

## 「日本の社会保障をどう救うか——逆機能する生活保障システム」

大沢 真理（東京大学社会科学研究所教授）

### 1. 社会保障国民会議の中間報告を読む

はじめに

日本の社会保障をどう救うか、という論題をいただきました。以下では、福田内閣が2009年1月に設置した社会保障国民会議（座長：吉川洋東京大学教授）の中間報告（2008年6月9日発表）を読み解きながら、日本の社会保障の実状と改革の方向を探りたいと思います。

副題は「まずその惨状を直視せよ」となります。というのは、社会保障国民会議の中間報告を読むと、現状認識における主体性が非常に乏しいことがよく分かるからです。

中間報告では、まず今後の社会保障改革の基本方向について、社会保障の「機能強化」に重点を置くとしています。2000年以降の医療・年金・介護の諸改革を振り返って、その諸改革は「社会保障制度の持続可能性」をキーワードとする「構造改革」だった、と捉えています。その上で、今日の日本の社会保障が直面する課題として「少子化対策への取り組みの遅れ」、「高齢化の一層の進行」、「医療・介護サービス提供体制の劣化」、「セイフティネット機能の低下」、「制度への信頼の低下」の5つを挙げています。

しかし、そもそも「持続可能性」をキーワードとする「構造改革」とは一体何であったのか、それについての反省を踏まえていると思える「機能強化」という方向性が、何を意味するのか、残念ながらこの中間報告からは明確ではありません。

#### 基本は給付費抑制

構造改革というスローガンを振り返ると、橋本龍太郎首相が1996年10月に6大改革として打ち出したのが最初であり、金融ビッグバンや財政構造改革など一連の構造改革が唱えられ、社会保障構造改革も柱の1つでした。その後、小渕、森両政権の下で特に財政構造改革などはいったん棚上げになりましたが、小泉政権で改めて構造改革が政権の一枚看板として掲げられました。社会保障構造改革に関しては、10年前の『厚生白書平成10年版』が、その必要性について「少子高齢化が将来の社会保障費用を増大させる。しかしこれが活力ある社会・経済を維持していくことと両立しないので、社会保障の給付と負担の効率化・適正化に取り組む」と謳っています。

実際、中間報告が具体的に2000年以降の諸改革として掲げている医療・年金・介護等の改革は、1997年に制定された介護保険が発足した（2000年）ということを除けば、ほとんどが「負担を引き上げ、給付を削る」という改革でした。社会保障国民会議の「持続可能性」、「構造改革」とは、そのように給付費をできる限り抑制して社会・経済の活力を失わないようにする、つまり福祉を充実すると社会・経済の活力が失われるという認識に立っ

た上で、できる限り社会保障を抑制するという方針を指していることが分かります。

### 主体性放棄の書きぶり

ひるがえって社会保障の「機能強化」とは、少なくともそこからの路線転換なり重点の転換を意味すると思いますが、中間報告が「機能強化」と呼ぶものがまったく分かりにくいのです。直面する5つの課題の中では、「セーフティネット機能の低下」が「機能強化」ともっとも直結しているはずですが、しかしここで中間報告は、社会保障国民会議が認識の主体であることを放棄している、としか言いようのない書きぶりになっています。

すなわち、「セーフティネット機能の低下」としてつぎの3つをあげています。1番目、「労働市場の二極化や格差の固定化により非正規労働者で雇用者社会保険から脱落するものが増大した」ここで句点「。」を打たずに続けて「との批判がある」と書いています。同じように2番目は「労働市場改革（規制緩和）とセットで行うべきだった社会保障改革（非正規労働者への社会保険適用拡大など）がおこなわれなかったために、労働市場の二極化や非正規労働者の増大が増幅された」「との批判もある」。3番目も、「単身高齢者の増加やワーキングプアなどの課題に対して社会保障の生活保障機能、所得再分配機能が十分働いていない、との批判もある」。

このように「との批判がある」に終始しています。これでは、社会保障国民会議は認識の主体であることを放棄しているとしかいいようがない。しかも、「との批判」に対して、反論を提起しているわけでもなく、事実上「との批判」を受け入れるという、なんとも不明瞭、主体性のないスタンスになっています。

では、「社会保障の機能強化のための改革」の提言はどうなっているのか、これも到底明瞭とは言いがたいものです。そもそも「持続可能性も引き続き確保しつつ機能強化に重点を置く」とは何のことやら、非常に分かりにくくなっています。

「社会保障が直面する課題」の1つである「セーフティネット機能の低下」では、「との批判がある」という言い方で認識の主体の放棄がみられたわけですが、ほかの課題、例えば「少子化対策への取り組みの遅れ」では、「との批判がある」「との指摘がある」などとは書かずに、「本格的な取り組みが不十分なことが少子化の進行を招く要因となっている。」と断言していますし、「医療・介護サービス提供体制の劣化」についても、「サービスの基盤が劣化している。」と断言しています。当然「セーフティネット機能の低下」の書きぶりの異常さが目立ってくるわけです。

### まず「惨状」を受け止める

「社会保障の改革のための提言」では具体的な制度改革として、3つの分野、「年金」「医療・介護・福祉サービス」「少子化・次世代育成支援」について提案しています。ここでも並べた順に歯切れが良くなり、「年金」が一番分かりにくい。

「年金」については、実は国民会議のなかに分科会やワーキンググループが設置され、そこでシミュレーションを行っています。シミュレーションはいくつかの改革案について行われており、現状維持案も含まれ、現行の制度体系を維持した上での微調整案もありま

す。一番注目したいのは、いわゆる基礎年金税方式について、この会議がどのようなスタンスを示しているかです。基礎年金税方式についてはA案、B案、C案のシミュレーションを行っています。マクロ試算として将来の保険料負担や国庫負担の財源規模、ミクロ試算として個々の家計や企業への影響についてもシミュレーションしています。そして各案のメリットとデメリットを整理していますが、そのあと何を言うかと思えば、「議論がさらに深まることを期待する」。それを議論するために設置された国民会議ではなかったのかと思うのですが、会議としての選択を示していません。

「医療・介護・福祉サービス」については、「基盤が劣化している」と断言したうえで「給付費は国際的に見ても必ずしも高くない」と認めています。しかしそれが給付費を増やそうというメッセージにはつながっていない。キーワードの「構造改革」や「効率化」という言葉がむしろ目立つ、そういう提言内容になっています。

これらに対して「少子化・次世代育成支援」は歯切れが良い。「少子化対策というのは未来への投資であって、大胆かつ効率的な財政投入を行う」と述べています。但し、財源の規模については、現行4.3兆円に加えて1.5兆円から2.4兆円ということで、これが「大胆かつ効率的な財政投入」に値するのかよく分かりません。言葉は勇ましいが、財源の規模としては慎ましい提言になっています。

実は私は、ここで「との批判がある」と言及されている当の論点を、この間、著述してきた者の一人です。もっとも、国民会議が念頭に置いたのは私の著作というよりは、例えばOECD（経済協力開発機構）が、2005年頃から発表している日本の経済や社会に関する資料や報告書であると思われます。それにしても国民会議の受け止め方は他人事風です。OECDのデータや分析結果を真摯に受け止めるならば、それは日本の政策当事者や研究者に対して深刻な反省を迫るものであり、まさに「惨状」というべき状況をOECDのデータは伝えています。

## 2. 日本の生活保障システムとその「成果」

### 生活保障システムとは

日本の社会保障にみられるセーフティネット機能の低下を、ひとびとの希望と安心を損なう「社会的排除（social exclusion）」と捉え、それが現代日本社会で広がってきた様を「生活保障システム（Livelihood Security System）」という枠組みからあぶりだそうと思えます。

「社会的排除」とはヨーロッパ起源の概念であり、貧困や所得格差はもちろん、言語や情報（教育）の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために、社会のいろいろな場面に1人前のメンバーとして参加できないことを指しています。社会的排除に対する闘いは、1997年のアムステルダム条約でEU（ヨーロッパ連合）の主要目標の一つに位置づけられました（Social Protection Committee 2001; Bhalla and Lapeyre 2004: 6）。女性の労働市場への包摂、子どもの就学前からの教育による包摂などが、その主要なポイントとされています。

