

社会保障制度の活用と行政の助言・教示

市民・要保障者を念頭に置いた上で、
社会保障制度をその予定した対象者に行き届くように
現実に機能させることが
社会保障行政の責任である。……(木下論文より)

特集●社会保障制度の活用と行政の助言・教示

社会保障法における行政の助言・教示義務

——永井訴訟控訴審判決を手がかりに

大阪市立大学法学部教授 木下 秀 雄

1 はじめに

最近、社会保障行政における「助言・教示義務」をめぐる裁判例や争訟例、あるいはそうした義務規定を制定するように求める運動が広がってきている。

そのなかでも、次の点に注目したい。二〇〇七年の「年金記録漏れ」問題で、社会保障行政がいかに大盤・膨大な業務量を伴うものか、そして、市民・要保障者自身がその社会保障行政に関与・参加することが重要であるかということが、明らかになった。日本では、二〇〇六年で、総額八八兆九千億円の社会保

障予算が組まれている。年金だけでも支給総額四五兆七六四八億円で、関係している人間の数は、被保険者七〇四五万人、年金受給者数三二八七万人に及び(二〇〇六年三月末現在)、これらの膨大な人たちを対象に、保険料徴収と年金支給が行われているのである。しかも、制度変更が相次ぐなか、経過規定を含めると制度内容はますます複雑になり、さらには制度設計上、被保険者自身が選択しうる(選択しなければならぬ)事項が増加してきている。

このような状況のなかで、社会保障制度を適用する側の社会保障行政サイドが、市民・要保障者に対し、社会保障制度の活用方法、

アクセス方法を広報し、説明し、助言・教示することの重要性はますます大きくなっていく。それは、単に、当事者となった市民・要保障者の権利利益の問題であるにとどまらない。そもそも一定の理念と政策目的を掲げて立案制定された社会保障給付が、実際にその目指す対象者に行き届いていなければ、当該社会保障制度自体の存在意義が疑われる。さらには、現在の社会保障制度の有効性や問題点を検討して新たな政策を立案する場合、制度に問題があるのか、それとも制度が実際に機能していないことが問題なのか、どちらなのかすらわからないということになる。

社会保障制度の複雑さは、担当行政職員で

きえ制度を十分に把握できていない状況にあることが先の「年金記録漏れ」事件で露呈しているが、まして、市民の側にとってみれば、当該社会保障制度の具体的な行政手続について市民が無知であるのはむしろ当然で、どのような選択肢があるのかわからない人がほとんどであろう。

そもそも自分の生活の窮状に対応するような社会保障制度が存在するのかどうかという

目次	
1	はじめに
2	永井訴訟と「周知徹底義務」
(7)	事実の概要
(4)	一審判決
(7)	控訴審判決
3	社会保障行政の助言・教示義務について
(7)	ドイツ社会法典から見た控訴審判決
(4)	助言・教示の機構と法的性質 ——「広報義務ないし周知徹底義務」と助言・教示義務——
(7)	社会保障行政の助言・教示義務の理念的根拠について
(4)	助言・教示義務違反の法的効果について
4	今後の課題

ことすら、わからないことが多い。この事態に対しては、小学校・中学校段階から基礎的な社会保障の権利教育を行うことが重要であると思われる。それは別に、市民・要保障害者がこのような「わからない」状況にあることは当然想定されるわけである。また、「わかりさえすれば」自ら自主的に給付を選択したり申請することが予定されているのである。そうした市民・要保障害者を念頭に置いた上で、社会保障制度をその予定した対象者に行き届くように現実に機能させることが社会保障行政の責任であるというほかない。そうでなければ、そもそも政策を立案制定する資格がないということになる。

こうした制度上の必要性からも、社会保障行政の助言・教示義務をめぐる議論が改めて注目されるようになってきたものと思われる。

本稿では、こうした社会保障行政の助言・教示義務をめぐる議論の嚆矢となった裁判例である永井訴訟を取り上げ、とりわけ一審判決を軸として一審原告の請求を棄却した控訴審判決の論理を批判的に検討することで、若干の問題提起を行いたい。

2 永井訴訟と「周知徹底義務」

すでに周知のこともあろうが、念のため、以下に事案の概要と一審判決および控訴審判決の判旨を示す。

(7) 事実の概要

原告はX1(夫)とX2(妻)である。X1は聴力障害を有する障害者である。X1とX2は、昭和五三年四月頃に事実上の婚姻をし、同五四年一月四日に訴外Aをもうけ、これにより、昭和六〇年改正前の児童扶養手当法(以下、法という)四条一項による児童扶養手当受給資格を取得した。

しかし、当時原告はこうした制度のあることを知らず、受給資格認定請求を行わなかった。その後、同手当の存在を知り、昭和五六年三月四日になってようやく被告京都府知事に対して、A出生の日である昭和五四年一月四日以降の児童扶養手当支給を求める認定請求を行った。

これに対して、被告知事は、昭和五六年五月二八日に、X2につき児童扶養手当の受給資格を認定するとともに、昭和五六年四月以

降の同手当支給を決定した。原告らは、この決定を不服として同知事宛に異議申立てをしたが、棄却され、さらに厚生大臣宛に審査請求を行ったが、これも棄却されたため、本件訴訟が提起されたものである。

原告らの請求内容は、(7)昭和五四年一月四日から昭和五六年三月末日までの児童扶養手当を支給しないという処分取消と、(4)前記期間に対応する児童扶養手当ないし同相当額及び慰謝料の支払請求である。そして、その根拠として以下のことを主張した。

①児童扶養手当が、対象となる児童の出生の日から支給され、同手当支給認定請求の翌月から支給する(以下、「非溯及主義」と言う)、とされているのは、憲法二五条に反する。または、国民年金法上の母子福祉年金が同福祉年金支給事由が生じた日の属する月の翌月から支給されるのと比較して、憲法一四条に違反する。②また、法の「非溯及主義」を前提としても、その場合は国自治体の周知徹底義務が認められねばならない。ところが本件の場合、この周知徹底義務の懈怠があるにもかかわらず、昭和五四年一月から昭和五六年三月までの児童扶養手当を支給しない旨決定したのは、憲法で取り消

されるべきである。③児童扶養手当の受給資格及び手当額は一義的に定まっており、同手当認定請求は法律効果を新たに発生させる形成的行為ではなく、確認的行為である。それゆえ原告らは、受給要件発生時点から生じている公法上の債権に基づいて同手当の支給を求めることができる。④また、原告らが同手当認定請求が遅れたのは被告府の周知徹底義務違反が原因であるとして、手当相当額及び慰謝料を、損害賠償請求した。

(4) 一審判決

一審判決では、原告の請求を一部認容する結論になっている。さまざまな論点があるが、それらは省略して、周知徹底などの広報義務を以下のような判旨で認めよう、一か月分の児童扶養手当二分六〇〇〇円の賠償を認めた。

「受給資格者の請求時以後のみに支給する認定請求主義ないし非溯及主義をとる法律の下において、もし、所管行政府がその法律により創設された社会手当制度を周知する義務を怠り受給資格者にこれを知らせないまま放置すれば、受給資格者はこれを受給することができず、社会福祉手当は単なる飾り物とな

り画餅に帰するであろう。行政府は、多くの受給資格者の無知、あるいは抜け目のなさの欠如と認定請求主義の趣て前を利用して給付や手数を節約する権利もないし、その義務もないのであり、むしろ憲法二五条が宣明する福祉国家の理念や、これに立脚した立法者の意思は、保護対象者に認められた給付が、飾り物に終わらず実際にもすべて給付されることを期待しており、受給者が洩れなく給付を受けることこそが基本的に公益にかなうと考えられる。」

「法七条一項の「やむを得ない理由」には、震災・風水害などの自然災害や火災などの入災はもとより、急病、出産、交通事故などのほか、担当行政機関の手当制度の周知徹底の広報義務の重大な懈怠のため、通常努力では、受給者がこれを知りえなかった状態にあった場合をも含むものというべきである。」

「右の広報は被告国が主張するように、通常の法令の公布のとおりこれを官報に掲載しておけば足りるものではないし、一般の法制度などの各種の広報と異なり、単なる恩恵的なサービスや行政上の便宜に基づき、してもいなくてもよいまったくの自由裁量にすぎないものではなく、法的義務であると解すべき

障害者であることや収入が少なく生活が苦しいことを繰り返して訴えた。しかし、これらの機会を通じて、原告らの側から窓口の担当者に対し、受給可能な何らかの給付制度があるかどうかについて具体的に質問したようなことはなく、そのため窓口の担当者から手当の受給に関して情報を提供することもなかった。このほか、原告X1は左京福祉事務所を中心に身体障害者に対する福祉制度に関する説明を記載したパンフレット類を集めていたが、前記「しおり」が同福祉事務所には備え置かれていなかったため、同事務所ではこれを入手することはできなかった。

一方、原告X2は、昭和五四年五月ころ京都市左京保健所から母子健康手帳の交付を受け、同年六月母親学級を受講したりしたが、その機会に同原告の側から関係者に対して手当のような給付制度の有無を具体的に尋ねたことはなく、保健所の側からその点に関する情報を提供したこともなかった。

(結論)

「以上認定の事実に基づいて考えるに、手当制度の広報、周知徹底が法的義務とは認められず、また、その広報、周知徹底の方法、

である。」

(ウ) 控訴審判決

これに対して、控訴審は以下のような論理で、一審判決を取り消した。

(法的性質について)

「広報、周知徹底は国の果たすべき義務であり、当然しなければならないことに属するものというべきである。」ことを認めながら、以下のように判断している。

「しかしながら、そのような義務が、公的強制力によつてこれを遵守することが強要されその違反に対しても公的強制力が加えられる法的義務に当たるものというべきかは別個の問題であつて、これを法的義務とするかどうかは、基本的には、公的強制力によつてもその遵守を強要すべきことが法共同体全体の意思によつて要求されているかどうか、具体的には国の唯一の立法機関である国会によつて制定された法律がこれを法的義務として規定しているかどうかによつて決まるものと解するよりはかはらない。

ところが、わが国の現行法上、ドイツの社会法典総則一三条ないし一五条のような給付

主体の広報、周知徹底義務、助言・教示義務を定めた明文の規定は存在せず、また、いわゆるプログラム規定である憲法三五条や手当法一条、七条一、二項の解釈としても、その内容や範囲が必ずしも明確とはいえない広報や周知徹底を公的強制力をもつて強要するような法的義務を無理なく導き出すことは困難であるから、結局、法的義務としての広報、周知徹底義務を肯認することはできず、法的強制の伴わない広報、周知徹底の義務が認められるにとどまるものといわざるをえない。

そうすると、そのような法的義務の存在を前提とし、これを怠ることが公務員の過失に当たるものとして、国家賠償法に基づき国に損害の賠償を請求することはできないというべきである。」

(方法手段について)

「どのような内容の広報をいかなる方法で行うかは国の裁量に委ねられており、その義務を果さなかつたからといって直ちに損害賠償義務等の法的効果が発生するものではないけれども、広報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかつたり、市民が役所の担当窓口で制度について具体的に質問し相談している

範囲等が国の裁量に委ねられているものと解する以上、どの程度の広報活動をすれば十分でどの程度ならば十分とはいえないかを判定する客観的基準も存在しないといわざるをえないので、京都府及び京都市の右のような対応が手当制度の広報、周知徹底のために十分であつたか、それとも不十分といわざるをえないかを直ちに決することは困難であるけれども、少なくともその対応が裁量の範囲を著しく逸脱して違法性を帯びるほどのものとはとうてい認めることができないので、前記のような観点に立つても、被告国に国家賠償法に基づく損害賠償義務があるものということとはできない。」

3 社会保険行政の助言・教示義務について

(ウ) ドイツ社会法典から見た控訴審判決

控訴審判決は、「広報、周知徹底義務」の法的性質を論じ、「国の果たすべき義務」ではあるが、「公的強制力が加えられる法的義務」ではない、という論理になつてゐる。ただ、具体的な検討対象としては、自治体の広報活動の内容とともに、原告らと行政庁の窓

口にこれに的確に答えないで誤つた教示をするなど、広報、周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合には、これを違法として損害賠償義務を肯定することができないわけではなく、原告らの本訴請求も(少なくとも予備的には)そのような立場からの請求を含むものとみる余地がないわけではない。」

(具体的判断)

被告知事や市長の広報活動について認定した後、原告らと京都市の窓口との接触の状況について以下のように認定している。

「この間、原告X1は、障害福祉年金の受給手続のため、少なくとも昭和五四年二月、八月及び翌年秋の三回、住所地の京都市左京区役所年金課(手当の所管課でもある)を訪ねているほか、Aの出生直後に、出生届と認知届を提出するため同区役所市民課を訪れており、また、福祉電話設置の件(昭和五四年一〇月)、ベビーシヤル交付の件(同年一二月)、Aの保育所入所の件(昭和五五年一月ころ)などで京都市左京福祉事務所を何度も訪ね、同伴することの多かつた原告X2とともに、Aの父である原告X1が重度の聴覚

