

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

---

社会保障制度のあり方

# 新しい社会保障の理念

——市場とセーフティネットを両輪に

報告書

2011年3月

## 目 次

はじめに

タスクフォース委員一覧

第1章 問題意識 — 間尺に合わなくなった制度 .....	1
第2章 新しい社会保障の理念 .....	5
2-1 強い市場と強いセーフティネット .....	5
2-2 個人の自立支援 .....	11
第3章 制度への視点 .....	14
3-1 公費負担 .....	14
3-2 供給側の効率性 .....	17
3-3 柔軟な労働市場とセーフティネット .....	22
参考文献 .....	26

## はじめに

急速に進行する人口減少・少子高齢社会、経済の成熟化、世帯構造や働き方の変化などを背景に、わが国の社会保障制度の抜本改革の必要性が叫ばれている。21世紀政策研究所では研究プロジェクト「社会保障制度のあり方」を立ち上げ、新たな経済社会構造に相応しい社会保障の理念とは何か、を中心に検討を行った。

研究会において、財源問題や制度改革の詳細には立ち入らず、あえて理念を問うたのは2つの理由からである。

1つは、2000年代に入って社会保障の制度改革がいろいろ行われたが、財政の視点が先行した結果、さまざまな歪みが生じてしまった。少子高齢化が進む中、社会保障費用がかさみ財政的に非常に大きな問題になっていることは事実であるが、財政の視点が先行すると費用の抑制に焦点をあてた改革となって、社会保障本来の目的を損なう恐れがある。その意味で、改めて社会保障の理念を問い直すことが必要であると考えられる。

もう1つの理由は、これまでも議論はすれども抜本的な改革を決定・実行できずにきたが、昨年の選挙によってねじれ国会になったため、さらに政策決定が困難な状況になってきている。こうした状況下では、回り道のようにも、当事者同士が社会保障の基本的なところから理解を共有し、そこから合意を積み上げていくという作業が必要になってくる。「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」など様々な選択肢が考えられるが、どれを望むかは究極的には国民の選択である。しかしながら、対立軸が明確でないままでは選択肢が見えてこない。現在の政治の局面の中でもどのように対立軸を構成していくかは重要な課題であり、その際にも社会保障の理念を問い直すことが有用であると考えられる。

研究会ではわが国の社会保障は2つの理念をもつことが重要であると考えた。第1は、市場メカニズムとセーフティネットは相反するものではなく、両者を同時に強化していくことが可能であり、望ましいとする考え方である。第2は、事後的な最低生活保障だけでなく、実質的な機会の平等を提供することで個人の自立を支援していくべきであるという考え方である。

研究会では委員の合意形成を重視して徹底的に議論を行った。本書は4名の委員の総意が凝縮されたものである。構成・概要は以下のとおりである。

第1章では、現在の社会保障制度の問題点を3つに整理した。第1は、成長を前提とした制度設計が行き詰まりを見せていること、第2は、過度な規制による「社会主義」システムの弊害があらわれていること、第3は、横断的な整合性を欠いた制度である。第2章では、2つの新しい社会保障の理念を提示した。第1章、第2章を受けて、公費負担における横断的整合性の必要性、社会保障のサービス提供側の効率性の向上、柔軟な労働市場とセーフティネットの整備の必要性を論じた第3章は各論としての位置づけを有している。

現在、政府・与党では社会保障と税の一体改革を目指して検討を加速させているが、超党派の議論の目途すら立っていない。本書が社会保障制度の抜本改革のための共通の土台作りに少しでも貢献できれば幸いである。

21 世紀政策研究所研究主幹

岩本 康志

本書は21 世紀政策研究所の研究成果であり、(社) 日本経済団体連合会の見解を示すものではない。

## 21 世紀政策研究所研究プロジェクト 「社会保障制度のあり方」

### タスクフォース委員一覧

#### 研究主幹

岩本 康志 東京大学大学院経済学研究科教授

#### 委員（順不同）

鶴 光太郎 経済産業研究所（RIETI）上席研究員

菊池 馨実 早稲田大学法学学術院教授

鈴木 亘 学習院大学経済学部経済学科教授

## 第1章 問題意識 — 間尺に合わなくなった制度

### 財政の視点が優先され、改革自体が問題となっている最近の展開

最近の社会保障制度に対しては、財政の視点が先行した改革が進められてきた。今後の少子高齢化の進行に対応できる、財政的に持続可能な制度であることは必要であるが、費用面のみを強調して制度改革を進めていくことは、社会保障制度の本来の目的を損なうものとなるおそれがある。

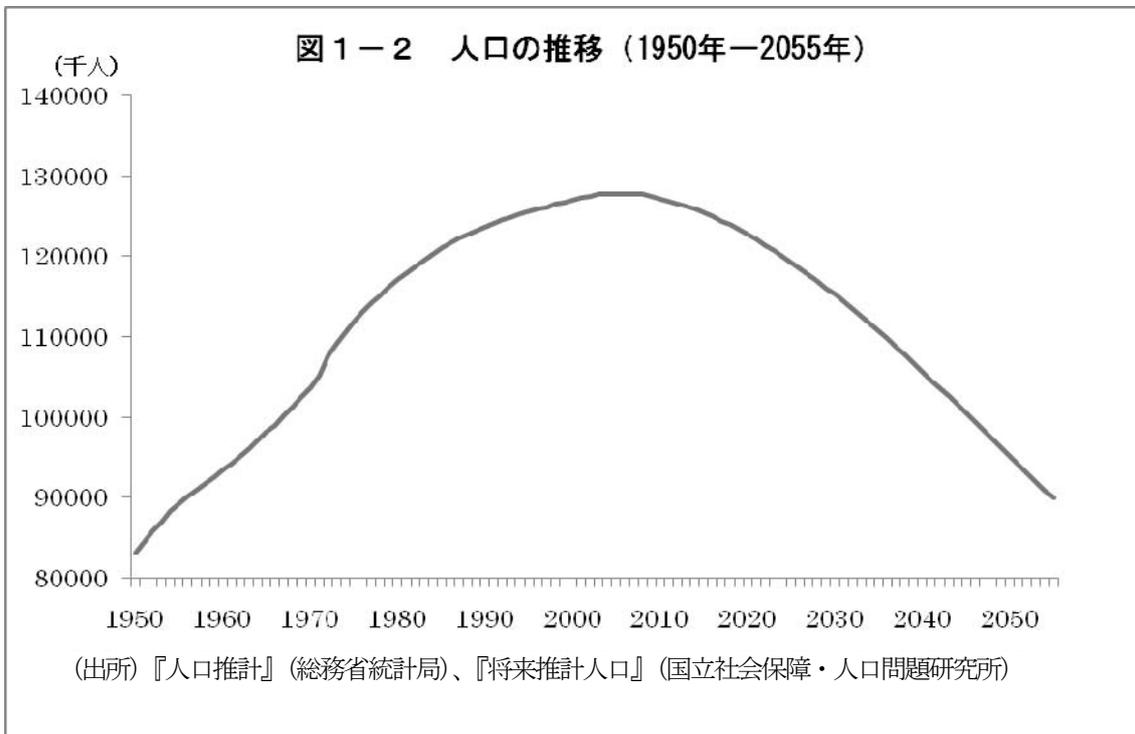
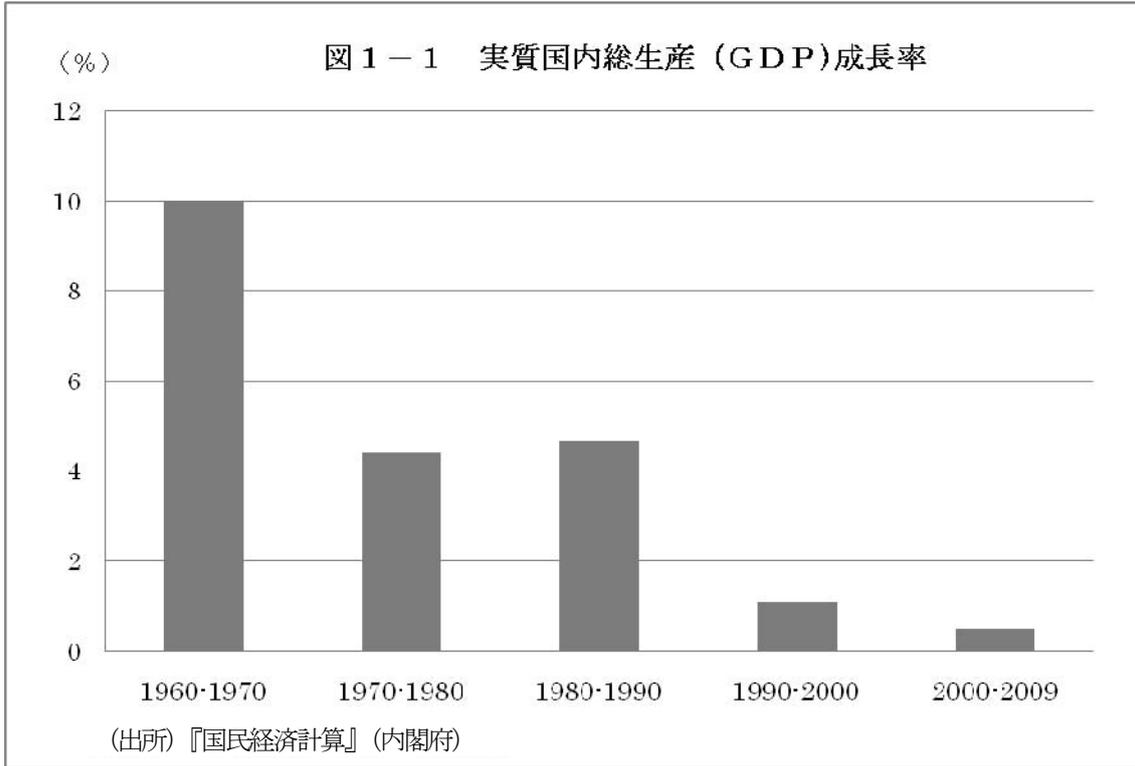
そのことはむしろ現在の不安を増すことになって、改革そのものが問題を引き起こしている一面をもっている。いま一度、社会保障制度の本来の目的に立ち返って、その制度の問題点の解決に挑むことが求められている。

