

200/0042

厚生科学研究費補助金  
政策科学推進研究事業

# 公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究

平成13年度 総括研究報告書

主任研究者 後藤 玲子

平成14(2002)年3月

# 目次

研究者一覧		
<b>I. 総括研究報告書</b>		
公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究		1
資料： 活動報告		
<b>II. 研究報告</b>		
「福祉国家の分析視座－公的扶助システムの比較制度分析に向けて－」		5
	後藤玲子	
「福祉国家論序説」	橘木俊詔	32
「公的扶助を取り巻く環境と政策的舵取り」	埋橋孝文	64
「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割－サービス保障と所得保障の両面から－」	菊池馨実	72
「アメリカ各州の福祉制度とその就労促進効果」	八田達夫・池田真介	86
「GIS を用いたホームレス地域分布の分析」	鈴木 亘	104
「アメリカの EITC の歴史と動向」	阿部 彩	123
「Universalism and Targeting: An International Comparison using the LIS database」	阿部 彩	145
<b>III. 研究成果の刊行に関する一覧表</b>		169
<b>資料</b>		
資料一覧		171
1) 研究会配布資料		173
2) 視察報告		265
3) 研究会議事録		271

## 研究者一覧

主任研究者：

後藤玲子（国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第二室長）

分担研究者：

橘木俊詔（京都大学 教授）

八田達夫（東京大学 教授）

埋橋孝文（日本女子大学 教授）

菊池馨実（早稲田大学 助教授）

勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第三室長）

阿部 彩（国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第二室長）

研究協力者：

鈴木 亘（日本経済研究センター）

# I. 総括研究報告書

厚生科学研究費補助金（政策科学推進事業）

（総括）研究報告書

公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究

主任研究者 後藤玲子 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨 近年、日本においては「自助」を強調した社会保険制度の見直しが本格的に進められている。その中で、社会保障システム全体における公的扶助システムの位置づけと役割、社会保険制度や公共政策との連携のあり方等に関して再検討する必要性はきわめて高い。本研究は、公的扶助システムの機能と被扶助者や低所得者の生活や行動実態、社会保障システム全体における位置づけと役割に関して、理論的、実証的に分析することを目的とする。

分担研究者氏名：橋本俊詔（京都大学教授）・八田達夫（東京大学教授）・堀橋孝文（日本女子大学教授）・菊池馨実（早稲田大学教授）・勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所）・阿部彩（同左）

#### A. 研究目的

本研究は、公的扶助システムの機能と実態、社会保障システム全体における位置づけと役割に関して、理論的、実証的に分析することを目的とする。研究の第一の柱は、日本の生活保護受給者や低所得者の実態を実証的に分析し、今日的な意味における「貧困」の実態と公的扶助プログラムの効果を明らかにすることにある。第二の柱は、他の社会保障制度（年金・医療・失業保険・介護保険・福祉サービス）や公共政策（教育・雇用・住宅）との補完性・連関性を明らかにすることである。研究の第三の柱は、諸外国で着手されている公的扶助制度改革、ならびに、関連する経済学・哲学的議論を広く参照する一方で、我が国の実態に即した観点から、公的扶助システムのあり方について考察することである。

#### B. 研究方法

具体的には、以下のサブ・テーマを分析する。

- ① 低所得者の生活実態と生活保護制度のもたらした効果に関する実証的研究
- ② 公的扶助制度と他の社会保障制度との関係性に関する理論的、実証的研究
- ③ 制度・法・理念・国民意識の国際比較
- ④ 生活扶助プログラムに関連する理論的考察

（倫理面への配慮）

マイクロデータなどの使用の際には、個人情報漏洩がないように細心の注意を払う。

### C. 研究結果

平成13年度は、計6回研究会を開催し、岩田正美(社会学)、小沢修司(社会福祉学)、柴田謙治(社会学)、前田雅子(社会福祉法)、西村淳(厚生労働省)など多彩な研究者・実務者からのヒアリングを行った。これら研究会には、厚生労働省の関係部局の行政官も出席し、研究と実務の両サイドからの活発な議論が行われた。またこれと併行して、研究課題の4つのサブ・テーマに関する予備的な調査・研究が行われた。主要な研究成果は以下の通りである。①公的扶助と他の社会保障制度や公共政策との連関を捉える基本的な構図の作成。②ホームレス支援団体の視察とホームレスの人々の生活の実態に関する参与観察。③OECDの調査報告など公的扶助制度の国際比較に関する先行研究の検討。④アメリカやイギリスの公的扶助改革の動向とその効果・影響に関する文献サーベイ⑤社会保障制度が貧困脱却の可能性に及ぼす影響に関する国際比較⑥貧困の定義に関するタウンゼントの相対的剥奪理論とアマルティア・センの潜在能力理論の比較検討など。

### D. 考察及び今後の研究計画

公的扶助の研究にあたっては、次の2点が重要であることが確認された。第一に、公的扶助を孤立した制度として捉えるのではなく、他の社会保障制度や公共政策と相互連関性をもつシステムとして捉えること。第二に、公的扶助の受給を帰結として捉えるのではなく、プロセスにおいて捉えること。換言すれば、公的扶助受給者自身のライフ・ステージの中での公的扶助の意味(効能)に着目することである。

