

季刊 社会保障研究

貸出用

(2)

Vol. 32

Summer 1996

No. 1

山田雄三先生への追悼の辞 塩野谷 祐 一 2

研究の窓

老人保障と高齢者負担 藤 田 晴 4

第30回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「21世紀の経済社会と社会保障」

レポート：社会保障と国民負担 貝 塚 啓 明 7

レポート：社会保障と市場 本 間 正 明 10

レポート：社会保障と雇用政策 佐 野 陽 子 14

レポート：政治と福祉 佐々木 毅 19

レポート：社会保障・科学・倫理 広 井 良 典 24

論点整理 塩野谷 祐 一 30

討論(司会) 塩野谷 祐 一 33

論 文

企業年金の誘因効果と転職行動 石 田 成 則 49

地方版“エンゼルプラン”(保育計画)の展開とその問題 桜 井 慶 一 60

我が国における私的寄付と税制 加 藤 竜 太 70

動 向

社会保障法判例 堀 勝 洋 78

——老人ホームにおいて養護されることは老人に与えられた権利ではなく反射的利益にすぎないとされた事例(森訴訟控訴審及び上告審判決)——

書 評

ジョン・C. キャンベル著, 三浦文夫・坂田周一監訳

『日本政府と高齢化社会——政策転換の理論と検証』,

S. J. アンダーソン著, 京極高宣監訳

『日本の政治と福祉——社会保障の形成過程』 星 野 信 也 86

浅野仁著『高齢者福祉の実証的研究——豊かな高齢期に向けて』 平 岡 公 一 89

平成8年度プロジェクトについて 社会保障研究所 93

社会保障研究所日誌 96

山田雄三先生への追悼の辞

一橋大学名誉教授，日本学士院会員，元社会保障研究所長，山田雄三先生は平成8年5月25日，肺炎のため急逝されました。享年93歳でした。以下は，同年5月28日，宝仙寺での告別式における弔辞をそのまま収録したものです。

* * *

山田雄三先生の突然のご逝去に際し，私は先生のゼミナールに学んだものの一人として，また現在社会保障研究所をあずかるものとして，衷心痛惜に耐えず，先生の御霊前に謹んで哀悼の意を捧げます。

山田先生が一橋大学在職中40年にわたり，国民所得論，経済計画論，経済学史，社会科学方法論などの問題と取り組み，論理と実証と方法論を重視するきわめて個性的な学風をもって理論経済学の発展に貢献されたことはあまりにも著名であります。定年で大学を去られた後，先生は厚生省所管の特殊法人・社会保障研究所の初代所長となり，わが国における社会保障の基礎的，総合的研究を行う最初の，そして唯一の研究機関の運営に8年間にわたって尽力されました。その間，厚生省，総理府などの各種審議会，懇談会の会長および委員として厚生行政の方向づけにも，公正無私の立場から多大の貢献をされました。

先生は90歳を過ぎてもなお，明晰な思考と激しい情熱をもって研究活動を続け，次々と著作を発表し，学界に対して重い意味をもつ問題提起をしてこられました。先生の問題意識は，経済学は一方で，政治的，党派的イデオロギーの中に埋没することなく，科学的性格を維持しなければならないが，他方で，経済学は抽象的，非現実的な理論を脱して，利害対立を含む現実の政策や制度の調整と取り組むものでなければならないというものでありました。したがって経済学は政策研究として構築されなければならないが，それがいかにして科学的に可能であるかということが，先生の基本的な関心事でありま

した。

先生はこの問題意識を具体的に、経済計画および社会保障制度の策定にそくして展開されました。昭和35年に脚光を浴びて登場した「国民所得倍增計画」の策定に当っては、先生は経済審議会・所得倍增計画部会長を務められ、『国民所得の計画理論』という先生の博士論文において展開された視点から計画の基礎づけを図られました。また初代の社会保障研究所長として、先生は創成期にあったわが国の社会保障研究をみずからリードし、単なる制度の記述やイデオロギーの表明ではない学問としての社会保障研究の確立に全力を傾けられました。先生は福祉を福祉として絶対のものとして要求する立場や、経済や財政だけを重視して福祉の要求を顧みない立場を、ともにファナティシズムと呼び、経済と福祉の両者を連繫させて考えなければ問題の解決はないという観点を取ってこられました。これは社会科学の問題を、利害対立を含む多元的価値の相互批判的調整と見る哲学的考察に根ざしたものであります。今日、世界的に見て、社会保障と経済成長との整合化を図ることが政治の緊急の課題となっていることを考えると、先生の主張された社会保障研究のあり方はますます重要なものとなるでしょう。

山田先生が初代所長としてその運営に努力され、今日まで発展を遂げてきた社会保障研究所は、これまでたびたび行政改革の対象として取り上げられ、その存在が危機に曝されてきましたが、とうとう本年11月に廃止されることになりました。先生はこのような事態に強く反発され、心を痛めておられました。社会保障研究所30年の歴史が終り、山田先生も世を去られ、私どもは暗澹たる気持ちに包まれています。しかし、人間の心の中に共感をもって抱かれた思想は不滅です。私たちは先生の思想を新しい環境の中で最大限に具現するよう努力するつもりです。どうぞこれまでのように、ともに学問を追究する研究者として私たちを見守って下さい。先生のご冥福を心からお祈りいたします。

塩野谷 祐 一

(しおのや・ゆういち 社会保障研究所長)

研究の窓

老後保障と高齢者負担

老後保障のための公的負担を高齢者にも分担させるべきだという考え方が、しだいに強まってきた。とくに介護保険の財源調達に関して、高齢者からも保険料を徴収すべきだという意見が有力なようである。老後保障の経費は今後長期にわたって増大し続けるし、高齢者がすべて経済的弱者だというわけではないから、高齢者にツケを回す政策を原則的に否定すべきではない。

問題は、どのような方式で高齢者に公的負担を求めるべきかという点にある。ここでとりわけ重要なのは、第1に経済力に応じた公正な負担を課することであり、第2に徴収面および納付面において重大な困難を伴わない手段を選ぶことである。定額の介護保険料を公的年金から源泉徴収しようという案は、第2の執行面の基準から見ればきわめてすぐれている。しかし、公的年金の給付水準に大きなばらつきがある現状では、これが第1の公正な負担配分方式になるとは考えられない。年金額に比例する保険料徴収方式にすれば不公平はかなり是正されるが、それにも重大な限界がある。豊かな老後を送れる恵まれた高齢者は、公的年金以外に大きな消費財源をもっているはずだからである。それは、ひとつは利子配当等の資産所得であり、もうひとつは保有資産の取り崩しである。

そこで、公平の観点を取りわけ重視する一部の理想論者は、高齢者の総合所得と純資産額とに応じた公的負担を要求すべきだと主張するかもしれない。しかし、介護保険料の徴収に関しては、このような算出ベースをとることはまず不可能であろう。租税の形で負担を求めるとしても、やはり容易に克服できない難点がある。第1に、わが国所得税では利子所得は完全な分離比例課税であり、その他の資産所得も総合累進課税されていない場合が少なくない。資産所得の総合課税化がきわめて困難な政策課題であることは、これまでの経験によっても明らかである。第2に、かりに利子所得等を総合累進課税する方針へ転換するとしても、現役時代に申告納税の経験がとばしい高齢者に関して、申告納税方式がうまく機能することは期待薄である。徴税当局は、無申告や申告計算のミスによって悩まされることになるであろう。第3に、純資産を課税ベースとする経常的な財産税は、適正な執行がもっとも難しい税だというのが定評であり、これを多数の高齢者に適用することは考えられない。固定資産税の課税ベースを利用した資産割りであれば、技術的な困難は小さいが、金融資産等を除外した資産課税は公平面から見て高く評価できるものではない。

このように見てくると八方ふさがりのようであるが、決してそうではない。高齢者は、自分のもつ年金所得、資産所得、取り崩せる資産ストックの大きさ等を総合的に考慮に入れて、その消費計画を決めている。そこで、高齢者の消費支出額を担税力の指標と見なして、消費額に応じて介護費用の負担を求めるのが賢明な戦略であろう。この消費全体を課税対象とする税としては、すでに〈消費税〉が存在する。この税は間接税であるから、高齢者が申告納税手続きによって悩まされる心配はない。その代わり消費税は逆進的であるとしばしば非難されてきたが、定額方式

の社会保険料はこれよりはるかに逆進的であることを忘れてはならない。また、高齢者層は公的年金を受給しているから、消費税が最低生計費に食い込む危険は、年金給付額の調整を通じて回避できることも重要である。なお、巨額の資産を消費せずに子孫に残そうとする者に対しては、適切な相続課税で対処すればよい。

要するに、公平であるとともに執行が容易な形で、高齢者に介護保障の費用を分担させるための手段として、消費税は大きなメリットをもつ。この点を認識すれば、介護保障の高齢者負担は、消費税を通じての間接的な拠出方式を重視することが望ましい。保険料主義にこだわり過ぎることは、21 世紀の福祉財源調達をかえって難しくするであろう。

藤 田 晴

(ふじた・せい 近畿大学教授)

テーマ「21 世紀の経済社会と社会保障」

レポート：社会保障と国民負担	（中央大学教授）	貝塚 啓明
レポート：社会保障と市場	（大阪大学教授）	本間 正明
レポート：社会保障と雇用政策	（慶応義塾大学教授）	佐野 陽子
レポート：政治と福祉	（東京大学教授）	佐々木 毅
レポート：社会保障・科学・倫理	（社会保険大学校教授）	広井 良典
論点整理	（社会保障研究所長）	塩野谷祐一
討 論（司会）	（社会保障研究所長）	塩野谷祐一

挨拶

社会保障研究所長 塩野谷祐一

本日は私どもの研究所の主催いたしますシンポジウムに、多数ご参加いただきまして、まことにありがとうございます。研究所では毎年一度、このようなシンポジウムを開き、これが 30 回目になります。主として学界、実業界の専門家の皆さまをお招きして、議論をしたいという趣旨です。

今回のシンポジウムでは特に主催者側の趣旨として、二つの点を配慮しました。第一は、21 世紀の社会保障制度を考えるに当たって、最近さまざまな審議会等が提案した一連の文書、勧告、提案などを踏まえて議論を行うというものです。お手元の資料にわれわれが対象とする各種の報告書をリストとして掲げてあります^(注)。社会保障制度審議会をはじめとする各種審議会等の報告書を踏まえて、21 世紀の社会保障の目指すべき方向を探ろうというものであります。14 の報告書があり、本日の報告者の先生方にはみなこれを読んでいただいておりますので、ご報告の中で適宜お触れいただければありがたいと思います。

この 14 の報告書の中では、社会保障制度審議会勧告と経済審議会の経済計画の二つは社会保障制度を総括的にとらえております。それ以外のは各論的なもの、医療、福祉、介護といったように各論的なものであります。

このシンポジウムの第二のねらいは、これらの提案や勧告は社会保障の個別事業分野に及んでいるけれども、社会保障はあくまでも一つの統一的な制度であって、その性格を全体として検討したいということです。ですから、医療とか、介護とかといった、個別の分野を掘り下げるといことはもちろん重要であるけれども、統一的な制度としての社会保障の全体を検討したいと考えます。ですから、今回の報告者のテーマも、どれ一つとして医療とか介護といった個別の分野の問題をテーマとして掲げていません。個別の分野を別々に取り上げるのではなく、「社会保障と国民負担」「社会保障と市場」「社会保障と雇用政策」「政治と福祉」「社会保障・科学・倫理」といったように、全体としての社会保障制度を受け止める視点について、5 名の方が分担をする格好になっております。

つまり、第一に、制度の改革論について、いろいろ提案されている論点を踏まえて議論すること、第二に、総合的な視野で社会保障を考えたいとい

うことです。

シンポジウムの進め方としては、5 人の方が約 30 分ずつお話をします。途中で若干休憩を取りますけれども、連続してお話をいただき、そのあとディスカッションをしたいと考えます。通常このようなシンポジウムでは 1 人の報告者に対して、1 人のコメンターがつくわけですが、先ほど述べたように総合的な視点で議論をしたいというので、1 対 1 ではなく、報告者が相互にコメンターとなり、1 対 5 といいいますか、さらに聴衆の方々も含めて、1 対多数という形でシンポジウムをしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。(拍手)

注

1. 社会保障制度審議会
95 年 7 月 4 日「社会保障体制の再構築(勧告)」
2. 高齢社会福祉ビジョン懇談会
94 年 3 月 28 日「21 世紀福祉ビジョン」
3. 高齢者介護・自立支援システム研究会
94 年 12 月 13 日「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」
4. 障害者保健福祉施策推進本部
95 年 7 月 25 日「障害者保健福祉施策推進本部中間報告」

5. 医療審議会
95 年 10 月 4 日「医療提供体制の在り方について(論点整理メモ)」
6. 医療保険審議会
95 年 8 月 4 日「検討項目 III, IV, V を中心としたこれまでの検討内容の中間取りまとめ」
7. 老人保健福祉審議会
95 年 7 月 26 日「新たな高齢者介護システムの確立について(中間報告)」
8. 中央社会保険医療協議会
95 年 11 月 22 日「(医薬品に係る診療報酬上の評価に関する) 建議」
9. 年金審議会
93 年 10 月 12 日「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」
10. 公的年金制度の一元化に関する懇談会
95 年 7 月 26 日「公的年金制度の一元化について」
11. 雇用審議会
93 年 12 月 22 日「高齢者雇用対策に関する答申」
12. 婦人少年問題審議会
93 年 9 月 27 日「育児休業取得者に対する経済的援助のあり方(建議)」
13. 婦人少年問題審議会
94 年 12 月 16 日「介護休業制度等の法的整備について(建議)」
14. 経済審議会
95 年 11 月 29 日「構造改革のための経済社会計画」

【レポート】

社会保障と国民負担

中央大学教授 貝 塚 啓 明

私は専門は一応財政学で、したがって社会保障を専門にしているといえるかどうかわかりませんが、ここでは日本の社会保障との関連で、あるいは財政全体を通じてよく使われている国民負担率をめぐり私見を述べさせていただきたい。

ここでの表題は国民負担と書いてあるが、国民負担という言葉はあまり使われていない。国民負担率という言葉はよく使われているのだが、率と

いう言葉を取った国民負担という意味として使われていると思う。したがってここでは国民負担率という概念がどのくらい有用であるか、あるいは意味をもっているかということについて、お話をさせていただきたい。

まず、多少諸外国との比較をしたい。私は最近先進国のいろいろな制度の比較をしているが、社会保障、財政支出の問題一般について、それぞれ

の国がそれぞれ違った考え方をもっているということは間違いない。したがって、その考え方が違えば、負担についても違った見方が成立することになる。そこで、最初にその点について、説明をしたい。

日本で国民負担ないしは国民負担率という考え方が最初に提示されたのは、そんなに古い時期ではない。そういう発生史というのはあまり得意ではないが、たぶん以下のことは間違いないと思う。この概念は日本では行政改革の際にこれが出てきた。その答申の中に、租税負担と社会保障負担を合わせて全体としての国民負担率、これは国民所得で割った数字であるが、これがその当時は35%程度であったものが、これが上昇せざるを得ない。しかし先の高齢化したときでも、何とか50%前後にとどめたいというのが、第1次行革の際のかなり数字が入った重要な目標というか、メドみたいなことになっていた。そのとき以来、国民負担率という言葉が使われるようになってきた。したがって国民負担率というものの最初の出発点は、行革という目標の中で設置されたということになる。いまは国民負担率といったときに、行政改革とそれほどストレートに結び付けて考えているかどうかはわからないが、そのニュアンスはいまもある程度残っていると考えている。

国民負担率というのは、元来は大蔵省はあまり関心のない数字であったのかもしれない。なぜならば、社会保険の負担というのは大蔵省はあまり関心はなくて、税金のところだけ見て、租税負担率ということだけを、ある時期まで見ていたはずだと思う。

ところが、高齢者社会が近づくにつれて、社会保障の負担率、あるいは社会保険の保険料というものがかなり重要になってきた。いずれにしても、政府が仕事をする場合に、政府の活動の全体としての負担というのはどの程度になるかということが、相当重要な問題になってきた。特に21世紀に入ってある時期から、社会保障関係の支出が非常に増えることになって、公共部門の仕事の中で、不可欠であると同時に、量的にも増えてきたということがあるわけである。

したがって、これは出発点において、やや日本的な概念じゃないかと思う。ほかの国ではあまり使われていないという気がする。その点を最初にお話ししておきたい。

国民負担率というのを英語に訳すると何と訳するのか。ヨーロッパとかアメリカではあまりこの概念は使われていないので、どういうふうに英語でいうのかわからない。

そういうことで諸外国では、例示としてあまり使われていないということを申し上げるわけだが、たとえば、第一の例はイギリスのケースです。イギリスのケースをアトキンソンで一応代表させる。アトキンソンは現在のイギリスの経済学者を代表する人であることは、異論のないところだと思う。そのアトキンソンが最近の「パブリック・エコノミックス・イン・アクション」、これは「公共経済学の実践」といったほうがいいかもしれませんが、訳語はあまりよくないが、その本の中で、社会保障に関しては制度的には二つの選択があるといっている。

一つは社会保障あるいは社会保険と累進税のシステムです。もう一つは、経済学者が昔から好きなのですが、ベーシック・インカム・フラット・タックス、要するに所得税と全部統一してしまっただけで、しかも所得税の税率は一本の税率で、それを所得の低い人にも伸ばすという構想です。これはアメリカの学者も大変一時期好きでした。エコノミストはこういう単純なシステムが好きなのです。

そういう二つのシステムがあって、アトキンソンは後のシステムを推奨しているはずですが、しかし現実の制度はほとんど社会保険と所得税の累進課税を結び付けたシステムになっている。

後者のような考え方を取れば、全部所得税といっしょに含ませて、逆所得税といいますか、いわゆる所得保障の社会保障の部分も、所得税とつなげてしまえば、保険料と租税負担という違いは、違和感はなくなる。しかし、現実の制度はいまいったように、社会保険あるいは社会保険と財政支出は、普通の意味では分かれているという考え方が、いぜんとして強いと思う。

いずれにしても、現行のシステムは社会保険と

累進税のシステムであり、両者を単純に接合して、国民負担率という負担概念で同一化することは難しい。従来の考え方からすれば、それをいっしょに合わせて国民負担というふうにするときには、やや違和感がある。

以上はアトキンソンの例をあげて、イギリスの例を申し上げたのですが、ヨーロッパ大陸のほうは、これははっきりしている。私は専門ではないけれど、ヨーロッパ大陸は基本的には社会保険、ソーシャル・インシュアランスで、これはもともと保険のプレミアムということで調達するという考え方である。ですから、租税負担とプレミアムというものは、基本的には違ったものと、元来は考えられていた。したがってヨーロッパでは、逆にいうと、国民負担という概念は、それほどは使われていないと思う。社会保障の費用の推定があるのですが、その費用の推定は保険料と租税とを、はっきりと分けて考えていて、両方合わせるといふふうには考えていない。そういうわけで租税と保険料というのは、基本的にはかなり違ったものとして考えている可能性が高い。

次にイギリスではどういう言葉を使っているかというと、社会保険料はナショナル・インシュアランス、あるいはコントリビューションという英語が使われている。保険料とはニュアンスが違う。しかし税金ともまた違うという、やや微妙なところがある。

アメリカはヨーロッパとは非常に違っている。アメリカでは保険料はペイロール・タックスと呼ばれている。これは税金であり、賃金税なのです。ただし、アメリカの公的保険はご存じのように年金しかもっていない。医療保険はアメリカは民間保険です。しかしアメリカの場合は、いずれにしても年金は一応タックスで取るという形を取っている。そのへんが違っている。したがって、アメリカでは年金の負担は、そのまま全体の租税負担に入っているということになる。以上がだいたい諸国の話です。

租税負担と社会保険負担を両方合わせるということは、その支出の内容がどの程度違っているかということに、ある程度依存しているはずであっ

て、それは経済社会が変わっていけば、そのところは違ってきているということは間違いない。現状では、日本の場合は両方合わせて考えるのが、かなり有効な考え方であるといつてよいと思う。

その場合、言葉の用法として目的税というのがあるが、目的税と社会保険料とは違う。なぜなら社会保険は元来は保険原理で運用されているわけで、目的税というのは違う。

それでは租税負担と社会保険料がどの程度違うかということは、結局社会保険料の内容がどうであるかによる。社会保険は現在は年金の比重が非常に大きいといえば大きいですが、もう一つ医療保険がある。日本では健康保険である。健康保険というのは年金とはずいぶん違う。簡単にいえば、医療保険というのは構成が非常に保険原理に近い。いまは老人医療の問題でいろいろ複雑なことになっているので違うということになるが、基本的には医療保険というのは、民間の健康保険に近いアナロジーが成立する部分で、保険料と給付という関係はかなりはっきりしている。しかも、短い期間で、1年の間で収支を考える。しかし、年金になるとうんと昔は年金もそういうふう考えていたのですが、いまや現実の世界では、だんだん賦課方式型に移ってきて、実をいうと世代間の負担ということが、非常に重要になってきている。年金の給付ということと、保険料との間の関係というのは、対応関係は、数字としては切れてきている。これは社会保険料が租税負担とあまり遠くない関係にあるということではなにかと思う。現在の経済社会の構造は移っているということではないかと思う。

したがって、結論的に申し上げると、社会保障負担と租税負担とは、実をいうと支出の内容は、実質的にはかなり近いものになりつつあるということは確かなので、両方合わせて考えることには、違和感はだんだんだんだんなくなっているということである。しかし社会保障の負担のほうは、支払っている支出の内容がずいぶん性質が違うので、やはりその対応性は考慮する必要があるだろうというぐらゐの留保を付けて、両者を合わせて、結構ではないかというのが、私の基本的な考え方である。

それから、最後に社会保障の専門家にこういう話をすると、経済学者、あるいは財政学者というのはけしからんヤツだと思われる可能性があるが、ジョウ・ペックマンというアメリカの、もう亡くなったが、有名な財政学者がいて、これが日本に来たときに、ペックマンはペイロール・タックスというのは、常識としてすべて賃金に転嫁される、それが常識だといわれたので、ややショックだったのです。いってみれば経営者は、元来は社会保険料負担を含めて賃金を一応設定して、そこから支払う。したがって、社会保険料が上がれば、元来の賃金を上げなければならないと考えるが、これはそうではないのである。

私は保険料についてもほぼ同じように思っている。したがって、それから先は社会保障の専門家の方とは、意見が違ってくるのではないか。

フランスで労働者が社会保険料が上がるからということでストライキをしているが、経営者が文句をいうべきであって、労働者が文句をいうのはおかしいのじゃないかという話なのです。

これは転嫁と帰着の話があるわけで、いったい誰が最終的に負担しているのだという問題があるということを、一応注意をうながしておきたい。社会保険料は賃金に転嫁されるといったら、けしからんじゃないかということをいわれるそうですが。

いずれにしても、財政論からすればやや異論に近いような見方があるかもしれないが、結論的には先ほど来申しているように、国民負担という考

え方に、現在の日本も、あるいは先進諸国も、かなりそうになっているというふうに考える。社会保障の支出というものが、かつての財政支出との間のように、非常にはっきり分かれているのではなくて、両者の間には実をいうともう線が引けない状況にある。財政のいろいろ社会保障的な支出と、社会保険の給付というものと間には、日本の場合もご存じのように、全額国庫負担でやっているケースもたくさんあるわけで、明確な線を引けないという状況になってきている。これはたぶん、社会保障が時代の変化とともに中身がいろいろ変わってきているということと同時に、負担の関係もある意味ではっきりしなくなったということだと思う。

したがって国民負担率というのは、そういう背景を考えれば基本的には、政府全体のやっている仕事の負担というのはいったい経済全体でどの程度の比重になっているかということを見るときに、有用な指標だと思うし、最初申し上げたように、行政改革とかそういう立場から見たときには、これは重要な指標であることは間違いない。大きな政府とか、小さな政府とか、そういう話をするときにも、重要な指標であることは間違いないが、それを離れても、大きいのか、小さいかという話とはかかわりなく、これはそれ自身、現在では有用な指標であるというのが、私の見解である。

時間がまいりましたので、これで終わらせていただきます。

【レポート】

社会保険と市場

大阪大学教授 本間正明

「社会保障と市場」というレジュメをつくっておりますが、これに忠実に沿って、お話しすると

いうよりも、少し周辺的な問題も含めて包括的に話をさせていただきたい。

それから、最後に社会保障の専門家にこういう話をすると、経済学者、あるいは財政学者というのはけしからんヤツだと思われる可能性があるが、ジョウ・ペックマンというアメリカの、もう亡くなったが、有名な財政学者がいて、これが日本に来たときに、ペックマンはペイロール・タックスというのは、常識としてすべて賃金に転嫁される、それが常識だといわれたので、ややショックだったのです。いってみれば経営者は、元来は社会保険料負担を含めて賃金を一応設定して、そこから支払う。したがって、社会保険料が上がれば、元来の賃金を上げなければならないと考えるが、これはそうではないのである。

私は保険料についてもほぼ同じように思っている。したがって、それから先は社会保障の専門家の方とは、意見が違ってくるのではないかな。

フランスで労働者が社会保険料が上がるからということでストライキをしているが、経営者が文句をいうべきであって、労働者が文句をいうのはおかしいのじゃないかという話なのです。

これは転嫁と帰着の話があるわけで、いったい誰が最終的に負担しているのだという問題があるということを、一応注意をうながしておきたい。社会保険料は賃金に転嫁されるといったら、けしからんじゃないかということをいわれるそうですが。

いずれにしても、財政論からすればやや異論に近いような見方があるかもしれないが、結論的には先ほど来申しているように、国民負担という考

え方に、現在の日本も、あるいは先進諸国も、かなりそうになっているというふうに考える。社会保障の支出というものが、かつての財政支出との間のように、非常にはっきり分かれているのではなくて、両者の間には実をいうともう線が引けない状況にある。財政のいろいろ社会保障的な支出と、社会保険の給付というものと間には、日本の場合もご存じのように、全額国庫負担でやっているケースもたくさんあるわけで、明確な線を引けないという状況になってきている。これはたぶん、社会保障が時代の変化とともに中身がいろいろ変わってきているということと同時に、負担の関係もある意味ではっきりしなくなったということだと思う。

したがって国民負担率というのは、そういう背景を考えれば基本的には、政府全体のやっている仕事の負担というのはいったい経済全体でどの程度の比重になっているかということを見るときに、有用な指標だと思うし、最初申し上げたように、行政改革とかそういう立場から見たときには、これは重要な指標であることは間違いない。大きな政府とか、小さな政府とか、そういう話をするときにも、重要な指標であることは間違いないが、それを離れても、大きいのか、小さいかという話とはかかわりなく、これはそれ自身、現在では有用な指標であるというのが、私の見解である。

時間がまいりましたので、これで終わらせていただきます。

【レポート】

社会保険と市場

大阪大学教授 本間正明

「社会保障と市場」というレジュメをつくっておりますが、これに忠実に沿って、お話しすると

いうよりも、少し周辺的な問題も含めて包括的に話をさせていただきたい。

1960年代アメリカでは、ゴールド・シックスティといういい方がされました。その当時新古典派総合論といわれる立場が非常にポピュラーになって、サミュエルソンであるとか、トービンであるとか、代表的な経済学者がこのラインに沿いながら、市場と政策との関係を体系的に整理をしました。

その考え方は、市場が一定の限界（市場の失敗）をもっているのです。政府の機能としてはまず、労働、あるいは資本が生産において、完全雇用または利用できないような状況ができた場合には、財政、あるいは金融の手法を用いて、労働および資本が完全雇用、あるいは潜在的な成長率を達成できるような状況、つまり生産可能性のフロンティアまで導き、次にそこで成立する状態が、社会的な弱者等に関連する所得分配の側面で問題のある場合には、政府が租税あるいは社会保険の手段を使って、社会的に合意が成立するような形で、あり得べき社会的厚生を追求するという構図で議論されました。つまり、完全雇用を実現する経済安定、公正な所得・資源分配、さらには効率的な資源分配を同時的に達成し得るという「最善（ファースト・ベスト）」の立場にあったのです。

これは、実は市場と政府との間に、基本的にはダイコトミー、二分法が成立するという考え方です。混合経済の中で政府と市場が分離され、政府が市場に対して中立的な形で最適な国民負担を決定すれば、市場が資源分配の問題を解決し得ると考えているわけです。所得分配と資源分配との相互的な影響力はリパーカッションがそれほど意識されないままに、ダイコトミーが基本的に成立してうまくいくという考え方が60年代に非常に強く出ていたわけです。

しかし、70年代以降になってこの政府と市場のダイコトミー、あるいは所得分配、経済安定、資源分配の政府目標間のトライコトミーが成立せず、相互に切り離すことができないという、こういう認識が高ってきた。その背景には政府の規模や規制が高まるにつれ経済自身が政府活動からきわめて悪影響を受けているのではないかという認識が、アメリカやヨーロッパで広がってきたとい

う現実があります。経済の低迷の真犯人は、政府の機能低下や、あるいは過大なコミットメントによるものではないかという考え方が強調され始めた。

この点で政策目標間の相互連関を意識しながら、資源配分、所得分配、経済安定などの政策を同時に議論するという試みが、70年代の後半から公共経済学の進展という形で、われわれの学問領域を広げてきたということがいえるわけです。たとえば、年金制度は直接的には所得分配、保険機能の面で重要な役割を果たすわけですが、一方で貯蓄率や労働供給などの資源配分にも影響を与える。公共経済学はその両面を考察の対象にしながら、政策判断をする際の材料を提供しようとするわけです。

その背景には、このような複合的な影響を政策が伴う場合、新古典派総合論が想定したような最適な資源配分も公正な分配もというような欲ばりな「最善（ファースト・ベスト）」の政策が実現できないという困難がある。たとえば高い租税負担、あるいは社会保険料負担が労働意欲あるいは貯蓄意欲にまったく阻害効果を及ぼさずに徴収することができれば、公正な所得分配も資源配分の効率性も達成できるわけです。しかし、阻害効果を及ぼし資源配分にひずみを与えるような状況下では、公正な所得分配と効率的な資源配分の目標間にトレード・オフ関係が生ずる。一方を立てれば、一方が満たされないという、こういうようなジレンマ、あるいはトリレンマの状況さえ起こり得る。このジレンマを考慮に入れながら、その制約下で社会全体の厚生を高めようとするのが「次善（セカンド・ベスト）」の考え方なのです。

最近の事例をお話しすると、スウェーデンの苦悩はまさにそういう問題である。いま市場経済において政府もまた、その一構成員なのだという認識が、きわめて強くなりつつある。スウェーデンの場合、ご承知のとおり、いまの貝塚先生のお話の中にもあったように、国民負担率が70%ぐらいいまで達している。そしてそのうえで財政赤字が対GDP比率で93年では、13%を超えるような状況になった。いまの日本と同じように93年に

は、スウェーデンでは多くの金融機関が倒産し、公的資金を、日本の6850億円どころか、7兆円に達するような規模の金額を入れ込んだわけである。この結果として、財政赤字はいま申し上げたような高い数字になったわけだが、このときにスウェーデンの最大の生命保険会社が、国債を買うことを拒否をするという、事態が起こったわけです。国際金融市場の中でヨーロッパはほとんど、インテグレートされた資金市場になっているから、スウェーデンのクローネ安が引き起こされ、そしてスウェーデンの金利というものが急激に上昇をした。

つまり、財政の収支尻の悪化を通じながらスウェーデンの財政状況、社会保障の状況が経済、ひいては国内ばかりではなくて、国際的な観点にも悪影響を与えたのです。

94年にご承知のとおり、保守中道政権から社民党に、これは日本ではありません、スウェーデンの社民党に政権が移ったわけである。選挙戦で社民党は、福祉の後退ということが保守中道の中で行われたということもあって、実は社会保障政策のレベルは堅持するという公約をもって戦った。しかも、93年に先ほどのような状況があったので、財政赤字を縮小をし、財政の健全化に努力をする、さらには経済の再活性化のために、積極的に取り組むという公約を立てて選挙に勝ったわけである。

94年に勝ったあと社民党が採った政策は、社会保障政策のレベルを思い切って引き下げるということであった。たとえば、年金制度だと、いままでの賦課方式的な側面を払拭しながら、積立方式への移行を強調したり、あるいは傷病手当も、従来は怪我をしても、病気になっても、100%の所得保障をしていたのを90%にした。こういうことが現実問題として行われた。そして、政権獲得時には50%近い支持があったけれど、現在は公約違反だという批判の中で20%台に低迷をするという状況になっている。

ここで私が申し上げたいのは、社会保障を充実することによって、基本的にスウェーデン国民の社会的厚生を維持するという従来のシナリオを部

分的に軌道修正してでも、経済のファンダメンタルズの改善によって、経済成長を高め維持し、そのことを通じて、スウェーデン国民の経済厚生を高めようという発想があったということです。経済を立て直すことが問題なのか、あるいは社会保障を維持するということが問題なのかという真剣な問いかけが、どこの国においても非常に真剣な論議を呼んでいるのです。

先ほど貝塚先生のフランスのお話もありました。失業率13%に達するような状況の中で、フランスは社会保障制度を切り下げていくという選択を、フランの維持のために行うということですから、すべての政策目標が複雑にからみ合いながら、経済を運営していかなければならない困難な状況にあるわけです。これはスウェーデン、フランスだけではなく、各国共通して抱える問題なのです。

このような手段の制約、予算の制約が存在する場合、たとえば財政赤字、あるいは社会保険料の負担を一定水準に保ちながら、年金と、医療と、介護と、失業というものを、どういう具合に政策決定したときに、国民各層に対して、どのようなインパクトを与え社会的厚生として全体でいかに評価されていくかを考えていくというのが、「次善的な最善」の問題として問われてきている。これが現在の先進諸国における共通の構造なのであろうと私は思っている。

このように整理をすると、問題は社会保障の諸制度が経済に与える影響が一方にはあると同時に、経済が社会保障に与える影響もある。このような形でリパーカッションを考えると、社会保障制度を具体化する保険料、給付水準、支給開始年齢などの政策変数の変更が個々の人々に与える影響をそれぞれ考慮しながら、それを集計化してもう一度国民の厚生を最大化する形で、制度デザインをするという発想が生まれてくる。つまり、制度を“内生化”して決定することになる。

租税負担、あるいは社会保険の負担を一定に保ちながら、現在与えられている政策手段、この政策手段をどのような形で変更した場合に、国民経済全体のうえでの、その厚生というものを最大化できるかどうかという、制度評価の問題として社

会保障制度のデザインを考えなければならない。われわれエコノミストはこれを制度の経済学といういい方をするが、こういうようなことを私が強調する背景には、制度の安定性がきわめて重要だという認識がある。つまり、たとえば年金制度の問題で、これは社会的扶養なのだから、決めたことについて若者も文句をいうなというような議論もありますね。しかし、経済的な活動主体である人間が、合理的に行動する限りにおいて、このような議論を素直に受け入れる余地は少ない。

年金制度を例に取ると、これから高齢化に向けて、きわめて急激に社会保険料を引き上げていかざるを得ない。29.6%にピーク時にはなるような保険料、さらには基礎年金の3分の1という形で税金を投入することによる租税負担の上昇、こういうような状況が給付レベルの見直しや支給開始年齢の引き上げと組み合わせると、制度の改革が、年金制度に加入する一人一人の利益、利害からんでくる。世代間で必ずしも同じ影響ではないというところに問題の複雑さがある。多くの人々がこの制度を守ることが、自分にとっても有利である、個人的な利益につながるということを納得し、その制度に対する信頼をもたない限り、常に制度改革への要求となって制度の不安定性として現れてくる。これがインセンティブ・COMPATIBILITY、個別誘因両立性の問題なのです。このインセンティブ・COMPATIBILITY、個別誘因両立性の問題は社会保障制度だけではない。財政赤字という巨大な債務を将来世代に回し、そして高齢化に伴う公的負担の急増、この二つがセットになって、世代間の不公平の問題が、各国において顕在化している。この世代間の公平問題を無視して政策決定、制度、設計ができないということが、強く認識され始めてきている。これがコトリコフ等に代表される制度間会計の問題であるということである。

制度、政策をつくる側は、そのような議論はしないに越したことはないわけであるし、楽なわけです。しかしインフォメーションの公開を通じて、国民がその制度を前提にし、自分がライフステージの生活設計をしていくわけです。制度を考慮に

入れながら選択をするということが、ストック経済がきわめて進展をして、その日暮らしであった戦後の状況とはまったく違うビヘイビアとしてある。その選択権の保障、選択に対する情報というものをきちっと与えるという意味で、制度設計時における国民的議論は必須の作業になっている。

これまで、政府がやるということがイコール公共性を担保するというような考え方は行政に根強くある。たとえば、産業政策の定義として、通産省がやることが産業政策なんだという、有名な貝塚先生の皮肉があった。福祉政策は厚生省がやることだと、こういう具合に定義することは、行政がいま置かれている状況から判断すれば、必ずしも適切ではないのであろうと思う。もっとより精度の高い議論をどんどんやっていく必要があるし、そのこと故に、社会保障研究所の存在意義があるのであろうという具合に私は思っている。

このように考えてくると、市場の位置付けを、もう一度考えてみる必要がある。社会保障政策というものを念頭に置くときに、年金にしてもしかり、医療にしてもしかり、介護にしてもしかり、それから失業にしてもしかり、こういうような問題に対して、それに関連する直接的なマーケットというものが、どのように整備されているかということの関連において、社会保障制度を考えておく必要があるわけである。

時代とともに市場は、未成熟な状況から、成熟化された状況になってくる。たとえば資本市場においても1年定期のものしかなかった公的規制の状況が、金融の自由化に伴って、3年、5年、10年という形で、金融商品というものが開発されてきている。あるいは医療においても、平均的な市場だけで、いわば公的医療の枠内で議論されていたのが、高度な医療が経済の進展、ストック化につれて求められている。そしてそれに対して新規のマーケットがつくられ、福祉、医療の分野における供給能力の向上が、21世紀においてリーディング・インダストリーとして、通信分野と並んで期待されている。昭和の20年、30年代時代における医療制度の問題と、これからの問題を同じように議論をするということは、ナンセンスなわ

けです。

そのことの意味は、市場で決まる価格と、公的に医療システムの中で決める医療の価格付けの問題との矛盾は、さまざまな形で顕在化する可能性もまた生まれてくる。そういう意味において、常に社会保険、社会保険を司る厚生行政における市場へのインパクトというものを、どういう具合に取り込みながら、特に供給側にモラル・ハザードを起こさないような形で、社会保障制度をデザインするかが問われている。

たとえば医療の場合、情報の非対称性に伴う問題であるとか、あるいは薬価と医療サービス、直接的な医師の問診等のサービスの価格付けの問題、差額医療の問題等、過大で非効率な医療供給体制を招き、過大な負担を国民に求める危険性がある。薬価と市場価格との関係はマーケットと医療保険との間の齟齬として出ているということである。そういう意味での調整というものを図っていくことの努力が、求められてくるのであらうと思っている。

最後に、私自身は社会保障の分野で、官と民という二分法から、非営利組織という NPO が、今後高齢化の中で第三者の供給者として活躍すべきであると考えている。社会システムにおけるアウ

トソーシングの手段として NPO が出てくる可能性もあるだろうと思っている。

たとえば、サッチャー時代から以降イギリスでは、この有償ボランティア等を利用しながら、医療とその周辺の位置付けというものを、公と民と NPO との協調関係を組み立てることによって、安くてしかも効率的な医療体制というものをつくり上げていこうとしている。このような努力というものが行われているわけである。この NPO やボランティアは、やることによる喜び、これは利己的な動機というふうにいっているし、それから奉仕することによって人に貢献するという、利他的な動機をセットにしている。人々がそれほど高いコストを要求することなく、自分の効用の上昇と、社会全体のウェルフェアの増大にコントリビューションするという、こういうような構図が期待されているわけです。

21 世紀はトライポーラ・システム、公と民と NPO の三者が、お互いが開かれた極として、相互に連携を図りながら、お互いが敵対視することなく、共生、連携型のシステムにつくり上げ、その中で社会保障というものを柱として、国民の生活の維持にとって大きな役割を果たしていくということが求められているのであらうと思っている。

【レポート】

社会保障と雇用政策

慶応義塾大学教授 佐野陽子

私は労働とか人事管理という分野にいて、社会保障という問題も深刻な問題として受け止めておりますので、このような機会をいただいて、勉強も少しくさせていただきました。しかし、いちばんはじめの目次にあるように、社会保障関係の審議会の報告というのは 14 点あって、これはキロで量るぐらいにどっさりとまいりました。私は昔

から模範生なので、一生懸命それを読もうとしたのですが、それを読んで総合するというのは、もう分裂気味で手に負えないということが、すぐさまわかりましたので、一応それはそれとして、ポイントを頭に置きながら、目頃感じているようなことを綴ってみました。ここに書いてあるのは本当の一般論であるので、後半には労働市場におい

て特にこういう施策がポイントではないかという、そういうところを新たに触れたいと思う。

ご承知のように、この変化する現代においてはいろいろな問題があるけれども、一応制度、法律というものは一度決めると、なかなか変えられないという、そういう特徴がある。ですから、もし決めるのであれば、将来を見越した方向で決めるというのが望ましい。しかし為替レート一つ取っても、とてもあしたのことはわからないということで、大変な英知を結集して、これからやっていかなければならないと思っている。

労働市場の分野からいうと、いろいろな法律が山ほどあるけれど、私などがいつも疑問に思っているのは、こんなに決めても、どれだけが有効なのだろうかということで、そういう守られない法律というのをいつも目を付けている。労働関係だけではなくても、たとえば未成年者の喫煙であるとか、飲酒であるとかというの、同じように守られないけれども、労働関係でいうと、たとえば労働時間関係の問題がある。これも決めてあるのは誰も知っているし、これから週 40 時間という、かつての先進国並みに実際になっていくわけだが、これからはそういう労働時間というのが、そんなに重要な問題なのだろうか考える。昔の工場労働であるとか、デスクワークであるとか、こういうものは労働時間で仕事を計れるが、いまやそういう仕事はだんだん減ってきていて、営業で飛び回るとか、研究のことで夜も考えとか、そういう働き方になると、時間で計るのは難しい。時間でコントロールしようとする自体が問題であるということで、そういう環境の変わり方のほうがいかに早いかということ、痛感する昨今である。

労働関係でいうと労働省がいろいろな法制を定めていて、たとえば、定年制ということについてもいろいろ議論がある。この定年制も 55 歳が一般的であった時代から、高齢化とともにこれを上げなければいけないということで、60 歳を目指して、国民運動のような形で引き上げ運動が起こった。そして 1 年、2 年ずつでも徐々に上げてきて、いまはもうマジョリティは 60 歳ということ

になっている。

さらに問題は、これからの年金との関係で、65 歳まで雇用を保障しなければいけないのじゃないかということで、60 歳代前半の雇用をいったいどういうふうに、労働省側の立場からいうと、事業主に義務付けるかという、こういうところに力を入れている。定年年齢を引き上げるということは、あまりにも抵抗が大きいし、諸事情から無理があるので、いろいろな形で、正規でなくても何らかの形で雇用をつなげていくという、そういう方向にいまいつているわけである。

ところが、かつて 55 歳から 60 歳に定年が延びたときに、どういうことが起こったかということを見ると、全部がいつせいに 60 歳まで、雇用が変わらずに延びたわけではない。そこには、たとえば役職定年制というのがあって、役職は 55 歳で一応終了する。そのあとは役職から離れているのであれば 60 歳まで保障するという形とか、それから出向という形で、籍はもちながら他社へ異動する。そしてまた帰ってくる。あるいは帰ってこないで、そのまま転籍をする。こういう形もいまや非常に増えている。それから、早期退職の奨励がある。早期に退職しても定年並みに扱う。これもいろいろな企業で必要に応じてやっている。これは大企業ほど普及している。また再雇用制度というのがある。1 回打ち切っておいて、それからまた再雇用という形で雇う。あるいは勤務の延長制度とか、いろんな形が出てきている。

ですから、いままでのような昇進を保障しながら 60 歳まで定年年齢が上昇したわけではないことは、ご承知のとおりである。したがって、この年齢層については、終身雇用はもう揺らいできている。流動化してきている。ある意味ではフロンティアになるのかもしれませんが。

