

季刊 社会保障研究

貸
仕
用

Vol. 33

Winter 1997

No. 3

研究の窓

「小さな政府」と「構造改革」……………加 藤 寛 228

特 集：政策研究の基本問題

社会保障の理念とその現実化……………足 立 幸 男 230

現代経済学における公平性の基準……………蓼 沼 宏 一 240

老人保健福祉計画の策定過程と行政モデルの転換……………田 辺 国 昭 252

一社会学者の見た皆保険・皆年金……………武 川 正 吾 260

論 文

高齢女性の就業行動と年金受給……………永 瀬 伸 子 272

年金・雇用保険制度改革と年金資産……………小 塩 隆 士 286

動 向

社会保障法判例……………渡 邊 絹 子 298

併給調整されるべき障害福祉年金（後に障害基礎年金に裁定替え）

と通算老齢年金との双方を約4年間にわたって受給していた原告

に対し、社会保険庁長官が支給停止処分を行ったことは適法であ

るが、過払分の返還を求めることは許されないとされた事例

（宮岸年金訴訟第1審判決）

書 評

David A. Wise, *Advances in the Economics of Aging*……………橘 木 俊 昭 306

クリストファー・ピアソン著、田中 浩・神谷直樹訳

『曲がり角にきた福祉国家』……………伊 藤 周 平 310

資 料

平成7年度社会保障費……………国立社会保障・人口問題研究所 319

研究の窓

「小さな政府」と「構造改革」

日本はいま「小さな政府」を旗印に「6つの構造改革」がすすめられている。それ自体、私は賛成だし、ぜひ成功させて欲しいと願っているのだが、「小さな政府」即「構造改革」と思いこんでいる人がいるのではないかということがいささか気になっている。

私の理解不足のせいかもしれないので誤っていただけたいと思うのだが、「小さな政府」という時は、市場の自由な活動の場を広げるために「政府は小さくあれ」という意味と「国民に大きな負担をさせるな」という意味と2つあるのではないだろうか。ところが、いまのところ日本の改革は、政府の仕事はなるべく小さくすることはいいとして、その削減した分を国民に負担させるということになっているのではあるまいか。

本来、政府が小さくなれば、国民の自由な活動によって経済は活性化し、国民の負担は減っていくはずだし、そう考えて行政改革がなされねばならないはずだ。それなのに、いま話題になっている公的介護保険制度にしても、年金改革にしても、医療保険制度改革にしても、財政赤字を克服することに大きな目的があって、削減した分を国民の負担にしようとしているようにみえるのは何故だろうか。

それは、財政赤字が大きく喧伝されすぎてその赤字克服のための一時的な対応策がとられているためではないかと思いたくなる。日本が先進国中、イタリアについて世界第2位の負債国とよくいわれ、大蔵省は、財政難を説明する時には、一般政府債務残高をGDPで除して、他国と比較する。すると、たしかに日本は、1996年度に90.1%となり、アメリカの63%、ドイツの59.9%、フランスの59.1%、イギリスの58.1%にくらべ群を抜いて高い。これが一般的常識となっているのだが、債務残高から国民貯蓄残高を除いた純債務残高をGDPで除すと日本は14.2%となり、アメリカの49.2%、ドイツの48.1%、イギリスの44.2%、フランスの39.3%とくらべてはるかに少ない。

もちろんいくら貯蓄残高があっても債務残高をいずれは負担するのだとすれば、日本の財政難は否定しがたい。だから、一般政府債務残高であろうと、一般政府純債務残高であろうとたいしたことではないというのかもしれない。しかしいいかえれば、債務は大きくてもそれを補うだけの資産をもっているのだから、日本はたいしたものということになる。つまり、この2つの数字の格差——1つは最高になり、もう1つは最低——は、その格差を埋められるだけの力をもっている証左である。

たとえば、医療保険の改革をいうなら、何故、高齢者医療赤字の大きな負担となっている社会的入院を減らす努力をしないのだろうか。社会的入院の1人当日数はアメリカ9日、欧16日に対し日本は50日もある。本来、老人保健施設が十分にあれば、入院していなくてもいい高齢者の人たちがそちらへ移り検査づけ、薬づけの負担が減少するといっている。もっと老人保健施設の増設を容易にする行政の工夫で、赤字を大幅に減らせるはずではないか。

病院の職員数にしても、100床当り、アメリカは350人、欧は185人というのに日本は80人。それなのに、看護を手伝う付添人を排除して完全看護などと理想論をいうものだから、私の友人の姉君は、膠原病のため入院させたら、それまでは家族で看護していたのにできなくなり、ついに亡くなってしまった。看護婦さんが忙しくて食事を手伝ってあげられなかったため、死因は栄養失調だという。国民に自己負担を求めるなら、完全看護や差額ベッド廃止などという、美名にかくれた平等主義をやめるべきではないのか。

エイズ問題で、加熱製剤を使用しなかったという理由の中に、量が不足で全患者に公平に使用できないというのがあったが、これも平等という美名にかくれた医療政策の矛盾である。

年金基金の不足にしても、総合課税が適用されれば、年金受給者の約4分の1の人は高収入で年金受給不要ということが明確になるはずである。

こう考えてくると、いまの日本の財政難とか財政赤字とかいうのは、工夫によって十分解決できる問題なのに、財政のプロといわれる官僚の中にそうした工夫がでてこないのは、やはり「小さな政府」にとらわれて、自分の管掌する分野の赤字さえ削減すればよいという官僚行動に帰するのだろうか。

「小さな政府」とは、あくまでも民間を活性化させることであって、「大きい」か「小さい」かは結果であって、目的ではない。「小さな政府」にこだわることは「構造改革」にならないのではないか。

加 藤 寛

(かとう・ひろし 千葉商科大学学長)

社会保障の理念とその現実化

足 立 幸 男

はじめに

本稿の目的は、社会保障の理念を正当化するとともに、その理念の実現に政府がいかなる役割を果たすべきかを考察することである。まず最初の章では、「選択の自由」、より根源的には「個の人格的尊厳」を主要な拠り所として、社会保障の理念を否認しようとするリバタリアンの議論が、十分な説得力をもたないことを論ずる。それに続く第II章では、社会保障正当化のためのより積極的な議論を構成する。すなわち、公共政策の策定を導く最も重要な公共的価値の一つである——そして、リバタリアンの多くもそのことに異議を唱えない——「資源配分の効率性」が社会保障と矛盾するどころか、それを要請しさえするということが、社会保障政策体系の整備こそが効率的公共政策推進のための前提条件でなければならないということを、論証する。最後の第III章では、社会保障のあり方を考えるうえで重要と思われるいくつかの原則を提示したいと思う。

I

そもそも、各人の「選択の自由」がなぜ尊重されねばならないのか。多くの人がまず思いつくのは、おそらく、「自分にとって何が大切であるか、何が利益になるかを一番よく知っているのはその人自身であるから」という理由であろう。いま、この命題を真と仮定するにしても、人は、必ずしも自分の利益になるような選択を行うとは限らな

い。それどころか、しばしば、自分の不利益になるようなことをする。いや、そんなことはないと言え、強弁できるのは、「利益」という概念を、その都度の選択行動に現れた選好の充足、すなわち「顕示選好の充足」と規定する者だけであろう。

つとに指摘されてきたように、人は、しばしば、意志の弱さ故に、自分の利益になるような選択行動をとることができない。あることをすることが自分の利益になるとわかっていても、いざそのときになると、まったく違うことをしてしまうことがある。そのようなとき、「結果として自分の行ったことが本当は自分の利益になるのだ」とか「もしそうしていれば不利益を蒙ったであろう」などと、詭弁を弄してなんとか自分を納得させようとする。それどころか、心底そう信ずるようになり、いわば、現実の行動を正当化することができそうな選好を抱くようになるのである。これが、エルスター (Jon Elster) のいわゆる「適応的選好」(adaptive preference)である [Elster, 1983]。

リスクへの対応を誤る人も、少なくない。リスクに面するとき、その発生確率に適合した行動を選択することが疑いもなく合理的であり、各人の利益になると思われるのであるが、そのような行動をしたくないという強い選好をもつとき、人はしばしば、意図的あるいは無意識のうちに、徹然たる確率を無視したり軽視したりする。つまり、「滅多なことは起きないだろう」、「自分だけは大丈夫だろう」といった希望的観測に基づき、結果として自分に不利益になるような行動をしてしまう [Kahneman, Slovic, and Tversky, 1982]。あ

るいは、不必要なほどに事態を深刻視し、自暴自棄の行動をとったりする。

いま述べたことと密接に関連するのだが、私たちは、衝動や目先の利益にとらわれ、結果として自分の長期的利益に反するような行動をとることがある。近視眼というか、将来利得や将来費用をともしれば過小評価（過大な割引率を適用）してしまう。ローズ（Steven E. Rohdes）も指摘したように、経済的豊かさに加え、仕事（それも、他者に喜びを与え、挑戦の機会と充実感をもたらしてくれるような仕事）、安全で相互扶助的なコミュニティ、愛情に満ちた家庭、親しい友人などが、おそらくは大多数の人にとって「幸福」（という意味での「長期的利益」）の不可欠の要件であろうが[Rohdes, 1985, p. 16], 「現在崇拜」とでもいうべき心性を多かれ少なかれ共有する現代人にとって、自分自身の長期的利益に適った行動をとることは一般に恐ろしく困難になってしまったのである[Keniston, 1960]。

このように、私たちが必ずしも自分の利益になるような選択を行うわけではないこと、これは、紛れもない事実である。むしろ、リバタリアンとして、この程度のことは十分に承知していよう。そのことは、たとえば最も戦闘的なリバタリアンの一人と目されているノージック（Robert Nozick）でさえ、各人自身が選択した「人生観」（overall conception of a life）に照らして日々の生活をコントロールする能力の重要性を強調しながらも、すべての人がそのような能力をもつわけでないことを承認している[Nozick, 1974, p. 49]ことから、明らかであろう。

にもかかわらず、リバタリアンは、選択の自由をどこまでも神聖視する。その論拠として主張されるものの一つは、「各人の利益についての各人自身の判断がどれほど不適切なものであったとしても、他の誰一人としてそれ以上にましな判断を下すことなどできそうにない」[Brittan, 1988, p. 42]という信念である。この信念もまた、事実命題としての十分な信憑性に欠ける。未成年者や精神障害者は言うに及ばず、通常の判断力を備えた成人の場合でさえ、周囲の者や純然たる第三者の

判断の方がときとしていっそう優れているのである。

もう少し見込みがありそうに思えるのは、「人格的尊厳」の観点から選択の自由を擁護しようとする議論である。それによれば、人格の本質は、自由な選択と、その選択に対する自己責任にある。ある人がいかなる選択をしようと、そしてその選択がその人にどれほど大きな不利益を及ぼすことが予想されようと、他の何人もその選択に介入してはならない。その人の人格を真に尊重しようと思えば、私たちは、パターンリズムに基づく干渉を控えなければならないのだ、と主張される²⁾。ここでこれ以上詳しく論ずることはしないが、私見によれば、このような主張のなかにこそ、ノージックやランド（Ayn Rand）によって代表されるリバタリアン政治哲学の真髓がある³⁾。

自由が自己規律と自己責任を伴うという理念、すなわち自由な選択を許容する一方でその選択の帰結に対する責任を選択者本人に負わせるという冷徹な倫理は、思うに、資本主義の根本規範である。むしろ、現実の資本主義がその規範を文字通り体现しているなどと言うつもりは、毛頭ない。大気汚染、水質汚濁、欠陥商品などの被害者に対する責任を回避しようしたり、経営破綻の尻拭いを政府に迫ったり、政府と結託して潜在的競争者の新規参入を阻止する（選択の自由を奪う）ことによって不当な政治的レントを篡奪しようとする企業は、今なお跡を絶たない。自分自身の浅慮や不注意は棚に上げて、政府に救済措置を要求する消費者も、ずいぶんと多い。だが、たとえそうであるとしても、自由な選択に対する自己責任という理念は、いささかもその規範としての価値を減ずるものでない。「甘え」を許さないこの理念が制度化されるとき、消費者のニーズに敏感で不断の組織革新に努める企業でないとサバイバルが困難になる。消費者も、自分自身の判断と行動に慎重にならざるを得ない。両者ともに、合理的私利追求者たるべく強力に動機づけられるようになるのである。このようなエートスが人々に広く共有されるようになったところでのみ、真に成熟した市場が構築されうるであろう。

周知のように、厚生経済学は、市場活動に参加する人間を、端的にホモ・エコノミクス、すなわち合理的私利追求者と措定する。そして、そのような人間の相互行為によって織りなされる市場が一般に（すなわち、「市場の失敗」が存在する場合を除いて）「資源の効率的配分」（「ミクロ」ないし「静的」効率性）を達成すること、またそのメカニズムを解明した⁴⁾。もとより、資源配分がどの程度に効率的なものであるかは、マクロな経済パフォーマンス（経済成長率、失業率、インフレ率、国際競争力など）を左右する、唯一でないにしても最も重要な要因の一つであり、マクロな経済状況がどのようなものであるかはすべての社会構成員に甚大な影響を及ぼす。それ故、合理的私利の追求へと人々を動機づける上述のリバタリアン倫理は、市場という文脈において、すなわち効率的資源配分（と、それがもたらす良好な経済パフォーマンス）の不可欠の条件として、それなりの正当性を主張しうるだろう。

しかし、だからといって、パターンリズムの要素をいくぶんかは含まざるを得ない社会保障の全政策体系がトータルに否認されねばならないということに、はたして、なるだろうか。けっして、そうは思わない。まず第1に、資源配分の効率性がそれ自体としていかに重要な公共的価値（政策目標）であるとしても、それは、けっして唯一のものではない。他に、それと同程度あるいはそれ以上に重要な公共的価値があり、それが社会保障を要請するかもしれない。第2に、たとえ資源配分の効率性を公共政策の選択に関わる最重要の公共的価値であるとみなすとしても、それに抵触しない（少なくとも、それへの悪影響を必要最小限にとどめる）ような社会保障政策のあり方を考案することは、必ずしも不可能でない。第3に、他のところすでに強調したように、政策決定者には政策の実行可能性に留意するという賢慮（プルーデンス）が常に求められるのであるが〔足立、1994〕、社会保障の整備は、資源配分の効率性に適った公共政策の実行可能性を増大させる。およそ、ソーシャル・ミニマムが保障されていないようなところでは、この種の公共政策は人々の共感

を得られそうにない。社会保障は、その意味で、資源配分の効率性と両立しうるのみならず、その大前提なのである。次の章では、この点を論証してみようと思う。

II

公共政策には、「市場の失敗」（市場による非効率的な資源配分）への対応を直接の目的とする数多くのものがある。公共財の供給や、外部性・自然独占・情報不均衡の弊害を是正しようとする政策などが、それにあたる。その一方で、たとえば環境政策や福祉政策などがそうであるように、効率的資源配分の達成を第一義的目的としないし、すべきでない公共政策も、少なくない。だが、後者のタイプの公共政策にとって効率的資源配分への考慮がまったく不必要であるかといえ、けっしてそのようなことはない。そもそも、資源利用において民間部門と政府部門は競合関係にあり、政府部門は、よりいっそう深刻なエージェンシー・ロスのために、資源の有効利用という点で民間部門より劣っている。それ故、政府部門の肥大化（公共政策による資源の過大消費）は、社会にとって利用可能な資源の効率的配分・利用を損ない、経済パフォーマンスの悪化を招く恐れがある。加えて、公共政策に要する資源を購入するための原資は税収であるが、住民の反発や経済への悪影響を考えると、課税にも自ずと限界がある。政策決定者は、政策目的が何であれ、常に資源配分の効率性に配慮し、最小資源による最大効果の達成に努めなければならないのである。

ところで、資源配分の効率性という概念は、公共政策の文脈では、公共政策によって消費される資源（厳密には、その機会費用）がそれに見合うだけの社会的利益をもたらすか否か、後者と前者の差あるいは比率がどのようなものであるかを判定するための基準として、用いられている。また、ここでの社会的利益とは、社会構成員の総純益（公共政策が個々の社会構成員の間に生み出す利益の総和から不利益の総和を控除した値）にほかならない。このことがすでに示唆しているよ

うに、資源配分の効率性は、バリー (Brian M. Barry) のいわゆる「集計的」(aggregative) 原理である [Barry, 1965]。政策の便益や費用を誰にどの程度分配すべきかという考慮とはまったく無縁な、政策の集計的効果のみを問題にする原理だということを、まずもって確認しておきたい。

資源配分の効率性がこのような性格をもつ概念である以上、それが公共政策の評価基準として用いられるとき、多数派の利益のために少数派の正当な利益が犠牲にされたり、一握りの集団の莫大な利益が優先され住民一般の拡散した利益がないがしろにされるかもしれない。その可能性は決して小さくない。資源配分の効率性という観念を公共政策の世界に持ち込むことに多くの人々が反発を感じたり、不安を覚えるのも、実のところ、こうした事態の発生を危惧するからであろう。

先に指摘した社会的利益の概念は、言うまでもなく、「潜在的パレート改善基準」(カルドア-ヒックス基準) に依拠している。これと、伝統的な「パレート改善基準」の間には、深い溝がある。後者は、他のいかなる社会構成員の厚生をも悪化させることなく、少なくとも一人の社会構成員の厚生を改善するような現状変更のみを、効率的な(社会全体にとっての利益となるような) 現状変更であるとみなす。ある現状変更がある人々に不利益をもたらす恐れがある場合には、それらの人々に「適切な補償」(彼らの厚生を少なくとも以前と同じ水準に保つことができるような補償) を講ずることを、効率性の絶対的要件として要請する。つまり、他の人々の利益のためにある人々が犠牲にされることを断じて容認しないのである。それに対して、後者は、前者をクリアーする潜在可能性をもつすべての現状変更(損失を蒙るすべての人々への適切な補償を可能にせしめるほどに大きな総便益を生み出すことが期待される現状変更) を、社会的利益の名において擁護する。ある人の蒙る不利益がどれほど大きなものであらうと、また不利益を受ける人の数がどれほど多かろうと、適切な補償をしようと思えばできるという条件が充たされさえすれば、それでよしとするのである。

公共政策の文脈では、疑いもなく、社会的利益

の指標として、潜在的パレート改善基準を採用することの方がはるかに合理的である。いかなる社会構成員にも不利益をもたらさない公共政策など、実際上ほとんどあり得ないからである。とはいうものの、潜在的パレート改善基準に対する人々の懸念や反発にもまた、十分な根拠がある。何人も社会の名において不当な犠牲を強いられることはなく、正当な利益要求にはそれにふさわしい敬意が払われるという確かな保証を得られない限り、人々は、自分自身の立場を危ういものとしかねないこの潜在的パレート改善基準を、政策選択原理として受容することに躊躇しよう。この点で、たとえ潜在的パレート改善基準を社会的利益の指標として採用するとしても、いや、そうであればなおさら、パレート改善基準に体现されている理念を可能な限り公共政策に活かすこと、そのための方策を工夫することが、求められるであろう。

とはいえ、このことは、すべての損失に対する補償を必ずしも要請するわけではない。それどころか、そうすべきでない場合もあるように思われる。「市場の失敗」や「政府の失敗」の下で莫大な利得を得てきた企業や特定社会集団(負の外部性をまき散らしてきた企業、不適切な規制の下で独占利潤を享受してきた企業、消費者を犠牲にするだけの関税によって手厚く保護されてきた国内業者、不公平かつ不公正な税制や補助金のおかげで潤ってきた社会集団、など) は、資源のより効率的な配分を目指す公共政策の導入によって、恐らくは多大な損失を受けるだろう。厳密な意味でのパレート改善基準からすれば、彼らに対しても補償が当然になされてしかるべきことになる。だが、そうすることは、当の公共政策の効果を相殺しかねない。そもその政策目的を達成しようと願うのであれば、政策の軟着陸を容易にするための多少の譲歩(過渡的措置) はやむを得ないとしても、損失補填など論外であろう。

こうしたケースを除いて、公共政策が生み出す損失に対しては、パレート改善基準が要求する十分な補償を行うことが原則として望ましい。ただ、そうはいっても、当の公共政策それ自体のなかに具体的な補償措置を組み込むこと、それが、常に

可能であるとは限らない。そうすることが、思わぬ弊害を惹起するようなケースさえ、ないわけではない。

一般に、公共政策の波及的效果としてでなく、直接の結果として、社会構成員が損失を蒙ることが予想されるケースにおいては、その損失に対する有効かつ適切な補償を、当の政策の不可欠の一部として組み込む必要がある。被害者の厚生を現在の水準に保つことができるような補償がたとえ困難であるとしても、あくまでそれを目指すべきである。たとえば、ある特定の公共目的のために私人の不動産利用を制限したり収用せざるを得ないのであれば、政府は、代替地を提供するとか金銭的補償をするといった補償を免れることはできない。そして、そのために必要な資源を、政策実施費用の項目に計上せねばならない。飛行場建設のために漁業関係者が貴重な漁場を奪われる場合などにも、類似の措置が講じられるべきであろう。

とはいえ、このことは、補償措置が組み込まれていさえすれば、資源配分の効率性に適ういかなる公共政策も許されるということを、けっして意味しない。政策実施の意図せざる結果として、ある人が生命を失ったり、精神や肉体に致命的障害を受けた場合、政府が被害者本人や遺族に十分な補償を行わねばならないことは、当然である。だが、このことと、ある人の命を奪ったり精神や肉体に致命的障害を与えることをその不可欠の一部として含むような公共政策を構想することとは、まったく別である。この種の政策は、その補償措置がどれほど万全なものであろうと、断じて企図されてはならないのである。

公共政策の直接の結果ではなく波及的效果として、ある人々が深刻な影響を受ける場合であっても、当の政策に救済措置を織り込むことが可能かつ妥当であると思われるときには、もちろん、そうすべきである。だが、その都度の政策のなかで救済を試みるのが著しく困難であったり、必ずしも好ましいとは思われないようなケースも、数多くある。そうしたケースのなかで、格別の配慮を要すると思われるのは、効率的資源配分を促進しようとする公共政策の導入がいわゆる社会・経

済的弱者に及ぼす損失である。

資源配分の効率性という観点からすれば、生産性の低い企業から高い企業への、また衰退部門から成長部門への、資源（天然資源、資本、労働力など）の速やかな移動を促進するような公共政策の方が、そうでない政策より、疑いもなく望ましい。だが、この資源移動のプロセスは、しばしば、多大な苦痛を伴う。最も深刻な影響を受けるのは、言うまでもなく、社会・経済的弱者である。たとえば、大気汚染物質に対する厳しい排出規制が施行されるとき、技術革新と組織刷新を通して難局を乗り切ることができないような企業が生産活動の縮小や停止を余儀なくされるのは当然であるにしても、その企業が立地する地域にこれといった産業が他にない場合には、失職する労働者はもちろん、その家族、ひいては地域社会全体が大打撃を受けるかもしれない。いわゆる衰退部門に再就職の困難な高齢労働者が多いことも、事態をいっそう深刻にしよう。

社会・経済的弱者が公共政策の波及的效果として蒙る損失に対して、パレート改善基準の要求するような補償を行うことは、容易ではない。長年従事してきた仕事で、ただ単に生活の糧を得る手段ではなく、往々にして自尊心や生きがいの源でもあることを考えれば、彼らの厚生を以前と変わりないものに保つことは、恐らくどのような補償によっても困難であろう。窮余の策として、しばしば、不要・不急の公共事業によって失業者救済を図ろうとするプログラムを政策セットに加えるという戦略が採用されるが、それとて、十全な意味での「補償」には、ほど遠い。それどころか、非効率を温存あるいは増幅しかねない。かといって、政策決定者にとって、彼ら社会・経済的弱者の窮状を放置し、いっさい救済の手を差し伸べないという選択肢をとることも、できそうにない。彼らだけでなく、公共心をもつ多くの市民の憤激を買い、資源配分の効率性を促進しようとする当の政策それ自体が頓挫しかねない。民主主義社会の下では、究極のところ、市民の理解をはたして得られるか否か、どの程度の支持を得られるかに、公共政策一般の成否がかかっているからである。

このように、社会・経済的弱者に対する文字通りの意味での補償をすることも、彼らの窮状を放置することも、できそうにない。しかも、資源配分の効率性という理念を公共政策に反映させたいと願う以上、効率的現状変更を断念することもできない。とすれば、結局のところ、一方で効率的資源配分を促進するための公共政策を断固として推進しつつ、他方でその犠牲者の苦痛をいくぶんなりとも和らげることができるような擬似的「補償」の政策体系を別途に整備・充実するということが、残された唯一現実的な戦略ではあるまいか⁵⁾。ここに、社会保障の理念と、その理念を具体化するための諸制度が正当性を主張しうる、一つの強力な根拠がある。人によってその理由はさまざまに異なろうが、誰しも、社会のなかで最も不遇な人間の一人になる可能性がある。たとえそうだったとしても、なんとか耐えられそうな最低限の生活だけはできる、その確かな保証がないようなところでは、効率的資源配分の理念は、とうてい市民権を得ることはできない。社会保障こそが、効率的資源配分の大前提であると思われるのである⁶⁾。

III

周知のように、社会保障とは、人間の人間としての生存に不可欠なものの、ある一定水準以上の享受を、政府がすべての社会構成員に保障しよう、という理念である。必要最低限の衣食住をまかなうだけの所得、健康を維持するための医療、要介護者に対する介護の保障などが、その根幹をなす。本章では、社会保障政策全般に関わるいくつかの重要な原則を検討し確認することとしたい。

そもそも、社会保障における「保障」とは、生存に不可欠な財・サービスの供給主体が政府であるべきことを、けっして意味しない。人々が得たいと願う財・サービスに、大別して、消費における競争性と他者排除の容易性という二つの属性によって特徴づけられる私財、二つの属性のいずれをも欠く純粋公共財、いずれか一方を欠く準公共財の、三種のものがあることは、経済学のイロハ

であろうが、社会保障の対象となっている財・サービス（衣服、食料品、住居、医療サービス、介護サービス、など）のほとんどは、実のところ、紛れもない私財である。そして、これら私財に対する消費者のニーズは、市場にその供給を委ねるとき、一般に、最もよく充足される。そこでの熾烈な競争が、消費者のニーズとその変化に鈍感なことをいかなる企業にも——独占的地位をすでに確保している企業にさえ——許さないからである⁷⁾。それに対して、政府機関やその外郭団体が提供する財・サービスは、その「お上」意識や官僚的組織体質の故に、画一的なものとなったり、消費者のニーズからかけ離れたものになる傾向がある。この点での、計画（統制）経済に対する市場の優位性を疑う者は、今日、まずいないだろう。

加えて、社会的重要性や外部性の存在などを理由として、政府が特定私財の供給に参入するとき、まして民間企業を当該分野から締めだし供給を独占しようとするなら、資源配分の多大な非効率が生ずる恐れがある。より少ないインプット（資源）によってより多くのより良いアウトプット（財・サービス）を産出せねばならないという競争圧力にほとんど晒されない、つまり倒産の危険から無縁な政府機関やその外郭団体には、コスト（資源）削減動機が働きにくい。たとえ組織の上層部がコスト感覚の導入に熱心であっても、よほどのことがない限り公務員の身分を失うことがない一般職員にまでその意識がなかなか浸透しないのである。

以上二つの理由から、政府が社会保障の責務を引き受けるべきであるとしても、保障すべき財・サービスの生産・供給は原則として市場に委ねることが望ましい。直接的な政府関与は、例外的にのみ認められるものとして、必要最小限の場合に限定されるべきである。そうしたケースであっても、たとえば施設の提供と経営を分離するなど、政府関与の程度をできるだけ小さなものとどめるための工夫が求められよう（市場供給の原則）。

ただ、この市場供給の原則は、他のさまざまな公共的価値への配慮から、ある財・サービスの市場での取引・売買を政府が禁止することを、一律

に否定するものでない。臓器「市場」を許容し、その商品化を促すよりは、臓器利用を公的管理下に置いたり、特定のNPO(民間の非営利組織)にその運用を委ねる方が、ベターであるかもしれない。奴隷契約や売春契約の締結などに政府が介入することにも、それなりの根拠があろう。

市場で供給される財・サービスを入手しようと思えば、誰であれ、その対価を支払わねばならない。しかし、なかには、不十分な所得しか有しないため、生存に不可欠なものさえ購入できない人もいる。こうした人々は、政府に何の援助も期待できないのであれば、餓死するか、反社会的手段に訴えるか、他者の善意にすがらざるを得ない。だからこそ社会保障が求められるのであるが、社会保障は、政府による現物支給を必ずしも要請するわけではない。選択の自由をパターンリズム否定の論拠に用いることが不当であるにしても、それは疑いもなく人格の最も重要な一部であり、人々の多様な選好は可能な限り尊重すべきである。従って、社会保障の名において画一的な財・サービスを支給するよりは、最低限の生存を可能ならしめるだけの所得を保障する方が、原則としていっそう望ましい。そのような方法では社会保障本来の目的を達成できそうにないという懸念があり、そうした懸念に現実的裏付けがあるのであれば、たとえば食料品購入や家賃支払いにしか使えないといった用途限定の、そして他者への譲渡が無効な、ヴァウチャー(voucher)を支給すればよい。他の公共的諸価値に照らしてそうすることが著しく不適当であると思われる場合は除いて、こうした政策手法の導入に私たちはもっと積極的になるべきではなかろうか(現金もしくはヴァウチャー支給の原則)。

三つ目の原則は主として年金や医療保険といった社会保険に関係している。年金とは、本来、個人内所得移転を目的とした制度である。不老長寿は人間の見果てぬ夢であり、老いればほとんどの人は満足な所得を得ることができなくなる。その日のために若い頃から少しずつ備えをすることが誰にとっても合理的なのであるが、それは誰にでもできることでない。パターンリズムに基づく政

府介入としての公的年金制度が正当化される所以である。

ただ、年金があくまで個人内所得移転であることを考えると、支払った分よりはるかに多い金額を年金として高齢者に支給すること、そのために若年者に過重なほどの負担を強いることは、年金の名において個人間および世代間の所得移転を図ろうとするものであり、本来の趣旨から大きく逸脱している⁹⁾。年金制度が未成熟であったため、いま現在高齢者である人々は年金の掛け金を払いたくても払えなかったのであるから、支払った分より多い額を年金として受け取ることは何ら問題がない、という主張には一理あるように見えるかもしれないが、若年者の「正当な」反乱によって年金制度それ自体が崩壊するという事態を回避しようと思えば、現在の高齢者(および、ごく近い将来に高齢者となる人々)に対する救済措置は別の制度によって行うべきであろう。

社会保険制度は一般に、社会集団内の相互扶助という本来の姿にいま一度立ち返るべきである。制度主体としての一般保険者の目に見えないところで、この制度を集団間所得再分配の手段として悪用ないし濫用すること(財政調整の名を借りて、比較的潤沢な財源を保有する健保組合から赤字の中小企業対象・政管健保へと基金を移送すること)は、保険制度それ自体への信頼を掘り崩しかねない⁹⁾。社会保険など無用の長物、必要と思う人間が民間保険会社から保険商品を購入しさえすればよいというリバタリアンの主張が、多数者の賛同を得るようになるかもしれない。そうさせたくないのであれば、各保険組合内部における意思決定と組織運営の民主化を推進すること、またそれを通して社会保険制度をそれ本来の姿に戻す必要がある(制度への信頼性の原則)。

経済発展と社会保障政策の展開によって、絶対的貧困が社会問題のなかで占める地位は相対的に低下した。病気や怪我をそれほど恐れる必要もなくなった。平均的市民の生活はいまや格段に改善されたと言えよう。だが、その一方で、数こそ少ないが、きわめて苛酷な運命を余儀なくされている不運な人々がいる。人生設計を完全に狂わせる

ほどに高額の治療費や手術費を捻出せねばならない難病患者やその家族、長年営々として築き上げてきたものすべてを大災害で瞬時に失ってしまった人々、などである。

たしかに、病気や怪我がどれほど深刻なものであろうと、その原因が交通事故である場合には、強制保険や任意保険から医療費が支払われる。また、治療が困難な病気であっても、たとえば癌のような発症頻度が高いものであれば、保険商品として成り立つかもしれない。だが、腎臓透析や臓器移植などを必要とする人の数はそれほど多くない。医療費も莫大なものである。これらを含めおよそ考えられるすべての疾病を——その患者数がたとえ全国で数名にすぎないとしても——公的医療保険でカバーしようとするれば、世帯当たりの保険料は途方もない額になり、医療保険そのものの存立が危うくなりかねない。かといって、民間保険会社にも期待できそうにない。そのような訳で、今のところ、難病患者はほとんど放置されている。災害の被害者についても、同様のことが言えよう。しかし、これらの人々を放置するようでは、社会保障の名に恥じる。相対的に豊かになった社会にあって呻吟を強いられているこれら少数の人々をどう救済するか、社会保障は、今後、この問題にも真正面から取り組むべきである（社会的救済を必要とするすべての人をカバーすべき原則）。

第5に、社会保障制度は、公共心を涵養するようなものでなければならない。そのためには、まず、費用負担の徴収が確実に行われるのでなければならない。ほんの少し悪知恵を働かせさえすれば費用負担を免れることができるようでは、公共心ある正直な人が馬鹿をみる。また、救済される者と救済する者の逆転現象¹⁾も、善意ある人々の公共心を萎えさせる恐れ大である。人助けを厭わない人々にさまざまな方法で報いることも必要である。わが国が今後未曾有の人口高齢化を迎えることを考えると、介護に従事する人の数は多ければ多いほど良い。家庭内や地域の要介護者の世話をする人には、税の減免、報酬の提供、(その人自身のための)よりよい介護の保障などの特典を検討すべきである。そもそもの動機が私利であ

ったとしても、多くの人が時間の合間を縫って介護活動に参加するようになれば、やがては介護を社会共通の問題として捉えることができるようになる。一人でも多くの健康な国民がその人なりの仕方でも介護活動に参加し、とりたてて高度な専門的知識や技能を必要としない介護の相当部分をボランティアでまかなえるようになれば、その分だけ国民の財政負担は軽減されよう。さらに、常日頃から摂生に努める人にも、何らかの形で報いる必要があるのではなかろうか（公共心涵養の原則）。

最後に、社会保障制度の整備にあたって、私たちは、他のすべての分野の公共政策の場合と同様、常に費用対効果を考慮せねばならない。最小の費用で最大の効果を達成できるような選択肢を探求せねばならないのである。今日、この原則の重要性を否定する人は、まずいないだろう。また、筆者に許されている枚数をすでにオーバーしてきているので、この点についての説明は省略することとしたい（費用対効果の原則）¹⁾。

注

- 1) 周知のように、厚生経済学や、その流れを汲む費用-便益分析では、一般に、「顕示選好の充足」が「利益」と定義される。
- 2) 人格の尊厳を声高らかに叫び、パターンリズムに基づくいっさいの社会保障を否定するリバタリアンは、血も涙もない冷血漢のように見えるかもしれないが、けっしてそうではない。彼らは、なるほど、政府による社会保障政策の推進にあからさまな嫌悪感を示す。しかし、だからといって、生活困窮者を餓死するに任せよなどと主張しているわけではない。彼らの多くは、実のところ、フィランソロフィーの熱烈な支持者であり、実践者でもある。その彼らが社会保障に反対するのは、生活困窮者に対する支援はコミュニティレベルのフィランソロフィーによってなされるべきであり、この分野から政府が撤退しても（いや、撤退するときはじめに）生活困窮者はコミュニティから十分な支援を受けられるだろう、社会保障の整備がかえって隣人・同胞の苦難に鈍感な人間を大量に生み出してしまった、と信ずるからである。
- 3) ノージックとランドについて詳しくは、[足立、1991]の第7章および第8章をご参照いただきたい。
- 4) 「マイクロ効率性」という用語はウルフ(Char-

les Wolf, Jr.) に、また「静的効率性」という用語はシュンペーター (Joseph A. Schumpeter) によっている [Wolf, 1993; Schumpeter, 1934]。

- 5) このようなアイデアそれ自体は、けっして目新しいものでない。それどころか、政策志向をもつ経済学者や政策実務家の間で広く共有されたものでさえある。ちなみに、アメリカの著名な経済学者で民主党政権のブレーンでもあったシュルツ (Charles L. Schultze) は、効率的現状変更によって一部あるいは多くの国民や企業が深刻な不利益を受けることが予想されるとき、政府のとりうる対応には、(1) その現状変更を断念する、(2) 金銭的支払い (補償) あるいは見返りとしての便益の提供 (ログローリング) によって、不利益の埋め合わせをする、(3) 各々の現状変更に対してその都度個別的な補償を考えるのではなく、課税と所得移転を通してすべての現状変更の累積的效果が社会的公正および衡平の基準を満たす所得配分となるよう配慮する、という三つの方法があるが、総合的に考えて (3) の方法がベストであると論じたものである [Schultze, 1977, pp. 22-24]。
- 6) 本章の叙述は、先に発表した拙稿 [足立, 1995] の第III章を大幅に書き換えたものである。
- 7) それというのも、誰も限られた可処分所得をさまざまな用途に振り分けねばならない (従って、あるものがある人のどれほど強く欲求するものであろうと、そのものの購入に充てることができる額にはその人なりの上限がある) ことに加え、およそ何一つその代替財がないような財・サービスは実際のところほとんど存在しないからである。ある財の生産・供給がただ一つの企業によって独占されている場合でさえ、もしその価格があまりに高い水準に設定されていたり、その中身が人々のニーズからかけ離れたものであれば、人々は、その財の購入を断念したり、不承不承ながらも他の代替財で我慢するだろう。
- 8) 阿部によれば [阿部, 1996, p. 93], 厚生年金の支給開始年齢を 60 歳、利子率 7%, 成長率 5%, 男子平均寿命 78 歳を仮定した場合、納めた保険料に対する年金給付額の倍率は、昭和元年生まれが 3.72 倍、11 年生まれが 2.37 倍、21 年生まれが 1.63 倍、31 年生まれが 1.19 倍であるのに対し、41 年生まれは 0.89 倍、51 年生まれは 0.71 倍、61 年生まれは 0.61 倍になり、その比率は、支給開始年齢を 65 歳に遅らせた場合にも、さほど変化しない。
- 9) この点について、社会保障研究の第一人者である坂本重雄は、次のように述べている [坂本, 1997, p. ii]。「公費負担に代わり社会保険への過度の依存を強めるために、例えば基礎年金拠出金や老人保健拠出金の拡大は、社会保険の守

備範囲を超えた負担を社会保険集団に課すものであり、社会連帯の理念を悪用し、国民の制度への不信感を強めている。基礎年金や老人医療のような年金・医療の基本的部分、生存権保障の機軸ともいえる領域については、財政調整の名をかりて社会保険財源を濫用することを改め、公費負担の比重を高めるべきである。その方が社会保険制度の安定化、効率化を強め、信頼感を強固にすると考えられよう。」

- 10) 阿部は、その例として、(1) 都心に低所得者や災害被害者用の家賃の安い公営住宅を建設し、その費用を、都心に適当な住居を見つけられないためやむを得ず遠隔地にマンションを買い、ローン地獄と通勤地獄にあえいでいる人々に負担させる、(2) 学生にまで国民年金への加入を強制し、学生より貧しいとは必ずしも言えない高齢者世代を扶養させる、という二つの例を挙げている [阿部, 1996, pp. 9-10]。
- 11) この点について詳しくは、[足立, 1994] をご参照いただきたい。

参考文献

- 足立幸男 (1991) 『政策と価値—現代の政治哲学』, ミネルヴァ書房。
- (1994) 『公共政策学入門』, 有斐閣。
- (1995) 「便益—費用分析の弁証」『政策科学』3 巻 2 号。
- 阿部康隆 (1996) 『政策法学の基本指針』, 弘文堂。
- 坂本重雄 (1997) 『社会保障改革——高齢社会の年金・医療・介護』, 勁草書房。
- Barry, Brian M. (1965) *Political Argument*, Routledge & Kegan Paul.
- Brittan, Samuel (1988) *A Restatement of Economic Liberalism*, Macmillan.
- Elster, Jon (1983) *Sour Grapes*, Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel; Paul Slovic; and Amos Tversky, eds. (1982) *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press.
- Keniston, Kenneth (1960) *The Uncommitted: Alienated Youth in American Society*, Harcourt Brace & World.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books.
- Rohdes, Steven E. (1985) *The Economist's View of the World: Governments, Markets, and Public Policy*, Cambridge University Press.
- Schultze, Charles L. (1977) *The Public Use of Private Interest*, Brookings Institution.
- Schumpeter, Joseph A. (1934) *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press.

Wolf, Charles Jr. (1993) *Markets or Govern-
ments: Choosing between Imperfect Alterna-*

tives (Second Edition), MIT Press.
(あだち・ゆきお 京都大学教授)

現代経済学における公平性の基準

蓼 沼 宏 一

はじめに

Musgrave (1959) による政府の機能の三分割を待つまでもなく、Adam Smith や J. S. Mill らの古典派経済学の時代から、稀少な資源の公平な配分を実現することは政府の最も重要な機能の1つとみなされてきた。公平とは「人々を等しく扱うこと」である。一見、単純のように見える原理であるが、実際に公平性の基準を構成しようとすると2つの問題に気づく。

まず第1に、様々な側面をもつ人間のどの面を「等しき扱い」の対象とするか、という問題である。人間は労働によって所得を稼ぎ、財を消費する存在であり、また、多様な嗜好をもち、変えることのできないハンディキャップを背負った存在であるとともに、様々な境遇の人々に共感することのできる存在でもある。このような人間のどの側面を取り上げるかによって公平性の基準も異なるであろう。

第2に、ある範囲の対象に関して人々の状態が「等しい」とか「等しくない」といった評価は、何によって(或いは誰によって)なされるのかという問題である。ここで2つの立場に分かれる。評価を下す主体もまた個々の人間であり、人々の価値観が多様であるとする、各個人の主観的評価を「等しく」尊重しなければならない。つまり、まず評価主体として人々を等しく扱い、次に人々の(ある範囲の対象に関する)状態を等しくするという、二重の意味での「等しき扱い」が必要となるのである。他方、人々の状態に関する個々人

の評価は一致すると考えられるならば、その普遍的評価基準において等しき状態を達成すればよい。2つの立場の相違が極めて重要であることは、この論文の中で明らかになるであろう。

本論文の目的は、上に述べた2つの主要な問題を中心にして、現代の経済学が提示してきた公平性の基準を整理し、その特徴を比較考察することである。まず、古典的功利主義に基づく公平性の基準や、現代の厚生経済学におけるパレート効率性の基準と対比させて、公平性の基準の特徴を説明する。人間のどの側面に注目するかによって様々な公平性の基準が構成される。これらの基準に則った配分が存在するか、また、資源配分におけるもう1つの重要な基準である効率性基準と両立するか、という問題が詳述される。最後に、上での考察を踏まえて、現代の経済学における公平性基準の限界を見る。

I 現代経済学とパレート基準

古典的功利主義に基づく経済学においては、人間は財の消費から普遍的な数量単位で測ることのできる「効用」を得ると考えられた。工場で生産要素を投入して財を生産するのと同様に、人間に財を投入(消費)すると「効用」が人間の中で生産され、その人間を快くするというわけである。効用は加減乗除の可能な共通単位の数量(基数的効用)によって測られるから、異なる個人間でも比較可能である。このような普遍的かつ基数的効用という指標の存在を前提とするならば、「等しき扱い」とは全員の効用が等しい状態として明瞭に

定義される。強い前提からは極めて簡明な基準が導出されるのである。

しかし、古典的功利主義が基盤とした普遍的かつ基数的効用の概念は、1930年代以降、Hicks, Samuelson, McKenzie, Arrow, Debreu らによる経済理論の現代化の中で批判され否定される。個人が財の消費から得る快さ (pleasure) は本来、主観的な判断であるから、外部から観察可能ではなく、物の重さや長さのように普遍的な単位で計測することは不可能である。「科学としての経済学」は観察可能な概念にのみ基づいて構築されるべきである、と主張された。

実際、経済学の基本ともいえる需要理論において、個人の需要を説明するのに「効用」という概念は不要であることが明らかにされた。個人が任意の2つの財の組に関してどちらをより好むか、という主観的選好順序を持つと仮定すれば充分なのである。さらに、選好順序はその個人に対して財の2つの組み合わせを提示し、どちらを選択するかと問えば、外部から観察可能である。

事実説明的理論 (positive theory) における発展は規範的理論 (normative theory) にも影響を及ぼす。普遍的かつ基数的効用は否定され、人間は自分の消費に関する主観的選好順序をもつ存在としてのみ捉えられる。配分におけるある個人の状態は、その個人の主観でしか評価できず、外部から窺い知ることはできないから、異なる個人間の厚生水準の比較は無意味であるとして棄却される。

個人間の厚生水準の比較を否定することをさらに進めて、社会における様々な人々の客観的状況を互いに比較することも否定するかどうかによって、2つの立場に分かれる。後者をも否定するならば、1つの配分だけを取り上げてその社会的望ましさを判定することはもはや不可能である。かろうじて可能なのは、異なる2つの配分間の「移行」に関する判定である。いま、1つの配分 x から別の配分 y への移行を、個人 A は好まないが、社会の他のすべての個人は好ましいと考えているとしよう。この移行を実行したならば、個人 A の選好順序は他のすべての人々の選好順序に比べ

て「等しき扱い」を受けたとは言えないであろう。これに対して、全員が x から y への移行を好ましいと考えるならば、仮にこの移行を実行したとしても「等しき扱い」に抵触することはないであろう。このように、社会構成員全員が配分 x よりも配分 y を好ましいと考えるとき、 y は x を「パレート優越する」または「パレート改善する」という。そして、ある配分 x をパレート優越する別の配分が存在しないとき、 x を「パレート最適配分」と呼ぶ。

パレートの基準は現代経済学で頻繁に用いられている厚生基準であるが、以下の3つの点に注意すべきである。

- (1) パレート基準で判定するのは異なる配分間の「移行」が「等しき扱い」に抵触しないかどうかであって、個々の配分が「等しき扱い」を実現しているか否かではない。
- (2) 配分間の移行が全員一致で支持されるならばその移行は実行すべきである、という主張は我々の直観に訴える。しかし、人々の「等しき扱い」という原理から論理的にこの移行を必ず実行せよという主張が導かれるわけではない。全員が配分 x よりも配分 y を好ましいと考えているとき、 x から y への移行を実行しなかったとしても「等しき扱い」には抵触しない。それどころか、 y から x への移行すらこれに抵触しない。なぜなら、全員の厚生が「等しく」悪化するからである。移行における「不平等な扱い」とは、一部の人は厚生を改善したにもかかわらず、他の人は厚生を悪化させた場合に生じる。「等しき扱い」という原理から論理的に導出されるのは、配分間の移行において全員の厚生水準（ここでは各個人の主観的選好順序における水準）の変化の方向は同一であるべきであるという Solidarity の基準である。
- (3) パレート基準で優劣を判定できる「移行」は極めて限定されたケースである。以下の例を考えよう。

例1：米のみを主食とする日本人とパンのみを主食とするアメリカ人(1)

米のみを主食とする個人 J (Japanese) とパンのみを主食とする個人 A (American) がいて、米とパンが 5 キログラムずつあるとする。米をすべて個人 A に、パンをすべて個人 J に与える配分 x よりも、米を J に、パンを A に与える配分 y の方を両方の個人ともに好むであろう。よって、配分 y は配分 x をパレート優越する。

パレート基準によって判定できるのは、このように一方の配分において明らかに個人個人の選好が反映されておらず、資源の非効率的使用が生じているときだけである。そして、ある配分からそれをパレート優越する配分への移行を実行すべきであるという主張には、資源の無駄な利用は避けるべきであるという、公平性とは論理的に無関係の原理が含まれているのである。

次に例 1 を少し変えて、以下のようなケースを考えると、パレート基準が個人間の利害対立を伴う実質的な分配問題に対しては全く何の指針も与えないことが分かる。

例2：米とパンの両方を主食とする日本人とアメリカ人

どちらの個人も米とパンの両方を主食とし、その総量のみに関心がある（すなわち、米とパンは完全代替財である）とする。このとき、すべての米とパンを個人 A に与える独占的配分と、2 財とも等量に分割して 2 個人に与える均等配分とは、パレート基準では優劣の判定は不可能である。個人 A が前者の配分を好む以上、後者の方が優越するとは言えない。

パレート基準の基礎となっているのは、任意の 2 つの配分の間で各個人が自分自身の配分に関して与える評価、つまり、異なる配分に対して個人別に「縦断的に」与えられる評価である。これらの評価をもとに、異なる配分間の「移行」が「全員一致」によって支持されるか否かが判定される。この判定は、極めて限定されたケースに、異なる 2 つの配分間の移行の望ましさを、資源の効率的利用という公平性とは別の観点から示唆するだけであって、そもそも 1 つの配分を取り上げ

たときに、それが社会的に望ましいかどうかについては何も教えない。

1 つの配分の中で個人個人の取り分に偏りがあるか平等かといった異なる個人の配分を比較する評価、つまり、1 つの配分における異なる個人の配分に関する横断的な評価は、パレート基準には無関係である。ところが、ある配分が公平かどうかという問いに対しては、後者の評価こそが基礎的情報を与えるのである。パレート基準が配分の公平性に関して無言なのは、本質的な情報を遮断した当然の帰結といえよう。

II 主観的選好に基づく公平性基準

前節で述べたように、ある配分が公平性の観点から望ましいか否かを判断する基礎となるのは、その配分における異なる個人の配分に関する横断的な評価である。このような評価を、現代経済学のフレームワークをいささかも変えることなく、各個人の持つ自分自身の消費に関する主観的選好順序から導入し、公平性の基準を構成することは可能である。個人間の厚生水準の比較を否定することは、必ずしも社会における様々な人々の客観的状况を互いに比較することを否定するわけではない。

例 2 に戻ろう。個人 A が米とパンを独占する配分において、個人 J は自分に分配された財の組（ゼロ）よりも、個人 A に分配された財の組（財のすべて）を好ましいと判断する。よって、他人に比べて自分は冷遇されていると判断するであろう。一方、均等配分においては、個人 J は自分が冷遇されているとは考えないし、また、個人 A も同様である。このように、どの個人も自分の主観的選好において、誰か他の個人の配分の方が自分の配分よりも好ましいとは考えないとき、その配分を Foley-Kolm 公平配分と呼ぶ。これは、Tinbergen (1953) によって示唆され、Foley (1967)、Kolm (1972) によって導入された概念であり、通常「羨望無き配分 (envy-free allocation)」と呼ばれる。しかし、ここでは「他人の高い消費水準を快く思わない」という消費の外部

