

# 季刊 社会保障研究

Vol. 42

Spring 2007

No.4

## 研究の窓

- 第11回厚生政策セミナー「社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える—」 ..... 本田 達郎 324

## 第11回厚生政策セミナー

- テーマ 社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える— ..... 京 極 高 宣 328
- 基調講演 社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える— ..... 京 極 高 宣 328
- 講演1 高齢化と健康寿命の延伸：高齢者の就業は高まるか？—社会保障の経済効果を中心に— ..... デービッド・ワイズ 338
- 講演2 人口の高齢化と不確実性—社会保障の給付と負担が企業行動と家族や社会ネットワークのリスクシェアリングに及ぼす影響— ..... ローラント・アイゼン 345

## パネルディスカッション

## パネリストのコメント

- 引退の備えとしての貯蓄の役割 ..... 小 塩 隆 士 355
- 女性の立場から見た社会保障制度改革 ..... 猪 熊 律 子 358
- 所得・資産格差の視点から ..... 金 子 能 宏 361
- 医療・介護の視点から ..... 尾 形 裕 也 364
- 民間活力の活用の観点から ..... 翁 百 合 370
- ..... 本田達郎(司会)

- ディスカッション ..... 京極高宣, デービッド・ワイズ, ローラント・アイゼン, 小塩隆士  
猪熊律子, 金子能宏, 尾形裕也, 翁百合, 本田達郎(司会) 373

- 寄稿 人口動態と不確実性—社会保障の費用と給付がリスクシェアリングに及ぼす影響について— ..... ローラント・アイゼン 394

## 投稿(研究ノート)

- アメリカ福祉改革再考—ワークフェアを支える仕組みと日本への示唆— ..... 藤 原 千 沙・江 沢 あ や 407

## 判例研究

- 社会保障法判例 ..... 葛 西 まゆこ 420
- 一国民年金法が学生を強制適用の対象から除外したこと及び若年障害者規定（無拠出制）の対象者を20歳前の傷病による障害者に限定したことが立法裁量の範囲内であるとされた事例—

- 季刊社会保障研究(Vol.42, Nos.1~4) 総目次 ..... 430



国立社会保障・人口問題研究所

## 研究の窓

### 第11回厚生政策セミナー 「社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える—」

本号の特集は、昨年(2006年)11月1日に国立社会保障・人口問題研究所が行った第11回厚生政策セミナー「社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える—」についてである。ここでは、このテーマを取り上げた趣旨とともに、講演やパネルディスカッションの概要や特徴的であった指摘などを取り上げ、これからこの特集を読む方の俯瞰図を提供したい。

まず「社会保障と日本経済」というテーマを取り上げた趣旨については、副題にもあるとおり、社会保障の経済効果を考えたいということである。近年社会保障の在り方に関する議論が活発になっている中で、社会保障が経済成長を妨げているなどという論調も強くなっているように見受けられる。もちろん、安易な財政的拡大は許容されるべきではない。少子高齢化といった人口構造の変化や経済成長の先行き不安が残っている経済情勢の中で、持続可能な社会保障制度するために不断の見直しを行うことは必要である。しかし、社会保障が経済成長を妨げているなどという論調は果たして本当に理論的・実証的な根拠があるのかについてはもっと検証すべきであると考えられる。ちなみに、経済協力開発機構(OECD)の調査によると、2003年の社会保険料負担が国内総生産(GDP)にしめる割合は、フランス16.4%，ドイツ14.4%に対して日本は9.7%となっており、必ずしも欧州諸国と比べても、経済規模に対する社会保障の規模が大きいというわけではない。他方、理論的・実証的根拠があるのかという反省は、社会保障には好ましい経済効果もあるということで社会保障の聖域性を強調する論調にもあてはまるであろう。そこで、本セミナーでは、社会保障の経済成長への懸念を強調する立場と社会保障の聖域性を強調する立場の両方の視点から、社会保障の経済効果について理論的・実証的に冷静な検証や議論を行うことを目的としたものである。

次に、本セミナーの講演やパネルディスカッションについてである。

講演は、京極高宣所長(国立社会保障・人口問題研究所)による基調講演、デービッド・ワイズ教授(ハーバード大学)とローラント・アイゼン教授(フランクフルト大学)による講演から構成されている。

京極所長の基調講演は、セミナー自体のテーマである「社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える—」と題して、社会保障制度の生活安定、所得再配分などの6つの経済効果を提示した上で、年金、生活保護などの所得保障と医療、介護、福祉の社会サービスの経済効果を分析した後に、社会保障全体の経済効果として産業連関分析を示している。全体的には、従来明確に分析されていなかった社会保障の経済に対するプラスの効果に力点を置いた議論が展開されている。また名目的な国民負担率に疑義を唱え、所得移転により国民に還元される負担部分(所得移転還元率)を除去した実質国民負担率を提示し、1990年代以降にその率が漸減している事実を明らかにしている。

デービッド・ワイズ教授の講演は、「高齢化と健康寿命の延伸：高齢者の就業は高まるか」と題し

て、高齢者就業と年金の関係を中心に論じている。具体的には、日本ではそれほど顕著ではないが年金制度が高齢者の就業率を低下させている各国の状況を分析している。その分析を踏まえて、年金制度の給付が早期引退の誘因となり就労を阻害する事がないように、受給開始年齢の引き上げ、保険数理上の調整などを行う必要があり、労働市場から高齢者が徐々に引退していくような就労の仕組みをつくる必要性を提案している。社会保障制度の制度設計において、経済活力を阻害しないような配慮が必要であることが説かれている。

アイゼン教授の講演は、「人口の高齢化と不確実性—社会保障の給付と負担が企業行動と家族や社会ネットワークのリスクシェアリングに及ぼす影響」と題して、年金については、退職者の増加の中で給付水準を維持するのであれば保険料や支給開始年齢の引き上げが必要であること、医療については、医療費の増大の中で退職者向けの健康保険の縮小や廃止を考える企業が多くなり、また、個人の貯蓄への依存度が高くなっていることを指摘している。そして、新たなリスク分担の仕組みとして、公的保険と民間保険・個人貯蓄の組み合わせや家族・地域共同体の役割も重要であると指摘している。なお、アイゼン教授は、社会保障における公的部門と民間部門の組み合わせについては、両方の短所が顕在化する可能性にも留意する必要があるとも述べている。

パネルディスカッションにおいては、①経済成長のための貯蓄(投資)と社会保障の関係、②女性の立場から見た社会保障制度改革の視点、③所得・資産格差と社会保障制度の関係、④医療・介護に関する給付と負担の公平と費用の規模、⑤社会保障制度における民間活力の活用の各論点について、①について小塩隆士教授(神戸大学大学院)、②について猪熊律子次長(読売新聞・社会保障部)、③について金子能宏研究部長(国立社会保障・人口問題研究所)、④について尾形裕也教授(九州大学大学院)、⑤について翁百合理事(日本総合研究所)から、講演を踏まえたコメントをいただいた。その後、①社会保障の機能・役割や望ましい規模、②社会保障と経済のよりよい関係を構築するための方策、③④を踏まえた社会保障制度の改革の方向性の3点について、3人の講演者も参加して議論を行った。

議論で得られた政策的含意としては、社会保障制度全体については、

- (1) 社会保障の適正な規模は、各々の国において各々の時代に応じて、国民自らが決めることが適當である。
- (2) 少子高齢化などの人口構造の変化への対応するためには、技術革新・生産性の向上を図ることが重要である。
- (3) 社会保障制度改革においては、経済状況の変数(例えば、高齢者の就労率など)との関連を考慮することが必要である。その際には、これらの変数にバイアスを与えないように、あるいは

は前向きなインセンティブを与えるような配慮が必要である。

- (4) このため、税制、雇用政策、家族政策、教育政策などの関連施策との適切な連携・組合せが重要である。例えば、税制の在り方を議論する場合には社会保障財源としての消費税や就労・育児支援としての税額控除などについても考える必要がある。
- (5) 社会保障を支える新たな担い手として、①NGOなどの小規模社会ネットワーク、②創意工夫・透明性(情報公開)・競争力を備えた社会保障関連産業の育成などが重要である。  
などが上げられる。

また、個別の分野について、例えば医療については、

- (1) 世代間格差への対応については、日本では2008年からの新しい高齢者医療制度や老人診療報酬のあり方が重要である。
- (2) 地域間格差への対応については、医療供給体制を重視する視点から、医療計画・診療報酬・情報公開のあり方が重要である。
- (3) 中長期的にみて医療費負担の増大は不可避であるので、負担増についての国民的合意や供給側・需要側・政策当局のそれぞれの立場での努力が必要である。

といった政策的示唆が得られたと思われる。

また年金については、

- (1) 高齢者就業について、ワイス教授が指摘する公的年金の就業抑制機能は日本においては弱まっており、今後は定年延長や年齢差別的な雇用慣行の撤廃などの企業の対応が重要である。
- (2) 賢蓄については、日本の家計貯蓄率の低下は不可避であるが、それを減殺する要因(現役世代の貯蓄増加、金融資産の活用の余地の拡大など)も存在している。

といった示唆が得られたと考えられる。

以上のとおり本セミナーでは種々の貴重な政策的示唆が得られたと考えられるが、なおさらに工夫すべきだったと考えられる点もある。例えば、社会保障の経済効果という広範なテーマを取り上げたため、網羅的な論点整理ができず、しかも、取り上げることができた論点も体系的に十分に吟味できなかった面もあると思われる。

また、外国の有識者の知見を得ることは大いに有意義であるものの、社会保障をめぐる状況が我が国とは異なる欧米諸国からの知見を紹介する際には十分な咀嚼が必要である。しかし、全体的には準備の時間もセミナー当日の時間も限られている中でこのような咀嚼に限界があったことは否めない。ただし、本セミナーでは、ワイス教授が、全米経済研究所(NBER)の国際研究プロジェクトを踏まえた年金と高齢者就業の関係に関する国際的状況分析を行っているが、ワイス教授とと

もに同プロジェクトに参加している小塩教授が、ワイス教授の分析を十分に踏まえた上で日本の状況を固有性(日本は欧米諸国と比べて公的年金の就業抑制効果が低いという良好なポジションにあること)を指摘している。このようなコメントがパネルディスカッションでなされることは外国の知見を咀嚼できた良い事例と思われる。

最後に、本セミナーを企画した立場の一人としては、貴重な講演やパネルディスカッションのコメントをいただいた先生方に心から感謝申し上げるとともに、本セミナーが社会保障と経済の関係について客観的で冷静な議論の端緒となることを願う次第である。

### 本田 達郎

(ほんだ・たつお 医療経済研究機構研究主幹,  
前国立社会保障・人口問題研究所企画部長)

第11回厚生政策セミナー

## テーマ

# 社会保障と日本経済 —社会保障の経済効果を考える—

〈午前の部〉

- 基調講演 .....(国立社会保障・人口問題研究所長) 京極高宣  
講演1 .....(アメリカ ハーバード大学教授) デービッド・ワイズ  
講演2 .....(ドイツ フランクフルト大学教授) ローラント・アイゼン

## 〈午後の部〉

## パネルディスカッション

- パネリストのコメント .....(神戸大学大学院経済学研究科教授) 小塩 隆士  
(読売新聞社会保障部次長) 猪熊律子  
(国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長) 金子能宏  
(九州大学大学院医学研究院教授) 尾形裕也  
(日本総合研究所理事) 翁百合  
司会: (国立社会保障・人口問題研究所企画部長〔当時〕) 本田達郎  
ディスカッション .....京極高宣, デービッド・ワイズ, ローラント・アイゼン, 尾形裕也  
翁百合, 小塩隆士, 猪熊律子, 金子能宏, 本田達郎(司会)

【基調講演】

## 社会保障と日本経済 —社会保障の経済効果を考える—

京極高宣



社会保障と日本経済というテーマを考える場合には、時期区分ないしは時代区分を考えて議論していく必要があります。いわゆる団塊の世代である今50代後半の方が75才の後期高

齢者になる大変重要な時期が 2005 年から 2025 年の間の 20 年間にあります。そこで、映画のタイトルに「バック・トゥ・ザ・フューチャー」というものがありますけれども、未来から現在、そして過去ということで 20 年刻みに将来から現在・過去と遡ってみたらどうかと思います。

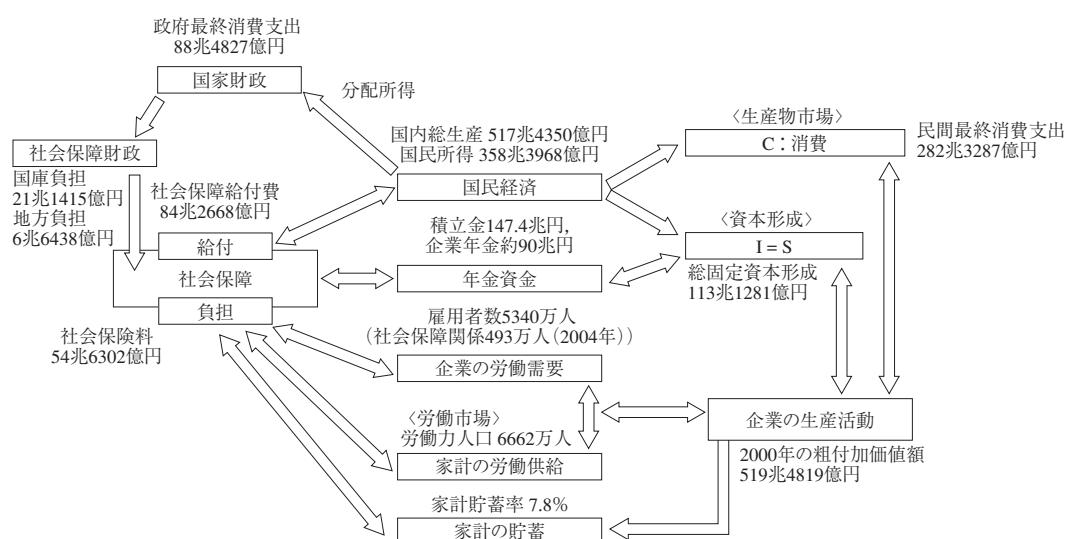
## 社会保障の各分野、年金・医療・福祉その他に

ついてはそれぞれの時代区分がありますし、経済発展段階として日本経済の成長段階を色々区分することは出来ますが、社会保障と日本経済の両者を総合的に比較して見るときに丁度20年くらいの大きな枠組みが望ましいのではないかと思います。戦後日本は1945年に敗戦という事態に至り大変な混乱が起きました。そういう敗戦の荒廃した中から日本国民は立ちあがり1960年代に高度成長時代のピークを迎え、そして1985年は国際的にもプラザ合意があり円高が始まり、新しい経済発展段階に至りました。これが後に日本の長期的な不況の一つの出発点になり、そこから今日まで続いているということです。そういう意味で、ある面では20年周期で区切るという考え方はわかりやすいのではないかと思います。

ちなみに 1945 年から 64 年は社会保障制度の確立期であり、第 2 期の 1965 年から 84 年は社会保障度の充実見直し期、そして 1985 年から 2004 年は社会保障の改革期、2005 年以降は少子高齢・人口減少社会への対応ということで今色々な社会

保障改革の議論がなされているところです。そういう大きな枠組みで巨視的に社会保障と日本経済の関係を捉えていくとしますと、全体の流れがよくわかるという風に思っています。

さて国民経済における社会保障の位置づけですが、2003年の数字で、国内総生産(GDP)517兆円、国民所得(NI)358兆円という大きな経済規模があって、租税と社会保険料で社会保障が賄えているわけです。国民の負担が様々な給付として受給者の家計や生活を支えているのです。そしてまた、社会保障部門で働く方々は2004年で493万人という大変な数になっています。このように経済社会の中に社会保障を位置づけますと、単純に社会保障の負担が大きくなれば国民経済が苦しくなるということにはなりません。ややもしますと、最近の議論は社会保障の給付と負担の関係で負担面のみを捉え、その重さを問題にするという風潮がございますが、少なくとも給付の面で見ますと大変な国民生活の支えになっておりますし、またそこで働く人々の雇用を生み出していることも忘れて



出所) 筆者作成。

図1 経済における社会保障の位置づけ(フローチャート)(数字は2003年)

はならないと思います(図1参照)。

社会保障の役割はしばしばセイフティネット、国民生活の危機を救う安全網、ということで言われています。しかし、単なるセイフティネットかというと、それだけではありません。その他に様々な機能があるということで主な経済効果として私なり上げてみたのが6点です。

1番目は生活安定効果です。これは老齢年金、失業給付、生活保護などが果たしています。所得保障的な役割をもつ社会保障制度は国民生活の安定に大きな役割を果たしています。

2番目に労働力保全効果です。特に医学の進歩によるものが大きいのですが、医療が国民の健康保持に役立ち、乳幼児の死亡率低下のみならず成年の健康な労働力を維持しています。

次に、3番目は所得再分配効果です。これは生活保護や年金などが該当します。低所得の方々の所得を、税制以外にも社会保障制度を通じて引き上げるという役割も果たしています。

さて4番目に産業・雇用創出効果を上げたいと思います。これは厳密には産業と雇用と分けた方が良いかもしれません。社会保障によって、特に社会サービス部門、医療・介護や福祉の分野は大変な雇用創出効果が生まれています。これが日本経済(または地域経済)に活性化を与えていたいことは否めない事実であります。特に近年介護サービスが急速に伸びており、地方都市に行きましたと介護産業が非常に活発です。朝のラッシュにはかつて保育所のマイクロバスが随分行き交っていましたが、現在は介護用の車が頻繁に往来しているという状況です。

5番目は資金循環効果です。これは年金積立金あるいは企業年金が大きな資金として金融資本市場に出回り、それが日本経済を潤滑油として刺激していると言えるかと思います。

最後に6番目として、全体として内需拡大を、生産誘発効果だけでなく、追加波及などを含めて、いわゆるケインズの乗数効果で国内需要を大きくする、つまり日本経済を内発的に発展させる内需拡大効果があると思います。

このような総合的な効果があることを見ずに、社

表1 社会保障給付の分類と金額

・現金給付	
- 年金	43兆9502億円(52%)
- 労働保険	2兆4585億円(3%)
- 生活保護	8234億円(1%)
- その他	2兆9737億円(4%)
・現物給付	
- 医療	25兆1880億円(30%)
- 介護	5兆4385億円(7%)
- 障害福祉・児童福祉	1兆8948億円(2%)
- その他	1兆5396億円(2%)
・合計	84兆2668億円(100%)

出典) 国立社会保障・人口問題研究所『平成15年度社会保障給付費』より筆者作成。

会保障の役割と機能は困った人達を支える「転ばぬ先の杖」ないし単なる「セイフティネット」ということだけでは必ずしも無いと思います。これは私なりの問題提起ですが、社会保障に関する色々な各種専門的研究の中でややもしますとそういう狭い社会保障の捉え方をしていますが、国民経済の中でどう捉えたらよいかという問題意識を私なりにずっととて参りましたので、この点は特に最初に強調したいと思います。

現在、社会保障の給付は大きく分けると(a)現金給付そして(b)現物給付、すなわち社会サービスに分けられます。合計で約84兆円あります。おおむね現金給付は6割で現物給付は4割になっています。大きな給付の割合を占めるのは年金の43兆9千億円、52%の部分と医療の25兆2千億円の30%の部分です。この2つが具体的に日本経済にどのように影響を与えていたかについて入っていきたいと思います。(表1参照)

社会保障の国民経済に与える影響あるいは役割ということを考えるときに所得保障の面と社会サービスの面を分けて考えなくてはいけないと思います。

まず所得保障の面です。最初に公的扶助です。生活保護の役割は、国民が生活に困窮した場合の最後の手段として公的責任で国民の最低生活を保障する制度です。社会保障のいわば原点というもののですが、現在は社会保険(年金や労働保険)のあくまで補完的なものになっています。戦後、例え

ば1960年の中頃には年金給付と生活保護給付は大体1:1の比率でした。しかし現在は老後生活あるいは障害者の生活は年金が支えており、生活保護と年金の比率は1:18になっています。年金の比率は18倍になっています。こういった意味では生活保障における生活保護の相対的な役割は減ってきましたが、国民の約1%を今日も支えていることは忘れてはならないと思います。

次に年金です。年金は大きく分けると老齢年金と障害年金がありますが、ここでは老齢年金に限定して話を進めたいと思います。年金は我が国の社会保障給付などの最大の部分を占めており、現在約44兆円です。国内総生産GDPに占める割合は8.7%で非常に大きな割合を占めています。厳密に数えますと障害年金も含めて年金を頂いている国民は重複を含めるとなんと人口の1/3に達しています。かつてのようにごく一部の方が年金をもらっているわけではなく、日本国民の1/3が年金の恩恵を受けています。この年金は税金を除くと勤労者及び企業から保険料という形(社会保障負担)で払われます。それを積み立てた額が現在147.4兆円となります。今日はドイツからもお客様がいらっしゃりますけども、ドイツなどと比べましても日本の場合は従来は積立方式であり、毎年給付と年金収支トントンでやっているわけではなく、かつて積み上げた約150兆円のお金を維持しています。

年金はすぐパンクしそうなことをよくマスコミで言われますが、積立金をあまり取り崩さないようにして有効に役立てようということで金融資本市場で積極的に活用されています。かつては財務省(旧大蔵省)が資金運用部で財政投融資という公共事業などに対するお金を使っていました。今日はその半分くらいが自由に使えるようになりました。そしてここ数年後には全額使えるようになります。もちろん金融資本市場に使うと言っても一定の制限があります。もしこれがドッと東京証券市場に流れますと株式市況は大混乱するので、政府としてはきっちりケジメをつけて一定のルール下で運用しています。こうして積立金が金融資本市場にまわることによって日本経済が活発化することは言うまでもありません。

また、公的年金の中で基金が生まれました。企業年金です。これは若干今減っていますが積立金は70兆円あり、国内の株式や外国の債券その他に投資しています。大体国内の債券株式で50%あとはその他になります。

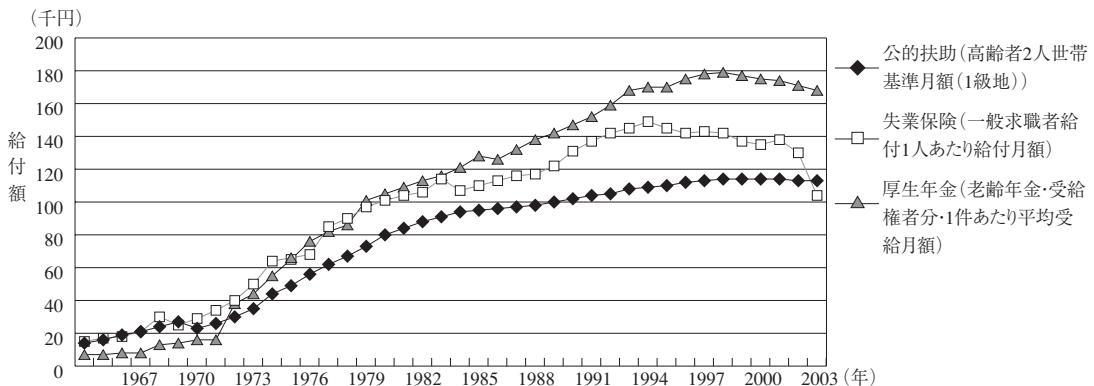
つづきまして労働保険です。労働保険は労働災害などあり、必ずしも所得保障の役割だけを果たすものではありませんが、雇用保険は失業時の生活保障として大きな役割を果たしています。近年大変増えた失業に対して全部生活保護で対応するとなると大変な額の国家予算が必要になりますが、おかげさまで雇用保険があるためにその失業時の所得保障が可能になります。失業保険の給付を受けた方は、いずれまた働きに出ることになります。そういう点では労働者の再就職の強力なステップになり得ます。受給者の約5割が失業保険の給付期間が切れた後に仕事に就いています。

それから労災保険は被災者の医療保障と生活保障を担っています。これも大きな国民生活の維持に役立っています。労働保険特別会計ですが、労働保険の保険料を積み立てた基金の使い方については行財政改革の中で新たな方向性が模索されています。

現在日本では老齢年金(厚生年金ほか)、雇用保険、生活保護、3区分に概ね分かれており、戦後の高度成長期の中頃までくらいまでは、その水準はゴチャゴチャしていましたが、現在はすみ分けはかなり出来てきていると思います。(図2参照)いずれにしましても所得保障分野は国民の生活安定に大きな役割を果たしています。受給者がその得た所得で消費生活をしますから国民経済にも大きな影響を与えるという形で内需拡大に役立っています。

次に社会サービスの果たす役割を、医療、介護、福祉とまとめて考えます。わが国の産業連関表では福祉は児童福祉と障害福祉との統計が合計された数値しかないので、あえて区別しました。これらの社会サービスに特徴的のは、労働集約的で雇用創出効果が極めて大きいということです。お金は配りますとそれで終わりですが、サービスはそこで働く人達がいます。

サービスは情報の非対称性が存在するために、



出典) 時事通信社『厚生福祉』2006年5月16日号, p.5, 図3を転載。

図2 失業給付 老齢年金給付 公的扶助の比較

つまりサービス提供者の方が情報をたくさん持ち受給者は非常に少ないことがあるので、利用者が不利にならないように行政的関与が必要なことが特徴です。そして一定の市場性(準市場または社会市場), 競争性があります。これらの点を医療, 介護, 福祉とにわけて次に見ていきたいと思います。

医療については、まず労働力保全効果があります。日本の場合新生児死亡率の低下が大変顕著です。戦後日本で医療の果たした大きな役割は結核の撲滅と乳幼児死亡率の低下でした。国民経済の面からは、乳幼児、新生児の死亡率がグッと下がり、そこで死ななくて済んだ方が20年後に労働力として高度成長期の後半を支えたことになります。もし、仮の話ですが、戦後の高い新生児死亡率が維持されていたら高度成長の後半期を支える若年労働力は存在しないわけで、日本経済は果たして高度成長を実現できたのか、できなかつたのではないかということも仮説としては言えるのです。

人口の高齢化、特に長寿化にとって医療は非常に大きな役割を果たしています。日本のお年寄りは大変元気で、長生きで働いています。医療は、もう一方で先端技術医薬品とか医療器具を使っていてそういう点では社会保障の分野、なかんずく社会サービスの中でも産業に対する影響が一番強

いわけです。あわせて雇用創出も大きく、特に医師・看護師その他の医療従事者の雇用という形で役立っていることが特徴です。

日本の医療制度には色々評価がありますが、なにしろ乳幼児死亡率は世界で先進6カ国の中では最も低く、平均寿命は長いです。また外来が非常に頻繁に行われていて、これも世界先進6カ国で1番です。効率性で考えますと、GDPに占める医療費は先進国でイギリスに次いで2番目に低いのです。それから国民10万人に対して医療マンパワーも低い水準です。この3点から日本の医療の効率性は非常に高くOECD、あるいはWHOなどで評価されています。評価されているからそれでいいのだということにはならず、様々な改革点がありますが、一応それなりの成果があると言って良いかと思います。

次に介護でございます。高齢者に対する介護、障害者に対する介護ですが、これは社会保障の分野の中で雇用創出効果(雇用誘発係数)が一番大きい。在宅サービスではたくさんのホームヘルパーさんが採用されるためです。統計的に厳密には言えませんが、地域経済に対する影響も大きく、介護保険がスタートして全国各地で介護サービス利用が活発になることによってその地域経済が潤うことがしばしば指摘されています。

今まで社会保障は行政が直接実施する、ないしは社会福祉法人に委託する形で行われてきましたが、株式会社、病院などの医療機関、あるいは農協・生協・NPOと非常に多用なサービス提供主体が参入して競争しているという姿があります。そのことによって日本の介護市場は非常に活発化していると思います。そしてそれが結果的に地域経済の活性化に影響しているのであります。ちなみにホームヘルパーの数が現在35万人を突破して、現在おそらく40万人になっていますが、介護施設で働く数を合計いたしますと100万人を突破しました。わかりやすくいうと、自動車産業を凌駕していると言ふことです。これだけ雇用創出効果が大きいと言うことを見ていきたいと思います。

最後の分野として障害や児童の分野があります。児童は保育所があり、従業員が30万人います。介護よりやや雇用創出効果、生産誘発効果、は全体としてやや弱いのですが、所得=消費の追加波及

を含む総合波及効果が非常に高く、保育所で働く保母さんがお金をもらって地域社会で消費支出をすることによって地域が活性化しているということです。総合的に見ると波及効果は、ケインズが言う乗数効果に相当しますが、非常に高いのです。

障害の経済効果、児童の経済効果について個別にはちょっと時間の関係でお話しできませんが、障害福祉が大きな転換点を迎えております。障害者自立支援法が昨年(2005年)の10月国会を通りまして、今年4月からは特に働く障害者の方はなるべく働いていただけるようにしようとなっております。これについては円滑な実施にむけて詳細に検討しなければなりませんが、この効果は大変莫大なものがあります。つまりただサービスの給付を受けてお金を得るという状態から、それを得つつ働いて社会に経済生産面でも貢献する状態になります。よく言われているように障害者が納税者になりますと、国民経済的には凄く大きな働きをするの

表2 産業連関効果の主要係数(抄)：要約－2000年56部門－

	①内部乗数と外部乗数 (列和)			②逆行列係数 (生産誘発係数) (列和)	③雇用誘発係数 (人/100万円)	④所得=消費の追加波及を 含む生産誘発係数		
	内部乗数	外部乗数	総効果			追加波及係数 (列和)	拡大総波及 (列和)	
社会保障部門	医療(国公立)	1.274871	1.158948	1.448583	1.826740	0.117924	2.894899	4.887064
	医療(国益法人等)	1.242243	1.133553	1.388564	1.704394	0.109073	2.596039	4.282048
	医療(医療法人等)	1.262599	1.133421	1.410410	1.730249	0.105721	2.568538	4.263489
	保健衛生	1.203235	1.062998	1.276375	1.457807	0.122986	2.717007	4.230829
	社会保険事業(国公立)	1.324084	1.049767	1.388712	1.571776	0.108916	2.622838	4.192712
	社会保険事業(非営利)	1.354541	1.043611	1.416025	1.586672	0.104017	2.522077	4.044876
	社会福祉(国公立)	1.130980	1.060319	1.197691	1.388726	0.186089	2.795744	4.288911
	社会福祉(非営利)	1.137771	1.071165	1.215561	1.437698	0.182958	2.787815	4.325078
	介護(居宅)	1.167407	1.060288	1.235470	1.417652	0.247862	2.743361	4.233236
	介護(施設)	1.162496	1.083667	1.254179	1.484718	0.153829	2.711449	4.248763
全産業平均	1.477227	1.061498	1.563167	1.790849	0.094980	2.409441	4.067143	
物貯部門平均	1.659252	1.056279	1.749800	1.991104	0.078481	2.287667	4.070728	
サービス部門平均	1.295202	1.066717	1.376534	1.590595	0.111478	2.531215	4.063557	
内部乗数×外部乗数=総効果 (各産業グループごとの効果)				(両産業グループに亘る効果)		逆行列係数× 雇用係数	[逆行列表] × [追加波及×逆行列表] = [拡大逆行列表]	

注) 「④所得=消費の追加波及を含む生産誘発係数」は、(家計現実消費/純所得ベース)である。

出典) 時事通信社『厚生福祉』2006年9月8日号, p.5, 表4を転載。

です。こういった点についてはこれから検討点として考えていきたいと思います。

また児童についても、今いじめ虐待でひどい状況がありますけれども、健全な児童がこれからどんどん生まれてきてこれからの日本を背負っていく若年労働力に成長していくことが出来るか否かについても検討する必要があります。フリーターあるいは引きこもりとなりますと同じ成人層でありながらもずいぶん日本の経済を支える役割としては違うわけでございます。そういうことを認識して考えていく必要があると思います。

最後に、我が国は産業連関分析が非常に盛んでありますて、国際的に見て日本が統計的に一番整っているのではないかと思います。日本の場合は社会保障分野を細かく分類しており、医療についても3つの部門としています。保健衛生と社会保険事業は保健所や厚生年金会館などといったものです。それから社会福祉の分野も2つに分かれています。介護も2つに分かれています。このように細かく分けてそれぞれの分野がどのように国民経済に影響を与えるかを、やや専門的ですが、詳しく見ているのです。(表2参照)

例えばこの生産誘発係数は、その産業に他の産業からどれだけ財貨・サービスを受けているかを示します。それが大きければ大きいほど他の産業に対する影響が大きいと言うことになります。社会保障は、特に医療が1.8と一番大きいわけです。

それから雇用の面で言いますと、100万円その産業に投入した場合にどれだけの人を採用されるかということですが、介護の在宅部門が0.24となります。つまり介護サービスに100万円投入すると0.24人に増えるということです。雇用の創出が非常に大きいのです。一産業がこれだけ伸びるとどれだけ他の経済に影響を与えるかという点を、拡大総波及でみるとやっぱり医療が、特に国公立が一番大きい。医療の拡大総波及4.2は全産業平均の4.0をも上回っています。ただひとつ社会保険事業の非営利部門だけちょっと低いのですが、全体としては経済刺激効果は社会保障部門は一般的の産業部門を少し上回っていることを統計的に明らかにしました。

表3 世界から見た日本の社会保障

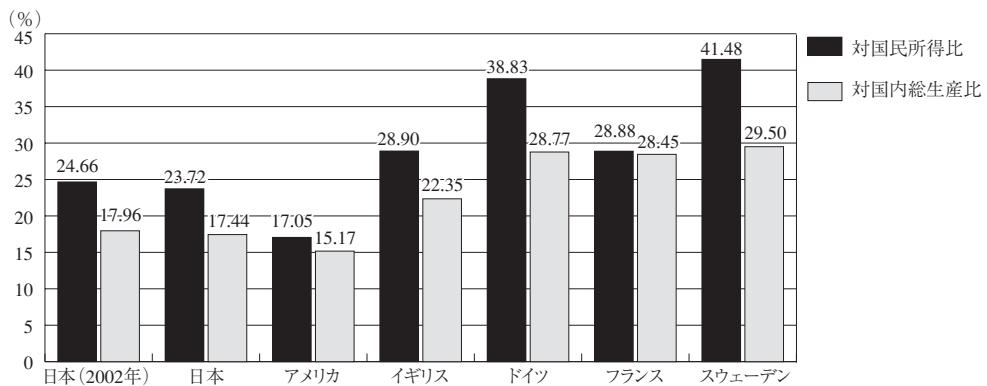
- ・国民皆保険・皆年金体制。
- ・社会保障給付費の大半を占める年金・医療・介護は社会保険方式。
- ・少子高齢化により社会保障の規模が増大しているが、対GDP比では、アメリカよりは大きいがヨーロッパ諸国より小さくなっている。
- ・ヨーロッパ諸国に比べると高齢給付が多く、家族給付の割合が少ない。
- ・2000年から実施された介護保険が急速に浸透している。

出所) 筆者作成。

さて時間もきましたので、世界から見た日本の社会保障について移りたいと思います。我が国の社会保障の特徴は何かを一言で申しますと国民皆保険・皆年金という体制をとっていることです。1930年代に我が国は国民皆保険、すべての被用者が健康保険組合に入ること、それから自営業者とか勤めていない方などについては市町村ごとの国民健康保険に入ることになりました。(表3参照)

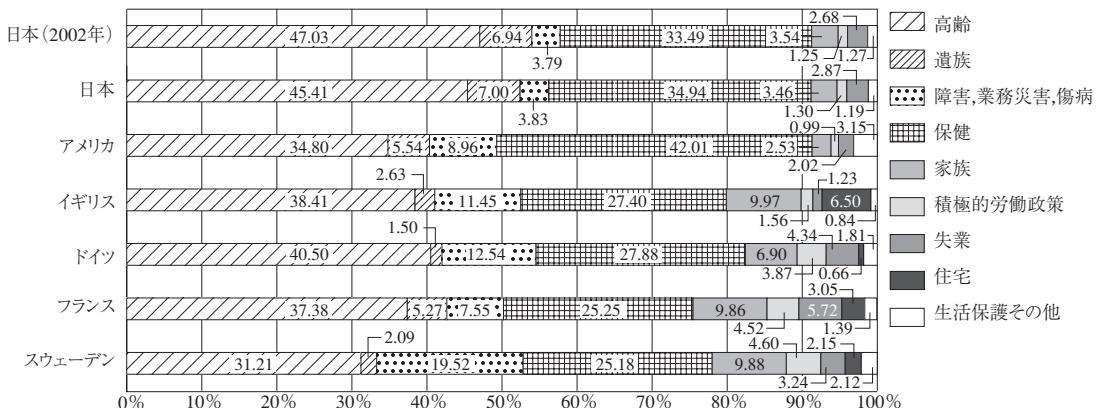
念のため申し上げますと、本当は若干違うところがありますて、現在のところ医療扶助を受けた段階で国民健康保険などに加入していてもそこから除外されるという形をとっています。それゆえ、厳密に言うと、生活保護者を除く国民はみな保険に加入していることになります。これは大変大きなことで、日本は医療の恩恵をすべての国民が得られると言うことです。それから国民皆年金は国民年金制度が出来てすべての国民は年金をもらうことができます。日本のこうした特徴をふまえると、全体としてみれば年金・医療・介護は社会保険方式をベースにしているといえるかと思います。

ヨーロッパではドイツのような介護保険がありますが、無い国もあります。医療を保険ではなくて公的医療という形で税金によって実施している国もありますが、日本の場合には年金・医療・看護は基本的には社会保険を使っていることになります。それから少子高齢化により社会保障給付が増大していますが、対GDP比ではアメリカより大きいがヨーロッパ諸国より小さくなっています。OECDの社会支出という統計がありまして、社会保障給付



出典) 国立社会保障・人口問題研究所『平成15年度社会保障給付費』付録。

図3 社会支出の対国民所得比及び対国内総生産比の国際比較(2001年)



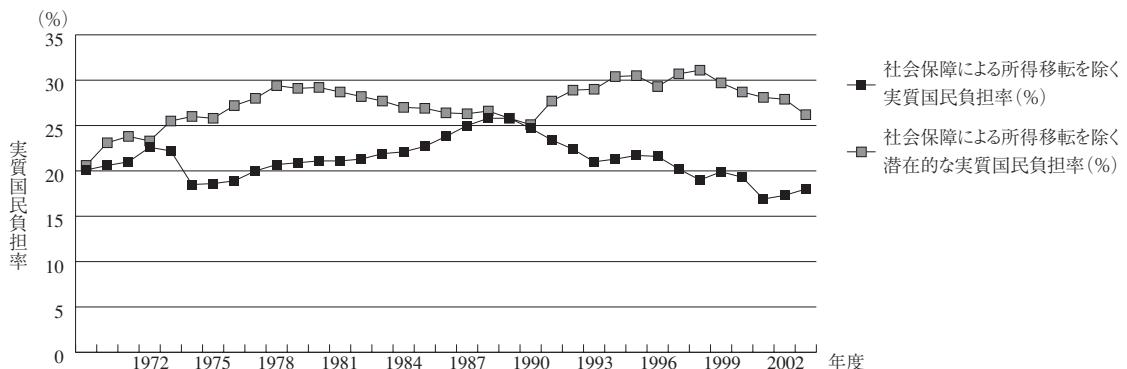
出典) 国立社会保障・人口問題研究所『平成15年度社会保障給付費』付録。

図4 政策分野別社会支出の構成割合の国際比較(2001年)

の概念より広い範囲をカバーしていますが、そのGDPに占める割合が日本は非常に大きいと経済界などで言われています。もっと押さえたらどうかという声もございますが、実は先進国の中ではそれほど大きくない。アメリカよりはちょっと高いのですが、アメリカの場合は健康保険が発達しております。メディケアとメディケイドというものだけです。メディケアは高齢者障害者が対象です。メディケイドは医療扶助ですので、一般の国民健康保険ではない。民主党政権時代にクリントン大統領も頑

張ったのですが、国民皆保険制度は出来なかったのです。その代わり、アメリカの場合は優良な企業は従業員のために民間の医療保険を購入しているのです。この額はバカにならない額で、合算しますと日本よりちょっと高いぐらいです。ですから、相対的に見ますと日本が非常に社会保障に費用を使いすぎて問題だということは言えません。

統計を見ますと、スウェーデンなどは国民所得比で社会保障支出は41.48 %であり、大変大きいわけです。しかしそうは言うものの、スウェーデンが経



注) 現物社会移転以外の社会給付は、1980年～2004年までは平成14年版、15年版、16年版「国民経済計算確報」の所得の第2次分配勘定における現物社会移転以外の社会給付、1970年～1979年は平成12年版「国民経済計算確報」付表の一般政府から家計への移転の明細表（社会保障関係）による。

出所) 時事通信社『厚生福祉』2006年11月7日号, p.7, 図4を転載。

図5 社会保障による所得移転を除く実質国民負担率の推移

濟成長で非常に低いかというとそうではありません。スウェーデンもかなり頑張っていますが社会保障の支出が大きいから経済が衰え、成長率が低いと言うことでは必ずしもないのです。（図3参照）

次に社会保障給付の内訳ですが、OECDの社会支出では社会保障に教育費なども入りますが、全体で言いますと高齢者に給付する部分が日本は非常に大きな比率を占めています。他方、家族給付、これは児童手当や家族手当が入りますが、日本は非常に小さいです。統計的に十分に全部日本の状態が反映されているかどうかは別として、ヨーロッパ、欧米に比べますと日本は非常に低くなっています。こういうところが特徴で、今見直しが迫られております。私たちの研究所が2006年10月27日に社会保障給付を記者発表致しまして、各紙とも高齢給付が大きく児童と家庭が少ないということを取り上げて、かなり話題になっています。（図4参照）

さて、そういうことで今社会保障が本当に今日本経済の足を引っ張っているかといいますと、少なくとも給付の面ではプラスの影響を与えていた面が大変大きいわけです。では、負担はどうかということになります。負担面につきましては、実は国民所得の中のある部分は社会保障による移転所得です。年金・失業給付、児童手当あるいは生活

保護などが、税や社会保険料で捻出されて給付されます。それが国民所得の中に入っています。税と社会保険料という負担の部分の一部は他の所得に化けているわけです。（図5参照）

税と社会保険料、財政赤字もそうですが、とりあえず税と社会保険料などの中で所得に転化した部分（年金、失業給付、生活保護、児童手当などの所得移転部分）を除き、国民所得に占める実質的な国民負担率（名目的国民負担率マイナス所得保障還元率）を計算しますと1970年代中頃から90年にかけてはだんだん上がって25%を少し超えるところまで来ました。ところが今色々議論されているように、その後ずっと名目的な国民所得は上がっていますが、実質的な国民負担率は下がっています。名的には年金給付などが増えていきますからそれを足しますと大きくなりますが、それを引いた実質的な社会保障給付の国民負担率は、我が国では1990年代以降はむしろ下がっています。ここのところが関係者からは意外に指摘されていません。

スウェーデンなども高齢者の所得保障や児童手当などに回る部分を取りますと、国民負担率はそれほど上がってないかと思います。日本経済を活性化させ、経済成長も考えて社会保障の効率化を図っていけば、名目的な国民負担率のいわば幻影

にあまり怯えることないと思います。伸ばすものは伸ばし、削るものは削るという健全な社会保障の改革をしていければ、国民経済にとってもむしろプラスの面が大きいと考えております。このように問題を提起いたします。午後のお二人のゲストスピーカーの先生のお話も私の内容をさらに深めていただけると思いますし、パネルディスカッションにおいてもそれぞれ第一線でご活躍の方にお話いただきますので、さらに煮詰めた議論ができるかと期待しております。どうもご静聴ありがとうございました。

(謝辞)

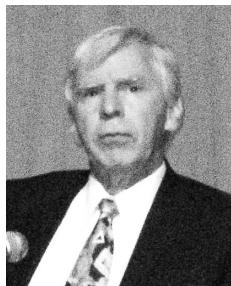
本稿の図表の作成にあたり、金子能宏部長(社会保障応用分析研究部)をはじめ、スタッフの方々にご協力をいただいた。また、図表の転載について、『厚生福祉』編集部に快諾をいただいた。ここに示して感謝する。

(きょうごく・たかのぶ  
国立社会保障・人口問題研究所長)

## 【講演 1】

## 高齢化と健康寿命の延伸：高齢者の就業は高まるか？ ——社会保障の経済効果を中心に——

デービッド・ワイズ



ご紹介ありがとうございます。タイトルは「高齢化と健康寿命の延伸」ですが、副題として高齢者の就業は高まるか？と、疑問符を付けています。なぜ疑問符を付けたのかを、本日の講演で申し上げたいことと関連させて、まず申し上げなければいけないと思います。ここで申し上げたい論点は3つあります。ひとつは、皆さんご存じのことですが、先進諸国では長寿になっていることです。それと同時に健人も高まっていますが、健康な期間が延びるほどには、長く仕事をしていない現実があります。長寿になるにつれて高齢期を前期と後期に分けるようになっていましたが、前期高齢期にどんどん退職をしてしまっています。それがどういうことを意味するのかを説明したいと思います。これだけ高齢化し、そして健康寿命が延伸しているのであれば、高齢者はもっと長い期間仕事をすることができるのでないか、探求してみたいと思います。

次に、公的年金制度(Public pension system)があります。これはアメリカでは社会保障システム(Social security)と呼ばれています。が、いつ労働者が労働市場から引退するかに非常に関係しているのです。ほとんどの国では年金給付は受給資格を得る年齢が決まっていることが大きな特徴となっていますが、それがインセンティブになって労働市場から早く引退してしまいます。よって、このシステムを変えることによって、退職する人はいるものの、高齢者の就業率を高めることに繋がるかもしれないと申し上げたいと思います。

3つめのメッセージとしてお伝えしたいのは、高齢化が進むほとんどすべての国において、将来の年金・医療コストは増加し、その費用負担をするために、高齢者はより長く労働市場にとどまらなければならないだろうということです。

高齢化社会が直面する最優先の経済課題が2つあると思います。ひとつはどうやって社会保障制度の財源を見つけるかです。社会保障制度は高齢者が増えますとコストがかかりていきます。そして財源調達が難しくなっていきます。若い人達は少なくなりますのでそれを払ってくれる人数が少なくなります。

2つめの大きな経済問題は医療費の支出です。私の話ではどちらかといいますと社会保障制度の経済的な効果を集中的に詳しく、医療費支出に関しては要点だけお話をいたします。

それではまず、概要として概括的に私の言いたいことをまとめておきたいと思います。最初にお話したいのは、社会保障にかかる国際比較プロジェクトからこれまでに何がわかったかです。12カ国の比較をしています。その中からその社会保障制度の特徴がどのように関連づけられているか、就業率とどうかかわっているかを見てみたいと思います。制度と高齢者の就業についてお話をいたします。次に、その給付を変更することにより就業率がどのように変化するかを見ます。その後に就業率が変化する、特に高齢者の就業率が上がる場合に、それが財政に非常に大きな意味合いを持つことになる、ということをお話をしたいと思います。もし就業率が高まれば社会保障システムの財政的困難がそれだけ小さくなります。社会保障の議論では財源の議論が必須です。ほとんどの国で

は賦課方式(Pay as you go)ですが、個人年金勘定についてもよく議論されます。これについても話をしたいと思っています。それから医療についても簡単な考察をしたいと思います。