そういうことですので法律で決めても、実際に実行はなかなか一筋縄でいかない。

また、労政、労働行政では、よく助成金とか、給付金とか、お金を使う。このお金はそれが使われている間はたしかに有効かもしれないけれど、切れれば元の本阿弥ということであれば、はたしてそういうお金を使ったのが良かったのかどうか

という問題も出てくる。

なお雇用の問題、あるいは労働一般についても、産業活動があってこそ人は雇われる。ですから、産業活動がどのくらい活発で、どのくらい人をたくさん雇おうとするかというのは、これは労働市場の問題ではなくて、経済全体の問題だから、労働省が雇用の問題を扱うこと自体がおかしいといえばおかしい。もう少し総合的に経済全体の立場から雇用の問題というのは取り扱わなければならない。これは雇用のマクロのトータルもそうだし、その中の、たとえばどういう産業へどういう職業のものがこれから必要であるとか、そういうことも労働市場だけ見ていたのでは、なかなか見当がつかない。

他方6頁のほうに、厚生行政のことを勉強したところを、ちょっと書かせていただいたが、平成8年の厚生省の重点施策は、障害者とか、高齢者介護、それから子育て、こういうところが中心になっている。これはこれで大変進んだ、また非常に重要な点だと思う。特に政府の政策というのは、ややもするとハードを中心に、ソフトとか、サービス面を怠りがちであるけれども、今回の施策については、サービスがいかに重要かということ強調されているので、高く評価をしたい。

そのときに高齢者の問題は、たとえば介護が必要な場合、医療が必要な場合も、なるべく在宅でということになっている。これは私どもの周りの年寄りを見ていても、だいたい年寄りが希望するところだと思う。畳の上で死にたいというのは極端ですが、畳はいまないわけですが、とにかく住み慣れた自宅でずーっと過ごしたいというのが、本当に希望するところで、それを実現するように、ヘルプが外部から入るとというのが、もっとも望ましい方向だと思う。

そこで、せっかく子育ての問題が出ましたので、子育てについても在宅ケアをといるのを、一言いいたい。子育ては何かというと、保育園であるとか、あるいはベビーシッターというのが時々話に出るけれど、在宅で子育てをヘルプしようという方向はあまり聞かない。

私は国際的な会合、会議などに時々行かせてい

ただくのですが、女性の会議などもある。そういうところでいろんな話し合いをすると、子供の問題などが出てくる。ところが日本以外の国では、子育てがあるから女性が仕事ができないという国はない。日本では子育てがいかに大変で、それが女性のキャリアを中断するのだということは当たり前前の話だけれど、日本以外の国の女性はそういうことはぜんぜん痛痒を感じていない。

それはなぜなのかというと、たとえば先進国などでは、ベビーシッターを家庭で使うというシステムが非常に発達している。昔の社会主義国だと託児保育施設が発達している。開発途上国だと二重構造、三重構造で低賃金の者を雇える。それは恵まれた女性といえはそれまでだけれど、普通の役所に勤めている人とか、あるいは大学に勤めている人、こういう人たちが日本では、身の回りを見ても、大変な騒ぎをしているのだが、海外ではそういうことはない。

たとえば、先進国を見ると、私が知っているアメリカの女性の大学の先生で、助教授ですが、ニューヨークに住んでいて、子供が3人まで生まれて、赤ちゃんが生まれたばかりなのだけれど、ご主人の仕事でちょっと日本に出張で来た。ご主人はメルリンチに勤めていて、これも高給取りは高給取りなのです。それが生まれたばかりの赤ちゃんを置いて、幼児も含めて3人置いて日本に来た。誰が見ているのかと聞くと、自分の家は3人を使っている、1人はベビーシッターで、この人は住み込みで、2人目は掃除専門のパートで、3人目はランドリーというか、洗濯などが専門で、やはりパートで、こういう人たちを使って、子供の面倒を見てもらっているということなのです。

これなんかも、クリントン政権で女性をいろいろ登用しようとしたときに、闇で外国人労働を使ったとか、使わなかったとかいうことで問題になったりしましたが、何かそういうストレスのところがあのかもしれないけれど、こういう事情は、日本だけが突出して違うということを、時々感じている。

そういうことで、これからのケアというのは、これは社会保障の分野でいわれているし、いま先

生方も申されましたが、やはりマーケットというか、ビジネスというところに、相当足を踏み込んでいかないと、とてもこれは財政的に間に合っていないと思う。

そういうような工夫の一つとして、本間先生がいわれた NPO というものもある。しかし、いまの日本では NPO の組織というのは非常に法人をつくりにくい。株式会社のほうは比較的楽につくれるようになったが、それ以外の財団法人とか、社団法人をつくるとなると大変な騒ぎになる。いま宗教法人が問題になっているから、それはそう簡単に緩まるかどうかかわからないが、そういうことも一つの工夫であろうかと思う。

ですから、煎じ詰めていうと、グレイディションとそこに書きましたが、普段だと私はグラディションとっているのですが、ちょっといいにくくなっているのですが、いままでだと法律で決めた中のものと、マーケットというのを、黒と白というふうに区分けをしていたのですが、実際はその間のグレイの分野というのが主力である。何か制度であるとか、物事を決める場合も、できるだけいろいろな段階、ほかしというか、グラデュアルなグラディションという、そういう程度を付けることが必要なのではないか。一言でいうと、これからの制度や法律は、このグラディションで行ってもらいたいということをいいたいわけである。

それにつけても、労働市場から見た場合に、いま特に高齢のところの雇用の問題、先ほどいった 60 歳代の前半層、これは定年制が 60 歳まで確立したけれど、65 歳までをどうするかという、こういうことが問題になっているが、これは非常に難しい問題だと思う。

なぜ難しいのかということを考えた場合、先ほどいったように、定年制を 55 歳から 60 歳に変えても、実態がなかなかついていない。それはついていなくても、そういう努力目標があればいいということがいえるかもしれないが、それを 65 歳まであの手この手で攻め立ててもどうなることかという、とても気の遠くなるような話になる。

そこで、かつて 55 歳から 60 歳に定年を変えた

ときに、何が起こったかということ、もう 1 回振り返ってみると、全員が正規従業員のまんま定年年齢まで、雇用が確保されたわけではない。一口でいうと、終身雇用がそのへんで相当にぼかされてきた。崩れたということあまりにも大げさになるけれど、要するにいろいろな雇用形態に変わっていった。

それと同時にもう一つ重要なことは、年功賃金のカーブが変わったということである。統計でいうと 50 歳ぐらいまではとんとん拍子で、年齢とともに賃金が上がっている。それが 55 歳以降になると右下がりになる。その右下がりの中身を企業別に見てみると、企業によっては 60 歳まで上がっている企業もある。そこから頭打ちで水平にいく企業もある。今度は右下がりになって年齢とともに下げていくという、そういう企業もある。そこらへんが非常に多様に分かれてきていて、平均すると右下がり、年齢とともに下がるという傾向が出ている。

それから特に役職については、旧定年で打ち止めというところなども含めると、相当事業体の中で工夫をして、いろいろな方策を考えて、莫大な労務費のアップにつながらないようにしている。また、働く側もある程度それに応じているということが見て取れる。

そういうことで、60 歳の定年を 65 歳にするのは、これはとても無理というか、意味がない。ところが片方で年金のほうは 65 歳に引き上げても、これまた火の車である。だからなるべく年金のほうは財政を圧迫しないようにしなければいけない。そこで私が考えたのは、定年制というのがあることが問題だということである。定年制があるからそれに合わせてシステムが出来上がるということなので、定年制を全部廃止したほうがいい。定年制を廃止することによって、その企業、その事業体それぞれの必要に応じて工夫が出てくるのではないか。

いままでだと、定年まではなるべく人は動かしたくないということで、工夫はしながらも、定着が高まっていた。働くほうも、どうせ辞めるのだけれど、定年まではということで、あるときは歯

を食いしばっても、定年までは働き続けるという、そういう形態もあった。給料のほうもいろいろ工夫はあるものの、これもこれからは人とか、働き方で工夫をしていく時代だと思う。

いままでの定年制というのは、55歳であろうと、たとえそれが65歳であろうと、終身雇用や年功制と裏腹になって出来上がっている。だから何歳であろうと定年制がある以上、やはり日本のいままでの雇用制度というものは、なかなか根底からは変わらない。労働市場は未発達のまま、縦割りというのが続く。役所だけではなく、企業も縦割りのままということになる。それが高齢層でやや動いてきているが、それをもっと労働市場全体に広げる。活発に流動化させる。流動化という言葉をいうと、あまりにも極端かもしれないが、もう少し人が選択をして働く場所を選べるような、そういう形にするために、定年というものを全部なくしたらどうだろうか。

そうすると、その人に応じて、事業体に応じて、必要とするような方策を立てるということになる。それでも何が何でもしがみついて働くという人を引き離すわけにはいかない。その処理の仕方としては、報酬においてはそれなりの報酬で我慢してもらう。ですから、その人の働きに応じて、もしその人がうんと働くのであれば高報酬が得られるが、そうでなければ最低賃金でという、そういうこともあり得るかもしれない。

ご承知のようにアメリカでは、年齢差別禁止法というのがあって、年齢によって労働者に差を付けてはいけない。たとえば、募集のときにも30歳以下であるとか、25歳以下などというのは違法になる。企業の中においても、年齢によって人を配置するということは違法である。そうしてなおかつ辞めるときも、定年というのは違法であるので、いまは原則として定年制度はない。定年制度はないけれども、だいたい年金が支払われる年齢になると、辞める人が多いとよくいわれる。しかし大学などでも結構残っている人がいて、それが問題だということも聞きます。ですから、定年がないというときには、働いている限りは年金は

出さないというふうにしないと意味がない。

そこで、働くのが好きで働きたい人は70でも80でも働いてもらって、年金はその間は支払われないということで、条件をそのようにして、各個人が選択をして、できるだけたくさんの人に働いてもらうという、そういうことを施策としてもしやるとすれば、年金問題も非常に軽くなるのではないか。

ただ、その場合に働けばいいということで、パイを一定にして、それを取り合ったのでは、力のある者がたくさん取るだけということになる。そこで、これからの働く内容というのは、どういうものでないと自分の労働の価値に当たらないかという、やはり国際的に比較して価値のあるもの、つまり国際競争力のある働き方をしないと、これはいくら働いても価値に還元できない。では国際的に競争力のある働き方というのは何かというと、これは一言でいうのはなかなか難しい。

いまの日本の産業というのは、多かれ少なかれ競争力がない。たとえば建設業でも、運輸業でも、通信業でも。流通はなおさらということになる。そういうように競争力の低い分野が多い。それに対しては個人個人の能力を高めるということも一つだし、日本の得意業である組織の力によって、国際競争力を高めるということも必要でしょう。

私のところに数年前、中国人の留学生がいました。中国本土からのですね。大変よくできる男でした。彼は中国人と日本人が競争したら、個人と個人だったら中国人が勝つ、けど組織と組織だったら中国人は負けるといっていました。これは中国のみならず、世界のどこの国に対しても、日本の組織というのは秀逸だろうと思う。しかし個人となると、そうなるのはまだ時間がかかるのではないか。

ですから、当座のところは組織の力も含めて、国際競争力のある働き方をして、なるべく高齢になるまで健康で働いていただいて、年金はなるべく先送りにするというのがいいのではないか。そういうようなことを考えましたので、今日ご紹介をいたしました。

どうもご静聴ありがとうございました。

【レポート】

政治と福祉

東京大学教授 佐々木 毅

今日ここにいらっしゃる先生と比べて、私は本当にどういうお話をしたらいいのか、まことに茫漠たる感じであって、内心忸怩たる思いをしているところです。私がこのご依頼を受けましたのは、ちょうどアメリカにいたときで、ますます遠い話のように思っていたということもあって、そこに書きましたことは、自分でもまことにお恥ずかしいことで、今日はそれとはやや切り離れた話をさせていただきます。

まず、私自身の関心事をちょっと申し上げさせていたきたい。私は民主政治と市場経済というものの関わりという問題は、20 世紀の政治学、経済学、あるいは社会学等にとって、大変大きなテーマだったと思うのですが、この関わりというものが、20 世紀の歴史の大きなうねりをつくってきたと思っている。そういう観点から見ると、現在というのはちょうど一つのシステム、市場経済とデモクラシーというものが、かなり安定的に結合した段階から、再びやや緊張感が高まってくる段階に入っているのではないかと思う。

その一つの象徴的な例は、1 週間か 10 日ぐらい前になりますか、アメリカの民主党の大統領が、「大きな政府の時代は終わった」といったことです。事程左様に政府、国家、パブリックセクター——その根っこにあるのがデモクラシーなわけだが——、これとマーケットとの関係というものが、この数十年の間ずーっと、いろいろ論争を生んできたが、私の認識、そこに書きましたことの趣旨は、それはさらにこれから続いていくであろう、そしてそのことが実は政治にとって、大変難しい

問題を提起しているということ、そのことをまず最初に申し上げたい。

それをさらに具体的に申し上げると、二つのことになる。いま市場経済とデモクラシーとの結合というのが、20 世紀において非常に重要なテーマであるということをいったが、それを典型的にシステム化したのが、戦中から戦後にかけての、いわゆる先進工業国であったと、私自身は思っている。そこで、一つの前提になっていたのは、階級を中心とした政治についての考え方である。そしてそのうえでの階級間の妥協という問題が、政治力学的には非常に重要であった。

もう一つ、それを横側から支えた大きな促進要因、つまりそういう階級妥協的な枠組みをつくるうえで非常に大きかったのは、もちろん大恐慌であったわけだが、もう一つは戦争であったと思う。20 世紀の戦争というのは、それまでにはなかったような戦争、総動員体制をつくり出した。その体制というのは、日本は 45 年で終わったけれども、米ソにとっては 80 年代まで実は続いた可能性がある。この総力戦という体制は、非常にユニークな体制であった。それが政治と経済との関わりに大きなプレッシャーをかける要因になった。

この二つの要因が実はなくなりつつあるということは、ご案内のとおりである。総力戦というものはたぶん、われわれが予想できる将来すぐ起こるような可能性はきわめて少ない。いろいろな紛争は起こると思うけれど、それはあり得ないだろうと思う。わが国の憲法第 9 条というのは、それを早々と先取りしたという意見も、それはある意

味で正しいわけである。

そうすると今度は、そういう戦争という要因というものがなくなった中で、デモクラシーと市場経済をどのようにして結び付けていくか。先ほど来お話がありました産業政策だとか、いろんなことがおそらく出てくることになったということだと思う。

現在の日本の政治、および諸外国の政治を見るときに、このテーマとの関係で基本的に重要な点は、先ほど申した階級政治という基盤が崩れてきているということである。私は日本の55年体制というのは、階級政治的構造をもっていたとはあまり思わないのだが、しかし諸外国においてはそういう前提が非常に強かった。それが崩れてきているというのが、基本的なポイントだと思う。

たとえば投票行動にしても何にしても、もはや古い階級的なカテゴリーで人々は判断をしなくなったということである。その意味で、たとえばそういう階級政治的な基礎のうえに立つ社会民主主義政党というものが、どこにおいても大変基盤が流動化してきている。この段階において、新しい社会民主党をつくるというのも、なかなか難しいというのはよくわかる話である。

ですから、どこの国においても多かれ少なかれ投票率はちょっと下がり気味、あるいは相当程度下がり気味である。政治からの国民の撤退現象が起こっている。それは古い組織的媒体としてあったいろんな団体なり、政党なりというものの、政治的な吸引力が落ちてきているためである。そのかわりに宗教団体だけは目立つなどということが、どこでもちょこちょこ出てきている。あるいは民族主義的な団体が出てきている。

その意味で政治の焦点というか、争点というのは、経済的な争点がきわめて重要なものとして存在するが、いろいろな意味でそれを相対化させる要因がいわば横の側から供給されるようになってきている。

ただ、経済的な争点、特に社会福祉的争点について見ると、これが問題として重要でないとか、あるいはネグリジブルなことであるというふうになったというつもりは、私も毛頭ない。ただ、先

ほど本間先生からスウェーデンのお話があったように、政策環境というものが、非常に大きく変わってきているわけで、したがって仮に選挙で約束しても、そうは実行できないという、構造的公約違反とでもいうべき時代に突入していることは、どうも否定をできないようである。

その意味で経済的な争点、あるいは社会福祉の争点というのはいぜんとして、今度のアメリカの例の予算の削減問題において、いちばん大きな争点であるといわれていたように、大きな争点であることは変わりないのであるが、それを実際どうマネージしていいかということになると、ハウの問題になると、実は非常に答えが出しにくい状態になってきている。

ということは、仮にそういう争点でもって、国民から一定の信任を受けるといっても、かつてほどの実効性というものを国民は期待しなくなる。あるいは非常にシニシズムでもって、それを眺めるようになるという時代に入ってきたと思う。つまり、争点自体のもっている、その意味での政治的な内在的な脆弱性というものが、少しずつ高まりつつあるのではないか。それが政治不信につながり、投票率の低下につながるというような側面はどうしても避けられないと思う。このようにいわば外在的要因と内在的な要因によって、社会福祉と政治との関係というものは、古い仕組みはなかなか同じようにはもちこたえられないだろうと、みんな感じ始めている。

21世紀に至れば高齢化が進み、財政赤字のプレッシャーが高まってきて、どのようにこの問題に対応していいのかわからないという不安感というものは、それなりにどこの国においてもあるのだが、それについての長期的な戦略というのはなかなかつくりにくい。特に政治の舞台ではこういう問題について、がっちりしたコンセンサスをつくるのは、なかなか容易ではないという状態になってきている。

それをもう少しいうと一つは、社会福祉の問題は、政治の舞台で一種の専門家たちにおまかせしている問題領域から、非常にポピュラーな一般の人に関心のある領域になってきたということであ

る。これは負担の問題とのからみでもそうであるし、サービスの質の問題とのからみでもそうだが、結局私の言葉でいえば再政治化というか、再び政治化していくという段階にやはり入っていると思う。そのため大きな政府とか、小さな政府とか、大変粗雑なレトリックがまかり通っているわけだが、そのとき必ずこの問題がその中で大きなウエイトを占めているということは否定できない。その意味で再政治化してきている。

そして私が見るところ、実はこの領域だけではなく、あらゆるところで政治リーダーの権威の失墜と、一種のポピュリズムの台頭みたいな現象が、どうも先進国で起こりつつあるような気がする。これは一つは冷戦という重しがなくなったということと関係があり、冷戦の非常にウエイトが高い国、アメリカなどはそうだと思うし、これは国によっていろいろバラエティがあるが、それは日米安保などというあまり関係ない領域でもそうであって、明らかに状況は変わってきている。密室で専門家たちが議論して決めて、そしてこれでやれというようなことでは、なかなか承服し難い。あるいはそれでは信頼ができない。もっといえば、エリートやリーダーたちが、国民に対してマネージできるというふうに口ではいっても、もはやそれはできないだろうと、多くの国民が思い始めているということである。

ですから、一種の慢性的なポピュリズム的な雰囲気というものが、各国政治の中に出てきていて、社会福祉の問題が政治化するというのは、あくまでもそういう中での一環としてであって、これから日本においても、今度は介護保険ということが話題になっているけれども、どういうことになるのか、政治学者にとっては大変興味深い実験が行われるのじゃないかと思っているわけである。

2 点目として政治的に見ると、この問題については決着はなかなかつかないということが予想される。なぜならば、実は社会福祉の受益者というのは、もちろん貧しい人々がかなりいるわけだが、私の感じでは、戦後の日本についてよくいわれるように、その中心的な受益者は非常に分厚い中流階級、あるいは中間階級というものであったわけ

で、したがってこの人々のアイデンティティというものが、この社会福祉問題と政治を考えるとときに、非常に大きな意味をもつからである。

彼らは社会福祉の最大の受益者集団としての性格をもっているわけで、これなしに彼らの人生のプランというのは、今日では非常に難しいものになっていると思う。しかし同時に彼らは、自分たちより貧しい者に対して、いろんなサービスが与えられることに対して、必ずしも納得しているわけではない。あるいはあわよくば負担は減らしたいと思っている。あるいはもっといえば、先進工業国において、どちらかといえば貧富の差は全体として広がりかけている、あるいは雇用もかつてほど安定性がないという中で、中産、中流階級の社会意識の不安定さというものが、私は全体として広がっているように思える。あるいはもっといえば、自分の子供は自分よりもいい生活はできそうもないと思っている。これはよくやられる調査だが、それを見ても、そうだと思う人がだいたい増大傾向にあるということも、皆さんご存じのとおりである。

その意味で社会福祉の問題と中流階級との関係というのは、出たり入ったりする関係というか、非常に安定しない関係という要素をもっているのではないか。あるいは、国によって違うけれども、たとえば税金に対する抵抗感というような問題は、おそらくこれからも非常に多くのところで話題になると思う。先ほどのアメリカの大統領は非常に極端なのかもしれないが、中産階級から票を取るためにはサービスを減らすわけにはいかない。しかし、中産階級はもう少し負担は減らしてくれと必ずいう。そういう中で、結局言葉で何とかつないでいるというのが実際の政治にしばしば起こる。それがあまりにも露骨に見えると、今度のアメリカの予算騒動みたいなことになるのではないか。つまり中身がなくなって、空洞化していくというイメージをつくり出すだけになる。

よくいわれる第三のポイントとしては、世代間のいわば争いという問題がある。これは国によって違うけれども、オールドゼネレーションを政治的に組織すればかなり議席は獲得できる。それだ

けで投票してくれるかどうかかわからないけれど、こういう人たちはだいたいよく投票する。払うほうの若者はほとんど投票しないという、大変政治的には非対称的環境にあるから、非常に上の世代のプレッシャーは強いといわれている。そういう問題というのはちらちら見え始めている。ただ、これは将来的に問題としては大変重要だが、はたして政治的な対立にまで高まるかどうかということについては、私はややクエッションマークを付けたい。しかし、そういう要因はあり得る。そういう形での政治的な動員、これは経済的な争点か形を変えて現れたものだが、かつてのクラス・ポリテックス、階級的フレームワークが、ゼネレーション的フレームワークに変わっていくという形だろうと思う。ある程度そういうにおいは出てくるだろうし、いろんな試みがなされるだろうと思う。

しかし、それに対しては当然ブレーキも働くだろうと思う。負担の問題とサービスの問題を含めて、社会福祉あるいは高齢者層の政治的発言力をどうしたらいいか、どういうふうに考えたらいいのかということだが、政治学者の中には75歳でも投票権はいらないのじゃないかという議論をする人もいるが、そんなことをしたら大変なことになる。いろいろそういう奇妙な提案もなされてはいるが、それはちょっと横に置いておくとして、いずれにしろ高齢層の政治的発言力は強まる。

非常に具体的な例をいうと、たとえば今度はフロリダはクリントンが取るであろうといわれている。アメリカではすぐそういう話になる。あそこは年金生活者がたくさんいるということで、その医療補助をめぐる論戦でもって、フロリダはどっちに転ぶとかという話はたしかに出てくる。

日本ではそういうことはないのかもしれないが、いずれにしてもそういうファクターも将来的にはあるであろうというふうに思っている。

したがって、突き放した言い方をすると、これは先ほど来のお話ともおそらく関係することだと思うけれど、全体として現在の社会においては、権力というものの移動という現象は非常に顕著に進んでいる。国家というものが権力を独占すると

いうのが、古い政治学の出発点であったのだが、一つは市場というものに権力が移っていくということがあると思うし、もちろん国際機関に移っていくというところもある。ローカル・ガバメントへ移っていくということだってあると思う。それは日本の場合も決して例外ではないのではないかと考えている。

その意味で権力の担い手、あるいは拠点というものが、20世紀の私たちが知っているある時期よりも、いまは権力の分布がかなり拡散的に変わっていくということになる。それは当然のことであるが、国家型デモクラシーというか、つまり国家、ネーション・ステートとデモクラシーが完全に重なった段階から、デモクラシー自体がグローバル化されたり、ローカライズされたりするという形で、デモクラシーの場自体が変わっていくということになると、私は思っている。

そういう形で逆から見ると、いわゆる古い国家型デモクラシーと、そういうところを拠点とする政策の提示という、そういう役割を果たさなければならない部門というのは、こういう挑戦に対して、どのように応えていくことができるのだろうかということは、非常に興味深い重要なテーマだと思っている。

一つの考え方としては、日本でも出ているようにローカライズしていく方向がある。ローカライズしてこの問題を考えていくということは一つの方法であって、全体としての権力の分担をどのように仕分けするかということは、いま地方分権推進委員会とかでいろいろやっているわけだが、そういう形でもってどれだけのことができるのか、これも大きな挑戦だと私は思っているが、いずれにしても、見ただけでも事実上だんだんだんだんローカライズしていくことは避けられないように見受けられる。

そのようにいろんな政策をやる主体、決定する主体、インプリメントする主体、それから人々の意見を吸収する主体というものは、従来よりも多層的、多元的なものになっていくことは間違いのないわけで、そういうような形でいろんな不満を多次元的に吸収していくという以外に、ちょっとこ

れからの政治構造というのは成り立たないだろうと思う。

福祉の問題はどんな形でやるにしろ、ゆるやかな意味でのナショナル・ソサエティというものを軸にしなければいけないと思うけれど、問題領域によってもむしろグローバルで受け止めなければいけないことがあることはご存じのとおりである。その意味での政治なり、制度なりの再編成という問題によって、先ほど申し上げた空洞化した政治と国民との関係というものを、もう一度いまデザインし直すべきときだと私たちは考えているところである。

もう一つ申し上げると、これは私の個人的な認識だが、社会福祉をめぐる問題というのは、非常に特殊な 20 世紀的な問題だと思っている。つまり 20 世紀の文明と、それに基づく長寿と、そして家族を含むあらゆる社会関係の変化というものを、20 世紀は体験したわけだが、それをどういうふうに最終的に受け止めていくかということに対して、結局 20 世紀はいろんなつなぎ方をしてきたのだが、最終的にどういうことがあり得るのかどうかかわからないが、結局まだオープンのまま、私たちは 21 世紀に入っていくということじゃないかと思う。これは人口構成から、寿命の問題等々含めてそうである。20 世紀文明というのはものすごいインパクトを伝統的社会に対して加えたわけだが、それをどういう組織で、どういうスキームで受け止めていくかという問題をいえば、一つ代表的な形で示したのが、この社会福祉の問題だと私は理解している。

それをいまのところは、少なくとも政治過程の問題で見る限りにおいては、とにかくいままでのやり方をいろいろ見直そう、あるいは考え直そうといいながら、中期的であれ何であれ、なかなかこうだというような回答は、かつてのようながっかりした回答は、コンセンサスとして浮かび上がってこないという時代が、しばらく続いていくと私は思っている。

そのことが結局政策の持ちとでもいうか、政策のサスティナビリティみたいなものに、大変難し

い問題を提起するのじゃないか。俗にいうところの右肩上がりの時代が終わったといういい方を、日本ではするわけだが、それは単に右肩上がりが終わったというだけではなくて、やはり新しい質的、構造的な変化を政策決定者なり、担当者に対して要求するものだろうと、私は想像しております。

時間がだんだんなくなってきましたが、そんなことで先ほどの先生方のお話をお聞きしながら思ったのだが、私は非常に粗雑な歴史認識しかもっていないせいなのかもしれないが、この前のフランスのストライキを大変興味深く——興味深くといういい方は大変失礼ないい方かもしれないが——非常に興味深く見ていました。為替とか、為替レートとか、こういった問題というのが、政治的にもものすごくセンシティブな問題になってくる。ちょうど金本位制の時代への、いわば逆転現象とはいいいませんが、ややそういうところがあつて、明らかにこれは政策環境が、80 年代から非常に変わってきたことを示すものだったと思っている。

ですから、1930 年代から約 60 年ぐらいをカッコに入れてみると、同じようにはならないが、案外似たような話になってきている面があるのではないか。これは素人の発想ですが。ですからその意味で、連続性に対する国民のものすごい期待感と、環境における断絶性というようなものを、どういうふうにコーディネートしていくのかということは、大変興味のある重大な問題であり、その意味では、私ははっきり申し上げて、やはり政治の問題というレベルで動かしていくべきときであろうし、それ以外にはテンポラリーなコンセンサスでもなかなか難しいときにきたのではないかと思っている。

日本の政治家もこの問題に対する国民の関心の高さを十分承知しているやに見受けられるわけですので、特に今度の総理大臣はこの社会福祉の領域については、大変関心の深い政治家として、われわれ政治学者の間で広く知られておりますので、どんな方向が打ち出されるか、注目したいと思っています。

大変まとまりのない話で恐縮です。

【レポート】

社会保障・科学・倫理

社会保険大学校教授 広井良典

塩野谷先生から「社会保障・科学・倫理」という壮大なテーマを与えられて、はたしてそういったお話ができるかどうかと思いましたが、私は去年の7月から社会保険大学校というところに厚生省から出向していて、ここ数年は医療経済という関係のことを主としてやっていましたが、学部時代の専攻が科学史、科学哲学という、理科系と文科系の間みたいなことをやっていたので、そういったことにも引っかけて、社会保障・科学・倫理というのは、非常に大きすぎるようなテーマですけれど、お話をさせていただければと思います。

最初のほうは倫理というあたりに関する話ですが、まず図1をご覧ください。これは最大寿命と性成熟年齢との関係ということで、横軸が性成熟年齢、いわゆる性的に成熟、子供が産める年齢、縦軸が最大寿命の相関とを見たもので、ほかはだいたい主として哺乳類が出ていますが、人間だけがやや特異な地点に立っている。端的に言えば性成熟年齢に対して、最大寿命が非常に長いという特徴がある。

生物の一生というのは、生物学的な見方をすると3段階に整理されていて、成長期、生殖期、それから後生殖期ということになる。端的に言えば、ヒトという生物は後生殖期が非常に長い。通常の生物であれば、生殖期を終えると個体としては死んでいくわけだが、ヒトというのは非常に後生殖期が長い。後生殖期というのはすなわち、高齢期ということであって、ここらへんに高齢化の問題との接点があるかと思うわけである。

すなわち、純粋に生物学的な見方をすると、生

物としての存在理由は、子孫を、あるいは最近では遺伝子をとというふうにいわれますが、自分の遺伝子のコピーを後代に残すことが、生物本来の機能だとすると、生殖期をもって完結するわけだが、いま申しましたように、ヒトというのだけは非常に長い後生殖期を生きるわけである。

たとえていうと、サケなどが産卵をすると、すぐ死に絶えるわけだが、そういったようにヒト以外の生物というのは、個体としての自立性というのはほとんどなくて、最近動物行動学などでいわれるように、個体は遺伝子の乗物にすぎない、遺伝子の専横に支配されているだけだということがいわれるわけだが、哺乳類、特にヒトに至っては、そういった遺伝子の専横というか、支配から、個体というのがかなり独立した機能をもっている、そういう位置付けをもっているということがいえるわけである。

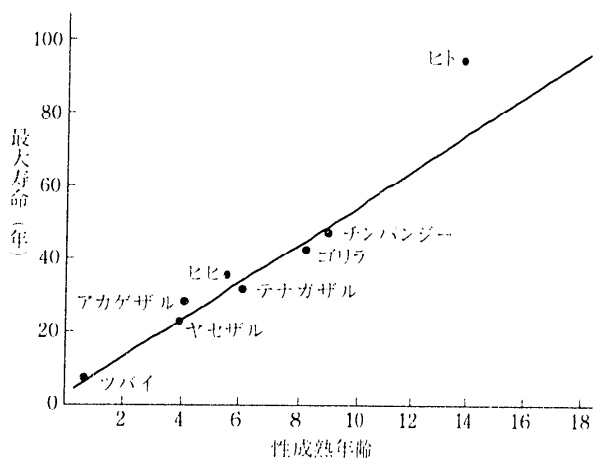


図1 最大寿命と性成熟年齢との関係

大変まとまりのない話で恐縮です。

【レポート】

社会保障・科学・倫理

社会保険大学校教授 広井良典

塩野谷先生から「社会保障・科学・倫理」という壮大なテーマを与えられて、はたしてそういったお話ができるかどうかと思いましたが、私は去年の7月から社会保険大学校というところに厚生省から出向していて、ここ数年は医療経済という関係のことを主としてやっていましたが、学部時代の専攻が科学史、科学哲学という、理科系と文科系の間みたいなことをやっていたので、そういったことにも引っかけて、社会保障・科学・倫理というのは、非常に大きすぎるようなテーマですけれど、お話をさせていただければと思います。

最初のほうは倫理というあたりに関する話ですが、まず図1をご覧ください。これは最大寿命と性成熟年齢との関係ということで、横軸が性成熟年齢、いわゆる性的に成熟、子供が産める年齢、縦軸が最大寿命の相関とを見たもので、ほかはだいたい主として哺乳類が出ていますが、人間だけがやや特異な地点に立っている。端的に言えば性成熟年齢に対して、最大寿命が非常に長いという特徴がある。

生物の一生というのは、生物学的な見方をすると3段階に整理されていて、成長期、生殖期、それから後生殖期ということになる。端的に言えば、ヒトという生物は後生殖期が非常に長い。通常の生物であれば、生殖期を終えると個体としては死んでいくわけだが、ヒトというのは非常に後生殖期が長い。後生殖期というのはすなわち、高齢期ということであって、ここらへんに高齢化の問題との接点があるかと思うわけである。

すなわち、純粋に生物学的な見方をすると、生

物としての存在理由は、子孫を、あるいは最近では遺伝子をとというふうにいわれますが、自分の遺伝子のコピーを後代に残すことが、生物本来の機能だとすると、生殖期をもって完結するわけだが、いま申しましたように、ヒトというのだけは非常に長い後生殖期を生きるわけである。

たとえていうと、サケなどが産卵をすると、すぐ死に絶えるわけだが、そういったようにヒト以外の生物というのは、個体としての自立性というのはほとんどなくて、最近動物行動学などでいわれるように、個体は遺伝子の乗物にすぎない、遺伝子の専横に支配されているだけだということがいわれるわけだが、哺乳類、特にヒトに至っては、そういった遺伝子の専横というか、支配から、個体というのがかなり独立した機能をもっている、そういう位置付けをもっているということがいえるわけである。

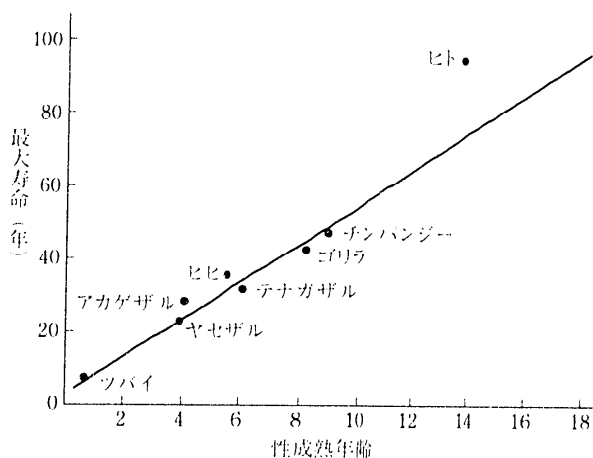


図1 最大寿命と性成熟年齢との関係

そういった後生殖期というものが、もともと生物としてのヒトに長いものとしてあるわけだが、そういった後生殖期が普遍化した時代ということで、高齢化社会というのは基本的にとらえられるのではないかと思う。そういう意味では大げさにいえば、生命の歴史から見ても、後生殖期が普遍化した時代としての高齢化社会というのは、かなりヒト独自のものであるし、かつてなかった社会といえるわけで、そういう意味では非常にポジティブなというか、そういうふうにとらえられるべき時代であるかと思う。

ただ、同時に生物本来の機能からすると、生物としての機能維持がポジティブに保たれるような保証があるのは、生殖期までであるので、全体的な生理的機能というか、そういうものが後生殖期に至るとどうしても不可逆的に低下してしまうという面がある(図2)。

そこで最近、先ほども高齢者の介護の話が何回か出ましたが、「老人の患者」というよりは、むしろ「高齢の障害者」ととらえたうえで、高齢者の場合は生理的な機能が不可逆的に低下するので、若い人の治療ケアと同じように、何でもかんでも治療しようとする、生物としての原理的な難しさがあるということで、それを障害ととらえたうえで、残された機能を活用して、全体としてのQOLを、生活の質を改善していくべきであるという、こういう議論が非常に活発に出されてきているわけである(図3)。

同じことであるが、そういった意味では、ここに「医療モデルと生活モデル」と題してあるが、疾病というものをターゲットにして、それを治療するという医療モデル、病院で中心に行われる医療モデルに対して、むしろ障害をターゲットにして、自立あるいはQOLの向上を目標とした、かつ異職種によって提供される生活モデルという、こういった方向性が、現在の介護の議論においても、基本的な発想になっているということがいえるのではないかと(図4)。

そこで、社会保障・科学・倫理の、倫理というところに、この問題を引き付けて考えてみると、ともすれば個体の利己性というものと倫理性とい

うものは、個人が先か社会が先かという議論は従来からずっとあるけれど、最近のそうした生物学的な知見に仮に基づくとなると、かなり個体の利己性というものと倫理性、あるいは共同体的なものとか、そういったものはパラレルに成立するという面が大きいのではないかということである。

すなわちヒト以外の動物、あるいは下等生物にさかのぼって考えると、そういったプリミティブな段階ではむしろ、遺伝子が支配していて、それが行動の単位となっていて、その中から単細胞、多細胞、免疫系の発達というものを経て、個体というものがある。ヒトの形成されていったわけだが、個体というものが、遺伝子の行動に対して自立するのが、先ほどいったような哺乳類、さらにはヒトに至った段階で、それが脳の発達だとか、あるいは親から子への学習というようなことであるとか、それを支える群居性ということとか、そういったものとパラレルに成立するわけである。

そういった流れを見ると、個体が利己性をもつ、個体が個体として自立することと、倫理性、社会性が発達するということが、生物学的な視点から見ると、かなりパラレルに成立するということが指摘できる。したがってその限りでは、個体

-
- ・生物としての存在理由があるのは生殖期まで
.....ヒト以外の生物
 - ↓
 - ・ヒトのみは長い「後生殖期」を生きる
.....遺伝子からの個体の自立
 - ・「後生殖期」が普遍化した時代としての高齢化社会
 - ↓
 - ・しかし後生殖期については生物としての機能維持のための「保証」がなく、生理的機能が不可逆的に低下
-

図2

-
- 老人の「患者」=高齢の「障害者」
 - 生理的機能が不可逆的に低下
.....遺伝的プログラムとして不可避
 - ・やみくもな「治療」は原理的に困難
 - ・疾病・障害との共存、残存能力の活用を通じたQOL向上が重要
-

図3 老人ケアについての基本的視点

	医療モデル	生活モデル
目的	疾病の治癒, 救命	生活の質 (QOL) の向上
目標	健康	自立
主なターゲット	疾病	障害
ゲット	(生理的正常状態の維持)	(日常生活動作能力 ADL の維持)
主な場所	病院 (施設)	在宅, 社会 (生活)
チーム	医療従事者	異職種

図4 医療モデルと生活モデル

の利己性と倫理性をどちらが先かというようにとらえるよりも、むしろそういった同時並行的に成立するものだととらえるべきではないかと思うわけである (図5)。

この点と先ほどの高齢化社会、あるいは高齢期というものが、人間に独自のものであるという点を取りあえず押さえておいて、ちょっと科学というところに関連することについて、少しだけお話しできればと思う。

17世紀に科学革命というのが起こって、その後の展開を見ると、きわめてラフな整理をすると、次のようなことがいえるのではないかと思う。

この場合の科学というのは、どちらかという自然科学を念頭に置いているが、社会科学というのもきわめて自然科学と相互作用をしながら発達してきたものであるの、社会科学も念頭に置いているわけである。

まず、近代社会でいわゆる古典的な科学というものの世界像というものが成立した。ニュートンの古典力学、絶対時間と絶対空間でニュートンの3法則が貫徹するような自然像が描かれて、カントの認識論を科学史などではニュートン力学の哲学版という形でいわれたりするが、そういった絶対時間、絶対空間というのを前提として、その中で個人がいわば真空中の中でというか、行動するような哲学、認識論、そういったものも成立した。それときわめて世界観を共有するような形で、いわゆる古典派の自由放任の経済学が成立した。非常にこれらは相互に関連していたというふうにいえるかと思うし、当時の市民階級の勃興というのを背景に出来上がった世界像であったといえるわ

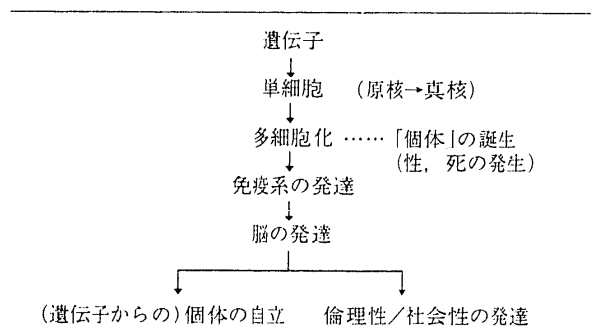


図5 「個体の利己性」と「倫理性」はパラレルに成立する

けである。

それが、きわめてラフな整理としては、その後二つに分かれて、片方が中心を占めるようになったということがいえるのではないかと思う。それがここに書いている左側の主観主義、静的、非歴史性ともいうように特徴付けられるような見方である (図6)。それに対して客観主義、動的、歴史性というものを対置しているけれど、新古典派のいわゆる個人の効用というものに基づくところであるとか、あるいは自然科学の場面では、マッハという人が19世紀に出て、ニュートン力学の中で、たとえば力というような非常に実体的な、そういった概念を退けて、純粋に記述的なものとして物理学を立て直すというような試みをしたわけで、それに基づいて絶対空間、絶対時間の否定というようなことから、さらには相対性理論というものも出てきたし、量子力学という場合でも、非常に個人の観測とか、主観的な次元が重視され、そちらの方向から世界を組み立てるような、そういうものが特に20世紀においては優位を占めたといえるのではないかと思う。

もともと19世紀でもマルクスであるとか、熱力学に代表されるようなむしろ客観主義、動的、歴史性という、こういったもので特徴付けられるような系列があったわけですけど、基本的には20世紀になって、優位を占めたのは、いま申しましたように左側の系列であったと思うのだが、最近の科学の動向を見ていると、そういった個人の認識とか自立性から出発して組み立てるような

考え方に対して、進化生物学とか、あるいは現代の宇宙論、ビッグバンから始まって、宇宙は均一な世界がずーっと続くようなものではなくて、むしろ宇宙にも歴史があるという、そういった客観主義、動的、歴史性ともいうような、すなわちシステムの中に個人とか、あるいは自然の中に個人とか人間というものを包含されるようなものとしてとらえるという、そういった見方が次第に優位になってきているような、前面に出てきているような、そういう傾向があるのではないかと考えるわけである。

以上の科学についての見方から、少しまとめていきたいと思うわけだが、一つ基本的な視点として、ここに日本の長期的な人口の推移というグラフを示しました(図7)。これを見ると、非常に特徴的であるのは、江戸時代の終わりぐらいまでは、ほぼ人口が横這いの社会が続いたわけで、それがずーっと変わらなかったわけだが、江戸時代の後期から近代化がスタートして、人口曲線が急にほとんど直立するような、そういう社会がこの百数十年間は続いたわけである。

この人口増加の歴史がすなわち近代化、あるいは産業化の歴史であったといえるかと思うが、それが今後の見通しとしては、出生率が2.08と、人口置き換え水準までいまの1.5から回復して、だいたい2010年ぐらいをピークとして、ようやく人口が横這いの社会になる。現在の1.5の出生率が続くと仮定すると、人口が6,70年で半減するような社会になる。それを歴史の変曲点とちょ

っと比喩的に書いているが、そういった意味では、江戸時代の終わりから明治時期の近代化がスタートして、急に人口カーブが変わったその変化と同じぐらいの変化を、この10年、20年に私どもは体験することになるわけで、これは先ほどの高齢化ということと重なり合ってくるわけだが、社会のシステム全体の変化が求められるという、そういう変化ではないかと考えるわけである。