性としての「羨望」は全く無関係であるから、混同を避けるため envy-free ないし no-envy という用語は用いないことにする。

Foley-Kolm 公平配分には、「等しき扱い」という原理が二重の意味で表現されている。まず第1に、どの個人の主観的選好順序も、その個人自身の配分を他人の配分と比較するときの評価基準とされる。よって、すべての個人の選好順序に等しいウエイトが置かれている。第2に、どの個人にとっても、現在得ている配分は他のどの個人の配分と比べて（自分自身の選好順序で評価して）少なくとも同程度に好ましい。誰も他人より冷遇されているとは（主観的に）考えないという意味で「等しき扱い」が実現しているのである。

「等しき扱い」は必ずしも均等配分を意味するわけではない。すべての個人の配分が物理的に等しい均等配分は必ず Foley-Kolm 公平配分であるが、後者は均等配分には限られない。例1を変えた以下の例を考えよう。

例3：米のみを主食とする日本人とパンのみを主食とするアメリカ人（2）

米のみを主食とする個人Jとパンのみを主食とする個人Aがいて、パンが9キログラム、米が1キログラムあるとする。米1キログラムを個人Jに、パン9キログラムを個人Aに与える配分において、Jは自分の配分を他方の配分よりも好み、Aも同様であるから、この配分は Foley-Kolm 公平配分である。（しかも、唯一のパレート最適配分である。）しかし、これは明らかに財を物理的に均等に分割した配分ではない。

先に、公平性の基準の構成において、「異なる個人の配分に関する横断的評価」が基礎になると述べたが、Foley-Kolm 公平配分はこの点に関して2つの重要な特徴をもつ。第1に、「横断的評価」は各個人の主観によるのであって、何らかの先験的な、あるいは社会的合意に基づく普遍的評価基準があるわけではない。第2に、「横断的評価」は、「仮に他人に与えられている財の組を自分が消費できたとしたら、現在自分に与えられている財の組と比べて、自分はどちらを好む

か？」という想像上の配分の置換に基づいている。しかし、ここで想像上置き換えられるのは物理的な財だけであって、選好などの個人的特性までも置換して考えるわけではない。この区別は非常に重要なので、例に戻って考えたい。

例3の配分は確かに Foley-Kolm 公平配分であるが、多くの人々は直観的に個人Aの方が個人Jよりも良い状況に置かれていると考えるであろう。その根拠は、個人Jが「仮に自分が個人Aの選好を持ち、個人Aに与えられている財（9キログラムものパン）を消費できたとしたら、現在の自分の選好のまま自分に与えられている財（わずか1キログラムの米）を消費するのとは比べて、より幸福であろう」と判断すると考えるのが自然だからである。個人Jは実際にはパンを消費したいとは思わないが、パンを好む個人がふんだんにパンを与えられる境遇を想像することはできる。このように、選好やハンディキャップといった個人的特性まで含めた想像上の境遇の置換に基づいて公平性の原理を構成することも可能であり、それは第V節の主要テーマとなる。ただし、個人的特性を含めて境遇を比較することは、現代経済学における事実説明的理論（positive theory）の構成要素である、消費に関する主観的選好順序の枠を超えることになる。

III パレート基準と Foley-Kolm 公平性基準の両立可能性

我々は各個人の持つ自分の消費に関する主観的選好順序を基礎として、パレート基準と Foley-Kolm 公平配分という2つの基準を導入した。前者は、異なる配分間の移行に関する評価において、すべての個人の主観的選好順序を等しく尊重するという制約を課した上で、資源のより無駄のない利用を是とする基準であるのに対して、後者は、1つの配分における個人間の配分の評価において、主観的選好順序を等しく尊重した上で、誰も他の個人より冷遇されていない状態を是とする基準である。各々の基準自体は我々の直観に訴える内容を有している。

しかし、ある2つの配分の評価において、パレート基準とFoley-Kolm公平配分の基準が相対立することがある。Feldman-Kirman (1974) によって指摘されたこの事実を、例によって示そう。

例4：食料と飲料水の配分

孤島に漂着した2人の個人A, Bに食料10キログラムと飲料水10リットルが残されているとしよう。どちらの個人も食料のみ、または水のみでは生存できないので、どちらか一方の財でもゼロの状態は常に最悪である。(例えば、2個人ともにコブ・ダグラス型の選好を持つケースがこれに当たる。) このとき、個人Aに食料のすべてを与え、個人Bに飲料水全量を与える配分 x と、個人Aに1キログラムの食料と1リットルの水を与え、残りの財すべてを個人Bに与える配分 y とを比較しよう。配分 x では2個人ともに等しく最悪の状態であると各々が考えるからFoley-Kolm公平配分である。一方、配分 x から配分 y への移行は、どちらの個人も(自分自身の主観的選好において)厚生を改善するからパレート改善である。ところが、移行後の配分 y においては、食料と水のどちらの財も9対1の割合で個人Bに偏って分配され、個人Aは自分の配分よりもBの配分の方が好ましいと考えるから、Foley-Kolm公平配分ではない。

異なる配分間の移行が、個人別の「縦断的评价」によって全員一致で支持されたとしても、移行後の配分が、個人間の配分の「横断的评价」において公平な状態を実現しているという保証はない。それどころか、たとえ移行前の配分が公平配分であったとしても、パレート改善による移行後の配分が公平配分でなくなるケースもあることを上の例は示している。パレート改善は公平性を破壊し、逆に公平性の遵守は資源の無駄な利用を放置する場合がある。

もちろん、上の例が示しているのは、任意に2つの配分を取り出して比較したときにパレート基準とFoley-Kolm公平性基準が相異なる優劣の判定を下すことがあり得るというだけであって、常に2つの基準が対立するわけではない。例えば、例1においては、パレート改善によって不公平配

分が公平配分に移行する。また、例4において、配分 x から食料・水をともに均等に分割する配分 z に移行するならば、公平性を破壊することなくパレート改善が可能である。

そこで次の問題は、Foley-Kolm公平配分の中で、もはやそれ以上パレート改善が可能ではないという意味で最適な配分、すなわちパレート最適配分が存在するか、ということである。その答えがイエスならば、2つの基準の「最適値」は両立可能であることになる。

経済に既に存在する所与の量の財を個人間で分配する問題、すなわち「交換経済」における配分問題では、各財を均等分割した分配分を各個人の初期保有量とした競争均衡配分によって、パレート最適性とFoley-Kolm公平性を同時に達成できる。初期保有量が等しいから、任意の価格体系の下で各個人の予算集合、すなわち購入可能な財の組の全体は等しい。選択の範囲が全く同一という条件の下で、各個人が自分の最も好む財の組を選択するのであるから、他人の選択した財の組より必ず好ましい。これが、Foley-Kolm公平性の実現する理由である。

生産を捨象した交換経済モデルでは、人々の厚生に関わる要素は所与の財のみであり、財はすべて分割可能かつ交換可能である¹⁾。ところが、労働を投入して財を生産し消費する生産経済においては、人々の厚生に関わる要素のすべてが交換可能というわけにはいかない。一定時間からどれだけの財を生産できるかという労働能力は個人間で差異があり、それは選好と同様、交換することのできない個人的特性である。このことが生産経済においてパレート最適性とFoley-Kolm公平性の両立を困難にする主因なのである。

生産経済において、パレート最適性とFoley-Kolm公平性を同時に満たす配分の存在しないケースがあることを示したのは、Pazner and Schmeidler (1974) である。彼らは線型の効用関数で表現される選好を例に用いたが、ここでは標準的なホモセティックな選好を例として、2つの基準を両立させる配分の存在しないケースを図示しよう。

例5：生産経済

労働を投入して（「余暇」を犠牲として）1種類の消費財を生産する経済を考える。労働能力の相対的に高い個人Aと低い個人Bがいる。1単位の労働時間から個人Aは2単位の消費財を生産できるのに対して、個人Bは0.5単位の消費財しか生産できない。（簡単化のため、共に労働投入することによる生産性の変化はないものとし、総生産量は各個人の生産量の和とする。）2人の個人は余暇と消費財に関してホモセティックな選好を持ち、余暇または消費財の量がゼロの状態は最悪であるとする。個人の使える時間の総量は一定量（ H ）である。

このとき、パレート最適な配分においては、各個人の余暇と消費財との間の限界代替率が生産性に等しくなければならない。このような余暇-消費パターン全体は、無差別曲線の傾きが生産性に等しい点の軌跡、すなわち各個人の生産性を価格とみなしたときの「所得拡張経路」によって表わされる。選好がホモセティックであるから、各個人の所得拡張経路は原点からの半直線になる。図1では、直線OAが個人Aの、直線OBが個人Bの所得拡張経路をそれぞれ表わす。

さて、この経済には無数のパレート最適配分が存在するが、そのうち、各個人が自分の労働によって生産した財をすべて自分で消費する「自給自足」ケースをまず考えよう。各個人は一定量の時間 H のうち、余暇にまわす時間を減らすことによって生産性に見合った消費財を享受できるから、その機会集合は、点 $(H, 0)$ を通り傾きが生産性に等しい「予算線」で表わされる。予算線と所得拡張経路の交点 x_A, x_B が、自給自足ケースのパレート最適配分における個人A、個人Bの余暇-消費パターンである。生産性の相違のために、たとえ等量の時間が与えられても個人の機会集合が異なることが、交換経済モデルとの重要な違いである。

配分 $x=(x_A, x_B)$ では、個人Bが自分の余暇-消費パターンよりも個人Aのそれを好ましいと考えるから、Foley-Kolm公平配分ではない。そこで、個人Bの状態を改善するためには、生産

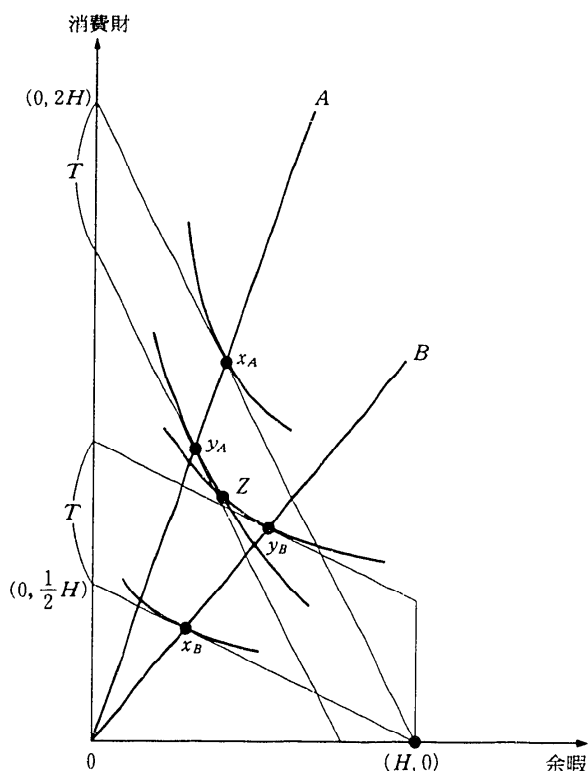


図1 生産経済におけるパレート最適性とFoley-Kolm公平性とのトレードオフ

された消費財を個人Aから個人Bに移転することが必要である。（余暇の移転は不可能である。）いま、消費財が T だけ個人Aから個人Bに移転されるものとする。個人Aの予算線は垂直距離で T だけ下方にシフトし、他方個人Bの予算線は同じ幅だけ上方にシフトする。このケースのパレート最適配分は、図1で各個人の新しい予算線と所得拡張経路の交点である $y=(y_A, y_B)$ によって表わされる。ところが、配分 y においては、個人Aも個人Bも、自分の余暇-消費パターンの点を通る無差別曲線は他人のその下方を通る。つまり、両者ともに相手の余暇-消費パターンの方が好ましいと考えているから、Foley-Kolm公平配分ではない。

では、消費財の移転量を変えてはどうか？ 移転量が T より小さければ、パレート最適配分における個人Aの余暇-消費パターンは線分 (y_A, x_A) 上にあり、個人Bのそれは線分 (x_B, y_B) 上にあるから、依然として個人Bは個人Aの余暇-

消費パターンの方が好ましいと考える。同様の議論により、逆に移転量が T よりも大きければ、パレート最適配分において個人 A が個人 B の余暇-消費パターンを好ましいと考えるのである。よって、どのような消費財の移転の下でも、パレート最適性と Foley-Kolm 公平性を同時に満たす配分を実現することは不可能である。

上の例で、2つの基準を両立不可能としている要因を詳しく検討しよう。

(1) 配分 y においては、どちらの個人も相手の状態の方がよりよいと考えている。もし交換経済であれば、この場合には互いの分配を取り換えることによって Foley-Kolm 公平性を達成することができるが、生産経済ではそれは不可能である。そもそも y_A と y_B とを置換した余暇-消費パターン $y' = (y'_A, y'_B) = (y_B, y_A)$ は実行可能でない。

(2) 配分 y において互いに相手の状態をより良いと考えるということは、図1では、各個人の余暇-消費パターンの点を通る無差別曲線が点 z で交差することによって示される。この点における余暇と消費との間の限界代替率は、個人 A の方が個人 B よりも大きい。つまり、1単位の余暇を犠牲にすると、同一の厚生水準を維持するためには個人 A の方がより大きな量の消費財の追加を必要とするという意味で、個人 A は相対的に個人 B よりも余暇を愛好する。このように、相対的に余暇をより愛好する個人の労働能力が他の個人よりも高いということが、パレート最適性と Foley-Kolm 公平性との両立を不可能としているのであって、もし任意の点で相対的に余暇を愛好する個人の労働能力が低いならば、2つの基準は両立可能なのである²⁾。

(3) 生産経済では、個人の特性として選好と労働能力の2つの要素がある。それらの要素の個人間における相対的特徴の組み合わせによって、パレート最適性と Foley-Kolm 公平性との両立が不可能になるケースが生じるのである。そして、その組み合わせは個

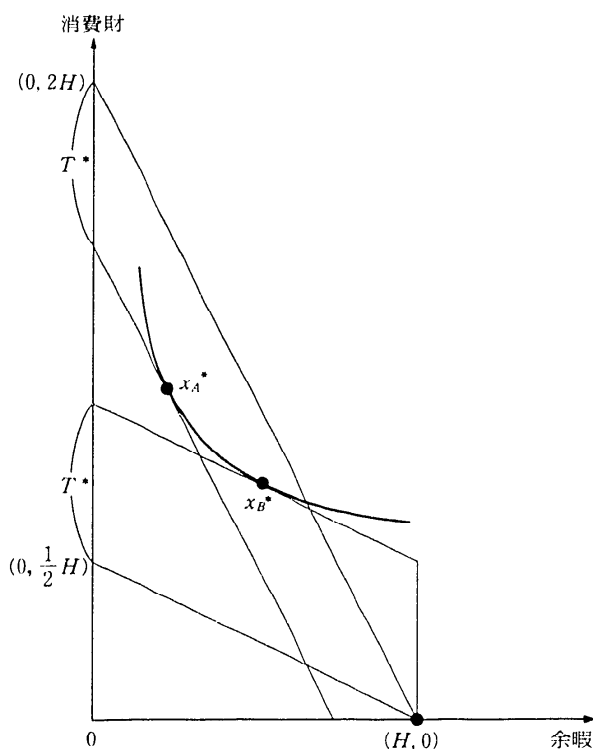


図2 選好が等しいケースにおけるパレート最適性と Foley-Kolm 公平性との両立

人的特性であるが故、変えることはできない。相対的に余暇を愛好する個人には低い労働能力を割り当てる、などということは不可能である。人々の厚生に関わる要素の中に交換不可能なものがあるとき、パレート最適性と Foley-Kolm 公平性の両立は保証されなくなる。

(4) 2個人の選好と労働能力のどちらか一方でも等しいときには、パレート最適性と Foley-Kolm 公平性は両立可能である。図2は、労働能力は異なるが、選好が等しいケースにおけるパレート最適かつ公平な配分を示している。

IV 生産経済における公平性基準

Foley-Kolm 公平性基準は、最終的に個人が享受する消費や余暇に関する選好に基づいていた。これに対して、生産経済においては、必ずしも最

終的な消費や余暇の水準を基に公平性を論じることが適切ではないのではないか、という批判がある。Varian (1974) と Otsuki (1980) による批判は重要である。Varian (1974) は次のような境遇の置換を考える。

「生産における現在のあなたの貢献を、仮に私が行うとしたなら、私はどのぐらいの時間を労働に費やさなければならないか？ そのときの余暇と、あなたが現在得ている消費財を享受するのと、現在の私の実際の状況とを比べたとき、自分にとってどちらが好ましいか？」

例えば、例 5 と同じモデルを使うと、図 3 の配分 $x = (x_A, x_B)$ において、労働能力の低い個人 B が個人 A の余暇-消費パターン x_A を評価するとき、まず、個人 A と同量の消費財を自分が生産するとしたら、点 y_B まで労働を増加（余暇を減少）させなければならないと考える。この y_B と自分の実際の労働-消費パターン x_B とを比較すると、現在の自分の状況の方が好ましい。同様に、個人 A は自分の労働能力に従って x_B を z_A に置き換えた上で、現在の自分の実際の状況 x_A の方が好ましいと判断する。このように、能力差に従って労働量を置換したとき、換言すると、物理的な時間ではなく「効率単位 (efficiency unit)」で労働量を測ったとき、どの個人も他人の労働-消費パターンをより好ましいと考える配分を、Varian 公平配分と呼ぼう³⁾。

図 3 では、消費財の移転が全く行われないうちに、各個人が最適な労働-消費パターンをそれぞれに選択すれば、Varian 公平配分が実現する。一般に、労働のみが生産要素である経済において利潤分配率を均等化したときの競争均衡配分は Varian 公平配分である。よって、この公平性の基準はパレート最適性と両立可能である。

Varian 公平配分では、図 3 の配分 x におけるように、能力の高い個人 A が余暇も消費もより多く享受していたとしても、能力の低い個人 B は「自分の能力では個人 A と同様に生産に貢献するには多大の余暇を犠牲にしなければならないから、それよりは現在の自分の状況の方がよい」と判断するというを、「等しき扱い」の根拠

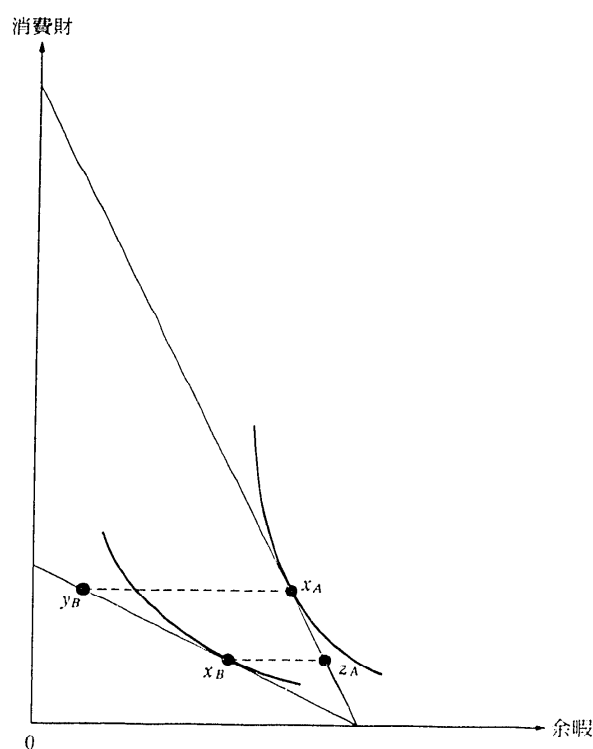


図 3 Varian 公平配分

としている。しかし、労働を効率単位で測って人々の厚生基準とすることには批判もあろう。個人の厚生に関わるのは、余暇の物理的な時間量である。とりわけ、能力差が本人の責任ではないと考えられるとき、配分 x におけるような明らかな不平等（どの個人の主観的選好順序においても x_A の方が x_B よりも厚生水準が高い）は容認し難いであろう。

一方、Otsuki (1980) は、生産経済での配分において「各個人に与えられている労働-消費の機会」に基づいて「等しき扱い」を実現することを提唱し、最終的な労働-消費のパターンに基づく公平性の基準を批判する。例 3 において、パンのみを主食とする個人 A にパン 9 キログラムを、米のみを主食とする個人 J に米 1 キログラムを与える配分は、Foley-Kolm 公平配分であることをみた。もしこれらの食料が他国からの援助のように外部から与えられたものならば、この配分が望ましいといえるであろうが、パンと米が個人 A と個人 J の共有資源から生産されるものであると

き、果して公平な配分と言えるであろうか？ このことを考えるために、例3に生産を導入した次の例を考えよう。

例6：米のみを主食とする日本人とパンのみを主食とするアメリカ人：生産経済

一定面積の共有地があり、個人Aと個人Jは等しい労働能力を有し、1個人が毎週1時間共有地を耕作すれば、米100グラムまたは（麦から）パン100グラムが生産できるものとする。さて、個人AとJがともに毎週50時間ずつ働けば、パン9キログラムと米1キログラムを生産できるから、個人Aにパン9キログラムを、個人Jに米1キログラムを与える配分は実行可能である。しかも、2個人の労働時間が等しく、互いに相手の得る消費財をより好ましいとは思わないから、Foley-Kolm 公平配分であり、また、個人の労働能力が等しいので Varian 公平配分でもある。しかし、等しい労働を供給しながら、共有地からの収穫の9割が個人Aのみが好む財である状態が、2個人の「等しき扱い」を実現しているとは到底言い難いであろう。

上の配分において、個人Aに与えられている労働-消費の機会とは、個人Jの消費（1キログラムの米）と労働供給（50時間）を一定に保ちつつ、個人Aの実現できる消費財と労働供給の組み合わせの全体である。個人Aが全く働かなくても、個人Jの余剰労働供給（1キログラムの米を生産してお余る労働供給）から4キログラムのパンまたは米を得られる。さらに自分で労働すれば、労働時間に応じてパンまたは米の消費を増加できる。よって、個人Aに与えられている労働-消費の機会とは、図4のように示される。仮に、この個人Aの労働-消費の機会が個人Jに与えられていたならば、個人Jは現在の状況よりも好ましい労働-消費パターンを実現できたはずである。たとえば、労働供給を現行水準に留めるなら、9キログラムの米を享受できたのである。したがって、個人Aに与えられている労働-消費の機会の方がより好ましいと個人Jは判断するであろう。

1つの配分において、どの個人も、他の個人に与えられている労働-消費の機会から（主観的選

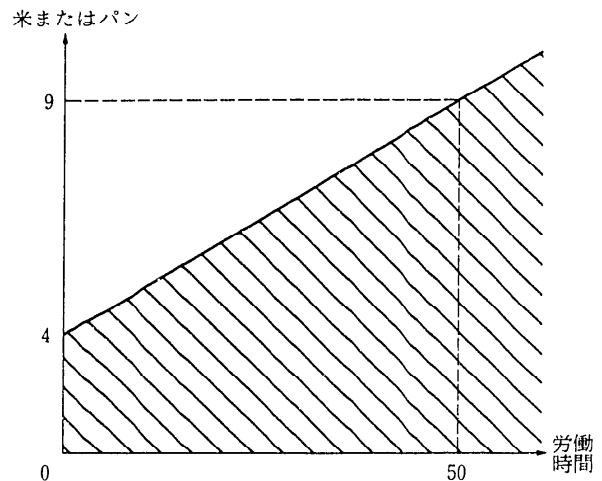


図4（例6）個人Aの消費-労働の機会

好で) より高い厚生水準を達成することがないならば、労働-消費の機会から見て、すべての個人が「等しき扱い」を受けているといえよう。このような配分を Otsuki 公平配分と呼ぼう⁴⁾。労働以外の生産要素の所有と利潤分配率が均等であるときの競争均衡配分は、Otsuki 公平配分である。したがって、この公平性の基準とパレート最適性とは両立可能である。

Otsuki (1980) の導入した公平性の基準は、生産経済において最終的な労働-消費パターンに基づいて公平性を判断することに対する根本的批判であり、その批判は労働を時間で測るか効率単位で測るかに関わりなく当てはまる。

一方、Otsuki 公平配分は、機会において「等しき扱い」が実現している限り、個人の労働能力による不平等は許容する。たとえば、共有地を初めに均等分割し、各個人が好きなだけ労働して、生産されたものを自分で消費するならば、Otsuki 公平配分が実現するが、労働能力の低い個人は当然、同じ時間の労働から相対的に少ない量の消費財しか得られず、図3のケースと同様に厚生水準の明らかな格差が生じ得るのである。この点では Varian 公平配分に対するのと同じ批判を免れない。Varian 公平配分も Otsuki 公平配分も、労働能力差による最終的な余暇と財の消費に関する不平等は「等しき扱い」の対象外とみなされるのである。

V 「拡張された共感」に基づく公平性基準

第II節の最後に、物理的な財の分配分を比較するだけでなく、個人の選好などの個人的特性を含めた境遇の比較に基づいて公平性の基準を構成することに触れた。健康状態、ハンディキャップ、選好等の個人的特性まで含めて境遇を比較するときには、単に物理的な財の分配分を嗜好によって比較するときとは異なる評価がなされても、一向に不思議ではない。どんな幼児でも持つような、モノに関する嗜好に対して、個人的特性を含めた境遇の比較は、それよりも一段高位の思考判断である。これを「拡張された共感 (extended sympathy)」と呼ぶ。

例えば、例4で食料と水のどちらも9割を個人Bに与える配分において、個人Aは明らかに個人Bの得る財の分配分の方が自分の分配分よりも良いと考える。しかし、いま個人Bが病気のために衰弱していて多量の食料と水を必要としているとしよう。このとき、健康な個人Aは、個人Bの健康状態で食料と水の9割を得る境遇と、自分の健康状態で残りの1割を得る境遇とを比較したとき、自分の境遇の方が良いと考えるかもしれない。後者の思慮が「拡張された共感」である。

通常、「拡張された共感」とは「1つの配分を評価するとき、自分の状況だけでなく他人の状況も考慮することである」と説明される。しかし、異なる個人の状況を比較考量するという思考判断は、すべての公平性基準に共通の基礎である。本質的な相違は、他人の状況を判断するとき、財の分配分のみに注目するか、個人的特性をも視野に収めるかということにある。前者がFoley-Kolm公平配分のとるアプローチであり、後者がArrow (1963, 1977), Sen (1970), Suzumura (1981) らの「拡張された共感」アプローチである。

数学的に言うと、1個人の消費可能な財の全体の集合(消費集合)を X 、 X 上の選好順序全体の集合を $\mathcal{R}$ 、個人のハンディキャップその他の特性の全体を $\mathcal{H}$ とすると、現代経済学および

Foley-Kolm公平配分が共通に基礎とするのは X 上の選好順序であり、他方、「拡張された選好」アプローチが基礎とするのは $X \times \mathcal{R} \times \mathcal{H}$ 上の順序である。すなわち、1個人の境遇を評価するときの次元(dimension)の「拡張」が、ここでの重要なポイントである。

さて、比較する対象の次元は拡張されても、異なる個人間の境遇の比較は、依然として各個人の主観的評価によるとする。「等しき扱い」は、どの個人の主観的評価にも等しいウェイトをおくことを要求する。したがって、公平な配分とは、どの個人も自分自身の「拡張された共感」に基づく主観的評価において、自分の境遇が他のすべての個人の境遇に劣らないような配分として定義される。

しかし、この公平性の基準は、各個人の主観的評価に基づくがゆえに、直ちに深刻な難点にぶつかる。先の例4に戻ろう。いま、健康な個人Aは、個人Bがいくら衰弱しているとはいえ、食料と水の取り分が10パーセントを下回るならば、90パーセント以上を消費できる相手の境遇よりも劣ると考えるが、個人Bは自分が95パーセントを得なければ個人Aよりも不遇だと考えるであろう。このとき、「拡張された共感」に基づく公平配分は存在しない。Fleurbaey (1994, 1995) らによって近年研究されている「公平な補償の理論」における“no-envy”アプローチの基本的難点はここにある。

上の例で、仮に境遇に関する主観的評価はそのままで、個人の健康状態を交換できるならば、公平配分は存在する。つまり、非存在問題は、第III節で詳述したような、生産経済におけるパレート最適性とFoley-Kolm公平性との両立不可能性問題と構造的に同じであり、交換できない要素が存在する中で、すべての個人の主観的な境遇評価を尊重することが不可能であることを示している。ただし、次の点で相違はある。生産経済における労働能力は、個人の厚生に直接関係する要素ではない。パレート最適性の要件が課されると、各個人の労働-消費の組み合わせが労働能力に応じて制約されるために、その制約内では公平配分が実現

不可能になることがあるが、公平配分自体は存在する。これに対して、「健康状態」は個人の厚生に直接関係する要素であるため、パレート最適性を課さずとも、そもそも公平配分が存在しないケースがあるのである。問題はより深刻である。

第Ⅲ節の最後に述べたのと同じように、仮に人間の境遇を評価する順序について、すべての個人が一致するならば、ハンディキャップ・健康状態等の交換不可能な特性を補償するのに十分な量の資源が社会に与えられている限り、公平配分は必ず存在する。それは、普遍的順序で評価して、すべての個人の境遇が無差別である（同程度に良い）ような配分である。この配分はまた、Rawls (1971)-Sen (1970) の maximin 原理を普遍的順序に従って適用したときに導かれる配分と同一である。

しかし、境遇の評価に関する普遍的順序の存在を仮定することは、極めて重要な点で古典的功利主義に回帰することである。古典的功利主義では、人々の嗜好や個人的特性によって、同じ財から得られる効用値は異なるが、効用値自体は普遍的であり、様々な個人の境遇は効用値で比較できるとされた。いま、公平性すなわち人々の「等しき扱い」を考えるとときには、効用値を四則演算のできる「基数」としてではなく、大小関係を表わす「序数」として見れば十分である。言い換えると、功利主義において各個人の境遇を効用値に変換するという過程を、境遇に関する普遍的順序を導入することによって置き換えても、何ら変わりはない。人々の境遇の普遍的順序の存在を前提とするか否かが、最も重要な分岐点なのである。

そして、現代の経済学や社会的選択理論の研究者は、普遍的順序の存在を仮定することに強い抵抗感を持つ⁵⁾。もちろん、モノに関する千差万別の嗜好ではなく、人々の境遇に関するより高位の倫理的判断において、究極的には人類共通の判断が存在しないとは言いきれない。しかし、現実には生きる個人が実際に経験したり、情報を得たりできる範囲は極めて限られたものであり、人々の境遇に関する評価も個人によって異なると考えるのが妥当であろう。このとき我々は、何らかの社会

的に合意されたプロセスによって、可能性としては個人の数と同じ数だけ存在する多様な順序から1つの順序を構成するという、Arrow (1951) 以来の社会的選択理論の主要課題に再び引き戻されてしまうのである。

VI 結 び

この論文では、(1) 人間のどの側面を「等しき扱い」の対象とするのか、(2) 各個人の状態を評価するのは主観的順序か普遍的順序か、という2つの観点から、経済学における公平性の基準を整理し比較考察した。Foley-Kolm 公平配分は最終的な財の消費バンドルを、Varian 公平配分は効率単位に変換した労働と消費の組み合わせを、Otsuki 公平配分は労働-消費の機会を「等しき扱い」の対象とし、人々の状態の評価は各個人の主観的順序による。一方、「拡張された共感」に基づく公平配分は、物理的な財や労働の量だけでなく、嗜好、ハンディキャップ、健康状態といった個人的特性まで含めた個人の境遇を「等しき扱い」の対象とする。境遇の評価は、主観的順序によるとする立場と普遍的順序によるとする立場がある。

上で列挙した公平性の基準は、どれか1つが絶対的に正しいとは言えない。むしろ、対象となる社会経済問題に応じて適切な基準が選ばれるべきである。人々のハンディキャップにほとんど差がない状況で、与えられた財の分配を考えるとときには、Foley-Kolm 公平配分は適切な基準であり、しかもパレート最適性とも両立可能である。一方、生産経済においては最終的な労働や消費財の配分を見るだけでは不十分であるから、Otsuki 公平配分は Foley-Kolm や Varian の公平配分よりも優れた基準である。ただし、労働能力に差異があるとき、Otsuki 公平配分は Varian 公平配分と同様、労働能力の差による不平等は「等しき扱い」の対象外とされる。逆に、能力差に関わらず最終的な余暇と消費財の配分における「等しき扱い」を求める Foley-Kolm 公平配分は、パレート最適性と両立しないことがある。他方、障害者へ

の社会保障政策を考えるときには、「拡張された共感」に基づく公平配分が適切な基準であろう。しかし、人々の境遇の評価が各個人の主観的順序によるとすると、公平配分は必ずしも存在しないという重大な問題にぶつかる。

我々は、パレート基準が資源配分の社会的な望ましきの基準としては不十分であるとして、公平性基準を導入してきた。しかも、人々の選好順序から1つの社会厚生順序を構成するというルートは通らずに、すべての個人の主観的評価を直接用いて「等しき扱い」を概念化することに成功した。その公平配分は、「等しき扱い」の対象がすべて交換可能なものである限り、存在の保証・効率性との両立など優れた特徴をもつ。しかし、「等しき扱い」の対象が交換不可能な個人的特性を含むとき、効率性との非両立問題や非存在問題に直面する。この問題を一般的に解決するためには、もはや境遇評価に関する各個人の主観を直接用いることを放棄し、何らかの社会的に合意されたプロセスによって、普遍的な境遇評価順序を求めなければならない。一度は避けたそのルートが困難なものであることは、Arrow (1951) 以来の社会的選択理論が明らかにしている通りなのである。

注

- 1) 財が交換可能ではあるが分割可能でないときには、特殊なケースを除き、一般には Foley-Kolm 公平かつパレート最適な配分の存在は保証されない。これについては、Svensson (1983), Alkan, Demange and Gale (1991), Tadenuma (1996) 等を参照されたい。
- 2) Pikkety (1994) 参照。
- 3) Varian (1974) 自身は、この配分を“wealth fair”配分と呼んだ。
- 4) Otsuki (1980) 自身は、この配分を“distribution according to labor”と呼んだ。
- 5) 例えば、Arrow (1973) を見よ。

引用文献

- Alkan, A., G. Demange, and D. Gale (1991), “Fair Allocation of Indivisible Objects and Criteria of Justice,” *Econometrica*, Vol. 59, pp. 1023-1039.
- Arrow, K. J. (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*, 1st ed., 1951, 2nd ed., 1963, New York, John Wiley & Sons. (長名寛明訳『社会的選択と個人的評価』日本経済新聞社,

1977 年.)

- (1973), “Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice,” *Journal of Philosophy*, Vol. 70, pp. 245-263.
- (1977), “Extended Sympathy and the Possibility of Social Choice,” *American Economic Review*, Vol. 67, pp. 219-225.
- Feldman, A. M. and A. Kirman (1974), “Fairness and Envy,” *American Economic Review*, Vol. 64, pp. 995-1005.
- Fleurbaey, M. (1994), “On Fair Compensation,” *Theory and Decision*, Vol. 36, pp. 277-307.
- (1995), “Three Solutions for the Compensation Problem,” *Journal of Economic Theory*, Vol. 65, pp. 505-521.
- Foley, D. (1967), “Resource Allocation and the Public Sector,” *Yale Economic Essays*, Vol. 7, pp. 45-98.
- Kolm, S. (1972), *Justice et Équité*, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Otsuki, M. (1980), “On Distribution According to Labour: A Concept of Fairness in Production Economies,” *Review of Economic Studies*, Vol. 47, pp. 945-958.
- Pazner, E. and D. Schmeidler (1974), “A Difficulty in the Concept of Fairness,” *Review of Economic Studies*, Vol. 41, pp. 441-443.
- Pikkety, T. (1994), “Existence of Fair Allocations in Economies with Production,” *Journal of Public Economics*, Vol. 55, pp. 391-405.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Sen, A. K. (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day.
- Suzumura, K. (1981), “On Pareto-Efficiency and the No-Envy Concept of Equity,” *Journal of Economic Theory*, Vol. 25, pp. 367-379.
- Svensson, L.-G. (1983), “Large Indivisibles: An Analysis with Respect to Price Equilibrium and Fairness,” *Econometrica*, Vol. 51, pp. 939-954.
- Tadenuma, K. (1996), “Trade-Off between Equity and Efficiency in a General Economy with Indivisible Goods,” *Social Choice and Welfare*, Vol. 13, pp. 445-450.
- Tinbergen, J. (1953), “Redelijke inkomensverdeling.”
- Varian, H. R. (1974), “Equity, Envy, and Efficiency,” *Journal of Economic Theory*, Vol. 9, pp. 63-91.

(たでぬま・こういち 一橋大学助教授)

老人保健福祉計画の策定過程と行政モデルの転換

田 辺 国 昭

I 老人保健福祉計画の意義

1990年6月に福祉関係8法の一部を改正する法律が成立した。この改正によって1992年4月から新たに全市町村及び都道府県を対象として、老人保健福祉計画を策定することが義務づけられた。この老人保健福祉計画の策定は、平成2年から平成4年にかけて全国の自治体に対応を迫られた政策課題の中でも、その斬新さと包括性のゆえに、自治体の多くの行政資源の投入を必要とする重要性の高いものとして捉えられた。このような計画策定を全ての市町村に義務づけるということが、社会保障の領域においては初めての試みであり、その対応が市町村行政のルーティンから外れるものであったためである。本稿は、このような老人保健福祉計画の策定過程とその計画内容が指し示す行政モデルとの関連とを分析することを試みる。

この老人保健福祉計画の特徴としては、以下の点が指摘されてきた¹⁾。

第1に、法律によって義務づけられた行政計画によって高齢者に対する保健と福祉に対する公的な責任を明示化したという点である。計画は、将来のあり方を体系的に整序して行動案として提示することを求める。これが中央政府と地方政府の長期的な責任を内部に対しては自覚させ、外部に対しては明示化するという効果を持つ。

第2に、市町村と都道府県の2段階の計画を作成することによって、各々の責任領域を明確化するとともに、異なるレベルの政府の間での整合

性を確保しようとする。

第3に、高齢者を対象とした福祉サービスの内容を明確化し、これらのサービス事業量の目標の設定を行うという点である。これらの事業量は、地域におけるニーズを積極的に吸い上げることを通じて推定されることが必要とされた。また、事業量などを数値で表すことによって、その計画の達成度を測定していくことが容易になる。

第4に、老人保健福祉計画は、各地域におけるニーズ測定を通じて、各サービスの必要量を割り出し、これを積み上げていくという方法を通じて、作成されるべきものとされた。このような地域の積み上げの上に都道府県計画は成立するものと仮定されたのである。計画は、中央からの施策への対応として意図されるのではなく、地域のニーズから出発しなければならない。

第5に、この老人保健福祉計画は、単に行政が主体となって供給するサービスのみならず、民間セクターやボランティアセクターなど他の供給主体による事業量も計画の中に取り入れてゆくべきものとされた。そのため、行政が何を将来的に行うのかを示す行政計画としての範囲を超えて、高齢者に対する保健福祉という観点から地域社会全体のヴィジョンを描こうとするコミュニティー計画の色彩を帯びている。

このような特徴を持つ老人保健福祉計画は、「上からの分権化」を通じて各地域の高齢者に関する保健福祉需要を顕在化させ、その対応を各自治体に迫るということによって、需要の喚起と高齢者対策事業の確立とを促すものであった。計画の執行という側面のみならず、その前段階での計

画の作成過程が、新しい刺激を地域内から汲み出すよう動機づけることを通じて、サービス提供の体制を確立する一つの仕掛けとして機能することを期待されたのである。

このような老人保健福祉計画は、単に従来の施策の量的な延長としてのみ捉えることはできない。むしろ、この計画の策定過程を各自治体がかいくぐることを通じて、社会福祉の領域における既存の考え方の質的な転換を図っている。老人保健福祉計画の策定過程は、市町村における3つのレベルでの新しい方向付けを含んでいたのである²⁾。

第1に、社会福祉という政策領域レベルでの組み替えが生じた。この計画の策定においては、従来、分離して考えられていた保健と福祉の分野を一体として対応することを必要とした。保健と福祉という部や課を異にする社会福祉政策内部での既存の分業形態に対して、この計画の策定は統合を求めるものであった。組織の分割に対応する形で日々営まれるルーティンの中で固定化した認識枠組みをこの計画の作成過程を通じて組み替えることが求められたのである。

第2に、高齢者の社会福祉に関する政府体系内での推進主体のレベルの組み替えが生じた。すなわち、住民に最も密着している市町村が、これらの政策の第一義的な責任を負うものとして考えられているのである。社会福祉を支えてきた従来の考え方では、社会福祉の事業経営及び運営の基本的責任が中央政府にあるとし、社会福祉における国と地方政府との関わり方においては、中央政府主導型の社会福祉体制が構築されてきたのである。しかし、ここでは、市町村という自治体を単に中央政府が通達や財源などの様々な手段を通して統制するための対象として捉える集権主義的な視座は否定される。逆に、このレベルが政策の責任を担い、新しい施策を先端的に開発してゆく現場であるという認識が打ち出されている。

第3に、社会福祉や保健の行政において中核となる作業レベルの組み替えが生じた。既存の政策を事務というルーティン化した形で担うばかりではなく、コミュニティに生じているニーズを積極的にくみ取り、これを将来に渡る事業へと結び

つけていく計画という作業へと行政の役割の中核が求められた。コミュニティのニーズを積極的に把握し、コミュニティ内で利用できるサービス量の目標を設定し、さらにこれを供給できるような体制を作り上げるという将来へ向けた一連の作業へ行政の役割を求めているのである。そこでは、固定した永遠の昨日を繰り返す行政ではなく、未来へ向いて、これに対応するために現在を位置づけるという行政のむく時間軸の変換が何よりも必要とされた。そしてこの転換は、同時に、長期的にコミュニティと行政との関係の再編をも図るものであった。

この3つのレベルの転換が、どのような形で計画の策定過程を通じて地域へと植え付けられてゆくのか、以下では計画の策定という過程とそこにおいて作成された計画案との連関を分析することを通じて、この問題を探求してゆきたい。

II 計画策定と計画案との連関

Iで述べたように、老人保健福祉計画の策定は、政策領域、中央—地方関係、そして行政とコミュニティという3つのレベルでの組み替えを促す役割を果たした。これらの組み替えは、計画のもつ2つの側面に起因している。すなわち、組織内で営まれる作業としての計画(Planning)とその結果生み出された将来の行動体系の案としての計画(Plan)との2つの側面である。そして、この2つの側面の相互作用の特異な形態に、老人保健福祉計画のもつ革新性が秘められていたといえよう。

前者の行政組織の活動としての計画策定は、さまざまなアクター間の調整という作業を背後に担っている。行動体系の案としての計画という形式に組み込む形で、組織内外のアクターの利害の対立を調整していくのである。

この策定過程としての計画は、いくつかの軸にしたがって区分することが可能である。

第1は、計画策定の中心的な主体、調整の主体がどこに位置するのか、そして、そこに調整権限がどの程度集中しているのかという軸である。日

本の地方自治体においては、具体的には、企画課が主導的な役割を果たす計画策定の過程と、財政課がこの役割を事実上代行する計画策定の過程との2つの類型が抽出されてきた。しかしながら、企画主導型と財政主導型という調整主体の問題のみならず、これらの調整主体が、どこまで集権的に権限をもって調整を果たすのかという組織内過程の違いもまた重要なメルクマールを提供している。

第2は、計画策定へ参加するアクターの包括性である。計画の中に含まれる事業が多く、これが広い政策領域を覆う場合には、当然ながらこの計画の策定過程へと参与するアクターの数が増大する。そして、このアクターの増大は、調整可能な案の明細性の度合いや、調整の方式などに影響することになる。

第3に、この策定過程が行政や政治過程内部においてしめる重要性をあげることができる。首長や議会が、計画策定の過程にどの程度の重要性を付与しているのか、また、この認識の上にどのような行動をとるのかは、各地方自治体ごとに異なる。自治体のおかれた政治的な環境に応じて、首長のリーダーシップが期待できる場合もあれば、逆に行政の側にほぼすべてが一任されてしまう調整の過程を取る場合もある。

このように、計画策定過程が、集権的であるか否か、また参加が包括的であるか否か、さらに政治的に重要視されているか否か、といった側面から、個々の自治体における過程を特徴づけることができる。

計画の行動の体系化した案としての側面に関しても、各自治体の案を特徴づけるいくつかの軸を抽出することが可能である。

第1は、計画案の中に含まれる事業の多様性である。計画に際してどのような事業を含めて、どのように包括的な活動案を準備しようとするのかは、各自治体ごとに異なる。老人保健福祉計画の対象は、地方自治体の行う事業のみに限定されるわけではない。民間セクターやボランティア・セクターの活動も計画の中に盛り込むことが可能である。このような事業主体の多様性、さらに標準

的なサービス以外の独自の事業をどの程度確保し、これを計画の中に含めていくのかは、各自治体ごとに差がある。

第2に、計画のレベルが問題となる。具体的には、この老人保健福祉計画を社会福祉や保健の行政部門の計画とみなすのか、またその下位の計画とみなすのか、という計画の体系内での位置が、各自治体において異なる。ここでは、老人保健福祉計画のレベルをどのように位置づけているのかによって、その計画の体系的性が異なってくる。

第3に、既存の計画との連続性が問題となる。全く新規の計画として一から取り組む場合もあれば、既存の計画を活用して一部修正して老人保健福祉計画という形に当てはめるという場合もある。計画が、自治体活動の時間的な流れをどの程度断絶するのか、また連続させるのかについては、各自治体ごとに異なった対応を示している。

老人保健福祉計画のもつ新しさは、この計画策定の過程自体のもつ影響と体系的な行動案としての計画内容のもつ影響とが相互的に連関することによって生じた。しかしながら、この2つの影響の交錯は、自治体ごとに異なり一元的なものではない。以下では、この策定過程と計画内容の連関の構造を具体的な調査データを用いて、明らかにすることが試みられる。

III 調査データの解析

1 調査と分析データの概要

ここでは、財団法人地方自治協会が1992年の秋から冬にかけて行った調査のデータを用いて、老人保健福祉計画の策定に関する以上の議論を実証してゆきたい³⁾。調査の対象は、全国の47の都道府県、12の政令指定都市、人口10万人以上の202市、10万人未満の人口の200市、及び200の町村と23の特別区である。これらの自治体の老人保健福祉計画の担当課に対してA表を、企画担当課、財政担当課、老人保健福祉担当課に対してB表を郵送しアンケート方式で回答を記入してもらった。全体の回収率は、72.1%であった。この中から、データクリーニングを行い不完全な

データを除去し、さらにその対象を市と町村に限定して分析を行った。データとして用いた市町村の構成は右の表1に示される。

ここで分析の対象となるA表によるアンケート調査では、老人保健福祉計画の策定の体制、地方議会の対応、計画策定における調整方式、及び計画の内容についての21の質問項目を設け、回答してもらった。ここでは、1で抽出した策定過程としての計画と行動案としての計画を特徴づける6つの軸を中心として、データを解析する。

2 計画策定をめぐる組織形態

まず、老人保健計画策定時の老人福祉事務と老人保健事務との担当組織の形態について、見てみる。この2つの既存の組織配置は、表2にまとめられる。多くの自治体において老人保健と老人福祉とは、課や部が異なっていた場合が多い。特に、人口規模が大きくなり組織の規模自体も大きくなる場合には、この2つの機能は別の組織において扱われている場合が多かった。

次に、この老人保健福祉計画の策定をどのような組織が担当したのかを聴いた結果を示したのが、表3である。老人福祉担当課と老人保健担当課の共管によって計画を行った場合が、全体の約半分以上をしめており、次に多いケースは老人福祉担当課が計画を策定する場合である。この老人保健福祉計画の策定のために、新しい組織をもうけた自治体は全体の約15%にあたり、組織規模の大きな自治体ほどこのような新組織による対応を図る場合が多い。また、表3に示されるように、既存の組織形態において老人保健と老人福祉が別の部や課で処理されており、その組織的な距離が大きな場合には、新しい組織下位単位をもうけてそこに計画の策定を委ねる傾向がある。

このような計画の策定組織が、どのような権限を与えられていたのかを示すのが表4である。この表に示されるように、約半分の計画の策定組織においては、事業のとりまとめや企画調整を行う権限を与えられており、集権的なアプローチをとることが可能であった。特に、組織の規模の小さな場合、また計画の策定において新規の組織にこ

表1 分析対象の構成

区分	配布数	対象数	率
10万人以上の市	235	152	64.7%
10万人未満の市	202	127	62.9%
町村	200	136	68.0%
合計	637	415	65.1%

表2 既存の担当組織

Q1 老人保健福祉計画の策定段階において、貴団体の老人福祉事務と老人保健事務の担当組織はどうなっていましたか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 同じ係にある	3	2	4
2. 同じ課内にある	6	3	42
3. 同じ部にあるが、課が別になっている	55	75	32
4. 部が別になっている	85	31	5
5. 上記以外の別の組織になっている	3	13	46

表3 老人保健福祉計画の担当組織

Q2 老人保健福祉計画の策定に当たり、計画策定の担当課はどこですか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 老人福祉担当課(室、係)	33	41	45
2. 老人保健担当課(室、係)	3	0	3
3. 老人福祉担当課(係)と老人保健担当課(係)の共管	62	60	74
4. 本計画策定のためのプロジェクトチーム等の組織	19	14	10
5. 本計画策定のために新設された担当課(室、係)	13	8	1
6. 全庁的な企画担当課	1	0	1
7. その他()	21	4	2

表4 計画作成組織の調整権限

SQ1 その担当課(係)は、所属部において、事業のとりまとめや調整を行う企画調整機能を持っていますか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 持っている	71	59	82
2. 持っていない	78	67	52

れを委ねた場合においては、このような権限の強い策定へのアプローチがとられた。

この関係から1つのディレンマを指摘すること

ができる。すなわち、既存の組織配置において福祉と保健との融合が行われている場合には、計画策定のために新しい組織を設置することが少なく、その結果として計画の作成において集権的なアプローチをとることを困難にしているという結果である。保健と福祉の融合において先進的な自治体は、計画の策定においてこの融合した部署に調整の権限が集中するのではなく、かえって分散したアプローチをとらざるを得なくなる可能性が強い。

3 計画への参加者

計画への自治体内の参加者の包括性を示しているのが、表5である。衛生・民生部門の他の課が最も参加の対象となった部門であるが、これに加えて既存の計画に携わる企画部門、財政部門の包摂度が高い。また表5に示されるとおり、組織規模の大きな自治体ほど、この計画の策定の過程において多くの部門の参加を包摂する傾向がある。

