

度までは大きな財政負担になろうとも、それはゲインシフトのコストとしてこれを正当化していくことが必要である。

社会保障の理論というのは、そういうものでなければならぬと私は思っている。これは考え方の原則にすぎず、まったく不十分なものであるが、

これ以上のことは今日は申し上げる用意もないし、時間もないので、このへんでやめさせていただく。私は素人にすぎず、これから地主先生のより専門的なコメントがあると思うので、あとはそちらにお譲りしたい。ご清聴ありがとうございました。

コメント

駿河台大学教授 地主重美

社会保障政策は、その性格からして、経済的な側面、社会的な側面および法制的な側面にまたがる広範な学際的な領域だと思う。本日は法学を除く各専門分野の専門学者によるシンポジウムであり、ご報告もまことに明快であり、示唆するところがきわめて大きい。

ご報告主題と内容について、大筋では、同意できるところが多いのですが、コメンテーターの立場上あえて問題点を強調するということになるかもしれないので、あらかじめご了承を賜りたい。

まず最初に武川さんのご報告について。武川さんは社会学的な視点から、「社会保障の体系化」という表題で、その考え方を出されている。

ご承知のように産業化社会、とくに後期産業化社会というのは、基礎的な社会集団が急速に解体するという段階でもある。その最たるものが家族であり、地域社会である。

家族はもともと非常に強固な保険集団であり、保険機能を果たしているが、その家族の形態が変わりその機能も変化した。まず第1に家族の小規模化が進行し、核家族化が進んだ。その結果、家族の保険機能は急速に低下している。

それでは家族が不断に直面する生活上のいろいろなリスクに対してどのようにして対応するかが、深刻な問題になる。家族のもつ強力な保険機能に代わるものは何か。これを補完するものは何か。これには幾つか考えられる。その1つは私的な対

応である。個人的な貯えや保険などがそれである。しかし現在の保険市場は非常に不完全であり、保険リスクに対して十分に対応できるような仕組みになっていない。また個人で貯えるといっても、情報コストがきわめて高価であることや、個人の近視眼的性格からみて個人のリスク対応能力というのは、非常に限られている。とくに、武川さんのご報告のなかにもあったように、たとえばインフレーションのような経済社会の大きな変動について個人の的確な予測や判断に期待していくことはできない。

そういうわけで、私的な対応にはおのずから限界があり、社会保障による広い意味の家族機能の代替ということを強調なさっていたように思う。R. ティトマスが家族機能の低下を産業化の外部不経済としてとらえ、公的介入の必然性を強調した趣旨にも共通しているように思われる。

そこで第1のコメントは、家族から社会保障へという機能の代替をストレートに考えていいかどうかということである。私は家族社会学には不案内ですが、リトワク (E. Litwak) とか、サスマン (M. B. Sussman) などの、拡大家族モデルという考え方を、東大の宮島洋教授の著書で教えられました。そういう親族グループ、ないしは親族のネットワークというものが、完全には解体せずに残存し、機能しているというのである。それがかなりの機能を今後とも相当期間にわたり発揮できる

余力をはたしてもっているのかどうか。もしあるというのであれば、その機能を生かして家族機能を補完していくようなことは考えられないことだろうか。

第2にうかがいたい点は、福祉に対するニード充足機能から見て、家族と、公的サービス供給制度としての官僚組織の間には、その性格上、きわめて大きな違いがあるのではないかということである。したがって家族機能が低下したから官僚主義的な公的組織というのは、非常に難しいし、それに福祉機能の点からみても、かなり問題があるのではないか。いってみれば比較優位という点から考えても、両者はやはり代替というよりは、むしろ補完という関係でいかなければならないのではないかと思うが、その点についてはいかがでしょうか。

だいたい公的制度には、制度の失敗がつきまとう。その点を十二分の配慮をすべきではあるまいか。

以上は武川さんのペーパー全体にかかわる点についてのコメントであるが、次に個別問題についてコメントさせていただきたい。その1つは、社会保障体系のなかで重要な柱になっている社会サービスについてであるが、そのなかに住宅というのがあるけれど、具体的には何を指しているのか、それと政府の住宅政策とどうかかわってくるのかという点である。広範な住宅政策の範疇に入るものを考えておられるのか、家賃補助といった現金給付を問題にしておられるのか。

その2は、わが国で欠けているとしてあげている児童手当、住宅手当、介護サービスについてである。まず児童手当では、各種の類似の公私の給付として家族手当や児童扶養控除などとの関連について2点に留意すべきかと思う。これら公私の給付間の調整の問題と、それぞれの手当の志向する目的の問題である。とくに児童手当の目的が時代とともに変化しており、多子貧困対策という時代からわが国では、児童の健全育成という時代に移っている。児童の健全育成ということが主目的であるならば、児童手当という現金給付の形でなくて、もっと別の形のサービス給付方式をとった