ちょっと先ほどの話との関連も踏まえて申し上げると、冒頭にお話ししたように、もともと自然というか、遺伝子のロジックで支配されている世界から、個体あるいはそれとパラレルに共同体というものが成立したのが、人間のレベルであって、自然と人間という、こういう2分化が生じたわけである(図8)。それがさらに近代社会になると、その2段階であったところからさらに、個人というものが、それをAというふうにしていますが、自立した。すなわち個人、共同体、自然という、3層構造になっているわけで、先ほどの科学の話でいくと、このAの個人から、主観性の側から出発して物事を組み立てる、そういう見方が中心となったし、かつこの個人、共同体、自然というのを、別の切り口から見ると、経済、広義の福祉、あるいは公的部門、それから環境ということになるかと思うけれど、かなりAの個人の部分が自立した、市場が自立したような、そういう社会として近代社会というものが、これまで展開してきたということがいえるかと思うわけである(図9)。

ところが、先ほど見ましたような、非常に大き

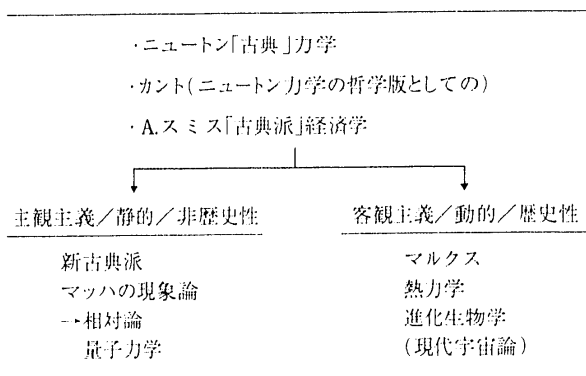


図6 近代科学の「古典的」世界像

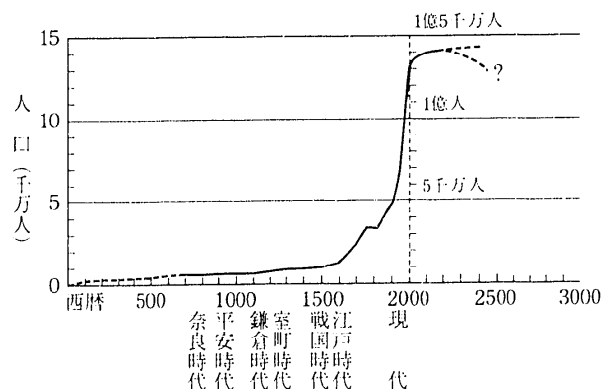


図7 日本の長期的な人口の推移

なシステムの変動期に当たって、では今後の社会保障を考える場合、どのような基本的視点があり得るかということだが、第1点はA, B, C, 個人, 共同体, 自然, あるいは経済, 社会保障, 環境と, こういうふうに三つに区分して考えた, この三つのレベルの, いわば相互依存性が非常に強まってくるのではないかということである。

これは個人という, 上の上層部を切り離して見るのではなくて, システム全体としてとらえる見方が, 科学において前面に出てきているということとも, 一部重なるかと思うけれど, たとえばその典型が, 環境問題であるかと思うが, 環境問題と高齢化問題というのを, パラレルに考えてみると, このいちばん上の個人の部分と, いちばん下の自然, 言い換えると経済と環境, これの関係が問われているのが, いわゆる環境問題で, この上の二つ, すなわち経済と社会保障, あるいは公的部門の関係が問われているのが, 高齢化問題というふうにとらえられるのではないかと思う。

最近の場合は環境問題, すなわち経済と環境の観点については, たとえば持続的な発展, サステイナブル・デベロップメント, すなわちこれまで経済と環境というのは, 対立するものとしてとらえられてきたけれども, タイムスパンを長く取れ

ば, むしろ公害の社会的コストの問題であるとか, 資源の枯渇の問題であるというふうに, 経済と環境の相互依存性, あるいは車の両輪のようなものであるという, こういう視点が出てきている。

それと同じような議論が, 経済と社会保障との関係についても, 何らかのそういった理論枠というか, が必要なのではないか。すなわち文明論的な視点というか, としての高齢化問題, あるいは経済と社会保障との関係のとらえ方が必要ではないかという感じがしている(図10)。

最近では, 佐野先生のお話にもあったように, たとえば育児とか, 介護サービス充実の経済効果という, 福祉の経済効果ということがいわれるようになってきている。もちろん経済効果という, プラスばかりではなくて, 当然負担という面があるわけだが, もう少し, いずれにしても, ダイナミックなとらえ方が必要になっているのではないかという感じがする。

もう一つの相互依存性の強まりという点については, 結局いままでAの, 個人, 経済の, あるいはマーケットの領域を自立したものとしてとらえられたのは, 結局は健康な若い個人というものが前提であったかと思うわけで, 高齢化がどんどん進んでいくと, 健康な若い個人を前提とするマーケットというものが, 非常に成立し難くなるという面が大きくなると思うので, そういった意味でも, このAとBとCの, 経済, 社会保障, 環境, あるいは個人, 共同体, 自然について新しい視点が必要になっているのではないかという感じがしている。

それから, これが最後であるが, 以上のこととちょっと矛盾するような感じもするかもしれないが, いま申し上げたA, B, Cという, 個人, 共同体, 自然の3層が連続化している中で, むしろ逆に公私の役割分担を峻別していく必要性が高まっているのではないかということである。

というのは, ここでケインズ政策, それから社会保険, それから産業政策というのを, 三つ並べて書いてあるが, これはあまりにも乱暴といえ, 乱暴であるけれど, 共通している面があるわけで, いずれも市場を修正する, 補完するために, 政府

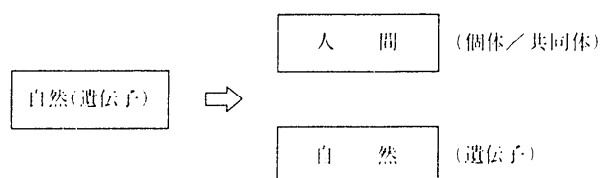


図8 自然(遺伝子)からの個体の自立

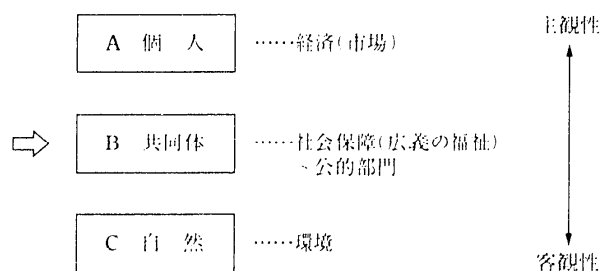


図9 共同体からの個人の独立(近代)

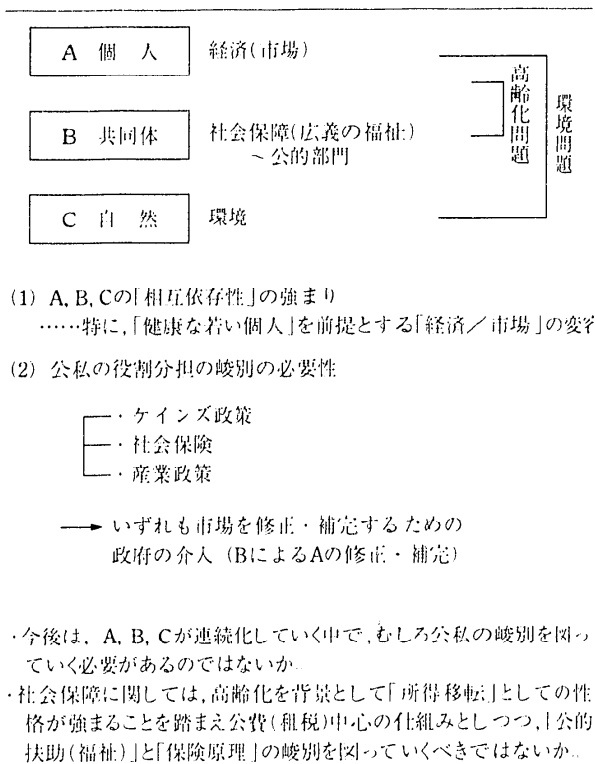


図10 今後の社会保障を考えるに当たっての基本的視点

が介入するわけである。ケインズ政策しかり、社会保険しかり、産業政策しかりである。

社会保険はドイツではじめて成立をした。当時の後進国たるドイツでなぜ社会保険がはじめて成立したのかということだが、理由の一つとして、民間保険が必ずしもイギリスその他の先進国に比べて、十分発達していなかったという、そういった経緯があるかと思うが、社会保険というのも、そういう意味では、こうした市場を補完する政府

の介入ということにとらえられる面があるかと思う。

今後は、一つはそうした公私の峻別を図っていく必要があるのではないかということだが、特に社会保障に関しては、先ほど来お話ししているように、高齢化ということがどんどん進んでいく中で、社会保障というものの性格がかなり、貝塚先生もお書きになっておられますが、貧困を対象にした社会保障というものから、高齢者を主たる対象とするものへと社会保障の存在理由、性格がかなり大きく変わっているわけで、すなわち保険の装いを取っていても、所得移転という性格に、実質的に税に近い仕組みが大半なものになっている。そういった状況を考えると、むしろ社会保障に関しては、公費、税中心の仕組みとしながら、そういった公的扶助ないし福祉と保険原理というものの峻別を図っていくことが求められているのではないか。

特に日本の制度の場合は、社会保険の網を全体にかぶせたうえで、実質的にかなり所得移転、あるいは福祉の原理が大幅に入ってきているという、渾然一体の仕組みとなっているのを、もう少し峻別して、所得移転の部分は所得移転の部分、保険原理の部分はむしろ競争原理をもう少し導入するなり、峻別を図っていく必要があるのではないか。

すなわち、高齢化社会の社会保障の姿としては、むしろ公費を中心とした所得移転ということに着目したベーシックなものを中心に、組み立てていくべきではないかという感じがしている。

非常に論点があちこちに飛びましたが、以上をもちまして発表を終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

論点整理

社会保障研究所長 塩野谷 祐 一

5名の講師の方々から明快なご報告がありました。それを要約する必要はまったくないし、私のできることは、立派に描かれた1つ1つの画像をどういうふうに並べて、全体の問題像が出来上がるかを考えることでしょう。その枠組みをつくるためにも、先ほどの14の報告、勧告、答申などについて、報告者の方々は明示的にはお触れにならなかったのですが、それらの資料について少し申し上げたい。

14の報告書が共通にもっている問題意識は、現在および将来に予見される経済社会の変化に対応して、社会保障制度を再構築しなければならないということである。経済社会の変化とは何かということ、できるだけ網羅的に考えるうえでもっとも適切なものは、閣議決定された「構造改革のための経済社会計画」です。

この経済計画の前のほうに、基本的な時代認識と称して、四つの潮流が記述されているので、ご参考に申し上げたい。大部分は聞いたことのある言葉ばかりではないかと思う。

第一は、グローバリゼーションの進展、第二は、高次な成熟経済社会への転換、第三は、少子・高齢社会への移行、第四は情報通信の高度化である。そのうち、国際化、高齢化、情報化という三本柱は、よくいろいろなところでいわれるけれど、今回の経済計画はさらに加えて、成熟経済社会への転換について述べている。

こういう時代認識の下で、社会保障制度はどういうふうにならなければならないかについての総括的な提案としては、社会保障制度審議会の勧告があるわけです。勧告はこういうような新しい時代の変化を展望するとき、具体的な問題はさておき、基本的な問題が二つあると述べている。第一は経済的、制度的な問題、第二は倫理的、政治的問題である。

これらの二つの問題は私が名付けたものだが、第一の基本的問題は、要するに社会保障の経費とニーズとの間にギャップが生じてくるということである。簡単にいえば、少子・高齢化によって、社会保障の費用が増えると同時に、現役世代の負担が相対的に高まっていくが、経済社会は低成長に直面して、費用と負担との間に齟齬が出てくる。世界的に見ても、社会保障への歩みに停滞が見られるようになった。これが大きな問題である。

もう一つの問題は倫理的、政治的な問題である。個人主義および人権尊重の意識が次第に高まってきたけれども、他方で社会連帯の必要性も高まってきた。つまりすべての国民が社会保障の心をもつことが必要である。社会保障の心とは自立と社会連帯の考えをもつことであり、勧告はこれを倫理的、政治的問題として訴えている。

以上の時代認識、趨勢認識の中で、実は欠けているものが一つあると思う。それは政治的構造、あるいは政治的雰囲気の変化、国民意識の変化である。こういうことは官庁文書では書けないのかもしれないが、それが無い。佐々木先生をお招きしたのはそのためであって、社会保障を考える場合の政治的背景について考えておかねばならないと思う。

そこでもう少し具体論に入ると、以上の1番目の問題については、この勧告を離れてもいえることは、社会保障と経済成長との調和を図ることが必要であるということである。成長も福祉もという、わが国の高度成長期の現象を期待することはもはや困難になっている。かつては成長と福祉とが良循環を繰り返してきたけれど、いまはそれが破綻しているのではないかとされている。

社会保障は大変神聖なものであるという見方もある。しかし、社会保障はあくまでも経済資源を必要とする経済活動である。したがって財源を必

要としないかのような福祉論は幻想であることを認識しなければならない。介護とか医療とかの個別の分野を考えているときには、経済全体の財源の問題は眼中に入らないので、しばしばそういった幻想が生じがちである。国民経済の中で社会保障がいかにして可能であるかを考えなければならない。

2 番目の基本問題として勧告が述べている倫理的な問題は、倫理的な破綻とさえいうことができる。福祉国家はもともと市場経済への批判として成立したわけであって、市場経済が単なる自由権を基本にしているのに対して、社会権を強調している。しかし、一方で経済水準が高まり、他方で財政的破綻もあって、サッチャリズムのように、再び自由権への復帰を求める思想も強力に出てきている。つまり、社会保障の財政的基盤をきちんとしなければならないという面と、その倫理的基盤をきちんとしなければならないという、二つの基本問題に直面していると勧告はいつているように思う。

これらの問題を前にして、日本は世界一の経済力を実現し、豊かな経済の中にありながら、どうして社会保障の運営が合理的にできないのかということを考えざるを得ない。

昭和 25 年、いまから 46 年前、社会保障制度審議会は戦後の貧困の中にあって、わが国の社会保障制度の創設に力強い勧告を行い、その後昭和 37 年にも 2 回目の大きな勧告をしましたが、今回 3 回目の大きな勧告が出されました。それは 21 世紀に向けて、再び大規模な社会保障制度の再構築を展望しているのであるが、なぜ豊かさの中で社会保障が危機に瀕しなければならないのか。

それに対する一つの答えだが、ケインズは 1920 年代の半ばに『自由放任の終焉』という有名な書物の中で次のようにいつている。「物質的な貧困は変革への誘因を与える。しかし、そのときに限って実験の余地はほとんどない。物質的繁栄は改革を行う好機であるのに、そのときになってみると改革への誘因は消滅してしまう。」わが国は戦後の貧しい経済状態の下で、苦勞して社会保障制度を構築した。いまわが国はたしかに物質

的繁栄を達成したが、社会保障制度の再構築に向けて苦悩している。

さて、社会保障制度審議会の勧告において述べられている理念を説明しよう。社会保障の定義について見ると、昭和 25 年の勧告で、社会保障のシステムが四つに分けられている。方法と混同しているという批判もあるが、これは社会保障の事業分野を指すものでしょう。その第一は社会保険、第二が国家扶助、第三が公衆衛生および医療、第四が社会福祉となっている。その後わが国では社会保障の枠組みは、この四つのもので議論されてきた。

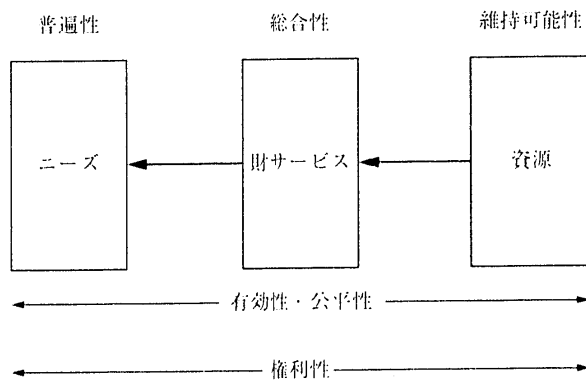
今回の平成 7 年の勧告は、社会保障制度について大枠として四つのものを考えている。第一は公的年金、第二は医療保険、第三は社会福祉であり、この中に介護と子育てを含む。年金、医療、福祉が中核となって、そのほかに広い意味では第四に住宅、町づくりも考えてよいといっている。

次に、社会保障制度審議会の勧告は、社会保障を推進する原則として、五つのものをあげている。これは「普遍性」「公平性」「総合性」「権利性」「有効性」である。これらを列挙してもあまりよく理解できない。そこで、これらを整合的に理解するために、次のような図を書いてみよう。

経済学の教科書レベルの話になるが、箱を三つつくって、いちばん左に「ニーズ」を書く。経済学でいえば欲求とか、満足というものである。それから真ん中に「財サービス」という箱をつくる。そして、いちばん右に「資源」の箱を置く。これは本源的な生産要素、労働とか、資本である。資源によって財サービスをつくり、それによって人間のニーズを満たすという関係が経済活動の総体である。

ここで社会保障だけを考えるのでなく、国民経済の中で社会保障を考えたいと思っているから、いわゆる社会保障のニーズは全体としてのニーズの一部分に相当する。それを満たす社会保障向けの財サービスも、経済全体の財サービスの中の一部である。さらに資源の一部が社会保障のサービスおよびニーズに充てられることになる。

このニーズ、サービス、資源という関係の中で



社会保障を考えた場合に、いくつかの原則が生まれてくる。社会保障制度審議会はまず第一に、「普遍性」を強調しているが、これは「ニーズ」にかかわる。これはかつての救貧的思想、すなわち非常に困窮した状態に置かれている人々を、生活保護的に面倒を見るという、選別的、局所的な社会保障ニーズの考え方に対して、そのニーズをもつすべての者に、所得の多寡や資産の有無にかかわらず提供されるという意味で「普遍性」を考えるのである。これは社会保障関係の文献で、選別性対普遍性という言葉で呼ばれているものである。

第二に、「財サービス」の編成に当たって、「総合性」をもたなければならない。これは言い換えれば整合性ということである。社会保障にいろいろな制度が林立して、不調和に陥っている。年金でいえば異なる制度を一元化するとか、あるいは医療保険についていろいろな制度を一元化し、コンシステントな制度を編成する必要があるという意味である。

それから「資源」のところに「維持可能性」と書いているが、これが勧告の中では抜けているので、これを明示的に原則として付け加えなければならないと思う。社会保障のサービス、あるいは社会保障のニーズに向ける資源を、経済全体としてどれだけの規模にするかを決めなければならないわけであって、社会保障活動がサステナブル（維持可能）なものであるかどうか重要な問題である。サステナブルというのは、財源的にそのサービスやニーズを賄うことができるという意

味では、当然要請されるものであるが、またそれは政治的、また倫理的に、人々によって合意されるものでなければならないという意味をもつ。財源と倫理との両方を含んだ意味で、社会保障のシステムがサステナブルであるという原則を付け加えたい。

さて、資源による財サービスの生産からニーズの充足に至る全体のプロセスは、経済学的に言えば効率と公平との二つの原理によって編成されなければならない。この勧告では効率性という言葉避けて、「有効性」という言葉で呼んでいるが、経済学に照らしていえば、「効率性」と呼んだほうがわかりやすい。したがって、社会保障活動は「効率性」と「公平性」の原則に立脚しなければならないということができる。しかし、基本的にもっとも重要なのは「権利性」という原則である。社会保障システム全体を支えるものが、「権利性」である。

ここまでは理解できると思うが、この勧告について私が大変不満に思うのは、社会保障制度について権利性とか、あるいは社会連帯ということが盛んにいわれるが、その道徳哲学的な内容がないということである。つまり権利といってもいろいろな立場がある。また社会連帯といっても、社会がある限り常に個人は何らかの形で連帯を組んでいるのだから、どんな倫理学に基づく連帯であるかということが明らかでない限り、そのシステムの基礎が明確になったとはいえない。

今日の道徳哲学の基本的な立場は、功利主義と社会契約論との二つに分かれている。功利主義は個々人の満足、効用を社会全体で合計するという意味で社会連帯を考える。社会的利益の合計値を最大にしようということである。しかしそれは個々人の、一人一人の違いというものを無視するものとして批判されてきた。それに対して、個々人は相違していて、個々人が一人一人の存在として尊重されなければならない。個々人は平等な自由や権利をもっている者として、尊重されなければならない。これが社会契約説的な、ロールズの倫理学の考え方である。

権利論にはもう一つ立場があって、ノジックな

どがとなえているのは、まったくロールズと違って、リバータリアンの（自由至上主義的）な権利論に立っている。ここでは立ち入ることはできないが、権利とか、社会連帯とかいっても、それが何を意味しているのか、明確にされていない。どんな意味でそれが語られているのかを明らかにしなければ、社会保障制度の倫理学的基礎は曖昧なままに残されざるを得ないと思う。

私は社会保障制度を支える権利とか社会連帯の考え方は、社会契約説的な考え方でなければならないと思っている。功利主義は、社会全体の福祉を謳い、一見もっともらしく見えるけれども、しかしそれは一部の個々人にマイナスの福祉が生じ

ても、全体が大きくなればよいという考え方である。

以上で資料として言及したのは、社会保障制度審議会の勧告と、経済計画である。その他の資料は社会保障制度の個々の事業分野にかかわるものであって、個別の議論にとっては非常に重要なものであるが、それらが述べていることは結局、「公平性」と「効率性」という観点から制度の改革を論じているものであるということが出来る。

以上で、第一段のサーベイを終えたことにして、個別に報告者と議論をしたいと思うので、よろしくお願いをしたい。

討 論

塩野谷（司会） 幸いに聴衆の皆さんから、報告者に対するたくさんの質問をいただきましたので、それらを取り入れながら質問をしていきたい。

まず貝塚さんの国民負担の議論は、いろいろな問題がこの概念には含まれているけれども、政治的な判断の基礎として有用であろうと述べておられる。この概念をめぐっては、社会保障給付時における自己負担を準公的な負担として考えるべきだという人もいる。それから、私的に市場において福祉サービスを買う場合、あるいは家庭内で家族による介護サービスが行われる場合、負担がなされているし、あるいはリスクへの備えというならば、貯蓄も負担の一部ではないかという議論もある。

先ほどの図でいうと、リスクに備えるというニーズに対して、必ずしも公的なチャンネルだけで財サービスを調達し、そのために公的な保険とか、税金を用意する必要はなくて、私的な形で同じようなニーズに対応しているものがあるのではないか。そういう意味で、国民負担は非常に曖昧な概念であり、物事の一面だけをつかんでいるという

議論がある。そういう意味で、この概念が不明確であることは避けられないが、なおそのうえで、どんなふうに議論を進めていったらいいのか。そのことを考えるために、以下でいくつかの質問をさせていただく。

貝塚さんは、サービスの性質によって、税か社会保険かという区別が問題になるというふうにご書いておられる。つまりどんなサービスに向ければ税は適切であるか、あるいは社会保険はどんなものに向ければ適切であるのかという、区別があるように述べておられるが、これは学問上の選択、区別の問題であるよりも、政策的な選択問題ではないか。たとえば、介護という同じ一つのサービスを取っても、ドイツではこれを社会保険でやるが、スウェーデンでは税金でやっている。あるいは医療についていえば、イギリスは国営で全部税金でやっているが、日本は社会保険でやっている。税か社会保険かの区別は政策的な選択の問題であって、はたしてサービスの性質に応じて、税か保険かという区別ができるのかどうか、お尋ねしたい。

それから2番目に、よくいわれることは、社会保障の場合には、給付と負担のリンクが税金の場合よりあるということである。たとえば、わが国で介護が議論される場合に、保険でやれば個人にとって給付と負担との関係がリンクしやすい、わかりやすい、だから政治的にも通りやすいという議論があるけれど、貝塚さんの博士論文を私は昔読んだことがあるが、公共経済学の研究において、財政支出を利益説で解釈するというものであった。租税によって公共支出をする場合、応能説では、負担能力のある者から税金を取ってくるので、便益とは何の関係もない。これに対して、公共経済学の新しい接近は、公共財の提供を個人の利益によって評価できるものと見なした。この立場に立てば、税金の場合でさえ、負担と給付とはリンクしているはずだから、保険と税金とを基本的に分けることは意味がないのではないかと思う。

むしろ、社会保障は、事実上世代間のトランスファになっているから、世代間負担という議論をどういうふうに国民負担の中で議論をしたらいいのかということをお示しいただければありがたいと思う。

3番目に、もう少し進んで、税金と保険が似ているのであるならば、両方を統合したらどうかという議論もある。そういう場合その両方の調整は、どういうふうに行われるのかということをお聞きしたい。広井さんは逆に累進税のような再分配政策と社会保障とを、峻別すべきだというふうにもおっしゃっておられるのだが、似ていながら統合するということは、どういうふうに行われるのかということをお聞きしたい。

次に、貝塚先生へのフロアからの質問を、三つ続けて申し上げたい。

第一に、「保険原理をどのようにお考えになっているか説明してください。現実の民間保険会社の経営の在り方を見る限り、必ずしも公平な保険料計算が行われていないように見えるケースが散見される」。

第二に、「社会保障負担と租税負担を同列に扱うことは、法的意味からも賛成です。しかし、問題は経済的意味であって、いろいろな種類の費用

が混在している。年金は単純な所得再分配であるが、医療や公共事業は直接に産業を支えているわけで、それらをまとめて国民負担率の概念は有用であるというとき、その限界や、国民経済に与える影響についてはどう考えるか」。

第三に、「保険料と租税負担の差異がなくなってきたという認識の下で、要望される社会保障の具体的制度改革は何であるか。統合の方向を考えるならば、どういうことをお考えか」。

貝塚 大変難しい問題ですが、すべてにお答えはもちろんできないのですが、塩野谷先生の後ろのほうからいくと、利益と租税負担との関係だが、これは元来は利益と負担は対応しているはずだというのが私の意見です。ただし、実際問題としては、それが現実的ではない。なぜならば、いろんなことに支出しているものを、あなたはこれだけ受益がありますよというのを、客観的に出すことは非常に難しいからです。一般会計といわれているものは、強い反対があつたけれど、消費税を導入してやっちゃったわけです。所得税もいろんな問題があるけれど、とにかく公平性ということが大事で、受益の部分は非常にはっきりしている部分と、はっきりしていない部分があり、はっきりしていないものは、実をいうと受益と租税は分かれてしまう。それで課税としては公平にやりますというのが、だいたいいまの一般会計の租税はそうです。

しかし、社会保険になると話はかなり違っているということはたしかである。いちばんわかりやすい例は、自衛隊にどのくらい支出すべきかなどということで、これはもともと支出すべきではないという意見もあるかもしれないが、あるいは警察の費用とか、霞が関の官庁街の費用とか、そういうものをなぜ負担するかというのが、いちばん基本的な租税の話であるけれども、社会保険とか社会保障の問題になると、それとはずいぶん違った話になる。

それから、保険ははっきり定義されていないといわれたが、民間保険というのがいちばん典型としてあつた。リスクをどういうふうにプールして、どういうふうに保険料を取るかというのがあって、

社会保険はビスマルクがそれを社会全体で均一にまとめて一応つくった。それが政治的に非常にやりやすかったという理由があるけれども、それを使ってやってきて、それがヨーロッパ大陸の主流をなした。日本も戦後の社会保障制度審議会は、それをやはり基本として採用した。保険原理というのが非常にはっきりあって、それが民間保険としてもともとあって、それを社会保険として拡張解釈して使ったという感じと思う。

ほかにもずいぶんいろいろご質問があったのですが、私は負担ができるかできないかということは一切議論していません。負担ができるかできないかという問題は、いちばんの典型例としてスウェーデン経済は本当にスウェーデンの社会保険を、社会保障を負担できたかということになると、それはどうやらできなかったらしいということである。これは非常に難しい話で、日本経済はどの程度上限があるかというのは、社会も違うが、スウェーデン経済というのは実験としては、実験という和社会保障の人に怒られるが、経済学者から見れば、これは失敗であった。

スウェーデンがゆきすぎたことはたぶん間違いない。アメリカは逆に小さすぎている部分がある。どうもそうらしいというところがある。

塩野谷 本間さんの話と関連する問題なのどうかはいますが、国民負担としての課税と、保険料の関係についてどんなお考えをおもちでしょうか。

本間 ツール、政策手段として保険料と税金というのは、基本的には差がない。これは徴収される側からすれば、たとえば保険料というのは累進構造が所得税に比べて緩やかな構造になっている、あるいは逆進的になっている。それから課税ベースの話でいえば、所得税というのは資産も含めて包括的に課税するのに対して、保険料というのは賃金所得税の一変種という形になる。その意味においては、これは大きな差異はない。ただ、問題は使われ方において、どの程度の縛りがかけられるかということ、これが大きな違いになっている。保険料という形で、いわゆる社会保険という場合には、これは多くの場合、その直接的な受益と結び付いている。あるいは、ある特殊なステー

トにおける保険としての事後的な保障という観点での特徴をもっている。ですから、ダイレクトなベネフィットにリンクしているか、あるいはダイレクトなステートに対してリンクしているかという形で、保険の分野というものに対しての個人に帰属するという面では、いわばレーティブネスが非常に高いというのが、特徴であると思う。

ただ日本の場合でも、あるいは海外の場合でもそうだが、そこに単にステート、あるいは将来に対するマーケットがないことに対する、制度的な保障という問題と、それが起こったときに被る人々のミニマム以下に落ち込む点における保障の問題、これは所得分配の問題、あるいは人間の尊厳の維持の問題として、分配の問題がこれにコネクトしているという部分が非常に問題を整理するうえで、ややこしい形になってこざるを得ないということであって、年金の場合にも、これは基礎年金を導入をするという形で、一般財源からもち込んでくるというのは、このいわばナショナル・ミニマム的な発想というのが、ここに残っている。

ところがこの問題は、ヨーロッパの改革の方向を全部見てみると、これは特徴的には賦課方式から積立方式への性格を強めていこうという、このような問題の色彩があるわけで、その背景には先ほど申し上げたインセンティブ・COMPATIBILITYの問題もあるけれど、年金制度のカバレッジが相当広がって、実はその下以下の問題よりもむしろ、平均的な生活保障への性格を強めているということによる違いが、ここの賦課方式から積立方式に動いている特徴なのであろうという具合に思っている。

そのほかの問題、たとえば公共財的な問題については、基本的に税の問題として取り上げられていくわけだが、塩野谷先生のご質問の中での、料金というのをどうするかということが、国民負担率を考えるうえで、私も重要な問題であろうかと思っている。この公共料金の直接的な受益的な問題と、公共料金の多くの問題は、費用逓減になっていて、この費用逓減のところで、私企業でやるということになると、損失、ロスが発生する。い

わば共通費用をどういうようにみんなで負担をするのだという、こういうような部分が出てくるので、この共通部分のところには、租税をもち込みながら、個別の利益の集積に対しては料金という形で、仕分けをしているということで、個々の原因と利益というものは、それぞれにおいて性格が違うということ、それを組み合わせているというのが、現実の姿なのだろうと思う。

しかし、私が先ほど申し上げたように、政策論争をする場合には、そこの利益との張り付け方、手段の違いということを、究極的には個々のベースにまで還元をし、どの人がどのような利益と損害を受けるかということを、集合的に評価をしていくわけである。

私は若干、先ほどの塩野谷先生の総括に対して不満をもっている部分がある。功利主義というのはたしかにベンサム流であると足すわけだが、いま考えられている公共経済学は、特殊な状況にある人、たとえば低所得者の人と高所得者の人、あるいはハンディキャップを背負っている方々とそうでない人を、社会的価値観としてどういう具合にウエイト付けをしていくかということを、明示的に価値判断として分析の中に入れ込む形で、こういうような価値観を取った場合にはどういう帰結になるという、その特殊なケースが、実はロールズ流のマキシミンの原則であって、いちばん下の人々の状況を最大にしてやるようなフィジブルなセットの中から、いったいどういう政策変数のパラメーターを選択をするかという、こういうように話をつなげていくわけである。

その点では、経済的な保険料、税金の部分のところを分けるということは、その背後にあるお金の使われ方と、実は密接に関係をしているということである。

ただ問題は、社会保険料というのが、公共的な便益の総体としてのメジャーたり得るかという問題があって、そのことの結び付きは、そこの負担とベネフィットの構造の部分に関連すればするほど、直接的な指標にはなりにくい。そういうメジャーも非常に大雑把な指標にしかなり得ないということが、実際問題としてのメジャーの限界なの

であろうという具合に思っている。

塩野谷 ありがとうございます。

負担の問題に関連して広井さんに、保険原理をどういうふうに考えておられるかお聞きしたい。貝塚さんは社会保険と租税とは似ているといわれたが、あなたは両方を峻別せよといっているのです、その意味についてうかがいたい。

広井 いまの点については最近、「社会保険と福祉の連続化」という論文を、『医療経済研究』という雑誌に載せました。つまり、明らかに社会保険、すなわち保険料と、税で賄う公的扶助あるいは福祉というものが、高齢化を背景に接近している、あるいは連続化しているという現象はあるのだと思う。

貝塚先生がいわれているように、リスクの分散というのが純粹に現れたのが民間保険だが、社会保険は多少変形されていても、基本はリスクの分散が社会保険の原理で、公的扶助、福祉というのは、所得移転ということになる。ところが高齢化を背景として、社会保険が、年金保険も、医療保険も、若年層から高齢者への所得移転としての性格を強めているということは明らかであって、それをもって連続化ということは、いえるのではないかと思う。

そうすると、統合していくのがいいのかというふうに聞こえるのだが、私はそうは考えていない。むしろ峻別を図っていくべきではないかと思っている。すなわち、日本の制度の特徴は、社会保険の網を広くかぶせたうえで、つまり一見リスクの分散的な制度にしたうえで、際限なくそこに所得移転、税の仕組みが入り込んで、区別がつかなくなっているわけである。老人保健制度というのは、その一つの例であるかと思う。そこで、そこはむしろ、税で賄う老人を中心とした制度と、保険原理をできるだけ徹底させた社会保険の部分というものを、峻別していくことがこれから必要ではないか。いずれにしても、高齢化で所得移転としての性格は強まるので、そういった意味では社会保障というのは、これから後者中心のものにならざるを得ないのではないかと思っている。

ただ、その場合に私としては、ドイツの例をか

なり精査する必要があるという感じがしている。ドイツというのは社会保険をいまなお維持している。その秘密というか、高齢化が進んでいるのに、なぜ社会保険でやっていけるのだろうかという疑問を、ずーっともっていたのだが、一つには国保のような仕組みがなくて、退職後もその企業で面倒を見るという、そういう違いがあるけれども、実はドイツの場合は、私はあまりよく知らないけれど、たとえば医療でいえば、病院がほとんど公立なので、そういった施設設備の面は基本的に公費で賄っている、あるいはヨーロッパの場合は日本と違って、生活保護、公的扶助がかなり保護率が高いということがあるので、そこらへんでかなり公費が流れているのではないかという感じもしている。

結局、社会保険原理でどこまで、これからの高齢化でもやっていけるのかというあたりが、かなり大きなポイントになるのではないかという感じがしていて、それを突き詰めていけば、ちょっとプレゼンテーションでも話させていただいたが、高齢者というのを、若人とは最終的に異質なものととらえるのか、すなわち保険原理が適用するのは困難なものとしてとらえるのか、保険原理の延長でとらえ得る存在なのかというところに、帰着するのではないかという感じがしているわけである。

塩野谷 ほかの方で発言を用意なさっておられますか。佐野先生どうぞ。

佐野 いまの保険料と租税の連続性の問題だが、たしかに個人のほうはそうかもしれないけれど、事業主のほうにとっては、租税と保険料ではずいぶん話が違ってくる。保険料であれば人を雇っている限りにおいてはかかる。それも一種の固定的な労務費というか、人件費としてかかる。ですから、もしここで保険料が上がっていくと、人を雇いたくないという、あるいは正社員でなくて、社会保険料を払わなくていい範囲で雇うという、そういう方向に進む。租税であれば利益にかかるから、そういうことには関係ないということになる。そういうことで、雇用問題にとっては大きな違いがあると思う。

塩野谷 では、本間さんの報告に移りたい。

社会保障と市場という対比は、区別すると三つのケースがあるように思う。第一は非常に壮大なケースだが、社会システムそのもので市場と計画とを分ける。つまり資本主義対社会主義というものである。アメリカとソ連を比較するのは、あまりにも条件が違うので、西ドイツと東ドイツとを比較すれば、その両方の実験例として適切であろうかと思う。つまり社会保障の原理を経済全体に拡張すれば、社会主義的なものになる。政府は全知全能のように見えても、それは失敗をするものであって、歴史的経験から見ると、政府の失敗の規模というのは、市場の失敗の規模よりも、比較にならないほど大きいように思う。こういうケースは本日の問題の文脈には現れてこないが、20世紀はそういうものによって支配されていた。

2番目には、社会保障と市場とを、一国の中で民間と政府との領域の区別という意味で考える問題であろうかと思う。明らかにこういう問題は、今日の社会保障の再構築に当たって、検討さるべき問題であろう。これは国民負担という、先ほどの問題と直接かかわるものである。

3番目に、もう一つ社会保障と市場という対比に当たって問題になるのは、対比というよりも、社会保障の領域において、市場的方法を使うというものである。社会保障の中に方法としての市場を取り入れる。こういうケースは、その財源が租税であれ、保険料であれ、いろいろな国で経験されているところである。市場という方法を入れるということは、競争原理を入れるということであって、医療とか介護の領域においてさまざまな形で組み合わせが可能になってくる。

その場合よく懸念されるのは、節度ある市場化とは何かということである。市場というのは、お金による投票であるから、金持ちがその世界を牛耳ることになる。そうなると社会保障の原理に反するのではないか、市場の暴力が社会保障の神聖な精神を踏みじめるのではないかという議論がある。そこで、社会保障のシステムの中に市場の方法を取り入れる場合にどんな原則があるのか、それは具体的ケースによって違うかもしれないが、

お聞きしたい。

もう一つ、制度の見直しということ、制度の経済学という言葉でいわれたが、われわれが大学の学生だったころ、経済政策の議論として非常に画期的であったのは、ティンバーゲンの理論であったように思う。従来の経済政策は、今日でも現実には行われているところが多いが、厚生省はこういう政策を行う、大蔵省はこういう政策を行うというふうに、各省別に、縦割りに政策手段があって、それぞれが適当な目的を追求している。政策論はそうではなくて、逆に目標を経済全体について設定して、それを達成するように、各省のもっている手段を変数として決定するべきであると考えて。そうすれば連立方程式を解くことによって、各省の政策手段、あるいは制度が内生変数として結果として決まることになる。そういう場合には、目標を適切に設定しておけば、答えはいわばロジカルに出てくるはずである。こういうことからいえば、社会保障制度の構築のやり方は、社会保障だけではなくて、経済全体の政策体系の中で、議論するべきだと思う。単にインセンティブ・コンパティビリティというところだけで、議論しないほうがいいのではないかなと思う。

以上は私のコメントだが、フロアから大変多くの質問がある。本間先生と広井先生にあててだが、「システムの安定性の維持に関して、インセンティブ・コンパティビリティということをおっしゃったけれど、それと広井さんのおっしゃるダイナミック・システムとしてとらえる視点との関係をどうするのか」。インセンティブ・コンパティビリティというのは、静態の理論ではないかという質問である。

それから2番目に、「近代経済学の視点からすると、社会保障制度の必要性は市場の失敗によるものとして説明されるということであるが、その意味は、市場がもし失敗しなければ、社会保障制度はいらないということになるが、そういうことでいいのか」。社会保障によって所得分配の不平等を直すというのは、市場の失敗以外の範疇だろうと思うけれど、お答えいただければと思う。

それから3番目に、「NPOは政府の補完にと

どまるのでしょうか。それとも独自の存在理由があるのか」。

もう一つ最後に、「日本型NPOと現行公益法人の在り方について、はたしてアメリカ、ヨーロッパのようなNPO論が可能なのか」ということである。

本間 システムの問題におけるガバメントのエキスパティズムの低下というのは、市場経済がグローバル化し、価格がより伸縮的な経済になればなるほど、難しくなるといえるのは明らかである。たとえば、公共財の最適供給水準を決めるのは、社会主義経済のほうが効率的だと言われてきた。情報量から考えると、市場でやろうとすると、それを利用する人だけが、市場の情報を伝えて、受益説的にやらなければならない。それに対して、社会主義経済というのは、1個の公共財の数量をポンと国民に示して、その便益が経費を超えれば実施すれば良いとされてきた。非常に情報の効率性の問題として議論されてきたわけである。

ところが社会主義経済で現実に関わった問題は、一つの量をインフォメーションとして流しても、個別の人々の利益を国民から政府が吸収し、それを適切に計画の中にもち込むことがまったくできなかったことから、施行の面での非効率性の観点で大きな問題になって、これが市場化へ向けて、雪崩を打ったような形で崩壊したわけである。

この行政、政府のエキスパティズムの低下の問題がさまざまな形で問われているのが、現在の状況なのだろうと思う。私が先ほど強調したように、民と政府の間の関係というのが、現在のように情報があり、しかも価格形態が情報としてもあるという中では、政府がやろうとしたことを、すぐ民間がそれに対応して調整をするという、こういうようなことになって、いたちごっこ、ゲーム的な状況が、一般化し始めているわけで、その政策、制度の如何ではモラル・ハザードを起こす危険性すらある。その点で私は、この隙間の低さというものに対して、いったい公の部分はどういう形でコントロールしながら、全体をよくしていくかということが、問われているのだろうと思っている。

それから、市場化の活用をどういう具合

に考えるべきかということだが、これについても、たとえばフリードマン的に、所得租税で再分配政策を実施し、あとは市場で選択をしたらいいという考え方が一方ではある。これは基本的に公のマネジメントの能力というものに対しての批判から出てきている。そういう意味で、物による給付というものの、あるいは政府が直接的に給付することの弊害と、お金で再分配を政府が実施して、後は市場でやったときと、どちらが効率的かどうかという問題が問われているわけである。しかしながら、お金で全部やるということが、人間のプライドであるとか、制度あるいは資源配分に中立的な形で、再分配をしていくことが、技術的にも非常に難しいということで、セカンド・ベスト的な状況の中で、これを物とお金で組み合わせていくというのが、これが現代の資本主義国家で取られた形になるわけである。そういう点ではいまの状況というのは、市場がまだ成熟化していない状況における過渡期の現象としての性格も、一部にあったということはいえようかと思う。

しかしながら 20 世紀から 21 世紀にかけて、おそらく社会保障の分野というのは、相当市場化をしていく可能性があると思う。高度な福祉需要に対して、お金を払っていいという具合に考える人々が出てきたときに、いままではビジネスとして成立し得なかったセクターが、十分に育ち得る状況というものが出てきて、そして公がこれまでマンネリで供給してきた分野においても、よりエフィシエントなシステムを準備する可能性もある。その意味で絶対的な基準において市場化と、公共的な部分というものを張り付けることは、これは問題があるのだろうと思う。現実には公的な部分と、それから市場の部分のところ、どちらを活用したら、いまの状況に比べてベター・オフになるかどうかという観点から、グラジュアルに解かれていく問題であろう。

そのうえで市場化の限界、私もペーパーに書いたが、市場の限界には、広義の市場の失敗があるのだ、私的所有制度を前提にする限り、資源配分の観点から最善の状況を達成し得たとしても、それは分配上の意味において、限界があることは確

実だということを強調しているわけである。その点で市場の効率化、外延化が進めば、ダイレクトな再分配政策というものを、どういう形で従来よりも強化していくかということが必要になってくるわけで、市場の効率化、外延化と再分配政策の組み合わせというものを、適切に行っていく必要があるのだろうという具合に思っている。

それからもう一つは、塩野谷先生のほうからお話の出た、手段と目標という観点で考えるというのは、私は実はいちばん最初に申し上げたことであって、ティンバーゲンの定理というのは、目標と手段の数が一致していなければ、複数の経済目標があるときには達成できないわけだが、しかしそれがあったからといって、完全にいい状況が達成できるかという、必ずしもそうではないのだというのが、私が強調したかったことである。たとえば経済安定政策にも、あるいは所得分配にも、資源配分にも、影響を及ぼすような政策手段を使わざるを得ない状況は良くある。