外部の参加の包摂性について新しい審議会を設置して対応したか否かの結果を示しているのが、表6である。組織規模の小さな町村ほど、このような外部の審議会を利用していることが分かる。また、庁内の包摂性が高い場合には、審議会の利用は低下する傾向を指摘することができる。

他方、老人保健福祉計画の策定において、外部の調査機関に委託したか否かを訊ねた結果は、表7である。この表に見ることができるよう、組織規模の大きな場合ほど積極的に外部の調査機関を用いていることが分かる。特に、大きな自治体においては、ニーズの把握において必要となる社会調査の技術やデータの分析が不足していると考え、このような形で委託を行うのに対して、組織規模の小さな町村では人的な資源の不足を補うために、丸投げする形での外部調査機関へ計画策定を委ねてしまっている場合が見られる。

さらに、住民参加の方式に関して質問した結果は、表8に示される。委員会や審議会に住民の参加を求めているものが、全体の86.7%、またアンケートやニーズ調査などへの参加という形式をとっているものが全体の87.4%と多い。これに、住民集会や懇談会という形式をとるものが

表5 計画に参加した内部部局

Q3 老人保健福祉計画の策定に当たり、庁内プロジェクトチーム、庁内委員会などのメンバーとして参加しているのはどの部門でしょうか。該当する部門すべてに○をつけてください。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 衛生・民生部門の他課(係)	116	95	90
2. 住宅建築部門	86	88	51
3. 都市基盤部門	60	66	24
4. 教育(生涯学習等)部門	94	86	70
5. 労働・就労部門	62	63	20
6. 企画部門	109	93	79
7. 財政部門	98	88	82
8. 人事部門	60	35	28
9. 統計部門	46	52	32
10. その他()	32	26	11

表6 審議会の活用

Q4 貴団体では、老人保健福祉計画の策定に当たって、審議会や委員会等を設置しましたか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 審議会や委員会を新設した	126	110	120
2. 既存の審議会や委員会を活用した	22	16	15
3. 審議会や委員会は設置しなかった	4	0	1

表7 外部の調査機関の活用

Q5 貴団体では、老人保健福祉計画の策定に当たって、調査研究機関(含大学)等に委託しましたか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 一括委託	6	11	16
2. 一部委託	96	48	46
3. 委託しなかった	50	68	73

表8 住民参加

Q7 老人保健福祉計画の策定に当たり、どのような住民参加方式を取り入れましたか。該当するものすべてに○をつけてください。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 委員会や審議会への参加	131	113	113
2. アンケート調査やニーズ調査等への参加	134	106	120
3. 計画案づくりへの参加	25	19	19
4. 説明会の実施やシンポジウム等の会議の開催	53	30	17
5. 住民集会や懇談会等の実施	50	41	35
6. その他()	12	5	2

30.6%, 説明会やシンポジウム等によるものが24.3%と続いている。また, 計画案づくり自体に対しても住民の参加を求めている積極的な自治体も15.3%という結果が出ている。比較的多くの住民参加を通じてこの老人保健福祉計画は策定されたということがいえるであろう。

4 計画の体系内での位置

次に, 行動案としての計画の側面に関して見てみたい。

この老人保健福祉計画の計画としての体系内での位置づけについては, 表9のような結果を見ている。まず, この計画を全くの新規計画として策定した地方自治体がほとんどであり, 全体の84.7%がこのように回答している。また, 類似計画を活用して策定した自治体が全体の約10%を占めている。さらに, 4%の地方自治体は, この老人保健福祉計画を既存の市町村の総合計画の一部を修正することによって作成している。老人保健福祉計画が, 従来の計画の延長線上に考えられてはならず, 革新的なものとして各自治体によって受け取られたことを示している。このような位置づけは, 特に組織の規模によって規定されているわけではない。

次に, この老人保健福祉計画の他の計画との連関について訊ねた。結果は, 表10に示されるとおりである。全体の約8割, 78.6%の自治体は, この計画を市町村計画の保健福祉部門に相当するものとして捉えている。これに対して, この部門の下位計画として捉えているものが11.7%, 事業計画として位置づけているものが3.4%である。また, 既存の行政計画の体系とは全く独立したものとして考えている自治体は5.6%である。老人保健福祉計画という高齢者を対象とした計画が, 保健と福祉部門をほぼ覆い尽くすものとして考えられていることが, ここから読みとることができる。

5 計画に取り込まれる事業の多様性

次に, 老人保健福祉計画の中にどの程度事業を取り込んでいるのか, その多様性について見てみ

表9 既存の計画との関係

Q 10 貴団体の老人保健福祉計画はどのように策定されましたか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 新規計画として策定した	105	90	98
2. 地域福祉計画や保健計画のような類似計画があり, それを活用して策定した	16	7	10
3. 既存の総合計画等の一部を修正・活用して策定した	6	5	3
4. その他 ()	2	3	1

表10 行政計画内での位置づけ

Q 貴団体では, 行政計画の中で, 老人保健福祉計画をどのように位置づけていますか。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 基本構想・総合計画の福祉保健部門の部門計画に相当する計画である	116	101	107
2. 保健や福祉部門の部門計画の下位に相当する個別計画である	23	11	14
3. 既存の計画体系とは関連しない, 独立した計画である	8	8	7
4. 部門内部における事業計画に相当する計画である	3	5	6
5. その他 ()	2	1	0

る。「貴団体の老人保健福祉計画に取り込まれる事業はどのようなものがありますか, 該当するものすべてに丸をつけてください」との質問に対する回答は, 表11に示される。

ここに示されるように, 国や県の補助事業を含めているものが全体の94.4%, 単独事業も90.2%とこれに続いて高い。市町村以外の実施主体が行う事業としては, 社会福祉協議会の実施する事業を含めているものが, 約9割の88.7%とこれに続いている。さらに, 65.7%がボランティア団体の実施する事業を, また37.7%が民間企業の実施する事業を含んでいる。これに, 広域自治体の事業及び第3セクターの事業が, 21.3%と19.6%と続いている。従来の計画においては, 市町村が実施主体となるものにほぼ限定されていたが, この老人保健福祉計画においては, 他の実施

表 11 事業の多様性

Q 12 貴団体の老人保健福祉計画に取り込まれる事業はどのようなものがありますか。該当するものすべてに○をつけてください。

	10万以上市	10万未満市	町村
1. 国・県の補助事業	145	119	121
2. 単独事業	144	113	111
3. 社会福祉協議会の実施する事業	134	111	117
4. 第三セクター等の実施する事業	44	26	10
5. ボランティア団体の実施する事業	96	88	84
6. 広域自治体が実施する事業	25	30	32
7. 民間企業等が実施する事業	61	53	40
8. その他()	2	4	1

主体の事業を積極的に計画の中に取り入れており、地方政府の行政計画としてよりもむしろコミュニティの計画としての意味を担っていることが理解できる。

老人保健福祉計画へ取り込まれる事業の多様性は、計画の策定の過程と連関性を持っている。第1に、計画の作成部局に調整の権限が与えられている集権的なアプローチがとられている場合には、その計画内に多様な実施主体の事業が取り込まれる傾向がある。第2に、市町村組織の内部部局がより多く計画の策定過程に取り込まれている包括性の高い策定過程においては、またそこで取り込まれる事業の多様性も増大している。第3に、市民参加を積極的に取り入れている地方自治体ほど、老人保健福祉計画により多様な実施主体による事業を含む傾向がある⁴⁾。第4に、行政組織の規模が大きいほど、多様な事業主体による事業を老人保健福祉計画の中に取り込む傾向がある。以上のように、計画の策定過程が、計画の中に含まれる

事業を多様にするとともに、多様な事業を含む計画内容を策定しようとする場合には、策定過程の集中性、包括性も増大し、オープンな過程とならざるを得ないことが分かる。これらの関係は、図1に示される。

IV むすびにかえて

以上の議論で示してきたように、老人保健福祉計画は、市町村の既存の社会福祉行政のあり方に対する見直しを促している。この見直しが対象とする既存の社会福祉行政モデルは、以下のような特徴を備えていたように思える⁵⁾。

第1は、階統構造を機軸とした官僚制的な構造である。ここでは、中央政府によるルール作成と決定を下位機関として位置づけられていた都道府県、さらにその下にあると認識されていた市町村が実施していくという体制である。ルール作成とその執行という上から下への流れが、社会福祉行政の中で営まれるコミュニケーションの基本を形成していた。

第2は、公正な処遇を中核的な価値とした、行政の構成である。ニーズの多様な把握によって生じる個人差や地域差を裁量の源泉として否定的に捉え、公正かつ平等なサービスの提供に組織活動の目標を置いてきた。

第3は、行政という領域の自律性である。そこでは、社会福祉サービスの提供に関する政府責任が、供給自体の主体であるとして捉えられてきた。中央政府と地方政府による独占的な供給体制が、社会福祉という領域の外延を形成し、社会に存在する潜在的に多様な供給主体の可能性を追求せずにおいた。行政と社会福祉という領域は、全く重なり合うものとして考えられてきたのである。

第4に、行政という領域としての自律性は高いにも関わらず、社会福祉という政策においては、専門領域としての自律性は必ずしも高いものとしては考えられてこなかった。固有の知識と倫理をもつ職業集団としての社会福祉職は、ジェネラリストを中心とした自治体の人事構造のなかに位置することによって実質的な発達を遂げることはな

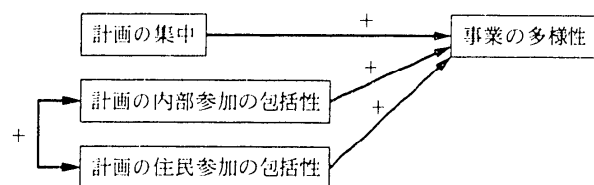


図1 計画の策定過程と計画に含まれる事業の多様性

かった。

しかしながら、老人保健福祉計画が前提とする社会福祉のモデルは、もはやこのような4つの特徴によって支えられた独占型のモデルではない。このモデルにかわる新しい探求がここに追求されている。そこで示される方向性は、以下のような形でまとめることができよう。

第1に、老人保健福祉においては、地域によるニーズの把握と地域における自主的な対応に主眼が置かれる。そこでは、作成されたルールを実施していくというよりも、積極的にサービス供給の現場においてルールを形成していくということが求められている。国、都道府県、市町村という政府間の階層的なコミュニケーションではなく、地域において広がりを持ったネットワーク的な水平のコミュニケーションが重要となっている。

第2に、社会福祉を支える価値の多元化が生じている。ニーズにあった柔軟なサービス供給、さらにサービス提供の効率性といった価値も公平という価値と同様の比重を持って追求されるべきものとされている。

第3に、老人保健福祉は、計画に含まれる事業実施主体の多様性にも明らかなように、もはや中央政府と地方政府の独占的なサービス生産と提供から構成される自律的な領域ではない。様々な供給主体をネットワークとして取り結び、調整していくことが求められている。サービス生産とサービス提供の主体は、もはや一致しないことを前提とせざるを得ないのである。

第4に、このようなサービス供給主体の多様化によって、独自の市場と流通性をもった専門職が確立しようとしている。専門性を基盤とした労働市場は、政府組織内部にすべてが取り込まれてはいないという生産と提供との分離によって、確立することが可能になったのである。

老人保健福祉計画は、独占型モデルからこのようなネットワーク型モデルへの転換を促そうとしたのである。それは、計画の策定の過程で生じる革新性の認識や学習を通じて、将来にわたる計画の執行の過程に影響を刻印しようとするものであった。しかしながら、このような影響過程は、老

人保健福祉計画の策定過程のいくつかの条件によってうまく媒介されたり、学習効果が不十分なままに終わったりする。ネットワーク型の社会福祉行政へ向けた準備は、計画の策定過程が多様な参加者を内包し、そこでの調整を学習していく十分にオープンな組織体制と過程においては、進行しやすい。しかし、それが参加者を限定し、調整の役割を顕示化させないような閉鎖的な組織体制と過程の下では、独占型モデルの遺産を強く引きずる傾向にある。計画をめぐる策定過程とその内容との動態的な連関性の差異が、将来的な市町村のサービス提供のあり方のさまざまな行方を指し示しているようにも思えるのである。

注

- 1) 以下の特徴付けは、唐澤剛、「自治体の老人保健福祉計画」，社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会，1993年，pp. 280-285に依拠している。
- 2) 以下の3つのレベルについては、大森彌「市町村と保健福祉の計画行政」，大森彌・村川浩一編『保健福祉計画とまちづくり』第一法規，1993年を参照した。
- 3) 調査データに用いた質問票及び単純集計の結果については、財団法人地方自治協会編「自治体における政策予測・評価システムに関する調査研究(2)」，平成6年3月の資料編を参照。
- 4) 6つの市民参加の様式の中で取り入れた参加様式の数と8つの事業主体の中で計画に含まれている項目の数との順位相関は、0.158で0.3%の水準で有意である。
- 5) この特徴付けについては、Tony Butcher, "Delivering Welfare: The Governance of the Social Services in the 1990s," Open University Press, 1995, pp. 1-7を参考にした。

参考文献

1. 大森彌・村川浩一編(1993)『保健福祉計画とまちづくり』，第一法規。
2. 社会保障研究所編(1993)『福祉国家の政府間関係』，東京大学出版会。
3. 財団法人地方自治協会編(1994)「自治体における政策予測・評価システムに関する調査研究(2)」。
4. Tony Butcher (1995), *Delivering Welfare: The Governance of the Social Services in the 1990s*, Open University Press.
(たなべ・くにあき 東京大学助教授)

一社会学者の見た皆保険・皆年金

武 川 正 吾

I 皆保険・皆年金の成立

はじめに

現在、わが国の社会保障をめぐる最大の関心事は公的介護保険の導入であろう。これは皆保険・皆年金という理念の、介護という領域への拡張と考えることができる。ところが、もともと皆保険・皆年金を掲げてきた年金・医療の領域では、後に見るように、この理念を脅かすような動きも見られる。このような岐路に立つ皆保険・皆年金について、一社会学者の立場から検討してみようというのが本稿の課題である¹⁾。

まず最初に、国民皆保険・皆年金が成立した経緯について復習し、その歴史的意味についてふれる(I節)。次いで皆保険・皆年金が前提としている理念を示し(II節)、さらに皆保険・皆年金が果たしていると思われる社会的機能について、システム統合と社会統合という観点から考察する(III節)。さらに皆保険・皆年金が、現在、critical pointにあるという意味で、危機にあるのではないかということについて論じてみたい(IV節)。そして、最後に、皆保険・皆年金の危機が社会統合の危機へと発展する可能性のあることを示す。

皆保険への道

日本の社会保障制度の歴史のなかには、いくつかのエポックが存在する。その数がいくつあるかについての合意を得ることは難しいだろうが、その数がいくつであれ、国民皆保険・皆年金の成立

が少なくともそのなかの一つである、という点については大方の合意を得ることができるだろう。それほどに、皆保険・皆年金の成立の意義は大きい。

わが国で最初の社会保険は、1922(大正11)年に制定された健康保険法である。翌年の関東大震災の影響もあり、実際の制度が動き出したのは1927(昭和2)年であった。ビスマルクの健康保険(1883年)から40年余、ロイド・ジョージの国民保険(1911年)から11年間遅れての出発である。

健康保険法は、当初、労働者を対象としたものであり、職員には適用されなかった。ところが1940(昭和15)年に職員健康保険が創設され、これが1943(昭和18)年には健康保険に統合された。

このようにブルーカラー労働者を対象とした制度ができ、次いで、それがホワイトカラー労働者にまで拡大される、というのは社会保障の発達順序としてはごく普通のことである。ところが最初に成立した社会保険が健康保険であったというのは、わが国に特徴的なことであった。というのは社会保障の発展パターンは一般に労災保険→医療保険→年金保険という順序をとることが知られており、この点は統計的にも確認されているからである(富永 1988, p. 93)。

わが国では労災保険よりも医療保険の方が先に成立したため、医療保険が業務上の病気やけがも保険事故の対象とせざるをえなくなり、この点は「雇主の無過失責任の原則」からの逸脱として、多くの社会政策学者から批判された(大河内 1981, pp. 158~163)。1947(昭和22)年に労働者

災害補償保険法が成立することによって、この問題は最終的に解決されたが、こうした無原則主義は、わが国では、その後の社会保障制度のなかでも形を変えて存在し続けている。

雇用労働者以外の一般住民を対象とした国民健康保険が成立したのは、1938(昭和13)年のことであった。この制度は、大恐慌による疲弊のなかで、農山漁村への医療の普及を目的としており、一般国民に社会保障の対象が拡大されたという意味で、歴史上重要な意味をもつ。しかし市町村単位の保険組合の設立は任意であり、また一般住民の加入も任意であったから、国民健康保険の成立によっても、国民皆保険には程遠かった。

国民健康保険は、当初、こうした任意主義の下で制度の普及がはかられた。制度の発足当初は10年間に一般住民の6割をカバーすることがもくろまれていたというが、この普及計画は前倒しされ、1943年度には、はやくも全国の市町村の95%で組合が結成され、加入者は人口の56%にまで達したという(横山 1985, p. 16)。

ところが敗戦によって、いわゆる「睡眠組合」が続出し、被保険者の数も減少を続けるようになった。1948年に国民健康保険法が改正され、それまでの任意設立・任意加入から任意設立・強制加入へと改められたが、この傾向を逆転させることはできなかった(横山 1985, p. 17~19)。

このため1956年度版の厚生白書では国民皆保険への途が示され、翌57年度からそのための準備が進められた。1958年に国民健康保険法が改正され、59年1月から実施された。その結果、すべての市町村は1961年4月までに国民健康保険を設立しなければならなくなった。こうしてわが国では、同年同月に強制設立・強制加入による国民皆保険体制が成立した。

皆年金への道

医療保険に比べると年金保険の成立は遅れた。公務員の恩給制度を別とすれば、わが国で最初の年金給付を含む社会保険は、1941(昭和16)年に実施された船員保険であり、年金に特化した社会保険としての最初は1941年に公布され、1942年

に実施された労働者年金保険である。ビスマルクの社会保険における医療と年金の時間差が6年であったのに対し、日本の場合は14年であった。公的年金保険の制度の経過年数に関して、ドイツと日本とのあいだには半世紀以上の時間差が存在することになる。

戦争が社会政策を促進するというのはよく知られた経験則である(Titmuss 1963, chap. 4)。ポーア戦争における兵士の体格の劣位はイギリスの保健サービスの発達に貢献したし、日本の国民健康保険も「健兵健民」という国策の結果であった。労働者年金保険も戦費調達という戦争目的と結びつけられることで首尾よく成立した。そして、1944(昭和19)年というまさに戦時下において、労働者年金保険は、それまで男子労働者に限定されていた適用範囲を、男子職員と女子労働者にまで広げ、その名称も今日の厚生年金に改めた。

とはいえ、国家総動員体制下における年金保険の適用対象の拡大は、雇用労働者の枠内でのことであった。この点は任意加入とはいえ戦時中にカバリッジを一般住民にまで広げつつあった医療保険と異なる。おまけに戦後のインフレのなかで厚生年金の財政が破綻を来していたから、しばらくは皆年金よりも厚生年金の再建の方が政策上の優先課題だった。

戦後のインフレの収束にともない、1954年に厚生年金法が改正され、制度の再建がはかられた。このため皆年金構想の実現可能性が高まった。GHQの覚書(1945年)や社会保障制度審議会の1950年勧告、社会保障五カ年計画試案(1955年)などを踏まえて、1959年に国民年金法が成立し、1961年4月から拠出制年金の事業が開始した(無拠出制の福祉年金は1959年11月に事業開始)。こうして同年同月、皆保険と並んで皆年金も成立した。

1961年の歴史的意義

1961年4月1日は、皆保険・皆年金が成立したという意味で、日本の社会保障制度の歴史のなかでは記念すべき日である。しかし日本の福祉国家化という点から言うと、また話が別である。

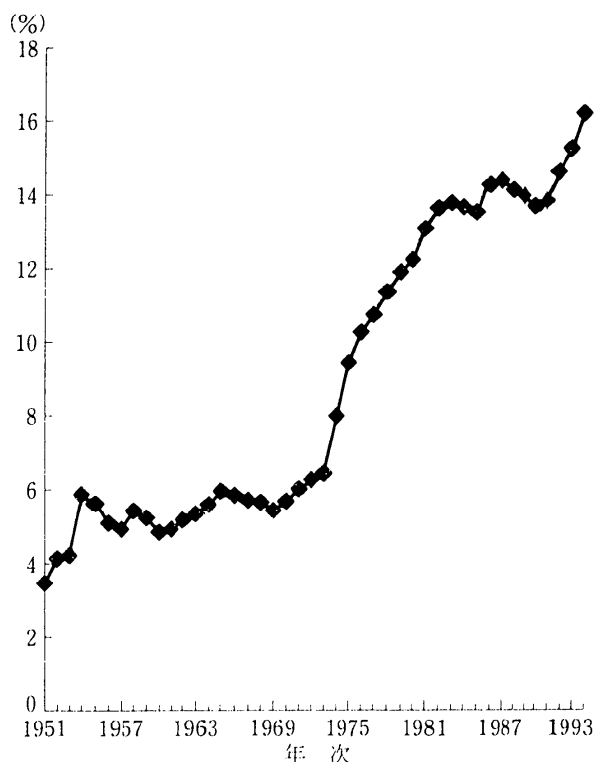
福祉国家の発展は、超長期的に見ると経済発展、人口高齢化、制度の経過年数といった三つの要因の影響を最も強く受けることが知られている(Wilensky 1975, pp. 57~94)。ところが当時の日本はまだ、他の先進諸国に比べて、これら三つの要因はいずれも低水準にあった。

1961年当時の日本の一人当たり国民所得やGDPに関する国際比較可能な数値は今回入手することができなかったが、以下の数値によって推測することができる。マディソンによると、日本の一人当たりGDPの水準は、1973年にはOECD諸国平均の84%に達していたが、1950年にはまだ31%だった(Maddison 1992, p. 14)。また1950年当時で、日本の一人当たりGDPはイギリスの27%、ドイツ(旧西独)の44%であり、1973年当時で、それぞれ89%、87%だった。

イギリスのアトリ政府の下で福祉国家化が進められた時期、イギリスはすでに高齢化しており、1950年には65歳以上人口比率は10%を超えた。また、ドイツ(全)でも1960年には12%を記録した。これに対して、皆保険・皆年金の確立した1960年代初頭、日本はまだ5%台にすぎなかった。

日本の健康保険法実施から皆保険・皆年金の実現までのあいだには34年間が経過していたにすぎないが、イギリスで最初の社会保障プログラムが導入されてからベヴァリジ報告に基づく改革が実現するまでのあいだには半世紀近い制度の経過年数があった。ドイツにいたっては最初の社会保障プログラムからボン基本法で「社会国家」(=福祉国家)が規定されるまでに66年経過しており、具体的な制度展開までとなるとさらに長い。

これに対して、「福祉元年」と呼ばれた1973年の方が日本の福祉国家化という意味での意義は大きい。このときに行なわれた医療保険や年金保険の給付改善によって、日本の社会保障給付費は他の先進諸国に迫る水準にまで伸びていった。三重野は国際比較研究から、社会保障費の伸びはある時点から急速に加速化する、という事実を突き止めている(三重野 1987, pp. 18~39)。日本の場合は、1973年がこうした加速化の開始した年であり、福祉国家化の開始した年であった(図1参



資料：国立社会保障・人口問題研究所調べによる。

図1 社会保障給付費の対国民所得比

照)。また、65歳以上人口比率が高齢化社会の一つの基準である7%をはじめて超えたのも、この直前の1970年の国勢調査においてであった。すでに見たように、一人当たりGDPがOECD諸国の84%と先進諸国並みとなるのもこの頃である。

国民皆保険・皆年金の1961年は、それ自体の意義もさることながら、こうした1973年以降の福祉国家形成を可能にしたという意味での歴史的意義を有しているように思われる。

II 普遍性・権利性・連帯性

普遍性

それでは、このようにして成立した皆保険・皆年金は、社会保障制度におけるどのような理念を担い、そのことによって、どのような社会的機能を果たすようになったのだろうか。次に、この点に

について考えてみたい。

まず、皆保険・皆年金が前提としている理念についてである。ここでは皆保険・皆年金の理念を普遍性、権利性、連帯性という三つに整理する。

皆保険・皆年金における普遍性とは、第一に、社会保険のカバレッジが国民全体にまで及んだということを意味する。言い換えるならば、社会保障制度の適用を受ける国民と適用を受けない国民との差別がなくなり、国民が従業上の地位とは関係なく平等となった、ということである。市民権(citizenship)をあるコミュニティのメンバーシップにともなう権利・義務と考えるならば(Marshall and Bottomore 1992)、皆保険・皆年金は、年金と医療という二つの社会保険が、日本社会における市民権の重要な構成要素となったことを意味する。

また、社会学的な表現を用いれば、皆保険・皆年金の確立は、パーソンズのパターン変数でいう「個別主義」(particularism)から「普遍主義」(universalism)への転換といった近代化の一般的傾向が、社会保障制度のなかにおいても生じたと、言い換えることができる。したがって、ここでの普遍性の反対概念は個別性である。

皆保険・皆年金における普遍性の第二の意味は、社会保障の給付がミーンズ・テストなしに行なわれる、ということである。皆保険・皆年金の下では、国民すべてが年金や医療の給付を単に受けられるようになった、というだけでなく、社会保障上の給付が所得や資産による制限なしに、貢献(拠出)や必要(ニード)にのみ基づいて受けられるようになった、ということがここでは肝要である。

したがってここでの普遍性の反対概念は「選別性」(selectivity)ということになる。普遍主義と選別主義をめぐっては、多くの社会政策学者のあいだで論争が交わされ、すでに多くの論点が明確化されている(平岡 1991, pp. 68~97)。

権利性と連帯性

皆保険・皆年金に内在する第二の理念は権利性である。市民権がコミュニティへの参加を意味す

るものであり、また、参加が形式的参加ではなくコミュニティにおける諸活動への実質的参加を意味するものである、と解するならば(武川 1996, pp. 10~14)、言い換えれば、いわゆる社会的市民権が確立されているならば、皆保険・皆年金はそのための一つの手段と見ることができるだろう。その限りにおいて、皆保険・皆年金は権利性を帯びることになる。

社会保険は「拠出に応じた給付」という外見の下に運営される。これは一種の擬制である場合も少なくない。しかし、しばしば指摘されるように、こうした外見と市場における交換の論理との類推によって、この権利性という理念は維持される。しかし、より重要なことは、かりに「拠出に応じた給付」という擬制が崩壊したとしても権利性は維持される、ということこそ皆保険・皆年金が期待しているということである。今日の社会保険制度において、多くの場合、拠出と給付との厳密な意味での対応(給付と反対給付の相等)はすでに喪われている。しかし、そのことによって給付の権利性が喪われるということはない。

また、皆保険・皆年金におけるミーンズ・テストがないという意味での普遍性も、個人の心理的水準において「権利としての社会保障」という観念を支持する。しかし普遍性と権利性は、少なくとも論理的には無関係である。社会的市民権が十分に確立していれば、選別主義給付であっても権利性が損なわれることはないだろう。もっとも、こうした前提が容易に成立しないことは忘れるべきでない。

皆保険・皆年金におけるもう一つの理念は連帯性(solidarity)である¹⁾。連帯は再分配の理念的表現であり、再分配は連帯の名の下に行なわれる。皆保険・皆年金以前の社会保険であっても、あるいは社会保険以前の相互扶助組織であっても、会員間の連帯に基づく再分配が行なわれる。私保険の場合もこの点は同様である。皆保険・皆年金はこうした連帯の範囲を国民全体にまで拡張したものである。

もちろんすべての再分配が連帯の名に相応しいものではなく、社会政策における実際の再分配結

果がしばしば逆進的となりうるということが明らかにされている (Le Grand 1982)。そうした再分配は、連帯のそれというよりは、収奪のそれと呼んだ方がよいかもしれない。しかし、そうした収奪の再分配であっても、連帯の名の下に行なわれるということが、ここでは重要であり、この事実は、一般に受け入れられるのは連帯の方であって、収奪の方ではないということを示している。

皆保険・皆年金は、以上のような普遍性・権利性・連帯性といった理念を前提している。

Ⅲ システム統合と社会統合

皆保険・皆年金の社会的機能

ところで、Ⅰ節で見たように、皆保険・皆年金は (他の先進諸国に比べればささやかであったとはいえ) 1973 年以降の日本において、福祉国家化への道を開いた。このことは日本の社会保障が残余的 (residual) なものから制度的 (institutional) なものへと変化を遂げたことを意味する (Wilensky and Lebeaux 1958)。この転換によって、日本の社会保障は、たかだか対国民所得比 5% 程度の支出を行なうにすぎなかった制度から、一挙に 10% 以上の支出を行なう制度へと変化し、さらに現在では 15% 以上の支出をとまなう制度へと変貌を遂げた。

皆保険・皆年金が前提とする理念そのものの力もさることながら、こうした制度自体の大きさによって、皆保険・皆年金に基づく社会保障制度はわが国の国民生活に多大な影響を及ぼし、また、社会的機能を果たしているように思われる。

こうした社会的機能を、ここではシステム統合と社会統合という二つの局面で考えてみたい。システム統合と社会統合という二分法は、ロックウッドによって提唱されて以来、多くの社会学者によって採用されてきた思考法である (Lockwood 1964; Habermas 1973; Mishra 1984; 徳安 1993, pp. 37~54)。

システム統合とは、システムの自己制御と関連する。システム統合の実現されている状態とは、システムが、他のシステムから特別な介入なしに、

自動的に制御されていることを意味する。このような自己制御的なシステムの典型は経済システム、とりわけ市場システムということになるが、現代社会では、政治システムや文化システムも多かれ少なかれ自己制御的である。今日のシステム論では、システムは自己組織的であると同時に自己解体的でもあると考えられるようになってきているが、ここではこの点については捨象する。

これに対して社会統合とは、社会のなかの諸個人や諸集団の行為と関連する。社会統合が実現されている状態とは、諸主体に対する社会化と社会統制がうまくいき、社会の自己同一性 (identity) が保たれていることを意味する。近代社会は国民国家が社会の組織化の中心にある国民社会であるため、国民的アイデンティティの成立が国民社会の統合にとって重要な意味を持つ。

システム統合と社会統合はそれぞれ相対的に独立しており、システム統合はうまくいっているが社会統合は必ずしもうまくいっていない社会、例えば、抑圧的な体制の下で国民は不満を募らせているが、経済的パフォーマンスはそこそこの水準にある社会というものも考えることができるし、反対に、システム統合は破綻を来しているが社会統合は成功している社会、例えば、政治システムや経済システムは解体しているにもかかわらず、国民的アイデンティティや社会秩序は保たれている社会というものも考えることができる。こうした二つの位相を分析的に区別するという意味で、システム統合と社会統合を区別することは重要である。

とはいえ社会統合がゼロの状態 (ホブズの状況) の下で、システム統合が実現するということはあるまいだろうし、また、システム統合がゼロの状態 (そもそも人間が集まって社会を形成する意味がない) の下でなにがしかの社会統合が成立するというものもないだろう。その意味で、社会統合とシステム統合は相互依存的である。

システム統合

皆保険・皆年金に基づく社会保障制度は、こうしたシステム統合を実現するうえでどのような役

割を果たしているだろうか。まず考えられるのは経済システムの統合であり、これが最も典型的なシステム統合であろう。そこで、この点について考えてみよう。

かつての社会保障の教科書には、社会保障制度は景気変動を調整するためのビルトインスタビライザーであると書かれてあった（例えば、近藤 1978, p. 211）。社会保障給付は景気の後退期にも人びとの購買力を支えることによって、景気変動の影響を緩和するものと考えられた。そして社会保障制度が存在するおかげで、第二次大戦後の世界経済は繁栄を謳歌し、1930年代のような恐慌に陥らずに済んだ、と説明されることが多かった。

また、かつての教科書で、社会保障のもうひとつの重要な経済的機能として指摘されていたのは、皆年金によって形成された膨大な積立金が日本の社会資本整備に役立つということであった。実際、厚生年金や国民年金の積立金は郵便貯金とともに財政投融资にまわされ、高速道路や新幹線の建設に使われた。その意味では、（ある程度の経済発展があったから皆保険・皆年金が可能となったとはいえ）社会保障制度自体が戦後の日本の経済発展に大いに貢献したことになる。

ところが今日では、社会保障が経済システムの安定に役立っているというよりは、社会保障制度の存在そのものが、人びとの労働意欲や貯蓄動機の減退を招き、経済システムの発展を損なっているという議論の方が、幅を利かせている。また皆年金に基づく公的年金制度も社会資本の投資の資金源というよりは、財政赤字の元凶と見なされるようになっている。

しかし社会保障の資本蓄積機能の方はともかく、需要創出機能の方は現在でも依然として遂行されているのではないだろうか。とくに高齢化が進んだ今日では、皆保険・皆年金によって医療や福祉の新たな市場が開拓され、多くのビジネスが生まれるようになってきており、従来型の需要創出に加えて新たな需要創出機能が生まれてきているように思われる。それとも、かつての社会保障の教科書に書かれてあったことは誤謬である、という

ことが現在の経済学者のあいだでは通説となっているのだろうか。

また、こうした点に加えて、かつて社会政策学者が強調したような、経済システムが作動するために不可欠な労働力を社会保障が安定的に供給している、という議論は今日でも成り立つように思われる（大河内 1968）。

資本蓄積機能の低下についても補足が必要である。

まず、積立金が減少したのは積立方式から修正積立方式へと年金の財政方式が変化したからであって、それは皆年金の論理的な帰結ではない。皆年金は積立方式か賦課方式かという問題に対しては中立的であろう。

また、積立金が減少した背景には、財政当局が積立金の適切な運用を怠ったという事情もあるのではないだろうか。もちろん年金の積立金の運用先が公共性の高いところに優先されたということのために、高利の運用が妨げられたということはあるだろう。しかし、そうであれば、現在の年金財政の状況は、現在のわれわれが、過去のそうした投資によって整備されたストックの恩恵に浴している、という事実を考慮に入れたうえで判断しなければならない。ところが現在は、こうした事実を無視して、年金制度の成熟の費用を何の便益もなしに一方的に支払わなければならないとなっているかのような議論が横行している。

社会統合

こうしたシステム統合に加えて、皆保険・皆年金に基づく社会保障制度は社会統合上の機能も果たしている。全国民をカバーする社会保障制度の成立は、日本社会が極端な階級分裂に陥らないことに貢献した。

もちろん日本にも経済的および社会文化的な意味における階級が存在することは否定できないだろう。また日本社会には、そうした階級的差異を見えにくくするメカニズム、すなわち無階級社会のイデオロギーが存在している。しかしながら戦前の社会のような階級分裂が、戦後の社会において客観的に見て緩和されていることも事実である。

さらに重要なことは、平等主義のイデオロギーが強固な日本社会では、階級意識が拡散したため、ヨーロッパの福祉国家で見られたような形で、政治的な行為主体としての階級が誰の眼にも見える形では存在してこなかった、ということである。

こうした日本社会の「無階級性」は、国民の大多数がみずからを中流だと考える、いわゆる「中流意識」の浸透のなかに現れている。こうした中流化現象は政治的な争点をぼかし、一方では、支持政党のない有権者の数を増加させたり、政治的無関心を蔓延させたりする。しかし同時にそれは、先鋭な政治的対立を消失させ、国民のあいだの政治的分裂を回避させることにもつながっている。

皆保険・皆年金は、日本社会の「無階級化」メカニズムの重要な一翼を担うことによって、こうした政治システムの統合に寄与していると考えることができる。ひとつには社会保障制度を通じた所得再分配の存在が、そうした働きを促進するだろう。しかし実際の再分配効果がどの程度であるか、ということ以上に重要なことは、国民のすべてが社会保障制度によってカバーされている、ということからくる無差別感である。

一般に、中産階級の存在はその国の安定の基礎であると言われる。もしこの命題が正しいとすると、社会保障制度は中産階級の再生産を通じて、こうした安定に寄与していることになる。というのは、社会保障制度は貧困の除去ということ以上に、中産階級の再生産を行なっているからである。

社会政策を通じた新旧の中産階級保護・育成によりドイツの政治的安定を図ろうとしたのは、社会政策学会草創期のグスタフ・シュモラーであった(大河内 1968, pp. 312~342)。実際、ドイツの社会保険制度は中産階級の転落を回避するために階級再生産的であり、年金も現役時代の地位が退職後にも維持されるように工夫されている(Esping-Andersen 1990)。また、累進保険料率が導入され社会保険を通じた所得再分配に熱心だと見なされるイギリスでも、社会保障をはじめとする社会政策の恩恵を最もよく受けているのは中産階級だと言われる(Le Grand 1982)。

日本の場合は、ヨーロッパ社会のように階級分

化を前提とし、そのなかでとりわけ中産階級を重視することによって社会的安定を実現するということにはならなかった。しかし、国民の大多数がみずからを「中流」だと考える中流化現象は、社会統合という観点からすれば、ヨーロッパの社会保障制度における中産階級重視と機能的に等価であったと見ることができる。こうした中流化現象を支える平等主義イデオロギーの成立にとって、皆保険・皆年金は公教育と並んで公共政策における最も重要な構成要素であったと言えるだろう。

もっとも日本社会における社会統合、とりわけ政治統合にとっては、皆保険・皆年金に基づく社会保障制度が果たしてきた役割よりも、農業をはじめとする低生産性部門における「生産者保護」の果たしてきた役割の方が大きいかもしれない。その意味で生産者保護は社会保障と機能的に同価である。しかしグローバル化が進んで、従来わが国で行なわれてきたような生産者保護が国際的に通用しなくなりつつある今日、これまでの生産者保護が果たしてきた社会統合の機能は、より直接的な社会保障によって代替されなければならないとなっている。

このように、皆保険・皆年金に基づく社会保障(social security)は、社会的な(social)安全保障(security)の装置である。

IV 皆保険・皆年金の危機

普遍主義への攻撃

ところが、以上のような理念と社会的機能を備えた皆保険・皆年金に基づくわが国の社会保障制度は、現在、岐路に立っているように思われる。もちろん国民全員をカバーする社会保険という意味での皆保険・皆年金を廃止しようというような動きは見られない。しかし皆保険・皆年金が前提としていたような理念を脅かす主張が近年、目立つようになってきた。それらのなかでとりわけ顕著なのは、選別主義に基づく普遍主義への攻撃である。

皆保険・皆年金が前提とする普遍性は、個別主義(particularism)に対比されるものと、選別主

義 (selectivism) に対比されるものとがある、と II 節で述べた。このうち個別主義の形をとった普遍主義への攻撃は、強制加入の社会保険を任意加入の私保険に置き換える、あるいはそこまでいかなくとも、高所得者を社会保険制度から適用除外する、といった主張である。今のところ、こうした類の主張はあまり聞かれない。

これに対して選別主義の形をとった普遍主義への攻撃は、今日、流行の観を呈している。普遍主義と選別主義は論争上の概念であり、これらの概念に対して万人が納得する定義を与えることは難しい。ここでは普遍主義を受給資格 (eligibility) を広げていこうとする志向、選別主義を受給資格を狭めていこうとする志向と解することにする。受給資格を狭めるさいの基準は、通常、所得や資産であり、選別主義はこうした基準に合致しているか否かを知るためのミーンズテストを要請する。

選別主義の主張は、社会保障給付に所得制限や資産制限を設けて、受給資格を限定していこうという形をとる。不必要な給付を避け、真に必要な者に対して集中的に給付を行なうべきだ、といった批判が皆保険・皆年金の前提する普遍主義に対してなされる。こうした類の主張は、わが国でも、1980 年代初頭のいわゆる「増税なき財政再建」以来、「社会保障の見直し」のなかで、しばしば行なわれてきた。

皆年金の危機

年金保険の場合、老齢年金の受給資格に所得・資産制限を設けるべきだ、という主張が典型的な選別主義的な言説である。こうした主張の直接の背景は年金財政の逼迫であるが、困っている人を手厚く扱うという主張は、それだけ取り出してみれば非常に説得的である。

これに対して、年金に対する所得・資産制限を設ければ、人びとは受給年齢の直前までにみずからの貯蓄をすべて使い果たしてしまうだろう、という経済学者の反論がある。年金におけるミーンズテストは、一種の「蕩尽」の勧めとなりうるというわけだ。この種の反論に比べると、選別主義による普遍主義批判の方が倫理的である。

現役時代に蓄財に励み、老後の直前に蕩尽を行ない、老後は清貧に暮らすというのは、西欧中世における富者の生き方である²⁾。それはそれで一つの立派な生き方であろうが、年金の選別主義化によっても、こうした生き方が遍く広まる、ということは考えにくい。というのは、そうした生き方が一般化すれば、年金額が引き下げられるのは必至であり、公的年金によっては清貧の生活を営むことも困難となるからである。そうなれば人びとは蕩尽などせずに、老後にそなえて貯蓄に励むようになるであろう。また、所得・資産制限が非常に高く設定されれば、大多数の人びとにとっては、貯蓄の取り崩しを行なうか否かということと年金の受給資格とは無関係となる。いずれにせよ、年金におけるミーンズテストが「蕩尽」の勧めとなりうるのは、非常に例外的な場合である。もちろん、これも一種の「貧困の罠」であるから、避けられるに越したことはない。

しかし問題は、年金給付のミーンズテスト化が、個別主義と対比される普遍主義をも否定し、皆年金を事実上解体にいたらしめる可能性がある、ということである。公的年金が選別主義化されれば、国民を、公的年金の受給階級と非受給階級という二つの階級に分裂させることになる。もしそうなれば、それは社会的市民権の分裂であり、国民皆年金が前提としている無差別平等という普遍性の解体である。

真に必要な者に手厚い給付を行なうということが選別主義の有力な論拠である。たしかに一定の条件の下では、例えば、人びとが十分に利他主義的であるか、そうでない場合でも、受給者と拠出者の立場の互換性が存在する場合には、そうしたことも成り立つであろう。しかし、そうでない場合には、一方的な拠出者のあいだでは往々にして給付の切り下げ要求が起こる。とくに拠出者が多数派で受給者が少数派の場合には、そうした切り下げ要求が顕著となるだろう。そうなった場合には、選別主義的給付の額の方が普遍主義的給付の額よりも低くなるから、真に必要な者に手厚い給付が行なわれるようにはならない。

また、そうした所得・資産制限の上限を引き下

げた年金は、防貧のためのものではなく救貧のためのものである。そうなればもはや公的年金の存在理由はなく、生活保護だけが存在すればよいことになる。これは歴史の逆転である。

皆保険の危機

医療保険の場合、高所得者を適用除外とするといった主張はもちろん、保険給付を低所得者に限定するといった主張もあり聞かれない。医療保険の場合の選別主義は、医療費の自己負担部分の引き上げという形で行なわれる。1997年の医療保険制度の変更によっても、健康保険の被保険者の自己負担分が一割から二割へ引き上げられた。新聞報道によると、さらに三割に引き上げる案が、政府や経済団体によって提案されている。

こうした自己負担の引き上げは、医療費の高騰による保険財政の逼迫が直接の原因である。医療費の増大にともない、医療水準が向上し、国民の健康保持に役立っているのであれば、医療費の増大がただちに問題となるわけではない。場合によっては歓迎されるべきことかもしれない。問題は、医療費という貨幣表示の医療資源が増大しているにもかかわらず、実物表示の医療資源が増大していない、あるいは国民の健康水準が上昇していない、ということである。

これは医療保険財政のなかに多くの不効率が存在することを意味する。こうした不効率を是正するために、医療費の伸びを抑制するということには、それなりの意味がある。したがって医療保険財政の均衡は、本来、こうした不効率の是正を主として行なうべきものである。医療費の不効率の原因として診療報酬制度や薬価基準制度の不合理が指摘されるようになってから久しいが、こうした構造改革にはほとんど手をつけずに、保険料率の引き上げや給付率の引き下げが先行するのは、その方が政治的に容易だから、ということ以上の理由は見当たらない。ここにも労災を健保に肩代わりさせたときと同様の安易さと無原則が見られる。

一般的な財政再建問題では「増税なき財政再建」ということが言われ、行政改革を先行するこ

とが政府部内での「合意」となった。しかし、医療保険の財政再建問題では、この種の「合意」は成立せず、むしろ「増税による財政再建」の道が模索されている。

こうした医療保険における「増税」は保険料率の引き上げか、自己負担分の引き上げ（給付率の引き下げ）という形で行なわれる。国民皆保険の理念との関係でいうと、後者の方が前者よりも問題が大きい。保険料率の引き上げは普遍主義的であるのに対して、自己負担分の引き上げは選別主義的であるからである。

医療における自己負担分の引き上げは、受給資格の事実上の制限である、という意味で選別主義的であり、事実上のミーンズテストである。この点に限ってみると、それは年金における所得制限に対応する。しかし年金の所得制限は、実際にそうなるかどうかは別として、低所得者を優遇する、あるいは真に必要な者に手厚く給付する、という論理によって正当化されるのに対して、医療費の自己負担の引き上げは、そうした正当化の論理を持たない。また、年金のミーンズテストが高所得者を排除するためのものであるのに対して、医療のミーンズテストは低所得者を排除するためのものである。したがって、医療における選別主義の方が年金における選別主義よりも問題は深刻である。

また、自己負担分の引き上げという形をとった医療保険における選別主義は、皆保険が前提としてきた必要原則と矛盾する。医療サービスは患者の必要のみに応じて提供されるべきであって、医療サービスの利用に当たっては、その他の要因が介在してはならない、というのが国民皆保険の大前提である。ところが自己負担分の引き上げは、患者の受療行為における経済的障壁を高くすることであるから、これは明らかに必要原則からの逸脱である。

さらにまた、自己負担分の引き上げは、保険料拠出の意欲を殺ぐ。人びとは、必要なときに必要な医療を受けられると思うからこそ、保険料の拠出を受け入れている。ところが自己負担分の引き上げは、こうした期待を裏切りかねない。保険料

を支払い、そのうえさらに医療費を支払うということになれば、果たして強制加入の社会保険で医療保険を運営する必要があるのか、必要原則が満たされないのであれば私保険であってもいいのではないか、といった疑念が生じることになるだろう。そうなれば、もはや国民皆保険は成り立たない。

権利と連帯の危機

選別主義が社会保障における権利性を脅かすとは限らない、ということをII節で述べた。選別的な給付が権利として受け入れられる社会というものを想定することはできる。そうした社会では、社会保障における連帯性も維持されるであろう。その意味で普遍性と権利性・連帯性は、必ずしも論理的には繋がらない。そうであるからこそ、選別主義の主張が力を持ち始めることになるのである。

しかし論理的連関がないということと、経験的連関がないということは別問題である。年金や医療における選別主義化が進むと、社会保障の受給資格に関連して、国民のあいだで差異化が生じる。そうした差異自体が社会の分裂に直結するわけではないが、特定の社会的文脈のなかで、それは容易に国民の分裂へと転化する。分裂的な社会では、皆保険・皆年金が前提とする社会保障の権利性や連帯性も侵蝕される。

選別主義が社会的分裂を生み、権利性や連帯性を脅かすメカニズムは、年金の場合と医療の場合とは異なる。

選別主義の背後仮説を形成する(英語の self-help とは異なり非常に意味限定的な)「自助」のイデオロギーが優位に立った社会では、選別主義的な年金に対して、いわゆる「依存文化」の批判が生じやすく、国民の分裂が生まれることは必至である。そこでは、年金生活者は社会への寄生者と見なされ、公的年金は必要悪となりかねない。

そうなったときに権利性や連帯性が維持されないことは明らかである。憲法 25 条に何と書いてあろうと、人びとは年金を権利とは見なさないであろうし、社会連帯の証しとは考えないであろう。

医療保険の自己負担を引き上げるという方策は、社会保障の受給者が多数派となるため、それは「自助」に反するものとは見なされないだろう。自己負担分はむしろ「自助」の証しである。そこで社会保障から排除されるのは低所得者であり、社会保障給付は国民の権利ではなくて、限られた人びとの特権と化する。こうした保険給付の特権化に、一般に高所得者の方が受療率が高いという経験的事実が重ね合わされると、医療保険を通じて行なわれる再分配の逆進性は相当強まらざるをえないだろう。このような再分配を社会連帯と強弁することはできない。

V 社会統合の危機

日本の社会保障制度における皆保険・皆年金は、1961 年に確立され、1973 年の福祉国家化の開始によって、磐石の基盤を持ったかに見えた。ところが、1980 年代以降における先進諸国共通の「福祉国家の危機」現象のなかで、いわゆる「社会保障制度の見直し」が始まった。このため社会保障制度における皆保険・皆年金の理念は何かよそよそしいものとなった。

もっとも 80 年代を通じた社会保障費の抑制策にもかかわらず、65 歳以上人口比率は増加し、女性の労働力率は高まり続けたから、対人社会サービスの領域では、80 年代末以降、高齢者保健福祉推進十か年戦略や社会福祉八法改正に見られるように、社会保障の充実策が合意されるようになった。現在、公的介護保険制度実現へ向けての努力がなされつつあり、これは、冒頭にも述べたように、皆保険・皆年金の理念が介護の領域にも拡大されようとしていることを意味する。

しかし年金や医療の領域では、財政状況の逼迫が続くなかで、皆保険・皆年金と抵触するような動きが続いている。もちろん財政の再建は行なわれなければならない、財政が破綻して制度が解体してしまえば、そもそも皆保険・皆年金も成り立たないことは明らかである。しかし、社会保険財政の再建のための手段として提案され実行されているもののなかには、皆保険・皆年金の理念を裏切

りかねないものが含まれることが少なくない。

そうしたもののうちの最たるものが、選別主義の導入である。選別主義はそれ自体としては皆保険・皆年金が前提とする他の諸理念に対して中立的であるが、それが用いられる社会的文脈によっては社会的分裂を生み、一度生じた社会的分裂は、個別主義の反対の極にあるもうひとつの普遍主義を破壊し、社会保障における権利性や連帯性をも破壊しかねないことは、前節で見たとおりである。

現在、さすがにそこまでは至っていないが、選別主義の提案がなされ、それが実現されていけば、皆保険・皆年金の体制は事実上の終焉を迎えることになるだろう。そうなれば、III節で見たような皆保険・皆年金がこれまで担ってきたシステム統合と社会統合という社会的機能にも影響が出てくるだろう。

