

価格競争力は急速に低下しており、付加価値競争に活路を見いだすことになる。新製品の研究開発はもちろん、アフター・ケア、デザイン、機能といった付加価値の高いサービス、ソフトを組み合わせないと競争力は維持できない。この高いソフトの源泉が知識労働者である。ドラッカーは知識労働者、テクノロジスト（高度技能者）が先進国の競争力の源泉と指摘している¹。

製品市場の変化のスピードが早くなり、より弾力的な人員構造にする必要が高まっている。企業は、優秀なコア労働者を確保するため、企業の魅力（エンプロイメンタビリティ）を高めることが重要になる。内部定形業務はアウトソーシングされ、非専門的労働はパート、アルバイトに、標準化可能な高度専門的労働は派遣社員に委ね、企業の中核的労働者は縮小しつつある。

知識経済社会では、知識を持つ労働者と企業との関係も変化し、企業と労働者の関係は長期的な相互依存関係（フォーダイズム）から、フレキシブルな流体的な関係に変化している。

ダニエル・ピンク（2002）はこのような雇用環境の変化を表1のように整理している。

表1

	ニューディール	ニューエコノミーディール
社会保障などの中心軸	企業	個人
政府の役割	安定の保障	機会の保障
労働政策の目標	安定性	流動性
労働運動の目的	従業員の賃金と労働環境	市民の福祉と生涯学習

ダニエル・ピンク（2002）。

③人口減少・高齢化

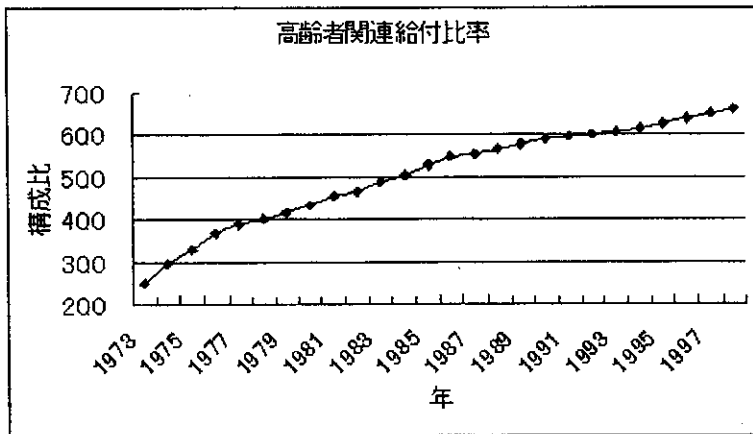
国立社会保障・人口問題研究所（平成14年1月）推計によると日本の人口は2006年より減少し、65歳以上人口も2050年頃には35%近傍となる。

人口減少・高齢化そのものについてはメリット・デメリットそれぞれあるが、社会保障制度に対してはきわめて深刻な影響をもたらす。図1は社

¹ アラン・パートン（2001、pp230）は、政府は知性と進取の精神に溢れる労働者を増やすことに力を入れなければならない、と主張している。

会保障制度における高齢者関連給付費の比率の推移である。高齢化とともに社会保障関連給付比率が急上昇している。財源負担は若年者であるものの、社会保障給付の7割近くが高齢者向けとなっている。日本は国際的には高齢者給付の比率が著しく高くなっている。

