると思われるが、その範囲で保険料総徴収額は本推計より大きくなると思われる。この点を改良した推計作業は今後の課題としたい。
- 7) スライド制の問題を捨象しても、将来の運用利回りの設定の問題がある。積立金運用利回りを89年度財政再計算が採用した5.5%とすべきか、現在の一般的な低金利を反映させてより低い利回りを採用すべきかという問題が残る。この点に関する感度分析については、推計の初期時点は異なるが田近編 (1994, 第I章) が挙げられる。
- 8) 協会推計では将来の被保険者数が大きく減少するので、消費者物価スライドの下でも、年金財政収支の赤字化が生じる可能性がある。
- 9) $(B-C)/C$ の値は世代が若くなるほど低下する傾向があるが、約5年ごとに変動する点が見られる。これは、新法適用者であっても、被保険者期間 (1988年以前) において保険料率の引き上げがほぼ5年に一度行われてきたために、世代ごとにその引き上げに直面する回数が異なることによって生じていると考えられる。
- 10) 本稿では、世代間の給付負担関係と比較できる形で、厚生年金の債務を算出した。八田・小口 (1994) はこのような比較を行っていないが、世代合計の集計データにより厚生年金と共済年金を合わせた年金債務の推計を行い、それが578兆円 (1990年価格表示) になることを示した。

参考文献

- 麻生良文 (1992) 「厚生年金制度による所得移転」『経済研究』, 第 43 巻第 2 号
- Kaneko, Y. and E. Tajika (1992), "The Financial Status and Reform of Japanese Public Pension Plans: the Case of the Employees' Pension Insurance," The Paper presented at the 48th Congress of the International Institute of Public Finance.
- 小椋正立 (1991) 「日本の中・長期計画を歪める人口推計」『エコノミスト』第 69 巻 53 号
- ・胡沢徹朗 (1994) 「2020 年までの日本人人口予測」『日本経済研究』第 27 号
- 金子能宏・田近栄治 (1994) 「厚生年金 (旧法) 財政の実態と評価」『季刊・社会保障研究』第 30 巻第 1 号
- 厚生省年金局監修 (1994) 『人生 80 年時代の年金制度——平成 6 年年金改正のあらまし』(中央法規出版)
- 厚生省年金局数理課監修 (1990) 『年金と財政』(社会保険法規研究会)
- 社会保険庁『事業年報』各年度版
- 高山憲之 (1981) 「厚生年金における世代間の再分

配」『季刊現代経済』第 43 号

- (1993) 『年金改革の構図』(日本経済新聞社)
- Seike, A. and H. Shimada (1994), "Social Security Benefits and Labor Supply of the Elderly in Japan," in Y. Noguchi and D.A. Wise eds. (1994), *Aging in the United States and Japan* (The University of Chicago Press)
- 田近栄治編 (1992) 『高齢社会のグランドデザイン<年金>』(財政経済協会)
- (1994) 『高齢社会への新たな戦略<年金>』(財政経済協会)
- 橋本俊諒・下野恵子 (1993) 『個人貯蓄とライフサイクル』(日本経済新聞社)
- 野口悠紀雄編 (1986) 『公的年金の今後のあり方』, ソフトノミクス・フォローアップ研究会報告書
- 八田達夫・小口登良 (1993) 「日本国政府の年金純債務」『日本経済研究』第 25 号
- ・—— (1994) 「日本国政府の年金純債務」日本財政学会・平成 6 年度大会報告要旨 (かねこ・よしひろ 日本労働研究機構研究員) (たぢか・えいじ 一橋大学教授)

国保制度成立過程における地方の役割と社会保障の萌芽

——国保・社会福祉構造の地域的基盤と社会保険機能——

西 村 万里子

I はじめに

地域を基盤とする国民健康保険（国保）の財政基盤は、人口高齢化や保険集団の変容により脆弱化しており、現在、国保制度の抜本的改革が重要な局面を迎えている。また、1990（平成2）年から、老人保健福祉計画の下で、全市町村は老人保健福祉に関する計画立案を義務づけられた。厚生行政としては画期的な転換といってもよく、医療・保健・福祉など生活密接部分に関しては、生活者に身近な地方の役割を重視する施策が進められることになった。

このように地域が注目される方向の下で、地域保険としての国保がどのような基礎の上に成立したのかについて、地域との関連から再検討することが必要になってきている。国保は地域を基盤とする社会保険として、職域を対象とする健康保険について1930年代に成立・発展したが、本稿の結論を先取りしていえば、その成立過程においては、他の社会政策と比較すると例外的に地方の役割が大きいものであった。国保はその成立・形態等において、それ以前の展開と無関係に成立したのではなく、それまでのさまざまな地方における動きに基づいたもので、国保の成立・普及には地域基盤が非常に重要な役割を担っていた。

しかしながら、そのことが国保の保険料の組合間格差や一部負担の導入、保険集団としての構造的弱さ等の、現在に至る問題を当初からはらむことにもなった。と同時に、国保は準戦時期に成立したために、その成立はもっぱら中央政府の政策

視点で捉えがちで、このような地域における動きや役割も含めて把握する視点はこれまではきわめて弱かった¹⁾。

そこで、本稿では、第II節で国保成立の背景にふれたうえで、第III～V節で、国保成立の前史となる農村における医療に関する社会事業的動向を検討する。それによって、国家的政策以前に地域においてどのような動きがあったのか、その中で国保成立を可能とした地域基盤となった動きはどのようなもので、その結果、国保の形態および実施状況がどのようなになったのかについて具体的に考察する。国保の実施状況についてはその時期が1938年一準戦時下であるため、従来の研究では現行の国保の基礎となった戦前期国保については、資料不備ゆえに、マクロレベルでも実態把握がいまだなされていない。

以上の検討をふまえ、第VI節で、国保改革を検討する前提として、国保成立における地域基盤の評価、さらに国保成立が社会政策・戦後の社会保障体系においてどのような意味をもつかについて考察する。

II 国民健康保険成立の背景

本節では、国保の主たる対象とされた農村とそこにおける労働（力）に関する状況を検討する。

1. 農村労働力の推移

第1次大戦以降、資本主義の本格的進展に伴って、都市は労働力をより一層多く吸収し膨張した。郡部人口も、1930年までは漸増したが、その後は

減少に転じた。その結果、村落人口は、1920年、総人口の80%から1935年67%へと相対的にも減少を示した²⁾。しかしなお、1930年代後半、郡部は総人口の半数以上を占めており、都市部における増加人口の大部分は郡部において創出されていた。

この点について、都市・農村間の労働移動の視点から検討してみると、郡部は都市部に比較して、死亡率を上回る高い出生率にもかかわらず、農業有業人口は長期的に不変であった(表1)。この事実から、農村の過剰人口は都市の労働市場にほぼコンスタントに流出し、長期的にみると、農村は都市の労働力供給源として機能してきたと考えられている。

しかし、短期的には、労働力流出の激化が1930年代後半から農村労働力、農家経済に問題を生じさせることになった。1932(昭和7)年、満州事変の発生による軍需産業の拡大がみられると、産業構造がその重点を軽工業から重工業へと転化した。それとともに、農村からの労働力流出は鉱工業建設部門に向けて増大を示しだした。農村の毎年の増加労働力を超えて青壮年を中心に労働力が転出するようになった。その結果、農村労働力は、男子青壮年者の減少、女子・高齢者の増大となり、徐々に脆弱化していった。

しかし、農村労働力市場はそれまで常に過剰な状況で、潜在的失業者を多く保持していたため、1930年代初期までは、総体的に農村労働力はそれほど逼迫した状態には至っていなかった。例えば、満州事変発生後、京浜地方軍需工場が東北地方農村において大規模な労働者募集を行ったが、募集人員の数倍の応募者があった。

このように1930年代初頭から既に、都市への農村労働力の流出は徐々に増大していたが、1937年

7月の日中戦争の発生が、一層流出の激化を招いた。この流出はそれまでの最大規模のものであったが、それは3つの理由——①戦争による直接的人的資源の拡充のための応召、②戦争手段の生産拡充のための軍需産業労働者の大量な需要、③軍事応召による農村労働力の減少を補充するために女工が帰農したことに伴う、繊維工業等における労働需要の増大——によって生じたのであった。転出労働力は、神奈川県農会による1937年7月から1938年9月にかけての調査によると、ほとんどが15～50歳未満の生産年齢人口であった。そのうち、男子は65.5%が軍需工場へ移転したが、女子は63.3%が非軍需工場への移動であった。また、埼玉県の調査によると、労働の流出状況は、1938年5月から12月にかけて、1937年7月を基準とすると27.5%増加、その中で農業従事者は50%と著しい増加を示した。同時に、農村内部においても、農産物の生産拡充という農村労働需要に対する拡大の面も生じてきた。かくして、日中戦争の勃発後、農業関係者の関心は農業労働力が足りるかという点に集中してきた。

この状況に対して、政府が実施したのは1937年から勤労奉仕運動を展開するという、労働強化・精神運動という応急策にすぎなかった。都市の工業部門に対しては、労働統制の足固めがなされていたのに対して、農村労働力に対しては何ら総合的な対策が行われていなかった。例えば、移動労働については臨時農村対策部計画課の一係、勤労奉仕については経済厚生部総務課の一係、さらに共同作業については農務局農村課の一係が扱うに留まっていた。農村から都市への流出が急増しているにもかかわらず、農村労働に対しては行政的にも弱体であった。

このような事情から、農村青年男女の流出の著しい増大と農村内部の無報酬の勤労奉仕、奉仕可能労働力の減少、農村労働者の賃金上昇と供給減少が生じた。その結果、農家経済の悪化が表面化するに至った。ここに、政府も農業生産力を維持しながら農村の労働力を活用できるように、農村の労働対策を講ずる必要が起ってきたのであった。

表1 産業部門別有業人口の推移

	1921年	1930年	1940年
農・林・水	14,441千人	14,489千人	14,192千人
鉱・工・建	5,576	5,993	8,418
販売その他	6,948	8,858	9,619
計	26,966	29,340	32,230

資料：並木正吉「農家人口の戦後十年」『農業総合研究』9(4)、p. 24。

2. 農業における労働強化策と農村保健サービスの必要

農村は労働政策的には長い間注目されてこなかった。また、衛生行政においても、都市が中心とされたために看過されてきた。農村が注目され始めたのは、1916（大正5）年、保健衛生調査会の設置が最初で、1918年から農村の保健衛生調査が大規模に行われるようになった。この結果、農村の劣悪な保健衛生状態が明らかにされると同時に、全国的に死亡率が低下する中で、①郡部においては、1923年に乳児死亡率がそれまでの傾向と逆転して都市部を上回る状況、特に農業恐慌期に上昇、②1930年前後からは出生率も低下し始め、さらに③1936年以降、青年結核を中心に結核死亡率が上昇する状況が現れた。

そのような状況を受けて、1932年という早い時期から、陸軍は国民保健に関心を示し始めて、翌年には農村対策案の中に医療問題を指摘するようになる。さらに、重大な関心を示すのは、1936年6月の閣議においてで、寺内陸相が徴兵検査の成績を挙げて国民体力・体格の低下を指摘、国家による衛生施設改善の必要を提唱した。その際、軍部は農村をもっぱら兵力の供給源として注目していたのであった。

他方で、前述のとおり、1937年以降、軍需産業の拡大に伴って、農村からの労働力が、とりわけ青壮年男子を中心に急速に流出する状況になると、農業生産に対する国の要請も強化されたために、政府は農村において勤労奉仕運動等の労働強化策を応急策として実施した。

日中戦争が発生する事態に至ると、農村労働力に対する調査が次々と実施されるようになった。日本労働科学研究所は全国の主要工場を訪問調査するが、その結果、1937年以降の労働力不足の深刻化は、軍需工場のみでなく、軍需応召による農村労働力不足の補充に伴う女子労働力の帰農によって、軍需工場以外、例えば繊維工場等でも生じていたことを指摘した。さらに、労働力の質の低下について、多くの工場では30～50%の不合格者を出し、労働需要を補充するために採用時の身体検査規定標準を低下させている点も報告した。ま

た、1937年から38年にかけての同研究所による京浜軍需工場の労働力需給の調査では、東北地方からの大量の応募者のうち、多くの者が不健康者であったことが明らかにされた。

埼玉県農会の1936年から38年にかけての調査によると、1世帯当たり平均疾病回数および傷病回数は、1936年3.47、0.38、1937年3.89、0.38、1938年4.13、0.46へと増大すると同時に、人口増加率は逆に11.6%、7.8%、5.1%と減少した³⁾。このほかにも、日本労働科学研究所の愛知県8町村、同期間における中等農家保健調査や帝国農会の軍事応召前後の労働・保健状況調査等は、戦時経済と労働強化に起因した農村の保健状態の悪化を裏づけることになり、農村の保健対策が労働力の質の面からも問題とされていった。

さらに、疾病と医療費の関連について調査が行われたが、それによって死亡率は郡部が上回っていたが、医療費は都市労働者の支出が多く、農村内部でも所得の上昇につれて支出が多いこと、つまり、高所得者ほど医療支出が多いことが明らかにされた。これらの調査を通じて、政府は中・低所得層では医療費負担のため受診機会が抑制されている実態を認識するようになった⁴⁾。

III 国民健康保険の前史——農村における医療政策

次に、国保成立以前の農村における医療対策について、各地域で刊行された地方社会事業雑誌を分析することによって考察してみよう。それらの対策は、国による対策と、地域において医療問題解決のために模索されていた、さまざまな地方主導あるいは自主的な対策に分類できる。

1. 国家による農村医療政策

（1）公費補助医制度

この制度は医師の居住しない町村で、町村予算から開業医に補助を与えて、開業・出張診療させるものであった。補助予算（補助費は年間約1000円が通常）を計上した町村は800を超えるほどに拡大したが、医療費の軽減策ではなかったため、

結局、医療費の滞納を生じて、医師の都市への移動を抑制することはできなかった。

(2) 医療公営制度

町村が医療機関を経営する制度であった。これは全国で20強の僅かであったうえに、相当の医療費滞納を生じることになった。

(3) 救療事業

農村不況に対して、1932(昭和7)年度より内務省所管によって、時局匡救事業が開始された。その内容は救療・医療・農民の生活に関する対策が中心でなく、労働需要を促す土木事業を興すことが中心であった。1932年度の時局匡救費、2億6300万円のうち、農民の生活に関係する農村経済・更生施設の経費は340万円、医療救護費は600万円(うち皇室から300万円の御下賜)という僅かな予算であった。医療については、道府県・済生会によって委託診療・出張診療・巡回診療の形で行われたものの、1936年の無医村3243村中、出張・巡回診療のある村が1156村、ない村が2087村で、本事業によって無医村で医療供給策が実施されたのは3分の1にすぎない状況であった⁹⁾。しかも、本事業は当初から総予算6億円、3年の期限付きとされていたため、1934年度からの軍事費の増大を受けて、時局匡救費はほとんど1934年度で打ち切られた。

(4) 無医村診療所施設

1934年8月、三菱合資会社より内務省に対して、農村医療施設費として同年以降3年間に100万円が寄付されたが、それを受けて、医療施設のない地域に診療所を設置する政策が策定された。その方法は最も必要とされる地方を選定して、診療所建設費として1ヵ所1500円の奨励金を交付するものであった。その結果、1934、35、36年度に各々266、200、200ヵ所が設置されたが、交付条件として建設者は公共団体に限定、さらに交付額は建設費のみに限定されていたので、維持経営費が町村の大きな負担となった。

内務省は上記とは別に、1937年度より5年計画で診療所設置を計画した。無医村中緊急を要するところを1400村として、5年で750ヵ所、人口5000人当たり1診療所設置の計画が立てられた。医

療機関の経営主体は府県に限定して、国庫としては建設費の50%、経常費の一部補助(年間1000円の定額補助)を交付した。設置数は1937、38年度、各々151、40ヵ所、1940年末、累計で270ヵ所であった。しかし、このような医療施設設置政策にもかかわらず、農村の経済的基盤の弱さと日中戦争による医師の応召のため、無医村数は1936年3243村から1939年末、約3600村へと逆に増大していた⁹⁾。

以上の国家による医療政策は、時局救療事業と医療施設設置策にまとめられるが、前者は当初より貧困者に対する限定された、しかも期限付きの政策であった。また、後者は建設費の一部と経営費が地方の大きな負担となったため、全国に拡大・定着できずに無医村を減少させる効果を上げることもできなかった。それゆえ、地域農村内部において、医療問題を解決するためのさまざまな動きが、地方府県・市町村や民間団体の主導によって生成することになったのである。

2. 地方主導および自主的な農村医療政策

(1) 補助診療組合

この制度は地方無医村に対して、道府県の奨励によって組合を設立したものであった。国保成立の際に「無医村などで、医療を得る方法として、村民が協同出捐して医師の支払をする組合のようなものを行っている所が岡山県などにあるという話があった。……この方式をうまく採用すれば社会保険へ農村むけのものを作り上げることができると考えた。これが現行国民健康保険組合のヒントであった」[清水, 1938, p. 8]と指摘されたとおり、国保の基盤と考えられるもののひとつであった。

1934年の地方自治体の医療利用組合への補助状況(表2)をみると、指摘のとおり、著しい例は岡山県、香川県にみられた。そこでは、公的補助が低所得層に限定されず、住民全般を対象とする相互扶助組織に対しても、高い割合でなされていた。そのことは、それまでの救貧施策とは違う社会保障の前史となる点を示していた。

岡山県では、1931年に「医療普及及奨励規定」

表2 地方自治体の医療利用組合に対する補助(1934年)

府県別	名 称	助 成 金		経費	助成金割合
		円	円	円	%
青森県	柏葉病院天間林村診療所		村 1,314	3,279	40.0
山形県	宮内町診療所	県 500		14,089	3.5
神奈川県	秦野診療所		市 6,000	21,546	27.8
岡山県	北木島村診療組合	県 500	村 500	4,652	21.5
	三国診療所		村 360	4,416	8.2
	湯野平診療組合	県 150	村 350	1,720	29.1
	湯川診療所	県 430	村 900	4,915	27.1
	吉野村診療所	県 600	村 400	5,304	18.9
香川県	奥鹿村医療組合	県 300	村 60	629	57.2
	小田村医療組合	県 180	村 90	405	66.7
	佐柳島村医療組合	県 300	村 200	2,396	20.9
	象郷村医療組合	県 300	村 50	642	54.5
	高見島村医療組合	県 240	村 30	517	52.2
	二生村医療組合	県 345	村 100	550	80.9
	三都村医療組合	県 300	村 130	2,862	15.0
福岡県	久喜宮村共済組合診療所	県 1,000	村 2,500	4,274	81.9
	小野村小野共立病院	県 1,000		5,709	17.5
熊本県	高森利用組合診療所		町 500	3,781	13.2

資料：中央社会事業協会『全国社会事業名鑑』（昭和12年版），pp.293-427。

所収・社会福祉調査研究会編（1985）『戦前期社会事業史料集成12』，日本図書センターより作成。

が制定され、専任医師を雇用する診療組合を設置した町村に、年額 1000 円までの補助金を交付することとなった。この規定によって数十組合が設立されて、町村住民の大部分が組合員となった。事業内容としては、組合員から年平均 1 円を徴収して、年間所得約 2400 円で医師を雇用した。組合費、一部負担は村税比例で、低所得者は免除されていた。したがって、所得再分配機能、公的補助、村民加入率の高さのあり方から、補助診療組合は社会保険的性格をもつ組織として機能していたことがわかる。しかしながら、組合員の医療費負担は一部負担のみであったが、償還方式であったために、道府県補助による組合設立の効果は大きかったものの、一時的な全額負担が問題として残った。

香川県においても、1932 年、「医療組合看護婦設置奨励規定」を制定して、医療組合の設置・維持、看護婦の給与に対して奨励金を交付した。この規定によって 10 組合が設立された。医療供給については、組合に診療設備を設けて看護婦を常勤させ、医師は出張診療する形式で行われた。ここでの特徴は、香川県と県医師会が割引料金で健康保険と同様の方式によって契約を結び、医師会所属の開

業医に診療を委託した点であった。医療費は組合で集金した後に、翌月医師に支払われたが、自己負担率の高さが、医療費負担の問題として残っていた。

（2）医療互助組合

（1）に類似した医療互助組合は、1934 年から 35 年の内務省による調査で、福岡県、熊本県などにおいて確認されている。1900 年初頭頃から医療互助施設として自主的に設立されていたものである。その設立は工場法や健康保険法成立に対応した時期で、その数は 25 施設に及んでいた⁷⁾（表 3）。いずれも農漁村に存在して、大部分は部落単位の組合であった。任意加入が原則であったが、ほぼ全加入に近い状態であった。しかも半分以上は経済的に恵まれていない地方に設立されていた。運用状況については、組合費は人頭割に資産部分も含む所得比例割で、所得に応じた保険料の高低が非常に大きい組合が多く、一部負担のない組合の割合が約 63% と高かった。これらの組合は組合費（＝保険料）による所得再分配機能と、疾病リスクに応じる保険機能を併せもつことで、医療費との収支バランスがとれ、社会保険的組織として機能

表3 医療互助組合

	設立年月日	加入戸数	組合員適用者	組合費、賦課方法	医療費、診療報酬	一部負担
〈福岡県〉						
神興村手光 薬財団組合	1895年頃	91戸 85%加入	世帯主世帯員に も適用	1戸1年当平均14.20円* 世帯員の人頭割+資産割	診療報酬は人頭 請負制	途中から採用
宗西郷村 大字本木組合	1885-95年	112戸 全戸加入	同	1戸1年当平均17.15円* 世帯平等割+世帯員の人頭割 +不動産割	1戸1年当平均 12.50円	経費不足時に一 部負担
宗像郡西郷村 大字畦町組合	1927年頃	110戸 全戸加入	同	1戸1年当平均5.45円 最高35.50円 最低1.80円	1戸1年当 15円—18円	経費不足時に一 部負担
宗像郡西郷村 大字内殿組合	不明	74戸 全戸加入	同	1戸1年当平均4.14円 最高5円 最低0.5円	1戸1年当平均 16.40円	専属医7割 大学病院8割
宗像郡西郷村 大字上西郷組合	1920-21年	34戸 全戸加入	同	1戸1年当平均20.30円* 世帯員の人頭割+資産・納税 額に応じた応能割、一部地域 では世帯平等割	1戸1年当平均 17.80円	なし
宗像郡西郷村 大字舎利蔵組合	1835年頃	18戸 全戸加入	同	1戸1年当平均16.72円* 世帯員数の人頭割+資産、家 柄に応じた応能割	1戸1年当平均 16.72円	考慮中
宗像郡神興村 大字八並組合	1920年頃	69戸 全戸加入	同	1戸1年当平均7~8円 納税額に応じた応能割	1戸1年当 14—18円	5割
宗像郡神興村 大字津丸組合	1895年頃	54戸 90%加入	同	1戸1年当平均15.23円* 人頭割+応能割	1戸1年当平均 15.20円	なし
宗像郡池野村 大字池田組合	1905年頃	190戸 全戸加入	同	1戸1年当平均10.15円* 資産、家柄に応じた応能割	不明	なし
宗像郡岬 大字鐘崎組合	1920-21年頃	230戸 全戸加入	同	1戸1年当平均10.80円 最高13.20円 最低8.40円 5階級に分類	不明	一部地域では1 日に0.05円
鞍手郡若宮村 大字福丸組合	1908年4月	225戸 全戸加入	同	1戸1年当平均5.35円 最高50円 最低1円 資産・世帯員数を基準に20 階級に分類	1戸1年当平均 5.35円	なし
鞍手郡若宮村 大字金生組合	1887年頃	120戸 92%加入	同	1戸1年当平均16.50円* 最高165円 最低3.40円	1戸1年当平均 16.50円	なし
鞍手郡山口村 大字野中組合	不明	52戸 全戸加入	同	1戸1年当平均17.15円* 最高68.60円 最低1.03円 資産、世帯員数を基準	1戸1年当平均 17.15円	なし
宗像郡大島村 組合	1924年頃	260戸 全戸加入	同	1戸1年当平均12.85円 34階級に分類	1戸1年当平均 13.50円	1日に0.05円
鞍手郡山口村 大字浅ヶ谷組合	不明	45戸 全戸加入	同	1戸1年当平均15.09円* 所得割+資産割	1戸1年当平均 15.09円	なし
鞍手郡山口村 大字畑組合	不明	44戸 全戸加入	同	1戸1年当平均15.09円* 所得、世帯員数を基準	1戸1年当平均 15.09円	なし
鞍手郡山口村 大字里組合	不明	22戸 全戸加入	同	1戸1年当平均15.09円* 所得割+資産割	1戸1年当平均	なし
鞍手郡山口村 大字小原組合	不明	62戸 全戸加入	同	1戸1年当平均13.35円* 所得割+資産割	1戸1年当平均 12.35円	なし
鞍手郡古月村 大字三ヶ村組合	1900年前後	数百戸	同	資産割 1934年から1人当20円拠出 して開業医を招聘	不明	なし
朝倉郡小石原村 大字小石原組合	1936年7月	200戸 全戸加入	同	1戸1年当平均15円 所得、世帯員数を基準に5階	1戸1年当平均 12.50円	なし