皆保険・皆年金の終焉によって社会が分裂すれば、システム統合も影響を受けるかもしれない。社会保障制度の存在によって支えられていた市場が縮小するということは考えられることである。

また、皆年金・皆保険の終焉によって、社会統合の機能が損なわれる可能性も小さくない。選別主義が作り出す社会的分裂は、それ自体が社会統合への侵害である。こうした客観的に存在する分裂を不可視の領域へ追放するのが、III節でみたような「無階級社会日本」というイデオロギーである。皆保険・皆年金の原則の放棄は、このイデオロギーから制度的支柱の一つを外すことを意味する。この面でも社会統合は損なわれる。

社会統合が危機に瀕するのは、こうしたメカニズムのためだけではない。選別主義が生み出す社会的分裂とは異なる要因も存在する。皆保険・皆年金の体制のなかに選別主義を導入するということは、政府による一種の「契約違反」となりかねないから、政府に対する国民の信頼は裏切られることになる。このことによっても、社会統合の危機は増幅されることになる。

最初から選別主義的な社会保障制度であれば、いくら選別性を強化しても、それによって社会的分裂は生じるかもしれないが、「契約違反」という批判は起こらない。しかし普遍主義的な給付

を約束して始めた社会保障制度が、いくら事情の変更があったからとはいえ、一方的に選別主義的給付に切り換えられれば、法律や裁判所の判断がどうであれ、人びとは社会保障制度を信頼しなくなる。こうした信頼の喪失は、社会保障制度だけでなく、やがて統治機構全体に及ぶことになるだろう。

社会保障制度の存続にとって最も重要なことの一つは、制度に対する国民の信頼である。ところが、現在の社会保障制度改革をめぐる論議のなかで、最も顧慮されることが少ないのは、こうした国民の信頼の確保という問題である。また、社会統合はシステム統合とともに社会の成立にとって不可欠な要件である。ところが現在の公共政策をめぐる論議のなかでは、システム統合の問題のみが議題として設定され、社会統合の問題は不問に付されることが多い。

注

- 1) 編集部から与えられた課題は「社会政策学から見た皆保険・皆年金」ということであった。しかし社会政策学会の学会誌のなかで「学会アウトサイダー」(大澤 1992)と評されている私には、とうてい社会政策学を代表して皆保険・皆年金について論じる資格はない。そこで問題の設定を、一社会学者の立場から見た皆保険・皆年金と代え、これについて考えてみることで編集部からの注文に応えたい。
- 2) 権利性と連帯性という対概念は高藤(1994)の学説から示唆を受けた。
- 3) 阿部謹也がアリエスを引きながら説明しているところによると、ヨーロッパ中世において富める者は消費しきれないほどの財を蓄えるが、あるときがくると蓄えられた財貨はすべて蕩尽しなければならず、場合によっては全財産を失って老後を養老院で暮らすこともあった、という(阿部 1987, pp. 136~137)。

引用文献

- 阿部謹也『甦る中世ヨーロッパ』日本エディターズ出版部、1987。
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, 1990.
- Habermas, Jürgen, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, 1973 (細谷貞雄訳、『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店、1979)。

- 平岡公一「普遍主義と選別主義」大山博・武川正吾『社会政策と社会行政——新たな福祉の理論をめざして』1991, 法律文化社, pp. 68-97。
- 近藤文二編『社会保障入門 [新版]』有斐閣, 1978。
- Le Grand, Julian, *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*, George Allen & Unwin, 1982。
- Lockwood, D., "Social Integration and System Integration", in H. Zollschan, *Explorations in Social Change*, 1964, London.
- Maddison, Angus, *The World Economy in 20th Century: OECD*, 1989 (金森久雄監訳『20世紀の世界経済』東洋経済新報社, 1992)。
- Marshall, T. H. and Bottomore, Tom, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992。
- 三重野卓「社会保障給付費の加速化と国際的格差——その要因とパターン構造」『季刊社会保障研究』22 (4), 1987: pp. 18-39。
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books, 1984。
- 大河内一男『社会政策 (各論)』三訂版 (初版 1950), 有斐閣, 1981。
- 『社会政策 (総論)』改訂版 (初版 1948), 有斐閣, 1968 (1948)。
- 『独逸社会政策思想史 上巻』大河内一男著作集第一巻, 青林書院新社, 1968, 初版 1936。
- 大澤真理「書評: 大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政』」『社会政策叢書』編集委員会編『社会政策叢書第16集』1992, 啓文社。
- 下平好博「産業化と福祉国家——先進国における収斂理論の妥当性をめぐって」社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』1985, 東京大学出版会, pp. 57-94。
- 高藤 昭『社会保障法の基本原理と構造』, 法政大学出版局, 1994。
- 武川正吾「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』1996, 東京大学出版会, pp. 7-40。
- Titmuss, Richard M., *Essays on 'the Welfare State'*, 2nd ed. George Allen and Unwin, 1963 (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会, 1967)。
- 徳安 彰「社会統合とシステム統合」厚東洋輔・今田高俊・友枝敏雄編『社会理論の新領域』, 1993, 東京大学出版会, pp. 37-54。
- 富永健一『日本産業社会の転機』東京大学出版会, 1988。
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, 1975 (下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社, 1984)。
- Wilensky, H. L. and C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, 1958。
- 横山和彦「戦後日本の社会保障の展開」東京大学社会科学研究所編『福祉国家第5巻 日本の経済と福祉』東京大学出版会, 1985, pp. 3-48。
- (たけがわ・しょうご 東京大学助教授)

高齢女性の就業行動と年金受給

——家族構成、就業履歴から見た実証分析——

永瀬伸子

はじめに

近年専業主婦やパートの年金制度設計の議論が活発である。しかし高齢女性の年金受給がいかほどであるのか、その水準変化が、女性の就業行動、家事・余暇活動の選択にどのような影響を与えるか、実証的な分析は橘木・下野(1994)、高橋(金丸)(1997)、三上(1983)とまだわずかである。そこで本稿では、労働省『高年齢者就業実態調査1992年、1983年』の個票を用いて分析を行った。同調査は、55歳から69歳までの男女について、就業行動を中心に全国調査を行ったものである。それ故に分析対象は、高齢女性といっても70歳前の比較的若い層である。

分析の際に、家族構成を考慮すること、また就業履歴の効果と年金の効果とを分離する工夫をすることが、女性の場合特に重要である。就業・家庭内活動の選択は、他の条件を一定としても同居家族の構成に大きく影響を受けるだろう。また履歴の多様性を分析に取り入れる必要がある。国民年金受給者には、専業主婦と自営業主・家族従業者が混在している。厚生年金受給者には、仕事一筋で老齢年金を受給している者と、退職、再就職などを通じ、複数の年金から受給している者とが入り交じっている。過去の就業履歴は年金額を規定するだけでなく、現在の就業・家事・余暇の選択にも大きい影響を与えるだろう。このため年金受給額の変化の影響を正しく計測するには可能な限り履歴をも勘案する必要がある。

1983年から1992年にかけてのわずか9年間に、

子供への経済依存の減少、高齢者二人暮らしの増加、また年金面でも、被用者年金の受給年齢の引き上げや専業主婦への年金権の確立など、大きい変化を経験している。Ⅰ、Ⅱでは、『高齢者就業実態』の再集計を行い高齢女性の暮らしをめぐる2時点間の変化をたどった。Ⅲ以降は、高齢女性の就業選択行動の影響を計測した。5歳年齢階級別、世帯人員別の計測に加えて、被用者年金受給者グループ、国民年金受給者グループと制度で分けて影響を測定したこと、さらに55歳当時雇用者に限って計測したことが本論文の特徴である。また、高齢女性の多くは家庭内での生産活動に従事している。このため、最後に就業に加えて家事活動や余暇活動の選択の計測を行い、夫名義の年金の一部の妻名義へ振り替えが選択行動に与える影響のシミュレーションを行った。

Ⅰ 女性高齢者をめぐる環境の変化

女性高齢者の暮らしぶりは、同居家族、健康状態、年金給付額、世帯収入、就業経験などによって変わるだろう。『高齢者就業実態調査』からは、1983年から1992年にかけて、高齢女性の暮らしが大きく変化したことがうかがわれる。主な変化を列挙すると次の通りである。

〈暮らしの変化〉

- ・生計面での子供依存から配偶者依存の増加（子供依存の5歳程度の若返り）
- ・健康状態の改善（自己認識で5歳程度の若返り）
- ・労働力率の55-59歳層での上昇、60歳代

は横這い

- ・就業構造における雇用就業者の増加と家族従業者の減少

表1の通り、65-69歳層では、生活の主な収入源が「子供」である女性が1983年調査では42%をしめていたが、1992年調査では24%と半減し、かわりに「夫」と回答する者が43%と多数派となった。高齢男子の就業率が趨勢的に低下していることを考えると夫の受給年金実額が増加したことが変化の最大の原因と考えられ、公的年金を通じた世代間扶養に変化しつつあると言える。また世帯人員も65-69歳層での変化が大きく、「2人」の構成比が8%増加した分、4人以上が40%へと低下した。なお主に自分の収入で生活している女性は約2割であり、微増にとどまっている。

見た目の若い高齢女性が増加しているが、健康の自己認識も9年前の5歳若い層にほぼ一致している。改善は男性以上である。労働力率については、後述する被用者年金の受給資格年齢の引き上げとほぼ並行して50歳代後半の女性の労働力率が上昇している。就業構造を見ると、雇用者の占める割合が50歳代で10%ポイント程度、60歳代前半で5%ポイント程度上昇している。これに対応し、雇用者の年金である厚生年金受給者割合も65-69歳層で見て8%程度上昇した。

＜年金面での変化＞

年金面での変化は、制度上の変化と、就業実態の変化を反映したものがある。受給実態を見る

と、次の3点が指摘できる。

- ・60-69歳層における受給年金額の実質的な上昇
- ・被用者年金受給者の増加、国民年金のみ受給者の微減
- ・無年金者の減少

制度改正を反映し、50歳代での年金受給額が減少したのに対し、加入期間の伸び、被用者年金受給者の増加、無年金者の減少等によって、年金受給額は、消費者物価上昇率17%に対して65-69歳層平均で75%、60-64歳層では49%増加している。

年金の制度面では主に次の変化があった。

- ① 1985年年金法改革による第3号被保険者制度の創設。任意加入者でなかったサラリーマンの妻にも自分名義の基礎年金が支給されるようになった。

- ② 厚生年金、共済年金の年金受給資格年齢の55歳から60歳への段階的引き上げ。

①は、1992年サンプルの一部(1992年当時65, 66歳)のみが該当する。第3号被保険者期間が非常に短いため、年金はわずかである(夫の加給年金の振り替えが大部分)が、表2の通り公的年金非受給者が17%から12%に減少したことに一役買っただろう。

- ②の結果、被用者年金の受給資格年齢は1983

表2 65歳から69歳女子の制度合計年金構成と給付額

	1992年		1983年	
	受給者割合 (%)	平均年金額 (万円)	受給者割合 (%)	平均年金額 (万円)
国民年金のみ	51.3	3.73	55.3	2.42
厚生年金のみ	21.7	9.13	13.3	5.96
共済年金のみ	3.8	17.11	3.7	10.79
国民年金・厚生年金	9.0	8.76	8.6	5.85
国民年金・共済年金	2.0	12.22	1.8	9.73
厚生年金・共済年金	1.6	15.17	1.2	12.06
国民年金・共済年金・厚生年金	0.6	13.53	0.4	13.31
公的年金非受給者	11.6	—	16.7	—

注) 国民年金の本来受給年齢が65歳であるので、65-69歳層の年金受給を取り上げた。

表1 生活の主な収入源、及び同居家族数の変化 (%)

		55-59歳		60-64歳		65-69歳	
		1983	1992	1983	1992	1983	1992
生計	主に自分の収入	22.4	21.1	19.7	20.4	18.9	22.6
	主に配偶者の収入	58.3	65.9	44.0	58.8	31.0	42.8
	主に子どもの収入	13.0	6.3	27.8	12.9	41.5	24.2
世帯人員	1人	8.7	6.3	10.8	9.2	13.8	13.6
	2人	31.7	32.9	33.4	38.7	25.8	34.3
	3人	22.0	28.3	14.1	20.1	11.5	12.7
	4人以上	37.6	32.5	41.8	32.1	48.9	39.5

注) 生計では、その他を除いてあるため、足して100%とはならない。

表3 高齢女性の主な活動(1992年)

同居家族の人数	1人暮らし			2人暮らし			3人以上		
年齢階層	55—59	60—64	65—69	55—59	60—64	65—69	55—59	60—64	65—69
主に仕事	65.1	42.1	25.7	38.7	23.2	15.9	41.1	26.8	20.0
主に家事	20.6	35.9	52.0	54.2	68.1	73.2	52.2	61.5	60.7
主に地域活動・奉仕活動	1.6	4.1	3.4	1.0	1.5	1.5	0.9	1.3	1.2
主に1人で趣味	3.9	7.4	5.5	1.7	2.1	2.7	1.4	2.2	4.9
主に団体で趣味	2.0	2.5	4.3	1.4	1.1	1.2	0.7	1.5	1.4
その他	6.8	8.1	9.2	3.0	4.1	5.4	4.0	6.7	12.1

*本調査では、まず、通常の状態として、就業者であるかどうか、また仕事を主として行っているか、従として行っているかを尋ね、次に、非就業者、仕事を従として行っている者に対しては、何を主な活動として行っているか、選択肢を選ぶという調査票の設計となっている。そこで、主に仕事と答えた者は、「主に仕事」を、これ以外の者には、回答された主な活動をあてて、年齢階層全体が100%となるように集計した。

年サンプルでは55歳であったが、1992年サンプルでは57歳に引き上げられている。

〈女性の年金受給の特徴〉

女性の年金の男性と異なる特徴は次の点を挙げることができる。

- ・国民年金受給者比率が約半数と高いこと(表2)。
- ・離職、再就職など、労働市場からの参入、退出を繰り返すため、被用者年金の加入期間が短く、複数制度から年金を受給する通算年金受給者が多いこと。また老齢年金受給者にしても最短の加入期間の者が多いこと²⁾。
- ・年金の制度間格差を見ると、地方公務員や看護婦等の年金である「共済年金のみ」の平均年金額受給額が月額約17万円と、「厚生年金のみ」の9万円に比べて約2倍と高いこと(表2)。制度間の給付格差もあろうが、これ以上に男女賃金格差や、勤続年数の格差が民間部門でより大きいことを反映していよう。

II 世帯人員別に見た女性高齢者の就業、家庭内活動および年金受給

高齢女性の主な活動の選択肢としては、選択就業のみならず、家事、介護、地域活動、余暇活動などがある。配偶者の有無、子供(未婚・既婚)の有無、同居状況など世帯構成にこうした選択は

大きく影響されようが、残念ながら本調査では詳しい家族構成はわからない。このため、同居世帯人員別に主な活動の系列を作ると表3の通りである。全体としては、加齢とともに「主に仕事」をする者が減少し、「主に家事」をする者が増加する。しかし同居世帯人員で大きい差異が見られる。単身女性は、50歳代後半で65%が「主に仕事」をしているが、世帯人員2人以上となると、家事従事者が過半数をしめ、「主に仕事」は、50歳代後半でも4割である。さらに詳しく見ると、世帯人数3人以上では、60歳代以降の「主に仕事」を行う者の減少分は、積極的・消極的な余暇活動に吸収されていくのに対し、2人暮らしでは、仕事の減少分は、主に家事をする者に吸収され、60歳代後半でも一家の主婦としての家の切り盛りが主な活動内容である。

また誌面の都合により図示できないが、単身世帯は被用者年金受給者が多く、1992年で55-59歳層は29%が受給していること(2人以上世帯では9%程度)、一方3人以上世帯では国民年金受給者が多く60-64歳層の69%(単身世帯では47%)が受給者であることなど、受給年金額と構成の差も指摘できる。

III 年金が女子の労働供給に与える効果の計測

1 就業決定のモデルとその説明変数の選択

市場賃金率と留保賃金率の比較によって就業決定を行うという通常の就業選択モデルを考える。

高齢者の余暇選好には健康状態、年齢が重要な影響を及ぼすだろう。また女性の場合は、家族構成によって家事需要が大きく異なることが表3から推測される。

本稿が扱う50歳台から60歳台は、子供の独立・結婚、老親の介護、配偶者や自分自身の退職、子世代との同居など、第2の大きい家族変動に直面する年代である。これを勘案するためには同居家族数別に、あるいは年齢階級別に見る必要がある。加えて橘木・下野(1994)は扶養状況によって女性の就業行動が大きく異なることを指摘している。しかし扶養状況は就業決定の結果である側面もあるため³⁾、①まずは年齢階級別に、②次いで同居家族数別に、③1983年と1992年をプールし同居家族数別に就業決定の推計をプロビット分析によって行った。なお説明変数は表4に記した通りである。

続いて④厚生年金・共済年金グループと国民年金グループを分けた推計、⑤雇用経験者グループと専業主婦・自営業グループを分けた推計を行った。これは次の理由による。厚生年金・共済年金受給権者は(配偶者の死亡による遺族年金受給者が一部いるものの)フルタイムの雇用就業経験がある者からなる。一方、国民年金グループは自営

業・家族従業者と、家計補助的に働く就業主婦、専業主婦が混在したグループである⁴⁾。自営業者は被用者と比較して高齢でも引退が少ないことが知られている。一方、専業主婦は定義から無業者である。つまり国民年金グループには就業率の高いグループと低いグループが混在し、かつ年金額が低い。一方、被用者グループは表2の通り格段に平均年金額が高い。こうした異質なグループを合わせ、年金受給額と就業率の関係を分析した場合、異なるグループ間の平均が計測されるのみの可能性が高い。そこで、まず制度間で分け、次いで雇用経験者グループ(55歳当時雇用者)のみ取り出して分析を行った。最後に⑥55歳当時雇用者かどうかで分けて、仕事に加えて、家事・余暇の選択を入れた多項ロジット分析を行った。

2 年齢階級別、世帯人員別に見た高齢女性の就業行動の分析結果

以下では、プロビット分析の表5～8、表10は、定数項以外は、平均値で評価した偏微係数であり、またダミー変数については、ダミーが0から1に変化した時に就業率に与える変化を表示してある。()内はt値である。

年齢階級別に推計した結果表5の偏微係数は、

表4 就業決定の説明変数

年金額(万円)	本人が実際に受給している公的年金(国民年金、厚生年金、共済年金)、私的年金(企業年金、個人年金)の合計
年金受給権	1983年サンプルのみ
厚生年金受給権	} それぞれ受給権を持つ者をそれぞれ1とするダミー変数
共済年金受給権	
国民年金受給権	
年齢(歳)	調査時点での実年齢
他の世帯収入(万円)	1992年調査のみ、世帯の合計収入から本人収入を除外
主な生計維持者	} それぞれ1とするダミー。主な生計維持者ダミーのベースは「その他」
「主に自分の収入」	
「主に配偶者の収入」	
健康状態	} 「元気」を1とするダミー
健康1	
健康2	
賃金率(円)	就業者については、月の仕事からの収入を、1日の仕事時間、1週間の仕事日数から推計した月間労働時間で割ったもの。非就業者については、都道府県別の10人から99人規模のパート賃金率

表5 年齢階層別に見た高齢女子の就業行動の分析(1992年)

	全体	55—59歳	60—64歳	65—69歳
年金	-0.0140 (12.5)	-0.0205 (7.94)	-0.0145 (8.66)	-0.0053 (3.08)
年齢	-0.0171 (13.2)	-0.0371 (6.09)	-0.0140 (2.41)	-0.0137 (2.26)
健康1	0.4081 (24.1)	0.4333 (13.1)	0.3616 (13.2)	0.3548 (12.8)
健康2	0.2503 (12.7)	0.2527 (7.13)	0.2234 (6.75)	0.2105 (6.32)
賃金率	0.0000 (0.77)	0.00014 (7.26)	0.00010 (6.30)	0.000077 (5.46)
他の世帯収入	-0.0053 (21.7)	-0.00701 (16.7)	-0.00589 (4.0)	-0.00371 (8.28)
定数項	2.0711 (8.84)	4.8713 (4.91)	1.5514 (1.62)	1.5326 (1.30)
サンプル数	11220	3851	3842	2952
疑似決定係数	0.1059	0.1226	0.0868	0.0884

年金の例をあげれば1万円の年金受給額の上昇が就業率に与える影響を表す。55-59歳層では、就業率を2.1%引き下げるが、65-69歳層では0.5%しか引き下げないことが読みとれる⁶⁾。この結果は、1980年の『高年齢者就業実態調査』の分析をした橘木・下野(1994)と共通性が多い。女性に限っては「年金」や「他の世帯員収入」の増加が就業行動に与える限界的效果は50歳代の方が60歳代よりも大きいこと、健康状態が就業行動を規定する部分も50歳代の方が高いことなどは共通の結果である。1980年から1990年にかけて、女性の就業行動の基本構造は大きく変わっていないことが示唆される。

次に、世帯人員別の結果を見ると、表6の通り5歳年齢階級別結果と比較して、単身世帯、2人世帯ではモデルの説明力が大きく高まっている。1人暮らしでは、年金額、健康状態、他の世帯員収入、賃金率の説明変数で就業行動の25%を説明できる。これは、代替的な仕事としての家事労働の機会が小さいため、就業か、非就業かという2者択一の経済モデルが実際の選択肢をよく記述するからであろう。女性の年金の1万円の上昇は、単身世帯では2.9%、2人家族では1.2%、3人以上世帯で1.4%、就業率を引き下げる。なお年金額の1%の変化が就業率を低下させる度合いは、単身世帯では18.7%、2人世帯では3.7%、3人以上世帯では3.9%であり、単身世帯では平均年金受給額、偏微係数ともに大きいため、非常に大きい引退効果が計測される。また「元気」な高齢女子の就業率は、病気がちに比較して一般に高い

が、他の変数を一定として、単身世帯では64%、2人家族の女性では38%、3人以上の家族では39%就業確率が高く、健康状態が就業を規定する度合いも単身世帯で高い。賃金率の100円の上昇は、単身世帯では2%、2人世帯では1%就業率を引き上げるが、3人以上の世帯ではむしろ1%就業率を引き下げる結果となっている。最後の点に関しては、家族従業、自営業など非雇用就業においては、賃金率がパート賃金よりも低いことが知られているが(Nagase(1997))、ここでは非就業者にはパート賃金をあてはめているため、負の係数は3人以上家族で家族従業、自営業の機会が大きいことの効果を拾っているのかもしれない。

表6の下欄には1992年と1983年を世帯人数別にプールした結果を示した⁶⁾。1983年について「他の世帯員所得」がとれないため、代理変数として主な生計維持者ダミーを説明変数に入れざるを得なかった。年金額の就業抑制効果は、他の世帯員所得を考慮した場合よりもやや大きく、また他の係数も多少変化するが、その主因は、両年をプールしたためよりむしろ主な生計維持者(自分、配偶者など)ダミーを入れたためと思われる。年金額の係数は両年で安定しており、1992年ダミーと年金額とのクロス項を入れた計測をも行ったが、この効果は有意ではなかった。1992年ダミーは有意に正であり、他の変数の変化を考慮した上で、1992年は就業確率が2人世帯で5%、3人以上世帯で7%上昇したことを物語っている。なお単身世帯では有意ではない⁷⁾。

表6 同居家族数別に見た高齢女性の就業行動の分析(1992年, およびプールデータ)

1992年			
	単身家庭	2人家庭	3人以上家庭
年金	-0.0288 (9.44)	-0.0122 (6.63)	-0.0138 (8.15)
年齢	-0.0184 (4.03)	-0.0212 (9.55)	-0.0147 (8.49)
健康1	0.6416 (10.9)	0.3773 (13.9)	0.3924 (16.5)
健康2	0.4500 (7.50)	0.2283 (7.09)	0.2258 (8.25)
賃金率	0.0002 (4.79)	0.0001 (6.38)	-0.0001 (6.71)
他の世帯収入	-0.0139 (4.69)	-0.0087 (16.4)	-0.0052 (14.7)
定数項	1.6736 (2.24)	2.7031 (7.33)	1.7729 (6.34)
サンプル数	1027	4026	6126
疑似決定係数	0.2366	0.1245	0.0961

1992年・1983年プールデータ			
	単身家庭	2人家庭	3人以上家庭
1992年ダミー	0.0265 (0.99)	0.0491 (4.01)	0.0723 (7.79)
年金額	-0.0465 (16.2)	-0.0303 (16.5)	-0.0282 (18.6)
年齢	-0.0182 (5.65)	-0.0162 (10.1)	-0.0139 (11.5)
健康1	0.5946 (14.7)	0.3425 (17.4)	0.3715 (24.0)
健康2	0.4079 (9.34)	0.2338 (10.1)	0.2573 (14.0)
賃金率	0.00028 (6.69)	0.00011 (7.47)	0.000069 (7.01)
主に自分の収入	0.5842 (18.4)	0.5051 (19.0)	0.4328 (18.8)
主に配偶者の収入	0.0446 (0.57)	-0.0805 (3.33)	-0.1054 (5.28)
主に子どもの収入	0.0049 (0.07)	-0.0420 (1.33)	-0.1267 (6.21)
定数項	0.4492 (0.87)	1.3644 (5.04)	1.1689 (5.80)
サンプル数	2474	8177	13862
疑似決定係数	0.4180	0.2262	0.1912

3 厚生年金受給権, 共済年金受給権, 国民年金受給権が就業に与える効果

次に年金制度別の分析にとりかかろう。ところで年金額を説明変数とする方法では, 係数に同時決定バイアスがかかることが清家(1989)で指摘されている。厚生年金の受給資格があっても, 就業して厚生年金の被保険者である者は, 64歳までの間は, 仕事からの月収に応じて年金額が減額されたり, 年金支給が停止されたりする。このため, 年金受給額は就業決定の外生変数ではないという問題である。女子に関してこの問題はより軽微と考えられるが⁸⁾, 「年金受給権」を「年金額」に替えて説明変数とすればこの問題は回避できる。「年金受給権」は残念ながら1983年データでしか調査されていないため, 1983年データのみについて「年金受給権」を説明変数とした分析結果が表7である。ダミーとして, 厚生年金受給権ダミ

ー, 共済年金受給権ダミー, 国民年金受給権ダミーを入れた⁹⁾。

結果は, 被用者年金受給資格が大きく引退促進的であることを示している。厚生年金受給資格を持つ者は, 55-59歳層で22%, 共済年金受給資格を持つ者は29%, 60-64歳層ではそれぞれ9%, 26%, 65-69歳層で4%, 13%, そうでない者に比べて有意に就業率が低い。一方, 国民年金受給権を持つ者は, むしろ60-69歳層で有意に7%程度就業率が高い。

このように, 制度間で差異が大きいことから, 被用者グループと国民年金グループで分けて改めて年金受給額が就業行動に与える影響を計測し直したものが表8である。被用者グループは, 厚生・共済年金受給権を持つグループであり, 国民年金グループは, 国民年金の受給資格しか持たないグループとした。偏微係数で見ると両グループ

表7 制度別受給資格と就業行動(1983年)

	55—59 歳	60—64 歳	65—69 歳
厚生年金受給資格	-0.2160 (8.04)	-0.0850 (4.30)	-0.0399 (2.16)
共済年金受給資格	-0.2925 (7.37)	-0.2557 (8.77)	-0.1337 (4.97)
国民年金受給資格	—	0.0682 (3.95)	0.0827 (4.97)
年齢	-0.0189 (3.32)	-0.0214 (3.76)	-0.0095 (1.88)
健康 1	0.4528 (16.4)	0.3891 (15.3)	0.3141 (13.6)
健康 2	0.3177 (10.5)	0.3131 (10.3)	0.2147 (7.90)
賃金率	0.000121 (5.61)	0.000078 (4.30)	0.0000695 (4.07)
主に自分の収入	0.5237 (16.8)	0.5518 (15.9)	0.3752 (10.7)
主に配偶者の収入	-0.0596 (1.86)	0.0392 (1.25)	-0.0114 (0.40)
主に子どもの収入	-0.0830 (1.66)	0.0138 (0.42)	-0.04471 (1.61)
定数項	1.3641 (1.66)	1.8830 (1.93)	0.2795 (0.23)
サンプル数	5260	4392	3613
疑似決定係数	0.2339	0.2039	0.1877

表8 被用者グループ、国民年金グループ別に見た高齢女性の就業行動分析(1983年)

被用者グループのみ

	55—59 歳	60—64 歳	65—69 歳
年金額	-0.0468 (9.95)	-0.0410 (9.78)	-0.0254 (6.39)
年齢	0.0062 (0.38)	-0.0143 (1.30)	-0.0237 (2.22)
健康 1	0.4727 (5.50)	0.3096 (5.60)	0.3085 (6.43)
健康 2	0.3478 (3.42)	0.2413 (3.63)	0.2146 (3.54)
賃金率	0.000328 (3.92)	0.000151 (7.11)	0.000307 (5.41)
主に自分の収入	0.4140 (5.98)	0.4348 (7.14)	0.1808 (3.42)
主に配偶者の収入	-0.0242 (0.33)	0.0667 (1.05)	-0.0416 (0.74)
主に子どもの収入	-0.1823 (2.19)	-0.0107 (0.17)	-0.1179 (2.34)
定数項	2.2794 (0.89)	1.2830 (0.67)	3.5841 (1.54)
サンプル数	689	1100	986
疑似決定係数	0.3426	0.2210	0.2050

国民年金グループのみ

	60—64 歳	65—69 歳
年金額	-0.0320 (2.96)	-0.0227 (13.3)
年齢	-0.0337 (3.30)	-0.0064 (4.52)
健康 1	0.4121 (9.94)	0.3972 (8.20)
健康 2	0.3169 (6.63)	0.2203 (4.76)
賃金率	-0.000589 (2.14)	-0.000013 (8.26)
主に自分の収入	0.6054 (9.54)	0.5998 (5.93)
主に配偶者の収入	0.0252 (0.46)	-0.0428 (1.57)
主に子どもの収入	-0.0649 (1.18)	-0.0076 (2.32)
定数項	4.5646 (2.65)	1.2250 (1.93)
サンプル数	1500	2540
疑似決定係数	0.2164	0.2135

間で年金が就業を抑制する限界的な効果は制度間で分けず同じ説明変数を用いた場合(表6下欄)

とそう大きくは変わらないが、被用者グループでは年金額の1万円の増加が4~5%の就業率の下

落を生むと計測されており、比較的大きい引退効果を持つことがわかる。また変化率で考えれば、被用者年金の平均年金受給額が高いだけ、特段に大きい影響となって反映される¹⁰⁾。

果たして被用者年金受給者に計測された引退促進効果は正しく関係をとらえるものであろうか。もともと非就業だった女性が夫の死によって比較的高い金額の遺族厚生年金の受給を開始し非就業を続けた場合、見せかけの引退効果が計測されるであろう。これは、雇用就業者の引退とはまた別のものである。女性の場合、仕事の定着度の高い者と、専業主婦履歴の長い者、就業と離職の流動性の高い者などに性向が分かれることが従来から指摘されている。異質のグループをあわせて分析する結果、見せかけ上の関係が生じる可能性がある。そこで「55歳当時会社などに雇われて仕事をしていて年金受給と就業状況を再確認する作業を行った。

4 55歳当時雇用経験のある者に限定した分析

55歳当時雇用者であった者の55-59歳層における就業率は、63%であり、これ以外の者の14%と比較し50%程度高い。「55歳当時雇用者であったか」の基準で、ある程度、雇用者グループを自営業・専業主婦グループから分離できる。ただし55歳当時雇用者であっても、表9の通り厚

生年金受給権を持つ者は、55-59歳層ではわずか16%にすぎないことは注目すべき点である（遺族年金によるためか、当時非雇用者であっても6%は厚生年金受給権を持つ）。受給権者は加齢とともに増加し、65-69歳階級では55歳当時雇用者の43%が持つが、残りの57%は、なおも厚生年金受給権は持たない。かわりにその7割は国民年金受給権を持っている。また厚生年金受給権者の32%は国民年金受給権をも重ねて持っている。

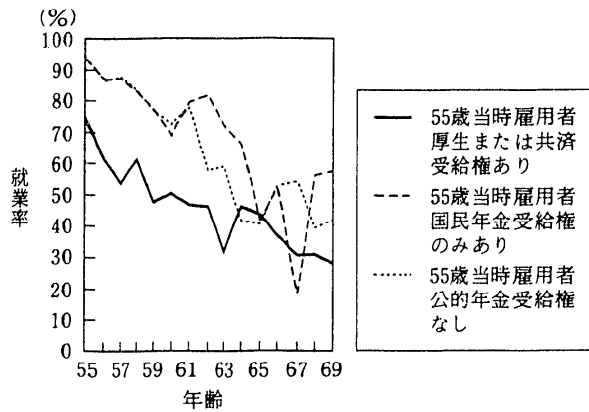
つまり国民年金受給権を持つ者は55歳当時雇用者でなかった者（自営業主、主婦など）に多く65-69歳層で71%に達するものの、55歳当時雇用者も、その58%は国民年金受給権者である。一方厚生年金受給権者は、女性雇用者の（たぶん正社員に近い働き方をした）約半数弱に過ぎず、非雇用者も10%程度が夫の遺族年金の形で受給権を持つことがわかる。なお国民年金の平均の受給額を見ると、当時の雇用者も非雇用者も約2万円ではほとんどかわらない。

55歳当時雇用者に限り年金受給権の有無と就業率の関係を見たものが、図1である。55歳当時雇用者のうち、厚生・共済年金受給権者は、年金受給権を持たない者に対して、55-59歳層では就業率が20%ポイント程度低い。60歳からは国民年金受給権が発生するが、これのみを持つ場合も、小規模ながら、無年金者よりもやはり就業率は下がっている。

表9 女性の履歴と年金受給権（55歳当時雇用者と非雇用者）

	55歳当時雇用者の比率	現在の就業率		厚生年金受給権者比率		厚生年金受給権者の人口比率
		55歳当時雇用者	55歳当時非雇用者	55歳当時雇用者	55歳当時非雇用者	
55-59歳	37.5%	62.6%	14.2%	16.1%	5.8%	9.6%
60-64歳	36.1%	59.1%	23.5%	36.9%	10.9%	20.3%
65-69歳	30.4%	49.1%	24.2%	43.3%	12.6%	21.9%

	国民年金受給権者比率				国民年金受給権者の人口比率
	55歳当時非雇用者	55歳当時雇用者	うち厚生年金受給権あり	同左なし	
60-64歳	44.3%	28.1%	6.8%	26.3%	38.2%
65-69歳	71.0%	57.5%	31.8%	68.9%	66.9%



注) 公的年金の受給権をまったく持たないグループは、59歳までは、国民年金受給権のみありの者と一致する。また公的年金受給権を持たない者の就業率が、65歳以降で大きくふれているが、これはサンプル数が30未満と非常に少なくなるため、信頼性が薄くなるためだろう。

図1 女性の就業率と年金受給権(55歳時雇用者, 1983年)

55歳当時雇用者のみで再度プロビット分析を行うと(表10), 厚生年金・共済年金受給権が就業抑制をする度合いは, 全数で推計した場合に比べて, 55歳当時雇用者では一層大きい。参考までに1992年の結果も併せて載せた。なお1983年は「受給権」, 一方1992年は「実際の受給者」であり, ダミーの意味が異なるため注意が必要である。5で説明する通り, この結果, 60-64歳層の国民年金受給ダミーの効果が1983年は非有意, 1992年は有意にマイナスとの差異が出ている。また60-64歳層でのマイナス効果が92年で高く出ているのはこうした差によるのかもしれない。このほか1983年と1992年とを比較すると, 1992年には健康状態の良し悪しによって就業率が左右される度合いが縮小し, 主な生計維持者が配偶者であるとしても妻の就業率が高まっていることがわかる。

5 55歳当時非雇用者の分析

では, 55歳当時非雇用者の国民年金受給権と就業率の関係はどうか。図2の通り, 55歳当時非雇用者であった者を取り上げると, むしろ国民年金受給権を持つの方が, 就業率が高い。国民

表10 55歳当時雇用女性就業行動分析

	55—59歳		60—64歳		65—69歳	
	1983		1983		1983	
	1983	1992	1983	1992	1983	1992
年齢						
健康1	-0.02496 (4.29)	-0.01826 (4.09)	-0.02969 (2.98)	-0.02035 (2.07)	-0.01360 (1.17)	-0.02811 (2.27)
健康2	0.33546 (8.35)	0.17119 (4.32)	0.45703 (8.90)	0.28650 (5.21)	0.41023 (8.26)	0.39977 (7.31)
健康3	0.15752 (6.98)	0.05421 (2.21)	0.32116 (6.42)	0.16425 (3.05)	0.32414 (5.58)	0.19311 (3.08)
賃金率	0.00011 (4.30)	0.0000396 (2.65)	0.00014 (3.77)	0.0000882 (3.02)	0.00019 (3.84)	0.0001171 (3.53)
厚生年金受給権	-0.30518 (11.4)	-0.26909 (9.17)	-0.28125 (9.13)	-0.36383 (12.2)	-0.16928 (4.70)	-0.13207 (3.33)
共済年金受給権	-0.33339 (7.15)	-0.43587 (7.96)	-0.52539 (10.7)	-0.58130 (12.2)	-0.29082 (5.44)	-0.24490 (4.25)
国民年金受給権	0.21704 (7.23)	0.15362 (6.92)	0.01270 (0.38)	-0.16490 (3.25)	0.04261 (1.16)	0.13489 (3.38)
主に自分の収入	0.02705 (0.91)	0.02712 (1.22)	0.48555 (9.91)	0.31820 (6.41)	0.30561 (5.12)	0.33375 (5.36)
主に配偶者の収入	-0.08777 (2.14)	-0.06586 (1.68)	0.18398 (3.55)	0.07730 (1.50)	0.02567 (0.41)	0.08222 (1.26)
主に子供の収入	6.17782 (3.82)	7.18199 (4.05)	0.03067 (0.55)	0.02830 (0.45)	-0.13841 (2.36)	0.01579 (0.22)
定数項			3.44204 (2.15)	3.06040 (1.86)	0.94475 (0.46)	3.25978 (1.55)
就業率	0.80355	0.86781	0.57782	0.61190	0.40127	0.44301
サンプル数	1970	1914	1587	1546	1099	1009
疑似決定係数	0.26180	0.2323	0.2438	0.2105	0.1982	0.1592

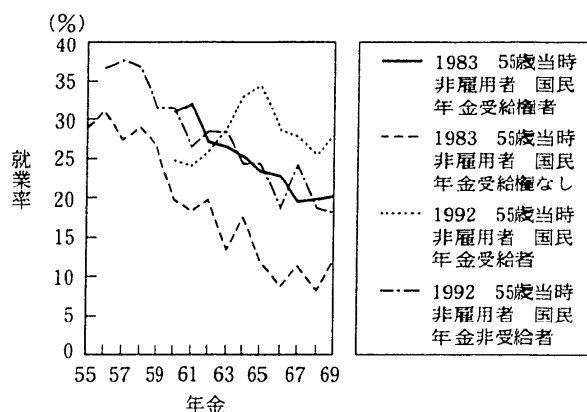


図2 年金受給権と高齢女性の就業率(55歳当時非雇用者, 1983年および1992年)

年金受給権を持たないのは、55歳当時非雇用者であった者の60-64歳層で4割強、65-69歳層で約3割である。自営業主は、国民年金加入が義務づけられているのに対し、1983年調査当時専業主婦は任意加入であったため、非受給権者には専業主婦が多いから、こうした効果が出るのではないと思われる。

なお、この図には、1992年のデータも書き入れた。これは両者の差が興味深いからである。1992年については、国民年金受給権者でなく、実際の受給者しかわからない。国民年金は原則65歳からの支給であるが、60歳からは受給を繰り上げて開始できる。ただしその減額率は、60

表11 就業、家事、余暇選択の分析(1992年調査)

55 歳当時雇用者			
	主に仕事	主に積極的余暇	主に消極的余暇
賃金率	-0.00004 (0.89)	0.00019 (2.58)	0.00001 (0.10)
年金額	-0.12177 (14.4)	0.00915 (0.43)	-0.02754 (1.88)
健康 1	1.75029 (9.48)	1.36004 (1.85)	-1.07535 (5.19)
健康 2	0.85083 (4.38)	0.47667 (0.60)	-1.02514 (4.48)
年齢	-0.12202 (11.5)	0.00030 (0.01)	0.02262 (1.03)
他の世帯所得	-0.02405 (9.86)	-0.01778 (1.64)	-0.01080 (2.05)
他の本人収入	-0.02190 (2.36)	-0.05185 (0.78)	-0.00184 (0.15)
単身世帯	0.43864 (2.98)	1.18712 (2.44)	0.00903 (0.03)
2人世帯	-0.29958 (3.35)	0.03800 (0.10)	-0.68240 (3.41)
定数項	7.50778 (11.0)	-4.62947 (1.77)	-2.06919 (1.46)
サンプル数	3956		
疑似決定係数	0.16120		

55 歳当時非雇用者			
	主に仕事	主に積極的余暇	主に消極的余暇
賃金率	0.00008 (2.17)	0.00019 (2.53)	0.00001 (0.16)
年金額	-0.04447 (4.35)	0.05450 (2.85)	0.01667 (1.34)
健康 1	1.69212 (10.7)	1.31412 (2.81)	-1.67553 (13.8)
健康 2	0.73941 (4.33)	0.65549 (1.30)	-1.46201 (10.8)
年齢	-0.01592 (1.73)	0.02343 (0.88)	0.06408 (4.77)
他の世帯所得	-0.02847 (13.3)	0.01139 (1.99)	-0.00970 (3.20)
他の本人収入	-0.00030 (0.04)	0.02030 (1.91)	-0.01227 (0.78)
単身世帯	0.16687 (1.14)	1.46390 (3.64)	-0.04148 (0.20)
2人世帯	-0.68242 (8.32)	0.20606 (0.85)	-0.86567 (6.72)
定数項	-0.65296 (1.10)	-7.32122 (4.15)	-4.67767 (5.42)
サンプル数	6245		
疑似決定係数	0.09570		

注) ベースは「主に家事」である。主な活動の回答としては家事、就業、団体・個人で趣味、地域活動・奉仕活動、その他が選択肢としてあり、このうち、その他を消極的余暇活動、これ以外の余暇活動を積極的余暇活動とした。

歳では58%と懲罰的である。1983年と比べ1992年は就業率が全体に上昇していることがわかるが、受給権で見た就業率(1983年)が年齢に対して右下がりの形状を示すのに対し、実際の受給で見た就業率(1992年)は、65歳をピークとする山形である。収入がないため繰り上げ受給を開始したのか、年金受給をはじめたので引退したのか、因果関係は定かではないが、早い年齢からの繰り上げ受給者ほど、就業率は低いことが示されている。

6 家庭内生産活動、余暇活動を含めた分析

女性の場合、家事、介護等、家庭内での活動も重要な生産活動である。この点を視野に入れるとどうか。主な活動として、「家事」、「就業」、「積極的余暇活動」、「消極的余暇活動」の4つの選択肢を考え、説明変数として、賃金率、年金額、健康状態、年齢、世帯人数、自分以外の世帯所得、自分の資産所得がどのように影響を与えているか、多項ロジット分析で計測した結果が表11である。55歳当時雇用者と非雇用者に分けて分析を行った。その結果、年金額の増加は、就業を抑制し、家事活動、積極的余暇活動を増やすことがわかる。その効果は、「他の世帯員所得」の増加と類似しているが、自分名義の年金の方が、その係数は大きい。また55歳当時非雇用者を見ると、自分名義の年金の増加は、配偶者所得の増加に比較し、家事活動を減らし積極的余暇活動を増やすという点でやや効果が異なっている。また健康状態の悪化や加齢は、消極的余暇活動を増やすこと、単身世帯では積極的余暇活動および就業が増えるが、2人世帯では大家族に比べて高齢女性の家事の切り盛りが増えることが示されている。

表12では、第3号被保険者制度の創設によって、年金が夫名義から妻名義に一部振り替えられた場合の効果をシミュレートした。他の変数は一定として専業主婦(55歳当時非雇用者で代理)について、他の世帯員所得を4万円、自分名義の年金に振り替えた効果が第2欄、7万円(現在の基礎年金の満額に近い金額)振り替えた効果が第3欄である。変化はわずかであるが、余暇活動を選択する確率が1~2%増加、就業確率が1~2%減

表12 主婦名義の年金創設のシミュレーション

	55歳当時非雇用者			55歳当時雇用者	
	推定確率 の平均値	年金名義の振替		推計確立 の平均値	年金名義の 振替4万円
		4万円	7万円		
主に家事	73.9%	73.9%	73.6%	41.0%	46.5%
主に仕事	17.4%	16.6%	15.4%	53.1%	47.1%
積極的余暇活動	1.6%	1.8%	2.3%	1.3%	1.6%
消極的余暇活動	7.0%	7.7%	8.7%	4.6%	4.8%

少することが予想された。なお55歳当時雇用者も専業主婦期間があったと想定して同様の推定作業を行うと、55歳当時雇用者はより年金に感応的に選択行動をとるために、効果はより大きく出るばかりではなく、主に仕事をする者が6%減少、かわりに主に家事をする者が5%増加することが予想された。

IV おわりに

主な結果として、次の点が挙げられる。

高齢女性の就業行動は、同居家族数によって大きく異なる。単身女性は男子と就業行動は類似しているが、家庭内生産の機会の大きい家族数2人以上の世帯では経済変数で説明できる部分は大きく減少する。

厚生年金・共済年金の受給権のある高齢女性と、専業主婦、自営業主・家族従業者からなる国民年金の受給権のみのグループに分けて推計すると、厚生・共済など被用者年金受給権の取得は大きい就業抑制効果を持つ。また年金額の増加が就業率を引き下げる効果も、被用者グループでより大きい。この傾向は、55歳当時雇用者に限って分析すると一層顕著である。それ故に女性に対する厚生年金受給開始資格年齢の引き上げは50歳代後半の女性の就業率の上昇に寄与したと言える。

雇用就業女性の年金に大きい引退効果が見られるのは、再就職先が少ないこと以上に、家事労働の負担を担っているためではないかと筆者は考える。55歳当時雇用者の他の世帯員所得は55-59歳層では27.9万円、非雇用者の37.1万円と比べて約10万円低い。こうした共働き家庭の女性は

家計を支えることに加えて家事負担もほとんど担っており、余暇の削減でつじつまを合わせていることは総務庁『社会生活基礎調査』等で示されている。このため年金受給資格を得ると家事を主とする生活を選択するのではないか。加えて平均の年金加入期間が短いため、年金受給権資格の取得をめざして雇用期間を決定する行動もあるのかもしれない。社会保険庁『事業年報』は、老齢年金の受給要件のうち期間に関する要件（老齢年金加入期間15年以上—16年未満、20年以上—21年未満の双方）に年金受給者の分布のピークがみられること、これはこの要件を満たした後直ちに退職した者が多数いるためと指摘している（社会保険庁（1997），p. 34）¹¹⁾が、男性以上に女性の場合顕著である（21年未満が老齢厚生年金受給者の女性55%，男性13%）。

一方、55歳当時非雇用者であったグループ（人口の6割強）については、年金受給が就業行動に与える影響はより少ない。しかし、家事、余暇活動の選択にまで視野を広げると、自分以外の世帯収入の増加は限界的には家事活動を増加させるのに対して、自分名義の年金額の増加は限界的には積極的な余暇活動の選択を増やす効果があることが示された。夫名義の年金が妻名義に振り替わる85年年金改革法の制度変化は、ごくわずかながら妻が余暇活動を増やす効果を持った。

年金受給額が就業決定に与える影響を年齢階級別に推計すると、その係数は、1983年、1992年両年で大きい変化はなく、1980年調査を女子について分析した橘木・下野（1994）と類似しており安定している。非就業者が多く、就業者についても家計補助的就業者が大多数を占めるという構造が基本的に変わっていないためであろう。なお、受給資格年齢の繰り上げによる制度変化、健康状態の改善、実質賃金水準の上昇等の説明変数から説明される以上に1992年には50歳代後半層の女性の就業率の上昇が見られた点も指摘できる¹²⁾。

今後については、年金受給資格の取得に敏感な雇用就業者の増加（と非就業者の減少）が見込まれる反面、加入年数あたりの受給年金額の引き下げや、1946年4月2日生まれ以降からの被用者

年金の1階部分の支給開始年齢の引き上げなど就業促進的な改革がすでに予定されている。また従来の家計補助的就業者に加えて、若いコホートには単身女性、DINKSも増え、女性履歴の多様化はさらに進むだろう。

その一方で既婚女性就業者の3分の1をしめ増加傾向が著しい「パート」就業者の3分の2は被用者年金非加入者であり老後の労働供給は被用者年金制度と無関係である。ところが中年期については、夫の扶養者として、社会保険料の免除の恩典が労働供給（例えば樋口（1995）、大竹・安部（1996））や賃金水準（永瀬（1997））を大きく抑制していることの弊害が指摘されている。パートの年金制度上の位置づけや専業主婦の社会保険料徴収のあり方などの制度設計は女性の就業行動、さらには家族形成にも広範な影響を与えるだろう。制度改革論議の土台としてもこの分野での一層の研究の深化が必要である。

最後に、年金受給は就業行動のみならず家庭内での選択行動にも影響を与えることが示された。年金が子世代からの移転である以上、このことは子供の育成の時間的・金銭的負担を年金の受給権、受給額あるいは年金保険料徴収額に何らかの形で反映する必要性を示唆する。

なお、このサンプルは69歳までであるが、女性単身世帯の問題は70歳以降深刻になると考えられる。その分析は今後の課題としたい。

謝 辞

本稿は、日本労働研究機構総合プロジェクト「労働からの引退過程に関する総合的研究」の成果の一部であり、高山憲之・永瀬伸子（1997）「女性高齢者の暮らしと年金受給が与える影響」日本労働研究機構『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究Ⅰ—「高齢者就業実態調査」による実証分析—』を大幅にリライトしたものである。主査の一橋大学高山憲之教授、社会保障人口問題研究所金子能宏氏をはじめ研究会プロジェクト委員の諸先生から有益な示唆と助言をいただいた。また東京大学縄田和満助教授からの計量分析上の貴重な教示に厚く感謝する。残