今後は、①日本の生活保護制度に焦点を当てながら、医療保険・介護保険と医療扶助、あるいは、公的年金保険と生活保護との間の補完性・整合性を理論的に解明すること、②公的扶助受給者の受給前後の生活・行動様式ならびに生活困窮者の生活・行動様式に関して実証的に研究すること、③諸外国の福祉国家システム像に関する理論研究と内外における現地調査をもとに公的扶助制度の役割と位置付けに関する見取り図を描くこと、④貧困概念の再定義を行い、<基本的福祉>を捉えるための新しい指標を仮説的に構築すること、⑤これらの理論研究をもとに、貧困や福祉に関する国民意識を捉えるための予備的調査を行うことが主要な柱として設定される。

### E. 結論

### F. 研究発表

別紙参照のこと

### H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」  
平成13年度 活動報告

1. 研究会

平成13年6月6日

「貧困と社会政策」

岩田正美（日本女子大学）

平成13年8月6日

「ベーシック・インカム論と社会保障制度の再編」

小沢修司（京都府立大学福祉社会学部）

平成13年9月18日

「消費社会における貧困の基準と公的扶助制度へのインパクト」

柴田謙治（金城学院大学）

「貧困軽減における普遍主義と選別主義：LISを使った国際比較」

阿部 彩（国立社会保障・人口問題研究所）

平成13年12月4日

「法的視点からみた生活保護制度の課題」 前田雅子（大阪府立大学）

平成14年1月15日

「アメリカにおける低所得者対策」

西村淳（厚生労働省政策企画官）

「アメリカの EITC の歴史と動向」

阿部 彩（国立社会保障・人口問題研究所）

平成14年3月26日

「福祉国家の分析視座」

後藤玲子（国立社会保障・人口問題研究所）

「公的扶助を取り巻く環境変化と政策的舵取り」 埋橋孝文（日本女子大学）

「アメリカ各州の福祉制度とその就労促進効果」 八田達夫（東京大学）

「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割」 菊池馨実（早稲田大学）

「GISを用いたホームレス地域分布の分析」 鈴木亘（日本経済研究センター）

「アトキンソンとベーシック・インカム／負の所得税」

上枝朱美（国立社会保障・人口問題研究所）

2. 視察

平成13年11月7日

「川崎のホームレスの支援団体」視察

## I I . 研究報告



福祉国家の分析視座<sup>1</sup>  
——公的扶助システムの比較制度分析に向けて——

後藤玲子

1. はじめに

ある危険が、自分たちの中のだれに発生するかは偶然であるとしても、だれかに発生することは必然であると感知されるとしたら、ひとはその危険に対して共同的に備え対処しようという意思を、自ずと抱くようになるかもしれない。しかもそこに、人知を超えた危険の前では、ひとはみな等しい道徳的存在であるという洞察が伴うとしたら、所得に余裕のあるひとから順により多くの保険料を拠出していこうという案が、すんなりと承認されるかもしれない。あるいはまた、ある特定のグループの危険発生確率が高いという噂がまことしやかに流されたとしても、それは本人たちのせいとばかりはいえないのだから一律の保険で構わないじゃないか、という声が積極的に挙げられるかもしれない。

それに対して、危険の発生を特定の個人や家系と結びつけて因果的に解釈するような——とりわけ本人たちの責任と結びつけて解釈するような——風潮が支配的になるや否や、一律な保険の仕組みはとたんに承認され難くなる。とりわけ、危険が発生した際の保障水準に関する需要が異なる——例えばめいめいの従前所得に近い額が要求される——場合には、需要の相違を積極的に反映させる仕組みがむしろ歓迎されるようになるかもしれない。例えば、老齢期の所得喪失に対処する年金保険に関しては、一律な最小限の生活保障ではなく、事前の所得水準に比例した拠出と拠出に比例した給付が歓迎される。同一の医療サービスを給付する医療保険に関しては、利用に応じた費用負担やグループの特質を反映した制度の差別化が歓迎される。さらに、様々な種類の危険が複合化・累積化してもたられる「窮乏」に対処する公的扶助システムに関しては、本人の責任的要因（資産・扶養者・就労能力の有無）とそうではない要因との厳しい選別が要請される、など。

これまで福祉国家と呼ばれる国々は、それぞれ固有の歴史的諸条件のもとで独自に社会保障・福祉制度を形成してきた。そして、具体的な生成・発展プロセスは多様であるとしても、類似した機能をもつ諸制度をもつに至っている。ハイエクの指摘を待つまでもなく、制度には様々な偶然的要因の合成によって自生的な展開を遂げていくという側面がある。だが、その背後には同様の問題状況に直面した多くのひとびとの熟慮や討議が存在し、制度の自生的な展開に一定の方向づけを与えてきたことも確かである。何を目的としてどの

---

<sup>1</sup>本稿は、厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業「厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築」（鈴木興太郎主査）および厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」（後藤玲子主査）の助成を受けた。研究会にて有益な報告・コメントを下された参加者の皆さまに深く感謝したい。

ような方法で資源を提供し合うべきであるか、到達の目標を何とし、到達の水準をどこに設定すべきであるか。福祉国家の歩みは、より効率的でより公正な、より善い制度を作ろうというひとびとの理性的・公共的活動の歩みでもあった。本稿の目的は、現代の規範理論の助けを借りながら、現存する様々な社会保障・福祉制度の機能的特質と意味、および互いの関係性を明らかにするような理論枠組みをつくることにある。そのような枠組みは共通のフォーマットとなって、現存する各国の社会保障改革の動向を評価し今後の福祉国家のあり方を展望するひとびとの理性的・公共的判断の形成を助けると考えられる。