表3 医療互助組合（つづき）

	設立年月日	加入戸数	組合員適用者	組合費、賦課方法	医療費、診療報酬	一部負担
糟屋郡久原村 中区組合 〈熊本県〉	1936年4月	100戸 全戸加入	同	級に分類 1戸1年当12円 世帯均等割 毎月1戸1円	組合費と同額で 請負契約	なし
天草郡中村 柳浦医療組合	1932年 (1897年の薬 価講会の後 継)	202戸 90%加入	同	1戸1年当平均5円 1年総額1000円を目安に保 険料を11階級に分類 最高20円 最低1円	組合費で 医師と契約	5割

注：組合費欄の＊は、組合費現物納付である。

資料：厚生省保険局内国民健康保険協会（1948）『国民健康保険小史』pp. 229-249より作成。

していたことがわかる。不足分が生じたときには、一定期間自己負担を導入して補填したり、組合間の保険料が1世帯年平均4.5～16.7円と格差が大きいなど、各組合の事情に対応して運営されていた。

この中で、国保成立に向かうテストケースとして国保類似組合に選定されたのは2つの組合であった。すなわち千葉県公津村と埼玉県越ヶ谷の2組合であった。千葉県公津村（現成田市）の医療互助組合は、1932年、住職、方面委員（現在の民生委員）鈴木千万人の尽力による「宗吾医療組合」の創設に始まる。会員数は約30世帯、会費は人頭割で、不足分は方面委員個人で負担していた。この存在が政府から注目されて、内務省社会局が調査した結果、国保の参考のひとつとなったことが述べられている⁸⁾。

埼玉県越ヶ谷順正会は、1936年11月、488世帯で設立されたが、その前史は不況対策としての納税組合「至誠会」であった。至誠会は剰余金を利用して医療事業の開始を計画したが、県・警察の協力が得られずに中断していた際に、類似組合の話があって開始となった。

一部地域で設立されていた(1)および(2)の医療扶助組合は、国保成立過程で、いずれの形態も国保の原型として指摘されていたもので、国保成立の基礎となる地域基盤の中核と考えられる。後述するように、健保がドイツ社会保険を踏襲して成立したのと対照的に、国保はデンマークに類似制度がある程度で、日本独特の部分が大きかった⁹⁾。それゆえ、国保の実現可能性が中心問題とな

った結果、それまでに展開されていた地方の制度・運営方法が国保制度の基盤となったと考えられるのである。

(3) 医療利用組合

当初は医療機関の不足を補うことを目的に、公的補助を受けずに、自主的に、とりわけ東北地方を中心として発達した。医療組合に関する研究はさまざまな形で行われているので¹⁰⁾、ここでは特に広域医療組合の展開後に起こる、保険的共済事業の開始にふれることとする。医療組合においても、医療料金は低く設定されていたが、受診時には全額負担であったために中低所得者には受診機会が拡大しなかったこととともに、料金未納が組合医療機関の経営悪化にもつながった。そこで、医療費の共同負担の方法として、医療組合においても、早くから保険的共済事業が試作されていた。

健保実施後の1929年、医療組合会長の賀川豊彦は、早くも東京市で勤労市民の疾病金庫の案を立てたが、実行には至らなかった。次ぐ、1932年以降、賀川は協同組合による健康保険を主張してゆく中で、1933年10月、東京医療利用組合にて、「保健共済施設」の実施を図ったが再び成功しなかった。さらに、1932～38年にかけて、熊本県、福岡県、岩手県医療組合の内部において、診療費の支払い確保が問題となって、保険共済施設が設立されていたものの、やはり長くは持続しなかった¹¹⁾。その原因を医療互助組合と比較すると（表4）、医療利用組合は一部負担率が非常に高く、保険料が定額のものが多かったため、保険機能と所得再分配機能が発揮できなかったと考えられ、こ

表4 医療組合による保険共済制度

	記 事
1929 年	賀川豊彦 東京市長の下で、勤労市民のための、疾病金庫の案を立てたが、実施は成らず
1933 年 10 月	賀川は、東京医療利用組合において、保健共済施設の実施を図ったが、成功せず
1932 年 1 月	熊本県金剛村医療組合の保健積立金制度 538 戸（全戸数 572 戸） 産業組合事業の剰余金を医療部基金として、利子で無料診療
1936 年 3 月	福岡県古月村産業組合が、「定礼」制度採用 363 戸（全戸数 375 戸） 1 戸 1 年当医療費 14.15 円 1 人当 2.34 円（制度実施以前の半額） 組合費 1 戸 1 年当平均 13.80 円を世帯平等割* 一部負担 薬代の 5 割
8 月	岩手県福原保健共済組合、社会保険方式を採用（保険事故、保険給付、保険料等の名称を使用） 89 戸（全戸加入） 676 人 1 戸 1 年当医療費 23 円 1 人当 3.30 円 保険料 世帯平等割 一部負担 9 割
1937 年 3 月	岩手県岩崎農場保健共済組合 80 戸（全戸加入） 168 人 1 戸 1 年当医療費 12.5 円 1 人当 2.50 円 組合費 世帯員数の人頭割（1 人 1 ヶ月 0.1 円） 一部負担 不明
1938 年 1 月	岩手県口頃市保険共済組合 389 戸（全戸数 408 戸） 2785 人 1 戸 1 年当医療費 14 円 1 人当 2.67 円 組合費 3 階級に分類 一部負担 8 割

注：* は、組合費の現物納付を示す。

資料：全国厚生農業協同組合連合会編（1968）『協同組合を中心とする日本農民医療運動史』（前編・通史），pp. 299-303, 「医療組合」2 巻 1 号より作成。

表5 出産扶助組合

府県別	名 称	所 在 地	創立年月日
山形県	伊佐澤出産扶助組合	伊佐澤村役場内	—
	豊田村出産扶助組合	豊田村役場内	—
	成生村出産扶助組合	成生村役場内	—
新潟県	蒲田村出産扶助組合	医療利用組合	1928 年 12 月
	上海府村出産扶助組合	医療利用組合	1932 年 8 月
	金澤村出産扶助組合	金澤村役場	1932 年 4 月
	牧村出産扶助組合	—	1929 年 8 月
	豊実村出産扶助組合	豊実村役場内・医療利用組合	1931 年 7 月
	高千村出産扶助組合	高千村役場	—
	加茂村出産相扶組合	—	1932 年 8 月
石川県	金沢市婦人向上会 出産扶助組合	金沢市役所社会課内	1933 年 5 月
茨城県	昭徳妊産扶助組合	医療利用組合	1934 年 8 月
岡山県	玉井村共済会	上道郡玉井村	1938 年 4 月

注：— は、不明を示す。

資料：中央社会事業協会『全国社会事業名鑑 昭和 12 年版』，pp. 481-509。

所収・社会福祉調査研究会編（1985）『戦前期社会事業史料集成 12』，日本図書センター，『産報「出産相扶組合事業状況」「上海府村出産相扶組合」「越佐社会事業」40（9），1932 年 9 月，pp. 85-87，6（6），1934 年 6 月，p. 84 より作成。

のことは所得再分配（扶助原理）や公的補助なしには保険原理が維持できないことを示しており、ここに医療における「社会保険」の必要性の一側面が表れていた。

（4） 出産扶助組合

医療問題が深刻化する中で、出産に限定されてはいたものの、地方自治体から進歩的な動きが起こっていた。従来の研究ではほとんどふれられていない動きのひとつである、出産扶助組合の設立

である。最初の設立は、産婆のいない農村に産婆普及の目的で、新潟県に設立されたものであった(表5)。それは1928年、社会事業主事の佐々木元三による町村を単位とするもので、全国から注目・視察がなされるほどに発展した。最盛期には県下26無産婆村に組合が設立されるまでに至った。

通常、組合員(出産年齢にある婦女)は毎月10~20銭の掛金を支払い、この総額で産婆を雇用し、出産時は無料、出産しない場合は出産率に基づいた利子を返還されるという、保険原理を採用した互助施設であった。多くの組合では每期若干の欠損を生じたため、借入金等で補足していたことが報告されており、組合財政における補助金の必要性がうかがえる。同県においては、出産扶助組合の動きと同時に、農村医療問題の解決に苦慮していた方面委員が「医療扶助組合」を草案したが、全県には普及しなかった。ついで、1930年に三条町(現三条市)を中心とした南蒲原郡で唯一の「三南医療相扶組合」が設立されたが、結局医療扶助組合は開始をみずに消滅となってしまった。

石川県金沢市では、1933年、社会課関係者の計画立案によって、中産階級以下の婦人を中心とする婦人向上会が出産扶助組合を組織した。同年5月、360名により発足に至ったものの、当初は金沢市産婆会の反対を受けた。事業内容は、出産扶助で、婦人向上会会員を組合員として、組合費毎月15銭、出産時は無料、4年を1期とする期間に出産しなかった場合には、利子を付けて組合費を返還した。組合費で開業産婆5人に毎月手当を支給する形式で、5人の産婆が地域と取扱数を考慮して受持配当を決定していた¹²⁾。金沢市のように、産婆の全くいないか、いても少数の農村ではなく、産婆の多い市街地に出産扶助組合が結成されたことは、医療機関の欠如の他に受診機会を抑制する医療費負担の面からの保険的組織の必要性を示していた。この他に山形県東村山郡でも、1933年社会事業協会が設立されて、その寄付で出産相扶組合が設立された。村居住の50歳以下の婦女子を組合員として、組合費毎月10銭、3年を契約期間とする同種の形式のものであった。

(5) 隣保事業組合

国保の構想が具体化する1936年頃から、テストケースとして12の国保類似組合が設立された。それらは埼玉県を除くとすべて農村のもので、医療互助組合を実施している千葉県公津村、計画段階の埼玉県越谷町、愛知県の4つの隣保事業組合のように、地方主導で医療対策に取り組んでいる各種の組合が選定された。最も多かったのが隣保事業組合であった。

社会事業は、それまで都市中心に対応されてきたが、1929年頃から農村社会事業は、その緊急性が認識され、体系的に論じられるようになった。農村社会事業に関する代表的論文である海野(1929)『農村社会事業指針』は、総合的農村社会事業として、①農村一般社会事業、②農村保健社会事業(保健、妊娠婦乳幼児保護、結核、農村医療設備及巡回)、③農村児童保護事業、④農村教化社会事業、⑤農村経済社会事業の必要性を主張した。この時期に、医療対策として挙げられていたのは農村医療設備、巡回診療政策で、後に掲げている共済事業(=社会保険)の項目はなかった。

その後1936年に至ると、中央社会事業協会は「農村社会事業計画」を樹立して、全国16町村を指定村とした。その計画事業における医療対策には、共済事業(医療・出産・死亡・災害・結婚給付)、巡回施設(診療・看護)が掲げられて、保険共済事業が社会事業計画にも盛り込まれるに至った¹³⁾。

このような農村社会事業の展開の中で、国保類似組合となった愛知県の4組合は、方面委員を中心に一般農民を対象とした社会事業を総合的に営む目的で、隣保事業組合の設立を企図・実現したものであった。同県では、1935年「農村隣保事業組合要綱」を定めて、組合設立奨励を目的に農村社会事業補助費に1200円を計上した。要綱理念として「従来の農村振興対策が経済的政策に偏重し、生活に対する政策—医療政策・児童保護政策等の社会政策が看過されてきた……社会事業をこの組合にて総合的に経営しようとする」ことを掲げて、「農村社会事業が極貧者への救済に限定され、村民は負担のみ」である問題を指摘しつつ、中産階級

を対象とする政策の方針を提案した。この要綱に基づいて、1937年までに14組合が設立された。この中で、形埜、一宮、藤岡、大森の4組合は、かねてより医療問題解決のために対策を研究中で、県社会課が隣保事業組合の設立を奨励すると、直ちに医療対策を中心として設立された。

その結果、社会事業協会の指定村に選定されると同時に、診療部を設けて、国保類似組合として国保事業も開始したのであった。このような社会事業の発展に対して、同県の医療組合設立運動は人的・物的制約から、1938年までに中止に至っていた。

「形埜村隣保事業組合」の発端は、1934年11月に方面委員を中心に「形埜村隣保事業助成会」の創立に始まり、それが隣保共済組織のモデルとして内務省から評価された。翌年3月助産事業を開始すると同時に、診療室をもつ隣保館を建設した。7月には、「隣保事業組合」と改称して、母子保健事業、助産事業、方面事業、人事相談事業を行っていた。この動きが注目されて、1936年6月に国保類似組合として選定された。

「一宮村隣保事業組合」は、1936年3月、一般農家を対象とする隣保事業組合が村会議員、方面委員、区長によって設立されたことに始まったもので、村民大部分が加入していた。この経過を受けて、8月から国保類似組合として医療事業を開始、その他巡回保健婦、隣保館事業も行っていた¹⁴⁾。

この他にも、中央社会事業協会指導の指定村での農村社会事業においても、特に医療を中心に相互共済組織の動きがみられた。

例えば、①鳥取県西伯郡渡村隣保協会——1936年11月設立。医療事業として、医療保護施設（助産、看護、健康相談）、共済事業（医療・出産給付）、巡回産婆、保健婦活動を実施。②鹿児島県額娃村隣保協会——1936年10月設立。医療保護事業が最も緊急として、巡回訪問看護を第一に着手。③岡山県西山村隣保協会——1919年1月、全村民を対象とする西山共済会を設立した後、1936年に農村隣保村として指定された。会費は世帯割＋人頭割、医療面では保健衛生的な事業のみ（検診、健康相談、予防注射、貧困者への診療・助産）を実施。

④静岡県新居町隣保協会——1936年7月設立。実施に至ったものは医療保護施設（貧困者への診療・助産、健康相談）であったが、医療給付による医療費負担の軽減が重要であると認識して、同年11月から「共済組合調査委員規程」を定めて研究を開始。⑤石川県七塚村、高知県山内村、山形県東村山郡長崎町、長野県津和村隣保協会——医療関係事業として、共済事業（医療・出産・婚姻・死亡・災害給付）、医療保護施設（一般村民の保健衛生、結核予防、トラホーム診療等）、巡回産婆、保健婦活動が計画された¹⁵⁾。

以上のことから、結論として次の2点にまとめることができる。第1は、国家的政策の成立以前に、従来ふれられてきた自主的な医療利用組合の他に、農村内部から地域におけるさまざまな動きが確認された。しかも、それらの動きは、道府県・市町村という地方自治体の主導によって行われてきたものが大部分で、下からのコミュニティづくりの形で進み、国保の基礎となる社会基盤を整備する役割を果たしていた。第2は、医療対策を中心とした、この農村社会事業の多様な動きは、保険的機能と所得再分配機能を併せもつ社会保険的相互扶助に向かっていたことが特徴で、医療問題に対して保険的組織を介して医療保障を行う方法が、既に地域に存在・拡大しており、この延長に国保が成立してゆくことになるのである。

IV 国民健康保険法成立の経過

1. 匡救策から社会政策への拡大

1927（昭和2）年の昭和恐慌、29年の世界恐慌、農業恐慌に対する政策は、労働需要を創出する土木事業中心で、その他は農村の自力更生を基本としていた。そのために、匡救医療対策も3年間の期限付きの実施にすぎなかった。この段階では、政府は農村対策として社会政策の必要を認識してはいなかったが、64議会では議員から、「農村社会政策ノ中、最も重要ナルモノ」として「工場労働者ニ対シテハ健保トイウ社会施設ガアル、農漁民ハ利用出来ナイ」ことが指摘されて、「農漁業災害保険法案」「農漁業人体保険」「医療制度改善並治

療費低減」の建議がなされてはいた。

その後、1933年4月に至ると、内務省内でも思想対策・農村医療対策として国保の構想が動き始めた¹⁶⁾。

この構想は早くも同年6月27日、社会局の私案として具体化された。その形態は健保がドイツ社会保険を模範としたことに対して、被保険者の任意加入方式というデンマークに倣った部分もあったが、政府が保険者となる等、国保の構想は日本独自の部分がほとんどであった。また、国保は本人・家族の別なく、全住民が被保険者となる点でも、被用者保険の健保とは全く状況が相違していた¹⁷⁾。保険者については、1926年第10回ILO総会で採択された「疾病保険に関する条約案」を取り入れて、後に組合経営による制度に変化してゆく。

医療政策に関しても、9月に社会局から提出された「社会政策に対する具体的方策案」の中で、「(二)疾病予防・救護(1)健保の拡充(2)中小商工業者、農民、給料生活者等ニ対スル疾病保険制度ノ創設ヲ考慮スルコト」が提示されて、それまでの限定的な匡救策から社会政策の拡大への方向転換が示された¹⁸⁾。政策拡大の方針は、満州事変の発生、匡救策の効果によって、1933年から経済状況が好転したこと、さらに健保の財政的基礎も安定したことが背景に存在していた。しかしながら、前節で述べたように、この時期は未だ農村労働力市場が逼迫した状況ではなかったために、国保の必要性はそれほど強く認識されず、具体化は進展しなかった。

2. 農村対策としての国保

1934年度予算は緊縮財政に転じた結果、軍事費のみが多額に膨張する一方で、時局匡救費は大幅に削減、農村対策費も減少した。健保の拡張は景気好転を受けて実現したが、国保については、政府は「農業労働者並ニ商業使用人ニモ拡張スル」「新タナル組織方法ヲ以ッテ計画ヲ立テ」る必要を認めたものの¹⁹⁾、農村対策に何らかの「保険制度ノ樹立ガ根本策」であるとするに留まっていた。それゆえ、内務省の要求した農村保険制度の創設に向けての予算も承認には至らなかった。

その間、内務省は農村基礎調査を実施した後、1934年7月に「国民健康保険制度要綱案（未定稿）」を非公式に発表して、閣議での承認を得た。この立案説明の中で、国保は「一般国民」を対象としたもので、「救療事業即ち貧民の救済」とは異なること、また「隣保相扶の救済」方法では実現できないために保険主義を採用して、形態はILOの方式に則り「組合主義」に変更したことを明らかにした²⁰⁾。この段階では組合が設立された地区では強制加入であったが、「多額ノ収入アル者及保険料負担能力ナキ者」は除外されていたことから、高所得者から低所得者への所得再分配機能よりも、同一所得階層内のリスク配分という保険機能を重視した考えであったことがわかる。ここでも、1936年度実施に向けての準備費は、再び予算に計上されなかった。

同年末に開催された臨時66議会は農村不況の深刻化に応じたもので、当時の岡田内閣も十大政綱に国民生活安定、特に農村漁村の経済的打開を掲げて、農村問題を一層重要視する姿勢を示した。内務省も「農村問題は実に其の経済的關係に於いて、其社会的影響に於いて……唯単純なる農村問題ではなくして……全面的の重要な問題である」と述べて、もはや単なる農村問題としてでなく、社会経済的にも重要な位置づけを示すようになった。しかしなお、軍事費以外は削減され、時局匡救費は停止、農村対策の予算も大半は成立しなかった²¹⁾。

1936年からの国保実施が実現しなかったために、社会局は1934年10月から35年5月にかけて、一層具体的な実地調査を行った。その結果によると、どの地方も国保の実施を期待して、国保組合の設立そのものは容易であると考えているが、最大の問題は国保が日本独特の部分が多いだけに、保険財政の安定が得られるかどうかであった。この調査で、古くからある医療互助組合の存在も(III-2(2)参照)見直されることになった。その大多数は部落単位で、経済的に豊かでない地方でも運用状態が良好であることが明らかになった²²⁾。

そこで、社会局は、12の国保類似組合を設立して、国保の試験を行った。類似組合のうち、10組

合は農村に設立されたもので、いずれも第Ⅲ節でみたように、医療互助組合や隣保事業組合の設立の動きのあるところに適用された。このことは、内務省が国保実現化に向かう過程で、地方に起こっていた「隣保相扶」のさまざまな動き・形態を利用するようになっていったことを示している。

1935年初頭の67議会では、保健問題が注目され始めた。「国民保健施設充実ニ関スル法律案」「国民保健ニ関スル建議案」等が、「社会保険ノ一種ト見ル」立場から提出された。内務省は再度、1937年度からの国保実施の準備費、約21万円と実施後の国庫補助金として、初年度約80万円、20年後の全国普及時に年額2200万円という膨大な予算を要求した。しかし、時局ゆえの財政難を理由に再び、国保予算は承認されなかった²³⁾。

約1年の実地調査の後、1935年7月に内務省は新たに「国民健康保険制要綱案」を脱稿した。この段階で、任意加入を主張していた衛生局に対して、原則的には任意だが必要がある場合には強制し得るとすることで、組合が設立された時の強制加入を主張した社会局が妥協した。本法案は社会保険制度調査会においても、被保険者の高所得者の除去範囲が狭められたうえで、12月に可決された。これらの変更は、ILO条約採択の影響とともに、実地調査で発見された医療互助組合等が任意加入形式でも、加入率が100%に近く、さらに高額収入者と低所得者を除去せずに、所得再分配機能と保険機能をもつ社会保険的な組織としてうまく機能していた点を重視して、その形態に倣っていたものと考えることができる。新聞等でも「欧米模倣主義から現実に即した社会政策の立案へ」と報じられている²⁴⁾。模範がなく、保険財政の安定に対する危惧が国保成立に対する最大の問題であっただけに、実際に長期間機能してきた形態を取り入れる方向で、国保の実現に向かったと理解できる。

3. 国民生活の安定・保健国策の浮上——国保の成立へ

1936年2月の2・26事件後成立した広田内閣は、69議会で「庶政一新の大政綱」を提示した。

その中で、国民生活の安定向上を基調として、社会政策の拡充が前面に押し出された。

この重要国策の中に保健国策が加えられていた。①地方衛生組合指導機関の設置、②無医町村の医療機関の普及……⑤中産階級に対する医療普及が掲げられたのである²⁵⁾。戦時体制の進展に伴って、かえって生活問題が重要視されてきたことは、第Ⅱ節でみたように、①農村労働力の流出の急増、②その結果としての労働力の質の低下、③同時に農業生産力を維持する必要がある状況が存在していたからである。ここにおいて、政府も保健国策を重視する方針の中で、国保の成立もようやく具体的に提示されるようになった。このような農村社会政策重視の方向は、「社会政策の目標、農村本位へ転換」として報じられた²⁶⁾。

