

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 30 日現在

機関番号： 12701  
 研究種目： 基盤研究 (C)  
 研究期間： 2010 ~ 2012  
 課題番号： 22530054  
 研究課題名 (和文) アメリカ高齢者法にみる「高齢」保障  
 研究課題名 (英文) Reason to Support the Elderly -- Focusing on the Elder Law in the United States.

研究代表者  
 関 ふ佐子 (SEKI FUSAKO)  
 横浜国立大学・国際社会科学研究所・准教授  
 研究者番号： 30344526

### 研究成果の概要 (和文)：

本研究では、アメリカの高齢者法を検証することから、高齢者を社会保障の対象とする根拠として、高齢者がその人生を通じて社会に長年貢献してきた世代である点を考慮する「功績」という理念を、ニーズに加えて評価すべき点を考察した。社会保障材の配分を検討する際の新たな視角として、寿命の延びにあわせて何歳からを高齢者と捉えるかを見直したうえで、高齢者の「功績」に着目する意義を提起し、その中身を分析した点が本研究の成果である。

### 研究成果の概要 (英文)：

How come does a society take care of the elderly, just because they are over 65 years of age? I try to find the answer for this question by conducting a comparative research between Japan and the United States, especially by focusing on Elder law.

Firstly I have raised the importance of the concept “merit,” on top of “needs” for reasoning to support the elderly. The elderly has merit, since the generation of the elderly has long contributed to the society. Thus, the merit is the concept that is particular for reasoning to support the elderly. Moreover, by spotlighting the merit, the elderly can be treated in dignity avoiding the elder abuse. Secondly, I have raised the issue of rethinking the term “elderly” as the longevity grows. For example, if we look at the elderly as the one who is over the age of 75, it is more agreeable to support the elderly. The resources in the society for redistribution to support others are limited. The signification of my research is that I have raised the importance of spotlighting the concept of merit on top of needs, to support the elderly whose term is also reconsidered.

### 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2011 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2012 年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：社会保障法、社会法学、高齢者法、アメリカ

## 1. 研究開始当初の背景

多くの国において社会保障制度は、貧困、疾病、障害といった特定の「ニーズ」をもつ者に対する給付として始まった。その後、ニーズを要件とはしない、高齢者、児童、障害者といった特定の集団に属する者に対する給付やサービスが拡充した。しかし高齢社会となり、若年・中年労働者世代の支払う税や保険料の負担増から、若年者や中年者の負担感が増幅し、若・中年者と高齢者の世代間公正が問われている。単に「高齢」、すなわち一定年齢以上であることのみを支給要件とする社会保障制度に対する疑問が提起されつつある。しかも、先進各国と比べて高齢化のスピードが速いわが国では、若・中年者と高齢者のコンセンサスの醸成を急がねばならない。

また、高齢を理由に高齢者を保護する制度は、同時に高齢者差別を醸成しかねない。保護か差別禁止か、高齢者に対する社会保障制度のあり方が原理的に問われている。

## 2. 研究の目的

なぜ我々は、高齢者を「高齢」、すなわち一定年齢（例えば 65 歳）以上であるという理由のみで、社会保障の対象とするなど特別に支援するのか。本研究は、この疑問を根底で問いながら、アメリカの高齢者法（Elder Law）について研究した。

現在、年金・医療・介護制度をめぐる改革が進むなかで、社会保障関係費の抑制策が先行した場合、例えば市場によっては担いきれない高齢者のニーズが疎かにされかねない。安心した尊厳ある生活は、人生の終盤において、より一層保障されるべきである。高齢者の人としての尊厳を侵害する済し崩し的な制度改革と、世代間不公正の増幅の双方を回避せねばならない。高齢者の尊厳を担保する高齢者支援への合意を得るためには、貧困や疾病といったニーズのみではなく、特定の年齢を保障の支給要件とする法制度の正当化根拠を解明する必要がある、その解明を試みることを本研究は目的とした。

この点、例えば配分的正義をめぐる議論では、生命の質で調整した生存年である「質調整生存年（QALY/Quality Adjusted Life Years）」に基づく医療資源の配分が提唱されてきた。資源投下が生み出す生存期待年の総和が最大となるよう、医療資源を配分するのである。QALYに基づくとニーズが同様の若年者と高齢者が存在する場合、一般的に救急医療では、高齢者よりも若年者に医療資源が割り当てられる。しかしこれは、高齢者差別であると批判されている。

