

令和元年5月31日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16H03554

研究課題名(和文) 社会保障における高齢者の法的地位の変容

研究課題名(英文) Transformation of elderly people's legal status in social security

研究代表者

岩村 正彦 (IWAMURA, MASAHIKO)

東京大学・大学院法学政治学研究科(法学部)・教授

研究者番号：60125995

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 11,600,000円

研究成果の概要(和文)：わが国の高齢社会のピークを見据えて、所得が少ない高齢者ということを前提として、高齢者を社会保障の各分野において保護すべき対象と捉える見方を前提とする制度設計から脱却しようとする構想が本格化している。本研究では、社会保障制度の基本設計のこうした転換が、その法的設計に与える影響と法的問題とについて、主要国についての比較という視座も含めて、法政策の展開や社会保障法学の議論の検討した。この考察を基礎に、社会保障法政策の基本的な発想転換の意義を解明するとともに、発生する法的問題点や法制度設計上の検討すべき課題を探り、持続可能性という視点も取り入れて、社会保障制度の法的制度設計などについての示唆を得た。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまでの社会保障法学においては、高齢者について、とくにその所得の低さ等に着眼して、社会保障制度において一律に保護すべきものとする傾向が強かった。しかし、本研究によって、所得・資産の面で、今日の高齢者は多様化しており、また健康状態等も多様化していることから、一定年齢以上にあることを指標として社会保障制度上一律に同等の保護を与えるべき者とは必ずしもいえず、むしろ負担能力に応じて給付と負担のあり方を整理し直す方が、2040年度という高齢社会の節目の年までの社会保障の各制度の持続可能性を考える上では合理的である可能性が示唆された。

研究成果の概要(英文)：Until recent years, Japanese social protection scheme and policy have been based on the conception that the elderly are to be protected because of their weakness and their low income. But from several years, social protection policy seeks to change this conception. Our research project focused on the influences and legal problems resulted from this change of conception about the elderly in the field of social protection policy, and analyzed them from legal point of view as well as with comparative approach. Our project successfully clarified the legal meanings and characteristics of such social protection policy change, and also clarified problems to discuss about legal questions and reform planning of schemes. Our project also gave several suggestions about future social protection schemes in considering sustainability of social protection scheme confronting to aging society.

研究分野：社会保障法

キーワード：社会保障法 医療保険 公的年金 介護保険

1. 研究開始当初の背景

わが国の社会保障制度の発展は、ごく大雑把に言えば、第2次世界大戦後に、戦前からすでに存在していたが、戦争で機能不全に陥った社会保険制度(健康保険、厚生年金保険等)の再建と、戦争終結後の経済の破綻と働くことのできない膨大な戦争被災者等を支えるための生活保護制度・社会福祉制度(児童福祉制度、身体障害者福祉制度)の迅速な整備から出発し、高度成長期に入った時期の拡充(とくに国民皆保険、国民皆年金の達成)を経て、福祉元年といわれた1973年の老人福祉制度の一環としての老人医療制度の創設や厚生年金保険の5万円年金の実現などをもって、一定の到達点に達する。こうした社会保障制度の発展の過程では、高齢者は、ある意味、すべからず、社会保障制度による保護の典型的な対象者として考えられていたということができよう。

ところが、皮肉なことに、その1973年に第1次オイルショックが到来し、高度成長が終焉を迎えるとともに、わが国の社会の急速な高齢化が現実に行進を始める。そして2010年代に入ると、わが国の高齢社会のピークを見据えて、社会保障制度の各分野において、「高齢者」の同質性を前提とする制度設計から脱却し、大きく転換を図ろうとする構想が本格化している。こうした状況が本研究開始時の背景である。