本稿の構成は次の通りである。2節では、社会保障・福祉システムに関する基本的アイデアを提出したドゥオーキン・ロールズ・ウォルツァーの議論が簡単に比較検討される。3節では、現存する各国の社会保障・福祉制度の規範的性質を分析するための4つの分析視座が提出される。4節では、4つの分析視座をもとに、代表的な社会保障・福祉制度の規範的性質が予備的に分析される。5節以降は、社会保障・福祉システムに関連するより根本的・哲学的な問題を取り上げ、考察の糸口を与えることを目的とする。まず、5節では、システムの普遍性・不偏性とは何かが問われる。6節では、システムの公共性とは何かが問われる。7節では、社会的保障を行うことの正当性が個人の責任と自由の観点から問われる。8節では、個人の尊重と社会的目標との関係が考察される。本稿の結びに当たる9節では、本稿でなされた規範的分析の射程と今後の課題が確認される。

## 2. 背景理論：ドゥオーキン・ロールズ・ウォルツァー

「仮設的保険市場」を構想したロナルド・ドゥオーキンの洞察によれば、運には、選択の余地のある運 (option luck) と選択の余地のない悲運 (brute luck) とがある。前者は人為的に作られた賭け事など、帰結を合理的に予測しながら、計画的に対処すること、意思的に挑戦することのできる運である。それに対して後者は、突然襲いかかる不慮の事故や災害など、合理的、計画的に対処することが個人の力ではきわめて困難であるような運である。ドゥオーキンによれば、保険システムの基本理念は、個人的には選択の余地のない悲運 (brute luck) を、社会制度的に選択の余地のある運 (option luck) へと変換することにある<sup>2</sup>。例えば、不測の病いに罹ることは個人の意思を超えた運であるが、罹病に伴う損失の補填費用を共同で拠出しあう保険システムを作ることによって、「補填付きの罹病」、「罹病なしで補填なし」などのオプションの選択として問題を捉え直すことが可能となるだろう。

「正義の理論」を提出したジョン・ロールズの基本的発想も自然的・社会的偶然の及ぼす影響を社会制度的にコントロールすることにあつた。彼は、自然的不平等それ自身は正

---

<sup>2</sup> 「保険は、それが利用可能である限り、対処不能な運と対処可能な運との間に緊密な関係性を構築する。なぜならば、カタストロフィー対策保険を購入するか、しないかは計算されたギャンブルに他ならないからである。」(1981, p.293)

でも不正でもないが、自然的に起る社会的・経済的不平等のもたらす累積的影響は、正義の基本原則に基づく社会制度によって調整されるべきであると考えた<sup>3</sup>。ドゥオーキンとの最大の共通性は、社会制度の設計可能性に対する信頼である。ロールズによれば、遺産や出自のクラスなど歴史的・社会的に獲得されたもの、身体や精神に関する特質など自然的・生来的に獲得されたもの、さらにはそれらによって深く規定されながら形成された努力もまた道徳的には恣意的であると考えられる。したがってそれらに基づく個人の相違は、社会的基元財に対する格差的な請求の自明な根拠とはなりえない。社会的基元財の分配は、ひとびとが理性的に承認し合った正義の基本原則に基づいて定められるべきである。ロールズ自身が構想する正義の基本原則とは、一方で個々人の多様性と可能性を尊重しながら、他方で累積的な不平等を緩和するような再分配の仕組みであった<sup>4</sup>。

ドゥオーキンの「仮想的保険市場 (hypothetical insurance)」とは、平等な資源と等しい発生確率のもとで、自分たちの危険に自分たちの選好に従って自分たちで拠出して事前的に備える仕組みである。その特徴は、システムの設計者の集合（共同体）が参加者の集合（共同体）と一致しており、設計者たちが自分たちの選好に依拠して最適な保険システムを設計する点にある。それに対して、ロールズの正義の理論においては、システムを設計する当事者たちの集合を越えて、地理的にも時間的にも遠くにあるひとびとが参加するような状況が想定されている。そこでは、設計者が自分たちの私的選好をもとに不確実な将来に備えるのではなく、どのような選好をもつどのような人たちが構成員となろうとも、そのひとたちの道徳的な人格が保持されるような社会・経済システムが構想されるのである。それが、「格差原理」(the difference principle)、すなわち各集団において最も不遇なポジションにおかれる人々の境遇をできる限り改善するという分配方法であった。ロールズの想定する「道徳的人格」とは、自然的・社会的偶然などに起因する道徳的恣意性を逃れた概念であり、常識的な諸規準に沿って運行しているいかなる社会制度にも先だって、社会的基元財に対する等しい請求権をもつような観念である。

『正義の領分：多元性と平等の擁護』の著者であるマイケル・ウオルツァーにおいては、共同体の結びつきそれ自体がシステムの最終目的とされる。「一つの文化、歴史、成員資格を共有し、そして共有し続けることを心に決めている個人は何を選択するのであろうか」<sup>5</sup>。彼の理論においてはシステムへの参加者の集合は即、政治的共同体の構成員であり、同時にシステムの設計者であることが期待されている。彼らは、同一の共同体の成員であるという事実によって、互いの安全と福祉を保障する仕組みへの参加資格を賦与される。各共同体の成員たちがなすべきことは、社会的財の価値に関する共同的な意味解釈である。価値に関する意味解釈がなされるならば、それに関する必要に基づいて個々の財ごとに最も適切な給付方法、範囲や水準が具体的に決められることになる。「社会契約とは、私たちの

---

<sup>3</sup> Rawls, 1971, p102.

