

テーマ「社会保障理論の再構築」

- レポート：社会保障制度の体系化のために……………(中央大学助教授)武川正吾
 レポート：高齢化社会における社会保障——高齢者の
 所得保障を中心にして——……………(一橋大学教授)田近栄治
 レポート：社会保障理論の再構築に向けて……………(東京大学教授)兵藤 釗
 コメント：……………(慶応義塾大学教授)富永健一
 コメント：……………(駿河台大学教授)地主重美
 討 論(司会)……………(社会保障研究所長)宮澤健一
 (所属は1993年2月当時)

あいさつ

社会保障研究所長 宮澤 健一

宮澤でございます。本日はお忙しいところ、多数、われわれのシンポジウムにご参画いただきまして、ありがとうございます。

研究所のシンポジウムも今回で第27回を迎えましたが、今回は基本的な問題ということで、「社会保障理論の再構築」というテーマを取り上げることにいたしました。ここ数年取り上げてきましたテーマは、どちらかという和社会保障の比較的先端的な分野を分析しようということで、昨年の平成4年には「低出生社会の家族と社会保障」というテーマを取り上げました。また、その1年前の平成3年は「社会保障の新しい財源政策」、それから平成2年は「介護システムの構築」、平成元年には「医療と福祉の連携」ということで、その時々の基本的で、かつ重要なテーマを追究してまいりました。今回は趣を変えて、それらを踏まえ、もう少し基礎的な側面に立ち戻って、問題点を勉強し論じていただくことが、非常に適切で大切かと考えて、このテーマを取り上げた次第です。

2つの側面があると思います。1つは、内外ともに、社会保障制度についての再検討の動きが進行しているということです。ご存じのとおり、「ベヴァリッジ報告」が出てちょうど50年を迎えます。そういう点でもひとつの区切りですし、またわが国におきましても、社会保障制度審議会が基本問題を取り上げており、「社会保障将来像委員会」という委員会を発足させて、近くその第1次答申がまとまると聞いております。そういう動向的な背景が1つ。

もう1つは、社会保障の主要な分野であります年金、医療、あるいは社会福祉、この3つがそれぞれ高齢化社会に向けて新たな問題を生んでいると同時に、お互いが独立でない度合いを強めている。三者間の相互関連性を増してきた、という点が重要と思います。年金ひとつを例に取りましても、65歳支給開始年齢の変更は労働市場に関係するし、年金市場そのものも非常に大きくなって影響がさまざま出ています。医療につきましても、いろいろな改革が次々に実施に移されております。そうしたなかで、ここには医療と福祉の連携であるとか、あるいは介護と年金の連携であるとか、そういう横へのつながりと拡がりということが、基本的な問題になっております。

そこで、ここでもう一度、それらに共通してい

る社会保障の理論の基礎理念とは何であるかという観点から、かつての見方に対して、どういう点で新しい見方が加わっているのか、あるいは、加わるべきであるのか、そういった点について、いろいろと討論いただければと思っております。

このシンポジウムのご案内の趣旨にも書いておきましたように、「社会保障理念の再構築」ということを中心として、社会保障をどう体系化していくのか、あるいは社会保障における2つの原理、公正と効率、この確保と両立をどうはかるのか、あるいは、公私の役割の分担の見直しをどう考え

るか。さらに、社会保障と国民経済全般との関わりにも配慮して、この問題を考えていく。そういうひとつのタイミングに、いまきていると思いません。

今日は3人の講師を、社会学、経済学、社会政策の分野から、また、全般的見地からのお2人のコメンテーターをお招きして、皆さんと一っしょに、この問題を考えてみたい。そのことが、これからの社会保障の考え方の発展の一助になればと、期待をしているしだいでございます。よろしくお願いをいたします。

【レポート】

社会保障制度の体系化のために

中央大学助教授 武川正吾

I はじめに——社会学的前提

研究所のほうでシンポジウム資料というのを配布していただいております。私の報告要旨もそこに掲載されている。しかし、この原稿を書いたのが今年のはじめぐらいである。それから時間もたち、先週改めて何を話そうかなということを考えて、新たにレジュメをつくり直した。したがって今日はお配りした「社会保障制度の体系化のために」という、B4の2枚のレジュメに沿って報告させていただきます。

先ほど宮澤先生からお話があったように、この「シンポジウムの趣旨」という文書があって、そこには、「社会保障の体系的、包括的な報告をする。社会学、経済学、社会政策学の視点から行う」と書いてある。本日の報告者の顔触れを見ると、おそらく私がここでいう社会学の視点からの報告を受け持つということ、非常に期待されているのだなということを感じる。

