

これからの社会保障と「持続可能な福祉社会」

広井良典（千葉大学法経学部）

hiroi@le.chiba-u.ac.jp

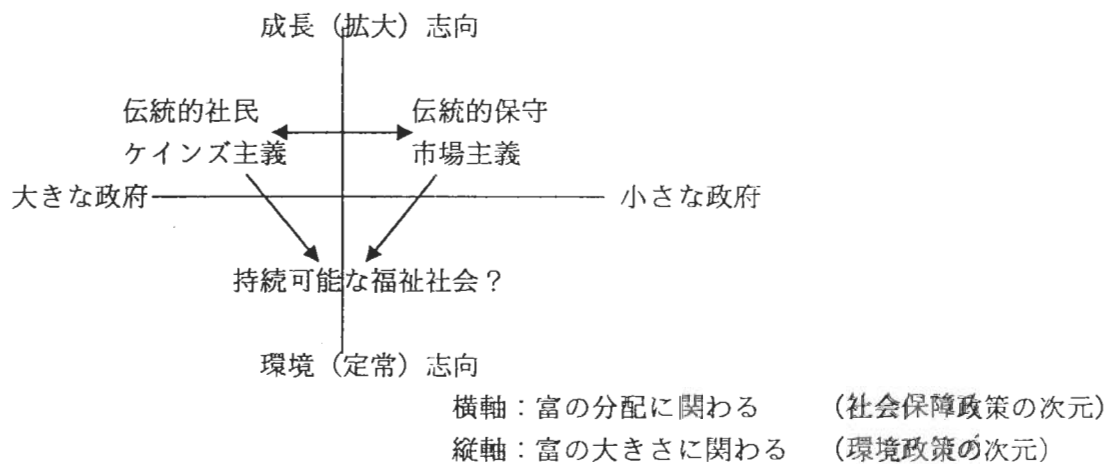
（はじめに：大まかな時代認識）

●二つの対立軸

第一の対立軸：「大きな政府」（高福祉・高負担） v s 「小さな政府」（低福祉・低負担）
…「富の分配」をめぐる対立軸

第二の対立軸：「成長」志向 v s 「環境（定常）志向」
…「富の大きさ」をめぐる対立軸

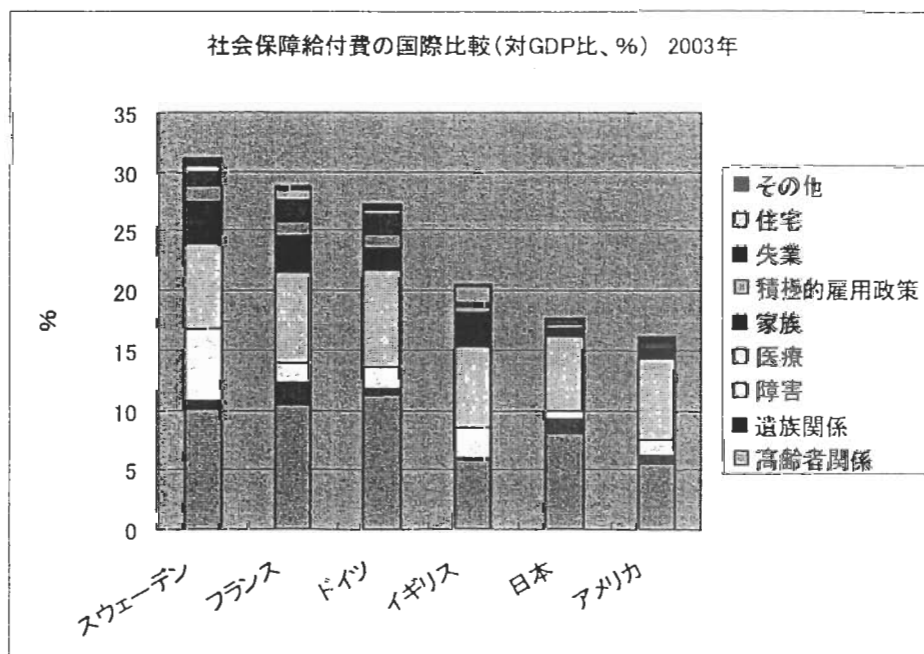
（図）二つの対立軸——富の成長と分配



*対立軸の接近とクロス

*「持続可能な福祉社会」（＝個人の生活保障や分配の公正が実現されつつ、それが環境・資源制約とも両立しながら長期にわたって存続できる社会）ともいうべき社会モデルの模索。

