

大石論文へのコメント I

鈴木 亘

1 総 括

「有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度」については、わが国においても安部・大竹(1995)、安部(1999)を始め、既に数多くの研究が存在しているが、その政策的な重要性を考えると、方法論やデータを変えてまだまだ深く検証・蓄積されるべきテーマである。大石論文は、まさに新データ(「国民生活基礎調査」「公的年金加入状況等調査」と新手法(ノンパラメトリック推定)を用いて、既存研究に対するいくつかの改善や新事実を提供しており、学術的にも政策的にも重要な貢献として評価できる。

2 分配的インプリケーションについて

さて、本論文のハイライトは、IV章1, 2節の有配偶女性の就業決定要因や労働時間の分析と、3節の稼働所得分布の分析であるが、筆者には、4. 分配的考察として提出されている「妻の稼働所得階級別の夫の所得分布」の分析が最も興味深かったので、まずその点についてコメントをしたい。そこでは、図7にあるように、妻の稼働所得を、①無し、②1-103万円、③130-299万円、④300万円以上の4階層に分け、夫の所得のKernel Densityを見た結果、①無しから②③と順に所得の分布が左(低所得)に移動した後、④では一転して所得が右(高所得)に移動する逆転現象が観察されている。著者は、特に③の130-299万円の階層の夫の所得分布が顕著に低いことから、「これらの世帯では夫の所得が低いため、税・社会保険料負担を覚悟の上でより多くの所得を稼ぐ必要性に迫られている」ものとみなし、そのような層が税制や社会保障制度のメリットを受けていないことについて分配上の問題を指摘している。

これは大変重要な発見である。夫の所得が把握できる「国民生活基礎調査」に目を付けた著者の大きな成果である。ただし、ここで行われた分析

は、単に妻の階層を分けたKernel Densityの推定だけであるため、独立した分析としては未完成であり、まだまだ深めてゆくべき点が多い。しかし、夫と妻の所得の非線形性やその分配面の評価というテーマはポテンシャルが大きいものと思われることから、著者自身、もしくは他の研究者がこの論文を出発点として分析を深めてゆくことを期待したい。

拡張の方向として容易に思いつくのは、逆に、夫の所得階層を分けた妻の稼働所得のKernel Densityを推定し、夫の所得が低い層が103万・130万の壁を越えざるを得ないのかどうか、裏から確認するということである。また、妻の稼働所得は④の300万円以上というような粗い括りではなく、どのあたりから逆転が起きているのかを、もう少し細かい括りで確認をしておきたいところである。さらに、「これらの世帯では夫の所得が低いため、税・社会保険料負担を覚悟の上でより多くの所得を稼ぐ必要性に迫られている」という見方は、筆者自身は直感的に正しいと思うが、理論的には妻の労働所得が高いため夫の労働供給が下がる可能性も否定できず、その場合には政策的インプリケーションも異なるので、もう少し掘り下げて分析する必要があるだろう。例えば夫婦の学歴の組み合わせをクラス分けし、③の妻130-299万円・夫低所得の層に低学歴同士の夫婦の割合が多いということであれば、分配上の問題定義もより説得的になる。

さて、最終的に妻の所得と夫の所得等を同時に分析するにはBivariate Kernel Densityを推定する必要があるが、Multivariate Kernel functionとbandwidthの行列を用いてMultivariate densityへの拡張は比較的容易である(Jones, 2000)。また、学歴などの様々な要因をコントロールするにあたっては、Dranove(1998)などが行っているように、それらをパラメトリックにコントロー

ルした後に、分布を推定する Semiparametric estimator の活用も有用であると想像される。

3 就業決定の分析について

就業確率については、配偶者控除など制度的な妻の就業率抑制が 6.8% というものであった。この数字と直接比較し得る先行研究が見当たらないため、意外にその評価は難しいが、例えば樋口ほか (2001) では、95 年の配偶者控除の税制改正の効果単体でも 8.4% の効果を計測しているの、やや小さい効果であったという印象がある。しかしながら、著者自身も認めるように、この効果には「制度以外の要因に由来する、第 1 号世帯と第 2 号世帯の間の系統的な差まで制度要因の影響に帰する」ことになるので、十分に幅をもってみるべきところである。

その他の各説明変数はおおむね予想通りの方向に推定されているが、一点気になったのは夫の所得の符号をマイナスとのみ想定していることである。これは、前にふれた夫の所得との非線形性の発見と整合性を書くものであり、もう少し工夫があっても良いようにおもわれた。

また、第二号の妻ダミーでは、制度以外の要因も含むバイアスが存在するとしているが、それ以外に、第二号の妻になるかどうかという内生性の問題も密接に関連するバイアスとして存在する。これに対しては、後に【補論】で行われているような操作変数法や、Treatment Effect Model による対処が考えられる。さて、【補論】では未婚女性を Control Group、有配偶女性を Treatment Group として両者の類似性を保つように配慮しつつ D-D 推定が行われている。しかしながら、著者自身も触れているように、クロスセクションデータにおいて D-D 推定を行うに当たっては、Control Group が本当に Treatment Group と比較し得る同質的な集団なのかという問題が付きまとい、必ずしもより優れた推定とはいえない。この点について、著者は、配偶状況と世帯主の年金加入の内生性の考慮として操作変数法による推定をして対処しているが、操作変数の住居状況と地域ブロックが果たして適切なものかどうか疑問が

残る。これらの点については、今後の研究がさらに深めてゆく余地となるし、著者自身が触れているように、複数年次のデータを使用した制度変更の影響から適切な検証ができるであろう。

4 労働時間の分析について

労働時間の分析については、まず「国民生活基礎調査」「公的年金加入状況等調査」をリンクさせるという、労働時間や賃金データが無い「国民生活基礎調査」の欠点を埋め合わせるウルトラ C の大技が用いられており、驚いた。しかしながら、最終的に分析対象として用いることができたサンプルは 423 ということであるから、「国民生活基礎調査」の規模に照らして、本当に代表性が高いサンプルなのかどうか疑問が持たれる。

