

ち居住者保護を目的とした借家法が導入されると、新規の借家供給が少なくなる。しかし、新規供給が少なくなればなるほど、既存の居住者を保護するために、その規制を緩めるわけにはいかなくなるのである。

(7) 建設戸数主義と三層構造階層形成社会政策の逆機能緩和策：その2

戦後日本の住宅政策は、公営（低 1951.6）・公団（中 1956.7）・公庫（高、1950.5.6）と、階層ごとの三層構造になったが、持ち家促進策（と社宅建設促進策）としての住宅金融公庫や、困窮者向けの公営住宅からは遅れて、住宅公団が作られるに至ったのはなぜだろうか。それは、持ち家優先政策がもたらす逆機能を緩和するための、部分的修正とでもいうべきものであった。

当時の行政官は、当初、数年間公営住宅の建設を行えば、あとは国民は低利の住宅金融公庫融資を利用して、自力で持ち家を取得するだろう、との見込みを持っていた。しかし、「少なくとも大都市勤労者については持家政策だけではだめだ。居住水準の向上はいつこう進まないということで公団ができて、31年から大団地が賃貸を中心に発展したんです」ということで、公庫と公営との狭間にいる人々に対する施策としての住宅公団の設立を余儀なくされた、と証言している（大本 1991:284）。

(8) 企業福祉と財政福祉の融合－階層形成社会政策の逆機能緩和策：その3

以上のように賃貸セクターを限定的な形で導入したことに加えて、住宅供給の不安定さの社会問題化を一定程度緩和したのが、企業福祉としての社宅（給与住宅）である（佐藤は指摘していない）。もともと給与住宅は、鉱山などの、借家供給が期待できない遠隔地において発達してきた生産施設としての性格を有するものであった。また、戦前は賃貸住宅のストックが比較的豊富であったため、戦中・戦後ほど発達は見られなかった。この意味において、給与住宅とは戦時体制以後の現象と言うことが可能である。

興味深いのは、少なくとも戦争後ある時期までは、「労働組合は賃上闘争における生活給要求の一環としての考え方に立って、従業員＝組合員の住宅問題の保証を、「（給与）住宅よこせ」の形で企業に要求していた」（有泉 1956:54）。

使用主が住宅を供給することには、労務管理機能があるため、ILO 勧告では望ましくないこととされている。にもかかわらず、それが広まった（しかも労働者の側からの要求である）のは、給与の一環としての福利厚生機能の側面があるためである。労働者サイドとしては、単一の全国労組の組織が失敗し、企業別労働組合と企業との間で個別の交渉が行われざるをえなかったこと、仮の宿としての住宅を求める従業員の意向を踏まえていたこと、それを後押しする低利融資・税制優遇措置のたまものであった。この意味で、労働者・企業・政府の思惑が一致することによって、日本型雇用の成立と再生産に貢献したものととってもいいかもしれない。

ただし留保するならば、「賃金問題における正常な労働に対する反対給付という思想の発展と対応して、給与住宅の給付も戦時中の労働力一般の強行的確保や九原則までの無制限な生活保証的なものから、生産性向上への寄与を重点とした考え方に変ってくる。すなわち、給与住宅の維持・運営のすべてが労働生産性の向上を目的として整理されてくる」（有泉 1956:54-55）面があった。このことは後で触れる企業と労働者とのパートナーとして

理解できよう。

(8) 企業の負担能力の限界

その一方で、社宅の直接供給に対する負担感が問題視されることになった。「労働者の住宅問題を個別企業の範囲内で全面的に解決することは過去の経験からみてもまったく不可能なことである。また諸般の事情が厳しさを増した現在、企業が従来のようにとにかくあまいな企業の社会的責任論や恩情から住宅対策を推し進めることは、企業の死活問題ともなりかねないものである」（日本経営者団体連盟 1965:25）との記述が、既に昭和 40 年代に出されていた（1965 年前後に「福利厚生合理化の基本方向」が出されており、その主要なターゲットは住宅であった）。

その結果、企業内においては、持ち家対策と受益者負担を徹底し、政府に対しては「財産形成政策」の強化を要求することになった（西川 1968:217）³⁰。

要するに、強調点が企業による給与住宅の直接供給から、間接的な持ち家支援へとシフトしたわけだが、公営住宅の普遍的な供給、あるいは住宅を社会保障として普遍的に保証する方向へは行かなかった。また、直接供給も存続した。その背景は、「労働力政策における企業格差を平準化するような住宅政策の社会化は、個別企業の経営労務の視点からすれば、メリットを感じないことと、労働組合対策と労働者意識管理の観点からすれば、デメリットを招来するという認識が根底に存在した」（西川 1968:220）からであった。日本型雇用の体制が再生産する過程を、このように住宅という側面からも確認することができる。

6. 我が国へのインプリケーション

ここで、以上で展開してきたことをまとめ、我が国へのインプリケーションは何かを考えていくことにしよう。まず第一に、住宅政策はイデオロギーの産物である。我が国の場合、特に農村から都市への社会移動を背景に、持ち家イデオロギーが強かったことが、持ち家優遇政策の形成につながるようになった。また、労働組合の組織化の失敗の影響も、普遍主義的な住宅政策が成立する前提条件を欠く結果をもたらしたという意味において、大きかった。その結果として、公営住宅は極めて残余的（選別主義的）なものにとどまった。これは、個人がどのような住宅に居住可能か、ということが、彼らの市場における地位の格差によって決まること（＝産業的業績達成モデル）を意味する。我が国においてはそれほど階層と住宅との結びつきが問題になってこなかったのは、逆機能を緩和するメカニズムとしての、借家法（規制）と給与住宅（給付）がある程度機能してきたからである。しかし、このメカニズムは下記の通りほころびが目立ち始めている。

(1) 変化の可能性

しかしながら、近年、変化の兆しが見られる。第一に、繰り返しになるが、雇用の不安定化により、持ち家を取得してローンを返済すること自体が「リスク」となってきた。第二に、人口の高齢化（法定福利費の増大傾向）や競争力の確保といった視点から、企業が法定外福利費の削減指向をもつようになった。その主な対象が住宅である。第三に、持ち家融資においては各種の優遇がなされており、「隠れた福祉国家」を形成しているが、国

