

海外社会保障研究

WINTER 2006

No. 157

特集：ベーシック・インカム構想の展開と可能性

特集の趣旨	小沢 修司	2
ヨーロッパにおけるベーシック・インカム構想の展開	菊地 英明	4
イギリスにおける市民年金構想	藤森 克彦	16
修正された「ベーシック・インカム」？ —スウェーデンにおける「フリーイヤー」の試み—	両角 道代	29
南アフリカにおけるベーシック・インカム論	牧野 久美子	38
「所得再分配調査」を用いたBasic Incomeの検討	山本 克也	48

論文

フランスにおける医療保険制度の動向 —近年の改革による一般化の実現—	柴田 洋二郎	60
---------------------------------------	--------	----

研究ノート

人口と家族変容から見えてくる台湾の高齢者問題	金戸 幸子	71
台湾における高齢者福祉の民間化の実態と課題 —企業の参入をめぐって—	荘 秀美	80

動向

国際比較からみた日本の社会支出—OECD SOCX 2006 Editionの更新— 国立社会保障・人口問題研究所 企画部	90
--	----

書評

渋谷博史著『20世紀アメリカ財政史I・II・III』	石光 真	96
----------------------------	------	----

海外社会保障研究

WINTER 2006 No. 157

国立社会保障・人口問題研究所

特集：ベーシック・インカム構想の展開と可能性 趣 旨

すべての個人に無条件で所得を保障しようというベーシック・インカム(以下、BIと記す)構想に大きな関心が集まっている。福祉国家の所得保障が機能不全を起こす中で新たな装いで登場してきた構想だが、近年、ワーキングプア(働く貧困者)概念の「復活」や「格差社会」の深刻化など人間生活の危機的状況の深化に加えて、「持続可能な福祉社会」への関心の高まりなどの中で、BIへの社会的関心は増すばかりである。

こうした中で企画された本誌のBI特集は、きわめてタイムリーかつ各方面からのBIへの関心に応える意欲的な内容となっている。

菊地論文は、BIについて総論的に概説を加え、福祉国家に対するさまざまな批判的見解を簡潔に整理しながら、BIによる真の生産・労働の回復と福祉国家の人間化を説く。筆者のBI理解(「人間の生活と資本主義的な生活原理との矛盾がBIを呼び寄せる」)¹⁾ともあわせて検討いただければ面白い。

山本論文は、わが国でBIを導入した場合の所得再分配効果を試算している。現行の社会保障や税による所得再分配効果よりBI導入による再分配効果ははるかに高く、低所得者対策として有効であることを具体的に数値化して示している。月額4万円以上でなければ効果はないとの指摘も含め、筆者の試算(月額8万円)²⁾に続いて、わが国での実現可能性を検討した経済学的分析として大いに参照してほしい。

藤森論文は、未だ本格的にBIを導入した国はなくその現実化に懸念が表明されることが多い中、最近イギリスで具体的な政策論議が活発に行われている「市民年金」構想を取り上げている。保険料拠出実績にはかわりなく一定期間居住することによって受給資格が無条件に得られる「市民年金」は、明らかにBIの高齢者版であり、その導入をめぐる、市民団体、議会、政府の諮問を受けた年金委員会、そして政府それぞれの対応が具体的に論じられている。

牧野論文は、南アフリカにおけるBI導入をめぐる政策的論議を取り上げている。BIは福祉国家の所得保障が機能不全を起こす中で注目を集めているものだが、福祉国家未成立の「南」の諸国で近年BI論議が盛んとなっているという興味深い問題について論じている。BI論議をリードしてきたBIEN(BIヨーロッパ・ネットワーク)が2年前にBIアース・ネットワーク(略称はBIENのまま)に名称変更(ヨーロッパをアースに)し、代表にブラジルのEduardo SUPLICYが就任したこととあわせて、この南アフリカにおけるBI導入をめぐる政策論議は興味深い。

両角論文は、宮本太郎教授がBIの社会実験バージョンとして紹介し多くの関心を集めたスウェーデンのフリーイヤー実践の実情を紹介しながら、フリーイヤーは果たしてBIなのか、それともスウェーデンの伝統的な社会保障・労働市場政策の原則である「ワークライン」上に位置付くものなのかを論じている。結論は読者が直接確かめていただきたい。

これまで、『海外社会保障研究』誌では規範理論特集やワークフェア特集の一環としてBIが論じられることはあったが、BIを正面から取り上げる今回の特集企画は本誌のみならず学術研究誌として初めての企画である。BIについての社会的関心の広がりに対する、学術的、政策的論議をいっそう深め発展させる役割を果たすことは間違いなからう。きわめて有意義な企画である。

注

- 1) 小沢修司「これからの社会保障とベーシック・インカムの可能性」『経済科学通信』no.112, 2006年12月.
- 2) 小沢修司『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新地平—』高学出版, 2002年.

(小沢修司 京都府立大学教授)

ヨーロッパにおけるベーシック・インカム構想の展開

菊地 英明

■ 要約

ベーシック・インカム(BI)とは、各市民に定期的に無条件で支払われることが保証された所得である。BIはワークフェアとともに、ポスト福祉国家の社会政策の構想として有名であるが、「遊んで暮らすための所得」という印象を与え、経済・財政的な実現可能性も乏しいものと考えられている。本稿は、ヨーロッパを中心に、BI構想がどのような形で展開してきたかを検討するとともに、BIの導入によって労働や福祉国家、公的扶助のあり方をどのように変革しようとするのかを探り、わが国の社会保障改革への含意を明らかにするものである。

■ キーワード

ベーシック・インカム、公的扶助、福祉国家、福祉改革

I はじめに

先進諸国において雇用、家族、環境の揺らぎが認識された1970～80年代以降、今日に至るまで「ポスト福祉国家」の社会政策が模索されている。その中でも特に公的扶助や失業給付の領域では、失業や不安定就労の深刻化を背景に、受給者や財政支出の増加といった問題を抱え、福祉(所得保障)と就労との関係を問い直す形で改革が進められてきた。

その改革構想のひとつとして、ワークフェアが挙げられる。これは、福祉と就労の関係を密接にするアプローチであり、アングロサクソン諸国で主流となった。その中で追求されているのは、「就労能力のある者が一人でも多く働く」社会の実現である。魅力のない仕事を強制する可能性や、対象となる失業者などが直面する困難について考慮する必要はあるものの、人々の公正観には合致しやすいと思われる。

本稿で取り上げるベーシック・インカム(BI、基本所得)構想は、ワークフェアとともに、福祉と就労との関係を問い直すものである。ここでいうBIとは、「各市民に定期的に¹⁾無条件で支払われることが保証された所得である。この場合、無条件とは、労働上の地位、雇用の記録、労働意欲、婚姻上の地位とは関係がないということの意味する」(Fitzpatrick 1999=2005: 44)。

就労の有無を問わず所得を保障するBIは、「遊んで暮らすための所得」という印象を人々に与える。もしそうだとすれば、真面目に働くアリの、遊び暮らすキリギリスが揶揄するような、社会的公正(特に互酬性(reciprocity))の面で問題がある社会構想である。さらに、GDPの20～30%といわれる膨大なコスト、グローバル化の中での資本逃避・困窮者の流入といった、経済・財政上の問題も指摘されており、魅力・実現可能性の両面について乏しい、(軽蔑的な意味での)「ユートピア」的な政策構想だと考えられている。

しかし、BI構想には、トマス・ペインの『農民の正義』(1796)以来の長い歴史がある(Fitzpatrick 1999=2005: 47)。また、その構想の一種である負の所得税(Negative Income Tax, NIT)は、1970年代のアメリカとイギリスで、導入が検討されたり、税額控除(tax credit)などの形で部分的に導入された実績がある。近年では、アメリカのEITCやイギリスのWTC、CTCのような、負の所得税的な制度が導入されている。また、BIと関連した所得保障の構想は、わが国にも早い時期から紹介されてきた(山中編 1956、Peacock 1952=1959)。最近では、BIの導入の可否について、国会で議論が闘わされる事例も現れた(2004年10月15日、参議院本会議)。

このように、BIは、実はポスト福祉国家の社会政策の構想として確固たる地位を築いており、その支持者たちは、BIに対する批判の多くが誤解であるか、たとえ真実が含まれていたとしても、BIの魅力によって補ってあまりあるものだと考えている。例えば、BIの魅力として、「社会的排除」—大雑把に言えば、単なる貧困にとどまらず、賃労働、消費、政治、地域社会等々への参画や、それを通じた自己実現の機会が剥奪される過程、と要約できる—の解決への寄与が期待されている。事実、本稿のタイトルとも関係するが、BIは雇用問題が深刻であったヨーロッパで大きな関心を呼んでいる。

研究者の組織としては、ヴァン・パライス、クラウス・オッフエ、ガイ・スタンディングらが1986年に創設したBIEN(Basic Income European Network)がある。BIENは2004年には“Basic Income Earth Network”に衣替えし、現在ではそのネットワークは各国に広がり、2006年には研究雑誌“Basic Income Studies”も創刊され、文字通りグローバルな形で議論が展開されている。

とはいえ、学術・政策の双方において論議の発祥はヨーロッパであり、その中心は依然としてヨーロッパにあるといっても過言ではないだろう。このことを踏まえて、本稿では、ヨーロッパにおける

BI構想の展開について検討していく。その議論の多くは、BIENや、それにコミットしてきたヨーロッパの研究者・思想家の間で交わされてきたものであるが²⁾、筆者の能力や紙幅の制約から、そのごく一部を検討するにとどめ、その後の展開は別稿を期することにした。本稿は、まずはじめにBIに関する基本的な知識を確認した上で、BIの導入によって、労働や福祉国家のあり方をどのように変革しようとしているのか—結論を先取りすれば、生活世界の再構築や、「労働」をより人間的なものにすることを目指している—、そしてそのような社会がいかなる意味において魅力的なのかについて、議論の展開を追う。その上で、わが国への社会保障への政策的インプリケーションを明らかにすることとした。

II BIについての基礎知識

1. BIの多様性

冒頭で引用した定義は、BIの「理念型」である。現実にBIの名のもとに議論される制度(構想)は、多種多様であり、左右から幅広く支持されている³⁾(図参照)。例えば、負の所得税論のような右派によるBI構想も存在する。したがって、BIと社会主義・共産主義とを等置するのは誤りである。むしろBIの提唱者の多くは、社会主義や、福祉国家が共有する産業主義的な価値観とその帰結(労働疎外、環境破壊)に対して批判的である。

また、BIの給付水準に関して絶対的な基準はなく、ベーシック・ニーズを考慮して給付水準が決定されることも限らない。このため、最低生活の保障(低すぎでは生活していけない)と財源の確保(高すぎでは財源不足になる)との兼ね合いで決定されることになる。このことを踏まえて、フィッツパトリックは、BIの給付水準を、完全BI、部分BI、過渡的BIに分類している(Fitzpatrick 1999=2005: 42)。

次に、支給条件の厳しさにおいて違いがある。

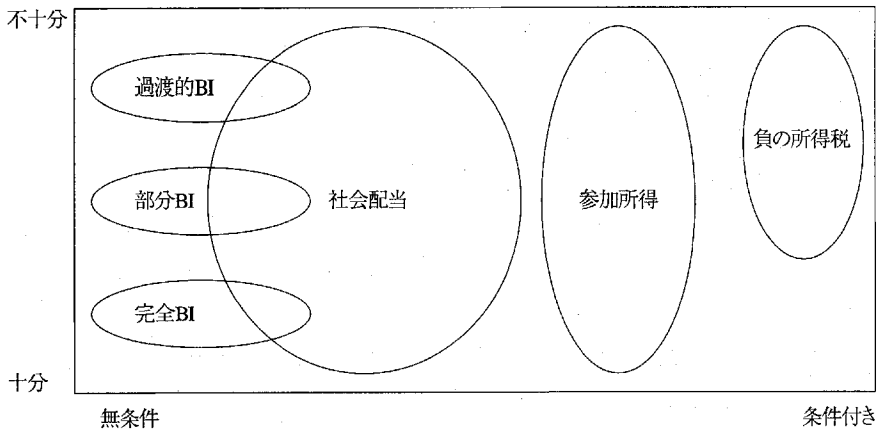


図 BIの概念図 (Fitzpatrick 1999=2005: 43)

無条件に給付される(狭義の)BIもあれば、参加の有無や困窮を条件に給付するBI(参加所得、負の所得税)もありうる。したがって、結果的に給付水準が似たものになったとしても、背景とする論理や給付目的が異なる可能性があることに注意が必要である。

2. BIと従来の社会保障・税制との関係

BIが純粋な形で実現した国はいまだ存在しないが、仮に純粋なBIが導入されると、既存の社会保障制度のうち、所得保障部分については原則として廃止される。このため、社会保障が受給者にとってシンプルで理解しやすくなるとともに、給付額が一律であるため、管理が容易になるというメリットがある。ただし、既に受給中の者や、拠出済みの保険料の扱いについては別途議論が必要となる。また、障害などの特別な必要への手当や、医療などのサービス給付に関する制度は引き続き維持されるであろう。

BIの導入によって、所得保障と税制とがかなりの程度統合される。BIの給付に要する財源は、保険料ではなく、各種の税金—所得税、環境税など、さまざまな形態が想定できる—によって賄われる。したがって、BIを受給する富裕層からは、税制を

通して必要充足を超える部分の一部を回収することになる。各種の控除は原則として廃止されるために歳入が増えるほか、既存の社会保障制度の管理に要するコストの多くが節約できるため、BIの給付に回すことが可能である (Fitzpatrick 1999=2005: 45-47)。

III 市場システムと福祉国家システムの誕生

1. 生業/賃労働の分断と自己調整的市場

BI構想は、市場システムや福祉国家システムが、人々の労働、消費のあり方を、本来の形から逸脱させたとする認識に立脚している。そこで、BI構想が生まれた18世紀以降の、国家や市場のあり方や役割について見ていくことにしよう。

18世紀のイギリスでは、自己調整的市場—すべての生産が市場での販売のために行われ、すべての所得がそのような販売から生まれる— (Polanyi 1957=1975: 92) が成立した。そのような市場システムは、伝統的な共同体を破壊する「悪魔のひき臼」として機能し、人々は労働力を売る賃労働者たらざるを得なくなった。ここで、労働ないし仕事の中身として、生計を立てるための活動・なりわいとしての生業 (life work) と、それが市場化された

ものとしての賃労働 (paid work) とを区別しなければならない。伝統的な共同体において人々が営んでいた生業によって生み出された自分の生産物、活動は、交換価値によって評価されるものではなく、固有の価値をもつものである。これに対して、賃労働とは、あくまでも労働市場における交換価値によって評価される性質がある。

20世紀初めになると、構想者・組織者と実行者とを分離し、実行者の労働を単純作業の反復にすることを特徴とする「科学的管理法」がテイラーらによって構想された。その結果、生産性は飛躍的に上昇した反面、労働(賃労働)が、深刻な疎外感—自分は歯車に過ぎず、自分一人では何ひとつ作り出すことができない—を伴う「苦役」としての色彩を帯びることとなった⁴⁾。レギュラシオン学派の研究者たちは、20世紀の大企業で典型的に見られた労働編成モデルを「フォーティズム」と呼ぶ。これは、テイラー主義と機械化とを組み合わせたものである (Lipietz 1989=1990: 23)。この体制は、やがて生産力を飛躍的に増大させるが、世界大恐慌のような過剰生産=過少消費恐慌を招くことになる。

2. 福祉国家による需要と雇用の創出

このような状況を踏まえて第二次大戦後に誕生したのが福祉国家システムである。ここでは福祉国家システムを、ケインズ主義的経済政策(有効需要創出)とベヴァリッジ主義的社会政策(正統性・忠誠の確保)、利益集団自由主義とが組み合わせられたシステムとして理解しよう(武川 1999: 71)。戦後、労使間で合意されたのは、生産・労働過程での苦役の代償としての賃上げと、福祉国家を通じた需要の創出と再分配である。賃上げと福祉国家による再分配によって購買力を高めた労働者=消費者は、必要の充足を超えた奢侈品を消費し、他者との差異化を図ることによって自尊心を充たした。その結果、消費が拡大し、さらなる生産を促す好循環の構図を成立させた。

もちろん、欲望・消費は、福祉国家システムが創出する需要によってだけでなく、広告・宣伝や洗練された販売術の結果として生み出される側面もある(「依存効果」)(Galbraith 1984=1990: 218)。ただ、完全雇用を実現し、人びとに経済的保障を与えるために、必要の充足を超えて生産が行われていること、人びとの欲望をかき立てて負債を増やし、インフレ圧力を高めることを、ガルブレイスは指摘したのである(Galbraith 1984=1990: 239)。

その後、石油危機、脱工業化、グローバル化、人口の高齢化といった社会変動が認識されだした1970年代以降は、賃金の伸び悩みや失業の増加が問題になるとともに、フレキシビリティを求めて低賃金の非正規労働力に置き換えが今日に至るまで進んでいる。このような状況下で、1980年代までの間に、各国で公的扶助や失業給付の受給者や支出額が増加し、改革が要請されるに至ったのである。

IV 市場メカニズムの回復のための諸改革

1. 負の所得税構想とその挫折

以上で述べた失業や公的扶助・失業扶助への負荷の問題に対しては、いくつかの改革構想が提唱・実践されている⁵⁾。1980年代以降のイギリス・アメリカで見られたニューライト的な処方箋は、市場システムの機能不全を解消するために、障害となっている福祉プログラムや諸制度を廃止・除去することを目指す。

公的扶助プログラムに限定していえば、福祉国家の危機・再編に先立って、何カ国かで導入が検討された負の所得税—BI構想の一種である—も、このような発想に立脚している。従来からの公的扶助は、貧困の罍(働いてもそれほど豊かにならないため、就労意欲が損なわれること)や失業の罍(賃金が社会保障給付の額とそれほど違わないために、就労意欲が損なわれること)を伴い、受給

者の公的扶助への依存を招きかねない面があった。また、公的扶助などの福祉プログラムを運営する専門家が受給者の生活の細部に干渉し、そのことによって彼らの自立に向けた士気をくじく「道徳破壊」的な状況が生まれているとした(Friedman 1962=1975: 195)。

フリードマンが構想した負の所得税は、勤労所得が免税点を超えた場合は「正」の(=通常の)所得税を払い、勤労所得がそれを下回る場合は、免税点と差額の50%が「負」の所得税として給付されるというものである。受給者の就労意欲を阻害せず(市場メカニズムがフルに機能する)、受給者を官僚的統制から解放し(使途は指定されない)、従来の公的扶助よりも安いコストで(人件費その他に費消されない)、貧困を解消するという、まさにいいことづくめの制度の「はず」であり、1960～70年代のイギリス・アメリカでは全面的な実施を視野に入れた検討が行われた。

しかし、それが全国民を対象とした包括的な形で実施されることはなかった。イギリスでは、1964年に労働党が全国民を対象とする負の所得税である保証所得の導入を提唱し、1972年に保守党もタックスクレジットの導入を提唱したが、費用などの理由からいずれも挫折し、中途半端な制度改革にとどまった(Kincaid 1979=1987)。同様にアメリカのニクソン共和党政権は、1972年にFAP(Family Assistance Plan)の形で負の所得税の導入を図ったが、低賃金労働市場の破壊を恐れる南部の保守派の反対で、上院で否決された(根岸2004)。

2. ワークフェア改革の席卷と、負の所得税の「復活」

前述した通り、1980年代に行われたニューライトの改革は、国家の需要管理を放棄し、資本蓄積を図る上での障害となりうる諸制度を撤廃するアプローチである。イギリスの場合、労働組合への規制

の強化、福祉給付の削減・厳格化、公営セクターの再民営化(住宅供給など)などが挙げられる。

公的扶助の場合、就労と福祉との関係を緊密にする、ワークフェア改革が実施された。ワークフェアといっても、給付の打ち切り・期間制限を通して就労を強制する労働力拘束モデルから、教育・訓練などによって労働力としての質を高める人的資本開発モデルまで多様である(宮本 2004: 227)。

その中で、市場メカニズムを回復しようとするワークフェア改革の精神に則りつつも、低賃金労働者や母子世帯などに対象を限定した負の所得税的な制度が各国で導入されており—EITC、CTC、WTCなど—注目に値しよう。

V BIによる、真の生産・労働の回復

1. 福祉国家の財政危機

左派の論客たちは、右派のように市場メカニズムの阻害要因としてではなく、別の見方で、福祉国家や公的扶助・失業給付のあり方を問題にした。オコンナーによれば、現代国家(福祉国家)は、蓄積と正統化という矛盾する目的をもつシステムであり、永続できない(O'Connor 1973=1981: 10)。国家は、資本の蓄積の条件を整備するため、需要の創出や、労働生産性を向上させ、労働力の再生産費を低減するために財政支出を行わなければならない。一方で、蓄積は労働者(や労働予備軍)に対して購買力を保障し、国家への忠誠や支持をつなぎ止めるための財政支出も行わなければならない。したがって、必然的に財政危機が生ずることになる。

財政危機が実際にもたらされるプロセスは、ゴフ(BI論者としても著名である)によれば以下の通りである。福祉国家が資本側と労働側の利害を調整して経済成長がもたらされると、労働力不足が生じ、労働者側の権力が増大して福祉の給付が拡大し、公務セクターなど、直接的に利潤を追求し

ない「脱商品化」されたセクターの増殖により、(福祉給付の原資となる)資本の蓄積が疎外されるといふ面ももつ。それは、福祉給付の原資も減少する結果を招くことにもなる(Gough 1979=1992)。

2. システムの生活世界への侵食

しかし、福祉国家の問題点は、以上で見た財政危機だけにとどまらない。オッフエによれば、もはや、成長が完全雇用をもたらすとは限らず、中核労働者—周辺労働者—失業者と引き裂かれる中では、労働が個人・社会のアイデンティティの構築の結節点として機能しない(田村 2002: 84)。福祉国家は、主に組織された労働者(男性の中核労働者)を守ってきたといわれるが、脱工業化などの社会変動により、守られていない人々(女性やエスニック・マイノリティなど)が増加し、彼らからの批判にも直面した(Picson 1998)。福祉国家システムは、市場システムの機能の確保(システム統合)と人々のアイデンティティの確保(社会統合)という二つの課題を引き受けるが、今やそれは機能不全に陥っている。したがって、福祉国家システムの加重負担を解消させること、市民社会を再興して人々をアノミー状態から解放することが必要である。

また、ハーバーマスによれば、近代社会においては、権力、貨幣といった非規範的なシステムが、生活世界—人々がコミュニケーションを通して、自分たちのおかれた状況などに意味づけを行い、合意形成を行う規範的な空間—を侵食して、制御し(生活世界の植民地化)、文化的再生産やアイデンティティの危機が生じている。特に福祉国家は、権力によって市場経済システムから貨幣を調達して、人々に再分配を行うが、その中では、生産・労働へ十分に参画できずに困窮した失業者、不安定就労者などが、福祉国家のクライアントとして扱われ、自律性を損なうことになる(Habermas 1973, 1981)。

3. 専門家支配への批判

福祉国家による生活世界への侵食は、福祉や教育サービスの供給過程での専門家集団による介入や、それによるミクロの権力作用の形態を取る。例えば、イリイチによれば、現代社会では、必要(どのような知識やモノに価値があるか)とは専門技術者が定義するものとなり、その多くは、科学的に生産された物資への需要の形で、学校や福祉のように専門家集団による公的サービスの形によってのみ充足されると信じられている(Illich 1971=1977)。それは裏を返せば、自律的な共同体における学び、伝統的な治療法、行政に公認されていない組織等々は価値の低いものとされ、必要の充足は一般人が簡単に実現できるものではないと考えられるようになったことを意味する。これは、公的なサービスの提供によって、人々は能力を与えられるはずが、逆に自らの意欲や創意工夫が損なわれ、無能になってしまったという。この主張は、フリードマンが従来の公的扶助を批判した論拠とも重なる。

その過程で、貧困者とは、専門家によって定義された必要が充足されない人々、すなわち貨幣の欠如によって理想的な水準の消費ができない人々を指すようになった(貧困の近代化)(Illich 1971=1977: 16-17)。その結果、人々は新しい要求を政府に対して行うほかない、受動的な存在となる。その過程で、専門家たちは消費の仕方=使途をめぐって、私事にわたる介入を行うことになるのである。

4. BIによる労働と福祉国家の人間化

(1) BIによる賃労働時間の短縮

以上で述べた状況の変革のために提唱されるのが、BIである。左派が構想するBIは、衣食の充足と賃労働との関係をさしあたり切り離すとともに、賃労働が単なる苦役に化しているという認識のもと、より人間的かつ自律的な活動の復権を目指す。また、

福祉国家システムを廃絶するのではなく、市民生活への介入を、BIの財源確保と給付事務などの最小限に抑制する形で、福祉国家システムを人間化することも目指す。BIは行政によって用途を指定されない現金給付であるため、各人が望む活動(自律的活動)を営む機会が保障されるであろう。

リフキンの指摘するように、先進国ではオートメーション化の進行によって、ますます多くの富が生み出される一方で、安定した雇用は減少している(Rifkin 1995=1996)。したがって、賃労働への従事をすべての者に義務づけることは理論上可能だが、福祉国家は雇用を十分には保障できない。このような前提のもとで、ヴァン・パライスは「雇用レント」(雇用の差額地代)概念を用いて、BIを導入することが社会的公正にかなうと主張する。それによれば賃労働とは全員がつけるとは限らない、社会財(asset)である。したがって、賃労働に十分に従事できない者に対して、平等な再分配を行うために、BIが必要となるという(Van Parijs 1995: 106-125, Fitzpatrick 1999=2005: 72-73)。

安定した賃労働の減少という認識のもと、特に1980年代までのBI論をリードし、今なお大きな影響を与え続けているのがアンドレ・ゴルツである。それは、賃労働の再分配、すなわちワークシェアリングをめぐる議論も通ずるものがある。既に賃労働を通して自己実現が可能な者は、賃労働の最小限化という議論には賛成しないだろう。しかし、社会的排除が蔓延する今日においては、正規雇用で就くことができる者は限られており、賃労働とそれを通じた消費によって自己実現を行うシステムを存続させること自体が不公正である。したがって、苦役となりうる賃労働には、BIの財源確保という限定された目的に限って、負担を平等にする形で従事すべきである。必要な労働時間は、20世紀末において約20,000時間である(Gorz 1983=1985: 83)。

(2) 自律的活動への従事

労働時間の短縮によって捻出された時間は、市場システムにおける賃労働とは区別される、市民社会における自律的で創造的な自律的活動に用いることが想定される。テイラー主義のもとでの労働は、従事することで個人にアイデンティティを与えるものではなく、誰がやっても同じようにできる、非人格的な「機能」に過ぎない(Gorz 1988=1997: 345)。したがって、そのような賃労働に自分の全人格や全人生を賭ける必要はなく、契約で定められた期間のみ責任を果たせばよい。義務を果たした後に、私が所属するのは、私自身や私の家族、私の基礎共同体だけになる。市民は普通的生活水準を得る権利を有するが、このことは、あらゆる労働から独立した所得を保障することを意味しない(Gorz 1988=1997: 348)。したがって、「一人ひとりとは彼または彼女が消費するものの等価労働を社会に提供する可能性(権利と義務)をもっていなければならない」(Gorz 1988=1997: 344-345)。

また、BIによる所得保障と労働時間の短縮によって、生産至上主義、賃労働第一主義の社会を打破し、社会的に有用な「経済活動の新たなセクターを創造する」(Lipietz 1989=1990: 154-155)ことが期待される。これはすなわち「第三セクター」であり、安定した需要を確保する請負契約的な関係(計画)と、提供されるサービスの質の改善を保障する「対面」交渉の長所(市場)とのいいとこ取りが可能になるという。

5. BIと義務

(1) 賃労働の義務づけ

ゴルツによれば、BIが導入された社会においても、BIの財源の確保に必要な最小限の時間だけ、人々は賃労働への従事が求められる。したがって、ワークフェア論とは問題の次元を異にするものの、フリーライダーへの対応が必要となる⁶⁾。ただし、技術革新の妨げになる生産手段への課税ではな

く、生産物やサービスへの直接税を通して財源を確保すべきである。また、賃労働への義務の履行方法は、現在の社会で行われているものとは極めて異質なものである。第一に、限界税率の引き下げなどの、システムの再構築によって賃労働を動機づけるのは推奨されない。各人の就労実績は、銀行口座の運用と同様にコンピュータによって管理され、フリーライダーに対しては警告書が送付されるとともに、悪質な場合には給付が停止されることになる。(Gorz 1988=1997: 354)⁷⁾。

第二に、賃労働の義務の履行は、数十年間にわたる継続したフルタイム労働である必要はない。最終的に義務が履行される限り、いつ働くかは、諸個人の判断に委ねられる。例えば、半日労働、無給の自立的活動(ボランティア活動など)を織り込む形で、40年間にわたって断続的に労働することもできよう(Gorz 1983=1985: 83)。

このような断続的な労働=有給休暇と、オフエの提唱する「サバティカル・アカウント」(sabbatical account)との間には類似点を見て取ることができる。これは、職業訓練への従事または最低3年間の就労経験を条件に、10年間に限定して、生活可能な水準の所得を給付するものである(Offe 1997: 100-101)。オフエによれば、福祉国家システムは矛盾と危機を孕むものであるが、その全面的な解体は望ましくなく、システムへの過重負担の緩和こそが求められる。今や、完全雇用の実現は望めないため、サバティカル・アカウントによって、市場からの「退出権」を与え、その間に新しい技術・スキルを獲得して、しかる後に賃労働に復帰することが想定される(Offe 1992: 77)。

(2) 社会参加や教育・訓練の義務づけ

また、賃金の形では評価されない諸活動への従事を条件に支給するBIを構想することもできる。その例として、アトキンソンが提唱する「参加所得」(participation income)があげられる。そこでの受給

要件は、雇用された、あるいは自営の労働/年金受給年齢への到達/障害による労働不能/失業しているが労働可能/公認された形態の教育または訓練への従事/年少・高齢・障害のために依存状態にある者へのケア/公認された形態のボランティア・ワークへの従事、などである(Atkinson 1995: 301)。

この構想は、拠出・貢献と給付との関係が明瞭な既存の社会保険と共存・補完しつつ、社会参加を促進するため、社会的公正感(互酬性)の問題も回避可能であり、比較的实现可能性が高い。

しかし、この構想には大きな問題点がある。第一に、既に述べた行政的監視の問題であり、BIの最大のメリットのひとつを削いでしまうことになる。

第二に、賃労働に従事せず、自立的活動・家事労働(再生産労働)のみに従事する人間を生み出してしまふ可能性がある。ゴルツによれば、ケアなどの活動(特にボランティア・セクターによるものが想定されている)を直接的な形で金銭評価すること(=疑似・公務員的な職業を作る)は、そのような活動を「程度の低い生業」とし、従事者を召し使いとみなして低劣で過酷な労働を課すことにほかならない。したがって「一部の人間が高収入の活動を独占し、ほかの人間に召使いの役割を強要するという社会的不平等」のモデルを生んでしまふ(Gorz 1988=1997: 264)。

このことは参加所得に限らず、BI一般とフェミニズムとの関係についても示唆的である。BIの給付は、夫婦間での家事の分担形態に関知しない。したがって、「家事に対する給与」(ゴルツは明言しないものの、アトキンソンの参加所得はこの内容を含む)が支払われると、性分業の強化、すなわち女性を賃労働から締め出す一方で、逆に男性にフルタイムの賃労働を強いることになる(Gorz 1988=1997: 277)。このような状態は、賃労働に従事する時間を短縮し、自分のための活動(ほかの何ものためでもない、自立的な活動)を行う機会を万人に保障するというBIの趣旨から完全に逸脱する。したがって、

BIの給付だけでなく、各人が賃労働と自律的活動・再生産労働とを両方こなす(そして賃労働はBI給付のために平等に負担される)ことが当然視されるような、意識変革が必要になるのである。

VI 福祉国家による環境破壊

1. 環境保護とBIとの関係

以上でのBI論は、近代において欲望・消費が他律的にもたらされること、雇用確保のために無駄な生産、労働が要請されることや、その状態を生み出す福祉国家-産業主義イデオロギーに立脚し、需要・消費と生産・労働を管理する一への批判に対応したものであった。環境保護論者によれば、大量生産・大量消費社会は、環境汚染や資源の枯渇によって、「成長の限界」に直面している。このような認識に立つとき、環境保護論者のBIに対する認識は、その財源確保の問題と関連して、非常に微妙なものになる。

環境保護論者によれば、BIは財源を所得税だけではなく、「持続可能な社会において科されるべき他のあらゆる種類の税金…生産工程への投入財に課される税、生産工程からの生産物に課される税、資源税、および、消費税」からも調達できるため、持続可能なレベルにまで生産や消費を抑制することが可能である(Dobson 1995=2001: 159)。また、BIの導入によって人々は無駄な生産・消費活動を強制されなくなるため、環境保護的なライフスタイルへの変革が期待される。

一方で、環境保護論者にとって、(いくら生産を抑制したとしても)そもそも現在の生産システム自体が環境破壊的であり、持続不可能なものである。すなわち、BIとは、「病いに冒された脱産業社会的な政治体[国家]に、持続可能でない形で移植された社会民主主義的な対策」であり、したがってBIの給付に必要な財源が確保できない可能性が高い(Dobson 1995=2001: 162)。

2. 生産物の循環と地域通貨

「成長の限界」の問題については、見田宗介から説得力のある反論が提起されている⁸⁾。にもかかわらず、持続可能な成長が実現せず、BIの給付水準が低いものにとどまった場合、BIがめざす自律的な活動は保証されないことになる。

この問題に対する万能の解答はないかもしれない。しかし、市場システムとは別の形態の経済システムを構想することで、一定の解答を与えることができる可能性がある。それが地域通貨である。これは一定の範囲に居住する人々の間で有効な貨幣であり、保有者間でのみ、財やサービスを相互に交換することができる。その結果、市場システム、福祉国家システムの生活世界への侵入を抑制しつつも、「休眠状態の技術と資源とを経済循環に送り返してやる」(Dobson 1995=2001: 210)ことが可能になるという。

VII 我が国の社会保障への示唆

1. ワークフェアが見落としたものは何か

本稿では、BIの支持者にとって、BIの導入された社会-「より少なく、よりよく働く」-がなぜ魅力的でありうるのかについて、いくつかの視点から述べてきた。しかし、労働が苦役と化し、消費がその代償として認識されればされるほど、労働抜きで与えられる所得には支持が得られなくなる面がある。したがって現段階ではBIがすぐに実現する可能性は薄い。ワークフェアと親和性の高い負の所得税の導入ですら、フリードマンは政治的支持の獲得の面で問題がある、と嘆いたほどである(Friedman 1962=1975: 215)。事実、諸外国での社会保障をめぐる議論では、ワークフェアのイデオロギーの影響が強い。それはわが国でも同様であり、ミニマム保障をめぐる給付が、自立・就労までの期間の生活保障としての色彩を強めている⁹⁾。

就労能力を有する者を福祉給付から離脱させ、

就労させること自体は、(強制的手段を通してか、人的資本の開発を通してか)によって変わるものの一見「正しい」ことである。しかし、就労の促進が図られるあまり、就労後のことに関心が払われなくなる危険がある。今日の経済状況のもとでは、そのような施策の対象者の多くは若者、女性、エスニック・マイノリティ等々であり、施策の結果として得られる職は低賃金・不安定雇用となる可能性が高く、就労した結果として、すべての者に十分な所得や研修機会などの今後の見通しが与えられるわけではない。

このような今だからこそBI論には、労働・生産、消費、環境、現行の社会保障制度やその背景となる思想を問い直すための、思考実験の材料としての役割を期待できるのである。

2. 社会保障制度・行政組織の再編の可能性

BI論は、ワークフェア論における見落としを指摘・批判するだけでなく、現在の施策や行政機関のあり方を「合理化」する方策も提示する。例えば、BIの導入にあたって社会保障制度と税制との統合や、社会保険と税金(特に国税)の徴収・管理業務の一元化が想定される。また、公的扶助の受給者へのケースワーク・生活指導を、給付と一体化された形では行わなくなる(もちろん受給者が自発的に求めた場合に対応できる体制の整備は必要であろう)。例えば職業安定所・福祉事務所の組織再編や、現業員の配置や定員の見直しが想定される¹⁰⁾。

BIはスティグマの付与や自律性の喪失という観点から、ケースワーク的な介入の廃止または抑制を求めるが、これが専門的援助に対する一面的な見方であるとする批判が当然あり得よう。ならば、誰に対して、どのような体制で、どのような援助を行うかを明確な形で示す必要がある。例えば、サービスの位置づけが分かりづらいつられるわが国の生活保護をどのように理解すべきなのか、また、脆弱だといわれる公的扶助ケースワーカー

の専門性をいかにして確立していくか、さらには、公的扶助の外側にいる一般の低所得者への支援をいかにして行っていくか、といった論点は検討されてしかるべきである。

3. 残された問題点

ところで、わが国にもBIの形に発展しうる制度がいくつか存在する。例えば、児童手当はBIの限定版として、雇用保険の教育訓練給付はサバティカル・アカウントの限定版としてとらえることが可能である。また、基礎年金の未納問題への対処として、国庫負担率の大幅引き上げや全額税負担化を行った場合、BIの限定版ととらえることができるだろう。

ただし、これらの施策をBIにまで拡充するには膨大な費用がかかり、ここにおいて経済的・財政的な面での実現可能性の問題が頭をもたげることになる。ここでは、それに関連して、本稿の範囲では十分に検討できなかった論点をいくつか指摘するにとどめたい。

わが国における基礎年金額相当のBIの導入可能性については、小沢(2002)による試算、および本特集での山本論文によるそれがあり、極めて有益であり、かつ参考になるだろう。

しかし、これとは別に、グローバル経済の中でBIを導入することによる、経済的競争力の喪失という問題もありうる。この観点から、リピエッツは、「普遍的手当は、自由貿易とは両立しない」と指摘する(Lipietz 1989=1990: 151)。実はこの問題は一国内でも生じうるものであり、アメリカでの負の所得税の審議過程でも指摘され、法案が葬り去られた原因のひとつになった経緯がある。保護基準や最低賃金に一定の地域間格差がある以上、この問題はわが国でも無視することはできないだろう。

このように、BIを政策立案上の現実的な選択肢とする上では、さらに検討しなければならない論点が山積している。今後わが国でもさらなる研究の蓄積が必要となるだろう。

注

- 1) BIの変種として、人生の初期において、各人に資産を付与する「ベーシック・キャピタル」(BC)もある(Ackerman and Alstot 1999, 齊藤 2006)。BC論者は、BIが使い込み防止のために、定期的＝細切れに給付されるため、結果的に自己実現には役立ちにくいことを批判する。なお、BCとは銘打たれていないものの、その一種と考え得る制度として、イギリスのChild Trust Fund(子どもの教育費の保障などを目的とした強制貯蓄口座)があげられる。
- 2) 特に重要なものとして、Van Parijs ed.(1992), van der Veen and Groot eds.(2000)を参照。
- 3) BIに相当する所得を論じるにあたっては、保証所得、生涯所得など、さまざまな用語が使われるが、本稿ではすべて「BI」に統一する。
- 4) このような視点から、自動車工場での苦役の実体験を記したものとして鎌田(1973)を参照。ただし、1980年代には工業生産過程での品質管理活動を自主的に行う小グループである「QCサークル」が、作業員間の信頼関係や、仕事のやりがいの向上につながるものとして注目されたことにも注意が必要である。
- 5) ここで掲げたニューライト的な再編のほかに、北欧におけるネオ・コーポラティズムの再編の存在も指摘することができる(武川 1999)。これは、政・労・使の代表が一堂に会し、合意を形成していく新しい政治システムである。これは、再工業化を強調し、搾取・剰余価値の増加を、政治的・代表システムのもとで実現しようとする。ところが、そこでいう「労」とは、第二次産業に従事する男性正規労働者しか包摂されていないという問題があった。
- 6) 互酬性(reciprocity)の問題については、田村(2004)を参照のこと。
- 7) このことはBIの無条件性と抵触するため、議論を呼ぶところであり、近年は無条件のBIを支持するに至っている(Fitzpatrick 1999=2005: 226-227)。
- 8) 本来の「消費」とは、生産に付随するものではなく、「他の何もの手段でもなく、それ自体として生の喜びであるもの」(見田 1996: 136)である。したがって、マテリアルな消費ではなく、生の喜びを表現した、「情報」によって作り出されたイメージを消費する形によって、環境・資源への取奪を回避しつつ、成長を実現することができるという。
- 9) IVの2で引用した図式に照らして言えば、2008年から導入予定の児童扶養手当の受給年数による減額措置は、「労働力拘束モデル」その典型であろう。また、生活保護において、15歳から18歳までの子を養育する世帯の母子加算が順次廃止され、代わりに子どもを対象に高校への就学費用が、生業扶助の枠内から支給されることになったことは、「人的資本開発

モデル」の典型であろう(もちろん、就学費用の保証の必要性自体は、かねてから指摘されていたことであり、高く評価されるべきことではあるが)。

- 10) BIの導入という文脈と直接関係しないことに注意が必要ではあるが、諸外国ではここであげたような制度改革が実施された事例がある。例えばイギリスでは、社会保険と国税の徴収部門が、内国歳入庁(現:歳入関税庁)によって実施されてきた。また、福祉事務所と職業安定所に相当する機関が「ジョブ・センター・プラス」として統合されつつある。

参考文献

- Ackerman, Bruce and Alstot, Anne, 1999, *The Stakeholder Society*, New Haven and London: Yale University Press
- Atkinson, A. B., 1995, *Incomes and the Welfare State: Essays on the Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Dobson, Andrew, 1995, *Green Political Thought*, Second Edition, London: Routledge (= 2001, 栗栖聡ほか訳『緑の政治思想——エコロジズムと社会変革の思想』ミネルヴァ書房。)
- Fitzpatrick, Tony, 1999, *Freedom and security: an introduction to the basic income debate*, Basingstoke, Hants: Macmillan. (= 2005, 武川正吾・菊地英明訳『自由と保障——ベーシック・インカム論争』勁草書房。)
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press (= 1975, 熊谷尚夫・西山千明・白井孝昌訳『資本主義と自由』マグロウヒル好学社。)
- Galbraith, John Kenneth, 1984, *The affluent society*, Fourth edition, (= 1990, 鈴木哲太郎『ゆたかな社会』岩波書店。)
- Goetz, André, 1983, *Les Chemins du Paradis*, (= 1985, 辻由美訳『エコロジー共同体への道——労働と失業の社会を超えて』技術と人間。)
- Goetz, André, 1998, *Métamorphoses du travail* Quête du sens, (= 1997, 真下俊樹訳『労働のメタモルフォーズ 働くことの意味を求めて——経済的理性批判』緑風出版。)
- Gough, Ian, 1979, *The Political Economy of The Welfare State*, London: Macmillan (= 1992, 小谷義次・向井喜典・荒岡作之・福島利夫訳『福祉国家の経済学』大月書店。)
- Habermas, Jürgen, 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag (= 1979, 細谷貞雄訳『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店。)
- Habermas, Jürgen, 1981, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag (= 1987,

- 丸山高司ほか訳『コミュニケーション的行為の理論(下)』未来社.)
- Illich, Ivan D., 1971, *Deschooling Society*, (= 1977, 東洋・小澤周三訳『脱学校の社会』東京創元社.)
- 鎌田慧, 1973, 『自動車絶望工場——ある季節工の日記』徳間書店.
- Kincaid, J. C., 1979, *Poverty and Equality in Britain: A Study of Social Security and Taxation*, Penguin Books (= 1987, 一圓光彌訳『イギリスにおける貧困と不平等——社会保障と税制の研究』光生館.)
- Lipietz, Alain, 1989, *Choisir l'audace: une alternative pour le vingt et unième siècle.* (= 1990, 若森章孝訳『勇氣ある選択——ポストフォーディズム・民主主義・エコロジー』藤原書店.)
- 見田宗介, 1996, 『現代社会の理論』岩波書店.
- 宮本太郎, 2004, 「就労・福祉・ワークフェア——福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会, 215-233.
- 根岸毅宏, 2004, 「ニクソン政権のFAP法案とアメリカの公的扶助制度——1996年福祉改革に至る歴史的背景として」編『国学院大学経済学52(3,4)』417-72.
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of The State*, New York: St. Martin's Press (= 1981, 池上惇・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』御茶の水書房.)
- Offe, Claus, 1992, *A Non-Productivist Design for Social Policies*, in Van Parijs, Philippe ed., *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, London: Verso, 61-78.
- Offe, Claus, 1997, *Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources? in OECD, Societal Cohesion and The Globalising Economy: What does the Future Hold*, OECD, 81-108.
- 小沢修司, 2002, 『福祉社会と社会保障改革——ベーシック・インカム構想の新地平』高菅出版.
- Peacock, Alan T., 1952, *The economics of national insurance*, Edinburgh: Hodge (= 1959, 下村太郎・井出正章訳『社会保障の経済学』巖松堂出版.)
- Pierson, Christopher, 1998, *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Second Edition, Cambridge: Polity Press.
- Polanyi, Karl, 1957, *The great transformation: the political and economic origins of our time.* (= 1975, 吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳『大転換——市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社.)
- Rifkin, Jeremy, 1995, *The End of Work*, (= 1996, 松浦雅之訳『大失業時代』TBSブリタニカ.)
- 齊藤拓, 2006, 「ベーシック・インカムとベーシック・キャピタル」編『Core Ethics Vol. 2』立命館大学大学院先端総合学術研究科, 115-128.
- 武川正吾, 1999, 『社会政策のなかの現代——福祉国家と福祉社会』東京大学出版会.
- 田村哲樹, 2002, 『国家・政治・市民社会——クラウス・オッフエの政治理論』青木書店.
- 田村哲樹, 2004, 「熟議民主主義とベーシック・インカム——福祉国家「以後」における「公共性」という観点から」編『早稲田政治経済学雑誌 No.357』, 38-62.
- van der Veen, Robert and Groot Lock, 2000, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Van Parijs, Philippe, 1992, *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, London: Verso
- Van Parijs, Philippe, 1995, *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Clarendon Press
- 山中篤太郎, 1956, 『社会保障の経済理論』東洋経済新報社.