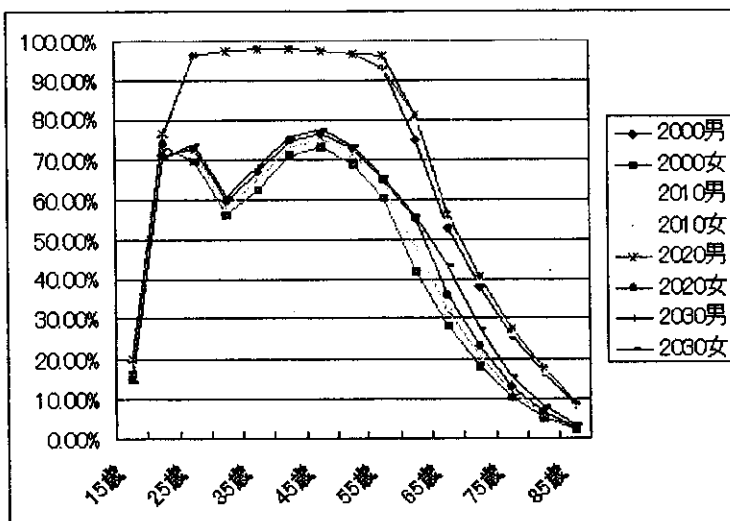
図 1



出典；国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』より作成

図 2 は、厚生労働省雇用政策研究会の労働力率の見通しである。

図 2

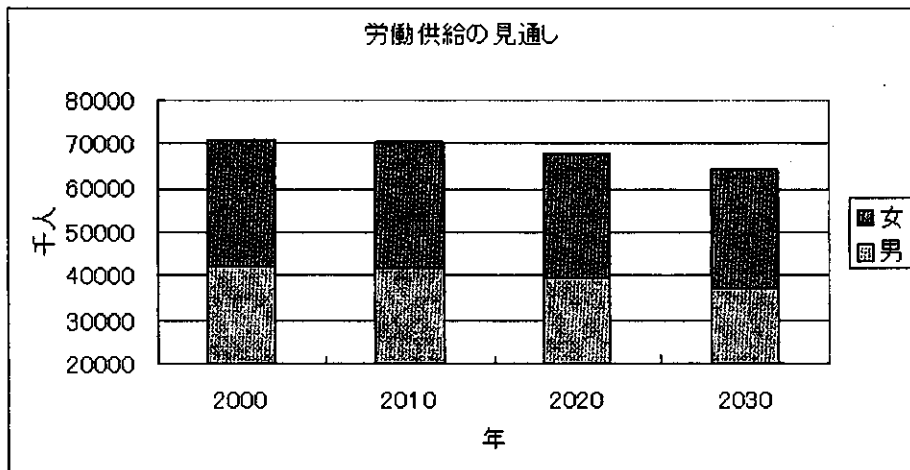


出典；雇用政策研究会(1999)「労働力需給の展望と課題」より作成

この予測は、年金財政見通しの基礎になるものであるが、男性労働者の労働力率はほとんど変動せず、一方女性の M 字カーブの底が徐々に上昇すると予測されている。

この労働力率の見通しと人口推計（平成 14 年 1 月推計中位推計）より労働供給の見通しが計算できる。これが図 3 である。高齢化の影響により、2030 年にかけて 650 万人、全体の 10% の労働供給が減少することになる。こうした労働供給の減少は、社会保障の潜在的な支え手の減少を意味する。2002 年 12 月に厚生労働省が報告した 2004 年年金改革の方向性に示された年金給付のマクロ経済スライド方式に従えば、ちょうどこの労働供給低下部分について、将来世代の年金給付がカットされることになる。こうした事態を避け、2000 年程度の労働供給を維持するためには、全体的に 6% 程度の労働力率のアップが必要になるが、すでに男子の 20-60 歳までの労働率は上限に近いので、女性、高齢者の労働力率アップが必要になる。

図 3



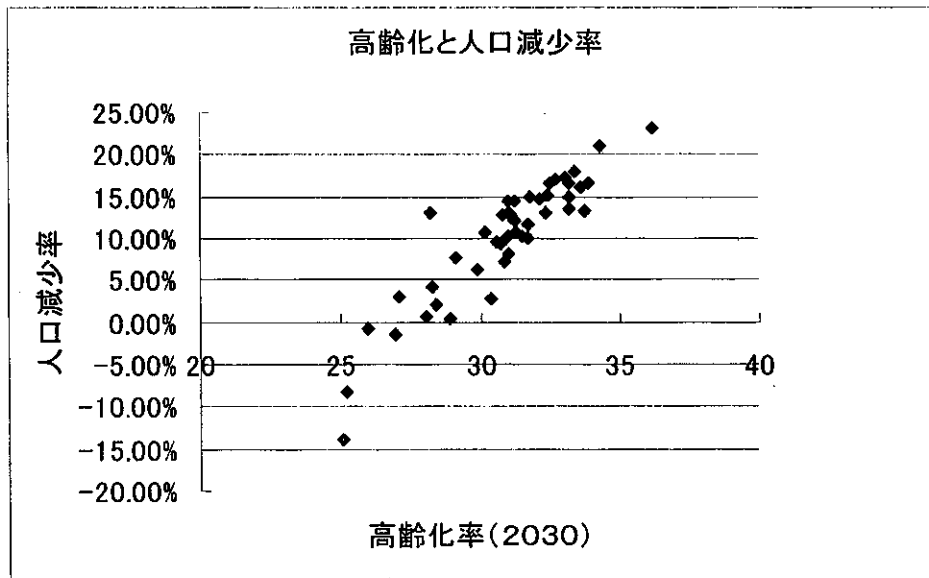
出典；国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」および労働力需給の展望と課題」（雇用政策研究会）より作成。

・地域の過疎化と高齢化

高齢化は全国的な現象であるが、より個別地域別に見るとより深刻である。図 4 は 2030 年までの都道府県別の高齢化、人口減少割合である。高齢化と人口減少が同時に急速に進む地域が多くなる。これは市町村別に

みればより深刻な事態となるであろう。基礎的公共サービスのための最適な人口規模を達成するためには、地方自治体の連携、合併が必要となる。中央政府と地方政府の財政関係についての検討が必要である²。

図 4



出典；国立社会保障・人口問題研究『将来人口推計』より作成

④低成長・デフレ経済

高齢化により経済成長の鈍化は避けられないものになっている。今後も1-2%程度の成長しか期待できない。「4%成長を達成できれば」といった前提での社会保障制度構築は非現実的であろう。

⑤就業・雇用の変化

非正規労働者の増加、フリーターの増加、就労期の遅れ、日本的雇用慣行の崩壊による安定雇用の消滅、就業率の低下といったように、日本の社会保障の基盤は大きく変化している。

所得の変動部分が大きくなり、企業の福利厚生も縮小される³。世帯はより、一層長期的な視野にたった資金配分が必要になる。

²国庫負担金の問題については、水谷守男・菊池裕子(2000)『地方自治体の経済学』税務経理協会、林宜嗣(1999)『地方財政』有斐閣。

³社宅により日本の住宅政策は補完されてきたが、今後は、社会保障政策としての住宅政策も重要になる。

(2) 社会環境の変化

① 家族機能の変化

離婚、片親家族の増加などにより世帯形態の多様化が進んでいる。世帯機能の低下が避けられない状態で、社会保障は、世帯機能を補完する役割を期待されている。特に、家族内で発生する家庭内暴力、放置、引きこもりといった問題への対応が必要になっている。

また、労働供給として社会保障の担い手として期待される女性であるが、介護や育児といった家庭内生産の弱体は避けられなくなる。

② 地域の役割の可能性・非営利組織の可能性

地域社会の再生する試みが進んでいる。地域内の相互扶助の新しいシステムエコマネーがひとつの試みである⁴。エコマネーは、ボランティアをやるという決意がなくても、地域内の助け合いに参加することを促進させる機能を持っている。また、一般には他人のために出来ることと相手が望むことが必ずしも一致する保証はないが(善意のミスマッチ)、エコマネーを使うことにより、善意の流通が可能になる⁵。

3. 社会保障制度が直面する問題

2. でみたような環境変化によって社会保障が新たに直面する問題を考えてみる。

(1) 世代間公平性の問題

世代会計論に基づく世代間の公平性の問題は、各コホートで社会保障給付と負担が均衡していることが公平性であるという考え方である。

この考え方は、高齢化に伴う社会保障費負担が急増するなかで、未来世代に過大な負担を負わせることはできないという点から一定の意義がある。特に、賦課方式の年金財政において年金保険料—受給期待権という事実上の額面の定まらない「国債」を発行する状態においては重要な指摘である。しかし、①不可逆的な社会・経済構造の大きな歴史的な変化の中での賦課方式年金が選択された背景、②年金財政の中で議論を完結させている、③世代の公平性については多様な考え方がある点など考慮する必要がある。