そのとき、それぞれの目標に対するメリット・デメリットを考慮しながら、究極的に到達すべき状況というものを、ファースト・ベストの世界ではなくて、セカンド・ベストの世界の中で選ぶという非常に難しい問題に直面せざるをえない。これは、誰が、どういう影響を受け、利益がどのように相反して、それを価値判断として、どういう具合に社会的にコムプロマイズして、それをオーダリングしていくかということである。非常に難しいが、その複数の目標を統合した社会全体のウェルフェアであるとか、効用を規定せずに、政策というものを判断することはできないのだということを、私は強調したかったわけである。

もう一つの問題は、これは広井先生と貝塚先生の違いになるのだが、マンデルの「アサイメント(割合)」定理というのがある。縦割り型の中である与えられた政策が、各省庁にアサイン(割当られ)ている。例えば、厚生省は福祉の問題を追求をしていく。経済企画庁は経済安定、成長のところで政策手段を行使をしていく。あるいは労働省は労働のところで、限定された政策手段を使って雇用を重視していく。こういうような形でそれぞ

れがベクトルを自分の方法で引っ張ったときに、最終的な形で究極のセカンド・ベスト的な状況に導びけるかどうかということになると、必ずしも断定できない。その点でアサイメント、政策手段のアサイメントの問題と、目的の状況というものをどういう具合に考えていくかということは、政策論争をする場合に少なくとも頭の中では整理しておく必要があるということである。

そういうことを申し上げたうえで、私はシステムのインセンティブ・コンパティビリティというものを非常に強調した。これは基本的にいえば、現状の状況に比べて制度に参加し、そこにコミットをすることが、ベター・オフになるかどうかということを基準にしている。その意味では議論の出発点がステータスクォー（現在の状況）に依存をするという意味では静態的であるという批判は免れないかも知れない。しかし、それと同時に、社会がどのような究極的な目的関数を設定するかということになると、これはアローの不可能性定理が教えるとおり、みんなの合意を全部寄せ集めてきて、これを社会的に1本の価値体系にまとめ上げるとすることは、きわめて難しい。したがって、現在の状況の近傍にある限定された情報にもとづいて、政策あるいは制度の変更、現状に比較して全ての国民の厚生が改善する範囲内で実施するというアプローチが必要になってくるわけです。

最後にNPOの問題だが、私はNPOというのは政府の補完的機能だけでは駄目だと思っている。多元主義的な価値観で、政府が行い得ないようなものを、アドボカシーをすることにより、この指とまれという形で、国民のニーズを寄付であるとか、あるいはボランティアという形で引き寄せて、それがシステムの一角として、アクティブな役割を果たしていくということが、望ましいNPOの在り方であると思う。従属的な現行の日本の公益法人というものがいかに、たとえば阪神大震災でうまく機能しなかったという、一つの代表制をあげるだけでも、私は日本型のいまの公益法人制度というものは、根本的に直していく必要があると思っている。これは縦割り型の許可制度の中で、いまの行政の枠組みの中にNPOが押さえ込まれ

てしまっている。

いま与野党がこの点について、市民活動推進法というような形で取り組んでいる中で、公益というのは、価値判断によって、考え方によって、ずいぶん違うということを前提にしながら、市民活動推進団体が経理面での情報開示やその活動内容が社会的な利益に合致するという、社会的担保（エンドースメント）をちゃんと付けたうえで、自由な形でのNPO法案というものを、どうしても短期間の間に実現をしていくことが必要だと思っている。それこそが、官・民・非営利のトロイカ態勢を確立することになり、トライボラ・システムとしての日本のシステムの安定性に寄与するであろうと確信をしているわけである。

塩野谷 ありがとうございます。

本間さんに対する質問と同じものが広井さんにきているので、この場でお答えいただきたい。

「広井さんはダイナミック・システムという視点を出されましたが、本間さんのインセンティブ・コンパティビリティというものについては、どんなふうにお考えでしょうか」ということです。

広井 私はこのインセンティブ・コンパティビリティについて十分な知識をもっていないので、あまりちゃんとした答えはできないが、いま本間先生のお話にもあったように、インセンティブ・コンパティビリティという考え方がスタティックというか、そういったものというよりむしろ、多分にダイナミックというか、経済との相互作用を重視するという、そういう要素をもっているかと思うので、そういう意味ではダイナミックなと考え方というのは、必ずしも矛盾するわけではないという印象を受けました。

ただ、私も片や今後の社会保障は公費中心の所得移転、ベーシックなものを中心にというような、わりとスタティックないい方をしつつ、ダイナミックあるいは福祉の経済効果という話をして、多少自分でもそのへんの整理ができてないなという印象をもったのだが、やはりそこは区別して考える必要があると思う。

究極的な社会保障の高齢化が進んだ姿としては所得移転、したがって公費中心のベーシックな、

あまり裁量的でないというか、そういう基盤を固めるような制度としつつ、同時に当面は、たとえば最近も議論があるかと思うが、旧来型の公共投資、ダムをつくったりするというよりは、育児サービスとか、介護とか、そういったほうが経済効果という意味でも、むしろ大きいのではないか。ケインズ政策的な意味での社会保障と福祉のとらえ方、そういったものはきちっと定量的な分析とかはやっていく必要があるのではないか。それがダイナミックなとらえ方の一つになるのではないかという感じがしている。

塩野谷 時間の関係で第三論文に移りたい。

私は佐野さんの論文の焦点を見出すのが大変難しかった。ソフトとか、インフォーマルとか、グラデーションといった言葉をちりばめておられるが、5、6回読んで、なるほどこれは面白いと悟りました。私の理解は報告者の意図とは違うかもしれませんが、ハイエクの言葉でいえば、スポンテニアス・オーダー（自生的秩序）を信じているらしいということである。つまり国家が上から何かを計画するとかということではなくて、政策はむしろ自然に起こっている市場、あるいは社会の傾向の後追いとして、いわば本質的な動向にフォローするものである。ソフトとか、インフォーマルとか、グラデュアルといった傾向を、そうした秩序の萌芽的な形だということになる。

これらのスポンテニアス・オーダーは自由な条件、つまり市場の下でのみ生ずるわけで、定年制とか男女平等法といった法律が拘束的に課せられても、実質的には無視される。活動が多様化し、流動化し、複雑化してくる変化の時代には、こういったインフォーマルなことが起こるのではないか。だから、一定の形態を取る前の萌芽状態として、あまりはつきりしないものが見えてきているのではないか。

そこで、お聞きすることができればと思うのだが、少子・高齢化や労働不足という条件の下で、いろいろな政策提言があるけれども、それはいまご指摘のようなソフト化とか、グラデーションの波に乗って有効になるのかどうかということである。お読みいただいた資料の中の政策提言は、本

質的動向あるいはスポンテニアス・オーダーの方向にあるのかどうか。公共政策対市場という対比と違って、佐野さんは市場を通じて何らかの方向が進化してくると論じておられるので、政策提案を批判する一つの面白い視点を出しておられると思う。そういう視点に照らして、社会保障そのものはどのような方向にいくのか、水晶玉で判断をお示しいただきたいと思う。

なお、フロアから二つ質問がきています。「社会保障は健康で文化的な最低生活を保障し、それ以上はオプションとすると佐野さんはおっしゃるけれども、いまや年金による従前所得保障とか、医療における最適医療保障のように、社会保障は最低生活とはいえないと思われる。社会保障のあるべき水準について、お考えをお聞かせいただきたい」というのが一つ。

次の質問は、「労働市場を流動化するためには、個々人の業績を評価する必要があり、自分のアカウントビリティ以外のことは評価されない。そうすると日本人の強みであるチームプレーの発揮は難しくなるのではないのでしょうか」というのです。

佐野 私のつたないペーパーを大変わかりやすく披露していただいて、ありがとうございます。ソフトで、インフォーマルで、グラデーションで、そういうのがちりばめてあるけれど、むしろいいだったのは、これは成熟した社会の特徴であるということ。発展過程であれば強引にエンジンをかけて引っ張り上げる、あるいは押し出すというメカニズムが必要かもしれないけれど、いまは産業としてもサービス経済化し、ソフトサービス経済に入りつつあるわけで、成熟した社会においては、このような法制、いろいろな規制は、むしろマイナスという面が強いと思う。それが強いというよりも、過去のそういうものを引きずっていることがマイナスだと思う。だから、先を見越した政策をつくっていくということが重要だろうと思う。よくいわれることだけれど、個人とか、企業体の自発的な活動を助けるようなものが、もっとも有効だろうと思っている。

そこで、ご質問をいただいたわけだが、最低生活水準以上のところは、よそさまに面倒を見てい

ただ必要はないというふうに考えたいわけで、できるだけマーケットであるとか、あるいはボランティアというような、ボランティア・エコノミーとか、そういうようなところで賄っていくとか、それがうまく回っていくというのが理想である。

経済審議会の経済計画は一貫して規制緩和ということを行っているが、規制緩和という方向は、これからサポートすべき方向だと思う。ただ各論になると、規制緩和というよりも、規制強化ということになって、官庁で何かやろうとすると必ず法律が伴うので、規制が逆に強化されていくということに、危険を感じているところです。

もう一つの、労働市場の流動化というのは、これは公を中心にして流動化すべき問題である。ですけれど、これは日本の場合個といわれると弱い。いまアメリカの労働長官をやっているロバート・ライシュという人が、『ザ・ワーク・オブ・ネーションズ』というベストセラーを数年前に書いた。アメリカの産業は、いわゆる大量生産時代が黄金時代で、それが1950年代で、そのあとはだんだんと国際競争によって凋落していくわけです。その過程でもっと人材が、国際競争力のあるホワイトカラーに、というよりもゴールドカラーになっていかなければ、アメリカの労働者は地盤沈下するばかりだということを行っている。

アメリカはいまやそういうゴールドカラーの宝庫だと思う。それが全体の労働力に占める割合はまだ1割かそこらかもしれないけれど、それだけの人数がいる。昔ヤッピーといっていたような、国際的であり、情報を駆使するような、非常に付加価値の高い労働力だが、そういう労働力を増やしていかなければいけないというのが、ライシュの提言でした。

そのときに、その本の中で随所に、彼は国際的な視野をもっているから、日本のことにも触れていて、日本の企業などを紹介をしていた。特にゴールドカラーについては、21世紀は日本の時代ではないということをつまみ、日本ではゴールドカラーは育たないということを行っている。それはなぜかという、学校教育は集団主義的であ

るし、企業に入っても企業内の集団主義的な人材トレーニングによって、個性的なゴールドカラーは育たないといっている。

私もアメリカ的な見方をすれば、そうだろうなと思うけれど、さっきからいっているチームワークとか、組織とか、こういうものは日本の強みなのである。これは労働市場の流動化と、ある場合は相反するところがあるかもしれないが、流動化といっても会社が分社化していくとか、あるいはグループで動くとか、いろいろな流動化の時代なので、必ずしもそれは相反しない。そういう意味のスモール・グループとしてのチームは、これは日本だけではなくて、どこの国でも強みを発揮しているので、その両面から考えていきたいと思っている。

塩野谷 次に、佐々木さんの論文に移りたい。

佐々木さんは民主主義と市場経済との結び付き方について、過去との比較において現状を大変興味深くお話しいただきました。民主主義と市場経済、あるいは民主主義と資本主義とを並べると、私が思い出すのは、シュンペーターの『資本主義・社会主義・民主主義』という書物である。彼のいうところによれば、資本主義が非常な成功を遂げ、それが民主主義と結び付くと、社会福祉とか、医療とか、年金とか、失業対策とか、さまざまな社会的要求が出てきて、経済が政治化し、社会化する。これを彼は社会主義化、資本主義の崩壊と呼んだ。彼のいう社会主義はソビエトや中国のようなものを指しているのではなくて、資本主義の高度の段階のことを指している。経済の社会化はまさに実現したわけである。

資本主義の成功が、民主主義を通じて社会主義的傾向を生む場合の一つの核として彼が強調したのは、家族の崩壊でした。彼のいう家族というのは、まさに資本主義的企業家精神のよってきたるところであって、家門の名声のために、ロックフェラーであるとか、カーネギーであるとか、そういった一門の榮譽のために、アメリカン・ドリームを実現するというものであった。そういう家族的概念が崩壊することによって、イノベーションが弱まるという側面を強調したのである。

今日アメリカでよくいわれるのは家族の価値で、佐々木さんはその点はお触れにならなかったもので、それは体制的に見てどういう意味合いをもつのかということをお尋ねしたい。

次に、先ほどのような民主主義と資本主義との結合が、社会化だけをもたらすのではなくて、一定のところまでくると今度は反動的にリバータリアン(自由至上主義)のような思想を生み出してくる。アメリカでいえば共和党になったり民主党になったりという揺れがある。日本でも政治的な土壌として、コンサーバティブとリベラルというものの対立軸があって欲しいという議論があるけれども、日本でそういうことは可能なのか、あるいはそもそもリベラルとコンサーバティブとの揺れを、いったい何が左右するのか。先ほど佐々木さんは、最終的には大統領の政治的リーダーシップで決まるということをいわれたが、そうすることになると、結局は選ばれた大統領がどちらの党であるかということによって、しよつちゅう揺れるのか。それとも何か国民の中にもう少し核のようなものがあるのか。つまり、あまり論争の余地はないのかということをお尋ねできればと思う。豊かな社会における民主主義プラス資本主義の中で対立の余地というものはあるのか、ないのか。つくられた政治的アジェンダはあるだろうけれども、本当に政治経済体制の選択として、対立軸というものがあり得るのかどうかということである。

もう一つお聞きしたいのは、社会保障の充実を求める動きがいぜんとして日本にはあるが、同時に規制緩和の潮流も大きくあるはずで、社会保障の在り方と規制緩和との関係を政治の次元で考えると、どういうことになるのかを、ご示唆いただきたいということである。

それから、フロアからのご質問をご紹介します。

第一問は、「日本のように政権交代によっても、政策が少しも変化しない国において、政治の指導性を回復するための処方箋とは何であるか」。

第二問は、「年金、医療などに見られる世代間対立を解決するための政治的役割は何であるか。小選挙区制の採用、実施が、実際の福祉にどんな影響を与えると考えるか」。

第三問は、「スウェーデンの社会保障発展の過程においては、まず救済を必要とする階層に対して援助が行われ、これが非常に充実したため、中間層に問題が多かった時代——中間層にあまり恵みがなかったということでしょうか——があったが、今日の日本はそれに似た状態にある。今後の方向としてはたして中間層が良くなるのか。安心してよろしいのでしょうか」。

第四問は、「福祉政策のグローバルな展開の可能性についてのお考えをお聞かせください。できれば先進国と発展途上国の間で。ミュルダールは『福祉国家を超えて』という書物を書いたことがあるが、そういう問題のレバンスはいまあるのでしょうか」。

佐々木　たくさん塩野谷先生およびフロアの方々からご質問をいただいたが、何しろみんな難しい問題が多いので、ちょっと困っているのですが、まず最初に塩野谷先生からご提起いただいたことについて、あまり十分ではないと思うけれど、お答えをさせていただきたい。

家族の価値という問題は、特に先進工業国で一般的に非常に大きな問題になっていると思う。これは先ほど私が申しましたように、20世紀の文明というもののもったインパクトを、非常にはつきり受けたのがこの部分ではないかと思っている。アメリカの場合は、いろんなところでこの問題が出てきている。一つはコスト面で、家族が崩壊したために、いわば自主的な生活能力が落ちていつて、結局福祉に頼る。福祉が入ると、またそれに頼るという、悪循環に入ったというので、これはけしからんというか、伝統的家族を再建しなければいかん、それをやらない限り、一種のブラックホールにお金をつぎ込むようなことになるので、どうにもならないという、そういうレベルの問題から、麻薬とか犯罪の問題、最近ではそういうことで秩序が維持できなくなっていくという問題が出てきている。

つまり家族による社会的、教育的機能が、いわば失われたことによって、それがほかの人間に非常に大きなインパクトを及ぼすようになったということで、議論されているわけである。

話がちょっとずれるけれど、先進工業国はもう犯罪問題は終わったと思っていたのが、この数十年間だったと思うのだが、どうもそうじゃないのではないか。この犯罪問題という、つまり社会秩序にとってミニマムの問題が、また復活してきている。あまりありがたくなような格好で復活し始めているんじゃないか。これはヨーロッパもそうだけれど、私は非常に危惧の念をもっている。これが解決したから、今度は貧しい人に手を差し伸べてというふうに、話が進めばいいのだが、何かこれがひっくり返ってしまったようなところが、ちょっと出てきているので、日本はまだあまり関係ないかもしれないが、要注意じゃないかなと思っている。

それからコンサーバティブ、リベラルということについては、私もこの問題が定式化されて欲しいなと思っている一人だが、なかなか難しい。コンサーバティブ、リベラルという議論が起こるためには、何かの形でいろんな前提がないといけないのだが、実はわが国の場合、戦後はそもそも何だったのかということ考えたときに、あれはリベラルだったのか、コンサーバティブだったのか、そのうえ、いやしょせんビュロクラティックだったのではないかという、もう一つの軸が実はあるのじゃないか。だから、リベラル・ビュロクラティックという組み合わせも実はあるのじゃないか。これはセットであったのかもしれないという感じがするわけである。

これは塩野谷先生の第三の問題とまさにからむわけで、実はビュロクラシーの役割が非常に広範囲に及んでいたわけで、これは社会保障との関連で出てくるというビュロクラシーとはだいぶ異なって、生産活動やら、経済活動に深く入り込んでいるビュロクラシーである。どこでもそうだといえそうなのだが、日本の場合はむしろそこから話が始まったようなところがある。その意味ではまさに社会保障と規制緩和という問題は、ビュロクラシー内部の問題という面が非常に強くある。

実はこの問題の整理を政治的にできるかどうかというのが、いちばん重要なポイントになる。これができればコンサーバティブ、リベラルという

話も少しは存在感をもって出てくるかもしれないということだろうと思う。

私個人のイメージは、これは広井先生のイメージと近いのかどうか、先生のおっしゃることはなかなか難しいので、よくわからないけれど、ある意味ではあまりかかわり合わない領域をどんどんつくってもらいたいなと国民は思っていると思う。これは先生方がいわれた市場を活用するということも含めてだと思うけれど、その意味でいま象徴的なのが住専問題だと思う。あれにお金を回すくらいだったら、神戸にお金をととか、社会福祉にお金をととかというのは、一つの議論の立て方だと思うけれど、どうも見ていると、わが国の政府はああいうのを何とかしなければいかんと思っているし、できると思っているようだが、私のような素人から見ると、結局どうにもならないことを、どうにもならないようにしているようにしか見えない。

つまり、高齢化社会の問題とか、社会保障の問題というのは、ある意味でこれまでの日本のシステム全般を総ざらいする、非常にいい機会を提供する重要な切り口だと考えている。

高齢者が増えるということは、消費者が増えるということである、端的に申し上げると。そうすると金利問題もあるし、その前に物価問題もあるし、それから規制問題もあるし、いろんなことについて違う視点が当然出てくるのかなと思っている。単にもっと下さい下さいというだけのポリテイクスじゃないのだろうと思う。

何でもかんでも面倒を見ていくということは全員沈没という、悪くいえばそういうことになるわけである。ここを政治的にどういうふうに整理するのかというのが、先ほどおっしゃったコンサーバティブ、リベラルの問題にもからむし、社会保障の問題、規制緩和の問題はアイザー・オアの問題なのか、アンドの問題なのかということのとらえ方をすれば、アイザー・オアの面もあるかもしれないけれど、アンドの面もずいぶんあるのだと、私は思っている。

その意味で公共政策についての新しいコンビネーションを、実はわれわれは必要としているのだ

と思う。その中でこの社会福祉の問題は非常に重要な要素として入れていく。それは本間先生がちょっとおっしゃっていたような気がしたのだが、ニューナショナル・コントラクトみたいなものを、われわれは必要としているのだと思う。しかし残念ながら、これは先ほどのフロアからのご質問にもかかわるのだが、政治のほうは問題を整理するよりも、いかに問題がわからなくなるようにするかということに、どうも力を使っているようであって、ここにも犯人がいる、あそこにも犯人がいるということでやっているうちに、だんだん時間がたっていくという期待感があるのかなというふうに見ているわけである。

政治に何か具体的な政策を出すということあまり求めるより、それは求めてもいいのだが、まず第一歩として何が問題であるかという、問題整理をしていただくことだと思う。そして、あとはこういう先生方がいろいろなことをインプットしていただければいいのだと思う。ただ、その問題整理能力というのが、日本の政治の場合非常に問題だと思う。それがない。整理能力がないものだから、結局問題をわからなくしようというのが、非常にはやる。そうするとディフュージョンしていったって、ますます問題がわからなくなっていく。そして、しばしばマスコミなんかもそれをいっしょになってやるものだから、ますますわからなくなっていく。全員責任論みたいな格好で、結局全員沈没型に限りなく近づいていってしまう。

だから、切り分け能力というものが政治には第一歩として必要であって、政策の方向性はこうだと示す能力が、次の段階として必要になってくるのではないかな。

その意味で、問題を整理して、こういう土俵の上で議論してくださいという、問題整理能力がまず第一歩で、それができると、たとえば先ほどお話があったように、世代間の問題があるよという、問題整理をすることで、どうしますかということになる。現状はそういうように、とにかく問題を整理するというのが、実は非常に貧しいと思う。

どうしてそうなのかというと、政治学の中で昔からいわれてきているけれど、やはり政治は行政

に依存している問題があると思う。ですから、行政が整理できない問題を、政治がこれはこういうふう整理しようとは、なかなか出せない。それよりは非常に細かな政策を、一生懸命勉強することにかかる。それで課長さんと呼んできて話を聞いて、なるほどなるほどという、こういうことになっていく。

だから私はこのごろ、政治家はあまり政策は勉強しないほうがいい、すればするほど深みにはまるかもしれない、といっている。はまらないかもしれないけれども。むしろそういう感じえする。そういう意味で、何か全体構造がおかしく回っているようなところがある。

そこで、おっしゃられるように政治の主導性というのは何かといわれれば、私は抽象的な意味で申し上げているのじゃないけれど、何よりもまず公共政策全体状況について問題を整理して、全体状況をこういうふうにとらえ、ここでこういうふうに切り分けて整理したいと思っているという意味が確立することが、実は第一歩として必要だろうと、私は思っている。

それから小選挙区制とか、いろんな問題がありましたが、中間層については、やはりアメリカで起こっていることは、やがて何年かの波長でもって日本にくるのではないかと、心配というか、そういう視線で私は見ている。

しかし同時に、グローバルな問題があるわけで、私が先ほどいったように、イメージ的にいうと、ナショナル・デモクラシーというレベルとローカル・デモクラシー、そして仮にインターナショナルというのをグローバル・デモクラシーとすると、この間で、何も社会福祉の問題だけを申し上げるわけではないが、いろんなネットワークがつくられていくのだと思う。あるいはつくっていかねなければいけない。そして、これについてはここで引き受ける、これについてはここで引き受ける、これについてはここで引き受けるという形で、サイズとイシューとの組み合わせという問題が、構想されるべきだと思っている。そういう意味で、グローバルな問題についてはネーションのレベルで議論するのはもちろんだが、それと違うネット

ワーク、あるいはデモクラティック・ディスカッション、あるいはディスコースというふうにいってもいいかもしれないが、そういうものがやはり必要になってくると思う。

ですから、小選挙区制についてもいろいろ議論がされているけれど、それに立ち入ると政治学者は長広舌を振るいかねないので、ちょっとやめておきますが、ただ一つ申し上げたいことは、選挙制度を変えることになったことの効果だが、私はまず相当破壊的なことになると思っている。つまり、いまの議員さんのかなりの部分は、事実上落選に近い状態になると思う。もつといえば、政策を変えるのに同じ人間ではやっぱり駄目だということはあるのであって、ご自分のサバイバルのためにいろんなことをお考えになることは自由だが、別にその方にサバイバルしていただかなくても、わが国の政治はちゃんと動くという面もやはりあるのだと思う。どうもその意味で、政治の私物化の風潮がなお残っているのを、私は大変憂慮の念で見ているわけである。

広井先生の時間を取りすぎるといけないので、このへんでやめておきます。

塩野谷 それでは最後の広井さんの論文に移りたい。

大変大きな問題について、よくお話しいただいたので感銘いたしました。まず第一に、高齢化社会は、最初のほうで広井さんがいわれたことによれば、自然の営みあるいは自然の流れからはみ出た現象である。生命史の到達点ともおっしゃっておられる。これはどういうことかということ、本来あるべからざる状態を実現させているということである。いわば神が神秘のベールに包んでおいた人間の白紙の部分、人間が科学技術によって無理やりに実現させたわけである。昔は90歳まで生きよう人はいなかった。だから人間自身いまだかつてその頁を書いたことがない。われわれはいまそれをどうやって書くのか、人間自身知らない。人間が80歳とか90歳で何をするかということを、人類はこれまで経験によっても知らなかったのである。いったい広井さんはこの白紙の頁に人類はどんなものを書き得るとお考えでしょう

か。これはすばらしいものなのか、あまりに読むに堪えない頁になるのか、生命史の到達点というのはどういうことになるのか、お尋ねをしたい。

それから、人口の大きなカーブは、産業化の時代の特異現象であるとおっしゃったが、事実そのとおりだと思う。先ほど経済計画の中で高次の経済成熟の時代に入るという展望があったが、では、そのもう一つ前の高次ではない経済成熟の時代はどんなものであったか。最近慶応の西川俊作さんの選集論文集が出ました。厚い本だけれど、その題名は『日本経済の200年』という。われわれは100年かと思っていたら、彼らは200年といっている。数量経済史研究をさかのぼれる限りさかのぼろうということで、200年前に到達したということだが、江戸時代は一つの成熟した均衡状態であり、そこから脱却をして200年の経済発展の歴史が起こった。それは人口に端的に現れている。

それと同じような状態の出現を迎えようとしているとするならば、ヒントとして、江戸時代の成熟に匹敵するようなものが何かあるのではないかということで、お答えをお誘いしたい。

第二に、生物のほうからの知識として、利己性と倫理性とがパラレルに生まれてきたという説明があったけれど、これは仮説ではないかと思う。というのは、利己心から倫理性を説明するという方法が社会科学者のやっていることであって、人間を方法論的個人主義の立場から見て、社会のシステム、連帯あるいは共生のシステムをどういうふうにつくるかということを、合理的に説明しようとしているわけである。

それと同じように、利己性と倫理性のパラレリズムというのも、一つの仮説であって、本当に事実であるとか、真実であるとかということは、いえないのではないか。仮説の一つとしてそういうものは十分に議論することができる。

それから三番目に、主観主義対客観主義、静態対動態、非歴史性対歴史性、こういう二つのパラダイムをおっしゃったけれども、これはわかりやすい言葉でいえば、方法論的な個人主義を取っているパラダイムと、方法論的全体主義を取っている立場との違いではないかと思う。

新古典派経済学はもちろん前者の方法によって社会を理解しようとする。経済学の歴史の中にはそうでないものもある。典型的なものはドイツの歴史学派であって、シュモラーの経済学はそういう意味でホーリズムの立場に立ち、動態性、歴史性、客観主義というものの例になると思う。

つまり彼らは、個人の行動は社会の制度の中で形成されてくると考えるわけである。具体的にいえば、シュモラーの場合では、国民経済における社会組織として三つのものを区別している。家族、地域共同体（都市、村落、国家）、企業である。それぞれの組織はそれぞれ違った組織原理に基づいていて、家族の場合には同情とか、血縁とか、愛情というものを原理とする。地域共同体の場合には近隣関係とか、国家感情とか、法とか、強制とかを原理として使う。企業の場合の組織原理は利潤である。

そしてシュモラーは企業は別として、家族や地域共同体は、経済活動を必ずしも主たる目的として形成されたものではなくて、倫理性を含んだものとして展開されると考えている。

経済学の中でこういう倫理的なアプローチを取っているのは、歴史学派だけといってもいいかと思う。アダム・スミスにもそういう倫理的観念はあるが、彼の場合は市場経済の作動可能性を論証するために、共感を用いているにすぎないので、社会保険とか、社会保障といった共同体の倫理は、やはり広井さんのおっしゃる動的、歴史性という制度に重点を置く経済学の考え方によって実現されたのではないかと思う。

フロアからは、先ほどすでにお答えいただいた質問ですので、以上です。

広井 いずれもきわめて難しいご質問ですが、これはかなり抽象的なものになってしまうかと思うけれど、最初の高齢化社会の意味については、やはりどちらかというと負担論とか、場合によってはせちがらいとか、そういう議論が非常に多いと思う。そういう中で、もう少し高齢化というものの、大袈裟に言えばその文明論的な意味とか、そういう議論があっていいのではないか。環境問題などではかなりそういう視点の議論が出

ていると思うけれど、高齢化問題というと、どうも負担がどうでという議論だけに終わってしまうような面があるのではないか。そこで、そういった大きな視点からの議論も、もう少し活発になっていいのではないかという趣旨でお話をした。

どのような絵になっていくかというのは、私もまだまったく見えないのだけれど、切り口としては、遺伝子から自由に、あるいは生命の本来のロジックから自由になった存在ということで、高齢者あるいは老人というのをとらえられるのではないかというお話をしたわけだが、そういった意味からすれば、これまでにないような新しい文化的な創造とか、そういうようなものの可能性はあるのではないか。いまの段階では、そういったことしかわからないのだが、そういうようなポジティブな視点が必要ではないかという感じがしている。

しかし、そうはいっても、高齢期、老いというのは、そういうポジティブな面ばかりではないわけで、むしろこれまで老いとか、障害というのが、経済システムからいわば排除されてきたとか、若い健康な個人をベースにつくられた経済システムであったので、むしろそういった障害とか、老いというようなものを、何か内に包摂したとか、そういった経済社会の在り方みたいなものを考えていく必要があるのではないか。これもちょっと抽象的になってしまうけれど、そういうことを考えている。

それから、二番目の利己性と倫理性については、おっしゃるように絶対的なものというよりは、仮説というふうにとどめておいたほうがいいかと思う。というのは、生物学的な視点というのも一つの知見にすぎないので、絶対的なものではないわけだが、非常に私なんか思うのは、これまで私自身も個性性とか、個性から出発して、社会、共同体というものが形成されるという見方をずっともっていたのだが、それに対して最近の生物学的な知見によると、個性性というものがアプリアリな、一次的な生物としての存在ではなくて、遺伝子というものから出発して、個性性が形づくられ、そしてその特質をなすような、たとえば脳の発達

だとか、あるいは子育て期間の延長、それを通じた学習、あるいは言語の発達、そういうものがいずれも社会性の展開というものと、非常に平行に生まれているということであって、その中で遺伝子の利己性から離れた個体の利己性というのが形成されてくるわけである。そういう意味では、個体の利己性というのは、かなりハイレベルな機能というか、サケとか、そういう遺伝子に振り回されているようなレベルではない、他の生物にはないハイレベルの機能だという議論がなされるようになってきているわけで、そういった意味で、非常に新しい視点を提供してくれているのではないか。

それは社会保障の議論とどうつながるかという点、社会契約説的な社会保障の構成、すなわち個人があって、そこから社会契約説的なものとして社会保障をとらえるよりは、むしろ先ほどの自然、ないし遺伝子というものがベースにあって、その上に共同体、その上に個人というものが乗っかっているものであり、したがって社会保障というものが逆にベースにあるという点、つまり経済があって社会保障があるという考え方よりは、共同体というもののから個人が派生して、そこから市場が生まれて、そして失われた共同体的な機能を回復するようなものとして、社会保障というものが出てきたと思うわけで、社会保障が経済の上に乗っか

っているのではなくて、むしろベースにあるのだという、はたしてそういいきれんかどうかはまたいろいろ議論があると思うけれど、社会保障をどうとらえていくかということについての、新しい切り口を提供してくれるようなものになるのではないかという感じがしているわけである。

十分な答えになっていませんが、以上です。

塩野谷 最初に期待したような講師相互の討論は、必ずしも十分な時間を取って行うことはできませんでした。また、先生方には役目上大変失礼な質問をいたしましたことを、お許しいただきたいと思います。さらに、長時間熱心にお話を聞かれた聴衆の皆さんに、心からお礼を申し上げます。いろいろな層から、学界、官庁、研究所、社会保障関係の団体等からご参加いただきましたが、来ておられないのは政治家でありましょう。先ほどの話のように、あまり深入りなならないほうがいいということであれば、それもよかったのかもしれません。

私どもは社会保障に関しての客観的な研究を進めると同時に、問題の所在を整理して世の中に示すということを使命と考えておりますので、皆さんの一層のご支援、ご理解をいただきたいと思います。今後ともよろしくお願いを申し上げます。

本日は大変ありがとうございました。（拍手）

企業年金の誘因効果と転職行動

石 田 成 則

I 企業内訓練と転職行動

人的資本理論に従えば、年齢－賃金プロフィールが右上がりとなるのは、企業内訓練の結果として従業員の労働生産性が上昇することに起因する¹⁾。企業内訓練は便宜的に、一般訓練と特殊訓練に区分することができ、前者は学校教育と同様に他の企業にとっても有益なものであり、後者は訓練を実施した企業内の生産性のみを向上させるという意味で、特定企業で有効な訓練を指す²⁾。一般訓練を受けた従業員は特に在籍する企業に縛られることなく自由に離職し、転職先企業では労働生産性の上昇程度に見合った賃金を確保できるので、一般訓練にかかる費用は従業員自身が負担することになる。これに対して、特定企業に特有な生産・管理方式やチームワークの調整などに関して習熟したとしても、こうした技術や知識は他の企業では活かされないことが多い。そのため、転職や解雇の可能性が存在する限り、長期的に従業員が特殊訓練の費用を負担する動機をもたず、企業側がその費用を負担することになる。企業側は、特殊技術・知識を習得した従業員の高い労働生産性から高収益がもたらされると確信する限り、多少の人的投資リスクを覚悟しても、特殊訓練を実施する³⁾。しかし、特殊訓練の費用を企業側が全額負担することは現実的ではない。というのは従業員の転職理由は多岐にわたるために、高い労働生産性に見合う高賃金を提示するだけでは彼等の自発的離職行動を抑止できないからである。そこで特殊訓練の費用を従業員と企業で分担すると

同時に、その成果についても分かち合う、シェアリングの方法が現実妥当性をもつ。

こうした方法の下では、特殊訓練による利得の一部を企業側が受け取り、訓練後の賃金は労働の限界生産力を下回る⁴⁾ので、企業側に従業員を解雇する積極的インセンティブはない。一方、特殊訓練は他企業では有効でない⁵⁾ので、そこでの賃金よりも高額を確保することができ、従業員側にも転職誘因は少ない⁶⁾。これらの点を簡単な概念図によって確認しておこう⁷⁾。図1から図4では、縦軸に賃金・限界生産力、横軸には勤続年数をとる。従業員は各訓練を自らのキャリアの初期に集中的に受けるものとする（訓練費用は共に X とする）。各図で直線 ab を訓練を全く受けない従業員の賃金＝限界生産力とし、全キャリア中一定とする。図1の一般訓練の場合、キャリアの当初に訓練費用 X_1 を従業員が負担するので、賃金曲線 de は当初、限界生産力曲線 ac より X_1 だけ低位にある。これに対し限界生産力曲線は当初は不熟練従業員のそれに位置するが、やがて徐々に上昇し、ある点で賃金曲線 de と等しくなる。それは一般訓練の効果が完全に浸透した時点であり、それ以降不熟練従業員の賃金より高い、訓練後の限界生産力に等しい賃金を受け取ることになる。図2で特殊訓練について全くシェアリングを認めなければ、限界生産力曲線は ac 、賃金曲線は ab となる。しかし、シェアリングの妥当性を認めるのであれば、特殊訓練を受けた従業員の賃金曲線は de （点 d は点 a を X_2 だけ下回り、曲線 de の勾配は若干曲線 ac の勾配を上回ることになる）で表わされることになる。さらに図3は、特殊訓練

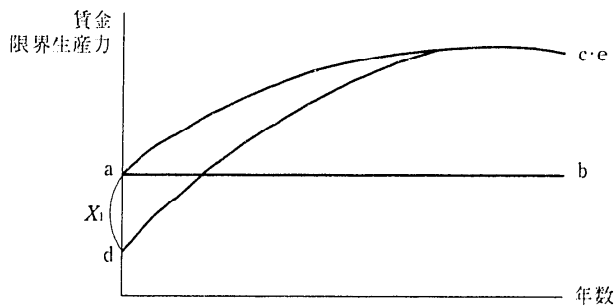


図1 一般訓練

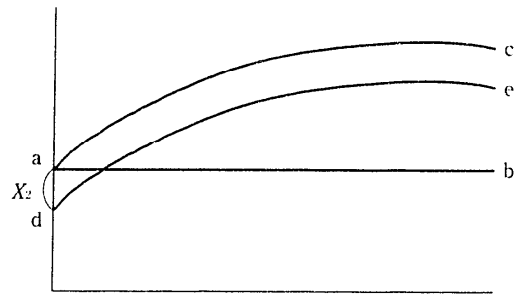


図2 特殊訓練 A

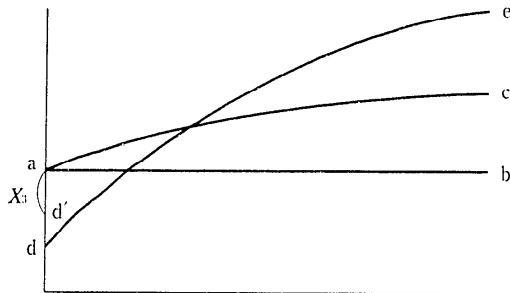


図3 特殊訓練 B

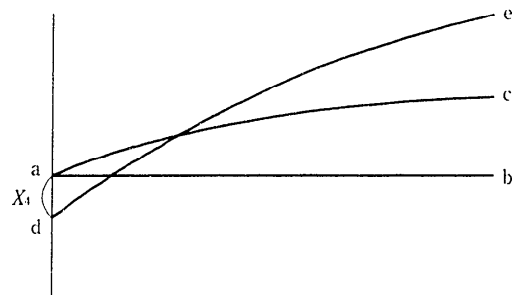


図4 特殊訓練 C

を習得した従業員の離職を抑止するために、キャリア初期の訓練期間中の賃金が訓練費用以上に限界生産力を下回り ($a > a' = X_3$)、一方訓練期間後は賃金が限界生産力を上回る可能性を示している。

ところで、企業年金はその受給権付与規定に勤続要件を含めることや、最終賃金を年金給付額の算定基礎とすることにより、従業員に長期勤続を促し、結果として長期勤続者を優遇する。その意味で企業年金は報酬繰延べの仕組みの1つであるが、バルノーらの論稿に従えば、企業拠出の年金保険料・年金繰延べ (= 追加年金給付) の対賃金比率は年齢とともに上昇するので、企業年金をもつ企業の総報酬曲線は他の企業の賃金曲線よりも急傾斜になる⁶⁾。図4では、縦軸に〈賃金+年金繰延べ〉をとっているが、このときの賃金曲線は、離職抑止機能を考慮することはなくとも、キャリアの後半では限界生産力曲線を上回る可能性がある (ただし、受給資格要件・退職資格要件などは無視する)。ここでは厳密な議論は避けるが、企業年金の存在は賃金 (追加年金給付を含む) プロ

ファイルに影響を与えることになる。

さて、企業内特殊訓練の費用と利得を経営者と従業員とが共有することを前提にすれば、特殊訓練への投資により、従業員の転職動機も企業の解雇動機も低減することになる。すなわち、転職率や (一時) 解雇率は特殊訓練への投資量と負の相関関係を示すことになる。ベッカーの議論によれば、企業年金は特殊訓練への投資を促進することで間接的にも転職・解雇に対して影響力をもつことになる [ベッカー 1992, p. 37]。企業年金に加入している従業員が転職する際には後述する年金ロス (Pension Loss) すなわち年金資産の喪失を被ることになり、その分企業は予期せぬ利得を与えることになる。このとき、転職リスクを考慮することなく、特殊訓練の費用負担に積極的になるので訓練水準も高められる。したがって、企業年金により従業員の転職行動に保険をかけながら、特殊訓練へのより多くの人的投資に応じた利得を享受することができる。

従業員の転職行動については、人的資本理論では、賃金率・賃金プロフィールそして職場訓練と

転職行動との関連が重視され、その結果として労働需要側の要因が強調される。熟練従業員の転職によるマイナス効果を、労働需要側の人的コストの一部としてとらえるとき、その業種・職場で特殊訓練の程度が高いほど、企業側・経営者側の低転職率を望む度合いも強くなると思われる。ここでいうマイナス効果とは労働効率(Labor Efficiency)の低減を指すが、労働効率自体も従業員個々の生産性と協働する従業員グループの生産性との両者に依存する。特殊訓練によって協働チーム全体として初めて生産性が向上する側面があるとすれば、従業員の転職行動は協働チーム全体の生産性を損なうことになり、また熟練従業員は外部労働市場からの補充も不可能なため、そのコストは莫大なものとなる。このとき、特殊訓練に対する投資額と低転職率を望む度合いとの関係は逓増関数によって表わされることになる。

ところでベンカーベルによれば⁷⁾、従業員の転職行動には2パターンが考えられる。1つには、異なる企業・職場間での賃金格差に起因する純利得の取得を目的とした転職行動があげられる。この点はジョブサーチ理論により解明される。一方、労働市場における情報の不完全性を前提とすれば、一時的に在職した上で、代替的雇用機会を探索することがより合理的となり、事前的に意図した転職行動がとられることもある。ただし、こうした合理的なジョブショッパー(Job Shopper)であっても結果として勤続することがありうるので、転職行動を事前的に意図した行動か否かで分類するにはナンセンスな面もある。また、合理的な従業員とそうでない者を区分することも、労働需要要因を重視するケースではあまり意味をもたない。むしろ「労働市場の制度的な要因により、労働移動の自由を制約する階層構造が存在している」との指摘が有益と思われる。企業側・経営者側は、転職による労働効率の阻害を抑制するために、高賃金や好労働条件を提示する。また就職希望者に対して職探し段階で多くの情報を提示し、条件を擦り合わせることや、採用プロセスの中でフットルースな人物をはじき出すようスクリーニングを強化することで、ジョブショッパーの行動も制御

可能である。こうして企業は代替的なく賃金率－転職率>の組み合わせから最適戦略を見出すことができるが、例えば各産業ごとに特殊訓練の程度が異なるとすれば、各産業に特有なく賃金率－転職率>戦略が成立しているはずである。

II 企業内特殊資本としての企業年金

企業側が転職行動を抑制する手段には、直接的に高賃金を提示する以外に勤続に対して高い評価を与えることがあげられる。企業内特殊訓練が高いウエイトを占める産業・業種では、勤続に対して高い評価が与えられることがあれば、同一企業に勤続することにより、より高い賃金上昇率を見込めると同時に、生涯所得も高まることが期待される。企業側にとっても、特殊訓練への投資額が高いほど、より低い転職率を望む結果として、長期勤続に対して高い評価を与えることになる。従業員側は転職に伴う損失を在籍する企業の賃金プロフィールから判断できる[樋口 1991, p. 40, p. 43]。賃金プロフィールは、勤続要件と年齢要件の両者に依存して決定されるが、特殊訓練の程度の高い企業では当然前者を重視しているはずである。年齢要件を重視するのであれば、転職者の受入れと中途採用とを容認していることになり、特殊訓練への投資意欲もその程度に応じて減退するからである。前述したように、産業別に<賃金率－転職率>戦略が異なるとすれば、その相違は産業別賃金プロフィールの形状に顕著に表われるはずである。なお、この点は産業ごとの特殊性に加えて、その産業・業種が成長産業であるか否か、また当該産業での技術革新のスピードはどの程度か、などの要因によっても左右されるであろう。

長期勤続に対して高い評価を与える仕組みの1つとして企業年金が存在することは言をまたない。単純にモデル化すれば、年金給付額は賃金を基準にした金額に年金支給率と勤続年数を掛けた値になる。勤続年数を掛けることは、追加1年の勤続を評価するだけでありさして意味はない。これに対しバルノーらも指摘するように[Barnow & Ehrenberg 1979, p. 536]、年金支給率を引き上げ

ることは一面、転職率上昇による年金費用の削減程度が大きくなることを表わす。この場合、転職行動に対してより多くの保険をかけており、企業側が望む転職率が高いことを顕示する。その意味で、年金支給率と企業側の長期勤続に対する評価との関連は薄い（ただ、段階支給率法をとる場合にはこの限りではない）。

