

第4章 公的年金制度のあり方とその改革に関するいくつかの論点

東洋大学 上村敏之

1. はじめに：財政学の視点

公的年金制度改革を目前に控えて、その改革の方向性について様々な議論がなされている。現在の社会経済に今の公的年金制度が対応しているのか、さらには将来に予想される社会経済情勢の激しい変動に耐えられるのかどうかについて、公的年金のあり方そのものを抜本的に再考することが求められているといえる。特に、人口高齢化の急速な進展は、公的年金制度そのものの持続性を問うており、維持可能なシステムへの軌道修正は急を要するといえよう。

しかしながら、各人がもっている公的年金に対する考えは、その人のバックボーンや価値観の違いに依存する。このことが、議論が錯綜させ、中には神学論争の様相を呈し、どこまでいっても平行線をたどるであろうことが予測できる論争もあった。このような公的年金に対する各人の思い入れの違いは、公的年金制度のあり方はもちろん、公的年金制度改革の方向性を定めるときに、様々な問題を噴出することになる。

価値観の相違が生じる理由は様々に考えられる。単純には、公的年金制度がすべての国民に利害をもたらす存在であるにもかかわらず、国民にとって極めて複雑な仕組みをもっていることと、急速な人口構成の変動が生じることで、各世代の置かれる立場が異なってきているということがある。

さらには、公的年金制度を扱う社会保障という分野が、経済学だけでなく、社会学や法学などの複数の学問にまたがる問題を内包していることが、各人の公的年金に対する考えをバラエティ豊かにしているのであろう。本論においては、公的年金を社会保障論として真正面にとらえる困難な試みはあえて行わず、負担と給付の関係を重視する財政学の視点からいくつか論点を掲げることで、錯綜しがちである公的年金に対する議論を整理することを目的としたい。

なお、財政学は経済学、会計学、政治学の3つの学問を背景にもつ。この中で、経済学としては、厚生経済学が母で財政学が父だと言われる公共経済学が理論的な支柱である。また、近年では、地方財政論を中心に、ニュー・パブリック・マネジメント理論が台頭してきており、公的部門を経営するという視点から、財政学が新しい装いを持ちつつある。このような観点から、公的年金について考察することによって、従来とは異なる論点が指摘できることを期待したい。

財政学の視点から、公的年金について論じる場合、一般的には公的年金財政のみに焦点があてられると考えがちであるがそうではない。確かに、財政学の先祖である官房学は、税収確保が財政の第一目的だととらえ、税の徴収面を最も重視した技術論を展開した。しかしながら、公共経済学のアイデアをとりいれて大きく発展した財政学は、歳出面と歳入面のリンク、公的年金でいえば負担と給付の対応を重視することを要請している。以下では、網羅的ではなく、やや羅列的にならざるを得ないが、財政学の視点から、公的年金についてのいくつかの論点について述べることにする。

2. 効率性の追求

(1) ミクロ経済の効率性

経済学において、効率性は最も重要な概念であり、効率性をよりどころにして、公的年金制度改革の方向性について考えるのは、特に新古典派経済学をバックボーンとする経済学者の得意とするところである。事実、経済学における効率性の概念は、公的年金だけではなく、経済政策を考えるときの最大の武器になる。そのため、公共経済学の考えを適用するならば、公的年金の制度設計に非効率な部分があれば、それを是正するように求められることは当然である。

公的年金制度の非効率性は、様々な側面からとらえられるであろう。たとえば、保険料率が将来的に引き上げられることは、公的年金制度における今後の大きな問題である。保険料負担は家計の所得を減らし、企業のコストを引き上げる。このことが、家計の労働意欲に影響を与えたり、企業の投資意欲に影響を及ぼすことになる。ただし、単純に労働意欲や投資意欲が減退するかというと、そうではない。

労働供給行動で考えれば、保険料負担の存在が、代替効果と所得効果の双方を引き起こすため、仮に代替効果が所得効果を上回れば、保険料負担が労働意欲を高める結果となる。しかし、多くの場合、保険料負担によって労働意欲が落ちると考えるのが普通であるため、一般的にはできるだけ保険料負担は低い方がよいという結論が導かれることになる¹。

また、保険料負担の存在が労働意欲や投資意欲に影響を与えること自体が問題

¹ しばらくは給付水準を考慮の外において話を進める。もちろん、後に述べるように、公的年金のあり方は保険料負担と給付の両面を総合的にとらえなければ議論する意味がない。

であるという観点もある。仮に労働意欲が高まったとしても、保険料負担が家計や企業の行動に影響を与えていることは間違いない。すなわち、公的年金制度そのものが市場を攪乱する要因になっているという経済的中立性の立場である。この考え方は、具体的には、厚生年金の保険料負担が lump-sum ではなく、労働所得に対して徴収されていることに注目しており、公共経済学における最適課税論で展開される議論である²。もし、lump-sum な保険料が存在したとき、家計の行動には何らひずみが生じないため、市場均衡はファースト・ベストを達成できる。しかしながら、現実の厚生年金保険料は労働所得に対して徴収されるため、ファースト・ベストは達成できない。このとき、保険料は労働供給行動にひずみを与える。したがって、われわれはセカンド・ベストの経済を前提として、パレートの意味で経済厚生を改善する改革を探さねばならないことになる。このように考えれば、保険料負担は労働供給に対するゆがみを最小にすることが、制度の最適化を追求する上で望ましいことになる。

ただし、ここまでの議論は給付面を全く無視していた。公的年金制度には給付が存在するから、所得の分配面にも配慮した分析がなされなければならない。財政で言えば、各個人に対する公共財の受益が異なる場合、税制のみの最適化を図ることは、政策的には部分的な問題の解決を図ったことにしかならないし、最適とはほど遠い政策が選択される可能性もある。給付と保険料をワンセットとしてとらえ、最適な制度設計がなされなければならないことは当然の要請であろう。このとき、保険料負担を抑えるべきだとは単純には言えなくなる。