口との接触の状況も含めて取り上げられている。

この控訴審判決の論理は、一見ドイツでの議論に似たものとなつてゐる。ドイツ社会法典の総論部分である第一編は、明文で、広報(Aufklaerung)(一三条)、助言(Beratung)(一四条)、教示(Auskunft)(一五条)を行政庁の義務として列挙している。この一三条で言われる広報とは、不特定多数の住民に対して行われる社会保障の権利義務に関する啓蒙・広報活動を意味しており、「広報責任を負っている行政庁の義務に対して、個々の広報活動を求める訴訟可能な請求権が対応しているわけではない」とされ、広報履行については、所管行政庁は上級行政庁の行政監督を受けるが、それも「当該行政庁がまったく広報活動を行わないとか、まともな広報活動をまったく行っていないような場合によく問題になりうる」と解され、個々の市民は広報を求める請求権を有さず、また「行政庁は、誤つた広報や誤解を招くような広報を行つて、それによつて生じた個々の損害には賠償責任を負う」だけであると説明されている。

しかし、控訴審判決には、ドイツの議論からみても以下のような疑問がある。

たしかに行政の行うべき行為形態について、ドイツにおいては上記のように「広報」は、不特定の住民に対して社会法典に含まれる社会保障制度上の権利義務について広報を行うこととされている。また、「助言」は、社会保障制度上の権利義務について包括的かつ合目的に教えるために個々の市民と個別的な対話をすることとされ、「教示」とは、市民が社会保障制度に関連して質問してきた場合に所管する社会保障給付主体がどこか、どこに行けば正確な回答を受けられるかを指示することと解されている。その上で、法的には、どのような広報を行うかに関して個々の市民は裁判上履行を請求する権利は持たない、と解されている。

しかし、控訴審判決とドイツの議論には異なる点が見受けられる。第一に、ドイツ社会法典では行政の市民に対する社会保障情報提供義務として、上記のように二つの形態をあげており、助言・教示に関しては、それが不完全にしか履行されなかった場合には市民の側からの損害賠償請求が認められる点で争いがなく、「その違反に対して公的強制力が加えられる法的義務」であることは明確である。助言義務については、その履行自体を裁判上

請求できると考えられている。こうした広報、助言・教示の義務すべてを、違反に対しても公的強制力が加えられない「責務」と解するのは、ドイツの議論とは明らかに異なる。

第二に、広報義務に関しても、誤った内容の広報活動が行われたような場合には、それによつて生じた損害は、広報義務違反として賠償請求できると解されている点である。ドイツの場合、広報義務も、その侵害があつたとしても損害賠償請求できない「責務」、ドイツ傳播法で論じられているOffizieller—侵害者が過大な損害発生を回避しよう協力する義務ないし負担のようなものとは異なるものであると考えられる。ドイツでの広報義務の「権利性」否定の主たる趣旨は、特定の広報活動の履行を裁判上、たとえば民衆訴訟の形で請求することはできない、という点にあると考えられる。

第三には、これらの義務は、社会法典総則制定以前から解釈論上承認され、裁判上の救済が広く行われていた点である。

(4) 助言・教示の態様と法的性質
——「広報義務」ないし「周知徹底義務」と「助言・教示義務」

控訴審判決は、「広報・周知徹底義務」を議論の対象とし、いわゆる広報と助言・教示とを区別してそれぞれの社会保障行政の義務の内容と性質を詳細に論じていない。「官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかったり」する場合と並べて、「市民が役所の窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれに的確に答えないで誤った教示をする」場合を、広報・周知徹底に関する裁量の範囲の著しい逸脱の例としてあげるにとまっている。

しかし、市民が社会保障制度について具体的に質問するためには、そうした制度が存在し、自分が直面している生活問題とその給付が関係していることを知り、その給付を受けられる可能性があることを知つてはじめて質問しようとするのであり、また、質問できるものである。具体的に質問し相談した場合にのみ助言義務違反を論じるとするのは狭きに失することは明らかである。

他方で、市民全体に対する一般的な広報、宣伝活動についてはどの程度行えば十分といえるのか、どのような手段、方法が適切であるかについての判断は、一定の範囲で行政庁の裁量に委ねざるを得ないであろう。そうで

あるとすれば、一般的な広報活動と助言・教示とを区別して、社会保障行政と何らかの接点関係に立つた市民に対して、その接点関係から想定できる社会保障情報に関して助言・教示する義務を行政サイドに課し、義務違反がある場合に、少なくとも社会保障給付相当額に対応する損害賠償請求権を生じさせることによつて、社会保障給付の支給漏れをできるだけ防ぐというのは、ごく合理的な法的枠組みであると思われる。

それゆえ、少なくとも現在の日本での解釈論としては、ドイツ社会法典でいう広報義務と、助言義務および教示義務とを一応区別し、前者についても、控訴審判決があげる、官報掲載以外の広報をまったく行わなかったような場合はもちろん、誤った内容の広報や、誤解を生じさせるような広報の場合に、損害賠償請求が認められると解するとともに、特に後者については、損害賠償その他の司法上の救済対象となる社会保障行政の義務を広く解することが有効であると思われる。

(5) 社会保障行政の助言・教示義務の理念的根拠について

このような助言・教示義務を社会保障行政

に課す理念的根拠をどのように考えるかであるが、第一には、一審判決が強調するように、「憲法二五条が宣明する福祉国家の理念や、これに立脚した立法者の意思は、保護対象者に認められた給付が、飾り物に終わらず実際にもすべてに給付されることを期待しており、受給資格者が洩れなく給付を受けることこそが、基本的に公益にかなう」という、生存権理念の表裏的表現、ということであろう。

ここで重要なことは、「社会保障ないし公的扶助は単なる慈善や施しではな」ということである。つまり、社会保障給付が慈善・施しであるなら、それを受け取ることが当然であるとは言えず、たとえそうしたものがあつても知らなかったので受給金額が少なくなつても我慢しろ、ということになるかも知れない。しかし、社会保障制度として国会で制定されたものを、予定されている対象者が広く活用することは、それは、当事者の権利利益であるとともに、「公益にもかなう」ものである点を見逃してはならない。

第二に、助言・教示義務の意義を生存権保障という点だけではなく、「法治国家」であることと「平等保障」という点に見出すのがドイツでの議論の特徴である。あるドイツ連

邦社会裁判所判決は、「自ら情報を収集することができ、あるいは助言を求めることができ、職権による広報活動や助言なしでも必要な知識を持ち、自らの権利を守ることできるような人々に、各種便宜利用を限定することは許されない」と強調している。

さらに第三に、社会保障制度における市民の主体的関与・参加を重視する視点から考えても、社会保障情報をできるかぎり市民に提供し、その自主的判断の材料とすることの意義は明らかである。「何でもかんでも国または公共団体を被告の座に据えようとする今日的ムード」に対して、「行政に対する過度の期待と要求」であると批判する見解が存在する。

しかし、社会保障行政における助言・教示義務を論じるのは、行政に対する過度の期待と要求ではなく、むしろ、社会保障行政に市民が主体的に関与・参加し、さらに行政を主体的にコントロールすることを目指すものなのである。

(6) 助言・教示義務違反の法的効果について

助言・教示義務違反の法的効果として、ドイツでは判例を蓄積するなかで、回復(復元)請求権(Herstellunganspruch)とい

う救済方法が創出されている。これは、助言・教示義務違反が生じた場合、「もし社会保障給付主体が助言・教示義務を正しく履行したならば市民が手続したであろう状態を創出するように、当該社会保障給付主体が職務上の措置をとるよう求める」請求権を市民側に認めるというものである。

たとえば、ある時点で年金保険料の追納ができたが、そうした追納制度利用について適切に助言・教示が行われなかった結果、追納制度を適時に利用しなかったため低額の老齢年金しか受給できなかつたような場合、適切な助言・教示が行われたならば受給できたであろう過去の老齢年金額を遡及支給されるだけでなく、以後の老齢年金額を是正するよう求めることができる、というものである。単なる賠償請求や、行政決定の取り消しにとどまらない、継続的関係としての社会保障給付受給関係を総合的複合的に救済するものとなっている。

わが国においては、第一に、社会保障行政と具体的な接触関係に立った市民に対して、その状況下で当然行われるべきであると思われる助言が適切になされなかった結果、社会保障給付受給関係において不利益が生じた場

合、金銭的賠償の対象となることが考えられる。これは、児童扶養手当の場合のような「非遡及主義」をとる給付の場合に限らない。

障害年金を例にあげると、障害年金裁定請求をした場合、原則的には障害発生時点から年金受給権が発生することになっているが、それは年金受給の基本権であつて、二月月に一度支給される個々の年金支給については、支分債権として時効にかかると解されている。そうすると、福祉事務所や社会保険事務所に於いて適切な助言が受けられなかったため障害年金裁定請求が遅れた場合、時効にかかつて消滅した年金支給分について助言義務違反を問う可能性が存在する。

あるいは、医療保険において、保険料減額免除や一部負担金の減額免除制度に関する助言・教示義務が適切に行われなかったため、そうした制度利用が遅れた場合、あるいは減額免除の申請期間を徒過した場合、助言・教示義務違反を問うことで、こうした減額免除制度を利用した場合に対応する金銭的賠償を求める可能性が考えられる。

さらに、こうした助言・教示義務違反が問われる場面として、生活保護の場合、他法他

保護法第四条第二項、保護受給者の自立につながるような他法他施策の利用について助言・教示を行う義務を保護実施機関は負っていると考えるべきであり、そうした助言・教示が適切に行われなかったことによつて経済的不利益を蒙った場合に、損害賠償請求が認められるべきであろう(本誌阪田論文参照)。

第二に、社会保障行政の助言・教示義務が適切に履行されなかったために、社会保障制度利用者が不適切な意思表示を行い、それに対応して利用者に不利益な行政決定が行われた場合、当該行政決定の取消が認められる場合が考えられる。

たとえば、福祉事務所が、生活保護受給は短期間しかできないものだと思込させて、保護辞退届けを提出させた場合、これは保護実施機関の助言・教示が不適切であつたのであり、それに影響された保護辞退届け提出を根拠に保護廃止は違法であるとされた例がある。

第三には、社会保障行政機関の助言・教示が不適切である場合、それに対応する市民側の意思表示の解釈に、それが影響を与えたと考えられる場合もある。

たとえば、生活保護受給には保護実施機関

した申請用紙の交付を拒否し、かつ保護を求める障害者に対して、本人の意に反して両親に扶養を求めるよう説得を行った場合、こうした社会保障行政の誤った助言・教示に対応して、当該障害者が申請用紙の交付を求めるとともに、実施機関の謝罪を求め続けたような事案がある。このような場合、正しい助言・教示が行われていたならば生活保護法上の申請を行ったであつたであろう時点を、申請提起の時点と解釈する余地がある。

第四に、多重債務相談など、ある種の独自性を伴う専門的な助言・教示サービスについては、行政に対して市民側からその実施を求めることも認容すべき場合があると考えられる。

4 今後の課題

永井訴訟一審判決が指摘するように、社会保障行政において給付主体は、法で定められた社会保障給付の支給を節約する義務も権利もないのである。冒頭で例にあげた「年金記録漏れ事件」が、もし財政負担を気にして年金支給を行わないようにするためであつた

ならぬことは自明のことである。法が予定する給付を漏れなく支給することが社会保障行政の課題なのである。そのためには、社会保障行政を窓口で実際に担当する職員、適切な助言・教示を行う専門的能力の充実にこそ求められる。

今後、争訟例を積み重ねて社会保障行政の助言・教示義務の内容を具体化していく作業と、他方で、地方自治体での社会保障条例制定から国レベルでのドイツのような社会保障法典総則制定までの立法を求めていく運動とを、平行して行つていくことが重要にならう。

注

- * 1 平成五年一〇月五日大阪高裁判決(判例地方自治二四号五〇頁)。
- * 2 平成三年二月五日京都地裁判決(判例地方自治八一四二頁以下)。
- * 3 小川政亮「社会保障件と広報義務」——主としてドイツ連邦共和国社会法典総則における(日本福祉大学研究紀要七四号七七頁以下)、さらに同著「人権としての社会保障」(小川政亮著作集第一巻)(大月書店)所収関連論文参照。前田雅子「ドイツ社会保障行政における「援助」に関する一考察(上)(下)」(法學論叢二一九号四七七頁以下、一

三〇卷二号八二頁以下)。拙稿「社会保障における情報と権利——西ドイツ連邦社会裁判所判例を手がかりに」(前田達男他編「労働法学の理論と課題——片岡昂先生還暦記念」(有斐閣)七七二頁以下)。