6月に至って、「懸案の国保」を第1にすることが閣議にて決定された。次ぐ、8月に決定された内閣の基本国策——「七大国策十四項目」において、「(四)国民生活ノ安定」の中で「保健施設ノ拡充」が掲げられたが、この内容は「結核予防施設ノ拡充、国民保険制度ノ創設、救護法・軍人救護法ノ拡充、漁船保険ノ創設、無医村ニ対スル医療機関ノ設置」などからなり、国民生活・保健政策として、まず医療政策を中心におく方針になっていたことがわかる。10月末になると、一旦は削除されていた国保予算が倍以上に増額されて初めて承認された。同じ頃、農村社会事業振興の根本方策について諮問されていた社会事業調査会の答申が提出された²⁷⁾。そこでも、「農村の隣保共助の精神を基調」として、医療費負担の軽減のために医療保護事業としての国保の設立が提言された。

1937年70議会に、多くの保健に関する法案とともに国保法案が提出されたが、衆議院の解散で未決となってしまった。国保提出の理由は「国民ノ健康ガ国力ノ進展ノ原動力」で、「医療費問題ヲ解決シ……以テ国民ノ健康ヲ保持増進セントスル」ことを目的とした、社会政策としての所得保障の他に、「体位向上セシムル」という保健政策の意味も付加されていた²⁸⁾。法案の第1条に「隣保扶助」の言葉が入れられたことは、当初「隣保扶助では無理故に保険を導入する」とする立場から、

立案過程の調査で発見された国保前史となる、地方で起こっていたさまざまな動きを基礎として成立させていく立場への変換をよく示すものであろう。医療利用組合が結局例外規定とされたことも、国保の基礎に医療組合よりも、地方自治体を中心とした、社会保険的相互扶助の動き（補助診療・医療互助・出産扶助組合や隣保事業組合）を基礎とする方針の裏付けと考えられる。さらに、1934年7月の「要綱案（未定稿）」、1935年7月の「要綱案」の修正を経て、70議会提出の「法案」では、高所得者・救済対象者の除外が削除されて、任意加入とはなったが被保険者の除去範囲を削除したこと、国保の対象も「庶民」から「一般国民」へと修正されたこと、実施における保険料も世帯を単位に被保険者全員に賦課される（被用者保険の健保は被用者本人のみに賦課）点も、全村民を対象とし、所得再分配機能と保険機能をもつ社会保険的組織として機能していた既存の組織を国保の基礎として取り入れたことを示している。

他方、陸軍の提示した保健対策案は、保健よりも狭義の体力に注目して、「医療普及や健康保険…ダケデハ全部ヲ期待出来ナイ」とするという認識で、直接的な体力政策の必要を主張していた。軍部が直接的な体力政策を重視したのに対して、政府は、①国防の充実と②国民生活の2項目を掲げて、「国民保健ト共ニ社会政策」を行う政策方針であった。それは近衛首相の福祉国家構想に基づくものであった。政府は、軍部とは異なって国民保健の向上についても、「社会保険制度等所謂社会問題ヲ根本的ニ解決スルコトニ依リ初メテ」達成されるもので、「体育及保健衛生」と「労働及社会問題」に関するものを総合する必要があると考えていた²⁹⁾。

1938年1月、国保法案が再び73議会に提出されて、3月に簡単に成立となった。ここでの提出理由として、第一目的は依然として「医療費の軽減」におかれていたが、「銃後社会的施設ノ整備」という軍事的な意味が追加されるようになった。それでも、1938年度厚生省予算では、軍事援護や保健施設費と比較すると社会保険等の社会施設費は少なく、国保施行の経費も約30万円にすぎなか

ったことは、国保成立には軍事的要請が付加されたものの、軍事政策としてはまだそれほど重要視されてはいなかったことの現れであった。

準戦時下という时期的影響を受けて、兵力・労働力の人的資源の確保が注目されるようになった結果、その供給源である農村の重要性が増大した。しかも、国保が成立したのは、第II節でふれたように、1937年日中戦争の発生に伴って、農村労働力流出の激化、労働市場の逼迫化が現実表れる時期となつてからであった。戦争の進展による労働市場の急激な悪化と兵力・労働力需要の急増が、従来の労働者に限定した社会政策から、労働者の供給源である農村にまで及ぶ、広い社会政策の必要を生じさせたと考えられる。当時の論評も、軍部の健民策は農村の保健状態の改善によって、もっぱら強い兵力の確保に注目した直接的体位向上策を重視したのに対して、政府の進めた国保は、軍部が軽視した生活経済の安定を図る過程に注目したもので、農山漁村民にも大いに期待されたと評価していた。

V 国保創設時の実施状況

1. マクロレベルの国保実施の状況

国保実施の統計は、戦争の影響によって、1942年度までしか整備されていない。そのうえに、詳細な統計は1939・40年度の2年分のみである。以下では、1942年度まで時系列で追える唯一の資料である『国民健康保険ノ概況』[保険院社会保険局1938-42年度]を用いて概観する³⁰⁾。

(1) 設立数、被保険者数、設立組合数

国保は1938年成立当初から計画を上回る速度で設立された。さらに、1941年には計画の2倍以上で、1938年から40年の累計組合数を超える組合が設置された。これは1941年4月から当初の計画を短縮した大規模な普及計画に変更されたためであった。

続いて1942年度には、国保の大改正となる飛躍的な計画が立てられて、1942・43年度には1941年度の3倍以上の組合数が設立された(表6)。その結果、国保適用人口は1941年9.3%、1942年

表6 国民健康保険組合設立数・被保険者数

	設立組合数	割合	計画数	実数累積	被保険者数	割合	計画人数	実数累積	総人口に対する被保険者数割合
1938年	168	1.6%	120	168	578,757人	1.4%	500,000人	578,757人	0.8%
1939	273	2.6	240	441	872,280	2.2	1,500,000	1,451,037	2.0
1940	476	4.6	360	917	1,593,390	3.9	1,500,000	3,044,427	4.2
1941	1,096	10.6	480	2,013	3,671,819	9.0	2,000,000	6,716,246	9.3
1942	4,446	43.0	600	6,459	15,901,199	39.0	2,500,000	22,617,445	31.0
1943	3,699	35.8	720	10,158	14,674,276	36.0	3,000,000	37,291,721	50.5
1944	178	1.7	840	10,336	3,194,268	7.9	3,500,000	40,485,989	54.4
1945	12	0.1	960	10,348	259,635	0.6	4,000,000	40,745,624	56.5
計	10,348	100.0		10,348	40,745,624	100.0		40,745,624	

資料：国民健康保険協会（1948）『国民健康保険小史』，pp. 264-267。ただし，計画数は1938年成立当時のもの。

31.0%へと急増し，戦前に既に50%以上に普及した。そのことによって，国保は戦後の皆保険，社会保障確立を準備するのに大きな役割を担ったといえよう³¹⁾。普及するにつれて，国庫補助は当初非常に少なかったが，1940年度以降漸増，1943年度以降一挙に増大した。このような国庫補助の推移は国保が1941年度から国策として注目され始め，1942年度からとりわけ重要視されていく過程と一致している（表9-2）。

（2）国保組合の運営状況，1人当り保険料，自己負担，支給期間

国保は，政府・国が大枠を決めただけで，それまでの地方の相互扶助組織に倣った制度で，給付の種類，保険料，自己負担割合等は，各組合ごとに決定される形式であった。そのために，組合ごとに非常にバラツキの大きいものとなり，現在も問題として残っている（表7）。保険料も健保と異なり地方の相互扶助組織の形態を援用して，世帯単位に被保険者全員に賦課し，組合員（世帯主）の資力（具体的には町村民税）を標準に定めるものとなった³²⁾。15～20階級（年平均約1～50円）に等級付けする形式であったが，組合ごとに階級や基準決定が異なり，割増保険料を徴収しうるもので格差が大きかった。当初は，一定期間保険給付を受けなかった組合員に対して，保険料払戻制（1948年まで）もあった。保険料はその後，家族数，定額負担も考慮するようになった。時系列でみると保険料や自己負担額・割合が徐々に上昇しているが，それは膨大な組合設立が被保険者の負担を

上昇させることで可能になったことを示している。

この統計資料を利用して，1世帯当り負担額・医療費を算出することで国保導入前後の比較が可能となる（表8）。導入前の1世帯当り医療費，24～25円と比較すると，導入後の1世帯当り負担額は減少したが，医療費水準も減少したことがわかる。したがって，国保導入による医療の潜在需要の顕在化はほとんど生じなかったことになる。つまり，健保と比較して自己負担の高いことが受診機会を抑制したことを示すが，この点は現在も国保の問題点である。1942年以後は国保の飛躍的普及を実現させるために，保険料・一部負担金を増大させたので，1世帯当り負担額も上昇して保険の効果も小さいものとなった。

（3）国保組合収支決算額（1938～42年）

全国ベースにおいても国保組合の収支状況は把握されていないので，同じ資料を用いて算出してみる。その結果によると（表9-1），国保組合の財政はマクロ的には導入当初からプラスで出発したことがわかる。これは上述したように，国保の一部負担金の存在のために療養の給付がそれほど上昇しなかったからであった。それでも，国庫補助と保険料格差による所得移転がなくては収支均衡を保てなかったことに，国保を社会保険とする必要性を見出すことができる。国保の国庫補助は，健保が事務費の国庫負担の意味であったのに対して，保険給付の1割負担を標準として，被保険者1人当り1円という給付費に対する補助を組み込んで，補助金の増額も考えていた。国保が給付費に対す

表7 国民健康保険組合の運営状況

	1 組合当		被保険者 1 人 1 年当り		組合員 加入割合	療養の給付支給期間			一部負担	
	組合員数	被保険者数	保険料	療養の給付		90 日	180 日	その他	割合	金額
						組合数				
1938 年度	人	人	円	円	%				%	円
普通	521	2,917	1.80	3.38	78	44	68	30	32	1.08
特別	2,359	3,040	6.48	7.01	51	—	3	—	27	1.89
代行	490	2,949	1.70	3.18	91	18	6	4	32	1.02
計(平均)	547	2,924	1.87	3.41	77	62	77	34	32	1.09
1939 年度										
普通	481	2,739	1.83	3.55	74	71	117	58	34	1.21
特別	2,010	3,260	4.07	5.31	100	—	—	1	35	1.86
代行	514	3,028	1.92	3.80	89	19	9	8	37	1.41
計(平均)	500	2,785	1.86	3.60	81	90	126	67	35	1.26
1940 年度										
普通	516	2,877	2.19	3.91	84	100	212	85	35	1.37
特別	856	3,054	2.00	5.57	92	—	6	—	38	2.12
代行	516	2,864	2.31	4.16	89	23	44	20	36	1.50
計(平均)	520	2,877	2.21	3.98	85	123	262	105	35	1.39
1941 年度										
普通	636	2,862	2.73	4.24	87	162	590	129	36	1.53
特別	924	2,844	1.21	5.81	100	1	11	—	28	1.63
代行	557	3,208	2.60	4.43	84	63	124	124	36	1.59
計(平均)	623	2,933	2.69	4.30	87	226	725	725	36	1.55
1942 年度										
普通	669	3,564	3.28	4.91	89	504	2,349	399	36	1.77
特別	684	2,413	1.97	5.26	99	—	2	—	30	1.58
代行	582	3,271	3.46	4.88	98	372	807	102	35	1.71
計(平均)	645	3,481	3.32	4.90	91	876	3,158	501	36	1.76

注：普通組合—その地区内の世帯主を組合員とする

特別組合—同一の事業または同種の業務に従事する者を組合員とする

代行組合—非営利法人（医療利用組合）で組合事業を行うことを得た組合である。

資料：厚生省保険院『国民健康保険組合ノ概況』，1942年，pp.5-7，1943年，pp.8-9より作成。

表8 1組合員当り(=1世帯当り)保険料・療養の給付・一部負担金

	1938年度	1939年度	1940年度	1941年度	1942年度
保険料	10.00円	10.36円	12.22円	12.66円	17.93円
療養の給付	18.23	20.05	22.02	20.24	26.46
一部負担金	5.83	7.02	7.71	7.30	9.53
1世帯当り負担額	15.83	17.38	19.93	19.96	27.46

注：1世帯当り負担額=1世帯保険料+一部負担金

1世帯当り医療費=1組合員当り(=1世帯当り)療養の給付額，となる。

資料：保険院『国民健康保険組合ノ概況』，1942年，pp.4-7，1943年，pp.8-9，全国国民健康保険団体中央会編（1958）『国民健康保険二十年史』，p.222より作成。

る国庫補助を内包することから、近藤（1963）は国保を「社会保障の社会保険への前進」として、それまでの社会保険と区別している³³⁾。実際に、

1939年度からは保険給付費の1割を超える補助がなされていた（表9-2）。

表 9-1 国民健康保険組合収支決算額 (1 組合当り・被保険者 1 人当り)

種 目	1938 年度		1939 年度		1940 年度		1941 年度		1942 年度	
	1 組合 当り	被保険者 1 人当り	1 組合 当り	被保険者 1 人当り	1 組合 当り	被保険者 1 人当り	1 組合 当り	被保険者 1 人当り	1 組合 当り	被保険者 1 人当り
保険料	5,468 円	1.87 円	5,180 円	1.86 円	6,358 円	2.21 円	7,890 円	2.69 円	11,557 円	3.32 円
一部負担金	3,187	1.09	3,509	1.26	3,999	1.39	4,546	1.55	6,655	1.76
国庫補助金	819	0.28	1,671	0.60	1,669	0.58	1,789	0.61	1,741	0.50
収入計	9,474	3.24	10,360	3.72	12,059	4.18	14,225	4.85	19,424	5.58
療養の給付	9,971	3.41	10,026	3.60	11,450	3.98	12,612	4.30	18,821	4.90
事務費	497	0.17	321	0.18	575	0.20	645	0.22	870	0.25
支出計	10,468	3.58	10,527	3.78	12,026	4.18	13,257	4.52	19,781	5.15
収支差引額	-994	-0.34	-167	-0.06	0	0.00	968	0.33	1,497	0.43
国庫補助金の 療養給付に対 する割合	8.2%		16.7%		14.6%		14.2%		9.3%	

注: 1) 収支決算額算出方法

①国庫補助金は被保険者 1 人当り年間 1.00 円 (1943 年から 1.50 円へ増額) とされたが, 新規被保険者に対してのみ予算が計上され, 実際の交付もほぼその額に相当するものであった。したがって, 国庫補助金額には被保険者 1 人当りの平均値を使用する。

②県・町村費補助金は赤字補填とみなすため, 収入には入っていない。

③事務費は療養の給付の 5% として推計する。

④助産・葬祭の給付, 保健施設費は支出に占める割合が非常に小さいこととデータが時系列でとれない点からここでは除去している。

2) 「国民健康保険事業年報」は, 1938, 1939 年度のみの作成のため, 時系列でデータを収集できるのは, 「国民健康保険組合ノ概況」である。

資料: 厚生省保険院「国民健康保険組合ノ概況」(1942), pp.5-7。全国国民健康保険団体中央会編 (1958) 「国民健康保険二十年史」, p.222 より推計, 作成する。

表 9-2 国庫補助金額

	予算額	決算額	被保険者 1 人当り
1938 年	166,666 円	163,917 円	0.28 円
1939	875,000	873,694	0.60
1940	1,775,000	1,774,668	0.58
1941	4,150,000	4,041,801	0.61
1942	11,356,000	11,240,618	0.50
1943	45,706,283	45,690,458	1.23
1944	62,623,788	62,390,009	1.54
1945	69,713,629	69,538,077	1.71

注: 1) 国庫補助金は, 設立後 2 年 - 被保険者 1 人当り年間 1.00 円

当初の予定 { 次の 2 年 - 0.75 円
その後 - 0.50 円

昭和 15 年度 ~ 満 3 年 - 被保険者 1 人当り年間 1.00 円

一般国庫補助として 0.80 円

残りの 0.20 円は臨時補助

4 年以降 - 被保険者 1 人当り年間 0.85 円

一般補助 0.70 円

昭和 18 年度 ~ 4 年間 - 被保険者 1 人当り年間 1.65 円

一般補助 1.35 円

5 年以降 - 被保険者 1 人当り年間 1.50 円

一般補助 1.25 円

と規定されていた。

2) 国庫補助金の実態は, 新規被保険者に対する補助金額分だけを, 予算として計上して, 実際にもその額だけ交付されている状況であった。

資料: 国民健康保険協会 (1948) 「国民健康保険小史」, pp.266-267, p.308。全国国民健康保険団体中央会編 (1958) 「国民健康保険二十年史」, p.225 より作成。

2. 組合事業の事例

組合事例についても比較しうる資料が非常に少ないので, 地方社会事業雑誌から「国保組合座談会出席組合」等の資料を手がかりとして, 各組合の事例について項目別に検討してみたい³⁴⁾。

(1) 設立経過

設立目的としては, 医療費が高く, 貧困・負債の原因であるために, 医療費の負担軽減を第一とする組合が主であった (福島県須釜村, 岐阜県小鷹村, 千葉県君津郡中郷村)。設立にあたっては, 部落常会を利用して村理事者が説明に回り, 趣旨の徹底を図った (東京府西多摩郡霞村)。町のリーダー階級が発起人となり, 医者や有力な議員を説得したり (茨城県石川町), 青年の情熱的活動によったり (岐阜県小鷹村), また村長が主導したり (福島県須釜村), さらに農村隣保指定村となつて県の指導で設立した (神奈川県成瀬村)。組合設立には地方自治体や地方の下部組織等の力があつて, 初めて可能であった。と同時に, 隣保事業の担い手が発展に大きな役割を果たしたこともうか

がえる。

(2) 保 険 料

保険料徴収問題は、どの組合にとっても大きな問題であった。記事では、隣組や5人組制度を利用して集金する工夫をした(千葉県君津郡小糸村・大阪府見山村)、部落会長自身に依頼して、一部負担金は人夫を雇用して徴収した(東京府西多摩郡霞村)、未払い者には回虫駆除剤の無料配付を利用して徴収した(福島県須釜村)、町村費補助を多額にして保険料を低く設定した(茨城県古川町)等があった。このように、保険料の徴収にも、地方ごとにさまざまな工夫がなされていたことが報じられたが、その多くは地方の下部組織を利用する形が多かった。

以上のことから、地方自治体および下部組織の役割は、第III節でみた国保成立の社会的基礎となったとともに、実施段階における国保組合の設立・運営に関しても非常に大きかったことが確認されたが、この点は従来の国保に関する研究が中央の視点からのみ評価したものであっただけに、注目すべき点である。

(3) 給付状況・診療報酬

国保導入後の受診状況については、積極的に加入を進めなかった組合では、低所得層が比較的低い受診率を示した(神奈川県成瀬村)。受診できずにいた神経痛も受診する状況で、赤字の懸念をしていたが、実際は手術や入院が非常に少ないために収支を維持し(東京府西多摩郡)、当初は受診率上昇のために赤字だったが、2~3年すると患者数・受診日数も低下して収支均衡となった(千葉県君津郡中郷村)等、一部負担の存在のために受診は急増せずに、保険財政は比較的安定して開始することができたことが報告されている。

また、京都の組合調査は、国保と健保の状況を比較した貴重な資料を提供しているが、受診率・診療日数共に健保より前者が約40%、後者が約5%少ないため、被保険者1人当り医療費は約26%低い。しかし逆に、患者1人当り医療費は約45%高くなっていたことが報じられた。この結果は他の資料にも表れているように、国保では一部負担のため受診が抑制されて、その結果、健保と

比べると重症となって受診することを示している。診療報酬については、各組合が医師会と個別に契約を結んで、多くは慣行料金の20%引きで契約していたが、赤字となりそうな場合はさらに10%引きにしてもらう(熊本県城山村)等、実状に応じて弾力的な運営がなされていた。

(4) 保 健 施 設

保険財政の余裕がないために、実施段階では保健施設はそれほど機能していなかった。実施されていた項目は、健康診断、寄生虫駆除薬・予防剤配付、衛生思想の普及等で、隣保事業でなされていた保健事業と類似したものであった。

(5) 運 営 状 況

表10によると、一部負担割合は平均化しているため、1人当り給付費の格差は小さいが、保険料の格差が非常に大きかった。1組合員(=1世帯)当り保険料の格差も大きかった。その点で、国保は、組合間の保険料格差が当初から非常に大きい形で出発したことがわかる。

(6) 国保事業の効果

国保の効果について政府が調査した唯一の資料『国民健康保険制度実施後の効果概要』によると、医療費の負担軽減、村内融和・納税成績の向上、早期治療・伝染病予防の推進、保健施設活動、医療機関の整備・助長等が挙げられている。国保組合が医療保障としての社会保険効果と村内融和の隣保事業的な効果の両面をもつ指摘は、既にふれたように、隣保事業の形態を引き継ぐ面をうかがわせるものである。この点にも隣保事業から国保組合へと発展していくひとつの経路がうかがえるであろう。

VI. 国保制度の地域的基盤と 社会政策体系における評価

以上述べてきた国保前史の時期における地方の動きと国保の成立・普及経過を総合的に検討することで、現在の国保改革と地域福祉の展開を検討する前提として、国保のもつ意味を考察してみた。

表 10 国民健康保険組合事業の事例（国民健康保険座談会出席組合——1938 年度）

国保組合名	組合員数	加入率	被保険者数	保険給付		一部負担	保険料		被保険者 1 人当り			1 組合差引額	1939 年度 県町村補助
				種類	被保険者 1 人当り		組合員 1 人当り	被保険者 1 人当り	収入	支出	差引額		
福島県須釜村	501	100	3,245	療養 助産	2.21 0.66	3 割	6.00	0.93	1.87	2.32	---0.45	---1,460	400
茨城県古川町	2,271	74	11,132	療養	3.61	3.3 割 1.19	6.52	1.32	2.79	3.79	---1.00	---11,132	8,000
埼玉県越ヶ谷 順正会	454	52	2,080	療養 助産	4.00 0.12	3.8 割 1.52	15.00	3.10	4.90	4.32	0.58	1,206	300
早稲田	567	100	3,600	療養 助産	2.00 0.10	3 割 0.6	8.87	1.42	2.30	2.20	0.10	360	---
神奈川県横浜 理谷	671	84	3,105	療養 助産葬祭	4.58 0.44	3 割 1.37	18.30	3.98	5.63	5.25	0.38	1,180	---
長野県清里村	741	94	4,236	療養	3.25	3 割 0.98	9.23	1.61	2.87	3.41	---0.54	---4,287	500
岐阜県小鷹利 信販購利組	547	99	2,893	療養 助産	3.10 0.93	3 割 0.93	2.51	0.47	1.68	3.26	---1.58	---4,571	---
三重県射和村	578	88	3,077	療養 助産	4.12 0.18	3.5 割 1.44	5.60	1.05	2.77	4.51	---1.74	---5,354	---
大阪府見山村	314	100	1,631	療養 助産葬祭	3.53 0.24	3 割 1.06	11.16	2.16	3.50	3.95	---0.45	---734	1,469
島根県片江村	432	80	2,768	療養 助産	3.54 1.06	3 割 1.06	14.11	2.20	3.54	3.72	---0.18	---498	---
広島県敷信村	588	100	2,930	療養 助産	3.33 1.00	3 割 1.00	9.18	1.81	3.09	3.49	---0.40	---1,172	---
香川県安田村	581	83	2,882	療養 助産葬祭	4.76 1.43	3 割 1.43	14.88	3.35	5.06	5.00	0.06	172	800
佐賀県名護屋	811	99	5,196	療養 助産	2.02 0.20	3 割 0.61	6.09	0.95	1.81	2.32	---0.51	---2,650	---
熊本県城山村	503	79	2,892	療養	4.50	3 割 1.35	13.46	2.40	4.03	4.73	---0.70	---2,024	300

注：1) 被保険者 1 人当り収入＝保険料＋一部負担額＋国庫補助金（1938 年度平均 0.28 円）

支出＝保険給付＋事務費（保険給付の 5%とする）

として算出。

2) 県町村補助金は 1938 年度のデータがないので、参考までに 1939 年度分を示す。

資料：『医海時報』2340 号，1939 年 7 月 8 日，pp. 1481-1482 より作成。

1. 国保制度創設における地方の役割

国保成立に関しては、軍事的要請、そして地域的な相互扶助を上から進める政策という視点から捉えられがちである。しかしながら、国保前史でみたように、自主的な医療組合の動きの他にも、従来ほとんどふれられていない、地方自治体の主導による相互扶助組織が多様な形で形成されるようになって、国家的政策以前に既に農村内部においてさまざまな動きがあったことが確認された。

