

っており、「子どものウェルビーイング」や「家族の安定」、「質の高い労働力の確保」、「出生率の向上」といったものもある。

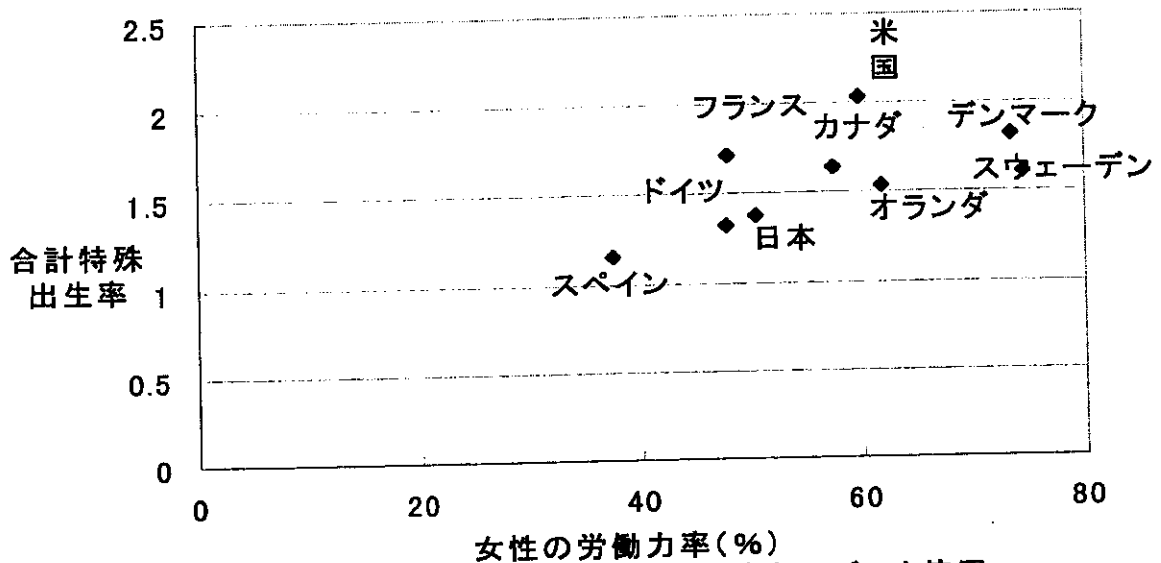
そこで、ゴウティア（1996）は家族政策から福祉国家を図表6のように分類している。1つめは、家族主義的・出産促進（Pro-Family）モデルであり、人口対策として現金給付などが充実しているフランスのような国である。2つめは伝統主義（Traditional）モデルと言われ、子育てにおける家族責任をあくまでも強調し、国家的な政策は必要がないとするドイツのような国。そして3つめは平等主義的（Egalitarian）モデルで、男女共同参画型の社会で、かつ子育てを社会的に支援する北欧の国々、4つめは家族主義的・不介入（Non-Interventionist）モデルであり、働く場は男女平等的であるが、子育てはあくまでも個人の責任であるとして、保育などはすべて市場に任せている米国のような国に分けられる。

図表6 家族政策による分類

類型	代表国	特徴
Pro-family(家族主義的・出産促進)モデル	フランス	人口対策としての現金給付などが充実している
Traditional(伝統主義的)モデル	ドイツ	子育てにおける家族責任を強調し、政策的な支援は行わない
Egalitarian(平等主義的)モデル	スウェーデン	男女共同参画社会で、子育てを社会的に支援する
Non-interventionist(不介入)モデル	米国	就労の男女平等は進んでいるが、子育てはあくまでも個人責任として政策的支援は行わない

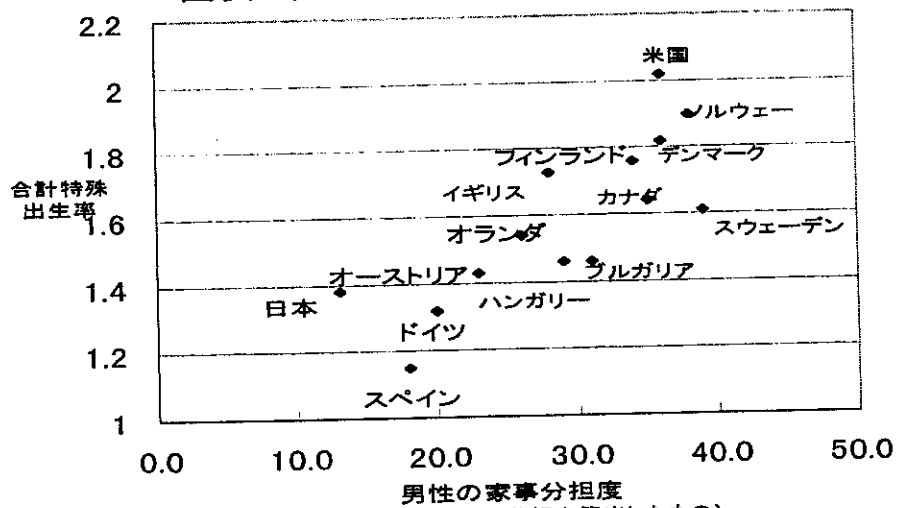
実はこのゴウティア(1996)の分類をもとに作成したのは、平等主義的モデルの国となっている。ここでは就労と家庭における男女共同参画を前提に、育児休業や公的保育サービスの充実させ、さらには避妊と中絶における自己決定権の徹底によって出生率を回復させるのに成功している。これまでは一般的に女性の就労が出生率を下げると言われてきたが、80年代後半になってからこの関係は逆転している。実際には①女性の労働力率が高い国ほど（図表7）、②男性の家事参加率が高い国ほど（図表8）、③婚外子割合が高い国ほど（図表9）、④女性のリプロダクティブライツが確立している（女性主導の避妊法が発達している）国ほど、出生率が高くなっている。