- * 4 Burdenski usw., GK-SGB Allg.-einer Teil 2. Aufl., S.179f, S.182.
- * 5 連邦社会裁判所第一二二法院一九八四年二月八日判決(12. BSG, Senat v.28.2.1984 ("SozStR-Kartei" Nr.3853 (Heft1, 1985))。
- * 6 助言・教示義務には、市民・要保護者の手続的権利が対応すると考えられる。社会保障法における手続的権利論については、小川前掲「人権としての社会保障」所収論文参照。なお、上記連邦社会裁判所判決は、「こうした行政庁の援助のなかに、市民の行政判断に対する参加の基礎を見出してきた。なぜならば、十分な情報があつてこそ、自分で責任を持つ判断が可能となるからである」と判示している。社会保障における市民・要保護者の主体性の位置づけについては拙稿「権利の体系としての社会保障」の意義」(法律時報七九卷八号二二二頁以下)参照。
- * 7 古崎慶長「公務員の不作為と国家賠償法一条の責任」(民法法雑誌七八卷臨時増刊号四号二〇七頁以下)。
- * 8 さしあたり注3拙稿参照。
- * 9 平成一八年九月二七日広島高裁判決

(賃金と社会保障一四三三号)二〇〇六年二月下旬号四九頁以下。

*10 平成一三年三月二九日大阪地裁判決(賃金と社会保障二二九八号)二〇〇一年五月下旬号六七頁以下、平成一二年一〇月一九日大阪高裁判決(賃金と社会保障一三三六号)二〇〇二年七月下旬号六八頁以下。

(まのした・ひでお)

特集◎社会保障制度の活用と行政の助言・教示

大阪高等裁判所の和解勧告に応じ、兵庫県尼崎市が、重度心身障害者(児)介護手当支給事務について、市民に的確に理解されなく周知されるため工夫して広報活動を手厚く行うこと、受給資格に該当する市民に対し手厚く説明を行うこと、職員に対する研修を行うこと等を約束する訴訟上の和解が成立した事例(山本訴訟)

— 本誌掲載二〇〇七年一〇月二頁和解勧告

著者 阪田 健夫

1 本件に関与したきっかけ

二〇〇四年八月二六日、神戸の兵庫県弁護士会に私のことを教えてもらったという男性から電話がかかってきた。「重度心身障害者(児)介護手当の期及支給を拒否されたことについて福祉事務所の責任を追及するために弁護士を探している。相談を受けてもらいたい。」との依頼であった。私は、二〇〇三年五月に大阪弁護士会から兵庫県弁護士会に登録換えし、尼崎市内で開業して一年余りが経っていた。

はたして弁護士会が本当に私に電話するよ

うに言ったか否かは不明であるが、本当であるとすれば、それは、地元の弁護士であることと、取り扱い業務に関する弁護士会からのアンケートに対し私が「行政事件」も扱うと回答していたからであると思われる。さまざまな理由により、行政に対する訴訟事件や不服申立事件を扱う弁護士の数はあまり多くないのが現状である。私は、一九九二(平成四)年一月から、庄谷恰子教授と木下秀雄教授が主宰する「社会保障・社会福祉一〇番」(本誌第一二一六号)一九九二年一〇月下旬号三〇頁、拙稿「全国に社会保障・社会福祉一〇番を」(参照)の活動に事務局として参加し、社会保障をめぐるいくつかの事件

に関与してきた経験があるので、本件についても、ひとまず面談して相談を聞かせていただくことにした。

2 相談の結果わかったこと

さっそく相談に来られたのは、妻、長男(一九九一年生まれ)、二男(長男と双生児)、長女(一九九四年生まれ)、二女(二〇〇三年生まれ)、三男(二〇〇四年生まれ)の家族六人とともに兵庫県尼崎市に居住する、山本泰正さんという一九四九年生まれの男性であった(山本さんはその後自ら希望して記者会見を開き、氏名を明らかにした新聞報道が

山本訴訟(阪田健夫)

新刊

現代社会保障論 里見賢治著
— 賃金制度を中心として — A6判・252頁
これからの日本の社会保障の理想と現実を究む。

改訂新版

これが生活保護だ — 福祉現場からの検証 —
尾藤廣喜・松崎登良・吉永純編 A6判・250頁
生活支援に改訂し、新しい福利制の現場、自立支援プログラムなどについて、最新のナショナルレビューなどを取り入れた、セレクトライ

第6刷

いのちくらし生活保護Q&A
50プラス1 — あきらめる前にこの一冊 —
全国生活保護義勇連合会 編集代表 竹下義樹 A6判・220頁

福祉社会と社会保障改革
— ベーシック・インカム構想の新探査 — 小沢修司著 231頁

公的扶助論 金鐘一編著 260頁

現代の分業と標準化 — フォード・システムから脱する — システム・エンジニアから脱する 野原光著 410頁

社会福祉方法原論の展開 — 現場実践を生きて — 横田幸・結城俊義編著 273頁

(ご注文はお近くの書店または直轄小社まで)
〒604-0092 京都市中京区新町通丸太町下ル大塚町100-215
TEL: 075-222-8743 FAX: 075-222-5098
E-mail: taniguchi@shimizu.co.jp 郵便振替: 00940-0-287229

高菅出版 株式会社

〔要約〕

「権利の体系としての社会保障」の意義

木下秀雄

はじめに

すでに本連載第一回「人権としての社会保障と小川権利論」が指摘するように、社会保障論のレベルで「権利主義的社会保障論」批判が提起されているが、憲法学や法哲学のレベルでも生存権の権利性を消極的に解する主張や、パターナリズム批判の視角から「受益中心の「人権意識」」に対する批判が提起されている。そして社会保障法においても「権利主義」批判が一九九〇年頃から盛んになってきている。こうした「権利主義」批判の主たる対象となっているのは小川政策の社会保障権利論であると考えられる。この小川権利論は、上記第一回で井上英夫が指摘するように「人権としての社会保障」を強調する点に特徴がある

が、それはまた社会保障を権利の体系として捉えるべきであるとする見解であるともいえる。本稿は、小川権利論の立場から「権利主義的社会保障論」批判に対する反批判を試みるものである。

一 要保障者の「主体性」と社会保障の権利

いわゆる「権利主義的社会保障」論に対する批判点の一つとして、「安易に政府によって保護されなければ生きていけないような個人」を前提とする「こと」になるのではないかと、あるいは「生活向上を自己目的化し、個人に対する国家のパターナリズム的干渉の、なし崩し的な拡大」になるのではないかと、という指摘がある。つまり、生存権を強調する見解は「そこでの個人（国民）とは、積

極的能動的な権利義務主体というよりも、「保護されるべき主体」として位置づけられるものであり、これは本来目指すべき社会保障の法理念である「行為主体の自主的自律的な生の構築」に反するのではないかと、あるいは、従来の議論では、「本来社会保障法関係の軸におかれるべき個人を、積極的能動的な権利義務主体というよりは受動的な受益者すなわち保護されるべき主体として捉える見方につながっている」という趣旨の批判が提起されている。

しかし、第一に近代社会において生活困窮者だけでなくすべての社会構成員がその生活のほとんどを市場経済に依存せざるをえなくなっており、現代社会では市場経済への「依存性」を緩和・調整するためにさまざまな形態と程度で「政府」が介入・調整せざる

をえなくなっているのは周知の事実である。そこで社会保障給付の活用場面だけを特に取り上げて、市民の「政府の保護」というか「政府の活動」に対する安易な依存」を論じるのは、こうした現代社会における政府の役割の意味から目をそらすものといえる。たとえば、近代社会では市民の自己救済を禁じて権力を国に集中することで政府が治安維持・社会秩序維持を一定に引き受けることになっており、市民は自らと地域の安全を「政府の保護」に依存せざるをえない。そして現代社会において「政府」は治安維持だけではなく社会の紛争調整などさまざまな機能を引き受けざるをえなくなっているのは周知のことであり、各種の社会保障給付は、こうした歴史的な社会的経済的必要性に基づく政府の社会への介入・調整活動の一環と考えるこ

とができる。たとえば公衆衛生や医療保障を考えた場合、日本では、大蔵蔵も生活困窮者も等しく日本の医療制度の成果をさまざまな形で利用している。そこでは薬事行政や健康保険制度など政府による活動に「依存」せざるをえない場面は多い。「政府の活動」に一切依存しない個人を想定することは現代社会では困難である。そうであるとするれば、そうした「政府の活動」を利用すること自体をもって、パターナリズムに陥っていると、政府の保護がなければ生きていけない「個人」を前提にしている、と非難することは的外れということになろう。

第二に、社会保障制度がパターナリズムな保護・干渉を生むとか、個人の自律を侵す、あるいは要保障者を受動的な客体とする、という指摘が、社会保障給付が支給される場合、そうした給付によって生活上の需要は充足されるが、それを支給する行政と要保障者との間で依存関係ないし支配関係が生じ、要保障者の主体的能動的立場が侵害される危険性があることを指摘しているとも考えられる。しかし、まさにこの点を問題とする場合には、社会保障を権利の体系として構築することが、要保障者の主体性を確保・発展させる上での鍵であると言わざるをえない

い。つまり、要保障者が社会保障給付支給者・行政との関係で「保護されるべき主体」とされるのは、「社会保障法関係を、生活保護に象徴されるような国家から国民に対する一方的な給付関係（二当事者関係）」にあるからではない。生活保護だけでなく、年金でも、保育サービス利用の際等、社会保障給付を利用する場合には、さまざまな形で行政に対する要保障者の依存性・従属性が生じる余地がある。そうした場面で、要保障者が主体的に、行政に対して自らの立場を「権利主張」という形で主張することができるようにすることが、さまざまな社会的支援を受けるといふことによつて生じる従属性・依存性からの脱出を可能にし、行政との「対等の立場」を構築することになる。これは換言すれば、社会保障給付が「恩恵」でなくなつて、自らの「権利」とすることによつて、要保障者は当該社会保障給付を自ら主体的に決定可能な範囲に取り込むことができる。つまり、そうした社会的支援を受けるといふことを前提として、自らの生活を構築することができるようになる。しかし、日本の社会保障法規定の多くは、行政の権限は定めているが、要保障者がどのような権利を有し、どのようにそれを主張すればいいのか、

ということを示した「権利性」が不明確であることが多い。こうした中で多くの社会保障法の教科書が、そうした条文の解説にとどまっている。しかし要保障者の主体性の獲得のために求められているのは、社会保障制度の関連法規の構造を分析・整理したうえで、それを要保障者の権利の構造として把握することである。

第三に、以上要するに、社会保障を権利の体系として把握するというのは、要保障者を「客体」視するものでもなければ、パターナリズムに「保護」することでもなく、その主体性を引き出すものであることは明らかであろう。同時に重要なことは、一九六五年、岩波現代法講座一〇巻のしおりにおいて戒能通孝が、「生存権は物盗りではない」として、「社会保障法を抽象的な生存権という言葉と結びつけて、物盗りの権利としてみることは決して難しいことではない」としつつ、「けれども社会保障法を具体的な形で実践に結びつけ、社会保障が本当に実現されるために、真に社会保障を必要とするものが何をしなければならぬかを書くことは、ひどく難しいことである。」と指摘している点である。つまり生存権という言葉と結びつきのみでは、社会保障を権利の体系として把握

することにならないのであり、求められているのは、要保障者が置かれている状況とそこにおける矛盾について、現存の社会保障制度・法構造を解明し、「社会保障の権利」のありようを具体的に解き明かしていくことであるといえる。

二 人間の尊厳の理念と生存権

小川権利論は、その基礎に生存権をすえながら、さらにその根底に反ファシズムの戦いの成果としての人間の尊厳の理念を掲げている点、さらにその権利内容に手続的権利や当事者の参加権、あるいは行政の広報義務、さらには争訟権、団体行動権など自己貫徹権などをあげ、多岐かつ具体的なものとなっている。

こうした人間の尊厳の理念を踏まえた生存権を社会保障の基礎にすえる議論に対して、「人間の尊厳」それ自体を味く語り下したものととなつていない点に不満があるとして、最近の憲法学で有力になっているいわゆる人格的自律論に依拠しつつ、社会保障の目的を、「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」と捉え、しかもそうした性格づけ

とができる。たとえば公衆衛生や医療保障を考えた場合、日本では、大企業も生活困窮者も等しく日本の医療制度の成果をさまざまな形で利用している。そこでは薬事行政や健康保険制度など政府による活動に「依存」せざるをえない場面は多い。「政府の活動」に一切依存しない個人を想定することは現代社会では困難である。そうであるとすれば、そうした「政府の活動」を利用すること自体をもって、パターナリズムに陥っているとか、政府の保障がなければ生きていけない「個人」を削減している、と非難することは的外れということになろう。

第二に、社会保障制度がパターナリズムな保護・干渉を生むとか、個人の自律を侵す、あるいは要保者を受動的な客体とする、という指摘が、社会保障給付が支給される場合、そうした給付によって生活上の需要は充足されるが、それを支給する行政と要保者との間で依存関係ない支配関係が生じ、要保者の主体的能動的立場が侵害される危険性があることを指摘しているとも考えられる。しかし、まさにこの点を問題とする場合には、社会保障を権利の体系として構築することが、要保者の主体性を確保・発展させる上での鍵であると言わざるをえない。