一般に、生活が成り立ち、社会の1人前のメンバーとして参加するためには、所得を得る機会や、つつがない家庭生活などが欠かせません。先進国と呼ばれるような社会では、傷病や失業、老齢退職などで所得が中断する場合や、障害や高齢化によって日常生活に支障をきたす場合などに、人々の拠り所は家族や共同体だけではなく、社会保険や福祉サービスを利用することができます。公的な施策の手が届きにくいところで、NPO や生活協同組合などの非営利協同の営みが頼りになる場合も少なくありません。また、健康で就職していても、企業での個人の立場は弱いので、景気の浮き沈みや企業の厳しい競争の帳尻が従業員ばかりにしわ寄せされないよう、雇用の創出・維持に役立つ政策や労働市場の規制も必要とされます。

このように政府による社会政策が、家族や企業、非営利協同などの制度・慣行とかみ合っただけで、個人の生活が持続的に保障され、社会参加の機会も確保される、ヨーロッパ風に言えば社会的包摂が可能になると考えて、私はその全体を「生活保障システム」と呼んでいます（大沢 2007）。

そこで2000年前後における日本の生活保障システムの“成果”なるものを端的に言えばこうなります。「OECD 諸国でトップクラスの相対的貧困率と所得不平等度」を「達成」しています。それから「世界99カ国でトップクラスの自殺率」。それから誰でもご存知の「世界最低クラスの出生率」。これらを合わせて「達成」しているわけです。日本の生活保障システムは「機能不全」とか、社会保障国民会議が言うような「機能低下」というよりも「逆機能」を呈している、すなわち、政策的取り組みが改善するはずの状況をかえって悪化させるという事態に立ち至っていると私は考えています。

## 企業中心社会・日本

日本の生活保障システムの特徴を見ると、生活に必要な資源、財やサービスを生産し所得をもたらす諸関係の中で、営利企業の比重が主要国にくらべて破格といえるほど大きく、そこでの雇用処遇はいわゆる「男性稼ぎ主」「男性世帯主」、すなわち妻子を扶養すると想定される壮年の男性雇用者を中心にしています。

経済・社会に占める比重という意味で「規模」を使えば、日本の政府の規模は、公務員の数で見ても、収入や支出の国民所得や国内総生産に対する比率で見ても、桁違いに「小さな政府」です。特に福祉政府としては小さく、その半面、土建政府としては主要国と比べ突出しています。就業者に占める比率という意味で、自営業の規模は縮小する一方で、これはいくつかの主要国で90年代以降、自営業の復活が見られるということに対して鋭いコントラストをなしています。非営利協同組織の社会・経済に占める規模も小さいものになっています。

そして家事・育児・介護・ボランティア等の無償労働の規模も、その時間を貨幣換算するなどして諸外国と比べると小さいが、小さいながらその負担が圧倒的に女性に偏るため、女性の負担は重い（大沢 2007：第四章）、これらが全体としての日本の生活保障システムの現状です。

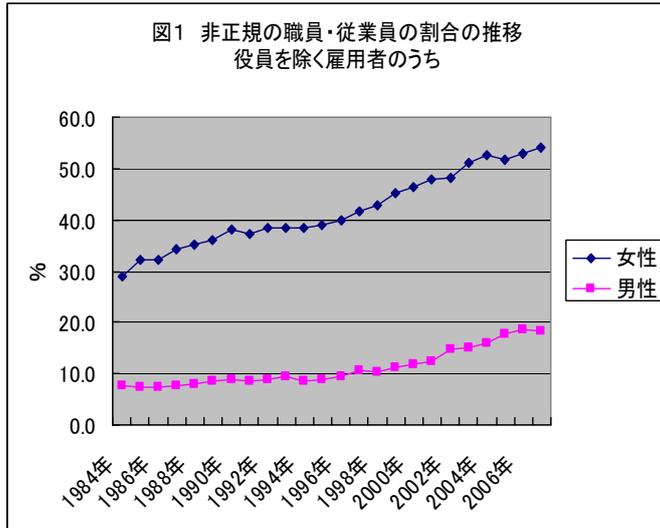
## 雇用の非正規化

さて、1970年代なかば頃から世界経済がたどってきた「ポスト工業化」や知識経済化、および「新しい社会的リスク」の顕在化にたいして、従来の福祉国家は機能不全を呈していると指摘されています。なかでも「保守的」で「家族主義的」な生活保障システムで、行き詰まりが著しくなっています。保守主義モデルの社会保障は、(男性)フルタイム労働者のニーズを中心とする縦割りの社会保険制度、「男は仕事、女は家庭」という性別分業を前提とした社会サービスの設計などを特徴とします。そのような「男性稼ぎ主」型の社会では、事業主が社会保険料負担を回避するためにフルタイム雇用者を絞り込み、若者と女性が労働市場の内外に排除され、出生率が極度に低下しています (Esping-Andersen 1996:68, 78-80, 83)。

それらは大陸西欧諸国で注目された現象ですが、日本もその例外ではありません。むしろ貧困と社会的排除は、ヨーロッパ以上に日本で懸念されるべき問題であるといえます。もちろん貧困や排除は「先進国」に限られたものではありません。ただし、大陸西欧諸国では社会的排除がとくに構造的な失業として現れましたが、途上国では労働市場の内部においても排除されている場合を軽視できません。非自発的なパートタイム労働者をはじめ、労働市場の不安定な部門がこれにあたります。一時的雇用、劣悪な条件の就労、社会保障へのアクセスから部分的あるいは全面的に排除された者などです (Bhalla and Lapeyre 2004: 16-26, 44, 171)。

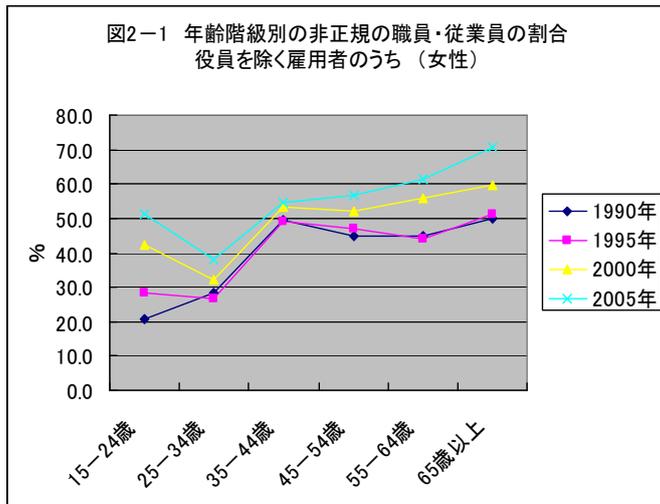
社会保障へのアクセスから排除することは、その適用義務をもつ企業がおこなうなら、明らかに「脱法」であるといえます。不安定な労働市場による排除、これと重なる「脱法性」を手がかりとすれば、以下に見るように日本では、深く広い社会的排除が現実のものとなっています。しかも、生活を保障し社会の持続を支えるという意味で、社会的包摂の仕組みであったはずのシステムが、明白に逆機能し、巨大な排除の装置となっていると懸念されます。

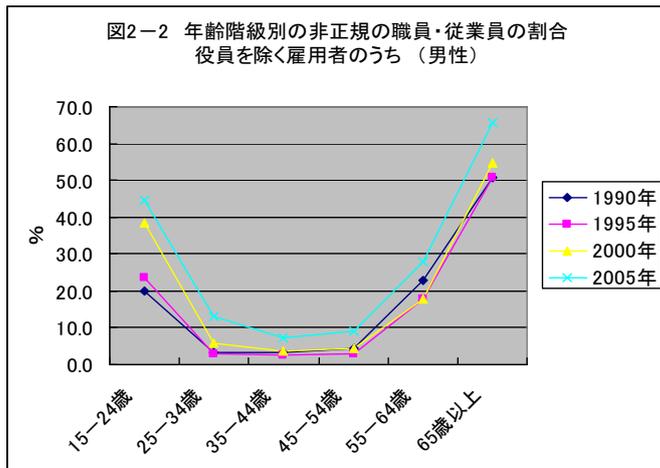
「男性稼ぎ主」「男性世帯主」中心だった日本の雇用処遇は、この間、非正規化してきました (図1)。パート労働者が占める比率は、OECD 諸国でトップクラスであり、しかも正規・非正規の間に大きな処遇格差があります。こうした正規・非正規の大きな処遇格差に対して、OECD は対日経済審査報告等で繰り返し懸念を表明しています。最近では正社員が増えていると指摘されています。しかし、2008年の3月くらいまでを労働力調査で見れば、男性では非正規化に歯止めがかかったといえるものの、女性では一段と進行していることが明らかです (図2-1)。年齢・階層別に見ると、女性での非正規化ほとんどの年齢層で進んでいますし、男性については2000年以降、若年で非正規化が進んでいることがわかります (図2-2)。



