

季刊 社会保障研究

Vol. 21

Summer 1985

No. 1

研究の窓

社会保障研究の20年 小山路男 2

第19回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「社会保障研究の回顧と展望」 4
 レポート：所得保障研究を中心に 丸尾直美 5
 レポート：医療保障研究を中心に 江見康一 17
 レポート：社会福祉の政策研究を中心に 三浦文夫 23
 レポート：社会保障財政研究を中心に 藤田晴 36
 レポート：法的研究の側面を中心に 佐藤進 43
 討 論 (司会) 小山路男 50

論 文

公的年金制度が世代別貯蓄率と資産形成に与えた影響 佐々木基彦・橋木俊詔 59

研究ノート

社会指標の現状と理論的諸問題 河野博丈 72

動 向

社会福祉施設調査にあらわれた老人施設の背景と実態 山崎豊子 81
 社会保障法判例 堀勝洋 91

書 評

江見康一著『社会保障の構造分析』 今泉佳久 98
 昭和60年度研究プロジェクトについて 社会保障研究所 104
 社会保障研究所日誌 108

研究の窓

社会保障研究の20年

小山路男

社会保障研究所は昭和40年1月に創設されたので、今年で満20年を迎える。ただ、社会保障研究所シンポジウムが現在のように開催されるようになったのは昭和43年2月からであり、昭和50年には東京の他に福岡市でも開かれたので、シンポジウムとしては今回で19回ということになる。このシンポジウムはこれまで午後だけであったが、20周年記念の意味で今回はとくに午前から5人の方に報告をお願いしたのである。

研究所が創設された昭和40年1月は中医協の空中分解とよばれた医療紛糾が大きな政治問題となり、昭和42年の健保特例法、医療保険の抜本改正論争と医療保障が、学問的というよりは、社会的、政治的に中心となっていた。同じ昭和40年の厚生年金保険法改正は1万円年金とよばれたが、この改正も厚生年金基金制度の創設をめぐる激しい論争があった。これらの改正がやがては昭和48年の健保・年金の大改正の基礎となることを、当時は1人として予見しえなかったであろう。

私が社会保障の研究を始めたころは、資料や文献も乏しく、研究者の層も薄かった。大内兵衛先生を重要な例外として、当時の社会保障の指導的理論家たちは社会保険と社会政策の学者のうちの少数のみであった。これらの人びとが審議会等で活躍すると同時に、専門誌等で評論活動に従事していた。昭和36年の皆保険・皆年金の実現には、これら諸先生の力も大きかったと思う。

けれども、社会保障の国民生活に占める意義は、まだ小さかった。昭和40年度の社会保障給付費は国民所得の6.14%と現在の半分にすぎず、しかもこの割合は昭和48年度まではほぼ横這いであった。金額で見れば、この間の社会保障給付費は1兆6,030億円から6兆1,620億円へと約3.8倍になってはいるものの、高度経済成長期の当時では経済先行、社会追従のパターンが固定化していた。

それはひとつには、日本がまだ若い社会であったからである。65歳以上人口が7.1%と7%を上まわり、高齢化社会への道に踏み出したのは昭和45年である。

この年に「豊かな老後のための国民会議」が開かれ、深刻化するであろう老人間

題について討論が行われた。また、人口学者はこれより以前から人口革命ともいうべき急激な高齢化の進行について警告していたが、まだ将来の問題として一般の世論は大きな関心をもたなかった。

もうひとつの理由は、年金制度の未成熟であった。厚生年金保険は昭和17年に創設されたが、戦中戦後の混乱もあって、正常に機能し始めたのは昭和29年改正からであるといつてよい。国民年金法にいたっては昭和34年に制定され、福祉年金は同年11月から支給が開始されたが、拠出制年金は昭和36年度から実施された。国民年金は10年年金などの成熟化対策を制度発足時にすでに組み込んでいたものの、給付額が低かったため、老後の支えとしては無力であった。そうして何よりも、公的年金制度全体にとって物価スライド制の欠如が、最大の弱点であった。

社会保障のうち、生活保護を中心とする社会福祉関係費と医療費は、経済成長と物価上昇にリンクして引き上げられる性格がある。しかし、年金は再計算ごとの給付改善を除いては、引き上げられない。生産に直結している労働者の賃金や生活水準は向上しているのに、老人、寡婦、障害者などの高度成長への対応力の弱い階層の所得保障の改善は不十分であった。成長よりも生活へ施策の重点を移すことが、われわれ研究者の願いであった。

福祉元年といわれた昭和48年1月に老人医療の無料化が行われ、10月には健康保険の給付改善と5万円年金法が実現した。しかし、まさにこの時点から石油危機が始まり、高度成長の時代は社会的パニックの中で終わってしまった。昭和58年2月実施の老人保健法、59年の健保法改正、そして年金改革と福祉の見直しと、社会保障はいまや大きな転換期にさしかかっている。幸いにして、社会保障はいまや経済学、財政学、社会学のみならず法律学の対象としても幅広く研究されている。20年前と比較すれば、その質も量も目ざましい発展ぶりである。社会保障研究所が今後ともに、社会保障研究の学際的総合的研究機関として発展することを祈ってやまない。

(こやま・みちお 上智大学教授・理事)

テーマ 「社会保障研究の回顧と展望」

レポート：所得保障研究を中心に……………	(中央大学教授)	丸 尾 直 美
レポート：医療保障研究を中心に……………	(帝京大学教授)	江 見 康 一
レポート：社会福祉の政策研究を中心に……………	(日本社会事業大学教授)	三 浦 文 夫
レポート：社会保障財政研究を中心に……………	(大阪大学教授)	藤 田 晴
レポート：法的研究の側面を中心に……………	(日本女子大学教授)	佐 藤 進
討 論：(司会)……………	(上智大学教授)	小 山 路 男

あいさつ

福 武 直

研究所のシンポジウムも今回で第19回を数えます。この社会保障研究所シンポジウムという恒例の行事は、研究所が創設されて1年後から始まりました。ということは、当研究所も20年を過ぎたということになるわけです。

そこで20周年を記念するという意味もこめて、今回は従来とはちょっと変わった形でシンポジウムを開催することにいたしました。人間で申しますと20年というのは成人に達したということであり、研究所としては、成人後これからさらに新しい出発をしたいと考えるわけですが、そのために、これまでの社会保障研究を反省し、同時にこれか

ら何を、どのような視点で研究すべきかという指針を、このシンポジウムから与えていただければ、大変幸いだと考えまして、本日掲げましたようなテーマを選んだわけです。お集まりいただきました方々にも、何らかのご参考になるだろうと確信しております。この数年午後から開始しておりましたものを、かつてのように朝から始めることにしましたので、長時間にわたりますが、どうか最後までご参加いただければ、幸甚でございます。

なお今回は従来と異なって、コメントをしていただく方を立てませんでした。5人の先生方にお話をいただき、そのあとあまり時間は残りませんが、小山理事に司会をお願いして、5人の報告者の間で、いろいろ議論をしていただこうと考えております。

それではさっそく最初の丸尾さんのご報告から、お聞きすることにしたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

【レポート】

所得保障研究を中心に

(中央大学教授) 丸 尾 直 美

Ⅰ 所得保障の発展段階

社会保障研究所設立20周年記念に報告させていただく機会をいただき、大変光栄に思っています。十分な準備もできませんでしたし、時間の制約もありますので、社会保障研究のうちの所得保障研究のうえでのこれまでの主な論議のポイントを述べて回顧とし、将来展望としては、幾つか問題を提起してみたいと思う。なお回顧といっても、私は経済学者なので、私が関心のある経済学的研究に片寄っていることをご容赦いただきたい。それから過去の重要な論議のなかでも、私が知らないため、あるいは時間の制約のためずいぶん落としていると思うが、この点も御諒承いただきたい。

まず表1の最初の部分をみていただくと、どういうふうに過去の所得保障が発展してきたかが書いてある。これも私の能力から限定されたことだが、所得保障といっても年金が中心になっている。表1には所得保障の対象者のカバレッジの程度と、

表1 社会政策による所得保障の型

保障される 対象者	最低生活の所得保障	社会保険的従前報酬 比例的所得保障
一 部	A ① 救 貧 法 ⑤ 生 活 保 護	B
普 遍 的	C 基 礎 年 金 ネガティブ・インカム・ タックス等	D

社会政策としての所得保障の型と発展段階（年金の場合）

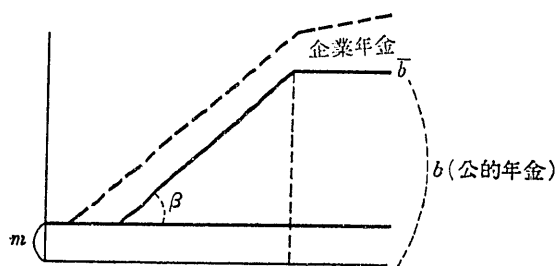
- 1) 救貧法的選別主義の時代（表1のA）
- 2) 一部階層への社会保険の導入（AとBの併存）
- 3) ⑤基礎年金などの普遍主義的所得保障の導入（CとBの併存）
⑤社会保険の普遍化（AとDの併存）
- 4) 普遍的ナショナル・ミニマムの所得保障と普遍的社会保険の併存（CとDの併存、Aの⑤は例外的になっていく）
- 5) C+Dプラス企業年金

保障される所得の型（どのような所得が保障されるかということ）でタイプ分けがしてある。

最初は表1のAの部分の救貧法的な選別主義で、救貧法の施策の対象となる人は、非常なスティグマ（恥辱感）を与えられ、差別をされて、給付が与えられるという段階から始まり、次に1870年代から社会保障の考えが出てきて、プロシアのビスマルクの下で制度化されていく。それがさらに発展をして、基礎年金的なものができてくる。この段階が二つに分かれて、(a)基礎年金的な所得保障がまず導入されて、後にそのうえに従前報酬比例型の社会保険的な所得保障が付加されるという形を取ったイギリスとかスウェーデンという国と、(b)逆に報酬比例的な、社会保険的な制度が導入されて、これが普遍化されて、とくに社会保障の社会性ともいうべきものが強化され、普遍化されていくという形を取ったヨーロッパ大陸型の方とがある。(a)の系統の基礎的普遍的所得保障の思想を代表するのがベヴァリジであり、(b)の方向はフランスのP.ラロックなどの方向ではないか。そしてそれぞれイギリス北欧型と、ヨーロッパ大陸型という形を取ったのではないかと思う。そしてさらに第4段階は、両方どちらの形を取っても、結果的には普遍的なナショナル・ミニマム的な所得保障が、かなり一般的に行われ、それに従前報酬比例型の普遍的社會保険が併存する。いわゆる2階建て的な形になる。どこの国もそうなるというわけではないが、とくにスウェーデンがその代表であり、2階分は小さいけれど、イギリスとかカナダの公的年金もそうである。このように表1のAから始まって2階建てになっていく国と、Bから始まってかなり基礎的なものが普遍化されていくという形で、事実上2階建てに近い

ていく段階が第4段階である。さらにその2階建ての上に、企業年金とか、職域年金とか、いろいろな形で公的でない年金、所得保障が制度化され付加されて、3階建ての所得保障になってきている国もある。その典型がスウェーデンであり、フランスもこれに近い。図1はスウェーデンの場合の3階建て年金制度を描いたものである。横軸は年金ポイントで表わされた従前報酬と考えていただき、縦軸が年金給付額である。この方式は必ずしも年金だけではなく、他の所得保障にも準用される。1階分が定額部分であり、それに報酬比例部分がある一定のところまで付け加わり、そこで頭打ちになり、そのうえに従前報酬比例的な企業年金が付け加わり、企業給付部分が付加される¹⁾。

これを発展段階であるという、おそらく新自由主義的な人は、異議を唱えると思う。サッチャー首相は年金に関して、元に戻さないという超党派の約束があったから、渋々認めていたが、できるとなら所得保障に関しては公的な2階建て部分をなくしていこうという考えであるし、新自由主義者や、供給サイドの経済学者は、そういう考えだろうから、表1は福祉国家的な立場からみた発展段階というべきかもしれない。そこに若干の価値判断が入っているということを、否定することはできない。公的な2階建て部分の所得保障をどうするかに関しては1950年代後半から保守対革新の論議の的であったが、今後も論議はつづくであろう。



$$b = \alpha m + m' + \beta x m \{1 + r(n - \bar{n})\} \dots (1), \quad b \geq \bar{b}$$

m : 基礎額, α : 基礎年金給付率

b : 年金給付額, m' : 住宅手当, 家族手当等の付加分

x : 年金ポイント

β : 報酬比例部分年金の給付率

n : 標準加入年数, 実際の加入年数

r : 係数, $\bar{b}$: 公的年金の上限

$$\text{各年の年金ポイント} = \frac{W_i - m}{m} \quad W_i: \text{当人の平均標準報酬}$$

図1 3階建て年金の例 (スウェーデンの場合)

II 所得保障をめぐる研究と論議の回顧

ナショナル・ミニマム論

この論議をも含め所得保障をめぐるのは幾つかの論議があった。私は歴史家でないので古いことはわからないが、比較的注目されたのはやはり、今世紀のはじめにシドニー・ウェップがたとえば、1901年に、「20世紀の政治」のなかで、ナショナル・ミニマムを提唱したときの論議である。その

表2 所得保障論議——年金を中心として——

- 表1のBはビスマルクの社会保険とイギリスのロイド・ジョージ時代に導入
ウェップ夫妻は1901年に「20世紀の政治」のなかでナショナル・ミニマム論を提唱、ロイド・ジョージ時代にCを主張 (1905年救貧法委員会設置, 1909年同委員会報告書発表, ナショナル・ミニマム論争)
- 1942年ベヴァリジ・プラン発表とこれをめぐる論議
- 1944年ラロック・プラン発表とこれをめぐる論議
社会保障の所得再分配効果をめぐる論争 (F. ウィーバー, A. ピーコック, A. M. カーター)
- 現金給付と現物給付の長短についての論議
- ネガティブ・インカム・タックスをめぐる論議 (ミルトン・フリードマン, J. トービン)
- 2階建て所得保障の是非をめぐる論議
1950年代後半, イギリスではA. スミスやP. タウンゼント等がC+Dの公的年金を提唱、スウェーデンでは社会民主労働党が提唱し、1960年に実施された (超年金論争)
- 所得保障の貯蓄に与える影響についての論議 (M. フェルドシュタイン等)
- 寛大な所得保障と所得再分配が勤労意欲に与える影響についての論議
- 社会保障等の福祉支出増加要因の計画的分析 (H. ウィレンスキー, F. キャッスルズ)
- わが国の場合の年金研究と論議
1953年社会保障制度審議会「年金制度の整備改革の勧告」のなかで最低生活を保障する単一の総合的年金制度を勧告
- 年金に関しては1957年に久保まち子氏 (当時フェビアン研究所研究員) がCの導入を提唱した
- 地主重美氏等が年金に関して賦課方式によるCの導入を提唱した (賦課年金論争)
- 1973年に現代総合研究集団がC+Dの年金 (基礎的年金プラス従前報酬比例型年金, 後に2階建て年金と呼ばれるようになる) を提唱、30年先までの厚生年金財政計画を試算
1975年に社会経済国民会議もより明瞭にC+D方式を提唱
年金改革の在り方をめぐる論議 (村上清, 小山路男, 佐口卓, 地主重美, 丸尾直美等)
- 1977年社会保障制度審議会がDの基礎に普遍的基礎年金の導入を建議、公明党はC+Dの2階建て年金を提唱 (2階建て年金論議)
- 1980年厚生省「年金財政の将来収支試算」を発表。年金財政の将来予測についての論争
- 高山憲之氏, 野口悠紀雄氏等が現行の公的年金制度における給付/拠出のアンバランスと、世代間不公正を指摘、堀勝洋氏等と論争

なかに所得保障もナショナル・ミニマムとして含まれている。そういうナショナル・ミニマムを主張する社民系の立場とそうでない立場との間に、かなり議論があった。1905年に設立され、ベアトリクス・ウェッブが参加したイギリスの救貧法委員会でも、二つの立場があったといわれているが、これも所得保障をめぐる一つの論議ではなかったかと思う。今の言葉でいえば、Selectivism 対 universalism の対立、あるいは residual モデル対 institutional モデルのどちらをとるべきかの論議がこの頃から生まれたのである。

所得を普遍的に保障するかどうかの論議は1942年の『ベヴァリジ報告』²⁾と、その前後の論議にまでつづいていく。ウェッブ以後から『ベヴァリジ報告』にいたる経過はあまり紹介されてなかったのだが、幸い東京大学出版会の方で『福祉国家』³⁾という全5冊の本が出て、そのへんの経過がかなり紹介されている。私は歴史の専門家ではないので、そういう論議があったということだけを申し上げておく。

ベヴァリジ・プランとラロック・プラン

イギリスで『ベヴァリジ報告』が論議された少し後の1945年にフランスのベヴァリジといわれるP. ラロックがフランス社会保障プランを立案した。ラロックは社会保障を社会的な不平等を是正・緩和して階級対立のない調和的社会を実現する手段として重視し、社会保険における社会性・連帯性と政策参加を重視した。ヨーロッパ大陸の方で所得保障について理論的論議があったとすれば、これは『ベヴァリジ報告』より2年遅れて生まれたラロック・プランとそれをめぐる論議ではなかったかと思う。この論議についての紹介と研究はわが国では中央大学の工藤恒夫⁴⁾氏が行っている。

選別主義論対普遍主義論

それからアメリカの有力な経済学者は、近年まで社会保障全般にはあまり関心をもたず、所得保障に関しては、スウェーデン型の2階建て所得保障論も有力でなく、むしろエコノミストの間では社会保障に代えて負の所得税にすべきだとの論が、

少なくとも理論的主張としては有力であり、負の所得税をめぐるのは、ミルトン・フリードマンやJ. トービン等の提案もある。ナショナル・ミニマムの普遍的所得保障プラス報酬比例型の2階建て所得保障に関しては、ジョンソン大統領時代のHEW（保健・教育・福祉省）の元長官のウィルバー・J・コーエンのような擁護者もあったが、少数派であった。コーエンは、3階建て（2階建てプラス民間の年金等による補完）所得保障を「聖なる三位一体」(holy trinity)と呼んで、これが「社会的責任と個人的責任の両方を重視し、勤労と貯蓄のインセンティブを保持し、さまざまな概念の総所得の水準の調整を可能にする」「唯一、最終の答えではないとしても」「この国の経済にとっての納得のゆく良いアプローチである」⁵⁾とみた。しかし、ミルトン・フリードマンはコーエンのこのような所得保障論を批判し、それまでの社会保障を究極的には単一で包括的な負の所得税に置き代えることを提言し、コーエンと論争をした。この論争が行われた当時（1971年）はジョンソン大統領の「偉大な社会」構想も出て、アメリカにも福祉国家的社会保障論が一時有力になるかにみえたが、結局、そうはならず、アメリカの所得保障はその後——中産階級の場合——民間保険に依存する程度が大きい。

負の所得税論

アメリカだけでなく、近代経済学者のなかに負の所得税の主張者が多いのは、彼らが社会保障の実情を知らないで抽象論をやっているという恵まれた条件にあるということもあるが、経済学的にいうと、普通のナショナル・ミニマム的な保障だと、その保障される段階から所得が高まると、限界税率が100%を超すという形になって、非常に働くインセンティブがなくなるからである。そこで、そういう弊害をなくそうということが、経済学者の関心の的であったわけである。

負の所得税は基礎年金や生活保護給付や基礎的失業手当、基礎的傷病手当などを総合化し、一本化する方向を示すものとしては参考になるが、報酬比例部分の所得保障までやめてしまって最低生

活を保障するだけの負の所得税に代えよとの考えであるとすれば、今日のヨーロッパや日本の社会保障改革としての現実性は非常に乏しい。基礎給付部分に関してもそれゆえ近代経済学者の間で議論された割には、社会保障の専門家や行政者の間では関心が強くなかったのではないかと思う。

社会保障学者のなかではむしろ議論があったのは、ユニバーサリズムかセレクトイビズムかというような議論とか、あるいはレジデュアル・モデルか、あるいはインスティテューショナル・モデルかという R. M. ティトマス等によって提起された議論（表1でいうとAかCかという議論）ではなかったかと思う。これは所得保障に限らず、すべての福祉政策について、おそらく論争点として、どの国でも争われ、イギリスではもちろんティトマスなどを中心として、議論された論議だが、アメリカでは先に紹介したフリードマン対コーエンの論争がそうである。

報酬比例付加年金の公的年金化をめぐる論議

所得保障の在り方についてのもう一つのすでに古典的になったともいえる研究と論争は、最低保障だけにするか（表1でいえばA, Cだけ）、それとも従前報酬比例部分（表1のB, D）をも公的給付として付加して2階建ての所得保障にするかどうかをめぐるものである。年金給付に関しては、1950年代後半からこの問題をめぐってとくにイギリスとスウェーデンで論争があった。イギリスでは、エベル・スミスや P. タウンゼントがベヴェリジ型のナショナル・ミニマム年金の上に、従前報酬比例型の付加年金部分をも公的年金として制度化するように提唱し、これが労働党の主張になっていった。保守党はこれに反対し、1960年以降、現実の公的年金制度は両党の妥協の産物として報酬比例部分を導入すると同時に適用除外（contract out）制度を認めたり、紆余曲折を経て、1979年に一応、公的年金に関しては適用除外制度付きの報酬比例部分をも導入することで、落ち着いた。

なぜ2階建てを社民党や労働側が主張したかという、さもなければイギリスなどの場合、ホワイトカラーは私的な、あるいは職域年金で2階建

て分をもっているのに対してブルーカラーの大部分はもっていない、だから2階建てを公的につくらないと、老後の生活までがtwo nations（二つの国民）になり、階級区分が残るからである。労働党や労働組合はツー・ネーションズではいけないということで、2階部分の付加年金についてもユニバーサルな制度を要請したわけである。

もう一つの理由は賦課年金部分が民間で蓄積されていくと、膨大なお金が私的な金融機関によって握られる。ところが公的年金として膨大な付加年金部分が労働組合参加のもとに管理されることになるからである。そういう議論が、社民党や労働組合が2階建て部分を公的に導入せよということをも主張した主な根拠であった。アメリカでは報酬比例年金部分に見合う年金は、企業年金として運営されており、巨額な企業年金積立金が A. バリーによって「所有なき権力」として重視され、P. ドラッカーは年金基金による株式所有が1980年代後半には上場株式の2分の1にまでなると指摘して、これを「見えざる革命」と呼んで注目されたが、年金の2階建て部分をめぐるイギリスやスウェーデンでの保革の争いは、この巨大な年金積立金の支配権をめぐる労使の争いに関係しているのである。わが国には労使よりも強い官僚という階級が存在しているので、年金積立金の支配権をめぐる争いは、官僚内部での大蔵省対厚生省という形をとっており、労働組合は、年金積立金の管理運用への参加を主張してきてはいるが、ほとんど無視されてきている。公的年金の積立金の運用の在り方についてはわが国でもより効率的運用を要請する論が生じてきた。スウェーデンでも膨大な積立金の運用をめぐる論議があり、結局、年金積立金の一部を分離して新しい基金をつくって株を保有して、経済的に有利に運用するようになった。

イギリスでは結局、保革妥協の産物として適用除外制が導入されて、かなり普及した。しかし、スウェーデンの場合は、社民党が強かったために、被用者の年金に関しては2階建て部分をも強制し、公的に普遍化するという方式が導入されている。スウェーデンの場合には3階建ての職域年金まで

普遍化してしまっていて、あまりにも標準化しすぎているという感じもないわけではない⁶⁾。

所得再分配効果についての研究

第2次大戦後、『ベヴァリジ報告』等に基づいてイギリスで社会保障が大規模に導入されたが、この社会保障がはたして低所得に有利な再分配をもたらしたかどうかについての研究と論争が1950年代に行われた。論争の出発はF. ウィーバーが1947～49年のイギリスにおける所得再分配効果を否定したことに端を発する⁷⁾。コーリン・クラークも同様の見解であった⁸⁾。しかし、アラン・ピーコックとブラウニングはウィーバーが社会保障以外にも用いられる税金と社会保障給付とを比較したものであり、いわば「全体を部分と比較した」のであり、「労働階級が政府に支払う金額と、それから支出される一部分とを比較している」ものであるから適切でないと批判して、社会保障以外に用いられる税金部分をどう帰属させるかによって平等的再分配効果がみられることを指摘した⁹⁾。A. M. カーターは社会保障以外に用いられる税金部分が、①誰にも同じベネフィットをもたらすと想定する場合、②ベネフィットが所得に比例すると想定する場合、③納税額に比例すると想定する場合とを区分し、①と②の場合は平等的所得再分配効果があったことを示した¹⁰⁾。

現金給付対現物給付の優劣をめぐる論議

所得保障に関するもう一つの古典的研究は、社会保障を現金で所得保障を行うのと、現物で行うのと、どちらが受給者の効用と資源配分の最適性にとって好ましいかをめぐる論議である。この論議はA. C. ピグーの『厚生経済学』(1920年)の頃から現在に至るまで行われているが、近代経済学者の支配的見解は、一般的には現金給付の方が当人がコストを考慮に入れて最適の支出配分をするので効用を大きくするというものである。しかし、その社会保障サービスに外部効果が大きい場合、受給者が適正な判断能力を欠く場合には政府がパターナリスティックに現物給付をする方が好ましい場合もあるとみる。しかし、新自由主義的

な立場は現物給付に伴う行政上の非効率や個人生活への介入の弊害を考慮に入れると、現物給付の利益がまさる場合は少ないとみる。他方、経済学者のこのような支配的見解にもかかわらず、実際の社会保障には依然として現物給付が広汎に行われていることに注目して、受給者が受給した所得を効用に転換する能力が異なるとの想定の下では現物給付が正当化される場合が、従来の経済学の説明以上にあると現物給付擁護の新説を提唱するM. クラシンスキーの研究もある¹¹⁾。

所得保障の方式に関してもう一つ問題となっていることは、所得給付と税控除との長短の比較である。ことにわが国では扶養家族の税控除と児童手当との関係が一つの論議的であり、社会保障研究所の都村敦子氏が両者を総合化する方向を研究し示唆している。この問題も引きつづき今後の研究課題として残るであろう。

所得保障の貯蓄への効果についての研究

近代経済学者の間に比較的最近になって、社会保障について新たな関心が生まれていたが、その一つは所得保障の、とくに年金の貯蓄に与える効果の研究である。もう一つは所得保障の労働供給に与える効果である。年金の保障が行われると、それは一種の資産であり、老後の貯蓄であるから老後の貯蓄動機が弱まり、個人貯蓄率が低下するというのが常識的な考えであった。M. フェルドシュタインが最初に、年金の増加が非常に貯蓄を減らすことを示すモデルとセンセーショナルな計量結果を発表して、話題を呼んだ。しかしその最初の結果は御承知のように重回帰に用いた社会保障資産の変数に数値上のミスがあったため、社会保障の貯蓄へのマイナス効果が大きいという結果が出てしまったものであることがわかったが、ミスによるショッキングな結果がかえって議論を巻き起こすという皮肉な結果になったわけである。フェルドシュタインはライフサイクル仮説を発展させ、年金の資産効果による貯蓄増加と同時に、退職促進効果によってかえって老後の貯蓄を増やす効果もあることを指摘したが、その後、A. H. マンネル、L. J. コトリコフ(L. J. Kotlikoff), R. J.

バロー等によって貯蓄への純効果がプラスかマイナスか論議されているが、理論モデルだけでは純効果がどちらかを断定できないので、実証に待つしかないとみられている¹²⁾。個人貯蓄率に関しては中長期的にはマイナスの効果の方が大きいであろうが、公的貯蓄の方は計画的に操作できるので、理論的に純効果を推論することは無意味である。個人貯蓄率については、資料が整うにつれてより厳密な実証研究が可能になるだろうが、実証分析といっても、国により、時代により、結果は非常に違う。たとえば日本の個人貯蓄率をみると、高度成長はなやかなりし1950年代には14.5%、そしてやはり高度成長期でGNPの成長率が実質で10%を超した1960年代には17%である。その頃から社会保障が非常に充実してきて、1960年代には社会保障は国民所得の5.6%だったが、それがいまや1982年度には14.13%にまでなった。公的年金などはもっと上昇が激しい。1960年代中頃には1コンマ数%だったが、1982年には6%ぐらいにまでなっている。そういうことを考えると、もし貯蓄への資産効果だけ純粋に取ってみれば、貯蓄率は低下してよいわけだが個人貯蓄率は19%前後という高度成長時代の社会保障が貧弱だったときよりも高いという、不思議な結果になっている。

どこの国もそうならその原因も説明しうるだろうが、一方スウェーデンのように、所得保障が最も完備をしている国で、貯蓄率は低い。他方、先進国のなかでは、公的な所得保障という点では、最も遅れているアメリカで、スウェーデンと同じく個人貯蓄率は非常に低い。そういう矛盾した結果がいろいろあるために、いまのところそういう矛盾した状態を総合的に説明できる理論モデルと回帰式は、私の知る限りでは、納得的なものはないわけである。このへんをどう説明するかというのは、一つの課題である。これはあとでいう将来の予測についても非常に重要であるから、確たるモデルと予測方式を確立する必要がある。

社会保障の労働供給への効果に関する研究

それから労働供給に与える効果についての議論も同じである。経済学者が非常に熱心に議論をし

たのだが、どちらなのかという明快な答えはない。年金、失業手当等の所得保障の労働供給への効果は寛大な給付の効果と、重い税金の効果と両方があるが、結局年金給付の増加が高年者の退職を早めるという効果と、重い限界税率のために働かなくなる効果が俗説としては支配的であるが、他方、現役の人が逆に負担が重くなり、出産時等の給付が寛大になったためにかえって働く——ことに婦人の就業率が高まる——という場合もある。そういう矛盾した効果が作用するので、やはり全体としてどうなるか一概にはいえない。これはおそらく年齢階層、男女別によって違うから、総合的な効果が必ずしもはっきりしないということであって、もう少し区分してやっていけば、納得的な説明が可能ではないかと思われる。

経験的にも年金の発達してきた国の高年者の労働供給が低下するということは事実で、日本の場合にも高年者の労働力化率、就業率は少しずつ低下をしてきている。ヨーロッパのように所得保障が発達しているところでは、65歳以上の就業率は非常に低い。しかし他方、勤労世代、生産年齢人口のなかに関しては必ずしもそうでない。これは労働供給曲線の勾配いかんだということだが、どうもそれだけでもないようである。たとえばスウェーデンの場合だと、先ほどいったように所得保障、社会保障が非常に完備した代表国だが、たしかに65歳以上の老人の就業率は10%を切って低い。しかし婦人の就業率が、社会保障の充実と、税金が高まっていく段階で高まっていった。その結果全体として就業率は、老人の就業率の低下を、婦人の就業率の増加が補っている。だからいまの日本とスウェーデンを比べると、日本は65歳以上の高齢者が全人口の約10%、スウェーデンがおそらく今年あたりは17%であるわけで、スウェーデンの方が老人人口率は非常に高い、そして65歳以上の老人の就業率は低い、しかし数年前の数字でみると、全体として人口のなかで働いている就業者の比率はスウェーデンの方が日本より数パーセント高い。結局、老人の就業率低下を、婦人の就業率増加が補っている。それをみる限りでは労働供給を低下させたということは、労働力全体につい

てはいえない。労働全般について単一の労働供給曲線を想定して行われる分析には問題があるように思われる。

労働供給を左右する要因は賃金、税金、失業手当等の水準以外にもその他の要因がいろいろある。税金を個人単位にするか世帯単位にするかとか、スウェーデンの場合には個人単位にしたことによって、婦人の就業率が高まったということがある。それからもう一つは社会保障の給付の所得保障をはじめとするいろいろな社会保障が、婦人に対して寛大になったことである。出産休暇とか、子供が病気のときの休暇とか、それを従前所得の90%の所得保障付きで保障するという、そういう弾力的な、寛大な所得保障と、それに伴う寛大な措置が、婦人の労働供給をいちじるしく高めたわけである。ちょうど日本でいったら公立の小学校の先生というのは、出産をしても学校を辞めないで就業をつづけられるが、それと似たような条件、あるいはそれ以上に寛大な条件が民間企業でもスウェーデンでは実現されている。したがって婦人も就業率が高いということになる。スウェーデンでは男性の就業率は、税負担の増加と社会保障の発達によって低下したが、婦人のそれは増加したのであった。

年金の労働供給に与える影響だけをみても、フェルドシュタイン等のようなライフサイクル・モデルを想定するか、現時点での税と給付との関係をモデル化した税・給付モデルを想定するか、それともP.A.ダイヤモンドとモートン・D・ミラーのように保険モデルを想定するかによって結論は異なるが、高年齢者への年金増加の影響に関しては、労働供給を低下させるという立場が理論的にも有力であるし、経験的にも整合的である。また、より実践上の問題としては社会保険料等の負担が重くなると、これを回避するために常用雇用が減り、地下雇用とか一定所得以内のパート雇用が増えていく。この問題にどう対処するかを研究することも重要な実践上の研究課題である。概して理論モデルでこうしたことを論ずるエコノミストは、現実の実態をあまり知らないということもあって、現実を時系列的にも、国際的にもうまく説明でき

る、労働供給と所得保障に関する総合的モデルをつくることには成功していないようである。実態を説明できるモデルもその計量的裏付けもこれらの課題のように思われる。

社会保障支出増加の理論的計量的分析

それから社会保障の福祉支出増加要因の理論的計量的分析は所得保障プロパーの問題ではないが、所得保障を中心とする社会保障研究の一つとして挙げるべきであろう。ハロルド・ウィレンスキーが社会保障を含む福祉支出の増加要因を計量的に分析したのは1975年で、社会保障研究所の下平好博氏による翻訳が出ている¹³⁾が、ウィレンスキーの論が一つの契機になって、かなり活発な論議が行われている。それは人口要因とか、経済的要因を重視して、そういう要因が先進国では同じようになっていくから、社会保障の対国民所得比のようなものは、先進国では収斂していくという、収斂論の立場と、もう一つは、フランシス・G・キャッスルズなどを中心とするグループのような“Politics matter”(政治が関係する)派とに分かれる。後者は政治社会学者が中心になっているが、政治的要因が非常に重要だということで、社会民主党の強さあるいは逆に保守党の強さを示す代理指数を用いて、社会民主党の強い場合は社会保障が伸び、保守党が強い場合は伸びないというようなことを計量的に明らかにして、ポリテックスが非常に関係するのだと主張する¹⁴⁾。

日本でも社会保障がどういう要因で拡大をしているかということ、深尾昌弘氏が国際的クロスセクション分析で試みられ¹⁵⁾、私も時系列的にそういうことをやってみた¹⁶⁾わけである。地主重美氏と下平好博氏も最近の著作でこの問題を取り上げている。それから年金と社会保険医療費の将来の長期予測に関しては、市川洋氏などが人口要因を重視されて、いろんなショッキングな分析をされた。政府も——年金改革案へのショックを与えるためにやったとは必ずしもいわないが——そういう予測をやっている。しかしウィレンスキー、F. キャッスルズ、P. フローラ等が行っているような論争というほどのことは日本ではまだやられて

いない。将来の社会保障の計量的予測をするためにも、この点での研究を深めることもこれからの研究課題といえよう。

年金改革をめぐる研究と提言

所得保障の中心は公的年金であるが、研究回顧の最後にわが国の年金改革論議に少しふれることにしよう。わが国では年金改革に関しては久保まち子氏が1957年（昭和32年）に均一基礎年金ともいえる年金案を出されている。その前に1953年に社会保障制度審議会が、最低生活を保障する総合年金制度が必要だという勧告を出しているが、こういう時代に賦課方式的に基礎年金を導入せよという提言が出たことは、先駆的な研究として注目されるべきではないかと思う。1970年代に入ると、地主重美氏などを中心に、いわゆる賦課方式論議があった。いまは批判されたりしているが、あの時代にこういう方式を思い切って提言されて、金銭的にこれくらいでやりうるのだということを明らかにしたことは、日本の年金改善の強いインパクトになったと考えられる。

それから基礎年金ができてから、その上に積み上げる2階建て部分に関してどうするかということで、イギリス、スウェーデンで論争があったことはすでに紹介したとおりであるが、わが国にも、1階の基礎年金導入と合わせた2階建て年金への提言が、1973年に現代総合研究集団というところから出た。2階建てという言葉は後に公明党が使ってから用いられるようになったが、このときの現総研の年金改革研究会の主査は故安井二郎氏であり、筆者も執筆メンバーであったが、このときの年金改革案はスウェーデンの年金の two-tier system のヒントでつくられたものであった¹⁷⁾。この提言のもう一つの特徴は年金の収入と支出の差が積立金になり、それが利子を生んで年金の将来収支と対 GNP 比と保険がどうなるかを、1980年に厚生省が計算しているようなやり方と、基本的には同じ次式のような計算式で計算したことである¹⁸⁾。

$$\text{年金支出 } B = bN_b \dots\dots\dots (1)$$

$$\text{年金収入 } R = ryN + iA + qB$$

$$= ryN + iA + qbN_b \dots (2)$$

$$\text{年々の積立金増減 } \Delta A = R - B \dots (3)$$

次の年の A には前年の A にこの(3)式の ΔA が加えられ(1),(2),(3)式と計算していく。

$$B: \text{年金支出} \quad r: \text{社会保険料率 (対 } y \text{ 比)}$$

$$R: \text{年金収入}$$

$$b: \text{平均年金給付額} \quad y: \text{標準報酬}$$

$$N_b: \text{年金受給者数} \quad i: \text{積立金運用実効利回り}$$

$$q: \text{政府補助率 (対給付額)} \quad N: \text{被保険者数}$$

$$A: \text{年金積立金残高} \quad \Delta A \text{ は } A \text{ の増加分}$$

社会保険料率は(3)式に(1)式と(2)式を代入して r について解くことによって算出される。

1977年には社会保障制度審議会がいわゆる基礎年金構想を論議して、2階建て方式が出てきた。同じ年に2階建て年金という言葉をはやらしたのは、公明党の提言であった。社会経済国民会議もその2年前に、2階建て年金を中間報告で提言し、1977年に本報告の『高齢化社会の年金制度』でやはり2階建て年金を提言している。その後民社党、同盟等からも出てきた。厚生省の今回の年金改革案も、社会保険審議会と年金制度基本構想懇談会等の審議を経て作成されたものであるが、形式的、構造的には、あるいは制度的には2階建て年金を実現しようとするものである。これはあくまでも構造的、制度的であって、基礎年金自体が成熟するという、不思議な基礎年金をもった2階建て年金だが、いろいろな財政事情等から、苦心の産物であろうと思う。

私などは経済学者で、制度もあまり知らないの、外から勝手なことをいったりしてきたわけであるが、小山路男氏などは、根っからの社会保障の専門家で現実の実情を知り尽くしているので、われわれが先走ったことをいうのをたしなめて、厚生省の審議会や研究会の責任者として現実的な案を出して、いろいろ調整されて、現実に適応されてきたというようなことが、実態ではないかと思う。現実の年金改革論では小山氏をはじめ、佐口卓氏、村上清氏、地主重美氏等の研究や労働界からの小寺勇氏、小口賢三氏等の示唆も大きな貢献であったといえよう。

最近になって私も少しずつ実際のこともわかっ

てきたが、どうも経済学者と、制度を本当に知っている人との間に、かなり食い違いがあったりする。私も1973年に、先に述べた方式で30年先まで年金財政を計算したときは、故松本浩太郎先生に「こわいもの知らずだ」といわれて、ああそうかなと思ったものである。高山憲之氏の世代間アンバランス論、日本の年金はネズミ講的だという、そういう議論も、経済学者の発想で、現実からみて極端な論のところもあるわけだが、やはり一つの刺激になってきているわけである。

ただ、昔と比べると非常に時代が変わったという感じがする。地主重美氏等が、年金をもっと増加できるといわれた頃は、非常に年金水準が低くて、若手の学者はもっとやれやれという立場であったのだが、いまは逆で「行き過ぎだ抑えよう」という感じのところで、若手の学者が活躍している。そこにちょっと違いがあるが、比較的アカデミックな立場の議論と、現実の立場との間で、若干議論の食い違いがあるということでは、いまは似たようなことが起こっているわけである。今後アカデミックなエコノミストがどしどし社会保障研究に参加していただき、アカデミックな理論と現実とのギャップを埋めていくことを期待したい。

III 所得保障に関する問題提起と将来展望

以上で所得保障研究の回顧と研究課題の示唆を終わり、次に所得保障問題に関して二、三の問題と研究課題を提起したい。

所得保障の貯蓄への影響と貯蓄・投資のマクロバランス

一つの問題は、経済学者からみると、消費と貯蓄バランスに関してのマクロ的な配慮というのが、年金財政計画などに関して、乏しいのではないかとすることである。過去数年間厚生年金の積立金だけで4兆円ぐらいつつ増えているが、1990年代になるとそれが増えなくなるときがくる。4兆円は1983年の数字でみると国民所得の1.7%に相当する。それだけの巨額な貯蓄がなくなる。他方、貯蓄率は下がるか高まるかわからないといったが、

日本の場合、総合的に考慮をしていくと、やはり個人貯蓄率が1990年代に2~3%ポイント低下するのではないかと推測される（この点について研究のつめも必要である）。

そうすると公的貯蓄の低下と個人貯蓄の低下が同時に起こることになり、かなりの貯蓄率の低下ということになる。貯蓄率はいまの日本では高すぎるからいいではないかということもあるが、その変わり目が非常に問題がある。要するに年金による公的貯蓄と、個人貯蓄率がともに高かったが、それがともに時を同じくして低下をする。その段階でマクロ的な貯蓄投資バランスがどうなるか、これはしっかりと計画をしておく必要がある。うまくいけばその頃、国の財政的赤字が少なくなっていくから、マイナスの公的貯蓄ともいえるべき公的財政赤字の減少が、公的年金のプラスの貯蓄の減少とちょうどうまく相殺されるということもありうるが、少なくともその金銭的バランスを大まかでも計画しておく必要がある。そのためには公的年金全体の積立金純増の予測、企業年金の積立金の予測、財政赤字の予測、個人貯蓄率の予測を総合的に行うことが必要である。個人貯蓄率と財政赤字動向次第では年金積立金自体の計画的調整が必要になるであろう。

社会保障の所得給付と現役の手取り所得とのバランス

それから次は所得給付と現役の所得バランスの問題である。一方で所得保障が高まっていくということは、受給者の福祉にとって非常にいいことだが、同時に勤労者の手取り所得という勤労者の福祉の源泉の増加は抑制される。そのバランスをどうするかということである。これは所得保障のための限界論でもある。いろんなことで抑制政策はしているけれども、将来、国民所得に占める社会保障、その他の負担の対賃金比と対国民所得比が高まっていくということは不可避である。そう考えると、図2にあるように、縦軸に国民所得に対する社会保障を中心とする公的支出を支える費用負担の比重の将来の数値を取る。たとえば20年先の国民所得に対する負担費の比重を取る、ある

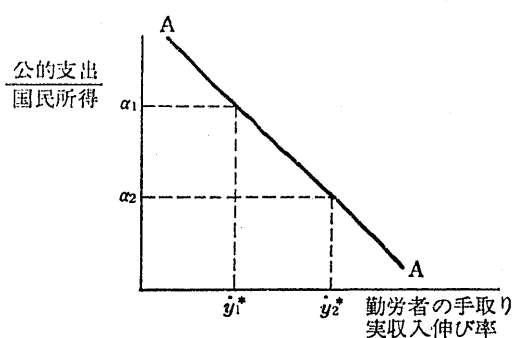


図2 将来の社会保障等の公的支出の対国民所得比と勤労者の手取り実収入の伸び率とのトレード・オフ

いは勤労世代の実収入に対する、勤労世代の税および社会保険料の負担を取ってもよい。20年先を取って、直線的にこの比重が高まっていくように想定する。そして横軸には手取りの実収入がどうなるかということを考えて、勤労者の手取り実質賃金の増加率がどうなるかを示すと、A-A線が示すように明らかにそこにはトレード・オフの関係がある。

最近の日本経済を、1975年度から83年度までみると、経済成長率は実質で4.6%、そして日経連のいう国民経済生産性（就業者1人当りの実質GNP）の伸びは、実質で3.4%、それから実質賃金の伸びと、勤労世代の実収入の伸びはともに1.7%、そして過去8年間に手取り率の低下が0.8%、したがって過去8年間の平均の勤労世代、および実質賃金の手取りの伸び率は0.9%という結果になっている。経済成長率が年平均4.6%のときに、なぜ勤労者の手取りが年平均0.9%しか伸びないか。これは労働者が非常に問題としているところである。このギャップの一つの理由は、その間、手取り率が年平均0.8%ずつ、10年間を取れば0.9%ずつ低下をしてきている。1984年度は若干の減税があったので、その低下率は小さくなったが、1983年度まではそういう傾向があった。勤労者の手取り実質所得を y^* と表わすと、その大きさとその増加率 $\dot{y}^*$ は次式のように表わされる。

$$y^* = \frac{y(1-t)}{p} = \frac{y\phi}{p} \dots\dots\dots (1)$$

$$\dot{y}^* = \dot{y} + \phi - p \dots\dots\dots (2)$$

y^* : 実質手取り収入（平均）

y : 名目収入（平均）

t : 税・社会保険料負担率（対 y 比）

ϕ : 手取り率 $= 1 - t$

p : 物価水準

・印は年変化率であることを示す。

この手取り率の低下の影響は(2)式が示すように、ちょうど物価の上昇と同じように働く。実質賃金が非常に伸びる時代には実質手取り賃金を年平均0.8%程度低下させることはたいして問題はないが、たとえば実質賃金が年平均1.7%しか伸びない過去8年の平均のような状態の下では、手取り率が0.8%下がれば、残りは0.9%であり、非常に影響が大きくなっていく。これがこのままいくと、個人消費の伸びを停滞させて、マクロ均衡経済成長が不可能になる。結局、日本は輸出に依存したり、財政赤字で政府支出を増やして、バランスを維持してきたけれども、この両方も今後は期待できないということである。この問題にどう対処するかという、マクロ経済的には非常に重要な問題がある。所得保障による給付と負担のバランスは、野口悠紀雄氏とか、高山憲之氏の問題提起で、世代間の分配公正上のバランスの問題として論議的となったが、現役の勤労者の手取り実質所得の伸び率を安定的に維持することによって勤労世代の費用負担過重感をなくすことと、そのことが個人消費の増加→経済の安定成長の条件であるという考えから所得保障の給付水準と勤労者の手取り所得の適正バランスを考えていく必要があるだろう。現実の現役の勤労者は年金等の費用負担の現在価値と将来の給付額総計の現在価値とを比較計算して前者の方が大きいことを知って不満をいうということもあろうが、社会保障等の公共支出の費用負担の増加等によって手取りの実質賃金が小さくなったり、マイナスになる場合に不満を表明する傾向がある¹⁹⁾。しかし、実質手取りが $x\%$ ずつでも増加していくかぎり、現役の費用負担者の状態は改善していくし、将来世代の実質手取り所得も $(1+x)^n$ だけ現在の現役の世代の実質手取り所得よりも高くなるから、不公正だとはいえないはずである（ n は年数、 x は年当り増加率）。つまりこの方式は両世代の状態とともに

改善し、満足させうる方式といえよう。

このことを考慮に入れて、世代間の所得分配の公正という観点と勤労者手取り実質所得と経済の安定成長の維持という観点を両立させる所得保障の在り方を研究していくことも今後の課題であろう。

所得保障と資産保障

もう一つ提起したい問題は、所得保障と資産保障との関係である。①基礎年金がある、②報酬比例部分の公的年金等の所得保障がある、③それから企業年金がある、④それにさらに資産保障はやりすぎだという批判もあるが、豊かな社会になってくると資産も所有して、いっそうゆとりある生活保障が必要だということ以外に、資産の面からの平等化ということが、従来型の福祉国家の所得保障方式の欠陥を是正するために必要だと考えるわけである。所得の再分配方式に依拠しすぎる福祉国家というのは行き詰まる。やはり資産の再分配というか、平等化が、効率と公正の両立という観点から必要だという主張である。

ご承知のように、1984年からスウェーデンで労働者基金制度（投資基金制度ともいっている）が導入された。これは一種の利潤の株式分配制であり、投資基金制度であり、さらに注目されることは、その積立金の使えるお金のほとんど全部を株式投資に回して五つの基金が株式をもち、その配当を年金財政に繰り入れていくという方式であり、年金制度との関係がきわめて密接なことである²⁰⁾。

ただスウェーデンの方式は勤労者の資産といっても地域でその五つの共同基金によって共同所有するのであって、個人資産にはならない。日本の場合にはもう少し違う形で、個人的にも勤労者財形や退職金を総合した資産保障制度を所得保障制度に上積みしていく必要があるのではないか。そのことによって資産の平等に役立つというだけでなく、スウェーデンのように貯蓄の足りない国では貯蓄の補強にも役立つ。スウェーデンの場合には年金財政を補完することになり、年金積立金による公的貯蓄が増加しなくなる段階で、社会の貯蓄・投資のバランス計画の一役を果たすことが

予想される。もし日本的なやり方で労働者株式所有制度が積極的に推進されれば、崩れるおそれのある日本的労使関係にテコを入れるという意味でも役立つ。それから最近スウェーデンの政府も、労働組合も強調しているが、この制度が導入されることによって、賃上げが自制されて、インフレが抑制される効果があるということもいわれている。経営側はあまりにラジカルな制度であると反対しているが、長期的にはこういう形での資産保障制度というのは、所得再分配に依拠しすぎるこれまでの福祉国家のジレンマ（貯蓄や勤労意欲への影響など）と行き詰まりを打開する、福祉国家の次の段階の政策ではないかと思う。