つまり、要保者が社会保障給付・支給者・行政との関係で「保護されるべき主体」とされるのは、「社会保障法関係を、生活保護に象徴されるような国家から国民に対する一方的な給付関係(二元専者関係)」にあるからではない。生活保護だけでなく、年金でも、保育サービスの利用の際等、社会保障給付を利用する場合には、さまざまな形で行政に対する要保者の依存性・従属性が生じる余地がある。そうした場面で、要保者が主体的に、行政に対して自らの立場を「権利主張」という形で主張することができるようにすることが、さまざまな社会的支援を受けるといことよって生じる従属性・依存性からの脱出を可能にし、行政との「対等の立場」を構築することになる。これは換言すれば、社会保障給付が「恩恵」でなく、自らの「権利」とすることによって、要保者は当該社会保障給付を自ら主体的に決定可能な範囲に取り込むことができる。つまり、そうした社会的支援を受けること自体を前提として、自らの生活を構築することができるようになる。しかし、日本の社会保障法規定の多くは、行政の権限は定めているが、要保者がどのような権利を有し、どのようにそれを主張すればいいのか、

ということを示した「権利性」が不明確であることが多い。こうした中で多くの社会保障法の教科書が、そうした条文の解説にとまどっている。しかし要保者の主体性の獲得のために求められているのは、社会保障制度の原理・法規の構造を分析・整理し、それを要保者の権利の構造として把握することである。

第三に、以上要するに、社会保障を権利の体系として把握するというのは、要保者を「客体」視するものでもなければ「パターナリズムに陥る」ことでもなく、その主体性を引き出すものであることは明らかであろう。同時に重要なことは、一九六五年、岩波現代法講座Ⅰ〇巻のしおりにおいて取能通者が「生存権は物盗りではない」として「社会保障法を抽象的な生存権という言葉と結びつけ、物盗りの権利としてみることは決して正しいことではない」としつつ、「けれども社会保障法を具体的な形で実践に結びつけ、社会保障が本当に実現されるために、真に社会保障を必要とするものが何をしなければならぬかを書くことは、ひとく難しいことである。」と指摘している点である。つまり生存権という言葉と繰り返すのみでは、社会保障を権利の体系として把握

することにならないのであり、求められているのは、要保者が置かれている現実とそこにおける矛盾について、現存の社会保障制度・法構造を解明し、「社会保障の権利」のありようを具体的に解明かしていくことであるといえる。

二 人間の尊厳の理念と生存権

小川權利論は、その基礎に生存権をすえながら、さらにその根底に反ファシズムの戦いの成果としての人間の尊厳の理念を掲げている点、さらにその権利内容に手続的権利や当事者の参加権、あるいは行政の広報義務、さらには争訟権、団体行動権など自己貫徹権などをあげ、多岐かつ具体的なものとなっている。

こうした人間の尊厳の理念を踏まえ、生存権を社会保障の基礎にする議論に対して、「人間の尊厳」それ自体を深く掘り下げたものとなっていない点に不満があるとして、最近の憲法学で有力になっているいわゆる人格的自律論に依拠しつつ、社会保障の目的を、「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」と捉え、しかもそうした性格づけ

当事者の権利利益の充足のみを目的とするのではなく、社会保障行政・立法が現実の生活場面に矛盾している点を指摘し、その改善を求めて提起されている。こうした訴訟や審査請求の提起が、たとえば学生無年金訴訟の提起が特別給付金制度創設につながり、あるいは生活困窮者給付者である重度障害者の介護費用と自身障害者扶養共済年金の収入認定をめぐって争われた高認訟では、最高裁決定が出された後に、心身障害者扶養共済年金の収入認定除外が制度化され、学費保障をめぐって争われた中高訴訟においても、最高裁判決の後には高校等就学費が制度化されている。また、行政不服申し立てを提起すると告げただけで行政の対応が変化するというようなことは日常的に起こっている。これは、当事者からの権利主張が、大量の社会保障行政が法に定められた内容で実施されるためのきっかけになっていることを示している。それは、不透明で非効率な社会保障行政を改善することになっている点にも注目する必要がある。

さらに、具体的訴訟提起は、現在急激に進んでいる社会保障制度の改編・改訂に対する歯止めとしても役立つと考えられる。つまり、具体的な事案に沿って争訟を提起することが社会保

障制度の全面的改訂に警鐘を鳴らすことになり、政治のプロセスでは反映されにくい少数者の声を社会的に提起するうえで、大きな役割を果たすことになると考える。

こうした具体的争訟を手がかりに、「権利の体系としての社会保障」を構築することが社会保障法学の課題であるが、他方で、そうした具体的事案の持つ課題性をより広い視野で解明することも求められている。つまり、ヨーロッパをはじめとした福祉国家分析や社会保障法理論の構築を、日本の具体的争訟で問われている権利利益の構造分析に用いることが、より視野の広い問題は開くと解決方向の解明に役立つと思われる。

- (1) 堀武直「社会保障と社会保障論」(社会保障研究所編「社会保障の素問題」(東京大学出版会、一九八三年))
- (2) たとえば、松井茂記「日本憲法(第三版)」(有斐閣、二〇〇三年)五二八頁以下。
- (3) 井上達夫「パターナリズムと人権」(シニリスト九四五号、七四頁以下)。
- (4) 柳井重吉「社会保障法學に問われているもの」(日本社会保障法学会誌第六号)(一九九一年)九頁以下。最近では、取能通著「社会保障の法理念」(実務院、二〇〇〇年)、二頁以下、同「新しい生存権論」(法学教室二五〇号、四四頁以下)、同「社会保障の法理念」(法学教室二五三

- 号、八七頁以下)、同「社会保障の規範的基礎付けと憲法」(季刊社会保障二〇〇六年春号、三〇六頁以下)等。
- (5) 幸一(当り)小川政英「権利としての社会保障」(勤王書房、一九八四年)。
- (6) 松井茂記「福祉国家の憲法学」(シニリスト一〇二号、七五頁以下(33))。
- (7) 井上記。
- (8) 栗池「社会保障の法理念」(法学教室二五三号、八九頁)。
- (9) 同「社会保障の規範的基礎付けと憲法」(季刊社会保障二〇〇六年春号、三〇八頁)。
- (10) カル・ポラニ「自己調整の市場と福利国家」(著者「土壌」(同著者・吉沢英成訳、大塚操「市場社会の形」と題、(東洋経済新報社、一九七五年)九一頁以下)。
- (11) 栗池上記。
- (12) 人権を「人格的自律の存在として自己を主張し、そのような存在としてあり得る」として「生存権」と解する佐藤幸治「憲法(第三版)」(青林書院、二〇〇五年)、三九二頁以下参照。
- (13) 栗池「社会保障の規範的基礎付けと憲法」。
- (14) 柳井重「社会保障法論(第二版)」(東京大学出版会、二〇〇四年)一〇二頁以下。
- (15) 同「社会保障と憲法に関する今日的課題」(季刊社会保障二〇〇六年春号)三〇四頁以下。
- (16) 栗池上記三二頁、とりわけこのように自立支援プログラムの参加者を保護停止の理由とするような規範的に構想するという見解は、自立支援プログラムの参加者や保護委員に付して負担すべき「貢献」として理解しようとするものである。

- り、最低生活保障において、給付支給に際する何からの「貢献」を求める立場であるとするれば、疑問である。ただ、自立支援プログラムの参加者や保護委員の停止は廃止を目的とするものではないことについては十分留意することとされ、自立支援プログラムの「合理的理由なしに参加しない」場合も、あくまで「活動能力の活用、保護の要件を満たしていないと判断された場合」について、保護の変更、停止または廃止を「検討する」とされことになっているに止まる点、注意しなければならない。つまり現在のところ、自立支援プログラムの参加者が法的義務になっているわけではない。
- (17) 松井「福祉国家の憲法学」。
- (18) 「主体としての『国民』が司法を通じて公的決定形成に参与するという理想像は、具体的権利としての生存権を回復しようとして展開された戦後の訴訟史において、現実には先取りされていた」(高田篤「生存権の省察——高田敏教授の『具体的権利論』をめぐって」(村上武則・高橋明男・松本和彦編「法治国家の展開と現代的構想」(法律文化社、二〇〇七年)、一三五頁)。
- (19) (きのした・ひでお「大阪府立大憲法学

「要保護世帯向け長期生活支援資金」(リバースモーゲージ制度)の問題点

大阪市立大学大学院法学研究科教授 木下 秀雄

二〇〇七年四月から、「要保護世帯向け長期生活支援資金」制度(いわゆるリバースモーゲージ制度)が創設実施された。なじみのない言葉と制度であるが、こうした制度創設を口実に、六五歳以上の高齢者が居住用不動産を所有している場合に生活保護支給を拒否するという生活保護制度の重大な改悪とセットになっている。以下本稿では、今回の制度の問題点の概要を指摘する。さらに他の論文で生活保護ケースワーカーから見た問題点、あるいは貸付業務を担う都道府県社会福祉協議会の立場からの問題提起を行い、本制度の立体的分析を行う。

そうした居住用不動産であっても、資産評価額五〇〇万円以上のものについて、公費によって貸付原資を用意し、都道府県社会福祉協議会という組織を通して、資金貸付を行う、というのである。そして、こうした貸付が受けられることを理由に、生活保護支給を拒否する、というのである。

こうした制度を創設する根拠として、厚生労働省は、①居住用不動産を所有する被保護者が亡くなった場合、その居住用不動産が扶養義務を果たしていなかった扶養義務者にそのまま相続されることが問題である。②この制度は、高齢者が長年住み慣れた住居に住み続けながら居住用不動産の活用を促す施策であって、生活保護給付は節約できる、いわば「一挙両得」の制度である、ということ強調している。果たしてそんな「うまい話」な

1 制度の概要

このリバースモーゲージ制度の詳細については別稿が予定されているので、ここでは、二〇〇六年九月二十八日「生活保護及び生活福祉資金担当全国課長会議」での説明内容(「生活と福祉」二〇〇六年一二月号、以下では特に出典を記さない場合にはここからの引用である)から、この制度創設の趣旨と制度の概要を簡単に確認しておく。

この制度は要するに、生活保護を受けざるをえないような収入状況にある高齢者(六五

歳以上の方)が、居住用の不動産を持っている場合、その不動産を担保に入れて金を借りることができるようにして、そこで借りた金で最低生活をまかなえる期間については生活保護を支給しないこととする、ということである。

低所得の高齢者が保有している居住用不動産の多くは、実際には資産価値が高くない場合がほとんどで、銀行など通常の金融市場では担保価値が低く資金貸し付けの対象とならない。つまり、金を貸しても利子を含めて返済の可能性が低く、また担保にとつても換価が難しい不動産しかない、ということである。

のであろうか？

以下、厚生労働省の理田付けを検討したうえ、それだけに止まらない大きな問題をはらんでいることを指摘し、こうした制度導入による生存権侵害に対する関心の展望を検討する。

2 リバースモーゲージ制度創設の根拠の欺瞞

(1) 高齢者に対する生活保護を制限する、高齢者に不利益な制度である

今回の制度は、あなたも、高齢者が生存中に扶養義務を果たさないとその死亡後その居住していた不動産を相続する「不届きな」相続人を「懲らしめる」ための制度であって、高齢者には何らの不利益も生じない制度であるかのように説明されている。しかし、具体的な制度構造を見ると、むしろ居住用不動産を保有する高齢者に対し、生活保護を制限する制度となっている点を指摘しなければならぬ。つまり、今回の制度は、生活保護法上、高齢者だけを特段に不利益に扱うものとなっているのである。

現在の生活保護法では、「当該世帯の居住

の用に供される家屋に付属した土地で、建築基準法第五二条及び第五三条に規定する必要な面積のもの」と「当該世帯の居住の用に供される家屋」は「保有を認める」ことになっているのである(厚生省社会局長通知、社発第二四六号、第三の一の(1)ア及び第三の2の(1))。ただ、保有を認める土地・家屋については「処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは、この限りではない」とされ、具体的な判断は各実施機関が「処遇検討会」を開いて検討することになっている(同通知第三の5)。そして、この処遇検討会で検討の対象とされるのは、「当該実施機関における最上位級地の標準三人世帯の生活扶助基準額に同住宅扶助特別基準額を加えた値におおよそ一〇年を乗じ、土地・家屋保有に係る一般低所得世帯、周辺地域住民の意識、持ち家状況等を勘案した所要の補正を行う方法、またはその他地域の事情に応じた適切な方法により算出した額をもつて処遇検討会等選定の目安額とする。」ことになっている(厚生省社会局保護課長通知、社保第三四号、第三の問一五)。