各種の議論があるなかで、ニーズ以外の理念にも注目し、これまで社会に貢献してきた

高齢者の「功績」を評価して、高齢者に資源を配分すべきか否かを探ることを本研究は目的とした。

これにより、わが国の高齢者をめぐる法制度を検証する際の新機軸の提示を試みた。

## 3. 研究の方法

アメリカでは、高齢者にかかわる法制度全般を横断的に検証し、問題を体系的に取り扱う法分野として「高齢者法」が誕生している。高齢者法の研究では、高齢者特有の課題に焦点をあて、従来わが国では社会保障法、労働法、民事法、家族法、医事法といった各領域でそれぞれ取り上げられている高齢者にかかわる課題を横断的に検証し、高齢者をめぐる法理論が探られている。

アメリカにおいて高齢者法が誕生したのは、高齢者が他とは異なる法制度を必要とする主体であると捉えられたためであろう。アメリカは、社会保障（公的な保障）の役割を鋭く問い続けてきた国であるからこそ、公的な保障の対象として高齢者を抽出するという、比較法的にみても特徴的な制度を構築した。

高齢者をとりまく問題を体系的に分析する高齢者法の確立は、高齢者を特別視するアメリカの社会保障制度の実態を浮き彫りにするものである。同時に、本研究の問題意識、高齢者の保護と差別禁止との関係、高齢者を支援する正当化根拠、公的な保障の意義や範囲などを考察するうえで、アメリカの高齢者法は格好の材料を提供している。

そこで本研究では、①アメリカ高齢者法の全体像を解明し、②高齢者法を貫く原理を探り、③高齢者特有の社会保障法制の是非を検討した。アメリカで発達した「高齢者法」の全体像を検証することで、高齢者法を貫く原理を究明し、高齢者支援をめぐる法理を探った。また、研究にあたっては、社会保障の役割と、民間企業や非営利組織によるサービスの役割のあり方を問うた。また、高齢者の保護と高齢者差別との関係も究明した。

## 4. 研究成果

### (1) 22年度

22年度は、まず高齢者法の内容を把握するために、第一に、アメリカの第一次資料を収集・整理した。第二に、高齢者特有の社会保障法制を構築する理由を探るために、「ニーズ」以外の理論を検証し、高齢者の「功績」を評価するという理論の糸口をみつけた。第三に、高齢者をとりまく法政策の実情を探り、上記理論の有用性を問うために、3月末に渡米した。

Stetson University College of Law では、高齢者法の研究者である Rebecca C. Morgan

教授や憲法の研究者である Joseph F. Morrissey 教授などと討議した。また、"Age or Needs, the reasons for taking care of the so called "elderly"" と題する報告をした。アメリカの研究者からも、本研究において研究を始めた「功績」理論が支持された点は、とりわけ意義が大きい。

国際会議 San Diego Health Policy Conference では、薬剤費の高いアメリカをはじめとする諸外国において、偽造薬剤が高齢者の健康を阻害している問題などを討議でき、高齢者法をめぐる課題の多様性を検証できた。また、アメリカの研究者などと、年金給付との関係で導入された社会保障番号が、なりすまし犯罪などから高齢者の生活を脅かしつつも、番号の存在は疑問視されていないアメリカの実体や、医療保障改革の高齢者への影響などについても意見交換できた。

この他、高齢者コミュニティ Pilgrim Place では、80代の高齢者が病院に行く際に付き添うボランティアを70代の高齢者がする形でお互いを支えたり、高齢者がスープキッチンでボランティアをする形で貧困者を支えるといった実態を調査できた。これにより、高齢社会におけるボランティアのあり方といった、高齢社会の将来像に加えて、「高齢」の意味を考察するうえで、貴重な実態を視察できた。

#### (2) 23年度

23年度は第一に、高齢者法の原理を研究し、アメリカでは退役軍人への保障との関係などから着目された、高齢者の「功績 (merit)」という我が国では新しい概念を掘り下げて分析し、「高齢」を根拠に高齢者を特別に保障する根拠を明確化した。

こうした高齢者をめぐる研究の成果は、内閣府における検討会での報告書「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会報告書～尊厳ある自立と支え合いを目指して～」に盛り込まれた。これは、平成24年9月7日に閣議決定された、高齢社会対策大綱の土台となった報告書である。

第二に、比較法研究としては、世界各国の医療保障制度を研究する研究者と共同し、世界の医療保障制度をめぐる研究に着手した。その一環として、アメリカの挫折を参考にしつつ創設された台湾の医療保障制度を実態調査し、現地の研究者・実務家と意見交換した。台湾では、アメリカで実現できなかった各種の工夫を盛り込んだ医療保障制度が確立されており、高齢者をめぐる各種の課題を抱えつつ制度改革が模索されているアメリカの医療保障改革の研究に示唆を得ることができた。