<sup>4</sup> Rawls, 1993, pp.270-271.

共同生活にとってどの財が必要であるかについて共同の決定へと到達し、その財をお互いに用意する、そのような一つの合意である。それらにサインするものはすべての構成員に対して義務を負う。彼らが全体としての人類から自らを区別し、特定の共同体の中で諸力を結合させるのはそうした諸々のためであった」。

単純化を恐れずにまとめるならば、ドゥオーキンの理論の中心は、拠出によって初めて参加資格を獲得した人々が、自分たちを構成員とする保険システムの内容を自分たちの選好に基づいて設計するというモデルであった。他方、ロールズの議論においては、システムに参加する構成員の範囲がシステムの設計者の集合を越えて空間的にも時間的にも拡張されていくことを予想しながら設計すること、それに伴ってより理想的・理性的に構想される点に特徴があった。ウォルツァーの議論においては、構成員の範囲もシステムの内容も、あくまで個々の政治共同体に依存したローカルで特殊な (*particular*) ものとされている。政治的共同体とは歴史的共同体とかならずしも同一ではないが、一定の文化・伝統・宗教のもとで集合的な意識を共有する経験的な実体であり、「全体としての人類から自らを区別」する性質をもつ。「財についての多元主義的概念を基盤とする配分的正義の理論は、共通したヒューマニティから生じるのではなく、社会的財に関する共有された概念から生じてくる。それらは本質的にローカルで、パティキュラーな性質をもつ」<sup>6</sup>。

彼らの議論はいずれも社会保障・福祉システムの重要な局面を捉えている。以下では、彼らの洞察を手掛かりに、現存する社会保障・福祉制度の機能的特質と意味、および互いの関係性を考察するための基本的観点を列挙しよう。

### 3. 規範的分析の4つの分析視座

システムを分析・評価する際には、帰結（システムによってもたらされる社会状態）と手続き（帰結のもたらされ方）という2つの観点を立てることが有効である<sup>7</sup>。特に、社会保障・福祉システムの評価にあたっては、諸個人の福祉に関連する公共的な価値の実現を帰結的観点として、諸個人の間形成される互惠性や権利・義務関係を手続き的観点として採用することが妥当だろう<sup>8</sup>。具体的には次のような4つの視座が立てられる。

1) 何を目標とするシステムであるか（共同的に備えるべき危険や補償すべき必要、提供すべき財は何か）

各社会保障・福祉制度は、個々人の、どのような危険に備えるために、あるいは、どのような必要をどの程度補償するために、どのような財を提供しようとするものであるのか。そしてそれらを通して、個々人に、どのような善（福祉）を保障することを目標とするの

---

<sup>5</sup> Walzer, M., 1983, 訳 22

<sup>6</sup> Walzer, M., 1983, 訳 11

<sup>7</sup> 鈴木・後藤、2002, 271f

<sup>8</sup> システムによっては、諸個人の厚生総計としての社会的厚生の観点、あるいは諸個人の厚生からは独立な客観的指標が採用される。

か。価格をシグナルとし、諸個人の私的選好に基づく行動の均衡をベースとする市場システムであれば、このような問いは不要である。多様な善の観念に基づく諸個人間の均衡において実現する交換こそが異なる諸財に対する、異なる諸個人の需要を顕示すると解釈されるからである。だが、価格と均衡という価値評価メカニズムを越えて（その背後にあるひとびとの善の観念の多様性を越えて）、いくつかの必要な諸財を抽出して提供し合うシステムを構想しようとする際には、このような問いが不可欠となる。

ドゥオーキン<sup>9</sup>は、いかなる種類の悲運 (**brute luck**) を社会保険システムの対象とするかは、最終的には、保険料の拠出予定者である構成員たちが自律的、共同的に決定していくべき事柄であると考えた。ウォルツァーもまた、補償すべき必要は事実として在るのではなく、社会的財に関する共同的な意味解釈によって現出するものであり、社会的財をどのように提供し合うかは、個々の財の意味解釈をベースとした、構成員たちの間の社会契約によって決定されると考えた。彼によれば、提供される社会的財は、通常、全員に利用されるという意味での一般性をもつとは限らない。それは特定の個人に手渡されるという意味で個別性をもつ場合がある。ただしその場合にも共同体にとって排他的ではない利益を生み出すならば一般性を帯びることになるが、特定の個人や集団にのみ利益をもたらす場合には個別性が強められることになる<sup>9</sup>。システムの目標に関しては、ドゥオーキンは個々人の能力や資質を含めた〈資源〉の平等化を、ウォルツァーは、「成員資格の基礎となる平等を尊重し、支え」、「成員資格を維持する」ような福祉の達成を想定している<sup>10</sup>。