しかも、それらの動きは保険的機能と所得再分配機能をもつ社会保険的相互扶助に向かっていたことが特徴で、医療問題に対して保険的組織を介して医療費保障を行う方法が、地域に存在、拡大していた。その結果、政府はこれらの動きを取り入れつつ、国保法案の内容をその形態に合わせるように変更して、結局、政府が地方の相互扶助を推し進めたのではなく、国保が地方の動きを吸い上げる形で成立したことは見逃せない点である。し

たがって、補助診療組合、出産扶助組合、隣保事業組合、医療互助組合という地方の相互扶助の動きに国保の基盤を求めることができるであろう。

さらに、国保の実施においても、前史となる地方社会事業組織の形成・運営方法をそのまま取り入れる形で進んだことが、任意設立・加入にもかかわらず、政府が懸念していた国保の普及が比較的簡単に進展した理由と考えられるが、戦前までに国保適用人口が50%以上に達して、戦後の皆保険実現の基盤を構築する役割を担っていた。国保の成立・普及には軍事的要請が付加されてはいたものの、国保は政府が大枠を決めただけの、「自由組合的な」組織をもつ制度であったために、制度の形態・内容、成立の経過には国の主導よりも、地方自治体の活動・役割が非常に大きかったと理解できる³⁵⁾。このことは、成立時の地域基盤を失いつつある国保を考える前提になるとともに、現在の地域における福祉施策推進の下で、国保の成立経過が再び、注目される点となり、地域基盤の存在とそれらを組み込んで展開する過程の重要性が浮かび上がってくる。しかしながら、組合ごとに非常に格差のある形で普及したことが、当初から保険料等に大きな地域差を生じる構造でもあったが、現在の国保改革と地域福祉施策展開の成否は、それらの立脚基盤となっている地域機能・動きをいかに再編し、組み込んでゆくかに依存しているのである。

2. 社会政策の対象の拡大と社会保障の端緒

第II節で検討したように、1937年以降、農村からの労働力流出が急増し、労働市場の逼迫、労働力の質の低下が表面化した。ところが、同時に農産物の確保も必要となってきたために、農村における人的資源の重要性が急速に増大することとなった。

先に成立した健康保険法は、既に労働者となっている者に対して、労働市場と職場を超えて労働力再生産の場（生活の場）まで保障するようになったものとして、つまり社会政策が職場・労使関係から生活の場にまで拡大したものとして位置づけられる。これに対して、国保の成立に関しては

以下のように考えられる。

労働市場の逼迫を背景として、農村が労働力・兵力の供給源として重要視されるに至った結果、いまだ社会政策の対象から切り離されていた労働力の供給源——つまり労働市場に参入し、労働者になる以前の者の労働力再生産の場にまで注目せざるをえない状況が到来した。国策としての軍事的要請も伴って、単に農村内部の相互扶助である農村社会事業の段階から、農村はいずれ労働者・兵士になるものの供給源であるという認識の下で、供給源としての農村にも政策が必要になった。その結果、社会政策が当初対象としていなかった労働力の供給源を含めて対象とする意味をもって国保が成立することになったのである。

このように考えることによって、国保について農村社会事業から社会政策の連環に入る動きとして、社会政策論の再構築の視点から社会政策体系の中に位置づけることができるのである。

したがって、健保が労働市場から一時的に離れた労働者の再生産の場を対象として発展した一環として、それに対して国保の成立は、労働者になる前の労働力の供給源をも含めて社会政策の対象とすることになった。その結果、国民全体の生活の場にまで社会政策が拡大することになった。つまり、社会政策が労働者を対象とした限定されたものから、国民全体に拡大することになったのである。戦争が労働力の供給源としての農村の役割を浮き彫りにした結果、労働市場参入以前の供給源をも含めて社会政策が実施されるようになった。そのことは国保が国民全体を対象とする社会保障へ発展する端緒となったと位置づけてよいのである。加えて、国保の国庫補助がそれまでの社会保険と違って、給付費に対する補助として認識・導入された点も、社会保障の社会保険への前進と捉えられる。

このように、①対象を労働者から国民全体に拡大した点、②給付費に対する国庫補助を認識・導入した点で、国保は社会保障展開への端緒となつて、戦後の皆保険をはじめとする、社会保障の本格的展開への連続性の一側面を担う点および社会政策論の再構築の視点で、きわめて大きな歴史的

意義をもつものである³⁹⁾。

しかしながら、戦争の深刻化につれて、農村は兵力の供給源として政府・軍部から一層注目されることになった。その結果、国保は実施過程を通じてその重点を医療保障から保健政策へと移行させるが、それは戦後の医療制度改革につながるものであり、その過程を通じて、国保は本格的に社会保障として確立してゆくのである。

注

- 1) 従来の研究では国保成立と社会的基盤の動きについて考察したものは少ない。近年になり、島崎(1994)によって、国保の普及とそれを支える社会的実態との関連が考察された。本稿は、国保成立前後の時期に焦点をあてて、国保の基礎となる地域的基盤を具体的・総合的に考察するものである。また、高木(1994)は、島崎論文を統計資料によって検証している。加えて、相澤(1994), pp. 1-20は、医療利用組合運動との関連の側面から分析、また、副田他(1993)は、国保成立の評価について多くの問題提議をしている。
- 2) 農村における労働力状況については、野間(1937)、石川(1940)、山下(1948)を参照のこと。
- 3) 農村における保健状況については、暉峻(1938)、石川(1940)、山下(1948)を参照のこと。
- 4) 内務省社会局保険院(1938), pp. 73-75, pp. 132-133。
- 5) 全国厚生農業協同組合連合会編(1968), p. 87, 『社会事業彙報』10(1), 1936年9月, pp. 66-67の表参照。
- 6) 「医師無き地方に於ける診療所の建設交付町村の決定」『社会事業彙報』8(12), 1935年3月, pp. 52-54, 内務省衛生局本名順平(1935), pp. 2-8, 国民健康保険協会(1948)『小史』, pp. 18-20。
- 7) 全国国民健康保険団体中央会(1958)『二十年史』, p. 139。
- 8) 千葉県国民健康保険団体連合会(1968), pp. 56-57, 全国国保団体中央会(1958)『二十年史』, pp. 134-135, 島崎(1994③)も、従来具体的に触れられなかった、千葉県の医療互助組合を確認している。
- 9) 当時の厚生省記事は、川村他(1939), p. 22, 全国国保団体中央会(1958)『二十年史』, pp. 20-21に、同様の指摘が島崎(1994①)にある。健保のそのような経緯については西村(1990, 1991)を参照のこと。
- 10) 医療組合については青木(1988, 1989)、国保との関係は相澤(1994)に詳しい。
- 11) 島崎(1994④)に福岡県、熊本県の各1例が触れられている。
- 12) 打尾(1933), pp. 52-61, 新潟県民生部国民健康保険課(1978), pp. 12-13, 岸田(1937), pp. 22-23。
- 13) 「我が国農村に於ける隣保相扶制度の過去及現在(二)——第3回国際社会事業会議提出報告書」『連帯時報』(岡山县)16(8), 1936年8月, pp. 35-42。
- 14) 宇佐美(1937), pp. 89-106, 愛知県国民健康保険団体連合会(1988), pp. 4-11。
- 15) ①は鳥取県社会課(1937), pp. 38-45, ②は平塚(1937), pp. 80-85, ③は持永(1937), pp. 59-69, ④は静岡県社会課(1937), pp. 60-68, ⑤は打尾(1937), pp. 70-78。その他、山形県東村山郡長崎町隣保協会、長野県津和村隣保協会、高知県山内村隣保事業においても、医療に関する共済事業や医療保護施設の計画が立てられたことが報告されている。長野県社会課(1936), pp. 58-63, 石村(1937), pp. 96-102, 山形県社会課(1937), pp. 103-111。
- 16) 第62議会衆議院本会議『帝国議会衆議院議事速記録』(以下『衆議院議事録』と略記)16号, p. 278, 19号, pp. 380-381, 31号, p. 814, 全国国保団体中央会(1958)『二十年史』, p. 18-20。また、国保成立に関する政治史的考察については、中静(1990)に詳しい。
- 17) 藤井(1994)に国保の保険集団としての特徴・変容が考察されている。
- 18) 国保協会(1948)『小史』, p. 140, 内閣官房総務課資料(1935)『特殊資料第一類政策関係』『思想対策協議委員要覧』, 中静(1990上), p. 337。
- 19) 江口(1973), p. 315, 第65議会衆議院本会議『衆議院議事録』3号, pp. 13-14, 4号, p. 40, 厚生省医務局(1953), p. 113。
- 20) 国保協会(1948)『小史』, pp. 140-142, 蓮田(1960), pp. 96-111。
- 21) 臨時66議会衆議院本会議山本内務大臣の農村問題の位置付けに関する説明『衆議院議事録』3号, p. 15, p. 17, p. 19。
- 22) 全国国保団体中央会(1958)『二十年史』, p. 139。
- 23) 第67議会衆議院本会議『衆議院議事録』27号, pp. 667-668, 32号, p. 780, p. 786, 清水(1938), p. 43, 神戸市医師会協会編(1937), p. 18。
- 24) 「社会政策の目標 農村本位へ転換 社会局の新方針決す」『大阪朝日新聞』1936年3月15日。
- 25) 第69議会衆議院本会議『衆議院議事録』3号, pp. 12-13, 神戸市医師会協会編(1937), pp. 20-21。
- 26) 注24)に同じ。
- 27) 第70議会衆議院本会議『衆議院議事録』3号, p. 18, 小島(1943), p. 246, 国保協会(1948)『小史』, pp. 159-160。
- 28) 第70議会衆議院本会議 河原田内務大臣の提

- 出理由及び説明『衆議院議事録』19号, pp.444-448, 20号, p.479。
- 29) 国保協会(1948)『小史』, pp.179-185, 近藤(1963), pp.373-375, 佐口(1977), p.243, 中静(1990下), p.448, 第70議会貴族院第四分科会『帝国議会貴族院議事速記録』4号, pp.3-5, 第71議会衆議院本会議『衆議院議事録』3号, p.28。
- 30) 保険院社会保険局(1938-42年度)。玉井(1992)第3章にこの資料のほぼ全文が掲載されているので, 参照されたい。
- 31) 高木(1994)では, 戦前における国保普及の高さが戦後の早い時期での公的保険の皆保険・皆年金の構築につながったことが指摘されている。
- 32) 国保協会(1948)『小史』, p.335, 厚生省保険局国民健康保険課(1960)『詳解国保』, p.1197-1198。
- 33) 近藤(1963), pp.368-372, 同様の指摘は一圓(1993), p.80にもみられる。
- 34) 『医海時報』2340号, 1939年7月8日, pp.1481-1482に国民健康保険座談会出席組合の事業状況が掲載され, 関連記事が「民間当事者の声を聴く国民健康保険の過去・現在・未来——国民健康保険座談会(1-5)」 「国民健康保険研究資料 国保組合当事者の真の声1-2」『健康保険医報』5(22-26), 1939年9月, 2354-2355号, 1939年10月に掲載されている。組合事例は上記の他に, 神奈川県『厚生問題』27(1), 1943年1月, pp.47-54, 京都府『健康保険医報』6(8), 1940年3月15日, pp.23-25, 千葉県『日本医学及健康保険』3310号, 1942年11月28日, pp.2520-2521, 3320号, 1943年2月13日, p.314で報告されている。
- 35) 同様の指摘は相澤(1994), pp.1-20の他に, 今井(1993), pp.159-160, 池田(1986), pp.773-774において, 簡単ではあるが触れられている。
- 36) 戦争のもつ一側面によって, 本期に成立する社会政策, 社会保険が広く国民全体の生活問題を対象とする方向へ転換するという, 戦争のもつ意味の複合的な評価が重要であって, この視点からの考察は近藤(1963), pp.360-376, 池田(1986), pp.769-770, 須藤(1991), pp.51-53, 土穴(1990), pp.502-572にも指摘されている。
- 参考文献・資料リスト**
- 愛知県国民健康保険団体連合会(1988)『愛知の国保五十年のあゆみ』
- 相澤與一(1994)「1930年代日本農村の医療利用組合運動と国民健康保険法の成立」九州大学経済学会『経済学研究』59(5, 6), pp.1-20
- 青木郁夫(1988, 1989)「初期医療利用組合の諸相(上中)」『阪南論集』社会科学編24(2), pp.1-18, 24(4), pp.41-55。
- 朝倉政治(1959)「医療保障の形成過程に関する医史学のおよび社会医学的考察」『国民衛生』28(2), 日本予防医学会
- 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』, 法律文化社
- 石川 湊(1940)「時局下における東北地方労働力需給の一般的考察」『人口問題』3(3), 1940年12月, pp.117-148
- 石村光三(1937)「山内村の実状並に山内村隣保事業協会の事業計画の進歩状況」『社会事業』20(10), 1937年1月, pp.96-102
- 一圓光彌(1993)『自ら築く福祉』, 大蔵省印刷局
- 今井勝人(1993)『現代日本の政府間財政関係』, 東京大学出版会
- 海野幸徳(1929)『農村社会事業指針』社会福祉古典叢書七『海野幸徳集』, 鳳書院, 1981年
- 宇佐美 毅(1937)「愛知県に於ける研究所指導村の現況に付て」『社会事業』20(11), 1937年2月, pp.89-106
- 打尾忠治(1933)「医療並助産相扶組合運動」『社会事業研究』(大阪), 1933年6月, pp.52-61
- 打尾忠治(1937)「石川県に於ける指定村『七塚村』の実施概況」『社会事業』21(3), 1937年6月, pp.70-78
- 江口圭一(1973)「第65回帝国議会貴族院解説」社会問題資料研究会編『帝国議会誌』第1期17巻, 東洋文化社
- 川村秀文他(1939)『国民健康保険詳解』
- 岸田 到(1937)「農村と社会事業」(六)『社会事業』21(6), 1937年9月, pp.19-27
- 貴族院事務局調査課(1938)『国民健康保険法案に関する資料』
- 神戸市医師会協会編(1937)『国民健康保険法案の経緯』
- 小島砂人(1943)『社会保険の発達』, 黄河書院
- 厚生省医務局(1953)『健康保険二十五年史』
- 厚生省20年史編集委員会(1960)『厚生省二十年史』, 厚生問題研究会
- 厚生省保険院社会保険局(1938-42)『国民健康保険組合ノ概況』1938-42年度
- 厚生省保険局国民健康保険課(1960)『詳解国民健康保険』(『詳解国保』)
- 国民健康保険協会(厚生省保険局内)(1948)『国民健康保険小史』(『小史』)
- 国立国会図書館蔵(復刻版)(1983-84)『帝国議会貴族院議事速記録』第62-73帝国議会
- 国立国会図書館蔵(復刻版)(1983-84)『帝国議会衆議院議事速記録』第62-73帝国議会
- 国家総動員史刊行会(1975)『国家総動員史資料編第4』
- 近藤文二(1963)『社会保険』, 岩波書店
- 静岡県社会課(1937)「農村社会事業振興計画実施指定地新居町の隣保事業を視る」『社会事業』21(1), 1937年4月, pp.60-68
- 佐口 卓(1977)『日本社会保険制度史』, 勁草書房
- 佐口 卓(1991)「国民健康保険の成立と医療保護事

- 業』『早稲田商学』344号, 1991年3月, pp. 891-912
- 佐口 卓(1992)「国民健康保険と皆保険(上)——国保の公営化」『早稲田商学』351, 352号, 1992年3月, pp. 1029-1048
- 島崎謙治(1994)「保険集団からみた国民健康保険制度の沿革と課題①—⑬」『国民健康保険新聞』
- 清水勝嘉(1991)『昭和戦前期・日本公衆衛生史』, 不二出版
- 清水 玄(1938)『国民健康保険法』
- 須藤 緑(1991)「第2章 社会保険制度の歩み」横山和彦, 田多英範『日本社会保障の歴史』, 学文社
- 社会福祉調査研究会編(1985)『戦前期社会事業史料集成12』, 日本図書センター
- 菅谷 章(1977)『日本医療政策史』, 日本評論社
- 全国厚生農業協同組合連合会編(1968)『協同組合を中心とする日本農民医療運動史 前編・通史』
- 全国国民健康保険団体中央会編(1958)『国民健康保険二十年史』(『二十年史』)
- 副田義也他(1993)『厚生省史——戦後日本における社会保障制度の研究(平成3・4年度科学研究費補助金研究成果報告書)』
- 高木安雄(1994)「国民健康保険と地域福祉」『季刊・社会保障研究』Vol. 30, No. 3
- 玉井金五(1992)『防貧の創造』, 啓文社
- 千葉県国民健康保険団体連合会(1968)『千葉県国保三十年史』
- 土穴文人(1990)『社会政策制度史論』, 啓文社
- 暉峻義等(1938)「非常時局下に於ける労働力の現状に就て」『労働科学研究』15(2), 1938年2月, pp. 99-105
- 鳥取県社会課(1937)「鳥取県西伯郡渡村隣保協会を觀る」『社会事業』21(5), 1937年8月, pp. 38-45
- 内務省衛生局(1932)『時局匡救医療救護実施概況』
- 内務省衛生局本名順平(1935)「農村医療施設に就いて」『社会事業』9(7), 1935年10月, pp. 2-8
- 内務省社会局保険院(1938)『疾病及び医療に関する調査資料(国民健康保険に関する資料一)』
- 内務省社会局保険部(1936)『国民健康保険制度案立案の趣旨と其の解説』
- 内務省社会局保険部(1937)『国民健康保険制度案の要旨』
- 中静未知(1990)「1930年代における医療問題の政治史的考察(上下)」『東京都立大学法学会雑誌』31(1,2), 1990年7, 12月, pp. 291-347, pp. 407-467
- 長野県社会課(1936)「農村社会事業振興計画実施指定村『津和村』の実状に就て」『社会事業』20(9), 1936年11月, pp. 58-63
- 新潟県民生部国民健康保険課(1978)『新潟県国民健康保険四十年史』, 新潟県国民健康保険団体連合会
- 西村万里子(1990)「日本最初の健康保険法(1922年)の成立と社会政策——救済事業から社会政策への転換」『三田学会雑誌』83巻特別号1
- 西村万里子(1991)「日本における社会保険論の導入・展開過程」『三田学会雑誌』84巻3号
- 野間海造(1937)「農村人口流出問題(一)」『人口問題』2(3), 1937年12月, pp. 112-157
- 蓮田 茂(1960)『国民健康保険史』, 日本医師会出版部
- 平塚道雄(1937)「指定村「額娃村」の現況並将来への展望」『社会事業』20(11), 1937年2月, pp. 80-85
- 藤井良治(1994)『社会保障の現代的課題』, 光生館
- 本郷敏郎(1991)「保健・医療における住民参加—II. 市町村における保健活動の発達と様相(戦後復興期まで)」『弘前学院大学・短期大学紀要』27号, pp. 41-51
- 前田信雄(1962)「国民健康保険制度成立前史」『研究年報・経済学』, pp. 524-543
- 持永祐宜(1937)「着々として隣保の実を挙げつつある西山村」『社会事業』21(3), 1937年6月
- 山形県社会課(1937)「東村山郡長崎町隣保協会を觀る」『社会事業』20(10), 1937年1月, pp. 103-111
- 山下肅郎(1948)『戦時下に於ける農業労働力対策第1分冊』, 農業技術協会
- 山本四郎(1976)「準戦時体制」『岩波講座日本の歴史20 近代7』, 岩波書店
- 吉岡 生(1935)「出産相扶組合に就いて」『社会時報』(広島)15(7), 1935年7月, pp. 33-34
- (にしむら・まりこ 社会保障研究所研究員)

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

公務員宿舎の不法占有を理由に課された損害賠償金は生活保護法の住宅扶助の対象とならないとされ、また住宅扶助の遡及的な支給は認められないとされた事例（坂本訴訟第1審判決、控訴審判決及び上告審判決）

岡山地方裁判所平成3年8月28日民事部判決（昭和59年（行ウ）第12号裁決取消等請求事件及び昭和61年（行ウ）第1号住宅扶助認定削除決定取消等請求事件）『判例地方自治』93号、平成4年4月、71頁、広島高等裁判所岡山支部平成5年4月27日第2部判決（平成3年（行コ）第4号）、最高裁判所平成6年2月22日第3小法廷判決（平成5年（行ツ）第186号）

I 事実の概要

1 X（原告、控訴人、上告人）は、国立岡山大学の教職員であった者で、昭和47年4月7日から岡山大学宿舎RB302号（以下「本件宿舎」という。）に居住している。同大学長は、昭和48年5月8日、Xに対して懲戒免職処分を行った。そこで、同大学長は、この処分によりXが同大学の教職員の地位を失ったことから本件宿舎に居住する資格も失ったとして、本件宿舎からの退去をXに要求した。また、同大学長は、Xに対し、同月29日以降、本件宿舎を不法占有していることによる損害賠償金として1箇月の使用料（6,630円）の3倍（1万9,890円）の金員を支払うよう請求している¹⁾。なお、同大学長はXを相手方として本件宿舎の明渡しを求める訴訟を提起し、Xも同大学長を相手方として前記懲戒免職処分の取消しを求める訴訟を提起している。

2 Xは、昭和52年2月4日から生活保護法

（以下「法」ということがある。）に基づく生活扶助を受給していたが、住宅扶助は受給していなかった。そこで、Xは、昭和58年5月26日、岡山市北福祉事務所長Y₁（被告、被控訴人、被上告人。以下「被告事務所長」という。）に対し、前記損害賠償金についても生活扶助開始時の昭和52年2月4日に遡って住宅扶助を行うよう保護申請をした。被告事務所長は、昭和58年6月20日、損害賠償金は住宅扶助の対象とはならないことを理由に、Xの保護申請を却下する旨の決定（以下「第1事件決定」という。）を行った。

そこで、Xは、同年8月19日、第1事件決定を不服として、岡山県知事Y₂（被告、被控訴人、被上告人。以下「被告知事」という。）に対する審査請求を行った²⁾。これに対し、被告知事は、昭和59年7月12日付で、損害賠償金は住宅扶助の対象にならないなどとして、Xの審査請求を棄却する旨の裁決（以下「第1事件裁決」という。）をした。

3 その後、Xは、昭和59年9月18日、被告事

務所長に対し、本件宿舎の同年8月分の使用料を供託した旨を述べ、供託書の写しを添付して、昭和52年2月4日から昭和59年7月までの住宅扶助を遡及して支給するよう求めるとともに、同年8月以降の住宅扶助の支給を求める保護申請をした。

被告事務所長は、供託書の原本の存在を確認した上、同年10月15日、同年8月分の住宅扶助として本件宿舎使用料相当額である6,630円を追給する旨の保護変更決定（以下「第2事件扶助決定」という。）をした。なお、第2事件扶助決定では、Xの前記保護申請のうち、昭和52年2月4日から昭和59年7月までの住宅扶助の遡及的支給及び同年9月以降の住宅扶助の支給を求める部分については、却下決定はされておらず、この分の扶助費の支給もなかった。

被告事務所長は、昭和59年10月15日、同年9月分の本件宿舎の使用料が供託されていないとして、同月分の住宅扶助を削除する旨の決定（以下「第2事件削除決定」という。）をした。

そこで、Xは、昭和59年10月31日、被告知事に対し、Xの昭和59年9月18日付の保護申請のうち昭和52年2月4日から昭和59年7月までの住宅扶助（以下「本件住宅扶助」という。）に係る部分を却下する旨の不作为による処分（以下「本件不作为処分」という。）及び第2事件削除決定の取消し並びに遡及的な本件住宅扶助及び昭和59年9月以降の継続的な住宅扶助の支給を求める旨の審査請求をした。