1. 日本の社会保障の特徴と課題



●日本の社会保障の特徴

a) 規模 b) 内容 c) 財源

●なぜこれまで日本の社会保障費は「低くてすんだ」か？

1) “インフォーマルな社会保障”の存在

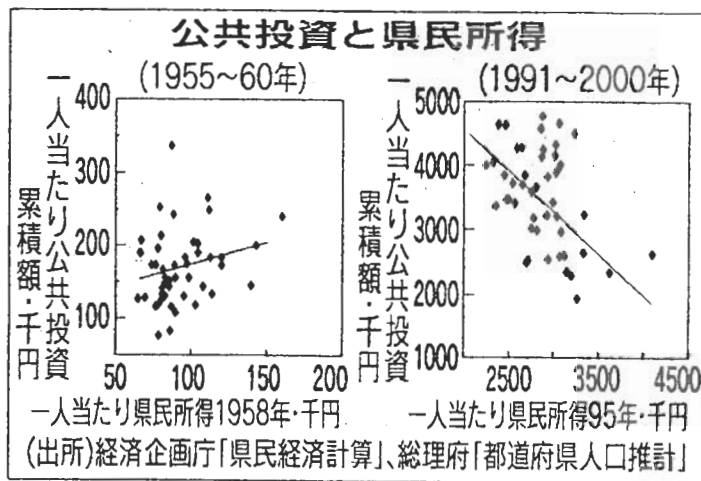
・・・カイシャと核家族

2) “公共事業型社会保障”

・・・公共事業が事実上「社会保障的な機能」をはたす
(職の提供を通じた生活保障。1970年代前後～)

*その他、様々な「生産部門を通じた再分配」政策

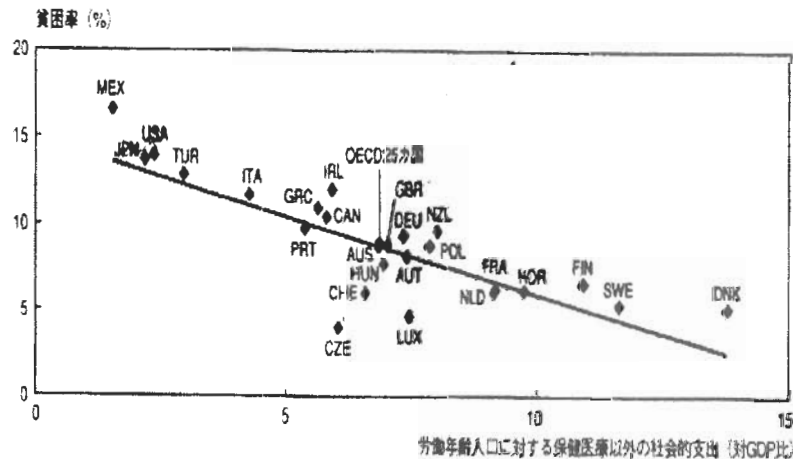
(農業補助金、中小企業助成、地方交付税交付金等)



(出所) 大和総研資料

- ・近年におけるこうした構造の変容 → 格差拡大など
- ・日本の社会保障は、「生産部門を通じた再分配」による一定の平等を前提とした上での「リスクの分散」(保険)機能がこれまで中心。再分配機能は相対的に弱い。