家の財政難によりその削減が図られている。その一環として、持ち家取得支援の代表である住宅金融公庫は、2007年3月をもって廃止されることが決定された。(借家法は脚注で)

このように、持ち家優遇策=賃貸住宅をめぐるデュアリズムをめぐる逆機能を緩和するシステムが危機に瀕している一方で、人々の住宅への必要を充足しなければならない。不平等・格差問題と、住宅困窮者への対応をどうするか、考えていかなければならない。

ここで、住宅の供給を、持ち家の形で市場にゆだね、「隠れた福祉国家」として援助するか、何らかの形で公的な規制を行うかという制度選択に戻らなければならない。確かに、特優賃(1993)などの形で、賃貸市場への介入が図られつつあるが、主流とは言い難い。

このように住宅イデオロギー(意識)が制度変革を妨げており、それが「経路依存性」というべきものである。しかし、このことは変革が不可能だということを意味するわけではない。変革は確かに難しいが、理論的には、選び取られたものであり、別様でもあり得た、ということなのである。

(2) 詳細な評価指標の設定

ここで社会科学における住宅政策論に何ができるか、本稿の範囲では問題の提起にとどまるが、素描しておこう。第一に、効率性を測定する上での考察範囲を広げることである。具体的に租税支出(財政福祉)を含めた精密な測定・推計の必要性である。それによって、我が国の「見えざる福祉国家」のコストが明らかになるだろう。

第二に、デュアリズム的住宅政策がもたらす社会の分断という意味での社会的コストの算定である。これについては欧米の社会的排除論において模索が続けられている段階で、いまだに信頼に足る方法があるとは言えないだろう。しかし指標としては、社会的接触、失業、通婚圏などが提示されている。

本稿の範囲では、これら二つを具体的に算出・測定することはできない。今後の課題となるだろう。

<文献>

有泉亨編, 1955, 『給与・公営住宅の研究』東京大学出版会。

Blakely, Edward James and Snyder, Mary Gail, *Fortress America : gated communities in the United States*, The Brookings Institution. (=2004, 竹井隆人訳『ゲートド・コミュニティー——米国の要塞都市』集文社。)

Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*. (=2001, 岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。)

長谷正人, 1991, 『悪循環の現象学——「行為の意図せざる結果」をめぐって』ハーベスト社。

平岡公一, 2003, 『イギリスの社会福祉と政策研究——イギリスモデルの持続と変化』ミネルヴァ書房。

樋渡展洋, 1991, 『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会。

Howard, Christopher, 1997, *The hidden welfare state: tax expenditures and social policy in the United States*, Princeton University Press.

- 金子勝, 1991, 「企業社会の形成と日本社会——「資産所有民主主義」の帰結」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 5 構造』, 東京大学出版会.
- Kemeny, Jim, 1995, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, London and New York: Routledge.
- 小玉徹, 1996, 『欧州住宅政策と日本——ノン・プロフィットの実験』ミネルヴァ書房.
- , 1999, 「序章 本書のねらいと方法」小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介著『欧米の住宅政策——イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』ミネルヴァ書房.
- Merton, Robert King, 1957, *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*, The Free Press. (=1961, 森東吾他訳『社会理論と社会構造』みすず書房.)
- 西川桂二, 1969, 「企業施策住宅の特質」『住宅問題講座 4 住宅経済』有斐閣.
- 野口悠紀雄, 1995, 『1940年体制——さらば「戦時経済」』東洋経済新報社.
- 大本圭野, 1991, 『[証言]日本の住宅政策』日本評論社.
- 佐藤岩夫, 1999, 『現代国家と一般条項——借家法の比較歴史社会学的研究』創文社.
- 新川敏光, 1993, 『日本型福祉の政治経済学』三一書房.
- 鈴木浩, 1999, 「住宅保障」武川正吾, 塩野谷祐一編『イギリス(先進諸国の社会保障 1)』東京大学出版会.
- Titmuss, Richard Morris, 1963, *Essays on 'the Welfare State'*, London: George Allen and Unwin Ltd. (=1967, 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会.)
- , 1974, *Social policy: an introduction*, London: George Allen & Unwin Ltd. (=1981, 三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚生閣.)
- 豊永郁子, 1998, 『サッチャリズムの世紀——作用の政治学へ』創文社.
- Wilensky, Harold L. and Lebeaux, Charles Nathan, 1958, *Industrial society and social welfare*, New York: Russell Sage Foundation. (=1971, 四方寿雄監訳『産業社会と社会福祉』岩崎学術出版社.)
- Wilson, William J, 1987, *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. (=1999, 平川茂・牛草英晴訳『アメリカのアンダークラス——本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店.)
- 山田昌弘, 1999, 『パラサイト・シングルの時代』筑摩書房.

¹ とはいえ、社会保障研究所『住宅政策と社会保障』、東京大学社会科学研究所『福祉国家』シリーズにおける個別の論文などにおいて、社会科学的な分析が行われていることには注意すべきであろう。

² ここで提示された、アメリカにおいて主流の、自助努力を重視する価値前提（イデオロギー）のもとでは、（賃貸住宅ではなく）持ち家取得が重視されることになるだろう。事実、後で述べるように、それを促進する社会政策が推進されてきた。

³ 選別主義とは様々な定義があるが、個別的な資力調査(means test)を行った上で、困窮者のみに資源分配することだと理解されることが多い（平岡 2003:237）ので、本稿もこの定義に依拠する。なお、近年の福祉国家論では Inclusion（包摂・包括）－Targeting（重点化）、という用語が用いられることも多い。

⁴ 自助努力による持ち家取得を果たせなかった困窮者に対して、公営賃貸（公営住宅）を直接供給する事例が挙げられる。このような残余的な供給の場合、スティグマをとともなうため、居住権保障の観点からは容認できないという論点がしばしば提起される。これは選別主義的資源分配のデメリットとされるが、ここではこれ以上の検討は行わない。

⁵ これらは全てが住宅・居住の視点から扱いうるものではない。ここで例に取るアメリカの場合、人種・エスニシティ問題が重要であった。貧富を問わず、特定の人種（黒人）が優遇されたが、彼らの全てが与えられた機会を十分に活用する能力をもっていたわけではない。むしろ、機会を利用する可能性が高い黒人はより裕福になったが、そうでない黒人の状況は改善せず、人種内不平等が増した、というのが真相であるとされる。