注) 1984年から2001年までは労働力調査特別調査から各年の2月の数値をとり、2002年からは労働力調査詳細集計から各年の1-3月平均の数値をとった。

出所) 総務省統計局労働力調査(特別調査および詳細集計)より作成





注) 1990年、95年、2000年の数値は労働力調査特別調査の各年2月の数値であり、2005年の数値は労働力調査詳細集計の1-3月平均の数値である。なお15-24歳については、2000年8月から「在学中を除く」数値も示されており、2000年8月の値は女性で27.0%、男性で19.7%、2005年1-3月平均の値は、女性で39.8%、男性で28.9%である。

出所) 総務省統計局労働力調査（特別調査および詳細集計）より作成

### 3. 政府の規模と特徴

#### OECD 諸国最低クラスの社会保障負担

次に政府の規模と特徴をみます。今日は「社会保障をどう救うか」というテーマですが、税制もあわせて見るのがどうしても欠かせません。日本の社会保障負担（政府にとっては収入）は2001年から国税収入を上回るようになっていきます。日本の租税と社会保障負担の規模が国民所得に占める比率は、OECD 諸国の中で依然として最低クラスです。低い方からメキシコ、韓国、スイス、米国につぐという一番低いグループに、依然として属しています。もう一つの特徴は、この20年間、微増微減を繰り返して、つまり増えていない。最近やや増えて06年に実績見込みで39.2%、07年の見込みでは40%の大台に乗ったと言われていますが、いずれにせよその程度です。

#### 企業と資産家・高所得者からの直接税収を放棄

税制をさらに詳しく見ると、租税負担率（対国民所得比）は、この約20年間で2004年度まで一貫して低下してきました。これはOECD 諸国の中では例外的な動きです。国税と地方税で言えば、主として国税で低下し、91年には63兆円余りの国税収入があったものが、03年には45兆円まで収縮してきました。国税の中では直間比率の大きな変化が見られません。つまり、直接税の割合が低下して、消費税は国税収入の7%程度から20%を占めるに至りました。

なぜ租税収入が国税で低下してきたか。91年から約20年間で、前半は景気停滞による自然減収、後半は減税に原因があります。98年度以降、構造改革の一環として法人と高所

得者層、資産家に対する減税が繰り返し行なわれてきました。法人税（国税）と法人事業税（地方税）の基本税率の引き下げと、租税特別措置の拡大です。この間、社会保障負担率は一貫して上昇（対国民所得比で89年の10.8%から05年は14.5%）して、現在では国税収入の総収入を上回るという構造になっています。これらが収入面の特徴です。

支出面では大きな土建国家で小さな福祉政府

政府の規模と特徴の2つ目は、「支出面では大きな土建政府で小さな福祉政府」ということです。

日本は昔から土建政府であったわけではありません。一説によると、日本は土建政府であることによって地方に所得を再分配し雇用を維持し、そうして地域間格差や業種間の所得格差が極端に広がらずに済み、その意味で土建政府が福祉政府の機能を代替していたとされます。しかし、日本が土建政府として突出したのは90年代になってからで、70年代の初めにはイギリス、ドイツ、フランスの公共事業費の対GDP比も4%前後で、日本の5%弱と大差なかったのです。ところが以後、ヨーロッパ諸国は公共事業費を大幅に削減していきます。その背景には財政逼迫もあるが、雇用や所得を創出する波及効果において、公共事業は効果が薄いことが認識されたためであると、財務省の財務総合政策研究所のレポートは述べています。

1995年の地域産業連関表にもとづく研究によれば（政策投資銀行の調査レポート）、公共事業による雇用や所得の誘発効果は公的支出の他部門（公務、教育・研究、医療・保健）より低い。公務とは、公務員が雇われて給料をもらい、それが地元で消費され回りまわって地元の所得を押し上げていく効果を言いますし、教育・研究については、学校や大学の教員・生徒児童が存在することによって雇用・所得の誘発効果もたらされる。医療・保健も同様です。公共事業の雇用や所得の誘発効果は、こうした公務員、教育・研究、医療・保健より低いことがこの研究で明らかになっています。

2000年産業連関表にもとづく研究（医療経済研究機構）は—この研究報告は社会保障国民会議の中間報告の参考資料の中にも引用されていますが—医療と介護・福祉と公共事業を比べています。生産波及の一次効果では公共事業が1割から2割高く、即効性があることが分かります。しかし二次、三次を加えた「総波及係数」で見ると、医療と介護・福祉が上位となり、特に雇用効果では社会保障部門の中の特に居宅介護が鮮明な優位性を持つという分析結果です。早目に土建国家から福祉国家に転換していたなら、雇用や所得の誘発効果、創出効果という意味でも効果があったことが示されたわけです。

乏しい効果がさらに低下した

特徴の3つ目「税・社会保障制度の効果」では、「乏しい効果が更に低下した」という内容です。

効果には、1つは再分配効果、他方では貧困削減効果の2つがあります。再分配効果は当初所得の分配の不平等度（ジニ係数）に対して再分配所得（これは手取り所得に社会保障の現物及び現金給付を加えたものですが）の分配の不平等度がどの程度変化したかを、

パーセンテージポイントで見たものです。すると、94年前後のOECD11カ国中では、日本の再分配効果は格段に低く最低でした（Oxley et. al. 1999:94）。80年代半ばの日本の再分配効果は3.9%、他方、OECD14カ国平均では13.4%です。これが90年代半ば（日本7.4%、14カ国13.4%）、2000年前後（日本9.7%、14カ国15.2%）で、一応14カ国平均との差は縮まっていますが、しかし相変わらず大きな差があります。

つぎに貧困削減効果です。この場合の貧困とは、一人当たり所得の中央値の50%未満という相対的低所得をさします。当初所得での貧困率が可処分所得で変化した度合いを見ますと、労働年齢人口（18歳～64歳）で日本の貧困削減効果は3.0しかなくて、OECD17カ国中最低となっています（Jones 2007:27;21）。

特に税制で、80年代とさらに90年代に、再分配効果が低下したことが顕著です。これは、さきほど触れた最高税率の引き下げなどにより所得税の累進性が低下し、逆進的な消費税の比重が増加したためです。

#### 社会保障の逆進性は？

他方で、社会保障の負担には逆進性があることに注意する必要があります。雇用者の社会保険拠出は基本的に所得比例（累進でも逆進でもない）ですが、標準報酬最高限があります。非雇用者（自営業者や無業者）やパートタイム労働者の社会保険である国民健康保険や国民年金には定額拠出（国民年金第1号被保険者の保険料、国保の均等割負担など）があって、低所得の人の負担率が高いという逆進性が顕著です。

また、医療保険と介護保険の自己負担は、かかった費用の10%や30%など定率の応益負担ですので、これも低所得者層に重くなります。もちろん高額医療費の償還制度もありますが、まず窓口で払わなければならないことが受診抑制、サービス利用抑制になっています。被用者においても、高収入の人ほど総収入に占める社会保険料率が低くなります。特に年金制度の標準報酬最高限はいまだに月額62万円でしかなく、それ以上の収入には保険料がかかりません。健康保険の標準報酬最高限は現在では120万円にまで引き上げられていますから、年金については高収入者の負担を抑えるという仕組みのまま推移してきていることになります。

税制の再分配効果がこの間に顕著に低下し、ほとんど累進性を持たない税構造になっていること、社会保障拠出面ではむしろ逆進性を持っていることから、日本の社会保障制度は、その貧弱な再分配効果や貧困削減効果をもっぱら社会保障給付に依存することになっています。