しかしこれは私には非常に重荷である。1つには、私はこれまで社会保障とか、社会政策の問題

を勉強してきたが、自分が何にもまして社会学者であるということを、強く意識するということがあまりなかったからである。もちろん客観的に見れば政治学者でもなく、経済学者でもなく、法律学者でもないということは、明らかだ。しかし、最初に方法を決めてそれから問題に当たるといよりは、はじめに問題があって、それをいろいろなやり方で取り組んでいくという、そういう態度が私の場合強かったのではないかと思う。

もう1つは、今日のコメンテーターの先生のお1人が社会学者の大先輩であって、私が学生時代に講義を聴いたことのある富永先生だからである。学生時代のゼミのことなどを思い出して、できの悪い学生が、できの悪い報告をして、辛辣なコメントを受けるということを再び繰り返すことになるのではないかという不安を覚えている。

そうはいつても、主催者側の役割期待ということがあるので、最初に社会学的前提というようなことで、社会保障の問題について、社会学としてどういうふうに考えられるかということも、触れ

ておきたい。

レジュメでいうと「はじめに——社会学的前提」というところである。社会保障というのは非常に現代的な現象であって、しかも社会保険と公的扶助という、異質な2つのものから成り立っているといわれているかと思う。そういった社会保険と公的扶助というのは、現代的なものであるけれども、類似の機能をもっていたものというのは、それぞれ伝統的な社会においても存在していたと考えることができる。

社会保障のなかの生存権的な要素、それから社会連帯的な要素と分けるとすると、伝統的な社会においても、何らかの形で、ある場合には国家的な事業ということもあるだろうし、ある場合には共同体レベルということもあるだろうけれど、誤解を恐れずにいえば、生存権的な要素としての救貧というようなものが存在していたということがあられるわけである。

もう1つ、伝統的な社会において普遍的に見られると思うのは、社会連帯的な要素としての共済や相互扶助というものである。これによって人びとは、何らかの生活上のリスクというものがあった場合に備えたわけである。日本でもヨーロッパの社会でも、産業化以前の社会において共済的な組織というものが存在していた。

それが産業資本主義の成立のなかで、生存権的なものが、1つには私的慈善という形態のものとして存在するようになったし、もう1つは救貧立法という形で、多くの国々に存在するようになった。

他方の社会連帯的な要素である共済的なものというのも、資本主義の成立期において、各種の共済組合とか友愛組合という形で存在するようになった。ただし、この場合はメンバーシップが非常に限定をされたものであった。他方で、もう少し保険技術の工夫をこらして営利的な私保険というものが登場してくるということもあった。

それが今世紀に入って、救貧的な立法のなかで、権利性というものが加わるようになって、文字通り生存権という理念が確立し、今日のような公的扶助の制度ができあがった。また各種存在してい

た社会連帯的な共済組織も、メンバーシップの普遍化というように起こって、それが社会保険という形で確立されるようになった。それらが今日シチズンシップとしての社会保障というものとして、存在するようになった。

このシチズンシップというのは、通常市民権と訳されるわけだが、単に権利ということだけではなくて、メンバーシップ、あるいは資格とか、身分とか、そういうものも含んでいるので、一応ここではシチズンシップと書いておいた。

それはどういうことかということ、1つには社会権的な意味での権利性というものが確立したということであり、また、従来非常に資格が限定されていた連帯的な要素が、市民社会の構成員全体にまで拡大をしていくという形で、シチズンシップとしての社会保障が確立をしたということである。

今日社会保障というものは、生存権につながるようなものと、それと全く別のものというわけではないが、それと一応区別される社会連帯につながるようなものと、そういう2つの要素というか、部分というか、そういうものが含まれて存在している。

そこで社会保障制度というものが、伝統的な社会におけるそういう類似のものとは違って出現するようになった背景であるが、1つは需要側の要因として、産業化に伴って新たな必要、ニードというものが生まれてきたということである。失業というのはアンエンプロイメントだから、エンプロイメントがそもそも存在しないと、存在し得ない。そういう意味で、今日社会保障が扱っている必要(ニード)というのは、非常に新しいものであって、そういうものに対応するものとして社会保障が生まれたということである。もう1つは供給側の要因だが、産業化による家族をはじめとする、各種の共同体の解体、それに伴って、それを補うものとして社会保障制度が生まれてきたということではないか。そしてこれら需要側供給側の趨勢は今日でも続いているわけなので、今後ますます社会保障制度の必要性というものは、高まっていかなざるを得ない。