目標としての個人の福祉に関しては、アマルティア・センがより具体的な議論を提出している。彼は、諸個人の利用可能な財と財利用能力をもとに本人が獲得する機能 (**functioning**) ならびにそれらの達成機会としての潜在能力 (**capability**) によって個人の福祉を捉える。それによって、平等化の問題を、社会的に保障すべき基本的諸機能の観点から論ずることを可能にした<sup>11</sup>。はたして社会は、個々人がどのような機能を達成できることに関心を向けるべきだろうか。関心を向けるべき機能としては、個別具体的なものから抽象的なものまで、また、社会や共同体毎に特殊なものから人類により普遍的なものまで考えられる。例えば、読み書きができる、栄養が摂取できるなどは、広範囲で共通に需要される機能である。それに対して、パソコンができる、車の運転ができるなどは社会や共同体の個別的な文脈に依存して需要が大きく変化する機能である。

セン自身は、社会的に対処すべき必要や保障すべき機能のリストは、各々の社会や共同体毎に各々の特殊性が情報として考慮されながら、確定されるべきものと考えた。より具体的には、諸個人の共感的・理性的活動と公共的な討議を経て確定される。リストの形成に参加する諸個人の集団は、ルールが実際に適用される集団と一致している必要はない。

---

<sup>9</sup> Walzer,1983, 邦訳訳 109-112

<sup>10</sup> Walzer,1983, 邦訳 130

<sup>11</sup> 鈴木・後藤, 2002, 183f

ルールが適用される集団のメンバーすべての選好、あるいは帰属しないとしても何らかの形で影響を免れないひとびとの選好を広く配慮したうえで、不偏的な観察と判断が互いに形成可能であるような集団であればよい。彼らは共感的・理性的熟慮と公共的討議を経て、社会や共同体の個別的な文脈のもとで発現する特殊な必要が、それぞれ普遍的に了解可能となるような表現形式を構成する。それらを帰納的に総合するならば、社会や共同体毎に特殊な諸機能から人類により普遍的な諸機能を概念的に構造化するような、より総合的なリストの構成が可能となるだろう<sup>12</sup>。

例えば、技能水準の低下あるいは就労機会の喪失に対して、就労機能を回復することを目的とし、教育・訓練の実質的機会の提供や所得保障がなす労災補償や失業手当は、比較的広範囲で共通に適用されている制度である。児童手当や介護保険などが対処しようとするリスクや必要、保障しようとする一般的な機能についても、その意味が社会や共同体を越えて共通に認識され始めている——例えば、成長期にあるこどもは十分な栄養と安全と教育を享受すべきである、あるいは自立が困難であるひとは他者からのケアを受けて然るべきである——。だが、社会的に保障すべき機能のより具体的な形態、保障方法——例えば自立の概念、あるいは自立に関する困難の測定方法——に関しては、共同体や社会の個別的な文脈で多様性をもって展開されている。

## 2) 財の提供方法——構成員のタイプ分け・カテゴリー分け

等しい拠出のもとで財がプーリングされ、プーリングされた財は、結果的に事故が誰に発生しようとも——どのような社会的地位にあらうとも、どのような業績や属性をもとうとも——その個人に一括分配されることを要請するルールは、参加する諸個人の間で対称性・平等性を最も抽象的なレベルで保証する。

それに対して、諸個人を格差的に扱うような分配ルールを構想することも可能である。例えば、事故確率の相違に応じて構成員をタイプ分けし、その相違を反映するように保険料を差別化する。あるいは、保険料の拠出額に応じて構成員をタイプ分けし、その相違を反映するように給付を差別化する。さらには、諸個人を特徴付けるカテゴリー、例えば、年齢階層、性別、扶養者数・被扶養者数、障害の程度、妊娠の有無等に応じて、拠出と給付の間に異なる対応関係をつけるなど。このようなタイプ分けに基づく差別化それ自体は、かならずしも構成員の扱いに関する不偏性 (*impartial*) の原理と矛盾するものではない。誰がどのタイプに属することになるかという、タイプの実現に関する機会が (年齢階層のように自然の巡り合わせとしてであれ、あるいは社会的取り決めによってであれ) 個人間で等しい限り、タイプに応じた格差的扱いは、すべての個人に等しく開かれたものになる

---

<sup>12</sup> 例えば、マーサ・ヌスbaumらによってそのような作業が精力的に進められている。  
Nussbaum, M., 1990, 203f

からである<sup>13</sup>。ところが、特定のタイプの実現に関する機会が偏っている場合には、タイプに応じた差別化は構成員の扱いに関する不偏的性質を失う。

例えば、保険料に応じたタイプ分けの場合、保険料の選択が諸個人の選好のみに依拠すると考えられるならば、諸個人は保険料の選択を通じて私的利益を最大化する等しい機会をもつことになるので、タイプに応じた差別化は不偏性を損ねない。それに対して、保険料が賃金率に比例的に定められ、しかも賃金率それ自体は容易に選択可能な要因ではないとしたら、さらには、事故確率に応じて保険料が定められ、事故確率は個人にとって容易に変更できる変数ではないとしたら、あるいはまた、可処分所得の相違によって、あるひとびとの選択しうる保険料が実質的に制限されるとしたら<sup>14</sup>、構成員の扱いに関する不偏性が保たれているとはいい難いだろう。

さらに、生涯にわたる障害者であること、女性の単身世帯主であることなどのカテゴリーに依拠した異なる扱いは、個人間の不偏性をみたまない。ただしこのような場合にも、（個別的ポジションに依存的な）普遍的に受容可能な道德判断の形成ができないわけではない。詳細は後節に譲るとしても、肝要なことは、タイプ分けに基づく差別化を行うとしたら、その理由と目的、背後にある道德判断や規範的基準を明示化することである。はたして、各社会保障・福祉制度はどのような理由によって、特定のタイプ分けに基づく差別化を行うのか。そのような差別化は、人々にどのような影響を与えることになるのか。