(図) 相対的貧困率(労働年齢人口)と社会支出の相関(国際比較)〔OECD資料〕



(参考) 戦後日本の再分配政策

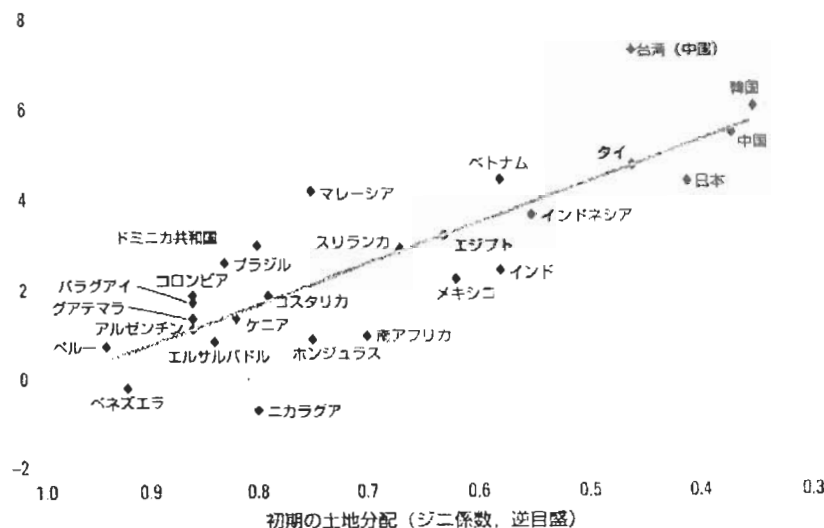
1) 終戦直後・・・強力な「機会の平等」政策

特に、①農地改革による土地の再分配、

②新制中学の義務化

(図) 初期の土地分配と経済成長の相関

1人あたりGDPの平均成長率(1960-2000, %)



(出所) 世界銀行 (2006)

2) 1970年代頃まで・・・「生産部門を通じた再分配」

具体的には、

①農業補助金 (都市→農村)

②地方交付税交付金 (中央→地方)

③産業政策 (中小企業保護や衰退産業保護等)

(参考) 一般会計歳出の経費別分類の年次推移 (単位 億円)

	社会保障関係 費	地方交付税交付 金	公共事業関係費
1958	1222	2240	1899
1960	1927	3282	3036
1965	5457	7162	7261
1970	11515	17716	14406
1975	41356	33082	34870
1980	81703	69521	68955
1985	99016	96901	68906
1990	114805	159308	69557
1995	145429	123021	127950
2000	176364	149149	119096
2005	208235	159226	80154

- 3) 1970年代頃以降・・・公共事業への依存と社会保障による再分配
(高齢者関係)の開始 [←高齢者は生産部門での再分配ではカバーできないため]

4) 近年・・・市場経済化の推進と様々な正・負の帰結

●これからの日本の社会保障

- ・基本的に強化が必要 ← “インフォーマルな社会保障” や “生産部門を通じた再分配” の弱体化
- ・ただし、低成長化にあって社会保障のあらゆる分野を公的に、という姿は困難。

→4つの選択肢

- a) 全分野重点型・・・医療・福祉・年金いずれも公的に厚く
- b) 年金重点型・・・年金は厚く、医療・福祉は私的なものを拡大
- c) 医療・福祉重点型・・・医療・福祉は厚く、年金は私的なものを拡大
- d) 市場型・・・医療・福祉・年金いずれも私的なものを中心に

●「医療・福祉重点型の社会保障」が妥当 (私見)

- *医療・福祉・・・リスクの予測が困難、かつ個人差が大きい
(「市場の失敗」が起こりやすい)

→公的な保障の必要性大

- ・現在進められつつある患者自己負担拡大や混合診療拡大等の方向には疑問。

(参考) 日本の患者自己負担(医療費全体に占める割合、%)は先進諸国の中で既にもっとも高い水準

フランス	10.0 ('03)	ドイツ	10.4 ('03)	イギリス	11.0 ('96)
アメリカ	14.1 ('03)	日本	17.3 ('02)	(OECD データ)	