分析も、著者自身が触れているサンプルセレクションバイアスの調整や内生性の考慮をする余地が残されており、まだまだ分析の完成度が高くないように思う。賃金率の係数については、夫の所得との関係性も高いので、例えば交差項を入れたり、賃金率によって弾力性が異なる効果を入れるために局所回帰を用いたり、Quantile Regression を用いたりという拡張が考えられる。

5 稼働所得の分布

稼働所得に対する Kernel Density の適用は、恐らく初の試みであり大変興味深い。得られた結論は、① 1 号の妻よりも 2 号の妻の方が 103 万円の壁に対する所得調整が顕著である、② 夫の就業先が大企業であるほど所得調整が顕著であるという大変重要なものである。その原因としては、限界税率の大きさのほか、所得効果 (Backward bending) が想像され、両者の区別は政策的に重要であるが、パラメトリックな分析も同時に用いるなどしてさらに分析を深めればよい拡張になると想像される。

6 結 語

来年に予定されている公的年金改正によるパート労働者の年金加入や、配偶者特別控除の上乗せ部分廃止など、「有配偶女性の労働供給と税制・

社会保障制度」の解明はますます重要になりつつあり、今後、このテーマに関しては更なる研究蓄積が行われることが期待される。そのひとつの方向が、すでに Akabayashi (2001), Abe (2002), 赤林 (2003) で行われている構造型モデルによる分析であり、政策シミュレーションも可能であることから、その活用・発展が期待される。一方、大石論文で示されたノンパラメトリック・セミパラメトリックな手法を用いた分析も、今回示されたように、ポテンシャルが高く、この論文に触発されて数多くの分析がなされることが期待される。

注

- 1) もちろん、この点、著者は注2)においていくつかの変数で代表性の確認を行っているが、それにしても少ないサンプルである。

参考文献

- 赤林英夫 (2003) 「社会保障・税制と既婚女性の労働供給」, 国立社会保障・人口問題研究所編『選択の時代の社会保障』, pp. 113-133。
安部由起子 (2002) 「パート労働者の年金保険・健康保険・雇用保険加入」, 小椋正立・デービッド・ワイズ編『日米比較 医療制度改革』, 日本

経済新聞社, pp. 87-131。

安部由起子・大竹文雄 (1995) 「税制・社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給」『季刊社会保障研究』Vol. 31, No. 2, pp. 120-134。

樋口美雄・西崎文平・川崎 暁・辻 健彦 (2001) 「配偶者控除・配偶者特別控除制度に関する一考察」, 景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー, DP/01-4, 内閣府政策統括官(経済財政-景気判断・政策分析担当), 2001年8月。

Abe, Yukiko (2002) "The Effects of the 1.03 Million Yen Ceiling in A Dynamic Labor Supply Model," 日本経済学会 2002 年度秋季大会報告論文。

Akabayashi, Hideo (2001) "How Do Japanese Wives Respond to the Allowance of Spouse? A Structural Estimate of Labor Supply and a Test of a Unitary Household Model," 日本経済学会 2001 年度秋季大会報告論文。

Dranobe, D. (1998), "Economies of scale in non-revenue producing cost centers: implications for hospital mergers," *Journal of Health Economics* 17, pp. 69-83.

Jones, A. M (2000), "Health Econometrics," in Culyer, A. J., and Newhouse, J. P., *Handbook of Health Economics, Vol. 1 A*: Elsevier, pp. 265-344.

(すずき・わたる 大阪大学助教授)

大石論文へのコメント II

安部 由起子

この論文では、既婚女性の労働供給が、税制や社会保障制度からどのように影響を受けているか、とりわけ、いわゆる「パートの壁」の影響を実証的に検証しようとしている。国民生活基礎調査のデータは、まず、社会保険加入状況について詳細かつ比較的な情報が得られるであろうという点で、他のデータにはない利点がある。その一方で、労働時間や雇用形態など、雇用にかかわる情報は、少なくともこれまでのところ、あまり多くは収集されていない。この論文は、利用できるデータの制約のもとで、大変丁寧な分析を行っている。

この論文が重点を置いているのは、所得税制・社会保険制度が、全体として有配偶女性の就業をどれだけ抑制しているのか、という問題意識であ

る。先行研究は、パート労働に限ってなされることが多かったのだが、それを、パート労働者以外の女性を含めて分析した点が特徴である。第2号被保険者の妻であると、第3号被保険者制度の影響を受けるのに対し、第1号被保険者の妻であればその影響を受けないという制度上の事情を用い、その2グループの差を測ることで、制度の影響を確認しようとしている。以下、分析に関するコメントを3点挙げる。

第1は、第1号被保険者の妻と第2号の妻とでは、就業状態が結構異なるかもしれない、という点である。第1号被保険者は自営業者などが多いと考えられ、その妻には、家族従業者などとしての就業機会が、第2号の妻に比べるとより開かれ

ているという事情があろう。表1を見ると、第1号被保険者である妻は、仕事をしている割合は53.0%、雇用者として仕事をしている割合は13.5%である。第3号被保険者である妻は、仕事をしている割合は27.9%であるが、雇用者として仕事をしている割合は20.5%である¹⁾。すなわち、仕事をしている割合では第1号被保険者が第3号よりも25%高いのに対し、雇用者としての就業については、第1号のほうが7%低いわけである。したがって、夫が第1号被保険者である場合には、第2号被保険者である場合と異なり、税制・社会保険制度から影響を受けていない、というだけでなく、就業にかかわるその他の面（たとえば雇用者以外の就業機会の有無や、雇用者として働く傾向等）にも違いがあるかもしれない。そうすると、夫が第1号であることによって、制度の影響のみを抽出することには、やや無理があるかもしれない。

コメントの第2点は、税制・社会保障制度が、就業・非就業の意思決定にどのように影響を与えると理論的に考えるか、という点である。有配偶女性の非正規雇用は、近年増加してきている。一方、低収入での就業については、税制や社会保険制度の影響を受けない。配偶者控除・配偶者特別控除・社会保険などによって、多少なりとも有配偶女性がパート労働をするにあたってこれらの影響が出てくるのは、給与収入が70万円に達したところで配偶者特別控除が減額されてくるところである。そして、103万円のところで、夫の勤務先からの配偶者手当が打ち切りになることが多い。この前者の70万円のところでは、妻の労働時間が増加したときに、税制による影響は大幅な可処分所得の減少をもたらすわけではないため、実際問題としては、70万円のところで調整が起こっているようにはあまり観察されない²⁾。むしろ、90万円から103万円付近の間に大きな集中が見られ、103万円をターゲットにしてそこに近づこうとする行動があることが伺える。