### 3) 分配の公正基準

続いて問題となるのは、資源の拠出と財の給付との間にどのような対応関係をつけるか、格差的分配を行うとしたらその根拠を何とするか。財の拠出・給付に関するどのような格差的扱いを認めるかである。この問題に関してはいくつかの常識的な正義の準則が存在し、異なった「公正観」が提出されている。例えば、より多く拠出した人々に対してより多くの給付を対応させるルール、より低い発生確率のグループに対してより少ない拠出を対応させるルールなどは貢献に応ずる分配原理の系である<sup>15</sup>。それに対して、所得に応じた応能的な拠出のもとで一律給付を行う方法がある。また、所得に応じた応能的な拠出のもとで、必要の不足、すなわち一定の参照水準に照らした際の窮乏を補償する方法、さらには発生確率の相違から独立に拠出と給付を一律とし、結果的に発生確率の高いグループの期

---

<sup>13</sup> 自然な巡り合わせとしてではなく、個人の選択の余地が存在する場合には、カテゴリー別施策は、特定のカテゴリーを選択させる誘因導引的であるという批判も存在する。例えば、日本の公的年金における第3号被保険者問題と呼ばれるものを典型とする。ただし、この問題は、カテゴリー別施策固有の問題ではなく、社会的目標と個人の自由というより広い文脈で考察される必要がある（本稿8節参照）。

<sup>14</sup> 経済学でいうところの時間割引率もまた純粋に個人の選好の問題には解消されない。

<sup>15</sup> ロールズが指摘したように貢献は制度依存的な概念であり、道義的というよりは、分配の差異化の比較評価という目的と直結した操作的な概念である。Rawls, 1971, 308

待給付をより高くする方法もある。これらは、貢献と給付との非負の対応関係を切り離したうえで成立する、必要に応ずる分配原理の系である。

各々の原理に関して、貢献あるいは必要をいかに定義するか、いかなる指標で捉えるか、どのような対応方法をとるかによって、異なる複数の分配ルールが派生する。貢献概念の拡張的解釈の方法としては、例えば、特定の組織・企業に対する貢献、あるいは労働力の供給や財の消費を通じた市場的貢献のみならず、ボランティア活動や介護・ケアなどを通じた非市場的貢献、政治参加等の市民としての貢献、その他、ロールズのいう道徳的貢献、さらには宗教的な見地からの実存的貢献などが考えられる。これらの貢献の観念はさらに次の角度から大きく2つに分けられる。1つは個人間で分離可能な貢献であり、他の1つは、個人間で分離不可能な、共有された貢献である。通常、私的経済で想定されている貢献は、個人間で分離可能性を前提とし、個々の経済主体毎に貢献（費用）と報酬（便益・効用）との間の正の対応関係がつけられる。だが、ウォルツァーが指摘するように、共同的提供が関心とする貢献の多くは分離不可能な性質をもつと考えられる。例えば、コミュニティにおける住みやすさや安心、相互的な信頼と尊重といった価値の貢献・便益を個人間に分離することは困難である。たとえ私的経済においては個々人に帰属させることが通念であるような貢献であったとしても、共同的提供の文脈においては、その公共的な意味が再解釈されうる（介護や子育て）。

他方、必要概念の指標としては、貧困ライン、平均所得、資産の保有水準、最小限の就労活動能力などを参照点とし、個人や世帯の可処分所得、資産、障害の有無、扶養者の数などが通常、用いられている。これらの指標をより包括的に眺めることを可能とするものが、先に挙げたセンの潜在能力概念である。潜在能力は、個人の自立的な諸機能の達成可能性を表す指標であり、各機能は大きく各人の利用可能な財の保有と利用能力とによって決定される。たとえ同一の財を保有したとしても、各人の利用能力の相違——身体的・精神的特徴、個人的状況、地理的環境など——に応じて諸機能に関する各人の達成可能性は異なるものとなる。各人の制約条件に関する個別性に留意しながら、また、達成に関する各人の自律性を尊重しながら、ある基本的機能のリストを社会的に保障する仕組みが潜在能力アプローチによって構想される。

留意すべきは、貢献概念も必要概念も、ともに各々のシステムで同定された共同的な善の観念を基盤とする点である。貢献に応ずる分配は、個人が為した（為すであろう）と同定された価値の創造に対する報酬であり、必要に応ずる分配は、個人が被った（被るであろう）価値の喪失に対する補償に他ならない。各々のシステムがいかなる種類の価値の創造を共同的な善とみなし、いかなる価値の喪失を共同的な悪とみなすかに関しては、特定の共同体の文脈に依存的である場合もあれば、個々の共同体を越えてより普遍的である場合もある。

#### 4) システムへの参加資格



最後に考察すべきはシステムへの参加資格の問題である。あるシステムが、構成員すべてに等しい拠出と等しい給付を課すとしたら、システムの内部においては少なくとも形式的な平等性が保たれる。だが、そもそもシステムの枠をどのように設定するかによって、システムの有する普遍性の程度は異なったものとなる。例えばシステムへの参加資格に関して一定の制約条件を課し、それによって構成員の範囲を限定するならば、そのようなシステムはより包括的な集合との関係で、特殊性 (**particularity**) を帯びることになるだろう。はたして、現存する社会保障・福祉制度は、どのような範囲の人々の参加を認めるものであるか。