まず私がお話したいのは、社会保障制度の変更に対して人々の行動がどう変わるかです。具体的には、給付体系の特徴が個々人の行動にどのように影響を与えるかです。例えば退職するあるいは労働市場から離脱する行動にどのように影響するかですが、それを考えるときに次のような留意事項があると思います。前にも申し上げたと思いますが、ひとつは寿命が延伸していること、および障害が減少していることです。もうひとつ留意しなければならないのは、医療費と将来の医療費を決める上で重要な医療技術です。医療費は非常に重要な項目ですが、今後増大していきます。ほとんど、すべての国で増大していくでしょう。その理由は医療技術の進歩があるからです。より良い技術はよりコストが高くなっているのです。

寿命が延びることと就業とはどういう関係があるでしょうか。寿命は非常に大きく伸びました。それから障害は減少しています。しかし、ほとんどの国では高齢層の就業率は急速に低下をしています。それに加えて、多くの国では障害に関する社会保障制度の果たす役割が大きくなってきています。ヨーロッパ諸国のように、高齢者で障害給付を貰っている人が増えてきています。しかし、このトレンドは、高齢者の就業率が上がっていくとすれば、逆転するかもしれないと思っています。

この点をデータで確かめてみましょう。より健康的になっている点に関するデータです。アメリカでは、1960年には60歳の人の5%が2年以内に死亡しました。40年経過した2000年では、男性のうちの5%が2年以内に死亡するのは60歳ではなく65歳から66歳です。死亡率がそれだけ下がったことがわかります。別の例を見ましょう。これもアメリカの例ですが、男性に「あなたの健康状態はどうですか」と質問しています。調査結果のうち、余り健康状態が良くないと答えた人の割合を比較します。1970年代の中葉では60歳の時に25%の男性がそのように回答していますが、20年

経過して90年代になりますと25%の人で健康が余り良くないといっている年齢は60歳ではなく、71歳なのです。70年代と90年代の間には健康が良くないと言っている人の割合が低下していることがわかります。

あともうひとつ数字を見ていただきたいと思います。残存平均余命と就業率の関係です。1965年と2003年を比較すると、男性の労働参加率が50%である年齢では、1965年には平均余命が13年でした。他方、2003年では18.5年になっています。5.5年余命が伸びているのです。退職後の平均期間が50%長くなったのです。

また、一旦退職すると就業しない人が非常に増えています。さらに多くの国では非常に多くの人が障害給付を受給するようになっています。障害給付を受給している人達は実際に障害に陥っているのだと思われるでしょうが、現実はそう単純ではないのです。例えば英国で64歳の時、35%以上の人々が障害給付を受給していますが、65歳になるとこれが0になるのです。これは65歳がまさに公的年金の受給資格が発生する年だからです。

ほとんどの国において、60歳から64歳までの男性の就業率が相当前がっています。ただし、日本は例外的です。若干の減少は起こっていますが、ほかの国ほどの大きな下落はありません。ベルギーは1980年には非常に大きく下がっています。就業率が20%以下に大きく下がっています。このようにほとんどの先進国においては相当急激に高齢者の就業率が下がっています。

次に年金制度と就業についてお話したいと思います。重要な制度的要因は2つあります。まず、1つの要因は、その受給開始年齢はいつなのかという点です。どの国を見ましても受給開始年齢よりも前に退職することはほとんどありません。次に大事な要因、これは「保険数理上の調整」と私が呼んでいるものです。何を意味しているのかを説明します。大体60歳で退職し年金給付を受ける国を想定します。給付を59歳、すなわち1年前に受ける場合には給付額は少なくなるでしょう。あるいは61歳で退職した場合には長く働いた結果、給付を受ける期間が短くなるのだから、その分給付が大きくなる

はずだと一般には思われるでしょう。これに関する国際的な比較をしたいと思いました。その場合、障害給付や特別な失業給付の状況も把握しなければなりません。なぜなら、障害者制度や失業給付は多くの国において早期退職につながる影響を及ぼしうるプログラムであると言つてもいいからです。言い換えれば、先進諸国では、社会保障制度は早期退職をした場合にもその人の面倒を見る形になっている可能性が大きいのです。

これに対して、年金制度に関連する諸規定には、就業を不利にする要因が多く見受けられます。就業への課税と我々は呼んでいます。就業への課税が何を意味しているかと言いますと、60歳ある人が退職するか仕事を続けるか、どちらにするか考えているとしましょう。長く働けば賃金による所得があります。ほとんどの社会保障制度は、あと1年余計に働けば将来の給付にも変更が起こるよう構築されています。社会保障から貰えるはずの将来の給付にも変更が生まれる。1年長く働いたら、それだけ給付が増えると考えたいところです。ところが実はそうなってはいないのです。ほとんどの国では1年多く働きますと給付を部分的に失います。年金給付の減額によって失う部分と賃金で獲得する部分の関係を、就業に対する(広い意味での)課税と我々は呼んでいます。さまざまな国においてこの就業に対する課税と高齢者の未就業率に相関があることがわかっています。高齢者が健康になり、働く期間が長くなっていることを踏まえて、私どもはこのような高齢者の未就業者を未使用労働力と呼んでいます。

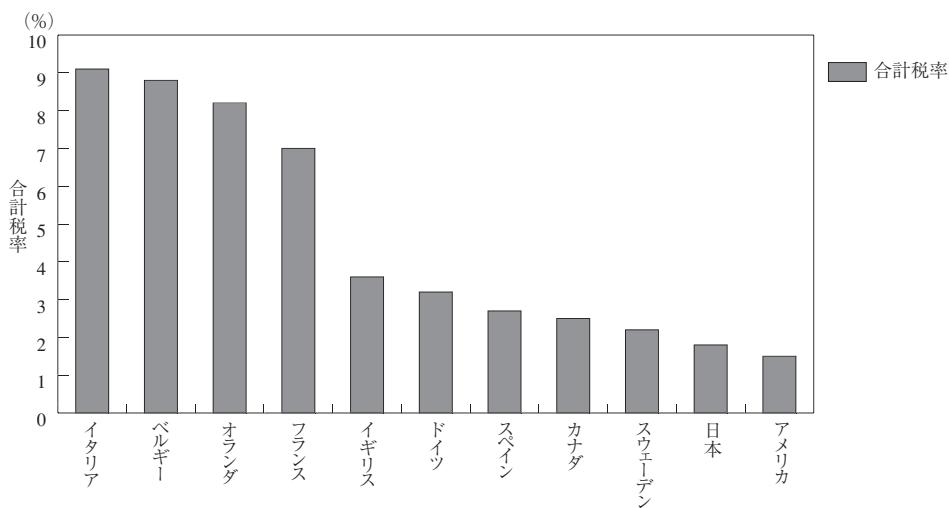
ここで、国際比較プロジェクトに基づいた数値をご紹介しましょう。12カ国それぞれの分析に基づいて、早期引退年齢から69歳までの間に就業することによって失われる年金給付の額(年金課税など)すべての合計額に対する就業によって得られる所得の比率(これを合計税率と呼びます)を比較してみました。例えばイタリアは非常に大きな数字になっていますが、アメリカや日本は低くなっています。このように、就業に対する課税は国によっては非常に高くなっていますが、低い国もあるのが現実です(図1)。

次に就業に対する課税(ここでは引退を促進させる税率と呼んでいます)と55歳から65歳の未使用労働力率の関係を見たいと思います。非常に強い関係がこの2つにあることがわかります。就労に対する課税では、この年齢の人達の70%が未使用労働力になっているわけです。一方この税率が低い国々、例えばアメリカ、スウェーデン、日本などではお年寄りで未使用労働力である人達の割合はずっと低くなっています(図2)。

それでは次に給付の内容を変えることによって就業率をどのように変えることができるかを分析してみたいと思います。いくつかの事例でご説明したいと思います。まずひとつめですが、受給開始年齢を3歳引き上げるというものです。早期引退年齢および通常の引退年齢および障害給付の受給年齢、これらすべての受給開始年齢を3歳引き上げた場合はどうなるかという分析をしてみます。その後に、もし給付を保険数理的に公平にした場合はどうなるかという分析です。

ドイツを事例に取りたいと思います。給付は57歳から開始できます。これは障害給付になるわけですが、57歳で受け取るものも、69歳もしくは70歳で受けとるものも、変わらないわけです。これは1992年までのケースでした。それではこれを保険数理的に公平にした場合はどうなるか、ドイツのケースで見た場合、57歳時点など65歳より前に受け取った場合には給付が低くなります。一方その後で給付を受けますと高くなるわけです。これによりインセンティブが変わってきます。1992年までのケースでは給付を受け取らずに1年待っても額は変わらないわけですが、保険数理的に公平にした場合には給付を受け取らず1年待った場合には高い給付が受けられるわけです。

次の例をご紹介いたします。これは一般的な改正と呼んでいるものですが、もしすべての国で給付が同じであつたらどうなるかを考えます。このケースの場合にはまず早期引退年齢を60歳、通常の引退年齢を65歳とし、保険数理的に公平でもあるとします。そして65歳時点での所得代替率は60歳時点の給与の約60%と、すべての国を同じにした場合どうなるかを検討します。ドイツの



- 注) 1) 合計税率=(年金課税等による給付の減額分/就業による所得)の比率  
 2) 國際共同研究の各國の研究協力者は次の通り。

ベルギー: Arnaud Dellis, Raphaël Desmet, Alain Jousten, Sergio Perelman, Pierre Pestieau, Jean-Philippe Stijns.

カナダ: Michael Baker, Jonathan Gruber, and Kevin Milligan.

デンマーク: Paul Bingley, Nabana Datta Gupta, and Peder J. Pedersen.

フランス: Didier Blanchet, Ronan Mahieu, Louis-Paul Pelé, Emmanuelle Walraet.

ドイツ: Axel Börsch-Supan, Simone Kohnz, Giovanni Mastrobuoni, Reinhold Schnabel.

イタリア: Agar Brugiavini, Franco Peracchi.

日本: Takashi Oshio, Akiko Sato Oishi, Naohiro Yashiro.

オランダ: Arie Kapteyn, Klaas de Vos.

スペイン: Michele Boldrin, Sergi Jiménez-Martín, Franco Peracchi.

スウェーデン: Mårten Palme, Ingemar Svensson.

イギリス: Richard Blundell, Carl Emmerson, Paul Johnson, Costas Meghir, Sarah Smith.

アメリカ: David Wise (プロジェクト・リーダー), Courtney Coile, Peter Diamond, and Jonathan Gruber.

出典) NBERの国際共同研究より筆者作成。

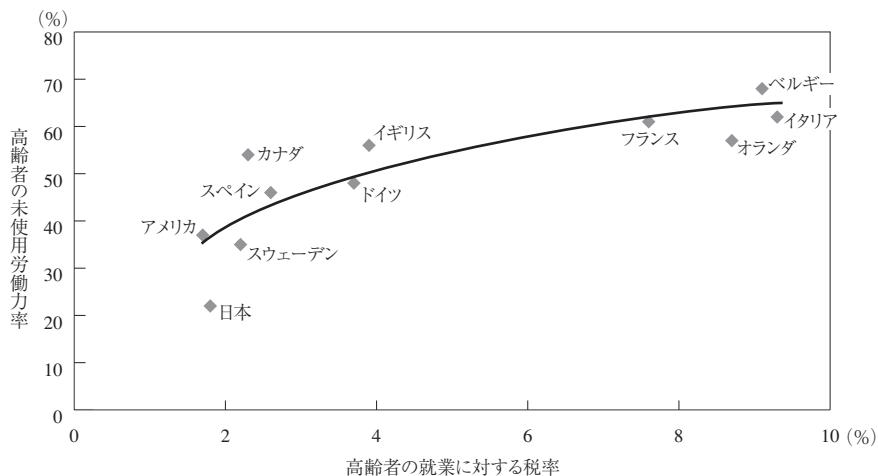
図1 高齢者の就業に対する年金給付の減額等の影響の比較

ケースです。ベースケースでは後で受け取り始めても給付の額は変わりません。一般的な改正のケースでは60歳よりも前に給付を受け取れなくなっています。60歳を超えたたら、すぐに給付を受けなければ給付額が増えていく形になっています。では、このように規定を変えることによってどのような影響が出てくるのでしょうか。

まず受給開始年齢を3歳引き上げた場合にどうなるかについての例をお見せしましょう。未使用労働率の削減について見てみます。ドイツでは非常に大きな効果があります。スペイン・日本についてはドイツよりも小さいが、それでも大きな効果があります。つまりすべての国において受給開始

年齢を3歳引き上げますと、かなり高齢者就業の減少率が変わることがわかります(図3)。

それではこの給付の改正が財政面でどのような影響を与えるでしょうか。まず受給開始年齢を3歳引き上げた場合、そして保険数理上の調整をした場合にどうなるか、そしてその上で一般的な改正をした場合にどのような影響があるのかをお見せしたいと思います。まず、受給開始年齢を引き上げた場合には、給付費用が下がります。そして一人が長く働くわけですから税収が増加します。こういった尺度で測っていきたいと思います。比較の基準となる費用に対する比率で見ます。マイナスということは比較の基準より費用が下がった、



注) 国際共同研究の各國の研究協力者は図1と同じ。

出典) NBERの国際共同研究より筆者作成。

図2 高齢者の就業に対する課税と未使用労働力率  
(就業可能性があるが就業していない労働力)との関係

つまり改善があったことを示しています。言い換えれば、財政に対してプラスであったということを意味しています。平均30%くらいの効果がありました。GDPに対する影響でもかなり大きな効果があることが見て取れます。日本の例で言えば0.5%くらいのGDPに相当することがわかります。

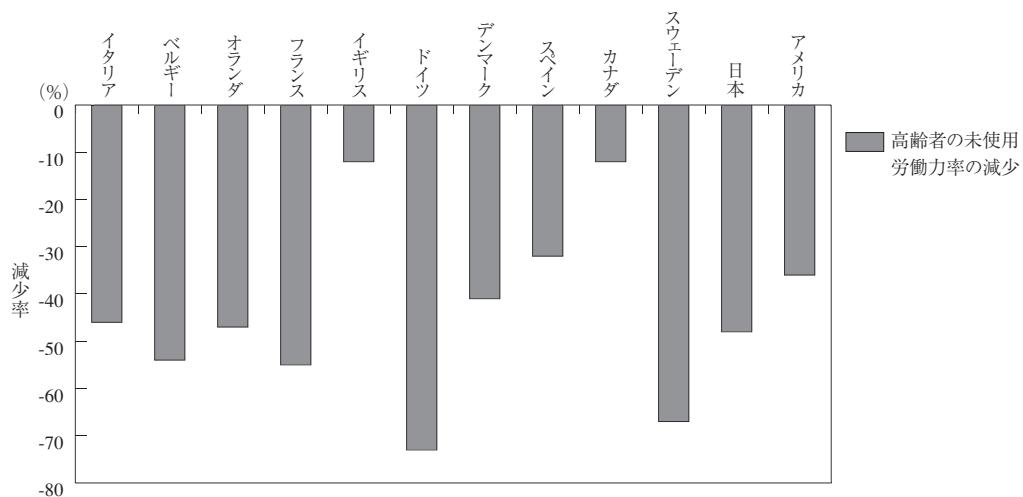
次に、保険数理上の調整をした場合にどのような効果があるかですが、ドイツの場合数年前は保険数理上の調整はありませんでしたのでこの効果が非常に大きくなります。もし保険数理上の調整が既にあった場合は、例えばアメリカの場合、ほとんど効果がありません。では一般的な改正の場合はどうでしょうか。この効果は現在の状況と改正後がどの程度違うかによります。ドイツの場合はかなり大きな効果が出ます。日本に関してはそれほど大きな効果がありません。その理由は日本では現在のプログラムの状態がこの一般的な改正と申し上げたものにもの凄く近いためそれほど効果がないわけです。

他方、1995年以降各国で就業がかなり増加している状態が観察されてきました。この逆転現象の原因は何であるか。私は社会保障給付プログラムの変更がその原因であると考えます。

私が説明をしてきた内容の確認をさせていただきます。急速に長寿化し、健康の増進が非常に急速に進んできました。そうすると人々は長い間働き続けると思いがちですが、実際には高齢者就業率はほとんどの国で最近まで大きく下がり続けてきました。社会保障の給付は人々がいつ退職するか非常に密接にかかわってきます。ですからこの給付の内容を変えることによって就業率を高めることができます。就業率が高まりますと、これは社会保障財政に好ましい効果をもたらします。

もうひとつ確認したい点があります。長生きをする、そして健康が持続するのはとても良いことです。私はこの良いことを活用することによって年金や医療の制度に貢献したい。それが出来るひとつの方向性としましては、長く働くことです。長く働くためには、そしてそれを促進するためには、社会保障制度の給付の仕組みを変えていく必要があります。それにより人々の就業を促進することができるのです。

ここで簡単に、高齢者就業と若年層の雇用についてお話をしたいと思います。ほとんどの国で、高齢者が仕事を続けることは許されないと言われます。高齢者が長い間就労していますと若い人達が



注) 国際共同研究の各国の研究協力者は図1と同じ。

出典) NBERの国際共同研究より筆者作成。

図3 年金の受給開始年齢の引き上げによる未使用労働率の減少

仕事に就くことが出来なくなるためです。もしくは若い人達の就業率が下がってしまうのではないかと言う人がいます。また、高齢者が引退することをそのままにして、高齢化による年金給付の増加を容認すれば、社会保障制度の財政は悪化する可能性があり、それを解決するために若い人達への負担を増やすと、彼らの就業率の問題を解決することができなくなるという見解があります。私はそうではないと考えます。高齢者が早く退職を始めるとそれをサポートするためのコストが大きく掛かります。誰がそれをサポートするかというと若い人達です。先進諸国の多くの国では、若い人達の数が減ってきています。若い人達にかかる課税率が高くなる傾向があります。このままならば、若い人達は仕事をしなくなるおそれがあります。しかし、経済は一定の枠の中に閉じこめられているわけではなく、景気変動があります。つまり仕事の数、雇用の数は決まっているわけではなく、ましてや雇用に上限があるわけではないのです。例えばアメリカの場合、ここ20年～30年で労働人口は何千万人も増えてきました。その理由は、まず女性がたくさん労働力に入ってきたことです。労働力に占める女性の割合が上昇してきたことは、多くの国々で

見られる現象です。女性の中には若い女性も含まれますから、若年雇用が増える要因は、程度の差こそあれどの国にもあると言えます。

アメリカの民間部門では老齢に向けての貯蓄はほとんど個人勘定です。人々は個人勘定を持ち、そこにどれだけ入金し、どこに投資するか、どれだけ引き出すかを個人的に決めることができます。個人勘定は、先ほど言ったような早期退職のインセンティブがありませんから、社会保障制度中の個人勘定も早期退職のインセンティブがありません。

医療支出はこれから高まっていくでしょう。医療支出が増加するのは医療技術の進歩に大きく依存しています。多くの国々において、医療支出を高齢者が賄うためには、将来においてはより高い年金給付費を覚悟しなければいけないわけですし、医療技術の進歩により寿命が伸びればそれだけ医療費が高くなることも考えなければいけません。これはすべての国々で起こっています。予想される年金給付と医療支出を賄うためには、若い人たちだけに負担させて彼らの働くインセンティブを失わせることのないように、高齢者もできる範囲で負担することを考慮しなければなりません。したがって、ほと

んどの国において、高齢者はより長く働かなければならぬ時代になると思います。すでにそれが始まっている国もありますし、これからもその状況は続くでしょう。社会保障制度が変わることがそれに大きくかかわってくると思います。それからもうひとつ言いたいことは、人々はもっと貯蓄しなければならなくなることです。就労期に、寿命の伸びにより引退期間が長くなるためにまたより良い医療を受けるためには医療費が高くなることを認識すれば、それに備えなければいけません。のために、公的年金のみならず企業年金も併せて、貯蓄が増加する傾向が生まれると思います。

ですから、社会保障給付が就業を妨げるようなものになってはいけない。かえって就業を円滑化するようなものにならなければいけない。労働力として長くとどまるようにしなければいけないと思

います。何も義務的にそうしろと言っていることはありません。社会保障制度を高齢者と若年者のどちらに対してもニュートラルにする必要があると言いたいのです。そして、特に長く働きたい人が不利になるようになってはいけないと言いたいのです。この問題意識に沿って考えますと、アメリカのような多くの国においては、人々が企業から徐々にリタイヤをすることが可能になるようなさまざまなプログラムや制度があればいいと思います。まとめとして言えば、高齢者がより健康になり働く能力があるのに未就業でいる状態があることを踏まえると、高齢者の就業率を高めるための多様な社会保障のシステムがあつたらいいと考える次第です。ありがとうございました。

(David A.Wise ハーバード大学教授)

## 【講演 2】

## 人口の高齢化と不確実性 ——社会保障の給付と負担が企業行動と家族や 社会ネットワークのリスクシェアリングに及ぼす影響——

ローラント・アイゼン



皆様、今回の厚生政策セミナーにご招待いただき、人口の高齢化と不確実性についてお話をすることは、私にとって大きな歓びです。副題にもありますように、社会保障の給付と負担が企業行動と家族や社会ネットワークのリスクシェアリングに及ぼす影響を考慮しながら、お話をさせていただきたいと思います。

先ほどワイス教授がお話しになりましたが、そこで示されたことは私自身の考えと包括的に近いものです。私は、ここで5つの論点をあげてお話をしたいと思います。最初に、問題の所在がどこにあるのか、そしてその背景についてお話したいと思います。次に年金、健康保険、介護保険のための負担、具体的には社会保険料あるいは給与税と呼ばれる社会保障の財源として賃金に賦課される負担についてです。3番目が社会保障の負担と給付との関係です。これは今朝もお話がありましたし、また午後のパネルディスカッションでも取り上げられると思いますので、ここで触れてていきたいと思います。そして、4番目の論点は経済・人口動態における不確実性です。医療サービスや社会制度における技術革新があればこれを克服できるかどうかについて述べます。最後に、結論を述べたいと思います。

人口動態を見ますと、ほとんどの先進工業国が2重の高齢化に直面しています。少子化と高齢化

を起こしているということです。人口動態の結果を見ると、ふたつのシナリオが考えられます。

1番目は悲観的なシナリオです。年金、医療、また介護に関する財源が必要です。しかしながら経済の成長率は非常に低く、マイナスの場合も考えられます。ですから現在のところできることはあまりないという考え方です。これから導かれる結論は、もっと将来のために貯金をしなければいけないかもしれませんし、資本を蓄積しなければいけないかもしれませんということがあります。それを将来に向けて生産的に投資をしていくか、あるいは本当に必要なときに蓄積したものを取り崩していくことがよいということになります。

2番目は、楽観的なシナリオです。人口が減少していくとしても、大きな問題ではない可能性があります。成長は資本労働比率によって規定されます。高齢化によってこの比率を高めること、生産手段を変えること、が簡単になります。その技術進歩によっても経済成長が加速化されるわけです。内生的経済成長論では、技術革新、発明、技術の普及による成長のエンジンと呼ばれる効果です。他方、高齢化によって技術進歩が遅れる可能性があります。もしかしたら年を取れば取るほど色々な新しいアイデアが生まれてこないかもしれない可能性があります。楽観的なシナリオでも、このように考えると悲観的シナリオに近づきます。すなわち、人口動態を見れば技術革新を生み出す可能性の多い若年者の人口に占める割合が減ることが分るので、今の段階ではもっと貯蓄が必要であり、消費は将来まで待つことが必要とされるわけです。

しかしながら3番目のシナリオがあります。この

シナリオが想定するのは、社会の動態から学ぶことができれば、違った社会的な革新が生まれ、それにより我々の社会的な構成も変わるかもしれません。そして高齢化に対応することができるかもしれません。将来の不確実性に備えるリスクシェアリングには、3つの資産を活用することができるはずです。ひとつは知恵であり、もうひとつは富です。そして3番目が、ワイズ教授も言及しておりました、健康であるということです。

知恵ということを考える場合には、肉体ではなくて頭脳が将来において重要になります。やはり人々の教育、英知ということを考えなければいけません。ですからその富の蓄積に関しましても方法を変える必要があるかもしれません。もしかしたら今は産業界に過度に富を投入しているかもしれませんのが、もっと研究開発や学校などに富を投入しなければいけないかもしれません。

3番目の資産として、健康は重要です。年を取っても健康維持できるかもしれないことは良いことかもしれません。しかしながらそうしますと、世代間の公平性という問題が出てきます。健康に投入するのはすべての世代にとって良いのかそれとも高齢者にとってのみ有利なのかを検討しなければならない。こういったことを考えて将来に向けて

色々検討していかなければなりません。

次に社会保障の財源として賃金に賦課する負担、国の制度によって違いますが、社会保険料あるいは給与税についてです。非常に簡単な方程式から始めます。この $\tau$ は社会保障を賄うための社会保険料率あるいは税率だと考えていただきたいと思います。 $\tau$ はふたつの要素からなっております。ひとつは年金給付の標準報酬（賃金）に対する比率を示す所得代替率（k）です。これは政治的な判断とも関係し、どの程度まで年金給付水準を上げるのか、年金に加入して給付をもらう人の過去の賃金と比べてどのくらいにするかを示す指標です。2番目の要素は、退職した人達の全労働者に対する割合を示す退職者比率（RQ）です。

賦課方式の場合には考えなくても良いかもしれません、日本の場合は金利収入が積立分から入ってきます。もしかしたらそれがこの問題を緩和させるかもしれません。しかしこの $\tau$ を構成する所得代替率と退職者比率の間にトレードオフが見られます。よって $\tau$ を固定すると代替率と退職者比率の間に双曲線の関係が見られます。RQが人口変動によって増えた場合、この税率を変えなければこの所得の代替率は下がってしまうということです。すなわち年金受給者の貰う年金給付額は労働者と比

## 資料1

### 年金、健康保険、介護保険のための給与税 (給与に課す社会保障のための税または保険料負担)

(社会保障の税率)

$$\tau = \frac{b \cdot w_{t-1}}{w_t} \times \frac{R_{t-1}}{L_t} - ci$$

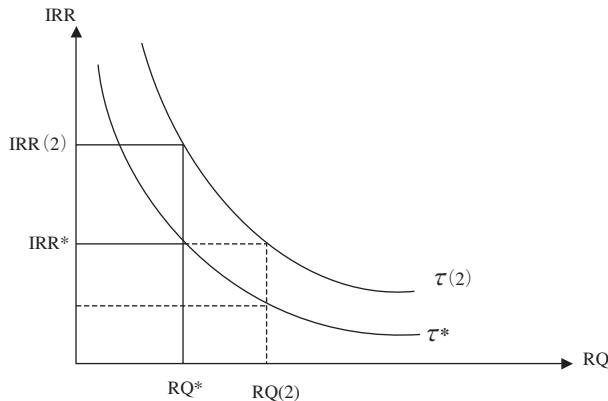
$$\tau^* = \frac{b \cdot y_{t-1}}{y_t} \times \frac{L_{t-1}}{L_t} - ci$$

$\uparrow$   
IRR RQ

$t$ =今、 $t-1$ =1期前(例えば先月、前年)  $R$ =退職者数、 $L_t$ =就労人口  
 $ci$ =資本所得(資本ストック調整を含む)  $w$ =賃金(給与)  $y$ =収入  
 $IRR$ =賃金所得代替率、 $RQ$ =退職者割当

## 資料2

1) IRR(賃金所得代替率), RQ(退職者割り当),  $\tau$ の間には厳密な関係があると想定：



2) しかしこれらの係数 (IRR, RQ) とポリシーパラメータ ( $\tau$ ,  $b$ ) は内生的である(すなわち、モデル内において説明されなければならない)！

べて減るので。ですから所得代替率を維持するならば、税率を上げなければなりません。

人口動態を考慮しない場合にはこのように税率を上げざるを得ないということです。興味深い点は、将来変更する場合について考えようとするとき、このような係数はすべて所得代替率、税率、給付の相互関係によって決まる、すなわち内生的であることです。言い換えれば、それらの関係は経済モデルの中において説明されなければならないということです。例えば日本の成長モデルなどを考える場合においては、こういったパラメーターは内生的であるので、そのどれかを好ましい水準に政治的な視点から決定をする場合には、このようなさまざまな変数の相互関係に基づく変化を見て決定しなければいけないということです。退職者比率も内生的であるとすれば、ワイス教授もおっしゃいましたように、誰が労働するのか、そしてどのくらい働くべきか、ということも重要なことで、これらの影響も考慮して決定する必要があります。

我々は仕事をしている。毎月仕事をし、また一生を通じてできる範囲で仕事をしているわけです。ドイツの就業率は鈍化しています。これは、早期

退職を70歳代前にしたということであり、また1週間当たりの労働時間が減り休暇が増えているということです。

そうしますとこの  $L_t$  という数字これは人数ではなく時間をカウントしているわけです。ですから平均寿命ということを考えますと、退職が許されるあるいは退職を強制される場合があります。ドイツにおきましては65歳で退職しなければいけない。もっと長く働くことが許されないわけです。長く働きたい場合には年金が減らされます。長く働くことで課税されるわけです。逆に退職を遅くすると補助金が出るということになります。

ワイス教授はこれを保険数理的な調整だとおっしゃいました。ワイス教授の議論を踏まえれば、過去についてはその通りであり、将来について見ると、賃金  $w$  あるいは収入  $y$  が相互関係によって決まることつまり内生的であることを考慮する必要があるということです。人口の変化がこの賃金率あるいは収入にどのような影響を与えるのかということを考えなければいけません。成長モデルの中で、もし この人口が減った場合にはどうなるかということを考えなければいけません。より詳しくは、

人口というよりもむしろ人口×労働時間すなわちヒューマンアワーを検討する必要があります。ドイツでは、労働時間は1970年から2000年までの間に、1970年と比べて大体30%くらい短縮しました。ドイツでは、労働時間が減ったということに加えて、その人口も減っていることが、全体として経済の変化に影響しているのです。

これは資本ストックにも関係しています。資本集約度および技術進歩、人的資源と関係します。人的資源とは学習や研究開発によるものです。これは先ほど申し上げたことです。社会保険としての健康保険に関しても同じです。これもふたつの要因からなっております。ひとつはその労働者に対する支出を労働者の所得で除しているわけです。それから退職者に対する支出を退職者1人あたりの所得で割っているわけです。

次の図をご覧いただきますと、労働者への支出とそれから労働者の税金、1人・1年当たりに関しては、1640ドイツマルクの黒字になっています。しかしながら退職した人達の支出は7000ドイツマルクに近い数字になっています。そして所得は減少しています。通常、所得は年金によるものですが、年金額は平均して、通常の就労者の収入の半分です。

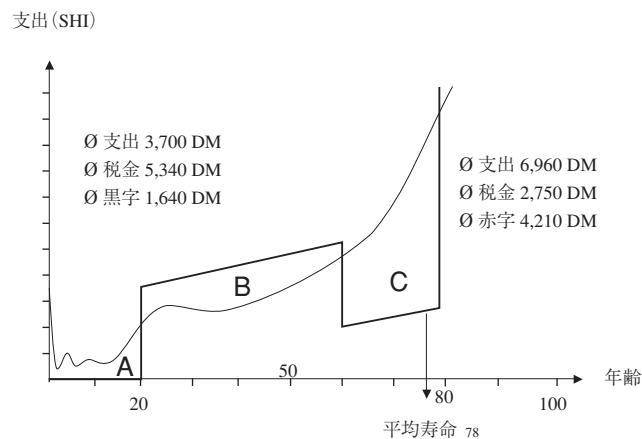
税率は同じです。税金を見れば半分ではありませんけれども、支出の方が倍以上になっているわけですので退職者に関しては4200ドイツマルクの赤字になります。これがCの部分です。税率を考える場合にはBとCが同じ大きさでなければなりません。それが公的医療保障のバランスシートになります。介護保険制度(SLTCI)に関しても同じことがいえます。図において、年齢の区切りを60歳として見てください。60歳未満については、1人・1年当たり黒字となっています。介護保険制度に関しても退職者部分は赤字になっており、その部分を先ほどの黒字で賄わなければいけないわけです。

先ほど申し上げましたけれども、人口統計学による推計は、就労者あるいは現役の納税者の数Lが減っていること、そして高齢者及び退職者Rは増加していることを示しています。その結果、年金、健康保険、それから介護保険の負担 $\tau$ は上昇することを意味します。しかし一番興味深いのはどの程度増えるのか、という点です。

例として健康保険を取り上げます。図中の1番の線は現状を示す線です。しかし、将来を説明するとなるとさまざまな可能性が出てきます。ひとつの方法は、現状を外挿することです。平均余命はドイ

### 資料3

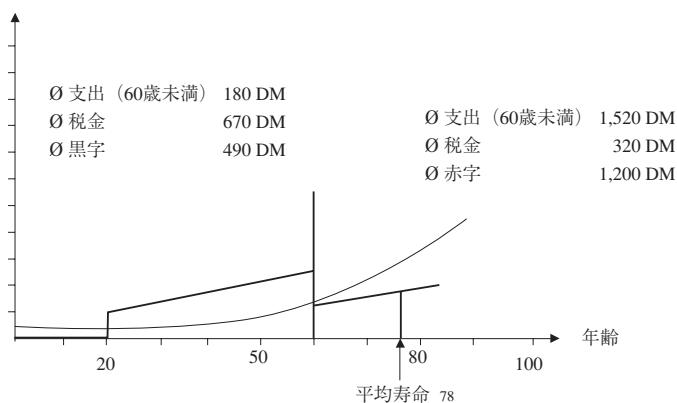
ドイツにおける社会保険としての健康保険制度(SHI)の例 (DM:ドイツマルク)



## 資料4

## 社会保険としての介護保険制度（SLTCI）の例（DM：ドイツマルク）

支出（SLTCI）



ツの場合には78歳ですが84歳に増えるかもしれない。この場合には平均余命というのがどれくらいコストを増やすことに繋がるかが問題になります。ひょっとしたらこれまでと同じかもしれません。ただ外挿すればいいのかもしれません。あるいはワイス教授が言われましたようにより健康になって長寿になるかもしれません。ということはコストがそんなに増えないということになるかもしれません。こういった理想的な状況が4番の線になります。

しかしながら、技術進歩が医療の分野で起こると通常は平均余命を長くします。その結果、医療支出も増えます。ということは4番の線ではなくて、3番の線になるということになります。年を取ると多くのお金を健康保険に払わなければいけない状況になります。よって、医療保険財政の状態も変わってきます。もちろん、若人の健康を改善する技術進歩が起こることはあります。

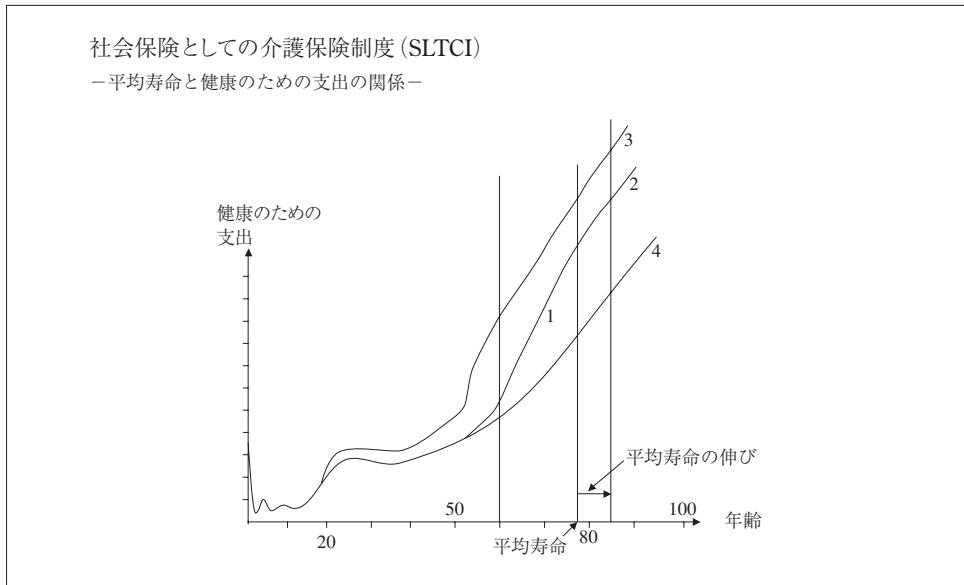
社会保険の給付と負担の話になります。シーバーという米国の研究者は、退職者の健康保険の給付費用債務は確定給付型年金の場合よりも速いペースで増大することが予想されると言っています。これは重要な指摘でして、健康保険の問題は

非常に大きくなるという可能性があるのです。他方、競争あるいはグローバル化が今起こっており、企業の直面する国際競争は激化しております。それゆえ、雇用主はどうしても退職者向けの健康プランを縮小する、あるいは撤廃することを望むことになるわけです。

新しい企業会計基準ではこういった将来のリスクについて貸借対照表にそれを載せなければいけないので、企業のリスク評価が悪くなります。雇用主はそれをできるだけ縮小撤廃したいとなるわけです。よって、給与税を引き上げる、退職年齢を引き上げる、だけではなく給付を全般的に削減することが必要になります。さらに、個人勘定に依存する度合いを引き上げることになります。給付を下げたくないならば税率を上げざるを得ません。

ひとつのアイデアとしては、ワイス教授が言われたことですが、個人貯蓄勘定があります。私はこれを個人保障勘定（personal security account）呼びたい。個人貯蓄は全部が必要なわけではなく、違った種類の「保障」が必要だという意味で私はpersonal security accountと呼びたいと思います。ひとつの理由は、人々がこれをあまり好ましく

## 資料5



ないと思っている可能性があることです。社会福祉があれば個人的には別に貯蓄をしなくても良い。だから自発的にそういうものには参加する必要はないと考える人もいるでしょう。税制面での優遇などの何かインセンティブがあれば別です。社会保障の費用負担をする代わりに税制優遇措置がついているものにお金を使いたいという人も出てくるでしょう。ドイツには前の社会大臣の名前を取った「リースターヤー年金」というすばらしい年金がありますが、この「リースターヤー年金」のコスト計算をしてみたら、4%でした。政府の負担は2%で、税制優遇措置によるものであるとされています。

一方では人口動態の変化があり、他方ではこのような経済的な変化があるので、経済発展を見ていかなければなりません。さまざまな調査研究で、少子化と高齢化があるために先進国では潜在成長率が低下すると言われています。例えばOECD15カ国、いわゆるEUの古いメンバー、についての調査がありますが、潜在成長率を検討したところ、2.2%から1.3%になると言われています。新規メンバーに関しては現在4.3%ですが、0.9%になるという結果も出ております。これは非

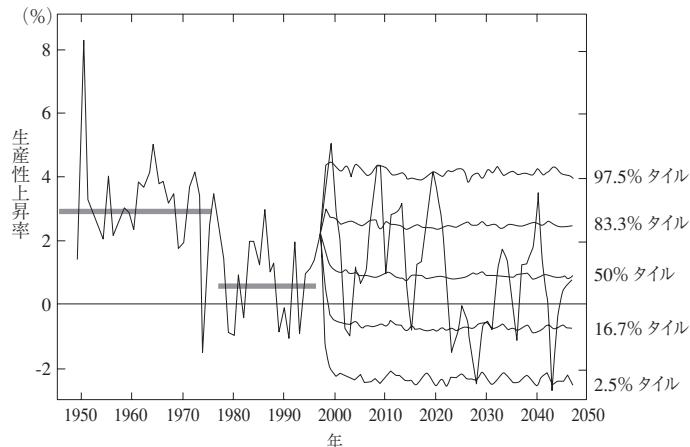
常に興味深い議論ですが、もし何も政策を変えないとすればという前提の下での議論であり、そうだとすればEUの潜在成長率は2031年までにはほぼ半減することになります。

他方、理論的な議論もあります。人口が減少すると、1人当たりの投資額は増えていくわけですが、こういった投資は実際どれくらい本当に行われるのかという疑問が出てきます。投資は利益次第です。利益がどれだけ上がるかを雇用主すなわち企業経営者は考えて投資するわけです。この期待利潤は需要によって支配されます。人口が減少するということは需要構造が変わることになります。例えば子供は少なくなるが、高齢者は違った需要をするかもしれません。それゆえ、高齢化が総需要も減らすのか減らさないのかを検討する必要があるのです。ライフサイクル仮説によれば、高齢者は貯蓄を取り崩して消費をするので、総需要はそのまま減少しないかもしれないという議論があります。また、資本集約度が上がっていくと、成長を促すものは1人当たりの投資になります。生産性が上がることにより、新しい発明や技術革新が導入されるようになり、生産や消費も増えると

## 資料6

経済的な結論にも不確実性がある。

例) 生産性上昇率(の推計の幅)



いうことも考えられるのです。

4番目の点に進みたいと思います。最も興味深いのは、過去の事実の上に、将来の話をしなければいけないことです。ふたつの点があります。ひとつは生産性の伸びです。生産性が伸びると賃金が伸びる。そして賃金は年金のひとつの要素だと既に申し上げました。確定給付システムの場合には年金は通常賃金によって左右されます。賃金がどれだけ増えたかによって変わります。

図はアメリカ経済の1950年代から2000年までの生産性の上昇率の変動を示しています。向こう50年に関するほとんどの将来予測において、このような平均値に関する予測がなされています。実際に、予測においては、生産性の予測値の95%の信頼区間を考えなければいけません。これがベストというわけではありませんが、95%信頼区間はほぼ確実にこの範囲から逸脱する可能性はないことを意味しています。それほど悪くもなく、それほど良くないことになります。

成長率が下がるかどうかはわかりません。私はそんなに下がるとは思いません。次は人口動態の

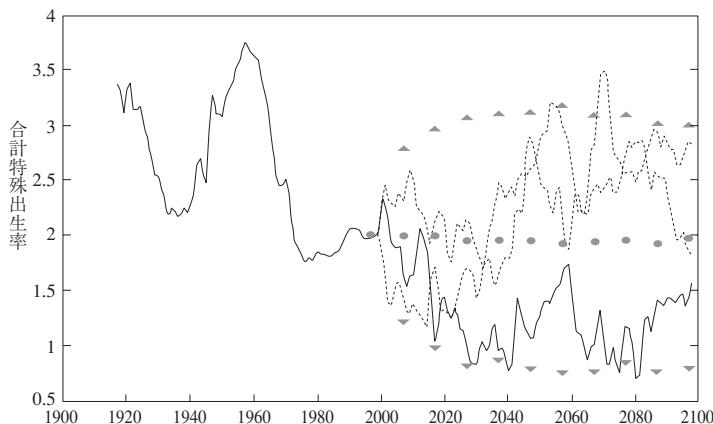
側を検討します。まず出生率を検討しなければなりません。これもアメリカの状況ですが、まず第1次世界大戦があり、その後出生率が大きく下がりました。第2次世界大戦の後、また大きく下がっています。ですから現在予測するとすれば、現実的には、こういう違った種類の展開を見て取れるわけです。元のレベルまで伸びるかもしれないし、あるいは現在の傾向がそのまま続くかもしれないし、低下していくかもしれません。通常、平均の数字を取ればいいと言われていますが、もっと正確により用心深く将来について考察するためには、少なくともこの95%信頼区間を計算して、この範囲があり得る可能性であるとする必要があります。

これを真剣に受け止めれば、生産性や人口変動の推計に基づいて将来について考察するには、このような不確実性を勘案しなければならないということになります。不確実性があるということはリスク管理をしなければいけない。すなわち、新しいリスクシェアリングの枠組みを考えなければなりません。これは今までとは違うことを考えなければならない。少なくとも重視するものを変えていかなければならないということになるのです。社会

## 資料7

とはいものの、人口統計学的な結論それ自体には不確実性がある。

例）合計特殊出生率（TFR）の変動（推計期間に見られる上位、中位、低位の変動幅の例）



保険、民間保険、民間の貯蓄や小規模なネットワーク（家族とか隣組）といったものの新しい複合的な枠組みが必要なのです。しかしながらこの社会的連帯と、それから市場の間では緊張関係があることを強調しなければなりません。市場に依存する度合いを強くすると、この緊張関係が社会的連帯との間に生じます。

5番目の点です。これは3番目のシナリオに関連します。我々はもっと技術進歩に依存しなければいけないということです。技術進歩は生産セクターで起こります。経済学の分野で、最近新しい論文や理論が出ています。その中に、誘発技術進歩という考え方があります。それは我々の必要な物、欲しい物があるから、それを得るためにアイデアが生まれ技術となり、結果的に技術進歩によってこれらの物を手に入れることができるという理論です。労働力が減少していく場合には労働生産性を上げていくことが必要だと思いますが、その生産性をあげることが技術革新によって続く一因を、この理論は示しています。

医療も技術進歩と関係しています。私が心配しているのは、ワイス教授の指摘と関係していますが、

医療分野における技術進歩は健康を増進させ、人々を幸福にする一方、高い費用がかかるということです。医療技術、医薬品技術では非常に大きな技術革新があると思いますが、それが製品の技術進歩(product innovation)なのかそれとも生産過程の技術進歩(process innovation)なのかによって管理手法が異なります。製品の技術進歩の場合には、例えば医薬品がすばらしい効果を持っていれば長寿になりますが、医療費は増大します。一般的な製造業による製品では、古い物が新しい物によって代替されます。しかし、医療技術の場合には、ジェネリック医薬品のように古い技術も使いますが新しい技術も使うので、代替しないのです。このような要因があって、医療費は技術進歩があっても倍増する可能性さえあるかもしれません。

次に、先に述べました社会分野における技術革新も考えなければなりません。そこでは3つの違った方向性があります。まず中央集権型対分権型ということです。ふたつめは小規模な社会ネットワークの創出または自己組織化です。3つめの問題で議論しなければいけないのは、小規模なネットワーク内での、またはネットワーク全体を通じた社会的な正義ということです。

中央集権型対分散型の議論においては、中央政府の政策を弱めるかもしれません、地方自治体を強化することになるかもしれません。ローカリゼーションのグローバル化という意味でグローカリゼーションという言葉がありますが、その流れがあることで、中央政府の政策を弱体化して地方自治体を強化することが考えられます。ドイツでは、ラインマイン地域というフランクフルトの周辺の地域がありますが、この地域が影響力を増して、連邦政府からある程度独立性をもった対応を取るかもしれません。このグローカライゼーションのプロセスは財政やサービス提供体制にもかかわってきます。しかしながらこれに関連するコストがどの程度で、規模の経済により地域全体で低下するかどうかはまだわかつていません。地方自治体それぞれにとっての費用がどうなるかもまだはつきりとはわかつていません。今後の検討課題です。

ふたつめの議論は、その小規模な社会ネットワークの自己創出または自己組織化についてです。最初の議論での中央政府ではないところ、あるいはNGOに力点が置かれます。市民社会はソーシャルキャピタルを育てていくための個々人の技術革新の力に依存しています。社会システムに関する進化理論によれば、システムが大きくなるとさまざまなバリエーションや選別が生まれます。バリエーションと選別はサブシステムの再安定化に繋がります。健康保険と介護保険制度にとってはこれらのプロセスは異なる形態のHMO、PPOなどさまざまなマネジドケアの形態を生み出すとともに、これらの異なるマネジドケアがサービス提供と財源調達の新たな組織・関係を作り出し、個人貯蓄勘定や個人保障勘定の創設、あるいは類似した仕組みの創設に繋がっていく可能性があります。これは雇用主が作るかもしれません。しかし私は雇用主だけではこのようなシステムは構築出来ないと思います。新しい社会グループが必要なのです。社会グループがお金をかけずに組織を作り、バウチャーのようなものを使って運営していくという可能性があります。社会グループはこのような組織を構築する際にお金は必要ありません。以上の点からひとつのアイデアとしてこれは可能性