II 社会保障とは何か

以上では社会保障というのは何かということ、あまり問題にしないで議論をしてきたけれど、現在の段階で社会保障とは何かということ、考え直してみる必要が出てきている。

わが国の場合は1950年に社会保障制度審議会の勧告が出されて、社会保障制度の在り方というのが示された。その後1962年にも同審議会から勧告が出て社会保障制度の体系化について述べられているけれど、それ以後非常に多くの経済的、あるいは社会的な変動が生じたにもかかわらず、社会保障制度の体系というか、社会保障制度というものはそもそもどういうものであるかということについての議論があまり行われなくて、制度が発展してきたということがある。そんなこともあって、社会保障制度審議会のなかに、将来像委員会というのができて、現在、この種の問題について議論がなされているわけである。

私がIIの「社会保障とは何か」ということで報告するのは、それと同じような問題意識に基づいており、そもそも社会保障とは何かというようなことを、もう一度考え直してみる必要があるのではないかと思うからである。

社会保障とは何かということについて考えていく場合、最初に保障、セキュリティということはどういうことなのかということ、考えてみる必要がある。セキュリティというのは、不安のない状態、あるいは危険のない状態という意味である。だから非常にマクロのレベルでいうと、一国の安全保障のこともセキュリティという言葉で表すし、非常にミクロ的なレベルでいうと、治安がいいとか、犯罪があまりないとか、そういう状態のことを指すわけである。そういうセキュリティに社会的という形容詞が加わったというのが、もともとの社会保障の意味であったと思う。

日本語ではセキュリティの訳語として、保障という言葉を用いている。この保障という言葉の語源を国語辞典などで調べてみると、保という言葉はもともと小城という意味で、障というのは砦という意味であることがわかる。つまり何らかの外敵、あるいは危険から身を守るためのものである。そ

ういう意味で、英語の場合も、日本語の場合も、語源としては非常に似ている。

ただ、今日日本語の場合は保障というと、レジュメに書いておいたようにギャランティという意味の保証、あるいはコムペンセーションという意味での補償という、同音異義語があって、そういう同音異義語に引きずられて、もともとの保障ということの意味があいまいになってきているのではないかという感じがしないわけでもない。

そういうようなことから、保障というのはどうということなのかということ、まず最初に確認してみたわけである。

それでは次に何に対する保障かということが問題になるわけだが、ここでは通常いわれていることの、通説の繰り返しになるが、社会的な事故であるとか、危険であるとか、こういうものに対する保障であるといっておきたい。したがって社会保障は、そういうものを回避し、予防する、あるいは救済、治療するということになるだろう。

では、その社会的事故とか、危険といったものは、どのような範囲のものなのかということが次に問題になる。それはここでも通説どおりに疾病であるとか、死亡というようなことにおきたい。

ただ、社会的事故とか、危険といった場合、その定義というのは、社会によって異なるわけで、どこからどこまでがそういう範囲に入るかということ、厳密に区切る基準というのはあまりない。しかし、伝統的に、加害者が特定できるものはそういうものから除く。あるいは私保険によって処理が容易なものも除かれる。逆にいえば私保険による処理が困難なものに限定するというようなことがあったのではないか。

それから社会的事故、危険ということ、どのレベルで考えるかによるけれど、障害なら障害というものを取った場合、どういう理由で障害になったかということ、あまり問わないということだった。もちろん労災と一般の障害を区別するということはあったが、それは社会保障上の理由というよりは、もうちょっと別の要因によるのではな

いかと思う。

このように考えると、社会保障と社会政策との相違というものが問題になる。社会政策とは何かということについては、またのちほど問題になるかもしれないが、ここでは非常に緩く考えておいて、国民の福祉とか、生活の向上とかをはかる政策ぐらいの意味に考えておきたい。

社会保障というのは、社会的事故、危険、あるいはもっと広げて、社会的に見て望ましくないもの、あるいは容認しがたいものを避けるというものであって、何か積極的な価値を実現するというよりはむしろ、非常に望ましくないような状態になることを回避するための措置というか、政策の体系であるということになる。だから、幸福一般の追求、あるいは福祉一般の追求という社会政策、福祉政策といったものとは異なってくる。

それでは次にどういう主体がなうものが社会保障であるか。今日では国とか地方自治体、あるいは公的ないし準公的な団体がなう社会的な保障、それが社会保障であるということになっている。ここでもそういう通説にしたがっているが、ただ、今日気をつけなければならないのは、公私の境界というのが、非常に曖昧化してきていることである。厚生年金基金のような企業年金とか、福祉公社のように、公的とも、私的ともいえるようなものが、かなり存在をしてきているということにも、注意をしなければならないだろうと思う。他方、公私協働と書いておいたが、公的なものと私的なものとのパートナーシップということが、社会保障を考えるうえでも、非常に重要になってきているわけで、この点も忘れることのできないことだと思う。

そのように対象と主体がはっきりしたとして、次にどのような手段による保障かということを見ると、直接的な給付を行うもの、これが非常に素朴な意味での社会保障ではないかと思う。