③については、公的年金は実質的な価値が保障される必要がある。確か

⁴加藤敏春(2002)『エコマネーはマネーを駆逐する』劉草書房。特に第5章。地域通貨に関しては、第1回地域通貨国際会議『第1回地域通貨国際会議報告書』を参照。エコマネーについては、平成14年3月に栗山町くりやまエコマネー研究会においてヒアリング調査を行った。

⁵田中弥生(1999)『NPO 幻想と現実』同友館。

に金融市場が完全であれば、積み立てた年金に十分な利子が付き、個人の選択した老後生活を送ることができる。しかし、個人が近視眼的であったり、市場が不完全であったりすれば、そうした老後生活は保障されない。

一方、賦課方式の年金は、現役労働者と年金生活者の生活水準がどの時代でも一定水準になるように、その年の経済成果を分配する仕組みである。どの時代に生きても同時代の若年世代の一定生活水準を保障されるとい意味で公平となっている。しかし、賦課方式の年金は、確定給付の場合、高齢化とともにその年の経済成果の配分に対する高齢者の取り分（若年者にとっての保険料）が多くなるため、経済的にも政治的にもシステムは不安定化する。そこで給付を調整するのが政府の役割であるが、政府もまた近視眼的な行動する可能性がある。

積立方式を選択するか賦課方式を選択するかは、結局、市場を信認するのか政府を信認するのかという問題にたどり着く。世代会計は無制限な賦課方式への警告といった意味で重要な影響を与えた。こうした中、スウェーデンの年金改革の試みは大変参考になる。細かい制度については、後ほどふれるとして、①公的年金を縮小する一方、個人による市場運用部分を導入することにより、市場と政府双方に分散投資することになる、②年金資産の増加率を自動的に一定以下に抑える仕組みを導入し、高齢者の取り分が過大にならない仕組みを導入し、年金財政がその時々々の政権の政策手段から切り離れた。②のアイデアにより、年金財政は超長期的な視点から安定運営されることになるが、年金政策をその時々々の政権から独立させることは大変興味深いアイデアである。

一方、医療や介護にまで、給付と負担を均衡させるべきであるといった世代会計を導入することについては、必ずしも同意出来ない。医療、介護といった現物給付保障の目的は、その時代時代に提供される医療・介護技術水準の一定程度を保障することにある。積み立てた資金がそうした水準を提供する保障はない。

この点についても、医療、介護が公的保険制度という枠組みにあるから問題なのであり、こうした分野も民営化することによって価格メカニズムが機能し、自ずと個人の望ましい給付水準が保障されることになるという反論もあるだろう。しかし、医療や介護という情報の非対照性の強い産業については、供給側のコントロールが不可欠であり、これは私的医療保険では困難であり、ある程度の公的なフレームワークが不可欠である。

また、年金のみならず、医療・介護についても積立方式個人勘定を導入すべきであるという見方もある。実際に、こうした仕組みを導入している代表的な国としてシンガポールがある。シンガポールのCPFは強制型の

貯蓄制度であり、運営は公的組織が行っている。シンガポールが注目されるのは、制度スタート時から貯蓄方式（積立方式）であったため、二重の負担が存在しないという点である。しかし、実際の制度を詳細に検討するとそのような事実はない。まず、①現在の高齢者は十分な積立金を形成することができなかった、②家族間でCPF勘定がリンクしており、さらに親子扶養法があり、親の積立金が不十分であれば、子どもは資金を移転する必要がある。実際に表2はシンガポールにおける扶養義務審判の結果であるが、7割が扶養命令を受けている。

表2 シンガポール扶養審判

適用状況	件数	%
扶養命令	452	77.1
扶養命令なし	123	21
保留	11	1.9
Total	586	100

出展: Office of the Secretary;
Tribunal For the Maintenance of Parents-11 July 2000

こうした点で、シンガポールでは社会保障を通じた世代間移転はないものの、私的な世代間移転の負担は大きいということに留意する必要がある。

(2) 社会保障費負担の問題

国民所得に対する社会保障費負担、いわゆる国民負担率が経済成長に与える影響は自明ではない。しかし、社会保障費負担が国際的な価格競争に佐和される企業が負担することになると、①企業の競争力を弱める、②雇用を国内に求めず海外に工業を移転する（資本移動）ということにつながり、経済成長を鈍化させる可能性が高い。したがって、社会保障の財源負担を消費のように、国際競争力に影響を与えず、さらに高齢者も負担するような賦課対象が広いものに求めることは望ましい。年金、医療、介護といった比較的普遍的な社会保障制度のうち、どの財源に消費税を充てるかという選択がある。このうち年金はこれまでの負担と受給期待権があるため、財源移行に多くの問題がある。短期保険である医療、介護は移行の問題は発生しない。こうした点から医療、介護の財源として消費税が望まし

いと考える。

(3) 若年者失業

若年者の就業行動の変化は、①就職後3年間の離職率が中卒70%、高卒50%、大卒30%といういわゆる七五三問題、②高卒無業者13万人、大卒無業者12万人、フリーター193万人といったように、20歳代前半から正規就業するという規範は崩壊している可能性もある。こうした若年者世代の就業行動の変化の原因について、①バブル崩壊後の長引く低成長による労働需要の減少が、若者の雇用を悪化させ、②進学率の高まりによって、大卒が過剰供給になっている、③新卒就職システムの機能不全、④若年者の勤労意欲の低下、モラトリアム、⑤正規雇用と非正規雇用の企業負担の差から非正規雇用需要がシフトしている、⑥中高年と若年者の雇用の競合などが考えられる。若年者の就業意欲低下の弊害は、将来的には、経済成長の鈍化、生活不安、社会保障関連支出の増大、担い手の減少という形で大きな問題にある。