所得保障とその他の社会保障との総合化

最後に、所得保障といっても、所得保障内部および他の社会保障給付との総合化の問題がある。さらには税金控除という隠れた形の所得保障との総合化の問題がある。社会保障研究所の都村敦子氏による児童手当と扶養控除との総合化の提案も所得保障総合化の一つの例である。とくに年金と生活保護の問題、その他の付加的な保障、たとえば欧米の場合住宅手当があるが、そういうものと年金による保障との関係、さらには年金と年金受給資格の生まれた高齢者や障害者の労働所得との調整（いわゆる *earning rule*）をどうするかという研究が、これから重要な現実的課題になってくる。今後基礎年金ができ他の年金も成熟してくると、生活保護の部分が相対的に縮小していく。その場合どうするかということである。おそらく基礎年金が実現され「成熟」しても5万円では生活保障基準以下であり、最低生活にとっても不十分である、とくに成熟しない段階ではそうである。その場合年金だけしか収入がないと生活できないというので、そのまま生活保護に落ちるのではなくて、そういう場合にはそこはスウェーデンやイギリスのような、あるいはそれをさらに工夫改善したサプルメンタリー（補足）年金という形で、生活保護ではなくしていく必要がある。そういう形での総合化を考えていく必要がある。それからそういう総合化を行う場合に、年金プラス生活保

護の予算が全体としてどのくらいいるのかという、そういう計算も出てきていいのではないか。

それから年金と老人福祉サービスの総合化の問題がある。今年1月に社会保障制度審議会が、重介護という言葉を使った。インテンシブ・ケア (intensive care) の訳語である。同時に中間施設論を出した。中間施設その他で重介護される人への介護手当を、社会保険に準じた形で支給する。社会保険における医療の看護に準じた形で、社会保険で負担をするのはどうかという案を出している。老齢の場合は、単に所得が保障されても、寝たきりになったりすると、どうしても生活できない、そうすると病院に入るか、貯蓄を減らして大変な努力をするか、家族が一生懸命面倒をみるかということになるが、それでは本当の保障にならない。やはり寝たきりや、痴呆のような場合の重介護に関しても、いまいったような形でのサービス保障をすることによって、所得保障を補うということも考えられるわけである。先にも紹介したように新自由主義者は現物給付方式の拡大には批判的であるが、寝たきり老人等の福祉サービスに関しては所得サービスを補完する形での現物給付が中心となるであろう。

現実の財政難からいうと、非常にむずかしい問題ではあるが、そういう形である程度老人医療費の方が、とくに入院費用の膨張が抑制されるという効果がある。年金・医療・老人福祉サービスをどう組み合わせるとどのくらいの費用になるのかという研究が必要である。それからシェルタード・ハウジング的な老人住宅に入居したときの、あるいは老人ホームと病院の中間施設に入ったときも、——生活保護的な世帯でない限りは——年金の一部を自動的に家賃部分として徴収するという、そういう形での所得保障と老人福祉サービスの総合化の方向等も、今後研究すべきではないかと思う。

以上のほか現在、年金改革論が議論されているが、当面の所得保障論議にはあまりふれず、全般的に大雑把に過去における所得保障の研究と今後の課題のポイントだけを、しかも私の非常に狭い守備範囲内で話をさせていただきました。重要な研究や課題で見落としているものも少なくない

と思うが、私の守備範囲の狭さと時間の制約のためである。御諒承いただきたい。

(注)

- 1) スウェーデンの公的および職域年金制度と本文の図1の説明に関しては、拙稿「スウェーデンの職域年金制度」(財形福祉協会年金制度研究委員会編『高齢化社会と年金改革』財形福祉協会, 1984年, 所載)。
- 2) W. ベヴァリッジ著, 山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告』至誠堂, 1969年。
- 3) 東京大学社会科学研究所編『福祉国家』東京大学出版会, 1984~85年。
- 4) 工藤恒夫『現代フランス社会保障論』青木書店, 1984年。
- 5) W.J. Cohen & Milton Friedman, *Social Security: Universal or Selective?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972.
- 6) スウェーデンとイギリスの報酬比例型年金部分を公的年金に組み入れるかどうかの論争に関しては、H. Helco による研究がある。H. Helco, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, 1974.
- 7) F. Weaver, "Taxation, and Redistribution in the United Kingdom", *Review of Economics and Statistics*, Aug. 1950.
- 8) Colin Clark, *Welfare and Taxation*, 1954 (加藤清訳『社会保障と租税』日本評論社, 1956年)。
- 9) Allan Peacock ed., *Income Redistribution and Social Policy*, 1954. (高橋長太郎監訳『所得再分配と社会政策』東洋経済新報社, 1957年)。
- 10) A.M. Carter, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven, 1955. 所得再分配効果をめぐるウィーバー、ピーコック、カーター等の論議については加藤寛・丸尾直美『社会化と経済計画』理想社, 1960年のなかで筆者が紹介したが、その後もいくつかの紹介があるし、再分配効果についての研究と議論はつづいている。社会保障と所得再分配をめぐる理論的研究としては、村上雅子氏の研究がある。
- 11) M. Krashinsky, *User Charges in the Social Services: An Economic Theory of Need and Inability*, University of Toronto Press, 1981. 現金給付か現物給付かをめぐる論議はこの本に紹介されている。
- 12) 年金等の社会保障の貯蓄と労働供給に及ぼす影響についての紹介は、Lawrence H. Thompson, "Social Security Reform Debate", *The Journal of Economic Literature*, Dec. 1983 参照。わが国では野口悠紀雄氏を中心となつてまとめた経済政策研究所『公的年金とその貯蓄に及ぼす影響に関する調査研究』の第3章に紹介がある。なおこの研究はわが国における公的年金の貯蓄に及ぼす影響の本格的な研究である。
- 13) H.L. ウィレンスキー著, 下平好博訳『福祉国家と平等——公共支出の構造的・イデオロギー的起源——』木鐸社, 1984年。
- 14) Francis G. Castles ed., *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage Publications, 1982.
- 15) 深尾昌弘「社会保障と家族規模」『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 2, 3, 1974年。
- 16) 拙稿「福祉支出拡大の要因の計量的解明」中央大

- 学経済研究所『日本経済と福祉の計量的分析』中央大学出版部、1984年他。なおこの論文は1982年リオデジャネイロで開かれた国際政治学会で F. G. キャッスルズを座長とする福祉国家部会での報告論文として提出されたものを修正して翻訳したものである。
- 17) 現代総合研究集団の1973年のこの提言「公的年金改革に関する提言」は大河内一男他編『改革の時代——現代総合研究集団提言集』日本経済新聞社、1977年に再録されている。
- 18) この計算の方式と厚生年金についての30年先までの計算結果は、拙稿「公的年金改革の財政プラン上、下」『週刊社会保障』1973年3月5日、3月17日号に発表され、後に若干圧縮されて、武藤忠義・丸尾直美・住谷馨『福祉経済学』青林書院、1975年の第4章「社会保障のモデルと計画」に収載された。
- 19) Richard Rose & Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, 1978.
- 20) スウェーデンの労働者基金制度の背景とその内容に関しては、拙著『スウェーデン労働者基金制度』スウェーデン社会研究所、1985年、および拙稿「労働者資産所有社会」中央大学経済研究所編『社会主義経済の現状分析』中央大学出版部、1985年、を参照されたい。

【レポート】

医療保障研究を中心に

(帝京大学教授) 江 見 康 一

与えられた課題は、「医療保障研究」ということで「研究」という文字が入っています。そうすると、医療保障研究の過程を綿密にフォローして、どこでどういう論点が出され、どういう論争があったのかということ整理して、これからの研究方向を示唆するというのが、このシンポジウムの本来のねらいではなかったかと思う。しかしそういう意図に沿った綿密な報告ができそうにないことを最初におわび申し上げたい。

もう一つ、依頼者のご注文では「回顧と展望」ということがその割合は、回顧の方が3で、展望の方が7ぐらいの割合にしてほしいということだった。ところで7の展望をするということは大変なことで、微力のよくするところではない。むしろ逆に、回顧の方が9、展望の方が1というぐあい、この点も御諒承いただきたい。

それから医療保障の研究ということになると、単に社会保障あるいは社会保険の研究ということだけではなくて、医療そのもの、あるいは医学、さらに医薬品といった問題まで、視野のなかに入れて、医療保障とのかかわりを考えねばならない場合もある。この点が医療保障の特性であると思

う。

そういう取扱い上のさまざまなむずかしさを承知のうえで、以下簡単に粗筋を申し上げたい。

まず順序として回顧の始まりは、昭和20年代の前半における「戦後社会保障の出発」からであるが、この内容はきょうのご報告のすべてに共通することである。問題は、そのなかで、医療保障の研究がどういうふうに位置づけられるかということである。およそ社会経済の転換というときには、まず過去を清算すること、つぎに転換期における経過的な応急措置をすること、さらにこれから目指そうとする新しい社会への軌道を構築すること、この三つのことを同時並行して行わなければならない。

社会保障も同様であったと思うが、なによりもまず法的な整備、あるいは制度の枠組や方向づけを決めるための委員会の発足ということから着手されたと思う。社会保険制度審議会とか、社会保険制度調査会などの設立がそれであるが、これらはのちに社会保障制度審議会に発展をする。そのなかで医療保障も取り上げられる。その間新憲法の公布があり、アメリカの対日使節団がまとめた

「ワンドル報告」や戦時中イギリスでつくられた「ベヴァリジ報告」などが、最初の社会保障制度要綱案の内容に、強い影響を与えているように見受けられる。たとえば医療でいえば、包括医療という考え方がつとに提唱をされているが、それらはおそらくベヴァリジ報告の影響があったものとみられる。

とくに私が、いまでもこれは卓見であると思っているのは、ワンドル報告のなかで、組合間の財政調整とか、あるいは健康管理などの問題に関連して、健康管理というものはできるだけ個別的にやった方がいいが、制度の運営は一元化した方がいいということをいっている点である。このように健康管理的な側面と、財政的な運営面とを区別しながら述べているのは、今日の問題意識からみても、大変示唆に富んだ意見ではないかと思っている。

昭和20年代の前半で強いて挙げれば、昭和23年の国民健保法改正によって、市町村の公営原則というものが打ち立てられたということが、一つ指摘できると思う。20年代は戦後の生産復興ということを背景にして、健康保険が立ち直っていく過程でもある。昭和20年から28年までの間に、被用者保険では、被保険者数の倍増がみられる。これは経済成長によって労使ともに拠出力がどんどん増えてきて、そういう財政基盤に立って健康保険制度というものが、ようやく体裁を整えることができたということである。

保険制度が普及するようになると、医師の保険医療に依存する度合いが漸次増えてくる。そうになると医療経営の収支と保険財政の収支とが密接に結びつくようになる。すなわち、医療費の算定とか、その引上げに関して、いわゆる「保険と医療の対立」による摩擦が起こってくる。

とくに昭和20年代の終わり頃から、政管健保の赤字が目立つようになり、その赤字の処理をどういうふうに收拾するかということが、30年代冒頭における緊急の医療問題ではなかったかと思う。だから医療保障研究というものも、健保財政の赤字対策、あるいは医療費の要因分析から話が始まったといえる。当時私どもが読んだ社会保障につ

いての本としては、山中篤太郎先生の『社会保障の経済理論』というのがあって、社会保障全般にわたって、経済理論をどのように適用したらよいかということの取り組みがあったし、またその頃から私どもは中鉢正美さんとか、大熊一郎さんなどが、すでに経済学的視点から社会保障の問題に取り組んでおられたことを知ることができる。

とくに医療経済の分野では、医療費問題に焦点があてられた。その代表的なものが、今井一男先生を主査とする7人委員会の報告である。これは正しくは、「健保・船保の財政対策を審議する7人委員会」という名称で、昭和30年5月に設置され、政管健保の赤字をどうするかということから始まって、医療保険財政の安定化を審議し、政策面への提言を意図したものであった。この委員会の報告書を最初から最後まで読み通すには、かなりの忍耐がいるというぐらい龐大な資料であり、医療保障の研究にとっては、現在でも貴重な基本的文献となっている。

周知のように、昭和36年度から国民皆保険体制がスタートするわけだが、その前に政管健保の赤字の処理をきちっとして、皆保険への地ならしをしなければならぬという要請があったと思う。

そこで非常に龐大な資料のなかから、私が7人委員会の報告でとくに注意を喚起されたのは、医療の現物給付というものに対して、これを一種の制限診療あるいは規格診療と見なして、その意味で一部負担制の導入を主張されたことである。

そしてそのことをめぐって、いったい医療保障というのは医療費の保障なりや、医療の保障なりやということで、いろいろ議論があった。保険財政の方からいえば当然医療費の保障でいいわけだが、診療担当者の方からいえば、それをたえず医療の保障に近づけるべきだという形の要求があったと考える。

もう一つ、当時5人未満の事業所に健保を適用するかどうかという問題があった。7人委員会では、これに対し健保の不適用を唱えたわけである。これは国民皆保険が実施された暁には、おそらく財政面で困難をもたらすだろうから、医療保険財政が膨張しないように、歯止めをしておかなけれ

ばならないという考え方に立っていた。この5人未満適用の件は、新しい国民健康保険法ができて、その方に吸収される形になるわけだが、いずれにしてもこの7人委員会の報告を、医療保険財政に関する非常に貴重な文献であると、評価している。

医療費それ自体の問題については、昭和32年に1点単価が10円になり、それから甲表、乙表が分離して、現在の方式ができた。これはまたこれでその後の医療費問題の一つの起点になるわけだが、当時医師会あたりでは、この医療費の算定をめぐって、いろいろ医業経営実態調査などをして、医業の経営計算のなかからはじき出されてくる単価はいったいどのくらいが適正であるかといったような研究を始めていた。これは単価を平均でなく、診療行為別の頻度分布から求めようとするもので、医療経済学におけるミクロ分析のはしりといえるものが、医療費の算定をめぐって出てきていたといえる。

次は国民皆保険の問題になるが、国民皆保険体制に、あの時期に、ああいうふうな形で踏み切ったのが妥当であったのかどうかという、それこそ回顧と評価というものがあると思う。第1には個々の制度の格差をそのままにして、表面上国民皆保険の網をかぶせたことにより、保険の恩典を広く国民に普及させるという大義名分は立ったけれども、かえって制度の格差を温存し、拡大する結果になったのではないかと考えられる面もある。他方私ども経済分析をする者にとっては、ここで国民医療という概念ができたと思う。国民皆保険によって、個々の保険制度ごとの財政収支の計算とは別にそれらを集計してマクロ的にとらえた国民医療費という概念ができたと考える。それ以前には国民医療ないしは国民医療費という呼び名は定着していなかったと思う。しかしこのマクロ概念によって国民医療と国民経済とを相対応させ、国民医療費の伸びを、国民所得ないしGNPの伸びに代表される経済成長率にどう調整していったらいいのかという視点が、出てきたといっていよい。

しかし国民皆保険の出発時点で、格差要因をはらんだ制度の分立をそのままにして進んだため、当然のことながら、経済成長が進めば進むほど制

度間の格差は拡大し、また地域差も出てくる。この制度間の格差は収支双方の構造から生じる。すなわち、収入面では各制度の母体となっている、企業の成長力と、それにもとづく標準報酬水準の差によって保険料収入に差が生じる。それから支出面は、それぞれの保険集団に属する加入者の受療率（あるいは受診率）によって給付需要の大きさが決まってくる。換言すれば、収入面における拠出能力の差と、支出面におけるニーズの差との組み合わせが、それぞれ制度ごとに違うことが、収支バランスの格差をもたらす。そのうち収入面は経済成長によって、また支出面は加入者の年齢分布によって差が生じる。中小企業を中心とし、年齢分布も相対的に高い方に比重の大きい政管健保は慢性的に赤字基調となり、大企業を中心として、年齢分布が相対的に若い組合健保は黒字基調であるということで、職域保険としては絶えず両者が対比されて、保険財政の格差問題が論じられるようになった。

それと地域差であるが、これは政管健保においても、結果として医療費の地域差というものが生じてくる。7人委員会の今井論文によると、この地域差ははたして「自然現象なりや、あるいは人為的現象なりや」ということを尋ね、その結論としては、どうもこれは自然現象というよりは、人為的なものの要素がかなり強いのではないかとということで、保険あるいは医療へのかかり方についての問題を論じているわけである。

この制度間格差とか地域差については、小山先生がお書きになった『現代医療保障論』（昭和44年）という労作があるが、そのなかにこれらの問題が、統計的な実証を踏まえて、非常に詳しく、丹念に分析されている。そこで取り上げられている内容は、たとえば医療費の各府県別の順位相関係数とか、あるいは保険料、標準報酬、医療給付費の間の弾性値計算など、医療経済分析の手法を駆使しておられ、有益なファクト・ファインディングスが導かれている。

つぎの問題として、「制度の総合調整への志向」ということを取り上げたい。一口でいえば、給付水準や負担率などがバラバラのままで出発した国

民皆保険下の各制度を、どのように調整して格差を少なくするかという要請が、昭和37年8月の社会保障制度審議会の「答申」と「勧告」にある。前者は「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申」であり、後者は「社会保障制度の推進に関する勧告」と呼ばれたが、この答申・勧告には、社会保障制度の全般を通じて、より高い次元のバランスをはからなければならないということが述べられている。これは昭和25年の制度審の勧告よりもさらに一步踏み込んだ、やや理想的なものを追う形の答申、あるいは勧告になっている。

私が注目をしたのは、そこに保険財政についての「プール制の導入」ということが書かれていたことである。医療保険についていうと、まず最初に組合相互間でプールし、つぎに被用者保険相互間でプールし、他方国民健康保険は国民健康保険相互間でプールして、最後に職域保険一本と、地域保険一本との二本立てにして、医療保険を将来的には二大体系にもっていったらどうかということが、昭和37年の答申・勧告に書かれている。これは今後医療保障の総合化に関し、種々議論されるであろうことが、その段階ですでに先取りの提示されているということである。それから労務管理と社会保障とを混同しないよう両者をきっちと区別すべきである、といったようなことも、指摘されている。

その頃は池田内閣の所得倍増計画が打ち出された直後であり、したがって社会保障にも長期的な視点が必要であるということで、倍増計画に符節を合わせる形でこういう勧告が出されたものと思われる。

そしてそれを受けるような形で、医療制度調査会の38年の答申というのがあるが、それは医療プロパーの問題を、さらに詳しく論じたもので、これまた医療関係の人達にとっては非常に重要な答申であった。要するに昭和30年代は、前半における国民皆保険の準備と、後半における制度的調整という、いわば制度の枠組の問題に中心があったといえる。

昭和40年代になると、医療費問題が議論の表面

に出るようになった。それに先立って、昭和40年に社会保障研究所が発足し、社会保障全般にわたる総合的研究を行うことになってから、機関誌である「社会保障研究」の誌上において、医療はもちろんのこと、年金、福祉、その他の論文・調査、および内外の関連情報が発表されるようになって、社会保障に関する研究は、総合的、学際的に推進されるようになったといえる。

もう一つ医療保障研究で注目されるのは、医療費問題が、医療政策上重要な課題であるということ、厚生省保険局内に設けられた研究会が、「医療費基本問題研究員研究報告書」を発表したことである。これは一橋大学の高橋長太郎教授をキャップとして、経済学、経営学などの学識経験者がいっしょになって、医療費問題に近代経済学的立場からアプローチしたものである。これは公の立場から医療経済の問題に、理論的・体系的に取り組んだ最初の成果ではないかと思う。とくに医療費の経済分析にメスを入れた形の論文は、医療経済学研究の出発点における文献である。

しかし昭和38年(1963)にすでに K. J. アロー教授の“Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”という論文が、「アメリカン・エコノミック・レビュー」の December, 1963 に出ている。しかし前述の医療費基本問題の研究員「研究報告書」は、アロー論文とは独立に書かれたもののようで、その核心の部分が紹介されていないのは残念な気がする。いずれにしても医療保障研究は、これら医療経済学的接近を取り入れることによって、経済理論との結びつきが出てきたものと考ええる。

ところで40年代の前半で注目すべき事項として、いわゆる「抜本改正案」というものが、いろいろと提案されてきたことである。一般に医療費の抑制志向という問題が出てくる場合、一つは制度全体の枠組をどうするかという、いわばマクロ的、制度的な問題と、もう一つは、ミクロ的に医療費を増加させる内的な要因として、たとえば保険料率とか、給付率とか、支払方式など、いわばパラメーター機能をどういうふうコントロールするかという問題と、両方がある。その場合、枠組の

方を取り上げようというのが、抜本改正案であって、その代表的なものに、日本医師会が昭和43年に発表した、いわゆる「三本立て構想」というものがある。それは、医療保険を地域保険、産業保険、老齢保険という三つに再編成しようとする案でそのとき被用者の家族は地域保険のなかに吸収する、労災保険は産業保険のなかに組み入れるというような、非常にドラスチックな案であった。しかしこの三本立て構想は、当時は世間から現実性をもった案として迎えらるる状況にはなかったように思う。

その翌年の昭和44年には、自民党の医療基本問題調査会の作成した国民医療対策大綱が、医師会の案に対応させるような形で出された。それは、医療保険を同じように国民健康保険、老齢保険、勤労者保険、というように三本立てに再編成するという案となっている。

いずれにしても医療費をいかにして適正に制御するかということが昭和40年代当初から提起され、ある場合には抜本改正案となり、他の場合には医療費の支払方式への批判というような形で出てきたわけである。昭和40年代の前半頃から、3K赤字ということが、キャッチフレーズ的にいわれるようになった。そのときのKはもちろん政管健保であったが、いまだあればそのKは国民健保ということになる。

これらの問題点を踏まえて、医療経済学の分野でも昭和40年代半ば頃から先駆的な文献が現われるようになった。その一つに中央社会保険医療協議会（中医協）の委嘱で日本経済調査協議会がまとめた『マクロモデルによる医療需給の研究』（主査・高橋長太郎、昭和44年8月）がある。これはマクロモデルによる医療経済分析のはしりであり、方法論的にも興味もたれた。つづいて、地主重美著の『医療と経済』（昭和45年）があるが、これは医療経済の諸側面を総合的に一つの書物にまとめたものである。その中心は保険者的な視点から医療費の増加要因を分析し、医療費問題の解決のためには医療供給側の要因にメスを入れるべきことを主張した点にある。

ところで昭和40年代の後半に入り、とくに昭和

46年になって世間全体が、「成長から福祉へ」という大きな転換への局面を迎えようとしていた。そのいわば高度成長のいちばんしんがりの時期に起きたのが、「保険医総辞退」（昭和46年7月1日～28日）という事態である。それは、この約1ヵ月間は保険で医療が診てもらえないという、非常に不幸な事態であった。しかし、この事態は、医療保障問題の重要性について改めて人々の注意を喚起し、それを契機として、名だたる経済学者の方方もいっせいに医療問題に関心を向け始めるきっかけとなったということである。それまでは経済学者が医療とか、教育とか、福祉とかいった問題に積極的な形で取り組むということはなかった。それが、「総辞退」問題のあと、多くの人々が、医療問題の分析に参入してこられたことは、医療保障研究にとっても特筆すべきことであった。

医療経済学の問題では昭和44年の理論計量経済学会ではじめて、徳永健一氏（当時日本医師会）の「医療の経済価値」という報告が出されたことも特筆すべきことである。理論計量経済学会で医療問題が取り上げられたのは、それがはじめてである。

保険医総辞退のあと、46年の秋に日本経済新聞社が「医療経済に関するシンポジウム」を行い、それを受けて、同じく日本経済新聞社から出ている『季刊現代経済』が「医療の経済分析」という特集を組んだが、そこで稲田猷一さん司会の「現行医療制度の問題点と改革」というテーマのシンポジウムや、今井賢一、地主重美さんなど、経済学者の方々が、医療経済に関する論文を寄稿されるなど、医療経済研究は一挙に盛り上がった観を呈した。

さらに昭和48年には国際経済学会によって東京芝のプリンスホテルで「健康と医療の経済学シンポジウム」というものが開かれた。これまた医療経済学の発展にとって、非常に大きなイベントであったと思う。この昭和48年のシンポジウムについて私は、『福祉社会日本の条件』という書物のなかに、「健康と医療に関するシンポジウムの要約」として、その学会でどういうことが論じられたかということを整理している。たとえば医療というのは消費であるか、投資であるかといったような議論から始まって、医療需要とは何であるか、

デマンドとウォントとはどう違うのかといったような基本的設問が、その医療経済学会で論じられ、医療経済に関するいろんな概念の整理、あるいはまた医療経済への分析手法の開発という面で一步も二歩も前進したのではないかと思う。

つぎに、医療保障の経済基盤ということで、昭和48年の改正にふれなければならない。48年は福祉元年と呼ばれた年で、医療に関していえば、老人医療費の無料化が1月からスタートし、9月の健保法の一部改正によって、被用者保険の家族の給付率および国民健保の給付率がそれまでの5割から7割になったこと、家族の高額療養費の償還制度が導入されたことなど、画期的な改正が行われた。ところがその直後に、第4次中東戦争の勃発、石油危機の到来、“狂乱物価”などが起こった。後から振り返ったとき、年金改正も含めてこれら一連の改正をあのときにやっておいてよかったともいえるし、逆に、現在の医療保障における財政困難は、あのときのツケが回ってきたからだ、ということになるのかもしれない。昭和50年秋に東京で世界医師会学術集會が開かれて、そのメインテーマは「医療資源の開発と配分」ということであったが、これは石油危機を契機として危機意識の高まった資源問題を反映したものということができよう。

その後50年代の低成長下で、医療保障というものをどのように維持していくのかという財政基盤と関連して、とくに老人問題というものが非常に重要になってきたわけである。

そこで昭和52年に、厚生省内に老人保健医療問題懇談会が設けられ、ここでの議論にもとづく提言が、やがて老人保健法の下地をつくるということになったといえる。私はこの老人保健法というものが、医療保障の考え方のうえで大きな転換をもたらしたものと受け取っている。老人保健法は、「保健と医療の統合」ということを謳い、それから財政調整を謳い、そして受益者負担の導入ということをもたらしたわけだが、とくにそのなかの財政調整というものは、昭和43年の「抜本改正案」以来唱えられてきた、制度統合による財源の効率化ということに対する一つの答えを、財政調整と

いう形で出したともいえるわけである。

それから近いところでは、健保法の59年改正というものがあるが、そこにおけるサラリーマン本人の給付率の9割への引下げという問題および退職者医療制度の創設というものも、抜本改正で唱えられていた制度統合によって所得再分配効果を高めるという要請に対する、これまた一つの答えではないかと受けとめられる。

もちろん医療保険の改革については、なお多くの問題が残っているが、59年改正で一段落した、という理解に立てば、保険改革の次にくるものは、医療の供給体制の問題であって、世上よく「保険改革から医療改革へ」といわれているのは、このような認識に立っているためと考えられる。

このことは、医療経済の研究においてもいえることであり、一般的にみて医療供給に関する分析はなお手薄である。日本医師会編の『国民医療年鑑』に時々注目される論文を見ることがあるが、ほかには、西村周三氏の『現代医療の経済学的分析』（昭和52年）があり、その数章を供給分析に充てている。江見と加藤寛氏の共編になる『医療問題の経済学』（昭和55年、日本経済新聞社）は、需給の双方にわたって、医療経済の問題を多角的に取り扱ったものである。

ところで、医療保障という場合には、医療保険を中心として、概して需要側の問題が中心になると思うが、医療保障の特性からいって、医療供給の担い手である医師をはじめとするマンパワーと医療活動の再生産の単位としての病院・診療所の経営構造など、供給側の構造分析なしには、医療保障を整合的に考察することはできない。したがって今後の展望としては、医療供給の分析に対し、とくに経済学者と医師との共同研究にもとづく取り組みが必要であると思う。なお『経済白書』（昭和57年版）が経済効率化の一環として、「医療サービスの効率化」にふれたのは注目してよい。また中医協からの委嘱で統計研究会がまとめた『国民医療のマクロ経済分析』（委員長・江見康一、昭和58年3月）は、医療と経済と制度（国際比較を含む）の関係を総合的に捉え、今後の方向を示唆した文献である。

医療供給のシステム化に関連して、最近病院と診療所の機能分化ということがいわれ、今回の診療報酬の点数改定でも、たとえば診療所のお医者さんが、患者の病態に見合った病院の先生を紹介するときの紹介料が取り上げられているが、そのようなことのなかに、今後における病院、診療所間の連携、機能分化の方向が出ていると思う。またきょうのあとの話に出てくると思うが、保健と医療と福祉の三者間の連携ということが重要である。それから目覚ましいメジカル・テクノロジーの進歩というものを、どのように医療保障のなかに取り込むか、そしてそれが医療費にどうはね返ってくるかなど、そのことがもたらす諸問題がある。

この医療技術の問題については、川上武さんと二木さんが共編で出された『日本医療の経済学』に医師の立場からの問題が取り上げられており、また福武、佐分利両先生の監修になる「明日の医療」シリーズの1巻として、渥美和彦編の『技術革新』が出版されたが、これらの文献によって技術進歩の医療保障に与えるインパクトについての理解が得られると思う。なお同じシリーズの拙編『医療と経済』も、今日的視点で注目していただけると考える。

さらに医療保障の総合化と生涯設計計画との関係については、先般の「厚生白書」、あるいは「国民生活白書」がいずれも、「人生80年時代」に対して、社会保障がどのように対置され、機能すべきかということについて言及しているが、そのなか

で当然のことながら、医療保障も一つの大きな柱になっているわけである。

最後に国民医療費の長期動向だが、これについては最近日本大学人口研究所の将来予測が出た。同人口研の旧推計は、医療費が伸びていた段階の傾向値をベースにした予測値であったので、過大推計とみられていた。推計の問題から離れても、医療費が経済成長率を超えて伸びようとすれば、それをチェックしようとするカウンターバランスが長期的には働くはずであるから、推計値が示すほど深刻に心配することはないのではないかと思う。新推計では2000年の国民医療費の規模は、名目で49兆円となっているが、私はそれでも若干高めのように感じている。

いずれにしても、この日大人口研推計は、医療活動を含む社会保障部門を国民経済全体のモデルのなかに組み込み他の諸変数との相互依存関係のなかで、医療を位置づけようということであるから、それなりにモデルとしては説得力がある。ただし数字そのものについては、なお今後の動向と合わせて検討しなければならない要素がある。すなわち、現在老人保健法の効果がそろそろ出始めているし、また今回の健保法改正の効果もいずれ出てくるから、改正にもとづく制度面からの与件の変化をも踏まえたフォロー・アップを行い、それによってモデルをさらに修正して、より妥当な医療保障の長期展望をする必要があるだろうと思う。

これで私の話を終わります。

【レポート】

社会福祉の政策研究を中心に

(日本社会事業大学教授) 三 浦 文 夫

はじめに

報告に入る前に二、三のお断りをしておきたい。その一つはレジュメをつくるときに福武先生から

のお手紙では、回顧の方は3割ぐらいにして、あとの7割は展望の方に多くさくようにということでしたが、このレジュメは逆になっているということです。それは紙幅の関係というよりは、「不

透明な時代」ともいうべき昨今、展望がなかなか開けないというためです。このために今日の報告ではできるだけ展望の方に力点をおくことにしたいと思いますが、はたしてうまくいくかどうか自信がありません。

なお回顧の方については、逐一文献等の涉りょうを行い、引用紹介しなければならないと思いますが、これらについては先人のすぐれたいくつかの業績がありますので、それらを参照していただきたいと思います。たとえば吉田久一先生の『社会福祉理論の歴史』(昭和49年)、あるいは『現代社会事業史研究』などの労作に、戦後の社会福祉研究が詳しく紹介されています。また全国社会福祉協議会が『月刊福祉』創刊75周年記念特集号のなかで、とくに戦後の社会福祉の展開について、吉田久一、高沢武司、丸尾直美さんなどの論稿を掲載しています。その意味で細かい論議はそちらに譲ることにしたいと思います。

その意味でこの報告では回顧といっても、社会福祉の今後を展望し、このなかで何を問わなければならないかを明らかにするという視点で、過去の論議を振り返るということにしたいと思います。その意味では「古きをたずねて、新しきを知る」ということではなく、将来の課題を明らかにするために、「古きをたずねる」という方法で、これまでの社会福祉政策と政策研究の動向をみていくことにしたいと思う。

もう一つのお断りは、テーマ自身が、「社会福祉の政策研究を中心に」ということで、わざわざ政策研究と断っていることである。というのは私は、社会福祉研究では、社会福祉の実践レベルと、政策レベルの研究は、一応別の次元の研究として取り上げる方が有効であるという考え方をもっている。いわゆる政策範疇としての社会福祉と実践範疇としての社会福祉という区別をしている。実は社会福祉研究のなかで、社会福祉の実践、フィールドワークにおけるさまざまな技術や処遇実践の研究という領域がある。ある意味ではこちらの方が社会福祉研究ではより豊かな業績があると思うが、こちらの方の問題には時間の制約もあり、一切触れることはしない。こちらの研究について

は、上記した文献などを参照していただきたい。

I

つぎに本論に入る前に、本報告の問題意識についてお話をさせていただきたい。このレジュメは昨年の暮に書いたものであるが、それから1ヵ月余りの間に、社会福祉をめぐる状況が大きく変わってきた。このためにこのレジュメで述べた事柄も、若干時代遅れになった感がないわけではない。たとえば、昭和60年度政府予算案は12月28日にまとまったが、これを見ていくと、生活保護費から、身障、老人、婦人保護費等の社会福祉関係費はいずれも前年度よりマイナスか、あるいは伸びても僅少の伸びにとどまっている。

これまでの社会福祉費の伸び率は、とくに昭和53年以降、かなり低くなっているが、そのなかでも今度の伸び率は従来にないものである。その理由の一つは、ご案内のとおり高額国庫補助金の1割カットと地方への肩代りということによって、国の予算が減ってきたということである。なお、これは昭和60年度1年間の措置ということになっているが、この措置が1年間ですむものでないことは周知のことであろう。というのは、そもそも今回のような異常な措置をとった直接の原因である財政破綻という状況は、昭和60年度で解決することがありえないからである。したがって61年度以降になんらかの形で帳尻合わせが必要になる。その意味でややうがったいい方になるが、今日の特別の措置は、財政的必要からの余儀ない対策ということだけではなく、これによって生活保護、社会福祉を追い込みながら、これまでの社会福祉のあり方をラディカルに問い直し、戦後以来の現行社会福祉制度の「改革」を迫るための突破口となるものとみることでもある。

余談になるが年金、医療についての「改革」は、長い年月をかけてようやく最近始まっている。たとえば今度の国会で年金「改革」の第一歩が画されるものと思われる。これらについては、たとえば医療保障については、昭和40年代のはじめぐらいから、年金については40年代の終わりの頃から、「改革」の必要性が指摘され、改革案についても、

いろいろ出され各方面で論議されてきた。その意味では一応の国民的な論議を経たうえで、改革案について現在、国会で争われたりしているのである。これに対して社会福祉はどうであったか、たしかに一部の研究者の間から、現行社会福祉制度の改革の必要性和、若干の改革の方向についての意見が示されている。

たとえば社会保障研究所編で昨年公刊した『社会福祉改革論』は、その一つである。この内容についてはいろいろの批判もあろうが、このなかで現行社会福祉制度は今のままではますます矛盾が大きくなる点を指摘し、若干の改革の方向なり課題が示されている。これらの方向なり課題は私見の域を出ないものも少なくないが、それにしてもこの種の論述は、社会福祉分野では少数の例の一つである。むしろこれまではたとえば昭和50年前後の「福祉見直し論」のなかでも、あるいは臨時行政調査会の指摘のなかでも、社会福祉行政当局は、財政の辻つま合わせは行ってきたが、見事に社会福祉の制度改革について無視しつづけてきた。しかもこのことは、ここ10年ぐらいのことだけではなく、昭和40年以来の社会福祉をめぐる情勢の変化のなかでも同じであった。その意味からいうと、ややきついいい方になるが、社会福祉についていうと「行政あれども政策なし」というのが、実態ではなかったかと思っているくらいである。

この意味から、今回の昭和60年度予算編成を機に、社会福祉の「改革」が求められることになるのは、このような社会福祉のなかにあっては、一種の「黒船襲来」的に受けとめられるきらいが出てくる。つまり社会福祉にとって、もともと必要とされていた「改革」問題を自主的・主体的にとらえるのではなく、財政の都合で社会福祉の側に押しつけられた「改革」というように流される危険があるように思われる。たしかに事実の経過としては財政再建、行政改革の視点から、社会福祉に「改革」が迫られている。しかし、仮にこれらの条件がなかったとしても、社会福祉の「改革」は必要であったように思われる。むしろこれまでも社会福祉の「改革」が主張されながらも、この課題を意識的か無意識的かはともかくとして、こ

の課題への取り組みがほとんどなされていなかったのである。その意味では社会福祉の側の立遅れが事態の解決をむずかしくしているようにすら思われる。

このことは社会福祉行政当局だけのことではない。研究分野にも同じことが現われているのではないかとも思う。今度の1割削減問題についても、社会福祉界の方は機械的な反発は各方面でみられるが、これをとおして社会福祉をどういうふうにつくり直すかという議論は、残念ながらほとんど聞かれない。むしろそういう議論をすること自体がはばかられる状況にあるのではないか。やや誤解を招く表現であったが、このレジュメに書いた社会福祉研究における一種の「知的退廃」と極言したのは、このような現実から立ち遅れた事態を述べたかったためである。

その視点から、社会福祉の「改革」を行うのに、どのような課題があるか、換言すると社会福祉の「改革」がほとんど論議されなかったのはなぜかを明らかにするために、社会福祉政策研究を振り返っていくことにしたい。

II

社会福祉の政策研究の動向をみるにあたって、社会福祉そのものが戦後どういうふうにも再編されてきたかを簡単に振り返ってみる必要がある。レジュメでは戦後の社会福祉政策展開を大きく三つの時期に分けているが、これは社会事業史とか、社会福祉の歴史的観点から、実証的に分けたということではなくて、あくまでも政策を考えるうえで振り返ってみたので、やや大雑把すぎるという御批判は当然あらうと思う。この点はともかくとして、大雑把にいて、15年ぐらいずつに分けていくと、政策動向の整理がしやすい。ただその端境期のところは、若干出たりはいったりがあらうと思う。第1期は敗戦から昭和30年代の中頃までの時期で、第2期が30年代後半から昭和40年代末ぐらいまでで、第3期はそれから今日までの時期である。

この時期区分の特徴については、『季刊社会保障研究』第13巻第4号の拙稿とか、小生が編者と

なっている『社会福祉の政策』（有斐閣）第2部第1章などで分析、記述しているので詳細はそちらに譲らしていただきたい。簡単にいうと、第1期は戦後処理と経済復興が焦眉の急となる一方で、新生日本の制度づくりが行われた時期であった。しかもこの時期の社会福祉の制度づくりは、アメリカ占領軍による全面的占領支配と、他方では、飢餓的貧困といわれるほどの国民生活の破綻が深刻化したなかで、貧困問題にいかに対処するかということを、主要な政策課題としながら、社会福祉の立法化が行われている。そしてそれからこの時期の後半は、この社会福祉の制度と組織を全国に定着させていった時期とみることができる。

第2期はいうまでもなく、経済の高度成長を背景として、激しい経済社会の変動のなかにおいて、一方においては新しい福祉課題を生み出しながら、他方においては社会福祉が大きく拡大をしていった時期である。もっともこの拡大の時期というのは、若干カギカッコを付けておく必要がある。これはのちほど時間が許せば触れたいと思うが、前半の福祉三法体制から六法体制の拡大とともに、後半期にはいろいろの矛盾をはらみつつ、社会福祉が、国の政策、国の財政のなかにおいても、相当の地歩を占めるようになった時期でもあった。

第3期は昭和50年代から今日までの時期であるが、背景としては経済の高度成長の基調が破綻をして、いわゆる低成長、安定成長への転換がみられ、それと合わせて財政の危機が露呈されてきている。このために従来多くを財政に依存していた社会福祉についての見直しとともに、その抑制がはかられた時期である。そういう意味では第2期の拡大・拡充の時期に対して社会福祉の抑制・調整の時期だとみていいかと思う。そしてこのような社会福祉の伸びが全体として抑制されながら、他方では福祉の見直しが求められるなかで、第2期で解決できなかった諸課題への対策とともに、21世紀に向けての新しい社会福祉づくりの試みが現われ始めている。そして1980年代中頃から社会福祉は第3期の後半期に入り、社会福祉の「改革」が具体的な日程にのぼり始めるのである。

このような推移のなかで、社会福祉政策研究は

どのように展開してきたのか、以下これらについて考察していきたい。

III

第1期の社会福祉の研究は、当然のことながらその時期の社会経済情勢、国民生活動向に加えて、社会福祉の制度化の動きを反映している。そしてこれらの諸研究のなかでとくに注目しておきたいものの一つに貧困問題に関する調査や研究がある。これらについては、とくに吉田久一氏の『日本貧困史』という労作に紹介されているので、詳細はそちらを参照していただきたいと思う。いくつかの例を紹介しておくとお河内一男先生を中心として、東京大学社会科学研究所の人のびとが行ってきた戦後の国民生活、とくに貧困研究は『戦後社会の実態分析』などに示されているが、これらの研究は立法政策の面にも影響を与えている。また総理府統計局や厚生省などの国民生活に関する調査や最低生活に関する調査などもいくつか行われている。そしてこれらの調査・研究は生活保護、社会福祉の立法に参考にされている。これらは生活保護の立法化と、その内容について論述されている小山進次郎氏の『生活保護法の解釈と運用』という労作に示されている。このほか多くの調査・研究があるがここでは割愛したい。

ただこれらの研究のなかで、後の社会福祉政策形成にかかわってくる興味深い課題の一つにボーダーラインの問題がある。ボーダーラインという言葉は昭和24年頃から使われてきたようだが、従来の貧困階層のほかに、貧困階層とほぼ同じぐらゐの生活水準でありながら、不安定な生活を送っているということで、ボーダーラインという用語が使われている。もっとも研究者たちのなかにはボーダーラインという言葉自身、非科学的でおかしな日本語だと批判する人も少なくない。この概念規定の問題はここで措くことにするにしても、当時の関心が貧困層の実態把握に関心を示していただけではなく、昭和20年代の中頃にすでにボーダーラインという概念で低所得階層の問題を視野に入れておいたことは、第1期の後半に世帯更生資金の創設につながり、さらに第2期の低所得階

層対策としての社会福祉へという拡大に関連していくものとして示唆的である。

いずれにせよこの貧困研究は、一面では敗戦直後の国民生活が破綻したなかで、飢餓的とでもいうことのできる貧困の実態を明らかにし、貧困対策としての生活保護法およびこれに関連する形で社会福祉の制度化とその運営にも大きな影響を与えている。同時にこの調査研究は、マルクスのいう「窮乏化法則」の日本的展開を実証的にとらえようとする学問関心とも結びつき、世界的にみてもユニークで水準の高い貧困研究を生み出すことになっている。なお蛇足ながらこの研究成果の一部は社会保障運動と結びつき、昭和30年前後にかけての朝鮮戦争直後の合理化、再軍備政策が強化される、いわゆる「逆コース」のなかでの「社会保障の谷間の時期」における社会保障運動の重要な理論的な支柱を与えることにもなっている。

第2に注目しておきたいものに、社会保障、社会福祉における国家責任論の研究がある。この研究の一側面は、いわゆる「権利としての社会保障」とか、生存権保障の一種としての生活保護および社会福祉の確立という主張と関連して現われてくる。この主張は憲法第25条の実現という視点に立つものであることはよく知られているが、社会福祉政策の研究にとって重要な他の側面は、社会福祉の推進を図るにあたっての国家責任の貫徹を図るという立場での所論である。この二つの側面はある意味では相互に結びつくものであり、この時期における研究とか論議では、わが国の社会保障（当時は生活保護、社会福祉は同一線上でとらえられ、社会保障の主要な内容をなすと考えられていたようであるが）における権利保障あるいは社会保障における国家責任の確立が不十分である実態の下で、この二つの側面はほとんど区別されることもなく論議されている。

そしてこの社会福祉における国家責任論は、同じ頃の1958年にウィーンの世界労働組合連盟（世界労連）で採択された社会保障綱領（後に1961年の社会保障憲章につながっていく）の、社会保障は国家と資本家階級の負担で整備すべきであるという主張の導入と結びついてオーソライズされた

形で、わが国の社会保障および社会福祉研究の重要な命題の一つとなったりしている。そしてこれらの主張は上記の貧困研究の当然の帰結である貧困救済（健康で文化的な最低生活の保障）における国家責任の貫徹を求め、それまで整備がいちじるしく立ち遅れてきた日本の社会保障の批判と結びつき、社会保障の充実・発展を求める運動に大きな影響を与えている。そしてこのなかで特筆すべきものとして朝日訴訟を中心とする社会保障運動があり、このなかで貧困研究とともに権利としての社会保障の研究は重要な役割を果たしてきているのである。

なお念のために述べておくが、社会福祉の推進は国の責任で行うという主張は別に上記した運動論的立場に立つ研究者の主張というばかりではない。たとえば先ほど江見先生も援用された昭和37年の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する答申と社会保障制度の推進に関する勧告」、簡単にこれを「総合調整に関する答申」とか「37年勧告」などと呼んでいるが、このなかでとくに社会福祉を取り上げ、これまで国はこれを補助・奨励するのみで、積極的に国の責任でその推進を図ろうとしていないというきびしい批判を行っている。その意味では政策当局の側でも、社会福祉はもっぱら国の責任で運営されなければならないという考え方が、疑いえないものとして貫かれていたとみることができるのである。

しかしこの疑いえないとされてきた社会福祉の推進あるいは運営面における国の責任ということが、今日改めて問われ始めているのである。この点はさらに第2期の社会福祉政策の展開と政策研究の動向を振り返るなかから明らかにしていきたい。

IV

第2期の社会福祉政策の展開は上述したように、その背景も大きく変わり、社会福祉の課題もこの時期ぐらいから大きく変化し始めている。そして、それにつれて社会福祉の側にもいろいろの変化が出てくる。そしてこのなかでとくに注意しなければならないことは、第1期の社会福祉の政策展開

のなかで有効性をもった政策研究とか、そこから生み出された政策「理論」は、状況が大きく変わる第2期にそのままの形で継承されるだけでは、必ずしも有効ではなくなるのではないかと思われる。はじめたことである。このレジュメのなかで、第2期は社会福祉の拡大はみられたが、一種の「アンビバラント」ともいうべき状況が、政策面あるいは社会福祉の政策研究の面に現われていると書いたのは、そのような意味である。いま少しこれを敷衍すると、第2期に入ると社会福祉政策のなかに、いくつかのそれまでとは違った動きが出てくる。また政策研究の面でも新しい社会福祉政策論も登場し、論点も研究方法も第1期にみられるほどの収斂がみられなくなる傾向がある。

そしてさらに付け加えるならば、第2期において検討しなければならない政策課題が現われ、一部の研究者から問題提起が行われながらも、全体的な論議とはならず、また行政当局者もこのための課題を一貫して追求していない。このために本来ならこの時期に着手しておくべき社会福祉の「改革」につながる課題があったにもかかわらず、この課題追求は曖昧にされ、今日の社会福祉の「改革」の時期にまでもち越しになったものも少なくない。その意味で、このへんの課題についていま少し詳しくみていくことにしたい。

まず最初に注意したいことに、社会福祉の拡大に関する論議がある。これは一つには後に詳しくみる社会福祉制度の拡大と、それにつながる防貧対策としての社会福祉の制度化についての論議の系列と、他方では当時の急激な高度成長に伴う経済・社会の変動のなかで、社会福祉の課題が拡大するという側面から論議する系列に大別することができる。そして社会福祉の研究動向としては、どちらかというと後者に力点が置かれ、いわゆる「新しい貧困」の研究とか、社会変動に伴う福祉課題の拡がりの論議が行われている。

この後者の研究には、たとえば本田徹郎氏の『社会福祉研究』誌に発表された「社会福祉の拡大」であるとか、あるいはその他の人びとによる社会変動と社会福祉、社会開発と社会福祉等の関心領域の拡がりがみられる。これに対して上記の貧困

研究の系列につながるものとして、新しい貧困についての論稿もいくつかみることができる。これらについては上述した吉田久一氏の『日本貧困史』に詳しいので、そちらに譲ることにするが、この書物でもあまり論議されていないが、とくに第2期の社会福祉政策の展開と、今日の社会福祉の「改革」につながる論議として、前者の社会福祉制度の拡大についてここで少し詳しく論じておこう。

社会福祉界ではよく社会福祉三法体制から六法体制への拡大ということをいうが、それは昭和35年に施行された精神薄弱者福祉法、さらに38年の老人福祉法、39年の母子福祉法が制定され、従来の生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、これを福祉三法とわれわれは呼んでいたが、これに新しい三法が加わって、福祉六法ということになる。これをいったいどういうふうに評価をするのかということは、この時期の政策論のなかでは重要な課題になると思う。

