

調査研究会

①

**「所得保障システムから
考える日本の将来」
研究会報告書**

全労済協会

発刊にあたって

私たち(財)全労済協会はこれまで永年にわたって、労働者福祉に関する研究をそれぞれの分野における専門研究者のみなさんの協力のもとに進め、報告書を取りまとめ、逐次発刊してきた。また、中央、地方におけるシンポジウムを開催し、関係者による討論も進めてきた。しかしながら今日労働者福祉に関する議論は、2004年年金改革、2005年介護保険改革、2006年医療保険改革と論者によって評価は分かれるものの大きな社会保障制度改革が一段落したが、残された課題やこれら改革によって新たに生み出された問題点も多い。

こうした状況をふまえ、まず急速な少子高齢化が進むなかで、わが国の公的年金制度が老後の所得保障という役割を十分にはたしうるのかという基本命題について多面的議論を展開する必要があるのではないかという認識に立つに至った。そのため、これまでのような個別の専門家の先生方に研究を依頼するという形式を一步進め、研究会を立ち上げ、その中での議論、討論の中から問題点を摘出し、できれば方向性を示唆していただきたいということから、「所得保障システムから考える日本の将来」というテーマで本研究会を発足させたのである。

研究会は主査をお願いした江口隆裕筑波大学大学院教授を中心として委員をお引き受けいただいた先生方や客員研究員のみなさんの熱心な討論が約1年間に12回にわたって繰り広げられた。

その間、福祉、労働、財政などの分野における専門の先生方に講演をお願いし、幅広く討論も行ったところである。

この研究会のテーマから言って、最初から同一の価値観や立場を同一にする討論を行うのであるならば別として、確定的な方向での結論を出すのは困難であることは、この報告書を読んでいただければ明快である。

しかし、セーフティネットとしての所得保障システムの必要性という観点で、社会保障制度の持つ欠陥を補正、修正するという方向性については、この報告書では明確に打ち出されていると考える。

今後はこの報告書で指摘された問題点、課題について、個別システムの検討という形で研究、討論を展開し世に問うことが求められており、私たち協会もこの方向での研究を強力に進めていく決意である。

終わりに、江口主査をはじめとする委員の先生方、客員研究員のみなさん、またお忙しいなかご出席いただき講演をお願いした諸先生にこの場をお借りして心から御礼を申し上げる次第である。

(財)全労済協会

理事長 鷺尾悦也

はじめに

「所得保障システムから考える日本の将来」と銘打った本研究会は、(財)全国勤労者福祉・共済振興協会(略称「全労済協会」)の調査研究活動の一環として、2006年4月にスタートし、11回の研究会を経て、2007年5月に報告書を取りまとめるに至った。

この研究会を発足させるに先立ち、年金制度を中心とした老後の所得保障システムについて、雇用政策や公的扶助等関連諸制度との整合性も踏まえた検討を行ってはどうか、という提案が事務局よりなされた。

その背景には、2004年の年金改革によって、わが国の公的年金制度は、急速な少子高齢化に対応できる財政的な持続可能性をビルト・インした反面、老後の所得保障という基本的な役割の低下をもたらすことになるのではないかと、という問題認識があった。また、マスコミのみならず国会の論争¹でも取り上げられるようになった格差社会問題に象徴されるように、近年の「構造改革」の結果、一億総中流と言われてきたわが国におけるフラットな所得構造は崩壊し、個人の所得格差が拡大しつつあるのではないかと、という問題意識もあった。

これらの問題意識は正しいし、今もその重要性は薄れていない。しかし、社会的な制度というものは、それがどういうものであれ、多かれ少なかれ一定の社会的・経済的前提の上に立っている。例えば、所得保障システムのあり方を考える場合、まず、それがいつの時点におけるあり方なのか問題となる。次に、その時点を確認したとしても、少子高齢化と人口減少が進む中で、その時点におけるわが国の経済状況や貧困の状況はどうなっているのか、労働市場の需給状況はどうか、さらには終身雇用・年功序列型賃金といったわが国特有の雇用慣行やパート・派遣といった非典型雇用はどうなっているのかなどによって、どのような所得保障システムが必要なのか変わってくる。また、公的な所得保障システムとしての社会保障制度のあり方を考えるにしても、人々の最小生活単位である家族はどう変容しているのか、それを支える地域社会はどう変貌しているのか、そして社会保障負担を支える国家や社会保障制度の財政はどういう状況にあるのかなどによって、公的な所得保障の必要性や可能性も変わってくることになる。

このため、本研究会では、所得保障システムのあり方を考える前提として、まず、わが国の将来の姿がどうなっているのかについて勉強することにした。2006年5月から10月にかけてと2007年2月に、労働、財政、雇用、社会、福祉などの分野における専門の先生方に講演をお願いし、質疑も行った。講演の概要は第2部に取りまとめられているが、本研究会にご出席いただき、大変有意義な知見をご披露いただいた11名の先生方に、この場をお借りして

¹ 「格差社会」という言葉が国会の論戦ではじめて用いられたのは、2005年1月25日、参議院本会議における政府の施政方針演説に対する質問を行った、民主党の藤原正司議員と社会民主党の福島みずほ議員によるものである。両議員は共に「希望格差社会」という表現を用いて格差社会問題を取り上げた。ちなみに、「希望格差社会」という用語は、2004年11月に出版された『希望格差社会—「負け組」の絶望感が日本を引き裂く』(山田昌弘)の造語である。その後、「格差社会」という言葉は、国会の場で2005年度には61回、2006年度には133回も用いられるようになっていく。

改めて御礼を申し上げたい。

次に、本報告書の性格について述べておきたい。「所得保障システムから考える日本の将来」というテーマから容易に推測できるように、この問題について一義的かつ確定的な結論を見出すのは不可能といてよい。その理由は、あるべき所得保障システムの前提となる経済状況等が常に変転するから²というだけでなく、所得保障システムのあり方を考えるという問題設定自体が極めて価値的であり、論者の拠って立つ立場によって結論が変わってくるからである。図式的に言えば、規制緩和等によって市場原理を徹底し、政府の関与は最小限にすべきだとする、いわゆる新自由主義的立場に立つのか、それとも、市場によって引き起こされた経済的格差を縮小するよう、政府は財の再配分等を積極的に行うべきだと考える福祉国家的立場に立つのかによって、国が、誰に対して、どのような形で、どの程度の所得保障を行うべきかという問いに対する答えは変わってくることになる。本研究会に参加した委員の間でも、その答えは必ずしも同じではないであろう。

しかしながら、セーフティネットとして所得保障システムが必要であること、しかも、市場を通じた財やサービスの配分を基本としつつも、社会保障制度を通じた効果的で無駄のない所得保障システムによってその不備を補うべきことについては本研究会内でも異論はなく、これは多くの人々にとっても同様であろう。このため、本報告書では、所得保障システムのあり方について詳細を論じるのではなく、その現状はどうなっているのか、そこにはどのような問題があるのか、そして今後どのような方向を目指していくべきなのかという方向性を示すに止めた。この意味で、本報告書は、「最終報告書」というよりも、今後のさらなる研究に向けた「アジェンダ」と言った方がふさわしい。

報告書の内容については是非ご一読いただくとして、ここではそのポイントを述べておきたい。

- 所得保障システムの基本的な方向性としては、自助（労働、資産、家族等）を前提としつつ、共助（社会保険等）、公助（公的扶助）を適切に組み合わせてカバーするという考え方を基本とすべきである。
- 年金制度については、まず、非正規雇用者について厚生年金の適用拡大を順次進めていくことが適当である。さらに、自営業者と被用者を区別せずに年金制度を一本化することを含め、国民の確固たる支持が確保されるような年金制度を目指して、総合的な検討を行っていく必要がある。
- 生活保護制度については、困窮稼得世帯に対する最低生活保障と高齢者に対する最低生活保障との機能の分離を検討し、前者については、「自助努力支援」の強化を図り、後者については、高齢者の資産活用を図るとともに、年金制度との制度的な整合性を確保すべきである。
- 高齢者に対する最低所得保障給付については、年金保険料の納付実績に応じて差をつけ

² 例えば、格差社会の原因の一つとされたフリーター・ニート問題についても、近年の景気回復により企業の新卒採用数が増加し、2006年春に大学を卒業してフリーター・ニートになった人は9.9万人とピークの2003年の3分の2になったことが報じられている（2006年11月5日付け日本経済新聞）。

る、ないしは年金給付の一部を収入認定しない等により、年金制度と最低所得保障制度との制度的整合性を高め、国民のモラルハザードを解消することが不可欠である。

- 住宅政策はセーフティネットとしても、今後の少子化対策としても重要な意味を有しており、今後、公営住宅に代えて住居手当を導入することも検討する必要がある。

さらに、本報告書では、補論という形で、各委員のほか、清水信広客員研究員及び小野正昭客員研究員がそれぞれ専門とする論点について執筆している。また、事務局の清水時彦研究主幹、小川桂佐、谷内陽一の両氏も執筆陣として参加した。これらは、各執筆者の個人的見解ではあるものの、本研究会における議論を踏まえて書かれたものであり、当該論点に関する知識の習得というだけでなく、本報告書の内容をより深く理解するためにも役立つものとなっている。

最後に、本研究会という場を設け、毎回出席して積極的に発言された鷺尾悦也理事長、坪野剛司全労済参与をはじめ、研究会の事務局として本報告書の執筆に当たった清水研究主幹、吉澤明純研究員、小川、谷内両氏ほか全労済協会調査研究部の皆さんに心から感謝の意を表したい。

2007年5月

研究会主査 江口隆裕

「所得保障システムから考える日本の将来」研究会研究委員名簿

	氏名	所属 / 役職
◎ 委員	えぐち たかひろ 江口 隆裕	筑波大学大学院 / ビジネス科学研究科長
委員	かねむら たかふみ 兼村 高文	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 / 教授
委員	こまむら こうへい 駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 / 教授
委員	にしむら じゅん 西村 淳	環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部企画課 / リサイクル推進室長
委員	ふかわ ひさし 布川 日佐史	静岡大学人文学部経済学科 / 教授
委員	ふじい ひろかず 藤井 宏一	労働政策研究・研修機構 / 統括研究員
顧問	つばの つよし 坪野 剛司	全労済 / 参与

※◎は主査

(研究会事務局)

研究主幹	しみず ときひこ 清水 時彦	全労済協会 / 主任研究員
客員研究員	しみず のぶひろ 清水 信広	年金積立金管理運用独立行政法人 / 運用部長・資金運用 専門役
客員研究員	おの まさあき 小野 正昭	(株)みずほ年金研究所年金研究部 / 部長・主席研究員
事務局	にしおか ひでまさ 西岡 秀昌	全労済協会調査研究部 / 部長
事務局	よしざわ あきよし 吉澤 明純	全労済協会調査研究部 / 研究員
事務局	おがわ けいすけ 小川 桂佐	全労済協会調査研究部
事務局	たにうち よういち 谷内 陽一	全労済共済開発部

はじめに

I. 報告書

1. 変貌する雇用と格差社会	3
(1) 雇用の変化	3
(2) 雇用の非正規化	4
(3) 雇用法制の改革	5
(4) 雇用の二極化・多様化	5
(5) 格差の拡大	6
(6) 雇用の二極化と所得保障システム	7
2. 日本の環境変化と所得保障システム	9
(1) 雇用政策の方向性	9
(2) 人口構成と所得保障	9
(3) 家族形態と所得保障	11
(4) 地域社会の変化	11
(5) 社会連帯に対する意識の変化	13
3. 所得保障システムの必要性	15
(1) 社会保障制度の変遷	15
(2) 所得保障の必要性和基本的考え方	16
(3) 最低生活保障としての所得保障制度のあり方	18
(4) 年金制度のあり方	20
4. 社会政策と所得保障システム	22
(1) OECDの新雇用戦略 (restated Job Strategy)	22
(2) EUのリスボン戦略と積極的社会政策	24
(3) スウェーデンの積極的労働市場政策	25
5. 最低生活保障と所得保障	27
(1) 所得保障に関する海外の動向	27
(2) 日本の最低生活保障制度の現状と課題	28
(3) 最低生活保障の今後の方向性	32
(4) 生活保護基準の妥当性	32
(5) 稼働能力の活用と自助努力の支援	33

(6) セーフティネットとしての住宅政策	33
(7) 高齢期における最低所得保障	35
6. 福祉国家の担い手—国と地方、地域共同体	36
(1) 高齢者の生活実態とそれを支える仕組み	36
(2) 制度の担い手をどう考えるか	36
(3) 最低生活保障と自立支援、日常生活支援	37
(4) 地方分権下における地方ガバナンス	38

Ⅱ. 資 料

第2回研究会（2006年5月12日）

「労働を巡る諸問題」

財団法人連合総合生活開発研究所理事長 草野 忠義 氏…… 41

「国際化と日本の将来」

中央大学大学院公共政策研究科客員教授 岸本 周平 氏…… 45

第3回研究会（2006年6月16日）

「変わる国と地方」

東京大学大学院経済学研究科教授 神野 直彦 氏…… 48

「地方財政と日本社会」

商工組合中央金庫副理事長 大武健一郎 氏…… 61

第4回研究会（2006年7月21日）

「構造改革が、若者・家族に与える影響—希望格差社会をめぐる」

東京学芸大学教育学部教授 山田 昌弘 氏…… 65

「若年者の雇用問題と日本社会」

労働政策研究・研修機構統括研究員 小杉 礼子 氏…… 67

第5回研究会（2006年9月22日）

「仕事志向の福祉国家へ—EUの雇用戦略が示唆するもの」

政策研究大学院大学教授 濱口桂一郎 氏…… 72

「福祉国家の変容と日本—福祉・生産レジーム論の視点から」

北海道大学公共政策大学院 宮本 太郎 氏…… 75

第6回研究会（2006年10月20日）

「地方分権時代の社会保障」

厚生労働省政策統括官（社会保障担当） 薄井 康紀 氏…… 79

「生活保護の概要」

社会保険大学校校長 宇野 裕 氏…… 81

第10回研究会（2007年2月16日）

「住宅政策の現状と動向」

国土交通省住宅局住宅総合整備課長 合田 純一 氏…… 85

Ⅲ. 補 論

1. 所得保障システムと国家の役割

「所得保障システムと国家の役割」 江口 隆裕 主査…… 91

「これからの福祉国家づくりの理念—市場主義から市民主義へ—」

兼村 高文 委員…… 96

「日本の社会保障の歴史と新たな社会連帯の理念の可能性」 西村 淳 委員…… 103

2. 公的扶助制度のあり方について

「生活保護制度改革の議論に関する評価」 駒村 康平 委員…… 111

「生活保護における就労支援の可能性と課題」 布川日佐史 委員…… 117

3. 雇用・労働問題と所得保障システム

「EUの積極的労働市場政策と年金制度」 清水 信広 研究員…… 126

「我が国における雇用戦略の在り方について」 藤井 宏一 委員…… 151

「最低賃金制度の役割と課題」 小川 桂佐（事務局）…… 162

4. 年金制度における諸課題

「職域年金の課題～適用範囲を中心に」 小野 正昭 研究員…… 170

「日米の家計金融資産における年金資産の位置付け」 谷内 陽一（事務局）…… 182

「年金空洞化とわが国の公的年金制度」 清水 時彦 研究主幹…… 193

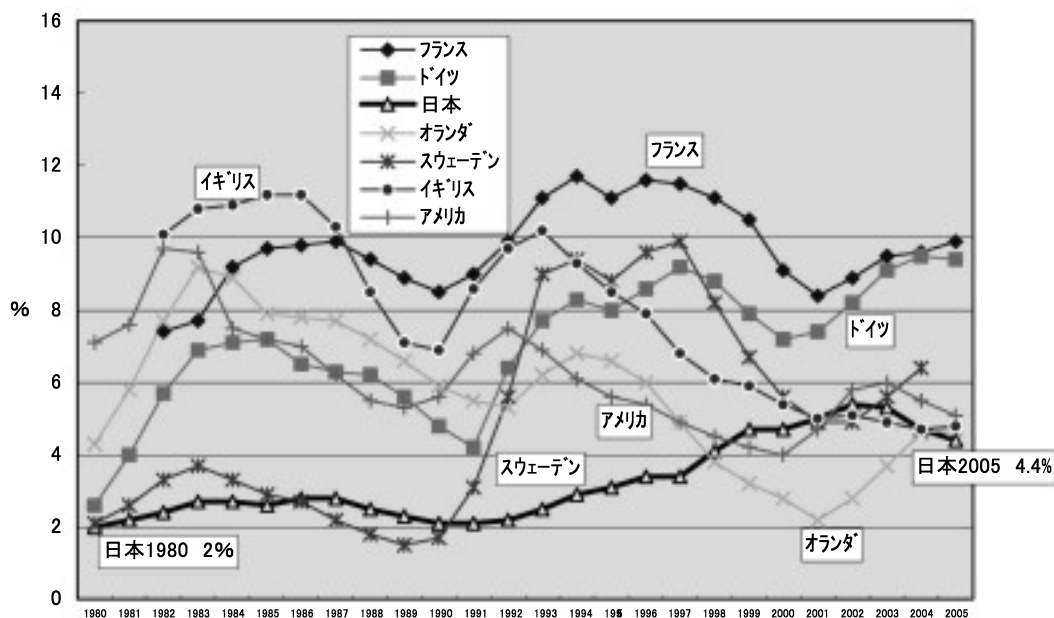
I. 報告書

1. 変貌する雇用と格差社会

(1) 雇用の変化

我が国の完全失業率の推移をみると、1980年の2.0%から1980年代半ばに2.8%まで高まった後、バブル期には2.1%まで低下した。しかし、バブル崩壊後、長期の経済停滞が続く中で、上昇傾向で推移し、特に1998年以降急上昇し、2002年には5.4%と過去最高を記録した。その後、緩やかながら長期の景気拡大が続く中で、完全失業率も低下し、2005年は4.4%（2006年は4.1%）となっているが、依然として、1990年代半ば以前の水準を上回っている。この結果、我が国の失業率は、国際的には未だ低い水準であるものの、かつてほど群を抜いて低い水準ということではなくなった（図表1-1）。

図表1-1 OECD 諸国の失業率の推移



(出典：OECD (2006), Main Economic Indicators, OECD, Paris
OECD factbook)

こうした中で、雇用政策についても、バブル崩壊以後(1990年代半ば以降)、グローバル化の進展、産業構造転換、厳しい雇用情勢が続く中で、政策の柱は、雇用の安定、企業を通じた支援を軸としたものから、雇用の創出、円滑な労働移動、労働者個人への直接支援も重視するよう変化がみられた。

また、終身雇用や年功序列型賃金などのいわゆる日本型雇用慣行については、戦後の高度

1. 報告書

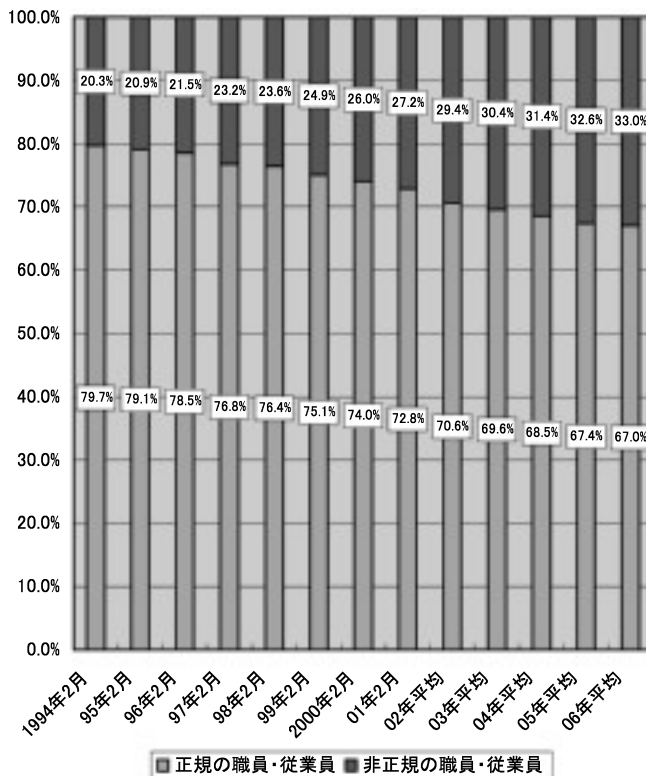
経済成長と豊富な若年労働力が供給されたこと等を背景に、我が国に普及・定着していったが、バブル崩壊後の厳しい経済環境の中で見直し論議が盛んとなった。

これらの環境変化のなかで、企業の雇用システムは、正規雇用を中心とした長期安定雇用、年功賃金といった日本型雇用システムから、中核的業務を担う正規雇用者と、パートやアルバイト等の短時間労働者や派遣社員など雇用調整が比較的容易な非正規雇用を組み合わせることで経営環境の変化への柔軟な対応とコスト削減を可能にするポートフォリオ型（複線型人事制度）の雇用システムへと変化した。

(2) 雇用の非正規化

これらの結果、この10年（96年～06年）の間に、正規雇用は400万人程度減少し、それを代替する形で非正規雇用は600万人以上増加し、現在では、非正規雇用は全雇用者の約1/3を占めるに至った（図表1-2）。

図表1-2 非正規職員割合の推移



注) 平成13年以前は「労働力調査特別調査」、平成14年以降は「労働力調査詳細結果」により作成。なお、「労働力調査特別調査」と「労働力調査詳細結果」とでは、調査方法、調査月などが相違することから、時系列比較には注意を要する。

※ 割合は、役員を除く雇用者の内訳の合計に対するものである。

(出典：総務省「労働力調査」)

企業のニーズによる雇用の非正規化が進む一方で、勤労者意識の変化や若年単身者や女性、高齢者雇用の増加など労働供給側のニーズによる非正規雇用の増加も見られる。

こうした者の賃金は、総じて加齢に伴う賃金上昇が見られずフラットであり、子育てや将来設計の点で家計の不安定要因ともなっている。

また、若年層にとってはフリーターという選択肢が当たり前のものとなりつつある。こうした傾向は低学歴層に顕著に見られるが、高等教育進学者についても進路選択の先延ばし策としてフリーターを選択する者が増えている。世代的には、団塊ジュニアと呼ばれる、景気の後退局面における学卒者において、その前後の世代に比べてもパートや派遣といった非正規雇用の比率が高くなっている。

(3) 雇用法制の改革

この背景には、90年代後半に進められた雇用法制の改革も大きく影響している。90年代には、パートタイム労働者の福祉の増進を目的としたパートタイム労働法の制定（93年）や雇用保険法改正による高齢者継続雇用給付や育児休業給付の創設（94年）、男女の均等な取り扱いの強化等を図った均等法改正（97年）など多様な生き方・働き方を支援する雇用政策が進められた。その後、90年代後半からは、企業の国際競争力を高める等の観点から、労働基準法改正による有期雇用契約の上限緩和や企画業務型裁量労働制の導入（98年）、労働者派遣法改正による派遣の原則自由化（99年）が行われ、労働法制の規制緩和が推進されることとなった。現在も、就業規則による労働条件の変更を容易にする労働契約法制の創設や労働時間規制の適用除外を広げるホワイトカラーエグゼンプションの導入などが検討されている。

(4) 雇用の二極化・多様化

日本型雇用システムの対象となってきた正規労働者の割合は減少しているが、正規労働者の勤続年数は長期化する傾向にあり、全体で見れば、賃金水準が高く安定した雇用が確保されている正規労働者と、雇用期間が短く賃金水準も低い非正規労働者との二極化が進んでいる。

正規雇用には企業内で能力開発が行なわれる一方で、非正規労働者の能力開発機会は限定されている。また、同じ非正規雇用でも専門的な能力を有する労働者は即戦力として高い労働条件で雇用される一方、若年失業者など企業による能力開発を十分に受けてこなかった労働者はフリーターなど労働条件の低い非正規雇用となる傾向が強い。

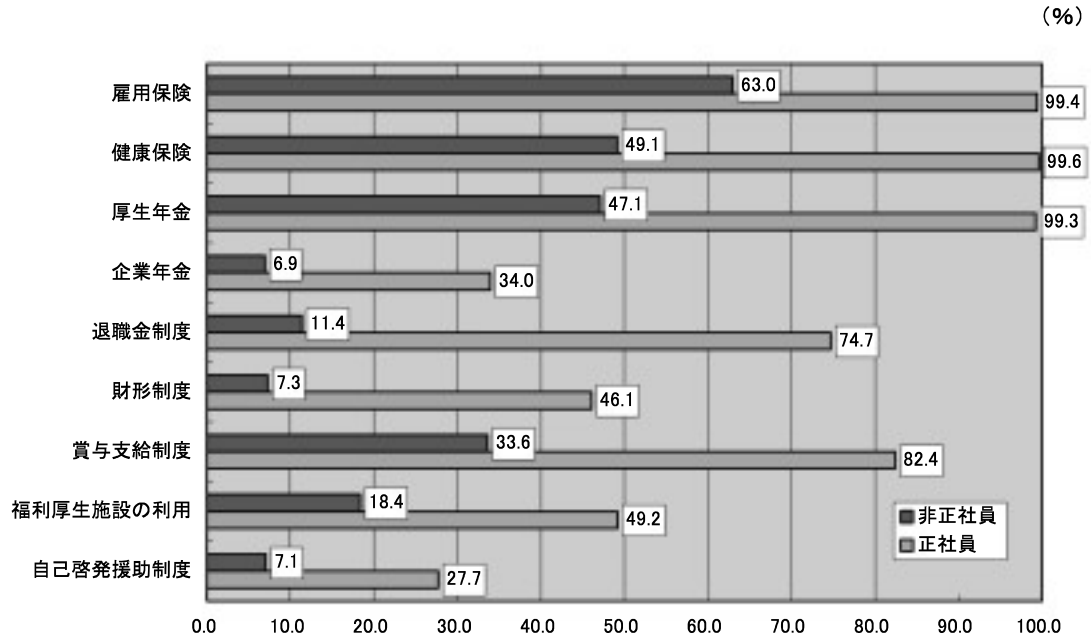
公的年金制度において、非正規雇用者は、厚生年金ではなく国民年金にカバーされるケースも多く、国民年金におけるパート・アルバイト等の増加が、納付率低下の大きな要因の一つとなっている。

また、わが国の労働者福祉は、その大部分を主に大企業を中心とした企業が、日本型雇用慣行を背景に、企業年金、社宅など従業員への福利厚生施策として担ってきたが、こうした

1. 報告書

非正規雇用には企業福利が適用されない場合が多いことや社会保険の適用要件が限定されているため、全体として企業がカバーする労働者福祉の割合は低下している（図表1-3）。

図表1-3 適用される制度別労働者の割合（正規社員、非正規社員）



（出典：厚生労働省「平成15年就業形態の多様化に関する総合調査」）

自営業者についても、コスト削減等を目的とした企業のアウトソーシング化に伴う業務委託や請負契約が拡大するなかで、「自営業者」と「雇用者」の区別が曖昧になっている面がある。さらに、経済のソフト化、IT化の中で、一人の人間が同時に複数の企業の従業員として従事したり、自営業を兼業するなど、就労形態の多様化も進んでいる。このように、現在では、これまで一般的であった「自営業者像」や「雇用者像」といった区分では実態が把握できなくなっている。

なお、業務委託や請負契約を巡っては、社会保険料負担等の人件費コストを削減するために、正社員を減らし、代わりに派遣労働者や請負労働者を使用するケースがみられる。

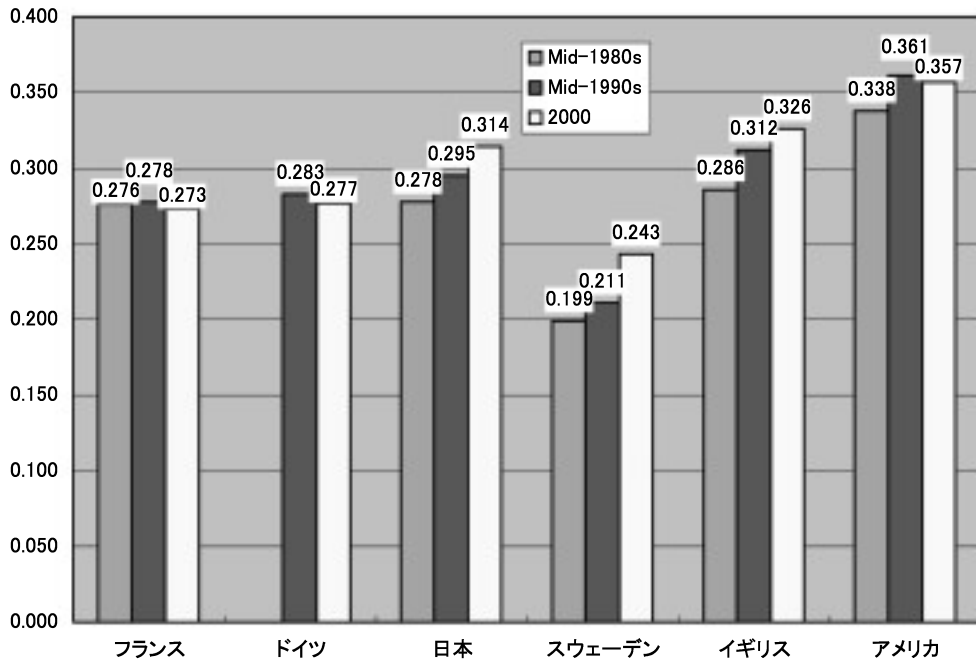
また、契約の形式上請負等となっているものの、業務委託先や発注者が直接請負労働者を指揮命令するなど労働者派遣業に該当する、いわゆる「偽装請負」が社会問題となっている。

⑤ 格差の拡大

わが国における雇用の劇的な変化は、高齢化と相まって、わが国全体の所得格差の拡大を招いている。所得の不平等度を示すジニ係数は、80年代に0.278だったものが、90年代には

0.295、2000年には0.314と格差拡大の方向に推移し、OECD 諸国の中でもアメリカ(0.357)、イギリス(0.326)にほぼ近い水準となっている。また、相対的貧困者の割合を示す指標(poverty rate)も、全ての年齢階層においてOECD 諸国平均よりもかなり高い数値となっている(図表1-4)。

図表1-4 OECD 諸国のジニ係数の推移



注)「Mid-1980s」スウェーデンは1983年、フランスは1984年、日本・イギリスは1985年、アメリカは1989年の数値

「Mid-1990s」フランス・ドイツ・日本は1994年、その他は1995年の数値

「2000」ドイツは2001年の数値

※OECD average includes listed countries for which data are available for mid-1980s

(出典：Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris.
OECD factbook)

このように、60年代～80年代にかけての「一億総中流」といった時代はもはや過去のものとなり、「格差社会」を迎えつつあるのがわが国の現状と言える。

(6) 雇用の二極化と所得保障システム

このような雇用の二極化は、稼働期における経済格差をもたらすのみならず、年金デバイドとも呼ぶべき高齢期における年金水準の格差につながるものであり、わが国の所得保障システムに大きな影響を与える。

■ 1. 報告書

このため、今後の社会経済の姿も見据えた上で、わが国における老後のセーフティネットを中心とした所得保障のあり方を、雇用政策等関連諸施策との関係も含めて総合的に検討する必要がある。

2. 日本の環境変化と所得保障システム —所得保障システムをとりまく経済・社会の環境変化と展望

わが国の所得保障は、戦後の急激な生産年齢人口の増加によって支えられた比較的高い経済成長の下で、皆年金をはじめとする社会保障制度の整備・充実や手厚い企業福祉などにより比較的公平な所得分配を実現してきた。

しかし、90年代以降は、雇用の変化のみならず、サービス経済化や人口構成の変化、家族形態の多様化、地域社会の変化など、わが国の所得保障制度の前提となっている社会実態に変化が生じている。

このため、この間のわが国の所得保障システムをめぐる環境変化を的確に認識し、わが国の経済・社会の将来の姿を展望したうえで、新たな所得保障システムの理念を打ち立てる必要がある。

(1) 雇用政策の方向性

サービス経済化など現在の経済・社会構造を前提とすれば、非正規化の流れは今後も止まることはなく、雇う側、働く側それぞれのニーズもあって、就労形態の多様化は進んでいくと考えられる。

就労形態の多様化は、柔軟な就業ニーズに応え、女性や高齢者の雇用の増加につながるというメリットもあるが、現在では、これらの多くは低賃金の非正規雇用として拡大してきており、生活基盤が脆弱な世帯の増加にもつながっている。

就労形態の多様化自体は、労働需給におけるミスマッチを解消し、柔軟な就業ニーズに応えるという点で良い効果をもたらすが、現在の就業実態をみると、処遇が大きく異なる「正規」「非正規」という労働の二極化として定着しつつある面があり、正規雇用と非正規雇用の均衡処遇の実現という観点から、これを是正していく必要がある。非正規雇用からの脱却を容易にする仕組みや処遇の改善を図ることにより、全ての就労が、雇う側、雇われる側それぞれの行動や選択に中立となるような形態となることが必要であり、均衡処遇を雇用政策の基本の一つに据えた上で、所得保障システムを構築すべきである。

(2) 人口構成と所得保障

(人口逆ボーナスの時代へ)

日本は、戦後の経済成長を支えた人口ボーナスの時代（支える側の人間が増え、支えられる人間が減っていった時代）が終わり、働く人口が減少し、支えられる人口が増加する人口逆ボーナスの時代に突入している。

また、日本の総人口も長期的な減少過程に入り、2055年には8,993万人に減少すると推計さ

1. 報告書

れている（死亡・出生中位仮定）。

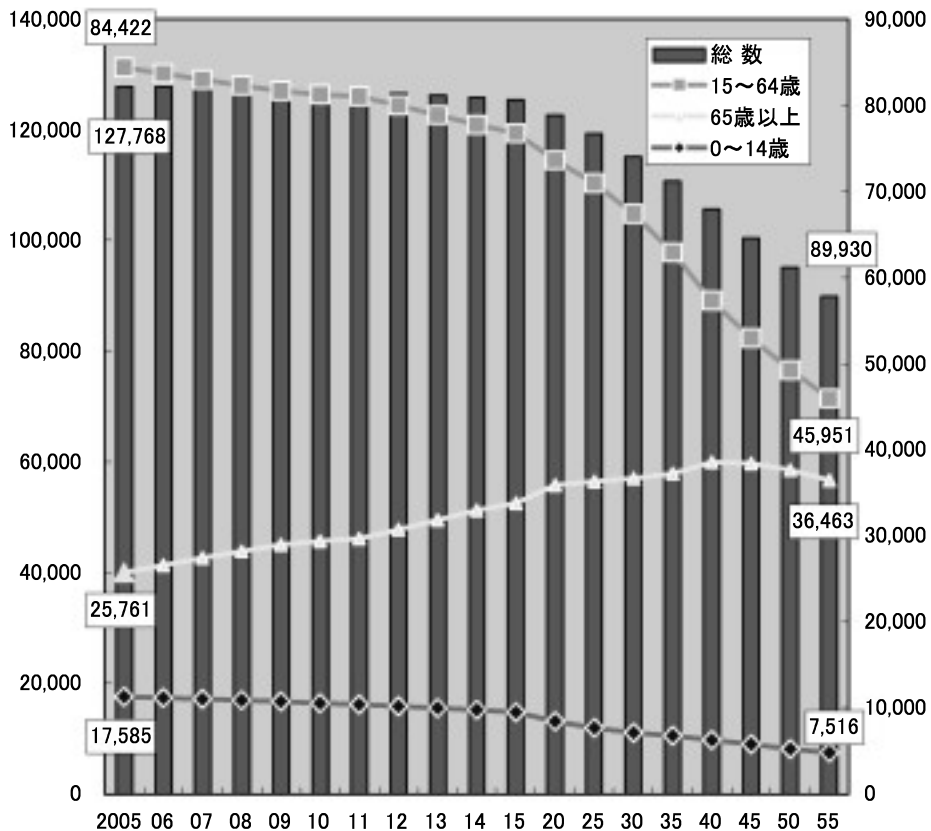
こうした条件下において、社会保障財政が安定的に推移していくためには、一定の経済成長を維持していくことが課題となっているが、IT化等による生産性の向上や技術革新、規制緩和等によって、当面で2%超、長期的には1%程度の経済成長を維持していくことは可能であり、それを実現していく必要がある（内閣府「日本経済の進路と戦略」）。

年金を始めとする所得保障システムを現状のまま維持していくためには、一定の経済成長を実現することのみならず、支え手となる労働者人口や財源の源泉である所得を増加させることが重要である。

▶ 生産年齢人口の減少と老年人口の増加

15歳～64歳の生産年齢人口は1995年の8,716万人をピークに減少に転じ、2055年には4,595万人に減少すると推計されている。一方で、65歳以上の老年人口は、2005年の2,576万人から第二次ベビーブームが老年人口に入った後の2042年に3,863万人でピークを迎え、2055年には3,646万人になると推計されている（いずれも死亡・出生中位推計値）。（国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成18年12月推計）』）（図表2-1）

図表2-1 年齢別人口および増加率の将来推計（2005～2055年）



国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（平成18年12月推計）による各年10月1日現在の推計人口（[出生中位(死亡中位)]推計値）。

(3) 家族形態と所得保障

(家族形態の多様化—経済基盤が不安定な世帯の増加)

諸外国に比べて非嫡出子の出生割合がきわめて低いという特異性を有するわが国の出生構造の下では、晩婚化、非婚化が進むことによって、出生率は今後も停滞していくことが予想されている。また、世帯の縮小化・高齢化が進行していくことが予想される。

離婚率（人口千人あたりの離婚件数）も1985年の1.39に対して2005年は2.08と増加傾向にある（人口動態統計年報）。40歳では有配偶離婚率が2割に達しており、今後も離婚率は増加していくことが予想される。

こうした状況が進展すると、母子・父子世帯や高齢者のみの世帯、高齢者の単身世帯、高齢の親と中年の単身者である子供からなる世帯など、経済的な基盤が不安定な世帯が増加することが予想される。

世帯の平均人員は縮小傾向にあり、平成17年では2.68人となっている。全世帯数に占める単身世帯の割合は24.6%で、およそ4世帯に1世帯が単身世帯となっている。また、高齢者のみで構成される世帯の割合は17.7%と20年前（1986年）の6.2%と比べて約3倍に増加している（平成17年国民生活基礎調査）。このように、単身世帯や高齢世帯の割合が高くなるなど、世帯の多様化、家族機能の格差が広がり、これまでの「夫婦2人子2人」といった典型的な家族像をターゲットとした制度設計では対応できなくなっている。

▶ 図表1-1 未婚率の増加

	男		女	
	2005年	1985年	2005年	1985年
25-29歳	71.4%	60.4%	59.0%	30.6%
30-34歳	47.1%	28.1%	32.0%	10.4%
35-39歳	30.0%	14.2%	18.4%	6.6%
40-45歳	22.0%	7.4%	12.1%	4.9%
45-49歳	17.1%	4.7%	8.2%	4.3%

（資料：（男女別未婚率の状況）—国勢調査結果（2005年、1985年）より）

(4) 地域社会の変化

わが国の地域社会は、農業社会を中心とした共同体を原点としていたが、産業構造の変化や都市化の進行によって共同体のあり方が大きく変化してきた。

伝統的な共同体が持っていた家族や地域住民による相互扶助的な機能が後退する中で、地

Ⅰ. 報告書

方自治体や国がその機能を代替する必要性からわが国の社会保障制度が形成されてきたが、人口や経済・財政、インフラの整備状況など様々な面で地域間の格差が生じており、地域社会の問題は今後の所得保障制度のあり方を考える上でも重要な問題となっている。

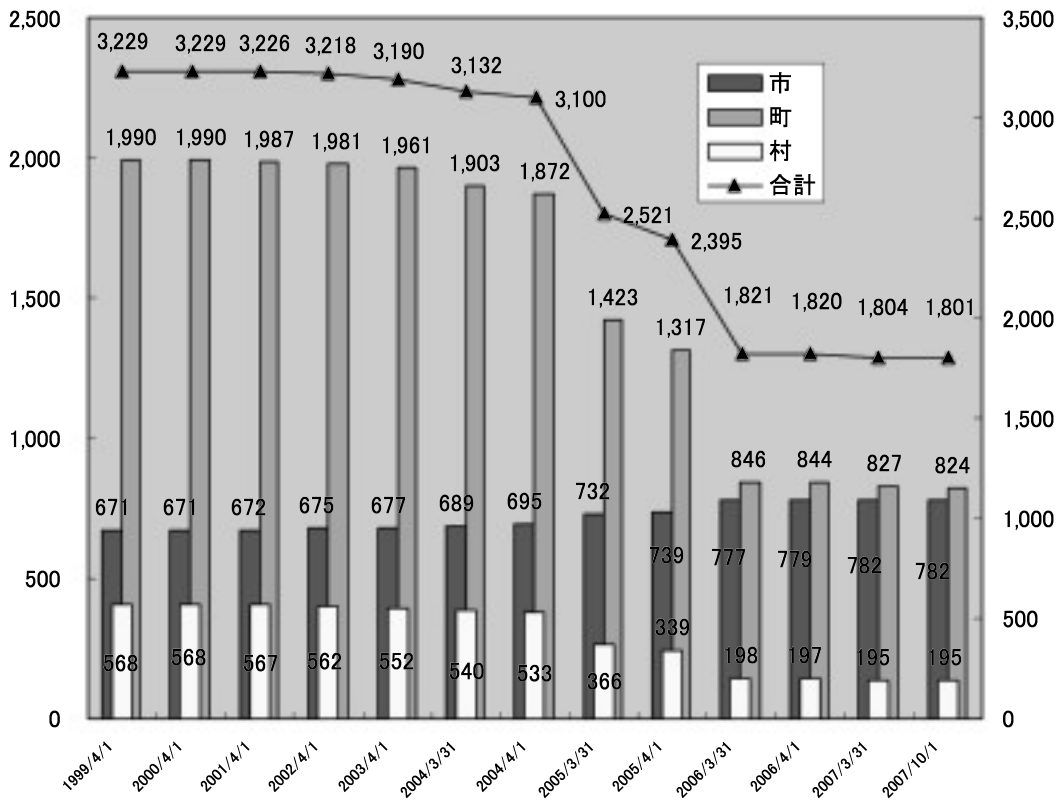
高齢者の生活支援等の関連では、青森市のように、都市づくりとして、高齢者向け施設やバリアフリー化を含めて都市部に統合化・集約化（コンパクトシティ）することにより、高齢者でも住みやすい街とし、併せて地方の活性化、効率化を実現しつつある地方都市もある。

地域の創意工夫により地方の活性化はまだまだ可能であり、地方の中核都市の中には、観光で地域経済の活性化を図り成功しつつある都市（倉敷、金沢）や生命科学や液晶等の産業が根付いて経済活性化を遂げつつある都市（岡山、亀岡）もある。

▶ 市町村合併の状況

平成の大合併と呼ばれる市町村合併により、1999年4月には3,229あった地方自治体の数が2007年3月末には1,804にまで減少した。これによって市町村の社会的基盤が強化され、人口規模の小さい自治体や高齢化が著しく進んだ自治体が減少したが、都市部と地方では依然として規模や高齢化の状況に大きな違いが存在している（図表2-2）。

図表2-2 市町村数の推移



（出典：内閣府HPよりデータ抜粋）

▶ 社会保障の地域差

一人当たり老人医療費は、最大の県と最小の県で約1.5倍の格差が存在しているほか、第一号被保険者一人当たりの介護保険サービス給付月額で約1.8倍、人口1万人あたりの支援費ホームヘルプサービス利用者数で約7.8倍、保護率で約10.5倍の都道府県格差が存在している。

(5) 社会連帯に対する意識の変化

(集团的利益の追求から個人化へ)

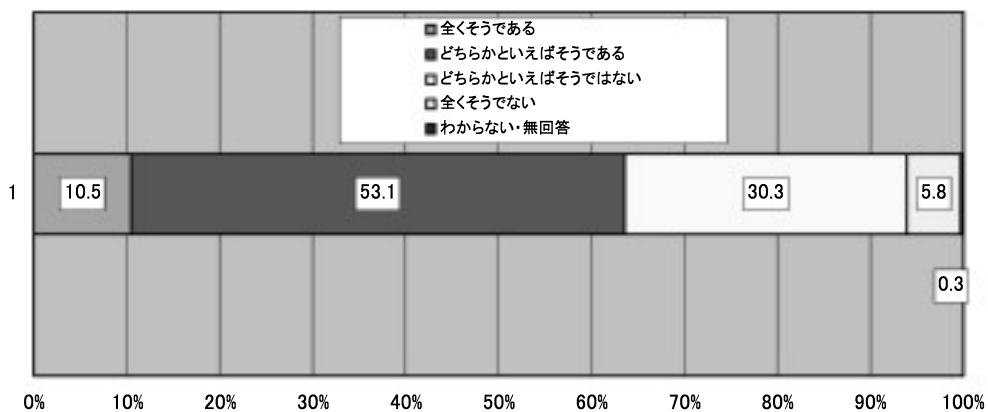
近年の日本社会においては、労働組合運動に代表される「集団の一部として、全体の利益を高めることが自分の利益を高めることにつながる」という感覚が薄れてきている。さらに、児童虐待の増加などに見られるように、家族という一見利害を共有するように見える集団でさえ個人化の波にさらされている。こうした傾向は、年金保険料の未納問題など社会保障制度の分野にも見られ、共助の仕組みである社会保険の存在基盤が大きく揺らぐ原因にもなっている。

(社会連帯の再構築)

しかしながら、一方で、ボランティア活動やNPOへの参加に対する関心は高く、地域社会がもともと持っていた互助ネットワークの再構築や新たな連帯の受け皿作りなど協調行動を引き出す仕組みづくりが課題となっている（図表2-3）。

図表2-3 ボランティア活動への参加希

設問：「ボランティア活動には積極的に参加したい」という意見について、どう思いますか。



(出典：内閣府「平成17年度国民生活選好度調査」)

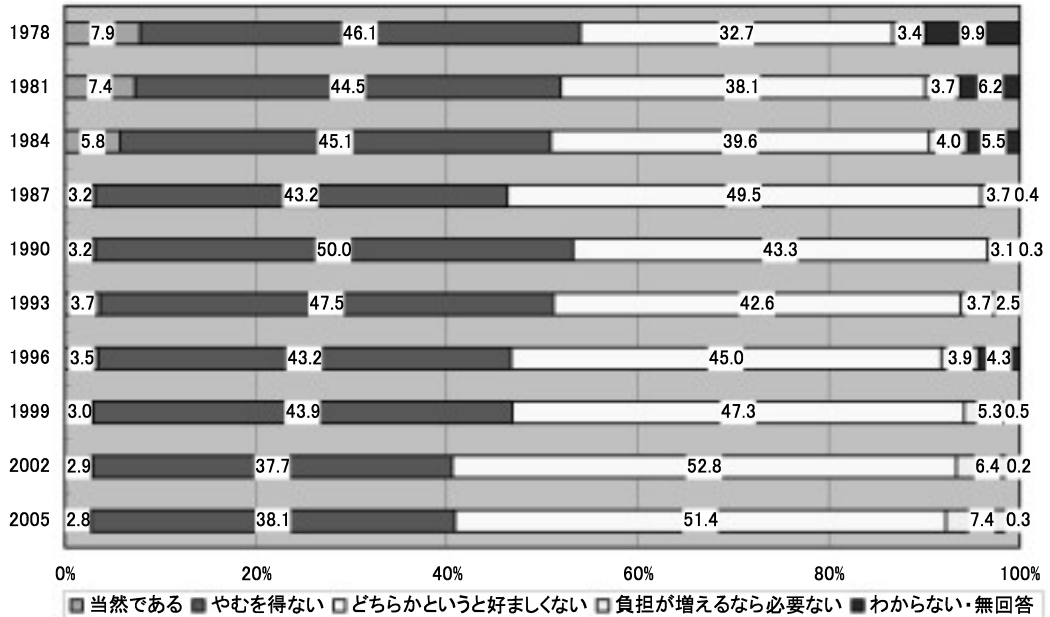
これまでの日本の社会的安定は、社会連帯に基づく社会保障制度の拡充によって維持されてきた面も少なくない。少子高齢化の中で、将来に亘って、医療・年金等の社会保障制度を持続可能なものとしていくためには、地域社会のみならず、日本全体として、薄れつつある

I. 報告書

社会連帯の再構築を図る必要がある。その場合、社会連帯の現れである所得再分配について、世代内・世代間ごとに、助け合いの範囲や程度、公助と共助の関係のあり方について検討していく必要がある（図表2-4）。

図表2-4 社会保障や税負担の増加に対する考え方

設問：「学校、上下水道、公園などの社会施設を整備したり、老齢年金や国民健康保険などの社会保障を積極的に充実したりするためには、ある程度税金など個人の負担が増加してもやむを得ない」という考え方がありますが、これについて、どう思いますか。



(出典：内閣府「国民生活選好度調査」)