その意味では、就業とはいっても、低所得での就業であれば、特に税制・社会保障制度の影響を受けているとも、理論的には、言い切れない。逆

にいうと、短時間就業の意欲があり、そのような就業機会が確保されていれば、たとえ夫が第2号被保険者であるとしても、就業することの金銭的ペナルティはほとんどない可能性がある。そうすると、就業関数（被説明変数を就業・非就業でとった推計式）や就業率のDID分析において、第2号被保険者の影響が表れているものの、就業のうちの一部（低収入での就業）については、第2号被保険者の妻のそれが抑制されると考えるべき理論的な理由は薄いと思われる。

第3点は、分配的視点についてである。この論文では、夫婦の所得分布についても、いくらかの分析結果が示されている。論文では、税制や社会保障制度からの「メリット」（控除の適用や第3号被保険者となること）を利用できるか否か、という面を主に議論しているが、メリットの「額」にも、実は大きな違いがあるかもしれない。たとえば夫が高所得である場合には、妻が就業しない傾向が強く、その場合、配偶者控除と配偶者特別控除の両方が適用になり、夫の限界税率も高いため、制度の適用があるというだけでなく、適用によるメリットの規模も大きかったであろう³⁾。夫が低所得であるときに妻が家計補助的な意味で103万円の年収で働く場合、配偶者特別控除と配偶者控除の総額のうち半額のみ適用となり、また、夫の限界税率も低い。税制・社会保障制度からのメリットのある・なしだけでなく、その規模についての議論も、なされていくことが望ましいと考えられる。

注

- 1) これらは、夫の社会保険加入状況ではなく、妻の社会保険加入状況によった集計だが、表2によると、夫が第1号である場合に妻が第1号である場合は83%であるので、夫の社会保険加入状態と妻の就業状態の間に一定のパターンがあるとみなしてよいであろう。
- 2) たとえばこの論文の図1には、妻の所得分布のカーネル推計量があるが、90万円の軸よりも左のところで、特にこれといって大きな“かたまり”などは存在していない。70万円で限界税率が変化することが、それなりの影響をもっているならば、ここで何らかの傾向が観察されるはずである。なおこの点は、他のデータセット

でもおおむね似た傾向にある。なお、配偶者特別控除は平成16年から現在までのものとは変更になるため、70万円での限界税率の変化はなくなる。

- 3) ただし、夫の所得が1,000万円を超えると、配偶者特別控除は適用されない。また、平成16

年より、配偶者特別控除は、配偶者控除の適用となる場合には適用されなくなるため、この規模は今後縮小する。ただし、限界税率の影響は、今後も同様である。

(あべ・ゆきこ 亜細亜大学助教授)

最低生活保障と年金

—日本とカナダの比較—

あべ 彩

(国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長)

はじめに

近頃、公的年金制度の将来的な信頼性について議論されることが多い。一般紙においても、「あなたの年金は大丈夫か」などといった年金制度に対する不信感を煽る見出しをよく目にする。いわゆる公的年金制度の世代間不公平の問題は、若年者・現役世代の人々の年金制度に対する信頼を揺るがす大きなショックであった。公的年金制度の世代間不公平とは、世代が若い人ほど自分が現役時代に払った年金保険料に対する退職後の年金受給額が低くなるというものである。この問題が周知されるにつれて、公的年金制度がそれぞれの個人にとって「損か得か」という観点から論じられるようになった。

しかし、公的年金制度の大きな役割の一つに、すべての国民の老後の最低生活を保障するという機能があることを忘れてはならない。かつて日本においては多くの高齢者が貧困に面していた。公的年金制度の拡充が、高齢期の貧困の緩和という大きな効果をもたらしたことは事実である。しかし、現役時代において低所得であり少ない保険料しか納められなかった人々に、高齢期においてある程度の生活を保障するためには、当然として彼らの保険料以上の財源が必要である。そのためには、高所得の人々の保険料が低所得の人々の年金給付に使われなければならない。このような

「(横の) 再分配機能」も公的年金の大きな役割である。そのため、一人一人の個人にとっての損得勘定だけでは年金制度は成り立たないのである。もっとも、現在の公的年金制度は賦課方式であるため、現役世代から高齢者への「(縦の) 再分配」を行っているという側面もある。また、低所得者の分の「足りない財源」部分は、税金からなる政府の一般財源で行うべきであるという議論もあり、実際に基礎年金の財源の3分の1は一般財源から賄われている¹⁾。

本稿は、公的年金制度を、高齢期の最低生活保障という観点から今一度見直すものである。その際に、近年、高齢者の貧困率を著しく減少させることに成功したカナダの公的年金制度を日本の比較の対象として紹介する。カナダの年金制度は、日本の公的年金制度とは異なる概念の上に構築されており、年金制度改革の議論の中で一つの重要な視点を提示するものである。