最も有名な主張は、各人に寿命の不確実性が存在しないか、完全に正しく寿命を予測することができ、資本市場が完全に流動性制約が存在せず、保険料負担が死亡するまで確実に実質金利を上乗せした給付として老後にすべて戻ってくる場合、たとえ保険料負担が労働所得に対して徴収されていたとしても、ライフサイクル行動仮説を前提とする限り、保険料負担による労働供給への阻害効果は生じないというものである。この考えは積立方式を支持する論者の強力な根拠になっていることは明らかであろう。

² lump-sum tax は定額税と訳されるが、すべての家計に一定額の税を徴収することを必ずしも意味しない。一定額の税は一般的には人頭税と呼ばれる。定額税とは、家計の行動において、代替効果を生ぜず、所得効果のみを引き起こす税であるため、各人の効用関数が異なる場合、無差別曲線上の限界代替率の値によって、各人の税額に違いがあることは明白である。

しかしながら、現実の社会経済では、明らかに将来の不確実性が存在しており、いつ自分が死亡するか正確に分かる人はいない。また、資本市場は不完全であり、特に低所得者は流動性制約に直面しているであろう。そのため、保険料負担による労働供給へのひずみは念頭に置く必要があるだろう。その一方、特にわが国の労働者は労働時間と余暇を選択する余地がない（消費と余暇の代替の弾力性が小さい）という主張を掲げて、労働供給への阻害効果そのものを否定する見方もある。この見解についても、近年にみられる雇用の流動化の進展が、保険料負担の労働市場への影響力を高めてゆくという反論もある。

このように、様々な論点があつて、保険料負担が労働供給に与える効率性に関して議論は尽きないが、給付と負担の対応を考慮しつつ、効率性を重視した制度設計をすべきであるという価値判断は一貫しているといえよう。今後の保険料率の引き上げにおいても、効率性の要請は念頭に置く必要がある。

さらに、重要な論点をいまひとつ指摘しておきたい。わが国の公的年金は修正積立方式であるが、この仕組みを正しく理解している人はどのぐらいいるのか、ということである。

もし、積立方式のように、自らの支払った保険料負担がそのまま積み立てられて、運用された後、老後の給付にまわってくる、といったことを多くの国民が信じている場合、先の論理を踏まえれば、保険料負担による労働供給への阻害効果は少ないであろう。逆に、完全な賦課方式だと考えて、保険料負担の全額が他人に給付されてしまうと考えた場合は、今後の少子高齢化によって自分の給付水準が低くなることを容易に予測できるため、年金不信が進み、保険料負担による労働供給へのディスインセンティブも大きくなる。

公的年金の実態は修正積立方式であるから、現実的には完全な積立方式でなければ、完全な賦課方式でもない。したがって、中間的な位置づけにあるわけであるが、積立と賦課の部分がどの程度なのか、自分自身で確認することはできない。国民の意識については、本来はアンケート調査によって、その程度を調べる必要があるが、推測するに年金に対して不信を持っているタイプが特に若年世代には多いと考えられる。

他にも、今後、保険料負担が上昇してゆくことや、給付水準がどのようになつてゆくか、正しく知っている人がどのぐらいいるのか、さらには人々は近視眼的なのか、将来を見据えているのか、これらの点の調査は必要である。このことは、ニュー・パブリック・マネジメント理論が要請するところの、Plan-Do-See サ

イクルにおける See である。過去の公的年金制度改革は Plan-Do で終わっていた感がある。See を実行し、See からフィードバックさせて Plan することが、不可欠な作業であろう。

最も重要な点は、どれだけ公的年金の知識が国民に行き渡っているか、公的年金が信頼されているかということである。賦課方式に近くなっていたとしても、自ら支払った保険料負担が将来に給付として返ってくると国民に示すことで、年金不信を解消し、労働供給へのひずみを小さくできるだろう。この意味では、スウェーデン型の公的年金改革は参考に値するといえる。

(2) マクロ経済の効率性

さて、ここまではミクロ経済学的な視点であった。効率性を重視する論理は、マクロ経済を考える際にも適用される。マクロ経済における効率性の追求とは、公的年金の存在による資本蓄積や、積み立てられた年金の資金運用を考える際に登場する。

よく指摘されるのは、公的年金の存在が家計の貯蓄意欲を阻害するため、マクロの民間貯蓄が過小になっており、経済の資本蓄積を阻害しているのではないかと、いうものである。この議論の始まりはアメリカであるが、貯蓄が大きいわが国においてはほとんどあてはまらないであろう。むしろ、わが国においては、極めて大きい貯蓄の存在が、マクロ経済に対して非効率性をもたらしているのではないかと、すなわちマクロ経済学で言うところの、動学的非効率性が生じているのではないかと、といった点を実証的に検証され、その中で公的年金の積立金の適正水準に関する問題が取り扱われるべきである。

この点に関連して考えれば、戦後のわが国は復興のために資本を蓄積することが要請されたという経緯があり、公的部門が大きな役割を演じた。このとき、わが国が世界屈指の経済力をもつに至った現在においても、公的部門が関与する資本蓄積が必要なのか、資本蓄積が進み、資本の収益率が低迷しているマクロ経済を考えるときには重要な論点である。これは、公的年金の積立金は政策金融の主要な資金源として、公的金融の一角を握っているからである。

したがって、公的年金の積立金が効率的に資金運用されているかどうかについても大きな関心が払われて当然である。現実問題として、年金資金の株式運用は大きな損失を被っており、これが直ちに国民負担となることから、公的部門による資金の運用形態のあり方について模索する必要性があることは間違いない。ま