### 3つの問題

わが国の社会保障制度はその骨格の形成時より問題を抱えていた。その問題点とは、(1) 右肩上がりの経済を前提として制度設計されていること、(2) 参入規制、価格規制など、過度な社会的規制が行われ、ある種の「社会主義的システム」となっていたこと、(3) 個別の制度がばらばらに整備されており、横断的な整合性がとれていないこと、である。日本が高い人口成長と経済成長を続けるなかで、これらの歪みは覆い隠されていたが、経済の成熟化と少子高齢社会の到来によって、社会保障制度の問題が顕在化してきた。

#### 問題1 成長を前提とした制度設計の行き詰まり

わが国の社会保障制度の骨格は高度成長期前に形成された。当時は人口構成がまだ若く、人口と経済の成長率は高く、パイが拡大していくことを前提に制度が作られていた(図1-1、図1-2)。そして骨格の形成時期がちょうど人口成長期と高度成長期と重なったために、その問題点は顕在化しなかった。しかし、制度の転換を行わなかったことが、人口減少と低成長に転じる過程で問題となっている。つまり、もともと間尺に合わなくなったものが低成長時代から人口減少時代が到来することになって表面化してきた、と捉えられる。例えば、貧困の問題については生活保護制度や税による所得再分配制度が弱体化したというよりは、貧困層が少なかった高度成長期に適合して問題が隠されていた制度が、かつては想定していなかった成長の鈍化によって問題が生じたと捉えられる。



OECD（2008）による国際比較調査では、日本では税および社会保障制度の再分配機能が低いことが示されている。高度成長がすべての人々の所得を高めたことが知られているが、個別の制度から考えればこれはある程度当然のことで相対的な格差を覆い隠してきたといえるだろう。たとえば、控除中心の税制では課税最低限以下の低所得層にはそもそも再分配が行われないので、実質的に控除は中・高所得層への再分配を行っていることになる。また、中所得層まで所得控除が適用されているため、低所得者に対する税制の優遇は明確でない。社会保障制度で大規模かつ広範に行われている公費投入も低所得者層だけをターゲットにしたものは少なく、すべての所得層に投入されている。このため、低所得者に対する再分配の程度は相対的に低くなっている。

また公的年金では、右肩上がりを前提とした賦課方式を、少子高齢化が進む中で相変わらず採用していることが問題になっている。公的年金は当初は積立方式を基盤としていたが、福祉元年と呼ばれる田中内閣のときに給付を大幅に拡大し、その財源に若い世代の保険料を充てることで事実上、賦課方式の要素を強めた財政方式に切り替わった。少子高齢化が急速に進む中で賦課方式を採用し続けると、財政は逼迫し、負担は大きくなる。それにより将来の給付が削減されることにもなる。そのため、世代間不公平の問題が発生する。これは日本の制度の大きな特徴であり、問題でもある。高齢者人口の生産年齢人口に対する比率が今後急速に大きくなることを考慮すると、いま中福祉中負担を目指すならば、将来的には中福祉高負担になりかねないのである。

これから生産年齢人口が劇的に減少していくにつれ、さらに問題が深刻化してくると考えられる。これは日本的社会経済システムの破綻の構造と同じであると言える。こうしたシステムは、制度的補完性を持っているため、全体のシステムの改変が必要であり、変革は容易ではない。

## 問題2 過度な規制による「社会主義」システム

日本の社会保障制度は極めて規制色が強く、社会保障に政府が関与、介入を行うのは当然であるが、関与や介入が過大になるなどの「政府の失敗」が起こることにも留意すべきである。公費は必ずしも効率的に使用されていない、また、自動的に公費負担が増えてしまうような制度設計になっている。また、社会保障サービスの供給者に目を向けると、競争制限が厳しいなど究極の護送船団方式といっても過言ではない。このため、高コスト構造となっており、財政的に余裕がない時代には、制度をそのまま維持することが困難となる。これは、雇用や金融などの日本の他の規制産業などとも相通じるところがある。

### 問題3 横断的整合性を欠いた制度

個別の社会保障制度は、統合的な理念のもとで設計されたというよりもその時々の政治的状況に沿って決められてきたといえる。歴史的な経緯の積み重ねで制度が構築されてきたため、横断的な整合性を欠いたものになっている。そのため、社会保障制度を統合的にとらえ、一体的に改革していくことが必要とされている。さらに、最近では、雇用・家族・教育・少子化等も考慮にいれた議論をしないと社会保障の問題点を意味のある形で把握することができない状況になってきている。

## 第2章 新しい社会保障の理念

### 2-1 強い市場と強いセーフティネット

市場とセーフティネットは、対立する概念として捉えられることが多い。つまり、セーフティネットによるモラルハザードや負担増が市場経済の活力を阻害する、としたり、市場原理主義が格差を拡大する、ということがよくいわれる。

しかし、これは現在の日本を考える際の正しい視点とはいえない。市場とセーフティネットは両者が補完しあって、豊かな経済と社会を形づくっていくものである。現在のわが国の政策が進むべき道も、市場メカニズムを強めセーフティネットを抑制していくのか、市場原理を抑制してセーフティネットを強めていくのか、の二者択一ではない。市場を強め、セーフティネットを強めていくことが可能である。

図2-1 市場とセーフティネットの対立軸

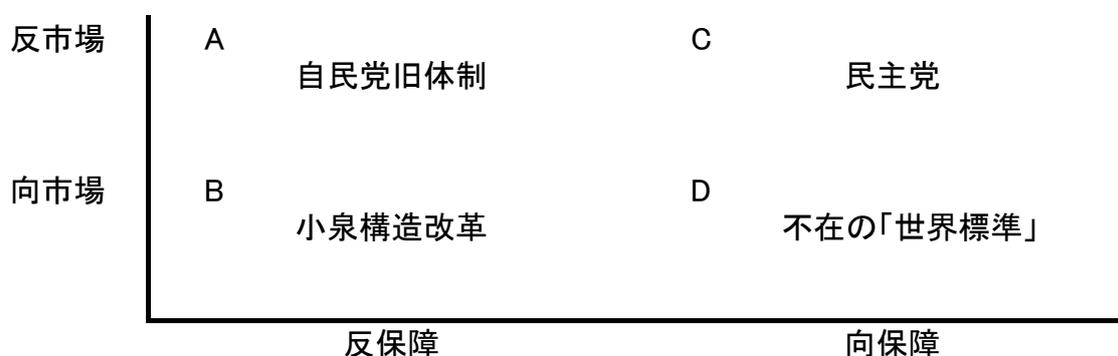


図2-1は、わが国の政策の変遷を市場とセーフティネットへの態度によって分類し、整理したものである。わが国が戦後の経済成長によって先進国に達する以前には、市場よりも計画を重視し、市場競争による弱者の発生を防ぐために市場への規制が重視されていた。これは、A「反市場・反保障」に位置づけられる。

小泉政権下で推進された構造改革は、市場メカニズムを重視することで従来の路線との大きな違いがあった。この立場は、B「向市場・反保障」に位置すると考えられる。

民主党政権は、市場とセーフティネットの両方の側面で、小泉構造改革路線の対極に立とうとしている。この立場は、C「反市場・向保障」に位置する。これにより、政権交代時ではBとCが対立軸となっている。

このような市場とセーフティネットのトレードオフというのは常識的なものに見えるかもしれないが、これが現在の日本での絶対の対立軸ではない。わが国の状況を世界の状況と比較してみると、新しい視点が見えてくる。

大竹（2009）で紹介された国際比較アンケート調査によると、日本人は諸外国人と比較して市場とセーフティネットのいずれも信頼していない、という結果が示されている。市場経済で豊かになる、政府はセーフティネットで弱者を救済すべき、という問いに「はい」と答えた人の割合が外国と比べて少なくなっているのである。これは、Aの位置に重なる考え方であって、わが国がAの位置での政策をとってきたことを反映していると理解できる。その結果、格差が生じないように、競争制限的な市場機能を歪める政策が政治的にもまかり通り、それを国民が支持した。また、セーフティネットについては生活保護依存だ、モラルハザードだという方向に議論が向かってしまっている。しかし、上の国際比較アンケート調査が示しているのは、世界の考え方は、BでもCでもない、ということである。

市場のメリットをもっと活かし、セーフティネットをもっと活用するのが、日本以外の国での主流であるといえる。Aの状態から出発して、市場か、セーフティネットのトレードオフと捉えるのではなく、市場メカニズムを活用して全体のパイを大きくすることと、セーフティネットを充実させてより安心な社会を構築することの両方を目指すことは可能である。つまり、これまでのわが国の路線には存在しなかったD「向市場・向保障」という軸は、実は多くの先進国での標準的な考え方といえるのである。市場での競争を通して経済の活力を増すという方向に反する考え方は支持されない。AあるいはCが対立軸の一つの極になるのは、健全な対立軸の構成には繋がらないだろう。