図表7 出生率と女性の労働力率の関係



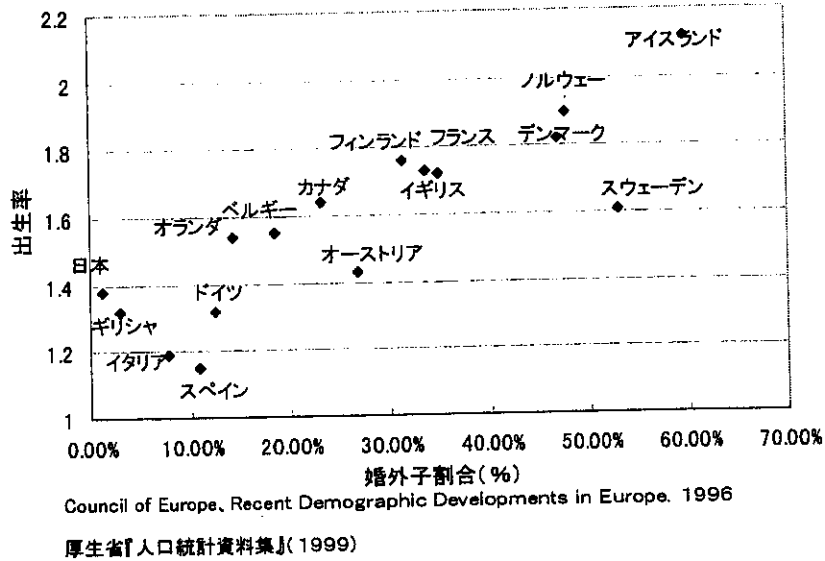
資料:人口統計資料集(1999)1997年時点のデータ使用

図表8 男性の家事分担度と合計特殊出生率



(家事全体を100として、男性の分担を算出したもの)
資料:United Nations, 1995, The World's Women 1995

図表9 婚外子割合と出生率



これを阿藤(1996)は、女性の社会進出のレベルの違いが女性の労働力率と出生率の関係を変化させたと述べている。一般的に1960年代半ばまで、欧米先進諸国では「男は仕事・女は家庭」という性別分業観が支配的で、そのもとで経済や家庭も運営されてきた。しかし、女性の高学歴化と労働市場の進出によって性別分業が揺らぐとともに、出生率が下がってきた。これは労働市場における男女平等のみが強力に推進される一方で、仕事と家庭の両立、経済と家庭の両立への対応が遅れたからである。これが欧米先進諸国が1970年代に直面した問題であった。

しかし、スウェーデンやノルウェー、米国などで80—90年代にかけて、女性の社会進出が進むとともに、出生率が逆に上昇した。これは、これらの国において、女性の社会進出を前提として、経済と家庭や人口再生産システムを両立させようという政策努力や社会的対応がなされたからと考えられる。

男性世帯主モデルの崩壊

現在、女性の就業率が高い国ほど出生率が高くなっている背景にはもうひとつの要因がある。それは失業率の増加や実質賃金の低下により、男性一人の所得で家族を養うという男性世帯主(Male Breadwinner)モデルが揺らいでいることである。先の図表2で見たように、実質賃金の伸びが低下していることや失業率の上昇、さらに高

齢化の進展によって稼働世代への社会保障や税の負担が増すことは、男性一人の所得で家族を養うことを難しくするだけでなく、たった一人の所得に依存する家計のリスクが大きくなることを意味している。実質所得の減少や失業といったリスクに個々の世帯がとれる対応策は、世帯の稼ぎ手を増やす、つまり夫婦共働きをすることが考えられる。

特に欧米では若い子育て世帯の貧困が問題になっている。欧州諸国の所得調査を見ると、共働き世帯と片働き世帯（その殆どが専業主婦世帯）では、共働き世帯の方が貧困率が低いため、子どもたちを安定した経済環境で育てるためにも、子育て世帯には共働きが有効な手段だと言われ始めている。さらに欧米では、世帯主モデルでは守られるのは誰かの妻である女性だけであり、必ずしも母親や子どもを守る制度とはなっていないと、母子家庭の貧困も問題になっている。

子育て世帯の貧困が問題なのは、貧困が離婚などの家庭崩壊に結びつきやすい事がある。だが、それだけでなく、貧困の中で子どもたちが安定した生活も送れず、満足な教育も受けられなければ、その後、自立して働いていくための基本的な力や技能を身につけることも難しくなる。それは、子どもたちが将来、社会の発展を維持して行けるかどうかの問題をもたらすことにもなるからである（サラセト、1997）。エスピン-アンデルセン（1999）は、低経済成長と失業のリスクが増大する中で、現実的には安定した経済状態で子どもを産み育てるのは共働きでないと困難になっているにも関わらず、伝統主義的な家族像を理想とする社会ほど、女性にとって仕事と家庭の両立が難しい。そのため、結局女性は自分でそれを解決できる力が付くまで、結婚もしくは出産そのものをなるべく遅らせようとするため、それが出生率の低下に結びつくと論じ、伝統的家族観の強いスペインや日本で出生率が落ちるのは当然だとしている。これを彼は「家族主義と低出生率の均衡」（Familialism and the Low-fertility Equilibrium）と呼んでいる。

4.日本の社会保障制度

年金・税制と女性

現在日本では高齢化が進展することにより、年金や健康保険、税制の改革が必要になっている。これらの制度を維持していくためには、少しでも支える側の人間を増やすことが必要であり、さらに多くの女性が年金を支える側に回ることが期待されて

いる。だが日本も、多くの先進諸国と同じように、世帯の主たる経済的責任者は夫であり、妻はそれに扶養されるという世帯を標準世帯として、戦後の社会保障制度や税制度などを構築してきた。いわゆる世帯主モデルである。世帯主モデルで保護されるのは、経済的に夫に依存する妻であり、離婚した妻や結婚しない女性、働く既婚女性といった制度が前提とするライフコースからはずれる女性に対しては不利に制度が働くこともある。

現在、最も議論の対象となっているのが、第3号被保険者という雇用者の妻で年収が130万円以下であれば年金保険料を払わずに基礎年金が保障されるという制度である。もともと日本の年金制度では、妻は夫の被扶養者とされ、夫の引退後も夫の年金を通して生活が保障されるものであり、雇用者の妻は公的年金への加入義務はなく、国民年金への任意加入が認められていただけだった。しかし、これでは離婚した場合などに基礎年金がなくなるということで、1985年の年金改革において、第3号被保険者制度が導入され、雇用者の妻で20歳以上60歳未満の者は保険料を負担せずに、国民年金に強制加入となった。つまり、離婚した場合でも基礎年金部分が保障され、自分名義の老齢基礎年金を受けられるようになった⁴。