この問題にかかわる動きに、昭和37年の社会保障制度審議会の答申がある。それは先ほども述べたように、これまでの社会福祉に対して、国が積極的にこれを推進しようとしなかったという批判をしたうえで、今後の社会福祉の役割ということ、低所得階層に対する防貧施策としてとらえ、この増進をとくに図る必要があると述べている。実は第1期の社会福祉が主として貧困対策であったのに対して、第2期は貧困対策を一步超えて、防貧対策へ社会福祉を位置づけようという、そういう積極的な意図をもっていたという点では、私はこの37年答申というものは、評価すべきものと考えている。

どういう加減か、社会福祉研究者の当時の論議をみても、このへんのことはほとんど論じられていない。これに似た研究姿勢は今日の社会福祉研究者の多くにもみられるような気がする。それは政府関係の審議会答申とか、社会福祉行政当局の研究会、検討会等の資料などが研究素材にならないというのか、それともこれらの資料が入手できないために余儀なくそうになっているのかよく分からないが、政策研究という点では重要な資料を欠くといわざるをえない。

余談はともかく、もちろんこの時期に社会保障制度審議会の答申について社会福祉関係者が誰も注目しなかったというわけではない。たとえば嶋田啓一郎氏なども、この審議会の社会福祉のとりえ方はあまりにもユニークであるという趣旨のことを述べていたことを記憶しているが、しかし概していうと社会福祉研究者は「本質論争」はしきりとされているが、このへんの論議にはあまり興味を示してはいないようである。

この問題を真正面から取り上げて論じ始めたのが、社会保障研究所の私どもの研究部であった。もっともこの論議は時代が遅れ、昭和40年以降になるが……。たとえばこの社会保障制度審議会の37年答申というものが、その後の社会福祉の政策展開に、プラス、マイナス双方の面で重要な意義をもっていたということが研究会等でも論じられ、この線に沿って『季刊社会保障研究』の第5巻第4号で「1960年代の社会保障の展開——社会福祉——」ということで拙稿をまとめている。この拙稿のは先ほど触れたように第1期における貧困対策、救貧対策としての社会福祉というものから、防貧対策へという転換を遂げたという点に、大変重要な意味をもっていることを明らかにしたものである。たしか同じような見解を中鉢正美氏もどこかにお書きになっていたかと思う。

ただこの際とくに注意しておかなければならないのは、低所得階層のとりえ方である。それは先に述べたボーダーライン層の研究の系譜をひくものであるように思われる。すなわち37年の答申は「低所得階層とは、最低生活水準以下ではないが、その生活程度においてこれと大差のない、いわゆるボーダーライン階層をいうのであって、これに老齢・廃疾、失業等の理由で、いつ貧困階層に落ちるかわからない不安定階層を含む」と。

そしてこのような層に対する対策を強化することによって、貧困階層からの被保護層への転落を予防する、ここに社会福祉の役割があるのだといっている。

社会福祉の機能は本来防貧的なものかどうかの議論は別にあるが、少なくとも従来の救貧的施策としての社会福祉から、防貧的施策という積極

面を社会福祉にもたそうとした点では、評価さるべきことだと思う。そしてこの答申と、直接結びつくかどうかは今後検証していかなければならないが、事柄の関連でいうならば、老人福祉法、母子福祉法等の成立はこのとりえ方と決して無関係ではないように思われる。すなわち高齢者世帯、母子世帯等はまさしく上記審議会のいう低所得階層に属し、これらへの対策強化は防貧施策としての、社会福祉の強化につながるものと考えられるからである。

これに関連して、この救貧制度としての社会福祉から、防貧制度としての社会福祉への転換という方向は、立法政策面ではそれまで社会福祉を縛りつけていた生活保護からの精神薄弱者、老人等をカテゴリー別に分化させることによって実現しようとしたのである。具体的にいうと、たとえば老人に対する社会福祉は、老人福祉法が登場するまでは、生活保護事業の一環とされる養老事業であったし、あるいは精神薄弱者対策は、生活保護事業の一つである救護事業と同じものであったのである。そして生活保護事業はどこからみても救貧事業であり、その意味ではそれまでの老人福祉対策は救貧的にならざるをえなかったのである。精神薄弱者の場合も同様である。

したがって三段論法式にいうならば、社会福祉が救貧的なものから防貧的なものへと転換するためには、生活保護に組み込まれていた従来の体制を打破していくことでなければならず、それが福祉三法から六法体制に移行した意味ととらえることもできるのである。しかしこの福祉三法から六法体制への移行、いわゆる社会福祉の制度拡大はその意味で評価されなければならないが、しかし社会福祉を低所得という経済的要件で選別するという第1期の特徴は、この社会福祉の拡大のなかでは必ずしも再検討され払拭するところまでには至っていないのである。その意味で社会福祉を経済保障あるいは所得維持政策の一環としてとらえるという、救貧的、防貧的選別主義の克服ということは、この時期にほとんど問題にされていなかったのである。

たとえば老人福祉をみると老人家庭奉仕員は、

昭和40年までは被保護世帯に派遣をされていた。昭和41年からこれが改正されて、この派遣世帯は地方税の所得税非世帯ということになり、低所得世帯にまで拡大することとしている。そしてこの状態はごく最近までつづいていた。この例からいえるように救貧性からの離脱ということを企図していながら、その離脱はせいぜいのところ低所得階層に対象拡大を行うという程度のことで第2期の政策展開のなかでは、この救貧制度からの離脱ということとは不透明な形でしか貫徹しなかった。同じようなことは、老人ホームの再編にあたって生活保護施設とされた養老施設を養護老人ホームという、貧困老人を対象とするホームとして残していたりしているのも同工異曲である。その点からこの救貧性というものが完全に払拭しきれないままに今日まで解決が引き延ばされてきたのである。

V

このことに関連して留意しておきたい政策論議に、生活保護の再編問題があった。ご承知のとおり昭和36年に皆保険・皆年金体制に入ってくる。昭和25年当時の年金はいうに及ばず、医療保険もほとんど機能しなかった時期につくられた生活保護の在り方と、皆年金・皆保険体制下の生活保護の在り方は、おのずから異なるはずである。政策論理の面からいうとそうならざるをえない。

この点を明らかにするために、わが国の社会福祉研究が生み出した貴重な概念である、社会福祉の代替性、補完性、相互補充性が参考になる。この概念は昭和25年頃の社会事業研究所の有名な社会事業の定義や、孝橋正一氏の社会政策と社会事業の関係を示す代替・補完的概念、あるいは岡村重夫氏の社会福祉機能の三つのタイプ分けなどにみられる。余談であるが報告者も昭和45年から『月刊福祉』に連載した「社会福祉論ノート」のなかで、この概念を再整理したいことがあるが、同じことを昭和54年に仲村優一氏が『社会福祉教室』(有斐閣)でまとめたりしている。このことからわかるように代替・補完というのは社会福祉を理解するために重要な操作概念となってきた

いるものである。

この概念をもってくると、公的年金、医療保障がほとんど整備されることのなかった時期の生活保護は、これらの社会保障機能を代替しなければならなかったわけであるが、皆年金・皆保険体制に入ると、この体制の整備状況によるが、これら制度の代替という側面だけでなく、補完という側面が強くなったりしていく。同様のことは生活保護につらなる社会福祉の場合についてもいうことができるのである。

ところがこの皆保険・皆年金体制に突入しながらも、昭和25年に確立した生活保護体制はそのまま維持・温存され、生活保護の再編を主張する意見は、ほとんど圧殺されてきたのであった。たしかに皆年金といっても、わが国の公的年金がその所得保障機能を発揮するには相当の時間を要することもあって、第2期に生活保護の再編問題が俎上にのぼらなかったのは、それなりにうなずくことができる。しかし皆保険体制に入り、さらに医療保険等の整備が進むなかで、医療扶助の在り方についてはもっと真剣に検討されるべきではなかったのか。このゆえもあって現在でも生活保護を受けようになると、医療保険から排除されて医療扶助という一種の救貧的選別主義的な性格をもつものに組み換えられていく。そこにも一種の貧困のスティグマが残されているのである。はたしてこれで良いのかどうか、要するに生活保護制度は、「神聖にして侵すべからず」といったような考え方が、行政当局にはもちろん、社会福祉政策批判に急な一部の学者のなかに根強く残ってきたのである。その意味でこの生活保護再編の論議は今日まで引き延ばされてきたのである。

この生活保護不可侵論は、社会福祉の政策展開にもいろいろの影響を与えている。前に述べたように、社会福祉の救貧性の残滓は生活保護と社会福祉の分化が不十分であり、不透明であるためでもあった。その意味でこの救貧制度からの転を社会福祉が離していくためにも、救貧制度としての生活保護の——これは皆年金・皆保険体制下において国民の最低生活保障の制度として再編される必要はあるが——、所得保障機能と社会福祉機能

の分離が必要となるのであり、その面からも生活保護の再編の是非について論議されてしかるべきであったと思う。

そのような観点から生活保護というものを、もう一度組み直すべきだという論議が一部には出ていた。この点について副田義也氏が東京大学出版会から出された『社会福祉論』のなかで、このへの論議を生活保護解体論と生活保護充実論というように整理され、解体論の主張者の張本人の一人は三浦だといわれ、長期的視点からいうと解体論の主張は聞くべきであるとされていたが、この議論もほとんど他の人びとの関心と呼ばなかったようである。

もっともその論議につながるものとして、昭和46年に公にされた「福祉センター構想」というものがある。社会福祉関係者の方はご存じだと思うが、現行の福祉事務所を昭和60年度を期して改革を行うべきであるということで、その構想を「福祉センター構想」として明らかにしたものである。そしてこの構想の前提には、将来、生活保護と社会福祉は制度的には分離させ、生活保護は所得保障の一環として再編成し、その業務は場合によっては、社会保険出張所などに一元化することも考えられる。これに対して生活保護事務所としての性格を残している福祉事務所を、福祉五法を中心とする地域の社会福祉行政のセンター的役割をもつこととするというものであり、この観点から福祉地区の再編、マンパワーの在り方などについての提案が行われている。

また若干のニュアンスは異なるが、同じ時期に明らかにされた中央社会福祉審議会職員問題専門分科会・起草小委員会の名で公表された「社会福祉士制定試案」もこれに関連して注意する必要がある。この試案は社会福祉主事制度にみられる社会福祉資格制度に代わって、より包括的で、かつ高度な機能をもつ社会福祉専門職につながる資格制度の確立を目指すものである。しかしその背景には生活保護の実務にあたる現業員——それは公的扶助ケースワーカーともよばれているが——を想定した社会福祉主事では、生活保護の枠を超えて発展する社会福祉従事者のモデルとすることはで

きないという基本的認識がある。そして生活保護中心ではなく、むしろ福祉五法を中心として、広く業務に取り組む社会福祉従事者を専門職として確立すべきであるという提案になっていったのである。ちなみにこの発想はさらに昭和52年の「社会福祉教育の在り方」という中央社会福祉審議会の意見具申に発展し、このなかでは生活保護ケースワーカーではなく、直接処遇職員を軸に、その専門化の方向を追求すべきとされている。しかし、この専門職問題はいずれも陽の目をみていない。

このように福祉事務所再編あるいは社会福祉主事問題から社会福祉従事者の専門職問題につながる諸提案がこの時期に出されているが、その背景には生活保護における所得保障機能と生活保護機能の分離論があったのである。しかしこれらの諸提案は、生活保護制度不可侵論あるいは生活保護「聖域」論が支配する状況の下においては、まさしく寄ってたかって潰され、施策化はおろか十分な論議をされないままにお蔵入りになっていたのである。そしてこの福祉事務所、社会福祉主事問題は、今日改めて地方行政改革の動きのなかで検討課題とされてきているのである。

ややしつこいようであるが、わが国の生活保護制度はそれほど「聖域」化されなければならないのか。制度「改革」の必要はないのかということを感じさせられている。ご承知のように、ちょうどこの時期にイギリスは国民扶助法(national assistance act)の改革を行い、補足給付または補足年金制度(supplemental benefit or supplemental pension)を登場させている。またアメリカが若干遅れるがこれに似た改革を行っている。年金の整備状況や国民意識などが違うという点があるかもしれないが、皆年金・皆保険体制への突入に加え、社会福祉が拡大していく時期に、第1期の前半につくられた生活保護制度の在り方が抜本的に問われてしかるべきではなかったろうかとも思われる。

VI

今日に連なる政策課題の一つにコミュニティ・ケアに関する論議がある。それは第3期の在宅福

社の展開につながるというだけでなく、非経済的福祉サービスにおける行政(国)責任にもかかわる問題でもあるからである。コミュニティ・ケアの提案は、最初、東京都社会福祉審議会の昭和44年の答申で口火が切られ、ついで中央社会福祉審議会も昭和46年に、「コミュニティ形成と社会福祉」という答申のなかで、コミュニティ形成における社会福祉の役割と同時に、コミュニティ・ケアというものを、社会福祉の今後の方向として進めるべきだと述べている。これについては厚生省社会福祉行政当局はその答申に沿った施策の推進というよりは、むしろ社会福祉施設の立遅れの克服こそ問題であるということで、昭和46年に社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画を打ち出して、コミュニティ・ケアとか、地域福祉議論よりは施設整備を政策の中心に置くべきだという方向を採ってきたように思われる。

たしかにある意味でこれは妥当な部分もあったと思う。というのはコミュニティ・ケアが順当に発展するためには、一定の前提条件がある。その一つはコミュニティ・ケアに関する社会福祉関係者の思想的合意がある程度できなければならない。もう一つは施設整備がある程度進まなければ、現実には問題になりえないという点は十分考えられる。それは施設ケアで対応すべきものを、在宅、コミュニティ・ケアでやるということは、非効果的であるからである。それからコミュニティ・ケアを推進するための有力な手段というのが、社会福祉施設機能を活用することであった。その意味で厚生省が社会福祉施設の整備こそ緊急課題としたのは、それなりに妥当であったかもしれない。しかしいまにして思えば、このコミュニティ・ケアの論議は、在宅中心か施設中心かといったあれかこれか式の論議ではなく、居宅処遇原則のうえに立って、施設の在り方・配置などが具体的に検討されるべきであった。この点が十分に詰められないために、社会福祉施設体系の再検討とか、適正配置問題などを、今日ふたたび論議しなければならないのである。

コミュニティ・ケアの論議になると、従来の社会福祉研究における貧困研究、権利論、あるいは

国家責任論を軸にした政策論では、有効なアプローチが出にくいという点を露呈し始めてくる。たとえばコミュニティ・ケアというのは、本来は国民の社会福祉ニーズの変化と、これに対応する社会福祉サービスの在り方にかかわるものであるが、当時一部の社会福祉研究者は、この方向での論議を行うというよりは、コミュニティ・ケアを社会福祉における国家責任を地域住民に転嫁するものという妙なとらえ方をしている。つまり「安上り福祉」論である。コミュニティ・ケアが安上りかどうかの吟味はともかくとしても、この種の論理でコミュニティ・ケアを論じてもなんら生産的なものを生み出さないことは明らかであろう。

それは第1期の生活保護と連動し、国民の最低生活(ミニマム)保障の責任は国にあるという論理、それはその時期に全く妥当なものであるが、それをコミュニティ・ケアの推進にそのままもち込むことの是非が改めて問われることになるのである。この点に関連し報告者は社会福祉ニーズを貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズに区別し、貨幣的ニーズ充足に主としてかわる社会福祉と、非貨幣的ニーズにかかわる社会福祉の推進にあって、国(行政)の役割は決して同じものではないとし、公私機能分担の再検討の必要を主張したりしたこともあるが、これもまた機械的反発を呼び、必ずしも説得的な理論にはなっていないようである。

VII

コミュニティ・ケアをめぐる国(行政)の責任の論議はさて置き、第1期に社会福祉経営の原則として確立した福祉社会における国家責任論は、第2期においてあまり論議されずに引きつがれ、高度成長下における社会福祉拡充の論理となってきた(そしてこのことが後にみるように、第3期の社会福祉の見直しから、今日の社会福祉の「改革」につながる基本的な論点として残されるのである)。

このへんの事情を明らかにするために、第2期の後半期の社会福祉の拡充の動きを振り返ってみる必要がある。昭和42～43年頃から、従来の福祉から充実をはかるためにGNPを拡大しなければ

ないという、いわゆる「パイの論理」に対する反省、批判が現われてくる。この点でも社会保障研究所の研究は注目されよう。たとえば山田雄三先生のこの頃の論文に、これまでの経済優先、社会追随ということを批判して、むしろ重要なことは社会優先、経済追随ということではないかという主張をされ、社会開発の議論を前面に出されているが、それもその当時の経済開発の帰結としての福祉充実という、いわゆるパイの論理の修正を迫ったものであった。そして、この頃から社会開発、社会計画の議論が行われるようになり、社会福祉政策研究に一石を投じている。

この流れのなかで、社会福祉の充実ということが独自の政策課題とされるようになり、世論も「暮し向きの良さ」を求めるだけでなく、もっと広い意味での「福祉」の充実を求める声が起こってきた。この背景は経済の高度成長によって、かなりの自然増収を伴った歳入がつづき、比較的豊かな財政事情があったということも事実であろう。そして社会福祉の充実ということはいまも述べたように国民的な合意というか、国民の共通要求として固まってきていて、それをもっぱら豊かな財政に依存する形で達成するという状況がつくられていた。このために社会福祉要求といっても行政を突き上げる形で、いかに多くの財源を社会福祉の側に獲得するかということで行政を突き上げるという方式が定着してきたように思う。いわゆる第1期の権利擁護を中心とする社会福祉運動は、このような社会福祉財源を獲得するという福祉運動につながり、それなりの成果を挙げてきている。

そしてその成果はカッコ付きのいい方になるが、社会福祉の拡大として現われてくる。たとえば昭和45年度の国の当初予算のなかで社会福祉費の占める割合は1.8%であったものが、その後急速に伸び始め、昭和52年に3.7%と45年に比較して2倍以上の構成比になっている。それから生活保護を含めた社会福祉費用等についても、全体でいうと、昭和40年代のはじめにだいたい3%強であったものが、昭和50年に入る頃にはだいたい5%を超えるようになり、これまた構成比で2倍に増えている。そして同じような増加は、社会福祉施設、

マンパワーなどの面からもいうことができる。その意味で、社会福祉の増進をもっぱら国に頼るという考え方はなんら疑いないものとして受けとめられていたのである。

しかしこのように社会福祉が伸びたといってもそのなかで何を重心的に伸ばすかという点については、必ずしも明確になっていない。社会福祉サービスのメニューは広がってくるが、どのようなプライオリティをもって社会福祉の充実を図るかというあたりはかなり曖昧であったように思われる。こういう弱さが第3期のいわゆる福祉見直しのときに、「ばら撒き福祉」、「先取り福祉」という形の批判を浴びることになったものである。

この「ばら撒き」福祉、あるいは「先取り福祉」の成果はともかく、社会福祉以外の分野の専門家、たとえば財政学者、行政学者等から、後になってこれら「ばら撒き」福祉等に対する批判を浴びるにつれて、改めて考えさせられたことは、私どもの社会福祉の充実を求める政策論理に、資源は無限というような考え方が暗黙裡にあったのではないかということである。国民のニーズが変化し、拡大するなかで、このニーズに対応してどのような施設なり、サービスが必要かということを検討することは、上記したコミュニティ・ケアの論議等にもみられるように、一応なされている。しかしこれに必要なマンパワーなり、財源をどのように調達するかについては、ほとんど論議されていない。そして社会福祉に必要な財源を含め、資源の調達は国（行政）の責任として、上記したように十分な財源等が社会福祉に配分されないのは、「安上り福祉」のゆえであると考えられる単純な政策論理になっていったのである。このなかで資源の稀少性を主張し、このなかでどのような社会福祉サービスが必要かを明らかにするとともに、このサービスに必要な資源を誰がどのようにして調達し、どのように配分していくかという議論は現われにくかったのであろう。

やや飛躍するが、昨今の社会福祉の抑制がつづき、このなかで社会福祉の見直しが進められているが、これと関連して今後の社会福祉の拡充を図るために、福祉目的税みたいな発想が出ている。

私はこの種の発想はいままで述べてきたように、経済の高度成長期の福祉充実の論理と同じく、財政依存型の福祉充実論理であるように思われ、にわかに賛成しがたいものがある。この点後ほど藤田先生からのご教示にあずかりたいとも思う。

VIII

時間がなくなったので後は簡単にふれるが、第3期の課題の多くはこれまで述べてきた第2期に積み残した諸課題の解決を図りつつ、現在、そして21世紀高齢社会を想定して、社会福祉の在り方を抜本的に再検討することであろう。しかもこの再検討が高度成長基調の破綻と、厳しい財政抑制のなかで行われなければならないのである。時間の関係で、以下は端折った形で要点のみを申し述べることにしたい。そして社会福祉が今後検討しなければならない課題ということで、レジュメに箇条書きにしているのでご覧いただきたい¹⁰⁾。もっとも、このレジュメを書いた時期には、今後関係者の間で検討が望まれるとした課題の多くは、いまでは別に目新しいものでもなくなっているものもある。たとえば今年の1月21日に社会保障制度審議会が明らかにした「老人福祉のあり方について」という答申はだいたいの方でままとまっている。また昨年の暮に東京都の社会福祉審議会が「社会福祉の総合的展開について」という中間答申を出しているが、それもほぼこれと同じような方向でままとってきている。その意味でここに書いたものは、すでに議論の段階ではなく、改革の具体的な方向として受けとめていいのではないかと思う。

一つは救貧的な福祉からその打破をいかに図るかということである。私は救貧的選別主義から普遍主義的社会福祉へといういい方をしているが、少なくとも経済要件にかかわりない形で、社会福祉サービスは提供されなければならない。こういう方向への転換、道筋が示されていると思う。

それから第2番目は、在宅福祉を軸とする社会福祉の展開ということである。これもすでに昭和56年の中央社会福祉審議会の「当面の在宅老人福祉について」という意見具申、昭和57年の「社会

保障の長期展望について」という社会保障長期展望懇談会の提言などに示され、それ以来この方向もほぼ定着したとみていいと思う。さらにそれとの関連のなかにおいて、費用負担の議論がある。これは後ほど藤田先生からお話があるかと思うが、いままでのような無料、タダという福祉論ではなくて、応能負担の形での福祉の費用の負担ということが出てきている。

それから第3番目に新しい福祉供給システムの議論というのが、この時期に登場している。供給システムというのは、上述したように資源は無限、そして資源の調達・配分はすべて国（行政）の責任という論理が支配しているなかでは、ほとんど論議されることがなかったものである。あるいはこの国（行政）の責任の再検討を含む福祉供給システム論は、これまでのタブーに対する挑戦として受けとめられる危険すらあったのである。ところでこの論議をあえて提示し、今後の社会福祉の拡充を図るために、これまでの社会福祉供給システムの再検討を行うべきとしたのは、まさしく社会保障研究所グループと称される私たちドンキホーテたちであった。そしてこの論議の一つの流れが、昨年社会保障研究所編の『社会福祉改革論』という書物のなかで、この論議が再度論議されている。

この供給システム論の背景には、拡大し多様化するこれからの社会福祉施設やサービスを推進するためには、既存の社会福祉の制度枠組を前提とするだけではなく、場合によっては、この枠を超えて新しい形での供給システム（体制）の再編または創造が必要になるという認識が働いているのである。そしてこの論議の中心にある課題は、社会福祉の供給における国の責任は何かということであった。そしてそれは戦後の第1期に確立し、第2期にそのままの形でもち越された、社会福祉の国の責任の在り方を供給システムの観点から再検討しようとするものである。

すなわち従来、社会福祉というとその施設なりサービスはもっぱら国（地方自治体を含む）の責任で供給されるべきとされてきたものに対して、国の責任で供給すべきものは何か、あるいは地方公共団体の責任で供給すべき社会福祉とは何かと

いう点を再検討する。そして社会福祉施設・サービスのなかには、その多様化のなかで、国とか地方自治体が直接に、あるいは委託の形で間接にしろ供給する、いわゆる公共的福祉供給システムを超える供給システムがあってよいではないかということが問題となってくるのである。非公共的な市場的メカニズムであるとか、地域の連帯による相互扶助を媒介とする供給主体が多様な福祉の施設やサービスの提供を図るという動きが必然的に現われてくるが、そういう全体の流れのなかで、改めて国の役割をもう一度取り上げるべきではないかという論議でもある。

簡単にいうならば国あるいは厚生省といってもいいと思うが、それは自らが金を出して必要な施設をつくらせたり、サービスの提供を図るということだけではなく、自主的あるいは自立的に行われている民間によって供給する福祉サービスに積極的にかかわっていくということである。社会福祉ニーズの多様化に加えて、サービス・コストが高くなることによって、すでに営利的民間団体が福祉分野に参入し始めている。自由でかつ多様なニーズに対応するという意味での市場メカニズムの長所とともに、市場メカニズムの限界なり欠陥があることは事実で、これらについては社会福祉の立場からのチェックが必要であろう。そういう意味で国は民間サービスの福祉供給について、それらは社会福祉事業法の枠外にあるものと放置するだけではすまされないのであって、一方において必要に応じた統制なり規定が図られるとともに、他方では実質のサービスを確保させたり、利用者の拡大を促すために、助成を含めた公的介入が改めて検討されなければならないのである。これまでのように国（行政）の責任で、国が必要と認めた社会福祉の施設やサービスを自ら提供するという方式は、第1期の最低生活の保障を図るという貧困対策とか、これにつらなる形での厳しいニーズ選別のうえで、社会福祉の援助を行うという第2期においては有効であるかもしれないが、第3期に入り高齢化社会を展望した社会福祉の在り方が問われるなかで、はたして有効なのかどうか改めて問われなければならないのである。

要するに社会福祉における国あるいは行政の責任なり役割というのは、国あるいは行政が必要と考える施設やサービスを、国の責任で供給するというだけでなく、国民が求める多種多様な福祉サービスが十分に供給できるようにすることが大切なのである。

いよいよ時間がなくなったので、これまで述べた基本的な方向についての問題提起はこれぐらいにとどめざるをえないが、一言だけ申し上げておくと、これらの方向を明らかにするなかで、レジュームの最後に書いた社会福祉施設や在宅福祉サービスの在り方とくに「措置」と利用との関係、さらに福祉事務所の再編問題、社会福祉従事者のいわゆる職員問題あるいは先ほど指摘のあった医療と福祉の関係、住宅と老人福祉施設の関係を含む隣接分野との調整問題など、具体的個別的な課題の検討が行われなければならないと思う。

注) その第1は在宅福祉あるいは地域福祉の展開ということである。それは一方において社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画にもとづく社会福祉施設整備のある程度の進捗と、他方において社会福祉における居宅処遇原則の確立によって、従来の収容福祉に対する在宅福祉の重要性が次第に認識されたことにもとづくものである。そして在宅福祉の推進は地域福祉の主要な柱の一つに設定されるとともに、昭和56年には「当面の在宅老人福祉対策について」の中央社会福祉審議会の意見具申等に示されているように、社会福祉の今後の基調とされるようになってきているのである。

第2に救貧的選別主義からの離脱の動きである。これは上記した「当面の在宅老人福祉対策について」という意見具申に示され、昭和57年度から実施されることとなった家庭奉仕員派遣事業の改正に端を発している。この改正は、従来の家庭奉仕員派遣世帯に課せられていた所得制限を撤廃し、またその派遣回数大幅に増やすものであった。それはある意味では第2期において行っていなければならないものであったが、第3期まで解決が見送られたものである。このために厳しい財政事情の下で、この改正に伴う家庭奉仕員の大幅増員を行わなければならないということになったのである（なお、この救貧性を色濃く残しているものに、養護老人ホーム、軽費老人ホーム等がある。また後述するように生活保護事業の大半も同様である）。

ここに救貧的性格をもつ選別主義から、福祉ニーズに応じて、誰でもが必要な施設・サービスの利用を図るという普遍主義的社会福祉体制への転換が必至のものとなってきているのである。

第3はこの普遍主義への転換に伴い、従来は無料、低額とされてきた社会福祉サービスの費用負担に、応能負担方式をもった利用者負担の原則が確立していったことである。もちろんこの費用負担について

は、利用者の支払能力のほかに、ニーズの性格、サービス利用の安定性、効果性、便益（接近）性、公平性等の面から配慮した、適切な方式が工夫される必要がある。

以上の新しい動きに加えて、第4に社会福祉の供給システムの再編の動きがみられる。この課題は社会保障研究所の社会福祉研究グループが提出したものであるが、社会福祉サービスが選別主義から普遍主義に転換をとげるとともに、国民の生活と福祉意識の変化のなかで、従来の社会福祉制度の枠組で対応することのできない「福祉ニーズ」が現われ始め

たことによる。このために従来の公共的福祉供給システムと並んで準公共的供給システム、非公共的福祉供給システムが登場してくる可能性が現われ始めてきている。

上記の四つの社会福祉の新しい動きは理論的にも実面的にもさらに検討され、試行されなければならないものである。そしてこの動向と関連して、これまで「聖域」化されてきた生活保護事業の再検討と、ひいては生活保護制度それ自体の改革を検討課題としていかなければならない。

【レポート】

社会保障財政研究を中心に

（大阪大学教授） 藤 田 晴

大阪大学の藤田です。私に与えられた課題は、社会保障研究の財政的な側面について、回顧と展望を行うことである。ところが社会保障財政に関する研究は、まだその対象領域も研究の方法も十分確立されているとはいえない段階である。したがって非常に議論しにくいのだが、一応つぎのような順序で申し上げたい。

まず最初にこの社会保障財政研究の対象領域とか、方法論に関して考えてみるという意味で、多少これまでのアプローチについてのコメントを申し上げたい。それから回顧に入って、昭和48年のいわゆる福祉元年を境にして、それ以前の動向、それ以後現在までの動向に分けて、ごく簡単にこれまでの主要な研究の内容について、大雑把なサーベイを申し上げる。最後に時間の許す限りにおいて、私がとくに実践的な観点から重要と考えるいくつかのテーマを選んで、社会保障財政論の今後の課題について私見を述べ、御批評をいただきたいと思う。

社会保障の財政研究に関するこれまでの動向だが、それは大きく二つの方向のアプローチに分けることが可能だと思う。一つの方法は社会保障システムあるいは社会保障政策のサイドから、財政

問題に迫ろうとするものである。もう一つは一般財政、ここで一般財政というのは、統治団体としての政府の経済活動の総体という意味だが、その意味での一般財政サイドからの社会保障財政問題への接近である。

これらの二つのうち、まず第1の社会保障システムの側からの接近においては、社会保障財政論の中心的なテーマは、社会保障の財源調達問題ということになる。最近ILOからちょうどそういう表題の報告書、Financing Social Security: The Options というのが出ているが、まさしくこれが社会保障サイドから問題に迫った場合の、社会保障財政論の中心的なテーマである。なお、社会保障はいくつかのサブシステムに分かれるが、それらのサブシステムのなかには、ある程度の独立性を財政面でも、意思決定面でももつものがある。したがって、そのようなサブシステムに関する財源調達、また財政の運営方式の問題も、社会保障財政論の守備範囲だと思う。

つぎに一般財政サイドからのアプローチだが、この場合は最初に申した社会保障システム側からの接近と、二つの点において異なる性格を認めることができる。まず第1は、対象領域がいっそう

限定されるということである。すなわち一般財政の立場からのアプローチでは、社会保障費というのは一般会計予算に計上されているものであるから、たとえば社会保険の場合だと、社会保険に対する一般財政の負担だけが直接の対象になる。そして一般財政サイドからは、これは政府支出の一つのタイプというふうにとらえられる。ところが社会保障システムのサイドからのアプローチだと、国庫負担というのはもちろん社会保険の財源調達手段の一つである。またそれは収入としてとらえられる。こういう違いがある。

それから第2の相違点は、一般財政サイドから社会保障の財政問題を取り上げる場合には、当然のこととして、その他のいろいろな政府支出、たとえば教育費であるとか、公共事業費とか、そういうものとの競合関係が重視される。いろいろな政策プログラムに対して、社会的な優先順位にもとづいて財政支出を適切に配分するという問題のとらえ方になる。

さて以上の二つのアプローチを一応区別したわけだが、実は私はこの区別は次第に曖昧なものになりつつあるし、またこの区別をすることには、あまり意義がなくなってきたのではないかと感じている。というのは、これからの社会保障システムの設計であるとか、あるいはそのシステムの評価を行う場合には、次の二つのポイントに留意することが、とくに重要だからである。一つは社会保障システムを、いわゆるソーシャル・ポリシーの広い体系のなかのサブシステムとして位置づけるということである。もう一つは社会保障と国民経済、および一般財政との相互関係を重視するということである。そのようなアプローチで社会保障システムがとらえられる場合、その財政的な側面が社会保障財政論の研究の対象になるべきものであると考える。したがって、狭い財政学の立場からの社会保障財政論というのは、今後はむしろ消滅するはずである。いわゆる公共経済学の一分野として社会保障財政論を位置づけるという、そういうアプローチに発展していくべきだと考えている。

以上きわめてラフな方法論的な議論をしたが、

次に回顧の問題に入りたい。時間がないのでごく大雑把なことを申し上げるが、まず昭和48年のいわゆる福祉元年以前の状況を考えると、社会保障論の立場からの財政問題へのアプローチも、また財政学の立場からの社会保障財政へのアプローチも、いずれも非常に未発達な状況にあったといえるようである。その理由は社会保障サイドからいうと、社会保障の規模が、まだこの当時の日本では非常に小さかったということもあるし、また高度成長下で豊かな財源が保証されていたということもあって、社会保障の専門家の側からは、財政問題をあまり心配する必要がなかったというのが実情ではないかと思う。したがってこの段階では、たとえば医療保険は財政問題がすでに深刻であったために、相当いろいろな議論があったし、それから年金の方では、ご承知の年金財政に関する専門家の議論があるが、そういう特殊なものを別とすると、あまり社会保障サイドからの財政問題の掘り下げた研究はなかったと思う。

他方財政学の分野ではどうかといえば、社会保障財政の問題というのはほとんど無視されていた。ここにいらっしゃるような一部の先覚者の方だけが、問題の重要性に気づいておられたわけで、財政学のテキストには、だいたい社会保障財政のことは何も書いていなかったというのが、この当時の状況である。

さて昭和48年の社会保障改革の直後に、日本経済はきわめて深刻なオイルショック後の不況に陥るわけであるが、同時にそれを契機にして、財政が構造的な危機に直面することになる。そしてそのような状況の下で、社会保障の支出が急速に膨張をつづけて、GNPあるいは国民所得に対する比率が非常に高まってくるということになった。したがって当然のこととして、社会保障の議論をする場合、財政を抜きにした議論というのは、もはや空疎な観念論にしかすぎないというふうになってきた。また財政サイドからいっても、これだけ巨大化した社会保障に関する一般財政の負担を無視した議論というのは、ありえないということになったわけである。

そこで社会保障の財政問題に関する議論が非常

にクローズアップされてくるわけだが、同時にこの最近の環境条件を反映して、社会保障の財政問題に関する議論は非常に実践的な性格、政策論的な性格を強くもっているということがいえるようである。

さてこの50年代に入ってからの内容だが、まず一般的な議論というのが当然あるわけである。それは、たとえば社会保険に例を取ると、社会保険における保険料の性格論というのが非常に重要なことである。とくに企業サイドの保険料負担の場合に、その性格を税とみるのか、それとも賃金の変型とみるのか、あるいはまたその算定のベースを、賃金とするのがよいのか、あるいは付加価値がよいのかというふうな問題がある。それから国庫負担については、国庫負担の論拠、適正な水準はどのように考えるべきかというような、実践的な問題があるわけである。さらに社会保険における制度間財政調整の問題についても、その論拠、また適正なシステムというもののについての検討が必要である。こういう問題は、意外に正面から論じておられる方は多くないようだが、たとえば大野吉輝先生の研究などがいちばん体系化されていると思う。

それからつぎに各論に入ると、これは非常にたくさんの方々がいろいろな議論をしておられる。ご承知の医療保障の問題に関しては、江見康一先生とか、地主重美先生とか、その他たくさんの方が、財政調整の問題もあれば、また財政危機対策の問題についても取り上げられておられるというふうに、実践的な立場からの議論は花盛りの状況であったと思う。

それから年金であるが、年金はご承知のように年金改革の問題をめぐって、経済学者と社会保障学者および社会保障の行政当局との間に、かなりはなばなしい論戦が展開されている。この年金改革をめぐる財政論は、だいたい三つぐらいのタイプがあると思う。一つは経済学者プロパーのサイドから、従来の年金財政の運営の方式とか、あるいは改革プログラムに対して批判的な議論である。ご承知の高山憲之先生の主張がいちばん有名だが、ここではいわゆるコーホート間、生まれた時期が

異なる世代間での公平の問題というのが、非常に重視される。これは厚生省サイドではあまりふれたくない話である。これをやかましくいわれると、年金改革案は非常に厳しい評価を受けることになる。この点については、厳しい意見の対立がいまでもあるようである。

それからもう一つは、今度の年金改革をむしろバックアップする役割を演じているような議論である。それはまた二つの系統があるが、一つは年金を中心にして、将来の社会保障給付費の長期的な推計を行うという、そういうタイプの研究である。この種の研究はその性質上、公的な機関が中心であるが、市川洋先生とか、あるいは中央大学経済研究所とか、その他若干民間の分野でも長期推計の試みがある。それからもう一つは、将来の社会保障給付費が非常に巨大化するという事実を踏まえての政策論だが、これはたとえば小山路男先生とか村上清氏など、非常に多くの専門家が、いまのままで世代間の公平という点からみて、きわめて問題のあるような給付水準、保険料負担になるということを指摘されている。この指摘は、もちろん厚生省の年金改革案を強力にバックアップする役割を演じた。

最後に社会福祉サービスの分野があるが、ここではあまり掘り下げた議論が行われておらないというのが、これまでの実情ではないか。ただ、いちばん重要視すべき新しい主張として、社会福祉サービスが社会的弱者だけを対象にするものから、より一般的な給付になってきつつあるという状況と、豊かな社会という現実を踏まえて、社会福祉サービスに関しても能力に応じた自己負担が当然であるという考え方が、いまや主流になりつつある。この点に関しては、若干の学者の方々の貢献も大きいように思う。

それからつぎに、一般財政サイドからの議論だが、このサイドから社会保障の財政問題に迫る場合には、社会保障を中心にした福祉政策プログラムと、財政の規模や構造との関係が非常に重要である。この問題については、たとえば江見康一先生が明治以来の資料を駆使して、非常に優れた貢献を行っておられる。最近では野口悠紀雄先生な

ども、この問題を非常に強調しておられる。このような研究を踏まえて展開されてきた政策論のポイントは、社会保障の一般財政負担を重点化、効率化するのが急務だということである。この種の議論が非常に多くの財政学者によって、いろいろな分野について展開されていることは、ご承知のとおりである。

さて、社会保障と一般財政との接点の一つとして、税制と社会保障の相互調整という問題がある。この分野はいわゆるネガティブ・インカム・タックスの議論で非常に有名になってきた。それともう一つは国際的にみて、児童手当と税制の扶養控除との調整の問題が、議論されてきたという事情もある。あとで申し上げるように、これは非常に多くの問題を含んでいる重要な領域である。これまでは都村敦子氏以外には、あまりこの分野についての研究はないのであるが、将来の課題としては、この領域は非常に重要だと感じている。

以上で大まかであるが、回顧の方を終わったことにして、あと与えられた時間の許す限りにおいて、今後の社会保障財政研究の主要な課題だと私が考えているいくつかの問題について、コメントを上げたい。

ご承知のように現在わが国の一般財政は、いわゆる財政再建過程にあるわけだが、この財政再建がはたして現在の目標である昭和65年度までに終わるかどうかは疑わしい。おそらく財政再建はもっと長期化すると思われる。この財政再建をいわゆる「増税なき」という形で現在まで政府はやってきているが、この増税なき再建政策の最も重要なねらいは、いわば糧道を断つことによって、支出の効率化を迫るということである。そのような効率化の努力がいちばん実を結んでいる領域といえば、おそらく社会保障であると思う。いろいろと問題があるにしても、年金改革案がすでに成立直前の段階にあるし、医療保険についても一応の改革が行われているわけだから、この分野は臨調の要望している政策的な努力がすでに実を結んでいる。その点では、最近の厚生省の行動力に対して大いに敬意を表したい。

しかしこのような改革が行われて、その局面で

一時的に、たとえば医療保障のための財政負担が軽減されるということはあるとしても、長期的にみれば、当然のこととして、年金を中心にした社会保障の総支出の膨張は避けられない。医療保障に関しても、人口の高齢化の影響によって、国民医療費の対 GNP 比あるいは対国民所得比が今後徐々に高まってくることは、おそらく認めなければいけないと思う。そこで、そのような状況にある以上は、財政の再建と社会保障の拡大する給付のための財源の確保とを、いかにして両立させるかということが、現在われわれが直面している最も重要な実践的な課題である。したがってこのような課題が存続する限り、社会保障財政論は依然として非常に実践的、行動的な性格をもつべきものとする。

そのような見地から重要と思われるいくつかの問題にふれてみたい。まず最初に取り上げるのは年金財源政策の問題である。年金制度の改革案は、ほぼ政府案の形で国会を通過しそうな状況である。ただこの改革案によって決まったのは、年金の財源政策については社会保険方式を中心にするという、一つの基本線である。細かい内容については、まだいろいろ今後の対応が必要な問題が残されている。

今回の給付の見直しによって、将来の年金給付費が、従来の制度、政策の下におけるよりは抑制されることは、大いに評価すべきであろう。しかしそれにしても、たとえば60歳支給開始を維持するというのであれば、遠い将来には年金の保険料が厚生年金で約3割、これに医療保険を加えれば4割、そのうち半分を被保険者負担として2割であるが、直接税の負担がすでに1割近いわけだから、それを加えて3割となる。それに対して保障される水準は構造的な水準69%であるが、これは明らかにバランスが問題であろう。このことはすでに有識者の間ではよく認められているところである。しかし、たとえば6割という線を最初から出せば、年金改革案の成立はむずかしい。そこで将来の課題ということになるが、おそらく65歳問題、それから給付水準、とくに従前所得比例部分の見直しというのが、長期的にはいつかもう一度

問題になるはずである。

そのような支出面だけの見直しで、財源の問題は心配しなくてよいのかどうかということが、私のもっている疑問である。私自身は、給付面の対策と並んで、やはり財源面の対策が必要ではないかと思う。基礎年金の給付費と、それから国庫負担については、もうすでにある程度の推計はあるわけだが、大雑把な計算で国庫負担が昭和80年頃に対国民所得比で1.6%、90年になると1.9%ぐらいと見込まれる。給付費の見直しをやるにしても、基礎年金は65歳であるし、それから基礎部分は削れないということがあるから、国庫負担額を支出面で抑えることは、まず無理である。そうすると、やはり相当に大型の財源というのが必要ではないか。さらに国会でも問題になったが、国民年金の保険料の徴収が保険料負担を上げていった場合に、はたしてできるのかどうかということは、非常に重大な懸念材料である。この問題も含めて財源対策を考えないといけない。

いろいろな方向が考えられると思うが、私自身は今後、これはきわめて長期的な問題であるけれども、基礎年金の財源のうち税金で賄う部分を徐々に高めていくことが望ましいと考える。最低保障型の年金に関しては、むしろ税金で、能力原則で徴収するのが望ましいという見方が国際的に非常に強い。現在の年金改革案を前提にしても、たとえば半々の財源調達というシステムへの移行は可能なはずである。基礎年金について保険料主義を厳格な意味で主張することは、必ずしも必要ないと考える。

つぎに、このような国庫負担率の引上げをやるにせよやらないにせよ、いずれにしても将来の問題として、年金の国庫負担がずいぶん大きなものになることは確実である。そこで、この財源を従来の一般的な税で賄っていくのがよいのか、あるいは福祉目的税と呼ばれるような、用途が社会保障に限定された財源を確保するのがよいのか、という問題がある。この問題に関して、先ほど三浦先生は福祉目的税に警戒的な議論をなさったが、目的税論のときにいつでも出てくるのは、目的税の導入によって社会保障の分野における効率化、

重点化がむしろ阻害されるおそれがあるということである。この懸念はいつでも残るが、ただ社会保障全体としていえば、重点化、効率化への努力は、他の分野に比べて非常に進んでいると思う。社会福祉の分野でなお考え方の変革が不徹底であるとしても、それはできるだけ急速に、そのような問題の基本的な再検討を加えたうえで、社会保障全体としては財源確保策としての目的税の役割を積極的に評価する、そういう方向へいくことが望ましいというのが、私の主張である。

いずれにしても社会福祉は財政負担の面からいえば、いまでは比較的ウェイトが低い項目である。問題は年金である。その年金の国庫負担の長期的な展望に立てば、やはり目的税は必要ではないかと思う。この問題はずいぶん遠い将来の話ではないかというご批判もあると思うが、実はそうではなく、かなり差し迫った問題であるということ、ここで強調させていただきたい。

それはどういうことかということ、戦後の税制改革というのは、ご承知のシャープ税制改正が昭和25年であるが、それ以後日本の税制は、基本的な見直しは1回もやっておらない。いわゆる大型消費税とか一般消費税が導入されるとなると、これはシャープ税制改革以来の大改革であるが、すでにシャープ税制改革以後何十年も経っている。ということは、今後の何十年を展望した長期的な視野で、21世紀に向かっての税制改革がいま必要なわけである。そうだとすると、21世紀への展望に立って、社会保障の財政負担を推計したうえで、はたして大型の消費税がいるのかどうか、それを目的税化するのが望ましいかどうかということを考えなければいけない。そういう意味で、私は年金改革案が成立すれば、すぐにこの新しい年金システムの財源面の問題を十分議論する必要があるのではないかと考えている。

以上で福祉目的税の問題は簡単に片づけて、つぎの議論に入る。いま申したような長期的な展望に立って、社会保障の給付費の推計を、新しい改革されたシステムについて行い、そしてその一環として国庫負担の将来推計をやるということは、福祉目的税の問題がどれだけの意味をもつかとい

うことを評価する場合に、非常に重要である。政治的に通りやすいから福祉目的税、という主張には私は反対である。社会保障の将来展望に立って、どうしても21世紀までに相当な税負担率の引上げが必要であるという場合に、福祉目的税が存在理由をもつわけであるから、この将来展望の問題は非常に重要である。

この問題は年金に関していうと、いろいろな過去の制度との関係での給付や国庫負担があるので、一般の民間の研究機関とか、あるいは学者個人ではこういう推計は非常にむずかしいところがある。少なくとも基礎的な材料は、厚生省サイドから供給される必要がある。ただ将来の保険料負担の推計とか給付額の推計というのは、将来の雇用状況に依存するところが大きいわけだから、21世紀における高齢者雇用あるいは婦人の雇用の状況についての想定がなければ推計が行えない。そしてその想定はかなりいろいろなメニューが考えられるはずで、1本のメニューだけで推計をやるのは非常に危険である。そして望ましいのは、このような長期推計が、厚生省なり、あるいは社会保障研究所かもしれないが、そういうところから出される場合に、いろいろなアサンプションに立つオルタナティブな推計を出すということである。またその基礎的な想定を明確にさせていただくことが、たとえばそれを批判する場合でも、計算のやり直しをしようという場合でも、非常に重要である。そういう点で情報のいっそうの公開ということも、私は現在重要だと思っている。

さて最後に、税制と社会保障との調整の問題に入りたい。税制と社会保障の問題というのは、いろいろな形でからみ合いがあるが、一つは年金税制の問題である。年金の税制というのは、日本では公的年金、それから企業年金、個人年金それぞれについて、一定のシステムがあるが、どうも全体として体系的とはいえないような状況である。今後公的な年金給付が個人の所得に占める割合はいっそう大きくなっていく。またいずれにしても今回の年金改革によって、基礎年金が個人ベースで給付されるという変化もあるわけだから、当然年金税制を個人年金まで含めて見直さなければい

けない。これはすでに大蔵省、税制調査会でも検討することを決めているテーマであるが、この問題に関しても社会保障研究者サイドからの発言が望ましいわけである。

それから、税制のなかにいろいろな形の福祉的な控除が存在するが、この福祉的な控除というのは、これは税金を軽減するというわけだから、一種の隠れた給付であると解釈することができる。これはアメリカなどで tax expenditure と呼ばれているものであって、形式上は予算に歳出項目として入っていないが、一種の隠れた補助金なり給付であるという意味では歳出である。たとえば老年者年金特別控除というの、そういう一つの隠れた給付である。そのほか障害、老年、同居に関してさまざまな税制上の控除あるいは控除の割増しというのがある。これらもすべて一種の隠れた給付である。そのような隠れた形の支出と、厚生省予算に出ている顕在的な支出とを並べて、それらの間での優先順位を考えるということが必要である。また税制上の給付といっても、税額控除と所得控除では非常に性格が違うわけで、それらの間の選択の問題というのもある。この領域は、現在わが国の所得税制自体が非常に複雑な福祉的控除を、いわゆるバラまき福祉の形で織り込んでいるので、どうしても一度徹底的に洗い直しをする必要がある。そういう意味では、やはり実践的に重要な問題領域である。

それからさらに、労働供給と税制および社会保障との関連という問題がある。これはすでに丸尾先生からおふれになったが、この問題も現在、制度改革との関係で重要な課題ではないかと考える。ご承知のようにパートタイマー問題というのがある。これはいろいろな理由があるが、一つの大きなポイントは、所得税制の配偶者控除が一定以上の所得がある場合に、打ち切られるということにある。それと働き出した場合に、保険料、税金の負担が加わる。そういうのが全部総合されて、あるところで労働供給の増加が手取り所得面でかえって不利になるような、ということは100%以上の実質的な課税が行われるような臨界点が出てくるということである。この問題は、今後婦人の