社会保障の主眼は市場経済の機能不全への対応にあるので、「強い社会保障」とその外側にある「強い市場」は両立するものである。むしろ、社会保障制度の中にどの程度市場メカニズムを導入するかについて、価値判断の違いが生じる。このため、国民的議論を踏まえた上での意思決定が必要である。したがって、セーフティネットをどこまで充実させるかについて、政策路線の対立軸があり、それはDのなかでか、あるいはBとDの間でと捉えることができる。また、その際には、社会保障制度に関わりをもつ「組織」の効率性と提供するサービスの「質」の問題を区別する必要がある。

### ＜ボックス 社会保障を理解するための3つの軸＞

社会保障は様々な制度の複合体であり、「社会保障」という言葉を使う場合でも、どこに焦点を当てているのかがわかりにくい。また、それぞれの制度がどう関連しているのかもわかりにくい。そこで、複数の軸を定め、多面的に社会保障をとらえていくことが、社会保障が内包する問題点を理解することの助けになる。

そのような軸には以下の3つが考えられる。第1に、年金、医療、介護、福祉といった「分野」の軸である。この視点で、最近では雇用、教育、住宅といった分野も社会保障に含めて考えることの適否が論点となる。現在ではこれらを社会保障と関連付けて考える必要性は高まっているといえる。第2に、高齢者、現役、子どもといった「世代」の軸がある。そして第3に、自助、共助、公助といった「ファイナンス」の軸が考えられる。自助は私的保険、共助は社会保険、公助は公的扶助などがイメージされている。ただし、社会保険に公費が投入されているなど、現実の諸制度の中には、複数の性格（この場合、共助と公助）を併せもつものもある。自助だけでは社会保障とは言えないので、どういったバランスをとるかが社会保障の「かたち」を決めることになる。

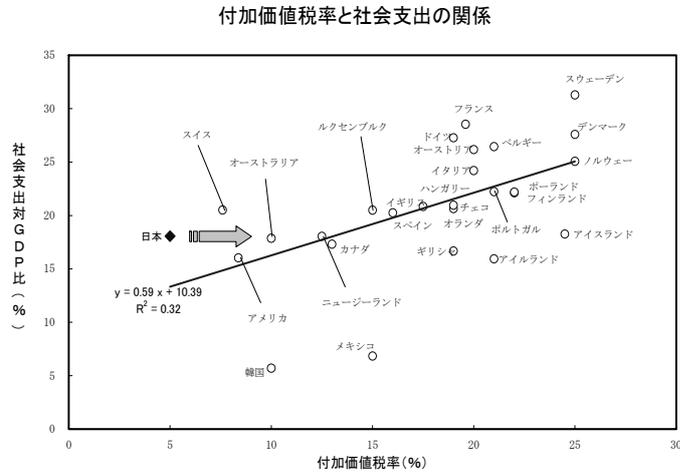
特に、公助の財源については議論になっており、安定財源＝消費税でどの分野をカバーすべきか、高齢者三経費といわれる年金・医療・介護に加えて現役世代の子育ても含めるのかどうかなどが焦点となる。

かつては企業や家族単位でリスクシェアリングが行われてきた。高成長やピラミッド型従業員構造を前提に、企業の中で所得再分配が行われた。家族の役割分担も含め、全体として1つのシステムとして構築されていた。しかし、そうしたシステムが崩れてきたことが、格差問題や少子化につながったとの側面がある。こうした問題に対して、公的なサポートのあり方が課題となっている。この問題に取り組むことで同時に世代間負担の不公平を緩和する効果も期待できる。

OECD諸国の付加価値税率と社会支出の関係をみると、日本は傾向線より少し外れ、同程度の社会支出水準に対して付加価値税率が低いところに位置している（図2-2）。傾向線に乗った場合の付加価値税率は、北欧諸国と同水準までは達しないが、15%程度の水準となる。

図2-3は、分野の軸で主要6か国の国際比較をしたものである。日本は社会支出の総額は米国と英国の間にあり、全体で2番目に低い。分野別に見た場合、特定の分野が他国と顕著に離れて低いとはいえない。その意味では、米国やスウェーデンに比べてバランスがとれているといえる。この図を世代の軸から見ると、スウェーデンが家族施策、現役世代への給付が手厚いのに対して、日本は高齢者の給付が厚くなって現役世代への給付が低いといえるだろう。

図2-2 OECD諸国の付加価値税率と社会保障支出の関係  
(2008年10月30日経済財政諮問会議民間議員提出資料)



- (備考) 1. 社会支出対GDP比についてはOECD “Social Expenditure” により作成。値は2003年。  
2. 「社会支出」には、年金、医療、介護のほか、家族、雇用、生活保護関係の給付が含まれている。  
3. 付加価値税率については「財務省資料」により作成。値は2008年。  
日本の消費税率5%のうち1%(相当は地方消費税(地方税))。  
4. カナダにおいては、連邦の財貨・サービス税(付加価値税、5%)の他に、ほとんどの州で小売上税等が課される。図中の値はオンタリオ州(5+8=13%)。  
5. アメリカは、州、郡、市により小売上税が課されており、合計税率6~10%が最も多い。図中の値はニューヨーク市(8.37%)。

図2-3 主要先進国の分野別社会支出(GDP比(%), 2007年)

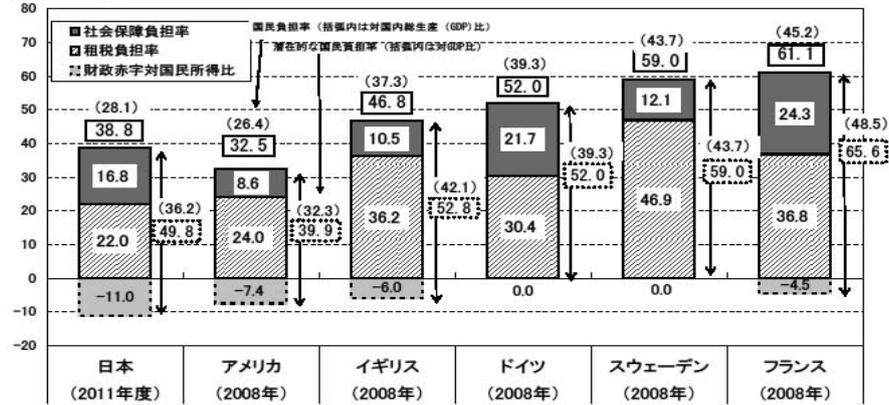
	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
高齢	11.157	8.652	9.169	8.983	6.336	5.302
遺族	1.852	2.062	1.298	0.54	0.139	0.7
障害・業務災害・傷病	1.896	2.921	0.961	5.413	2.468	1.468
保健	7.487	7.846	6.302	6.577	6.835	7.382
家族	2.996	1.879	0.792	3.354	3.243	0.657
積極的労働政策	0.902	0.723	0.163	1.098	0.318	0.114
失業	1.357	1.384	0.309	0.666	0.385	0.333
住宅	0.758	0.606	..	0.471	1.429	..
生活保護その他	0.345	0.17	0.263	0.592	0.166	0.548
合計	28.749	26.243	19.257	27.695	21.319	16.504

(出所) OECD Social Expenditure 2010

図2-4 国民負担率の国際比較

国民負担率の国際比較

〔国民負担率＝租税負担率＋社会保障負担率〕 〔潜在的な国民負担率＝国民負担率＋財政赤字対国民所得比〕  
 (国民所得比：%)



(出所) 財務省資料

社会保障支出の規模は、国民負担の水準とも密接な関係をもっていると考えられる。図2-4は、主要6か国の国民負担率を示したものである。日本の国民負担率は米国について2番目に低い。