ほうがいいのではないか。しかもそれは単に狭義の社会保障でのサービスだけではなくて、教育なども含めた、総合的なサービスの提供のほうが、児童の健全育成には一層効果的ではないかと思われるが、ご意見を承りたい。

ここで『ベバリッジ報告』のなかで、ベバリッジが児童手当について述べている1点にふれておきたい。1930年代の終わりごろからイギリスの出生率が非常に低下をしたことに懸念をもち、児童手当によって対応できないかということ述べている。児童の健全育成という概念をそこに使っている。そのやり方がうまくいったかどうか、日本でそういう形を導入してうまくいくかどうかかわからないが、これは多子貧困ということとは違った次元の問題として注目したい。

次は住宅手当である。その場合に持ち家の人、借家の人の違いをどうみるのか。住宅をもつかどうかは人々の選択の1つであるが、住宅をもてるかどうかは、負担能力にかかわることである。その場合に住宅手当の給付の判定基準をどこにおくか、ミーンズテストによって選定するのか、それうかがいたい。

これにはまたレントの地域差の問題というのがある。地域差を考慮する方式をとると、ことからは住宅手当にとどまらず各種の現金給付にも拡大していく。年金その他の保険給付においても、これを考慮せざるをえない。政策の実施面で非常に複雑な問題に発展していくと思う。

最後は介護サービスである。これもたいへん遅れていることは事実であり、充足の緊急性については同意見である。ただどういう形で介護サービスの保障を行うかが問題である。

ご報告では介護保険という提案があったけれど、私は介護保険については、やや懐疑的である。これは介護という概念が、保険リスクとみるにはあまりにも曖昧にすぎるからである。どこまでのサービスを介護とみるかが、かなり明細にならない限り保険の対象とすることは困難である。最近読んだイギリス人のエッセイにメイドとクッキングは誰でも欲しいというのがある。ということはこういう介護とまぎらわしいサービスが提供される

ような保険ができると、必ず大々的なモラルハザードが起こるということを示している。介護の内容について、かなりはっきりした基準を打ち立てておかないと、保険としてはなかなか成功をしないのではないか。

次に田近さんのご報告に対するコメントに移りたい。

いま人口高齢化が急速に進み、他方財政状態も急速に悪化している。しかも急速な高齢化のなかで、社会保障の量的質的な充実拡大により、その費用の増大は、不可避である。それをどうするか。財政学者としての田近さんの問題意識はそれである。ご報告では公的年金を中心に問題の所在を指摘し、解決策を提案している。高齢化社会において、公的年金制度の永続性を可能にする必要条件として、制度が自助努力をできるだけ損なわないようにすること、つまり中立性をあげている。できるだけ自助努力へのインセンティブを助長するようにするという考え方が提示されている。これは経済的タームでいうと、できるだけ効率性を損なわないようにするということである。そこで公的年金の労働供給に与える影響、貯蓄に与える影響について述べておられる。

まず最初の年金制度が労働供給に与える影響であるが、一例として在職老齢年金を取り上げている。たとえば在職中に支給される年金には高い減額率という一種のペナルティがつくため、労働のインセンティブを極度に弱め、労働供給への強い負の効果をもつ。これについては減額率を緩和することである程度負効果の是正が可能であろう。逆に負効果を零にするため完全年金を給付することもできようが、そういうやり方は、高齢に伴う所得の喪失をリプレイスするという所得保障としての年金本来の目的とうまくマッチしていかないだろうと思われる。在職老齢年金における年金の減額という措置は、インセンティブ機能と老齢所得機能との妥協の産物としてやむをえない措置ではないかと思われる。

もう1つ労働供給への悪影響の問題として、専業主婦に対する年金支給についていわれていた。この場合は支給されるのは基礎年金だけだが、こ

れが女子被用者本人の労働意欲を極度に低下させるというお話であったが、そういう効果が全くないとはいわないけれども、女性が専業主婦に転じるか、専業主婦に移るかという選択に当たって、はたして専業主婦への基礎年金の存在が決定的な影響をもつかどうかは甚だ疑わしい。職業をとるか専業主婦を選ぶかの決断は、むしろ別のところにあるかと思われる。

もう1つは公的年金の個人貯蓄に対する影響である。これはいろいろ議論のあるところであるが、公的年金が存在するために老後貯蓄が減退し、個人貯蓄の下落になるかどうかについては理論的にも実証的にもクリアカットな結論を出すことはむずかしい。