- ・ありうるとすれば軽微医療に関する免責(deductible)
- ・併せて医療費の配分のあり方と決定プロセスの見直し(中医協など)

- *年金・・・老後の生活費であり、予測でき、個人差も小さい

→公的年金は、所得再分配機能(すべての高齢者に、一定以上の所得を平等に保障)主体のものとするべきではないか

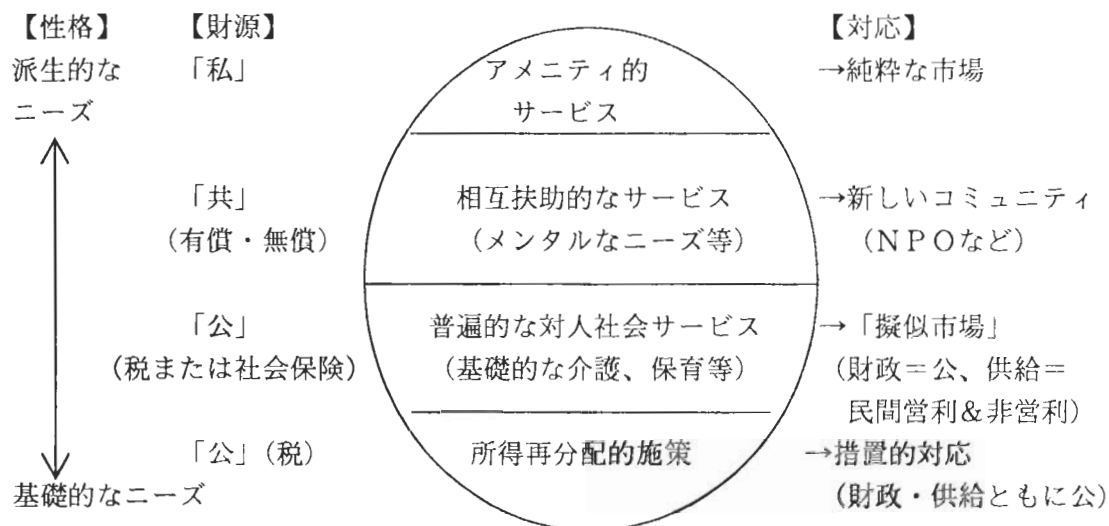
(現状・・・相当な高額な年金を受けている層がいる一方、4万円前後かそれ以下の国民年金のみという層も多く存在)

→厚めの基礎年金中心のものに再編。所得比例部分は段階的に民営化

- ・基礎年金の財源は税 (←所得再分配機能)
- ・基礎年金の水準は、たとえば夫婦世帯で16~17万円程度(全国消費実態調査報告での高齢者夫婦世帯の消費支出のうち「教養娯楽」の一部までを含む水準)

- *年金をスリム化する分を、広義の「福祉」の強化(含子育て支援、雇用政策、若者、障害等)に充当

(図)「公―共―私」の役割分担のイメージ



(参考) 社会保障／福祉国家のモデル

分類	特徴	例	基本となる原理
A. 普遍主義モデル	・ 大きな社会保障給付 (特に福祉サービスの比重大) ・ 全住民対象 ・ 財源は税中心	北欧 イギリス (→ C に接近)	「公助」 (公共性)
B. 社会保険モデル	・ 拠出に応じた給付 (特に年金・現金給付の比重大) ・ 被雇用者中心 ・ 財源は社会保険中心	ドイツ、フランスなど	「共助」 (相互扶助、共同体)
C. 市場型モデル	・ 最低限の公的介入 ・ 民間保険中心 ・ 自立自助やボランティア	アメリカ	「自助」

*日本は混合型 (当初はB。一部Aの要素 (基礎年金など)。給付規模はC)

・ただし、近年はこれら各国が相互に“接近” (アメリカはやや例外的)