労働供給の在り方とからんで、解決を要する重大課題の一つではないかと考えている。

それからもう一つは、これもすでに丸尾先生がおふれになったけれど、高齢者の雇用と年金の関係の議論があるが、そのなかに実際は税制の問題もからんでくる。したがって、これまた税制と社会保障とを統合的に把握して、高齢者雇用への影響を論じる必要がある。

以上いくつかの問題を拾い上げて、簡単にコメントを加えてきた。だいたい予定の時間になったので、あと残された問題はそれを指摘するだけにとどめさせていただきたい。

一つは生活保護とか社会福祉サービスの費用を、国と地方の財政がそれぞれどういう割合で分担すべきかという問題がある。これは政策的な指針を与えるような明快な答えが出るかどうかは疑わしいが、とにかくこの問題も従来あまりにも議論されずにきた問題領域の一例ではないかと思う。

それからまたご承知のように、年金の積立金の自主運用とか、あるいは有利運用の問題がある。福祉的運用か有利運用かというのは、これまたそう簡単に一方に割り切れないわけで、経済学者の議論にももっともなところはあるが、やはりもう少し問題を掘り下げて議論をする必要があるかと思う。

それからまた福祉目的税に関連して、社会保障勘定を一般会計のなかから分離するという問題がある。これは財政の再建が歳出の効率化を大きなポイントにしているわけだが、その効率化への努

力を阻害しない形で、しかも福祉財源を確保していくための一つの解決法として、重要な意味をもつわけである。すでに現代総研から一つの提案が行われているが、提案された勘定の分離形態には、厚生省サイドからみればかなり問題があるようである。これは一つのサンプルにすぎないわけで、ほかのいろいろなやり方も考えられるかと思う。

それからまた社会保険料のうちの、企業サイドの負担については、先ほどいった算定ベースとして付加価値を取る方がよいという議論が、ご承知のように最近外国では盛んである。この問題は実は福祉目的税として、付加価値税を導入せよという提案とも関係があるので、今後もう少し詰めてみる必要があるのではないかと思う。

以上、私が気づいている主な問題を申し上げた。まだまだ社会保障財政論の領域で、私が気づかないさまざまな問題が残っているかもしれないが、とにかくいままでの例示によっても明らかなように、社会保障の財政研究というのは、非常に多くの課題を抱えている。それらの課題の解決に関しては、社会保障学者と財政学者、経済学者との間で、いっそう緊密な協力と対話が行われることが必要である。これまでのところ、必ずしも両グループの間の関係は非常に親密であったとはいえないように思う。福祉財政の基盤強化という観点から必要なのは、協力的な姿勢で、もう少し対話を徹底させていくということではないか。

以上で私の報告を終わらせていただきます。

【レポート】

法的研究の側面を中心に

(日本女子大学教授) 佐 藤 進

はじめに

ご紹介いただいた日本女子大学の佐藤です。午前中から午後にわたって、各先生方から所得保障あるいは医療保障、対人的な社会福祉サービス、それから藤田先生から財源調達をめぐる制度、政策、ならびにその行政運営のかかえている内在的、外在的な諸問題のご検討と、ご報告を承りました。これに対して法律学が、このような内在的、外在的な問題をかかえている諸問題に、どのようなアプローチをしてきているのかということ、を、回顧と展望を含めながら報告を申し上げてみたい。

ただ、法律学といっても、社会保障の法制度研究、法研究は、実は資本主義社会の市民法とその修正として対置されている社会法の一部である社会保障法というような分野から、あるいは民法学から、あるいは公法学から等々、もろもろの分野からアプローチがなされているが、比較的に法学的なアプローチというものは日が浅い。したがって、その意味で私のこれからの報告も、かなり私的な関心を交えて報告をいたすということをお許しいただきたい。

これから報告を申し上げるわけだが、憲法25条を軸にすると、憲法25条の生存権あるいは最近指摘されている憲法13条の快適生活権、憲法14条の平等保障権というような言葉とからめて、いったい社会保障という概念が、思想的な面と合わせて、どのような実態的な制度側面のものを内包するのかということの把握が、法律学の分野からの研究にとっても重要であると考えている。そして実は、この含ませ方あるいは対象のとらえ方が後にいう権利論あるいは法体系化論、あるいは負担の法理あるいは諸関連法領域との関連問題をいくつか提

起をし、同時にこれが将来まで尾を引くと考えられているというふうに考える。

いずれにしても、とりわけ社会保障といわれるものが、きょうのご報告を承っても、報告者の視点もからみ合うわけだが、所得保障、所得保障といっても公的扶助あるいは社会保険技術を用いる制度、それから社会手当といわれるような制度などを含むと考えられるし、医療保障という場合でも、先ほどご報告があったように、保険という技術を用いるもの、またイギリスのようなナショナルサービス型を取るものもある。また、これにも現金給付、現物給付をどのように含むかの問題もみられる。あるいはそこまで仮に含めて、さらに三浦報告にあったように、対人的な社会福祉サービス保障まで含む。ここまではともかくサービス財あるいは所得再配分ということにからまるから問題はないけれども——問題はないわけではないのかもしれないが——いずれにしてもそれ以上のものをいったい含むのか、含まないのか。たとえばわが国の場合にはそれほど議論がなされないが、ソーシャル・ストック面の公共的住宅等、あるいは生活環境整備保全といわれるようなものを、社会保障に含ませるのかどうかをめぐって、いわば法学の側面からは体系化論が展開をみている。

こういうような対象分野の問題が一つと、それから非常に厳しい批判をいただいているわけだが、やはり法律の支えはなんといっても憲法25条（生存権保障）であり、13条（快適生活権保障）あるいは14条（普遍的平等保障）であり、どうしても法律という学問が、権利、義務の規範を中心にした学問をつくり上げているということから、権利が前面に出てこざるをえなくなる。そうすると当然のことながら、権利をめぐる社会保障の法学的

研究といわれるようなものが進む。こういう問題に加わって、先ほどから報告があったように、社会保障がなんらかの財源を必要とするということになると、その調達技術はともあれ、これについてもやはりそれなりの法技術的な政策がからんで、このへんの分野のことが当然に問題になる。

同時に、社会保障はいろいろな各学問分野と学際科学的な関連をもつということになると、法の分野でも先ほど述べたように、私法あるいは公法、あるいは社会法等々の分野と深くかかわるということで、各学問領域のいわば整合性というか、そういう問題が問題になる。

以上のような問題を実は含んで今日社会保障の法研究がようやく緒についたと申し上げれば十分かもしれない。ちなみに、六法全書のなかで社会保障法という、独立の項目が生まれたのは高度経済成長政策の拡大期の昭和40年代初頭からのことで、それ以前には社会保障法という名辞は、六法全書のなかには見出されなかった。六法全書の社会保障法といわれるものは、かなり間取りの広い領域を取って、実は今日にいたっているということである。

I 社会保障の法的研究の回顧

そこでまず回顧であるが、社会保障の法的研究の回顧ということになると、従来社会保障法学は、その理念をめぐって、いろいろな研究がなされてきたことを指摘したい。とりわけ社会保障法は、社会保障制度を対象にする。その制度は先ほどから報告があったように、戦前の社会問題と、そのための各種の遺制を軸に、そして戦後の生活状況をベースに展開をみてきたことは事実である。と同時に社会保障という言葉あるいはその内容とするところのものは、実は第2次世界大戦中あるいは戦後いちじるしく展開をみるけれども、わが国の場合には法的な表現とかかわらせると、憲法25条（生存権保障）を軸として開花をする。この場合戦前の遺制は、すべて前近代的な権利——この権利という概念が非常にむずかしいのだが——、国と国民との間における、とりわけ国民の側から国家に対する請求権といわれるようなもの、具体

的な請求権、それに伴う国の義務といわれるようなものを軸に考えると、少なくとも戦前の慈恵的な、非権利性の克服とともに、この権利の性格、分析に力点を置いて、改めて戦後の社会保障の法研究は展開をみることになる。

現在の憲法25条（生存権保障）は、1項と2項に分かれる。1項は最低の緊急的な、あるいは最低生存権保障の権利を明言をし、2項において、「社会保障」、一応私なりに理解すると所得保障、それから「社会福祉」、これは対人的な社会福祉サービス、それから「公衆衛生」は保健予防から、今日広く社会生活、環境保全というようなものを含むものとして、国民生活の充実を実現する、いわば制度の軸的なものを明記している。

この憲法の規定は、きわめて抽象的である。なにがいったい「健康で文化的な最低限度の生活の保障」かどうかということについて、なんら明示するところがない。おそらくこれは国の政治的、経済的、社会的な、あるいは文化的な諸要因とからみ合せて、おそらく拡大・展開をみる概念であろうと思う。そして法的には、憲法25条は、これは通説的にいわれるように、道義的な責任を負っているものにとどまっている。しかし仮にそうであったにしても、憲法25条を軸にわが国の社会保障制度が拡大・展開をみてきたことは、これは周知の事実である。ただ政策的には、先ほども議論があったが、たとえばILOの社会保障に関する関係条約、勧告等を軸に、加えてこれは必ずしも法規範ではないが、世界労連のウィーンでの社会保障憲章、国家責任性というものを非常に強力に謳った社会保障憲章、ILOの102号条約等を通じて、いわゆる生存権と、その具体化である社会保障制度、そしてその下で具体的な給付を受ける権利のいわば理論化が推し進められてきた。

ちなみにいえば、社会保障の権利とその内実化といわれるようなものは、少なくとも社会保障給付の情報の入手や、社会保障給付機関への容易なアクセス、それから社会保障の具体的サービス内容の水準の向上、受給資格、あるいは受給手続緩和、受給資格者の拡大、さらには行政争訟あるいは司法機関への訴訟の権利、さらには行政運営参

加等をめぐって充実をし、そして今日にいたっていることは、これは否定できない事実である。

ただ、戦後のこういう状態の下での権利の拡大が、先ほども議論があったが、義務といわれるような社会保障に伴う財政調達をどうするかということについては、あまり議論がなされずにきた。その理由は、当時の低賃金あるいは低消費水準、したがって拠出能力の弱さに起因をするということと、それから憲法25条に基づく国家責任性の拡大ということが軸になっていたのではなからうかなという気がする。そしてそれを前提にしながら、社会保障の権利が、そのプログラムの性格と相まって、先ほどの議論にも出た、たとえば朝日生存権訴訟と最高裁判決、あるいは後の堀木生存権訴訟と最高裁判決等の権利闘争といわれるようなものの、いわば理論の構成を前提にしながら、受益者による制度改革の方向を打ち出すような運動と結びついて、理論が展開をみていったということは、否定できない。今日でも日本社会保障法学会に、この種の考え方が非常に強くみられていることは、これは否定できない事実である。

権利性が非常に強いといわれ、今日、後にいうように低経済・安定成長を機に、ようやく権利のいわば対極にある義務ということで財源調達、負担の面といわれるようなものが、いわば法の課題として、あるいは法政策の課題と関連をして、研究の領域が少しずつ質的にも量的にも移り変わりつつある。

これについて政策サイドとしても、低経済成長以前に、仮に社会保険の面、社会福祉サービスの面、その他の面で、とりわけ各種の社会福祉関係法の領域において費用徴収の規定がみられても、現実これを徴収をするということが至難であったのは、政治力学的な与件状況が社会保障に強く反映をしていたのか、あるいは拠出能力がなかったことに起因をするのか等々、いろいろな与件があるが、少なくとも法的には国が責任を負うというところで、負担といわれるようなものがきわめて軽くみられていたと考えることは、それほど無理ではないような気がする。

つぎに社会保障の法領域をめぐって、社会保障

というのは、なにを対象にすべきなのかということで、所得保障に加えて、対人的なサービス保障、さらには公衆衛生とからんで生活関連、環境保全ということを目指して、とりわけ昭和30年代から40年代にかけて、高度経済成長期の公害の多発、あるいは住宅問題、あるいは都市計画をめぐる人間の居住生活環境保全ということを含めて、ようやく公衆衛生の概念のなかに社会保障の重要な部分があるということが認識をされて、今日社会保障の体系のなかに、この領域を含ませる考え方が徐々に台頭し出している。ある時期には、社会保障と憲法の25条と結びついて、たとえば社会保障の間取りといわれるものは、どのへんまでなのかということで、当然のことながら所得保障、対人的な社会福祉サービス保障ということは、自明のこととされていたが、それ以上に拡大をするということは、社会保障の法の領域ではある意味でタブーだった。私は、この分野ではいちばん最初にこのタブーに対して問題提起をしたが、ある時期に社会保障の範囲を拡大するものであるという批判をいただいたが、今日状況が非常に大きく変わって、住宅や居住生活環境の保全まで、社会保障の対象に含むという考え方がみられ、漸次社会保障法の取組みとその法的体系化が進んでいるところである。このへんは後に経済学者の先生等から、法律学者のやるこういうアプローチが無謀なのかどうなのか、そのへんをうかがいたいと考えている。

ただ一つだけ、この展開について少し批判的に問題提起をすると、社会保障を所得保障あるいはサービス保障という分野に限って、国あるいは地方公共団体を媒介に、個人の権利として社会的な現金あるいはサービス、あるいは現物を給付する、法的にこの関係を規整する、こういう考え方を取ると、きわめて容易に社会福祉サービスや、あるいは所得保障の分野の問題は別に問題なく解けるわけだが、たとえば住宅とか、あるいは公害とかということになると、個人の権利としてこれを社会的給付として対象化できるのか、制度の現実と絡めてなかなかそのところがむずかしいというのが、いまわれわれの世界でも議論になっている。

どこがむずかしいかという点、公害の結果について、たとえば国あるいは地方公共団体による現金や医療や对人的サービス給付による救済をすることは、これは社会保障の領域では可能であり、当然である。しかし、予防面はむずかしい。それから住宅等についても、たとえばスウェーデンや、あるいはイギリス等でみられるように、住宅手当といわれるようなものを、所得再配分の一つのアイテムとして取ると、これは社会保障に入れるのにはやぶさかではない。だが残念ながらわが国で住宅についての家賃補助なりなんなりが、どこに見出すことができるかという点、公的扶助(生活保護)法のなかで、住宅扶助にあたるものがかすかに見出され、公営住宅法のなかで一部見出すことができる。こういうものを、はたしてこれを別体系として位置づけるのが適切か、社会保障の所得保障その他の保障の体系に位置づけることが妥当なのか。このへんが一つ問題になって、公害とか住宅という問題は重要な課題をもっているにもかかわらず、実はわが国では社会保障の対象として、これを法的に研究をする、あるいはアプローチをするということは、非常にむずかしい。その現実が未成熟ゆえに、アプローチが非常にむずかしくなっていることは否定できない。

ただ研究の領域とすると、社会保障の法領域が非常に拡大し、新しい法領域として、こういう住宅や、あるいは公害等を含めて、体系的な研究化が着々と進められているということだけ指摘をしておきたい。

つぎに、とりわけ低経済安定成長に入ると、実は社会保障法の分野においても、冒頭指摘したように権利の側面からみて、社会保障法学の体系化、また理論研究は深まっていった。しかしながら先ほどもいったように、憲法25条などに基づく国と国民との関係における社会的給付の関係ということについて、国に対する権利の側面は非常に強く、きめ細かく理論が作り出されたけれども、実はその対極にある義務ということになると、先ほどの背景から、国家の法的責任に対してなぜ負担をしなければならないのかの研究は遅れていた。これはなるほど、社会保険その他の分野ですでに負

担が保険料の形で存在する。もちろん公的扶助、生活保護は別である。それから社会福祉サービス等についても、各関係法で措置費を中心に負担能力に応じて負担をする費用徴収規定は定められているが、現実にはそれほど十分機能したわけではない。政策的にもそれほど明確に徴収を義務づけるような形で、それが強化をされてきたわけではない。こういうようなところから義務の面、負担の面については、きわめて法的な研究が遅れ、同時に仮に取らないにしても、どういう費用徴収の型があるのかどうかの分析がきわめて立ち遅れてきていたことは事実である。

とりわけ低経済安定成長に入って、社会保障政策が転換をするに伴って、いわばこの負担をめぐる法政策とこれにかかわる理論が少しずつ現われ出した。それと同時に社会保障の給付単位、それから社会保障の給付事由、それをめぐって公的サービスとその範囲、それをめぐる負担というものが、遅ればせながら法的問題として提起をされ始める。そしてとりわけ最近、この社会保障研究所の堀主任研究員をはじめとして、研究が法的に、具体的に措置費の組み立て等をめぐって、いろいろきめの細かい理論がようやく憲法論と合わせて展開をみつつあるわけである。ここまでの社会保障の法的研究の回顧というふうにご理解をいただきたい。

II 社会保障の法的研究の今後の課題と展望

(1) つぎに、これからいったい社会保障制度について、法的研究はどういう方向を歩むのかということになる。まず「これからの権利論の動向」ということで、問題点を指摘したい。

社会保障制度とそれにかかわる法学研究は、いままで述べたことでもご理解いただけるように憲法25条、さらに高度経済成長期以降、最低生活保障からむしろ快適生活保障というような right of amenity の考え方が非常に強くでだしてきて、それにかかわる憲法13条、さらに普遍的平等保障の考え方に立って、憲法14条などを軸に、その社会保障を構成する制度、そして各種の構成制度をめぐる複雑な、受給の権利にかかわる立法解釈をめ

ぐる側面と、それから新たな憲法25条の内実化を具体化する立法政策、社会保障政策、法政策とに合わさって、ずっと展開をみてきた。これから、この種の立法解釈的な側面の問題あるいは立法政策的な側面の問題はいつそう強まっていくのではなからうかという気がする。

権利的な性格が、対極にある義務負担の問題を政策的に取り上げれば取り上げるほど、この権利としての性格がより浮き彫りにされ、国の行財政的な制約を強く受けざるをえないとしても、社会保障の給付を受ける権利が、今度逆の面で恩恵的な慈恵的な性格を、たとえば措置権限なりなんなりをとおして、それが強く出てくると合わせて、いつそう権利性の強い主張がみられてくるのではなからうか。

ちなみに、公費負担中心の制度、たとえば児童手当等が受給資格と受給手続、あるいは受給内容について、財政的な理由から制約を加えられれば、それらが加えられるほど、これが普遍主義と選別主義との谷間で、制度論がたたかわされていくであろうし、これも極論すれば給付水準を下げて普遍主義を貫いていくのか、あるいは必要相即によって、選別をさらに強化するのかなど、いろいろ政策の手だてはあるにしても、いまの権利性の面は強く働くようになりはしないかなという印象をもつわけである。

(2) つぎに社会保障の法政策のこれからの視点であるが、これは先ほどいくつかの観点からご議論があったが、国の財政が厳しくなればなるほど、私的扶養に委ねられる領域が多くなることは、それなりに流れとしては理解ができる。とりわけ社会保障は、国の国民生活への介入と自由に対するある程度の制約であることは、これは基礎的な問題として否定できないわけで、とりわけこれからの社会保障行政のあり方が、立法裁量や行政裁量ということで、かなり財政面ともからまってそれに即応する動きをみせるということになると、生存権保障という観点と、それからいまいったような国民生活への介入と自由との観点で、いったいどういう対応が取られるべきか、これはそれなりにやはり政策が苦慮をすべき問題ではないかと

いう気がする。とりわけ公費負担による措置権限、それに基づく受給サービス権との対抗ということになると、負担論を媒介にしながら、いつそうこのへんの問題が、より緊張をはらんで新たな問題を提起しつつこれからもつづいていくのではないかと思う。

いずれにしても社会保障については、政治力学的な要素が、政策理論以上に強く反映をするということになると、従来無原則な制度、政策を招きやすかった。今後とりわけ与件状況として、低経済成長、さらには高齢化社会の到来、国の財政に制約された政策的なナショナル・ミニマムの実現、そのナショナル・ミニマムの範囲と行政介入の領域といわれることなどの与件を入れると、一方さらに社会的資源に限界がある、同時に行政の効率化は実現をしなければいけない、さらには生存権を担っている生活主体の活力、その発現ということになると、八方目配り、気配りのなかで、今後社会保障の法政策が展開されなければならなくなる。従来、高度経済成長期あるいは低経済成長期の財政を中心にした発想だけでは、社会保障の法政策が進みにくいではなからうか。

こんなことをいうと、ある意味で財政が軸になって、社会保障のいい意味、悪い意味において、合理化がなされ、とりわけ先ほど藤田先生ご指摘の基礎年金にせよ、あるいは医療の9割給付、あるいは8割給付による一元化の方向、それから各種の、たとえば所得保障の体系に対して、基礎年金がどう響くかわからないけれど、基礎年金と、それから年金を軸にした公的年金改革、それから公的扶助あるいは各種手当、そういうなかで所得保障の法体系化が、いずれにしても進められていく、どういう形にしても進められていく。また、社会福祉サービスは各地域あるいは地域住民のニーズに即応するといっても、財政的な理由からかなり一元的な方向をたどらざるをえないということになると、その面での合理化は、従来非常にモザイク的に進められてきた社会保障の拡大発展・展開が、これも良きにつけ悪きにつけ、一つの政策的な体系化の方向にそって合理化の方向をたどるであろう。

それに対して、法研究がそれを推し進めるような形で寄与がなされるのか。なんらかの形で別の体系化が志向されるか行われていくのではなからうかなという印象をもつ。

(3) つぎに社会保障の法の拡大化と、その調整が生み出す問題について、いくつかの点を指摘したい。わが国の社会保障制度は、従来多元的な私的生活維持の慣行、家族や地域や企業、さらに協同組合等私的扶助のいわば補足として展開をみてきたといってもよい。なるほど戦後日本の社会保障は、国の国民に対する義務として拡大をみてきたけれども、しかしわが国の社会保障の法政策は、実は家族や地域や、さらに協同組合などの、いわゆる私的な生活維持慣行をかなり有効に利用しつつ、援用しつつ展開をみせてきたといってもよい。従来から、わが国の社会保障制度は個人的ないわば必要な概念を軸にするよりも、世帯あるいは家族概念の下でこれに依存をして進められてきたといってもいいかと思う。

今日、核家族化社会の到来を前提にするときに、いったいこの崩れつつある、非常に機能の弱くなってきている核家族の概念に、どのくらいこの社会保障法制度の軸を寄せていくことができるのか、これが非常に大きい問題である。とりわけ、所得保障や対人的なサービス保障などの法領域で、いずれにしても社会保障の給付単位の見直し、それから受給資格の見直し、あるいはそれに伴う社会保障の財源調達単位の問題が法政策の課題として登場するということは必至である。

それからとりわけ、これは現在でもそうだが、具体的に先ほど三浦先生がご指摘になった公的扶助あるいは各種手当などの、とりわけ所得保障と、それから社会福祉サービスとの間にある行政領域、さらには公的年金あるいはもっと対人的なサービスの面で、この分野の法が権利の性格の面から、きめの細かい対応にかかわる研究が進められていくのではないか。

それから、いずれにしても戦後の社会保障は、生存権保障原理をそれなりに貫徹、拡大化してきた。社会保障が生存権を拡大する、貫徹をするということは、実は民法上の過失責任あるいは不

法行為責任と、それを仲立ちにしている損害賠償請求制度との間で、非常に大きいフリクションを生み出してきた。たとえば例をあげれば、労働災害補償の制度あるいは刑事犯罪人の被災者についての補償制度、あるいは公害被災者に対する補償制度、これらはもとは、私的責任の領域の問題である。労働災害、刑事犯罪人の犯罪による被害しかり、公害も公害発生源企業がいわば損害賠償請求を発生させることは当然のことだが、この領域に社会保障制度がどんどん拡充をし、そのことが国民的な連帯感に基づく公的な（費用）制度を新しくつくり上げていったことは事実である。

もちろんニュージーランド等で労働災害や刑事犯罪や交通災害等は、一つの社会的事故として、国が面倒をみるような仕組みを、公的責任においてつくり上げている。それと同じことを個別ではあるが、わが国の場合労災補償制度、刑事犯罪被害者補償制度、公害被災補償制度等をつくり上げたけれども、国民的な連帯感に基づく社会保障制度が拡大をすればするほど、既存の私的な損害賠償制度というものを稀釈化させていく可能性を秘めている。こういう問題が実はいま社会保障の法的研究の分野で現われているとみてよく、社会保障が拡大すればするほど、いったい私的責任の分野の問題がだんだんと稀釈になっていくという、この問題についてどう考えていったらいいのか、ますますこの分野の研究がいま深められる動きを示している。これについて、現状ではどのような対応をするかという、労働災害、犯罪被害あるいは公害もそうだが、一方では緊急的に行政的責任を、いわば社会保障の給付でもって行う、同時に救済を受けながら、一方では民法の不法行為あるいは債務不履行原因で損害賠償請求をしていくという、競合現象がみられている。この問題について実は労働災害補償のサイドから、社会保障の給付を受けた場合には、民法上の損害賠償の請求はしないようにするという調整の動きが出てきている。しかし社会保障の社会的給付と、損害賠償請求というのは、同一原因にせよ法制度の成り立ちが違う。したがっていまその動きはみえているけれども、実際に社会保障給付優先というよ

うなことで、民法の損害賠償請求否認をするという考え方は、法政策上まだなされていない。ますます社会保障制度給付が充実をみせればみせるほど、そういうような問題とその調整が起こってくるのではなからうか。

(4) それから、これは先ほどの公的年金制度における基礎年金等を軸に、2階建て年金論が出て、いずれにしても基礎と2階建てといわれるものが、一つの流れということになる。そうすると保険事故、生活的危険状況に対する私的アプローチと公的アプローチの競合化が、社会保険分野でみられ、公費負担がかなり導入されて、保険技術か、あるいは公費負担といわれるようなものから社会保険とはみないという、高山(憲)先生の発想もみられるが、このことは財源論からみて問題があるにせよ、いずれにしろ抛出がこれから強まれば強まるほど、私保険の社会化あるいは社会保険の私保険化現象を生み、極論すれば、公私保険の融合接近化がますます促進されはしないか。そうすると現在公的年金にみられる厚生年金基金のようなあり方、さらには医療保険の法定給付と非法定給付にかかわる民間医療保険の販売促進、新種保険の開拓といわれるものをとおして、いったい社会保障といわれるようなものと、私保険の役割のむしろ明確さが要請をされることも起こってくる。不明確なままで、今日の公私役割論を解消するのか、このへんも法政策の問題として、かなり議論がなされてきはしないか。

(5) 社会保障行政については、三浦先生からご指摘があったように、対人的なサービスの分野では公費負担が当然といわれた。そして高率補助金を生み出すことになり、同時に各福祉関係法で80%国家負担といわれるようなものを明記した。しかし、今日公的費用支出抑止がみられることになると、財政とのからみ合いで、公的ないわばソーシャル・サービスの撤退化にからんで、公的な措置権限を前提にする社会福祉サービスのあり方自身が問われている。公的な措置権限にもとづく社会福祉サービス行政の体系という、実は公権力によって行政が行われていると考えてきたものも、今日では法的にみると付従契約的な、いわば

受益者と国家との間の約束事に基づく一般の私契約原則に基づくような行政体系の強化、さらにはますますこれから補助金のカットや受益者負担の強化によって行政の性格が大きく変わるのではないか。とすると従来の社会福祉サービス行政体系あるいはそれを貫いてきているものの考え方について、新たな批判が出てきはしないか。すでにその芽が出ているといってもよい。そこで、いったい公的な社会福祉サービスとはなんなのか、措置とはいったいなんなのか、それについてどのような費用負担をすべきなのか、それはどの範囲のサービス給付に対して、どの程度の費用負担をするのかということが、新たにこれと関連をして問題提起をなすであろうと思う。

いずれにしても今日の社会保障制度は、公的扶助を除いて、なんらかの形で費用負担をすることが、建前から本則化しつつある。それが、措置権限行政の変化、あるいは措置にもとづくサービス給付の内容、その他によって、公的サービスの費用負担がいまいったように変化をすると、同時に現在公的サービスの費用負担が、藤田先生のところにも関係があるが、既存税制を転用して、費用負担をなさせているということの合理的な根拠性の問題等が、議論されているところで、これもこれからの大きい課題として、分析の対象になってくるのではないか。

(6) 最後に、ソフトエコノミー時代に、三浦先生がご指摘になったように、社会保障の分野で、核家族化・高齢化のなかで、最も重要な問題は、対人的なサービスの需給問題である。これに対応して、民間サービス供給システムが、今日いちじるしく台頭をしている。これに対して、どのような法的問題が今日生じているのかということ、私的な対人的なサービス供給のあり方に対して、サービス供給団体とサービス受給者、サービス提供者とサービス受給者、サービス供給団体とサービス提供者との複雑な関係について、受給システムの市場化を含めて、供給組織の法的位置づけあるいはサービス提供の従事者の身分、健康、労働上の諸条件の保全、サービス受給者のサービス受給の保全という福祉的観点からの法的規制の問題が現

われ、今後法的に重要課題になる。ただ一言でいうと、これらにかかわる社会福祉事業法を含め関係法は、すべて地域での在宅福祉サービス自体の供給に関するコントロールよりも施設入所を軸に規制をしてきたという関係で、マーケット・メカニズムによるとよらざるとを問わず、対人的なサービス供給をめぐる、とりわけ在宅サービスについての法的規制は、あまり考慮を払わなかったということで、このへんが大きい課題になる。社会保障法と労働関係法等のいわば適用の混合領域の問題として、問題が強く出てくるであろう。たとえば、公的機関による民間委託、老人に対するホ

ームヘルパーの派遣事業の民間委託等の問題も、従来なんらの議論もなされないままに、新しい有償サービスの開発と、その民間委託を行ってきたが、先ほどいったように付従契約的な行政体系に社会保障がますますこれから民間主導あるいは民間活力の利用ということになると、従来公権的行政を中心にした法的規制を軸にものを考えてきた概念が、これから契約を中心にした概念に、良きにつけ悪きにつけ、だんだん変わらざるをえなくなってくるであろうということだけを申し述べさせていただいて、報告を終わりにしたい。

討 論

司会（小山） きょうは例年と違って欲張りまして、研究所創立20周年ということで、午前、午後とかなりハードなスケジュールで、報告時間も短いのに、非常に内容のあるご報告だったものですから、つい時間が押せ押せになりました。皆さんにご迷惑をおかけしたことを、お詫びいたします。ただ、おしまいの時間が限られておりますので、そういつまでもやっているわけにはいかないので、本来ならばフロアの方からいろいろご提言を願いたいのですけれども、きょうはちょっとその時間もなさそうなので、各先生方にお互いの報告にひとつコメントを付けていただくようなことをお願いしたいと思っております。なお、この際ぜひ一言という向きがございましたら、これはやむをえませんか、緊急避難的にお受けいたしますけれども、できるだけそういうことで進めたいと思います。

研究所ができました昭和40年から20年たって、社会保障は非常に大きく変わってきたわけです。われわれが社会保障の研究を始めたころは、やは

り耐乏の社会というか、ナショナル・ミニマムの維持こそが社会保障の目的だという、そういう時期がございました。

それから研究所ができたころは、T. H. マーシャルのいい方を借りると、豊かな社会に入っていました。これは大量生産、大量消費ということで、非常に拡大する経済規模のなかで、国民生活の様相もいちじるしく変わりました。それと同時に社会保障に対するニーズも多様化し、高度化し、複雑化し、制度的対応がそれに追いつかないという問題が始終あったわけです。

そしてきょうのご報告にもありましたように、第1次オイルショック以後経済が低成長に移行し、それと同時に高齢化の影響が社会保障の方に急激に出てまいりました。一つは昭和48年1月から実施になりました老人医療の無料化に伴う医療費のものすごい増嵩と、これを抑制するための各種の方策が、老人保健法や健保法改正によって出てくるわけですが、そういった流れが一つあります。

われ、今後法的に重要課題になる。ただ一言でいうと、これらにかかわる社会福祉事業法を含め関係法は、すべて地域での在宅福祉サービス自体の供給に関するコントロールよりも施設入所を軸に規制をしてきたという関係で、マーケット・メカニズムによるとよらざるとを問わず、対人的なサービス供給をめぐる、とりわけ在宅サービスについての法的規制は、あまり考慮を払わなかったということで、このへんが大きい課題になる。社会保障法と労働関係法等のいわば適用の混合領域の問題として、問題が強く出てくるであろう。たとえば、公的機関による民間委託、老人に対するホ

ームヘルパーの派遣事業の民間委託等の問題も、従来なんらの議論もなされないままに、新しい有償サービスの開発と、その民間委託を行ってきたが、先ほどいったように付従契約的な行政体系に社会保障がますますこれから民間主導あるいは民間活力の利用ということになると、従来公権的行政を中心にした法的規制を軸にものを考えてきた概念が、これから契約を中心にした概念に、良きにつけ悪きにつけ、だんだん変わらざるをえなくなってくるであろうということだけを申し述べさせていただいて、報告を終わりにしたい。

討 論

司会（小山） きょうは例年と違って欲張りまして、研究所創立20周年ということで、午前、午後とかなりハードなスケジュールで、報告時間も短いのに、非常に内容のあるご報告だったものですから、つい時間が押せ押せになりました。皆さんにご迷惑をおかけしたことを、お詫びいたします。ただ、おしまいの時間が限られておりますので、そういつまでもやっているわけにはいかないので、本来ならばフロアの方からいろいろご提言を願いたいのですけれども、きょうはちょっとその時間もなさそうなので、各先生方にお互いの報告にひとつコメントを付けていただくようなことをお願いしたいと思っております。なお、この際ぜひ一言という向きがございましたら、これはやむをえませんか、緊急避難的にお受けいたしますけれども、できるだけそういうことで進めたいと思います。

研究所ができました昭和40年から20年たって、社会保障は非常に大きく変わってきたわけです。われわれが社会保障の研究を始めたころは、やは

り耐乏の社会というか、ナショナル・ミニマムの維持こそが社会保障の目的だという、そういう時期がございました。

それから研究所ができたころは、T. H. マーシャルのいい方を借りると、豊かな社会に入っていました。これは大量生産、大量消費ということで、非常に拡大する経済規模のなかで、国民生活の様相もいちじるしく変わりました。それと同時に社会保障に対するニーズも多様化し、高度化し、複雑化し、制度的対応がそれに追いつかないという問題が始終あったわけです。

そしてきょうのご報告にもありましたように、第1次オイルショック以後経済が低成長に移行し、それと同時に高齢化の影響が社会保障の方に急激に出てまいりました。一つは昭和48年1月から実施になりました老人医療の無料化に伴う医療費のものすごい増嵩と、これを抑制するための各種の方策が、老人保健法や健保法改正によって出てくるわけですが、そういった流れが一つあります。

いま一つはわれわれ年金の方の立場から申しますと、48年改正でなされました年金は非常に水準が高すぎたと思っています。それはあの当時としては、妥当な水準だったのですが、年金というのは給付期間が長くなればなるほど、また保険料の高さが高ければ高いほど、給付が高くなるという性格があります。所得保障の改革というのは、これはもう大問題であります。そこで昭和50年代早頃から、われわれ社会保障の研究者はこの問題に取り組んできたわけです。

きょうはそういうバックグラウンドを皆さん一斉にご指摘くださったわけですが、まず丸尾先生の報告で、将来社会保障負担が増えれば増えるほど、勤労者の手取り実収入は低下するといわれましたが、これは当たり前といえば当たり前ですが、勤労者にとってはそれはそう容易な問題ではない。しかしそれは0.7%程度の伸びにしかないというご推計を、きょうご発表いただきました。

丸尾先生のご報告で非常に面白いと思いましたのは、フローの再分配ではもう行き詰まるので、そのうち資産の再分配、平等化という観点がいるであろうという、最後の結論の部分である。それと日本がスウェーデンのような道を歩むかどうかわかりませんが、労働者投資基金制度と年金との関係、このへんのご指摘、それから所得保障、これは基礎年金を設けましても、あるいはどんな年金改革をしても、落ちこぼれが出るのはやむをえないので、将来それはサプリメンタリィ・ベネフィットのような方向に動くであろうということ、これも私はまったく賛成であります。

それから年金と福祉サービスの関係は、これは三浦さんとも関連しますので、あとで三浦さんにコメントしていただくとして、とりあえずフローの再分配と資産の再分配ということについて、もうちょっと丸尾さんにご説明いただきたいと思います。

丸尾 従来型の福祉国家というのは、一方で労働組合が賃上げをして分配率を押し上げていく、他方で所得を再分配していくわけです。そういう形でやっていると、経済の成長はどうしても中心は利潤所得であり、財産所得ということになる。

そしてまた企業のインセンティブも、利潤であるわけです。そういうなかで平等化を推し進めていけば、行き詰まるというのは、これは自明の理であります。

他方先進国になってくると、日本でもすでに70数%の雇用者がいますし、雇用者所得の比率はそれより多い。そういうふうになってきますと、やはり勤労者の蓄積で経済の成長をしていかなければならないということもあって、必然的にフローの平等社会から、ストックの平等社会へ行くのではないかということが一つです。それからもう一つは先ほどいいましたように、過去の8年間の経済成長率が4.6%で、実質賃金の伸び率が1.7%、労働者の手取り賃金所得の伸びが0.9%ということに、労働者を納得させるためには、企業成長の一部が労働者所有の企業資産、つまり労働者持株として還元されるというシステムが必要であるわけです。そういういろいろな観点からみまして、そういう資産平等を重視する新しいタイプの福祉社会というものが必要ではないかと考えています。

司会 資産の平等、そして年金給付の平準化といえますか、これ以上上げないで、だいたいいまのレベルを維持するということになってくると、それと裏腹に医療保障の問題なのですが、江見先生は近ごろ盛んに、保険の手当てが一応すんだところで、今後は医療供給サイドの方に重点が移るということをお書きになっていらっしゃるのですけれども、その場合どういう発想が、基本的におありなんでしょうか。それをちょっと補っていただきたいと思います。さっきはだいぶお急ぎになったものですから。

江見 一応老人保健法、健保改革で医療保険制度の改革路線というのは、一段落したという認識があるわけです。もちろん基本的にはまだまだ多くの問題が残されていますけれども、要するに医療というのは、医療供給、医療サービスそれ自体の需給の問題と、それを仲立ちとする保険制度の問題とあるわけですが、医療保険制度と医療制度というのは、いわば車の両輪であって、その二つがお互いに相互補完することによって、医療サービス、医療保障は充実する。そこでいままでは、

保険という仲立ちの部分について合理化、あるいはまた効率化を求めてきたけれども、つぎは医療の供給体制それ自体、たとえば病院と診療所との関係であるとか、あるいは医療施設の地域的な分布であるとか、あるいはまた医と薬との関係であるとかといったような、いわゆる供給側の効率化ということが、つぎには求められるのではなからうかと思うのです。

事実厚生省の方で、去年の4月段階で医療保険と並んで四つの柱をお立てになりましたけれども、そのうちの一つの保険制度については、59年の健保法改正で一応第1段階の目的は果たした。残るのはあと三つであるということになると、当然供給側に重点が移るのではなからうかと思っているわけです。

司会 その場合、今後高齢化が進んでいって、そのための医療費のコスト・プッシュ要因というのは、かなり強く働くと思わざるをえない。それで最近厚生省あたりでも、中間施設とか老人病院の問題等を挙げているわけですが、医療供給サイドのなかでそれが位置づけられるかどうか、そのへんはいかがですか。

江見 いわゆる老人保健法のなかにおける、入院医療から在宅医療へという流れがあるわけですが、それは当然保健と医療という相互の協力関係のなかで考えられるわけですが、レジュメのなかにも書きましたように、より包括的には保健と医療と福祉の相互連携ということになるわけです。言いかえると予防と治療と、リハビリとの関係でもある。また中間施設という呼び名からいえば、病院と家庭の間にあるクッションというイメージであるが、もっと積極的な面をもちうるのではないかと思います。

医療と福祉との間は、老人の疾病、老人の福祉に加えて、障害者のリハビリということとも、密接なかかわりがあるだけに、今後このへんの相互関係を整理せざるをえないだろうと思います。これは三浦先生のご意見を聞かなければならないと思いますが、老健法では医療の方からのアプローチになっているけれども、同時に福祉の側からのアプローチを待って、双方の共存関係が中間施設

の構想にどう盛り込めるかの検討が必要だと思います。

司会 それで今度は、そのところをきっかけに、三浦さんの方に話に移っていくわけですが、大きな流れとしては従来の施設中心主義から在宅へ、それから費用徴収が今後一般化してくると思いますか、受益者負担は当然のこととして、福祉はただという考え方から、そうではなく福祉は低所得者以外の一般所得の方でも普遍的に受給できる、ただしその場合には応分の費用負担が適用になるということだろうと思うのですが、ご報告の趣旨は。そこで問題は来るべき高齢化社会を目指して、社会福祉の供給システムをどういうふうに再編成するかというのが、いちばんのポイントだろうと思うので、そのところは拝見すると、公共的福祉供給システムと並んで、準公共的福祉につながるということなのですが、そのへんはどんな性格で、どのような福祉システムが出るのだろうかということを、ちょっともう少し補足していただければと思うのですが。

三浦 福祉供給システムのモデルとして、例の『社会福祉改革論』のなかでも触れておきましたが、これはあくまでも理念型として示したものですが、その第1は公共的福祉供給システムということになります。これは従来の福祉供給システムです。たとえば老人ホーム等の施設をつくる場合、いわゆる公設公営主義といいますか、行政が自ら土地を手当てし、自ら建物をつくり、場合によっては自らそれを運営するという、公設公営主義というタイプが一つあります。実はある意味での戦後の社会福祉の供給システムは、これを原型にしているといってもいいと思う。これは昭和21年のときのGHQの覚書775号以来、それから昭和26年の社会福祉事業法の第5条にみられる公私分離原則の背景にあるのは、公設公営主義だと思います。そして公設公営で施設の供給ができない場合に例外として、社会福祉法人という特別に認可した民間法人に委託するという方式が採用されてきた。しかしこのための施設の設置・運営については、公的責任が貫徹している。このようなやり方が従来の社会福祉の供給システムだった。これは

一方にミニマムを確保するということと、他方においては国の財源が非常に乏しいという状況下において、社会福祉ニードを厳しく限定し、それに対する施設、サービスの供給を行政責任で行うという形態が取られたということは、ある意味でやむをえなかったと思います。

しかしながら社会福祉のニードが非常に多様化してきますと、ただ単なるミニマムということではなくして、先ほどの佐藤先生のご指摘のとおり、快適生活権みたいなものまで含めた形で——これについては適当な言葉がないので、私はベーシック・ニードのほかに、ベター・ライフだとか、クオリティ・オブ・ライフだとか、変な言葉を使いますが——、そのように社会福祉ニードが非常に変わってきますと、従来のようにきわめて限定されたサービスのすべてを公的な形で供給すると同じやり方に依存するわけにはいかないだろうと思うのです。そこで従来の公共的な福祉供給システムのほかに、もっといろんなものが入ってくる可能性というものが事実ある。

また公共的サービスではあるけれども、それを民間に委託する場合に、その価格が非常に高くなったりしてきています。たとえば寝たきり老人をお風呂に入れるサービスを取りますと、東京都内だと1万6,500円、特別区などの場合は2万2~3,000円になります。非常に高い。これだとほうっておいても業者がどんどん入り込んできます。これまでの社会福祉の民間団体でない業者が入り込んできています。

これをはじめから意図したかどうかは別にして、実際問題とすると、やはり儲けが出ればそういうものがどんどん入ってくるということは、資本主義体制下においては、ある意味では当たり前の状況だと思う。いままではどちらかというと社会福祉のサービスというのは、費用の問題はあまり問題にしない。なかにはコストが高ければ高いほどいいみたいな主張が出てくるものですから、そうすると否応なしに、そこにはマーケット・メカニズムにもとづくサービスが入り込んでくることになると思います。これに加えて、国民の所得が高くなっていくと、消費者が買うサービスも現われ、

マーケットを媒介とする供給システムとのかかわりが、好むと好まざるとにかかわらず、どんどん広がっていく。そしてその場合に、市場メカニズムのマイナス面だけが指摘されていますが、そうではなくして、マーケット・メカニズムのもつマイナス面はチェックしなければなりません、同時にある意味での選択の自由とか効率性その他の側面からみて、市場メカニズムのプラスの面にも注目し、その長所を伸ばすことが必要になると思います。

そういうことで施設も含めて、公共的な福祉供給システムのほかに、それを私は非公共的福祉供給システムと呼んでいます、民間サイドのさまざまなサービスの供給、施設等の建設が行われています。そのほかにいままでインフォーマルといわれ、社会福祉の供給面に現われることのなかったような、地域の住民の連帯によるサービスの提供が、最近では各地で行われてきている。そしてそれらがひとつの福祉供給システムとして制度化されたりし始めている。そういうふうに社会福祉の供給システムが実際問題として、従来の公共的供給システム一本でいくというわけではなくして、多元化しつつある。

今後の高齢化社会を展望し、国民のニードが非常に多様化し拡大していくであろうということを考えた場合、それを公共的供給システムだけで供給するというわけには到底いかない。いままでのように市場的なものやインフォーマル・セクターによるものを福祉の枠外として、排除することだけですむことではないので、そのへんの発想を変えるということを、供給システム論として考えているわけです。

ですから社会福祉の施設やサービスを供給していくのに、公共的なものがあったのもちろんいいし、また公共的でなければならないものがずいぶんありうると思いますが、そのほかに市場メカニズムを媒介にするものもありましょうし、コミュニティの連帯から出てくる場合もありましょうし、多様なものがありうる。そしてこのほかに、非公共的福祉供給システムの限界なり欠陥を補正するという意味で、行政がこのシステムに何らかの挺入

れを行い、これらの限界、欠陥を補正したものを準公共的福祉供給システムと呼びたいと思います。そしてトータルとして、つまり福祉のニーズが生じてきた場合に、誰でもが自由に利用できるような福祉の施設なり、サービスが、用意されることが今後の最大の課題だと思います。そしてその全体の施設やサービスを調達するための、支援なり、援助なり、助成なり、規制なり、こういったことが国の責任ということで、もう一度社会福祉の仕組みを組み直してもいいのではないかと思います。

司会 これはあとで佐藤さんの報告と関連して、もう一回問題にしたいと思います。

藤田先生の財政論を、私は非常に面白くうかがったのですが、社会保障目的税のご提言がございましたが、私は年金改革を手がけたのですが、これは社会保険方式を中心にやっていくということで、現行3分の1の国庫補助は基礎年金に集中する。国庫補助は全部そこに入れる。そして上積み分については、各年金集団が独自にやっていく。こういう原則を立てたのですが、先生はやはり基礎年金の財源調達の将来について、悲観的にお考えなんでしょうか。

藤田 いまご提起になった問題は、従来から国民年金の財政の将来がどうなるかという形で、関係者の間では非常に真剣に検討されてきたところだと思うのです。国民年金が現行のシステムのままでいけば、財政破綻というのはかなり早いだろうという見通しだったわけです。それが今回の年金改革が行われることによって、実質的には基礎年金部分が新しい国民年金の被保険者の頭割り負担という格好になるわけですから、かなりの期間にわたって、厚生年金から従来の国民年金へ大量の資金がトランスファーされるのと同じ効果が出る。したがって国民年金財政の危機というのは、将来の遠い問題になるというような、そういう意味での事態の緩和効果はあったと思うのです。

ただしかし、現在までの保険料免除率の動きからしますと、今度の改革案で予定されているようなテンポでの保険料の引上げはとてもできないのではないかと不安は依然としてある。これは厚生省の方からも、いやそういう不安はないと、

打ち消されるような論拠というのは、うかがったことはないわけです。そういうことを考えた場合には、やはりいわゆる定額拠出方式というのが、基礎年金の場合には、矛盾をもっている面がある。これは外国でもそうですが、従来の組織労働者中心の保険制度が全国民対象になった場合には、どうしても弱いところが吸収されるわけで、そこについては相当の国庫負担を入れていかないと、うまくいかないということです。そういう点で、国民年金はすでに3分の1の国庫負担が入っておりますが、その3分の1でもつかどうかというところに、非常に問題があるわけです。

その場合一つの方法は、これは前から議論されている所得比例制なのですけれども、所得比例制というのは非常に困るのは、被用者年金の場合には所得比例拠出に対応して、給付も所得比例という形で、拠出と給付の対応がうまくついているわけですが、国民年金にも所得比例の拠出を入れれば、当然給付面もそれを考えないといけないわけです。それでは財政の困難を救うのに、はたして役に立つような結果になるかどうか、かなり疑問があります。

それからさらに国民年金の場合、被保険者集団が成長しないわけですから、2階建て部分にも公費負担を付けなければ、これを公的年金としてやるというのは、意味がないのではないかと。むしろ民間の私的な保険にまかせた方がよいのではないかと。それに対して税制面でのバックアップをすとか、そういう解決法を検討すべき問題だと思うのです。これは報告のなかではかの方がお触れになっているのですけれども、私保険をある程度社会化するという方向も考えられるわけで、その方が2階をつくるより現実的な議論ではないだろうかと思うわけです。

そういうことも考えておりますが、とにかく国民年金自体について、いまの定額方式は非常にむずかしい問題があるだろう。といって所得比例の場合に、所得が本当に正確に捕捉されるのか。場合によると9・6・4の拡大再生産になるわけです。その点に関しましては、私自身は税制改革のなかの申告納税の適正化の問題についての政策的

な努力が、いままでほとんど功を奏していないところからみて、非常に悲観的なのです。そういうかなり悲観的な立場を取れば、むしろ消費をベースにした税を入れた方が、いわゆる9・6・4問題が緩和されるわけで、公平なのではないだろうか。そういう点で、目的税としては具体的には消費型の付加価値税というのを前提にしているわけですが、きょうはそこまでの話は申し上げなかった。