3. 所得保障システムの必要性

経済・社会の環境変化と今後の展望を踏まえた上で、所得保障システムの基本的な方向性を整理する。

(1) 社会保障制度の変遷

(救貧から防貧へ)

戦後、失業者や戦災者等の生活困窮者への救貧策として旧生活保護法(1946年)、児童福祉法(47年)、身体障害者福祉法(49年)などの社会福祉各法が制定された。

50年代後半からの高度経済成長による国民の生活水準向上により、社会保障制度は“救貧”から“防貧”へと重点を移し、社会保険方式による皆保険・皆年金(61年)が実施された。また、経済成長による租税・社会保険料収入の増加を背景に老人福祉法(63年)、児童手当法(71年)等が制定され、福祉元年と呼ばれた73年には老人医療費の無料化や医療・年金の給付改善が行なわれた。

(国家財政の悪化と社会保障制度の合理化)

高度経済成長が終わり税収の伸びが鈍化するとともに、人口の高齢化による受給者の増加や給付改善による給付の増加が国の財政を圧迫するようになった。80年代に入ると生活保護費や社会福祉の措置費にかかる国庫補助率の引き下げが行なわれ、社会保険の分野でも老人保健制度や退職者医療制度の創設による医療費の制度間調整など社会保障制度の見直しが行なわれた。

このような中、86年には全国民共通の基礎年金が導入されたが、これも国民年金救済のための制度間調整という側面を持っていた。

(地方分権化、自立支援)

89年に高齢者保健福祉推進10ヶ年計画(ゴールドプラン)の策定、91年には福祉八法が改正され地方分権化と計画化による介護サービス基盤の整備が図られた。さらに子育て支援のためのエンゼルプラン(94年)や障害保健福祉分野で障害者プラン(95年)が策定され、福祉施策の長期に亘る計画的な展開が図られた。

97年の介護保険法の成立により、「介護の社会化」が実現し、さらに2000年の社会福祉基礎構造改革などにより、「措置から契約」への転換が行われ、自立を支援するサービス体系への転換が図られた。

(社会保障のスリム化と老後の生活不安の増大)

しかし、一方で、年金や医療制度においては、高齢化等により制度の持続可能性に懸念が生じ始め、バブル崩壊後のわが国経済の危機的状況を背景に、利用者負担の引き上げ、給付の抑制など国民にとって厳しい社会保障のスリム化が行なわれてきている。こうした制度改正が国民の老後生活への不安を生み、消費の抑制など経済にも悪い影響を及ぼしていること

■ 1. 報告書

も指摘されている。

(2) 所得保障の必要性和基本的考え方

(基本的考え方)

所得保障については、自助（労働、資産、家族等）を前提としつつ、共助（社会保険等）、公助（公的扶助）を適切に組み合わせてカバーするという考え方が基本となる。

すなわち、「最低賃金制度」などの労働法制等によって働く者の自助努力を下支えしながら、「公的年金制度」「雇用保険制度」等の社会保険による助け合いや、税財源による「生活保護制度」「児童手当」等の公的扶助制度が相まって所得保障の役割を果たすというものである。

(働く者に対する所得保障①)

国が働く者に対する所得保障に関与する根拠としては、憲法第27条の勤労権の具体化が上げられる。働く者に対する主な所得保障制度としては、最低賃金保障としての「最低賃金制度」と労使連帯による雇用のセーフティネットとしての「雇用保険制度」がある。

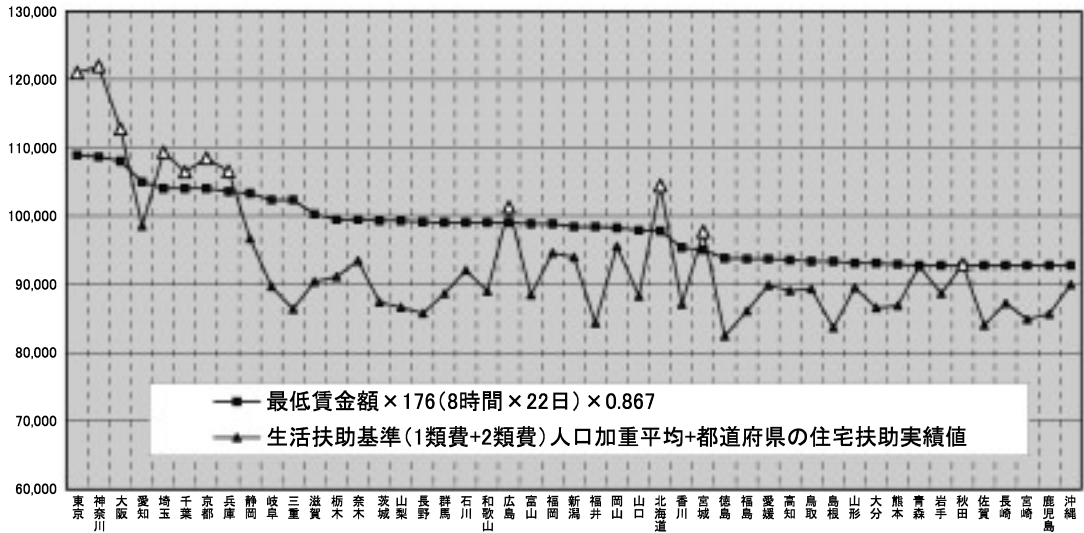
(働く者に対する所得保障②—最低賃金制度)

わが国の最低賃金制度は、「労働条件の改善を図り、もって、労働者の生活の安定、労働力の質的向上、事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与すること（最低賃金法第1条）」を目的としており、その決定基準は、「労働者の生計費」「類似の労働者の賃金」「通常の事業の賃金支払能力」を考慮して定められなければならないと規定されている（同法第3条）。

具体的には、全労働者を対象とした審議会方式による「地域別最低賃金」を基本として、労使の申し出を契機とした審議会方式による「産業別最低賃金」と一定地域内の同種労働者及び使用者の大部分が締結している労働協約を労使合意によって外部の労働者にも適用を拡大する「労働協約の拡張適用による最低賃金」によって上積みをするという制度体系になっている。

現行の最低賃金制度を「国民の最低生計費」たる生活保護制度と比較するためには、最低賃金に租税負担や社会保険料負担を考慮に入れて比較する必要があるが、その場合、「労働者の生計費」たる最低賃金のほうが生活保護（生活扶助＋住宅扶助）よりも低水準となっている地域もみられ、ワーキング・プアの増加、さらには就労に対するインセンティブの低下等の観点から多くの問題が指摘されている（図表3-1）。

図表3-1 生活保護（生活扶助基準（1類費+2類費）+住宅扶助（実績値））と最低賃金の比較



注1)生活扶助基準(1類費+2類費)は12歳~19歳単身である。
 注2)生活扶助基準は冬季加算を含めて算出
 注3)データは平成17年度のもの。
 注4)0.867は時間額608円で月176時間働いた場合の税・社会保険料を考慮した可処分所得の総所得に対する比率。
 厚生労働省調べ

また、パート労働者、派遣労働者等就業形態の多様化が進展し、最低賃金制度によって賃金の下支えが行われるべき労働者が増加している中で、派遣労働者においては、同一産業内で同種の業務に従事しているのにも関わらず、派遣元であるサービス業と派遣先との業種が異なる場合や派遣元と派遣先とで地域が異なる場合には適用される最低賃金が異なる等の問題も起きている。

こうした就業形態の多様化の進展等社会経済情勢の変化の中で、最低賃金制度が十分に機能するようにするため、地域別最低賃金について、各地域ごとの決定の義務化、生活保護との整合性の考慮、罰金の上限値の引上げ、産業別最低賃金のあり方の見直し（最低賃金法の罰則は適用しない、労働協約拡張方式の最低賃金を廃止）、派遣労働者に対する派遣先の最低賃金の適用、といった内容の最低賃金法の一部を改正する法律案が第166通常国会に提出されている。

（働く者への所得保障③一雇用保険制度）

わが国の雇用保険制度は、政府管掌の強制保険として、労働者が失業によって所得の源泉を失った場合の「求職者給付」や、育児や介護・加齢等により雇用の継続が困難になった場合の「雇用継続給付」及び自発的に職業に関する教育訓練を受けた場合の「教育訓練給付」等からなるいわゆる「失業等給付」を行なう制度である。

このうち、求職者給付を受ける者は、必要に応じ職業能力の開発及び向上を図りつつ、誠実かつ熱心に求職活動を行うことにより、職業に就くように努めなければならないと規定されており、単に離職しただけでなく、再就職に向けた求職活動を前提とした制度となっている。

■ 1. 報告書

また、付帯事業として失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、その他雇用の安定並びに労働者の能力の開発・向上を図るため、いわゆる「雇用保険二事業」が実施されている。

雇用保険の財源については、「失業等給付」は労使折半で負担する保険料と国庫負担からなり、「雇用保険二事業」は使用者の全額負担となっている。

1990年代以降の失業者の増加や常用雇用者の減少、パート労働者の増加、賃金水準の低下等に伴い、経済社会の構造変化に的確に対応し、雇用保険制度の安定的な運営を確保するため、給付率の引き下げや受給期間の見直しを行う一方で、自発的な職業能力開発に関する給付や就職促進給付を充実するなど、より「早期再就職の促進」に重点を置いた制度改正が行なわれている。

(国の関与一生活保護制度)

国家が、救貧を目的として、一般財源に基づく所得保障制度（生活保護制度）を提供する根拠としては、①憲法第25条の国民の権利である最低生活保障の実現、②貧困を放置することによって生じる社会的コスト（犯罪等）の増大の防止などが挙げられる。

(国の関与一年金制度)

全ての者にとって、老齢は、労働市場からの引退、稼得能力の減退等によって、所得を喪失するリスクである。このため、個人は、自助努力として、現役時代から、老齢期に備えて貯蓄を行う必要がある。

しかしながら、①若者を中心とした近視眼的行動、②インフレや早期死亡等による貯蓄の有効性への疑義、③経済的困窮等により、自助努力としての自発的な老後貯蓄を行わない（行えない）者が一定程度存在することから、それらの者にかかる老後の所得保障は、生活保護による所得保障となって国民に跳ね返る。

また、自助努力としての老後貯蓄には、①インフレにより貯蓄水準の妥当性が確保されないリスクがある、②長生きのリスクがあることから、単なる貯金では必要な貯蓄額の確保は困難である、③終身個人年金等長生きのリスクに対応可能な貯蓄商品の市場は未整備（逆選択）である、といった限界がある。

これらの理由により、国家は、防貧を目的として、保険制度として公的年金の制度設計を行い、国民に対して適用や保険料拠出等を義務付ける（自助努力の強制）ものと考えられる。

公的年金の給付のあり方としては、大きく、①勤労所得者が引退によって生活水準が変化しないことが望ましい姿であるとし、現役時代の給与に比例した所得（報酬）比例年金を支給する、②公的年金は、老後の基礎的な生活が賄える水準の給付を提供し、それ以上は自助努力に委ねるものとして、定額年金を支給するという2つの考え方がある。

(3) 最低生活保障としての所得保障制度のあり方

現行の最低生活保障制度においては、稼得能力のある生活困窮者について、貧困が深刻化する前の段階における早めの自立支援や就労支援が十分に行われていないという現実があり、これらの施策の拡充が重要と考えられる。

3. 所得保障システムの必要性

所得保障の基本を自助に置き、「自助を前提としつつ、共助・公助の適切な組み合わせ」という基本的な考え方を踏まえれば、最低生活保障としての所得保障制度は、稼得能力の有無を政策的な判断基準とし、自助努力を下支えするために政府が行う様々な施策とのリンケージを念頭において、そのあり方を検討する必要がある。この場合、稼得能力のある者としては、成人であって雇用の場がない失業者や育児や介護のために働けない者などがあり、稼得能力のない者としては、高齢者や障害者などがある。

稼得能力のある者に対しては、就労支援等の支援策を中心とし、稼得能力のない者に対しては、所得保障に加えて社会活動等の支援策を中心とした政策を基本とすることが適当である。

具体的には、稼得能力がある者には、日常生活支援、社会生活支援を就労支援の前提として実施しつつ、「就労へのアクセスの確保」「就労制限要因の除去」「最低賃金保障」などの就労支援に力点を置いた政策を進め、自助努力の支援とリンクした所得保障制度とすることを基本とし、稼得能力がない者には、「最低生活保障」とともに、「身体機能の向上」等日常生活支援、社会生活支援に重点を置きつつ、就労も含めた「社会への参画」を支援することを基本とすることが考えられる。

自立支援については、最低生活保障とのリンケージのみならず、最近問題となっている格差社会との関連で、格差の是正や格差の再生産防止（機会の平等を担保する政策）といった幅広い観点から捉える必要がある。

また、働く能力がありながら働かない者については、働かない自由を認める代わりに最低所得保障の水準に「働くインセンティブ」を導入することが公平性の観点からも重要となる。

老齢期における所得保障としては公的年金が基本となるため、稼得能力のある現役世代に対しては、公的年金に加入することにより、老後における経済的困難の防止を確実にすることが重要となる。

老齢期における最低生活保障のあり方については、生活保護制度を基本としつつ、地方や地域の役割も念頭に、医療や福祉、介護、住宅等高齢者の生活に関連する様々な政策との関連を踏まえた総合的な検討が必要となる。

特に、近年、生活保護制度における住宅扶助の割合が高まっていることを踏まえれば、セーフティネットとしての住宅政策の役割が重要であり、福祉政策と住宅政策の連携強化について検討が必要と考えられる。

図表 3-2 所得保障の対象と内容

所得保障の対象	保障の内容
稼働能力がない者	
①障害者	最低生活保障
	身体機能の向上、社会への参画
②高齢者	年金（所得比例 or 定額（最低生活保障））
③高齢者（無年金・低年金者）	最低生活保障
稼働能力がある者	
①障害者	就労へのアクセスの確保
②高齢者	（就労へのアクセスの確保）
③成人（失業者・低所得者）	雇用の場の確保、雇用保険給付
	社会的な能力開発機会の提供
	最低賃金保障
④成人（子供の養育などで就労制限を受ける者）	育児・介護休業手当、就労制限を取り除く社会政策（育児・介護支援）
⑤働く意思がない者	働くインセンティブを考慮した最低生活保障

(4) 年金制度のあり方

公的年金制度については、①報酬比例年金の必要性や保険料徴収の実効性に照らし、被用者グループと自営業者グループで制度を分けつつも、全国民共通の基礎年金により老後の基礎的生活への対応を図るという現行の制度体系を維持する、②社会保険方式に基づく全国民共通の所得比例年金を導入し、低年金者については税財源の最低保証年金を提供する制度体系に改める、③公的年金としては老後の基礎的支出を賄う定額の基礎年金のみとし、税財源で全てを賄う、という考え方がある。

このうち、③については、生活保護に代わって、要件の緩やかな高齢者向けの公的扶助制度を創設し、公的年金は廃止するに等しく、共助により防貧を行うという基本的な考え方に反するため取り得ない。全国民に対して基礎的支出に対応する年金を支給することはもちろんのこと、被用者に対して所得比例年金を公的に提供する必要性は高く、これらを共助を核として支えることが適当である。いずれにせよ、①ないしは②が取り得る選択肢となるが、まずは現行制度を前提にして改善を図りつつ、将来的な姿として②の実現が可能かどうかを慎重に検討するという流れが現実的と考えられる。

非正規雇用者の増加による無年金者、低年金者の発生を抑制するためには、被用者年金の

3. 所得保障システムの必要性

基本に立ち返り、非正規雇用者を国民年金から外し、厚生年金の適用とすることが必要であり、厚生年金の適用拡大を順次進めていくことが適当と考えられる。なお、この際には、国民年金との比較において、負担する保険料と給付額のバランスを著しく失しないよう留意が必要である。

わが国の現行の年金制度においては、被用者として厚生年金の適用を受けるかどうかによって、個人レベルでの給付と負担のバランスや企業の保険料負担に影響が生じるため、これが、個人の就業行動や企業の採用行動に歪みをもたらしている面がある。

年金制度を、個人の働き方や企業の雇用形態に対してより中立的なものにするという意味では、自営業者と被用者を区別せずに年金制度を一本化することは有効な施策と考えられるが、制度の一本化には、自営業者と被用者とは所得比例年金の必要性に大きな違いがあることや自営業者の所得把握が的確に行えるかどうかといった本質的な問題も多い。

いずれにせよ、公的年金制度については、制度に対する国民の確固たる支持が確保されるような年金制度を目指して、制度体系を含めた総合的な検討を行っていく必要がある。

4. 社会政策と所得保障システム

(1) OECDの新雇用戦略 (restated Job Strategy)³

2006年、OECDは、人口高齢化、グローバル化、情報コミュニケーション技術の革新などOECD諸国を取り巻く新しい課題に対応して、10項目の勧告からなる1994年の「雇用戦略」を見直し、4つの柱、20項目の勧告からなる「新雇用戦略—雇用と所得の向上のために—」を策定した。この見直しの背景には、何の対策も講じなければ、OECD諸国は将来、労働力人口の大幅な減少に見舞われるという危機意識が認められる。

OECD諸国では、勤労世代の就業率は64.5%と、約35%が失業状態または就労意欲のない状態にある。なかでも女性（就業率65%）、55～64歳の高齢者（就業率51%）、15～24歳の若齢者（就業率43%）の就業率が低い。OECD諸国の多くでは、人口高齢化とグローバル化のなかで、雇用を確保・拡大し社会保障制度を破綻から守るため、就労意欲のある者のなかの失業者の割合（失業率）を低下させるということだけではなく、勤労世代における就業者の割合（就業率）そのものを高めていくことが必要となっており、そのための新しい政策が必要となっている。

OECDの新雇用戦略における基本的な認識は、失業給付の削減という単純な方策以外に就労を促進する方策は存在するというものである。この基本認識の下で、各人が就労に対するハードル（障害要因）を乗り越えられるよう支援すること（アクティベーション）、および、就労に対するハードルが除去された暁には、各人が就労の義務を有すること（ミューチュアル・オブリゲーション）の2つが、OECDの新雇用戦略の基本的考え方（キーワード）となっている。新雇用戦略の第2の柱（Pillar B）は、アクティベーションである。

OECDは、アクティベーションとは必ずしも積極的労働市場政策（ALMP）のための支出増大を意味するものではなく、失業給付制度の設計を工夫するとともに、求職活動の集中支援とモニタリングを組み合わせることにより、寛大な失業給付を維持しながら、労働市場への高参加率と低失業率を達成できるとしている。

ここで中心的な役割を担うのが、①積極的に求職活動を行ったり被用能力（エンプロイアビリティ）を高めたりといった努力をしなければ失業給付を多少とも減額する、②民間の就職支援企業を活用するなどして求職者と緊密な接触を保ち、求職活動を効果的に支援しつつモニタリングする、③所得税の仕組みをより就労促進的にする、などのミューチュアル・オブリゲーションのための政策である。なお、こうした政策を強化すると、疾病手当、障害手当、生活扶助手当、片親手当などの受給者が増加する傾向がある。このことから示されるように、ミューチュアル・オブリゲーションを逃れようとする者がいることは否定できない。

³ この部分の記述は、OECD[2006-1]、“Jobs and incomes—The restated OECD Jobs Strategy—”, DELSA Newsletter Issue 3, OECD [2006-2] , “Boosting Jobs and Incomes—Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy”等を参考にしている。

したがって、たとえば失業者だけでなく就労可能な者はすべて求職者として取り扱い、ミューチュアル・オブリゲーションの手法をこれらの者にも適用するなど、社会政策のすべては「雇用」を指向するものでなければならないとされている。

グローバル化と技術革新のなかで国民の被用能力（エンプロイアビリティ）を高め、経済成長目標を達成していくためには、自国の労働市場の質（スキル）と競争力を強化していくことが欠かせない。OECDの新雇用戦略は、その第4の柱（Pillar D）で、質の高い学校教育の維持、職業教育提供者に対するパフォーマンス・モニタリング等を通じた職業教育の改善、学校教育から職業生活への移行の円滑化などの課題を指摘している。

OECDは、雇用保護のルールは、従前の雇用戦略が策定された10年前に考えられていたほどには失業率に悪影響を及ぼさない。また、雇用と解雇を容易にする一方で、効率的な再就職のサービスと良識にかなう水準の失業給付を組み合わる「フレキシキュリティ⁴」（フレキシビリティとセキュリティをつなぎ合わせた造語）などの手法により、勤労者の権利を保護しつつ経済のダイナミズムを促進していくことは可能であるとしている。新雇用戦略の第3の柱（Pillar C）「労働市場および生産市場における労働需要への障害の除去の取り組み」は、こうした考え方が基礎となっている。ただし、OECDは、雇用ルール全体を考慮しない、その一部のみの変更は逆効果を招くとしており、たとえば短期雇用契約のみを自由化することに対しては、二次的な労働市場を創出し、社会格差を招き、生産性上昇にマイナスの影響を与えるなど、長期的な政策目標の達成には寄与しない可能性があるとして、慎重な立場をとっている。

OECDは、効率的な労働市場の達成に関して、低水準の社会給付、低い税率、緩やかな雇用ルールというアングロ・サクソン型モデルと、比較的寛大で（就業インセンティブの観点から）よく考えられた社会給付、高い税率、比較的厳しい雇用ルールという協調組合主義（corporatist）国家モデル（欧州大陸モデル）の間で優劣はないとしているが、この点に関しては有識者の間でも論争がある。

アングロ・サクソン型モデルでは、失業率は低くなる一方で、所得格差は拡大する傾向がある。欧州大陸モデルでは、所得格差はアングロ・サクソン型モデルより小さくなるが、公的負担は重くなる傾向がある。

いずれのモデルによるにせよ、就労を維持・拡大するためには、生産市場における競争力の確保と国民経済の安定が不可欠であることはいうまでもない。したがって、新雇用戦略でも第1の柱（Pillar A）は「適切なマクロ経済政策の設定」となっている。

OECD加盟国のなかには、新雇用戦略のすべての柱を同時に追求する必要はないとし、国民経済の安定と競争力の強化を第1ステップとする2段階アプローチをとる国もあるが、この点については、国により見解の相違がみられる（後述）。

⁴ グローバル化と高齢化の進展のなかでは、特定の雇用を保護することは困難である。フレキシキュリティは、仕事を保護するのではなく仕事に従事している者を保護するという観点から、労働市場の変化に適応して就労を確保できるようにすることを目指そうとする考え方に基づいている。

(2) EUのリスボン戦略⁵と積極的社会政策

2005年3月、欧州理事会は、欧州の成長と雇用に焦点を当てた「リスボン戦略」を再スタートさせることを決定した。これを受け欧州委員会は、EU加盟国がそれぞれ策定する改革プログラム（NRP）のガイドラインとなる「成長と雇用のための統合ガイドライン（2005-2008）」を策定し、同年6月、欧州連合理事会はこれを承認している。EU加盟国は、統合ガイドラインに基づいて改革プログラム（NRP）を作成し、同年10月までに報告するとともに、その後毎年、行動計画を提出することとされた。また、欧州委員会は、欧州理事会の要請を受けて、同年7月、EUレベルで採られるべき行動に関して「成長と雇用のための共通行動：リスボン・プログラム（CLP）」を策定している。

そもそもリスボン戦略は、経済政策、社会政策および環境政策の3つが互いに補強しあう3本脚の戦略として構想され、2000年3月の欧州理事会で採択されたものである。この戦略に対しては、第1ステップで市場指向の改革を行い、その後、第1ステップの果実として得られた成長を社会政策や環境保護に利用する2段階アプローチの戦略に変更すべきという意見もあった。しかし欧州理事会は、2005年3月にリスボン戦略を再スタートさせるに当たり、このような考え方はとらず3本脚の戦略という考え方を堅持したとされる。

統合ガイドライン（2005-2008）は、グローバル化、人口高齢化などの主要課題に対応し、社会的結束（social cohesion、いわゆる共生）および持続可能な環境の確保などの欧州共通の価値観の下で、競争力の強化、経済成長およびより多く、より良い雇用を実現するための改革に焦点を当てている。具体的には、より高い成長と雇用のための環境整備を行うマクロ経済政策（ガイドライン1～ガイドライン6）、R&Dなどを通じて知識集積、技術革新を加速させ欧州の成長ポテンシャルの引き上げを図るミクロ経済政策（ガイドライン7～ガイドライン16）および雇用政策（ガイドライン17～ガイドライン24）と24個のガイドラインで構成されており、マクロおよびミクロの経済政策と雇用政策が一体的に組み込まれた極めて包括的な内容となっている。

統合ガイドライン（2005-2008）の思想がいわゆるレッセ・フェールのアングロ・サクソン型モデルと一線を画しているのは、市場メカニズムを重視しながらも、教育、積極的福祉厚生政策および環境政策が成長と雇用の創造に寄与する点を重視している点にある。

たとえば、マクロ経済政策に関するガイドライン2では、女性、若者および高齢者の就労を促進する政策や、労働政策におけるライフサイクル・アプローチ⁶の推進などにより、高齢化が労働力供給に与えるマイナスの影響を緩和し、経済および財政の持続可能性を確保するよう求めている。また、ガイドライン19では、求職支援や職業訓練などの積極的かつ予防的な労働市場政策や、税制・各種給付の見直しによる労働インセンティブの確保等を通じて、

⁵ この部分の記述は、European Commission [2005-1], “Working together for growth and jobs—a new start for the Lisbon strategy—”, Council of the European Union [2005], “European Council Brussels 22 and 23 March 2005 Presidency Conclusions”, European Commission [2005-2], “Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)”, European Commission [2006], “Implementing the renewed Lisbon strategy for growth and jobs”, COM (2006) 816 final 等を参考に行っている。

誰もが労働市場に参加しやすい包摂的（インクルーシブ）な労働市場を確保し、就労が「割に合う」ようにして就労の魅力を高めることを求めている。さらにガイドライン21では、グローバル化の進展のなかで欧州の経済・社会が「変化」に適應できるよう、上述の「フレキシキュリティ」の考え方を推進するよう求めている。

健全な経済成長と雇用の創造は、必ずしも所得格差やワーキング・プア、地域格差等の問題を自動的に解消するものとはならない。上記のとおりEUにおいて国家が所得保障に積極的に関与するのは、社会的結束を維持し所得格差をあまり拡大させないようにしながら完全雇用や仕事の質・生産性の向上を達成しようとする限り、国民の就労意欲を高め、労働力供給を増加させ、社会保障システムを近代化し、人的資本への投資を増大させることが不可欠と考えるからである。経済のダイナミズムに対応するためには、リストラクチャリングや雇用の配置換えは不可避であるが、これらは社会の不安定化をもたらす恐れがある。そのような場合において、適切なセーフティネットを提供しながら「変化」を欧州の新しいチャンスとしていくためには、可能な施策をすべて動員しなければならないと考えているわけである。

2006年3月の欧州理事会では、EU加盟各国が提出した改革プログラム（NRP）を受けて、リスボン戦略の今後の推進に向け4つの優先課題（知識集積と技術革新のための投資、中小企業の活性化のための環境整備、フレキシキュリティの考え方に基づく労働市場の対応能力の強化およびエネルギー政策）を特定するとともに、貧困と社会的疎外（social exclusion）の根絶、年金、医療、介護等の各分野に渡る社会的保護と社会的包摂（social inclusion）という課題に向けたEU加盟国間の協力の枠組み（OMC）を採択した。さらに2007年3月の欧州理事会では、EU加盟各国の改革プログラム進捗報告を受け、上述の4つの優先課題のフォローアップ行動を決定している。このうちフレキシキュリティに関しては、加盟各国に対し、2007年末までに、すべての若者に失業後半年以内に雇用、職業訓練等が提供されるようにする、45歳以上の者に就労期間延長の明確なインセンティブを与えるなどの方策を講じるよう求めるとともに、同年末までに欧州委員会においてフレキシキュリティの共通原則をとりまとめる予定となっている。

③ スウェーデンの積極的労働市場政策⁷

スウェーデンの労働市場は、労働者の組織率が高いこと、労使合意のカバーする範囲が広いこと、労使対話（social dialogue）がよく機能していることなどが特徴となっている。したがって伝統的に、多くの課題に労使合意によって対応してきており、中央政府の介入はほとんどない。企業年金を例に挙げれば、労使合意の下で実質的な強制加入の仕組みが実現している。

⁶ 労働政策におけるライフサイクル・アプローチとは、若者が就労する道筋を作る、雇用における男女格差を小さくする、保育施設の整備等を通じ就労しやすい環境を整備する、就労が「割に合う」よう年金制度や所得税制を見直す、出来るだけ多くの子供に高等教育を受けさせる、子供の貧困を減らし貧困が再生産されないようにする、などの方策により、若者、女性、高齢者、障害者などすべてのグループで労働力供給の質と量を増加させようとする考え方や手法を言う（ガイドライン18等参照）。

■ 1. 報告書

スウェーデンの就業状況は、EUの2010年の数値目標を既に上回っている状況にはあるが、他のEU諸国と同様、グローバル化、長寿化、地球温暖化といった課題に直面している。こうした急激な変化に対応していくには、社会が公正で安全かつ強い社会的結束を確保していることが不可欠であり、したがって、スウェーデンの積極的福祉政策および積極的労働市場政策に関しては、単に人間的な社会を目指すという意味合いのみならず、競争力維持の観点からも強みであるということが基本的認識となっている。

スウェーデンは、EUのリスボン戦略に関しては、スウェーデンを含めたスカンジナビア諸国が長い間追求してきた政策に近いものと考えており、市場が十分機能することは重要ではあるが、それと同時に、教育(人的資本への投資)、積極的福祉政策および環境政策が成長と雇用の創造に寄与するという観点を重視している。

スウェーデンは、2010年の就業率70%というEUの数値目標を既に達成しているなど、自国の福祉国家モデルは成功しているが、不断の見直しも必要と認識している。このため、たとえば1999年の年金改革は、自律的、数理的に公平かつ強い就労インセンティブを持つ仕組みへの改革ではあったとしつつも、委員会を設け、制度の効率性について改めて調査が行われた。

また、スウェーデンは、既述のとおりEUの2010年の数値目標は既に達成しているが、人口高齢化に対処し財政の健全性を保つことによって普遍的福祉国家というスウェーデン・モデルを維持するためには、労働力供給と総労働時間をさらに増加する必要があると考えている。このため、2006年9月に成立した新政権は、早期に労働市場に参加する若者がより多くなり、勤労世代のなかで就労する者がより多くなり、そして早期引退する者がより少なくなるよう環境整備を行うこと(ワーク・ファースト原則)を労働政策の中核に据えて、25歳未満の新規雇用に係る社会保険料事業主負担の一部補助、若年者の社会保険料本人負担の減額等による若年者の就労促進、低所得者および65歳以上高齢者に対する所得税減税、失業給付制度の改正、疾病給付の削減等による就労促進などの積極的労働市場政策を行っている。

⁷ この部分の記述は、Prime Minister's Office of Sweden [2005], "The Swedish Reform Program for Growth and Employment 2005-2008", Prime Minister's Office of Sweden [2006], "The Swedish Reform Program for Growth and Employment 2006-2008", Ministry of Health and Social Affairs of Sweden [2007], "Sweden's Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008"等を参考にしている。

5. 最低生活保障と所得保障

OECDにおける社会政策に関する議論においては、先進国は、大きく、市場原理による競争を重視して所得格差を是認し、敗者に対しては最小限のセーフティネットにより救済する「アングロ・サクソン型」の国家と、就労支援や自立支援などの積極的社会政策（アクティベーション）により所得格差を抑制し国民に高水準の福祉を提供する「大陸型」の国家に分かれる。

積極的社会政策の採用は、所得保障システムとの関係においては、生活保護費の抑制や年金受給権の確保を通じて、公助に関する国民負担の抑制につながるが、その目的はそれだけではない。それは、個々人のライフコースをより豊かでアクティブなものとするとともに、ミクロ的な社会政策により人的資本の増強を図り、国全体の国際競争力を高めるものであり、経済成長と福祉とが互恵的に両立することを目指す戦略である。実際、欧州諸国の経験は、高い国民負担率が必ずしも経済成長を妨げるものではないことを示している。

EU諸国における積極的社会政策は、「働かざる者食うべからず」に代表される日本人の職業観・勤労倫理に大いに通ずるところがある。高齢者も含めた日本の高い勤労意欲は、国にとって大きな含み資産であり、その積極的活用の観点からも、また、将来、わが国が米国型でもEU型でもない日本独自の道を目指すとしても、EU諸国に倣う点が多い。

(1) 所得保障に関する海外の動向

近年、欧州諸国では「Welfare to Work」の理念のもと、社会福祉行政と雇用・労働行政が統合・連携し、稼得能力のある生活困窮者に対しては就労支援・自立支援に重点を置いた施策を講じている国が多い。

一方、就業を望めない無収入・低収入の高齢者に対しては、非高齢者を対象とする一般の生活保護制度とは別建ての最低保証制度を導入する動きが見られる。

(スウェーデン)

積極的労働市場政策を執るスウェーデンでは、公的扶助はあくまでも一時的な所得喪失に対応する制度と位置づけられている。そのため、就業を期待できない高齢者層が社会扶助給付の受給者の大半を占めるに至った。

そのため1999年の年金改革において、無年金・低年金者を対象とした居住要件（40年）のみの最低保証年金（全額国庫負担）を導入し、高齢の低所得者層を社会扶助から分離した。

移民受け入れはスウェーデンの国策として重要であるが、移民増加および高齢者に占める移民の割合が高まるにつれ移民の老後所得保障が重要な課題となっているため、移民・難民をターゲットとした高齢者生計援助制度を併せて導入した。

(イギリス)

一般の低所得層に対しては、社会保障給付と統合化したきめ細かな就労支援プログラム

■ 1. 報告書

(New Deal)を実施している。就労支援の対象を求職者手当受給者のみならず、所得補助等の社会保障給付受給者にも拡大するとともに、社会保険事務所とジョブセンター(職業紹介、休職者手当)を統合した「ジョブセンタープラス」で支援している。

高齢者に対しては、「年金クレジット」が2003年より導入された。最低限の生活を保障するとともに、退職前の年金積立や貯蓄、退職後の就労が給付に反映される仕組みを取り入れた。

(フランス)

一般の低所得層に対しては、困窮者の早期の社会再参入を目標として制度を提供しており、就職活動等を行う「社会参入契約」を3ヶ月以内に結ぶ義務がある。

高齢者に対しては、自然人に対して全収入の一定率(1.3%)を課すCSG(一般化社会拠出金)を財源にした所得制限付きの高齢者最低所得保障(高齢被用者手当、付加手当)がある。ただし、被用者手当相当額については、1975年以降の受給者から、年金制度における最低保証として給付している。

(ドイツ)

90年代後半以降、失業者の社会扶助受給が増大し、就労促進が重要な政策課題となっている。2003年のハルツ法(労働市場改革法)により社会福祉行政と労働行政の統合を推進(ジョブセンターの設置等)している。失業救済金と社会扶助を統一的な給付に集約し、稼働能力のある者には就労扶助プログラム(職業紹介等)を実質的に義務化(拒否の場合は、給付を30%削減、全額停止)している。

高齢者に対しては、従来までは、年齢に拘わらず社会扶助(公的扶助)で対応してきたが、扶養義務が、直系親族(兄弟姉妹は非該当)及び夫婦、同居者に課されており、必要性が高いにも拘わらず扶養義務者への求償を恐れて請求を躊躇する「隠れた貧困」の存在が社会問題となった。

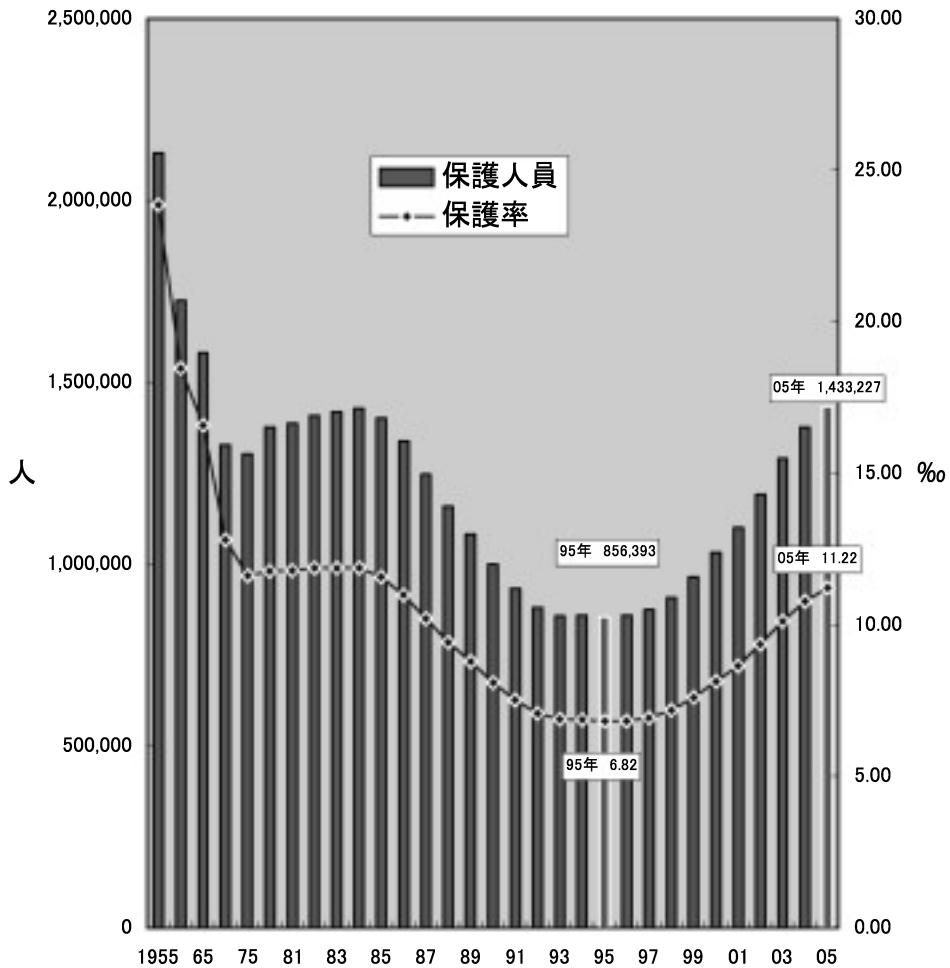
その対策として2003年から資産調査付きの基本生活保障制度が導入されている。対象者は65歳以上の低年金・無年金者と18歳以上の障害者等で、社会扶助に比べて資産調査の要件が緩和(扶養義務者たる子供と親の資産が合算で100,000ユーロ未満)されている。実施は地方自治体である。

(2) 日本の最低生活保障制度の現状と課題

(生活保護制度の現状)

2006年5月末現在における生活保護の被保護者数は約150万人(被保護世帯数は約106万世帯)で、保護率は人口千人あたり11.7人(1.17%)である。80年代半ば以降減少傾向にあったが、景気後退等の影響を受けて90年代後半以降増加傾向にある(図表5-1)。

図表5-1 保護人員と保護率の年次推移

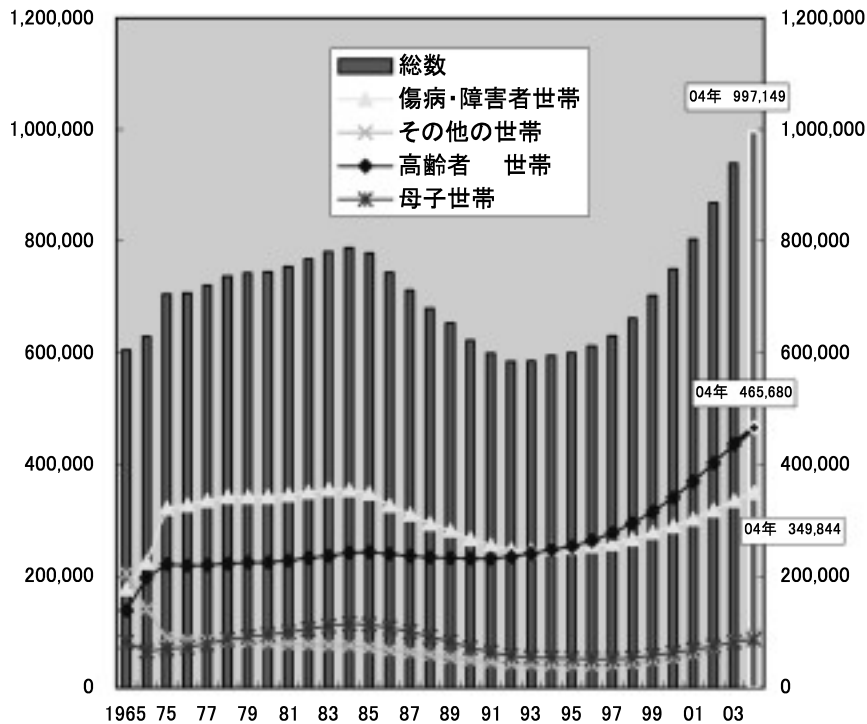


(注) 1956年までは被保護者ではないが、被保護世帯に属する者を含む。

(資料：被保護者全国一斉調査(基礎調査)、総務省年齢別推計人口、総務省国勢調査年齢別人口
出所：生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成18年版)

非保護世帯の構成割合を見ると、高齢化に伴い高齢者世帯が増加し、現在では約半数は高齢者世帯であり、続いて傷病者・障害者世帯が3分の1を占める(図表5-2)。

図表 5-2 世帯類型別被保護世帯数の年次推移



注) 1ヶ月平均である。
保護停止中の世帯を含まない。

(資料：福祉行政報告例 (70年以降は被保護者全国一斉調査 (個別調査))
(出所：生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成18年度)

母子世帯やその他世帯といった稼働能力のある世帯 (就労可能世帯) は、不況の影響から近年増加が著しいものの、被保護世帯全体に占める割合は2割に満たない。

(所得保障制度の課題)

保護率は、80年代は失業率と強い相関があったものの、90年代以降はその関係が弱まっている。就労可能世帯の伸びは高いものの、被保護世帯全体に占める割合は2割に満たない。生活保護の恩恵に与れずにいる就労可能世帯がさらに多数存在する可能性がある。

生活保護は困窮者にとっていわば最後のセーフティネットであるにも関わらず、要扶助者に対する適用審査が厳格 (申請拒否を含む) だったり、その一方で社会的体面を気にして保護を申請しない (スティグマの存在) など、本来保護を必要とする者 (とりわけ就労可能世帯) が保護を受けられない実態がある。

公的年金保険料の未納・未加入は将来の無年金者・低年金者の増加に繋がるため、結果として、公的年金制度の恩恵に与れない高齢の最低所得者層を生活保護で引き受けることとなる。

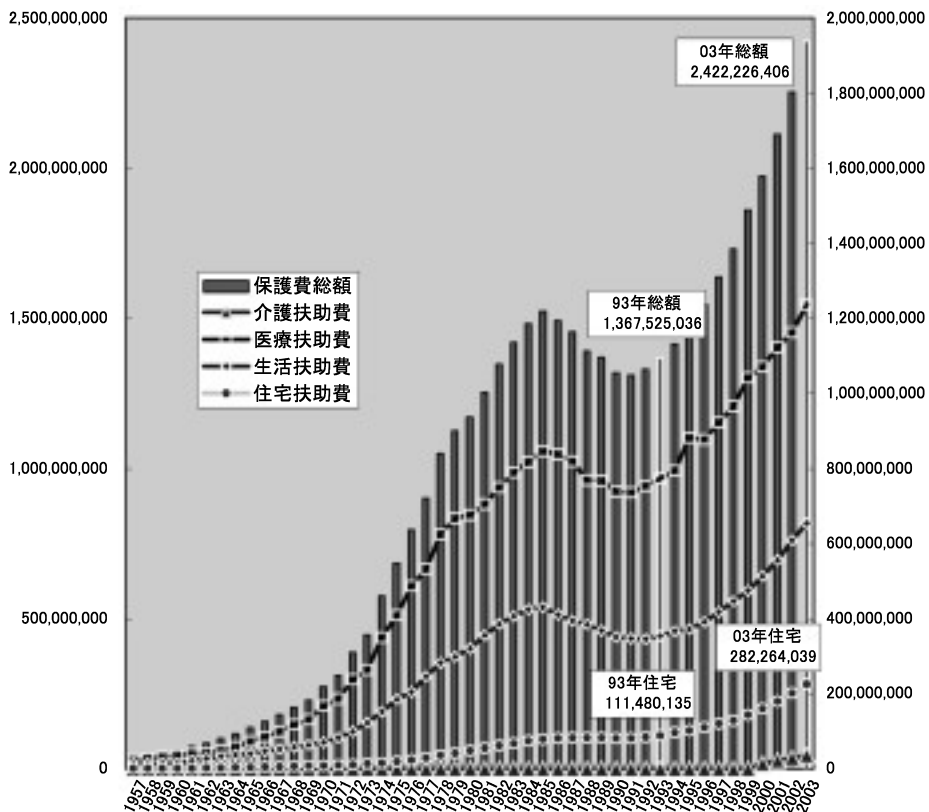
前述のとおり、現在の生活保護制度は被保護世帯の約半数を高齢者世帯が占めており、事実上の「高齢者の最低所得保障制度」に変質している面が大きい。高齢者に関する生活保護

の適用においては、補足性の原則から、まずは、子供等の親族による扶養が求められるが、実際には、扶養義務の履行を強制することは困難であり、また、扶養義務を履行した者にとっては、世代間扶養に基づく年金保険料負担との二重払いという問題も生じている。

2003年8月に設置された社会保障審議会福祉部会「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」の最終報告（04年12月）では、生活保護制度の見直し策として、自立支援体制の構築を柱とした「自立支援プログラム」の導入を提言するとともに、被保護者の資産の活用などについても言及しており、その方向で対応が進められている。

生活保護の給付費は年々増加し、2003年で2兆4,220億円となっているが、扶助区分で見ると、バブル崩壊後、住宅扶助の占める割合が急激に増加し（1983年には6.0%、平成5年には8.2%だったものが、それ以降急増し、2003年には11.7%）、金額ベースではこの10年で実に2.5倍（1,115億円→2,823億円）となっている。このように、セーフティネットとしての住宅政策について課題が生じていると考えられる（図表5－3）。

図表5－3 生活保護費総額と主な扶助区分ごとの年次推移



注1：昭和38年8月1日から、老人福祉施設に入所している者についての生活扶助費、葬祭扶助費、および施設事務費は、老人保護措置費として支出されることになったが、本表には、老人保護措置の金額を含まない。
 注2：昭和38年度から教科書無償配布実施に伴い、教科書代が一部教育扶助から除かれた。

（資料：厚生労働省社会・援護局調べ）

（出所：国立社会保障・人口問題研究所編「社会保障統計年報」）

(3) 最低生活保障の今後の方向性

生活保護制度が、国民の最終的なセーフティネットとしての確に機能していくためには、まず、生活保護制度の目的と保護の基準に関する社会的合意を高めるとともに、国家として、基準に満たない貧困状態にある者を見捨てることはないという意思を国民に明確に示す必要がある。

今後の方向性としては、欧州諸国の例のように、困窮稼得世帯に対する最低生活保障と高齢者に対する最低生活保障との機能の分離を検討する必要がある。この場合、前者については、政府による「自助努力支援」の強化を図り、それとリンクした仕組みを検討すべきである。また、後者については、高齢者の資産活用を図るとともに、年金制度との制度的な整合性を確保すべきである。

(4) 生活保護基準の妥当性

(生活保護基準の考え方)

わが国の生活保護制度では、貧困を、生きるか死ぬかという「絶対的基準」ではなく、憲法25条に規定する「健康で文化的な最低限度の」水準として捉え、その時代の規範的標準的な生活水準からの乖離度合いで判断する「相対的貧困」を用いている。このため、「規範的標準的な生活水準とは何か」「そこからどの程度乖離したら貧困と判断するのか」について社会的合意を高めていく必要がある。

なお、最低生活保障水準＝生活保護基準を確定するに当たっては、所得や消費というフローの側面だけでなく、自立の社会的基盤としての資産・ストックや、日常生活支援など、社会的包摂（social inclusion）を支援する対人サービス給付などの最低基準についても検討する必要がある。

(現行の算定方法の課題)

現行の生活保護基準は、一般世帯の消費水準の約7割を維持するものとしている。また基準額の改定に当たっては政府経済見通しを参照するものの、経済見通し自体が高めに見積もられがちであるため、その分生活保護基準が高めに改定されがちである。

生活保護基準については、経済見通しという予測に依存するのではなく、公的年金における財政再計算のように過去の推移を踏まえた科学的な検証機会が必要である。その際には、公共料金の減免といった「実質的な扶助給付」も加味した検証を行うべきである。

級地制度についても、消費水準の地域差の縮小や、市町村合併の進展による上級地の増加（給付増に繋がる）などの指摘がされており、その見直しが求められている。

(5) 稼働能力の活用と自助努力の支援

生活保護法第1条では、制度の目的を「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」としており、もともと「最低生活保障」と「自立支援（自立助長）」という2つの目的を有している。