2. 社会保障をめぐる新たな課題と方向

●社会保障をめぐる新たな課題

- 1) 「人生前半の社会保障」の重要性 (・・・「事後から事前へ」)
 - ・ 90年代の日本の社会保障論議・・・ほぼもっぱら高齢者中心
(実際にも社会保障給付総額 85.6 兆円 (平成 16 年度) のうち高齢者関係が 70.8% (60.7 兆円) を占める。)
 - ・ 近年 → 会社や家族の流動化・多様化、慢性的な供給過剰の中で、リスクが人生前半にも広く及ぶように

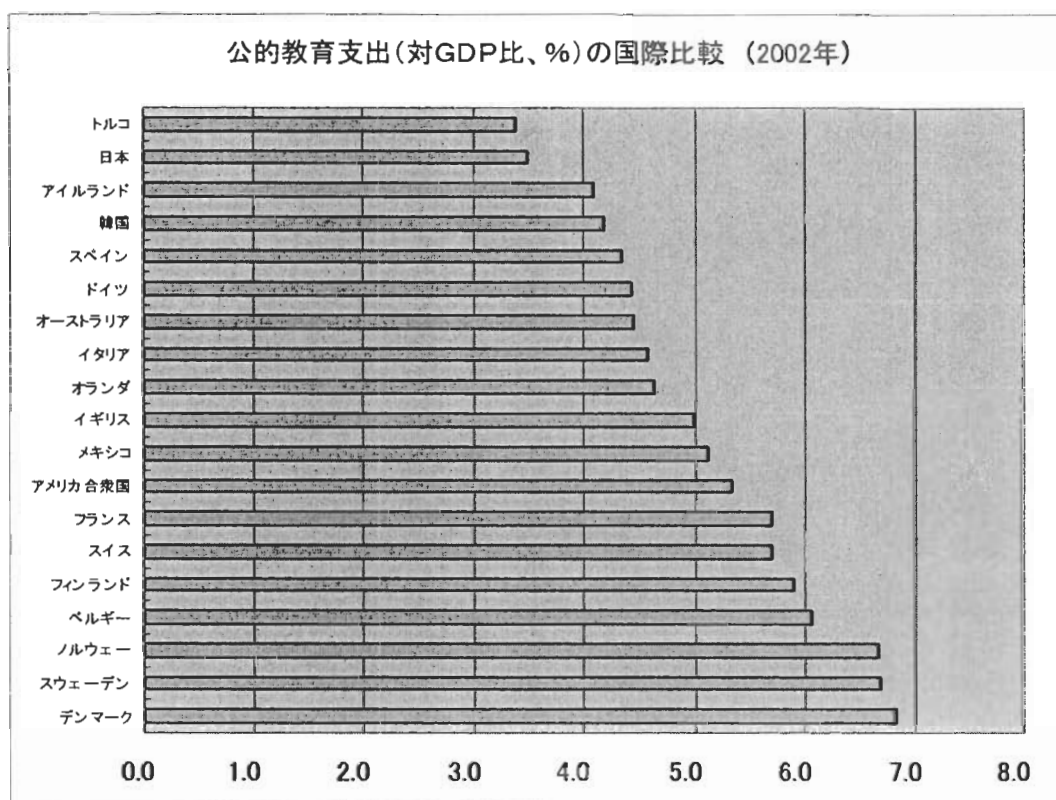
- ・ 加えて、所得格差（含資産面）が徐々に拡大し、個人が生まれた時点で“共通のスタートライン”に立てるという状況が脆弱化
→個人のチャンス（機会）の平等を通じた社会の活性化が重要

cf.戦後間もない時期における強力な「機会の平等」政策（既述）

a) 新制中学の義務化、b) 農地改革を通じた土地の再分配

- ・ 子ども・雇用関係、若者関係等の社会保障の充実とともに、教育に関する公的支出の増加が必要。

←→日本の公的教育支出はOECD加盟国（いわゆる先進国）30 カ国の中でトルコに次いで低い。



2) 「ストックをめぐる社会保障」の重要性（・・・フローからストックへ）

- ・ 年間収入（二人以上の一般世帯）のジニ係数が **0.301** であるのに対し、貯蓄におけるそれは 0.542、住宅・宅地資産額におけるそれは 0.577 となっており（全国消費実態調査〔平成 11 年〕）、所得よりむしろ資産の格差が大。