(さくち・ひであき 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部研究員)

イギリスにおける市民年金構想

藤森 克彦

■ 要約

近年の英国の公的年金改革では、「市民年金」が注目されている。この背景には、子育てや介護を担う女性にとって、保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生する現行制度は不利なことなどがあげられる。そこで、一定期間居住すれば市民権に基づいて受給資格が生じる市民年金が求められた。具体的な提案として、公的年金全体を市民年金にする案(全面的・市民年金案)と、基礎年金部分だけを市民年金にする案(部分的・市民年金案)が出されている。これに対して英国政府は、市民年金構想を退けて、保険料拠出年数の減免措置など保険原理の例外措置の拡大で対応すべきと考えている(例外措置拡大案)。本稿では上記三つの改革案を概観し、論点整理を行った。市民年金案と例外措置拡大案の対立軸としては、①「権利と責任」に対する考え方、②女性の年金問題などへの有効性、③財政面からの実現可能性、④公平性の確保、⑤制度の理解しやすさ、などがあげられる。特に公平な移行措置の設定の可否は、市民年金の重要な課題であろう。

■ キーワード

市民年金、ベーシック・インカム、福祉国家、年金改革

はじめに

英国の公的年金改革では、2002年頃から「市民年金(Citizen's Pension)」の導入の是非が一つのテーマとなり、議論が展開されてきた。

「市民年金」とは、一定期間居住すれば市民権に基づいて、定期的に無条件に支給されることが保証された年金をいう¹⁾。保険原理を基礎とする現行の年金制度は、保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生するが、市民年金では保険料拠出実績にかかわらず、英国内に一定期間居住することによって受給資格を得られる。

市民年金は年齢要件を要するものの、市民権に基づいて無条件に支払われる点で「ベーシック・インカム(Basic Income)」の一種と考えられる²⁾。これまでベーシック・インカムは、現実の政策として

ほとんど実現されていないので、具体的な政策議論の中で市民年金がテーマになったことは注目すべき点といえよう。

英国で市民年金が求められる背景には、「保険料拠出実績に基づいて受給資格が発生する」という保険原理を貫徹すると、現役時代に就労期間の短い者などが無年金者や低所得年金生活者となってしまい、老後の所得保障が不安定になるといった弊害があげられる。この問題への対応策の一つが市民年金の導入であり、具体的な改革案として、公的年金全体を市民年金にする案(全面的・市民年金案)と、基礎年金部分だけを市民年金にする案(部分的・市民年金案)が提案されている。

もう一つの対応策は、市民年金を導入するのではなく、現行の保険制度を維持したまま、保険料拠出年数の減免措置など保険原理の例外措置の

拡大によって対応していく方法である(例外措置拡大案)。

本稿では、上記の三つの改革案——「全面的・市民年金案」「部分的・市民年金案」「例外措置拡大案」——を取り上げながら、①なぜ英国で市民年金が求められるのか、②三つの提案の内容、③三つの提案の対立軸、を考察することで、市民年金の意義と具体的政策として導入する上での課題を探る。そして最後に、日本への示唆を考察する。

I 英国における市民年金をめぐる議論の経緯

近年の市民年金をめぐる議論の経緯を概観すると、2002年10月に職域年金の代表団体である全国年金基金協会(National Association of Pension Funds:以下NAPF)が、公的年金全体を市民年金にしていく「全面的・市民年金案」を提言した(NAPF, 2002、2005a)。この提言をきっかけに、市民年金をめぐる議論が活発になったとみられる(Citizen's Income Trust, 2005)。

NAPFの提案後、多くの機関から市民年金を支持する意見が出された。例えば、2003年に貴族院の経済事情特別委員会が、女性や移民の老後生活を保障する観点から基礎年金の受給資格を市民権に基づいて付与すること提案した(Select Committee on Economic Affairs, 2003: 36-37)。2004年春には、全国消費者協議会や、右派系のシンクタンクであるアダム・スミス研究所が、市民年金を支持する内容を盛り込んだレポートを発表した(Gray, 2004; Pickering, 2004)。

そして、2005年11月になると、下院で労働党、保守党に次ぐ議席数を有する自由民主党が、市民年金の導入を主たる内容とする年金改革案を発表した(Liberal Democrats, 2005)。これは、NAPFの提案をほぼ踏襲した内容となっている。

こうした中、年金改革について英国政府から諮問を受けた「年金委員会(Pensions Commission:

PC)」³⁾は、2005年11月に基礎年金部分のみを市民年金とする案(部分的・市民年金案)を盛り込んだ答申を発表した(PC, 2005)。

年金委員会の答申を受けて、政府の対応に注目が集まった。雇用年金省(Department for Work and Pensions: DWP)は2006年5月にホワイトペーパー(政策提案書)を提出し、市民年金構想を退けて、「保険原理の例外措置拡大」によって対応することを示した(DWP, 2006)。今後、ホワイトペーパーに基づいて法案が作られる予定なので、当面英国で市民年金が導入される可能性は小さくなったと考えられる⁴⁾。

II なぜ市民年金が求められるのか

1. 現行の年金制度の問題点

それでは、なぜ近年、市民年金が求められるようになったのか。現行の年金制度の問題点として、下記の三点をあげることができる⁵⁾。

(1) 子育て・介護などを行う女性に不利な年金制度

第一に、子育てや介護を担う女性にとって、保険原理に基づく現行制度は不利になっている点である。現行制度は、夫の保険料拠出によって獲得した年金権(カテゴリーA年金とB年金)によって、夫婦で老後生活を賄っていくことを想定している(表1)。これは、英国の社会保障制度の礎となった「ベヴァリッジ報告」(1942年)が、専業主婦世帯を前提に、社会保険モデルを設計した影響と考えられる。

しかし今日では、離婚や同棲が増加して家族形態が大きく変容している。1981年には離婚経験者は10人に1人であったが、2005年には5人に1人となった(National Statistics, 2006a)。また、60歳以下の独身女性に占める同棲者の割合は、86年の13%から2004年には25%に増加している

表1 英国の公的年金制度の概要

公的年金の体系	<p><1階部分> 基礎年金：自営業者と被用者は強制加入</p> <p><2階部分> 付加年金(国家第二年金/報酬比例年金)：被用者は強制加入</p> <p><適用除外制度>：一定要件を満たす私的年金(ステークホルダー年金、企業年金、個人年金)に加入する被用者は、付加年金への加入を免除</p>
受給資格	<p><保険料拠出要件></p> <p>① 1年以上の保険料拠出実績(有資格年)があること(クレジット年数は含まず)</p> <p>② 満額の基礎年金を得るには、就労年数に対する有資格年(保険料拠出期間とクレジットの合計)が約90%以上あること(通常男性44年、女性39年)。これより有資格年が少なければ、比例的に減額。ただし、有資格年が25%以上(通常、10年か11年以上)ないと、そもそも基礎年金を受給できない。</p> <p><年齢要件>：男性65歳以上、女性60歳以上(2010～20年にかけて65歳に引き上げる予定)</p>
給付構造	<p><基礎年金>：定額給付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ カテゴリーA年金：本人の保険料拠出に基づき支給(満額で週84.25ポンド) ・ カテゴリーB年金：夫(あるいは妻)がカテゴリーA年金の受給資格を得て、夫婦ともに年齢要件を充足した場合に、その妻(あるいは夫)に支給(満額：週50.55ポンド)。夫婦世帯は、カテゴリーAとBを併せた週134.80ポンドを受給(注1) ・ カテゴリーD年金(注2)：過少の公的年金を受給する80歳以上の者に、連続した20年間に10年以上英国に居住したことを要件に支給(給付水準はカテゴリーA年金の約6割) <p><付加年金>：加入者の所得に応じて支給</p>
保険料	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年金給付のみならず失業給付、労働災害給付などを包括する「国民保険料」として徴収 ・ 被用者、自営業者などに区分して保険料が決定 ・ 被用者の週給が84ポンド未満(下限所得額：Lower Earnings Limit)であれば国民保険料が課せられない代わりに、原則として基礎年金などの受給資格も得られない。

注1：共働き世帯で夫も妻も保険料拠出要件を満たしている場合、双方にカテゴリーA年金が支給される。

注2：2004年3月時点で、2万3千人がカテゴリーD年金を受給。ちなみに、1948年以前に支給開始年齢に達した者を対象にした「カテゴリーC年金」という無拠出年金があるが、現在は運用されていない。

注3：表中の給付額は、2006年度の値。

出典：The Pension Service, 2005などを参考に筆者作成。

(National Statistics, 2006b)。このため、女性も自ら保険料を拠出して受給資格を獲得することが必要になってきた。

ところが、女性の場合、子育てや介護によって就労期間が断続的になりがちで、基礎年金の満額受給に必要な保険料拠出年数——通常女性は39年(男性は44年)——を充足することが難しい。また、パートタイム労働が多く、男性に比較して賃金が低い傾向もみられる。

この結果、女性の年金生活者のうち、満額の基礎年金を受給できる人は、男性に比べて著しく少ない。例えば、2005年に引退した高齢者のうち、

満額の基礎年金を受給した者の割合は、男性は85%なのに対して、女性は約30%となっている(DWP, 2006: 12-13)。

(2) 年金生活者の貧困問題

第二に、年金生活者の貧困問題があげられる。英国政府は全世帯の可処分所得中央値の60%を貧困ラインとするが、2004年度の年金生活者に占める貧困者の割合は19%(200万人)となっている⁶⁾(National Statistics, 2006c)。

この要因としては、失業やパートタイム労働が増える中で、満額受給に必要な保険料拠出年数を満

たすのが難しいことがあげられる。拠出年数が短ければ、それに応じて給付額が減少する。そして最低でも10年か11年の拠出年数がなくては減額年金すら受け取れない。

また、そもそも英国の公的年金の給付水準は低く設定されている。先進国間で公的年金の所得代替率を比較すると、イタリア79%、スウェーデン65%、フランス53%、日本50%、ドイツ46%に対して、英国は37%となっている(OECD, 2005)。

英国政府は、人々が私的年金に加入して公的年金を補完していくことを期待しているが、自主的に私的年金に加入する動きは鈍い。

(3) 資力調査付き給付の受給者が増加していることへの懸念

第三に、今後、資力調査付き給付の受給者の増加が懸念される点である。現在、年金生活者の45%が「年金クレジット」と呼ばれる資力調査付き給付の受給資格を有するが、2050年には70%以上になる見込みである(DWP, 2006: 41)。

この要因としては、そもそも公的年金の給付水準が低いことなどに加えて、年金生活者の貧困状況の改善を目的に導入した年金クレジットが、寛大な設計となっていることがあげられる。

年金クレジットは「保証クレジット」と「貯蓄クレジット」の二つの要素から構成されている。保証クレジットは、高齢者の所得が、政府の保証する最低所得水準を割り込んだ場合にその差額を支給する。

他方、貯蓄クレジットは低所得者の貯蓄インセンティブを高めることを目的にする。私的年金などの加入によって基礎年金以上の所得をもつ低所得者に、最高で週17.88ポンド(単身者、2006年度)まで支給する。受給対象者の所得帯の下限所得額は、基礎年金の給付水準に設定され、物価スライドで改定していく。このため下限所得額は、賃金ほどには上昇していかないの、貯蓄クレジット

トを受給できる所得帯が広がる。こうした点などから、年金クレジットの受給資格者の増加が予想されている(PC, 2004: 226-228)。

2. これまでの政府の対応

英国政府は、上記の問題に対して、主に保険原理の例外措置の拡大によって対応してきた。例えば、病気や障害のために就労できない人や、要介護者を介護して「介護者手当」を受給している人には、保険料を拠出していなくても拠出したとみなす「賃金クレジット(Credit of Earnings)」を制定した(1975年)。また、子育てを担う人には、満額受給に必要な保険料拠出年数を最大で20年間まで短縮できる「家庭責任保護措置(Home Responsibilities Protection)」を創設した(1978年)。

そして1997年に樹立したブレア政権では、資力調査付き給付制度を充実させて貧困問題を克服しようと「年金クレジット」(2003年)などを創設し、一定の効果をあげた。また2002年には、公的年金の二階建て部分について「国家第二年金」を設置した。これは、従来の「報酬比例年金」に比べて低所得者に手厚い給付設計にするとともに、6歳以下の子供の世話をするか、児童手当を受給していることなどの要件を充たせば、保険料を拠出しなくてもその年は保険料拠出があったとみなすものである(The Pension Service, 2005: 34)。

しかし例外措置を拡大しても、その対象にならない人々が存在する。また例外措置の拡大は、公的年金制度を一層複雑にし、人々の理解を困難にした⁷⁾。一方、資力調査付き給付の充実に対しては、私的年金への加入インセンティブの低下を招いたと批判されるとともに、今後、同給付の受給者の増加が懸念されている。

そこで、従来型の対応ではなく、居住要件に基づいて受給資格を得られる「市民年金」が注目されるようになったのである。

表2 NAPFの市民年金案の概要

体系：市民年金のみの一階建て構造。(基礎年金と付加年金をあわせて市民年金に転換) 給付水準：週109ポンド、賃金スライドで改定 支給開始年齢：財政面を考慮して2030年までに67歳への引き上げることなどを検討 居住要件：支給開始年齢前後で、連続する20年間のうち10年間以上を英国に居住 転換時期：2010年4月6日
--

出典：NAPF, 2005aより筆者作成。

III NAPFによる「全面的・市民年金」の提案

それでは、市民年金に関連する三つの改革案の内容を各々考察していこう。本章では、まずNAPFの「全面的・市民年金」案をみていく(NAPF, 2005a)。

1. 「全面的・市民年金」案の内容

NAPFは、市民年金の長所として、①居住要件に基づき、すべての高齢者に一定額を支給することによって年金生活者の貧困問題の解決につながること、②人々が給付水準を正確に把握できるなど理解のしやすい制度であること、③資力調査付き給付の受給者減少によって私的年金への加入が促進されること、④居住に基づいて受給資格が付与されることから女性や介護者に不利にならないこと、といった点をあげている。

具体的な内容を見ると、基礎年金と国家第二年金をあわせて市民年金に切り替え、公的年金は市民年金のみの一階建て構造とする(表2)。給付水準は、保証クレジットの最低所得保証水準に設定され、週109ポンド(2006年度)となる。ちなみに、この給付水準は、基礎年金の満額給付(週84.25ポンド)よりも高い水準である。長期的には、週125ポンドの給付水準を目指すという。また、居住要件として、支給開始年齢前後で、連続する20年間のうち10年間以上英国に居住したことを求めている。

なお市民年金導入後も、英国滞在期間が短く、

居住審査を充足できない人のために、保証クレジットは残す。

2. 市民年金への移行過程

市民年金への移行は短期間で行われ、具体的には2010年4月6日に基礎年金と付加年金は市民年金に切り替えられる。それ以降、基礎年金と付加年金の年金権は発生しない。

ただし、既に発生した公的年金(基礎年金と付加年金)の年金権については、そのまま維持されていく。そして、既存の年金生活者には、既に発生した公的年金の給付水準(これまでの給付水準)と、週109ポンドの市民年金の給付水準を比較して、その高い方が支払われる。換言すれば、週109ポンド以下の給付水準であれば、市民年金によって週109ポンドに引き上げられる。一方、週109ポンド以上の給付水準であれば、従来どおりの給付水準が維持される。つまり、市民年金の導入によって給付額が減少することはない。

しかし長期的にみると、週109ポンド以上の給付を得る年金生活者も、市民年金の影響を受ける。というのも、市民年金の給付水準は賃金スライドで改定されるのに対して、既発生 of 公的年金は物価スライドで改定される。このため市民年金の給付水準は、ある時点を境にして、既発生 of 公的年金の給付水準を上回っていく。既発生 of 公的年金の受給者には、その時点で市民年金へ切り替えることが認められている。

平均的な年金生活者の場合、市民年金への切

表3 年金委員会による長期的な視点からの市民年金構想

体系：・基礎年金のみを市民年金に転換（国家第二年金は保険方式のまま残存） ・市民年金の権利は将来に向かって発生していく 給付水準：・現行の基礎年金の給付水準（2006年度は週82.05ポンド，所得代替率17%） ・賃金スライドで改定 支給開始年齢：平均余命の伸びに合わせて引き上げ （例）2030年までに66歳，2040年までに67歳，2050年までに68歳。 居住要件：45年間（例示） 開始時期：2010年か2011年
--

出典：PC, 2005より筆者作成。

り替えは、80歳までに行われるとみられている。また、年金生活者の85%以上は、10年から15年以内で切り替えをすると予想されている。

他方で、2010年4月までに支給開始年齢に達しない人は、支給開始年齢になった時点で、2010年4月までに発生した公的年金の給付水準（2010年以降物価スライドで改定）と、週109ポンドの市民年金（2010年以降賃金スライドで改定）の給付水準を比較して高い方を受給できる。なお、2025年以降、既発生 of 公的年金の給付水準が市民年金よりも高くなることはなく、新しい年金生活者はすべて市民年金の受給者になるとみられている（NAPF, 2005a : 16, 20-21）。

3. 財政的な見直し

市民年金の導入によって短期的に発生する費用は、既存の財源で賄うことができるため、追加費用はほとんど生じないとみられている。すなわち、市民年金導入による総費用（360億ポンド、2005年価格）は、市民年金による既存の公的年金代替による費用削減、適用除外リベート廃止、年金クレジットの費用削減、高齢者からの所得税収の増加、などによって相殺できると考えている。

長期的には、市民年金の導入によって、2030年までに対GDP比で約1.4%、2050年までと同1.7%の追加費用が必要となる。追加費用を賄うために、2026年から2030年にかけて支給開始年

齢を67歳まで引き上げる。それに加えて、①事業主と被用者の保険料負担を1.0～1.5%引き上げるか、②支給開始年齢を2040年までに69歳まで引き上げるか、のどちらかを組み合わせることが提案されている（NAPF, 2005a : 27-28）。

IV 年金委員会による「部分的・市民年金」の提案

1. 基礎年金の市民年金化

年金委員会による改革案の全体像をみると、①基礎年金改革（市民年金化、賃金スライドへの変更、支給開始年齢の引き上げ）、②国家第二年金改革（定額給付への移行加速など）、③被用者を対象にした強制貯蓄制度（「全国年金貯蓄制度」）の導入、などがあげられる。年金委員会では、市民年金構想を基礎年金改革の一部に位置づけており、基礎年金部分のみを市民年金に転換する「部分的・市民年金」案となっている⁸⁾。

基礎年金を市民年金化する目的は、介護者や就労記録が断続している人々により公平で有効な制度となることや、資力調査付き給付の広がりを抑制できること、があげられている。また、市民年金によってシンプルで理解しやすい制度になるという。

次に、基礎年金の市民年金化の内容をみると、長期的な視点から基礎年金を市民年金化する方策と、過渡的な措置の二つの内容が示されている

(PC, 2005 : 270 ; DWP, 2006 : 126-127)。なお、年金委員会の市民年金構想は、支給開始年齢や居住要件が例示として示されるなど、具体的設計が不明な点が多い。

(1) 長期的な視点からの市民年金構想

長期的な視点からの市民年金構想は、英国に長期に居住し、支給開始年齢に到達したすべての高齢者に、基礎年金と同水準の年金権を与えるというものである(表3)。

居住期間は明示されていないが、45年程度の長期が望ましいとしている。例示として、北欧やオランダを参考に、就労期間を45年としてその間に英国に居住した年数に比例して年金を支給することなどが示されているが、詳細は不明である(PC, 2005 : 209)。

支給開始年齢は、平均余命の伸びに伴って引き上げられていく。例えば、現行の65歳が2050年には68歳に引き上げることが提案されている。

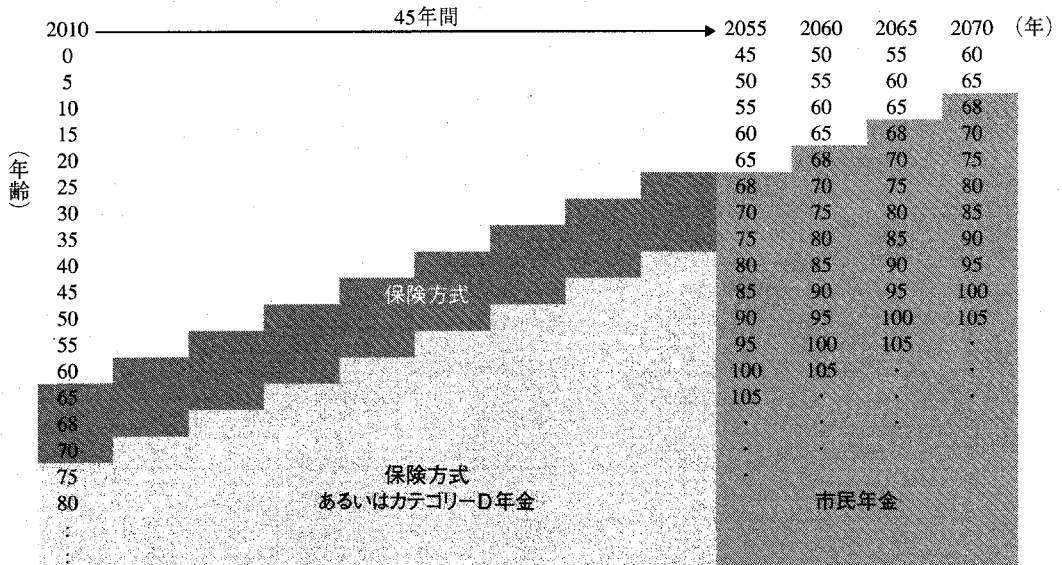
注目すべきは、市民年金の権利は「将来に向け

て発生していく」として、過去に遡って居住年数の算定をしない点である。すなわち、居住年数の算定は、市民年金の導入時を起点として、そこから45年程度の長期に居住した場合に、市民年金の受給資格を得られる。過去に遡って算定をしないのは、短期的な費用の膨張を防ぐためである(PC, 2005 : 268)。

(2) 過渡的な措置としての「カテゴリーD年金」の改正

上記のように、市民年金の受給が始まるまで長期間を要すると、それまでに支給開始年齢を迎える低所得者などの救済が難しい。そこで即効性をもつ過渡的な措置として、現行制度にある「カテゴリーD年金」の改正を提案している(PC, 2005 : 270)。

現行のカテゴリーD年金は、80歳以上の高齢者を対象に、①60歳の誕生日以降の連続する20年間で10年間以上英国に住んでいること、②十分な国民保険料拠出をしてこなかったために公的年金



出典：PC, 2005を参考に筆者作成。

図 基礎年金を市民年金にしていく過程(年金委員会の提案)

を受給できないか、受給額がカテゴリーD年金よりも少ないこと、といった要件を満たせば、満額の基礎年金の6割程度(週49.15ポンド)が支給される制度である(The Pension Service, 2005: 19)。保険料拠出要件(表1参照)は不要となっている。

年金委員会は、「80歳以上」という年齢要件を「75歳以上」に変更することを提案している。また、給付水準は明示されていないが、仮の水準として2010年以降の給付水準を週75ポンドとすることが示されている。改正時期としては、2010年か2011年とする。

したがって、45年の居住要件を充たして市民年金の受給資格が発生するまでの間は、保険制度と75歳以上の高齢者が利用できる新しいカテゴリーD年金が並存することになる(図)。

2. なぜ「部分的・市民年金」なのか

では、なぜ年金委員会は、基礎年金のみを市民年金にするのであろうか。

第一に、「全面的・市民年金」に転換した場合、短期的に財政負担が高まることが予想されるためである。年金委員会は、NAPFの「全面的・市民年金」案では、2010年に対GDP比1.6%もの追加費用が必要になると推計している。この点、カテゴリーD年金の改正で対応すれば、2010年の追加費用は、対GDP比0.15%にとどまるという(PC, 2005: 212, 270)。

第二に、「全面的・市民年金」の導入は、貯蓄クレジットとの関連から低所得年金生活者の生活を悪化させるリスクがあるためである。先述の通り、貯蓄クレジットの受給対象者には所得帯が設定されており、その下限所得は基礎年金の給付水準に設定されている。もし「全面的・市民年金」を導入した場合、下限所得が「全面的・市民年金」の給付水準まで引き上げられる可能性がある。その場合、受給対象者の所得帯が狭くなり、同クレジットを受給できないために従来よりも受給額合計が減

少する低所得年金生活者が生じる可能性がある(PC, 2005: 212)。

第三に、基礎年金を市民年金に転換し、他方で国家第二年金を保険方式のまま維持することによって、柔軟な対応が可能となるためである。例えば、基礎年金と国会第二年金で異なった支給開始年齢を設定することや、基礎年金は賃金スライド、国家第二年金は物価スライドというように異なるインデックスを設定することもできる。これは、公的年金支出を抑制する方策になるなど利点が多いと指摘する(PC, 2005: 214-215)。

3. 財政的な見通し

カテゴリーD年金の改正による短期的な追加費用は、対GDP比で0.15%とみられており、大きなコスト負担とならない見込みである。長期的には、2050年までに同0.3%の追加費用を必要とするが、この費用を加えても公的年金支出は、年金委員会が持続可能な範囲と考える対GDP比の7.5%~8%(2050年)の間に収まっている(PC, 2005: 268-270)。

V 政府による「保険原理の例外措置拡大」の提案

1. 保険原理の例外措置の拡大

雇用年金省は、ホワイトペーパーの中で、市民年金構想を退けて、保険原理の例外措置を拡大することを提案している(DWP, 2006)。政府案の全体像をみると、①保険原理の例外措置の拡大、②基礎年金の改定を賃金スライドに変更、③国家第二年金の定額給付化の推進、④公的年金の支給開始年齢の引き上げ、⑤強制的な個人貯蓄制度(個人口座制度)の導入、などがあげられている。

次に、保険原理の例外措置の拡大についてみると、以下の四点があげられる(DWP, 2006: 131-135)。第一に、基礎年金の満額受給に必要な保

除料拠出年数を30年に短縮する。現行制度では、通常男性44年、女性39年の保険料拠出年数が必要となっている。30年への短縮によって、長期間保険料を拠出できない人も、満額の基礎年金を受給できる可能性が高まる。

第二に、家庭責任保護措置に代えて、2010年から新しい国民保険クレジット制度を創設する。従来の家庭責任保護措置は年単位で設計されていたために、数週間子育てのために就労できない場合などは、満額受給に必要な保険料拠出年数の減少につながらなかった。新しいクレジット制度では、週単位で運営すると同時に、12歳児までの子供の世話をする人を対象に、基礎年金と国家第二年金の受給資格が与えられる⁹⁾。これによって、女性78万人、男性3万人が、新たに国家第二年金の受給資格を獲得するとみられている。

第三に、「賃金クレジット」の改善である。現行の賃金クレジットでは、介護者が「介護者手当」を受給していれば、保険料を拠出しなくてもその年は「有資格年」とみなされた。しかし「介護者手当」を受けるには、週35時間以上定期的に介護することが必要であるため、35時間未満の介護者は対象外であった。

そこで、重度障害者の介護者は、週20時間以上介護すれば、基礎年金や国家第二年金の「有資格年」とみなすことにした。これによって、11万人の女性と5万人の男性が新たにクレジットを得られるようになる。

第四に、基礎年金の保険料拠出要件 (de minimis rule) の廃止である。基礎年金の受給には、①1年間以上の保険料拠出実績(有資格年)があること(クレジット期間を含まない)、②就労期間に対する有資格年(保険料拠出期間とクレジットの合計)が25%あること(通常、10年か11年)、という二つの要件を満たす必要があった。このため、保険料拠出年数かクレジット年数の合計が9年ならば、基礎年金を受給できなかった。

政府は、2010年から二つの要件とも廃止することを提案している。これによって、支給開始年齢に到達した人のうち、最高で年間10万人が恩恵を受けることになる。

上記の保険原理の例外措置の拡大や公的年金の改正によって、満額の基礎年金の受給資格を取得する女性は、2010年までに約70% (現行制度が継続した場合は約50%)、2025年までに90%以上 (同約80%)となる見込みである。

2. なぜ「市民年金」を導入しないのか

では、なぜ政府は、市民年金を採用しなかったのか。政府の根拠は、以下の六点到整理できる (DWP, 2006: 118, 125-126)。

第一に、保険原理のもつ「権利は責任を伴う」という考え方の重視である。保険原理は、社会に対して拠出した保険料の見返りとして給付が行われるという肯定的な役割を担っている。この役割を重視したことが、政府が市民年金を退けた最も大きな理由となっている。

第二に、市民年金の導入にかかる膨大な費用である。例えば、2010年に「全面的・市民年金」を導入すると、初年に140億ポンドもの追加費用を必要とし、2040年頃のピークには600億ポンド (GDP比2.2%) になる。これだけのコストを負担できないし、将来的にも持続可能性は低いと指摘する。

第三に、市民年金はどのような設計をしても、人々の間で不公平感を招く恐れがある点だ。これまで人々は「保険料拠出実績が給付に影響を与える」という考えに基づいて長期間保険料を支払ってきたのに、最終的に未納者と同一給付になるのは、不公平だととらえられる可能性がある。

第四に、例外措置の拡大の方が、貧困問題の克服に有効な面がある点だ。確かに、居住要件に基づく受給資格とすれば、長期的には95%の人々が受給資格を得る。しかし、年金委員会案ではこのレベルになるには長期間を要する。また市民年

金を導入しても、貯蓄クレジットを失う低所得年金生活者がいるため、あまり生活水準の改善につながらないと指摘する。

第五に、市民年金はシンプルで理解しやすい点が大きな魅力であるが、移行過程が複雑なためにその長所が失われてしまう。年金委員会案では、居住要件に基づく受給資格と、保険料拠出に基づく受給資格が今後45年間並存し、複雑な制度となってしまう。

第六に、居住審査の問題である。英国はEU圏に属するので、人々の移動が盛んである。また、既存の税・保険料制度では、居住状況を過去に遡って調べることができないという。

VI 三つの提案の対立軸

三つの提案には、それぞれ長所・短所がある。そこで、各案を比較してどのような対立軸や論点があるのか、考察していきたい。

1. 「市民年金案」と「保険原理の例外措置拡大案」の対立軸

まず、NAPFや年金委員会の「市民年金案」と、政府の「保険原理の例外措置拡大案」の対立軸を考察していく。

第一に、保険原理に対する考え方である。政府は負担と給付の牽連性を重視して、市民年金を退けた。また政府は、保険原理は世論の支持を得ているとする。

これに対して市民年金を支持する立場からは、政策の選択は「原理」よりも課題に向けた「実践的な方法」を重視すべきだと考える(PPI, 2006a: 2)。また、例外措置の拡大は、保険原理を曖昧にするとして批判する。さらに、各種調査からは、一概に国民が保険原理を支持しているとはいえないという。例えば、NAPFが委託した市民年金に対する世論調査によれば、57%の人々が「すべての人が定額

の年金を受け取る制度」を支持している(NAPF, 2005b)。

第二に、女性の年金問題などへの有効性である。市民年金は、市民権に基づいて受給資格が発生するので、例外措置の拡大よりも多くの高齢者を受給資格対象者として取り込める。これに対して、例外措置の拡大・修正案は限界がある。例えば、満額受給に必要な保険料拠出年数を30年に短縮しても、その対象に入らない介護者もいる。

ただし支給開始年齢の設定如何によっては、市民年金の受給資格対象者の範囲が狭くなることもありうる(PPI, 2006a: 3)。

第三に、財政面からの実現可能性である。NAPFは、「全面的・市民年金」の導入による追加費用(対GDP比)を2010年0.4%、2040年1.7%、2050年1.7%と推計している。そして追加費用は、支給開始年齢の引き上げや国民保険料の引き上げで補えると考えている。

これに対して政府は、年金委員会の試算を受けて、「全面的・市民年金」を導入した場合の追加費用を2010年1.6%、2040年2.2%、2050年1.2%と推計し、負担しきれない費用ととらえている(DWP, 2006: 117; NAPF, 2005a: 27, 31)。なお、両者の推計の前提が明らかでないため、追加費用の差異が生じる要因は不明である。

第四に、公平性の確保である。市民年金に対しては、長年保険料を支払ってきた者と未納者が同一の年金を得るので、人々が不公平感を抱くとして批判されている。

これに対して、市民年金を支持する立場からは、同様の問題は「例外措置拡大」でも生じうるといふ。例えば、2010年に満額受給に必要な保険料拠出年数を30年に短縮した場合、2009年までは43年の保険料拠出年数をもつ男性は満額の基礎年金を得られないのに対して、2010年になれば30年の拠出年数を有する人でも満額給付となる。したがって、どのような制度であっても、受給資格の変

更に伴ってこの種の不公平は生じると指摘する(PPI, 2006a : 2)。

第五に、シンプルで理解しやすい制度という点である。市民年金では、人々が給付額を正確に把握できるという長所がある。政府もこの点を認めるが、他方で市民年金は移行過程が複雑になる点を批判する。

第六に、居住審査の是非についても対立している。政府は、英国はEU圏内にあって人々の移動が盛んであることや、居住記録に関するデータベースがないことから、過去に遡って居住審査をすることは困難であると指摘する(DWP, 2006 : 126)。これに対して、市民年金を支持する側は、国民保険記録やパスポートなどの複数の情報源を用いることや、審査対象期間を10年程度の短期にすることで、過去に遡っての居住審査は可能になるという(PPI, 2006a : 2)。

2. 「全面的・市民年金」と「部分的・市民年金」の対立軸

次に、NAPFの「全面的・市民年金案」と、年金委員会の「部分的・市民年金案」の対立軸を考察する。

第一に、「全面的・市民年金」を導入した場合の費用である。NAPFは短期的な追加費用は小さく、長期的な費用も支給開始年齢の引き上げなどで対応可能としている。これに対して年金委員会は、「全面的・市民年金」の短期的な追加費用は大きく、導入は難しいと考える。ただし、ここでも両者の試算の前提が明確になっていない。

第二に、年金生活者の貧困問題や女性の年金問題に対する有効性である。NAPFは、「全面的・市民年金案」の方が、「部分的・市民年金案」よりも給付水準を高く設定できるので貧困問題に効果があると考えられる。また、「全面的・市民年金案」は基礎年金と付加年金双方が居住要件に基づいて支給資格が発生するので、「部分的・年金改革案」よ

りも給付対象者が広がる(NAPF, 2005a : 33)。

これに対して年金委員会は、「全面的・市民年金案」では、低所得年金生活者が貯蓄クレジットを受けられずに生活水準の低下を招く恐れがあると指摘する(PC, 2005 : 212)。

第三に、「全面的・市民年金」は、シンプルで理解しやすい制度という点で「部分的・市民年金」よりも優れている。この点は、年金委員会も認めている。ただし、年金委員会は、「部分的・市民年金」は、基礎年金と国家第二年金の間で支給開始年齢を異なった年齢に設定するなど、柔軟な対応が可能と考えている(PC, 2005 : 212, 214)。

第四に、居住審査期間の妥当性について、NAPFは多くの人に公的年金の受給資格を付与するには、10年間の短期居住要件が良いと考える。これに対して、年金委員会では、短期の居住審査期間には詐称や濫用のリスクがあり、年金給付を目的に移民が増加することを懸念する。

VII 日本への示唆

日本でも、年金不安をもつ人が増加すると同時に、公的年金の未納・未加入者の問題、女性の年金問題、高齢者の貧困問題が大きな課題となっている。この点、市民年金は、給付水準が明確で人々が理解しやすく、女性の年金問題などにも有効性が高いと考えられる。日本でも市民年金について議論を深めていく必要がある。

しかし市民年金導入の許容性を考えると、いくつか検討すべき課題がある。既にベーシック・インカムへの批判として、権利と義務の関係の弱体化や、導入に伴う膨大な費用があげられている(Fitzpatrick, 1999)。市民年金に対しても、政府から権利と義務の関係を弱めるとして同様の批判がなされていた。他方市民年金導入に伴う費用の多寡は見解が分かれていた。今後、検証が必要な点といえよう。

また、市民年金の重要な課題は、「公平な移行措置」を設定できるか否かという点だと考えられる。すなわち、「保険料拠出実績が給付に反映される」という考えに基づいて、長年保険料を拠出してきた人が不公平感を抱かないように留意する必要がある。そのためには、保険料を支払った者に対して、一定期間、既得権を認めていく必要があるだろう。

しかし長期の移行措置は、人々の不公平感を緩和することには有効であるが、複雑な制度が継続して市民年金の長所が失われてしまう危険性もある。逆に短期の移行措置は、人々の不公平感を増幅しかねない。市民年金の導入には、こうしたジレンマがあるように思われる。

さらに、市民年金を日本へ導入する際には、保険方式から税方式への転換も大きな課題となるだろう。この点、英国では税方式への転換はほとんど議論されておらず、現行の保険方式を継続し、不足分は増税や支給開始年齢の引き上げで対応することが考えられている。英国で税方式への転換が議論されないのは、「国民保険料」として保険料を徴収しており、年金給付のみならず失業給付、労働災害給付などを包括しているためだと考えられる。これに対して日本では「年金保険料」として徴収しているので、年金保険料の拠出実績にかかわらず給付されるとなれば、未納者が増加することが考えられる。このため日本では税方式に転換せざるを得ないだろう。

今後、市民年金の議論がどのような展開をみせていくか、英国の状況を注目していきたい。

注

- 1) 市民年金の定義については、NAPF, 2005a : 5 ; Fitzpatrick, 1999 を参照。
- 2) ベーシック・インカムについては、Fitzpatrick, 1999 を参照。
- 3) 年金委員会は2002年12月に設立された。同委員会は、元英国産業連盟(Confederation of British Industry)会長のターナー氏を議長として、労働組合会議ドレイク代表、ロンドン大学(LSE)ヒルズ教授の3名に

よって構成された。

- 4) ちなみに野党第一党の保守党は、権利と責任を重視する立場から市民年金の導入に反対の立場をとっている(Conservative Party, 2005)。仮に次期総選挙で保守党政権が成立しても、現時点では市民年金が導入される可能性は小さい。
- 5) 本章で示した現行制度の課題は、NAPF, 年金委員会、雇用年金省において、ほぼ共通の認識になっていると考えられる(NAPF, 2005a : 148-150 ; PC, 2005 : 148-150 ; DWP, 2006 : 3-15 ; Select Committee on Economic Affairs, 2003 : 36-37を参照)。
- 6) 住宅費控除前所得の場合。住宅費控除後所得では17% (180万人) (National Statistics, 2006c)。なお、65歳以上の貧困率を国際比較すると、英国は、ドイツ、イタリア、フランスよりも高い水準にある(PC, 2004 : 69)。
- 7) 英国の年金制度は、適用除外制度(表1参照)などもあり、「世界一複雑な公的年金制度」と言われている(NAPF, 2005a : 3)。
- 8) 年金委員会は「市民年金」の定義を狭くとらえて、「基礎年金と国家第二年金を統合して居住要件に基づいて支給される年金」と考えている。すなわち、NAPFの提案する「全面的・市民年金」のみを「市民年金」ととらえている。他方で、居住要件に基づいて支給される基礎年金を「ユニバーサル化された基礎年金」と呼んでいる(Pension Commission, 2005 : 211, 215)。本稿では、冒頭で述べた定義に従い、年金委員会案を「部分的市民年金」と位置づけて、「市民年金」の一種と考えている。なお、年金委員会の報告書では、本稿の「全面的・市民年金」が、「Enhanced State Pension : ESP」と表現されている。
- 9) 家庭責任保護制度では、基礎年金は16歳児までの子育て従事者を対象に受給資格を付与している。一方、国家第二年金は6歳児までの子育て従事者を対象としている。新制度では、ともに12歳までの子供の子育てに統一する。

参考文献

- 小沢修司2002『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新天地』高菅出版
- 武内和久2006「イギリスの年金事情(1)」『企業年金』第324号, pp.34-37
- 武川正吾・宮本太郎・小沢修司「座談会 ワークフェアとベーシック・インカム:福祉国家における新しい対立軸」『海外社会保障研究』第147号, 2004年夏, pp.3-18
- 藤森克彦2005「英国の年金制度」『年金と経済』第24巻3号, 2005年10月, pp.76-79
- 堀勝洋1999「国民保険」武川正吾, 塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 イギリス』東京大学出版会, pp.131-162

- 宮本太郎「福祉国家再編の規範的対立軸—ワークフェアとベーシックインカム」『季刊・社会保障研究』第38巻2号, pp.129-137
- Citizen's Income Trust. 2005. "Editorial: Citizen's Pension" *Citizen's Income Newsletter*. No.2, 2005
- Conservative Party. 2005. *Conservatives welcome U-turn on Citizen's Pension*.
- Department for Work and Pensions (DWP) 2006. *Security in Retirement: towards a new pension system*. May 2006
- DWP, 2005. *Households Below Average Income 1994/95-2004/05*.
- Fitzpatrick, Tony. 1999. *Freedom and Security*, Palgrave Publisher Ltd. (武川正吾, 菊地英明訳『自由と保障—ベーシック・インカム論争』勁草書房, 2005年)
- Gray, Meg. 2004. *Retirement Realities: Shocked and Struggling*, National Consumer Council.
- Liberal Democrats. 2005. *Reforming UK Pensions: Liberal Democrat Proposals*.
- National Association of Pension Funds (NAPF). 2005a. *Towards a Citizen's Pension: Final Report*, Sep. 2005
- NAPF. 2005b. *Public Attitudes to Citizen's Pension*, *NAPF Research Report*, 2005
- NAPF. 2004. *Towards a Citizen's Pension: Interim Report*, Dec. 2004
- NAPF. 2002. *Pensions—Plain and Simple*, Oct. 2002
- National Statistics, 2006a, Divorces fall by 8 per cent in 2005, (<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=170>)
- National Statistics, 2006b. *Social Trends No.36*.
- National Statistics, 2006c. *First Release: Households Below Average Income Statistics*,
- National Statistics, 2006d. *The Pensioner's Income Series 2004/5*.
- OECD. 2005. *Pensions at a Glance, 2005*
- Pensions Commission (PC). 2006. *Implementing an integrated package of pension reforms: The Final report of the Pension Commission*.
- PC. 2005. *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century The Second report of the Pension Commission*. Nov.2006
- PC. 2004. *Pensions: Challenges and Choices - The First report of the Pensions Commission*.
- Pensions Policy Institute (PPI). 2006a. The New Contributory test: principle or practically, *PPI Briefing Note No.32*. July 2006
- PPI. 2006b. *Transition trade-offs: Options for state pension reform*. May 2006
- PPI. 2006c. *Initial analysis of the Pensions Commission's Second Report*. Feb. 2006
- PPI. 2004a. *How the offset could work in transitioning to a Citizen's Pension*.
- PPI. 2004b. *How the offset could work in transitioning to a Citizen's Pension*, May 2004
- Pickering, Alan. 2004. *Pensions Policy: How Government can get us saving again*, Adam Smith Institute.
- Select Committee on Economic Affairs, 2003, *Aspects of the Economics of an Aging Population*, House of Lords Paper, 179-I, Nov. 2003.
- The Pension Service, 2005. *A Guide to State Pension*, April 2005
(ふじもり・かつひこ みずほ情報総研主席研究員)

修正された「ベーシック・インカム」?