このような第3号被保険者は約1200万人と、第2号被保険者約3600万人の3分の1の割合にも達しており、この制度によって免除されている年金保険料が2兆円近くになるなど、年金財政にとっての負の効果だけでなく、次のような問題点が指摘されている。

第1に専業主婦は保険料を負担せずに老齢基礎年金が受給できるというのは、保険料を支払っている共働き夫婦や独身で働いている男性や女性にとっては不公平だという、公平性から見た議論である。さらに、日本ではダグラス・有沢の法則⁵が見られるため、一般的に夫が所得が高い場合、妻は専業主婦になる割合が高く、夫の所得が低い場合は妻が働く割合が高くなるため、経済的に下の層である働く人々が高額所得者の妻の年金を支えるという構造になっているという点からも問題があるといわれている。また、自営業などの第1号の妻は、第3号のような保険料免除の制度はなく、たとえ無収入であっても保険料を支払って国民年金に加入し、第1号被保険者になることを義務づけられている。この点からも、なぜ雇用者の妻は保険料を免除され、自営業の妻は保険料を支払うのかという議論もある。さらに、この第3号制度は、一般的に内助の功への報いであると説明されるが、共働きの妻も同じように家事・育児を

行っているのに、なぜ専業主婦の家事・育児だけが年金という報酬を受け取る権利があるのかという疑問もでてくる。

また、第2の議論はこの第3号被保険者制度は、年収130万円以下に妻の所得を抑えるという就労調整を招き、女性を利するどころか、結局は女性を低賃金労働者化させているといわれている。

そして税の配偶者控除・配偶者特別控除を巡っても同じような議論がでてくる。現在、103万円未満の所得の場合は本人に納税する義務がないだけでなく、夫に扶養されていた場合でも、配偶者控除が可能である。この103万円という非課税限度枠と配偶者控除、特別控除を巡っては年金の第3号被保険者と同じような問題が指摘されている。配偶者控除に対しては所得の無い扶養家族である限り、子どもと同じような扶養控除があることは当然ともいえるが、問題になっているのは配偶者特別控除¹⁷⁾である。

第一にこれらの配偶者控除は、前述の年金の第3号制度と同じく、内助の功への報
いで

であると説明されているが、この場合は働く女性と専業主婦だけでなく、専業主婦間の不公平も産み出している。これは課税所得からの控除であるため、税率の高い、つまり所得の高い男性ほど控除からうけるメリットは大きくなる。つまり同じ配偶者の内助の功も、所得の高い夫の妻の内助の功は所得が低い夫の妻のものよりも価値があるということになる。さらに、日本のように年功序列賃金がまだ強い国では、子育て最中の若い世代は所得が低く、子どもがある程度大きくなった中高年層で所得が高くなるため、実際に子育て最中の若い世代への減税額が少なくなるということもある。つまり、子育てや家事などへの報酬であるとすれば、最も多くの子育てをしている時期の人への評価が低くなることになる。

第2には、年金の場合と同じように所得を抑えようとする就労調整の問題である¹⁸⁾。実は、多くの企業で配偶者手当などの支給の基準を配偶者の年収103万円以下に設定しているため、年収103万円を超えることは、夫の配偶者手当が無くなることを意味するからである¹⁹⁾。

だが、女性の就労の拡大が社会的に求められているにも関わらず、このような就業を抑制する制度が現存するのは、日本だけではない。諸外国においても、女性の役割を巡っての価値観の相違や、ある制度には必ず特定の既得権益が発生し、その制度で得をする人を産み出すこともあり、女性の社会的な位置づけの変化の早さと年金制度

や税制度の改革が追いつかない現状がある。

だが、年金改革の話は、それほど単純ではない。働いている女性でも、男性並に高い所得を取る女性のごく一部である。女性が高い所得が得られない一因には、経済的な報酬を伴わない家事や子育てなどに時間をとられていることがある。そして、このような経済的に評価される労働とそうでない労働の性別間の不均衡を放置したまま、完全な報酬比例の個人単位の年金制度にすれば、現役中の男女の所得格差がそのまま、年金にも反映され、生涯所得でさらに大きな差がでるという側面を忘れてはならない。

少子化対策の転換

前述したような各国の家族政策と少子化状況や、日本の高齢化の現実の前に女性労働力の活用は不可避との認識が強まる中、1997年に発表された人口問題審議会の少子化への対応に関する報告は、今までの日本の政策とは大きく異なったスタンスをとっている。これは、経済構造の急激な変化の中で、先進諸国を見ると女性が就労している社会ほど子どもが生まれていることや、さらに、生産年齢人口が2005年を境に減少し、2015年には高齢化率（65歳以上人口が人口全体に占める割合）が25%となることなどの現実を踏まえた内容になっている。

1994年に少子化対策として始まったエンゼルプランは、あくまでもこれまでの日本的な雇用慣行と性別分業を尊重するという前提のもとで、就業女性の子育て支援を行おうとしていた。だが、人口問題審議会の報告は、少子化の一番の要因は未婚化・晩婚化にあるとしつつ、その背景にはこれまでの日本の社会そのもののあり方があると、批判の目を向けている。そして、「仕事優先を求める企業風土」、「男性中心型の固定的な雇用慣行」、「(男は仕事・女は家庭という)固定的な男女の役割分業」などが、少子化の根本的な要因であると分析している。つまり、「子育てに夢を持てる」社会にしていくには、保育の整備や育児休業など子育て支援策の充実だけでなく、これまで当然と思われてきた日本社会の仕組みや価値観そのものを問い直し、新しい家族や地域社会、企業のあり方を築いていくことが必要だと論じている。また、女性が専業主婦になることのみを標準とした現在の年金や税制の改革とともに、子育てを社会的に支える制度の充実を訴えている。つまり、日本の社会全体の仕組みや家族政策の基本理念を性別分業による伝統主義的世帯主モデルから、男女共同参画型社会、性別公平 (Egalitarian/Gender Equity) モデルへ転換することが志向されているわけである。