・ フローの拡大が成熟化する中で、ストックの再分配のあり方が大きな課題に。

3) 経済の成熟化・定常化に適応した社会保障へ（後述）

●財源

・基本認識

- ①高齢化等を背景に保険原理（拠出と給付の均衡）が成り立ちにくい層が増えているという点からも、②社会保険が前提とする共同体的基盤や企業（雇用）・家族の画一性が揺らいでいるという点からも、社会保障財源における税財源の比重を高めていかざるを得ないのではないか。

- ・実際、ヨーロッパ諸国においても社会保険財源→税財源へのシフトの傾向が見られる。

例）・ドイツにおける環境税の社会保障財源化、消費税引き上げ（16→19%。今年1月）

- ・フランスの一般社会税（91年～。資産を含むすべての所得に課税。実質的な社会保障目的税）

・検討されるべき税財源

①消費税

②相続税

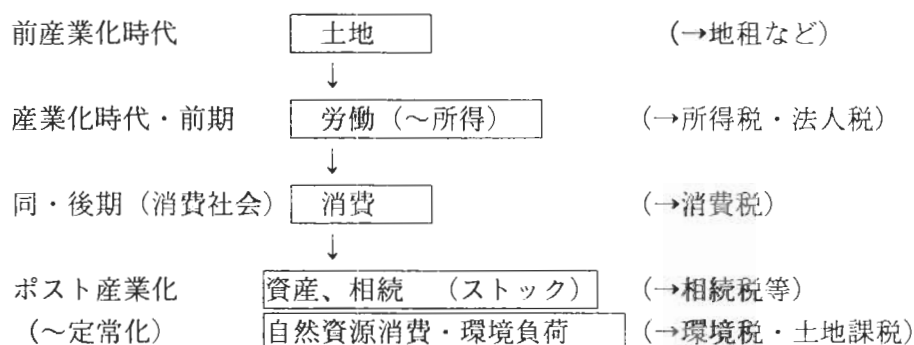
- ・生まれた時点で“共通のスタートライン”に立てることを保障
 - ・格差の世代を通じた累積・固定化を制限
 - ・相続税を一定強化し、それを特に人生前半の社会保障に充当
- cf. 上記フランスの一般社会税

③環境税

- ・ドイツのエコロジカル税制改革（99年。デンマーク、オランダ等も）→環境税を導入し、その税収の一部を社会保障にあて、そのぶん年金保険料を下げる（20.3%→19.5%）
- ・ねらい・・・「環境負荷を抑制しつつ、福祉の水準を維持し、かつ企業にとっての社会保険料負担を軽減し、失業率上昇を抑えるとともに、国際競争力の強化に資する」、という複合的な効果
- ・より根本的には、「労働生産性」→「資源（環境）効率性」へのインセンティブの転換（「労働への課税」から「資源消費への課税」へ）

→社会保障（福祉）と環境が両立する「持続可能な福祉社会」へ

（参考）経済社会システムの変化と“富の源泉”及び税制



(参考) ジェイムズ・ロバートソン (イギリス)・・・「共有資源 (common resources) への課税」という考えの下、土地やエネルギー等への課税の重要性を主張。「人間が (労働を通じて) 加えた価値」よりも「人間が (自然から) 引き出した価値」に対して課税するという議論。(ロバートソン (石見・森田訳) (1999) 『21 世紀経済システムの展望——市民所得・地域貨幣・金融システムの総合構想』、日本経済評論社)