— スウェーデンにおける「フリーイヤー」の試み —

両角 道代

■ 要約

スウェーデンでは2005年1月から「フリーイヤー (Friår)」と称する政策プログラムが実施されている。これは、労働者にサバティカルを付与して国が所得保障を行い、その間、使用者に失業者を代替要員として雇用させるもので、これを修正型ベーシック・インカムと捉える見解もある。本稿は、フリーイヤーの導入された経緯や内容、実績を紹介するとともに、このプログラムがスウェーデンの社会保障や労働市場政策としてどのような意味で新しいものであるのかを、「基本的規範パターン」の理論を用いながら、ベーシック・インカム構想との関わりを念頭に置きつつ検討する。

■ キーワード

フリーイヤー、サバティカル、労働市場政策、スウェーデン

2005年1月、スウェーデンでは「フリーイヤー (Friår = free year)」と称する労働市場政策プログラムが発足した。このプログラムは、労働者にサバティカルを取得する機会を与え、当該労働者の代替要員として使用者に失業者を雇用させるものである。この制度がサバティカル中の労働者に一定の所得を保障するものであることに着目し、これを修正型ベーシック・インカムの一種と捉える見解もある(宮本, 2004: 37)。

筆者は法律(労働法)を専攻しているので、スウェーデンにおける「フリーイヤー」を「ベーシック・インカム」と理解すべきなのかどうか、また、この制度をどのように評価すべきなのか、といった問題に社会保障の専門家として答えることはできない。本稿の目的は、まず「フリーイヤー」という政策プログラムの内容や趣旨、実績を正確に紹介し、専門家に判断材料を提供することにある。また、スウェーデンの法学者アンナ・クリステンセンが提唱する「基本的規範パターン」の理論を用いて、ス

ウェーデンの社会保障法の中に「フリーイヤー」を位置づけ、その特徴を明らかにすべく若干の考察を加えてみたい。

I フリーイヤーの趣旨・目的

フリーイヤーはもともと環境党(Miljöpartiet)が発案した政策プログラムであり、同党と左派連合政権を形成していた社会民主党(Socialdemokrat)と左翼党(Västerpartiet)の三党合意に基づき、2002年度から約3年間の試行期間を経て、2005年度から全国的に導入されることが決定された。スウェーデンでは、法律や重要な命令の制定や改正に際しては、政府が専門家委員会に検討を委託し、その報告書を受けて立法趣旨を詳しく述べた法案(proposition)を作成する。しかし、フリーイヤーの法的根拠である「フリーイヤーに関する命令(SFS 2001: 1300)」の制定に当たっては、そのような報告書や法案は作成されず、インフォーマルな形で

導入されたため、この制度の趣旨については若干曖昧な点がある(IFAU, 2003: 5)。

労働市場政策全般を管轄する労働市場局(Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS)によれば、フリーイヤーは公共職業紹介所(Arbetsförmedlingen)が担当する労働市場政策的プログラムであり、その目的は、長期休暇により労働者に人格発展や能力開発の機会を与えるとともに、代替要員としての雇用を通して失業者に良好な職業経験や再就職のきっかけを与えることであるとされている(AMS, 2005)。このように、フリーイヤーは労働者の福祉向上と失業対策という二つの目的を持つプログラムとして導入された。

フリーイヤーの発案者である環境党のレポート(Miljöpartiet de Gröna, 2004)を見ると、フリーイヤーの第一の目的は、長期休暇を付与することで労働者の心身の健康を守り生活の質を向上させることにあり、労働市場政策としての効果は重要ではあるが付随的なものであることが強調されている。そして、フリーイヤーの用途の例として、起業や転職の準備、教育訓練、リフレッシュや休息(燃え尽き防止)、趣味、家族と過ごす時間を持つことなどが挙げられている。もっとも、このレポートでも労働市場への効果は重視されており、とりわけ労働者がフリーイヤーを起業や転職の準備期間として利用することで、労働市場(特に正規従業員)の流動性が高まることが期待されている。また、長期休暇による心身の健康回復・リフレッシュが、病気休職による欠勤率の高さや早期引退といった雇用問題の改善につながることも指摘されている。

フリーイヤーの導入には、失業対策と並んで、ストレスや燃え尽きなどによる病気休職を予防するという狙いがあったことが推測される。病気休職者の多さはスウェーデンでは深刻な問題であり、2005年7月の時点では全労働人口の4.5%が病気休職中、9%が疾病給付を受給している。政府は2002年には2008年までに病気休職者を半減する

という目標を掲げて様々な施策を展開し、かなりの効果を上げているものの長期休職者はほとんど減少していない(Swedish Institute, 2005)。

II 制度の内容

フリーイヤーを取得しようとする労働者は、以下の3つの要件を満たす必要がある。第一にフリーイヤー取得について使用者の同意を得ること、第二に現在の使用者に2年以上雇用されていること、第三に使用者が失業者(公共職業紹介所に求職者として登録している者)を代替要員として休暇中の労働者と少なくとも同じ雇用等級で雇い入れることに同意すること、である(フリーイヤーに関する命令5条)。これらの要件を満たす者は、所定の申請書に記入して公共職業紹介所にフリーイヤーの申し込みをすることができる。

公共職業紹介所は、申込者の中からフリーイヤーを取得する労働者を決定する。選考基準について同命令には定めがないが、実務的な基準として、①当該労働者の職務を同様にこなせる代替要員確保の難易、②すでにフリーイヤーを取得したことがあるか否か、③失業者の雇い入れに当たり使用者に対して雇用手当(anställningsstöd)¹⁾を支給することが必要か否か、が考慮される(AMS, 2005)。すなわち、代替要員の確保が容易で、フリーイヤーを取得したことがなく、雇用手当の支給が必要ない者が優先されることになる。

フリーイヤーの取得期間は3カ月から最長1年間までであり、労働者はこの期間を自らの「能力開発その他の人格的發展」のために用いることとされている(同命令3条)。これは、休暇の用途を教育や職業訓練を受けることに限定する趣旨ではない。人格的發展のために何をするかは本人が決定すべきであるとの考えに基づき、休暇の用途は限定されておらず、取得者は起業や転職の準備、趣味、家事など自由な活動に従事することができ

る(特に何もせず休息することもできる)。ただし、他の企業で被用者として就労することは許されず、元の職場で別の職務に従事することもできない。フリーイヤー取得中の労働者には失業給付の85%(取得前の所得の約68%に当たる)が活動手当(aktivitetstöd)²⁾として支給される(同命令8条、活動手当に関する命令5a条)。ただし、支給額の上限(月13,662SEK、約20万円)と下限(月7,040SEK、約10.5万円)が定められている。この上限はかなり低く、月給が20,075SEKを超える場合、超過分は活動手当の算定基礎から除外されることになる。活動手当には所得税が課せられる。

使用者は、フリーイヤー取得者の代替要員として失業者を雇い入れなければならない。代替要員の選定について、試行期間においては特段の基準はなかったが、2005年に全国的に導入されるに当たって命令が改正され、公共職業紹介所が長期失業者・障害者・移民の中から代替要員の候補者を推薦することになった。ただし使用者はその候補者を雇い入れる義務はなく、公共職業紹介所に登録している失業者である限り、誰を雇用するかは最終的に使用者の選択に委ねられる。使用者は、代替要員をフリーイヤー取得者と少なくとも同じ雇用等級で雇い入れなければならない(具体的な賃金額は使用者と代替要員の契約により決定される)が、必ずしも同じ職務に就かせる必要はない。フリーイヤー取得者の職務を他の従業員に代替させ、その職務の代替要員として(つまり、代替要員の代替要員として)失業者を雇い入れることも可能である。

III 実績

1. 試行期間

フリーイヤーは、国的実施に先立って、約3年間(2002年2月～2004年12月)に渡り、計1200(年間)の枠を12のコミュニティに分配して試行された。労

働市場政策評価機構(IFAU)は政府の委託を受け、試行期間におけるフリーイヤーの労働市場政策としての成果を年度ごとに分析して報告書を提出した(IFAU, 2005)。以下ではその概要を紹介する。

(1) フリーイヤー取得者について

フリーイヤー取得者は女性・公務員・高齢者が多く、比較的賃金水準が低く格差も小さい職種、とりわけ介護や保育に関わる分野(准看護婦、介護士、保育士、幼稚園教諭など)に集中していた。その他の多く見られた職種は事務職員、工場労働者、郵便配達員などであった。2002年度についてみると、取得者の平均年齢は47歳で、その就労経験は平均して25年であった。報告書は、その理由の一つをフリーイヤー取得期間における所得保障の水準が低いことに求めている。すなわち、活動手当の支給額には上限があるために高所得者には魅力が少なく、低所得者は給与の68%(あるいは下限額)では生活が苦しくなるために利用しない。上記の職種は所得のレベルでいうと中の下に位置付けられるという。また、これらは各職場で蓄積された特殊な知識や技能をそれほど必要としない職業であるために代替要員を確保しやすいことも、フリーイヤー取得者が多い一因として指摘されている。休暇の期間は平均10カ月で、用途はレクリエーション(55%)が最も多く、教育訓練(22%)、子供や近親者の世話(15%)、起業(6%)という結果であった。

(2) 代替雇用者について

フリーイヤー取得者の代替要員として雇用された者は、失業者の平均からすると、年齢は若く(平均年齢は34-35歳)、教育水準が高く、障害がなく、失業期間が短い者の割合が高いことが分かった。使用者が自ら代替要員を見つけることが多く、既に当該職場で働いた経験のある者が代替雇用されるケースが全体の約5割を占めていた。中には

失業期間が非常に短い者もあり、報告書は、これらの者が代替要員となる資格を得るためだけに求職者として登録したのではないかと推測している。

(3) フリーイヤーの効果について

①取得者 フリーイヤーの労働市場政策的効果としては、まず、取得者の就労意欲の向上や病気休職の減少、引退年齢の上昇などにより、休暇後の労働力供給量が高まる(労働時間が長くなる)ことが期待されていた。また、取得者が教育訓練などにより自らの労働力の価値を高めたり、または起業や転職に成功したりする結果、休暇後に賃金が上昇する(他方、職業経験から遠ざかることで賃金が減少することもありうる)と予測されていた。

しかし、IFAUの調査によると、フリーイヤー取得者の労働時間数に特段の変化は見られず、むしろ若干引退年齢が早くなることが明らかにされた。また賃金についてもプラスの効果は見られず、むしろ取得者の賃金は減少傾向にあることが指摘されている(休暇終了から1年後の賃金は、フリーイヤーを取得しなかった場合に得られたであろう賃金よりも比較して平均して約3%低い)。特に民間企業の労働者、職業経験の短い者、高学歴・高所得の者にマイナスの効果が強く見られた(IFAU 2005: 29-30)。

②代替雇用者 失業政策としてのフリーイヤーの狙いは、失業者が代替雇用を通して一定期間「正規の」労働市場に参入することで、使用者とのコンタクトを得るとともに職業経験を積むことにより、将来安定した就職をするチャンスを広げることにある。IFAUの報告書によれば、フリーイヤーはこの面ではプラスの効果を上げた。代替雇用者の失業期間は相当に短縮された(平均23日間)。また、約半数の者が期間終了後も当該職場において何らかの形で雇用を継続し、そのうちの約半分は期間の定めのない雇用契約を締結した(IFAU 2004)。当該職場で期間の定めなく雇用される

可能性は、代替雇用の期間が長いほどが高くなることが明らかになった(IFAU 2005: 30-31)。

③その他 IFAUの調査は労働市場政策としての効果に関するものであった。フリーイヤーに期待されるもうひとつの効果、すなわち労働者の心身の健康増進について、政府は労働生活機構(Arbetslivsinstitutet)に調査を依頼した。筆者はこの調査報告書の原文に接していないが、同機構のHPに掲載された概要によると、フリーイヤーの最も重要な効果は、むしろ代替雇用者(特に失業状態から脱却できた者)の精神的健康の増進であることが明らかになったようである(Arbetslivsinstitutet, 2006)。ただし、調査を担当したBo Melinは、フリーイヤーは労働者に(失業のように非自発的な形ではなく)休業することを自分で決定する機会を与える点でも重要な意味を持つと指摘している。

2. 2005年の実績

上記の試行期間の後に、フリーイヤーは枠を12,000(2006年度は14,000)に拡大し、全国的に実施されることとなった(枠は、各コミュニティに16歳から64歳までの労働人口に応じて比例的に配分された)。プログラムの内容は試行期間とほぼ同じであるが、若干労働市場政策的な色彩を強めている。先に述べたように、試行期間においては代替要員の選定について特段の基準が示されなかったため、コミュニティによってばらつきが生じ、全体として若年者・高学歴者の割合が高くなる傾向が見られた。そこで全国の実施に当たり、代替要員の雇用に際して、公共職業紹介所が長期失業者・障害者・移民の中から候補者を推薦することが新たに定められた(2.参照)。

現時点(2006年9月)では全国の実施から1年半ほどしか経過しておらず、フリーイヤーに関してまとまった調査はなされていないが、労働市場局が2005年度の成果を明らかにしているため、以下ではその概要を紹介する(AMS 2006: 90-97)。

(1) 取得者について

2005年度には平均して9,690人がフリーイヤーを取得した。これは12,000を下回るが、主として年度の前半に枠が埋まらなかったことによるもので、8月以降は概ねすべての枠が埋められていた。2005年度の取得者は述べ16,606人であった。取得者の内訳を見ると、試行期間と同様に、女性の割合が高く(68%)、35歳以上の者が約8割を占めた(表1)。教育水準は全労働者の平均と比較すると若干低い傾向が見られた。また、2005年度のフリーイヤー取得者に支給された活動手当の総額は、12億8000万SEKであった。

(2) 代替雇用者について

施行期間と同様に、取得者と比較すると、代替雇用者の年齢は若く(43%が35歳未満)、学歴は高く、男性の割合が若干高い傾向が見られた(表2)。しかし、上記のように公共職業紹介所が代替要員の選定に介入するようになったため、2005年度には長期失業者・障害者・移民が代替雇用者の45%を占めた。また、代替雇用者の30%が外国で出生した者(全労働人口に占める割合は23%)であった。

表1 2005年度におけるフリーイヤー新規取得者の内訳

年齢	男		女		合計	
	人数	%	人数	%	人数	%
-19	1	0	0	0	1	0
20-24	60	2	54	1	114	1
25-34	460	14	629	9	1089	11
35-44	837	26	1626	23	2463	24
45-54	996	31	2231	32	3227	32
55-60	693	21	1780	26	2473	24
61-	205	6	651	9	856	8
合計	3252	100	6971	100	10223	100

出典：AMS, Arbetsmarknadsprogram. Årsrapport 2005

表2 2005年度における代替雇用者の内訳

年齢	男		女		合計	
	人数	%	人数	%	人数	%
-19	22	0	29	0	51	0
20-24	923	17	1277	13	2200	14
25-34	1635	30	2776	29	4411	29
35-44	1346	24	2818	29	4164	27
45-54	1022	18	1864	19	2886	19
55-59	396	7	651	7	1047	7
60-	186	3	274	3	460	3
合計	5530	100	9689	100	15219	100

出典：AMS, Arbetsmarknadsprogram. Årsrapport 2005

IV フリーイヤーの意義と位置づけ

1. スウェーデンの雇用と社会保障：「基本的規範パターン」による分析

以上が、スウェーデンにおける「フリーイヤー」というプログラムの概要である。フリーイヤーは、後で述べるように(少なくとも本来の)ベーシック・インカム構想とは相当に隔たりがあるように思われるが、スウェーデンの労働市場政策・社会保障政策として新しい試みであることは確かである。

スウェーデンの法学者であるアンナ・クリステンセンは、「基本的規範パターン(Basic Normative Patterns)」という理論を用いて、社会保障の領域における社会と法の発展を動的に描き出している³⁾。ここでは彼女の理論を簡単に紹介し、その分析に依拠しながら、スウェーデンの社会保障におけるベーシック・インカム構想やフリーイヤーの位置づけを検討してみたい。

クリステンセンは、各分野の法を社会の動きの中に位置づけて観察すると、いくつかの基本的なパターン(基本的規範パターン)を発見することができる。これらの法的な規範パターンは、当該分野(例えば雇用)において、何が正義にかなうか、様々な関係がどのように形成されるべきかということに関する社会の規範に深く関わっている。それぞれの規範パターンは、社会の変化に伴って(社会と法の変化に時間的なずれが生じることもあるが)力を強めたり弱めたりしながら、様々に形を変えて法的ルールの中に姿を現す。クリステンセンは、法というものを、複数の基本的規範パターンが磁石のように互いに反発し、引き合う「規範的フィールド(The Normative Field)」として観念することを提唱している(Christensen, 1999: 87-91. Christensen, 2000(1): 285-293)。

クリステンセンによれば、社会法(ここでは労働、社会保障、住宅、家族に関する法を含む)の規範的フィールドには、共通して以下の3つの基本的規

範パターンが見られるという。その一つは「確立された地位の保護(Protection for the Established Position)」である。これは個人がいったん確立した地位を正当な理由なく奪われないことを内容とする法的保護であり、社会法のそれぞれの領域に、労働者に対する解雇からの保護、社会保険給付の所得比例原則、住居賃貸借契約における賃借人の保護、離婚の際の扶養料請求権や寡婦年金として現れている。二つ目は「市場機能的パターン(The Market Functional Pattern)」である。これは自由市場を背景に柔軟性と変化を志向するパターンであり、私法の基本原理である自由契約と取引の自由を主たる内容とする。三つ目は「公平な分配(Just Distribution)」である。これは配分的正義に関わるパターンであり、その現れ方には、機会の平等、結果の平等、必要に応じた分配、先任制など様々なバリエーションがある(Christensen 1999: 89)。

さて、クリステンセンは、スウェーデンの社会保障法における基本的規範パターンの発展を次のように分析している。現代社会において、生産活動から生み出された利益を分配する基本的システムは雇用と賃金であり、社会保障はそれを補完するシステムとして発展してきた。雇用と賃金には、生活の資を分配するシステムとしては多くの欠陥がある。スウェーデンでは、かつて労働組合の「連帯的賃金政策」の下で基本的な生活ができる賃金が保障されていたが、現在の賃金は家族の扶養する必要性を考慮せず、基本的には当該労働者の提供する労働力の市場価値に応じて個別的に決定されている。また、雇用社会では、人生のうちで年齢(子供と高齢者)、病気や障害、妊娠・出産、育児・介護などにより有償労働に就くことができない時期がかなり長く存在する。さらに、現代ヨーロッパにおいて失業は構造的な問題であり、一部の者は労働市場において安定した雇用の場を見つけることができない仕組みになっている。そこで、これらの空隙を埋めるシステムとして社会保障が発

展してきたわけである。

クリステンセンは、現代のスウェーデンおよびヨーロッパ諸国における社会保障の基本的規範パターンとして、まず「基本的生活保障 (Basic Subsistence)」を指摘する。これは上記の「公平な分配」のバリエーションで、初期の救貧的な社会保障制度まで遡る最も古い規範パターンであり、現在も低所得者に「相応な生活水準」を保障するため保険料などの拠出を要件とせず支給される社会手当の中に典型的に現れている。また、社会保障給付の中でも、例えばスウェーデンの老齢保障年金 (garantipension : 所得比例給付の支給要件を満たさない者に対して支給される最低額の年金) には「基本的生活保障」の影響が明確に表れている。

しかし、現代の社会保障において支配的な地位を占めるのは「基本的生活保障」ではなく「確立された地位の保護」である。すなわち、社会保障の根幹をなす社会保障給付 (疾病給付・労災保険給付・失業給付・両親給付など) は、被保険者が有償労働に従事していた時に確立した経済的地位を維持することができるよう、従前の所得に比例して支給されている (ただし老齢年金の場合には、従前の所得水準と並んで保険料納付年数が重要な基準となるため、このパターンは修正される)⁴⁾。もちろん、現行の社会保障制度は他の規範パターンの影響も受けている。とりわけ1990年代の危機には「市場機能パターン」が強力になり、法改正により支給率の切り下げや支給要件の厳格化が実施された。雇用情勢が悪化し失業給付などの支給要件が厳しくなったため、周辺的なグループ (特に子供のいる家庭、中でも母子家庭) は雇用と社会保障のシステムからこぼれ落ち、社会手当に頼る者の割合が増大した。しかし、社会手当の拡大は雇用情勢が回復するまでのやむを得ない措置とみなされており、社会保障における「基本的生活保障」という規範パターンの強化と評価すべきではない

という (Christensen, 1999 : 97)。

現行の社会保障給付や社会手当は、老齢年金を除くとすべて一時的な給付であり、受給者は就労が可能になった時点で速やかに労働市場に復帰することを求められている。国はリハビリテーションや再就職を支援するプログラムを積極的に展開し、正当な理由なく求職活動や就職を拒否する者は給付を打ち切られる。すなわち、現在の社会保障制度は、大多数の成人が賃金労働に従事し賃金によって生計を立てることを不可欠の前提として、賃金による分配システムの空隙を補完するものである。そこでの支配的な規範は、労働市場において安定した雇用を得て地位を確立した人がその経済的地位を維持するための保護 (「確立された地位の保護」) である。そのような地位を確立できない人に対して、国は完全雇用の理念を掲げて支援策を実施しているが、その主たる内容は新たな雇用機会の創出であり、失業者を雇い入れる使用者に賃金の全部または一部を補助するタイプのプログラムが大規模に行われている⁵⁾。現行法制度の下では、安定雇用を手に入れた者から雇用を取りあげて失業者に再分配するような施策は存在しておらず、「公平な分配」という規範パターンは「確立された地位の保護」と両立しうる範囲で、間接的・補完的に存在するに過ぎない (Christensen, 2000 (1) : 307-308)。

2. ベーシック・インカムとフリーイヤー

以上のような分析に照らすと、ベーシック・インカム構想やフリーイヤーはどのように位置づけられるのだろうか。

ベーシック・インカム構想の本質は、所得調査なしで、就労の有無を問わず、すべての個人に対して基本的な生活の必要を満たす所得を保障することにある (宮本, 2004 : 35)。クリステンセンの理論に照らすと、ベーシック・インカム構想は社会保障における基本的規範パターンの関係に根本的な変

化を迫るものだと言える。すなわち、現在は補完的な存在である「基本的生活保障」が飛躍的に強化拡大して支配的なパターンとなる一方で、「確立された地位の保護」の力は非常に弱められることになる。クリステンセン自身も、正規雇用者を標準とする現行の社会保障制度の維持可能性には疑問を呈しており、労働市場でかなりの数を占めるに至っている自営業者や就職困難者を社会保障に統合することを真剣に検討すべきだと述べている(Christensen, 1997: 19-20)。ベーシック・インカム構想は、少なくとも理念的なレベルで、今後の(少なくともヨーロッパの)社会保障制度を考える上で避けて通れない課題を提示していると言えよう。

それでは、本稿で紹介した「フリーイヤー」はベーシック・インカム構想とどのようにつながるのだろうか。フリーイヤーは、労働者に(客観的には就労が可能な状態にあるにもかかわらず)有償労働を中断して自由な活動に従事したり休息したりする機会を与え、その期間中は就労を条件とせず一定の所得を保障する制度である。その点では、社会保障給付と賃金労働との結びつきを緩めるものであり、ベーシック・インカムの発想に通じるものがある。しかし、すべての人に無条件で同じ額の手当を支給するのがベーシック・インカムの本質であるとすれば、そこから相当に隔たった制度でもある。なぜなら、フリーイヤーにおける所得保障は、所得比例給付であることを別にしても、決して無条件になされるわけではないからである。当該労働者が有償労働を中断すること(他の企業でも就労しないこと)、使用者が失業者を代替雇用することが、活動手当の支給要件である。言い換えれば、フリーイヤー期間中の手当は、当該労働者が一時的に雇用を失業者に譲ることを条件として支給されるのである。すなわちフリーイヤーの取得は、当該取得者がまとまった自由な時間を得るというだけでなく、失業者に良質の雇用機会を与えることになるが故に、所得保障を受けるにふさ

わしい「社会的」行為とみなされているとも考えられる。

このことから、フリーイヤーは本質的には一種のワーク・シェアリングであって、その主眼は就職困難な失業者を代替雇用により労働市場に包摂することにあるように見える。また、先に述べたようにスウェーデン政府は病気休職者の削減(有償労働への復帰)を緊急の政策課題としており、ストレスや燃え尽きなどによる病気休職を予防すること(長期的に見た有償労働の継続促進)もフリーイヤー導入の狙いであったと考えられる。その意味で、フリーイヤーは、スウェーデンの社会保障・労働市場政策の大原則である「ワークライン」の上に位置づけられる制度だと評価できる。

しかし、フリーイヤーには新しい発想も含まれている。先に述べたように、スウェーデンの労働市場政策においては、正規雇用という「地位」はあくまでも当該個人のものであり、それを就職困難者に分かち与えるという発想はなかった。これに対して、フリーイヤーは、安定的に雇用されている労働者がその地位を一時的に就職困難者に譲ることを促進する制度であり、失業者は一時的ではあるが正規従業員としての扱いを受ける機会を与えられる。この意味でフリーイヤーは従来よりも再分配的な性格を強めた労働市場政策プログラムであり、現実にも失業対策として一定の効果を挙げたことが報告されている。

以上を要するに、フリーイヤーは従来とは異質な要素を社会保障や労働市場政策の中に取り入れる試みであるとも言える。しかし、それはごく限られた範囲でのことであり、社会保障や労働市場政策における規範パターンに影響を与えるほどではない。例えば、フリーイヤーの導入によって「基本的生活保障」のパターンが強められたり、「確立された地位の保護」が弱められたりすることはない。

冒頭でお断りしたように、筆者は社会保障の理論や制度に関する専門知識を持たないので、ベー

シック・インカムや社会保障としてのフリーイヤーの評価について結論を述べることはできない。ただ、本稿で検討した限りでは、フリーイヤーは本来のベーシック・インカム構想からはかなり隔たりのある制度であり、スウェーデンの社会保障に対するインパクトは、理念的にも現実的にも、それほど大きいものではないように思われる。

付 記

スウェーデンでは、2006年9月に行われた総選挙の結果、社会民主党を中心とする左派連合が政権を失い、右派連合政府が誕生した。新政府は、2007年度予算提案の中で労働市場政策におけるワーク・ラインの明確化を強調し、フリーイヤーを含む各種プログラムの打ち切りを宣言した。これにより、フリーイヤーの申請受付は10月23日で終了した。この時点で13,794人がフリーイヤーを取得しており、これらの者にプログラムの打ち切りは及ばないこととされた。

注

- 1) 雇用手当とは、就職困難な長期失業者などを雇い入れる使用者に対して、国が賃金の一部または全額を補助する制度である。
- 2) 活動手当とは、労働市場訓練その他の労働市場政策プログラムに参加する求職者に対して支給される手当である。
- 3) 「基本的規範パターン」の理論と社会法の各領域における分析は、Christensen, 2000(1)において展開されている。また、Christensen, 1999においては、社会保障の分野における「基本的規範パターン」を分析する意義と必要性が述べられている。
- 4) 老齢年金における規範パターンについては、1998年の年金制度改革の評価を含め、Christensen, 2000(2)で詳細に論じられている。

- 5) 労働市場政策プログラムの具体的内容については、Swedish Institute, 2005に概要が紹介されている。より詳しい内容はAMSが年度ごとに出している報告書(最新版はAMS, 2006)を参照のこと。

参考文献

- Anna Christensen, 1997, "Normativa grundmönster i socialrätten", *Retfærd* 1997 nr78, 69-79.
- 1999, "Normative Patterns and the Normative Field: A Post-Liberal View on Law", Thomas Wilhelmsson / Samuli Hurri (eds.), In *From Dissonance to Sense: Welfare State Expectations, Privatisation and Private Law*.
- 2000(1), "Protection of the Established Position. A Basic Normative Pattern", *Scandinavian Studies in Law* vol.40, 285-324.
- 2000(2), "Normativa grundmönster i pensionssystemen", In *Lovens Lov. Festskrift till Jörgen Dahlberg-Larsen*, Köpenhamn.
- Arbetslivsinstitutet, 2006, "Friärsförsök visar väg att skydda välfärden" (2006), <http://arbetslivsinstitutet.se/press/deraljerad.asp?relID=466>
- Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), 2005, "Frågor och svar om friåret"
- 2006, *Arbetsmarknadsprogram. Årsrapport 2005*
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk forskning (IFAU),
- 2003, *Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv-delrapport 1* (Rapport 2003:7)
- 2004, *Deltagare och arbetsgivare i friärsförsöket* (Rapport 2004:6)
- 2005, *Friårets arbetsmarknadseffekter* (Rapport 2005:10)
- Miljöpartiet de Gröna, 2004, "Friår. Två års goda erfarenheter – en utvärdering inför friårets införande i hela Sverige 2005"
- Swedish Institute, 2005(1), "Swedish Labor Market Policy"
- 2005(2), "Social Insurance in Sweden"
- 武川正吾＝宮本太郎＝小沢修司(対談)「ワークフェアとベーシック・インカム：福祉国家における新しい対立軸」*海外社会保障研究* 147号 pp.3-18
- 宮本太郎 2004「ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？」*海外社会保障研究* 147号 pp.29-40

(もろずみ・みちよ 明治学院大学助教授)

南アフリカにおけるベーシック・インカム論

牧野 久美子

■ 要約

ベーシック・インカム(BI)は、主に先進工業諸国の福祉国家の危機と再編という文脈において注目を浴びてきた概念だが、歴史的に福祉国家の成立していない「南」の国家のなかにも、ブラジルや南アフリカのように、BI導入が検討されてきた国がある。本稿では、南アフリカにおけるBI論を取り上げる。まず、南アフリカでBIが注目されるようになった背景と、同国におけるBIをめぐる議論の経緯をまとめる。次いで、南アフリカにおいて具体的に提案されてきた2種類のベーシック・インカム・grant(BIG)の内容と、それぞれの支持勢力がどのような経済・社会政策の組み合わせのなかでBIGを提案しているのかを紹介し、南アフリカにおけるBI論が異なるイデオロギーの立場を内包していることを示す。最後に、南アフリカとブラジルのBI論に共通する、「南」の文脈ゆえの特徴を提示して本稿を締めくくる。

■ キーワード

ベーシック・インカム、南アフリカ、貧困、失業、社会扶助

I はじめに

ベーシック・インカム(Basic Income: BI)とは、性別や年齢にかかわらず、すべての人に対して、無条件で、すなわち資産調査を伴わず、また就労の有無も問わず、定期的に支払われる所得のことである(フィッツパトリック 2005, p.3; Van Parijs 2006, p.4)。アイデアとしてそれ自体は決して新しいBIが、近年になって特に注目を浴びるようになったのは、福祉国家の危機と再編という文脈においてである。すなわち、社会保険を軸としつつ社会扶助で補足するという、従来の福祉国家の所得保障のあり方は、グローバル化や脱工業化の進展を背景とするリスク構造の変容、とりわけ雇用環境の大きな変化によって機能不全に陥った。完全雇用が崩壊し、長期にわたり社会扶助に頼り生活する人々が増加するなかで、就労を福祉受給の

条件とするワークフェアが福祉国家再編の有力なアプローチとして浮上したが、その一方で、ワークフェアに批判的な立場からの対案として、就労と福祉を切り離し、無条件で普遍的に給付を行うBIにも注目が集まるようになった(小沢 2002, pp.113-119; 宮本 2004)。しかし、BIが話題にのぼるのは先進工業諸国に限らない。歴史的に福祉国家が成立していない「南」の国家のなかにも、BI導入が真剣に議論されてきた国々がある。その代表例は、一つはブラジル、そしてもう一つが本稿で取り上げる南アフリカである(Van Parijs 2006, p.26)。

ブラジルでは、1995～2002年のカルドーズ(Fernando Henrique Cardoso)政権のもとですでにさまざまな社会扶助プログラムが導入されていたが、BIに関連する動きとして特に注目されてきたのは、2003年に発足したルーラ(Luiz Inacio Lula da Silva)政権の「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Familia、

家族基金)である。「ボルサ・ファミリア」は、カルドゾ政権から引き継いだ社会扶助政策に「食糧配給カード」を新たに統合した所得支援プログラムで、受給世帯数は2006年に900万に達する見込みであるという(子安 2005 ; 2006)。「ボルサ・ファミリア」は対象が貧困世帯に限られるが、2004年にルーラ大統領は、段階的にBIを導入するという内容の法律に署名している¹⁾(Suplicy 2005)。

そして南アフリカでは、1990年代後半以降、貧困・失業対策として一人月額100～110ランド(2006年10月現在、1ランドは約15円)を支給するというベーシック・インカム・グラント(Basic Income Grant : BIG、基本所得手当)の導入を支持する動きが、労働運動、キリスト教会、NGO、野党などに広がっている。政府や与党のアフリカ民族会議(African National Congress : ANC)はBIG導入には難色を示しているが、BIG支持派の要求に部分的に応える形で、児童扶養手当(Child Support Grant)の対象拡大や、児童扶養手当のほか高齢者手当(Old Age Grant)、障害者手当(Disability Grant)を含む無拠出の社会手当(Social Grant)の申請・受給手続きにかかわる行政上の問題の改善などが行われてきた。その結果、社会手当の総受給者数は、1994年の260万人から2003年には680万、さらに2006年には1000万人以上へと急激に増加している²⁾。

以下、本稿ではまず、南アフリカのBIが目目されるようになった背景と、同国におけるBIをめぐる議論の経緯をまとめる。次いで、南アフリカにおいて具体的に提案されてきた2種類のBIGの内容と、それぞれの支持勢力がどのような経済・社会政策の組み合わせのなかでBIGを提案しているのかを紹介し、南アフリカにおけるBI論が異なるイデオロギーの立場を内包していることを示す。最後に、南アフリカとブラジルのBI論に共通する、「南」の文脈ゆえの特徴を提示して本稿を締めくくる。

なお、本稿は、過去に発表した拙稿(牧野

2002 ; 2004 ; 2005 ; Makino 2004)と内容が重複する部分があることを予めお断りしておく。

II 民主化後の社会保障制度の再編： 南アフリカにおけるBI導入論の背景

南アフリカでは、1994年に初めての全人種参加総選挙が行われ、アパルトヘイト体制から非人種主義的な民主主義体制への歴史的転換が実現した。そのこと自体の意義は、いくら強調してもしすぎるということはないが、本稿の課題にとって重要なのは、政治的権利は平等になっても、アパルトヘイト体制下で社会に蓄積された極端な格差や貧困は、未解決の問題としてANC政権に引き継がれたということである。ANCは、1994年の初めての選挙以来、「すべての人々によりよい生活を」(Better Life for All)をスローガンに掲げ、一貫して貧困対策を優先課題に据えている。アパルトヘイト体制のもとでニーズを無視されてきた黒人³⁾住民のための住宅・水・電気など社会インフラの整備とならんで、旧体制下で人種ごとに分断され差別的だった社会保障制度を、「包括的で差別のない」(a comprehensive and integrated)制度へと再編することも、ANC政権にとっての大きな課題となった(Ministry of Welfare and Population Development 1997)。

民主化後の南アフリカの社会保障制度再編は、まず、子どものための社会手当の制度変更から始まった。高齢者手当や障害者手当は、アパルトヘイト期からアフリカ人にも支給されており、1965年には白人とアフリカ人で7.5倍もあった支給額の人種格差も、1993年までになくなっていった。対照的に、子どものいる一人親世帯への養育手当(State Maintenance Grant)⁴⁾は、1994年の民主化当時、受給世帯がカラードとインド系に偏り、事実上アフリカ人に対して門戸が閉ざされていたことから、人種差別撤廃の観点から見直しが必須であった。そ

のため、養育手当の見直しを目的として、1996年に政府はナタール大学(現クワズールー=ナタール大学)のlund(Francis Lund)教授を長とする委員会を設置した。lund委員会は、人種差別的な要素を撤廃したうえで、子育て中の世帯への社会手当そのものは維持すること、ただし、当時の制度のまま全人種に門戸を開けば財政的に立ち行かなくなることは明白だったため、一件あたりの支給額を大幅に削減することを政府に勧告した(Lund Committee 1996)。なお、これらの社会手当はいずれも無拠出制、資産調査付きの制度で、歴史的には白人貧困層(“Poor White”)の救済のためにつくられたものを起源としているが、アパルトヘイト体制のもと教育や労働市場において白人が優遇されてきた結果、社会手当に頼って生活する白人世帯は1994年の民主化の段階ですでに非常に少なくなっていた。

lund委員会の報告を受けて、政府は、従来の養育手当を廃止し、子ども一人あたり75ランドの児童扶養手当に一本化する方針をまとめた。また支給対象となる子どもの年齢についても、従来の18歳上限から6歳までと大幅に引き下げたことを提案した。これに対して、支給額や支給対象年齢の上限が低すぎることを問題として、子どもや女性の人権に関心をもつNGOを中心に、労働運動、キリスト教会などが緩やかな連合を形成し、支給額や支給対象年齢の引き上げを求める働きかけを行った。その結果、当初公表された75ランドから100ランドへと手当額が引き上げられたうえで、1998年に新しい児童扶養手当が導入された⁵⁾。