#### 4. 社会保障給付の特徴

##### 異常な高齢者の不平等

そこで、社会保障給付の特徴を見ますと、「年金」と「医療」に偏っていることがまずあげられます。「福祉その他」も介護対策費が他を圧迫するようになっています。つまり日本の社会保障給付は高齢者に集中していますが、これは日本の高齢者は恵まれているという

ことにはつながりません。再分配効果は高齢者に対しても非常に貧弱です。ジニ係数は OECD14 か国中第 2 位で不平等が大きいです。しかも、労働年齢 (18-64 歳) 人口よりも高齢 (65 歳以上) 人口でジニ係数が若干高いという特徴を持っています。諸外国では、高齢人口の方が不平等度が低い。つまり、現役時は努力と能力に応じて報酬があり、それによるある程度の不平等というか格差があるのは、それをどこまで認めるかという問題はあるものの、それなりに納得性はあると思います。高齢者で現役の人たちよりも不平等度が高いのは、実は異常であることに気が付かなければなりません。貧困率も OECD24 か国中、高齢者では第 7 位です。高齢貧困者は、夫婦世帯もありますがその圧倒的部分は高齢単身者、つまり一人暮らしのおばあさんです。

日本の貧困と不平等に関する OECD のワーキングペーパーのなかに (資料 1 Distribution of transfers and taxes in OECD countries)、「純移転」を所得階層別に見ているデータがあります。2000 年で最下層 (20%) への純移転は、可処分所得の 1.3% に過ぎませんでした。OECD 平均では 4.0% が純移転されています。

#### 貧困率—OECD 諸国中特異な日本

それから、労働年齢人口で政府から給付を受ける人口の比率 (資料 2 Proportion of the receiving government benefits in OECD countries) は、11.4% にすぎない。この 11.4% のうち上の二つの 5.1% は老齢年金、1.6% は遺族年金ですから、労働年齢人口への給付といってもほとんどが年金です。年金の支給開始年齢が諸外国では 65 歳とか 67 歳に上がっているのですが、日本はその引き上げが遅れていることと、それから遺族年金制度としては諸外国に例を見ない手厚い未亡人年金制度があることが影響しています。

可処分所得ベースの貧困率 (資料 3 The impact of tax and social spending programs on poverty in OECD countries) は、日本は 13.5% です。表には 90 年代半ばと 2000 年前後の市場所得 (当初所得) での貧困率、それから可処分所得での貧困率、その間にどれだけ貧困が削減したかが示されており、日本は 2000 年の可処分所得レベルで 13.5%、それから市場所得レベルで 16.5%、その間の貧困削減効果が 3% ポイントにすぎません。

可処分所得レベルの貧困率 13.5% は、アメリカの 13.7% に次いで 2 番目に高いのですが、先ほど見た労働年齢人口で給付を受けている人口の比率が 11.4% しかありません。貧困率より受給者比率が低い国は、日本のほかに実はありません。この意味でも日本は、OECD 諸国の中で特異な国なのです。

#### 5. 逆機能する社会保険制度・税制

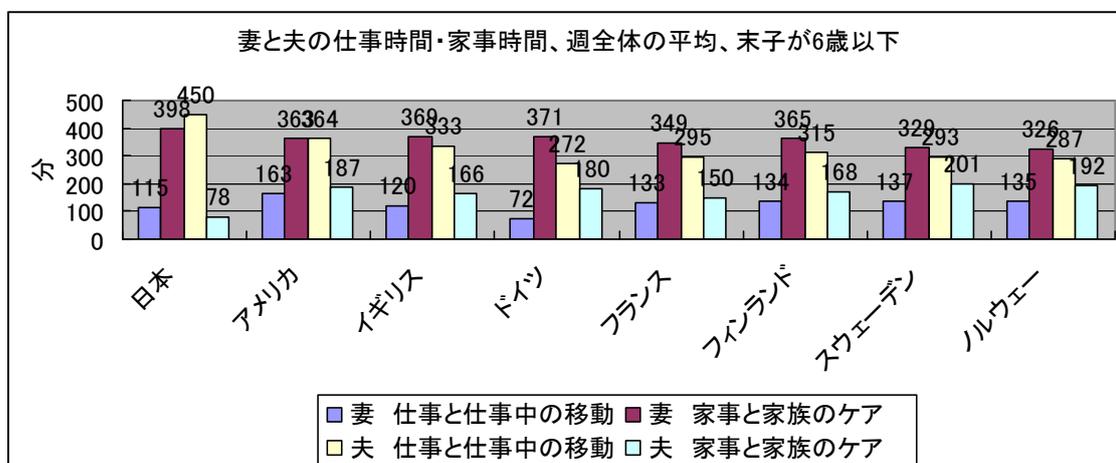
##### 働いても報われない社会にした

「働いても報われない社会にした」というのが次の論点です。

日本では、子どものいる世帯の貧困率が米国に次いで高く、80 年代半ば以降の上昇も大きなものがあります。これは比較的孩子が小さい世帯、未就学児のいる世帯に絞っても同様です。子どもの成長にともなって家計が苦しくなるというよりも、子どもが小さいう

ちから家計は既に苦しい。そして母子世帯の貧困率は日本が突出しています。しかし、母子世帯の母親の就業率は日本は86%と諸国の中でも最も高く、働ける母親は皆働いているという状況です。

しかも、二人親世帯で母親が有業でも貧困がたいして緩和されない点に日本の特徴があります。これは女性の稼働力が低く抑えられているためです。労働市場の構造や雇用処遇の慣行、子どもを保育所などに預けることでのさまざまな苦勞など、いろいろな条件が組み合わさった結果として、母親が働いても世帯の貧困が緩和されない。これが一人親世帯はもちろん、二人親世帯にも貫いている特徴です。二人親世帯の場合、父親が20代の世帯で子どもが貧困になる確率がかかなり高いということが分かっています。それでなぜ母親が有業でも、というのですが、就学前の子どもがいる妻と夫の仕事時間、家事時間を各国比較すると(図4)、一目瞭然なのは日本の夫の仕事時間が突出して長い。日本の妻の家事時間も長い、夫の仕事時間の突出ぶりが目立ちます。



注) 日本, アメリカは末子が5歳以下

出所) 日本は「平成18年社会生活基本調査 詳細行動分類による生活時間に関する結果」。小分類レベルでEU比較用に組替えた行動分類による。アメリカはU.S. Bureau of Labor Statistics (BLS), “News—American Time Use Survey—2006 Results.” EU諸国はEUROSTAT, “Comparable time use statistics - National tables from 10 European countries - February 2005.”

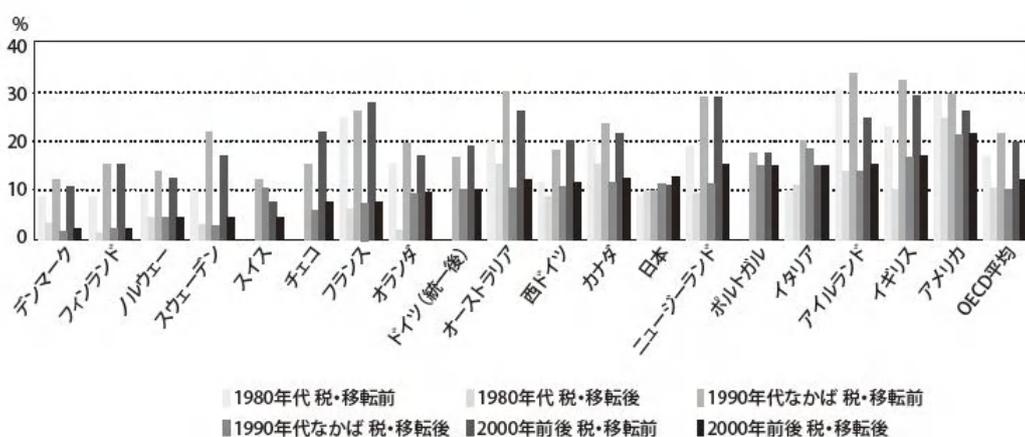
### 税・社会保障が子どもの貧困率を引き上げる

それから、日本では税・社会保障が子供の貧困率を引き上げる—引き下げるではありません—OECD諸国で唯一の国です。図は、税と社会保障による移転の前と後に分けて、貧困な子どもの比率を示しています。OECD18か国のなかで、1990年代なかばと2000年前後において、日本でのみ、移転以前よりも以後のほうが、子どもの貧困率は高くなっています。1980年代にはイタリアでもわずかながら負の再分配でしたが、1990年代なかばからはわずかながら正の再分配となっています。2000年前後で再分配が薄い国はイタリア、ポルトガル、スイスです(Whiteford and Adema 2007: 18)。