⁶ ただし、Wilson の説明においては、公営住宅の供給の話はほとんど触れられておらず、インナーシティから専門職に就いた黒人中産階級や、黒人労働者階級が出て行ったことが強調されている。その背景には、「公民権革命によって作り出された、人種の如何を特別に重く見る政策は、恵まれた黒人（高所得で、高学歴であり、また高度の職業訓練を受けて、威信の高い職業に就いている人）にはさらなる恩恵をもたらしたけれども、肝心の恵まれない黒人にはほとんど何ももたらさなかった」（Wilson 1987=1999:184）ためであるという。

⁷ 先にあげた Esping-Andersen にしても、の実証において、疾病保険、失業保険、年金の三つの制度を用いているのみで、住宅は顧みられていない。

⁸ 住宅をめぐる再分配に関する先駆的研究として、城戸(1990)があげられる。

⁹ ここで言う「持ち家」とは、特定の個人・世帯が自ら居住する住居の所有権を有しているという意味であり、一戸建て・集合住宅の別は問わない。

¹⁰ 1979年に誕生したサッチャー政権の中で、最も注目を集めたのが、自治体住宅の払い下げ政策であり、借家人が現在居住している住宅「買う権利」を与えるという約束であった（豊永 1998:87）。

¹¹ ここで、「誰が」低所得層になりがちか、という問題について詳細に検討するゆとりはない。しかし例えば、「日本では、物価、特に、土地や家屋などの不動産の価格が高い」（山田 1999:146）ことが、若年未婚者の親元への居住＝パラサイト・シングル現象を生む一因だとされていることは、指摘しておく必要があるだろう。

¹² 金子(1991)によると、我が国においては、1960年代半ば以降に持ち家と民間借家の間の、1970年代以降に持ち家と公営借家・借間との所得格差が広がっていった。これは住宅金融公庫融資等を利用して持ち家取得を急いだためであり、相対的に豊かでないのに高い家賃を支払わねばならない階層が取り残されていったという。

¹³ もっとも、ドイツの社会住宅には、持ち家助成も含まれていた。また、大規模団地が郊外に大量に建設され、低所得者や生活上の問題を抱えた集団が集中居住することによるスティグマ化も生じたことは特筆すべきであろう（大場 1999:126）。以下で試みるのは、あくまでも住宅政策・住宅レジームの形成を説明するための大雑把な類型化である。

¹⁴ 公営住宅の普遍化が目指されるわけではないので、私有財産制度が否定されるわけではない。

¹⁵ その原因としては、他にも変動金利、住宅取得減税の終了、ゆとり返済などをあげることが可能である。

¹⁶ 家賃が原価ベース、すなわち所有形態とは関わりなしに、家賃が住居のストックに課された実際原価のみをカバーする形で決定される賃貸のあり方を原価賃貸(cost renting)という。これは家賃規制立法、政治による命令、特定の住宅組織のポリシーといった多数の異なった手段によって実現される(Kemmeny 1995:34)。

¹⁷ 家賃が利益ベース、すなわち所有形態とは関わりなしに、家賃がおおむねまたは完全に規制されておらず、そのような賃貸住宅—民間人や民間企業、中央政府、地方自治体を問わず—の所有者の目的が、不動産の現在の可変資本(capital value)からのリターンの形を取る利益を最大化する形で決定される賃貸のあり方を利益賃貸(profit renting)という(Kemeny 1995:34)。

¹⁸ すこし説明が必要になるのがイギリスである。イギリスにおいては、戦後期に社会住宅を地方自治体が大量に直接供給してきた。このため、佐藤岩夫は、福祉国家デュアリズムと呼んだ上で、「社会賃貸部門が低所得階層や社会的少数者のためのセーフティ・ネットであるというデュアリズムの定義からいえば、第二次世界大戦後一九七〇年代末までのイギリスは、大量の公営住宅が建設され、公営住宅が社会構成員の幅広い階層の住宅需要を充足する役割を果たした点でやや変則的なものであった」(佐藤 1999:326)としている。

¹⁹ 問題なのは、いかなる意味で一元化されるか、ということだが、「一元化された原価賃貸市場」と「部分的な利益賃貸市場」はあっても、「一元化された利益賃貸市場」が成立する可能性は低いという(Kemeny 1995:57)。なぜなら、家賃負担能力の低い低所得層が存在するためである。

²⁰ ただし、これは Esping-Andersen のいうコーポラティズム (オールド・コーポラティズム) とは異質なものである (したがって Esping-Andersen は北欧諸国をコーポラティズムとは言わないわけである。)。これは、ファシズム下のイタリアにおいて見られたような国家権力と企業の融合のことを指す。これに対して政治学でいうコーポラティズム (ネオ・コーポラティズム) とは、政労使の協調体制のことを指す。また、Esping-Andersen は、通説とは反して北欧諸国を「コーポラティズム」概念から説明していないが、Kemeny はコーポラティズム理論と労働者階級動員理論の発想法の違いを、「イデオロギーの終焉」理論への評価の相違から説明する。すなわち、前者は福祉国家をコーポラティズム的な妥協の産物にとらえ、資本主義の勝利を体現したものととらえる。これに対して後者は、労働者の支持獲得において優位に立った者だととらえて、社会主義への道を体現した者だととらえる。これに対して Kemeny は、両者を相反するものであるとはとらえず、スカンジナビア諸国を「労働者主導のコーポラティズム」としてコーポラティズム理論への回収を図っている (Kemeny 1995:65、小玉 1999:8)。したがって、地主階級を含む多様な利害が政治に反映されえたかどうかを、経験的に検討する必要があるといえよう。

²¹ もっとも、このような分析に対しては、「社会民主主義モデル以外の国において労働運動がなぜイニシアティブをとれなかったかについては、保守主義あるいは自由主義の制度的遺制の問題に還元してしまっている。その意味では労働運動の戦略と制度形成の関係については、必ずしも十分な検討がなされているとはいえない」(宮本 1999:15)との指摘がなされていること、また、「戦略分析は同盟戦略の問題に還元されてしまい、福祉国家戦略の内容にかかわっては立ち入った分析がない」(宮本 1999:15)にも留意が必要であろう。