5. 諸外国の社会保障制度改革の方向性

(1) EC

EC は 1997 年に、社会保障を巡る環境の主要な変化として次の 4 つを挙げている。それは①雇用形態の変化（パートタイマーや非正規労働の増加）、②高齢化の進展、③女性の社会進出によるジェンダーバランスの変化、④国家レベルの社会保障の相互調整の必要性（EU 統合に備えて）、である。特に③の女性の社会進出に関しては、権利の個人化を保障するために、世帯単位から個人単位の社会保障の方向性を打ちだしている。

同じく 1997 年に OECD は、高齢化率の上昇、女性の労働力率の上昇、少子化、家庭の不安定化（離婚率の上昇）、失業率の上昇といった現実に即した社会保障の改革が必要だということ問題意識の元にレポートを出している。その中では、年金や医療などそれぞれの問題点が示されているものの、現在の社会保障制度の危機の大きな要因が少子化から来ているという認識を前提に、少子化の進行を少しでも遅らせる、つまり出産意欲を向上させるためには、女性の就業を前提とした保育の整備や、これまで高齢者への保障が中心であった社会保障を、子育て世代へ重点を置いて再設計すべきであるとの意見が盛り込まれている。だがもちろん、投入できる資源には限りがあるため、高齢者と子どもとの間で資源の配分を巡っての問題が起こる可能性も指摘されている。

日本も失業率上昇の前にワークシェアリングなどが検討されはじめるなど、労働市場の再編や少子化傾向の深刻化、女性就業率の増加、高齢化率の上昇を迎え、これまでの社会保障制度と新しい社会リスクとの整合性が取れないなど、多くの問題点が出てきている。

(2) オランダとドイツ

例えば、世帯主モデルの国として有名だったオランダは、非労働力人口（稼働人口に対しての社会保障の受給者）が増大し、1970 年代にその社会保障制度は大きな壁にぶつかることとなった。手厚い男性世帯主を優遇する社会保障制度が、男性と女性両方の就労意欲を減退させるだけでなく、社会保障負担が大きいため、労働者の雇用のコストも引き上げ、結果として、雇用全体の伸びも止まってしまったからである。

(ヴィッサー・メヘルジック 1997)。

そこでオランダ政府は 1980 年代の半ばから、税制や社会保障制度、労働関係法の改革に乗り出し、第 1 に、女性の就労を抑制した制度が廃止された。例えば、基本の年金権を女性にも与え、個人単位の税制とした。また、年金の所得比例の付加部分に関しても、資格要件を変更し、一度退職した者でも（それは殆どの場合女性である）加入できるようにした。第 2 に、あまりに手厚かった男性世帯主への保護がカットされた（障害保険や失業保険の給付が減額された）。その代わりに第 3 にパートタイム労働の正規労働化によって、一種のワークシェアリングを実施した。オランダでは 1996 年以降は法律改正によって、パートタイム労働者もフルタイム労働者も均等待遇として、雇用上は同じ扱いをうけることとなった。このこともあって、近年オランダでは女性の労働力率^{vii}が急速に上昇している。さらに、このパート労働の正規労働者化の背景には、ワークシェアリングだけでなく、家庭と仕事の両立を男女含めて可能にするという考え方もあった。

つまりオランダは世帯主モデルの国から、性別中立モデルの国に制度的に変わったのである。だが、オランダは性別分業意識の強い国であり、保育制度なども殆ど整備されていない。しかしこのような社会保障制度の変更は、「オランダの奇跡」とも呼ばれる大きな経済変化をもたらした。男性も女性も就業率が大幅に上がり、雇用コストが下がったために急速に民間サービス業を中心として雇用がのびている。

一方、やはり世帯主モデルの国として有名なドイツでも、国民全体で社会保障制度を支えることが必要と、1999 年 1 月からは、専業主婦への優遇制度はなくなり年収が約 45 万円を超えれば誰もが社会保険料の納入義務を負うこととなった。

おわりに

今後、日本の社会保障制度はどのような改革を目指すべきだろうか。例えば「男は仕事・女は家庭」という性別分業の社会システムは、男性若年労働力が豊富に存在した高度成長期には非常に効率的な制度であり、人々の価値観もそれに沿って形成されてきた。しかし、社会・経済構造の変化は急激なスピードでやってくる。現在の日本で急速に高齢化が進展し、失業率が上昇していることなどは、それにあわせた新しい社会保障制度が早急に必要なることを示している^{viii}。また、これまで日本では高齢になって働けなくなることが大きなリスクであったが、少子化の現在では、子育て世帯

を支えることも必要になってきている。そして残念ながら現在の日本の専業主婦優遇政策は、子育てなどへの評価だと言われながらも、実際には子どもや子育てに対する保障には結びついていない。さらに、育児休業制度を充実させつつも、第3号被保険者制度など女性の就労を抑制する制度があるなど、政策的な整合性がとれていない状態にある。人口問題審議会の報告では、少子社会への対応としてどういう政策的な方向性が必要かということがすでに示されている。今一度女性の役割や、低経済成長と高齢化の進展の中で、誰のどのようなリスクを守るべきかを整理し、財源が限られた中で現実的にはどういう処方箋が可能なのかを踏まえた社会保障制度の再設計が必要だろう。

(注)「II. 社会保障制度と女性」の章は、1999年の米国政治学会（APSA）でのマルガリータ・エステベスと筆者との共同発表“Political Economy of Female Labor Participation : Comparing Japan and Germany”をもとに作成したものである。」