第三に、Institute of Health Law Studies, California Western School of Law の Bryan

A. Liang 教授等とともに共同研究を行った成果から、Institute のメンバーとなった。その成果の一端は、Annual Report に、Institute Innovator の活動として報告された。

#### (3) 24年度

平成24年度は、最終年度であることから、カリフォルニアにある非営利組織 CANHR (California Advocates for Nursing Home Reform) の事務局長パトリス・マギニス氏、および CANHR の専属弁護士であるプレスコット・コール氏を、他大学の研究者、日本弁護士会、日本において老人ホームなどにおける高齢者ケアの質の向上に取り組む NPO、U ビジョン研究所とともに、平成24年10月21日から28日まで日本に招聘し協同研究を行った。CANHR は、高齢者関連施設におけるケアの質の向上に取り組む非営利組織であり、そのなかに弁護士も常駐しており、カリフォルニア州の高齢者法を改革する役割を担ってきた。

CANHR との協同研究により、高齢者法がどのようにアメリカで確立していったか、実務との連携が本分野においていかに重要であるとともに、連携にはいかなる課題があるか、といった点が明らかになった。さらに、研究会やシンポジウムには、本分野に関心のある日本の研究者や若手弁護士なども多数参加したため、高齢者法の重要性を国内の研究者や実務家に発信できるとともに、今後日本で高齢者法を実務家と協働して確立していくうえでの礎を築くことができた。

さらに、平成24年度は、研究の最終年度であるということで、第一に、平成22・23年度に計画どおりに研究が進まなかった介護をめぐる問題、およびアメリカで進んでいる医療保障改革について研究を掘り下げることができた。

また、Institute of Health Law Studies, California Western School of Law の Bryan A. Liang 教授等との共同研究の結果、2012年8月に刊行が始まったオンライン・ジャーナル "the Bulletin of Health Policy and Law (<http://www.bullhpl.org/>)" の編集委員となった。このジャーナルは、国際的な協同研究などの成果を発表する場所となっている。

(4) 高齢者と年齢 — 高齢者は65歳からか以下では、より具体的に、本研究の内容(成果)を報告する。

老年従属人口指数(生産年齢人口〔15～64歳人口〕に対する老年人口〔65歳以上人口〕の比率)は、2010年現在の36.2%(働き手2.8人で高齢者1人を扶養)から2020年には48.8%(2人で1人を扶養)、2055年には79.4%(1.3人で1人を扶養)になると推計され、

働き手が高齢者を支えきれぬだろうかと危惧されている。

老年従属人口指数などの数字は、高齢社会の危機感を高め、働く人の負担感を増幅するとともに、ともすると、具体的に誰が誰を支えるのかという中身の検証をしないまま、高齢社会の負担のあり方を危惧する論拠ともなっている。高齢者が65歳以上の者で、それを支える者が15歳から64歳の者だと想定すると、高齢者に十分な安心を提供する社会保障制度を将来にわたって構築していくのは、働き手の負担が大きく、そもそも難しい。この点、各種統計をもとに75歳以上を高齢者と呼ぶべきであると主張されるなど、高齢者を65歳以上の者と定義することの是非が問われている。

老年人口を65歳以上、生産年齢人口を64歳までと定義しないならば(15歳から生産年齢人口といえるかも疑問である)、老年従属人口指数は変わってくる。高齢社会における負担のあり方を検討する際には、そもそも誰が誰を支えるのか、保障する人間像と、それを支える人間像をより明確にしたうえで、議論を進めていくべきことを本研究は問題提起した。

社会保障制度における負担のあり方は、各人の人生設計とも連動する。何歳まで働き、自らまたは家族間で自立した生活をおくると計画するかは、例えば年金制度に左右される。65歳になったら仕事から引退する人生設計を支える社会保障制度と、75歳までの就労を想定した人生設計を支える制度は異なる。「高齢者は65歳から」という固定観念が、各人の人生設計をミスリードするようなものとなってはならない。

#### (5) 社会で支える高齢者像

(4)で問題提起したとおり、何歳からを高齢者とみなすかは、随時検証せねばならない。もちろん、老化には個人差があり、60歳を過ぎると支援を要する人も出現する。こうしたニーズのある者には、安心した社会保障制度が整備されている社会が望ましい。例えば年金の繰上受給制度は、年金支給年齢を例えば70歳に変えようとも必要であろう。さらに、65歳となると仕事の見つからない社会においては、年金の支給開始年齢のみを引き上げる制度設計は機能しない。