これに対し、被告知事は、昭和60年9月20日、係争中の賃貸建物の住宅扶助については供託が必要であり、遡及的住宅扶助は原則として認められず、第2事件扶助決定は一時的な住宅扶助であることなどを理由に、Xの審査請求を棄却し、第2事件削除決定が無効であることを確認する旨の裁決（以下「第2事件裁決」という。）をした。

4 そこで、Xは、被告事務所長及び被告知事を相手方として、以下のような内容の判決を求める裁判を岡山地方裁判所に提起した³⁾（昭和59年（行ウ）第12号裁決取消等請求事件。以下「第1事件」という。）。

- (1) 被告事務所長による第1事件決定を取り消す。
- (2) 被告事務所長は、Xに対し、Xの昭和58年5月26日付の保護申請どおりの扶助をせよ。
- (3) 被告事務所長は、Xに対し、昭和52年2月4日から昭和59年7月までの間、本件宿舎使用料相当額の住宅扶助をせよ（前項の予備的請求）。
- (4) 被告事務所長は、Xに対し、Xが前項の期間中における本件宿舎の使用料を供託するのと引換に、この供託額相当額の住宅扶助をせよ（前項の予備的請求）。
- (5) 被告知事がした第1事件裁決を取り消す。
また、Xは被告事務所長及び被告知事を相手方として、以下のような内容の判決を求める裁判を岡山地方裁判所に提起した（昭和61年（行ウ）第1号住宅扶助認定削除決定取消等請求事件。以下「第2事件」という。）。
- (6) 被告知事がした第2事件裁決を取り消す。
- (7) 被告事務所長がした本件不作为処分を取り消す。
- (8) 被告事務所長は、Xに対し、昭和59年9月18日付の保護申請のうち本件住宅扶助に係る部分の申請を認める。
- (9) 被告事務所長がした第2事件削除決定を取り消す。
- (10) 被告事務所長がした第2事件扶助決定が一時的な扶助でなく継続的な扶助であることを確認する。

これに対し、岡山地方裁判所第2民事部は、平成3年8月28日、上記の(2)、(3)、(4)、(8)、(9)及び(10)については訴えを却下し、Xの被告事務所長に対するその余の請求及び被告知事に対する請求を棄却する判決を下した。

5 そこで、Xは原判決の取消し及び第1審と同じ内容の請求を認めるよう広島高等裁判所岡山支部に控訴した（平成3年（行コ）第4号裁決取消等請求控訴事件）。これに対し、同支部第2部は、平成5年4月27日、第1審判決に若干の修正を付加した上、本件控訴を棄却する判決を下した。

6 そこで、Xは控訴審判決の全部破棄を求めて、最高裁判所に上告した（平成5年（行ツ）第186号）。これに対して、同裁判所第3小法廷は、

平成6年2月22日、原審の認定判断は正当であり、原判決に違法はないなどとして、上告を棄却する判決を下した。

II 判旨 (第1審判決)

1 (1) 「行政事件訴訟法は、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟として抗告訴訟を認めるとともに、取消訴訟を中心に規定していることからすると、現行法は、行政庁の処分にいわゆる公定力を付与し、取消訴訟によってのみ公定力を失わせることができるとの原則を採用していると解すべきである。したがって、行政庁に対して作為を求め、又は行政庁が一定の行為をすべき義務を確認する旨の訴訟(いわゆる義務づけ訴訟)は、原則的に許されないというべきである。もっとも、行政庁が一定の行為をすべきことが法律上き束されており、国民から求められている行為をすべきか否かについての行政庁の第一次的判断を重視する必要がない程度に明白で、かつ事前の司法審査によらなければ国民の権利救済が得られず回復し難い損害が生ずるといような緊急の必要性があると認められる場合には、行政庁に対して作為を求める給付訴訟を提起することも許されると解すべきである。」

(2) 「これを本件の各請求についてみると、本件宿舎の住宅扶助に関する生活保護法及び関係法令と前記二の各認定事実とに照らせば、被告事務所長に対し特定の処分をするよう求める右各請求は、いずれも不適法として却下するのが相当である。」

2 「前記二の各認定事実によれば、第2事件扶助決定は、昭和59年8月分の本件宿舎の使用料のみに関する住宅扶助の決定であるから、同年9月分の住宅扶助を削除する旨の第2事件削除決定は、元来削除する対象がないものを削除する旨の処分であって効力の生じる余地はなく、右決定の瑕疵が重大かつ明白なものであることも明らかである。したがって、第2事件削除決定自体が無効であると解されるから、これに対する取消訴訟は訴の利益を欠き、不適法として却下すべきである。」

3 「前記二の認定事実によれば、第1事件決定は、原告が岡山大学から本件宿舎の不法占有を理由に支払を求められた1か月の使用料の3倍に相当する損害賠償金について住宅扶助を求めたのに対し、右申請を却下したものであるが、右損害賠償金は、不法占有(違法行為)を理由とするものであるから、これについて生活保護法による住宅扶助を行うことができないことは明らかである。したがって、その余の点について判断するまでもなく、第1事件決定は適法であり、原告の右取消請求は理由がない。」

4 (1) 「前記二の認定事実によれば、被告事務所長は、原告の昭和59年9月18日付保護申請のうち、同年8月分の住宅扶助を決定したものの、それ以前の昭和52年2月4日から昭和59年7月までの遡及的な住宅扶助を求めた部分については何ら判断を示していないのであるから、遡及的な住宅扶助申請については、これを黙示的に却下したものであるべきであり、本件不作為処分が行われたと解するのが相当である。」

(2) 「そこで、本件不作為処分の適法性について検討すると、生活保護法による保護は、要保護者その他の申請に基づいて開始するのが原則であって(同法7条)、受給者の現実の困窮状態に直接的に対処しようとするものであり、しかも、保護はあくまで補足的なものである(同法4条1項)ことからすると、遡及的扶助は生活保護制度の本来の趣旨に反するというべきであるから、遡及的住宅扶助を却下したと認められる本件不作為処分は適法である。」

III 解 説

1 はじめに

本件訴訟は、公務員宿舎を退去しないために課された損害賠償金について住宅扶助を支給するよう求めた保護申請に対し、被告事務所長が却下したことなどを理由として提起された。本件訴訟において、原告Xは1事実の概要の4に記したように数多くの請求を行っているが、第1審判決はいずれの請求も却下又は棄却した。また、控訴審判

決及び上告審判決も X の請求を棄却した。本件訴訟における主な争点をまとめると、次のとおりである。

- (1) X は、被告事務所長が X に対し住宅扶助を行うよう裁判所に求めるなど、いわゆる義務づけ訴訟を提起しているが、これが認められるか。
 - (2) 宿舍の不法占有を理由とする損害賠償金を住宅扶助の対象とすることができるか。
 - (3) 住宅扶助の遡及的な支給は認められるか。
 - (4) 保護決定通知を生活保護法が定める期間内に行わなかったことが、処分の取消しの理由になるか。
 - (5) 証拠書類の閲覧拒否等は審査請求に対する裁決を違法ならしめるか。
- 以下、これらの争点につき順次解説を加える。

2 生活保護法と義務づけ訴訟

本件訴訟において、X は処分や裁決の取消しを求めただけでなく、被告事務所長が X に対し住宅扶助を行うよう裁判所に求めた。これは一般に義務づけ訴訟⁴⁾といわれている訴えであるが、このような訴訟が認められるかという問題がある。このような訴訟は、かつては権力分立を規定した憲法に違反するなどとして、否定されてきた。すなわち、従来通説は、①裁判所が行政機関の第一次的判断に代わって判断することは、行政権に対する侵犯になること、②このような判決を認めた場合、裁判所が政治責任を伴うような行為を行う結果になる危険があり、これは裁判所の本来の機能に反し、また責任行政の民主原理に反すること、③現在の司法裁判所には行政の専門的知識を有する裁判官が少ないことなどの理由から、このような義務づけ訴訟は認められないとしてきた(園部他編〔13〕255-256頁(田中館照稿))。

しかし、近年の学説や裁判例は、国民の権利保護のため行政権に対する司法統制を強化しようとする観点から、この義務づけ訴訟を一定の要件の下で認めようとする傾向にある。最高裁判所事務総局編〔11〕41頁によれば、義務づけ訴訟、作為義務確認訴訟、差止訴訟及び不作为義務確認訴訟については、「最近の裁判例においては次のような

要件、すなわち、(1)行政庁が当該処分をなすべきこと又はなすべからざることについて法律上羈束されており、行政庁に自由裁量の余地が全く残されていないために第一次的な判断権を行政庁に留保することが必ずしも重要ではないと認められ、しかも(2)事前審査を認めないことによる損害が大きく、事前の救済の必要性が顕著であり、あるいは更にこれに加えて、(3)他に適切な方法がない、という各要件がみたされる場合に限り、この種の訴訟は許されるとするものが大勢を占めている」とされる。この要件のうち、(1)は一義的明白性、(2)は緊急性、(3)は補充性と呼ばれている。

本判決も、II判旨の1(1)に引用したように、義務づけ訴訟は原則として許されないと述べた上、例外的に上記の一義的明白性及び緊急性の二要件を満たす場合には許されると判示している。義務づけ訴訟が原則として許されないとして本判決が挙げた理由は、現行法は行政庁の処分に公定力を付与し、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟によってのみ公定力を失わせることができるとの原則を採用しているのだから、行政庁に対して作為を求める等の訴訟は原則的に許されないというものである(II判旨の1(1))。

この理由は、大阪国際空港騒音訴訟の上告審判決(最大判昭和56年12月16日・民集35巻10号1422頁)の中村治朗裁判官の反対意見と同じく、行政庁に公定力が与えられていることの派生原理として、行政庁がその判断権を行使して具体的な決定を下す前に、裁判所が行政庁の行為を拘束するような形の救済を与えることは原則として許されないとするものである。しかし、行政庁の処分の公定力の存在から義務づけ訴訟の否定に結び付けるのは必ずしも論理的とはいえないように思われる(同旨、塩野〔12〕126頁)。

義務づけ訴訟が原則として許されないとされる最大の理由は、やはり三権分立制の下で、行政庁の第一次的判断権や裁量権を裁判所が尊重しなければならないことに基づくと考えべきである⁵⁾⁶⁾。このような考えからすると、行政庁の第一次的判断権が裁量の余地がないまでに羈束されている場合にのみ、義務づけ訴訟が許されると解す

べきである。

なお、本件訴訟において、Xは義務づけ訴訟だけでなく、取消訴訟も提起している。このように取消訴訟と義務づけ訴訟が併せて提起された場合も、後者の義務づけ訴訟が認められるかという問題がある。取消訴訟と併せて提起されている場合でも義務づけ訴訟の要件が変わらないとする判決（大阪高判昭和50年11月10日・行集26巻10・11号1268頁⁷⁾）と、取消訴訟と併せて義務づけ訴訟を提起するのは不適法だとする判決（東京高判昭和39年11月26日・行集15巻11号2192頁⁸⁾、東京地判平成4年7月14日・労判622号30頁⁹⁾）がある。一般的にいうと、取消判決だけで目的が達成されるような場合は、前記の補充性の要件を満たさず、義務づけの判決をわざわざ行う理由はないというべきであろう¹⁰⁾。すなわち、取消判決の理由中の判断の拘束により行政庁の新たな処分によって救済されるような場合は、義務づけ訴訟に係る訴えは却下されるべきである。しかし、取消判決によっては目的が達成されず、かつ前記の三要件を満たしているような場合には、取消判決と併せて義務づけの判決を行うことが認められることもあると考えられる。

本判決はXによる義務づけ訴訟に係る請求について却下したが、その却下の具体的理由は明確ではない（II判旨の1（2）参照）。そこで、以下、Xの義務づけ訴訟に係る請求が、前記の三要件を満たしているか否かについて簡単に検討しておきたい。なお、Xの義務づけ訴訟に係る請求は多岐にわたっているが（I事実の概要の4の（2）、（3）、（4）及び（8））、基本的には被告事務局長がXに対し住宅扶助を行うよう裁判所に求めるものである。

まず、前記の一義的明白性の要件¹¹⁾であるが、Xに対する住宅扶助の支給が、保護の実施機関の裁量の余地が全くないほど法律上羈束されているか否かが問題となる。一般的にいうと、生活保護法による保護は、社会保険法等による給付と異なっており、一定の形式的な要件に該当すれば機械的に一定の金額が支給されるというようなものでない。世帯収入の認定、保有する資産の活用、扶養義務者による扶養等について保護の実施機関が種々調

査・判断を行った上で、保護の要否、保護の方法、保護の種類及び額等を決定する。また、本件で問題になっている住宅扶助についても、その額をいくりにするか¹²⁾、住宅扶助を金銭給付で行うか宿所提供施設への収容という現物給付の形で行うか（法33条）などについて、保護の実施機関に裁量が認められている。以上のように、生活保護法による保護については、保護の実施機関に裁量が認められ、一般的にいうと義務づけ訴訟の一義的明白性の要件を欠くというべきである。しかし本件においては、Xは既に生活扶助を受給して保護の受給要件を満たしており、またXの本件宿舎の使用料の月額が6,630円で9,000円という昭和58年度の住宅扶助の一般基準の範囲内であったため、被告事務局長はXに6,630円の住宅扶助を行うよう羈束されていたと考えられる。ところが、本件においては、Xが支払うべきものは本件宿舎の使用料ではなく損害賠償金であり、しかもXは過去の住宅扶助を遡及して支給するよう求めており、被告事務局長はこのような住宅扶助の支給について羈束されていたと考えるのは困難である。したがって、一義的明白性の要件を満たしていたと解するのは疑問である。

次に、前記の緊急性の要件であるが、Xは本件宿舎に依然として居住し、しかもその宿舎の不法占有に係る損害賠償金を支払っていないから、たとえ被告事務局長が住宅扶助を行わなくても、Xが回復し難い損害を被ることはなかったと考えられる。したがって、緊急性の要件をも満たしていなかったと解される。

最後は、前記の補充性の要件である¹³⁾。Xは本件不作為処分の取消訴訟も併せて提起しているが、Xが主張している理由によって裁判所が本件不作為処分を取り消せば、保護の実施機関はそれに拘束されて（行政事件訴訟法33条）、住宅扶助をXに行わざるを得なくなると考えられる。そうすると、住宅扶助の支給を保護の実施機関に義務づける訴えを認める必要はなく、補充性の要件も満たしていないというべきであろう。以上により、Xの義務づけに係る訴えはそれが認められるための前記の三要件を満たしていなかったと解され

る。

なお、第1審判決は、住宅扶助の支給に係る義務づけの訴えのほか、Xによる他の二つの訴えについても不適法であるとして却下した。一つは、第2事件削除決定（被告事務所長による昭和59年9月分の住宅扶助を削除する旨の決定）の取消請求である（I事実の概要の4の(9)）。この訴えに対し、第1審判決は、第2事件削除決定自体が無効であるから、その取消しを求める訴訟は訴えの利益を欠くとして却下した。第2事件削除決定が無効であるとする理由は、被告事務所長が住宅扶助の支給決定をした第2事件扶助決定は昭和59年8月分の本件宿舎の使用料のみに関してであるから、同年9月分の住宅扶助を削除する旨の第2事件削除決定は元来削除する対象がないものを削除する旨の処分であり、この瑕疵が重大かつ明白であるからというものである（II判旨の2）。

もう一つ第1審判決が却下したのは、第2事件扶助決定（被告事務所長が行った昭和59年8月分の住宅扶助として6,630円を追給する旨の決定）が一時的な扶助でなく継続的な扶助であることを確認する旨の請求（I事実の概要の4の(10)）である。第1審判決は、この確認請求は第2事件扶助決定が昭和59年9月以降の住宅扶助を行う義務を含むことの確認を求める趣旨のものであって、義務づけ訴訟の一類型であるとして、この確認請求をも不適法であるとして却下した。ここで争点となっているのは、第2事件扶助決定が、住宅扶助について昭和59年8月分だけ支給する一時的な扶助なのか、同月分以降も支給する継続的な扶助かということである。

ところで、控訴審判決によれば、Xのように、借家に住んでいる被保護者が、貸主により賃貸借契約の終了を理由に借家の明渡し請求を受けたが、その契約の有効存続を主張して争っている場合の住宅扶助の取扱い、借主としての被保護者が法令の定める正規の手続により賃料を供託している場合であれば、当該供託額について住宅扶助を支給する扱いになっている。この場合の住宅扶助は、被保護者が現実に賃料を供託している事実を確認した上で支給されるのであるから、それは継続的

な扶助ではなく、一時的な扶助であるということになる。そうすると、Xが昭和59年8月分の使用料を供託した事実を確認して行った第2事件扶助決定は、同月分の住宅扶助のみを支給するという一時的な扶助であって、同年9月分以降の住宅扶助をも支給するという継続的な扶助ではないということになる。

3 損害賠償金と住宅扶助

本件訴訟において、Xは第1事件決定（Xが本件宿舎を不法占有していることを理由として課された損害賠償金について、昭和52年2月4日に遡って住宅扶助を行うよう求めたXの申請を被告事務所長が却下した処分）の取消しを請求した。ここで問題となるのは、このような損害賠償金が住宅扶助の対象になるか否かということである。この問題について、第1審判決は、この損害賠償金は不法占有（違法行為）を理由とするものであるから、これについて生活保護法による住宅扶助を行うことはできないとして、Xの請求を棄却した（II判旨の3）。控訴審判決も、「生活保護法による保護は、……住居のためのものといえども、条理上、損害賠償金の需要までも保護の対象とするものではない」と判示した。

法14条は住宅扶助の対象として、1号で「住居」を、2号で「補修その他住宅の維持のため必要なもの」を掲げている。そして、「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示158号）では、住宅扶助の対象経費として「家賃、間代、地代等」が掲げられている。本件訴訟において問題となるのは、前記の損害賠償金がこの1号の「住居」にあたるか否かということである。

国家公務員宿舎法18条によると、宿舎の貸与を受けた者が職員でなくなった場合には原則として20日以内に宿舎を明け渡さなければならないこととされ（1項）、被貸与者が宿舎を明け渡さない場合は当該宿舎の使用料の3倍以内の「損害賠償金」を支払わなければならないとされている（3項）。この損害賠償金は、同法15条が規定する「使用料」と異なり、宿舎使用の対価ではないと考えられ、したがって損害賠償金を法14条1号に規

定する「住居」に要する費用ととらえることは困難である。この損害賠償金はXが現に居住していることに伴う住居関連の費用であるには違いないが、Xが本件宿舎を明け渡して別の住居に移れば、その家賃等は住宅扶助の対象とされるのであり、この損害賠償金を住宅扶助の対象としなくても、Xの最低生活は維持される。したがって、この問題に係る本判決の判旨は妥当である。

4 住宅扶助の遡及支給

Xは昭和59年9月18日付の保護申請で昭和52年2月4日に遡って住宅扶助を支給するよう求めたが、被告事務所長は昭和59年8月分の住宅扶助の支給は認めたものの、遡及的な住宅扶助の支給申請については何ら判断を示さなかった。このため、Xはこれを不作為処分ととらえて、本件訴訟においてその取消しを求めた。これに対し、本判決は、II判旨の4(2)に引用したように、遡及的扶助は生活保護制度の本来の趣旨に反するとし、Xの請求を棄却した。

控訴審判決も、「生活保護は、要保護者その他の者の申請に基づいて開始するのが原則であって(同法7条)、受給者の現実の困窮状態に直接的に対処することにより、健康で文化的な最低限度の生活自体を維持することを目的とするものであって、生活保護申請時より過去へ大幅に遡及して、その間の生活のために生じた累積債務を整理することを目的とするものではない」として、本件不作為処分は適法であると判示した。

生活保護法による保護は現実には生活に困窮している者に最低限度の生活を保障するものであるが、原則として要保護者の申請によって保護が開始される(法7条)。すなわち、要保護者の保護請求権は申請前はいまだ抽象的なものにすぎず、要保護者から保護の申請があり、かつ、保護の実施機関による保護開始決定があつて初めて具体的な権利となる。この意味で、保護の実施機関の決定は形成的行為であると考えられる¹⁴⁾。また保護は生活に困窮する者がその利用し得る資産等あらゆるものをその生活維持のために活用することを要件として行われ、かつ、扶養義務者の扶養及び他法他

施策による扶助が生活保護法による保護に優先することとされるが(法4条)、保護申請前にたとえ生活困窮の状態にあったとしても、この補足性の要件を満たしていたかどうかを過去に遡って判断することは困難である。以上のことから、原則として保護は申請後の期間についてのみ請求することができると解すべきである¹⁵⁾¹⁶⁾(同旨、明山〔1〕104-108頁、桑原〔8〕92頁)。したがって、保護の遡及的請求は生活保護制度の本来の趣旨に反するという本判決の判旨は、申請前の期間に関する限りは妥当である。

ただし、Xは住宅扶助の支給申請は昭和58年5月26日に初めて行ったものの、生活扶助は昭和52年2月4日から受給していた。このような場合昭和52年2月4日に遡って住宅扶助の支給を行うべきか否かが問題となる。(なお、Xが実際に支払いを求められていたのは住宅扶助の対象とならない損害賠償金であるので、先に論じたようにXは住宅扶助をそもそも受けることができない。以下で検討するのは、Xが仮に住宅扶助の対象となる本件宿舎の使用料を支払っていた場合のことである。)

ところで、保護の開始の申請は生活扶助、住宅扶助というような特定の扶助について行うのではなく(生活保護法施行規則2条)、要保護者からの保護の開始の申請に基づき、保護の実施機関が要保護者の需要に基づいて保護の種類等を決定することとされている(法8条、9条及び24条)。したがって、Xが住宅扶助を必要としていたのに、昭和52年の保護の開始決定がそのことを考慮していなかったとすれば、同年に遡って住宅扶助を支給すべきであるということになる。

しかし、行政実務上、保護費を遡及して支給する必要がある場合の遡及期間の限度は、2箇月程度とされている(厚生省社会・援護局保護課監修〔10〕270頁以下)。このような行政実務に従うとすれば、Xが遡及して受給する可能性があるのは、Xが住宅扶助について受給申請した昭和58年5月26日前の2箇月分だけということになる。このように行政実務が保護費の遡及支給を2箇月を限度としている理由は、①「最低生活費の認定変更

を必要とするような事項については、収入申告と同様、受給者に届出の義務が課せられているところでもあるし、また、一旦決定された行政処分をいつまでも不確定にしておくことは妥当でない」こと、②「行政処分について不服申立期間が一般に60日とされていること¹⁷⁾」及び③「2か月を超えて遡及する期間の最低生活費を追加支給することは、生活保護の扶助費を生活困窮に直接的に対処する給付として考える限り妥当でない」ことである(厚生省社会・援護局保護課監修〔10〕270-271頁)。

生活保護を受けていた者の保護費の額を過去に遡って変更する問題については、次の二つの場合に分けて考える必要がある。一つは最初の保護開始決定に基づく保護費の額が、何らかの理由で本来の保護費の額より少なかった場合である。二つは、最初の保護開始決定に基づく保護費の額は正しかったが、その後被保護者の事情に変更が生じて保護費を増額すべきであったにもかかわらず、一定の期間元の保護費の額が支給され続けていた場合である。

後者の場合は、保護の変更の申請があった時から2箇月分しか遡及して支給しないとする実務上の取扱いでも、やむを得ないと考えられる。なぜならば、法61条により被保護者は生計の状況の変動等について保護の実施機関に届出の義務が課されているにもかかわらず、当該被保護者は届出をなさず、かつ、自らの過失によって保護変更の申請が遅れた場合が多いと考えられるからである。ただし、被保護者が届出をし、かつ、保護費を増額すべき理由があったにもかかわらず、保護の実施機関が増額しなかったときは、届出の時まで遡って保護費の支給を認めるべき場合もあると考えられる。