その後、社会保障制度改革の焦点は、次のような理由から、失業者の貧困対策へと移行した。すなわち、高齢者、障害者、子どもを対象とする南アフリカの社会手当は、「南」の国の社会扶助制度としては比較的整っているほうであろうが、高齢者手当の受給資格年齢に満たず、働くことのできないような重い病気や障害もなく、子育て中でもない

場合には、失業その他の要因のために経済的に困窮していても、社会手当を受給することができない。南アフリカの失業率はきわめて高く(公式定義でも20%台後半)、長期失業者や学校を出てから一度も働いたことのない若年層も非常に多いことから、失業者の貧困は深刻な問題となっている。社会保険としての失業保険制度はあるが、そもそも加入していない場合が多く、また加入していたとしても失業時の給付は短期間で終わってしまうため、長期失業者のためのセーフティネットとはなっていない。BIは、このような文脈で、一つの政策オプションとして浮上したのである。

III BI導入論の経緯

南アフリカでのBIの可能性を誰が最初に言い出したのかを特定することは容易でないが、比較的早い段階からBIに注目していたロウケンスデランヒ(Aart Roukens de Lange)によれば、フリーマーケット財団(Free Market Foundation)のルウ(Leon Louw)の1990年の著作が、南アフリカでBIに言及した初めてのものであったという。1991年にはロウケンスデランヒ自身によるBI紹介記事が南アフリカの新聞に載り、さらに1993年には労働運動出身のバスキン(Jeremy Baskin)による記事も発表されたという(Roukens de Lange 2001)。

もともと、南アフリカで本格的にBIが議論されるようになったのは、前節で見たような、1990年代後半の文脈のなかにおいてである。南アフリカのBIを、知識人による個人的な構想のレベルから、社会的な要求へと発展させるうえで、重要な役割を果たしたのが南アフリカ労働組合会議(Congress of South African Trade Unions: COSATU)である。ANC、南アフリカ共産党(South African Communist Party)、およびCOSATUは、解放闘争時の共闘関係を継続する形で、三者同盟(Tripartite Alliance)を形成している。1996年に新自由主義的なマクロ

経済戦略「成長・雇用・再分配」(Growth, Employment and Redistribution : GEAR)が出されて以来、ANCと、GEARに批判的なCOSATUおよび南ア共産党の関係は悪化してきているが、ときに緊張が高まり同盟分裂の危機が伝えられつつも、選挙のたびに結束を新たにしているというパターンが現在まで繰り返されている。COSATUはまた、民主化後に設置されたコーポラティズム的な全国経済開発労働問題評議会(National Economic Development and Labour Council : NEDLAC)において、労働セクターの主要構成団体でもある⁶⁾。このように、政策決定プロセスにインサイダーとしてかわれる立場にあるCOSATUがBIを目標に掲げたことが、南アフリカでBIが政策オプションとして真剣に検討されるようになった最大の理由であると考えられる。

BI導入が検討された経緯を簡単にまとめれば⁷⁾、以下の通りである。1998年の「大統領雇用サミット」(Presidential Jobs Summit)⁸⁾に向けた準備会合のなかで、月額100ランドを各個人に無条件に支給するというBIG構想をCOSATUが正式に提案し、同サミットの宣言文に「包括的社会保障制度」(1997年の福祉白書が掲げた政策目標)の一部としてBIGを検討するという一文が盛りこまれたことから⁹⁾、BIGが正式に政策検討課題となった。福祉、財務など、関係各省のメンバーからなるタスクチームによる検討を経て、2000年に政府は「包括的社会保障制度に関する調査委員会」(Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa。委員長のテイラー(Vivienne Taylor)の名前をとって、テイラー委員会と呼ばれる)を設置した。テイラー委員会の検討事項は、その名の通り、社会保障制度全般にわたったが、なかでもBIGに対して同委員会がどのような判断を下すかに注目が集まった。

テイラー委員会の活動期間中の2001年、BIGを支持する諸団体がベーシック・インカム・grant連

合(Basic Income Grant Coalition : BIG連合。詳しくは次節参照)を結成し、BIの導入を求めて精力的な政策提言やロビーイングを繰り返した。その結果——というよりも、委員長のテイラー自身は当初よりBIGに好意的だったとも思われるが¹⁰⁾——、テイラー委員会は2002年、BIGの段階的導入を勧告する報告書をまとめた(Taylor Committee 2002)。ただし、政府とANCは、BIGに向けたステップとテイラー委員会が位置づけた児童扶養手当(Child Support Grant : CSG)の拡大についてはその勧告を支持し、実施に移したものの、BIGそのものの導入には反対してきた。その理由の一つではなく、財務省は財源やほかの社会支出とのトレードオフの問題、社会開発省は末端の行政能力不足の問題、そしてANCは、働かずに社会手当に「依存」して生活することにかかる倫理的・規範的な問題を強調する傾向がある(Makino 2004)。

最後の点について補足すれば、社会手当への「依存」の問題視は、「労働可能ならば労働によって収入を得るべき」という考え方と結びついており、仮に財源や行政能力の問題がクリアされたとしても、BIにおいて就労と給付とが切り離されていることが、政府・ANCにとって原理的に受け入れがたい点となっているように思われる(牧野 2004 ; 2005)。極端な貧困や格差を放置すれば、歴史が浅く脆弱な民主主義や、解放闘争にルーツを持つ政府の正統性を脅かすことになりかねない。そのため、貧困・失業対策の必要性そのものは政府・ANCも強く認識しており、失業者の貧困について、何らかの政策的対応をとる必要があるということについては幅広いコンセンサスが成立している。ただ、どのような方法によるのかについての考えが異なるのであり、政府・ANCは、就労と切り離されたBIGではなく、労働集約的な公共事業によって失業者に雇用を提供する公共事業プログラムの拡大、そして技能開発の促進による就労支援を、失業・貧困対策の軸に据えている¹¹⁾。ただし、技

能開発は短期間で効果が上がるようなものではなく、当座の雇用機会の提供を意図する公共事業プログラムも、失業者の一部をカバーできるに過ぎない。そのため、公共事業プログラムを実施するにしても、貧困・失業対策として、いずれにせよBIGが必要である、とBIG連合は主張している。

政府・ANCのBIG不支持が明らかになると、南アフリカにおけるBI論はひところの盛り上がりを失い、BIG連合の活動も最近では低調である。しかし、2006年9月のCOSATU全国大会でBIGへの支持継続が再確認されるなど、個別団体レベルではBIGを求める運動は継続している¹²⁾。また、2006年11月には、ベーシック・インカム・アース・ネットワーク(Basic Income Earth Network: BIEN)の会議がケープタウンで開催された。BIENは、ベーシック・インカム・ヨーロッパ・ネットワーク(Basic Income European Network)として知られていたが、スコープを地球大に拡大するために2004年に現名称に改められた¹³⁾。ケープタウンでの会議は、ヨーロッパ外で開催される初めてのBIEN会議となった¹⁴⁾。

IV 二つのBI提案：BIG連合と民主同盟

本節では、以上のような経緯で検討されてきたBIGが、南アフリカのなかのどのような勢力によって提案・支持されてきたのかを整理する。南アフリカのBIG支持勢力は大きく二つに分けられる。一つは、前節でも触れたBIG連合、もう一つは野党第一党の民主同盟(Democratic Alliance)である。

BIG連合は、2001年半ばに、COSATUのほか、NGO、キリスト教団体、研究機関など12団体で結成された¹⁵⁾。BIG連合の主張は、民主化後に制定された新憲法で認められた「社会保障への権利」に基づいて、すべての人に一人月額100ランド以上のBIGを支給すべき、というものである。COSATUは、前節で見たようにBIGを政府の検討

課題へと押し上げる上で決定的な役割を果たし、BIG連合においても主要構成団体の一つである。ただし、BIG連合をCOSATUのキャンペーンとしてのみとらえるナトラスとシーキングスの見方はミスリーディングといえよう(Nattrass and Seekings 2002)。筆者は、2001～03年にアジア経済研究所海外派遣員としてケープタウンに滞在していた間に、たびたびBIG連合の会合に参加したが、ここで見聞した限りでは、COSATUのほか、南アフリカ教会協議会(South African Council of Churches: SACC)などのキリスト教団体、老舗人権NGOのブラック・サッシュ(Black Sash)、子どもの社会保障の権利のための同盟(Alliance for Children's Entitlement to Social Security: ACESS)、西ケープ大学のコミュニティ・ロー・センター(Community Law Centre)、そしてHIV/AIDSとともに生きる人々の治療その他の権利のための運動をしている治療行動キャンペーン(Treatment Action Campaign: TAC)などが、時期によって多少の入れ替わりはあるが、BIG連合の活動に深くかかわっていた。

BIG連合の構成団体の多くは、前節で触れた児童扶養手当に関するキャンペーンに参加しており、BIG連合はその延長線上に成立したものと考えられる。また、BIG連合の構成団体のうち、COSATU、SACC、南アフリカNGO連合(South African NGO Coalition: SANGOCO)の三団体は2000年から、政府の予算発表の時期に合わせて、「人民の予算」(People's Budget)を毎年発表している。これは、GEAR導入後の政府予算の新自由主義的性格を批判し、オルタナティブな経済政策や社会政策を提示するという性格のもので、BIG導入はそのなかでも主張されている(People's Budget Campaign 2005)。

一方の民主同盟は、アパルトヘイト体制下の白人リベラル野党の流れを汲み、1999年と2004年の総選挙では、ANCに次ぐ投票を獲得して、野党第一

党となっている。とはいえ、国会（National Assembly、国民議会）での議席数は、400議席中、民主同盟の47議席に対して、ANCは293議席と、ANC一党優位状況は明らかである。民主同盟は、ANC主導の連立政権に参加することで政治的影響力を確保しようとしてきた新国民党（New National Party）¹⁶⁾やインカタ自由党（Inkatha Freedom Party）¹⁷⁾と異なり、ANCの一党優位状況の危険性と「強い野党」の必要性を訴え、ANCとの対決姿勢を鮮明に打ち出す戦略をとっている。民主同盟の支持者は現状では白人が多く、人口で圧倒的多数を占めるアフリカ人に支持基盤を上げられずにおり¹⁸⁾、BIGを公約に掲げるのは、一つにはアフリカ人貧困

層の支持獲得を狙ったことと思われる。ただし、民主同盟が提案するBIGは、すべての人に支給するというBIG連合の提案と異なり、年間所得7500ランド未満の人を対象とするとしている。資産調査は行わず、身分証明書を持参して申請すればBIGを受給できるが、BIGを所得税法上、20倍にカウントすることによって、受給資格以上の所得をもつ人が申請した場合に割に合わないようにする、というのが民主同盟の提案である¹⁹⁾。

BIG連合、民主同盟のそれぞれの提案するBIGの内容を表1にまとめる。両陣営とも、既存の社会保障制度のもとで十分なセーフティネットが張られていない失業者の貧困への対策として、社会手

表1 BIG連合と民主同盟のBIG提案内容の比較

	BIG連合	民主同盟
対象者	すべての個人	年間所得が7500ランド以下の人を対象とする。BIG受給資格を超える所得がある人に扶養されている人は受給できない
資産調査	なし	なし。BIGを所得税法上20倍にカウントすることによって、受給資格を持たない人のBIG受給申請を割の合わないものとする
金額	一人月額100ランド以上、物価上昇に合わせて金額を引き上げる	一人月額110ランド
財源	累進課税によってコストのかなりの部分を回収する（筆者注：非貧困層に支払われたBIGを、BIG相当分もしくはそれ以上の増税によって国庫にクローバックするということ）。「そのことによって、貧困撲滅のためのすべての南アフリカ人の連帯を示すことになる」。残りは財政支出によって賄う	ほかのプログラムの予算削減、財政赤字の0.5%拡大、減税幅の縮小、付加価値税の1%増税など
既存の社会手当との関係	BIGの導入によって、既存の社会手当を受給している人の受給額が減額されてはならない（筆者注：既存の社会手当にBIGを上乗せするか、既存の社会手当の額を変更する場合もBIGの支給額を上回る削減はしないということ）。高齢者手当と児童扶養手当の資産調査を廃止	ほかの社会手当を受給している人はBIGを受給できない。高齢者手当の資産調査を廃止。両親とも死亡している遺児には児童扶養手当を無条件で支給。（筆者注：児童扶養手当一般の資産調査の廃止は主張されない）

出所：BIG連合の綱領文書である“South African for a Basic Income Grant” [<http://www.sacc-ct.org.za/BIGplat.html>]、および民主同盟公式ウェブサイト内の“Freedom from Want” [<http://www.da.org.za/da/Site/Eng/Policies/Downloads/Poverty.doc>] および“Waging War on Poverty: The DA Policy on the Basic Income Grant” [<http://www.da.org.za/da/Site/Eng/campaigns/big.asp>]をもとに筆者作成。いずれの文書も2006年10月8日時点でアクセス可能であることを確認している。

当を失業者に広げるといふ趣旨でBIGを提案していること、また既存の社会手当制度における資産調査のあり方に問題点が多いことを認識し、ニーズの有無を見分ける手段として税制を活用しようとする点では一致している。しかし、表から読み取れるように、両者の提案内容にはかなりの違いがあり、BIGをめぐる両者の共闘関係も見られない²⁰⁾。

なお、民主同盟の提案では、BIG以外の所得だけでは課税されないが、BIGを受給しそれを20倍にカウントすると税法上の所得額が課税最低限度額を一気に超えてしまうような場合に、極端に高い限界税率に直面することになり、一般的にBIのメリットの一つと言われる「失業と貧困の罨」の解消²¹⁾には結びつかない。また、資産調査の代わりに税制を利用したセルフターゲティングのシステムが提案されているが、このような仕組みではステイグマの問題が残り、受給資格があるにもかかわらず受給申請をためらう人が出てくると予想される。このような民主同盟の提案をBIと呼ぶのが妥当なのかについては疑問もある。

BIG連合と民主同盟では、上に述べたようにBIGの提案内容にかなりの違いがあるうえ、経済政策や労働政策に関する立場も大きく異なる。BIG連合は、BIGというイシューに特化した緩やかな連合体であり、社会保障制度以外に関してまとまった提言は行っていないが、BIG連合に所属する団体それぞれの立場や、BIG連合と構成団体が重複するほかのキャンペーンの内容を総合すれば、新自由主義批判、再分配重視、社会的経済的権利の強調、労働規制緩和への反対、といった主張を共有していると考えられる。一方、民主同盟は、経済成長を最優先し、経済自由化や労働規制緩和を推し進めるべきという立場である。BIが幅広い政治的立場に訴えることを指摘しているフィッツパトリックの分類で言えば、BIG連合は社会主義～福祉集合主義、DAは急進右派にあたるだろう

(フィッツパトリック 2005)。

フィッツパトリックは、「BIは単独で論じられるべきではなく、包括的な政策パッケージの一部として位置づけられるべきである」とBIをほかから切り離して論じることに警告を発しているが(フィッツパトリック 2005, pp.82-83)、低い水準の部分的BIであればなおさら、ほかのどのような政策と組み合わせられるかによって、BIの効果は全く異なってくるであろう。民主同盟の提案のように、BIと労働規制緩和を組み合わせれば、賃金水準の下落がもたらされると考えられるため、経済界からは支持を得られるかもしれないが²²⁾、労働者にとっては、現在よりも劣悪な労働条件を強いられる結果となる恐れがある(Cf. 新川 2002, pp.120-122; 山森 2003, p.140)。一方、BIを導入しつつ現行の労働条件を維持し、労働規制をむしろ強めるのであれば(もっとも、このような提案を経済界が受け入れられるとは思えないが)、低賃金で働いているワーキング・プアにとってはメリットが大きいであろう。ただし、失業者の貧困は、少額のBIだけでは到底解消されず、BIは、現状で社会手当の届いていない失業者の貧困軽減には役立っても、貧困を撲滅するものではない。したがって、BI単独ではなく「労働への権利」も同時に保障される必要がある、というBIへの批判的論点(小沢 2002, pp.136-140; ロザンヴァロン 2006, pp.120-133)は、南アフリカの文脈においてきわめて重要な意味を持つ。しかしながら、現実には、BIと「労働への権利」の両立はおろか、失業者への最低限のセーフティネットすら存在しないというのが現在の南アフリカの状況なのである。

V 結びに代えて: 「北」のBI、「南」のBI

以上、南アフリカにおけるBI論の経緯を追ってきたが、最後にその特徴を、「北」との比較における「南」の文脈という観点から、再びブラジルの事例

をも視野に入れながら指摘して、本稿を閉じたい。

「北」においてBIは、肯定的であれ批判的であれ、「働かない自由」や「賃金労働から離脱する自由」と結び付けて論じられることが多いが²³⁾、「南」のBIは財政的な制約ゆえに低い水準にとどまらざるを得ない。上述の通り、南アフリカで提案されているBIの支給水準は、BIG連合、民主同盟のいずれの案でも月額100～110ランド(約1500～1700円)と小額である。これは、BIGが最初に提案された1998年当時の児童扶養手当と同じ金額で(現在までに児童扶養手当は月額190ランドに上がっている)、南アフリカの最貧層にとって100ランドは無視できない重みを持つとはいえ、低賃金部門の代表格ともいえる家内労働者の最低賃金(フルタイムで月額888.92～997.04ランド)²⁴⁾や、高齢者手当や障害者手当(月額840ランド)と比べても、その水準はきわめて低いといえるだろう。ブラジルの「ボルサ・ファミリア」も、一世帯あたりの支給額の上限は95レアル(約5300円)であり、一人当たり換算すれば南アフリカで提案されているBIGと同じような水準であるといえる。すなわち、「南」のBIは「働かない自由」とは程遠いものであり、貧困軽減(撲滅ではなく)を意図して提案されているのである。

このような「南」の文脈では、BIと従来型の社会扶助との境目はしばしば不明瞭となる。南アフリカとブラジル両国のBI論に共通するのは、究極的には普遍的なBIを志向しつつも、そこに向かうステップとして、「北」で批判にさらされてきた従来型の福祉国家の制度、具体的には資産調査つきの社会扶助の意義を否定せず、むしろその導入をBIに向けた積極的な前進ととらえていることである。南アフリカにおけるBI論は、既存の資産調査つきの社会手当を廃止する方向ではなく、改善しつつ拡大していくという発想に立っている。ブラジルにおいても、まずは貧困世帯向けの手当から普遍的なBIへという道筋が想定されている。「南」のBI

論は、「北」の福祉国家の危機を根拠とする福祉国家批判に対抗する理論武装を行いつつ、ナショナル・ミニマムの保障を実現するという意味において、新たな福祉国家の樹立を志向するものであるといえる。

注

- 1) その後の展開については、遺憾ながら筆者はフォローできていない。
- 2) PCAS (2003) および“Budget Speech 2006 by Minister of Finance Trevor A Manuel” [http://www.info.gov.za/speeches/2006/06021515501001.htm]参照。
- 3) アパルトヘイト体制のもとで、南アフリカの住民は、「白人」(White)、「カラード」(Coloured)、「インド系」(Indian/Asian)、「アフリカ人(または黒人)」(African/Black)の4つのカテゴリーに分類された(カテゴリー名は時代によって若干異なる)。アパルトヘイト廃止に伴って、このような区分は法的には何の効力も持たなくなったが、現在でも、人口センサスや各種世論調査などでは、自己申告に基づき(すなわち、アパルトヘイト体制でのように人種アイデンティティを上から押しつけられるのではなく)、これらの人種カテゴリーがしばしば使用されている。本稿においても記述上の必要に応じてこれらの人種カテゴリーを使用するが、「黒人」は白人以外のすべての人々を指す言葉として用い、インド系やカラードを含まない狭義のアフリカ人/黒人については、「アフリカ人」と表記する。
- 4) 親に対する430ランドと子ども一人あたり75ランドの手当から構成され、430ランドという親に対する手当額は、当時の高齢者手当や障害者手当と同水準であった。
- 5) 児童扶養手当導入の経緯については、牧野(2005, pp.171-175)を参照されたい。
- 6) NEDLACは法律によって1995年に設置された、政府、経済界、労働、コミュニティ(青年、女性、障害者など)の代表による政策協議機関である。労働セクターには、COSATUのほか、黒人意識運動(Black Consciousness Movement)系の全国労働組合評議会(National Council of Trade Unions: NATCU)、アパルトヘイト期の穏健な組合活動の流れを汲む南アフリカ労働組合連盟(Federation of Unions of South Africa: FEDUSA)も代表として加わっているが、組合員数、政治的影響力ともCOSATUが優位である。
- 7) 詳細についてはMatisonn and Seekings(2002)、Standing and Samson eds.(2003)および牧野(2002; 2004; 2005)、Makino(2004)を参照。

- 8) NEDLACの4つのセクターがそれぞれ協力しあって雇用創出に取り組むという趣旨で、NEDLACの通常の年次サミットとは別に開催された特別のサミット。
- 9) “Summary of Jobs Summit Declaration,” 30 October 1998. [<http://www.nedlac.org.za/top.asp?inc=summit/jobs/declaration.html>]
- 10) テイラーはケープタウン大学社会開発学科の教授で、亡命経験があり、スクウェイヤ(Zola Skweyiya) 社会開発大臣のアドバイザーを務めていた(Matisonn and Seekings 2002, pp.16-17)。同時に、労働運動とも近く、COSATUが「雇用サミット」での提案前にBIGに関して実施した委託研究のレファレンス・チームにも所属していた。すなわち、テイラーは、COSATUがBIGを政策要求に含めることを決めた経緯に深くかかわっていたのである。以上、COSATUとテイラーの関係については、COSATUおよびBIG連合関係者への筆者の聞き取りによる。
- 11) BIGの対案として公共事業プログラムの拡大が浮上した経緯については、牧野(2004; 2005)で詳述したので、そちらご参照いただきたい。また、2006年の初めに、「2014年までに貧困と失業を半減させる」という触れ込みの「成長の加速と共有のためのイニシアチブ」(Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa: ASGISA)が発表された。これは、ムランボンクカ(Phumzile Mlambo-Ngcuka) 副大統領を中心とするチームがとりまとめたもので、そのなかで教育や技能開発などの人的資源開発の重要性が強調されている。ASGISAについては以下のウェブサイトを参照のこと。 [<http://www.info.gov.za/asgisa/>]
- 12) “South Africa: Cosatu’s Work,” *Business Day*, September 27, 2006. [<http://allafrica.com/stories/200609270279.html>]
- 13) BIEN ホームページによる。 [<http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Index.html>]
- 14) ケープタウンでのBIEN会議開催は、同地に拠点を置くシンクタンク、経済政策研究所(Economic Policy Research Institute: EPRI)が中心となって準備を行い、BIG連合は直接関与しなかった。ただし、会議参加者のなかにはBIG連合の構成団体のメンバーも多く、南アフリカでのBIGを支持する内容の報告が数多く行われ、クロージング・セッションではノーベル平和賞受賞者のデズモンド・ツツ(Desmond Tutu) 大主教がBIG導入を呼びかけるビデオ・メッセージも流された。会議閉幕の1週間後、会議の直接の影響かどうかは不明だが、スクウェイヤ社会開発大臣がBIG支持を表明したという記事が現地紙の一面トップに載った。もっとも、政府・ANCの公式見解とは異なり、ただちにBIG導入の方向へと政策転換するとは考えにくい。
- “Skweyiya Calls for Basic Income Grant for Poor,” *Business Day*, November 10, 2006.
- 15) BIG 発足時の“South African for a Basic Income Grant,” Platform of the Basic Income Grant Coalition [<http://www.sacc-ct.org.za/BIGplat.html>]による。その後に加した団体もあるが、現在の構成団体数は明らかでない。
- 16) アパルトヘイト体制期の与党の国民党(National Party)が1999年に改称したものであったが、現在までに消滅した。
- 17) クワズールー＝ナタール州を支持基盤とするズールー民族主義政党。
- 18) Afrobarometerの2002年の世論調査では、「明日、国政選挙があるとすればどの政党に投票するか」という質問に対し、アフリカ人(Afrobarometerの表記では黒人Black)回答者のうちわずか1%のみが民主同盟と答えた(その他はANCが55%と最も多く、インカタ自由党が4%、決めていないと回答した人が32%)。ほかの人種では、決めていないとの回答がいずれも最多であったが、それ以外の回答では、白人は民主同盟が最も多く、カラードとインド系については、ANC、新国民党、民主同盟の三党に支持が分散する傾向が見られた(Afrobarometer 2003)。
- 19) 現在(2006/07年度)の南アフリカの個人所得税の課税最低限度額は4万ランド(65歳未満の場合)、最低税率は18%であり、110ランドのBIを20倍として計算した場合に、BIを受給した場合の課税後の所得が受給しなかった場合を下回るラインは、約1万9600ランド以上となる。このラインは、(減税策の一環としての)課税最低限度額の上昇とともに年々上がっており、民主同盟がBIG支持を盛んに言い出した時期にあたる2002/03年度の税率では7000ランド弱、2003/04年度では1万ランド弱のところ、BIG受給の「損益分岐点」があった。
- 20) むしろBIG連合側は民主同盟のBIG支持を「日和見主義」と批判している(People’s Budget Campaign 2005, p.2)。
- 21) BIが「失業と貧困の罟」を回避できるという論点についてはフィッツパトリック(2005, pp.66-68)を参照。
- 22) 現状では、南アフリカの有力経済団体で、BIG連合の提案であれ民主同盟の提案のほうであれ、BIGを支持しているところは見当たらない。民主同盟の経済政策の内容は、経済界の利害と一致する部分が多いが、ANCの一党優位状況において経済界は、DAを支持するよりもANC政権と良好な関係を築き、COSATUや南アフリカ共産党といったANCと同盟関係にある左派勢力の政治的影響力を相対的に低下させることのほうに利益を見出しており、実際その試みはかなりの程度成功していると思われる。

- 23) Wright ed. (2006) 所収の諸コメント, 特に E. O. Wright および C. Pateman のものを参照.
- 24) 労働省が定めた 2005 年 12 月から 2006 年 11 月までの最低賃金で, 金額は地域によって異なる。ただし, モニタリングは困難であり, 実態としては, これよりもはるかに低賃金での雇用が横行している。"Basic Conditions of Employment Act (75/1997): Amendment of Sectoral Determination 7: Domestic Worker Sector, South Africa," Government Notice, Department of Labour, No.R.1104, 11 November 2005. [<http://www.labour.gov.za/download/10307/Amendment%20-%20Domestic%20Worker%20Wages%202005.pdf>]
- 参考文献
- Afrobarometer 2003. *Trends in Political Party Support in South Africa*. Afrobarometer Briefing Paper No.6, July 2003. [<http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobriefNo6.pdf>]
- フィッツパトリック, トニー (武川正吾・菊地英明訳) 2005 『自由と保障: ベーシック・インカム論争』勁草書房
- 子安昭子 2005 『ブラジルの普遍主義的な社会政策と社会扶助プログラムにおける重点主義』宇佐見耕一編 『新興工業国の社会福祉: 最低生活保障と家族福祉』研究双書 No.548, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.233-264
- 子安昭子 2006 『ブラジル・ルーラ政権の挑戦: 貧困解消とマクロ経済の安定』『アジア研ワールド・トレンド』第 133 号 (2006 年 10 月), pp.20-23
- Lund Committee (on Child and Family Support) 1996. *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*. [<http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/lund.htm>]
- Makino, Kumiko 2004. *Social Security Policy Reform in Post-apartheid South Africa: A Focus on the Basic Income Grant*. Research Report No. 11. Durban: Centre for Civil Society, University of Kwazulu-Natal. [<http://www.ukzn.ac.za/ccs/files/Report%2011.pdf>]
- 牧野久美子 2002 『ベーシック・インカム・グラントをめぐる: 南アフリカ社会保障制度改革の選択肢』『アフリカレポート』No.34, pp.8-12
- 牧野久美子 2004 『南アフリカの貧困・失業と社会保障制度改革』『アフリカレポート』No.39, pp.16-21
- 牧野久美子 2005 『民主化後の南アフリカにおける所得保障制度改革: 社会手当と公共事業プログラム』宇佐見耕一編 『新興工業国の社会福祉: 最低生活保障と家族福祉』研究双書 No.548, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.159-197
- Matisonn, Heidi and Jeremy Seekings 2002. "Welfare in Wonderland? The Politics of the Basic Income Grant in South Africa." paper for DPRU/FES Conference on Labour Markets and Poverty in South Africa, Johannesburg, 22-24 October 2002.
- Ministry of Welfare and Population Development 1997. *White Paper for Social Welfare*. Pretoria: Department of Welfare. [http://www.polity.org.za/html/govdocs/white_papers/social971.html]
- 宮本太郎 2004 『就労・福祉・ワークフェア: 福祉国家再編をめぐる新しい対立軸』塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編 『福祉の公共哲学』東京大学出版会, pp.215-233
- Nattrass, Nicoli and Jeremy Seekings 2002. "A Basic Income Grant in South Africa?" Paper presented at the First Congress of the United States Basic Income Guarantee Network, New York, 8-9 March 2002.
- 小沢修司 2002 『福祉社会と社会保障改革: ベーシック・インカム構想の新地平』高菅出版
- PCAS 2003. *Towards a Ten Year Review*. Pretoria: Policy Coordination and Advisory Services (PCAS), The Presidency.
- People's Budget Campaign 2005. *People's Budget 2006-2007: Proposal from COSATU, SANGOCO and SACC*. Johannesburg: NALEDI. [<http://www.sacc-ct.org.za/PB2006.pdf>]
- ロザンヴァロン, ピエール (北垣徹訳) 2006 『連帯の新たな哲学: 福祉国家再考』勁草書房
- Roukens de Lange, Aart 2001. "A Parallel Currency to Pay for a Basic Income in South Africa." *SANE Views*, Vol.1, No. 3. [<http://www.sane.org.za/docs/views/>]
- 新川敏光 2002 『福祉国家の改革原理』『季刊・社会保障研究』Vol.38, No.2, pp.120-137
- Standing, Guy and Michael Samson, Eds. 2003. *A Basic Income Grant for South Africa*. Cape Town: UCT Press.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo 2005. "The Approval of the Basic Income Guarantee in Brazil." Columbia University Seminar on Brazil, New York, 3 March 2005. [http://www.brazilink.org/politicpapers/Suplicy_Columbia_2005.pdf]
- Taylor Committee (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa) 2002. *Transforming the Present, Protecting the Future: Consolidated Report*. Pretoria: Department of Social Development.
- Van Parijs, Philippe 2006. "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century." In *Redesigning Distribution*, edited by Erik Olin Wright. London and New York: Verso.
- Wright, Erik Olin eds. 2006. *Redesigning Distribution*. London and New York: Verso.
- 山森亮 2003 『基本所得: 多なる者たちの第二の要求によせて』『現代思想』2003 年 2 月号, pp.130-147
- (まきの・くみこ アジア経済研究所研究員)

「所得再分配調査」を用いた Basic Income の検討

山本 克也

■ 要約

Basic Income (以下、BIと記す)とは、資力調査もなくすべての個人に無条件で与えられる所得のことである。その給付形態としては、

- ・ 家計全体よりも、むしろ個人に対して支払われること
- ・ 他の所得源泉に対しては関係なく支払われること
- ・ 労働に対する能力や提供された労働を受ける意思にかかわらず支払われること

である。我が国にBIを適用した場合の給付水準を検討した結果、月額4万円以上をBIとして支給しないと意味がないことが分かった。また、制度を導入するならば全国民を包括し、かつ一律の給付にすべきことが分かった。ただし、BIの考え方にも二通りあり、前述の結果を受ける普遍的なBIを主張する者と、年齢による給付やBIの時限立法など、柔軟な考え方をする者がある。この柔軟な考え方を取れば、我が国で増加しつつある単身で、かつ、若年期にフリーターや非正規就業しか行ってこなかった者の救済にBIが活用される可能性がある。

■ キーワード

ベーシック・インカム、非正規就業、ジニ係数

I はじめに

Basic Income (以下、BIと記す)とは、資力調査もなくすべての個人に無条件で与えられる所得のことである。それは仕事の有無や意欲にも関係ない。現在、欧州各国に様々な形で存在するBI概念の形態に共通するのはつぎの三つの項目である¹⁾。

- ・ 家計全体よりも、むしろ個人に対して支払われること
- ・ 他の所得源泉に対しては関係なく支払われること
- ・ 労働に対する能力や提供された労働を受ける意思にかかわらず支払われること

要するに、“働いているか否かにかかわらず、誰

でも一人あたりいくら”という形で給付金を受け取り生活の糧と出来るという制度である。これは欧米において議論が盛んであり、多くの先行研究がある。その中でも *the Basic Income European Network*²⁾ (BIEN) は代表的なBIの研究組織のようである。BIENは2006年から *Basic Income Studies* という雑誌を刊行した。また、近年は日本でもBIに関する研究が盛んになってきている。小沢(2002)やFitzpatrick(1999)の武川・菊地による訳書の出版(2005年)などがそれである。

我が国においてBIを支持する理由は、近年伝統的な社会保障制度では救えない、あるいは救いきれない者の存在が生じ始めていることである。伝統的な社会保障制度は、正規就業者に対して厚生年金や組合健保・政管健保で老後保障や医療

保障を行っていた(公務員などには共済制度がある)。しかし、急速な労働市場の変化が多くの非正規就業を生み、彼らは国民年金や国民健康保険の対象でしかない(医療に関しては自己負担率に差がないが)という現実が生じている。国民年金や国民健康保険のように経済的な礎があることを前提にした自営業者のための制度で、パートやフリーターの生活保障を十分に行うことなど不可能である³⁾。もちろん、負の所得税によってこの問題を回避するといった議論も成立する。しかし、税制上のゆがみを税によって統御出来るのであろうか。パートやフリーターといった非正規就業は社会保険料を支払いたくない使用者側によって“推奨”されている面がある。まずサラリーマンの妻の場合、年収130万円を越えると3号被保険者の資格が無くなる。130万円を越えて労働供給するインセンティブをそがれる。また、労働時間・労働日数ともに正社員の3/4以上になると厚生年金・健康保険の加入義務が生じる⁴⁾。労使双方に労働需給を制限するインセンティブが生じている。これでは負の所得税の最大のメリットとして課税前所得の上昇につれて課税後所得が必ず上昇する(負の所得税の仕組では補助金額が一定の比率で徐々に減らされるので)というのが生きてこない。非正規就業者は正規労働者として働きたくとも働けないのである(ワーキング・プアとして顕在化してきている)。ならば、政府が法人税などの課税を強化してBIを配った方が早いというのが本稿の立場である。

本稿では特にBIの低所得者対策の側面を強調する。BIの導入は所得分布をより平等なものにする可能性がある。特に1)低所得者対策を行いながら、2)可能な限り平等度を高め、3)実行可能なBIの姿を模索することが本稿の目的である。なお、本稿の構成は以下の通り。まず本稿の先行研究の紹介を行う。次に分析方法の解説を行う。次に結果の報告とBIの実行可能性の考察を行う。最後に簡単なまとめをしてある。

II 先行研究と若干の整理

1. 先行研究

先行研究に関しては思想や哲学的な研究が多く、数値的な分析を用いた例は管見の限り少ないようである。そうした中で、Lerner(1999)、小沢(2002)そしてMiller(2006)は数少ない数値例を伴った分析である。

Lerner(1999)は、老人(65歳以上)は年間\$7,000、成人(21～64歳)は\$5,000、子供は\$3,000、そして世帯には\$5,000を提供するBIを考えている。そのトータルコストは\$1986億でGDPの20.8%にあたる(1999年の水準)。いわゆる国家予算として使っているのが\$1537億であるが、このうち現金給付として支払われているのが\$369億分ある。というわけで、BIを導入した後に必要となるのは、

$$\$1537 \text{ 億} + \$1986 \text{ 億} - \$369 \text{ 億} = \$3154 \text{ 億}$$

である。一方の歳入であるが、これは\$157億あるがBIを導入することで所得税の一部(\$750億)と雇用保険(\$183億)分がなくなるため、BI導入後の歳入は\$636億となる。すなわち、必要な\$3154億のうち\$636億は入ってくるので、残りの\$2518億がBI導入後に必要とされる額である。この金額を給与総額\$6081億で割れば、一律の所得税率として41.41%というものが求められる。

小沢(2002)の方法はBI全国民に一律で月8万円とする。すると日本の人口は約1億2000万人いるので、BIの総額は115.2兆円となる。一方、平成14年度の税収は15.8兆円であるが、給与総額222.8兆円のうち125.8兆円は給与所得控除や基礎的な人的控除などで課税されない。これら、給与所得控除や基礎的な人的控除などをやめて総給与を課税所得とすれば、給与総額222.8兆円に対するBIの総額115.2兆円はおよそ50%である。現行の租税に加えてBI用の所得税率約50%を課せばBIの全額115.2兆円を賄えるということである。

また Miller (2006) は、英国において 16～59 歳の者に週 90 ポンドを支払うという CI (Citizen's Income) の可能性を示している。実は、この研究は 2005 年の 11 月 30 日に年金委員会 (the Pension Commission) が出したレポート (第二レポート) において、CP (Citizen's Pension) のアイデアが出されたことに触発されてなされたものがある。CP とは単身の年金受給者には週 109 ポンド 45 ペンス (1 人当たり GDP の約 30%) を資力調査なしで渡そうというものであり、対象者は約 500 万人である。

一方の CI は週 90 ポンドであり、この費用を見積もると GDP 比で約 25% になるということであった。正確には、CI には三種類、つまり、一般成人に対する CI と子供に対する CI、そして高齢者に対する CI がある。高齢者に対する CI は CP と同じ週 110 ポンド、一般成人の CI が週 90 ポンド、そして子供の CI が週 50 ポンドとなっている (そのコストは対 GDP 比で高齢者の CP = CI 分が約 6.5%、一般成人の CI 分が約 15%、そして子供の CI 分が 3% である)。年金支給開始年齢があがるので CP = CI の対象年齢の拡大の必要があるが、CI と CP を繋いで 16 歳から死ぬまでを過ごすことができる。

試算の方法に目を移せば、どの研究もまず配分する BI の金額を決定する。次に総額を計算する。小沢 (2002) では年齢にかかわらず一定額の BI を提供する設定であった⁵⁾。一方の Lerner (1999) や Miller (2006) では子供と一般成人、そして高齢者を分けていた。財源としては Lerner (1999) や小沢 (2002)、そして Miller (2006) も所得税に全額を求めているが、Lerner (1999) や Miller (2006) の方は BI (CI) を導入することによりなくせる児童手当や扶養控除分などを相殺している。

3 国の比較で決定的に異なるのは公的年金との関係である。制度的に言えば、カナダ・日本・イギリスともに 2 階建ての公的年金制度を採用している。しかし、カナダ・イギリスと日本では事情が異なる。

カナダの年金の 1 階部分は OAS (Old Age Security Act に由来) と呼ばれ、満額の給付月額が 476.97 カナダドル (2005) であり、これは日本円で約 4 万 4 千円である。保険料率は 9.9% (被用者は労使折半) であり、給付には老齢年金の他に障害給付や遺族給付がある。老齢年金給付は最高で生涯平均賃金の 25% である⁶⁾。

またイギリスの 1 階部分は基礎年金と呼ばれる定額拠出・定額給付の年金であり、現在 (2006 年) では単身で週 84.25 ポンド (月額約 1 万 8 千円)、夫婦で週 134.75 ポンド (月額約 2 万 8 千円) となっている。しかし、この水準は平均賃金の約 17% 程度である。これに 2002 年の 4 月に導入された国家第 2 年金が加わる。国家第 2 年金の給付水準は今のところ平均賃金に対しては 20% 程度であり、基礎年金分を加えるとおよそ 37% が公的年金の給付水準である⁷⁾。

一方の日本の年金制度であるが、一般の被用者は厚生年金として基礎年金と報酬比例部分を受けとる。40 年加入すれば基礎年金だけで年間 80 万円弱、月にすれば約 6 万 7 千円の年金給付が受けられる。日本の場合、基礎年金だけでカナダの約 1.5 倍、イギリスに至っては約 3.8 倍 (夫婦単位なら、日本の基礎年金は個人単位なので、4.7 倍) の給付が受けられる。生活環境を考慮しても、カナダ・イギリスと比べれば日本の年金水準は高いと言わざるを得ない。故に、BI を導入するとした場合の反応に差が出ることは想像に難くない。カナダやイギリスの場合は現行の基礎年金にいくらか足すだけで、少なくとも老人分の BI は達成可能である。カナダの OAS (年額 5723.64 カナダドル) の場合、これを 7,000 カナダドルにして老人限定の BI を実行することは不可能ではない。またイギリスにしても、週 84.25 ポンドの基礎年金を週 109.45 の CP にすることもまた実行不可能ではない。年齢に限定的な BI という意味で、両国は BI が実施可能なのである。

問題は日本である。日本の場合にも基礎年金だ

けを考えれば、先の8万円程度というBIの水準は受け入れられるかも知れない。しかし、多くの厚生年金受給者にとってBIは魅力がない。厚生年金の平均受給額は月約16.9万円であり、年金をやめて月8万円のBIを選択するということはあるまいだろう。現状では、おそらく高齢者がBIに対して反対するものと思われる。

2. 若干の思想的背景

今年から創刊された Basic Income Studies の第1号の editorial note では、ここ20年ほどのBI研究を総括している。そこでは、特に1986年が epoch making の年であったことが記されている。1986年は Robert van der Veen と Phillippe Van Parijs が “A Capitalist Road to Communism⁸⁾” をこの世に出した年であり、かつ、the Basic Income European Network (BIEN) がスタートした年でもある。