本研究では、こうした前提を踏まえたうえで、社会が支えてもよいと合意できそうな「高齢者」の特徴、および合意形成の基盤となる理由を検討した。高齢者を対象とした社会保障制度と他の国民に対する制度とでは、異なった制度原理を要する局面が存在するか否か。これを探るためには、高齢者の特徴を整理する必要がある。

この点アメリカでは、高齢者法という法分

野が象徴するように、高齢者を一つの特別な社会保障の給付主体として捉える傾向がある。アメリカは、多様な人種が存在し、東西南北で生活様式も異なる広い国であり、自由と自立を重んじる国である。それにもかかわらず、公的医療保険メディケアや公的年金制度OASDIなど、「高齢」を給付要件とした社会保障制度が発展した。

全国民に対する公的医療保険制度が成立しないなか、高齢者に対する制度が存在する国であるからこそ、高齢者を他の国民以上に公的に支援する根拠をめぐる議論が顕在化している。そこで本研究では、アメリカの議論を検証した。

#### (6) 「高齢」保障の基盤

学説には、「父と母を敬え」とする宗教的・倫理的な規範にその根拠を求める見解がある。この家族にみられる倫理観に社会保障の基盤を求める見解は啓発的だが、根源的な限界を指摘されている。親と子の間に存在する責任は、生物のおよび社会的な依存関係から生じた親密で強度な絆によって深く特徴付けられている。親子間で互いになされる要求を社会保障提供の根拠にそのまま援用するには理論の飛躍がある。家族的な視点と区別した社会的な視点が必要となる。

この点アメリカでは、多くの者が主張してきたニーズに加えて「功績」という新たな視点が主張されている。

多様なニーズのうち、公的に保障されるべき高齢者のニーズは何であろうか。自立した生活の遂行を阻害する障害を除去すべく発達してきたアメリカの社会保障制度では、第一に貧困の支援、第二に失業による所得喪失の補填が、充足すべきニーズと見なされてきた。高齢者のニーズとしても、退職により収入を失った結果の貧困状態がまず注目され、公的扶助に始まり年金制度が発展した。続いて、高額な医療費の支払いによる貧困化が問題となり、医療保険制度メディケアとメディケイド(公的医療扶助)が創設された。とはいえメディケアは、医療費の支出による貧困化の防止のみを目的とした制度でも、就労復帰を目的に治療費を支給する制度でもない。1950年代から1960年代当時、国民皆医療保障制度の創設が暗礁に乗り上げたなか、就労できない高齢者は貧困化する「か弱い」主体として位置づけられ、公的な医療保障の対象として選ばれた。

メディケア立法当初捉えられていた高齢者の主たるニーズは、本人の責めに帰さない貧困化を促進する医療費の問題であった。しかしその後、公的年金制度が充実し、高齢者は全体的に裕福な世代となり、今日においても高齢者に対して公的な医療保障制度を提供する正当化根拠が探られている。

老化は、社会的な依存状態を作り出す。とはいえ、これに対する社会の責任は、ニーズのある他の者に対する責任と変わらない。高齢者のいかなるニーズが、他とは区別して公的に支援すべき今日的ニーズといえるかを検討した。障碍の程度が固定化しないばかりか悪化し続ける死への接近、並びに慢性病や痴呆に代表される加齢による身体・精神機能の衰え、それも症状が固定せず長期化し、不可逆的に衰えてゆく点が、高齢者世代が全体として抱える特有のニーズである。

高齢者世代は、身体・精神機能の衰えや痴呆といった障碍を、他より多く抱えている世代である。こうしたリスクの高い世代の保障においては、若年世代とは異なり市場原理が馴染まない場合もある。医療や介護へのアクセスを担保すべき人権であると捉える見解は、高齢者の医療・介護ニーズを公的に保障すべきと要請することになる。

高齢者のニーズに着目すると、その弱点が強調されるため、高齢者がステレオタイプ化され、スティグマが醸成され、高齢者差別につながりかねないと、その弊害が指摘されている。ここで代わりに主張された概念・理念は、高齢の市民を社会的に支援する理由として暗黙の合意を得られてきたものの、整然と説明されてこなかったものである。

様々な用語で表現されているこの理念を、それらを最もよく表す「功績 (merit)」という言葉で本研究は総称した。そのうえで、高齢者の「功績」を評価する各種見解を順次分析し、「功績」の意味を明らかにした。「功績」という一つの言葉で表現することで、これまで明確に表現されてこなかった理念を可視化し、その内容を分析した。