2000年の子どもがいる世帯の市場所得と可処分所得について、世帯類型別に見ると、日

本では無職の1人親世帯でのみ、可処分所得ベースの子どもの貧困率が市場所得ベースよりも低く、正の再分配を受けています。それ以外は、有業の1人親世帯、共稼ぎ両親世帯、片稼ぎ両親世帯（専業主婦世帯）、有業者がいない両親世帯のすべてで、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高くなっていたのです。日本以外のOECD18か国で、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高いのは、イタリアの共稼ぎの両親世帯と片稼ぎの両親世帯、そしてポルトガルとスイスの共稼ぎの両親世帯のみでした（Whiteford and Adema 2007: 25）。

図2 OECD諸国の子どもの貧困率、税・移転の前と後  
1980年代、1990年代なかば、2000年前後



注) 「税・移転前」は市場所得ベースの貧困を示し、「税・移転後」は税を支払い現金給付を受けたのちの可処分所得ベースの貧困を示す。諸国は、2000年前後の「税・移転後」所得ベースの貧困率が高い順に、アメリカからデンマークまで並べてある。  
出所) Whiteford and Adema 2007: Table 2.

日本はこういう惨状になってしまっているわけです。

極端な不平等は起こらないように、貧困は緩和されるべきなので、私たちは税を払い社会保険料を払っている。社会保障国民会議の報告書にも、社会保障制度が所得再分配機能を通じて「給付の平等・負担の公平という「社会的公正」を実現していると述べ、日本の社会保障の再分配効果が上昇してきたとする資料を掲示しています。しかし、貧困率には全く言及していなし、国際比較したらどうなのか、全然顧慮した様子はありません（社会保障国民会議: 7, 資料8）。税金を取り社会保険料を取って社会保障給付をしたら、貧困率がかえって高くなってしまいうのは、まさに「逆機能」としかいいようがありません。「機能低下」などというのではなく、「逆機能」と申し上げるゆえんです。

## 6. 「皆保険皆年金」は有名無実

### 健康保険

## 被用者健保の縮小と国保の膨張

さて日本の厚生官僚は、「国民皆保険皆年金」を長年誇りにしてきたわけですが、こんにちでは有名無実に近いものになっています。

日本の社会保険制度では、自営業者（業主と家族従業者）か雇用者かという従業上の地位、民間企業従業員か公務員か、勤務先企業の規模、労働時間、年収、配偶関係などによって加入する制度が異なり、しかも制度によって保険料や給付が異なります。いわば「段差がある縦割り」の制度体系です。1990年代後半以来、フルタイム雇用者の社会保険は収縮し、無職者や自営業者の社会保険制度が膨張しています。

1990年代後半をピークとして2004年まで、中小企業従業員を組織する政府管掌健康保険でも、主として大企業で結成される組管管掌健康保険でも、被保険者が減少してきました。一方で、自営業者（業主と家族従業者）、パート労働者、無職者などが市町村によって組織される国民健康保険では、1993年以来、世帯数でも人員でも被保険者が増加しています（2006年度は13年ぶりに被保険者数が0.7%減少）。

国保被保険者の内訳をみると、1960年代には自営業者が6割以上を占めていましたが、80年代以降は無職者の比率が高まり、2001年度は50.9%と過半数となっています（国民健康保険中央会2004）。無職者には高齢で年金を受給する者が含まれますが、失業した現役世代も少なくありません。いってみれば雇用者健保のOBと中退者です。いずれも保険料の負担力は弱く、国保保険料（税）の収納率は年々低下して2004年度には90.1%となりました。市町村保険者の数は2002年度までは3200を越えていましたが、2004年度と2005年に多数の市町村が合併したため、2006年度には1800余りまで減少しています。「市町村」の規模は大きくなりましたが、それでも市町村国保の過半が赤字です。政府は2003年3月に国保を都道府県単位に統合する方針を打ちだし、2006年6月の医療制度改革関連法で制定されました。

しかし、国保財政の弱さは構造的なもので、都道府県単位にすれば解消するとは思われません。市町村国保加入世帯の所得は、組管健保はもちろん、政管健保の被保険者とくらべても大幅に低い反面、世帯当たりの保険料負担は健保の被保険者分と大差ありません。国民健康保険中央会によれば、国保では年収200万円でも保険料年額は15万円から20万円にもものぼりますが、同じ年収でも政管健保の被保険者なら保険料年額が8万円程度です（国民健康保険中央会2004）。

## 滞納世帯の増大

国保保険料の滞納世帯の比率は、96年の16.1%から2006年には19.0%に上昇しました（吉中2007:169）。5軒に1軒が滞納しているという状態です。支払い能力があるのに保険料を一定期間滞納すると、保険証の更新の際に有効期限が短い短期被保険者証が発行されます。とくに事情がないのに納付期限から1年以上滞納を続けていると、保険証が回収され、かわりに「被保険者資格証明書」が交付されます。資格証明書で受診すると、かかった医療費の全額をいったん窓口で支払い、後に市町村の窓口で滞納分を支払えば全額負担の7割が戻ります。その際、これまでの滞納分の相殺も行われるため、結局は受診が抑制されることになります。厚生労働省によれば、この数年は年々100万以上の世帯に短期被保険者証が、30万以上の世帯に資格証明書が、それぞれ交付されています（厚生労働省

保険局「平成 18 年度 国民健康保険（市町村）の財政状況について＝速報＝」。自治体が滞納者の預金口座や不動産を差し押さえるケースも増大しています（『朝日新聞』2007 年 2 月 4 日付）。雇用者健保から排除される人々の受け皿でもある国保では、「国民皆保険」はすでに有名無実になっています。

## 年金

### より重大な第 2 号被保険者の空洞化

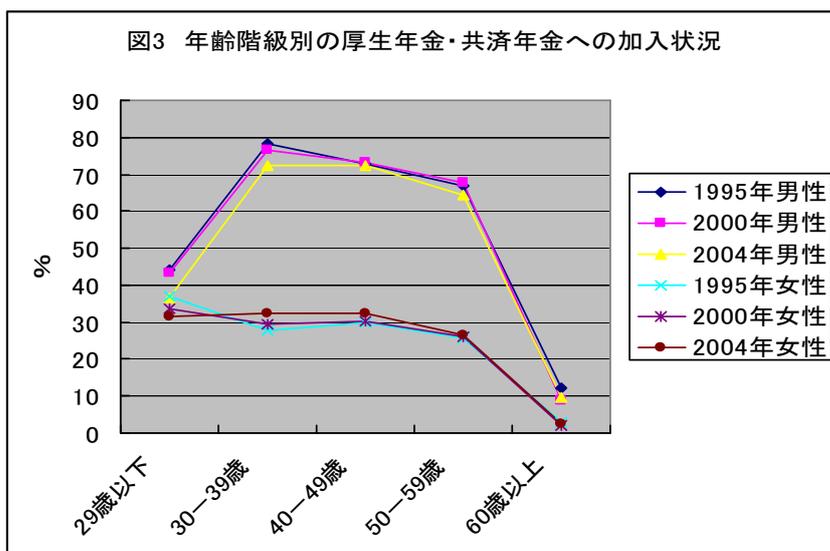
厚生年金では、1997 年度をピークとして 2003 年度末までに、被保険者は 135 万人減少、事業所数も 8 万 5000（5.0%）減少しました。こうした減少のある部分は、フルタイム雇用の絞り込みを反映しているといえます。段差がある縦割りの制度体系のもとで、労働時間がフルタイムの 4 分の 3 未満のパート労働者には、健保も厚生年金も適用せずすみ、社会保険料の事業主負担分を削減できることとなります。労働市場の非正規化を反映するにとどまらず、社会保険制度そのものが労働力のパート化を招いていると考えられます。しかも、厚生年金の収縮の相当部分は、いわば制度からの違法な逃避、いいかえれば脱法性によるものと推測できます。