た、年金資金が国債を引き受けることで、政府の安易に財政赤字を増やす要因になっている。国民の資産ともいえる年金資金の運用については、運用そのものの是非や、運用主体のあり方についても、周到に検討することが望まれるであろう。

また、年金資金の運用先である財投機関が非効率な事業を行っているケースも多く指摘されている。ほとんどの国民は自ら支払った保険料負担の一部が財投機関に投資されていることを知らないのではないだろうか。自分の資産の運用が知らぬままに決められてしまう仕組みや、複雑な財政投融资のあり方については、国民に対する周知を徹底しなければならない。マクロ経済の効率性の視点は、公的年金が積立方式の性質をもつときに、十分考慮される必要がある。

3. 公平と公正の違いと合意形成

(1) 負担の公平

過去における公的年金改革では、世代間の公平ないし公正が強調され、負担と給付のバランスを逐次的に調整してきた。ここでは、公的年金における「公平」や「公正」とは何かという、倫理学や政治学の範疇にあるものの、特に経済学においては、とてもやっかいで扱いにくい問題について考えてゆきたい。しばしば、公平と公正が混同して使われることが多いが、厳密にはこれらの概念は全く異なる。少なくとも、R.マスグレイブに始まる伝統的な財政学では、これらの用語を区別してきた。

まず、「公平」が「平等」とは異なることを示す。平等とは、所得ないし資産などに関して、等しい分配ないし負担の状況が達成されている状態である。一方、公平は必ずしも平等を意味しない。平等は公平の一つの形態にすぎない。

財政学で公平とは、公共財の受益に見合った負担を求めることを意味し、これを「負担の公平」と呼ぶ。公共経済学に登場するリンダール・メカニズムや、公共財のサミュエルソン条件を例にすればわかりやすいが、公共財への価格は租税価格として表現され、家計が正直に自らの公共財に対する選好を表明するならば、租税負担を意味する租税価格はそれぞれの家計の公共財の需要に依存し、必ずしも家計間で最適な租税負担は同じではないことになる³。したがって、公共財の受益に家計間で偏りがある場合、平等な税の負担は必ずしも公平とはいえない。公

³ もちろん、家計が正直に需要を表明するかどうか、という問題もあるが、ここでは取り上げない。

平の概念は公共財の受益の程度を考慮する必要を要請しているのである。

同じ概念を公的年金に適用しよう。公的年金にも負担だけでなく給付がある。したがって、同じ給付を受けるならば、同じ保険料負担を課すことが公平となる。もし、人によって給付水準に差があるならば、厚い給付を受ける人には高い保険料負担、低い給付しか受けられない人には低い保険料負担が負担の公平にかなうことになる。例えば、報酬比例部分は負担の公平の概念に近い。すなわち、「負担の公平」とは、効率性の高い資源配分を要請していることになる。

しかしながら、現実の公的年金は、必ずしも公平ではない。世代間もしくは世代内には、ここで考えている公平とはいえない現状が存在している。たとえば、第3号被保険者問題や、世代間で純粋な給付水準に差があることが社会的な問題となっている。したがって、負担の公平をつきつめれば、世代間と世代内の格差を是正するための制度改革が必要であるとして主張されることになる。これは公的年金制度の改革においてよく主張される論理である。負担の公平とは実は効率性を政府の支出面にも適用した概念であるから、経済学的にはある一定の合理性を持っているといえる。

もちろん、現実問題として、公的年金における負担の公平が完全に達成されることはありえないであろう。たとえば、厚い給付を受ける人に対して高い保険料負担を求めることが、社会政策上、許されないような合意が社会的に形成されているとき、すなわち、社会的弱者と認められる人々に対して、何らかの政策的配慮がなされることが、社会的に同意される場合である。このとき、公的年金の制度設計は、負担の公平を適用することが難しくなる。現実の公的年金制度においても、世代間ないし世代内で負担の公平が必ずしも貫かれていないと考えられるが、このような現行制度を正当化するためには、負担の公平以外の何らかの概念が必要であり、何らかの社会的な価値判断が存在しなければならない。

(2) 公正と社会的価値判断

そこで、負担の公平に代わる理念として、「公正」が登場することになる。経済学では、社会的厚生関数を想定することで公正を表現することがしばしばある。社会的厚生関数とは、個人の効用関数を集計した社会全体の効用関数である。たとえば、最適課税論においては、社会的厚生関数を用いて、公正な所得分配をもたらす税のあり方について議論をしてきた。ところが、アローによって、そもそも社会的厚生関数が存在することを証明するのは不可能であることが指摘されて

おり、仮に存在したとしても、どのように個人の効用関数を集計するのかという問題に直面することになる。

これらの難題を解決したとしても、どのような水準の公正を考えるかによって、社会的厚生関数の形状が変わってくる。たとえば、功利主義のように最大多数の最大幸福を目標とする社会を念頭に置く場合は、個人の効用関数にウェイトを付けずに社会的厚生を集計する一方で、最も恵まれない個人に最大限のウェイトをつけて集計するロールズ基準があり、これらの中間的な社会的厚生関数も存在する。どのような社会的厚生関数を想定するかによって、望ましい社会制度のあり方が変わってくる。

社会的厚生関数を構築する際に、個人の効用関数の集計で使われるウェイトこそ、ここで考えている公正に関わる社会的価値判断に該当する。社会的価値判断が恵まれない人を重視するならば、社会的な弱者を厚く保護する制度が指向され、そのような制度が公正だと解釈されることになる。すなわち、公正な制度への改革は、社会がどんな価値判断を持っているかに依存することになる。