1 高齢期の最低生活保障：日本vs.カナダ

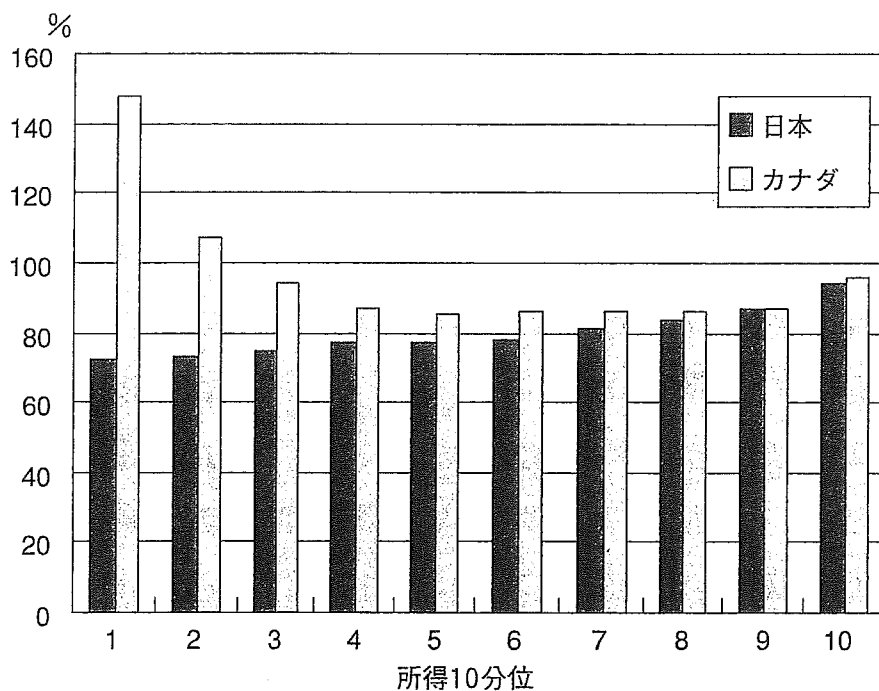
高齢期の経済状況を表す指標として、代替率 (replacement ratio) という考え方がある。これは、退職前の収入に対して退職後の収入 (年金) がどれほどであるかをみるものである。この代替率を正確に測るためには、個々人の退職前と退職後の収入のデータがなければならないが、国際比較が可能なこのようなデータは稀少である。その代わりに、代替率の概念に近い指標として、現役世代の平均収入と退職後世代の平均収入を比較する方法 (疑似代替率) がある。これによると、日本 (79.6%) もカナダ (86.9%) も共に80%近い率となっており、両国ともに退職後もほぼ現役時

1) 年金がまったくもらえない、もらえてもその額が低いなどの理由で生活に困窮する高齢者に対しては、生活保護制度が適用される。生活保護制度も税によって賄われている。

代と同レベルの経済状況にあることがわかる (OECD, p.24)²⁾。しかし、これを所得階級別にみると日本とカナダでは大きな違いがある。図-1は、65歳以上の人を10分位の所得階級に分け、それぞれの階級の平均可処分所得を18～64歳の同じ階級の平均可処分所得の割合で示したものである。

これによると、高い所得階級（所得10分位の第6～10階級）においては、日本もカナダもほぼ80～100%の割合を示しており、現役世代と高齢者世代の所得の違いはそれほど大きくない。ところが、低い所得階級（得に第一と第二階級）においては、日本とカナダでは大きな差が見られる。カナダでは、低所得層において高い代替率を示しており、高齢の低所得層は、現役世代の低所得層に比べて高い所得を得ている。全体的には、疑似代替

図-1 65歳以上の可処分所得：所得10分位別
(18～64歳の同じ所得10分位の可処分所得の割合)



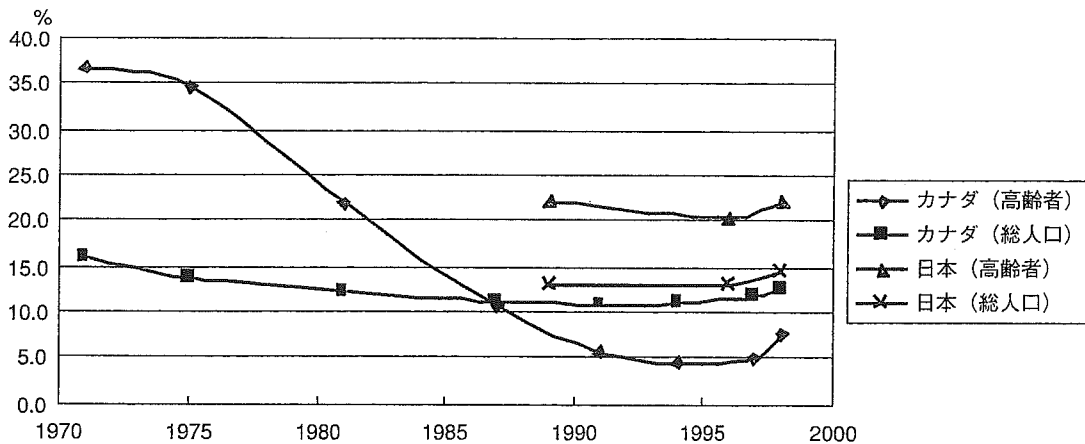
出典 OECD (2001), Table 2.2

2) 65～74歳の可処分所得の中央値を、51～64歳の可処分所得の中央値で割った率。

率は第一所得階層で最も高く、その後中間所得層まで減少をし、第9、第10の高所得層において若干高くなっている。これに対して、日本の疑似代替率は第一階級が一番低くなっており、所得階級が上がるほど高くなっている。図-1で表している率は、あくまでも同じ所得階級の高齢者と現役世代の所得を比較したものであるから、現役世代における所得の状況によってその解釈は異なるが、日本に比べカナダの低所得の高齢者層は比較的によい経済状況であると言える。

このようにカナダに比較して、日本の高齢者の低所得層が必ずしも経済的に恵まれていないということは他の側面からかきま見ることができる。図-2は、日本とカナダの総人口および高齢者（65歳以上）の相対的低所得率³⁾を時系列におったものである⁴⁾。1990年代以降をみると、日本とカナダの総人口における低所得率はほぼ同じであるが（ともに10~15%）、高齢者における低所得率は大きく異なっている（日本は20%以上、カナダは10-13%）。また、カナダにおいては、総人口に比べて高齢者の方が低い低

図-2 相対的低所得率：高齢者と総人口



出典 カナダ—Luxembourg Income Study, 日本—筆者計算

3) 総人口の（等価世帯比率で調整済みの）可処分所得の中央値の50%以下の可処分所得をもつ人の割合。

4) 日本については、1990年代以降のデータのみ。

所得率を示しているのに対し、日本においては、高齢者の低所得率が総人口のそれを上回っている。現在の年金制度をもってしても、日本の高齢者は社会の中で低所得である割合が高いのである。さらに図-2にて特徴的なのは、カナダの高齢者の低所得率が1970年代から2000年にかけて大きく減少していることである。カナダの研究者によると、この低所得率の大きな減少は、1970年代から2000年にかけてカナダの年金制度が大きく充実したことに関連している (Banting 2003)。それでは、このように高齢者の経済状況に大きく寄与しているカナダの年金制度とはどのようなものなのであろうか。次節にて、カナダの公的年金制度を簡単に紹介する。