2. 研究の目的

(1) 公的医療保険制度、公的年金制度、介護サービスの制度(介護保険を含む)等の社会保障の各制度における高齢者の法的な位置づけの特徴を、保険給付や福祉サービスの受給要件・給付額等の観点と、保険料、一部負担金および費用徴収等の賦課要件・納付額等の観点とから、1970年代から2012年以降の社会保障と税の一体改革の前までの社会保障制度の見直しや改革を跡付けて、それと照合しつつ検討することで解明するとともに、上記の諸分野における高齢者の法的な位置づけをもたらした背景や社会的・経済的要因をも分析する。

(2) 2025年にピークを迎えるわが国社会の高齢化を視野に入れて、2000年代半ば頃から、それまでの高齢者集団の構成員の同質性を前提とする「高齢者」の捉え方から脱却して、いわば「新しい」高齢者像に立脚する社会保障法政策が指向されているが、この「新しい」高齢者像の法的な位置づけを分析する。

(3) 社会保障制度における高齢者の新しい役割(地域包括ケアへの関わり、社会参加等)を具体化する際に想定される法的課題の有無、そして法的課題が存在する場合のその解決方法や法制度設計への影響について検討を行う。

(4) 低所得の高齢者、社会的に孤立する高齢者、住居問題を抱える高齢者等の問題もクローズアップされ、社会保障政策の一つの課題となっている。負担のあり方について年齢による区分から負担能力に応じた区分へという考え方も提唱されているものの、高齢者に低所得者が多いことも事実であり(とくに単身高齢女性)、そうした高齢者への給付・サービスの法制度設計をどうするか、設計に当たってどのような法的論点を検討すべきかは依然として重要な課題であり、高齢者の住居問題も重要な課題であるところから、これらの政策課題を法的観点から検討する。

(5) フランス、ドイツなどの各国で低所得の高齢者についていかなる法政策・法制度が採用されているのかが検討課題である。

(6) 比較法的考察を基礎としながら、高齢化等により社会・経済の状況が急速に変化する状況下で、今後の社会保障の各領域における制度の見直し等の際に問題となる、社会保障制度における高齢者の給付・サービス受給・負担の両面にわたる法的制度設計や法的規整の今後の方

向性を考察し、法的な理論の構築を試みる。

3．研究の方法

研究の方法としては、オーソドックスな比較法研究の手法を用いた。すなわち、研究計画期間である平成 28～30 年において、研究の遂行に必要な国内外の概説書、研究書、社会保障法学に關係する雑誌等、文献等の収集、国内・海外での調査、収集した文献等と調査の結果の整理・分析を行い、研究の取りまとめを行うという方法である。研究組織は、研究代表者(岩村)、分担研究者(太田)および連携研究者で構成している。

4．研究成果

(1) 公的医療保険制度、公的年金制度、介護サービスの制度(介護保険を含む)等の社会保障の各制度における保険給付や福祉サービスの受給要件・給付額等の視点から見た高齢者の法的な位置づけの特徴は、高度成長期までは、1973 年の老人医療制度(低所得の 70 歳以上の高齢者を対象とする一部負担金をなしとする制度。老人医療無料化。当時は、公的年金制度が充実していなかったこともあって、高齢者=低所得というイメージであった)や、老齢年金の給付率の引き上げによる高齢者の所得保障の強化に徴表されるように、高齢者=低所得者=手厚い保障をすべき対象者という考え方にもとづくものであったといえる。

しかしながら、高度成長期が終焉を迎え、高齢化と、その裏腹としての少子化が急速に進行するようになると、上記の各制度における高齢者の法的な位置づけは変化していく。しかし、2000 年代に入る時期までは、ある意味、「高齢者」という範疇でひとくくりにして(言い換えれば、高齢者集団の構成員の同質性を前提として)、保険料等の負担と、給付・サービスの受給要件や一部負担金等についての設計が行われていたといえる。

(2) 2025 年にピークを迎えるわが国社会の高齢化(そして同時進行する少子化)を視野に入れて、2000 年代半ば頃から、それまでの高齢者集団の構成員の同質性を前提とする「高齢者」の捉え方の見直しが始まる。いわば「新しい」高齢者像に立脚する社会保障法政策が指向されることになる。