次に、最初の保護開始決定に誤りがあり、保護費の額が本来の額よりも少なかった場合については、更に二つの場合に分けて考える必要がある。まず、被保護者の申告漏れ等過失により保護費の額が本来の額よりも少なかった場合は、やはり保護変更申請の時より2箇月分しか遡って支給されないとしても、やむを得ないと考えられる。しか

し、保護の実施機関の過失により保護費が少なく算定された場合は、保護変更申請の時より2箇月分しか遡及しないとするのは、被保護者に対して不当であるように思われる。したがって、このような場合は保護開始申請の時まで遡って保護費を支給する必要があるのではないかと考えられる。しかし、このような場合でも、実務上は保護変更申請の時より2箇月分しか遡って支給されないようである。この場合、被保護者がその保護開始決定処分を知った日の翌日から起算して60日を過ぎた後ではもはや審査請求をすることができなくなり(行政不服審査法14条1項)、したがって法69条の審査請求前置の規定によりその処分の取消訴訟も提起できなくなる。したがって、このような場合は、違法な保護開始決定処分により損害を被ったとして国家賠償法1条1項に基づいて賠償請求をするか、又は民法703条の不当利得の返還請求という形で訴えるほかはないことになる。

以上、筆者の考えでは、過去の保護費について2箇月以上遡及して支給を認めるべき場合があるが、この場合、次の二つの問題が生ずる。一つは時効の問題であり、二つは収入認定の問題である。まず、時効については、生活保護法には時効の規定がないため、保護を受ける基本的な権利(基本権)は時効によって消滅することはないと解される。したがって、要保護状態にあるときはいつでも保護開始の申請をすることができると解される。しかし、いったん保護開始決定を受けた後の毎月の保護費(支分権)については時効によってその権利が消滅すると解される。保護費は保護の実施機関の属する地方公共団体が支弁することとされているので(法70条及び71条)、地方自治法236条1項の規定により支分権としての保護費に係る権利は5年で時効により消滅すると解される。そうすると、たとえ遡及して保護費を支給すべきだとしても、それは5年間に限られる。

次に、第2の収入認定の問題とは、被保護者が過去の保護費について遡及して支給を受けたとしても、それが法4条の補足性の原理によりその全額が収入として認定され、以後の保護費が減額されるとすると、遡及して支給を受ける意味がない

という問題である。行政実務上、原則的として預貯金の保有は認められず、例外的に預貯金として保有が認められるものの中に、遡及して支給を受けた保護費は含まれていない¹⁸⁾。

遡及して支給を受けた保護費がたとえ被保護者の預貯金となるとしても、その全額を収入として認定するのは、遡及して支給する意味がなくなるため妥当ではない。この問題は保護費から蓄えた預貯金を収入認定するのが妥当かという問題と性質が同じであり、この問題について判示した加藤訴訟第1審判決¹⁹⁾(秋田地判平成5年4月23日・判時1459号48頁)の次のような判旨が参考になる。

「生活保護費のみ、あるいは、収入認定された収入と生活保護費のみが源資となった預貯金については、預貯金の目的が、健康で文化的な最低限度の生活の保障、自立更生という生活保護費の支給の目的ないし趣旨に反するようなものでないと認められ、かつ、国民一般の感情からして保有させることに違和感を覚える程度の高額な預貯金でない限りは、これを、収入認定せず、このような預貯金は法4条、8条でいう活用すべき資産、金銭等には該当しないというべきである。」

この判旨にならうとすれば、遡及して支給を受けた保護費については、余程高額でない限りは収入認定すべきではないということになる。なお、以上は遡及して保護費を追加して支給すべき場合について述べたが、逆に遡及して減額すべき場合がある。この場合も遡及して減額する限度は2箇月程度とされるが(厚生省社会・援護局保護課監修[10]271頁)、この場合は法56条の不利益変更の禁止、80条の保護費返還の免除、85条の罰則等の規定が関係してくる。

5 通知の遅延と処分の取消し

Xの最初の住宅扶助の支給申請は昭和58年5月26日になされたが、それに対する被告事務所長の処分(第1事件決定)は同年6月20日になされた。これに対し、Xは、この第1事件決定は、保護の要否等の決定の通知は申請のあった日から14日(特別な理由がある場合は30日)以内にし

なければならないとする法24条3項の規定に違反するとして、その取消しを求めた。この問題について第1審判決は何も判示しなかったが、控訴審判決は次のように判示した。

「控訴人は、第1事件決定が生活保護法24条3項に違反する旨主張するが、同条項は訓示的規定と解されるから、その違反があったことをもって第1事件決定の効力に影響を及ぼすものではない。」

最低生活の保障を目的とする生活保護の決定やその通知については、可能な限り短時日のうちに行われることが望ましく、したがって法24条3項について単なる訓示的規定と解すべきではなく²⁰⁾、保護の実施機関を拘束すると解すべきであろう。しかし、法24条3項は一種の手続的規定であるが、このような手続的規定に違反する処分については、直ちには処分の取消事由にはならないとするのが判例の大勢とされている(山田[21]92頁)。すなわち、最判昭和51年5月6日・判時819号35頁によれば、「行政処分に瑕疵がある場合においても、その瑕疵が当該処分の結果に影響を及ぼさなかったときには、当該処分の取消原因とならないものと解すべきであるから、行政処分の取消訴訟において、当該処分において一般的にみて行政処分の結果に影響を及ぼすような性質を有する手続上の瑕疵が認められる場合でも、その瑕疵が当該処分の結果に影響を及ぼさなかったことが明らかであると認められる特別の事情があるときは、裁判所は、右瑕疵は当該処分の取消原因とならないものと判断しなければならないこととなる」と判示している。

上記の判旨を本件訴訟に当てはめて考えてみると、被告事務所長がXの申請のあった日から14日以内に処分の通知を行わなかったという瑕疵は、Xによる住宅扶助の申請を却下するという処分(第1事件決定)に何らの影響も及ぼさなかったと考えられるため、この瑕疵は第1事件決定の取消原因とならないということになる。実際、14日以内に通知を行わなかったという瑕疵を理由に第1事件決定を取り消しても、被告事務所長は再度住宅扶助の支給申請を却下することが明らかで

あるため、このような手続的瑕疵を理由に第1事件決定を取り消すのは無意味である。したがって、第1事件決定を取り消さなかった本判決の結論自体は妥当というべきであろう。

なお、被告事務所長がXによる申請のあった日から14日以内に決定の通知をしなかったのは、Xが家賃証明書を提示しなかったためである。このような理由が法24条3項ただし書が定める特別な理由にあたると解することができるのであれば、被告事務所長は同項ただし書が定める30日以内に通知をしているので、被告事務所長がした第1事件決定は違法ではないということになる。(第2事件扶助決定の通知もXによる申請のあった日から14日以内にはなされず、30日以内になされているが、この遅延の理由は上級機関との協議に時間を要したためであると主張されている。)

6 証拠書類の閲覧拒否と裁決の違法性

本件訴訟において、Xは、Xが被告知事に対して行った審査請求に対する同知事の裁決(第1事件裁決及び第2事件裁決)が違法であるとして、その取消しを求めた。裁決が違法であるとする理由としてXは様々な点を挙げているが、その一つは、処分庁である被告事務所長が審査庁である被告知事に提出した証拠書類の一部につき、被告知事が正当な理由なくXの閲覧請求を拒否したことである。

これに対し、第1審判決は、被告知事の裁決には違法はないとし、Xによるその取消請求を棄却した。そして、証拠書類の一部の閲覧拒否について、同判決は、閲覧は「第三者の利益を害するおそれがあり、又は行政上の秘密により閲覧を拒否したものであって、右閲覧拒否には正当な理由(行政不服審査法33条2項²¹⁾)があると解される」と判示した。

ところで、不服申立て手続における書類閲覧の瑕疵について、閲覧に基づく反証により結論に影響を与える可能性があった場合にのみ裁決の取消事由となるとする判決がある(大阪高判昭和50年9月30日・行集26巻9号1158頁、大阪高判昭和56年9月30日・行集32巻9号1718頁)。本件

の場合において、Xに対する証拠書類の一部の閲覧拒否が被告知事の裁決に影響を及ぼすとも考えられないので、この意味でもXによる裁決取消請求は棄却されるべきものであったと考えられる。

7 部分的認容処分についての不服の訴え

Xは、本件訴訟において、昭和59年8月分の住宅扶助を行うという処分(第2事件扶助決定)を、同年7月以前の住宅扶助の支給申請を却下する処分(本件不作為処分)ととらえて、その取消しを請求した。このようないわゆる部分的認容処分について、部分的拒否部分を不作為処分又は不支給処分ととらえて、その取消しを求めることが適法な訴えかという問題がある。本件訴訟において、この問題は原告と被告の間で具体的な争点とはなっていないようであるが、興味深い問題なので、ここで取り上げて論ずることとしたい。

この部分的認容処分についての不服の訴えについては、どのような争訟方法を採用すべきかはまだ決着がつけられていないようである(『ジュリスト』925号、昭和64年1月1-15日の座談会「現代型行政訴訟の検討課題」56-57頁参照)。考えられる争訟方法としては、次の三つがあるとされる。一つは、部分的認容処分を給付申請の部分的拒否処分ととらえてその取消訴訟を提起する方法である。しかし、この方法については、部分的拒否処分があったと構成することができるかという問題がある。二つは、部分的認容処分自体の取消訴訟を提起する方法である。これにも部分的に認容された処分自体が取り消されてしまうのではないかという問題があるが、取消理由中の判断の拘束によって改めて処分が行われるため、実務上は問題なく処理できるとされる(前記座談会の時岡泰発言参照)。しかし、新たな処分がなされるまで原告は何らの給付も得られなくなるのではないかという問題がある(これに対しては、部分的拒否部分のみ取り消されると考える塩野〔12〕129頁を参照)。三つは、部分的に拒否された請求又はそれを含めた全部の請求について、義務づけ訴訟を提起する方法である(塩野〔12〕129頁、成田〔15〕23頁、原田〔16〕79頁)。しかし、義務

づけ訴訟は、前述したように、厳格な要件の下でしか認められていないという問題がある。

本件坂本訴訟においては、X は、この第1 番目に類似した争訟方法を採用し、不作為処分があったとしてその取消しを求めた。これに対し、第1 審判決は、II 判旨の4 (1) に引用したように、不作為処分が行われたととらえることを認め、このような争訟方法で訴えることを認めた。

このほか、部分的認容処分の部分的拒否部分を処分ととらえてその取消訴訟を提起して争われたものに永井訴訟がある。この訴訟においては、原告は、昭和56 年4 月分から児童扶養手当を支給する旨の認定処分を、同年3 月以前の分の手当を支給しない旨の処分(本件不支給処分)ととらえて、その取消しを請求した。これに対し、その第1 審判決²²⁾(京都地判平成3 年2 月5 日・判タ751 号238 頁)は、「昭和56 年4 月を基準時とした受給資格と手当の額を認定した本件認定処分とは別に、原告ら主張の昭和54 年11 月から同56 年3 月末日までの児童扶養手当を支給しない旨の独立した処分があることは、本件全証拠、弁論の全趣旨に照らしてもこれを認めるに足りる的確な証拠がない。」と判示し、原告の求めた本件不支給処分取消しの訴えは不適法であるとして却下した(大森[3] 30 頁及び堀[17] 204 頁はこの判旨に賛成している。)

この永井訴訟においては、原告が被告知事に提出した児童扶養手当認定請求書には、昭和56 年3 月以前の分の手当を請求する旨の記載がなかったため、同年4 月分以降の手当を支給する旨の処分を、同年3 月以前の分の手当を支給しない旨の処分ととらえることは困難な面がある。これに対し、本件坂本訴訟においては、X は明示的に昭和59 年7 月以前の分の住宅扶助について遡及して支給するよう申請していたのであり、したがって同年8 月分の住宅扶助しか支給しないという処分を、同年7 月以前の分の住宅扶助について何らの判断を下さない不作為処分ととらえることは可能であったと考えられる。

なお、永井訴訟の控訴審において、原告・控訴人は、部分的拒否処分(本件不支給処分)の取消し

という主位的請求のほか、前述の第2 の争訟方法である部分的認容処分自体の取消しをも予備的に追加して請求した。これに対し、その控訴審判決(大阪高判平成5 年10 月5 日)は、この予備的請求を不適法であるとして却下した。その理由は、「本件処分は昭和56 年4 月分から原告X に手当を支給することを内容とするものであって、それ自体としてはなんら原告らの権利若しくは利益を侵害するものではないから、原告らにその取消しを求める法律上の利益は存在しないというべきである。」というものであった。(なお、予備的請求は新たな訴えの提起であり、この予備的請求の追加が出訴期間経過後になされたことも、不適法とされた理由として挙げられている。)

一般的にいうと、部分的認容処分自体を部分的拒否を理由として取り消し、その理由中の判断の拘束によって新たな支給処分を行うようにすることは可能であると解される。したがって、上のような理由で原告・控訴人の請求を却下した永井訴訟控訴審判決の妥当性には疑問がある。ただし、児童扶養手当法7 条1 項は認定請求した日の属する月の翌月からしか手当を支給しないと規定しているので、原告・控訴人の訴えが適法であったとしても、本案で原告・控訴人の請求(昭和56 年3 月以前の分の手当の支給)が認められる余地はないと考えられる。

この永井訴訟控訴審判決と異なって、注6)に掲げた内藤訴訟第1 審判決は、前記の第2 の争訟方法である部分的認容処分の取消訴訟という形での訴えを認めた。その理由は、処分が判決により取り消された場合は、その処分をした行政庁はその判決の趣旨に沿って改めて申請に対する処分をしなければならないからであるとしている。ただし、これは取消訴訟と併せて提起された義務づけ訴訟の必要性がないという結論を導きだすための理由中で述べられたもので、必ずしも部分的認容処分の取消訴訟について意識的に認めたものではないとも考えられる。

注

- 1) 国家公務員宿舎法によれば、宿舎の貸与を受け

た者が職員でなくなったときは、20日以内（相当の理由がある場合は、有料宿舎にあっては、6箇月の範囲内において当該宿舎の維持管理機関が指定する期間内）に宿舎を明け渡さなければならないとされている（18条1項）。そして、被貸与者が宿舎を明け渡さないときは、使用料の額の3倍に相当する金額の損害賠償金を支払わなければならないとされている（同条3項、国家公務員宿舎法施行令16条）。

なお、明渡し未了退職者等のうち特に悪質と認められる者に対しては、直ちに宿舎を明け渡すよう勧告するとともに、明け渡さない場合は訴えを提起すべきことなどを定めた通知が出されている（大蔵省理財局長から各省各庁官房長、各財務局長あて昭和54年12月18日付蔵理第4734号「退職等の場合における公務員宿舎の明渡しについて」）。

- 2) 行政不服審査法5条1項1号によれば、岡山市北福祉事務所長がした処分の審査請求はその直近の上級行政庁たる岡山市長に対して行うべきであるが、生活保護法64条が「第19条第4項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。」と特別に規定しているため、岡山県知事に対して審査請求を行ったものである。
- 3) 法66条1項は、都道府県知事の裁決に不服のある者は、厚生大臣に対して再審査請求をすることができる旨を規定している。しかし、法69条が保護の実施機関がした処分の取消しの訴えについて審査請求前置（再審査請求前置ではなく）を要求しているにすぎないため、審査請求に対する裁決を経た後の訴えである本件訴訟は適法な訴えである。
- 4) 社会保障法に係る義務づけ訴訟については、堀〔19〕291頁以下で裁判例を引用しながら論じているので参照されたい。また、南編〔20〕127頁以下は、義務づけ訴訟一般について学説・判例の詳しい紹介を行っている。
- 5) なお、塩野〔12〕130頁は、「行政庁の第一次的判断権は、憲法から直ちに導き出される原理原則ではなくて、もっぱら、立法政策上の産物であり、かつ、それは、行政と司法の機能配分からみても合理性がある、というにすぎない。」と述べている。
- 6) 内藤訴訟第1審判決（東京地判平成4年7月14日・労判622号30頁）は、船員保険法の脱退一時金として1,253万円余を支給せよとする義務づけ訴訟に対し、義務づけ訴訟は極めて例外的な場合しか認められないと判示した。その理由として、「公権力の行使に当たる行政庁には第一次的に公定力を伴う判断権が保留されているから、

行政庁が右の判断権を行使して具体的な決定を下す前に、裁判所が予めその判断権の行使を拘束するような裁判を行うことは極めて例外的な場合においてのみ考えられる」ことを挙げている。また、それに加えて、「行政事件訴訟法の諸規定の文理及び趣旨、殊に、行政庁が法律上作為義務を負う場合においてすらその不履行に対し所定の要件の下で不作為の違法確認訴訟が認められているに過ぎないこと（同法3条5項、37条）」をも、義務づけ訴訟が例外的にしか認められないことの理由として挙げている。

- 7) これは堀木訴訟控訴審の判決であり、次のように判示している。「先行処分の取消訴訟に併せて義務づけ訴訟を提起しているような場合においても、行政庁に対する義務づけ訴訟は、三権分立の立場から、なお原則的には不適法として許されないというべきである。しかしながら、例外的に、先行処分の取消判決の違法とした理由以外の理由をもって再び同一の拒否処分をなす余地がなく、申請に応じた処分をなすべき行政庁の作為義務の存在が一義的に明白であり、且つ事前の司法審査によらなければ、当事者の権利救済が得られず、回復しがたい損害を及ぼすというような緊急の必要性があると認められる場合には、行政庁に対する義務づけ訴訟も許されると解するのが妥当である。」なお、この義務づけ訴訟に係る請求に対しては、第1審及び控訴審判決とも、行政庁に裁量判断の余地が残されているとして、原告・被控訴人の訴えを退けている。
- 8) これは中矢訴訟控訴審の判決である。この訴訟は、原告（被控訴人）が厚生大臣に対して行った戦傷病者戦没者遺族等援護法に基づく遺族年金及び弔慰金の請求が却下されたため不服申立てを行ったところ、原告は訴外Aと事実上婚姻と同様の事情に入っていたという理由で不服申立てを棄却する裁決がなされたところから、提起されたものである。この訴訟において、原告はこの裁決の取消しを求めるとともに、被告厚生大臣が原告に対し遺族年金及び弔慰金を受ける権利を有する旨の裁決をしなければならないことを求めた。この訴訟の第1審判決（東京地判昭和37年11月29日・行集13巻11号2127頁）は、裁決の取消請求を認めただけでなく、厚生大臣に対する義務づけ訴訟に係る請求をも認めた。しかし、控訴審判決は、以下のように判示して、義務づけ訴訟に係る請求は不適法であると判示している。
「控訴を棄却する本判決が確定するときは、行政庁である控訴人〔被告、厚生大臣〕は、この判決の趣旨に従って行動すべき義務を生ぜしめられることは、法律によって定められている。すなわち、控訴人がさきになした裁決が取り消される以上、控訴人が被控訴人〔原告〕のためにその主張の権利を有することの裁定をなすべき旨を特に

判決の主文に表示するまでもないのであり、被控訴人は、重ねて控訴人においてその旨の裁決をなすべき義務あることの宣言ないしその旨の意思表示をなすべきことを裁判上請求する利益を有しないのである。よって当裁判所は、この点に関する被控訴人の訴を不適法と認める。」

- 9) 注6)の内藤訴訟に対する第1審判決であり、船員保険法の脱退手当金の支給処分の取消しと1,253万円余の脱退手当金を支給せよとする原告の請求に対し、後者の義務づけ訴訟に係る請求は前者の処分取消しの請求によって目的が達成されるという理由で、不適法であるとして却下している。
- 10) ただし、成田〔15〕23頁は、「行政庁が違法に低い給付金額を裁定したような場合に、その裁定を取り消すとともに、正当に受けるべき給付金額を明示してその給付を行政庁に義務づけるという方式が可能とされる余地がある」と述べている。
- 11) 一義的明白性の要件は訴訟要件ではなく本案の要件とする説があるが(阿部〔2〕2165頁、塩野〔12〕134頁、南編〔20〕134頁(大島崇志稿)、原田〔16〕75頁等)、この説によれば一義的明白性の要件を満たさない場合は、却下ではなく棄却の判決を下すことになる。
- 12) 家賃等についての住宅扶助の額は、昭和58年度において1級地及び2級地が9,000円以内、3級地が5,000円以内と定められているが、家賃等の額がこれを超える場合は厚生大臣の承認を得て都道府県知事又は指定都市の長が第2種公営住宅の家賃の額等を参考として住宅扶助の限度額を定め、更に保護の実施機関は都道府県知事の承認を得て上記の限度額の1.3倍以内で住宅扶助の額を定めることができるとされている(厚生省社会局保護課他監修〔9〕170-171頁)。
- 13) 補充性を義務づけ訴訟の要件としない考えもあり、法定抗告訴訟によって救済が得られるか否かに関係なく、審理の結果判決に熟する限り裁判所は義務づけ判決をなし得るとする。塩野〔12〕128頁は、この考えを「学説上は多数説といえようか。」と述べている。
- 14) 成田〔15〕22頁は、「保護処分は、単なる確認行為ではなく……相手方に保護を受ける権利を設定するとともに、法の定める一定の義務(59条-62条)を負うべき地位を設定する一種の形成行為である。」と述べている。小川他編〔4〕347頁(西原道雄稿)も同旨である。
- 15) 昭和38年4月1日付厚生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」は、「保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすること。」と述べている。
- 16) 第1次藤木訴訟第1審判決(東京地判昭和47年12月25日・行集23巻12号946頁)は、以下

に引用するように、保護の給付については申請当時まで遡って請求することができると判示している。「生活保護請求権は、単に要保護者が保護を受けないで生存し得たという理由で、時の経過により時々刻々不要、不能となり権利が消滅していく、いわゆる絶対的定期債権ということではできない。のみならず、過去の生活保護の給付は請求できないとすると、支給義務を怠り、これを遷延した義務者が不当に利益をうけ、これにより、支給されなかった要保護者が前記の法で保障された水準以下の生活を余儀なくされるという不当な結果を肯定せざるをえず、このようなことは、生活保護法の目的に照らし、とうてい容認し難いところである。したがって、要保護状態にあった者は、過去の生活保護の給付をさかのぼって請求できるものと解するのが相当である。ただ、保護は、要保護者等の申請に基づいて開始するのを原則とする(7条)から、要保護状態が存在し、かつ保護の申請がされた場合に限り、その申請当時にさかのぼって保護の給付を請求しうるものというべきである。」

また、神戸地決平成4年7月16日・判例地方自治103号47頁も、「〔生活保護〕法7条によれば、法に基づく保護は、急迫な場合を除くほか、申請に基づいて開始することとされており、保護の要否を第一次的に申請の有無によらしめている。したがって、法は、保護の申請があったときから保護を開始すべきとしていると解されるから、申立人の申請日以前に遡って生活保護を適用してほしいという希望に反して保護の開始日を申請日としたとしても、本件処分が違法になるものではない」と判示している。

ただし、小川〔5〕240頁は、「申請の日以前にすでに要保護状態が存在することが確認されたときは、その要保護状態発生の際に遡って保護を行なうこともできるし、ことに、それが急迫した状態であって、そのために要保護状態発生と同時に申請するということができず、急迫状態が解消した段階で遡及して保護を開始するよう申請がなされたようなときは、当然に遡及保護を行なうべきであろう。」と述べている。

- 17) この②の理由は、行政不服審査法14条1項が審査請求は処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内にしなければならないと規定し、かつ、生活保護法69条が処分の取消しの訴えにつき審査請求前置主義を採っているため、2箇月が経過すればもはや被保護者は訴訟によって処分の効力を争えなくなる(不可争力又は形式的確定力)を根拠にしているようである。

しかし、保護費の遡及支給の問題はこの不可争力と直接の関係をもたない。なぜならば、被保護者の事情変更により保護費の額を変更する処分がなされた場合に、その処分があったことを知っ