最近では、自立支援の拡充が必要との意見も多いが、ともすると財源軽減の口実として語られることが多く、また、そもそも現行制度上では、自立支援に関する法的位置づけは必ずしも明確ではない。

最低生活保障と自立支援という二つの目的が達成されるためには、まず、政府による自立支援政策の強化が必要である。この場合、生活保護制度の枠組みの中で、要保護者やそれに近接する層に対して限定的に支援を行うというスタンスも考えられるが、広く格差社会の是正を目的としてEU型の積極的社会政策を進める観点から、より広範な者を対象とした総合的かつ一般的な個人の自助努力を支援する政策を展開していくことも考えられる。

いずれにせよ、低所得層に対する自立支援（とりわけ就労支援機能の強化）は、貧困状態からの脱却という生活保護制度本来の主旨に沿うものであり、貧困の防止はもとより、受給期間の長期化（扶助給付への依存）に歯止めをかける効果も期待できる。なお、こうした自立支援策実施の前提として、ワーキングプアの解消やモラルハザード防止等の観点から、最低賃金について、生活保護基準等と整合的な水準に改定することが重要である。

特に、能力開発を含む就労支援については、失業給付を含めた雇用・労働政策とのリンクが重要であり、社会保障政策と雇用政策を総合的、一体的に推進していくことが必要である。

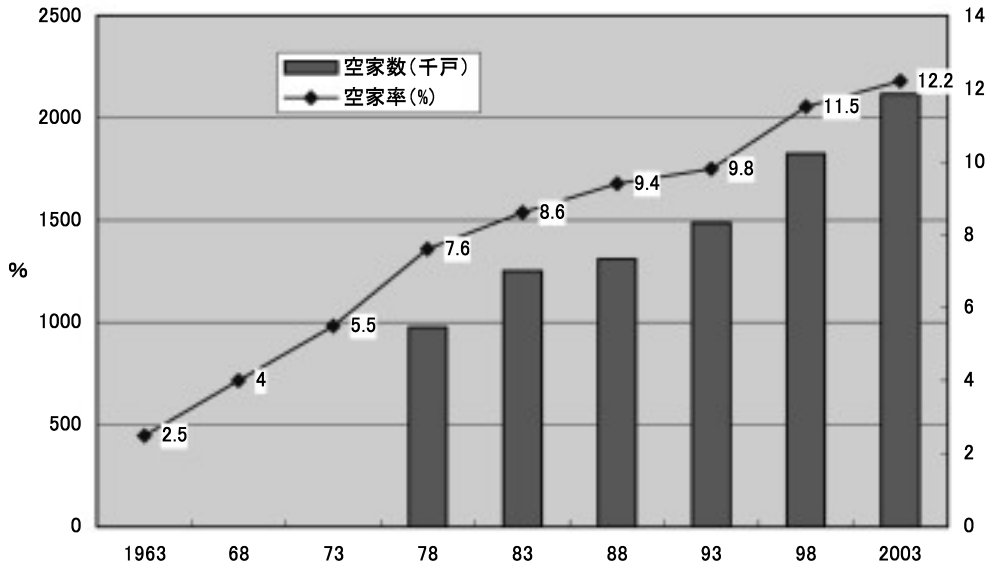
(6) セーフティネットとしての住宅政策

わが国におけるセーフティネットとしての住宅政策は、51年に創設された公営住宅制度を中心に展開されてきた。公営住宅の入居資格としては、同居親族要件、入居収入基準、住宅困窮要件の3つの要件が課されているが、①入居収入基準について、収入分位25%以下の世帯を対象としていること、②持ち家以外の資産についてミーンズテストは課されていない等の点で生活保護制度と違いがある。

現行200万戸ある公営住宅については、応募倍率が高く入居が難しい一方、入居後の審査が甘く所得が増えたにも拘わらず入居し続けているといったモラルハザードも指摘されている。このため、本来入居が不可欠な者がなかなか入居できない状況にあり、住居があれば何とか自立した生活ができる世帯が、生活保護に流れている現状もある。

一方、わが国の住宅事情をみると、少子高齢化が進む中で空き家が増加し、過剰供給の様相を呈している。実際、総住宅に占める空き家の割合は、1973年に5.5%だったものが、2003年には12.2%に増加し、賃貸や売却用、二次的住宅を除いた一般の空き家は2003年で約212万戸となっており、今後も増加が見込まれる（図表5-4）。

図表5-4 空家率の推移



総務省統計局「住宅・土地統計調査」

※空家数は空家のうち賃貸用、売却用、二次的住宅を除いた戸数。

このような現状を踏まえれば、公営住宅における入居基準をより貧困層に重点を置いたものにすることや、住宅政策における空き家の有効利用、高齢者についてはバリアフリー化や医療福祉施設へのアクセスへの配慮等、セーフティネットとしての住宅政策のあり方を検討し、生活保護制度とも調和のとれたものとする必要がある。また、所得保障制度としてもリバースモーゲージによる持ち家という資産の活用なども積極的に進めるべきである。

今後、雇用の非正規化や賃金のフラット化によって、都市部を中心として、勤労世代についても住居の問題が生活実態に大きな影響を及ぼす可能性もある。特に、住居の状況は少子化と密接に関係しており、住宅問題が雇用の非正規化等と相まって少子化に拍車をかける懸念もある。このように、住宅セーフティネットの構築は、今後の少子化対策としても極めて重要な意味を有する。

一方、公営住宅に関する現状の政策的方向としては、建替えを除いて新規の住宅供給は原則廃止とされており、対象者(収入25%)に比べて、実際の供給数が220万戸に限定される状況が続くことを踏まえれば、低所得層の生活基盤を提供するセーフティネットとしての住宅政策は転換期にあるといえる。これまで、低所得層に対する住居セーフティネットは、公営集合住宅の整備として展開されてきたが、地域におけるバランスのとれたコミュニティの形成という点や、利用する(できる)者とし(できない)者との間の公平性といった点で、必ずしも適切とは言えない面がある。

これらの点からは、今後の住宅セーフティネットとして、公営住宅に代えて、住居手当を導入することについても検討する必要がある。

(7) 老齢期における最低所得保障

生活保護は、利用し得る能力・資産等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対する「最低生活の保障および自立の助長」であり、救貧を目的としている。

一方、公的年金（とりわけ基礎年金）は「加齢による稼得能力の減退をカバーすることにより老後生活の安定を図る」役割を担っており、防貧を目的としている。

このように、生活保護と公的年金は制度内容や目的が異なるため、その給付水準は単純に比較できるものではない。とはいえ、現行の基礎年金の給付水準は、生活保護のそれを下回る状況であり、国民年金保険料未納等のモラルハザードが生じることが懸念される。

国民に支持される所得保障システムとするためには、年金制度と最低所得保障制度との制度的整合性を高めることによって、このようなモラルハザードを解消することが不可欠である。

具体的には、高齢者に対する最低所得保障の給付について、年金保険料の納付実績に応じて差をつける、ないしは年金給付の一部を収入認定しない等により、年金制度への参画インセンティブを付与することなどが考えられる。

なお、2004年の年金改正において、年金額を、支え手となる被保険者数の減少や平均寿命の伸びに応じて調整する「マクロ経済スライド」が導入され、基礎年金についても適用されることとなった。

これにより、将来に亘る年金制度の財政的な持続可能性が確保されることになったが、一方で、基礎年金の給付水準の低下をもたらし、老後の生活保障におけるその役割は低下する。その結果、老後所得として従来通りの水準を維持するためには、自助による老後生活への備えを拡充することが必要となるが、それが困難な層については、一部を生活保護に頼らざるを得なくなり、生活保護を必要とする高齢者の増加も予想される。更に、基礎年金と生活保護との給付水準のギャップ拡大は、国民年金の保険料納付インセンティブに悪影響を及ぼす懸念もある。

いずれにせよ、基礎年金は、老後の基礎的な費用を保障するものとして、自立した生活基盤を構築した者が、現役時代における自助の備えと合わせて、一定の水準の自立した生活を可能にするという考え方に立っている。将来に亘って、全ての自立した生活基盤を有する国民が自立した老後生活を営んでいくことを実現するためには、基礎年金と生活保護との整合性も含めて、最低生活保障に着目した年金制度体系のあり方について検討を進める必要がある。

6. 福祉国家の担い手一国と地方、地域共同体

(1) 高齢者の生活実態とそれを支える仕組み

長寿化が進むなか、活発で元気な老人も増加する一方、病気等による身体機能の低下、要介護状態の老人も増加し、老人間の身体機能の格差が広がることが予想される。また、経済面でも、住居の有無、貯蓄の格差、年金額の格差、子供の有無等により高齢者間の経済格差の拡大が見込まれる。

これらは、気候風土や土地等の地理的特性、地域の産業構造や就業構造等と相まって、高齢者の生活実態に関する地域格差という形で表出する。すでに、各地域における都市機能等の生活インフラや医療機関、介護・福祉施設等の整備状況、介護の供給体制等自治体の医療福祉水準、世帯構造、住居の状況等は地域によって多様なものとなっている。

高齢者の生活水準は、高齢者の日常生活活動の状況、経済状況に加え、各地域における医療福祉体制等高齢者を支える総合的な地域システムの水準に依存する。高齢者の最低生活保障に必要となるコストも同様と考えられる。このため、高齢者の最低生活を支える諸施策について、地方が主体的に取り組める環境作りが重要である。

実際、医療福祉介護の供給体制については、この20年間の間に、高齢者に身近な地方公共団体が主体的にその役割を担うという方向で整備が進められてきた。社会保険制度についても、国民健康保険については、制度発足以来、市町村が保険者となっており、近年導入された介護保険についても同様に市町村が保険者となるものとされた。更に、政府管掌の医療保険についても都道府県ごとの財政運営が導入される等、地域力を活用する方向となっている。

また、労働政策面においても、地域間の雇用情勢の格差を踏まえ、地域の雇用創造に自発的に取り組む市町村等の取り組みを促進する「地域雇用創造支援事業」（2005年）などが実施されるなど地域の特性に応じて地方自治体が主体的に取り組む方向で施策が展開されつつある。さらに、地方制度調査会の「道州制答申」では、職業訓練、職業紹介、労働相談については、原則として国から権限移譲された道州政府が担うものとしている。

現在、道州制の導入を含めて、地方分権の推進は日本にとって最も重要な課題の一つになっており、「地方でできることは地方に」というスローガンの下、様々な分野で地方の担う役割が増すものと想定される。

しかし、高齢化や過疎化、財政悪化等により、地方を中心として疲弊している市町村は少なくなく、地域間格差を是正しつつ、地域の再生を図ることが何よりも重要である。

(2) 制度の担い手をどう考えるか

公的制度の担い手のあり方として、近年では、政府と市民やNPOなど民間とのガバナンス

スのあり方を含めて議論されている。従来の福祉国家では、政府自らが生産者となって公的サービスを担ってきたが、1970年代から政府の信頼とパフォーマンスが低下するにつれて、民間の経営理念や経営ノウハウを取り入れたパブリック・マネジメントの考えのもとで、福祉国家の担い手を民間との協働のガバナンスとする方向が模索されてきた。

パブリック・マネジメントはわが国では「公共経営」や「公共管理」などと訳され、1980年代からの行財政改革の理念として掲げられ、民営化や規制緩和、独立行政法人化、官民パートナーシップなどの施策として実施されてきたところである。しかし、こうした官から民への改革は、一方で政府を含めて資源のより効率的で効果的な配分を進めることができるが、他方で、これまで政府が担ってきた公的サービスにも市場主義が導入され、強者と弱者を際立たせサービスの公平な配分を歪めてしまうという問題も生じさせる。

今日の福祉国家においては、人的にも財源的にも資源が相対的に減少しつつある中で、効率化を図りながら公平な社会保障制度を築くことが求められている。したがって、公的制度の担い手は、官と民の協働によるガバナンスのもとで決めていく必要がある。その際、市場主義の弊害を最小化するような工夫が求められるとともに、官においては国と地方の役割分担を明確にしたうえで、地方分権を一層進めることが重要である。今後の新地方分権一括法の制定を待つまでもなく、地方は自主性をもって地域の調整役(enabler)としてアカウンタビリティを果たすことが求められる。

(3) 最低生活保障と自立支援、日常生活支援

生活保護制度の目的は、憲法25条の生存権保障にあり、一義的には国が責任を持って制度維持に努めていくものであるが、被保護者の自立支援の観点からは、実効的かつ効率的な制度執行を行っていく必要がある。このためには、給付水準等の制度設計は公平性の観点から国が主導的に行うとしても、要保護世帯にとって最も身近な地方が主体となって生活保護制度の運用を行うとともに、自立支援の観点からは、地方の創意工夫に基づく諸施策により、生活保護制度の効率的かつ的確な運営が確保されるような仕組みとすることが必要である。

具体的には、①稼得世代については、就労支援や自立支援等が雇用保険、年金制度との制度的連携のみならず、地域の経済政策や雇用対策、教育政策等と調和する形で展開されること、②高齢者については、各地域における高齢者の日常生活支援や社会参加等の総合的な諸施策や仕組みと一体となって高齢者の最低生活が確保されていくことが重要である。

このためには、まず、稼得世代に対する様々な自助努力の支援や高齢者に対する社会的支援を地方の役割として位置づけるとともに、それをベースとして、地方が主体的に地域の活性化も視野に入れて、高齢者の生活を支える総合的な地域システムの構築等、関連分野における諸施策を講じることが必要である。

(4) 地方分権下における地方ガバナンス

これまで、生活保護や義務教育などナショナル・ミニマムの行政サービスについては、国がその財源を保持しながら執行は地方に補助金をとおして行わせてきた。

しかし、地方分権が進むにつれて、権限とともに財源も地方に移され、地方の自主性が高まり、地域住民のニーズを反映した行政サービスが行えるようになってきた。

地方分権は地方の自立を促すが、同時にこれまで以上に地方に責任が求められる。地方が自立して責任ある役割を果たすためには、国と地方の事務が重複することなく、理想的には1の事務は1の政府によって行われるべきであり、そのための財源は自主的に調達されるべきである。わが国の地方分権は、いわゆる三位一体改革でかなり進展をみたが、なお地方の自主財源は十分ではなく、さらなる地方分権改革が必要である。

ただし、過疎地域では、自主的に調達できる財源は限られているうえに高齢化が進み、地方の自立は非常に難しいといわざるをえない状況にある。地方の政府間でも格差は拡大してきている。この問題に対しては、全国的な見地から地方の自立を妨げないような地方政府間の財政調整（水平的財政調整制度）を導入し、格差のない公平な地方財政の確立を実現することが求められる。

今後もニーズが拡大する社会保障サービスに対しては、前述のように、国と地方そしてNPOなどが地域共同体と連携しながらガバナンスを構築して担っていくことが不可欠である。それゆえ地方分権では、国から地方への政府間のみならず、アメリカのように地域内分権を進めることも求められる。安心・安全の暮らしは、住民自らが守るという意識とともに、住民が権限と責任をもってこそ実現でき、そこに真の市民社会が出現するのではなかろうか。

Ⅱ．資料

招聘者・講演一覧および講演概要

第2回研究会（2006年5月12日）

■「労働を巡る諸問題」

財団法人連合総合生活開発研究所理事長 草野 忠義 氏

■「国際化と日本の将来」

中央大学大学院公共政策研究科客員教授 岸本 周平 氏

第3回研究会（2006年6月16日）

■「変わる国と地方」

東京大学大学院経済学研究科教授 神野 直彦 氏

■「地方財政と日本社会」

商工組合中央金庫副理事長 大武健一郎 氏

第4回研究会（2006年7月21日）

■「構造改革が、若者・家族に与える影響—希望格差社会をめぐる」

東京学芸大学教育学部教授 山田 昌弘 氏

■「若年者の雇用問題と日本社会」

労働政策研究・研修機構統括研究員 小杉 礼子 氏

第5回研究会（2006年9月22日）

■「仕事志向の福祉国家へ—EUの雇用戦略が示唆するもの」

政策研究大学院大学教授 濱口桂一郎 氏

■「福祉国家の変容と日本—福祉・生産レジーム論の視点から」

北海道大学公共政策大学院 宮本 太郎 氏

第6回研究会（2006年10月20日）

■「地方分権時代の社会保障」

厚生労働省政策統括官（社会保障担当） 薄井 康紀 氏

■「生活保護の概要」

社会保険大学校長 宇野 裕 氏

第10回研究会（2007年2月16日）

■「住宅政策の現状と動向」

国土交通省住宅局住宅総合整備課長 合田 純一 氏

第2回研究会（2006年5月12日）

労働を巡る諸問題

財団法人連合総合生活開発研究所理事長 草野忠義氏

（格差問題）

格差問題は、労働者、生活者にとって今一番大きな問題である、と考えている（図表1～3参照）。

高齢化の急速な進展がもたらした格差なのか、連合が考えているように非典型労働者の増大による格差問題なのか、循環的なものなのか、構造的なものなのかの結論をだすためにはしばらく状況を見る必要があるが、所得格差の定着化が機会の平等まで奪いつつあるという点は注視していくべきである。

例えば東京大学学生の保護者、親の年収ランクはかなり高いことが統計的にもはっきりできているということがある。

こうした問題は官民全体の活力を失わせてしまうことにもなり、単に労働問題としてみるのではなく、日本全体の問題として認識しないとイケない。

（非典型労働者の実情）

2005年のデータを見ると、すでに非正規労働者が3分の1という数字になってきており、これが今後増えていくかどうかということ、その処遇、あるいは身分の保障を含めた処遇問題をどう考えていくかということが非常に大きな問題になってくる（図表4参照）。

パートといった場合に1日あたりの労働時間が短いということと同時にトータルの勤める期間の問題が非常に大きな問題になる、いわゆる繰り返し雇用でそれがいつストップになってしまうかわからない、まさに先行きに対する不安と現状における処遇の低さという2つの問題を抱えている。

企業にとってみれば、いわゆる短時間労働者はとりあえず目の前にあるその仕事をこなしてくれればいい、その後基幹職員あるいはキャリア形成をして将来の企業の指導的役割をやってもらおうという発想は、経営者にはほとんどないから研修とか教育にはほとんど手をかけないということになる。

（非典型労働者の増加と日本の将来）

人口減少が進み、労働力人口が減り続ける中で、十分な教育・研修を受けられない非典型労働者の比率が増加すれば、社会全体の労働力・人間の能力の総和が小さくなることを意味しており、日本の将来に対する大きな問題といえる。

（移民労働者の受け入れ）

さらに高齢化の進展を考えると、女性・高齢者の活用、そして移民（外国人）労働者につ

II 資料

いても議論していく必要がある。移民（外国人）労働者に対する労働組合の考え方として、高度な技能・資格を有する者の受け入れには賛成だが一般労働者は反対としているが、今後もこの方針でいいのかどうか、議論が必要である。

（ワークシェアリングと均等待遇）

また、女性・高齢者の活用にあたっては、ワークシェアリングの発想を取り入れていくことも大事であり、その場合には均等待遇・均衡処遇の問題に踏み込んでいく必要がある。連合は組合員の大半が正規従業員であり、彼らの権利との整合性をはかっていくという課題とあわせ議論をおこなっている。

（成果主義の限界と長期安定雇用の利点）

成果主義の問題が改めて議論されているが、透明性のある評価制度にしていく必要がある。長期安定雇用の保障は、働く意欲に大きな影響を及ぼす大切なしくみであり、また、経営側が結果としてもたらした年令年序列型賃金は問題だが、年功序列型賃金はそれなりの意味をもった仕組みだと考えている。

まさに長期安定雇用は一部のエリートの人とは別にして中で働いている大多数の人にとってはきわめて安定感と将来に対する意欲につながる仕組みであり、企業にとっても有意義である。成果主義については企業のなかで殺伐とした雰囲気となって、一時期はニンジンをつぶら下げて馬が走るかもしれないが、走り続けられるかといえはかなり難しいのではないかと。

（ワークルールの遵守）

規制緩和による競争の導入自体は悪いことではないが、最低賃金割れの問題や労働条件の悪化、長時間労働の問題など、ワークルールが軽視ないしは無視されている。これは政治の責任としてやらなければならないのに全く行われていないところに非常に大きな問題がある。

長時間労働についても統計上は年間総労働時間1,800時間台になり目標としてもかけられなくなってしまったが、中身を見るとばらばらであり、パートが増えたことによる1,800時間といえる。一方で時間がわからなくなるくらい長時間労働をおこなっている企業もあり、そのことが精神的圧迫となっていわゆるうつ状態になる人が多い。うつ状態だけでなくうつ病という病気の範囲に入る人が今極めて増えてきており、自殺者が3万人を超えるという状況にもつながっている。労働組合としても当然チェックしていく必要がある。

これは、健康、ジェンダー、少子化等にもつながっていく問題であると考えているが、厚生労働省の人はある程度わかっているが政治家のレベルまでいくとその話がわかっていないため、別の意味の格差が起きているのが今の状況である。

▶▶キーワード：

所得格差の定着、非典型労働者、均等待遇、均衡処遇、ワークシェアリング、成果主義、長期安定雇用、年功序列型賃金、規制緩和、ワークルール

図表1 パートと一般労働者の賃金格差（女性）
（女性=100、時間当り賃金、一般常用労働者、賞与を含む）

	格 差
1976年	70.1
1980年	63.4
1986年	62.6
1994年	59.1
1996年	58.0
1998年	56.6
1999年	56.0
2000年	55.8
2001年	52.8
2002年	51.9
2003年	52.7
2004年	52.7

（出所：賃金構造基本調査）

図表2 男女賃金格差の推移（一般労働者、学歴計、所定内賃金）

	男性労働者 （万円）	女性労働者 （万円）	格 差 （男性=100）
1985年	244.6	145.8	59.6
1986年	252.4	150.7	59.7
1987年	257.7	155.9	60.5
1988年	264.4	160.0	60.5
1989年	276.1	166.3	60.2
1990年	290.5	175.0	60.2
1991年	303.8	184.4	60.7
1992年	313.5	192.8	61.5
1993年	319.9	197.0	61.6
1994年	327.4	203.0	62.0
1995年	330.0	206.2	62.5
1996年	334.0	209.6	62.8
1997年	337.0	212.7	63.1
1998年	336.4	214.9	63.9
1999年	336.7	217.5	64.6
2000年	336.8	220.6	65.5
2001年	340.7	222.4	65.3
2002年	336.2	223.6	66.5
2003年	335.5	224.2	66.8
2004年	333.9	225.6	67.6
2005年	337.8	222.5	65.9

（出所：賃金構造基本調査）

II 資料

図表3 非正規社員の賃金と格差（産業計、企業規模計2005年）

年齢階級 (歳)	賃金(千円)				雇用形態間格差 (正社員・正職員=100)	
	男		女		男	女
	正社員・ 正職員	正社員・ 正職員以外	正社員・ 正職員	正社員・ 正職員以外		
計	348.1	221.3	239.2	168.4	64	70
18～19	169.1	153.5	156.6	142.6	91	91
20～24	201.2	173.5	190.9	161.5	86	85
25～29	243	201.9	217.1	183.1	83	84
30～34	291.1	224	241.6	187.4	77	78
35～39	347.7	238.4	264.3	179	69	68
40～44	398.7	240.3	270.1	168.2	60	62
45～49	424.1	238	269	160.8	56	60
50～54	429.5	232.8	259.3	156.3	54	60
55～59	414	247	252.9	156.5	60	62
60～64	327.9	233.5	230.5	154.8	71	67
平均年齢(歳)	41.3	45.1	37.9	41.2		
勤続年数(年)	14.1	6	9.7	5.5		

非正規社員には短時間労働者（パート）は含まれていない。

（出所：賃金構造基本調査（2005年））

図表4 雇用者（除く役員）の雇用形態別雇用者の構成比（単位：％）

	2005年	2004年	2003年	2002年	2001年	2000年
雇用者（除役員）	100	100	100	100	100	100
正規職員・従業員	67.4	68.5	69.6	70.6	72.3	73.8
非正規職小計	32.6	31.4	30.4	29.4	27.7	26.2
パート・アルバイト	22.4	22.0	22.0	21.3	20.5	22.6
うちパート	15.6	15.3	15.1	14.5	14.1	15.0
うちアルバイト	6.8	6.7	6.9	6.8	6.5	7.5
派遣社員	2.1	1.7	1.0	0.9	0.9	0.8
契約社員・嘱託	5.6	5.1	4.8	4.7	4.6	2.9
その他	2.6	2.6	2.6	2.5	1.6	0.0

注）労働力調査・詳細集計、暦年値、01年00年は8月調査

■ ■ ■ ■ 国際化と日本の将来

中央大学大学院公共政策研究科客員教授 岸本周平氏

(ASEAN 諸国をめぐる情勢)

1997年のアジア金融危機のときに、日本は数千億円規模の資金供与をタイ、インドネシア等の ASEAN 諸国へ行い、また、金融機関や製造業は現地に留まりががんばったため、彼らの信頼を勝ち得ていた。

が、今は、アジアにおいて、経済的にも安全保障の面でも中国やインドに先行を許している。両国の ASEAN10ヶ国に対する経済連携のアプローチは目覚ましいものがある（図表1参照）。

(日本の農業政策とEPA)

日本は欧州などと違い、農家への直接所得保障ではなく米に高い関税をかけ米の値段を高くして保護するという農業保護政策をとっているため、ASEAN 諸国と積極的に EPA を結んでいくことができない。従って日本の消費者が非常に高い値段で農作物を買うという負担を強いられている。

農業予算から2兆円ぐらいを「直接の所得保障」へ回せば高関税をかけなくてもやっていけるし、そのことが単位あたりの収穫量を増やすことにもつながるのだが、日本では既得権保護のためタブーとなっている。

2050年には人口が9,000万人になると推計されているが、単純に言えば今の水田270万ヘクタールのうち200万ヘクタールはいらないという計算になる。こうした問題も含め農業政策は考えていかなければならない。

(日本の外交と安全保障)

イランのアサデガン油田に日本は5,000億円をつぎ込んでいるが、アメリカは手を引けとっており、友好な日米関係の維持とイランからの原油輸入の途絶との間で難しい選択を迫られている。

安全保障の問題も、アフガニスタン、イラン、イラク、中国、ロシア等に対する日本の外交を振り返ってみても、ここ5年間で後退もあったため、アジアにおける日本の状況は甘いものではないはずだが、国民全体、メディアも含めてそうした認識が薄い。

(グローバリズムの問題①—グローバルスタンダードの基本的認識)

グローバルスタンダードとはダブルスタンダード（背景にアメリカンスタンダードが隠れている）であるという認識が必要。

例えば、日本がこれからソフトパワーで生きていこうとするときに著作権問題が非常に大事になるが、著作隣接権も劣らず重要である。レコード会社や歌手が該当するが、アメリカだけにはこの著作隣接権はない。アメリカではレコード会社の政治力が非常に強く著作権を保有するという状況になっており、従って、著作権に関する国際条約を批准せず、自分に都

II 資 料

合のいい条約を力を背景に国際的なルールとしてきた。

環境保護についても京都議定書を批准していないのは周知のとおりである。

グローバルスタンダードについて考えるとき、アメリカのスタンダードだけにかき回されてはならず、ヨーロッパやアジア各国との連携も十分に考慮しなければならない。

(グローバリズムの問題②—情報操作、コントロール)

グローバルスタンダードについて、日本は翻訳文化であるから、①間違っただけで概念が翻訳される、②故意的に違うものが伝えられる(違う内容に翻訳される)、③隠される、ケースがあり注意を払う必要がある。

行政関係でいえば、行政評価(パフォーマンスレビュー)を入れられると困るので勝手に英語を作って(ポリシーエバリュエーション)、数値評価ではなく、定性的な文章で評価を行っている。

コンプライアンスという言葉は、法令遵守と訳されているが、本来、適応する、合わせるという意味であり、法律に合わせるというだけの概念ではない。

従って、欧米では法律ができる前であっても社会の要請があれば、企業はそれに合わせる行動をとるが、日本では法律ができるまで何もしない、ということになる。

CSRについても、企業の社会的責任、と訳されているが、欧州では、NPOやNGO等市民活動団体との緊張関係から生まれてきた考え方であり、日本でいう社会貢献とか環境保護とか、何となく行動するのは違う。

米国の法律では、同一エリアに新聞と放送を同一会社が所有してはいけない(クロス所有規制)というものがあるが、日本にはない。新聞という活字メディアの雄とテレビというメディアの雄が批判しあわなくなるのは問題だということでは法律ができているわけだが、その種の情報は全くといっていいほど入ってこない。

こうした情報のコントロールは非常に怖いものであり、特に意図的に知らされない情報がある、ということにもっと国民は敏感にならなければならない。

▶▶キーワード:

EPA(経済連携協定、Economic Partnership Agreement)、FTA(自由貿易協定、Free Trade Agreement)、著作隣接権、グローバルスタンダード、ダブルスタンダード、CSR、クロス所有規制、情報コントロール

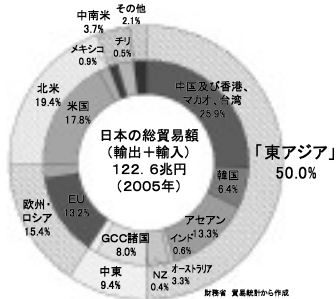
図表1 東アジアEPA構想～東アジアを中心としたEPAアクションプラン～

- 東アジアEPAを通じて、東アジア地域に効率的で成熟した市場経済圏を構築。
- 2008年にも、ASEAN+日中韓+インド・豪州・NZの計16か国で、関税削減のほか、投資・知財・協力などを含むEPA交渉入りを目指す。

～東アジアEPA構想の背景～

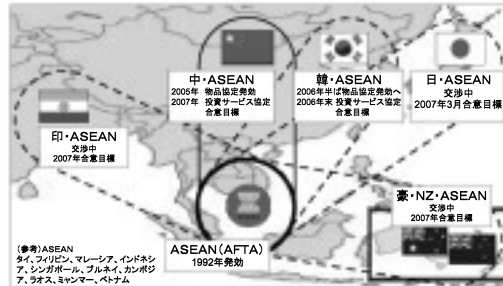
1. 東アジアの重要性の増大

我が国の貿易額に占める東アジアの割合は近年著しく増加。今後もこの傾向は続くと考えられる。



2. 東アジアにおけるEPAの推進

東アジアにおいて、各国が競ってASEANとのFTAに取り組んでおり、2007年頃には、概ねASEAN+1のFTAが出そろう形になる。



3. 東アジア経済統合への取組

ASEAN+3(日中韓)首脳会合・経済閣僚会合の合意にもとづき、東アジア自由貿易地域(EAFTA)に係る民間共同研究が進められており、本年8月のASEAN+3経済閣僚会合等に報告される予定。

平成18年4月26日

第3回研究会（2006年6月16日）

■ ■ ■ ■ ■ 変わる国と地方

東京大学大学院経済学研究科教授 神野直彦氏

とりとめのない話からお話させていただきます。私の書いた文章は大学入試の問題に使われることがありますが、今年は小論文で使った大学がございまして、資料7頁に設問2というものがございます。

「次の文章で著者は、市場経済の拡大や、規制緩和による公共サービスの縮小と市場化が人間の絆や地域コミュニティを崩壊させると批判し、社会的セーフティネットの張り替えを主張しています。その点を踏まえながら以下の問題文を読み、あとの2つの間に答えなさい」というふうに書いてございまして、「日本が経済形態に苦しんでいるのも、『コミュニティの崩壊』と無関係ではない」ということから始まって文章がつつらと書いてありますのでザッとお目通しただいて、「次の文章で述べられている市場経済の拡大に伴う負の影響の1例をあげ、200字以内で具体的に説明しなさい」、それから問2のほうは、「文中にあげられている『社会的セーフティネットが張ってあるとモラルハザードが働き市場が活性化しなくなるという主張』と筆者の述べる『社会的セーフティネットを地方自治体が現物（サービス）給付で張り替える必要があるという主張』を比較検討しながら、あなたの見解を600字以内で述べなさい」というふうに書いてありますので、これをちょっと読んでいただいて、これに答えていただければ、私の判定でよければ採点いたしますので、問1、問2にお答えいただければ幸いです。

それから資料6頁に、後の大武先生に関連するかもしれませんので、早稲田大学の木村忠正先生が行った世論調査がございまして。対象がフィンランド、韓国、日本の大学生ですね。「ほとんどの人は他人を信頼している」という問に対して、そう思う、ややそう思うという肯定的な回答をした人は日本だと30%を越えていないのですけれど、フィンランドの場合には両方を合わせて肯定的な回答をした学生は70%を越えています。

「この社会では気をつけていないと誰かに利用されてしまう」という問では、フィンランド、そう思うが3.8%で、ややそう思うを加えても2割ちょっと。ところが、日本の場合には8割ちょうどぐらい、79.8%ぐらいですから。8割ちょうどぐらい。

それから「ほとんどの人は基本的に善良で親切である」。これがフィンランドでいきますともう8割を超えているんです。日本の学生はその半分の4割にも満たないという結果になっています。

ご存じのとおりこういう人間の信頼関係みたいなこと、ソーシャル・キャピタルといっています。バットナムが言っているように、北イタリアと南イタリアで、なんで北イタリアは経済発展し、南イタリアが経済発展しないのかということ、北イタリアには社会資本、ソーシャル・キャピタルがあるんだけれども、つまり、人間の絆が存在しているんだけれども、南イタリアには存在していない。だから、北は発展し、南は発展しないんだと、実証しているわけですが、それが正しいとすれば日本は経済発展しないし、それからフィンランドのほうは経済発展をするということになるわけです。

資料7頁にダボス会議を主催している世界経済フォーラムの国際競争力のランキングがでています。1位は問題のフィンランド。それからスウェーデン、デンマーク、アイスランド、ノルウェーと続き、日本は12位となっています。

変わる国と地方というのが、きょうのテーマでございまして、資料1頁のところを見ていただきたいと思います。私の認識では、19世紀末から徐々に重化学工業の時代になっていて、そして第二次世界大戦後、福祉国家という形でもって増えていった1つの時代が終わ

るというふうに認識しております。簡単に言ってしまうと福祉国家というのは成り立たなくなってきました。次の社会を形成しなければならない。産業構造は大きく重化学工業の時代から知識や情報の時代に変化している。その産業構造を基盤にした国家や社会にしていかなければならない。簡単に言ってしまうとケインズ的なウエルフェアステイツからシュンペーター的なワークフェアステイツへとということです。

1970年代から福祉国家が行き詰まり始めて、スタグレーションが生じ始め、国による所得再分配がうまくいけなくなり始めた。今も1920年代と同じ政策をやっていますが、1920年代には財政収支の帳尻を合わせましょうという政策を打ちました。国内均衡は破綻しても構いません。金本位制度に戻ろうとしたわけですね。金本位制度を再建するために、国内均衡が崩れ、結果としてブロック経済になる。ブロック経済になってしまったので、第二次世界大戦後、国内均衡をとりながら、かつ国際均衡とも両立させる仕組みとしてブレトン・ウッズ体制をつくったわけです。このブレトン・ウッズ体制、資本が自由に動くのをコントロールできた体制、360円で維持してくださいといった体制が1970年代に崩壊します。つまり、金融自由化で再分配がうまくできなくなってしまって、福祉国家体制が機能しなくなったというのが現状です。

資料4頁図表1を見てください。これは縦軸に1970年代の租税負担率、横軸に経済成長率をとりました。ブレトン・ウッズ体制のもとでは資本の統制が利いていましたから、租税負担率が政治的な理由でもって資本が動き回るということをコントロールすることがある程度できました。それを前提に所得再分配ができましたので、高額所得、つまり非常に大きく移動してしまうような資本所得に税をかけて、貧しい人に再分配するということが可能だった。

ところが、1970年代の後半からブレトン・ウッズ体制が崩れます。崩れます。そして、資本の自由化を、金融の自由化をやることになります。そうしたことを軸に、1979年に、鉄の女と言われているサッチャーが福祉国家を強烈に批判したんです。スタグフレーションにある今は政府を小さくしないと経済成長をしないんだと。なんでスタグフレーションになっちゃっているのかといえば、政府が大きくて、需要超過でインフレになる。かつて、政府が大きいために民間が委縮して経済成長をしないんだ、だから小さな政府にして福祉給付などをカットし、スリムにしていけば経済成長をするんだということが説得力を持った時代がこの状態。1980年代のほう。1980年代になると明確に経済成長率と租税負担率との間に逆相関関係が現れるわけです。税負担の高いスウェーデンは経済成長をしない。そして、日本などのように小さな政府、租税負担率の低い国は経済成長をするという関係が1980年代に続いたわけです（資料4頁図表2参照）。

ところが、1985年にはヨーロッパで地方自治憲章が制定されて、つまり、確かに状況は変わったので、これまでのような雇用や福祉を重視してきたヨーロッパ社会経済モデルは変えなければならない。しかし、福祉や雇用を重視するというヨーロッパ社会経済モデルのよいところを生かしながら、新たな社会経済モデルをつくり上げようという方向に変えたわけです。現金給付による所得再分配ではなくて、現物給付を給付する。つまり、教育、福祉、医療というような現物給付を給付することによって国民の生活を守ろうという方向に舵を切り直します。

結果として資料5頁をごらんください。下から高齢現金と保健医療。つまり、この2つについては、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、もちろんヨーロッパ諸国のほうが年金や医療の給付が高いことは高いのですが、そう大きく見劣りをするというわけではありません。問題なのは、年金・医療以外の給付が日本はない。ヨーロッパはあるという違いがある。特に北欧は、分権をしたので非常に手厚い。

簡単に解説しておきますと、家族現金と書いてあるのは児童手当だと思ってください。日本は児童手当と扶養手当を分けていますが、児童手当。それから高齢者現物。これは高齢者に対するケアの福祉ですので養老サービスですね。これは現物給付ですからサービス給付です。これは地方自治体がサービスできません。それからその上の家族現物。これは育児サービスだと思ってください。子どもたちのプレスクール、修学前教育。このウエイトは、スウェーデンとかヨーロッパ、特に北欧諸国、ヨーロッパ諸国に比べると一ケタ違います。向こ

II 資料

うが2.28%といったら、こっちは0.28%しかない。一ケタ違う。

そして、あとの決定的な違いはその他。このその他のところで大きなウエイトを占めるのは積極的労働市場政策です。いつでもだれでもどこでも、タダでやり直しのきく教育と職業訓練。いつでもやり直しがきくようなシステムになっている。これも一ケタどころではありません。ほとんどないといっている。結局、格差が広がっても問題はない。なぜなら、いつでもやり直しのきく体制・政策さえ打っておけばいいんだというふうにおっしゃっている政府の責任者がおりますが、日本はそれをやっていません。厚いのはスウェーデンですね。決定的に違います。これはそこが全く違うところですね。

このほかに重要なので、ヨーロッパ諸国が一番力を入れているのは皆さんもご存じのとおり教育です。ブレアが、1に教育、2に教育、3に教育と重点政策を説明しています。教育サービスも先進諸国の中では一番小さいといっている。経費の国際比較をやると日本は、先進国では福祉、医療、教育、ウエイトが一番低いです。経済、公共、つまり、産業政策と公共事業だけトップです。防衛関係も低いのです。福祉国家という、現金を所得再分配することが行き詰まりを見せて困難になってきたときに、ヨーロッパの場合にはそれを現物給付に変えていこう、つまり、地域社会の共同事業に変えていこうという方向をとり始めたのです。

それが1985年の頃から分権を進めていく結果として、資料4 頁下段の1990年代の図をみて下さい。横軸に経済成長率をとります。縦軸に租税負担率をとる。1990年代には経済成長と租税負担率は関係ないという状態になるんです。

こうした状態は2つの要因が作用しています。1つは日本です。90年代に、80年代は日本は小さかったので成長したといわれ、どんどん小さくして持っていったら、一番右のもっとも成長しない国のほうに入り始めた。それからもう1つ重要なのは、分権を推進する努力をして、福祉サービスや医療サービスや現物サービスを出していった、スウェーデン、デンマーク、フィンランドが右のほうに、つまり経済成長をする国のほうに動き始めたというのが、決定的にこの関係を語ってくれているわけです。

お手元の資料1頁のこのレジюмеのほうに戻っていただきますと、「正しい問題の提起には答の半分が含まれている」というふうに書いてありますが、これは大武さんとちょっと違うかもしれないですけど、これはお許しください。分権を進める側からいくと、私たちが地方分権をしようというふうには日本国民が決意した初めは1973年の国会決議です。この国会決議を読みますと、私たちは、日本国民はゆとりと豊かさを実感できる社会を目指して、分権を進めるんだ。そしてその時点ですが、社会目標を転換させなければならない。それがどういう政策転換かという成長優先の政策から、生活重視の政策へ移さなければならない。生活重視となれば、国民に身近な政府の役割を推進していく必要があるので分権を進めなければならないというふうに書いてあります。

このことは先ほど言いましたように第二次世界大戦後、私たちがつくり上げた福祉国家、つまり遠い政府による国民の参加なき所得再分配の行き詰まり。それを社会的なセーフティネットに張り替えていく。つまり、現金給付、お金を配る、安全の面とかサービス給付、福祉医療、教育というようなサービス給付に張り替えていく。これが1980年代から始まった世界の動きで、経済がグローバル化していく、産業構造が情報化、知識化し、情報や知識というのは国境なく動きがありますので、経済はグローバル化します。そうすると、そのグローバル化に対抗して、地方分権を進めようというローカル化が進む。英和辞典を引いていただければもう既に、グローバル化とローカル化を合わせたグローカリゼーションという言葉が英語の辞書にも出てきます。つまり、グローバル化とローカル化というのは同時進行するんだということが出てくるわけですね。

資料1頁に「自立するが故に連帯する」というふうに書いておきました。スウェーデンで言っているのは、国家というのは国民の住む家ですので、国民の家というのは地域経済、現在日本は砂のように打ち砕いている。棒倒しの棒みたいに一極集中したところが残っていて、あとは周りの砂が中国やアジアに向かってグーッとえぐられていっているわけです。これをやると、残った一極集中した経済が、非常に変動が激しく不安定な、グローブアップした経済の揺らぎになってしまう。むしろそうではなくて、地域経済そのものを1つの岩のように

しておいて、その上に国民の家というのは建てるべきだということ。これは聖書の言葉。家は岩の上に。砂上に建ててはならない、岩の上に立てる。そうすれば、風吹き雨が降ろうとも家が崩れることはない。砂の上に建てれば、風吹き雨が吹けば崩れる。その前に有名な言葉がありまして、狭き門よりはいれという言葉ですね。広き門から入るのではなくて狭き門から入れ。

今ちょっと話題になっておりますような意味で、その上で地方財政を分権化していくということが重要なテーマになるんですが、その議論を少しご紹介しておきたいというのが資料1頁2であります。これは財政調整制度というのが1923年だったかな。ワイマール共和国のもとで誕生いたします。現在の日本で言えば交付税みたいな制度ですね。つくり上げたのは、アラン・ポーピッツという学者。ポーピッツの説明によると、財政調整というのは国と地方団体との政府間関係の相対だというふうにつかんでおりますので、財政調整を2つに分けております。1つは垂直的な財政調整と、もう1つは水平的な財政調整。

垂直的な財政調整で何をやるかということ、行政にどういう役割、あるいはどういう公共サービスを国に配分し、どういう役割を地方自治体に配分するのかということをやらなければなりません。それと同時に、それぞれの国が国の役割を遂行できるように国税を課税する権利と権限を与え、地方自治体には地方自治体の役割を遂行できる課税権を与えるというのが垂直的な財政調整なんです。

ところが、垂直的な財政調整で役割を配分すると、地方自治体に財政需要が生じる。それから課税権を配分すると、その地域社会から調達できる税収の力、これは課税力というものです。課税力が生じてくるわけです。この財政需要と課税力を合わせて、私たちは財政力というふうに呼んでいます。この地方自治体間に生ずる財政力の格差を調整するというのが水平的な財政調整です。つまり、同じレベルの政府間財政関係を調整することを水平的な財政調整というふうに呼んでおります。この水平的財政調整というのは2つのやり方がありまして、1つは狭義の水平的な財政調整。つまり、本当に地方自治体同士でお金をやりとりするというやり方ですね。

これをやっている国は、ドイツが州間でやっています。それから、スウェーデンは、市町村を含めてやっております。この狭義の水平的な財政調整では、いったん国の勘定を通します。

それからもう1つは、水平的効果を持った垂直的な財政調整。これは日本でやっている交付税がこれに当たります。つまり、交付税で経済財政調整をするということですね。

分権を進めるには行政任務を地方自治体に多くすればよいわけですが、それだけでは分権が進みません。なぜかということ、ポーピッツが指摘しているところによると、行政任務を地方自治体に大きく割り当てても分権が進まない場合が2つあって、それは2つの非対応が生じている場合がある。1つは、行政任務は地方自治体に多く割り当てられているけれども、決定は国が握っていて、地方自治体は執行するだけ。つまり、決定と執行の期待非対応が生ずるという場合ですね。

もう1つは、行政任務は地方自治体に多く割り当てられているけれども、課税権が地方自治体に割り当てられていない。つまり、課税権と行政任務の非対応が起きているという場合である。したがって、私の恩師の佐藤進先生がおっしゃっていた言葉は、日本の地方分権というのは機関委任事務の廃止と税源移譲が車の両輪とならないと進まないというふうにおっしゃった。

こうした分権を進めて地方自治体が出す現物給付と、それから賃金を失ったときの代替としての社会保障、それからミニマムについて中央政府が責任を持つ。国民の生活は現金給付と現物給付とでセットで生活の面倒を見る。生活できるようにする。お年寄りの生活であれば、年金と、それから地方自治体が提供してくれるケアのサービス、配達サービスと施設サービスの両方とセットでもってお年寄りの面倒を見る。簡単に言ってしまうと年金というのは衣と食だけでいい。子どもの児童手当も同じことです。サービスは全部、自治体が提供するということふうに変えていこう、変えていけばいいのではないかということです。

変わる国と地方

第二次大戦後、スウェーデンは豊かな国となり、人々が「繁栄」と呼ぶ状況を生み出した。私たちは、あまりに簡単に幸福になりすぎた。

人々は、それは公正であるか否かを議論した。

私たちは戦争を回避し、工場を建設し、そこへ農民の子どもが働きに行った。

農業社会は解体され、私たちの国は新しい国になったが、人々が本当にわが家にいるといった感覚をもてたかどうかは確かではない。

1950年から60年に至る10年間に、毎日300戸の小農家が閉業するというスピードで、農業国スウェーデンが終焉した。

人々は大きな単位、大きなコミュニン（市長村）を信じ、都市には遠い将来にわたって労働が存在すると信じた。

私たちは当然のことながら物質的には豊かになったが、簡単な言葉でいえば、平安というべきものを使い果たした。

私たちは新しい国で、お互いに他人同士になった。

小農民が消滅するとともに、小職人や小商店が、そして、病気のおばあさんが横になっていたあの小さな部屋、あの小さな学校、あの子豚たち、あの小さなダンスホールなども姿を消した。

そういう小さな世界はもう残っていない。小さいものは何であれ、儲けが少ないというのが理由だった。

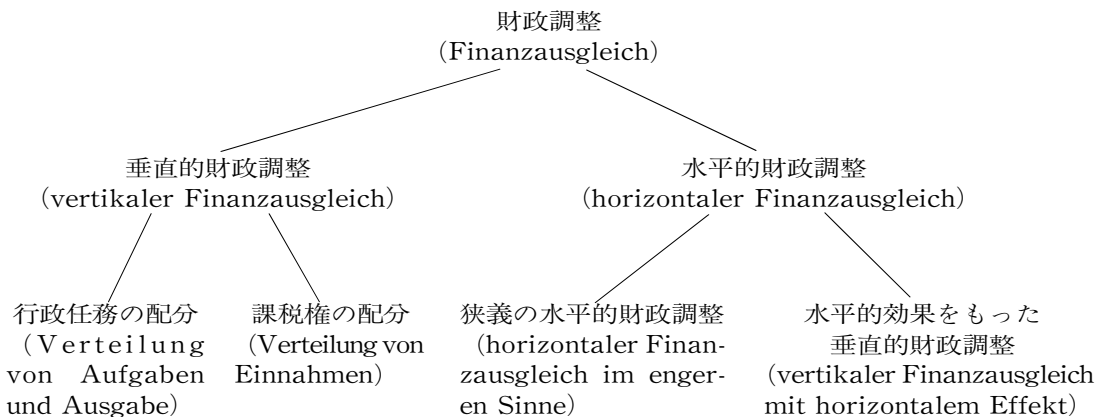
なぜなら、幸福への呪文は〈儲かる社会〉だったからだ。

スティッグ・クレッソン (Stig Claesson)