があると思っています。

社会的なリスク管理においては、こういった社会グループが非常に大きな役割を果たすようになると思います。保険数理上、一定期間固定化した保険料を賦課する保険会社とは違い、共済では保険料を固定化しません。それゆえ、期末になると保険料の変動に直面します。システムの中により大きな不確実性があるならば、平均的な保険料率からの変動がより大きくなり、保険数理上の保険料が大きくならざるを得ません。しかしながら共済の保険料については当てはまりません。我々は期初の時点において実際に何が起こるかわからないためです。期初にきわめて大きな額を支払う人はあまりいないでしょうが、不確実が増していることを認識しながらリスクをシェアしていく社会グループであれば異なった形で対応できる可能性があります。

3つめの点は小さな社会ネットワーク内・間における社会的正義という考え方についてです。介護保険でも健康保険のサービス提供の質・量についてさえも正義が行われていない状況があるかもしれません。支払い意思(willingness to pay)のような自己信頼をより重視することは不平等が健康的な生産やリプロダクションにおいて発生することを意味するからです。これは健康と富の関係と言えます。健康である人は働けてお金持ちになりやすいと言えます。

この不平等はいつまで無視され得る、ないしは議論されずにいられるのでしょうか。いま何かをしなければならないと思います。つまり、小さな社会グループについて議論する場合には、正義論のようなものが必要になるのではないでしょうか。その中で新たな不平等が生まれるかも知れないからです。儒教的な倫理観などもこういった展開に寄与すると思います。正義論であっても儒教的な倫理観であっても、小さな社会グループについて、「そうですね。自分たちで組織をすることはいいことです。」と支持してくれると思うのです。自己信頼性をまさにこの両方の理論に見いだすことが出来ると思うのです。もっとも、国家は少なくとも最低レベルの水準は保障しなければならないとは思います。

これまで5つのポイントがありました。どんなシナリオであったとしても、それが悲観的なものであれ楽観的なものであれ、現実においてはコスト上昇に対してパラメトリック改革か、構造改革によって対応するか、しなければなりません。

まず、パラメトリック改革の例として退職年齢を引き上げるなどの話をいたしました。現実での法律上の退職年齢を引き上げる、あるいは、特に高齢者の、就業率を上げる政策です。構造改革というは新しいバランスを社会保険の枠組みに作ることであり、保険の組み合わせにおける公私バランスや個人貯蓄勘定を組み合わせるような蓄積のパターンの再調整をすることなどです。学習や研究開発についても強調されるべきでしょう。

2番目の論点は医療技術進歩です。特にコストをあまり増やさないような技術進歩を強調していく必要があります。

3番目の論点は人口の変化および経済発展については不確実性があることです。そのためにも社会リスク管理のための新しい手法が必要です。また制度、機構、市場、個人といった役割がそれ

に応じて変わってくるであります。そしてもっと強調しなければいけないのは小規模な社会的なネットワークです。そうであればより良く不確実性に対して保険を与えることが出来ます。

4番目の論点は、ここで我々が強調しなければいけないと思う点ですが、社会的な連帯感、あるいは社会正義と市場の間では緊張関係が生まれることです。

そして最後の結論、5番目の論点ですけれども、解がどこにあるかというと、我々が今持っている3本柱のシステム、市場と政府と社会的ネットワークというシステムの中にあるということです。そこに解があるはずです。ですからこの3本柱についてさらに議論し、それを若干手直して、将来の不確実性に備えるリスクシェアリングがうまくできるように、これらのバランスを少し変えていくことが重要だと思います。PSAや社会ネットワークをこれまで以上に活用するようにウェイトを変えていく必要があると思います。ご静聴感謝します。

(Roland Eisen フランクフルト大学教授)

## 【パネルディスカッション】

## パネリストのコメント

小塩隆士，猪熊律子，金子能宏  
尾形裕也，翁百合，本田達郎（司会）



司会 午後のパネルディスカッションの司会を務めます本田です。よろしくお願ひいたします。

午前中の講演に関するコメントとして(1)「引退の備えとしての貯蓄の役割」を中心に小塩先生から、(2)

「女性の立場から見た社会保障制度改革」について猪熊次長から、(3)「所得・資産格差の視点」について金子部長から、(4)「医療・介護の視点から」は尾形先生より、(5)「民間活力の活用の観点」について翁先生からコメントを順次いただくことにいたしました。

## —引退の備えとしての貯蓄の役割—

小塩 隆士



小塩です。よろしくお願いします。私は、社会保障とマクロ経済の関係について引退の備えとしての貯蓄の役割の観点から簡単にコメントいたします。

京極所長が先ほどのご講演の中で、社会保障が必ずしも経済の足を引っ張らないという点を指摘されました。私は、それは非常に重要な点だと思います。社会保障の話は、社会保障だけで完結するわけではありません。経済のさまざまな側面も同時に併せて考える必要があると思います。今日は、そのうち、社会保障と関係が深いマクロ経済のふ

たつの側面、すなわち高齢者就業と貯蓄に絞って簡単に説明いたします。

まず、高齢者就業の問題ですが、日本はこれから本格的な人口減少時代に入っていきますので、高齢者就業の動向が経済の潜在成長力に大きな影響を及ぼすことが十分考えられます。社会保障を考える場合にとりわけ重要なのは、年金給付が高齢者の就業にどのような影響を及ぼすかという点です。

NBER（全米経済研究所）において、社会保障に関する国際プロジェクトがワイス先生のご指導の下で展開されています。日本サイドからは私どもが参加していますが、そこでどういうことが明らかになつたかまず簡単に紹介いたします。

第1に、日本においてもほかの国と同じように、公的年金の給付が高齢者の就業を統計的に見ても有意な形で抑制しています。日本でもこうした先行研究は幾つかあるのですが、動学的でしかも各國で共通する枠組みで分析を行っているのがこの研究の特徴です。例えば、生涯に得られる年金の現在価値総額を「社会保障資産」(social security wealth)と位置づけ、引退を1年先延ばしたときに、その社会保障資産が就業・引退行動にどのように影響するかを定量的に調べています。

第2は、財政面への影響です。先ほどワイス先生が説明されたように、各國で共通の年金改革を行うと、それが高齢者の就業行動を変化させるとともに、年金財政にも一定の影響を及ぼすことが確認されました。その大きさは、GDP対比で見て0.2～0.3%，大きな場合だと0.5%ということなので、極めて大きいとは言えないにせよ、無視できない効果だということになります。ヨーロッパ諸国はこれまで、高齢者の早期退職を政策的に進めてき

た面もありますが、それが年金財政の圧迫につながり、何とかしなければならないという意識が強まっています。日本でも、程度の差こそあれ同様の問題が存在します。

第3は、これは現在研究を進めているテーマですが、公的年金が高齢者の厚生(well-being)を高めることが確認されました。しかし、年金給付には就業を抑制する効果があるので、受給額がそのまま高齢者の所得としてカウントされるわけではありません。例えば100円の年金をもらったときに、所得がそのまま100円高まるというわけではなく、50円程度に収まるといったことも統計的に確認されております。そのほか、健康状態や所得格差、主観的満足度といった、高齢者の厚生に対する社会保障の影響を多角的に分析しているところです。

それでは、諸外国と比べて日本の高齢者就業はどのような特徴を持っているのでしょうか。確かに、公的年金は高齢者の就業に対してマイナスの影響を及ぼすのですが、日本はほかの国より良好なポジションにあります。この点はすでにワイス先生が説明された図でも明らかなのですが、日本では公的年金による就業抑制効果の大きさが比較的小さいという特徴があります。それと同時に、高齢者の就業率もほかの国に比べて高めになっています。実際、経済産業省の最近の調査によると、50～60歳の高齢者に何歳まで働き続けたいと思いますかという質問をしたところ、約5割の人が70歳あるいはそれ以上まで働き続けたいと回答しています。日本はすでに本格的な高齢化社会に入っていますが、高齢者就業や公的年金をめぐるこうした状況はけっして悪くないスタートを日本が切っているということを意味します。

将来についてはどうでしょうか。ご存じのように、公的年金の支給開始年齢はこれまでの60歳から65歳へと段階的に引き上げられることになってるので、公的年金の就業抑制効果は次第に小さくなっています。例えば、2025年ごろになると65歳までは原則として年金支給はなくなるので、60歳台前半においては公的年金が働くことへの罰則として機能することはなくなります。したがって、高齢者就業のカギを握るのは、公的年金による労働

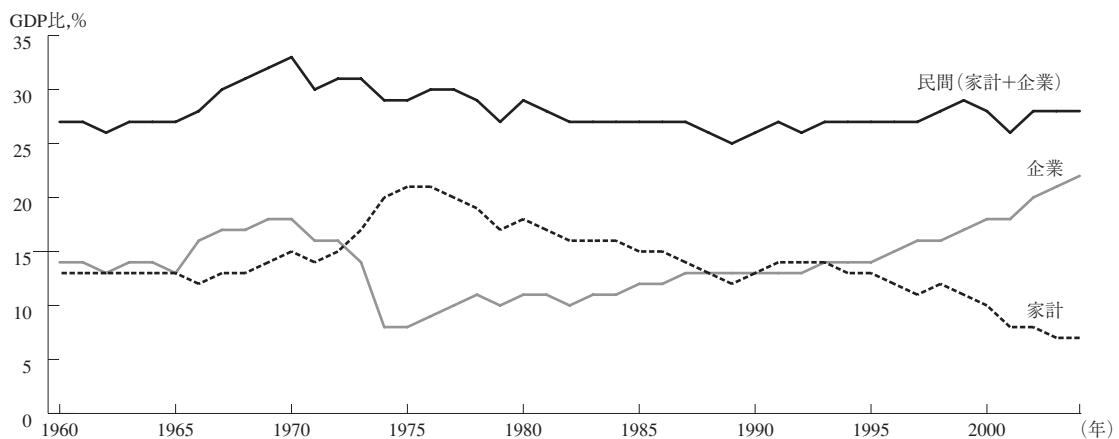
供給の動向ではなくて、むしろ労働需要側、つまり企業の対応になっていくと考えることができます。改正高齢者雇用安定法がすでに実施されていますが、そうした制度変更によって企業がどこまで高齢者の雇用を続けていかがポイントになると思います。

第2の注目点は、貯蓄です。そもそも貯蓄といふのは、家計が将来所得の不確定要因に直面して所得の一部を残していく行動です。一方、社会保障もさまざまな社会的リスクを保険料や税を財源にしてプールする仕組みですから、相互に代替的な面もあります。実際、公的年金の制度変更や介護保険の導入など、社会保障が家計貯蓄にどのような影響を及ぼしたかを調べる実証分析は少なくありません。さらに、貯蓄は資本蓄積の源泉ですので、その動向がマクロ経済の長期的な動向を大きく左右するという面もあります。

日本の家計貯蓄率は、明確な低下傾向を示しています。GDPベースで見ると、1970年代前半には23%前後だった家計貯蓄率は最近では3%程度にまで落ち込んでいます。こうした傾向を説明する有力な仮説として「ライフサイクル仮説」があります。日本の家計貯蓄率は、まさしくこの仮説が説明する通りに、高齢化に歩調を合わせる形で大きく低下してきました。そのため、将来の日本の資本蓄積は大きく抑制され、日本の潜在成長率も低下するという懸念が一般的になっています。

しかし、こうした見方については3つの留保をつけておきたいと思います。

第1は、企業貯蓄の存在です。経済の資本蓄積を左右するのは、家計だけでなく企業も含めた民間部門全体の貯蓄です。そこで、家計貯蓄と企業貯蓄の動向を合わせて眺めてみると、家計貯蓄が明確な減少傾向を見せる一方で、企業貯蓄がそれを相殺するかのように増加傾向を示しています(図1)。その結果、民間部門全体の貯蓄率はかなり安定的に推移しており、民間の資本蓄積が高齢化の進展によって減速するという見方は少し疑っておく必要が出てきます。企業貯蓄率の上昇傾向は日本だけではなく、1990年代以降にOECD全体で共通した現象ですが、日本の場合はその傾向が1970



出所）経済社会総合研究所『国民経済計算年報』より作成。

図1 民間部門貯蓄の動向

年代に始まっています。さらなる研究が必要なテーマです。

第2に、貯蓄率は年齢だけでなくコーポートによっても違ってきます。『家計調査』などを見ると、確かに年齢が高くなると貯蓄率も高くなるのですが、最近になるほど若い年齢層で貯蓄率が上昇していることが分かります。さらに、貯蓄の動機を尋ねると、老後に備えて貯金をするという回答が近年では明確に増えております。

こうした変化の背景はよくわからないのですが、例えば、ワイス先生が指摘されたような平均余命の延びという要因もあるでしょう。また、80年代後半以降の年金改革の動きを受けて、老後の生活は自分で守るしかないという気持ちが人々の間に高まってきたのかもしれません。現在の若い世代や将来世代の貯蓄行動は、これから年金生活に入る団塊世代のそれとは大きく異なるものなのかもしれません。

第3は、フローとしての貯蓄だけでなく、ストックとしての資産の状況にも注意すべきだという点です。フローベースでは、高齢者ほど貯蓄率が低い、あるいは年金生活者になるとむしろマイナスになる、というのが事実なのですが、ストックベースで見ると高齢層ほど多くの金融資産を保有しております。

ます。もちろん、所得格差以上に資産格差は大きいので、平均だけで議論することは危険ですが、資産が高齢層に集中していることは疑いのない事実です。

先ほどのアイゼン先生のご講演にもありましたように、このように資産がたくさん蓄積されていると、それが生産性を向上させるという可能性も出てきます。もちろん、人口減少は高齢化を伴って社会保障の持続可能性に大きな圧力を掛けますが、その一方で、一人当たりの資本ストックや国民総生産を高めるというメリットもあります。したがって、高齢者が保有している金融資産を活用するということがこれから必要になると思います。

まとめますと、まず、高齢者就業については、公的年金の就業抑制効果が最も重要であることは確かですが、公的年金の支給開始年齢が引き上げられていくこともあり、これからは企業がどこまで高齢者雇用を進めるかが大きなポイントになります。次に、貯蓄については、高齢化に伴って家計貯蓄率は低下傾向を示すものの、企業貯蓄の動向やコーポートによる貯蓄行動の違いなどその傾向を相殺する要因もあり、さらに、高齢層が保有している巨額の金融資産の活用策を考えることも必要だと思います。

簡単ですが、以上で私のコメントを終わります。

## —女性の立場から見た 社会保障制度改革—

猪 熊 律 子



読売新聞記者の猪熊です。よろしくお願ひいたします。社会保障と日本経済というテーマの中で女性という視点を切り口に今後の社会保障のあり方について若干お話をさせていただきたいと思います。

なぜ女性なのかと思われる方がいらっしゃるかもしれません、その理由の第1としまして、人口減社会が到来した日本の経済社会を考える上で、女性の役割が無視できないと思うからです。今後労働力人口が減少する中で、女性の能力の活用は必然と言えます。しかし、女性が働きやすい社会システムになっていないという問題があり、社会保障制度においても、女性の就労抑制的に働く制度設計がある、その早急な見直しが必要ではないかと思います。被扶養者ではなく被保険者、社会保障の支え手としての女性が、今後の日本の経済を考える上でも無視できない、ということが理由のひとつです。

女性を取り上げるもうひとつの理由としまして、人口構成的に女性が高齢社会に占める位置が大きく、超高齢時代の社会保障政策を考えるうえで、長い老後を持つ女性の存在を無視できないと思うからです。21世紀は「おばあさんの世紀」とよく言われるのでですが、そのおばあさんがたくさんいる世紀が、貧しくて、健康面でも要支援とか要介護の高齢女性ばかりがいるような社会になっているのではなくて、活気のある社会を作るために社会保障制度の再構築をする必要があると考えます。

労働力としての女性、もしくは長い老後を持つ女性というようなことで若干お話をさせていただきたいのですが、ご存じのように2005年に日本人の出

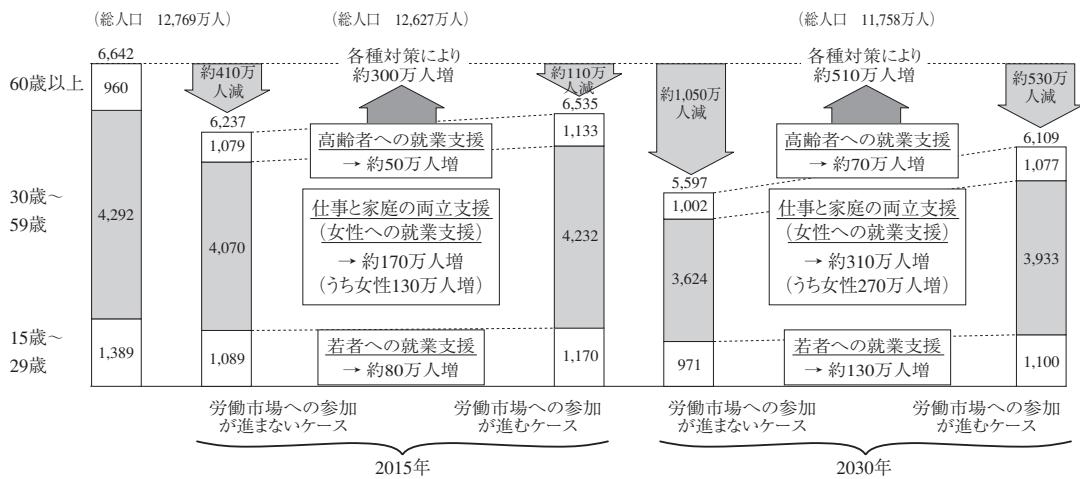
生数が死亡数を下回って、日本が人口減社会に突入したということがわかりました。平成18年10月31日に総務省が発表した国勢調査の確定値でも、出生、死亡に国際間の人口移動を含めた総人口のピークは2004年12月の1億2784万人で、日本が人口減社会に突入したことが鮮明になったわけです。そうしますと、労働力人口も減っていくということで、その労働力人口が減っていく中で、現在労働市場での活用が進んでいない女性の就業数が増えた場合、経済活動にとってもプラスになるということが厚生労働省の研究会の報告でいわれております。

これは労働力人口の見通しの図でございます。仕事と家庭の両立支援などを行えば、女性の労働力人口は現状のまま推移した場合と比べて、2015年時点で130万人、2030年時点で270万人上回るというのを示したのがこの図(図1)です。

女性のほかに現時点でやはり能力が十分活用されているとは言いがたい高齢者ですか若者も含めて就業支援を行って労働生産性の向上を図れば、現在以上の経済成長率を維持することも可能ということがここでは指摘されております。研究会の報告によりますと、経済成長率、労働力供給の減少に加えて意欲の低下などで労働生産性の上昇率が低下し、経済成長率も現状のまま推移すると見込みますと、2004年から2015年の間で実質経済成長率は年0.7%程度、2015年から30年では年0.6%程度の上昇にとどまりますが、能力を向上させ、活用を図れば2004年から2015年で実質経済成長率が年1.8%程度、15年から30年では1.6%程度上昇が見込めるのではないかと言われております。

ここで女性の働き方をちょっと見ておきたいのですが、女性の年齢別就業率はよく言われるよう、M字型カーブを描いています。女性の就業形態も、結婚・出産により、正社員の割合が減って非正規ですか無職の割合が非常に増えてくる傾向が見られます(図2)。非正規の割合は、女性は非常に多くて、5割を上回る方が非正規で働いている。当然賃金格差も出てきて、男性正社員を100とすると女性の正社員は67、また、男性パート

各種対策を講じ、労働市場への参加が進むことにより、労働力人口は現状のまま推移した場合と比べて2015年で約300万人、2030年で約510万人上回る。これに加え、労働生産性の向上を図れば、現在以上の経済成長を維持することは可能。



出所) 総人口については、2004年は総務省統計局「人口推計」、2015年、2030年は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」による。労働力人口については、2004年は総務省統計局「労働力調査」、2015年、2030年は厚生労働省職業安定局の推計(2005年7月)による。

図1 労働力人口の見通し

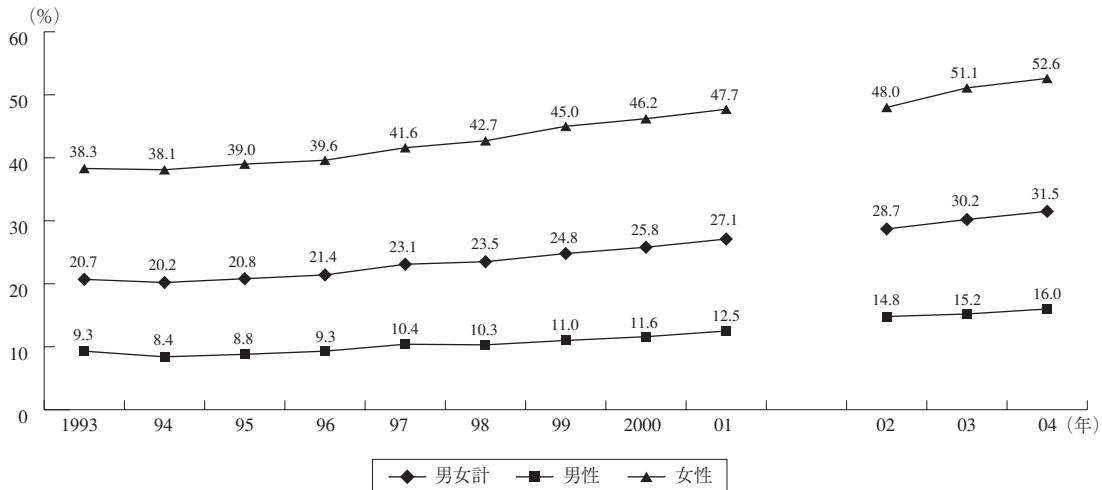
は52、女性パートは46という所得格差が出てきています。

これは厚生年金の平均受給額にも反映されていて、基礎年金の本人名義を含む受給額ですけれども、男性が月約19万円に対して女性は11万円くらいしか受け取れないということがあるわけです。その理由として、出産のほか、育児も担うことが多い女性は、働く期間が短かく、賃金格差があることなどが挙げられます。伝統的なジェンダーの視点：男は外で働き、女は家庭で働く、というような視点があることも挙げられます。こうした状況を改めるためには、社会保障制度に引きつけて考えれば「130万円の壁」を見直さなければいけないと思います。「130万円の壁」というのは、現行制度では、サラリーマンの妻は働いても、年収130万円未満であれば、第3号専業主婦と同じ扱いで、国民年金の保険料は自ら負担せずに基礎年金を受け取ることが出来ることから、これが女性の就労抑制に働いていると言われていることを指し

ます。専業主婦の第3号被保険者問題ですとか、パートの厚生年金適用拡大問題にもつながる問題ですけれども、自分の働いた貢献が実るような年金制度へと仕組みを変えていかなければいけない、少なくとも就労に中立的な制度に改めなければいけないと考えます。

出産育児の関係で言えば、育児期間への配慮と言ふことも必要ですし、離婚時に非常に年金が少なくなってしまうということを考えると、2007年から離婚時の年金分割制度も始まりますけれども、年金に限らず財産を含め、民法全体の問題としての検討が必要ではないかと考えます。年金離婚分割について言いますと、今の中高年女性は国民年金が月数万円程度しか無く、生活ができないために、離婚をしたくても出来ないということで、こうした状況を表す「年金縛り」という言葉があるということを取材の過程で聞きまして、驚いた覚えがあります。今はむしろ「年金待機」といいますか、離婚件数が2002年の約29万組をピークにここ数

非正規雇用者比率は、1993年の20.7%から2003年には3割を上回り、2004年には31.5%と10.8%ポイント上昇した。男女別にみると、男性は6.7%ポイントの上昇、女性は14.3%ポイントの上昇と女性の上昇幅のほうが大きくなっているが、女性においては、2003年には5割を上回った。



資料出所) 総務省統計局「労働力調査特別調査」、「労働力調査(詳細集計)」。

注) 1) 1993年～2001年は各年2月、2002年以降は1～3月平均。

2002年以後調査項目が変更となっているため、時系列比較は注意を要する。

2) 非正規雇用者比率は役員を除く雇用者に占める非正規雇用者数の割合。

3) 非正規雇用者は役員を除く雇用者から正規の職員・従業員を除いた者。

図2 非正規雇用者比率の推移(男女計)

年、減っているのは、07年からの離婚時の年金分割制度の導入を待っているのではないかという話をよく聞くのですが、年金だけに限らず、財産分与の問題も含めて検討していくかなければいけないのではないかと思います。

さて、2点目の長い老後を持つ女性とすることで、21世紀はおばあさんの世紀と申しました。これは、2050年に全国民の約2割、総人口の約2割を65歳以上の女性が占めることから言われている言葉です。現在では、65歳以上男女合わせて総人口の約2割ですから、女性の高齢化はすごいですね。現時点でも、100歳以上では、女性の割合は80%，65歳以上でも60%弱を占めています。また、要介護者の7割以上が女性ということで、こういった問題も考えていかなければいけないわけです。

最近、格差社会ということがよくいわれて、そこ

から貧困という問題もクローズアップされているわけですけれども、性別で見ると、高齢女性の貧困化という問題が大きい。OECDの2006年の調査では、国民全体で見ると、先進国で日本は3番目に貧困率が高い。貧困率というのは、その国の平均的な所得の50%以下しかない所得層のことをいうわけですけども、貧困率が第3位ということになりました。年齢別に見ると75歳以上の方の貧困が非常に多いと報告されています。また、研究者の調査によりますと、75歳以上の日本人女性の貧困の割合は、先進国の中でもかなり多いといわれています。日本国内の世帯別の調査でも、母子家庭ですか、高齢単身女性の貧困の割合が高いことがわかっています。

高齢の単身女性の貧困がなぜ多いのかといいますと、無年金の方も多いし、男性の配偶者が死

亡した場合の遺族補償がしっかりされていないというようなことも指摘されています。問題は、こうした貧困割合の高さは、現在の70代、80代の高齢女性の方だけの問題かというとそうではなさそうだということです。高齢者予備軍の団塊の世代は、専業主婦率が非常に高いといわれており、その方達の将来の問題であるともいえます。また、今のように非正規社員の割合が進んでいくと、もっと若い、現在、20代の世代の問題でもあるといえるかもしれません。

結論として、社会保障制度においても、女性の就労を阻害しない、むしろ自立を促すような制度の見直しが求められていると言えると思います。それがひいては日本社会、もしくは日本の経済社会にとって重要ではないかと考えております。以上です。

## —所得・資産格差の視点から—

金子能宏



国立社会保障・人口問題研究所の金子能宏と申します。よろしくお願いします。社会保障と日本経済について、猪熊先生からもお話をありました所得格差の視点からお話をしたいと思います。

所得格差が拡大したか拡大していないのかという問題は、最近非常に関心が高まってきました。いつの時代から格差が拡大したか拡大していないのかということについては、1990年代以降後半にかけての期間を取り上げるのが一般的です。その背景には、京極所長のご報告の方で大きな時代区分が示されましたけれども、1980年代までは、高度成長時代とその後の安定成長時代があり、経済成長を謳歌することができ、国民が平均的には豊になっていたため、格差の印象は強く残らなかったことがあります。それに対して、1990年代に入ると、人口増加の停滞、少子高齢化の進展、

そして経済成長率の低下と失業率の上昇。失業率は、5%に達したこともありました。労働力人口の雇用者に占めるパートタイム労働者の割合も増加しました。そして所得格差が上昇しました。2000年以降は、所得格差が拡大したかしないかははっきりした傾向が見られません。このような所得格差が拡大したかどうかについては意見の相違がありますので、これからお話しすることは私の個人的な考え方、見解ということで心にとめていただければと思います。

まず、1990年代の所得格差の要因を考える手がかりとして、京極所長のご報告で2003年のデータや鳥瞰図が示されたことにならって、1990年代の日本経済のパフォーマンスを示す表をお見せします(表1)。

例えば高齢化率(65歳以上の人口割合)は、1990年は12%でしたが2003年には19%になりました。それから労働力人口の中の雇用者数は、1990年に4800万人でしたが90年代に500万人増加して、2003年には5300万人になりました。雇用者の中に占めるパートタイムの労働者は90年には9.8%でしたが2003年では20.5%と、20%を超えるました。失業率は90年には2%でしたが、2003年には5%になりました。このように、90年代には日本経済の状況に大きな変化がありました。

さて、失業率が上がった、あるいは高齢化が進んだということになりますと、次のページのような社会保障給付費が増加するということになります。年金給付が増加する、それから尾形先生がこれからお話しされると思いますが、医療給付が増加します。介護給付も増加します。ただし介護給付は、所長がご指摘になりましたように、介護労働などの雇用機会を生み出すという日本経済への波及効果を持っています。

経済成長率の低下、失業率の上昇は、失業された方と働いている方の間には所得格差がありますから所得格差の拡大に繋がる可能性があります。また場合によっては公的扶助の増加にもなります。

次の図は、厚生労働省の政策統括官室が発表しています『所得再分配調査』に基づく、1990年代を含む20年間のジニ係数の推移を示したグラフ

表1 1990年代の日本経済と社会保障の規模

年	総人口 (万人)	65歳以上人口 割合(%)	労働力人口 (万人)	労働力人口の 内の雇用者数 (万人)	雇用者数に占める パートタイム労働者 の割合(%)	経済成長率(%)= 名目GDP対 前年変化率	失業率(%)
1990	12361	12.1	6384	4835	9.8	7.9	2.1
1993	12494	13.9	6615	5202	11.1	1.0	2.5
1996	12586	14.9	6711	5322	11.6	2.6	3.4
1999	12669	16.6	6779	5331	15.9	-0.6	4.7
2002	12744	17.8	6689	5331	17.8	-0.7	5.4
2003	12762	19.0	6666	5335	20.5	0.8	5.3

年	社会保障給付費(兆円)	社会保障給付費の国民所得に対する比率(%)	国民負担率(%)	ジニ計数(出典:厚生労働省「所得再分配調査」)			
				当初所得	再分配所得	税による再分配所得	社会保障による再分配所得
1990	47.2	13.66	38.4	0.43	0.36	0.42	0.38
1993	56.8	15.25	35.6	0.44	0.36	0.42	0.38
1996	67.5	17.24	35.6	0.44	0.36	0.43	0.37
1999	75.0	20.13	35.3	0.47	0.38	0.47	0.39
2002	83.6	23.03	37.6	0.50	0.38	0.49	0.39
2003	84.3	22.90	36.3				

出所) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』、総務省統計局『労働力調査年報』、内閣府経済社会総合研究所『国民経済計算年報』、厚生労働省政策評価官室『所得再分配調査』より筆者作成。

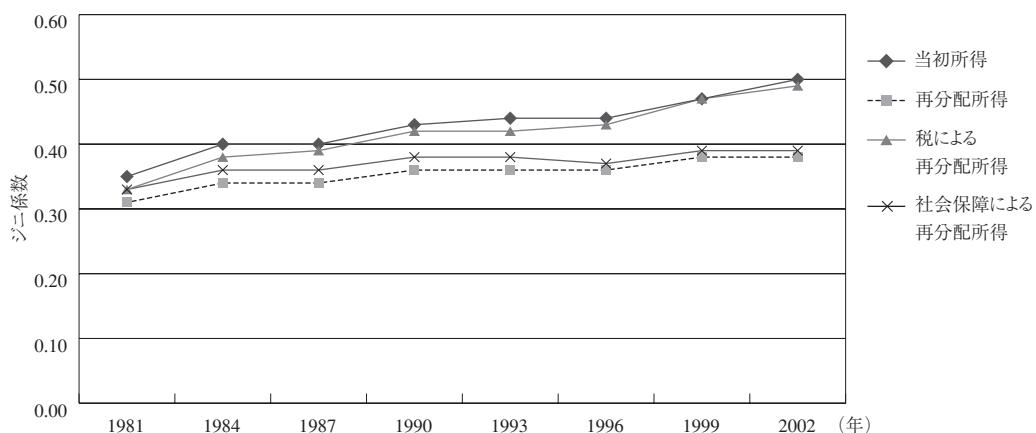
です(図1)。税金を引かれる前、また社会保障の給付をもらう前の当初所得という概念ですと高い値を取ますが、税金を引いてさらに年金給付や公的扶助を受け取った後の再分配所得で見ますと、ジニ係数は下がります。当初所得より再分配所得のジニ係数がどれだけ下がったか、その要因を税による所得再分配効果と社会保障による所得再分配効果に分けてその推移を示したのが、次の図です。これを見ますと税による再分配効果が次第に下がっています(図2)。

では、このようなジニ係数で見た日本の所得格差の水準は国際的に見るとどのように位置づけられるかと言うと、OECDの国際比較研究によれば、イギリス・アメリカよりも小さく、スウェーデンやドイツ・フランスよりも高いということが知られるようになりました。これに対して一般の人はどのような意識を持っているのかを調べるために、アンケート調査を実施してみました。20歳から70歳未満までの800人弱の人達に対するアンケート調査ですが、これによると、国際競争、経済の国際競争に勝

ち抜くために経済力の強いアメリカのような所得格差を容認するという人は約10%, それよりもむしろ福祉国家と呼ばれるドイツ、フランス、スウェーデンのような国々に近づいた方がよいのではないかと答えた人が60%いました。

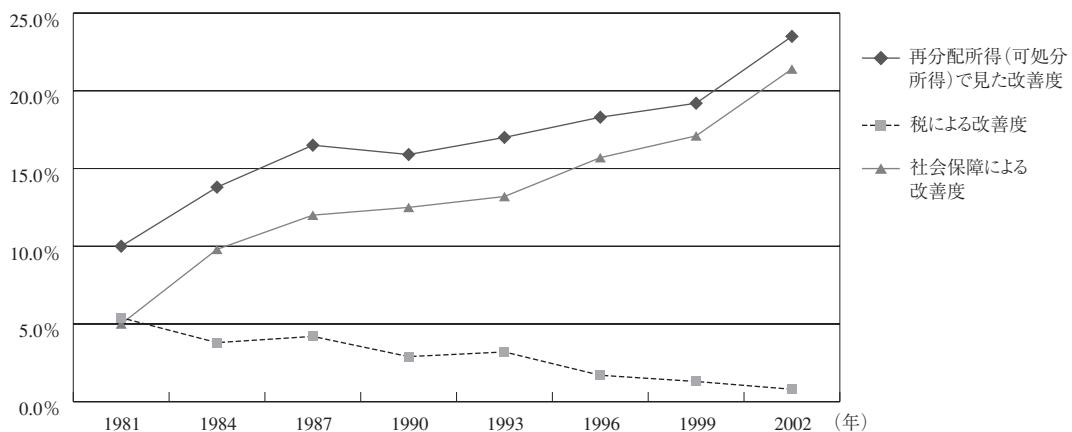
所得格差の要因についていくつかの見解がありますが、そのうちの一つ、高齢化の影響についてお話ししたいと思います。高齢化の進展で、運不運で所得が大きいか小さいかという差が、若い頃から中年そして高齢者になるにつれて蓄積し、結果的に所得格差が大きくなる高齢者の人口に占める割合が大きくなるため、所得格差が大きくなる傾向は避けられない面があることを指摘したのが、大阪大学の大竹先生です。

もうひとつ、最近、所得格差の要因として、正規労働者の中の賃金格差が昔に比べると大きくなっていることが示されています。『労働経済白書』が示したグラフによれば、正規雇用者の年間収入の格差拡大を見て取ることができます。賃金格差が所得格差の要因となることに関連して、以前から



出所）厚生労働省政策評価官室『所得再分配調査』より筆者作成。

図1 日本の所得格差（ジニ係数）の推移



出所）厚生労働省政策評価官室『所得再分配調査』より筆者作成。

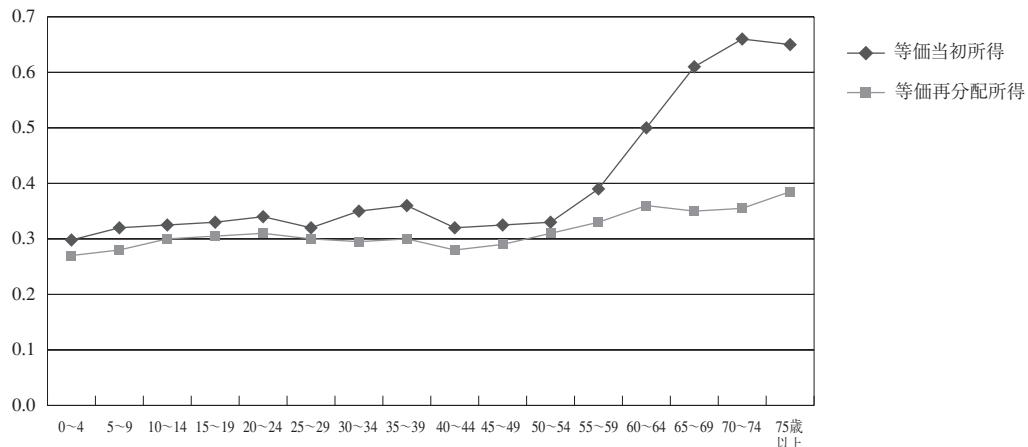
図2 税、社会保障による所得再分配（改善度）の推移

言われていることですが、正規労働者に比べて賃金が低いパートタイマーの人達の数が増えたので、パートタイマーと正規労働者の賃金格差も依然あり、結果的に所得格差が大きくなる要因になっています。

パートタイマーの方々というのは、猪熊先生の方からご指摘がありましたように、女性の働き方とも関係しておりますが、新卒で正規で就職できなかつた場合に短期的にパートで働く人も多いの

で、若い若くてもパートタイマーで働く方が多くいます。その結果、OECDの国際比較研究によれば、年齢階層別にみた相対的貧困率は若い人で高く、中・壮年で一度下がりまた高齢者で高くなるというパターンを描きますが、日本の相対貧困率も同様の傾向を示します。したがって、相対貧困率でみても、若い人と高齢者の所得格差の問題はやはり注意しておく必要があると考えられます。

ただ、高齢者について社会保障は何もしてない



出所) 厚生労働省政策評議官室『平成14年版 所得再分配調査報告書』。

図3 年齢階級別に見た所得再分配の機能

というわけではなく、年金制度が充実していますので、『所得再分配調査』に基づく図3のように、若い人々に比べて高齢者への所得移転、再分配は十分になされているのではないかと個人的には考えています。国際比較してみると、日本の所得再分配機能は、ある部分機能していて、ある部分は機能していない側面があるので、所得格差に対する再分配については再考する必要があると考えられます。再分配をもっと強くすべきではないか。例えばパートタイム労働者の増加に対しては賃金格差を是正する必要があるのではないか、また所得再分配効果が高齢者に集中することなくどの年齢層にもうまく機能するようにするべきなのではないかということです。

所得再分配の機能を強化するためには財源が必要ですが、その財源問題は国民負担率と関係してきます。国民負担率の概念については京極所長からご報告がありましたように、より詳細に中身を議論する必要があります。所得再分配機能に関連する年金給付や公的扶助というような所得移転は、消費に回り国民経済を支えます。最後のスライドの所にありますように、年齢階級別に見た消費性向(所得のうち何%が消費に回るかを示す比率)をみると、高齢者の方が高くなっています。また、中・壮年に比べて若い人も高くなっています。とい

うことは、所得の低い人への所得移転というのは決して無駄にはならないことを意味しています。国民負担のうち所得移転を負担する部分については全く純粋な負担と見るよりもむしろ日本経済に寄与する部分であること、そしてこういう所得移転以外の負担を実質的な国民負担と考えることが必要なではないでしょうか。所得移転を貢献する負担の部分については、格差を縮小した日本経済の下支えにもなるという両面思考という新しい考え方で、日本経済と社会保障のあり方を考えていくべきではないかと考えています。

どうもありがとうございました。

## —医療・介護の視点から—

尾形 裕也



九州大学の尾形でございます。私からは社会保障と日本経済(医療・介護の視点から)ということで少しお話をしたいと思います(資料1)。

午前中のセッションで京極所長の基調講演の中にも

ありましたように、我が国においては現物給付のシェアが全体の給付費の大体4割程度を占めているということですが、その中の大部分を占めているのがこの医療・介護ということだろうと思います。

まず最初に日本における医療・介護の位置づけということについて、私なりに簡単に整理をしてお話をしたいと思います。

## 資料1

### 1. 日本の医療(介護)の位置

#### (1) Publicly funded and privately delivered

- 公的医療・介護保険制度(universal coverage) + 民間中心の医療・介護供給体制
- 「需要が供給を引っ張る」形で発展  
→「保険あってサービスなし」には、幸い陥らなかった
- 近年、このPolicy mixのあり方が問われている

險制度も出来た当初は「保険あってサービス無し」になるのではないかというようなことがいわれたわけですが、幸いそういう事態には陥らなかつたということで、公・民という組み合わせはこれまでそれなりに機能してきたと評価できるのではないかと思います。ただ、近年こうしたポリシーミックスのあり方がむしろ問われてきている面があるのではないかと考えられます。医療保険についてはこれまで老人保健制度の創設や一部負担の変更などさまざまな改革が行われてきております。これに対して、医療提供体制の改革というのは民が中心であるということもあってなかなか難しい、あるいはなかなか進展しないという面があるよう思います。

全体の医療費の水準ということでも既にお話が出ておりますが、ここにはOECDのヘルスデータの2006年版データを示してみました(資料2)。まだ暫定値や推計値を含んでおりますが、このデータを見ると、G7の中でついに日本が最下位になっています。イギリスのブレア政権が最近医療費を増大しているということも影響しているのかと思いますが、少なくともG7の中では医療費のGDPに対する比率ということでは日本は決して高くないという状況であります。

## 資料2

### (2) 医療費の水準(OECD Health Data 2006)

国名	総医療費対GDP比%(2004)
Japan	8.0(2003推計)
Canada	9.9*
France	10.5*
Germany	10.9(2003推計)
Italy	8.4
UK	8.3*
USA	15.3

\*2004推計値

以上はいわばクロスセクション(横断面)の話であります、時系列的な動向を考えますと、今後とも相当なペースで医療費が伸びていくであろうということが今回の制度改革の背景になっているわけであります。ここには給付費ベースの数字で

まず年金などと比べてみた場合、医療または介護の問題を考えるときに注意しなければいけないのは、単にお金をどう調達するのかという問題だけではなくて、それと併せてサービスの提供体制をどう組むかということを含めた組み合わせの問題をどう考えるかというところがひとつのポイントだろうと思います。日本についてはここに書いてありますように、Publicly funded and privately deliveredということですが、お金の調達は公的に、つまり公的な医療保険制度や介護保険制度で資金調達をし、一方、医療や介護サービスの提供については民間中心の供給体制を取ってきたということです。公・民の組み合わせということですが、これが唯一の組み合わせというわけではありません。例えば公・公というのもあり得るわけとして、代表的な例としては例えばイギリスのNHS(国民保健サービス)などがそれにあたります。あるいは民・民というのもあり得るわけとして、アメリカなどはそれに近いのではないかと思います。

我が国の場合こうした公・民という組み合わせは、少なくともこれまでそれなりに機能してきたのではないかと思います。そこに書きましたように基本的には「需要が供給を引っ張る」形で発展をしてきたと考えられます。医療保険制度も介護保

ありますが、今回の2006年改革における政府の推計値を示しております(資料3)。2006年度28.5兆円が、自然体では、自然体といいますのは現在のまま制度改革がなかったとすると、という意味ですが、2025年度には56兆円ということではなく倍ぐらいになるという見通しであります。それを今回の2006年の改革では48兆円に8兆円削減をするということになっています。全体としてみますとそこに書いてありますように、日本の医療は全体では20年間で市場規模が倍になる、改革後でも毎年1兆円のペースで伸びていくという大変な成長セクターであるということになります。

### 資料3

(3) 医療費(給付費ベース)の長期推計		
自然体	2006年度 28.5兆円	2025年度 56兆円
2006改革後		48兆円

日本の医療は自然体では20年間で市場規模が2倍に、改革後でも毎年1兆円のペースで増大する「成長産業」

医療における給付と負担の問題ということで、ここではふたつの観点からお話しをしたいと思います(資料4)。

### 資料4

(4) 医療費の給付と負担の問題	
○ 世代間格差の問題	
● 老人以外は、一部負担率は3割で統一(2003~)。	
老人についても一部負担引上げの方向	
● 老人医療費の相対的高さ	
→新たな高齢者医療制度、老人診療報酬(2008年改定)	

ひとつはいわゆる世代間格差の問題であります。この問題については老人以外については2003年からであります、一部負担率が3割で統一されたということで、ほぼ給付率は統一されたといってよろしいかと思います。老人についてはまだ若干若人との間に差が残っていますが、近年の改革では老人の一部負担も引き上げの方向にあり、中長期的には給付率の格差は縮小する方向に

あるものと思われます。

それ以上に問題とされるのが、老人医療費の相対的な高さ、すなわち若い人の医療費に比べたときの相対的な老人医療費の高さという問題です。これについては今回の改革で新たな高齢者医療制度が出来ることになりましたが、次の2008年の診療報酬改定で高齢者の診療報酬を決めるということになっておりますので、その中でこの問題にどう対応するのかが、おそらく大きなポイントになるだろうと思います。

もう一つ医療費の格差という問題では世代間以上に重要なのは地域間格差の問題であります(資料5)。医療費の水準には年齢構造の相違を調整してもなお大きな地域差が残っています。この問題はやはり医療供給体制の問題と不可分であります、先ほどお話しがありました、医療計画であるとか診療報酬、あるいは情報開示による患者の選択の推進といったようなことを通じて、医療供給体制そのものを変えていかないとなかなか変わらない問題だろうと思います。

### 資料5

- 地域間格差の問題
  - 医療費水準には(年齢構造の相違を調整しても)  
なお大きな地域差
    - 医療供給体制の問題と不可分  
医療計画、診療報酬、情報開示による選択
    - Supplier-induced demand, Small area variations

全体としての日本の医療の現状評価ということで、これは全くの私見ですが、これについてはどうも奇妙に分裂したふたつの評価があるように思います(資料6)。

### 資料6

(5)日本の医療の現状評価	
○ 奇妙に分裂したふたつの評価	
①「日本の医療は世界一」論: WHO(2000)等	
②日本の医療は「構造改革」を要する分野	
○ 中長期的に医療(介護)費用の増大は不可避	
→ 課題は、負担増についての国民的な合意形成 医療供給側、需要側、政策当局の努力の必要	

ひとつはよく言われますように、日本の医療は世界一だという議論でありまして、特に医療提供サイドからはよくこういう議論が行われます。この根拠になっておりますのは、例えばWHOの2000年の年次報告であります。WHOの2000年の報告を見ますと確かに全体として日本の医療が非常に高く評価されていることは間違ひありません。健康の全体としての達成度や公平性などの観点から日本の医療は高く評価をされております。WHOの報告自体についての評価という問題はあるものの、日本の医療が世界一だという議論があながち勝手な一人よがりだというわけではありません。ただこうした高い評価がある一方で、日本の医療については、これはむしろ構造改革を要する分野である、問題がいろいろある分野であるという評価があるのも事実であります。日本の医療が世界一だと言われても直ちに納得する人ばかりではありません。小泉内閣の時に、「聖域なき構造改革」ということがいわれましたが、医療はその重要なターゲット分野の一つであったというのは事実であります。

このように考えてみると、日本の医療については、マクロで見た場合とミクロで見た場合の評価に大きな乖離があるよう見えます。経済学者はよく「合成の誤謬」というようなことを言いますが、この問題についてもそういう面があるのではないかと思います。

ただ、こうした評価の分裂というのはわが国の今後を考えますと、必ずしも好ましいことではないと思います。といいますのは、次に書いてありますように、中長期的に医療、あるいは介護費用の増大が不可避であるということを考えますと、それに対する負担増についてどのようにして国民的な合意を形成していくかということが今後非常に重要な問題になってくるだろうと思います。いずれにしてもできるだけ国民が納得して負担増を受け入れてくれるような形をつくる必要があります。そういう意味ではそうした合意形成を目指して、医療提供側、医療需要側、あるいは政策当局がもう少し汗をかく必要があるだろうと、私は考えております。