「公正」の概念は「正義」につながっている。英和辞書を引くと双方ともに“justice”という訳が登場する。正義が何かについては、価値判断を抜きには語ることはほとんどできない。アメリカにはアメリカの正義があり、イラクにはイラクの正義がある。すなわち、立場や社会の形態によって、全く異なる正義が振りかざされることになる。公的年金制度改革を語るときも、その人がどのような公正に関する価値判断を持っているかによって、改革の方向性が変わってくることにならざるを得ない。このことが、公的年金制度改革における議論を複雑化してきた一要因になっているといえる。

先述したが、世代間や世代内の負担の公平を貫くことは難しくても、公正だと社会が認めれば、負担の不公平があったとしても、それが社会的に容認される可能性がある。たとえば、世代内についていえば、第3号被保険者の保険料負担については、明らかに負担の公平を満たしているとは言えないものの、現在の制度においてはそれを認めてきたのは、世代内の公正として受け入れられてきたと解釈できる。しかし、第3号被保険者にも第1号被保険者と同様の扱いを求める最近の改革論議は、第3号被保険者問題が、世代内の公正を満たしているとは認められないという方向に、社会的価値判断が変わりつつあることを意味しているといえよう。

また、世代間の問題についていえば、現役世代と退職世代の負担と給付を比べ

たとき、明らかに負担の公平を満たしていない状態が容認される場合、それが世代間の公正に合致している、すなわち、高齢者を社会全体で支えてゆくことが、社会的な正義として受け入れられるべきであるという社会的価値判断が存在していたからである。

ところが、この社会的価値判断に変化が見られるようになれば、いままで公正であった状態が不公正であると解釈されるようになり、不公正を是正したり、負担の公平を満たすように求める改革の要請が出てくることになる。昨今の公的年金の改革において、負担の公平が重視される傾向にあるのは、少子高齢化に代表される社会経済の変貌が引き起こした社会的価値判断の変化が背景にあると考えられる。このように、社会的価値判断の変化を考慮しながら、公正な公的年金制度を構築することが求められている。

(3) 合意形成の困難さ

公正な公的年金制度を構築するとき、キーになるのは間違いなく政治面での意思決定プロセスである。公的年金制度のように、すべての国民をカバーする問題に関しては、国政選挙によって民主主義的に選ばれた国会議員によって、社会的な合意形成がなされねばならない。国政選挙を経ることによって、選択された公的年金制度は、はじめて正当性をもち、公正で社会的正義にかなうものとなる。したがって、大幅な制度改革に関しては、本来は選挙に問うことが望ましい。

しかしながら、現在のわが国において、社会が正しく合意形成をなしえるかどうかについては、いくつかの懸念がある。公的年金制度に関して国民に十分な情報がない場合、合意を形成することは困難であろう。少なくとも、国会議員が公的年金に対する正しい知識を身につけ、政党レベルなどで将来ビジョンを国民に対して示すことが必要である。情報の偏在や誤解の存在が、国民の不信感を招き、いわゆる年金不信と呼ばれる状況を作り出している恐れもある。

ただ、公的年金は負担と給付が金銭で示されるため、一般的な財政支出に比較すれば、情報を得やすいし、わかりやすい。財政の場合、ほとんどの国民は、公共財の受益を感じることはないであろう。歩道を通る通行人のどれだけが、道路サービスの受益を肌で感じているだろうか。このような、いわゆる財政錯覚は、公的年金よりも租税を財源とする公共財で生じやすいと考えられる。

公的年金に関して言えば、すべての国民の利害がからむ問題だけに、政党も議員も扱いにくいのかもしれない。それでも、正しい合意形成には正確な情報が不

可欠であり、国民生活に直結する公的年金だけに、合意形成までに多くの時間と労力を費やさざるを得ないだろう。

また、人口構成が高齢者に偏っていることも、実質的に公的年金を支えている若年世代に配慮した合意に対するハードルとなる。議員に高齢者の比率が高いことは一目瞭然である。このことは、一票の格差の大きい地方において、公共事業への補助金が厚くなされていることと似た問題である。地域間の一票の格差については、定数是正によって改善することが可能であるが、人口構成の高齢化が政治的力学に与える影響については、民主主義国家においては絶対的に排除できない。こうなると、世代間の対立構造において、ますます高齢者が有利にならざるをえない。若年世代に配慮した制度改革について、より意識することが必要になっている⁴。

また、これは公的年金制度改革に限った話ではないが、わが国の政策形成のあり方がかなり未熟であるという点を指摘しなければならない。過去においても現在においても、わが国で最強の政策集団は官僚であって、その他に政策提言を行える組織は皆無に等しいのでは無かろうか。今後は、民間シンクタンクや大学などに所属する研究者を含めて、活発な政策提言がなされることが、公的年金制度改革のような国民にとって重大な問題には不可欠である。

現在、一部の政治家がマニフェストを作成し、政策ベースで選挙に臨む姿勢を見せていることは、とても評価すべきである。やや遅きに失した感はあるが、わが国の社会経済の低迷を受けて、危機感を持った人々が多くでてきていることは間違いない。このように、現実の状況は刻々と変わっているが、最も遅れがちである研究者の研究姿勢も現実の政策をより意識することが肝心であろう。

公的年金制度の効率性を追求すると同時に、社会において公正な公的年金制度とはどうあるべきなのか、一国を挙げての模索過程が繰り広げられることになる。政府は国民の意識を調査し、議員や政党は将来像を描き、政策を確実に実行する土壌を整える。これらのことが、公的年金に対する信頼感を回復させる。公的年金のような長期の問題こそ、様々な政策が提示され、じっくりと時間をかけて問題解決の方向性を探ることが、国民が正しい選択をすることができる最低条件なのである。

⁴ 若年世代の選挙離れがさらに深刻な問題を投げかけている。

4. おわりに：説得と納得の論理

本稿で述べたことを以下にまとめてむすびとしたい。

公的年金制度改革においては、効率性の追求を前提としながらも、公正なシステムの構築が求められることになる。効率性に関しては、負担と給付の両面を最適化した制度改革を実行し、年金積立金の運用の効率性を高めることを目指すことになる。このとき、家計が公的年金に対してどのような認識でいるのか、将来への期待をどのように形成しているのかが、改革におけるポイントになる。