この Phillippe Van Parijs が現在の Basic Income の思想的なリーダーの1人である。彼が Basic Income 論を展開する場合に、公正 (justice) という言葉が念頭にある。Van Parijs は正義を市民が “真の自由” (real freedom⁹⁾) を公平に得ること、そしてこれを最大化することととらえる。ここで真の自由とは、自己実現を達成するために最低限度の資産 (Basic Capital) に裏打ちされている状態を指す。言い換えれば Van Parijs は、UBI (Universal Basic Income) が市民に備わった元々の権利であると主張するのである。

Van Parijs よりも実現可能性を考慮しているのが Stuart White である。White (2003)¹⁰⁾ によれば Basic Income には、その普遍性を破るものとして3つぐらいに分類出来るとしている。その第1は Republican Basic Income、第2は Targeted Basic Income、そして第3が Time-Limited Basic Income である。第1の Republican (共和国的な?) Basic Income から順次説明していこう。

Republican Basic Income には Participant Income

(参加所得¹¹⁾)がある。参加所得とは通常の被用者や自営業者に、ある種の介護に従事している者、教育・訓練に参加している者、求職中の者、様々な形態のボランティア活動を行っている者という条件を付与して助成金 (grant) を与えようというものである¹²⁾。言い換えれば、人々の社会的な生産 (social product) = 社会貢献に応じて金銭を与えるという方法でもある。実はこれにも亜種があり、例えば Kaus¹³⁾ の “Citizen’s Service Schemes” というのがある。“Citizen’s Service Schemes” も内容としては参加所得と変わらないが、組織上、National Community Service Programme に個人が所属することになる。この種の社会貢献に応じて所得を獲得する方法として最も急進的なものには Andre Gorz が挙げられる。彼は20,000時間を公共サービスの中で働くことを条件に生涯にわたっての Basic Income の支払いを約束する制度を提唱している¹⁴⁾。

Targeted Basic Income は Universal Basic Income とは異なり、すべての者ではなく一部の者に給付されるかまたは一部の者に対しては給付率が異なる場合のある Basic Income である。Republican Basic Income との相違は、Republican Basic Income が労働の対価として Basic Income を受け取るのに対して、Targeted Basic Income は年齢や性別などによって給付が条件付けられるところである。この方法は、政策立案者が talent-based inequality in income (本人にはどうすることも出来ない能力に起因する所得の不平等) を悪であるとする場合の対処法として都合がよい。

最後に Time-Limited Basic Income であるが、これは文字通り時限立法で救済を行う方法である。有名なのは1996年のアメリカで、Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (個人責任及び就業機会調整法) が TANF (Temporary Assistance for Needy Families; 貧困家庭一時扶助) を創設したことである。尾澤 (2003)¹⁵⁾ によれば

TANFの特徴は、1) エンタイトルメント(法的権利としての受給権)が否定されたこと、2) TANF包括補助金プログラムでは、その受給が原則として通算60カ月まで(州政府によってさらに短縮することも可能)に制限されたことである。

ここまででBIにもいくつかの流派があることがわかる。いわばRobert ven der VeenとPhillipe Van Parijsのような“ガチガチ”に普遍的なBIを提案する者とKaus、GorzそしてWhiteのような柔軟な者がいるということである。やや先取りして言えば、本稿も柔軟な姿勢を取っている。

III 分析データと方法、結果

1. 分析データ

今回、分析に用いた資料は厚生労働省政策統括官付政策評価官室の「所得再分配調査 平成14年版」の個票である。この調査では、社会保障制度及び税による所得再分配の実態を明らかにして、厚生労働行政の企画立案のための基礎資料を得ることを目的としている。調査の対象および客体は、全国の世帯及び世帯員を対象とし、国民生活基礎調査準備調査により設定された単位区から、層化無作為抽出された500単位区内の全世帯を調査の客体とした。ただし、住込み、寮・寄宿舎に居住する単独世帯や社会福祉施設に入所している世帯は除いている。調査は概ね3年に一度の周期で実施しており、今回の調査日は平成14年7月18日(医療の受療の状況などについては、平成14年7月18日～8月17日)である。なお、対象客体数(A)10,125世帯、有効客体数(B)7,623世帯で有効回収率(B/A)75.3%であった。

2. 分析の方法

ここからは「所得再分配調査 平成14年版」の個票データにBIを適用する試算を行うが、いくつか工夫する点がある。まず、BIを支給するために

社会保険や税で給付される部分の現金給付は行わない。公的年金や公的扶助などの給付がこれにあたる。また、所得控除などもやめてしまう(なくなる控除は給与所得控除、基礎控除。しかし、所得再分配調査には控除項目がない)。手順としては、まず、当初所得を求める。当初所得とは、簡単に言えば社会保障給付・拠出と税金を関係なくした所得のことである。これは「所得再分配調査」に定義がある。その定義は、

当初所得＝雇用者所得＋事業所得＋

農耕・畜産所得＋財産所得＋家内労働所得及び雑収入ならびに私的給付(仕送り、企業年金、生命保険金などの合計額)

である。そして、BI後の課税所得は

BI後の課税所得＝当初所得－社会保障拠出の現物分

と表せる。

これに税を掛ける。なお本稿においては、BIの水準を月8万円とする¹⁶⁾。この設定自体は議論の余地があるが、基礎年金の2割増と考えればイメージがつかみやすいかもしれない。日本の人口は平成18年3月1日現在で1億2781万人¹⁷⁾いるので、BIの年間総額は約122.7兆円となる。一方、平成15年度の社会保障給付費は83.54兆円¹⁸⁾であるが、このうち現金給付は、

社会保障給付費－現物給付－必要な現金給付
＝現金給付

である。必要な現金給付とは、労働災害(被保険者に対する現金給付および遺族に対する現金給付)、保健医療(疾病給付および出産給付など)、住宅(家賃補助金：公的扶助の住宅扶助にあたる)で、これらはBIとは別に(社会保険として)給付されるべきものとする。また、現物給付の部分は手を付けずにそのまま給付されるものとする。以上

を差し引くと、現金給付は48.3兆円となる。BIの考えに立てば、残りの36兆円あまりが現物給付、すなわち社会保険の対象となる。言い換えれば、122.7兆円のうち48.3兆円(39.4%)を現金給付の廃止で賄うことが出来る。細かいことを言えば、48.3兆円の中には、事業主負担や国庫負担も含まれているので、現金給付を止めた分の家計からの支出分はもっと少なくなる。ちなみに、『社会保障給付費 平成15年版』の第10表社会保障財源の項目別推移を見ると、平均的には被保険者負担・事業主負担・公費負担がそれぞれおよそ27%程度である。もちろん、この事業主負担・公費負担分もBIを支えるための原資であると考えられることもできる。

考え方を変えれば、給与総額222.8兆円¹⁹⁾に対すBIの総額122.7兆円はおよそ55.1%である²⁰⁾。これは所得税率を55.1%²¹⁾にすればBIの全額122.7兆円を賄えるということである。本稿では、この所得税55.1%を基準ケースと呼び、これによりBI賄う方法を採用する。

すると、BI後の所得は

BI後の所得 = BI後の課税所得 -

BI後の課税所得 × 0.551 - 固定資産税 -
その他の所得税 + 社会保障給付の現物
分 + BI

となる。BIを導入する場合、本来ならば所得控除分を差し引く必要があるのだが、所得再分配調査にはこの項目が無いので割愛した。その意味で、ここに挙げるBIの所得は過大にでていることに注意を要する。なお、ジニ係数の求め方についてはAppendixを参照されたい。

3. 分析結果

それでは、表1と表2の比較²²⁾である。税率は基準ケースの55.1%を採用している。当初所得²³⁾のジニ係数が0.4938に対してBI後の収入のジニ

係数は0.2754であるから、BIを導入したほうが再分配効果は高まる。これは、再分配所得²⁴⁾の0.3812よりもジニ係数の値が小さい(再分配効果が高い)結果となる。

もちろん、社会保障による再分配所得²⁶⁾の0.3917よりも再分配効果が高い。ジニ係数の改善度もBIは44.73%ポイントであり、再分配所得の23.50%ポイントや社会保障による再分配所得の21.39%ポイントよりもBIがまさる結果となっている。下段には個別²⁷⁾に求めた場合の数値を挙げた。数値は厚労省準拠(十分割)と異なるが順位付けは変わらない結果となっている。当初所得のジニ係数が0.5138に対してBIを導入すれば0.2805となり改善度は45.40%ポイントにのぼる。これは、再分配所得のジニ係数が0.4021で改善度が21.74%ポイントであるから、BIを導入した方が最も良い結果となる。

次に個人別である。個人別だと十分割の当初所得のジニ係数は0.7255である。これはかなり不平等度が高い。サンプル内に子供と老人が多数いるからであろう²⁸⁾。要するに所得がない者、あるいは少ない者が多数有り、有業者のうちの所得・資産が高い者の効果が高く出ている。その証拠に、BIを給付するとジニ係数は急速に低下し0.3208となっている。改善度も55.79%ポイントである。これに対して再分配所得や社会保障による再分配所得は0.6397(改善度11.83%ポイント)と0.6486(改善度10.60%ポイント)である。社会保障給付は世帯単位で給付が行われているために、この議論では分が悪くなる。ここまでで、公平性の観点からはBIを導入した方が良いことが示されたものと思われる。

しかし、BIは文字通り、所得の低い者にも高い者にも一様に年間にして96万円を支給するものである。言うなれば、無業の世帯構成員がいればいるほど世帯のBI効果は高まることになる。このことがBIを否定する者たちのひとつの論拠となる。

表1 所得再分配による所得格差是正効果(ジニ係数)²⁵⁾

	当初所得	再分配所得		税による再分配所得 (当初所得-税金)		社会保障による再分配所得 (当初所得+現物給付+ 社会保障給付金-社会保険料)	
	ジニ係数 (A)	ジニ係数 (B)	改善度 $\left[\frac{A-B}{A} \right]$	ジニ係数 (C)	改善度 $\left[\frac{A-C}{A} \right]$	ジニ係数 (D)	改善度 $\left[\frac{A-D}{A} \right]$
			%		%		%
平成2年	0.4334	0.3643	15.9	0.4207	2.9	0.3791	12.5
5年	0.4394	0.3645	17.0	0.4255	3.2	0.3812	13.2
8年	0.4412	0.3606	18.3	0.4338	1.7	0.3721	15.7
11年	0.4720	0.3814	19.2	0.4660	1.3	0.3912	17.1
14年	0.4983	0.3812	23.5	0.4941	0.8	0.3917	21.4

注：平成11年以前の現物給付は医療のみであり、平成14年については、医療、介護、保育を含む。

出所：所得再分配調査 平成14年版

表2 BI導入後の世帯のジニ係数

		当初所得 ジニ係数 (A)	BI導入後 ジニ係数 (B)	改善度 (A-B)/A	再分配所得 (C)	改善度 (A-C)/A	社会保障に よる再分配 所得(D)	改善度 (A-D)/A
世帯	厚労省準拠(十分割)	0.4983	0.2754	44.73%	0.3812	23.50%	0.3917	21.39%
	個別に求めた 場合(参考)	0.5138	0.2805	45.40%	0.4021	21.74%	0.4152	19.19%
個人	厚労省準拠(十分割)	0.7255	0.3208	55.79%	0.6397	11.83%	0.6486	10.60%
	個別に求めた 場合(参考)	0.7488	0.3281	56.18%	0.6529	12.81%	0.6630	11.46%

出所：筆者計算

表3 BIの水準を変える

		BIの水準					
		8万円	6.4万円	6万円	5.3万円	4万円	2.7万円
世帯別	厚労省準拠(十分割)	0.2754	0.2950	0.3014	0.3136	0.3453	0.3895
	個別に求めた場合(参考)	0.2805	0.3006	0.3072	0.3197	0.3523	0.3975
個人別	厚労省準拠(十分割)	0.3208	0.3638	0.3764	0.3994	0.4544	0.5249
	個別に求めた場合(参考)	0.3281	0.3722	0.3850	0.4085	0.4647	0.5366

出所：筆者計算

すなわち、BIは人々の就労インセンティブを抑制するということである。この点のもっともであるが、年収96万円での生活に満足できる者がどれほどいるのであろうか。いわゆるフリーターの平均年収が106万円であるから、それ並みである。この

年収では、結婚はおろか子育てには遠く及ばない水準であろう。

表3ではBIの給付水準を変えたジニ係数を挙げた。100%から4/5(6.4万円)、3/4(6万円)…1/3(2.7万円)まで減額を試みた。どの段階に

表4 年齢別BI適用

子供	1	0	1	0	1/2	1	2/3	1	1/2	1
若人	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
老人	0	1	0	1	1	1/2	1	2/3	3/2	1
厚労省準処(十分割)	0.5941	0.6145	0.4399	0.4568	0.3822	0.3802	0.3597	0.3588	0.3595	0.3208
個別に求めた場合(参考)	0.6067	0.6270	0.4481	0.4651	0.3899	0.3882	0.3673	0.366	0.3664	0.3281

出所：筆者計算

至っても当初所得のジニ係数は上回っている。しかし、1/2(4万円)の水準で表1の再分配所得や社会保障による再分配を下回る。このことは、分配面を考えた場合に月額4万円以上をBIとして支給しないと意味がないことを示す²⁹⁾。

次に考えたいのはその対象である。今までは子供(18歳以下)、若人、老人(65歳以上)に対して一様に給付を行ってきた。仮に年齢でBIを支給する・しない、あるいは減額するといったことをやってみたらどうなるかを見たものが表4である。表4の上段に、1・0・0とあるのがBIを子供；100%支給、若人；0、老人；0行うという意味で、1/2・1・1とあるのは子供；1/2支給、若人；100%支給、老人；100%支給を行うという意味である。これをみると1・1・1が最もジニ係数が良い。これは当然の結果である。そして次が1・1・2/3のパターンである。一方、1・1・0のケース、すなわち子どもと若人にはBIを支給するが老人には支給しないケースのジニ係数をみると0.4399である。当初所得によるジニ係数0.4983にはまさるが、社会保障による再分配所得の0.3917よりは劣っている。制度を導入するなら一律にした方がよいものと思われる³⁰⁾。

IV BIは実行可能か

資産の結果、月4万円以上で、かつ、一律にBIを支給した方が理論的には望ましい結果になった。しかし、ここからはこの普遍的なBIを破っていく方法を検討しよう。世界でBIの導入が叫ばれ

るのは、やはり、BIの低所得者対策としての役割が大きい。低所得者対策として現行制度には公的扶助がある。しかし、最低所得水準を保障する公的扶助制度には資力調査などが面倒などの問題がある³¹⁾。一方のBIは無条件に一定額を個人ベースで支払うので、資力調査の問題は全くない。また、勤労によって生じた所得自体は課税対象とはなるが残りは自らの可処分所得となる。この意味で、BIのメリットは計り知れない。

もちろん、膨大なコスト問題がある。カナダの試算(GDP比で20.8%)、日本の試算(GDPが538兆9134億円に対し、BIが125兆970億円で23.2%)そしてイギリスの試算(GDPの約25%)でもおよそGDP比で20%台の費用がかかり、どちらも一般会計をはるかに越える額である。また、課される税率の問題が挙げられる。日本での試算のように55.1%もの税率を受け入れる家計は少ないだろう。社会保障給付の現金給付から浮く48兆2845億円で相殺すればこの税率は34.8%となるが、その他の現物給付を賄う保険料に一般租税を加えたら税率は非常に高い。

しかし、費用は軽減可能である。まず、BIの原則を破ることになるが、世帯単位の給付を考慮に入れることが挙げられる。例えば、世帯人員の増分に従って、

$$\text{BIの給付額} = \text{BI(年額96万円)} \times \sqrt{\text{世帯人員}}$$

とする。世帯のスケールメリットを使う方法である。2000年の国勢調査ベースの数字であれば、BIの総計は70兆4188億円になる。こうすれば、税率

が31.8%となる。

この方法は、1人当たりのBIの額を減額していくことに等しいため、ジニ係数は悪化していく。それでも1人当たり4万円を下回らなければ、現行の社会保障による再分配よりもジニ係数の点でまさる可能性が残される。もっともこの方法の弱点は、単身世帯の増加によってスケールメリットがなくなってしまふことである。現在そのまま推移すれば、単身で、かつ、若年期にフリーターや非正規就業しか行ってこなかった者が増加するものと思われる³²⁾。貢献原則に基づく従来型の社会保障では支えきれない者の増加が気になるところである。

V おわりに

宮本(2004)は、“最後にベーシックインカムの実現可能性であるが、従来型の所得保障に費やされた所得調査や年金計算などの膨大な行政経費が縮減されるため、給付水準を抑制するならばその導入は可能とする論者は多い。ベーシック・インカムの導入にかんしてのより大きな困難は、むしろ政治的合意の達成にあるというのがしばしば

表明される見解である”と述べているが³³⁾、今のところ普遍的なBIに関する政治的合意の達成は無理であろう。それは、社会の成り立ちが根本から変わることを待たねばならない。例えば、多数の単身かつ若い頃からフリーターという者が高齢期を迎えるという時代になれば、その者の生活手段として高齢者用のBIが考えられる。はじめにも述べたが、正規雇用者に保障されている年金・医療が非正規雇用者には保障されないのである。企業が非正規雇用者の社会保険加入を推進しないのであれば、国が法人税などを引き上げて非正規雇用者の制度充実を行う必要がある。その際、BIというのは優れて効果的なアイデアであろう。

Appendix

ジニ係数の計算法は、個別に求める方法と十分割(厚労省に準拠)の方法の二つである。個別に求める方法とは、

手順1 所得を小さい順に並べて、世帯表・個人表それぞれを、a1, a2, …, a7623個人のとときは、

表5 世帯人員効果を考慮したIB (2000年国勢調査)

世帯人員	1	2	3	4	5
BIの額(年額, 万円)	96	136	166	192	215
世帯数(千)	12911	11743	8810	7925	3167
世帯数(構成比)	27.6%	25.1%	18.8%	16.9%	6.8%
世帯数(累積比)	27.6%	52.7%	71.5%	88.5%	95.2%
BIの額(千万円)	1239456	1594283	1464899	1521600	679836
1人当たりBI(年額, 万円)	96	68	55	48	43

世帯人員	6	7	8	9	10	合計
BIの額(年額, 万円)	235	254	272	288	304	
世帯数(千)	1449	594	145	28	9	46782
世帯数(構成比)	3.1%	1.3%	0.3%	0.1%	0.0%	
世帯数(累積比)	98.3%	99.6%	99.9%	100.0%	100.0%	
BIの額(千万円)	340734	150871	39372	8064	2763	6500074
1人当たりBI(年額, 万円)	39	36	34	32	30	

資料: 総務省統計局統計調査部国勢統計課「国勢調査報告」および筆者計算

$a_1, a_2, \dots, a_{21494}$ とする。ただし、個人票に表れる負の数は0、9999の不適切値は削除とした。

手順2

$$b_1 = a_1$$

$$b_2 = a_1 + a_2$$

$$b_3 = a_1 + a_2 + a_3$$

...

$$b_n = \sum_{i=1}^n a_i$$

とする。

手順3

$$c_1 = \frac{b_1}{b_{7623}}$$

$$c_2 = \frac{b_2}{b_{7623}}$$

...

$$c_n = \frac{b_n}{b_{7623}}$$

として、0～1までの数値に直す。(個人の場合は、 b_{21494} まで)

手順4 ローレンツ曲線の下側の面積を求める

$$T = (c_1 + c_2 + c_3 \dots + c_{7623}) / 7623$$

$$= \sum_{i=1}^{7623} \frac{c_i}{7623}$$

(個人の場合は、7,623を21,494に変える)

手順5 ジニ係数を算出する

$$\text{ジニ係数} = 1 - T \times 2$$

一方の十分割とは、

手順1 世帯票の場合は a_1, a_2 , を小さい順に 10

個のグループ(十分位)に分ける。7,623個あるので、762～764個ずつのグループ。個人票の場合は21,494個あるので、2,149～2,150個ずつのグループに分ける。

手順2 各グループ内で所得の合計を出し、全体の所得の合計に対する割合を出す。小さいほうの十分位から d_1, d_2, \dots, d_{10} とする。(所得再分配調査報告書5ページを参照)ただし、0～1で。例えば、50%なら $d = 0.5$ で。

手順3 累積割合をだす。

$$e_1 = d_1$$

$$e_2 = d_1 + d_2$$

$$e_n = d_1 + d_2 + \dots + d_n$$

手順4 台形と見立てて、(上底+下底)×高さ÷2でローレンツ曲線の下側面積を求める。ただし、一番最初は三角形なので、上底を0と置いて。

$$T = d_1 \times 0.1 + 2$$

$$+ (d_1 + d_2) \times 0.1 + 2$$

$$+ (d_2 + d_3) \times 0.1 + 2$$

$$\dots$$

$$+ (d_9 + d_{10}) \times 0.1 + 2$$

手順5 最後にジニ係数を求める。

$$\text{ジニ係数} = 1 - T \times 2$$

以上のような方法はジニ係数計測のあくまで近似値である。厚労省の所得再分配調査報告を読む限り、ジニ係数の算出方法は詳しく載っていない。ただし、この計算の過程で算出される10分位ごとの構成比・累積構成比はジニ係数の直前に載っており、それをもとにジニ係数を計算すると算出されるジニ係数がほぼ完全に報告書のジニ係数と一致する。数値としては個別に計算したほうが正しいが、本稿では十分割のデータで基本的に議

論していく。

謝辞

本稿は厚生労働科学研究費(政策科学推進研究事業)「我が国の所得・資産格差の実証分析と社会保障の給付と負担に関する研究」及び「社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析」の成果の一部である。BIの計算にあたっては、住友生命の青山一基氏と慶應義塾大学大学院理工学研究科の杉田知格氏のお世話になった。また、2006年4月26日のDP発表会には、小沢修司氏(京都府立大学福祉社会学部)と山田篤裕氏(慶應義塾大学経済学部)から貴重なコメントを頂戴した。お二人のコメントにどれだけ応えられているかは分からないが、本稿はほぼ全面的に手を入れてある。もちろん、本稿にある誤りのすべては筆者自身の責任である。

注

- 1) <http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/BI/Definition.htm>を参照のこと。アクセス日4/27/2006
- 2) <http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Index.html>
- 3) 丸山(2005)pp.123-136
- 4) 弊所の島崎調整官の指摘に感謝する。
- 5) 文章内では子供に対する減額の可能性に言及していた。また、平成18年4月27日の研究会時には老人の増額にも触れていた。
- 6) 金子・尾澤(2005)
- 7) 一方で、事実上、現在の高齢低所得者に向けたペンション・クレジットという制度がある。この制度は最低保障給付の後継であり、財財源に基づく補足的な給付という側面も有するが、受給者に対して貯蓄インセンティブを持たせようとする機能も備える。一週の収入が単身で105.45ポンド(夫婦だと160.95ポンド)以下であれば受給資格がある。給付額は原則として資格条件までの差額である。例えば、満額の基礎年金(79.6ポンド)しか給付を受けていなければ、その差額の(25.85ポンド)が給付される。しかし、本人または配偶者の年齢が65歳を越えている場合、収入と貯蓄額を条件としての第二の給付がある。例えば夫婦ともに75歳で双方とも満額の基礎年金を受給し、個人年金が12ポンド、貯蓄が8000ポンドある場合を考えてみよう。年金収入は171.2ポンドであり、

第二の給付の上限212ポンドを下回る。この場合、6000ポンドを越えて存在する8000ポンドに対して第二の給付が付く。6000ポンドを越えた2000ポンドの部分に対して、貯蓄額500ポンドごとに1ポンドの第二の給付が給付される。この例の場合、4ポンドの第二給付が付くことになる。山本(2005)

- 8) 共産主義化の過程で社会主義化を通り、その際にBIを配ることで義務としての労働から人々は解放され、一方で生産手段の集散的所有も必要でなくなるとする。BI論の一種のバイブルとなっている。
- 9) WIKIPEDIAによれば、real freedomは
 - a. not be prevented from acting on her will; and
 - b. possess the resources or capacities actually to carry out her will.がみたされることにより実現される。
- 10) White(2003), pp.170-174
- 11) 小沢(2002), pp.126-128, Sutart(2003) p.170
- 12) Atokinson(1996), pp.67-70
- 13) Kaus(1992), pp.81-85
- 14) Gorz(1985), pp.17-19, 40-47
- 15) 尾澤(2003), p.78
- 16) この部分の議論は小沢(2002)を参照されたい。筆者自身は8万円を全員に配ることは実行上不可能と考えているが、そのことは後述される。ただし8万円という数字は財源さえ許せば、妥当な金額と言える。これは、1)基礎年金よりは額が大きい、2)公的扶助に比べると額が少ないことによる。
- 17) 総務省統計局 人口推計月報 平成18年3月
- 18) 節約される経費について、ここで触れておきたい。BIを導入することによって、現金給付を取り扱う部門の業務勘定がなくなることになる。社会保障給付費の第9表に管理費という欄があって、ここが社会保険でいうところの「業務経理」にあたる。この合計値は1兆3298億円である。ただし、厚生保険の業務勘定のように保険料から支出される部分もあるので、この数値は割り引いて考える必要がある(弊所企画部勝又室長のご教授による)。
- 19) 本来ならばこの数値も改めたいところであるが、数値がみつからず平成14年度のままである。景気が回復してきているので、賃金水準が上がっているかもしれないが、その場合は税率が下がることになる。
- 20) それまでの所得税などは無かったものとする。
- 21) この他に現物給付の社会保障負担および一般租税がかかることは承知している。この点は、後述される。小沢(2002)pp.168-176参照。
- 22) 今回、ジニ係数をベンチマークとして様々なパターンを評価しているのは、BI導入の効果を所得再分配の効果としてとらえること、言い換えれば、所得ベースでとらえることに他ならない。慶應義塾大学の山田助教の指摘する、“効用関数を特定化しておいて効

- 用水準を直接比較するアプローチ”は取っていない。
- 23) 雇用者所得, 事業所得, 農耕・畜産所得, 財産所得, 家内労働所得及び雑収入ならびに私的給付(仕送り, 企業年金, 生命保険金などの合計額)の合計額をいう。
- 24) 当初所得から税金, 社会保険料を控除し, 社会保障給付(現金, 現物)を加えたものである。
- 25) ジニ係数を見てみると, 今回調査では当初所得のジニ係数0.4983に対して, 再分配所得のジニ係数は0.3812となり, 所得再分配によって所得の均等化が進んでいる。所得再分配によるジニ係数の改善度は, 23.5%で過去最高になっている。「平成14年 所得再分配調査」表2を引用。
- 26) 当初所得に現物給付と社会保障給付金を加え社会保障料を控除したものである。
- 27) Appendixを参照のこと。
- 28) ちなみに, 今回の人数は子供(18歳以下)が4,052人, 若人が12,865人, 老人(65歳以上)が4,577人である。子供および老人は働いていないものと仮定して試算している。
- 29) もちろん, この結果は今回の「所得再分配調査」に依存する。また税率が変われば結果も変わってしまう。
- 30) 実はここまでの分析では以下の点について考慮していない。所得再分配調査を用いた分析では地方税, 固定資産税も課税しているので, 3世帯の所得がマイナス(ジニ係数の算出には除外してある)になり, 603世帯の所得が100万円以下になる。しかし, この606世帯の世帯は固定資産税が高いので, おそらく土地持ちで不労所得により生活している世帯と考えられる。このようなフローの所得でなく, ストックにより生活している世帯に対する課税の工夫が必要となる。この点は今後の課題としたい。
- 31) 例えば, 村上(1984)pp.81-82.また, BIと同様に公的扶助の問題点を克服し, かつ正の所得税と公的扶助を一貫した体系にしようとするものに負の所得税がある。村上(1984)pp.82-84.
- 32) UFJ総研の推計では, 2020年には444万人がフリーターである。コホート別には15~19歳が42万人, 20~24歳が143万人, 25~29歳が152万人, 30~34歳が80万人, 35~39歳が46万人となっている。
- 33) 宮本(2004)p.26

参考文献

- Atkinson, A (1996), "The Case for a Participation Income", *Political Quarterly*, 67
- Fitzpatrick, Tony (1999), *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Macmillan
- Press, 邦訳 武川正吾・菊地英明/訳(2005)「自由と保障 ベーシック・インカム論争」, 勁草書房
- Gorz, Andore (1985), *Paths to Paradise: On the Liberation from Work*, South End Press, London
- Kaus, Mickey (1992), *The End of Equality*, Basic Books, New York
- Lerner, Sally (1999), *Basic income: Economic security for all Canadians, Between The Lines*
- Miller, Anne G (2006) ASSUMPTIONS AND CALCULATIONS FOR A SIMPLE CITIZEN'S INCOME SCHEME, Citizen's Income Newsletter, Issue 1 (<http://www.citizensincome.org/resources/newsletter%20issue%201%202006.shtml> アクセス日2006年4月27日)
- Samson, Michael et al. (2002), *Research Review on Social Security Reform and Basic Income Grant for South Africa*, EPRI Policy Report #31, Economic Policy Research Institute
- Van Parijs, Phillipe (1998) *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?* (Oxford Politician Theory), Oxford University Press, UK
- White, Stuart (2003), *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford University Press, USA
- UFJ総研(2004)「フリーター人口の長期予測とその経済的影響の試算」調査レポート03/116
- 小沢修司(2002)「福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新天地」高管出版
- 尾澤恵(2003)「米国における96年福祉改革とその後」『レファレンス』635号
- 金子能宏・尾澤恵(2005)「カナダの年金制度」『年金と経済』Vol.24 No.3
- 橋本俊詔(2005)「消費税15%による年金改革」東洋経済新報社2005
- 宮本太郎(2004)「社会的包摂への三つのアプローチ」『月刊 自治研』自治研中央推進委員会
- 丸山桂(2005)「労働市場の多様化と社会保障 —非労働者の社会保障における処遇—」木戸喜子・駒村康平編著『社会保障制度の新たな設計—セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』慶應義塾大学出版会
- 村上雅子(1984)『社会保障の経済学』東洋経済新報社
- 山本克也(2005)「イギリスの年金改革」清家篤・府川哲夫編著『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット
- (やまもと・かつや 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第4室長)

フランスにおける医療保険制度の動向

—近年の改革による一般化の実現—

柴田 洋二郎

■ 要約

フランスは医療保険制度の展開のなかで、①保険料に大きく依拠することから生じる財源問題と、②社会的に疎外されている者や低所得層に対する医療保障という2つの問題に直面することになった。これに対し、90年代後半に財源と給付の両面で抜本的な制度改革を行うことによってこれらの問題を克服する制度をつくりあげた。そこでは、制度創設以来志向されてきた医療保険の一般化（皆保険）の実現が念頭におかれ、これまで医療保険制度の適用対象外だった人口層を医療保険に加入させるとともに、広く国民を財源に関与させるために積極的に税財源を投入している。同時に、金銭的な問題を抱える低所得層に軽微な負担で医療を保障する制度が創設され、実質的にも全国民が医療保障を受給できるような仕組みを設けたのである。本稿では、このフランスの近年の改革の基軸となっているCSGとCMUを中心にフランス医療保険制度の財源改革と給付改革を考察する。

■ キーワード

医療保険の一般化（皆保険）、税財源の投入（fiscalisation）、CSG（一般化社会拠出金）、CMU（普遍的疾病保護）

I はじめに

フランスの医療保険制度（assurance maladie¹⁾）は職域を基準として複数の制度を併存させ²⁾、稼働所得に基づく保険料を制度ごとに設定して財源を確保する形で発展してきた³⁾。しかし、1970年代半ばから経済成長が停滞するなかで、「保険料を財源」として「職域を基盤」とする医療保険制度により全国民を保障しようとする手法の限界や欠点が明らかになった。そこで、1990年代以降財源と給付の性質を意識しながら、①保険料を引き下げて租税を投入する動き（fiscalisation）と、②職域保険では対象外となる者や低所得層にも医療を保障する一般化（皆保険：généralisation）を柱とした抜本的な改革を進めていった。それによって税財源を大きく取り込み、かつ全国民を対象とする医療保険制度を実現し、上記の欠点を大きく改善す

るに至っている。

フランスと類似する医療保険制度の構造（保険料を中心財源とした複数制度の併存による国民皆保険という特徴）をもつ日本は相次いで改革⁴⁾を行いつつも今なおあるべき制度像を模索している段階にある。近年の社会変化（経済の低成長や人口構造の少子高齢化等）のなかで、医療保険を全国民に拡大する過程に内在していた現実的・理論的な問題点（医療保険支出増への対応、度重なる医療保険料引き上げの是非等）が大きく顕在化するに至っているのである。このことからすると、抜本的でかつ論理的に一貫性をもった改革を行い一定の成果をあげているフランスの近年の動きは、日本の医療保険制度が現在直面している問題の根本的な解決策を考察していくうえで示唆に富むものと考えられる。

以下本稿では、フランスの近年の改革の鍵と

なっている財源改革と給付改革について検討する。まず、医療保険と社会保障制度の動向から改革の背景を明らかにする(II)。次に、医療保険財源に大きな影響を与えた一般化社会拠出金(Contribution Sociale Généralisée:以下、CSG)(III)と、医療保険の一般化を完成する普遍的疾病保護(Couverture Maladie Universelle:以下、CMU)(IV)について、その意義と内容を考察する。最後に、以上のフランスの考察から明らかになる医療保険制度の動向を一般化を実現するための政策に着目して検討し、日本への示唆としたい(V)。

II 医療保険改革の背景—— 人的対象の拡大と財源政策

医療保険給付の改革は、全国民を医療保険の適用対象とする(一般化)ために、医療保険制度に内在する2つの問題に取り組んできた。

第一に、医療保険の職域性と家族性である。これは医療保険が職域を基盤に組織され、当該職域の労働者とその家族を保障の対象とするため、併存する医療保険制度の間隙におかれる無保険の職域を生み出すという問題である。第二に、医療保険の保険原理である。医療保険は事前に一定額の保険料を支払っていることが医療給付の受給要件となる。そのため、保険料を拠出できない低所得層に対する医療保障が問題となる。

第一の問題に対しては、制度の新設や既存制度への包摂を行うとともに、①判例や立法による家族性の緩和⁵⁾、②個人加入保険制度(assurance personnelle)の創設⁶⁾による職域性の緩和を通じて解決が図られ、医療保険の人的対象は大幅に拡大された。

そして、第二の問題に対しては、医療保険から排除された低所得層に対し、保険料や医療費の支払いを求めずに医療給付を行う医療援助(aide médicale)制度が医療保険を補完する役割を担っ

てきた(保険原理の例外)⁷⁾。

しかし、個人加入保険と医療援助の制度上の欠点(制度への加入手続の複雑化や遅滞等)により、なお医療保障から排除される者(特に、失業者、被保険者と離婚あるいは死別した者、出所受刑者といった社会的疎外者(exclus))が存在していた。

さらに、人的対象とは別に給付水準も問題となった。医療保険制度は医療費の全額を保障するものではない(数度にわたり修正され、現在は一般制度で、外来医療につき3割、入院医療につき2割の自己負担が課される。入院の場合、1日ごとに定額入院費負担も課される)ため、より高水準の保障を求めて任意加入の補足医療保険制度が発展した。しかし、何らかの医療保険制度に加入していても、補足保険に加入するだけの所得がない低所得層は診療時に必要とされる患者負担を理由に受診や治療の継続を放棄・断念していたのである⁸⁾。

このように、個人的環境を理由に人的対象から排除され、所得水準を理由に医療を断念せざるをえない状況が社会的に問題とされていた。

他方で財源に目を向けると、フランスは伝統的に保険料に依拠した財源改革を行い、一般財源の投入は極力避けてきた。これは、社会保障制度が共済組合に起源をもつという歴史的経緯から、フランス国民が財政の自律性により社会保障を自律的に管理運営していこうとする考え方に強い愛着を抱いていたことに起因する。しかし、70年代半ばから経済成長が停滞すると保険料に強く依存した財源政策は雇用抑制的で社会的に不公正であるとして批判され(後述)、税財源の投入を主張する議論が活発になる。

しかし、とりわけ税財源投入の気運を高める契機になったのは、社会保障制度——特に家族手当——の人的対象の一般化が実現したことである。フランスの家族手当は扶養家族をもつ被用者に対する使用者の自発的恩恵的給付を起源とするが、やがて非被用者や非就労者にも受給権が拡大して

いった。そして、1978年から全国民が給付の対象となったにもかかわらず、その後も使用者や独立自営業者が稼働所得比例で支払う保険料で財源を賄う状態が続いていた。そのため、稼働所得を得ていない(つまり拠出をしていない)人口層に対する給付まで保険料で賄うこととなっており、財源(拠出)と給付の相関関係が欠如することになった。そこで、財源を職業活動と切り離し、すべての国民が関与する税財源を導入すべきであるとの主張がみられるようになったのである⁹⁾¹⁰⁾。

敷衍すれば、フランスでは社会保障財源の問題を、①喪失した稼働所得の補完・補償か、②社会的最低限の保障か という基準から給付の種類を2つに分けて検討すべきであるとされたのである。そのなかで、稼働所得に関連する給付(老齢年金や休業補償手当)は賃金比例の保険料を財源とするのが適当であるとされた。これに対し、稼働所得に比例するものではなく、また被用者だけに支給されるものでもない給付は、税財源化するのが論理的である(logique¹¹⁾)と考えられた。全国民を対象に統一的な給付を行う場合には租税を財源とすることが望ましいとされたのである。

III 被用者負担医療保険料の 税財源化——CSG

1. 税財源投入の議論と帰結

税財源化を主張する議論の背景には、社会保障制度(特に家族手当)の給付と拠出の人的対象を一致させようとする動きに加え、保険料による財源政策の欠点がある。フランスの保険料は、①労使折半ではなく使用者の負担する割合が大きいため、フランス企業の国際競争力を阻害すること、②賃金のみを賦課基礎とするため、労働者を雇用することが保険料負担を増大させることになり雇用創出を阻害すること、③算定基礎上限額(plafond)が存在していたことにより、賃金が算定基礎上限額を超えた

場合には保険料額が頭打ちとなり、高所得者ほど実質保険料率が低くなるため、所得の再分配に反すること(ただし、現在では医療・労災・家族手当の保険料は算定基礎上限額が完全に撤廃され、賃金総額を基準に保険料額が算出されている)が問題とされた¹²⁾。したがって、企業競争力を損なわずに雇用を創出し、かつ所得の再分配に適う租税を選択することが必要となる。こうした視点から、はじめは所得税の一部を社会保障財源に充当しようとする主張が支持されていた¹³⁾。というのも、フランスでは税収に占める所得税の割合が低い(CSG創設直前で税収の約20%¹⁴⁾)ため税率を引き上げる余地が残されており、また、所得税は稼働所得以外の所得も課税対象とし、かつ累進税率であることから、納税者の拠出能力を反映するため公正性に優れているからである。さらに、所得税の増税が物価や賃金に与える影響も大きくないため、企業活動や雇用創出にも中立的であるといえる。

しかし、フランスの所得税は累進性が強く、また、非課税者が多いため(CSG創設直前で税法上の世帯の48%が非課税¹⁵⁾)、所得税が一部の納税者に集中し、高額化していることが問題になっていた。そのため、所得税を財源とする場合、前提条件として累進性の緩和と納税者の拡大に向けた所得税改革が必要であった。ところが、控除や税率軽減が入り組んだフランスの所得税は複雑なだけでなく不人気であり、即座には所得税改革が実施できなかったのである。そのため、次第に所得を課税基礎としながらも所得税とは異なる社会保障財源を創設することが提案されるようになっていった¹⁶⁾。

そして、91年財政法(Loi n° 90-1168)でCSGと呼ばれる比例税率の社会保障目的税を創設し、家族手当の財源とすることが提案された(したがって、当初CSGは医療保険と直接関係するものではなかった)。

しかし、この提案は以下の点で問題となった。

第一に、保険料と租税の法的性質の問題であ

表1 保険料と租税の比較

	徴収組織	収入の充当先	拠出と給付の相関性	法律事項(憲法第34条)
保険料	保険料徴収組合 (URSSAF) ¹⁾	社会保障中央財務管理 機構(ACOSS) ²⁾	あり	基本原則
租 税	租税当局	一般財源 (特定割当の禁止) ³⁾	なし	課税基礎, 税率, 徴収の態様

注：1) URSSAFは労使の代表者により構成される理事会が管理運営を行う。

2) 保険料は全額ACOSSに帰属し、各社会保障部門に分配される。

3) 税収は全額一般財源に帰属し、各年の財政法により配分されるため、国家政策の優先順位や経済情勢による影響を受けることになる。

出典：参考文献[1] pp.819 et s.等を参考に筆者作成

る(表1参照)。特に、CSGが租税だとすれば、①拠出を強制されながら受給権を獲得できない人口層を生み出し(例えば、医療保険に所得条件を設定し、一定の所得額を超える場合は公的医療保険制度に加入できなくする等)、②自律性を原則としてきた社会保障制度に国家の介入を許すおそれがあることが問題となった。

第二に課税方式の問題である。CSGは累進税率ではなく比例税率であるため、租税等の公的な拠出金について「能力に応じて平等に分配されなければならない」と定めている人権宣言第13条との適合性が問題となるからである(人権宣言は憲法規範として位置づけられている)。

以上の2点を主たる理由として、91年財政法は法律の合憲性を審査する機関である憲法院(Conseil constitutionnel)に提訴された。憲法院は、まず、CSGの法的性質を租税であると判断している(n° 90-285 DC)¹⁷⁾¹⁸⁾。租税である以上、拠出に対して受給権を伴うものでなくても違憲とはならない。しかし、一般化を実現した家族手当に適合的な財源を探求するなかで創設されたという経緯を反映して、実際にはCSG創設時に問題とされたように受給権を獲得できない人口層を生み出す結果とはなっていない(この点は医療保険へのCSG投入(後述)についてもあてはまる)¹⁹⁾。さらに、財源の自律性については、CSGを社会保障目的税とし、税収の用途を特定して

いることが注目される。目的税としたことでCSGは税収の分配について国家の介入を受けず、これによりフランスの社会保障制度における保険者²⁰⁾の自律的な財源管理が維持されているからである。また、課税方式について、憲法院は、CSGの創設により保険料が軽減されること、CSGは保険料よりも課税基礎が広く徴収額が所得税の課税対象所得から控除されない点で保険料よりも公正に適うことを理由に、CSGは人権宣言に違反しないと判断している。

以上の議論を背景として91年にCSGが創設された。このCSGは以下の2点を特徴とする。第一に、稼働所得、代替所得、資産所得、投資益、競馬・くじ・カジノでの獲得金を課税基礎とし²¹⁾、どの所得類型においても所得税よりも広範な所得を課税基礎としていることである²²⁾。これは稼働所得に偏っていたために拠出能力を正確に反映していなかった保険料の欠点に応えたものであり、賃金以外の所得(特に、資産所得や投資益)をもつ層(一般に高所得層が多い)に大きな税負担を課す結果となっている。第二に、税法上フランスに居住しているとされ、かつ強制加入の医療保険制度による保障を受ける者を賦課対象としたうえで²³⁾、所得税と住民税のいずれも非課税となる者のみCSGを免除するという人的対象の広さである。これは非課税者が多かったために負担が集中し、かつ高額化していた所得税の欠点に応えたものである。

2. ジュベ・プラン

CSGは家族手当保険料のみを代替するものとして創設されたが、93年に非拠出制年金の財源にも充当されるようになり²⁴⁾、さらに97年以降医療保険にも充当されるようになった²⁵⁾。CSGが医療保険に充当されるきっかけとなったのは、95年に発表された「ジュベ・プラン」である。同プランの中心は医療保険改革であり、平等で簡潔な医療保険制度の構築を目的に「普遍的医療保険制度 (régime universel d'assurance maladie)」と呼ばれる全国民を対象とする一本化した制度を創設することとあわせて、医療保険財源を保険料からCSGに移行する計画が発表された²⁶⁾。この背景には前述した家族手当の変遷と類似する医療保険の変遷がある。医療保険はもともと被用者の疾病による休業時における喪失所得

の補償(金銭給付)を中心としていたが、次第に被用者とその家族に対する医療保障(現物給付)に中心が移っていった。そのなかで段階的に被用者以外の人口層にも適用対象が拡大していき、70年代にはほぼすべての国民が医療保険の適用を受けるに至っていた。しかし、家族手当と同様に、賃金のみを賦課基礎とする保険料では拠出と給付の人的対象が一致しないという状況が生じていた。そして、全国民に財源の拠出を求めるとすれば、なお医療保険の人的対象から漏れていたごくわずかな人口層を適用対象に取り込む必要があった。これらの問題に対処するため、ジュベ・プランにより、まず財源の改革に手がつけられたのである。こうして、数度にわたりCSGを引き上げて医療保険に充当すると同時に被用者負担の医療保険料が引き下げられ

表2 一般制度の医療保険料率

(%)

	91.7.1	93.7.1	97.1.1	98.1.1(現行)
被用者負担	6.8	6.8	5.5	0.75
使用者負担	12.6	12.8	12.8	12.8

注1：本表は紙幅との関係で近年の保険料率の変遷のみを掲載している。

2：医療保険料は84年に算定基礎上限額が撤廃され、賃金総額に課されている。

出典：参考文献 [1] p.827.等を参考に筆者作成

表3 CSGと医療保険との関連

(%)

	稼働所得	代替所得	資産所得	投資益	競馬等の獲得金
1991.2.1		1.1			—
1993.7.1		2.4			—
1997.1.1			3.4 (1.0)		
1998.1.1	7.5 (5.1)	6.2 (3.8)		7.5 (5.1)	
2005.1.1	7.5 (5.29)	6.2/6.6 (3.95/4.35)		8.2 (5.95)	9.5 (7.25)

注1：()のない数字が総CSG率、()内が医療保険に充当されるCSG率を表す(97年までは医療保険への充当なし)。

2：代替所得にかかるCSGについては、老齢年金、早期退職手当、障害年金については6.6% (4.35%)、失業補償手当、休業補償手当については6.2% (3.95%) の税率が適用される。

出典：参考文献 [1] pp.864 et s.等を参考に筆者作成

表4 医療保険の財源構造

(%)

	1996	1997	1998		2003
保険料	93.34	85.76	62.21	保険料	56.52
租税 (含CSG)	2.13	8.78	33.37	CSG	34.78
				タバコ税, アルコール税	1.22
その他	4.52	5.46	4.42	その他	7.48
合計	100	100	100	合計	100

出典：1996-1998年は、J.O. Rapport (par C. DESCOURS), Sénat n° 58 (1998-1999), tome I, p.79. 2003年は、J.O. Rapport (par J.-L. DEBRÉ), Ass. Nat. n° 1617, tome 1, p.125.