通常、保険システムには、構成員間の相互尊重(**mutual respect**)を支える効果が期待される。個々人は特定の組織(利益・目的集団)に対する自己の貢献や責任の遂行(現在のみならず過去あるいは将来の)を認められることによって、あるいは特定の共同体(自然的・地縁的)に生まれ育ったという属性を認められることによって、その組織や共同体を単位とする保険システムへの参加資格(メンバーシップ)を等しく獲得する。そして、保険システムへの参加それ自身を通じて参加資格を維持していくこと、すなわち、財の提供を通じて組織に対して貢献するのみならず、組織からの財の受給を通じて協働的な能力や意欲を持続すること、忠誠的な行為や心情を喚起することが期待されるのである。

例えば、ドイツで歴史的に発生した職能別保険や日本の年金保険の報酬比例部分は、既存の経済組織を基本単位として作られたシステムである。また、各地域で見られる様々な種類の互助会は既存の共同体を基本単位として作られたシステムである。それに対して、イギリスのが理想としたのは国家を基本単位とする保険システムであった。そこでは、国民としての共有された貢献や責任の所在あるいは国民としての共通の属性こそが、参加資格とされる。いずれにおいても基本となるのは構成員間の結びつきであるが、経済組織や共同体を単位とする場合はそれが経験的に形成されることが多かったのに対し、国家を単位とする場合には、理念的・観念的あるいは政治的に——例えば **war state** として——構想されるという特徴がある<sup>16</sup>。

ところで、通常、システムに参加するとは、所与のシステムが課す権利・義務関係に服しながら、システムの構成員として活動することを意味する。だが、そのような権利・義務関係が不適切であると判断された場合、諸個人はどのような態度を取ると考えられるだろうか。例えば、市場経済モデルのように、個人が私的利益の追求を目的とすると仮定されるならば、そして、異なるシステムをもつ各集合体への参入と退出が容易であるとしたら、彼は彼自身の利益とより整合的なシステムをめざして参入・退出を繰り返すと考えられる。だが、各集合体への参入・退出が困難であるならば、個人は自己の所属する集合体に留まりながら、システムを改訂する必要に迫られるだろう。あるいは、個人が私的利益を離れて公共的観点からよりよきシステムを作ることに関心をもつならば、自己が属する

---

<sup>16</sup> 歴史的には戦時体制 (**warfare**) を背景に、理念の浸透が図られたとされる。

集合体はもとより、他の集合体に関しても、それぞれが有するシステムのあり方を評価し、その改訂プロセスに参加することを要請するかもしれない。

先述したようにロールズの枠組みでは、システムを設計する人々の集合はそのシステムのもとで活動する構成員の集合とはかならずしも一致しない。システムを設計者する人々が自分たち以外の人々——システムの活動に参加するすべての人々、将来、否応無しにシステムに組み込まれるであろう人々——の存在を広く射程に入れることは、彼らが理性的・公共的な観点を獲得する秘訣でもあった。だがこのことは、システムの活動に参加する構成員自身がシステムの設計それ自体にも参加することの意義、より一般的には、参加の自由それ自体の価値を軽視するものではない。ロールズは正義の第一原理として、政治的参加の自由の価値を平等に保証すべきことを主張する。制度の立ち上げ時には設計者ではない個人もまた、制度の維持・改訂に参加する——主体的に解釈し、受容あるいは改訂する——自由と責任をもつと考えられている<sup>17</sup>。

この点に留意するならば、システムへの参加には2つの局面があることが理解される。1つは、所与のシステムが課す権利・義務関係に服しながら、システムの構成員として活動するという参加の局面であり、他の1つは、システムのあり方やシステムを構成する諸ルールを設計する、あるいは改訂するという参加の局面である。あるシステムへの参加資格をもつ個人の範囲をどこまで広げるかという問題は、このような2つの側面に関する参加資格を各々の範囲まで広げるかという問題として考察されなければならない。

とりわけ現代社会は、経済のグローバル化の現象が進行し、国境を越えたひとの移動が顕著となってきた。それに伴い、例えば年金システムに関する国家間の調整問題、あるいは公的扶助の受給資格に関する適正問題が浮上してきている。はたして問題解決の視野は、国家間の制度調整に留まるのか、あるいは、国家の壁を越えたより大きな集合体を基本単位としたシステム設計の問題へと広がるものであるのか。後者の場合、そのようなシステムで活動する個人の範囲をどのようなものとするか、そのようなシステムを設計する個人の範囲をどのようなものとするかという2つの参加の問題をあらたに考察する必要があるだろう。

以上、社会保障・福祉システムを評価・検討する際の基本的な分析視座として4つの観点を提出した。次には、代表的な社会保障システムの特徴を例示的に検討することを通じて、4つの観点の意味内容をより明確化していきたい。