もう1つ社会保障的な目的というものを達成するうえで、見逃してならないものとして、各種の規制的措施がある。たとえば障害者の法定雇用率とか、育児休業制度などは、必ずしも給付を伴わない規制的なものにすぎないわけだが、直接給付

を伴うような他の社会保障と同じ目的を果たしている。こういうものも含めて、広義の社会保障ということも、今日総合化というような点からすると、考えていく必要があるのではないかと思う。

次にどこまで保障するのかということだが、憲法は「健康で文化的な最低限度の生活」といっているが、今日これが社会保障の保障すべきものであるというのには、いろいろと無理が存在するようになってきていると思う。最低限度というのは時代とともに変わるから、最低限度が上昇をしてきたということもできるわけだが、それをいうには、1950年勧告当時と現在とでは、あまりにも落差が大きすぎるわけで、そこは質的な変化があったと見るべきだろう。

もう1つは社会保障制度、とくに年金制度などでは、従前所得の保障という考え方が取り入れられている。これは最低限度の生活を保障するということとは、ちょっと意味が違う。現役時代と退職後の生活水準の落差を埋めるという、ミニマム保障ということとは別の理念である。現在、最低限度ということですべてを切るのは難しいのではないかと思う。

では、「健康で文化的な最低限度の生活」に代えて、どのようなことになるのかということだが、レジュメに例示しておいたように、「社会あるいはコミュニティの構成員にふさわしい生活」であるとか、「人たるにふさわしい生活」だとか、「人間の尊厳を保つに足る基本的な生活」だとか「基礎的生活」などということができるかと思う。

それから最後に誰に対する保障かということである。社会保障制度は創設以来、その対象者を拡張されてきていて、今日では日本国民、または日本国内の居住者というところまで、制度を適用するうえでの対象者の範囲についての合意ができあがっている。つまり国籍ではなくて、居住というほうが重要になってきている。

そこまで広がってきているけれども、それでは居住者ではなくて、一時的滞在者の問題をどうするか、あるいは一時的滞在者でも、非合法的な滞在者をどうするかということが、今日考えられなければならない問題として、浮かび上がってきて

いる。これについては、いろいろいいたいこともあるが、時間がないので、次にいきたい。

III 社会保障の体系

以上のように社会保障というものを考えると、1950年勧告で出された社会保障制度の体系というのは、変えていく必要があるように思われる。そこで一応私案ということでレジュメに図を出しておいた。これを細かく説明していると時間がなくなってしまうので、ざっと申し上げてすませたい。

先ほど述べたように、直接的な給付を伴うものが、社会保障給付として、狭義の社会保障として考えられる。しかし今日では狭義の社会保障だけではなくて、規制的手段による施策というものも総合して考えていかなければならない。そこで社会保障給付と、社会保障規制の両方を合わせて、広義の社会保障制度と考えたらどうかということである。

それから社会保障そのものではないけれど、社会保障と非常に関連が深いものとして、雇用と住宅とがある。現行の「関連制度」とは異なった意味で、今日改めて社会保障関連制度と呼んではどうかと思う。

こういうような分類、体系を一応考えてみたのだけれど、これは分類のための分類というようなことであつたのではあまり意味はないので、どうしてこういうことを考えるのか、あるいはこういうものを提示することによって、これまでの50年勧告というのと、どういう点について違ってくるのかということについて触れておきたい。

1つは先ほどからたびたび繰り返しているように、社会保障規制というものも、十分社会保障制度の体系のなかで位置づけていかなければならないのではないかということである。

2番目に、雇用政策、住宅政策というのは社会保障そのものではないが、住宅であれば、現在では公営住宅だけが関連制度ということになっているが、単に公営住宅だけではなくて、高齢者住宅をはじめとするさまざまな住宅が、社会保障のなかで、他の給付との関連で考えられていかなければならないということである。そういう意味で雇

用や住宅といったものも、社会保障と目的が同じものについては、社会保障給付として位置づけていくべきであると思う。

3番目に、社会保障には2分説とか、3分説とか、いろいろあるわけだが、一応ここでは2分説に立って、所得の保障と社会サービスの保障という2大分類をしている。ということは、医療と社会福祉は別のものであるという形で、3分説を唱えるよりはむしろ、これから総合化ということがますます重要になってくるわけであるから、社会サービスの保障ということで、それらを一体的に考えていったほうがいいのではないかと思う。

それから現在、上水道等施設整備とか、一般廃棄物処理施設といったものが、社会保障の体系のなかには入っているわけだが、そういうものを入れる意味というのが、1950年当時にはあつたのだろうけれども、今日上下水道が社会保障であるというのは時代錯誤なわけで、そういうものは除外したらどうかということである。