日本総合研究所の 2004 年の推計によれば、本来は厚生年金に加入しているべき未加入者は最大で 926 万人で、未加入率は 1-2 割程度にも達しています（日本総合研究所調査部 2004）。また、本来は雇用者の社会保険を適用されるべきパート・アルバイトで、未加入である者の比率は、7 割近くにのぼるという調査結果もでてきます（健康保険で 65.9%、厚生年金で 68.3%、雇用保険で 64.5%。『朝日新聞』2004 年 9 月 3 日付）。

図 3 は、年齢階級別に第 2 号・厚生年金と共済年金の加入状況を示していますが、男性と女性では非常に違います。また、年々、第 2 号が減少していること、若い層で特にそうであることが分かっていただけるかと思えます。図 4 は 20 歳から 29 歳の公的年金の加入状況の推移を示したものです。

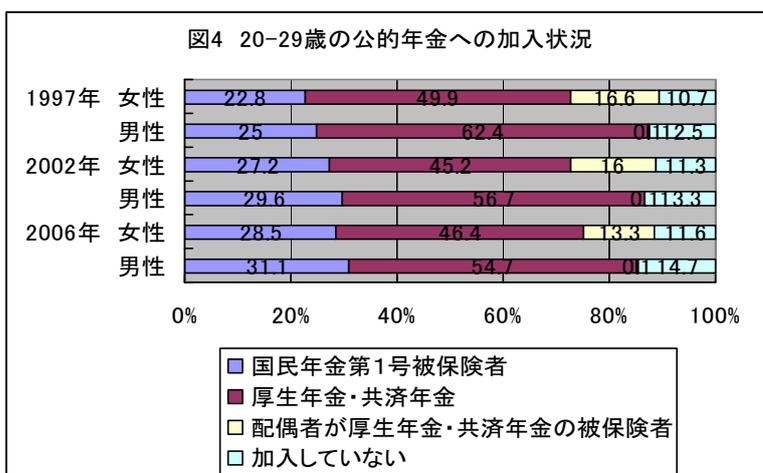
男女とも第 2 号被保険者（厚生年金・共済年金）の比率が低下し、第 1 号被保険者がじりじりと増えていることが分かりますし、女性の第 3 号の比率が低下しています。2 号が減ればその配偶者である 3 号も減らざるをえないからです。

ここで強調したいのは、年金の空洞化と言う時に、第 1 号の未納問題が空洞化であると捉えられがちですが、私は、第 2 号が非正規化によって空洞化していることがより大きな問題であると考えます。非正規化だけではなくて、雇用主が年金記録を改竄する、偽装脱退もするために、第 2 号がぼろぼろと欠けてきた、というのが近年の問題であるといえます。



注) 本人の認識による。事業主が社会保険事務所に虚偽の届出をしていないかぎり、錯誤は  
 わずかと考えられる。

出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」各年版



注) 本人の認識による。「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されている者  
 を含む。

出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」各年版

#### 納付率向上はわずか

2004年の年金改革は、排除と脱法性を生む段差・縦割り制度体系を変更するものとはなりません。国民年金保険料納付の「不正免除」が、大阪など各地の社会保険事務所でおこなわれていたことが大きく報道され始めたのは、2006年5月下旬のことです。不正免除とは、保険料不払い者のうち保険料免除基準に該当する所得の者にたいして、本人の申請なしに免除や納付猶予の手続きがとられていたことを指します。2006年8月3日付の社会保険庁の最終報告書によれば、不正免除は全国116の社会保険事務所にまたがって約

22 万件おこなわれ、さらに長期未納者などを一方的に住所不明扱いにした「不在者登録」が約 10 万件にのぼりました（社会保険庁『国民年金保険料の免除等に係る事務処理に関する第 3 次調査報告書』2006（平成 18）年 8 月 3 日）。

国民年金第 1 号被保険者の保険料納付については、その率が 2002 年度に過去最低の 62.8%だったことが、2003 年 7 月下旬に大きく報道されました。納付率は、年間の保険料を納付すべき月数（分母）にたいする納付された月数（分子）の比率です。2004 年 7 月には、損保ジャパン副社長だった村瀬清司が社会保険庁長官に任命され、同長官のもとで社会保険庁は、納付率 80%を 2007 年度に達成するという「国民年金保険料収納に係る行動計画（アクションプログラム）」（2004 年 10 月）を作り、都道府県ごとに各年の目標納付率を定めていました（<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/action/action.htm>）。

しかし、納付率向上はわずかであり、2004 年度も 2005 年度も実績は目標に届きませんでした。村瀬長官は 2005 年 11 月 8 日には納付率向上に係る緊急メッセージを発し、同年末までに各事務所が果たすべき「必達納付率目標」が設定されました。朝日新聞によれば、納付率が改善した都道府県順に「ランキング表」をつくって競わせていたそうです（『朝日新聞』2006 年 5 月 24 日付）。まさに民間保険会社ばりの手法です。

#### 不適正な対応

不正免除問題にたいして厚生労働省は、2006 年 6 月 2 日に「社会保険庁国民年金保険料免除問題に関する検証委員会」を設置しました。2006 年 8 月 3 日付の検証委員会報告書は、社会保険庁本庁が 2005 年度は「分母対策（納付対象月対策）」が重要であると指示していたこと、上記の長官メッセージおよび必達目標に事務所レベルが「重圧を感じていた事例」があることを、認めています（[http://www.sia.go.jp/topics/2006/n0803\\_5.pdf](http://www.sia.go.jp/topics/2006/n0803_5.pdf)）。社会保険庁本庁にとっては「分母対策」は免除該当者から「免除申請を獲得する」こと、「分子対策」は強制徴収等をさしていたようですが、各地の社会保険事務所は違法な免除や不在者登録という「分母対策」に走ったのでした。検証委員会報告書は、本庁が「分母対策」を強調しながら、「不適正な事務処理が生じる可能性やそれを防止するための対策の必要性について認識が乏しかった」と結論しました（検証委員会報告書 30 ページ）。プレッシャーをかければ違法な手段に走りがちなのは予期でき、予防もできたはずだということです。

2006 年 9 月 15 日には総務省による厚生年金の行政評価・監視結果が公表されました。2005 年 8 月から 11 月にかけての調査期間に、適用漏れの恐れのある事業所の数が 63 万から 70 万（本来適用すべき事業所総数の約 3 割）、適用漏れの恐れのある被保険者数が 267 万人（本来適用すべき被保険者総数の約 7%）にのぼるといわれています（[http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060915\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060915_1.html)）。

#### 消えた年金・宙に浮いた年金

そして 2007 年初夏からは、5000 万件にのぼる「年金記録問題」がクローズアップされたわけです。まず問題になったのは、「不明年金記録」または「宙に浮いた年金記録」でしたが、納めたはずの保険料の記録がないという「消えた年金記録」も追って注目されてきました。

5000 万件の「宙に浮いた年金記録」とは、社会保険庁が管理している年金保険料の納付

記録のなかで、誰が納付したのか分からないものをさします。2007年2月に年金記録問題が露呈し始めても、5月中旬までは、社会保険庁をはじめ政府・与党は、「不明年金記録」の「持ち主」をあらためて調査することには消極的でした。安倍晋三首相自身は「いたずらに不安をあおってはいけない」と国会答弁していたのです。しかし、名義の統合ができていないだけでなく、紙台帳の記録がコンピューターに入力されなかったり、誤入力されたりして、給付漏れになっているケースが少なくないことが、続々と明るみに出て、国民の不信と怒りを買ったわけです。5月末に与党は急遽、年金記録が統合されないために本来の年金額を受けとっていない場合、差額を受けとれる時効（過去5年分）を撤廃する議員立法の法案を提出しました。