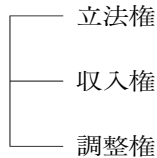
1 正しい問題の提起には、答の半分が含まれている

- ・ 地方分権の約束の地—「ゆとりと豊かさを実感できる社会」
- ・ 社会目標の転換—成長優先から生活重視
- ・ 福祉国家=遠い政府による所得再分配の行き詰まり
- ・ 社会的セーフティネットの張り替え—現金給付から現物（サービス）給付へ
- ・ グローカリゼーション (glocalization)
- ・ 自立するが故に連帯する
- ・ 国民の家は砂の上ではなく、岩の上に

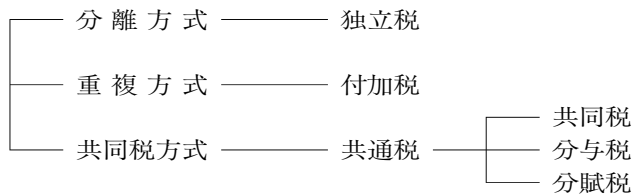
2 垂直的財政調節と水平的財政調整



- ・ 政府間の財政関係を調整する財政調整には、中央政府と地方政府との財政関係を調整する垂直的財政調整と、地方政府間の財政関係を調整する水平的財政調整とがある。
- ・ 垂直的財政調整では、中央政府と地方政府とに行政任務と課税権とを割り当てる。
- ・ 行政任務を地方政府に割り当てると、地方財政に財政需要が生ずる。課税権を地方政府に割り当てると、地方財政に課税力が生ずる。そうすると地方政府間に、財政需要と課税力とから構成される財政力に格差が生じる。こうして地方政府間に生じる財政力格差を是正することが水平的財政調整となる。
- ・ 課税権



- ・ 地方税の課税形態



- ・ 垂直的財政調整で地方政府に行政任務を多く割り当てれば、つまり地方歳出を大きくすれば、政府間財政関係は分権型となる。
- ・ しかし、地方歳出が大きくとも、つまり地方政府の行政任務が大きくとも、分権型にならない場合が二つある。一つは行政任務における執行と決定の非対応が生じている場合であり、もう一つは行政任務と課税権との非対応が生じている場合である。

3 関与縮小・廃止戦略から任務拡充戦略へ

- ・ 任務拡充に対応した基幹税の移譲
- ・ 税源配分の原則

税源移動性基準—モノは国税、ヒトは地方税

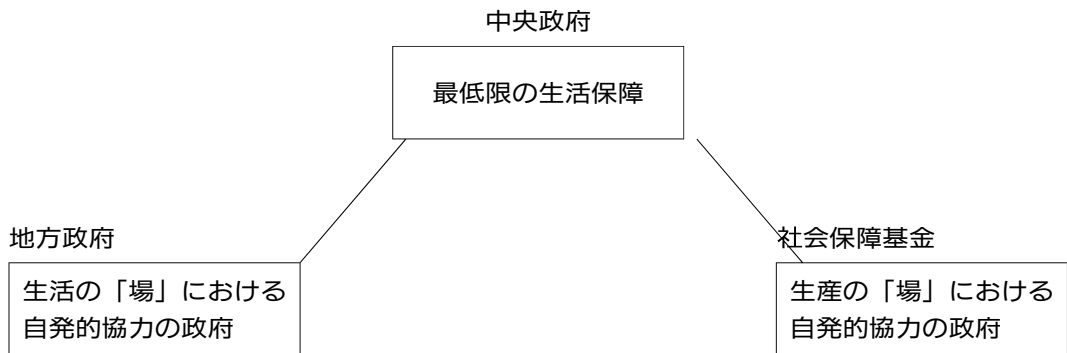
政府機能基準—国税は応能原則、地方税は応益原則

地方税原則として普遍性の原則と安定性の原則を重視すること

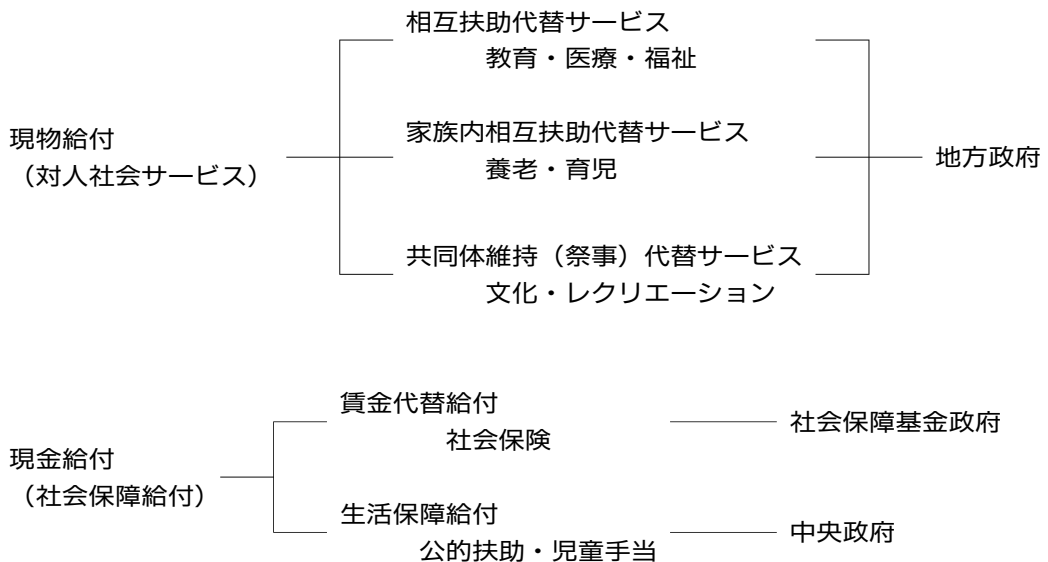
- ・ 所得税を国税と地方税とで分割する方法として、依存型と地方所得税型がある。応益原則、普遍性原則、安定性原則から考えて、依存型から地方所得税型にした上で、国税から地方税への税源移譲を図るべきである。
- ・ 住民税の税率を累進税率から10%の比例税率に改め、消費税の税率を現在の国税4%、地方税1%から、国税2.5%、地方税2.5%に改めると、国税から地方税への6.7兆円の税源移譲が可能となる。さらに個人住民税で3%上乘せする。

II 資料

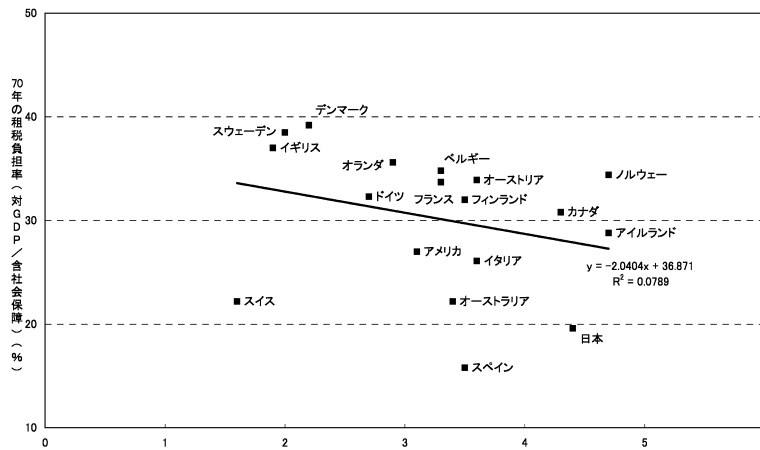
- 4 地方共有税の創設
 - ・「補完性の原則 (Subsidiaritätsprinzip)」と「最低限保障の原則 (Mindestversorgung mit Statsleistungen)」
 - ・特別会計に直入するとともに、地方共有税の決定への参加
- 5 自立そして協力と参加
 - ・国庫補助負担金の半減
 - ・地方行政財政会議の設置
 - ・国と地方の関係の総点検による財政再建→財政の任務を忘れずに
 - ・財政責任—住民による「共同の財布」のコントロール
 - ・新地方分権推進法
 - 「三つの政府」体系



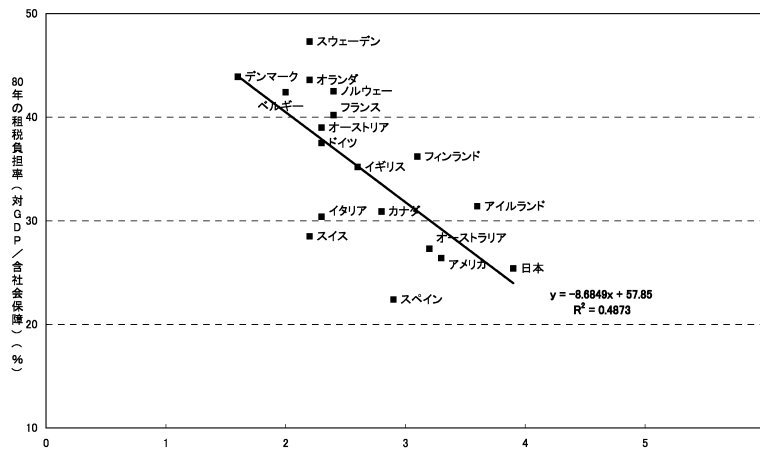
社会サービスと「三つの政府」



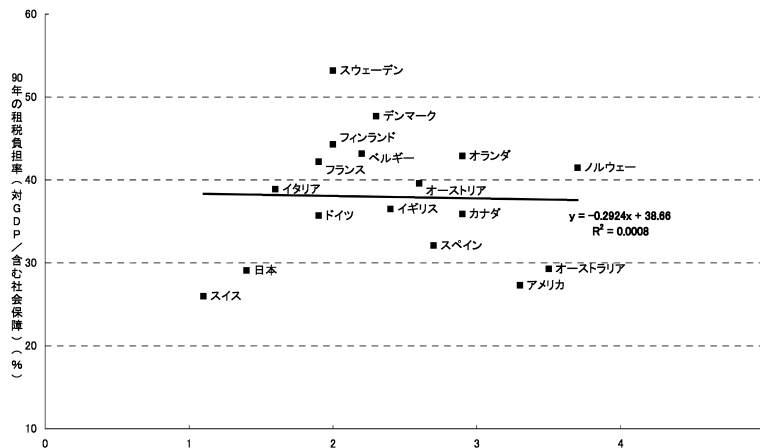
図表1 1970～1980年のGDP平均実質成長率(%)



図表2 1981～1990年のGDP平均実質成長率(%)

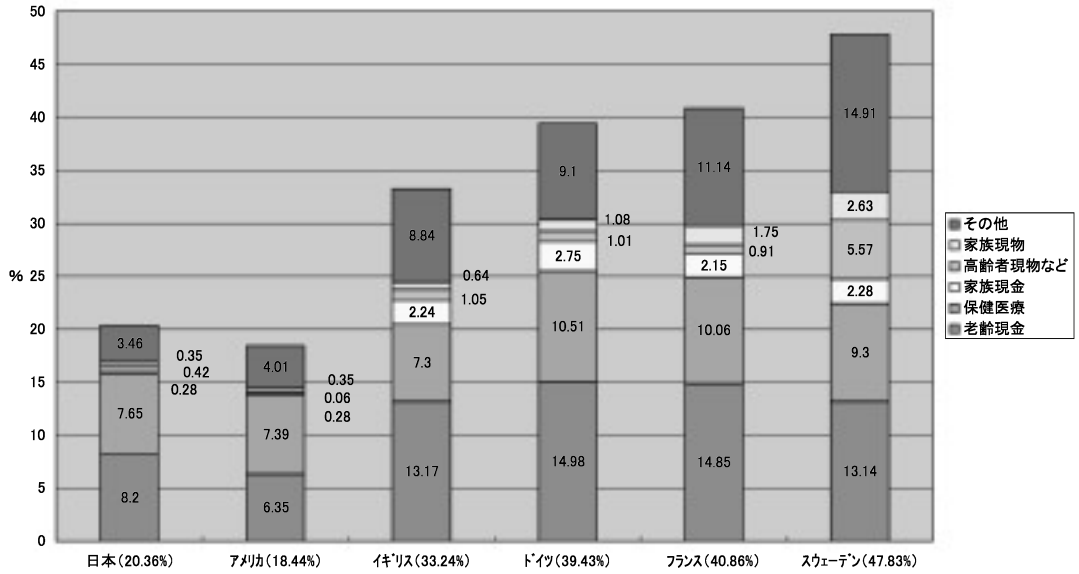


図表3 1991～2000年のGDP平均実質成長率(%)



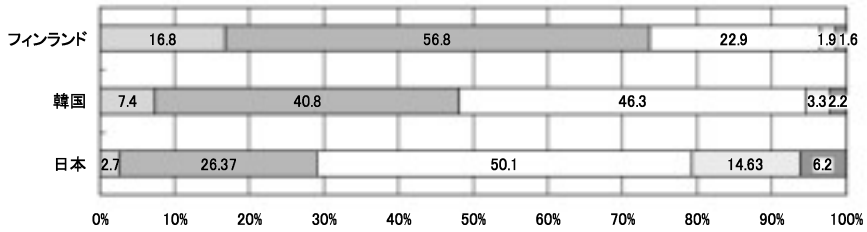
II 資料

図表4 政策分野別社会支出の対国民所得費の国際比較

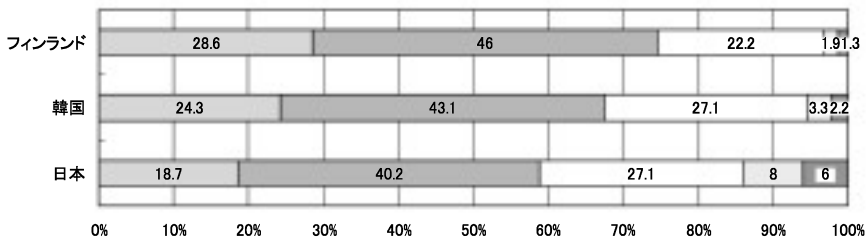


(出典：OECD Social Expenditure Database 2001)

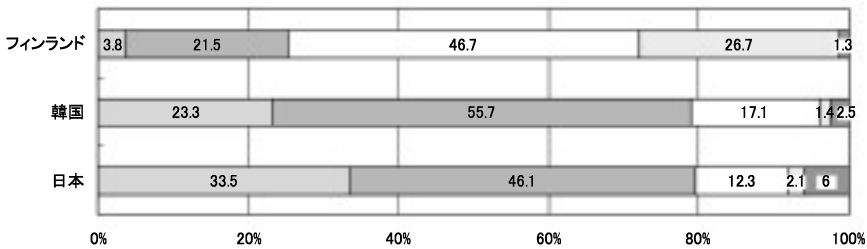
ほとんどの人は他人を信頼している



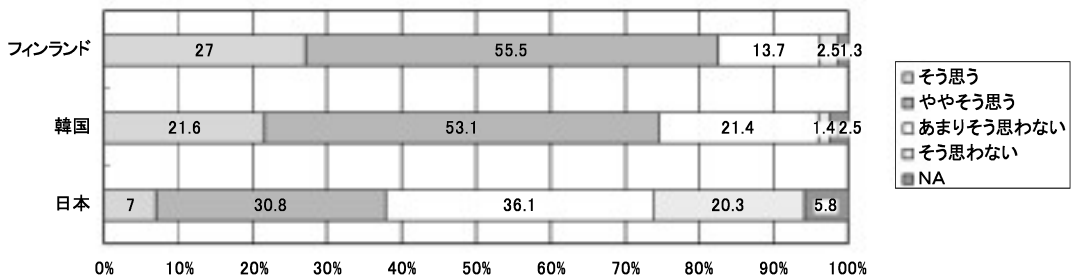
私は人を信頼する方である



この社会では気を付けていないと誰かに利用されてしまう



ほとんどの人は基本的に善良で親切である



図表6 2005年の世界競争力ランキング

順位	国名	昨年順位
1	フィンランド	1
2	アメリカ	2
3	スウェーデン	3
4	デンマーク	5
5	台湾	4
6	シンガポール	7
7	アイスランド	10
8	スイス	8
9	ノルウェー	6
10	オーストラリア	14
12	日本	9

(資料：世界経済フォーラム)

世界経済フォーラムが発表した「2005年世界競争力報告」によると、日本は2004年の9位から12位へと交代。

「世界競争力」は3万人の経営者を対象にしたアンケートや経済統計に基づいて指標化したもの。

設問2

次の文章で筆者は、市場経済の拡大や、規制緩和による公共サービスの縮小と市場化が人間の絆や地域コミュニティを崩壊させると批判し、社会的セーフティネットの張り替えを主張しています。その点を踏まえながら以下の問題文を読み、あとの2つの間に答えなさい。

日本が経済停滞に苦しんでいるのも、「コミュニティの崩壊」と無関係ではない。相互に憎悪する人間関係が蔓延している社会で、経済が華華しい発展を遂げるわけがない。地域コミュニティの崩壊とともに、地域経済も砂のように打ち砕かれて瓦解していったのである。

1980年代から市場経済はグローバル化するまでに拡大する。市場経済はコミュニティを外側から包み込み、コミュニティを破壊していく。というよりも、市場経済は本来、人間の絆の途絶えた共同体と共同体との間で機能する。

三内丸山の遺跡に聳え立つ巨大な塔は市場経済をするために建築されていた。つまり三内丸山の巨大な塔は市場経済を機能させるために存在していたのである。しかし、三内丸山というコミュニティの内部では市場は存在しなかった。三内丸山という集落の内部では共同体の人間関係だけが存在したのである。

市場経済が拡大していくと、共同体の人間関係が崩されていく。つまり、市場経済がポランニー (Karl Polanyi) 注①の言葉で表現すれば、「悪魔の碾き臼」としてコミュニティを崩壊させてしまう。

「民間でできることは民間で」としたり顔で説くことの愚かさに誰もが気づいている。強いものが強いものとして生きていく社会を効率的なユートピアだと説くことも真理への背教にほかならない。

しかも、地方自治体が地域社会で営まれ国民の生活を保障する責任を放棄することこそ、地方自治体の責任だという迷信が大手を振って罷り通る。地方財政の規模を小さくし、地方自治体の責任を放棄することは、統治能力の喪失以外の何者でもない。

人間は経済人として自己利益の最大化に努める。だからこそ競争原理に身を委ね、「民でできることは民で」すれば、社会的には効率的によいと主張する。飢えているわけでもなく、ただ限らない要望を満たすために、効率を叫び、解雇とリストラを繰り返す。

政府が責任を放棄し、社会を救済することを怠ると、秩序は乱れる。私の幼き頃よりも現

在は、豊かで物資は溢れているけれども、幼き頃よりも惨めな社会となっている。悲惨と暴力、犯罪と残酷に抱かれて子供は育っている。

地方財政を単に縮小して、地方自治体が地域社会を保護する責任を放棄すれば、地域社会に亀裂が走る。そうした事態が深刻化すると、地方財政を縮小する一方で、市民団体とのパートナーシップを臆面もなく主張する。人間は自己利益最大化を目指し、協力することなどないから、競争原理を導入して「民でできることは民で」と主張しておきながら、パートナーシップという協力を期待する。こうした論理矛盾が恥ずかしくもなく主張されている。

競争原理で営まれる領域を拡大していくためには、将来への不安と恐怖を煽る必要がある。そこで勝利を目指して競争すれば、「活力ある社会」が待っていると説かれる。「公」の領域をダウンサイジング注②して、セーフティネット注③を取り外さなければならない。市場経済における優劣劣敗、弱肉強食の競争原理に敗れた敗者や弱者を救済するために、社会的セーフティネットが張ってあると、モラルハザード注④が働き、市場経済が活性化しなくなると考えられるからである。

サーカスの空中ブランコや綱渡りでは、演技者が演技に失敗して落下したときにも死ぬことがないように、セーフティネットが張ってある。しかしセーフティ・ネットが張ってあると、演技に失敗しても死ぬ危険がなくなるために、真剣に演技をしなくなってしまう。したがってセーフティネットを外せば、死への恐怖から、競争へと駆り立てられ、誰もが真剣に演技をするようになり、経済は活性化するのだと主張される。

現在の日本では社会的セーフティネットが取り外されているために、市場経済ではアクロバットが演じられなくなっている。そのため世紀転換期から生じた大不況は、ますます深刻化し、時代閉塞状態に陥ってしまったのである。

地方分権とは社会的セーフティネットを身近な公共空間で張り替えることにほかならない。これまでの社会的セーフティネットは国民から遠い国民国家による現金給付注⑤によって張られていた。ところが、グローバル化によってこうした社会的セーフティネットは切り裂かれている。

国民国家の現金給付による社会的セーフティネットを、地方自治体が現物（サービス）給付注⑥で張り替えることが地方分権の意義である。

市場経済での過酷な競争に敗れても、本来、人間はコミュニティの人間の絆に包まれて生存することができる。ところが、市場経済の拡大は、人間と人間との継続的触れ合いによって形成される共同体的絆を断ち切ってしまう。というのも、市場経済が拡大していくと、人間の移動が活発となり、人間と人間とが継続的に触れ合うことを困難にしてしまうからである。

（神野直彦「地方財政改革とセーフティネットの張り替え」『地方財政』2005年5月号より作成）

注① カール・ポランニー（1886-1964）経済人類学者・歴史学者。資本主義社会の歴史的・理論的な位置及び資本主義に先行する非市場社会の構造研究を通じて経済人類学を体系化した。

注② ダウンサイジングとは、経済、産業、行政処分においてコスト削減等を目的にして、従来より製品などを小型化、小規模化すること。

注③ もともとセーフティネットとはサーカスなどで落下防止のために張る網を指していたが、最近では社会的セーフティネットという使い方で、生活保護制度など最低限の生活を保障する社会的な制度や対策を指すようになった。

注④ モラルハザードとは、本来保険用語であるが、経済全般やさらに社会全般における倫理崩壊をさすようになった。

注⑤ 現金給付とは、ここでは児童手当、生活保護費など現金による所得保障を指す。

注⑥ 現物（サービス）給付とは、現金による給付ではなく介護サービスなど直接的対人サービスを指す。

■ II 資 料

問 1

この文章で述べられている市場経済の拡大に伴う負の影響の1例をあげ、200字以内で具体的に説明しなさい。

問 2

文中にあげられている「社会的セーフティネットが張ってあるとモラルハザードが働き市場が活性化しなくなるという主張」と筆者の述べる「社会的セーフティネットを地方自治体が現物（サービス）で張り替える必要があるという主張」を比較検討しながら、あなたの見解を600字以内で述べなさい。

■ ■ ■ ■ 地方財政と日本社会

商工組合中央金庫副理事長 大 武 健一郎 氏

結論から先にいえば、家族、地域の機能の復活により税負担の増大を防ぎ、国はナショナルミニマムに徹することが必要である。

(戦後日本の成長要因と負の遺産)

日本の戦後60年の成長要因は、3つのボーナスがあったからである。

すなわち、支える人間が増えて支えられる人間が減るという人口ボーナスと人口急増、地方から都市への人口移動ボーナスがもたらす需要拡大(家の建設)、固定為替レートボーナスによる輸出産業の発展、が可能となったといえる(図表1参照)。

現在この3つのボーナスは全部なくなり普通の国に戻ったが、人口移動が引き起こした負の遺産として、家族の崩壊と地域の崩壊がある。

(1975年に始まった変化)

1975年、特殊出生率が1.91になり、人口構成がある程度平準化していなければならない年金制度を今後どうしていくか、真剣に考えたのを鮮明に覚えている。少子化の原因は晩婚化というよりも非婚化であり、今後も非婚化がすすみ出生率は落ち続けていくことが想定される(図表2参照)。

(1991年以降の動き)

1991年のソ連邦瓦解が一大転機となり、米国軍事技術の開放によりIT革命が起こった。そのとき日本は円高を抑えるために円を売ってドルを買うという為替政策をとり、結果として市中に円があふれ稀少財だと思っていた土地に向かいバブルを発生させた。

その間、日本は歳出追加と減税を繰り返し、国民所得比12%の歳出歳入の乖離を生じさせた。その結果、1991年に国債発行残高170兆円だったものが、2004年度末までに470兆円増えた。そのうち9割は政府と日銀と金融機関が引き受けたが、1,400兆円という個人貯蓄が裏から支えてきたといえる。

(低金利政策の今後)

低金利が続いているが、郵政民営化をすれば日本国民は大変な影響を受けるが、これにより資金が世界に回り、従って早晩、日本の中長期金利は上がると考えられる。

(為替レートと日本経済)

恩恵的な為替レートが消失し、真の国際競争が始まった。現在は米中間対立のなかで円安となっているから輸出産業も順調だが、1ドル90円などの円高になったら日本経済は大打撃を受ける。日本企業も外国へ展開し、外国で売るものは外国で生産、そのかわり日本にも外国の企業を来させることが必要である。

II 資 料

(人口構造の変化)

今、75歳以上人口は900万人だが、2025年には2,000万人を超え、そのときの総人口は1億1,000万人、実に5～6人に1人が75歳以上の社会となっている。第3次産業がある都会では10人に1人くらいだが逆に2～3人に1人が75歳以上の社会になる。

(新しい列島改造論)

市町村合併で問題になるのは、病院とか社会施設、福祉施設をどこにつくるのかということがある。例えば北海道では冬の期間なかば強制的に病院へ年寄り入院させられるが、家の近くに病院があれば行かなくてすむという問題である。

地方分散ではだめで、地方集中が必要であり、新しい列島改造論がある。ただし、現在のように合併したらそれぞれの市に顔を立てるためにそれぞれに施設をつくっていたのでは効果がない。

少子高齢社会のなかで、病院、社会福祉施設を核とした地方中核都市構想を進める。ただし、分権イコール「分義務」だということを認識し、国からの交付金を頼むのではなく極力自力でやる。

(公の精神の復活)

地方分権も重要だが、隠岐のように子供たちが知らない人でも挨拶できる、道にはゴミ1つ落ちてない、そういう社会をどうやって日本に取り戻すかが極めて重要である。今高尾山にはゴミがない。ゴミの持ち帰り運動が行きわたってきたことと、お年寄りが登るときに清掃しているからである。こうした社会貢献という形の労役を積み上げ、社会の負担を極力抑えていかなければならない。

本当に困っている人、本当に困った状態になった時、そして困った状態にならないようにするために国や自治体は存在している。その為にこそ税金は使うべきだと思う。

それ以外は自分のことは自分でやり、元気な間は社会に貢献するという公の精神の復活が求められる。

日本人の優しさ、官でも民でもない公の精神の復活（⇐阪神淡路大震災時の経験）が求められる。

▶▶キーワード：

自助、地方中核都市、公の精神、市町村合併、分権と分義務、地域間経済格差、ナショナルミニマム

図表1 経済社会の構造変化

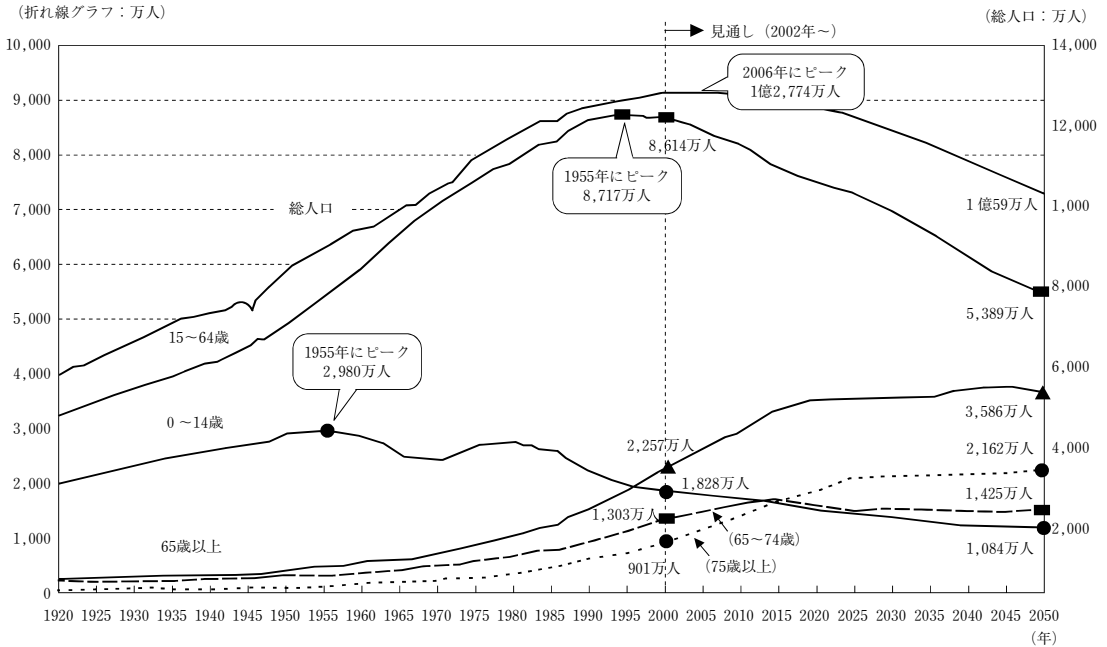
第1次産業から第3次産業へ就業者が移動しているが、このことにより、地方から都会への人口大移動が起きた

項目	昭和25年	昭和40年	昭和63年	平成2年	平成15年
(経済の成長) GDP(名目)	(昭和25年) 3兆9,467億円(1)	(昭和40年) 32兆8,600億円(8.3)	(昭和63年) 37兆2,504億円(96.1)	(平成2年) 440兆1,248億円(111.5)	(平成15年) 497兆4,850億円(126.1)
(経済構造の変化) GDPの産業別構成比	(昭和25年) 第1次産業 26.0% 第2次産業 31.8% 第3次産業 42.2%	(昭和40年) 第1次産業 9.5% 第2次産業 40.1% 第3次産業 50.3%	(昭和63年) 第1次産業 2.6% 第2次産業 36.1% 第3次産業 61.3%	(平成2年) 第1次産業 2.4% 第2次産業 35.7% 第3次産業 61.8%	(平成14年) 第1次産業 1.3% 第2次産業 26.4% 第3次産業 72.3%
(就業構造の変化) 就業者総数(総人口に対する割合) およびその産業別構成比	(昭和25年) 就業者総数 3,572万人(42.9%) 第1次産業 50.7% 第2次産業 22.2% 第3次産業 26.6%	(昭和40年) 就業者総数 4,730万人(48.1%) 第1次産業 23.5% 第2次産業 31.9% 第3次産業 44.6%	(昭和63年) 就業者総数 6,011万人(49.0%) 第1次産業 7.9% 第2次産業 33.6% 第3次産業 68.0%	(平成2年) 就業者総数 6,249万人(50.6%) 第1次産業 7.2% 第2次産業 33.6% 第3次産業 58.7%	(平成15年) 就業者総数 6,316万人(49.5%) 第1次産業 4.6% 第2次産業 28.3% 第3次産業 66.1%
自営業者等数/就業者総数	—	(昭和40年) 39.2%	(昭和63年) 24.2%	(平成2年) 22.3%	(平成15年) 15.1%
(所得の給与化) 国民所得の構成	—	(昭和40年) 雇用者所得 55.7% 個人企業所得 22.2% 法人企業所得 10.7%	(昭和63年) 雇用者所得 66.7% 個人企業所得 8.3% 法人企業所得 14.1%	(平成2年) 雇用者所得 66.6% 個人企業所得 6.4% 法人企業所得 10.8%	(平成15年) 雇用者所得 72.9% 個人企業所得 4.7% 法人企業所得 11.3%
(所得水準の平準化) 1ヶ月当たりの平均実収入の格差 (第5分位の平均実収入) (第1分位の平均実収入)	(昭和25年) 5.8倍	(昭和40年) 2.9倍	(昭和63年) 2.9倍	(平成2年) 2.8倍	(平成15年) 2.9倍
(高齢化・少子化) 総人口の年齢構成	(昭和15年) 0~14歳 35.4% 15~64歳 59.6% 65歳~ 4.9% (22~24年ベビーブーム) (昭和15年) 3.65	(昭和40年) 0~14歳 25.7% 15~64歳 68.0% 65歳~ 6.3%	(昭和63年) 0~14歳 19.5% 15~64歳 69.2% 65歳~ 11.2%	(平成2年) 0~14歳 18.2% 15~64歳 69.7% 65歳~ 12.1%	(平成15年) 0~14歳 14.0% 15~64歳 66.2% 65歳~ 19.1%
合計特殊出生率	3.65	(昭和40年) 2.14	(昭和63年) 1.66	(平成2年) 1.54	(平成15年) 1.29
(情報化) パソコン普及率 携帯電話普及率	—	—	(昭和63年) パソコン 9.7%	(平成2年) パソコン 10.6% (平成2年) 携帯電話 2.6%	(平成15年) パソコン 63.3% (平成15年) 携帯電話 83.9%

(注)1 ()内の数字はシャウア労働当時(昭和25年)を1とした場合の倍率である。
2 GDP、所得は、昭和63年以前は68SNAにより、平成2年以降は83SNAによる。

II 資料

図表2 年齢区分別人口の推移



第4回研究会（2006年7月21日）

構造改革が、若者・家族に与える影響 ー希望格差社会をめぐる

東京学芸大学教育学部教授 山田昌弘氏

（集団から個人へ）

今の20、30代では、自分が集団の一員であるという考え方がなくなりつつあり、労働組合運動に代表されるような「集団の利益を高めることがひいては自分の利益を高めることにつながる」という考え方が薄れてきている。

この傾向は、家族という絆の強い集団にさえ及んでおり、個人化が日本全体を覆いつつあるといえる。

集団ごとの公平性への興味はあまりなく、何が公平かということよりも自分がどうなるかということが最大の関心事になっており、世代間格差等についてさかんに議論がされているが、これらの議論は一般の感覚とはかけ離れている。

（希望格差社会）

格差については、一時点での経済格差を取り上げてみても、生涯所得の格差とは相違する場合もあり、あまり意味はない。ジニ係数をみても、昔から日本は高かったが、世帯収入格差とは年功序列賃金による格差が大きかっただけで、若い頃は低くても中高年の収入は高くなり、誰も問題だとは思わなかった。将来どうなるか、という予測（希望）が大事である。つまり、経済問題だけで解決できるわけではなく社会心理の問題として扱うべき。

（努力保証社会からライフコースの不確実化社会へ）

社会の活力、秩序の安定は全ての人々が希望をもって生活できるかどうかにかかっているが、90年中頃まではほとんどの人が希望をもてる社会、賃金水準や生活水準に差はあったかもしれないが、質的には一緒と思うことができた努力保証社会といえた。95年以降はライフコースが不確実化し、努力が報われるとは限らない社会となったといえる。

（ニューエコノミーの台頭と希望格差社会）

90年代後半から起きた失業、フリーターの増加、就職率の低下といった傾向はバブル後の失政に帰するというよりは、IT化、グローバル化、サービス産業、知的産業、文化産業といったニューエコノミーの台頭によるものであり、これは日本だけでなく先進諸国全体の潮流となっている。

ニューエコノミーは、われわれの生活をますます便利かつ快適にする側面があるものの職業を不安定化させる。生活の将来の見通しが立たなくなり、希望を失う人が増大するという両側面をもつ。

II 資 料

大学院の博士号取得者は年間1万人いるが大学の先生の需要は3,000人、つまり大学教師になれない人が年7,000人もでる。

こうした「努力が報われない機会」が増大し、報われるものと報われないものに二極化し、希望格差社会が到来した。

若者の意識も、私の2003年の調査によると将来の日本社会は豊かにならないと答える若者が3分の2で、自分の生活が良くなるが14.2%、豊かでなくなるが40%、5人に2人は将来豊かになれるという予測をもてない、という希望格差社会が到来している。

(現行社会保障制度が前提としていた社会の変容)

40歳の未婚率が男性25%、女性17%、35歳から44歳までの親同居未婚者が200万人おり、親が若者福祉を、若者社会保障をやってあげている状況がある。そして、自分の子供が自分よりもいい生活ができないということが現実になり始めている。

こうした親が10年、20年後に亡くなるとパラサイトシングルの矛盾が一挙に噴出し大変な問題になる。親の年金を当てにしている子供が、親が死んでも生きていることにして年金をもらい続けるというようなことが頻発してくる恐れがある。

就業形態の多様化や雇用の不安定化、未婚率・離婚率の増加などにより、これまでの社会保障制度の前提としていた専業主婦世帯のようなライフコースを継続的に送れる人の割合が低くなってきていることが、これからの社会保障制度を考える上で一番大きな問題となっている。

(非正規雇用対策について)

ニューエコノミーを前提とすると、非正規雇用は増えることはあっても減ることは無い。将来を約束された中核的、専門的労働者と使い捨て単純労働者への分化が進行する。

対策としては非正規雇用に就いている期間を短くすること、非正規雇用でも例えば契約社員とか、プライドを持てる仕事のような非正規雇用の形に変えていく方法が考えられる。

▶▶キーワード：

個人化、努力保証社会、ライフコースの不確実化、質的格差、ニューエコノミー、希望格差社会、パラサイトシングル

■ ■ ■ ■ ■ 若年者の雇用問題と日本社会

労働政策研究・研修機構統括研究員 小杉礼子氏

(フリーターの実態とその対策)

90年代初めにフリーターという言葉が初めて使われたときは、正社員として就業できる環境にありながら、あえてアルバイト・パートを選ぶ若者たちという意識の問題を中心とする意味であった。

意識調査では、こうした夢追い型のようないわゆるプラスイメージのフリーター意識が前面に出てくるが、背景には、求人の減少や進学にかかる家計負担といった社会問題が浮かび上がる。

対策としては、そうした本人の意識へ働きかける対策が中心となっているが、能力形成機会の無い若者に対してそれを社会的に保障する対策も必要である。

(産業構造の変化)

15歳から24歳までの就業形態を見ると、90年代初めまでは非典型雇用が女性10から15%、男性7から10%であったものが、2005年では、女性4割、男性3割に増加している(図表1参照)。

その内訳を見ると、学歴格差、学校格差というものが如実に表れている。

若年失業者の増大という問題は、日本だけでなく世界共通の傾向だが、産業構造の変化、知識基盤社会への移行に伴って顕在化してきたと考えている。欧米では80年代から90年代にかけて若年失業者問題が発生してきているが、日本では就職内定制度が機能していたため2000年初頭まで表面化しなかったと考えられる。

(企業の採用行動の変化)

企業の採用行動の変化もフリーター・ニートの動向に影響を与えている。

90年代初めまでは高校求人対大学求人が2対1の割合で、高校求人のほうが多かったが、最近では、1対4と全く逆転していることから産業構造の変化が読み取れる(図表2参照)。

また、景気の悪化のもとで新卒採用を絞る、専門性を要求する、早期戦力化を求める、という変化が顕著になった。

(世代問題としてのニート・フリーター)

企業が新卒採用を縮小した時期に学校を卒業した団塊ジュニア世代(彼らの人数は多い)では、景気が拡大し売り手市場となった今の若い世代に比べてニート・フリーターの数が多くなっており、世代の格差が生じている。

また、ニートは親の収入(同居)で生活しており、親の世代の高齢化・引退に伴い、社会問題化することも想定される(図表3参照)。

低学歴の若年者をいかに労働市場に取り組んでいくかが課題となる。

■ II 資 料

（格差問題としてのニート・フリーター）

親の所得階層を背景とした学歴や就業の格差の存在が実態として見られるようになってきている（図表4参照）。

また、地域間経済格差の拡大がすすむ一方で、就職のための地域間移動は減少（大都市文化へのあこがれ無し）しており、就業機会のない地域に若者が残るということは、将来問題化する恐れがある。

（若者の就業意識とニート・フリーター）

若者とりわけ低学歴層にとってフリーターは当たり前の選択肢となった。高等教育進学者にとっても進路選択の先延ばしとしてフリーターがとらえられ、フリーター状態に対する焦りが消失しつつある。また、こうした先延ばし期間（青年期）の長期化が進んでいる（図表5参照）。

今の求人倍率は90年代前半の水準まで回復したが、無業率は依然として高水準のままである。

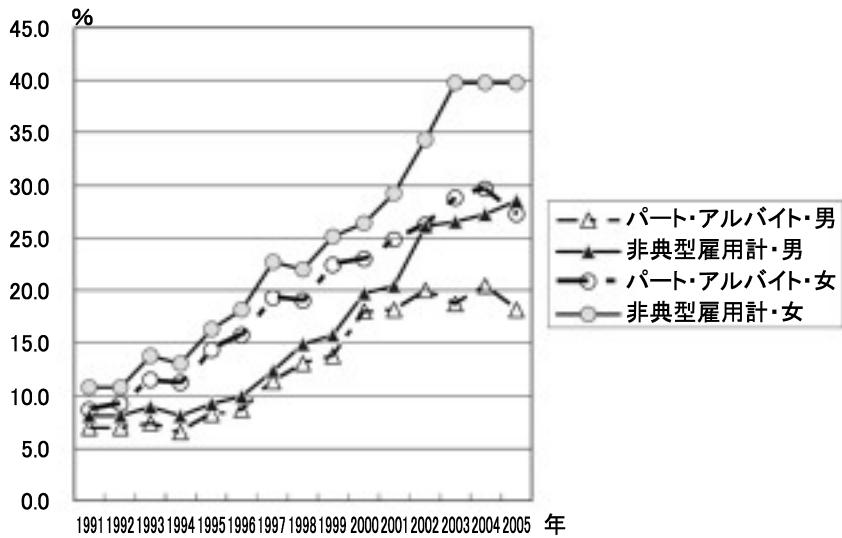
その原因として、自分の進路が未定、インターネット就職活動への依存（大学の就職情報の軽視）による弊害、等が考えられる。

こうした若者の意識と、昨今の景気回復による企業の新卒採用重視の流れとの間には齟齬が生じており、こうした狭間でフリーターとなっていく若者が増えていく可能性がある。

▶▶キーワード：

若年者意識の変化と就業実態、若年失業問題、企業行動とフリーター、世代問題としてのフリーター・ニート、所得、学歴、地域間格差

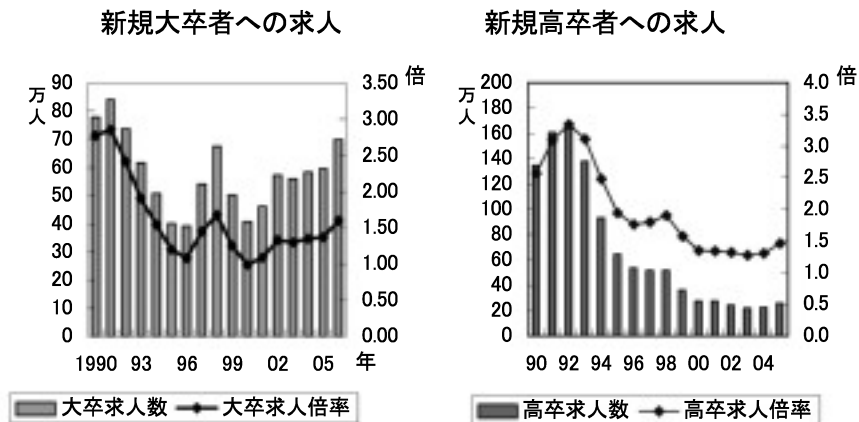
図表1 15—24歳層の就業形態



注: 非農林業雇用者数(役員を除く)を100としたもの。

(資料出所: 総務省「労働力調査特別報告」各年2月、2002年以降は同「労働力調査詳細集計」I-3月)

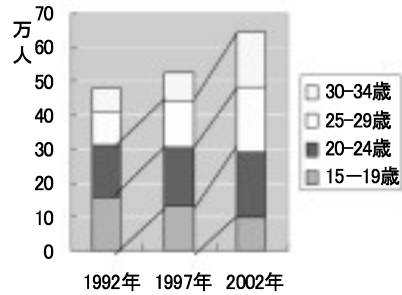
図表2 新規学卒者の労働市場



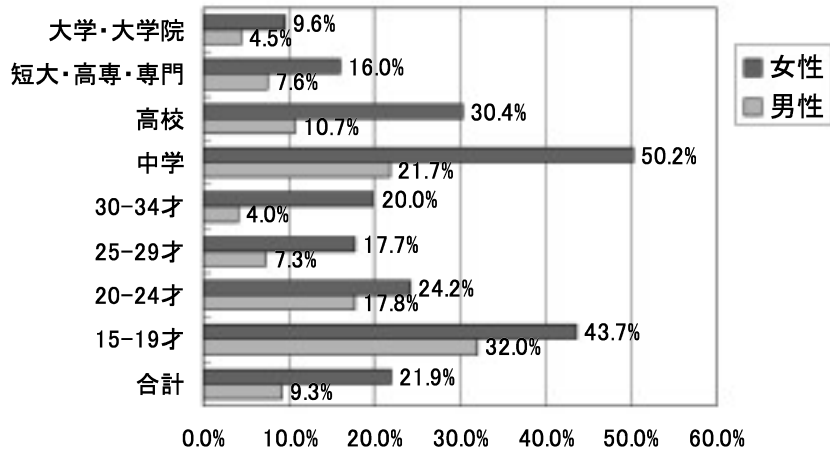
(資料出所: リクルートワークス研究所「大卒求人倍率調査」
厚生労働省「新規学卒者の労働市場」)

図表3 世代問題としてのニート・フリーター

- 団塊ジュニア世代の前後に多いフリーター・ニート
- この世代の移行期に学卒採用が大幅に縮小
- 半数は就業経験がない
- 親元同居・依存
- 団塊世代の引退とともに社会保障問題として健在化？



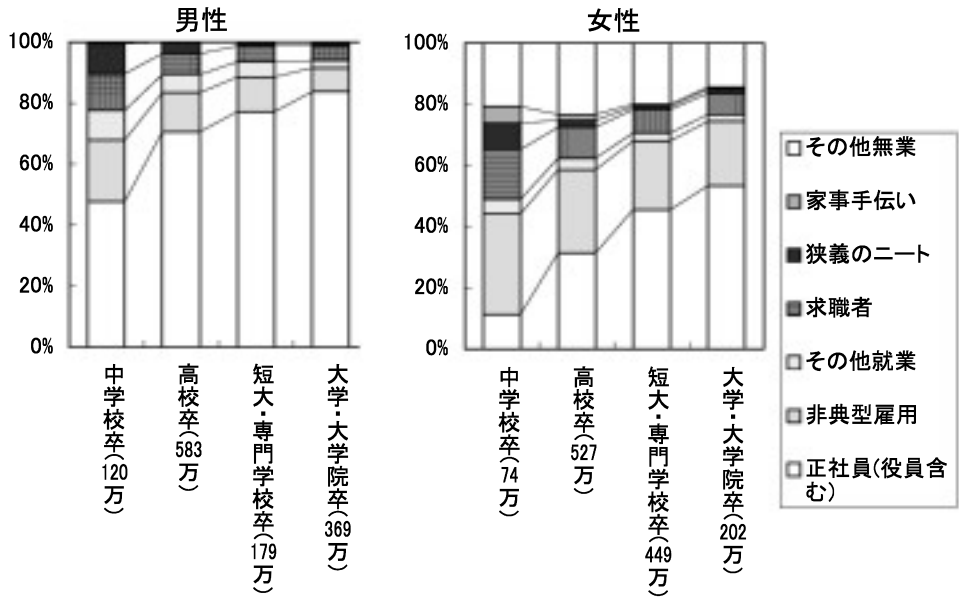
図表4 フリーター率（性・年齢・学歴別）



注；フリーター率は、15-34歳、非在学で女性は未婚のものうち、フリーターをアルバイト・パートで働いているか、無業でアルバイト・パートを希望するものとし、母数を役員を除く雇用者に無業で就業希望のあるものとした比率。(「就業構造基本調査」(2002)の特別集計により作成)

(資料出所：労働政策研究・研修機構 (2005) 『若者就業支援の現状と課題』)

図表5 学歴別若年者の就業・不就業状況



第5回研究会（2006年9月22日）

仕事志向の福祉国家へ—EUの雇用戦略が示唆するもの

政策研究大学院大学教授 濱 口 桂一郎 氏

（労働力の脱商品化）

20世紀システムが実現した福祉国家体制を労働という観点から見ると、二重の意味で労働力の脱商品化をすすめたと考えられる。

「労働の非商品的有用財化」、すなわち労働者保護政策や完全雇用政策がすすめられたことと、もう一つは、「労働者の脱有用財可能化」、すなわち労働サービスの対価としての報酬ではない所得保障システムを整備する政策がとられたことである。

（2つのネオ・リベラリズム）

その結果、1970年代になると社会全体の負担が重くなり、このシステムを変えようという政策がでてくる。労働者保護の硬直化と失業率の上昇（働かなくても充分食べていける）に対する批判、健全な市場原理からの逸脱を正そうとする、サッチャー、レーガンに代表されるネオ・リベラリズムが80年代には顕著になる。

この路線は2つに分かれ、一つは、労働者保護や解雇規制などの企業内労働力の脱商品化を問題とし、市場の商品たり得ない劣悪な労働力は無理に有用財として活用せず労働市場から退出させて福祉給付をあてがっておけばよいというソフトな政策、もう一つは、福祉コストすらもったいない、飢え死にしなければどんな労働条件だろうと受け入れて働くべきだとするハードな政策がある。