これに対して、基準とする賃金のとり方に最も強く企業側の勤続への評価が表われる。インフレスライドの意味を込めることで最終賃金を基礎とすることは従業員側に歓迎されているようだが、右上がりの賃金プロファイルを前提とすれば、それを基準とした年金給付額の決定は、年金ロスの形で転職者にペナルティーを科し、長期勤続を促すことになる。最高賃金の平均値を算定基礎とする場合も同様である。これに対して生涯の平均賃金を基礎とすることは、長期勤続への優遇措置にはならないが、こうした算定方式をとる企業は内外をとわず皆無に等しく、それだけ企業年金には勤続誘因効果の発揮が期待されていることになる。

従業員は企業年金の対価として報酬の先延ばし（年金繰延べ；Pension Compensation）を行っており、それは雇用・就労継続による期待年金資産の変化分に当たる（ただし、年金基金の運用収益は無視する）。賃金と年金繰延べおよび年金資産を評価する方法には、Legal Model（法定モデル）と、Projected-Earning Model（予想賃金モデル）の2つがあり、Legal Modelでは、従業員の当期までの賃金と勤続年数とを基礎に年金資産を評価することになる。当期の年金資産は退職時点で一定の価値をもつ終身年金の割引現在価値となり、年金繰延べは年金資産の変化分に当たることになる。これに対してProjected-Earning Modelでは従業員が定年年齢まで就労を継続することを前提とした年金（継続年金；Stay Pension）に対して毎期年金繰延べを行う⁹⁾。

両者を比較するとLegal Modelでは、年金資産が賃金上昇と勤続年数の伸長に応じて増加するのに対し、Projected-Earning Modelでは最終賃金は固定されているので、年金資産は勤続年数の伸長にのみ比例する。そのため、賃金上昇率>

割引率を前提とすれば、勤続年数が短い場合、Projected-Earning Modelの下での年金繰延べ（年金資産の増加分）は、従業員が当期に離職すると仮定した場合のLegal Modelでの年金繰延べよりも大きくなる。これに対し、就労の後半では両モデルの下での年金繰延べの大きさについて逆転が生じる。このモデルを用いて従業員の中途退職のコストを算定することができる。Legal Modelでは、中途退職した場合も離職年金（Leave Pension）に見合うだけの拠出しがしていないので、年金資産の喪失はない。これに対し、Projected-Earning Modelでは年金繰延べと年金資産とは長期間の就労継続を前提とした継続年金に対して決定される。そのため、中途退職ないし離職時の年金資産損失額・年金ロスの程度は、両モデルの下での年金資産の差額として与えられる。

III 企業年金の誘因効果とその経路

1. 企業年金の受給資格要件と通算規定

企業年金は受給資格要件やバックローディング（退職年齢が近づくにつれ、勤続年数の増加以上に年金資産が急上昇する仕組み）により定着率を高め、従業員の雇用・訓練費用を引き下げる。その結果として人的資本への投資効率が高められ促進されることで、労働生産性が向上し、企業利潤と賃金とは共に増加する。具体的に受給権の付与規定では、年金受給権を確保する以前に一定の勤続年数が必要とされることを規定している。従業員はこの規定により、年金受給権が保証される時点まで離職・転職を思いとどまることになる。ただし、年金受給権が保証された当初は年金資産ないし期待年金受給額は小さいので、単に受給権付与に必要な要件となる勤続年数を引き上げるだけでは、離職・転職抑止効果は小さい。特に若年時に転職を繰り返す者に対してはその効果は小さく、彼等の行動を効率的にモニターすることには役立たない [Pesand 1992, p. 60]。また、勤続年数要件を緩和する要請に対して、企業側は長期勤続者の年金資産が急増するよう企業年金を仕組むため

に、かえって離職者・転職者には不利になることもありうる [Gustman & Mitchell 1992, p. 117]。

年金給付額の算定に際して、段階支給率法をとる場合や最終賃金を基礎とするケースでは、前述の年金ロスが現実のものとなる。従業員は年金資産を保有しているわけでも自身の年金勘定を所有しているわけでもないの、転職の際にそれまでの勤続経験に基づく年金資産を転職先の企業に移管することはできない。別の見方をすれば、従業員が暗黙の雇用契約を維持することを前提に年金資産が積み立てられているのであり、従業員がそれを破った場合には年金資産が企業に回収されることもありうる。確かに、受給権保証規定により確定給付 (Vested Benefit) は保証されるが、それにも拘わらず転職により年金資産の喪失 (年金ロス) が発生する最大の理由は、多くの企業年金では年金給付算定基礎として最終賃金を採用していることである。また、選別的に長期勤続者を優遇するために、勤続年数別に年金支給率を設定する方法もとられる。

これに対して、損失年金資産の大きさは、企業年金における通算規定や離職時の一時金分配規定等によって影響を受けることも指摘される⁹⁾。しかし理論上はともかく、現実にはこれらの規定を仕組むことにはかなりの困難が伴う。まず、こうした仕組みを制度化するためには、新たな年金通算機構 (クリーニングハウス) を設立する必要があるが、異なる業種間・異なる企業規模間では利害も対立し、それを調整し通算機構を実現するにはかなりの労力を要する。次に、勤続経験の移管による完全なポータブル化には、必然的に長期勤続者から短期勤続者への所得移転が生じる。後者が企業内の少数派である限り、ポータブル化が平均的従業員に利得をもたらすか否か疑問である。企業年金ポータブル化の厚生経済学的検討が必要とされる所以である。最後に、こうした所得移転が制限される場合、それは母体企業の負担増につながる。このとき、母体企業は大幅な制度や諸規定の変更を行い、そのツケを短期勤続者・高齢従業員などの弱者に回すことで、負担増を回避する策に出る危険性も高い。企業間だけでなく、企業内

の従業員間そして従業員と経営者 (株主) 間での利害調整が必要とされてくる。

さらに、年金受給権を強化するための諸規定は、後述するように、間接的に転職行動に影響を与えることにはなるが、直接的には年金ロスの程度には影響を及ぼさない。すなわち通算規定により、過去の勤続経験が転職先企業でも全く同等に評価される場合には、確かに年金ロスは発生しない。これに対して、転職時に年金受給権が確保されていても、一時金精算ないしその原資による据置年金では、過去の勤続経験は白紙に戻るので年金ロスは依然として発生する。据置年金では退職前の死亡率が加味されるため、一時金精算よりも評価額は高いが、インフレによる目減りリスクも高くなる。いずれにせよ、過去の勤続経験が完全に読み替えられることがなければ年金ロスは発生し、そのことが転職行動に一定の歯止めをかけることは間違いない。

ただ、年金ロスの発生が必然的に短期勤続者から長期勤続者への所得移転を伴うことから公平上問題が生じる一方で、転職先で高い賃金が確保できれば結局のところ年金給付額は減少しないこともありうる。また、ジョブショッパーが潜在的に多いと推定される米国では、社会政策上彼等にも十分な老後所得を確保させる必要があり、特に転職時一時金の受け皿作りが急務ともいわれているが、精算一時金を受け取るかもしくは据置年金の提供を受ける転職者の多くが、転職先企業から年金受給権を付与されていることがいくつかの調査結果から判明している。こうした調査によれば、いずれかのキャリアにおいて長期勤続していれば年金給付の著しい減少は防ぐことができるといえる。その意味で、企業年金も含めた生涯所得 (賃金) の観点から転職行動を分析することも要請される。この観点からは、転職行動と企業年金の諸規定との関連は稀薄化することも予想される。

2. 企業年金の誘因効果

母体企業にとって、税法上の優遇措置が間接的な普及促進要因としても、直接的には従業員行動への誘因効果、すなわち実年従業員の転職抑制や

高齢従業員の早期退職などを目的として企業年金を導入することになる。特に企業内訓練を重視する企業では、従業員の定着率を高めることで人的資本の蓄積を促進し、労働効率を高める意図がある。同時に、従業員の長期勤続化により、従業員組織の変更に伴う雇用・訓練費用が節約でき、人的資本への投資効率が高まることで、企業内訓練の活発化を期待できる。現在までに、企業年金の導入の有無、またはその諸規定と転職行動との関連性について、いくつかの実証研究がなされており、企業年金を導入している企業で相対的に平均勤続年数が長く、他の属性を同一とすれば企業年金加入者の転職率は低いことが確認されている。それでも、企業年金加入者の転職行動が完全に説明されたとはいえず、企業年金と転職行動の関連については幾とおりもの理論的解釈が成立している [Pesand 1992, pp. 119-120]。

第一の解釈では、これまでも記述してきた企業年金の給付算定方式や諸規定が、従業員の転職行動を抑止すると考える。確かに、受給資格要件や段階支給率法は長期勤続を促すことになり、実年従業員の足留め効果 (Retention Effect) をもつことになる。また年金資産がポータブルでなく、転職先企業で過去の勤続経験を読み替えてもらうことがなければ、企業内特殊資本である年金資産の一部を喪失し、年金ロスを経験することになる。特に、多くの企業で特殊訓練の必要性が認められ賃金プロファイルについて勤続要件が重視される場合には、年金ロスの程度はかなり大きくなる。

こうした在職従業員への誘因効果とは別に、労働市場における事前の選別効果 (Sorting Effect) が機能するという解釈も成立する。特殊訓練を重視している企業では、就職希望者に対して、長期勤続者に有利な賃金プロファイルや総報酬の繰延べを実現していることを提示し、就職時点で彼等に自己選抜を迫る。特に、ジョブショッパーを選別することには有効である。こうした企業では、長期勤続の意欲と能力のある人材を集めることができ、結果として従業員の平均勤続年数も長くなるはずである。キャリアの初期に脱落者が生じ若年従業員の転職率は高かったとしても、賃金プロ

ファイルの急傾斜のために、実年従業員の足留め効果が加わり、平均勤続年数は長期化する。この解釈によれば、企業年金加入者は、労働市場に参加している全従業員 (労働者) の属性を代表しておらず、サンプル・セレクション・バイアスが働いていることになる。加えて、特に米国の労働市場では階層性が指摘されている。企業年金を採用している企業の規模にもかなりの偏りがあり、加入者は大企業ないし中企業の従業員に限定されている。中小企業で企業年金を導入しない理由としては創設・維持費用の高さを、そして導入する場合の条件としては経営環境の好転をあげていることから、企業年金導入と経営体力とが密接に関連していることが分かる。このように、企業年金のもつ転職行動への影響については、足留め効果と選別効果とが同時に関与しており、各効果を抽出するには実証分析をまづかない。ただし、足留め効果がなぜ容認されるかについて、一考の余地がある [Clark & McDermid 1988, p. 531]。従業員は企業年金による異時点間所得移転により、税法上のメリットを享受できることは事実である。一方で、従業員の視野が短期的なことや企業年金の諸規定に関する情報が十分に提供されていないことも作用していると思われる。従業員側の企業年金に対する認識度を調査することも、企業年金の誘因効果を分析する上で有用であろう。

最後に、企業年金のもつ足留め効果に関して、労働需要側の要因を重視する考え方もある。高水準の総報酬 (報酬プレミアム) と賃金プロファイルの急傾斜が企業内訓練後の高い労働生産性を反映しているのであれば、それは企業内特殊訓練への投資が多額にのぼることを示している。この場合、労働需要側の企業としても安易なレイ・オフはできず、企業年金がシェアリングの一部に組み込まれていることも想定される。離職と解雇が十分区別できない以上、転職率の高低には労働供給要因と需要要因とが同時に寄与しており、企業年金の影響はその分だけ不明確になる。また時に、労働需要側の企業で自発的な離職行動をとるよう、暗に誘導することも考えうる。このように、企業年金に加入している従業員の転職率が低いこと、

ないしはその勤続年数が相対的に長いことにはいくつもの説明が可能であるが、その複合的な影響は理論的には解明し難い側面があり、より詳細な実証研究の必要があるといえる。

IV 転職行動モデルの検討

多くの転職行動に関するモデル分析では、従業員の属性ないしはその意思決定の基礎となる要因を説明変数とすることが多い。マクロ的には、雇用環境を示す変数を組み込むことも多い。この際、企業側・経営者側の行動は、従業員の意思決定を左右する要因についてのみ考慮されてきた。しかし、転職行動が賃金率や賃金プロファイルと関連し、後者を決定する要因が企業内訓練の程度であるとすれば、企業側・経営者側の意思決定が及ぼす影響は無視できない。経営者は従業員の転職に伴う費用を考慮し、低い転職率による利得と転職抑止のための費用とをバランスさせる必要がある。すなわち、企業内訓練の成果を反映させた高い賃金率と低い転職率とをセットで選択する、＜高賃金率－低転職率＞戦略が成立することになる。企業内特殊資本である企業年金についても、賃金率と同様に望ましい転職率と負の相関関係に立つことが予期される。なお、企業内訓練や特殊資本は賃金プロファイルとの関連が強いと思われるが、この分析には期待の要素や危険回避の程度が関係するので、モデルの単純化のために賃金率についてのみ考察する [Pencavel 1972, pp. 56-57]。ただしそれは、勤続要件を高く評価し長期勤続を促す側面よりも、効率的に仕組まれた現存の従業員組織を維持する側面を重視する結果でもある。

まず、 X を生産量、 L を man hour で測定した労働インプット、 Z を同様な労働効率、そして Q を転職率として、生産関数を次のように特定化する。

$$(1) \quad X = X[Z(Q) \cdot L]$$

$$X' > 0, \quad X'' < 0 \quad \text{かつ} \quad dZ/dQ < 0$$

次に、 p を生産物価格、 W を賃金、そして H を新規従業員人数 (A) の雇用・訓練費用とする。 H の値は、一般訓練に対する特殊訓練の比率 (s)

と、新規従業員人数の増加に伴い訓練投資の限界効率が低下することを示す、逓増関数 $g(A)$ の積として与えられるものとする。

$$(2) \quad H = s \cdot g(A) \quad g' > 0, \quad g'' > 0 \\ \dot{L} = dL/dt = A - QL > 0$$

このとき、利潤関数 (R) は以下に定式化される。

$$(3) \quad R = pX\{Z[Q(W)]L\} - WL - H$$

こうした定式化の下で、最適化問題は次のように与えられ、経営者は制御変数 L と W について目的関数 Π を最大化する (ただし r は割引率)。

$$(4) \quad \int_0^\infty (pX\{Z[Q(W)]L\} - WL - sg(A))e^{-rt} dt \\ \text{s.t.} \quad \dot{L} = dL/dt = A - QL \quad L(0) = L_0$$

$$(5) \quad \Pi = \int_0^\infty (pX\{Z[Q(W)]L\} - WL - sg[\dot{L} + Q(W)L])e^{-rt} dt$$

企業利潤極大化のために、 W で微分して次式を導く。

$$(6) \quad pX'Z'Q' - 1 - sg'Q' = 0$$

$$(6') \quad Q'(pX'Z' - sg') = 1$$

L に関する 1 階条件は、オイラーの微分方程式より¹⁰⁾

$$(7) \quad pX'Z = W + sg'[r + Q - (g'/g)]$$

長期的には、 $g' = 0$ となることを考慮すると (7) 式が与えられるが、この式は価値限界生産物が賃金率と 1 単位当たり雇用・訓練費用の合計値に等しいことを表わす。

$$(7') \quad pX'Z = W + sg'(r + Q)$$

ところで、最適値 (Q^* , W^* , L^*) の下で (6') が成立しているの、以下の＜賃金率－転職率＞戦略が与えられる。

$$(8) \quad dW/dQ = pX'Z' - sg', \quad d^2W/dQ^2 < 0$$

(8) 式が示すように、転職率と賃金率のトレードオフ関係は、労働効率が低く、特殊訓練比率が高く、補充従業員の訓練・雇用費用が割高になるときに、顕著であるといえる。それ故、 $Q^* = Q^*(Z', sg')$, $\partial Q^*/\partial Z' > 0$, $\partial Q^*/\partial s < 0$ そして、 $\partial Q^*/\partial g' < 0$ として定式化することができ、産業別に異なる s や g' の値に応じて最適転職率も異なることになる。

業種別ないしは産業別に、一般訓練に対する特殊訓練の比率を一般化して規定することはかなり困難な作業である。日米の研究から、特定産業内の技術進歩率と企業内訓練の程度・頻度が関連していることは指摘されるが、そこから一般訓練と特殊訓練の比率を推定することにも無理がある。これに対し、一般訓練の程度が高い場合に、その比率が低くなることが考えうる。企業内の一般訓練と学校教育が代替可能であるとすれば、学校教育年数は特殊訓練の必要程度と反比例するといえる。そこで、教育年数の長い従業員に対して、企業側・経営者側が望む転職率は高くなると想定するのである。しかしこうした想定が、とても現実妥当性をもつとは考えられない¹¹⁾。唯一産業別の賃金プロファイルによる推定が可能と思われる。また、技術進歩率とは別に、その産業が成長業種であるか否か、または同様な意味をもつと思うが、新規従業員の多寡によっても特殊訓練の比率を推察することはできよう。こうした類推に当たっても、なお産業別の企業内訓練の内容を詳細に検討する必要がある。

V 今後の検討課題

企業年金は産業別の賃金率・賃金プロファイルとどう関連してくるのであろうか？ また、従業員の個人属性を調整した後、企業年金の諸規定に産業別特徴は見られるのであろうか？ こうした問いに答えることは、企業年金のもつ従業員への誘因効果を分析することにかかなり寄与する。現在までのところこうした研究が進展しているとはいえず、また直接的に、企業年金の諸規定に基づいた転職率関数も展開されていない。ひとつの理由としては、離職・転職行動に影響を及ぼす企業年金の規定に関する資料がえられないことによる。受給権付与規定の内容や、企業年金の加入および受給資格要件さらには早期退職要件などにより、年金受給確率が変化することで、従業員行動が影響を受ける可能性がある。しかしながら、資料上の制約からこれらの年金受給確率を規定する諸要因をフォローすることはできない。フィールドワ

ークによる個別企業への調査が必要とされている。

これに対して、米国では SIPP 調査 (Panel of the Survey of Income & Program Participation) や PSID 調査 (Panel Study on Income Dynamics) を用いた実証分析が盛んである¹²⁾。これらの実証分析では、「足留め効果 (Retention Effect) と選別効果 (Sorting Effect) の各々の説明力」「労働供給要因と労働需要要因の関連性」そして「転職従業員の賃金変化」の観点から、企業年金による誘因効果を分析する。総じて、選別効果による説明力を支持する実証結果が多い。従業員属性として男性・白人・組合員・既婚者などは潜在的に転職率が低いグループであるが、そうした属性をもつ者が企業年金のある職に就職する傾向が強いとされる。また、転職行動自体よりも、転職と解雇を含んだ離職行動に対して企業年金が強い説明力をもつことから、労働需要要因が強調される。すなわち、企業年金資産が大きいことは、それだけ人的資本の蓄積度合いが多いことを表わすので、企業側の解雇確率が低くなることを意味する。

こうした分析にも増して、これらパネル・データによる実証分析では、転職従業員の賃金変化の検討に力点が置かれている。まず、企業年金非加入の転職者は平均賃金が上昇しているのに対し、加入グループの転職者は平均賃金が下落している。年齢別の平均賃金変化が把握できない限界があるが、少なくとも企業年金非加入グループの方が潜在的賃金上昇確率が高く、すなわち転職先企業に恵まれていることが分かる。年齢別に検討すれば、こうした傾向は高年齢層でかなり強いことが予想される。次に、転職前後の年金加入状況によれば、＜年金加入→年金非加入＞への移動の方向は、＜年金加入→年金加入＞への移動方向の半分以下である。一方、年金非加入者が転職後、年金加入する確率はかなり低いことから、転職方向にはかなりの階層性が発見できる。さらに、離職した理由別の賃金変化を見た場合、非自発的離職・解雇では、当然のことながら平均賃金は下落している。一方、自発的離職・転職のケースでは、企業年金非加入グループの賃金が上昇しているのに

対し、年金加入グループの平均賃金はかなり低下することも明示されている。

今後、わが国でも企業年金に関するパネル・データを作成し、広範囲のインタビュー調査を実施することで、企業年金加入者と非加入者の属性比較を可能とし、その上で企業年金の実証研究を深耕していく必要がある。

注

- 1) 大橋 (1990) 第1章においては賃金プロファイルをめぐる理論モデルを解説し、第2章では賃金プロファイルの形状を決定する要因を分析している。筆者は、日本的雇用慣行を想定するとき、賃金と労働生産力の不一致を認めるオズワルド型の内部昇進モデルの妥当性を高く評価する。なお本稿では、年金法令の慣行に従い企業内外の労働供給者を指して、従業員という用語を用いる。
- 2) 一般訓練・特殊訓練の定義やその具体的内容については、ベッカー (1992, pp. 22-40) に詳しい。
- 3) 特殊訓練による賃金プロファイルへの影響は、大橋 (1990, pp. 14-17) によれば、次のように定式化される。まずOJTにより、熟練を習得した従業員が第2期に転職する確率 Q は、代替雇用機会との賃金ギャップに依存すると仮定する。

$$Q = Q(W_2 - W_2^a) \quad Q' \leq 0, Q'' > 0$$

新規労働市場で従業員を採用するためには、当該企業の賃金プロファイル (W_1, W_2) は、新規従業員が2期を通じて獲得可能な総期待所得 W_0 と等しくなる (ただし r は割引率)。

$$W_0 = W_1 + [(1-Q)W_2 + QW_2^a]/(1+r)$$

ここで、第1期における人的資本1単位当たりの価値を M_1 、第2期の期待価値を M_2^* とすると、新規従業員1人当たりの企業利潤の割引現在価値は次式で与えられる (ただし、人的資本のレベルを H および $(H+h)$ また訓練費用を C で表わす)。

$$R = M_1H - C - W_1 + (1-Q)[M_2^*(H+h) - W_2]/(1+r)$$

こうした定式化から、 R を極大化する賃金プロファイルを求める。

$$dR/dW_2 = -Q'[M_2^*(H+h) - W_2^a]/(1+r)$$

ここで特定企業のみにも有効な特殊訓練を想定すると、

$$M_2^*(H+h) > W_2^a \quad \text{かつ} \quad Q' \leq 0$$

よって、 dR/dW_2 の値は非負になる。このとき、企業による賃金プロファイルの最適政策は、第2期の賃金が熟練従業員の転職率に対して減少効果をもつ限り、その水準を高くすることであり、 W_2 は減少効果が0になる水準まで引き上げられ

る。こうしたケースでは、第1期の賃金は低下する一方で、第2期の賃金は労働生産力よりも高くなりうる。

- 4) 樋口 (1991, p. 65) では、訓練費用を企業と従業員が分担し、一方その利得も両者で分け合うことを、一種の共同投資の成立と見做している。
- 5) これらの図の基本的アイデアは、小野 (1994, pp. 148-151) から来ている。
- 6) しかし、Barnow & Ehrenberg (1979, p. 536) では、「充実した企業年金をもつ企業では、初任給が減ることに加えて賃金上昇率も抑制され、その低減率は勤続年数とともに増加していく。それ故他の条件が等しければ、企業年金が充実している企業では従業員の賃金プロファイルは下方かつ水平に修正される」と指摘しており、企業側の費用調整を重視した結論を導いている。これによれば、企業年金は転職行動に対して中立的な役割しかもたない。この点に関しては、厳密な定式化が必要とされよう。
- 7) Pencavel (1972, p. 54) を参照のこと。なお、ジョブサーチ理論については、小野 (1994, pp. 169-173) に簡単な説明がある。
- 8) 以下のモデルは、Clark & McDermed (1984, pp. 342-345) によっている。なお、Clark & McDermed (1990, pp. 41-45) では、このモデルを用いて米国の企業年金 (確定給付プラン) における、産業別の損失年金資産額を推定している。そして年金規制との関連で、次のような帰結を導いている。「広く産業別に見た場合、従業員が減少しつつある衰退産業で相対的に年金加入率が高い。当該産業では『若年者の減少』と『企業年金の離職抑制効果による高齢従業員の滞留』が同時に生じており、企業年金が雇用調整を阻害することになる。そこで、年金規制は離職・転職に伴う年金ロスを軽減することで労働流動性を高め、雇用状況を柔軟に経済環境に適合させることを目的としてきた。しかし一方で、年金規制は確定給付プランの普及を阻害するだけでなく、過度に労働流動化を促進することで、労働生産性の上昇を抑制し、結果として経済効率性をも低下させてしまう危険がある」。
- 9) 経営者と従業員により積み立てられる年金資産は、従業員の離職・転職によってすべてが精算されることはない。彼等に認められているオプションによって、企業年金給付の期待金額は変化する。オプションの価値や性格を決定するルールは、各年金基金によってかなり異なるが、大きくは離職理由と資産受託者でもある経営者の裁量とに依存する。
- 10) 連続時間を扱う、オイラーの微分方程式の一般形は次式で与えられる。

$$\text{MAX} \int u(t, k_t, \dot{k}_t) dt \quad \text{s.t.} \quad k_0 = \bar{k}_0$$

$$d(\partial u / \partial \dot{k}_i) / dt(t, k_i^*, \dot{k}_i^*) = \partial u / \partial k_i(t, k_i^*, \dot{k}_i^*)$$

なお、連続時間型であれば、微分方程式で解くことが可能となり、最終期の状態に依存することもない。また、企業がゴーイングコンサーンであれば、無期限の利潤最大化行動を想定するのが自然である。詳しくは、西村(1990, pp. 167-169)を参照のこと。

- 11) Pencavel(1972)では、最適転職率を $Q^* = Q^*(z', sg')$ とした上で、 s を次のように規定している。 $s = (W, E, K)$ $\partial s / \partial W > 0$, $\partial s / \partial E < 0$ (ただし W : 現行賃金, E : 学校教育年数, K : 特殊訓練の比率を示す指標に影響する他の従業員属性)。この規定に従い、線形推定方程式は以下に示される(ただし u_i は攪乱項)。

$$Q_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln W_i + \alpha_2 E_i + \alpha_3 K_i + u_i$$

予期される符号は、 $[\alpha_1 < 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 < 0]$ である。

そこで、 K には最適転職率に影響を与える要因として、産業別の年金ロス の程度を取り上げて、推定した結果が以下である。学校教育年数の符号は予期した結果に反する。なお、年金ロスの具体的算出方法については、拙稿「企業年金の就労行動への影響」(『山口経済学雑誌』第42巻第5・6号)を参照のこと。

$$Q = (\text{定数項}) - 0.2120 \ln W - 0.7524 E - 0.2364 K$$

(-1.900) (-1.366) (-1.077)

adj $R^2 = 0.9104$ F 値 (分散比) = 78.895 括弧内は t 値

- 12) 詳しくは、Allen, Clark & McDermed (1991, pp. 28-35) および Gustman & Steinmeier (1990, pp. 10-12, pp. 16-18) を参照のこと。

参考文献

- Allen, S. G., Clark, R. L. & A. A. McDermed 1991, "Pensions, Bonding, and Lifetime Jobs," NBER Working Paper No. 3688.
- Barnow, B. S. & R. G. Ehrenberg 1979, "The Cost of Defined Benefit Pension Plans and Firm Adjustments," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 94, No. 4.
- Clark, R. L. & A. A. McDermed 1984, "Earnings and Pension Compensation: The Effect of Eligibility," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, No. 2.
- Clark, R. L. & A. A. McDermed 1988, "Pension Wealth and Job Changes: The Effect of Vesting, Portability and Lump-Sum Distributions," *The Gerontologist*, Vol. 28, No. 4.
- Clark, R. L. & A. A. McDermed 1990, *The Choice of Pension Plan in a Changing Regulatory Environment*, The AEI Press.
- Ehrenberg, R. G., ed. 1977, *Research in Labor Economics*, JAI Press.
- Gustman, A. L. & O. S. Mitchell 1992, "Pensions and Labor Market Activity: Behavior and Date Requirements," in Z. Bodie & A. H. Munnell, eds., *Pensions and the Economy*, Univ. of Pennsylvania Press.
- Gustman, A. L. & T. Steinmeier 1990, "Pension Portability and Labor Mobility: Evidence from the Survey of Income and Program Participation," NBER Working Paper No. 3525.
- Ippolito, R. A. 1986, "The Implicit Pension Contract Developments and Directions," *Journal of Human Resources*, Vol. 12, No. 3.
- Ippolito, R. A. 1989, *The Economics of Pension Insurance*, IRWIN.
- Kotlikoff, L. J. & D. A. Wise 1985, "Labor Compensation and the Structure of Private Pension Plans; Evidence for Contractual versus Spot Labor Markets," in D. A. Wise, ed., *Pension, Labor, and Individual Choice*, Univ. of Chicago Press.
- Kotlikoff, L. J. & D. A. Wise 1987, "The Incentive Effects of Private Pension Plans," in Z. Bodie, J. B. Shoven & D. A. Wise, eds., *Issues in Pension Economics*, Univ. of Chicago Press.
- Lazear, E. P. 1985, "Incentive Effects of Pensions," in D. A. Wise, ed., *Pension, Labor, and Individual Choice*, Univ. of Chicago Press.
- Lazear, E. P. & R. L. Moore 1988, "Pensions, and Turnover," in Z. Bodie, J. B. Shoven & D. A. Wise, eds., *Pensions in the U. S. Economy*, Univ. of Chicago Press.
- McCormick, B. & G. Hughes 1984, "The Influence of Pensions on Job Mobility," *Journal of Public Economics*, No. 23.
- Mincer, J. & Y. Higuchi 1988, "Wage Structures and Labor Turnover in the U. S. and Japan," *Journal of the Japanese and International Economics*, Vol. 2.
- Pencavel, J. H. 1972, "Wages, Specific Training, and Labor Turnover in U. S. Manufacturing Industries," *International Economic Review*, Vol. 13, No. 1.
- Pesand, J. E. 1992, "The Economic Effect of Private Pensions," in Private Pensions and Public Policy, *OECD Social Policy Studies*, No. 9.
- Salop, J. & S. Salop 1976, "Self-Selection and Turnover in the Labor Market," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4.
- Schiller, B. R. & R. D. Weiss 1979, "The Impact of Private Pensions on Firm Attachment," *Review of Economics and Statistics*, No. 61.
- Viscusi, W. K. 1985, "The Structure of Uncertainty and the Use of Nontransferable Pensions as a Mobility-Reduction Device," in D. A. Wise, ed., *Pension, Labor, and Individual*

- Choice, Univ. of Chicago Press.
- D. M. マックギル & D. S. グラブス, Jr. (厚生省年金数理課・日本アクチュアリー会私的年金研究会共訳, 田村正雄監訳) 1989『企業年金の基礎』ぎょうせい
- G. S. ベッカー (佐野陽子訳) 1992『人的資本』東洋経済新報社
- 石川経夫 1991『所得と富』岩波書店
- 猪木武徳・樋口美雄編 1995『日本の雇用システムと労働市場』日本経済新聞社
- 大橋勇雄 1990『労働市場の理論』東洋経済新報社
- 小野 旭 1994『労働経済学』東洋経済新報社
- 小池和男 1994『日本の雇用システム』東洋経済新報社
- 清家 篤 1992『高齢者の労働経済学』日本経済新聞社
- 清家 篤 & ホン・ウィータン 1993「退職金・企業年金の企業定着効果」『三田商学研究』36 巻 1 号
- 西村清彦 1990『経済学のための最適化理論入門』東京大学出版会
- 樋口美雄 1991『日本経済と就業行動』東洋経済新報社

資料

- U. S. Department of Labor 1986, Bureau of Labor Statistics, *Employee Benefits in Medium and Large Firms*.
- U. S. Department of Labor 1992, Pension and Benefits Administration, *Trends in Pensions*.
- U. S. Small Business Administration 1993, *The State of Small Business: A Report of the President*.
- 総務庁統計局 1993『平成 4 年就業構造基本調査報告全国編』日本統計協会
- 中央労働委員会事務局 1994『退職金、年金及び定年制事情調査』労委協会
- 日本経営者団体連盟・関東経営者協会 1993『退職金、年金に関する実態調査結果』
- 日本労働組合総連合会 1992『91 年度連合・企業年金制度に関する調査』
- 労働大臣官房政策調査部 1994『数字で見る雇用の動き』大蔵省印刷局
- 労働省政策調査部 1993『賃金センサス第 1 巻』労働法令協会
- (いしだ・しげのり 山口大学助教授)

地方版“エンゼルプラン”(保育計画)の展開とその問題

桜井 慶一

I はじめに

緊急保育対策等5か年事業(以下、「緊急対策」と略記する)が1995年4月から開始されている。「緊急対策」は周知のように、94年12月の厚生、文部、労働、建設の4省合意に基づく「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(“エンゼルプラン”)の具体化のひとつの柱として、厚生、大蔵、自治3大臣により合意されたものである。95年度事業として全国83の地方自治体がモデル自治体として、「地方版エンゼルプラン」の策定作業にとりくみ、すでに後で検討する新潟県K町のように計画づくりを完了するところも現われている¹⁾(96年2月時点)。

よく知られているようにその構想は、90年からの「老人保健・福祉計画」(ゴールドプラン)を模したものであるが、エンゼルプランはそれらとは異なり、地方自治体に全く法的な策定義務は課せられていないものである。しかし、就労と子育ての両立支援は全国的課題でもあること、厚生省の指針に基づき保育計画づくりをした市町村への補助金の積極的配分が予定されていること、96年度も全国10道府県100市町村を対象にした計画策定の予算措置が継続していることなどから、今後かなりの市町村、道府県で計画づくりは進展していくものと推測される。

少子・高齢社会における車の両輪である子どもを対象とした「エンゼルプラン」およびその具体化の「緊急対策」が特別な国家施策として打ち出されたことは、保育事業がようやく介護とならび

公的な社会化への道を歩みはじめたものとして正に評価すべきことである。しかし一方で憂慮すべきことは、一般には「子育ての社会的支援」「利用しやすい保育所づくり」を目的としていると考えられるその計画づくりが全く行われる気配がなかったり、計画されている場合でも地域によっては保育所の統廃合なども目的とするなど必ずしもそのような単純な展開になっていないこと²⁾、さらにその計画づくりの多くが行政主導で行われていることもあり、その理解・対応が関連する保育関係者においても必ずしも十分なものではないように感じられることである³⁾。筆者はこれらの問題点について簡単ではあるがすでに別のところで指摘している⁴⁾。

本小稿ではそれらの論稿にふまえて、「緊急対策」の一年がすでに終わろうとしている時点ではあるが、とり急ぎ今後の市町村の計画づくりに役立たせるために、すでに作成された計画の中から筆者にも若干のかかわりのある新潟県『新 社会福祉計画』(95年3月)とモデル市町村の計画の一である同県K町『エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画』(96年2月)を参考事例に考察を深めておきたい⁵⁾。以下具体的には、(1)計画策定過程でみられる問題、(2)国の「緊急対策」と都道府県の保育計画、(3)市町村計画の実態と在り方の3点について、住民(利用者)主体の視点から概観的に問題点を指摘しておきたい(本稿では紙数の制限もあるので、エンゼルプランの具体化である地域の「保育計画」部分を重点的にとりあげた。エンゼルプラン全体を視野に入れた検討は他日を期したい)。

II 計画策定過程でみられる問題

1. 計画づくりへの利用者参加の問題

地方版エンゼルプラン（児童育成計画）の策定手順は、厚生省の手引きでは、現在の処理状況の把握→意向（ニーズ）調査→ニーズの有無の判定→当該自治体の政策判断＝当該自治体の育成計画の完成の順と示されている⁶⁾。こうした一連の流れは「老人保健・福祉計画」の作成手順と同様である。

いうまでもなく、住民（利用者）主体の計画の策定にあたっては、その策定のための委員の選出が（公募などの方法で）民主的に選ばれることからはじめ、計画策定のためのニーズ（アンケート）調査内容の検討、その実施方法、分析の一連の過程に住民の主体的参加が保障されること、さらにそれらの委員による民主的な討議およびその決定結果に対する履行の担保も必要なものである。しかしながら実際の展開は、「エンゼルプラン」の場合にも「老人保健・福祉計画」の場合同様に、計画づくりはほとんど行政主導ですすめられている市町村が多いのが実状である⁷⁾。たとえばその検討のための委員会の構成をみても、表1のように、行政部内でのものや既存の審議会等の活用が多く、新規に外部の委員の選任をしているものは32自治体（39%）程度と少ないのが現状である。

表1 検討（審議）会等の構成方法

検討会の構成方法	市町村数
部内	21 (25.3 %)
既存審議会	12 (14.4 %)
既存審議会と部内	4 (4.8 %)
新規審議会	32 (38.6 %)
新規審議会と部内	4 (4.8 %)
その他	2 (2.4 %)
未定・検討中	8 (9.6 %)
計	83 (100 %)

備考：調査期間 1995年9月20日～95年10月25日。

出所：全国私立保育園連盟「平成7年度 児童育成基盤整備等推進事業実施状況調査」『保育通信』1996年1月号より作成。

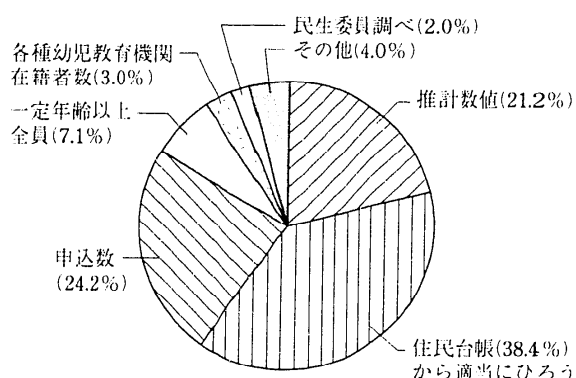
しかも新たに選任された外部委員による審議会でも、時間的制約もありその検討のための審議会が開催されたのは3～4回程度というものが多く、計画づくりに委員は実質的にはほとんど関与しているとは思えないものである⁸⁾。アンケートの作成や実施にコンサルタント会社が関与する市町村の多いのもゴールドプラン同様な傾向であり、95年度は時間に追われていたという事情を斟酌するにせよ、地域住民に最も密接な「保育」の計画づくりの在り方としては大きな疑問である。今後の計画づくりでは拙速を避け、委員の選出からの住民参加の原則が貫かれる必要があることは指摘するまでもないことである。

2. 保育ニーズの概念とその把握方法にかかわる問題

「緊急対策」に対応した市町村保育計画づくりは、サービス目標量を数値化するものであるから、ニーズ調査は当然不可欠と考えられるものである。しかし問題はどのような方法、内容の調査をするかによってその結果が大きく異なってくると考えられることである。さらにいうならば、その前に最も重要な問題は、地域における保育ニーズ＝「保育に欠ける」概念をどう考えるかということがある。厚生省による計画づくりのためのガイドライン＝「児童育成計画策定指針」（以下、指針と略記する）やそのニーズ調査のためのマニュアル＝「子育てサービスの利用状況・意向調査」（以下、「ニーズ調査」と略記する）はこの点に関しては、いわゆる狭義の「保育に欠ける」概念を前提としており、それについてはあえて触れていない。

図1は筆者の調査による新潟県での「要保育」児童数の算出方法の実態例であるが⁹⁾、その概念は当該市町村の保育所の歴史的、社会的に果たしてきた役割、幼稚園の有無などによりきわめて多様であり、就労の有無の挙証資料以前の問題であることが分かる。

今日の地域における保育（所）ニーズの実態については、筆者は別のところで詳しく論じたところである¹⁰⁾。その中で、全く同じような人口、乳



出所：拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号，1995年3月，115頁。

図1 地域における「要保育」児童数の算出方法

幼児数，就業構造をもち，しかも隣接していて地勢的にも類似する2つの町が，一方は就学前児童総数の70%近くが保育所に在籍し，他方ではわずか3%程度にとどまっている例を指摘した。また同様な在籍率でも，その中身として3歳未満児が30%以上いる町とほとんど皆無に近い町の場合の例をあげ，そうした「保育に欠ける」大きな相違がなぜ生じているのかの合理的説明はどのように考えてもできないことを論述した。それは結局のところ当該市町村の保育の歴史と首長の政策的判断以外のなにものでもないといわざるを得ないものであった。

保育計画づくりにあたり，自宅にいる乳幼児をもつ母親の中から，条件さえ合えば自分の子どもを委託する可能性のある層＝「待機等の状態の児童」の数をどの程度見込むかは実際かなりむずかしい。それは基礎となる「ニーズ調査」の質問項目それ自体が，幼・保の地域での在り方に直接かかわる微妙な政治的性格を含むものだからである¹¹⁾。しかし「保育に欠ける」概念の検討は，保育所の時代や地域社会に対応した在り方を考察するときの根本にかかわる避けて通れない問題である。ここでは出てきた数値をどのように判断するかも含め，指針も述べているように計画づくりはあくまで最終的には「政策的」なものと考えておくことが肝要と思われる。

「ニーズ調査」は場合によってはその結果数値をもって，「利用者が少ないと見込まれる」から

という行政責任の回避理由に使用することも可能なものである。付記するまでもないが，「エンゼルプラン」の策定が求められている今，ここでの「ニーズ調査」とは，地域実態に応じたものであることが必要であり，ニーズの少しでもあるところは実施するという姿勢を前提として行われなければ無意味であるということを強調しておきたい。

3. ニーズ調査の質問項目に関する問題

「緊急対策」は“利用しやすい保育所づくり”が目的である。そのためのニーズ調査には，地域の保育所の現実の「利用しにくい」問題現状をずばり尋ねる表2例のような質問が不可欠と思われる。なぜならば地域での「利用しやすい」保育体制づくりは，現実の保育所等の問題点の解決から出発することが最も合理的であり，すべての基礎であると考えられるからである。

表2の集計結果は，地域での保育所の在り方を考える上での具体的な参考例となる。どこでも「保育料などが高い」とする利用者の割合が高いであろうことはある程度予想されることであるが，地区によっては「保育内容良くない」と答えている利用者が50%にも達しているのには驚かされる。表2の調査主体の新潟県K町は人口1万4500人程度の小さな町であるが，保育所の所在する4地域ごとに該当する保育所の問題とされていることが大きく異なっていることが興味深い。この例のようにアンケート作成にあたっては，同じ市町村内でも通園地区別にその地域特性や当該保育所の問題点が具体的に明らかにできるような適切な質問の選定がなされ，調査対象や回収方法にも相応な工夫が必要である¹²⁾。こうした質問項目の選定は地域の実態をよく知る者でなければできないことであり，使用語句ひとつをとってみても都市型保育需要への対応意識が強いと感じられる厚生省「ニーズ調査」の質問表をそのまま使用するわけにいかないのは，保育ニーズの把握の場合の問題点と同様である¹³⁾。後でみるようにK町ではこうしたアンケート結果を独自の保育計画づくりに反映させている。ニーズ調査の質問項目はきわめて大切である。

表2 現在の保育所の不満理由の質問とその回答結果

▷地区別ワースト5

順位	〇〇地区	△△地区	××地区	□□地区
1	保育料などが高い (64.3%)	保育料などが高い (66.7%)	保育料などが高い (82.6%)	保育内容良くない (50.0%)
2	施設や設備不十分 (28.6%)	土曜保育短い (22.2%)	土曜保育短い (21.7%)	施設や設備不十分 (50.0%)
3	土曜保育短い (28.6%)	バスに保育士いない (22.2%)	報告・相談不十分 (21.7%)	保育料などが高い (45.8%)
4	登降園の融通なし (21.4%)	報告・相談不十分 (11.1%)	施設や設備不十分 (13.0%)	給食等がわるい (8.3%)
5	保育者が少ない (21.4%)	—	保育内容良くない (13.0%) 営利主義的である (13.0%)	報告・相談不十分 (8.3%) 保育者が少ない (8.3%)

出所：「K町 子どもの育成者アンケート調査」結果。

この例で分かるように、地域、とりわけ狭い市町村区域の保育所の問題状況を探るアンケート調査は、その回答結果は直接当該関係者（保育者）を特定することにつながる場合がある。文字通り保育所や保育者自らがその身を切る思いでなければできない質のものである。

ここ数年続けられている「利用しやすい保育所づくり」「保育所改革」論議の根底には、たんに量的に利用者の利便性の向上をねらうだけのものではなく、保育所の質的改革も問われている面があることを見落としてはなるまい。ニーズ調査は利用者主体の開かれた「利用したくなる」保育所を目指すための第一歩であり、そこには保育所（者）自身による「自己評価」の概念と、近年福祉界全体に強く求められている“施設評価（アセスメント）”の理念、住民への情報公開の課題等々が共通してあると考えるべきことである。表2のニーズ調査結果はその一歩になるものであることを示唆している。