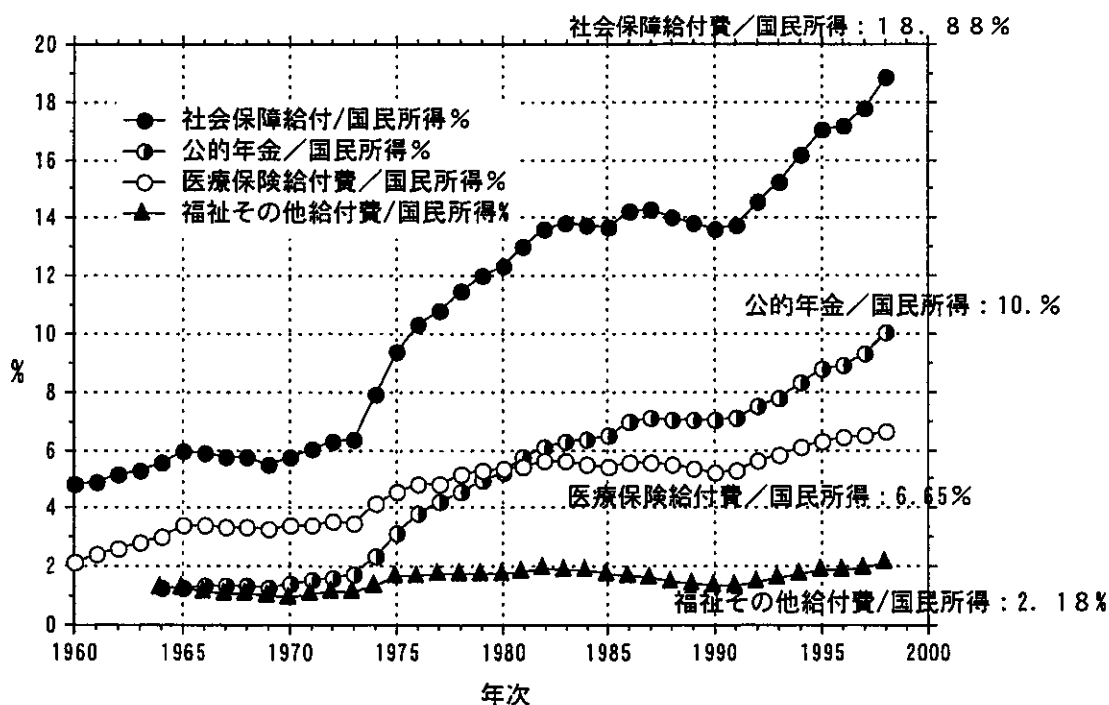
(執筆担当 前田正子、ライフデザイン研究所主任研究員)

第3章 社会保障制度と年金制度

1 社会保障制度の目的と役割

社会保障制度は、国民生活にとっても、経済政策にとっても重要性がますます高くなっている。1970年代始めには国民所得の6%程度を占めるに過ぎなかった社会保障給付費が、1998年には18.8%に達した(図表1参照)。現行制度が維持されれば、高齢人口(65歳以上)比は28%程度になると推定される2030年代には国民所得の30%以上になると予想されている。1998年の18.8%は金額にすると、72兆1411億円であり、2000年度年の国の一般歳出の77.4兆円に近い。社会保障給付費が一般歳出を上回るようになることは確実である。

図表1 社会保障給付費の対国民所得比%の動向



(資料出所) 国立社会保障・人口問題研究所『平成10年度社会保障給付費』2000年。

これだけ比重が大きくなると、国民生活はもとより、国民経済の安定成長や、国民所得の分配にも大きな影響を与えるので、社会保障を抜きにしては経済政策は語れない。1990年代の不況を深刻にした一因も、社会保障の保険料を引き上げたり、将来の年金給付に関する不安を国民に与えたことが、貯蓄率を高め、民間消費を萎縮させたこ

とにある、との説がある。それだけに経済政策論においても、国民生活とマクロ経済的観点からその在り方を検討することがますます大切になる。

社会保障制度の目的と意義

①最低生活の保障

社会保障制度は第 1 に、国民生活の最低水準以下になることを防止することを目的とする。公的基礎年金や生活保護はまさにこのことを目的とする。国民の最低生活を保障することは基本的人権を保障する日本国憲法 24 条が規定するところであり、セフティ・ネット機能である。セフティ・ネットとは、曲芸の綱渡りなどで、失敗して落ちた人を救う網のことであるが、1 人間の社会で競争に敗れたり、働く能力を失った人を救済する社会保障のことを言う。新自由主義の新古典派経済学者はこの言葉を好む。しかし、社会民主主義系の福祉国家論者はこの言葉から救貧的社会保障を連想して抵抗を感じる。彼らは救貧よりも、防貧的に失業手当、傷病給付等を給付し、被用者の報酬比例年金は最低生活以上の所得を従前賃金に比例的に保障することを主張する傾向がある。また、単に貧困に陥らないようにするだけでなく、潜在能力を活かして生活できるようにする社会的支援が必要であると考えられる。

②所得の再分配と平準化

第 2 に、所得の再分配機能を果たす。所得再分配には垂直的所得再分配と水平的所得再分配がある。累進課税でナショナル・ミニマムの所得水準を普遍的に主として公費で賄うような社会保障(例えば基礎年金)には垂直的所得再分配機能がある。しかし、最近の先進工業国では従前報酬比例保障の部分が多くなり、累進課税の累進度も弱くなっている。現役の就業期間から退職後の期間への所得再分配をする報酬比例部分の年金や、失業給付等には水平的再分配機能が大きい。社会保障が発達している先進工業国では概して所得再分配前の所得と再分配後の所得とを比較すると、再分配後の方がジニ係数(大きいほど所得分配が不平等であることを示す)が小さくなっている。

しかし、累進課税(所得が高いほど税率が高くなる課税)は、行き過ぎると効率性の観点からは好ましくない。垂直的平等化効果には限界があるが、少なくとも最低所得者には垂直的再分配効果が大きい。

③経済変動安定化

第 3 に、社会保障は景気が悪いときにも支払われるし、景気が好くなつたからといって自動的に増えないので、経済変動を自動的に平準化するビルト・インスタビライザーの機能があると言われる。それに景気の変動を調整するために社会保障(主として年金)の膨大な積立金の利用したり、場合によっては社会保険料や給付額を一時的に景気調整に利用することもありうる。しかし、人為的に政府がその種の裁量的操作をすると却って弊害の方が大きいので、ルールづくりが必要である。

④社会的統合機能

第 4 に、社会保障は所得格差による階級区分や社会対立を緩和させ、社会的統合(social integration)を促がす機能があると言われる。

社会保障と公的介入はなぜ必要か

このような意義があるからといって、公的な社会保障でなければならないということにはならない。民間が市場で年金、医療、介護等を供給すれば良いという考えもあるが、政府が乗り出して社会保障という制度を作ったのは、上記の政策目的を十分には行えないという理由があるからである。