（ソーシャル・ヨーロッパ路線）

これに対し、ヨーロッパでは「ソーシャル・ヨーロッパ路線」として、若年労働者を雇わず、中高年労働者を早期退職させるなどのリストラを、手厚い失業給付や福祉給付のもとに行ったが、福祉に依存する人々を大量に創り出してしまった（働くミドルクラスと働かないアンダークラスの二極化）。

（ネオ・ソーシャル・ヨーロッパ路線）

そこで、1994年の欧州社会政策白書において、仕事を単に所得を得る手段としてだけでなく、個人の達成であり、尊厳であり、社会的なつながりである、という点に注意を喚起し、根本的に人々を仕事と社会に統合することを目指すより積極的な政策に向かった。雇用を通じた万人の社会的統合を「連帯」のシンボルとして掲げようとするこの路線は、これまでのリベラルとソーシャルの対立を越えた地点に狙いを定めている。

(社会参加による統合)

これ以後のEUの労働・社会政策は3つの柱によって展開されてきた。第1は、労働の場において労働者の保護から参加に重点をおいたシステムへの転換、第2は所得移転型、資源再分配型の旧福祉国家から機会配分型、社会参加・統合型の新福祉国家へ転換、第3は所得保障を与えられる権利としての社会権から、差別されることなく仕事をつうじた参加を要求する権利としての市民権へと転換したことが特徴的である。

(失業率から就業率へ)

さらに2000年以降、失業率ではなく就業率を目標にすることで、眼前の失業者をどうするかという次元から、失業者としては現れてこない非就業者をいかにして「仕事の世界」に連れてくるかという問題意識にシフトし、仕事の質の向上もあわせて追及した。こうして、フル就業、仕事の質、社会的統合が3つの全体目標となった。

(メイク・ワーク・ペイ)

2003年以降は、「メイク・ワーク・ペイ」というキーワードを用い、アングロサクソン型の「ワークフェア」のように単に給付を切り下げて質の低い仕事に就労せざるを得なくするといったやり方ではなく、むしろ就労者に対する在職給付を拡大する形で進めるべきだとしている。また、育児・介護サービスなどの実物給付を拡充することにより、これらの責任を負う労働者にとって働くことが割に合うようにすることも「メイク・ワーク・ペイ」の重要な政策の柱として位置づけられている。

(協同の精神に基づく共同社会)

雇用に最優先順位を与え、全ての人を社会に統合しようとするその背景には、社会というものを単に個人が競い合うゲームの場としてのみ捉えるのではなく、協同の精神に基づき成員が協力しあうべき共同社会と捉える考え方がある。

(現在までの日本の対応)

日本では、日本の経済戦略会議が1999年にまとめた「日本経済再生への戦略」において、日本型の雇用・賃金システムを護送船団的な状況にあるとし、過度な規制・保護をベースとした行き過ぎた平等主義に決別し、失業給付や福祉給付のセーフティネットを用意したほうがいいというソフトな対応を志向したが、社会的風潮として脱「有用財」化（働かない自由）を容認する傾向がほとんどなく、短い失業給付期間や生活保護の受給に対する厳しい入口規制など、事実上はハードな路線が追求されているように見える。

(人権感覚に裏打ちされた社会政策を)

EUにおける「仕事志向の福祉政策」は、日本人の職業観・勤労倫理に大いに通ずるところがあり、見習うべき点は多いのではないか。

日本社会では、機会均等の精神の欠如と社会的排除への無関心が顕著であり、人権感覚に裏打ちされたマクロ社会政策の観点こそが求められている。

■ II 資 料

▶▶キーワード：

ネオ・ソーシャル・ヨーロッパ、労働力の脱商品化、福祉国家、モラルハザード、社会的排除、インクルージョン、メイク・ワーク・ペイ、連帯、人権感覚

福祉国家の変容と日本一福祉・生産レジーム論の視点から

北海道大学公共政策大学院 宮本太郎氏

(福祉レジームと生産レジーム)

福祉国家や社会保障政策は福祉のレジーム、社会保障政策や福祉政策の体系としてだけでなく、生産のレジーム、雇用政策だけでなく労使関係、職業訓練、企業統治、企業間関係なども含めた関係のなかで論じなければならない。

(福祉レジームとその類型)

福祉レジームは2つの所得保障機能、つまり税による扶助（垂直的再分配）と社会保険制度（水平的再分配）とそれに社会サービス（介護・保育）からなっている。

さらにタイプとしては、自由主義レジーム（アングロサクソン諸国）、保守主義レジーム（大陸ヨーロッパ）、社会民主主義レジーム（北欧諸国）の3つに分かれる。

自由主義レジームでは、垂直的再分配が優位であり、水平的再分配は限定的、社会サービスは民間中心であり、保守主義レジームでは、産別労使関係＋家族主義を中心に垂直的再分配が補完、社会サービスは限定的、社会民主主義レジームでは、水平的再分配が優位であり、垂直的再分配は限定的、社会サービスは公共中心となっている。

日本は職域的編成＋家族主義という点では保守主義レジームに近く、社会保障の小ささでは自由主義レジームに近い、失業率の小ささでは社会民主主義レジームに近かったといえる。

(スウェーデンの生産・福祉レジーム)

スウェーデンの生産レジームは、連帯的賃金政策と積極的労働市場政策からなっており、生産性の低い企業は淘汰に任せ、より生産性の高い企業へと雇用者をシフトさせるしくみをとっており、それを可能にする福祉レジームが制度化されていた（図表1参照）。

これは、スウェーデンの社会民主党は生産性の低い雇用主に何の義理立てもする必要がなかったから可能になったのだが、日本の自民党は中小企業や第一次産業の経営者を重要な票田としていることもあり、それらを保護する政策をとった（図表2参照）。

失業保険も従前所得の80%、300日間、育児休暇期間中の所得保障も80%390日間もらえるが、就労意欲、勤労倫理を高めるためにも、従前の所得が高い人は社会保障や福祉もそれなりの水準を受け取るべきだというのがこのレジームの考え方であり、職業訓練への支出もGDP比2.9%と日本の10倍近く使っている。

(福祉・生産レジームの変容と能動的社会政策)

しかし、近年はうまく機能しなくなっている。何故かといえば、積極的労働市場政策によってこれまで労働力を送り込む対象であった競争セクターであまり労働力を吸収しなくなり、代わりに労働力を吸収してきた公共部門も限界に達したからである。とくに産業基盤の弱い北部においては、雇用可能性を高めるサービスを提供しても雇用がないという状況が現れている。

II 資料

いつか皆仕事に就けるという条件が崩れてくると、ぶらぶらする人が増え、みんなの意欲をかきたてるための仕組みが逆機能を生じ、ぶらぶらを奨励しかねないという問題がでてきた。

旧来の仕組みに代わり各国で台頭しているのが、就労支援や自立支援といった「能動的な社会政策（アクティベーション）」であり、また、サプライサイド（企業側）中心の雇用政策（職業訓練等）であるが、この点で先行していたスウェーデンの経験は、その効果が発揮されるためには、やはり雇用を確保する手も打たれなければならないことを示唆している（図表3、4参照）。

（日本における社会政策の展望）

日本とスウェーデンは、福祉レジームは大きく異なるものの、労働市場と雇用のパフォーマンスといった生産レジームは似通っている。国民の就業倫理の高さも同様である。

スウェーデンは福祉レジームによる再分配で格差を縮小している一方、日本はそもそも格差がつかないように産業政策を展開して来た。双方とも、産業のグローバル化と脱工業化により旧来の仕組みが機能不全に陥りつつある。

2002年の母子家庭と自立支援対策大綱から始まり、ホームレスの自立支援法、生活保護自立支援法、障害者自立支援法、再チャレンジ推進等、自立支援をキーワードとした社会政策の展開があるが、懲罰性も低い支援の度合いも低いのが実態である。

（アクティベーション型による福祉レジームの再設計を）

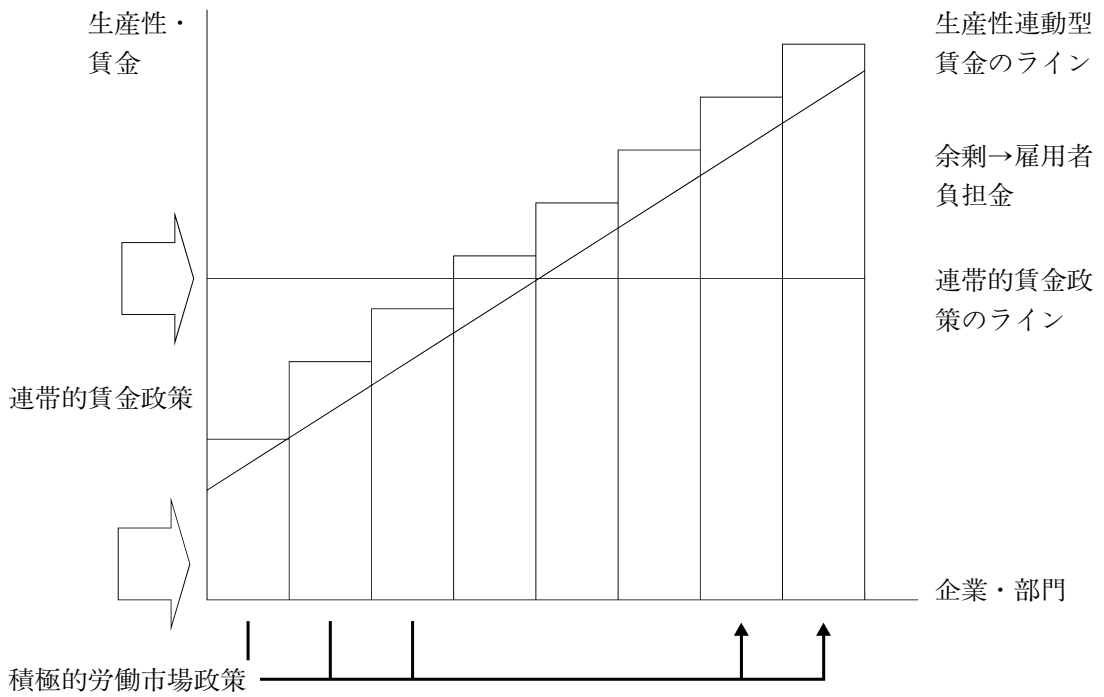
今後、ワークフェア型の方向をたどっていくのかアクティベーション型にいくのか問われているが、自分は後者が望ましいと思っているが、現行では前者へ向かっているように思う。

福祉国家の将来を考えるためには、労働市場に入っても勉強しなおしたり、訓練を受け直したり、一旦退職してもまた労働市場に入り直せるような、交差点型のシステムにしていくことが大事であり、福祉レジームだけでなく、生産レジーム（雇用・労働政策）の再設計が肝要である。

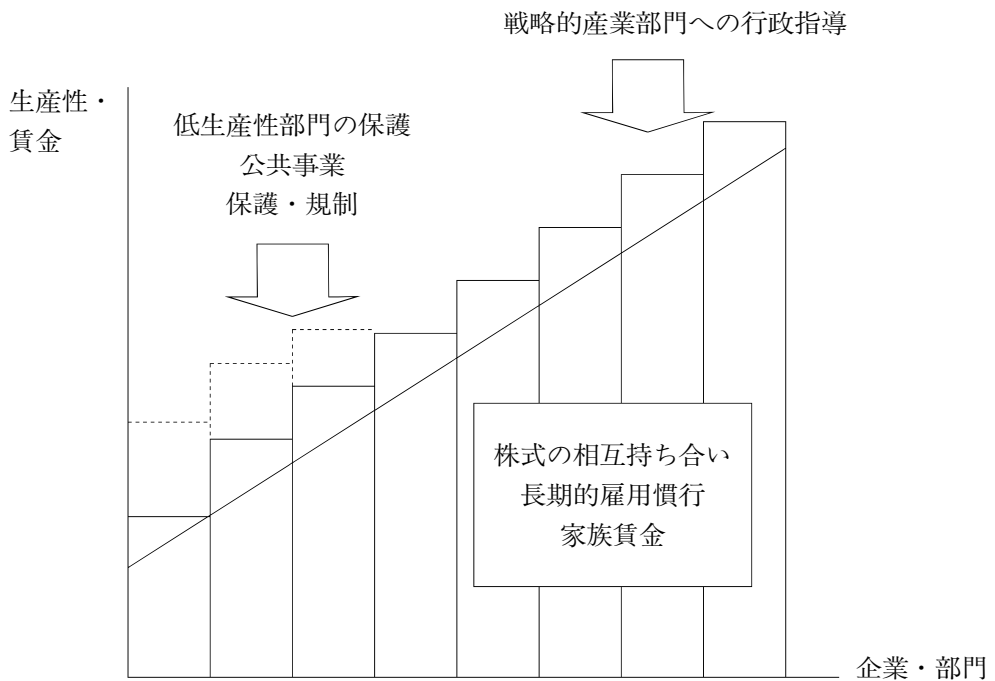
▶▶キーワード：

福祉・生産レジーム論、積極的労働市場政策、ソーシャル・インクルージョン、ワークフェア、アクティベーション（能動的な社会政策）、ジニ係数、格差、職業訓練

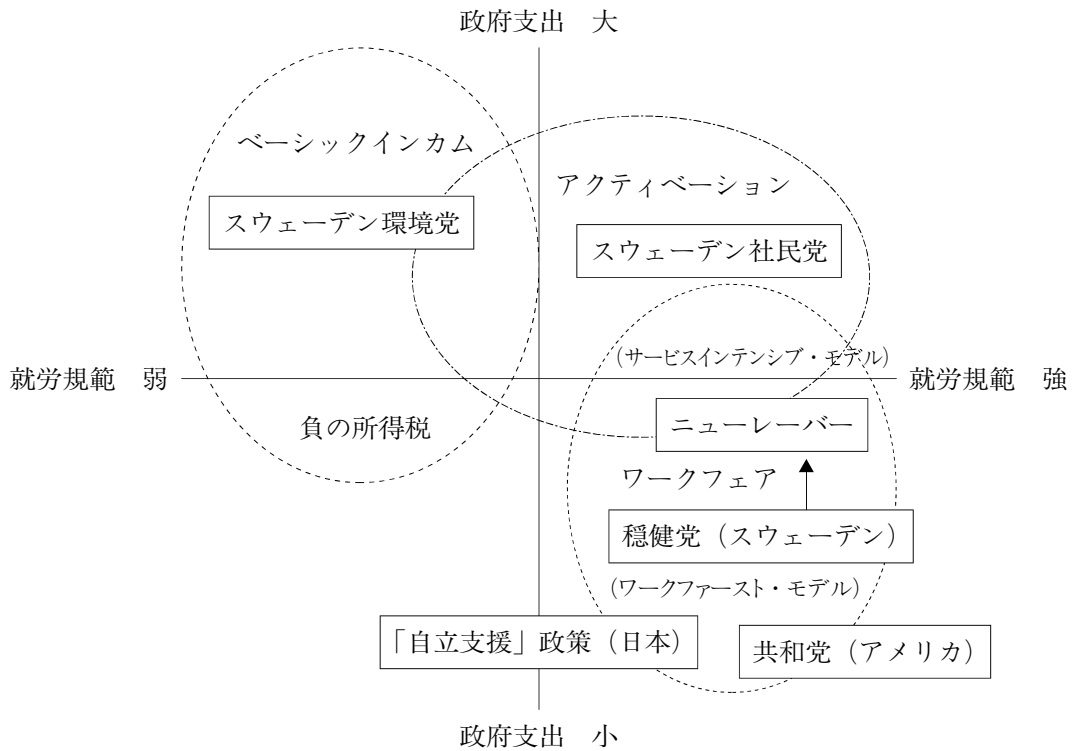
図表1 スウェーデンにおける生産レジームと雇用政策



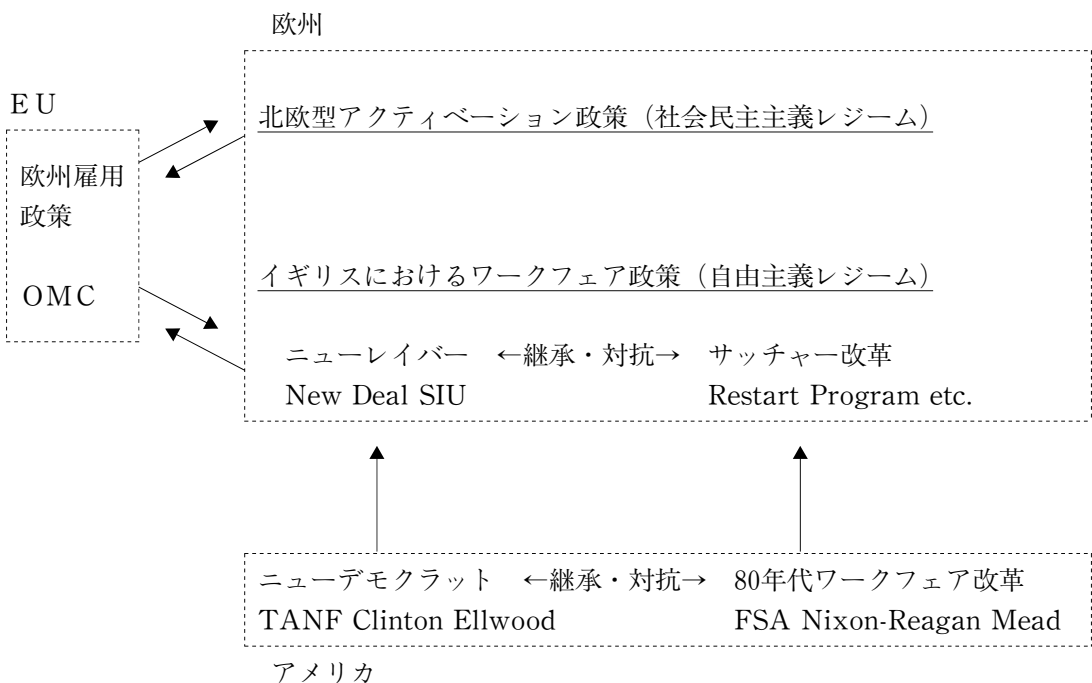
図表2 日本における生産レジームと雇用政策



図表3 能動的社会政策の配置



図表4 能動的社会政策をめぐる政策トランスファー



第6回研究会（2006年10月20日）

地方分権時代の社会保障

厚生労働省政策統括官（社会保障担当） 薄 井 康 紀 氏

（国と地方の役割）

『今後の社会保障改革の方向性に関する意見—21世紀型の社会保障の実現に向けて』（平成15年6月社会保障審議会）において、「住民の暮らしに密接に関連するサービス等については、原則としてより身近な行政主体である地方公共団体（市町村）において提供するという観点から、地方分権の視点にたって見直しをすすめることが必要である。」とされている。

また、「市町村合併の進展などを踏まえつつ、国と地方公共団体の機能を明確にしつつ、これらが重層的に連携するという観点から、国と地方の役割分担を整理することが適当である」とされている。

さらに、「国と地方の負担の在り方については、サービスや給付の内容に応じて適切に整理することが適当である。高齢者介護などの各種地域福祉サービスのように事業の実施については地方の自主性を尊重しつつも、財源については、国と地方が役割に応じて持ち合うといった整理も一つの考え方である。」とされている。

また、三位一体改革のなか国と地方の協議の場（第11回）において（平成17年10月）、厚生労働省は「国民の安心と安全を守るべき社会保障分野においては、国と地方が分担・協力して、事業を実施すべきであり、費用負担の在り方についても、これまで、事務事業の同化・定着の度合や国として当該行政に係る関与の度合などを総合的に勘案して適切に分担を行ってきており、今後ともこのような方向で国と地方が協力して事業を行うべき。」とした。

（社会保障の実施主体）

社会保障の実施主体については、全国的な規模で実施する必要のある年金は国が実施、サービス提供等について地域ごとに特質がある一方、サービス体制が広域にわたる医療は、都道府県単位を軸に実施、住民の暮らしに密接に関連する介護・障害保健福祉は、市町村が実施という方向性に沿って、今後とも整理を行うことが適切であるとした。

（医療制度改革）

医療保険制度体系等に関する基本方針を平成15年3月に閣議決定した。

市町村国保は、小規模な保険者も多数あるなかで都道府県に財政調整権限を移譲、都道府県負担を導入、また都道府県単位での市町村国保保険料の平準化と財政基盤強化のため保険財政共同安定化事業を実施する、さらに小規模保険者の広域化もすすめることとした。

政管健保は、全国単位の公法人をつくり保険者機能の強化をおこない、財政運営については都道府県単位に保険料率を設定する。健保組合は、小規模な組合については企業、業種を超えた地域型の健保組合の設立を認めることとした。

II 資 料

老人保健制度は、平成20年度から後期高齢者医療制度の創設を行い、都道府県単位で全市町村が加入する広域連合が財政運営を行い、保険料の徴収は市町村が行うこととした。

このような考え方に沿った06年の医療制度改革法では、都道府県に主体的な役割を担ってもらいながら制度の改革をすすめることとした。国の責任は基本方針の作成、適正化計画の全国レベルのものをつくることにある。

(介護保険法改正)

平成17年の介護保険法の改正で保険者機能強化の観点から、市町村のサービス事業者に対する権限の見直しを行うこととした。

市町村の保険料水準には地域格差が存在するが、施設利用率が高い市町村ほど保険料が高いという関係にあり、市町村が事業計画に基づき保険料を算出する一方、サービス事業者の指定・指導監督権限は都道府県知事に属しており、市町村が保険者として充分関与できていない状況があったため、都道府県は介護保険施設等の指定等を行う際に市町村長の意見を求めることとした。

(障害者自立支援法)

障害者の福祉サービスについては、年齢、障害種別、疾病を超えて市町村に実施主体を一元化したうえで国、都道府県が効果的に支援しつつ市町村の創意と工夫により制度全体が効果的・効率的に運営される体系へと見直し、地域福祉の実現と全国的に均衡ある提供体制の確立の両立を図ることを中心に障害者自立支援法が成立、身体障害、知的障害、精神障害とバラバラな制度体系を一元化し、実施主体も市町村に一本化、都道府県はこれをバックアップする体制にした。

(道州制)

平成18年2月の地方制度調査会にて、道州制については、県を越える広域課題の拡大、市町村合併の進展等を踏まえ、国の役割は国家的課題に重点化、内政は広く地方公共団体が担うこととし、国と地方の双方の政府の再構築によって新しい政府像を確立するために必要であるとした。

▶▶キーワード:

地方分権、国と地方、地域差、三位一体改革、道州制

生活保護の概要

社会保険大学校校長 宇野 裕氏

（生活保護制度の基本原則と種類）

保護制度の基本原則は、国家責任による最低生活保障の原理、保護請求権無差別平等の原理、健康で文化的な最低生活保障の原理、保護の捕捉性原理からなる。

生活保護の種類はその必要により8つの扶助に分かれているが、教育扶助は義務教育まで、高校進学は生業扶助で対応されており、若干区分けが曖昧になってきている面がある。

（生活保護率の推移と地域間格差）

実施機関である福祉事務所は全国に1,200ヶ所以上あり、市町村合併により市には必置義務があるため増加傾向にある一方、給付水準も上昇傾向にある（合併すると水準の高い方に合わせるため）。

生活保護率（全世帯に占める保護を受けている世帯の比率）の動向は、戦後すぐは24.2%と非常に高かったが、その後低下し平成7年には7%と最低水準になったが、それ以後バブル崩壊の影響を受け悪化している。保護率は、都道府県によっても非常に差があり、北陸地方は顕著に低い。夫婦の就業割合が高く、豊かな地であることのほか、文化的要因なども影響しているものと考えられる（図表1参照）。

（生活保護世帯の類型）

平成16年度でみると、生活保護世帯数は100万世帯であり、約半数（46.7%）が高齢者世帯である。過去9年間の伸びをみると、高齢者世帯が増加し、また、不況の影響から母子・その他（50歳代単身者等）世帯も増加している（図表2、3参照）。

（生活保護と公的年金の役割）

生活保護の役割は、「最低生活を保障する」ものであり、公的年金（特に基礎年金）は、「基礎的な生活費の保障」ではなく「老後生活の不安定さの軽減」であり、役割が違う。高齢加算の廃止によって、給付額の違いも少なくなっている。

（捕捉率の改善）

日本の保護制度は捕捉率が非常に低い（5～20%）といわれているが、フロー所得が低くても貯蓄がそれなりにある場合は、まず貯蓄の取り崩しが行われるため保護が受けられないという事情もある。それを加味すると大体20%くらいが実態に近い数字と思われるが、これを高めなければセーフティネットの役割を果たせない。

（ソーシャルサービスの充実）

経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える問題に対応できない。そこから脱却できるためのソーシャルサービスが必要である。

Ⅱ 資 料

福祉専門職の育成が進んでおらず、精神障害、家庭内暴力、引きこもりの場合にはソーシャルワーカーを派遣する、就労支援には職安OBを嘱託職員として福祉事務所に雇用する、高齢者には社会参加のプログラムに参加してもらう等の施策の充実が必要である。

（トランポリン機能としての生活保護）

受給期間の長期化が目立つが、生活保護の趣旨は、本来、セーフティネットではなく「トランポリン」（一度生活レベルが下がってもそこから上のほうへ押し戻す）であるべきなのにそれができていない。

（母子加算の廃止と母子家庭の低賃金構造の改善）

母子加算の廃止は、一般母子世帯との消費水準からみてもやむを得ないが、子の高校進学機会の提供（生業扶助）を追加することによりバランスをとっている。しかし、一方で母子家庭の賃金水準が低すぎるという問題もあり、一般世帯との均衡論だけで生活保護水準をいじるのは難しい。労働市場における賃金との兼ね合いも必要である。

（生活保護水準）

現在の生活保護水準は、同類の世帯の水準の大体6割を目標としている。政府の経済見通しを基に算定しているが、政府は大概高めの成長率を見込むため、給付水準は高くなりがちとなる。年金の場合には事後的にスライドするが、生活保護の場合は最低生活ということからすると事後的にやるということとはできない（最低生活水準を下回ることを容認することになるため）からである。

（生活保護制度の見直し）

平成16年6月の閣議決定、「社会経済情勢の変化を踏まえ、加算等の扶助基準の見直し、保護の適正な実施に向けた地方公共団体の取組の推進など、制度、運営の両面にわたる見直しを行い、平成17年度から実施する。」（経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004）に基づき、生活扶助基準を5年に1回、定期的に検証し直すことになっている。

これまでに、70歳以上に支給されている老齢加算が段階的廃止された。母子加算については、まず、高校進学年齢の子のいる世帯について見直しを行った。

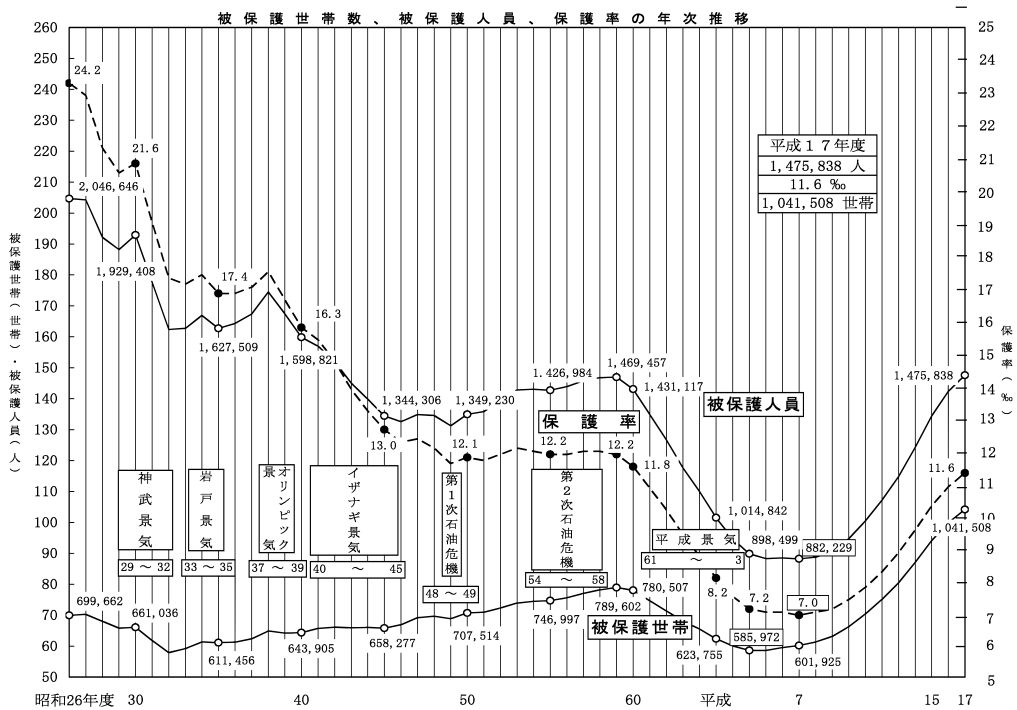
さらに、それより若い子供のいる世帯については、就労支援策を講じつつ、廃止を含めた見直しを行う、自宅を保有している者についてはリバースモーゲージを利用した貸付等を優先する、級地の見直しを行うことが平成18年度の骨太の方針において明記された。

▶▶キーワード：

保護制度の基本原則、捕捉率、保護率、セーフティネット、トランポリン、就労支援、ソーシャルサービス、リバースモーゲージ

図表1 生活保護の動向

- 生活保護の被保護者は平成18年5月現在で150万人。保護率は人口千人あたり11.7人（11.7%）。
- 生活保護の被保護世帯は平成18年5月現在で106万世帯。
- 被保護者数は昭和60年以降減少傾向にあったが、景気後退の影響等を受けて、平成7年以降増加傾向。



図表2 世帯類型別被保護世帯数の推移

- 平成16年度の総世帯数は100万世帯であり、
- 構成割合で見ると、約半数（46.7%）が高齢者世帯である。
- 過去9年間の伸びをみると、高齢者世帯が増加し、また、不況の影響から、母子・その他（50歳代単身者等）世帯も増加している。

	平成7年度	構成割合(%)	平成16年度	構成割合(%)	増加率
総数	600,980	100.0	997,149	100.0	165.9%
高齢者世帯	254,292	42.3	465,680	46.7	183.1%
うち単身世帯	224,104	37.3	407,787	40.9	182.0%
母子世帯	52,373	8.7	87,478	8.8	167.0%
傷病者・障害者世帯	252,688	42.0	349,844	35.1	138.4%
その他世帯	41,627	6.9	94,148	9.4	226.2%

(資料：福祉行政報告例)

図表3 地域別保護率の比較
平成16年度



○保護率の地域間格差は拡大傾向

平成16年度	最高	大阪府	23.2%	} 10.5倍
	最低	富山県	2.2%	
平成7年度	最高	福岡県	16.4%	} 8.2倍
	最低	岐阜県	2.0%	
		富山県	2.0%	

	7年度 %	16年度 %	7-16 伸び
全 国	7.0	11.1	4.1
北海道	15.4	22.9	7.5
青森県	11.0	15.3	4.3
岩手県	5.2	7.3	2.1
宮城県	4.1	7.3	3.2
秋田県	7.0	10.6	3.6
山形県	3.4	4.2	0.8
福島県	4.0	6.8	2.8
茨城県	3.1	5.2	2.1
栃木県	3.1	6.0	2.9
群馬県	2.6	4.1	1.5
埼玉県	3.1	6.9	3.8
千葉県	3.2	7.1	3.9
東京都	8.1	14.9	6.8
神奈川県	5.7	11.1	5.4
新潟県	3.2	5.2	2.0

	7年度 %	16年度 %	7-16 伸び
富山県	2.0	2.2	0.2
石川県	2.7	4.3	1.6
福井県	2.1	2.6	0.5
山梨県	2.2	3.7	1.5
長野県	2.3	3.1	0.8
岐阜県	2.0	3.0	1.0
静岡県	2.2	4.0	1.8
愛知県	3.4	5.7	2.3
三重県	4.7	6.8	2.1
滋賀県	4.2	5.6	1.4
京都府	14.3	18.3	4.0
大阪府	11.4	23.2	11.8
兵庫県	7.9	13.7	5.8
奈良県	7.8	10.6	2.8
和歌山県	7.3	10.5	3.2
鳥取県	6.1	7.5	1.4

	7年度 %	16年度 %	7-16 伸び
島根県	4.5	5.2	0.7
岡山県	6.9	9.7	2.8
広島県	6.3	11.0	4.7
山口県	7.8	10.5	2.7
徳島県	11.3	13.7	2.4
香川県	7.4	9.3	1.9
愛媛県	7.8	10.2	2.4
高知県	15.3	19.9	4.6
福岡県	16.4	18.1	1.7
佐賀県	5.8	6.7	0.9
長崎県	10.8	14.5	3.7
熊本県	7.5	8.2	0.7
大分県	9.4	12.6	3.2
宮崎県	8.5	11.1	2.6
鹿児島県	10.5	13.8	3.3
沖縄県	12.9	14.5	1.6

注：指定都市・中核市は都道府県に含む

(資料：福祉行政報告例)

第10回研究会（2007年2月16日）

住宅政策の現状と動向

国土交通省住宅局住宅総合整備課長 合 田 純 一 氏

（住生活基本計画の概要）

住生活基本法に基づき、住生活安定向上施策を総合的かつ計画的に推進するために策定した。計画期間は平成18年から10年間で、目標として、良質な住宅ストックの形成と将来世代への継承、良好な居住環境の形成、住宅市場の環境整備、住宅の確保に配慮を要する者の居住の安定確保を掲げている。

特に最後の安定確保では、最低居住基準水準未満世帯数がまだ数%残っているためこれを0にしていこうという政策、高齢者住宅のバリアフリー化率の向上である。低額所得者に対する公平かつ適切な公営住宅供給、高齢者、障害者に対し、公営住宅だけでなく民間賃貸住宅に関する情報提供、高齢者向け賃貸の供給や公的住宅と福祉の一体整備などが施策として考えられている（図表1参照）。

（公的住宅制度の沿革）

戦後、引揚者等による約420万戸の住宅不足を解消しようと、昭和26年に公営住宅法が制定された。低額所得者を対象とした住宅供給施策であったが、国民の82%をカバーする収入基準であった。昭和30年には日本住宅公団が設立され、56年には住宅・都市整備公団、平成11年には都市基盤整備公団、16年には都市再生機構へと名称が変更されてきた。

また、昭和25年には住宅金融公庫が設立され、持ち家ストックの円滑化をはかったが、平成19年4月からは住宅金融支援機構という独立行政法人として、民間の長期ローンを買取り証券化するという間接的な機能を担うことになる。

当初の収入基準は82%のカバー率であったが、昭和50年から平成8年頃までは3分の1のカバー率になり、平成8年の法改正によりカバー率は25%まで下がった。また同改正により、応能応益家賃（所得に応じて家賃が支払われる）制度等が導入された。

昭和43年には全国で住宅数が世帯数を上回り、48年には全都道府県で上回る状況となった。

公営住宅ストックの現状としては、公営住宅が219万戸、機構の住宅が75万戸、特定優良賃貸住宅が16万戸等となっている。

公営住宅の場合は収入分位が25%以下、高齢者に対しては裁量階層、地方公共団体が裁量で40%まで可能となっている。機構や公社には収入要件がない。

（公営住宅制度の現状）

公営住宅制度は、昭和26年に地方公共団体が住宅に困窮する低額所得者一原則として収入分位25%まで一に対して低廉な家賃の住宅を供給することを目的として創設された。

地方公共団体は住宅の建設、民間住宅の買取、借り上げ等をつうじて供給し、国は整備費

II 資料

と家賃の減額に対して財政支援。

公営住宅の建設状況は、昭和49年代がピークで下がっている。築後30年を超えたものが4割を超えている。応募倍率は、近年、大都市圏を中心に高水準化、東京都全体で28.5倍、全国平均で9.7倍となっている。

年齢構成では、44%が60歳以上、65歳以上は33.7%となっており、収入分位では、10%以下が平成10年で57%だったものが、最近では70%、新規入居者では82.6%と増えている。

最近の見直しとして、公平性等の観点から、高齢者や身体障害者だけでなく、精神障害者、知的障害者、DV被害者の単身入居、子育て世帯の収入上限の緩和、自立しようとするホームレスへの居住支援、収入超過者に対する割増家賃制度の合理化、等を可能とした（図表2参照）。

（特定優良賃貸住宅制度）

地価高騰対策の一環として、中堅ファミリー層向けに居住環境が良好な賃貸住宅の供給を促進するため、平成5年に特定優良賃貸住宅制度をつくった。収入分位は25～50%だが、知事の裁量で80%まで引き上げることができる。

平成9年度をピークに供給は減少した。家賃が高い、場所が不便、箱物が大きい等のため空室が多くなったことが供給量減少の原因であると考えられる。

（高齢者向け優良賃貸住宅制度）

高齢者向け優良賃貸住宅制度は、高齢者居住安定法に基づき、高齢者の単身・夫婦世帯に対して優良な賃貸住宅の供給を促進するための施策として平成13年度に創設された。高齢者の身体機能の低下に対応した設計、設備がなされ、緊急時対応サービスが受けられるなどの条件を充たした住宅に対し建設費や家賃への助成を行う制度である。福祉施設等との併設を中心としながら、年間3,000戸くらい供給している。

（地域優良賃貸住宅制度）

平成19年度予算案では、これら2つの住宅制度を再編し、高齢者世帯、子育て世帯等地域において居住の安定に特に配慮が必要な世帯に対して、民間事業主体による良質な賃貸住宅の供給を促進するための施策を考えている。

収入分位80%くらいの入居階層で、住宅のセーフティネットとしての位置づけも加味している。

（公営住宅をめぐる最近の動き）

骨太の方針に基づく税源移譲による国庫補助金負担金等の改革（三位一体改革）により、公営住宅家賃収入補助等が地域住宅交付金として地方の一般財源化された。

住生活基本法に基づく新たな計画体系では、地方分権の立場から、公営住宅の量的目標計画は都道府県発案型に変更を行っている。

(資産活用による居住改善方策)

高齢者向け制度として、返済特例制度や住み替え支援制度がある。前者は、持ち家のバリアフリーリフォーム等を支援するため、フローの収入が少ない高齢者が融資を受けられるように特別な償還方法による融資を行う制度であり、後者は、高齢者の所有する住宅で耐震性等の一定の基準に適合する住宅を賃料を保証しつつ、長期的に借り上げ、子育て世帯へ賃貸する等の支援制度である。

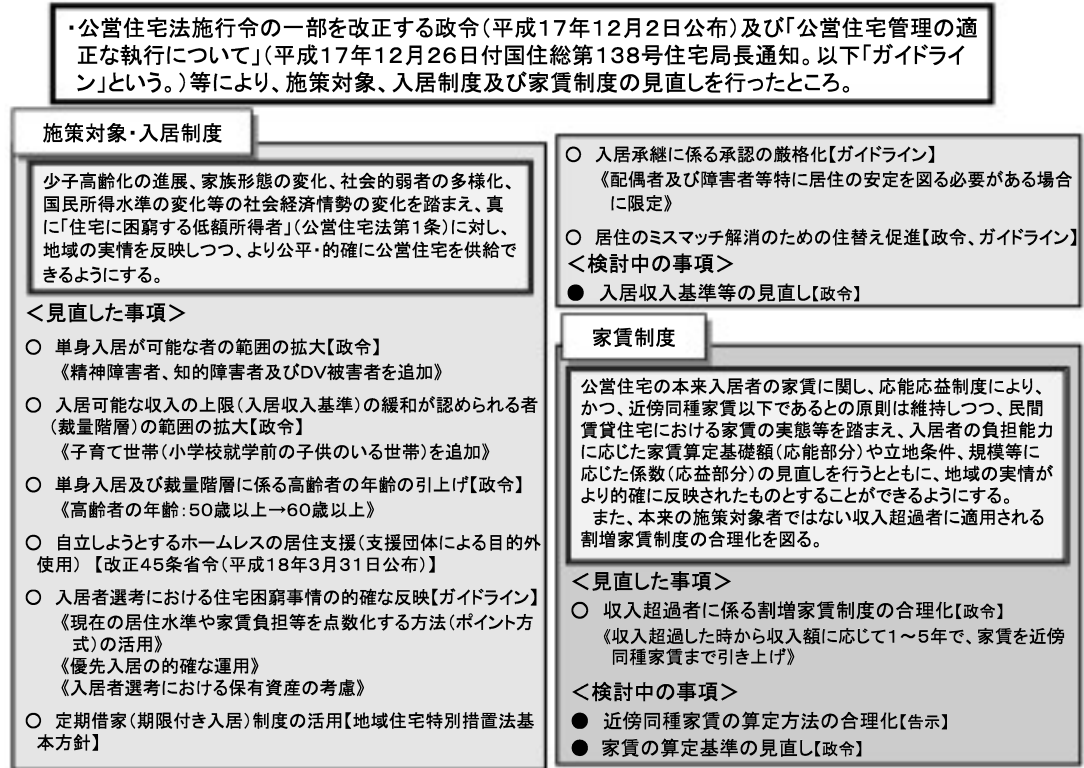
▶▶キーワード：

収入分位、最低居住基準水準、住宅セーフティネット、バリアフリー

図表1 住生活基本計画（全国計画）の概要〈平成18年9月19日閣議決定〉

はじめに	○住生活基本法に基づき、住生活安定向上施策を総合的かつ計画的に推進するため策定 ○計画期間は平成18年度から平成27年度の10年間	
基本的な方針	(横断的視点)	
○住宅の位置づけと住生活安定向上施策の意義 ○施策についての横断的視点	ストック重視	市場重視
	福祉、まちづくり 等関連する施策 分野との連携	地域の実情を 踏まえたきめ細 かな対応
目標・成果指標・基本的な施策	目標設定の前提として「住宅性能水準」「居住環境水準」「居住面積水準(最低・誘導)」を設定 ※第8期住宅建設五箇年計画の各水準を基本としつつ、内容・表現を再検証・充実	
目標	目標の達成状況を示す成果指標	基本的な施策
良質な住宅ストックの形成及び将来世代への承継	①新耐震基準適合率 ②共同住宅共用部分のユニバーサルデザイン化率 ③省エネルギー対策率 ④リフォームの実施率 ⑤適正な修繕積立金を設定しているマンションの割合	・耐震診断・耐震改修等の促進、建築規制の的確な運用 ・ユニバーサルデザイン化の促進 ・省エネルギー性能など住宅の環境性能の向上 ・長寿命住宅の普及促進、適切な維持管理、リフォームの促進 ・マンションの計画的修繕の促進、老朽化したマンションの再生促進
良好な居住環境の形成	⑥重点密集市街地の整備率 ⑦地震時に危険な大規模盛土造成地の箇所数	・基盤整備と規制緩和の一体的推進による密集市街地の整備 ・宅地耐震化対策、浸水対策、土砂災害対策等の推進 ・建築協定の活用等による良好な街並み・景観・緑の維持・形成 ・都心居住・街なか居住の促進、ニュータウン再生の支援
国民の多様な居住ニーズが適切に実現される住宅市場の環境整備	⑧住宅性能表示の実施率(新築) ⑨既存住宅の流通シェア ⑩住宅の利活用期間 ⑪子育て世帯の誘導居住面積水準達成率	・住宅性能表示制度の普及・充実、紛争処理の仕組みの普及・充実、既存住宅の合理的な価格査定等の促進など市場環境の整備 ・長期固定型ローン等が安定的に供給される住宅金融市場の整備 ・税制上の措置の活用等による無理ない負担での住宅取得の支援 ・持家の賃貸化の促進、二地域居住の情報提供、子育て支援等 ・技術開発等の推進、地域材を活用した木造住宅生産体制の整備
住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保	⑫最低居住面積水準未滿率 ⑬高齢者のいる住宅のバリアフリー化率	・低額所得者等への公平かつ的確な公営住宅の供給 ・各種公的賃貸住宅の一体的運用や柔軟な利活用等の推進 ・高齢者、障害者等への民間賃貸住宅に関する情報の提供 ・高齢者向け賃貸住宅の供給、公的住宅と福祉施設の一体的整備

図表2 最近の公営住宅制度の見直し



Ⅲ. 補 論

1. 所得保障システムと国家の役割

- 「所得保障システムと国家の役割」

江口 隆裕主査

- 「これからの福祉国家づくりの理念—市場主義から市民主義へ—」

兼村 高文委員

- 「日本の社会保障の歴史と新たな社会連帯の理念の可能性」

西村 淳委員

2. 公的扶助制度のあり方について

- 「生活保護制度改革の議論に関する評価」

駒村 康平委員

- 「生活保護における就労支援の可能性と課題」

布川日佐史委員

3. 雇用・労働問題と所得保障システム

- 「EUの積極的労働市場政策と年金制度」

清水 信広研究員

- 「我が国における雇用戦略の在り方について」

藤井 宏一委員

- 「最低賃金制度の役割と課題」

小川 桂佐（事務局）

4. 年金制度における諸課題

- 「職域年金の課題～適用範囲を中心に」

小野 正昭研究員

- 「日米の家計金融資産における年金資産の位置付け」

谷内 陽一（事務局）

- 「年金空洞化とわが国の公的年金制度」

清水 時彦研究主幹

1. 所得保障システムと国家の役割

所得保障システムと国家の役割

江口隆裕

1 古典的国家観から福祉国家へ

(1) 古典的国家観と所得保障

言うまでもなく、人間は、自ら何らかの手段を用いて食料その他の生存に必要な財を獲得し、その生存を確保しなければならない。かつては、その手段が略奪だったり、自然採取だったりしたこともあるが、経済活動が発達し、私的所有や契約自由の原則といった取引ルールが近代国家によって保護されるようになると、市場を通じて必要な財を獲得するのが一般的になった。この段階では、生存に必要な財としての所得は個人が自ら獲得すべきものであり、国家が個人の所得保障にその役割を見出すのは、貧困者の救済という極めて例外的な場合に限られた。しかも、それは貧困者個人の救済というよりも、社会秩序の維持を狙いとすることが多かった。1601年のエリザベス救貧法やわが国の恤救規則（1874年）などがその例である。

(2) ワイマール憲法における生存権概念の登場

その後、資本主義の発展とともに、資本家の搾取による労働者の構造的な貧困や失業といった弊害が著しいものとなり、社会主義革命後に制定されたドイツのワイマール憲法（1919年）において初めて社会権が憲法上の権利として規定された。もっとも、同憲法は「経済生活の秩序は、すべての者に人間たるに値する生活を保障する目的をもつ正義の原則に適合しなければならない。この限界内で、個人の経済的自由は、確保されなければならない。」（151条1項）と定める¹だけで、積極的に生存権を保障したのではなく、「正義の原則」から、経済活動の自由に対する制限を規定したにとどまった。

(3) 日本国憲法25条の規範的意味

これに対し、1946年に制定された日本国憲法は、第25条で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定し、明確かつ積極的にすべての国民が生存権を有することを宣明し、これによって福祉国家の憲法上の基礎付けが与えられることになった。これを所得保障という観点からみると、文言上は、国は、すべての国民に対し「健康で文化的な最低限度の生活」を営める水準の所得を保障すべきことになる。

しかしながら、この憲法25条の規範的効力に関しては、資本主義体制下における自己責任原則や政府の裁量の強調などを理由に、具体的な規範的効力を否定するプログラム規定説や抽象的権利説が有力に主張された。他方、法的救済の可能性を肯定する具体的権利説にあっても、権利の具体的実現方法が明確でないことなどから、直接的な給付請求を可能とする説は見当たらず、せいぜい立法不作為の違憲確認訴訟を認めるに止まっている²。

¹ 高木八尺他編『人権宣言集』（岩波文庫、1957年）212頁。

² 樋口陽一他『注解法律学全集 憲法II』（青林書院、1997年）138頁以下（中村睦男執筆）。

■ 1. 補 論

結局、通説的見解によると、憲法25条の規範的効力に関しては、いかなる訴訟類型において、いかなる違憲審査基準によって生存権に裁判規範性を認めるかが問題であるとされ、生存権の問題は、法の空白領域がない限り、25条を具体化する各社会保障法制度の解釈の問題に還元されることになった。

2 社会保障制度と所得保障システム

(1) 生活保護—選別的な所得保障システム—

憲法の生存権規定を受け、1950年に現行の生活保護法が制定された³。しかし、同法に基づく所得保障は生活困窮者に限定され、しかも、資産、能力その他あらゆるものを活用することを要件として行われる（保護の補足性）選別的なものであるため、すべての国民に対する普遍的な所得保障システムとしての位置付けはもちえなかった。

(2) 皆年金—普遍的な所得保障システム—

① 皆年金の意義

1959年4月に国民年金法が制定され、1961年4月から農業、自営業等の非被用者を対象とする国民年金制度を創設することにより、皆年金が実現されることになった⁴。この皆年金政策は、社会保険方式をとりながら失業者や被保護者を含めたすべての国民を対象とするという点において世界に比類のないものであり⁵、対象者の普遍性という点では、完全なシステムといえることができる。