#### 4. 社会保障・福祉制度の規範的性質に関する予備的分析

##### 1) 公的年金保険システム

拠出と給付に関するどのような仕組みを用意するかは、通常、各々の組織や共同体で共有された分配原理に従って決められている。例えば年金保険においては、貢献と報酬との

---

<sup>17</sup> この点は近年ハバーマスの論争でより明確にされた。Rawls, 1995, 1996 参照。

つりあいに配慮した分配原理が多く採用されている。ただし、貢献を捉える指標や“つりあい”の評価に関しては異なる考え方がある。例えば、特定の経済組織を保険単位とする場合には、個々人の賃金率や雇用期間、業績などを貢献の指標として、それに対する比例的給付が採用されることが多い。それに対して、国家を保険単位とする場合には、国家の保全・存続、秩序の保持などへの参加を共有された貢献とみなしたうえで、同一の給付、あるいは必要に応じた格差的な給付が採用されることが多い。例えば先に言及した、は後者の考え方を明確に打ち出している。

第6の基本原則は、社会保険は統一かつ包括的なものでなければならないが、それと同時に社会の異なる階層の生活様式の相違をも考慮に入れなければならない。・・・例えば、雇用契約によって就業し収入を得ている者、その他の方法で収入を得ている者、主婦のように無給できわめて重要な仕事に従事しているもの、まだ労働年齢に達していない者、すでに労働年齢をすぎた者。異なる事情、多様なニーズに対応させること。…しかし、社会保険の階層区分は、通常の意味での経済的または社会的階級ではない。社会保険計画は被保険者の資力に関係なく、すべての国民に対する計画なのである<sup>18</sup>。

ただし留意すべきは、ベヴァレッジの提案した「均一拠出・均一給付」の仕組みや日本の公的年金の一階部分と呼ばれる定額制もまた、貢献観念と無関係ではない点である。第一に、同一の拠出に同一の給付を対応させる仕組みは、例えば最小生活水準を参照基準として、個々人の「必要」を補填するような格差的給付を意味するものではない。依然として、拠出と給付との間には正の対応関係が存在する。第二に、個々人の「必要」を補填するような格差的給付がなされたとしても、受給の第一の要件は、あくまで事前的な貢献の認知におかれる。必要の観点は、適正な給付内容や保険規模を確定するために用いられる。例えば、他の収入がないとしたら、1年間にどのくらいの生活費が必要とされるか（それは例えば就労者の平均所得のある割合として算出される）、どのくらいの期間必要とされるか（それは例えば平均寿命をもとに計算される）など<sup>19</sup>。第二の点は、例えば税方式の保険に見られるように、能力に応じた拠出が要請される仕組みにおいても変わるところがない。

すべての被保険者は、富める者も貧しい者も、同一の補償に対しては同額の保険料を払う。より資力のある者はより多額の支払いをするが、それは納税者として国庫へ、したがって

---

<sup>18</sup> Beveridge, 1942, p.188

<sup>19</sup> ロールズのいう市民的必要もまた、「道徳的人格」という理論概念に対応する仮想的な「必要」であって、「必要に応ずる分配」ルールの情動的基礎となる必要とはことなる概念である。

社会保険基金への国庫負担分へより多額の納入をするにすぎない<sup>20</sup>。

## 2) 公的医療保険システム

公的な医療保険では必要に応ずる分配原理が採用されていると解釈されることがある。支払い能力に応じてより高い保険料が課せられる一方で、医療リスクの発生者に対しては、(拠出した保険料の高さからは独立に) 疾病に応じて等しい医療サービスが提供されるからである。しかも、必要の観点から、サービスの内容を確定すること——どのような治療を行うべきか、個人の生活の質をどのように回復すべきか、必要を補償するための財やサービスの質・量をどのように設定するか——がシステム設計の主要課題されるからである。だが、誰であれ、リスクが実際に発生した人に給付がなされるという原則は、すべての保険システムに共通する性質であって、分配的正義の問題ではない。分配的正義は、給付方法の適正さを問うものであるが、医療保険もまた事前的な貢献の存在を第一の受給要件とする点においては、貢献観念に基づくものといえる。しかも近年は、患者負担などの方法で拠出と給付との間に正の対応関係をつける分配原理が部分的に導入される傾向にある。

イギリスの医療保険システムは、拠出が税方式であるために、医療サービスの給付と医療保険システムへの貢献との対応関係が見えにくい。拠出の源泉をシステムへの直接的な貢献から切り離すことによって、保険システムに参加する構成員間の国民としての同格性を理念的に強調するものとなっている。だが、基礎年金と同様に、共通のリスクに備えることを目的とし、国家への共有された貢献をシステムへの参加資格とすること、また、システムへの貢献能力・意思の回復、あるいはそれらの喪失の予防を目的としているという意味で、社会保険システムとして理解される。それに対して、アメリカのメディケイトは、「医療扶助」という呼称が示すように、明らかに必要に応ずる分配原理に基づくものである。それは、すべての個人に参加資格を与えるものの、現に困窮しているという事実を第一の受給要件とし、事前的な貢献を前提とすることなく、発生した必要に応じて事後的に医療サービスを提供することを目的とする。ただし、近年は移民に対する制限を強化する傾向にある。したがって、それもまた一定の共有された貢献観念を前提としているという解釈も可能である。

## 3) 公的扶助システム

イギリスの基礎年金や医療保険のように、参加資格として「貢献」概念を根拠とするものの、「国民としての共有された貢献」を含め、適用範囲を広げようとする考え方は、社会保険システムと公的扶助システムとの間の垣根を取り払う方向へと議論を押し進める<sup>21</sup>。いかなる理由に基づくものであろうとも結果として生じた<困窮>を、疾病や障害、非自

---

<sup>20</sup> Beveridge, 1942, 187

<sup>21</sup> 例えば、塩野谷, 1997 参照。