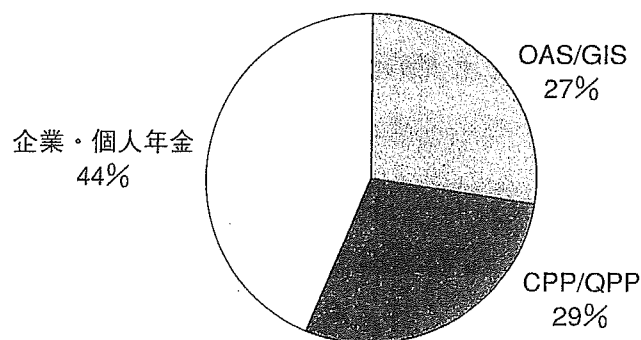
2 カナダの年金制度

カナダの年金制度は3つの柱からなっている。公的年金としては、カナダにおいても日本と同様に、定額の基礎年金からなる1階部分と所得比例となる2階部分の2階建てとなっており、これを3階部分となる企業年金・個人年金などの民間による年金が補完している。公的年金の1階部分は、老齢所得保障 (Old Age Security : OAS)、捕捉年金給付 (Guaranteed Income Supplement : GIS)、配偶者手当 (Spouse's Allowance : SA) から成り立っており、2階部分は、カナダ年金制度 (Canada Pension Plan : CPP)、ケベック年金制度 (Quebec Pension Plan : QPP) からなっている。3階部分は、税制優遇措置が設けられた私的年金であり、企業年金の登録年金制度 (Registered Pension Plans : RPP)、個人年金の登録退職貯蓄制度 (Registered Retirement Saving Plan : RRSP) からなっている。1997年における3つの階における、それぞれの給付総額はほぼ3分の1ずつであった (図-3)。本稿の主題である最低生活保障という観点からは、特に1階部分の公的年金が重要であると思えるので、ここでは1階部分を中心にカナダの年金制度を簡単に紹介する。

カナダの公的年金の1階部分は、三つの制度からなっている。一つは基

礎年金とも言える老齢所得保障（以下、OAS）、二つ目はそれを補完する捕捉年金給付（以下、GIS）、三つ目は配偶者手当（以下、SA）である⁵⁾。老齢所得保障（OAS）は、最低で10年カナダに居住したことがある65歳以上の個人に支払われる個人単位の年金である。満額を受け取るためには、カナダに40年間居住したことが条件であるが、10年以上、40年未満の居住経験を持つ者は年金の一部を受け取ることができる。また、OASには上限

図－3 カナダの年金給付額（1997年推定）



出典 Dept. of Finance 1997.

- 5) 政府は、2001年より、OASとGISを統合した高齢者給付（Senior's Benefit：SB）の創設を提案したが、この案は実現されなかった。SBは、従来のOASとGISを合わせた給付体制に比べ、さらに低所得・中所得の高齢得者をターゲットとしており、（SB以外の）所得があがるほどSBの給付額は減額される制度である。また、SBは個人レベルの所得制限があるOASと世帯（夫婦）レベルの所得制限があるGISの共存によって生じる不公平（同じ世帯所得であっても、夫婦それぞれの所得の割合によって受給する額が異なる）を解消することが期待されていた。しかし、SBの導入は左右両方からの政治的圧力がかかり廃止された。左からは、「普遍性」にこだわる社会民主党や女性グループからの批判（OASが個人ベースであるのに対し、SBが世帯ベースとなることから、これまでOASが、個人のエンタイトルメントとして女性・男性ともに給付されていたのにSB導入後は女性個人のエンタイトルメントとしての給付がなくなることにに対する反発）、右からは所得制限が厳しい年金給付が将来への貯蓄のインセンティブを下げるという批判にさらされ、政府はこの案を廃止せざるを得なくなった（Banting, 2003）。

の所得制限が設けられており、高所得の高齢者はこれを受給することができない⁶⁾。カナダのOASが、日本の基礎年金と異なる点は、これが一般財源（税）で賄われており無拠出である点と、高所得の高齢者には支払われないという上限の所得制限がある点である。これに対して、日本の基礎年金（国民年金）は社会保険の概念で成り立っており、低所得者に対する免除制度があるものの、基本的には最低25年の拠出（保険料支払い）が受給の条件となっている。必要な人（所得が低い人）のみに、ある程度の給付を無拠出で保障するという点で、カナダのOASは、日本の生活保護制度にも似た性格がある制度であるといえる。OASの所得制限は、カナダの財政危機の折に支出を抑えながら必要な人のみをターゲットとするよう設けられたものである。しかしながら、実際にこの所得制限にかかる高齢者は5%に過ぎず、そのうち2%は全額給付減、3%は一部給付減となっており（Battle, 2001, p.22）、実質的にはOASはほぼ普遍的な制度となっている。

さらに、OASを補完する年金として、捕捉年金給付（GIS）がある。GISは、OASの受給者に対して、本人および配偶者の所得の合計が一定に満たない場合に追加的に給付されるニーズ・ベースの所得保障である。GISは、OAS以外の所得が所得制限以下である場合に支給され、所得が1ドル上がる毎に50セント減額される（限界税率50%）。また、所得制限は、夫婦単位で計算されるため、GISを受け取ることができる最高所得は夫婦である場合と単身である場合で異なる。また、60から64歳の低所得の配偶者およ

6) OASに所得制限を設ける改革は、1989年に導入され1991年に施行された。その後、1996年までは、いったん支払われた年金額を高所得者は翌年の税金の確定申告の際にその全額または一部を返還しなければならないというクローバック方式（claw back system）が取られていた。カナダの研究者は、このシステムは高所得の高齢者に1年間の無利子のローンを与えていることに他ならないと指摘している（Battle, 2001, p.22）。1996年以降は、所得制限に応じて高所得者には最初から給付を行わない方式がとられている。