これを近年の政策の動きに即してより具体的に述べると、つぎの通りである。上述の新しい政策指向の例としては、2005 年の介護保険法改正で導入された施設サービス(特別養護老人ホームへの入所サービス)に関するいわゆる補足給付が挙げられる。この給付の制度設計では、高齢者にも多様な所得層があり、さらには金融資産保有者や不動産所有者が含まれているという事実に着目して、社会保険に立脚する制度中に、所得要件に加えて金融資産要件を課す給付を導入している。2014 年の介護保険法改正では見送られたが、財務省の財政審などは、繰り返し、不動産所有をも受給要件として考慮することを提言しており、引き続き検討課題となっている。また、医療保険制度では、健康保険制度や国民健康保険制度では、70～74 歳の年齢階層について、所得に着目した一部負担金負担率の差が設けられている。介護保険制度や高額療養費についても、同様の発想が取り入れられている。

こうした高齢者の法的な位置づけの大きな変容の支柱となっているのが、社会保障と税の一体改革の基本方針を検討した社会保障改革国民会議の報告書(2013 年 8 月)である。同報告書は、その総論で、「年齢別」から「負担能力別」に負担のあり方を切り替えることを提唱している。こうした提案の背景にあるのは、社会保険制度に多額の国庫負担や都道府県市町村負担が投入されている、つまり税が投入されているということである。

社会保険制度の給付等について資産を考慮するというのは、あまり一般的ではないようであ

る(フランスには例がある)。資産を考慮するところまで進むと、公的扶助との区別がつけにくくなることによると推測される。この点については、今回の研究では手が及ばなかったところであり、引き続き検討を深める予定である。

(3) これまでの受動的な高齢者、すなわち、社会保障の各種制度から支給される給付・サービスの受け手としての高齢者という位置づけからの脱却を図り、高齢者の社会参加、より端的には、近隣の他の高齢者を支援する側に廻ることを促すことによって、社会保障の給付・サービスの提供を側面から支える形での社会参加を促進することが具体的に推し進められつつある。その一例は、地域包括ケア研究会報告書「地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点」(2013年)が、高齢社会のピークとされる2025年を見据えて、とくに都市部における地域包括ケア構築の担い手として、高齢者自身を挙げていることに見ることができる。こうした考え方は、地域の中で孤立しがちな高齢者の社会参加を促し、あわせて心身の健康の維持・改善、ひいては要支援状態・要介護状態になる時期を遅らせるといった効用も期待できる。したがって、肯定的に評価すべきものと考えられる。

しかしながら、法的な見地からは、こうした高齢者の地域包括ケアへの関与について、どのような位置づけを与えるかは検討が必要である。期待されているのは、ボランティア活動(いわゆる有償ボランティアも含む)であり、その活動に関わって発生する事故(高齢者本人に発生するもの(活動中の転倒による負傷、急性の腰痛等と、高齢者が世話をしていた他の高齢者に発生する事故の両方がある)について、どのような保障・補償をするのかは早急に検討をする必要がある。

(4) 今日、低所得の高齢者、社会的に孤立する高齢者、住居問題を抱える高齢者等の問題もクローズアップされ、社会保障政策の一つの課題となっている。低所得・単身の高齢者は社会的にも孤立するリスクがあり(しばしばいわれる「ゴミ屋敷」問題もその一つの徴表といえる)、さらには住居問題も抱えがちである。高齢者を含む生活保護受給者に劣悪な居室を提供し、かつ粗悪な食事を提供して保護費を搾取するビジネスが話題となったことは記憶に新しいし、他方で老齢年金の他に貯蓄等を持つ単身の高齢者に居室や食事等のサービスを提供し、最終的には死亡後に残った資産を取得するビジネスも増えている。