(表2、3参照)²⁷⁾、医療保険に充当される税財源は顕著に増加している(表4参照)。

上述のように、CSGは被用者負担保険料に替わるとどまり、使用者負担の医療保険料には変化はない。実際、使用者負担保険料は医療保険財源の50%以上を占めている²⁸⁾。この点については被用者の医療保障に対する企業責任を示す歴史的経緯を残したものとしてその存在を正当化する意見がみられる²⁹⁾。他方で、給付と拠出の対象との関係で論理的なつながりを欠くとの批判もみられ³⁰⁾、使用者負担保険料の帰趨については今後の課題として残されている状態にあるといえる。

CSGとあわせてジュベ・プランで発表された普遍的医療保険制度は、一般制度よりも高水準の保障を受けていた国鉄職員等からの強い抵抗にあった。そのため、この構想はCSGと同時に実現せず、政権交代を経て一定の修正を加えた給付制度の改革を待たねばならなかった。こうして実現したのがCMUである。

IV 一般化の完成 —— CMU

CMUは1999年7月27日の法律(Loi n° 99-641：以下、CMU法)により創設された(施行は2000年)。このCMUは2つの目的をもち、それぞれに対応す

る2つの制度からなる。第一に、強制加入制度に関連し医療保険の一般化を完成する制度(基礎的CMU(CMU de base))であり、第二に、補足制度に関連し低所得層に対する医療給付を保障するための制度(補足的CMU(CMU complémentaire))である。後者はジュベ・プランでは検討されておらず、その意味で同プランよりも一歩踏み込んだ制度となっている。他方、ジュベ・プランに掲げられた医療保険制度の一本化は達成に至っておらず、今後改革の余地を残すものとなっている。

1. 医療保険の一般化 —— 基礎的CMU

医療保険の一般化は基礎的CMUの5つの原則を基盤とする³¹⁾。

第一に、普遍性の原則である。従来、医療給付は一定時間の労働や一定額の保険料納付を受給要件としてきた。しかし、基礎的CMUはこうした要件を満たさない者にも新たにフランスでの居住³²⁾を要件として一般制度への加入と医療給付の受給権を認めている。ただし、職域を基準とする加入が優先され、いかなる資格(被保険者、被扶養者、権利継続被保険者³³⁾)によっても医療保険に加入できない者だけが基礎的CMUに依拠する³⁴⁾。したがって、居住に基づく一般制度への加入は補完的な加入基準であり、医療保険制度が併存する構造

は維持されている。職域と居住という2つの基準を組み合わせることですべての者を何らかの医療保険制度に加入させ、医療保険の一般化を完成しているのである。そのため、個人加入の医療保険制度は廃止され、医療援助もごく一部の例外を除き廃止されている。

第二、第三は即時性の原則と自動性の原則である。基礎的CMUにより、「医療保険の現物給付の受給権がないことを申告する者はすべて直ちに一般制度に加入」する³⁵⁾³⁶⁾。そして、この者には、この仕組みによる一般制度への加入によって自動的に医療給付の受給権が認められることになった。こうして、申請が受理された日から一般制度に加入し、かつ医療給付を受けることができるようになっていく。

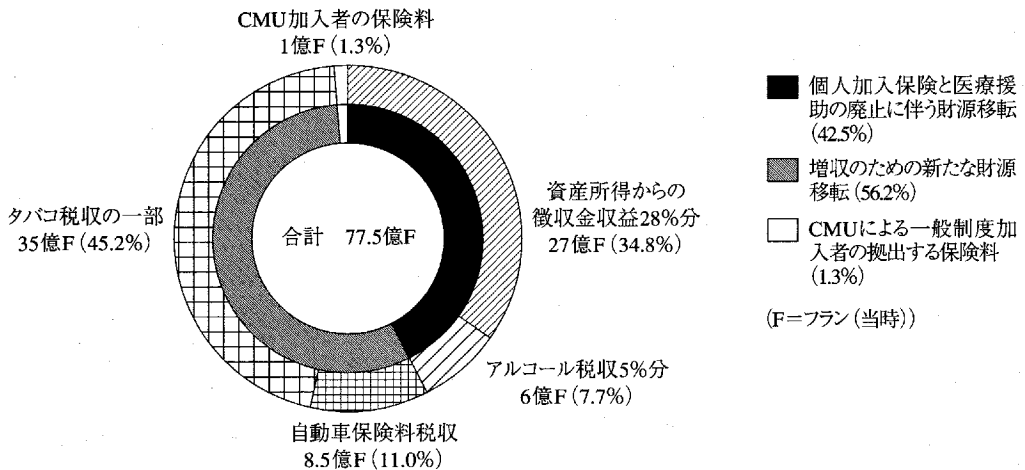
また、医療給付の受給権取得要件として事前に保険料を支払っていることを要求するCSS. L. 161-2条第3項がCMU法第6条により削除されたことが、これら2つの原則を補完するものとなっている³⁷⁾。

第四は継続性の原則であり、受給権の喪失が「居住条件を満たさなくなるか、民法典第112条の定める生死不明(absence)の推定がなされる」場合

に限定されている³⁸⁾。加入漏れや無保険期間が生じることで受給権が途切れないようにしているのである。

以上のように、医療保険の人的対象を拡大するだけでなく、医療給付の受給権取得要件を大きく緩和し、逆に受給権を喪失する要件を限定することで加入制度への帰属を強めていることが基礎的CMUの特徴である。

最後は無償性の原則である。基礎的CMUの財源は、①これまで個人加入保険と医療援助に充当されていた税金および徴収金の一部移転、②医療保険の財源に新たに税金を振り分けること、③CMUによって一般制度に加入する被保険者のうち一定額以上の所得保持者にもみ課される保険料により賄う(図参照。ただし、同図は職域に基づく一般制度加入者に関する医療保険の財源構成(表4)とは異なるものである³⁹⁾)。CMUにも依然として保険原理が残っていることが③から確認できる。しかし、先述のように、CMUでは保険料の支払いは受給権の取得要件となっていないこと⁴⁰⁾から保険原理(拠出と給付の相関性)が希薄化している。また、実際上も定められた所得額を超える者は少



注:自動車保険料税収は現在では一般財源に充当されている。

出典: P. BEAU, « 30 questions. La CMU en application », *Espace sociale européen*, n° 477, p.19.を参考に筆者作成

図 基礎的CMUの財源構成(2000年CMU創設時)

ない(2002年で3.0%⁴¹⁾)。CMUによる一般制度加入者の大部分は保険料を支払うことなく一般制度に加入し、医療給付を受給しているのである。

2. 医療の実質的保障——補足的CMU

補足的CMUは無料で補足医療保険を保障するものである。基礎的CMUと同様の居住条件に加え、所得条件⁴²⁾が付されており、一定の所得額(世帯構成に応じて異なる)に満たない世帯だけが受給対象者となる。また、所得条件を満たせば職域に基づく医療保険加入者でも受給対象となる⁴³⁾。

補足的CMUの受給者は1年間(更新可)、保険料を支払わずに公的医療保険あるいは補足保険組織(共済組合、相互扶助組織、保険会社)を保険者として補足医療保険を受給することができ、自己負担分、定額入院費負担、アレテ(arrêté)に定める医療製品にかかる費用を保障される。さらに、フランスの医療保険では一般に償還払い方式(受診時にいったん医療費の全額を支払い、その後保険者からかかった医療費の一定割合の償還を受ける方式)が採用されているのに対し、補足的CMUでは例外的に第三者支払い方式(現物給付方式)が採用されているため、受診時点で医療費の支払いが免除されることになる。つまり、補足医療保険への加入保険料と受診時の費用負担という2つの局面で低所得層の金銭負担を大きく軽減し、財政的な問題を取り除くことによって医療を受けやすくしているのである。

なお、補足的CMUは、補足保険組織に課される補足医療保険関連売上高を徴収基礎とする拠出金(法的性質は租税)と、この拠出金では不足する部分に一般財源を投入して、収支の均衡を維持している⁴⁴⁾。したがって、受給者には直接的な負担が一切課されていない。

V おわりに

90年代に入りフランスの医療保険制度はジュベ・ブランを基盤としてCSGとCMUという財源と給付の両面で重要な改革を行った。この背景には、医療保険の人的対象が大きく拡大したことをうけて、給付と拠出の人的対象を一致させようとする動き、具体的には、全国民を対象とする医療保険を全国民を対象とする財源で賄おうとする動きがある。

まず、フランスではこれまで医療保険財源を主として担ってきた保険料のうち被用者の負担する部分に、積極的に租税を投入する改革が行われた。この改革のなかで中心的な役割を果たしているCSGは所得課税であるが、所得税と比べ、①納税義務者を拡大して全国民を社会保障財源に関与させ、②より広範な所得を包括的に課税基礎として拠出能力に応じて負担を求めることに主眼がおかれている。さらに、③社会保障目的税とすることで保険者の自律的な財源管理を維持し、かつ安定的に財源を確保している。

医療保険へのCSGの投入に呼応するはずであった全国民を対象とする普遍的医療保険制度の創設は、ジュベ・ブラン発表後の抵抗を前にCMUの創設という形に修正された。CMUは、職域によっては医療保険に加入できない者だけをフランスへの居住を基準に一般制度に加入させ、この仕組みによる加入者のうち十分な拠出能力をもたない者には保険料の拠出を求めずに医療給付の受給権を認めている(基礎的CMU)。また、低所得層に対しては補足医療保険の保険料負担と受診時の医療費負担を取り除くことで受診抑制の問題を解決している(補足的CMU)。

こうして、フランスはCSGとCMUにより拠出と給付の両面で全国民を対象とする医療保険制度を構築しているのである。その具体的な手法をみると、CSGという包括的な所得課税により全国民に拠出能力に応じた負担を求め、他方でCMUに

より職域以外の加入基準も設けたうえで低所得層に厚い保障(軽微な負担あるいは金銭負担なしでの医療保障)を行っている。この両改革には「保険料を財源」とする「職域を基盤」とした医療「保険」制度を修正する——保険原理(拠出と給付の相関性)を緩和する——ことで医療保障を医療保険に一本化し、民営化でも扶助制度化でもない方法で全国民に医療給付を保障しようとするフランスの一貫した試みが窺えるのである。

もっとも、フランスの医療保険制度にも、①税財源投入の動きが進むなかで使用者負担の医療保険料を残すのか否か、②いったん挫折した全国民を対象とする統一的な医療保険制度の構想を再び進めるのか否か等の問題が残されていることを指摘しておく必要がある。これらの問題の帰趨を含めて今後も注意深くフランスの動向を見守る必要があるといえよう。

投稿受理(平成18年3月)

採用決定(平成18年5月)

注

- 1) 直訳すれば「疾病保険」となるが、業務外の傷病と出産を保険事故として一定の給付を行う社会保険制度であり、我が国の「医療保険」制度にあたるため、本稿では「医療保険」と訳す。
- 2) 職域とは業種や職種を指す概念である。フランスでは被用者、自営業者、農業従事者のための制度がそれぞれ存在するほか、国鉄職員や海員等に個別の制度が存在する。
- 3) フランスの医療保険制度の歴史や概要を紹介する邦語文献として、参考文献[7]～[9]等がある。
- 4) 近年だけでも1997年、2000年、2002年に健康保険法等の改正が行なわれた。それぞれ、安藤公一1997「健康保険法等の一部を改正する法律」『ジュリスト』第1119号p.33以下、吉田一生2001「健康保険法等の一部を改正する法律」『ジュリスト』第1195号p.71以下、島崎謙治2002「健康保険法等の一部を改正する法律」『ジュリスト』第1231号p.48以下を参照。
- 5) 被扶養者の範囲が拡大された。判例や立法の展開については、M. HARICHAUX 1996. « Réformes de l'assurance maladie et protection des assurés », *Revue de droit sanitaire et social*, 32 (4), pp.845 et s.
- 6) 医療保険の適用対象から漏れる者が任意的に一般制度(被用者が主たる加入者となり人口の8割以上が加入するフランス社会保障の中心的制度)に加入することを認める制度である。詳細は、Y. SAINT-JOURS 1980. « L'assurance personnelle en matière de maladie et de maternité ou l'assurance labyrinthe », *Revue de droit sanitaire et social*, 16 (4), pp.453 et s.
- 7) 医療援助制度については、参考文献[2] pp.540 et s.
- 8) CMU創設直前で、7人に1人が財政上の理由で治療を断念したことがあると答えている(A. BOCOgnano (et al.) 1999. « Santé, soins et protection sociale en 1998 », *questions d'économie de la santé*, n° 24, p.2.)。
- 9) こうした問題意識をもっとも早期にかつ鮮明に示したのは、J.-J. DUPEYROUX 1976. « Sécurité sociale: adapter la nature des ressources à celle des dépenses », *Le Monde* du 21 septembre, pp.21 et s.である。それを継受・発展させているものとして、A. EUZÉBY 1978. « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale ? », *Droit social*, pp.181 et s.等がある。
- 10) 世帯所得に占める稼働所得の割合が低下し、代替所得(老齢年金や失業補償手当等の社会保障給付)や資産所得の割合が増加したことも一因である。80年代には、これら2つの所得類型が世帯所得の40%近くを占めるに至っていたが、これらは保険料の賦課基礎となっておらず、この点多様な所得を総合的に社会保障財源に関与させようとする改革を後押しすることとなった(参考文献[3] pp.13 et s.)。
- 11) この表現は多くの論稿で用いられている。例えば、A. EUZÉBY, *op. cit.*, pp.187 et s.; 参考文献[1] pp.266 et s.
- 12) 以上は、A. EUZÉBY, *ibid.*, pp.181 et s.; A. EUZÉBY 1987. « Les cotisations sociales en France: problèmes et perspective », *Droit social*, pp.864 et s. なお、両論文では社会保険料批判に対する反論も行われている。
- 13) 例えば、76年の国立行政学院(ENA)の報告書である(1976. « Le financement du régime général de la Sécurité sociale », *Droit social*, pp.217 et s.)。また、フランスでは所得税のほか消費税(付加価値税: TVA)も有力な選択肢の1つとなっていたが、拠出能力を正確に反映するものではないため低所得層が重い負担を負う(逆進性)という理由からその選択肢はとられなかった。
- 14) 平石雄一郎1994.「フランスの最近の税制動向」『租税研究』第539号p.88.
- 15) J.O. 1990. *Doc. Administratifs*, n° 84, pp.317 et s.
- 16) 例えば、87年の賢人委員会報告書である(*Liaisons sociales* 1987, Documents n° 105/87.)。
- 17) 本判決の解説として、X. PRÉTOT 1991. « La conformité à la Constitution de la loi instituant la contribution sociale

- généralisée », *Droit social*, pp.338 et s.等がある。本判決に関する邦語文献として、加藤智章 1994「フランス社会保障制度における一般化社会拠出金の導入」『海外社会保障情報』第109号p.36以下、上村政彦 1991「『総合福祉拠出金制度』の発足とその影響」『海外情報』第19号p.25以下。
- 18) しかし、憲法院は租税と判断する際に明確な理由を述べていない。
 - 19) 一般化を達成した給付の受給権を制限しようとする動きには強い反発がみられる。例えば、98年に家族手当に所得条件が設定されたが強い批判を受け、翌年には所得条件が撤廃された。
 - 20) 例えば、一般制度では金庫 (caisse) と呼ばれる組織が保険者となる。金庫では労使代表者による方針決定が行われており、この点に管理面での自律性がみられる。
 - 21) CSGの徴収は、稼働所得および代替所得について、農業従事者に対しては農業共済組合金庫が行い、それ以外の者に対してはURSSAFが行う。他の所得類型については租税当局が徴収する。
 - 22) CSGと所得税の課税基礎の比較については、参考文献[4] p.48。
 - 23) 社会保障法典(以下、CSS.)L. 136-1条1°。
 - 24) CSGが充当される非拠出制年金は低所得高齢者に支給されるもので、所得条件が付されている。つまり、CSGは、①一般化を達成した給付の財源、②所得条件付で支給される社会的最低限保障給付の財源という2つの側面をもつ。
 - 25) CSGを医療保険財源に充当すべきとの意見は創設当初からみられていた(J. BICHOT 1991. « CSG: la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale! », *Droit social*, pp.76 et s.)。
 - 26) 1996. « Intervention du Premier ministre Alain Juppé sur la réforme de la protection sociale », *Droit social*, pp.221 et s.
 - 27) ジュベ・プランでは医療保険を中心とする社会保障の累積債務を返済するための財源とするため、社会保障債務償還拠出金(CRDS)が創設されている。CRDSの法的性質も租税であり、CSGよりもさらに広範な人的対象と課税基礎で0.5%の税率で課される。
 - 28) 被用者の負担として残されている0.75%の保険料は被用者の賃金に比例して支給される疾病休業補償手当の財源に充当される。
 - 29) P. VOLOVITCH 1999. « Égalité devant les soins, égalité devant la santé: quel rôle pour l'assurance-maladie ? », *Revue d'IREs*, n° 30, p.152.
 - 30) 例えば、R. PELLET 2004. « Le «bouclage» financier de la réforme », *Regards sur l'actualité*, n° 304, p.36.
 - 31) M. BORGETTO 2000. « Brèves réflexions sur les apports et les limites de la loi créant la CMU », *Droit social*, pp.31 et s.
 - 32) 居住要件は「安定的」かつ「合法的(外国人のみ)」にフランスに居住していることをもって満たされる。「安定的」とは3ヶ月以上連続して居住していることをいい、「合法的」とはフランスにおける外国人滞在に関する法律に照らして合法的な状況でフランスに居住していることをいう(CSS. R. 380-1条)。
 - 33) 被保険者または被扶養者としての強制加入制度加入適格を失った者は、他の制度に加入する場合を除き、4年間医療給付の受給権を継続する(CSS. L. 161-8条)。この仕組みの適用を受ける者を権利継続被保険者という。
 - 34) 職域を基準として一般制度に加入する者は約4850万人(2002年)であるのに対し、基礎的CMUに基づく加入者は約170万人(2005年)である(B. BOISGUÉRIEN 2006. « Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005 », *Études et Résultats*, n° 512, p.2.)。
 - 35) CSS. L. 161-2-1条第1項。
 - 36) 所属制度や管轄区域に誤りがあった場合でも、いったん申請を受理した制度に加入したうえで事後的に所属制度の変更が行われ、本来の加入制度の受入態勢が整うまでは申請を受理した制度が暫定的に給付責任を負う。
 - 37) 具体的な保険料額や労働時間数を定めるCSS. L. 313-1条やR. 313-2条は依然残されているが、これらは現在、ある者が職域に基づいて一般制度に加入するのか、居住に基づいて加入するのかを画定する機能を果たしているにすぎない(R. MARIÉ 2000. « La Couverture Maladie Universelle », *Droit social*, p.10.)。
 - 38) CSS. L. 161-15-1条。
 - 39) CSGとCMUの関係については、CSGがCMUの財源とはなっていないことに注意しなければならない。しかし、両改革にはフランスで長く維持されてきた伝統的な医療保険制度を大きく変容させているという共通点がある。この点は本稿のテーマともかかわる重要な部分のため、本稿の最後(V)で述べる。
- なお、図からは基礎的CMUの財源の大半は租税で賄っていることがわかり、また、後述のように補足的CMUの財源は全額を租税で賄っている。CMUは既存の医療保険料に影響を与えるものではない点でCSGと異なるが、租税により医療保険財源を賄おうとする点ではCSGと軌を一にするといえる。
- 40) ただし、被保険者の悪意の不払いの場合は受給権が中断されることがあり、また保険料の強制徴収手続が強化されている。
 - 41) 2003年12月のCMU評価報告書(CMU法第34条に基づき2年ごとに政府が議会に提出する)p.7。同報告書は<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports/index.html>から閲覧できる。

- 42) 課税申告上の所得以上に広範な所得が所得額算定の対象となる。また、非被用者には特別規定が設けられている。詳細は、参考文献[5] pp.65 et s.を参照。
- 43) 2005年末で、補足的CMUの受給者は470万人以上にのぼる(B. BOISGUÉRIN, *op. cit.*, p.2.)。
- 44) 補足的CMUの財源のおよそ80%は一般財源である(参考文献[6] pp.741 et s.)。

参考文献

本文中に掲げたもののほか、

- [1] J.-J. DUPEYROUX (*et al.*) 2005. *Droit de la sécurité sociale*, 15^e éd., Dalloz.
- [2] M. BORGETTO (*et al.*) 2004. *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 5^e éd., Montchrestien.
- [3] CONSEIL DES IMPÔTS 1995. *La contribution sociale généralisée, 14^e rapport*, Journaux officiels.
- [4] CONSEIL DES IMPÔTS 2000. *L'imposition des revenus, 18^e rapport*, Journaux officiels.
- [5] S. JACQUOT 2000. *La couverture maladie universelle*, éditions ASH.
- [6] R. PELLET 2005. *Leçons de droit social*, Sirey.
- [7] 加藤智章 1995『医療保険と年金保険——フランス社会保障制度における自律と平等』北海道大学図書刊行会
- [8] 江口隆裕 1999「医療保険制度と医療供給体制」藤井良治・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑥ フランス』東京大学出版会
- [9] 週刊社会保障編集部編 2000『欧米諸国の医療保障〔第7版〕』法研
(しばた・ようじろう 東北大学COEフェロー)

人口と家族変容から見えてくる台湾の高齢者問題

金戸 幸子

I はじめに一問題の所在

台湾では、著しい経済発展と社会変動を背景に、90年代以降、急速な都市化と少子高齢化社会を迎えている。従来は一人暮らしの高齢者であっても、福祉制度がなくても何とか暮らしていけるだけの人情な機能が台湾社会に備わっていた。しかし、近年では一人暮らしの高齢者の孤独死などが社会問題となるなど、高齢者の扶養も従来の伝統的な家族機能・倫理だけでは対処しきれない状況が生まれている。

台湾では従来、儒教の精神に基づく家族観念が強く、ゆえに高齢者は子との同居を望む傾向があり、また、子の側も「孝道(父母に仕える道)」の実践のため、父母を呼び同居を求める傾向にあった。しかし近年では、台湾では一人暮らしを選択する高齢者が増えている。行政院主計処「老人状況調査」によると、「子と同居」している高齢者は1986年の70.2%から1996年で64.3%と6ポイント程度低下している。その一方で、一人暮らしや配偶者と同居(夫婦のみ世帯)の高齢者の割合が増加しており、1986年の14%から1996年の20.6%へと増加している。「中華民國89(2000)年台閩地区戸口及住宅普查」によると、台湾の一人暮らしの高齢者は1990年時点では167,827人であったが、2000年には302,265人にほぼ倍増しており、高齢者人口の約16%を占めている。

台湾において一人暮らしの高齢者が増えている理由については、日本や他の国々・地域と同様に、伝統家族の弱体化、都市化、核家族化といった要因が挙げられる。しかし、台湾の高齢者をめぐる事情は、特有の歴史的、政治的な要因も少なからず影響し、日本などよりも要因が複雑である。台湾では、高齢者といわれる年齢層のなかには国民党兵士として中国大陆から台湾に渡り、故郷に帰るわけにもいかず、結婚もせずに老齢を迎えた「老兵」あるいは「榮民」と呼ばれる「外省人」¹⁾の退役軍人が10万人以上おり、その多くが男性である²⁾。そのため、台湾の高齢者人口は日本では高齢者の性比では女性が多いのとは対照的に男性が多くなっているのが特徴であり、戦後60年を経た現在、台湾における高齢者層の一角を形成している³⁾。彼らの多くは75歳前後で、ほとんどが支給された国民住宅に住んでいるが、親類縁者がいない場合も多く、一人暮らしである場合が多い。また、「老兵」以外にも、台湾では欧米や日本への移民が非常に多く、とくに90年代に民主化を迎えるまでは、子どもを海外に留学させ、かの地で成功させるのが親の誉れでもあった。したがって、台湾に子供や家族・親族が一人も残っていない場合も珍しくなく、一人暮らしの高齢者は多い。

台湾は文化的基層が異なるエスニック・グループがモザイク上に点在している社会である。とくに、高齢者はエスニシティや世代によって、それぞれ

に異なる世界観や価値観を持つだけに、台湾の高齢者問題の諸要因を検討するにあたっては、こうした台湾特有の社会的文脈に即した視点から考察していくことが必要である。

そこで本稿では、こうした点に留意しつつ、主に台湾の政府で発行された統計データを用いながら、人口高齢化と家族の居住形態の変化、そして高齢者の子供との同居をめぐる意識から、現代台湾における高齢者問題や高齢者のメンタリティを考察する上での一つの手がかりを検証する。

II 台湾における人口の高齢化と家族の変容

1. 急速な人口高齢化

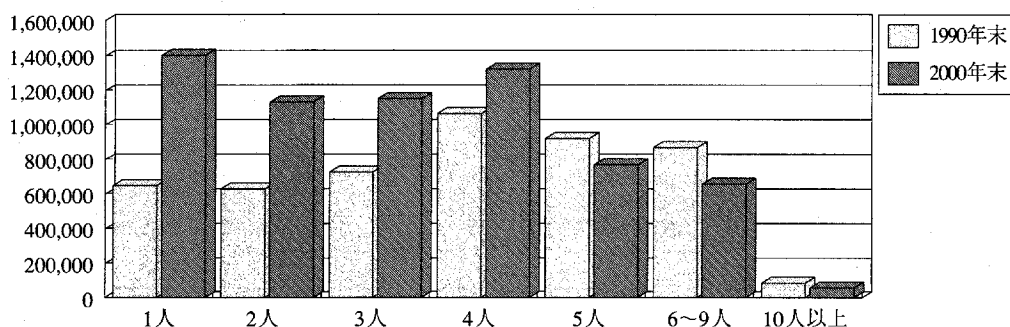
日本の高齢化は他の先進諸国に比べて急速であったといわれているが、台湾はそれ以上のスピードで高齢化社会へと突き進んでいる。台湾の「老人福利法」(以下、「老人福祉法」と記述)や国連が定義する65歳以上の者を高齢者とした場合、彼らが人口に占める割合が、台湾は1993年に7.1%をマークしている。

内政部の統計によると、2003年度において65歳以上の高齢者人口は209万人、高齢化率は9.24%に達し、2011年には10.4%、2025年に総人口の20%に達すると予想されている。このことは

表1 台湾の人口・世帯数の変化 (1956~2000年)

	総人口			戸数(世帯)	一戸あたりの人口(人)
	人数	男	女		
1956年末	9,367,661	4,772,136	4,595,525	1,642,158	5.7
1966年末	13,505,463	7,152,974	6,352,489	2,273,548	5.9
1970年末	14,769,702	7,723,059	7,046,643	2,636,567	5.5
1975年末	16,279,356	8,438,978	7,840,378	3,081,809	5.3
1980年末	18,029,798	9,405,376	8,624,422	3,734,953	4.8
1990年末	20,393,628	10,618,217	9,775,411	4,943,257	4.0
2000年末	22,167,159	11,348,803	10,818,356	6,481,840	3.3

出所：「歴次普查結果綜合比較」(行政院主計處編『中華民國89(2001)年戸口及住宅普查』, p.15をもとに筆者作成。



出所：「台閩地區普通住戸組成之變動」(行政院主計處編『中華民國89(2001)年戸口及住宅普查』, p.8をもとに筆者作成。

図 台湾における世帯数と一世帯あたりの人数の変動

表2 台湾における世帯数と一世帯あたりの人数の変動

	1990年末		2000年末		増減率(%)
	戸数(戸)	比率(%)	戸数(戸)	比率(%)	
合計	4,943,257	100.0	6,471,84	100.0	30.9
1人	664,571	13.4	1,400,105	21.6	110.7
2人	625,879	12.7	1,128,513	17.4	80.3
3人	722,694	14.6	1,147,293	17.7	58.8
4人	1,061,688	21.5	1,319,213	20.4	24.3
5人	918,329	18.6	766,705	11.9	-16.5
6～9人	866,293	17.5	653,616	10.1	-24.6
10人以上	83,803	1.7	56,395	0.9	-32.7
一世帯あたりの平均数(人)	4.0	—	3.3	—	-0.7

出所：「台閩地区普通住戸組成之變動」(行政院主計處編『中華民國89(2001)年戸口及住宅普查』), p.8をもとに筆者作成。

表3 行政単位及び地域別世帯規模構成 (2001年)

(%)

地域/構成	独居	2人	3人	4人	5人	6～9人	10人以上
台北市	2.2	10.4	17.6	31.3	20.4	14.7	3.4
高雄市	4.0	7.9	13.6	34.1	21.9	15.9	2.6
台中市	2.1	9.5	15.6	26.1	23.8	19.2	3.7
北部地域	2.9	9.2	13.5	27.1	23.1	20.1	4.0
中部地域	3.4	7.3	10.9	20.5	24.3	27.7	5.8
南部地域	2.7	11.8	12.1	23.0	22.1	24.1	4.1
東部地域	5.8	13.0	12.8	19.7	21.2	23.3	4.1
福建省 金門・馬祖地区	0.0	8.8	10.6	13.9	18.0	41.5	7.2
平均	3.0	9.5	13.0	25.3	22.7	22.1	4.3

出所：内政部統計處編『中華民國90(2001)年国民生活狀況調査報告』, pp.116-117をもとに筆者作成。

20年後には5人に1人が高齢者となることを意味する。また、『中華民國統計年鑑』2004年10月(行政院主計処発行)によれば、台湾の2003年の平均寿命は男性で73歳、女性で79歳となり、10年前に比べ、台湾の平均寿命は男性で1.7歳、女性で1.5歳それぞれ伸びている。台湾の高齢化のスピードは非常に速く、このことは、今日の福祉行政に大きな影響を与えている。

2. 核家族化の進展と家族形態

まず、1956年から2000年までの台湾の人口・世帯数の変化の推移(表1)をみると、人口の伸び

に比べて、1980年末から1990年末における世帯数の伸びが急激であったこと、また、80年代末以降の一戸あたりの人口の減少率(表1)と4人以下の世帯の増加(図、表2)から、90年代における台湾の核家族化の進行が急激なものであることがうかがえる。

次に、家族形態の都市・地域別の特徴について、内政部統計處が2001年6月から7月にかけて、20歳以上の男女を対象に実施した「国民生活狀況調査」に依拠して、家族形態と一戸あたりの家族人数に注目して考察する(表3、表4)。

これら二つのデータから、行政単位⁴⁾および地

表4 行政単位及び地域別の家族形態構成比(2001年)

(%)

地域/構成	単身	夫婦	父または母と子	核家族	三世同居	祖父母と孫	その他
台北市	2.2	6.6	10.5	51.7	12.2	0.7	0.6
1996年	6.0	4.0	7.4	57.7	14.0	3.1	7.7
高雄市	4.0	4.3	8.6	60.9	10.9	0.3	1.0
1996年	4.5	6.8	6.8	54.0	17.0	2.3	8.5
台中市	2.1	4.8	10.5	43.1	15.3	1.3	0.7
北部地域	2.9	6.6	6.8	50.6	14.0	1.0	0.4
中部地域	3.4	5.1	6.9	44.3	16.5	2.0	0.5
南部地域	2.7	9.7	7.6	46.4	14.8	1.0	0.8
東部地域	5.8	8.4	7.0	44.1	14.1	2.2	1.5
福建省							
金門・馬祖地区	4.0	8.0	3.9	41.5	22.7	2.6	1.5
平均	3.0	6.8	7.6	48.8	14.4	1.2	6.0

出所：内政部統計處編『中華民國90(2001)年国民生活狀況調查報告』, pp.118-119, および台北市・高雄市の1996年の数値については『中華民國85(1996)年国民生活狀況調查報告』をもとに筆者作成。

域に着目すると、次のような考察・特徴が導き出される。

まず、核家族の比率は、急速な勢いで都市化が進んだ台北市や、ハイテク産業など新産業分野の誘致とともに発展した都市を多く持つ台湾北部だけが決して突出しているわけではないことに注目できる。従来、三世同居が多かった中部地域、南部地域、東部地域は、農村を中心とする行政単位である「郷」(農村地域)や「鎮」(地方市街)などの農村地域や過疎地域を比較的多く持つため、これらの地域では大家族の伝統は依然根付いているものの、思ったほど支配的ではなく核家族化も相当程度進行している。

そして、もうひとつ着目したいのは、台湾南部に位置する台湾第二の都市である高雄市における核家族の比率が高くなっていることである。「台閩地区各縣市常住人口概況」によれば、2000年の1平方kmあたりの人口密度は、台湾最大の都市の台北の人口密度は9567.9人、高雄市9679.2人であり、1990年のデータと比較して、台北市は5.8%減少、高雄市は11.1%増加している。従来、台湾南部は

表5 一人暮らしの高齢者の割合(2000年)

(%)

	1990年末	2000年末
65～69歳	13.3	12.2
70～74歳	14.0	15.9
75～79歳	13.7	19.4
80歳以上	13.1	20.3

出所：「台閩地区六十五歳以上老人居住概況」(行政院主計處編『中華民國89(2001)年戸口及住宅普查』), p.5をもとに筆者作成。

「本省人」が多いという民族構成から考えて、日常生活に関する生活規範は、基本的には中国南方のそれが強く維持され、ゆえに大家族が多い傾向を示していた。しかし、本データで核家族の割合が最も高く三世同居率が最も低いのは、ともに高雄市となっていることから、伝統家族も都市化と高齢化を背景に変容していることがうかがえる結果となっている。

なお、離島である福建省の金門、馬祖地区においては6人以上の家族の割合が多いことから、都市などへ若者が流出した後に残った家族(高齢者夫婦)と学齢前の子供のみの家族が多く、依然とし

表6 親子関係の満足度（居住形態別）（2001年）

（％）

居住形態	大変満足	おおむね満足	不満	大変不満	無意見など
独身	24.2	70.5	2.2	0.0	3.0
夫婦	26.5	66.5	4.4	0.0	2.6
父母と未婚の子	28.1	65.2	4.4	0.5	1.8
父または母と既婚の子	43.5	56.1	0.0	0.4	0.0
三世代同居	25.9	67.6	5.2	0.5	0.8
兄弟姉妹	16.1	75.6	8.3	0.0	0.0
祖父母と孫	28.6	58.0	2.5	7.0	3.9
混合家庭	32.5	52.6	4.2	0.2	0.5

出所：内政部統計處編『中華民國90(2001)年国民生活狀況調査報告』, p.145をもとに筆者作成。

表7 親子関係の満足度（年齢階層別）（2001年）

（％）

年齢	大変満足	おおむね満足	不満	大変不満	無意見など
20-29歳	44.6	51.9	2.3	2.3	1.2
30-39歳	39.2	56.6	3.3	0.1	0.7
40-49歳	32.0	61.8	4.4	0.2	1.5
50-64歳	26.1	65.3	5.9	0.3	2.4
65歳以上	22.1	65.6	8.3	0.0	4.0

出所：内政部統計處編『中華民國90(2001)年国民生活狀況調査報告』, p.155をもとに筆者作成。

て大家族を形成する傾向にあると考えられる。

III 高齢者の家族との同居意識の現状

1. 同居と満足度の関係

冒頭でも言及したように、近年、一人暮らしや夫婦のみの高齢者が増え、しかも一人暮らしの高齢者率は年々高くなっている(表5)。そこで、果たして親子関係の満足度の実情はどうであろうか。

表6、7のデータからは、社会環境の影響や同居に関して人間が織り成す関係の背景が満足度の高低にいかんにか反映されているのか見えにくいですが、ここから見えてくるのは主に次の二点である。

- ・ 第一に、居住形態別にみれば、「父母と未婚の子」と「三世代同居」の間で満足度にほとんど差がない。
- ・ 第二に、年齢階層別では、年代が高くなるほど

「大変満足」が低くなり、「不満」が多くなっている。

これらのことから、高齢者の親子関係の満足度は同居の有無にあまり関係していないことと、年代が高くなるほど子との同居の満足度は低くなっていることがよみとれる。つまり、概していえることは、親子関係の満足度に関して、三世代同居家族と核家族を比較すると、不満こそ顕著ではないが、特別に満足をしているわけでもなく、一方で年代が高くなればなるほど不満度が高くなっているということである。これらのことについて、もう少し検証を進めてみたい。

2. 同居の現実と増加する高齢者の一人暮らし

台湾の高齢者は伝統的な理想の家族像を頭に描き、三世代同居を希望する傾向にある(胡1995)。三世代あるいは多世代的同居家族形態が理想とされてきた理由として、葉(1997)は、黄時遠が1994

年に行った成人年齢対象の調査分析(「老人安養の人口基礎—代替同居可能性的模擬分析」)から、①父母が子供の面倒を見ることができる、②不慮の時の相互扶助や家事負担の共有、③伝統的文化の伝承などを挙げている。それは子供世代が都市に出て所帯を持った場合も同じであり、かつ子供の側も、基本的には地域をまたいで居を移しても同居を求める傾向にあった(徐・林 1989)。

高齢者が子供と同居していない理由について、詹(1989)の行政院國家科學委員會(國科會)老人学科際合作研究小組による調査(1986年)の二次分析結果によると、①仕事の関係で子供が家を離れた(38.1%)、②国内に子供がいない(37.9%)、③自分自身が再婚した(12.8%)、④子供とそりがあわない(4.6%)、⑤住居空間の狭さ(4.0%)となっており、約20年前においては、「子どもとそりが合わない」ために同居していない高齢者はむしろ少数となっている。しかし、2004年の内政部統計處の調査では、69.7%の高齢者が子どもと同居するのが理想と考えているものの、子供との同居を望む高齢者は減少傾向にある(邱2005)。その理由として、①子供との間での孫の教育(躾)方針の相違、②ライフスタイルの西洋化による子・孫との飲食習慣、③価値観の相違、④コミュニケーションの世代間ギャップなどが挙げられている。