図2-5 所得の水準と不平等の相関関係

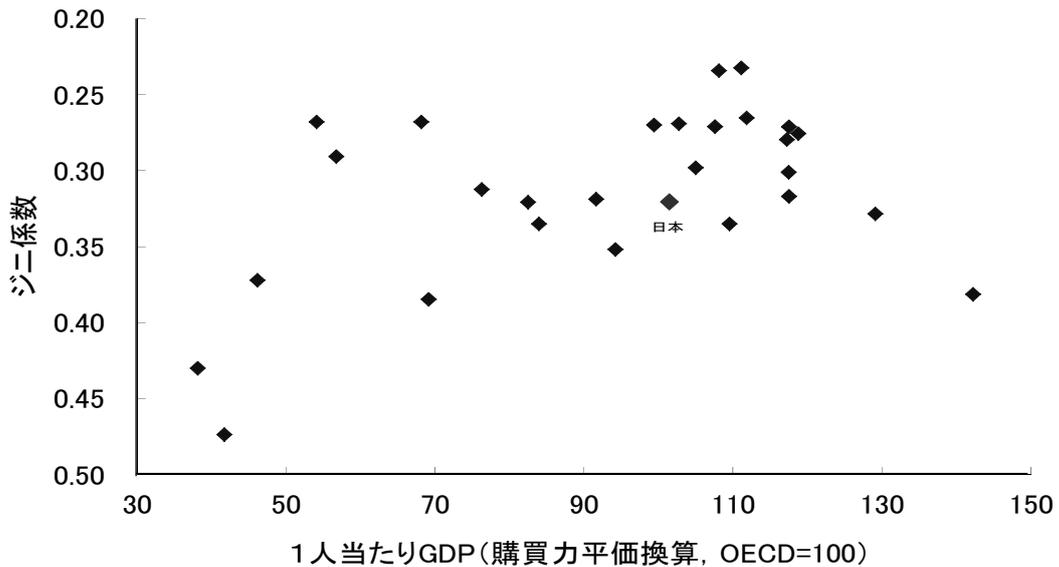
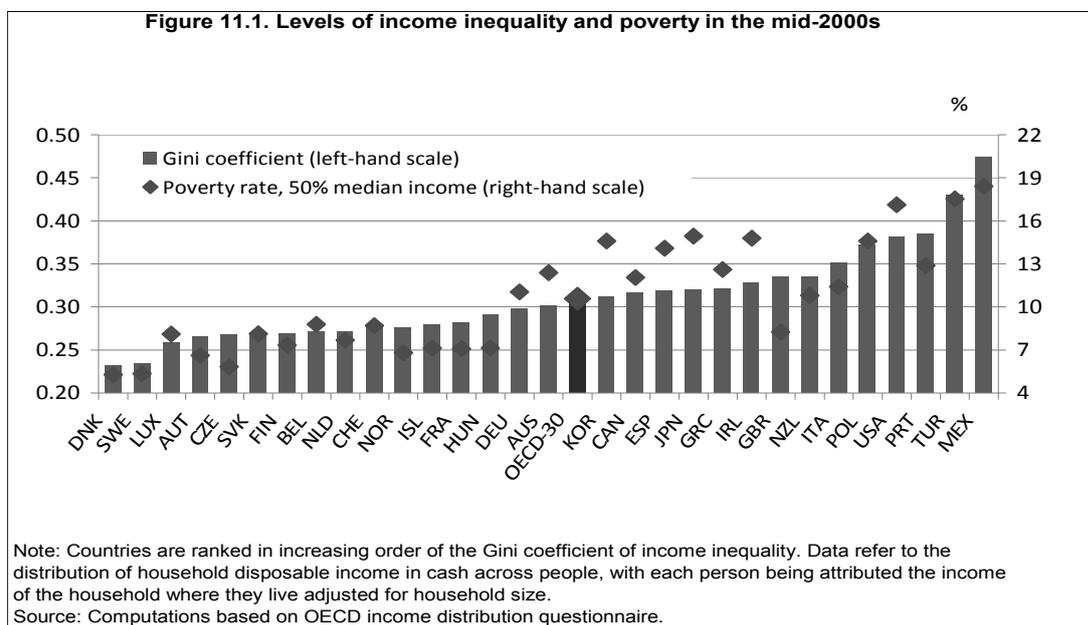


図2-5は、OECD諸国のジニ係数（所得の不平等度の尺度で、大きいほど不平等である）と1人当たり国内総生産（GDP）の関係を示したものである。日本よりも1人当たり所得が高く、不平等度の低い国は多い。市場とセーフティネットのトレードオフは存在しているが、日本はそのフロンティア上に位置するのではなく、内側に位置している。このことは、日本においても豊かさと平等を同時に高めることができるような政策を提言することが可能であることを示唆しているとも考えられよう。

<ボックス 日本の所得分配の現状>

2005年の1人当たりGDPで見ると、日本はOECD加盟国の中では下位に位置しており、1990年以降は低下傾向にある。このことは、効率面での改善の余地があることを示唆している。また、ジニ係数で見ると日本はほぼ平均的な位置にあるが、貧困率では先進国ではアメリカに次いで2位となっている。

図2-6 所得不平等度と貧困率



(出所) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries

- OECD © 2008 - ISBN 9789264044180

## 2-2 個人の自立支援

社会保障の目的は、経済学的には一般に所得再分配であると捉えられてきた。しかし、再分配はあくまで手段であり、その実質的な目的は国民の生活を保障することにある。そして、そうした生活保障とは、生活保護などによるセーフティネットの整備による事後的な最低生活水準の保障にとどまるものではない。子ども期から青年期にかけての人生前半期も射程に入れた実質的な意味での機会の平等を目指すものでなければならない。そのために必要とされる施策は、年金・医療・介護・福祉といった狭義の社会保障にとどまらず、雇用・教育・住宅といった幅広い領域にまで及ぶことに留意する必要がある。

これからの社会保障のあり方を考えるにあたっては、個々の制度のみならず、グランドデザイン（全体像）をどう描くかも重要である。2001年省庁再編に伴い廃止されるまで、学識経験者、労使代表、関係各省の官吏、超党派の国会議員などによって構成される社会保障制度審議会が設置され、社会保障制度のあり方について多くの勧告などを行ってきた。現在、このように法律に根拠を有し、超党派で中・長期的な視野に立ち、社会保障の全体像を構想する常設の会議体は存在しない。こうした場を今新たに設け、一時的にではなく恒久的な議論の場とし、社会保障を「政争の具」にしないことが必要である。

このほか社会保障を考えるにあたっては、国・地方・企業・個人の役割分担のあり方、定常型社会という前提の是非、さらに社会保障の前提となる社会像・国家像という視点も重要であろう。前述したように、狭義の社会保障にとどまらず、雇用・教育・住宅といった幅広い領域まで見据えた国民の生活保障という視点も求められる。またセーフティネットとは、生活保護などによる市場原理主義的な意味の仕組みとして捉えるべきではなく、生活保護受給に至る前段階で食い止めるための諸制度まで含めた多層的なものとして捉える必要があると同時に、単なる結果平等にとどまらず、実質的な意味での機会平等も含めたトランポリン型（ばね板型）の性格をもつものとしても理解すべきである。

### 自 立

従来、日本では社会保障の理念として、生存権が重要な位置を占めてきた。この理念は、憲法25条に規定されている。今でも生存権が法的な下支えであることは言うまでもないが、そこでは、どちらかといえば最低生活水準の保障や生活保護が念頭におかれると同時に、そこでの個人は国から一方的に給付を受ける受動的な存在（主体というよりは客体）として位置付けられがちであったことを否定で

きない。これに対し、新しい社会保障の理念としては、個人の自立を念頭におき、個人の主体性発揮の支援（あるいは自立支援）を軸に据える必要がある。これにより、社会保障を通じて、単なる結果の平等ではなく、実質的な機会の平等を図っていくことが重要である。

今日の社会保障は、従来のように、「一定（高齢・疾病・障害・失業・労働災害・要介護状態など）の社会的リスクあるいは要保障事故の発生に際しての国による生活保障」という考え方では捉えきれなくなっている。より積極的に、個人の自立支援に向けた動的・プロセス的な保障（たとえば、子どもの主体的な育ちや若者の就労に向けた支援）も含めて考えていく必要がある。

「自立」とは、生活主体として独立できていることを意味する。それは、まったく国や社会に依存しないことを意味するものではない。就労自立のみならず、場合により社会保障による支援を得ながら「自立」することも可能である。その際、一定水準の金銭給付だけでなく、実質的な機会平等を実現するための医療・介護・福祉等の様々なサービス給付も不可欠である。

近時、所得保障（金銭給付）を就労・雇用と切り離すベーシックインカムの方針が主張されている。たしかに、生活保護制度のように、所得保障を受ける前提条件として就労と結びつけることには、受給者に過度の負担をかけることになりかねず、注意を要する面がある。しかし、ベーシックインカムの制度の組み立て次第では、最低限の金銭給付のみを行えばよいとする市場原理主義的な仕組みにもなりかねないし、ケースワーク・ソーシャルワークなど自立支援に向けた公的サポートとの有機的連携が図れない仕組みとなりかねない。したがって、所得保障と就労・雇用を切り離すのではなく、後者を核として考えるべきである。日本人は「働く」ことに特に喜びを感じることからすれば、なおさらそのように言うことができる。

## 社会連帯

社会連帯も、社会保障の理念のひとつであると言われる。ドイツ・フランス・イギリスなどのヨーロッパ諸国では、連帯（solidarity）が社会保障の思想的基盤となってきた。ただし、とくに現在の日本では、連帯を支える市民的・社会的基盤が揺らいでいることが問題である。社会保障の持続可能性は、財政面において確保が図られる必要があることは言うまでもないが、社会保障の理念である連帯を支える市民的・社会的基盤が揺らいでいる状況下にあっては、そうした基盤の再構築という面でも図られる必要がある。そうした基盤の確保（連帯意識の涵養）は、教育にとどまらず、制度のあり方を変えることによって再構築されていくという側面がある。とくに世代間の連帯の基盤を掘り崩すほどの不公平があるとすれば、制度改正による軽減が図られなければならない。

経済学では、社会連帯という概念に対する抵抗感が強かった。ロドリック教授（ハーバード大学）

によれば、基本的な経済政策は4つあり、オープンネス、マクロ政策の安定性、財産権の保護、社会的一体性 (social cohesion) であるといわれる (Rodrik (2004))。ただし、社会的一体性 (あるいは社会連帯) の名の下に、あらゆる政策が正当化できるわけではない。経済がうまく動いていく根底に社会的一体性があるとするれば、ここに揺らぎがみえるのは見逃せない。