IV 3つの検討課題

以上のように社会保障の定義、体系というものを考えると、今日社会保障制度について検討しなければいけない問題というのは、非常に多岐にわたって多いわけだが、ここでは主として国際比較などの点から見て、日本の社会保障制度のなかで、著しく遅れている、あるいは欠落していると思われるものを3つ取り上げて、これについて述べて、終わりたいと思う。

その3つというのは、1つは児童手当制度の問題であり、2番目は住宅手当制度の問題、3番目は介護保険、あるいは介護サービスの問題である。

まず最初に児童手当の問題だが、1989年に1.57ショックということがあって、その結果児童手当の問題が非常にわが国でもクローズアップされた。わが国の合計特殊出生率というのは1990年は1.54だが、これは他の先進諸国に比べても非常に低い水準である。

それでは、日本の児童手当の額は国際的に見てどうなのか。これについては社会保障研究所の下夷さんとか、社会事業大学の都村さんなどが、い

ろんな推計を出しているが、それによると、平均勤労世帯における児童手当の受給額が、他の先進諸国に比べると日本はきわめて低い水準にあることがわかる。それから社会保障給付費全体のなかに占める児童手当の額というの、ほかの国に比べて非常に少ない。当然の帰結として、国民所得のなかに占める児童手当の比率も非常に低い。

そんなようなことから、これまでたびたびいわれていることの繰り返しになるが、児童扶養控除と児童手当との調整ということを実現して、児童手当を充実させていく必要があるのではないかと思う。都村さんの推計だと、児童扶養控除のタクス・エクスペンディチュアというのが、これはちょっと古い数字だが、1982年度で2兆円以上あり、それに対して当時の児童手当給付額というのは、わずか1,659億円である。このへんの調整というのが今後の重要な課題ではないかと思う。

日本の場合どうして児童手当が低いかということを見ると、企業が出している賃金の一部としての家族手当が存在しているということが、非常に大きいと思う。企業の出す家族手当と児童手当の調整ということも必要じゃないかと思っていたとき、フランスの児童手当制度について知ることができた。フランスでは家族手当、児童手当の制度というのは、もともと企業が、あるいは事業主が賃金として出していたものを、家族手当金庫というところにプールして、それを社会保障給付として給付するようになったということである。そんなことを考えると、児童手当と税制との調整ということだけではなくて、FRINGE・BENEFITとの調整ということも、いまの時点ではそれは空想的かもしれないけれど、考えてしかるべきではないかと思うようになった。

それから児童手当と関連した家族政策のことについても、いいたいことがあるのだけれど、時間がないので、次の住宅手当に移りたい。

日本の場合、住宅手当的なものは、生活保護のなかに住宅扶助という形で入っている。それは一応住宅のナショナル・ミニマムを保障するという位置づけだと思う。しかしこれは他の先進諸国に比べると非常に額が小さい。非常に遅れていると

いわざるを得ない。

ヨーロッパなどの場合は、家賃統制というのがだんだんなくなってきたこととの見返りで、つまり家賃を市場で決めていくということとの見返りとして、住宅手当というのが各国で導入をされるようになり、これが社会保障制度のなかでかなりのウエイトを占めるようになっている。

では、日本とヨーロッパではどのくらい格差があるかということだが、生活保護の住宅扶助というのは、1990年に1,026億円ということで、これは国民所得比で0.03%である。ところがスウェーデンの住宅手当というのは1989年81億クローネで、これはGDPとの比で見ると0.66%である。これはかなりの比率であり、しかも受給が110万世帯ということだから、総人口が1,000万に満たない国であるということを見ると、かなりの多くの世帯が住宅手当を受給しているということがわかる。イギリスの場合は資料が見つからなくて、GDP比はわからなかったが、相当の支出をしていて、全世帯の3分の1、720万世帯ぐらいが住宅給付を受給しているといわれている。

こういったヨーロッパの住宅給付、住宅手当といった制度には、所得保障のなかでも住宅費は特別のものとして考えられなければならないという思想があるわけだが、日本の場合年金というの、どこに住んでいようが同じという形で計算をされていて、こういった思想は全く見られない。現行の所得保障制度を補うようなものとしての住宅手当というものを、今後考えていかなければならないのではないか。

そういうようなこともあって不適格住宅、あるいは最低居住水準未満の住宅というのが、1988年の状況で見ると、一般世帯では4分の1近くあり、しかも65歳以上の独り暮らし世帯に限ってみると、これが54.7%になる。最低居住水準がナショナル・ミニマムなのかどうかということについては、いろいろ議論があるかもしれないが、一応これがナショナル・ミニマムだと考えると、ナショナル・ミニマムに達しない不適格住宅というものが多数存在していて、その1つの背景として、住宅手当の欠落というものもあるのではないか。