司会 丸尾先生はこの問題をご自分の研究集団で何べんも手がけておられるので、いまの藤田先生のご意見についてコメントをいただけますか。

丸尾 長期的には目的税的付加価値税というものに、基礎年金の一部は頼らざるをえないと思うのです。基礎年金全部とはいいませんけれども、それが必要になるのではないかという気持はもっているわけです。しかしタイミングというものがあるわけですから、まだ行財政面の改革でやるべきことがあるということで、そう積極的にはいわないのですけれど、年金問題をやっている人の心のなかには、いつかはやむをえないというのがあると思います。公的年金支給開始年齢に関しても60歳が65歳標準に移るということに関して、将来は社会保障制度審議会が出したような方向に近いようなね。それはやむをえない方向というか、正論というか、それはあると思うのです。

それから先ほどいいましたように、負担が重くなっていくのが、社会保険料か税金でいきますと、過去10年で手取り率が0.8%減ったわけですが、あと20年、2005年ぐらいまでで、いまの勤労者の15コンマ数%の税金プラス社会保険料負担率が、30%ぐらいにいくとすると、やはり0.8%ぐらい手取りは減るわけです。そうするとGNPデフレーターと実質賃金との間に過去8年間で1.6%ぐらいの差がある。その両方を引いていくと、どうしてもGNPと手取りとの差はかなり開いてくるわけです。そのギャップを少し埋めるには、付加価値税に少しずつ移っていけば、多少埋まるということもあるわけです。

そういうことでいろんなことを考えていくと、どうも藤田先生のおっしゃられる方向に、長期的

には行かざるをえないという気持をもっています。

司会 司会がこんなことをいってはいけませんが、目的税というのは嫌みがありましてね、使途が制約されてしまうわけです。揮発油税がいい例ですが。それともう一つは租税支出に依存した場合に、制度の効率性がはたして保たれるかということがある。社会保険方式のいいところは、制度の合理的運営がはかれるということです。ところがかなりの部分税に依存すると、ついそっちの方がおろそかになるという問題がある。それからもう一つは、いま国民年金の免除率が非常に高いというお話でしたが、これは沖縄は非常に高く、石川県は非常に低い、40%対18%ですか。そういうことでこれは意識の問題が非常にあると思うのです。そういうことを考えると、私はそう簡単には目的税には賛成できないような気がするのです。

藤田 ではもう少しコメントを付け加えさせていただきたいと思います。まず第1の使途の限定という問題は、これは基礎年金の目的税にするというのと、社会保障の目的税とでは、ぜんぜん違うわけですね。そしていま提案として具体化しているのは現代総研のものですが、これは社会保障全部ということですから、社会保障の各種の支出のなかでの優先順位に基づく配分というのは可能である。そういう形でよろしいと私も思っています。その場合にやはり自動車の燃料税みたいな無駄遣い論というのがあるのですけれど、問題は社会保障給付が、節減、合理化の政策的な努力が徹底したあとでもやはり、GNPより速いペースで伸びるのではないかということです。もしそれを肯定していただければ、たとえば消費型の付加価値税はGNPとだいたい歩調をそろえて伸びるわけですから、社会保障の財源として必要な分を賄うためには、税率の引上げを繰り返さないといけません。そういう状況ですから、固定した税率で税収が入りすぎて無駄遣いという心配はまったくないはずで、むしろ逆にその増税をどうやって国民に納得させるかが問題ですから、使途が社会保障に限定されているのは望ましいということがいえるのではないかと。

それから効率化の問題は、先ほど三浦先生からお話が出ていましたが、実は私も当惑しておるのですが、効率化というのはどこまでも残された課題というのがあるわけで、どこかで見切らなければいけないわけです。私は社会保障に関しては、むしろ財源を抑えていることがいろんな形での弊害を強く生み出すおそれがある段階にきつつあるのではないかと考えていますので、効率化への多少の悪影響ということには、目をつぶりたいと考えます。

司会 エコノミストとして江見さんは、この問題についてはどういうふうにお考えになっていますか。

江見 財源との関係は、社会保障の分野によって違うだろうと思います。藤田さんは財政学者であり、とくに税金の方の専門家でもあり、とくに年金財政の安定化ということについて、それを税体系との関係のなかで考えておられると思うのです。藤田さんの『福祉政策と財政』という本を最初から最後まで読みますと、だいたい藤田さんのお考えがかなり説得力をもって説かれております。

つまり社会保障のすべてを目的税ということではなくて年金、それも基礎年金ですが、それに目的税を当てようというふうに、限定をしておられるわけです。したがってそのことがますますということなのか、その機が熟すのを待つべきかということですが、私も丸尾さんと同じように、長期的にはそういう方向に行かざるをえないかもしれないと思っています。しかしそれにはまだいろいろな他の諸条件を整備しなければならないから、その時期まで待たなければならないのではないかと、いうふうに思っています。

藤田 ちょっとコメントを付け加えさせていただきます。基礎年金の財源にするのがいちばん使途が明確化するという意味で、増税と基礎年金の給付水準の維持という、そういうパッケージで国民に賛否を問うという点ではいいと思うのです。しかし同時に、先ほど出ておりますように、特定の使途に限定すると、自動車燃料税のような問題が出てくるという議論もあります。実質的にはどちらにしてもあまり変わりはありませんから、社

会保障全体の財源調達手段という形でも結構だと思えます。その点は柔軟に考えているわけで、社会保障全体といっても、給付費の増加の大部分は年金ですから、ほぼ同じことだと思います。

それから先ほど江見先生からご指摘をいただいてありがたいのですが、私自身は現行の税体系というのは、直接税中心型に偏ってきたということとを重視しているわけです。それをもし放置しておきますと、今後臨調主義でいけば、保険料の負担がどんどん上がるわけですが、保険料は一種の賃金税的な性格がいまでは非常に強いわけです。そこでそれを賃金税として、一種の直接税類似とみた場合には、ますますもって直接税のウエイトは上がっていく。そのなかでいわゆる9・6・4問題に対する不満というのが、ますます強まってくるということもありますし、あまり税負担感が強くなるということは困るわけですから、公平の問題も含めて、やはりもう少し消費税のウエイトを上げる方がいいのではないかと。それと社会保障の長期的な財源調達の問題とをパッケージの形で考えるのが適切であるというふうに思っています。

司会 またちょっと元に戻りますが、佐藤先生のご報告は、いわゆる社会保障法学の立場で、基本的には先生は25条の権利論深化という立場を堅持なさっている。そのことはよく納得できるのですが、だんだんご指摘のように、公的な措置行政体系から、付従契約的な行政体系に移っていく、あるいは民間サービス供給システムという問題が出てきているわけです。これはさっき三浦さんのところで私は保留しておいたのですけれども、福祉サービスを民間供給サービスで受けるのは、いっとうにかまわないというか、そういう趨勢だろうと私も思います。ただその場合に公的な関与がないと、サービスの質のコントロールといえますか、たとえばホーム・ヘルプに来てもらったはずが、物を盗まれたとか、そういうことはありうるわけです。そこで付従契約的な行政体系に移るとしても、そこにはおのずから限界があるのではないかと。そのへんは先生は何か法的に考えておられるのだと思うのですが、どうなのでしょう。

佐藤 憲法25条を軸に、公的福祉を軸に、もの

を考えているかという点では、先生のおっしゃったように私はそれに拠っている。ただ、そうは申しませうけれども、憲法25条を前提にして、何から何まで国が無償で賄わなければいけないというようなことは、およそ通らない。先ほども申しましたように、たとえば所得保障をひとつ取ってみても、保険技術を取っているような仕組み、それは高山先生がおっしゃるように、純粋な保険料によってすべて賄うというわけではないだろう、かなり国家の補助金を投入しているから、これは純粋の私保険的な意味での、保険技術ではないのだという考え方もあるかもしれないけれども、いずれにしても保険料という負担によって、そして縦割りで、限界はあるにしても、そこで所得保障機能を営む仕組みもあれば、税金その他をもって営む仕組みもある。何から何まで公費負担で賄わなければならないということもないだろうと思うのです。

ただ、負担という場合に、世界労連のものの考え方のようにすべて公的責任、国家負担論で貫く場合と、それから加えて使用者負担中心で貫く場合と、それから経済的苦痛を伴わせないという形で、受益者の行政運営参加を前提にした ILO の102号の考え方もあるわけです。私はむしろ場合によると、ILOのような契約的なものの考え方を導入しながら、行政運営参加ができるようだったら、それは経済的苦痛を伴わせないという形で、負担があってもそれはそんなに問題ではないという考え方を、前にも書いたことがありますから、その点は25条といってもまったく全面的に無償国家負担論の立場にはありません。

そういう前提でいきますと、先生のおっしゃった付従契約的行政体系にいくのではないかという点について、公的な国家や地方公共団体によって社会保障行政が行われまた、社会福祉サービス行政が運営されるということは、やはり公権力の行使から望ましい場合もあれば、望ましくない場合もある。場合によると受益者に利益を与えるということでしたら、むしろ契約的なものの考え方を、等価交換法則ではないが、入れるという考え方は、これは別に不自然でもないし、従来公法の側から社会保障給付行政をみた場合に、付従契約論で説

明をした立場がありますから、私もその考え方については全面的に賛成なのです。

ただ、公的負担で何から何までやるのがいいかという点、そこには問題があるし、また民間にすべて、逆の意味でまかしたら、今度は歯止めが効かなくなって、質の悪い無責任なサービス給付が行われる可能性があるのではないかという点では、まったく先生のお考えとおりです。それゆえにやはり付従契約的意味を入れ、そして場合によたら公的統制に基づいて、統制という言葉はあまり良くないのですが、規整といいますか、そういうことで質の良いサービスを、つまり受益者については継続的な安定的なサービスを、それからサービス提供者は質が良く、その労働条件がちゃんと守られ、そして同時にそれを提供する団体も継続的で、信頼に応えることのできるような供給体にしていかなければならない。そういうことになると、公的規整が望ましいのではないかという考え方を実は取ります。

司会 三浦さん、例の有料老人ホームの倒産事件等があって、いまの問題が出てきたわけですが、これは現行法では規制する方法はないわけでしょう。

三浦 ないです。

司会 今後の方向としては、いまのようなことでよろしいということですか。

三浦 同じようなことがベビーホテルの問題で、もっと典型的に出ています。これについては児童福祉法を改正して、一応監視コントロールを効かせるということで、ベビーホテルの統制をはかっている。それから有料老人ホームについてはそこまでは思い切っていけずに、営業の自由という問題があるものですから、そこでは業者団体をつくらせて自己規制をさせるということをしている。

そこでむしろ考えるべきことは、そういった規制のほかに、たとえば同じマーケットを利用するならば、ある程度助成することによって、マーケットによって良質なサービスを提供する場合には、有利な条件を与えるということも必要です。このために税法上の特典とか、あるいは公的融資とか、いろんな行政の介入の仕方がありうるのではない

か。とにかく取り締まるだけではなくて、そういう側面からも自由競争を確保しながら、しかもできるだけ良質な内容を保障させるということをし、政策的に一度考えてよろしいのではないかと思います。

もう一つはそういうような議論のほかに、福祉に参入してくる場合に、専門職をきちんとさせて自己規制の部分をつくらせておかないと、非常にまずいと思っています。きょうはこの点をお話する時間がないので触れられませんが。

司会 ありがとうございます。もう少しお話を承りたいのですが、時間がないのでぼつぼつまとめに入らせていただきたいと思います。

きょううかがってしまして、これは一般的にいうことですが、もう少し国際的な比較のようなものがほしかったといいますか、それが今後のわれわれの課題ではないかと思います。たとえばタックス・イクスペンディチュアーの問題を藤田先生がご指摘になりました。わが国のタックス・イクスペンディチュアーも相当、なんといいますか、非体系的に思いつきみたいにして出ていました。同居老人控除をなぜあんなに高くしなければいけないのかというのは、まったく論拠がない。それは親と一緒に住むのが、日本の公序良俗にかなっているからという、自民党的な発想からでしょう。そのタックス・イクスペンディチュアーの問題と関連して、ティトマスのいう財政福祉の問題ですが、これはわが研究所では都村さんが勉強してくれているわけですが、なかなか税制は複雑で、国によって比例税の性格の強いところもあるし、累進度の強いところもある。それと直間比率の問題とかがある。

一例を挙げると藤田先生の場合にはそういうことでございます。

それから所得保障の場合はスウェーデンの例が挙がっていたわけですが、実は所得保障もいま大きな曲り角であって、西ドイツの年金改革がようやく法案が出たようです。そんなことも含めまして、もう少し制度の国際比較みたいなことも研究をする必要がある。これについてはわれわれ研究所でも進めておりますし、そして、「海外情報」というものを出しておりますのでご利用いただきたいと思います。資料等のご入用がございましたら、おっしゃっていただければ、私どもの方なるべく提供できるようにしたいと思います。

それからやはり社会保障とか、福祉というのは、最後になると価値観とか、倫理観とか、そういうものに深くかかわる問題だというのが、私のきょうの感想であります。核家族化してきて、だんだん個人化してきている。そのなかでわりと豊かな生活が実現されてくるのに、そこになにかエトスがないというか、生き甲斐がないというか、そういうような社会にはいけないので、やはり私どもが社会保障を議論する場合にも、そのなかに社会における人間のあり方という問題を考えていかなければいけない。それは非常に大事なことであります。これから技術革新がどんどん進んで労働時間が短縮され、所得水準が上がってという、一応の絵を描いてみますと、そのなかでわれわれはいったいなにを生き甲斐にして生きるのかというような問題が、遠からずわれわれの問題として出てくるのではないかと思います。

実はきょうはもう少し議論したかったのですが、時間の制限もございますので、少し討論を端折らせていただきました。不十分な司会で申しわけございませんでしたが、これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

(1985年2月4日 健保会館)

論 文

公的年金制度が世代別貯蓄率と資産形成に与えた影響

佐々木 基 彦
橘 木 俊 詔

はじめに

国際的にみて高いとされてきた日本の家計貯蓄率も、昭和49年以降、顕著な低下傾向を示している。貯蓄の構成内容をみると、貯蓄率の低下は各金融資産に関して一律に生じているわけではない。本稿では、まず家計貯蓄率計測とその現状について論じる。そして、社会保障の充実と貯蓄率低下との関係を実証的に検討し、さらに今後を予測する。

I 家計貯蓄率の現状

(1) 先進諸国と比較して高い貯蓄率

先進諸国間における家計貯蓄率の比較では、日本はイタリアとともに高位グループに属する。各国が発表している国民所得統計に従って、1980年の家計貯蓄率を計算すると、日本19.2%、イタリア19.0%、イギリス12.3%、フランス11.0%、西ドイツ10.9%、カナダ10.9%、アメリカ6.0%となる。

もっとも、貯蓄率の国際比較は、統計のとり方、あるいは、その精粗が各国によって異なるため、それほど簡単なことではない。さらに、各種の資料に示された貯蓄の定義が異なる場合もある。通常の場合、貯蓄は可処分所得と最終消費支出の差として定義される。この定義では、可処分所得と消費、それぞれの統計誤差が貯蓄にすべてしわ寄せされる。もう一つの定義としては、金融純資産および実物資産の増加をもって貯蓄とすることが

できる。統計的誤差は、後者の定義の方が小さいともいわれる。たとえば、西ドイツ・ブンデスバンクの調査(1984)では、後者の定義によれば、1980-82年平均した家計貯蓄率は、西ドイツ14.5%、アメリカ11.0%と推計されるという。とくにアメリカの場合、家計所得および消費支出の統計に誤差が大きく、金融資産の動きからみて貯蓄率は大幅な上方修正が必要である。

また、OECDの調査(1983)によれば、たとえ貯蓄の定義をSNAベースで統一し、各国ごとの統計の精粗を考慮に入れなくても、各国ごとに、経済、社会、文化、歴史的背景が異なるために、貯蓄率はこうした制度的枠組と相互関連しあって変化する。たとえば、耐久財の購入を貯蓄に含ませれば、アメリカ、カナダ、イギリスの貯蓄率は8%~9%強上方修正される。主要国中で最も低い家計貯蓄率を示すスウェーデンも、公的年金等の社会保障基金の貯蓄を含めれば英仏並みにまで高まるという結果をOECDは示している。

このように、各国別にみた家計貯蓄率は定義の仕方によって多少の差はでる。

(2) 家計貯蓄率の低下傾向と金融資産貯蓄率の高止まり

国際的にみて高位グループに属する日本の家計貯蓄率も、近年、次第に低下してきた。国民所得統計によれば、昭和57年度の家計貯蓄率は17.3%であった。これは、55~56年度の平均を1.9%ポイントも下回っている。長期的にも、家計貯蓄率は49年度(23.1%)をピークに低下傾向を示している。ただ、日本の場合、金融資産貯蓄率¹⁾の方

が SNA ベースによる貯蓄率よりも約 3 % 高いことに注意したい。その原因は、①統計上、家計の所得とくに個人業主所得に把握漏れがある半面、金融資産の把握漏れはほとんどない、②56, 57年度は住宅投資が不振であったため実物投資純増額が小さくなっているためである。実物投資の不振は、逆にいえば資産形成に占める金融資産のウェイトが相対的に上昇していることを示している。また金融資産構成自体にも変化の兆しがみられる。家計の金融資産は、過半数が銀行預金にまわり、ついで生命保険、債券、株式といった順に運用されてきた。49年以降、貯蓄率の低下に伴い金融資産貯蓄率も低下してきているが、それはすべて預金／可処分所得比率の低下に表われている。債券および生命保険でみた貯蓄率はかえって上昇している。

(3) 世帯単位でみた家計貯蓄

「家計調査」に基づいた世帯単位の貯蓄率（勤労者世帯）は、マクロの貯蓄率と同様に49年をピークに低下傾向を示している。マクロの貯蓄率に比べて、相対的に高い値を示しているのは、対象が普通世帯のみであり、消費性向の高い独身世帯を除いていることが影響している。「貯蓄動向調査」で、金融資産増減の面から算出した総貯蓄率は、貯蓄率とは異なった動きを示し、52年以降、貯蓄率の低下以上に急低下している。これは、この間に、金融資産増対所得比率が低下したことに加えて、住宅投資が減少（実物投資率が低下）したことによる。金融資産増対所得比率が低下する一方で、金融負債率も低下しているため、流動貯蓄率（金融純資産増対所得比率）は安定している。これらの特徴は、勤労者以外の世帯を含んだ全世帯ベースの数字でみても変わらない。

金融資産増加の内訳をみると、預金の比率が低下し、生命保険ならびに有価証券の比率が上昇している。この傾向は、マクロでみた傾向と同じである。ただ、生命保険、有価証券の比率はマクロの平均値よりもかなり高い。これは、家族形成を行った普通世帯では、独身者世帯に比べて、将来の生活設計および予期せざる事態に備える動機が

表 1 世帯単位でみた総貯蓄率

(勤労者世帯, %)

	1975	1978	1982
① 金融資産増/所得	17.3	14.7	12.9
② 金融負債増/ "	5.4	4.7	1.7
①-② 金融純資産増/ "	11.9	10.0	11.2
③ 実物投資/ "	13.0	10.2	7.5
①-②+③ 総貯蓄率	24.8	20.3	18.7

(注) 総貯蓄率の分母は、可処分所得ではなく、受取所得であるため、数字は貯蓄率に比べて低めにしている。

資料：総理府「貯蓄動向調査」

強いことを表わしている。

II 貯蓄率を低下させた要因

貯蓄率が最近に至って傾向的に低下していることは、逆にいえばそれまでの高貯蓄率を支えてきた要因が変化していることを示している。日本の家計貯蓄率がなぜ高いのか、については多くの研究があり、種々の要因が挙げられている。

高貯蓄率を経済的要因から説明する仮説としては、①日本経済の高成長に伴う実質賃金の高い伸び、すなわち所得が予想以上に増加する半面で消費は過去のパターンに引きずられて所得ほど伸びなかったとする習慣形成仮説、②利子所得を非課税とするような貯蓄奨励策の存在、③賞与・退職金は一括して支払われる金額が大きいだけに貯蓄に回る割合は相対的に高いとする一括払い仮説、④貯蓄性向の高い個人業主所得のウェイトが高いこと、⑤社会保障制度の未整備、その裏返しとしての低い税・社会保険料負担、等がある。

社会的、文化的要因から説明するものとして、①人口構成で、消費性向の高い高齢人口比率が低かったこと、②消費者信用を積極的に利用しない保守的購買態度、③住宅投資、子女の教育投資を行う場合の高額の頭金への充当を目的とする貯蓄の存在、④将来の予期せざる事態を過大視する危険回避的な生活態度、等がある。

以上の仮説を説明する要因のうち、その変化が数量的に認めうるものは、賃金の伸びの鈍化、社会保障制度の拡充と公的負担率の上昇、人口構成における高齢化の3点である。いずれも、年金制

表2 貯蓄の目的

(単位: %)

	病 備 え や 不 時 の 災 害 の	こ ど も の 教 育 費 や 結 婚 金 に あ て る た め	土 地 ・ 建 物 の 買 入 れ の た め	老 後 の 生 活 の た め	自 動 車 ・ 家 具 な ど ま と ま つ た 金 額 の 物 品	旅 行 な ど 余 暇 を 楽 し む た め	納 税 の た め	と 貯 蓄 に あ て る た め	そ の 他 不 明
昭和50年	83.2	55.3	30.2	38.1	7.5	9.0	3.9	27.1	2.1
58	75.4	53.0	28.6	41.0	8.7	10.4	4.9	27.1	2.2

(注) 複数回答。

資料: 貯蓄増強委員会「貯蓄に関する世論調査」

度と関連のある問題である。

昭和40年代まで、日本の社会保障水準、とくに公的年金水準は国際的にみてかなり低かった。このため、老後に備えた貯蓄は個人自らが行わねばならず、これが家計貯蓄率を高めている有力な要因であるとみられてきた。しかしながら、福祉元年といわれた昭和48年に年金制度の大改革が行われ、日本の年金給付水準は急速に拡充してきた。現在の給付水準は国際的にみて低いとはいえない水準である。

もっとも、「貯蓄に関する世論調査」(貯蓄増強委員会)に表われた家計の意識では、貯蓄の目的として「老後の生活のために」とする割合はむしろ増加している。意識と実行の面で、ギャップを生じているかのようである(表2)。あるいは、年金の存在を考慮することにより老後の貯蓄を認識するという「(Cagan)の Recognition effect」を発生させているともいえる。そこで、社会保障制度(公的年金)の拡充によって日本の家計貯蓄が低下したかどうかの分析を以下で行ってみる。

III 年金と貯蓄率の関連

(1) ライフサイクル仮説による検討

ここで簡単に理論的背景を考えてみよう。ライフサイクル仮説の基本的前提は、引退後の消費に備えて就労期間中に貯蓄するというものである。Modigliani and Brumberg (1954)の世界では、死亡時期と引退時期は確定していたし、遺産・贈与も無視されていた。その後、死亡時期の不確実性

を導入した試みとして、Yarri (1965)とFisher (1973)の理論的貢献があり、Davies (1981)の実証的研究がある。遺産・贈与を考慮したライフサイクル仮説も提唱されている。たとえば、Fisher (1973)参照。Feldstein (1974)は引退時期の内生化を試み、しかも年金との代替可能性を提示した。Feldsteinの問題提起を出発点として、ライフサイクル仮説が再び脚光をあび、はたしてライフサイクル仮説が現実性を帯びているかをめぐって種々の角度から検討が加えられた。たとえば、Mirer (1979), Kotlikoff (1979), King and Dicks-Mireaux (1982), Diamond and Hausman (1982), Shimono and Tachibanaki (1984), 橘木・下野 (1985)の研究がある。これらの研究には、全人口のうちある種の人々(たとえば低所得者層)について、先述のライフサイクル仮説の前提が満足されない場合があると指摘されているが、ここでは単純なライフサイクル仮説の前提を容認したうえで、貯蓄と年金の代替を検討する。

公的年金制度(拠出率 t_p , 給付額 S)に加入している個人の生涯予算制約式は(1)式で与えられる。

$$\sum_{t=0}^M C_t(1+r)^{-t} = (1-t_w-t_p) \sum_{t=0}^N W_0 \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^t + \sum_{t=N+1}^M S_t \cdot (1+r)^{-t} \quad (1)$$

ただし、 C は消費、 r は利子率、 t_w は賃金税率、 W_0 は初期における賃金、 g は賃金上昇率、 M は個人の最長生存期間、 N は引退時期を示す。ある特定の効用関数(たとえば最も代表的な形として $V(C) = (1/\gamma) C^\gamma$ を考える——ただし $(\gamma-1)$ の値は、消費に関する限界効用の弾力性である)を仮定すれば、最大化問題を解くことによって、 K (資産量)が与えられることになる。ただし、ここでは資産の蓄積方程式は(2)式で与えられている。

$$K_t = \sum_{i=0}^t (1+r)^{-i} \cdot (1-t_w-t_p) W_i + S_i - C_i \quad (2)$$

ただし、就労期間中は $S_i=0$, 引退期間中は $W_i=0$ である。ここでは、繁雑化を避けるために、最適解 K を具体的に示さないが(たとえば Hubbard (1984 B) 参照), K_t^* は生涯労働所得(Y),

将来公的年金によって給付される額の割引現在価値 (SSW) の函数になる。具体的には、(3)式のように書ける

$$K_t^* = f(Y) + \alpha \cdot SSW \quad (3)$$

$f(Y)$ は線型でもよいし、非線型でもよい。ここで最も重要なパラメーターは α である。 SSW が1単位増加することによって、資産量 (貯蓄) がどれだけ変化するかを、 α の値によって確認できるからである。すなわち、 $\alpha=0$ であれば代替なし、 $\alpha=-1$ であれば完全代替となる。

外国における α の推定結果をまとめてみると次のようになる。1ドルの SSW の増加によって、Feldstein and Pellechio (1979) は1ドルの減少、Diamond and Hausman (1982) は30~50セントの減少、Hubbard (1984A) は33セントの減少を、それぞれ米国のデータで得ている。カナダのデータに関して、King and Dicks-Mireaux (1982) は24セントの減少を示している。わが国に関しては、現在のところ吉川 (1982) と野口 (1982) の推定がある。それぞれ推定方法と説明変数は異なるが、吉川の推計では社会保障関係の係数は有意でないとされ、野口の推計では代替が非常に不完全であることが示された。野口の推計では SSW が過去の保険料累積額と純移転に区別されているところに特色がある。

本稿での理論モデルは、基本的に(3)式を踏襲することとし、(4)式によって推定される。

$$NW = a_0 + a_1 \cdot DLI + a_2 \cdot DLI \cdot AGE + a_3 \cdot SSW \quad (4)$$

ただし、資産 (K) に替えて金融純資産 (NW) が用いられ、生涯労働所得 (Y) に替えて生涯可処分所得 (DLI) が用いられている。

本稿の実証分析における特色を簡単に述べてみると、①実証の対象として家計単位 (独身者を除く) を取り上げたこと、そして世帯主は厚生年金に加入し、配偶者は任意の国民年金に加入している、②生まれた世代によって年金と貯蓄の代替の程度が異なるかもしれないので、通常の時系列分析に加えて数世代にわたるコホート分析を行った。

データとして「貯蓄動向調査」および「家計調査」を用いて、勤労者世帯の貯蓄行動を実証する。

「貯蓄動向調査」の世帯収入は税込みであるため、「家計調査」のデータを用いて可処分所得に転換している。

SSW は、世帯主 (厚生年金加入) と、配偶者 (国民年金に任意加入) の二つに分解して考える。また、第1に年金を意識し始めるのは中年になってからと考えられること、第2に日本の定年年齢の平均が57歳であることから、時系列データによる分析の対象は37~52歳に限定している。年齢ダミー変数 AGE は世帯主の年齢に応じて、37歳=1, 42歳=2, 47歳=3, 52歳=4 とする。 NW , DLI , SSW は55年価格表示の実質値を用いている。

(2) SSW の試算

厚生年金の場合、 t 期において、 a 歳 (≤ 60) の人が60歳 (厚生年金支給開始年齢) で受け取るはずの給付額 ($B_{a,t}$) は、次式で表わされる。

$$B_{a,t} = \rho \cdot DLI$$

$$DLI = \left(\sum_a^{57} Y_{a,t} \cdot (1+g)^{57-a} \right) / (57-a)$$

ここで、 DLI は、平均報酬月額 の代理変数としての、世帯主の勤続期間中の平均可処分所得である。 Y は t 期における a 歳の人の可処分所得であり、ここでは年功序列賃金 (毎年 $g\%$ 上昇) を考える。日本の場合、退職金の存在が勤労者の貯蓄行動に影響していることは当然考えられる。しかし、国税庁による「申告所得税標本調査結果」に表われた退職者1人当りの受取り退職金額は、モデル退職金ほど大きいものではない。このため、今回の分析にあたっては、退職金水準の変化が貯蓄に及ぼす影響は考えていない。

理論的には、厚生年金の報酬比例部分の基準となる平均報酬月額は、勤続期間通した平均である。しかし、日本の名目賃金は急速に上昇してきたため、過去の名目賃金値をそのまま用いて平均報酬月額を算定すると、その値はきわめて低く計算される。このため、厚生年金の実務では、定例的に (例: 48年, 51年改正時) 過去の低い平均報酬の再評価が行われてきた。今回の計算においても、 t 期における a 歳の人の DLI を、 a 歳以降定年

時(57歳)までの平均可処分所得としているのは
こうした理由による。

60歳のときの年金原価(RW)は,

$$RW = \sum_{n \geq 0} S_{60,n} \cdot B_{a,t} \cdot (1+d)^{-(n-60)}$$

ここで、 $S_{60,n}$ は、 n 歳までの生存率、 d は割引率である。

t 期における a 歳の人の将来年金価値は,

$$SSW_{a,t} = S_{a,60} \cdot (1+d)^{-(60-a)}$$

表 3 厚生年金の粗年金資産額

(25年加入: 55年価格, 千円)

昭和	52歳	47歳	42歳	37歳
41年	9,507.0	8,876.7	8,685.0	8,402.4
42	10,029.6	9,300.3	8,882.5	8,471.3
43	10,191.5	9,787.1	9,295.5	8,996.3
44	12,106.9	11,001.7	10,838.6	10,801.4
45	12,524.7	11,607.4	11,639.6	11,243.6
46	12,859.5	12,623.6	12,201.9	11,204.7
47	14,016.1	13,344.3	12,502.1	11,642.3
48	23,236.	22,517.3	20,428.2	19,036.6
49	23,276.6	22,157.6	19,957.5	18,813.6
50	24,055.	22,736.9	21,014.8	18,938.4
51	24,765.1	23,326.6	20,910.5	19,222.6
52	25,433.7	23,410.3	20,304.2	19,904.4
53	25,266.4	22,719.6	21,826.5	20,598.2
54	25,902.8	24,482.1	22,032.4	21,456.4
55	26,059.8	24,179.	22,199.8	20,858.
56	26,728.	24,478.7	23,321.3	20,860.6
57	26,669.3	24,003.8	24,217.2	21,522.8

表 4 厚生年金の純年金資産額

昭和	52歳	47歳	42歳	37歳
41年	8,728.5	7,565.4	6,770.6	5,875.8
42	9,208.2	7,926.4	6,924.5	5,924.0
43	9,356.9	8,341.2	7,246.5	6,291.2
44	11,093.9	9,340.9	8,397.3	7,482.6
45	11,368.6	9,674.4	8,747.3	7,432.4
46	11,666.7	10,511.1	9,155.2	7,388.3
47	12,680.5	11,050.3	9,295.3	7,568.6
48	22,094.4	20,521.4	17,726.5	15,602.1
49	21,959.7	19,896.	16,918.1	14,905.
50	22,694.1	20,416.2	17,814.3	15,003.9
51	23,248.8	20,749.9	17,464.	14,900.7
52	23,710.8	20,549.2	16,601.6	14,953.1
53	23,554.8	19,942.9	17,846.3	15,474.3
54	24,148.	21,490.1	18,014.7	16,119.
55	24,245.9	21,142.8	18,040.3	15,527.
56	24,618.9	20,993.9	18,367.5	14,816.1
57	24,564.9	20,586.6	19,073.2	15,286.4

$$\cdot \sum_{n \geq 60} S_{60,n} \cdot B_{a,t} \cdot (1+d)^{-(n-60)}$$

$\rho = .42$ $q = 5\%$ $d = 2\%$ として計算した
年齢階層別 SSW は表 3, 4 のとおりである。こ
の計算結果に明らかなように、昭和48年以降、年
金給付水準の引上げに伴って家計資産としての年
金資産(SSW)も増加している。 SSW が56年以
降低下しているのは、世帯主収入が実質値で低下
していることを反映したものである。

表 5 国民年金の粗年金資産額

(25年加入: 55年価格, 千円)

昭和	37歳	42歳	47歳	52歳
41年	1,169.84	1,291.59	1,426.02	1,574.44
42	1,126.88	1,244.16	1,373.65	1,516.62
43	1,069.47	1,180.79	1,303.68	1,439.37
44	1,015.05	1,120.69	1,237.34	1,366.12
45	1,508.89	1,665.94	1,839.33	2,030.77
46	1,421.52	1,569.47	1,732.82	1,913.18
47	1,360.9	1,502.54	1,658.93	1,831.59
48	3,045.15	3,362.08	3,712.01	4,098.36
49	2,841.34	3,137.07	3,463.58	3,824.07
50	3,097.19	3,419.55	3,775.46	4,168.41
51	3,253.38	3,591.99	3,965.84	4,378.61
52	3,294.91	3,637.84	4,016.47	4,434.51
53	3,384.52	3,736.78	4,125.71	4,555.11
54	3,379.57	3,731.32	4,119.67	4,548.45
55	3,350.88	3,699.64	4,084.7	4,509.83
56	3,443.51	3,801.92	4,197.62	4,634.51
57	3,490.96	3,854.3	4,255.46	4,698.37

表 6 国民年金の純年金資産額

昭和	37歳	42歳	47歳	52歳
41年	1,060.53	1,198.38	1,350.58	1,518.62
42	951.39	1,094.52	1,252.54	1,427.
43	902.93	1,038.76	1,188.73	1,354.31
44	825.36	958.94	1,106.42	1,269.25
45	1,244.55	1,440.52	1,656.88	1,895.77
46	1,172.48	1,357.1	1,560.94	1,785.99
47	1,095.99	1,276.64	1,476.09	1,696.3
48	2,784.33	3,139.68	3,532.	3,965.16
49	2,498.35	2,844.58	3,226.84	3,648.9
50	2,722.25	3,099.82	3,516.67	3,976.92
51	2,816.9	3,219.78	3,664.59	4,155.69
52	2,660.	3,096.42	3,578.26	4,110.25
53	2,625.74	3,089.72	3,602.	4,167.59
54	2,494.05	2,976.18	3,508.49	4,096.2
55	2,414.1	2,900.79	3,438.14	4,031.41
56	2,377.58	2,892.93	3,461.91	4,090.12
57	2,286.62	2,827.29	3,424.22	4,083.29

厚生年金の年齢階層別 SSW は、48年以降、平均2000万円（55年価格）を上回るまでに増加した。ちなみに、57年の勤労者家計1世帯当りの貯蓄残高は、55年価格で549万円である。厚生年金が約束する将来年金価値は、現在の家計金融資産の4倍に匹敵する巨額なものとなっている。この SSW は将来期待しうる年金資産の現在価値という意味で「粗年金資産」であるが、これから将来の保険料支払いの現在値を差し引いたものを「純年金資産」と定義する。この純年金資産も、掛け金が相対的に低いこともあって、やはり巨額なものとなっている。

国民年金の SSW は、厚生年金の場合と同様な形で計算できる。支給開始年齢が65歳である点と、 $B_{a,t}$ が一定額である点だけが異なる。国民年金の粗年金資産ないし純年金資産は、厚生年金のそれと比べかなり低い。額的には、家計の金融資産残高にはほぼ匹敵する。また給付額が定額であるため、 SSW の年齢階級別格差が、厚生年金に比べて比較的小さいのが特徴である。ただし、国民年金の掛け金が近年急速に引き上げられたため、純

年金資産の年齢階級別格差は拡大してきている。

(3) 推定結果

最初は、上記した四つの年齢階層区分の昭和41年から57年までの時系列データをプールして推定を行った。37歳、42歳層では、昭和53、54年の住宅建設ブーム時に、住宅ローン借入れを行って持家を取得した世帯が多いため、この時点の金融負債額が急増している。推定にあたっては、これをダミー変数 ($DD78, DD79$) を用いて異常値として処理している。

まず、年金資産として、世帯主と配偶者それぞれの粗年金資産の合計額を用いた結果では、年金資産が貯蓄を代替する程度は、年金資産の2%分にしかすぎず、しかも統計的な有意性を満たしていない。年金資産を表わす説明変数として、勤労者世帯の年金給付としては付加的な性格をもつ国

表8 推定結果②

④	$NW=240.2+0.558*DLI+0.108*DLI*DAGE$ (0.653) (3.105) (8.453) $-0.027*(NSSWP+NSSWN)-599.2*DD78$ (-1.716) (-2.429) $-670.0*DD79$ (-2.706) $R^2=0.867$ S.E.=333.4 ()内は t 値
⑤	$NW=285.4+0.535*DLI+0.109*DLI*DAGE$ (0.764) (2.892) (8.455) $-0.029*NSSWP-601.5*DD78-666.8*DD79$ (-1.510) (-2.426) (-2.679) $R^2=0.865$ S.E.=335.1 ()内は t 値
⑥	$NW=122.2+0.607*DLI+0.106*DLI*DAGE$ (0.368) (4.018) (8.582) $-0.210*NSSWN-586.4*DD78-693.5*DD79$ (-2.565) (-2.442) (-2.876) $R^2=0.874$ S.E.=324.4 ()内は t 値

表9 推定結果③

⑦ 37歳層	$NW=396.8+0.612*DLI-0.178*NSSWN$ (1.129) (3.827) (-1.694) $-738.4*DD78-375.6*DD79$ (-4.142) (-2.065) $R^2=0.653$ S.E.=167.1 ()内は t 値
⑧ 42歳層	$NW=860.5+0.645*DLI-0.291*NSSWN$ (1.488) (2.682) (-1.901) $-784.4*DD79$ (-2.589) $R^2=0.386$ S.E.=287.5 ()内は t 値
⑨ 47歳層	$NW=546.7+0.825*DLI-0.201*NSSWN$ (1.322) (5.056) (-1.904) $R^2=0.773$ S.E.=212.4 ()内は t 値
⑩ 52歳層	$NW=-171.1+1.529*DLI-0.325*NSSWN$ (-1.700) (4.344) (-1.613) $R^2=0.732$ S.E.=451.3 ()内は t 値

表7 推定結果①

①	$NW=324.7+0.536*DLI+0.102*DLI*DAGE$ (0.842) (2.560) (6.452) $-0.020*(GSSWP+GSSWN)-596.3*DD78$ (-1.299) (-2.393) $-662.6*DD79$ (-2.649) $R^2=0.864$ S.E.=336.7 ()内は t 値
②	$NW=361.4+0.519*DLI+0.102*DLI*DAGE$ (0.930) (2.391) (6.315) $-0.022*GSSWP-599.6*DD78-663.66*DD79$ (-1.159) (-2.400) (-2.646) $R^2=0.863$ S.E.=337.6 ()内は t 値
③	$NW=211.3+0.563*DLI+0.102*DLI*DAGE$ (0.578) (3.258) (7.280) $-0.14*GSSWN-579.1*DD78-658.2*DD79$ (-1.840) (-2.351) (-2.666) $R^2=0.868$ S.E.=332.2 ()内は t 値
NW : 家計の純金融資産残高 (単位千円)	
DLI : 世帯主の可処分所得 (")	
DAGE : 年齢ダミー (37歳=1, 42歳=2, 47歳=3, 52歳=4)	
GSSWP : 世帯主 (厚生年金加入) の粗年金資産	
GSSWN : 配偶者 (国民年金加入) の " (以上いずれも55年価格)	
DD78 : 37, 42歳層の住宅取得ダミー (53年=1, それ以外 0)	
DD79 : " (54年=1, それ以外 0)	

民年金の粗年金資産（配偶者分）を採用すれば、ほぼ統計的な有意性を満たす。さらに、粗年金資産に換えて純年金資産を用いれば、推計結果は大きく改善する。各推定結果ともに $DLI \times AGE$ が説明変数として有意であり、年齢階層によって貯蓄行動が異なることを示している。

つぎに、年齢階層別の推定結果を検討してみよう。

年齢が高くなるにつれ、①対年収比でみた貯蓄率（ DLI にかかる係数）は高くなり、②年金資産が貯蓄を代替する割合（ SSW にかかる係数）は高まった。37歳層では国民年金の純年金資産額の17.8%相当の貯蓄が減少するが、52歳層ではこの比率が32.5%まで上昇する。以上のような推定結果から判断して、家計の貯蓄行動について、以下の5点が特徴としてあげられる。

① 家計は、厚生年金よりも国民年金を貯蓄の代替資産として強く意識する。

② 年金資産と貯蓄の代替関係は完全ではなく、厚生年金、国民年金を併せた純年金資産の2.7%、あるいは国民年金が約束する純年金資産の21%分のみが貯蓄を代替するにすぎない。

③ 金融純資産残高は年齢が高くなるにつれ相対的に高くなり、37歳では年収の70%、52歳では、年収の約105%である。これは、ライフサイクル仮説の傍証にもなっている。

④ 支給開始年齢に近づくにつれ（年金受給が実現可能性を高めるにつれ）年金資産の貯蓄代替効果が強まる。

⑤ 上記③と④の効果は、正反対の方向に働くが、結果としては③の効果がまさり、高年齢層ほど貯蓄率、額ともに高くなる。

IV コホートによる分析

以上は、各年のクロスセクション・データを時系列データとして用いた分析であり、家計貯蓄全体の動きを示すものである。社会保障水準の向上が、個々の家計の貯蓄行動に如何なる影響を与えたかを示すものではない。以下では、「貯蓄動向調査」「家計調査」を用いて、コホートのデータ

を作成し、世代別でみた家計貯蓄の変化の分析を行うことにする。

(1) コホート・データの作成

「貯蓄動向調査」「家計調査」の年齢階層区分は、世帯主年齢24歳以下から65歳以上まで、10区分、5歳刻みとなっている。このため、今回の推定にあたっては、各年齢階層の中央に位置する年齢（例：40～44歳層では42歳）をもって代表年齢とする。コホートの種類としては、昭和57年時点で57歳（大正14年生まれ：以下第一世代と呼ぶ）、52歳（昭和4年生まれ：以下第二世代）、47歳（昭和9年生まれ：以下第三世代）、42歳（昭和14年生ま

表10 世代別にみた実質可処分所得

(55年価格, 10万円)

年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代
26	16.159			
27	18.154			
28	22.183			
29	22.315			
30	24.358			
31	28.255	18.782		
32	29.252	18.801		
33	32.183	22.739		
34	32.929	24.451		
35	34.813	27.874		
36	35.062	30.415	21.065	
37	36.860	33.169	22.777	
38	36.409	35.610	25.415	
39	37.941	35.628	27.004	
40	40.162	38.724	30.491	
41	40.628	38.997	32.839	22.749
42	39.911	38.630	36.414	24.476
43		40.413	38.059	26.762
44		41.091	36.047	28.826
45		43.068	41.438	34.411
46		44.382	42.724	34.862
47		44.853	42.450	39.594
48			41.642	41.335
49			43.284	41.061
50			49.434	45.390
51			46.680	46.368
52			49.774	46.771
53				48.046
54				47.611
55				49.796
56				46.738
57				46.381

れ：以下第四世代)の4分類とする。観測期間は昭和41年から57年までの17年間である。

5歳刻みの年齢階層区分を、1歳刻みにつなぐ方法は、以下の手順で行っている。

① 各年における「貯蓄動向調査」の5歳刻みのデータ²⁾(世帯収入)をそれぞれの代表年齢で回帰し、その推定結果を用いて各年における1歳刻みのクロスセクション・データを作成する。

② 「家計調査」のデータにより、上記の世帯収入を、世帯主可処分所得に転換する。

③ *SSW* の計算式に、この世帯主所得を代入して、各年における1歳刻みのデータを作成する。

④ 上記それぞれのデータを、昭和57年より遡

及して、コホート・データを作成する。

(2) 世代別にみた所得、資産、負債の動き

世代ごとの所得と資産・負債の動きを、同一年齢時点で比較を行ったものが表10以下表13までである。

① 実質可処分所得と *SSW*

30歳代から40歳代前半にかけて、世代が若くなるにつれ実質可処分所得は急増している。すなわち、第一、二世帯よりも第三、四世代の実質可処分所得の方が大きくなっている。半面、40歳代後半から50歳代にかけては同一年齢時における賃金の世代間格差は縮まる。この傾向は、昭和50年代

表11 世代別にみた金融資産残高

残 高 (55年価格, 10万円)					対 年 収 比 率				
年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代	年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代
26	10.166				26	0.629			
27	11.079				27	0.610			
28	12.686				28	0.572			
29	15.712				29	0.704			
30	18.416				30	0.756			
31	18.597	14.746			31	0.658	0.785		
32	21.203	13.888			32	0.725	0.739		
33	24.321	14.638			33	0.756	0.644		
34	21.891	19.379			34	0.665	0.793		
35	30.905	25.809			35	0.888	0.926		
36	30.740	23.579	24.467		36	0.877	0.775	1.162	
37	32.973	26.900	26.680		37	0.895	0.811	1.171	
38	33.132	29.952	31.979		38	0.910	0.841	1.258	
39	37.516	30.414	35.254		39	0.989	0.854	1.306	
40	44.080	37.654	33.539		40	1.098	0.972	1.100	
41	47.998	38.306	38.281	22.742	41	1.181	0.982	1.166	1.000
42	49.842	35.110	45.998	23.047	42	1.249	0.909	1.263	0.942
43		41.957	45.971	26.485	43		1.038	1.208	0.990
44		40.432	42.405	34.338	44		0.984	1.176	1.191
45		53.750	45.254	33.539	45		1.248	1.092	0.975
46		58.522	48.269	38.258	46		1.319	1.130	1.097
47		58.375	48.990	45.998	47		1.301	1.154	1.162
48			44.530	45.971	48			1.069	1.112
49			51.782	42.405	49			1.196	1.033
50			53.750	49.712	50			1.087	1.095
51			58.522	52.597	51			1.254	1.134
52			58.375	55.738	52			1.173	1.192
53				56.902	53				1.184
54				63.499	54				1.334
55				83.890	55				1.685
56				101.392	56				2.169
57				108.477	57				2.339

において、定年延長の見返りとして中高年齢層の賃金が相対的に圧縮されたことの結果とみられる。こうした実質可処分所得の動きは平均報酬月額の間格差を通じて、世代間の年金給付水準格差をもたらす。このため、支給開始年齢時点における年間給付額あるいは年金原価の世代間格差は拡大する方向にある。第一世代と第四世代とを比較すると、年金制度改正がなされた昭和48年以降、世代間格差は縮小し昭和51年には1.25倍まで下がったものが、最近時では1.4~1.42倍へと再び広がってきている。この結果、厚生年金に関しては、昭和41年から57年の17年間に、第一世代のSSWが2.22倍になったのに比べて、第四世代では2.55倍

という大きな伸びをみせている。国民年金のSSWは、給付額が定額であるため、この間各世代とも一律に4.09倍となっている。

② 金融資産・負債残高

金融資産は、各世代とも年齢が高くなるにつれ残高を増加させている。金融資産残高対年収比率をとると、第二世代を除く各世代はやはり年齢の高まりに応じて比率を上昇させている。しかし、第二世代のみは、他の世代と異なった動きを示し、年齢が高まるにつれ、かえって比率を低下させている。金融負債についても同じ傾向がある。とくに、最近では、第二世代の金融負債残高が各世代のなかで最も低くなっていることが注目される。

表12 世代別にみた金融負債残高

残 高 (55年価格, 10万円)					対 年 収 比 率				
年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代	年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代
26	0.874				26	0.054			
27	0.862				27	0.048			
28	1.416				28	0.064			
29	2.651				29	0.119			
30	2.901				30	0.119			
31	3.047	1.748			31	0.108	0.093		
32	7.418	1.786			32	0.254	0.095		
33	8.248	1.893			33	0.256	0.083		
34	8.799	2.913			34	0.267	0.119		
35	10.892	5.071			35	0.313	0.182		
36	10.013	4.764	3.119		36	0.286	0.157	0.137	
37	11.893	8.200	4.263		37	0.323	0.247	0.174	
38	18.904	9.693	4.064		38	0.519	0.272	0.152	
39	18.693	11.195	4.445		39	0.493	0.314	0.154	
40	18.460	12.908	5.187		40	0.460	0.333	0.151	
41	19.209	13.664	6.396	2.140	41	0.473	0.350	0.183	0.102
42	21.978	14.390	10.096	2.718	42	0.551	0.373	0.255	0.119
43		18.770	11.931	4.075	43		0.464	0.289	0.160
44		22.603	10.363	3.626	44		0.550	0.252	0.134
45		18.840	11.632	6.262	45		0.437	0.256	0.205
46		20.210	10.364	8.688	46		0.455	0.224	0.265
47		19.034	11.882	9.608	47		0.424	0.254	0.264
48			19.653	11.433	48			0.409	0.300
49			17.063	12.859	49			0.358	0.357
50			10.060	12.085	50			0.202	0.292
51			11.192	13.312	51			0.239	0.312
52			11.476	14.611	52			0.247	0.344
53				12.964	53				0.311
54				17.981	54				0.415
55				16.310	55				0.330
56				17.969	56				0.385
57				16.007	57				0.322