## 第3章 制度への視点

### 3-1 公費負担

#### 公費負担の問題点

わが国の公費負担の実態には、大きく2つの問題点がある。

第1の問題は、公費負担の歴史的な経緯を見ると、制度の歪みが公費負担にしわ寄せされる形で導入されてきたことである。そのため、制度全体では整合的な意図を欠いたものになっている。整合性を重視する立場から見ると、安易に公費が投入されている状態になっているといえる。

第2の問題として、公費に依存する割合が高いことである。社会保険方式の本来のあり方からすれば、保険料負担ですべて賄われて然るべきだが、実際には社会保険の給付費に対する公費負担は、後期高齢者医療制度の5割、国保の5割、協会けんぽの1.3割、介護保険の5割、基礎年金の5割となっている。また、認可保育所には8割の公費負担がある。介護施設や医療機関の建設には約4分の3の施設整備費補助金が充てられ、また社会福祉法人はほぼすべての税が免除であるなど、多額の公費が投入されている。このような一般財源の投入は、社会保険としての負担への理解を得ることが困難になってきていることを反映している。

#### 費用負担に関する概念整理

社会保障の現金給付・現物給付の費用負担は、税によるもの、保険によるもの、個人の所得によるものの3種類に分類することができる。ここでは、これを公助、共助、自助と呼ぶことにする。これらは、別個の独立した負担方式ととらえるのではなく、共助が国民全体に広がれば公助、のように連続的に考える必要がある。また、社会保障を離れ、家計や企業によるリスクシェアリングに「自助」という呼称を与える考え方もある（家計や企業が社会保障の機能を一部代替していたが、時代の変化とともにその機能が縮小されつつあることはわが国の大きな特徴である。しかし、ここでは社会保障の費用負担の論点にしぼりたい）。

税は負担が給付の対価性をもたないのに対して、保険と個人所得は（それぞれ事前・事後の意味で）対価性をもつことに違いがある。また、税と保険は集団での負担である点で、個人所得と対比させられる。

社会保障制度はこれら3つの負担を組み合わせている。例えば社会保険は、公費負担、保険料負担、自己負担（医療・介護）の3つの手段で費用負担をしている。社会保険の保険料はかならずしも事前

の意味で給付と負担がリンクしているわけではなく、所得再分配が行われている。この意味で、社会保険料自体が公助と共助の両面をもっているといえる。そして、わが国の社会保険は公費負担の割合が高い。

社会保険に公費負担が導入される理由として、第1に、事前の意味において広範囲でのリスク分散が果たせず、リスクの高い集団への補助金が必要とされることがある。医療保険での国保・協会けんぽへの公費負担がこれに相当する。公費負担が必要となる第2の理由として、給付と負担のリンクが薄く、保険料負担の理解が得られないことがある。例えば介護保険では、受益を受ける年齢が高齢期に偏在しており、若い世代にとっては保険料の負担が給付に結びつかない。

### 強制加入の担保

民間保険では、負担のあり方は給付のあり方で規定される。現在の公的年金、医療保険、介護保険と同等の機能を民間保険で代替するとしたら、そのときの負担は給付に対応したもの（応益負担）になるだろう。医療・介護保険では、リスクに応じた負担が求められる。

しかし、応益負担をとった場合の問題点は、負担能力が低い者が負担できなくなり、社会保険が政策目的とする強制加入を実現することが困難になることである。社会保険として強制加入を実現させるためには、低所得者の負担を何らかの形で減免することが必要となる。そのための手段としては、

- (A) 低所得者の減免
- (B) 負担を能力に比例させる

の2種類が考えられる。一見違った理念のように見えるが、両者に共通した性格に着目すれば、これは応能負担を部分的に適用するか全面的に適用するかの違いであると解釈することができる。

現行制度には (A) と (B) の両方の考え方が含まれているが、(B) の考え方がより多く取り入れられている。すなわち、社会保険の負担を応能原則によるものとする考え方が支持を得ていると考えられる。被用者保険では報酬比例の保険料により、保険内で所得再分配を行うことが定着している。しかし、給与所得者以外での所得捕捉が完全ではないために、地域保険では応能原則を完全に追求することができていない。

したがって、所得捕捉の不公平の問題をできるだけ早期に解決し、応能原則による負担とすることが望ましい。この場合、社会保険内で所得再分配を行うことになるが、分立する制度間の財政調整にまでそれが及ぶとすれば、公費負担の意義はなくなるので、公費負担を社会保険料に代替することも考えられる。制度間の財政調整が行われないことが、財政状況の悪い制度への公費負担が必要となる理由だからである。

なお、低所得者への負担低減による保険料減収分は、他の被保険者の保険料か公費負担のどちらかで補填される必要がある。公費負担で調達する方法は、低所得者への所得再分配は社会保険内で行わず、税で行うという考え方につながる。逆に、応能負担をとった場合は、社会保険内で所得再分配を行っているので、あらためて公費負担を行う根拠が薄くなる。

### 3-2 供給側の効率性

日本の医療、介護、保育といった社会保障産業の供給の効率性はとても低いと考えられる。その理由は端的に言って、過剰な参入規制、価格規制が行われていることによって、競争原理がほとんど働かないからである。また、社会保険方式を中心とする社会保障制度を持つ国の中では、やや異色なほど多額の公費・補助金を投じていることが、高コスト構造を温存・拡大させている可能性がある。さらに、そこから生まれるレント（超過利潤）が、強大な業界団体や労働組合を組織する余地をつくり、さらに規制の強化や公費拡大を求める政治活動（レント・シーキング）に拍車をかけることになる。こうして供給の非効率性は一種の均衡として改善することが難しい安定的構造となっている。以下、個別の産業の現状について、詳しく見ていこう。

#### 医療産業

現在の民主党政権は、医療、介護、保育産業を「成長産業」として位置づけているが、まさに「産業」としての観点に立った場合、日本の医療産業はずいぶんと特殊な産業であることが分かる。

第1に、治療や投薬など、医療サービスの価格は「診療報酬」として国が定める公定料金に規制されており、病院か開業医かの違いもほぼなく、医療機関や医師の努力や技能の良し悪しにかかわらず、ほとんど同じ料金が支払われている。これは、サービスの質に応じて料金が変わり、様々な選択肢を選べる「通常の産業」ではとても考えられないことである。また、アウトプットの評価を価格体系に反映させようとする世界的な潮流からも明らかに取り残されつつある状況である。

第2に、日本の医療産業は、参入規制が非常に厳しいことも大きな特徴である。医療産業の中心である病院の開設は、自治体や医療法人などの法人に限られており、その限られた病院のベッド数も、「病床規制」として、行政にコントロールされている。

つまり、医療産業は、「価格」と「参入」という産業として最も重要な要素が、両方とも完全に規制されているのであり、「競争」による切磋琢磨で、創意工夫や技術革新が起きる余地が少ないと考えられる。それにもかかわらず、こうした厳しい規制が保たれている大きな理由の1つは、医療の「平等性を保つ」ということにある。

しかし、「平等を保つ」ためには、質や効率性の高い医療機関の方に基準を合わせることは出来ないから、一番低い病院や開業医でも経営が成り立つように、一種の「護送船団方式」によって、低い部分で平等なサービスが提供されることになる。また、医療機関には、税制面での優遇や、施設整備に対する各種補助金、助成金も多数存在しており、公費による「産業保護」が行われている。

また、こうした状況を保持するために、強固な業界団体が出現して政治力を発揮していることも、規制産業の典型的なパターンといえる。特に日本では、公定料金（診療報酬）の決定プロセスが、厚生労働省管轄の「中央社会保険医療協議会（中医協）」の場で、保険者等の「支払側」と医師等の「診療側」の交渉によって決定されるという非常に政治的な仕組みになっている。

## 介護産業

こうした仕組みは、介護産業もほぼ共通のものとなっている。まず第1に、介護サービスの価格は「介護報酬」として国が定める公定料金に規制されており、介護サービス業者の努力や技能の良し悪しにかかわらず、ほぼ同じ料金が支払われている。介護報酬は、診療報酬ほどではないが、やはり厚生労働省に設けられた社会保障審議会の介護給付費分科会で、政治的なプロセスを経て決定されている。

第2に、施設サービス（3施設）の分野では、依然として、医療機関並みの厳しい参入規制が続けられている。すなわち、特別養護老人ホームは社会福祉法人か自治体、老人保健施設は社会福祉法人か医療法人か自治体、介護療養型医療施設は医療法人か自治体というように、開設できる法人格が規制されたままになっている。また、やはり医療機関の病床規制と同様に、地域内に開設できる施設数を限定する「総量規制」が行われて、施設数が行政によってコントロールされている。

このように3施設に厳しい参入規制があって供給量が増加しないため、介護保険開始以来、居宅サービス分野に分類されていた有料老人ホームやグループホーム等が、3施設の代わりに旺盛な需要を吸収して、急速にその利用を延ばしてきた。これらは、株式会社やNPO法人によって運営されているため、フットワーク良く供給量を増加させてきたのである。しかしながら、保険料上昇を何とか押さえたい自治体の要望もあり、2005年の介護保険改革からは、有料老人ホームやグループホーム等にも「総量規制」が行われるようになってしまい、現在は、供給量がなかなか増加できない状況となっている。

このように、介護産業についても、「価格」を自己決定する選択肢がなく、「参入」についても施設分野は規制されているため、医療産業と同様、創意工夫や技術革新が起きにくい非効率な産業となっていると考えられる。また、医療保険よりも深刻な点は、公費投入率が極めて高いことである。介護給付費の実に6割近い割合が公費によって賄われており、残る保険料部分も賦課方式として、現在の高齢者はわずかな負担しかしていないため、医療産業以上の価格ディスカウントが行われている状態である。