る過ちはすべて筆者のものである。

注

- 1) 詳しい再集計結果は、日本労働研究機構調査研究報告書(1997) No. 98, 第4章参照。
- 2) 社会保険庁『事業年報』(平成7年度)を見ると、厚生年金受給権者のうち、女性は半数弱のみが老齢年金受給者で、残りの52.2%は通算年金受給者である(男性は33.2%である)。また老齢年金受給者にしても、女性の場合は、加入期間が短く、その19.8%が被保険者期間15-16年(男子2.9%)であり中高年特例によって特別に原則20年の必要加入年数を短縮化した者に該当している。
- 3) 主な生計維持者別に就業率を見ると約2割にあたる「自分」と回答したグループでは際だって就業率が高い。「配偶者」、「子供」グループともに55歳時点でも就業率は40%程度であるが、「自分」は95%程度である。
- 4) 主婦パートについては、労働省『平成2年パートタイム労働者総合実態調査報告』によれば、いわゆるパートである女子の34%のみが厚生年金の加入者である。これは、年収が一定の限度額以内のサラリーマンの妻は85年法改革以後は国民年金の第3号被保険者となり保険料が免除される恩典があるからであり(法改革以前は国民年金に任意加入)、またこれを超える労働者についても、労働時間が一般常用労働者の4分の3未満の者については企業が厚生年金を提供する必要がないためである。
- 5) ただし、1%の年金増加がどれだけの就業率の低下を引き起こすかは、偏微係数と平均受給額との積となる。若い年齢層では平均の年金受給額は少ないため、平均受給額での1%の年金額の変化がもたらす就業率の低下は55-59歳層では2.1%、65-69歳層では3.0%であり、高齢層の方がむしろやや高い。
- 6) 1992年価格は、消費者物価指数によって実質化されている。
- 7) 単身世帯の就業率は実数では上昇しているが、年ダミーの効果は、単身世帯では有意ではなかった。単身世帯の主な生計維持者の構成比が自分66%から自分77%へと大きく変わっており、単身世帯の就業率の2時点間の変化はここで説明される。
- 8) 女子の場合は、就業継続によって年金が減額される度合いが少ない低給与所得者が多い上、厚生年金非加入でインフォーマルな働き方をする者も多いため、影響は男子よりも小さいと考えられる。
- 9) 小川(1997)は、減額されないならば本来支給されるであろう年金を「本来年金」として男子の分析に用い、年金の引退促進効果は従来の

推計よりも小さいことを示している。ただし過去の履歴や現在の月収から本来年金を推計する方法は、女子の場合、情報量が不十分で困難である。

- 10) 例えば60-64歳層では平均年金額の1%の増加は、平均年金額2.39万円の国民年金グループでは7.6%、平均年金額6.51万円の被用者年金グループでは26.7%の就業率の下落を起こすと読むことができる。
- 11) 「新法通例相当においても15年以上16年未満の受給権者数が多いが、これは加入期間が20年未満であっても中高齢者の特例が適用される場合は、定額部分の加入期間が20年とみなされるからである」(社会保険庁『事業年報』平成7年度, p. 35)。
- 12) 55歳定年の企業が減少し、60歳定年が急速に普及(平成10年には義務化)したことも寄与していよう。

参考文献

- 安部由紀子・大竹文夫(1995)「税制、社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給」『季刊社会保障研究』Vol. 31, No. 2。
- 小川 浩(1997)「年金と男性高齢者の就業行動」日本労働研究機構『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究Ⅰ——「高齢者就業実態調査」による実証分析——』調査研究報告書 No. 98。
- 下野恵子・橘木俊詔(1984)「高齢者の就業行動分析：男女比較」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 4。
- 清家 篤(1989)「高齢者の労働供給に与える公的年金の効果の測定——二つのバイアスを除いた横断面分析」『日本労働研究雑誌』Vol. 31, No. 8。
- (1993)『高齢化社会の労働市場——就業行動と公的年金』, 東洋経済新報社。
- 高橋(金丸)佳子(1997)「年金と高齢女性の就業行動——出生コホートによる分析」日本労働研究機構『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究Ⅰ——「高齢者就業実態調査」による実証分析——』調査研究報告書 No. 98。
- 高山憲之・有田富美子(1996)『貯蓄と資産形成：家計資産のマイクロデータ分析』, 岩波書店(一橋大学経済研究叢書)。
- 高山憲之・永瀬伸子(1997)「女性高齢者の暮らしと年金受給が与える影響」日本労働研究機構『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究Ⅰ——高齢者就業実態調査』による実証分析——』調査研究報告書 No. 98。
- 橘木俊詔・下野恵子(1994)『個人貯蓄とライフサイクル——生涯収支の実証分析』, 日本経済新聞

- 社。
- 永瀬伸子 (1997) 「パート賃金はなぜ低いか：諸制度の足かせ」雇用促進事業団『国際化の進展と労働市場——制度・政策への影響』, (財) 統計研究会。
- Nagase, N. (1997) “Wage Differentials and Labor Supply of Married Women in Japan: Part-time and Informal Work Opportunities,” *The Japanese Economic Review*, Vol. 48, No. 1.
- 縄田和満 (1997) 「Probit, Logit, Tobit 分析」牧・宮内・浪花・縄田共著『応用計量経済学 II』, 多賀出版。
- 樋口美雄 (1995) 「専業主婦と保護政策の経済的帰結」八田・八代編『「弱者」保護政策の経済分析』, 日本経済新聞社。
- 三上美美子 (1983) 「女子高齢者の労働供給パターン」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 2。
(ながせ・のおこ 東洋大学専任講師)

年金・雇用保険制度改革と年金資産

小 塩 隆 士

I はじめに

1994年度の年金制度改革は、厚生年金の支給開始年齢を60歳から徐々に引き上げ、最終的には65歳とすることを目指している。それに対応して、60歳台前半の厚生年金も65歳以降の本来の支給とは性格の異なる「別個の支給」（報酬比例部分に対応）とされ、現行の仕組みから徐々に切り替えられることとなっている。しかし、多くの企業は60歳定年制を当分の間維持すると予想されるので、60歳台前半における雇用や所得面の保障をどのように政策的に手当てするかが重要な課題となる。実際、1994年度の年金制度改革では、これまで高齢者の就業意欲を抑制してきた在職老齢年金制度の改正が打ち出されている。一方、雇用保険制度においても、定年後継続して雇用される高齢者に対して、賃金の水準に応じて給付金を支給する高年齢雇用継続給付の制度が導入された。

本稿では、厚生年金の支給開始年齢が65歳となる将来時点における高齢者就業の問題を考えるための予備的作業として、1994年度における年金・雇用保険制度改革が、60歳定年後のサラリーマンの就業/引退に関する意思決定に対してどのような影響を及ぼすかという問題を検討することにする。しかし、これらの制度改革の実際の効果を計測するにはまだデータが十分出揃っていないので、本格的な実証分析は行えない。そのため、標準的サラリーマンを想定して、制度改革が彼の意思決定にどのようなバイアスを与えるかを簡単

な数値計算を行うことによって検討することにする。

具体的には、2歳年下の無業の妻を持つ1940年生まれの標準的サラリーマン（1995年で55歳）が、定年まであるいは定年後も働き続けることにより、生涯において受け取る年金総額の割引現在価値——「年金資産」（pension wealth）——がどのように変化していくかという点に着目する。そして、その変化の度合いが在職老齢年金制度の改正や高年齢雇用継続給付の導入等によってどの程度影響を受けるかを定量的に示すことにする。

年金資産の試算、あるいは年金資産の変化が高齢者就業に及ぼす影響については、アメリカではWard [1984]、Kotlikoff-Wise [1989]、Stock-Wise [1990]、Lumsdaine-Wise [1994]、日本では高山他 [1990] や清家 [1991] 等が代表的な分析例である。我々は基本的にこれらの分析で用いられた手法を踏襲するが、最近時点のデータを用いている点や、妻の年金給付や遺族年金の存在、上述のような制度変更の効果を明示的に扱っている点が我々の分析の特徴である。特に、現行制度の下では、在職老齢年金制度の改正により60歳以降フルタイムで就業していても年金がある程度給付されるようになっており、しかも高年齢雇用継続給付という「補助金」が支給される仕組みになっている。したがって、就業か引退かという意思決定は、フルタイム就業なら年金がかなりの程度あるいは100%減額されていたこれまでとは異なった形で現れてくるものと思われる。

以下では、まず、次のIIで年金資産の考え方やその経済的意味を議論した後、IIIでその資産の方

法を説明し、IIIで試算結果とその政策的なインプリケーションを検討する。そして、最後のIVで本稿での議論をまとめる。

II 公的年金の中立性と年金資産

望ましい年金制度の条件の一つは、それが人々の経済活動、なかでも就業行動に対して中立的であることであろう。しかし、現実には、公的年金の支給が高齢者の就業意欲や労働供給の決定にネガティブな影響を及ぼしていることがこれまでも指摘されてきた(清家 [1993], 橘木=下野 [1994] 等)。働き続ける能力や意思が十分あるのに、年金が支給されるからという理由で引退する高齢者の数が多くなれば、それは社会全体にとって非効率であるばかりでなく、年金財政にとってもマイナスとなる。

それでは、どのような場合年金は高齢者の就業行動に対して中立的になるのだろうか。就業を続ければ賃金を受け取ることができるが、引退すれば年金が支給される。しばしば年金支給額の賃金に対する比率を「置き換え比率」(replacement ratio)と呼び、この比率が大きくなり、そして1に近づく(あるいは上回る)ほど引退した方が得になると説明される。しかし、この説明は実は厳密ではない。引退を1年先延ばしして就業を続けると、その1年間は年金は支給されないが、被保険者期間がその分伸びるため来年以降将来にわたって年金支給額が増加する可能性があるからである。つまり、引退/就業の意思決定に際しては、生涯において得られる年金総額の割引現在価値——年金資産(pension wealth)——が引退を1年先延ばしすることによってどれだけ変化するかが目目される。そして、年金資産が変化しないときに年金は引退/就業の意思決定に際して中立的となる。ただし、この議論は、サラリーマンが年金資産を最大化するように引退時期を決定するということを必ずしも意味しない。引退を1年先延ばしすれば年金資産が減る(増える)場合に、引退しよう(就業を続けよう)という方向へのバイアスがかかるということを言っているだけである。

年金資産と引退行動の関係に関する理論的分析としては、Crawford-Lilien [1981], Stock-Wise [1990] 等が代表的なものとなっている。彼らは引退を先延ばしした場合における期待効用の変化に注目し、期待効用が増加すれば引退を先延ばしする、あるいは期待効用を最大にする年齢が最適引退年齢であるとして引退行動をモデル化している。ここではまず、彼らのモデルを参考にして、年金資産の変化が就業/引退の意思決定にどう影響するかを単純化されたモデルによって説明しておこう。

いま、 D 年後まで生存しその時点で死亡することが確実なサラリーマンが、最適な引退年齢をどの時点で設定するか検討しているとする(ただし、以下では D 年後を D 歳と読み替え、0歳から働き始めたと思なす)。そして、 i ($0 \leq i \leq D$) 歳における消費を c_i 、余暇を l_i として、その時点の効用水準が $u(c_i) + v(l_i)$ で表されるとする ($u'(\cdot) > 0$, $v'(\cdot) > 0$)。簡単化のために、 $v(l)$ は就業していればゼロ、引退していれば $v(>0)$ として規準化する。また、 t 歳で引退した場合の年金資産を A_t と表記する。さらに、簡単化のために、実質賃金を各年齢共通で w 、利子率(割引率)をゼロとし、完全な資本市場を想定するとともに、遺産の存在は無視する。このとき、 t 歳に引退することを前提とした場合の最適な消費水準が、各年齢において $c_i = (tw + A_t)/D$ という一定の値をとることは簡単な計算によって示される。したがって、 t 歳及び $t+1$ 歳で引退した場合の生涯にわたる効用水準 V_t 、 V_{t+1} はそれぞれ、

$$\begin{aligned} V_t &= Du((tw + A_t)/D) + (D-t)v \\ V_{t+1} &= Du(((t+1)w + A_{t+1})/D) \\ &\quad + (D-t-1)v \end{aligned}$$

となる。このサラリーマンは、この $V_{t+1} - V_t$ がプラスである限り引退を先延ばしし、プラスからマイナスに転じる年齢で引退するだろう。ところが、近似的に、

$$V_{t+1} - V_t = Du'((tw + A_t)/D)(w + A_{t+1} - A_t)/D - v$$

と変形できる。したがって、 $A_{t+1} - A_t < (>) 0$ であれば $V_{t+1} - V_t < (>) 0$ が成立しやすくなる。ま

た、 $A_{t+1}-A_t=0$ であれば、 $V_{t+1}-V_t$ の符号は明らかでないものの、少なくとも年金資産の変化は引退行動に対して中立的となる¹⁾。なお、現実には、死亡確率に関する不確実性 (Crawford-Lilien 参照)、個人の属性に固有のランダム効果に対する危険回避度 (Stock-Wise 参照) 等が考慮されて最適な引退年齢が決定されることになるはずだが、ここではそれらの要因は捨象されている。

この年金資産は、より具体的には次のような考え方で計算できる。まず、年金給付額の割引現在価値を計算するための基準年齢を仮に 55 歳としておこう。これは、定年 (60 歳) を待たずして早期引退するメリット/デメリットも検討したいからである。このとき、 t 歳 ($t \geq 55$) で引退し年金生活に入った場合の年金資産 $PENW_t$ を算出する基本式は、55 歳時点の価格で評価して、

$$PENW_t = \sum_{i=t}^D SVH_i PEN_i / (1+d)^{i-55}, \quad t \geq 55$$

で与えられる。ただし、ここで、 SVH_i は 55 歳まで生存したとしてさらに $i (\geq 55)$ 歳まで生存し続ける条件付き確率、 PEN_i は i 歳において受け取る年金給付額、 d は割引率 (利子率)、 D は最大年齢である。現行制度では 60 歳未満では年金は給付されないので、 $PEN_i=0$ for $55 \leq i \leq 59$ である。

また、就業を続けるかぎり保険料を支払わされることを考慮すれば、年金資産は保険料の現在価値を差し引いたネット・ベースで計算すべきである。もちろん、年金加入後支払ってきたすべての保険料を差し引いて年金資産を計算するという考え方もあり得る。しかし、本稿では、高齢時における公的年金と就業/引退の意思決定の關係に注目しているので、55 歳という基準年齢以降における保険料支払分についてのみ考慮する。さらに、簡単化のため所得税の存在は無視しよう。

さらに、「年金資産発生額」(pension wealth accrual) $PENWA_t$ を、

$$PENWA_t = PENW_{t+1} - PENW_t$$

と定義する。この値がプラスであれば、公的年金は就業/引退の意思決定に対して就業を続けるべ

きだという方向に、マイナスであれば引退すべきだという方向にバイアスをかけることになる。そして、年金資産発生額がゼロであれば、年金資産は引退行動に対して中立的であると評価されることになる。なお、上で定義した年金資産発生額は、年金資産の水準と同様、55 歳時点の価格で評価したものであること、また、55 歳までに支払った保険料を考慮して年金資産を計算しても年金資産発生額の大きさは影響を受けないこと、に注意されたい。

III 年金資産の試算方法

ここでは、(公的年金・雇用保険の新制度が適用される初年度である) 1995 年時点において 55 歳の誕生日を迎える高卒サラリーマンを試算の対象とする。彼は、(1) 18 歳で就職した後 37 年間同じ企業にとどまって働き続けてきたが、そのうち 55 歳までの 25 年間厚生年金に加入してきた²⁾、(2) 2 歳年下の無業の妻 (第 3 号被保険者) と家計をともにしている、(3) 子供はすでに独立した家計を営んでいる、とする。

現行の厚生年金制度では、サラリーマンが 60 歳になって引退すると、定額部分と報酬比例部分から構成される年金、そして妻のための加給年金を受け取ることができる。これが厚生年金の「特別支給」と呼ばれるものである。そして、65 歳以降になると、定額部分と報酬比例部分がそのまま老齢基礎年金と老齢厚生年金に置き換えられて支給される。また、妻が 65 歳になると、それまで夫に支給されていた加給年金は打ち切れ、振替加算に置き換えられて妻名義の老齢基礎年金とともに妻に支給される。また、我々が想定するサラリーマンは 60 歳までに引退する自由も持っているが、その場合、当然ながら 60 歳になるまで厚生年金は支給されず、厚生年金の保険料を支払う必要もないが、逆に国民年金の保険料を支払う義務が生じる。

以下では、このような厚生年金制度における年金給付額と年金資産の大きさを試算する方法を簡単に紹介する。

1. 賃金プロフィールと標準報酬月額・平均標準報酬月額の計算

年金給付額を決定するためには、賃金報酬に関する情報が不可欠となる。厚生年金の報酬比例部分が、これまでそのサラリーマンが稼いできた賃金報酬(税引き前)の額に依存するからである。その計算のためには、過去の賃金プロフィールを洗い出してそれを標準報酬月額に変換し、さらにインフレ分を調整するために「再評価」を行って平均標準報酬月額を求める必要がある。しかし、日本の場合、同一個人の過去の賃金プロフィールを入手することは困難なので、清家[1991]の方法を若干修正し、労働省『賃金構造基本統計調査報告』を用いて次のようにそれを推計する。

〈第1ステップ〉高卒男子の労働者(産業計、企業規模計)の平均的な所定内給与額を年齢別・勤続年数別のクロスで収録する(1994年データ)。ここでは、18歳以降、同一の会社で働き続け、60歳で定年を迎えるサラリーマンを想定する。したがって、勤続年数は、18歳で0年、19歳で1年、……、59歳で41年、という形になる(ただし、『賃金構造基本統計調査報告』では勤続年数は階級値になっているので、賃金も1歳刻みでは変化しない。詳細は清家[1991]参照)。なお、定年後の賃金については、勤続による賃金上昇は単純化のため捨象し、60歳時(勤続0年)のフルタイム賃金で固定する。

〈第2ステップ〉しかし、年金額の査定には、きまって支給する現金給与額がベースになっている。きまって支給する現金給与額は年齢別でしか収録できないので、第2ステップで求めたクロスの所定内給与額のデータを、年齢別(産業計、企業規模計)のきまって支給する現金給与額/所定内給与額の比率で膨らませる。

〈第3ステップ〉第2ステップで得られた賃金を、労働省の『毎月勤労統計調査』の毎年の定期給与(きまって支給する現金給与額)の値を用いてデフレートし、当該労働者の過去の賃金プロフィールを再現する。

〈第4ステップ〉第3ステップで得られた過去

の賃金を厚生年金の標準報酬月額に変換し、さらに厚生年金の再評価率を用いてそれを再評価する。そして、その結果と当該サラリーマンの厚生年金加入年数を考慮することにより、報酬比例部分の計算のベースとなる平均標準報酬月額を算出する。就業年数(=厚生年金の被保険者期間)に応じて、この平均標準報酬月額の値は変化する。

2. 年金給付額の査定

t 歳まで働き続けた場合の平均標準報酬月額を ASW_t とすれば、その時点で引退したときの満額年金給付額 $PENF_t$ (月額) の査定式は、本稿のサラリーマンの場合、

$$PENF_t = FIX \times \min[37, t-30] + RADE \times (t-30) \times ASW_t + ADD$$

として与えられる。ただし、 FIX 、 $RADE$ 、 ADD はそれぞれ定額単価、乗率、妻の加給年金である。このうち、定額単価と乗率は生年月日によって異なる。また、加給年金の支給は妻が64歳までであり、65歳以降は振替加算に置き換えられる。我々の試算は1995年度を基準にするので、定額単価や加給年金及び振替加算の額は1994年表の値に1995年度の物価スライド率(1.007)を乗じ、1996年以降は物価上昇分を無視する。

なお、本稿では年金・雇用保険制度改革の効果を検討するが、年金査定における各種の単価、乗率、標準報酬月額の再評価率等が変更されたことによる効果は単純化のため捨象する。そして、それらの計数については、1994年10月の表に示されたものを制度改革前・後両方の計算に際して用いることにする。

3. 在職老齢年金制度の改正と高年齢雇用継続給付

1994年度における在職老齢年金制度の改正は、在職の場合の年金額の減額パターンをスムーズなものとし、賃金と年金の合計額が働けば増えていくという仕組みにするものである。改正前の制度では、例えば、標準報酬月額が22-24万円で満額年金の8割支給停止、26万円以上なら全額支給

停止となっており、フルタイム就業は事実上年金のかかなりの部分あるいは全額を放棄することを意味していた。そのため、在職老齢年金制度が高齢者の就業に対してネガティブな影響を与えていたことがこれまでもしばしば指摘されてきた。しかし、新制度ではこの点がかなり改善されている。一方、1994年度における雇用保険法の改正により、1995年度から高年齢雇用継続給付が実施されている。これは、60歳以降雇用を継続する者で賃金が以前より低下した者に対し、その賃金額の最大25%の給付金を支給するものである。以上の在職老齢年金と継続給付の具体的な算定式は、付録に示されている。

4. 年金資産の導出

以上の前提の下で、年金資産の大きさはどのように計算されるだろうか。ここでは次の5点に注意しなければならない。第1は、無業と想定している妻への年金給付額をどう処理するかである。サラリーマンの妻は、夫が年金を受け始めると64歳までは加給年金、65歳以降は老齢基礎年金と振替加算を受け取ることになる。家計を世帯単位で考えるとすれば、妻への年金給付額も、夫の年金資産に含めるべきである³⁾。第2に、遺族年金も、夫の厚生年金と連動して支給されるので、夫の生存率を反映させた上で年金資産の計算に反映させることにする。我々の想定する夫婦の場合、夫が死亡した際に妻に支払われる遺族年金としては、夫の報酬比例部分の4分の3に相当する遺族厚生年金、妻が64歳まで支払われる中高齢寡婦加算、65歳以降支払われる経過的寡婦加算がある⁴⁾。第3に、在職老齢年金も年金資産の計算に反映させることにする。公的年金が高齢者の就業/引退の意思決定にどのような影響を及ぼしているかを検討する場合、在職老齢年金の存在を無視することはできない。制度改革前はフルタイム就業の場合年金給付が大幅に支給停止となっていたので、在職老齢年金を無視しても問題はなかったが、改革後は重要なポイントとなる。第4は、年金保険料をどう処理するかである。前述のように、年金資産の計算においては保険料は差し引く

ことにする。したがって、本稿における年金資産は保険料を差し引いたネット・ベースの数字である。第5は、高年齢雇用継続給付の扱いである。この給付金は就業を続ける高齢者への補助金であり、年金とは基本的に性格を異にするものであるが、「マイナスの保険料」と解釈することもできるので、上で述べた保険料と同様の処理を行って年金資産の額に反映させる。

以上を考慮すると、 t 歳時点で引退したときの年金資産 $PENW_t$ (年額) を求める基本式は、妻が夫の2歳年下であることに注意して、 $61 \leq t \leq 65$ の場合、

$$\begin{aligned}
 & PENW_t/12 \\
 &= \sum_{i=60}^{t-1} SVH_i \{ [11 - 0.6 SW_i + 0.4 (PENF_{60} - ADD)] + SVW_i ADD \} / (1+d)^{i-54} \\
 & \dots\dots (60 \text{ 歳以降引退するまでの}) \text{ 在職老齢年金 (併給調整後)} \dots\dots \\
 &+ \sum_{i=t}^{99} SVH_i [PENF_i + (1 - SVW_i) ADD] / (1+d)^{i-55} \\
 & \dots\dots \text{引退後の年金 (妻の加給年金 [妻 64 歳まで] を含む)} \dots\dots \\
 &+ \sum_{i=67}^{101} SVW_i [BASEW + SVH_{67} ADD'] / (1+d)^{i-55} \\
 & \dots\dots \text{妻の老齢基礎年金プラス振替加給 (妻 65 歳以降)} \dots\dots \\
 &+ \sum_{i=t}^{101} SVW_i (1 - SVH_i) [SURV_i + ADDS] / (1+d)^{i-55} \\
 & \dots\dots \text{夫が死亡した場合、妻が受け取る遺族年金} \dots\dots \\
 &- \sum_{i=60}^{t-1} SVH_i [(DAXR_i/2) SW_i - 0.25 W_i] / (1+d)^{i-54} \\
 & \dots\dots (60 \text{ 歳以降引退するまでの}) \text{ 厚生年金保険料マイナス継続給付} \dots\dots
 \end{aligned}$$

として計算できる (単位: 万円。55歳時点の価格で評価。物価スライドは表記を省略)⁵⁾。ただし、 ADD は妻が64歳まで支給される加給年金、 ADD' は加給年金に代わって妻が65歳以降受け

取る振替加給（妻が64歳以前に夫が死亡すれば給付されない）、*BASEW* は妻が65歳以降受け取る老齢基礎年金、*SURV* は夫が死亡した時点以降妻が受け取る遺族厚生年金、*ADDS* は夫が死亡した時点以降妻が受け取る中高齢寡婦加算（65歳以降は経過的寡婦加算）である。*SVH_i* は55歳まで生存した夫が*i*歳まで生存する条件付き確率、*SVW_i* は53歳まで生存した妻が（*i*-2）歳まで生存する条件付き生存確率である。なお、夫婦ともに簡易生命表の上限である99歳を年齢の上限としている。なお、*DAXR_i* は*i*歳における厚生年金の保険料率である（労使折半）⁶⁾。55 ≤ *i* ≤ 60 の場合は、上式右辺の第1項と第5項を取り除き、第2項で *i*=60 とする。さらに、55 ≤ *i* ≤ 59 の場合は、55歳から引退時まで支払う厚生年金の保険料と引退時から60歳まで支払う国民年金の保険料を右辺から差し引く必要がある。制度改革前の年金資産についても、以上に準じて定式化できる。

Ⅲ 試算結果とそのインプリケーション

本節では、これまで述べてきた方針に基づいて得られた主な試算結果を紹介し、その政策的なインプリケーションを考えることにする。最初に、我々の試算のベースになっている高年齢サラリーマンをめぐる賃金・年金環境を簡単に見ておこう。

まず、賃金（月収）は55歳時点で月額43.4万円、定年直前（59歳）の賃金は48.0万円、定年後も働き続けた場合の賃金は22.5万円というのが、我々の想定する平均的なサラリーマンの姿である。このサラリーマンが60歳で引退した場合に受け取る年金は月額22.0万円（妻の加給年金を含む）となるが、これは再就職した場合の賃金とほぼ同じ水準である。一方、働き続ければ賃金が入るものの、年金額は7.9万円（継続給付との併給調整後）と満額年金の4割以下となってしまう。ただし、働き続ければ厚生年金の保険料（月額2.1万円）を支払い、その一方で継続給付（同5.6万円）を受け取ることにも注意する必要がある。

1. 年金資産の試算結果

表1は、本稿の主要なテーマである年金資産の試算結果をまとめたものである。年金資産の大きさは割引率をどう設定するかで大きく異なるが、この表では6%、3%という2つのケースで試算している。さらに、夫が死亡した際に妻が受け取る遺族年金を含める場合と含めない場合に分けて、制度改革前と改革後とで年金資産の値がどのように変化したかも示されている⁷⁾。当然ながら割引率を低くすると、また、遺族年金の存在を考慮すると年金資産の額は膨らむことになるが、そのほかに次の2点が注目される。

第1に、いずれの場合においても、年金資産の

表1 年金資産の試算結果

(万円)

引退年齢		55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
(割引率=6%)												
遺族年金含む	改革前	2,232	2,269	2,309	2,350	2,394	2,439	2,344	2,252	2,163	2,077	1,994
	改革後	2,232	2,269	2,306	2,346	2,388	2,432	2,391	2,348	2,305	2,262	2,219
遺族年金含まず	改革前	1,975	2,003	2,034	2,067	2,102	2,139	2,040	1,945	1,852	1,762	1,676
	改革後	1,975	2,003	2,031	2,062	2,096	2,132	2,087	2,040	1,994	1,947	1,900
(割引率=3%)												
遺族年金含む	改革前	3,596	3,671	3,748	3,826	3,905	3,985	3,892	3,798	3,703	3,608	3,512
	改革後	3,596	3,670	3,744	3,820	3,898	3,977	3,948	3,915	3,878	3,838	3,795
遺族年金含まず	改革前	3,102	3,160	3,220	3,282	3,344	3,408	3,308	3,207	3,105	3,002	2,899
	改革後	3,102	3,160	3,217	3,277	3,338	3,400	3,364	3,323	3,279	3,232	3,182

注：1. 1940年生まれの標準的サラリーマンの場合。

2. 55歳時点の価格で評価したネット・ベースの割引現在価値。

3. 無給の妻の加給年金、振替加給、老齢基礎年金を含む。

額は60歳まで増加し、その後65歳まで減少するというパターンが示されている(表1の値は55歳時点の価格で評価したものであることに注意)。これは、公的年金に関する限り、60歳の定年まで働き続けることが有利であること、逆に、定年を過ぎると働き続けるほど不利になることを示している。このパターンは制度改革前後で同じである。

第2に、制度改革の前後について比較すると、60歳まではほとんど差がないものの、61歳以降になると改革後の方が年金資産の額は幾分大きくなっている。これは、後で詳しく見るように、在職老齢年金制度の改正や継続給付制度の導入によって、公的年金が「働くことへの罰則」としての機能を弱めたことを反映している。

定年以降において引退年齢を先延ばしすると次の4つの効果が発生する。

第1に、引退年齢を先延ばしした期間分だけ(満額)年金の受け取りが減少する。

第2に、その一方で在職老齢年金(及び継続給付)の受取分が増加する。

第3に、厚生年金の被保険者期間の延長と平均標準報酬月額の変化によって、引退後の年金査定額が変化する(通常は査定額は上昇する)。

第4に、厚生年金の保険料を納め続けなければならない(64歳まで)。制度改革前においては、フルタイムで再就職する場合、年金のかかなりの部分が減額されるかあるいは全額支給停止となったため、上述の第2の効果はあまり重要ではなかった。しかし、改革後は第2の効果が大きくなるので、第1の効果がかかなり相殺されていることが表1から推察される。

2. 高齢者の就業行動との関係

さて、表1で示された年金資産の変化は、実際の高齢者の就業行動とどの程度整合的であろうか。年金資産によって影響されるのは就業意欲であるが、(a)就業者かつ雇用者、(b)不就業者かつ就業希望者、であれば就業意欲を持つと見なしてよいであろう。ところが、(制度改革前の)1992年における労働省の『高年齢者就業実態調査』か

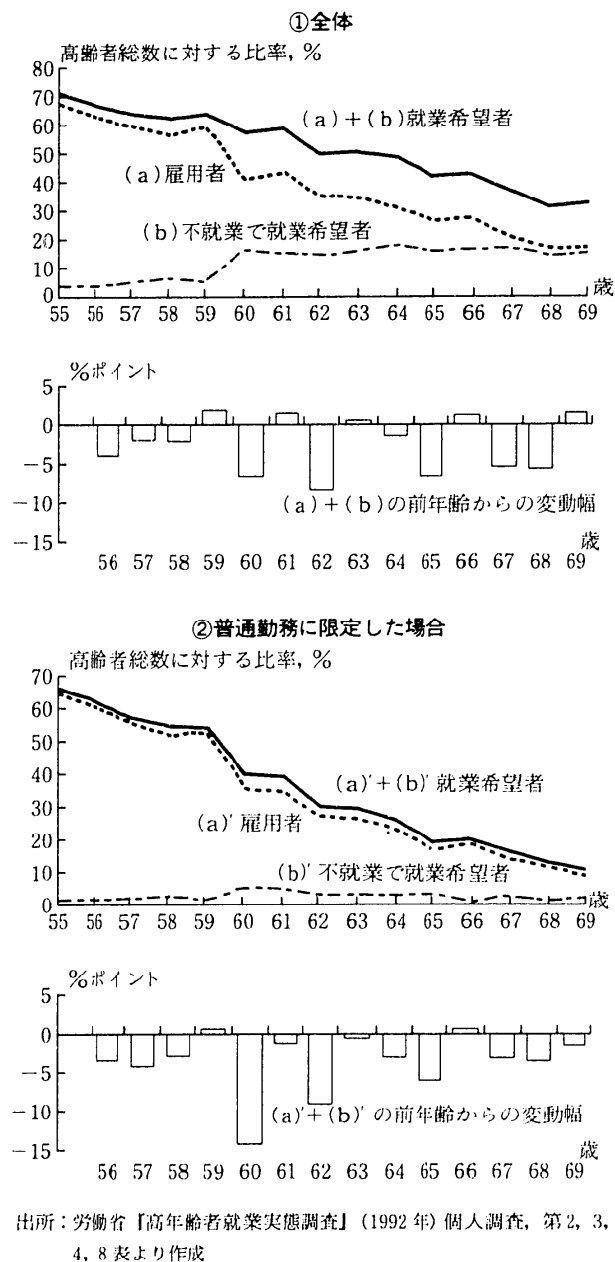


図1 就業意欲の変化(男子)

ら、(a)+(b)の全高齢者に占める比率(男子)を年齢毎に調べると、図1①に示されるように、年金資産の60歳及び65歳近辺の屈曲に対応するような変化は見られない。

しかし、これからただちに、年金資産の変化が引退年齢の決定に影響を与えないと結論づけるこ

表2 年金資産発生額と制度改革の効果

引退年齢の先延ばし	55-56	56-57	57-58	58-59	59-60	60-61	61-62	62-63	63-64	64-65	65-66
年金資産発生額(改革前, 万円)	74.9	76.8	78.0	79.1	80.2	-92.7	-94.0	-94.9	-95.6	-95.8	0.0
対賃金比 (a)	0.133	0.141	0.149	0.157	0.166	-0.436	-0.462	-0.488	-0.514	-0.540	0.0
年金資産発生額(改革後, 万円)	74.5	74.1	75.9	77.6	79.3	-29.4	-33.3	-36.9	-40.0	-42.8	0.0
対賃金比 (b)	0.132	0.136	0.145	0.154	0.164	-0.138	-0.164	-0.189	-0.215	-0.241	0.0
(b) - (a)	-0.001	-0.005	-0.004	-0.003	-0.002	0.298	0.298	0.298	0.298	0.299	0.0
在職老齢年金制度の改正	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.149	0.149	0.149	0.149	0.149	0.0
高年齢雇用継続給付の導入	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.154	0.154	0.154	0.155	0.155	0.0
保険料の見直し	-0.001	-0.005	-0.004	-0.003	-0.002	-0.005	-0.005	-0.005	-0.005	-0.005	0.0

注) 1. 1940年生まれ標準的サラリーマンの場合。遺族年金を含む。割引率=3%。

2. 55歳時点の価格で評価。各時点の賃金も生存確率と割引率で割り引いてある。

3. 高年齢雇用継続給付による効果は、在職老齢年金との併給調整後のもの。

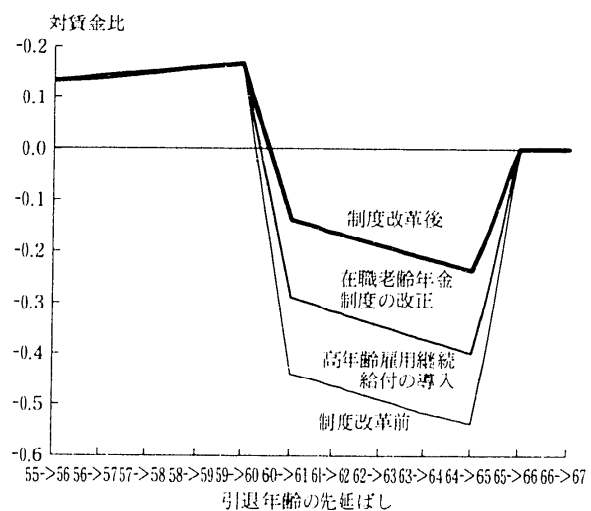
4. 保険料の見直しの効果は、厚生年金についてのみ。

とはできない。高齢者の就業形態は若壮年層に比べて多様であり、特に60歳以降は在職老齢年金の制約もあって、普通勤務ではなく低賃金の短期間勤務が選択されることが多くなることが統計上確認できる(特に制度改革前)。この行動は、完全な引退ではないものの、「部分的引退」として解釈することもできるだろう。このような部分的引退行動に年金資産が影響を与えているかもしれない。しかし、(a)+(b)の比率の年齢別変化を単純に比較すると、この部分的引退の存在が無視されてしまう。

そこで、同じく『高年齢者就業実態調査』に基づいて、(a)'就業者かつ雇用者のうち普通勤務に就いている者、(b)'不就業者かつ就業希望者のうち普通勤務を希望している者、をそれぞれ計算し、(a)'+(b)'の比率の年齢別変化を示したのが図1②である。この場合、60歳時点における就業意欲の低下はやはり目立っており、年金資産の変化と整合的であることがわかる。ただし、65歳における比率の大きな屈曲はここでも確認できない。年金資産が減少していくのにも関わらず65歳まで就業を続けようとする高齢者にとっては、65歳時点における年金資産の増減はあまり重要な意味を持たず、その他の要因の方が重要であると推察される。

3. 年金資産発生額から見た制度改革の評価

次に、年金資産発生額が制度改革によってどの



注：表2を図示したもの。ただし、保険料の見直しの効果は僅少なので省略してある

図2 年金資産発生額と制度改革の効果

程度変化しているかを示したのが表2及び図2である(遺族年金を含む。割引率=3%の場合)。年金資産発生額は60歳まではプラス、それ以降はマイナスになっており、公的年金の高齢者就業への影響が60歳を境にして促進効果から抑制効果に転じることがここからも確認できる。なお、年金資産発生額のマイナス幅が年齢が上昇するにつれて若干ながら高まるのは、死亡確率が加齢によって上昇し、満額年金の受け取りを先延ばしするリスクがその分高まるからである。

しかし、今回の制度改革は、在職老齢年金制度の改正、高年齢雇用継続給付の導入を通じて年金資産発生額のマイナス幅をかなりの程度縮小させており、それ自体としては公的年金を高齢者の引退行動に対してより中立的なものに変化させていることがわかる。例えば、60歳から61歳に引退を先延ばししようとする場合、制度改革前には年金資産はネットで92.7万円－60歳で再就職したときの賃金の43.6%－減少することになっていた。しかし、その減少分は在職老齢年金の改正で14.9%ポイント、高年齢雇用継続給付の導入で15.4%ポイント削減され（併給調整後）、保険料率の引き上げによる影響を考慮しても、年金資産の減少額は結局29.4万円と賃金の13.8%へと大幅に縮小している。今回の制度改革は、公的年金が60歳台前半の就業に対して持っている抑制効果を弱めることが期待されるが、その大きさがここで定量的に確認されたわけである。

4. 所得階層別に見た制度改革の効果

これまで年金資産発生額に着目して制度改革の効果を見てきたわけだが、その効果は所得階層によってどのように異なっているだろうか。厳密さには目をつぶって最後にその点を大雑把に検討してみよう。計算の手法としてはこれまでの計算を所得階層毎に繰り返して行えばよいが、次の2点に注意する必要がある。

第1に、所得階層（10、25、50、75、90パーセンタイル）別の賃金は、『賃金構造基本統計調査報告』からは年齢階層別の所定内給与額の所定内

給与額ベースでしか入手できない。したがって、所得階層別のきまって支給する現金給与額ベースへの賃金プロファイルは、標準的サラリーマンと当該所得階層の所定内給与額の比率を用いて推計することにする。この方法は、所得階層が年齢を通じて固定されていることを前提とするものであり、正確さに欠けることは否定できない。

第2に、所得階層毎の在職老齢年金や継続給付の決定式は標準的サラリーマンのそれとは異なってくるので、当然ながらそれを考慮しなければならない。

以上の2点を踏まえて、所得階層別に見た年金資産発生額の変化を制度改革の前後で比較したものが表3である（60-64歳時点における平均値。遺族年金を含む。割引率＝3%の場合）。これから次の2点が確認できる。

第1に、制度改革の効果は中所得層よりやや所得の高い層（75パーセンタイル）において最も大きなものとなっている。この所得層は、制度改革前は低所得層に比べて在職老齢年金がその就業に対して大きなネックになっていたが、その状況が制度改革後で大きく改善されている。逆に低所得層に対しては、今回の制度改革はあまり大きなメリットをもたらしておらず、所得がかなり低い層ではむしろ不利になっている可能性も示唆されている。継続給付は彼らの就業にプラスの効果をもたらしているはずだが、在職老齢年金制度は賃金の絶対水準で年金の支給停止率が決定されていた改革前の方が低所得層にとってはむしろ有利であった。一方、所得がかなり高くなると在職老齢年

表3 所得階層別に見た制度改革の効果

所得階層	平均	10パーセンタイル	25パーセンタイル	50パーセンタイル	75パーセンタイル	90パーセンタイル
年金資産発生額の対賃金比						
改革前(a)	-0.488	-0.241	-0.317	-0.447	-0.581	-0.510
改革後(b)	-0.190	-0.278	-0.246	-0.215	-0.174	-0.297
(b) - (a)	0.298	-0.036	0.071	0.232	0.407	0.214
在職老齢年金制度の改正	0.149	-0.185	-0.078	0.084	0.261	0.218
高年齢雇用継続給付の導入	0.154	0.153	0.154	0.153	0.150	0.000
保険料の見直し	-0.005	-0.005	-0.005	-0.005	-0.005	-0.005

注：1. 表2と同様の計算を所得階層毎に行ったもの。

2. 60歳から64歳までの平均値。

金の支給額や継続給付の減額を受けて制度改革のメリットは低下する。

第2に、第1の点と裏腹の関係にあるが、低所得層の方が継続給付の導入の影響を相対的に強く受け、逆に、高所得層の方が在職老齢年金制度の改正の影響を強く受けている。在職老齢年金制度の改正と継続給付の導入には、高齢者の雇用促進という点で重複する部分があり、制度上の整理が今後必要になるかもしれない。両者の併給調整はその具体的な措置であるが、低所得層には継続給付を、高所得層には在職老齢年金の調整を、といった役割分担を検討する余地も残されていると考えられる。

IV まとめ——試算結果の評価

以上の試算によって、今回の年金・雇用保険制度改革のうち、在職老齢年金制度の改正と高年齢雇用継続給付制度の導入は、60歳台前半の就業行動に対して大きな影響を持っていることが示された。引退年齢の先延ばしは、その人が将来受け取ることができる年金資産を変化させる。これまでの年金制度の下では、引退年齢を先延ばしすれば年金資産の額がネットで減少していくという傾向がかなり鮮明に見られ、高齢者の就業へのインセンティブは大きく阻害されていた。しかし、今回の制度改革では、在職老齢年金制度の改正や高年齢雇用継続給付の導入によって、年金資産の減少の程度がかなり軽減される形になっている。そのため、公的年金は高齢者の就業にとってより中立的な姿に近づいていると言えよう。その効果は、中所得層よりやや所得の高い層において最も大きなものとなっているという点も試算結果から示唆される。

このように、今回の年金・雇用保険制度改革は、高齢者の就業意欲が年金制度によって阻害されるという度合いをかなり軽減する効果を持っていると評価できる。したがって、今回の制度改革は他の条件を一定とすれば高齢者の就業を促進し、日本経済が将来直面するであろう労働力不足の軽減にも寄与することが期待される。しかし、ここで

の試算結果は、今回の制度改革にまったく問題がないということを意味するものではない。

特に、公的年金の持つ就業意欲減退効果が軽減され、高齢者の労働供給が増加したとしても、企業が高齢者労働に対する需要を増やさなければ制度改革は高齢者の賃金を引き下げる効果しか持たなくなる。逆に言えば、ここでの試算結果は、高齢者の労働供給が増加しても賃金は不変であることを前提として得られたものにすぎない。高齢者がせっかく引退を先延ばしして働こうとしても、提供される就業機会が限定的であれば制度改革の効果は限定的なものとなる。特に、高齢者の継続雇用の促進を目的として導入された継続給付は、高齢者を雇用する企業への補助金に変質する危険性もある⁸⁾。したがって、高齢者の雇用機会拡大のためには、今回の制度改革のように労働の供給要因を調整する政策だけではその効果に限度があり、需要サイドで高齢者雇用を促進する政策を別途検討する必要がある。

なお、本稿では、年金資産と引退行動の関係についての分析を男子高齢者に限定して行っている。その最大の理由は、女子高齢者の就業率が厚生年金の支給開始年齢前ですでに6割を割り込んでおり(55-59歳で58.8%、雇用就業率は34.9%、『高年齢者就業実態調査報告』(1996年))、女子の引退行動を年金資産という観点からのみ説明することの現実的妥当性が疑わしいと考えたためである。

しかし、いわゆる日本的雇用慣行が変質し、女子の就業率が高まりつつある中で、男子高齢者(しかも本稿のように特定の世帯構成を想定した)に限定した分析にはやはり問題がある。男女間の比較や世帯構成の関係を考慮した高齢者の引退行動の分析は今後の課題としたいが、その場合、年金資産以外の要因にも注目する必要があることは言うまでもない。

(付録) 在職老齢年金(制度改革後)と高年齢雇用継続給付の査定式

在職老齢年金額 $PENW_t$ ($60 \leq t \leq 64$) は、標準報酬月額を SW_t 、60歳定年時点の満額年金額を

$PENF_{60}$ とすれば,

$$PENW_t = \begin{cases} PENF_{60} & \text{for } SW_t = 0, \\ 0.8PENF_{60} & \text{for } 0 < SW_t \leq 22 - 0.8PENF_{60}, \\ 11 - SW_t/2 & \text{for } 22 - 0.8PENF_{60} < SW_t \leq 34, \\ + 0.4PENF_{60} & \text{for } 34 < SW_t \leq 28 \\ 28 - SW_t & \text{for } 34 < SW_t \leq 28 \\ + 0.4PENF_{60} & \text{for } 28 + 0.4PENF_{60} < SW_t \\ 0 & \text{for } 28 + 0.4PENF_{60} < SW_t \end{cases}$$

となる(月額, 万円)。我々の想定する標準的サラリーマンの場合は, 3番目の式が当てはまる。ただし, 上の式に含まれる満額年金額 $PENF_{60}$ は妻の加給年金を除いた部分で計算され, その計算結果に加給年金を満額加えた額が当該サラリーマンに支給される。また, 1998年度からは高年齢雇用継続給付との「併給調整」が実施され, 継続給付を受けている者は在職老齢年金の支給額から標準報酬月額の10%に相当する分が差し引かれる。

一方, 高年齢雇用継続給付 SUB_t ($60 \leq t \leq 64$) は,

$$SUB_t = \begin{cases} 0.25W_t & \text{for } W_t < 0.64W_{59}, \\ (13.6W_{59} - 16W_t)/21 & \text{for } 0.64W_{59} \leq W_t < 0.85W_{59}, \\ 0 & \text{for } 0.85W_{59} \leq W_t \end{cases}$$

として計算される(月額, 万円)。我々の想定する標準的サラリーマンの場合は, 1番目の式が当てはまる。

注

※本稿の作成に当たり, 八代尚宏上智大学教授と2名の匿名の本誌レフェリーに貴重なコメントをいただいた。また, 清家篤慶応義塾大学教授には, 年金資産の計算に関する筆者の技術的な質問に答えていただいた。4氏に厚く感謝したい。ただし, 本稿に含まれる誤りは当然のことながらすべて筆者のものである。

1) ここでの近似計算は, $u(c + \Delta c) \approx u(c) + u'(c)\Delta c$ という変形による。ここでは, 1年先延ばしした場合の所得水準の変化幅が元の水準に比べてそれほど大きくないという想定を置い

ている。また, 利子率(割引率)をプラス, 賃金を可変としても本文の議論は基本的に成り立つ。

2) 標準的サラリーマンの加入年数を55歳の誕生日を迎えた時点で25年間としたのは, 社会保険庁『事業年報』(1996年版)における厚生年金新規裁定者の平均加入月数が370カ月(≈ 30.8 年間)となっているため, 60歳まで加入し続けられ加入年数が30年間となるように想定したからである。

3) なお, 妻の加給年金は夫の生年月日, 振替加算は妻の生年月日によって決定され, 本稿で想定している夫婦の場合, それぞれ年額25万7,500円, 13万4,600円である。また, 単純化のために, 妻の老齢基礎年金は満額(物価スライド分を除くと年額78万円)支給されると仮定する。

4) 中高齢寡婦加算は定額で年58万5,000円(物価スライド分を除く)である。一方, 経過的寡婦加算は妻の生年月日に応じて決定され, 本稿で想定している妻の場合, 年29万2,500円(物価スライド分を除く)となる。

5) ここでは, 満額年金は誕生日を迎えた時点で一括支給されるが, 賃金や在職老齢年金, 継続給付等は(在職中に死亡するリスクを考慮して)次の誕生日を迎えた時点で支給されるとする。したがって, 割引現在価値の計算においても後者は前者より1年先の値として計算される。

6) ここでの厚生年金の保険料率は, 制度改革前後でそれぞれ設定された引き上げスケジュールを反映させている。また, 改革後はボーナス(年収の4分の1程度と仮定)の1%が保険料として新たに徴収されるが(労使折半), その点も試算で反映させている。

7) 高山他[1990]の試算では, 1984年当時で55-59歳階層の場合, 割引率をベースアップ率[1984年で3-4%程度]に等しいと想定すれば年金資産は3,632万円となっている。一方, 清家[1991]の試算では, 1981年当時で60歳の場合, 割引率6%で年金資産は2,503万円となっている。計算の前提が異なるので単純な比較はできないが, 本稿の試算結果もこれらの先行研究のそれとほぼ同じレベルの値になっている。

8) 高年齢雇用継続給付の問題点については, 八代=伊藤[1996]でも指摘されている。

参考文献

- Crawford, V. P. and D. M. Lilien [1981] "Social Security and Retirement Decision", *Quarterly Journal of Economics* 95, August.
Kotlikoff, L. J. and D. A. Wise [1989] "Employee Retirement Behavior and a Firm's Pension Plan", in *The Economics of Aging*, ed. D. A. Wise, University of Chicago Press.