時間の関係もありますので、ここでは午前中の3人の演者の方のご講演について若干のコメントを

申し上げたいと思います（資料7）。

## 資料7

### 2. 若干のコメント

#### (1) 京極所長基調講演

##### ○ 時期区分・作業仮説

- 医療・介護について基本的に適合
- ただし、1982年老人保健制度がひとつの画期
- 1980年代は「医療費抑制の10年」、1990年代は「介護保険創設の10年」。医療制度改革は97年以降再燃

まず京極所長の基調講演についてですが、最初に時期区分・作業仮説として20年ごとの区切りということで非常にわかりやすい見取り図をお示しいただきました。医療・介護についても基本的にこの20年ごとの区切りというのは相当すると思いますが、ただもう少し細かく見ますと、医療についてはやはり1982年の老人保健制度の導入というのが一つの画期になっているように思います。

1980年代の10年間を見ますと、この10年といふのはいわば医療費抑制の10年だったと言ってよいと思います。医療については経済の伸びを少し下回るくらいの伸びでコントロールされました。ところが90年代に入りますと、逆に医療費は経済の伸びを上回って増嵩します。医療と経済との相対的なバランスが崩れてくるということになります。そして、政策的には90年代は医療制度改革というよりはむしろ介護保険制度創設に向けた10年だったと言ってよいと思います。

そうした中でようやく医療制度改革が日程に上ってくるのが97年以降ですから、それ以後の10年くらいがまた医療制度の大きな改革の時期になってきていると、そんなふうに分けられるのではないかと思います。

日本の医療・介護制度の評価については、先ほど申し上げた通りです（資料8）。午前中に京極所長のお話にもありましたように、全体としてみるともちろん医療というのは労働集約的なサービスであるというのはその通りだろうと思います。ただ、諸外国と比べますと、日本の医療サービスの提供は必ずしも労働集約的ではない。むしろ国際的に見

ると相対的に資本集約的（労働節約的）な医療サービスの提供が行われてきたという風に思います。この辺をどう考えるかですが、今回の改革というのは、中長期的に病床数を減らす一方で看護職員の手厚い配置を評価したり、全体としても少しこれを労働集約的な方向に変えていくという改革になっています。こうした改革の方向が全体の医療費との関連でどうなるのかというあたりは今後一つの論点になるだろうと思います。

#### 資料8

- 日本の医療・介護制度の評価
  - 資本集約的（労働節約的）な医療サービスの提供
  - 社会保険方式と言いかながら、保険料のシェアは総医療費の50%を切っている（公費負担が35%という状況）
  - いわゆる「フリー・アクセス」の問題
  - 医療と介護の関係①：混合診療、混合介護
  - 医療と介護の関係②：慢性期医療との関係

それからわが国の制度は社会保険方式であると通常言われておりますが、実は国民医療費のうち保険料の占める比率はついに50%を切りました。公費の負担割合が35%という社会保険といいながら、非常に高率の公費負担を投入している制度になっています。この公費のシェアの高さという点が医療費の問題を考えるときに常に大きな制約条件になってくるわけですが、この辺をどう考えるのかというのが、公費の配分のあり方も含めて、もう一つのポイントではないかと思います。

時間の関係がありますので先を急ぎます。

次にワイズ教授のご講演に関してですが、日本では高齢化のスピードが非常に速いものですから、そちらに目が奪われがちですが、医療の技術進歩による支出増というご指摘がありました（資料9）。これは、私は大変重要なご指摘だと思いますし、むしろ日本を除く諸外国では医療費の増嵩と医療における技術進歩とが非常に密接に関連した問題としてとらえられていると思います。その場合の問題として特に日本のような公的保険で賄っている制度においては、例えば技術進歩をどの程度保険に取り入れていくのか、優先順位を付けるとしたらどういう形でつけるのか、あるいは給付範囲

の見直しをどうするのか、delistingと書いてありますが、こういった問題を一体誰がどういう形で行うのかというところが大きな問題ではないかと思います。これらについてコメントを頂ければという風に思います。

#### 資料9

##### (2) Wise 教授講演

- 医療の技術進歩（による）支出増への対応
  - 公的保険における優先順位付けの問題（技術評価→給付範囲の見直し、delisting）：誰が行うのか
  - Finance の問題：いわゆる「混合診療」（Extra-billing）をどう考えるか

それからもう一つそれと併せてこういう医療の技術進歩や先進的な技術などについてどういう形でファイナンスをしていくのかというところも大きな問題だろうと思います。日本においてはいわゆる混合診療、ここではExtra-billingという風に書いてありますが、通常の公的保険給付の上乗せで患者負担を求める部分が拡大をしていくという最近の改革の方向がありますが、こういったファイナンスの問題をどう考えたらいいのかというあたりについて追加的なコメントを頂ければと思います。

それからアイゼン教授のご講演についてですが、医療・介護のバランスシートの図について大変興味深く拝見いたしました（資料10）。私は日本も基本的に同様だろうと思うのですが、アイゼン教授のパワーポイントの中に雇用主が退職者向けの健康保険プランを縮小あるいは撤廃を求める可能性があるという興味深いご指摘がありました。私は実は日本における高齢者医療制度を巡る議論

#### 資料10

##### (3) Eisen 教授講演

- 雇用主が退職者向けの健康保険プランを縮小、撤廃を求める可能性
  - 日本における高齢者医療制度をめぐる議論においては、ある程度現実のものとなりつつある面
  - ドイツを含むOECD各国の状況はどうか
- 医療の成果を平均寿命の延伸で図ると、「限界生産物過減」ということにならないか

においても、ある程度これが現実のものとなりつつあるのではないかという風に思っている部分もあります。そういう意味でこのご指摘、雇用主が退職者向けの健康保険プランを縮小あるいは撤廃を

求める可能性ということについて、ドイツを含むOECD各国の状況についてさらにコメントを頂ければと思います。

以上です。ありがとうございました。

### 補足的統計データ等

#### 資料11

〈表1〉 主要な医療資本投入状況の国際比較			
国名	人口千人当り 急性期病床数	人口百万人当り CT台数	人口百万人当り MRI台数
日本	7.2*	92.6**	35.3**
カナダ	3.2**	10.3	4.5
フランス	3.8	8.4	2.8
ドイツ	6.6	14.7	6.2
オランダ	3.2**	9.0(95)	3.9(95)
イギリス	3.7	5.8	5.2
アメリカ	2.8	13.1**	8.6**

\* 日本は、病院の「一般病床数」 \*\*2002年データ

#### 資料12

〈表2〉 主要な医療労働投入状況などの国際比較

国名	病床百床当り 医師数（02）	病床百床当り 看護職員数（02）	人口千人当り 看護職員数（02）
日本	13.7	54.0	7.8
フランス	42.5	91.1	7.3*
ドイツ	37.6	108.6	9.7*
イギリス	49.7	224.0	9.7*
アメリカ	66.8	233.0	7.9

\* 2003年データ

#### 資料13

〈表3〉 急性期病床の平均在院日数の国際比較

国名	平均在院日数（2003年）
日本	36.4 [20.7*]
フランス	13.4
ドイツ	10.9**
イギリス	7.6
アメリカ	6.5

\*〔〕内は、病院の「一般病床」に関する平均在院日数。

\*\*2002年データ

#### ○国民医療費の構造

- 水準：32兆1,111億円（平成16年度）
- 社会保障給付費・医療との相違
- 国民医療費の財源構造  
公費34.8%（国庫26.0%，地方8.8%）  
保険料49.8%，患者負担15.3%

#### 資料15

##### ○国民医療費の診療種類別構成

- 入院36.9%（病院35.5% 診療所1.4%）
- 入院外39.0%（病院15.8% 診療所23.2%）
- 歯科7.9%
- 調剤13.1%  
→病院51.3%，診療所24.6%

#### 資料16

##### ○publicly funded and privately delivered

- 病院9,077のうち、医療法人62.2%，個人8.4%，公的15.2%，国3.3%
- 國際的には、公-公，民-民の組合せも
- 営利-非営利論とは別の話

## 一民間活力の活用の観点から—

翁 百 合



日本総合研究所の翁でございます。よろしくお願いいたします。本日は社会保障制度における民間活力活用の観点からということでコメントをさせていただきます。午前中の3人の先生大変示唆に富むご講演で大変興味深く聞かせていただきました。私は3点コメントをさせていただきたいと思います(資料1)。

### 資料1

#### コメント

1. 社会保障制度における民間活力の活用をいかに促進するか社会保障に対する行政関与のあり方を見直す必要
2. 年金資金の今後のあり方  
民間の年金：リスクを中長期的な視野で評価する投資家として、企業統治の担い手に
3. 経済成長と社会保障の充実をいかに両立させるか  
人口減少社会—民間活力の活用による生産性の向上が極めて重要  
安心で持続可能な社会保障→公的負担のあり方、財源について議論が一層必要に

ひとつは民間活力の活用をいかに促進していくか、官民の役割分担についてどう整理して考えればいいかという点。ふたつめは年金資金の今後のあり方、日本経済へのインパクトといったことに対してお話したいと思います。3点目として経済成長と社会保障の充実をいかに両立させるかという観点で少しこメントをさせていただきます。

まず、最初の論点の社会保障分野における民間活力の活用をいかに促進するか、という点ですけれども、これはやはり官と民というのは相対的な関係ですので、まず行政側の関与のあり方というのを少しどういう風に考えていくべきかという点からちょっと整理をしてみました(資料2)。

### 資料2

#### (1) 社会保障分野における民間活力の活用をいかに促進するか

- 社会保障に対する行政関与のあり方の見直しが必要
- 経済的関与—事業を直接営むこと  
(国立病院、年金積立金管理運用独立行政法人等)
  - 財政的関与—税の優遇、補助金等財政的支援  
(医療保険、公的年金、介護保険、生活保護等)
  - 規制的関与—民間業者を規制監督すること  
(医療、介護施設、企業年金などに対する規制等)

行政の関与のあり方というのは主に大きく分けると3つくらいあると思います。

ひとつは経済的関与と書きましたが、事業を直接営むということ、例えば病院あるいは年金の運用や社会保険庁など、そういった事業を直接国が営む独立行政法人なども含めます。

ふたつめと3つめ、財政的関与、規制的関与というのは制度設計も含む関与のあり方ですけれども、財政的関与は税の優遇をしたり、または補助金や国庫、国のお金を財政的に支援するもの、年金や医療の財政支出というものもそういう関与に分類できると思います。

それから規制的関与、これは制度設計も含めますけれども、例えば医療の民間業者と、プレイヤーですね。そういった人達を規制監督する関与のことを指します。

そういう3つの関与のあり方があると思います。

一般的に社会保障と切り離して、一般的にすべての経済活動については、「民間に委ねられることは民間に」というのが大きな考え方ですけれども、それでもやはり行政が担わなくてはならない大事な分野があります(資料3)。その行政が関与する可否に関する基準、つまり行政が関与すべきかどうかということに関しては、午前中の京極先生のご発表にもありましたけれども、例えば市場の失敗、具体的には外部経済や、そういったものが存在するときには、やはり政府はなんらかの市場の失敗に対して関与しなければならない。色々な市場の失敗に対して関与をするということになります。それからもうひとつ行政関与の手法といいますか、

仕方の基準。例えば民間に委託するなどですね。事業を委託するとか民営化するなど、それとも行政がそのままサービスを供給するというような考え方がありますが、それについては例えば事業が成り立つかどうかといった「事業性」とか、それから民間が政策を担う場合にその政策効果をきちんと客観的に計れるか、評価できるかといった政策目標の「可測性」とか、あと医療のところで競争性があるという京極先生のご指摘ありましたけれども、どのくらい「競争性」のある市場なのか、といったことも基準になっていくと思います。

### 資料3

行政の関与のあり方  
—「民間に委ねられることは民間に」

#### 行政関与の可否に関する基準

- ・市場の失敗(公共財的性格を持つ財、サービスの供給、外部性、市場の不完全性、独占力、公平の確保)

#### 行政関与の仕方の基準

(→民営化、民間主体への委託契約、行政主体による供給)

- ・事業性
- ・政策目標の可測性
- ・競争性

社会保障全般についても行政の関与をどう考えるべきかと、こういった基準で考えていく必要があると思います(資料4)。今、社会保障制度に対して指摘されている批判は、従来、非常に強力な統制、保護の下に制度が構築されていたが、これがサステナビリティの点からどうなのか、といった政府の関与のあり方を問う問題提起がなされている現状だと思います。

### 資料4

社会保障に対する行政の関与はどう考えるべきか。

従来強力な統制、保護の下に制度が構築され、国民に平等な給付やサービスを提供することが望ましいとされてきた。



しかし、社会保障制度自体のサステナビリティをめぐる問題など、さまざまな行政関与をめぐる「政府の失敗」もクローズアップされるに至っている。

それでは社会保障分野はどう考えていけばいいのか(資料5)。

### 資料5

①行政関与の可否の観点からは、

- ・社会保障に関しては、公平の確保、利用者保護の観点から行政の関与が必要。
- ・前者はナショナルミニマムの提供に限定し、後者は情報の公開など、市場環境の整備を図りつつ行うことが必要。

#### 具体例

- ・年金、医療保険給付などにおいて、公的保険の範囲や生活保護給付水準がナショナルミニマムとなっているかを検証する一民間保険との棲み分け。
- ・医療サービスの供給体制について情報公開がなされ、環境整備を行うことにより、第三者によるその質や効率性についての検証が可能となり、民間サービスの発展の阻害となる規制を課す必要がないようにする。

ひとつはやはり社会保障というのは行政の関与が必要な分野であり、それは公平の確保、それから利用者の保護という観点だと思います。ただし、公平の確保という点については、例えばナショナルミニマムの提供に限定し、民間がそれ以外のサービスの提供が出来るようにするなど、利用者保護の観点についてもですね、先ほど尾形先生のご指摘にもありましたけれども、情報の公開など市場環境の整備を計って行っていくということが必要だと思います。例えば医療サービスの供給などですね、そういうことについても第三者が質や効率性について検証できるというような仕組みにしていくことが必要だと思います。

行政関与の仕方の観点ということですけども、これは事業そのものを官が独占して担うということから、出来るものに関しては、例えば社会保険庁などは市場に任せる民間委託出来る部分などがありますから、そういうところは民間に任せていくということだと思います。それから規制的関与については、より民間経済自体のインセンティブというものを意識した規制体系や、制度設計を考えいくべきだと思っています(資料6)。午前中ワイズ先生のより高齢者の就業に対して配慮した年金の受給体制を考えるべきだということでしたけれども、こういったところもやはり民間主体のインセン

ティプということを意識した制度設計ということを考えていく必要があると思います。

#### 資料 6

- ②行政関与の仕方の観点からは、
- 経済的関与からできるだけ、規制的関与、財政的関与へ移行する
  - 規制的関与は、できるだけ民間経済主体のインセンティブをそがない工夫が必要
  - 財政的関与も、ナショナルミニマムにとどめる基準を活用する必要

#### 具体例

- 社会保険庁の業務などの民間委託の推進
- 医療サービス提供主体に対する適切な規制、監督
- 年金における基礎年金の財源、医療の公的給付の範囲の検討

それから財政的関与についてもナショナルミニマムというのはどういう水準なのかということについて議論が必要だと思います。

いずれにせよこういった考え方方に立って民間主体の、民間の力の活用ということを考えしていくことを、制度設計の観点も考えていく必要があるのではないかと思います。

2点目の年金資金の運用ですけれども、これは午前中の京極先生のコメントですが、やはり資金の循環ということで年金資金のことをご指摘になっていました(資料7)。特にやはり日本経済の成長との観点では、最近企業年金など私的年金は長いタームから企業をガバナンスしていく、企業価値を長期的に向上させるために働きかける株主として非常に期待が高まっているのではないかと思います。長いタームで企業価値を上げていくという意味で、年金資金は、日本経済の成長

#### 資料 7

##### (2) 年金資金の運用

- 年金資金は今後のわが国経済にとって極めて重要
- 企業年金などの私的年金に関しては、長いタームで「企業を統治」する株主としての役割が期待されている。長いスパンでリスクをテイクする投資家としての期待は大きい。
  - 一方で、公的年金の株式運用に関しては、さまざまな問題も内包しており、国債などの安全性の高い運用が優先されるべきであろう。

に貢献できると思います。

一方で公的年金 150 兆円抱えておりますけれども、この運用のあり方はもうご存じの通り海外でも色々な議論があります。やはり透明性、ガバナンス、説明責任ということを考えた上でですね、こういった企業統治ということについてどういう風に公的主体が折り合いを付けていくかということについて、今後も議論を続けていく必要があるのでないかと思っております。

最後に社会保障と経済成長ということでコメントをいたしたいと思います(資料8)。

#### 資料 8

##### (3) 社会保障と経済成長

###### 少子高齢化、人口減少社会

- 人口が減少すると、働き手が減少するので、女性や高齢者の活用によって、労働供給減少を補完する必要。
- 労働供給が減少しても、生産性の向上によって、経済成長は可能。「21世紀ビジョン」によれば、構造改革を進めれば、2030年においても GDP は 1% 台後半、一人当たり GDP は、2% 台の伸び率を確保することも不可能ではない。

これについては私は午前中の3人の先生と全く同じような考え方を持っていると感じております。やはり日本でも、少子高齢化、人口減少ということで働き手が減少していきますけれども、やはり労働供給の減少を高齢者の活用、女性の活用によって補完していく必要があると。

私は内閣府の 2030 年のビジョンを考える「21世紀ビジョン」のチームに入っていたんですけど、そこでも 2030 年には日本人の健康寿命を 80 歳にしていくというようなことでございますので、そういった中でやっぱり高齢者の方々をいかに、経済成長の中にうまくビルトインしながら豊かな社会を築いていくかというのは大きな課題だと思います。その点でも高齢者の活用は非常に重要だし、この点についてはもう多くの先生がご指摘になりましたように、労働市場の改革がやはり非常に重要なになってくると思います。

一方で労働供給はどうしても減少すると思われますけれども、午前中のアイゼン先生がご指摘されたような生産性の向上というのは非常に重要で、

生産性の向上によって構造改革を進めれば、決して悲観的なシナリオだけではない、と思います。中でもやはり社会保障関連産業の発展というのは今後の経済成長のみならず、安心な生活を確保するために極めて重要であってこれは京極先生ご指摘の通りです(資料9)。

#### 資料9

- ・ 社会保障関連産業の発展は、今後の経済成長のみならず、安心な生活を確保するためにも重要。→民間による創意工夫あるサービス提供を促し、透明で競争の働く産業とすることが必要。
- ・ 日本の財政から考えると、従属人口が増え続ける中、長期的な社会保障のサステナビリティは不確実。この点でも、経済成長の持続は極めて重要。
- ・ 医療費は技術革新によって大きくなるが、公的負担をどこまでするべきか。一方で、高齢化する中、社会保障財源としてふさわしいのは、「消費税」ではないか。財源についての議論も一体的に議論していくことが必要。

それでやはりここについては先ほど申し上げましたように、民間による創意工夫あるサービスの提供を促して、透明で競争の働く産業にしていくということがやはり今後の政策課題として欠かせないというように思います。

医療についてはご指摘あったようにイノベーションというのは非常に働きやすい分野でもありますし、民間の活力をいかにうまく活用していくかとい

うことが重要になっていくと思います。

最後ですけれども、社会保障費用の負担と給付の関係をどう考えるか、ということです。やはり経済成長と両立していくためには、特に2050年などの長いタームを考えますと、日本の従属人口というのは増え続けていく。こういった中でどういう風に負担と給付の関係を考えていくかと。年金についてはマクロ経済スライドが織り込まれましたけれども、医療費全体の技術革新というものは進んでいきます。医療費は増えていきますけれど、それについて公的な給付、公的な負担、ここをどう考えていくべきなのか。

それから一方で午前中はペイロールタックスの話しがでましたけれども、日本の場合やはり社会保障、社会保険料というものは企業の負担とか生産人口がトレンドとして大きく減少する中で非常に難しい面があると、こういった中で消費税を財源としてどういう風に位置づけていくのかという議論がこれから非常に重要になっていくと思いますし、こういった議論をしていくうえで消費税を増税すると経済成長とか所得再分配にどういう影響をあたえるのか。また、所得税の改革も併せて考えていく必要が出てきているのではないかという風に思っております。

以上でコメントを終わらせていただきます。

## ディスカッション

京極 高宣, デービッド・ワイズ,  
ローラント・アイゼン, 小塙隆士,  
猪熊律子, 金子能宏, 尾形裕也,  
翁 百合, 本田達郎(司会)

司会 それではディスカッションに入っていきたいと思います。ディスカッションの部分につきましては、午前中の講演、それから午後のコメントをふま

えまして、おおむね3点についてパネリスト間でご議論いただければと思っております。

3点と申しますのは、1点目として社会保障制度



の役割、あるいは機能、守備範囲といったようなものについてどう考えるか。2点目がこれまで議論されてきた社会保障と経済の関係で、その中でも特により良い両者の関係を作っていくためにはどうしたらよいかという点です。3点目をいたしましては、それをふまえて今後の社会保障制度改革の方向をどのように考えるかということについて、2点目と3点目はかなり重複する部分もありますが、ご議論をいただければと考えております。

それではまず社会保障の役割、社会保障制度の必要性、重要性ということは誰もが認めるところだと思いますけれども、機能や役割、あるいは望ましい規模といったようなものについてご議論いただきたいと思います。この論点につきましては、午後のコメントの中で、翁先生が関連するコメントをされていたかと思いますので、冒頭翁先生に口火を切っていただければと思いますが、よろしくお願ひいたします。

**翁** 社会保障制度は極めて国民生活にとって重要で、これの充実は欠かせないですが、一方で中長期的に人口減少、高齢化が進展する中で見直しを欠きますと、それ自体のサステイナビリティが確

保できなくなってしまうという非常に難しい状況であると思っています。その意味でもやはり求められる機能、役割についてきちんと議論していくことが必要だと思います。先ほど私もちょっとコメントをいたしましたが、やはり財政的な関与といいますか、所得再分配や社会保険の制度などにつきましては制度設計そのものについて国の責任というの非常に重要です。このサステイナビリティをきちんと確保していく制度設計をきちんと立てていくことは国の極めて重要な機能、役割だと思います。所得再分配、提供する財政的な関与自体はナショナルミニマム、国民の生活を最低限きちんと保障する程度のもの、にとどめてサステイナビリティを確保できるような形で維持していくという視点が欠かせないと思います。ナショナルミニマムはその水準が時代やその状況によって少しずつ変わる部分があると思いますが、そういう視点が重要なのかなと思います。

一方で求められる機能や役割として、民間の活力ということから考えますと、例えば医療サービスにしても介護サービスについても今後色々な主体が参入してくるということが考えられますが、ここにおいてやはり国民の安全、安心という観点からで

すね、きちんと基準を設けて、そしてモニタリングをしていくことが極めて重要な國の役割であると思っております。ただそれが規制過多にならないように、先ほど申し上げたように活力を生かすという意味では、インセンティブ・コンパティブルといいますか、その民間主体のインセンティブを生かす形で規制監督をしていくということも重要な論点ではないかと思います。まず、口火を切らせていただきました。

司会 ありがとうございました。社会保障の機能や役割としてはサステナビリティー、持続可能性、を維持するためにも安易な過剰な拡大ということは避けなければいけないということ、それから民間活力の活用について医療や介護を中心として重要であるというご指摘だったかと思います。

医療や介護の分野につきまして、先ほど公費が入っているという観点からも一定のリスト、順位付けといったようなものも必要というご発言が、尾形先生の方からございましたので、この関係で第1の論点の機能、役割、といったことについて、次に尾形先生がご発言いただければ幸いです。

尾形 まず一般論で申し上げると、社会保障についてどのくらいの規模が望ましいのか、あるいはどういう機能や役割を望むのかということは、最終的には国民の納得と合意の問題だらうと思います。医療の分野ではよくインフォームドコンセントということがいわれますが、まさに政策についてインフォームされた上でどの程度のものを望むのかということは最終的にはやはり国民が決定する問題だと思います。そういうことを前提として特に医療あるいは介護というお話をだったので少し追加的に申し上げます。わが国の医療政策を見てみると、我が国はこれまで保険給付の範囲はかなり広く取ってきました。そのかわり患者負担についてはかなり急速に引き上げてきています。2003年以降はついに3割負担まで来たわけですが、ただこれがもう限界に来ているのではないかと思います。つまりこれを4割とか5割とかに引き上げていくという議論はおそらくなかなか難しいだろうと思いま

ます。そうするともちろん全体としての負担をどう考えるかということとの関係でもあります、仮にある程度効率化といったことを考えていく場合、給付範囲を広く取って患者負担を引き上げるというやりかたは限界に来ているとすると、今後はやはり給付範囲そのものについての議論というのは避けて通れないのではないかと思います。まさに公的な制度がどの範囲を担うべきなのかという役割分担の議論です。そういう中で先ほどコメントの中でも申し上げましたような医療技術をどう評価するかというあたりがひとつのポイントになるのではないかと考えております。

司会 ありがとうございました。まずは国民の合意と納得が必要である。それが社会保障の持つ役割、範囲といったものを決める大きな要因だということ、医療制度についての現在の状況についてお話をいただいたと思います。この1番目の社会保障と役割の論点につきまして、ほかにコメントなどありましたらお願ひいたします。

金子 社会保障の役割を考えるときに必要なのは、事前(ex ante)と事後(ex post)の概念だと思います。この点は、アイゼン先生が社会保障を考える上で、あるいは将来の経済を考える上で、不確実性(uncertainty)をふまえた検討をする必要があるとおっしゃっていたことに関連します。社会保障がなぜ必要なのかということ、もう既に病気になってしまった、事故で体が不自由になってしまった場合のように事後的に社会保障給付が必要になる場合と同時に、誰にとっても、例えば交通事故で体が不自由になる可能性、すなわち不確実性がということなので、これにも備えなければならないからです。言い換れば、事前と事後において適切な給付が与えられるような社会保障が必要なのではないかと考えます。ただし、不確実性があるからといって将来の給付を制限無くできるかというとそうではなく、将来の給付をどうするのかという点は、経済判断と価値判断との組み合わせが必要だと思います。過去と同じ水準でよいのか、それとも経済が苦しいから過去よりも下げるべきなのか、

あるいは逆に過去よりも将来もっと豊かな給付にすべきなのかというところに価値判断が入ってきます。一方、価値判断も加わって決めた給付を貯うためには当然負担があるわけで、その負担は、ワイス先生がおっしゃったように、働くインセンティブを弱めるというような問題があるので、社会保障の役割を考えるときは、事前と事後の備えと対応、そして事前と事後をつなげて対応する望ましい給付の価値判断と経済的視点とが必要なのではないかなと考えます。

**猪熊** 社会保障と日本経済の観点から取材していく、最近気になるのは、公的給付を削減しようという傾向がかなり強まっている点です。患者の自己負担が増え、介護の世界でも、医療の世界でも、自己負担を多くするという改革が行われている。高齢化のリスクや経済的な負担が、個人に帰されるような改革の動きが目立っている印象を受けるのです。もちろん、国の財政状況を見ると、ある面、仕方ないなこともありますし、社会保障の給付の無駄を省くということはごく当たり前のことなのですが、リスクや負担を個人に帰するという改革が、社会保障に対する信頼を低下させ、不安感を煽ってしまっているという面もあると思います。読売新聞の世論調査などをみていても、老後に対する不安は非常に高くなっていますし、8割くらいの国民が不安を感じている状況の中で、そもそも社会保障の役割は何なのかということを問い合わせることが重要になっているのではないかと思います。

よく、社会保障の機能を指して、生活の安全網である「セーフティーネット」から、単に網を用意して救うのではなく、再び勢いよく飛び跳ねられるように生活支援するという意味で、「トランポリン」へ役割を変えることが重要だということがいわれますけれども、そうした機能が重要ではないかと考えます。つまり、一生のうちで教育を受け、働き、いきいきと活動して、豊かに、なるべく自分の力で生きる。だけれども、要介護になったり、病気になったり、失業したりなど、年齢にかかわらず何か困ったことが起きたときには、きちんと介護サービスがあり、医療サービスがあり、失業保険があり、

年金がある。このような意味において考えますと、社会保障は全国民共通の社会資本といいますか、もっと積極的に社会保障制度をとらえ直す必要があると思います。社会保障の範囲も年金、医療、介護など伝統的なものにとどめず、教育、雇用、子育てなど、広い範囲で考える必要があると思います。社会保障はいわば、安全保障と並ぶような、内政面での非常に大きな課題であり、投資である。各自がいきいき働いて亡くなるという状況を作り出すための、安心をもたらす積極的な投資だという観点から社会保障をとらえ直すことが重要ではないかと最近感じています。

**司会** ありがとうございました。それではほかにコメントある方いかがでしょうか。それでは一巡して、そのあとのご発言でも結構です。第2番目の論点といたしまして、社会保障と経済の関係をより良い関係にしていくために、ということでコメントをいただければと思います。

この論点につきましては先ほどのコメントの中でも、あるいは午前中の講演の中でも高齢者の就業と年金制度の関係などについてコメントを小塩先生からもございましたので、まず冒頭小塩先生から口火を切っていただけたらと思います。

**小塩** 日本の社会保障のしくみは、一見するとかなり効率的な形で運営されています。実際、社会支出のGDPに占める比率はヨーロッパ諸国に比べてかなり低めになっており、その裏側として、社会保障は国民にそれほど大きな負担をかけていないように見えます。しかし、だからといって日本のセーフティネットが不十分だったとはいえない面もあります。企業が社会保障の役割を非公式、非定型な形で担ってきたという面が大きかったからです。

例えば、日本には終身雇用制や年功賃金制という仕組みがありました。こうした仕組みは最近ではあまり評判が良くないのですが、所得の変動リスクをなるべく小さくし、雇用を安定させるというプラスの面もあったわけです。このような仕掛けが企業にあったからこそ、公的な社会保障が結果と

して安上がりになってきたという面があったと思います。

ところが、最近ではそうでは必ずしもなくなっています。グローバル化の下で雇用が流動化し、企業の昇進や賃金体系が能力主義の色彩を強めるようになって、これまでのような非定型な所得再分配機能を果たさなくなっています。

同時に、企業が保険料負担を軽減するために非正規労働のウェイトを高めているという面もあります。そして、正規労働としての立場を失った人々が、もともと自営業者や農業従事者のために作られていた国民年金、あるいは国民健康保険に流入し、そうした制度の財政基盤を揺るがしています。そのため、社会全体で見ると、人々にとっての最後の拠りどころとしてのセーフティネットが弱くなっているといわざるを得ません。

こうした点を考えると、社会保障の仕組みをこれまで以上に強固なものにするためには、政府は直接個人に働きかけるような仕組みにすることが重要だと思います。これまで、企業を経由して、あるいは企業に委ねる形で社会保障の仕組みが機能していた面もあると思うのですが、それがうまくいかなくなっているからです。

例えば、公的年金の場合、現行制度では職種によっていろいろと仕組みが違います。この仕組みだと、職種をまたがって就労する人にとって不利益になる可能性があります。どのような職種で働くか、どのような職種を選択しようが、公的な制度のメリットを共通に受けるという仕組みにする、つまり制度の一元化が必要になります。

それと同時に、制度を個人のライフスタイルの選択に対して中立的にする必要があります。専門家の間では議論のあるところですが、公的年金の第3号被保険者問題、つまり専業主婦の年金の負担のあり方について再度考える必要があるでしょう。さらに、医療保険の被扶養者の負担の問題もあります。被扶養者は自分で保険料を払わないで3割負担でお医者さんにかかっていますが、これについても、実際に働いている人との間で不公平を生んでいないかという問題が考えられます。

それから、先ほどの私のコメントでもすでに指摘

しましたが、年金支給面でも問題があります。どの年齢で引退をしても、損にも得にもならない仕組みにしていくことも、高齢者の就業機会を考える上でこれから必要になってくると思います。

司会 ありがとうございました。個人の社会保障制度へのかかわりが、中立的になるようにという趣旨のご発言だったかと思います。それではこの社会保障と経済のより良い関係についてということで、多分皆さんご発言あるかと思いますが、ほかにパネリストの先生方からご発言いただけたらと思いますが、いかがでしょうか。金子部長。

金子 日本経済と社会保障のより良い関係は、給付の面での関係と、負担を通じた関係とがあると思います。負担を通じた関係について、翁先生が触れて下さいました消費税の問題を、格差、所得格差などの観点から考えると、先ほど私のコメントで社会保障による所得移転は消費に回る部分もあるとお話ししましたが、所得の格差は消費の格差にも繋がります。消費税を通じて負担してもらう場合には、たくさん消費する人はより多く負担をしてもらうということで、負担のベースを所得から消費に変える場合でも格差を考慮した負担の求め方ができます。社会保険の伝統ですと、社会保険料を賃金に賦課するのが一般的ですが、賃金に掛けるだけではなくて社会保障負担の範囲を多少広げることもこれから考えていく必要があるのではないかと考えています。先ほど小塩先生が、日本の場合は終身雇用制で社会保障を企業が抱え込んでいた面があるとご指摘されました、終身雇用のもとでは正規の労働者の生涯の賃金コストは非常に高くなります。そのため、日本経済が不確実になってくると、将来これだけの高い賃金を払っていけるかどうか企業も心配になります。そうすると、有期雇用、あるいは短時間労働の人に労働需要がシフトするインセンティブがあります。これらの人々は正規労働者と比べて賃金が低く、また社会保障でカバーされない場合もあるので、このような状況を是正するためにも賃金にだけ賦課して企業の労働需要のシフトを誘発するのではなくて、負担賦課の上手なミックス

が必要ではないかと考えます。

消費だけに負担を求める、例えばヨーロッパのような消費税率17%に急になったとすれば、日本人がうまく消費を調整することができるかどうか、言い換えれば家計簿をうまくつけていけるかどうか非常に不安になるでしょう。したがって、社会保障の負担賦課を賃金だけでなく消費にも部分的に広げ、その分だけ消費税率を上げるとすると、上手な負担のミックスを考えていかなければならぬと考えます。アイゼン先生のお話によれば、負担を固定しておくと給付と高齢化率の間にはトレードオフがあり、高齢化を所与とすれば給付と負担との間にトレードオフがあります。日本は人口減少社会の段階になりつつあり、負担と給付との間にトレードオフがあることが避けられないとすれば、少なくともこれだけの給付が必要だとすると、負担を求めなければいけないということになります。その際、負担を求めるに当たってさまざまな選択肢があるならば、その選択肢を上手にミックスさせていく工夫が必要なのではないかなと考えます。

**司会** 負担の選択肢の組み合わせをもっと多様にして、かつ負担のベースももっと広く考えていくべきではないかというご発言だったかと思います。社会保障と経済のより良い関係についてということでおほかにご発言いかがでしょうか。猪熊次長も先ほどコメントで女性の就労を阻害しない、自立を促すような、ということで発言ありましたが、そういった観点から何かございますか。

**猪熊** 小塩先生もおっしゃいましたけれども、制度に中立的、ライフスタイルに中立的というような意味では、女性の就労を阻害しない、むしろ女性の自立を促すような社会保障制度の見直しが求められていると言えるかと思います。

専業主婦の負担のあり方、第3号の話もありましたけれども、まったく収入がない人からどういう負担を求められるのかは、なかなか難しい問題だと思います。ただし、日本の場合、全く収入がないというのが、本当に収入がないのかそうでないのかが明確でない、という点がひとつの問題点を生ん

でいると思います。具体的にいいますと、パートで年収130万円未満なら、たとえ働いて収入があつても、本当の意味での所得がゼロの人と同じ扱いになるという年金制度における不公平感は非常に大きいと思います。130万円要件、もしくは第2号になるか、第3号になるかの労働時間の3/4要件は、慣例的に行われてきて、論理的・合理的な理由があるかというとそうでもない。だからこのあたりはきちんと見直していかなければいけないと思います。

女性の就労、これは女性だけではなくて若者、高齢者みんなそうですけども、就労を阻害しないような中立的な制度にしていく必要がある。それでは、どのように就労を阻害しないようにするかといいますと、年金、医療など個々の制度改革ももちろんあるわけですが雇用政策とか家族政策といわれているものを含めた、広い意味の社会保障改革が必要だと思います。これは、生活保障改革といつてもよいかもしれません。つまり、一生涯を通じて必要なときに必要な給付があって、年齢にかかわらず負担もする、というような、そういうような社会保障を実現するためには、もっと家族政策とか雇用政策というものを含めた広い意味の社会保障というものを今後考えていかなければいけないのではないかと思います。

あと、金子先生がおっしゃったことに1点追加なのですが、負担と給付のトレードオフとの関係で、負担を求める範囲を広くするという点で、一言コメントしたいと思います。以前、ヨーロッパに取材にいったときに、フランスで「一般社会拠出金」と呼ばれる新税を作ったことを知りました。これは社会保障目的税です。フランスやドイツなどでは、社会保険料がすでに高く、もう上げられないということから、租税に財源を求める「租税代替化」の動きが顕著ということがあります。ただし、それだけでなく、事業主と現役世代だけに負担が集中しがちな社会保険料だけに社会保障の負担の財源を求めるのではなく、社会保障目的税にすれば、高齢者など、もっと幅広い層を対象に財源を求めることができます。また、その財源も、賃金所得だけでなく、資産所得とか利子所得など、より幅広い範

圍に広げていくことができます。高齢化が急速に進み、現役世代に過重な負担が集中しがちな日本でも、やはりそのあたりを考えいかなければならぬと思いましたことを金子先生のコメントを聞いて付け加えさせていただきます。

司会 ありがとうございました。負担の課税ベースが大変広くて、年金などの移転所得についても課税されるという点で、ある意味非常に公平で、中立的といわれている一般社会拠出金という制度がフランスでも導入されたという点について今猪熊次長から言及がありました。考える際に非常に重要な論点のひとつかと思います。ほかにございますか。翁先生おねがいします。

翁 先ほど金子先生が社会保障の財源の話をされたので私も追加的にコメントです。消費税の問題ですが、目的税化することになりますと、やはり金子先生がおっしゃった弊害が出てくると思います。例えばこれからどんどん高齢者が多くなっていく中でそういった目的税化をしてしまうと、給付を受ける側の高齢者の意見が通りやすくなってしまう。または目的税化することによって、もしかしたら存在するだらう無駄な部分についてのカットなど、そういうことについての規律付けが働くくなってしまう、そういうデメリットがあるだらうと思います。

一方で先ほど尾形先生がおっしゃったように、これからどういう社会保障の姿を国民が選んでいくかを考える際に、消費税とリンクさせて考えた場合、負担増は必ずそれが給付になってくると、説明できます。国民に対してそういった社会保障のあり方と負担の関係を、選択肢を示す上でわかりやすいというようなメリットもあると思います。

いずれにせよこういった財源の問題は、色々な角度から議論をしていく必要があるということが1点と、将来的に財源の問題を話していく上ではやはり横断的に税制と社会保障の関連を議論していく必要性が非常に高まっていくと思います。仮に逆進性のある消費税の税率を上げるようなことになった場合には、例えば子供を抱えている世帯に

対して今まで所得控除でやっているような少子化支援をもっと思い切って税額控除でやったほうがよいのではないかとか、そういったこともふまえて横断的な議論をしていく必要が出てくるのではないか、という追加的なコメントでございます。

司会 ありがとうございました。社会保障と経済のより良い関係ということで、パネリストの方からご議論いただきましたけれども、また振り返りましてなにか補足しておきたい点などありますか。金子部長。

金子 事前と事後についてです。社会保障の役割を考えるとき、事前と事後の両方を考えた方がよいと考えます。経済と仲良く社会保障が付き合うためには、事後的に給付が大きくなりすぎると働くインセンティブを阻害するとか、あるいは医療費が大きくなりすぎて非効率な診療行為が行われる可能性もあります。

事後と事前の両方を考えると、このような問題に対しても、医療でいえば予防の概念が重要ですし、働く側面から考えると失業しないように雇用を作る、すなわちジョブクリエイションも重要だと思います。これは、ワиз先生のお話とも関係があります。健康政策、医療政策が成功してより長く健康でいられる、より長く働けるようになる。アメリカの労働力率というのは確かに高齢者の働く割合は日本よりは少ないですけれども、たくさんの高齢者も女性も働いているのが現実で、それを受け入れるだけのたくさんの労働需要がアメリカにはあります。どうしてアメリカで労働需要があるかというと、企業が次から次へと沸き上がり成長しているからです。グーグルにしても、マイクロソフトにしても、ユニシスにしても、そのほかIT産業が次から次へと登場し雇用の場が生まれ、そこでは女性も中高年の方もともに働くことがあり、ワークシェアリングする必要がありません。ところがもしこのようなジョブクリエイションがないと、労働需要が固定化され、ひとつの枠の中で誰かが働くと誰かが働けなくなる、閉め出されるという問題が生じます。だから、ジョブクリエイションが出来るような社会

を目指すことは重要なと思います。

ただし、翁先生のお話とも関係してきますが、ジョブクリエイションが出来るように産業が次から次へと登場・拡大していくように緩やかな規制も必要であると同時に、セーフティネットを確保するしっかりした規則、ルールもまた必要だと考えます。社会保障と経済との関係を良好に保つ、あるいは社会保障が経済を促進していくためには、予防するためにはある程度緩やかな枠組みで、事後的に対処するときにはしっかりしたルールを決め、例えば資格のある人にだけ重点的に給付を与えることが必要だと考えます。「事前」に関係する社会保障の対応、例えばジョブクリエイションなどは緩やかな規制、ルールで、それから「事後」的な社会保障の給付はしっかりしたルールでという「事前」と「事後」の組み合わせによって、経済政策、あるいは産業政策と雇用政策、社会保障とがうまくマッチして日本経済を支えていけるのではないかと、個人的には考えています。

**司会** 予防あるいは施策の重点化が必要というご指摘だったかと思います。ほかにございますか。

それでは今議論していただいたことともかなり重複するのですが、そういうことをふまえて今後の社会保障改革の方向性ということについて論点を移していきたいと思います。この点についてはぜひ皆さんに発言をいただきたいですし、午前中の講演者の方にもディスカッションに参加していただければと思います。ご発言のある方お願いします。

**京極** 基調講演をさせていただきましたが、アイゼン先生、ワイス先生から大変重要な問題提起をいただきました。特に私が感銘いたしましたのは、労働雇用と社会保障給付の関係についてです。これには色々な関係があり、相矛盾する関係だけではなく、相乗効果のある関係もございます。

このあたりを、我が国においては従来、厚生省と労働省とがふたつに分かれていたのが、省庁合併で厚生労働省というひとつの省になりますし、いま旧両省間の連携はだんだんと進み始めて來ていると思います。

そういった点で例えば年金の支給開始が遅れてくるというのは、ある程度平均寿命の伸びと関係してきますが、高齢者にとっても働く場をどうするか、あるいは障害者の方々の就労をどうするか、さらには女性の就労も子育て支援、介護支援と両立できるようにすることで、就労支援と社会保障給付をリンクさせる課題が重要です。具体的にどうするかというのはここでまだ十分に議論するわけにはいきませんけれど、極めて重要な政策課題であって今後の新しい社会保障のあり方にとって大事だと思います。

それからもうひとつ付け加えれば消費税の問題も翁先生から問題提起されました。これは先ほど追加コメントにありましたように、特に我が国の場合具体的に基礎年金の $1/2$ を税でということに決まっていますので、今の $1/3$ を若干増やすなければいけない。これをほかの予算を削って増やすということも、全く不可能ではございませんけれど、かなり厳しいといわれているのです。ただそれだけを消費税をもって当てて、あとのそのほかの社会保障をも消費税だけで充実させるのは問題です。社会保障のために消費税をそのたび上げるということが果たしてよいかということです。それから消費税は企業が一応受け取り納入するわけですが、消費税を価格に転嫁できるような企業と利益からある程度削って出さなければいけない企業があります。こういう企業間に格差があって、転嫁問題ともいわれていますけれども、そうすると企業にとっても消費税が入ったことあまり気にしない企業と非常に経済的に苦しくなるなってしまう企業に分かれる。場合によっては倒産に追い込まれる企業もあり、なかなか簡単ではない。

私個人の意見で、これは国立社会保障・人口問題研究所の公式見解では決してございませんが、もし将来上げるにしても、半分は基礎年金の一部に充当するとしても、あとは社会保障を含む広い税目的のために使って、いわゆる直間比率を改善する必要があります。直接税を多く間接税を少なくというのがいままでの我が国のやり方でした。欧米ほどではないですけども間接税比率を少し上げていくという方向性がある。当面金がないからす

ぐ消費税をというそういう短兵急な考えではなく、流れとしてはそういうふうな考え方です。

それから最後に国民負担率のことで、特に税と社会保険料の負担が重いといわれていますけれども、法人税は法人の利益から取るのに対して、社会保険料は一部企業(50%)が負担していると言われています。実はこれは労働コストに入っておりまして、企業内福利厚生(法定福利)の一部でございます。したがって、例えば仮に10億円の利益を上げた会社が50%の法人税を取りますと5億円払うわけですけれども、この10億円の利益のうち、労働コストとして5億円の社会保険料を負担しますと10億から5億引くと法人利益は5億円になります。その5億円に50%の税率を掛けると2.5億円ということになり、2億5千万円だけ負担が楽になるわけです。ちなみに税も、租税支出といって、さまざまな生産費に入るような税は生産コストに入れられて利益からは省かれています。そういったことを考えますと、高度成長期なんかはあまり社会保険料の負担について企業は言わなかつたのですが、特に今般の長期不況の中で、労働コストの一部は、つまり社会保険料はいやがおうでも払わざるを得ないから、社会保険料を問題視し始めました。利益の方は法人税は余り払わなくてよいわけですから、そういう点で企業の方々が非常に重く社会保険料を受け止め、なるべく負担したくないという。できれば消費税でという声はわからないでもない。しかし社会的責任として企業も、やはりきちんと払う必要がある。また特にサービス産業ですと、パートなど非正規雇用の方が多くですから、そういう方には社会保険料を企業は負担しておりません。そういう点でも、これから金額的には収入に応じて社会保険料を払うという形でパートタイムとかそういう方々にも社会保険を広げていくことをしていかねばならない。あるサービス産業では正規社員がごく一部、1割しかいなくてあとの9割の人は、社会保険料を企業が負担していない、その恩恵から外れると、格差社会を助長することになります。その産業にとっても果たして本当に優れた人材によって高い生産性を上げていけるかどうかは分からぬ。当面はよい

ですけども将来的には人材難で困ってしまう事態も生じます。

それとやはり私は地方分権化と民間活力は社会保障の分野においても、かなり徹底しなければいけないと思っています。医療保険についてもなるべく市町村単位というよりはむしろ都道府県に役割を発揮していただいて、国よりも都道府県が中心に運営していくという方向は必要ではないかと思っています。生活保護についても国と市町村がやっていて、都道府県はあまり関係ないというのがよくない。今は町村部だけが都道府県が関係していますが、これからは3層構造、国、都道府県、市町村がどういう役割分担をしていくのか。それから民間が出来るものはなるべく民間にまかせてやっていくということが必要です。民営化についても調べてみると色々なタイプがございます。それぞれを生かしながら、そして人々の社会保障の需要にあわせて、供給がついていくようになります。ややもしますと公的な関与が強いと供給にあわせて需要を押し込むということになりますので、多様な発展を求めるることは出来ないということになります。この点は我が国の場合どういう方向がよいのか、北欧方式がよいのかあるいはヨーロッパ大陸方式がよいのか、アメリカ方式かわかりませんが、なるべく世界の中でもそれぞれのよいところを生かして我が国に馴染んだ方向に社会保障を改革していく必要がある。いずれにしても社会保障諸制度間の連携を図って、それぞれの制度がばらばらになっておりますので、やっていく必要があります。民営化と分権化をより一層図っていく、そして住民参加を、もうちょっと生かしていくような方向で改革していくけば、経済成長と社会保障の発展は、十分両立できるのではないかと思っています。