施設介護の分野では、税制面での優遇や、施設整備に対する各種補助金、助成金も多数存在してお

り、公費による「産業保護」が行われている。特に、特別養護老人ホームを開設する社会福祉法人に対しては、施設整備費として建設費の3/4程度が公費によって賄われており、特別養護老人ホームの1ベッド当たりの建設費は、都市部では2千万円程度に上るなど、非常に高コスト体質が維持されている（東京都（2009））。また、レント（超過利潤）も膨大な規模となっており、特別養護老人ホームや私立の認可保育所を運営する社会福祉法人全体の内部留保の総額は一兆円近くに上っていることが、特別養護老人ホームの業界団体である「全国老人福祉施設協議会（老施協）」によって発表されている<sup>1</sup>。

こうした公費・補助金が経営を左右する大きなファクターとなるため、施設介護分野では、強力な業界団体が形成されている。また歴史が浅いため、日本医師会ほど巨大な組織ではないが、先に挙げた「全国老人福祉施設協議会（老施協）」をはじめ、老人保健施設の業界団体である「全国老人保健施設協会（全老健）」などが、介護報酬の決定や、補助金の増額などに政治力を発揮している。

## 保育産業

実は、保育産業のほとんどを占める認可保育所（公立保育所と社会福祉法人が主に運営する私立保育所がある）については、NPO法人や株式会社が参入することが現在、形式上は認められている。しかしながら、依然として「実質的な参入障壁」が維持されており、社会福祉法人以外の法人が設置した保育所数は現在、全体のわずか2%程度にすぎない状況である。

実質的な参入障壁には様々なものがあるが、例えば、認可保育所の運営費の使途として、「配当」が禁じられていることは、株式会社が株式で資金調達することを不可能にし、参入のメリットを大幅に失わせている。また、保育所の運営費を当該保育所内で全て使い切らなくてはならず、新たな保育所の開設費用に回すことができないことも、大きな障壁である。

さらに、株式会社やNPOであっても、特殊な「社会福祉法人会計」を作成しなければならないという規制もある。株式会社は既に企業会計の作成が義務付けられ、監査法人によるチェックも行なわれて、社会福祉会計よりも厳密な基準の会計を公開している。このため、社会福祉法人会計の作成は、二重の事務負担・費用負担を意味し、特に小規模な法人にとっては手痛い障壁となっているのである。そのほか、株式会社やNPOは、社会福祉法人に対して行われている建設費の約3/4を賄う莫大な補助金（施設整備費）が、一切支給されない。また、社会福祉法人の場合には、消費税、法人税、固定

---

<sup>1</sup> 「第67回全国老人福祉施設大会」（全国老人福祉施設協議会主催、2010年10月20日、札幌市）における中村博彦・自民党参院議員（全国老施協常任顧問）の特別講演「介護新時代―押し寄せる団塊世代の高齢者」

資産税、相続税など、ほぼ全ての税金が免除されているのに対し、株式会社、NPOはこれらの税を全て負担しなければならず、競争上、極めて不利な条件に置かれている。

こうした「実質的な参入規制」や、公定価格として設定されている保育料の価格規制のため、保育産業に競争原理が働かず、非常な高コスト体質となっている点は、医療産業、介護産業と同様である。さらに、運営費に対する公費の投入割合は、医療産業、介護産業をはるかに上回り、約8割にも達している。すなわち、全国の認可保育所の運営費2兆3千億円のうち、保育料収入は5千億円程度に過ぎず、残り約1兆8千億円が国と地方の公費・補助金によって賄われている（鈴木（2010a））。

この高コスト体質がどれくらい深刻かという点、例えば、東京都23区の公立保育所における0歳児1人当たりにかかっている保育運営費は、平均で月50万円程度の水準に達している（鈴木（2010a, b））。保育料負担が平均で約2万円であるから、児童1人に対して実に48万円もの公費が投入されている計算となる。保育産業は労働集約型産業であるから、この背景にあるのは、保育士の人件費の高さである。

都市部の公立保育所の正保育士（常勤職の保育士）は、地方公務員の俸給表に原則従っているため、国の補助金である「保育単価」の人件費をはるかに上回っており、地方自治体の一般会計繰り入れ（税金投入）で、運営費を補わざるを得ない状況となっている。再び、東京都23区の公立保育所の例を挙げると、大半を占める正保育士の平均年収（賞与、諸手当を含む）は、平均で800万円程度である（鈴木（2010a, b））。また、公立保育所は、国の定めた児童1人当たりの保育士数の「最低基準」をはるかに上回る正保育士を配置すること（加配）が常態化している。こうしたことが相俟って、都市部の公立保育所の驚くべき高コスト体質が形成されているのである。

一方、私立保育所の場合には、東京都23区における0歳児1人当たりにかかっている保育運営費を例にとると、平均で月30万円程度であるから、公立保育所に比べればはるかにマシな水準である。これは、私立認可保育所の場合には、国からの人件費補助金の計算方法（保育単価）に構造的な問題があり、むしろ正保育士達の賃金が低く抑えられていることが原因である（鈴木2010b）。

ただ、保育料負担が平均で約2万円であるから、0歳児童1人に対してする公費投入額は28万円と、絶対値で見れば、やはり相当の高コスト体質といわざるを得ない。私立保育所の経営母体である「社会福祉法人」は、土地を寄付した篤志家が経営者となる特殊な法人格であるため、医療機関や特別養護老人ホームと同様、必ずしも優れた経営者によって運営されているとは限らない。また、家族経営、同族経営が多く、家族、親戚が占める理事や役員の報酬が多額に及んでいるケースも多い。先に触れたように、内部留保も多額に及んでいる。さらに、相続税が一切かからずに土地建物が相続資産となるために、施設費や修繕引当などのコストも節約する動機が働かないという制度的な欠陥がある。

## 社会保障産業の制度的補完性

こうした社会保障産業を、政府が目指す成長産業に育成するにはどのような方策が考えられるのであろうか。競争制限的な参入規制・価格規制、高い公費比率と寛大な補助金、高コスト体質と超過利潤、強大な業界団体の存在、族議員、官僚の強大な権限と天下り等の利権の存在、利用者の低負担とそれによる需要超過（待機者の存在）といったこの分野を特徴付ける要素は、お互いに強固な制度的補完性（Institutional Complementarity）を持っていて、非効率な状況に安定的な均衡にあるため、その体系全体を変更することは容易ではないと考えられる（鈴木亘（2010c））。

これは、小泉政権時代の構造改革や規制緩和策にもかかわらず、この分野で本質的な変化が起きなかったことや、民主党政権における改革が進まず、民主党議員の族議員化が懸念される現在の状況からも明らかであろう。

ただ、こうした状況に変化をもたらす可能性があるとすれば、やはり政府・自治体財政の逼迫であると考えられる。現在、社会保険への多額の公費投入が中心である社会保障関係費は2010年度で27.3兆円であり、年末に閣議決定された2011年度予算では自然増等により28.7兆円の規模に達し、一般歳出の半分以上を占めることになる。毎年の財政赤字が44兆円を越える中、これ以上の公費投入の維持・拡大は極めて困難な状況にある。こうして投じられる公費を、例えば経済合理的な所得再分配要素を強め、低所得者に厚く配分する一方で、中高所得者には薄い配分をするようにすれば、中高所得者の自己負担や保険料が上昇し、低料金に甘んずることが出来なくなる。

そこから、社会保障産業へのコスト感覚が正常化し、高コスト体質の業界に厳しい消費者としての目が向けられることにより、各種の効率化が促進する可能性がある。

### 3-3 柔軟な労働市場とセーフティネット

雇用、労働における社会保障としては、失業というリスクに対してのリスク分散、リスク軽減を担うセーフティネットとしての雇用保険が最も重要である。2008年秋以降のリーマンショック以降、経済の急速な落ち込みとそれに伴う雇用情勢悪化の中で明らかになったのは、特に契約期間の短い非正規雇用のセーフティネットがかなり脆弱であったことである。なぜなら、雇用保険の適用対象は、「1年以上の雇用見込み」となっていたため、それよりも短い期間しか働く見込みのない者は適用の対象外であり、また、ヨーロッパでは雇用保険以外に失業者を国庫負担で支援する失業扶助制度があるが、日本ではそうした制度も整備されていなかったためである。

しかしながら、こうした非正規雇用労働者に対し、緊急的な雇用対策の一貫として、そのセーフティネット拡充が図られてきた。例えば、上記、雇用保険の適用対象は、2009年4月から「6か月以上の雇用見込み」、2010年4月から「31日以上雇用見込み」と順次適用拡大が行われてきた。また、失業扶助制度といった「第二のセーフティネット」についても、2009年7月から雇用保険を受給できない求職者であって就職するための職業訓練による技能向上が必要な者に対して、無料の職業訓練及び訓練期間中の生活給付を行う「緊急人材育成支援事業」が開始され、恒久的な制度として「求職者支援制度」が創設されることとなっている。

#### 「日本版フレキシキュリティ・アプローチ」に向けて

このように非正規雇用のセーフティネット拡充は世界的な経済危機を受けてそれなりに進んだが、労働市場・雇用制度全体として整合性や機能強化の観点からはこうした短期的・緊急的な措置とともに長期的な制度設計・制度改革のビジョンが必要である。その具体的な対応として、「安心」、「育成」、「柔軟」といった3つのキーワードから成る「日本版フレキシキュリティ・アプローチ」を提案したい。これら3つの政策は「3本の矢」のように互いに相互補完的である。