要するに、おおよそ二二〇〇万円程度の価値を有していると思われる不動産については、

目次

- 1 制度の概要
- 2 リバースモーゲージ制度創設の根拠の欺瞞
- 3 リバースモーゲージ制度がもたらす生活保護法上の問題点と関心の展望

換価処分を指導するかどうかを処遇検討会に
かけるように、とされている。そしてその処
遇検討会で換価指導すべきかどうか、世帯の
状況など多様な視点からさらに検討が加
えられることになっている。

ところが、今回、この通達に、「居住用不
動産を有する高齢者世帯などであつて、新貸
付制度の利用が可能なる者については、その利
用を生活保護に優先させ、貸付の利用期間中
には生活保護の適用を行わないこととす
る。」という修正を加えたのである。つまり、
当該不動産の評価額が概ね五〇〇万円以上と
推計された場合には、それ以外の点では要保
護状態である場合でも、保護を申請した高齢
者は都道府県社会福祉協議会に対してこの貸
付金を申請するように福祉事務所から指示さ
れることになるのである。

換言すれば、保護申請者が六五歳未満であ
れば、不動産の活用を求めるかどうか検討す
る処遇検討会にかけられることなく生活保護
支給となる場合であつても、生活保護を申請
している高齢者が六五歳以上の場合には、ま
ずこの貸付を申請しなければならぬとされ、
この貸付申請を拒否すれば生活保護申請を却
下する、というのである。そして保護申請却

下の理由は、先の「課員会議説明」は、「資
産活用の要件を満たさない」として保護
の申請を却下する、と述べている。

これは、これまでの社会・援護局長通知と
の関係で見ると、現に居住の用に供されてい
る不動産であつても活用が求められる基準に
ついて、六五歳以上の高齢者の場合と六五歳
未満の場合とで差異を設けることになる。厚
労省も、「新貸付制度の貸付対象となる世帯
については、結果的に資産保有の上限額を引
き下げることになる」と明言している(二〇
〇七年三月五日社会・援護局関係主管課取
組・保護課関係資料一六頁)。そしてその理
由を厚労省は、「新貸付制度が原則六五歳以
上のものを対象としているのは、若年者(母
子及びその他世帯等)については自立の可能
性があり、また自立した後の生活基盤が必要
であるとの考えから貸付の対象としていな
いものである。」(二〇〇七年二月三日、厚
生労働省社会・援護局「要保護世帯向け長期
生活支援資金の運用等に関する質疑への回
答」問一)と述べているが、これは、生活保
護における資産活用の内容を年齢で区別する
根拠とはとてもいえないものである。

高齢者も人間に値する健康で文化的な生活

を送る権利があり、高齢者としての「自立的
生活」を送る権利を有しているのである。ま
して、高齢者の問題ではなく、扶養を行わな
い相続人がけしからん、という理由で、高齢
者の居住用不動産の保有を制限する、とい
うのは論理が通らないといふ言いがたい。

あるいは、今回の貸付制度が創設され、高
齢者が利用可能な「他法他施策」がつくられ
たから、そうした制度を利用する義務が六五
歳以上の高齢者に生じた、とでも説明するの
であろうか? しかし、借金をすることが生
活保護利用に優先する「他法他施策」の活用
といえるのであろうか? 今回の貸付金も、
三〇程度の子息を負担することになる。そう
した借金をすることが、生活保護利用に優先
する他法他施策といえるのか? 二〇〇六年
三月三〇日に保護課長名で出された「生活保
護行政を適正に運営するための手引きにつ
いて」(本誌一四二五号)では、年金担保融資
を受けた者に対して厳しく対応するように述
べている。年金を担保に入れることは否定す
るが、逆に最低生活に必要な居住用不動産を
担保に入れることは強制する根拠は何なの
か?

厚生労働省の説明によれば、いずれにせよ、

この貸付制度は、借受人が死亡した場合に契
約が終了し、契約終了時に貸付元本の償還期
限が来るので、貸付を利用した高齢者は、亡
くなるまで住み慣れた住居を追われることは
ないから、高齢者には配慮しているという。

しかし、契約終了は、高齢者の死亡の場合
だけでなく、借受人は「貸付金を生活の維
持に必要な経費以外の目的に流用したとき」
等、借受人(高齢者)が貸付契約上の責務に
違反した場合には貸付契約を解約できること
になっている(生活福祉資金(要保護世帯向
け長期生活支援資金)貸付制度要綱(厚生労
働省発社援第〇三三七〇〇二号、二〇〇七年
三月二七日)第10、第11)。

たとえば生活保護受給中であれば、その間
にさまざまなトラブルが生じることがあるし、
保護受給が長期にわたる場合さまざまな生活
状態の変動が想定されるが、そうしたことが
理由で居住用不動産を福祉事務所が取り上げ
ることは考えられない。しかし、貸付契約の
場合は、契約上課せられた義務に違反すれば、
都道府県社会福祉協議会から契約を解除され
貸付金の償還が求められることがありうるの
である。要保護状態にある高齢者の場合、そ
れを償還することができないと考えられるか

ら、担保権が実行される可能性が出てくる。
製するに、高齢者にとって、今回の貸付制度
を利用することは、保護を受給する場合に比
べて、決して住み慣れた住居を安定して確保
することにはならないのである。

(2) 仕送りをしても相続する「資格」がな
い?

では、厚生労働省が言う、扶養義務を果た
していなかった扶養義務者が「そのまま相
続」することは「国民の理解が得られない」
という理由付けは、正当なものであろうか?

そもそも、相続は、扶養の対価ではない。

高額所得者の相続の場合、親の側が扶養を
要することもないと考えられるから、相続人
が被相続人に対してどのような扶養を行った
かを問われることなく多額の財産を相続する
ことになる。生活保護受給者の場合だけ、扶
養義務者が扶養の程度によって相続の可否を
云々すること自体、生活保護受給者を劣等視し
ているといえる。

とりわけ疑問があるのが、今回の制度にお
いて厚生労働省が、「仕送りが行われること
になったとしても、仕送り額を世帯の収入と
して認定してもなお保護を要する場合には、

新貸付制度を利用していただく必要があ
る。」(前掲「質疑への回答」問48の答)とし
ている点である。扶養義務の程度は、扶養義
務者の生活状況によっても決まるのであつて、
扶養の内容として仕送られる金額が高齢者の
生活を全部まかなうほどのものでなかったと
しても、法的には扶養義務を果たしている
と評価される場合は多いであろう。つまり今回
の制度は、結果として高齢者が生活保護を必
要とする状況になれば、たとえ扶養義務者が
扶養義務を果たしている場合であつても、相
続できたであろう居住用不動産を担保に入れ
なければならない、ということになる。要す
るに、今回の制度導入の説明である、「扶養
義務を果たさない扶養義務者が不動産を相続
することは国民の合意が得られない」という
もつとらしい口実すら、放棄されているの
である。

(3) 財政的には「メリット」があるのか?

生活保護を利用する前にこの制度利用を優
先させるとすれば、財政的には生活保護費支
出は削減されることになる。それでは、この
制度を活用することは、少なくとも財政的に
は「メリット」があるのであろうか?

新聞に「生活福祉資金貸付金未回収二七二億円」という見出しの記事が出た(二〇〇七年一月三日付「朝日新聞」)。今回の制度以前に発足していた低所得者向け生活福祉資金(長期生活支援資金)貸付制度において、貸付の三分の一の二七二億円が未回収金となっているという内容である。

この旧来からある制度と今回の制度では、低所得高齢者世帯に対し、不動産を担保に限度額を設定して長期に貸付を行う、という点では同じ枠組みを持っている。しかし、(ア)今回の制度が、生活保護制度利用と直接接続させている点、(イ)今回の制度では、貸付対象が旧来の制度と比較して大幅に拡大している点(対象となる不動産を旧来の一五〇〇万円程度から概ね五〇〇万円以上に大きく引き下げたこと、旧来の制度では配偶者以外の同居人が居ないことを要件としていたのを、同居人が居る場合にも適用するとしたことなど)、(ウ)旧来の制度では推定相続人の同意を実質的に要件としていたが、今回の制度では同意が得られない場合でも貸し付けることとしている点で違いがある。

これは、高齢者の生活保護利用をできるだけ抑制するためには、今回の貸付制度利用対

象をできるだけ広げる必要があるため、旧来の貸付制度対象に比較して貸付対象者の要件を大幅に緩和している。しかしこれは直ちに別問題を生じさせる。つまり、貸付側から見ると、貸付金の回収困難な事案が増加する、ということである。すなわち先の新聞記事で書かれている以上の「未回収金」が出てくる可能性が高いと予測される。そしてこの貸付金の原資は公費なのである。つまり、生活保護費支出は減少するように見えて、他方で貸付金という形での公費支出が増大する、という結果になる可能性が極めて高いのである。

今回の貸付金については「セーフティネット支援対策等事業費補助金」で出されるようである。財政当局から生活保護費支出の削減を迫られる中、高齢者加算廃止から母子加算廃止、さらに高齢者について今回のリバースモーゲージ制度利用優先による保護費削減を進める一方で、「セーフティネット支援対策等事業費補助金」の方での「無げ付き」については特に問題にしないというわけなのだろうか? この「セーフティネット支援対策等事業費補助金」なるものの法的性格は義務的経費なのかどうか? 貸付原資が不足したり、「無げ付いた」場合の最終的な処理をする責

任は、地方(都道府県か市町村か)が負うのか、中央政府が負うのか?

3 リバースモーゲージ制度がもたらす生活保護法上の問題点と関心の展望

以下のこの制度に対する関心の方向について検討する。

まず第一に、今回の貸付金制度を理由として高齢者に対する生活保護給付制限を行うことは違憲、違法であると考えられる。憲法上の権利である最低生活保障を受ける権利を年齢によって差別する制度が、行政通達の変更のような行政のご都合主義的手法で簡単に変えることは許されない。つまり、この貸付金制度利用を拒否したことを理由に福祉事務所は生活保護申請を拒否することは許されない。まして、これまで保護を受給してきた高齢者がこの貸付金制度利用を拒否したとしても、それを理由に保護を廃止することも許されない。そうした申請拒否や保護廃止が行われた場合には、憲法違反、生活保護法違反の訴えが認められると考えられる。

また少なくとも第二に、都道府県社会福祉協議会側で今回の貸付金制度の準備が整って

いない場合や、貸付決定が出るまでの期間については、新規保護申請に対してまず保護支給を決定すべきである。「要保護世帯向け長期生活支援資金の創設に伴う福祉事務所の対応」(二〇〇六年九月二八日生活保護及び生活福祉資金担当全国課長会議資料)の(8)では、一か月以内で貸付の可否が決まる場合には、保護の適用については処分保留とし、貸付決定が出された時点で保護申請却下とするとしている。また、貸付決定に一か月以上を要すると都道府県社会福祉協議会から福祉事務所に連絡があった場合や保護申請者が急迫状況にある場合はいったん保護支給を決定することとしている。しかし、生活保護法では保護決定は一四日以内にすることが原則であること(二四三条三項)から考えて、一四日以内に貸付決定できない場合には保護支給決定をすべきである。それだけでなく、要保護性を認定した以上、最低生活保障責任が福祉事務所に生じ、少なくとも新貸付制度で最低生活が確保されるまでの生活を保障しなければならない、と考えられる。

いずれにせよ第三に、最近の生活保護行政現場では、高齢であるか否かにかかわらず持ち家を有する者はすべて生活保護を受給でき

ないかのように扱うという、いわゆる「水際作戦」が行われているところが多い。しかしすべての福祉事務所は今回の制度創設を機に、むしろ社会・援護局長通知の基本に戻り、年齢にかかわらず、居住用住宅を保有しているすべての保護申請を受け付けて、その保護の要否を適法に判定しなければならないということを確認する必要がある。換言すれば、市民には、居住用の不動産を保有している人は年齢のいかんにかかわらず保護ないし少なくとも今回の貸付が受けられることを広く周知徹底し、広報する必要がある。

第四に、今回の制度によりのやおうなしに生活保護制度を直接的に関係することになった社会福祉協議会の関係者は、これを機に、積極的に要保護世帯の保護受給支援責任を負うことになった点も強調しておきたい。関係機関の間での「たらい回し」が生じて、要保護者がその隙間に落ち込む、というような事態だけは回避しなければならない。

(きのした、ひでお)

者はその4分の1にあたる26%を占めるに過ぎず、半分以上の社長は地方の出身者であることに象徴される東京集中によって起こっている問題である。さらに経済のグローバル化によって地方の誘致企業の海外移転、新規企業の立地停滞が新たな要因として加わった。

そのため法人二税は、ますます偏在の度を強くして、一極集中になりつつあり、その均霑化が議論されはじめている。確かに、神奈川県のように、東京圏という地の利にありながら、615億円もの助成をして大企業の誘致実績を誇っているのを見ても、先進県としてのルール違反と品格を疑うこともさることながら、法人二税を地方に再分配すべきである、というのが正論となる。