²² ここで、コーポラティズムが何を意味するかを問題にしなければならない。

Esping-Andersen が大陸諸国の福祉レジームを指してコーポラティズムというとき、これはファシズム下のイタリアにおいて見られたような国家権力と企業の融合のことを指す。(オ

ールド・コーポラティズム。その一方で、Esping-Andersen は北欧諸国の福祉レジームを「社会民主主義レジーム」といい、コーポラティズムとは言わないが、これは政治学の通説とは反する（政治学でいうコーポラティズム（ネオ・コーポラティズム）とは、1970年代以降に典型的な、政労使の協調体制のことを指す）。

²³ しかし家主勢力の利害の反映という視点を取り入れた Kemeny の分析には、以下のような問題がある。すなわち、「ケメニーは、コーポラティズムとの関連でドイツやフランスの住宅政策の成立を具体的に論じていない。ケメニーのいうようにユニタリー・モデルは住宅政策の残余化を抑制し、かつまた現代的なジェンダーの住宅問題などにフレキシブルに対応しうる、とするならば、まさにこのシステムがどのような利害状況のもとで形成されたのか、が問われなければならないであろう」（小玉他 1999:10）という指摘である。結局のところ、各国の「経路依存性」を頭に入れつつ、住宅政策の歴史的展開を具体的に考察するしかあるまい。

²⁴ 急いで補足すれば、持ち家取得に対しては、住宅金融公庫による融資が行われ、その過程で質に関する規制は行われてきたといえよう。ただしそのような規制は（民間）賃貸セクターには薄いのも事実である。

²⁵ 本稿では都市に集積する借家の家主に注目するが、野口悠紀雄によれば、農村においても、食糧管理法(1942)による政府への米の供出促進策により、小作制度が形骸化するに至ったという（野口 1995:69-70）。

²⁶ このあたりは、佐藤(1999)の分析が詳しい。借地・借家法の運用においては、その法律そのものだけでなく、判例法の役割も大きかった。裁判実務の中で形成される判例法は、実定法と違って急激に変わるわけではないからである。

²⁷ 例外は官公労で、「公共部門では政治的抑圧による強権的体制化がなされた。その結果…公共部門労働者のそれ（利益・価値実現をめぐる政治）は政府の決定を必要とすただけに、公共部門労働者は政治的に先鋭化し、反政府的な政治的動員に集中することになった」（樋渡 1991:106）という。

²⁸ 公文昭夫・元総評社会保障対策部長は以下のように証言している。「農民とか漁民は、やはり圧倒的に自分の持家でしょう。そして、その家と土地への執着は、いまでも非常に強いでしょう。それが池田内閣の所得倍増政策で、農民、漁民が大量に労働者になってきたでしょう。根っからの都市労働者はあまりいない。そういう人が都会に出てきた場合に、やはり共同住宅のようなところでは、人間らしい生活ができないという意識は相当根強くあったと思います。」

「ただ労働組合がどうしても対応せざるをえなかった問題のひとつとして、こういう言葉の表現が正しいかどうかは別として、やはり日本の労働者の持家志向というのがあったと思うんです。つまり日本的だと思うのですが、賃貸ではなんとなく自分の家に住んでいるという気がしない。自分の土地で自分の家がほしいという……。」（大本 1991:798）

²⁹ また、住宅組合をやめた理由（251）として、「日本人の場合…自分で住宅を大切にす、そして自分で借りた金は返していく、こういうシステムのほうが結局いいではないかと思ったわけです」との証言があることにも注意したい。

³⁰ 年金還元融資、財形、住宅金融公庫による直接融資などがそれに当たる。

表1：各国における住宅保有形態の特徴

国名	持家	借家		その他	住宅保有 の特徴	住宅政策 イデオロギー
		民間賃貸	社会賃貸			
アイルランド	80	20	9	11	-	持家優位 デュアリズム
スペイン	76	18	16	2	-	持家優位 デュアリズム
フィンランド	72	25	11	14	-	持家優位 ユニタリズム
ギリシャ	70	26	26	0	-	持家優位 デュアリズム
イタリア	67	14	8	6	19	持家優位 デュアリズム
ルクセンブルク	67	33	31	2	-	持家優位 デュアリズム
イギリス	66	34	10	24	0	持家優位 デュアリズム
ポルトガル	65	32	28	4	3	持家優位 デュアリズム
ベルギー	62	37	30	7	-	持家優位 デュアリズム
ノルウェー	60	22	18	4	18	持家優位 デュアリズム
フランス	54	38	21	17	8	借家優位 ユニタリズム
デンマーク	50	42	24	18	8	借家優位 ユニタリズム
オランダ	47	53	17	36	0	借家優位 ユニタリズム
スウェーデン	43	38	16	22	19	借家優位 ユニタリズム
オーストリア	41	45	22	23	14	借家優位 ユニタリズム
ドイツ	38	62	36	26	-	借家優位 ユニタリズム
スイス	31	63	60	3	6	借家優位 ユニタリズム
ヨーロッパ平均	56	39	21	18	5	
日本(1993)	59.8	33.5	26.4	7.1	5.0	持家優位 デュアリズム
日本(1998)	60.3	34.2	27.4	6.7	3.9	持家優位 デュアリズム

出典：佐藤(1999:18)に筆者が加筆

注：日本における「その他」は給与住宅である

表2：我が国における住宅の所有関係の推移

	持ち家	借家		その他	
		民間賃貸	社会賃貸		
1948*	46.7	46.5		6.8	
1953*	57.5	34.6	30.2	4.3	7.9
1958*	71.2	22.1	18.5	3.5	6.7
1963*	64.3	28.7	24.1	4.6	7.0
1968*	60.3	32.8	27.0	5.8	6.9
1973	59.2	34.4	27.5	6.9	6.4
1978	60.4	33.7	26.1	7.6	5.7
1983	62.4	32.1	24.5	7.6	5.2
1988	61.3	33.3	25.8	7.5	4.1
1993	59.8	33.5	26.4	7.1	5.0
1998	60.3	34.1	27.4	6.7	3.9
2003	61.2	33.5	26.9	6.6	3.1

出典：『住宅統計年報』各年度版。調査方式が違うため、1968年度以前のデータは、それ以後と単純に比較することはできない。なお、1948年度は大都市部のみの悉皆調査、1953年度は市部のみの標本調査である。