(付論) 「定常型社会=持続可能な福祉社会」の可能性

●戦後の日本

・・・「経済成長」という絶対的な目標に向かってすべてが編成
→成長は無限に可能か? 経済成長の源泉としての「需要」

●「定常型社会」の可能性

関連する二つの要因

1) 人口減少ないし定常化 2) 環境制約との調和

●定常型社会における消費と労働

1) 「時間の消費」が中心となる時代

物質の消費→エネルギーの消費→情報の消費→時間の消費

- ・様々な余暇、生涯学習、ケアなど
- ・コミュニティや自然との関わり

2) 労働時間と失業問題

・国際比較

(参考) 超過労働時間: 週 50 時間以上働く者の割合 (%) (ILO 調査、2000 年)

日本 28.1%、ニュージーランド 21.3%、米国 20.0%、オーストラリア 20.0%、イギリス 15.5%、アイルランド 6.2%、スペイン 5.8%、フランス 5.7%、ドイツ 5.3%、デンマーク 5.1%、イタリア 4.2%、スウェーデン 1.9%、オランダ 1.4%

・失業問題をすべて「成長によって解決」できるか

→ “経済成長と労働生産性上昇の無限のサイクル” からの脱却

(「失業→公共投資&需要拡大による解消→労働生産性上昇→失業の再度の発生→…」というサイクルからの脱却)

・先進諸国における供給 (生産) 過剰の慢性化

→ 「労働生産性の上昇分を労働時間削減で対応する」という発想への転換が重要

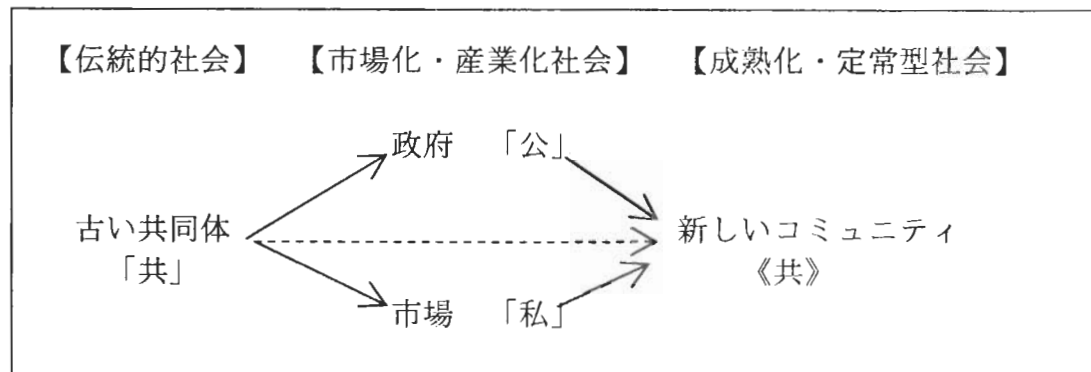
→ 賃労働時間の減少分を「新しいコミュニティ」へ “時間の再配分”

(表) 生産労働（～賃労働）の変化とこれから [単純化したモデル]

	男性	女性	計
工業化以前の社会	1	1	2
工業化社会 (高度成長期)	1.5 (“会社人間”)	0.25 (日本型パートなど)	1.75
成熟社会 【多様な選択肢】	0.75 1.0 0.5	0.75 0.5 1.0	1.5

●定常型社会の特徴

- 1) 市場経済が成熟化ないし“定常化”しても、それを越えた、コミュニティや自然等に関わる、人間のより高次のニーズや欲求に関わる領域(=「市場経済を超える領域」)が今後大きく展開(資料参照)
- 2) これらの担い手としての「新しいコミュニティ」の発展
→NPO、コミュニティ・ビジネス等の展開
「営利」と「非営利」の連続化 & 貨幣経済と非貨幣経済の連続化。
これら促す税制上の対応の重要性



(図) 経済社会システムの進化と定常型社会のイメージ