その第 1 は、人間の基本的な人権の生存権を保障できないという理由であるが、そのほか第 4 章で説明した市場の失敗のためである。市場の失敗とは、狭義には市場に委ねると資源の最適配分ができないことを指すが、医療・介護・年金などの場合には、情報の非対称性、人間の近視眼性(将来のことによって得られる効用・不効用を過小に評価すること)のために、資源の最適配分を達成できない。また、市場経済では、障害・老齢で稼得能力を欠く人や競争に敗れて所得も資産も失われた人は民間保険では十分な救済ができない。それ市場競争はもともと低所得の人に不利で不公正でもっとも救済が必要な人を救済しない傾向がある。保険は傷病や老後に備える工夫であるが、民間の保険ではクリーム・スキミング(おいしいところだけを掬い取ること)のため、医療保険や年金を民間営利会社に委ねると、確実な所得があつてリスクが小さい消費者だけを——つまり儲かると思われる人々を選択して加入させる傾向があるので、保障が特に必要になる低所得者と健康でない人が除外されることになりやすい。万一や老後に備える機会があつても、人間の行動は新古典派の経済学が想定するほど合理的でなく、近視眼的なので、老後や万一の場合に備えて現在の所得を最適に配分しない。

こうした理由から政府が制度を作って少なくとも生存保障を行う社会保障を制度化することが必要だと先進諸国では考えられている。

しかし、どこまで社会保障でやるべき力については論が分かれる。市場重視の新自由主義では、機会均等のもとで自由競争させ、競争に敗れた者や社会的弱者に対する公的支援は最低水準にのセフティ・ネットで救済することに限るべきだとする。しかし、福祉国家論者の主流は、セフティ・ネットで救済するだけでは不十分であり、積極的に貧困層や社会的排除者をなくし、潜在能力を生かす政策を取るべきであり、所得保障もサービス保障も日常の生活との落差を小さくする水準の保障をすべきだと考える。

社会保障の問題点

社会保障には以上のような目的・意義があり、公的介入の根拠があり、実際にも先進工業国では政府が積極的に介入して大きな成果をあげてきた。20世紀後半の先進工業国が繁栄し、所得分配の不平等も比較的問題とならなかったのは、ケインズの経済安定成長政策に加えて、社会保障と累進課税による所得再分配政策の組み合わせ(ポリシー・ミックス)が適切であったからであると言えよう。

しかし、ケインズの経済政策と社会保障による所得再分配が次第に大規模に行われるようになると、ケインズの経済介入主義の欠陥と同時に社会保障の問題点もが目立ってきた。

第1に、は公共選択論が指摘するように、他の公的部門と同様に、支出が大きくなることに利益を持つ人が多くなると、支出を安易に増加させようとするインセンティブが働くことである。政府支出全般の場合には主として政治家と官僚と社か集団の代表にその種のインセンティブが働く。社会保障支出の場合には、医療支出で利益を受ける医師会とか年金支出の増加を望む高齢者とか支出の直接の恩恵者がより多くの支出を望むので、社会保障がある段階以降は支出が過大になり易くなる。年金に関しては現在の年金受給者が将来のまだ政治に参加していない人を含む若い世代の負担において年金支出を増加させる可能性もある。特に日本のように、人口が急速に高齢化して行く社会では、その時の勤労世代が高齢者の年金や医療費のかかなりの部分を負担することになると、社会保障給付費／社会保障負担比が世代間で大きな格差が生じ、世代間の分配の不公平が問題になる。

第 2 に、社会保障費があまり寛大になると、働くことができるのに、安易に社会保障給付を受けて失業手当や傷病手当を受けたり、早く引退して年金を受給したりする。保険制度において被保険者が偽って保険会社から保険給付を受ける倫理に反する行為を取り易いことをモラル・ハザードというが、これに近いことが社会保険でも生ずる。生活保護の場合には設計が不適切な場合、一定以上の所得が入ると、給付が打ちきりになったり、減額されるので働かないで、貧困水準から脱しない場合がある。これをポバティ・トラップ(貧困の罟)という。社会保障給付の水準や設計を改善することによって、この種の非効率を緩和できるが、問題は残る。

他方、社会保障給付費を負担するものにとっては社会保障給付費が大きくなると税金・社会保険料の負担が大きくなり、働くインセンティブが損なわれる。

第 3 に、貯蓄の場合にも社会保障がなければ、万一のときに備えて自分で貯蓄するしかないが、社会保障があると、個人の貯蓄率が低下することは避け難い。これはライフサイクル仮説によっても裏付けられる(ライフサイクル仮説については年金のところを参照)。

第 4 に、こうして社会保障の給付と負担が共に大きくなり、働くインセンティブと貯蓄の意欲が衰えると、経済成長が損なわれる。

社会保障の主要項目

社会保障は通常、ILO(国際労働機構)の分類に基づいて分類される。主な分野は①年金、②医療・保健・衛生、③老人福祉サービス、④児童及び家族政策、⑤労働関係の保険(雇用保険、労働災害保険)、⑥生活保護(公的扶助)等であるが、日本では年金と医療の給付費が全社会保障給付費の95%以上であり、他の先進工業国に比べて年金と医療の比重が高くて、高齢者福祉サービスや、保育等の家族政策支出はこれまで相対的に少なかった。1990年代に箱のことが認識され、高齢者介護サービスを対象とする介護保険が2000年4月から導入され、女性の就労と育児が両立できるように支援する保育関連政策も「次第に重視されるようになった。他方、人口高齢化と経済成長の低落で財政が苦しくなった公的年金と医療保障に対してはその増加率を小さくする政策が取られている。

2 社会保障財政と経済政策

日本の社会保障で最も現在問題になっていることの一つは、人口高齢化の影響で、年金財政や老人医療の財政負担の収支をどう維持するかという問題である。既に述べたように日本の場合、高齢者比率が17%台だった1998年度で社会保障給付費は既に国民所得の18.88%であるが、人口に占める高齢者の比率が28%以上になると推定される2030年代には、社会保障給付費が国民所得の30%を越す可能性が強い(丸尾、1996年)。これだけ社会保障給付費の比重が大きくなって行くと、先に述べたような社会保障の問題点が強くあえあわれる。特に日本の場合、高齢化の速度が速くて高齢化と同時に、労働人口の減少が1995年から始まっているので、労働供給も遅かれ早かれ減少に転ずる。成長率を規定する主要因は投資と労働人口と技術革新であるが、投資は貯蓄率が長期的に低下して投資率も低下し、労働供給が減少に転ずれば経済成長率の低下は避け難い。そうならないためには、IT(information technology)を普及させ技術革新をすことと、完全雇用を維持することが着実な経済成長の維持のためにも、社会保障財政の健全性のためにも必要であるが、社会保障制度自体も改革していく必要がある。