Ⅲ 緊急保育対策等5か年事業と 都道府県の保育計画——新潟県 『新 社会福祉計画』を参考に——

国の「緊急対策」は整備目標数値をともなった

7項目のサービスメニューを柱にしている。その計画に対応する形で、都道府県単位としての「エンゼルプラン」を全国で最初に作成、公表したのは筆者の居住する新潟県と思われる¹⁴⁾。新潟県のその計画は高齢者、障害者を含む社会福祉全体の『新 社会福祉計画』の一章を構成するものとして95年3月に策定・公表されたものである。旧『社会福祉計画』が91年6月に公表されたものであったので、わずか4年たらずで全面的な改訂を余儀なくされたことになる。

国の政策転換を反映し、新潟県でも、旧計画においては比重がきわめて軽かった児童福祉が、新計画では、「子どもと子育てにやさしい社会をめざして」とした独立した一章になり、その比重をかなり増したことが特徴である。この児童福祉の章は、総合的な子育て支援を目的として、「子育てと仕事の両立」、「家庭や地域の子育て支援機能の強化」、「子どもと青少年の健全育成」など、国の「エンゼルプラン」の柱だてと類似した5つの節構成となっている。具体的な保育サービスの目標量は「子育てと仕事の両立」の節に出てくるものである。

7事業メニューについての国と新潟県の数値目標とその考え方の比較が表3である（上段欄が国、下段欄が新潟県）。完成目標年度が、新潟県は旧

表3 新潟県新・社会福祉計画と緊急保育対策等5か年事業の整備目標・考え方の比較

事 項	目標値	考 え 方
	国 (1994 年度→ 99 年度) 県 (1994 年度→ 2000 年度)	
低年齢児保育	国 45 万人→60 万人	過去のトレンドに基づき伸長した入所者数を確保するとともに、待機児童を解消できる水準
	県 7892 人→1 万 3000 人	同上
延長保育	国 2230 園→7000 園	東京 23 区および人口 30 万人以上の市に所在する保育所の 2 カ所に 1 カ所およびその他の地域に所在する保育所の 4 カ所に 1 カ所で延長保育を実施できる水準
	県 90 園→ 240 園	市部 (人口 10 万人超) の 2 カ所に 1 カ所, その他地域 4 カ所に 1 カ所
一時的保育	国 450 園→3000 園	東京 23 区および人口 30 万人以上の市に所在する保育所の 4 カ所に 1 カ所およびその他の地域に所在する保育所の 10 カ所に 1 カ所で延長保育を実施できる水準
	県 90 園→ 110 園	市部 (人口 10 万人超) の 4 カ所に 1 カ所, その他地域 10 カ所に 1 カ所
乳幼児健康支援 デイサービス	国 30 園→ 500 園	人口 10 万人以上の市に 10 万人あたり 1 カ所設置できる水準
	県 0 園→ 3 園	同上
放課後児童クラブ	国 4520 園→9000 園	小学校低学年児童のうち、共働きの核家族世帯等 (パート等は除く) であって、近所に祖父母等保護者に代わる者がなく、放課後児童クラブの利用が必要な児童 (全国で対象年齢児童の概ね 1 割弱) のすべてが利用できる水準
	県 79 園→ 122 園 (児童館) 58 カ所→ 228 カ所 (児童クラブ)	2 万人以上の町に未設置をなくす水準 へき地を除く中学校区に 1 カ所
多機能化保育所の 整備	国 5 年間で 1500 カ所	昭和 40 年代に整備された保育所について、乳児保育、子育てサークル支援等の多様なニーズに対応できるように整備
	県 130 園	同上
地域子育て支援 センター	国 236 園→3000 園	各市町村に 1 カ所設置できる水準
	県 1 園→ 110 園	同上

出所：新潟県『新 社会福祉計画』および厚生省『緊急保育対策等5か年事業』より作成。

計画との整合性で国の 1 年後の 2000 年度に置かれていること、国の保育対策の基本が人口 30 万人超の市部の保育所では、時間延長保育が 2 カ所に 1 カ所、同、一時保育が 4 カ所に 1 カ所になっているものが、新潟県では 10 万人超の市で同じ割合とされていることなどが異なるが、基本的には国の「緊急対策」にそったものとなっている。

表 3 を一覽し気がつく具体的な問題点には、①計画内容が市町村で自主的に定めてよいものとされながらも、厚生省の定める 7 事業メニューが示されたために、具体的な整備方向、内容が限定されていく恐れが強いこと、あるいは実施の具体的な担保が 7 事業メニューを除いては無いかまたは弱

いこと、② 7 事業メニューそのものが、幅広く子育てを支援するという地域ニーズに対して妥当なものであるのか否か、③数値目標の考え方の根拠とその水準が地域で適切なものであるのか、④関連してニーズ算定の基礎の不透明性等々が指摘できる。これらの問題点は市町村での計画づくりとその後の実施段階での具体的な大きな桎梏となるのではないかと危惧される。④の問題点については前節で触れているので、ここでは①～③について以下で簡単に具体的な問題を指摘しておきたい。

①の問題点についての心配は杞憂ではない。たとえば、新潟県では、旧『社会福祉計画』の特別保育の充実方策のひとつにあった休日保育、夜間保

育の語句が、(国対策に合わせる形で)消えてしまい、それらについては、「休日や夜間の勤務に対応するため企業委託型保育サービスを促進します」とした雇用環境問題に後退させられてしまった。他の自治体の計画づくりでも同様に、結果的には公的な保育責任の縮小が推進されたということが起こらなければよいと懸念されるのである。

関連して②についての問題点が心配される。従来から農山村地域ではいわゆる地域活動事業が特別保育科目設定事業として最も活発に行われてきていたが、それがメニューにないことで相対的に比重が低下し今後どうなるのかという不安である。筆者はすでに昨年別のところで、今日の地域での当面する保育ニーズは人口規模(就学前児童人口)により大きく異なることを明らかにした¹⁵⁾。延長保育や乳児保育などは今日では地域を問わない重要な政策課題になっているが、農山村、とりわけ過疎化した市町村においては、保育行政の当面する課題は依然として保育所の統廃合を含む再編成であり、施設の複合化、そして地域交流事業の展開が相対的に強く求められているものであった。メニューにある特別保育事業については、それらの事業の大半が、94年度からは特別児童手当勘定の補助金事業に移行させられているのは周知の通りである。当面の「緊急対策」の対応についてはその財源の配分比率の問題として、また今後の問題では緊急保育対策のメニューとそれ以外の従来からの“地域型”の特別保育事業の取り扱いが5か年事業の終了時点でどうなるのかという不安を感じるのは筆者一人ではあるまい。今後の展開に注視したい。

③の問題点にかかわる、99年度末における最終の国の整備目標数値の算定根拠は筆者には全く分からないものである。目標の達成率は5年後における措置(費)制度の動向に直接かかわるものと予測されるだけにその目標数値はきわめて重要なものであるが、しかしその肝心の根拠が理解できないのである。全体としての数値根拠は、今回の整備目標数値が発表される1年半ほど前(94年6月)の旧連立時代の税制・福祉小委員会案での女性の就労率を根拠にしたものがあるが¹⁶⁾、今回

のそれが何を根拠にしているのか筆者は寡聞にして知らない。とりわけ94年6月案で0～2歳の低年齢保育が合わせて約230万人(0歳児33%, 47万人, 1～2歳児, 66%, 180万人)とされていたものが、94年9月段階での厚生省案(10年計画)では80万人に、12月の「緊急対策」(5年計画)では60万人へと縮小されていく数値根拠がぜひ知りたいところである。指針が求めているように国の整備目標数値はその整合性も含め、都道府県、各市町村を一定拘束するものである。その目安となる2ヵ所に1園とか、4ヵ所に1園というそのものの根拠が明らかにされる必要があろう。

都道府県による保育計画の実例については、新潟県のように具体的な数値目標を(市町村の積み上げとは別に)県単独で掲げるところと、内容、方向を含め市町村と協議しながら一応の目標にとどめようとするところとに分かれるようである¹⁷⁾。いうまでもなく各保育メニューの必要度は、地域、市町村により異なるものであり、地方自治の理念からは市町村独自の計画の積み上げを待つて決定されるべきことである。しかし「緊急対策」の整備目標数値に関しては、一般には全体としてかなり高いという評価がある¹⁸⁾。むしろ達成は不可能な数値に思える項も多い。この点では「ゴールドプラン」が、市町村の独自の計画を積み上げた結果、国の計画を大幅に上回り、その進行途中で新「ゴールドプラン」として当初計画の上方修正を余儀なくされた展開とは全く逆に、全体として下方修正の経過をたどるのではないかと危惧されるのである¹⁹⁾。市町村の自主的対応を期待するだけではなく、県独自の具体的な整備目標量の設定に基づき市町村の計画作成を促す施策がその目標達成には不可欠であろう。

IV 市町村の保育計画の一例と在り方

——K町『エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画』を参考に——

先の表2でとりあげた保育所の具体的問題点を問うアンケート(ニーズ)調査を実施した新潟県のK町は、96年2月に『エンゼルプラン すこ

やかな子育て支援計画』を作成し、今後 2000 年度までのとりくむ方向を公表している。同町は新潟県の中核都市の長岡市に隣接する人口 1 万 4500 人ほどの町である。地勢的には西部の山間農村地域と東部の平坦農村地域、中間の市街化地域に分かれている。幼稚園はなく、認可保育所 5 カ所、へき地保育所 2 カ所を所有している。ちなみに 94 年度における就学前児童総数 (856 人) に対する保育所在籍児童数 (425 人) の割合 (49.6%) は県全体の 35%、国全体の 21% を大きく超える典型的な“保育所王国”の町のひとつである。

行政担当者および民生委員、保育園代表、父の会や子育てサークルの代表、地域代表など 16 人の検討委員会の 1 年弱の審議を経て、国の「緊急対策」および県の『新 社会福祉計画』との整合性を考慮して作成されたとする「エンゼルプラン」(以下、プランと略記する) は公立保育所のみにする農村地域の典型的な「保育計画」の一として検討に値するもののようと思われる。A 4 判、全文 56 頁からなる 2000 年度までのそのプラン内容には、「保育所」という呼称をイメージアップのため(?)「保育園」に改めるなどの細かな見直しをはじめ、ユニークなアンケート結果にふまえた市町村の独自性をかなり盛り込んだ計画として興味深い箇所が多い。以下、ここでは前節同様に保育部門に限定して小考を加えておきたい。

保育所・運営等の概況は表 4 の通りである。95 年ではへき地も含めた定員 540 人に対し入所児童 424 人 (充足率, 78.5%) である。この充足率は県全体の公立保育所の平均 (79.5%) 並みのものである。この他に隣接する長岡市の幼稚園に送迎バスを使用して通っている児童 20 人ほどを加えたものが同町の公的保育施設利用者の現状である。0 歳児保育は実施しておらず、8 時半から 4 時半の通常保育時間を超える「延長」保育児童数は 19 人 (5%) である。アンケート結果からみた母親の就労状況は「保育所児童の保護者は 8 割強が仕事についており、「主婦」および「無職」は 2 割弱である」とされており、さらに 3 世代世帯が 7 割を占めている (同プラン, 22 頁)。施設は 75

表 4 K 町人口・保育施設・運営等の概況
(1995 年度)

総人口	1 万 4296 人		
学齢前児童総数	801 人		
保育施設の概要			
	保育施設数	在籍児童数	保母等職員数
認可保育所	5 園	374 人	33 人
へき地保育所	2 園	50 人	5 人 (保母のみ)
幼稚園	なし	—	—
その他の保育施設	なし	—	—
保育所運営費	国負担月 1 人あたり	6214 円	
	町負担月 1 人あたり	3 万 2631 円	
保育料	国徴収金認可保育所	2 万 8331 円	
	町保育料認可保育所	2 万 2188 円	

出所: K 町「エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画」より作成。

年以前に建設されたものが 6 施設を占め、老朽化が著しく、暖房、トイレなど問題も多いことが今回の計画づくりを急いだ背景にある。

全体が 7 章構成の計画書の第 7 章部分が基本計画部分である。その内容は「家庭子育て機能の向上促進」「保育ニーズに対応した保育サービスの充実」「地域子育て支援体制の確立」「仕事と子育ての両立支援」「健やかな子どもを育てる母子保健医療の展開」となっている。このうち新潟県の計画との関連では、「保育ニーズに対応した保育サービスの充実」の節が主に対応している。同節はさらに、(1)「利用しやすい保育園の整備」、(2)特別保育の整備、(3)子育て支援センターとしての保育園の多機能化、(4)保育園の再整備の項に細分化されている。

(1)に関連した部分をとると、以下の a~d のような現行保育制度に改善をせまる具体的かつ積極的提言となっていることが注目される²⁰⁾ (同プラン 40 頁, 傍点筆者)。保育所のみにする町村では地域の保育現実をどう政策判断するか好事例であり、先の表 2 のアンケート結果の問題点の指摘を主体的に受け止め具体的に解決を図ろうとするその姿勢は高く評価してよいものと思われる。

「a. 入園条件の緩和

保育に欠ける児童の措置入園を基本としながらも、保育を必要とする子どもすべてが

表5 K町保育整備目標

項 目		1995 年	2000 年
(A) 学齢前児童総数		801 人	841 人
(B) 保育所在籍児童数		424 人	441 人
保育所普及率 (B/A×100)		52.9 %	52.4 %
年 在 齢 籍 別 別 保 児 育 童 所 数	0 歳児 1～2 歳児 3～5 歳児	0 人 (0 %) 12 人 (4.8 %) 412 人 (97.2 %)	13 人 (10.0 %) 42 人 (15.1 %) 386 人 (89.2 %)
延長保育児童数 (認可保育所) 各園で対応	午前 8 時半以前	14 人	44 人
	午後 16 時半～18 時	18 人	66 人
	午後 18 時～19 時	0 人	22 人
一時保育		なし	各保育所で対応
地域子育て支援センター		なし	1
(放課後) 児童クラブ		なし	2

出所：K町「エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画」より作成。

備考：2000 年の人口予測はコーホート要因法による。

入園できるように、入園条件の緩和を検討する。

b. 保育料の見直し

子育て家庭の経済的負担の軽減を図るため、国に対して措置費の増額を要請するとともに、町としても保育料の基準の見直しと町負担分の増額を検討する。

c. 通園バスの整備

すべての保育園で通園バスによる送迎を行う。

d. 保育ニーズの把握

保育園における保育サービスの向上を図るため、保母と保護者のコミュニケーションを基礎に、保育ニーズの把握に努める。保護者や地域の保育ニーズを把握するため、定期的に懇談会等を開催し、ニーズが反映される運営体制を確立する。」

しかし一方で、(4)の保育園の再整備の項では「保育園の統合を含めた施設の適正配置」問題がとりあげられ、へき地保育所の統廃合を中心に全体的な建て替え計画が検討されている。これもまた先のアンケート結果の「施設や設備が不十分」批判に対する改善策であるが、地域の保育所の廃止に関してはアンケート結果の評価は分かれてい

る。今後の動向が注目される。

保育サービスの 2000 年度における目標量の算出は同町では箇所数ではなく割合で推計している。そのメニューおよび予測は表 5 のようなものである。現在では行われていない 0 歳児保育、19 時までの延長保育、一時保育、地域子育て支援センター、放課後児童クラブなどが国・県計画に合わせる形で新たに構想されている。従来の同町の水準からみるとかなり高く思われる目標もあるが、おおむね達成可能な妥当な水準と思える。その成否が注目される。

V おわりに

制定後 50 年を経過した「児童福祉法」の見直しだが中央児童福祉審議会に諮問されようとしている²¹⁾。見直しの視点の大きな柱のひとつが保育施策である。具体的には、①保育について家庭の役割と社会的支援の関係、②保育内容および保育水準の向上、③保育施設の体系(民間保育サービス等との関係)の整理、④放課後児童対策の制度化などの課題があげられている。地方版「エンゼルプラン」の策定過程そのものがこれらの検討課題と密接に関連をもち、その先取りの要素が多い

ことはこれまでの本稿が検討してきたものからも明らかであろう。

子育ての社会的支援の必要性は、その児童の置かれている状況が地域や家庭によって大きく異なるために、高齢者の社会的扶養が今日ほとんどの市町村で合意されつつあるのに比し、意識の面でも大きく立ち遅れている。本稿でとりあげた「保育対策の充実」に限っても、そのことがエンゼルプランの基本的視点の一にあげられている「子どもの利益が最大限尊重される」ことにそもそもののかという批判すらあるのが現状である²²⁾。今後における子育ての社会化過程には検討すべき課題がまだ多く残されている。

一方、「緊急対策」が進展するであろうこれからの5年間は、各市町村がどれだけ地方自治の原則に則り主体性を発揮して独自の子育て支援策をつくり出していくかが厳しく問われる過程である。保育所事務の団体事務化後、保育料を中心に全国的に市町村による保育サービス格差が広がっている。財政事情がその背景に大きな理由としてあることは先に述べた通りであるがそれだけではない²³⁾。市町村行政、住民、関係者が、「子育て」の性格をどのように捉えているかでそのサービス内容に大きな格差が生まれているのである。行政および保育関係者の責任は重いといわなくてはならない。法による策定義務はないが、できるだけ最善かつ地域独自の内容をもつ「児童育成計画」、「保育計画」をつくる義務が各市町村にはある。各市町村の地方版エンゼルプラン＝「保育計画」づくりに求められているものはたんなる拙速の数字合わせではない。住民参加の原則に基づく、地域独自の理念のある子育ての未来像を強く求めたいものである。

注

- 1) 全国私立保育園連盟「平成7年度 児童育成基盤整備等推進事業実施状況調べ」『保育通信』96年1月号の調査では、55自治体程度が95年度に作業を終了する予定である。本稿でとりあげた新潟県のK町もそのひとつである。また、新潟県の『新 社会福祉計画』や、北九州市『北九州市保育5か年プラン』のようにその内容

をもったものを95年度のはじめに発表しているところもある。

- 2) 計画づくりについては未定(白紙)の市町村が圧倒的に多い。新潟県でも96年度に計画しているのは13市町村程度であり、8割ほどの市町村は未定、模様がめである。新潟県で95年度にモデルに指定された3市町村では、保育所の統廃合を含めた「適正配置」の問題が検討課題になっている。
- 3) たとえば、全国私立保育園連盟の保育21世紀セミナー(95年6月)や9月の全国研究大会等の募集要項に「地方版エンゼルプラン」という語句はまだみあたらない。保育園関係者の研修等でその問題が大衆的に討議されはじめたのは秋口頃からのことである。公立園のみ設置の市町村ではまだ保育所関係者でも内容が周知されていない。
- 4) 拙稿「子どものための総合計画——新潟県新・社会福祉計画」『保育通信』, 95年9月号, 拙稿「地方版エンゼル・プラン その検討の一視点」『エデュケア 21』95年11月号など。
- 5) 新潟県の『新 社会福祉計画』の児童福祉の章は筆者も審議委員として加わる県の子育て環境づくり推進協議会の討議を一定ふまえて作成されたものである。本稿中のK町にも筆者は策定過程で行政、委員会関係者、保母等の合同研修会で参考意見を述べる機会に恵まれた。
- 6) 厚生省の監修による『実務必携 児童育成計画 地方版エンゼルプラン作成の手引』(ぎょうせい)が実際に公刊されたのは95年8月のことであるが、3月末には本稿で使用した「素案」が策定委員会から公表されている。
- 7) たとえば全国私立保育園連盟の前掲調査では、ニーズ調査を業者委託にしている例が多いことが報告されているが、その作成の一連の過程に住民が主体的に関与しているところは市町村に作成の法的義務もないこともあり、ゴールドプランの場合以上に少ないようである。住民からエンゼルプランの作成過程で意見を求めているのは札幌市、神奈川県など限られた例のようである。
- 8) たとえば上越市の委員は、保育園関係者が3人の他、看護婦や子育てモデル室利用者、教員、会社員、女性大学参加者など特に女性の委員の顔ぶれが多彩であるが、その審議日程は10月下旬の第1回の顔合わせから3月末までで4回予定されているにすぎない。『上越タイムス』95年10月26日号参照。95年度の作業日程からみて他市町村でも時間的には同様の事情である。審議会が計画づくりに実質的にはほとんど関与できないといわざるを得ない。
- 9) 拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号, 1995年3月,

- 参照のこと。94年5月に筆者が県内112市町村に行ったアンケート結果で、99市町村の保育担当者の回答結果の集計である。
- 10) 拙稿「近年における保育政策の転換と保育所の改廃動向についての一考察」『県立新潟女子短期大学研究紀要』No.32, 95年3月。
- 11) たとえば埼玉県ではニーズ調査を実施しようとしたとき、家庭にいる主婦層の潜在的な保育ニーズを掘り起こす可能性のある質問項目を「保育所志向を誘導するものだ」という幼稚園関係者の抗議で削除されたという。『エデュケア 21』95年3月号, 99頁参照。問題は政治的なものである。
- 12) K町の例では保育所を経由せず、町役場が郵送で直接利用者から回収する方法をとっている。たとえ厳封しても保育所を経由したら保育所そのものについての回答結果が歪められる恐れがあることは利用者心理を考えれば明白である。
- 13) もともと「エンゼルプラン」の性格自体が保育所の都市型需要への対応の側面が強いという批判があるところである。新澤誠治「今かかえている保育園の課題」『エデュケア 21』95年8月号, 43頁参照。厚生省のニーズ調査にはたとえば「ベビーシッター」などという語句が出てくるが、地域の調査ではそれを「子守さん」などと置き換えて使用している新発田市などの例がある。本来地域実態に応じた調査表をつくる必要があるのである。
- 14) 95年5月に出された『北九州市保育5か年プラン』よりも新潟のそれは2ヵ月早い。愛知県の「アイフルプラン」なども早い時期のものであるが、ここでとりあげているように「緊急保育対策」に対応する形のものとしては新潟のそれが最も初期のものであろう。
- 15) 拙稿「前掲論文」。
- 16) 連立与党税制協議会福祉小委員会の6月7日案による目標数値は、「出産子育て期の女性(25～34歳)の労働力率が93年時点における56%から2000年でのそれが66%になるものと仮定し、0歳児でのそれを4%から33%に、1～2歳児は15%から66%になるなど急激に増大する」とした予測である。なお詳しくは、『保育情報』94年7月号, 参照。
- 17) たとえば、鳥取県では「県と市町村との間で協議を行い、各市町村ごとにほぼこの程度と思われる数値を積み上げ、県全体の目標とする」とするなど、数値目標を県が単独で公表するのではなく一定市町村の積み上げをふまえようとするところもある。伊藤善典「鳥取県子育て支援

総合計画」『保育界』95年1月号, 参照。

- 18) 「第38回全国私立保育園研究大会, 基調報告」『保育通信』95年11月号, 3頁。
- 19) たとえば、新潟県を例にとっても96年度までで計画づくりを考えると考えられているのは15市町村程度である。県全体では1割程度にすぎない。当初の「緊急対策」で残されている年月は残り3年にすぎず、計画の達成はかなりむずかしいといわざるを得ない。
- 20) 入園条件については当初は「保育を必要とする児童すべてが入所できるよう、直接契約を含めた新しい入所条件を検討する」となっていたものである。バス通園はすでに3園では実現されている。同町の積極的姿勢には評価できるものがある。
- 21) 『日本経済新聞』96年2月6日付参照。3月に入り特別部会が設置され、4月からは97年度中の改正をめざし審議が開始されるはずである。
- 22) 全日本私立幼稚園連合会, 教育・保育制度問題検討プロジェクト報告(95年5月)「教育・保育制度について」『エデュケア 21』95年10月号の批判部分など参照。
- 23) 全国私立保育園連盟『全国市区町村保育所行財政動態調査結果 概要版』(95年10月1日)によれば、たとえば93年度の保育料の徴負担率では財政規模の大きい東京都が46.7%で全国最低であるが、第2位には53.0%で秋田県が続いている。財政力指数だけではないのである。

参考文献

- 新潟県民生部 1995 『新 社会福祉計画』, 新潟県
- 厚生問題研究会編 1995 「エンゼルプランの始動」『厚生』第50巻12号
- 高木和美 1993 「各地の地域福祉計画の内容と問題点」『社会福祉学』第34-1号
- 西 三郎, 他 1993 『新時代の自治体福祉計画』, 第一書林
- 村山祐一 1995 「厚生省『エンゼルプラン』政策と保育所改革の課題」『保育白書』95年版
- 雨宮孝信 1996 「保育の中長期プランをもって——山梨子どものための地域幸住プラン」『保育の友』96年2月号
- 東京都社会福祉協議会地域福祉活動計画推進委員会 1993 『地域活動計画策定ハンドブック』, 東京都社会福祉協議会
- (さくらい・けいいち 県立新潟女子短期大学教授)

我が国における私的寄付と税制

加 藤 竜 太

I はじめに

近年、我が国では企業のフィランソロピー活動、あるいはメセナ活動が関心を集め、さまざまな視点から分析が行われている¹⁾。また、各個人の寄付活動にも経済学的関心が寄せられ、実証分析も行われはじめている²⁾。

本稿の目的はこのような流れの中で、我が国における各個人の主体的な寄付行動が政府の税制の変化によってどのように影響を受けるかについて、パネル・データ、あるいはシミュレーションの手法を利用することによって数値的に示すことである。具体的には、『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』のデータを利用して、私的寄付財への需要関数を推定し、その推定結果を前提として所得税率控除率の変化、あるいは税額控除への移行といった仮想的な政策の影響を、効用水準の比較によって数値解析的に分析を行うことである。林(1993)は我が国のデータを利用して寄付財の需要関数の推定を行っているが、そこでは寄付行動の諸弾力性の推定に関心があり、経済主体の最適化行動の明示的導入は行われていない。さらに、所得税率控除制度から税額控除制度への移行といった税制度の変化に伴う厚生水準への影響も取り扱われていない。これは林(1993)の目的が諸弾力性の推定に関心があったこともさることながら、分析の枠組みが経済主体の最適化行動に立脚していないからである。制度変化に伴う厚生水準の変化の分析は、経済主体の最適化行動を明示的に導入することによってはじめて可能

となる。本稿の目的は、所得税率控除率の変化、あるいは税額控除への移行といった仮想的な政策の影響を、効用水準の比較によって数値解析的に示すことであり、経済主体の最適化行動に立脚した整合的な枠組みの中で分析を行っている。

本稿の構成は次の通りである。すなわち、続くII節では、分析の枠組みとなる各個人の主体的な効用最大化行動モデルを提示し、III節では、パネル・データを利用して、前節のモデルのパラメータの推定、さらに推定されたパラメータを前提として、各税制度の変化がどのように各個人の主体的寄付行動に影響を与えるかについて、数値解析を行う。IV節は簡単な結びにあてられる。

II モデル

簡単化のために、経済には1種類の私的財と1種類の寄付財のみ存在すると仮定しよう³⁾。また、議論を単純化するために、この経済にはプラスの寄付を行う経済主体のみ存在し、寄付をされる側の経済主体は存在しないと仮定しよう。このような経済において、各個人 i は課税前所得 y_i のもとで、効用を最大にするように、私的財と寄付財への支出を決定すると仮定する。その場合、寄付は単に利己的動機のみによって行われ、寄付への支出に伴う外部性は存在しないと仮定しよう。すなわち、私的財の消費量、寄付財の消費量をそれぞれ x_i, g_i とし、個人 i の効用関数を以下で定義する⁴⁾。

$$u_i = u_i(x_i, g_i) \quad (1)$$

ここで上記効用関数の第2項は、完全な利己的

動機による寄付財への支出を意味している⁵⁾。すなわち、私的寄付は、完全な利己的動機によって行われていると仮定している。また、各個人の予算制約式を以下で定義する。

$$x_i + (1 - \alpha\tau_i)pg_i = y_i(1 - \tau_i) + TR_i \quad (2)$$

ここで、 τ_i , TR_i , α はそれぞれ所得税率、税額控除額、所得税率控除率、また、 p は寄付財の価格である。注 3) にもあるように、私的財と寄付財は基本的に性格の異なる財であり、したがって異なった価格が対応している⁶⁾。なお、上記定式化から分かるように、私的寄付額 g_i は所得控除されている。また、 α をパラメトリックに変化させることにより、私的寄付の所得控除率を変化させることができる。

各個人は、 τ_i , TR_i , p , y_i , α を所与として (2) 式の制約のもとで (1) 式を最大化するように x_i , g_i を決定すると仮定しよう。具体的には、各個人の行動を以下で定式化する。

$$\text{Max}_{x_i, g_i} u_i(x_i, g_i)$$

$$\text{s. t. } x_i + (1 - \alpha\tau_i)pg_i = y_i(1 - \tau_i) + TR_i \quad (3)$$

この最大化問題に対する一階の条件は以下で与えられる⁷⁾。

$$\begin{aligned} \frac{\partial u_i}{\partial x_i} - \lambda &= 0, \\ \frac{\partial u_i}{\partial g_i} + \lambda\{-p(1 - \alpha\tau_i)\} &= 0, \\ x_i + (1 - \alpha\tau_i)pg_i &= y_i(1 - \tau_i) + TR_i \end{aligned} \quad (4)$$

ただし、ここで λ は (2) 式に対するラグランジュ乗数である。(4) 式からマーシャルの需要関数 x_i^* , g_i^* は、

$$\begin{aligned} x_i^* &= x_i^*(\tau_i, \alpha, p, y_i, TR_i), \\ g_i^* &= g_i^*(\tau_i, \alpha, p, y_i, TR_i) \end{aligned} \quad (5)$$

で与えられる。

III 需要関数の推定と数値例

当節では、前節で与えられた私的寄付に対する需要関数を推定し、その需要関数をもとにさまざまな寄付税制の変化の影響を数値例として示してみよう。

本稿では、(5) 式に対する私的寄付の需要関数

を推定するために、需要関数を以下で特定化した。

$$\ln g_{it} = \beta_{10} + \beta_1 \ln pre_{it} + \beta_2 \ln m_{it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

ここで m_{it} は外生的に与えられた所得、 pre_{it} は寄付財の価格、 ε_{it} は攪乱項を表す。

上記 (6) 式を推定するにあたって、本稿では各年の『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』を利用した⁸⁾。当税務データには、所得階層別に所得控除の中の寄付金控除額が示されており、1970 年から 1992 年までの所得階層別の時系列データをプーリングすることによって、パネル分析を行った。推定結果は以下の通りである。なお、詳しい推定方法については、補論を参照されたい。

$$\begin{aligned} \ln g_{it} &= -0.242182 - 2.65351 \ln pre_{it} \\ &\quad (-.927381) \quad (-18.0885) \\ &\quad + 0.246516 \ln m_{it} + \hat{u}_{it}^* \\ &\quad (8.02924) \\ \bar{R}^2 &= 0.966919, \quad D.W. = 1.94857 \end{aligned} \quad (7)$$

ただしここで $\hat{u}_{it}^*$ は残差である。

ここでの結果は、経済理論が示す需要関数をもつ一般的な性質に矛盾していない。すなわち、価格上昇に伴って需要量は減少 (需要の法則)、また、所得の上昇に伴って需要量は増加 (正常財) している。さらに、価格変化に対する需要の弾力性はかなり高い値を示している点は興味深い。

次に (7) 式で与えられたパラメータ値に対して、さまざまな寄付税制の変化の影響を数値例として示してみよう。その場合、税制変化の影響を効用の変化分で表すことにしよう。

ところで、(6) 式の需要関数は対数線形需要関数であり、

$$g = e^{\beta_{10}} pre^{\beta_1} m^{\beta_2} \quad (8)$$

と表すことができる。さらに、2 財のケースでかつ私的財価格をニューメレールとしているので、積分可能方程式は以下のように表すことができる⁹⁾。

$$\begin{aligned} \frac{d\mu(pre; q, m)}{d(pre)} &= g(pre, \mu(pre; q, m)) \\ &= e^{\beta_{10}} pre^{\beta_1} \mu^{\beta_2}, \\ \mu(q; q, m) &= m \end{aligned} \quad (9)$$

ただし、 $e(pre, u)$, $v(q, m)$ をそれぞれ、効用水準・価格が u , pre のときの支出関数、価格・所得が q , m のときの間接効用関数とすれば、効用

関数である間接補償関数 $\mu(pre; q, m)$ は、

$$\mu(pre; q, m) \equiv e(pre, v(q, m))$$

で定義される¹⁰⁾。ここで(9)式の両辺を積分して、

$$\int_{pre}^q \mu^{-\beta_2} \frac{\partial \mu}{\partial t} dt = e^{\beta_0} \int_{pre}^q t^{\beta_1} dt \quad (10)$$

である。上記(10)式は、 $\beta_2 \neq 1$ に対して解けて、

$$\mu(pre; q, m) = \left[m^{1-\beta_2} + \frac{(\beta_2-1)}{(1+\beta_1)} e^{\beta_0} [q^{\beta_1+1} - pre^{\beta_1+1}] \right]^{1/1-\beta_2} \quad (11)$$

と表すことができる。

それでは以下、(7)、(8)、(11)式をもとに、さまざまな寄付税制の変化の影響を数値解析的に示してみよう。まずはじめに所得額に占める私的寄付への支出額をみてみよう。図1には、縦軸に所得額に占める私的寄付額の割合、横軸には所得額が示されている。ただし、横軸の所得額は原点より離れるほど高い所得額に対応している点に注意してほしい。図1に示されているように、所得額に占める私的寄付額の割合は、所得額が増加するにしたがって低下していることが分かる¹¹⁾。本稿で利用したデータでみる限り、所得の上昇に伴って私的寄付額は増加するものの、その割合は所得の増加に伴い低下している。すなわち、寄付財は正常財であると同時に、その所得弾力性は1より低いことが示されている。

次に所得税率控除が引き下げられた場合の効果を数値解析的に示してみよう。現行制度では、所得の25%を超えない私的寄付額については1万円を超える部分について全額所得税率控除が認められている¹²⁾。一方、本稿で利用した税務データでは大幅にこの上限を下回っている。そこで本稿

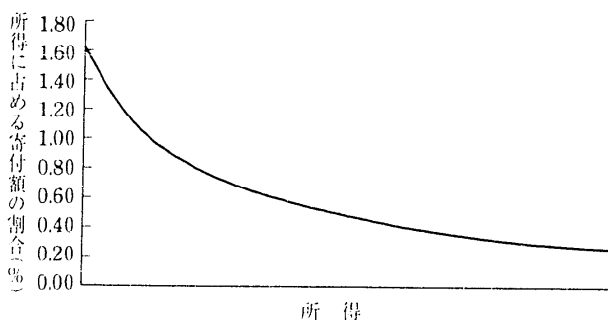


図1 私的寄付率

では、私的寄付額の全額が所得税率控除の対象になっている点を出発点として次第に所得税率控除率を引き下げていき、控除率が25%に達した時点で所得税率控除率が一定になるような仮想的な条件のもとで、所得税率控除の効果を数値解析的に示すことにした。図2をみてみよう¹³⁾。図には全額所得税率控除の状態での効用水準を基準として、所得税率控除率が引き下げられていった場合の効用水準の変化が示されている。横軸は、原点より遠くなればなるほど、所得税率控除率が低下するように作図されている。具体的には、まず(11)式において、基準となる全額所得税率控除の状態での効用水準を求め、さらに各所得税率控除率のもとでの効用水準を計算し、それを基準となっている効用水準で除して、各政策での効用水準への効果を示した¹⁴⁾。ここで用いている効用関数は、全額所得税率控除の状態での間接効用水準を基準とした場合の支出関数であるから、この値が1を下回った場合には、基準となっている状態に比べて効用水準が低下したことを示している。図に示されているように、すべての所得階層において、所得税率控除率が低下するにしたがって効用水準は低下している。これは(2)式あるいは(3)式からも分かるように、所得税率控除率の低下は私的寄付財の相対価格の上昇を意味するからである¹⁵⁾。さらにここで興味深い点は、所得階層が高くなればなるほど、所得税率控除率の低下に伴っ

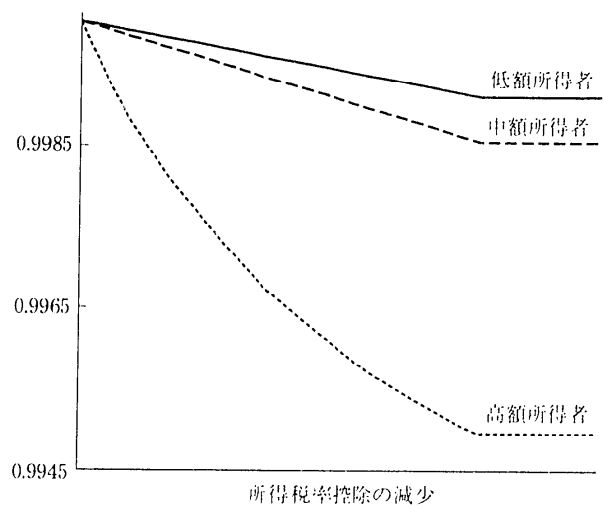


図2 効用の変化

て、効用水準の低下の度合いが大きいという点である。これは、所得階層が高くなればなるほど限界税率が高いため、所得税率控除率の低下による価格変化への効果が大きくなるからである。すべての家計が直面する同一の所得税率控除率の低下は、所得階層が高くなればなるほど、最終的に家計が直面する価格の上昇幅を大きくしている。

それでは最後に、このような所得税率控除率の減少を税額控除の上昇で補った場合はどのようなであろうか。所得税率控除の低下によって各家計は以前より多く所得税を支払うことになる。所得税率控除率の低下は各家計が直面する私的寄付財の相対価格の上昇を意味し、その結果、各家計の効用水準の低下を招く。以下、このように新たに支払った税額分を税額控除の形で再び各家計に割り戻すことを考えてみよう。税額控除の場合は定額であるため、所得税として支払った額と同額のものであっても、所得税制度は歪みがあるため、当然のことながら基準となっている状態、すなわち税額控除が存在せず、かつ全額所得税率控除が認められている状態よりも効用水準は上昇するはずである。図3をみてみよう¹⁶⁾。図2との違いは、所得税率控除の減少に伴う新たな所得税負担分を税額控除として割り戻している点のみである。ここで興味深い点は、新たな所得税負担分を税額控除として割り戻した場合、先の結果とは逆に所得階層が上昇するにしたがって、効用水準の

上昇が高い点である。これは資源配分に歪みを生じさせる所得税制度から、定額補助といった歪みのない制度への移行によるプラスの効果が、所得階層が高くなればなるほど大きいことによる。図2に示されているように、所得税率控除率が引き下げられると、それに伴う価格上昇による効果が効用水準にマイナスに働く。このマイナスの効果は、限界税率が高い高額所得者層のほうが相対的に強い。これは高額所得者層のほうが、相対的に多くの税負担を新たにしていることを意味している。一方、ここで考えている仮想的な制度のもとでは、より多くの税負担を強いられた高額所得者層のほうが、同額を歪みのない税額控除で割り戻されるのであるから、歪みのある制度から歪みのない制度への移行によるプラスの効果を、より享受することになる。すなわち、限界税率が異なっている場合は、所得水準が高くなればなるほど、所得税率控除制度から税額控除制度への移行に伴うプラスの効果を相対的に多く享受することになる。

IV 結 び

本稿は、我が国における各個人の主体的な寄付行動が政府の税制の変化によってどのように影響を受けるかについて、パネル・データ、あるいはシミュレーションの手法を利用することによって数値的に示した。具体的には、『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』のデータを利用して、私的寄付財への需要関数を推定し、その推定結果を前提として所得税率控除率の変化、あるいは税額控除への移行といった仮想的な政策の影響を、効用水準の比較によって数値解析的に分析を行った。以下に本稿で得られた結論を簡単に示しておこう。

第一に、需要関数の推定結果から、価格変化に対する私的寄付財への需要の弾力性はかなり高い点が示された。第二に、所得の上昇に伴って私的寄付額は増加するものの、その割合は所得の増加に伴い低下している点が示された。これは寄付財は正常財であると同時に、その所得弾力性は1よ

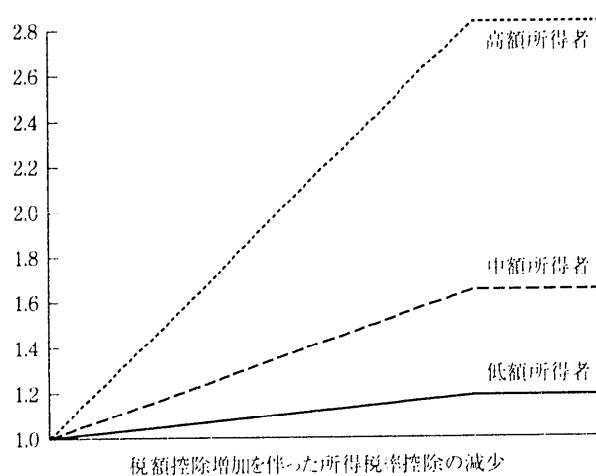


図3 効用の変化

り低いことを意味している。第三に、所得税率控除率の引き下げは、効用水準の低下を招く。これは所得税率控除率の引き下げが私的寄付財の相対価格の上昇を意味しているからである。さらに、所得階層が高くなればなるほど、このマイナス効果は強くなる。これは、所得階層が高くなればなるほど限界税率が高いため、所得税率控除率の低下による価格変化への効果が大きくなるためである。第四に、このような所得税率控除率の低下が同額の税額控除の上昇を伴った場合、以前の場合に比べて効用水準は上昇する。このプラスの効果は、所得階層が高くなればなるほど強くなる。これは所得税率控除率の低下によってより多くの新たな税負担を強いられた高額所得者層のほうが、歪みのある所得税率控除制度から歪みのない税額控除制度への移行によるプラスの効果を、より享受できるからである。すなわち、累進税制度のもとでは、所得水準が高くなればなるほど、所得税率控除制度から税額控除制度への移行に伴うプラスの効果を相対的に多く享受することになる。所得税率控除制度から税額控除制度への移行はパレートの意味で望ましい方向である。さらにそのような方向は、累進税制度である現行制度のもとでは、相対的に高額所得者層により支持されるであろう。したがって、ここで示した仮想的な税制度への移行は同時に公平性の議論をも提起することになる。

以上のように幾つかの政策の効果が示されたが、ここでの結論はあくまで仮想的な状況のもとで得られたものである。利用したデータの不完全さもさることながら、シミュレーション結果の解釈には十分な注意が必要である。さらに本稿での結論は、寄付行動の外部性効果は一切考慮されていない状況でのものである。寄付行動が他の経済主体へ直接的な影響をもつとすれば、またこのようなことは十分考えられることであるが、ここでの結論はかなり制約的なものである。次なる拡張は外部性をも明示的に分析の枠組みの中に取り入れることであろう。しかしながら一方で、最も単純な整合的枠組みで議論を展開し、効用水準での比較を試みたという点で、ここで得られた結論は第一

次接近としては意味があるといえよう。

〈補論〉：(7) 式の推定方法¹⁷⁾

本稿では各年の『税務統計から見た申告所得税の実態』を利用することによって、以下の式を推定した。

$$\ln g_{it} = \beta_{10} + \beta_1 \ln pre_{it} + \beta_2 \ln m_{it} + \varepsilon_{it} \quad (A1)$$

ただし、

$$m_i = TR_i + Y_i, \\ pre_i = (1 - \alpha \tau_i) p$$

である。ここで Y_i は外生的に与えられた課税後所得、 pre_{it} は寄付財の価格、 ε_{it} は攪乱項を表す。実際の推定の際には、 TR_i , α をそれぞれ 0, 1 として、また、税率については所得階層別の申告所得に課せられる現実の異なった各税率を利用することによって、推定を行った。一方、攪乱項については、

$$E(\varepsilon_{it}) = 0, \quad E(\varepsilon_{it}^2) = \sigma_{\varepsilon_i}^2, \\ E(\varepsilon_{it}\varepsilon_{jt}) = 0 \quad (i \neq j), \\ \varepsilon_{it} = \rho_i \varepsilon_{it-1} + u_{it}, \\ E(\varepsilon_{it-1}\varepsilon_{jt}) = 0 \quad (\text{for all } i, j), \\ E(\varepsilon_{it}\varepsilon_{is}) = \rho^{t-s} \sigma_{\varepsilon_i}^2 \quad (t \geq s), \\ E(\varepsilon_{it}\varepsilon_{js}) = 0 \quad (i \neq j)$$