表3：我が国における自己破産申請数の推移

年	自己破産申請数
1992	43,144
1993	43,545
1994	40,385
1995	43,414
1996	56,494
1997	71,299
1998	103,803
1999	122,741
2000	139,280
2001	160,457
2002	214,638
2003	242,357
2004	211,402

最高裁判所『司法統計年報』各年度版より、破産新受事件数を集計

表4：住宅金融公庫などの代位弁済数（＝破産件数）

年度	万件
1992	0.76
1993	0.96
1994	0.94
1995	0.98
1996	1.10
1997	1.12
1998	1.63
1999	1.78
2000	2.06
2001	2.07

出典：『国民生活白書』平成15年度版より（財団法人公庫住宅融資保証協会資料。住宅金融公庫、沖縄振興開発金融公庫及び年金資金運用基金へ、財団法人公庫住宅融資保証協会が代位弁済したもの）

山本克也

(国立社会保障・人口問題研究所)

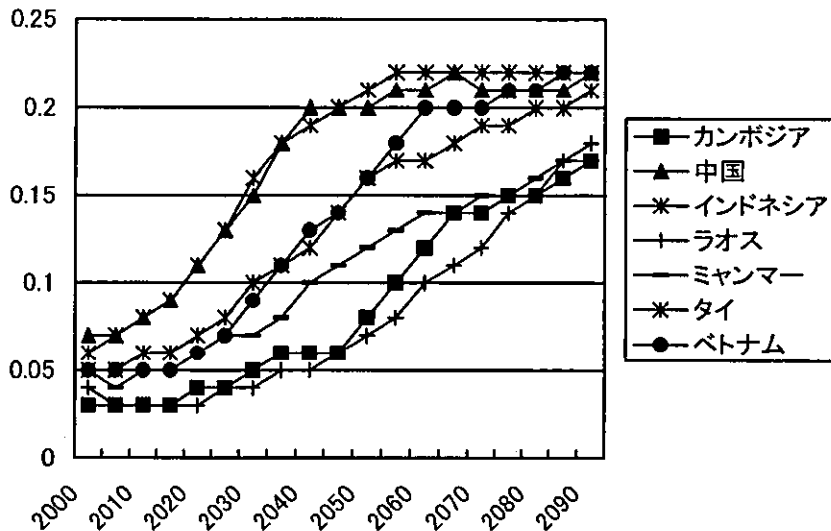
はじめに

日本企業が東アジア・東南アジア地域へ生産拠点をシフトし始めてから十数年がたった。この間、東アジア・東南アジア地域においても社会保障制度や福祉制度の発達が見られ始めている。言い換えれば、労務コストの削減効果は東アジア・東南アジア地域に限れば徐々に薄らいでいくものとする。東アジア・東南アジア地域の社会保障制度の発展過程は日本企業の労務管理政策にとっても重要であり、ひいては日本の社会保障のあり方にも大きな影響を与える。本研究では大競争世界の中で、東アジア・東南アジア地域の社会保障制度や福祉動向に関する基礎的な情報の収集を行う。

アジアの状況

様々な見方があるだろうが、社会保障費、とくに医療費についてみてみよう¹。

図1 65歳以上人口比率（国際連合推計）



資料) <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

広く知られ始めているように、アジア諸国においても多くの国が人口の高齢化の局面を迎えている。このことを反映してか、中国およびタイ・ベトナムは高齢化への懸念を表している。たしかに、ベトナムはまもなく高齢化社会に突入する²。“若いアジア”は過去のものとなりつつあるかもしれない。ただし、タイに関してはH I Vによる若年層の死亡率の増加が

¹ 伝統的な社会保障制度の発展

恩給 → 健康保険 → 一般老齢年金 → 介護保険
 → 救貧対策 → 一般失業対策 →

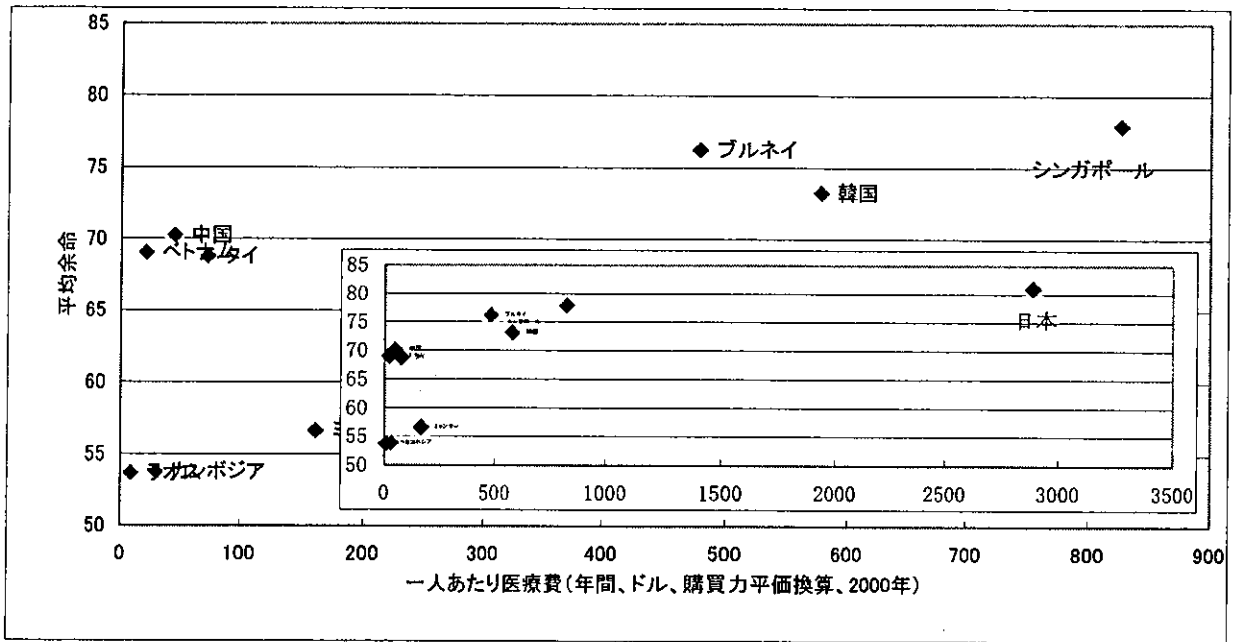
社会保障制度対象の拡大過程

軍人、公務員 → 一般被用者 → 農民、自営業者等

² 国際連合の定義では、65歳以上人口比率が7%を超えると高齢化社会、15%を超えると高齢社会と定義している。

人口高齢化に拍車を駆けているといわれている。反対にラオス、モンゴルはいまのところ、いわゆる途上国型の人口問題（高い乳幼児死亡率、短い平均余命）に直面しているようである。参考として図1を示そう。あと20年もすると、ここにあげたアジアの国々は高齢化社会を迎えるという予測が示されている。そのころ、中国とタイは高齢社会になる。