- Lumsdaine R. L. and D. A. Wise [1994] "Aging and Labor Force Participation: A Review of Trends and Explanations", in *Aging in the United States and Japan*, ed. Y. Noguchi and D. A. Wise, University of Chicago Press.
- Stock, J. H. and D. A. Wise [1990] "Pensions, the Option Value of Work, and Retirement," *Econometrica* 58, September.
- Ward, M. P. [1984] "The Effect of Social Security on Male Retirement Behavior", *Working Draft*, Rand Corporation, June 1984.
- 清家 篤 [1991] 「生涯年金資産と就業行動」『経済研究』第42巻第1号。
- 清家 篤 [1993] 『高齢化社会の労働市場』, 東洋経済新報社。
- 高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄・関口昌彦・澁谷時幸・上野 大・久保克行 [1990] 「人的資産の推計と公的年金の再分配効果」, 経済企画庁『経済分析』第118号。
- 橘木俊詔・下野恵子 [1994] 『個人貯蓄とライフサイクル』, 日本経済新聞社。
- 八代尚宏・伊藤由樹子 [1996] 「高齢者保護政策の経済的帰結」, 八田達夫・八代尚宏編『「弱者」保護政策の経済分析』, 日本経済新聞社。
(おしお・たかし 立命館大学助教授)

社会保険法判例

渡 邊 絹 子

併給調整されるべき障害福祉年金（後に障害基礎年金に裁定替え）と通算老齢年金との双方を約4年間にわたって受給していた原告に対し、社会保険庁長官が支給停止処分を行ったことは適法であるが、過払分の返還を求めることは許されないとされた事例（宮岸年金訴訟第1審判決）

東京地方裁判所民事第二部平成9年2月27日判決（平成6年（行ウ）第111・112号国民年金障害基礎年金支給停止処分取消各請求事件）
『判例時報』1607号30頁、『賃金と社会保障』1199号46頁

I 事実の概要

本件は、事実の内容が昭和60年の公的年金各法の改正前後にわたるため、法令の適用が込み入っている。叙述の簡略化を図るため、以下、本稿では、昭和60年改正後の国民年金法を「法」とし、同法昭和60年改正附則を「改正附則」、改正前の同法を「旧法」という。同様に昭和60年改正後の厚生年金保険法を「厚年法」、改正前の同法を「旧厚年法」という。

（1）原告Xは、昭和31年の交通事故による障害を理由として、昭和49年に旧法に基づく障害福祉年金の受給権を取得した。その後昭和61年に、右障害福祉年金は、改正附則25条1項によって本件障害基礎年金に裁定替えになった。

（2）Xは障害福祉年金を受給しながら、その一方で国民年金に加入し保険料を納付していた。また、厚生年金保険の適用事業所に使用されていた期間には、事業主から保険料が納付されている。

これらの保険料納付によってXは、昭和60年の被告Y（社会保険庁長官）の裁定で、旧厚年法上の通算老齢年金（以下「厚年通老」という）の受給権を取得した。

この結果、昭和61年の障害基礎年金への裁定替えの時点において、Xに対する本件障害基礎年金の支給は、厚年通老の支給額相当部分について停止されるはずであった（法36条の2）。ところが、以後もXは、厚年通老とともに障害基礎年金の全額を引き続き受給していた。

（3）平成2年に至って、YはXに対し、厚年通老の支給を理由として、本件障害基礎年金につき、昭和61年4月分に遡って厚年通老相当額の支給を停止する処分（以下「本件第1処分」という）、及び本件障害基礎年金過払分について内払調整処分（以下「旧支払調整」という）を行った（法21条2項）。

（4）また、Xは上記保険料納付により、平成2年に旧法上の通算老齢年金（以下「国年通老」という）の受給資格を取得した。しかし、同

年金額が本件障害基礎年金額を上回ったため、Yは同年金受給資格取得時に遡って本件障害基礎年金の全額につき支給停止処分（以下「本件第2処分」といい、本件第1処分と併せて以下「本件各処分」という）を行った（改正附則11条）。また、この本件第2処分に伴い、一部支給されていた本件障害基礎年金が過払いになったとして、旧支払調整と併せて、更に内払調整処分（以下「新支払調整」という）を行った。

その後Yは、障害基礎年金の過払分に関して新旧支払調整処分を撤回し、平成4年に改めて、Xに対して返納請求を行った（国の債権の管理等に関する法律13条参照）。

（5）Xは、平成2年の本件各処分及び新旧支払調整によって、現に支給される年金額が少なくなったため、生活保護に頼らざるを得なくなった。

そこでXは、本件併給調整規定（法36条の2・改正附則11条）は憲法13条、14条、25条、31条等に違反する等と主張して、本件各処分（本件障害基礎年金支給停止処分）の取消を求めて訴を提起した。

II 判 旨

請求棄却。

1 本件併給調整規定の趣旨と本件各処分の性質

（1）「一般に、同一人に同一の性格を有する二以上の公的年金が支給されることとなる重複事故において[は]、……必ずしも稼得能力の喪失、低下が事故の数に比例して増加するものではないことから、社会保険による年金給付における併給調整の趣旨は、負担及び給付の公平を期し、重複を避け、年金制度の長期的安定を図ることにあると解されるところ、……本件併給調整規定のうち、本件障害基礎年金と国年通老との併給調整規定は、国民年金制度における重複事故について一つの給付を支給するとする旧法以来の施策（旧法20条、法20条）と同趣旨に出るものであり、本件障害基礎年金の厚年通老受給権取得に伴う支給停止は、

国民年金制度の基本である拠出制年金の要件を満たさないものに対する無拠出制年金としての性格から、国庫補助に係る他の公的年金による給付との関係でこれを補充的なものと位置づけたものである。」

（2）「支給停止事由該当性の判断は客観的事実の認定によるものであって、裁量の余地はなく、法は、支給停止事由が生ずることをもって、年金たる給付はその支給を停止すると規定する。したがって、裁定にかかる年金受給権に基づく支分権たる支給請求権は、支給停止事由の発生によって当然に停止すると解する余地もあるが、年金事務管掌者が支給停止事由の存否を適時に把握することが困難であることから、被保険者の届出等によって、支給停止事由の存在を確認したときに、支給行為を停止する旨の処分（支給停止処分）を行い、この処分により、支給停止事由の生じた日の翌月分からの給付について停止の効果が生ずるものと解される。」

（3）支給停止処分により、「支給停止事由の発生時以降の年金給付はその法的根拠を喪失し、この年金給付の支給根拠の喪失が公定力をもって確定されることとなる。もっとも、この処分の効果としては、処分後に支払うべき給付については支給根拠が喪失し、支給拒絶の理由となるが、既にされた給付については、これを保持する適法根拠を奪うに止まり、既払分についての返還債務の存在又はその額を確定するものではない。」

2 本件併給調整規定の憲法適合性について

「現在の法制度に照らして考慮すれば、最低限度の生活の保障を目的とする社会福祉施策の中心には、受給権者の拠出を前提としない生活保護制度があり、……個々の国民の最低生活は、生活保護法を中心とする公的扶助法、身体障害者福祉法又は老人福祉法その他の社会福祉法、法又は被用者年金各法等の年金保険法ほか、国民健康保険法その他の医療保険法等の各法制度に基づく諸施策の総合によって実現されるのである。」すなわち、「ある社会保障制度が単独で個々の国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障しなければならな

い」ということはできず、「本件併給調整規定の適用により生活保護基準を維持し得ない事例が発生することをもって、本件併給調整規定が憲法25条に違反するということはできない」。

3 本件各処分における信義則違反の有無について

(1) 「本件処分又はこれに引き続く新旧支払調整は、その法形式において受給権の根拠となる年金裁定そのものを取り消すものではなく、右受給権の法的効果を制限する侵害的処分であるが、年金裁定により付与された権利の一部を制限し、実質的に受給権の一部取り消しと同視できることからすれば、法的根拠を欠く併給状態がそれ自体で、又はその他の事情によって右併給を適法とする公的見解の表示と同視することができ、かつ、当該処分の公益性と右表示に対する信頼により国民が得た利益及び処分によって生ずる右利益の侵害とを比較考量して、処分の効力を認めることが公共の福祉の要請に照らしても著しく不当であると認められるときは、信義則の適用により処分は違法と評価されることになるというべきである。」

(2) そして、本件改正法施行後「本件第1処分までの約4年間にわたって厚年通老と障害基礎年金の併給がされたことにより、右併給が適法であると原告が誤信したことに原告の責に帰すべき事情はないというべきであり、右併給継続は原告にその受領に理由があることにつき信頼を与える公的見解と同視することができる。そして、……既払分の180万円余の返還を請求することは不可能を強いるに等しく、また、右金額をその後の障害基礎年金の内払いとみなすことは、自己の責に帰さない事由による過払年金の返還資金のために生活保護の受給を余儀なくさせることになるから、右過払金を原告の負担において返還させることの公益性は相当程度に減殺されたものといえるし、……原告に右過払金の返還を余儀なくさせる処分は、公共の福祉の要請に照らしても著しく不当というべきである。」

(3) しかし、本件第2処分に関しては、「国民通老と障害基礎年金の併給を可能とする公的見解が表示された」と解すべき事情はなく、「本件

第2処分以降も、障害基礎年金の支給をすべしとすることは、……拠出者間の公平にも反する結果となるものであるから、本件第2処分以降の障害基礎年金の停止状態をもって信義則に反するものと解することはできない。」

(4) 国民年金の保険料拠出を理由として、本件障害基礎年金の支給停止処分が信義則に反すると解することができず、また「本件併給調整規定そのものが有効であり、それに制度上の合理性がある以上、……原告の信頼は右過払分の返還またはこれに代わる支払調整を違法ならしめるに止まるものであって、本件第1処分について、これを取り消すべき違法はないというべきである。」

(5) なお、本件各処分に係る過払分について、「原告はその給付を受領する時点において善意であり、給付について法律上の原因がないことについて悪意となった時点においては、既に現存利益を有していなかったものと認められるから、この認定を覆すに足る立証がない限り、右過払金について支払調整をすることが相当でないことはもとより、その返還請求権も存在しないものと解される。」

III 解 説

判旨の理由付けに若干の疑問がある。

1 本判決の意義

(1) 公的年金等に関する併給調整規定をめぐることは、既に多くの裁判例(以下、総称として「併給調整規定違憲訴訟」という)が存在する。すなわち、老齢福祉年金の夫婦受給調整規定を争った「牧野訴訟」(東京地判昭和43.7.15行集19巻7号1196頁)および「松本訴訟」(大阪高判昭和51.12.17行集27巻11・12号1836頁)、障害福祉年金と児童扶養手当との併給調整規定を争った「堀木訴訟」(最大判昭和57.7.7民集36巻7号1235頁)、老齢福祉年金と普通恩給との併給調整規定を問題とした「宮訴訟」(東京高判昭和56.4.22判時999号24頁)、老齢福祉年金と増加非公死扶助料との併給調整規定が争点となった

「岡田訴訟」(最二小判昭和 57.12.17 訟務月報 29 巻 6 号 1074 頁)、老齢福祉年金と障害福祉年金との併給調整規定をめぐる「森井訴訟」(最二小判昭和 57.12.17 訟務月報 29 巻 6 号 1121 頁)、そして老齢年金と障害福祉年金との併給調整規定に関する「本村訴訟」(札幌地判平成元.5.31 行集 40 巻 5 号 559 頁)等である。従来の併給調整規定違憲訴訟は、無拠出制の給付間における併給調整を争ったものであったが、「本村訴訟」に至り、拠出制と無拠出制との給付間の併給調整が争われるようになった。しかし、本村訴訟は、原告の死亡によって実質的判断が示される前に訴訟が終結している(最三小判平成 7.11.7 民集 49 巻 9 号 2829 頁)。本判決は、評者の知る限りでは、拠出制と無拠出制の公的年金給付間の併給調整規定に関する初めての司法判断であり(ただし、労災年金と拠出制障害年金間の併給調整に関する裁判例として、「菅野訴訟」(札幌地判平成元.12.27 行集 40 巻 5 号 559 頁)が既に存在する)、この点に第一の意義がある。牧野訴訟判決(前掲)と堀木訴訟第 1 審判決(神戸地判昭和 47.9.20 行集 23 巻 8・9 号 711 頁)を除き、前記各判決は、問題となった併給調整規定を、いずれも合憲と判示している。本判決は、拠出制と無拠出制との給付間の併給調整規定についても合憲判断を示し、従来の裁判例の立場を踏襲した。

(2) また、本判決は、社会保険庁からの本件過払金の返還請求又は支払調整の問題も扱っている。現在までのところ、公的年金等に関して上記問題を扱った裁判例としては、誤支給された恩給法上の遺族扶助料の返還請求につき、それを不当利得返還の問題として扱い、当該事案では現存利益が存しないとして請求を棄却した高松高裁昭和 45 年 4 月 24 日判決(高民集 23 巻 2 号 194 頁)、及び陸軍軍人の遺族扶助料を超過払いした国が、不当利得返還請求をしたが、現存利益がないとして請求を棄却した大審院昭和 8 年 2 月 23 日判決(法律新聞 3531 号 8 頁)が存在する程度である。その意味で、本判決の先例としての意義は大きいといえよう。しかも、本判決は、本件過払金の返還請求等を、信義則違反ないし現存利益の不存在

の故に認められないと判断している点で注目される。

もっとも、本判決は、後に検討するような支給停止処分の効力の捉え方に基づき、本件各処分の取消の問題と過払分の返還等の問題とを別個に扱ったため、過払分の扱いは本件各処分の効力の問題から切り離され、直接の争点になっていない。しかし、年金に関する過払分の返還と信義則との関係で一般論をはじめて展開し、しかも信義則違反を認めている点で、なお注目に値しよう。行政法における信義則の適用については、年金だけをとってみても、裁判例は非常に慎重である(信義則の適用を認めたのは「金(鉉)訴訟」(東京高判昭和 58.10.20 行集 34 巻 10 号 1777 頁)等が見られる程度である)だけに、その重要性は見逃し得ない。

本判決では、このほか多くの論点について説示がなされているが(たとえば本件各処分の合憲性)、以下では上記の二点、すなわち併給調整規定の合憲性及び支給停止処分の効力と過払分の返還請求に関する信義則の適用とに限定して検討を行うこととしたい。

2 併給調整規定の合憲性

(1) 最高裁の憲法 25 条の解釈は、本判決も引用する昭和 23 年の食糧管理法違反事件(最大判昭和 23.9.29 刑集 2 巻 10 号 1235 頁)にはじまり、朝日訴訟を経て、堀木訴訟に至り確立した。本判決はこの解釈を踏襲し、本件併給調整規定に関して、立法府の著しい裁量の逸脱・濫用があるかを検討している。

(2) 従来の裁判例は、立法府の裁量の逸脱・濫用の有無を検討するにあたり、問題となった規定に関する当該制度の趣旨・目的、及び政策的理由等を考慮している。したがって、本件併給調整規定についても、社会保険による公的年金制度の趣旨・目的に照らしつつ、当該制度の仕組みや、現在の財政状況及び将来的な見通し等の社会情勢を考慮し、併給調整規定を設けていることに著しい合理性の欠如があるかを検討する必要がある。

公的年金制度は、昭和 61 年に基礎年金制度が

導入されるまでの間、国民年金や厚生年金等の各制度が並列的に存在しており、法的統一性を欠いていた。その結果、重複を避ける目的で、各制度間・各給付間において給付を調整する必要が生じ、併給調整規定が設けられた。しかしこれにより、特に各種福祉年金の給付水準の低さを踏まえて、併給調整をすることに対する異議も唱えられるようになった。そこで併給調整規定の合理性を争ったのが、前述した一連の併給調整規定違憲訴訟である（なお、基礎年金制度導入によって一階部分の年金は法的統一性が付与されたが、さらなる統一された制度実現を前提として「一人一年金」の原則が規定された（法20条）。したがって、今後は分断された各制度間の併給調整よりも、同一制度内における各給付間での併給調整が問題となると思われる）。

ところで、併給調整が行われるのは、同一の事由により複数の保険給付の受給権が成立した場合（前掲・菅野訴訟等）も考えられるが、主としては、本件や前掲本村訴訟等のように、同一人について複数の保険事故が発生した場合である。これまでの訴訟や、本件訴訟で主張されている、「老齢」と「障害」は別種の保険事故であるという考え方によれば、老齢年金と障害年金は、併給調整すべき同一の性格を有する給付には当たらないと解することも可能ではある。しかし、立法者によれば、社会保険方式による公的年金制度は、稼働能力の喪失、低下に対する所得保障を制度の目的としており、老齢と障害は同一の性格の保険事故であるとされる。そして「公平な負担をし、公平な給付を受ける」ことを基本とする公的年金制度では、同一人に対して二以上の年金給付を支給することは、制度の趣旨・目的に照らし妥当ではないと述べている（厚生省年金局監修『国民年金厚生年金保険改正法の逐条解説』等）。確かに、法律上は、老齢と障害とは別個の独立した保険事故として構成されている。しかし、それは単に法技術上の問題にすぎないと考えられる。したがって、保険事故としては別個独立に規定されているからといって、重複事故の場合に併給すべきであるということに当然にはならない。他方で、Xも主

張するように、老齢と障害が重複するとき、個別的には支出の増加等が起きうことは否定できない。しかし、社会保険による公的年金制度は、もともとそうした個別的な事情を考慮することを予定していない。そして、現行制度においては、個別的な状況への対応は社会福祉制度等によって行うこととされている。以上の理由から、判旨1(1)・2が述べるように、社会保障給付の全般的公平を図るために行う本件併給調整には、著しい裁量の逸脱・濫用は認められず、憲法25条に反しないと解さざるを得ないと考える。

3 支給停止処分の効力と信義則違反

a: 本判決における支給停止処分の捉え方について

(1) 判旨1(2)(3)は、年金の支給停止処分及び内払調整処分を行政処分と捉える。これは、おそらく、X側が、社会保険不服審査手続を経て、取消訴訟を提起してきたことに対応した結果であろう。ところが、これまで、裁判例は、年金の支給停止処分は行政処分ではなく、法所定の事由の発生によって当然に法的効果が生じると考えてきたように思われる（前掲・宮訴訟、本村訴訟等）。判旨は、これとは異なる立場を取っている。

年金の支給開始は、その重要性に鑑み、保険者（社会保険庁長官等）の裁定（行政処分）による。しかし、支給停止や内払調整は、既に確定した受給権に基づく支分権の支払に関するものにすぎない。確かに、判旨1(2)が指摘するように、支給停止事由の把握を保険者側で行うことには困難が伴う。しかし、そのことは、支給停止や内払調整を行政処分とする解釈上の根拠としては、それほど説得的ではない。また、行政処分という構成は、審査請求前置、出訴期間の制限、管轄裁判所等を考慮すると、あまり受給者に有利ではない。他方、行政処分でないとするれば、受給者は、端的に（併給調整規定の無効を主張して）支給停止分の支払を求める給付訴訟と（将来についての）支分権全額の請求権の確認訴訟を提起すればよい（本件の場合、行政庁が内払調整処分を撤回した時点で、給付訴訟の請求は満足される。ただ、

行政庁側が、過払分の返還請求をしているので、Xは、必要があれば、債務不存在確認の訴えを提起することになるか)。こうした点を考慮すると、判旨1(2)(3)のように、支給停止および内払調整を行政処分と構成することの妥当性については、なお検討を要しよう。

(2) 判旨1(2)は、支給停止処分の効力を「支給停止事由の存在の確認と法的支給根拠の喪失を宣言する」効力に限定し、支給停止処分は過払分に関する内払調整処分、またはこれに代わる返還請求とは別個の処分であると構成する。法律上はそれぞれの手続きを踏まえる形式となっているから、(行政処分であることを前提とするならば)支給停止処分と過払分に関する内払調整等を、別個の独立した処分とする解釈は妥当であると考ええる。ただ、このように解した結果、信義則の適用の問題が複雑な様相を帯び、そのことが、後に指摘するように(3.b:(3))、判旨をわかり難くしている。

(3) 原則として、瑕疵ある行政行為は、行政庁の職権によって取消し得る。しかしながら、特に、瑕疵ある授益的行政行為に関しては、その行為に伴い一定の法秩序が形成され、受給者の利益及び信頼の保護の要請が生じる場合、取消権が制限される場合がある(塩野宏『行政法I』128頁以下)。この取消権の制限の前提は、瑕疵ある授益的行政行為の存在である。

ところが、本件は、本来すべき処分(支給停止処分)をしなかったという不作為によって、瑕疵ある授益的行政行為と同様の結果が生じたという事例である。したがって、行政庁の不作為を、瑕疵ある授益的行政行為と同視できるかを検討する必要がある。この点につき判旨3(1)は、信義則適用の前提として、法的根拠を欠く併給状態は、公的見解の表示と同視できると述べており、暗黙のうちに、行政庁の不作為またはそれに起因する事実状態の継続を授益的行政行為と同視していると考えられる。この問題は、租税法分野で信義則の適用を検討する際に、行政庁の不作為もしくは事実状態の継続が、公的見解の表示に当たるかという問題と類似する。しかし裁判例は、租税法に

関する行政庁の不作為ないし事実状態の継続については、信頼の原因たる行政行為(公的見解)に該当しないとして、信義則の適用を否定する立場をとっている(仙台高判昭和50.1.22行集26巻1号3頁、名古屋地判昭和57.6.28行集33巻6号1410頁)。確かに、行政庁の不作為や事実状態の継続を公的見解の表示と見るためには、不作為や事実状態の継続の形成等について、行政庁の積極的関与が必要であろう(水野忠恒「青色申告承認の手續と信義則の法理」ジュリスト903号46頁)。ただ、租税関係で問題となるのは、非課税や減額課税の状態である。これらの場合においては、行政庁の作為が先行せず、まさに不作為によって、私人の側に一定の利益が生じているので、上記のような見解が妥当するといえる。ところが、本件のような年金支給(授益的行為)の場合には、まず行政庁の作為によって私人の側に利益が生じている。それ故、改めて検討するまでもなく、行政庁の積極的関与があると考えてよい事例である。したがって、本件では、行政庁の不作為に起因する瑕疵ある法律関係を、瑕疵ある授益的行政処分と同視して、信義則の適用の有無を検討できると考える。

b: 信義則の適用について

(1) 昭和62年最高裁判決(最三小判昭和62.10.30訟務月報34巻4号853頁)は、保護すべき「信頼」の要件として、①行政庁による公的見解の表示、②国民に帰責事由が存在しないこと、③国民の信頼を保護しないことが正義に反するといえる事情、の3つの要件を示している。判旨3は、上記の枠組みに従いつつ、本件における信義則の適用を検討している。

(2) まず、要件①については、前述したように、行政庁の不作為による併給状態に関し、行政庁の積極的関与が認められるため、これを公的見解の表示と見ることは容易である。ただ、公的年金の場合、支給裁定処分と実際の支給開始とにズレが生じることが多い点などを考慮する必要がある。つまり、支給裁定処分後の併給状態を公的見解の表示と解するためには、その状態で長期間経

ていることを要求するべきだろう（宮崎地判昭和59.1.20判タ534号220頁は、誤った支給裁定処分から4カ月程経過しただけであり、まだ一度も受給していないことを理由に信義則の適用を否定した）。本件の場合、判旨3（2）が指摘するように、本件第1処分に係る過払いは、約4年間にわたっている。これは公的見解の表示と捉えるには十分な期間といえよう。

次に②であるが、本判決は詳細な事実認定に基づいて第1処分に係る過払分につき、Xの善意（帰責事由の不存在）を推認する。ここで問題となるのは、本件のように、私人の善意が法律の不知に基づく場合に、事案ごとに不知である事情を考慮すべきか否かである。法律の不知は、基本的に、考慮すべきでないとの見解もあり得よう。しかしながら、本判決もいうように、年金制度の場合は、度重なる改正による規定の複雑さを考慮すべきであり、この点についての本判決の判断は妥当である。なお、このことに関連して、本件で特に問題とされている窓口での担当職員の説明を、どう位置づけるべきであろうか。この問題は一般に①の公的見解の表示への該当性の判断にも関連する。この点についての判例は、必ずしも確立していない。名古屋地裁平成2年5月18日判決（判タ739号95頁）は、税務職員の見解の表示すべてを、公的見解の表示と解することはできず、少なくとも税務署長その他責任ある立場にある者の正式の見解の表示であることが必要と判示している（ただし、東京高裁昭和41年6月6日判決（行集17巻6号607頁）は、税務事務所長による非課税通知を公的見解の表示とは認めていない）。つまり、原則として窓口における回答に関しては、私人が責任を負うことになる。他方で、前掲・金（鉦）訴訟は、保険加入の勧誘に始まる行政側の一連の行為が重要な法的意味を持つことを承認する（ただし、第1審の東京地裁昭和57年9月22日判決（行集33巻9号1814頁）は、これらの行為は法的意味を持たないと判断している。「金（甲）訴訟」（東京地判昭和63.2.25判時1269号71頁）も同様である）。専門知識のない一般の私人にとって、窓口での職員の対応は、行政庁の対

応そのものであり、自己の行動を決定付ける要因となり得るという見方も肯定できないこともない。しかし、職員は、窓口で相談相手の正確な情報を得ることは困難である。したがって、その回答内容も、私人の側の言い分が事実であると仮定した上でのもとならざるを得ない場合が多分であろう。こうした事情を考慮すると、窓口での相談内容を、私人の帰責事由の有無を判断する際の決定的な要素とするのは適当ではあるまい。しかし他方で、考慮すべき一つの要素とすることまで否定することは妥当ではない。

要件③については、一般に、瑕疵ある行政処分の取消には、法律による行政の原理の観点から高度の公益性が認められることとの関係が問題となる。本件のような社会保障給付は、税または社会保険料を財源とするため、瑕疵ある処分を修正することの公益性は高い。しかし、判旨も指摘するように、本件第1処分に係る過払いの場合、既に受給した金銭を返還させることは、生活保護の受給を余儀なくさせるため、公共の福祉に照らしても著しく不当であろう（この点につき、社会保険の給付決定の取消によって、相手方が公的扶助（生活保護）を要する場合には取消が許されないこともあり得るとする学説もある。乙部哲郎「行政行為の取消と社会保障法」神戸学院法学12巻4号1頁等）。

（3）本判決からは、行政庁のどの行為に信義則による制限が加えられるかの把握が容易でない。判旨は、一読すると、支給停止処分につき信義則の適用があると述べているかの如くである。しかし、注意深く読むと、判旨は、支給停止処分と過払分に関する返還請求等を切り離す解釈（3.a：（2））を前提に、本件第1処分に係る過払分の返還請求に関してのみ信義則を適用しているように思われる。つまり判旨は、本件第1処分には信義則の適用を否定した上で、その結果として、最終的には、本件第1・第2処分は、いずれも適法な処分という結論に至っている（本件第2処分に係る過払分については、そもそも信義則の適用が否定されているため（判旨3（3））、本件第2処分は当然適法とされている）。すなわち本件第1

処分に係る過払分についての信義則違反の判断は、結論を左右していないのである。信義則についての説示がかなりの分量であるにもかかわらず、最終的には、いわば傍論として結論には影響を及ぼさないという構造になっているため、この部分の判旨は、非常に難解なものとなっている。

(4) 最後に、本判決は、全くの傍論ではあるが、現存利益に関する検討をほとんどせずに、本件第1・第2処分に係る過払分に関する不当利得返還請求を封じている。判例によれば、不当利得した金銭を必要な生活費に充てた場合は、利益は現存するとされる(大判昭和7.10.26民集11巻1920頁)。この見解に従えば、本件の場合も過払分を生活費として費消したのであるから、現存利益は存するはずである。しかし、年金などの不当利得の事例では、生活費として費消した態様等を具体的に検討し、利益は現存しないとする裁判例もある(前掲・大審院昭和8年判決、および高松高裁昭和45年判決)。本判決も、こうした考え方に従い、具体的な検討はしていないが、おそらく

生活保護の受給を余儀なくされたことなどを考慮して、「利益が残存していないことも優に推認できる」としたのであろう。評者も、本件及び前述の本件類似の事例のような状況の下では、現存利益を否定するのが妥当であると考え(我妻栄『債権各論—下巻1』1099頁以下参照)。換言すれば、前述した大審院昭和8年判決及び高松高裁昭和45年判決のような事例では、不当利得返還請求権行使が当事者の関係から見て、権利濫用と評価し得るため、本来の意味での利得の消滅の問題とは言い難いのである(前田達明・篠塚昭次編『新・判例コンメンタール—民法8 契約[3] 事務管理・不当利得』285頁)。

なお、本判決は、過払金の返還請求権は存在しないと判示しているため、控訴審では、いわゆる争点効理論も問題となることに注意する必要がある(塩野宏『行政法II』176頁、岡田正則・賃金と社会保障1199号41頁)。

(わたなべ・きぬこ 東京学芸大学大学院修士課程)



David A. Wise (eds.)

Advances in the Economics of Aging

NBER and University of Chicago Press, 1996

橋 本 俊 詔

本書は、NBER（全米経済研究所）が中心となって高齢化の問題を巡って研究報告を重ねてきたが、そのシリーズの第5巻目に当たるものである。その研究シリーズの中心的役割を果たしてきたのが、ハーバード大学のDavid Wise教授であり、彼の編による10章の論文から成っている。NBERはJCER（日本経済研究センター）と高齢化を巡る日米共同研究を行っており、評者もその共同研究に関係しているので、多大の関心を持って本書に接することができた。

高齢化の問題は様々な点から評価が可能であるし、多様な課題を抱えている。例えば、わが国では高齢化の問題は少子化とからめて議論されることが多いし、その他にも高齢者の医療問題、年金・保険問題、労働者の引退行動、貯蓄の問題、等々、すべての社会・経済問題と関係があるといっても過言ではない。本書はそれらの多くの問題のうち、労働、医療、貯蓄等の問題に注目して、第一線の研究者が研究成果を報告したものである。残念ながら個々の研究者が個々の関心に応じて論文を書いているので、本書全体を通じる中心テーマがなく、従って本書全体として主張したいことを見つけるのが困難なので、本としての魅力に欠ける。しかし、個々の論文は学術論文として質の高いものも多く、本書は質の高い学術誌と理解した方がよい。しかも、実証研究の大半がアメリカを対象にしているので、わが国の読者に直接関係ないともいえるが、わが国の経験と比較すると大変興味深いし、アメリカの経済学者の書く論文の水準の高さからしても、本書を読むことは価値があるといえる。

個々の論文を簡単に紹介しつつ、コメントを試みてみよう。既に述べたように、本書全体の流れを主張することに欠ける論文集なので、個々の論文それぞれにコメントの方がふさわしく、それによって書評の責

任を果たしたい。さらに、紙数の制限と著者の関心の相違から、個々の論文の紹介とコメントに濃淡の差があることも理解していただきたい。

先ず第1章は、Michael Hurdによる高齢者の労働市場を特徴づける硬直性の問題を論じている。Hurdによると、高齢者の労働市場には次のような硬直性があるとされる。すなわち、固定費用の存在やチーム生産の特色が、高齢者の採用や労働移動に阻害要因になっている。さらに、高齢者は引退を間近に控えているので、企業も労働者にも、訓練を施すことや訓練を受ける誘因がさほどない。加えて、引退を控えた労働者は、公的年金の支給開始年齢や予想される支給額、そして医療保険の状況等によって、自身の引退行動や労働移動の決定に大きく影響を受けるという特色もある。Hurdはこれらの硬直性の問題が、アメリカ人の高齢者の労働、引退、転職行動にどのような効果があるかを各種のデータを用いて検証している。すなわち、高齢者が労働行動に直面した場合、選択の余地はさほどなく、これが硬直性につながると主張されている。

労働市場の硬直性を国際的に比較すれば、日本とアメリカが比較的柔軟性が高く、ヨーロッパが硬直性が高い、と一般に認識されている。柔軟性の高いアメリカでは、労働移動が比較的自由であるし、雇用形態もパート・タイムや派遣労働の活用、賃金も需給に応じて相当変動があるという柔軟性がみられるが、それは若年や中年労働者にだけあてはまり、高齢者は例外でむしろ硬直性が目立つというのがHurdの認識といえよう。高齢者の特色を考慮すれば、Hurdの主張は正しいと思うが、それは果たしてアメリカだけの特色なのか、それとも日欧にもあてはまるかという点に関心を呼び起こす。

この問題に関する私の判断は、高齢者の労働市場における硬直性は日欧にもあてはまると考えられ、多分普遍的な事実といえるだろう、というものである。従って高齢者の引退や労働、そして処遇に関していえば、公共政策の役割、すなわち指導や補助の必要性も含めて重要であるといえる。例えば高齢者の訓練や賃金に関していえば、企業に訓練を期待するのは無理なので、公共訓練機関に期待するしかないし、高齢者に高い賃金を支払うインセンティブも企業にはさほどないので、賃金補助支払いも政策の1つとして考えられる。後者の高齢者賃金補助支給政策に関していえば、一般に補助金は資源配分にゆがみをもたらすので、できれば避けた方がよい。従って、高齢労働者の場合には、年金支給との組み合わせによって低収入を防ぐ政策の方が好ましいといえる。

最後に、Hurdの主張するティーム生産が高齢労働者の硬直性を高めているという主張は、Hurd論文に対するAngus Deatonのコメントにもあるように、さほど説得的ではない。ティーム生産が原因になるのであれば、それは高齢者だけではなく、若年・中年労働者にもあてはまると考えられるのではないだろうか。

第2章は、Robin Lumdsdaine, James Stock and David Wiseによる65歳引退現象に関する論文である。アメリカの企業年金制度によれば、多くの制度が65歳前に引退することを奨励しているのにもかかわらず、大多数の人が65歳で引退するとされるし、Lumdsdaine, Stock and Wiseはこの事実を企業データの調査によって確認する。しかし、64歳以前に引退する人も結構いることも報告されている。

このように制度は65歳前の引退（すなわち早期引退）を奨励しているのに、大多数の人が65歳で引退する現象を、著者は“65歳引退パズル”と称している。このパズルの解明に当たろうとする。1つの理由は65歳という区切りの良さと習慣が大きいと主張する。さらに次の事実を発見する。第2に、アメリカではいわゆるメディケア制度が適用される年齢が65歳なので、その効果があるかもしれないと予想されるが、メディケア制度の役割は小さい。第3に、65歳に引退すれば所得獲得の点からすればむしろ不利を蒙っているとされる。すなわち、65歳以前に引退した方が生涯所得にとって有利なのである。

Lumdsdaine, Stock and Wiseによって説明されるアメリカの経験と、日本の経験を比較しよう。まず、

わが国では企業年金よりも公的年金が年金受給額に占めるシェアが高いので、企業年金による引退奨励効果は小さい。すなわち、公的年金支給開始年齢がわが国の引退年齢を規定する要素が強いのである。第2に、わが国の公的年金支給開始年齢はむしろ長期的に引き上げの傾向なので、アメリカの企業年金とは逆の方向である。しかし、アメリカでも公的年金では65歳から67歳に引き上げが計画されている。第3に、わが国では高齢者の雇用は困難な現象であるし、企業も定年前に退職金積み増し策による自発的引退促進を計ることが多いし、出向・転籍を半強制的にさせられることもある。アメリカも企業年金による早期引退政策を採用しているが、それに労働者がさほど応じていない事実と好対照である。第4に、わが国の公的年金支給開始年齢を固定化せず、高齢者に選択の余地を与えるような制度設計が望まれる。

第3章は、John Ausink and David Wiseによるアメリカの職業軍人に関する年金と引退の問題を扱っている。特にアメリカの兵士では、Wiseが中心になって開発したoption value modelが、兵士の引退行動を説明するに際して重要であることが示されている。この論文は質的には高いモデルが提示されているので、方法論に関心のある人には有益な論文である。Option value modelの紹介とコメントは紙数の関係で省略せざるをえないし、兵士の労働問題を語るには評者の知識が無いので、次の論文に進むことにする。

第4章の論文は、Jonathan Gruber and Brigitte Madrianによる健康保険と早期引退の関係を扱ったものである。2人によるとアメリカの高齢者に対する医療保険には次の3つの特色がある。第1に、65歳以上の引退者に合衆国政府がメディケア制度を、1960年中期に導入したこと。第2に、企業自身が引退者を保険者とした健康保険制度を運営していること。第3に、医療に関する継続給付制度（すなわち退職後も医療保険に加入し続ける制度）の効果が相当大きいと示される。しかし、この制度は高齢者の引退年齢の決定にはさほど大きな効果がないことがわかっている。

第5章は、Mark McClellanによるメディケア制度の給付と病院コストの増加という論文である。アメリカでは65歳をすぎた高齢者にメディケア制度という、いわゆる社会扶助制度に似た制度があるが、これにまつわる制度の経済効果、特にホスピタル・コストの上昇への効果を議論したものである。アメリカの医療保

険制度に忠実な経済モデルが開発され、しかも実証研究の方法も厳密なので、論文の質は高いといえる。しかし、制度が異なるだけに、わが国への教訓はさほどなく参考になる点は少ない。

重ねていうが、ここで載せられた2つの論文が、わが国の経験に直接教えることはさほどない。すなわち、全国民に医療保険制度を用意する制度がなかなか導入できない国であるアメリカと、不十分ながらも全国民に医療保険制度加入の機会があるわが国では根本的に異なるからである。評者は日本の方がアメリカより進んでいると考えるし、むしろアメリカが何故皆保険を達成できないのか不思議である。医療は私人ないし私企業の責任においてケアされるべきという精神が、アメリカにおける支柱なのであろう。

しかし、わが国の医療保険制度においても、よく知られているように問題山積である。健康保険制度の乱立、医療保険の大幅赤字、過剰医療と高価格の医薬業界、規制の存在等々解決されなければならない問題は多い。医療現場と保険制度の改革が進んでいることは周知の事実である。良い方向に改革が進むことを願いたい。アメリカに学ぶ点があるとすれば、医療保険制度や高額医療のことよりも、なぜアメリカで最新の医療技術と新薬の開発が進んでいるのか、という点であろう。わが国では医療技術の開発と有効な新薬の開発はそれほど進んでいないといわれる。医薬業界に規制がありすぎるのか、教育が間違っているのか、研究費の不足なのか、それとも無駄が多いのか、秀れて経済学の問題として分析可能と、私のような素人にも映るのであるが……。

第6章の論文は、Axel Börsch-Supan, Daniel McFadden and Reinhold Schnabel による、同居生活と健康、資産効果の関係を調べたものである。先ずこの種の論文がアメリカから提出されたことが新鮮であるし、驚きでもある。なぜならば、年老いた親と成人した親が同居する（すなわちわが国でいう親子同居世帯）ことの効果を分析したものだからである。わが国の同居率は現今減少の傾向があるが、わが国をはじめアジア諸国に特有の同居に注目したアメリカの経済学者の眼力に感心する。アメリカの場合、親子のみならず、兄弟、友人等のように同居の範囲が拡大されているのが興味深い。

Börsch-Supan, McFadden and Schnabel は、同居による正の効果を様々な角度から計量的に明らかにし

たものである。第1に、先ず、高齢者が病気になった時の治療や世話が同居の場合にはスムーズに行われることが示される。これは直感的に明らかなことなので、これ以上の説明は不要であろう。第2に、同居するかどうかの決定は、公共政策（例えば食料切符、メディケア制度）がうまく作用するかどうかによる。第3に、同居するかどうかの決定において重要な要因は、家族の所得よりも家屋・土地を含めた実物資産保有高である。すなわち同居するには住居の条件が大切であるということである。

この論文の特色の1つは、上に述べたことを説明するために、質の高い計量モデルを設定した上で、高度の推定方法を用いてデータの検証を試みたという姿勢である。これは厳格な実証研究を目指すアメリカの経済学者の姿勢が読み取れ、大変印象的である。本論文でもMIMIC (Multiple-indicator, Multiple-cause model) の非線型モデルが使われている上に、計量経済学におけるいわゆる識別の問題にも注意を払っている。しかも、データ・ソースとして個票の利用に恵まれたアメリカならではの实証研究の質の高さである。

親子同居の経済効果を分析するために、これほど複雑なモデルを推計する必要があるのかという疑問もあるだろうが、学問的にレベルの高い論文を書くことが要請されているアメリカの現状がよくわかる。わが国ではどうだろうか。コメントを含めてここにそれを書いてみよう。先ず第1に、アメリカのようにデータが豊富ではないし、個票の利用可能性にいたっては日本は後進国である。第2に、労働経済、財政学、社会保障研究の専門家の中で、数量分析を毛嫌ひする雰囲気はまだ多少残っている点もある。第3に、数量分析を得意とする人の間で、政策の効果に注目しようとか、文化、政治、哲学等の果たす役割に重きをおく習慣もまだ成熟していない。今後のわが国において学問の発達と学問の実践が両立するような時代の到来を願うものである。第4に、やや残念なことは、この3人の論文では同居のメリットを厳格に示しながらも、アメリカにおいて同居を増加させた方がよいのか、さらに増加させる方法や政策に関することが、ほとんど述べられていないことである。Börsch-Supan, McFadden and Schnabel の論文を読みながら、このような4点が頭をよぎった次第である。

第7章は、Leslie Papke, Michell Petersen and James Poterba による、401(k) プランがアメリカの

企業年金制度を本当に変えたかどうかを調べたものである。アメリカではよく知られているように、1980年代の税制改革、特に401(k)プランの導入によって、企業年金の分野でDBプラン(確定給付型)からDCプラン(確定拠出型)へのシフトが起こったとされる。さらに、401(k)プランによってアメリカ人の貯蓄性向を刺激して、私的貯蓄率を高めたのではないかとされている。本論文はこのことを確認しようとしたものである。

Papke, Petersen and Poterbaの仕事は、新しいデータ・ソースを用いた点に特色がある。彼達の発見した事実は次のように要約できる。第1に、401(k)プランは、既に存在しているDBプランにとって替わる制度になっていない、と報告されている。第2に、しかしいくつかの企業は、既存の節約・利潤共有プランにとって替わって、401(k)プランに移行した、とされる。すなわち、401(k)プランによって課税所得の引延ばし効果(すなわち節税効果)があったと理解できる。

この論文の意味するところは次のようにまとめられよう。第1に、よくいわれているようなDBプランから401(k)プランを含んだDCプランへの移行は、それほどみられないということである。これは彼達自身が企画・収集したサーベイ・データによる特色からくるものなのか、それとも一般的にいえるのかどうか、よくわからない点がある。第2に、アメリカの家計貯蓄率が低いことがアメリカのマクロ経済問題の元凶の1つとされ、貯蓄率を上昇させる方策がいろいろ考えられているが、税制改革を伴う401(k)プランはさほどこれに貢献していないとも解釈できる。ただし、この第2の点はアメリカにおいても大変な論争点なので、外国人である評者がコメントできる知識を持ち合わせていない。

わが国への教訓としてどのようなことが考えられるだろうか。第1に、現今の超低金利を反映して、多くの企業年金の財政赤字は深刻であるが、わが国にはDCプランを導入、ないし移行した企業年金はほとんどない。アメリカのように、私的貯蓄率を上げるために、401(k)プランを含んだDCプランへの移行を考えるのではなく、個人資産管理の適正化のためと企業年金の財政赤字を減少させるためにも、DCプランを考慮する時期にわが国も来ているといえる。第2に、ただし税制上の優遇を与えてまでもDCプランに移行

する必要はないと考える。わが国の貯蓄率決定は税制の変化にそれほど影響を受けていないし、わが国の政府財政赤字の巨額さを考慮すると、税制上の優遇を与えることはさほど説得的ではないからである。

第8章の論文は、Jonathan Skinnerによる貯蓄理論の実証研究である。貯蓄率決定モデルとして、ライフサイクル仮説、遺産動機を含んだライフサイクル仮説、そして予備的動機仮説の3つを代表的理論として取り上げ、マクロデータとミクロデータを用いてどの理論がデータで支持されるかを調べたものである。

Skinnerは貯蓄決定における住宅資産の役割に注目して、住宅価格の変動による住宅資産の変化が消費、貯蓄に与える効果を実証しているのである。比較的簡単な理論モデルを作成して、次のような結果を得ている。すなわち、若年者と高年者では住宅資産への見方が大きく異なることが、Skinnerの定式化の特徴になっている。高年者では住宅資産は不時に遭遇した時に、バッファーとして存在しており、売却して現金化することもよくあることに注目する。従って、住宅を考慮することによって、上の3つの理論のうち予備的動機仮説を支持することになる。

第9章は、Jonathan Feinsteinによる高齢者の健康状態と住宅の関係を、理論的に研究したものである。特に、健康が悪化した時に住居の移動が可能かどうかを、移動コストを考慮に入れてシミュレーションを行ったものである。モデルは相当複雑であるが、高齢者の住居移動を相当程度予測可能にしたものである。

第8章と第9章の住宅ないし住居資産を媒介とした経済モデルの結果を、わが国を念頭において評価してみよう。第1に、この2つのモデル共にアメリカを対象としているので、住宅資産の流動化、すなわち住宅の売却が簡単であることを忘れてはならない。わが国では住宅や土地の売買はそれほど頻繁ではなく、従ってここでのモデルが想定しているように流動性が高くなく、理論通りに進まない可能性が高い。流動性が低ければ異なる結果もありうる。第2に、わが国では住宅・土地は現在でも遺産・贈与の手段として使われる要素が強く、高齢者が簡単に売却・換金して自分の生活費にあてるような行動はさほどみられないといえる。この事実は第1の点とも密接に関係がある。以上をまとめると、住宅資産を含んだ貯蓄モデルは日米で相当異なるのではないかと、いうことである。

最後の第10章は、David Weilによる高齢化と死亡

不確実性が遺産動機と貯蓄にどのような影響があるかを、重複世代モデル (OG モデル) によって調べたものである。遺産を残す人の死亡時期不確実性が高まることによって、遺産受領者の貯蓄率の低下を引き延ばす方向に働くことを明らかにした。換言すれば、貯蓄率の上昇効果を持つものと理解できる。死亡時期の不確実性が本人の貯蓄率を高めることは既に周知の事実であるが、子供の貯蓄率にまで影響を与えることを調べていることは興味深い。少なくとも理論的には面白い発展が本論文によってなされている。

しかし、評者にはこの不確実性が本当に重要なのかどうか、多少疑問と映る。というのは、子供は親の死亡時期まで考慮に入れて貯蓄額を決定しているのだろうか、という問いである。確かに子供にとって、予想される遺産の存在は貯蓄に影響があるだろうといえるが、親の死亡時期の不確定要因まで視野に入れているのではないのか。特に多額の遺産受領が予想される子

供にとっては、親の死亡時期不確実性は大切かもしれないが、一般の人ないし遺産受領の期待できない人(むしろこの人達の数が圧倒的に多い)にとってはさほど影響力のない要因といえる。従って、マクロ経済の貯蓄への影響についてそのことがいえる。

このことは James Poterba のコメントにも暗示的に示されていると理解できる。Poterba は Weil の考慮した不確実性に加えて、5つの不確実性が重要であるとコメントしているのである。直接には Weil による親の死亡時期不確実性はさして重要ではないと述べていないが、間接的にそのことを言っているように評者には映る。

本書全体を最初から最後まで読む必要はさほどないが、個々の論文には質が高く、しかも興味深いものも多いので、読者の関心に応じて個々の論文を読む価値はある、というのが評者の読後感である。

(たちばなき・としあき 京都大学教授)

クリストファー・ピアソン著/田中 浩・神谷直樹訳

『曲がり角にきた福祉国家』

(未来社、1996 年)

伊 藤 周 平

I. 1970 年代後半からの経済成長の停滞とそれに伴う長期的な不況を背景として、多くの先進諸国では、従来の福祉国家体制に対する批判が噴出し、いわゆる「福祉国家の危機」が語られることとなった。こうした「福祉国家の危機」をめぐる議論自体は、1980 年代半ばには鎮静化するが、少なくとも「福祉国家の危機」が語られるようになってから、福祉国家体制やその発展の方向に関して存在していたコンセンサスが崩れ、福祉国家をめぐる理論的状況も福祉国家を擁護する議論に代わって、福祉国家への批判論が優勢となってきたことは確かである。もっとも、福祉国家への理論的な批判にもいくつかの潮流がみられ、「福祉国家の危機」の時期の福祉国家批判の中心をなしていたのが、ニュー・ライトやネオ・マルクス主義といった伝統的な左右両派の立場からのものであったのに対して、近年では、いわゆる「新しい社会運動」の影響を受け、フェミニズムや反人種差別主義 (アンチ・レイ

シズム)、環境保護主義 (グリーンニズム) などの立場からの福祉国家批判が活発化している。その結果、福祉国家論の内容は多様化し、福祉国家への理論的批判の内容も多面的なものとなっている。

ヨーロッパ諸国では、経済成長の停滞は 1990 年代に入っても続き、特に先進的な福祉国家体制のもとで良好な経済パフォーマンスを維持してきたスウェーデンなどでも急速に経済状況が悪化し、失業率が増大している。これに人口高齢化、EU 統合という政治的、社会経済的な課題が重なり、福祉国家は「これまでになくはげしい政治的論争の渦中」(本訳書、15 頁、以下、頁数は本訳書の頁を示す) に引きずり込まれている。まさに、福祉国家体制は新たな再編を迫られているのである。同時に、福祉国家の研究領域も貧困や福祉供給の問題といった個別的、実践的な課題にとりくんできた従来の地味な研究の枠を越え、政治学者、経済学者、社会学者、歴史学者など多くの社会学者が

参入して、最も活発な議論が展開されている領域のひとつになっている。

一方、日本では、マクロな福祉国家論が十分な展開をみせず、ヨーロッパ諸国に比べて福祉国家研究は大幅に立ち遅れてきた¹⁾。確かに、1980年代半ば以降、福祉国家の比較研究が日本でも学際的な社会科学の研究テーマとして認識されるようになり、近年でも、福祉国家の比較研究に関しては幾つかの成果が出ている。しかし、「福祉国家の危機」以降の理論的議論を整理、分析し、その成果を日本の福祉国家政策の検討に生かそうという研究は、ほとんどなされてこなかったといつてよい。フェミニズムや反人種差別主義、環境保護主義の立場からの福祉国家批判に至っては、まともな紹介すらなされていないのが現状である²⁾。そのことが、後にみるように、受益者負担の名のもと、日本の福祉国家政策のなし崩し的な選別主義的再編を許してきたひとつの大きな原因とも考えられる。

こうした状況の中で、本訳書が出版された意義は大きい。本書の筆者クリストファー・ピアソン自身が、現在、スターリング大学の政治学リーダーの職にある政治学者であり、ヨーロッパでの福祉国家研究の理論的、実証的な広がり我代表している論者といえる。本書は、福祉国家発展の歴史的ダイナミズム、福祉国家の現状とその課題をこれまでの福祉国家研究の成果を踏まえながら、マクロな視点から幅広く包括的に検討しており、すでに、海外の学界でも高い評価を受けている。現在までの福祉国家研究の主要な論点は、ほばもれなく整理はされており、マクロな福祉国家論の立ち遅れが日立つ日本の福祉国家研究にとっては、まさに恰好の入門書が紹介されたといえる。本書は、序論と結論を含めて、全部で8章から構成されている。本稿では、序章から順に本書の構成に沿って、その内容を紹介、要約し、本書が提示している福祉国家の課題、特に日本における今後の課題を展望することとしたい。