た日の翌日から2箇月以内に審査請求をしなければ、その処分について争うことができなくなるというのが不可争力なのであり、保護費の額をいつから遡って増額するかという処分内容とは直接関係がないからである。すなわち、被保護者の事情変更に伴う保護変更処分の内容としてどの位前から遡及して保護費を支給するかは、その処分の不可争力が発生する期間とは無関係に定め得ると解されるからである。

- 18) 昭和38年4月1日付厚生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」によれば、「自立更生のための恵与金、災害等による補償金、保険金若しくは見舞金、指導、指示による売却収入又は死亡による保険金」については、「直ちに生業、医療、家屋補修等にあてられない場合であっても、将来それらにあてることを目的として適当な者に預託されている間、これを収入として認定しないもの」とされている。遡及して支給された保護費については、この通知によれば預貯金として保有が認められる金銭に含まれていないが、行政実務上の取扱いとして認めている2箇月の遡及支給分については、当然のこととして収入認定されず預貯金として保有が認められることになる。
- 19) この判決については、小川〔6〕、河野〔7〕、堀〔18〕等を参照。
- 20) なお、法65条1項は「厚生大臣又は都道府県知事は、保護の決定及び実施に関する処分についての審査請求があったときは、50日以内に、当該審査請求に対する裁決をしなければならない。」と規定しているが、この期間も訓示規定だと判示した判決がある。岡山地判平成4年5月20日・判例地方自治106号80頁であり、7箇月を要した裁決を違法ではないとして、その取消請求を棄却している。
- 21) 行政不服審査法33条2項「審査請求人又は参加人は、審査庁に対し、処分庁から提出された書類その他の物件の閲覧を求めることができる。この場合において、審査庁は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。」
- 22) この判決については、大森〔3〕、高藤〔14〕、堀〔17〕等を参照。

引用文献

- 〔1〕 明山和夫『生活保護』ミネルヴァ書房、昭和42年
- 〔2〕 阿部泰隆「義務づけ訴訟論」『田中二郎先生古稀記念・公法の理論 下II巻』有斐閣、昭和52年
- 〔3〕 大森正昭「児童扶養手当制度における非遡及主義、および行政庁の周知徹底」『賃金と社会保障』平成4年3月上旬
- 〔4〕 小川政亮他編『現代法10 現代法と労働』岩波書店、昭和40年
- 〔5〕 小川政亮『社会事業法制 第2版』ミネルヴァ書房、昭和61年
- 〔6〕 小川政亮「加藤生活保護・人権訴訟勝訴とその意義」『法律時報』平成6年3月
- 〔7〕 河野正輝「生活保護世帯の預貯金と収入認定——加藤訴訟」『ジュリスト』平成6年2月15日
- 〔8〕 桑原洋子『社会福祉法制 新版』有斐閣、平成6年
- 〔9〕 厚生省社会局保護課他監修『生活保護手帳 平成4年度版』全国社会福祉協議会、平成4年
- 〔10〕 厚生省社会・援護局保護課監修『生活保護手当(別冊問答集)』社会福祉試験・振興センター、平成5年
- 〔11〕 最高裁判所事務総局編『続々行政事件訴訟10年史』法曹会、昭和56年
- 〔12〕 塩野 宏「無名抗告訴訟の問題点」鈴木忠一他編『新・実務民事訴訟講座 第9巻』日本評論社、昭和58年
- 〔13〕 園部逸夫他編『社会保障行政法』有斐閣、昭和55年
- 〔14〕 高藤 昭「社会保障給付の非遡及主義立法」『判例タイムズ』平成3年11月15日
- 〔15〕 成田頼明「行政法の側面からみた社会保障法(下)」『ジュリスト』昭和39年7月15日
- 〔16〕 原田尚彦『訴えの利益』弘文堂、昭和48年
- 〔17〕 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』平成3年秋
- 〔18〕 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』平成6年春
- 〔19〕 堀 勝洋『社会保障法総論』東京大学出版会、平成6年
- 〔20〕 南 博方編『条解行政事件訴訟法』弘文堂、昭和62年
- 〔21〕 山田 洋「手続的瑕疵の効果」『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』平成2年6月20日
(ほり・かつひろ 上智大学教授)

書 評

E. ジェイムズ, S. ローズ・エイカーマン著, 田中敬文訳『非営利団体の経済分析』

(多賀出版, 1993 年)

レスター・M. サラモン著, 入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』

(ダイヤモンド社, 1994 年)

塩 澤 修 平

I 非営利部門研究の動向

民間非営利部門は、公的部門とならび市場機構を補完する役割を担っている。民間営利部門を中心とした市場機構においては、ある条件のもとでの競争均衡がある種の効率性を満たすことは「厚生経済学の基本定理」として広く知られている。公害問題、環境問題に端的にみられるような、外部効果などが存在するために生ずる「市場の失敗」を補完する役割は公的部門に課せられている。そしてさらに多くの社会において、民間非営利部門が、公的部門と補完的に、ときには代替的に、市場機構を補完している。経済学は伝統的に、市場機構と公的部門の分析には力を注いできた。これに対し、民間非営利部門の研究は、徐々に行なわれてきてはいるが、市場機構や公的部門の研究に比べてかなり遅れた状態にあるといえよう。非営利部門研究全体の動向をつかむために、研究方法あるいは研究姿勢といったものに従って、この分野における既存の研究を分類することが有益かと思われる。ここでは民間非営利部門に関する各種の研究を、便宜的に以下のような5つの範疇に分けてみることにする。

① 現状認識のための基礎的研究：非営利組織の活動をめぐるさまざまな概念、指標などに関する研究を指す。とくに国際比較を行なう場合に共通のデータが必要であり、処理のための方法論が確立されていなければならない。こうした研究は、それ自体が意味をもつというよりも、他の研究のための材料を提供するものである。

② 現状記述的な研究：各国のさまざまな非営利部門の組織がどのような活動を行なっているか、どのような問題に直面しているかを分析する研究を指す。具体性が求められ、あらゆる政策提言的な研究の基礎に

なるべき研究であり、実証的、理論的研究の方向を示唆する役割をもつ。またこうした研究方法は歴史的考察にも適用される。

③ 実証的研究：現実のデータを用いて、それを統計学的あるいは計量経済学的手法を用いて処理し、帰納法的な分析を行なう研究を指す。現状を体系的に把握し、比較研究の基礎となるものであり、またある種の予測やシミュレーションが可能となる。理論的研究の検証を行なう役割をもつ。

④ 理論的研究：複雑な現状のなかから、ある視点のもとで本質的に重要であると思われる要因を抽出して理論モデルを構成し、演繹法的な分析を行なう研究を指す。手法としては経済学のものや法律論的なもの、あるいはそれらの組み合わせなどなど、いくつかの異なるアプローチが考えられる。規範的分析の理論的基礎づけならびに実証分析のためのモデルを提供する役割をもつ。

⑤ 規範的研究：現状はどうであるか、という観点ではなく、現状を何らかの基準で評価し、現状はどうあるべきか、という観点からの研究を指す。研究者の価値観を直接反映しやすい性質をもつが、何らかのありべき姿、あるいは目的が与えられた場合に、それをいかに達成すべきか、という点からの分析であり、その限りにおいては客観的な姿勢を保ち得る。そうした目的達成の手段としては、税制、行政的な処理あるいは法体系の整備などが考えられるので、厚生経済学的、制度論的あるいは法律論的なアプローチが可能である。

非営利部門についてのこうした研究状況のなかで、アメリカにおいて注目されている2冊の研究書の邦訳が出版された。第1はE. ジェイムズ, S. ローズ・エイカーマン著, 田中敬文訳『非営利団体の経済分析』多賀出版, 1993 年であり、第2はL. M. サラモン著, 入

山映訳『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、1994年である。『非営利団体の経済分析』は上記の分類からすると④理論的研究が中心であり、⑤規範的研究の側面も多少もっている内容である。他方『米国の「非営利セクター」入門』は②現状記述的な研究および③実証的研究が中心であり、⑤規範的研究を多少もつ内容となっている。その意味ではこの2冊は相互に補完的な役割を担っており、これらを通読することにより、現在における非営利部門研究の実質的な対象範囲を、ほぼ全体的に把握することが可能であるかと思われる。

Ⅱ 『非営利団体の経済分析』、『米国の「非営利セクター」入門』において展開された研究

1. 『非営利団体の経済分析』

本書で展開されているのは、主として経済理論的な観点からの学校や病院あるいは美術館といった非営利団体についての分析である。そうした非営利団体は、生活の質的な改善が追求されている今日の先進国社会にあって、ますますその重要性を増してきている。これまでの経済理論では、利潤の追求を主目的とする営利企業や、ある特定の目的を有する公共団体の行動は、比較的良好に分析されていた。また営利企業の社会的貢献活動についても、「見識ある自己利益」の観点から、いくつかの議論がなされている。しかし非営利団体を経済学的に分析する試みは、それほど一般的ではなかった。本書はそうした分析の包括的なまとめであり、経済学がこの分野でこれまでどのような貢献をしてきたかが示されている。

ここで非営利団体とは「貨幣的残余の分配を禁じられている私的組織」として定義されており、そのきわだった特徴は「資金のかかなりの部分を私的なフィランソロピーから得ている」ことである。そして非営利団体の行動が、営利企業あるいは公共機関における官僚制との比較で分析されている。非営利団体は行動形態として、一定利潤を確保しながら売上高最大化をめざす営利企業と類似している点が指摘され、非営利団体の目的としてのイデオロギーや宗教、あるいは顧客との信頼関係といった、これまで狭義の経済分析の対象とはなりにくかった要素も正面から取り扱われている。一方、官僚制に対する非営利団体の特質は、「ヒエラルキーという明確な方向の欠如」とであるとしている。また、「ヨーロッパの非営利の文化組織に対する政府援助

が増大するにつれて、それは消費者選好を容易に軽視すること」となる、といった具体的な指摘は興味深い。「非営利団体は、自らが最優先とみなす価値を大げさに主張しないかぎり、多くのセクターでその重要性が継続するであろうとバランスよく評価したい」という著者の結論は、それ自体一般論としては妥当なものといえよう。しかし現実問題として、非営利団体の範疇に入るさまざまな組織の多様性を考えると、個別の領域においてももう少し明確な主張の展開が望まれる。

本書で扱われている具体的な分析対象は教育、医療から文化・芸術領域まで範囲が広く、理論的分析と実証的考察の双方を包含し、言及されている既存の研究も多様である。しかし一方では、非営利団体のもつさまざまな側面に対する、断片的な分析の試みの羅列という感じがしないでもなく、全体としての一貫性や整合性あるいは論理展開の厳密さに若干欠けるような面も否めない。しかしその点は、本書の学問的価値を減ずるものではなく、むしろこの分野における研究自体が完成されたものではなく、著者たちを含めて現在進行中であり、また研究対象が複雑で多岐にわたっていることを示すものといえよう。巻末の豊富な参考文献リスト、そして訳者による明快な解説および詳細な文献リストの補足を含めて、本書は非営利団体に関心をもつ人にとってきわめて有益であると思われる。

2. 『米国の「非営利セクター」入門』

本書ではまさに題名が示す通り、アメリカの非営利セクターが的確かつ整然と記述されている。アメリカの非営利部門を正しく理解するためには、その部門だけをみていたのでは不十分である。歴史的・社会的な背景、とくに国民と政府との関係が理解されなければならない。その点で本書は、アメリカ社会の本質から、非営利セクターの役割を見事に描いている。アメリカ人にとっての政府と国民との関係は日本のそれとは大きく異なっており、そうしたなかでの非営利セクターの姿とその存在意義が、客観的な統計資料とともに明瞭に浮かび上がってくるのである。まずアメリカにおける社会福祉の供給システムが、「公共と民間の活動を交ぜ合わせた、複雑な『混合経済』の福祉」であり、「政府が独占的に社会福祉の供給に取り組むという世界的な動きに抵抗してきた」ことを指摘している。また「政府権力の拡大に伝統的に強い抵抗感を抱くアメリカ」で「課税権とは、破壊力である」とみなされて

いること、そしてそうした考えを基盤として、「アメリカ人は、彼らの自由を保障するものとして、また、多面的な価値観を確保するための機構として、非営利セクターの活発な活動にこだわり続けるだろう」と位置づけている。こうした発想は、おそらく多くの日本人にとっては馴染みの薄いものであろう。しかしこの考え方を理解しなければ、アメリカにおける非営利部門の存在意義は正しく理解できないと思われる。

次に、非営利セクターの構造としくみが、統計資料を基に明確に説明されている。非営利セクターは会員奉仕団体と公共奉仕団体に大別されるが、ここで焦点をあてられるのは後者である。公共奉仕団体が、資金供給の仲介機関、宗教団体、サービス提供機関、政治活動機関という「非常に異なる四つのタイプの組織を含むことについては、正しい認識が広く行なわれていない」としている。非営利部門の社会的機能として重要であるのは、資金供給の仲介であり、サービスの提供である。「非営利セクターは、一般に考えられているよりもはるかに大きい」こと、「民間寄付の割合は一般に考えられているよりもずっと小さく」、「このセクターの収入の大部分は会費とサービス料金であり、また、これに近い額を政府から得ている」ことなどが述べられている。こうした基礎的な知識の提供は、非営利部門を理解し、実践活動や研究を行なううえできわめて有用である。

また非営利部門についての歴史的背景と最近の動向が論じられる。アメリカにおける「混合経済」の福祉システムが発展したのは「連邦政府が資金を提供し、実際のサービスは他の公共あるいは民間の団体に任せる『第三者による政府』という独特な制度がアメリカに存在」したからである、という指摘はきわめて重要であると思われる。前述した、アメリカ人の政府に対する意識が、非営利組織と政府との関係にどのように反映されていったかが、歴史的に明らかにされている。

さらに保健医療や教育活動、あるいはソーシャル・サービス、芸術といった具体的な分野での非営利部門

の役割が、豊富なデータを基に論じられている。こうした分野での現状は、わが国とはかなり異なっているが、われわれにとってはアメリカについての正しい情報が得られるだけでなく、この方面の研究の今後の方向性をも示唆するものである。

平易かつ精緻な訳文による本書は、わが国における非営利部門の研究者ならびに実務家の多くにとってひとつの指標を提供するものであり、訳者も述べているように「一読して目から鱗が落ちる思い」をさせるであろう。

III 非営利部門研究の課題

営利部門とは異なり、非営利部門には「経済的誘因」に基づく効率性の問題がたねに生ずる。それは組織上の問題でもあり、個々人の動機の問題でもある。また公的部門との関係はどうあるべきか、という問題については各国により歴史的・社会的背景が異なるが、非営利部門の存在意義そのものが問われている。それらをいかに解決すべきかは学問的にも実践的にも重要であり、税制、法体系、組織論などさまざまな観点からの考察が必要である。学界全体としては、現状記述的な研究の蓄積は、少なくとも量的にはかなり進んでいるようであり、『米国の「非営利セクター」入門』のような研究書が、質的な面で他の研究に刺激を与えるであろう。理論的あるいは規範的な研究は、『非営利団体の経済分析』において果敢に試みられているように、一種の試行錯誤状態のような面があり今後の進展が期待される分野であると思われる。

わが国における現実の非営利部門の活動は、ある種の流行となっていた一時期を超えて、質的な面で着実に前進しているようである。こうした分野に関する研究が進むことによって実態活動により意味での刺激を与え、それらが質的にも量的にもさらに改善されていくことが望ましく、そうした発展を期待したい。

(しおざわ・しゅうへい 慶應義塾大学教授)

社会保障費 国際比較基礎データ

社会保障研究所

ここに掲載する各国の社会保障費統計は、平成4年度社会保障費（季刊第30巻3号）の参考資料として示した国際比較¹⁾の基礎となったデータである。

諸外国の推計資料は、日本の社会保障費推計がILO基準により推計した結果を用いていることから、費用の定義の統一と計数の比較妥当性を考慮して諸外国についてもILO基準の推計を使っ

ている。ILOは各国から収集したデータを従来3年に1度The Cost of Social Security Basic Tablesとして刊行してきた。しかし現在入手可能な最も新しいデータが1986年度と古いため、社会保障研究所では各国と連絡をとり、なるべく新しいデータの入手に努めている。ここに公表したデータは社会保障研究所が各国との協力関係のなかで独自に入手したものであり、数値とその分類に

表1 諸外国の社会保障給付費の推移（単位：日本のみ10億円，他は100万各国通貨）

年 度	日 本	フランス	旧西ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1960	655	37,666	44,309	7,722	2,633	31,843
1965	1,604	72,013	72,208	15,054	4,165	44,958
1970	3,524	110,601	108,920	31,410	6,582	87,544
1974	8,889	245,062	193,041	59,599	9,692	153,631
1975	11,673	304,003	233,318	73,799	16,945	190,016
1977	16,846	421,289	268,525	104,368	23,374	244,488
1980	24,604	703,154	342,177	163,117	39,688	316,684
1981	27,358	827,621	370,142	183,159	47,548	354,085
1982	29,949	977,602	387,648	198,270	53,885	392,700
1983	31,902	1,100,209	395,760	229,495	58,289	432,879
1984	33,579	1,200,483	411,198	232,497	62,552	444,662
1985	35,644	1,282,461	423,858	253,828	67,911	476,296
1986	38,594	1,310,835	439,058	280,081	72,529	504,468
1987	40,661	1,362,091	459,920	328,065	74,667	568,616
1988	42,284	1,452,768	484,956	366,415	78,359	603,332
1989	44,648	1,535,620	493,084	401,631	82,793	645,006
1990	47,121	1,632,697	520,596	452,100	91,045	719,720
1991	50,103					
1992	53,846					

出所：日本については社会保障研究所推計（季刊第30巻3号）。

フランスについてはILO統計の基になっている国内統計（L'EFFORT SOCIAL DE LA NATIONAL PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993, IMPREMERIE NATIONAL, PARIS 1993, pp. 32-33）。

その他の諸国についてはILO提出済みの統計表を各国から入手。

についての責任は社会保障研究所が負う。また、ILO が今後掲載する各国の数値とここで使われた数値はかならずしも一致しない。それは、ILO が独自の判断で各国が提出した数値を改訂する可能性があるからである²⁾。

表2 諸外国の医療給付費の推移 (単位: 日本のみ10億円, 他は100万各国通貨)

年 度	日 本	フランス	旧西ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1970	2,076					
1974	4,691	62,085	57,305	18,086	2,706	36,615
1975	5,688					
1977	7,576	105,755	77,308	31,264	6,408	59,445
1980	10,658	155,509	85,859	38,824	11,125	88,601
1981	11,442	197,573	95,196	44,054	12,298	97,538
1982	12,298	232,944	96,655	47,428	13,406	109,276
1983	12,993	257,673	99,595	58,005	14,308	101,165
1984	13,434	303,313	106,775	62,674	15,111	111,178
1985	14,155	320,914	112,761	66,265	16,022	125,652
1986	15,070	334,755	118,550	68,833	17,207	135,209
1987	15,857	322,062	123,393	96,229	18,877	191,250
1988	16,530	382,230	133,108	102,636	21,011	207,827
1989	17,371	376,913	129,133	107,015	22,359	226,142
1990	18,213	402,194	140,274	120,739	26,150	212,527
1991	19,325					
1992	20,761					

注: ここで医療給付費の範囲としているのは、現物給付として行われる医療施策にかかる費用であり、ILO 表の支出分類で Medical Care の総額を示している。したがって、医療制度以外 (たとえば生活保護の医療給付等) の支出も含まれる。

フランスの網かけ部分は ILO 資料より推計。フランスの1984年以降は国内統計を使用。

各国の医療給付費の計算方法についての詳細は英文給付費資料 "SDRI: Statistical Report No. 5" を参照。

表3 諸外国の年金給付費の推移 (単位: 日本のみ10億円, 他は100万各国通貨)

年 度	日 本	フランス	旧西ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1970	855					
1974	2,671	182,977	103,923	30,950	4,051	80,514
1975	3,932					
1977	6,661	315,534	143,348	36,967	8,197	122,131
1980	10,471	547,645	166,171	64,064	16,415	169,915
1981	12,062		173,384	72,996	19,233	199,755
1982	13,412		182,467	78,845	21,542	221,078
1983	14,497	842,536	188,621	90,001	23,505	239,606
1984	15,557	480,153	198,682	81,472	24,879	252,463
1985	17,017	518,866	205,050	90,555	26,934	267,808
1986	18,881	545,910	210,635	100,164	29,008	281,310
1987	20,133	667,504	219,288	109,291	30,007	294,561
1988	21,211	713,984	228,831	120,099	31,439	311,534
1989	22,723	751,395	238,840	150,641	33,660	330,792
1990	24,249	800,698	250,130	164,293	37,356	354,405
1991	25,833					
1992	27,648					

注: ここで年金給付費の範囲としているのは、年金制度で現金給付として支給される費用である。老齢年金以外にも遺族年金・障害年金などが含まれている。各国の年金給付費の計算方法についての詳細は英文給付費資料 "SDRI: Statistical Report No. 5" を参照。

網かけ部分は年金給付とその他の給付の分離ができない。なお、スウェーデンの1983年以前とそれ以降では集計方法に変更がみられ、計数が連続性に欠けている。

表4 諸外国のその他給付費の推移 (単位: 日本のみ10億円, 他は100万各国通貨)

年 度	日 本	フランス	旧西ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1970	593					
1974	1,527		31,813	10,563	2,935	36,502
1975	2,053					
1977	2,609		47,869	36,137	8,769	62,912
1980	3,475		90,147	60,229	12,148	58,168
1981	3,854		101,562	66,109	16,017	56,792
1982	4,239		108,526	71,997	18,937	62,346
1983	4,412		107,544	81,489	20,476	92,108
1984	4,588	417,017	105,741	88,351	22,562	81,021
1985	4,472	442,681	106,047	97,008	24,955	82,836
1986	4,643	430,170	109,873	111,085	26,314	87,949
1987	4,671	372,525	117,239	122,545	25,783	82,805
1988	4,543	356,554	123,017	143,680	25,909	83,971
1989	4,554	407,312	125,111	143,975	26,774	88,072
1990	4,659	429,805	130,192	167,068	27,539	152,788
1991	4,945					
1992	5,437					

注: ここでその他給付費の範囲としているのは、給付費総額から医療給付費(表2)、年金給付費(表3)を控除した残余である。実態としては、サービスの提供の形態で行われる社会福祉施策や年金以外の所得保障目的で支給される現金等の支出が含まれている。

表5 諸外国の社会保障給付費の部門別構成割合の推移 (単位: %)

年 度	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
日 本	医 療	52.8	45.0	43.3	40.7	40.0	39.7	39.0	39.0	39.1	38.7
	年 金	30.0	39.5	42.6	45.4	46.3	47.7	48.9	49.5	50.2	51.5
	その他	17.2	15.5	14.1	13.8	13.7	12.5	12.0	11.5	10.7	9.9
フランス	医 療				25.3	25.0	25.5	23.6	26.3	24.5	24.6
	年 金				40.0	40.5	41.6	49.0	49.1	48.9	49.0
	その他				34.7	34.5	32.8	27.3	24.5	26.5	26.3
旧西ドイツ	医 療	29.7	28.8	25.1	25.2	26.0	26.6	27.0	26.8	27.4	26.2
	年 金	53.8	53.4	48.6	47.7	48.3	48.4	48.0	47.7	47.2	48.0
	その他	16.5	17.8	26.3	27.2	25.7	25.0	25.0	25.5	25.4	25.0
スウェーデン	医 療	30.3	30.0	23.8	25.3	27.0	26.1	24.6	29.3	28.0	26.6
	年 金	51.9	35.4	39.3	39.2	35.0	35.7	35.8	33.3	32.8	37.5
	その他	17.7	34.6	36.9	35.5	38.0	38.2	39.7	37.4	39.2	35.8
イギリス	医 療	27.9	27.4	28.0	24.5	24.2	23.6	23.7	25.3	26.8	27.0
	年 金	41.8	35.1	41.4	40.3	39.8	39.7	40.0	40.2	40.1	40.7
	その他	30.3	37.5	30.6	35.1	36.1	36.7	36.3	34.5	33.1	32.3
アメリカ	医 療	23.8	24.3	28.0	23.4	25.0	26.4	26.8	33.6	34.4	35.1
	年 金	52.4	50.0	53.7	55.4	56.8	56.2	55.8	51.8	51.6	51.3
	その他	23.8	25.7	18.4	21.3	18.2	17.4	17.4	14.6	13.9	13.7