司会 ありがとうございました。小塩先生いかがでしょうか。

小塩 社会保障改革のあり方については、2点申し上げたいことがあります。

ひとつは、先ほどから出て来ている持続可能性、サステナビリティについてです。この点でしば

しば登場するのは、「大きな政府」と「小さな政府」のどちらを選ぶのかという議論です。我々のように社会保障を勉強している人間にとって、スウェーデンは非常に重要な国です。スウェーデンは、日本より社会保障がかなり充実していますが、その一方で税や社会保障負担が重い。日本は給付も負担も低い。そこで、「大きな政府」と「小さな政府」のどちらを選ぶかという議論が出てくるわけですが、実はそういう議論は非常にミスリーディングだと思います。

というのも、スウェーデンの場合、政府純債務のGDP比は20%を切っております。それに対して日本のそれは90%に達しています。つまり、日本は、表面的には「小さな政府」だけれども、その一方で将来世代に負担をかなり先送りしているわけです。これに対して、スウェーデンは「大きな政府」だけれども、将来世代への負担の先送りを日本ほどにはしていない。それぞれの時点で給付と負担がかなりの程度完結しています。

そういう状況を無視して、日本で「大きな政府」を目指すべきか「小さな政府」を目指すべきかを議論することは間違っています。まずすべきことは、負担と給付のバランスを出来るだけ取ることです。つまり、同じ世代の中で給付と負担がバランスするような仕組みをまず設定して、そのあとで「大きな政府」か「小さな政府」かという議論をしなければいけないはずです。

もうひとつは、先ほど金子さんからもご指摘があったのですが、格差の問題です。今まで日本では所得格差や貧困の問題もあまり重視されてきませんでした。ところが、最近いろいろな指標を見ても日本の貧困問題や所得格差の大きさが国際的にも目立ってきています。現在の社会保障の保険料負担の在り方を見ますと、所得の低い層ほど負担が相対的に大きくなる形になっております。例えば、国民年金の保険料は定額で拠出されているし、国民健康保険にも定額の部分があります。このように、社会保険料は低所得層に不利な形、つまり逆進的になっている部分があります。

これは、これまで以上に深刻に考えないといけない点であり、さらに、社会保障に所得再分配と

いう仕組みをどこまで期待するかという問題にもつながってきます。社会保障には、社会に発生するさまざまなリスク、つまり、高齢になって所得を得にくくなるリスク、疾病リスク、あるいは失業リスク、要介護状態になるリスクなどをカバーする社会保険としての役割が期待されています。しかし、そうした社会保険の役割を期待するほど、所得再分配の機能を社会保障に期待することが出来なくなります。つまり、格差の問題に対して社会保障の出来ることは限られてしまいます。ではどうすればよいかということになりますが、私は社会保障以外のところで対処する方法があるのではないかと思います。

ひとつは教育です。学校教育の段階において、人々が実社会に出て労働に勤しむ前に、あまり大きな格差を作らないような工夫が必要です。少なくとも義務教育が終わる段階では、出来るだけ多くの子供達を同じスタートラインにつかせ、不必要的格差拡大の原因を早いうちに取り除いておくべきです。

もうひとつは税制です。現在の税制、所得控除がかなり大きく、タックスペースが狭くなっているので、低所得層への支援が逆に難しくなっています。そのため、税制が所得再分配機能をなかなか果たせない状況になっています。先ほど翁さんがおっしゃったように、税制のあり方を所得控除中心から税額控除中心に改めて、低所得層に直接支援の手が差し伸べられるような形に再編すべきでしょう。

そのように考えると、社会保障改革の話は社会保障だけでは完結せず、教育や税制など関連する制度の改革の在り方も同時に検討する必要が出てきます。

**司会** ありがとうございました。税制あるいは教育制度への視点も必要であるということ。それから大きな政府、小さな政府の議論を単純に日本に持ち込むのではなくて、むしろ給付と負担の関係をどう考えるかといったようなことが重要であるというご指摘だったかと思います。ほかに社会保障制度改革の方向性ということでいかがでしょうか。

尾形先生、医療制度について一定の方向性といったようなことも含めて先ほどコメントいただきましたけれども、さらに補足敷衍などございましたらお願ひしたいと思います。

**尾形** 年金あるいは所得保障の仕組みと医療や介護というサービス提供の仕組みを考えると、同じ社会保障制度改革といつてもかなり色合いが違うと思っています。先ほども申し上げたとおりですが、やはり医療や介護というのは単なるファンディングの問題ではなくて、それに見合ったサービスがきちんと提供されるかどうかというところが非常に重要だうと思います。そういう意味ではファンディングの問題とあわせてデリバリーをどうするかというところについての改革が常に求められるわけですけれども、実はここの部分が一番難しいところです。行政というのは伝統的にどうしても権限だとか予算だとかということで引っ張っていこうとするわけですが、供給体制というのはなかなかそういうものだけで動くものではない。特に日本のように「公」ではなく「民」が中心の供給体制においてはなおさらです。権限や予算といったハードな政策手法よりはむしろもっとソフトな手法が色々と求められてきているのだろうと思います。

今回の2006年の改革については色々な評価があるとは思いますが、ひとつの方向としてやはりそういうソフトな政策展開の方向を向こうとしているというところは評価できると思っています。例えば医療計画ひとつ取っても従来のような総量規制だけではなくて、もう少し地域の医療提供体制における機能分化と連携をどういう形で推進していくかとか、あるいは情報開示を進めることによって、消費者の選択を推進していくといったような、ソフトな政策の方向で改革していくことを思っています。

医療あるいは介護というものの改革を考えるときには、かつてのような拡大局面では需要が供給を引っ張って来た面があるわけですが、これから求められるのは、逆に、サービス供給体制の改革によって、先ほども申し上げましたが、国民に負担増を納得してもらうという努力がどうしても必要な

のではないかと思います。

それからもう1点だけ補足的に付け加えますと、先ほど日本は社会保険方式といいながら、国民医療費のうち、保険料の占める割合が実は50%を切っているというお話をしました。その一方で公費負担35%というかなり高率の公費が投入されているわけです。これは先ほどの格差問題ともかかわるのですが、私はこの公費の活用は今の制度では必ずしも十分行えなえていないのではないかと思っています。もうすこし傾斜的な配分を含め、その活用の余地というのはあるのではないか。社会保険方式といいながらこれだけ公費を投入しているのであれば、もう少し活用の工夫があってしかるべきではないかと考えています。

以上です。

**司会** ありがとうございました。ほかに医療制度改革の方向性ということで、ご発言ありますでしょうか。翁先生。

**翁** 医療供給体制についてですけれども、現状を改革していくためにより一層の医療サービス供給主体の情報開示と、それから全体として医療費の問題をどういう風に考えていくかということを議論していくためにも、議論する土台となるデータをきちんと整備していくことが非常に重要なと思います。例えば医療供給体制の検証を行うにも、これが官だけで、官というか公的部門だけでやるのは非常にモニタリングコストが高くかかってしまいます。情報開示を通じて色々なNPOとか地域の方々が、質とコストを評価できるような透明なサービス供給体制というのをつくっていくということによって、医療供給体制に対する信頼性を上げていくことが重要ではないかと思っています。

それから2点目ですが、これは金子先生をはじめ色々な先生がおっしゃっていて、私ももう一回強調したいと思うのですが、やはり社会保障制度の改革の方向として、民間の経済主体のインセンティブをうまく生かすような制度設計が非常に重要なことです。

欧洲でも例えばかかりつけのお医者さんを登録

するとか、または健診を受けることによって、保険料が下がるといった何らかのメリットがあるとか、そういう形でインセンティブをつけるような方向で改革が行われている例もございます。

それから例えば生活保護などについても、より若年層については就労を促すようなインセンティブをつけるような形で制度設計を考えていってはどうかと思います。高齢者については本当に就労インセンティブをつけてしまうかどうかは議論のあるところだと思いますが、少なくとも就労を妨げているような、そういうた年金の仕組みとかは少なくとも中立的にしていくことがやはり今日の午前中の先生方のお話を聞いて欠かせない改革ではないかというように感じました。

さつき金子先生は事前の話としてご指摘になつた点ですが、私もそこについてやはりインセンティブ・コンパティブルというかインセンティブと両立するような制度設計が重要だということをもう一回強調させていただきたいなと思います。

**司会** ありがとうございました。猪熊次長いかがでしょうか。

**猪熊** 社会保障の今後の改革の方向性という点で、4点ほど指摘させていただきます。ひとつは午前中の京極先生のお話でもありましたけれども、高齢者中心から全世代を対象にした社会保障制度を再構築する、つまり、子育て現役世代への給付をもうちょっと手厚くし、ライフサイクルを通じた給付に見直すということを1点指摘したいと思います。

ちょっと補足的に説明いたします。私は取材活動を通じて社会保障制度について感じたことを話すしかないのですが、日本国内で暮らしている限りは、国民はみな、負担が重くて大変と感じている。しかし、日本の社会保障の負担の水準は、ほかの先進国と比べると、相対的に高くなっています。企業が担ってきた部分や家族が担ってきた部分があるのですが、今後は日本も非常に負担が上がらざるを得ない。2025年くらいに日本が達するであろう負担水準を既に実現している国があります。高負担国といわれるスウェーデンですとか、フ

ランス、ドイツです。そういう国の人達は、そんなに高い負担をどうして受け入れているのだろう。こうした疑問をもって、2003年と2004年に欧州に取材に行きました。その時、特にスウェーデンで取材して感じたのは、負担は高いけれども、例えば子供が生まれて出費がかさんで大変なときや、若くても失業してしまった場合などに、年齢にかかわらず、必要なときに必要な給付があるということでした。そしてその給付の普遍性が、高負担への納得性、理解につながっていたということです。幼い子供を持つ家庭のお父さんにインタビューしたとき、子供がいないときは何でこんなに税負担が高いのだと思っていたけれども、子供が生まれてから児童手当もあるし、教育費も無料だしということで、高負担が納得できるようになったという話を聞いて、私の胸にもすとんと落ちるものがありました。とにかく生涯を通じて社会保障のメリットが感じられるような制度設計に日本もしていくべきではないか、その意味では給付の配分をどうするかということを考えなければいけないと思うことが1点目です。

2点目は、世代間の対立とか世代内の対立ということが日本でもよく言われますが、世代間の対立、つまり、現役世代と高齢世代の対立というものがあるとすれば、それを解決するひとつの手立てとして、消費税のような、高齢者であっても負担をしてもらえるような負担の仕組みがひとつのヒントになるのではないかと思います。

世代内の対立というのもあります。ドイツに取材にいったときに、子供を育てている世帯とそうでない世帯が同じ介護保険料を払っているのは不公平だとして、連邦憲法裁判所に訴えたドイツ人の父親にインタビューする機会がありました。結果的にドイツでは2005年の1月から、介護保険料に子供を持っている世帯とそうでない世帯との間で差を付けることがなされました。日本でもしかしたらそういうことを訴えるような人が出てくるかもしれません。そういう状況にならないためにも、子育て世帯への支援をきちんとしていくことが重要ではないかと思います。世代内、世代間の対立みたいなものが極力少なくなるような改革を進めること

が、制度への信頼性を高める、そういう改革が必要ではないかと思います。

3点目は雇用の重要性です。社会保障というと年金、医療、介護という伝統的な制度ばかりが注目されがちですが、制度の支え手の生活の基礎となる雇用政策がしっかりしてないと、いくら年金とか医療とか上澄みで制度をいじってもしょうがないと思います。

雇用をしっかりとするために何が必要かというと、これは金子先生や小塩先生もおっしゃっていましたけれども、教育がやはり非常に重要です。社会保障と教育はなんとなくあまり結びつかないという印象があるのですが、教育は社会保障のひとつつの分野かもしれないし、少なくとも社会保障を考えるうえでは欠かせない重要なものではないかと思っています。

最後に4点目です。あまりみすぼらしい公的給付にならないために、それなりの負担を求めるすれば、負担をしてもらうためにみんなが納得出来るような条件整備を早く整えなければならないと思います。それはどういうことかと申しますと、例えば自営業者の所得把握が難しいという話がありますが、本当に所得があるのかないのかを調べるために納税者番号を導入する、また、消費税を上げるのであれば、インボイスの導入を考える、といったことです。負担増のための条件整備をしっかりと早く進めないといけないのでないかと思います。以上です。

司会 ありがとうございました。金子部長なにか改革の方向性がございますか。

金子 充分に話しました。

司会 一応予定しておりました3つの論点についてのパネリストの方のコメントが大体一巡いたしましたので、ちょっとここで少し視点を変えまして、フロアからいただいた質問についていくつか答えさせていただきたいと思います。

非常に数多くの質問をいただいております。いただいた質問すべてを今日の出演者の方に渡して

あります。すべて回答することが出来ずに数を限って回答させていただくことについてはご容赦をいただきたいと思います。

それではまず尾形先生に対する質問で、医療費に地域格差があるということでしたけれども、地方の実勢にまかせていったとした場合でも、まかせていくとかえって医療費の地域格差が広がることにならないのかという質問ですが、いかがでしょうか。

尾形 確かに医療費の地域差の問題、それから全体としてこれから都道府県単位で保険者を再編していくといった方向が出ているので、そういう危惧があることはよくわかるのですが、やはりこれは議論を整理して考える必要があると思います。基本的には全国的に調整すべき部分と、地方が自ら負担すべき部分をまずきちんと分ける必要があると考えています。

例えば年齢構成が違うとか、あるいは所得水準が違うといった、そういう前提となるような基本的な部分の調整をしてもなお、医療費なり保険料負担なりには結構大きな地域差が残ってくる。そういう部分をどう考えるかという問題だろうと思います。

都道府県単位で保険者を再編していくということですが、今回は政府管掌健康保険の都道府県単位での財政運営ということにとどまっています。例えば政府管掌健康保険については、今は全国一本で北は北海道から、南は九州沖縄まで同じ保険料率がかけられているわけですが、それを年齢構成、あるいは所得の差を調整して都道府県別に見てみても、かなり大きな差がまだ相変わらず残ります。そういう部分をどう考えるかということあります。

結局言葉は悪いですけれども、現在は人の金で高い医療費を使っているという部分があるわけです。そういうところについて、私は医療費が高いこと自体が悪いといっているわけではなくて、その医療費について自分で負担をするという部分というのは当然出てきてよいだろうという風に思います。あるいはそういう高い負担がいやだということであれば、これは地域における医療提供のあり方そ

のものを考え直していく必要があるということになるかもしれません。いずれにせよ、そうした意思決定は当該地域が自分の責任で行うべきものだということです。

そういう意味でいわゆる分権化の話と、それから医療費の地域間格差という話ですけれども、中央で調整すべき部分と、そうでない部分というのをきちんと分けて考えるということが基本ではないかと考えています。

司会 ありがとうございました。引き続きまして金子部長に対する質問ですが、非正規雇用者の格差の関係がありましたけれども、それでは非正規雇用者を減らしていくにはどのようにすればよいのでしょうかという質問ですが、金子部長いかがでしょうか。

金子 非正規雇用者を減らす重要な方法のひとつは労働需要を増やすことだと考えます。先ほどお話ししたように、労働市場を固定的に考えると、正規雇用者と非正規雇用者が代替的であるならば、非正規雇用者を正規雇用者にしたくても枠が限られているので正規雇用者にすることはできません。これに対して、もしも労働市場が拡大する傾向にあるならば、正規雇用者はそのまま正規雇用者で、非正規雇用者は正規雇用者で働くことが可能になります。非正規雇用者を減らすべきかと言えばその通りですが、その労働条件を安定的にするためには正規雇用に転換していくとすれば、正規雇用の場を増やすことであり、そのために大事なことはやはり労働需要を増やすことだと考えます。

労働需要を増やすためにはどうしたらよいかというと、雇用の維持だけではなく、会社を作りやすくすること、起業を興すことが可能な社会にすることも重要だと考えます。そういう意味では、京極所長がおっしゃったように、社会保障の負担のベースも広くして、労働コストだけが高くならないように、企業があまりにも丸抱えしないような環境を整えていく必要があると考えます。

そして、企業を興すことが可能な社会にすることには、もうひとつは医療の地域格差の問題にも

関係する点があります。会社を興すとき重要なのは技術革新で、これによって新しい会社を作ることが可能になります。最近の重要な経済政策、産業政策上の概念に、地域クラスターという考え方があります。ある技術革新を起こす主導的なイニシアチブを持つ企業があると、その周りにその企業についていける企業がある場合には、そこに地域クラスターという飛行機の編隊飛行のように技術革新とこれに基づく生産活動をどんどん進めることができるものだと、産業地域が形成されます。ちょうどアメリカでいうと、シリコンバレーがその例です。ヒューレットパッカードもかつては小さなひとつの会社でしたが、そのような会社が出来た後に、その周りにその技術を追いかけていける会社が次から次へとできました。その背景には、例えばスタンフォード大学やカルテックがあったことがあります。

もしも医療給付にあまりにも大きな地域格差があるとすれば、尾形先生が公費をうまく医療に投入してその格差を是正した方がよいとおっしゃっていましたが、この問題と上に述べた労働需要が増えるような地域クラスターの形成には関連性があります。もしも医療に地域格差がないと、そういう会社がたくさん地域に起きたときに医療を心配せずに隣町の会社に勤めてもよいし、また別の隣町の会社に勤めてもよいので、地域クラスターが育ち、雇用の場が拡大します。これに対して、もしも医療の地域格差が大きく、隣町の医療では耐えられないとすれば、そこに技術革新の出来る良い会社があつてもその街には住めないため、あるいは医療の良い街からその街まで通うには大変な時間と労力をかけて通勤しなければならないため、そこは新しい産業、新しい労働需要を喚起する場所にならないという結果になります。したがって、非正規労働者が正規労働者に転換できるほど労働需要が増えていく条件を作ることと、地域クラスターの形成のような産業政策と、医療の地域格差は正とは、互いに関連しています。会社を興すということと関連する諸条件が融合的に整っていかないと、非正規雇用を減らして正規雇用を増やしていくという根本的な対応はできないと考えます。

今まで、非正規雇用から正規雇用への転換というと労働市場を固定的に考える場合が多かったと思うのですが、このセミナーでは日本経済と社会保障との関連性がテーマなので、マクロ的に長期的に考えるのがよいのではないか、とすれば、重要なのは、今お話ししたような形で地域、産業とも関連づけながら働く場を作っていくという視点をもって、社会保障制度を整えていくことも必要だと考えます。

司会 ありがとうございました。それから小塩先生に対する質問ということで、コメントの中ありました高齢者の金融資産の活用の余地ですが、現在でも一定の活用がなされているとした場合に、さらに新たな活用の方法があるとするならばそれはどのようなものでしょうか、という質問があります。これについていかがでしょうか。

小塩 先ほどの私のコメントの中でも述べたように、高齢層は巨額の金融資産を保有しています。その資産はどこに流れているかというと、銀行であり、あるいは証券会社であるということですから、十分に活用されているのではないかというご指摘はその通りだと思います。

しかし、その資産をさらに効率的に活用する余地はないでしょうか。規制緩和をさらに進め、より効率的な資金運用をしている産業や企業に高齢層の資産が回るような仕組みになれば、社会全体の生産性はさらに高まるはずです。また、高齢層の資産を次の世代の育成に活用する仕組み、いわば教育ファンド、子育てファンドというのを作ることも考えられます。高齢者が蓄積した資産を次の世代、次の次の世代の育成に重点的に活用する仕組みがあつてもよいでしょう。

さらに、遺産の問題があります。資産の大きさは人によってかなり違います。全然ない人から、何億を持っている人がいます。そういう資産がそのままの形で自分の子や孫に継承されるというのは、公平性の面から見て是認できないし、効率性の面からみても望ましくない。次の世代に格差が継承しないためにも、相続税率を今の水準よりも少し

高めに設定してよいのではないかと思います。

司会 ありがとうございました。それから翁先生に対して、ナショナルミニマムの範囲を教えていただきたいという質問が来ていますが、先ほどのコメントの中でお答えしたのにさらに加えるようなこととかございますか。

翁 さきほど申し上げたような内容になると思います。

司会 そうですか、わかりました。まだまだ質問を非常にたくさんいただいているのですが、講演者の方への質問については講演者の方に今からコメントをいただきますので、その中でお答えいただくことも含めて対応したいと思います。

それではここからはこれまでの議論をふまえて午前中の講演者の方に全体的な感想などを述べてもらいたいと思います。それではまず京極所長からなにか、先ほどもかなり補足的なコメントをいただいたのですが、さらに補足コメント、あるいは京極所長に1問質問がきておりまして、福祉介護労働者の多くが低賃金であるというような状況で、人材確保がしにくいのだけれどもどのように考えておられるのかという質問が来ておりますが、これについての答えも含めて感想を頂ければと思います。

京極 今、社会福祉士と介護福祉士の見直しを社会保障審議会の福祉部会でやっているところでございます。部会長は日本女子大の岩田正美先生ですが、私は部会長代理という立場でございます。その中でも私申し上げたのですが、介護労働で特に介護福祉士をとってもなかなか定着率が十分ではない。介護福祉士でも半分くらいの方はまだ介護就労せず、資格だけ持っている方がいらっしゃる。どうしたらよいかということで、ひとつは資格のレベルを上げていくということがあります、それだけではだめではないかと思います。やはり介護報酬なりなんなり、きちっとした専門職の労働に見合った対価を払う必要があると思います。それでもって一所懸命に頑張るというのがごく当たり前

の社会の仕組みであります。実は介護の仕事に絞りますと、昔ホームヘルパーといっていた時代は、家庭奉仕員という言葉がありまして、家庭奉仕するのだからお金はちょっとあげればよいだろうという時代がずっと続きました。各種研修をして、介護福祉士が出来たとき初めて、介護度の重い方に対する働きかけもできるので、高い単価ができ、従来の単価との二重単価になりました。簡単な仕事とかなり重い仕事で単価が違ったわけです。今般また国家資格を、国家試験を課した形にしようというのは、これをきっかけにやはり介護報酬できちとした位置づけをするということになると私は思います。もちろん財務当局は必ずしもそうはいっていませんし、厚生労働省の方でもそういう風にいつているわけではないけれど。

事実、介護保険の介護報酬分科会では、私もだいぶ介護福祉士の味方なものですから、すこし単価をいじってみたらどうだろうと言ってみました。ヘルパー2級と介護福祉士とった人と一緒にやおかしいよということを言ったのですが、これはかなり医療の世界からは、医師会も看護協会もそうでございますけども、国家試験のない資格について、そう簡単に単価を上げるわけにはいかんぞということで押し切られたのです。今度はそれがなくなっていくと思います。

いずれにしても福祉に働く人達の労働条件ということは、私はもうちょっと改善してよいのではないかと思っています。それから全体の質疑は先ほど申し上げたので、むしろワイス先生、アイゼン先生に時間を与えるべきであります。ただ今日の午後のパネルディスカッションについては、私自身の感想を申し上げると、現在第一線で活躍している皆さん方なので、大変するどい議論となっています。これからの方策にとって有効な示唆を与えられていますので、これをやはり私どもは大いに宝物として勉強させていただいて、また深めていただきたいと思っています。またこういう議論を厚生労働政策に反映させるべくやっていく必要があるのだということで私の方は終わりにさせていただきたいと思います。

司会 ありがとうございました。ワイス先生アイゼン先生大変お待たせして申し訳ございませんでした。それではまずワイス先生に今日のこれまでのセミナーの議論報告を聞いてのご感想などがあればお願いします。それからワイス先生に質問が来ておりますのであわせてその質問に対する回答をお願いします。ワイス先生よろしくお願いします。

ワイス 皆様もうそろそろ帰りたいなと思っていらっしゃるでしょう。残念ながら帰れませんよ。出来るだけ簡潔にお話をいたしましょう。

最初の質問、理想的な社会保障制度というのは何なのか、あるいは適切な規模はどれくらいかという問い合わせについてですが、单一での最適なものは無いということだと思います。それぞれの国が、それぞれの国民が決定しなければいけない。その国にとって一番良いものは何かを考えていかなければいけないと思います。

例えば、社会保障制度でアメリカの給付というのは、ほとんどのヨーロッパの国の給付に比べれば小さいのです。例えばオランダの所得代替率というのはアメリカに比べて2倍くらいになっています。他方、アメリカではオランダとは違って個人貯蓄勘定がより高率に使われています。ですからひとつのやり方がそれで理想なのだといってはいけないと思います。色々な道があるということを認識しなければならないと思います。

アメリカの場合は社会保障の再分配が多くなされております。ですから給付はどちらかといいますと、生涯賃金が低かった人と高かった人とでは傾きが違います。ヨーロッパの場合には社会保障という本当の意味での再配分があります。

それからふたつめの質問ですけれども、結局は同じ問題だと思うのですけれども、これは改革のあるべき姿ということだと思うのですが、一般的な意見といいますか、第1次近似値として考える有用なことがあると思うのです。年金給付や医療費を負担するという財政的な側面は高齢者の問題だと思いがちですが、高齢者だけの問題ではないのです。財政的な問題は若い人も解決しなければならない問題なのです。例えば、賦課方式の場

合にはその高齢者のために払っていかなければならぬという問題があるのです。それゆえ、改革を構想するときには、例えば次のようなルールで考えたらいかがかと思います。

若い人が高齢者の年金給付と健康保険の費用をこのまま負担していくのであれば、そうでない状況よりも消費は少なくなります。これまで国家はそうならないという「大きな約束」をしてきたわけですが、その約束が簡単には守れない時代になっているからです。この状況が正しいと言うつもりではなく、この状況を正しくするために、若い人にとってのコスト最小化、要するに若い人の消費減少を最小化する方法があるだろうかと問うべきだと思います。

それから改革の可能性と、あるいはその方向性はどうしたらよいかという質問につきましては、私は4つアイデアがあります。ひとつは私のプレゼンテーションでも強調した点です。まず社会保障、あるいは公的な年金制度の給付を考えるときには、仕事をしたくないと思わせてはいけないわけです。言い換えますと、システムを就労に中立にしなければならないのです。個々人が仕事をしたいかあるいは退職したいか、その個人の状況に合わせて意思決定が出来るようにしなければなりません。その状況とは、どういう仕事をしているか、どんな職業を持っているかによっても違ってくるでしょうし、また別の見方をすれば人生の目的が違うということもあるでしょう。親を見ていて長く生きたいか、あるいは短く生きたいかということを考えるかもしれません。とにかく個々人がどういう働き方をしたいかということの判断に、システムは中立でなければならないと思うのです。

あともうひとつ、将来については不確実性が非常に大きいのです。例えばアメリカにおいては、社会保障庁が30年前に設立されましたが、昔から長寿になるということは予測していたのですが、死亡率はいつまでも下がり得ないと彼らは前提したのです。ところがずっと下がり続けたのです。社会保障庁は人々がどれくらい長生きをするかということについて常に過小評価し続けてきました。

日本がアメリカと似ているところがあるとするな

らば、社会保障制度を変えるのには合意形成が難しいという点です。そういう場合には自動的に調整できるようなメカニズムを導入すればよいと思うのです。スウェーデンがそういう例です。スウェーデンは最近、いわゆるノーショナルアカウントシステムというものを導入いたしました。これは賦課方式であり、昔のシステムと同じですが、このシステムの下では各個人はひとつの勘定、ノーショナルアカウントを持ち、そこに保険料を払い込むわけです。払込額は追跡できるようになっていて、その金額に対して収益が払われるが保障されるのです。しかしながらそこには自動的な調整メカニズムが働きます。例えば、もし何か理由があって、例えば平均余命がより長くなった場合には、ある程度の給付の減額に繋がっていくようなメカニズムになっています。これはシステムの持続可能性に繋がっております、例えば議会に戻っていて新しく法律を作るとかそういうことをする必要がないシステムになっています。このシステムをどのように調整するかということをいちいち議会に相談しないでも自動的に調整できるようになっています。

3つめのアイデアは女性に関する問題であります。私はこの点についても提起をしておりますけれども、アメリカの状況を考えますと、我々の社会保障のシステムは、ほとんどの女性が労働力に入っていない時代に出来たものです。ですからシステムの構築、デザインというのが、(女性が)退職をしたあと、女性に対しての給付は典型的には、夫の収入でした。夫が死にますとよくあることですけれども、よくあると言ってはいけないのですが、寡婦になった人の貧困率は相当高くなっています。事実女性に関するシステムというのはまさに旧態依然たるもので、労働力に女性が参加をする。そしてまた女性に大いに働いてもらいたいということを考えますと、アメリカの場合には女性の多くは働いている時には社会保障の給付金を払うわけですけども、ほとんどの女性は社会保障の方に1ドル払って、そして実は全く何も受け取らないことがあるのです。きちんと掛け金を払ったのにリタイアした時には給付として全くもらえない、結局それまでは夫の所得でもらっていたということが

あるわけですけども、妻よりも夫の方が通常は給料が高いということで、受けるものが0になるということが多かったのですけれども、これは変えなければならないと思っています。

日本のシステムはよく知りませんけれども、私は多くの社会保障システムにおきましては、要するに時代が違う頃に作られたのだということが多いと思うのです。ですからこれは近代化をしなければいけないと言えると思います。

最後のポイントとして申し上げたい点ですが、個人勘定は考える価値があると思うのです。個人勘定というのは大変な議論を呼び起こしている問題であります。アメリカでも議論が激しいわけでありまして、いわばもう今はちょっとにっちもさっちもいかなくなつたという状況であります。一方の側はもう相手の言うことが全部いやで、相手方ももう一方の言っていることは全部いやだということです。可能性があるのは要するに真ん中だと思うのですが、今はどうしようもないところまでてきております。個人勘定というのはおさらい的に申し上げますけれども、例えば12%をその賦課方式の社会保障に払うというのではなくて、そのうちの例ええば3%くらいをとってそれを個人勘定に入れるというやり方です。個人が勘定にお金を入れてそしてそれをどのように投資するかは個人個人が判断するというやり方です。

皆さん質問するでしょう。そのよいところは何か、それは一体よいのかと。ただ考える価値があるということがひとつあります。日本に当てはまるかどうかはわかりませんけれども、アメリカでは、多くの低所得の人達が、退職をするときには、全然貯蓄がない状態で退職することが多いのです。ですから完全に社会保障頼みになってしまいます。本当に資源を全然持っていないことが多いのです。ですから低所得層の人である程度資産を積み立てることが出来て、それをリタイアメントの時に使うことが出来たら、それは効用を増やすことになるのではないかと思います。特に低所得層においては効用を非常に高めるのではないかと思うのです。賦課方式からどうやって変更するかは大きな議論のひとつですが、これは社会保障の財源調達

方法のひとつになると思います。システムが変わると相当大きく暫定コストが出てくるとは思うのですが、いずれにしましても、これは考える価値があることではないかと思います。このような個人勘定の可能性がそれぞれの国で考える対象になってもよいのではないかと思っております。

次に労働の質がどうなるかという質問がありました。いわゆるコモンリפורムというものは、日本ではあまり効果がない。なぜならそれは日本のシステムが、いわゆる一般的なシステム改革と大差ないからです。そしてそこに関する質問として、そうかもしれないが、もっとそれは考える必要があるのではないかというものです。日本だけではなくもうちょっとよく考えた方がよいのではないかというものです。なぜならば結局は労働の質に影響が出てくるからかもしれないからということでした。

例えば日本については、60歳とか60歳以降定年退職しなければいけない。そのあとに出てくる仕事というのは、そんなによい質の仕事は残っていないのだということを意味しておられるのだと思います。

これに関しましても、日本が何をすべきかは申し上げられませんけれども、私はこの質問者が言っておられるのはまさに的を射ていると思います。私なりに言わせていただければ、私の好みとしては、例えば自分がずっと働いていた会社を退職するというときには、よりシステムを柔軟にして、一度に全員がリタイアするのではなくて、徐々に徐々に退職をすることが出来るような、そういうシステムが導入されればよいのではないかと思っております。ですから確かに提起された問題は重要だと私も認識しております。

司会 ありがとうございました。では引き続きましてアイゼン先生の方から感想と、それから質問として連邦と地方政府の役割、社会保障財源の捻出についての役割ということについての質問が出ておりますのでそれについても、お答えできる範囲で簡単にお答えいただければ幸いです。

アイゼン ありがとうございます。このようなチャ

ンスをいただきまして感謝をしております。コメントをさせていただきます。本当に感服をいたしました。本当によいパネリストのディスカッションを聞かせていただくことが出来まして、いくつかのポイントにつきまして突っ込んで我々のプレゼンテーションにも随分議論がなされたと思います。私は3点面白かったと思う点を指摘させていただきたいと思います。

ひとつは経済成長と社会保障という問題です。これはふたつの側面から議論しました。労働供給を下げるという側と、それから生産性を上げるという側の議論です。例えばドイツの経験を考えていただきますと、過去30年間我々は労働供給を、30%くらい減少させてきたと思います。

もうずっと人の一生をとおしてやってきたのです。我々は労働供給を生物学的にさげるということにはまだ来ていないと思いますけれども、生産性を上げるということは70年代80年代90年代ずっとやってまいりました。その再来はないのかもしれません。例えば高齢化社会だと高齢者というのはあまり新しいインベンションやイノベーションをしたがらないかもしれません。ですから70年代80年代の社会というのは若かったということだと思います。ちょうど、団塊の世代が働き始めたくらいの世代で、今はもう退職をしているわけです。正しいかどうかわかりませんが、この議論は貯蓄にも繋がる議論だと思います。

明白なことだと思いますけれども、我々は貯蓄を必要としています。これは小塩先生の結論とは逆かもしれませんけれども若い人はもっと貯蓄をして、そして高齢者はライフサイクル理論に従えば、そんなに貯蓄をしないでもっと使う。もっと消費をすることで消費は増大するということでしょう。

私の意見では、企業が貯蓄するのは間違いだと思います。企業が貯蓄することは自社株を買い戻すということです。これは民間の家計が企業にこういった株式を売っていると同じことなのです。それが貯蓄になっているということです。それと逆でなければいけません。会社は人々が株を買えるように株を発行すべきです。この問題に関しましてはもう既に触れましたけれども、何らか

のイノベーションがあればよいと思うのです。資金をどのように投資するかと判断する側に対してイノベーションがあればよいと思うのですが、とにかく企業は貯蓄をしてはいけない。貯蓄をすべきなのは家計部門です。これをぜひ私は申し上げたいと思いました。

ふたつめのコメントですが、これは社会保障と不平等の問題、あるいは社会正義の問題です。私はこの問題についても自分のプレゼンテーションの中でドイツの社会保障制度の話をしたときにお話をいたしました。連邦国家ということは3つのレベル、連邦、州、それから市町村というようになっています。そしてそういったところが社会保障を主に担っているのです。特にドイツではヘルスケアも、それから介護も、市町村のレベルで行われているのです。明確なことだと思うのですが、グローバル化した世界で競争が激化することによりまして、雇用主とか企業は昔とは同じように収益が上がらないかもしれません。そうなりますと、市町村のレベルでは不平等が増大するかもしれません。しかしながらその市町村間格差をどれくらい社会で面倒を見ることが出来るかは政治の問題であります。

ドイツでは確立した税の移転のシステムがあります、新しい州、古い州、それから連邦から税が移転される、それから古い州と新しい州との間の移転も随分行われるシステムがあります。しかしながら州によってはこんなに多くの貧しい人、例えば鉄のカーテンから新しく加わってきた貧しい州のための、貧しい人のためにこんなに払いたくないという声もあるのです。これが政治的な判断ということでありましょう。これ以上は支払いたくないという声があり、有権者、しかも地元の有権者もその方がよいということになりますと、その場合にお金がもらえないという深刻な問題になってしまいます。ですからこういった意志決定を地方分権に託すと、かえって格差が増えるということにつながりかねないわけです。

しかしこれは意思決定なのです。どちらに転ぶにしてもこれは国民が将来しなければいけない意思決定なのです。今議論は多くなされております。

政治の分野でも民営化の問題も議論されております。少なくとも社会保険の組織を変えて、老齢保険ということで、州と州の間で、雇用主と自己負担の間で、その比率を変えようというような議論がなされています。

個人貯蓄勘定は、これもドイツでも議論されていりますが、以前は第3のレベルと呼ばれておりました。自己負担の範疇に入ります。私はこの個人貯蓄勘定というのは第2のレベルであるべきだと思います。第2のレベルはヨーロッパではこれは雇用主ベースと呼ばれております。もし使用者がそれを運営出来ないということであるならば、では誰がやればよいのかということですが、そこで私のアイデアが出てくるわけあります。私は個人貯蓄勘定と呼ばないので。これは民間の保険よりももっと低いものになってしまいます。自分の貯蓄ということにすぎないので。保険よりも低くなってしまいますので、私は貯蓄勘定の保険と呼び、個人勘定の中で保険のような要素を持たせたいと思うのです。「共済」という要素がこのレベルに入ってくるというのが望ましいと思うのです。これは雇用システムの外で組織化することが出来る。

それで私の3つめのポイントに導かれるわけありますけれども、社会保障とインセンティブという問題であります。特に仕事をしたいというインセンティブにどうつながるか。ドイツではこれを contribution と呼んでいるのですが、税のようなものです。賃金税でありまして、保険料の半分は雇用主が払い、そして半分は労働者が払うというものです。雇用主は別にその金額について、社会保障のレベルについて文句を言っているということではありません。もうヨーロッパはアメリカよりも高いのですが、それに文句を言っているのではなくて財源調達方法について文句を言っているのです。賃金税給与税ということになりますと労働コストが非常に高くなるということに文句を言っているのです。ですから税ベースを広くすればお金がたくさん入ってくるわけです。そういったことを今議論しております、ドイツでは、それはでは所得税に変えようじゃないかという議論が起こってきております。

しかしながら所得税もひどいネガティブインセン

ティブを持っています。ですからこの問題は非常に厄介で、ワイスさんがシステムは中立でなければいけないとおっしゃいます。税というものは普通中立ではなく、中立的な税は人頭税となります。そして人頭税では十分な財源が確保できないということになります。

最後の点ですけれども、雇用関係が変わってきて、非常に不安定な雇用関係が生まれてきております。これまでのように賃金税を税源とする形でシステムを運営することは出来なくなる。何か別のことを考えなければいけないということになります。

研究者の間でも消費税の議論をするときに、本当に厄介な問題で、研究者同士も合意ができないのです。消費税というのはすばらしく見えます。本当に昔からのすばらしいアイデアであり、150年くらいの歴史があります。第2次世界大戦のあと、ニコラス・カルドアがすばらしい消費税についての本をイギリスで書きまして、公共財政の専門家がよく消費税の議論をいたしました。これはアイデアとしてはとっても良い、すてきなアイデアです。貯蓄・投資を無税にするものです。ところが死ぬときには、払わなければいけないというものです。これはもう相続税の様なものです。相続税を相当引き上げなければならないということになります。英国に昔相続税が90%程度であった時代がありましたけれども、所得税に代替するだけでなく社会保障支出など、あらゆる支出の財源にするならばその税率は90%くらいにならなければならないことになるでしょう。ですからタックスペースを柔軟にしてこういった問題に対応しなければならないのです。ですからドイツでは所得税だけでは出来ないと言っております。

我々は新しい種類の、例えば北欧型の賃金税にしなければいけない。北欧などは所得税で全部を賄っているわけでありますけれども、我々もそういった変化は、間接税制に変えていかなければならないと思っております。付加価値税を2%上げまして、それでこれからの老齢の問題に対応しようということを考えております。以上です。ありがとうございました。

司会 ありがとうございました。演者の方、パネリストの方に貴重なご意見をいただきました。予定された時間を過ぎておりますが、全体の総括を私の方でさせていただきたいと思います。

社会保障制度全体にかかる話として5点ほど非常に重要な示唆をいただいたと思います。

まず1点目としては、社会保障の改革を考える場合には、経済状況の変数、パラメーターとの関係をよく考慮しなければいけないということが指摘されたと思います。またその場合には個人の社会保障制度に加入するインセンティブというものを考える必要があるという指摘があったかと思います。

それから2点目として社会保障の規模についての議論をした際にやはりこれはワイス先生の方からもお話がありましたが、各々の国で、各々の国民が、納得と合意によって決定していくべきものだという示唆が得られたかと思います。

3点目としては、税制、雇用政策、あるいは家族政策、教育政策といった関連政策との適切な連携組み合わせが非常に重要であるという示唆が得られました。

具体的には例えば消費税や税額控除といった税制のあり方、あるいは女性の就業に中立的な雇用政策のあり方といったようなことを色々な方向から十分議論する必要があるという示唆が得られたかと思います。特に就業などの個人の行動になるべくバイアスのかからない中立的な社会保障、あるいはその関連制度の構築が必要であるという示唆が得られたと思います。

4点目として、人口構造の変化、これは先進諸国において共通の問題ですが、技術革新、生産性の向上による一定のブレイクスルーをはかっていくこ

とが重要ではないかという示唆が得られたかと思います。

5点目として、社会保障を支える新たな役割を担うものとしてアイゼン先生の方からもご指摘のありました、小規模社会ネットワークといったものも考える必要がありますし、あるいは民間企業や社会保障関連産業というものを、創意工夫や透明性、情報公開、あるいは競争性を確保した形で育てていくことが重要という示唆も得られたかと思います。

医療介護分野については尾形先生の方から色々具体的な示唆が得られたかと思いますし、年金と就業政策との関係につきましては、ワイス先生の午前中の講演と小塩先生のコメントにおいてまた非常に重要な示唆が得られたかと思います。

若干時間をオーバーいたしましたけれども、これで午後のパネルディスカッションを終わりたいと思います。

どうもありがとうございました。

(きょうごく・たかのぶ 国立社会保障・  
人口問題研究所長)

(David A.Wise ハーバード大学教授)

(Roland Eisen フランクフルト大学教授)

(おしお・たかし 神戸大学大学院経済学  
研究科教授)

(いのくま・りつこ 読売新聞社会保障部  
次長)

(かねこ・よしひろ 国立社会保障・人口  
問題研究所社会保障応用分析研究部長)

(おがた・ひろや 九州大学大学院医学  
研究院教授)

(おきな・ゆり 日本総合研究所理事)

(ほんだ・たつお 国立社会保障・人口  
問題研究所企画部長〔当時〕)

## 【寄稿】

# 人口動態と不確実性 —社会保障の費用と給付がリスクシェアリングに及ぼす影響について—

ローラント・アイゼン

## はじめに

長期的に見ると、全人口に占める高齢者および後期高齢者の比率は、人口動向と家族構成の動態により上昇すると思われる。このような傾向から、今後、国民所得に対する介護サービス費用の比率が高まる可能性は高い。1994年5月、ドイツの連邦議会および連邦参議院で介護保険に関する法案が可決された。25年弱にわたり徹底した議論がなされたことを踏まえると、採択された解決策は介護保険制度の策定にかかわった多くの関係者たちにとって意外なものだった。法案の内容が概して、短期的な資金調達の問題にとどまっていたのである。コミュニティサービスの初期体制やその質のほか、ナーシングホームに関する重要な問題は、制度導入に際して、先延ばしにされた。もっとも、これで議論は終了したわけではない。真の問題を巡る議論は現在も展開され続けており、介護保険制度を改善する努力も続けられている。

介護保険とも関連する先進工業国的人口問題として、現在、出生率の低下による少子化と平均余命の伸びによる高齢化がともに進む「二重の高齢化」が進んでおり、その先行きとして2つのシナリオが考えられる。

①悲観的シナリオ：これまで以上に貯蓄が必要になる。しかし、成長率はわずか、あるいはマイナス成長となり、福祉国家の4つの柱すべてが「倒壊」する。

—「正規雇用中心の労使関係」

—「稼ぎ手が1人の世帯」

—「生活水準保障」の原則

—完全雇用の前提

②樂観的シナリオ：人口は縮小するが、資本労働比率と技術の進歩(発明、技術革新および模倣)が原動力となり経済が成長する。

しかし、次のような第3のシナリオも存在する。

③社会的イノベーションのシナリオ：  
—英知：教育費や研究開発費が増し、体力よりも頭脳が重視される社会の実現  
—富：貯蓄パターンの変化を導くこと  
—健康：平均寿命の伸びと世代間の公平性との両立

このようなシナリオの分類を受け、政府は次の政策・改革議論を展開している。

a) パラメトリックな改革：(実際および法定の)定年年齢や高齢者の就業比率の引き上げなど

b) 構造改革：民間保険と社会保険、資本市場と個人(民間消費)支出の新たなバランスの確立、貯蓄パターンのバランスの見直しなど

c) 小規模社会ネットワークのためのインセンティブ

本論文では、社会保障の費用と給付が個人と企業の行動および民間リスクシェアリングに与える経済的影響を考察することにより、このような政策・改革議論の経済的背景について研究する。このため、本論文は二部からなる。Iは、「年金のための給与税」、「医療給付」、「賦課方式システムの介護保険」、「社会保障の費用と給付」、「経済および人口の動きにおける不確実性」、「医療デリバリーと社会制度

のイノベーション」を論点として、政策的な問題にも絡む経済的な考察と検討を行う。一方、IIは、講演では十分に言及することのできなかった民間リスクシェアリングについて、その中で重要であると考えられる家庭および小規模社会ネットワークにおけるリスクシェアリングを、各世代間および一世代内の意思決定モデルを適用しながら分析する。

## I 社会保障の費用と給付が個人と企業の行動に及ぼす影響

### 1 年金、医療給付および介護保険のための給与税

社会保障給付の現役世代の平均所得に対する比率、すなわち IRR(賃金所得代替率)、RQ(退職者割当)、 $\tau$  の間には厳密な関係がある。しかし、これらすべての係数(IRR, RQ)と政府が決めるボリシーパラメータ( $\tau$ , b)は内生的、つまり、次のような式で示すことのできるモデルの変数間の相互関係として説明されなければならないものである。

$$\begin{aligned}\tau &= \frac{b \cdot w_{t-1}}{w_t} \times \frac{R_{t-1}}{L_t} - ci \\ \tau^* &= \frac{b \cdot y_{t-1}}{y_t} \times \frac{L_{t-1}}{L_t} - ci\end{aligned}$$

$\uparrow \quad \uparrow$   
IRR      RQ

- このため、次の点について決定する必要がある。
- ・  $L_t$  または  $L_{t-1}$  : 誰が(生涯で)どれだけの期間、労働できるのか、労働するのか、労働すべきか?
  - ・  $R_t$  または  $R_{t-1}$  : 平均寿命が伸びるなか、何歳で定年退職が許される(または強制)されるのか?
  - ・  $w_t$  ( $y_t$ ) または  $w_{t-1}$  ( $y_{t-1}$ ) : 人口の変化は賃金レートや所得にどのような影響を及ぼすのか? これは、以下の三つの要素に複雑に関連する。(a) 資本ストック(資本集約度または労働集約度, k), (b) 技術進歩, (c) 人的資源。

これは社会保険の医療保険や介護保険につい

ても言える。

$$\tau_t^{SHI} = \frac{E_t^m \times L_t + E_t^r \times R_t}{W_t^m \times L_t + P_t \times R_t}$$