第二世代を除く各世代の金融純資産対年収比率は、一度低下した（石油危機時のインフレに伴う目減り）後、再び上昇傾向を示している。これに対し、第二世代では低下傾向がつづいている。

この第二世代の特殊な動きは、社会保障が充実した昭和48年前後から並行して起こった持ち家志向の高まりと、住宅ローンのアヴェイラビリティの高まりへの対応の差が影響しているようである。年齢別持家世帯比率の動きからみて、第二世代も他の世代と同様に昭和40年代後半以降持ち家を取得し始めたが、他の世代とは異なり住宅ローンの利用を極力抑え、保有する金融資産の取り崩しで対応したことが、「貯蓄動向調査」や「家計調

査」のデータから読みとれる。

（3）コホートによる推定結果

以上に示した、コホート・データの予備的考察を念頭に置いて、社会保障の充実が個々の家計の貯蓄行動に及ぼした影響を推定した結果をつぎに示す。

ここでは、貯蓄を代替する年金資産としての説明変数に、厚生年金のSSWのみを用いた推定と、世帯主の厚生年金分と配偶者の国民年金分の合計を用いた推定、の2種類を示す。推定結果をみると、第二世代と第四世代のSSWのt値がやや低い、全体的には満足すべき結果が出ている。

表13 世代別にみた金融純資産残高

残 高 (55年価格, 10万円)					対 年 収 比 率				
年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代	年齢	第四世代	第三世代	第二世代	第一世代
26	9.293				26	0.575			
27	10.217				27	0.563			
28	11.271				28	0.508			
29	13.061				29	0.585			
30	15.515				30	0.637			
31	15.550	12.998			31	0.550	0.692		
32	13.785	12.102			32	0.471	0.644		
33	16.073	12.745			33	0.499	0.561		
34	13.092	16.466			34	0.398	0.673		
35	20.014	20.738			35	0.575	0.744		
36	20.728	18.815	22.327		36	0.591	0.619	1.060	
37	21.080	18.699	23.962		37	0.572	0.564	1.052	
38	14.228	20.260	27.903		38	0.391	0.569	1.098	
39	18.823	19.219	31.628		39	0.496	0.539	1.171	
40	25.620	24.746	27.277		40	0.638	0.639	0.895	
41	28.789	24.642	29.592	19.623	41	0.709	0.632	0.901	0.863
42	27.864	20.720	36.390	18.784	42	0.698	0.536	0.999	0.767
43		23.188	34.538	22.421	43		0.574	0.907	0.838
44		17.829	29.546	29.893	44		0.434	0.820	1.037
45		34.910	33.169	28.352	45		0.811	0.800	0.824
46		38.313	34.956	31.862	46		0.863	0.818	0.914
47		39.341	34.379	35.902	47		0.877	0.810	0.907
48			31.566	34.040	48			0.758	0.824
49			33.801	32.041	49			0.781	0.780
50			37.440	38.080	50			0.757	0.839
51			40.553	42.233	51			0.869	0.911
52			42.368	43.856	52			0.851	0.938
53				37.248	53				0.775
54				46.436	54				0.975
55				73.830	55				1.483
56				90.200	56				1.930
57				97.001	57				2.091

表14 コホート・データによる推定結果

(第一世代)	
$NW = -6.6207 + 0.06836 * DLI * AGE - 0.542 * GSSWP$	
(-0.5698) (3.8933) (-2.3798)	
$\bar{R}^2 = 0.6535$ S.E. = 13.549 ()内は t 値	
$NW = -14.682 + 0.06272 * DLI * AGE$	
(-1.2046) (3.0382)	
$-0.346 * (GSSWP + GSSWN)$	
(-1.7205)	
$\bar{R}^2 = 0.5983$ S.E. = 14.588 ()内は t 値	
(第二世代)	
$NW = 19.9333 + 0.01204 * DLI * AGE - 0.046 * GSSWP$	
(9.0246) (3.6020) (-1.1571)	
$\bar{R}^2 = 0.7711$ S.E. = 2.5687 ()内は t 値	
$NW = 19.4723 + 0.01323 * DLI * AGE$	
(9.9521) (3.9285)	
$-0.047 * (GSSWP + GSSWN)$	
(-1.5173)	
$\bar{R}^2 = 0.7846$ S.E. = 2.4917 ()内は t 値	
(第三世代)	
$NW = 6.8241 + 0.02726 * DLI * AGE - 0.137 * GSSWP$	
(1.9928) (4.4146) (-2.2049)	
$\bar{R}^2 = 0.7631$ S.E. = 4.0302 ()内は t 値	
$NW = 5.242 + 0.02783 * DLI * AGE$	
(1.6669) (4.2119)	
$-0.112 * (GSSWP + GSSWN)$	
(-2.1368)	
$\bar{R}^2 = 0.7593$ S.E. = 4.0622 ()内は t 値	
(第四世代)	
$NW = 5.9716 + 0.02103 * DLI * AGE - 0.073 * GSSWP$	
(2.4463) (3.8507) (-1.5620)	
$\bar{R}^2 = 0.7829$ S.E. = 2.7672 ()内は t 値	
$NW = 5.2274 + 0.02136 * DLI * AGE$	
(2.3816) (3.7142)	
$-0.061 * (GSSWP + GSSWN)$	
(-1.5364)	
$\bar{R}^2 = 0.7819$ S.E. = 2.7739 ()内は t 値	
NW : 家計の純金融資産残高 (単位10万円)	
DLI : 世帯主の可処分所得 (")	
AGE : 世帯主の年齢	
GSSWP : 世帯主 (厚生年金加入) の粗年金資産	
GSSWN : 配偶者 (国民年金加入) " "	

推定結果から判断して、世代別でみた家計の貯蓄行動については、以下の特徴が挙げられる。

各世代に共通する点としては、

① コホート・データによる推計結果においても、厚生年金が約束する年金給付は家計の貯蓄を減少させる効果をもっている。

② 年金資産と老後に備える私的な資産である貯蓄との代替は完全なものではない。しかし、時系列データの推定結果と比べれば代替比率はかなり高い。たとえば、第一世代では厚生年金のSSWの54%分が貯蓄を代替する。

他方、世代間で貯蓄行動が異なることを示唆する点として、

① 年金資産が私的貯蓄を代替する程度は、年齢が高い世代ほど高い。公的年金の財政破綻問題を我が身のことと受けとめる若い世代と、その影響を直接には受けない世代との差が現われているようである。ただし、第二世代では先述したような持ち家取得の特殊性があるため、この世代では代替の程度は第四世代以下となっている。

② $DLI * AGE$ にかかる係数は、第二世代を除き世代が下がるにつれ小さくなっている。このことは、若年層ほどかつてのように貯蓄を最重要視する傾向が薄れていることを示している。

V ま と め

以上の分析結果は、「公的年金の貯蓄代替効果 (Substitution Asset effect)」が、日本においても存在していることを示している。

しかし、退職後に期待しうる富としての公的年金とくに厚生年金と、老後に備える私的蓄積としての貯蓄との代替関係は完全ではない。時系列的な分析結果は、家計の主観は、厚生年金を貯蓄の代替資産として、それほど高く評価しているわけではないことを示している。むしろ、勤労者家計にとって付加的な年金である国民年金の約束する純年金資産 (額的には厚生年金の7分の1程度)の方が、貯蓄を減少させる効果をもっている。その効果を、推定結果を用いて試算すれば、57年で1世帯当り48万円 (55年価格) ほど貯蓄水準を相対的に引き下げたことになる。この貯蓄残高の相対的な減少が、毎年の貯蓄率の引下げで実現されたものとみれば、49年から57年にかけてみられた貯蓄率の低下傾向を十分に説明できる。付加的な年金として企業年金をさらに考慮すれば、貯蓄率の低下をより正確に説明できるのかもしれない。

半面、現在以上に年金給付水準を引き上げることとは予定されていないため、公的年金はこれ以上貯蓄率を引き下げる要因になりえない。先行き、日本の家計貯蓄動向を考えると、推定結果に表われているもう一つの特徴「年齢が高くなるにつれ (退職年齢が近づくにつれ) 貯蓄への努力が強まり、貯蓄残高も増加する」が重要なファクターに

なってくる。すなわち、これから団塊の世代が中年世代に入っていくにつれ、老後のための貯蓄を強く意識する中高年齢層は増大しつづける。とくに、45～54歳層が全人口に占める比率は昭和70年まで上昇しつづける。労働力人口のなかで中高年齢層の比率が上昇する動きは、そうでない場合よりも社会全体の貯蓄残高を高める。われわれの試算では、37～52歳層の貯蓄残高は昭和70年代まで増大しつづける。

コホート・データによれば、近い将来に確実に年金受給が期待できる世代が、かなりの程度(SSWの54%分)貯蓄を減らしていることが観察される。しかし、年金受給が遠い将来のことであり、また公的年金の財政破綻による給付水準の低下の危険を感じている若年世代は、年金資産の増大に見合って私的貯蓄をそれほど減らしているわけではない。また、若年世代で純資産対年収比率が低下している(相対的に貯蓄が減少している)のは、世代の価値観として、貯蓄を最重要視しないという行動結果の表われでもあるようだ。

社会保障制度の拡充(公的年金給付の引上げ)は、日本の家計貯蓄率を低下させたことはたしかであるが、それ自体が国際的にみて高い貯蓄率を解消させるには至らなかったし、また至るまい、というのがここでの結論である。

(注)

1) 金融取引と実物取引の間には次の関係式が成り立つ

$$\begin{aligned} & \text{金融資産増加} (\Delta FA) - \text{金融負債増加} (\Delta FL) \\ & \quad \text{資金余剰} (MB) \\ & = (\text{可処分所得} (YD) - \text{消費支出} (C)) - \text{実物投資} (I) \\ & \quad \text{貯蓄} (S) \quad (a) \\ & \Delta FA = (YD - C) + (\Delta FL - I) \quad (b) \\ & \Delta FA - \Delta FL + I = YD - C \quad (c) \\ & S = MB + I \quad (d) \\ & S = YD - C \quad (e) \end{aligned}$$

したがって、金融資産貯蓄率と貯蓄率の差は、定義的には(b)式の右辺第2項で説明される。ブデスバンクの調査(1984)は、(c)式の左辺の定義((d)式)に従って各国の貯蓄率を試算している。(c)式の両辺の値が統計によって異なるのは、通常右辺側の値が可処分所得と支出の残差として求められるため統計上の不正確さがしわ寄せされるためとみられる。

2) 世帯主年齢階級別の所得動向

「貯蓄動向調査」に表われた、世帯主年齢階級別にみた世帯収入は、年齢に関する3次関数の形をとっている。

すなわち、世帯収入の中心をなす世帯主収入は、50歳代前半まで年功序列賃金の下で増加していく。しかし、50歳代後半からは、定年後の再就職、あるいは定年前であっても年功賃金体制からはずれ、その所得(賃金)水準は低下していく。世帯主年齢が65歳以上では、同一世帯に含まれている世帯形成以前の次世代が有業人員化して収入を増やしていく結果、再び世帯収入が増加する。

そこで、世帯主年齢別にみた世帯収入の推定にあたっては、次式に示すとおり、世帯主年齢(AGE)の2次関数と世帯当り有業人員数(EPH)とで回帰を行っている。

$$DLI = a_0 + a_1 \cdot AGE + a_2 \cdot AGE \cdot AGE + a_3 \cdot EPH$$

参考文献

- ① Davies, J. B. (1981), "Uncertain Lifetime, Consumption and Dissaving in Retirement," *Journal of Political Economy*, vol. 89, pp. 561-578.
- ② Deutsche Bundesbank (1984), "The saving ratio of household in the Federal Republic of Germany: An international comparison," *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, Jan. 1984, pp. 30-34.
- ③ Diamond, P. A. and Hausman, J. A. (1982), "Individual Retirement and Saving Behavior," mimeo, MIT, August.
- ④ Feldstein, M. S. (1974), "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, vol. 82, pp. 905-926.
- ⑤ Feldstein, M. S. and A. Pellechio (1979), "Social Security and Household Wealth Accumulation: New Microeconomic Evidence," *Review of Economics and Statistics*, vol. 61, pp. 361-368.
- ⑥ Fisher, S. (1973), "A Life Cycle model of Life Insurance Purchases," *International Economic Review*, vol. 14, Feb. pp. 132-152.
- ⑦ Hubbard, R. G. (1984 A), "Do IRAs and Keoghs Increase Saving?" *National Tax Journal*, vol. 37, pp. 43-54.
- ⑧ Hubbard, R. G. (1984 B), "Uncertain Lifetimes, Pensions, and Individual Savings," NBER Working paper Series, No. 1363.
- ⑨ King, M. A. and Dicks-Mireaux, L. (1982), "Asset Holdings and the Life Cycle," *Economic Journal*, vol. 92, pp. 247-267.
- ⑩ Kotlikoff, L. J. (1979), "Testing the Theory of Social Security and Life Cycle Accumulation," *American Economic Review*, vol. 69, pp. 396-410.

- ⑪ Mirer, T. W. (1979), "The Wealth-Age Relation among Aged," *American Economic Review*, vol. 69, pp. 435-443.
- ⑫ Modigliani, F. and R. Brumberg (1954), "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data," in Kenneth Kurihara, ed., *Post-keynesian Economics*, New Brunswick.
- ⑬ 野口悠紀雄 (1982), "わが国公的年金の諸問題" 「季刊現代経済」, Autumn.
- ⑭ OECD (1983), "Alternative Measures of Saving," *OECD Economic Outlook, Occasional Studies*, June 1983 pp. 66-84.
- ⑮ Shimono, K. and T. Tachibanaki (1984), "Savings and Life-Cycle: A Cohort Analysis," mimeo.
- ⑯ 橘木俊詔・下野恵子 (1985), "ライフサイクルでみた所得階層別の資産形成過程" 未公開論文.
- ⑰ Yarri, M. E. (1965), "Uncertain Lifetime, Life Insurance, and the Theory of the Consumer," *Review of Economic Studies*, vol. 32, pp. 137-158.
- ⑱ 吉川 薫 (1982), "公的年金は個人貯蓄を減少させるか" 「ESP」
(ささき・もとひと 住友信託銀行調査部)
(たちばなき・としあき 京都大学助教授)

社会保障研究所刊行図書案内

海外社会保障情報 (No. 71) 主 要 目 次

論 文

サッチャー政権下の英国国民生活と福祉政策の動向……………大 山 博

海外の動き

アメリカの障害年金……………堀 勝 洋

イギリス社会福祉の基礎統計

——老人福祉を中心に——……………平 岡 公 一

海外文献紹介

福祉国家とコーポラティズム

——ミシュラ『福祉国家の危機』について——……………武 川 正 吾

健康の経済学(5)……………ヘルス・エコノミックス研究会

書 評

D. ドニソン・C. アンガーソン著『あすの住宅政策』……………内 田 勝 一

社会保障カレント・トピックス(16)……………厚生省大臣官房国際課

*

*

海外社会保障関係文献目録……………社会保障研究所

社会指標の現状と理論的諸問題

河野 博 丈

I 問題の所在

1960年代中頃からアメリカで、健康、教育、犯罪、社会移動などに関する社会統計を体系的に整備しようという動きが、社会学者を中心として始まった。この動きは、いわゆる「社会指標運動」と呼ばれる大きな動きとなり、アメリカ政府のみならず、OECDや国連社会開発研究所などの国際機関、社会政策の体系化の必要を感じていた先進資本主義諸国およびその自治体、さらに社会開発に取り組む開発途上国にまで広まった。80年代の今日、われわれはこの「社会指標運動」が何をもたらしたかについて、適切な評価を下せる立場にあるといえよう。

アメリカにおける社会指標運動の推進力としては、つぎのようなことがあげられる。すなわち、経済成長によってもたらされた社会変動に対する関心がもたれるようになったこと、経済成長に伴う新しい社会問題（たとえば都市問題）が政策の対象と考えられるようになったこと、そして、こうした政策的関心の増大にもかかわらず当該分野についての社会統計の未整備が痛感されたこと、などである。

したがって社会指標への期待はつぎの2点に要約できるだろう。①社会変動諸領域における趨勢を明らかにし、そのなかでの現在の位置を示すこと。②社会統計を整備し、それによって現状評価を行い、社会政策に役立てること。現在、社会指標に向けられる期待も、この2点から派生していると考えてよからう。

しかし、今日からみると、こうした期待が有効に実現されたとはいいがたい。社会指標の理論的困難さが繰り返し指摘され、また「社会指標運動は存在したが、社会指標は存在しなかった」などといわれるのはこのためである。そこで、社会指標が必ずしも成功しなかった理由を考えてみたい。

1970年のOECDの専門家会議は、社会指標の作成作業をつぎの4段階として把握している。

- ① 測定すべき諸問題の確定
- ② 測定方法の確立
- ③ 実際の測定
- ④ 社会指標によって測定される社会的成果と資源投入との関係の解明

このなかでまず問題となるのが①であり、そこでの不明確さは②③④における曖昧さを生み出す。すなわち何が測定されたか不明確な場合、いかに技術的に高度な議論をしても無駄だからである。概念が測定に先行するのみならず、その際に理論モデルが同時に考えられなければ、社会指標が社会政策に対してもちうる機能も限定されてしまうのである。

また、社会指標に関するつぎのような問題点も指摘しうる。第1に、社会指標が論理的に不可能なことを試みている場合がある。たとえば、いわゆる「自然主義的誤謬」——事実命題から価値命題を導き出そうとするもの——や、一次元的総合社会指標化の試みなど。第2に、論理的に可能ではあっても、財政的および時間的制約、信頼できるデータの欠落、プライバシーの問題等々のために、その実施が不可能な場合がある。第3に、測定が可能で論理的に誤りもないが、指標化自体に

意味がない場合がある。すなわち、社会指標化したことによって新しい情報が何も加わらず、素データの方がはるかに有用な場合である。第4に、論理的手続きが不明確なため、恣意性を否定できない場合がある。この場合は、同じ条件、同じ目的の下で異なった指標の生まれる可能性がある。第4に、以上を免れたとしても、社会指標が、行政目標と無関係なため、社会政策を制御しえない場合がある。最後に、社会指標の用いられ方に関連して問題の生じる場合がある。①平均値等の統計的手法では特定階層のニーズを把握しえない場合のあること、②福祉においては指標化できない重要な分野が存在すること、③指標の作成に参加が保証されないこと、④概念的「実体」とそれを操作化した「指標」は本来別のものである〔林, 1977〕が、指標作成者がこうしたことを強く意識しないこと、などがある。

II 社会指標の歴史的展開

ところで、このような社会指標の研究については、長い学問的蓄積のなかに、その理論的方法論的前提を見出すことができる〔三重野, 1975〕。

第1には、社会指標運動に先立って行われてきた、社会調査、社会統計の整備、統計データによる歴史的趨勢の分析などをあげることができる。Rowntree(1901)の貧困調査は、最低限生活の条件を貨幣単位で表現したものであり、生活水準を評価した先駆的業績といえよう。また、社会学において「社会経済的地位尺度」「職業威信スコア」は社会指標構築の前提であった。また、オグバーンがフーバー大統領に提出した『最近の社会動向』(1933年)は、趨勢分析の先駆的業績といえる。

第2には、経済学的諸理論をあげることができる。Hicks(1942)の「社会的会計」などにみられる経済的会計の精緻化の試み、Kapp(1950)の社会的費用論などである。社会的費用論は、Pigou(1920)の限界社会生産物と限界私的生産物の乖離という問題意識にまで遡るものであるが、現在では、外部不経済ないしマイナスの福祉を把握しようという問題意識として、社会指標のなかに継

承されている。

1960年代の中頃からさまざまな機関により、社会指標の研究が制度化された〔三重野, 1978〕。そのなかでも、国連社会開発研究所(1964年設立)は、①社会開発を示す指標と経済開発を示す指標との相互関連分析、②「生活水準」(フロー)と「福祉水準」(ストック)を示す指標の開発、③Drewnowski〔1976〕による「基準的方式」の開発、などの点で社会指標研究に貢献した。

国際的な社会指標の作成・統一化への動きはOECDによって推進された。OECDは、加盟国によって提出された試案を検討しながら、①個別指標を体系化するための分類軸として、「社会的関心領域」あるいは「社会的目標」を設定し、②アウトプット指標の開発などを行った。

また、アメリカでは1960年代にNASAのプログラムの社会的影響を把握するための試み、ラッセル・セージ財団による社会動向の研究が行われた。また、1969年には、保健・教育・福祉省から『社会報告のために』(DHEW, 1969)が公表され、その後の研究はOffice of Management and Budgetに移管され、その成果は、1973年から、3年ごとに*Social Indicators*として刊行されている。

わが国では、1965年前後から、社会指標への関心がもたれた。ほとんどの都道府県が何らかの社会指標を公表している。国は1974年に『社会指標——よりよい暮らしの物さし』を発表し、その後速報版も出版している。また、総理府(現総務庁)からは、1977年以降、都道府県別データを包括的に収録した『社会生活統計指標』が毎年公表されている。

III 社会指標の定義と機能

社会指標の定義は多様であるが、代表的定義をいくつかあげてみよう。

- ①「われわれの価値と目標について、われわれがどこに位置し、どこに向かっているかというものを評価可能にする指標。……おのこのプログラムを評価し、そのインパクトを測定しうるようなあらゆる統計および資料で

ある」〔Bauer, 1966〕。

②「直接的に規範的関心を有する統計 (statistics of direct normative interest) で、社会の主な側面についての簡潔で包括的、かつ均衡のとれた判断を下すのを容易にするもの」〔DHEW, 1969〕。

③「期間の比較を可能にする時系列データで、それにより、長期的傾向や普通にはない激しい変動を把握できるもの、……そして関連する属性により分割できる統計」〔Sheldon & Freeman, 1970〕。

④「社会システムのパフォーマンスの測定」〔Hoffenberg〕。

⑤「社会経済目標の主たる目標、あるいは目標となる社会需要に問題点というものを識別し、それらの最終目標の達成、あるいはそれからの退歩を測定し、表示し、公共の議論と政府の意思決定を啓発し、改善していくための指標体系」〔OECD〕。

⑥「社会の進歩や退歩を測定する、いわゆる社会の健康状態を評価する一連の統計指標」〔DHEW, 1969. ②とは別の部分〕。

④を除く定式に共通しているのは、それが何を測定するかよりも、社会指標のもつ機能から社会指標を捉えている点である。

社会指標の機能としては、①認識、②評価、③政策の制御をあげることが一般的である。ただし、このことは社会指標がこうした機能を果たすべき論理構造をそなえているというのではなく、むしろこれらは合理的意思決定過程における情報の機

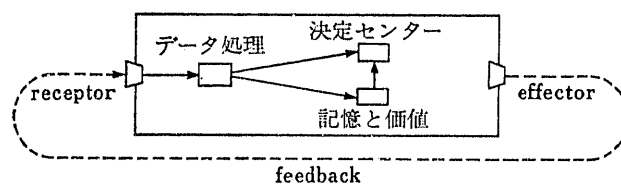


図 2

能と考えることができる。

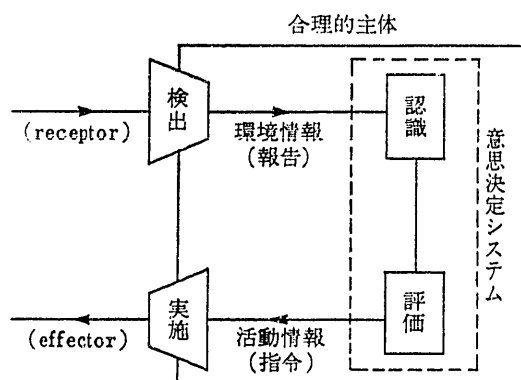
政策決定過程分析の合理的モデルは図 1 のように示され、検出 (これは社会指標ではデータ収集に相当するが、社会指標では既存のデータによることが多いので略される)、認識、評価、実施という四つの部分から構成される〔村上・公文・熊谷, 1973〕。ここで認識機能は、環境イメージの形成、手段の関連性・因果性の検討 (したがって、社会指標では、社会状態の把握・社会問題の発見・社会指標項目間の関連の提示など) であり、他方、評価機能は当該社会状態が好ましいか、好ましくないか、どちらでもないかを評価し、活動情報を出現させる。

図 1 の receptor と effector の部分を外部の環境システムの入出力として捉えることもできる。この部分にフィードバックのループを考えることにより、評価価値および目的変更をモデルのなかに入れることができる (図 2 を参照)。

フィードバックの着想は、目的概念と意思決定を決定の結果をも含めて、より統一的に扱おうとするもので、制御の問題を明確に扱うことができる利点がある。しかし、以上の立場を社会指標による社会制御の理論的背景にするには多少問題がある。第 1 に、そこでは目的の所与が前提されていること、第 2 に、社会全体は諸主体の階層的ネットワークを形成しているにもかかわらず、これは一主体モデルであり、諸主体間の関連が明示化されないこと、第 3 に、決定過程における情報の流れを中心に扱うため、個々の単位の質よりも流れの量的側面が分析の中心とならざるをえず、社会現象においてもパフォーマンスの指標化に偏りすぎる、こと、などである。

それでは、社会指標に対して具体的にはどのような機能が期待されてきたらうか。

「認識」については、①社会統計の体系的整備、



出典：〔村上・公文・熊谷, 1973〕

図 1

②時系列データの収集、③社会指標モデルの構築＝変数間の因果的関連を示すモデルの構築、このモデルを用いた、④将来予測、⑤社会会計システムの体系化、といった5点が期待される。

「評価」については、①社会問題の発見、②国民全体の状態に関する総合的評価、③時系列的変化＝現状が改善しつつあるのか否か、④政策評価＝政策の成果・コストについての有効性・効率という観点からの評価、といった4点が期待される。

「政策の制御」については、①解決すべき社会問題の現状および因果関係についてのデータを提供することによって、有効な政策立案を助けること、②政策間の優先順位の決定を助けること、③国民的目標の確立を助けること、④政策の評価をととして合理的意思決定の行いうる範囲を広げること、⑤社会指標の整備をととして行政情報の体系化を行うこと、などである。

こうした機能は、同一人物によって述べられてきたものではなく、社会指標に関する種々の人々の考えを集めて整理したものである。しかし、これらのなかには明らかに過剰期待と見なされるものもある。また、これだけの機能がはたして一種類の社会指標によって可能なのか、機能別に社会指標を整備する必要もあるのではないかといった発想もありうる。ここでは、これらの機能のうち何が理論的に可能かを考えてみたい。

IV 社会指標への期待に関する理論的問題

1. 概念と測定

社会指標の試みとは、社会状況に対応する一つないし1組の実数値を確定しようというものである。ただし、すべての社会状況を対象とするのではなく、そのなかで「福祉」「幸福」「社会的効用」などに関する部分に限定し、さらにそのなかで何らかの意味でその領域の代表性をもつものを指標の対象として選び、それらを測定し、何らかの方法で合成することをめざしている〔三重野, 1978〕。

この考えには理論的にいくつかの前提がある。第1に、社会の状態を数量的尺度により測定することは可能であるということ、第2に、社会領域

を、社会指標の対象である「福祉」に関連する領域とそれ以外の領域に分割することが可能であること、第3に、こうして測定された変数を、何らかの形で福祉を測定したものとして評価することができること、といった前提である。合成の問題は後に考えるとして、まず、これらの前提について反省してみたい〔盛山, 1974; 1978〕。

第1に、操作主義に基づく素朴な測定論は支持されない。この立場によれば、概念とはそれを測定する方法により定義されるものであり、たとえば「国民の健康状態」という概念は、国民1人当りのカロリー摂取量、平均寿命、乳幼児死亡率などにより（その合成値として）定義されることになる。しかし、これは単なる定義式にすぎず、上位概念の経験的意味は素データより遥かに小さく、指標化による新しい定義が加わる可能性はない。

素朴な測定論の誤謬は、概念がすべて経験的対応物を持ち、それらが測定可能であるという前提をとることにある。しかし、「社会契約」「公共性」など社会科学で重要な意味をもった概念には、この前提を満たさないものがある。また、一義的測定が不可能な概念は無意味である、という操作主義の立場は社会科学の立場からは支持されないだろう。

第2に、たとえ何らかの測定が可能であっても、それが基数的かつ一次元の性格をもつということには疑問がある。「福祉」という概念は一次元に測定しなければならないという絶対的必要があるわけではなく、またそれを構成する項目にしても順序が定義されるのみといったものが多いはずである。

第3に、すべての社会的変数を列挙することが不可能である以上、ある指標が選ばれ他の指標が選ばれなかったのはなぜかという代表性に関する論理が確立されているわけではない。

明白な概念なしには、測定は不可能であり、莫大な社会現象のなかから何らかの問題意識に基づいて概念を構成する場合、その前提となる価値、そして何らかの理論的仮説なしに指標を構成することは不可能である。この点は昔から指摘されながら、社会指標では必ずしも満たされてこなかっ

た。

2. 指標の項目

社会指標の項目が包括性をもつべきであるという主張が繰り返されている。しかし、それはいかなる意味での包括性なのだろうか。

一つの立場はヒックスの社会会計との類推で、社会のバランスシートを考えようとするものである。この立場からはどうしてもシステム論的視野が生まれざるをえない。経済学の対応から示されるように、集計量を算出する場合には二重三重の計算を避けなければならず、そのためにも指標全体についての構造を知る必要があるからである。

社会指標の作成にあたって、システム性の原則に最も留意したものとして、Gross [1966] の社会会計の構想をあげることができる。彼の考え方は、システムの状態を、システムの構造とパフォーマンスという二つの概念から捉えようとしたものであった。しかしながら、現状では、こうした社会変数の関連を示す理論というものは十分に発展していないし、操作化も不十分であり、社会全体についての社会会計は、部分的試みを除けばきわめて困難である、といえよう。

具体的な指標設定のためには、10個程度の福祉領域・社会的関心・社会的目標などと呼ばれる大分類を設定し、それを関連樹木型に細分化するという手続きがオーソドックスな方法であるといえる。しかしながら、作成された社会指標の体系では、大分類のみがなされ、中小分類がなされていない場合も多い。また、関連樹木型のフレームの下位レベルになっても、個別指標を導き出せるほどその概念が洗練されていない場合も多い〔三重野, 1978〕。

3. 指標の総合化に伴う問題

集められた指標は個別指標であり、それを加工、合成して何らかの新しい指標が作成される場合もある。この際、総合化が健康、雇用といった領域で行われるか（経済企画庁の社会指標）、あるいは全体を総合して単一の指標の構成を目指すか〔Drewnowski, 1976 他〕という問題が生ずる。

GNP等を補完するという面からみて、総合的指標への期待は大きい。GNPの部分的修正をめざしたNNW的立場もあるが、ここでは、総合化指標の原理的側面を含んだ典型ともいえる、小室〔1974, 1975, 1976, 1978〕の着想を中心として、総合的社会指標のもつ内容と問題点を指摘したい。

総合化の着想の一つの典型は、サムエルソン流の社会的厚生関数と同様の形式をもつものとして、社会指標を捉えることである。そして、

① 福祉とは「都民によって感じられるところの満足ないしは効用であり」

② 東京都民の福祉水準を表わす社会指標は、したがって東京都の社会的効用関数であると考えられた。したがって $X_1, \dots, X_n$ を福祉変数とすれば、

$$u = u(X_1, \dots, X_n)$$

が東京都の効用関数＝社会指標であるとされる。

最も単純なものは

$$u = w_1 X_1 + w_2 X_2 + \dots + w_n X_n$$

という線型式であろう。もっともこの単純化を避け、

$$u = u_1(X_1) + u_2(X_2) + \dots + u_n(X_n)$$

という関数 $u_1, u_2, \dots, u_n$ を考えることも可能であり、たとえば、ドレヴノフスキの場合には、 $u_1, u_2, \dots, u_n$ は $X_1, X_2, \dots, X_n$ の分配の不平等（ジニ係数的一种）を変数に含む。ところでこの関数 u は、効用関数としての性格上、

$$\frac{\partial u}{\partial X_i} > 0 \quad (i=1, 2, \dots, n)$$

あるいは、より弱い条件では、

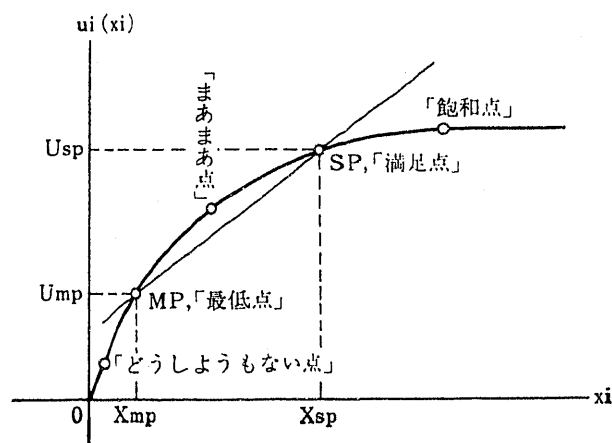
$$x_i' > x_i \rightarrow u(x_1, \dots, x_i', \dots, x_n) > u(x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)$$

を満たす必要がある〔盛山, 1978〕。ただし小文字 x_k は変数 X_k の実現値を表わす。

以下では、こうした総合的社会指標＝社会的効用関数の定義のもつ問題点を、①非線型性、②ウェイトづけの問題を中心に考えてみよう。

非線型性問題とは、

(1) 福祉変数間の関連が独立せず、①補完、②代替、③上級・下級、④トレードオフ等がみられる場合、単純な線型結合では全体効用は



出典：小室〔1978〕

図 3

示されない。

(2) 指標間に手段—結果の関連をとるものがある。ただし、これは指標の選択に問題のある場合もある。

(3) 前式の w_1 の係数は、限界効用逓減を考慮に入れなければならないのではないのか。

といった問題を指す。

(1)および(2)に関しては、現在の知識では、われわれはこうした関連について断片的に知るのみである。全変数について、こうした関連を示すことは、今日では、それに対応する理論が存在していないので不可能である。(3)については、東京都の社会指標作成の際、基準点を多数導入することで、非線型的効用関数を導出する試みがなされた（図3を参照）。その結果は、むしろ線型の結果を示し、期待されたものとは違っていた。

しかしながら、より決定的に重要なのは、関数 u の変動の解釈をめぐる問題である。この点は盛山〔1978〕、安藤〔1978〕によって指摘されている。それは以下のとおりである。

(1) 関数 u の係数は、それぞれの分野の重要度（重要と人々から感ぜられる割合）によって決定される、とされている。しかし、これはあくまで限界効用の概念でしかない。この考えでは国民の福祉にとってきわめて重要であるが、それが大体充足されているためあまり意識されないもの（水、安全等々）は低く評価され、一方、重要だと感じられていて充足さ

れていないものが強調される。ここでは、 u は全体効用を示したことにならない。

(2) $u(x_1, \dots, x_i + \Delta x_i, \dots, x_n) = u(x_1, \dots, x_j + \Delta x_j, \dots, x_n)$ ($i \neq j$) のとき、 Δx_i と Δx_j は、国民の福祉＝効用にとって等価値をもつということになるが、係数 w_i, w_j はその点を考慮して作成されているわけではない。

V 社会指標のもつ評価的機能

評価機能については、大きく二つの領域に分けて考える必要がある。第1は、前述の福祉領域についての社会の状態が良いか悪いかを判断するものであり、社会問題の「発見」、場合によっては、政策目標間の優先順位の設定への資料としての機能も含まれる。第2は、政府等による政策プログラムの評価であり、これは、政策と評価時期との関連から、事前調査、途中評価、事後調査、追跡調査の四つに区分される。この場合には、目標は設定されており、主に、それに対しての手段の適合性、有効性が分析の対象となる。そして、この両者はともに、社会計画作成のための社会指標の有用性を示している。しかし、こうした機能への期待は、はたして可能なものだろうか。以下、若干の検討を加えることにしたい。

1. 基準点方式

社会指標によって社会状態が良いか悪いかを判断する方法の一つとして基準点方式を挙げることができる。基準点方式は Drewnowski〔1976〕によって開発された。彼は実物タームのデータ（指標）を線型変換によって共通尺度に変換する方法として3基準点方式を提示した。この方式の概略は以下になる。

まず変換のための基準点を三つ定める。それは(1)O点（ニーズが全く充足されていない点）、(2)M点（必要最小限充足されている点）、(3)A点（十分に充足された点）の3点である。そして何らかの判断（たとえば専門家の判断）により、O点、M点、A点に対応する実物指標の値が決定される。これらを i_O, i_M, i_A としよう。ここで実物指標の

実測値はつぎのような手順によって共通尺度 I' または I に変換される。

$$(1) \quad i \leq i_0 \text{ ならば } I=0$$

$$(2) \quad i_0 < i < i_A \text{ ならば}$$

$$I' = (i - i_0) / (i_M - i_0) \cdot 100$$

$$I = I' \cdot D$$

$$(3) \quad i \geq i_A \text{ ならば}$$

$$I' = i_A / i_M \cdot 100$$

$$I = I' \cdot D$$

ただし I は i に対応する最終的な共通尺度、 I' は i に対応する中間的な共通尺度、 D は分配係数である。

このドレヴノフスキ方式を適用した研究として、日本では、富永健一を中心としたグループの研究〔富永・直井・安藤・盛山、1972〕を挙げることができる。彼らの研究は、東京都を研究対象として、社会指標を用いた社会システムの状態および活動水準の記述を目的としている。彼らの研究の最大の特徴は、上述のドレヴノフスキ方式を用いて、状態指標を福祉指標に変換したことだろう。ただし、ドレヴノフスキ方式が3基準点方式を用いているのに対し、富永らは、日本のような先進国を対象とする場合には0点は必要ないとして、2基準点方式を採用している。彼らは、専門家へのアンケートにより二つの基準点を設定し、それによって東京都に対する世論調査に基づき各個別指標のウェイトを定めることで総合指標の構築も行っている。

また小室直樹〔1974、1975、1976〕も東京都を研究対象として基準点方式を用いている。彼は、富永らの研究を踏まえたうえで、経済学の限界効用（代替率）逓減法則に着目し、この法則を指標の測定に導入するために基準点を5点ないし7点に増やした。また富永らが専門家へのアンケートにより基準点を定めたのに対し、小室は、ジュアリー・デルファイ法を用いて、最終的には都民代表が基準点を決定する方式を採用した。このように、小室の研究は富永らの研究をさらに理論的に展開しようとする試みだったといえよう。しかし、5基準点ないし7基準点で実測した結果は線型となってしまう、結局は2基準点方式の妥当性を裏

づける形になった。

ところで、上述した基準点方式は、実物タームを共通尺度に変換するため、総合指標の構築へ向かう傾向が強い。これに対し、安藤〔1978〕は、総合指標の不可能性の論証を試み、これにかわるものとして、緊急の福祉問題の発見や認識に有用であるような指標、「福祉問題指標」の作成を提案している。そして彼はこの福祉問題指標を基準点方式で測定することを提案している。すなわち緊急の福祉問題となっている項目、およびそのおそれがあるために監視を怠ることができない項目を選び、それらに対する基準点を設定し、現状値は目標（基準値）に対する達成率として表示される。それゆえこれらを一つの指標に総合化することは無意味である。

2. データの分割の問題

データの分割は、どのような人々がどのようなニーズを有し、それらがどこまで充足されているかを示しうるように、データをカテゴリー別に分類し体系的に提示することを意味する。これは技術的問題としては、今日広く問題とされているデータベース・マネジメント・システムと関連するが、ここでは、分類カテゴリーの手法を中心に考えたい。

こうした考えに基づいた社会指標の例として、「茨城県福祉指標」の試みがあるので、それを手掛りとして考えてみよう。

「茨城県福祉指標」は、ニーズの分類（これはこれまでの社会指標の大項目とそれほど変わらない）と、階層分類（これは個人属性、世帯属性、地域の三つについて行われる）のマトリックスを作成し、それらのおのおのにつき政策的な対応の可能性、必要性、およびニーズの充足性を考えるという手法を用い、そのうえで「ニーズ充足主体のハイアラキー」（世帯—階層—コミュニティ）を設定し、①福祉目標、②福祉指標、③行政目標、④行政指標の連関を示している。

このような「茨城県福祉指標」の特色は、①指標のレベルを区別していること、②現実の施策との関連を明らかにしていること、③マトリックス

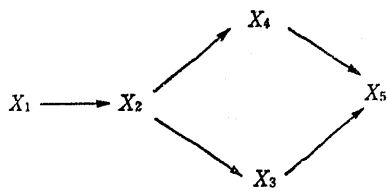


図 4

構造の空白部分を検討することにより、潜在化されているニーズを明らかにしていること、④新しい施策を開発するためにも有用性を発揮しうること、などの点にまとめることができる。

3. 政策（プログラム）評価

政策評価については、前述のように、事前・途中・事後・追跡（評価）の4タイプが考えられるが、ここでは代表的なものとして、事前評価と事後評価、とりわけ社会指標との関連をもちやすい後者について考えたい。

実際の分析と評価の考え方はつぎのとおりである。社会現象の変数 $X_1, \dots, X_5$ に図4のような因果連関が認められたとして、 X_5 が政策目的変数であれば、 X_5 を変化させるには、 $X_1 \sim X_4$ のどれか、あるいは適当な組合せを政策的に変動させればよい。もし X_1 がそれに選ばれた際には、 ΔX_1 により生じた ΔX_5 の変動が示されれば、これは政策の効果測定といえよう。したがって、 $X_1 \sim X_5$ の社会指標の因果システムが示されれば、政策の効果測定も可能になろう。評価の概念を、こうした効果測定のみではなく効果／費用の観点から論じる立場もあるが、当面は、この効果測定の意味で評価を考える。

このように、社会現象および社会問題の因果連関分析（それは社会問題解決のための有効な手段を明らかにする）と、効果測定とは似た理論構造をもつにもかかわらず、その社会的背景は異なっている。エヴァリュエーションズ・リサーチはアメリカでは主に70年代に入ってから、60年代に拡大した公的支出をどの分野で削減するかという関心から、主に行われたものが多い。そして、現行のプログラムが有効性をもっていないという結論を出したものがきわめて多かった。

社会指標を用いて政策（プログラム）を評価す

る手法はさまざまある [Judd=Kenny, 1981]。ここでは、これらの手法のテクニカルな検討を行うのではなく、これらの手法を用いる際に生じる問題点をいくつか考えることにする。

第1に、社会指標を用いた政策評価が理論的に困難であるという問題がある。たとえば、政策を実施した後に社会指標を測定して得られる事後的データだけでは、事前との比較ができず、統制グループと非統制グループとの区別もできない場合も多いので、政策評価を行うことは非常に困難である。それでは政策の事前と事後でデータを集めればよいのかというと、そうではない。政策以外の要因によって政策の効果変数の値が上がる場合があるからである。そこで政策介入する当該グループと統制グループの対比ということが考えられる。しかし、この方法にもつぎのような問題がある。①完全に条件が統制された統制グループの構成は可能か否か。②当該グループに政策介入しないという意思決定することがはたして妥当か。③効果の測定がはたして可能か [三重野, 1983]。

このように、社会指標による政策評価にはさまざまな理論的困難が含まれる。ところが、このような問題を克服しても、さらに妥当性 (validity) の問題がある。まず、概念と社会指標の対応関係が妥当かという construct validity の問題があり、さらに、調査設計の問題と関連して、結論が妥当か否かという conclusion validity の問題、調査結果の一般化が可能か否かという external validity の問題がある。

また、これらの妥当性の問題を克服しても、調査結果が政策的に意味をもたない場合がある。例としては、パス解析において被説明変数が政策目標と一致しない場合や、説明変数を政策的に変化させることができない場合が挙げられよう。

さらに、意味のある結果が出たとしても、行政に対する影響力がきわめて小さい場合がある。つまり、調査結果が行政側に無視される場合がある。

また別の観点から、社会指標を用いた政策評価に関する倫理的問題を挙げることができよう。たとえば調査が被調査者のプライバシーを侵すという問題や、社会実験というものがそもそも倫理的

に許されるのかという問題がある。

参考文献

- 安藤文四郎, 1978, 「福祉指標と福祉問題」『現代社会学』5-2.
- Bauer, R. A., ed., 1966, *Social Indicators*, 小松崎清介訳『社会指標』産業能率短大出版部, 1976.
- DHEW, 1969, *Toward a Social Report*.
- Drewnowski, J., 1976, *On Measuring and Planning the Quality of Life*, 阪本靖郎訳『福祉の測定と計画』日本評論社, 1977.
- Gross, B. M., 1966, *The State of Nation*, 酒井正三郎訳『社会システム論』同文館, 1969.
- 林知己夫, 1977, 「福祉の指標化」『季刊現代経済』26.
- Hicks, J. R., 1942, *The Social Framework*, 酒井正三郎訳『経済の社会的構造』同文館, 1951.
- Judd, C. M. and Kenny, D. A., 1981, *Estimating the Effects of Social Interventions*, Cambridge Univ. Press.
- Kapp, K. W. 1950, *The Social Costs of Private Enterprise*, 篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』岩波書店, 1959.
- 小室直樹, 1974, 『東京都社会指標に関する研究開発』東京都総務部.
- , 1975, 『東京都社会指標に関する研究開発(2)』
- , 1976, 『東京都社会指標に関する研究開発(3)』
- , 1978, 「社会指標論の方法論的基礎」『現代社会学』5-2.
- 三重野卓, 1975, 「社会計画策定のための基礎理論——福祉, 指標, 計画の関連性について——」(未発表)〔修士論文(東京大学)〕.
- , 1978, 「社会指標構築の現状と課題」『現代社会学』5-2.
- , 1983, 「社会制御のための指標と政策評価」『季刊行政管理研究』24.
- , 1984, 『福祉と社会計画の理論』白桃書房.
- 村上・公文・熊谷, 1973, 『経済体制論』岩波書店.
- Pigou, A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, 賀賀健三ほか訳『厚生経済学』東洋経済新報社, 1953.
- Rowntree, B. S., 1901, *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan.
- 盛山和夫, 1974, 「福祉指標の構築」富永健一編『経済社会学』東京大学出版会.
- 盛山和夫, 1978, 「社会指標作成における基本問題: 経済企画庁『社会指標』の検討」日本地域開発センター『環境整備水準策定に関する方法論的研究』.
- Sheldon, E. B., 1972, "Social Reporting for the 1970's," *Policy Sciences* 3.
- Sheldon, E. B. & Freeman, H. E., 1970, "Notes on Social Indicators: Promises and Potential," *Policy Sciences* 1.
- 富永・直井・盛山・安藤, 1972, 『二基準点方式による福祉指標作成のころみ』東京都企画調整局.
(故こうの・ひろたけ 東京大学大学院〈当時〉)

〔付記〕 この研究ノートは故河野博丈君の遺稿を編集補訂したものである。河野君は、その才能を惜しまれながら、1982年秋に突然の死をとげた。彼は東京大学大学院に在学しながら修士論文を準備中であり、多くの草稿を作成してあった。それらは大きく分けて、社会計画に関するものと社会指標に関するものから成っていた。前者に関しては、河野君の友人および後輩の手による編集作業をへて、「福祉政策の計画化のために」と題して『ソシオロギス』No. 8 (1984) に掲載された。今回、社会指標に関する部分を『季刊社会保障研究』に研究ノートとして載せていただくことにした。率直なところ、われわれは本稿が掲載に値するか否か迷った。しかし、本稿は社会指標に関する問題点をよく押えてあり、彼の遺志を継いで社会指標を新たに勉強しようとした人が後に出たとき、本稿に裨益すること多いのではないかと思う、(御遺族の了解を得て) あえて掲載をお願いした。本稿の編集補訂は三重野の案に従って、三重野と佐藤が行った。その際、遺稿を最大限尊重して再構成したが、もとの原稿の不十分な部分については三重野(1983, 1984)によって補足した個所もある。そして原案が出来上がった後、紙幅の都合から武川が圧縮と用語の統一を行い、それを三重野と佐藤が点検するという方法をとった。

われわれとしては、本稿が故人の遺志を損なうものではないことを願うとともに、本稿がこれから社会指標を勉強しようという人のための案内になることを願う。

1984年秋

三重野 卓
武川 正吾
佐藤 嘉倫

社会福祉施設調査にあらわれた老人施設の背景と実態

山 崎 豊 子

はじめに

社会福祉法は、昭和20年代に生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の福祉三法が成立し、昭和30年代に精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子および寡婦福祉法が成立して福祉六法となり現在に至っている。この間の社会経済は激しく変動し発展した。社会福祉の面でも社会経済の動きに対応して種々の施策が行われるようになってきている。この施策の業務が統計数字となってあらわれた社会福祉施設について、多種、多様の内容を含む施設数の数字の意味を、そのなかの老人施設に視点をあてて考えてみたい。

I 社会福祉施設の統計

社会福祉施設についての統計は、厚生省報告例により始まっている。

1 厚生省報告例

厚生省報告例は、都道府県・指定都市が行う業務の施行状況を数量的に把握して、社会福祉行政運用の基礎資料を得るための業務統計である。

昭和22年に戦後初の全面改正が行われ「社会福祉関係の報告事項」は一応体系化されている。

昭和24年、関係法令の制定改廃に伴う二度目の全面改正が行われ、多くの新規事項が加えられたなかに「社会事業施設」の報告が入っている。

昭和25年、社会情勢の変化、法令の改正および連合国軍総司令部からの要請もあって、「社会福祉

に関する統計」は全面的に再整備された。この当時の「社会福祉施設の種類」は生活保護法6種類、身体障害者福祉法6種類、児童福祉法12種類とその他の施設であったが、これより表式統計としての厚生省報告例が始まり、統計数字は昭和26年より集計されている。