まず第1に、単純ライフサイクル・モデルのもとでいま公的年金が支給されるとしよう。それまで子供達の世話になった老人が、公的年金を受給して経済的に世話になる必要がなくなれば子供達による経済的な介護負担が減少するかなくなるから、子供達の可処分所得も増加し、貯蓄も増えるに違いない。そう考えてみると、年金が増えた分だけ消費支出が増加してしまえば別だが、理論的には個人貯蓄の減少はないはずであろう。

それから重複世代のモデルのもとでは、公的年金は増大しても他方では子供達への遺産という形の親世代から子供世代の所得移転も増大する。これは各国での実証でも明らかにされている。アメリカでも国民総貯蓄の8割は遺産によるものだという研究調査がある。そういうことを考えると、遺産の増大ということを通して、公的年金による貯蓄減少効果をかなりの程度中和してしまうかもしれない。これはバローの中立命題とも関連するものである。

さきにふれた公的年金制度による労働供給への負の効果の1つとして早期引退効果があげられる。早期引退というのは労働供給にはマイナスであるが、早期引退をする人は、老後期間が長くなれば、ある程度個人の貯蓄も増大しなければならないから、これが個人貯蓄増大の効果をあわせもつかもしれない。

こういう具合に公的年金の貯蓄効果は前提され

るモデルいかんによって結果は一様ではなく、また実証研究の結果においても確定的な結論を引き出すことはむずかしい。諸外国のいろんな調査研究、実証分析の結果でも、どうも不確定だというのが、多数派である。貯蓄決定にはいろんな要因が働いていて、公的年金というのはそのうちの1つであり、また結果もプラス、マイナスの双方に働いている。

次は公平性の問題である。田近さんのご報告では、現行の公的年金制度は、とくに世代間公平性を著しく損なうことが強調されている。

しかしながら、世代間のトランスファーというのは、両面的であり、その一方だけで結論づけることは危険だと思われる。子供から親へのトランスファーと同時に、親から子供へのトランスファーというのも、重要な機能を果たしている。子供達への教育費用が多額なことは、文部省の調査からも明らかである。賦課方式の公的年金制度が現役世代にとって過大な負担になる、という点も注目されなければならないが、教育、養育、結婚等、若年期に高齢世代から現役・若年世代への移転についても適切な評価と配慮をすることが世代間公平性の追求に不可欠ではないかと思われる。

最後に兵藤さんのご報告に対してコメントさせていただきたい。私は正統派社会政策の専門家ではないので、先生に対して適切なコメントをすることはできません。やや見当外れなものになるかもしれないことをお許し願いたい。

先生は福祉国家に移行することによって、にわかには何もかも変わってしまう、社会政策の性格も変わってしまうという考え方に、大変疑問を提示されて、それとは違った立場で、つまり資本主義

国家の共同体的側面を強調された。そして福祉国家への移行というものも、戦争による共同体構成員に対する犠牲の代償として、そういう権利性の承認がなされたというご意見であったと思う。

福祉国家への移行について、そういうところがないとはいわないけれども、たとえばスウェーデンの例でも明らかなように、スウェーデンは戦争に直接参加をしない国であったが、現在世界に誇る福祉国家になっている。そしてあれだけの充実をした福祉を提供し権利性もきわめて高い。戦争というものがひとつの契機になったことは事実だけれども、それが現代福祉国家への転機を画したモメントとみるのはどうであろうか。それよりもむしろ1929年、大恐慌こそが現代福祉国家の酵母になったのではないか。あれが決定的な影響を与え、それによって福祉に対する考え方も変わり、社会政策そのものの質的変容をもたらした、そういうふうに考えているけれども、その点はいかがであるか。

第2に、兵藤さんは社会保障の問題を市場的な側面と非市場的な側面との対立のなかでとらえられているが、われわれ近代経済学を勉強している人間としては、それを外部性の問題というふうに考えることもできるのではないか。外部性の問題というふうに考えると、社会的なベネフィットと、プライベートのベネフィットの間に差が出てくる。あるいはソーシャルコストと、プライベートのコストの間に差が出るということである。

そういったふうに理解をしてみると、近代経済学というずいぶん操作的な経済学の武器を駆使して市場性と非市場性の対立、つまり市場失敗の1つとして解明できないかと思考する。

討 論

司会（宮澤所長） それでは討論に移りたい。順序として、ただいまお二方からコメントをいただ

いたので、お三方にそれぞれお答えをいただき、そのあとフロアからご発言をいただきたい。フロ