ここで、記号は次のような意味をもっている。 $\tau$  = 健康保険または介護保険の(給与に対する)税率(日本での社会保険料),  $E^i$  に対する支出,  $i = m, r$  ( $m$  = 就労者,  $r$  = 退職者),  $W^m$  = 就労者(20 ~ 65歳)1人あたり賃金(所得),  $P$  = 退職者(65歳超)1人あたりの退職者年金,  $L_t$  = 就労者数(「労働人口」),  $R_t$  = 退職者数(「非現役人口」)。

ドイツの公的医療保険(SHI)および介護保険(SLTCI)における支出と年齢の関係の例については、次の点に留意する必要がある。すなわち、人口統計によれば、(1)「就労者」すなわち活発な支払者の数が減少し、(2)「高齢者」すなわち退職者の数が増大するため、医療と介護の社会保険料 $\tau$ が増大するという点である。

ただし、医療保険に関しては次のような推測について考慮しなければならない。医療技術の進歩によって、(a) 平均寿命が伸びるが、(b) 支出も増大する結果となる可能性がある(ライン4ではなくライン3)。

### 2 社会保障の費用と給付

退職者医療給付の費用と義務は、(確定)年金給付のそれに比べ急速に引き上げられると見られている[Schieber 2004, p.75]。企業側はこうしたリスクを回避するため、退職者医療給付プランを縮小または撤廃さえする。

一方、給与税率と定年年齢を引き上げるか、普遍的給付を削減して(「個人勘定」への依存を高める)必要がある。給付削減か増税に踏み切らなければ、計算上、PSA(個人保障勘定)など、ほかの財源からの制度への資金投入をやすやすが必要が出てくる。この制度には優遇税制措置があるが、それは、低所得労働者が任意の(退職、医療給付)貯蓄プランに加入しない「自然の傾向」があると見られるためである。

しかし、人口動態(二重の高齢化)によって工業国の潜在的成長力が引き下げられると結論づける

研究結果も複数ある。例えば、「古くからの」EU加盟国15カ国では、この潜在的成長率が2004～2010年の2.2%から、2011～2030年の1.8%へ、さらには2031～2050年には1.3%へと落ち込むだろう。また、新規加盟国でも、4.3%(2004～2010年)から3(2011～2030年)へ、さらに0.9%(2031～2050年)へと低減する。その理由は、高齢化が進むなか高齢者の退職後の貯蓄が減少すると同時に、所得を得る勤労期間にある若年層がかつての若年層に比べ儉約さを欠くため、貯蓄率が急激に落ち込むと見られるからである。何らかの対策を取らなければ、世界の貯蓄高が落ち込むようになり、金銭的富の落ち込みによって投資が抑えられ経済成長が緩慢になりかねない。

それでも、理論上で通常議論されているのは、人口の縮小によって1人あたりの投資資本が増加するという点である。もっとも、このような投資がどの程度実施されるのかは、企業の収益予測(該当市場の需要開拓によって主に決定される)に左右される。人口の縮小により必然的に需要構造が変化することを考慮すると、総需要合計も縮小する可能性があることに留意する必要がある。

一方、資本集約度(1人あたり資本)の増大によって、生産性アップの可能性も増すため、生産と消費が拡大する可能性もある。

### 3 経済および人口の動きにおける不確実性

生産性の伸び、すなわち賃金の伸びは過去に著しく変動した。また、過去の合計特殊出生率には2つの大きな揺れがあった。予測にあたっては、このような大きな不確実性を考慮しなければならない。こうした問題に対応するため、さまざまな形でリスクシェアリングの調整が行われている。

社会リスク管理は社会保険、民間保険および家族(近隣)支援態勢と十分に多様化している。特に、政治経済学の観点から、社会的連帯と市場との間の緊張が重視されている。

生産性の伸びが変動し、賃金や収益率の平均と分散が実証分析から下の表のように推測されるとすれば、社会保険(賦課方式)と民間保険(または資本市場)という2つのカテゴリーを統合するのが有利だという考えがある(ただし、収益率が完全に相關していない場合)。

	PAYC	資本市場**
$\mu$	2.5	4.9
$\sigma$	4.02	14.54
$\gamma$	-0.297	

(\*\* 筆者推計)

もっとも、この「制度間の競合と協調」の実現可能性について、著者自身は疑問視する。なぜなら、

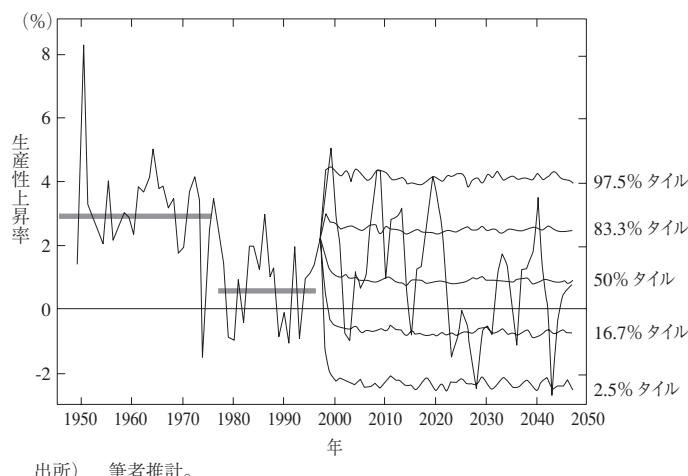


図1 生産性の伸び率：その実際と予測

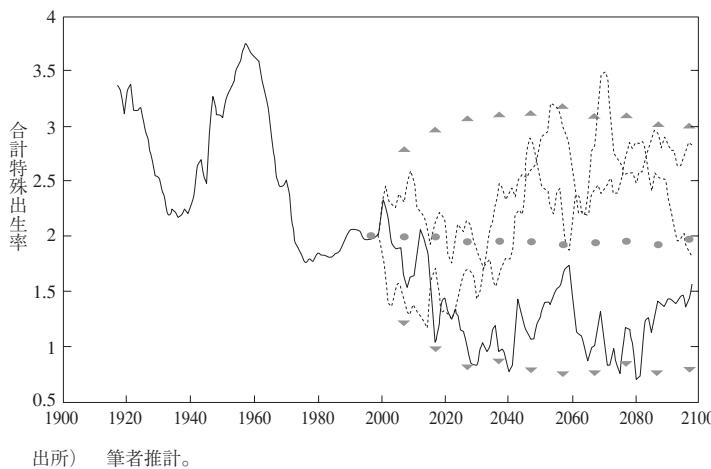


図2 合計特殊出生率：その実際と予測

(1) 年金保険では2つの制度が統合されると、一方が競争力をもち、他方が競争力をもたなくなり（両制度の最悪の場面が出てくる可能性あり）、(2) 医療保険と介護保険では、公的分野の賃金所得と民間分野の収益に基づき、医師の判断によって公的分野（無料）と民間分野との間で医師の労働時間（労力）が割り振られるからである。「二重の制度運用」は公的支給を締め出し、全体的な医療提供を引き下げる結果となりかねない。

#### 4 イノベーション

生産セクターでは、ヒックス（Hicks）型の誘発的技術進歩（Drandakis/Phelps EJ 1996；D. Acemoglu RES 2002 を参照）によって、希少要素の生産性が増している。医療制度では、医療技術および医薬品の進歩において、製品イノベーションとプロセス・イノベーションの2つの次元がある。経済的観点から問われるのは、この2つのどちらが優勢かという点である。

しかし、これらのイノベーションによって平均寿命は伸びるが、支出も増大する。なぜなら、これらは付加的、相互補完的であり、互いに代替できるものではないからだ。このため、社会的領域におけるイノベーションが重要であり、次の3点について議論することが大切である。そして、各論点に

つづく文章で示したように、それぞれ検討すべき課題がある。

- (1) 中央集権型 vs 分権型と関連費用：グローバル化で中央政府の政策は弱体化するが、地方の権限は強化される（「グローカリゼーション」）。こうした「民営化プロセス」は資金調達と医療提供の構造に関係する。ただし、費用効果についてはあまり分かっていない。
- (2) 小規模社会ネットワークの創出または自己組織化：市民社会は個人の「革新的パワー」を頼りに、社会の社会的資本や、社会的起業家を育成する。また、市民社会は「変動」や「選択」を通じてサブシステムの再安定化に結びつく社会的システムの「進化論」に依存している。医療保険と介護保険では、こうしたプロセスが、保健管理機構（HMO）や優先医療給付機構（PPO）など、各種形態のマネージドケアに結びつく（医療サービス生産と資金管理を融合）と同時に、雇用主やほかの社会団体が運営する個人保障勘定（PSA）に結びつく可能性がある。
- (3) 小規模ネットワーク内および小規模ネットワーク全体を通じた社会的正義：医療および介護保険サービスの提供が量と質の面で不均衡になる。「自己信頼性」と「支払意欲」

が一段と重視されるため、生産と再生産において不均衡が生じ、健康と富との関係が指摘される。ジョン・ロールズ(John Rawls)の『正義論』や儒教の倫理観がこうした動きを支える。しかし、国家は最低基準を保障しなければならない。

## 5 小括

どのシナリオが現実になるにしろ、「高齢化社会」の「費用拡大」については、パラメトリックな改革や構造改革によって取り組む必要がある。費用増とならない技術(および医療技術)の進歩が重視されなければならない。人口および経済(または人口以外)の動きが不確実であるため、新しい社会リスク管理の方法や、施設や市場、個人(または家族や近隣のような小規模社会ネットワーク)の役割の変化が必要となる。また、社会的連帯(または社会的正義)と市場との間の緊張についても、重視すべきである。国家、保険とPSA、社会ネットワークといった各層からなるシステムにおいて、解決策を策定できると思われる。

## II 家族および小規模社会ネットワークのリスクシェアリング —各世代間および一世代内の意思決定モデルを適用した理論的分析—

### 1 問題の所在

家族には、個々のライフサイクルにおけるリスクシェアリングの役割がある。本論文のIIでは、各世代間および一世代内の意思決定モデルを適用しながら、家族におけるリスクシェアリングについて研究する。

2通りの観察を見ると、高齢の親の介護について家族がどのように決定するのかを理解することに価値があるということが分かる。第一に、1つ前の世代では、老親が一人暮らしまたはナーシングホームなどの施設で暮らすよりも、子供が老親の介護をする傾向があった。第二に、政府は、特に高齢者および高齢障害者への支出を意図した公的支援プログラムにおける費用の増大をより一段と懸

念している。その一因は、施設介護の費用の上昇にある。このため、支払能力がないか財産を使い果たして福祉に依存するようになる高齢者が、富裕層を含め増えている。ドイツでは、障害者の3分の2(長期介護を受ける)が所得審査を受けずに、サービス(または給付)を受けて暮らしている。

近い将来、このパターンは悪化すると予測されている。第一の理由は、大半の(工業)国の年齢構成の変化により、介護保険サービスの需要が高まると予測されるためである。

第二に、家庭での介護や非正規の介護の供給が減少することがある。この背景には、(1)家族の小規模化、すなわち親を介護できる子供の数が減少していることと、(2)女性の就業率が伸びているため、実のまたは義理の娘が両親を介護する意欲、能力を失っていることがある。現在では、介護保険を受ける人の4分の3が、義理の娘から介護を受けている。

こうした傾向は、逆に負担を増やすものである。なぜなら、家庭や非正規のLTCから施設での介護への転換によって費用が増大するからである。このため、こうした傾向や見通しについては、社会的、財政的に重大な影響がある。こうした傾向を生み出す家族の決定に影響を与えていたのはどのような要素なのかについては、幅広い検証を行った社会学的な論文が存在する。しかし、経済論文においては、問題点の説明にとどまらずこの問題を掘り下げた研究はほとんどない。

介護に関する家庭の決定を説明するために検討される要素の大半は、過去の経済的決定の結果であることは明らかである。特に、子供が遠方に住む、あるいは就業することによって、子供が親を介護する確率が下がると仮定するのは妥当なことではあるが、これら2つの特徴が外生的なものだと仮定するのは妥当ではない。親を介護する意思のある子供は引越しをする可能性がある。

インフラテスト社の調査(1992年)によると、要介護者の20%が1人世帯、34%が2人世帯、22%が3人世帯、24%が4人以上の世帯で暮らしている。この結果はドイツの平均的な世帯構成と大きく異なる。このため、要介護状態にある高齢者は

これまでのところ、一人暮らしを余儀なくされるような影響を受けていない世帯で暮らしていると仮定するだけの十分な理由がある。

一人暮らしか、成人した子供、ほかの関係者や非関係者と暮らすか、それとも施設で暮らすなど、生活形態の選択は、高齢者の福祉にとって大きなかかわりのあるものであり、しかも多くの外的な影響も伴うものである。疾病治療や介護保険については、一人暮らしかほかの家族と暮らすかで大きな差がある。このため、生活形態の選択（自分の子供を持つかどうかの意図的な選択を含む）は、介護保険に関する決定に影響を及ぼす。さらに、生活形態は、特定の種類の政府支援プログラムにおける高齢者の受給資格にも影響するうえ、地方介護や高齢者向け食事宅配サービスなど、特定の社会支援サービスの需要も喚起する。したがって、生活形態の変化を観察するとともに、生活形態の決定要因を理解することが大切である。このように少なくとも家族の特徴や生活形態の特徴のなかには、過去の家族の決定に左右されるものもあり、内生的変数として取り扱う必要のあるものもある。高齢者介護に関する家族の決定は、家族のライフサイクルにおける継続的なプロセスとしてとらえなければならない。

この複雑でダイナミックな決定に関するモデルの設定にあたっては、原則として2つの可能性がある。第一に、問題を本人・代理人モデル（パラメータが本人と子供で、代理人が本人の利益と本人のためにサービス提供するために行動し、対策を拡大する）に組み込むことができる。第二に、家族を共同生産体（共同の成果の分配方法について紛争が生じうる共同生産体）と見なすゲーム理論モデルを作成できる。

IIの以下の部分は、次のような構成である。次の節では、家族を生産単位として定義する。3節では、家族の本人・代理人モデルについて論じるが、子供が2人以上の家族では、子供同士の間の決定はサブゲームとして記述する必要がある。さらに、4節では、ゲーム理論上の2段階の意思決定モデルを策定する。第1段階で親が自らの「生活条件」を決定した結果を受けて、第2段階では、

どの子供が親の介護をするのか（または、しないのか）を子供が決定する。5節では、特に介護のための保険と費用などについて、比較静学の結果を引き出す。論文の締めくくりに今後の課題について述べる。

## 2 生産・保険単位としての家族と世帯

家族および世帯は、その構成員が協力し合い、人的サービスを始めとする（家庭の）特定の物品を生産する取引組織であると見なす。これら人的な物品やサービスの基本的な特徴は、外の市場で取得できず、また望ましい質や高価な価格でも取得できないものであるという点である。家族に特有の特徴は、家族内における福祉生産の（取引）費用が低いことである。生産単位としての家族は、市場労働、異なる家庭による生産、または介護活動など、各種の活動を専門とする構成員について、比較優位と外部性を利用できる。不可分の家庭独自の（クラブ）物品の共同での消費および規模に関する収穫遞増を通じて、家族は効率性を向上させることができる。家庭内生産プロセスのもう一つの特徴として、生産された人的サービスに重要な特徴と重要でない特徴があるという点がある。ある意味では、いくつかのアウトプットを同時に生産する共同生産プロセス、すなわち、サービス価値が存在する。家族介護の特徴は、身体介護による要介護者に直接、効用が生じるという点だけではなく、要介護者と介護者との間の愛情や安全・安心など、間接的な便益もある。しかし、これらの便益が不可分な生産の事例となることもある。

上記の議論に基づき、日常生活動作（ADL）や手段的日常生活動作（IADL）での問題を家庭生産性の損失と特定することができる。こうした問題に直面する人は、それに対処しなければならず、かかる対処は各種の戦略を用いて実行される可能性がある。例えば、障害者は、十分な家庭用テクノロジーを集中的にかつ幅広く用いて自分の生活支援に役立てようとすることができる。しかし、家庭生産性が依然として非常に低水準のままである場合には、制度によらない（例えば家族やボランティアによる）介護または正規の介護が至急必要とな

る。このため、要介護者(親)に対する(子供による)介護提供は、次の2つの理由により、家庭内で比較的安価で提供できる特殊サービスであると見なすことができる。第一の理由は、予算不足や時期が早いために、介護保険への需要が最適なレベルに達していないという内的制約がある点である。第二に、不十分な生産能力によって市場供給が限られるという意味での外的制約がある。

家族を特徴づける愛情関係は、介護において重要な利他的行動を生み出すという意味で、特別な役割を果たす。特定の状況のもとで家族は、介護者と要介護者との関係を通じて利得を得る。家族はある意味で、(長期)介護のリスクに関する保険コミュニティでもある。こうした暗黙の契約は、標準的な保険契約とは重要な点で異なる。第一に、家族間で費用を前もって積み立てる訳ではなく、介護サービスを、市場で働く時間を犠牲にして提供する(機会費用が生じるが、これを補うもの(compensation)が事前に家族内で用意されているわけではない)。第二に、家族介護のため使い尽くされなかった親の財産は相続時において、最後の報酬と見なされる。家族内の生前贈与も同じような役割を果たす。通常の保険契約の場合と同じように、暗黙の契約の場合にも、ただ乗りやモラルハザードの危険がある。1人の子供が親の面倒をみる場合、ほかの子供たちは自らの責務を怠ることができる。制度に基づかない介護の場合、契約に違反する強力なインセンティブがある。すなわち、介護提供の明示または黙示の取り決めに違反することによって、違反者は意図せぬ便益を得られるのである。次節で述べる誘因両立性の問題があるため、介護保険が存在する場合でも、こうした傾向が無くなるとはいえない。

### 3 本人・代理人関係としての家族

大半の本人・代理人問題の出発点は、契約の誘因両立性にある。通常は、親に障害による損失があり要介護者となる場合に、子供による介護提供の動機付けとして、介護費用の支払および一定の相続があるとしてその支払日程を決定することになる。親は、これらの点に関する自らの決定が子供

の行動に影響を与えることを考慮する。

この問題については通常、2段階で対処している。第1段階では、親が被扶養者となり虚弱化する一定の確率を考慮のうえ、また支払日程を考慮のうえ、子供の決定がなされる。第2段階では、親の決定について検討する。子供の誘因制約およびその留保効用を考慮のうえ、必要な(または望ましい)量と質の介護を提供する気にさせる子供への生前贈与と相続とをどのように分割するか(それぞれの割合をどのようにするのか)を決定する必要がある。

1つの退職期間(したがって、1つの予想介護期間)のモデルでは、本人・代理人モデルの最適の支払日程は、子供が取った非効率的で識別できない努力と、非効率的リスクシェアリングとのトレードオフを反映している。死について「不確実性」はないため、「予測できない遺贈」もない。要介護状態になるさまざまな可能性を含めた2つ以上の退職期間など、2期間以上のモデルについて検討する方が、適切である。そこで、最適な支払計画は時間に左右される。リヒター[Richter 1993]が述べたような、時間を通じて介護費用がプラスに相關するケースについて検討したい。これは「時間の経過により、最適な支払日程がリスクの構成要素に与える重みが増す」というものである。遺贈および生前贈与が、それぞれ相続人のサービスに対する不確実な支払だと多少なりとも解釈される場合には、支払を受けられるという憶測があるため、正確な誘因を相続に提供しようとする遺言者の目的から、死亡時の譲渡の普及が観察されている。

確かにこれまで、特に介護保険加入の決定など、多くの決定について検討がなされてこなかった。マーク・パウリ(Mark Pauly)が示したように、プールしていたお金を手に入れるのは相続人なので、親が介護保険に加入するのが得策ではないこともある。さらに、介護保険に加入したとしても、内在的なモデルハザードがあるため、予測される費用を十分に保障するのは不可能であり、効率的でない。このため、高齢者は一定の(残りの)リスクを負担しなければならず、予防的な貯蓄による自己保険という議論にも説得力がある。(場合に

よって)年齢とともに虚弱になる可能性があることから、高齢者の自己保険の必要性は高い。しかし、介護期間は、「所得相当の損失」がなくなる傾向にある。このため、「予備的貯蓄」の最適な時期は演繹的に不明である。さらに、キンボール [Kimball 1990] が述べたように、保険および「自己保険」の可能性を考えると、結果は、リスク回避度だけでなく、むしろこの回避度および「慎重度係数」の変化に左右される。

また、これまでに論文で取り扱われていない興味深い問題点としては、多くの代理人(すなわち子供)の問題や、複数の代理人(子供)が戦略的相互依存のもとで自らの行動を選択する方法を特定するという問題がある。リース [Rees 1990] が述べたように、「現在の本人・代理人には、複数の代理人の間で行われるサブゲームがある」。このサブゲームをモデルとする可能性もある。つまり、選ばれた行動がナッシュ均衡(すなわち、各代理人(子供)が、すべての他者の行動を前提条件として受け入れ、最適な行動を選ぶ)を構成するか、子供同士の間で協力的な行動が取られる、と推測するのである。さらに、本人(親)は「ある種のシェッターゲルベルク・リーダーであると見なされる」。つまり、親は、最大化条件によって定義される代理人の反応関数のもと、自らの効用を最大化させる契約を選ぶ。

マイヤーソン [Myerson 1991] はこれを不完全な情報でのペイズ・ゲーム・モデルとして一般化した。 $n$ 人のプレーヤーがいるとし、 $T_i$ は、ゲームに関するすべてのことに関する情報と信念を完全に記述した全てのタイプの集合であり、 $A_i$ はその要素としての一つのタイプを示す。各プレーヤーはどれか一つのタイプ、例えば  $A_i$  となる。最後に、各プレーヤーは、自分自身も含めた全プレーヤーの想定行動集合および全プレーヤーの想定されるタイプの集合に関する効用を特定する効用関数をもつ。これにより、不完全な情報でのペイズ・ゲームで、各プレーヤーの決定集合、プレーヤーのタイプの集合、確率分布、および効用関数などが明らかになる。

#### 4 介護保険に関する家族の決定: ゲーム理論分析

##### (1) モデル分析の前提: 協力的行動 vs 非協力的行動

ある意味で、新古典派の属性を有する家庭の効用関数の観点から、家族の意思決定プロセスをモデル化するのは不適切のようだ。共同「生産」によって超過利潤を得ようとする取り組みを結集し、複数の個人からなる1つのコミュニティとして家庭(家族)を考える場合でも、こうしたアプローチはもはや適切ではないようだ。共同成果の分配または老親介護の決定については、家庭内にさまざまな見解が存在しうる。問題はどの子供が親を介護するのかという点である。あるいは、必要に応じて親が一人暮らしをするか、ナーシングホームに移るべきか。こうした決定は、家族の構成員の間でまったく異なる方法で費用と給付を割り当てる。このため、家族内の意思決定プロセスの分析には、ゲーム理論交渉モデルを使う(その必要がない場合でも)のが適切のようである。

こうしたゲーム理論のアプローチでは、家族の各構成員が自分の個人的効用を最大化し、家庭内の協力的行動と非協力的行動をモデル化することが可能になる。特に家族の決定という点においては、非協力的概念に比べ、協力解の概念の方がもっともらしいのではないかという議論があるかもしれない。家族内で剩余を生み出すためには通常、コミュニケーションと長期契約が必要であり、これは協力的行動に相当する。さらに、非協力均衡点は一般的にパレート最適ではなく、各構成員は合意によって利得を得られる。協力的ゲームはパレート最適解となる一方、物品とサービスの内的割り当ては、家族の各構成員の交渉能力によって決定される。しかし、これがすべてのケースに当てはまるわけではなく、特に我々が対応している問題には当てはまらないことは確かだ。家族関連の福祉利得の多くは、過去の投資に左右される。埋没費用 (Sunk cost) など、これら投資に違いがある場合には、契約違反によって家族がより多くの利益を得られると構成員全員が言うなど、モラルハザード、すなわち「ホールドアップ」の問題が発

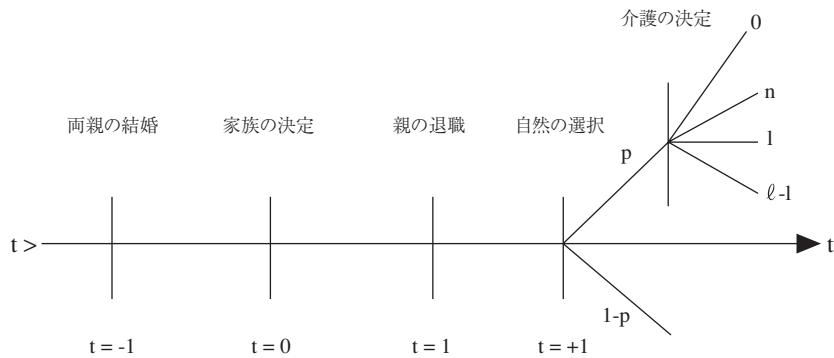
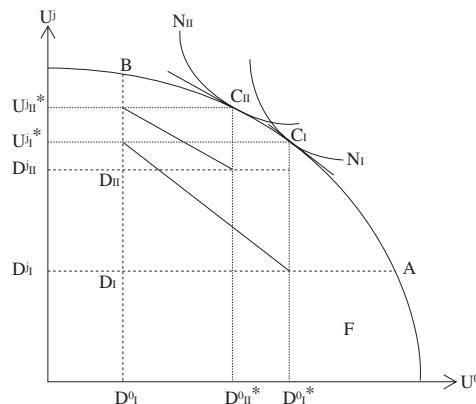


図3 家族の決定プロセスの構成



注)  $U^0$  と  $U^j$  は効用水準: F は実現可能セットの効用フロンティアか右上の境界。協力的利得が存在する場合、「紛争ポイント」 $D_i$  は効用フロンティアの内部にある。交渉セットは A と B の間の部分である。 $C_i$  は、 $N = n(U_k - D_i)$  = 一定の値のためのナッシュ解である。 $(D_{II} \text{に対する})$  紛争ポイントの変化は、家族内の限界効用率の変化(これは交渉地位の変化に相当する)を示している。

図4 2つの異なる紛争ポイントをもつナッシュ解の図解

生することもある。家族内に利他主義があっても、親はこの決定プロセスにおいて「最終決定権」をもたないことを認識すべきであり、このため戦略的に行動すべきである。この可能性に対応するため、ダイナミックな戦略的協力モデルを構成しなければならない。ダイナミックな戦略的協力ゲームとして家族の決定をモデル化することにより、可能性空間の内生的変化と成果の分配について分析できるようになる。

具体的にモデルを構成する前に、プレイヤーが決定する時間構成と構造を確定したい。老親の介護に関する決定は、各世代間および一世代内の継

続的なプロセスだと見なさなければならない。モデルを取り扱いやすいものにするため、各世代間および一世代内のすべての決定ならびにそれらの相互連結性については分析しない。我々はむしろ次の決定と時間構成をとる(図3を参照)。つまり、貯蓄と富の蓄積(「生活取り決め」の概算として)および介護保険購入(あるいは加入)に関する  $t = 0$  点での親の決定のみを考慮するのである。この段階では子供の決定を無視する。ただし、これらの決定(例えば、親の家を出る、結婚する、子供を持つ、働くかどうかなどに関する決定)が  $t = 1$  以降の子供の決定に影響を与えることは認識している。

したがって、親が「戦略的遺言者」として行動でき、子供が「契約（すなわち、『子供のときに面倒みてあげたのだから、年をとったら面倒みて』）という意味での「世代間契約」）に違反」できる可能性を考慮するため、我々は交渉ゲームとして  $t = 1$  点の家族の決定をモデル化する。ここでは、家族が協力する場合（「大連合」）と、各構成員が自分のため行動する場合の、2つの極端な例を重視する。正式には、 $k = 0, 1, \dots, n$  で表される  $1 + n$  人の構成員があり、この場合には、 $k = 0$  が両親を表し、 $k, j = 1, \dots, n$  は  $n$  人の子供を表す。このとき、

$$\begin{aligned} V(n+1) &= u_1 + \dots + u_n \text{ and } u_k > V((k)) \text{ or} \\ u_k &< V((k)) \text{ for } k=1, \dots, n \end{aligned}$$

ただし、 $V((k))$  はシングルトンの価値であり、 $V(n+1)$  は効用の割引現在価値の総和であり、 $u_k$  は成果の効用である。

このモデルについては、家族内における物品とサービスの割り当てがプレーヤーの交渉能力によって決定される場合の協力的ゲームのアイデアを用いている。逆に、交渉能力は、紛争の際の個々の効用水準によって決定される。つまり、外部の選択肢が決定的に重要なのである。したがって、合理的交渉の仮定に基づき家族に効用関数を与えるナッシュ解の概念を用いるのが適切であると考える。

紛争ポイントは交渉プロセスで重要な役割を果たす。第一に、それは紛争時の成果を決定し、第二に、ゲームのルールにしたがって「プレーヤー」間での成果の分配を決定する。固定した「紛争ポイント」の仮定だけを放棄する必要がある。紛争ポイントは、次の2つの理由により、固定した内生的なものとして取り扱うことができない。第一に、公的譲渡や高齢者介護制度の変化など、環境の変化によって個人の「現状」の成果に影響が出る。第二に、貯蓄、保険、就業およびほかの「生活条件」が紛争オプションに影響を及ぼすため、紛争ポイントは過去の家族の決定に左右される。

## (2) 正規モデルと基本的な結果

効用関数はインター・テンポラリーに付加的なものだと仮定されている。 $t=1$  と  $t=2$  の2つの期間について、

$$U_k = u_{1k} + u_{2k} \quad \text{for } k=0, 1, \dots, n$$

期間割引の変化は議論されていないので、 $U_{2k}$  は2期間目の人  $k$  の効用の割引価値と解釈できる。

我々の時間構成を考えると、交渉は  $t=2$  で発生する。このため、ナッシュ解は、個別利得の生産物が最大化されるように協力的利得が分割されるという特徴をもつ。

$$\begin{aligned} \text{Max } N &= \prod (U_{k2} - DK_2)^\eta \quad \text{for } k=0, 1, \dots, n \\ \text{s.t. } (U_{k2}) &\in P, U_{k2} > DK_2 \end{aligned}$$

ただし、 $P$  はペイオフ空間、すなわちすべての実行可能な効用を表し、取り決めがなされる場合において  $U_{k2}$  は個人  $k$  のペイオフ（効用水準）を表し、 $D_{k2}$  は個人  $k$  の紛争ペイオフ（外部オプションの効用水準）を表す。

このため、家族または世代間および一世代内の決定プロセスは、次のように表すことができる。

$$\begin{aligned} \text{Max } Eu_0 &= \text{Max } (U_{01} + EU_{02}) \\ \text{かつ } \text{Max } N &= \prod (U_{k2} - DK_2)^\eta \quad \text{for } k=0, 1, \dots, n \end{aligned}$$

以下の制約のもと、

$$W_{10} = Y + w_{10}T_{10} - pX_{10} - MK - P(\alpha)$$

第1期および第2期については、

$$WN = (W_{10} + rW_{20}) - pX_{20} - MK - P(\alpha)$$

また、両親が障害者で介護保険サービスを必要とする場合、

$$WL_1 = (W_{10} + rW_{10}) - pX_{20} - P(\alpha) - \varepsilon MK - (1-\varepsilon)HK - pH[(1-a)H + \sum H_j]$$

となる。介護サービスの費用については、以下のような介護サービスの生産に伴う費用を示す。

費用関数：

$$C = Z(\sum a_j H_j; H)$$

として表す。

ここで  $a_j$  が感情を含めた個人的生産性を示す。以上のように定義された予算制約と費用関数のことで期待効用を最大化することによって得られる期待間接効用関数は、次のように表すことができる。

$$U_k = U_k(WL_k, C)$$

$$T_j = H_j + L_j + \delta_j M_j$$

ただし、 $\delta j=0$  for  $j=1, \dots, l$ , and  $\delta j=1$  for  $l+1, \dots, n$ .

このモデルを帰納的に解く。第一に、第2期の最大化の問題は、いくつかの変数が第1期に(自然の選択の前に)戦略的に決定される選択変数であることを考慮し、解決される。このため、ラグランジュを作成し、この最大化の問題を解くことができる。1階の条件を利用し、以下の結果を得られる。

結果1：

子供  $j$  が市場および親の介護に時間を割り当てる場合、追加介護時間の限界生産物は、余暇と介護消費(家族全体で評価する)の間の限界代替率に相当し、しかもこれは、市場と家庭における労働限界収益(介護サービスを消費することの価値によって減ぜられる)に相当する。

結果2：

期待効用最大化の1階の条件における不等式条件によって特徴づけられる双方のケースでは、 $i$  が親を介護し  $j$  が市場で働くが、その後  $j$  の排他的特化が必ずしも起こるわけではない。

$j$  も介護するかどうかは、介護サービスを提供する技術・方法、すなわち  $C$  の生産関数に左右される。

結果3：

1階の条件における条件によって、高い賃金率の仕事を持つ子供だけが市場で働く。しかし、 $j$  は両方の活動に時間を費やす。

第1期間の親の問題を解決するため、第2期間のサブゲームの最大値を与える期待間接効用関数  $V_0$  を導入する。

我々は、親の富( $W_{10}$ )、正規介護の料金( $pH$ )、子供の賃金レート( $W_j$ )および保険担保( $\alpha$ )といったパラメータの変化が過去の結果に及ぼす影響について特に关心をもつ。これらパラメータに関する比較静学的解析を利用することにより、我々は以下の結果を得ることができる。

結果4：

富の増加は親の交渉地位を高め、富の効果は正規の(制度化された)介護(これが正常財である場合)の需要を高める。

結果5：

正規の(制度化された)介護料金の引き上げは、親の交渉地位を低下させる(最後の時が  $\alpha < 1$  についてマイナスであるため)。

結果6：

賃金率の引き上げは、各子供(市場で働いている、 $\delta = 1$ )および子供全体の交渉パワーを高める。この影響により(結果2を通じて)制度によらない(家族による)介護が低下する。しかし、 $W_j$  の増加は富全体を増加させるので、介護を提供する子供同士で代替があるかもしれない。

結果7：

遺産など担保の増加は(富の伸びに比べ)，親の交渉パワーを大幅に強める。富の影響のおかげで、正規介護が増大する。制度によらない(家族による)介護に関する結果は不明である。

## 5 まとめ—家族のリスクシェアリングの役割

### と介護保険への示唆—

要介護状態の高齢者を誰が介護しているのかと

いう点については、ドイツの調査結果は非常に明確なパターンを示している。すなわち、要介護高齢者の20%が1人世帯、34%が2人世帯、46%が3人以上の世帯で暮らしている。さらに、主な介護提供者は配偶者(37%)、娘(26%)または義理の娘(9%)、母親(16%)、そのほかの親戚や友人(11%)となっている。

我々のモデルの基本的認定結果では、協力的ゲームを行う「生産・保険単位」として家族をとらえているが、その点がこのデータで確認されている。さらに、我々のモデルの7つの結果は、経験的証拠と合致する。しかし、利用可能なデータセットは我々のモデルが求めるほど詳細ではないので、我々は自分たちが(理論的に)引き出した結果をまだ検証していない(ただし、検証は行いたいと考えている)。

新しい分析でも典型的なことだが、いくつかの注意点がある。本分析で用いられるモデルは、いくつかの点において標準的決定モデルを拡張しているが、それでもまだ、いくつかの重要な点において課題を残している。

第一に、我々はモラルハザードの問題は含めていない。それは、第2期で子供が「暗黙の契約」を支持するかどうかが、第1期の親には明確でないという範囲でのみ、考慮される。本人・代理人モデルから分かるように、親は遺贈の決定時に戦略的行動できる。どの子供が介護を提供しようと、富は子供の間で均等に分割されると我々は単純に仮定した。

第二に、お金と現物給付との間の代替はモデル化しなかった。しかし、保険の仕組みは、障害をもつ要介護高齢者がオープンマーケットで自由に選択でき、保険業者がお金を払うものとなっており、そこでは、価格が「市場」または生産者と保険業者との間の交渉の結果(または疾病基金)であります。

第三に、家庭での介護とナーシングホーム入居との代替は、実際に起こりうることだが、この問題は言及しただけで、モデルには含まれていない。住宅設備が適さない場合の最後の選択肢がナーシングホームへの入居であるとすれば、今後の課題となる。

第四に、親の戦略的行動を認めるだけでなく、さまざまな連合を子供が形成することを認めるようモデルを拡大することは、興味深い作業だろう。このように家族内の協力的行動の多様性を考慮するとモデル分析に用いた仮定は、必ずしも十分ではない。

## 付 記

本論文は2006年度厚生政策セミナーの講演のために準備したものである。第1部は講演のもととなる分析であり、第2部はEisen and Sloan編著“Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions”(Kluwer Academic Publishers)第12章をこのセミナーの第1部のリスクシェアリングを説明するために分析の概要をまとめたものである。著者に無断で引用することのないようにお願いしたい。

また本稿の翻訳は国立社会保障・人口問題研究所の金子能宏が担当した。

## 参考文献

- Becker, G. S. (1981): *A Treatise on the Family*, Cambridge: Harvard University Press.
- Ben-Porath, Y. (1980): The F-Connection: Families, Friends and Firms and the Organisation of Exchange, in *Population and Development Review* 6, I-30.
- Binmore, K., Dasgupta, P. (eds.) (1987): *The Economics of Bargaining*, Oxford University Press.
- Borsch-Supan, A., Mc Fadden, D. and Schnabel, R. (1993): Living Arrangements: Health and Wealth Effects. National Bureau of Economic Research ONBER Working Paper 4398: Cambridge, MA.
- Cantor, M. (1983): Strain Among Caregivers: A Study of Experience in the United States, in *The Gerontologist* 23, 597-604.
- Hampel, J. (1992): Technische Hilfsmittel statt Betreuung? Erhaltung und einer selbständigen Lebensführung im Alter (“Technical aids vs. care”) WZB working paper P92-106, Berlin.
- Horowitz, A. (1985): Family Caregiving to the Frail Elderly, in *Annual Review of Gerontology and Geriatrics* 6, I 94-246.
- Ikels, C. (1983): The Process of Caretaker Selection, in *Research on Aging* 5, 491-509
- Infratest (1992): Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten, Endbericht (“Care Receivers in Private Households”), Mtinchen.Aging 5, 491-509.

- Kimball, M. S. (1990): Precautionary Saving in the Small and in the Large, in *Econometrica* 58, 53-73.
- Kotlikoff, L. J. and Spivak, A. (1981): The Family as an Incomplete Annuities Market, in *Journal of Political Economy* 89, 372-391.
- Krug, W. Reh, G. (1992): Pflegebedürftige in Heimen Statistische gebnisse. ("Care Receivers in Nursing Homes"). Studie im Erhebungen und Ernisteriums fir Familie und Senioren. Stuttgart et al.: Auftrag des Bundesmi-Kohlhammer.
- Litwak, E.AKulis, S. (1987): Technology, Proximity, and Measures of Kin Support, *Journal of Marriage and the Family* 49, 649-661.
- Myerson, G. (1991): Game Theory. Analysis of Conflict. Cambridge: Harvard University Press.
- Ott, N. (1992): Intra-family Bargaining and Household Decisions, Berlin et al. Springer.
- Pauly, M. V. (1996): Almost Optimal Insurance for Long-Term Care, in *Long-term Care: Economic Issues and Policy Sollutions* edited by R.Eisen and F.A. Sloan.(Kluwer Academic Publishers)
- Pollack, R. A. (1985): A Transaction Cost Approach to Families and Households, *Journal of Economic Literature* XrIII, 58 1 -608.
- Rees, R. (1987): The Theory of Princ,Pal and Agent: Part II, in J.D. Hey and P.J. Lambert (eds.): *Surveys in the Economics of Uncertainty*, New York: Blackwell, 70-91.
- Richter, W. F. (1993): Bequeathing Like A Principal , Discussion Paper Nr. 93-01, University of Dortmund, Germany.
- Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in *Review of Econo- Statistics* 36, 387-389.
- Selten, R. Gtith, W. (1981): Game Theoretic Analysis of Wage Bargaining in a Simple Business Cycle Model, in *Journal of Mathematical Economics*, 10, 177-195.
- Shubik, M. (1984).. A Game Theoretic Approach to Political Economy, in *International Journal of Game Theory* 4, 25-55.
- Sommer, B. (1992): Entwicklung der Bevölkerung bis 2030 (Demographic Development in Germany), in *Wirtschaft und Statistik* 72 217-222.
- Stern, S. (1993): Estimating Family Long-Term Care Decisions in the Presence of Endogenous Child Characteristics, Working Paper, University of Virginia.
- Stone, R. J. and Short, P. F. (1990): The Competing Demand of Employment and Informal Care giving to Disabled Elders, in *Medical Care* 28, 5 1 3-526.
- Wolf, D. Soldo, B. (1988): Household Composition Choices of Older Unmarried Women, *Demography* 25, 387-403.
- Zweifel, P. and Strüwe, W. (1996): Long-Term Care Insurance and Trust Saving in a Two-Generation Model, in *Long-term Care: Economic Issues and Policy Sollutions* edited by R.Eisen and F.A. Sloan.(Kluwer Academic Publishers)

(Roland Eisen フランクフルト大学教授)

## 投稿（研究ノート）

## アメリカ福祉改革再考 ——ワークフェアを支える仕組みと日本への示唆——

藤原千沙  
江沢あや

### I はじめに

本稿は、ワークフェア型の改革が進められつつある日本の母子福祉政策の課題を探るために、先行する1996年のアメリカ福祉改革について、ケースロード<sup>1)</sup>低下の背景とワークフェアを支える仕組みを考察するものである。

アメリカの公的扶助は、子どものいる家族を対象とするTANF(Temporary Assistance for Needy Families:貧困家族一時扶助)、障害者・高齢者を対象とするSSI(Supplemental Security Income:補足的所得保障)のほか、現物給付としてFood Stamps(食糧切符)およびMedicaid(医療扶助)、さらには州や自治体が独自に運営するものとしてGeneral Assistance(一般扶助)が存在する。AFDC(Aid to Families with Dependent Children:要扶養児童家族扶助)を廃止しTANFへと置き換えたアメリカ福祉改革の経緯や内容については、すでに日本でも数多く紹介してきた[カマーマン1997;西崎1998;下夷1999;後藤2000;小池2000;新井2002;杉本2003;青木2003;根岸2004;阿部2004など]。その大きな特徴は、①TANFの権限を州に委譲し連邦から州への補助金を一括補助金として固定化したこと、②州に対してTANF受給者の最低就労参加率を設定し週30時間以上(末子が6歳未満の場合は20時間以上)就労活動に参加させることを義務づけたこと、③連邦財源を用いるTANFの支給期間を生涯60カ月(5年)に限定したこと、などである。TANFは連邦政府の責任の下で

保障される権利(entitlement)としての性格を失い、手当を受け取るためには就労活動の義務が課されること、義務が満たせない場合は制裁規定により手当が減額または停止されること、さらに給付は生涯で5年間に限られるといった契約的な意味をもつようになった。1996年8月から2002年9月までの間に、TANFケースロードは世帯数で54.1%、支給者数で59.2%と大きく減少した[USDHHS 2004, I-Table A, B]。

18歳未満の子を養育する家族が対象であるTANF受給世帯の多くは母子世帯であり、日本の制度としては、低所得母子世帯に支給される児童扶養手当、あるいは低所得世帯一般に支給される生活保護に相当する制度である<sup>2)</sup>。日本においても離婚の増加とともに母子世帯数の増加を背景として、児童扶養手当や生活保護の受給世帯が増加していることから、福祉手当の支給に重点を置くのではなく就労による自立を支援するといったワークフェア型の改革が進められている。

たとえば2002年の母子福祉改革では、子育て支援策や就業支援策が拡充される一方、勤労所得の増加により児童扶養手当を遞減する仕組みが導入され、受給者の46%が手当減額の対象となった[藤原2003]。また「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」(児童扶養手当法第2条)と自立への努力義務が明記され、「正当な理由がなくて、求職活動その他厚生労働省令で定める自立を図るための活動をしなかったとき」は、手当の全部または一部を支給し

ないことができるとする条項が設けられた(同法第14条)。さらに「支給開始月の初日から起算して5年」または「手当の支給要件に該当するに至った日の属する月の初日から起算して7年」を経過したときは、身体上の障害等のある場合を除き、最大2分の1まで手当額を減額する規定が導入された(同法第13条)。

生活保護についても2005年度より自立を図るための技能習得費や就職支度費などの「生業扶助」が拡充され高校就学費用が認められる一方、母子・父子世帯や子を祖父母等が養育する世帯に認められていた「母子加算」の対象が18歳から15歳の年度末までに制限され、一部母子世帯の生活保護基準が引き下げられた。また、生活保護の制度目的のひとつである「自立助長」を実質化するための「自立支援プログラム」が新たに導入され、現在、各地方自治体は、地域の現状や社会資源等を踏まえて、生活保護受給者の自立・就労支援に活用する多様で重層的なメニューの開発と実施を模索している。

児童扶養手当や生活保護を受ける母子世帯を就労による自立へと結びつけるという政策課題に直面している日本において、福祉受給者に就労要件を課し、福祉受給期間にタイムリミットを設けるアメリカ福祉改革は、福祉受給者の大幅な減少につながる魅力的な政策モデルに映る。しかしTANFケースロードから離れた人たちが必ずしも安定した仕事につき経済的自立を成し遂げたわけではない。また連邦から州に権限が委譲されたTANFの運用は複雑であり、連邦規定の特徴のみで福祉改革の性格を評価することもできない。本稿は、福祉受給者の就労による自立という意味においても、財政支出の削減という意味においても、TANFケースロードの指標で改革の成否が測れるものではないことを主張する。また、タイムリミットや就労要件といった特徴がワークフェアを実質化するのではなく、福祉制度の枠内・枠外における柔軟で広範な取り組みが重要であることを主張する。

本稿の構成は以下のとおりである。第II節ではTANFの制度運用上の視点からケースロード低下の背景を考察し、第III節はワークフェアを支える

仕組みとしてTANF制度の枠内外における取り組みを考察する。第IV節ではアメリカ福祉改革を踏まえた日本の政策への示唆を述べ、第V節を結語とする。

## II ケースロード低下の背景

TANF ケースロードの低下はアメリカ福祉改革を象徴するものであり、改革を評価する側も批判する側も、TANF受給者の急激で大幅な減少を判断基準のひとつとしている。しかし TANF から離れた人たちが必ずしも安定した仕事につき就労による自立を達成したわけではない。TANF退出者の追跡調査を整理した阿部[2004]によれば、① TANF退出者の約 60 % は退出直後には就労しているが、その仕事は不安定であり、退出後 1 年を通して就労していたのは約 3 分の 1 にすぎない、② 1999 年調査で 20 %、2002 調査で 26 % の TANF 退出者が TANF を再受給している、③ 仕事も他の所得源泉もない TANF 退出者は、1999 年調査で 10 %、2002 年調査で 14 % 存在する、などケースロードから離れた人たちの厳しい現実を指摘している。

ではなぜこれほどまでに TANF ケースロードは低下したのだろうか。好景気が続いたアメリカ経済の影響や後述する EITC 制度の拡充も TANF ケースロードの低下に寄与したことが認められているが、1994 年 3 月以降の月平均受給者数の減少の 4 分の 3 以上は、福祉改革そのものの結果だとみなされている[USDHHS 2003, p.II-5]。しかし、ケースロードから離れた人たちが必ずしも福祉から就労への移行をうまく成し遂げたのではないとするならば、ケースロードの低下を導いた背景と、その後、彼らはどうのようなサポートを受けているのかが明らかにされねばならない。そこで本節では、TANF の制度運用上の視点からケースロード低下の背景を考察する。