図2 一人あたり医療費と平均余命の関係



資料 <http://www1.worldbank.org/hnp/>, 世界銀行 hnp database

OECD諸国から見れば、日本の医療制度は乳幼児死亡率、平均余命の程度に比して費用は安価であると言われている。

図2に日本とアジア諸国に関するデータを図示した。横軸に一人あたり医療費、縦軸に平均余命をとった。75歳の平均余命を一つの基準にすれば、これを超過しているのはブルネイ、シンガポール、日本である。その次に韓国、そして中国、ベトナム、タイが続く。ラオス、カンボジアは平均余命が非常に短い、いわゆる途上国型の構造をしている。注目すべきは横軸であり、日本の医療費がいかに高いものであるかを示している。図2の小窓を開けて表示しているグラフは、横軸の目盛りを3500ドルまで広げたものである。この段階になると日本が表示される。仮に平均余命が70歳程度になることを医療制度整備の一応の目標としよう。図2中でこれが達成されているのは、ラオス、カンボジア以外の国である。そうすると、他国と比べて日本がいかに多額の医療支出をしているかがわかる。シンガポールと日本の平均余命の差は、3歳程度である。日本型の支出構造を取るとすれば、シンガポールは平均余命を3歳引き上げるのに、一人あたり支出を現在の3倍にしなくてはならないことになる。しかし、シンガポールの平均余命はこのような多額な支出増をしなくとも、伸長することになるであろう。言い換えれば、医療の評価を平均余命で見れば、アジア諸国は日本より安価に良好な医療提供を行うことができる可能性を持っている。日本はOECD内では医療制度の優等生であるが、アセアン諸国と比べれば劣等生となる可能性もあるのである。

もちろん、このような平均的な医療費が低いのは、タイを除けば農村部においてはほとんど公的医療プログラムが備わっていないという問題もある。しかし、一方で、全体の平均寿命を引き下げるほど農村部の寿命が低い（統計上、カウントされていない可能性はあるが）というわけでもなさそうである。その場合、やはり、アジアの社会保障費用を意識することも、日本にとって重要な事項であることに違いはない。

アジアの社会保障は抑制的か

以上のことの背景は以下のようにも説明できる。アジアを考える上では、80年代に4つの昇竜と呼ばれた韓国、台湾、香港、シンガポールの動向を無視することはできない。Ian Holliday and Paul Wilding (eds.), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Palgrave, 2003 第二章によれば、

「各国とも強力な経済産業政策形成機関をもっているが、それに比べて社会政策形成機関は弱体である。積極的不介入主義をとった香港以外の3か国は、日本に倣って強力で優秀な経済貿易官庁を発達させた（シンガポールのEDB、韓国のEPB、台湾のCEPD）。一方、社会政策官庁は、韓国のKDIや台湾のCLAなどはあるにせよ、経済官庁に匹敵するものではなかった。その結果、優秀な人材は経済分野に集中することになった。」という。この傾向は、わが国にも当てはまるかもしれない。

加えて、「反福祉主義の公約によって社会政策過程が歪められてきたこと。これは西洋諸国の反福祉主義とは比べものにならない。これらの国々が豊かになりつつあったころ、アメリカからネオリベリズムが伝わり、ヨーロッパからは福祉国家の財政危機が報じられた。その結果、彼らは日本と同じく、西洋諸国のように福祉に強くコミットすることには慎重になった。」

一方、李蓮花氏（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助手）によれば³、「経済のグローバル化は、完全雇用と手厚い社会保障政策を掲げてきた開発途上国に対し、規制緩和と市場開放、ルールの一貫化・透明化を押し付けてきている。このことは、国民国家の自律性を弱め、効率と国際競争力を制約する社会保障の縮小をもたらすのではないだろうか。」という趣旨の発言をしている。それは、

- 経済危機以前の韓国は、完全雇用の維持と低福祉構造により、高成長を遂げることができた。しかし、97年の通貨危機が経済危機に発展し、IMFによる救済にまで追い込まれた。「韓国的」社会構造は、政府介入と市場原理の変形による「圧縮的」経済発展と財閥の放漫な経営にあった。IMFの処方箋により、このような「韓国的」なものは是正を余儀なくされた。
- そのため金大中政権は政策転換をせざるを得ず、画期的な社会保障政策を矢継ぎ早に打ち立て、「セーフティネット」を越えた総合的社会保障システムを構築させた。このように韓国では、グローバル化が社会保障を縮小させるのではという当初の仮説とは逆に、「福祉国家」化への動きを強めることとなった。
- この韓国型「第三の道」とも言える政策転換の背景には、自由化に伴う従来型システムの機能麻痺により、財閥や国民が危機感を共有できたこと、輸出主導経済を維持するためには「生産的福祉」が不可欠だったことなどが考えられる。
- このような事例から、経済のグローバル化と社会保障の縮小が一律ではないことは明らかである。グローバル化による資本と労働の移動性のアンバランスは、失業や所得格差などの問題を国家に残した。その結果、セーフティネット的性格を持つ社会保障政策の拡充が不可欠となった。しかし、社会福祉の水準は国内の政治的力関係によって左右される為、開発途上国では、なお不安定さを残すことになるだろう。

というロジックに基づく。人材面と政策、そして世界的な不況や福祉国家の危機論という状況の中、社会保障に抑制的な政策運営が、成功したといわれるアジアの国家・地域になされていたことは、それにつづくタイ、マレーシア、インドネシアの政策に大きな影響を与えた