注: 給付費総額を100とした場合の部門別給付費の構成割合を示している。

表6 諸外国の社会保障給付費の部門別対国民所得比率の推移

(単位: %)

年 度	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
日 本／給付費総額	10.8	12.3	13.8	13.8	13.7	14.3	14.4	14.1	13.9	13.7
医 療	4.9	5.3	5.6	5.5	5.5	5.6	5.6	5.5	5.4	5.3
年 金	4.3	5.2	6.3	6.4	6.6	7.0	7.1	7.1	7.1	7.1
その他	1.7	1.7	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	1.5	1.4	1.4
フランス／給付費総額				37.1	36.8	34.6	34.2	34.2	33.6	34.1
医 療				9.4	9.2	8.8	8.1	9.0	8.2	8.4
年 金				14.9	14.9	14.4	16.8	16.8	16.4	16.7
その他				12.9	12.7	11.3	9.4	8.4	8.9	9.0
旧西ドイツ／給付費総額	28.6	30.0	31.0	30.5	30.1	29.3	29.7	29.7	28.4	27.5
医 療	8.2	7.5	7.8	7.9	8.0	7.9	8.0	8.1	7.4	7.4
年 金	15.3	14.6	14.8	14.7	14.6	14.1	14.1	14.0	13.7	13.2
その他	5.1	7.9	8.4	7.8	7.5	7.3	7.6	7.5	7.2	6.9
スウェーデン／給付費総額	36.0	39.2	42.7	39.0	39.3	39.7	43.7	44.8	44.6	46.5
医 療	10.8	9.3	10.8	10.5	10.3	9.8	12.8	12.6	11.9	12.4
年 金	12.8	15.4	16.8	13.7	14.0	14.2	14.6	14.7	16.7	16.9
その他	12.5	14.5	15.2	14.8	15.0	15.7	16.3	17.6	16.0	17.2
イギリス／給付費総額	19.9	22.4	25.2	35.3	29.4	29.1	32.3	31.4	30.5	31.2
医 療	5.4	6.3	6.2	8.5	6.9	6.9	8.2	8.4	8.2	9.0
年 金	7.0	9.3	10.2	14.0	11.7	11.6	13.0	12.6	12.4	12.8
その他	7.5	6.9	8.9	12.7	10.8	10.5	11.2	10.4	9.9	9.5
アメリカ／給付費総額	15.7	14.8	16.4	15.2	15.1	15.1	16.0	15.8	15.7	16.6
医 療	3.8	4.1	3.8	3.8	4.0	4.1	5.4	5.4	5.5	4.9
年 金	7.8	7.9	9.1	8.6	8.5	8.4	8.3	8.1	8.0	8.2
その他	4.0	2.7	3.5	2.8	2.6	2.6	2.3	2.2	2.1	3.5

注：表6は平成4年度社会保障費（季刊第30巻3号）「図2 社会保障給付費（対国民所得比）の部門別構成割合の国際比較」に対応している。

表7 諸外国の高齢人口比率と社会保障給付費の対国民所得比率の推移

(単位: %)

年 度	日 本		フランス		旧西ドイツ		スウェーデン		イギリス		アメリカ	
	高齢化率	給付費比率	高齢化率	給付費比率	高齢化率	給付費比率	高齢化率	給付費比率	高齢化率	給付費比率	高齢化率	給付費比率
1960	5.7	4.9	11.6	16.3	10.8	18.5	11.8	13.2	11.7	12.3	9.2	
1965	6.3	6.0	12.1	18.9	12.0	20.1	12.7	16.8	12.2	14.1	9.5	7.9
1970	7.1	5.8	12.9	17.8	13.2	20.5	13.7	23.0	13.0	15.9	9.8	10.7
1975	7.9	9.4	13.5	26.9	14.5	29.0	15.1	30.9	14.0	19.3	10.5	15.2
1980	9.1	12.3	13.9	33.2	15.5	30.0	16.3	39.2	14.9	22.4	11.3	14.8
1981	9.3	13.0	13.6	34.7	15.3	31.4	16.5	40.9	15.0	24.7	11.4	15.0
1982	9.6	13.7	13.3	36.1	15.0	31.9	16.6	40.7	15.0	25.6	11.5	15.9
1983	9.8	13.8	13.1	36.9	14.8	31.0	16.8	42.7	15.0	25.2	11.7	16.4
1984	9.9	13.8	12.9	37.1	14.7	30.5	17.0	39.0	14.8	25.0	11.8	15.2
1985	10.3	13.7	12.9	36.8	14.8	30.1	17.2	39.3	15.1	25.0	11.9	15.1
1986	10.6	14.3	13.2	34.6	15.1	29.3	17.5	39.7	15.3	24.9	12.1	15.1
1987	10.9	14.4	13.5	34.2	15.3	29.7	17.7	43.3	15.5	23.3	12.2	16.0
1988	11.2	14.1	13.7	34.2	15.4	29.7	17.8	44.3	15.6	22.0	12.3	15.8
1989	11.6	13.9	13.8	33.6	15.4	28.4	17.8	44.2	15.6	21.2	12.5	15.7
1990	12.0	13.7	14.0	34.1	15.3	27.5	17.8	46.5	15.7	21.9	12.5	16.6
1991	12.6	14.0	14.2				17.7		15.8		12.6	
1992	13.1	15.0										

注：表7は平成4年度社会保障費（季刊第30巻3号）「図3 老年人口比率（65歳以上人口比率）と社会保障給付費（対国民所得比）の国際比較」に対応している。

ここで高齢化率とは全人口に占める65歳以上人口比率をあらわす。

出所：日本の高齢化率は「国勢調査」および「平成4年10月1日現在人口」（総務庁統計局）。その他の国については“Labour Force Statistics”（OECD 1992）。ただし、旧西ドイツについては“Statistisches Jahrbuch 1992”から補完。国民所得については表8参照。

表8 諸外国の国民所得の推移

(単位: 日本は億円, 他は100万各国通貨)

年 度	日 本	フランス	旧西ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1960	134,967	230,838	240,110	58,660	21,357	
1965	268,270	380,794	358,450	89,813	29,465	570,208
1970	610,297	621,428	530,400	136,794	41,375	814,574
1975	1,239,907	1,129,029	803,570	238,851	87,929	1,249,234
1976	1,403,972	1,298,048	878,240	270,490	102,562	1,388,131
1977	1,557,032	1,475,227	933,700	289,774	117,672	1,556,128
1978	1,717,785	1,670,678	1,007,150	327,339	136,129	1,757,387
1979	1,822,066	1,885,603	1,084,000	369,819	157,605	1,969,089
1980	1,995,902	2,117,744	1,139,580	416,192	177,107	2,139,538
1981	2,097,489	2,387,700	1,179,810	447,857	192,402	2,356,096
1982	2,193,917	2,710,523	1,214,180	487,723	210,945	2,468,902
1983	2,308,057	2,980,223	1,278,100	537,159	231,095	2,639,997
1984	2,436,089	3,231,856	1,347,130	596,486	249,580	2,929,759
1985	2,595,898	3,485,188	1,406,870	646,078	271,549	3,158,547
1986	2,693,947	3,793,150	1,497,550	705,639	291,387	3,336,442
1987	2,817,375	3,983,265	1,550,000	750,424	320,755	3,545,765
1988	2,995,894	4,250,860	1,635,540	817,303	355,934	3,828,944
1989	3,202,186	4,576,841	1,738,100	900,543	390,217	4,111,149
1990	3,428,725	4,791,398	1,891,800	972,511	415,976	4,337,417
1991	3,588,500	4,968,397	2,029,630	1,032,429	431,983	4,455,291
1992	3,599,301					

注: ここで国民所得データとしているのは、要素費用表示の国民所得である。また、国民所得は年度表示で推計したものを使用している。たとえばアメリカ・イギリスについては暦年より会計年度に調整して表示している。

出所: 日本の国民所得は平成5年版国民経済計算年報(経済企画庁)。その他は National Accounts (OECD 1993)。

表9 諸外国の社会保障財源構成

(単位: 日本とフランスは10億, 他は100万各国通貨)

(年度)	被保険者拠出	事業主負担	特別税	国庫負担	他の公費負担	資産収入	その他	合計
スウェーデン(1990)	12,184	210,191	0	95,916	160,761	43,845	0	522,895
フランス(1990)	523	952	64	241			90	1,870.0
旧西ドイツ(1990)	205,226	191,495	0	141,179	0	4,928	11,288	554,116
イギリス(1990)	17,113	25,779	0	47,880	5,433	3,896	168	100,269
アメリカ(1990)	217,023	284,592	4,873	227,971	94,754	115,807	3	945,023
日 本(1990)	184,985	210,605	0	133,853	27,583	83,580	23,227	663,834
日 本(1992)	208,474	235,267	0	146,560	33,588	90,810	24,121	738,821
	被保険者拠出	事業主負担	特別税	国庫負担	他の公費負担	資産収入	その他	合計
スウェーデン(1990)	2.3%	40.2%	0.0%	18.3%	30.7%	8.4%	0.0%	100.0%
フランス(1990)	28.0%	50.9%	3.4%	12.9%	0.0%	0.0%	4.8%	100.0%
旧西ドイツ(1990)	37.0%	34.6%	0.0%	25.5%	0.0%	0.9%	2.0%	100.0%
イギリス(1990)	17.1%	25.7%	0.0%	47.8%	5.4%	3.9%	0.2%	100.0%
アメリカ(1990)	23.8%	31.6%	0.5%	24.0%	9.1%	11.0%	0.0%	100.0%
日 本(1990)	27.9%	31.7%	0.0%	20.2%	4.2%	12.6%	3.5%	100.0%
日 本(1992)	28.2%	31.8%	0.0%	19.8%	4.5%	12.3%	3.3%	100.0%

注: 表9は平成4年度社会保障費(季刊第30巻3号)「図2-3 社会保障財源構成の国際比較」に対応している。

出所: フランスについては国内統計(LA PROTECTION SOCIALE ET SON FINANCEMENT in LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE)。その他についてはILO提出統計表から推計。

注

- 1) 図2 社会保障給付費(対国民所得比)の部門別構成割合の国際比較, p.309。
図3 老年人口比率(65歳以上人口比率)と社会保障給付費(対国民所得比)の国際比較, p.310。
図2-3 社会保障財源構成の国際比較, p.324。
- 2) 事実, 日本の社会保障給付費はILO公表数値より大きくなっている。これは, ILOが日本の公衆衛生にかかわる給付費を独自の判断で控除しているからである。

参考文献

- SDRI: Statistical Report No. 5, "The Cost of Social Security in Japan FY 1992," SDRI 1994.
- 勝又幸子 「社会保障費の国際比較——ILO公表統計を使った国際比較の留意点と課題——」『季刊・社会保障研究』Vol.28, No.3, 1992。

季刊社会保障研究 (Vol. 30, No. 1~4) 総目次

凡例: I, II, III…は号数, 1, 2, 3…は頁数を示す。

小山路男先生を悼む	宮 澤 健 一	IV	328
In Memory of Professor Michio Koyama	KENICHI MIYAZAWA	IV	328

巻頭言

生存権の意義	中 村 睦 夫	I	2
ボランティア活動の新たな展開	三 浦 文 夫	II	116
ボランティア活動と福祉コミュニティへのひとつの視座	越 智 昇	III	218
フィランソロピー活動に対する税制	柴 田 弘 文	IV	330

Preface

Significance of the Right to a Decent Life	MUTSUO NAKAMURA	I	2
Volunteers and Volunteerism	FUMIO MIURA	II	116
How to Realize Welfare Community Through Volunteer Action	NOBORU OCHI	III	218
Tax System for Philanthropy	HIROFUMI SHIBATA	IV	330

論 文

厚生年金(旧法)財政の実態と評価	金 子 能 宏・田 近 栄 治	I	49
高齢者家計における遺産行動の経済分析	駒 村 康 平	I	62
計画策定のための高齢者保健福祉サービスのニーズ測定とサービス必要量推計 ——都老研方式の改良の試み—— … 平 岡 公 一・冷 水 豊・中 野 い く 子	岡 本 多 喜子・出 雲 祐 二・中 谷 陽 明・和 気 純 子	I	75
社会福祉と地域集団——特別養護老人ホームの設置を事例として——	加 末 和 典	II	177
社会保障における制度間財政調整の現状と問題点 ——老人保健拠出金制度を中心として——	勝 又 幸 子	II	195
昭和50年代以降の医療政策における行政の管理手法	藤 田 由 紀 子	III	261
女性の生涯所得からみた税制・年金制度	丸 山 桂	III	274
過疎地域の持続性をめぐる二つの問題 ——過疎集落残留高齢家族と若者の結婚問題——	高 野 和 良・山 本 努	IV	384
厚生年金の財政と世代間負担——フェア年金の構想——	金 子 能 宏・田 近 栄 治	IV	399
国保制度成立過程における地方の役割と社会保障の萌芽 ——国保・社会福祉構造の地域的基盤と社会保険機能——	西 村 万 里 子	IV	415

Articles

The Finance of Employees' Pension Insurance in Japan (Old Law) : An Evaluation	YOSHIHIRO KANEKO & EIJI TAJIKA	I	49
Econometric Analysis of Bequest Behavior in an Aged Household	KOHEI KOMAMURA	I	62
Needs Estimation and Service Planning for the Elderly ——Revised TMIG Needs Assessment Method——	KŌICHI HIRAOKA, YUTAKA SHIMIZU IKUKO NAKANO, TAKIKO OKAMOTO, YUJI IZUMO, YOMEI NAKATANI & JUNKO WAKE	I	75
Social Welfare and Local Groups : The Establishment of Special Nursing Homes for the Elderly	KAZUNORI KAKU	II	177

Cross-Subsidization of Social Security :

The Health Service System for the Aged	YUKIKO KATSUMATA	II	195
Administrative Management in Japanese Health Policy since mid-1970s	YUKIKO FUJITA	III	261
Tax System and Public Pension System :			
Analysis by Womens' Lifetime Earnings	KATSURA MARUYAMA	III	274
Two Problems of Community Maintenance in Depopulated Areas	KAZUYOSHI TAKANO & TSUTOMU YAMAMOTO	IV	384
Financial Status and Intergenerational Fairness of the Japanese Employees' Pension Insurance	YOSHIHIRO KANEKO & EIJI TAJIKA	IV	399
The Role of Local Government and Community in the Introduction of National Health Insurance and the Starting Point of Social Security	MARIKO NISHIMURA	IV	415

特集：福祉国家論の現在

福祉国家の存立構造と分析視角	松井二郎	II	118
福祉国家に対する二種の批判	足立幸男	II	129
マーストリヒト条約後の EC 社会政策 ——ユーロ・コーポラティズムの可能性——	下平好博	II	138
福祉国家とジェンダー摩擦	久場嬉子	II	152
福祉国家と市場経済——再市場化と国家福祉の諸問題——	伊藤周平	II	164

Special Issue : Contemporary Theory of the Welfare State

Theoretical Perspective on the Welfare State	JIRO MATSUI	II	118
Two Kinds of Critiques Against the Welfare State	YUKIO ADACHI	II	129
EC Social Policy after the Maastricht Treaty	YOSHIHIRO SHIMODAIRA	II	138
The Welfare State and Gender Conflict	YOSHIKO KUBA	II	152
The Welfare State and the Market Economy : Some Problems of Re-marketing State Welfare	SHUHEI ITO	II	164

特集：地域社会と福祉課題

多世代家族と高齢化社会	小笠原浩一	III	220
農村地域社会と家族変動	杉岡直人	III	228
地域福祉と財政調整	金井利之	III	239
国民健康保険と地域福祉 ——長期入院の是正対策の実際と国保安定化をとりまく問題点——	高木安雄	III	249

Special Issue : Problems of Community Welfare

Multi-Generational Family Network in the Elderlizing Society	KOICHI OGASAWARA	III	220
Changing Families in Rural Japan	NAOTO SUGIOKA	III	228
The Subnational Welfares and the Fiscal Adjustments	TOSHIYUKI KANAI	III	239
The National Health Insurance and the Welfare in the Local Community : Issues of Reducing the Length of Stay in Hospitals and of Strengthening the Financial Situation of the NHI	YASUO TAKAGI	III	249

特集：ノンプロフィット・セクターの経済分析

フィランソロピー活動の基礎理論	山田太門	IV	332
-----------------------	------	----	-----

非営利組織の経済分析	丸 尾 直 美・斎 藤 勝 彦	IV	342
民間企業の公益活動——日本の現状と展望——	山 内 直 人	IV	355
非営利団体の行動と経済モデル	田 中 敬 文	IV	365
老人保健施設の生産構造	中 西 悟 志・中 山 徳 良	IV	373

Special Issue : The Economics of Non-profit Sector

The Theoretical Foundations of Philanthropies	TAMON YAMADA	IV	332
Economic Analysis of Non-profit Organization	NAOMI MARUO & KATSUHIKO SAITO	IV	342
Corporate Philanthropy in Japan	NAOTO YAMAUCHI	IV	355
The Behavior of Non profit Organization and it's Economic Model	TAKAFUMI TANAKA	IV	365
The Production Structure of Roken Facilities	SATOSHI NAKANISHI & NORIYOSHI NAKAYAMA	IV	373

第 28 回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「保健福祉における計画と実施」

レポート：保健福祉計画の光と影	濃 沼 信 夫	I	5
レポート：老人保健福祉計画策定上の課題と東京都の現状	小 林 良 二	I	10
レポート：保健福祉における計画と実施	澤 井 勝	I	23
コメント：	大 森 彌	I	29
コメント：	園 田 恭 一	I	33
討 論	(司会) 宮 澤 健 一	I	37

The 28th Symposium of the Social Development Research Institute

Subject : Planned Implementation of Regional Health Care and Welfare Services

Report	NOBUO KOINUMA	I	5
Report	RYOJI KOBAYASHI	I	10
Report	MASARU SAWAI	I	23
Comment	WATARU OHMORI	I	29
Comment	KYOICHI SONODA	I	33
Discussion	Chairman : KENICHI MIYAZAWA	I	37

書 評

清家篤著『高齢化社会の労働市場——就業行動と公的年金』	大 竹 文 雄	I	99
早川和男・岡本祥浩著『居住福祉の論理』	野 村 歓	I	102
園田恭一著『健康の理論と保健社会学』	金 子 勇	III	304
ジェイムズ・エイカーマン著、田中敬文訳『非営利団体の経済分析』, サラモン著、入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』	塩 澤 修 平	IV	451

Book Reviews

Atsushi Seike : <i>Labor Market in the Aging Society</i>	FUMIO OHTAKE	I	99
Kazuo Hayakawa and Yoshihiro Okamoto : <i>Theory of Housing and Welfare</i>	KAN NOMURA	I	102
Kyoichi Sonoda : <i>Changing Concepts of Health and Health Sociology</i>	ISAMU KANEKO	III	304
James, Rose-Ackerman : <i>The Non-profit Enterprise in Market Economics</i> , Salamon : <i>America's Non-profit Sector</i>	SYUHEI SHIOZAWA	IV	451

動 向

老人医療費の構造分析	府 川 哲 夫・星 旦 二・郡 司 篤 晃	I	90
社会保障法判例	堀 勝 洋	II	207
——生活保護の違法な廃止処分により精神的な損害を受けたとして国及び市に対してした損害賠償請求が認められた事例（柳園訴訟第1審判決）——			
ヨーロッパ「小国」の比較精神医療			
——オランダ、オーストリア、そしてスイス——	橋 本 明	III	293
社会保障法判例	堀 勝 洋	IV	437
——公務員宿舍の不法占有を理由に課された損害賠償金は生活保護法の住宅扶助の対象とならないとされ、また扶助の適及的な支給は認められないとされた事例（坂本訴訟第1審判決、控訴審判決及び上告審判決）——			

Report and Statistics

Medical Expenditures of the Elderly	TETSUO FUKAWA, TANJI HOSHI & ATSUKI GUNJI	I	90
Social Security Law Case	KATSUHIRO HORI	II	207
Comparative Psychiatry of the European "Small" Countries :			
Experiences from the Netherlands, Austria, and Switzerland	AKIRA HASHIMOTO	III	293
Social Security Law Case	KATSUHIRO HORI	IV	437

資 料

平成4年度社会保障費	社会保障研究所	III	307
社会保障費国際比較データ	社会保障研究所	IV	454

Statistics

Cost of Social Security Benefits in Fiscal 1992	The Social Development Research Institute	III	307
The Source of Data for the International Comparison in the Cost of Social Security in FY 1992	The Social Development Research Institute	IV	454

平成6年度研究プロジェクトについて	社会保障研究所	I	105
Research Project for Fiscal 1994	The Social Development Research Institute	I	105

社会保障研究所日誌	社会保障研究所	I	109
Diary of the Social Development Research Institute		I	109

季刊社会保障研究 (Vol. 30, No. 1~4) 総目次		IV	460
General Index of the Quarterly of Social Security Research (Vol. 30, No. 1~4)		IV	460

編集後記

新年早々大きな自然災害が発生しました。阪神大震災は死者・行方不明者 5 千人以上という、関東大震災以来の大惨事となりましたが、私たちに直下型地震の恐怖をあらためて教えているような気がします。被害にあわれた方々へ心からお見舞いを申し上げますとともに、1 日も早く復興できることをお祈りしております。

さて、この災害の中でも、数多くのボランティアや非営利団体が現地で活躍しています。自治体や国の対応より、きめ細かく、そして即応な活動が報道されています。市民の義援金、救援物資、献血などの活動も活発です。また、企業の採算を度外視した経済活動も見逃せません。避難地での自然発生的な自治活動も存在しています。印象的だったのは、行政だけでなく数多くの公共活動を多くの人々が担っていることでしょう。今号では、このように近年役割を高めつつある非営利部門の活動に注目しています。経済学からのアプローチのみで特集を組んでいますが、他の分野の方にもお役に立てると確信しております。

最後に、1 月 10 日小山路男先生（社会保障研究所顧問、前所長）が心不全のために亡くなられたことをお伝えしなければなりません。享年 74 歳。ご冥福をお祈りいたします。

（駒村・高野・武智）

編集委員長 宮澤健一（社会保障研究所長）

編集委員 井堀利宏（東京大学助教授）

貝塚啓明（中央大学教授）

郡司篤晃（東京大学教授）

佐野陽子（慶応義塾大学教授）

塩野谷祐一（一橋大学教授）

地主重美（駿河台大学教授）

庄司洋子（立教大学教授）

清家篤（慶応義塾大学教授）

武川正吾（東京大学助教授）

都村敦子（日本社会事業大学教授）

直井道子（東京学芸大学助教授）

庭田範秋（慶応義塾大学名誉教授）

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）

伏見恵文（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）

編集幹事 栃本一三郎（社会保障研究所主任研究員）

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. 30, No. 4, Spring 1995（通巻 127 号）

平成 7 年 3 月 27 日 発行

定価 2,060 円（本体 2,000 円）

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂 2 丁目 19 番 8 号

赤坂 2 丁目 アネックスビル内

電話 (3589) 1 3 8 1

製作・発売

財団法人 東 京 大 学 出 版 会

〒113 東京都文京区本郷 7 丁目 3 番 1 号

電話 (3811) 8 8 1 4 振替 00160-6-59964

印刷・製本 三美印刷株式会社