を仮定した。また、 u_{it} についても正規分布で、

$$E(u_{it}) = 0, \quad Var(u_{it}) = \sigma_{u_i}^2$$

を仮定した。すなわち、「同時点では各所得階層間における攪乱項は無相関であるが、各所得階層内では、攪乱項は時系列的には 1 次の自己相関にしている。また、各所得階層内の分散は異なっているが、その分散は時間には依存しない」を仮定して分析を進めた。

『税務統計から見た申告所得税の実態』では、各個人の申告所得について所得階層別に寄付金控除額が示されている。本稿では、1970 年から 1992 年まで ($t=1970$ から 1992 の 17 年間、 $t=1, 2, 3, \dots, T(=17)$) の 11 所得階層別 ($i=1$ から 11, $i=1, 2, \dots, N(=11)$) の寄付金控除額をプーリングすることによって、パネル分析を行った。具体的には、まず (A 1) 式のパラメータについて通常の最小自乗法 (OLS) によって推定する。そして、その残差を e_{it} として、 ρ_i の推定量を、

$$\hat{\rho}_i = \frac{\sum e_{it}e_{it-1}}{\sqrt{\sum e_{it}^2}\sqrt{\sum e_{it-1}^2}} \quad (t=2, 3, \dots, T) \quad (A2)$$

で定義する。これは ρ_i の一致推定量になっている。次に (A2) を利用して、(A1) 式の攪乱項 ε_{it} における 1 次の自己相関を取り除くために、(A1) を以下のように変形する。

$$\ln g_{it}^* = \beta_0^* + \beta_1 \ln pre_{it}^* + \beta_2 \ln m_{it}^* + u_{it}^* \quad (A3)$$

ただし、 $t=1$ のときは、

$$\begin{aligned} \ln g_{it}^* &= \sqrt{1 - \hat{\rho}_i^2} \ln g_{it}, \\ \beta_0^* &= \sqrt{1 - \hat{\rho}_i^2} \beta_{i0}, \\ \ln pre_{it}^* &= \sqrt{1 - \hat{\rho}_i^2} \ln pre_{it}, \\ \ln m_{it}^* &= \sqrt{1 - \hat{\rho}_i^2} \ln m_{it} \end{aligned}$$

であり、 $t=2$ 以降は、

$$\begin{aligned} \ln g_{it}^* &= \ln g_{it} - \hat{\rho}_i \ln g_{it-1}, \\ \beta_0^* &= (1 - \hat{\rho}_i) \beta_{i0}, \\ \ln pre_{it}^* &= \ln pre_{it} - \hat{\rho}_i \ln pre_{it-1}, \\ \ln m_{it}^* &= \ln m_{it} - \hat{\rho}_i \ln m_{it-1} \end{aligned}$$

である。次に、上記 (A3) 式を再び通常の最小自乗法 (OLS) によって推定する。そして、その残差を $\hat{u}_{it}$ とすれば、 σ_{ui}^2 の一致推定量 s_{ui}^2 は、

$$s_{ui}^2 = \frac{1}{T-3} \sum_{t=1}^T \hat{u}_{it}^2$$

で与えられる。一方、 σ_i^2 の一致推定量 s_i^2 は、

$$s_i^2 = \frac{s_{ui}^2}{1 - \hat{\rho}_i^2}$$

で与えられる。最後に不均一分散を取り除くために、(A3) 式を以下のように変形する。

$$\ln g_{it}^* = \beta_0^* + \beta_1 \ln pre_{it}^* + \beta_2 \ln m_{it}^* + u_{it}^* \quad (A4)$$

ただし、

$$\begin{aligned} \ln g_{it}^* &= \frac{\ln g_{it}^*}{s_{ui}}, \\ \beta_0^* &= \frac{\beta_0^*}{s_{ui}}, \\ \ln pre_{it}^* &= \frac{\ln pre_{it}^*}{s_{ui}}, \\ \ln m_{it}^* &= \frac{\ln m_{it}^*}{s_{ui}}, \\ u_{it}^* &= \frac{u_{it}^*}{s_{ui}} \end{aligned}$$

である。上記 (A4) 式の攪乱項は、漸近的に非自己相関、均一分散になっているので、(A4) 式の

NT 個の値に通常の最小自乗法 (OLS) を適用することによってパラメータを推定した。

〔付 記〕 本稿は、平成 5 年度科学研究費補助研究・総合 (A)「民間公益活動に対する税制の国民経済上の効果」(研究代表者：柴田弘文立命館大学経済学部教授)による研究成果の一部である。なお、本稿作成過程において、本誌のレフェリーから数多くのコメントを頂いた。ここに記して感謝したい。

注

- 1) 詳しくは、本間編 (1993) および, Ihori (1994 a) & (1994 b), 井堀 (1995 a) & (1995 b) を参照されたい。
- 2) 今までの実証分析は弾力性の測定に関心が寄せられている。なお、詳しくは林 (1993) を参照されたい。
- 3) ここで寄付財への支出とは、各個人が自分で直接消費しない財への支出を意味している。続く III 節との対応で述べれば、税務統計上で「寄付金控除」に分類されている支出に対応している。また、ここでの私的財への支出とは、寄付財への支出に含まれないすべての支出を意味している。
- 4) 本稿の目的は純粋に主體的均衡分析に基づいた比較静学分析であり、最も単純な枠組みで議論を展開することがひとつの主眼である。また、寄付行為自体は結局は主観的行為と解釈し、議論の対象となっている意思決定主体である各個人の寄付行為は、他人には直接何ら影響を及ぼさないと仮定すれば、(1) 式の定式化は容認されるであろう。したがって本稿では、各個人間の外部性の存在を仮定していない。なお、寄付財の公共財的性質、利他的動機による主體的な私的寄付をも効用関数に含めた分析は、Andreoni (1989) & (1990), Ihori (1994 a) & (1994 b), 井堀 (1995 a) & (1995 b), Kato (1994 a) を参照せよ。
- 5) 本稿では、効用関数は強い準凹関数で、また、

$$\frac{\partial u_i}{\partial x_i} > 0, \quad \frac{\partial u_i}{\partial g_i} > 0$$

を仮定する。

- 6) 私的財価格を 1 と仮定する。すなわち、各個人が直面する寄付財 (私的寄付) の相対価格は、 $(1 - \alpha\tau_i)p$ である。また、所得 y は私的財で測られている。
- 7) x_i, g_i とともに内点解を仮定する。
- 8) 『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』において利用したデータは申告所得のみであり、各個人の私的寄付総額をみるためには不十分である。しかしながら、我が

国では個人・企業による包括的な私的寄付額を網羅する統計データは存在しない。本稿ではこのような現状を踏まえ、部分的ではあるが、辛うじて個人の私的寄付額を把握できる上記税務データを利用した。

- 9) 以下の積分可能方程式についての展開は Varian (1992) に依存している。
- 10) 財が n 種類ある場合には、1 つの財をニューメールとして、境界条件と $n-1$ 本の偏微分方程式を解かなければならない。しかしながら、2 財のケースでは本稿で示したように、非常に簡単に示すことができる。詳しくは、Varian (1992) をみよ。
- 11) 図 1 は (7) 式をもとに描かれているが、実際の『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』におけるデータを利用した場合でも、同様な関係の図が描ける。
- 12) 個人の支出する寄付金については、所得の任意処分という観点から、教育、科学技術、文化、社会福祉等の公益性の高いものへの寄付のみについて、所得からの控除が認められている。すなわち、特定寄付金として、所得の 1 万円を超える部分に限って 25% を限度として、課税所得からの控除が認められている。詳しくは、大蔵省主税局税制第一課 (1990) を参照されたい。なお、25% を超える私的寄付額については、25% の所得税率控除が認められている。
- 13) 『国税庁統計年報書』、『税務統計から見た申告所得税の実態』におけるデータを 3 区分して分析した。具体的には、平成 3 年の『税務統計から見た申告所得税の実態』における合計所得のうち、150 万以下を低額所得層、1000 万以下を中額所得層、1000 万円超を高額所得層に分け、それぞれの所得層の平均値から各所得層の相対値を求め、その所得相対値にしたがって分析を進めた。また、各所得階層はそれぞれ 10%、25%、50% の所得税率に直面しているとの仮定で分析を行った。
- 14) 基準となる効用水準は、ここで用いている効用水準が所得で測った効用であることから、全額所得税率控除になっている場合の所得水準で表される。すなわち、所得税率控除率が変化することによる価格変化によって、どれだけ効用水準が低下したかを、貨幣単位で測定したものである。
- 15) 間接効用関数を $v(\tau_i, \alpha, p, y_i, TR_i)$ で表せば、通常の仮定のもとで Envelope Theorem より、

$$\frac{\partial v(\tau_i, \alpha, p, y_i, TR_i)}{\partial \alpha} = \lambda \tau_i p g^* > 0$$
 が得られる。すなわち、所得税率控除率の減少に伴って、効用水準は低下する。
- 16) 所得階層は図 2 と同様の区分けである。
- 17) 時系列的に与えられたクロスセクション・デ

ータを利用してのパネル分析については、Kmenta (1986)、あるいは Greene (1993) を参照した。

参考文献

- Andreoni, James (1988), "Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism," *Journal of Public Economics*, 35, 57-73.
- (1989), "Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence," *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 6.
- (1990), "Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-glow Giving," *Economic Journal*, 100, 464-477.
- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume and Hal Varian (1986), "On the Private Provision of Public Goods," *Journal of Public Economics*, 29, 25-49.
- Bernheim, Douglas (1986), "On the Voluntary and Involuntary Provision of Public Goods," *American Economic Review*.
- Greene, William H. (1993), *Econometric Analysis*, Second Edition, Macmillan.
- Ihori, Toshihiro (1994 a), "Privately Produced Public Goods and Tax Deduction," *Osaka Economic Papers*, Vol. 43, No. 2-3-4.
- (1994 b), "Privately Produced Public Goods and Optimal Tax Expenditures," mimeo.
- Kato, Ryuta (1994 a), "Charity and Taxation on Donation in Japan," mimeo.
- (1994 b), "Economic Effects of Taxation on Charitable Activities," *Hikone Ronso*, No. 292, Shiga University.
- Kmenta, Jan (1986), *Elements of Econometrics*, Second Edition, Macmillan.
- Roberts, Russell (1984), "A Positive Model of Private Charity and Public Transfers," *Journal of Political Economy*, Vol. 92, No. 1.
- Schiff, Jerald (1985), "Does Government Spending Crowd out Charitable Contribution?" *National Tax Journal*, Vol. 38.
- Varian, Hal (1992), *Microeconomic Analysis*, Third Edition, W. W. Norton & Company.
- Warr, Peter G. (1982), "Pareto Optimal Redistribution and Private Charity," *Journal of Public Economics*, 19, 131-138.
- 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』Vol. 29, No. 4
- 大蔵省主税局税制第一課 (1990) 「寄付金と税制/制度の概要と適用状況」『ファイナンス』
- 井堀利宏 (1995 a) 「最適な寄付税制の理論」, 未発

表論文

- (1995b) 「寄付税制の経済分析」『東京大学経済学論集』第61巻第1号 1995年4月
公益法人・公益信託税制研究会編 (1990) 『フィランソロピー税制の基本的課題』, 公益法人協会
国税庁 (各年) 『国税庁統計年報書』, 国税庁
国税庁総務課 (各年) 『税務統計から見た申告所得税の実態』, 国税庁
笹川平和財団編 (1992) 『日本の公益法人』, 笹川平

和財団

- 総務庁行政監察局編 (1992) 『公益法人の現状と課題』, 大蔵省印刷局
林 隆一 (1993) 「寄付税制と民間公益活動——日本における実証分析」, 大阪大学大学院経済学研究科修士論文
本間正明編 (1993) 『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社
(かとう・りゅうた 滋賀大学専任講師)

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

老人ホームにおいて養護されることは老人に与えられた権利ではなく反射的利益にすぎないとされた事例（森訴訟控訴審及び上告審判決）

東京高等裁判所第12民事部平成4年11月30日判決（平成4年（行コ）第14号養護老人ホームの個室入所請求控訴事件）及び最高裁判所第2小法廷平成5年7月19日判決（平成5年（行ツ）第64号）

I 事実の概要

1 X（原告，控訴人，上告人）は，川崎市立の養護老人ホーム恵楽園に，昭和60年4月から入所している高齢者である。Xは，この恵楽園の居室は4人部屋であるためプライバシーが保たれないなど，健康で文化的な生活を営みえないとして，神奈川県Y（被告，被控訴人，被上告人）を相手に，「個室のある養護老人ホームを確保し，その個室に原告を入所させよ」とする訴訟を，平成3年9月26日横浜地方裁判所に提起した（平成3年（行ウ）第27号養護老人ホームの個室入所請求事件）。これに対し，同裁判所第1民事部は平成4年1月29日，原告には養護老人ホームの個室に入所させることを請求し得る具体的権利がないとして，原告の請求を棄却する判決を下した。

2 これに対し，Xは平成4年2月10日東京高等裁判所に控訴した。しかし，同裁判所第12民事部は同年11月30日，控訴人には養護老人ホームの個室への入所を求める請求権がないとして，控訴を棄却する判決を下した。

3 これに対し，Xは平成5年1月19日最高裁判所に上告した。しかし，同裁判所第2小法廷

は同年7月19日，原審の判断は正当として是認できるとして，上告を棄却する判決を下した。

II 判旨（控訴審判決）

1 「憲法25条1項の規定が，いわゆる福祉国家の理念に基づき，すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言したものであること，また，同条2項の規定が，同じく福祉国家の理念に基づき，社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものであること，そして，同条1項は，国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したものではなく，同条2項によって国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されてゆくものであると解すべきことは，最高裁判所の判例とするところであり（最高裁判所昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁），当裁判所もこれに従うものである。」

2 「老人福祉法11条の規定による措置は，措置の実施者に課せられた義務であって，希望者が

らの請求権に基づくものではなく、したがって、措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、地方公共団体に措置義務があることから派生する反射的利益にすぎないと解するのが相当である。」

3 「同法〔老人福祉法〕17条は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において施設の基準を定めるべき旨を規定したものであって、同条に基づいて定められた基準を超える水準の具体的権利を個々の老人に賦与したものではない。」

4 「そうすると、控訴人がその主張するような請求権を有するとは認め難いから、その余の控訴人の主張について判断するまでもなく、控訴人の本訴請求は理由がないというべきである。」

III 解 説

1. はじめに

本件訴訟は、養護老人ホームの4人部屋に入所しているXが、個室への入所を求めて提起したものである。これに対する第1審判決は、「個室のある養護老人ホームを確保し、その個室に入所させることを請求し得る具体的権利については、私法上はもとより公法上においても、その根拠を見出すことができない」と判示して、Xの請求を棄却した。

Xはこの判決の取消し等を求めて控訴したが、控訴審判決も同様にXの請求を棄却した。しかし、その理由は、II判旨の2に引用したように、「老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、地方公共団体に措置義務があることから派生する反射的利益にすぎない」からというものである。第1審判決が養護老人ホームの個室への入所を求める請求権がないと判示しているのに対し、控訴審判決は一般に老人は老人ホームで養護される権利はないと判示しているものであり、この違いは極めて大きい。この控訴審判決によれば、老人は個室への入所を求める権利だけではなく、一般に養護老人ホームへの入

所を求める権利もないということになると考えられるからである。

筆者は養護老人ホームの個室への入所を求める権利はないと解してはいるが(堀[19]439頁)、後述するように筆者も含め多数の学説は養護老人ホームへの入所を求める権利があると解している。本件訴訟の上告審判決において最高裁判所は上記の控訴審判決の判断は正当として是認することができると判示しており、学説と異なるこの判決が影響するところは極めて大きいと考えられる。したがって、本稿ではこの問題に重点を絞って論ずることとしたい。

なお、本件訴訟には、Yが主張・立証していないためか各判決では触れられていないが、被告適格と義務づけ訴訟にかかわる二つの問題がある。第1は、Xは川崎市立の養護老人ホームに入所しているにもかかわらず神奈川県を被告とし、かつ、行政訴訟は原則として行政庁(本件訴訟の場合は、神奈川県知事又は川崎市長)を被告としなければならないのに(行政事件訴訟法11条1項、38条1項)、神奈川県という公共団体を被告としているため、Yは本件訴訟を不適法として却下することを求めることができたのではないかとすることである。

第2は、本件訴訟においてXは養護老人ホームの個室への入所を求めているが、これは行政事件訴訟法3条が定める処分の取消しの訴え、裁決の取消しの訴え、無効等確認の訴え及び不作為の違法確認の訴えの法定抗告訴訟のいずれでもなく、いわゆる無名抗告訴訟のうちの義務づけ訴訟にあたると考えられる。この義務づけ訴訟は、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が、近年は学説・判例とも一定の要件(一義的明白性、緊急性及び補充性)の下に認めようとする傾向にある。Yは、本件訴訟がこの義務づけ訴訟に係る上記の要件を満たしているか否かについても争うことができたのではないかと考えられる。

以上の二つの問題について、筆者は本件訴訟の第1審判決の評釈(堀[19]441頁以下)において詳細に論じたので、本稿ではこれ以上触れない。

また、養護老人ホームの個室への入所を求める権利についても同稿で詳しく論じたので、本稿ではできるだけそれとの重複を避けながら論ずることとしたい。

2 養護老人ホームへの入所を求める権利

本件訴訟の控訴審においては、養護老人ホームの個室への入所を求める権利があるか否かだけでなく、そもそも養護老人ホームへの入所を求める権利があるか否かが争われた。控訴人Xは、憲法25条と老人福祉法11条等を根拠に、養護老人ホームへの入所を求める権利があると主張した。そこで、以下では、これらの条項と養護老人ホームへの入所を求める権利との関係について、Xの主張、控訴審判決の判旨及び学説を適宜参照しながら論ずることとしたい。

(1) 憲法25条と養護老人ホームへの入所を求める権利

この問題について、Xは、老人も当然に等しく人間としての尊厳が維持されなければならない(憲法13条、14条)、養護老人ホームへの入居権は憲法25条1項及び2項によって保障されているというべきであると主張した。そして、憲法25条の法的性格について、次のように主張した。すなわち、憲法25条は単に立法者に対する政治的・道徳的義務を宣言したものではなく、裁判規範としても意味をもち、もし、国民が経済的・社会的救済を必要とする状態にあるのに、憲法の趣旨を具体化した立法が不完全である場合又は立法として具体化されていない場合には、憲法25条を直接の根拠として救済を請求できると解すべきであると述べた。

これに対し、本控訴審判決は、II判旨の1に引用したように、いわゆる憲法25条のプログラム規定的性格を判示することによって、X主張の憲法25条を直接の根拠とする請求を認めない趣旨を示唆した。

周知のように、憲法25条の裁判規範性を巡る学説は、一般にプログラム規定説、抽象的権利説及び具体的権利説に分けられている(堀[20]135頁以下を参照)。通説とされるのは抽象的権

利説で、この説は、憲法25条の規定が直接に具体的な法的権利を国民に与えたものではないことを認めつつも、国民は国家に対して立法その他の措置を講ずるよう要求する抽象的権利があるとする。そして、国家が憲法25条の規定を具体化する立法を行った場合は、それを通して国民は具体的権利を取得し、それはまた憲法25条の規定に基づく権利であるということができるとする。

この抽象的権利説によれば、Xが主張するような憲法25条の規定に基づいて直接養護老人ホームへの入所を求める権利はないということになるが、老人福祉法がそれを認めていればその権利があるということになる。老人福祉法が養護老人ホームへの入所を求める権利を認めているか否かは後記の(2)で検討するが、筆者を含め多数の学説はそれを肯定している。

本件訴訟において、Xは憲法25条の規定に基づいて直接養護老人ホーム(の個室)への入所を求めたが、このような形態の訴訟が果たして認められるかという問題がある。具体的権利説にあっては、憲法25条の規定はその規範内容の保障を請求できる具体的権利を個々の国民に認め、したがって国民は裁判所に対し憲法25条の趣旨を実現する立法の不作为の違憲確認訴訟を提起できるとする。しかし、本件訴訟においてXが請求しているように、直接憲法25条の規定に基づいて養護老人ホーム(の個室)への入所を求める具体的な権利まで認めているわけではない。

具体的立法がない場合においても憲法25条の規定に基づいて直接裁判上の請求をすることができるとする説がないわけではないが¹⁾、以下の理由によりこのような訴訟の適法性については消極に解すべきである(堀[20]154頁)。すなわち、①憲法25条が保障する権利は基本的に立法を通じて国民全部に対して保障されるのが原則であるべきこと、②同条1項が定める健康で文化的な最低限度の生活は、国民の意識、一般国民の生活水準、国の財政状況等を勘案した立法府又はその委任を受けた行政府の決定に任されるべきであること、③憲法の規定に直接基づく給付の請求という訴訟形態が我が国では認められていないことなど

である。

憲法 25 条の裁判規範性に関する我が国の判例では、いわゆる食糧管理法違反事件、朝日訴訟、堀本訴訟などに対する最高裁判決（それぞれ、最大判昭和 23 年 9 月 29 日・刑集 2 巻 10 号 1235 頁、最大判昭和 42 年 5 月 24 日・民集 21 巻 5 号 1043 頁、最大判昭和 57 年 7 月 7 日・民集 36 巻 7 号 1235 頁）によって、憲法 25 条は国民に具体的な権利を与えたものではないとするプログラム規定説的な解釈が確立している。しかし、朝日訴訟及び堀本訴訟の最高裁判決は、純粋なプログラム規定説によっているとはいえない面があり、立法府や行政府の裁量が著しく合理性を欠き明らかに裁量権の逸脱・濫用がある場合には司法審査の対象となる可能性を示唆している²⁾。

本件訴訟の控訴審判決は、II 判旨の 1 に引用したように、上記の判例にならって憲法 25 条の裁判規範性を消極に解するプログラム規定的性格を判示するのみで、老人福祉法の規定が著しく合理性を欠き立法府の裁量権の逸脱・濫用があるか否かについての判断は行っていない。すなわち、仮に老人福祉法 11 条の規定が養護老人ホームへの入所を求める権利を認めないものとする、そのような規定が憲法 25 条について立法府に与えられた裁量権を逸脱・濫用していないかどうかについて、本控訴審判決は何ら判示していない。

この問題について、筆者は、立法論としては社会保障の給付はできる限り国民の権利として制度化されることが望ましいと考えてはいるが、憲法 25 条の解釈論としては必ずしもすべての社会保障の給付が国民の権利として確立されていなくても同条に違反するものではないと解している。なぜならば、社会保障の給付は、今日では憲法 25 条 1 項が定める「健康で文化的な最低限度の生活」以上の水準を保障する場合があるからである。本件訴訟についていうと、筆者は、仮に老人福祉法 11 条の規定が養護老人ホームへの入所を求める権利を認めないものであるとしても、それは著しく合理性を欠くとまではいえず、立法府に対し広く認められた裁量権を明らかに逸脱・濫用しているとまではいえないのではないかと考えている。

なお、筆者は、後述するように、老人福祉法 11 条の規定は養護老人ホームへの入所を求める権利を認めていると解しているので、この意味からも同条が憲法 25 条の規定に違反しないと解している。

結論的にいうと、憲法 25 条を直接の根拠として養護老人ホームへの入所を裁判所に求めることは、学説及び判例のいずれからも認めることはできない。

（２） 老人福祉法と養護老人ホームへの入所を求める権利

X は、老人福祉法 11 条は、同条の要件に該当する者を養護老人ホームに入所させる義務を地方公共団体に負わせ、その要件を満たす老人には地方公共団体に対して養護老人ホームへの入所を求める権利を認めていると主張した。そして、同条は「措置を採らなければならない」と規定して地方公共団体の義務を定めるものであり、同条が地方公共団体に義務を課している限り国民はこれに対応する権利を有すると解するのが道理であるとも述べた。

これに対し、本控訴審判決は、II 判旨の 2 に引用したように、「措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、地方公共団体に措置義務があることから派生する反射的利益にすぎない」として、X の主張を退けた。

ところで、老人福祉法 11 条 1 項は「市町村は、必要に応じて、次の措置を採らなければならない」と規定し、その措置の一つとして同項の 1 号に「養護老人ホームに入所させ」ることが掲げられている。このように社会福祉法が地方公共団体に措置義務を課した場合に、それが対象者にその措置を受ける権利を認めたものであるか否かについて、行政解釈は消極的に³⁾、学説は積極的に解してきた。例えば、厚生省社会局老人福祉課 [9] 88～89 頁は次のように述べている。

「本法〔老人福祉法〕は、……、職権によって措置を採ることとしているが、これは、本法定定の趣旨にかんがみ、老人からの申請を待つという態度を一步進めて、措置の実施者自ら老人の実態

を把握し、積極的に措置を要する老人の発見に努めることを要請するものである。」「本条〔老人福祉法 11 条〕による措置は、措置の実施者に課せられた義務であって、右に述べたとおり、希望者からの請求権に基づくものではない。したがって、措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、公的機関に措置義務があることから派生する『反射的利益』であると考えられる。」

本控訴審判決は、この行政解釈をそのまま採用したものである。本控訴審判決及びこの行政解釈がいう「反射的利益」とは、「法がある命令・制限・禁止等の定めをしていることの反射として、事実上に利益を受ける場合」であるとされるが、「公権と単なる反射的利益との区別は、必ずしも明瞭とはいえず、立法の趣旨・目的の合理的解釈によって決するほかはない」とされる⁹⁾ (田中 [12] 88 頁)。したがって、老人福祉法 11 条の規定が、対象者に養護老人ホームへの入所を求める権利を与えているのか、単に反射的利益しか与えていないのかは、老人福祉法の合理的解釈によることになる。なお、ここで反射的利益しか与えていないというのは、結局養護老人ホームへの入所を求める実体法上の権利がないということを意味するものと考えられる⁵⁾。

ところで、この権利と反射的利益の区別は、法令の定めが不特定多数の利益すなわち一般的公共の利益の実現のためのものである場合は、このような法令は個々人の利益保護のために権利を与えるものではなく、間接的に関係者に反射的利益しか与えないという考えの下にたてられたものである (千葉 [15] 64 頁を参照。なお、同稿 65～66 頁には、「公共施設の利用より受ける利益」を反射的利益とする学説・判決例及びそうではないとする学説・判決例が引用されている。)。そうすると、法令が一般的な公益というよりは個人の利益の保護を目的として制定されているならば、それは反射的利益ではなく個人に権利を与えたものと解すべきことになる。

川上 [6] 382 頁は、許認可や特許のような行政処分の発給を求める権利は、①行政主体に一定

の行為をするよう義務づけている法規が、②少なくとも個人の利益保護をも目的としている場合に認めてよいと述べている。(なお、同稿 380 頁以下は、一般的な「行政処分発給請求権」について論じている。) 老人福祉法 11 条 1 項 1 号の規定は、不特定多数の公益目的のためのものではなく、居宅において養護を受けることが困難な特定の老人の利益保護のためのものであって、まさに上記の①及び②の要件を満たしているというべきである。したがって、同条の規定は単に反射的利益を与えるものにすぎないということではできず、権利を与えるものと解すべきである。

本控訴審判決及び行政解釈が老人福祉法 11 条の規定は反射的利益しか与えないとする根拠は、同条の措置が対象者からの申請によってではなく、措置の実施者⁶⁾の職権によってなされるからというものである。確かに同法及び関係法令に対象者等からの申請を認める規定はないが、同条の規定が居宅において養護を受けることが困難な老人の利益保護を目的とする以上、その者からの申請をも認めることが同条の趣旨にかなうというべきである⁷⁾。同条が規定しているのは措置の実施者が養護老人ホームへの入所の措置を採らなければならないということであり、それは必ず職権による探知のみによって行わなければならないというわけではない。申請を経て措置の実施者が入所の措置を採ることは一向に差し支えないし、行政の実態は対象老人からの申請や関係者からの申出によって大部分が入所しているといわれている。

学説は、ほとんど例外なしに、社会福祉法において措置の実施者に措置義務を課したものの(「～しなければならない」と規定したいわゆる義務づけ規定に係るもの)については、その根拠は必ずしも明確にはしていないものの、対象者は権利があると解している⁸⁾。この場合の権利の意味・内容としては、①措置要件に該当すれば当然に受給権が発生する、②措置の実施者に対し措置を採るよう請求する権利がある及び③措置の実施者が措置を採ればその段階で受給権が発生するの三つのレベルが考えられるが、これらの学説のいう権利がこのいずれを指すのかは必ずしも明らか

でない。③の場合権利があることはいうまでもないとして、問題は①と②の権利があるかどうかである。

倉岡 [8] 350 頁は、「措置によって実体上の受給権が発生するのではなく、法定の要件を充足したときに既に発生した受給権は、措置によって具体的に行使することができる」と述べて、①の権利を認めている。しかし、社会福祉法の措置要件はかなり不明確であるとともに、「必要に応じて」措置を採らなければならないと規定して措置の実施者の裁量権を広く認めており、受給権が法律上当然に発生していると解することはできない。

以上のことから、学説のいう権利は②の請求権を意味していると考えられる。前述したように、社会福祉法が個人の利益保護のため措置の実施者に措置を採ることを義務づけている場合は、この義務の反面として対象者は措置を採るよう求める権利を有すると解すべきである。しかし、このような権利が認められるとしても、それを裁判上主張できるような訴訟形式が我が国で認められているかという問題がある。何らの行政庁の行為もない場合において行政庁に対し何らかの措置を採るよう直接裁判所に求める訴訟はいわゆる義務づけ訴訟にあたり、この訴訟が認められるためには前述したように厳格な要件（一義的明白性、緊急性及び補充性）を必要とする（堀 [20] 292 頁）。この一義的明白性とは、「行政庁が当該処分をなすべきこと又はなすべからざる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」ることであるとされる（最高裁判所事務総局編 [10] 41 頁）。一般的にいうと、社会福祉法の措置要件は必ずしも明確ではなく、かつ、「必要に応じて」措置を採らなければならないと規定して措置の実施者に広く裁量権を認めているので、一義的明白性の要件を満たすことは多くないと考えられ、この義務づけ訴訟が認められる可能性は低いと考えられる。したがって、措置要件に該当すると考える者は、措置の実施者に対し措置を採るよう申請するなど何らかの行為をした後で、そ

れに対する拒否行為又は不作為について抗告訴訟又は国家賠償請求訴訟という形式でしか実質上争えないのではないかと考えられる。

3 養護老人ホームの個室への入所を求める権利

X は、憲法 25 条並びに老人福祉法 1 条、2 条、4 条及び 11 条の規定を根拠に、Y が X を養護老人ホームの個室に入所させるよう裁判所に求めた。この問題については本件訴訟の第 1 審判決の解説（堀 [19]）で詳細に論じたので、ここでは控訴審判決について簡潔に論評する程度にとどめたい。

老人福祉法 17 条 1 項は養護老人ホームの設備及び運営の基準は厚生大臣が定めると規定しており、この規定に基づき「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準（昭和 41 年厚生省令第 19 号）」が制定されている。同基準 13 条は、養護老人ホームの居室の入所定員を「原則として二人以下とする」と規定している。したがって、老人福祉法令の文理解釈上は養護老人ホームの個室への入所を求める権利はないと解される。

本件訴訟の控訴審判決は、II 判旨の 3 に引用したように、「同条〔老人福祉法 17 条〕に基づいて定められた基準を超える水準の具体的権利を個々の老人に賦与したものではない」と判示している。この判旨は、養護老人ホームの居室への入所について、二人部屋ではなく一人部屋への入所を求める権利はないという意味では正当である。しかし、老人福祉法 17 条の規定に基づいて定められた基準の施設サービスを受ける具体的権利がないということはこの判決が判示するものであるならば、それは問題である。通説はこのような権利を認めているからである（この問題に関する学説及び判決例については、堀 [18] 222～223 頁、同 [19] 439～440 頁を参照）。

また、憲法 25 条に係る最高裁の判例（注の 2）を参照）によれば立法府がその裁量権を逸脱・濫用すれば裁判所が審査判断することができると解されるが、養護老人ホームについて個室の整備・確保を老人福祉法が定めないことが、憲法 25 条によって立法府に与えられた裁量権の逸脱・濫用

にあたらないか否かについても検討すべきであったと考えられるが、本判決はこの点に関し何の判断も示していない。(この点については、堀[19] 440頁で検討しているので参照されたい)。

注

- 1) 戸波[17] 389頁は、「憲法25条の生存権を保障すべき具体的立法が制定されていない場合に、『最低限度の生活』を営むための生活扶助の給付を認める判決もあり得るように思われる」と述べている。
- 2) 朝日訴訟最高裁判決は、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない」と判示している。堀本訴訟最高裁判決は、「憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」と判示している。
- 3) ただし、措置と権利との関係に係る行政解釈に関し、河野[7] 39頁は次のように述べている。「そもそも、行政解釈において、すべて『義務給付』は反射的利益だと考えられていたかといえれば疑問であって、むしろそれがはっきり打ち出されてきたのは精神薄弱者福祉法、老人福祉法のいわゆる単法化後の解釈・運用においてであったように思われる。身体障害者福祉法の行政解釈では、義務規定は身体障害者の請求権を認めるという解釈が前提とされていた」。
- 4) なお、この公権(行政主体に対して国民が有する特別な公法・行政法上の権利)と反射的利益との区別は、伝統的な行政法学における公法と私法の区別に由来するものであるが、現在では公法と私法とを区別する意義は少ないとする学説が支配的となり、したがってもはや実体法上公権概念をたてることは余り意味がないとされるようになっている。今日では、公権と反射的利益という区別ではなく、権利・法益と反射的利益という区別にとらえ直されている(安達[1] 50頁、千葉[15] 64頁)。
- 5) なお、反射的利益は、行政訴訟において抗告訴訟の原告適格の有無を判断するものとしても用いられる。すなわち、抗告訴訟の原告は「法律上の利益」を有する必要がある(行政事件訴訟法9条、36条)、単に反射的利益を有するだけでは原告適格がないとして訴えが却下される。本

判決が判示している反射的利益はこの意味ではなく(なぜならば、本件訴訟の各判決は原告適格がないとして訴えを却下しているのではなく、実体法上の権利がないとして訴えを棄却しているからである)、実体法上の権利がないという意味で反射的利益しかないと判示しているのである。

- 6) 老人福祉法11条1項は市町村という公共団体に措置義務を課しているが、措置の具体的な実施はその執行機関としての市町村長又はその委任を受けた者が行うことになる。
- 7) 田中[12] 85頁は、「公権とというためには、それを自己のために主張しうべきことが法律上保障されていることを要する」が、「実際上には、これを主張する方法が制度上不完全な場合もある……が、その不完全なことは、必ずしも、公権であることを妨げるものではない」と述べている。また、宮崎[22] 297頁も、「職権主義の原則は論理必然的に申請を排除するものではない。申請もまた職権行使の契機たりうる」と述べている。更に、村上[23] 108頁は、「手続の問題と実体法上の権利とは必ずしも必然的な関連をもたないことなどからしても、申請手続の欠如をもって、措置請求権を否定することはできないように思われる」と述べている。
- 8) 碓井[2] 307頁、岡崎[3] 298頁、小川[4] 177頁、片岡[5] 123～124頁、河野[7] 38頁、竹中[11] 51頁、田村[13] 63頁、千葉[14] 212頁、寺脇[16] 61頁、又坂[21] 776頁、村上[23] 108頁。この問題については、堀[18] 205頁以下で詳細に論じたので参照されたい。

引用文献

- [1] 安達和志「公権と反射的利益」成田頼明編『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』、有斐閣、平成2年
- [2] 碓井光明「福祉施設の利用関係」『ジュリスト増刊 行政法の争点』、有斐閣、昭和55年
- [3] 岡崎勝彦「社会福祉」室井力編『現代行政法入門(2) 新版第2版』、法律文化社、平成2年
- [4] 小川政亮『社会事業法制 第2版』、ミネルヴァ書房、昭和61年
- [5] 片岡直「社会福祉の行政と権利保障」荒木誠之他編『現代社会福祉の課題』、法律文化社、昭和50年
- [6] 川上宏二郎「行政過程における私人の権利」雄川一郎他編『現代行政法大系 2 行政過程』、有斐閣、昭和59年
- [7] 河野正輝『社会福祉の権利構造』、有斐閣、平成3年
- [8] 倉岡小夜「社会福祉サービスに関する法理と裁判」仲村優一他編『講座社会福祉 6 社会

- 福祉の法と行財政』, 有斐閣, 昭和 57 年
- [9] 厚生省社会局老人福祉課監修『改訂老人福祉法の解説』, 中央法規出版, 昭和 62 年
- [10] 最高裁判所事務総局編『続々行政事件訴訟十年史』, 法曹会, 昭和 56 年
- [11] 竹中 薫「高齢者の人権と憲法学 (二・完)」『産大法学』平成 7 年 4 月
- [12] 田中二郎『新版行政法 上巻 全訂第二版』, 弘文堂, 昭和 49 年
- [13] 田村和之『保育法制の課題』, 勁草書房, 昭和 61 年
- [14] 千葉勇夫「社会保障 (労働保護を含む)」杉村敏正編『行政法概説 各論』, 有斐閣, 昭和 46 年
- [15] 千葉勇夫「公権と反射的利益」『ジュリスト増刊 行政法の争点』, 有斐閣, 昭和 55 年
- [16] 寺脇隆夫「社会福祉の法と行財政の原理」仲村優一他編『講座社会福祉 6 社会福祉の法と行財政』, 有斐閣, 昭和 57 年
- [17] 戸波江二「立法の不作为の違憲確認」芦部信喜編『講座憲法訴訟 1』, 有斐閣, 昭和 62 年
- [18] 堀 勝洋『福祉改革の戦略的課題』, 中央法規出版, 昭和 62 年
- [19] 堀 勝洋「社会保障法判例 養護老人ホームの個室への入所を請求し得る具体的請求権がないとされた事例 (森訴訟第 1 審判決)」『季刊・社会保障研究』Vol. 28, No. 4, 平成 5 年春号
- [20] 堀 勝洋『社会保障法総論』, 東京大学出版会, 平成 6 年
- [21] 又坂常人「『福祉の措置』の法律問題」成田頼明他編『行政法の諸問題 下』, 有斐閣, 平成 2 年
- [22] 宮崎良夫「社会保障行政と権利保護」東京大学社会科学研究所『福祉国家 第 4 巻 日本の法と福祉』, 東京大学出版会, 昭和 59 年
- [23] 村上武則「給付行政の諸問題」雄川一郎他編『現代行政法大系 1 現代行政法の課題』, 有斐閣, 昭和 58 年
(ほり・かつひろ 上智大学教授)

書 評

ジョン・C. キャンベル著、三浦文夫・坂田周一監訳

『日本政府と高齢化社会——政策転換の理論と検証』（中央法規出版、1995年）

S. J. アンダーソン著、京極高宣監訳

『日本の政治と福祉——社会保障の形成過程』（中央法規出版、1996年）

星 野 信 也

I. 政治過程論というわが国には比較的新しい領域から、1980年代末までの老人福祉を歴史的に調査研究した文献が、2冊相次いで翻訳出版された。今年に入って公刊された新藤宗幸『福祉行政と官僚制』も加えて、社会福祉研究に政治学領域からの本格的アプローチが加わったことを、大いに歓迎したい。ただ、共に各章ごとの分担、監訳だが、『日本の政治と福祉』では読み始めて直ぐに行き詰まった。率直に言って、この邦訳ではよほど想像力を働かせないとよく分からない。評者は、結局諦めて、原文を読み通した。監訳者も「あとがき」で翻訳の不十分さを認め改訂を誓約しているから、読者はぜひ初めから改訂版を待って購読されるよう勧めたい。それに較べて、『日本政府と高齢化社会』は、たいへん読みやすい。それでも、社会福祉サービスはよいとして、政治学や年金、医療保険制度の専門用語が何ヵ所か日常用語化されたため、原文の格調を損なった所が目についた。わが国の社会福祉学が社会保障とはほとんど独立なのが問題なのだが、それなら進んで政治学や社会保障の専門家の参加を求めるべきであつたろう。

II. アンダーソンの『日本の政治と福祉』は、「成長国家 (Developmental State) を超えて」という副題が、「社会保障の形成過程」と意識されている。そして、第1章「国家と福祉連合」にはじまって、「政治経済情勢と政治危機の影響」、「戦前の日本を超えて」、「公的年金政策」、「社会サービス政策」、「保健医療政策」、そして「結論」の7章から構成されている。他方、キャンベルの『日本政府と高齢化社会』は、原文の副題が主題とされて、主題の「政策転換の理論と検証」が、むしろ訳書の副題とされている。第1章「序

説」にはじまって、「政策転換の論理」、「老後問題：年金制度の確立」、「1960年代の政策：老人問題」、「老人ブームと政策転換」、「小規模事業の開始」、「新しい課題：高齢化社会問題」、「雇用対策の拡大」、「医療改革」、「年金制度の改革」、「結論」という11章から構成されている。

アンダーソンが年金、社会サービス、保健医療に絞って論じているのに対して、キャンベルは農林省、国土庁などの小規模事業や労働省の高齢者雇用対策まで包含することで、その考察に幅と厚みを加えており、前者が約230頁に対して後者は実に580頁に及ぶ。その分、理論的枠組みとその展開も体系的であるが、第3章以下のケース・スタディはエピソード風に書かれていて、分厚さを感じさせないほど読みやすい。ほぼ同じ時代とテーマを扱っているから、個性の違いはともかくとして、どちらか1冊だけを選びたい読者には、価格は少し高いが、その分内容が詳しく豊かな点、キャンベルを勧めたい。

III. アンダーソンは、まず、わが国では目立った社会福祉運動も、福祉の強力な既得権益も、組織労働者を背景とした社会民主主義政権も、福祉国家に対する明確な政治公約もいずれも欠いたまま、なお相当な福祉政策が実現されている現実を、興味深いパラドックスとして提示する。

大戦後、官僚は、政党政治のもとで、国会議員、そして背後にある様々な利益集団との政策連合を迫られる。1959年、自民政権は、その支持基盤である農民と中小企業、自営業を対象に国民年金法を成立させ、国民皆年金を実現した。野党勢力の分裂と企業別組合が制度分立の維持に作用した。1973年福祉元年

には、制度分立のまま、5万円年金と物価スライド制が実現し、いちおう西欧水準にキャッチアップする。

1970年代の低経済成長は、賃金抑制と引き換えに年金と雇用保険を改善する一時的コーポラティズムをもたらさえた。分立した年金保険には、医療保険におけるような強力な利益集団も、それを背景とした族議員グループも、野党間の統一支持勢力も欠けていたから、1985年年金改革は、官僚主導で進められ、国民年金を基礎年金とすることで制度一元化が部分的に成功する。しかし、戦略的に、給付水準引き下げではなく給付水準維持にとどまったから、年金財政問題が将来の大きな課題として残された。

福祉三法体制は、戦前の民生委員制度と中央集権体制を温存させた。1964年に福祉六法体制が完成するが、福祉支出の増大はニーズ拡大に吸収されたから、福祉行政はサービス請求権よりも職域の福利厚生と家族福祉に依存する状況が続いた。その間、1960年代に登場した革新自治体が、社会サービス拡充を先取りした。1970年代初期には自民党も選挙民の関心を認識して福祉政策へのイニシアティブ回復を図り、児童手当制度導入、年金給付大幅引き上げ、老人医療費無料化などを実現する。

1980年代には使用者側中心に福祉見直し機運が強まったから、国から地方への国庫負担金削減が、政治家の干渉を排して官僚中心で行われた。だが、他の面では、官僚のイニシアティブも政党の支持なしには進まず、福祉見直しも社会サービスの優先順位を下げるには至らなかった。

医療専門職者の利益集団は、原則自民党支持だが、革新知事を支持する場合もあり、多元主義やネオ・コーポラティズムに即応する面がある。医療関連の最大組織は健康保険組合連合会で、分立する健康保険制度を支持し、しばしば医師会と利害対立する。近年、開業医が減少して勤務医が増大し、医師会会員が減少したことなどが、医師会の官僚対抗勢力としての政治力を弱体化させた。1980年代には医療費抑制がようやく政治課題となり、官僚が積極的に与党リーダーの支持と医師会や族議員グループ、野党との仲介に動き、老人医療費有料化と医療保険間の老人医療費分担を含む老人保健制度を成立させ、さらに、退職者医療制度、健康保険被保険者本人10%自己負担制などを成立させる。