福祉供給の多元化と福祉ミックス政策

改革すべき第1のことは、生活保障を安易に公的部門だけに頼ることなく、民間のや非営利組織や本人・家族にも役割を適切に分担させて公的支出の増加を抑制しつつ、福祉ニーズを充足させて行く方法をとることである。福祉ミックスとか多元的福祉供給という考えがそれである。①政府の公的部門、②民間企業の市場部門、③家族・市民・ボランティア、非営利組織から構成されるインフォーマル部門には、この三システムにはそれぞれ長短があるので、三つのシステムそれぞれの長所を生かし、短所を補うような形で組み合わせて行くことによって、効率的で公正でかつ人間的な福祉を維持できる。従来、福祉国家といえ、民間市場の欠陥を政府の計画で補って行く混合経済システムであったが、市場にも政府にも欠陥がある。政府の役割が大きくなりすぎてその欠陥が目立つようになった。これからの福祉政策では市場をできる限り活用して福祉供給の効率性を高めると同時に、インフォーマル部門の長所を生かして行くことによって財政負担の増加を緩和させることが可能である。

プロダクティブな福祉と福祉依存者率の緩和

第 2 に、福祉支出は確かに経済にとって主にはであるが、福祉政策のプロダクティブなポジティブ(プラス)面を活かして行くことである。かつてスウェーデンの経済学者のグンナー・ミュルダールは「よく計画された平等主義的政策はプロダクティブである」という言葉を好んで使ったが、福祉政策についても似たようなことが言える。社会保障支出を中心とする福祉支出が成長や効率にも役立つ面を生かして行く工夫が必要である。特に民間企業に福祉供給のかなりの部分を分担させれば、民間企業の成長に役立つし、雇用の増加を通じて雇用と需要を創出する。また福祉政策の担当者は従来福祉を効率的にマネッジするという意識が乏しかったが、福祉運営にもコスト意識と効率意識に基づいて運営すれば、「より少ない費用でよりよく福祉ニーズを充足できる」。これが福祉運営の効率化の意味である。

もう一つ大切なことは、働く能力と希望のある人は、できるだけ福祉給付の受動的受給者になることなく、働いて所得を得るように誘導することである。イギリスのトニー・ブレア首相が提唱する *welfare to work* はそのような政策である。子育て期の働きたい女性、障害者、高齢者年金を受けて仕事をせずに暮らすよりも、就業して社会の生産に貢献しつつ、賃金を受け取る方が社会の経済成長にも社会保障財政にもプラスになる。社会保障給付の受給者から税金と社会保険料を支払う費用負担者になるのであるから、社会保障財政への影響は大きい。

3 社会保障と年金制度

年金制度にはどんな種類があるか

社会保障として給付される公的年金給付総額は、1997 年には 29 兆 5904 億円で、国民所得の 9% 以上になった。現在の制度が続けば 2030 年代以降は 16% 以上になると推計される。その年金を賄っているのは、公的年金の社会保険料と税金と積立金の運用収入である。公的年金の中心である厚生年金(男性)の場合、社会保険料は、毎月決まって支給される給与を基準に社会保険料を負担していたが、2000 年の改正で総給与基準に改められた。これを労使で折半して負担する。将来はこの保険料が 20% 以上になると推計されている。年金の積立金も巨額であり、2000 年度末に、厚生年金の積立金だけで、約 140 兆円である。このように年金は個人の生活の保障と安定にとって大切であるだけでなく、企業にとってもその負担は大きい。さらにその支

出、負担、積立金が大きくなるにつれて、マクロ経済的な貯蓄と安定成長にとっても世代間および階層間の分配の公正にも大きな影響を与える。それだけに年金の経済的意義や影響を研究することがますます重要になる。

社会保障と年金の研究と政策にとっての経済学の第一の意義は、このように大きさや関係を金銭や数量で表すことができることである。

日本の年金は、次のように四階建ての構造になっている。

- ①国民年金(基礎年金) 全国民共通の国民年金が基礎年金として導入されており、年金構造の一階部分を構成する。
- ②報酬比例型年金 (厚生年金、共済年金、国民年金基金) その上に厚生年金、共済年金などの従前報酬比例型の公的年金が二階部分としてある。二階部分は厚生年金が中心であるが、公的部門と私学、農業団体の従業員は共済年金に加入している。両者の基本的機能は同じであるから、将来は統合する予定である。自営業者など厚生年金にも共済年金にも加入していない者は、二階部分に見合う年金として国民年金基金に加入して二階部分の公的年金を受けることができる。ただし、国民年金基金の場合には社会保険料は全額自己負担となる。
- ③職域年金 (企業年金等) 大企業の被用者(雇用されて働く勤労者)の場合には、
 - ①、②の上に職域年金(企業年金と共済年金の企業年金相当部分)が三階部分として付加される。日本では、三階部分の年金は企業年金として行われてきたので、共済年金の場合には企業年金に相当する部分を二階部分に上積みされている。
- ④個人年金 さらに保険会社や郵便局などの個人年金に入ると個人年金も受給できる。個人年金まで含めると四階建てであり、この四つの年金にすべて加入している人もある。

一階部分の公的年金は基礎年金であり、先進工業国ではこの基礎年金に見合う部分はかなりの部分が公費負担で普遍的(原則全国民を対象)制度である。

このように基礎年金と、その上に積み上げられる付加的年金からなる公的年金制度を二階建て(英語ではダブル・デッカー)年金制度と呼ぶ。二階建て年金制度をとっている代表的な国は、日本のほかスウェーデン、デンマーク、カナダなどであるが、スウェーデンの年金制度は1999年の改正で基礎年金が廃止され、公的年金は報酬比例部分とそれを補完する最低保証年金となり、ドイツ、フランス型に近くなった。全ての国民が生産年齢期の雇用されて働くのが一般的になれば就業期の報酬比例する年