台湾は90年代に入り、戒嚴令の解除(1987年)によって政治的に大きな変革を経験し、社会の文脈が大幅に変化した。たとえば、それまで主に留学によってなされてきた高等教育も教育の本土化とともに徐々に台湾内で整備されるようになってきたことや、80年代までに欧米などに留学した多くが帰国した。こうした理由から、むしろ①仕事の関係で子供が家を離れた、②国内に子供がいない、という理由によって子と同居していない高齢者は少なくなってきたものと思われる。

反面、急速な社会の変化やグローバル化に伴い、生活文化の西洋化が進んだため、世代間のギャッ

プが広がったことによる理由の方が大きいのではないかと思われる。そのため、家族内でそりが合わない層が増え、伝統形式に則り理想を求めて同居しても、互いに年代や世代間のギャップに悩まされることになる(葉 1997: 276-278)。また、孫とのかかわり合いを大切にしたいと思っても、台湾特有の事情として、歴史的・政治的事情に起因する言語政策や教育政策の影響もあり、とくに、祖父母と孫の世代で全くコミュニケーションが取れない状況が生じていること(たとえば、「本省人」の祖父母の世代は福佬語や客家語、孫の世代是北京語を基調とする「国語」というケース)などが考えられる。

それに加えて、台湾は元来、外食産業が盛んであることや、マンションやコンビニエンスストアの普及、さらに近年のシルバー産業の発達などにより、一人暮らしが容易になってきた。こうした社会環境も手伝い、同居を諦め近所に住居を求めて、一人暮らし(あるいは高齢者夫婦で)を再度選択する高齢者が出てきた(葉 1997: 346-347)。これには、子供たち家族の近隣に居を構え、健康や親密さを保とうとする傾向も出てきたこと、また現在の若い世代では、実際に両親の世話をするのではなく、金銭でもって世話に代えようとする傾向が出始めている(洪 1998: 96-97)ことなどが反映されているものと考えられる。

3. エスニック別背景によるメンタリティの相違への留意

一方、高齢者の一人暮らしや高齢者夫婦だけの世帯が増えたというものの、エスニシティによって実情はさまざまである。台湾の統計は新しくなればなるほど「省籍」別の統計データは出てこないが、冒頭でも言及したように、台湾は特有の政治的背景を経験した社会状況から、親の世代と子どもの世代では受けた歴史教育や言語教育がまったく異なるため、世代間のギャップは他国以上に大きいものがあると思われる。

そこで、年代が高くなるほど満足度が低くなっている(表7)という現状を、エスニシティ(①「本省人」、②「原住民」、③「外省人」と世代というファクターに着目すると、概ね次のような考察を導き出すことができるのではないと思われる。

まず、人口比率上、台湾のエスニック・マジョリティである「本省人」の場合は、台湾において数百年間、大家族を形成し、その伝統的価値観の中で育ってきた。そこで、当事者たちの意思でいつでも会うことができるという家族背景を持った人々(福佬・客家)が、当然と考えていた三世同居が叶わないという寂しさを持っているのではないと思われる。

次に、「原住民」の場合も「本省人」の家族とはほぼ同じような傾向が見出せるが、「原住民」が多く住む台湾東部や離島は、過疎地域であり、若年層や働き盛りの世代はほとんど都会に出てしまうため、親子同居が叶わないという寂しさは漢民族よりも深刻であると思われる。また、日常生活では、食の嗜好や文化的嗜好などの点で、特に若い世代の間での「漢族化」が著しいため、祖父母世代と子供の世代のライフスタイルの不一致、文化・価値観の世代間ギャップは漢民族以上に大きくなっているものと考えられる。

そして「外省人」の場合、「本省人」や「原住民」と異なり、台湾に固有の土地を持たない。ゆえに、「外省人」にとっては、台湾でのスタートが核家族であり、その時点で中国伝統の家族の流れは切れている。したがって、一人暮らしの寂しさの実像は、「本省人」や「原住民」のそれとはかなり様相が異なるであろう。

とくに「外省人」のなかでも独身者の場合、大陸でも独身、あるいは大陸に妻子を残してきたか否かに関わらず、台湾においては戦後終始継続して孤独である。このカテゴリーに分類される「外省人」の男性独身者は、冒頭にも触れたように退役軍人出身者が多い。彼らは概して教育水準や生活水準

も低く、近年は、富裕化した「本省人」の中流階層からは「下」にみられ、下層階級化する傾向にある。また、国民党政権下で社会保障上の手厚い保護を受けてはきたものの、台湾に家族も少なく、多くの台湾住民の日常生活言語である台湾語(福佬語)が話せないケースが多いため、周囲とコミュニケーションを上手く取ることが出来ず、これから人生の晩年に向かって、より孤独感が増していく傾向にあることが予想される。精神的に台湾によりどころのない高齢者の多くは「外省人」であるため、高齢者の子どもの同居をめぐる満足度の低さには、このような「外省人」高齢者の存在も大きく反映されているのではないと思われる。

IV おわりに一結びにかえて

本稿では、台湾の高齢者問題について、それが発生した人口学的要因を検証し、次に台湾の核家族化の動向と特徴を都市・地域別の違いにも留意しながら考察した。そして、統計データから高齢者の一人暮らしが増加していること、高齢者の子供との同居をめぐる満足度は年代が高くなるほど低くなっていることを指摘した。また、台湾の高齢者問題を検討する際、エスニック別背景によるメンタリティの相違にも留意すべき必要があることを示した。近年の台湾では、「新移民」とよばれる外国籍移住者⁵⁾の定住化に伴い、彼(女)らの家族形成も進んでいることから、エスニック別背景によるメンタリティの相違には今後よりいっそう着目していかなければならないものと思われる。

最後に、「高齢者介護問題」に若干言及しておきたい。台湾では、1990年代にいたるまで、実質的に国民党一党独裁政権下にあったことから、国家の経済活動にとって政治的に重要だとされてきた、いわゆる「軍公教」(軍人、公務員、教師)部門の職業従事者にのみ手厚い社会福祉のサービスがなされてきた。しかし、1987年7月の戒厳令解除

による民主化を背景に、民進党など各政党が社会福祉など住民にとって身近な問題の解決などを掲げるなかで、1990年代において、皆保険の実現、皆年金導入の試み、老齢手当金の普及など、社会保障政策をめぐる包括的な整備が進められるようになった。こうした趨勢のなかで、他の職域や、これまで社会保障が十分に行き届かなかった農民や「原住民」、低所得者などにも対象が拡大され(林2003:45)、1995年には日本の公的医療保険制度に相当する「全民健康保険」制度が導入(「全民健康保険法」成立は1994年)、1997年には老人福祉法がはじめて改正(1980年制定)されるなど、それまでの社会保障制度ではカバーされてこなかった高齢者の医療や看護の最も基本的な保障は確立されるようになっていく。

しかし、問題となるのは長期の介護である。従来の家族機能・倫理、そして女性に頼った介護の人的動員能力は既に限界に達していることから、政府は近年、年金のほか、高齢者手当など、急速に社会福祉の制度化を推し進め始めている。しかしながら、著しい高齢化を背景に、政府による社会福祉も財政が悪化し、政府は広範囲の責任を担うことが困難になってきている⁶⁾。そこで最近、経済建設委員会は「介護産業開発計画」を起草した。介護産業確立の目的のひとつは、政府財政の負担を軽減し、福祉の民間への外注化によって、対象外とされてきた一定の社会的弱者グループへの福祉を補完することにある。政府はまた、介護産業の推進に加え、介護労働者として高齢の失業者を雇用し活用することで、失業問題の一部を解決することも狙いとしている。

現在、介護労働の要員としては、三つの供給源がある。ひとつは失業者または仕事に従事していない人、なかでも雇用の確保が難しい中年女性や「原住民」、次にボランティアである。そして、フィリピンなど東南アジアからの外国人労働者である。しかしながら、介護労働従事者の給与または

賃金は低く、また、行政単位によっても差があり、十分な福利厚生や業務手当も付かないため、雇用の安定につなげることは難しい状況である。したがって、最近では、特定の介護労働従事者たちの間で協同組合や専門職協会を設立する動きも出始めている。高齢者人口の増加と政府の財政負担を考慮すると、多くの先進国が直面しているのと同様に、介護産業の推進も国民の生活向上のための重要な課題となろう。

今後、ジェンダーや階層の差異に着目した高齢者の同居をめぐる意識、そしてそこからいかなる高齢者の政策ニーズが形成されているのかについて、より立ち入って検討していきたい。

投稿受理 (平成17年8月)

採用決定 (平成18年5月)

注

1) 台湾の民族構成の概要

- ・本省人: 1945年以前から台湾に住んでいた漢民族。
- ・外省人: 1945年以降に国民党とともに中国大陸から台湾に渡ってきた漢民族。
- ・原住民: 清朝統治以前より台湾に住んでいる先住民。マレーポリネシア系の民族。現在、大きく12の民族(アミ、タイヤル、パイワンなど)に下位区分され、各民族で言語も異なる。

エスニシティ	出身地域	人口比率	言語	主な居住地域
本省人				
福佬	福建省南部	約70%	福佬語	中南部
客家	広東省北部	約15%	客家語	新竹, 苗栗, 美濃など
外省人	江蘇省・浙江省中心	約13%	北京語	台北市など北部
原住民		約2%	各言語	東部山岳地帯

- 2) もっとも、これ以前に清朝時代に対岸の福建省から渡ってきた今日でいう「本省人」のルーツやその末裔も男性が多かった。
- 3) 例えば蕭は、台北市における1946年から51年の間の年平均人口増加率を、自然増4.23%、社会増12.98%と算出し、その理由に「外省人」の大量流入を挙げている(蕭他1993:85)。
- 4) ここで台湾の行政単位について簡単に概観すると、中央政府の下には台北市・高雄市の二つの行政院直

轄市と台湾省(1998年に事実上廃止)、福建省がある。その中に県轄市、郷、鎮などがあり、さらにその中に村・里がある。

- 5) 今日、台湾では、全人口に占める中華民国(台湾)籍以外の者との婚姻が世界的にみても非常に高い率で増加している。なかでも、中国大陸出身女性との婚姻が20万人以上、ベトナムなど東南アジア諸国出身との婚姻も11万人以上にも達している。2003年の内政部統計では、同年の新生児総数22万7000人の約13.4%は台湾人と外国籍配偶者の間に誕生した子供であり、新生児7.5人につき1人が国際結婚で誕生したという数値も示されている。台湾で国際結婚が増えている背景には、日本などと同様に、女性の未婚率上昇、グローバル化に伴う人の移動の活発化などが挙げられるが、台湾特有の要因として、①歴史的に男性の人口比率が高いこと、②台湾の軍人は一般に45歳の定年まで結婚が許されず、現役中に結婚するには特別許可を得なければならないため、退役時にまとまった退職金が支払われるのを期に、「原住民」少女や中国大陸出身女性と結婚するケースが少なくないことなどが挙げられる。これらの点も含めて、台湾における外国籍配偶者増加をめぐる展開と諸問題については別稿において詳述する。
- 6) 台湾の老人福祉法の詳細については李(2000)、介護保険導入をめぐる議論については林(2003)などを参照。

参考文献

- エイジング総合研究センター編1997『台湾の人口高齢化と高齢者福祉』
- 金子勇1997『地域社会福祉学—新しい高齢者像』ミネルヴァ書房
- 金戸幸子2005「台湾の「両性工作平等法」成立過程に関する国際社会学的考察—多様化社会建設に向けた国家戦略としてのジェンダー主流化をめぐる—」『日本台湾学会報』第7号pp.17-43
- 行政院主計處編2001『中華民國89(2001)年戸口及住宅普查』
- 行政院主計處編2005『中華民國93(2004)年中華民國統計年鑑』
- 邱怡玫2005「家庭變遷下老年人之長期照顧何去何從」

- 『社區發展季刊』第106期pp.176-185
- 胡幼慧1995=1999『三代同堂 迷思與陷阱』巨流圖書公司
- 洪郁如1998「女性たち」若林正文編『もっと知りたい台湾』第2版、弘文堂pp.86-100
- 黃時達1997b「台灣地區家庭變遷對親子關係的影響」葉至誠主編『蛻變的社會』社會學叢書6、洪葉文化事業出版社pp.346-347
- 小島克久2003「第5章 台湾の社会保障」広井良典・駒村康平編、『アジアの社会保障』東京大学出版会pp.135-171
- 徐良熙・林忠正1989『家庭結構及社会變遷的再研究』中央研究院三民主義研究所
- 蕭新煌他1993『台北縣移入人口之研究』台北縣立文化中心出版
- 詹火生1989『台北都會地區老人福利需給与家庭結構間關係之研究』中央研究院三民主義研究所
- 内政部統計處編1998『中華民國85(1996)年国民生活狀況調查報告』
- 内政部統計處編2003『中華民國90(2001)年国民生活狀況調查報告』
- 内政部統計處編2004『老人狀況調查報告』(内政統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>より引用)
- 日本労働政策研究・研修機構(JIL)webサイト
海外労働情報・台湾<http://www.jil.go.jp/foreign/kunibetsu/taiwan/taiwan.htm>
- 楊國樞・葉啓政主編1991=2003『台灣的社會問題』巨流圖書公司
- 葉至誠1997a「老人安養問題的探討」葉至誠主編『蛻變的社會』社會學叢書6、洪葉文化事業出版社pp.276-278
- 李光廷2000「台湾と日本における高齢者の扶養と福祉政策の比較研究—私的扶養と公的扶養の関係をめぐって—」桜美林大学国際学研究所博士論文要旨
- 林成蔚2003「台湾の国家再編と新興福祉国家の形成」宇佐見耕一編『新興福祉国家論—アジアとラテンアメリカの比較研究』アジア経済研究所pp.43-84
- 林萬億1994『福利国家』巨流圖書公司
(かねと・さちこ 東京大学大学院総合文化研究科博士課程)

台湾における高齢者福祉の民営化の実態と課題

—企業の参入をめぐる—

莊 秀美

I はじめに

社会福祉制度は社会変動に伴う社会問題の解決策として制定されまた修正されてきているが、その発展過程は国により異なっているため、各国の社会福祉の政策的力点が異なってくることも当然である。東アジア地域においては、社会福祉は過去において貧困問題に力点を置く国がほとんどであったが、近年、日本をはじめ台湾、中国および韓国など、経済成長を遂げる一方で、人口構造の高齢化に直面している国々では、高齢者福祉が政策的に共通の課題となってきた。

また、これらの国々においては、社会福祉の政策的課題として、社会福祉の民営化(Social Welfare Privatization)が提起され、大きな関心事となっている。一般に、社会福祉の民営化は、福祉産業の発展を促進し、福祉サービス供給システムに市場競争原理を導入することを意味する。その政策実践として、政府が民間の参入を促進し、社会福祉サービスの供給主体を多元化するという点である。社会福祉の民営化という点において、その性格、本質、および発展状況が国によって異なるので、一律に議論することは生産的ではない。特に社会福祉サービス供給システムにおける公と私という問題をどのようにとらえるかは、まさに社会福祉の領域における古くて重要な争点である。

台湾の場合、1980年代以降、人口構造、家族構

成および家族機能などの変化に伴い、高齢者福祉が重要な課題となってきた。さらに、国民の福祉に対するニーズが高まっており、福祉サービスの担い手として行政の役割が大いに期待されている(内政部, 2005)。にもかかわらず、近年、社会福祉サービス供給主体の多様化が争点となり、またそれとの関連で公私関係のあり方も問われている。本稿は、台湾における高齢者福祉の民営化について検討し、企業による高齢者福祉事業の展開を議論の切り口として、その実態を踏まえつつ、高齢者福祉サービス供給のあり方を議論するものである。また、高齢者福祉サービスの供給は、1980年代後期からの「民間非営利団体(NPO: Non Profit Organization)」(以下、非営利団体と略)の参入を始めとして、今日になって企業の参入をも認めることになった。このように、高齢者福祉サービス供給における企業参入の先進性を有する台湾の実態に関する分析は、台湾以外の国にも重要な示唆を与えるものと考えられる。

本論文は以下の部分から構成されている。IIでは、福祉サービス供給主体に関連する課題を述べる。IIIでは、台湾の企業の高齢者福祉サービス事業を展開する際に把握しておかなければならない高齢者福祉民営化の展開を概観し、そして企業の高齢者福祉供給への参入に関する論争について検討する。IVでは、高齢者福祉の民営化における「民間」の範疇設定と企業の位置づけに関する諸

課題を議論する。Vでは、高齢者福祉サービス供給における企業の役割と参入状況を取り上げ分析する。最後に、VIでは、企業の高齢者福祉サービス供給への参入を促進した台湾の経験を踏まえて、アジア諸国の社会福祉の民営化政策に与える示唆として、幾つかの提言を行なう。

II 社会福祉サービス供給における企業の参入

1. 社会福祉の民営化の発展趨勢

社会福祉制度の発展過程は国により異なっているが、多くの国ではおおむね慈善事業など、今日的にいえば民間社会福祉から出発した。その後、福祉サービス供給は政府すなわち行政に移行し、民間の比重は大きく後退し、戦後、行政主導型福祉サービス供給体制である福祉国家が成立した(張英陣, 1995)。しかし、経済の低成長期に突入した1970年代後半以降、福祉国家という社会体制モデルは、財政難からさまざまな批判にさらされ、変更を余儀なくされている。先進諸国にとっては福祉国家体制を捨て去ることができず、各国の事情に応じて、福祉国家を再編成していくという対応がなされてきた。そこでの最大公約数的な戦略が、「分権化」(decentralization)と「民営化」(privatization)である(藤村正之, 1999: 3-7; 古川孝順, 2001: 97-101)。「分権化」は、社会政策の政策決定・実施を中央政府中心から地方政府に委ねることであり、「民営化」は、行政主導であった制度運営・サービス提供に、新たな性格をもった民間組織が行為主体として参入することを奨励・誘導していくことである。新たに登場してきたこれら行為主体は、互酬的配分様式の要素を強くもつ非営利団体および市場交換的配分様式を主な要素として運営する民間福祉サービス関連企業(以下、企業と略)であった(藤村正之, 1999: 161-162)。各国にとって、社会福祉の民営化は避けて通れない課題であるが、社会福祉の民営化に対する批判も絶えずなされているの

が実情である(劉淑瓊, 2001)。特に企業の社会福祉サービス供給をどのようにとらえるかということが、重要な争点になっている。

2. 企業の参入に関する論争

社会福祉の民営化は、企業や非営利団体などを、社会福祉サービス供給システムに組み入れるものである。しかし、台湾の場合、1980年代以降、社会福祉の民営化に関する議論が多くなされてきたが、民営化の定義や論理については、まだ研究者間の十分な合意が得られていない(王麗容, 1993; 劉淑瓊, 2001; 謝儒賢, 2002; 趙碧華, 2003; 姚蘊慧, 2004)。特に、非営利団体の社会福祉サービス供給への参入に関してはほぼ社会的合意がなされているが、企業の参入に関する論争は絶えない(張英陣, 1995)。萬育維(1999)の研究によれば、企業の営利主義はつねに非人間的だとみなされ、社会福祉サービスの供給に企業が参入することに反対意見を持っている非営利団体関係者は多い。黄琢嵩など(2005)は、企業に社会福祉サービス供給を委託することは危険であり、また適当でないと指摘している。それは、社会福祉利用者の多くは弱者であるため、社会福祉関連情報を取得する能力や、福祉サービスを購入する能力が相対的に低いからである。社会福祉の民営化はよいが、主として非営利団体に委ねるべきである。それは非営利団体は社会的公益を創造するという目標で運営されており、また、その収益は個人的なものに属さないのに対して、企業は最高の利益を創造することが最終的目標であり、支払う能力が相対的に低い弱者にとっては不適切な供給主体である。また、劉毓秀(2005)は、「普遍的福祉サービス制度」と「営利事業」とを区分しなければならず、「福祉」であれば「営利」をなくすべきであると指摘している。

このように言われているにもかかわらず、社会福祉行政の効率を向上させる手段として、社会福祉

の民営化が進められ、非営利団体とりわけ企業の高齢者福祉サービスへの参入を促す法制的展開がなされ、実際には、非営利団体および企業の社会福祉サービス供給への参入も徐々に拡大してきている(趙碧華, 2003)。実際の参入状況を分析する前に、企業の高齢者福祉サービスへの参入を促す法制的展開を説明しておきたい。

III 高齢者福祉民営化の法制的展開

1980年に社会福祉三法(老人福祉法、社会救助法および障害者福祉法)が制定された。それ以降、さまざまな関係措置がなされ、「事業委託」¹⁾の形による民間団体の社会福祉事業経営が奨励されるようになった(陳武雄, 1997)。

1983年に制定された『民間活力との連携による社会福祉推進実施計画』では、社会福祉を推進するために、民間の合法的社会福祉組織に補助金を出し、あるいは事業を委託することを通じて共同的に社会福祉を推進できると規定し、民間参入を促してきた。1980年代末期には、社会福祉意識が高まり、福祉サービスへの強い要請に応じるために社会福祉予算が大幅に増額された。しかし、福祉マンパワーは不十分であったため、民間活力を参入させることが福祉サービス供給の解決策として提起された。そして、関係法令が次々に制定され、民間参入がさまざまな場面で展開されてきた(陳武雄, 1997; 頼珍如、施教裕, 1999; 謝儒賢, 2002)。

1994年に『障害者福祉サービス供給の民間委託実施要点』が制定され、社会福祉の民営化が新しい時代を迎え、関係法令や執行令などが次々に制定された(陳武雄, 1997)。1994年の『民国84年度内政部社会福祉補助作業要点』および1996年の『地域社会福祉推進実施要点』は、いずれも地域ボランティア団体に委託して、在宅福祉サービスを提供することを明示している(陳武雄, 1997; 頼珍

如、施教裕, 1999)。1997年には、社会福祉の民営化政策の基本的法令として、『社会福祉民営化推進実施要点』が制定された。同法令では、国や地方公共団体が社会的資源を活用できるよう、法的規定に従って、財団法人(基金会)あるいは社団法人²⁾などに在宅福祉サービスなどを委託することができると規定されている(謝儒賢, 2002; 劉華美, 2005)。

1998年には民間参入を促進する実施要領として、『社会福祉補助作業推進要点』が公表された。1999年には『民間資源との連携による心身障害者福祉サービス推進要点』が制定され、「公設民営」³⁾、「事業委託」などの形で、民間活力と連携し心身障害者福祉を推進することが規定された。その後、民営化政策の調整が始まった。2000年には、社会福祉民営化政策の基本的法令である『社会福祉民営化推進実施要点』が廃止され、『行政院および連携機関の業務の民間委託実施要点』がその代わりとして制定された。これが公共事業の民間委託を推進する際の根拠法令になっている。2003年に同法令は改訂されたが、その目的は民間活力を導入し、財政負担を減らすことを通じて、公共サービスの質を高めることにあった(郭登聰, 2005)。2004年には『社会福祉政策綱領』が改訂され、政府と民間との協同関係が明らかにされるとともに、質の高い社会福祉サービスが届くように規定された。このように社会福祉の民営化政策に関係するさまざまな法令が制定され、社会福祉サービス供給への民間の参入を積極的に促してきている。

こうした背景の中で、高齢者福祉サービス供給においても民間の参入が大いに重視され、社会福祉民営化の重要な一環をなしている。1990年代以降、台湾では地域介護福祉の体系化が進められ、事業委託などの形で非営利団体の参入が促進されるようになった(劉華美, 2005)。1990年代以降の高齢者福祉サービス民営化の推進に関する法令および施行令は表1に示す通りである。

表1 台湾における高齢者福祉民営化推進に関する法令

年度	関係法令	主な内容
1997年	老人福祉法	第4条:「国,地方公共団体および老人福祉施設はそれぞれの趣旨に基づいて,老人にサービスや福祉を提供する。国や地方公共団体は経費補助,公設民営,事業委託あるいはその他の方法で,民間の参入を奨励することができる」
	老人福祉法	第9条:「地方公共団体は住民のニーズに応じて老人福祉施設を設置し,また民間の老人福祉施設の設置をも奨励しなければならない」
	老人福祉法	第18条:「心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となる在宅老人が自立した日常生活を営むことができるようために,地方公共団体は,自らあるいは民間の参入を通じて,必要な在宅福祉サービスを提供しなければならない」
1998年	『老人介護三年計画』	医療発展基金を活用し,私立病院あるいは財団法人病院に対しケアハウスあるいはデイサービス施設の設置を奨励する。
2002年	『介護サービス産業発展方案』	民間の活力と連携し,共同して介護サービス支援の体系化を推進する。
2002年	『老人養護サービス推進方案』	民間資源と連携し,さまざまな老人介護サービスを提供することを明記している。老人介護サービスとして,緊急救援サービス,失踪老人通報,在宅福祉サービス,老人保健活動,在宅介護サービス,施設介護サービス,老人養護・看護サービス,老人休憩活動施設の設置などがあげられる。
2004年	『社会福祉政策綱領』	福祉サービス第13項:国の経営補助および施設設備を運用し,経費補助,事業委託,公設民営などの形態で,ボランティアの人力を活用し,民間組織を通じて多様かつ適正なサービスを提供する。「社会住宅および町づくり」第1項:「国は民間活力を導入し,さまざまな優遇の方式で非営利の民間住宅の建設を奨励しなければならない。」
2004年	『民間のシルバーハウジング建設参入促進方案』	民間のシルバーハウジング建設を推進することを通じて,経済的發展を促進する。
2004年	『介護福祉サービスおよび産業発展方案第二期計画』	民間の介護サービス供給の参入を促進する。在宅福祉サービス,デイサービス,福祉器具の開発およびシルバーハウジングなどが含まれている。
2005年	『コミュニティ介護支援センター設置実施計画』	民間団体に対しコミュニティ介護支援センター設置を奨励し,第一次的予防介護サービスを提供し,またニーズに応じて地方公共団体が運営している地域介護福祉,施設介護福祉および在宅サービスなどの介護福祉機関と連携し,介護福祉サービスの体系化を図る。

以上のような高齢者福祉民営化推進に関する法令の内容からみれば,高齢者福祉の民営化を推進する政府の決意を見いだすことができる。そして,高齢者福祉における福祉サービスの多元化および民間の参入という発展趨勢が明らかである。ところで,民間の参入は高齢者福祉の民営化の中軸になっているが,諸法令においては「民間」の範疇設定は曖昧であり,また企業の位置づけについても明らかとはいえない。そこで,高齢者福祉の民営化における「民間」の範疇設定および企業の位置

づけについて考察したい。

IV 「民間」の範疇設定と企業の位置づけ

1. 「民間」の範疇設定

上述した社会福祉とりわけ高齢者福祉の民営化推進に関する法令の中で,民間の参入が強調されている。しかしながら,そこでいう「民間」のなかに企業が含まれているかどうかは疑問である。例えば、『社会福祉民営化推進実施要点』(1997)に、

「国や地方公共団体が社会的資源を活用するように、法的規定に従い、財団法人あるいは社団法人などに社会福祉事業を委託する際には、本要点に従わなければならない」と規定されているように、社会福祉サービス供給主体は非営利団体に限られている。また、『コミュニティ介護支援センター設置実施計画』(2005)の中で、「民間団体」にコミュニティ介護支援センター設置を奨励すると規定しているが、そこでいう「民間団体」は主に、認可された社団法人(「コミュニティ発展協会」を含む)、財団法人、宗教団体およびその他の地域団体(例えば地域宗教団体、農協)などの非営利団体を指しており、企業は想定されていないのである。

以上のように、高齢者福祉の民営化の関連法令に規定される「民間」は、非営利団体を指すことがほとんどであり、基本的には企業の参入は除外されている。

2. 企業の位置づけ

ミクロ経済学においては、企業が持っている効率性は評価されているが、企業本来の営利主義は台湾の社会福祉関係法令の枠組みにおいては非合法である。まず、高齢者福祉の基本的法令として制定された『老人福祉法』において、その第13条に「私立老人福祉施設は営利事業を営んではいけない、あるいはその福祉サービス事業を利用して適当でない宣伝をしてはいけない」と規定されている。

また、国による高齢者福祉施設の管理政策においては、社会福祉事業経営における企業の営利主義は許されていない。具体的に、養護老人ホームおよび特別養護老人ホームという入所型老人福祉施設を例として説明しよう。台湾の老人ホームは「安養中心」、「養護中心」⁴⁾などの名称で営業しているが、多くの私営施設は本来当局に認められていない無認可の非合法的な存在である。1997年の『老人福祉法』の改訂によって、老人ホームの合

法認可が促進され、すべての老人ホームが「老人福祉施設」のカテゴリーに入れられることになり、非営利団体とみなされることになった。また、その設備や運営は、『老人福祉施設設置基準』に従わなければならない。(萬育維ほか, 1999)。運営形態に限ってみると、50床以上(大型)と50床以下(小型)に分けられているが、大型老人ホームは財団法人として登記管理され、財団法人の設立基準により運営されなければならない(官有垣, 2000)。その運営基準にはさまざまな規制が設けられているが、税金減免優遇や国からの補助金を受けることができる。それに対して、財団法人の設立基準に達するには困難がある多くの小型老人ホームは、合法的な認可が促進されるよう、財団法人の登記は免除されている。しかし、非営利団体とみなされているため、公開的募金、寄付受給および税金減免優遇などの点でさまざまな制限を受けるなど、その運営は制約されている。このように、財団法人には特権が与えられる一方、企業には制約が設けられているため、両者は同一条件で競争できない状況にある。

V 企業の役割と参入状況

1. 企業の役割の拡大

前述したように、小型老人ホームは非営利団体とみなされているものの、さまざまな制限を加えられている。それにもかかわらず、実質的には財団法人としての登記を免除され、また公開的募金、寄付受給および税金減免優遇などが禁止されていることからみれば、小型老人ホームは営利事業とみなされるものである。そこに、老人福祉施設の管理施策における矛盾を見いだすことができる。また、我々が考えさせられることは、これまで高齢者福祉の民営化政策を推進する際に、制度上においても実施上においても、財団法人などの非営利団体が行政部門との間に代替性あるいは相互補完性をもつこ

とが行政にとって最も良いと考えられ、非営利団体の参入が優先的に進められているのに対して、企業はあまり選択肢にされてこなかったという事実である。高齢者福祉の民営化政策において、競争条件を異にする事業者が同じ市場に参入するという非常に奇異な状況が生じており、イコールフィッティングの観点からは問題が多い。

しかしながら、これまで企業は社会福祉サービス供給に貢献していないとはいえない。台湾では、企業は従来から、財団法人のようなボランティア・セクターを設置して社会福祉サービス供給に参入していた。しかも、企業が日常的に、企業賛助活動、実物・現金寄付および企業ボランティアなどを通じて、非営利団体と共同して、社会的責任を果たしている。さらに、企業は自身を持っている資源を有効活用するために、直接に社会投資部門、企業型基金会、企業ボランティアセンターなどを設置したり、あるいは連合寄付金組織に入ることもある(張英陣, 1999)。このように、企業は、多くの社会福祉サービス供給において、その供給の形態や方法が非営利団体と異なっているにもかかわらず、その役割は重要である。

2. 企業の参入状況

上述した高齢者福祉の民営化政策の推進に伴い、台湾では財団法人などの非営利団体や企業の高齢者福祉サービス供給への参入も増えており、高齢者福祉産業が拡大している。特に、公営の入所型福祉施設の一部や在宅福祉のサービス供給を財団法人に対して委託する(公設民営や事業委託)という形態が拡大してきた(郭登聰, 1998)。

一方、多くの財閥が、老人居住福祉サービス市場に向けて積極的に参入している。1980年代に登場したのは太平洋建設会社が企画し建設した「太平洋富麗生活」(養護老人ホーム)、および潤泰建設会社が企画し建設した「潤福生活新象」(シルバーハウジング)などである(萬育維等, 1999)。近

年では、台湾プラスチックグループも積極的に取り組んでおり、「長庚養生文化村」(シルバーハウジング)を企画し運営している。これらの企業の高齢者福祉サービス市場への参入は完全に市場向きであり、その営利動機は疑い得ないであろう。また、前述したように、小型老人ホームは本来無認可で事業を行ってきたことから、営利事業とみなすことができることも疑い得ないであろう(郭登聰, 1999)。1997年に推進された老人ホームの合法認可により、認可を受けた小型老人ホームは、法律上は営利事業を営むことができないと規定されているにもかかわらず、実際には営利事業を営んでいる。認可されていることによって、営利の真実が隠されているのである(萬育維等, 1999)。これらの施設が長年にわたって存在していることは、「営利型」高齢者福祉施設がすでに存在しており、高齢者福祉サービス産業の市場が形成されていることを示している。

入所型老人福祉施設を例として、具体的に企業の参入状況をみてみよう。現在の入所型老人福祉施設の開設(経営)主体をみると、「公立」、「公設民営」、「財団法人」(NPO)、「小型」という4つに大別される。この中で、「公立」とは行政側が設置し、また運営するものであり、「公設民営」とは行政側が設置しNPOなどに施設運営を委ねるものである。「財団法人」とは50床以上の大型施設であり、ほとんどがNPOに帰属するものとみなすことができる⁵⁾。また、「小型」とは50床以下の企業が経営するものとみなすことができる。そして、その割合(2004年末)は表2に示す通りである(内政部, 2006)。

まず施設数からみると、「長期介護施設」(long-term nursing organization)は「小型」が全国に18カ所と最も多く、次が「財団法人」の6カ所である。「介護施設」(nursing organization)も「小型」が742カ所と最も多く、次が「財団法人」の65カ所である。また、「養護施設」(caring organization)では「財団法人」(30カ所)、「社区安養堂」(elderly community

表 2 台閩地区収容型老人福祉施設の開設(経営)主体別事業所数の構成割合 (2004年末)

	長期介護施設										介護施設									
	事業所数					定員					事業所数					定員				
	事業所数	合計	長期介護	養護	合計	長期介護	養護	特別養護	合計	長期介護	養護	特別養護	合計	長期介護	養護	特別養護	合計	長期介護	養護	特別養護
合計	24	1010	985	25	823	727	96	813	30304	622	29008	674	21819	368	21085	366	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	358	33	0	0	0	0	0	0	10117	181	10117	206	0	0	0	0
公立	0	0	0	0	369	63	0	1	0	0	360	0	10968	187	10968	160	0	0	0	0
公設民営	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	346	0	0	0	0	0
財団法人	0	0	0	0	0	0	0	0	1302	355	814	133	621	213	379	29	0	0	0	0
小型(企業)	0	0	0	0	0	0	0	0	5921	0	0	0	3885	116	229	18	0	0	0	0
合計	6	416	391	25	387	305	82	65	22721	117	22274	330	16967	63	7828	114	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	422	14	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公立	0	0	0	0	172	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公設民営	0	0	0	0	436	225	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
財団法人	0	0	0	0	197	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
小型(企業)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	49	11644	7891	3753	7609	5156	2453	10	345	109	79	392	4	794	392	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	3189	1362	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公立	0	0	0	0	1967	1091	0	10	345	30	30	195	0	0	195	0	0	0	0	0
公設民営	0	0	0	0	2903	969	0	0	0	109	79	0	0	0	0	0	0	0	0	0
財団法人	0	0	0	0	963	384	0	0	0	30	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
小型(企業)	0	0	0	0	213	0	0	0	0	0	0	0	0	794	392	0	0	0	0	0
合計	30	5841	3384	2457	3496	83	0	0	0	0	0	0	0	0	195	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	2012	1484	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公立	0	0	0	0	1105	777	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
公設民営	0	0	0	0	907	707	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
財団法人	0	0	0	0	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
小型(企業)	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

出典：内政部(2006)「The Condition of Long-term Nursing, Nursing and Caring Organizations for the Aged in Taiwan-Fuchien Area」(http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp, 2006.04.25)により作成。

shelter)では「公立」(10カ所)、「老人公寓」(elderly residential settling)では「公設民営」(4カ所)が多くなっている。そして、定員(病床数)からみると、「長期介護施設」は「小型」が594床と最も多く、次が「財団法人」の416床である。「介護施設」も「小型」が22721床と最も多く、次が「財団法人」の5921床である。そして、「養護施設」は「財団法人」が5841床と最も多くなっている。このように、入所型老人福祉施設に限ると、民間団体とりわけ企業が主要な経営主体になっていることがわかる。

VI 結びに代えて

台湾の高齢者福祉サービス供給の委託対象は財団法人などの非営利団体を中心としてきたが、近年では、『介護サービス産業発展方案』(2002年)および『民間のシルバーハウジング建設参入促進方案』(2005)などの規制緩和で、企業の参入が促されるようになった。『介護サービス産業発展方案』において、「非営利団体および民間企業の介護福祉サービス供給への参入を奨励し、介護サービスの供給を多元化し、介護サービスの質を向上し、多元化、合理化および高級化を目標とする」、および「民間企業の活力を借りて国民の多元的ニーズに応じると同時に、介護サービスの産業化を推進する」などと、また『民間シルバーハウジング建設参入促進方案』においても、「シルバーハウジングの経営を営利事業の登記項目にする」と明記され、企業の参入を促している。上述の法令に関して実施面では修正すべき項目や解決すべき問題が多く残っているが、企業の参入は拡大していくと予想されている。このように、企業に対する制限緩和の結果、企業の福祉サービス供給への参入が認められ、その営利事業経営も認められるようになった。

ここ10年の間に、台湾政府の社会福祉民営化に対する見解は大きく変わってきた。民間セクターの範疇は非営利団体を中軸とするこれまでの枠組

みを超え、企業を含んで幅を広げつつある。社会福祉政策を制定する場合、福祉サービス利用者のニーズを考えることが基本であることは周知のとおりである。福祉利用者の多様なニーズを満足させるために、福祉サービス供給の主体を多元化するには、民間の構成要素である非営利団体と企業を並行して進めていくことが望ましい。現段階のさまざまな政策は、歴史的観点に立てば、過渡的な性格を持っていると言わざるをえない。

以上、台湾における高齢者福祉サービス供給への企業参入を促進する施策を分析してきたが、最後に、企業の高齢者福祉サービス供給への参入を促進した台湾の経験を踏まえて、アジア諸国の社会福祉の民営化政策に与える示唆として、以下の提言を行ないたい。

- (1) 段階的に規制緩和を進めること：企業の影響力は日々増大し、社会福祉供給への参入が趨勢になっている。こうした状況のもとでは、企業の参入を消極的に拒否するよりも、積極的に参入条件を整え、市場を規制し、サービス向上を図るほうがよいと考える。企業参入の基本的前提はそれに関する対策を制定することである。そこで、福祉サービス供給への企業参入を促すには、段階的に規制を緩和し、介護サービス市場の過激な変動をさけるべきである。
- (2) 地域的分散の供給原則を設定すること：福祉ニーズの観点からみて、介護サービスが必要であれば、コストのみを考慮すべきではなく、コスト削減できなくてもサービスを配給すべきである。ただし、過疎地域の住民のニーズおよび企業経営の持続の可能性を考えた上で、地域配分原則を確立することが大切であり、過疎地区でもサービスが届けられ、住民の介護サービス利用権が保障されるようにすべきである。
- (3) 社会福祉サービスの選択ができる教育を充実

すること：介護サービスの市場化により、利用者は自分が選択する業者と契約を結びサービスを購入することになるため、介護に関する情報の獲得が重要になる。また、人々の介護サービス福祉および産業に対する誤解—福祉は「ただ」であるという考え方がかなり残っているため、福祉利用に関する社会教育も強化しなければならない。

要するに、社会福祉の民営化においては、非営利団体の参入を奨励することは一つの方法であるが、唯一の方法ではない。営利主義は福祉民営化の原罪ではないから、企業を福祉民営化の対象から排除するべきではない。すなわち、企業を福祉サービス供給の選択肢に組み入れるべきであり、消極的または反抗的な態度で拒否したり、その存在を無視してはいけぬ。企業に対する態度を転換し、福祉サービス産業の発展のために企業を活力とし、社会福祉サービス供給を多元化することが必要である。その際、社会福祉サービスの公共性が失われないような施策の整備が最も重要な課題である。企業を福祉サービス供給に参入させるにしても、手放しではなく、行政の責任において一定基準を示し、民間の自主規制と併せてサービスの質の確保を図りつつ、地方公共団体の委託拡大の中で参入させる仕組みを作っていくべきである。

謝 辞

本論文は、作者が日本社会福祉学会第53回全国大会国際学術交流シンポジウム「東アジア社会福祉モデルの構築に向けて—高齢者福祉の民営化に関連して—」(2005年10月9日、日本東北福祉大学)において発表した原稿を再構成し、加筆したものである。論文修正にあたって、ご指導していただいた山口大学人文学部小谷典子教授に深く感謝する次第である。また、レフェリーおよび編

集委員会からさまざまなコメントをいただき、この場を借りて深くお礼を申しあげたいと思う。

投稿受理 (平成18年2月)

採用決定 (平成18年9月)

注

- 1) 行政が社会福祉サービス提供事業の経営を民間の組織や団体、事業者などに委託するということである。
- 2) 財団法人基金会 (foundation) および社団法人 (civic organization) は NPO に帰属されている。
- 3) 社会福祉施設の用地、建物、備品などは行政所有のまま、それらのものを民間の組織や団体、事業者などに貸与して施設の運営を委ねるということである。
- 4) 日本の入所型老人福祉施設と対照してみれば、「安養中心」は養護老人ホーム、「養護中心」は特別養護老人ホームに相当する。
- 5) 注目に値するのは、多くの財団法人は企業が設立したものであるために、これらの施設は企業の間接的参入と見なすことができるのではないかということである。