また政府は6月14日に、年金記録問題が発生した経緯・原因や責任の所在などについて調査・検証をおこなう「年金記録問題検証委員会」を総務省に設置し（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkinmondai.html>）、さらに社会保険庁の年金記録の訂正にかんして公正な判断を示す「年金記録確認第三者委員会」を総務省に設置しました（「中央委員会」と全国50か所の管区行政評価局・行政評価事務所等に「地方第三者委員会」。<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkindaisansha.html>）。しかし、安倍内閣の対処が後手に回ったことは明らかで、いっそう不信を招きました。それが、7月の参議院選挙で与党が惨敗する原因の1つとなり、結局は安倍内閣の命運を絶つことになったわけです。

#### 社会保険庁の脱法性

年金記録問題検証委員会は2007年10月31日に報告書を提出しました。報告書は問題発生の本格的な原因が、社会保険庁の「裁定時主義」にあると結論しています。「裁定時主義」とは、最終的に給付の裁定請求時に記録の確認をおこなえばいいという考え方であり、それが年金記録が裁定時まで不確実なままに放置される事態につながった、というわけです（[http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071031\\_3\\_02.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071031_3_02.pdf)）。前検事総長の松尾邦弘を座長とする検証委員会の作業は、社会保険庁および厚生労働省にたいして厳しいものだったであろうことが、報告書の筆致からも推測されます。しかし、検証委員会は「消えた年金記録」については、社会保険事務所や市区町村等の職員による保険料の横領は検証したものの、その他の原因には踏み込んでおりません。「消えた年金記録」やその他の記録不備については、上記の年金記録確認第三者委員会が担当するという分業かもしれませんが、物足りなさは否めません。

というのは、単純な入力ミスや職員による横領ばかりでなく、事業主側が試用期間中は厚生年金を適用しないケースや、報酬を実際より低く報告するケースが少なくないと考えられるからです。社会保険庁の調査にもとづくとして『朝日新聞』が2006年9月3日に掲載した記事によりますと、支給額に影響する厚生年金の記録訂正は、2000年度から2005年度のあいだで年間25万から30万件にのぼります（『朝日新聞』2006年9月3日付）。なかには社会保険事務所の職員が事業主にたいして、標準報酬を実際よりも低く報告することや（偽装）脱退することを、黙認するという以上に、促したケースもあるようです。社会保険事務所にとっては、それらが「分母対策」になるわけです。年金記録確認第三者委員会の作業が進むにつれ、そうした事情にかんする報道も登場してきました（『讀賣新聞』2008年1月12日付；『朝日新聞』2008年2月5日付；『毎日新聞』2008年3月16日付；『産

経新聞』2008年5月1日付;『朝日新聞』2008年7月31日付)。

第三者委員会は、「年金記録確認第三者委員会における審議状況」という資料を作成しています(これまでは定期的ではない)。2008年2月18日の第8回中央第三者委員会における資料2に含まれたものによれば、2月15日現在で受付累計は4万1906件だそうです。ところでそこには、「被保険者が事業主への保険料を納付したと認められるもの(事業主から社会保険庁への保険料の納付又は適用について正しい届出がなされていると確認できないもの)」は447件と付記されています(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkindaisansha/200218.html>)。事業主というからには厚生年金のケースのはずで、簡単にいえば事業主による保険料の横領でしょう。この時点で厚生年金の斡旋件数は累計で147件にすぎないので、447件には斡旋途中を含むと考えて、2月8日までに審議を開始した厚生年金のケース2235件にたいする比率をとると、20%のようになります。

これは事業主による意図的な脱法行為と推測され、入力ミスや脱退手当金の記録不備などに比べて深刻と思われそうですが、第三者委員会の問題意識は不明です。そして、2月15日現在の資料の以後に第三者委員会が作成した「審議状況」には、この種の付記は見当たらなくなります。他方で社会保険庁は、事業主による標準報酬月額改竄のケース16件について実態調査をおこない、職員による関与は認められなかったという中間報告を4月30日に公表しました。認定の根拠とされたのは、職員の「記憶違い」や「記憶にない」でした ([http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2008/h080430\\_01.pdf](http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2008/h080430_01.pdf); [http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2008/h080430\\_02.pdf](http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2008/h080430_02.pdf))。

じつは2007年12月26日に社会保険庁が公表した調査結果によれば、事業主が滞納した社会保険料の延滞金を社会保険事務所が不正に減額していたケースは、2005年と2006年だけで全国の3800近い事業所にかかわり、金額にして合計11億円近いものでした([http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2007/h071226\\_3.pdf](http://www.sia.go.jp/infom/press/houdou/2007/h071226_3.pdf))。年金の適用漏れや偽装脱退、記録改竄などに職員の関与が認められなかったという社会保険庁の報告は、とうてい信用しがたいわけです。

これに対しては8月中旬までに、都内の会社経営者が社会保険事務所職員に指導されて記録を改竄したと名乗り出たり、滋賀県の元社会保険事務所課長が改竄に関与したと名乗り出る、などの動きがありました。社会保険庁が職員の関与を認めたのは、9月9日の年金記録問題に関する関係閣僚会議の席上が初めてであり、しかも都内の会社経営者が書類を添えて証言した1件にとどまりました。あくまで、組織的関与ではないというスタンスだったのです。

しかしながら舛添要一厚生労働大臣は、9月18日の参議院厚生労働委員会で、改竄の可能性がきわめて高い記録が6万9000件あることを明らかにし、社会保険庁職員の組織的関与があったと思うと認めました。しかも、この6万9000件が氷山の一角に過ぎないこともすぐに表面化します。

年金記録確認第三者委員会の調査や関係者の証言から絞られた典型的な改ざんの手口は、①標準報酬を5等級以上引き下げる、②6か月以上さかのぼって標準報酬を引き下げる、③標準報酬を引き下げた直後に資格喪失(適用しなくなる)、です。6万9000とは、これら3つの手口がすべて揃っているケースの数にすぎません。3つのいずれかが見られるケ

ースは、重複部分も含めて 144 万件で、しかもそこには 1986 年 3 月以降にコンピューター入力されなかった記録は含まれていないのです。

政府や自民党は、改ざんに関与した職員について処分（解雇）や刑事告発も辞さないと言っています。だが職員が断罪を恐れて口を閉ざせば、払ったはずの保険料に見合う年金を受け取れない加入者や受給者は、どこまでも救われません。加入者や受給者の利益を第一に考えれば、とるべき方向はおのずと明らかと思われるのですが。

違法な「免除」や「不在者登録」をおこない、事業主による年金記録の消去を黙認どころか促進するとは、まさに制度を管轄する機関である社会保険庁が率先した脱法性です。日本の社会保険制度はたんに空洞化しているのではなく、巨大な排除の装置と化しているのではないのでしょうか。

## 7. 社会保障をどう立て直すか

### 所得比例年金制度の選択

では社会保障をどう立て直すか。私は東京大学経済学部の神野直彦さんや慶應義塾大学経済学部の金子勝さんと、1999 年ぐらいから政策提言を行ってきました。その政策提言が受け入れられないうちに、どんどんと事態が悪化しているというのが現状です。

例えば、年金については、われわれはスウェーデン方式—単純な所得比例年金制度にして、低所得者だった人とか無収入の期間が長かった人には、一般財源から最低保障年金で補足するという提案をしています。今回、社会保障国民会議がシミュレーションした、いわゆる税方式は日本経団連などが主張している税方式で、スウェーデン方式についてのきちんとしたシミュレーションはしていない。全額税方式については、高所得者にも基礎年金が全部給付されて、しかも過去の保険料給付記録が厚い人に対しては上乗せで給付することをシミュレーションしていますから、必要以上に財源投入が大きく見える方法だという問題があります。

年金以外のサービス部分の医療、介護、福祉、次世代育成については、地方政府の税源と責任、自主性というものをもっと尊重せよとかねてから主張しています。そのための税源措置など具体的なシナリオとスケジュールなどについて、これは神野さんが横浜国立大学の井手英策さんなどと非常に明快な本を出しています（『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』〔岩波書店 2006〕）。

保険料を単純な所得比例制にするのは、その逆進性を払拭するうえでも大事なことです。ですから、標準報酬最高限や定額拠出部分はやめ、応益負担ではなく応能負担で、負担能力がない人に対する免除、減免措置を取り入れていくことなどが含まれます。