#### 「北欧モデル」の実際

フレキシキュリティ (flexicurity) とは、柔軟性の“flexibility”と保障の“security”を合わせた造語であり、雇用保護を弱める一方、失業保険を手厚くすることで労働移動を高め、訓練などの積極的労働施策で入職を高めるような雇用・労働政策のアプローチを指し、デンマークの事例が有名である。

しかし、デンマークと日本では労働者を巡る環境は大きく異なり、海外の制度をそのまま移入して

も成功するとは限らない。北欧諸国に共通する労働システムは、集団的なリスクシェアリングを意図した政労使の中央主権的な労使交渉（政労使協調的なコーポラティズム）が根本にあり、それが高い労働組合率、寛大な失業保険、手厚い積極的労働政策を支えている。一方、過度な雇用保護のような法律に基づく政府の規制は最小限になっている。デンマークは北欧の他の国と比べて解雇規制は弱い方であるが、英語圏諸国並みの「かなり流動的な労働市場」というイメージは誤りだ。なぜなら、デンマーク社会自体が1つのグループ企業のようなもので、解雇されたとしても、「子会社からの配転」、「新たな子会社への赴任までの休業補償としての失業手当や教育訓練」を受けているというイメージが強いからである。ここでは、保障と柔軟性のバランスをとるというフレキシキュリティ元来の発想を重視しながら、「安心」、「育成」、「柔軟」という3つの視点から望ましい制度設計を考えてみたい。

### 「安心」強化のための更なるセーフティネット拡充

今回の世界経済危機のように予想を超えた経済の悪化が発生する場合、雇用不安が消費や投資行動を減退させ更に実体経済が悪化するという「負の連鎖」を防ぐためにも、国民の「安心」を充分確保できるような「保障」を政府が事前に準備しておく重要性が改めて明らかになった。

雇用保険については上記のように拡充が行われてきたが、短期就労と保険受給の反復といったモラル・ハザードを防ぐため、受給要件は厳格にした上で（例えば、自発的離職者には離職前6か月間で3か月以上就労していたことを求める）、労災保険のように雇用期間の見込みや労働時間の長短にかかわらずすべての雇用者に適用されるような改革が課題として残っている。また、セーフティネットとして社会保険まで含めると、短時間労働者（フルタイムの3/4未満）、短期間労働者（契約期間2か月以内等）は厚生年金や健康保険から適用除外になっており、雇用形態による格差が生じている。このため、短時間、短期間でもすべて社会保険への加入義務を課すことも検討を行うべきであろう。

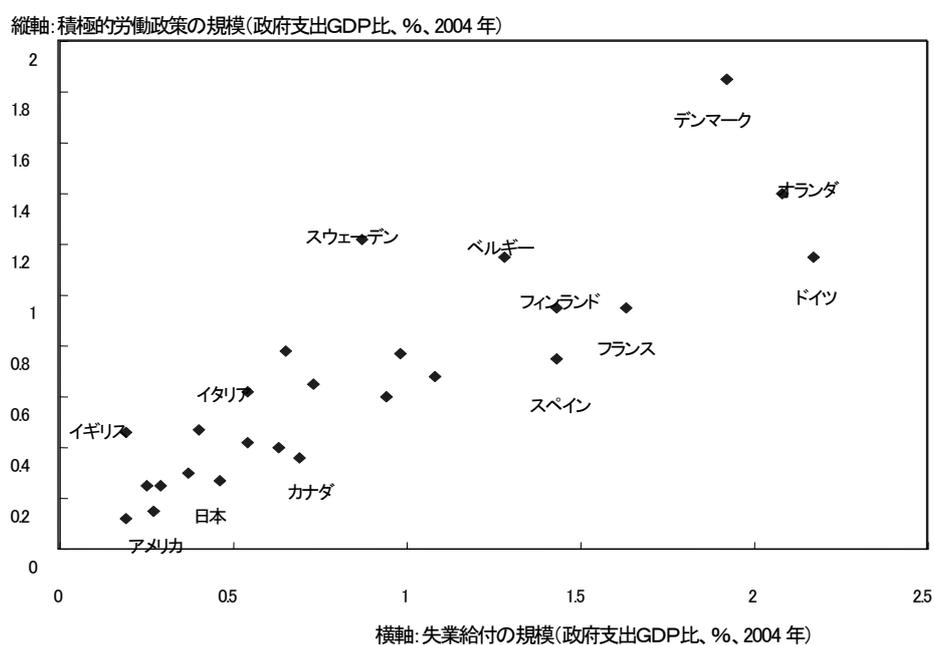
### 「安心」の強化と「育成」、「柔軟」を一体的に

しかし、セーフティネット施策のみが寛大になりすぎると、労働者のモラルハザードを誘発し、労働市場を硬直化させるという副作用が生じてしまう。70年代の石油危機後、福祉国家に邁進したヨーロッパ諸国は、若年の未熟練労働者の失業が長期化することで景気が回復しても失業率が低下しないという構造失業に長年苦しんだ経験は忘れてはならない。したがって、「安心」を強化するのならば、以下に述べる「育成」、「柔軟」という視点も取り入れて長期的な制度設計を行うべきだ。

「育成」とは失業した場合でも入職が高まるような訓練、補助金付き雇用、公的職業紹介などを通じて積極的労働政策を行うことである。諸外国の積極的労働政策に使われる政府支出の規模（GDP

比)をみると(図3-1)、失業給付の水準の高い国ほど労働者のモラルハザードを抑止するため積極的労働政策の支出規模は大きくなっている。日本はヨーロッパ諸国に比べ、いずれの支出規模もかなり低い部類に入っており、拡大の余地は大きいといえる。しかしながら、「積極的労働政策万能論」を振りかざす主張には注意が必要だ。OECDは、そのプラス効果は期待されるものの、既存の政策の多くは失敗しており、ジョブ・マッチングの効率性や対象者の経験・能力を高めるためには各種政策の適切な組み合わせが重要と強調している(OECD(2006))。

図3-1 失業給付が手厚い国ほど積極的労働政策を推進



出所: OECD統計データベース

また、スウェーデンを対象としたある実証分析は(Sianesi(2002))、失業者が新たな職を見つけるための最も有効な方策は企業に補助金を与え常用で雇い入れるようなプログラムであり、公的セクターの有期雇用や企業外での職業訓練は何もプログラムを受けない失業者よりも更に入職の確率は低くなるという結果を示している。これは何よりも企業の一員としてしっかり働けることこそ新たな雇用主に一番アピールできる能力であることを示している。したがって、一般に教育、訓練に対する政府介入の効果にあまり過大な期待をかけるべきではない。積極的労働政策で注目されるのは、失業者が新たな職を見つけるインセンティブを高めることを目的とした失業者活性化対策(アクティベーション)である。雇用カウンセラーが失業者と定期的にインタビューを重ねることで職探しをサポートしたり、訓練等のプログラムを受けない者には失業給付を厳しく制限するなど「アメ」と「ムチ」を

巧みに使い分ける対応（オランダ、スイスなど）は日本でも参考になる。

### 労働市場や働き方の柔軟性・流動性を高めるには

最後に、「柔軟」とは労働市場や働き方の柔軟性・流動性を高める方策である。

80年代以降、ヨーロッパの長期的・構造的な失業継続を説明する考え方として「インサイダー・アウトサイダー理論」がある。この理論によれば、雇用が保障され、労働組合に加入する「インサイダー」（正規雇用者）の交渉力は強い。そのため、不況でも賃金が下がらない一方、「アウトサイダー」である失業者はより安い賃金で働きたくとも職を見つけることはできない。このような状況では失業は長期化し、それとともに失業者の人的資本は劣化するため、「アウトサイダー」の労働市場への影響力はより小さくなる。つまり、失業者はますます失業のプールから抜け出すことが困難になるため、失業は長期的・構造的になるのである。

日本の場合、非正規労働者、特に、有期労働者が失業者になれば、二重の意味で「アウトサイダー」の影響力が弱まり、正規・非正規労働者、就業者・失業者の二極化構造、更には、労働市場の硬直化が進展することが懸念される。したがって、構造的失業を増加させないためには、まず、「インサイダー」の交渉力に基づく実質賃金の上昇を防ぐことである。たとえば、ワークシェアリングで労働時間が短縮されても賃金の受け取り総額が変わらなければ、時間当たりの賃金は上昇してしまう。これは結局、「アウトサイダー」の失業を長期化させる方向に働くことに留意する必要がある。また、賃金のみならず、正規労働者の待遇・保障も正規・非正規問題がここまで深刻化した以上、見直さざるを得ない。正規、非正規ともに契約・処遇の多様化を図り、中間的な雇用形態を創出するとともに、有期雇用者に対しては雇用の不安定性への補償、年功的な処遇などを通じて均衡処遇を進めながら、労働市場の二極化現象を改善していくことが不可欠である。

このように働き方や労働市場の柔軟性増大が、結果的に失業問題や非正規・正規労働間の格差問題を緩和できれば、それ自体社会保障の負担軽減にも繋がるであろう。また、労働市場の二極化現象解消は、働き手の将来の生活設計をより確かなものにすることで、少子化に歯止めをかけることが期待でき、合わせて効率的な社会保障制度確立に寄与すると考えられる。