負担の公平を公的年金の世代内の問題に適用することは容易であろうが、世代間に負担の公平をつらぬくことは、少子高齢化を前提にすれば困難である。したがって、公正の視点から制度設計を探らざるをえない。ただし、公正なシステムの構築に関しては、社会的価値判断に依存するから、どのような制度が望ましいかについては、国民の選択にゆだねられる。このとき、国民の選択が正しくなされるかどうかの土壌づくりが重要である。

今後、基礎年金の国庫負担率の引き上げにともなう財源問題や、保険料負担の上限設定、基礎年金部分の税方式への移行、報酬比例部分の縮小化もしくは積立方式への移行など、これまでと同様に、様々な改革案がでてくるであろう。効率性の追求や、世代内における負担の公平も重要であるが、多くの関心事は、世代間の「公正」の程度に関わると考えられる。公的年金制度の将来像がいくつか提示されることは望ましいが、それが受け入れられるためには、その制度が社会的にみて公正であることが不可欠であり、国民に対して説得的である必要がある。

今後、制度設計をなして政策提言をするものは、そのシステムの公正さを説得的に語り、少なくとも過半数以上の国民を納得させなければならない。「説得」が「納得」に変わるとき、社会が「公正」なシステムを選択することが可能になり、社会的価値判断がはじめて確定する。一方で、国民に受けがよかったとしても、少子高齢化社会に耐えられる持続可能な改革案でなければ、まさに「絵に描いた餅」であり、あまりにも無責任だといえよう。どのように国民に公正さを訴えてゆくか、国民を納得させるだけの説得力があるのか、改革案が現実的であるのか、これらの問いに答えることが、公的年金の政策に関わる関係者が抱える大きな宿題である。

第5章 社会保障制度における家族介護の評価方法

恵泉女学園大学 丸山 桂

1. はじめに

介護保険導入以後、ノーマライゼーションやコミュニティケアの充実を反映し、日本の介護サービスは、在宅ケア重視へ向かっている。しかし、介護サービスの質・量ともに問題点は多く、家庭内の介護機能なくして在宅介護はなりたたないのが現状である。

家庭内の介護労働は、市場経済の外で行われる無償労働として行われるため、経済的評価の対象外におかれ、「見えない労働」として政策策定にも結びつきにくかった¹。また、家族介護者は大半が、ジェンダー規範や男女賃金格差を反映し、女性によって担われている²のが現状である。つまり、女性は育児と介護という二重の意味で、有償労働に従事する機会が限定され、賃金や年金水準の低下などの不利益を受けることになる。

また、「介護の社会化」という言葉をとっても、その給付水準や公私の役割分担に関する議論は不十分であり、民間企業を含めた多様な事業主体が参入するなかで、家族介護を社会保障においてどう位置付けるかの議論は、十分に行われたとは言いがたい。本研究では、社会保障政策における家族政策、とりわけ無償労働評価の変遷を概観し、日本および諸外国の家族介護者対策を比較し、今後の政策提言を行うことを目的とする。

¹ 無償労働の評価の問題は、発展途上国の女性の無償労働研究や先進国では、主として生活時間調査研究やNNWなどの環境指標をとりいれた経済指標研究に中心がおかれてきた。1995年の国連世界女性会議（北京会議）において、女性が無償労働の大部分を担っているにもかかわらず、それが貨幣的に評価されていないことが指摘され、無償労働の貨幣評価に関する研究及び経験についての情報交換を促進すべきことがもりこまれた。その後、1997年5月の経済企画庁「無償労働の貨幣評価について」の公表や、総務庁統計局の「社会生活基本調査」に関連した「アンペイドワーク研究会」の設置などがその例であるが、あくまでも機会費用や代替費用法の計算による単純な評価額計算や、時間調査設計の問題にとどまっている。

² 厚生労働省『平成12年介護サービス世帯調査』によると、主な介護者が女性である要介護者は、72.2%、男性は19.5%と、女性Bが倍の比率になっている。また、いわゆる「老々介護」の実態も主な介護者をみると、50歳台が28.9%、60歳台が23.6%となっており、あわせて50%をこえる割合となっている。

2. 無償労働と社会保障

これまでの福祉国家研究が、「女性が男性に与える福祉国家の影響やその影響の差異についてはほとんど何も説明していないし、また両性間での福祉制度の不平等についてはほとんど無視してきた」(Sainsbury 1996)のは、家庭内の育児や介護機能が、社会保険料や税負担などの経済政策の対象となる「有償労働」ではなかったことが大きい。1970年代以降の一連のフェミニストたちによる福祉国家研究によって、エスピン・アンデルセンなどの代表的な福祉国家研究が、男性労働者のみに対応したものであることを分析してきた³。

ここではまず、女性の社会保障受給権の変遷、家庭内の無償労働を社会保障制度にいかにかに評価するか、また育児や介護労働がどの程度公的領域に移すべきかのおおまかな流れをとらえよう。

(1) ベヴァリッジ報告

戦後のイギリスのみならず、多くの国々における社会保障制度の基礎を形作ったのが、1942年に発表されたW.H.ベヴァリッジによる「社会保険および関連サービス」である。

ベヴァリッジは、現行制度において専業主婦の取り扱いを、夫の失業給付の加算対象として認めながら、出産給付以外にも健康保険制度ではなんの考慮もしていないことを批判し、彼女たちの無償労働を「無給とはいえ、きわめて重要な仕事⁴に従事しているものであり、それなしには夫が有給の仕事につくこともできず、ひいては国家の存立をも危うくする」(Beveridge 1942 p.72)と述べ、上記の保険の適用を提案した。