(4) 所得格差と再分配の問題

社会保障制度の目的のひとつに再分配がある。再分配と類似した概念として公平性という用語も多用されるが、公平性という概念はきわめて多様であり、定義づけがないと安易に使うことはできない。

所得格差の尺度として頻用される、ジニ係数が上昇傾向にある。この原因について、①賃金格差の拡大など経済システムを通じて所得格差が拡大しているという見方と、②高齢化によって所得のばらつきの大きな高齢者のウェイトが増してきたため見かけ上の所得格差が進んでいるという見方がある。

こうした格差そして再分配の問題について、再分配は必要ないという見方も強くなっている。しかし、過度な所得格差は、新たな社会問題を生み出す可能性もある。図5は所得格差(平均所得50%以下の世帯割合)と1000人あたりの犯罪率(強盗)の関係を示したものであるが、右上がりの関係にある。こうした例でわかるように、所得格差の放置は、新たな社会不安を発生させる可能性がある。経済効率性の代わりに「安全」という公共サービスを失い、社会保障支出の代わりに警察関連支出を増大させることになる。

こうした問題を回避し、社会統合を維持するためには、広い意味で再分配政策は依然として必要である。しかし、従来のような所得の再分配、すなわち静学的な再分配政策では、国際的な競争圧力には対応できない。む

しろ知識労働者になる機会を保証するような動的再分配政策が必要になる。

図 5

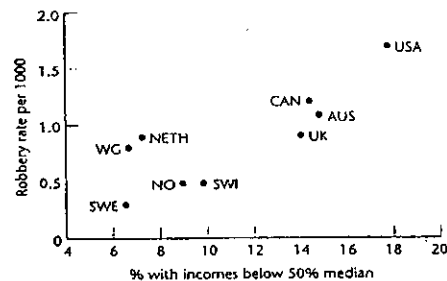


Figure 3.2 The link between poverty and crime, nine OECD countries
(Sources: income: LIS; crime: international crime survey)

出典 ; Sara Connolly and Alistair Munro. (1999)

(5) セーフネットの問題

社会保障制度の役割は、セーフティネットであり、それに特化すれば十分であるという考え方もある。セーフティネットとは生活保護が想定されているが、セーフティネットの水準については言及されない場合が多い。暗黙に「絶対的貧困水準」以上の生活保護が想定されている可能性もある。戦後しばらくの間採用された絶対的貧困基準はきわめて悲惨な水準であった⁶。高度経済成長が本格化した 1965 年には格差縮小方式、安定成長となった 1982 年から水準均衡方式という相対的貧困水準に切り替わった。

今日、生活保護制度の問題は、4つにある。①就業支援との関係、②最低生活費の水準、③捕捉率の問題、④補足性・資力調査・親族扶養に伴う問題である。

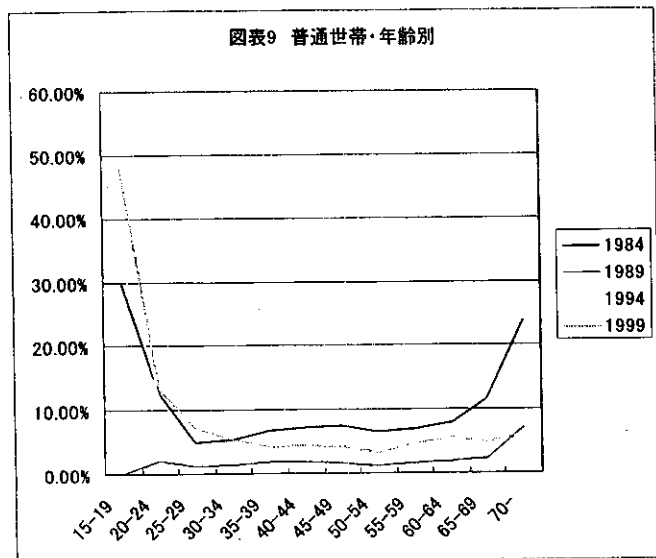
①については、失業や就業形態の変化によって若年者の貧困リスクが上昇している点を考慮する必要がある(図6)。このため、生活保護制度のなかの就業支援機能を強化する必要がある。

②については、最低生活費において、多人数世帯の水準が高い一方、少人数世帯の水準が低い。

このため、最低所得費においては、多人数・複数有業世帯の方が低所得率が高くなるという現象が生まれる。(図7、図8)

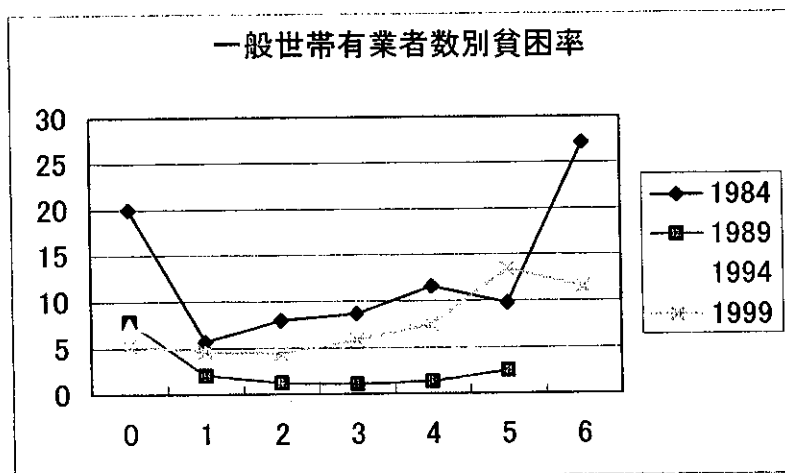
⁶詳細については籠山京(1978)『公的扶助論』光生館.pp217-288 参照