各国の住宅手当の形態についてちょっと触れたが、詳しいことは時間がなかったので省略して、次に介護の問題に移りたい。

やはり国際比較をしてみると、年金とかはそう見劣りがしないといえるけれども、社会福祉サービスのなかで、とくに高齢者向けの介護サービスというのは、非常に遅れているという気がする。北欧諸国と比較したのでは、あまりにもそれは当然なので、ヨーロッパのなかでも社会保障費の水準があまり高くないイギリスと比較してみよう。

日本の場合1990年に特養・養護・軽費の施設ケアの定員が、65歳人口1万人に対して166人分だが、イギリスの場合は、これは85年だが、レジデンシャルホームという老人ホームの定員は222人で、かなり違うことがわかる。在宅のほうもホームヘルプが、65歳以上人口1万人対比で見ると、日本の場合20人であるのに対して、イギリスでは60人いる(北欧はもっと多い)。これだけ見てもかなり違いがあるということがわかる。

そんなこともあって政府のほうではゴールドプランという10ヵ年の整備計画を立てて、1999年に特養定員であれば24万床、ホームヘルパーであれば10万人に増やすことになっている。これは実数としては現在の水準から非常に増えるように見えるけれど、65歳以上人口1万人対比ということで考えると、今後、65歳以上人口が著しく増大するのでそれほどでもない。特養定員は90年に109であったものが、仮に24万床が実現したとしても、99年には114にしかならない。ホームヘルパーは10万人と知っているけれど、これでも実現するのは難しいということを知っている人が多いが、90年に人口1万対比で見て20人であるが、99年には48人ということで、現在のイギリスの水準にも満たない。

なお、私の研究室で行った推計では、ADLを基準にして考えると、65歳以上人口比で見て、1999年には特養だと180から200床ぐらい、ホームヘルプだと91から140人分ぐらい必要となるだろうという結果が出ているが、ゴールドプランが仮に完全に実現されたとしても、これには遠く及ばない。

かなり努力してもそれだけにしかならないとい

うことは、現在の社会福祉の行財政の仕組みというのでやっていくことに、どうも限界があるのではないかと思わざるをえない。そういうことから、たとえばドイツで見られるような、介護保険のような制度を、新しい財源として考えていかなければならないのではないかと思われる。一般財源だけで社会福祉の水準を向上させていくのは、いくら頑張っても、非常に限界があって、これではなかなか他の先進国の水準には近づかないのかもしれない。

V おわりに

最後にいわゆる国民負担率の問題についてちょっと触れたい。以上の3つの課題というのは、新しい資源を要するというところで、にわかには受け入れがたいかもしれない。あるいはそんなに政府が大きくなってどうするのだという反論がすぐ出てくるだろう。また現在、国民負担率をいかに低く抑えるかということが行革審などでは課題になっているわけである。

しかし、ここで考えておかなければならないのは、1つは、国民負担率というのは、社会保障負担率と租税負担率の合計だが、この国民負担率のなかに表れない国民負担というのが非常に多くあることである。自己負担の分もそうであるし、インフォーマルケアやインフォーマルな資源を導入したときの、就労に出ないために生ずる機会費用というものもあるし、労働市場から引き揚げるといってなくても、市場価格には換算されず、したがって国民負担率の統計には表れないシャドー・ワーク的な部分というものもある。したがって国民負担率のなかに表れないような国民の負担と、「国民負担率」という、そういう両方の総合的な関連のなかで考えていかないといけない。単に国民負担率を低くすればいいということにはならないのではないか。

それから国民負担率が上がっていくのは、社会保障が自然膨張するからだといういい方が非常によくされるが、それでは日本の社会保障というのは、そんなに高すぎるのかということがある。これまでの研究によれば、社会保障給付費率という

のは、老年人口比率と、1人当たり国民所得額などによって、非常に大きな部分が決まることがわかっている。現在日本の65歳以上人口は12%だが、ほかの国でそれが12%ぐらいのとき、どれぐらい社会保障給付費を支出していたかというのを見たのが、レジュメに挙げた数字である。

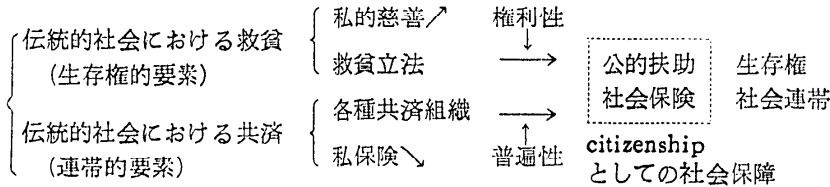
それを見るとスウェーデンだけちょっと日本より低いのだが、それ以外の国はアメリカでも、イギリスでも、フランスでも、西ドイツでも、現在の日本と同じ程度に高齢化していたときには、現