び寡婦には配偶者手当（SA）が支払われる。

一方、公的年金の2階部分であるカナダ年金制度（CPP）、ケベック年金制度（QPP）は拠出金に比例する年金である（以後、簡略化のためにCPPとQPPを合わせてCPPと呼ぶ）。CPPは、18から69歳の雇用者および自営業者に適用され、保険料賦課対象賃金（自営業者の場合は、経費を除いた事業所得）の約10%が保険料として課せられる。保険料は、雇用者の場合は労使折半、自営業者の場合は全額を自分で負担することとなる。

さらに、税制優遇措置がとられている企業年金・個人年金が1階と2階の公的年金に上乘せられる。登録年金制度（RPP）、登録退職貯蓄制度（RRSP）がその主なものであり、原則では拠出時と運用時は非課税、給付時には課税対象となる。これら制度への加入率は、男女間、公的セクター・民間セクター、企業規模、所得階級などで大きく異なっている。

3 カナダの公的年金制度の特徴

(1) 高齢者への最低生活保障としての位置づけ

カナダの公的年金制度と日本の公的年金制度の大きな違いの一つは、カナダの公的年金制度の一階部分（OAS, GIS, SA）が、高齢者の最低生活を保障するものとして明確に位置づけられている点である。日本においては、生活保護制度が高齢者を含む全国民の最低生活を保障する制度と位置づけられており、実際に生活保護受給世帯の46.0%は高齢者世帯であり、高齢者世帯の約5%は生活保護を受けている（生活保護の動向編集委員会2003）。一方で、基礎年金は拠出を前提とする社会保険であり、高齢者の最低生活保障に関する位置づけは明確ではない。これに対して、カナダの公的扶助制度（Welfare）においては、一般的に高齢者を対象者と想定していない（根本，2001，p.196）。これは、カナダの基礎年金が無拠出を前提とする税財源による制度であり、すべての高齢者に一定額が支払われるからである。

特に、殆ど普遍的であるといってもよいOASを補完しているGISは、所得制限が厳しく適用されるニーズ・ベースの年金である。つまり、GISは、OAS（+他の所得）だけでは一定レベルの所得に届かない高齢者のみを対象としている。また、GISが、個人単位ではなく、夫婦単位でニーズの把握（所得テスト）を行う点においても⁷⁾、GISが低所得高齢者の所得保障として位置づけられていることを表していよう。日本においては、年金額が生活保護法の定める最低生活費より低い場合は、その差額分を生活保護制度から受給することができる。その点で、GISは生活保護とも似ている。しかし、生活保護制度は資産テストを始め、様々な調査が課せられるのに対し、GISは年金制度の一部であるため公的扶助に付随するスティグマなどを伴わない利点がある。

表-1は、低所得線⁸⁾以下の高齢者の所得源と所得額を示したものである。これによると、低所得の高齢者の90~100%がOAS・GISを受給してお

表-1 低所得の高齢者の収入源

	低所得の高齢夫婦世帯		低所得の単身男性高齢者		低所得の単身女性高齢者	
	受給率 (%)	平均受給額 (\$)	受給率 (%)	平均受給額 (\$)	受給率 (%)	平均受給額 (\$)
OAS/GIS	89.5%	12,349	99.3%	8,271	98.5%	8,489
CPP/QPP	76.8%	5,110	81.7%	4,133	72.3%	3,730
貯蓄・金融資産	48.7%	2,035	26.4%	949	43.5%	1,430
州からの各種給付	48.7%	419	74.0%	406	61.8%	401
企業年金	—	—	23.8%	1,952	21.2%	3,064
計	100.0%	18,185	100.0%	13,153	100.0%	13,249

出典 National Council of Welfare, 2002, Table 4.3.

7) つまり、夫婦の一方の所得・年金が低くとも、配偶者の所得・年金が低くなければ、その世帯としての経済状況は必ずしも悪いとはいえないので、GISの対象とはならない。

8) カナダで一般的に使用されている貧困線（低所得線）は、低所得カットオフ（Low Income Cut-offs: LICOs）と呼ばれているもので、エンゲル方式に基づく貧困概念を用いた基準である。

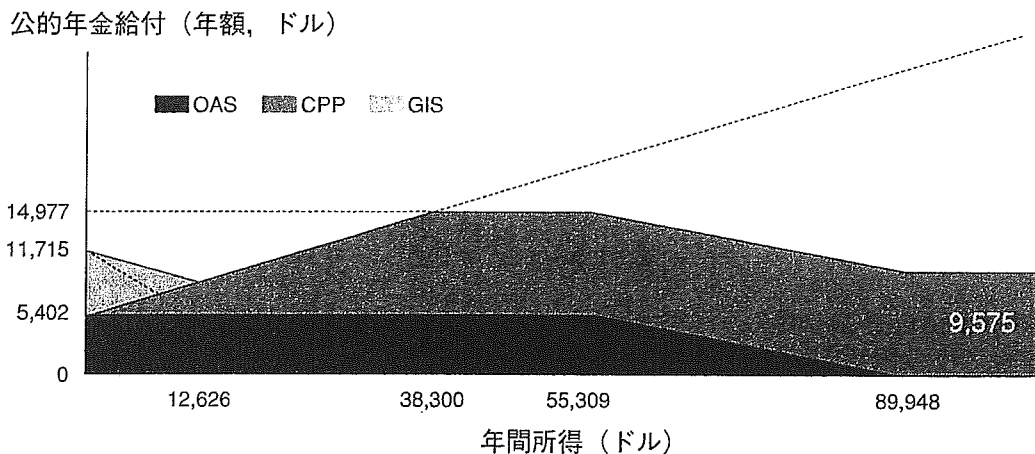
り、その平均給付額も他の制度の2倍以上である。OAS・GISが、低所得の高齢者にいかに重要な収入源であるかが示唆される。

生活保護制度をもってしても、日本の高齢者の低所得率がカナダのそれに比べ非常に高いことを考慮すると（図-2）、日本の生活保護制度よりも、カナダの基礎年金の方が高齢者の貧困削減により大きな効果をもっていると考えられる。