参考文献

- (中国語文献)
- 内政部 2002『中华民国91年台閩地区老人狀況調查摘要分析』
- 行政院經濟建設委員會・内政部 2005『照顧服務福利及產業發展方案第二期計畫』(<http://sowf.moi.gov.tw>, 2005.06.11)
- 内政部 2005「老人福利與政策」(<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>, 2005.08.15)
- 内政部 2006「The Condition of Long-term Nursing, Nursing and Caring Organizations for the Aged in Taiwan-Fuchien Area」(<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>, 2006.04.25)
- 王麗容 1993「社会福利服務民營化的理念, 批判与前瞻」『社区發展季刊』63期 pp.70-74
- 張英陣 1995「第三部門与社会福利政策分析」『社区發展季刊』70期 pp.144-159
- 張英陣 1999「企業与非営利組織的夥伴關係」『社区發展季刊』85期 pp.62-69
- 黃琢嵩, 吳淑芬, 劉宝娟 2005「社会福利团体承接政府公設民營服務之省思」『社区發展季刊』第108期 pp.147-154
- 陳武雄 1997「我国推動社会福利民營化的具体作法與政策發展」『社区發展季刊』第80期 pp.4-9
- 姚蘊慧 2004「社会福利民營化的再省思」『通識研究集刊』第5期 pp.39-52

- 萬育維, 郭登聰, 王芯婷 1999 「非営利組織対営運與営利的看法分析—以老人養護産業為例」『社区發展季刊』第85期 pp.166-188
- 趙碧華 2003 「社会福利民営化的迷思：公部門的困境?私部門的願景?—社会福利資源配置的思考」『東吳社会工作學報』第9期 pp.1-44
- 謝儒賢 2002 「在盟約共識下重建福利提供部門間「理想夥伴關係」之初探：以社会福利民営化為例」『台灣社会發展研究學刊』第4期 pp.75-101
- 賴珍如, 施教裕 1999 「政府推動契約式福利服務策略之研究」『社会工作學刊』第5期 pp.95-140
- 劉淑瓊 2001 「社会服務「民営化」再探—迷思與現實」『社会政策與社会工作學刊』第五卷第2期 pp.7-56
- 劉華美 2005 「論老人服務民営化—公私協力之行政」『社区發展季刊』第108期 pp.82-89

- 劉毓秀 2005 「發展兒童照顧系統」『女性照顧：国家, 社区, 家庭國際研討会』論文集 pp.87-107
- 郭登聰 1998 「我国安療養服務市場化可能性探討」『社区發展季刊』第83期 pp.62-73
- 郭登聰 1999 「福利与営利的對話—社会福利民営化的另類思考」『社区發展季刊』第85期 pp.142-155
- 郭登聰 2005 「推動社会服務民営化相關法制析論」『社区發展季刊』第108期 pp.38-53

(日本語文献)

- 古川孝順 2001 『社会福祉の運営—組織と過程』日本：有斐閣
- 藤村正之 1999 『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本の動態』日本：東京大学出版会
- (Chuang, Hsiu-Mei 台湾東吳大学助教授)

国際比較からみた日本の社会支出

— OECD SOCX 2006 Edition の更新 —

国立社会保障・人口問題研究所 企画部

はじめに

平成18年10月27日に公表した平成16年度社会保障給付費では例年のように【付録】国際比較としてOECD基準の社会支出の国際比較を掲載した。今年度はOECD Social Expenditure database 2006(以下2006年版とよぶ)を参照し、2003年度の各国データを掲載した。日本については、参考表1として1997年度から2003年度までの政策分野別のデータを掲載した。以下では、付録で掲載した各国のバックデータを掲載し、2004年版から2006年版において更新された部分について解説をおこなう。

1. 日本の社会支出の推移

前年の平成15年度社会保障給付費の公表時には「独自推計」による結果を1995年度～2000年度について掲載した。「独自推計」は、2つの側面でOECD公表資料と異なっている。ひとつは2004年版のOECDより1年最近の2002年度までのデータを提供していること、もうひとつは、政策分野別で「保健」「積極的労働政策」「失業」の3分野について数値が異なっていることである。しかし、今回(平成16年度)については、OECDが新しいデータを公表したこと、独自推計を行ってもOECDの直近のデータ2003年までのデータしか、基礎となるデータの不足からできないことなどの理由で、独自推計は公表せずOECDが公表したデータを掲載することにした¹⁾。なお、独自推計において二重計上

を指摘した「保健」については、OECDとの協議の結果、「保健」から介護保険部分を控除することで解決された。「失業」についても、船員保険の失業給付を加算することで、部分的な改善は行われたが、基礎データとなっているOECD統計(Employment Outlook)のデータが予算資料であることによる問題は解決されていない。しかし、「失業」「積極的労働政策」に一般会計を含むことは、社会支出の定義からも妥当であり、従来のILO基準の社会保障給付費が雇用保険特別会計に限定されていることの方がむしろ過小推計につながっている可能性もあり、OECD定義ではEmployment Outlookのデータを用いることに問題は無いと考えられる。

「住宅」については、新ILO基準で生活保護制度における住宅扶助の額を計上しているが、OECDにおいては現在まで適当なデータが得られないとして計上してこなかった結果、支出総額に住宅扶助支出がふくまれていなかったことを改善し、「生活保護その他」に計上させることにした。この結果、平成15年度社会保障給付費公表資料に掲載した独自推計による日本の社会支出の額と平成16年度社会保障給付費公表資料に掲載した2006年版のOECD社会支出の参照数値とは異なっている。OECDのデータは、新しくなるとそれぞれの国で年度をさかのぼって更新されるようになっている。したがって参考にする場合は追加さ

れた年度だけを新しくするのは時系列で動向を見る場合に正確さを欠くことになるので留意が必要である。

2. OECD 2006年版における変更点

一就学前公的教育支出の追加一

政策分野「家族」の定義は、家族を支援するために支出される現金給付および家族を支援するために給付される現物給付(サービス)に当てる支出を計上、となっている²⁾。また、実際に計上されている費用は、児童手当や出産育児関係の現金および現物給付だが、2006年公表からすべての国で、保育所費に加えて就学前公的教育費が追加された。

これは、2005年11月OECD社会雇用教育局で議論になり、新しいデータ提供において統一的に更新することになった部分である。その背景には、これまでの社会支出では就学前教育費が「家族」に含まれているかは、各国の統計資料上の制約もあり必ずしも統一がとれていなかったという事実がある。OECDの事務局によるとスウェーデンの

「保育(デイケア)」は対GDP比で0.94%(2001年)と報告されているが、これに就学前の給付を加えるとGDP比で約2%にまで大きくなる。一方、デンマークは2.21%(2001年)で就学前教育と保育(デイケア)を集計資料上分離できないため、従来から就学前教育給付が含まれている³⁾。このような事実を踏まえると、就学前教育で公的支出の部分を加えていくことが比較の正確度を向上させるのには妥当との判断がくだされたのである。

「就学前教育費」はOECDの教育に関する資料集Education at a Glanceにおいて毎年報告されている数値である。詳細なデータがOECDのウェブサイト⁴⁾でも検索できる。

OECDのウェブサイトOECD:Statisticsのページから、教育支出の分野を選択し、上記の各カテゴリーを選択することで、就学前公的教育費データを検索することができる。

就学前教育の定義は、UOE data collection manual(ユネスコ・OECD・EUROSTATデータ・コレクションマニュアル)⁵⁾によって明らかにされている。すなわち、ISCED0(Pre-primary education (for children 3 years and older))カテゴリーとして定義されている範囲であり、当該教育レベルは以下のような3条件を満たすものとされる。

- ①センターや学校で実施されている場合
- ②子どもの発達や教育に合わせて設計されていること

表1 就学前公的教育支出の検索条件

Level of Education	1: Pre-primary education
Programme orientation	900000: All educational programmes
Funding source	100: Government expenditures (all levels)
Type of Transactions	9000: All types of transactions

表2 諸外国の就学前公的教育支出

(各国通貨単位 百万)

国名	1998	1999	2000	2001	2002	2003
イギリス	3,347	3,480	3,778	4,250	4,538	3,711
ドイツ	6,961	6,966	7,143	7,284	8,369	7,623
フランス	8,453	8,726	9,016	9,251	9,588	10,571
スウェーデン	11,155	11,534	10,642	10,778	12,273	12,344
アメリカ	30,385	31,884	33,980	36,675	39,011	34,124
日本	438,262	444,139	479,899	471,022	470,532	473,610

出所: OECD.Stat

<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>

表3 就学前公的教育支出の対GDP比率

(%)

国名	1998	1999	2000	2001	2002	2003
イギリス	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
ドイツ	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
フランス	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
スウェーデン	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
アメリカ	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
日本	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

出所：OECD.Stat

表4 社会支出に占める就学前公的教育支出の割合
(各国通貨単位 百万)

国名	社会支出総額	就学前/社会支出
イギリス	233,455	1.6%
ドイツ	578,157	1.3%
フランス	460,981	2.3%
スウェーデン	783,497	1.6%
アメリカ	1,790,785	1.9%
日本	91,859,818	0.5%

注：総額とはPublic Social expenditureとMandatory Private Social Expenditureの合計を表す。

資料：国立社会保障・人口問題研究所企画部

- ③3歳以上児に提供されている典型的なもの
- ④指導者が適切な訓練を受けており(例：資格保持者)こどもに教育的な指導ができていること

また、次のことに留意することとされている。

- 施設や学校においておこなわれていること
- 最年少でも3歳児対象に行われ、6歳以上児対象でないこと
- 特殊教育を必要とする児童のプログラムはここに含む
- 教育と保育にまたがる分野については、教育部分だけをいれる

表2と表3は時系列でとれる最新のデータである。1997年以前とは集計方法の変更によって連続性が無いため、SOCX2006年版でも、就学前公的教育支出を「家族」に加えているのは、1998年以降であり、1997年以前には入っていない。表3で

わかるように、就学前公的教育支出の規模の国際比較ではフランス・スウェーデン・ドイツが大きく、次いでイギリス・アメリカとなっており、日本は最も小さくなっている。表4は、各国の社会支出総額に占める就学前公的教育支出の割合である。日本の割合が小さいことには変わりはないが、アメリカのように社会支出総額が比較的小さい国において就学前公的教育支出の割合が比較的大きいことがわかる。

Education at a Glanceの日本のデータ提供元である文部科学省生涯学習政策局調査企画課担当者へのヒヤリングから、日本における就学前公的支出には、公立・私立両方の幼稚園への補助金、就学前年齢にあたる障害児の特殊教育部門、幼稚園就園奨励費⁶⁾などが積算されていることがわかっている。

—公務員年金の取り扱いの変更—

2006年版でいくつかの国の「高齢」が2004年版との比較で減少している。これは、国民経済計算(SNA)の1993年国際的基準に沿った、公務員老齢年金を国民経済計算で「社会保障基金制度」から民間無基金制度ほかの枠組みに移動させた結果である。この根拠となっているのは、国際連合統計局の93SNAのマニュアルの中にある次の説明である。

{SNA (1993) 8.63パラグラフ:政府がその雇用する者に対して設けている社会保険制度は、ほかの

多くの労働人口とは違って民間基金または無基金に分類し、社会保障基金には分類しないことが適当である⁷⁾。

しかし、すべての公務員制度について上記の分類が該当するわけではなく、日本の場合国家公務員共済組合と地方公務員共済組合の長期給付(=年金給付)については、従来どおり高齢に分類さ

れている。旧経済企画庁がSNA93に移行時に作成した資料によると、年金制度の分類の変更においては、それまで社会保障基金に含めていた厚生年金基金などの企業年金(被用者年金の報酬比例年金の上乗せ3階部分)を年金基金として金融機関の一部として社会保障基金から切り離したことが説明されている。社会保障基金に残す年金制

表5 公的+義務的私的社會支出 社会政策分野別 2003年

(各国通貨単位 百万)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
公的+義務的私的支出合計	91,859,818	460,981	578,157	783,497	233,455	1,790,785
1. 高齢	42,904,382	167,186	206,030	248,693	71,709	589,453
2. 遺族	6,277,961	30,313	7,084	16,871	2,566	87,977
3. 障害, 業務災害, 傷病	3,920,179	30,151	62,727	161,843	28,066	158,159
4. 保健	30,393,243	120,386	172,526	175,367	74,872	747,312
5. 家族	3,684,877	47,864	51,103	87,071	27,387	75,433
6. 積極的労働市場政策	1,488,846	16,911	24,319	31,350	5,735	15,550
7. 失業	2,220,067	29,325	38,929	30,613	5,745	57,746
8. 住宅	0	13,399	4,888	14,573	16,001	0
9. 生活保護その他	970,264	5,446	10,552	17,116	1,373	59,155
公的社會支出計	88,549,098	455,222	553,190	769,297	224,484	1,748,439
1. 高齢	40,154,680	165,728	206,030	248,693	65,959	589,453
2. 遺族	6,277,961	28,515	7,084	16,871	2,566	87,977
3. 障害, 業務災害, 傷病	3,359,161	27,690	39,232	147,643	27,675	135,085
4. 保健	30,393,243	120,386	172,526	175,367	74,872	728,040
5. 家族	3,684,877	47,822	49,631	87,071	27,387	75,433
6. 積極的労働市場政策	1,488,846	16,911	24,319	31,350	5,735	15,550
7. 失業	2,220,067	29,325	38,929	30,613	2,916	57,746
8. 住宅	a	13,399	4,888	14,573	16,001	a
9. 生活保護その他	970,264	5,446	10,552	17,116	1,373	59,155
義務的私的社會支出計	3,310,720	5,758	24,967	14,200	8,970	42,346
1. 高齢	2,749,702	1,458	a	a	5,750	a
2. 遺族	a	1,797	a	a	a	a
3. 障害, 業務災害, 傷病	561,018	2,461	23,495	14,200	391	23,075
4. 保健	a	a	a	a	a	19,272
5. 家族	a	42	1,472	a	a	a
6. 積極的労働市場政策	a	a	a	a	a	a
7. 失業	a	a	a	a	2,829	a
8. 住宅	a	a	a	a	a	a
9. 生活保護その他	a	a	a	a	a	a

注: a 該当無しまたは未計上。

資料: OECD (2006), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure) 2006年10月24日現在

表 6 公的十義務的私的支出合計 政策分野別割合

(%)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1. 高齢	46.71	36.27	35.64	31.74	30.72	32.92
2. 遺族	6.83	6.58	1.23	2.15	1.10	4.91
3. 障害, 業務災害, 傷病	4.27	6.54	10.85	20.66	12.02	8.83
4. 保健	33.09	26.12	29.84	22.38	32.07	41.73
5. 家族	4.01	10.38	8.84	11.11	11.73	4.21
6. 積極的労働市場政策	1.62	3.67	4.21	4.00	2.46	0.87
7. 失業	2.42	6.36	6.73	3.91	2.46	3.22
8. 住宅	0.00	2.91	0.85	1.86	6.85	0.00
9. 生活保護その他	1.06	1.18	1.83	2.18	0.59	3.30
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料：OECD (2006), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure) 2006年10月24日現在

表 7 公的十義務的私的支出合計 対GDP比率

(%)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1. 高齢	18.61	29.08	26.72	31.86	20.83	16.59
2. 遺族	8.69	10.55	9.52	10.11	6.40	5.46
3. 障害, 業務災害, 傷病	1.27	1.91	0.33	0.69	0.23	0.82
4. 保健	0.79	1.90	2.90	6.58	2.50	1.47
5. 家族	6.16	7.59	7.97	7.13	6.68	6.92
6. 積極的労働市場政策	0.75	3.02	2.36	3.54	2.44	0.70
7. 失業	0.30	1.07	1.12	1.27	0.51	0.14
8. 住宅	0.45	1.85	1.80	1.24	0.51	0.54
9. 生活保護その他	0.00	0.85	0.23	0.59	1.43	0.00
合計	0.20	0.34	0.49	0.70	0.12	0.55

資料：OECD (2006), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure) 2006年10月24日現在

表 8 公的十義務的私的支出合計 対国民所得比率

(%)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1. 高齢	25.63	39.77	36.77	44.14	26.66	20.50
2. 遺族	11.97	14.42	13.10	14.01	8.19	6.75
3. 障害, 業務災害, 傷病	1.75	2.62	0.45	0.95	0.29	1.01
4. 保健	1.09	2.60	3.99	9.12	3.21	1.81
5. 家族	8.48	10.39	10.97	9.88	8.55	8.55
6. 積極的労働市場政策	1.03	4.13	3.25	4.91	3.13	0.86
7. 失業	0.42	1.46	1.55	1.77	0.66	0.18
8. 住宅	0.62	2.53	2.48	1.72	0.66	0.66
9. 生活保護その他	0.00	1.16	0.31	0.82	1.83	0.00
合計	0.27	0.47	0.67	0.96	0.16	0.68

資料：OECD (2006), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure) 2006年10月24日現在

表9 各国の国民所得と国内総生産

(各国通貨単位 百万)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
国民所得	356,948,050	1,159,143	1,572,220	1,775,092	875,571	8,735,950
国内総生産	499,324,350	1,585,172	2,163,400	2,459,413	1,120,675	10,793,275

資料：日本については平成18年度版国民経済計算年報より年度数値。諸外国については、OECD提供。

度の基準について3つの条件を提示し、(1) 社会の大部分をカバーし、(2) 掛金の負担が強制的であり、(3) 積み立て方式によって運営されていないものを社会保障基金（一般政府）として分類し、それ以外を年金基金（金融機関）として分類する、としている⁸⁾。この基準に照らし合わせると、(1)を除いて(2)(3)の基準に公務員共済の長期給付は該当する。

上記のような集計上の変更が、国によっては公的社会支出額の遡及による更新となって現れており、OECD SOCXの資料の利用にあたっては、2004年版と2006年版それぞれの公表数値の両方を混せて分析しないように留意する必要がある。

3. 付録国際比較のバックデータ

表5～表9が、平成16年度社会保障給付費の付録に掲載したOECD Social Expenditure Database 2006のバックデータである。ただし、このデータは10月24日時点でOECD事務局より提供されたデータである。2006年11月時点でOECDがウェブにて公表しているデータは公的支出と義務的私的社会的支出の対国内総生産比率だけであり、ここに紹介する政策分野別データはウェブには未掲載である。このバックデータは日本に対してOECDから先行させて提供された暫定的な数値であり、今後2006年12月をめどに先に紹介した教育費と同様にOECD Statistics上にて、詳細な各国データが公開される予定である。

注

1) 独自推計の方法や給付費の推計年より1年おくれの

- データしか推計できない事情などについては、海外社会保障研究(2005)を参照のこと。
- OECD政策分野別社会支出の項目説明については、平成16年度社会保障給付費の参考表4(p.41)を参照のこと。
 - OECD(2005) p.12
 - OECD, Statisticsというデータベース(<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>)にアクセスしてもデータは得られる。
 - OECD(2004) p.101 参照。
 - 保護者の所得に応じた経済的負担の軽減と、公・私立幼稚園間の保護者負担の格差是正を目的として、保育料などを減免する「就園奨励事業」を実施する地方公共団体に対し、国が所要経費の一部を補助している。詳細については次のウェブページ参照。
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youji/gyosai/main_6.htm
 - United Nations Statistics Division, Statistics and Statistical Methods Publications, System of National Accounts 1993 (URL <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>)
 - 経済企画庁経済研究所国民経済計算部「93SNAへの移行のポイント」平成12年9月。

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所 企画部(2005)「日本のOECD基準による社会支出2002(平成14)年度更新について—平成15年度社会保障給付費公表、独自推計の背景と方法—」第153号 pp.76-83。
- OECD(2005) DIRECTORATE FOR EMPLOYMENT, LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS
EMPLOYMENT, LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS COMMITTEE document, DELSA/ELSA/WP1(2005)5
- OECD(2004) 2004 Data Collection on Education Systems, UOE data collection manual (UOEとはUNESCO-UIS, OECD, EUROSTATの合同作業の意)

(ほんだ・たつお 企画部長 (脱稿時))

(かつまた・ゆきこ 企画部第3室長)

(よねやま・まさとし 企画部第1室長)

(きくち・じゅん 客員研究員)

渋谷博史著『20世紀アメリカ財政史Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』

(東京大学出版会、2005年)

石光 真

IからIIIで序章と終章を除く各巻を概観の上、IVでコメントをする。巻と章の区分は本文と対応するが、それより細かい節は本文の区分とは必ずしも対応しない。

I バクス・アメリカーナと 基軸国の税制(第I巻)

1. 2つの世界大戦と転位効果(第1章)

① 所得税の導入と19世紀的財政構造

本書は20世紀アメリカ財政の100年を対象としている。したがって話は第1次大戦前から始まる。所得税もなく、関税や個別消費税が中心だった時代、アメリカがまだ「小さな政府」だった時代である。

1913年の所得税導入は、関税引下げの代替措置であり、20世紀初頭の革新主義の影響を受けて、全人口の1%未満の高所得層のみを対象とする金持ち税だったが、「小さな政府」だったので税率は低かった。

② 第1次大戦期の戦時増税

第1次大戦が始まり、財政支出は25倍に増えた。戦費調達のために所得税の控除切下げが行われて有業者の10%が課税された。他方、最高税率が引上げられ、0.5%程度の「最富裕層」が納税額の8割を負担した。大衆課税の度は第2次大戦に比べれば微々たるものであり、実質的には配当所得税であった。法人税は反独占的な超過利潤型

を中心とする大增税で、戦前の革新主義からの社会改革的な発想の影響がある。

③ 両大戦の転位効果比較

しかし第1次大戦による転位効果は、第2次大戦による転位効果に比べると小さかった。財政支出対GNP費は第1次大戦では1913年の2.6%から1927年の3.8%に増えたに過ぎないが、第2次大戦では1940年の9.9%から1955年の17.7%に増えた。第1次大戦後の支出増は軍人恩給や戦時国債利子など、戦争の後年度費用に過ぎなかったが、第2次大戦後は、バクス・アメリカーナの基軸国としての軍事支出と福祉拡充を賄うに至ったからである。

④ 1920年代のメロン減税

1920年代の空気は「平常への復帰」であり、第1次大戦で77%にまで達した個人所得税の最高税率はメロン減税で25%に下がった。

⑤ ニューディールと第2次大戦

1930年代は、大量失業の中で誕生したルーズベルト民主党政権の下で、社会改革派が再び力を得る。最高税率が第1次大戦の水準にまで高められた一方、人的控除が引下げられて大衆課税が始まり、GNP半減にもかかわらず税収は増加した。

第2次大戦に対する財政支出が本格化した1943年度には、軍事支出が財政支出の92%を占める。軍需により利潤回復と完全雇用が実現し、個人所得税の大衆課税と急傾斜の累進税率、法人所得税の高税率が導入される。

2. 1954年税制改革の戦後の枠組み（第2章）

1952年に成立したアイゼンハワー政権は、「小さな政府」をめざす20年ぶりの共和党政権であり、減税を予感させるものであった。しかし1954年内国歳入法典は、第2次大戦のときに導入された重い税を、戦後の平時にも定着させることを納税者に受容させるものであった。

3. アイゼンハワー共和党政権期の財政構造（第3章）

冷戦開始、朝鮮戦争、1954年税制改革という時期の課題は、バクス・アメリカナの基軸国としての軍事力の常備化であった。福祉の拡充も課題になりつつあったが、福祉支出の伸びは抑制した。

1935年社会保障法で導入された社会保障年金は、1950年代に第2次大戦の戦中と戦後のインフレによる目減りを7割以上の給付増で補償し、ようやく定着した。

II 「豊かな社会」とアメリカ型福祉国家（第II巻）

1. アメリカ型福祉国家の分析視角（第4章）

(1) アメリカの基本理念

渋谷はここで、ケインジアン・リベラルが「大きな政府」をこれから展開しようとする1960年に書かれたハイエク『自由の条件』と、「大きな政府」の弊害が明らかになった1980年に書かれたフリードマン『選択の自由』を紹介する。

ハイエクは、自由に対する脅威を、ファシズムでも社会主義でもなく、これから伸びようとしている「分配的正義」に見る。

「比較的短期間に財を築くことを、ある種の活動にたいする正当な報酬形態とは認めない社会が、長期的に企業制度を保持できるかどうかは疑わしい」という、過剰な所得再分配に対する反論の「現実的な根拠」を渋谷は紹介する。「アメリカにおける

福祉国家再編では、ハイエクの論理を体現する制度改革が実行されている」（第I巻p.16）。

そしてフリードマンは、社会保障年金制度の解体と、いわゆる「負の所得税」の導入による狭義の福祉政策の縮小を主張している。

渋谷は社会保障年金に積立方式の個人勘定を導入するクリントン政権の改革案が「現実性をもって議会に検討されるようになった」現状や企業年金の拡大を挙げている。

ハイエクやフリードマンの「大きな政府」批判は、自由な市場経済を前提に、安全網としての福祉国家は認め、ただし「それが肥大化するとかえって人間社会の価値と幸福を損なうことを危惧する」ものである。

(2) 黒人問題と福祉拡充要因

自由、自立を基本とするアメリカ型福祉国家では、就労によって「受給権を稼ぐこと」を基本とするが、ここで就労する条件に劣る者に対する公的扶助が問題になる。構造的貧困が「アメリカ史の最も醜悪なトラウマである人種差別問題と結びついて現象したことが」政治問題となり、福祉拡大への説得力ともなった。黒人問題である。民主党リベラル派は黒人問題を契機に盛り上がった政治状況の中で公的扶助を含む全般的な福祉拡充を求めたのである。

(3) 民間福祉と租税優遇措置

さて、アメリカの年金制度は社会保障年金と雇用主提供年金（労使の拠出が税制上優遇される被用者団体年金保険）で成り立つ。一方医療は、被用者向けの雇用主提供医療保険や民間の個人医療保険をベースに、社会保障年金受給者対象のメディケア（財源は社会保障税）、母子家庭など困窮者対象のメディケイド（財源は一般会計）のみで、社会保険が存在しないところが年金と異なる。雇用主提供年金、雇用主提供医療保険を中心とし、国

家はそれを租税優遇措置によって奨励する、というのが、民間福祉制度を中核とするアメリカ型福祉国家の特徴である。

2. 1960年代の「大砲とバター」(第5章)

(1) ケネディ民主党政権期の財政構造

1960年代前半のケネディ民主党政権は、各地の紛争にも介入できる2-1/2体制を確立し、ベトナム戦争を準備した。1956年に導入された障害者年金を50歳未満にも適用した。アイゼンハワー期には道路補助金を中心に拡大した連邦から州・地方への補助金が、ニューヨーク州のような都市州(南部から流入した黒人が中心市街で貧困層を形成)でのAFDC(母子家庭などを対象とする移転支出)に傾斜し始めた。1964年歳入法で1954年度税制改革後10年目の減税を行い、低所得者ほど減税率を高くした。

(2) ジョンソン民主党政権期の財政構造

① 「大砲とバター」両立策

1960年代後半のジョンソン政権期は、ベトナム戦争の時代であった。「豊かな社会」は介入の正当化のためにも必要であった。ケネディ政権期にすでに舵が切られていたが、ジョンソン政権期には実際にベトナム戦争と福祉政策(「偉大なる社会」政策)の両面で戦線が拡大する。

連邦補助金は構造的貧困をかかえる都市州の教育と福祉に焦点を当てて配分された。メディケアとメディケイドが導入され、戦後就労世代の退職に政策的引上げが加わって年金給付も急増した。

② 増税案とドル危機

ジョンソン政権が「大砲とバター」両立策を最後まで放棄しなかったために、インフレとドル危機が激化した。1967年11月のポンド危機における英国銀行の金融引締に対し、連邦準備制度は金融引締をせずに買いオペを実施し、国債の多くを直接購入して連邦政府のベトナム戦費調達を助けた。

ジョンソン政権は議会で増税の再審議を求めながら財政支出削減努力をほとんどしなかったために、ドル不安が激化し、金投機が発生し、1968年3月金の二重価格放置が決まり、ドルの基軸通貨としての地位は不可逆的に低下してしまいましたが、ジョンソン政権は1968年6月にとうとう増税を立法化した。基軸国としての軍事介入と国内の福祉拡充を優先して、ドルの基軸通貨としての地位を捨てたのである。

3. 1970年代パクス・アメリカーナの転換と財政構造(第6章)

(1) ニクソン・ドクトリンと軍事再編

ドルの基軸通貨としての地位が低下し、軍事においても西側同盟国に分担を求めた。ベトナム戦争にも敗北することになる。これはパクス・アメリカーナの崩壊の始まりである、という認識が当時存在したが、間違いである。軍事費抑制というマイナスを転じて、「深入り」しすぎたベトナムからの撤退、軍人の少数精鋭化、軍備のハイテク化というプラスとしたニクソン政権の「したたかさ」を見誤ってはならない。湾岸戦争後のハイテク戦争の原点はここにあった。軍備の尖端化はアイゼンハワー政権のニュールック政策と通底するが、日欧の擡頭や中ソ対立という世界構造の多極化を織り込んだところが異なる。

(2) ニクソン共和党政権の財政構造

軍事支出の抑制は、経済成長による実質税収の増大、1970年代の強インフレ下でのブラケット・クリップによる名目税収の一層の増大と相まって、福祉拡充を容易にした。ニクソン政権は、国民医療保険拒否、企業年金を規制するエリサ法の制定、社会保障年金へのCOLA(自動物価調整)導入、フードスタンプという透明な制度による移転支出のアカウントビリティ増大などで公的制度を合理化し、「偉大なる社会」政策の帰結としての福祉膨張を抑

制しようとしたが、リベラル派の強い政治状況の中で押し流された。1950年代は「大砲」重視、1960年代は「大砲とバター」両立だったとすると、1970年代は「バター」に比重が移動した財政になった。

(3) カーター民主党政権の財政構造

「大きな政府」政策を持続させたことによる矛盾が最も現れたのがカーター政権期である。ブラケット・クリープによる「議決なき増税」がもたらす増収は、納税者による民主主義的な受容を経ない福祉膨張を可能にした。またインフレ下で大量国債が容易に吸収されて財政規律が崩壊した。さらに1970年代のスタグフレーション下でのブラケット・クリープは実質所得を減少させたので、不満が高まってきた。

III レーガン財政からポスト冷戦へ(第III巻)

1. レーガン税制：アメリカの「納税者の論理」 (第7章)

(1) 福祉国家の歴史的転換

レーガン共和党政権の福祉削減、軍備拡張、大減税は福祉国家定着のための手直しだった。

1970年代の強インフレで生じたブラケット・クリープや減価償却不足への納税者の不満に対して、レーガン政権は税率を引下げ、租税優遇措置を拡大した。カーター政権期に明らかになった米軍の弱体化に対しては、軍備を再拡充した。1980年代には大幅な財政赤字と経常赤字が生じたが、減税の成果は1990年代後半のクリントン政権期に現れた。レーガン減税は富裕層の貯蓄・投資からの所得を増大させてクリントンに増収をもたらした。レーガン軍拡は冷戦の終焉によってクリントンに平和の配当をもたらした。

(2) 1981年減税

1981年経済再建税法では、税率引下げとともに、

投資促進のための租税優遇措置を拡大した。ブラケット・クリープ対策だったのだが、1979年の連邦準備制度ボルカー議長による金融引締が奏功してインフレが沈静化し、投資目的借入金利子控除などは逆に不平等をもたらした。『マッキンタイヤ報告』(1984年)がタックス・シェルターへの社会的批判を高め、次の税制改革への国民的コンセンサスを形成した。

(3) 1986年税制改革法

① 主要規定

1986年税制改革では、第1に、個人所得税の最高税率が50%から28%へと22ポイントも下がった。1964年のケネディ減税は所得税率を第2次大戦前の水準に戻すものだったが、1980年代のレーガン政権の2回の減税は1920年代に戻すものだった。

第2に、従来の11%、12%、14%のブラケットは15%に引上げられた。ところが実際には人的控除、概算所得控除という弱者救済の制度が拡充されたため、低所得層には実質的な減税になっている。1970年代のインフレによるブラケット・クリープの最大の被害者がこの低所得層であった。

第3にブラケットが簡素化した。従来最低11%から最高50%まで14段階あった個人所得税が、15%と28%の2段階になった。8割前後の納税者が15%の低税率ブラケットの適用を受けることになり、個人所得税は多くの納税者にとって実質的には比例税になった。

② 租税優遇措置の存廃

租税優遇措置では、社会的批判の強かった長期キャピタル・ゲイン優遇税制と投資目的借入金利子控除が廃止された。法人所得税についても、減税効果をはるかに上回って課税ベースの拡大が行われた。

一方、雇用主提供年金・雇用主提供医療保険などは、アメリカ型福祉制度の重要なメカニズムとし

て租税優遇措置が継続された。保守派も「医療社会主義」を防ぐためには維持すべしと主張した。

2. レーガン共和党政権期の財政構造(第8章)

(1) 軍備拡張

レーガン大統領はアメリカの国際的威信の回復を期待されて登場した。ニクソン政権期に始まったイージス艦やB1戦略爆撃機といった高度な兵器の開発は、カーター政権では中止されていたが、レーガン政権で復活し、製造、就役が始まった。しかしゴルバチョフ書記長の就任で冷戦の終焉が予感され始め、1985年12月の財政均衡法では削減の半分は軍事支出とした。

(2) 福祉国家の再編

レーガン政権は福祉支出を「本当の困窮者」に限定しようとした。AFDCの受給資格を厳格化する一方、メディケア、メディケイドを拡大し、妊婦・児童への給付を寛大化した。レーガン政権の福祉削減は、自他が宣伝するほどのものではなかった。減税額のほうがはるかに多かったし、国防費も増加していたので、財政赤字が拡大した。

(3) 国債政策

① ウォール・ストリートの協力体制

こうして発行された大量の国債は着実に消化された。連邦準備制度はボルカー議長就任後、国債消化のための低金利政策を一切放棄した。「イーブン・キール」の廃止、「アコード」の徹底である。プライマリー・ディーラーとの事前協議によって国債が確実に引き受けられるという、ワシントン(財務省)に対するウォール・ストリート(金融・証券界)の協力体制が確立した。

② クラウディング・アウト

一方、高金利での大量国債発行の結果として、クラウディング・アウトが生じた。18%という高金利水準の下では平均価格の新築住宅さえも購入す

ることがきわめて困難になり、マイアミ市役所は下水道工事のための資金調達が苦しくなった(議会公聴会での発言)。

3. 1990年代の冷戦終焉とアメリカ財政の再建(第9章)

(1) ブッシュ共和党政権

① 財政構造

ブッシュ政権は、圧倒的な軍事的優位を湾岸戦争で証明したが、アメリカ・モデルの経済モデルとしての優位を世界に示すためには、福祉国家をも強化する必要があった。レーガン政権以来の低税率に福祉膨張圧力が加わり、ブッシュ政権期には財政赤字は解消されなかった。不況で税収も伸びなかった上に、非軍事支出増が冷戦終焉による平和の配当より大きかった。

② メディケイド拡張

最も伸びが大きかった福祉支出は医療・保健である。メディケアは高齢者医療の基本的な部分しかカバーしていない。560ドルまで自己負担、あとは60日目までの入院費用全部、それから30日間の入院費用の3/4を提供するだけで、その後は「一生の予備枠」を使い込む仕組みである。メディケアを「薄い」内容にとどめるためにも、一般財源のメディケイドというセイフティ・ネットで補完せざるをえない。

(2) クリントン民主党政権期の財政構造

① 財政再建

クリントン政権期には、軍縮が一層進展し、好況の追い風と、やや所得再分配的になった税制で、高所得層を中心に税収が増えた。この増収が減税や歳出増に振り向けられることのないよう、予算に厳しい制約を設けた結果、第2期の1998年には財政黒字を実現した。

活発な株式市況を反映して高所得層がキャピタル・ゲインを実現した。低所得層向けのEITC(勤

労所得税額控除) 拡充によって実質的な累進性が高まった。第1次大戦前ほどの金持ち税ではないにしても、納税者の上位20%が8割近くを負担する個人所得税が財政再建に大きく貢献した。

② 資産所得の大衆化

議会公聴会ではキャピタル・ゲイン課税軽減が主張された。保守派による貯蓄および投資促進の租税優遇措置の拡張の論理は、1954年の税制改革以来、一貫して主張されている。それが1980年代から説得力を増したのが、「豊かな社会」における労働者大衆の資産形成のゆえである。企業年金や個人年金のメカニズムを通して、株式市場などでの資産運用の利益を享受する機会が増え、労働者大衆もキャピタル・ゲイン減税の利益を享受するようになった。

③ 年金への市場原理拡大

雇用主提供年金は確定給付型から確定拠出型に比重が移動した。背景にあるのが1990年代の株価上昇である。確定拠出型は被用者にリスクを押しつけるだけではなく、リターンの特権を与えるものである。社会保障年金においても一部を確定拠出の積立方式に転換する「個人勘定」案が、廃案になったとはいえ、議論された。

社会保障年金の所得代替率は、モデル計算では低所得層で53%、平均所得層で39%、高所得層で24%であり、上位4割は、社会保障年金に加えて、金融資本市場での資金運用あるいは自らの就労を通して市場経済成果の分与を受けている。

④ 医療保障法案廃案

1993年の医療保障法案は、すべての国民は州運営の地域組合か企業組合に加入するという、日本型社会保険の提案であったが、またもや廃案になった。4千万人以上の無保険者がいながら、アメリカ国民は「医療社会主義」を阻止して「選択の自由」を確保することを優先したのである。

⑤ 公的扶助の厳格化

低所得層向けの控除は就労インセンティブを与

えるEITCが増えた。公的扶助も未婚の母や不法移民への出来高補助だったAFDCが廃止され、学校を欠席したり逮捕されたりした場合の制裁が可能な固定費補助のTANFが導入された。あくまで、自分で稼ぐ個人を基本とする福祉国家である。

1990年代に義務的財政支出(エンタイトルメント支出)が増大しなかったのは好況の故であろう。

⑥ 国債管理

国債利払いはインフレ沈静化の中で、実質値においても驚異的な高さに達し、民主党は利子率の高いときに長期債を発行することを批判したが、財務省は国債発行の定期化のみを心がけてきた。

国債管理に不確実性があると借入コストにプレミアムを加えてしまい、かえってコストが増加するのであって、ディーラーや投資家にとって儲かる金融商品にすることで国債管理の混乱というリスクを回避している、という発想である。ソロモン・ブラザーズ事件に関しても、規制強化はもとめず、従来通り市場メカニズムを重視した。

IV コメント

本書は、第一に、議会の公聴会での証言という、財政史にとっての一次資料を丹念に読み込んで各階層の主張を詳細に紹介している。実証的な歴史研究である。

第二に、かつて「ガルブレイスやハリントンというリベラル派の役割に重点を置いてい」た筆者の目に、「ハイエクやフリードマンという保守派経済学者が体現する論理が、アメリカ社会の納税者大衆のコンセンサスである」という「構図が見えてきた」ことにより、リベラル派の主張とその根拠、保守派の主張とその根拠の両方を、いずれも等身大の説得力を以て叙述している。

第三に、軍事支出と福祉支出、減税と租税優遇措置、民間福祉と社会保険・公的扶助、自由競争と福祉国家、ワシントンとウォール・ストリートの、

代替関係と補完関係の全体像が、「アメリカ型福祉国家」という統一した視点の下でダイナミックに描かれている。

21世紀初頭のアメリカ財政の最大の課題は、終章で渋谷が的確に指摘しているように、年金問題である。フリードマンが解体を要求した賦課方式の社会保障年金制度は、7.2兆ドルの年金純債務（将来給付を約束した年金の現在価値合計に比しての積立不足額）を累積してしまった。先行世代に

よる後続世代への「議決なき増税」である。年金改革とは、年金純債務をどの世代が負担するかの決定であり、一種の国債管理による、世代間所得再分配の歪みの後始末である。本書が解明してきた、アメリカ型福祉国家の市場整合性拡大という流れからすると、現在ブッシュII政権において検討されている社会保障年金への個人勘定導入は、当然実現すべき次なるステップである。

（いしみつ・まこと 会津大学短期大学部教授）

【海外社会保障研究】執筆要領

1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なきには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63-87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56-72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260-267

海外社会保障研究 投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」、及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文等はいずれも他に未投稿・未発表のものに限りません。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集委員長

京極 高宣 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

江口 隆裕 (筑波大学教授)

尾形 裕也 (九州大学教授)

沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所主任研究員)

高橋 紘士 (立教大学教授)

武川 正吾 (東京大学教授)

高橋 重郷 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

島崎 謙治 (同研究所・政策研究調整官)

東 修司 (国立社会保障・人口問題研究所企画部長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

米山 正敏 (同研究所・企画部第1室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)

川越 雅弘 (同研究所・社会保障応用分析研究部第4室長)

菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 157

平成 18 年 12 月 25 日発行

ISBN 978-4-900849-89-1

編集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

印刷

株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目27番11号

祐真ビル新館12階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Winter 2006 No. 157

Special Issue: Basic Income Scheme: Academic Controversy and Political Feasibility

- Foreword Shuji Ozawa
Development of Basic Income Scheme in Europe Hideaki Kikuchi
A Discussion over the Ideas of a Citizen's Pension in the UK Katsuhiko Fujimori
A Modified Version of "Basic Income"?: The "Free Year" Program in Sweden Michiyo Morozumi
The Debate on Basic Income in South Africa Kumiko Makino
A Study of Basic Income with Income Redistribution Survey Katsuya Yamamoto

Article

- The Evolution and Generalization of the Medical Insurance System in France Yojiro Shibata

Report and Notes

- Aging Problem in Taiwan from the Changes in Population and Family Sachiko Kaneto
Discussions on Privatization of Elder Service in Taiwan: Issues of Private Business Enterprises
..... Chuang, Hsiu-Mei

Report and Statistics

- The Status of Japan's Social Expenditure in Views of International Comparison:
Reference to the OECD SOCX Data 2006 Edition
..... National Institute of Population and Social Security Research
Department of Research Planning and Coordination

Book Review

- Hiroshi Shibuya
A Fiscal History of the United States in the 20th Century I, II, III Makoto Ishimitsu
-