地方別法人二税（平成16年度）

	法人二税 (億円)	人口当り (万円)
北海道	1,841	3.3
東北	3,474	3.6
北関東	3,589	5.1
東京圏	27,689	8.1
北陸	2,572	4.6
中部	4,591	5.1
名古屋圏	6,845	7.6
大阪圏	10,335	5.7
近畿	759	3.0
中国	3,333	4.3
四国	1,648	4.0
九州	5,273	3.6
計	71,949	5.7

しかし、その均霑化の方法が、難しい。そもそもその要因は若者の流出だが、地方交付税のように子育てや若者の減少のみで再配分するのは、法人二税の性格上合わない。企業誘致や起業支援の努力といった“財源復元機

能”を省みない再配分は、地方の活力をかえって奪いかねないからだ。こうした観点からいえば、法人二税を地方交付税の原資として組み入れることは、かえって地方のチャレンジ精神を萎えさせることになる。むしろ地方税として地方消費税を拡充強化することが、地方に企業誘致のインセンティブをもたらし、地域の消費を拡大するチャレンジ機会を増やす点が必要である。

法人二税の今日的な問題は、経済のグローバル化に対応できていないことにある。地方立地企業の海外移転や工業等制限法の撤廃による企業の大都市集中は、わが国産業の国際競争力の向上のために必要なことであるが、これが法人二税の地域間偏在を大きくしているなら、何らかの対応が必要である。しかも、そもそも企業の立地条件のよい大都市が財政力を武器に誘致助成をするのは産業の適正配置としては行き過ぎである。

したがって、その水平的な均霑化には、大都市に集中した法人二税の一部によって国税ではない地方共有税というべき地方固有の財産を形成し、それを大都市以外の地方の起業件数や企業誘致実績、とりわけ海外企業誘致を評価するなどグローバル経済化のなかで企業誘致インセンティブが盛り上がるように配分する必要がある。これが地方の企業誘致や企業活動を活性化するための、チャレンジする機会平等の“財源復元機能”である。

これが行われれば、20%もの若者が東京に継続する事態を緩和させる方向が見えてくるであろう。



税源移譲の積み残し課題

金沢大学経済学部教授
武田 公子

はじめに

税源移譲が今年より実施に移され、この6月には新たな税率に基づく住民税の徴税が開始された。昨年度の同時期には、老年者控除の廃止や定率減税の段階的廃止に伴う税負担増に伴って、各自自治体の徴税窓口に関わり合いや抗議が殺到したのであるが、本年度にも引き続き同様の混乱が生じたものと予想される（本稿が掲載される頃には旧聞となるであろう）。

本年度においては、老年者非課税措置の経過措置が第二段階となること、また定率減税廃止が完全実施になることで昨年引き継ぎ税負担が増加するのに加え、税源移譲によってほとんどの納税者にとっては住民税負担が重くなるという、三重の負担増となる。各自自治体では昨年の混乱を教訓に広報に努めたものと思われ、納税通知書を受け取った住民が負担の重さに驚くという点では昨年の比ではないであろう。当面は所得税と住民税をあわせた納税額が増加しないよう減額されるとはいえず、そもそも所得税と住民税との間の制度的な相違が調整されないまま、両者の税率のみを変更したことによる問題は多々残さ

れているといえる。

そこで本稿は、所得税と住民税の制度間調整に関わる問題を中心に、税源移譲後の個人住民税をめぐる諸課題について論じ、さらに税源移譲後に台頭してきた「ふるさと納税」のあり方についても言及していきたい。

1 所得税と個人住民税所得割の課税標準の違い

所得税と住民税所得割の相違の第一は、課税標準の相違である。例えば基礎控除、扶養控除、配偶者控除は所得税ではそれぞれ38万円であるのに対し、住民税ではそれぞれ33万円となっている。この他に、被扶養者の年齢や障害等の要素に関する控除額の相違があり、例えば夫婦と子ども2人（うち1人16～22歳）の四人世帯の場合で計算してみると、双方の課税所得には33万円の相違がある。こうした課税標準の相違によって、次のような問題が生ずる。

第一に、いわゆる課税最低限が所得税と住民税の間で異なるということである。図表1は世帯形態ごとに人的控除、給与所得控除、社会保険料控除から算出した課税最低限を表したものである。世帯形態によって異なるが、

図表1 課税最低限（給与所得片棒ぎの場合、単位万円）

世帯形態	a		b		c		d	
	課税最低限	所得税	給与所得控除	社会保険料控除	人的控除	人的控除	人的控除	人的控除
独身	114	65	65	11	38	38		
	109	65	65	11	33	33		
夫婦のみ	157	65	65	16	76	76		
	146	65	65	15	66	66		
夫婦子1 (16歳未満)	220	84	84	22	114	114		
	195	77	77	20	99	99		
夫婦子2 (16歳未満)	283	103	103	28	152	152		
	250	93	93	25	132	132		
夫婦子2 (15、17歳)	325	116	116	33	177	177		
	270	99	99	27	144	144		

課税最低限は、 $a - (b + c + d) = 0$ となるような a についてゴールシークで算出。社会保険料控除は、収入の10%とした。

所得税と住民税の間の課税最低限の相違は歴然としてあり、例えば前述の四人世帯の場合では、課税最低限は所得税で325万円、住民税で270万円と、55万円の差が生ずることになる。これは、人的控除の差が給与所得控除の額にも影響を及ぼすためである。こうした課税最低限の相違は、これまで住民税における負担分任性ないし応益性を論拠に説明されてきた。しかしそもそも基礎・配偶者・扶養といった人的控除は最低生活費保障の原則によって定められるものであり、課税最低限の相違を「負担分任」「応益負担」で説明することは、最低生活費保障の原則をこれらの原理の下位に置いてしまうことになる。住民税の税率が一律10%となったことにより、住民税を応益原則的に説明する見方が台頭してきた。つまり、住民税の控除は人的控除と所得控除が設けられている以上、実効税率で見れば完全な比例税ではなく、若干の累進

それぞれにおいて変更された場合、この調整控除は何を基準として再計算されることにならうか。その場合の制度の複雑化を考えれば、将来的には調整控除は消滅していくことになるであろう。その意味ではこの調整控除は、所得税と住民税の課税標準を温存したままの税率変更という問題を覆い隠してしまいう矛盾をはらんでいる。

2 所得税と住民税の課税年の相違

税源移譲に際しての未解決の問題として第二に指摘すべきは、課税年の相違である。個人住民税所得割は前年の課税所得を課税標準としているため、所得に対する課税が所得税より一年遅れてなされることになる。これは、自治体の税務当局が税務署より送付された確定所得データをを用いて課税するという、実務上の制約によるのであろうが、この課税年のズレは今回の税源移譲に際しても温存されることとなった。

このズレは従来からも問題になっていたところで、例えば年によって所得変動の大きい職業であったり、退職や失業によって所得に変化があった場合などにおいて、大きな負担感をもたらすことになる。

加えて、これまで多くの納税者にとって住民税は所得税よりも低額のものにとどまっていたのであるが、今回の税源移譲によって、ほとんどの納税者にとっては所得税と住民税の比重は逆転することになる。つまり、課税年のズレによる負担感はい前よりも大きいものとなるわけである。図表2は、税源移譲に伴う所得税と個人住民税所得割との、実効税

率の変化を示したものである。図で仮定する四人世帯の場合、税源移譲前には年収380万円あたりで所得税と住民税の負担が逆転しており、これ以上の年収を得る層では所得税の方が負担が重かったのに対し、移譲後にはあつては両負担が逆転するのは年収950万円あたりとなる。

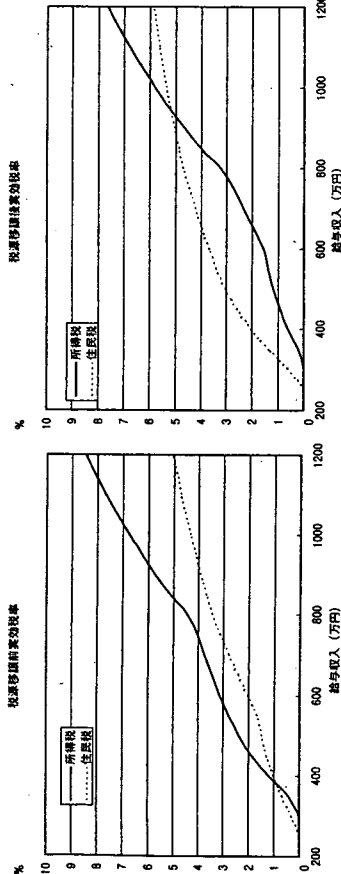
図表3は民間給与統計¹⁾による給与所得の分布を表したものであるが、ここから推測すると、税源移譲前には男性の6割以上、女性の2割程度において所得税負担が住民税負担を上回っていたであろうと考えられる。税源移譲後においては、この割合は男性で1割弱、女性で1%程度にまで減少する。つまり、ほとんどの納税者にとって、住民税は所得税より重い負担となるのである。こうした状況下で住民税課税年のタイムラグが残ってしまったことは、所得変動時の負担感をより大きくしてしまう意味を持つ。翌年の住民税納税のことを考えて貯蓄しておけばよいとはいえないという指摘では、納税者を説得することはできないであろう。

では、個人住民税の現年課税はどのようにして可能となるだろうか。実務に際し私には具体的な案を示すことはできないが、考え方は所得税と個人住民税を同時に課税徴収するということを選択肢もありうるだろう。地方消費税や譲与税のように国が課税徴収を代行する方法、あるいは共同税化する方法が考えられる。住民税の課税徴収を税務署が代行するとすれば、自治体における徴税コストを大幅に節約することができるであろう。

ただしこの方法には次のような問題がある。

1) 国税庁長官官房企画課「民間給与実態統計調査」平成17年分、平成18年9月。

図表2 税源以上前後の個人所得課税実効税率(給与所得、片稼ぎ4人世帯、子ども2人うち1人割増扶養)



図表3 民間給与と所得者の所得階級別分布

	男性		女性	
	給与所得者数	構成比(%)	給与所得者数	構成比(%)
300万円以下	5,640,608	20.3	11,275,388	65.6
400 "	4,940,467	17.8	2,774,431	16.1
500 "	4,893,673	17.6	1,494,844	8.7
600 "	3,752,408	13.5	767,223	4.5
700 "	2,535,461	9.1	339,676	2.0
800 "	1,877,881	6.8	207,396	1.2
900 "	1,253,497	4.5	111,389	0.6
1,000 "	849,667	3.1	74,501	0.4
1,000万円超	1,995,775	7.2	151,612	0.9
計	27,739,437	100.0	17,196,460	100.0

(注) 1年を通じて勤務した給与所得者

第一に、前述のような所得税と住民税の課税標準の相違である。それがあるために、市町村の課税当局は前年の確定所得データをもとに再計算する必要があると考えられる。それゆえ課税年のズレと課税標準の相違は相互に関連した問題といえる。第二に、住民税における税率操作権の行使をいかに保障するかという問題である。共同税化した場合には個別自治体による税率操作権の行使は不可能とな

るが、税務署による徴税代行の場合には、税務署の管轄地域が市町村区域と全く同一ではないにせよ、技術的には対応可能ではないかと考えられる。
3 均等割の存在と法定外目的税
 所得税と住民税の第三の相違点は、個人住民税における均等割の存在である。そもそも、世帯あたり一律の課税である均

等割には以前より批判は多くあった。第一には均等割が前近代的人頭税的な負担であるという点である。イギリス・サッチャー政権下で導入されたコミュニティチャージCommunity Chargeが人頭税として納税者の激しい抵抗にあい、最後にはサッチャー政権を終焉させるきっかけにもなったことは、よく知られている。均等割についても長くこうした批判は繰り返されてきたのであるが、「負担分担」を理由にこの制度は存続してきたのである。第二に、均等割額が世帯あたり道府県1,000円、市町村3,000円という零細な金額であることから、徴税コストと対比して果たして有意義な課税であるかどうかについて疑問がある点である。仮に所得税と住民税とを同時に徴収する体制ができたとしても、所得割非課税で均等割のみが課税される世帯の問題が残されており、この分については自治体が独自に徴収を行わねばならない。その場合には均等割の税額と徴税コストとの関係は一層厳しく問われることになる。第三に、地域的共同業務にかかる費用負担としては、それぞれの地域で徴収されている町内会費、自治会費といったものが存在するが、道府県や市町村の租税負担がさらに同種の負担を徴収する意味が解せない、ということである。

しかし悩ましいことに、法定外目的税のうちある種のものが、この均等割に付加する形で導入される傾向があるという問題がある。森林保全目的の法定外税で均等割に上乘せざる形のもものは、03年度に高知県で導入されたのを嚆矢として、06年度までに16県がこれに