Ⅱ. 序論では、先進資本主義社会が「福祉国家〔の限界〕を乗り越えるような社会的・政治的体制へとみずからを移行させる再編過程の途上にある」(17-18頁)という主張が支持を得ているとされ、その代表的な主張が7つの命題にまとめられている。筆者が本書で検討するテーマがここで確定され、全体の構成が示されている。

第1章から第3章までは、福祉国家、社会民主主義、先進資本主義の構造という3者関係の視点から、福祉国家に対する主要な理論的アプローチが検討されている。第1章ではまず冒頭で、当初は福祉国家と資本主義は、そもそも本来的に両立しないものとして捉えられていたと指摘され、そうした見解の代表的なものとして、アダム・スミスに代表される古典派経済学とマルクスの資本主義批判が採り上げられ、その主張の要点が簡潔にまとめられている。しかし、20世紀に入ると、国家による福祉供給は、資本主義経済と矛盾するどころか、資本主義経済にとって不可欠でさえあるという見解がしだいに有力となり、福祉国家と資本主義が共生の関係にあるという主張が「支配的な定説の位置」(33頁)を占めるに至ったとされている。

そして、福祉国家と資本主義の共生関係を前提としながら、福祉国家の生成、発展において何が最も重要な要因であったかに関する3つの主要な主張、すなわち、産業主義理論、近代化理論、社会民主主義理論が考察されている。このうち、産業主義理論は、福祉国家を工業化や都市化といった「産業化の過程で生みだされた新しい必要と新しい富の産物」(40頁)という主張を核心とする理論で、P. カットライトやH. ウィレンスキーをその代表的論者とする。しかし、産業主義理論は、産業化に伴って生じた新しい社会的ニーズが具体的な福祉国家体制の中に制度化されていく政治的、歴史的条件を無視しており、福祉国家の多様な発展を説明できないという重大な欠点をもっていた。

これに対して、近代化理論は、産業主義のテーゼに普通選挙権の確立による大衆民主主義の興隆という政治的な視点を加えて、福祉国家の発展を考察するアプローチで、福祉国家を「産業化という状況において、完全な市民権の獲得を目的として成功した、政治的組織の産物」(52頁)と捉える点に特徴がある。福祉国家の発展を市民権の拡大、もしくは普遍化の歴史の一部とみるT. H. マーシャルがその代表的論者といえる。しかし、この近代化理論も、マーシャルの市民権理論自体がそうであるように、福祉国家や市民権の拡大についての単線的発展モデルに依拠しているという問題が指摘されている³⁾。

近代化理論が提起した政治的な視点は、社会民主主義理論によって発展させられた。社会民主主義理論の特徴は、福祉国家を「産業的・政治的動員の産物」と捉え、福祉国家化を通じた「資本主義の漸進的な変

革」が平和的に可能であるとする点にある(60頁)。しかし、経済の社会化や計画化といった社会主義的な政策には膨大なコストと大きな抵抗が予想され、それらの政策を自由主義的な議会制度の枠組みを破壊せずに実現することにはかなり困難を伴っていた。こうした社会民主主義のジレンマを解決する手段として注目されたのが、経済学者J. ケインズの理論であった。ケインズの理論は、金利や貨幣供給といったマクロ経済の主要な変数を政府が操作することによって、市場システムを管理することが可能というもので、議会制民主主義を通じた社会主義の実現をめざす社会民主主義者にとって、強制的な経済の社会化や計画化などの冒険を侵すことなく、社会主義的な戦略を追求していくことが可能であるかのようにみえたため、広く受け入れられ、政策的にも実践されていった。かくして、資本主義的な経済形態を残しながら、国家介入によって市場システムを制御していくという混合経済の考え方が定着し、いわゆる「ケインズ主義的福祉国家」が戦後の社会民主主義の戦略の中心的位置を占めるに至ったと筆者はみている。また、1980年代に、G. エスピーング・アンデルセンやW. コルピイらによって展開された「権力資源」モデルも、福祉国家を労働者階級の組織的な政治運動の成果とみる点において、こうした社会民主主義理論の延長線上にある。このモデルでは、スウェーデンなどの最も成功した社会民主主義的福祉国家の特徴として、強力な労働運動の存在、社会民主党の伸張と長期政権の維持、弱体な保守政党、持続的な経済成長などが挙げられている。しかし、筆者は、社会民主主義理論や「権力資源」モデルが、労働者間の利害の同質性を前提にしていること、社会民主主義政党以外の政党、特に保守政党が福祉国家化の推進に果たした役割についての考察が不十分であることなどの理由から、現在では説得力を失ってきていると指摘している。

Ⅲ. 第2章「政治経済学と福祉国家」では、以上のようなケインズ主義的福祉国家とそれを支えてきた社会民主主義の理論に対する左右両派からの理論的批判が検討されている。

まず、福祉国家に対して最も強力で、政治的にも影響力のある批判を展開したのは、ニュー・ライト(The New Right)と呼ばれる論者である。筆者は、ハリエクやフリードマンの議論を概観した上で、ニュ

ー・ライトの福祉国家批判の論点を、福祉国家は非経済的、非生産的、非効率的、専制的で、個人の自由の否定であるという5つにまとめている(96-98頁)。こうしたニュー・ライトの福祉国家批判の思想は、1980年代のサッチャリズムやレーガニズムの中で具体化され、実際の政策として展開された。それは、福祉国家が投資意欲や勤労意欲を損ない、貧困層の依存を高めるという前提のもと(後に筆者が指摘しているように、こうした前提には根拠がないのだが)、公費の削減と福祉サービスの民営化を積極的におしすすめるものであったり。また、筆者は、ニュー・ライトの福祉国家批判が自由主義的代表民主主義の批判と結びついている点にも特徴があるとし、政党間で投票を競いあう民主主義的な利益政治や肥大化した官僚制のもとでは、政府は常に過剰な要求にさらされ、無責任的な支出を増大させ、過剰負担の状況に追い込まれると主張する「公共選択学派」の理論にも考察を加えている。

次に、ネオ・マルクス主義の立場からの福祉国家批判が検討されている。1960年代ごろから、多くのマルクス主義者が教条主義的な議論を脱し、福祉国家の議論へ参入してくるが、その契機となったのは、R. ミリバンドとN. プーランツァスの論争であり、「国家論のルネサンス」と呼ばれるマルクス主義国家論の新たな展開であった。その過程で、国家を資本家階級による階級支配の道具と考える従来 of 古典的なマルクス主義の国家論は修正され、国家は資本家階級に対して相対的な自律性をもっており、単一の目的を追求するほど一枚岩的ではないという見解が有力になっていった。筆者によれば、こうしたネオ・マルクス主義の立場からの福祉国家批判の要点は、福祉国家が先進資本主義国家に特有の形態であり、資本蓄積が持続できる環境を長期にわたり、保障する役割を担っているという点にあるとされる(107頁)。そして、資本主義国家は、資本蓄積と国家の正統性の確保という2つの要請を果たすために、必然的、慢性的に財政危機に陥らざるをえないとする議論(J. オコンナー)、現在の資本主義が「組織的資本主義(organized capitalism)」から「脱組織的資本主義(disorganized capitalism)」への変化の中にあり、その結果、労働戦線の分裂、国家への信頼の衰退、中間階級の福祉国家からの離反などが生じ、福祉国家が構造的な衰退に直面していると主張する議論(C. オッフエ、ラッシュとアーリー、B. ジェソップ)などの代表的なネオ・マルクス主義者の

議論が詳しく考察されている。以上のように、福祉国家と資本主義は両立せず、根本的に矛盾するものと捉える点では、ネオ・マルクス主義者は、その政治的立場の決定的な相違にもかかわらず、ニュー・ライトと共通している。両者の相違は、前者が資本主義の矛盾にその原因を求めているのに対して、後者が民主主義と国家福祉にその原因を求めている点にあるといえる。

続く第3章は「新しい社会運動と福祉国家」と題して、1980年代ごろから活発化した、いわゆる「新しい社会運動」の影響を受けたフェミニズムや反人種差別主義、環境保護主義の立場からの福祉国家批判が検討されている。

まず、フェミニストの福祉国家批判の特徴は、福祉国家が女性の犠牲において、資本と男性の利益を確保する、先進資本主義国に特徴的な国家形態であり、公式経済統計にあらわれない諸制度や公的供給以外の諸制度に大きく依存し、女性は、そうした制度をとおして無償もしくは低賃金で福祉サービスを提供させられているとみる点にある(139頁)。つまり、フェミニストは、福祉国家そのものが性差別や家父長制的構造を内在しており、福祉国家プログラムや政策が、それを補強、固定化する役割を果たしていると批判しているのである。例えば、フェミニストの分析によれば、多くの国の所得保障制度は、戦後のイギリス福祉国家の青写真になったとされるベヴァリッジ・プランがそうであったように、男性を扶養者、女性を被扶養者と位置づける家族モデルを前提に構築されてきた。そのため、このモデルからの逸脱の程度の大きい人ほど、制度上不利に取り扱われるという現象が生じてきている。特に、離婚した子供をかかえている女性やひとりぐらしの高齢女性にとっては、こうした前提のもとで組み立てられた福祉国家プログラムは、生活保障の制度としては大きな限界を有しており、公的サービスが不十分な場合には、貧困に陥る可能性の高いことが指摘されている。いわゆる「貧困の女性化(feminization of poverty)」と呼ばれる現象であるが、特定の家族モデルを前提とした福祉国家プログラムは、こうした「貧困の女性化」現象を解消するどころか、ますます増大させているといえる⁹⁾。

次に、反人種差別主義の立場からの福祉国家批判の特徴は、福祉国家が民族的少数派の犠牲のうえに、資本家と白人(とくに男性)の利益を保障するという、

先進資本主義国家に特徴的な性質をもっている点にある(158頁)。具体的には、福祉国家は、その生成の当初から国民国家を前提としており、国民国家の領域内に住みながら、国籍を有していない民族的少数派を福祉国家サービスや給付の対象から排除していること、福祉国家プログラムや政策が、そうした人種差別を解消するどころか、それを固定化、補強し、民族的少数派の不利益を再生産しているという批判が加えられている¹⁰⁾。特に、後者の批判は、フェミニストの議論と類似しており、筆者は、こうした反人種差別主義者の福祉国家批判とフェミニストのそれとのいくつかの重要な類似点を確認した上で、民族的少数派の女性が福祉国家のもとで二重の抑圧をこうむっていることを実証的に分析している。

第3に、環境保護主義の立場からの福祉国家批判が検討されている。環境保護主義者の福祉国家批判の要点は、福祉国家を産業資本主義国家に特有な形態とみなし、それがとどまることをしらない経済成長の論理と官僚主義的な形態によって損なわれているとする点にある(184頁)。具体的には、福祉国家が経済成長を前提とする産業主義の論理に組み込まれていること、福祉国家は現代社会のテクノクラシーの優位を最も典型的に体现していること、福祉国家は、それが労働者階級の組織化と運動に対応して出現したものであったとしても、本来企業などが負担すべき社会的費用を国民全体に負担させる手段になっていること、福祉国家は、市場が供給できる財やサービスによって対応可能な個人的問題や個人的ニーズをあたかも集合的ニーズのようにみなして専門主義的に対応していることなどの批判が加えられている。つまり、福祉国家は本来的に非民主的で、官僚主義的、抑圧的なものとして弾劾されており、この点では、ニュー・ライトやネオ・マルクス主義の論者と共通する面がある。こうしたさまざまな立場からの福祉国家批判に関しては、再度、第6章と終章で採り上げられ、筆者の総括と評価が加えられている。

IV. 以上の考察を踏まえた上で、続く第4章と第5章では、福祉国家群の発展と危機の状況が国際的な比較の観点から実証的に分析されている。

第4章「福祉国家の起源と発展」では、1970年代半ばまでの欧米諸国の福祉国家の発展過程が国際比較の観点から検討されている。まず、筆者は、福祉国家

の起源を①社会保険の最初の導入、②市民権の拡大と公共福祉の脱救貧化、③社会費の増大という基準から考察し、それが1870年代にまで遡ることを指摘した上で、1880年代から1914年までを「福祉国家の誕生」の時期、1920年代から1975年までを「福祉国家の成長（発展）期」に区分している。この福祉国家の発展期は、1918年から1940年までの「『統合』と発展」の時期、1945年から1975年までの「福祉国家の『黄金時代』」に時期区分され、さらに、後者が1945年から1950年までの「復興期」、1950年から1960年までの「相対的停滞期」、1960年から1975年までの「大拡張期」とに分けられている。

このうち、筆者が特に着目しているのが、1945年以降から約30年続いた福祉国家の「黄金時代」である。この時期の特徴は、市民権の共有という考えを基礎に、包括的で、普遍的な福祉国家の建設をめざして、初期改革が急速にはじめられた時期であり、その拡充された（福祉）制度の枠内で、給付額と給付範囲を迅速に拡大するために、財源のすみやかな増強が公約としてかけられた時期であり、混合経済と社会福祉制度の拡充を擁護するという政治的合意が、きわめて広範に浸透した時期であり、経済成長と完全雇用という公約がかけられた（そして、成功をおさめた）時期と特徴づけられる（239-241頁）。もっとも、筆者は、こうした「福祉国家の戦後における発展モデル」が、イギリスの特殊な事例をモデルにして、社会民主主義という特殊な立場から強引に、かつ楽観的に解釈することで形成されてきたものという批判を加えている。また、戦後の福祉国家体制への合意は実際には存在しなかったか、あるいは社会民主主義者が説明してきたよりも限定された範囲でしか存在しなかったとみる論者もいる。しかし、そうした合意の有無は置くとしても、少なくともこの時期、持続的な経済成長を背景に、各国で社会費の大幅な増大と福祉国家化の進展がみられたことは確かである⁷⁾。実際、ハリエクらは、この時期にすでに活発な出版、思想活動を行い、福祉国家に対する批判を展開していたが、そうした批判は、ごく一部の例外を除いて、大きな影響力をもつことなく、周辺的なものにとどまっていた。筆者も、さまざまなデータを用いて、こうした福祉国家の発展過程を検証している。

国際的にながくつづいてきた成長と発展パターンに中断が認められるようになるのは、1970年代初めか

ら半ばにかけての時期であり、この点については、福祉国家の歴史的な発展に言及するほとんどの論者の見解は一致している（266頁）。そして、この時期を境に、福祉国家の信頼性に疑問が投げかけられるようになるが、第5章「先進福祉国家における矛盾と危機」では、1970年代半ば以降の福祉国家のこうした苦境が福祉国家の危機と矛盾という観点から分析されている。

まず、多義的な「危機」と「矛盾」という概念が確定され、社会民主主義的な福祉国家への信頼を失わせたのは、戦後の持続的な経済成長の終焉が大きいこと、福祉国家の研究領域でも、混合経済、もしくは福祉資本主義に内在する矛盾を福祉国家の真の原因として強調する研究が盛んとなったことなどの指摘がなされている。そして、福祉国家による社会・経済政策面での国家介入は、一連の社会的矛盾や危機の進行を、くいとめることはできないまでも、それらを封じ込め、抑制することができたという「危機封じ込め理論」を中心に「福祉国家の危機」をめぐる議論に検討が加えられている。さらに、ニュー・ライトやネオ・マルクス主義者の両方が仮定していた福祉国家が資本主義経済の成長をにぶらせるという仮定は、個々の経済主体のレベルでも、一国全体の経済のレベルでも理論的に限界があること、公共支出が民間投資をにぶらせるといった主張や社会福祉給付が現実には労働意欲を低下させるという主張が根拠の薄いものであることなどが実証されている。最終的には、筆者は、自由民主主義が不安定だとか、数多くの社会支出の項目が削減されたとか、主要な福祉プロジェクトに対する民衆の支持が低下したといった主張は、ほとんど立証されなかったとし、現在残っているのは「福祉国家の思想的な危機」（329頁）であると結論づけている。

V. 第6章「福祉国家は曲がり角にきたか？」は、「福祉国家を越える」ような変革を期待する論者の主張に対して、これまでの諸章で考察した証拠に照らし、一定の評価をくだすことに向けられている。結論から言えば、筆者は、これまでの考察から、いかなる先進工業社会においても福祉国家が「消滅する」という可能性は現実には起こりそうもないこと、起こる可能性が高いのは、福祉国家の将来に向けての再構築であり、福祉国家体制のあるひとつの型から別の型への転換だとしている。そして、特に R. ティトマスの社会

政策モデルと、エスピング-アンデルセンの福祉国家レジーム論を中心に、福祉国家の類型論が検討されている。一方で、筆者は、先の環境保護派の主張に一定の理解を示しつつ、今後の真の課題は、経済成長の持続可能性という要請と矛盾せず人類一般の福祉を保障するような政治的しくみを発見し、実現していくことだとも提言している。

こうした課題設定を行った上で、社会民主主義的な福祉国家を取り巻く難局に対する対応策、代替案について検討が行われている。筆者によれば、これらの代替案には①市民権の原理を拡張したり、市民社会を再生、活発化することによって、国家権力を抑制しようとするもの、②なんらかの形で投資活動の社会化を行おうとするものの2つがある(363-364頁)。まず、市民権の原理の拡張を主張する議論は、個人の自律性を根拠にした市民権理念を再構築することで、権力を国家から権利行使の主体である個人へ再分配しようとする試みといってよい(A.ウィール、キングとウォルドロンら)⁸⁾。しかし、この議論は、問題の多いマッシュタルの市民権理論に依拠しすぎており、市民権の拡大に伴う国家権力の増大という側面への考察が不十分であるなどの難点があるとされる。また、市民社会の再生を主張する議論は、介入主義的な国家のもつ過剰な権力に対抗するため、市民社会を活性化することを要求するもので、国家と市民社会との関係を再定義しようとする議論である(J.キーンら)。この主張に対しても、筆者は、市民社会の内部における経済的権力の不均衡や階級的、ジェンダー的、人種的な不平等の問題にどう取り組み、それらをどう克服していくのかという重要な問題を無視しているなどの批判を加えている。さらに、これらの議論との関連で、福祉を多元的にとらえ、その上でボランティアな福祉供給の役割の強化を求める福祉ボランティアの議論についても、ボランティア・セクターが国家よりも良好なサービス供給者になるとはいえないこと、最も不利な立場にいる人の社会的ニーズが彼ら自身の自助努力で充足していけると考えるのは、きわめて非現実的であることなどのかなり痛烈な批判を展開している。第2に、投資の社会化という戦略がある。ここでは、特にエスピング-アンデルセンの労働者基金の構想が詳細に検討されているが、この戦略に対しても、筆者は、それが持続的な経済成長や労働社会を前提としている点で問題があるとしている。

終章では、これまでの福祉国家の国際比較的、歴史的な考察に基づいて、福祉における国家の役割が擁護されている。筆者は、国家による福祉配分のあり方は変化しているが、それが消滅していくような国はみあたらないし、また国民の福祉の状態について無関心な「最小国家」へと移行しつつあるような国もないとし、福祉国家の普遍性を強調している(402頁)。そして、こうした福祉国家の普遍性に対する反論、つまり、福祉国家の介入を最小限度にとどめるべきだという主張が批判的に検討されている。筆者によれば、この主張には、福祉を共同社会的な自主管理という、より地方分権的、非階層的、非官僚主義的な形態にもどすことにより、国家介入を避けようとする新しい社会運動の中でみられる提言と福祉の配分機能を市場にもどすことにより、国家介入を制限しようとする新保守主義の戦略の2つがある。筆者は、これらの提言に対して、財源を調達するための国家の強制力、あるいは国家が調達する財源に基づく福祉サービスの多くは、それらを他の機関が代替できるとは考えにくいこと、福祉機能の配分をいま以上に市場にもどすということは、結果としてもたらされる福祉の状況を現在の福祉国家体制のもとでの状況よりも、さらに不公正なものにするなどの反論を加えている。その上で、最後に、福祉国家のさまざまな問題の中心にあるのは、政治的活力の集団的喪失であるとし、それをJ.ハーバーマスの言葉を借りて、「脱政治化」と表現し、福祉国家を政治的に擁護していく必要性、福祉国家の「再政治化」の必要性を力説している。

VI. 以上、本書の構成に従って、その内容を紹介、要約してきたが、最後に、評者の立場から、本書の筆者の議論に一定の評価を加え、あわせて、本書から読み取れる日本における福祉国家、もしくは福祉国家論の課題を展望することとしたい。

IIIでもみたように、筆者は福祉国家に対するさまざまな立場からの批判を多面的に検討し、それぞれの問題点を指摘しているが、フェミニズム、反人種差別主義などの立場からの新しい潮流の福祉国家批判に対しては一定の共感を示しているように思われる。これに対して、ニュー・ライトの福祉国家批判に対しては、筆者は手厳しく批判を加え、その不適切さを論証している。筆者の議論と重なる面もあるが、評者自身の見解もまじえながら、ニュー・ライトの福祉国家批判の

問題点について要約しておこう。

筆者も指摘しているが、ニュー・ライトは、市場システムに大きな価値と信頼を置いている。したがって、その基本的戦略は、国家による福祉供給を市場システム内での商品的供給に置き換えることで、福祉国家を再編、もしくは解体していこうとする「再市場化」の戦略にあるといつてよい。こうした戦略は、具体的な政策場面では福祉領域への市場原理や競争原理の導入、福祉供給の民間委託や民営化 (privatization) といった形態をとって現れることになる。一方、市場システムのほかに、ニュー・ライトが国家福祉の代替として強調しているのが、家族やボランティアといったインフォーマルな供給主体である。ニュー・ライトは、福祉国家の理念こそが、家族の崩壊、健全なモラルや宗教心の衰退をもたらした元凶であると批判した上で、伝統的な家族や私的な慈善団体、ボランティアなどの活性化と強化、中間団体の復興を強調している。それは福祉の供給機能を国家や自治体といった公的な機関から、家族やボランティアなどの私的なものに転嫁しようとする福祉の「私事化」の戦略と呼ぶことができる⁹⁾。しかし、こうしたニュー・ライトの福祉国家批判には、次のような問題点がある。第1に、ニュー・ライトの福祉国家批判の議論の立て方は一面的で、十分な歴史的根拠に基づいているとはいえない。そこには誇張や過度の一般化がみられる。第2に、ニュー・ライトは、市場システムを抽象的に論じ、過度の期待を寄せているが、経済的な権力が市場にもたらす不平等 (例えば、独占や寡占状態の出現) を無視する傾向にある。第3に、民営化などの代替案は、現存の福祉供給よりも不平等な結果をもたらす可能性が強く、希少な資源の使用という観点からみても、必ずしも効率的とはいえない。第4に、ニュー・ライトは、自らが批判してきた介入主義的な国家を自由市場と社会秩序の維持という観点から再びもちだしており、論理的な整合性を欠いている。特に、アメリカで有力に主張されている依存文化打破のための貧困層の再教育や労働規律への順応を促進しようとする政策は、明らかに介入主義的であり、国家権力の増大と個人の私生活への介入強化につながることは確実といえる。第5に、ニュー・ライトの私事化の戦略の背後には、家族、特に、女性が今よりも重い福祉や介護の責任を自主的に担い、しかも担うことが可能だという暗黙の前提がある。しかし、この前提自体が、核

家族化と女性の社会進出の進展の中で、すでに崩壊している。にもかかわらず、私事化の戦略を推進する政策は、女性にとって抑圧的なものとならざるをえないだろう。第6に、アメリカやイギリスの現状をみる限り、ニュー・ライト的な福祉国家の再編は、貧困の増大、不平等や格差の拡大をもたらすことがますます明らかになっている。不平等や格差の拡大した社会では相互扶助や社会連帯の理念は定着しにくく、ある意味で、ニュー・ライト的な政策は、ニュー・ライトが強調している慈善団体やボランティアなどの存立基盤となる理念をほりくずす結果となっている。

これに対して、フェミニストや反人種差別主義者は、現存の福祉国家プログラムに厳しい批判を加えてはいるが、基本的には国家による福祉供給の擁護者であり、ニュー・ライトの主張するような福祉国家の削減や解体論には批判的である。特に、フェミニストは、ニュー・ライトの私事化の戦略には、当然のことながら真っ向から反対を唱えるだろう。フェミニストが介護や育児の社会化を主張する際に想定されているのは、福祉サービスの公的供給であり、公的な福祉供給の拡充を前提とした上で、脱官僚主義的な福祉サービスの提供と女性の福祉国家政策の決定過程への参加の促進が主張されている。

そして、近年、これらの批判を摂取しながら、福祉国家論の再構築を模索する試みが活発化している。Vでふれたように、筆者もそうした議論として、市民権の理念を再構築し、普遍的に拡大していこうとする議論と市民社会を活性化しようとする議論、投資の社会化の議論をとり上げている。しかし、実際の議論はこれだけにはとどまらない。ここでは、筆者が見落としている福祉国家の再構築にむけて近年有力となりつつある潮流を2つほど補足の形で紹介しておこう。1つは、集権的な国家福祉の限界を認識し、経済システムの多元性、労働者の協同と参加を強調する「市場社会主義 (market socialism)」の議論である。その代表的論者である S. エストリンと J. ルグランは、市場を社会主義や資本主義といった体制とは別の次元のシステムと捉え、「市場の失敗」は市場システムそのものではなく、資本主義に起因するとみる。その上で、市場システムを分権化された経済的意思決定を調整するもっとも効率的な方法であるとし、市場を社会主義の目的を達成するように利用すべきだとする¹⁰⁾。ここでは、福祉サービスの供給における労働者や当事者の参

加や消費者主権が強調されている。しかし、市場社会主義の議論にも、福祉サービスの利用におけるジェンダーや人種的要因、経済的社会的な不平等を十分に考慮にいていないという批判が加えられている。2つめは、ドイツの法社会学者 G. トイブナーを代表的論者とする福祉国家における法化論である。これは、福祉国家における法的規制の問題と限界を指摘し、法の手続化や福祉クライアントの手続的権利の確立という形で、国家の福祉機能を残しながらも、福祉国家における介入構造を直接的なものから間接的なものに、より抑圧的でないものに変えていこうとする議論である¹¹⁾。法化論は近年の福祉国家研究の重要な潮流となっており、取り上げられるべき重要な論点ではなかったかと思われる。この議論への考察が欠けているのは、本書の重大な片手落ちといえる。いずれにせよ、これらの議論は、政治的、経済的権力の分権化、脱官僚主義化と福祉クライアントを含めた参加の拡大を通じて、福祉国家の抑圧的な性格を払拭し、国家福祉の問題点を解決しようとするものと要約できる。それらは、いくつかの課題を抱えてはいるが、フェミニズムや反人種差別主義、環境保護主義の立場からの福祉国家再編のための戦略とも重なる点が多い。福祉国家論の再構築の方向は、分権化と参加の拡大という方向に収斂してきているように思われる。

筆者も述べているように、将来的に福祉国家が解体するという可能性は、いかなる先進工業社会においても現実には起こりそうもない。問題は、ニュー・ライトの福祉国家批判に対して、新しい福祉国家の将来像を明確に提示しえないまま、退潮を余儀なくされた社会民主主義の側にあったといえる。つまり、福祉国家の積極面、もしくは国家による福祉供給の積極面を十分に擁護できなかった哲学や思想の貧困こそが問題なのであり、今後の福祉国家論の課題は、まさに、そうした福祉国家擁護の哲学や思想の確立、それをもとにした政治勢力の再結集にあるといえる。ただ、本書はあくまでも福祉国家研究の論点羅列と課題の提示に徹しており、福祉国家論の再構築に向けての具体的な提言はなされていない。どのような種類の福祉国家体制が望ましく、どのような型の福祉国家をめざすべきなのか、さらに、そうした新しい福祉国家の再編に向けての合意形成は、具体的にどのような政治勢力を結集して、どのような形で可能なのかについては本書では明らかにされていない。これらの問題は今

後のわれわれの研究課題といえよう。

一方で、筆者は、日本語版への序文で、福祉国家をめぐる諸問題が複雑性に満ち、その解決策が求められている時代だからこそ、「他国の経験から多くのことを学ぶようにつとめなければならない」(2頁)と強調している。現在、日本では、高齢化・少子化の進展が社会保障財政の悪化とストレートに結び付けられ、社会保障の構造改革の名のもと、社会保障への公費支出の削減と国民への限り無い負担増がなし崩し的に推進されている。国際的には、ニュー・ライト的な政策の限界が明らかとなり、イギリスでも18年ぶりに労働党政権が誕生した。そうした国際的流れの中であって、日本だけが、ニュー・ライト的な福祉国家再編の方向を維持し、強化しようとしているように思われる。ある意味で、日本では福祉国家体制に対する合意自体が形成されておらず、1960年代の例外的な経済成長の中で理念のないまま福祉国家化が進展してきたといえる。こうした理念なき福祉国家は、経済成長の停滞の中で、容易にその脆弱さを露呈してきた。同時に、先に述べたようなマクロな福祉理論や福祉国家論の未確立が、日本の福祉国家政策の公費削減と利用者負担の増大を許してきたひとつの大きな原因とも考えられる。本書にはこれまでの福祉国家研究の重要な論点は、ほぼ羅列されている。こうした議論を摂取しながら、日本のマクロな福祉国家論がどこまで展開していけるのか。本書が投げかけている課題にどれだけ答えていけるのか。われわれに託された研究課題は大きい。

注

- 1) この点については、拙著『福祉国家と市民権—法社会学的アプローチ—』(法政大学出版局、1996年)序章参照。
- 2) フェミニズム、反人種差別主義、環境保護主義の立場からの福祉国家批判を整理したものとして、拙稿「福祉国家と社会理論—福祉国家の社会学の構築に向けて—」『講座社会学 11・福祉』(東京大学出版会、1998年)参照。
- 3) マーシャルの市民権理論については、拙稿「トーマス・マーシャル—市民権の理論とハイフン連結社会論—」社会保障研究所編『社会保障論の新潮流』(有斐閣、1995年)参照。
- 4) ニュー・ライトの福祉国家批判については、拙稿「福祉国家とニューライト」『大原社会問題研究所雑誌』(第435号、1995年2月号)参照。
- 5) フェミニストの福祉国家批判については、拙

- 稿「福祉国家とフェミニズム」『大原社会問題研究所雑誌』(第440号, 1995年7月号)参照。
- 6) 反人種差別主義者(アンチ・レイシスト)の福祉国家批判については, 拙稿「福祉国家とアンチ・レイシズム」『社会労働研究』(第44巻第2号, 1997年)参照。
- 7) N. バリーは, 少なくとも, 1940年代後半から1960年代半ばに至るまで, 福祉国家体制に対して, 西欧では「社会民主主義的コンセンサス」とも呼ぶうる理念的合意が存在し, それは保守主義の本流によっても受容されていたとしている。Barry, N., *The New Right*, Croom Helm, 1987, p. 1.
- 8) 市民権理論の再構築を試みる議論を整理したものとして, 前掲『福祉国家と市民権』第6章参照。
- 9) 「再市場化」と「私事化」の戦略については, 拙稿「福祉国家と市場経済—再市場化と国家福祉の諸問題—」『季刊社会保障研究』(第30巻第2号, 1994年)参照。
- 10) Estrin, S. and Le Grand, J. (eds.), *Market Socialism*, Clarendon Press, 1989. 参照。
- 11) 福祉国家における法化の議論に関しては, 前掲『福祉国家と市民権』第3章参照。
(いとう・しゅうへい 法政大学助教授)

平成7年度 社 会 保 障 費

国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部
勝又幸子・山田篤裕・磯崎修夫

この社会保障費は、ILO 基準に従い、国内の社会保障各制度の給付費とその財源について、平成7年度の決算をもとに推計し、平成9年度にまとめ公表したものである。

第1部 平成7年度社会保障給付費

I 社会保障給付費の範囲

1. 社会保障給付費の範囲は、ILO（国際労働機関）が国際比較上定めた社会保障の基準に基づいて決定されている。

ILO では、社会保障の基準を次のように定めている。すなわち、以下の3基準を満たすすべての制度を社会保障制度と定義する。

- ① 制度の目的が、治療的又は予防的医療を提供するもの、所得保障を行うもの、あるいは扶養家族に対して補足的給付を提供するものであること。
- ② 制度が法律によって定められ、それによって特定の個人に権利が付与され、あるいは公的、準公的、若しくは独立の機関によって責任が課せられるものであること。
- ③ 制度が公的、準公的、若しくは独立の機関によって管理されていること。

ただし、業務災害補償は、その責任が直接事業主に課せられているので、上記③を満たさないが、社会保障に含める。

上記の基準に従えば、社会保障制度として、

社会保険制度（雇用保険や労働者災害補償保険を含む）、家族手当制度、公務員に対する特別制度、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度、戦争犠牲者に対する給付などが含まれる。

社会保障給付費は、上記のILO 基準に従い、国内の社会保障各制度の給付費について、毎年度の決算をもとに推計したものである。（統計表：表1-7「ILO 基準による平成7年度社会保障費用」参照）

2. 社会保障給付費の「医療」「年金」「その他」別分類は次のとおりである。

「医療」には、医療保険、老人保健の医療給付、生活保護の医療扶助、労災保険の医療給付、結核、精神その他の公費負担医療、保健所等が行う公衆衛生サービスに係る費用等が含まれる。

「年金」には、厚生年金、国民年金等の公的年金、恩給及び労災保険の年金給付等が含まれる。

「その他」には、生活保護の医療扶助以外の各種扶助、児童手当等の各種手当、施設措置費等社会福祉サービスに係る費用、医療保険の傷病手当金、労災保険の休業補償給付、雇用保険の失業給付等が含まれる。

Ⅱ 7年度社会保障給付費推計結果の概要

1. 平成7年度の社会保障給付費の総額は64兆7,264億円である。

(1) 部門別社会保障給付費をみると、「医療」

表1 部門別社会保障給付費

社会保障給付費	平成6年度	平成7年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	億円	億円	億円	%
計	604,657 (100.0)	647,264 (100.0)	42,607	7.0
医療	228,725 (37.8)	240,592 (37.2)	11,868	5.2
年金	310,084 (51.3)	334,986 (51.8)	24,902	8.0
その他	65,849 (10.9)	71,686 (11.1)	5,837	8.9

(注) ()内は構成割合である。

が24兆592億円(37.2%),「年金」が33兆4,986億円(51.8%),「その他」が7兆1,686億円(11.1%)である。

表2 部門別社会保障給付費の対国民所得比

社会保障給付費	平成6年度	平成7年度	対前年度増加分
	%	%	%ポイント
計	16.21	17.05	0.837
医療	6.13	6.34	0.205
年金	8.31	8.82	0.509
その他	1.77	1.89	0.123

表3 1人(1世帯)当たり社会保障給付費

社会保障給付費	平成6年度	平成7年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
	千円	千円	千円	%
1人当たり	483.6	515.5	31.9	6.6
1世帯当たり	1,424.8	1,502.4	77.6	5.4

(注) 1世帯当たり社会保障給付費=(世帯人員総数/世帯総数)×1人当たり社会保障給付費によって算出した。

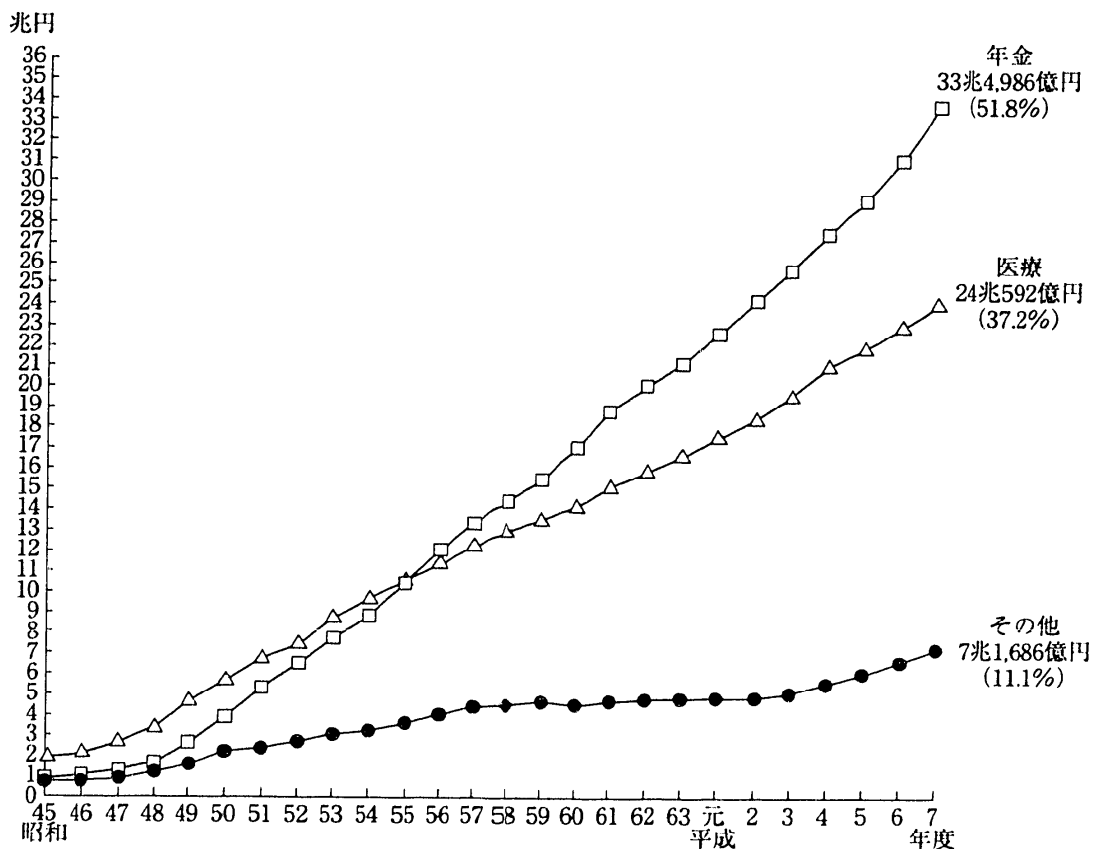


図1 社会保障給付費の部門別推移

(2) 平成7年度社会保障給付費の対前年度伸び率は7.0%であり、対国民所得比は17.05%である。

(3) 国民1人当たり社会保障給付費は51万5,500円であり、1世帯当たりでは150万2,400円となっている。

2. 年金保険給付費，老人保健（医療分）給付費，老人福祉サービス給付費，及び新設された高年齢雇用継続給付費を合わせた高齢者関係給付費は，平成7年度には40兆7,109億円となり，社会保障給付費に対する割合は62.9%である。

表4 高齢者関係給付費

	平成6年度	平成7年度	対前年度伸び率
	億円	億円	%
社会保障給付費	604,657 (100.0)	647,264 (100.0)	7.0
年金保険給付費	286,248	311,565	8.8
老人保健（医療分）給付費	77,804	84,525	8.6
老人福祉サービス給付費	9,066	10,902	20.3
高年齢雇用継続給付費	—	117	—
計	373,117 (61.7)	407,109 (62.9)	9.1
	万人	万人	%
60歳以上人口	2,491	2,610	4.8
65歳以上人口	1,759	1,826	3.8
70歳以上人口	1,136	1,187	4.5
75歳以上人口	687	717	4.4

(注)

1. ()内は社会保障給付費に占める割合である。
2. 老人福祉サービス給付費は，施設福祉サービス関係給付費及び在宅福祉サービス関係給付費からなる。
3. 高年齢雇用継続給付費は，60歳から65歳までの継続雇用，再就職の促進を図る観点から，60歳時点に比して賃金額が相当程度低下した状態で雇用を継続する高年齢者に対し，60歳以後の賃金額の25%相当額を65歳に達するまでの間支給するものである。本給付費は平成7年度より新規計上された。

Ⅲ 統計表

表 1-1 社会保障給付費の部門別推移

年度	社会保障給付費						国民所得 (億円)	
	計 (億円)	医療 (億円)	構成割合 (%)	年金・その他 (億円)		構成割合 (%)		
昭和 25 (1950)	1,261	646	51.2	615		48.8		—
26 (1951)	1,571	804	51.1	768		48.9		44,346
27 (1952)	2,194	1,149	52.3	1,046		47.7		52,159
28 (1953)	2,577	1,480	57.5	1,096		42.5		60,015
29 (1954)	3,841	1,712	44.6	2,129		55.4		65,917
30 (1955)	3,893	1,919	49.3	1,974		50.7		69,733
31 (1956)	3,986	2,018	50.6	1,969		49.4		78,962
32 (1957)	4,357	2,224	51.0	2,133		49.0		88,681
33 (1958)	5,080	2,099	41.3	2,981		58.7		93,829
34 (1959)	5,778	2,523	43.7	3,255		56.3		110,421
35 (1960)	6,553	2,942	44.9	3,611		55.1		134,967
36 (1961)	7,900	3,850	48.7	4,050		51.3		160,819
37 (1962)	9,219	4,699	51.0	4,520		49.0		178,933
38 (1963)	11,214	5,885	52.5	5,329		47.5		210,993
				年金 (億円)	構成割合 (%)	その他 (億円)	構成割合 (%)	
				39 (1964)	13,475	7,328	54.4	3,056
40 (1965)	16,037	9,137	57.0	3,508	21.9	3,392	21.2	268,270
41 (1966)	18,670	10,766	57.7	4,199	22.5	3,705	19.8	316,448
42 (1967)	21,644	12,583	58.1	4,947	22.9	4,114	19.0	375,477
43 (1968)	25,096	14,679	58.5	5,835	23.3	4,582	18.3	437,209
44 (1969)	28,732	16,975	59.1	6,915	24.1	4,842	16.9	521,178
45 (1970)	35,239	20,758	58.9	8,548	24.3	5,933	16.8	610,297
46 (1971)	40,225	22,498	55.9	10,152	25.2	7,575	18.8	659,105
47 (1972)	49,645	27,938	56.3	12,323	24.8	9,384	18.9	779,369
48 (1973)	62,538	34,227	54.7	16,702	26.7	11,609	18.6	958,396
49 (1974)	90,218	47,153	52.3	26,708	29.6	16,357	18.1	1,124,716
50 (1975)	117,715	57,064	48.5	38,865	33.0	21,786	18.5	1,239,907
51 (1976)	145,080	68,023	46.9	53,344	36.8	23,713	16.3	1,403,972
52 (1977)	168,777	75,977	45.0	65,993	39.1	26,807	15.9	1,557,032
53 (1978)	197,622	88,827	44.9	78,538	39.7	30,258	15.3	1,717,785
54 (1979)	219,732	97,346	44.3	89,987	41.0	32,399	14.7	1,822,066
55 (1980)	247,632	106,934	43.2	104,709	42.3	35,988	14.5	1,995,902
56 (1981)	275,526	114,815	41.7	120,616	43.8	40,096	14.6	2,097,489
57 (1982)	300,882	123,826	41.2	133,604	44.4	43,451	14.4	2,193,918
58 (1983)	319,645	130,684	40.9	144,319	45.1	44,642	14.0	2,308,057
59 (1984)	336,278	135,314	40.2	154,748	46.0	46,217	13.7	2,436,089
60 (1985)	356,682	142,483	39.9	169,154	47.4	45,045	12.6	2,602,784

表 1-1 つづき

年度	社会保障給付費							国民所得 (億円)
	計 (億円)	医療 (億円)	構成割合 (%)	年金 (億円)	構成割合 (%)	その他 (億円)	構成割合 (%)	
61 (1986)	385,822	151,170	39.2	187,863	48.7	46,789	12.1	2,711,297
62 (1987)	406,592	159,042	39.1	200,112	49.2	47,438	11.7	2,838,955
63 (1988)	424,492	166,409	39.2	210,698	49.6	47,385	11.2	3,013,800
平成元 (1989)	448,711	174,967	39.0	225,645	50.3	48,100	10.7	3,221,436
2 (1990)	472,047	183,495	38.9	240,648	51.0	47,905	10.1	3,457,391
3 (1991)	501,203	194,764	38.9	256,367	51.2	50,072	10.0	3,630,542
4 (1992)	538,164	209,395	38.9	274,013	50.9	54,756	10.2	3,690,881
5 (1993)	567,975	218,059	38.4	290,376	51.1	59,539	10.5	3,724,645
6 (1994)	604,657	228,725	37.8	310,084	51.3	65,849	10.9	3,730,348
7 (1995)	647,264	240,592	37.2	334,986	51.8	71,686	11.1	3,797,201

(注) 四捨五入の関係で総数が一致しない場合がある。

(資料) 国民所得は、昭和29年度以前は、経済企画庁「昭和53年版国民所得統計年報」、昭和30-44年度は、同「長期週及推計国民経済計算報告」、昭和45年度以降は、同「平成9年度版国民経済計算年報」による。

表1-2 社会保障給付費(対国民所得比)の部門別推移
(単位: %)

年度	社会保障給付費			
	計	医療	年金	その他
昭和26(1951)	3.54	1.81	1.73	
27(1952)	4.21	2.20	2.01	
28(1953)	4.29	2.47	1.83	
29(1954)	5.83	2.60	3.23	
30(1955)	5.58	2.75	2.83	
31(1956)	5.05	2.56	2.49	
32(1957)	4.91	2.51	2.41	
33(1958)	5.41	2.24	3.18	
34(1959)	5.23	2.28	2.95	
35(1960)	4.86	2.18	2.68	
36(1961)	4.91	2.39	2.52	
37(1962)	5.15	2.63	2.53	
38(1963)	5.31	2.79	2.53	
39(1964)	5.60	3.05	1.27	1.29
40(1965)	5.98	3.41	1.31	1.26
41(1966)	5.90	3.40	1.33	1.17
42(1967)	5.76	3.35	1.32	1.10
43(1968)	5.74	3.36	1.33	1.05
44(1969)	5.51	3.26	1.33	0.93
45(1970)	5.77	3.40	1.40	0.97
46(1971)	6.10	3.41	1.54	1.15
47(1972)	6.37	3.58	1.58	1.20
48(1973)	6.53	3.57	1.74	1.21
49(1974)	8.02	4.19	2.37	1.45
50(1975)	9.49	4.60	3.13	1.76
51(1976)	10.33	4.85	3.80	1.69
52(1977)	10.84	4.88	4.24	1.72
53(1978)	11.50	5.17	4.57	1.76
54(1979)	12.06	5.34	4.94	1.78
55(1980)	12.41	5.36	5.25	1.80
56(1981)	13.14	5.47	5.75	1.91
57(1982)	13.71	5.64	6.09	1.98
58(1983)	13.85	5.66	6.25	1.93
59(1984)	13.80	5.55	6.35	1.90
60(1985)	13.70	5.47	6.50	1.73
61(1986)	14.23	5.58	6.93	1.73
62(1987)	14.32	5.60	7.05	1.67
63(1988)	14.08	5.52	6.99	1.57
平成元(1989)	13.93	5.43	7.00	1.49
2(1990)	13.65	5.31	6.96	1.39
3(1991)	13.81	5.36	7.06	1.38
4(1992)	14.58	5.67	7.42	1.48
5(1993)	15.25	5.85	7.80	1.60
6(1994)	16.21	6.13	8.31	1.77
7(1995)	17.05	6.34	8.82	1.89

表1-3 社会保障給付費と国民所得の対前年度伸び率の推移
(単位: %)

年度	社会保障給付費				国民所得
	計	医療	年金	その他	
昭和26(1951)	24.6	24.5	24.9		—
27(1952)	39.7	42.9	36.2		17.6
28(1953)	17.5	28.8	4.8		15.1
29(1954)	49.0	15.7	94.3		9.8
30(1955)	1.4	12.1	△7.3		5.8
31(1956)	2.4	5.2	△0.3		13.2
32(1957)	9.3	10.2	8.3		12.3
33(1958)	16.6	△5.6	39.8		5.8
34(1959)	13.7	20.2	9.2		17.7
35(1960)	13.4	16.6	10.9		22.2
36(1961)	20.6	30.9	12.2		19.2
37(1962)	16.7	22.1	11.6		11.3
38(1963)	21.6	25.2	17.9		17.9
39(1964)	20.2	24.5	15.3		14.0
40(1965)	19.0	24.7	14.8	9.7	11.5
41(1966)	16.4	17.8	19.7	9.2	18.0
42(1967)	15.9	16.9	17.8	11.0	18.7
43(1968)	15.9	16.7	18.0	11.4	16.4
44(1969)	14.5	15.6	18.5	5.7	19.2
45(1970)	22.6	22.3	23.6	22.5	17.1
46(1971)	14.1	8.4	18.8	27.7	8.0
47(1972)	23.4	24.2	21.4	23.9	18.2
48(1973)	26.0	22.5	35.5	23.7	23.0
49(1974)	44.3	37.8	59.9	40.9	17.4
50(1975)	30.5	21.0	45.5	33.2	10.2
51(1976)	23.2	19.2	37.3	8.8	13.2
52(1977)	16.3	11.7	23.7	13.0	10.9
53(1978)	17.1	16.9	19.0	12.9	10.3
54(1979)	11.2	9.6	14.6	7.1	6.1
55(1980)	12.7	9.8	16.4	11.1	9.5
56(1981)	11.3	7.4	15.2	11.4	5.1
57(1982)	9.2	7.8	10.8	8.4	4.6
58(1983)	6.2	5.5	8.0	2.7	5.2
59(1984)	5.2	3.5	7.2	3.5	5.5
60(1985)	6.1	5.3	9.3	△2.5	6.8
61(1986)	8.2	6.1	11.1	3.9	4.2
62(1987)	5.4	5.2	6.5	1.4	4.7
63(1988)	4.4	4.6	5.3	△0.1	6.2
平成元(1989)	5.7	5.1	7.1	1.5	6.9
2(1990)	5.2	4.9	6.6	△0.4	7.3
3(1991)	6.2	6.1	6.5	4.5	5.0
4(1992)	7.4	7.5	6.9	9.4	1.7
5(1993)	5.5	4.1	6.0	8.7	0.9
6(1994)	6.5	4.9	6.8	10.6	0.2
7(1995)	7.0	5.2	8.0	8.9	1.8