ところで、このような皆年金政策がわが国で導入された理由は、実のところ必ずしも明らかではない。全国民を対象とした所得保障システムが憲法25条から直ちに導かれるものでないことは前述した通りであり、また、ベヴァリッジ報告の国イギリスにおいては、被用者・非被用者に共通の国民保険（基礎年金）を創設したものの、収入が低い者は適用除外とする⁶など、諸外国にその範を見出すこともできない。

これについて、戦後、皆年金政策をはじめて提唱した1953年の社会保障制度審議会勧告⁷をみると、不均衡なまま複雑に発展しようとする年金制度⁸に対して、制度の統合化、総一化を図るべきだとする問題意識の方がむしろ顕著であった。ここから察するに、憲法25条やベヴァリッジ報告を思想的背景としつつも、作業が先行した皆保険に続いて全国民を包含する年金制度を実現すべきだとする世論に後押しされながら、

³ 同法は、その第1条で「日本国憲法第25条に規定する理念に基」と規定している。ちなみに、日本国憲法制定前の1946年9月に旧生活保護法が制定されたが、現在の生活保護法の公布と同時に廃止されている。

⁴ 無拠出制の福祉年金は、1959年11月から施行された。

⁵ ニュージーランドやオーストラリアのような税方式年金をとる国では、その性格上全国民が対象となるが、その場合でも、一定期間の居住要件を満たしていることが求められる。これに対し、社会保険方式をとるアメリカ、イギリス、ドイツ、フランスなどでは、無業者は適用除外ないし任意加入とされている。

⁶ 堀勝洋「国民保険一年金、失業給付、傷病給付」『先進諸国の社会保障1 イギリス』（東大出版会、1999年）138頁。

⁷ 1953年12月10日社会保障制度審議会勧告「年金制度の整備改革に関する件」

⁸ 当時わが国の公的年金制度にあっては、1953年に私立学校教職員共済組合が、1958年に農林漁業団体職員共済組合がそれぞれ厚生年金から分離独立し、統合化とは逆行する改正が行われていた。

既存の被用者年金制度加入者以外の者はすべて国民年金に加入させるという形式平等志向が現在の制度を生み出したのではないと思われる⁹。

このような平等主義的志向に基づく所得保障システムを実現するに当たり、その財源を税ではなく社会保険料に求めたのは、当時としては当然であった。老齢期に限定してであれ、税を財源としてすべての国民に一定の所得を保障するという事は、当時の国家財政からみて実現不可能だっただけでなく、資本主義対社会主義という体制の対立の下で税方式を採ることは、自己責任を基調とする資本主義体制の否定につながりかねないという想念が強かったからであろう。ちなみに、戦後の社会保障制度の骨格を提言した社会保障制度審議会勧告においても、「国民の自主的責任の観念を害することがあってはなら」ず、その意味において「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない」とされていた¹⁰。

② 皆年金から皆保障へ

ところで、皆年金政策は、保険料の拠出を前提とした高齢者、障害者及び遺族の所得保障を目的としたものであったが、やがて稼得能力を喪失した者の間の公平の確保という論理を通して、保険料を拠出しない者も平等に救済するという方向にその理念が拡大されて行く。拠出を前提とした“皆年金”から、拠出の有無を問わない“皆保障”への変質である¹¹。

具体的には、皆年金当時すでに死別によって母子状態にあった者等に対して全額国庫負担による母子年金・準母子福祉年金が支給されることとの均衡を考慮し、離婚などによる生別母子世帯に対する全額国庫による児童扶養手当制度が1961年に創設された。また、皆年金当時すでに障害の状態にあった成人の障害者に対して全額国庫負担による障害福祉年金が支給されることとの均衡等を考慮し、1964年には重度の精神薄弱児を対象とした重度精神薄弱児扶養手当制度が成立し、1966年には対象者を重度の身体障害児にまで拡大した特別児童扶養手当制度に発展することになる。さらに、皆保険・皆年金の整備が、次の社会保障制度体系としての児童手当制度の検討につながったとも言われている¹²。

このような皆年金・皆保障政策の背後には、戦後の新たな価値観としての「平等」¹³に高いプライオリティーを認めた戦後日本の社会意識の存在があった。また、制度的横並びを重視する官僚の政策選択傾向—これも平等志向の延長線上に位置付けられるが—も少なからず寄与したと思われる。

③ 「新たな貧困」と皆年金・皆保障政策の限界

⁹ 社会保険庁年金保険部国民年金課編『国民年金25年のあゆみ』（ぎょうせい、1985年）6ページ以下参照。

¹⁰ 1950年10月16日社会保障制度審議会勧告「社会保障制度に関する勧告」

¹¹ 江口隆裕「皆年金法理の再検討—新たな所得保障体系確立のために—」週刊社会保障No.2304（2004年）46-49頁。

¹² 坂元貞一郎『児童手当法の解説』（社会保険研究所、1972年）13-14頁。

¹³ 大日本帝国憲法には平等原則に関する一般的な規定はなく、日本国憲法14条においてはじめて一般的な平等原則が定められた。

■ 1. 補 論

しかし、所得保障システムという観点からみると、この皆年金・皆保障政策も完全ではない。というのも、これらの政策に基づく所得保障システムは、老齢、障害、死亡というリスクに対して必要な給付を行うに止まり、例えば障害を持たない無所得ないし低賃金の若者に対しては機能しないなど、個人のライフサイクル全般にわたった所得保障システムとしては予定されていないからである。

ところが、本研究会報告書において述べているように、近年顕在化している問題は、雇用の二極化・多様化等によって引き起こされた所得格差の拡大である。つまり、これまで所得保障システムの対象とされてきたような障害などのハンディキャップを持たない健常者が、普通に働いたにもかかわらず生活保護の最低生活水準にも満たない所得しか稼げなかったり、あるいはそもそも必要な所得を稼げるような定職に就けなかったりするという、「新たな貧困」の出現なのである。もちろん、これまでもこのような低所得者層は存在したが、昨今の問題状況は、大卒の者でも、つまり誰でもそうな可能性があるというところにその特色がある。

これまでの皆年金・皆保障政策による所得保障システムでは、何らかのハンディキャップによって稼働能力を失い、又は稼働の場から離脱せざるを得ない人々を対象としてきたため、普通に働ける者はその対象から除外される。他方、普通に働ける者が選別的所得保障としての生活保護を受給するためには、その稼働能力を活用できないこと、すなわち働く場がないことを証明しなければならないため、低賃金であっても職がある者は、これを受給するのが極めて困難となってしまう。つまり、これまでの所得保障システムの下では、「新たな貧困」問題に有効な解決策を見出せないのである。

3 「新たな貧困」と国家の役割

このような「新たな貧困」を解消するためには、これまでの社会政策的手法に従えば、必要な生活が確保できる水準まで最低賃金を引き上げればよいことになる。現に、地域別最低賃金において考慮される労働者の生計費について「生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする」ことを規定した最低賃金法の一部改正案が今国会に提出されている。しかし、強制力を欠くこのような規定がどの程度実効性を有するかは疑問であり、これで「新たな貧困」の解消が図れるとは思えない。

今や世界第二の経済力を誇るわが国が、低賃金労働の解消という社会政策の古典的課題すら容易に解決できないのはなぜであろうか。その最大の要因は、体制の対立消滅後に生じた経済のグローバル化という新たな要因が底流に存在するからである。これによって、国境を越えた資本の移動が自由になり、企業の国際競争は激化し、その結果として、国内における企業間格差も拡大した。例えば、ある製品の製造を中国企業と日本企業のいずれが受注するかというようなグローバルな競争関係が日常化する中で、最低賃金の大幅な引上げは日本企業全体の国際競争力の低下を招き、ひいてはより競争力の弱い中小企業を中心とした企業の倒産に結びつきかねないという危惧、ないしは強迫観念が最低賃金引上げの抑制要因として強く働くのである。

しかし、経済がグローバル化したとしても、国家の存在理由が国民の福祉の向上にあることは変わらない。むしろ、そのような状況にあるからこそ、国家の役割が強く求められ

るはずである。しかしながら、経済がグローバル化した現代社会にあっては、税・社会保障負担の重い国から企業や高額所得者はいつでも転出する可能性があるという意味においてだけでなく、国（国債）もグローバルな市場の評価にさらされるという意味においても、国家自身が経済効率性にプライオリティーを置いた政策をとらざるを得ない状況に置かれている。公的給付範囲の縮小、自己負担の増大といった共通項で総括できる近年のわが国における社会保障改革こそが、このことを裏付けているようにみえる。

そうだとすると、一国の政府が「新たな貧困」に立ち向かおうとしても、例えば中東諸国における石油資源のようなグローバルに通用する切り札を持たない限り、一定の限界があることになる。したがって、経済のグローバル化に伴って生じた「新たな貧困」をはじめとする様々な問題に対処するためには、一国だけでなく国際的な枠組みの下で各国が協調連携して行動することが有効となる。

しかし、経済のグローバル化が国家ないし企業の利己的な、少なくとも利他的ではない動機に基づいていること、さらに、近年のイスラム諸国や中南米諸国における反米傾向の拡大、そしてその背後にある政教一致主義や伝統的ナショナリズムの台頭を考えると、特定の国と組もうとすること自体、すこぶる政治的リスクの高い選択とならざるを得ない。さらに、そのような国際的選択と、国内問題たる「新たな貧困」問題とは、不可避的に影響し合う関係にある。例えば、ある国と労働移動の自由も含めた包括的経済協定を締結すれば、その国から低賃金労働者が大量に流入し、かえってわが国の賃金水準が引き下げられてしまうというように、枠組の選択如何によっては「新たな貧困」問題がより複雑化し、深刻化する可能性も否定できないところに、この問題の困難さが潜んでいるのである。

現在わが国が採っている出入国管理政策は、必要な職種・技能等を有する外国人労働者に限って就労を認めるという点で、国内の労働市場への影響を限定的なものにすることができる。しかし、このような「いいとこ取り」の政策をいつまで維持できるかは疑問であり、いずれは国際的な経済枠組の設定という視点でわが国の労働市場のあり方を考えなければならない時期が来るであろう。そして、そのときには、「新たな貧困」問題に対する根本的な解決策を考えることが求められることになる。

これからの福祉国家づくりの理念 —市場主義から市民主義へ—

兼 村 高 文

はじめに

所得保障システムの具体的な議論はこれまでの各論で述べてきたので、ここでは所得保障システムも含めた福祉国家の将来を財政の視点から考えてみたい。戦後の先進工業国は、経済発展とともに医療から年金、福祉にわたる社会保障を整備して福祉国家の建設に邁進してきた。その結果、全国民を対象とした社会保障サービス体制が整い福祉国家が実現した。しかし、1970年代からの世界経済の停滞とともに各国の財政は大幅な赤字となり、政府のあり方を含めて福祉国家の見直しが行われてきた。

本補論では、福祉国家の将来を論ずるにあたって、とくにこれまでの改革理念であった市場主義に対して最近議論されはじめた市民主義という観点も取り入れながら検討してみたい。

1 福祉国家の誕生とその変遷

(1) 戦争の贖罪としてはじまった福祉国家

国民経済に財政（政府の経済活動）が積極的に関わりはじめたのは、戦時を除けばせいぜいここ半世紀余りである。この間、先進諸国は積極的財政政策によって財政規模は拡大し続け、1960年代までに国民経済は混合経済といわれるまでになった。それとともに、もはや国民生活は好むと否とに関わらず、政府に生殺与奪を握られてしまった。実際、われわれの日常生活から余暇、老後を含めあらゆる面で政府が関わっている。

先進各国の財政膨張は、戦後は社会保障支出を主因として拡大をみたのであるが、戦前は第一次、二次の両大戦と世界恐慌という国家的危機が財政膨張を引き起こした。両大戦はいずれもそれ以前の戦争とは比較にならないほどの戦費を支出した。第一次大戦前の一般政府支出の対GDP比は、欧米諸国ではほぼ10%台であったが、1930年代になると英米で20%台、ドイツは30%台となった。そして第二次大戦後の1950年代には30%台へと半世紀足らずで総じて3倍へと財政規模は膨張した。その後の平時も財政膨張は続き、欧州では50%台を超える規模にまで膨れたのである。

また両大戦間の1929年に発生した世界恐慌は、政府が経済問題に積極的に介入する論拠を与えた。それまでの経済学は、政府は非生産的であり「小さな政府」であるべきとされたが、世界恐慌にともなう不況は政府が市場問題に積極的に介入すべきとするケインズ経済学を生み、これにより財政の役割に経済の安定的成長と公平な所得再分配が加えられた。これは同時に、均衡財政から赤字財政を正当化させ、公債を財源とする財政支出にも途を開いたのであった。

戦後の財政膨張は軍事費がそのまま社会保障費へと「転移」し、福祉国家を出現させたのであるが、その萌芽は19世紀末に生じていた。当時、資本主義経済の発展とともに社会が組織化・階層化するにつれて、社会（福祉）費や医療保険費などが徐々に膨らんで

きたが、これは国民を大戦に参戦させるために拡充したものであった。大戦後は軍事費はそのまま国民全体を対象とした社会保障関係費となり、これにより福祉国家と呼ばれるようになった。しかし、もともと福祉国家 (Welfare State) という用語は、大戦中に戦争国家に対するアンチテーゼとしてイギリスの大司教 W. テンプルが「市民と聖職者」というパンフレットで書いたのが由来とされている¹。ここでは、戦渦拡大で戦争犠牲者に対する政府の贖罪として福祉をパターンリスティックなものとして捉えていた。実際にも大戦中に今日の社会保障の多くがこの時期に成立をみている。

(2) 経済社会の変貌と福祉国家の変容

戦後の世界経済を牽引してきたのは、言うまでもなく東西対立軸の中で西側諸国の盟主を自負してきたアメリカである。20世紀はまさに、覇権国家アメリカによる西側の平和パクス・アメリカーナであった。アメリカの世界戦略は、強大な経済力と軍事力を保持することによって基軸通貨ドルと原油価格の安定を図ることであった。この枠組みのもとで“偉大なる社会”が出現し「大きな政府」となった。

しかし、アメリカの武力による強引な共産主義に対する敵対行動は、やがてベトナム戦争の敗退で威信の低下をもたらすことになった。これは歴史家ポール・ケネディーが指摘したように、“手を広げすぎた帝国”の危機であった²。巨額の軍事支出はドル安(1971年変動相場制移行)を招く一方で、産油諸国は発言力を増し原油価格を引上げ(1973、79年)で世界経済はコスト・インフレの波にのまれ混乱をきたした。この2つのショックは、やがてスタグフレーションというそれまでの積極的な財政政策では解決できない問題を引き起こした。

インフレと失業が同時発生するスタグフレーション下では、積極的な財政政策は何ら有効性を示さないどころか財政収支の悪化をもたらした。ここに、戦後の積極財政政策は効力を失い終焉を告げた。政府の積極的な財政政策は否定され、政府は市場から退場させられた。財政政策はケインズ主義から新たな古典派ないし新古典派の新保守主義に基づいて策定されるようになり、「大きな政府」から「小さな政府」へのスリム化の改革が始まった。

戦後のアメリカを中心とした先進諸国の経済発展は、1970年代後半に一つの区切りをみることができる。このとき、OECD 各国の所得水準は一様に高まっていた。当時のOECD26ヶ国の1人当GDPの最高額と最低額は、1970年はそれぞれ5,000ドルと272ドルであったが、1980年には16,832ドルと1,548ドルになり、最高と最低の格差は約18倍から10倍に縮小した(日本は1970年19位、80年17位)。

世界経済の転機は、経済社会のさまざまなシステムの転機でもあった。ベトナム戦争の泥沼化とともにアメリカ国家のヘゲモニーは崩れはじめ、絶対的権威を誇示していたアメリカを中心とした既成システムへの不信が高まった。わが国も安保問題で国論を二分していたところに反戦・反米運動が高まりをみせ、昭和40年代からの学生運動は権威主義的体制への反発と打破への闘争でもあった。反体制の理論武装としてマルクス経済学が復権し、大学においてもマルクス経済学が近代経済学にならび経済原論として講義

¹ 辻隆夫「福祉国家と行政」『講座行政学・第1巻』有斐閣、1994年、36ページ。

² ポール・ケネディー『大国の興亡』下巻(鈴木主税訳、草思社、1988年)347ページ。

Ⅲ. 補 論

された。

人々が豊かさをようやく享受できるようになり、多様な価値観が生まれはじめたときでもあった。また、豊かさはライフ・スタイルの変化や生活環境の改善をもたらした。わが国の伝統的な「家」社会は崩壊し、「個」を中心とした社会に転換しはじめた。共同住居のもとで親族集団を形成していた「家」は、まさに日本社会であったし、日本企業も資本の論理ではなく家の論理で動くときえ論じられてきた³。しかし、新憲法に謳われた個人の尊重と男女の本質的平等が人々の“ゆとり”とともに具体化し、大家族・複合家族は核家族・小家族となった。

これとともに、行政は、「家」が抱えていた児童・高齢者の教育・福祉サービスを少子高齢化が顕著になる中で受け持つようになった。少子高齢化は成熟社会では必然的に生じる現象であるが、わが国は諸外国に例を見ないほどのスピードで高齢化が進んでいるところに問題がある⁴。そのため、社会保障制度は年金を中心に高齢者への早急な対応が求められてきたし、児童の健全な育成のため行政が学外教育サービスも受け持ち保育所の整備も急がれている。また少子高齢化は、歯止めがかからない過疎過密問題にも深刻な影響を与えている。過疎地域では多くのところで地域経済の危機的な衰退が生じているのに対し、過密地域では昼間移動が二重の行政コストを発生させるなど、地域的偏在が行政に過重負担をもたらしている。

以上のように、1980年代以降の福祉国家は、世界経済が停滞するなかで財政のスリム化・効率化を進めながら変貌し続ける成熟社会でどう社会保障制度を維持していくかを模索してきた。そこで先進諸国はこぞって市場にその活力を求めた。イギリスでは年金まで民営化を企て福祉国家の看板をすてた。わが国も民営化や規制緩和で「官から民へ」の改革を進め、福祉国家の再編に努めてきた。

2 今日福祉国家のガバナンスとその運営

(1) 福祉国家の新たなガバナンス

経済社会の変貌と財政事情により、「小さな政府」に向けた改革を進めてきた先進諸国は同時に政府のあり様も見直してきた。しかし財政事情が厳しくなったとはいえ、財政がカバーすべき範囲は広がるばかりである。とくに地域と家族によって支えられてきた教育や福祉の対人サービスは、地縁や血縁が薄弱となり多くを公共サービスに頼らざるをえなくなった。都市部に限らず地方圏でも核家族化と自治会の弱体化が進み、これに急速な少子高齢化が追い討ちをかけてますます政府への依存が高くなった。

財政のスリム化・効率化を図りながら福祉国家を維持するためには、社会保障サービスを政府のみならずそこに関わる者みんなで担わざるをえない。しかも政府はすでにガバメント（統治者）ではなく、統治システムをどう構築していくかというガバナンスのなかで語られるようになった。たしかに、近年は政府をはじめ経営者、学校教師、ある

³ 三戸公『「家」としての日本社会』有斐閣、1994年、165ページ。

⁴ 国連の基準で高齢人口比率が7%を超えると高齢化社会、14%を超えると高齢社会と呼んでいるが、わが国は高齢化社会（1970年）から高齢社会（1994年）に至るまでの年数が24年であったのに対し、フランス114年、スウェーデン82年、イギリス46年とほぼ2～4倍のスピードである。

いは親など、統治・指導する主体の権威が揺らぎ、もはやそれ単独では統治・指導不能となった。そのため“協働の社会”といわれるように、ガバナンスをいかに構築していくかが社会の大きな課題となっている。

今日の福祉国家を支える新たな公共のガバナンスは、いずれにしろそこに関わる者すべてが当事者となり責任者とななければならない。そこでは、相互に情報を共有しながら、民主的な意思決定のガバナンスを形成することになる。新たなガバナンスは、ネットワーク・ガバナンス、デジタルエイジ・ガバナンス、連携ガバナンス、あるいは後述するニュー・パブリック・サービスなどと論じられている⁵。

(2) パブリック・マネジメントにより改革してきた福祉国家

政府がガバメントであれば、法令に遵守して決められた予算執行を行えば責任は解除される。しかし、政府が新たなガバナンスの一員となると、予算執行にはガバナンスに関わる者みなと協働しながら執行の成果／効果を評価してスリム化・効率化を図ることが求められる。成果／効果を指標とする新たな財政運営は、プライベートのマネジメント理論をパブリックに持ち込みパブリック・マネジメント（公共経営ないし公共管理）として財政改革の理念となった⁶。

パブリック・マネジメントは、1980年代にアメリカの地方自治体で地域再興の手法として実践されたものなどを理論としてまとめたものであり、その意図は公共の独占性や情報の不完全性あるいは権力的支配性といった行政の特殊性を市場メカニズムにあてはめることでより効率的で効果的な環境を実現しようとするものである。実際には戦略計画をもとにチェック（評価）とレビュー（見直し）を繰り返すマネジメント・サイクル（管理の連環）で運営効率の改善を目指すもので、業績マネジメントから予算マネジメントへと展開するプロセスが予定されている。

パブリック・マネジメントは1980年代から先進諸国に限らず途上国においても「小さな政府」へ向けた改革理念となり、公民連携のガバナンスで効率的な福祉国家を実現させる画期的なものではあった。しかし、改革が進むにつれその理論である市場主義がアンフェアな結果も招いてきた。とくに社会保障という市場になじまない公共サービスについては、評価の難しさゆえに効率と公平という相矛盾する問題が突きつけられた。1990年代後半は市場主義に対する批判が政府に向けられるようになった⁷。わが国も最近の格差社会の出現を官から民への小泉構造改革の結果とする意見は多い。

⁵ Haque, M.S., Revisiting the New Public Management, *Public Administration Review*, January 2007, p 179.

⁶ パブリック・マネジメントを New Public Management (NPM) の理論として初めてまとめたのはフッドである。Hood, C. “A Public Management for all Seasons?” *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991. またNPMを国際比較して解説したものとしては、国土交通省国土政策研究所「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究」国土政策研究第7号、2001年が参考になる。

⁷ NPMの問題点を指摘した論文としては、山本清「NPMの国際比較—その有用性と課題—」『季刊行政管理研究』No.103、2003がある。

3 市民主義による福祉国家づくり

ーパブリック・マネジメントからパブリック・サービスへー

(1) 行政管理、市場主義そして市民主義へ

福祉国家を支えてきた政府は、以上にみてきたように経済社会の変貌とともに変わってきたのであるが、これを戦後から特徴づけると3つのタイプに区分できる⁸。

最初のタイプは、1970年代までの世界的な成長期における旧来型の行政管理統制(Old Public Administration)の政府である。この期間は福祉国家が誕生し拡充した時期であり、政府は何ら問題なく財政運営が可能であった。わが国では高度成長期(1955年から1970年)であり、財政はたえず“入超”であったので福祉国家を維持することは容易であった。政府は旧来の行政に社会保障サービスの提供をすべて任せ、行政が漕ぎ手(生産者)となって福祉国家を牽引していった。

次に明らかに区分できるタイプは、経済が停滞するなかで政府の抜本的な改革を民間の経営理論から推し進めた市場主義的公共経営(Public Management)の政府である。このタイプの政府は、すべての行政サービスを市場化テストにかけて民営化を図り、さらに行政内部も擬似的な市場を創りだして効率化を図るのである。政府はもはや生産者ではなく、市場で生産される行政サービスの舵取り手(調整役)となる。ここでは、行政サービスの利益は個人ベースで測定できるので市場化の成果も容易に評価できる。合理的な改革は理論的にも正当化されるのである。こうした市場主義的公共経営の政府は、改革の成果が国民に対して明確に示されるためいよいよ推進される。

もうひとつは明確ではないがアンチ市場主義のタイプとして、市民主義的協働統治(Civil Governance)の政府である。市場主義は効率を推進するがそのままにすると公平は徐々に損なわれる。政府は等しく公共の福祉の増進に努めなければならない、公平を犠牲にしてまで効率を追求する必要はない。ここでは政府は奉仕者(Server)であり、公共サービスは民間との連合で民主的な意思決定にもとづいて提供する。政府は市民社会で社会へ奉仕する存在として位置づけられるのである。

市場主義の政府は経営志向であるのに対し、市民主義のそれは平等志向が目指す方向である。市民主義のガバナンスは住民との協働が鮮明になってくる。

⁸ この区分は次の論文を参考。Denhardt, R.B. and J.V. Denhardt, The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000.

図表1 政府タイプの変遷

区 分	行政管理統制 ～1970年代	市場主義的公共経営 1980年代～現在	市民主義的協働統治 1990年代後半～現在
主たる理論的基礎	政治理論、行政理論	経済理論（ミクロ経済理論、新制度派経済論）	民主主義論
政策目的の達成メカニズム	既存の政府機関による行政プログラム	民間、NPOによる新たな執行プログラム	公共、非営利、民間機関の合意による連合の形成
政府の役割	漕ぎ手（政治的に決めた目的に従って執行）	舵取り手（市場で媒介として行動）	奉仕者（市民やグループ等との交渉と利害調整）
行政の裁量	行政権限の範囲内	事業目的に応じて広範囲	広範であるが制約があり責任が求められる
前提とする行政機構	トップダウンの行政機構	政府機関の主導による分権的な機構	内外の指導者による協調的構造
公益の概念	政治的定義と法の規定	個人の利益の総計で表明	各分配利益の結果
前提とする公務員と行政官の動機	負担と給付、市民サービスの提供	企業家精神、小さな政府志向の思想	公共サービス、社会への貢献
公務員は誰に責任を負うか	納税者、有権者	顧客	市民
アカウントビリティへのアプローチ	階層的な行政官が民主的に選ばれた政治家のリーダーに責任を負う	市場主導による私益の総計が多くの市民（顧客）が求めた成果となること	多様な公務員が法規、地域の価値、政治的規範、専門的基準、公益に仕える義務

(出所：Denhardt, R.B. and J.V. Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000. p 554 を参考に作成。)

(2) これからの福祉国家

最後に、これからの福祉国家づくりをスリム化・効率化を進める市場主義と民主的公平性を重視する市民主義の両タイプの政府から検討してみよう。

市場主義の経済理論は、経済主体は合理的なホモ・エコノミスカとして登場する。人間は利己的で合理的な行動をとることが前提とされている。組織でもそれぞれの主体は経済合理性で行動するから、市場化テストやエージェンシー（独立行政法人）が機能するのである。最近のゲーム理論はこの説得に大いに貢献してきた。それゆえパブリック・

Ⅲ. 補 論

マネジメントの改革は説得的であり、国民も納得してきた面があった。

しかし、市場が存在しない公共においては市場主義は曖昧な側面も持ち合わせる。もともと経済合理性がないところに強引に市場主義を持ち込んだパブリック・マネジメントは、いずれ反動があることは容易に予想された。いち早くマネジメント改革を実施したニュージーランドでは、1990年代半ばには市場主義の見直しを行っているし、イギリスでもブレア政権（1997年～）から効率より質を重視（Best Value）した政策を打ち出している。ここから市場主義を否定するわけではないが、やはりホモ・エコノミスカの延長線上で議論するパブリック・マネジメントの改革はどうしても限界がある。

そこで、現代人は非合理的であるとする議論が心理学と経済学が融合した新たな行動経済学（Behaviour Economics）で論じられている。人間は身勝手に都合のよい情報のみに基づいて行動するが、利他的な要素も持ち合わせているなどと行動経済学は説く⁹。ここでは、心理学の研究成果を経済学に取り込んで不確実性下における人間の意思決定の解明を図るのであるが、民主的合意によるマネジメントではこうした行動経済学からのアプローチも有益である。少子化の要因も行動経済学では人々の子育て時間に要するコストを得られる便益より異常に高く見積っていることを挙げている。人間行動の本質を分析することで、民主的合意の多元的アプローチを模索して政府のガバナンスが論じられる。

今後、わが国の福祉国家づくりは基本的には市場主義のマネジメント改革で少子高齢化に対応して再構築していくのであろうが、その際、個人主義的合理性を前提とする理論は欧米ではそれほど違和感はないが依然として集団的コンセンサスを重視する日本社会ではいささか当てはまりが悪い。わが国では行動経済学が論じるように、非合理的な個人を前提とした修正市場主義ともいえるような理論が必要であるし、これに民主的合意を融合した市民主義的協働統制の政府によって、福祉国家を漸進的に創っていくべきであろう。これにはかつての地縁力・血縁力の復活が不可欠である。少子高齢社会の福祉国家は市民社会が担い手とならざるをえず、そこで市民とともに奉仕するのが政府である。

⁹ 行動経済学は心理学者でノーベル経済学者でもあるカーネマン（D. Kahneman）とトバスキー（A. Tversky）の研究を出発点としている。解説書としては多田洋介『行動経済学入門』日本経済新聞社、2003年などを参照のこと。

日本の社会保障の歴史と新たな社会連帯の理念の可能性

西村 淳

はじめに

本稿は、「所得保障システムから考える日本の将来」を検討するに当たり、わが国の社会保障の全体に着目し、政策の歴史と社会連帯の理念を整理するものである。経済社会の変化で社会保障政策が行き詰っている中で、新たな社会連帯の理念が求められていることを示し、その上で、最近芽生えが見られる「自立支援」の観点から、所得保障政策の方向性について論じることとする。

1 日本型福祉国家の歴史と行き詰まり

(1) 社会保障政策の歴史

社会保障の歴史を振り返ると、①1961（昭和36）年、②1973（昭和48）年、③1985（昭和60）年の3つが、基本的枠組みに関する改革が行われたエポックとなっている。これらの年は、日本経済の3つのエポックである、①1960年の所得倍增計画の決定と高度成長の開始、②1973年の第一次石油ショックと低成長への移行、③1985年のプラザ合意に始まる円高バブル景気とその崩壊、とそれぞれほぼ一致している。

具体的にいうと、①の1961年には、被用者以外の者も国民健康保険と国民年金でカバーされることになり、国民皆保険（及び皆年金）が成立した。また、老人福祉法の制定（1963年）によって福祉6法（「生活保護法」「児童福祉法」「身体障害者福祉法」「精神薄弱者福祉法」（現在「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」）「老人福祉法」「母子福祉法」（現在「母子及び寡婦福祉法」））が出揃い、社会福祉サービスの体系が一応整ったのもこの頃である。その後、社会保障の給付水準は高まっていったが、「福祉元年」とうたわれた②の1973年に老人医療制度の無料化と年金物価スライドが導入されることで、制度的に完成した。

こうした制度の基本的枠組みに対し、大きな変更が行われたのが、③の1985年前後であった。まず1982（昭和57）年に老人医療の患者一部負担が導入され、1984（昭和59）年には健康保険の患者本人一部負担が導入され、給付の適正化が行われた。また、国民皆保険の達成は、被用者以外の国民全てを地域保険でカバーすることとなり、地域保険が低所得者や非被用者を抱え込むことになったため、地域保険は就業構造の変化に対して脆弱になり、不安定さを増すこととなったが、それを解消するため被用者保険と地域保険との間で財政調整が始められた。まず1983年に施行された老人保健法で老人医療費を保険者が拠出する老人保健拠出金制度ができ、1986年には基礎年金制度が創設された。

これらは、日本経済の低成長と高齢化の進展の中で、制度の持続可能性の観点から改革が行われたものである。つまり、負担面における「保険料負担の抑制」と「雇用構造の変化に対応した被用者保険と地域保険の調整」を柱とするものであった。

1980年代半ば以降、現在まで毎年のように制度が頻繁に改正されてきた。しかし、こ

Ⅲ. 補 論

れらはいずれも上記の2つの柱に基づくファインチューニング(微調整)であって、1985年前後につくられた基本的な枠組みに変更はなかったと言ってよい。医療保険における自己負担増や国民健康保険の財政安定措置、年金に関する最終保険料軽減のための給付水準見直し等の措置や被用者年金一元化のための措置などが行われてきたが、医療保険の3割負担導入(2002年)と年金のマクロ経済スライド導入(2004年)により、1985年ころつくられた基本的枠組みの微調整はほぼやりつくされ、行き詰まりに達した感がある。

(2) 日本型福祉国家の特色と行き詰まり

次に、わが国福祉国家の特色を、社会保障面と経済社会面の対応の中で整理してみよう。

わが国社会保障制度の特色としては、まず、①職業別に分立した社会保険制度を中心としていることがあげられる。また、扶養手当や福利厚生など手厚い企業福祉が、社会保障制度を補完している。

また、②国民健康保険や政府管掌健康保険など、農業者や中小企業などに配慮した制度が、社会保障制度の普及に不可欠な役割を果たし、世界に例のない「皆保険制度」を達成した。

さらに、③こうした社会保障制度は、労働側との合意よりも、官僚が欧米「先進国」の制度を輸入する形で発展してきた。その一方で、健康保険組合や医療法人・社会福祉法人など、民間事業者が実施主体になってきたことも、特色として挙げられる。

こうした日本の社会保障制度の特色は、これまでの経済社会システムの特色とほぼ一致していると言える。つまり、①終身雇用・年功賃金・企業別労働組合という日本型雇用慣行、②農村と中小企業への手厚い保護政策による公平な分配の達成、③強力な官僚制によりながらも、直接的な公的介入ではなく、市場機能の補完を進めてきた産業政策などである。

経済成長の持続によるパイの拡大を経済社会の優先課題としてきた中で、社会保障制度の拡充が進められると同時に、急速な高齢化・コスト増への危惧に由来する社会保障の合理化の動きが始まった(「日本型福祉社会」の提唱や医療費適正化の開始は1980年代)。こうした改革により、1980年代以降も、他の先進諸国と比べて給付水準も高く(とくに年金・医療)、コストも低く推移してきており(GDP比や医療費)、これまで総じて良好なパフォーマンスを示してきた。

しかしながら、日本型福祉国家を支えてきた要素が変化する中で、こうしたこれまでのアプローチは行き詰まりを見せている。経済のグローバル化、雇用の流動化による労働市場の変化、女性の就労や離婚の増加等による家族構造の変容などの波は、これまでの日本型システムの解体を促し、これまでのやりかたを閉鎖的慣行であるとして、従来型の企業経営、家族と企業への依存、政府規制や補助などによる政策介入、都市から農村への再分配などを難しくしている。

とりわけ、バブル崩壊後の1997年ころからあらわれてきた、賃金の継続的減少とデフレ、非正規雇用の増加など雇用の不安定化と所得格差の拡大、未曾有の財政悪化、家計の低迷と先行き不安の増大といった、わが国経済社会の変化の中で、将来に対する不安

と不確実性が高まっている(その結果が上記のような現象になっているとも言える)。日本型経済社会システムに支えられてきた社会保障に対する不安と不確実性も高まっている一方で、経済社会の不安と不確実性を解消するために社会保障への期待もこれまでになく高まっている状況であると言える。こうした中で、社会保障を支える新たな社会連帯の理念が求められている。

2 新たな社会連帯の理念としての自立支援

(1) 社会連帯の理念の変化

社会保障政策の歴史と社会保障の理念との関係を見てみよう。戦後、社会保障制度が整備され、国民皆保険の完成、福祉元年と社会保障の拡充が行われてきた時期は、社会保障の理念としては、憲法25条に基づく生存権を実現するという、国家に対する国民の「権利の保障」が掲げられてきた。1980年代半ば以降の社会保障の再編と合理化の時期には、社会保障の理念としては、「支え合い」を掲げて、少子高齢化の中で現役世代の負担の抑制を図り給付を適正化するための世代間の助け合いや、被用者制度と地域制度の財政調整を行う世代内の助け合いを正当化してきた。

バブルの崩壊後、経済社会の変化の中で社会保障政策が行き詰まりを見せる中、新たな社会連帯の理念として「自立支援」が注目されるようになってきている。

(2) 自立支援とは何か

① 給付からの発想

最近の社会保障のあり方の検討においては、負担の観点から論じられることが多い。しかしながら、負担からのアプローチには限界がある。福祉・年金・医療・介護の負担はいずれも金額であらわされ、経済との関係もわかりやすいので、負担の上限を論じやすい。しかし本来、その負担額であらわされる給付の内容は社会保障のそれぞれの制度で異なっており、負担額だけを比較することに、目安以上の大きな意味はないはずである。また、負担からのアプローチは、効率性・合理性の観点からの議論が主になり、規範性や理念に関わる価値選択の議論は不十分になりがちである。

社会保障のあり方、すなわち価値選択に関わる議論を行うためには、負担だけのアプローチではなく、給付からのアプローチが必要である。社会保障は、本来、ニーズに応じて給付を行う必要性のために存在しているので、あるべき給付から論ずるべきものであって、負担はそれを賄うのに足りる分ということで決まってくるべきものである。また、給付の内容が満足できるものであれば、国民は負担を理解し、ある程度の負担は甘受されるであろう。

このように給付から社会保障の理念を考えた場合のキーワードは、「自立支援」ではないだろうか。人間は、自立して生き、社会に参加することを希望し、それを高い価値と考えるものである。社会保障の本来の役割は、個人の潜在的な能力を最大限活かして自立して生きられるように援助すること(エンパワメント)だったはずである。現在の社会保障は、本来は自立支援の手段であった、現金やサービスの給付自体に自己目的化していないか、深く反省する必要があるのではないだろうか。

給付自体を目的と考える限り、足らざる者に与えるという慈善博愛的な社会保障観

Ⅲ. 補 論

から脱することはできない。また、他人が自立することを援け、ともに参加して生きられる社会という、目指すべき社会像を示すことで、社会保障制度による強制的な富の移転に対する国民の理解を得ることができると考える。

社会保障の単純抑制論も、給付の単純拡大を求める高度成長型福祉国家への回帰論も限界のある中で、社会保障のあらたな方向性を見出すためには、給付の内容を改めて精査し、負担の支え手を生み出すことにもなる自立支援論は、大きな意味を持つものと思われる。

また、自立した人が支えるということに着目すると、主な社会保障制度が拠出に応じた給付という社会保険方式をとっていることにもなじむ説明である。

さらに、自立支援の考え方は、最近提唱されている自由基底的社会保障法理論の立場と通じるところがあるように思われる（菊池馨実（2000）など）。この考え方は、社会保障の根本目的が「個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること」すなわち個人的自由の確保にあることに着目するものである。社会保障を財の分配と物質的ニーズの充足ととらえてその最低保障をめざす、憲法25条を基盤としたこれまでの通説と異なり、自律した個人の人格的利益の実現のための条件整備として、憲法13条に規範的根拠を置くものである。潜在能力の平等に関心を置く経済哲学における「潜在能力アプローチ」（セン（1999））とも親和性を持つと思われる。

② ポジティブな社会保障

これまでの少子高齢化への対応は、社会保障の受給者である高齢世代の、支え手である若年世代に対する割合が大きくなっていくことを前提に、限られた数の若年世代の負担が過重にならないように抑えるという受身の観点で行われてきた。自立支援の観点からは、自立した人たちが社会と制度の支え手になることに着目し、これまで受給者側であったり、支え手ではなかった人々が、なるだけ支え手に回ることを支援するような仕組みを社会保障の中に取り込んでいくことが求められる。このことが将来の1人あたり負担を減らすことにもなる。高齢者の就労促進、障害者の就労支援、女性の就労支援、多様な働き方や社会貢献が社会保障の給付につながるような制度などがこれにあたる。近年の欧米の社会保障政策では「ウェルフェアからワークフェアへ」という標語で語られることがあるが、英米においては同じ言葉でもっぱら社会保障の削減を目的とする政策に対して「ワークフェア」という語が用いられることと区別する意味で、ヨーロッパの社会政策では「アクティベーション」と呼ばれることがある。

また、育児支援など少子化対策は、「産み育てることはあくまで個人の選択である」という前提の下での政策介入の正当性の整理に苦心してきた。これまでの少子化対策は、育児の負担を軽減して「産みたい人が産めるようにする環境整備を進める」という観点が中心だった。新しい少子化対策の基本的考え方を整理した2002年9月の「少子化社会を考える懇談会」報告書は、従来の視点から一歩踏み出して、自立支援の観点から、生きる力を持った自立した人間になるという意味での児童の健全育成、若い世代が親離れして自立して家庭を持つための基盤整備、子どもとふれあうことで若い世代が成長する機会の提供にも焦点を当てており、その後の政府の対策をまとめた「少子化対策プラスワン」及びそれを受けた「次世代育成支援対策推進法」「少子化社会対

策基本法」でもこの基本的な考え方は不十分ながら受け継がれている。

③ 利用者の選択の支援

自立支援の観点からは、これまで行政や専門家による保護として考えることの多かった社会保障のサービスを、利用者本人が自立して選択できるようなシステムに切り替えていくという面を持っている。福祉サービスにおける措置制度から契約制度への変更（介護保険や障害支援費制度の導入）や、医療において患者の選択を認める仕組みの導入（患者による病院の選択支援やインフォームドコンセント）が進められている。

利用者が選べる仕組みにするためには、第三者によるサービスの質の評価や、情報の公開・提供を同時に行うことが不可欠である。また、利用者が弱者の立場であり、提供者と対等の立場に立って選択することが、能力的にも困難な場合が多いので、利用者の選択を専門家が支援するエンパワメントが不可欠である。地域における福祉サービスの利用を助ける権利擁護事業、介護保険においてケアマネジャーが利用者のニーズに合ったサービスの利用を助けるケアマネジメントなどがこれにあたる。医療保険の保険者が支払い権限を活用して医療機関に患者の立場を伝える、保険者機能の強化と呼ばれる動きもこれに当たるだろう。

④ 社会保障による連帯の強化

社会保障による自立支援は、直接個人を支援するだけでなく、個人の自立を支援する地域や家族などの連帯を強化するという課題にもつながっている。公的主体やNPOなど多様な主体による地域の支え合いネットワーク、保険者などの半公的な中間集団、新しい形態の家族などをサポートすることによって、社会的連帯を再構築し、強化することにつながる。

3 自立支援の観点に立った社会保障の方向性—所得保障を中心に—

このように、今後の社会保障の理念としては、「自立支援」が注目されているところであるが、本研究会のテーマは「所得保障システムから考える日本の未来」であるから、以下では、自立支援の観点に立った社会保障の方向性について、特に所得保障分野におけるあらわれ方について整理してみたい。

(1) 雇用の保障と女性の就労支援

第一にあげられるのは、もちろん雇用の保障である。完全雇用が社会保障の前提になっている点は、福祉国家全盛時代も今日も変わりはない。とくに最近では、企業側からのコスト抑制や業務変化への柔軟な対応の要請と、労働者側からの多様な働き方の選択の要請という双方の要因から、パートタイムや派遣などの非正規雇用が著しく増加している。こうした多様な働き方に対する処遇格差是正の観点から、パートタイム労働者に対する社会保険適用の拡大など、働き方に対し中立的な社会保障制度としていくことも求められている（西村（2007））。

とりわけ、雇用機会均等の観点から、女性の就労支援が求められているが、少子化対策についても、育児環境の整備による育児支援の観点を基本として、進められていくべきである。その意味で、「保護者が子育てについての第一義的な責任を有するという基本的認識の下に」「少子化の流れを変える」ために行われている最近の少子化対策に対して

Ⅲ. 補 論

は、「生めよ増やせよ」という人口政策につながらないよう、注意が必要である。

(2) 就労支援・生活支援・所得保障の一体的提供

障害者・母子家庭・高齢者などのハンディキャップを抱えた人々に対し、単に現金を給付し所得保障を行うだけでは、自立につながるとは限らない。就労支援と生活支援が有機的に連携するとともに、所得保障により収入を補足することで、受給者が最大限自立して暮らせるようになるよう支援する必要がある。例えば、それぞれのサービスが相互に無関係に受給要件を設定するようなことがあってはならない。なお、自立を支援するという観点からは、生活資金とりわけ就業・就学資金の貸付制度も、所得保障の一環として活用されるべきである。

障害者や母子家庭は、日常生活指導や児童の保育などの生活支援がないために、能力があっても就労ができない場合があり、とりわけ、就労支援と生活支援が一体的に提供されるべき対象者だと言える。また、この場合の就労は、その収入だけで生活できるようなものとして狭く考えず、作業所などでの福祉的就労や所得保障による収入の補足と組み合わせて考える必要がある。特に、所得保障を受けるために就労を抑制するような仕組みにならないようにしなければならない。ここで言う自立支援は、障害福祉の世界で使われるノーマリゼーションという用語とほぼ同じことを意味することになる。

高齢者については、所得保障（年金）と高齢者雇用の有機的連携の必要性が求められており、定年延長など高齢者雇用の促進のみならず、高齢者の就労に促進的な年金制度の構築も課題となっている。

(3) ソーシャル・インクルージョン

低所得者に対する自立支援のための総合的なサービスの提供の必要性は、近年、ソーシャル・インクルージョンの問題として注目されるようになってきている。2000年12月の厚生省の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」は、同年行われた社会福祉基礎構造改革を踏まえ、この点を政府ではじめて整理している。

現在の低所得者は、単に収入が低いだけでなく、仕事、家族、住居などをもたず、社会とのつながりを失っていることが問題になっており、こうした人々を社会の構成員として包み支え合うこと（ソーシャル・インクルージョン）が課題となっている。典型的な人々はホームレスであるが、いわゆる「路上生活者」でなくても、定まった住居をもたない人々、精神障害者、生活保護受給者ないし受給申請者、アルコール依存患者、多重債務者、孤独死、引きこもりなどは重なり合う部分が多い。こうした人々は複合的なニーズをもっており、単に生活保護による現金給付をするだけでは自立して生活することはできない。社会とのつながりと誇りを回復するための支援として、仕事をもち、住居を持ち、家族と暮らせるようにするための生活支援と就業支援のコンビネーションが不可欠である。

これらの人々のニーズに触れる機会が多いのは、保健所や福祉事務所であるが、保健師は健診や措置入院など公衆衛生上の処置しか権限上できないし、ケースワーカーは生活保護の受給決定しかできない。ニーズに関する情報が来たとしても、生活支援・就労支援のサービスを提供するものがないのが現状である。

こうしたサービスを実際に提供するのには、本来行政処分を行うことを役割とし、人員も削減の一途をたどっている公務員では困難であろう。むしろ公務員は各機関でネットワークを組んでニーズの把握に専念する一方、行政との連携の下に実際のサービスの提供を行う民間事業者を育成（既存の社会福祉法人や草の根NPOを活用）することが求められていると考える。この点、公的福祉の水準が低いとされながらも、低所得者対策としてソーシャル・インクルージョンを課題とし、総合的なサービスの民間主体による提供が見られる英米の取り組みは参考になる。

(4) 生活保護制度

生活保護制度についても、被保護者の自立を支援するためのソーシャルワークを重視する必要がある。2005年から自治体において個人ごとの「自立支援プログラム」を設けることが求められ、実施されている。

4 自立支援論の問題点と課題

上記のように、社会保障の行き詰まりを打開するために、新たな社会連帯の理念が求められている中、「自立支援」の考え方は、現在、社会保障が置かれている状況をふまえ、政策の方向を考える際の基本的視点としても、ふさわしい考え方であると思われる。しかしながら、いくつか注意すべき点があり、以下整理しておく。

(1) 負担だけの観点からの「自立自助論」との区別の必要性

経済が低迷する中、急速な高齢化等によって社会保障費用が増加していることへの危機感に対応し、負担面での経済財政との調和を求める観点から、「自立自助」が求められることがある。このような議論は、「経済成長の枠内に社会保障の伸びを抑制する」「最低限のセーフティネットで十分」という単純な議論につながりやすい面があり、広がりとしてもカネだけの議論になりやすいという限界を持っている。また、「必要なら民間からサービスを購入すればよく、公的に給付する必要はない」という単純な民営化論につながることもある。

このように、主に負担だけの観点から「自立支援」という言葉が使われる場合、社会保障による支援をやめるという意味で使われ、社会保障による自立支援とは違う単なる給付カットを意味する場合があるので、注意が必要である。社会保障はあくまで給付の観点から論じられるべきであり、「自立支援」はこうした社会保障給付の本来の役割という観点から論じられるべきであろう。

(2) 日本と欧米の事情の違い

欧米において社会連帯の理念として「自立支援」が用いられる場合、生活保護、児童扶養手当（母子家庭手当）や障害年金（疾病手当）の受給者が多数にのぼり、福祉依存に陥り、社会保障の受給者であることから脱却して就労し自立することがあまりないことが背景となっている場合が多い。それに対し、わが国の場合、これらの手当の受給率は低く、福祉依存はあまり問題になっていない。したがって、むしろ高齢者になっても自立できるような若いころからの自立準備や、高齢者や障害者の能力活用が、自立支援の理念の下で論じられるべき主な課題になっている。