また、彼は既婚女性の多くは結婚を契機に、有給労働に従事しないと想定していた。既婚女性の場合は、雇用その他有給の職業に従事しているとしても、単身女子とは以下の2点で異なる存在であるとした。第1に、既婚女性の所得は出産によって中断しがちである。国家的な利益という見地からすると、出産による所

³ 「脱商品化指標」と「階層化指標」を軸とした福祉国家論では、分析の主対象はフルタイムで働く雇用者であった。その結果、無償労働とその担い手の女性が分析から除外されている。最近では、エスピアンデルセンによるジェンダーの視点を取り入れた研究成果が増えている(Esping Andersen 2002)。

⁴ 当時の労働階級の妻の家事労働は現在の家事労働と、負担が異なる点に注意が必要である。水道も満足もない台所で、大勢の子どもたちを養育し、健康を損なうほど過酷な家事労働を考慮すると、健康保険の受給権確保は非常に重要な課題であった(深澤 2002 p.222)。

得の中断はできるだけ補填することが大切である。第2に、既婚女性の得る賃金は、あくまでも夫の補助的収入にすぎず、社会保険は独身女性と同じに扱う必要はないと考えていた。また、児童手当の充実によって、将来は既婚女性の労働は減少すると想定していた⁵。その結果、既婚女性と男性は社会保険の給付を同様に取り扱い必要はないと考えられ、失業給付や労働不能給付に制限を加える一方で、女性のみ給付も別途想定した。ベヴァリッジは、婚姻/主婦と、有償労働の所得保障の関係を同じようにとらえていた。

当時、既婚女性は総人口の20%相当いたが、雇用契約によって働いている場合でも、収入のある女性は、通常の労働者のような保険料負担をするか、適用免除を受けて保険料負担なしで働くかの選択ができるとされた。保険料負担は、週あたりの定額負担で、性および年齢に応じて格差を設け、同じ年齢であっても女性は男性の7割程度の保険料拠出が適当であるとされた⁶。

退職後の年金は、単身であれば、男女を問わず同額とされたが、既婚女性で保険料の適用免除を受けたものは、夫が退職したときに、共同年金の分与をうけるべきだと考えられた。つまり、社会保障制度の給付は世帯(夫)を基本単位とし、妻は夫に付随した権利のみを与えられる存在とされ、保険料を負担しない場合には、失業給付と労働不能給付が制限された⁷。

彼の功績は、「寡婦ではない無業の妻に正式に制度上の地位、したがってその配偶者を介してではあるとはいえ社会保障の受給権を与えたことにある」(深澤2002 p.222)といえる。

(2) 女性労働者に対する社会政策の台頭

女性に対する社会保障の取り扱いの潮流が変化するのは、ILOによる一連の女性労働者に対する保障充実の取り組みといえよう。1975年の国連による「国連女子差別撤廃条約」からはじまり、ILOの1981年の「家族責任を有する労働者」

⁵ Beveridge (山田監訳) (1942). pp.73-75.

⁶ 1946年にベバリッジの考えを反映して、改正された年金法では、既婚女性は無業者として減額保険料の負担をするか、男性と同様の保険料負担をし、自身の年金権をえるか二者選択が認められていたが、Half testという結婚から年金受給開始年齢である60歳までの少なくとも2分の1以上の期間が、保険料拠出を必要とする規定があったため、既婚女性はほとんど減額保険料を選択した。

⁷ 衡平という観点から、有業の既婚女性に対する失業および労働不能給付の支給に代替するものとして、失業や労働不能給付を3分の2に減額するかわりに、通常の50%増しの特別出産給付を支給するとしている。

に関する 156 号条約および 165 号勧告などの、雇用や職業上の差別撤廃、産前産後休業や育児休業制度などの充実が整備されてきた。また、配偶者の職業活動ならびにその活動に由来する諸給付に対する受給資格を根拠として社会保障の適用から排除しないこと、がもりこまれていた。

2001 年の ILO 第 89 回総会に提出された社会保障に関する委員会報告「社会保障・諸問題、挑戦および展望」は、経済発展と社会保障、社会保障の適用拡大、社会保障財政、失業者の所得保障や雇用、ジェンダー平等がもりこまれている。ここでは、ジェンダー平等との関係において、3 点が確認されている（深澤 2002 pp.230-231）。

第 1 に、社会保障が従来どおりジェンダー平等原理に則して発展させられるべきことを確認した。「社会は、とりわけ子ども、親あるいは障害をもった家族に対して提供するアンペイドのケアから多くの利益を引き出している」（ILO 2001:34）であるから、アンペイドワーク故の不利をもたらさないようにすべきだという点である。

第 2 に、男女間のケアワークの分担、女性が賃金労働に従事する機会の拡大である。「女性が雇用にアクセスすることを容易にする措置は、被扶養者としてではなく自らの固有の権利で社会保障の諸給付を付与する傾向をささえることになろう」（ILO 2001:34）。

第 3 に、社会保障給付差、女性がアンペイドワークをせざるをえない根本原因である、男女賃金格差の解消、育児休業給付の充実である。

このように、ILO の傾向は、当初は働く女性を対象としたものから、次第に家庭内のアンペイドワークにまで、政策範囲が拡大している。しかし、留意しなければならないのは、第 2 点にもあげられている、雇用へのアクセス、自分名義による社会保障の権利である。アンペイドワークの評価は、1994 年のカナダで開かれた国際会議（Statistics Canada 1994）、北京会議の指摘にもあるように、その重要性の認識は高まっているものの、賃金労働と完全代替するものではない。今後の知識経済社会においては、介護負担による人的資源の保持政策が、一層問われることになる。