³ 「グローバル化と社会保障」－韓国IMF危機と金大中政権の社会保障政策をケースに－早稲田大学アジア・太平洋研究所、現代東アジア経済研究 報告資料 2003年9月29日（土）

ということは想像に難くはないだろう。

以下は、2004年11月25日に韓国医療社会保障院主催のシンポジウム「International Symposium on Pension and Long-term Care」における筆者の報告論文を加筆したものである。日本と他のアジア諸国との比較研究を行うために、主として、日本と韓国について触れている。韓国は近い将来の介護保険の導入に向けて研究を始めているが、財源調達の問題や介護サービス提供者の人材育成等、わが国と同様な問題に直面している。

Current Issues of Japanese Social Security Schemes - for improving KOREA Schemes -⁴

Katsuya Yamamoto⁵
(IPSS, Japan)

1. Over view of Japanese social security issues

Japanese Social Security consists of public support, social welfare, social insurance and public health. More detail in social insurance finance, it consists of public pension, health insurance and Long-term care. Total social insurance revenue is 88.2 trillion yen which includes premium 55.9 trillion yen, public subsidies 26.7 trillion yen and revenue from property and others 5.6 trillion yen. On the other hand, total expenditure is 95.4 trillion yen which includes pension (44.4 trillion yen), health insurance (26.3 trillion yen) welfare and others (12.9 trillion yen) and administrative cost (11.8 trillion yen). Total amount of elderly related expenditure is 58.4 trillion yen (69.9percent of total expenditure).

Future projections are in Table 1. In this projection, social security expenditure is almost double in 2025 peak of aging and that time national contribution (general tax plus social security tax) near to 50% percent in Japan.

1.1 Common issues to Japanese Social Security

The common issues to Japanese Social Security are aging and bad condition of economic growth. Especially, aging is serious problem in Japan. Since the 1980s, however, it has declined sharply. In terms of age composition, a standard and broad-based population pyramid characterized Japan in the 1950s. However, the shape of that pyramid began changing rapidly as the nation's birth rate and death rate declined. In 2003, population of the elderly (65 years and over) was 24.31 million citizens and constituted 19.0 percent of the total population, its largest scale on record in either number or percentage terms. The speed of aging of Japan's population is much faster compared with Western countries. Although the population of the elderly in Japan accounted for only 7.1 percent of the total population in 1970, 24 years later in 1994, it had almost doubled in

⁴ This draft is preliminary. Pleas don't quote without author's permission. The views expressed in the paper are those of the author and do not necessarily reflect those of National Institute of Population and Social Security Research, Japan.

⁵ E-mail: kyamamo@ipss.go.jp

scale, to 14.1 percent. The elderly population is expected to continue expanding rapidly in the years ahead, topping the 20 percent level by 2006. In other countries with aged population, the speed of aging has been much slower than that of Japan. For example, it took 85 years in Sweden, 61 years in Italy and 115 years in France for the percentage of the elderly to increase from 7 percent to 14 percent of the population. These comparisons clearly highlight the rapid progress of demographic aging in Japan (Table 2). The percentage of the younger age population in Japan (0-14 years) has been shrinking since 1975 and has remained below 15 percent since 1999. In 2003, the younger age population amounted to 17.91 million, which was 14.0 percent of the total population. In terms of the proportion of the total population, the elderly have surpassed the younger age group since 1997. The productive-age population (15-64 years) totaled 85.40 million, continuing its decline from the year before. In share terms, it accounted for 66.9 percent of the entire population. As a result, the dependent population index (the sum of the elderly and younger age population divided by the productive age population) was 49.5 percent (Figure 1).

In addition, Japanese GDP trend is shown by Figure 2. After the high economic growth, GDP growth is gently till 1995. Since bubble economy has broken, GDP growth cease to be in Japan, and GDP per capita has been declining too. This bad Japanese economy makes earnings be minus growth recent years and more important issue is unemployment. During Japan's high-growth period in the 1960s, the unemployment rate (the percentage of unemployed people to the total work force) remained in the range between 1.0 and 2.0 percent. Employment conditions deteriorated after the first oil crisis in 1973, however, pushing the unemployment rate to over 2 percent in the latter half of the 1970s and to nearly 3 percent in the latter half of the 1980s. In 1990-91, the rate settled down again to just over 2 percent, but it began to rise again gradually, reaching 5 percent for the first time in 2001. This upward trend continued until 2002, when the unemployment rate hit a record high of 5.4 percent.

In 2003, there were 3.50 million unemployed people, representing a decrease of 90,000 people over the previous year. It was the fifth straight year that the number of unemployed exceeded 3 million. The unemployment rate was 5.3 percent (5.5 percent for men and 4.9 percent for women), down 0.1 percentage points from its historic high in the year before. This decline continued in 2004, with the unemployment rate for May lowering to 4.6 percent. The employment situation in Japan has been harsh, with the ratio of job offers to job seekers trending well below 1 since 1993. In 2003, the ratio of job offers to job seekers was 0.64, up 0.10 percentage points from the 0.54 recorded in

the previous year. Of the 3.50 million unemployed people in 2003, 1.46 million were involuntarily dismissed because of payroll cutbacks, poor business conditions, mandatory retirement, and other reasons. Another 1.13 million voluntarily left their jobs for personal or family reasons. The number of new job seekers who have just graduated from schools was 200,000, while that of new job seekers for other reasons was 690,000 (Figure 3).

Viewed in terms of age, the unemployment rate for both men and women in 2003 was highest among young people aged 15-19 (men, 13.3 percent; women, 10.5 percent), followed by men and women aged 20 through 24 (men, 11.2 percent; women, 8.2 percent). These statistics reveal the high rate of unemployment among people in young age brackets. One of the reasons for the high unemployment rate among young people is that the number of young people who voluntarily quit their jobs is increasing. This is due to the difficulty that young graduates experience in finding satisfactory jobs in an extremely harsh employment environment where employment opportunities are quite limited. Unemployment among men aged 60-64 was 9.2 percent in 2003. Older workers who have been forced to leave the job before the normal retirement age as part of corporate restructuring programs are finding it extremely difficult to find the next job. Among those older than the retirement age of 60, there is a growing gap between their strong desire to work and the available employment opportunities. The same conditions apply to women aged 25-34 (6.8 percent) who are seeking to reenter the workforce. Many people over the age of 45 are finding fewer job opportunities. The search period tends to become longer for older people. Since 1995, the proportion of people looking for work for more than one year has climbed (Figure 4). In 2003, approximately 1.18 million people, or about 34 percent of the unemployed, found themselves out of work for a year or more. To be sure, economy has own cycle and Japanese economy move to good condition steadily. However, aging affects seriously social security finance both in short and long run.