図6 一般世帯の年齢別貧困率



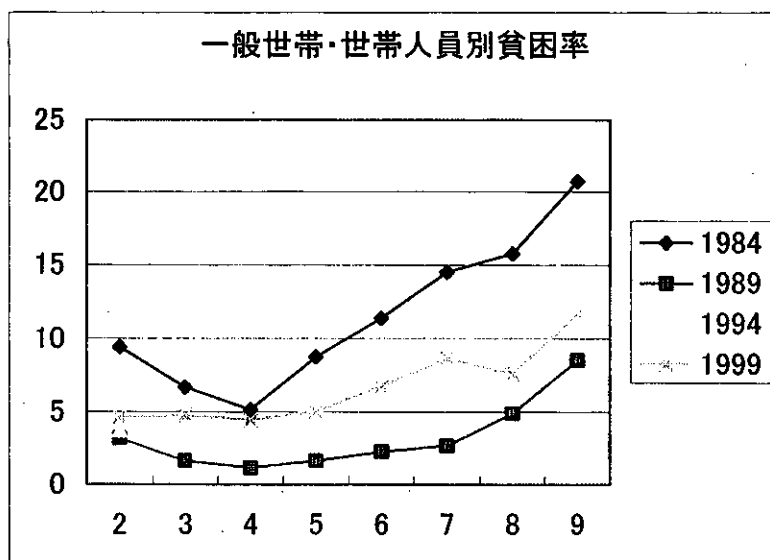
出典；駒村(2003B)

図7



出典；駒村(2003B)

図8



出典；駒村(2003B)

この原因は、生活扶助一類と二類のバランスにある。相対的貧困水準は、絶対貧困水準に基づいて経済成長とともに拡充するように成長率や物価上昇率にリンクして引き上げられたため、最低生活費の設計が実際の国民生活にマッチしているかは疑問である。最低生活費の設計の見直しが必要である。

③ 捕捉率は表 3 のように、12-25%という水準にとどまり、受給漏れが多く発生しており、生活保護制度がセーフティネットとして十分な役割を果たしていないことがわかる。また地域間での捕捉率格差が安定的に存在する(図 9)。

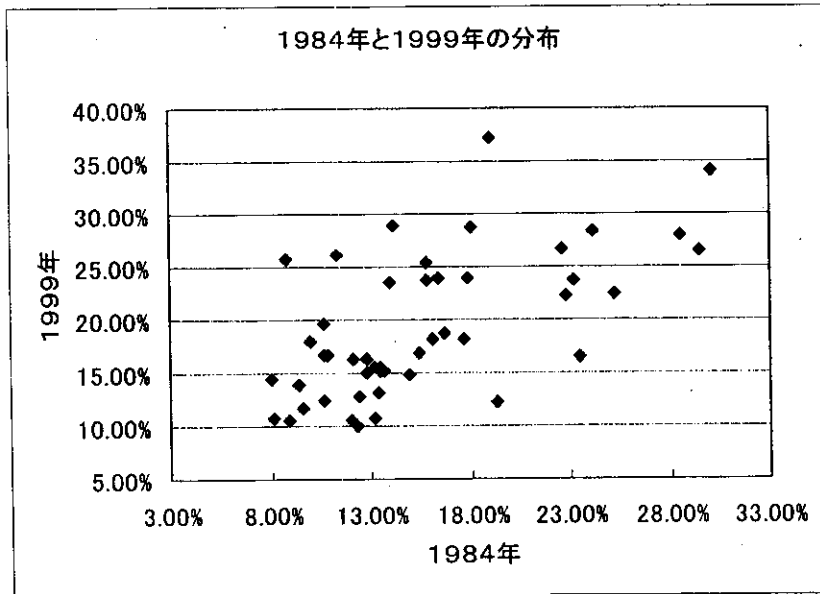
表 3

	広義低所得世帯率	捕捉率(注1)
1984	10.43%	16.51%
1989	4.02%	25.22%
1994	9.44%	12.02%
1999	9.32%	18.47%

注 1；捕捉率 = 生活扶助世帯数 / (生活扶助世帯数 + 低所得者世帯数) とした。

出典；駒村(2003B)

図 9



出典；駒村(2003B)

④補足性の原則にもとづいて、資産調査が行われるが、ほとんど金融資産の保有は認められていない。このため、金融資産条件をそのまま適用するとほとんどの低所得者世帯が生活保護受給資格を満たさなくなる。一般国民との公平性やフリーライダーの問題もあるが、現行制度は厳しすぎる。

以上、最低生活費の再設計、生活保護における所得保障機能と福祉サービス機能の分離、扶養義務、資産制限という点からの生活保護制度の見直しが必要である⁷。

4.新しい福祉国家の役割

3. で見たような新しい問題に対応するために、福祉国家の新しい役割は、①新しい社会的リスクのヘッジ、②潜在的能力の開発である。

(1) 社会的リスクの変化

社会保障は、市場で対応できるリスクと対応できないリスクを峻別し、

⁷ 伊藤秀一(1997)「公的扶助の現代的機能」庄司洋子、杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣及び河野正輝(1991)「体系的視点から見た生活保護法の課題」『週刊社会保障 No1664』、井上英夫「公的扶助の権利－権利発展の歴史」河合幸尾編『豊さのなかの貧困と公的扶助』法律文化社。

後者の個人が対応できない社会的リスクについてのみ対応することが望ましい。社会的リスクは、経済・社会・市場の可能性によって変化する。従来の社会的リスクは、老後生活保障、障害、遺族、傷病、失業、貧困といったものであった。しかし、市場メカニズムの充実により老後の所得保障の一部などは、市場でも対応できるようになった。しかし、知識経済社会やグローバル化により、それまで堅固な組織だった企業という共同体は流動化する。終身雇用、確定給付年金、年功賃金という形で企業がとっていたリスクは労働者に転嫁することになる。

雇用、賃金、企業年金、労働時間のリスクは、リスク回避的な労働者の不安を高めている。さらに雇用関連以外にも新しいリスクが発生している。長寿による要介護のリスク、犯罪によるリスク、家庭崩壊のなどである。