社会保障研究においても、1990 年代以降、福祉国家論を中心にジェンダーの視点を取り入れた分析があらわれてきた。その先駆者である、Sainsbury (1996) は、従来の社会保障制度、男性が賃金労働に従事し、女性が被扶養の存在として、男性に付随した権利として社会保障給付を受ける仕組みを見直し、新たな社会保

障制度として、個人別税制や雇用平等政策に基づいた、きめこまやかな家族への対応を組み込んだ、個人給付を、新しい福祉国家像として提案している（表1参照）。

表1 社会政策の稼ぎ手モデルと個人モデル

評価要素	稼ぎ手モデル	個人モデル
家族イデオロギ	結婚の称揚	特定の家族形態を選好しない
—	厳格な性別役割分業	役割の分担
	夫は稼ぎ手	夫も妻も稼ぎ手であり、
	妻はケアの担い手	ケアの担い手
	夫婦間で差別化	均一
受給資格	稼ぎ手	市民権もしくは居住要件
受給資格の条件	世帯主	個人
給付の受給主体	世帯もしくは家族	個人
給付の単位	世帯	個人
拠出の単位	夫婦合算課税	夫婦分離課税
課税	被扶養者の控除	同等の税控除
	男性を優先	両性をターゲット
雇用・賃金政策	主として私的部門	強力な国家の介入
ケアの領域	無償	有償
ケア労働		

出所：Sainsbury（1996）、42

出典：居神（2003）p.50

2. 日本における家族介護の評価

（1）民法上の位置付け

民法上の扶養義務には、夫婦間および未成熟子に対する扶養義務である生活保持義務（民法752条、760条、766条、788条、877条）とその他の直系血族間、兄弟姉妹間および家裁が審判で扶養義務を創設した三親等内の親族間に成立する扶養義務である生活扶助の義務（民法877条）の2種類がある。

配偶者間には同居・協力・扶助義務については、義務の履行として世話＝面倒見的援助が当然に行われる。親族間の扶養義務に、介護が含まれるかは解釈が分

かれるのが現状であるが、配偶者間よりも限定的で、要介護者と介護者の契約（同意）が必要で、介護提供も有償的に締結しうるし、そうでない場合は、寄与分として評価すべきという見解がある（山脇 2001 pp.75-76）。

扶養と相続の関係については、従来は扶養の個別具体性という点から、別個・独立無関係なものとしてきたが、現実の相続は扶養の問題をはらんでいる。相続権の放棄によって、特定の介護者に扶養負担の代替として、相続を集中させる方法や、被相続人の死後相続人の配偶者の扶養を負担するとして跡継ぎ等の相続人に負担つきの贈与（民法 553 条）や遺贈（民法 1002 条）などがある。

いわゆる家族介護と寄与分問題が、嫁の介護負担の評価問題とからんでとりあげられる。寄与分制度とは、1980 年に、戦後民法の改正による諸子均分相続の不公平を緩和する目的で、要介護者の介護が「療養看護」として寄与分の可能性が生まれた。寄与分が認められる要件は、①共同相続人であること、②被相続人の事業に関する労務の提供または財産上の給付、被相続人の療養看護その他の方法による行為があること、③被相続人の財産の維持または増加があること、④特別の寄与であること、とされている。

しかし、問題点として、寄与分権者は共同相続人に限定されるため、いわゆる嫁の立場は寄与分権が与えられていない。こうした場合には、相続人である嫁の夫（要介護者の息子）に寄与分を考慮した相続負担を増加させることが行われる（嫁が相続人の履行補助者ということで、その相続人が嫁に代わって寄与分を主張する）、遺産分割事件の調停や審判において、利害関係人として寄与分を主張することもあるが、家族介護支援とは程遠い。

しかも、山脇（2002）によれば、従来の審判例では介護＝療養看護を目的とした審判例はわずかしがなく、実効性の確保も難しいのが現状である。

（2）介護保険導入と現金給付

介護保険導入時に議論になったのが、家族介護に現金を支給するかどうかである。政策過程での議論は、増田（2002）に詳しいが、賛成派、反対派の意見をまとめると、以下ようになる（増田 2002）。

賛成派の主張は、①高齢者や家族の選択肢を拡大する、②家族介護を望む声もあり、家計負担も重い、③保険料負担に対する見返りとして、現物給付を利用しない者にも、給付をすべきである。反対派の意見としては、①女性を介護にしばりつける、②密室化した家族のなかでは、介護の質の確保が困難、虐待の恐れす

らある、③現金給付によって、サービス整備費用が削減、遅延される。④現金給付の不正受給、財政支出の増大があげられる。

結局、日本では反対派の意見が採用され、現物給付のみが選択されることになった。社会保険方式で運営される介護保険では、家族状況を考慮せずに給付が行われるという制度設計がされ、要介護認定には介護者の有無を考慮しないが、ケアプラン作成には家族介護を考慮することとされた。

しかし、施行直前になって、家族介護をめぐる2点の修正がおこなわれている。1つは、介護保険法上の修正という形で、同居家族に対する訪問介護に報酬が支払われることになった。しかし、①離島・山間等の僻地その他の地域であって、指定訪問介護のみでは必要な供給ができないと市町村が認めた場合、②居宅介護支援事業者が作成する介護サービス計画に基づいて供給される場合、③訪問介護が入浴・排泄・食事等の介護を主たる内容とする場合、⑤介護時間の合計が訪問介護院の勤務時間のおおむね2分の1を超えない場合。というたいへん厳しい条件がつけられている。

第2点目は、介護保険法外の措置であるが、家族介護慰労金として年間最大10万円を次の条件を満たす場合に支給することになった。①要介護4または5の高齢者を家族が介護する場合、②世帯全員が市町村税非課税の場合、③直前1年間1週間程度の短期入所の利用を除いて介護保険サービスを利用していない場合、となっており、これも対象者がほとんどいない内容になっている。