在の日本の社会保障給付費の水準13.7%よりかなり高い水準にあったわけである。だから日本の社会保障給付費が、他の国に比べて高すぎるということはない。そこで、現在非効率的な部分の見直しというのは必要だし、個別的な社会保障制度のなかには、抑制すべき部分もあるかもしれないが、そういうことを前提としたうえで、社会保障負担率というものを上げていくということも考えていいのではないかと思う。安ければいいというものではないだろう。

社会保障制度の体系化のために (レジュメ)

1993/02/09
武川 正吾

I はじめに——社会学的前提



社会保障制度の出現

需要側：産業化にともなう新たな必要への対応
供給側：共同体の解体

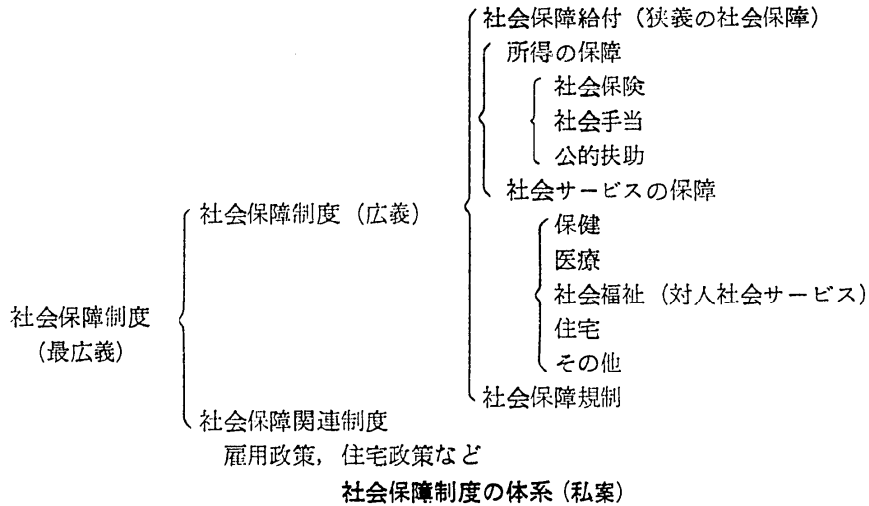
- ①公私の境界の曖昧化, ②公私協働
- 4 どのような手段による保障か
 - ①直接給付, ②間接給付, ③規制
 - ①→狭義の社会保障, ①+③→広義の社会保障

II 社会保障とは何か

- 1 保障 (security) の意味
 - security の語源
 - 「保障」の語源：保=小城；障=砦
 - 保証 (guarantee) や補償 (compensation) との相違
- 2 何に対する保障か
 - a 社会的事故・危険 (casualty, contingency, risk)
 - 社会的事故・危険 (or 社会的に見て undesirable なもの) の回避・予防 and/or 救済・治療
 - b 社会的事故・危険の範囲
 - ①加害者の特定, ②私保険による処理困難,
 - ③原因の無視
 - c 社会政策との相違
 - 幸福の追求か不幸の忌避か
- 3 誰による保障か
 - 国, 地方自治体, 公的ないし準公的な団体

- 5 どこまでの保障か
 - 「健康で文化的な最低限度の生活」
 - ①「最低限度」という意味の風化, ②従前所得の保障
 - 「^{コミュニティ}社会の構成員にふさわしい生活」「人たるにふさわしい生活」「人間の尊厳を保つに足る基本的生活」「基礎的生活」
- 6 誰に対する保障か
 - 日本国民 and/or 日本国内の居住者
 - 一時的滞在者, 非合法的滞在者の扱い
 - 長期的課題——「地球市民権」の確立
 - 中短期的課題——先進諸国間の相互協定
 - 給付の性質・財源調達方法に応じた門戸開放
 - 出入国管理との分離

III 社会保障の体系



社会保障制度の体系 (私案)

- 社会保障規制の位置づけ
- 社会保障としての雇用や住宅の位置づけ
- 保健・医療・福祉の一体化
- 「上水道等施設整備」「一般廃棄物処理施設」「下水道施設整備」(以上、従来の狭義の社会保障)や「恩給」「戦争犠牲者援護」(以上、従来の広義の社会保障)などの除外

IV 3つの検討課題

1 児童手当

- 1.57ショック(1989)→1.54(1990) cf. 1996の丙午 1.58
瑞 2.20(89), 英 1.85(89), 米 1.93(88), 豪 1.87(86), 仏 1.81(89), 加 1.65(88), デ 1.62(89), 西独 1.39(89)
- 低い児童手当の額
平均的勤労世帯の受給額, 対社会保障給付費比, 対国民所得比
- 税制(児童扶養控除)との調整
クローバック方式, 租税支出から社会保障給付へ
都村推計: 1982年度において
児童扶養控除の租税支出 = 2兆4,150億円
児童手当給付額 = 1,659億円
- フリンジ・ベネフィットとの調整
フランスの家族手当制度:
事業主拠出(支払賃金の5.4%), 自営業主拠出(所得の5.4%), 一般社会拠出(税率1.1%)を家族手当金庫にプール
- その他