結論で、わが国の国際比較研究に必要な視点とし

て、次の6点をあげる。①労働者福祉から社会福祉までその推進に果たした政府の役割の重要性、②国際間の情報交流の重要性、③企業別組合組織は必ずしもユニバーサルな社会福祉の推進力でなかった事実、④職域の相互扶助は、国の福祉支出の抑制要因でもあった事実、⑤戦前の軍事的必要、戦後の国際経済力重視が社会福祉の充実に果たした意義、⑥イデオロギーの役割は制約され、政治的恩恵供与 (patronage) が一定の役割を果たした事実である。要するに、1955年体制下で、官僚中心の、その都度、分野ごとの政策連合が、相当程度の福祉政策を実現した。

IV. キャンベルは、アイデアとエネルギーのあり無しから、政策転換のための意思決定の4モデルを提示する。①両方がみられ、アクターたちの葛藤や政治闘争の所産として政策転換がもたらされる政治型、②前者のみで、政策の欠陥を改革しようとする官僚の認識から転換がもたらされる認知型、③後者のみで、偶然の事故に左右された意図せざる転換の偶然型、④両方ともみられず、社会経済の変化の産物として転換が生まれる慣性型である。4つは決して排他的ではなく、ほとんどの場合、強弱はありながら並行してみられるから、政策分析には多角的な過程分析、要因分析が必要である。そのため、別に「空間」と「時間」の概念が取り入れられ、低い官僚レベルの専門アリーナと高い政治レベルの一般アリーナ、解決策が模索されるアジェンダ段階とそれが実際の政策転換に結実する法制化段階が区別される。そして、パターン分類の方法として、「政策の推進機能」を果たした実在の人物や組織体の動機、行為、相互関係が、多数のインタビューを通して得られた知見から、ケース事例ごとに詳しく「物語風」に展開される。その際、初期の老後問題から、老人問題、老人ブームを経て、最近の高齢化社会問題に至る政策課題認識の広がり、あるいは、西欧へのキャッチアップを目指した解決策駆動型から、積み重なった課題解決のための問題駆動型への転換が認識される。

1961年国民皆保険制度に先だって、利益集団によって軍人恩給や私学共済が作られ、国民年金も、自民党の基盤であった自営業者や中小企業者、農民など年金未加入者対象にとどまったから、せっかくの一元的整備の機会が見失われた。1960年代に下級官僚に老人問題が認識され、老人福祉法、社会局老人福祉課が

作られるが、セクショナリズムが原案のナーシングホームを特別養護老人ホームに変えたから、医療と福祉の対立を残した。1968年民生委員を動員した「寝たきり老人調査」が老人問題を一般アジェンダ化し、自民党大臣も老人医療費無料化を提言するが、かえって革新自治体の先取りを許すことになり、遅れた国レベルの老人医療費無料化を、論理を超えた過大なものにするようになった。

未熟な政治が主導した福祉元年の老人医療費無料化、年金給付大幅引き上げと物価スライド制は、右肩上がりの経済成長への楽観と低い高齢化率予測に基づいていたから、きちんと議論を尽くした改革の機会を再び見逃すことになった。医療費無料化の財政圧力が社会局のイニシアティブを失わせるなかで、他省庁による任務外の小規模プログラムが専門アリーナでいくつも行われていく。なかでもシルバー人材センターは、就労と生きがい対策の狭間にあったが、労働省の施策として定着する。

低成長経済に転換し、人口高齢化予測が上方に修正されるなかで、高福祉高負担への懸念が強まり、福祉見直し論が高まる。日本型福祉社会論は、西欧の福祉見直し論が個人主義、自由市場という大きな政府へのアンティテーゼであったのとは対比して、むしろ社会的連帯とか共同体を強調する中途半端なものであった。1970年代後半に年金改正に失敗するが、1980年代には行政改革論議が追い風となって、社会サービス分野で、国庫補助率が引き下げられ、地方自治体に行財政責任が転換される。そして、一度失敗した消費税を1988年に成功させる代償として、にわかにゴールドプランが浮上した。

老人医療費無料化は、過剰診療を招き、財政負担の増大と制度間の財政不均衡をもたらした。1982年老人保健制度は、老人医療の一部有料化、被用者保険から国民健康保険への財源調整および保健サービスの導入を実現した。一貫した反対勢力がなかったこと、行革キャンペーンが財政危機の認識を広めたことなどから、厚生官僚が、族議員を活用しつつ、その推進役を果たした。この改正は、さらに退職者医療制度、そして健康保険被保険者本人の10%定率負担、老人病院への定額払い制度などの導入に連なり、全体として、国の医療費負担の一部を、患者、地方自治体、医療保険に分散、分担させた。

年金制度をめぐるのは、不適切な給付水準、予測さ

れる財政危機、不合理な制度体系といった課題が積み重なっていた。1985年改革は、制度未成熟な間に改正しなければ改革がいつそう困難になるという認識のもとに、官僚主導で推進された。各野党は争点ごとに反目していたし、国鉄共済組合が破産状態に陥ったことも追い風となった。悲願であった制度統一が基礎年金部分で達成されたほか、主婦と障害者の年金権が拡大され、給付水準引き下げではなく1986年水準に抑制する方式で改正された。だが、厚生年金給付開始年齢の65歳への引き上げや共済年金の厚生年金への統合は先送りされた。

結論として、1950年代の混迷状態、1960年代の低迷期、1970年代初頭のブーム状況、同後期の実効のない議論の時期を経て、1980年代の合理化と拡大への新たな関心の高まりに要約される。しかし、1985年年金改正が、結局、1959年当時の議論に立ち返ったに過ぎなかったことから、わが国のボトルネックは、有効な意思決定システムの欠如にあるといえる。それは、保守一党支配が続くなかで、労働組合運動は分裂しており、グレイパワーは力不足、族議員は政党リーダーと距離があり、医師会や全国社会福祉協議会に代表されるサービス供給者集団が唯一有効な利益集団にとどまり、チャンピオン不在のなかで、結局、公益よりもセクション中心で実行力に乏しい厚生官僚しか主要アクターがいないところに、問題が顕在化しながら、効果的な政策転換が行われない原因がある。

V. 読後感として、政治学は社会福祉学と近いという印象が残った。第1に、政治学、とくに政治過程論は、社会福祉学ほどではないまでも、ある程度学問的未成熟を共有している。両著は、日本の制度の歴史的な分析であるから、外国の読者にはともかく、日本の読者にはさほど強い感銘を与えない。邦訳が論理性を損なった点があるにしても、その分析の枠組みにあまり理論的厳密さや説得力を感じられないのである。第2に、政治学も、理念と現実の乖離を社会福祉学と共有している。政治学は、ギリシャの昔から、社会的公正といった先験的理念と実際の政治権力についての経験的事実の乖離に苦しんできたが、社会福祉学も、基本的人権やイデオロギーに依拠した理念と現実の制度体系や実践とのギャップに悩んでいる。この第2点はむしろ積極的評価に結びつくのだが、両著は、現実の社会福祉制度が、広い公共の福祉や長期的視野からより

も、官僚個人や省庁のセクションと医師会、労働組合などの関係利益集団や族議員あるいは政党リーダーとの、その時々個別利害を通じた野合や癒着の産物であったため、今日いよいよ多くの課題を抱えている実態を示すことで、まさに理念的な人権論や公的責任論に基礎を置いてきたわが国の社会福祉学に、厳しく社会福祉制度の実態を見直すことを迫っているといえる。

別の批判点をあげれば、両著共に折に触れてアメリカその他と国際比較しているのだが、もっぱら政策転換過程に焦点があって、行政組織ではなく官僚個人がなぜそれほど影響力を持ち得たのか、革新自治体がな

ぜばらまき福祉を展開できたのか、国、地方でなぜ何百ものプログラムが積み重なってしまったのか、機関委任事務の団体事務化にもかかわらず、老人福祉がなぜますます中央政府の重要政策課題であり続けるのか、民間活用をめぐる、なぜシルバーサービスという和製英語が頻繁に使われるのか、などの制度的背景がほとんど国際比較されていないため、社会福祉行政の国際比較を期待して読むと裏切られるし、強固だったはずの保守一党支配が崩れた現状への示唆も、ほとんど読みとれない。

(ほしの・しんや 日本女子大学教授)

浅野仁著『高齢者福祉の実証的研究——豊かな高齢期に向けて』（川島書店、1992年）

平 岡 公 一

本書は、長年にわたって高齢者福祉の実務と研究に取り組んでこられた著者が、これまでの研究の成果をまとめて刊行されたものである。

まず本書の内容を概観しつつ、若干のコメントを加えておきたい。

第1章「高齢者の生活課題とその要因分析」は、「高齢者と家族の生活課題」「高齢者の社会的孤立」「高齢者の生きがい」と題した3つの節から構成されており、いずれも著者が自ら企画・設計した社会調査データを用いて、高齢者の生活問題・ニーズの分析を行った結果をまとめたものとなっている。

この章に収録されている研究で著者が用いた分析手法には次のような特色がみられる。まず第一に、社会的孤立、生きがいなどの概念の測定のためには、アメリカでの社会老年学の研究成果を踏まえて適切な方法により作成された尺度（社会的孤立尺度、PGC モラールスケール）が用いられている。わが国での調査研究では、こうした概念を測定するにあたって信頼性や妥当性が検証されていない単発的な質問を用いることも少なくないが、そうした方法よりも、本書で紹介されているような適切な尺度を用いることが望ましいことはいままでもない。

分析方法の第二の特色は、因子分析、重回帰分析などの多変量解析の手法が用いられているという点である。こうした手法は、わが国の社会福祉学の研究では、まだ十分に普及しているとはいえないが、要因分析を行う場合には、クロス集計のレベルの分析だけでは、誤った結論を下す危険が大きいのであり、著者はその点を認識して、早い時期から多変量解析の手法を用いた研究に取り組んできたのである。

こうした点からみても、本章に報告されている研究が、学問的に適切な手続き・手法を用いて行われたものであることがわかる。

分析結果は多岐にわたっているが、その中でも、1日に要する介護時間、および介護の困難の程度が、家族介護者の生活課題（生活困難の程度）に影響を及ぼす要因として特に重要な要因であるという分析結果、また、収入が低いことが世帯類型を問わず高齢者の社会的孤立を促進するという分析結果は、高齢者の介護問題および孤立の問題に関する重要な政策的・実践的なインプリケーションをもつものと考えられる。また、通念とは違って、家族員数が多いことが障害・同居高齢者の社会的孤立を緩和することにつながらない（むしろその逆）という結果も興味深い。

このように著者は、多変量解析の手法を駆使してさまざまな分析を行っているが、決して統計的手法を万能視しているわけではない。本章の中で養護老人ホーム入所者の生きがい(モラール)の要因分析を行っている部分では、統計分析の限界を補うために事例分析法も併用されており、生きがいを高める要因の相互連関性がより明確に示されている。

続く第2章「高齢者福祉施策・サービスの展開」は、2つの節から構成されているが、まず第1節では、大戦後から今日に至る高齢者福祉施策の展開過程が整理され、目的・対象・方法・内容・主体などに関する高齢者福祉施策の重点の変化が分析されている。重要な論点の的確に整理されているという印象をもたせる手堅い記述となっているが、同時に、著者がその実情を熟知している高齢者福祉の実践現場の側からみたいいくつかの課題提起もなされている。例えば1988年の「福祉ビジョン」において「自立自助と社会連帯の考え方」が基本理念として強調されていることに関連して、著者は、「在宅介護事業に従事する職員は、派遣対象である高齢者が自分で買い物ができるのに買い物を依頼したり、家族が自分たちの衣類の洗濯を頼むことがあったりしたとき、『自立自助と社会連帯の考え方に立ち』の内容を業務とのかかわりでどのように考えたらよいのか判断に迷うだろう」と述べ、単純な(経済的自由主義の観点からの、あるいは精神主義的な)自立論では、社会福祉実践の現場における「自立」をめぐる問題の解決には役立たないことを指摘している。

さて、ここでの政策動向の検討を踏まえて、続く第2節では、調査データを用いて介護ニーズの量的な把握と質的な分析が行われている。介護ニーズの把握に関して用いられている手法は、著者を含む東京都老人総合研究所の社会福祉研究者のグループがかつて開発したニーズ調査・ニーズ推計の手法を改良したものである。著者が行った改良は、障害程度の分類基準に新たに精神的障害(主として老人性痴呆による)の程度を加えたことであった。この点は、この分野における研究を一步前進させたものとして評価することができる。ここで著者が用いた方法を活用することにより、一定の科学的根拠をもったサービス整備目標量の設定が可能になるのだが、つい最近までこうした手法は全く国や自治体によって採用されず、老人保健福祉計画の策定の際にようやく簡便化された形で一部取り入れ

られたにすぎないのは残念なことである。

ここで著者は、ニーズの量的推計に加えて、事例調査を実施することによりニーズの質的分析も行っている。その結果、家族などによるインフォーマルサポートと在宅福祉サービスによるフォーマルサポートの連携が高齢者の個別的なニーズを充足する上で重要であることが明らかにされている。この分析はかなりきめ細かなものであり、その結論も一般的に妥当と考えられていることであるが、データから結論を導く手続き、過程についてももう少し詳しい記述があれば、より説得力をもつように評者には思われた。ただし、事例の記述は行き届いたものであり、そこに盛り込まれている情報を収集すること自体、専門的な面接技術をもつ者でなければ容易ではないということは付け加えておく必要がある。

第3章「高齢者に対するソーシャルワーク」では、高齢者に対するソーシャルワークの基本的な原則と具体的な手法が取り上げられている。ここで著者は、ソーシャルワークの一般的な原則や手法を高齢者の場合にそのままあてはめるのではなく、まず高齢者に対するソーシャルワークの特質を解明し、その上で、日本の現在の老人ホームの実態に即して、高齢者に対するソーシャルワークの具体的な指針を示すという方法により論述を進めている。著者は、高齢者に対するソーシャルワークの特質に関して、問題志向よりも経過志向でなければならないこと、また態度・行動の変容を促す援助よりもサービス提供や環境整備を重視する必要があることを明確に指摘している。

本章の論述のスタイルは、一読するとやや教科書的であるような印象を受けるが、ワーkerが陥りやすい問題点の指摘や事例の取り扱い方などに著者の豊富な実務経験、実践研究の蓄積が生かされていることはもとより、海外の実証的研究の成果が積極的に取り入れられている。なお、ここで紹介されている研究の中には、専門職のソーシャルワーカーによる援助が一般職員による援助よりも高い効果をおさめることを立証したゴールドパークの研究など、わが国における研究の課題の所在を示唆しているものも少なくない。

ここで著者はまた、入所施設におけるソーシャルワークのあり方を検討するにあたって、ゴフマンのtotal institution論なども検討しており、全体として密度の濃い議論が展開されている。

なお、本章では、入所施設でのソーシャルワークに

重点をおいて論述がなされていることと、原論文の初出が比較的早い時期であったことから、ケアマネジメントへの言及はないものの、本書で論述されている高齢者援助の基本的な視点や原則の理解は、ケアマネジメントの原則や手法を検討する場合にも前提にされるべきものと評者は考える。

第4章「高齢者福祉の今後の方向」は、今後の高齢者福祉を展望する場合の基本的な視点について論じたものであるが、高齢者福祉の予防的機能の拡充の必要性を強調している点が特徴的である。その予防的機能の捉え方は、いわゆる岡村理論における「社会福祉の予防的機能」の考え方に沿ったものであり、高齢者福祉における第1次予防（問題発生防止）、第2次予防（問題の悪化、進行防止）、第3次予防（機能回復と維持）のそれぞれについて、事例の紹介も含めながら検討が行われており、さらに具体的な施策上の課題として、保健・医療サービスとの連携、公私の連携、ケースマネジメントの確立の必要性が指摘されている。

この3つの課題に関する著者の説明には、いくつかの興味深い指摘も含まれている。

例えば、公私の連携に関しては、著者は、「高齢者本人の自立自助と家族の相互扶助で対応できなくなった時に公的サービスが対応するのではなく、自立自助や相互扶助を確立するために公的サービスが提供されるという考え方が重要である」と論じている。ケースマネジメントに関しては、『「予防が治療にまさる」』を具体化していくためには、保護的サービスに含まれる予防的機能の点検が今後ますます必要となるであろう」と述べている。このような指摘が、単なる抽象的な理念としてではなく、事例分析の積み重ねに基づいて、具体的な政策・実践の課題として示している点に著者の力量が示されているように思われた。

また、予防的機能との関わりで高齢者の自己管理および世代間の相互理解の促進の必要性について論じている点も、著者の着想のユニークさを示すものといえる。

近年では、「自立支援」が高齢者福祉の基本理念の一つに位置づけられるようになってきたが、本章を一読すれば、その点に関する課題意識は内外の社会福祉学の研究者が早くからもちあわせていたものであり、ここに示されている「予防的機能」論のような社会福祉学の理論枠組みを適用すれば、問題の適切な整理・

分析が容易になることが理解できるであろう。

本章の最後の部分では、高齢者福祉の発展段階のモデルが示されている。高齢者に対するイメージや社会一般の反応の変化に対応して、福祉対策の目標は「社会的防衛→恩恵→発達可能性→社会的支持」と順次変化し、サービス内容は「なし→身体的ケア→自立と自己充足→社会的機会の拡大と社会からの受容」へと変化するというモデルである。このモデルの妥当性を示すためには、政策・実践の歴史的展開についての具体的な記述がもう少し必要のように思われるが、本書のここまでの記述内容との関連も深く、論述の内容は本書の締めくくりにふさわしいものである。

以上が本書の主な内容であるが、巻末には、わが国の高齢者施策の概要について著者がまとめた英文の論文が補遺として収録されている。

さて、以上みてきたように、本書は、第1章が生活課題・ニーズの分析、第2章が政策動向と政策課題、第3章がソーシャルワーク論、第4章が将来展望と提言を取り上げるという構成になっており、一面では論文集的な性格ももつものの、高齢者福祉のほぼ全領域をカバーする体系的な研究書といえることができる。著者自身の実証的研究の成果に基づいてまとめられた高齢者福祉の体系的な研究書としては本書がわが国では最初のものであり、この点に本書の第一の意義が認められると評者は考える。こうした内容の研究書の刊行は、豊富な実務経験と実践的研究の経験をもち、科学的方法により個別研究を積み重ねてきた著者にして初めて成し遂げることができたことといえる。

本書における著者のアプローチの一つの特色は、介護に関わる課題を重視する一方で、それ以外の課題も軽視することなく、「豊かな高齢期」を可能にする条件を総合的に検討しようとしている点にある。介護問題を重視することは、今日の時点では当然のことのように思えるかもしれない。しかし、1970年代あたりまでは、老人問題研究の中で、社会学的・経済学的なアプローチによる家族や所得・労働などの研究の比重が高く、「介護」という概念さえ確定していなかったものであり、また、要介護高齢者の生活の質を高めるといふ課題意識も研究者に広く共有されてはいなかった。この点からみると、著者が、高齢者福祉の進むべき方向と基本的な研究課題の所在を早い時期から認識し、介護問題に焦点を合わせながら計画的に個別研究を積み重ねてきたことは十分評価される必要がある。

著者のアプローチのもう一つの特色としては、政策的課題を論じる場合にも、高齢者に対するソーシャルワークの方法を論じる場合にも、各種の公的サービスの積極的な利用を重視していることである。このことは、著者が要介護高齢者とその家族の生活課題を、その量的・質的の両側面からの確に把握していることに加えて、高い水準の各種ケア・サービスを前提にした諸外国のソーシャルワークのあり方に着目してきたことによるものと考えられる。

本書が刊行されたのは1992年であり、所収論文の初出の時期は、最も早いものは1978年である。近年の欧米においては高齢者福祉研究、とりわけ要介護高齢者のケアに関する研究が急速に進展しており、本書

の記述の中には最新の研究成果が反映されていない部分もないわけではない。しかし、本書は、わが国の実践的な高齢者福祉研究を切り開いてきた著者の足跡を示すものであると同時に、本書には、ある時点までの内外の高齢者福祉研究の到達点が示されているといえる。したがって、本書は高齢者福祉、高齢者介護、介護政策などに関わる研究に取り組もうとする場合の必読書といえるものであり、高齢者福祉に関わる分野の学生、専門職はもとより、社会諸科学や医学等の観点から高齢化社会・高齢者福祉に関わる研究に取り組もうとしている研究者にもぜひとも一読をお勧めしたい。

(ひらおか・こういち 明治学院大学教授)

平成8年度研究プロジェクトについて

社会保障研究所

研究課題Ⅰ 産業としての社会保障に関する研究 (新規)

(研究目的)

わが国は少子化、高齢化が急速に進行し、21世紀初頭の人口減少型社会においては、社会保障をとりまく社会経済システムも大きく変化することが予想される。社会保障を安定的に機能させるためには、社会保障の各種給付と、これに連動する関連サービス産業が、こうした社会経済システムの変化に対応していく必要がある。一方、社会保障の国民経済上の規模も拡大し、その動向が経済に与える影響も無視できない。

医療・福祉および関連産業は、市場の失敗の可能性から政府による公的介入が理論づけられているが、近年、規制緩和の観点から、公的介入を最小限に限定すべきとの主張もみられる。また、医療関連サービス、シルバーサービスのように、積極的に民間事業者を育成する施策がとられている領域もある。新介護システム導入の議論においては、これらの産業の分野に、雇用創出等を通じて経済活性化の効果を期待する主張も登場している。

本研究は、社会保障制度および給付・サービスが直接産業を成立させている医療・福祉および関連産業(病院、医薬品、福祉施設、医療関連サービス、シルバーサービス等)について、これを公的コントロール下にある産業と捉え、財・サービス市場におけるこれらの産業の特徴を明らかにしようとするものである。

このため、1. 産業組織論から、(1)医療・福祉および関連産業の集中度、参入障壁の状況、(2)医療・福祉および関連産業における企業の行動、企業形態、(3)市場成果について、技術革新、研究開発、生産効率、配分効率、価格といった点から分析を行い、2. 産業連関論およびマクロ経済分析からは、医療・福祉および関連産業が他の産業や地域、雇用、マクロ経済に与える影響を分析し、3. 社会保障における公私ミックス論から、

公私の役割分担と規制・規制緩和の経済効果などを検討する。

(研究項目)

1. 産業組織論からみた医療・福祉および関連産業
 - (1) 医療・福祉および関連産業の市場構造——集中度、差別化、参入障壁
 - (2) 医療・福祉および関連産業の市場行動——企業行動、公的供給主体や民間供給主体(医療法人、社会福祉法人等)の経営形態、ベンチャービジネス、企業戦略
 - (3) 医療・福祉および関連産業の市場成果——技術革新、研究開発、生産性、利潤率、価格
2. 産業連関論およびマクロ経済分析からみた医療・福祉および関連産業
 - (1) 医療・福祉および関連産業が他部門に与える波及効果
 - (2) 医療・福祉および関連産業が地域に与える波及効果
 - (3) 医療・福祉および関連産業の成長と雇用およびマクロ経済に与える影響
3. 社会保障における公私ミックス論
 - (1) 公的部門および民間部門の役割分担の理論
 - (2) 公的供給主体の民営化の可能性
 - (3) 規制および規制緩和の経済効果
 - (4) 公的介護保険を導入した場合の介護サービス関連産業
 - (5) 準市場メカニズム(MTM マーケットタイプメカニズム)の導入可能性

(研究会の構成員)

- 主査 南部 鶴彦(学習院大学教授)
 幹事 小島 晴洋(社会保障研究所主任研究員)
 西村万里子(社会保障研究所研究員)
 駒村 康平(社会保障研究所研究員)
 委員 大森 正博(城西大学専任講師)

坂田 周一(駒沢大学教授)
 白石 忠志(東北大学助教授)
 栃本一三郎(上智大学助教授)
 中北 徹(東洋大学教授)
 中島 隆信(慶応義塾大学助教授)
 御船 洋(中央大学教授)
 宮内 忍(センチュリー監査法人代表社員)
 山内 直人(大阪大学助教授)
 山本 哲三(早稲田大学教授)
 伏見 恵文(社会保障研究所研究部長)

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

研究課題Ⅱ 社会保障の費用負担と世代間の公平性に関する研究(新規)

(研究目的)

人口高齢化と少子化の進展とともに、わが国では社会保障費をはじめ、高齢化に関連する財政支出や企業のコストが急増し、国民が負担する税や社会保障負担は増加の一途にある。高齢社会における給付と負担のあり方をめぐっては、近年、高齢者と若年者の「世代間の公平」の問題が税制改革や医療や年金制度の改革における議論の中で大きく取り上げられているが、いまだその議論は決着していない。

急増する社会保障費用と世代間バランスをめぐる議論を再検討し、財源選択による負担への影響や貯蓄率、労働市場などに及ぼす経済効果を見極め、社会保障制度における給付と負担のあり方を展望することは、急務を要する研究課題である。

そこで、本研究では、社会保障の規模と構造、社会保障の給付と負担について、国民経済的および世代をまたがる長期的視野において検討し、社会保障の費用負担の増大とその負担の世代間バランスについて、効率と公平という2つの視点から総合的に接近し、問題を明らかにする。その際、社会保障費用と世代間バランスについては、社会保障制度を主導すべき価値理念的基礎の確立をめざして、最近の社会保障をめぐる世代間会計や正義概念等の理論概念の整理を行う。その上で、研究項目2に掲げる「世代間の公平」についてさまざまな視点からの分析・考察を行い、効率と公平

の総合的な確保による社会保障の長期的な安定をさぐることとする。

(研究項目)

1. 「世代間の公平」の理論的整理
 - (1) 社会保障の給付と負担のあり方
 - (2) 租税負担と保険料負担
 - (3) 経済成長と世代間移転
 - (4) 「公平」の概念の理論的検討
2. 「世代間の公平」に関する多面的な検討
 - (1) 産業構造の変化と社会保障制度の規模と構造
 - (2) 世代間不公平と経済成長の成果配分
 - (3) 世代間移転の種類(公的・私的, フロー・ストック, 遺産, 教育)
 - (4) 社会保障の費用負担と貯蓄率や労働インセンティブ等との関係
 - (5) 高齢者や女性の社会進出の増加による負担の変化と世代間の公平
3. 今後の政策的な方向性

(研究会の構成員)

主査 貝塚 啓明(中央大学教授)
 幹事 後藤 玲子(社会保障研究所研究員)
 丸山 桂(社会保障研究所研究員)
 委員 麻生 良文(新潟大学助教授)
 井堀 利宏(東京大学教授)
 川本 隆史(跡見学園女子大学教授)
 高木 安雄(仙台白百合女子大学教授)
 高山 憲之(一橋大学教授)
 橘木 俊詔(京都大学教授)
 橋本 宏子(神奈川大学教授)
 日高 政浩(大阪学院大学助教授)
 深谷 昌弘(慶応義塾大学教授)
 宮本みち子(千葉大学教授)
 勝又 幸子(社会保障研究所研究員)

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

研究課題Ⅲ 社会保障の機能——高齢者を中心とした実証分析のためのフレームづくり——(平成7年度より継続)

(研究目的)

15%という社会保障給付費の対国民所得比に端的に示されるように、社会保障はわが国経済・社会の中で確固たる存在となっており、しかも、この社会保障給付費の60%以上が高齢者に関係する給付である。一方、例えば、高齢者の家族構成、収入・支出、資産をみてもその分布は幅広く散布しており、高齢者の生活状況は極めて多様性に富んでいることが窺える。

社会保障施策もこのような高齢者の多様性に的確に対応したものであらねばならず、こうした観点から現行社会保障の果たす機能の実際を評価する作業は、急速に進行する人口高齢化の中で21世紀に向けた総合的な社会保障体系を築き上げる際に必須のものと考えられる。

一方、社会保障給付・費用に関する研究は、個人への給付(移転)としての視点からは社会保障費研究事業として研究の深化が図られつつあるが、逆サイドからの研究は平均的な個人としての受け手側からの分析に限られがちであり、必ずしも現実の多様な高齢者像を反映したものに至っていない。

そこで本研究では、この点に着目した個人・世帯サイドからの接近のあり方を研究することとし、国民各層、とりわけ多様な高齢階層と社会保障の相互関連、効果の測定方法を明らかにすることにより、社会保障の機能・役割の実態検証のためのフレームワークを提供する。

具体的には、厚生省で実施する国民生活基礎調査およびそのサブ・サンプルとしての所得再分配調査等の個票レベルの情報がどう有効活用できるかその利用可能性を検証する。そのため、国民生活基礎調査とその他の調査とのデータ・リンケージ手法等の検討を加え、その結果得られる世帯構成・所得・資産・就業状況・健康状態などの世帯および個人に関する詳細な属性情報を用いた高齢者等を世帯機能、生活水準などの視点からの類型的な把握方法、再分配効果等の社会保障機能の計測におけるその類型による効果・差異を踏まえた分析手法の検討を行う。また、所得保障に関しては、高齢者各層における所得構造・再分配状況、就業行動

への影響等の実証分析フレーム、保健・医療・福祉サービス部門では、介護等増大する需要の構造分析のあり方、とりわけ、限られた研究成果にとどまるにもかかわらず今後急速に問題が顕在化するであろう都市部に着目した研究を行う。

(研究項目)

1. 国民生活基礎調査と他調査とのデータ・リンケージの可能性についての研究
2. 高齢者の多様性の分類および社会保障機能との関連
3. 所得保障の果たす機能
 - (1) 種々の階層間の所得移転を中心とした分析
 - (2) 高齢者の就業行動と所得保障
4. 保健・医療・福祉サービス需要の構造分析
 - (1) 高齢者の健康度と受療行動
 - (2) 介護需要の諸問題

(研究会の構成員)

- | | |
|----|-------------------------------|
| 主査 | 地主 重美(駿河台大学教授) |
| 幹事 | 伏見 恵文(社会保障研究所研究部長) |
| | 駒村 康平(社会保障研究所研究員) |
| 委員 | 寺崎 康博(東京理科大学教授) |
| | 栃本一三郎(上智大学助教授) |
| | 橋本 勉生(国際医療福祉大学教授) |
| | 府川 哲夫(国立公衆衛生院社会保障室長) |
| | 藤井 良治(千葉大学教授) |
| | 舟岡 史雄(信州大学教授) |
| | 堀 勝洋(上智大学教授) |
| | 牧 厚志(慶応義塾大学教授) |
| | 松田 芳郎(一橋大学経済研究所教授) |
| | 真鍋 伸子(厚生省大臣官房政策課課長補佐) |
| | 内野 行廉(厚生省大臣官房統計情報部国民生活基礎調査室長) |
| | 山崎 伸彦(厚生省大臣官房統計情報部管理企画課課長補佐) |

(研究計画)

研究成果は出版物として公表する。

社会保障研究所日誌 (平成 7.4~8.3)

平成 7.4.18 定例役員会 (第 312 回)

同 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 1 回)

報告内容と報告者「諸外国の企業内福祉の動向」
早稲田大学教授 鈴木宏昌

5.12 国際交流研究交流会 (第 1 回)

ストックホルム大学スウェーデン社会研究所長
Anders Bjorklund 博士来所

5.16 定例役員会 (第 313 回)

5.23 研究課題 II オセアニアの社会保障 (第 1 回)

「研究会の趣旨と今後の予定」

5.26 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 2 回)

報告内容と報告者「企業年金制度の法整備」社会
保障研究所主任研究員 小島晴洋,「休暇制度の
現状と課題」社会保障研究所研究員 丸山 桂

6.9 定例役員会 (第 314 回)

6.13 平成 6 年度海外出張報告会

報告内容と報告者「オーストラリア」社会保障研
究所調査部長 高木安雄,「ドイツ」社会保障研
究所主任研究員 栃本一三郎,「イギリス他」社
会保障研究所研究員 駒村康平

6.15 政策研究会 (第 1 回)

報告内容と報告者「平成 7 年版厚生白書につい
て」厚生省大臣官房政策課調査室長 皆川尚史

6.20 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 3 回)

報告内容と報告者「介護保険制度導入と企業内福
祉」慶応義塾大学名誉教授 庭田範秋

7.11 国際交流研究交流会 (第 2 回)

台湾行政院経済建設委員会経済研究所副所長 蔣
黎明氏他 3 名来所

7.14 定例合同役員会 (第 315 回)

7.18 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 4

回)

報告内容と報告者「企業内福祉による子育て支援
の動向」シニアプラン開発機構研究開発部長 棕
野美智子

7.21 研究課題 II オセアニアの社会保障 (第 2 回)

報告内容と報告者「ニュージーランドの経済・貿
易の展開と社会保障の方向」大東文化大学教授
岡田良徳,「オーストラリアの経済・社会」明治
学院大学教授 大浦一郎

7.27 国際交流研究交流会 (第 3 回)

韓国国立社会福祉訓練研究所 Tae Soo LEE 氏
他 2 名来所

8.18 研究課題 III 社会保障の機能——高齢者を中
心とした実証分析のためのフレームづくり (第 1 回)

「研究会の進め方等についての打合せ」

9.8 定例役員会 (第 316 回)

9.19 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 5 回)

報告内容と報告者「企業年金基金制度の課題と将
来」社会保険大学校長 池田 登

9.20 国際交流研究交流会 (第 4 回)

豪キングストンセンター最高経営責任者 ビクト
リア・ファネル女史他 3 名来所

9.26~29 第 31 回社会保障研究所基礎講座 (こま
ばエミナース)

講座内容と講師名「厚生行政の現状と課題」厚生
省大臣官房政策課長 江利川毅,「社会保障の経
済と倫理」社会保障研究所長 塩野谷祐一,「参
加型福祉社会の課題と方向」社会保障研究所主任
研究員 栃本一三郎,「新たな高齢者介護システ
ムの意義」厚生省大臣官房政策課企画官 山崎史
郎,「年金改革の課題と方向」社会保障研究所研
究部長 伏見恵文,「ホームヘルプ・サービスの
現状と課題」西南女学院大学教授 橋本泰子,
「医療保障制度の課題」社会保障研究所調査部長
高木安雄,「人口問題と社会保障」人口問題研
究所長 阿藤 誠,「社会保障と保険学」慶応義塾
大学名誉教授 庭田範秋,「イギリスの社会保障」
関西大学教授 一圓光彌

- 10.13 定例役員会 (第 317 回)
同 平成 7 年度機関誌編集委員会 (健保会館)
- 10.16 研究課題 II オセアニアの社会保障 (第 3 回)
報告内容と報告者「ニュージーランドにおける社会福祉の動向——歴史と現状」慶応義塾大学教授 小松隆二, 「オーストラリアの社会保障の展開と変化——医療保障を中心に」社会保障研究所調査部長 高木安雄
- 10.20 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 6 回)
報告内容と報告者「HRM と企業福祉」法政大学教授 佐藤博樹
- 10.31 第 7 回社会保障国際交流セミナー (健保会館)
報告内容と報告者「高齢者のケアとドイツの成年者世話法」マックス・プランク国際社会保障法研究所主任研究員 Dr. Bernd Schulte, コメンテーター 千葉大学教授 新井 誠
- 11.10 定例役員会 (第 318 回)
- 11.13 第 34 回公開研究報告会 (健保会館)
テーマ「医療保障と医療費——サービスの変化と医療費変動」
報告内容と報告者「公的医療保険と医療費」駿河台大学教授 地主重美, 「医療サービスの供給モデルと医療費」横浜国立大学教授 倉沢資成, 「医療費の自然増分析」慶応義塾大学教授 池上直己, 「診療報酬の変遷と政策効果」社会保障研究所調査部長 高木安雄
- 11.14 研究課題 III 社会保障の機能——高齢者を中心とした実証分析のためのフレームづくり (第 2 回)
報告内容と報告者「国民生活基礎調査の概要」厚生省大臣官房統計情報部国民生活基礎調査室長 内野行廉, 厚生省大臣官房統計情報部管理企画課課長補佐 山崎伸彦
- 11.21 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 7 回)
報告内容と報告者「健康保険組合における社会保障補完機能とその限界」社会保障研究所研究員 勝又幸子
- 同 第 8 回社会保障トップセミナー (東京厚生年金会館)
(講演)「現下の厚生行政の課題」厚生事務次官 多田 宏
(パネルディスカッション) テーマ「経済・社会・生活の中の社会保障」, 司会: 社会保障制度審議会会長 宮澤健一, 報告内容と報告者「生存権から生活権への理論と政策」放送大学教授 伊東光晴, 「社会保障をめぐる世代間の対立論をどう考えるか」東京大学教授 宮島 洋, 「生活の中の社会保障」東洋大学教授 一番ヶ瀬康子
- 11.27 国際交流研究交流会 (第 5 回)
韓国保健社会研究院責任研究員 李正雨氏他 2 名来所
- 12.1 国際交流研究交流会 (第 6 回)
OECD 社会産業政策課事務局課長 Peter Scherer 氏他 4 名来所
- 12.8 研究課題 II オセアニアの社会保障 (第 4 回)
報告内容と報告者「ニュージーランドの年金制度」福岡大学教授 片岡 直, 「オーストラリアの公的年金制度」東洋大学教授 天野マキ
- 同 定例合同役員会 (第 319 回)
- 12.15 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 8 回)
報告内容と報告者「企業内福祉の経済分析——賃金後払い, 雇用調査手段としての退職金の経済分析」社会保障研究所研究員 駒村康平
- 12.26 研究課題 III 社会保障の機能——高齢者を中心とした実証分析のためのフレームづくり (第 3 回)
報告内容と報告者「所得再分配調査結果について」厚生省大臣官房政策課課長補佐 真鍋伸子
- 平成 8.1.12 研究課題 I 企業内福祉と社会保障 (第 9 回)
報告内容と報告者「企業内福祉に関する企業行動の経済分析」東洋大学教授 今村 肇
- 1.18 国際交流研究交流会 (第 7 回)
中国深圳市深圳社会発展研究所所長 時憲民氏他 10 名来所
- 1.19 定例役員会 (第 320 回)

同 平成7年度合同委員会(健保会館)

1.23 研究課題II オセアニアの社会保障(第5回)

報告内容と報告者「オーストラリアの児童福祉」東北福祉大学教授 志田民吉, 「ニュージーランドの医療・福祉制度改革——市場メカニズムの導入」社会保障研究所研究員 西村万里子

1.30 平成7年度海外出張報告会

報告内容と報告者「イタリアの社会保障制度の調査研究」社会保障研究所主任研究員 小島晴洋, 「ニュージーランドの医療・福祉改革に関する調査研究」社会保障研究所研究員 西村万里子

2.6 第30回社会保障研究所シンポジウム(東京厚生年金会館)

テーマ「21世紀の経済社会と社会保障」

報告内容と報告者「社会保障と国民負担」中央大学教授 貝塚啓明, 「社会保障と市場」大阪大学教授 本間正明, 「社会保障と雇用政策」慶応義塾大学教授 佐野陽子, 「福祉と政治」東京大学教授 佐々木 毅, 「社会保障・科学・倫理」社会保険大学校教授 広井良典

2.9 定例役員会(第321回)

2.13 研究課題III 社会保障の機能——高齢者を中心とした実証分析のためのフレームづくり(第4回)

報告内容と報告者「国民生活基礎調査昭和63年

度分の分析を中心として報告」東京理科大学教授 寺崎康博

2.27 研究課題I 企業内福祉と社会保障(第10回)

報告内容と報告者「企業による健康管理の分析」社会保険診療報酬支払基金医療経済専門役 武井伸次, 「在宅補助制度の現状と課題」社会保障研究所客員研究員 新開保彦

3.8 定例役員会(第322回)

3.14 研究課題II オセアニアの社会保障(第6回)

報告内容と報告者「オーストラリアの高齢者福祉」東京都立大学教授 小林良二, 「ニュージーランドの民間社会福祉団体の動向と高齢者サービス」東洋大学教授 大友信勝

同 研究課題III 社会保障の機能——高齢者を中心とした実証分析のためのフレームづくり(第5回)

報告内容と報告者「国民生活基礎調査を用いた分析の総合視点」一橋大学教授 松田芳郎

3.21 研究課題I 企業内福祉と社会保障(第11回)

報告内容と報告者「企業内福祉と社会保障の関係」亜細亜大学教授 藤田至孝, 「研究報告の取りまとめ」

編集後記

本号は例年どおり、研究所定例シンポジウムを掲載しています。「21世紀の経済社会と社会保障」がそれですが、21世紀までのカウント・ダウンが始まろうとする今日、社会保障のみならず、経済社会全般における21世紀を見据えた長期プランが各分野で策定されつつあります。このシンポジウムは、その総合的な視野の中で21世紀の社会保障を考えてみました。

自由論文では、現在課題となっているさまざまな問題点について、4人の専門家にご執筆いただきました。

発刊が遅れておりまして、愛読者の皆様にご迷惑・ご心配をおかけいたしております。申し訳ありません。本年度12月から、社会保障研究所は新たに国立社会保障・人口問題研究所(仮称)として再出発いたしますが、昨年お知らせいたしましたとおり、新研究所においても本誌は引き継がれ、これまで以上に充実したものとしていく所存でありますので、今後とも変わらぬご支援をお願い申し上げます。

なお、長年編集幹事であった栃本主任研究員が3月末をもって転出し、わたくしが引き継ぐこととなりました。微力ながら全力を尽くしたいと思います。よろしくお願い申し上げます。

(小島)

編集委員長 塩野谷祐一(社会保障研究所長)

編集委員 井堀利宏(東京大学教授)

岩村正彦(東京大学教授)

漆博雄(上智大学教授)

貝塚啓明(中央大学教授)

佐野陽子(東京国際大学教授)

高木安雄(仙台白百合女子大学教授)

栃本一三郎(上智大学助教授)

平岡公一(明治学院大学教授)

広井良典(千葉大学助教授)

宮澤健一(社会保障制度審議会会長)

宮島洋(東京大学教授)

山崎泰彦(上智大学教授)

伏見恵文(社会保障研究所研究部長)

編集幹事 小島晴洋(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)

丸山桂(社会保障研究所研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 32, No. 1, Summer 1996 (通巻132号)

平成8年7月25日 発行

編集・発行所

定価2,060円(本体2,000円)

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話(3589) 1381

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番1号

電話(3811) 8814 振替 00160-6-59964

印刷・製本 三美印刷株式会社

編集後記

本年11月30日で社会保障研究所は廃止になるため、次号の第32巻第3号をもって当研究所が発行する『季刊 社会保障研究』は終了します。12月以降、社会保障研究所の機能は国立社会保障・人口問題研究所に引き継がれることになっており、本誌も引き続き発行されることになっております。今後も引き続きご愛読いただければ幸いです。

さて、本号は社会福祉サービスへの市場原理の可能性を分析した特集でした。人口構造が大きく変化する社会において、財・サービス市場だけでなく公共財、特に保育、介護といった社会福祉に対する需要も大きく変動するでしょう。また医療保険、公的年金制度も人口構造の大きなうねりの影響は免れないでしょう。公共部門がこうした変化に柔軟に対応することが期待できない状況において、従来のような公的部門を中心にした福祉サービスの供給体制は見直され、柔軟な市場メカニズムによる供給が期待されます。今後、検討すべきことは、福祉は市場で供給できるかということではなく、社会保障の目的を達成するために、いかに市場メカニズムを活用するか、また社会保障に市場原理を導入するかということではないでしょうか。

(駒村)

編集委員長 塩野谷祐一 (社会保障研究所長)

編集委員 井堀利宏 (東京大学教授)

岩村正彦 (東京大学教授)

漆 博雄 (上智大学教授)

貝塚啓明 (中央大学教授)

佐野陽子 (東京国際大学教授)

高木安雄 (仙台白百合女子大学教授)

栃本一三郎 (上智大学助教授)

平岡公一 (明治学院大学教授)

広井良典 (千葉大学助教授)

宮澤健一 (社会保障制度審議会会長)

宮島 洋 (東京大学教授)

山崎泰彦 (上智大学教授)

府川哲夫 (社会保障研究所研究部長)

編集幹事 小島晴洋 (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)

丸山 桂 (社会保障研究所研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 32, No. 2, Autumn 1996 (通巻133号)

平成8年9月25日 発行

編集・発行所

製作・発売

定価2,060円 (本体2,000円)

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話 (3589) 1381

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番1号

電話 (3811) 8814 振替 00160-6-59964

印刷・製本 三美印刷株式会社