介護保険施行後の厚生労働省の家族介護者対策として、2001年5月に「介護予防・生活支援事業」（老発213号）が出された。その内容は、(ア)家族介護教室、(イ)家族介護用品の支給、(ウ)家族介護者交流事業（元気回復事業）、(エ)家族介護者ヘルパー受講支援事業、(オ)徘徊高齢者家族介護支援サービス事業、(カ)家族介護慰労事業があげられるが、支援するものであっても、「評価」するものではない⁸。

(3) 介護休業制度

介護休業制度は、1995年に導入された。労働者が、職を失うことなく一定期間、家族の介護に専念できる制度は、家族介護に必須な制度であり、「支援」制度として高く評価できる。しかし、その利便性はきわめて低いのが実態である。介護休業

⁸ 介護保険導入前に、介護手当を支給していた自治体は、廃止する傾向にある。あえて、新設した自治体として千葉県野田市などがあるが、要介護5であっても訪問介護を利用しない場合で、月額18000円程度にすぎない。

はまず、常用被用者のみが取得対象者であり、自営業者や派遣、有期労働者は取得できない。また、対象家族1人につき1回のみ、期間も3ヶ月に限定されており、利便性がきわめて低い⁹。

また、社会保険料の免除や休業前賃金の40%に相当する介護休業給付があるが、その性質は機会費用の補填であって、「家族介護」の評価ではない。

3. 諸外国における家族介護評価

諸外国でも各種制度を通じて、家族介護評価が行われている（表2参照）。年金制度上の優遇措置や労災保険の適用などが代表的である。こうした措置は、介護者の経済的不利益の軽減が目的であるが、日本ではまだこうした措置は、介護休業制度取得者以外とられていない。

また、現金給付を支給する国もある。この現金給付は、要介護者に支給するのか、介護者に支給するのかでその性質が異なる。

要介護者に支給する場合は、要介護者の選択肢の拡大を主目的とする。提供サービスの1つとして、家族介護を選択した場合に、その報酬を支払うという形になる。介護者に支給する場合には、機会費用の保障と介護労働に対する報酬という側面がある。ただし、前者の場合は、介護者がすでに高齢の場合など、賃金労働に従事する可能性がない場合には支給が難しい。後者の場合には、介護労働の把握、評価が難しい。「たとえ接触（contact）の数や範囲を性格に記録できたとしても、まだ問題は残る。たとえば、接触の頻度や期間だけでなく、介護に参加するものが活動に対して感じる思い入れや主観的な意義を考慮に入れた測定単位を明確に定めるのは困難であろう」（ジョンソン 2002 p.219）。また、その介護費用を評価した場合、膨大な額になることがOECD（1994）の研究で確認されている。OECD（1994）によれば、家族介護の費用はひかえめに評価しても、行政サービスの3～4倍に上るといふ。この費用をいかに捻出するかが、現金給付の大きな課題にある。

⁹ この3ヶ月という短期間の理由は、「介護休業制度は家族による介護をやむを得ない場合の緊急的対応措置であり、家族が介護に関する長期的方針を決めることができるようになるまでの期間として3ヶ月程度の期間が必要と判断された」ことと、介護休業制度が導入されている民間の事業所で実際に介護休業を取得した人の「77.7%は3ヶ月以内に復帰」とされている（古橋 1999 p.49）。

(1) 要介護者に現金給付を支給する例

① ドイツ

日本が介護保険導入時に参考にしたドイツでは、家族介護者やボランティアの社会保障法上の地位改善が課題とされていた。そのため、要介護度や介護時間に応じて、法定年金保険の保険料の負担と介護者が就業を再開する場合、雇用促進法にならって扶養手当を受けながら職業教育を受けたり、公的な職業紹介・斡旋を受けたりなどの優遇措置を導入した。ボランティアの無償の介護が、有償労働と同様の社会的価値を有するものと評価されたことを意味し、ドイツでもっとも評価された点である（本沢 2003 p.250）。また、家族の心身負担の軽減策として、年間4週間までの代替介護が設定されているのも特徴である。

在宅介護の給付水準は、表2に示すとおりであるが、現金給付の水準は現物給付のそれに比べて相当低い。特に要介護Ⅲなどの重度の場合は、現物給付の給付水準の半分以下である。現物と現金給付の組み合わせ受給の場合には、まず現物給付上限額から、実際の現物給付支出分をひき、残額に現物給付と現金給付の比率（要介護Ⅰであれば、205ユーロ/384ユーロ）をかけて、求める¹⁰。

現金給付の支給にあたっては、介護の質の確保のための措置が講じられている。1つは、介護手当の申請時に、在宅介護が適切な方法で確保できるか、MDK（医療保険のメディカルサービス）が、鑑定意見をのべることができる点である。また、定期的に要介護ⅠとⅡは少なくとも半年ごとに、要介護Ⅲの前に少なくとも四半期ごとに専門職による介護を投入しなければならない点である。介護の質のチェックや助言という役割が課されており、介護手当受給には義務化され、これを拒否すると支給が停止することもできるという（田中 2000 p.3）。このような工夫は、現金給付の使途が不明確、介護の質が確保できるかどうかという懸念を払拭するための一案として評価できる。

実際の給付の選択状況をみると、現金給付の選択割合が非常に高い。「2000年の平均でみると、全受給者の50.2%にあたる95万5000人が在宅介護給付の現金給付である「介護手当（Pflegegeld）」を受給している状況にある。続いて、施設介護給付（26.3%）、在宅の現金・現物組み合わせ給付（10.3%）、在宅の現物給付（8.5%）、障害者援護施設での介護給付（3%）という順に多い」（中村 2002 p.32）

¹⁰ 具体的な事例は、田中（2000）を参照のこと。