保険の一元化も重要です。いま政府の審議会などで一元化を議論している人は、共済年金と厚生年金を一元化することしか言っていないんですが、神野・金子案は、国民年金も含めて一元化することを主張しています。第 1 号も含めて一元化するためには、自営業者の所得を把握する問題があるというのですが、先ほど述べたように、国民年金の第 1 号被保険者は、半分以上は自営業者ではありません。半分以上は 39 歳未満の若い人で、いわゆるフリーターの人たちが大部分です。ですから、もし複合就労、ダブルジョブなどをしていて

も、その所得を把握するのは決して困難ではない。年金給付そのものを拠出に比例した給付にすれば、所得をごまかしてまで自分の年金を低くしようとするインセンティブはそう働かないので、所得の不正申告は、さほど心配する必要はないと考えています。やはり、制度内での複雑な再分配によって、自分の所得を少なく申告すると相対的に厚い給付が受けられるという現在の仕組みが、モラル破壊につながる面があります。その意味で単純な所得比例制というのは非常に重要な要素です。

## 社会保障と財政赤字問題

社会保障国民会議の座長の吉川洋さんが日経新聞で、日本の財政が非常に赤字のなかで、これとの調和を抜きにして今後の社会保障の政策は考えられないと強調しています。この財政赤字と社会保障制度の将来をどう考えるべきでしょうか。

財政赤字は年々のフローの赤字と、それが積み上がったストックである累積債務とを分けた処理を、まず考えるべきでしょう。プライマリーバランスという基礎的な年々の収支の帳尻を合わせていくことは、与野党ともに言っていることで追求すべきですが、その路線には大きく言って二つあります。

一つは、増税なしでいく、むしろ減税を先行させた上で景気刺激をしてという、「上げ潮」路線といわれるものです。自民党で言えば中川秀直氏たちの路線ですが、安倍晋三氏もそれに乗っかっていたわけです。それに対して、やはり増税は避けられないと言っている人たちが自民党の中にもいるのですが、ターゲットはもっぱら消費税です。これはやはり間違っています。

この15年くらいの経過は、所得税の税収を年々20兆円にも上る規模で放棄してきたというものであり、この点をまず想起すべきです。それを反省してからでなければプライマリーバランス、消費税率云々という話はありません。上げ潮路線の減税とは、レーガン減税を手本にしているといわれます。レーガン米大統領がかつて80年代の初めに行った減税がアメリカ経済の復活の決め手になったというのは、じつはデマです。しかし、これがまだ信奉されているというのが、大きな要因なのではないでしょうか。レーガン政権もこの減税はまずいと気がついて、86年頃には手直ししていますし、ブッシュ父親政権ではきちんと増税しています。クリントン政権でも増税をして、同政権の下で財政赤字はいったん解消し、黒字を生み出すまでになったわけです。息子ブッシュが戦争をはじめてその黒字が吹き飛んでしまったわけですが、そのかつてのレーガン減税をまだ追求しようとしているのが上げ潮路線です。これは徹底的に批判をしなければいけないでしょう。

では、積みあがった赤字をどうするかの問題ですが、家計レベルでの累積多重債務の処理とパラレルなことを、国家の財政赤字についても考える必要があると思います。これも神野さんや金子さんが、通常の歳入歳出国家とは別建ての債務管理国家を設けるべきであると提言しています。つまり、返さないで永久に借り替えていく。返さなくてもきちんと利回りが出ていれば国債は国民にとっては資産です。それが外国のファンドに買われてマネーゲームの対象になったりすると長期金利が跳ね上がり、住宅ローン負担者などを直撃しますから、考えなければいけません。これが財政赤字に関して現時点でいえることで

す。

## 運用問題も民主主義で

それから、世界的にファンドの成り行きが注目されていますが、日本の年金の積立金も、全部ではないがかなりの部分が株式市場で運用されています。被保険者側はもちろん、事業主も保険料を折半しているのですから、積立金の運用に関して発言力を高めて、コミットことが非常に重要になっています。

年金積立金の運用は去年だけで6兆円近い運用損を出しました。これはご存知の通り、サブプライムローン問題で世界の株や債券の価格が下落し、日本の年金積立金にも影響が及んだためです。現在、日本の公的年金積立金は、厚生年金で130兆円、国民年金で10兆円弱の総額140兆円です。以前もITバブル後の株価下落によって年金積立金の運用は大きな損を出したことがありました。2002年度のことです。ただその時は市場運用分は30兆円程度で、大部分のお金はまだ財政投融资に預託され、利子率が高い時の預託だったため3%近い利率を稼いでいたのです。そこで運用全体では2002年度といえども黒字でした。しかし現在では90兆円が市場運用され、そこで真っ向からサブプライムローン問題の余波を受けてしまいました。しかも今年度末までに財政投融资の預託は全部償還され、2009年度からは140兆円全部が市場の浮き沈みに晒される状態になります。これを放っておいていいのか。年金積立金の運用は満遍なく投資することになっています。国内株式、外国株式、国内債券、外国債券など、市場に売りに出されているさまざまな銘柄を満遍なく買うことで、リスクを分散するのですが、それでも全部が下がればこういう結果になってしまいます。

ところで経済財政諮問会議の民間議員や自民党の中には、運用のプロフェッショナルが携わっていないから利回りがよくない、高いサラリーを出してでも運用のプロを招いて行うべきだという意見がつい最近までありました。ただ今回の約6兆円の差損を見て、その人たちも口をつぐんでいます。というのは、損を出したのは公的年金積立金だけではありません。大手生保の団体生命保険も大きな損を出しましたし、企業年金も損を出していて、利回りのマイナスは、実は公的年金積立金が一番少なかった。専門家がいてより大胆に株に投資していた大手生保の団体保険が、大幅に低い利回りで損をかぶっているのです。結局は株式市場というのは、世界的な金余りで価格が上がっていたけれども、やはり危険な博打であった。このままでいいのかということです。

財政投融资によって年金積立金の安全な運用をしていたのに、なぜ株式市場に移してきたかといえば、これも構造改革の一環だった2000年の財政投融资制度の改革が起点でした。安全な預託や貯金ではなくて、リスクを取れ、ハイリスクでもハイリターンを狙えなどと、国民のさまざまな資金を株式市場に誘導することがずっと行なわれてきて、これだけ破綻があらわになっても、いまだ金融立国とか主張されているわけです。上げ潮路線の論者たちはまた金融立国論者でもあります、たった半年で何兆円というような損失を出しても誰も責任を取るといふ仕組みになっていません。年金積立金を運用している年金積立金管理運用独立行政法人のガバナンスには民主主義的な要素は一つもありません。

この点も私は神野さんたちと以前から主張しているのですが、やはり被保険者と事業主

という保険料負担者が選挙で代表を選び、積立金の管理運営にも民主主義を持ち込む必要があります。参与すれば責任も問われることとなりますが、年金保険財政にも民主主義の要素を入れて、もう1つの「政府」にし、中央政府・地方政府と並び立つ社会保障基金政府という3つの福祉政府体系を樹立していく必要が、かつてなく明白になっています。ここはぜひ皆さんに、いろいろな立場から声を上げていただきたいと思います。

#### 《引用文献》

- Bhalla, Ajit S. ; Frederick Lapeyre (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World*. Hampshire and New York: Palgrave (second revised edition) .
- Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996) *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, London: SAGE.
- Jones, R. S. (2007) Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan, Economic Department Working Papers No. 556, Paris: OECD.
- Social Protection Committee (2001) *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*.
- Whiteford, P. and Adema, W. (2007) What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy? OECD Social, Employment and Migration Working Papers 51, Paris: OECD.
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』岩波書店
- 国民健康保険中央会 (2004) 『国民健康保険の安定を求めて 医療保険制度の改革』
- 生活経済政策研究所 (2007) 『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活研ブックス 25
- 日本総合研究所調査部 (2004) 「04 年年金改革の評価と課題」
- 吉中季子 (2007) 「日本における無年金、無保険世帯の実態と課題」、福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社、153-176 頁

おおさわ まり

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。

現在、東京大学社会科学研究所教授。

専攻は社会政策、とくに比較ジェンダー分析。

主要著書に『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家』『企業中心社会を超えて—現代日本を〈ジェンダー〉で読む』『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』など。