## <参考文献>

- 大竹文雄 (2009)、『競争と公平感』、中央公論新社
- 菊池馨実 (2010)、『社会保障法制の将来構想』第1章、有斐閣
- 鈴木 亘 (2010a)、 「待機児童 80 万人の元凶 公立保育所の給料が高すぎる」 文藝春秋 2010 年 11 月号
- 鈴木 亘 (2010b)、 『社会保障の「不都合な真実」』 日本経済新聞出版
- 鈴木 亘 (2010c)、 『財政危機と社会保障』 講談社現代新書
- 東京都 (2009)、 「少子高齢時代にふさわしい新たな「すまい」 の実現に向けて (少子高齢時代にふさわしい新たな「すまい」 実現プロジェクト報告書)」
- <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2009/11/20jb9500.htm>
- OECD (2006), “Employment Outlook”, Paris.
- OECD (2008), “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries,” Paris.
- Rodrik, D. (2004), “Rethinking Economic Growth in Developing Countries,” The Luca d’Agliaano Lecture for 2004
- [http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Luca\\_d\\_Agliaano\\_Lecture\\_Oct\\_2004.pdf](http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Luca_d_Agliaano_Lecture_Oct_2004.pdf)
- Sianesi, B. (2002), “Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults during the 1990s,” IFAU-Institute for Labor Market Policy Evaluation, Working Paper 2002:5

**新しい社会保障の理念**  
—市場とセーフティネットを両輪に

21世紀政策研究所 研究プロジェクト  
社会保障制度のあり方

(研究主幹:岩本 康志)

2011年3月発行  
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町 1-3-2  
経団連会館 19階 〒100-0004  
TEL: 03-6741-0901  
FAX: 03-6741-0902

ホームページ: <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所  
The 21st Century Public Policy Institute

## 「社会保障制度のあり方」プロジェクト

# 今、あらためて 社会保障の「理念」を問う

東京大学大学院経済学研究科教授

岩本 康志氏



このほど研究プロジェクト「社会保障制度のあり方」のとりまとめをされた岩本康志研究主幹に、新しい社会保障の理念や最近の社会保障制度改革論議について聞きました（2月24日）。

——今回の研究プロジェクトでは新たな社会保障の理念を提示されました。今、なぜ理念なのか、研究会の目的・問題意識についてあらためてお聞かせください。

今回の研究会は具体的な制度改革を詳細に議論するのではなく、今あらためて社会保障の理念を問い直したいという動機でスタートしました。

これには2つの大きな理由があります。1つは2000年代に入って、社会保障の制度改革がいろいろ行われてきましたが、財政の視点が先行したためにさまざまな歪みが生まれました。確かに少子高齢化が進むことで、社会保障費用が増加していくということは財政の非常に大きな問題ではあります。しかし、財政の視点が先行して費用面を強調した改革が進められてしまうと、社会保障本来の目的を損なう恐れがあります。歳出歳入一体改革が進む中で医療崩壊が言われたことなどは、これに該当します。あらためて社会保障の本来の目的とは何かを問い直すことが、改革の方向性を修正していく道になるのではないかと考えています。

もう1点は、抜本的な改革を目指して様々な改革が行われていますが、いまだ抜本的なものとなっていないという認識があります。私は社会保障を専門にしているので様々な機会でも改革の議論に参加することがありますが、議論だけが繰り返されることにいらだちを覚えることもあります。議論をすれども抜本的な改革が決定できず、実行に移せないまま来ていますが、昨年、参院選の結果、ねじれ国会になったことで、政策を決めることがさらに難しくなっています。こうした中で難しい意思決定をしていく場合、当事

者同士が共通の理解をもつ場所を見つけてそこから合意を積み上げていく作業が必要になってきます。そして意見の対立軸を整理して選択肢を示していくことが必要です。その際の選択肢としては「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」などがあります。どれを望むかは究極的には国民の選択になります。しかしながら、対立軸が明確でないままでは選択肢が見えてこないという問題があります。選択肢を整理し、現在の政治の局面の中で対立軸をどう構成していくかは重要な課題です。その際にも理念を問い直すことが有用であると思われる。

——「強い市場と強いセーフティネット」と「個人の自立支援」という2つの理念を提示されましたが、特に、前者について、どういうものかご説明いただけますか。

社会保障と経済の関係を、市場メカニズムを活かすか制限するか、セーフティネットを充実させるか抑制するか、という2つの座標軸で整理してみましよう。

まず、高度成長期から小泉構造改革が始まるまでの自民党の旧体制というのは市場メカニズムをあまり活用せず、社会保障のセーフティネットの面でも小さいものであったといえるかと思います。市場メカニズムが浸透すると、競争の結果、弱者が生まれることになります。それまでの経済政策の特徴は、そういった弱者をつくり出さないように、むしろ市場メカニズムを様々な規制、手段を通じて抑制することによって社会保障を小さなもので済ませていたというところができます。小泉構造改革は市場を重視するといった視点を打ち出して、市場に対する姿勢の変化をもたらしました。小泉構造改革の社会保障への姿勢ですが、こちらはセーフティネットがもたらすモラルハザードを重視して、基本的には小さな政府を旨とするということで、保障は小さく、という立場であり、自民党旧体制と似た位置に

あったと思います。

そして政権交代が起りましたが、民主党の考え方は小泉構造改革の対極にあるという形で整理できるのではないかと思います。まず、行き過ぎた市場原理主義という形での批判をしていることから、市場へのスタンスとしては自民党旧体制の立場に戻ったととらえられます。一方、社会保障に関しては小泉政権時代の路線とは違った方向に進んでいるように見えます。そういった意味で社会保障の充実というところに、この政権交代の対立軸を位置づけることができます。

しかし、まだ空白の象限があります。それは、市場メカニズムも重視するし、社会保障も強化するという立場です。実は、ここに対立軸を構築する重要な考え方が含まれています。大竹文雄・阪大教授の著書『競争と公平感』で引用されている国際アンケート調査によれば、日本人は市場メカニズムを信用している人の割合も、セーフティネットによる政府の役割も信用している人の割合も少ない、という結果が紹介されています。一方、他の多くの国では市場メカニズムは国民を豊かにするために必要であると認識していると同時に、セーフティネットを充実させて政府が貧しい人々を助けるのは当然だという考え方を持っています。われわれを豊かにするために市場メカニズムを十分に活用する過程で弱者が生まれるかもしれませんが、それについてはセーフティネットを充実させることで救っていく。逆にそういうセーフティネットがあるから、みんながリスクを取って市場にチャレンジしていくことができるという図式です。市場とセーフティネットは対立する概念ではなく、むしろ相互補完でお互いを強め合うという考え方でとらえることができ、その考え方がいわば世界標準となっているのです。市場メカニズムを活用して全体のパイを大きくすることは大きな争点にはならず、価値観の違いで対立軸が形成されるのは保障の厚さについてでしょう。

——今回は、あえて財源問題には踏み込まれなかったわけですが、いわゆる高齢者3経費（年金・医療・介護）だけでも財源不足が見込まれおり、個人の自立支援に関わる分野へも拡充していくと財源不足に拍車がかかります。一方で、財政健全化のためにも財源が必要です。

現状は「中福祉・低負担」とよく表現されますが、給付に見合う負担がされていません。これは社会保障本来の目的に対する国民の理解が不足しているからではないでしょうか。財源問題は重要ですが、そこから議論に入ると、財政先行になって、逆に改革の実行が難しくなります。回り

道でも別のアプローチが必要ではないかということで、社会保障本来の目的を問い直したわけですが。理念に対する理解が深まれば、不可欠なサービスに対する負担への理解を得られやすくなるのではないのでしょうか。

——どの程度の消費税の引き上げが必要であるとお考えですか。また、消費税の目的税化についてどうお考えですか。

一挙に大幅な引き上げというのは難しいでしょうが、当面、消費税率が10%になるまでの引き上げは必要でしょう。しかし社会保障の財政需要は時間を追って増加するので、その後も引き上げが必要で、2070年頃の高齢化のピークを乗り越えるためには、2025年頃には税率が15%手前になるくらいの引き上げが必要であると見ています。

消費税の目的税化については、私はあまり賛同できません。税の基本は、一般財源としてさまざまな用途に使う、というものです。消費税を社会保障目的とする場合、納税者と受益者はリンクしていません。しかしそうはいつても、現状の厳しい財政状況を考えると、社会保障費の増加分の財源として消費税は最も有力な選択肢であると思います。ただし、すべてを消費税に依存するのではなく、例えば、所得税の様々な控除制度を見直すといったことも検討材料とすべきでしょう。

——抜本改革には政治のリーダーシップが必要ですが、現状、超党派の議論の場の設定すら見通しが立っていません。こうした現状をどうご覧になっていますか。

わが国憲法の構造上、参議院の力が強いわけですが、国家の意思決定を難しくする問題は、二大政党制が実現するまで顕在化しませんでした。ねじれ国会の混乱の原因にはその運営に不慣れなこともあるので、与党だけでなく野党にも責任と決定権があることを自覚して冷静な議論を行うことが必要です。円滑な意思決定がされるように国会運営のルールを見直すと同時に、与野党の対立軸を明確にすることが求められています。

## インタビューを終えて

市場メカニズムもセーフティネットも重視するという考え方が浸透していない日本は、世界から見ると異質なのだ気づかされました。新年度からは社会保障の制度設計に関する研究プロジェクトがスタートする予定です。ご期待ください。

(主任研究員 穂宗一郎)