Ⅲ. 補 論

(3) 自立は就労に限られるのか—ケア論からの示唆

ここまで自立支援を論じてきたが、その場合の「自立」としては、就労を通じての経済的自立のみを念頭に置いていいのだろうかという疑問が生じる（「働かざるもの食うべからず」という思想とどのように異なるのだろうか）。また、例えば、重度障害者のように、最大限の社会的支援を行っても、経済的自立にいたることが極めて困難な人たちに對する社会的支援の根拠は、どこに見出すことができるのだろうか。このような観点から、社会保障法学者の一部には、経済的自立よりも精神的自立を重視して、「自律」と表記することを主張する者もある（社会保障法学会（2006））。

このような問題を解決し、自立支援論の可能性を追求するために、ケア論からの示唆には有益なものがあると私は考えている。ミルトン・メイヤロフは、ケアについて、「もっとも深い意味で、その人が成長すること、自己実現することを助けること」と定義したが（メイヤロフ（1989））、このような意味でのケアを社会的システムとして行おうとするのが社会保障であると考えすることはできないか。マイケル・イグナチエフは、福祉国家について、「見知らぬ他人たちの間での連帯、分業を通じて、ニーズを権利へ、さらには権利をケアへと変える転換作用」とであると言っている（イグナチエフ（1999））。このように考えれば、「社会的支援によって、その人にとっての最大限の自立の可能性を引き出す」ことが、ケアを社会システム化したものとしての「自立支援の理念に基づく社会保障」であると言えるのではなかろうか。このような考え方は、「基本的潜在能力の平等」とそのための「共感とコミットメント」を求めるアマルティア・センの潜在能力アプローチとも通じるのではないかと思われる。

（参考文献）

- M・イグナチエフ「ニーズ・オブ・ストレンジャーズ」風行社、1999
菊池馨実「社会保障の法理念」有斐閣、2000
社会保障法学会第49回春季大会、岩手大学、2006
A・セン「不平等の再検討—潜在能力と自由」岩波書店、1999
竹内章郎「いのちの平等論」岩波書店、2005
西村淳「社会保障の明日」ぎょうせい、2006年
西村淳「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題」『海外社会保障研究』No.158、2007年春号
M・メイヤロフ「ケアの本質—生きることの意味」ゆみる出版、1989

2. 公的扶助制度のあり方について

生活保護制度改革の議論に関する評価

駒村 康平

1 はじめに一生活保護制度改革の概要

バブル経済の崩壊後、長期にわたる低迷期を経験した日本経済がようやく回復期に入ると、にわかには所得格差やワーキングプアの問題が注目されはじめた。こうした動きの背景には、長期低迷期の間に増加した非正規労働者の劣悪な就労条件や高齢化に伴う低所得高齢者の増加などがある。ただし所得格差の問題と貧困問題は往々に混同して議論される場合が多い。

たしかに、OECD が示した資料によると、ジニ係数で測定した所得格差の程度と中位所得からの乖離を基準にした貧困率の間には強い相関関係が見られる¹。したがって、所得格差と貧困問題を同じ扱い方にしてもよいように見える。しかし、具体的な政策議論になると、所得格差と貧困では人々の認識に違いがある。

所得格差については、努力した人が報われるべきであり、一定の格差は受容されるべきであるとの見方もある。とはいえ、最低生活保障水準である生活保護水準よりも低い生活水準の人が増加すること、すなわち貧困者の増大を積極的に受容する意見は少ないであろう。

また所得格差や貧困に関わる問題は、マスコミの注目を浴び、往々に政治的な問題につながる傾向にある²。

こうした表面的な議論とは別に、所得格差の拡大、貧困者の増加に対して、社会保障制度、労働政策がいかに対応すべきかという議論も進められている。具体的には、生活保護制度や最低賃金制度の見直しである。特に貧困労働者、いわゆるワーキングプアを減少させるためには、当然、生活保護制度の拡充や最低賃金の引き上げ、制度運営の強化が有効である。しかし、生活保護制度に関しては、厳しい財政制約のため制度全体の引き締め、扶助水準の引き下げの意見が強く、また厳しいグローバル経済競争のなか、企業側を中心に最低賃金の引き上げへの強い抵抗があるのが現実である。

2004年の年金改革により年金財政の制約により基礎年金の給付水準が将来にわたり実質15%削減されることになると、基礎年金と生活保護の逆転現象とその乖離はより大きなものになり、社会保障制度全体の整合性が失われつつある。

さらにニートと呼ばれる若年無業者の増加やワーキングプアの中核を占める非典型労働者の増加は、いわゆる生活保護を受けていないが同等水準の貧困状態にあるボーダーライン世帯の増加につながっている。稼働可能な世帯への政策的な対応の必要性は高まっており、従来の現金給付中心型で、包括的・一律の生活保護制度を見直す動きがある。

¹ OECD (2005) Society at a Glance: OECD Social Indicators

² 日本においても小泉政権の規制緩和の評価と関係して政治問題として議論される場合が多い。この傾向は諸外国においても同様であり、定義、統計の取り方で所得格差の程度や貧困者数に大きな開きが見られる。

2 生活保護制度改革の動向と研究

生活保護制度改革は、実証的な研究に基づいて行われる必要がある。これまでの実証研究でどこまで貧困問題が解明されたか、実際の改革ではどのような議論が行われているのか見てみよう。

(1) 生活保護制度と貧困に関する研究

貧困と生活保護に関する研究は長い歴史がある。特に1970年代に入るまでは、貧困研究は経済学、社会学、法律学、社会保障論などにおいては重要な研究テーマであった。しかしながら、高度経済成長のなか、貧困者の数が減少し、さらに制度的にも生活保護基準が絶対貧困水準から相対貧困水準に切り替わり、貧困の意味が相対化されると関心は低くなる。こうした中、再び注目されている貧困に関する研究については、橘木俊詔・浦川邦夫(2006)、室住真麻子(2006)がまとめている。ここでは、生活保護制度改革に関連する研究課題について見てみよう。

① 生活扶助の水準について

先に述べたように2004年の年金改革で、老齢基礎年金の実質給付水準が低下することや、最低賃金と均衡させるために、生活扶助額も下げるべきという意見もある。しかし、生活保護制度という最後のセーフティネットの水準を安易に動かすべきではない。ただし、現在の生活保護制度は、成立以来スライド引き上げによって微調整されてきており、現行の給付設計が望ましいのか、この間の消費パターン変化を考慮して適切なものとなっているか検証されていない。表面的な均衡論だけではなく、今日の最低生活費の構造分析などに基づいて、統計的に検証する必要がある。

② 貧困の実態および動態分析について

所得面で貧困とされても、資産面では必ずしも貧困ではない場合もある。特に、高齢者の被保護世帯が増加するなかで、資産の扱いをどのように考えるかは重要であろう³。ただし、日本のように失業保険と生活保護の間に、資産制限の緩い雇用扶助制度がないと、過度な資産制限が自立を阻害することになる。貧困世帯の資産に関する分析はそれほど多くはない⁴。生活保護制度において資産保有をどの程度まで認め、あるいはどのように利用するかは大きな課題であろう。

さらに、貧困状態が、どの程度続いているのか、生涯のどの時期に貧困リスクが上昇するのか、どのように貧困に陥り、そして貧困から脱却していくのか、特定の世帯において貧困の連鎖が起きているのかという貧困の動学的分析も重要である。このテーマについての古典的な研究としては、江口英一による実態調査による一連の研究がある(江口(1979)、(1980))。一方、貧困の動学研究については、1980年代より米国で研究が先行しており、欧州もデータセットの整備が進んでおり、実証的な研究蓄積がある。主な統計的手法としては、ハザード関数モデル、マルコフ推移モデル⁵、離散選択モデル、といった手法がある。こうした研究をするためには、貧困に関する長期

³ 米国のメディケイドにおいては、利用者の遺産から費用を回収する仕組みがある。北欧でも、生活保護受給世帯における資産調査は日本並みに厳しい。

⁴ 主な研究としては駒村康平(2006)がある。駒村は、資産を考慮すると生活保護ラインでの貧困率は半分程度に下がると推計している。石井加代子・山田篤裕(2006)は貧困確率と資産の関係を分析している。

縦断・観測データ分析 (longitudinal analysis) の整備が必要となる。日本においては、長期にわたる縦断・観測データ分析やパネルデータによる貧困研究はそれほど多くない。原田謙・杉澤秀博・小林江里香・Jersey Liang (2001)、岩田正美・濱本知寿香 (2004)、坂口尚文 (2006)、石井加代子・山田篤裕 (2006) が縦断・観測データ分析を行っている⁶。これら先行研究や OECD (2001) によると、特定の世帯層が貧困層に頻繁に出入りしていることが確認されている。

③ 貧困の地理的偏在

貧困率が特定の地域で集中しているのか、固定化しているか否かは依然として明らかにされていない。欧米においては、地域間の貧困率の差とその粘着性の確認されている。駒村 (2003) は、1984年から1999年までの「全国消費実態調査」を分析した結果、生活保護水準以下の収入の貧困率が都道府県別で大きな差があり、固定化していることを確認している。貧困世帯の集中がすすみ、貧困の世代連鎖の危険性が高まっている地域もある。貧困の地理的偏在や固定化、外部性は、過去の都市政策・住宅政策といった経路依存の影響を受けている場合も多く、ハウジング・トラップが発生しているのか地域単位の分析は必要である。

④ 自立支援の有効性について

ボーダーライン層の脱落を防止し、受給世帯にとっての貧困の罟を克服するためには、勤労所得控除の拡大あるいは負の所得税のような仕組みによって就労インセンティブを高めることは有効である⁷。また有効な自立支援プログラムの確立も不可欠である。しかし、各地で行われている自立支援事業の成果も十分な成果を上げているわけではない⁸。この点について、生活保護受給世帯のサンプル調査である青木紀 (2003)、釧路公立大学地域経済研究センター (2006)、道中隆 (2006) が重要な情報をもたらしている。

(2) 生活保護改革の動き

生活保護の問題点を解消すべく、いくつかの改革の動きがある。生活保護制度改革をめぐるのは、議論する主体によって改革の動機、目的が異なっている点に注意する必要がある。例えば、財務省財政等審議会では、たびたび自治体間での生活保護被保護世帯率の格差を指摘し、必要以上に生活保護受給者を増やしているというモラルハザード問

⁵ 来期の所得状態は今期の状態にのみ依存する。異時点間の状態数位の関係に単純マルコフ性を仮定したモデルである。異時点間の所得状態の推移に年齢、学歴といった所得状態が与える影響を推計できる。

⁶ 岩田・濱本論文、坂口論文は、共に家計経済研究所のパネル調査を使ったものであるが、女性のサンプルが限定されている点などに限界がある。また坂口論文は日本で唯一マルコフ推移モデルを使った分析である。一方、石井・山田論文は、3年間のパネルデータである KHPS を使い、多項ロジット分析で貧困化の頻度を推計し、1時点での貧困率は11%であるが、3年間に一度でも貧困に陥った人と21%、21%のうち、4割が3年間継続して貧困状態にあるということを確認し、日本においても貧困リスクの集中、貧困層の固定化が進みつつあることを確認している。

⁷ フィンランドは長期失業者の公的扶助依存の問題を脱却するため、勤労控除の拡大を時限的に行い、その効果を測定し、将来も控除拡大の維持を決定している。

⁸ 自立支援プログラムの評価は布川 (2006) が詳しい。道中 (2006) は就労支援相談事業のみではほとんど効果がないことを確認している。

Ⅱ. 補 論

題が指摘されている。さらに基礎年金の支給額の実質的な引き下げに連動して生活保護水準の引き下げも議論されている。一方、高齢化に伴う厳しい財政制約に苦しむ厚生労働省も同様に給付水準の抑制、受給者増加の抑制に強い関心を持っている。2005年後半には、国と地方の役割分担、いわゆる三位一体改革で、生活保護制度の扱いを巡り財務省・厚生労働省・総務省・自治体の間で議論された（「生活保護等に関する関係者協議会」）。こうしたなか、生活保護制度のあり方について2つの重要な報告書が発表されている。

① 生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告

厚生労働省「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」から2004年12月に「生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書」が発表された。同報告書に対する評価は、すでに駒村（2005）で行っているためここでは、概要だけを紹介する。

報告書はまず、「使いにくく、自立しにくい」現行制度の問題点を指摘し、「利用しやすく、自立しやすい制度へ」という提案がなされ、いくつかの新しいアイデアが提示された。

報告書では、今後の生活保護の新しい役割として自立支援を組み入れ、生活困窮者の地域社会へ参加させ、労働市場に再挑戦させるため、多様で、早期、システムの自立・就労支援策が必要であるとしている。ここでの自立支援は、広く就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援といったものである。そして、その担い手として地方自治体は多様な自立支援プログラムを用意することが期待されている。生活保護に依存した状態から人々が自分の持っている様々な能力を生かして社会参加することを支援すること自体は非常に評価してよいであろう。さらに、自立支援・稼働能力の活用以外にも資産の活用のあり方も言及されている。過度な資産保有制限が生活保護を使いにくくし、そしてひとたび生活保護に入ればそこから脱却しにくいものになっている可能性があり、資産保有制限を緩めることを提案している。さらに、報告書では、生活扶助1類、2類のバランス、1類の年齢区分の見直し、生活扶助額の設計、水準見直しも指摘している。また、一般母子世帯との比較から被保護母子世帯の消費水準が低くないことから、母子加算の必要性を否定している。

② 全国知事会・全国市長会の「新たなセーフティネット検討会の提案～「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ～

この提案は、2006年10月に、全国知事会・全国市長会から提案されたものであるが、現行の包括的一般扶助の問題点を指摘し、特徴のある改革案である。提案は、1) 稼働世帯に対する適用期間を最大5年間とするという有期保護制度の創設、2) 稼働世帯と高齢者むけの生活保護制度を分離し、高齢者のための新たな生活保護を創設する、3) ボーダーラインに対する就労支援という3つの柱からなる。1)の有期保護制度とは、制度の適用を最大限5年を基本とし、1年間しか使わない場合は、再び貧困に陥った場合に残り4年の利用が可能であり、月単位でも利用可能であるとしている。また、稼働世帯の自立を目指し、労働部門、教育部門、福祉部門が一体的に連携して協働するとしている。

さらに2)の高齢者のための新たな生活保護制度については、年金の拠出意欲を落とさないため、年金受給額の収入認定をゆるめ、控除を認めることを提案している。

2. 公的扶助制度のあり方について

また高齢者の被保護世帯に対するケースワーカーの配置を行わないという点も新しい。この一方、扶養義務者、資産調査については厳しくしており、原則、資産活用し、保護費に充当したり、貸付制度の利用を提案している。3) では貧困リスクの高いボーダーライン層については、就労支援制度や非正規雇用者の待遇改善を提案している。

この提案が、1) 従来の包括的一般扶助の方式を改め、範疇別の扶助方式を提案し、2) 労働、教育、健康、住宅問題にも目配りをし、3) 自立支援という現物サービスを明確に生活保護制度上に位置づけている点で、公的扶助制度の大きなシステム変更を提案しており、新しい時代の生活保護としてきわめて有力な選択肢であることは間違いない。しかし、本節の(1)で指摘した貧困研究のテーマに関わるが、この提案の個別具体的な部分については一層の実証分析が必要になる。例えば、受給期間あるいは合計受給期間がなぜ5年なのかという点については疑問も残る。貧困の動学的な分析でも少しずつ明らかになっているように、貧困リスクの高い世帯は、貧困ラインの近傍に常におり、貧困状態を頻繁に出入りしている可能性がある。こうしたなかで、受給期間の合計を一律に5年に設定できるのか。稼働被保護世帯やワーキングプア・ボーダーライン層に対する自立支援、就労支援プログラムの効果はどのようなものなのか、扶養義務や勤労控除の拡大、資産の扱いについても具体的な検証が必要になる。このほか、稼働世帯向けの生活保護制度の財源構成をどのようにするのかという点の自治体の役割と関連して重要な検討事項であろう⁹。実証研究に基づく改革が必要である。

(参考文献)

- 青木紀編 (2003) 『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実』明石書店。
- 石井加代子・山田篤裕 (2006) 「貧困の動態分析—KHPS による3年間の動態分析」KEIO UNIVERSITY MARKET QUALITY RESEARCH PROJECT (A 21st Century Center of Excellence Project) KUMQRP DISCUSSION PAPER SERIES DP2006-037.
- 岩田正美・濱本知寿香 (2004) 「デフレ不況下の『貧困経験』」樋口美雄・太田清・家計経済研究所。
- 江口英一 (1979)・(1980) 『現代の「低所得層」上中下』未来社。
- 駒村康平 (2003) 「低所得世帯の推計と生活保護」『三田商学研究』第46巻3号、慶應義塾大学。
- 駒村康平 (2005) 「生活保護改革：障害者の所得保障」(第7章)、国立社会保障人口問題研究所編『社会保障制度改革—日本と諸外国の選択』東大出版会。
- 駒村康平 (2005) 「経済社会の変化と社会保障制度の問題」『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会。
- 駒村康平 (2006) 「医療・介護・年金と最低所得保障—社会保障横断的な改革の視点—」貝塚啓明・財務省財政総合政策研究所編『年金を考える』中央経済社。
- 道中隆 (2006) 「生活保護における就労支援の有効性と闕下稼働—被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性について」日本社会福祉学会全国大会。
- 室住真麻子 (2006) 『日本の貧困—家計とジェンダーからの考察』法律文化社。
- 釧路公立大学 (2006) 「生活保護受給母子世帯の自立支援に関する基礎的研究—釧路市を事例に」
<http://www.kushiro-pu.ac.jp/center/research/017.html> (2007年2月21日最終アクセス)。

⁹ 国庫負担率は過去に何度か見直しが行われている。国庫負担率の引き下げ、地方負担分の引き上げが生活保護制度に与える影響については、駒村 (2005)、林正義 (2007) がある。

■ Ⅲ. 補 論

布川日佐史 (2006) 『生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店.

林正義 (2007) 「国庫補助と生活保護率」『自律的な地方行財政制度のあり方に関する研究』財団法人
地方自治研究機構.

橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』東大出版会.

岩田正美・濱本知寿香 (2004) 「デフレ不況下の『貧困の経験』」樋口美雄・太田清編『女性たちの平
成不況』.

坂口尚文 (2007) 「低所得世帯とその属性について」『季刊家計経済研究』第72号.

原田謙・杉澤秀博・小林江里香・Jersey Liang (2001) 「高齢者の所得変動に関連する要因—縦断調
査による貧困のダイナミクス研究」『社会学評論』52(3).

OECD (2001), “When Money is Tight: Poverty Dynamics in OECD Countries”, OECD Employ-
ment Outlook.

生活保護における就労支援の可能性と課題

布 川 日佐史

はじめに

最後のセーフティネットである生活保護制度は、報告書が示したように、現在はまだ、高齢者や疾病・障害者など就労不能な人たちが受給者の過半を占めている。しかし、非正規雇用の増大を原因とする貧困（ワーキング・プア）が社会問題化しているもとの、生活保護制度が就労可能な人を受け入れることになるのは必然である。では、収入・生活水準や保有する資産がどこまで低下・減少した人を生活保護の受給対象とするのか、すなわち自助の限界線をどこに引くのか。また、就労可能な人を生活保護に受け入れるなら、それらの人々の自立をはかるシステムを早急に整備しなければならない。前者は最低生活保障の基準及び要件に関わる課題であり、報告書本論で詳しく検討したところである。ここでは補論として、生活保護に受け入れた人の自立をどのように促進するかについて、2006年度から始まった生活保護における自立支援プログラムの取り組みに着目し、現時点までの成果を確認したい。

ポイントをあらかじめ要約するなら、(1)労働行政と連携し、就労可能な生活保護受給者を就労につなげるシステムができてきたこと、(2)就労阻害要因を抱えていたり就労意欲が欠けている受給者を活性化する支援の在り方が明確になってきたことの二つである。就労可能な人を受け入れたとしても、早めに支援し、就労につなげるシステムの整備が進んでいる。

本稿の結論は、生活保護制度から就労可能な人を分離するのではなく、自立支援施策の新しい芽を育てることで生活保護制度そのものの改善につなげるべきというものである。その上で、ワーキング・プア対策としては、生活保護の給付の柱の一つである住宅扶助を低所得世帯一般向けの「住宅手当」へ組み替えていくことを提案したい。

1 生活保護における自立支援プログラムの成果

(1) 生活保護における自立支援プログラム

厚生労働省社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会）は2004年12月に報告書をまとめ、その中で生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起した。

生活保護は「補足性の原理」にもとづき受給要件を定めている¹。これは保護に先立ち自助努力を求めるものだが、それが運用において過度に強調され、本来保護を受けるべき人が保護を受けられないばかりか、申請権さえ侵害する状況を生み出してきたことは良く知られている。専門委員会は、貧困状態に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが生活再建も早く、長期的に見れば財政支出の節約にもなるだ

¹ 生活保護法第4条

「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。②民法に定める扶養義務者の扶養及びその他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。③前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」

Ⅲ. 補 論

ろうとの合意にもとづき、「利用しやすく」という基本方向を示した。ソーシャル・インクルージョンという福祉改革の流れに沿って、「入り口で徹底的に絞る」という従来の運用からの転換を提起したのであった。

他方、専門委員会は「自立しやすく」という改革の目玉として、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者の自立支援サービス給付に移していくとの方向性を示したのである。これは先進国に共通する福祉改革のもう一つの流れであるワークフェアに沿ったものであるが、他方で、自立とは就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を定義しなおしたのである。就労を促進し、生活保護から脱却させるという就労自立だけを前面に押し出したわけではないことを確認しておかなければならない²。

これを受ける形で2005年度より各地の福祉事務所は自立支援プログラムを実施している。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である福祉事務所が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容および実施手順等を定め、これにもとづき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。生活保護制度の発展方向として、金銭給付だけでなく、要扶助状態にある人それぞれに応じて福祉事務所が重層的かつ多様な対人サービス給付のメニューを整備し、段階的に支援していくシステムをつくりあげることを目指すものであり、画期的な意味をもっている。

(2) 就労支援の成果

① ハローワーク連携型就労支援プログラム

厚労省が用意したハローワーク連携型の就労支援プログラム(「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」)を活用し、就労支援を優先するという形で自立支援プログラムが導入された(図表1)。厚労省職業安定局は全国のハローワークに生活保護受給者の就労支援メニューを選定するコーディネーターを175名、履歴書の添削や面接セッションなどのきめこまかな支援をするナビゲーターを105名配置している。福祉事務所側は査察指導員の中から就労支援コーディネーターを選定し、ハローワークのコーディネーターと福祉事務所のコーディネーターとが一緒に「就労支援メニュー選定チーム」をつくり、支援対象者に面接し、メニューを選択、対象者本人の同意にもとづいて支援を実施するというシステムである。国が新たにハローワークに配置したスタッフを、国が示したマニュアルにもとづいて福祉事務所が活用するというもの

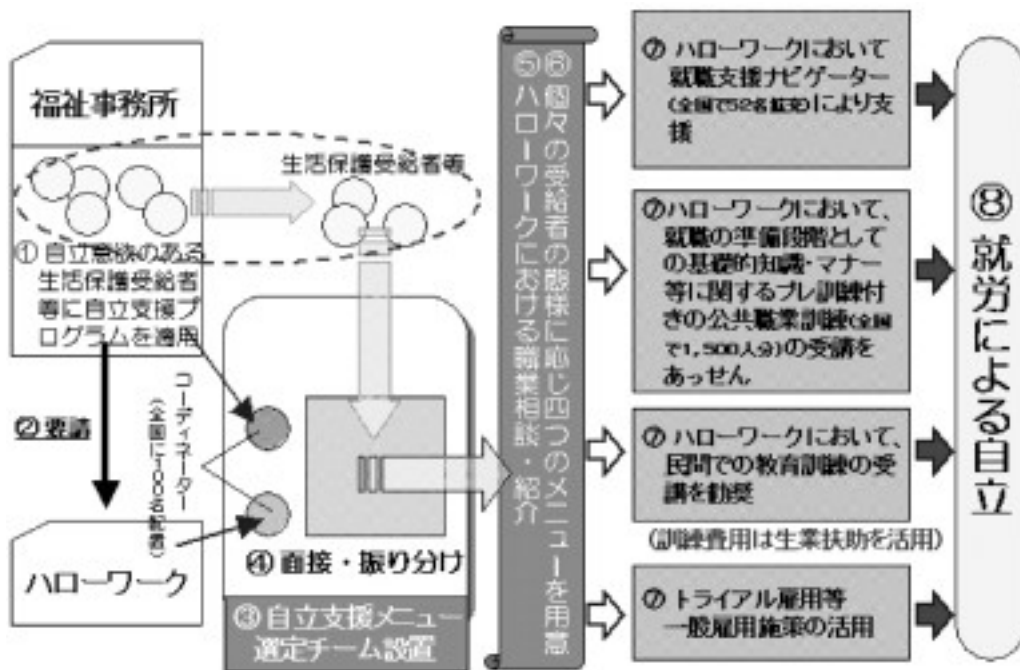
² 「なお、ここで言う『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものである。」(『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』2004年12月)

である。

対象となるのは、生活保護受給者のなかで「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の4要件を満たす人、すなわち、すぐに就労できる人である。支援の内容としては、一般の職業相談・紹介の実施の他に、「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」、「トライアル雇用の活用」のメニューが提供されている。

2006年3月までに全国で7,309人の生活保護受給者がこのプログラムに参加し、そのうち41%、3,007人が就労した（図表2）。労働行政と連携し、すぐに就労が可能な生活保護受給者を就労につなげるシステムができてきた。就労可能な人を早めに受け入れ、早めに支援し、就労につなげるというシステムの整備が進んできたのである。

図表1 ハローワークとの連携による就労支援プログラム



(出所：社会保障審議会福祉部会資料（2005年2月9日）)

図表 2 自立支援プログラム実施状況

ハローワークにおける生活保護受給者等就労支援事業 ※ 1	対象者 (人)	支援開始者 (人)	支援終了者 (人)	就職者 (人)
生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム	56,288	7,309	4,553	3,007
自治体による自立支援プログラム策定状況 ※ 2	プログラム数	対象者(人)	参加者(人)	達成者(人)
就労支援プログラム(就労支援員等活用)	156	69,897	19,776	5,940
就労支援プログラム(職場適応訓練、他)	155	47,578	2,593	982
日常生活自立支援プログラム計	214	9,378	5,497	854
社会生活支援プログラム計	60	1,278	226	104

(出所 ※ 1：全国福祉事務所長会議社会・援護局長説明資料(2006年5月15日)

※ 2：生活保護関係主管課長会議資料(2006年2月28日)

② 自治体独自の就労支援

すぐに就労可能な人を対象とするハローワーク連携型の就労支援プログラムとは別に、何らかの就労阻害要因を抱えた保護受給者のため、独自に就労支援員を福祉事務所に配置するなど自治体独自の就労支援プログラムに取り組んできた自治体がある。先駆けとなった横浜市は2000年から「就労指導を就労支援へ」をスローガンに就労支援に積極的に取り組み、『就労支援のてびき』を独自に作成、就労支援専門員の配置も進めてきた。2003年から釧路市、八尾市などもモデル事業に取り組み、支援員を配置した。2005年4月時点で、全国100自治体が合計250名ほどの就労支援員を福祉事務所に配置している³。現在、250を越える自治体が独自の就労支援体制の整備をしている。

自治体独自の就労支援プログラムは、ハローワーク連携のプログラムと異なり、すぐには就労が困難と思われる人もその対象としてきた。図表2からわかるように、自治体独自の就労支援プログラムへは1.9万人が参加しており、こちらの方が4要件を前提としたハローワーク連携型の就労支援よりも規模が大きくなっている。生活保護受給者の中には何らかの就労阻害要因を抱えた人が多い。自治体が独自に作り上げた就労支援の成果が重要である。対象者の生活状況や就労意欲に応じた段階的な就労援助プログラムができあがってきた。

〈大阪市の事例〉

体系的な取り組みとして大阪市の事例をあげるなら(図表3)、①精神保健福祉士や臨床心理士による専門的なカウンセリング、②保護受給期間が2年を越えた人を重点にしたキャリアカウンセラーによる就労意欲向上のためのカウンセリング、③就労意

³ 職員の人件費は国からの補助金(「セーフティネット支援対策等事業」)によっている。

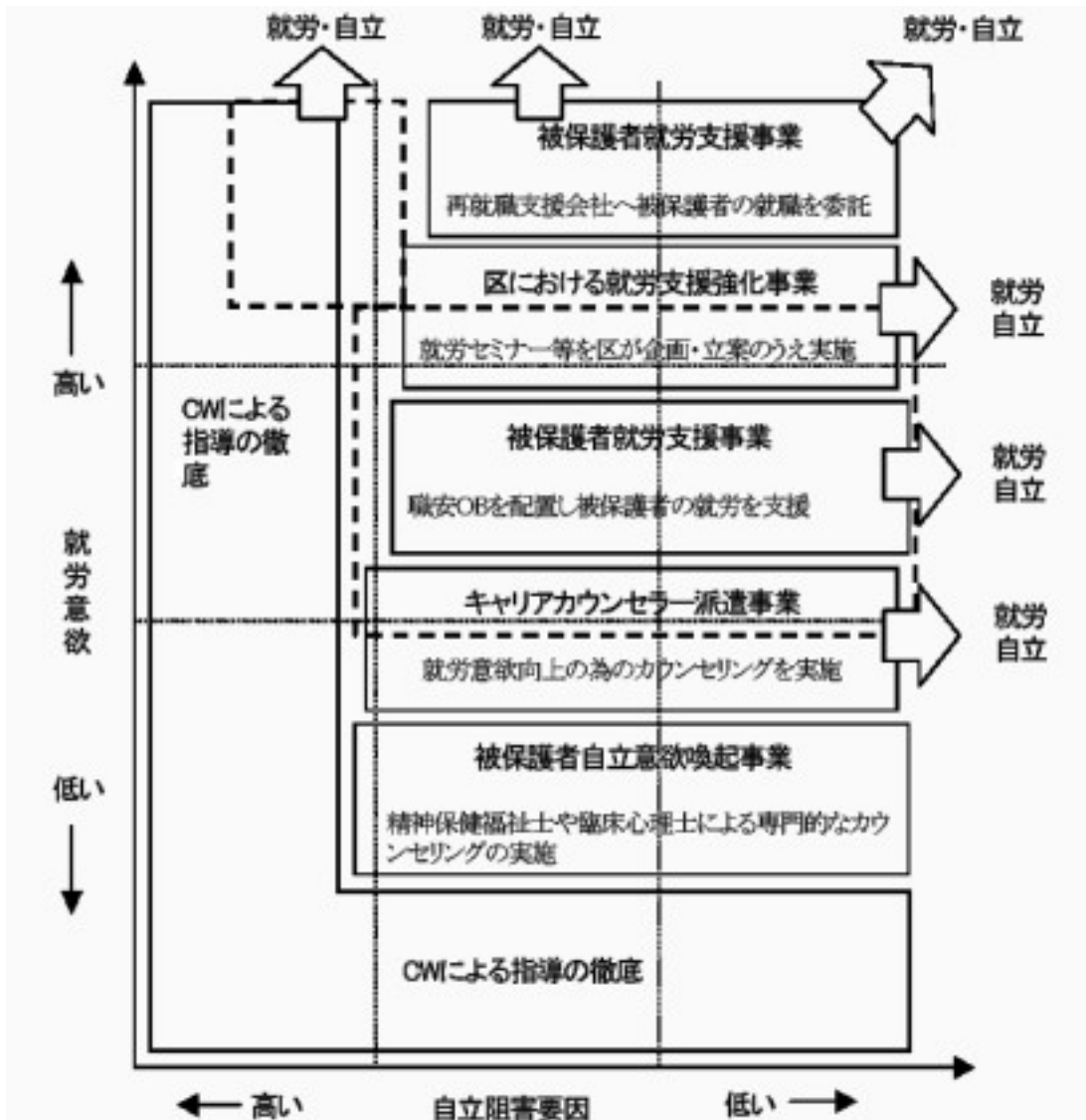
欲のある人にはハローワークOBの就労支援員による就労支援、④アットホームなパソコン教室、携帯電話や面接服の貸出など、各区ごとの現状に即した支援、⑤すぐに就労できる人への有料職業紹介企業による常用雇用限定の職業紹介、⑥雇入れ企業への補助金給付を行なっている。キャリアカウンセリングは、稼働能力があっても就労意欲が低い人を次の段階につなげるのに効果をあげている。依存症などで生活基盤に問題がありキャリアカウンセリングまでに至らないケースに対する精神保健福祉士・臨床心理士によるカウンセリングでは、家庭訪問を含めその人に寄り添った支援が行なわれている。3ヶ月ごとに支援内容を見直している。就労支援員による援助では、3ヶ月までに50%以上が就労に結びついている。3ヶ月で結果が出ない場合は、結果が出ないのは生活上の問題などまだ見えていない問題が隠れているからだという姿勢で援助を継続し、就労支援員はもとより精神保健福祉士、臨床心理士などの専門職が対象者に寄り添い、就労阻害要因を明らかにし、それを取り除くために日常生活援助と社会生活援助に時間をかけて取り組むという経験が積み重ねられている。

〈釧路市の事例〉

受給者の就労阻害要因に着目するのではなく、「社会的なつながり」に視点をおいた実践も行われている。釧路市は、地域福祉、コミュニティーとかがわりあってこそ自立であるとのアプローチから、受給当事者の自尊意識、自己肯定感重視に根ざした「生活型」の取り組みを体系化している（図表4）。「働く」ことを受給者の職歴、生活歴、意識をふまえて「社会的、地域的に有用な労働」として再構成し、人とのかかわりを重視して一般就労とは区別した「ボランティア的就労体験」を含んだ『中間的就労』的な場を提供している。

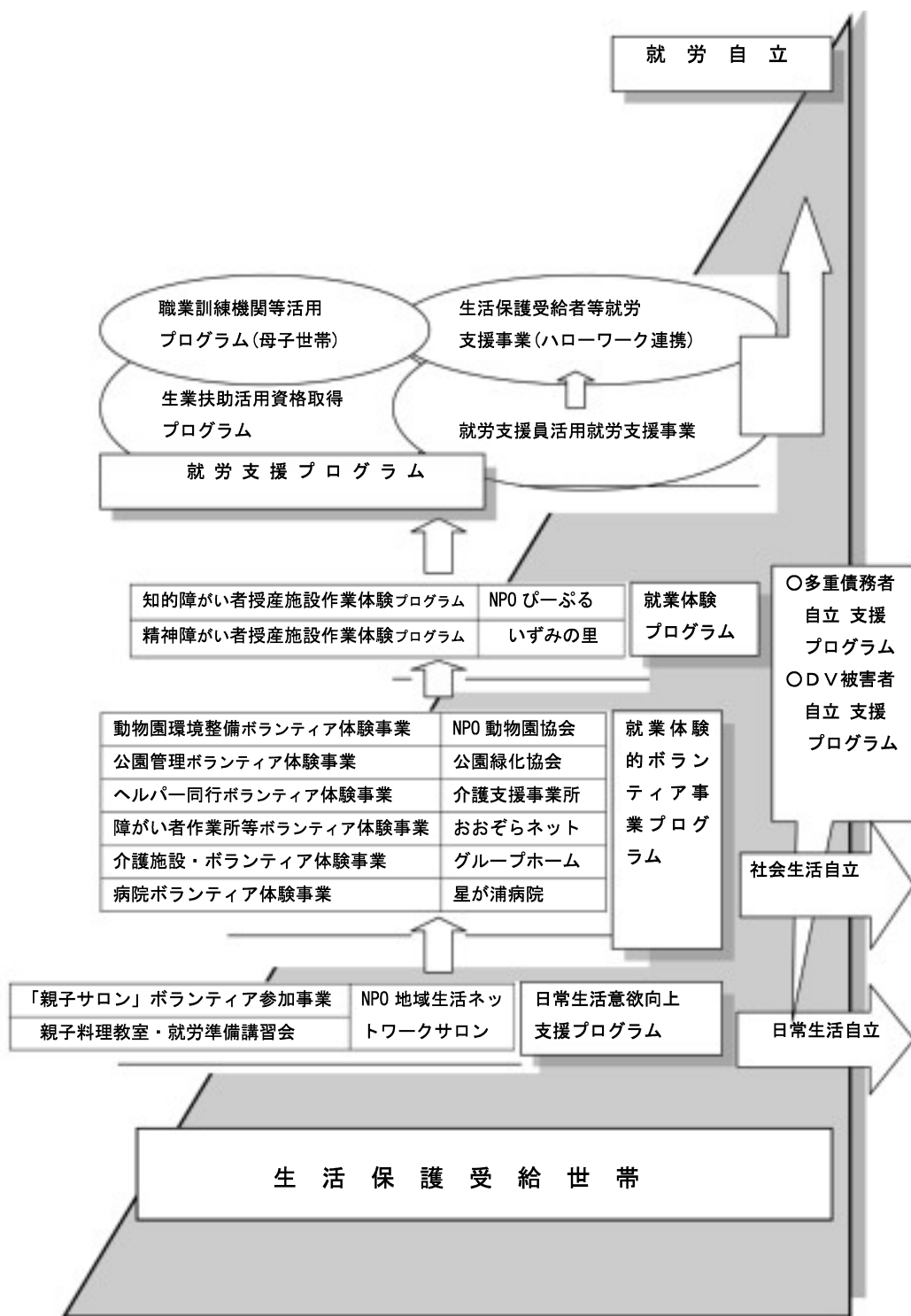
大阪市と釧路市ではアプローチは異なるが、いずれも、いきなり「稼働能力を活用せよ」と生活保護受給者に就労を迫るのではなく、就労の前提として生活保護受給者が抱える多様な問題を解決する必要性を認識し、日常生活自立支援、社会生活自立支援を拡充するという「働くための福祉」を重視していることでは共通している。これによって就労困難と見られた人たちを活性化するのに成功しているのである。就労を優先するとしても「就労を支えるためには、まずは広い意味の生活支援をしなければならない」という認識を多くのケースワーカーは持っている。自立支援プログラムを援助の手段と位置づけ、就労支援に実際に取り組むなかで受給者の生活実態に目がとどくようになれば、就労支援の前提として多様な問題を解決する必要性が明らかとなり、福祉的援助を拡充するという「働くための福祉」の流れが強まるのは必然である。

図表3 被保護者にかかる就労支援施策のイメージ図（大阪市）



(出所：向井順子(大阪市健康福祉局生活福祉部保護課)「大阪市の就業支援の取り組み」『賃金と社会保障』1436号，2007年2月，p.19)

図表 4 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況



(出所：櫛部武俊(釧路市福祉部生活福祉事務所)「自立支援に取り組んで—当事者と援助者が地域に生きる自立支援」『賃金と社会保障』(近刊号掲載予定)。)

2 雇用政策と公的扶助の交錯領域における検討課題

生活保護における就労支援プログラムの実践からわかるのは、早期の支援が早期の就労に結びつくということである。保護の入り口における稼働能力活用要件の解釈と運用を見直し、早期に保護を開始することが求められている⁴。

ただし、たとえ早期に就労したとしても、低賃金の期限付き雇用というのが実態であり、生活保護の給付額以上の収入を安定して得られるわけではない。生活保護は就労と失業を反復する低賃金不安定就労状態の受給者を長期にわたって抱え込まざるを得ない。最低賃金に近い時給ベースの低賃金で、働き方も不安定、雇用期間が短期に限定されておりそれが終わると失業が決定しているというような働き方では、安定して家賃を払い続け、生活をやりくりするのは困難である。まして子どもの養育費・教育費をまかなうことなどできない。これは誰の目にも明らかな現実であり、就労可能な人の生活保護受給期間は長期化せざるを得ないし、保護受給の反復も避けられない。

ただし、就労可能な人を生活保護制度だけで長期間支えていくのは望ましいことではない。労働政策と公的扶助が交錯する局面において、一方で雇用労働政策の責任を明確にしつつ、他方で生活保護制度が汲み上げたニーズの水脈の広がりや踏まえ、生活保護制度の手前により広範な低所得者を対象とした新たな所得保障制度を作ることが求められている。「利用しやすく自立しやすい」生活保護制度が基盤となり、その手前に、所得保障給付と対人援助サービス給付を組み合わせたパッケージを準備すべきである。

ワーキング・プアのための包括的対策

A：恒常的な補足給付

- ①住宅費：ホームレス状態に陥ることを防ぎ、安定した居住を保障するための、恒常的家賃補足給付。保証人提供サービス。
- ②養育・教育費：親を原因とする社会的不利が子どもの機会を奪わないため、高校卒業までの学費の保障と大学進学援助。

B：貧困の予防対策

- ①多重債務の早期解決のための法律専門家によるサービス。
- ②資格取得の機会や小口の創業資金の提供。

C：断続的にやってくる失業時の生活保障（雇用保険制度を非正規雇用者向けに改革）

D：よりましな仕事に就くための早期の就労支援（一定期間をかけた職業訓練など）

E：生活保護制度による最低生活保障と自立支援

雇用労働政策と生活保護制度との責任分担を明確にするには、就労時間が一定時間以下の人を失業状態にあると捉えなおす必要がある。労働力調査における失業の定義とは別に、雇用労働政策における失業を定義すべきである⁵。その上で、雇用の不安定化による貧困については、労働行政及び使用者としての企業責任が大であり、低賃金短期就労者の失業時の生活保障の財源はそれらが負担すべきことを明確にしなければならない。

⁴ 拙稿「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」『社会政策研究 6』東信堂、2006年、参照。

⁵ 拙稿「若年貧困と社会保障の課題」『社会政策学会誌』13号、法律文化社、2005年、参照。

生活保護を利用しやすくして、ワーキング・プアの人を広く受け入れることを、住宅手当や教育手当などの社会保障制度を拡充していく議論につなげていく必要がある。現状を放置するならば、結果として生活保護を長く受給しなければならなくなるし、子どもがそこから抜けられず貧困が再生産されることになってしまう。生活保護を利用しやすく自立しやすいものにしたうえで、生活保護の給付の柱である住宅扶助や教育扶助を低所得世帯一般向けの「住宅手当」「教育手当」へ組み替えていくという形で、住宅費・教育費の負担の問題を投げ返していかなければならない。自治体として生活保護を利用しやすいものにすることが、社会保障制度全体の改革の土台づくりになるのである。

おわりに

1990年代末からの高失業への対応策としての「ミスマッチ失業対策」は労働分野の規制緩和のテコとなり、雇用の非正規化・不安定化を推し進めた。失業の長期化を防ぐための「モラルハザード対策」は失業を原因とする貧困を社会問題化するのではなく、失業による貧困を社会保障の枠の外に追い出してしまった。90年代末には失業と貧困を結びつけることができなかつた⁶。皮肉なことに、失業問題が峠を越し人手不足が語られる現在になって、ワーキング・プアという言葉で貧困が社会問題として認識され始めたのである。

そうした背景をもとに、生活保護において全国的に展開し始めた自立支援プログラムは、労働政策と公的扶助が交錯する局面での新たな取り組みであり、生活保護制度の枠を越えた今後の政策の在り方について検討すべき多くの課題を見出すことができる⁷。

本稿は、自立支援プログラムの積極的な実践の成果をもとに、現時点においては、生活保護制度から就労可能な人を分離することを検討するのではなく、自立支援施策の新しい芽を育て、生活保護制度そのものを「利用しやすく自立しやすい」制度に改善すべきとの立場から検討をおこなった。それが社会保障制度全体の改革の土台づくりにつながると確信しているが、理論的また実践的な説得力に欠けていることは充分自覚している。報告書そのものも今後のさらなる研究に向けた「アジェンダ」としての性格だとのことである。この補論へのご意見、ご批判をいただければ幸いである。

⁶ 拙稿「労働：新しい相対的貧困」青木・杉村編著『現代の貧困と不平等—日本・アメリカの現実と反貧困戦略』明石書店、2007年2月、参照。

⁷ 生活保護における自立支援の取り組み全般については、布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用1—策定と援助』（山吹書店、2006年11月）を参照のこと。

3. 雇用・労働問題と所得保障システム

EUの積極的労働市場政策と年金制度

清水信広*

概要：2005年、EUは、グローバル化と欧州の高齢化の進展のなかで、成長と雇用に焦点を当てた包括的な改革戦略（改訂リスボン戦略）をスタートさせている。改訂リスボン戦略は、市場メカニズムを重視しながらも、社会的結束の維持や持続可能な環境の確保など「欧州共通の価値観」の下で、社会的保護の制度と社会的包摂の政策が成長と雇用の創造にもたらす寄与を重視している点で、アングロ・サクソン型モデルとは一線を画している。積極的な社会的包摂、フレキシキュリティ、ライフサイクル・アプローチ、活動的加齢など、EUにおける指導理念には、わが国にも参考になる点が多い。たとえば年金制度に関して、単に制度の持続可能性の観点からだけでなく、就労期間の伸長を含めた就労促進のためのライフサイクル・アプローチ、より弾力化する雇用と職業履歴など「変化」への制度の適応、DCプランの普及が進むなかでの年金制度における「連帯（リスク分担）」の役割の強化など、極めて広範な観点から戦略的な取り組みが進められている。またEUでは、加盟国が互いの経験に学び協力し合う枠組み（開放的協力体系）が構築されている。わが国は、この枠組みを通じて生産され続ける膨大でかつ高品質のレポートから、多くのことを学ぶことができる。

キーワード：リスボン戦略、統合ガイドライン、欧州共通の価値観、社会的結束、社会的包摂、ライフサイクル・アプローチ、フレキシキュリティ、開放的協力体系（OMC）

1 はじめに

この補論では、まず第2章で、近年における欧州の積極的雇用政策と年金政策の動向を把握するため、経済政策、雇用政策、環境政策に跨るEUの包括的な改革戦略であるリスボン戦略の導入と2005年の再スタートの経緯を解説し、リスボン戦略の考え方やその社会的な背景について考察する。次に第3章では、社会的保護および社会的包摂の分野における膨大なEU関係資料がそもそもどのような取り組みの下に作成されているのか、EU加盟国間の協力の枠組みを解説する。第4章では、年金制度に焦点を絞り、EU諸国が公私の年金改革にどのような考え方で望んでいるのかを考察する。最後に、第5章では、補足的な論考として、EUにおける企業年金の指導監督の動向とわが国の課題について考察する。なお、本稿のうち意見にわたる部分は、筆者の個人的見解である。

2 EUのリスボン戦略

(1) 2000年のリスボン戦略

EUのリスボン戦略は、欧州がグローバル化の進展と知識依拠型経済への移行という

* 年金積立金管理運用独立行政法人 〒100-8985 千代田区霞が関1-4-1 日土地ビル
email: n-shimizu@gpif.go.jp

新たな課題に直面するなか、EU加盟各国における雇用、経済改革および社会的結束（ソーシャル・コヒージョン）を強化することを目的として、2000年3月のリスボン欧州理事会で採択されたものである。2000年当時の欧州は、景気は拡大基調にあり、インフレ率は低く、財政赤字も大幅に縮小、共通通貨ユーロの導入も成功裏に進み、欧州単一市場も概ね完了するなど、経済状況の改善が進む状況にあった。しかしながら、その一方では就業率が低く、特に女性や高齢者の労働市場への参加の割合が低いこと、ITを中心としたサービス産業の発達が遅れていることなどの課題を抱えていた。こうしたなかで、2000年のリスボン戦略は、より多くの、より良い雇用と、より強固な社会的結束を確保しながら、持続可能な成長を達成できる、世界のなかでもっとも競争力の強い、ダイナミックな知識依拠型経済を達成することを2000年以降10年間の戦略目標として掲げた。そして、この戦略目標のもとで、

- ① R&D、構造改革およびEU域内の単一市場化による知識依拠型経済への移行の環境整備
 - ② 欧州型社会モデルの近代化、人的資本への投資および社会的疎外（排除）の根絶
 - ③ 適切なマクロ経済政策による健全な経済成長の維持
- という3つの目標の達成を目指すこととしたのである¹。

なお、2000年のリスボン戦略では、戦略を推進するに当たり、ベスト・プラクティスを広め、加盟国が他の加盟国の経験に学びながら自国の政策を漸次構築していくことを支援する枠組みとして、開放的協力体系（OMC）が導入されている。OMCは、以下の点が特徴的である（詳しくは第3章を参照）。

- ① 短期・中期・長期の目標とその達成の期限を区切ったガイドラインの設定
- ② 定量的・定性的な指標およびベンチマークの設定
- ③ 加盟国間、地域間の相違を考慮に入れて、具体的な目標を設定すること等により、EUレベルのガイドラインを国別・地域別の政策に変換
- ④ 加盟国が相互に学びあうプロセスとして、定期的なモニタリング、評価および横比較の仕組みの導入

(2) 2005年のリスボン戦略再スタート

欧州委員会（バローゾ委員会）は、2005年のリスボン戦略の中間的見直しに当たって、改革の成果が十分現れていない、改革を進めるに当たってのガバナンスに問題がある等の問題点を指摘する一方、北米およびアジアと欧州の成長格差、欧州の人口高齢化の進展などから改革を加速させる必要があるとして、2005年2月、成長と雇用に焦点を当てた「リスボン戦略の新スタート」を提案した（以下、「改訂リスボン戦略」）。改訂リスボン戦略は、同年3月の欧州理事会で了承され、リスボン戦略を再スタートさせることが決定された。