### 1 制裁(sanctions)

1996 年から 1998 年にかけて各州で正式にスタートした TANF は、2003 年 1 月までにすべての

州で最初のタイムリミットを迎えた。しかし2002年度にTANFから離れた203万家族のうち、タイムリミットに達したことを理由とする割合は3%であり、いまだきわめて少ない。雇用されたことを理由にTANFから離れた割合も17%にすぎず、結婚を理由とする割合は0.1%とわずかである。TANFから離れた理由で最も多いのは、TANFの受給資格にかかわるケースマネージメントに協力しなかったという理由であり(21.6%)、就労要件を満たさなかった(4.2%)、他の義務<sup>3)</sup>を果たさなかった(2.6%)といった理由をあわせると、TANFから離れる理由の約3割は受給資格が剥奪された結果である[USDHHS 2004, Table 10:48]。

たとえばケースマネージャーとの面接を無断で欠席したり、受給資格の再認定にかかわる書類や証明書を提出しない場合は「非協力」とみなされ、就労要件を満たさない場合と同様、制裁規定が適用される。イリノイ州の場合、要件を満たすまで最大3カ月間、TANFの金額を半分に削減した後で、それでも要件が満たされない場合はTANFの現金給付を終了させる[University Consortium on Welfare Reform 2002, pp.64-65, p.86]。ニューヨーク市では就労可能と認められた20万ケースのうち4分の1に相当するケースが制裁下におかれていたか活動要件を満たしていなかったとされており[Wiseman 2000, p.235]、ケースロードの急激で大幅な低下の理由のひとつは各州で細かく設けられた制裁規定による。

## 2 時間節約と転換プログラム

タイムリミットに達したことを理由にTANFから離れるケースがいまだ少ないとはいえ、タイムリミット制度はTANF受給者とケースマネージャーの行動に影響を与えている。「生涯で5年」というタイムリミットは、今しばらくは手当を受けない、あるいは1カ月でも早く手当から離れるといった行動は、本人にとって将来的にTANFを受給できる時間が増えることを意味するからである。福祉事務所に相談に来た市民に対してTANFではなく当面の現金を支給する「転換 diversion」プログラムはTANFを受給する権利を侵害しているとして批判的な見方もある

が〔相内 1999〕、医療(Medicaid)、食糧(Food Stamps)、光熱費(Energy Assistance)、住宅(Public Housing)、保育(Child Care Subsidy)といった部分的な支援で対処できるのであれば、将来のためにTANFの時間は節約させたほうが良いというケースマネージャーの判断もあるだろう。このように、時間節約が可能であるというTANFの特徴が、受給資格があってもTANFを申請しない人やTANFから離れる人を増加させ、ケースロードの低下に結びついたと考えられる。このことは当然、制度の捕捉率の低下につながっており、AFDC時代1981～1996年では77～86%で推移していた補足率は2002年のTANFでは48%にまで落ち込んでいる[USDHHS 2005, p.II-18]。

## 3 プログラム・シフト

次に注目すべきは、プログラムのシフト、すなわちケースロードのシフトが生じている可能性である[Karoly et al. 2001; Schmidt & Sevak 2004]。福祉改革以前は、障害のある母子世帯の母親はたとえSSIの受給資格があっても医者による障害認定が必要で手続きが複雑なSSIではなくAFDCを申請することが多かった[Schmidt & Sevak 2004]。しかし、TANFのタイムリミットと就労要件は、障害のある母子世帯の母親にSSIを選択するインセンティブを増加させた。SSIは福祉改革以後、市民権のない者等に対して制限されるようになったが、現在のところタイムリミットも就労要件も課されていない。SSIの財源は州独自の補填以外はすべて連邦政府によってまかなわれているため、TANFからSSIへ受給者がシフトすることは州にとってもメリットがある。

またAFDCとTANFのケースロード変化を判断するうえでは、他の福祉プログラムとの関連に注意する必要がある。福祉改革以前、母子世帯にとってAFDCは他の福祉サービスを受け取るチケットの役割を果たしており、AFDC受給者とMedicaid受給者、Food Stamps受給者はほぼ重なっていた。しかし福祉改革以後、現金給付とその他の福祉プログラムは明確に分けられた[Greenstein & Guyer 2001]。つまりTANFは受給しないが

Medicaid や Food Stamps は受け取っているという母子世帯が増加したにもかかわらず、連邦政府が州に報告を求めるケースロードは TANF 現金給付のケースロードのみである [Swartz 2001 ; ザビッキー 2003]。それゆえ、AFDC と TANF の現金給付のケースロードを比較するだけでは、全体としての福祉をとらえるには十分ではなく、TANF の現金給付を受けていないことが必ずしも福祉からの離脱を意味するわけではない。障害のある母子世帯が SSI へ移行した可能性も考慮すると、アメリカ福祉改革は、TANF 受給者を労働市場にシフトさせただけでなく、他の福祉プログラムのケースロードにシフトさせたという見方も可能である。

### III ワークフェアを支える仕組み

TANF ケースロードの低下が必ずしも単純な福祉から就労への移行を意味しないのと同様、タイムリミットや就労要件がそのまま福祉受給者に就労への移行を促すわけではない。重要なのは「働くことが報われる仕組み making work pay」をいかに構築するかであり、州によってはタイムリミットや就労要件を柔軟に適用しつつ就労による自立を実質化する取り組みもみられる。また TANF の一括補助金は連邦財政支出の削減を意味するのではなく、連邦・州あわせた多くの財政支出がワークフェアの実現を支えている。本節ではアメリカ福祉改革後のワークフェアを支える仕組みとして TANF の枠内外における制度運用上・財政上の取り組みを考察する。

#### 1 タイムリミットの解釈と運用

生涯で 5 年の受給期間制限は TANF 最大の特徴であるが、州はそれぞれ異なるタイムリミット・ポリシーを持ち、その運用も複雑である。州政府からのデータを集約して毎年連邦議会に提出される TANF 年次報告書の 2004 年版によると、2 つの自治領とグアム準州およびコロンビア特別区を含めた 54 州のうち、タイムリミットを 5 年に設定しているのは 41 州であり、5 年以下の州が 8 つあるものの、マサチューセッツ州やミシガン州など 5 つの州には生

涯タイムリミットは存在しない [USDHHS 2004, Table 12:10]。もっとも、5 年を超えて連邦財源を使うことはできないため、それらの州は州の財源を用いて TANF と同様の給付を継続して行っている。

またタイムリミットを設けている州のなかでも、カリフォルニア州やインディアナ州など 8 つの州では、タイムリミット到達後も子どもに対する手当分は継続して給付している [USDHHS 2004, Table 12:10]。このような「子どものみケース child-only cases」は、世帯としてタイムリミットに達した場合だけでなく、親の事情で TANF が受けられない場合（親が就労要件を満たさず制裁を受けている、親に市民権がない等）や、障害を理由に親は SSI を受けている場合なども含まれる。TANF ケースロードに占める「子どものみケース」の割合は、親を含めたケースが減少するなか相対的に増加しており、親の制裁ケースを除いても、1996 年度の 21.5 % から 2002 年度には 36.6 % に及んでいる [USDHHS 2004, I-Figure E]。このような「子どものみケース」には就労要件は課されず、タイムリミットも適用されない。

タイムリミットの運用の多様性を担保しているのは、連邦政府がケースロードの最大 20 % まで認めている免除制度 (exemption) である。各州はそれぞれ、どういったケースにタイムリミット適用を免除するかを規定しており、たとえば、親本人に病気や障害があるケース、親が障害のある家族のケアをしているケース、利用可能な子どもの保育手段がないケース、DV の被害を受けていたケースなどに対しては、タイムリミットの適用除外とする州が少なくない [SPDP 2001 ; Bloom et al. 2002, pp.108-109]。イリノイ州では、ひとり親が週 30 時間以上（ふたり親は週 35 時間以上）働いている場合は「Stopped Clock 制度」を適用し、タイムリミットに換算する TANF 受給期間の時計の針を止めている [University Consortium on Welfare Reform 2002, p.3, 86]。

さらに連邦基準を超えて、ほぼすべての州はタイムリミット到達後の延長制度 (extension) を規定している。免除の基準と同様、本人や家族に障害があることなどを基準とする州が多いが、興味深

いのは半数以上の州で規定されている「誠実努力 Good-Faith Effort」という基準である[Bloom et al. 2002, pp.110-112]。つまり、TANF受給者が就労活動の義務を果たし、ケースマネージャーの指示通りに職業訓練や求職活動を続けてもなお、TANFの受給資格を超えるほどの賃金が得られる仕事に就けない場合は、タイムリミット到着後もTANFは延長される可能性がある<sup>4)</sup>。

## 2 就労活動の多様性

TANF受給者は原則として週30時間以上の就労活動が義務づけられている。しかし「就労活動 work activities」の意味は幅広く、①通常の雇用、②補助金つきの民間雇用、③補助金つきの公的雇用、④就労体験、⑤OJT、⑥求職活動、⑦コミュニティ・サービス、⑧12カ月以内の職業教育、⑨雇用と直接関連した技能訓練、⑩雇用と直接関連した教育、⑪高卒資格を得るための学校への出席、⑫コミュニティ・サービス従事者の子どもの保育の提供、とさまざまである。何を「就労活動」と認めるかは州の判断に委ねられており、たとえば、コロンビア特別区を含めた51州のうち「OJT」を就労活動として認めているのは、1999年10月時点で45州であり(自治体の裁量2州、不可4州)、就労活動と認める州であっても15州がその期間を6カ月以内に制限するなど、各州で違いがある[SPDP 2001]。また51州のうち34州は、2年制あるいは4年制大学への進学を就労活動として認めている(自治体の裁量4州、不可13州)。うち一部の州は他の就労活動との両立を条件としたり期間を制限しているものの、高等教育まで「就労活動」として認めるというのは、TANFの特徴のひとつである就労要件のイメージを柔軟にする[Greenberg et al. 2000, p.31]。

このように実際の就労だけではなく雇用可能性を高めるさまざまな活動が「就労活動」として認められているが、TANF受給者の就労活動参加率は、1997年の30.7%から1999年の38.3%までいったんは増加したものの、2000年34.0%，2001年34.4%，2002年33.4%と近年は低下傾向にある[USDHHS 2004, III-Figure A]。ところで、連邦政

府は州政府に対してTANF受給者の最低就労参加率を設定しており、2002年以降、ひとり親の場合50%，ふたり親の場合は90%である。最低就労参加率を達成できない州は連邦政府からの一括補助金が最大21%まで削減される。しかし2002年度のTANF受給者の就労参加率は連邦平均で33.4%(ふたり親では49.4%)であるにもかかわらず、グアム準州以外すべての州が連邦政府が定める最低就労参加率を満たしたとされる[USDHHS 2004, Table 3:1:a]。

その理由は第一に、就労活動を免除されているTANF受給者が多いからである。各州は就労活動の免除を認める範囲を定めており、「乳幼児がいる」(44州)、「病気や障害がある」(34州)、「DV被害者」(24州)などは代表的な就労活動免除基準である[SPDP 2001]。またTANF受給者であっても「子どものみケース」はそもそも就労要件は課せられない。その結果、2002年度のTANFケースロード206万世帯のうち半数にあたる102万世帯(49.5%)は就労要件が課せられる対象ではなかった[USDHHS 2004, Table 3:3:a]。

第二の理由は、福祉改革直後の大幅なTANFケースロードの減少によって、連邦政府が定める最低就労参加率の実質的な率が低下したことである。ひとり親の場合50%という名目基準(nominal standard)は、各州のTANFケースロードの削減程度によって調整された結果、2002年度の有効基準(effective standard)は連邦平均でたったの4.5%となった。ふたり親の90%という名目基準も2002年度の有効基準ではほんの20.6%にすぎない[USDHHS 2004, III-Figure B]。TANFの連邦規定は州政府に対してTANF受給者の就労活動参加を義務づける厳しいものであるが、その数値目標は柔軟に判断され運用されている<sup>5)</sup>。

## 3 給付水準と受給資格の拡大

TANFの給付水準はAFDC時代から州間格差が大きく、福祉受給者が高水準の給付を求めて州間を移動する「福祉マグネット効果」を避けるために、州による給付水準の切り下げレースが行われることが懸念されてきた[西崎 1998; 小池

2000 ; 後藤 2000 ; 廣川 2002 など]。しかし 1995 年 7 月時点の AFDC と 2002 年 6 月時点の TANF を比べた場合、給付水準を引き下げた州はコロンビア特別区を含めた 51 州のうち 4 州にすぎず、逆に 19 州が給付水準を引き上げている [USDHHS 2004, Table 12:2]。受給資格を認定する際の所得制限も多くの州が緩和しており、たとえば 1996 年 7 月時点の AFDC と 1997 年 10 月時点の TANF を比べた場合、8 州が所得制限を引き下げたのに対して、引き上げた州は 23 州に及ぶ [Gallagher et al. 1998, Table III.3]。また日本の生活保護受給者は車の所有も使用も原則として認められていないのに対して、TANF 受給者はすべての州で車の所有が認められており、車は資産制限の対象外とする州が少くない [USDHHS 2004, Table 12:6]。

さらに注目すべきは勤労控除の拡大である。勤労控除はウィスコンシン州を除くすべての州で認められており [USDHHS 2004, Table 12:5]、具体的な仕組みは州によって異なるものの、たとえば TANF 受給者の勤労所得が月額 \$1,000 の場合、給付水準の決定にあたり勤労所得として認定されるのはニューヨーク州では \$446、イリノイ州では \$330 である<sup>6)</sup>。AFDC 時代と比べて多くの州で所得制限が緩和されただけでなく、所得として認定する範囲を勤労控除で縮小することにより、就労によって所得制限を超えることへの恐れ（福祉から離れることへの恐れ）を緩和し、TANF 受給者に就労インセンティブを与えていている。

#### 4 TANF 資金

連邦政府が州政府に交付する一括補助金は、州に対して福祉受給者削減のインセンティブと制度運用のフレキシビリティを与えるものであるが、その金額は、① 1992 年から 1994 年の平均、② 1994 年、③ 1995 年、のうち最も高い額を基準として、人口の増減や失業率等の指標が付加的に加味されている。また連邦政府は TANF 一括補助金を交付する条件として州政府に対して MOE (Maintenance of Effort : 繼続努力) の支出を義務づけており、州政府は 1994 年 AFDC 関連支出の

80 % を独自に支出しなければならない。ところで根岸 [2002] が指摘するように、1990 年代前半は AFDC 受給者がアメリカの歴史上最も多かった時期にあたり、TANF 一括補助金も MOE も歴史上最も高い金額で固定化されたことに留意する必要がある。すなわち州政府にとって、1990 年代前半の AFDC 受給者と比べて TANF 受給者は半減したにもかかわらず、連邦政府からの一括補助金はピーク時の金額が交付され、州政府の支出も継続することが義務づけられていることから、TANF に関連する州独自のプログラムや就業支援策を実施する財政的な裏づけを有することとなった。

その結果、多くの州では TANF から離れた人に對してもある程度の所得に達するまで支援を継続している。会計検査院 (GAO) が行った 25 州の調査によれば、TANF ケースロードとしてカウントされる現金給付受給家族の 46 % 以上に相当する家族は、現金給付を受け取っていないものの TANF 補助金によって支払われたサービスを受けとっている [USGAO 2002, p.9]。たとえばニューヨーク州は TANF の所得制限を超えた人に対しても職業訓練や賃金補助を継続するため「TANF200 % サービス」と称するプログラムを用意し、所得が貧困ラインの 200 % (2005 年度は 3 人家族で年間 32,180 ドル) に達するまで就業支援を続けている [NYSDL 2000]。このように、TANF から離れた人たちへの支援を継続して行うことは、TANF 受給者が手当から離れることへの恐れを緩和し、また、いったん手当から離れた者が再び手当受給者に戻ることを防止するために重要な施策である。

#### 5 TANF 以外の補助金プログラム

TANF 以外の補助金プログラムも創設・拡大された。最も規模が大きいのは保育に対する補助金である。子どもの保育は、母子世帯の母親が働く際に直面する問題であり、「利用可能な保育がないこと」は TANF 受給者の就労活動やタイムリミットの適用免除の基準にもあげられる問題である。福祉改革以降、連邦政府は州に対する「保育一括補助金 Child Care and Development Block Grant」を拡大し、多くの州は現金給付の削減で節

約したTANF資金の一部を保育補助に回している[杉本2003, p.153; CEA2001, pp.201-202]。

また前述したようにAFDCの受給資格とほぼ重なっていたMedicaidは福祉改革によってTANFとは切り離され、TANF受給者以外の低所得世帯にもその適用が拡大された。さらに連邦政府は、Medicaidの所得制限は超えたが勤め先に健康保険がなく民間保険への加入がいまだに困難な低所得世帯に対して1997年「児童健康保険プログラム Children's Health Insurance Program」を創設し、州が子どもにMedicaidの適用を認めるか別の健康保険に加入させることを財政的に援助している[CEA2001, pp.230-231]。

同じく1997年には「福祉から就労への補助金 Welfare to Work Grants」が創設され、長期のTANF受給者や子どもの養育費支払いの義務を負う父親等に対する職業訓練、あるいはそれらの人々を雇い入れた企業への税額控除等、州が行う就業支援策に対する連邦政府の助成金が設けられた[杉本2003, p.172; Nightingale & Brennan 1998]。

このように福祉改革以降、福祉受給者の就労による自立という目的を達成するためにTANF以外の資金が拡大・創設されており、州がTANF受給者のみならずTANFから離れた人たちへの支援を継続して行うことを連邦政府は財政面で支えている。

## 6 税制を通した給付

職業訓練や保育サービスといった就業支援策が効果をあげ福祉受給者の就労を促したとしても、それは必ずしも貧困から抜け出ることを意味しない。むしろ働くことに付随するコスト(保育費、交通費、被服費等)は世帯の可処分所得を減らす可能性がある。Edin & Lein [1997]の研究は、AFDC時代には就労インセンティブがほとんどなかつたこと、すなわち、勤労所得の増加はAFDCとFood Stampsの給付額を減少させ、保育費用と通勤費用の増加を招き、結果的に、多少高い収入を得たとしてもより多くの困難に直面している母子世帯の暮らしを明らかにしていた。就労による

自立を促進するためには、働くことが報われる仕組みを構築することが必要であり、EITC(Earned Income Tax Credit: 勤労所得税控除)はアメリカ福祉改革後の支援のあり方を検討するうえで欠かせない制度である。

EITCは還付可能な税額控除であり、控除額が課税額を上回った場合には、負の所得税と同様マイナス分が給付される。たとえ最低賃金でも年間フルタイム働けばEITCとあわせて貧困ライン以上の所得が得られるよう設計されており、福祉改革と連動して連邦最低賃金が1996年と1997年に引き上げられる一方、EITCも1994年から大幅に引き上げられた。

このような負の所得税型の税制はアメリカ以外でもイギリス、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、ベルギー、フランスなど多くの先進国において1990年代から2000年代にかけて普及した[Myles & Pierson 1997; 内閣府政策統括官2003]。その仕組みは各国で異なるが、アメリカEITCの特徴は、働いている人が対象であることと、扶養している子の有無と数により控除額が変動することである。たとえば2005年度では、子のいない労働者がEITCの適用を受けるのは調整した総所得が年間11,750ドル以下の場合であり、最大控除額は399ドルである。それに対して、子1人を扶養している労働者の場合は年収31,030ドルを超えるまで最大2,662ドルが控除され、子を2人以上扶養している場合は年収35,263ドルを超えるまで最大4,400ドルが控除される[IRS 2006a]。

表1はニューヨーク州の課税モデルである。2005年の勤労収入が18,000ドルであるMs. Andersonは、110ドルの連邦所得税を払うものの、その40倍に相当する金額を連邦および州政府からEITCの形で受け取ることができる。勤労所得が10,712ドルで3人の子のいるMs. Lewisは所得税を支払わないにもかかわらず、確定申告することにより連邦から4,290ドル、州から1,287ドルのEITCを受け取ることができる。Mr. Smithの場合、勤労収入が少ないと扶養する子がないことから、EITCの金額は前2者と比べて少ない。

表2は同じひとり親の有業者と無業者をモデル

表1 ニューヨーク州の課税モデル(2005年度)

	Ms.Anderson ひとり親, 子2人	Ms.Lewis ひとり親, 子3人	Mr.Smith 子どもなし
2005年勤労収入	18,000	10,712	4,900
連邦 所得税	-110	0	0
NY州 所得税	0	0	0
連邦 EITC	3,630	4,290	377
NY州 EITC	999	1,287	113
可処分所得	22,519	16,289	5,390

出所) The New York State Community Action Association (2006) Helping Hands Tool-Kit : A Professional's Guide to Assistance Programs, TAX PROGRAMS, Earned Income Tax Credit (<http://www.nyscaaonline.org/Helpinghandsweb/index.htm>). p.14 より作成。

表2 有業・無業のひとり親の可処分所得モデル(1986年, 1998年)

	1998年米ドル			
	ひとり親(無業)		ひとり親(有業)	
	1986年	1998年	1986年	1998年
勤労収入	0	0	10,000	10,000
連邦所得税, 保険料等	0	0	-879	-765
AFDC/TANF, Food Stamps	8,804	7,717	2,602	2,602
保育費	0	0	-2,000	-2,000
EITC	0	0	777	3,756
保育費補助	0	0	164	1,000
可処分所得	8,804	7,717	10,664	14,593

出所) Ellwood, D. T.(2000) "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements." National Tax Journal, Vol.53, No.4, Part 2, pp.1066-1067 より作成。

に、1986年と1998年の可処分所得を比較したものである。無業者の場合、福祉手当(AFDC/TANF, Food Stamps)が減少したことで可処分所得も8,804ドルから7,717ドルへ12%低下しているが、有業者の場合はEITCと保育費補助が拡大したことで可処分所得が10,664ドルから14,593ドルへ37%増加している。1986年時点の有業者の可処分所得(10,664ドル)は無業者のそれ(8,804ドル)と21%の差しかなかったのに対して、1998年時点(14,593ドル/7,717ドル)では89%もの差が生じていることにも注目したい。すなわち無業者に対する現金給付は確かに削減されたが、有業者に対する金銭的な

給付は増加し、可処分所得の増加という形で「働くことが報われる仕組み」を実質化している。

2005年度のEITC適用者は2190万人、控除総額は397億ドルであり、このうち還付方式に基づき給付を受けた者は1890万人(適用総数の86%)、給付額は346億ドル(控除総額の87%)にのぼる[IRS 2006b, p.9]。2002年のTANF受給者数は500万人、TANF現金給付に対する財政支出は連邦・州あわせて94億ドルであることと比べると[USDHHS 2004, I-Table B, II-table A], EITC適用者およびその財政規模の大きさが理解できよう。

注意すべきはこのEITCは福祉予算には該当し

ないことである。TANF の連邦支出は一括補助金として固定化されたが、TANF 受給者の就労を支援するための補助金は拡大し、働いても低所得である場合は福祉ではなく税制をとおした給付が行われている。

#### IV 日本への政策的含意

日米の母子世帯をめぐる政策変化には表面上いくつかの共通点がある。両国ともに母子世帯の数的増加が低所得母子世帯を支援するための社会保障給付費の増加をもたらし、公的な財政支出への関心を引き起した。またアメリカ同様、日本においても、現行の福祉制度が母子世帯の就労・自立意欲を阻害し、福祉依存を招くものであるという言説が登場した。すなわち、母子世帯の生活保護基準が高くなる「母子加算」制度は生活保護を受けていない低所得母子世帯との均衡を失しており、生活保護から抜け出る意欲をなくすことであること、また、「全部支給」「一部支給」の2段階制だった従来の児童扶養手当はその切替部分に勤労所得と可処分所得の逆転現象が生じており、勤労所得に応じて手当額を細かく設定する2002年改革は母子世帯の就労意欲を高めるための改革であることなどである。児童扶養手当受給開始5年後の削減についても、母子世帯になった直後に支援を重点化することで「早期自立」を促す仕組みとして位置づけられている[藤原2003]。

しかし AFDC 受給者の就労率が低かったアメリカとは異なり、母子世帯の就労率が 80 %以上と高い日本では、生活保護を受けたる母子世帯でもその半数が就労しており、児童扶養手当にいたっては就労意欲を阻害するどころかむしろ就労と補完的関係にあることが確認されている[阿部・大石2005]。母が子をフルタイムでケアすることを国家が保障する母性保護主義の終焉[Orloff 2001]と性格づけられるアメリカ福祉改革とは異なり、日本の政策では母子世帯の母は戦後一貫して働くことが奨励され就労支援策が重視されてきた[藤原2005b]。また、保育施設が認可・認可外を含めて全国に広く普及している日本と比べて、アメリカで

は利用可能な保育手段の確保は日本以上に難しい課題であり、一般的に就労問題とは結びつかない医療保険へのアクセシビリティは、低所得者が福祉から離れて就労自立を達成するのに欠かせないアメリカ特有の問題である。

このように日米の母子世帯をめぐっては社会背景や就労環境をはじめ多くの違いがあるが、低所得母子世帯を支えるアメリカ福祉改革後の取り組みは日本の母子世帯政策にも示唆を与える。

第一に、地方自治体の役割的重要性である。アメリカ州政府と日本の都道府県・市区町村では性格は異なるが、各州の実態や政策ポリシーに基づき、TANF 連邦基準の枠内・枠外において多様で柔軟な仕組みを模索している州の取り組みからは学ぶものがある。もちろん、州が用意した制度が福祉現場でどれほど実行されているかは別問題であり多くの課題も指摘されている<sup>7)</sup>。だが TANF の連邦規定のみでワークフェアの是非や強弱を判断できないのも確かであり、州が連邦規定を柔軟に運用し積極的な支援を行うことも福祉改革は可能とした。

ところで日本でも国の補助金を削減し税源を地方自治体に委譲する税財政改革が2004年度から2005年度にかけて行われ、生活保護費と児童扶養手当給付費の国庫負担を4分の3から2分の1へ引き下げ、生活保護における生活扶助と住宅扶助の設定権限を地方自治体に委譲する提案が国から示された。両制度は全国統一的に公平・平等に行う法定受託事務であり地方自治体に裁量の余地はなくまた裁量をもつべきではないなど地方側の反対により、生活保護制度の改革は見送られる結果となったが、児童扶養手当の国庫負担は4分の3から3分の1に大幅に引き下げられた。すなわち2006年度以降、児童扶養手当受給者の増加はこれまで以上に地方自治体の財政支出に直結することになったのであり、低所得母子世帯をいかに支援していくのか、地方自治体はこれまで以上に関心をもつことになると思われる。国は2002年改革で児童扶養手当の財政支出を抑制する一方、就業支援策の予算を拡大し、地方自治体が実施主体となる4つの事業を2003年度からス

タートさせたが、2006年度の実施割合は「自立支援教育訓練給付金事業」61.1%、「高等技能訓練促進費事業」48.0%、「常用雇用転換奨励金事業」23.3%と十分ではない〔厚生労働省2006〕。児童扶養手当の国庫負担割合の引き下げは、地方自治体に母子世帯への就労支援策を実施するインセンティブを与えたといえるのか、今後の動向が注目される。

では日本でも、児童扶養手当の制度設計や制度運用すべてにおいて地方自治体に財源委譲と権限委譲を行うべきだろうか。住民の暮らしにより近い地方自治体が、住民の声を聞きながら地域福祉を形づくる意味においては将来的なあり方として考えられるが、仕事と子育ての日々の暮らしに精一杯の母子世帯は、行政に声を届ける力も時間も剥奪されているのが現状である。2006年度から国の補助事業として始まった「母子自立支援プログラム策定事業」や就業支援事業の実施を通して、各地方自治体が母子世帯の暮らしへの理解を深め、仕事と子育てを両立しながら母子世帯が次世代の子どもを育て上げるのに必要な支援策は何か、現在は地方自治体が模索する段階にあるといえる。したがって制度に関する国の責任はいまだ継続すべきと考えるが、当事者の声を取り入れつつ、地域の母子福祉のあり方を形づくった地方自治体に対しては、福祉改革前のアメリカ同様、財源委譲と権限委譲を段階的に行うことも考えられよう。その場合に重要なのは、地方自治体が独自のプログラムを実施するための資金を児童扶養手当制度の枠内外で保証することである。地方自治体は当事者の声を聞きつつ地域の特性を活かした支援策を構築し実施すること、国はその財政的な裏づけを与えることが期待される。

第二に、「働くことが報われる仕組み」の実質化である。アメリカの経験から学べることは、福祉ケースロードの低下は必ずしも単純な福祉から就労への移行を意味しないことである。< TANF → 就労 > だけでなく、< TANF → SSI > < TANF → 保育費補助 + 住宅費補助 > < TANF → 就労 + Medicaid + Food Stamps > < TANF → 就労 + EITC > など、さまざまなバリエーションが存在し、

TANFから離れた後も多くの人々がさまざまな公的支援を受け続けている。TANF退出者が再びTANFに戻ることがないようにするためにも、福祉の中にいる人々だけでなく福祉から離れた人々への支援がきわめて重要である。またこのことは、住宅費、光熱費、食糧費、保育費、医療費、賃金補助といった支援があれば、TANFを受けずに暮らしていくことができるという側面をも示しており、日本においても、医療扶助や住宅扶助などの具体的ニーズについては生活保護本体である生活扶助より緩やかな基準で単給を認める、低所得で子どもを育てている世帯に対しては家賃・保育費・教育費などを補助する、といった支援策が考えられよう。

ところで、このようなアメリカ福祉改革後の支援のあり方は、たとえ所得が生活保護基準以下であっても、仕事、保育所、公営住宅、児童扶養手当を利用しながら、生活保護を受けずに暮らしてきた日本の母子世帯の現実を想起させる。アメリカ福祉改革の理念を日本の母子世帯政策と対比させたカマーマンが、「意図的なのか偶然なのか、日本の児童扶養手当制度は実際、上に述べたのと(アメリカ福祉改革のコンセンサスー引用者)同様の政策思考をもちながらはるか先を行っている」と評価したように[カマーマン 1997, p.48]、実際、日本の児童扶養手当は、生活保護のようなステигマをともなわないこと、受給者の多くが働いていること、年間11~51万円程度の手当であること等、EITCと類似した性格を有している。しかしながら2002年の母子福祉改革は、その児童扶養手当にタイムリミットを設け、手当の支給を受けた母は自立を図らなければならないとする規定を導入するなど、児童扶養手当を受けることは“依存”であると宣言した。だがTANF受給者の就労による自立を実質化するEITCの効果を考えると、児童扶養手当は生活保護を受けないため、また生活保護から離れるために不可欠な制度であると積極的に位置づけることができよう。働いても貧しい母子世帯を福祉依存者とみなすのではなく、「働くことが報われる仕組み」を実質化することは、アメリカ以上に日本の母子世帯政策が直面する課題である。

## V 結語

本稿は1996年のアメリカ福祉改革について、TANFケースロード低下の背景とワークフェアを支える仕組みを考察してきた。児童扶養手当や生活保護受給者が増加している日本では、福祉受給者に就労要件を課し、福祉受給期間にタイムリミットを設けたアメリカ福祉改革は、福祉ケースロードの低下につながる魅力的な政策モデルに映る。しかしTANFから離れた人々は必ずしも就労による賃金だけで生活しているのではなく、さまざまな公的支援を受け続けている。TANFの運用面においてもタイムリミットや就労要件を柔軟に適用しつつ、就労による自立を実質化するための取り組みがみられる。また、税制を通じた給付を含めて大きな財政支出がワークフェアの実現を支えており、働いても貧しいワーキングプアへの支援は福祉改革後も継続しているどころかむしろ強化されている。

TANF受給者とその後の支援にアメリカ社会が大きな関心をよせるのは、そこで次代の社会を担う子どもが育てられているからにほかならない。日本の児童扶養手当・生活保護制度改革においても、ケースロードの低下や歳出削減を政策目標とするのではなく、母子世帯が働きながらひとりで子どもを育て上げることができる社会の実現にむけて、住宅・医療・税制などとも関連させながら制度構築していくことが求められる。

(平成18年3月投稿受理)

(平成18年9月採用決定)

## 付記

本稿は平成14～15年度科学研究費補助金（課題番号14730033）による研究成果の一部である。本稿を作成するにあたり調査研究にご協力いただいた方々、本誌3名の匿名レフェリーの方々に深く感謝申し上げる。

## 注

- 1) ケースロードとは一定期間あるいはある時点での取り扱い件数をさす。TANFケースロードとは

TANFの現金給付の支給世帯数または支給者数である。

- 2) 資産調査をともなう公的扶助という意味では生活保護に該当するが、最低生活水準（貧困ライン）までの給付を保証するものではない定額給付という意味では児童扶養手当に相当する。
- 3) ひとり親であるTANF受給者は、子の養育費の強制徴収プログラム（Child Support Enforcement Program）に協力することが義務づけられているほか、18歳未満のひとり親の場合は、成人の監督下で生活すること、ならびに高等学校を卒業していない場合は高卒資格を得るために学校に出席することが義務づけられている。
- 4) 21カ月という短いタイムリミットをもつコネティカット州においても、調査期間内にタイムリミットに到達した2分の1強の者は、求職活動を誠実に行っていたと判定され、手当の延長が認められている[新井2002, p.275]。
- 5) 連邦政府が定める最低就労参加率は一見シンプルであるが、さまざまな活動を就労活動とみなせることと大幅なケースロード低下の結果、実際に州がおこなう計算は非常に複雑である。そのためTANF受給者の就労参加率は連邦基準を満たしたかどうかを確認するだけにおわり、正確な数字が報告されていない可能性も指摘されている[Wiseman 2000, p.233]。
- 6) ニューヨーク州の勤労控除は最初の\$90と残りの51%であり、 $<\$1000(\text{勤労所得}) - \$90 = \$910, \$910 \times 51\% = \$464, \$1000 - (\$90 + \$464) = \$446(\text{認定所得})>$ と計算される。イリノイ州の勤労控除は67%であり、 $<\$1000(\text{勤労所得}) \times 67\% = \$670, \$1000 - \$670 = \$330(\text{認定所得})>$ と計算される。
- 7) 州がたとえ積極的で柔軟な制度を用意しても福祉事務所やジョブセンターのケースマネージメントが適切に機能しておらず画一的な処遇にとどまっていたり、ケースマネージャーの個人的な知識や裁量に委ねられる部分が大きく受給者の権利として制度適用が保障されるとは限らないなど、福祉現場の報告からは多くの課題が散見される[相内1999; Wiseman 2000; Mink 2002など]。

## 参考文献

- 相内真子（1998）「働くがるもの食うべからず：アメリカ合衆国における福祉制度改革」『人間福祉研究（北海道女子大学）』1号。  
———（1999）「彼らはどこへ行ったのか？：福祉改革1年後のウイスコンシン」『人間福祉研究（北海道女子大学）』2号。  
新井光吉（2002）『アメリカの福祉国家政策』九州大学出版会。  
青木デボラ（2003）「アメリカの貧困家族と自立支援の現実」青木紀編『現代日本の「見えない」貧困』明

- 石書店。
- 阿部 彩(2002)「EITCの就労と貧困削減に対する効果:文献サーベイから」『海外社会保障研究』140号。
- (2004)「アメリカの福祉改革の効果と批判」『海外社会保障研究』147号。
- 阿部 彩・大石亜希子(2005)「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会。
- 尾澤 恵(2003)「米国における96年福祉改革とその後」『レファレンス』635号。
- カマーマン, シーラ B.(1997)「AFDCからTANFへ:アメリカの家族政策の転換と日本への教訓」『季刊家計経済研究』34号。
- 小池治(2000)「アメリカにおける福祉改革と政府間関係」『政経論叢(明治大学)』69巻2・3号。
- 厚生労働省(2006)「平成18年度母子家庭の母の就業支援施策」。  
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/boshi/06/index.html>
- 後藤玲子(2000)「公的扶助」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会。
- ザビッキー, マックス B.(2003)「アメリカ福祉改革への疑問:評価の視点と方法の問題点」渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。
- 下夷美幸(1999)「アメリカにおける母子家族と福祉改革:AFDCからTANFへの移行」『(日本女子大学)社会福祉』40号。
- 杉本貴代栄(2003)『アメリカ社会福祉の女性史』勁草書房。
- 丹波史紀(2004)「わが国におけるひとり親家庭へのワークフェア政策の動向と課題」『総合社会福祉研究』25号。
- 内閣府政策統括官(経済財政-景気判断・政策分析担当)編(2003)「海外諸国における経済活性化税制の事例について」『政策効果分析レポート2002』財務省印刷局。
- 西崎 緑(1998)「我々の知っている福祉の終焉:アメリカ社会福祉改革の行方」山本啓・村上貴美子編『介護と福祉システムの転換』未来社。
- 根岸毅宏(2002)「アメリカの1996年福祉改革と州政府の動向」日本財政法学会編『地方財政権』竜星出版。
- (2004)「アメリカの福祉改革:公的扶助に浸透する市場論理とその現状」渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房。
- 廣川嘉裕(2002)「個人責任・就労機会調停法とデュアルズムの進行:1990年代アメリカ福祉改革の動向」『社会福祉学』43巻1号。
- 藤原千沙(2003)「児童扶養手当の改革と就業支援策の課題」『女性労働研究』44号。
- (2005a)「ひとり親の就業と階層性」『社会政策学会誌』13号。
- (2005b)「福祉と女性労働供給の関係史:母の就業と母子福祉」佐口和郎・中川清編『社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房。
- 湯澤直美(2005)「ひとり親家族政策とワークフェア:日本における制度改革の特徴と課題」『社会政策学会誌』13号。
- Beverly, S. G.(2002) "What Social Workers Need to Know about the Earned Income Tax Credit." *Social Work*, Vo.47, Issue.3.
- Bloom,D., Farrell,M., Fink,B. with Adams-Ciardullo,D. (2002) Welfare Time Limits : State Policies, Implementation, and Effects on Families, Manpower Demonstration Research Corporation. (<http://www.mdrc.org/publications/51/full.pdf>)
- Council of Economic Advisers(CEA)(2001) The Annual Report of the Council of Economic Advisers(2001), U. S. Government Printing Office. ([http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy02/pdf/2001\\_erp.pdf](http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy02/pdf/2001_erp.pdf))
- Edin, K., and Lein,L.(1997) Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work, Russell Sage Foundation.
- Ezawa,A. and Fujiwara,C.(2005)“Lone Mothers and Welfare-to-Work Policies in Japan and the United States”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.32, No.4.
- Gallagher,L.J., Gallagher, M., Perese, K., Schreiber, S. and Watson, K. (1998) One Year after Federal Welfare Reform: A Description of State Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Decisions as of October 1997, The Urban Institute. ([http://www.urban.org/UploadedPDF/307472\\_Tanf2.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/307472_Tanf2.pdf))
- Greenberg, M., Strawn, J. and Plimpton, L.(2000) State Opportunities to Provide Access to Postsecondary Education Under TANF, Center for Low and Social Policy. ([http://www.clasp.org/publications/postsec\\_review\\_2-00.pdf](http://www.clasp.org/publications/postsec_review_2-00.pdf))
- Greenstein, R. and Guyer, J.(2001) “Supporting Work through Medicaid and Food Stamps.” in R.Bank and R.Haskins(eds.), The New World of Welfare, The Brookings Institution.
- Internal Revenue Service(IRS), U.S.Department of the Treasury (2006a) EITC Thresholds and Tax Law Updates (<http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=150513,00.html>)
- (2006b) Internal Revenue Service Data Book 2005 (<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/>)

- 05databk.pdf)
- Karoly, L.A., Klerman, J.A., and Rogowski, J.A. (2001) Effects of the 1996 Welfare Reform Changes on the SSI Program, in R.Bank and R.Haskins(eds.), *The New World of Welfare*, The Brookings Institution.
- Mink, G.(2002) *Welfare's End* (Revised Edition), Cornell University Press.
- Myles, J. and Pierson, P.(1997) "Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States," *Politics and Society*, Vol.25, No.4.
- New York State Department of Labor(NYSDL) (2000) Office of Temporary and Disability Assistance, Local Commissioners Memorandum (OTDA-4037EL).  
[\(<http://www.labor.state.ny.us/Welfare2Work/PDFs/lcm0020.pdf>\)](http://www.labor.state.ny.us/Welfare2Work/PDFs/lcm0020.pdf)
- Nightingale, D.S. and Brennan, K. (1998) The Welfare-to-Work Grants Program: A New Link in the Welfare Reform Chain, Urban Institute.  
[\(<http://www.urban.org/UploadedPDF/Anf26.pdf>\)](http://www.urban.org/UploadedPDF/Anf26.pdf)
- Orloff, A.S. (2001) "Farewell to Maternalism: Welfare Reform, Ending Entitlement for Poor Single Mothers, and Expanding the Claims of Poor Employed Parents." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (San Francisco, August 30, 2001).
- Sawhill, I.V., Weaver, R. K., Haskins, R. and Kane, A.(eds.), (2002) *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, The Brookings Institution.
- Schmidt, L., and Sevak, P.(2004) "AFDC, SSI, and Welfare Reform Aggressiveness: Caseload Reductions versus Caseload Shifting." *Journal of Human Resources*, Vol.39, No.3.
- State Policy Documentation Project (SPDP) (2001) *State Policies Regarding TANF Work Activities and Requirements*, State Policy Documentation Project.  
[\(<http://www.spdp.org/tanf/work.htm>\)](http://www.spdp.org/tanf/work.htm)
- Swartz, R. (2001) What is a "Case" in Post-Reform Wisconsin? : Reconciling Caseload with Workload, Hudson Institute, Welfare Policy Center.  
[\(<http://www.nawrs.org/Baltimore/Papers/m1c1.pdf>\)](http://www.nawrs.org/Baltimore/Papers/m1c1.pdf)
- U. S. Department of Health and Human Services (USDHHS), Administration for Children and Families (2003) TEMPORARY ASSISTANCE FOR NEEDY FAMILIES (TANF) Fifth Annual Report to Congress. (<http://www.acf.hhs.gov/programs/dfa/annualreport5/index.htm>)
- (2004) TEMPORARY ASSISTANCE FOR NEEDY FAMILIES (TANF) Sixth Annual Report to Congress. (<http://www.acf.hhs.gov/programs/dfa/annualreport6/ar6index.htm>)
- U. S. Department of Health and Human Services (USDHHS) (2005) Indicators of Welfare Dependence : Annual Report to Congress, 2005.  
[\(<http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators05/index.htm>\)](http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators05/index.htm)
- U.S. General Accounting Office(USGAO) (2002) "States Provide TANF-Funded Work Support Services to Many Low-Income Families Who Do Not Receive Cash Assistance." in Committee on Finance, U.S. Senate. (<http://www.gao.gov/new.items/d02615t.pdf>)
- University Consortium on Welfare Reform (2002) Welfare Reform in Illinois: Is the Moderate Approach Working? : Illinois Family Study Second Annual Report. (<http://www.northwestern.edu/ipr/publications/papers/ifsyear2.pdf>)
- Wiseman, M.(2000) "Making Work for Welfare in the United States." in I.Lödemel and H.Trickey (eds.), 'An Offer You Can't Refuse': Welfare in International Perspective, The Policy Press.  
 (ふじわら・ちさ 岩手大学助教授)  
 (えざわ・あや スワースモア大学助教授)

# 社会保障法判例

葛 西 まゆこ

国民年金法が学生を強制適用の対象から除外したこと及び若年障害者規定(無拠出制)の対象者を20歳前の傷病による障害者に限定したことが立法裁量の範囲内であるとされた事例

広島高裁平成18年2月22日判決(平成17年(行コ)第2号、障害基礎年金不支給決定取消等請求控訴事件)『判例タイムズ』1208号104頁

## I 事案の概要

1 傷病を負ったX1、X2(原告、被控訴人)は、広島県知事に対して国民年金法上の障害基礎年金支給の裁定を求めたところ、X1、X2が任意加入をしていない満20歳以上の大学生であり、20歳以上の学生を強制適用から除外した当時の国民年金法の規定により「被保険者」に該当しないとして、障害基礎年金を支給しない旨の決定を受けた。そこで、X1、X2は上記国民年金法の規定が憲法14条、25条等に反すること等を理由に、本件各処分の取消しをY1(社会保険庁長官)に求めるとともに、Y2(国)に対して立法不作為等の違法があると主張して国家賠償として慰謝料の支払いを求めた。

2 第1審(広島地判平成17・3・3判タ1187号165頁)は、昭和60年の法改正時においては、学生について強制適用の対象とするかあるいは無拠出制の障害年金の対象とするかどちらかの方策を探るべきであったとして、強制適用除外規定及

び受給除外規定が昭和60年法改正の時点においてもそのまま存続したことは合理的理由のない差別として憲法14条1項に違反し、X1、X2に対する障害基礎年金不支給決定は違憲無効である国民年金法の規定に基づいてなされた行政処分であって違法であるから取り消すべきものである、と判示した。そして、昭和60年法改正の際、20歳以上の学生を障害基礎年金の受給対象とするために必要な改正を行わなかったことは国家賠償法上違法であると判示し、原告一人当たり200万円を限度に国家賠償請求を一部認容した。そのため、Y1、Y2が控訴した。

## II 判旨 原判決一部変更

### 1 強制適用除外規定及び若年障害者支給規定の合憲性について

#### (1) 憲法14条1項違反の判断基準

憲法14条1項は、「合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由とし

てその法的取扱いに区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、何ら同規定に違反するものではない」。「法的取扱いに区別を設けた法律であっても、立法理由に合理的な根拠があり、かつ、その区別が立法理由との関連で著しく不合理でないままだ立法府に与えられた合理的な裁量判断の限界を超えていないと認められる限り、合理的理由のない差別とはいえない」と認められる限り、合理的理由のない差別とはいえない。これを憲法14条1項に反するものとはいえない。

## (2) 昭和34年法の強制適用除外規定(憲法14条1項違反の有無)

拠出制を基本とする「国民年金制度が…一般的に稼得活動に従事して、一定の所得をあげ得る者を被保険者として予定したことには合理性が認められる」。「問題は、上記理由に基づいて学生を強制適用の対象から除外したことの合理性である」。「学生自身はその時点では稼得活動に従事していない以上、…強制適用の対象とすると、親が負担するという結果を事実上強制する結果になることは当然に予想されるところ、保険料の大部分は学生自身の老齢に備えるものであって、その負担を親に強いることには問題とすべき点がある」。また、「強制適用を受けない学生にあっても、…任意加入制度が用意されていた」。したがって、「学生が定型的にみて稼得活動に従事していないことを理由に強制適用対象から除外するということには一定の合理性がある」。被控訴人らは、「学生については、強制適用の対象とした上で、一般と異なる学生用の免除基準」などを設ければ、「何ら不都合はないと主張する」。しかし、「拠出制年金の本質に対立する面がある」し、「20歳以上で一般的・本的にみて稼得能力自体がある点では同じであるにもかかわらず、学生とそれ以外とを区別する」ものであり、不公平を招くなどの「反対論が十分考えられる」。「したがって、立法者が被控訴人らの上記主張のような考え方を探らなかったとしても、裁量の範囲を超えるとはいえない」。したがって、「昭和34年法における強制適用除外規定には一定の合理性があり、同規定が憲法14条1項に違反しているということはできない」。