また、国民によるリスク認知も変化している。これは高齢化により人口構成ウェイトがよりリスク回避的な中高年に移っているためである。また、低成長経済では、所得の減少などのリスクは実際よりも大きく感じ、過大に評価され、リスクに敏感な社会になる可能性もある。

(2) 社会的リスクの引き下げ—ブルーデンシャルな国民の役割

Hazel Kemshall(2002)は福祉国家の変質として、①普遍主義は中心概念ではなくなりつつある、②残余主義、ターゲットの限定、選別は受けられてつつある、③対人サービス供給を民間も担うという混合供給は促進されつつある、④国民の自己責任の強化、⑤社会的一体は労働市場によって達成される、⑥受け身的な福祉からの脱却し、個人と共同体は福祉資源の利用に責任を持つ、⑦新しい福祉国家で想定されている「思慮深い市民(ブルーデンシャル)の概念」の中心はリスクの自己アセスメントと自己マネジメントにある、と指摘している(表4)。

様々なリスクを所与とせず、リスクを引き下げる努力が求められる。例えば、健康を巡るリスクについては、普遍的医療保障モデルからリスク管理モデル(ライフスタイル、リスク選択調整、自己ケア)と移っている。

新しい福祉国家では、政府は、市民に様々な給付を保障する一方、市民に対する政策の説明責任、事後評価を行う。市民側には政策を理解し、選択する能力と努力が必要になる。

表4

社会状況	福祉社会	リスク社会
福祉国家の範囲	普遍的福祉	残余的福祉

社会保障の役割	リスク保護	リスク促進
政策基準	社会保険	社会正義
国民の責任	リスクに対する無過失	思慮深い市民・自己実現を目指す市民

注：Hazel Kemshall(2002), Key Organizing Principles to of Social Welfare :from need to risk, Risk, Social policy and Welfare. Open University Press,p40.

(3) 潜在能力を高める機能

政府の役割は、単純なセーフティネットではなく、再び能力を発揮するきっかけとなるトランポリンとしての機能、ワークフェアを達成することである。「就業を促す福祉」「積極的福祉」⁸として人的資本への投資が、新しい福祉国家＝社会投資国家の中心理念である。また積極的福祉は、広義には依存、孤立、自己実現の不足に対する攻撃を意味する。

新しい福祉国家の目的は、思慮深い市民を前提に、社会統合を達成し、個人・家計がその能力を生かし、資源にアクセスし、生活を楽しむ、自己実現できる、すなわち、個人のできうることを拡大することである。そのため、今後の福祉国家の役割は、①ニーズ型福祉国家からリスク対応型福祉国家、②個人のリスク管理の促進することを社会の責任とする、③所得の再分配からチャンスの保障と心理的なケア、社会統合の促進、ということにまとめることができる。このような意味で新しい福祉国家は大きい政府でも小さい政府でもない第三の道である⁹（表4）。

表5

	大きな政府（福祉国家）	小さな政府	新しい福祉国家（第3の道）
性格	利害調整型（政府、労働組合、企業）	市場原理に従う	分権と参加
給付形態	再分配 所得保障型	セーフティネット 再挑戦のチャンス を与える	能力の開発 挑戦し続ける能力を 与える
労働者像	有用・従順	有用・従順	多様性、起業家精神

⁸ Giddens (2000) ,p166.

⁹ 第三の道に関する議論は、宮本編(2002)を参照。

分配基準	静学的（一時的）再分配	最低所得保障	動的再分配（一時点の貧困が問題ではなく、常に貧困であることが問題）
原理	応能	自己責任	応能・応益・貢献
家族モデル	専業主婦型	労働市場・家事労働分業モデル	共働きモデル
労働関係	安定した男子雇用（完全雇用、終身雇用、家族賃金、年功序列待遇）	雇用機会均等	男女共同参画社会 エイジフリー社会

5. まとめ－社会保障制度改革の展望

（1）社会的投資としての社会保障

従来の社会保障政策は、分配という「フロー」面の政策が中心であった。しかし、高齢化と就業率の低下は短期的な再分配政策では効果がない。

能力と健康は一種の人的資本である。従来、社会保障はこの人的資本への投資という性格はなかった。失業や疾病といったリスクは、景気循環や急性疾患というものが中心であり、いずれも一時的なリスクであった。しかし、雇用の流動化、知識経済社会、グローバル経済のなか能力の陳腐化が早まった。また健康面でも、慢性疾患、生活習慣病が中心となり、能力、健康双方においてリスクの構造化が進んでおり、一時的な所得再分配政策や医療サービスの提供では対応できない。こうしたリスクの構造変化に対応した能力開発、動的再分配的な社会保障政策が必要となっている。

（2）所得保障中心型かサービス保障中心型か

社会保障制度は大陸型と英国・北欧型に大別される。大陸型は所得保障を中心に、サービス選択は個人の選好を優先している。一方、英国・北欧型は対人社会サービスを中心としてきた。日本の社会保障制度は大陸型に近く、所得保障中心型であった。大陸型・所得保障中心型は、現金給付を保障する一方で、サービス生産・提供は民間が行い、必要なサービスを国民に選択させるという点で、経済学的に見てもより効率的な仕組みである。一方、英国・北欧型は、公費を財源にした対人社会サービスを公共部門が生産・供給・配分する形態を取っている。

高齢化一層進むため、広く厚い所得保障を維持するためには膨大な財政

負担がかかる。このため、所得保障中心型は維持できない可能性がある¹⁰。一方、社会保障制度をサービス中心型にする場合、提供内容をコントロールすることにより、限定した対象に厚い給付を提供することが可能にある。サービス中心型にする場合、①老後の所得保障（年金）について、政府の役割は基礎的部分に縮小し、一方、私的年金の優遇を行う、②所得保障は、現役時の予期しない所得変動リスクに対する給付を中心にし、雇用保険、生活保護を充実させる、③サービスの利用者負担は抑制し、とりわけ低所得者がサービスにアクセスできる機会ことを保障する、④サービス提供者の品質改善意欲をたかめるため、競争原理を導入する、といった点の工夫が不可欠である。