(2) 高所得高齢者の扱い

日本とカナダの公的年金の第二の違いとして、高所得の高齢者の扱いが挙げられる。OASやGISが所得制限付きであることももちろんのこと、所得比例部分であるCPPでさえも高所得の高齢者に対しては比較的少ない給付しか行っていない。これは、CPPにおける保険料賦課対象賃金の上限・下限が共に日本に比べて低く設定されており、CPPの最高受給額も一定の範囲に留まっているためである（高山, 2002, p.39-41)⁹⁾。OASとCPPを合わせた所得代替率は40%程度である。換言すると、公的年金からの給

図-4 カナダの公的年金給付（単身の場合：2001年）



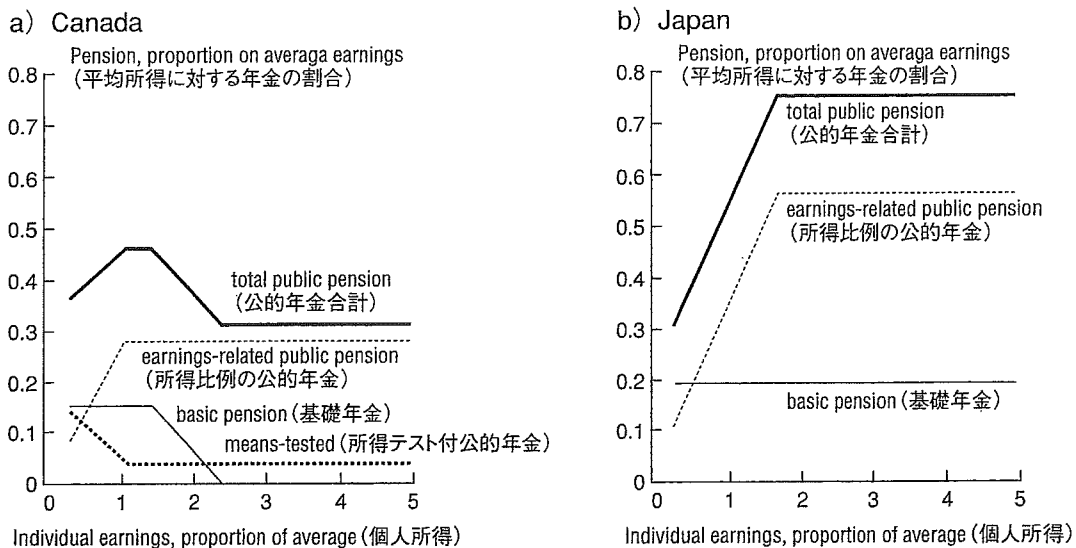
出典 高山, 2002, p.41.

9) 同じく高山 (2002) は、保険料拠出の場合においても、保険料負担額の計算に基礎控除が設けられているため、低賃金の労働者ほど保険料が大きく軽減されているとしている (高山, 2002, p.39)。

付は現役時代の所得の40%しか保障していない。これは、図で表すとより明確である。図-4は、カナダの公的年金給付額を年間所得別に表したものである。ある一定の所得以上においては、所得比例の2階部分の公的年金も大きく減額されていることがわかる。

所得階級別の公的年金給付額を日本とカナダを比較したものが、図-5である。カナダにおいては、所得が高い階級において、支給額が下がっているのに対し、日本においては、高い所得階級においても高い支給額が保たれている。しかし、公的年金による所得代替率が40%であっても、高所得の高齢者が老後に著しく生活のレベルを落としているというわけでもない。図-1でみると、可処分所得でみる所得代替率は、高所得階層においても80%以上を保っている。この理由は、図-3にもあるように、カナダの年金給付の44%は私的年金によるものであり、これらが公的年金を補完しているからである。このように、公的年金と私的年金のミックスを所得階級に応じて変化させることにより、過度に公的年金へ依存することなく高い所得代替率を保っているのである。

図-5 所得階級別の公的年金給付額 (a: カナダ b: 日本)



出典 OECD, 2001, p.52

まとめ

本稿では、高齢者へ最低生活を保障するという観点から、カナダと日本の公的年金制度を比較した。カナダの公的年金制度は、基礎年金部分においては高齢期にある程度の生活を保障するニーズ・ベースの給付を行い、所得比例部分においては私的年金とのミックスによって所得代替率を高く維持している。日本の公的年金の改革においては、財政面での懸念から給付の切り下げ、保険料の増加などが議論されているが、特に所得の低い高齢者の所得保障をどのように行っていくのかという観点が今ひとつ欠けているように思われる。個人の損得勘定も重要であるが、高齢化する日本の社会の中で高齢者に対する最低生活補保障をどのように社会が担うべきか、カナダの制度を参考に、今一度、考えてみる必要があるのではないだろうか。

<参考文献>

- ・ Banting, Keith (2003) *Private conversations*, National Institute of Population and Social Security Research, Oct. 16, 2003.
- ・ Battle, Ken (2003) *Sustaining Public Pensions in Canada : A Tale of Two Reforms*, Caledon Institute of Social Policy.
- ・ Battle, Ken (2001) *Relentless Incrementalism : Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy*, Caledon Institute of Social Policy.
- ・ Department of Finance, Government of Canada (1997) *Securing Canada's Retirement Income System*, [http : //www.fin.gc.ca/](http://www.fin.gc.ca/).
- ・ Luxembourg Income Study, *Relative Poverty Rates for the Total Population, Children and the Elderly*,
[http : //www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm](http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm)

- ・ National Council of Welfare (2002) *Poverty Profile 1999*,
<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportpovertypro99/>.
- ・ OECD (2001) *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD.
- ・ 生活保護の動向編集委員会 (2003) 『平成15年版生活保護の動向』中央法規.
- ・ 高山憲之 (2002) 「カナダの年金制度」『海外社会保障研究』No.139, Summer 2002, p.34-45.
- ・ 丸山桂 (1999) 「年金制度」城戸喜子・塩野谷祐一編 (1999) 『先進諸国の社会保障：カナダ』国立社会保障・人口問題研究所.
- ・ 根本嘉昭 (1999) 「社会扶助」城戸喜子・塩野谷祐一編 (1999) 『先進諸国の社会保障：カナダ』国立社会保障・人口問題研究所.