高齢者、とくに単身の高齢女性は、自分自身の老齢年金がなかったり、少額の遺族年金しか持たないために低所得者が多いことも事実である。伝統的には、そうした高齢者は養護老人ホーム等で対応してきたのであるが、受入人数の問題があり、また住み慣れた自宅・地域を高齢期になって離れてしまうことに伴う問題もある。他方で、都市部では空き室となっている貸し屋・貸しアパートが増加する傾向にあり、こうした低所得の住居問題を抱える高齢者の受け皿となるような仕組みの構築が急務である。こうした取り組みは、同時に、都市部の区域の空き屋・空き部屋の増加に伴うまだらな住民居住状態の解消や区域の活性化にも繋がる側面があり、高齢者政策と都市政策・住居政策の両面から検討が必要である。

この点、フランスでは、低所得者向けの公共住宅政策(HLMと呼ばれる)を早くから展開するとともに(もっとも、この政策は、低所得者層を都市のある区域(どちらかという周辺部)に集めてしまうという効果も持っており、議論のあるところである)、社会保障制度の一つの分野(branche)である家族給付制度(prestations familiales)の一つとしての住宅給付(allocation de logement)が整備されており、低所得者向けの家賃補助がこの住宅給付によって行われている。わが国では、住宅関係の社会保障給付は非常に限定的にしか存在しないが、フランスの住宅給付はそれとの比較では非常に注目される制度であり、今後引き続き研究を深めていくことを考えている。

(5) 高齢化が一段落する2040年に向けて社会保障制度の持続可能性、とくに医療保険制度、公的年金制度、介護保険制度の持続可能性を考えると、給付と負担をどのように設計していくかがこれからの大きな課題である。上記3制度についてみれば、保険料財源と同等か、場合によってはそれ以上に国庫負担、都道府県市町村負担の税財源が投入されており、その有効かつ効率的な活用という観点からは、被保険者・受給者(世帯)の負担能力に応じた給付・負担の制度設計へと転換していくことには一定の合理性があると思われる。ただ、その負担能力を所得に着目して計測するのか、所得に限らず、資産(預貯金、株式債券、動産、不動産等)をも考慮して計測するのかについては、上記3制度が社会保険という制度枠組みを採用していることとの兼ね合いで、より深い考察を要する。さらには、都市部、地方いずれも、様相は異にするとはいえ、住居の問題が今後深刻となっていくと予想される。前者では、低所得の単身高齢者、後者では、人口減少により極度に過疎化が進んだ地域に居住する高齢者(これもしばしば単身者である)が問題となる。検討課題は、両者では異なるが、多角的な視点から法的な検討を進める必要性が高いといえよう。

本研究で明らかとなったことに照らして考えられる今後の検討課題は、重要かつ深い考察を要する問題である。今回の研究を出発点として、さらに検討を進めていく所存である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

1. 太田匡彦「日本の所得保障制度と世代間の連帯・衡平-公的老齢年金を中心に」法律時報 91巻1号14-21頁、2019年、査読なし
2. Masahiko Ohta, "Solidarity Across Generations: National Report, Japan", ICCLP Publications No.14 "Japanese Reports for the XXth International Congress of Comparative Law", pp264-281, 2019、査読なし
3. 太田匡彦「生活保護を受ける-行政法(特集・法学への入口) 法学教室 439号 43-48頁、2017年、査読なし
4. 太田匡彦「労災就学援護費の支給に関する決定」別冊ジュリスト 236号(行政判例百選(第7版))326-327頁、2017年、査読なし
5. 太田匡彦「公的年金制度における将来拘束」社会保障法 31号 57-70頁、2016年、査読なし

〔学会発表〕(計1件)

1. Masahiko Ohta, "Solidarity Across Generations: National Report, Japan", XXth International Congress of Comparative Law, in Fukuoka, Japan, 2018 (国際学会)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：太田 匡彦

ローマ字氏名：Masahiko Ohta

所属研究機関名：東京大学

部局名：大学院法学政治学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：80251437

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。