表 1-4 1人当たり社会保障給付費と1人当たり国民所得の推移

年度	1人当たり社会保障給付費		1人当たり国民所得	
	実額 千円	指数 昭和48年=100	実額 千円	指数 昭和48年=100
昭和26(1951)	1.9	3.3	52.5	6.0
27(1952)	2.6	4.5	60.8	6.9
28(1953)	3.0	5.2	69.0	7.8
29(1954)	4.4	7.7	74.7	8.5
30(1955)	4.4	7.7	78.2	8.9
31(1956)	4.4	7.7	87.6	10.0
32(1957)	4.8	8.4	97.6	11.1
33(1958)	5.5	9.6	102.3	11.6
34(1959)	6.2	10.8	119.2	13.6
35(1960)	7.0	12.2	144.5	16.4
36(1961)	8.4	14.7	170.6	19.4
37(1962)	9.7	16.9	188.1	21.4
38(1963)	11.7	20.4	219.5	25.0
39(1964)	13.7	23.9	247.6	28.2
40(1965)	16.2	28.2	273.2	31.1
41(1966)	18.9	32.9	319.6	36.4
42(1967)	21.6	37.7	375.0	42.7
43(1968)	24.8	43.2	431.7	49.1
44(1969)	28.0	48.9	508.7	57.9
45(1970)	33.7	58.7	588.7	67.0
46(1971)	37.9	66.1	627.3	71.4
47(1972)	46.1	80.5	726.0	82.6
48(1973)	57.3	100.0	879.1	100.0
49(1974)	81.6	142.3	1,018.1	115.8
50(1975)	105.2	183.5	1,108.7	126.1
51(1976)	128.3	223.8	1,242.4	141.3
52(1977)	147.8	257.9	1,364.7	155.2
53(1978)	171.6	299.3	1,492.2	169.7
54(1979)	189.2	330.0	1,569.6	178.5
55(1980)	211.5	369.1	1,706.1	194.1
56(1981)	233.7	407.7	1,780.1	202.5
57(1982)	253.4	442.1	1,848.9	210.3
58(1983)	267.4	466.5	1,931.9	219.8
59(1984)	279.5	487.7	2,026.0	230.5
60(1985)	294.7	514.1	2,151.6	244.7
61(1986)	317.1	553.3	2,229.7	253.6
62(1987)	332.6	580.3	2,323.9	264.3
63(1988)	345.8	603.3	2,456.8	279.5
平成元(1989)	364.2	635.4	2,616.2	297.6
2(1990)	381.9	666.2	2,798.4	318.3
3(1991)	404.1	704.9	2,928.4	333.1
4(1992)	432.4	754.4	2,967.7	337.6
5(1993)	455.2	794.2	2,987.2	339.8
6(1994)	483.6	843.7	2,984.7	339.5
7(1995)	515.5	899.3	3,029.1	344.6

表 1-5 高齢者関係給付費の推移

年度	年金保険 給付費	老人保健 (医療分) 給付費	老人福祉 サービス 給付費	高年齢 雇用継続 給付費	計			社会保障給付費	
						対前年度 伸び率	給付費に 占める割合		対前年度 伸び率
	億円	億円	億円	億円	億円	%	%	億円	%
昭和 48 (1973)	10,701	4,289	596	—	15,586	—	24.9	62,538	—
49 (1974)	19,131	6,652	877	—	26,660	71.1	29.6	90,218	44.3
50 (1975)	28,958	8,666	1,164	—	38,788	45.5	33.0	117,715	30.5
51 (1976)	40,626	10,780	1,489	—	52,895	36.4	36.5	145,080	23.2
52 (1977)	50,865	12,872	1,798	—	65,535	23.9	38.8	168,777	16.3
53 (1978)	61,247	15,948	2,060	—	79,255	20.9	40.1	197,622	17.1
54 (1979)	70,813	18,503	2,306	—	91,622	15.6	41.7	219,732	11.2
55 (1980)	83,591	21,269	2,560	—	107,420	17.2	43.4	247,632	12.7
56 (1981)	97,813	24,280	2,822	—	124,915	16.3	45.3	275,526	11.3
57 (1982)	109,460	27,450	3,129	—	140,039	12.1	46.5	300,882	9.2
58 (1983)	120,034	32,660	3,306	—	156,000	11.4	48.8	319,645	6.2
59 (1984)	130,412	35,534	3,467	—	169,413	8.6	50.4	336,278	5.2
60 (1985)	144,466	40,070	3,668	—	188,204	11.1	52.8	356,682	6.1
61 (1986)	163,064	43,584	4,075	—	210,723	12.0	54.6	385,822	8.2
62 (1987)	174,999	46,638	4,278	—	225,915	7.2	55.6	406,592	5.4
63 (1988)	185,811	49,824	4,569	—	240,204	6.3	56.6	424,492	4.4
平成元 (1989)	201,051	53,730	5,106	—	259,887	8.2	57.9	448,711	5.7
2 (1990)	216,110	57,331	5,749	—	279,190	7.4	59.1	472,047	5.2
3 (1991)	231,840	61,976	6,552	—	300,368	7.6	59.9	501,203	6.2
4 (1992)	249,728	66,685	7,456	—	323,869	7.8	60.2	538,164	7.4
5 (1993)	266,135	71,394	8,171	—	345,700	6.7	60.9	567,975	5.5
6 (1994)	286,248	77,804	9,066	—	373,118	7.9	61.7	604,657	6.5
7 (1995)	311,565	84,525	10,902	117	407,109	9.1	62.9	647,264	7.0

表 1-6 制度別社会保障給付費の推移

	昭和 61 (1986)	昭和 62 (1987)	昭和 63 (1988)	平成元 (1989)	平成 2 (1990)	平成 3 (1991)	平成 4 (1992)	平成 5 (1993)	平成 6 (1994)	平成 7 (1995)
総計	38,582,236	40,659,215	42,449,224	44,871,146	47,204,717	50,120,323	53,816,402	56,797,465	60,465,675	64,726,420
医療保険	9,717,554	10,227,430	10,625,133	11,057,150	11,554,230	12,208,723	13,178,492	13,620,289	14,122,562	14,630,375
老人保健	4,419,219	4,733,700	5,057,697	5,457,648	5,827,668	6,302,277	6,791,681	7,271,074	7,909,604	8,582,796
年金保険	16,306,399	17,499,946	18,581,081	20,105,100	21,610,989	23,183,991	24,972,833	26,619,877	28,624,789	31,156,538
雇用保険	1,294,723	1,330,696	1,299,429	1,298,348	1,166,993	1,177,206	1,355,230	1,628,296	1,897,070	2,202,249
業務災害補償	892,712	894,803	903,452	912,410	927,421	950,955	973,191	993,456	1,000,132	1,021,920
家族手当	460,428	457,425	449,985	446,506	444,936	443,920	526,733	507,158	492,821	511,187
生活保護	1,471,032	1,432,475	1,367,434	1,345,671	1,292,778	1,282,656	1,300,998	1,337,804	1,383,898	1,484,894
社会福祉	1,345,012	1,373,267	1,421,477	1,535,809	1,662,188	1,837,005	2,276,762	2,143,728	2,431,341	2,603,244
公衆衛生	543,904	534,344	594,341	613,679	643,619	681,330	706,624	659,052	620,447	606,822
恩給	1,914,670	1,935,588	1,899,800	1,865,089	1,849,026	1,835,660	1,830,506	1,809,489	1,771,104	1,720,624
戦争犠牲者援護	216,583	239,540	249,394	233,736	224,869	216,598	212,751	207,242	211,908	205,771
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
医療保険	25.2	25.2	25.0	24.6	24.5	24.4	24.5	24.0	23.4	22.6
老人保健	11.5	11.6	11.9	12.2	12.3	12.6	12.6	12.8	13.1	13.3
年金保険	42.3	43.0	43.8	44.8	45.8	46.3	46.4	46.9	47.3	48.1
雇用保険	3.4	3.3	3.1	2.9	2.5	2.3	2.5	2.9	3.1	3.4
業務災害補償	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7	1.6
家族手当	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.8
生活保護	3.8	3.5	3.2	3.0	2.7	2.6	2.4	2.4	2.3	2.3
社会福祉	3.5	3.4	3.3	3.4	3.5	3.7	4.2	3.8	4.0	4.0
公衆衛生	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.2	1.0	0.9
恩給	5.0	4.8	4.5	4.2	3.9	3.7	3.4	3.2	2.9	2.7
戦争犠牲者援護	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3

給付費
百万円構成割合
%

(注) 1. 老人保健には医療を含む保健事業すべてが計上されている。
 2. 家族手当は、児童手当のほか、社会福祉中の児童扶養手当及び特別児童扶養手当を含む。

表 1-7 ILO 基準による平成 7 年度社会保障費用

(単位:百万円)

	収 入										給		
	拠 出		社会保険 特 別 税	国庫負担	他の公費負担	資産収入	そ の 他	小 計	他制度からの 移転	収入合計	疾病・出産		
	被保険者	事業主									医 療	現 金	医 療
社会保険													
健康保険													
1(A) 府県管掌健康保険	2,832,540	2,859,429	—	978,794	—	20,040	223,799	6,914,603	1,795	6,916,397	4,224,109	363,644	—
1(B) 組合管掌健康保険	2,323,201	3,018,656	—	71,988	—	118,545	484,333	6,016,732	—	6,016,732	3,024,568	246,384	—
2 国民健康保険	3,092,965	—	—	2,993,150	821,543	—	444,857	7,352,515	853,988	8,206,502	5,313,403	112,546	—
退職者医療制度(再掲)	359,711	—	—	—	—	—	—	359,711	853,988	1,213,699	1,217,885	—	—
3 老人保健	—	—	—	1,863,093	925,433	—	—	2,788,526	5,566,461	8,355,187	8,452,519	—	—
4 厚生年金保険	9,346,641	9,346,641	—	2,875,955	—	5,526,757	19,772	27,115,766	11,008,438	38,124,204	—	—	—
5 厚生年金基金等	897,942	2,352,924	—	622	—	1,399,184	12,912	4,663,585	64,771	4,728,356	—	—	—
6 国民年金	1,825,122	—	—	1,516,640	—	395,043	1,357,955	5,094,760	8,324,975	13,419,735	—	—	—
7 農業者年金基金等	206,089	—	—	106,884	—	11,439	711	325,124	—	325,124	—	—	—
8 船員保険	28,640	65,210	—	6,208	—	4,624	1,334	106,015	2,275	108,290	30,846	5,154	6,953
9 農林漁業団体職員共済組合	157,661	157,661	—	53,003	—	87,570	7,241	463,135	68,930	532,066	—	—	—
10 私立学校教職員共済組合	183,912	179,608	—	30,102	8,980	106,104	1,439	510,145	29,480	539,625	95,213	6,488	—
11 雇用保険	622,844	1,168,019	—	338,238	—	263,347	308,377	2,700,824	—	2,700,824	—	11,848	—
12 労働者災害補償保険	—	1,536,565	—	1,307	—	235,742	286,296	2,059,910	—	2,059,910	—	—	269,368
家族手当													
13 児童手当	—	156,148	—	14,347	27,652	—	26,845	224,992	—	224,992	—	—	—
公務員													
国家公務員等共済組合													
14(A) 国家公務員共済組合	640,554	1,247,155	—	104,167	—	352,244	42,108	2,386,268	632,819	3,019,087	227,346	14,650	—
14(B) 旧公共企業体職員等共済組合	309,537	916,168	—	72,635	—	115,885	21,601	1,435,826	494,137	1,929,963	118,542	5,595	—
15 地方公務員等共済組合	1,945,080	3,529,344	—	7,910	264,842	1,171,500	6,868	6,926,444	1,805,585	8,732,029	688,447	55,676	—
16 旧令共済組合等	—	1,590	—	20,873	—	66	0	22,529	—	22,529	49	1,740	—
17 国家公務員災害補償	—	12,630	—	—	—	—	—	12,630	—	12,630	—	—	4,414
18 地方公務員等災害補償	0	28,906	—	—	—	3,516	871	33,292	—	33,292	—	—	7,664
19 旧公共企業体職員業務災害	—	7,877	—	—	—	—	—	7,877	—	7,877	—	—	61
20 国家公務員恩給	965	88,013	—	890	—	—	—	89,868	—	89,868	—	—	—
21 地方公務員恩給	—	134,928	—	—	—	—	—	134,928	—	134,928	—	—	—
公衆保健サービス													
22 公衆衛生	—	—	—	673,572	283,040	—	—	956,612	—	956,612	609,897	115,473	—
公的扶助及び社会福祉													
23 生活保護	—	—	—	1,165,129	373,791	—	—	1,538,921	—	1,538,921	881,899	129	—
24 社会福祉	—	—	—	1,961,393	1,516,568	—	—	3,477,961	—	3,477,961	101,135	—	—
戦争犠牲者													
25 戦争犠牲者	—	—	—	1,711,111	—	—	—	1,711,111	—	1,711,111	2,810	—	—
総計	24,414,593	26,807,513	—	16,568,011	4,221,848	9,811,606	3,247,318	85,070,899	28,853,854	113,924,753	23,770,784	939,325	288,464

表1-7 つづき

支															出															収 支 差	
業務災害					付					管理費					小 計					支出合計											
保険以外の現物		現 金		年金 年金以外の現金	失業等	家族手当	そ の 他			計	そ の 他	小 計	他制度への移転	支出合計																	
年 金	年金以外の現金	現 金	年金以外の現金				現 金																								
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,612,259	71,936	190,306	4,874,502	2,085,927	6,960,429	△ 44,031	1(A)														
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,290,290	137,572	593,461	4,021,323	1,741,201	5,762,524	254,208	1(B)														
—	—	—	—	—	—	—	—	—	38	5,425,987	209,407	295,923	5,931,317	1,976,513	7,907,830	298,672	2														
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,217,885	—	—	1,217,885	—	1,217,885	△ 4,186															
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,452,519	—	38,225	8,490,745	—	8,490,745	△ 135,557	3														
—	—	—	15,041,732	—	—	—	—	—	—	15,041,732	47,903	196,740	15,286,376	15,554,924	30,841,300	7,282,905	4														
—	—	—	1,075,574	—	—	—	—	—	—	1,075,574	212,373	33,609	1,321,556	—	1,321,556	3,406,801	5														
—	—	—	7,562,681	—	—	—	—	—	—	7,562,681	157,006	67,472	7,787,159	3,650,922	11,438,081	1,981,654	6														
—	—	—	193,645	—	—	—	—	—	—	193,645	4,777	2,171	200,593	—	200,593	124,531	7														
—	4,839	2,994	—	8,800	—	—	—	1,026	60,616	2,715	20,691	84,022	32,772	116,795	△ 8,504	8															
—	—	—	337,628	—	—	—	—	—	337,628	3,305	609	341,541	109,926	451,467	80,599	9															
—	—	—	153,779	—	—	—	—	—	5,602	261,082	3,988	1,252	266,322	129,462	395,784	143,841	10														
—	—	—	—	2,169,872	—	—	—	11,729	2,193,449	103,661	396,382	2,693,492	—	2,693,492	7,332	11															
1,373	479,140	219,928	—	—	—	—	—	—	969,809	46,890	270,538	1,287,237	—	1,287,237	772,674	12															
—	—	—	—	—	161,168	33,882	—	—	195,049	5,130	15,602	215,782	—	215,782	9,210	13															
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—															
—	3,970	—	1,596,483	—	—	—	—	—	8,628	1,851,078	4,365	3,402	1,858,844	819,035	2,677,879	341,208	14(A)														
—	7,392	—	1,296,607	—	—	—	—	—	3,011	1,431,147	2,321	36	1,433,504	382,350	1,815,854	114,109	14(B)														
—	6,530	—	3,869,049	—	—	—	—	—	23,874	4,643,576	24,398	3,204	4,671,178	2,375,359	7,046,537	1,685,491	15														
—	—	—	11,467	—	—	—	—	—	—	13,256	345	8,873	22,474	—	22,474	56	16														
7	5,900	2,309	—	—	—	—	—	—	—	12,630	—	—	12,630	—	12,630	—	17														
14	15,444	3,643	—	—	—	—	—	—	—	26,764	2,090	238	29,092	—	29,092	4,200	18														
—	7,797	20	—	—	—	—	—	—	—	7,877	—	—	7,877	—	7,877	—	19														
—	—	—	88,978	—	—	—	—	—	—	88,978	890	—	89,868	—	89,868	—	20														
—	—	—	134,928	—	—	—	—	—	—	134,928	—	—	134,928	—	134,928	—	21														
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—															
—	—	—	1,570	—	—	—	—	10,160	737,100	2,569	216,944	956,612	—	956,612	—	22															
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—															
—	—	—	—	—	—	—	—	—	602,866	1,484,894	54,027	—	1,538,921	—	1,538,921	—	23														
—	—	—	—	—	—	—	—	350,020	2,421,508	46,719	5,526	553,052	3,477,961	—	3,477,961	—	24														
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—															
—	—	—	1,603,477	—	—	—	—	1,264	1,702,489	8,623	—	—	1,711,111	—	1,711,111	—	25														
1,394	531,013	228,894	32,967,598	2,178,671	511,187	2,466,814	842,275	—	64,726,420	1,111,816	2,908,730	68,746,965	28,858,392	97,605,357	16,319,397	総計															

(注)

1. 本表はILO事務局による「社会保障費用調査」の基準に従って算出したものである。
2. 「老人保健」は、医療、特定療養費の支出及び老人保健施設施設療養費、老人訪問看護療養費の支出に関するもののみを計上しており、これらを除く保健事業に関するものは「公衆衛生」に計上している。
3. 国民年金は、福祉年金及び基礎年金を含む。
4. 農業者年金基金等は、国民年金基金を含む。
5. 公衆衛生は、結核医療等の公費負担医療を含む。
6. 家族手当は、児童手当のほか、社会福祉中の児童扶養手当及び特別児童扶養手当を含む。
7. 四捨五入の關係で計に一致しない場合がある。0は百万円単位で四捨五入するとゼロであることを示す。
8. 平成7年度より高齢者雇用継続給付と育児休業給付が新設されたため、前者を「11. 雇用保険」の「現金給付」とし、後者を「11. 雇用保険」および各共済組合の「疾病・出産」の「現金」に計上した。

(備考) 社会保障費用の項目説明

1. 収入項目
 - (1) 資産収入：利子、利息、配当金、施設利用料、賃貸料、財産処分益、償還差益等。
 - (2) 他制度からの移転：政府管掌健康保険が組合管掌健康保険及び国民健康保険から受ける日雇い拠出金、国民健康保険が医療保険各制度から受ける退職者医療分にかかる療養給付費交付金、老人保健が医療保険各制度から受ける医療費拠出金。国民年金が年金保険制度から受け取る基礎年金拠出金、年金保険各制度が制度間調整勘定から受ける交付金等。
 - (3) その他の収入：受取延滞金、損害賠償金、手数料、補助金、分担金、繰入金、繰越金、雑収入等。
2. 支出項目
 - (1) 管理費：業務取扱費、事務費、総務費、基金運営費、業務委託費、組合会費、旅費等。
 - (2) 他制度への移転：医療保険各制度から日雇特別、退職者医療及び老人保健への拠出金。年金保険各制度の国民年金に対する基礎年金拠出金、国民年金の年金保険各制度に対する基礎年金交付金、年金保険各制度の制度間調整勘定への拠出金等。
 - (3) その他の支出：支払基金事務費、施設整備費、保健施設費、福祉施設費、組合債費、保険料等還付金、負担金等。

第2部 平成7年度社会保障財源

I 社会保障財源の範囲

社会保障財源は、ILO基準では給付費の統計において推計された各制度の収入を8分類して示している。それらは、①拠出（被保険者）、②拠出（事業主）、③社会保障特別税、④国庫負担、⑤他の公費、⑥資産収入、⑦その他、⑧他制度からの移転、である。

わが国の場合、③社会保障特別税の項目にあたるものはないが、諸外国（例：アメリカ・フランス）にはあるので、ILOの表では分類に含まれている。また、⑧他制度からの移転、は収入の二重計算を防ぐために別掲してある。以下、社会保障財源として挙げる数字は、この⑧他制度からの移転、を控除したものである。

④国庫負担には、中央政府が支出する金額、すなわち国庫が負担している金額が計上される。⑤他の公費は、都道府県と市町村が支出する金額の合計である。事業によって自治体の負担割合が決まっている場合と決まっていない場合があるが、その両方の費用を含む。⑥資産収入には、利子・利息・配当金、また一部の制度については、施設利用料・賃貸料・財産処分益・償還差益等がふくまれる。多額の積立金を有する制度（年金・雇用保険等）においては、特にこの資産収入が大きい。⑦その他には、受取延滞金・損害賠償金・手数料・分担金・繰入金・繰越金・雑収入等の残余の収入が含まれる。⑧他制度からの移転は、ある特

定の給付に対する負担を複数の保険者で分担している拠出金制度において、他の保険者から受け入れる拠出金又は交付金である。これには、医療保険制度関係では国民健康保険が受け入れる退職者医療に係る各保険者からの拠出金、政府管掌健康保険が受け入れる日雇特別被保険者に係る拠出金、老人保健の財源となっている各医療保険者が拠出する老人保健拠出金がある。また、年金保険制度では、国民年金の基礎年金勘定が受け入れる、基礎年金相当分に係る各年金保険者からの拠出金、厚生年金の制度間調整勘定が受け入れる各被用者年金保険からの拠出金がある。

II 7年度社会保障財源推計結果の概要

平成7年度の社会保障財源の総額は、85兆709億円であり、財源別では、被保険者拠出が24兆4,146億円、事業主拠出が26兆8,075億円、国庫負担が16兆5,680億円、他の公費負担が4兆2,218億円、資産収入が9兆8,116億円、その他が3兆2,473億円となっている。

社会保障財源の構成割合をみると割合の大きい順に、事業主拠出が31.5%、被保険者拠出が28.7%、国庫負担が19.5%、資産収入が11.5%、他の公費負担が5.0%、その他が3.8%となっている。過去の動向からみて財源構成に特に大きな変化はみられない。

社会保障に係る公費の負担は約24%と近年安定しているが、長期的にみると主に国庫負担割合の低下により低下傾向にある。（「表2-1 社会保障財源の項目別推移」を参照）

表2-1 社会保障財源の項目別推移

表 2-1 社会保険財源の項目別推移

年度	被保険者拠出 割合	事業主拠出 割合	公費負担 割合	資産収入				その他 割合	合計	国内総生産 GDPデフレーター						
				国庫負担	割合	他の公費	割合									
昭和 26	568	28.1	578	28.6	738	36.5	478	23.6	260	12.9	22	1.1	117	5.8	2,023	55,629
29 (1954)	1,047	23.7	912	20.7	2,238	50.7	1,768	40.0	470	10.6	96	2.2	124	2.8	4,417	78,646
32 (1957)	1,383	23.7	2,649	45.4	1,415	24.2	1,068	18.3	346	5.9	148	2.5	245	4.2	5,839	110,641
35 (1960)	2,430	26.2	3,860	41.7	2,288	24.7	1,897	20.5	391	4.2	458	4.9	224	2.4	9,260	166,800
1961	3,038	26.3	3,514	30.4	4,053	35.1	3,629	31.4	423	3.7	621	5.4	319	2.8	11,545	201,708
1962	3,633	26.7	4,227	31.0	4,521	33.2	4,019	29.5	502	3.7	787	5.8	448	3.3	13,616	223,288
1963	4,282	26.2	5,119	31.3	5,439	33.3	4,815	29.4	624	3.8	965	5.9	549	3.4	16,353	262,286
1964	5,031	26.3	5,921	30.9	6,415	33.5	5,570	29.1	845	4.4	1,203	6.3	567	3.0	19,137	303,997
40 (1965)	6,475	27.0	7,293	30.4	7,792	32.5	6,798	28.3	994	4.1	1,516	6.3	921	3.8	23,996	337,653
1966	7,750	26.9	8,680	30.1	8,946	31.0	7,801	27.0	1,145	4.0	1,938	6.7	1,536	5.3	28,850	396,989
1967	8,814	26.1	10,213	30.2	10,303	30.5	9,023	26.7	1,280	3.8	2,459	7.3	2,030	6.0	33,820	464,454
1968	10,580	26.5	11,854	29.7	12,065	30.2	10,607	26.6	1,457	3.6	3,087	7.7	2,349	5.9	39,933	549,470
1969	13,205	29.2	13,988	30.9	13,592	30.0	11,969	26.5	1,624	3.6	3,869	8.6	592	1.3	45,247	650,614
45 (1970)	15,558	28.5	17,043	31.2	16,420	30.0	14,425	26.4	1,995	3.6	4,796	8.8	864	1.6	54,681	752,985
1971	18,638	28.7	20,739	31.9	18,486	28.4	16,290	25.1	2,196	3.4	6,079	9.4	1,036	1.6	64,978	828,993
1972	21,779	28.0	24,236	31.1	23,102	29.7	20,047	25.7	3,055	3.9	7,441	9.6	1,320	1.7	77,877	964,863
1973	26,906	27.5	30,125	30.8	30,679	31.3	26,484	27.0	4,195	4.3	9,040	9.2	1,166	1.2	97,916	1,167,150
1974	37,219	27.6	41,406	30.7	42,992	31.8	37,247	27.6	5,745	4.3	11,614	8.6	1,756	1.3	134,988	1,384,511
50 (1975)	44,238	26.4	50,816	30.4	55,477	33.1	48,528	29.0	6,948	4.2	14,488	8.7	2,355	1.4	167,374	1,523,616
1976	52,368	26.1	60,314	30.1	65,354	33.1	58,344	29.1	8,011	4.0	17,224	8.6	4,220	2.1	200,480	1,712,934
1977	62,801	26.7	70,676	30.1	77,132	32.8	68,016	28.9	9,116	3.9	20,698	8.8	3,680	1.6	234,987	1,900,943
1978	71,177	26.4	79,098	29.3	90,454	33.6	80,054	29.7	10,401	3.9	23,601	8.8	5,274	2.0	269,575	2,086,022
1979	78,591	26.4	86,233	28.9	100,721	33.8	89,047	29.9	11,674	3.9	27,083	9.1	5,627	1.9	298,255	2,252,372
55 (1980)	88,844	26.5	97,379	29.0	110,525	33.0	97,952	29.2	12,574	3.8	32,463	9.7	6,051	1.8	335,263	2,455,466
1981	100,214	26.8	109,921	29.4	119,184	31.9	105,811	28.3	13,373	3.6	38,552	10.3	6,252	1.7	374,123	2,608,013
1982	107,434	26.8	117,662	29.4	125,491	31.3	111,857	27.9	13,633	3.4	44,366	11.1	5,841	1.5	400,793	2,733,224
1983	112,755	26.9	124,630	29.7	125,660	29.9	111,075	26.5	14,585	3.5	49,943	11.9	6,654	1.6	419,642	2,855,934
1984	118,918	26.7	132,210	29.7	131,140	29.4	115,417	25.9	15,723	3.5	55,581	12.5	7,535	1.7	445,384	3,051,441
																89.6
																92

(単位：億円，割合%)

表2-1 つづき

年度	被保険者拠出	割合	事業主拠出	割合	公費負担	割合	国庫負担			資産収入	割合	その他	割合	合計	国内総生産	GDPデフレーター
							国庫負担	割合	他の公費	割合						
60 (1985)	131,583	27.1	144,365	29.7	138,056	28.4	117,880	24.3	20,177	4.2	62,020	12.8	2.0	485,773	3,242,896	93.9
1986	136,729	26.7	155,066	30.3	142,982	27.9	119,920	23.4	23,061	4.5	68,872	13.4	1.7	512,442	3,393,633	95.3
1987	143,348	26.9	161,276	30.2	145,319	27.2	121,474	22.8	23,845	4.5	71,981	13.5	2.2	533,637	3,555,218	95.3
1988	151,122	26.4	171,710	30.0	162,896	28.4	137,404	24.0	25,492	4.4	74,309	13.0	2.3	573,062	3,796,568	96
平成元	163,037	27.0	188,137	31.2	153,183	25.4	127,420	21.1	25,763	4.3	77,015	12.8	3.6	603,167	4,064,768	98.4
1990	184,985	27.9	210,210	31.7	161,971	24.4	134,559	20.3	27,412	4.1	83,580	12.6	3.5	663,661	4,388,158	100.6
1991	200,293	28.3	224,395	31.7	170,281	24.1	141,105	19.9	29,176	4.1	89,374	12.6	3.3	707,713	4,631,744	103.2
1992	208,474	28.2	234,789	31.8	180,756	24.5	147,353	19.9	33,403	4.5	90,810	12.3	3.3	739,173	4,719,257	104.7
1993	216,892	28.2	242,599	31.6	188,313	24.5	153,400	20.0	34,913	4.5	95,171	12.4	3.3	768,377	4,767,461	105.3
1994	225,468	28.3	249,454	31.4	194,761	24.5	156,930	19.7	37,831	4.8	93,630	11.8	4.1	795,679	4,790,264	105.1
7 (1995)	244,146	28.7	268,075	31.5	207,899	24.4	165,680	19.5	42,218	5.0	98,116	11.5	3.8	850,709	4,885,225	104.6

(注) 1. 社会保障財源は、ILO基準に基づく分類(他制度からの移転を除く部分)に従い、年次別に掲載したものである。但し、「社会保険特別税」は我が国では存在しないため表示していない。

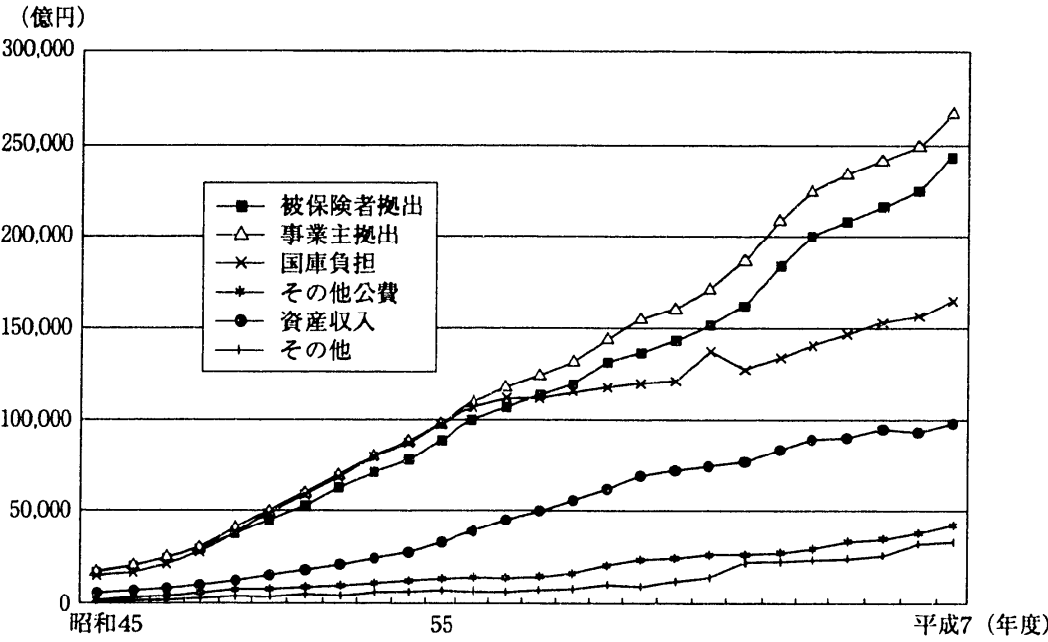
2. 公費負担とは「国庫負担」と「他の公費」の合計である。また、「他の公費」とは地方自治体の負担を示す。

3. 国内総生産とGDPの出所は表1-1(資料)と同じ。

表 2-2 社会保障財源と国内総生産の対前年度伸び率

(単位: %)

	被保険者拠出	事業主拠出	公費負担	国庫負担	他の公費	資産収入	その他	合 計	国内総生産
1961	25.0	△ 9.0	77.1	91.3	8.2	35.6	42.8	24.7	20.9
1962	19.6	20.3	11.6	10.7	18.6	26.6	40.3	17.9	10.7
1963	17.8	21.1	20.3	19.8	24.4	22.6	22.5	20.1	17.5
1964	17.5	15.7	17.9	15.7	35.4	24.7	3.3	17.0	15.9
昭和 40 (1965)	28.7	23.2	21.5	22.0	17.7	26.0	62.4	25.4	11.1
1966	19.7	19.0	14.8	14.8	15.2	27.9	66.8	20.2	17.6
1967	13.7	17.7	15.2	15.7	11.7	26.9	32.2	17.2	17.0
1968	20.0	16.1	17.1	17.6	13.9	25.5	15.7	18.1	18.3
1969	24.8	18.0	12.7	12.8	11.4	25.4	△ 74.8	13.3	18.4
45 (1970)	17.8	21.8	20.8	20.5	22.9	24.0	45.9	20.8	15.7
1971	19.8	21.7	12.6	12.9	10.0	26.8	19.9	18.8	10.1
1972	16.8	16.9	25.0	23.1	39.1	22.4	27.4	19.9	16.4
1973	23.5	24.3	32.8	32.1	37.3	21.5	△ 11.6	25.7	21.0
1974	38.3	37.4	40.1	40.6	36.9	28.5	50.6	37.9	18.6
50 (1975)	18.9	22.7	29.0	30.3	21.0	24.7	34.1	24.0	10.0
1976	18.4	18.7	19.6	20.2	15.3	18.9	79.2	19.8	12.4
1977	19.9	17.2	16.2	16.6	13.8	20.2	△ 12.8	17.2	11.0
1978	13.3	11.9	17.3	17.7	14.1	14.0	43.3	14.7	9.7
1979	10.4	9.0	11.3	11.2	12.2	14.8	6.7	10.6	8.0
55 (1980)	13.0	12.9	9.7	10.0	7.7	19.9	7.5	12.4	9.0
1981	12.8	12.9	7.8	8.0	6.4	18.8	3.3	11.6	6.2
1982	7.2	7.0	5.3	5.7	1.9	15.1	△ 6.6	7.1	4.8
1983	5.0	5.9	0.1	△ 0.7	7.0	12.6	13.9	4.7	4.5
1984	5.5	6.1	4.4	3.9	7.8	11.3	13.2	6.1	6.8
60 (1985)	10.7	9.2	5.3	2.1	28.3	11.6	29.4	9.1	6.3
1986	3.9	7.4	3.6	1.7	14.3	10.0	△ 9.8	5.5	4.6
1987	4.8	4.0	1.6	1.3	3.4	4.5	33.2	4.1	4.8
1988	5.4	6.5	12.1	13.1	6.9	3.2	11.2	7.4	6.8
平成元 (1989)	7.9	9.6	△ 6.0	△ 7.3	1.1	3.6	67.3	5.3	7.1
1990	13.5	11.7	5.7	5.6	6.4	8.5	5.1	10.0	8.0
1991	8.3	6.7	5.1	4.9	6.4	6.9	2.0	6.6	5.6
1992	4.1	4.6	6.2	4.4	14.5	1.6	4.2	4.4	1.9
1993	4.0	3.3	4.2	4.1	4.5	4.8	4.4	3.9	1.0
1994	4.0	2.8	3.4	2.3	8.4	△ 1.6	27.4	3.6	0.5
7 (1995)	8.3	7.5	6.7	5.6	11.6	4.8	0.3	6.9	2.0



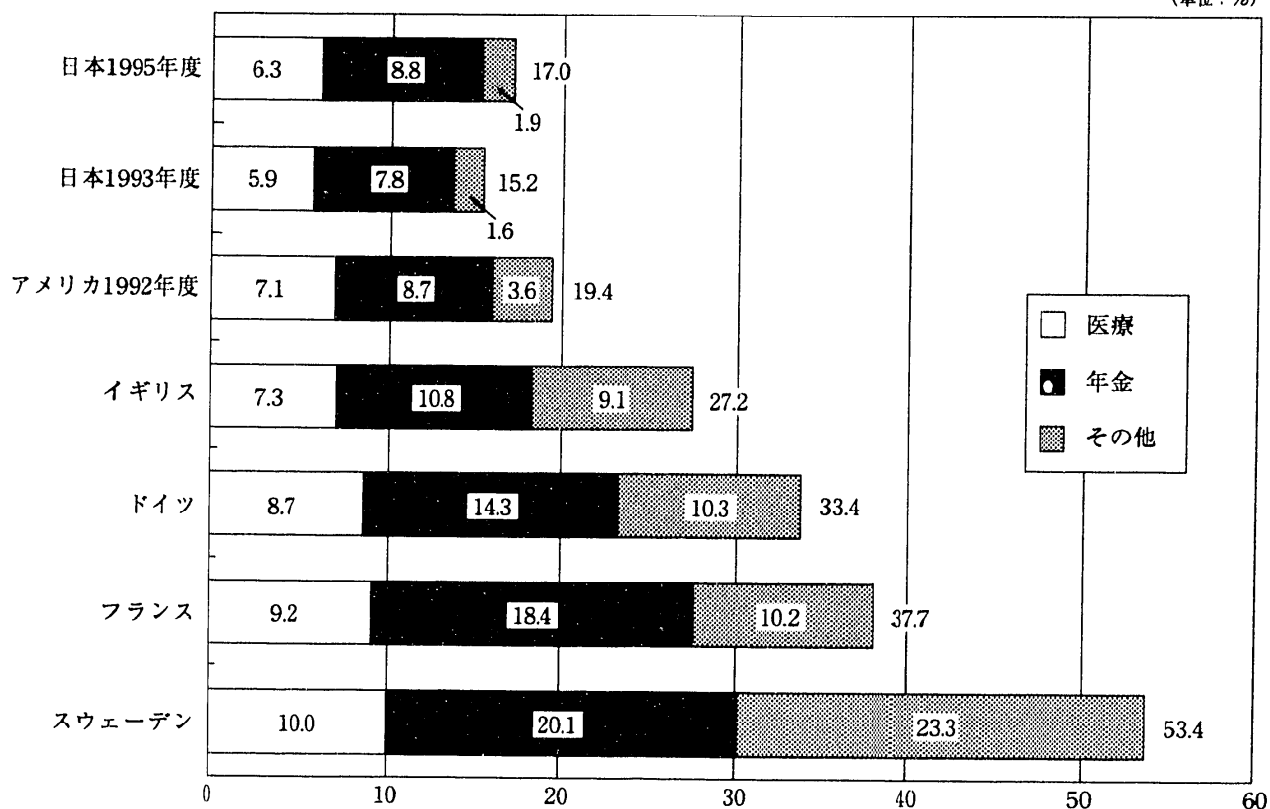
◆参考 国際比較

国際比較表 1 社会保障給付費、租税・社会保障負担率等の国際比較 (単位：%)

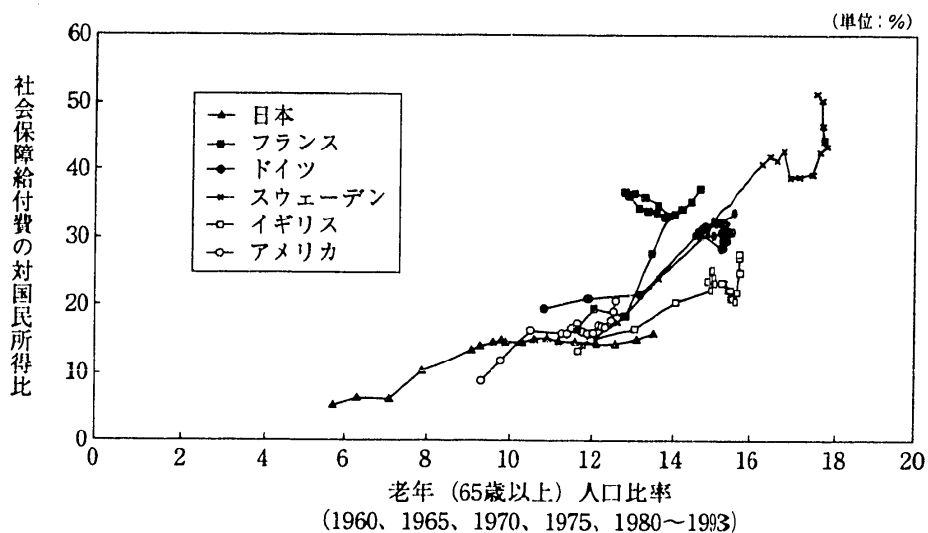
国 名	社会保障給付費 の対国民所得比	老年人口比率 (65 歳以上 人口比率)	租税・社会保障負担の 対国民所得比 (1993 年)		
			租税負担	社会保障負担	計
日 本	15.2	13.5	24.4	12.1	36.5
1995 年度	17.0	14.5	23.3	13.3	36.7
ア メ リ カ	19.4*	12.6	25.9	10.6	36.5
イ ギ リ ス	27.2	15.7	36.0	10.2	46.2
ド イ ツ	33.4	15.6	31.3	24.9	56.2
フ ラ ン ス	37.7	14.6	33.3	29.0	62.3
ス ウ ェ ー デ ン	53.4	17.6	50.5	19.9	70.4

(注) 1. 社会保障給付費は ILO 基準による。
2. アメリカの社会保障給付費については、データが作成されていないため、参考に 1992 年度の数値を掲げた (*)。
3. 租税・社会保障負担の対国民所得比は、日本については年度、諸外国は暦年である。
(資料) 諸外国の国民所得は OECD (1996) "National Accounts", 老年人口比率は OECD (1996) "Labour Force Statistics", 租税・社会保障負担の対国民所得比は財政調査会 (1997) 「平成 9 年度予算の話」による。

(単位: %)



国際比較図1 社会保障給付費（対国民所得比）の部門別構成割合の国際比較（1993年度）



(注) 1. ドイツについては、1990年までは旧西ドイツ、1991年からは統一ドイツの数値である。
 2. アメリカについては、1960年および1993年のデータが入手不能。

国際比較図2 老年（65歳以上）人口比率と社会保障給付費（対国民所得比）の国際比較

国際比較表2 老年(65歳以上)人口比率と社会保障給付費(対国民所得比)の国際比較

(単位: %)

年	フランス		ドイツ		スウェーデン		イギリス		アメリカ	
	老年人口 比 率	社会保障 給付費比	老年人口 比 率	社会保障 給付費比	老年人口 比 率	社会保障 給付費比	老年人口 比 率	社会保障 給付費比	老年人口 比 率	社会保障 給付費比
1960	11.6	16.3	10.8	18.5	11.8	13.2	11.7	12.3	9.2	n.a.
1965	12.1	18.9	11.9	20.1	12.7	16.8	12.0	14.1	9.3	7.9
1970	12.9	17.8	13.2	20.5	13.7	23.0	13.0	15.9	9.8	10.7
1975	13.5	26.9	14.5	29.0	15.1	30.9	14.0	19.3	10.5	15.2
1980	13.9	33.2	15.5	30.0	16.3	39.2	14.9	22.4	11.3	14.8
1981	13.6	34.7	15.3	31.4	16.5	40.9	15.0	24.7	11.4	15.0
1982	13.3	36.1	15.0	31.9	16.6	40.7	15.0	25.6	11.5	15.9
1983	13.0	36.9	14.8	31.0	16.8	42.7	15.0	25.2	11.7	16.4
1984	12.9	37.1	14.7	30.5	17.0	39.3	14.8	23.7	11.8	15.2
1985	12.9	36.8	14.8	30.1	17.2	39.8	15.1	23.6	11.9	15.1
1986	13.2	34.6	15.1	29.3	17.5	40.2	15.3	23.7	12.1	15.1
1987	13.4	34.2	15.3	29.7	17.7	43.7	15.5	22.7	12.2	16.0
1988	13.6	34.2	15.4	29.7	17.8	44.8	15.6	21.5	12.3	15.8
1989	13.8	33.6	15.4	28.4	17.8	44.6	15.6	20.9	12.4	15.7
1990	14.0	34.0	15.3	27.5	17.8	46.6	15.7	22.0	12.5	16.5
1991	14.2	34.8	14.6	29.7	17.7	49.1	15.7	25.0	12.6	18.0
1992	14.4	35.8	15.2	31.5	17.7	52.5	15.8	26.8	12.6	19.4
1993	14.6	37.7	15.6	33.4	17.6	53.4	15.7	27.2	12.7	n.a.

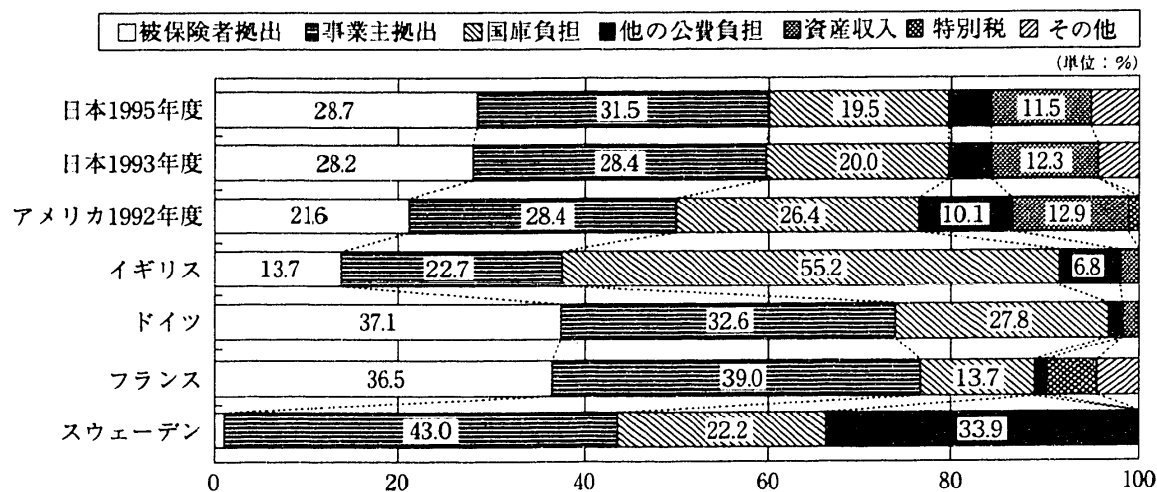
(注) 1. 社会保障給付費はILO基準による。

2. 老年人口比率は年値, 社会保障給付費の対国民所得比は年度値である。

3. ドイツについては, 1990年までは旧西ドイツ, 1991年からは統一ドイツの値である。

(資料) 老年人口比率はOECD(1996) "Labour Force Statistics", 国民所得はOECD(1996) "National Accounts" による。

[A]



(注) 1. 社会保障財源は、ILO基準に基づく分類（他制度からの移転を除く部分）に従い、計上している。

2. 社会保障財源は、社会保障給付費の財源のほか、各制度の管理費等の財源から構成されている。

[B]

	被保険者拠出	事業主拠出	国庫負担	他の公費負担	資産収入	特別税	その他
日本 1995 年度	28.7	31.5	19.5	5.0	11.5	—	3.8
日本 1993 年度	28.2	31.6	20.0	4.5	12.3	—	3.3
アメリカ 1992 年度	21.6	28.4	26.4	10.1	12.9	0.6	0.0
イギリス	13.7	22.7	55.2	6.8	1.5	—	0.1
ドイツ	37.1	32.6	27.8	0.0	0.9	—	1.7
フランス	36.5	39.0	13.7	0.0	0.9	5.6	4.3
スウェーデン	0.9	43.0	22.2	33.9	0.0	—	—

(注) 端数処理の為, %の値を合計しても100.0%にはならない。

国際比較図3 社会保障財源の構成割合の国際比較 (1993 年度)

〈平成9年度推計作業における時系列データの改訂について〉

直近の推計作業の検証において次の制度の平成3年度から6年度の計数の訂正が行われた。数値の改訂が行われたのは, 14(A) 国家公務員共済組合, 14(B) 旧公共企業体職員等共済組合, 15(A) 地方公務員共済組合, 22. 公衆衛生, における数値である。過去の給付費総額に影響を与えた改訂は次の2点である。

- ① 15(A) 地方公務員共済組合において平成4年度から未計上だった一部年金給付の遡及計上の結果として年金給付額の増加が若干あった。
- ② 22. 公衆衛生における平成5年度以降の保健事業費等補助金の一부분類を医療給付から施設整備費へと訂正したことにより, 医療給付費の減少が若干あった。

したがって, 過去に公表した社会保障給付費の総額が平成4～6年度の3年度間において更新された。

なお, ここに掲載したデータのほとんどは, 国立社会保障・人口問題研究所のホームページ (<http://www.ipss.go.jp>) よりデータとしてダウンロードすることができる。

(注) 表における表章記号は以下のとおり。

計数のない場合	—
比率が微小 (0.05 未満) の場合	0.0
推計数が表章単位の 1/2 未満の場合	0
減少数 (率) の場合	△

〈国際比較データについて〉

参考: 国際比較としてここに示したデータの詳細については, 当研究所刊行の『海外社会保障情報 (No. 117, Winter 1996)』を参照いただきたい。諸外国から入手したデータは, 1993 年が最も新しいものだが, アメリカについては 1992 年と 1 年のずれがある。

参考文献

『社会保障費統計の仕組みと概要』, 平成9年
国立社会保障・人口問題研究所 研究報告 No. 9701.

【お詫びと訂正】 季刊社会保障研究第32巻第3号「平成6年度社会保障費」に掲載した数値に誤植がありましたので, お詫びし以下のように訂正いたします。なお, 海外社会保障情報 (No. 117, Winter 1996) に掲載された数値に誤植はありません。

376 頁 図2-3 社会保障財源構成の国際比較:

アメリカ (1992) 被保険者拠出 (誤) 23.8 (正) 21.6, 事業主拠出 (誤) 31.6 (正) 28.4, 特別税 (誤) 0.5 (正) 0.6, 国庫負担 (誤) 24.0 (正) 26.4, 他の公費負担 (誤) 9.1 (正) 10.1, 資産収入 (誤) 11.0 (正) 12.9

スウェーデン事業主拠出 (誤) 39.9 (正) 39.8

編集後記

経済基調の変化、人口構造の変動等の中で、経済社会に大きな位置を占めるに至った社会保障制度について様々な立場から検討が加えられています。政府は、社会保障構造改革を6大改革の一つとして位置づけ、医療や年金制度などの改革を進めようとしています。こうした中で、財政制約といった要因のみに流されずに、改革の方向性を主体的に見いだしていくためには、歴史をひもとき先人の知恵と経験に学ぶとともに、社会保障制度の意味と役割についてもう一度原点に戻って掘り下げた検討を行うことが必要であるように思われます。

多くの力作をお寄せ頂きできあがった本特集号が、社会保障制度に関する骨太な議論の展開の一助になれば幸いです。

(福田)

編集委員長

塩野谷祐一 (国立社会保障・人口問題研究所長)

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 (仙台北百合女子大学教授)

栃本一三郎 (上智大学助教授)

平岡公一 (お茶の水女子大学助教授)

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)

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

府川哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

姫野孝雄 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

福田素生 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

白波瀬佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

金子能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長)

丸山 桂 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

角田由佳 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 33, No. 3, Winter 1997 (通巻138号)

平成9年12月25日 発行

定価 2,625 円 本体 2,500 円

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8階

電話 (03) 3595-2984

発売所

財団法人 日本学会事務センター

〒113 東京都文京区本駒込5丁目16番9号

学会センターC21

電話 (03) 5814-5811/FAX (03) 5814-5822

制作 (株) UTP 制作センター