社会保障における住宅政策の位置づけ

— 福祉国家論からのアプローチ —

菊地 英明
金子 能宏

■ 要約

比較福祉国家研究では、住宅政策・住宅保障が論じられないか、論じられても位置づけが周縁的である時期が長かった。しかし、近年では持ち家率の高低に注目する形で、国家の住宅政策・労働市場のパフォーマンス・家族の役割との相互関係が考察されるようになった。本稿では、都市計画・住宅基準等多岐にわたる住宅政策に関する議論のうち、特に住宅保有形態(tenure)をめぐる議論の展開および福祉の理念の変化と住宅政策との関連をフォローするとともに、その中で日本の位置づけについて考察する。

■ キーワード

住宅政策、福祉国家、福祉レジーム、住宅保有形態、ノーマリゼーション、バリアフリー

I はじめに

住宅が人間の「健康で文化的な生活」の重要な要素である以上、一定の質を確保した住宅を、適正な負担のもと、必要とする者に対して保障するという視点は極めて重要である。しかし、我が国では、いわゆる「社会保障」の範囲が、「社会保障制度に関する勧告」(社会保障制度審議会 1950)以来、「保険的方法または直接公の負担において、生活困窮に陥った人々に対して最低限度の生活保障を行うとともに公衆衛生および社会福祉の向上を図る」という観点が影響して、社会保険、公的扶助、社会福祉、医療・公衆衛生と理解されるようになった。そのため、このような「社会保障」の枠組みと住宅政策を関係づける試みや住宅問題を福祉国家論の視点から考察することは、最近に至るまで必ずしも十分には行われてこなかった¹⁾。

その一方で、年金や医療などの所得保障の領域では、各国での国家・市場・家族という福祉の供給

主体の組み合わせ(福祉レジーム)の特徴・多様性・類型などをめぐる議論が蓄積されてきた。本来、住宅は、労働力の商品化・脱商品化のあり方や、家族の形成等と密接に関連するものであり、議論を欠かすことができないものである。事実、近年諸外国では住宅政策を比較福祉国家論に位置づける試みが行われている。そこで取り上げられている重要な視点が、住宅の保有形態(tenure)である。

また、社会福祉に限ってみると、福祉の理念の変化は住宅政策に影響を及ぼしてきた。北欧から始まったインテグレーション・ノーマライゼーションという考え方は我が国の福祉サービスの提供体制のあり方に影響を与え、これがイギリスに始まるコミュニティケアとも影響し合い、1980年代以降、社会福祉の対象となる高齢者や障害者の住まいを地域に求めるための条件作りが始められた。地域に福祉サービスの対象者が住むためには、その住環境が対象者の身体機能等に対応する必要がある。そのため、高齢者については高齢者住宅の条

件が検討され、1995年には「長寿社会対応住宅設計指針」が発表された。また、アメリカにおける障害者の自立生活を可能にする条件の一つとして住環境や移動におけるバリアフリーの概念が我が国にも影響を与え、「高齢者・身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（通称：ハートビル法）」が1994年に制定された。

したがって、以下では、住宅の保有形態に着目した福祉国家論の展開と福祉の理念の変化が住宅政策に及ぼす影響を跡付け・検討することにより、社会保障における住宅政策の位置づけを試みるとともに、我が国への示唆についても論ずることとする。

II 住宅政策と福祉国家との関係

1. イギリスにおける住宅政策論

我が国の社会政策・福祉国家論では、イギリスにおける住宅政策（論）の展開が比較的早い時期から紹介されてきたため、ここではそこから議論を始めよう²⁾。イギリスでは、「住宅供給（ハウジング）は社会政策の研究対象に正当に含まれるであろう」とされる通り（Marshall 1975=1981: 244）、住宅は社会政策論の一領域として位置づけられてきた。

社会政策論では、普遍主義—選別主義論争などの形で、階級による社会の分断やスティグマの回避といったテーマが熱く論じられてきた。ここで住宅にまつわる議論を全て要約することは不可能であるが、同様に、公営住宅の供給やスラムクリアランス等の住宅政策によって、階層・地域が分断されることに対する問題関心が強かったことは事実である。それは政治の場面において、国家介入の最小化を目指す保守党は私的供給・持ち家制度を支持するのに対し、階級間の平等・連帯を志向する労働党は公的責任による賃貸住宅の建設・供給を支持するという対立の構図が成立してきたことから理解できよう。

我が国でも翻訳されているドニソンとアンガース

ン（Donnison and Ungerson 1982）は、イギリスにおける代表的な住宅政策論の一つであるが、高度に発展した国におけるせまい「社会的」住宅政策と、より「包括的」なアプローチという、住宅政策の二類型を提示している。しかし、主な分析対象はイギリスにおける政策展開に留まっており、国際比較の方法論を洗練させるというよりは、住宅という稀少な資源をニード（必要）に応じて公正に充足するための政策技術の方に重きが置かれている。このような問題意識のもと、公的部門の果たす役割の大きさを再確認するとともに、高いニードを持つカテゴリを特定するための住宅調査に関する議論が主に展開されている。

2. 比較福祉国家研究における住宅論の不在

その後、さまざまな手法で社会政策・福祉国家の国際比較研究の試みが続けられてきたものの、そのメインストリームの中では、住宅政策は顧みられなかった。

例えば、ウイレンスキー（Wilensky 1975）は、福祉国家の発展をGDP、高齢化率、制度の経過年数の三要因から説明する。この議論は、一般に福祉国家の収斂理論と呼ばれるが、福祉国家化の指標として、年金・医療・福祉等は含むものの、住宅については、国際比較のデータに乏しく、「直接・間接に影響を与えている財政・金融をはじめとする他の複雑な一連の施策が存在」し、その政策効果を測定することが不可能なため（Wikensky 1975=1984: 43）、分析対象から除外されている。

1980年代以降になると、福祉国家の多様性が、特に国家と、そこにおける権力の動員（特に労働者階級の役割）に注目して説明されるようになった。その代表がエスピン・アンデルセンの福祉レジーム論（Esping-Andersen 1990=2001）であり、この方法論は、ここ十数年間のスタンダードとなっている。ただし、そこでの分析対象も、老齢年金、疾病給付、失業保険といった所得保障（現金給付）プログ