金だけとして、何らかの理由でその額が最低生活を賄うに及ばない場合にのみ、最低生活分までを保障するスウェーデン方式も考えられるが、女性の雇用労働加入者がまだ一般的でなかった段階では基礎年金プラス報酬比例型年金の組み合わせが防貧政策として合理的である。

年金制度にはどんな方式があるか

年金の制度を運用する方式は、少なくとも図表2の8つ観点から類型化できる。

図表2 年金方式分類の視点

(1) 公費負担方式か、保険方式か	(5) 義務・強制(mandatory)か、選択方式か
(2) 賦課方式か、積立方式か	(6) 集団勘定方式か、個人勘定方式か
(3) 確定給付方式か、確定拠出方式か	(7) 世帯単位方式か、個人単位方式か
(4) 定額方式か、所得比例か	(8) 所得スライド方式か、物価スライド方式か

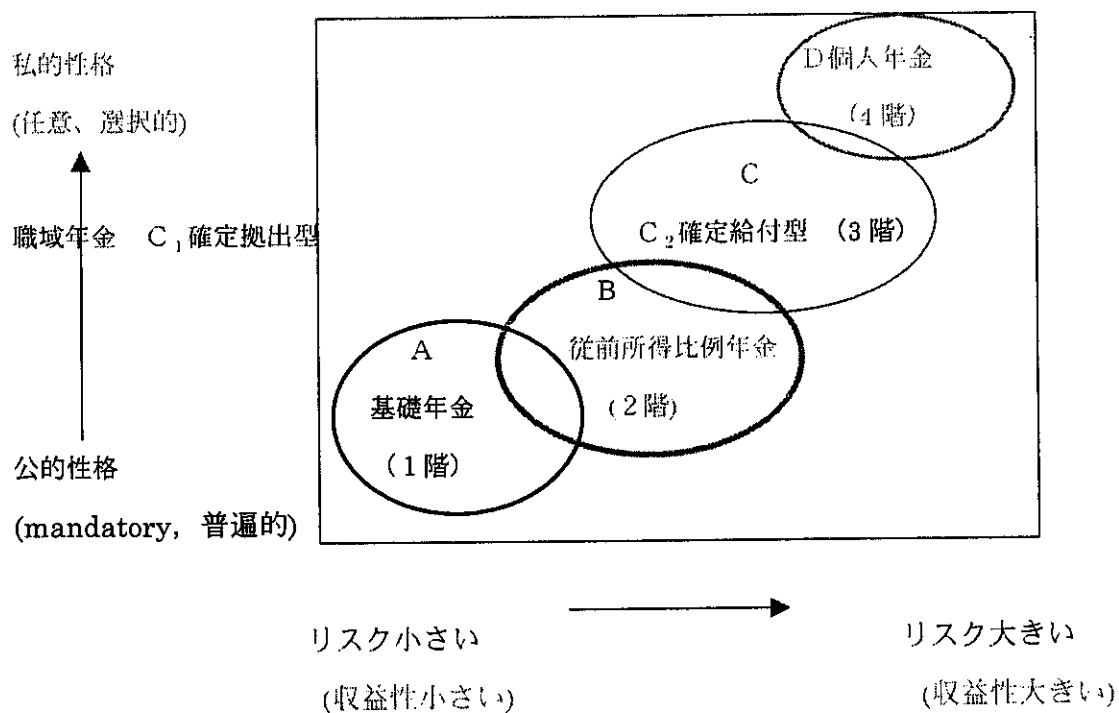
このほか基本的分類に公的年金か、私的年金かという分類があるが、図表2の(1)から(8)までの左の方式を取る年金は公的性格の強い年金であり、私的年金は右側の方式を選ぶことが多い。国民生活の最低生活を保障することを目的とする基礎年金は全国民を対象に普遍的平等的に賦課方式(毎年の年金給付をその年の財源で賄う方式)で、義務的に行い、物価スライド付きで、年金給付の実質価値が保障されるのが先進国の原則になっている。誰もが最低生活の保障が必要であり、そのニードは極めて緊要であることを考えるとそれは妥当であろう。日本の場合、年金の二階部分の報酬比例型年金は運営主体が公的であり、社会保険制度で運営されているという点では公的年金であるが、年金給付費の財源の社会保険料は労使折半で賄われているので、機能的には民営である。ただし、年金積立金の運用は大部分の資金が大蔵省によって公的に管理運営されていたが、2001年からその運用方式に市場的要素が強くなり、株式運用に回す比重も高くなるであろう。

なぜ複数の年金制度が必要なのか

複数の年金制度があるのは、年金制度の複数の目的を達成するには複数の制度の組み合わせが必要だからである。第1に、リスクと収益性の両立のためである。資産選択の場合と同様に、リスクと収益性の大きさの組み合わせが資源配分の最適正の観点か

ら合理的(効率的)だからである。リスク(安定性)と収益性(効率性)は比例的關係にあり、収益性が大きほどリスクが大きいというのが資産選択(ポートフォリオ・セレクション)の原則であるが、年金も生涯資産であるから年金の種類に応じてこのリスクと収益性の最適組み合わせが行われることが合理的である。人間は生存に関わる基本的な(primary)所得に関しては確実に確保したい。したがってリスクがミニマムな金融資産を選択する。他方、収益性は高いがそれがリスクも高い年金程私的で任意・選択的であってよい。すなわち図表3のような組み合わせが合理的(資源配分の最適化)である。この基準は年金資産運用についても準用される。

図表3 年金体系の論理



第二の理由は効率と公正を両立させるためである。一般的に言うと、安全(リスク回避)と公正特に平等目的のためには、基礎的な公的制度で、年金給付も均一に、賦課方式的に義務的(mandatory)に、所得スライドあるいは少なくとも物価スライド付きの年金を保障し、よりゆとりある生活に備える年金は、より私的・市場的・選択的・弾力的で、効率重視型にするほうが合理的であるといえる。

第三の理由は、人口高齢化が進行する社会で国民の老後生活の保障と財政の健全性を両立さようとすれば、基礎的な年金以上はより自助的・市場的・効率的に運用する法