（３）社会保障改革の各論

①年金改革の方向性

公的年金制度の抱えている最大の問題は、空洞化と世代間移転の問題である。両者は一部において一体化した問題である。

すでに 2004 年の年金改革案として「年金改革の骨格に関する方向性と論点について」が提示されているが、その中で特に注目する考えは、①保険料 20%を上限とする、②マクロスライド方式の導入、③多段階免除方式といったアイデアである。

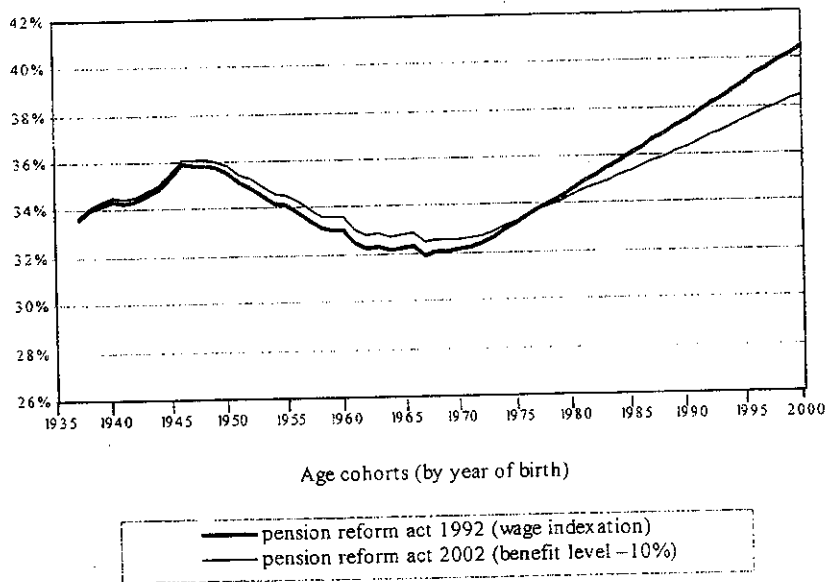
このうち表裏の関係にある保険料率と代替率の関係について、国際比較の視点から考えてみる。1990 年後半から欧米各国において年金改革が行われた。イタリアは 1995 年に従来の手厚い給付保障の年金から、拠出と給付がより強く関連した「拠出比例型」年金へ移行した。ドイツでは、1999 年の年金改革案においてこれまでのような代替率を調整する案が提示されたが、途中の政権交代により、2001 年の年金改革は、①保険料に上限を設定し、②個人年金部分の税制上の優遇措置を充実し（リスター年金）、③スライド率は、個人年金の充実に対応して引き下げ、さらにスライド率を従来の 90%に抑えるという方式を採用した。この結果、代替率 64%程度になると見込まれているが、世代間負担の問題は完全に解消されたわけではない。

図 10 は、ドイツの年金改革によってコホート毎の純負担がどのように変化したかを示しているが、1975 年以降生まれの世帯の負担がやや下がっていることがわかる。

¹⁰ あるいは、年金等に関する課税の強化を不可欠であり、対人社会サービスの利用負担の強化も必要になる。

スウェーデンの概念上の確定拠出建て方式はより注目すべきである。この方式により個人の年金資産額（持ち分）は明確になり、その資産に見なし利回り（平均名目賃金上昇率）が加わることになった。また、遺族年金が存在しないトンチン年金で、各コホートの死亡者の年金持ち分は同世代のなかで分割され、年金受給額は各コホートの平均寿命で割るために、年金財政はコホート間で閉じた形になる。ただし、個人の年金持ち分権に対応した年金資産が存在するわけではなく、実際の給付は次世代の保険料によって賄われる。個人にとっての年金資産、すなわち政府にとっては年金債務になるが、これが将来の年金保険料に対して過大にならないような工夫が行われている。これが自動調整機能である。政府の年金債務と将来の年金保険料収入の見通しがバランスとれるように見なし利回りが調整される。

図 10 ドイツの年金改革



出典 ; Martin, Werding.(2003)

② 対人社会サービス提供システムの改革

サービス保障中心型にする場合、対人社会サービスの提供システムの効率化は不可欠である。行政サービスの向上は、アングロサクソン系の国家ではNPMという概念で、北欧では、国家の現代化(Modernization)という概念で行政サービスの向上が図られている。こうした改革は、行政管理システムに経営手法を導入する点で共通している。

特に、純粹市場メカニズムが機能しにくい対人社会サービスでは、公的

枠組みを維持しながら、市場メカニズム的な要素を導入する擬似市場（Quasi-Markets）は世界的な潮流である。擬似市場は①教育、②医療、③保育、④高齢者介護、⑤障害者介護、⑥職業訓練制度、⑦職業紹介サービスにおいて導入されつつある。

擬似市場のポイントは、供給者と購入者の分離である。これまでは政府は自らの部門で公的サービスを生産し、自ら購入してきた。しかし擬似市場メカニズムでは、政府は自らサービスの生産しない。サービスの生産は政府ではなく多様な民間競争的な事業者が行う。さらに購入者と財政（支出者）の分離も重要である。これまでは政府は購入者でありかつ財政（支出者）であったが、擬似市場メカニズムでは、政府は財政（支出者）になるが購入者にはならない。財政は税や社会保険といった公的な資金で賄われる。公共サービスの利用者はこれまでの依存者から脱却し、財源から購入権を与えられた購入者になり、自ら選択権を行使でき、多様な事業者は供給者として購入者を巡り競争をする。

このように政府は、対人社会サービスの供給を直接行うのではなく、サービスへのアクセスを保障し、擬似市場のルールを整備する「イネイブル国家」となる。な役割を果たすようになる。