2) 「日本経済新聞」2006年11月14日記事。

追随し、07年度にはさらに10県が導入予定とされている。環境目的税が住民の理解を得やすいこと、均等割への付加は追加的な徴税コストを必要としないことなどの事情はあるかと思われるが、これはあまりに安易ではないだろうか。この目的税は概して不在地主が放棄した山林の間伐に用いられる傾向があり、それであれば市町村税ではあるが固定資産税で対処することも検討されていいのではないかと考えられる。均等割の存も前述のような矛盾を無視したまま、これに環境税の美名を被せることは、大いなる欺瞞と云う他はない。

4 ふるさと納税をめぐって

税源移譲後にわかに台頭してきたのが「ふるさと納税」をめぐる議論である。現行制度でも、例えば居住地以外の自治体に寄付を行った場合、所得控除が適用されるため、部分的には「ふるさと納税」は行われうると言える。しかし、現行の寄付金控除には次のような限界があり、それが十分に活用されていないとはいえない状況にある。第一に、所得控除であることや、例えば政党への寄付が所得税の税額控除(但し寄付額の30%)であることと比較してみても、税負担上の優遇度合いが低いということである。また第二に、寄付金控除を受けるためには確定申告が必要であり、平均的な給与所得者がこの制度を利用する上での煩雑性があることである。第三に、寄付金所得控除の下限が所得税では5,000円であるのに対し、住民税では10万円となっており、住民税負担の上での寄付へのインセンティブは一層低くなっているということである。

他方で、こうした限界をもちながら、特に過疎地の自治体においては、寄付を募る活動がすでに展開されてきている。例えば北海道ニセコ町の「ふるさとづくり寄付制度」、長野県泰阜村の「ふるさと思いやり基金」など、ホームページ上で寄付をアピールしている自治体もある³⁾。急浮上したふるさと納税案は、とりわけ過疎化の下での税収減に悩む自治体の要請に応えつつ、現行寄付金控除の上記のような制約を緩和することで、納税者がいわば納税先を選択するような仕組みに転換しようとするものである。

しかし「ふるさと納税」については賛否両論がある。その論点を、先頃新聞紙上で展開された佐藤光・中里透両氏の論争⁴⁾をもとに整理してみると、次のようになろう。まず、批判的な立場に立つ佐藤氏の立論は以下のようである。①個人住民税は居住地で享受する公共サービスへの対価として位置づけられるべきである。②ふるさと納税には都会に住む人が過去の居住地で受けたサービスへの対価という役割が見込まれているが、この役割は交付税交付金や国庫支出金によって果たされている。③ふるさと納税に地域間の財政力調整機能を期待するのは筋違いであり、税収力格差是正にはむしろ、例えば法人住民税と消費税の「交換」といった手法の方が有効である。

中里氏の見解も、②③においてはほぼ共通しており、ふるさと納税が地域間の税収格差を緩和する効果、および過去に受けたサービ

スへの対価という捉え方には否定的である。ただ氏は個人住民税は応益的な課税とされつつも応益的な性格を併せ持っているとの理解に立ち、この問題を「受益と負担」に着目して論じて決め手にはならないとする。また中里氏は、「ふるさと」を狭義に限定せず、納税対象自治体を納税者の選択に委ねること、先進的な取り組みを行う自治体に対するインセンティブをもたらずと捉え、地域活性化のツールとしての有効性を指摘している。

筆者の立場はといえば、ふるさと納税はあながち否定されるべきものではないという点で、後者の見解に比較的近い。前述のように、政党に対する寄付金だけが税額控除として特別な扱いを受けているというところは、政治資金の不透明性が問題視されている状況に鑑みれば不合理なことであって、自治体に対する寄付金が政治資金同様に税額控除の仕組みに移されることは、納税者の合意を得やすいと理屈から、寄付金を受けた側の自治体においてはその用途に関する説明責任が生じることになる。もちろん、寄付に際してその用途を限定することはできない。しかし受入側自治体が目的を示した基金を創設すれば、寄付者はそのおおよその用途を知ることができる。先のニセコや泰阜における基金の事例ばかりでなく、例えば能登半島地震の被災自治体における復興支援基金という形も考えられる。用途がある程度明確になれば、寄付へのインセンティブも大きくなくなるであろう。

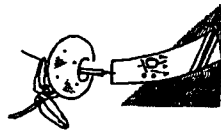
おわりに

一 納税者意識の変化と課税自主権

なお、本稿で指摘した以外にも、住民税をめぐる課題は多く残されている。例えば自治体による税率変更の余地、場合によっては不均一課税の可能性、等である。しかしいずれにせよ、住民に対する十分な説明と理解なしには自治体の税率決定権行使は困難であると考えられる。それはとりわけ次のような事情にも関わる。

前出図表2で見たように、大半の納税者にとっては、税源移譲によって所得税と住民税の負担比率は逆転することとなる。その結果として考えられるのは、納税者の意識が、国に対してよりも自治体に対してより強く向けられるようになるということである。

納税者の意識は当然国税にも向けられているとはいえ、個人にとつては国の施策に比べて自治体の施策はより身近なものであることから、住民税負担の増加は人々の納税者意識を呼び覚ます意味を持つだろう。前述の課税年のズレによる負担感もあわせて、租税負担のあり方やその使い道に対する人々の関心が高まっていくことが予想される。各自治体がかうした納税者意識の高揚に対してどのよう説明責任を果たしていくのかは、今後大きな課題となつてこよう。すなわち、租税負担のあり方（課税標準、税率）とその用途すなわち予算・決算に関する十分な情報公開と住民参加保障がこれまでに以上求められることは必至である。



3) ニセコ町ホームページ <http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kifu/>、泰阜村ホームページ <http://www.vill.yasunaka.nagano.jp/omoiyari/01.htm> (いずれも2007年6月8日現在)。
4) 「ふるさと納税 導入の是非(上)(下)」【日本経済新聞】2007年5月29日/30日。

論評

「貧困との闘い」と地方財政

金沢大学経済学部教授
武田 公子

出金は1割に満たず、一般財源は人件費・物件費・補助費とほぼ対応している。つまり、融資以外は商工関係団体への補助金と職員人件費がほとんどである。市町村では補助費、物件費、繰出金が若干多いが、これは商工会議所や観光協会など関係団体への補助、委託費や臨時職員雇用、地域振興関係の特別会計への繰出、といったものである。

労働費においても状況に大差はない。融資関係が都道府県で13%、市町村で44%と商工よりその比率は低く、人件費や物件費、補助費が相対的に大きくなってきているが、これはそもそも労働費の予算規模が小さいからに他ならない。都道府県については過去には失業対策事業があったが、現在では旧産炭地域以外では行われていない。

自治体において、商工費や労働費はなぜか多少少ないのだろうか。また、その使い方についてもなぜこんなに画一的で工夫がないのだろうか。産業振興や雇用確保は国の施策で、地域レベルで取り組む余地はないのだろうか。地域間格差が問題化するなかでの地域振興施策は、もっと地域に根ざした、各地域の事情に即した、独自のものであるべきではないのだろうか。これが私が常々不満に思う点である。

1. 商工費と労働費の位置づけ

自治体の財政分析を行うたびに、いつも不満に思うことがある。それは自治体における商工費および労働費の使い方である。05年決算ベースの普通会計総額に対する比率でいえば、商工費は都道府県で6.4%、市町村では3.3%、労働費に至っては都道府県で0.4%、市町村で0.3%に過ぎない。地域間格差の拡大傾向のなかで、地域振興施策の重要性が叫ばれるにもかかわらず、商工費や労働費の比重はきわめて低く、しかも年々その地位を後退させてきている。とりわけ市町村においては商工費・労働費の役割は軽視されており、当該分野の当局者に尋ねても産業振興は主として都道府県の役割だ、との返答が帰ってくるばかりである。さらに府県においてもこれらは国の役割だとの意識が強い。

表は商工費・労働費の性質別構成および財源構成を示したもののだが、ここからも商工・労働行政の脆弱性を見取ることができる。商工費の性質別構成では、都道府県で8割、市町村で6割が「出資・貸付等」であり、財源では都道府県で8割、市町村で6割が「諸収入」となっている。すなわち、商工費のほとんどは融資とその回収で占められており、しかもその金額が毎年ほとんど変わっていない。財源では国庫支

表 地方財政における商工費・労働費の状況 (05年決算ベース)

	商工費		労働費	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村
対普通会計総額比率(%)	6.4	3.3	0.4	0.3
性質別構成 (%)				
人件費	3.6	8.2	40.1	7.6
物件費	2.1	8.1	16.1	17.4
補助費	9.2	12.2	20.7	17.3
普通建設事業費	2.4	7.8	7.1	3.2
出資・貸付等	81.8	59.7	13.2	44.4
繰出金	0.5	2.9		
その他	0.4	1.0	2.8	10.0
財源構成 (%)				
国庫支出金	0.9	0.7	17.3	4.4
都道府県支出金		1.1		2.0
使用料・負担金等	0.5	2.3	1.3	2.8
地方債	0.6	2.0	3.2	3.2
一般財源	16.2	31.5	60.3	43.5
諸収入	80.0	60.2	13.6	43.4
その他	1.8	2.1	4.4	0.7

2. 「貧困との闘い」という視点

地域における産業振興・雇用創出策を考える上で、大いに参考になると思われるのは、EUの「貧困との闘い」という政策コンセプトである。これは、90年代から欧州委員会が打ち出されてきたスローガンであるが、貧困問題を社会的マイノリティの「社会的排除」として捉え、排除された人々を「社会に包括」していくことが何よりも重要であると捉えている。社会的排除とは、例えば外国人や障害者などに限らず、長期失業によって労働市場への参加に制限をも

つ人々、債務や依存症、ホームレスといった問題を抱えて社会への参加を制約されている人々なども対象としている。「貧困との闘い」は、こうした社会経済的な諸資源へのアクセスにおいて不利性をもつ人々を社会生活に包括していくという考え方に則り、地域におけるさまざまなプログラム展開を支援する取り組みとなっている。

また、EUではこうした問題にローカルなレベルで取り組んでいく上で、もうひとつの背景がある。EUでは加盟国の中央政府による国内産業分野への補助金は競争阻害的な保護として

1 European Commission, Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion, 1992, 中村健吾「欧州統合と近代国家の豪容: EUの多次元的ネットワーク・ガバナンス」昭和堂、2005年参照。

排除されるといふ事情もあって、国レベルよりも地域レベルにおける産業振興が重視され、EU補助金が地域に向けて直接配分されている。「貧困との闘い」における「排除された人々」への雇用創出とそのためたの産業振興は、こうした事情からもローカルなレベルで取り組まれているのである。

日本でも、ワーキングプアやニートといった言葉を通じて、貧困問題が注目されるようになってきた。景気回復と雇用情勢の好転も指摘される一方、景気回復の恩恵を受けにくい貧困層の存在が、日本でも明確に認識されるようになってきたのである。しかし、貧困問題への対処としての産業振興や雇用創出を国レベルでなく地域レベルで促せるコンセプトはまだまだ共通認識にはなっていない。これは、貧困問題が住民一般の問題であると認識されていないことに加え、貧困層向けの施策が自治体行政にとつて好ましくないものと捉えられているという事情による。「ローカルオプティマム」論に象徴される地域間競争という環境の下で、貧困対策が低所得層の流入を呼び、自治体財政の困窮に拍車をかけると考えられているためである。

しかし、対貧困政策は、本当に一部の住民だけのものだろうか。またこの施策は自治体行政にとつて厄介者に過ぎないのだろうか。答えは否である。生活保護受給率が各地で徐々に上昇していることに加え、受給していても保護基準以下の所得で生活している人々は増えて

いると指摘される。また、債務問題、依存症問題、家族問題（児童虐待やDV等）を抱える潜在的貧困層の存在も無視できない。こうした問題を放置すれば、地域の豊かさや魅力を低下させ、地域の衰退をもたらす懸念すらある。地域における「貧困との闘い」は、日本においても貧困の課題となっているはずである。

3. ドイツの事例

私が長年研究してきたドイツの地方財政においては、社会扶助（05年の制度改正で失業手当IIに再編された）に関わる経費は、自治体財政の2割にも達する最大の歳出費目である。日本の生活保護よりスティグマの少ない給付であるという事情、生活困窮に対して無条件に給付を行うという窓口の原則もあって、この受給者が住民の1割以上を占める自治体も少なくない。受給者増に伴う財政圧力の下で、ドイツの自治体は「貧困との闘い」に積極的に取り組んできた。当初は失業対策事業のような公的雇用が多かったが、ここ10年ほどは、民間労働市場への統合を進めるために、職安と協力して失業者の職業訓練を進めたり、地域における雇用創出のために、地域に密着した小規模・零細企業や社会的企業、NPO等での雇用機会を開拓したり、長期失業者を雇用した企業に補助金を出したり、就労阻害要因を抱える人に対するカウンセリングや支援を行うなど、さまざまな取り組みを進めてきた。

2 拙著『ドイツ自治体の行政改革』法律文化社、2003年、第5章・第6章参照。なお、05年の制度改正については、拙稿「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政への影響」日本地方財政学会「三位一体改革のネットワーク・ステージ」2007年参照。