1.2 Necessity for reform

As noted above, Japanese social security system needs reform on account of aging and economy. The environment surrounding the social security system has changed dramatically with the rapid aging of society with fewer children, low growth economy, deterioration of the state's financial situation, changed in living conditions and changed in working style, etc. Considering the population structure of Japan, we can afford no further delay on measures for the decrease in the number of children, and serious efforts to future society, such as bad influences to the healthy growth of children,

etc. has been feared. Especially, the expected increase in social security benefits and burden which far exceeds the growth of economy has caused young and middle aged people to fear the sustainability of the system and increase of burden in the future. Therefore, reconstruction of a social security system with good balance of economy and finance is an important issue for the future.

2 Public pension scheme

All Japanese people must participate in one of public pension programs and current Japanese public pension is two-pillar system, basic pension and earnings-related pension. Insured persons are three type detailed in Table 3. To sum up, self-employed persons called No.1 insured persons participate in National pension and have basically only basic pension. Employees called No.2 insured persons participate in employee's pension insurance have basic pension plus wage related part (Figure 5) since 1986 reform. Benefit formula is as follows

Basic Pension =

$$¥794,500 \times \text{insured period} / 480 \times \text{CPI} \quad (\text{¥794,500 is 2004 price})$$

Earnings related parts⁶ =

$$\text{SMR} \times \text{insured period} \times \text{multiplication} / 1000 \times \text{CPI}$$

As noted above, basic pension is flat rate pension and full benefit is 66,208 yen per month (2004 price). National pension's premium is 13,300 yen per month and Employee's pension is 13.934 percent to total earnings (monthly income and bonus). The premium is evenly borne by employers and employees. Current pension account is in Figure 6. Since 2002, benefit is larger than premium in Japan. So, we must implement 2004 reform.

2.1 pension reform in 2004

In February 2004, the bill to revise the pension law based on the basic concept of aiming at a system that is sustainable and flexibly responds to changes in socioeconomic circumstances was submitted to the 159th ordinary session of the Diet and enacted in June of that year. To sum up, 4 points are important portion of the reform (Figure 7).

- ① Establishment of a sustainable system that harmonizes with the social economy, and securing of trust in the system

⁶ This formula is applied after April 2003. SMR means standard monthly remuneration, multiplication is given by 6.058 to 5.481 depends on one's birthday.)

- Raising the national contribution ration of basic pensions form one-third to one-half
 - Lifting of the freeze on raising premiums
 - Introduction of the system that sets an upper limit on premium burdens and that automatically adjusts benefits according to changes in socioeconomic circumstances
- ② Establishment of a system that deals with the diversifying lifestyles and employment formats
- Expansion of the premium exemption system during child-care leave period
 - Review of the old-age pension for active employees paid to employees in their early 60s(abolition of 20% payment suspension across the board)
- ③ Improved measures for collection of national pension premiums
- Introduction of the earnings –related multistage exemption system
 - Introduction of the postponement system of premium payment for young people who have difficulty in finding employment
- ④ Efforts to deepen the understanding of the pension system
- Development of the mechanism(point system) where contributions can confirm their record of contributions by turning their premium payments into points each year and feel that the benefits they will receive in the future are steadily increasing
- Details are in Appendix 1.

2.3 remaining issues of pension

2004 reform is basically to keep current system in the future. As Figure 8 shown, Japanese national contribution is relatively low in developed country. In this context, there could be some rooms of Japanese contribution for social security. However, as shown in Figure 6, pension account is bad condition owing to aging and Japanese economy.

In 2004 reform, we could not implementation employees pension to part-time worker. Before 2004 reform, part-time worker is basically No.1 insured person except her annual wage over 1.3 million yen or her working time is over 3/4 of No.2 insured person. In the idea of 2004 reform, this condition would be 65 million yen and 1/2 working time to extend number of No.2 insured person. However, this idea is not implemented in 2004 reform.

3 Long-term Care Insurance scheme

In April 2000, we introduced Long-term Care insurance (LTC)(Figure 9). Aims of Establishing Long-term Care Insurance is to establish a system which responds to society's major concern about aging, the care problem, whereby citizens can be assured that they will receive care and be supported by society as a whole.

- Lengthening and seriousness of long-term care
One of every two bedridden persons is bedridden for three years or more.
- Aging of care attendants
Over 50% of care attendants are 60 years or over.
- Declining percentage of elderly persons living with their children
This has declined to approximately 50%.
- Increase in the number of working women
- To build a stable system in which the relationship between benefits and costs is clear, and which can easily gain public understanding

Before introduce LTC, care for old age is financed by tax and supplied by municipalities. In the system, there is no choice for user. So, LTC could provide efficient delivery of user-centered, quality long-term care services and must have as follows nature:

- Organize a system so that users can use services of their choice.
- Provide necessary welfare services and health and medical care services in a comprehensive and unified manner, to persons requiring long-term care.
- Promote the participation of a variety of independent enterprises such as people in provide enterprise, agricultural cooperatives and citizens' non-profit organizations, and provide service that is not uniform, but diverse and efficient.

To be sure, old age health insurance cost is more important issue in Japan. As noted above, Japanese family policy is very poor and the number of core family are growing up after WWII, most of all Japanese family have no room for old aged in care. So, some old ages are in hospital without intensive cure. It is true, many old ages need care not cure in Japan⁷. In this situation, we must comparative the cost of hospital with the cost of care facility or in-home care. Neglecting family member's effort, in-home care cost is the cheapest among them. After all, hospital cost and care facility cost are important for Japanese health insurance finance. The key is cost of wage. In general, hospital cost is more expensive than care facility. Doctor's wage is expensive, and nurse's wage is higher than care staff. In the financial aspect, introducing LTC means cutting health insurance

⁷ Now, we neglect terminal cure.