擬似市場の課題は、効率性と公平性のバランスをどのように取るのにかにある。このため、適切な規制が必要になる。

アウトカムが標準化でき、比較できるかサービスであれば、目標とするアウトプット数を一定して、費用最小化を図れるように制度をデザインすることになる。しかし、対人社会サービスの場合は、質を定義し、アウトプットを測定することが困難であり、アウトカムの標準化は困難な場合も多い。このような場合、サービスの規格を定め、サービス提供者の選択を利用者に委ねることにとどまる。しかし、サービスの比較して、不満があれば他の供給者に移ることが保証されていないと、選択システムは機能しない。対人社会サービスはこうした「選択、退出」が困難な場合が多い。そこで、選択の限界を補完する仕組みとして、限定された範囲での利害関係が、「発言」する機会、すなわちステークホルダーの参加が有効である。また、制度運営、意思決定に対する住民の直接的なガバナンスが保障されれば、中間層や圧力団体により総花的政策になる傾向のある間接民主主義の限界を補完することもできる。

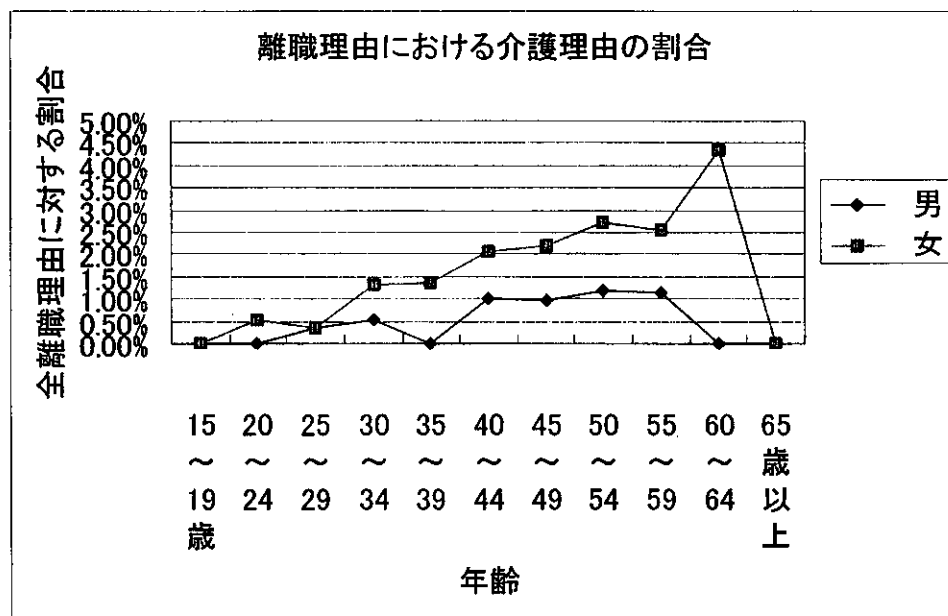
③介護保険の方向性

2015年から2020年には団塊の世代が要介護期に突入するが、介護財政に大きなインパクトを与える。要介護者のボリュームが格段に増加するの

に加えて、少子化や核家族化により家族の機能が格段に低下する可能性もある。また、団塊の世代では、親子の年齢差が現在よりも広がることや定年65歳延長などにより、親が要介護者になった時点でも子どもが働き盛りの可能性もある。現在でこそ、介護理由による離職は2.5万人程度でごくわずかであるが、将来的には新たなリスクとなる。現在の程度の介護休業制度では十分対応できず、介護理由による離職者が増加する可能性もある。

在宅中心、施設抑制を行っている現在の延長上でこのインパクトを吸収できるのか、在宅＝家族介護という前提を見直す必要がある。

図 1 1



出典；平成9年就業構造基本調査より作成

④ 社会保険機構の見直し

日本の社会保険は、自営業、被用者、さらに被用者間での多重構造になっている。大企業の被用者は企業別の健康保険組合、厚生年金基金により社会保険サービスを受けている。残余の中小企業の被用者は政府管掌健康保険、政府が管掌する厚生年金にカバーされており、同じ被用者でも異なる

る保険集団を形成している。

健康保険組合・厚生年金基金は、企業別の社会保険代行機関という面と福利厚生サービス・企業年金の提供組織という二面性を持っている。こうした企業内組織としての社会保険機構（健康保険組合、厚生年金基金）は企業特殊人的資本の保持、活用という点で、労働市場の二重構造、終身雇用と整合的であった。今日、労働市場の流動化により、企業特殊人的資本に対する関心は低下しており、企業は健康保険組合や厚生年金基金の解散などを選択しつつある。職域型社会保険は大きな変革期にあり、あらたな社会保険機構の確立を検討する必要がある。

参考文献

Burton-Jones, Alan. (2001), *Knowledge Capitalism : Business, Work, and Learning in the New Economy*, Oxford Univ Pr.

(アラン・パートン＝ジョーンズ(2001)『知識資本主義』,日経新聞社.)

Drucker, Peter F. (2002), *Managing in the next Society*(ドラッカー, P. F.『ネクスト・ソサエティー歴史が見たことのない未来がはじまる』,上田惇生訳,ダイヤモンド社.)

Hazel Kemshall.(2002), *Key Organizing Principles to of Social Welfare :from need to risk, Risk, Social policy and Welfare.*,Open University Press.

Giddens, Anthony .(2000), *Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Polity Pr .

(アンソニー・ギデنز(2000)『第三の道』,佐和隆光訳,日本経済新聞社.)

Giddens, Anthony .(2002), *Runaway World : How Globalization Is Reshaping Our Lives*,Routledge .

(アンソニー・ギデنز(2002)『暴走する世界 グローバリゼーションは何をどう変えるのか』
佐和隆光訳,ダイヤモンド社.)

Martin,Werding.(2003),”Child Expenditure and public pensions policy issues”,in Jonathan Bradshaw.(eds),*Childern and Social Security*,Ashgate.

Noman Johnson(1999)”Mixed Economies of Welfare” , Pearson Education.(ノーマン・ジョンソン (2002)『グローバリゼーションと福祉国家の変容』青木郁夫・山本隆監訳、法律文化社.)

Paul Pierson.(2000) ed, *The New Politics of the Welfare Sate*,Oxford University