2 社会福祉施設調査

都道府県が作成する方式の業務統計では、施設の状況を十分にとらえきれないきらいがあったため、これを調査票による施設の自計方式とすることによって施設の状況を把握し、施設配備の適正化、将来の配置計画への基礎資料を得ようとして、昭和31年より「社会福祉施設調査」が発足した。

調査の対象は、社会福祉関係諸法律による施設と、諸法律にはよらないが社会福祉事業法および通知の適用を受けて社会福祉事業を営む施設となっている。初年調査の施設の種類の、生活保護法5種類、身体障害者福祉法7種類、児童福祉法11種類、その他3種類の計26種類であったが、昭和58年現在の施設の種類の、生活保護法5種類、老人福祉法6種類、身体障害者福祉法13種類、売春防止法1種類、児童福祉法20種類、精神薄弱者福祉法4種類、母子福祉法2種類、その他12種類の計63種類にのぼっている。

調査の時期は、初回調査から昭和46年までは、年末現在で実施され、昭和47年以降は、10月1日現在で毎年実施されている。

II 老人施設数の推移と背景

1 老人福祉法以前の推移

表1でみるとおり、統計上にあらわれた老人施設は昭和26年からであり、その数は238施設、老人施設の種類の生活保護法による養老施設が1種類あるのみであった。

昭和25年制定の生活保護法では、養老施設について「老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする」と定義づけている。

この時期の施設の推移をみると、種類は1種類であるが施設数は増設され、施設調査が行われた昭和31年には510施設となり、毎年増加をつづけて老人福祉法制定前の昭和37年には657施設となっている。

この間、昭和36年に軽費老人ホーム、翌37年には老人福祉センターが創設されているが、この2種類は老人福祉法に条文化されるまでは調査対象とはならなかった。

2 法制定以後45年までの推移

昭和38年に老人福祉法が制定された。この法律が制定されるまでの背景は、事務次官通達「老人福祉法の施行について」（昭和38年7月社発第235号）のなかでつぎのように示されている。

「第1 法律制定の趣旨」として「戦後における老人の生活は、社会環境の著しい変動、私的扶養の減退等により不安定なものとなり、さらに高齢人口の増加の傾向と相まって一般国民の老人問題への関心はとみに高まり、老人福祉のための対策の強化が強く要請されている現状である。このような状況に対応して、老後における所得保障の体制を整えるため、既に昭和34年には国民年金法が制定されたのであるが、さらに進んで児童福祉法、身体障害者福祉法等に対応すべき老人福祉法を制定し、老人福祉に対する社会的責任の存在を明らかにすることが各方面から要望されてきたのである。（以下略）」。

当時の老人問題に対する高まりのなかで老人福祉法は制定された。

老人福祉法は、老人福祉施設の種類として、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホームおよび老人福祉センターの4種類を条文化した。これ以後、生活扶助を行うことを目的とした従来の養老施設は、「身体上、精神上、環境上の理由および経済的理由によるものを収容する」養護老人ホームとなった。

統計数字をみると、昭和38年の老人施設は694施設で、前年に比べ37施設増となっている。その内容は、養護老人ホーム16、特別養護老人ホーム1、軽費老人ホーム16、老人福祉センター4となっており、特別養護老人ホームはこの年にはじめて創設されたものである。

この時期の施設の推移をみると、同法制定以後は、毎年、前年の増加数を上回る増加数を加えながら増え、施設の種類の、昭和41年に有料老人ホームを調査対象に加え、5種類となっている。

昭和45年、厚生省の諮問機関である中央社会福祉審議会は、「老人問題に関する総合的諸施策について」を答申した。そのなかの「第3章 住宅と施設」の対策の一つに「老人福祉施設」があげられているので、関係部分を紹介する。

「1 老人福祉施設緊急整備計画の樹立」

「わが国の老人福祉施設の量は、欧米水準の1/3以下に止まるとともに、現実の老人のニーズに比べ絶対的に不足しており、緊急にその整備が図られる必要がある。とりわけ、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、老人世話ホームについては、5ヶ年計画により緊急に整備を進める必要がある。（以下略）」

「2 老人福祉施設体系及び機能の再検討」

「現行老人ホームは、前述の4種類の施設から構成されているが、その体系は主として、経済状態に着目して構成されている。しかし、老人福祉対策が老人個人の需要にもとづき実施される傾向にかんがみ、施設体系も老人の心身の状態に応じた体系に転換する必要がある。また、従来の給食サービスを含めた収容主義から老人の健康状態に対応し、住宅性を強めた多様性をもった施設体系が築かれる必要がある。（以下略）」

「3 老人世話ホーム（老人ケアつき住宅）」

「現在、養護老人ホーム入所者の3割を占める環境上の理由による入所者、あるいは、軽易な仕事についてはいるが、住宅に困っているもの、家族関係、住宅事情等で別居をしなくてはならないもの等のうち、経済的、身体的、精神的等の理由で完全に自活できない老人が増加しており、その実情にかんがみ、住宅性の強い反面、必要に応じて相談、給食、臨時的介助等のサービスを提供しうる『老人世話ホーム』といった施設の整備が緊急に検討される必要がある。」

以上のほかに、「4 施設の設備及び運営の改善」「5 施設と医療」「6 施設職員の専門性向上とその充足」についてふれているが省略する。

厚生省ではこれによって「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」を策定し、立ち遅れている社会福祉施設の整備を強力に推進することとなった。

3 緊急整備5ヵ年計画実施期間

緊急整備5ヵ年計画は、昭和46年度を初年度とするもので、財政的にも臨時に特別の財政措置が講じられている。

この期間の推移をみると、老人施設はいずれも急速に伸び、施設の種類も増えている。養護老人ホームは（一般）と（盲）の2種類となり、軽費老人ホームは、従来の施設を（A型）とするとともに、新たに自炊を原則とする軽費老人ホーム（B型）を加えて2種類となった。48年に老人憩の家、49年には老人休養ホームが調査の対象となり、現在の9種類はこの時期に増えたものである。

また、この期間は社会経済が激しく変動した時期でもあった。老後の生活に大きなかわりをもつ年金制度は、昭和36年に拠出制国民年金の実施により国民皆年金制度が実現していたが、昭和48年には、大幅な給付水準の引上げと、物価スライド制の導入が行われている。福祉に対する関心も高まり、昭和48年は「福祉元年」といわれた。この年の年末に第1次石油危機が起こっている。

昭和47年、中央社会福祉審議会老人専門分科会は、「老人ホームのあり方に関する中間意見」を提出した。

この時期に中間意見を提出した理由として、

「1（前省略）老齢年金制度の成熟、住宅対策、在宅福祉対策等関連福祉対策の充実に伴い、老人ホームも又新しい姿が指向されるべきである。現在、老人ホームの約3割強を占める生活保護法から移管された木造施設は、特に改築を急ぎ、今なお残る養老院的残滓を早急に払拭すべきである」

「2 高齢病弱老人が増加していること、および未収容のねたきり老人が現在多数居ること等、特別養護老人ホームの需要は大きく、かつ、その機能と役割の再検討を急がねばならない」

「3 施設の急増に対応して、職員の確保、財政的助成措置の改善を図るべきである」と述べ、また、施設体系の変革についてもふれ、「老人ホームの体系は、ケアを要する老人の所得の如何にかかわらず、その心身機能の状態に応じて入所できるような体系へ移行すべきである。ナーシングホームや中間施設等のあり方、及び精神障害老人、あるいは身体障害老人向けの専門施設の必要性等については、今後なお検討する必要がある」と述べている。

同分科会は、つづいて昭和49年に「有料老人ホームのあり方に関する意見」を提出した。

ここでは有料老人ホームについて、「有料老人ホームは、老人福祉施設とは異なり、公的助成が一切なく、また、規則もゆるやかであって、その形態には多種多様なものがあり、利用者はその所得と好みに応じて自由に選択することができるものとなっている。有料老人ホームは将来とも一般的にはこのような性格をもち、経済上も健康上も比較的恵まれた老人を対象とする施設であるといえよう」と位置づけている。

5ヵ年計画の推進期間は、福祉面で最も高まりをみせた時期であったと思われる。

4 昭和50年代の推移

40年代の終りに第1次石油危機があったが、50年代のはじめには第2次の石油危機が起こり、経済は低成長時代に入っている。

社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画の期間は終わり、社会福祉施設の数に量的な面ではほぼ達成されたといわれる。

51年以降の老人施設の推移をみると、養護老人ホームは、年に2施設程度の増設で横ばい状態となり、58年には1施設減少している。これに対して5ヵ年計画終了後もいちじるしい増加をつづけているのは、ねたきり老人を入所させる特別養護老人ホームと、地域の老人が利用する老人福祉センターおよび老人憩の家である。軽費老人ホームは、A型については増加傾向がみられるが、5ヵ年計画途中に新設されたB型については、54年以降は横ばい状態になっている。

50年代に入って、経済は低成長時代がつづき、こういう状況のなかで、福祉見直しが論議されるようになった。援護を要する老人の具体的施策の中核とみられてきた社会福祉施設の役割にも変化があらわれ、重点は在宅福祉に移り始めている。

昭和52年、同審議会の老人専門分科会は、「今後の老人ホームのあり方について」最終意見をまとめた。このなかの「老人ホーム体系のあり方」をみると、老人をつぎの3類型に分け、その類型に対応する老人ホーム体系が考えられている。

第1類型の老人(常時濃厚な介護を要する老人)については、新体系の「特別養護老人ホーム」に、これは現在の特別養護老人ホームが対応する。

第2類型の老人(心身機能の低下により独力で日常生活に適応することが困難な老人で第1類型以外のもの)については、新体系の「養護老人ホーム」に、これは現在の養護老人ホームと性格および機能が異なったものとなる。

第3類型の老人(独力で日常生活に適応することが可能な老人)については、新体系の「一般老人ホーム」に、これは現在の軽費老人ホームと有料老人ホームが対応する。

現行の4種類の老人ホームを、新体系では、ケアを要する老人の心身機能の状態によって3種類の老人ホームにまとめたものである。また、最終意見では、第2として「老人ホーム機能の地域開放」についてふれているが、そのなかで「地域開放の意義」をつぎのように述べている。「(前省略)老人ホームが有している各種の有益な機能を入所者以外の地域住民にも供与するという形で地域社会との接触を持つことは、従来存在していた

老人ホームと地域社会との間の見えない垣根を取り除くことになり、施設としての疎外状況を払拭するとともに、地域住民からは施設の存在に対して深い理解と信頼とを獲得し、老人ホームに対する有形、無形の援助と協力とが期待されるものである。他方、地域社会の側から見れば、老人ホームの持つ機能が地域に開放されることにより広くその住民が各種のサービスを受け得るようになるのであるから、地域社会にとっては在宅福祉の大きな進展に結びつき、そのことが施設の地域開放によりもたらされる最も大きな意義であるということが出来る。(以下略)」。そして、「地域開放の方策」としては、(1)短期収容事業、(2)食事サービス事業、(3)機能回復訓練事業、(4)入浴サービス事業、(5)その他の事業(付設作業所、集会所、食堂等施設設備の開放及び広報活動など)をあげている。

昭和56年、同審議会は「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」(意見具申)を行った。このなかの「在宅老人福祉対策の今後の方向」では、「老人ホームを中心とした施設福祉対策については、今なお十分とはいえないまでも、ある程度の水準に達していることもあって、今日立ち遅れている在宅福祉対策については、長期的観点から取り組むことが当面の課題となっている。」とし、「今後は、たとえ心身上の障害を有する場合であっても、家族、友人、知人等の人間関係を保持しながら、現在の住みなれた地域の中で生活を維持することを希望する老人の福祉ニーズを勘案して、まず居宅処遇で対応することを原則とし、それが困難な場合に老人ホームに入所するという積極的な在宅福祉対策を確立することが必要である」と述べている。

意見書は当面の在宅福祉の方向を示したが、また、検討を要する事項として、「在宅福祉の観点からみた施設・設備及びそれらの機能のあり方やボランティア等による地域福祉活動の位置付け、(中略)等、今後の研究や検討に待つべきものも少なくないことを指摘しておきたい。」と述べ、在宅福祉と施設の位置づけは、今後の検討事項としている。

以上、老人施設の推移を中央社会福祉審議会の意見書等を参考にしながらなしてみたが、これをふまえて、つぎに社会福祉施設調査の結果から老人施設の実態をながめたい(表1)。

III 社会福祉施設調査の老人施設

昭和58年に実施した社会福祉施設調査の調査対象は、63種類、4万5,442施設であった。このうち、老人福祉法による老人福祉施設6種類と、同法以外の老人施設3種類を、ここでは老人施設としてとりあげ、以下は、この調査にあらわれた実態を紹介するものである。

1 老人施設の状況

(1) 老人施設の種類別構成

58年の老人施設数は7,875施設で、社会福祉施設総数の17.3%にあたっている。老人施設の種類別構成割合は、図1に示すとおりであるが、入所施設34.3%、利用施設65.7%の内容をみると、入所施設では「特別養護老人ホーム」が17.9%を占めて多く、利用施設では「老人憩の家」44.6%、「老人福祉センター」20.2%が大部分を占めている。この3種類の施設は、前述の推移でみたように、いずれも増加傾向が顕著な施設であった。地域社

会のなかで果たす施設の役割には、これらの施設のかかわりが大きい(図1)。

(2) 老人施設の設置・経営主体

老人施設の設置・経営主体は、法・通知により基準が決められているが、調査による実態は図2のとおりである。

入所施設について施設の種類別にみると、養護老人ホームのみは、公立65.7%、私立34.3%で公立の多い施設となっている。しかし、老人福祉法制定当時は、公立73.0%、私立27.0%であったのに比べると、この施設においても私立の占める割合が高くなっていることがうかがえる。

特別養護老人ホームは、公立21.5%、私立78.6%で圧倒的に私立が多い。この施設は同法制定時に公立の1施設が創設されたが、翌39年には、公立15.4%、私立84.6%であり、当初より私立の多い施設であった。

軽費老人ホームは、公立29.7%、私立70.3%であるが、同法制定当時は、公立62.5%、私立37.5%で公立が多く、これを逆転して私立が伸びた施設である。このように、老人福祉法による入所施設の設置主体は、公立から私立への移行がみられる。

これに対して利用施設は、いずれも公立施設の割合が高い(図2)。

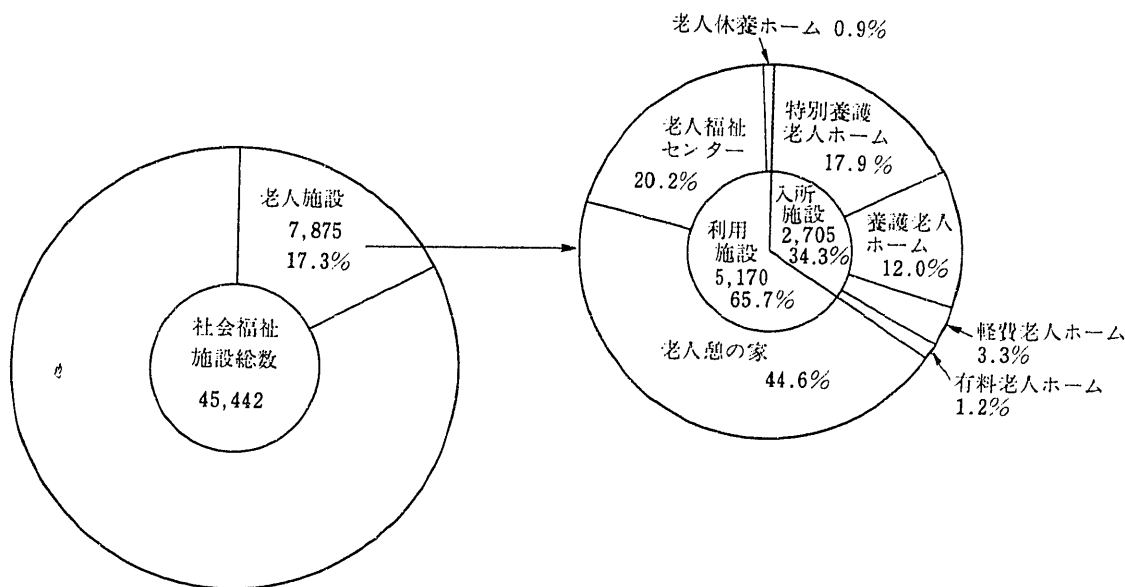


図1 老人施設の種類別構成割合

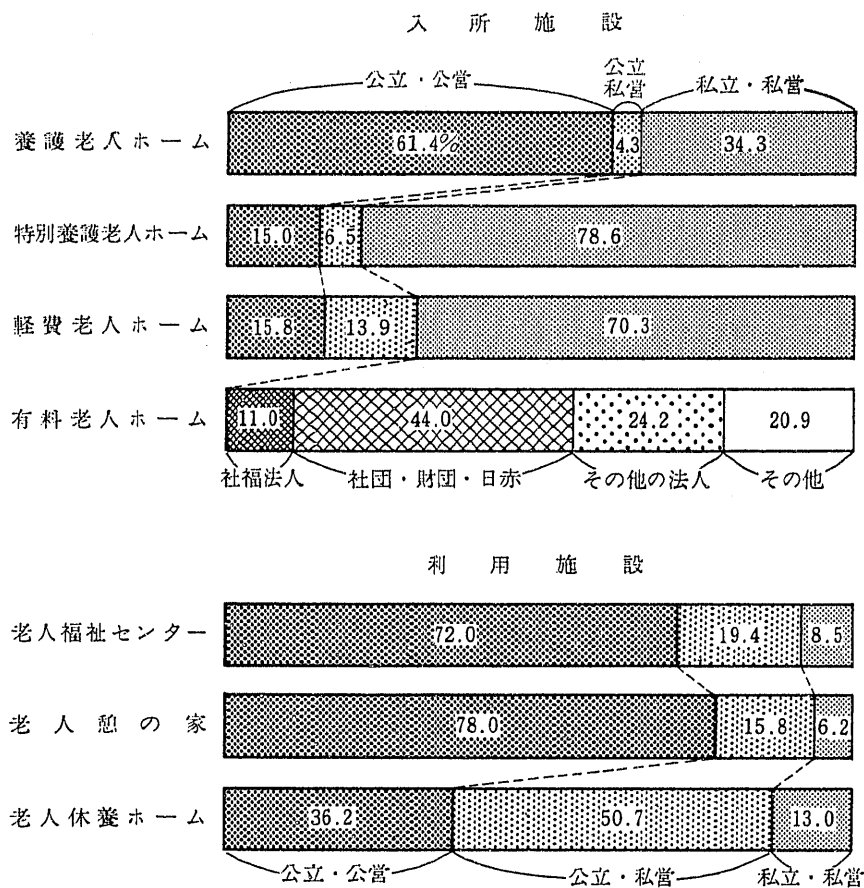


図 2 施設の種別別にみた設置・経営主体別構成割合

2 入所施設の状況

(1) 定員と在所率

入所施設には、老人福祉法の養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホームに、有料老人ホームを加えた4種類の施設がある。

入所施設の量的面の増加は、施設数のほかに定員からみることができる。

表2は老人ホームの定員と在所率の推移をみた

ものであるが、老人ホームの入所定員を、65歳以上の人口対比でみると、昭和40年の定員は、人口千対8.9であったが、年々高くなって昭和58年には17.0となり、入所定員の量的な改善がうかがえる。在所率は、有料老人ホームを除くと、いずれの施設も90%を超えており、とくに特別養護老人ホームはほぼ満杯の状態になっている(表2)。

表 2 老人ホームの定員と施設の種別別在所率の推移

	昭和40年	45年	50年	55年	56年	57年	58年
老人ホーム入所定員 (A)	55,740	77,297	123,895	168,946	180,049	190,360	197,967
65歳以上の人口 (B)	6,236,000	7,393,000	8,869,000	10,653,000	11,009,000	11,350,000	11,672,000
(A/B×1000)	8.9	10.5	14.0	15.9	16.4	16.8	17.0
在 所 率							
養護老人ホーム	99.1	99.4	95.5	94.2	93.9	94.5	95.4
特別養護老人ホーム	98.0	102.6	103.8	98.9	98.7	99.0	99.6
軽費老人ホーム	80.0	91.7	89.9	91.9	92.6	93.5	94.4
有料老人ホーム		86.3	67.0	78.4	76.2	76.5	78.9

(注) 1) 老人ホーム入所定員は、養護、特別養護、軽費、有料の各老人ホーム定員の合計である。

2) 65歳以上の人口は、昭和40年、45年、50年、55年は国勢調査の総人口、56年以降は推計による総人口である。

(2) 入所者の状況

昭和58年現在、老人ホームに在所している者の数は、特別養護老人ホーム約10万5,000人、養護老人ホーム約6万7,000人、軽費老人ホーム約1万4,000人、有料老人ホーム約5,500人である。

在所者の性別割合を表3でみると、いずれの施設も女性が6割以上を占めている。在所者の年齢

をみると、80歳以上の高齢者がかなりおり、特別養護老人ホームには46.7%、養護老人ホームには35.3%、軽費老人ホームには30.1%、有料老人ホームには26.2%の順になっている。

性・年齢階級別の推移をみると、女性の占める割合はやや高くなり、80歳以上の高齢者が占める割合は、年ごとに高くなる傾向がみられ、老人ホ

表3 施設の種別別にみた老人ホームの在所者数と性・年齢階級別構成割合の年次推移

	昭和45年	50年	55年	56年	57年	58年
養護老人ホーム	60,453	67,848	66,395	65,944	66,110	66,522
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
男	37.5	37.1	36.6	36.6	36.6	36.3
女	62.5	62.9	63.4	63.4	63.4	63.7
60歳未満	2.2	1.9	1.8	1.7	1.6	1.4
60～64	7.0	6.8	5.7	5.5	5.4	5.5
65～69	16.4	15.1	13.7	13.3	13.0	12.8
70～74		22.6	21.7	21.8	21.5	20.9
75～79	74.4	25.3	24.7	24.3	24.0	24.0
80歳以上		28.2	32.4	33.5	34.4	35.3
特別養護老人ホーム	11,573	43,207	79,499	88,361	97,919	105,459
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
男	35.5	34.6	32.8	32.6	32.1	31.4
女	64.5	65.4	67.2	67.4	67.9	68.6
60歳未満	2.5	2.3	1.5	1.3	1.2	1.1
60～64	10.0	7.3	4.9	4.6	4.3	4.1
65～69	17.2	14.5	11.8	11.1	10.4	9.5
70～74		20.6	18.0	17.8	17.5	17.0
75～79	70.3	22.3	22.8	22.5	22.1	21.6
80歳以上		33.0	41.0	42.6	44.5	46.7
軽費老人ホーム	3,030	6,767	11,531	12,811	13,721	14,478
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
男	28.6	28.1	28.2	27.9	27.9	27.6
女	71.4	71.9	71.8	72.1	72.1	72.4
60歳未満	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3
60～64	4.1	5.9	4.9	4.6	4.1	4.0
65～69	12.4	14.8	15.2	14.9	14.0	13.3
70～74		25.8	25.0	26.2	25.5	24.8
75～79	82.8	29.0	28.1	27.0	27.3	27.6
80歳以上		23.9	26.3	26.9	28.6	30.1
(有料老人ホーム)	1,641	2,499	4,367	4,947	5,209	5,537
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
男	29.7	31.2	32.3	31.6	31.4	31.2
女	70.3	68.8	67.7	68.4	68.6	68.8
60歳未満	2.1	2.0	4.3	3.9	3.1	3.0
60～64	7.3	7.8	8.8	8.3	8.4	7.9
65～69	20.6	15.5	18.6	16.8	15.5	14.6
70～74		26.4	23.1	23.8	24.2	23.6
75～79	70.1	25.3	23.1	22.7	24.1	24.7
80歳以上		23.0	22.0	24.5	24.8	26.2

ームにおいても、人口高齢化の波が反映されているのが感じられる（表3）。

（3）老人ホームの退所理由

退所の理由を施設の種別別にみると、老人ホーム各施設の特色をみることができる。

養護老人ホームで56年中に退所した者の理由は、「死亡」33.1%、「病院・診療所に入院」28.5%で過半数を占めて多い。しかし、40年当時は「死亡」42.9%、「入院」35.3%で8割近くを占めており、この理由は少なくなる傾向がみられる。代わって「他施設に転所」「帰宅又は引取」はふえる傾向にあるが、「今後の老人ホームのあり方」で示した新体系の養護老人ホームに移行するようになれば、経済的理由で入所している者は在宅あるいはその他の老人ホームへ移ることとなり、この二つの退所理由はさらにふえていくものと思われる。

特別養護老人ホームの退所理由は「死亡」が1位で68.3%を占めている。40年当時は56.5%であったのが年ごとに増えたもので、特別養護老人ホームを生活の最後の場として亡くなる者が増えていることを示しているといえる。

軽費老人ホームの退所理由は、「帰宅又は引取」が多く40.6%であるが、推移をみると、40年当時は67.3%を占めており、この理由は少なくなる傾向がみられ、これに代わる理由として「他施設に転所」および「死亡」が増える傾向にある。軽費老人ホームは比較的に健康な老人が入所する施設であるものの、老人の心身上の特性からいずれば病弱に向かうことが考えられ、養護、特養あるいは病院等の「他施設に転所」はさらに増えるもの

と思われる（表4）。

（4）従事者の状況

昭和58年現在の従事者数は、養護老人ホーム約1万9,000人、特別養護老人ホーム約4万9,000人、軽費老人ホーム約3,500人、有料老人ホーム約1,300人で、1施設当りにすると養護19.6人、特養35.1人、軽費13.4人、有料14.8人となる。

入所者の処遇については、入所者に直接かわりをもつ従事者（直接処遇職員）に依存するとこ

表4 施設の種別別にみた老人ホームの退所者数と退所理由別構成割合

	昭和40年	45年	51年	56年
養護老人ホーム	12,090 100.0	14,958 100.0	12,999 100.0	11,053 100.0
帰宅又は引取	8.5	10.7	13.4	13.6
他施設に転所	7.9	12.3	17.2	20.0
病院・診療所に入院	35.3	44.3	29.8	28.5
死	42.9	27.7	36.0	33.1
その他	5.4	5.0	3.6	4.8
特別養護老人ホーム	750 100.0	3,766 100.0	13,559 100.0	18,482 100.0
帰宅又は引取	7.6	10.2	12.7	11.4
他施設に転所	10.4	4.8	4.6	3.8
病院・診療所に入院	24.3	33.0	14.4	14.3
死	56.5	51.4	66.7	68.3
その他	1.2	0.7	1.6	2.3
軽費老人ホーム	666 100.0	745 100.0	1,132 100.0	1,748 100.0
帰宅又は引取	67.3	52.3	46.5	40.6
他施設に転所	5.7	11.7	15.8	19.1
病院・診療所に入院	13.8	23.1	24.4	23.9
死	7.1	9.1	11.3	12.5
その他	6.2	3.8	2.0	3.9

表5 老人ホームの種別別にみた職種別従事者数と構成割合

	総数	施設長	生活・職業指導員	理学・作業療法士等の療養員	医師	保健婦看護婦	寮母	栄養士	調理員	事務員等その他の職員
従事者数										
養護老人ホーム	18,560	945	1,267	10	936	1,085	7,139	897	3,812	2,469
特別養護老人ホーム	49,461	1,410	1,994	548	1,969	4,004	26,190	1,460	6,246	5,640
軽費老人ホーム	3,468	259	255	1	198	226	978	218	865	468
有料老人ホーム	1,346	91	19	—	61	82	249	67	214	563
1施設当り従事者数										
養護老人ホーム	19.6	1.0	1.3	0.0	1.0	1.1	7.6	0.9	4.0	2.6
特別養護老人ホーム	35.1	1.0	1.4	0.4	1.4	2.8	18.6	1.0	4.4	4.0
軽費老人ホーム	13.4	1.0	1.0	0.0	0.8	0.9	3.8	0.8	3.3	1.8
有料老人ホーム	14.8	1.0	0.2	—	0.7	0.9	2.7	0.7	2.4	6.2

ろが大きい。この職種をみると、老人ホームの従事者では「生活指導員、理学等の療法員、医師、看護婦、寮母」等が直接処遇職員となる。従事者中直接処遇職員の占める割合を施設の種別にみると、「特別養護老人ホーム」70.2%、「養護老人ホーム」56.2%、「軽費老人ホーム」47.7%、「有料老人ホーム」30.5%の順に多く、これは入所者の介護依存程度の重い施設の順となっている（表5）。

直接処遇職員のなかでも、老人にサービスを行う職種の寮母は、老人の生活に直接影響を与える。寮母1人当たりの在所要者数は少ないほどサービスはゆきとどくこととなるが、寮母1人当たりの在所要者数の推移を施設の種別にみると、「養護老人ホーム」40年当時22.8人、50年当時12.8人、58年現在9.3%、「特別養護老人ホーム」40年当時6.8人、50年当時4.4人、58年現在4.0人、「軽費老人ホーム」40年当時34.1人、50年当時17.4人、58年現在14.8人と年次を追って少なくなっている。私立・私営の有料老人ホームは施設の性格の違いもあり、この傾向はみられないが、老人福祉施設においては寮母数が増え、量的面では改善されてきている

表6 施設の種別にみた老人ホームの寮母の推移

	昭和 40年	45年	50年	55年	56年	57年	58年
従事者中に占める寮母の割合 (%)							
養護老人ホーム	26.8	30.0	35.9	38.8	38.4	38.4	38.5
特別養護老人ホーム	48.8	55.3	54.7	53.4	53.4	53.0	53.0
軽費老人ホーム	15.2	21.3	28.6	28.8	28.9	28.5	28.2
有料老人ホーム	・	26.9	21.1	22.2	21.2	21.2	18.5
寮母1人当たりの在所要者数 (人)							
養護老人ホーム	22.8	19.3	12.8	9.3	9.3	9.2	9.3
特別養護老人ホーム	6.8	5.0	4.4	4.0	4.0	4.0	4.0
軽費老人ホーム	34.1	25.5	17.4	14.9	14.8	14.7	14.8
有料老人ホーム	・	13.0	14.4	19.1	19.8	19.2	22.2

といえよう（表6）。

以上施設調査の老人施設について述べてきたが、これからの施設のあり方は施設内以外の対象にも施設のもつ機能を開放し、在宅福祉と結びつけた施策の推進が期待されることから、社会福祉施設調査についてもこの状況に見合った調査が求められると思われる。

おわりに

社会福祉施設調査の調査事項は基本的なものにかぎられているため、多様な内容がみれず年次推移をみるにとどまった。しかし、数においては31年より始めて28年間のデータが蓄積されている。

1施設のデータはその時々状況と秘めたものであり、その集計結果の推移はさまざまな内容を語りかけているようである。内容の推測には審議会の意見書等の推移をみることで補った。

本年1月、社会保障制度審議会は「老人福祉の在り方について」建議し、重介護を必要とする老人のための介護施設の整備を図ることと、その施設は老人病院と特別養護老人ホームを統合した中間施設ともいふべき新しい形の介護施設で制度化する必要があることを提言した。中間施設については種々論議のあるところであるが、急テンポで進む高齢化に対処する提言の論議が煮詰められ老人問題を人間の問題としてみることが広く一般にゆきわたることを願うものである。

参考資料

「厚生統計25年の歩み」「老人福祉関係法令通知集」
(やまざき・とよこ 厚生省大臣官房統計情報部)

社会保険法判例

堀 勝 洋

障害福祉年金の国籍要件が憲法や条約などに違反しないとされた事例（塩見訴訟控訴審判決）

大阪高等裁判所第2民事部昭和59年12月19日判決（昭和55年（行コ）第52号国民年金裁定却下処分取消請求控訴事件）

I 事実の概要

控訴人X（原告）は、昭和9年6月25日大阪市で出生し、幼少の時罹患したハシカによって失明し、経過的障害福祉年金の廃疾認定日¹⁾である昭和34年11月1日当時全盲であり、国民年金法別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にあった。Xは、この廃疾認定日当時韓国籍にあって日本国籍がなかったが、その後日本人の夫と婚姻し、昭和45年12月16日帰化によって日本国籍を取得した。

Xは、国民年金法に基づく障害福祉年金の資格者であるとして、被控訴人Y（被告、大阪府知事）に対し国民年金障害福祉年金の裁定請求をしたところ、Yは昭和47年8月21日却下する旨の処分（以下「本件処分」という。）をした。

Xは本件処分を不服として、大阪府社会保険審査官に対して審査請求をしたが、昭和47年11月30日棄却された。さらにXは、社会保険審査会に対し再審請求をしたが、これも昭和48年7月31日棄却された²⁾。

そこでXは、大阪地方裁判所に本件処分の取消しを求めて出訴した（昭和48年（行ウ）第87号国民年金裁定却下処分取消請求事件）が、同裁判所第2民事部は昭和55年10月29日、原告の請求を棄

却する旨の判決を下した。

そこでXは、大阪高等裁判所に控訴したが、本判決は以下の判旨のとおりXの控訴を棄却した。

Xは、昭和59年12月28日最高裁判所に対して上告した。

II 判 旨

1 「法（筆者注一「国民年金法」を指す。）81条1項の規定による障害福祉年金の支給については、法56条1項ただし書の定める国籍による制限があり、廃疾認定日（法施行日）たる昭和34年11月1日において日本国民でない者には右障害福祉年金を支給しないとするのが法の趣旨であり、かつ、控訴人は右日時において法にいう『日本国民でない』者に該当する者であると解すべきものである。そして、被控訴人の本件処分は、控訴人が廃疾認定日たる昭和34年11月1日において日本国民ではなかったことを理由とするものであることは成立に争いのない甲第1号証によって明らかであるから、国籍要件を設けた法の定めが違憲・無効でないかぎり、被控訴人の本件処分は適法なものとなるというべきである。」

2 「法81条1項の障害福祉年金が法第56条1項ただし書によって日本国民でない者に支給されないものとされていることや、整備法（筆者注一「難

民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」(昭和56年法律第86号)を指す。)による法の国籍要件に関する規定の削除の効力が整備法の施行日より前に遡及しない旨を明記した同法附則4, 5項の規定が置かれたことや、右障害福祉年金が元からの日本国民には支給されるが、廃疾認定日である昭和34年11月1日より後に帰化によって日本国民となった者には支給されないことは、それぞれ、合理的な理由があり、いずれも憲法の前文第2段第2, 第3文及び11条, 13条, 14条1項, 25条の各規定に違反するものではなく、また、条約その他の国際法規に違反するものではない。」

3 「そうすると、被控訴人のなした本件処分は適法であるというべきであり、控訴人の請求を棄却した原判決は結論において相当であって、本件控訴は理由がないからこれを棄却する」

III 解 説

1 障害福祉年金の国籍要件

本件訴訟は、全盲の障害者であるXが、帰化により日本国籍を取得したにもかかわらず、廃疾認定日において日本国籍を有しなかったことを理由として、障害福祉年金の裁定請求が却下されたために提起されたものである。

そこでまず、本件処分が行われた当時の国民年金法(以下「法」という。)の国籍要件と、Xについてのこの国籍要件の適用関係について、以下解説を加えたい。

(1) 法第7条は、国民年金の被保険者を日本国民に限り、また、法第9条は、日本国民でなくなったときに国民年金の被保険者資格を喪失すると規定していた。したがって、拠出制の国民年金については、被保険者になる途が閉ざされていたため、外国人がその給付を受けることは不可能であった³⁾。ただし、年金の受給権を取得した後日本国民でなくなっても、失権する規定は設けられていなかった。

(2) 福祉年金の支給を受けるためには、日本

国民である必要があることが規定されていた(たとえば、法第56条第1項, 第61条第1項, 第79条の2第1項)。また、障害福祉年金については、受給権者が日本国民でなくなった場合には失権する旨の規定が設けられていた(法第59条)。

(3) 本件訴訟の対象となった障害福祉年金には幾つもの種類がある(たとえば法第56条, 第56条の2, 第57条, 第79条の3, 第81条)が、そのいずれもが法第56条第1項の障害福祉年金を支給するものであると規定していた。したがって、第56条第1項ただし書の国籍要件がこれらすべての障害福祉年金についても適用されると解された。また、日本国民でなくなったときに障害福祉年金が失権するという法第59条の規定も、これらすべての障害福祉年金に適用があると解された。

(4) Xに一応適用があると解されたのは、法第81条第1項の障害福祉年金である。この障害福祉年金は、福祉年金に関する国民年金の規定が施行された昭和34年11月1日において20歳を超える者が、同日以前に治った傷病によって、同日において1級の廃疾の状態にあれば支給されるもので、Xはまさにこの要件に該当していたと考えられる。

しかし、前述したように、第81条第1項の障害福祉年金についても第56条第1項ただし書の国籍要件が適用されることから、Xが国籍要件を満たしていたかどうかが問題となる。法第56条第1項のただし書は、廃疾認定日において日本国民でない者には障害福祉年金を支給しないと規定していたから、Xが廃疾認定日において日本国民でなければ障害福祉年金は支給されない。

(5) 法第81条第1項の障害福祉年金の廃疾認定日については、二つの解釈が可能である。一つは、昭和34年11月1日において1級の廃疾の状態にあることを同項が定めているところから、同日を廃疾認定日と解するものである。このように解すれば、同日においてXは日本国民でなかったからXは障害福祉年金の受給権がなかったことになる。

もう一つの解釈は、法第30条第1項が「初診日から起算して1年6月を経過した日(その期間内

にその傷病が治った場合においては、その治った日（その症状が固定し治療の効果が期待できない状態に至った日を含む。）」を廃疾認定日と定義しているところから、Xについてもこの日を廃疾認定日とするものである。このように解すれば、昭和9年生まれのXが幼少の頃失明したとすれば、その廃疾認定日は少なくとも終戦前であると考えられ、その当時朝鮮は日本国であり、Xは廃疾認定日において日本国民であったことになる。

第1審判決および本控訴審判決は、昭和34年11月1日を廃疾認定日と解し、同日において国籍がないことを理由としてXに障害福祉年金の受給権がないと判示しているが、これは前者の解釈を採用したものである。

しかし、廃疾認定日について後者の解釈を採ったとしても、Xは障害福祉年金を受給することはできないと考えられる。というのは、法第59条が受給権者が日本国民でなくなったときは障害福祉年金の受給権は消滅すると規定しているからである。Xが昭和34年11月1日に法第81条第1項の規定に該当して障害福祉年金の受給権を取得したとしても、同日においてXは日本国民でなかったため、第59条の規定により失権したと解釈されるからである。

(6) Xは、昭和45年12月16日帰化によって日本国籍を取得したが、障害福祉年金の国籍要件が廃疾認定日において必要とされ、かつ法第59条による失権は復活することがないからXが帰化しても障害福祉年金を受給することができないと解される。

(7) その後、いわゆる難民条約の批准を契機に⁴⁾、「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」（昭和56年法律第86号。以下「整備法」という。）が制定され、昭和57年1月1日から国民年金法などの国籍要件が撤廃され、外国人も国民年金に加入することができるようになった⁵⁾。また福祉年金についても同日以後に受給権を取得すれば支給されることになったが、同日前に福祉年金の不支給事由が生じたものについてはなお従前どおり支給されないこととされた⁶⁾。したがって、

整備法が制定されてもXは障害福祉年金の支給を受けることができるようにはならなかった。

以上のように、Xは障害福祉年金を受給することができないと解されたが、Xは国民年金法等の解釈上も受給できると主張した。これに対し、本判決は判旨の1に引用したように受給できないと判示した。しかし、本稿ではこの解釈に関する争いについてはこれ以上触れず、障害福祉年金の国籍要件が憲法や条約に違反するかどうかという問題に限定して、以下解説を加えたい。

2 国籍要件と憲法第25条

Xは、国民年金法の国籍要件に関する規定および整備法附則第5項の規定は、憲法の前文第2段第2、第3文⁷⁾、第11条（基本的人権の享有）、第13条（個人の尊重）、第14条第1項（法の下での平等）、第25条（生存権）の各条項に違反するから、本件処分は取り消さるべきであると主張した。

これに対し、本判決は判旨2に引用したように、憲法に違反するものでないとした。その理由は以下のとおりである。

まず、憲法の規定、とくに基本的人権の規定が外国人に対しても適用されるかどうかという問題がある。憲法の第11条は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」と規定しており、ここでの国民とは日本国民を指すものと解されている⁸⁾。しかし、判例・通説とも憲法の「第3章 国民の権利及び義務」（第10条～第40条）の規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみを対象とされるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶと解しており（最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決）、本判決もこのことを是認している。

それではつぎに、社会保障の権利について規定した憲法第25条の規定が、外国人に対しても適用されるか否かが問題となる。

この問題について本判決は、まず憲法第25条の法的性格を検討しているが、それはほぼ堀木訴

訟の最高裁判所判決（昭和57年7月7日大法院判決）⁹⁾を踏襲するものであり、つぎのように述べている。憲法第25条の「規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」。

そして、つぎに本判決は、憲法第25条を受けた社会保障施策の一環としての国民年金法の国籍要件が、「生存権の理念に照らして著しく合理性を欠き、明らかに立法府に与えられた裁量権を逸脱・濫用している」かどうかについて種々検討を加え、つぎのように結論づけている。

「わが国が、憲法上、まず、健康で文化的な最低限度の生活を営むことを保障する責務を負う者は日本国民であって外国人ではなく、外国人に対しては、条約の締結等の事由が生じてはじめて右責務を負うことになるといわなければならない。」

憲法第25条の生存権が保障されるのは日本国民だとする本判決の趣旨は、従来の学説・判例を踏襲したものといえる。たとえば、通説とみられる宮沢俊義はつぎのように述べている（『憲法Ⅱ（新版再版）』有斐閣、昭和49年、241頁）。

「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利…は、基本的人権の性格を有するとされるが、それを保障することは何より、各人の所属する国の責任である。日本が社会国家の理念に立脚するとは、日本が何よりもまず日本国民に対してそれらの社会権を保障する責任を負うことを意味する。外国人も、もちろん、それらの社会権を基本的人権として享有するが、それを保障する責任は、もっぱら彼の所属する国家に属する。」

また、拠出制の国民年金老齢年金の国籍要件が合憲か違憲かをめぐって争われた金訴訟の第1審判決・控訴審判決および豊田訴訟の第1審判決においても、国籍要件の合憲性は是認されている¹⁰⁾。

以上の憲法第25条の法的性格および同条の外国人適用に関する考え方を受けて、本判決はつぎのように結論づけている。

「法が国民年金の対象者を日本国民に限り外国人に及ぼさなかったことが憲法25条の理念に反するもの、もしくは立法府が裁量権を逸脱又は濫用したことによるものということはできず、むしろ、法の国籍要件の定めは国会の裁量の範囲内のものであるといえることができる。また、右の定めは、外国人の基本的人権を認めず、あるいは外国人を個人として尊重しないことになるものでもない。」

以上のような憲法第25条の解釈は、その第1項第2項を分離して解釈するものではない。第1項第2項を一体的に解釈する一体論の問題点の筆者による指摘は、注9)の拙稿を参照されたい。なお、本件訴訟の第1審判決は分離論に立っている。

3 国籍要件と憲法第14条第1項

憲法第14条第1項は、「すべての国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と規定している。そこで、障害福祉年金を外国人に支給しないとすることが、この憲法第14条第1項に違反しないかどうか問題となる。

まず、憲法第14条第1項が定める法の下での平等については、「国民に対して絶対的な平等を保障したものではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止している趣旨と解すべきであるから、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱いをすることは何ら右法条の否定するところではない」というのが確立した判例となっている（最高裁判所昭和39年5月27日判決、同昭和45年6月10日判決）。

本判決はこれを受けて、つぎのように述べている。

「憲法14条1項は、直接には日本国民を対象とするものではあるとはいえ、その認める法の下での平等の原則は、特段の事情の認められない限り、外国人に対しても及ぶべきものと解するのが相当ではあるが、法の下での平等の原則は、現実の具体的な人間の間存する差異を一切無視した絶対的な平等の取扱を要求するものではなく、事柄の性質に応じて日本国民と外国人との間あるいは日本国

民相互の間に一般社会観念上合理的と認められる差別を設けることは、なんら法の下の平等の原則に反するものではない。」

そして本判決は、障害福祉年金を日本国民には支給し外国人には支給しないとすることが不合理なものであるかどうかを、Xの主張に沿って逐一検討を加え、この差別が不合理な理由によるものでないと結論づけている。

前記の金訴訟や豊田訴訟の判決も、国民年金法の国籍要件は憲法第14条第1項に違反するものではないとしており、立法論としてはともかく憲法の解釈としては妥当な結論であると考えられる。

4 国籍要件と条約

Xは、障害福祉年金を外国人に支給しないことが、さまざまな条約や国際法規に違反すると主張した。

憲法第98条第2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定しているが、条約の法規範性についてはさまざまな意見が分かれている（小林直樹『〔新版〕憲法講義下』東京大学出版会、昭和56年、519頁以下等を参照）。まず、国内法と国際法とを一つの統一的な法秩序をなすものとしてとらえる一元論の立場と、それぞれ異なった妥当根拠に立つ独立・別個の法秩序だとみる二元論の立場がある。この一元論の立場をとるにしても、国内法と国際法のどちらに優位が認められるかによって、国内法優位説と国際法優位説に分かれる。さらに、憲法と条約との関係についても、憲法優位説と条約優位説に分かれている。

本稿では、これらの問題に立ち入らず、国会で承認された条約のうち、障害福祉年金の国籍要件に関連する規定を含む条約について、その国籍要件が条約に違反するかどうかを検討したい（なお、Xは国会で承認されない条約などについても言及しているが、これについては本稿では割愛する。）。

（1）国際人権規約

いわゆる国際人権規約というのは、A規約と呼ばれている「経済的、社会的及び文化的権利に関

する国際規約（昭和54年条約第6号）」と、B規約と呼ばれている「市民的及び政治的権利に関する国際規約（昭和54年条約第7号）」に分かれている。このA規約の第9条は「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定し、第2条第2項が「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。」と規定していることから、障害福祉年金についての国籍要件がこの条約に抵触するかどうかが問題となる。

この問題について本判決は、「同規約は、後記のとおり、その内容がそのまま国内法と同様に適用せしめられる種類の条約ではなくして、その内容を実施するためには立法手続を要する種類の条約であって、直接裁判規範とはなり得ないものであり、直ちに法の効力に影響を与えるものではないから、法に従ってなされた本件処分を違法ならしめるものではな」と判示している。

条約にはその内容がそのまま国内法と同様に通用せしめられるいわゆる self-executing な条約と、国内的にその内容を実施するには立法手続を要するいわゆる non-self-executing な条約がある（小林直樹、前掲書、533頁）。本判決は後者と解した¹¹⁾が、その根拠を同条約の第2条第1項の「この規約の締約国は、立法措置その他すべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いる」に求めている。またこの規定が、この条約において認められる権利に関し漸進的に達成すれば足りることを明らかにし、即時に内外人平等待遇を実現しなくても同条約違反にはならないことを本判決は判示している。

（2）在日韓国人の法的地位協定

Xは帰化前は韓国籍にあったが、日本と韓国との間には「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」（昭和40年条約第28号）が締結されている。

その第4条において、日本に永住を許可されている大韓民国国民に対する生活保護および国民健康保険について、妥当な考慮を払うものとするものが規定されているが、国民年金については規定されていない。したがって、障害福祉年金を大韓民国国民に支給しないこととしても、本条約に違反するものではない。

(3) ILO 102号条約

「社会保障の最低基準に関する条約」(第102号)(昭和51年条約第4号)の第12部第68条1は、「外国人居住者は、自国民居住者と同一の権利を有する。」と規定している。ただし、同項ただし書は「専ら又は主として公の資金を財源とする給付又は給付の部分及び過渡的な制度については、外国人……に関する特別な規則を国内の法令で定めることができる。」と規定している。また、わが国は部門別批准を認めている同条約第2条(b)に基づき、第3部(傷病給付)、第4部(失業給付)、第5部(老齢給付)および第6部(業務災害給付)しか批准しておらず、第9部(廃疾給付)は批准していない。したがって、障害福祉年金を外国人に支給しないこととしても、同条約違反の問題は生じないと考えられる。

なお、本判決はわが国が同条約の第12部(外国人居住者に対する均等待遇)を批准していない旨述べているが、これは誤りである。同条約第2条は、同条約の第2部から第10部までの三部門を選択することはできると規定してはいるが、第12部門は必ず履行しなければならないとされているからである¹²⁾。

(4) 難民条約

注4)で引用したように、難民条約は社会保障に関して日本国民と同様な待遇を難民に与えることを規定している。しかし、同条約が規定する保護は同条約に定める難民に限られ、しかも社会保障については第24条1(b)(ii)で、公の資金から全額支給される給付の全部または一部については特別の措置をとることが認められている。したがって、障害福祉年金を難民でないXに支給しないこととしても、同条約に違反することはないと解される。

(注)

1) 廃疾認定日や廃疾という用語は、「障害に関する用語の整理に関する法律」(昭和57年法律第66号)により、昭和57年10月1日から障害認定日や障害という用語に改められた。しかし、本件訴訟はこの法律による改正前の国民年金法をめぐる争いなので、本稿では改正前の用語を用いた。

