

社会保障制度の改革
社会構造の変化への適応が急務

2010年6月2日

貝塚啓明

1990年代から続く日本経済の低迷は、日本の社会構造に大きな変化をもたらした。1950年代・60年代に設計された日本の社会保障制度は、その当時の社会構造を暗黙の内に想定していた。例えば、終身雇用制や年功賃金制であり、高齢化や少子化を予想していなかった。しかし、このような想定は、今や現実性を欠きつつあり、予想を上回る貧困層の出現や、非正規雇用の一般化は、社会保障制度の有効性に疑問を投げかける状況となった。すなわち、現在の社会保障制度が広く生活水準の維持に役立っているかについて確信が持てなくなったのである。

その端的な例は、生活保護受給者の増加であり、1990年代の中頃と比較すると、その受給者は、その審査の厳格さにかかわらず、二倍近くに増加しているのである。また、雇用保険の受給者が受給期間の期限切れになってしまう例も増加している。さらに、介護保険制度も介護労働に携わる労働者の不足により、十分な機能を発揮しているとは言い難い。元来、社会保障制度の枠外にあると考えられてきた生活保護制度は、社会保険の網の目から脱落した人々を助ける役割をもち、せいぜい税補完的なものとされてきたが、その役割を無視できなくなりつつある。

現在の社会保障は、第二次世界大戦のイギリスにおいて、ベヴァリッジによって社会保険を中心に設計されたものが基本になっている。すなわち、個別の社会保険(例えば、健康保険、労働災害保険、公的年金保険など)によって、個別のリスク(例えば、疾病、労働災害、予期せざる長寿による生活困難など)を社会的にプールし、加入者の生活水準の低下を予防し、貧困に陥ることを避けようとしたのである。

今、先進主要国の社会保障制度の特徴を個別におおまかにまとめてみると、第1表のようになる。

第1表	主要国の制度の特徴
アメリカ	公的年金を給与税で徴収／包括的医療保険なし
イギリス	医師は、公務員／医師の国外流出顕著(医療崩壊)
ドイツ	社会保険中心／近年公的年金を改革
スウェーデン	大胆な構想を提示(スウェーデン方式は有名)
フランス	社会保険は、分断化されている／改革案提示
デンマーク	5年年金・10年年金を提案
チリ	民営化案は、有名であったが、評価は低い
日本	介護保険は独自の存在

さて、社会保険の場合、加入者は、それぞれの保険料を拠出し、これに見合う給付を受け取るのであり、当然のこととして、社会全体の構成員の加入を原則とするのであったが、現実の社会保険は必ずしも全員加入とはならなかった。日本の場合、1960年代に皆年金・皆保険を標榜したが、現実にはそうならなかった。例えば、自営業者が加入する国民年金保険は、加入者が保険料負担を回避するために、脱落者がかなり存在するといわれている。もっとも、社会保険の母国であるドイツにおいても、公的年金は、今でも零細自営業者を除外しているといわれ、皆年金とはいえず、日本の社会保険制度が目指した皆年金は、元来無理な目標であったのかもしれない。

税制や社会保険制度は、加入者がどこまで納税や社会保険料支払いに協力的であるか、すなわち、コンプライアンスの問題が、制度の頑健性にとって極めて重要である。例えば、社会保険料に対応するアメリカの給与税（Payroll Tax）は、この点では、理想的といわれている。すなわち、納税者番号や年金番号によって、正確に納税者や加入者が把握されているか否かによって、制度の弾力的運用が決まる。よく知られているように、アメリカでは、社会保険番号が広く定着し、社会の構成員をほぼカバーしていると思われる。加入期間の長い公的年金でも、短い加入期間で支給される5年年金や10年年金などの提案は、短期の加入記録が正確に把握されていることが前提になる。日本における不正確な年金記録の現状は、日本の年金制度のコンプライアンスに致命的と見える欠陥を示しており、その公平な解決は、絶望的とも見える。

さて、ここで話を元に戻して、日本の社会保障制度の問題点を改めて検討する。

まず、公的年金に関しては、年金記録問題を無視したとしても、株式や外債などへの運用の収益率が極めて低いことから生ずる年金資産の低収益率、あるいは、キャピタル・ロスである。この問題は、世界経済を取り巻く金融危機の後遺症でもあり、依然として予断を許さない状況にある。市場利子率より低い成長率を続けることが予想されるとすれば、積立方式を採用することは、正当化されるとしても、その収益率は、余りにも低い。このことは、企業年金にも当てはまり、また、一時期持て囃された確定拠出型年金の不調も続くであろう。

次に、医療保険に関しては、高齢者の医療保障をどのように運営していくかが問題である。高齢者を社会保険制度にどのように組み込むかは、長らく問題になってきたが、その解決策は、簡単ではない。生産年齢よりも高い多数の高齢者の存在は、高齢化社会の現実であるが、その財政収支の不均衡は、稼得能力のない高齢者の負担能力を考えると、国庫からの財政負担か、あるいは、他の保険者グループからの援助なしには解消しない。医療保険制度に関しては、医療サービスへの需要面から自己負担の引上げが中心になって議論されてきたが、医療サービスの供給体制についての関心が高まり、患者の大病院集中の傾向が強くなり、どの様に地域の医療機関と連携していくかが、今後の課題となろう。

日本経済の長期的展望にとっては、最終的には生産性の上昇により、日本経済を活性化する以外に道はないように見える。そのためには、その中核となる若手労働者の安定的雇用がその勤労意欲の向上に役立つと予想されるが、現在の労働市場の状況は、これとはほど遠い。すなわち、非正規労働者の比重が高く、安定的な雇用の機会が提供されているとはいえない。そして、これらの労働者は、ほとんど社会保険によってカバーされていないのである。

ここまで見たように、社会保険を中心とする社会保障制度が日本社会の変化に対して頑健な制度でないとする、元来は補完的な制度であった生活保護の役割を補強せざるを得ないのが現状であろう。生活保護は、経済学の世界では、「負の所得税」の構想と密接な関係がある。すなわち、この構想は、自前の所得の大小によって、自前の所得が高いほど生活保護の給付を含む最終的な所得水準が高くなるのであり、勤労意欲を生かして生活保護の役割を高めようとする提案である。いわば、所得税を課税最低限以下の人々に逆に適用しようとする提案である。この提案を実現するためには、生活保護行政を大きく拡充する必要があり、所得の把握に関して困難な行政コストがあるにせよ、試みられるべき提案であろう。

社会保険を中心とする日本の社会保障制度は、日本経済の構造変化に対して柔軟に対応すべきであろうが、残念ながら硬直的な社会保険の網の目から脱落した人々が増加した。その受け皿として、生活保護に代わるべき制度設計を提案すべき時であるが、意外にこのような発想を採る論者は少ない。第二次世界大戦後の社会保険を中心とする制度に代わり、新しい社会保障の姿を提示することが急務であり、その際、コンプライアンスの問題が鍵を握っていることを強調して結びとしたい。