## (3) 昭和34年法の若年障害者支給規定(憲法14条1項違反の有無)

「国民年金法は、昭和34年の制定当初から、20歳未満の者が障害を負った場合について」、無拠出制の給付である「障害福祉年金を支給する規定(若年障害者支給規定)」を設けていた。これは、「20歳未満の者は被保険者の範囲に含まれないため、20歳前に起こりうる障害につき、保険料を拠出してこれに備えることが不可能であるところ」、若年でこのような障害状態にある場合には、「通常その障害の回復することが極めて困難であり、稼働能力はほとんど永久的に奪われております」、所得保障をする必要性が高いことを考慮し、「福祉政策的措置を講ずることが相当と考えられたためである」。「被控訴人らは、20歳未満の者が障害を負った場合は障害福祉年金を受給できるのに20歳以上の学生が障害を負った場合にはこれを受給できないことには合理的な理由はなく、憲法14条1項に反すると主張する」。しかし、「20歳未満の者は国民年金に加入すること自体が無理であるところ」、学生は「20歳に達すれば国民年金に任意加入することが可能」であり、「両者に対して補完措置を講ずべき必要性は異なる」。また、「一般的にみて稼得能力を有する20歳以上の者のうち学生に対してのみ無拠出の障害福祉年金を支給する」と、「同年齢の学生以外の未就業者」との間に不均衡を生じ、「かといって学生やこれらの者をも無拠出の受給対象に含めると、同年齢の就業者…が保険料を未納付の場合に受給できることとの間に不公平感を醸成し、ひいては国民年金制度の根幹を危うくする危険がある」。これに対し、被控訴人らは、「任意加入制度は、保険料免除制度を伴っていなかったことや広報が不十分であったため、機能不全に陥っていたのであるから」、その存在は合憲性の支えにはならないと主張する。しかし、「任意加入制度が保険料免除制度を伴っていないかったからといって、直ちに不当であるとはいえない」し、「保険料免除制度には、拠出制年金の本質に対立する面」があり、「学生にとって実質的に意味のある免除制度を設けようとすると、学生以外の者との間の不公平を招く等の問題がある」。

さらに任意加入が低調であった理由は、「広報のあり方というよりは学生時代に加入するメリットを余り感じないということに根本的な原因があつたものと推認される」。「以上によれば、若年障害者支給規定がその受給対象者を20歳未満の者と定めたことにも一定の合理的な面があるのであって、同規定が憲法14条1項に反するということはできない」。

#### (4) 昭和60年法の強制適用除外規定(憲法14条1項違反の有無)

「昭和60年法においても、学生は、国民年金法の強制適用の対象とはされなかつたが、その合理性如何については、昭和34年法に関して既に述べたとおりであるから」、「強制適用除外規定が憲法14条1項に違反するとはいえない」。被控訴人らは、高等教育への進学率も昭和34年法制定当時よりも著しく増加したことを指摘するが、「これは、一般に就労していると考えられる年齢を20歳よりも引き上げなければ不合理であるというほどの事情の変動とはいえない」。その他、「無年金障害者についての問題意識から種々の議論が交わされてきたという経過を考慮しても、上記判断を左右するものではない」。

#### (5) 昭和60年法の若年障害者支給規定(憲法14条1項違反の有無)

「昭和60年法は、若年障害者に対し、障害福祉年金に代わり拠出制の障害基礎年金と同額の無拠出の障害基礎年金を支給するとした」。また、「高等教育への進学率も昭和34年法制定当時よりも著しく増加し、昭和34年法以降、無年金障害者についての問題意識から種々の議論が交わされてきた」。しかし、「①若年障害者は、学生と異なり、国民年金に任意加入すること自体が不可能であること、②進学率が高まったとはいえ、同年齢の学生以外の者が存在する以上、学生に無拠出の障害基礎年金を支給すると、これらの者との間に不均衡を生ずることは、昭和34年法と同様である」。「したがって、昭和60年法においても、若年障害者支給規定が憲法14条1項に反するとまではい

えない」。

#### (6) 強制適用除外規定及び若年障害者支給規定の憲法25条違反の有無

「同条にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは抽象的・相対的な概念であつて、その具体的な内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、同条の規定の趣旨を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするから、同条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるを得ないような場合に限って初めて憲法違反の問題が生ずる余地があるといるべきである。強制適用除外規定及び若年障害者支給規定が著しく合理性を欠くものと認められることは、既に述べたとおりである。したがって、これらの規定が憲法25条に違反するとはいえない」。

### III 解説 判旨に一部賛成・一部反対

#### 1 いわゆる学生無年金障害者問題と憲法14条

本判決は、一連のいわゆる学生無年金障害者訴訟のうちの一つである。学生無年金障害者訴訟とは、20歳以上の学生が、国民年金法の1991(平成3)年3月までの国民年金任意加入時代に、これに加入せずに障害を負つても障害年金等を受けられない問題が生じたため、この規定が憲法違反であるなどの訴えがおこされた各地の一連の訴訟をいう<sup>1)</sup>。

学生無年金障害者訴訟は、争われている国民年金法が1条で「国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き」と規定している以上、第一義的には憲法学においては25条の問題として扱われるとも思われるが、一連の訴訟においては14条違反が主として争われてきた<sup>2)</sup>。14条違反の問題として学生無年金障害者問題を扱

うとき、憲法上何が問題となるのであろうか。

### (1) 憲法14条の法意

憲法14条が命ずるのは相対的平等であり、合理的な理由によって異なる取扱いをすることは許されると解するのが通説・判例の立場である〔辻村 2004, p.200〕。判例は平等に関する「合理性」基準をうちだしたとされる待命処分判決(最大判昭和39・5・27民集18巻4号676頁)以降、「合理性」の基準を平等事案に適用し続けているが、学説では14条1項後段列挙事由に基づく区別には厳格審査基準を用いるべきだとの主張〔伊藤1995, pp.249-250; 浦部2006, p.109〕がほぼ通説化している。また、「平等」という観念は、比較を前提としている以上、法律上の均一取扱いを要請するものであり、その意味では形式的平等を第一義的には志向している〔樋口ほか1994, pp.311-312(浦部法穂執筆)〕。憲法による平等の保障が実質的平等を志向する社会権的性格を持つと解する余地はあるとはいえ、14条1項は裁判規範としてはあくまで法的取扱いの不均等の禁止という消極的な意味を持つと解すべきであり、実質的平等の実現は第一義的に社会権条項が担うと解るべきであろう〔伊藤1995, p.242; 樋口ほか1994, p.313(浦部法穂執筆); 辻村2004, p.202; 野中ほか2006, p.274(野中俊彦執筆)〕。

### (2) 学生無年金障害者問題と憲法14条・25条

以上のことを踏まえると、学生無年金障害者問題は、第一に、14条の形式的平等としての面から、「学生」を不当に差別したものではなかったか否かが問題となる。例えば昭和34年法における強制適用除外規定においては、「20歳以上の学生」と「20歳以上の者」との区別が合理的理由を有する区別であるか否か、「学生」は14条後段列挙事由の「社会的身分」に該当するか否かが問題となる。

「社会的身分」の意味について、判例は「人が社会において占める継続的な地位をいう」(前掲最大判昭和39・5・27)としている。学説は①人が社会において占める継続的な地位と解する説(広義説)〔佐藤功1983, pp.217-218〕、②人が社会において

後天的に占める地位であって、一定の社会的評価を伴うものと解する説〔田畠1958, p.13〕、③出生によって決定され、自己の意思で変えられない社会的な地位(狭義説)〔宮沢1971, p.284〕に分かれているが、後段列挙事由に意味をもたせようとするならば①は広すぎて妥当ではない。判例の立場は①に該当するが、判例は後段列挙事由を単なる例示に過ぎないと解している(最大判昭和48・4・4刑集27巻3号265頁等)。③説によれば、自己の選択で身分を取得する「学生」は「社会的身分」には該当しない〔君塚2005, p.76〕ということになる。そして、②説を採った場合には、「学生」は「社会的身分」に該当する可能性があるということになり、後段列挙事由に単なる例示以上の意義を見出す学説の立場からすれば、厳格な合理性の基準が適用されるべきと主張されることになろう〔野中ほか2006, p.278, 288(野中俊彦執筆)〕。

第二に、14条の実質的平等としての面から、25条が関連したかたちで、学生無年金障害者のおかれた苦境が問題となる。社会権が関連する区別が争点となる場合の憲法判断の方法としては、①社会経済立法に関する立法府の裁量(立法裁量)を認めながらも、生存権が人間の尊厳に直接かかわる「生きる権利」そのものであることに鑑み、その保障の公平という実質的平等を重視して、憲法14条違反の有無を厳格に審査する方法と②生存権規定のプログラム性と結びつけて社会経済立法に関する立法裁量を強調し、平等原則との関係については「最小限度の合理性」の有無の審査をもって足り、むしろそれに止めるべきであるとする方法があると従来指摘されており〔芦部2000, p.85〕、堀木訴訟最高裁判決(最大判昭和57・7・7民集36巻7号1235頁)は、②の立場を採ったもの〔芦部2000, p.88〕と主張されている。社会権での区別が争点となる場合に適切な審査基準は①であるべきなのか、②であるべきなのか、それともそれ以外の方法を探るべきなのであろうか<sup>3)</sup>。

「平等原則は、合理性の問題に還元できるけれども、逆に合理性の問題は必ずしも平等原則の問題にはならない」〔野中ほか2006, p.281(野中俊彦執筆)〕と指摘されるように、そもそも広範な立法裁量

が想定される25条関連事案においては14条違反を主張することが(門地により受給額を変えるなどの、およそ合理的な理由付けが困難であり、端的に人格的価値の評価にかかわるような明白に差別的な区別<sup>4)</sup>を除いては)困難であるようにも思われる<sup>5)</sup>。「裁判所の役割に限界のある生存権の領域においても、少なくとも平等原則が争われる場合には、事件の性質により、差別的取扱いの合理性は最小限度で足りるとせず、それをより立ち入って厳格に審査する『実質的な合理的関連性』の基準(三段階の審査基準の中では中間にある『厳格な合理性』の基準と一般的に呼ばれるテスト)を探ることが要請され」〔芦部 2000, p.88〕、25条の問題に14条が絡む場合には14条の規範的効力として25条の広範な立法裁量に歯止めを掛けるべきとする見解がある<sup>6)</sup>。しかし、「憲法二五条をもって憲法一四条を説明するというタウトロギーでしかないようみえる」〔奥平 1986, p.250〕<sup>7)</sup>と指摘されるように、判例は25条と14条とを明確に分けて論じようとする姿勢は今まで示してこなかったように思われる。そのようなことを踏まえるならば、25条関連事案において14条独自の判断枠組みを適用することは、極めて明白に差別的である事案を除いては困難であり、むしろ25条の法理そのものから検討すべきであって、そこでの審査基準は、その区分が重要な政府利益を促進し、区分の目的と実質的関連性を有しているか否かを審査する厳格な合理性の基準を探るべきと考える<sup>8)</sup>。

## 2 本判決の検討

### (1) 昭和34年法の強制適用除外規定について

#### ① 判例の動向

昭和34年法の強制適用除外規定について、本判決は憲法14条に反しないと判示した。この点については、原審である広島地裁判決(広島地判平成17・3・3判タ1187号165頁)も同旨である。そして、東京地裁判決(東京地判平成16・3・24判時1852号3頁、判タ1148号94頁)も合憲と判示し(控訴審である東京高判平成17・3・25判時1899号46頁も同旨)、新潟地裁判決(新潟地判平成16・10・28判例集未登載、紹介として和田

光弘「学生障害者への障害年金不支給は憲法違反」賃社1382号38頁), 京都地裁判決(京都地判平成17・5・28判例集未登載), 札幌地裁判決(札幌地判平成17・7・4判例集未登載)も合憲としている。

#### ② 検討

この争点で14条が問題とされているとき、比較対象とされているのは「20歳以上の学生」と「20歳以上の者」である。本判決は先述の待命処分判決(最大判昭和39・5・27)を明確に引用しているわけではないが、判旨を見る限りいわゆる「合理性」基準を用いている。では、形式的平等の観点から、本件で問題となっている「学生」は、14条1項後段列举事由の「社会的身分」に該当するとして、厳格な審査基準を適用する余地はないのか。

本判決には「学生」が「社会的身分」に該当するか否かを検討した形跡は見当たらないが、本判決の原審である広島地裁判決は、立法不作為の争点を検討する際に、「国内居住者全員のカテゴリーのうち20歳以上の学生だけが区別されるということ、それだけを素朴に見れば極めて稀有で異常なことである。このような法的取扱いの区別は憲法14条1項がいうところの社会的身分によるものである。」と述べており、前述した②説を採用し、厳格な合理性の基準を用いていると思われる<sup>9)</sup>。少なくとも昭和34年法制定当時は、大学進学率は極めて低く、他の判決においてもその当時は「学生は20歳に達しながらあえて稼得活動に従事することなく自ら学生であることを選択した者(いわゆる「エリート」)」という社会的評価が一般的な社会通念であったと評されたこと(東京地判平成16・3・24判タ1148号123頁)等を鑑みれば、後段列举事由に積極的な意義を認め②説を探った上で、「学生」が、「社会的身分」に該当するとした上で、(結論は合憲とするにせよ)厳格に審査すべきだったのではないかと思われる。

では、厳格な合理性の基準によると、どのような結論になるのか。ここで検討されるべき立法目的と手段との関連性とは、学生を強制適用から除外したことが、国民年金法1条の目的(「障害…によって国民生活の安定がそこなわれることを国民

の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与すること])に反しないか否かであり、本判決がいうような、拠出制を基本とする国民年金制度が被保険者として稼得活動従事者を予定しているということと、その時点では稼得活動従事者ではない学生を強制適用除外とすることとの関連性に集約されるものではないように思われる所以である。しかし、国民年金法1条の目的に照らしてみても、昭和34年法制定当時の立法事実などに鑑みれば、本判決が指摘しているように、拠出制を基本とする国民年金制度において、学生を強制適用対象にすれば保険料負担の問題が生じ、強制適用の対象とした上で免除を設ければ他の区分との関連で不公平を招く恐れがあるなど、学生を強制適用の対象とする手段を採用した場合には、かえって学生以外の者を害する恐れが多分にあり、学生は任意加入も可能であった以上、学生を強制適用から除外することには合理性が認められ、国民年金法1条の目的に照らしても手段として実質的に関連性を有していると認められ、違憲とは断じ得ないと考えられる。

次に、実質的平等の観点から本判決を検討する。本判決では堀木訴訟ほどの緩やかな審査基準は採られておらず、通常の合理性基準<sup>10)</sup>を探っているように思われる。しかし、それが、前述した生存権の保障の公平という実質的平等を重視して憲法14条違反の有無を厳格に審査しようとしたことによる審査なのかどうかは必ずしも明らかではない。もしそうであったとすれば、広島地裁判決や札幌地裁判決のように、より25条論に絡めて老齢年金と障害年金の論点とを明確に区別した上で丁寧に論じる姿勢を打ち出すべきだったのではないか<sup>11)</sup>とも思われるが、結論として合憲としたことは、先に形式的平等のところで述べたことにより、妥当であると考えられる。

## (2) 昭和34年法の若年障害者支給規定について

### ① 判例の動向

本判決はこの点について合憲と判示し、原審の広島地裁判決も合憲としていた。しかし広島地裁判決は合憲とするにあたっても、障害福祉年金の

支給対象として学生と20歳未満の者とを区別することの合理性に疑問を呈していた。また広島地裁判決と同様に東京地裁判決も区別の合理性に疑問を呈しつつも合憲と判断し(東京高裁判決も同旨)、新潟地裁判決も合憲としていた。

### ② 検討

この争点では、「20歳前に障害を負った者」と「20歳以後に障害を負った学生」との区別が問題となっているため、年齢による区別が問題となる。

この争点では、形式的平等と実質的平等を明確に分けて論ずることが困難である。しかしあえていえば、「年齢は確かに本人の意思を離れて決定される。しかし、年齢は時の経過と共に、生きている限り平等に加重するもので、特に成年者を『社会的身分』に含めることは難しい」〔君塚 2005, p.76〕と指摘されるように、この区別に関して後段列举事由に当たるとの理由で厳格審査基準を適用することは困難であろう。また、判例も年齢による区別は社会的身分による差別には当たらないとしたことがある(前掲最大判昭和39・5・27)。したがって、合理性の基準を用いることが妥当であると考える。

そして、合理性の基準によれば、新潟地裁判決が述べたように国民年金法自体が20歳以上の者と20歳未満の者とで完全に異なる制度設計をしていること、本判決がいうように仮に20歳以上の者のうち学生のみに無拠出の障害福祉年金を支給すると、「20歳以上の学生」と「20歳以上の学生以外の未就業者」との間での不均衡が生じること、20歳以上の学生は国民年金に任意加入できたことなどを鑑みれば、当時の状況を前提とすると、合憲とされてもやむを得ないであろう。

さらに、仮に実質的平等の面から厳格な合理性の基準によつたとしても、違憲とまでは断言できないように思われる。この点、広島地裁判決は評価に値する。広島地裁判決は、先の待命処分判決と非嫡出子相続に関する決定(最大判平成7・7・5民集49巻7号1789頁)を引きつつも、いわゆる「合理性」審査よりは詳細に検討している。広島地裁判決は、昭和34年法当時の立法事実に照らして「20歳未満の者」と「20歳以上の学生」との区別

は、「20歳未満の者を障害福祉年金の支給対象とした立法理由〔も、無拠出制の年金制度を創設した理由の一部も〕…学生等にもそのまま当てはまる。…昭和34年法立法の立法事実から判断する限り、障害福祉年金の支給対象として学生と20歳未満の者を区別することは合理性を有しない。」として、不合理性は指摘しつつも、昭和34年法成立の時点では、合理性を欠く程度が著しく、立法府の裁量の限界を超えていたとまではいえないとして、14条1項違反を退けていた。

### (3) 昭和60年法の強制適用除外規定と若年障害者支給規定について

#### ① 判例の動向

本判決はこの争点について合憲と判断していた。一方、原審である広島地裁判決は、「学生を強制適用の対象とするのか、無拠出制の障害年金の対象とするのか、いずれの方法を探るのかは立法者の裁量に属する事項である。しかし、立法府がいずれの判断も採らないことは合理性を欠く判断」だとして、合理的理由のない差別として憲法14条1項に違反すると判断していた。また、東京地裁判決も、昭和60年の法改正時点においては、昭和34年法の合憲性を辛くも支えていた事情はいずれも消滅したとして、違憲と判断した(新潟地裁判決も違憲と判断)。

しかし東京高裁判決は、「昭和60年法改正時点においても、〔学生無年金障害者問題〕について是正すべきかどうかは立法者が…総合的に考慮して判断すべきことであり、…立法の検討作業も積み重ねており、…是正措置を結果として講じていなすこと〔が直ちに憲法14条違反にはならない。…〕昭和60年法が従来障害福祉年金を受給していた者につき障害基礎年金を支給することしながら、…いわゆる学生無年金者につき結果として何らの措置を講じなかったことも、〔憲法14条違反にはならない。〕」として合憲と判断していた。

#### ② 検討

確かに、14条違反で考えれば、「個々の区分で判断すれば直ちに違憲の差別があるかは微妙」〔君塚 2005, p.76〕ではあるため、その意味の限り

において本判決は妥当であるのかもしれない<sup>12)</sup>。しかし、全体としてみたとき、昭和60年法制定時において既に問題性が指摘されていたのにもかかわらず<sup>13)</sup>、学生無年金障害者の問題を放置していくことは、25条に照らして少なくとも積極的に合理的だとはいえない<sup>14)</sup>。本判決は、25条違反を検討するに当たって、「強制適用除外規定及び若年障害者支給規定が著しく合理性を欠くものと認められないことは、既に述べたとおりである。したがって、これらの規定が憲法25条に違反するとはいえない。」として、14条の議論をそのまま25条の議論にあてはめているが、この手法は25条の存在意義を全く無視しているものである<sup>15)</sup>。25条の観点から、厳格な合理性の基準を用いて審査すべきだったといえよう。

もっとも、25条の観点から厳格な合理性の基準を用いたとしても、本件において裁判所が25条に照らして違憲と判断することは、判例の現状に照らせば極めて困難であろう。また、学説においても、最低限度を超える生活の生存権は特定の社会保障制度の創設を求める権利(立法不作為を争う権利)を含まないと指摘されるように〔戸波 2005, p.70〕、25条に厳格な審査を一定程度認める見解においても、その対象は1項の「最低限度の生活」をめぐる水準の確定や、25条に14条が関連した場合の(14条からの視点に重点をおいた)厳格審査にその焦点が当てられてきたように思われる<sup>16)</sup>。しかし、たとえ結論が合憲となるにせよ、十分な理由が付されることに広い立法裁量論との大きな差異があるのであり〔戸松 1982, p.18〕、25条の観点から厳格な合理性の基準を適用すべきであったと考える。

では、厳格な合理性の基準を適用した場合、どうなるのか。先に、昭和34年法の強制適用除外規定のところで述べたように、ここで検討されるべき立法目的と手段との関連性とは、学生を強制適用から除外したことや若年障害者規定を設けなかったことが、国民年金法1条の目的に反しないか否かであると考えられる。そして、手段との関連性を検討してみると、原審の広島地裁判決が(14条の争点においてではあったが)指摘するよ

うに、学生を強制適用の対象とするのか、無拠出制の障害年金の対象とするのか、いずれの方法を探るのかは立法者の裁量に属する事項であるとはいえるが、立法府がいずれの判断も採らないことは合理性を欠いているように思われる(この点、東京地裁判決も立法不作為の争点において同様の趣旨の判示をしている)。判例の現状に照らせば、裁判所が25条に照らして違憲と判断することは期待できないとしても、少なくとも積極的に合理性を認めることはできないことを指摘すべきだったと思われる。

### 3 おわりに

本稿は、14条の適用射程範囲を「明白に差別的な区分」に限定して、あくまで25条による厳格な合理性の基準の適用を主張するものであり、いさか現実味に欠け、理想主義的な議論との批判を受けるかもしれない。しかし25条関連事案において、14条の適用射程範囲は法律で採用されている区分が当該法律の趣旨・目的が許容できるものか否か、「法律の目的からみて同一状況にある者の範囲」と「法律による区分」が合致しているか否かの検証まで含むとしたとしても[植木 2006, p.259]、当該法律の目的が25条関連であれば、その法律による区分設定に広い立法裁量が認められる以上、最終的には14条独自の枠組みが働く余地はあまり広くはないのではなかろうか。

### 注

- 1) 国民年金法の制定と改正経過については、田中[2005]参照。
- 2) 本稿では、立法不作為の問題は取り扱わない。なお、「立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などには、例外的に、国會議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるものというべきである。」とした在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件(最高判平成17・9・14民集59巻7号2087頁)の枠組み

に拠れば、本判決の国家賠償請求は認められる余地はないのかは検討の余地があろう(あわせて、最判平成18・7・13判時1946号41頁参照)。また広島地裁判決が昭和60年法改正の際に学生無年金障害者への対応を怠ったことは「憲法の一義的な文言に違反している」いえるほどに違憲性は達しており国家賠償法上も違法であるとしたことは、東京地裁判決(東京地判平成16・3・24判タ1148号123頁)が社会権領域で立法不作為の憲法訴訟が成立する可能性を開いたと評価された[工藤 2004, p.5 参照]のと同様の評価を理論上受けうるのかもなお検討の余地があろう。

- 3) ②を採用した東京地裁判決を評価するものとして、村田[2005]p.53。
- 4) 佐藤幸治が指摘するように、「差別」はそれ自体否定的含意をもつ言葉であって、「差別」である以上、憲法は許容しないというべきであり、問題は「差別」か「合理的な区別」かにあると解されるべきである。佐藤幸治[1995]p.471参照。関連して、尾形[2006]p.322参照。
- 5) 葛西[2006]p.63参照。あわせて、堀[2004a]p.155参照。
- 6) これに対して、生存権に関する区分であれば厳格度の高い審査基準が適用されるべきであるとする議論は25条違反を審査する際に斟酌すべきであり、14条に関する違憲審査基準は、別異取扱によって分配される利益の性質ではなく、別異取扱の指標に基づいて決定されるべきだとするものとして、植木[2006]p.123。
- 7) この点、戸松秀典も、堀木訴訟最高裁判決は生存権の広い立法裁量論を背景にして区別が合理的であることを簡単に結論付けており(堀木訴訟最高裁判決は、憲法25条の要請にこたえる法令において14条違反の問題が生じることを述べつつも、その後の14条論は単に原審の判決を引用しているのみであった)、生存権の実現について、平等原則の固有の観点から厳格度を増した審査をする可能性に最高裁は踏み込んでいないと批判している。戸松[1990]p.322。一方、奥平説が「差別」を基本権への「侵害」に吸収させるとき、その「基本権」の中には25条のような社会権は入りにくく、平等保障を用いたほうが不毛な25条論に入り込まなくてすむと指摘するものとして、棟居[1992]p.148。
- 8) 葛西[2005]p.219。関連して、糸井[1972]p.95、中村[2001]p.129。なお、本稿でいう厳格な合理性の基準は、その基準を適用することによって違憲という結論を導くことに主眼を置くというよりは、仮に合憲と判断するにしても裁判所は、堀木訴訟判決で示された「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合」のみに違憲と判断するという、ほぼ無審査に

- 近いような「合理性」の基準よりは、綿密に判断すべきだと趣旨に重きをおいている。なお、関連して、「理論上は最小の、事実上は皆無の審査」である「単なる合理性の基準」と、合理性の基準の「第二水準」とも形容しうる「威力のある(with bite or with teeth) 合理性の基準」の違いについて述べる、青柳[1998]p.218参照。なお、「最低限度以上の生活」の生存権に関する25条違反の違憲審査基準につき、森林法違憲判決の基準に依拠して不合理性を判断すべきだとする見解として、戸波[2005]p.70参照。
- 9) 江口[2006]p.70。また、強制適用除外規定、受給除外規定の争点においても事実上の「厳格な合理性の基準」を適用したと指摘するものとして、井上[2006]p.129。なお、立法不作為の問題に焦点を当てた論考として、愛敬[2004]pp.16-19、畠中[2005]pp.48-62。
- 10) なお、高橋和之は、アメリカの判例理論の影響下で厳格審査、中間審査(厳格な合理性の審査)、合理性審査の3つを区別する見解が有力ではあるものの、日本国憲法の解釈としては、まず通常審査と緩やかな審査の二つに分けた上で、14条1項後段列举事由に該当する場合には通常審査、それ以外の場合は緩やかな審査、参政権や精神的自由権などの重要な人権に関して別異待遇を行っている場合には審査の厳格度を高めねばならないと主張する[高橋 2005, p.139]。この場合の「通常審査」とは、判例のいう「合理性」審査よりも審査基準が厳しくなるであろうことには留意すべきである。
- 11) 広島地裁判決につき、国民年金制度の捉え方において、老齢保障と並ぶ「障害保障」独自の重要な性に着目している点に独自性が見られると言ふものとして、新井[2005]p.9。
- 12) 20歳未満の者は国民年金に加入が不可能であったのに対し、20歳以上の学生は任意加入が可能であった以上、14条違反ではないと主張するものとして、堀[2005]p.82。それに対して、広島地裁判決が指摘するように、学生の強制適用除外と保険料免除なしの任意加入制は背理であると主張するものとして、高藤[2005]p.46、同[2006]p.7。また、年金保険を基本とするわが国においては、学生に障害福祉年金を支給するか否かは立法裁量の範囲内の問題であり、学生に障害福祉年金を支給しないことの合憲性の判断として東京地裁判決のように「社会通念」を持ち込むことには疑問があり、「社会通念」は学生を強制適用の対象とするか否かを判断する際のみ意味があると主張するものとして、堀[2004b]p.168。それに対して、国民年金制度は保険としてのみならず社会福祉制度としても捉えられるものであるとして反論するものとして、川野[2006]p.70。保険原理から学生無年金障害者問題を考察した論考として、河野[2004]p.81以下参照。
- 13) この点、東京地裁判決も昭和34年法制定当时においても、障害福祉年金の受給につき20歳前に障害を負った者と20歳以後に障害を負った学生との間に取扱いの差異を設けることには疑問があったと指摘し、岡田・石口・南野[2005]p.69も、昭和34年法の7条3項が学生らの適用関係を早急に見直して制度整備を行うべき旨を立法者に対して指示していたが永らく無視されたと指摘する。これらの指摘を踏まえれば、なおさら昭和60年法制定時に学生無年金障害者問題を放置したことの不合理性は増すであろう。
- 14) この点、「法改正時にすべき改正をしなかったことは、差別の意図を認定しても不思議ではない」と指摘するものとして、君塚[2005]p.77。なお、原審の判断は、憲法14条違反の論証ではなく、25条違反の論証であると指摘するものとして、工藤[2004]p.5。
- 15) 憲法14条における「合理性の基準」は、25条に認められる立法裁量とは別種類の、法律取扱自体の「合理性」について審査すべきだと主張するものとして、植木[2004]p.14、同[2006]p.125。
- 16) 1項・2項区分論に関連して、枠井[1972]p.95、中村[2001]p.129、14条が関連した場合の25条の厳格審査について、堀木訴訟の評釈としてかかれたものとして芦部[1982]p.99、戸松[1982]p.18参照。あわせて芦部[2000]p.85参照。

## 参考文献

- 愛敬浩二(2004)「学生無年金障害者訴訟判決」『法学セミナー』597号、pp.16-19。
- 青柳幸一(1998)「知的障害者の権利と平等保護—「威力のある合理性の基準」憲法訴訟研究会・芦部信喜編著『アメリカ憲法判例』有斐閣、pp.212-219。
- 芦部信喜(1982)「生存権の憲法訴訟と立法裁量」『法学教室』24号、pp.95-100。
- (2000)『憲法学III [増補版]』有斐閣。
- 阿部照哉(1976)『基本的人権の法理』有斐閣。
- 新井 章(2005)「障害学生無年金訴訟判決の動向」『賃金と社会保障』1395号、pp.4-17。
- 伊藤正己(1995)『憲法[第3版]』弘文堂。
- 井上禎男(2006)「学生無年金障害者訴訟」『法学セミナー』617号、p.129。
- 植木 淳(2004)「平等原則と社会保障」『北九州市立大学法政論集』32卷2・3号、pp.119-149。
- (2006)「判例研究 東京学生無年金障害者訴訟控訴審判決」『北九州市立大学法政論集』33卷2・3・4号、pp.247-271。
- 浦部法穂(2006)『憲法学教室[全訂第2版]』日本評論社。
- 江口隆裕(2006)「学生無年金障害者訴訟について—広島学生無年金障害者訴訟を中心に—」『季刊

- 教育法』148号, pp.66-71。
- 岡田正則・石口俊一・南野雄二(2005)「学生無年金障害者訴訟の経緯と論点」『法律時報』77卷8号, pp.69-74。
- 尾形 健(2006)「憲法と社会保障法の交錯」『季刊社会保障研究』41卷4号, pp.320-333。
- 奥平康弘(1986)「『基本的人権』における『差別』と『基本的人権』の『制限』—『法の下の平等』を考える—」『名古屋大学法政論集』109号, pp.245-265。
- 葛西まゆこ(2005)「生存権と立法裁量」『法学政治学論究』67号, pp.199-229。
- (2006)「介護保険料賦課処分と憲法一四条・二五条」『賃金と社会保障』1430号, p.63。
- 河野正輝(2004)「社会保険法原則の見地からみた学生無年金障害者訴訟の争点」『社会関係研究』10卷1号, pp.81-104。
- 川野祐司(2006)「判例研究 いわゆる学生無年金障害者東京訴訟控訴審判決」『広島法学』29卷3号, pp.67-76。
- 君塚正臣(2005)「学生無年金障害者問題の憲法学」『法律時報』77卷8号, pp.75-79。
- 工藤達朗(2004)「学生無年金障害者訴訟」『判例セレクト』2004, p.5。
- 佐藤 功(1983)『憲法(上)新版』ポケット注釈全書・有斐閣。
- 佐藤幸治(1995)『憲法[第3版]』青林書院。
- 高橋和之(2005)『立憲主義と日本国憲法』有斐閣。
- 高藤 昭(2005)「障害年金における『国民皆年金』の法理」『社会志林』52卷3号, pp.33-46。
- (2006)「学生無年金障害者訴訟東京訴訟控訴審判決」『判例評論』563号, pp.164-169。
- 田中明彦(2005)「国民年金制度の歴史的考察と学
- 生無年金障害者訴訟(1)(2)(3・完)」「賃金と社会保障」1394号, pp.4-42, 同1395号, pp.18-47, 同1397号, pp.57-74。
- 田畠 忍(1958)「法の下の平等」『公法研究』18号, pp.1-16。
- 辻村みよ子(2004)『憲法[第2版]』日本評論社。
- 戸波江二(2005)「憲法学における社会権の権利性」『国際人権』16号, pp.61-73。
- 戸松秀典(1982)「堀木訴訟最高裁判決と立法裁量論」『ジュリスト』773号, pp.13-19。
- (1990)『平等原則と司法審査』有斐閣。
- 中村睦男(2001)「生存権と社会保障制度」『ジュリスト』1192号, pp.127-131。
- 野中俊彦・中村睦男・高橋和久・高見勝利(2006)『憲法I[第4版]』有斐閣。
- 畠中祥子(2005)「社会保険における『任意』と『強制』」「賃金と社会保障」1401号, pp.48-62。
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂(1994)『注解法律学全集 憲法I』青林書院。
- 堀 勝洋(2004a)『社会保障法総論[第2版]』東京大学出版会。
- (2004b)「学生無年金障害者(東京)障害者訴訟第一審判決」『判例評論』550号, pp.163-170。
- (2005)「学生障害無年金の制度的発生要因と訴訟」『法律時報』77卷11号, pp.80-83。
- 宮沢俊義(1971)『憲法II[新版]』有斐閣。
- 棟居快行(1992)『人権論の新展開』信山社。
- 村田尚紀(2005)「国民年金法による学生差別の違憲性」『関西大学法学論集』55卷2号, pp.338-369。
- 初井常喜(1972)『社会保障法』総合労働研究所。

(かさい・まゆこ 大東文化大学専任講師)

## 季刊社会保障研究 (Vol. 42, Nos. 1 ~ 4) 総目次

凡例：I, II, III…は号数、1, 2, 3は頁数を示す。

### 巻頭言

社会保障の規模拡大は経済に悪影響を与えるのか .....	岩本 康志	I	2
若年非正規雇用のゆくえ .....	仁田 道夫	II	104
社会保障と税制—社会保険料と消費税の比較・選択を中心に— .....	宮島 洋	III	202
第11回厚生政策セミナー			
「社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える—」.....	本田 達郎	IV	324

### Foreword

Is Enlarged Social Security Harmful to the Economy? .....	YASUSHI IWAMOTO	I	2
Job Prospects of Non-regular Youth Workers .....	MICHIO NITTA	II	104
Social Security and Taxation .....	HIROSHI MIYAJIMA	III	202
The 11th IPSS Annual Seminar Social Security and Japanese Economy: On the Economic Effects of Social Security .....			
	TATSUO HONDA	IV	324

### 特集：社会保障の規模とその影響

社会保障の規模と財源調達—政治経済学的分析— .....	小西 秀樹	I	4
社会保障の規模と経済成長—公の年金制度を中心に— .....	佐藤 格	I	17
佐藤論文に対するコメント .....	島澤 諭	I	29
社会保障の規模と政府の役割—国際比較からのアプローチ— .....	加藤 久和	I	32
加藤論文に対するコメント .....	小峰 隆夫	I	44
財政赤字と社会保障財政 .....	畠農 錠矢	I	46
畠農論文に対するコメント .....	別所 俊一郎	I	57
世代内の異質性を考慮した年金改革の分析			
—スウェーデンの年金改革を背景として— .....	宮里 尚三	I	59
宮里論文に対するコメント .....	前川 聰子	I	66
社会保障給付の制度配分—OECD データと社会保障給付費による動向分析— .....	勝又 幸子	I	68
勝又論文に対するコメント .....	山崎 泰彦	I	78

### Special Issue: The Scale of Social Security Expenditure and its Effects on Japanese Economy

Financing of the Social Security: A Politico-Economic Approach .....	HIDEKI KONISHI	I	4
The Scale of Social Security and Economic Growth: Focus on the Public Pension System .....	ITARU SATO	I	17
Comment .....	MANABU SHIMASAWA	I	29
A Scale of Social Expenditure and the Roles of the Government: An Approach from the Point of View of Cross-Country Evidence .....			
	HISAKAZU KATO	I	32
Comment .....	TAKAO KOMINE	I	44
Fiscal Deficits and Social Security Funds .....	TOSHIYA HATANO	I	46
Comment .....	SHUN-ICHIRO BESSHOU	I	57
Public Pension Reform with Heterogeneous Agents: A Lesson from the Swedish Pension Reform .....			
	NAOMI MIYAZATO	I	59
Comment .....	SATOKO MAEKAWA	I	66

Distribution of Social Security Expenditure among Schemes: Macro Analysis of OECD SOCX and ILO Cost of Social Security .....	YUKIKO M. KATSUMATA I	68
Comment .....	YASUHIKO YAMASAKI I	78

### 特集：社会保障と若年非正規就業

非正規就業問題への教育訓練政策パラダイムと雇用労働政策・社会保障政策パラダイムに関する一考察 .....	岩木秀夫 II	106
若年「無業者」の歴史社会学的研究—既存データの再分析と「まなざし」による検討— .....	新谷康浩 II	115
若者の就業に関する一考察 .....	大井方子 II	126
若年の非正規就業と格差—都市規模間格差、学歴間格差、階層間格差の再検証— .....	西村幸満 II	137

### Special Issue: Social Security and Atypical Youth Workers

Consideration of an Education-Training Policy Approach and a Labor Market-Social Welfare Policy Approach to the Growth of Unstable and Low-Income Career Patterns in the Youth Labor Market .....	HIDEO IWAKI II	106
The Historical Sociology of Young "Mugyo-sha": Re-analysis of Existant Data and Consideration through "The Eyes" .....	YASUHIRO SHINTANI II	115
A Study on Youth Employment .....	MASAKO OI II	126
Atypical Youth Workers and Inequality: Revisiting City-Size, Education and Social Stratification .....	YUKIMITSU NISHIMURA II	137

### 特集：税制と社会保障—その転嫁と帰着を中心に—

社会保険料の帰着分析—経済学的考察— .....	岩本康志・濱秋純哉 III	204
社会保障財源としての消費税負担の影響—消費者物価水準への転嫁の検証— .....	金子能宏・サリディナンター・プーチット III	219
社会保険の事業主負担が企業の雇用戦略に及ぼす様々な影響 .....	酒井正 III	235
財政法学の観点からみた社会保険料と税制との関係 .....	碓井光明 III	249
法と経済学における税と保険料—租税法学の観点から— .....	小林秀太 III	260
社会保険料の労使折半に関する比較法的考察—ドイツにおける議論を例に— .....	津田小百合 III	271

### Special Issue : Social Security and Tax Systems: Application of Analyses of Tax Shifting and Incidence and "Law and Economics"

On the Incidence of Social Insurance Contributions: An Economic Perspective .....	YASUSHI IWAMOTO and JUNYA HAMAOKI III	204
Empirical Studies of Economic Shifting of Consumption Tax Available for Financing Social Security on Consumer Price Level .....	YOSHIHIRO KANEKO and SARIDDICHAINANTA PUCHIT III	219
The Various Impacts of Payroll Tax on Firms' Personnel Managements .....	TADASHI SAKAI III	235
The Relation between Social Insurance Premiums and Tax System from the Viewpoint of Public Finance Law .....	mitsuaki USUI III	249
Taxation and Social Security Contribution in a Perspective of Law and Economics .....	SHUTA KOBAYASHI III	260
The Comparative Study of Employers' Share of Social Insurance Contribution in Japan and Germany .....	SAYURI TSUDA III	271

### 第11回厚生政策セミナー

テーマ 社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える— .....		
基調講演 社会保障と日本経済—社会保障の経済効果を考える— .....	京極高宣 IV	328

講演1 高齢化と健康寿命の延伸：高齢者の就業は高まるか？	デービッド・ワイズ	IV 338
講演2 人口の高齢化と不確実性—社会保障の給付と負担が企業行動と家族や社会ネットワークの リスクシェアリングに及ぼす影響—	ローラント・アイゼン	IV 345
パネルディスカッション		
パネリストのコメント		
引退の備えとしての貯蓄の役割	小 塩 隆 士	IV 355
女性の立場から見た社会保障制度改革	猪 熊 律 子	IV 358
所得・資産格差の視点から	金 子 能 宏	IV 361
医療・介護の視点から	尾 形 裕 也	IV 364
民間活力の活用の観点から	翁 百 合	IV 370
	本田達郎(司会)	IV
ディスカッション	京極高宣, デービッド・ワイズ, ローラント・アイゼン, 小塩隆士	
	猪熊律子, 金子能宏, 尾形裕也, 翁百合, 本田達郎(司会)	IV 373
寄稿 人口動態と不確実性—社会保障の費用と給付がリスクシェアリングに及ぼす影響について—	ローラント・アイゼン	IV 394

#### The 11th IPSS Annual Seminar

Subject Social Security and Japanese Economy: On the Economic Effects of Social Security	TAKANOBU KYOGOKU	IV 328
Keynote Speech Social Security and Japanese Economy: On the Economic Effects of Social Security		
Speech 1 Living Longer & Healthier: Working Longer?	DAVID A. WISE	IV 338
Speech 2 Demographic Development and Uncertainty: Effects of Costs and Benefits of Social Security on Corporate Behavior and Risk Sharing in Families or Small Social Networks	ROLAND EISEN	IV 345
Panel Discussion		
Comments by Panelists		
Savings as Preparation for Retirement	TAKASHI OSHIO	IV 355
Social Security Reform: Gender View Point	RITSUKO INOKUMA	IV 358
Social Security Reform: Effect of Income and Wealth Inequality	YOSHIHIRO KANEKO	IV 361
On the Health Care and Long Term Care Sector	HIROYA OGATA	IV 364
Social Security Reform: Empowerment by Private Sector	YURI OKINA	IV 370
	TATSUO HONDA (Moderator)	
Discussion	TAKANOBU KYOGOKU, DAVID A. WISE, ROLAND EISEN, TAKASHI OSHIO, RITSUKO INOKUMA, TAKAHIRO KANEKO, HIROYA OGATA, YURI OKINA and TATSUO HONDA (Moderator)	IV 373
Contribution Demographic Development and Uncertainty: Effects of Costs and Benefits of Social Security on Private Risk Sharing	ROLAND EISEN	IV 394

#### 投稿（論文）

児童手当支給額に関する考察	竹 沢 純 子	III 279
外来患者の病院志向とその関連要因—医師の個票データを用いた実証分析—	塙 原 康 博・藤 澤 弘美子・真 野 俊 樹 山 内 一 信・野 林 晴 彦・藤 原 尚 也	III 288

#### Articles

Reconsideration to the Child Allowance Standard in Japan	JUNKO TAKEZAWA	III 279
--	----------------	---------

- Outpatients' Hospital Preference and the Relationship between this Preference and Other Factors: An Empirical Study Using Individual Data ..... YASUHIRO TSUKAHARA, KUMIKO FUJISAWA, TOSHIKI MANO, KAZUNOBU YAMAUCHI, HARUHICO NOBAYASHI and NAOYA FUJIHARA III 288

**投稿（研究ノート）**

- |  |                    |     |
|--|--------------------|-----|
| 出生率と課税政策の関係 .....                      | 安 岡 匡 也 I          | 80  |
| 家計の時間配分行動と父親の育児参加 .....                | 水 落 正 明 II         | 149 |
| 地域子育て支援施策の変遷と課題—親のエンパワーメントの観点から— ..... | 中 谷 奈津子 II         | 165 |
| がん患者の在宅ターミナルケアが直面する諸問題 .....           | 早 坂 裕 子 II         | 174 |
| アメリカ福祉改革再考—ワークフェアを支える仕組みと日本への示唆— ..... | 藤 原 千 沙・江 沢 あ や IV | 407 |

**Research Notes**

- |  |                                 |     |
|--|---------------------------------|-----|
| The Relationship between Fertility Rate and Tax Policy .....   | MASAYA YASUOKA I                | 80  |
| Intra-household Time Allocation and a Father's Participation in Child Care .....                                 | MASAHIKO MIZUCHI II             | 149 |
| Changes and the Subject of Local Child-Rearing Support Measure: From the Viewpoint of Parental Empowerment ..... | NATSUKO NAKATANI II             | 165 |
| Issues of Terminal Cancer Home Care .....  | YUKO HAYASAKA II                | 174 |
| Reconsidering U.S. Welfare Reform: An Analysis of Welfare Policies and Their Implications for Japan .....        | CHISA FUJIWARA and AYA EZAWA IV | 407 |

**動 向**

- 平成 16 年度社会保障費—解説と分析— ..... 国立社会保障・人口問題研究所 企画部 III 296

**Report and Statistics**

- |   |   |     |
|---|---|-----|
| Cost of Social Security in Fiscal Year 2004 ..... | National Institute of Population and Social Security Research |     |
|   | Department of Research Planning and Coordination III          | 296 |

**判例研究**

- |  |           |    |
|--|-----------|----|
| 社会保障法判例 .....  | 岡 村 世里奈 I | 91 |
| —公立保育所の廃止・民営化について、地方公共団体には公の施設の設置・管理・廃止につき広範な裁量権があり、保育所廃止には裁量権の逸脱・濫用がないとして、廃止処分の取消請求を棄却した事例(高石市東羽衣保育所事件第一審判決)— |           |    |

- |  |          |     |
|--|----------|-----|
| 社会保障法判例 .....  | 尾 澤 恵 II | 185 |
| —医療法(平成 9 年法律第 125 号による改正前のもの)30 条の 7 の規定に基づく病院開設中止勧告に行政事件訴訟法 3 条 2 項の处分性を認めた事例(富山県病院開設中止勧告取消訴訟事件上告審判決)— |          |     |

- |  |             |     |
|--|-------------|-----|
| 社会保障法判例 .....  | 菊 池 馨 実 III | 304 |
| —国民健康保険の保険料率の算定基準を定めた上で、その決定及び告示を市長に委任している国民健康保険条例が国民健康保険法 81 条及び憲法 84 条に違反しないとされた例(旭川市国民健康保険条例事件最高裁判決)— |             |     |

- |  |            |     |
|--|------------|-----|
| 社会保障法判例 .....  | 葛 西 まゆこ IV | 420 |
| —国民年金法が学生を強制適用の対象から除外したこと及び若年障害者規定(無拠出制)の対象者を 20 歳前の傷病による障害者に限定したことが立法裁量の範囲内であるとされた事例— |            |     |

**Report and Statistics**

Social Security Law Case .....	SERINA OKAMURA	I	91
Social Security Law Case .....	MEGUMI OZAWA	II	185
Social Security Law Case .....	YOSHIMI KIKUCHI	III	304
Social Security Law Case .....	MAYUKO KASAI	IV	420

**書評**

大竹文雄著『日本の不平等』.....	岩本康志	I	98
武川正吾著『福祉社会の価値意識—社会政策と社会意識の計量分析』.....	直井道子	II	195
菅沼 隆著『被占領期社会福祉分析』.....	田多英範	III	318

**Book Reviews**

Fumio Otake, <i>Inequality in Japan</i> .....	YASUSHI IWAMOTO	I	98
Shogo Takegawa, <i>Social Values in the Welfare Society</i> .....	MICHIKO NAOI	II	195
Takashi Suganuma, <i>Analysis of Public Welfare during Occupied Japan</i> .....	HIDENORI TADA	III	318

季刊社会保障研究 (Vol.42, Nos.1 ~ 4) 総目次 .....	IV	430
General Index to the Quarterly of Social Security Research (Vol.42, Nos.1 ~ 4) .....	IV	430