2) 国民年金法第101条は、給付に関する処分に関し、社会保険審査官に対する審査請求および社会保険審査会に対する再審査請求ができる旨を規定し、同法第101条の2はその処分の取消しの訴えに関し社会保険審査会による裁決前置主義を規定している。

3) ただし、アメリカ人については「日本国とアメリカ合衆国との間の友好通商航海条約及び関係文書」(昭和28年条約第27号)により内国民待遇が与えられ、国民年金についても加入できた。同条約第3条第2項はつぎのように規定している。

「本条1に規定する権利及び特権の外、いずれの一方の締約国の国民も、他方の締約国の領域内において、(a)老齢、失業、疾病若しくは身体障害による賃金若しくは所得の喪失又は(b)父、夫その他自己を扶養する者の死亡による経済的扶助の喪失に対し経済上の需要を個別的に審査しないで給付を行う強制的な社会保障制度を定める法令の適用について、内国民待遇を与えられる。」

なお、アメリカ人の適用については、つぎのような内容の通知が出されている。

(1) 日本国に居住するアメリカ人の適用については、自主的に資格取得届を提出してきたものを受理する程度にとどめられたい(昭和35年9月12日年国発第38号)。

(2) アメリカ人の適用については、駐留米軍の適用はせず、米人教師、牧師等に対する適用についてのみ考慮するべきものである(昭和35年9月21日年国発第48号)。

(3) 第57条第1項の規定により法第56条第1項各号の要件に該当するものとみなされることにより支給される障害福祉年金および法第80条から法第82条までの規定により支給される福祉年金は、被保険者資格とは無関係に行われる給付であるから、これについては、アメリカ合衆国の国民は、内国民待遇を与えられない(昭和34年7月19日年発第91号)。

4) 「難民の地位に関する条約」(昭和56年条約第21号)および「難民の地位に関する議定書」(昭和57年条約第1号)をいう。前者の第24条1は「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、次の事項に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える。」と規定し、「次の事項」として「社会保障(業務災害、職業病、母性、疾病、廃疾、老齢、死亡、失業、家族的責任その他国内法令により社会保障制度の対象とされている給付事由に関する法規)」が掲げられている。

- 5) わが国社会保障制度の外国人適用の問題や整備法による国籍要件の撤廃の問題については、拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 4, Spring 1983, 河野正輝「外国人と社会保障——難民条約関係整備法の意義と問題点——」『ジュリスト』No. 781, 1983年1月1日号などを参照。
- 6) 整備法附則第5項はつぎのように規定している。
「この法律による改正前の国民年金法による福祉年金が支給されず、又は当該福祉年金の受給権が消滅する事由であって、施行日前に生じたものに基づく同法による福祉年金の不支給又は失権については、なお従前の例による。」
- 7) 「われらは平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において名譽ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」
- 8) 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、昭和56年8月31日、第2版（全訂版）第5刷、192頁。
- 9) 堀木訴訟および憲法第25条の法的性格に関する筆者の見解については、拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 2, Autumn 1982, 参照。
- 10) ただし、金訴訟控訴審判決は、原告、控訴人が長年保険料を納めていたことなどを理由として、信義衡平の原則により控訴人勝訴の判決を下した。なお、金訴訟第1審判決および豊田訴訟第1審判決については、拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 4, Spring 1983, および小林武による評釈『判例評論291号』50, 『判例時報1070号』昭和58年5月1日号参照。金訴訟控訴審判決については、

拙稿「社会保障法判例」『季刊社会保障研究』Vol. 19, No. 4, Spring 1984, および荒木誠之「国籍と年金受給権——金訴訟控訴審判決の意義——」『ジュリスト』No. 804, 昭和58年12月15日号参照。

- 11) これに反し、小林直樹の前提書531頁や芹田健太郎（編訳）「国際人権規約草案註解」昭和56年のしがきは、国際人権規約が自動執行的性格をもつ限り、その規定と抵触する国内法規定は、憲法律でさえとその効力を失うこととなると述べている。
- 12) なお、第5部（老齢給付）をわが国は批准したが、当時国民年金法には国籍要件が設けられていた。しかし、わが国がILO 102号条約を批准することにあたって考慮されたのは、健康保険法、雇用保険法、厚生年金保険法および労働者災害補償保険法の四法であり、これらはいずれも外国人居住者についても日本人と均等に待遇しており、特段の問題はないと解されていた。

参考文献

本件訴訟の第1審判決について触れているものとして、つぎの文献がある。

- 〔1〕 松永 努「原告の敗訴に終わった『塩見年金訴訟』だが——『国』と『年金』論議の引き金に」『厚生福祉』昭和55年11月8日。
- 〔2〕 小川政亮「社会保障と国籍」『法律時報』53巻7号、昭和56年6月。
- 〔3〕 浦部法穂による本件第1審判決の評釈『判例評論270号』76, 『判例時報1004号』昭和56年8月1日。
- 〔4〕 阪本昌成・横藤田誠「憲法」『法律時報』54巻1号、昭和57年1月。

（ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長）

社会保障研究所研究叢書の刊行予定

昭和58年度～昭和59年度の研究課題「医療システムの有効性と効率性に関する研究」の研究成果が、研究叢書16『医療システム論』として昭和60年9月に、また昭和60年度～64年度の研究課題「21世紀の社会保障に関する研究」昭和60年度研究成果が、研究叢書 No. 17『社会保障研究の課題』として昭和60年度末に刊行を予定いたしております。

社会保障研究所

江見康一著『社会保障の構造分析』

岩波書店 昭和59年3月 244 xiii ページ

今 泉 佳 久

I. 著者は昭和59年3月まで一橋大学に、それ以降は帝京大学に所属し、公共経済、サービス経済などの分野で幅の広い活躍を示してきた。著者が邦語で社会保障の全体を分析した書物は本書がはじめてである。

II. 本書の概要を紹介するのに先立ち、目次によって全体の構成を見る。

第1章 社会保障分析の新しい視角(20ページ)

第2章 社会保障の経済効果(30ページ)

第3章 社会保障費の長期動向の分析(29ページ)

第4章 医療保障の長期動向と保険構造(52ページ)

第5章 高齢化社会と経済負担(41ページ)

第6章 社会保障と地方財政(20ページ)

第7章 社会保障費の国際比較(32ページ)

社会保障をさまざまな視点から捉え、その全体像を描き出すことによって、「転換期」にある社会保障の新しい方向を見きわめようとするのが本書の目的と思われる。ただし、第4章の比重が大きいこと、他の各章においても医療に関する分析が行われることから、全体として医療の分野に重点がおかれる。以下、内容を紹介するが、煩雑をさけるため引用箇所を明示しない。

(1) 第1章。社会保障とは、人間のライフサイクル途上で遭遇する各種の生活不安によってこうむると危惧される経済的打撃を除去ないし軽減する手立て、すなわち経済保障と、公衆衛生および社会福祉であるという昭和25年の社会保障制度審議会の勧告にもとづく定義が示される。ところで歴史的には、経済発展ないし経済成長とともに、

社会保障が発展拡充されてきたことは、医療保障の長期的動向をみることによっても知られる。すなわち、社会・経済の構造変化に対応して、社会保障も変化してきたわけである。そこで、わが国での社会保障をめぐる最近の情勢のなかで改めて、社会保障の概念やあり方を問い直さねばならない。そのような社会保障の転換を促す諸要因として、①産業構造の高度化、②生活様式の都市化、③人口構造の高齢化・核家族化、④技術進歩の影響、をあげ、さらに、低成長経済への移行にもふれる。どのように社会保障の転換がなされるべきか、その方向が問われるわけであるが、一口に言って「社会保障の総合化」である。その内容は、まず(1)制度間の財政調整である。これはとくに社会保険について、その時々が必要に迫られて歴史的に成長してきた個々の制度の間で、収入力や給付水準の格差が存在し、ひいては社会保険の効率化を妨げていると考えられるので、それを是正し制度間の公平さを高め、資源利用の効率化を図るものである。ついで、(2)保障種別の連携と財源の対応である。社会保障はその対象となる事態だけではなく、その前段階と後段階を包括的に把握することが必要である。医療でいえば、予防・治療・社会復帰(リハビリテーション)ということになるが、それらを一貫した形で連携させることによって、保障の総合的効果が高まり、資源利用が効率的になる。また、社会保障の財源には一般税としての租税と目的税の性格をもつ社会保険料とがある。これら財源の経済機能の差と異なる外部性をもつ個々の社会保障サービスを組み合わせることも考えられる。さらに、行政的には社会

保障は保障種別ごとにタテ割の系統で管理されている。種別間の連携を密にすることは、とりもなおさず、行政官庁・部局間での連携を密にすることにほかならない。それは、資源の効率的配分、負担の公平につながる。最後に、(3)社会保障費の効率化があげられる。社会保障は、本来、ナショナル・ミニマムを保障するものであるとすれば、個々の社会保障制度をナショナル・ミニマム保障にそろえることが望ましい。そこでは各制度の給付水準のみならず対象範囲も含めて再検討されることになり、それを通じて社会保障費の効率化が図られることになる。

(2) 第2章。社会保障の本来的福祉機能は、それに付随する経済的波及効果としての所得再分配と資源配分機能との関連のなかで理解されねばならない。問題は、「豊かな社会」へ接近するにつれて、社会保障の基本機能(福祉機能)に随伴する経済効果(再分配と資源配分)がどのように変容するか、ということである。一般的には、貧しい社会から豊かな社会への発展につれ、社会保障によってまかなわれるべき最低必要水準(ナショナル・ミニマム)は、一定ではなく、時間とともにわずかながら上昇していくと考えられる。一方、所得水準の関数である現実の給付水準は、ミニマムよりも低い水準から出発するが、より急速に上昇していく。すなわち、ある所得水準 Y_e で社会保障制度がナショナル・ミニマムをちょうどまかなえるが、 Y_e 以下の水準ではミニマムをまかなえず、 Y_e 以上ではミニマムを超えた付加的部分も給付されることになる。したがって、 Y_e 以下の所得水準では社会保障の実際水準を必要水準に引き上げることが推進され、効率よりも公平、つまり再分配機能が重視される。 Y_e を超えると、資源配分上の制約が強まるので効率が重視される。日本については、総合的に判断して、昭和48年の改正で実際水準が必要水準に追いつき、現在では、総じて効率的視点が考慮される段階に達したものと考えられる。各保障種別について、相互に比較しながら、それぞれに期待される所得再分配機能を理論的に検討したうえで、「所得再分配調査報告」を用いて、昭和37, 42, 47, 49, 52,

55の各年度について税制を含めた再分配効果が詳細に実証分析される。とくに昭和52年度については、世帯主の業態、世帯類型、世帯構造、世帯主年齢、世帯人員、地域ブロックの各カテゴリー別の計測がなされる。垂直的再分配効果については、以下のように要約される。

1) 社会保障の所得再分配効果は、観察期間中漸増傾向を示している。途中第1次石油ショックの影響とみられる一時的後退があるが、(税制を含めた)公的分配などの数値でみるように、その影響は軽微である。

2) 再分配効果は、拠出側も受給側も、再分配項目を総合的に含めた方がより大きく現われる。

なお、当初所得分布の平等化が一定の段階に達したのちに、さらに再分配効果を強めることが望ましいかどうかは、別の基準によって判断することが必要であろうことが指摘される。

(3) 第3章。日本の社会保障は、すでに先進国のレベルに到達したといわれるが、その本格的な展開は、第2次大戦後のことに属する。しかし、明治以降の日本経済の発展過程において、今日の社会保障の先駆的形態である社会的支出が、貧困の克服と人的資本の維持に対して下支えの機能を果たしたであろうと考えられる。まず中央財政について、1868年以降1980年までの国家財政に現われた社会保障関係費を、現在社会保障制度審議会が採っている分類基準で類別化し、整理すると、観察期間はおよそ五つの段階に区別できることがわかる。すなわち、Ⅰ：維新から明治憲法下の近代国家成立まで(1868—1890)、Ⅱ：日清、日露戦争を含み、第1次大戦末まで(1891—1920)、Ⅲ：両大戦間(1921—1942)、Ⅳ：第2次大戦後の復興から高度成長期(1947—1970)、Ⅴ：低成長下における社会保障の再編成期(1971—)である。これらのうち、Ⅲ期からⅣ期への転換は戦前と戦後を分かちもので、大まかには戦前に社会保障関係費の圧倒的部分を占めていた「恩給費等」の構成比が戦後大幅に低下し、「狭義の社会保障」が中心になった点が見出される。地方財政については、資料の制約から、1879年以降1980年までについて、普通会計支出とそのうちの社会労働施設費とによ

って推移を概観すると、国家財政でみた段階とは若干のずれもあるが、ほぼ同様に五つの発展段階を認めることができる。とりわけ、第1次大戦期を境として地方財政における社会保障支出の比重が高まるが、それは、第1次大戦に伴う社会経済構造の激変に対して地方財政が当該支出を増加せざるをえなかったためとみられる。さらに、国民所得ベースでの振替支出、政府支出の系列をGNPと比較し、また、社会保障関係費に教育文化費を加えた「社会支出」の長期動向を考察することによって、主として戦前における経済成長と社会保障との関連が分析される。最後に第2次大戦後の期間だけについて、国家財政における社会保障費の推移、社会保障費の種別構成比の推移、社会保障の動向、および国民経済計算からみた社会保障給付費の推移が詳細に検討されるが、それらに先立って、社会保障費の範囲と区分について、財政ベース、制度審ベース（ほぼILOベースに同じ）、国民所得ベースの三者の関連が対比される。

（4）第4章。医療の需要・供給は医療保障機構と医療（供給）圏とによって媒介される。医療需要をもたらす基本変数は人口であり、医療供給は医師数、病院数などによって示されるマンパワーと施設とがその内容である。人口の長期動向については、多産多死から多産少死そして少産少死へ移行してきたこと、乳児死亡率の低下が「少死」をもたらすのに寄与したことなどが指摘される。その人口から発生する疾病構造は戦前・戦後で、伝染病・結核など細菌感染によるものから脳血管疾患など成人型へ移行したといえよう。この変化をもたらしたのは、①老年層の増加など人口・生物学的要因、②産業構造や労働衛生環境の変化、都市化の進展に伴う生活環境や生活様式の変化が健康にもたらす需要側の要因、③医薬衛生の進歩・普及といった供給側の要因、④制度の充実と個人所得水準の上昇に関連した医療保障と費用負担面の要因の4点である。②に関連して、疾病と社会経済の発展との関係については、統計的観察だけではなく、歴史的考察が要求されることが強調される。③については、明治前期における公衆衛生活動や衛生関連社会資本の造成とともに、伝染

病に対する集团的対応から一般疾病に対する個別的対応へと、医療供給体制がマンパワーの育成と施設の整備の面から徐々に確立されてきたこと、④については患者数、医療保険加入者数、その加入者に見合う医療給付額、著者の推計による国民医療費の長期系列から、「国民皆保険」体制の発足により国民の医療機関への *accessability* がふえたとみられ、医療費負担構造の長期的変化のなかに、医療保険を中心とする医療保障の拡充と進展があったことなどが指摘される。最後に、医療保険制度の発展の系譜と、医療保険の制度間格差について論じられ、制度別保険財政の収支を規定する要因として、加入者の賃金水準、加入者の属する産業ないし企業の成長力、産業構造、加入者の年齢構成が指摘される。補論において、I 国民医療費の将来の動向、II 医療費の国際比較が述べられる。

（5）第5章。高齢化社会の問題の発端は、人口構造の老齢化によって、人口の扶養・被扶養関係を厳しくすることである。人数タームでは、生産年齢人口が自ら養うと同時に年少・老年人口を扶養するその負担が増大することである。これに関して社会保障においては、年少人口ではなく、老年人口の扶養こそが問題だという意見がある。さらに、真の扶養・被扶養関係を表わすには、各人口に1人当たり平均額を乗じた金額タームで、総給付額と総拠出額とを比較すべきである。つまり、経済循環を考慮した扶養・被扶養関係を考えねばならない。このとき、個人貯蓄と租税、政府移転支出と公共投資のそれぞれの間に競合関係があり、移転支出の増大による高福祉には、租税の増大による高負担が伴わざるをえない。人口の老齢化をもたらす要因は平均寿命の伸長と出生率の低下である。出生率の低下は、①子供関連有効需要、②母親の就業機会、③新規労働力の面で影響をもつが、さらに、④老親扶養については、マクロ的な扶養力のみならず、寝たきり老人などに対する介護サービスのためのマンパワーを低下させる。出生率低下の原因は、①経済的要因、②社会的要因、③社会保障の充実、④女性の地位の向上と家庭に対する価値観の変化、⑤出生制限技術の自由化が

あげられる。出生率の今後の傾向はそれら諸要因をそれぞれの程度の比重でみるかによる。人口の老齢化によって老人医療費の増大が予想されるが、これに、(1)保健と医療の統合、(2)保険者の共同拠出による財政調整、(3)受益者負担の導入によって対応しようとするのが老人保健法である。医療のみならず、雇用、年金、福祉の各保障を老年期の各段階のニーズに適合させるよう、保障体系の総合化をはかる必要がある。さらに、老年期のみならず、生涯にわたって総合的に社会保障を捉えることが必要である。そのようなライフサイクル的視点は、社会保障費用の効率化と結びついている。人口の将来推計によれば、21世紀の社会は子供よりも老人が多い高齢社会である。これに対応した福祉社会のイメージは、経済の活力を失わないように公私の資源配分をするべきなので、“中福祉・適正負担・高自由”と表現できることが期待される。

(6) 第6章。人口の年齢別構成は府県によって異なり、山陰、四国、南九州は老年化が進み、首都圏南部、大阪など近畿圏などではそれが低い。前者は農業県、後者は大都市工業県で、農・工(商)間の生産性格差が両者間の1人当り所得水準、ひいては担税力の差に反映している。地方団体間の財政力格差は財政機構を通じた地域間所得再分配機能によって平準化される。府県ごとに、国税、地方負担金、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金の出入を計算すると、財政力の弱い受取超過県は東北、山陰、四国、九州に集中し、富裕な支払超過県は首都圏、近畿圏、中部圏などの大都市および新興都市県で、後者から前者への再分配が行われている。再分配係数の推移から、両者の財政力格差は縮小したとみられる。一国全体の社会保障関係総費用をまかなう財源のうち、国庫負担は一般会計における社会保障関係費と恩給および保険特別会計に、地方負担は普通会計における民生費等と普通会計から国民健康保険事業への繰入れ部分にそれぞれ対応する。国の一般会計の社会福祉費における老人福祉費の比重は昭和48年1月の「老人医療費の無料化」とともに、2倍強となる。地方財政の民生費に占める老人福祉費の比率は国

の予算におけると同様の動きを示す。昭和54年度について地方団体別に民生費に占める老人福祉費の比率を比較すると、市町村について、人口規模の小さい団体ほどその比率が高いが、それは老年人口比率の格差によるといえる。国民健康保険は総人口の約4割をカバーし、加入率は農業県で高く、工業県で低い。各府県の国保加入率、第1次産業就業者比率、65歳以上老年人口比率、1人当り県民所得水準の間の相関をみると、老年人口比率の高い県ほど1人当り所得水準は低く、その県の第1次産業就業者比率は高く、農業県は国保加入率が高い、ということになる。国保の財政収支の特色は、事業主負担がないことから、国庫支出金が収入の約6割を占めることがまず指摘される。各保険者ごとに1人当りの保険税、療養費、老人医療費を比較するときわめて大きな格差がある。そのことからして、広域的な範囲での財政調整、あるいは上部団体での再保険など、制度安定化のための改正が必要とみられる。

(7) 第7章。ILOの「社会保障の費用」(1981年版)によって国際比較を行う。まず、社会保障給付費の対国民所得比(B/Y)は老年人口比率によって基本的に影響される。 B/Y を1人当り所得水準(Y/N)と比較すると、大まかには Y/N の上昇につれて B/Y が上昇するとみえ、三つの経路を想定できる。(a)ヨーロッパ大陸型(むしろ中欧型)、(b)英連邦型、そして(c)イスラエル、日本、アメリカを結ぶものである。(a)、(b)はいわば「福祉先進国型」、(c)は民間部門を重視した社会保障型といえる。社会保障給付を構成する六つの制度のうち社会保険の総社会保障支出に占める比率は、 Y/N が発展途上国から先進国に向かって上昇していくにつれ、大きくなっていく。これに対し、公衆保健サービス、公的扶助費、公務員恩給等は、途上国の段階においては大きな比重を占めているが、経済成長につれてその比重を低めていく。その社会保険においては、医療から年金へと比重が移っていく関係が認められる。ただし、選択した制度によって、あてはまらない場合もある。社会保障収入の財源構成比から社会保険型、国公費型をあげると、前者はヨー

ロッパ大陸型とよばれる中欧諸国および南欧諸国、後者は北欧型のうちデンマーク、イギリスを除く英連邦型諸国が含まれる。両者の中間にスウェーデン、イギリスなどが入る。社会保険料における被保険者と事業主の負担割合は、スイス、オーストラリアの2国を除いていずれの国も事業主負担が社会保険料の50%を超えている。とくに北欧、社会主義圏ではその割合が高い。最後に補論において、社会保障の国際比較研究において注意すべき点が述べられる。

Ⅲ. やや細部にわたるきらいがあるが、コメントを述べ、書評に代える。

第1章では問題提起がなされる。社会保障が構造的転換を要請される原因として4点の社会経済的变化を著者はあげる。それらは、その程度がすでにかんがりの高さに達しているもの（たとえば産業構造の高度化）、今後急速な進展が見込まれるもの（人口構造の高齢化）に分けられよう。後者については、今後、社会保障が適切な変化をしてそれに対応していかなければならないことは明らかである。前者については現在の各制度が未だそれに適応していないということなのであろうか？

第3章で著者は、戦後の一般会計に占める社会保障費の構成比が「昭和20年代、30年代、40年代、50年代ときれいに区切りをつけて段階的に上昇してきたこと」（66ページ）を指摘する。その理由として著者は、昭和48～50年の急上昇は制度改正に伴う大幅給付改善のためであるが、それ以外の各年代の変り目の年度、昭和29～30年、39～40年はいずれも不況年であったことから、不況によって社会保障の必要性が増し、制度的拡充が行われ、不況期が過ぎてもそのままに維持され、好況になっても減らないというプロセスで構成比を段階的に高めてきたとなし、これを「社会保障費の一般会計に対する転位効果」（66ページ）とする。著者の主張するように、「転位効果」があるとすれば、不況期には社会保障費の伸び率が大きく、好況期には小さくなるはずである。表3-6（67ページ）で社会保障費の対前年増加率が前後の年度と比べて大きい年度をとると、①20年代初め、②28～29年、

③36年あるいは34～38年、④40年、⑤47～50年をあげることができる。これらのうち①は戦後インフレのためと考えられるので除外すると、②軍人恩給の支給復活および社会保険の改正、③国民皆年金、皆保険、⑤福祉元年のように、④を除いて、いずれも制度改正（拡充）と関連が深いと考えられる。しかもこれらの時期はいずれも好況期の終わり頃に当たる。これらのことは、少なくとも不況ではなく、好況ないし経済成長によって社会保障制度の拡充、したがって福祉の充実が可能になることを示しているのではないだろうか。

第4章は著者が最も得意とする分野で、正に独壇場の感がある。第2章において、日本の社会保障制度はすでに効率にも配慮すべき段階に達したことが論じられた。それと関連して、著者は現在の医療保険制度を効率の視点からはどのように評価されるのだろうか。とくに保険給付の決定方式について、アロウの最適保険の理論との関連では、いかなる御意見をおもちだろうか。

第5章の中心課題である人口老齢化の経済問題は、老年人口の消費需要と生産年齢人口の供給力のバランスにある。老年人口の消費需要を一定とすれば、生産年齢人口の供給力、いいかえれば、国民経済の生産水準に議論の焦点が移ることになる。生産が資本と労働によって行われると単純化すれば、貯蓄と老年人口をも含めた労働供給とが、その経済問題を解く重要な要素になる。したがって、それらと社会保障との関連についての分析を強化する必要があると思われる。

第7章の国際比較において、著者は、社会保障給付費に占める社会保険の疾病・出産の比率と公衆保健サービスの比率とを両軸にとった図7-7で右下りで原点に凸な曲線群をあてはめている。この図に関して、経済発展につれて、①他の保障需要が発生するので原点に近い曲線へシフトすること、②しかも公衆保健重点型から医療保険重点型へ移行することを想定している。ここであてはめられた曲線は無差別曲線を連想させ、医療保険と公費による公衆保健サービスとが代替関係にあるかのような印象を与えるが、はたしてこの曲線の意味は何であろうか。②については、たとえば医

療保険と比較した公衆保健サービスの限界便益の低下ないしは限界費用の上昇が経済発展とともに生じることを背後に想定しているのであろうか。

本書において、著者は、豊富な統計資料を駆使した多角的な分析によって、日本の社会保障の全体像を歴史的国際的に位置づけることに成功し、

さらに将来の方向づけにまで踏みこんでいる。他に類を見ない、この分野第一級の業績といえるのではないかと思う。まさに、著者の多年にわたる社会保障研究の金字塔であるが、さらに新たな金字塔を建てられるよう期待するものである。

(いまいずみ・よしひさ 北海道大学経済学部助教授)

社会保障研究所研究叢書

No. 14 『経済社会の変動と社会保障』(1984年8月刊) 目次

- 序 章 人口変動と社会保障 (安川正彬 慶応義塾大学教授)
- 第1章 経済の変動と社会保障 (宮崎 勇 大和証券経済研究所理事長)
- 第2章 財政と社会保障 (野口悠紀雄 一橋大学教授)
- 第3章 生存環境の変化と社会保障 (江見康一 帝京大学教授)
- 第4章 高齢化と雇用問題 (島田晴雄 慶応義塾大学教授)
- 第5章 高齢者の就業・生活と社会保障 (西川俊作 慶応義塾大学教授)
- 第6章 経営効率促進と社会保障 (庭田範秋 慶応義塾大学教授)
- 第7章 産業化、社会の構造変化、福祉国家 (富永健一 東京大学教授)
- 第8章 家族の変化と社会保障 (森岡清美 成城大学教授)
- 第9章 世代間の協力関係と社会保障 (青井和夫 津田塾大学教授)
- 第10章 地域社会の変動と社会保障 (松原治郎 東京大学教授)
- 第11章 政治の変動と社会保障 (西尾 勝 東京大学教授)

No. 15 『福祉政策の基本問題』(1985年1月刊) 目次

- 第1章 労働経済から社会政策へ (武川正吾 社会保障研究所研究員)
 - 第2章 社会福祉への社会学的接近 (平岡公一 社会保障研究所研究員)
 - 第3章 産業化と福祉国家 (下平好博 社会保障研究所研究員)
 - 第4章 福祉政策の調整問題 (都村敦子 社会保障研究所研究部長)
 - 第5章 所得保障の基本問題 (平石長久 岐阜経済大学教授)
 - 第6章 所得保障費の増大要因と効果 (城戸喜子 社会保障研究所主任研究員)
 - 第7章 公的年金と所得の再分配 (木村陽子 社会保障研究所研究員)
 - 第8章 低所得世帯と生活保護 (曾原利満 社会保障研究所主任研究員)
 - 第9章 私的扶養と公的扶養 (堀 勝洋 社会保障研究所調査部長)
 - 第10章 福祉政策と家族 (宇野正道 社会保障研究所研究員)
 - 第11章 社会保障と個人消費 (三上英美子 社会保障研究所研究員)
 - 第12章 福祉社会と女性 (栃本一三郎 社会保障研究所研究員)
 - 第13章 住宅と社会保障 (大本圭野 社会保障研究所主任研究員)
-

昭和60年度研究プロジェクトについて

社会保障研究所

研究課題Ⅰ 社会保障発展パターンの国際比較研究（昭和59年度より継続）

（研究目的）

近年欧米諸国において研究の進展が著しい産業社会論のアプローチによる社会保障発展パターンの社会学的国際比較研究の成果を紹介、整理し、その成果を援用しながらわが国およびアジア諸国における社会保障発展パターンの特質を検討し、わが国およびアジア諸国の社会的条件に適した社会保障発展の方向性の究明に資することとする。

（研究項目）

1. 産業化と社会保障発展の関連の理論的および実証的研究
2. 脱工業化社会への移行が社会保障に与える影響についての分析
3. 産業化の日本の特質と社会保障発展パターンの関連性の分析
4. アジア諸国における産業化と社会保障の発展に関する実証的分析
5. 以上の研究のためのデータ・ベースの整備

（研究会の構成員）

- | | |
|----|---|
| 主査 | 富永健一（東京大学教授・専門委員） |
| 幹事 | 武川正吾（社会保障研究所研究員）
下平好博（社会保障研究所研究員） |
| 委員 | 馬場啓之助（一橋大学名誉教授）
平石長久（岐阜経済大学教授）
高橋紘士（法政大学教授）
三重野卓（防衛大学校助教授）
栃本一三郎（社会保障研究所研究員）
李 仁之（東京大学大学院）
平岡公一（明治学院大学助手） |

（研究計画）

1. 2ヵ年計画とする。
2. 主として次の事項について研究を行う。

（1）西欧諸国における産業社会論アプローチによる社会保障発展パターンの社会学的国際比較研究の動向を把握、整理し、産業化（近代化）と社会保障発展の関連性について、また、脱工業化社会への移行が社会保障に与える影響についての理論的検討および計量的分析を行う。

（2）上記の研究と産業化（近代化）の日本の特質に関する研究をふまえて、わが国の社会保障発展パターンの特質を西欧諸国との比較において明らかにする。

（3）アジア諸国の社会保障の発展について事例研究および発展水準の比較分析を行う。

（4）以上の研究の基礎となるデータの収集とデータ・ファイルの作成を行う。

このうち昭和59年度は、主として（1）～（3）に関する既存の文献の検討・歴史的研究・および（4）の作業を行った。

昭和60年度は、初年度の研究成果をふまえて、（1）～（3）についての理論的検討および計量的分析を行う。

研究課題Ⅱ 高齢者世帯の生活構造の変化と社会保障（昭和59年度より継続）

（研究目的）

高齢化社会の進展と、経済の安定成長のもとでの高齢者生活の多様な展開を、高齢者世帯における生活構造変化という視点から把握し、年金等の社会保障が、そうした変化に対して如何なる意味をもち、役割を果たしているのかを明らかにする。

（研究項目）

1. 高齢者世帯の生活構造変化についての動態分析
2. 高齢者世帯における生活構造と世代間扶養

の形態

3. 世代間扶養の実態と社会保障給付の比重

4. 高齢者の就労と社会保障

(研究会の構成員)

主 査 森岡清美 (成城大学教授・専門委員)

幹 事 宇野正道 (社会保障研究所研究員)

委 員 福武 直 (社会保障研究所所長)

小沼 正 (駒沢大学教授・専門委員)

中鉢正美 (慶応義塾大学教授)

前田正久 (日本体育大学教授)

伊藤秋子 (実践女子大学教授)

小林迪夫 (鹿児島経済大学教授)

岸 功 (大正大学助教授)

岩田正美 (東京都立大学講師)

曾原利満 (社会保障研究所主任研究員)

大本圭野 (社会保障研究所主任研究員)

三上芙美子 (社会保障研究所研究員)

(研究計画)

1. 昭和59年4月から昭和61年3月までの2ヵ年計画とする。

2. 「昭和48年・中高年者生活総合調査(静岡県掛川市)」のパネル調査として「高齢者生活総合調査」を実施し、昭和48年調査対象世帯についてのフォロー・アップを行い、両調査の比較分析による実証研究を試みる。

(1) 高齢者の加齢プロセスにおける居住形態(リビング・アレンジメント)の変化を、比較分析を通じて明らかにし、高齢者の子供との同別居が、如何なる条件のもとで決定されるかを考察する。

(2) 高齢者世帯の生活構造を、中年期におけるそれ(昭和48年調査のデータを利用)と比較し、そのうえで年金・医療・社会福祉サービス等の社会保障給付が、高齢者の生活構造変化にどのような影響を与え、如何なる役割を果たしているかを明らかにする。

(3) 高齢者世帯における生活構造変化が、労働供給に与える影響を分析し、高齢者の就業構造が、高齢者世帯の家計・居住形態・

健康状態等と如何なる関連に置かれ、さらに社会保障給付によってどのように規定されているかを検討する。

研究課題Ⅲ 社会保障費の推計に関する総合的研究(昭和59年度より継続)

(研究目的)

わが国の社会保障制度の総合的な収支表を作成し、現状分析および将来動向把握のための基礎資料として役立てる。

(研究項目)

1. 社会保障費の範囲
2. 社会保障費の推計方法
3. 各国の社会保障の概念および社会保障費の国際比較
4. 社会保障費の将来予測

(研究会の構成員)

主 査 福武 直 (社会保障研究所所長)

幹 事 堀 勝洋 (社会保障研究所調査部長)

曾原利満 (社会保障研究所主任研究員)

委 員 中西明典 (厚生省大臣官房政策課調査室長)

畑 満 (厚生省大臣官房政策課課長補佐)

大橋 正 (厚生省大臣官房政策課調査室調査係長)

徳永芳郎 (経済企画庁経済研究所国民所得部国民支出課長)

兵頭明和 (社会保険庁長官官房総務課数理室数理専門官)

鳩宿 徹 (総理府社会保障制度審議会事務局)

丸山史郎 (総理府社会保障制度審議会事務局)

都村敦子 (社会保障研究所研究部長)

城戸喜子 (社会保障研究所主任研究員)

大本圭野 (社会保障研究所主任研究員)

三上芙美子 (社会保障研究所研究員)

宇野正道 (社会保障研究所研究員)

枋本一三郎 (社会保障研究所研究員)
 武川正吾 (社会保障研究所研究員)
 木村陽子 (社会保障研究所研究員)
 下平好博 (社会保障研究所研究員)
 古瀬 徹 (社会保障研究所研究員)

(研究計画)

1. 昭和59年4月～昭和61年3月の2ヵ年計画
2. 昭和59年度は、主として研究項目の1と2について研究を行った。
3. 昭和60年度は、主として研究項目の3と4について研究する。

研究課題Ⅳ 社会保障と住宅政策との関連に関する理論的・実証的研究 (新規)

(研究目的)

住宅は、社会保障制度と密接な関係にあり、その前提条件の一つである。居住者にとって住宅が不安定であれば社会保障に種々の問題をひき起こす。欧米諸国では、社会保障と住宅政策は相互補完関係のもとに整備されてきた。

本研究は、社会保障と住宅との関連について基礎的研究を学際的に進め、今後の社会保障の前進の方策を考察する。

(研究項目)

1. ソーシャル・ポリシーにおける社会保障と住宅
 - (1) ソーシャル・ポリシーとしての住宅政策
 - (2) 欧米における社会保障と住宅政策
 - (3) わが国における社会保障と住宅政策
2. 所得保障と住宅
 - (1) 年金と住宅
 - (2) 公的扶助と住宅
 - (3) 住宅手当
3. 福祉サービスと住宅
 - (1) ノーマライゼーション理念に基づく住宅政策
 - (2) 老人福祉施設と住宅
 - (3) 身体障害者サービスと住宅
 - (4) 母子福祉サービスと住宅
 - (5) 武蔵野方式による福祉サービス

4. 財政・金融・租税政策と住宅

- (1) 年金積立金と財政投融资 (住宅関係)
- (2) 住宅税制・利子補給
- (3) 住宅に関する所得再分配
- (4) 財源と費用負担

(研究会の構成員)

主 査 丸尾直美 (中央大学教授)
 幹 事 大本圭野 (社会保障研究所主任研究員)
 委 員 山崎 清 (国民生活センター調査研究部長)
 田端光美 (日本女子大学教授)
 早川和男 (神戸大学教授)
 村上雅子 (国際基督教大学教授)
 野村 敏 (日本大学助教授)
 袖井孝子 (お茶の水女子大学助教授)
 都村敦子 (社会保障研究所研究部長)
 堀 勝洋 (社会保障研究所調査部長)
 城戸喜子 (社会保障研究所主任研究員)
 枋本一三郎 (社会保障研究所研究員)
 武川正吾 (社会保障研究所研究員)
 木村陽子 (社会保障研究所研究員)

(研究計画)

1. 昭和60年4月～62年3月の2ヵ年計画とする。
2. 昭和60年度は、次の事項について研究する。
 - (1) 社会保障のニーズの側面から、住宅のあり方を考える。
 - (2) 社会保障の側面から厚生関係住宅資金のあり方を考える。
3. 昭和60年度は、中間の検討状況を取りまとめ、昭和61年度末に最終報告を公表する。

研究課題Ⅴ 21世紀の社会保障に関する研究 (新規)

(研究目的)

10数年後に迫った21世紀の日本社会は、世界に例をみない高齢社会になることが確実に予見されている。その高齢社会においては、社会保障も現在の諸制度を根本的に問い直し、各制度間の体系

的整合性を確立するとともに、給付と負担の均衡がとれた制度に脱皮することを求められる。

社会保障研究所は、昭和57年度以来3ヵ年間にわたって「社会保障の基本問題」に関する研究プロジェクトを進めてきたが、昭和60年度からは、この研究を基礎として、「21世紀の社会保障」を、所内外の研究者の協力のもとに、基幹的研究課題として追究することとする。

（研究項目）

本研究は5年間継続の予定であり、第1年度においては、次の3項目を集中的にとりあげる。

1. 社会保障研究の回顧と展望
2. 社会保障研究の将来的課題
3. 第2年度以降研究すべき重点項目

（研究会の構成員）

主 査 福武 直（社会保障研究所所長）

幹 事 都村敦子（社会保障研究所研究部長）

幹 事 堀 勝洋（社会保障研究所調査部長）

委 員 小山路男（上智大学教授・理事）

荒木誠之（九州大学教授）

江見康一（帝京大学教授・専門委員）

佐藤 進（日本女子大学教授）

地主重美（千葉大学教授・専門委員）

副田義也（筑波大学教授）

藤田 晴（大阪大学教授）

保坂哲哉（金沢大学教授）

丸尾直美（中央大学教授）

三浦文夫（日本社会事業大学教授・専門委員）

（研究計画）

研究会の討議にもとづき、委員全員の研究結果を研究叢書『社会保障研究の課題』として刊行する。

『季刊社会保障研究』への投稿について

- ① 原則として「論文」200字詰原稿用紙80枚程度とする。
 - ② 採否については、編集委員会のレフェリー制により、指名されたレフェリーの意見に基づいて決定する。採用するものに関して投稿者に修正を求めることがある。なお、原稿は返却しない。
 - ③ 原稿は横書きとし、注・図表は別紙に記し、図表の場合は挿入箇所を本文中の右欄外にご指定ください。なお、注は後部に一括して掲載します。
-

社会保障研究所日誌（昭和59.4～昭和60.3）

昭和59.4.1 研究部長に都村敦子（主任研究員）を発令

4.10 研究課題Ⅲ 高齢者世帯の生活構造の変化と社会保障の研究会（第1回）会議の内容「これからの研究のすすめ方について（全体討議）」

4.17 定例役員会（第200回）開催

4.24 研究課題Ⅰ 医療システムの有効性と効率性に関する研究会（第1回）報告内容と報告者「国民経済と医療財政」経済企画庁調査局内国調査第一課専門調査員：妹尾芳彦

4.26 研究課題Ⅱ 社会保障発展パターンの国際比較の研究会（第1回）会議の内容「研究のすすめ方について（討論）」

5. 8 定例役員会（第201回）開催

5.15 課題Ⅲ研究会（第2回）報告内容と報告者「戦後家計調査の流れからみた掛川調査の位置について」東京都立大学講師：岩田正美

5.17 政策研究会（第1回）報告内容と報告者「身体障害者福祉法の改正について」厚生省社会局更生課課長補佐：塩田幸雄

5.21 課題Ⅱ研究会（第2回）報告内容と報告者「国際比較研究の研究動向」法政大学大学院：下平好博

5.22 課題Ⅲ研究会（第3回）会議内容「調査票の検討」

5.24 課題Ⅰ研究会（第2回）報告内容と報告者「医療経済基礎統計について——診療所の経営分析——」帝京大学教授：江見康一

6. 1 参与 伊部英男再任

6. 5 社会保障の基本問題研究会所内会議
同 課題Ⅲ研究会（第4回）会議の内容「調査票の最終検討」

6.12 定例役員会（第202回）開催

6.14 研究課題Ⅳ 社会保障費の推計に関する総合的研究の所内会議

同 課題Ⅱ研究会（第3回）報告内容と報告者「社会保障費の国際比較」参与：馬場啓之助

6.15 課題Ⅲ研究会（第5回）報告内容と報告者「ラ

イフ・コースからみた掛川調査」東京都立大学助教授：石原邦雄

7. 1 新事務所へ移転

7. 9 定例役員会（第203回）および参与会開催（於狗不理）

7.10 課題Ⅴ研究会所内会議

7.16 新事務所の披露会（於研究所）

7.17 課題Ⅴ研究会所内会議

7.24 第23回公開研究報告会開催 テーマ「医療サービスの有効性と効率性」レポートⅠ マクロ経済と医療費：妹尾芳彦（経済企画庁調査局内国調査第一課主査）レポートⅡ 医療費の地域分析：藤井良治（千葉大学助教授）レポートⅢ 1970年代における医療費の国際比較：城戸喜子（社会保障研究所主任研究員）

司会 江見康一（帝京大学教授）

8.27 総務部長伊原正躬の辞職を発令

8.28 総務部長に辻 宏二（厚生省大臣官房人事課課長補佐）を発令

9. 1 調査部長に堀 勝洋（厚生省大臣官房政策課課長補佐）を発令

9.11 定例役員会（第204回）開催

9.20 政策研究会（第2回）報告内容と報告者「雇用保険法の改正について」労働省職業安定局雇用保険課労働事務官：大橋敏夫

9.27 課題Ⅰ研究会（第3回）報告内容と報告者「老人医療の経済分析」千葉大学教授：地主重美
同 課題Ⅳ研究会（第1回）報告内容と報告者「昭和57年度社会保障給付費の調査項目について」

10. 9 定例役員会（第205回）開催

10.11 課題Ⅰ研究会（第4回）報告内容と報告者「医療供給体制の諸問題」生存科学研究所理事：中山昌作

10.18 課題Ⅳ研究会（第2回）報告内容と報告者「社会保障関係総費用の考え方について」総理府社会保障制度審議会事務局調査第一課：梶原泰之，同第二課：青野修一

10.23～26 社会保障研究所基礎講座（第20回）開催（こまばエミナース）

10.27 課題Ⅲ研究会（第6回）報告内容と報告者「“昭和59年・高齢者生活総合調査”（静岡県掛川市）について」日赤武蔵野女子短期大学講師：高橋博子

- 10.29 課題Ⅱ研究会(第4回) 報告内容と報告者「発展途上国の社会保障の動向」岐阜経済大学教授: 平石長久
- 10.30 課題Ⅰ研究会(第4回) 報告内容と報告者「DRGの実施と病院産業の対応」国立公衆衛生院衛生行政学部衛生行政室長: 日野秀逸
11. 8 政策研究会(第3回) 報告内容と報告者「退職者医療制度について」厚生省保険局国民健康保険課課長補佐: 伍藤忠春
- 11.15 課題Ⅰ研究会(第5回) 報告内容と報告者「医療と福祉」白十字ホーム園長・全国老人福祉問題研究会会長: 中川晶輝
- 11.22 課題Ⅰ研究会(第6回) 報告内容と報告者「スウェーデンにおける医療供給体制」厚生省保険局医療課課長補佐: 中村秀一
- 11.27 課題Ⅲ研究会(第7回) 報告内容と報告者「“高齢者生活総合調査”の単純集計結果について」研究員: 三上英美子
- 同 社会保障基本問題研究会(第8回) 主題『福祉政策論の諸問題』報告内容と報告者「社会政策概念の転換——労働経済から社会政策へ——」武川正吾(研究員), 「社会福祉への社会学的接近——“社会福祉の社会学”の対象と方法に関する一試論」平岡公一(研究員), 「産業化と福祉国家——先進国における収斂理論の妥当性をめぐって——」下平好博(研究員)
12. 4 定例合同役員会(第206回) 開催
12. 6 課題Ⅳ研究会(第3回) 報告内容と報告者「国民医療費の推計について」厚生省大臣官房統計情報部管理課: 井上美智子
- 昭和60. 1.11 所長 福武 直, 理事 小山路男, 監事 安川正彬再任
- 1.22 課題Ⅲ研究会(第8回) 報告内容と報告者「昭和59年高齢者生活総合調査」における世帯概況」研究員: 宇野正道
- 同 定例役員会(第207回), 合同委員会開催
- 1.24 政策研究会(第4回) 報告内容と報告者「男女雇用機会均等法(案)について」明治大学教授: 田辺照子
- 同 課題Ⅰ研究会(第7回) 報告内容と報告者「市町村におけるヘルス事業」心身障害者福祉協会理事: 三井速雄, 「高齢者の医療と福祉に関する新しい施設体系のあり方」調査部長: 堀 勝洋
- 1.25 顧問 山田雄三再任
- 1.31 課題Ⅱ研究会(第5回) 報告内容と報告者「中国の社会保障について」日中社会学会幹事: 田辺義明
2. 4 第19回社会保障研究所シンポジウム開催, テーマ『社会保障研究の回顧と展望』レポート: 中央大学教授 丸尾直美(所得保障研究を中心に), 帝京大学教授 江見康一(医療保障研究を中心に), 日本社会事業大学教授 三浦文夫(社会福祉の政策研究を中心に), 大阪大学教授 藤田 晴(社会保障財政論の回顧と展望), 日本女子大学教授 佐藤 進(法的研究の側面を中心として), 司会: 上智大学教授 小山路男
2. 7 課題Ⅳ研究会(第4回) 報告内容と報告者「国民経済計算における社会保障」経済企画庁経済研究所国民支出課長 徳永芳郎, 同専門調査員: 私市光生
- 2.18 定例役員会(第208回) 開催
- 2.21 政策研究会(第5回) 報告内容と報告者「“ハンディキャップ者配慮住宅”の開発と福祉設備リース制度について」通商産業省住宅産業課課長補佐 八幡和郎
- 2.28 課題Ⅱ研究会(第6回) 報告内容と報告者「データ解析の方法について」防衛大学校助教授: 三重野 卓
3. 5 課題Ⅲ研究会(第9回) 報告内容と報告者「掛川両調査データの比較」日赤武蔵野女子短大講師: 高橋博子
- 3.19 定例役員会(第209回) 開催
- 3.20 課題Ⅱ研究会(第7回) 報告内容と報告者「中華民国(台湾)における社会保障制度」慶応義塾大学大学院: 彭火明, 「フローラほか編『欧米における福祉国家の発展』をめぐって(2)」研究員: 平岡公一・武川正吾
- 3.26 課題Ⅲ研究会(第10回) 会議の内容「今後の分析計画について(全体討議)」
- × × ×
- × ×

編集後記

当研究所も皆様がたの御支援のもとに、本年1月で創立20周年を迎えることができました。そして、本年2月の第19回社会保障研究所シンポジウムにおいては、所得保障、医療保障、社会福祉政策、社会保障財政および法律の5部門の研究を中心に社会保障研究の回顧と展望を行ないました。本号には、その報告と討論を掲載しております。

次号には最近あいついで行なわれ、あるいは行なわれようとしています雇用保険制度、医療保障制度、年金制度およびその他の諸制度の改革、再編成に対する評価と今後の課題に関する諸論文を掲載する予定です。第3号は女性と社会保障に関する小特集を行なう予定です。そして第4号は自由論題となっております。なお、当研究所の研究プロジェクトの研究成果として、「高齢者世帯の生活構造の変化と社会保障」と「社会保障発展パターンの国際比較研究」の中間報告を、この順番で、第3号と第4号に掲載する予定です。

さて、当研究所には、研究プロジェクト幹事のほかにこの「季刊社会保障研究」編集幹事をはじめとして「海外社会保障情報」編集幹事、図書委員会幹事、政策研究会幹事、火曜会幹事等のいくつかの役割があり、全研究員で分担しております。この4月に大幅な役割分担の変更がありました。「季刊社会保障研究」編集幹事は全員交替し、新しく曾原、三上、栃本の3人で引き受けることになりました。不慣れではありますが、力を尽くしたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。なお、前幹事の平岡公一研究員が当研究所を退職し、4月から明治学院大学社会学部社会福祉学科に転出しましたことを書き添えておきます。

(曾原)

編集委員長	福 武 直 (社会保障研究所長)		
編集委員	青 井 和 夫 (津田塾大学教授)	都 村 敦 子 (社会保障研究所研究部長)	
	飯 野 靖 四 (慶応義塾大学教授)	保 坂 哲 哉 (金沢大学教授)	
	小 沼 正 (駒沢大学教授)	堀 勝 洋 (社会保障研究所調査部長)	
	小 林 良 二 (東京都立大学助教授)	三 浦 文 夫 (日本社会事業大学教授)	
	小 山 路 男 (上智大学教授)	安 川 正 彬 (慶応義塾大学教授)	
	地 主 重 美 (千葉大学教授)		
編集幹事	曾 原 利 満 (社会保障研究所主任研究員)	三上英美子 (社会保障研究所研究員)	
	栃本一三郎 (社会保障研究所研究員)		

(五十音順)

季刊

社会保障研究 Vol. 21, No. 1, Summer 1985

(通巻 88 号)

昭和60年6月25日発行

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話 (589) 1381

製 作

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番地の1

電話 (811) 8814