具体的には、高齢者の功績を、①退役軍人の功績を例に評価する見解、②退役軍人類似の高齢者への補償、これまでの貢献などに対する報奨、純粋な褒賞を分けて捉え、それぞれを評価する見解、研究代表者が提起した指定席理論などを検証した。

#### (7) 「ニーズ」か「功績」か

ニーズ以外を給付要因とする追加的保障は、各種の理由を根拠に、高齢者のみならず、他の主体においても必要な場合がある。例えば、児童の成長は社会全体の利益に資するとして、同程度の健康状態にある高齢者と児童がいた場合、児童に対する支援を強化すべきとの考え方もあろう。本研究で確認したのは、ニーズの充足以外にも保障を行うべき場合の存在と、同程度の状態にある主体間において、一方を優遇する支援を行うべき場合もあるという点である。さらに追加的保障は、高齢者のより快適な生活の保障につながる場合のみならず、高齢者の尊厳を保った生活に必要な場合もあるという点である。

とはいえこうした功績などの保障は、ニーズの保障と比べると、広範囲な保障への社会的合意形成が難しい。「高齢」保障の根拠といっても、「ニーズ」と「功績」とでは保障を正当化する範囲が異なっよう。

#### (8) 「高齢」保障の特殊性

エイジフリー社会、ユニバーサルな保障が提供される社会が望ましい。しかしアメリカでは、医療保障においても、これは実現していない。年齢を全く基準としない社会保障制度は実現可能であろうか。

ニーズへの着目は、高齢者差別、高齢者に対するスティグマを醸成しかねないという課題があった。他方「高齢」は、全ての者の将来であることから、寛大な社会的支援を得てきた。年齢を基準とする制度は分かりやすく、基準が単純明快であり、政治的に支持されており、普及している。この社会的な支援に対する黙示の合意の根拠は何か。表現し難いが、「功績」という理念は、その説明を試みるものである。

本研究では、第一に、高齢者に対して社会保障を提供する根拠として、ニーズに加えて、高齢者の功績も評価すべきことを提唱した。今日、高齢者のニーズは、その他の世代のニーズとますます競合している。こうしたなかで「功績」という理念を使用する目的は、高齢者への尊厳の付与にある。「功績」は、高齢に特有の保障要素であるうえに、高齢者差別にもつながらない点に、功績に着目する意義がある。

本研究は第二に、「高齢」を保障するためには、寿命の延びにあわせて、何歳からを高齢者と捉えるかを見直し、例えば高齢者を75歳以上の者と見なす必要がある点を提起した。高齢者の捉え方を見直したうえで、「功績」をどれだけ評価するかによって、高齢者に対する社会保障の範囲は大きく異なりうる。

社会保障材の配分を検討する際の新たな視角として、高齢者がその人生を通じて社会に長年貢献してきた世代であるという点を考慮する「功績」という理念を提起し、その中身を分析した点が、本研究の最大の成果である。功績という理念を、どのようどの程度評価すべきか、今後、さらなる理論化を進めたい。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 3件)

- ① 関ふ佐子「インタビュー (65歳は高齢者か?)」年金時代 Vol. 41No. 608、4-5頁、査読無、2012年

- ② 関ふ佐子「社会保障法・税番号制度」  
ジュリスト No.1422、100-101 頁、査読  
無、2011 年
- ③ 関ふ佐子「メディアケア・アドバンテー  
ジにみる社会保険と私保険併存の模索」  
『横浜国際経済法学』18 卷 3 号、113-144  
頁、査読無、2010 年  
[http://kamome.lib.ynu.ac.jp/dspace/b  
itstream/10131/7040/1/3-113.pdf](http://kamome.lib.ynu.ac.jp/dspace/bitstream/10131/7040/1/3-113.pdf)

〔図書〕（計 3 件）

- ① 関ふ佐子「第 9 章 アメリカ」加藤智章  
＝西田和弘編『世界の医療保障』法律文  
化社、171-191 頁、2013 年
- ② 関ふ佐子「介護保険制度の被保険者・受  
給者範囲」日本社会保障法学会編『新講  
座社会保障法 2 地域生活を支える社会福  
祉』法律文化社、264-282 頁、2012 年
- ③ 関ふ佐子「「高齢」保障と高齢者の功績」  
小宮文人＝島田陽一＝加藤智章＝菊池馨  
実編『社会法の再構築』旬報社、195-213  
頁、2011 年

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

関 ふ佐子 (SEKI FUSAKO)  
横浜国立大学・国際社会科学研究所科・  
准教授  
研究者番号：30344526