3 布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に——』御茶の水書房、2002年参照。

多くの地域では、前述のEUの「貧困との闘い」の枠組みのもとで、EU社会基金による補助金や連邦政府の各種の助成金を活用するなどして、雇用創出に積極的に努めてきたのである。現地の研究は、こうした施策の経済効果をも検証している。すなわち、①受給者に対する生活保障給付はほとんど消費に向けられるため、地域の経済循環に少なからず貢献する、②受給者が民間労働市場への就職を果たせば、それ以後は失業保険の網で受け止められ、自治体負担につながる社会扶助には直ちに落ち込んでこない、③彼らの自立によって、所得の増加と地域での消費増加が期待される、などである。すなわち、対貧困政策は自治体にとつて「好ましくない行政分野」であるどころか、むしろ財力を向上させる上で不可欠な行政分野と認識されているのである。

こうした経済効果をも踏まえて、最近では「ローカルエコノミーの振興」という連邦プログラムも始められている。これは、地域経済というよりはもう少し狭い空間を対象とする、いわゆる生活圏経済とでもいう規模での、地域内経済循環の活性化をめざすプログラムであり、日本で言えば「コミュニティビジネス」に近い概念かもしれない。すなわち、零細企業や自営業、地域に根ざしたサービス業、仕事興しに取り組みNPOや市民イニシアチブなどの連携を図りつつ、地域に住む「排除された人々」を社会活動や就労に参加させていく機会を創出し、それを通じて域内経済循環の活性化と地域の再生を図

っていくものであり、それぞれの地域を抱える固有の問題に即した取り組みがなされている。例えば旧東ドイツの都市郊外の高層労働者住宅地区での雇用創出、大都市中心部の若年失業者やホームレスへの支援、外国人労働者の地域社会への統合、等々である。不利な条件を抱えた地域ほど、このような施策を積極的に進めていく地域再生を行おうとする機運が強みられる。

4. 日本での導入可能性

こうした事例は所詮「外国の」それであって、日本で実現するにはあまりにも理想的に過ぎると思われかねない。しかし、日本でもこのような取り組みの事例はある。以下では突破口と考えられる三つの施策例を示しておく。第一は、99年から01年にかけて実施された緊急雇用対策事業である。99年度補正予算に盛り込まれた緊急地域雇用特別交付金について、都道府県はこの半分を市町村に配分するとともに残額を基金とし、これを取り崩しつづつ01年までの雇用創出事業に取り組みむというものであった。この事業では、教育、福祉、環境の分野に重点が置かれ、企業やNPO等への事業委託を通じての雇用創出が進められた。この事業は、労働集約型の分野に重点を置いて地域的な雇用創出に取り組みむという点では意義があったものの、有期雇用を原則としたことや深刻化していた失業問題に対する施策としては規模が十分でなかったこと、また単発の事業に終わってしま

ったという限界はあった。しかし基礎自治体に

4 例えば以下のような研究である。Jacobs, Herbert (1995): Evaluation von Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit" in Bremen, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen; Barelheimer, Peter (1997): Risiken für die soziale Stadt, Erster Frankfurt Socialbericht, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

5 小倉波子「地域雇用をめぐる基礎自治体の役割」『都市問題』第91巻第5号、2000年5月、参照。

よる地域雇用政策の可能性を示した点で画期的な意義をもったのではないかと考えられる。

第二に、緊急雇用対策事業の後に展開されたきた個別のプログラムである。たとえば04年度には、経済産業所のモデル事業として全国15箇所のジョブカフェが指定され、若者に重点を置いた雇用促進の取り組みが開始されており、多くは職安と自治体が連携した事業ともなっている。また、05年度に開始された厚生労働省の「地域雇用創出支援事業」もある。これは市町村等による地域雇用創出を支援するプログラム補助金であり、地域再生計画や地域雇用創出計画などの策定の促進や提案型事業への助成など、複数のメニューから構成されている。これらの施策に見られるように、雇用創出をよりローカルな単位で行おうとする試みは徐々に始められているといえる。

第三に、05年度から開始された生活保護の自立支援プログラムである。これは、生活保護受給者の自立を助長する取り組みであり、セーフティネット補助金を活用した社会生活支援や就労支援が各福祉事務所で工夫を凝らしながら進められている。これらの施策は単なる就労支援にとどまらない。多重債務者に対する自己破産手続の援助、育児に困難を抱える家庭への支援、受給者世帯の子どもの高校進学への支援、依存症相談など、受給者の抱える社会生活上の困難に対するケアに取り組み事務所もある。こうした施策が消費生活相談、教育、育児支援、保健など、自治体の他の部局の施策とも連携し

つつより広く展開されていけば、生活保護受給者に限定されない、地域の貧困問題一般への対応や貧困予防の意味をも持ちうるものと期待される。また就労支援については、地域的な雇用の発掘という点で労働部局とも連携を進められるものである。実際、職安との連携が進められている事例は多いのだが、不思議なことに自治体の労働部局との連携は希薄という状況が見られる。

以上のような施策の事例から、ローカルなレベルにおける雇用創出とそれに関連する産業振興という政策コンセプトは、日本においても受け容れられる余地があるといえるのではないだろうか。

5. おわりに

残念ながら、4.で紹介した幾つかの施策は、なお一部の自治体における実験的取り組みの段階にとどまっておき、全ての自治体で普遍的に取り組みられるべき施策という位置づけにはいたっていない。特に私が残念に思うのは、生活保護部局と労働部局とが密接な連携をとっている自治体がほとんどないという現実である。冒頭に述べたように、自治体の労働政策は極めて限定的なものであり、多くの労働関係部局は商工労働部というように産業振興部局の片隅に位置づけられるにとどまる。商工部局では定型化した融資業務が企業誘致といった施策に比べ、地域に根ざした地道な雇用創出はほとんど顧みられていない。

「地域における貧困との闘い」というコンセプトは、商工・労働部局における新たな政策展開の可能性を示しうるものと考えられる。貧困層あるいは潜在的貧困層に対する雇用の開拓には、地域の企業・団体訪問などの地道な活動が必要であらうし、コミュニティビジネスを組織・振興するような施策は市町村レベルでなければできないことである。また、消費生活、教育、育児支援、公衆衛生など、住民生活に関わる他の部局との連携を通じて、地域が抱える社会・生活上の問題に対する感度を高め、真に地域が必要とする雇用や産業はどのようなものであるのかを把握していくことも必要となろう。地域における産業振興策とは、大規模な企業を外部から誘致したり、観光施設を作ったり、定型的な融資業務を行ったりすることが全てではないはずだ。商工労働関係部局が地域再生上の責任部局であるとするならば、まずは地域の貧困問題に向き合うことが必要だと思われる。

6 職業安定局地域雇用対策室「地域雇用創出支援事業について」【職業安定広報】56巻11号、2005年6月、参照。

7 各福祉事務所における具体的な取り組みについては、布川日佐史編著『利用しやすい自立支援プログラム』山吹書店、2006年、参照。

高齢者施策と生活保護

(『都市問題研究』60巻) 2008年3月号掲載予定

嗟峨 嘉子 (大阪府立大学 専任講師)

八田 和子 (福山平成大学 専任講師)

はじめに

「宙に浮いた」年金問題をはじめとして一般市民の「老後不安」が高まっている。OECDによると、日本の高齢者の貧困率(全人口中位所得の50%未満)は、21.1%(全人口平均15.3%)とOECD25カ国平均13.3%(全人口平均10.2%)を上回り、25か国中7番目に高い(OECD編、2006)。老後の生活を貯蓄に頼ることができる世帯はよいが、「家計の金融資産に関する世論調査(2006年)」によると、貯蓄なしの世帯が60歳代で20.1%、70歳代で23.1%存在している(金融広報中央委員会HPより)。

高齢者の生活を支えるはずの年金、介護、医療などの社会保障制度においても世代間の公平性や制度の持続可能性を理由として、負担の強化と給付削減をセットにした制度改革が進行している。同時に、老年者控除の撤廃や公的年金等控除の上乗せ廃止など、高齢者に対する課税強化も「税負担を広く公平に分かち合う」という観点のもと実施されている。

本稿では、高齢者をとりまく生活保護、介護、医療等の社会保障制度改革の方向性を概括するとともにその課題について検討する。

1. 高齢者と社会保障制度

年金・医療・介護の各制度は、高齢者の生活を支えるセーフティネットとして欠かせない存在であるが、近年の社会保障制度改定は、いずれも給付抑制や負担増を主たる内容としており、高齢者の生活に深刻な影響を与えかねない。「最後のセーフティネット」である生活保護は後述することとし、ここでは3つの分野における制度改定の内容を概観した上で、低所得者への対応について検討する。

(1) 制度改定の概要

2004年の年金制度改定ではマクロ経済スライドの導入により給付水準の抑制が図られるとともに、改定前には現役世代の手取り賃金の59.3%であった所得代替率が、50%を下回らないようにすることとされた。厚生労働省の試算では、2023年度以降50.2%となっている。しかしこれはあくまでモデル年金によるものであり、個々の受給者に対して実際に50%の水準が保障されるわけではない。制度改定は「制度の持続可能性」¹を全面的に打ち出す形で財政的事情が優先され、高齢者の生活がどのように保障されるかという肝心の点は不透明なままである。さらに、税制上も老年者控除の廃止に加えて、公的年金等控除の見直しが行われ、65歳以上の者の公的年金控除額が引き下げられている(所得税は2005年度、個人住民税は2006年度以降に適用)。これも年金給付の水準を実質的に引き下げるものである。

このように高齢者の所得保障が縮小しているにもかかわらず、負担増と給付抑制を主たる目的として医療および介護保険制度の改定行われている。介護保険制度については食

費・居住費が自己負担化され（2005年10月より実施）、また軽度者に対する介護予防を推進するとの理由から、居宅サービス利用を制限する改定が行われた。さらに、介護保険施設の食費・居住費の自己負担化に足並みをそろえる形で、医療保険でも2006年10月より入院時生活療養費が導入され、療養病床に入院する70歳以上の高齢者の食費・居住費のうち標準額については自己負担化された。さらに一部負担の割合については、従来より医療保険制度改定の度に高齢者の一部負担の割合が引き上げられてきたが、2006年改定では、70歳以上高齢者で現役並み所得の者は2割から3割に引き上げられている。

なお、同年の制度改定で創設された75歳以上の高齢者を被保険者とする後期高齢者医療制度と、これに連動して行われる高齢者の自己負担増をめぐっては、再検討の動きもある。与党内に設置された「与党高齢者医療制度に関するプロジェクトチーム」は2007年10月に負担増凍結案を打ち出し、政府による合意を経て実施が決定された。その内容は2008年4月に予定されている70～74歳の者の窓口負担の1割から2割への引き上げを1年間凍結し、さらに後期高齢者医療制度における75歳以上の者のうち、被用者保険の被扶養者の保険料徴収を半年間据え置き、その後1年間は9割を軽減するものである²⁾。後期高齢者医療制度は、これまでは被扶養者として保険料負担のなかった高齢者およそ200万人にも保険料負担の義務を課すものであり、その影響の重大さを考慮した措置であるが、一時しのぎの感はぬぐえない。

²後述のとおり低所得者への対応が一定とられているものの、社会保障のセーフティネットとしての機能が縮小される方向での制度改定は、低所得高齢者の生活を圧迫することになる。

（2）低所得者への対応

負担増を伴う改革は、同時に費用を負担できない高齢者への対応に迫られることとなる。各制度が改定される度に低所得者に対する一定の負担軽減措置が盛り込まれてきているが、低所得者への負担軽減策は各制度ごとに設定されており、制度間の整合性を欠いている。介護保険法では、社会福祉法人による減免が行われるほか、利用者負担や保険料を負担すると生活保護の受給対象者となる境界層該当者には、これを軽減する措置がとられる。さらに高齢夫婦2人世帯のうち1人が入所して家計負担の二重化に配慮した食費・居住費の減免制度が設けられているなど、制度が幾重にも設けられている。これに対し、医療保険における負担軽減のための制度としては高額療養費制度による自己負担の上限設定があるが、上記のような措置は設けられていない。社会保障各制度が一体的に見直され負担増が導入されているのに対して、低所得者への負担軽減措置は一体的に見直されているとは言いがたい。

ただし、高額医療・高額介護合算制度が創設され（2008年4月から導入）され、医療保険及び介護保険の自己負担の合計額が著しく高額になる場合に負担が軽減されることになっている。低所得者への負担軽減措置を考える場合、個々の対応とともに、複数の制度にまたがって包括的に負担軽減をおこなう措置をさらに検討していくべきであろう。

なお、負担増に対応してきめ細やかな低所得者施策を設けるほど、複雑でわかりづらい制度となり、制度の利用を妨げる可能性については十分考慮すべきである。とりわけ境界層該当者に対する利用者負担軽減などのように、負担増による生活保護受給者の増加を防