所得保障付き育児休業・介護休業 (cf. 親保険), 年金制度における育児期間の扱い

2 住宅手当

- 家賃統制から住宅手当へ
- 住宅手当の「欠落」
- 住宅扶助 1,026億円(90)対国民所得比 (住宅維持費を含む) 0.03% 73万人
スウェーデンの 81億クローネ(89)対GDP比 住宅手当 0.66%, 110万世帯(82)
イギリスの住宅 £42億(84)720万世帯(84), 給付 全世帯の1/3
- 不適格住宅(最低居住水準未満)の存在と高齢者世帯への集中
一般世帯23.6%, 65歳以上単身世帯54.7% (88年住宅統計調査)
ナショナル・ミニマムの未実現
- 住宅手当の形態
瑞: 高齢者, 有子世帯, 低所得世帯に対し, ①子供数, ②所得, ③家賃を考慮して, 国および自治体を合わせて最高で家賃の80%を給付。
英: 公的扶助受給者, 家賃を支払うと公的扶助水準以下となる者に対し, ①家賃, ②扶養家族数, ③世帯構成, ④所得によって給付額を決定。家賃の60%が基準。
- 住宅手当の導入
年金への加算? 新しい社会手当? 児童手当への加算?
社会福祉の財源としての住宅手当

3 介護保険

- 介護サービスの遅れ——65歳以上人口比
施設ケア 日(90):166 英(85):222
ホームヘルプ 20 60
- 不十分な目標水準——ゴールドプラン——65歳以上人口比
特養定員24万床: 当研究室の必要推計:
109(90)→114(99) 180~200床
ホームヘルプ10万人: 当研究室の必要推計:
20(90)→48(99) 91~140床
- 現在の社会福祉の行財政の仕組みでは限界
- 介護保険——供給体制の整備を前提とした
①確率的現象 ②標準化が相対的に容易
- 年金保険か? 医療保険か? 新しい社会保険か?

参考文献 (アイウエオ順)

- 岩間大和子「住宅給付」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』東京大学出版会, 1987年。
城戸喜子はか「社会保障費の推計と動向」『季刊・社会保障研究』20巻4号, 1985年。
下夷美幸「ヨーロッパ諸国の家族給付」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
全国社会福祉協議会・社会福祉研究情報センター編『介護費用のあり方』中央法規出版, 1990年。
武川正吾『地域社会計画と住民生活』中央大学出版部, 1992年。
武川正吾『福祉国家と市民社会——イギリスの高齢者福祉——』法律文化社, 1992年。
都村敦子「福祉政策の調整問題」社会保障研究所編

V おわりに——いわゆる「国民負担率」をめぐって

- ①「国民負担率」=社会保障負担率ではない
- ②「国民負担率」に表れない国民の負担
a 自己負担 b 機会費用 c シャドロー・ワーク
- ③日本の社会保障費は高すぎるか

	AGE	SSB
日本	12.0% (90)	13.7% (90)
スウェーデン	11.8% (60)	13.2% (60)
アメリカ	11.9% (85)	15.2% (86)
イギリス	12.9% (70)	16.0% (70)
フランス	12.1% (65)	19.5% (65)
西ドイツ	11.9% (65)	20.1% (65)

- 『福祉政策の基本問題』東京大学出版会, 1985年。
都村敦子「家族の変容と所得維持政策」『21世紀の社会保障に関する研究』社会保障研究所研究報告 No. 9003, 1990年。
早川和男「住居基準の国際比較」社会保障研究所編『住宅政策と社会保障』東京大学出版会, 1990年。
丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉——現状と福祉国家の将来』中央経済社, 1992年。

参考資料 (アイウエオ順)

- 厚生省大臣官房政策課編『社会保障入門』各年版, 中央法規出版。
総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』各年版, 法研。

【レポート】

高齢化社会における社会保障

——高齢者の所得保障を中心にして——

一橋大学教授 田近栄治

【付記】この報告は、社会保障研究所シンポジウム資料に掲載した論文に加筆・修正したものである。なお、公的年金の補完として今後重要となる個人年金市場の問題については、本シンポジウム報告の最後に掲載した「補論」で別途論じた。

1. はじめに

わが国はこれまで経験したことのない高齢化社会を迎えようとしている。最近の将来人口推計によれば(1991年厚生省暫定中位推計), 20歳から59歳までの生産年齢人口に対する65歳以上の人口