リスボン戦略は、経済政策と社会政策が互いに補強しあう戦略としてスタートしたが、その後、2001年のヨーテボリ欧州理事会における欧州持続可能開発戦略（SDS）の採択、2005年2月の京都議定書の発効に至る各国の同議定書への調印等、環境政策の重要

¹ Presidency conclusions of Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

Ⅲ. 補 論

性が増すに伴い、経済政策と社会政策に環境政策を加えた三本脚の戦略になっていったと考えられる。

なお、2000年にリスボン戦略スタートした後の5年間において、しばしば、第1ステップで市場指向の改革を行い、その後、第1ステップの果実として得られた成長を社会政策や環境保護に利用する2段階アプローチの戦略に変更すべきという意見があったとされる。しかし欧州理事会は、2005年3月にリスボン戦略を再スタートさせるに当たり、リスボン戦略の基本モデルを変更するこのような考え方はとらず、三本脚の戦略という基本的な考え方を堅持したとされる²。

欧州委員会の提案³によれば、改訂リスボン戦略は、リスボン戦略を書き変えるものではなく、リスボン戦略の目標を達成するために必要な、新たな行動を示すものであるとされている。改訂リスボン戦略は、

- ①欧州を投資と仕事のためのより魅力的な場所とすること
- ②成長のための知識集約と技術革新
- ③より多くの、より良い雇用の創出

の3つを柱に据えるとともに、リスボン戦略の推進に関する責任の所在の明確化、報告の簡素化等のガバナンスの改善も取り上げている。2(3)~2(4)で述べる統合ガイドラインは、ガバナンス改善の一環として策定されたものである。

(3) リスボン戦略のガバナンス

欧州委員会は、2005年4月、EU加盟国がそれぞれ策定する改革プログラム(NRP)のガイドラインとして、「成長と雇用のための統合ガイドライン(2005-2008)」⁴を策定、同年6月、欧州連合理事会(閣僚理事会)はこれを了承している(統合ガイドライン(2005-2008)の内容については2(4)を参照)。また、欧州委員会は、欧州理事会の要請を受けて、2005年7月、EUレベルで採られるべき行動に関して、「成長と雇用のための共通行動：リスボン・プログラム(CLP)」⁵を策定している。

EU加盟国は、統合ガイドライン(2005-2008)に基づいて改革プログラム(NRP)を作成し、同年10月までに報告することとされた。欧州委員会は、この報告を受けて、2006年1月までに初回の進捗報告⁶を作成する。進捗報告は、欧州連合理事会(閣僚理事会)や欧州議会からの意見も踏まえて、2006年3月の欧州理事会で了承される運びとなる。その後のモニタリングの仕組みとしては、加盟国は、毎年、実施状況報告を提出し、欧州委員会がこれを分析して当該年末または翌年初までに年次の進捗報告を作成、欧州

² この部分の記述は、Prime Minister's Office of Sweden [2005], "The Swedish reform program for growth and employment 2005-2008, p 7-p 8 に基づいている。

³ European Commission [2005], "A new start for the Lisbon strategy—Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen"

⁴ Commission of the European Union [2005], "Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)"

⁵ Commission of the European Communities [2005], "Common actions for growth and employment: The Community Lisbon Program", COM (2005) 330

⁶ Commission of the European Union [2006], "Time to move up to a gear—The new partnership for growth and jobs", COM (2006) 30

連合理事会（閣僚理事会）等の審議を経て、春の欧州理事会で審議・了承するというPDCAのサイクルが設けられている。

(4) 統合ガイドラインの考え方

統合ガイドライン（2005-2008）は、グローバル化による競争の激化、人口高齢化の進展による労働力供給の減少や財政圧力などの主要課題に対応し、社会的結束（ソーシャル・コヒージョン、いわゆる共生）および持続可能な環境の確保などの「欧州共通の価値観」の下で、競争力の強化、経済成長およびより多くの、より良い雇用を実現するための改革に焦点を当てている。

具体的には、より高い成長と雇用のための環境整備を行うマクロ経済政策（ガイドライン1～6）、R&Dなどを通じて知識集積、技術革新を加速させ欧州の成長ポテンシャルの引き上げを図るミクロ経済政策（ガイドライン7～16）および雇用政策（ガイドライン17～24）から成る24個のガイドラインで構成されており、マクロおよびミクロの経済政策と雇用政策が一体的に組み込まれた、極めて包括的な内容となっている。また、マクロおよびミクロの経済政策（ガイドライン1～16）は、大局的経済政策ガイドライン（BEPG）と呼ばれ、雇用政策も含めた形で、改訂リスボン戦略における三本脚の戦略の間の経済的な整合性を確保するものとなっている。ガイドラインの構成は以下のとおりである。

（経済政策ガイドライン）

セクションA—成長と雇用のためのマクロ経済政策

A.1 より高い成長と雇用のための条件整備をするマクロ経済政策

- (1) 雇用と成長のポテンシャルを引き上げるための経済安定の確保
- (2) 欧州の人口高齢化を踏まえた、経済および財政の長期的な持続可能性の維持
- (3) 成長と雇用を指向した、効率的な資源配分の推進
- (4) 成長と安定に寄与し、構造改革を補足するような賃金上昇の確保
- (5) 相互協調的なマクロ経済政策、構造改革、雇用政策の推進

A.2 ダイナミックでよく機能するユーロ通貨圏の確保

- (6) ダイナミックでよく機能する経済通貨統合（EMU）への寄与

セクションB—欧州の成長ポテンシャルを引き上げるミクロ経済改革

B.1 知識集積と技術革新：持続可能な成長のエンジン

- (7) 欧州知識集積エリアの確立を視野に、民間ビジネスを中心としたR&Dへの投資の増大・改善
- (8) すべての形態の技術革新の促進
- (9) 情報通信技術の普及・効率的な使用の促進と、完全に包摂的な情報社会の構築
- (10) 欧州産業基盤の競争優位性の強化
- (11) 資源の持続可能な利用の奨励および環境保護と成長の相乗効果（シナジー）の強化

B.2 欧州を投資と仕事のためのより魅力的な場所とすること

- (12) 欧州統一市場の拡大・深化

Ⅲ. 補 論

- (13) 欧州内外における、開かれた競争的な市場およびグローバル化の利益享受の確保
- (14) 欧州および加盟各国の規制改革を通じた、より競争的なビジネス環境の創造と民間主導の奨励
- (15) 起業文化の推進と中小企業を支援する環境の創造
- (16) 欧州の社会基盤の拡大・改善・結合と、国境を跨ぐ優先プロジェクトの完了

(雇用政策)

- (17) 完全雇用の達成、労働の質・生産性の改善および社会的・地域的結束の強化を目指す雇用政策の遂行
- (18) 労働に関するライフサイクル・アプローチの推進
- (19) 包摂的な労働市場の確保、就労の魅力の向上および就労が割に合うようにすること
- (20) 労働市場の需要との対応関係（マッチング）の改善
- (21) 労使の役割に意を払いつつ、雇用の安全性と弾力性の適切な組み合わせ（フレキシキュリティ）を推進するとともに、労働市場の区分化（セグメンテーション）を緩和すること
- (22) 雇用親和的な労働コスト変化と賃金設定メカニズムの確保
- (23) 人的資本への投資の拡大・改善
- (24) 新しい技能の必要に応え、教育と訓練の仕組みを調整

なお、2003年の欧州雇用戦略で設定された以下の目標は、統合ガイドライン（2005-2008）の下でも引き続き有効とされている。

- ①すべての失業者が、若者の場合には失業から6月以内に、その他の場合には12月以内に、職業訓練、見習い、職業その他の雇用能力を高める措置および求職支援を受けられるようにすること
 - ②2010年までに、長期失業者の少なくとも25%は職業訓練、見習いその他の雇用能力を高める措置に参加すべきこと
 - ③EUにおける求職者は、加盟各国の雇用サービスを通じたすべての求人広告に照会できること
 - ④労働市場からの実質的な平均退出年齢を、EUレベルにおいて5歳引き上げること（EUレベルの労働市場からの実質的な平均退出年齢は、2001年現在で59.9歳）
 - ⑤2010年までに、3歳から義務教育年齢までの間の児童の少なくとも90%と、3歳未満の児童の少なくとも33%が児童保育を受けられるようにすること
 - ⑥EUの平均で、学校教育の履修を途中でやめる者の割合を10%未満にすること
 - ⑦2010年までに、22歳の者の少なくとも85%が高校教育を修了すること
 - ⑧EUの平均で、25-64歳の勤労世代のうち少なくとも12.5%が生涯教育に参加すること
- 統合ガイドライン（2005-2008）の思想がいわゆるレッセ・フェールのアングロ・サクソン型モデルと一線を画しているのは、市場メカニズムを重視しながらも、教育、積極的福祉厚生政策および環境政策が成長と雇用の創造に寄与する点を重視している点にある。

たとえば、マクロ経済政策（A.1）に属するガイドライン2では、国の借り入れの縮

減、年金・医療制度の改革に加え、女性、若者および高齢者の就労を促進する政策や、労働政策におけるライフサイクル・アプローチの推進などにより（社会的保護の制度と労働市場との相互作用を改善し）、高齢化が労働力供給に与えるマイナスの影響を緩和し、経済および財政の持続可能性を確保するよう求めている。ガイドライン5でも、所得税や各種給付を雇用促進的な形に改革するとともに、雇用の弾力性と安全性を適切に組み合わせること（フレキシキュリティ）により、「変化」への労働市場の対応能力を高めるよう求めている。

また、雇用政策に属するガイドライン18では、若者の就労支援、女性の就労の促進、児童保育の充実などによる職業生活と家庭生活の両立、労働環境の改善・高齢者の健康状態の改善・適切な就労インセンティブ・早期退職の防止等の活動的加齢（アクティブ・エイジング）の支援策、さらにはこれらの政策に対応した年金・医療制度等の改革などを通して、労働力供給の増加、生涯にわたる総労働時間の増大、就労期間の伸長等を図る「ライフサイクル・アプローチ」を推進することを求めている。ガイドライン19でも、求職支援や職業訓練などの積極的かつ予防的な労働市場政策や、税制・各種給付の見直しによる労働インセンティブの確保等を通じて、誰もが労働市場に参加しやすい包摂的（インクルーシブ）な労働市場を確保し、就労が割に合うようにして就労の魅力を高めることを求めている。さらにガイドライン21でも、グローバル化の進展のなかで欧州の経済・社会が「変化」に適応できるよう、上述の「フレキシキュリティ」の考え方を推進するよう求めている。

欧州連合理事会（閣僚理事会）が「社会的保護と社会的包摂に関する共同報告2007」⁷で指摘するように、健全な経済成長と雇用の創造は、必ずしも所得格差やワーキング・プアー、地域格差等の問題を自動的に解消するものとはならない。上記のとおりEU加盟国において国家が所得保障に積極的に関与するのは、社会的結束を維持し所得格差をあまり拡大させないようにしながら完全雇用や仕事の質・生産性の向上を達成しようとする限り、国民の就労意欲を高め、労働力供給を増加させ、社会保障システムを近代化し、人的資本への投資を増大させることが不可欠と考えるからである。経済のダイナミズムに対応するためには、リストラクチャリングや雇用の配置換えは不可避であるが、これらは社会の不安定化をもたらす恐れがある。そのような場合において、適切なセーフティネットを提供しながら、「変化」を欧州の新しいチャンスとしていくためには、可能な施策を総動員しなければならないと考えているわけである。

(5) 欧州の社会モデル⁸

ここで、COM(2005)525文書に基づき、欧州の社会モデルの特徴をまとめておこう。まず第1に、EU諸国の経済・社会政策が、欧州共通の価値観に基づいて構築されてい

⁷ Council of the European Union [2007], “Draft Joint Report on social protection and social inclusion 2007”

⁸ この部分の記述は、Commission of the European Union [2005], “European values in the globalised world—Contribution to the Commission to the October Meeting of Head of State and Government”, COM (2005) 525 の 2. Unity and diversity in shaping economic and social policies に基づいている。

Ⅲ. 補 論

ることが挙げられる。欧州共通の価値観としては、連帯と結束、機会の平等、差別との戦い、職場の健康と安全、教育や医療への普遍的なアクセス、生活の質や労働の質の重視、持続可能な発展、市民社会への参加等のポイントが挙げられよう。

第2に、欧州市民は、アジア、アメリカにおけるよりも、国家に対する期待が大きいことが挙げられる。たとえば、国の各種制度の組織や財源構造において、公的セクターが規制面や政府支出の面で大きな役割を担う傾向がある。このため、たとえば社会的保護の制度に対する公的支出は、EU加盟25ヶ国の平均でGDPの27%と、米国の15%、日本の17%に比べ極めて高い水準にある。

第3に、国の制度がEUレベルの政策により補強されていることが挙げられる。たとえば、加盟国の経済的安定は、EUレベルでのマクロ経済政策によって補強されている。加盟国の経済的ダイナミズムは、EUの統一市場によって創出されている。

第4に、政府、産業界、労働組合の間における社会的対話とパートナーシップに関する強固な伝統が存在することが挙げられる。この伝統は、EUレベルでも、たとえば各種EU条約や三者構成の社会サミットなどに反映されている。

(6) リスボン戦略の進展

欧州委員会は、2005年6月の統合ガイドラインをベースとしてEU加盟各国が提出した改革プログラム（NRP）を受け、2006年1月、「ギア・アップする時—成長と雇用のための新しいパートナーシップ」と題する報告⁹をまとめた。この報告で欧州委員会は、リスボン戦略の今後の推進に向け、以下の4つを優先課題として特定し、加盟各国に対し2007年末までに対策を実施すべきとした。

- (a) 知識集積と技術革新のための投資
- (b) 中小企業の活性化のための環境整備
- (c) グローバル化と高齢化への対応（雇用政策等）
- (d) 効率的かつ統合されたエネルギー政策（EPE）

2006年3月の欧州理事会は、欧州委員会の報告「ギア・アップする時」を了承するとともに、加盟国に対し、2006年秋までに改革プログラムの進捗状況を報告することを求めた。

欧州理事会は、上記の優先課題のうち(c)に関して、

- ①より多くの人を就労に引き付け留まらせ、労働力供給を増加し、社会的保護の制度を現代化すること
- ②「変化」への就業者および企業の適応能力を改善すること
- ③人的資源への投資を増大すること

の3つを優先課題として挙げ、加盟国に対し、総労働時間を増加させるためのライフサイクル・アプローチの開発、積極的に予防的な雇用政策およびスキルが低く賃金が低い者への対策の強化を求めている。

雇用政策においては、若者、高齢者、女性の雇用対策が優先課題となるが、欧州委員

⁹ Commission of the European Union [2006], “Time to move up to a gear—The new partnership for growth and jobs”, COM (2006) 30

会は、それと同時に、上記②の「変化」への対応能力の改善の観点から、フレキシキュリティの考え方に基づく労働市場の対応能力の強化を取り上げている。既述のとおり、フレキシキュリティは雇用における弾力性（柔軟性）と安全性のバランスを確保し、競争力、雇用および社会保障の間のプラスの相互作用を最大限に利用しようという考え方である。欧州委員会は、加盟国が統合的なフレキシキュリティの考え方に基づいて労働市場と社会政策の改革を遂行するよう求めている。

また、この欧州理事会では、貧困と社会的疎外（ソーシャル・イクスクルージョン）の根絶、年金、医療、介護等の各分野にわたる社会的保護と社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）という課題に向けたEU加盟国間の協力の枠組み（OMC）が採択されている（OMCの内容については、第3章を参照）。

その後、欧州委員会は、加盟国から提出された年次の進捗報告を受けて、2006年12月、「成長と雇用のための改訂リスボン戦略の実行」と題する報告をまとめ、各加盟国の経済・雇用政策に対する提案（勧告案）とともに、上記4つの優先課題のフォローアップ行動を提案している。このうちフレキシキュリティに関しては、それが個別の「職」を保護するのではなく「働く人」（就業者）を保護することにより、急激な変化のなかで雇用を確保するという考え方に立つものであるという趣旨を指摘した上で、欧州委員会において、2007年末までにフレキシキュリティの共通原則と一定の幅を持った「政策の道筋」をとりまとめるものとしている。また、欧州委員会は、加盟各国に対し、2007年末までに以下の方策を講じることを求めている。

- (i) すべての若者に対し、失業後半年以内（2010年までには4ヶ月以内）に、仕事、見習い、職業訓練その他の措置が提供されるようにすること
- (ii) 加盟国それぞれの目標に基づき、児童保育の価格と品質を改善すること
- (iii) 45歳以上の者に対し、就労期間延長の明確なインセンティブを提供するとともに、職業訓練への参加を増加すること

2007年3月の欧州理事会では、欧州委員会の上記の報告を了承するとともに、欧州委員会に対し、2007年秋までに、改訂リスボン戦略の次のサイクルに向け、2008-2011年の統合ガイドラインを提案するよう求めている。

3 社会政策における加盟国間の協力の枠組み¹⁰

(1) 開放的協力体系

既述のとおり、EUでは加盟国がそれぞれ政策を近代化し改善していくため、お互いの経験に学び協力し合う枠組み（開放的協力体系、OMC）の構築を進めてきた。OMCは、加盟国に特定の政策を強制するものではなく、あくまで補助的役割を果たすに過ぎないと、その位置づけを明確にした上で、共有する政策目的、参考にすべき実践例やガバナンスの仕組み等について、加盟各国、欧州委員会、各種関係団体が建設的に意見

¹⁰ この部分の記述は、Commission of the European Union [2005], “Working together, working better— A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union”, COM (2005) 706, Council of the European Union [2007], “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007”等を参考にしている。

Ⅲ. 補 論

交換していく枠組みである。

社会的保護（ソーシャル・プロテクション）と社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）の分野における開放的協力体系（OMC）の枠組みは、2000年リスボン戦略の文脈のなかで、まず貧困対策等の社会的包摂政策（リスボン戦略第32項）と年金政策（同第31項）の2つの分野で整備が進められた。この両分野におけるOMCの手順は、概ね次のとおりである。まず、EUレベルで共通の政策目標を設定する。この政策目標は、かなり高い水準で、しかも一定の期限を区切った形で設定される。そして、この共通の政策目標を達成するため、加盟国がそれぞれ自国における戦略を策定し報告する。これが社会的包摂政策に関するアクション・プラン（NAP）と年金戦略報告（NSR）である。EUレベルでは、欧州委員会が加盟各国の報告を分析評価し「委員会／閣僚理事会共同報告」を作成、欧州理事会で採択する。相互理解と評価のための政策指標（インジケータ）や、可能な場合には数値目標の設定も行う。なお、社会的包摂政策に関する共通の政策目標は2000年12月のニース欧州理事会で、年金政策に関する共通の政策目標は2001年12月のラーケン欧州理事会で採択されている（ラーケン目標については第4章を参照）。

その後2003年には、2000年リスボン戦略の推進のため策定された経済政策ガイドライン（BEPG）および欧州雇用戦略（EES）との調和を高める等の観点から、上記の開放的協力体系（OMC）の対象に医療と介護を第3の分野として含めるとともに、2004年以降の対応について、EUレベルでこの3つの分野に関し年次の共同報告を作成していくこととされた。

2005年の改訂リスボン戦略では、既述のとおり成長と雇用の加速が主要課題として設定されるなか、OMCが改訂リスボン戦略の推進に寄与し、逆に改訂リスボン戦略の推進が社会的結束という究極目標に寄与するという、OMCと改訂リスボン戦略との相互関係が認識された。そして、両者のより緊密な連携を確保する観点から、上記の3分野に関する年次の共同報告を作成する一方で、社会的保護の分野のうち、2005年に上記のBEPGとEESを統合して策定された「成長と雇用のための統合ガイドライン（2005-2008）」に関係する問題については、改訂リスボン戦略に関する加盟国の報告（NRP）にも反映していくこととされた。また、社会的包摂政策と年金政策に関する加盟国の報告は3年に1度とし、中間年度は、特定課題に関する深掘りの分析とその結果の流布等に集中することとするなど、OMCの手順も一部見直しされている。

以上のとおり、OMCの枠組みを通じて生産された様々な高品質のレポートはすべて公開されている。つまり、これら高品質なレポートにより、欧州諸国における多様な経験や新しい考え方、それに基づく新しい政策、さらには分析・将来推計の方法、政策の策定・推進プロセスに至るまで、わが国に居ながらにして非常に詳しく理解することが可能になっているわけである。わが国にとっては、これらのレポートを読み込むことを通じて、今後の貧困対策、雇用政策、年金政策を含めた高齢者対策などに関し、多くの知見を得ることができると考えられる。

(2) 2006年以降の共通目標

既述のとおり、社会的保護政策と社会的包摂政策に関するOMCの枠組みにおいては、2000年に社会的包摂政策に関する共通目標（ニース目標）が設定され、2001年には年金政策に関する共通目標（ラーケン目標）が設定されていた。しかし、2005年の改訂リスボン戦略の推進に当たり、加盟国が自国の状況を踏まえて優先度合いの高い政策に集中できるようにする観点から、より一般的な表現の共通目標にするとともに、OMCの対象に医療・介護の分野が加えられたことを踏まえ医療・介護分野に関する記述を加え、ニース目標とラーケン目標を統合した新しい「社会的保護と社会的包摂に関する共通目標」（以下「新共通目標」）が定められ、2006年度以降について適用することとされた。

新共通目標は、社会的保護と社会的包摂に関する包括的な目標と、個別3分野（社会的包摂、年金、医療・介護）に関する目標から構成されている。

（包括的な目標）

社会的保護と社会的包摂に関する包括的な目標は、以下の3項目である。

- (a) 適切な水準であり、利用しやすく、財政的に持続可能、経済社会の変化に適応可能で、しかも効率的な社会的保護の制度と社会的包摂の政策を通じて、社会的結束、男女の平等およびすべての者の機会均等を推進すること
- (b) より高い経済成長、より多くの、より良い雇用およびより大きな社会的結束という改訂リスボン戦略の目標との間で、そしてEUの持続可能な発展の戦略(SDS)との間で、相互の効果的な連携を推進すること
- (c) 政策の設計、実施およびモニタリングに関し、良いガバナンス、透明性および関係者の関与を推進すること

（社会的包摂に関する目標）

個別3分野のうち社会的包摂に関する目標は、次の3項目を通じて、貧困と社会的疎外の撲滅に決定的な効果を与えることである。

- (d) すべての者に係る社会参加に必要な資源、権利およびサービスへのアクセスを確保し、社会的疎外を防止し、既に生じている社会的疎外の問題に取り組み、社会的疎外に繋がるすべての形態の差別と戦うこと
- (e) 労働市場への参加の促進と、貧困および社会的疎外との戦いを通じて、すべての者の積極的な社会的包摂（アクティブ・ソーシャル・インクルージョン）を確保すること
- (f) 社会的包摂の政策に関し、各種政策の協調、中央および地方の政府ならびに貧困状態にある者を含む関係者の関与を確保すること、政策を効率的かつ効果的なものとするならびに社会的包摂の政策が経済、財政、教育、職業訓練および（ESF等の）構造基金プログラムを含むすべての関係政策の主要な柱として組み込まれること

（年金政策に関する目標）

年金政策に関する目標は、次の3項目を通じて適切な水準でかつ持続可能な年金を確保することである。

- (g) すべての者に対し、十分な水準の退職後所得（最低所得）を確保するとともに、

Ⅲ. 補 論

世代間の連帯と公平の観点に照らし、退職後において合理的な水準の生活水準を維持することのできる年金へのアクセスを確保すること

- (h) 改訂リスボン戦略の文脈のなかで、財政問題と高齢化問題を念頭に、就労期間の長期化および活動的加齢（アクティブ・エイジング）を支援し、適切でかつ社会的に公正な方法で給付と負担のバランスを確保し、ならびに積立方式の制度および私的年金制度を手ごろでかつ安全なものとしていくことを通じて、公的および私的年金制度の財政的持続可能性を確保すること
- (i) 透明で、女性および男性の必要と希望、現代社会の要請、人口高齢化ならびに構造化変化に適応した年金制度とすること、老後生活の設計に必要な情報を個人に提供することならびに可能な限り幅広い合意の下で改革を行うこと

(医療・介護制度に関する目標)

医療・介護制度に関する目標は、次の3項目を通じて、利用しやすく、質の高い、そして持続可能な医療制度および介護制度を確保することである。

- (j) すべての者に対し、十分な医療および介護へのアクセスを確保するとともに、医療および介護の必要が貧困や財政的依存の状態に繋がらないようにすること。医療および介護へのアクセスとその結果としての健康状態の不平等の問題に取り組むこと
- (k) 国際的なベスト・プラクティスを反映した品質基準の開発、専門家、患者、被介護者の責任の強化等を通じて、質の高い医療および介護を確保するとともに、予防医療および予防介護を含めて、社会および個人の求めるものや嗜好の変化に適応したものとしていくこと
- (l) 利用者および供給者に対する適切なインセンティブの設定、良いガバナンス、医療・介護制度と公的および民間機関の間の協調等を通じて資源の効率的な利用を推進し、もって質の高い医療および介護が、手ごろでかつ財政的に持続可能なものとなるようにすること

(3) 2007年の共同報告

(1)~(2)で述べたOMCの手順の見直しおよび共通目標の設定を受けて、2006年3月の欧州理事会で、加盟国は2006年9月までに、社会的包摂、年金、医療および介護に関する統合レポートを提出することとされた。2007年2月の「社会的保護と社会的包摂に関する共同報告」では、それぞれ40ページ程度のボリュームでまとめられた加盟各国の統合レポートが分析されている。ここでは、包括的な目標に関して見ることにする（年金制度に関する分析については第4章を参照）。

共同報告によれば、加盟各国は、経済改革および労働市場改革は社会的結束の強化に寄与するものでなければならないこと、そして社会政策は経済と雇用の成長を支援するものでなければならないことをより鮮明に認識している。たとえば、積極的な社会的包摂の政策は、労働力供給を増加させ、社会的結束を強化することができる。子供の福祉の増進は、より多くの国民が能力を高めることを助け、もって社会と経済の発展に貢献することができる。年金制度や医療・介護制度の改革は、財政の持続可能性を高めると

同時に、就労期間の長期化など労働市場にもプラスの影響を与える可能性がある。医療の質の改善は、生活の質を改善し、生産性を高め、もって財政の持続可能性の維持に貢献する可能性があるというわけである。

しかしながら、共同報告は、健全な経済成長と雇用の創造が、所得格差を縮小し、ワーキング・プアを減らし、地域的な格差を縮小する結果に自動的に繋がることを加盟各国が認識していると指摘している。2006年3月の欧州理事会は、加盟国に対し、子供の貧困を減少させ、すべての子供に平等な機会を与えるよう、必要な政策を緊急に講じるよう要請した。共同報告は、子供の貧困を防止することで貧困が世代間で引き継がれないようにし、社会的結束を高めることは、欧州において極めて優先度の高い課題となっていることを指摘している。

また、共同報告によれば、加盟国の多くが、就業率の上昇など社会的統合を強化する政策として、失業給付等の支給要件の強化や、低所得者に対するマイナスの所得税（タックス・クレジット）を含む、所得税課税による就労インセンティブの付与に個人別就労支援や職業訓練を組み合わせるなどの積極的な社会的包摂の政策に次第に焦点を当ててきている。こうしたなかで、共同報告は、障害者の労働市場参加を高めることが優先度の高い課題になっていると指摘している。

4 年金制度¹¹

(1) 年金制度に関するEUの取り組み

年金制度に関しては、一部既述のとおり、2000年リスボン戦略の文脈の下、2001年3月のストックホルム欧州理事会で、人口高齢化がもたらす財政問題に対応するため、公的借入れの縮減、総合的な労働市場改革および適切な年金改革の3つの柱からなる戦略の概略を規定し、同年12月のラーケン欧州理事会で、3つのタイトル、11項目からなる共通目標（ラーケン目標）を採択した。加盟国は、2002年9月までに年金制度に関する初回の戦略報告（NSR）を提出、これを分析して2003年3月には「十分に持続可能な年金制度に関する委員会／閣僚理事会共同報告¹²」がとりまとめられた。さらに、加盟国は2005年9月までに年金政策に関する第2回目の戦略報告を提出、これを分析して2006年8月には「十分に持続可能な年金—2006年統合報告」がとりまとめられている。また、リスボン戦略の再スタートに当たり策定された統合ガイドラインでは、制度の持続可能性の観点（ガイドライン2）および就労促進のためのライフサイクル・アプロー

¹¹ 本章の記述は、European Commission [2006], “Adequate and sustainable pensions—Synthesis report 2006”, European Commission [2003], “Adequate and sustainable pensions—Joint report by the Commission and the Council”等を参考にしている。

¹² 上記脚注の2番目の文書である。なお、共同報告とは、欧州委員会と欧州連合理事会（閣僚理事会）が共同して作成した報告という意味である。EUの機構のなかで年金制度に関係するものには、欧州委員会（European Commission）、欧州連合理事会（閣僚理事会、Council of the European Union）、欧州議会（European Parliament）、欧州理事会（European Council）がある。欧州連合理事会（閣僚理事会）については、雇用・社会政策・保健・消費者理事会（EPSCO）と経済・金融理事会（ECOFIN）の関係閣僚がメンバーとなる。EPSCOに関係する委員会は、社会的保護委員会（SPC）と雇用委員会（EMCO）、ECOFINに関係する委員会は、経済政策委員会（EPC）と経済財政委員会（EFC）である。

Ⅲ. 補 論

チの観点（ガイドライン18）から、年金制度の改革と現代化の必要性が指摘されている（第2章参照）。そのほか、3(3)で述べたとおり、2007年2月の「社会的保護と社会的包摂に関する共同報告」でも、個別3分野の1つとして年金制度が取り上げられている。

本章では、主に2006年統合報告および2007年2月の共同報告をベースに、経済成長と雇用の増大、社会的包摂といったリスボン戦略の文脈のなかで、EU加盟国の年金改革の取り組みと日本へ示唆について考察することとしたい。

(2) ラーケン目標

既述のとおりラーケン目標は、2006年以降、「社会的保護と社会的包摂に関する共通目標」（以下「新共通目標」）に統合されることとなったが、2006年統合報告は2005年に提出された加盟国の戦略報告をもとに作成されているため、その分析もラーケン目標に照らす形で行われている。ラーケン目標は、以下の11項目から構成されている。

〈十分性〉

（目標1）社会的疎外を防止すること

高齢者が貧困のリスクにさらされないこと。高齢者が人間的な生活水準を維持できるようにすること。高齢者がそれぞれの国における経済的福利（経済成長の配当）を共有する（受けられるようにする）こと。高齢者が公共生活、社会生活、文化生活に積極的に参加できるようにすること。

（目標2）生活水準の維持を可能にすること

退職後の生活水準の維持が合理的な程度において可能となるような、年金の受給権を取得することができるよう、すべての者に対し、適切な公的／私的年金制度へのアクセスを提供すること。

（目標3）社会的連帯を推進すること

世代内および世代間の連帯を促進すること。

〈持続可能性〉

（目標4）雇用水準を引き上げること

必要に応じ、欧州雇用戦略（EES）に示される、大局的経済政策ガイドライン（BEPG）と統合的な、総合的な労働市場改革を通じて、より高い水準の雇用を達成すること。

（目標5）就労期間を伸長すること

労働市場政策および経済政策とともに、すべての関係する社会的保護の政策、とりわけ年金制度は、高齢の就労者に対し就労参加の効果的なインセンティブを与えること。就労者が早期退職の選択を促進されることのないようにするとともに、標準的な退職年齢を超えて労働市場に留まることが不利にならないようにすること。年金制度は、段階的退職という選択肢を選択しやすいうようにすること。

（目標6）国等の財政の健全性の観点から、年金制度を持続可能なものとする

国等の財政の持続可能性を維持するという総体的な目標を勘案し、年金制度を適切な方法で改革すること。同時に、年金制度の持続可能性は、必要に応じた国の借り入れの縮減を含む、健全な財政政策を伴う必要があること。この目標を達成する

ため採られる戦略は、年金積立金の形成を含む場合があること。

(目標7) 給付と負担のバランスを確保すること

年金制度とその改革は、現役世代に過大な負担を負わせることなく、かつ、退職世代に十分な水準の年金を維持することにより、現役世代と退職世代の公正なバランスを維持するものであること。

(目標8) 手ごろで財政的に健全な私的年金を確保すること

適切な法令の枠組みと健全な管理を通じて、私的・公的年金制度が、効率性、値ごろ感、ポータビリティおよび安全性に関する要件を満足する年金を提供できるようにすること。

〈現代化〉

(目標9) より弾力化する雇用と職業履歴のパターンに適応したものとする

年金制度を、労働市場の柔軟性と安全性に関する要件に適合したものとする。年金制度を、税制ならびに国内および国を跨ぐ労働移動に関する加盟国の結合を損なわないものとする。標準的でない雇用形態においても、年金受給権の取得が不利にならないようにすること。年金制度によって、自営業が奨励されなくなることがないようにすること。

(目標10) 男女の平等をより大きくするという方針に適ったものとする

EU法の下での義務を考慮に入れ、男女を平等に取り扱うという原則を確保する観点から、年金の諸規則を見直すこと。

(目標11) (モニタリングの仕組みの整備、合意の形成、個人々人への情報開示などを通じて) 年金制度が課題に応じていくことができるようにすること

国民が年金制度への信頼を維持することができるよう、年金制度をより透明で、かつ、環境変化に適応したものとする。年金制度の長期的な見通し、とりわけ給付水準と保険料率の今後の展開について、信頼でき、しかも理解が容易な情報を開発すること。年金政策とその改革について、可能な限り広範な合意を形成すること。年金改革と年金政策の効率的なモニタリングに関する方法論的基礎を改善すること。

(3) リスボン戦略の文脈のなかでの取り組み

2006年統合報告は、加盟国の提出した戦略報告を分析した上で、年金政策に関する優先度の高い課題として次の6点を挙げている。

- ①より長く働くことに対するインセンティブを強化すること
- ②ライフサイクル・アプローチを開発するとともに、適切な所得代替率を確保し、長寿化を管理しつつ、拠出と給付のリンクを強化すること
- ③年金制度を、構造変化により適応したものとする
- ④最低年金の役割と年金制度における連帯の役割を強化すること
- ⑤公的年金を補完し、またはその一部を代替する私的年金の安全を確保すること
- ⑥年金制度のガバナンスを強化すること

本節では、グローバル化、高齢化が進展するなか、社会的結束という欧州共通の価値

Ⅲ. 補 論

観の下で、成長と雇用に焦点を当てるリスボン戦略の文脈において、EU加盟国が年金政策にどのように取り組んでいるか、ラーケン目標のうち社会的包摂、高齢者雇用の推進等にかかわるもの（上記の優先課題のなかでは、①④⑤⑥）を中心にみていく。

(3-1) 最低所得保障と貧困の防止

上記のとおりラーケン目標では、高齢者が貧困のリスクにさらされないこと、および、高齢者が人間的な生活水準を維持できるようにすることを目標1に掲げている。高齢者に対する最低所得保障は、この目標の達成に向け、公的および私的年金制度において十分な年金受給権を取得できなかった者に対する仕組みとして位置付けられる。したがって、公的／私的年金制度の適用範囲を拡大することで、最低所得保障の対象となる高齢者は次第に減少していくことになる（はずである）。2006年統合報告によれば、ドイツ、フランス、オーストリア、アイルランド、スペイン、フィンランドでは、近年、適用対象となる高齢者が大幅に減少した。しかし一方では、最低所得保障制度の改善等もあって、対象となる高齢者が増加した加盟国もみられる。

適切な給付水準の年金制度の適用範囲が拡大すれば、最低所得保障の果たす役割は副次的なものに限られることになるが、2006年統合報告によれば、近年、多くの加盟国では、最低所得保障制度を拡大する方向で改正が行われている。具体的な手法は様々であるが、最低年金の水準を引き上げ（アイルランド等）、従前の給付を廃止し新しい給付を導入（2003年に最低所得保障（M I G）を廃止し年金クレジットを導入した英国等）、現行給付に補足的な給付を追加（2003年に補足年金給付を導入したデンマーク等）といった事例がみられる。

最低所得保障に関しては、資力調査（ミーンズ・テスト）が重要である。加盟国のなかには、高齢者については、資力調査において調査対象とする「資力」を強制加入の年金制度からの給付のみとする、資力調査付きとする給付を、補足給付（最低所得保障の水準まで引き上げるための給付）のみとする、といった事例もみられる。2006年統合報告は、包括的な資力調査は、老後のための資産形成やより長い就労に対する逆インセンティブを与える可能性があることに留意すべきと指摘している。これは、高齢世代に対する最低所得保障は、現役世代に対するものとは異なり、就労インセンティブの重要な要素とはならないし、高齢者の貧困の減少に寄与するものであるなかで、年金給付を資力調査付きとする場合には、それが就労に対するインセンティブを弱めるものとならないよう、注意を払う必要があるということである。

なお、最低保証額については、スライドの方式も重要となる。2006年統合報告は、最低保証額が物価スライドのみの場合には、所得分配において意図しない結果をもたらす可能性があることを指摘する一方、最低保証額が平均賃金上昇率に合わせてスライドする場合には、老後の資産形成やより長い就労に対して余りインセンティブを与えないとしている。

(3-2) 就業率の引き上げ

ラーケン目標4には、必要に応じ、欧州雇用戦略（E E S）に示される、大局的経済政策ガイドライン（BEPG）と整合的な、総合的な労働市場改革を通じて、より高い水準の雇用を達成することが掲げられている。EU加盟国の15-64歳就業率は63.3%

と、2010年の70%という目標とは相当な隔たりがあるが、仮に70%という目標が達成されたとしても、その後は、人口高齢化により就労者は減少しはじめる。2006年統合報告は、したがって高齢化の影響を緩和するには生産性の上昇が必要となるが、EU加盟国における生産性の上昇は、米国に比べ低いという問題があることを指摘している。

就業率の引き上げのためには、改訂リスボン戦略が述べるとおり、就労インセンティブの強化、「変化」への労働市場および企業の適応能力の改善、人的資本への投資の拡大の3つが優先課題となり、これら3つの課題の相互作用を考慮した包括的な政策が必要となる。2006年統合報告は、この問題に対する多くの加盟国の戦略報告の内容が必ずしも包括的でないとし、加盟国は、雇用政策が年金制度の持続可能性に与える寄与をもっと考慮すべきと指摘している。

(3-3) 公的年金改革に伴う給付水準低下への対応

ラーケン目標2には、退職後の生活水準の維持が合理的な程度において可能となるような、年金の受給権を取得することができるよう、すべての者に対し、適切な公的／私的年金制度へのアクセスを提供することが掲げられている。

近年の公的年金改革により、公的年金の給付水準は、所得代替率で見ると、次第に低いものとなっていかにざるを得ない。社会的保護委員会(SPC)のIndicator Sub-Groupが2005年に行った推計によれば、今後、加盟国の多くで公的年金の給付水準は低下していく(図表1)。ただし、2006年統合報告は、個人単位で見た(設計上の)給付水準の低下が、世帯単位で見た(実際の)給付水準の低下に直結するものではないことを指摘している。女性の就業率の上昇、全般的な就労期間の伸長等は、世帯単位でみた給付水準を高める方向に働くからである。

公的年金の給付水準の低下に対する対策としては、恐らく、より長く働くこと(就労期間の伸長)と、職域年金や私的年金の充実の2つしかないであろう。そこで、次の(3-4)では就労期間の伸長策について、(3-5)では私的年金の適用拡大と給付水準の充実策についてみることにする。

図表Ⅰ 設計上の所得代替率の見通し（2005-2050）

	給付設計上の所得代替率（百分率）の変化（2005-50）			
	ネット （計）	グロスの代替率		
		計	公的年金	職域および 個人年金
ベルギー	7	4	- 2	6
チェコ	- 9	- 8	- 8	:
デンマーク	5	15	- 6	21
ドイツ	4	5	- 9	15
エストニア	2	3	3	:
ギリシャ	- 9	-11	-11	:
スペイン	- 5	- 6	- 6	:
フランス	-17	-17	-17	:
アイルランド	0	0	3	- 3
イタリア	4	1	-15	16
キプロス	18	11	11	:
ラトビア	- 7	- 7	- 7	:
リトアニア	- 4	2	2	:
ルクセンブルグ	1	0	0	:
ハンガリー	- 1	12	13	:
マルタ	-27	-19	-19	:
オランダ	- 2	- 2	0	- 2
オーストリア	14	5	5	:
ポーランド	-34	-27	-27	:
ポルトガル	1	- 5	- 5	:
スロベニア	-22	-25	-25	:
スロバキア	1	1	1	:
フィンランド	- 1	- 5	- 5	:
スウェーデン	-14	-12	-13	0
イギリス	3	3	2	0

（資料：European Commission [2006], “Adequate and sustainable pensions-Synthesis report 2006”）

（3-4） 就労期間の伸長

ラーケン目標5には、とりわけ年金制度は、高齢就労者に対し就労参加の効果的なインセンティブを与え、就労者が早期退職の選択を促進されることのないようにするとともに、標準的な退職年齢を超えて労働市場に留まることが不利にならないように

することが掲げられている。

EU加盟国における平均退職年齢は、1960年代には60歳を超えていたが、1970年代に入って早期退職の傾向となり、最近になって改善の傾向が見られるようになったとはいえ、それでも1960年代の水準には戻っていない。

EUには、就労期間の伸長に関する数値目標が2つある。1つは、2010年までに55-64歳の就業率を50%以上にするという、2001年3月のストックホルム欧州理事会で設定された目標である。いま1つは、2010年までに労働市場からの平均退出年齢を5年引き上げるといふ、2002年3月のバルセロナ欧州理事会で設定された目標である。しかしながら、EU加盟国の現状をみると、55-64歳の就業率は41%と、ストックホルム欧州理事会の目標とは大きな隔りがある。また、2003年現在の労働市場からの平均退出年齢は61歳であり、したがって2010年までにこれを65歳まで引き上げるといふ目標（2(4)の④参照）とは相当な隔りがある。

以上のとおり、目標の達成はいずれも容易でないが、2006年統合報告は、長期的に見たときには、年金制度の持続可能性を確保するには、これらの目標の達成では十分でなく、さらに、より高い目標の達成を目指さなければならないと指摘している。当然、若者の働く場の確保や失業率の低下のための手段として早期退職を促進するなどといったことは論外だということになる。

55-64歳の高齢者については、就労意欲のない者が多いという特徴がある。したがって高齢者の就業率を高めるためには、高齢失業者に職を斡旋するという伝統的な積極的雇用政策のみならず、高齢者の就労意欲を高める方策が必要となる。

2006年統合報告は、就労期間の伸長を促進する方策として、次の3つを挙げている。

- (a) 老齢年金の支給開始年齢の引き上げや満額の年金を受給するのに必要な加入期間の延長
- (b) 年金の給付設計上、退職延期に対しメリットを与え、早期退職に対しデメリットを与えること
- (c) 高齢者が労働時間を少なくできるよう、労働時間を弾力的にすること

(a)については、たとえばドイツは、2012年から2035年にかけて支給開始年齢を65歳から67歳に段階的に引き上げることとした。スウェーデンは、1999年の年金改革で、平均寿命が伸びた場合には、同じ水準の年金を受給しようと思えば、その分だけ各人が支給開始年齢を遅らせる必要がある仕組みとした。英国の場合には、女性の支給開始年齢が2010年から2020年にかけて65歳まで引き上げられるほか、職域年金等における年金受給の最低年齢が2010年までに50歳から55歳まで引き上げられる。

(b)については、2006年統合報告は、支給開始年齢の単純な引き上げよりも、退職年齢を個人が選択できるよう動機づけることの方がより効果的な場合があると述べている。EU加盟国のなかには、こうした観点から、高齢期における年金発生率（給付乗率）を高くする、支給開始を遅らせた場合の割増率を数理的に公平な（あるいはそれより高い）率にする、早期退職年金制度を廃止する、といった方策が講じられている国がある。

なお、この点に関係して、EUにおいては、雇用における公平な取り扱いに関する

Ⅲ. 補 論

一般的な枠組みを確立するEU指令(2000/78/EC)が2006年12月に完全適用されたことにも留意する必要がある。この指令は、雇用や職業、職業訓練へのアクセス、労働条件等に関し、年齢等による(正当化されない)直接または間接の差別を禁止するものである。

(c)についても、高齢者の就業率を高めるためには重要なポイントとなり、そのためには、年金制度の側でも、パート労働者の年金適用等の方策を講じていく必要がある。なお、パート労働者の年金適用等の方策は、高齢者の就業率を高めるためだけのものではない(ラーケン目標9参照)。

(3-5) 職域年金制度等の改革とリスク分担

(3-3)で述べたとおり、今後の公的年金の給付水準の低下に対応して、職域年金および個人年金の適用拡大と給付水準の充実を図ることは、多くのEU加盟国にとって重要な課題の1つとなっている。

職域年金の適用拡大を図る方策としては、英国の2006年12月の白書による提案のように、個人勘定(PA)または職域年金への加入と掛金拠出を法律で強制する方法、スウェーデンやデンマーク、オランダのように、労使合意によって職域年金を実質的に強制化する方法、ドイツのように、すべての被用者に対し報酬を後払いで受けることにつき一定範囲で税制優遇を与える方法などがある。しかしながら、2006年統合報告が指摘するように、税制優遇のみで職域年金等の適用範囲を拡大することには限界があることに留意しなければならない。公的年金の給付水準の低下に職域年金等の普及・充実で対応していこうとするなら、英国におけるように、個人勘定制度(PA)または職域年金への加入と一定水準以上の掛金拠出の強制といった選択肢を採らざるを得ない場合もあるのではないかと考えられる。また、2006年統合報告が指摘するように、積立方式の年金を高齢化に対する万能薬と考えるてはならない。積立方式の年金であっても、高齢化によって経済成長が鈍化すれば積立金の運用収益は低下するし、賦課方式の制度と同様に、平均寿命の伸長の影響を免れることもできないからである。

老後の所得保障において私的年金により大きな役割を期待する以上、私的年金においても、十分な給付水準とともに、長生きのリスクなど積立段階、給付段階のそれぞれにおける様々なリスクを適切に分担する仕組みを確保する必要がある。2006年統合報告は、とりわけ近年では拠出建ての年金制度の普及が進んでいるため、終身年金を提供する機関を開発することが重要な課題になっていると指摘している¹³。

私的年金において加入者等の受給権を適切に保全していくためには、効率的な法規制と監督の体系が必要となる。EU加盟国では、EUの企業年金指令(2003/41/EC、以下「IORP指令」)以降、受託者責任原則を基本とする企業年金規制と監督の枠組みの整備が進んでいる。2006年統合報告は、受給権保護の水準を高めようとするればコスト増が伴うこと、とりわけ短期的な見地から財政健全性の確保を目指すルールは、たとえば積立不足の即時補填のようなことを求める場合には、受給権保護に関し最終的に逆効果となり得ることを指摘している。このような積立規制は、経済が低迷してい

¹³ 企業年金における今後のリスク分担のあり方については、拙稿「給付建て企業年金におけるリスク分担手法の再検討」、<http://www.ier.hit-u.ac.jp/jprc/soukai2006/shimizu-paper.pdf> も参照。

る時に労働コストを上昇させ消費を低下させるため、経済変動の振幅を拡大するような影響を及ぼす。2006年統合報告は、年金制度の短期的な健全性と全体的・長期的な頑健性の間の適切なバランスを達成することが、政策立案者や規制当局にとって困難な、しかし重要な課題になっていると述べている。

(3-6) 倒産指令 (80/987/E E C) と支払保証

母体企業倒産時の従業員保護に関する指令 (80/987/E E C、以下「倒産指令」) は、第 8 条で、企業年金からの老齢給付 (遺族給付を含む) に係る受給権について、受給権の付与が見込まれるものを含め、従業員および企業倒産の日に既に離職している者の利益を保全するため、加盟国に必要な措置を講じるよう求めている。この規定は、1995年 6 月に出された欧州委員会の解説文書 (COM (95) 164 final) によれば、将来に支払われるべき給付 (将来の請求権) の保全を求めるものとされている。同解説文書は、英国は、外部積立と適切な積立のルールがあるので、倒産指令第 8 条の要請を満たしていると述べている。しかし英国は、その後“Pension Crisis”と呼ばれる状況になった。つまり当時は、問題の本質があまりよく理解されていなかった可能性があるのではないかと想像される。なお、その後2003年に出された IORP 指令は、前文第29項で倒産指令を侵害しないよう求めている。

2007年 1 月、欧州司法裁判所は、2003年 4 月に倒産した英国企業 A S W の元従業員らが、企業倒産による年金受給権の喪失に関して、英国政府の対応は倒産指令に違反していたとして提訴していた問題で、倒産指令第 8 条の解釈につき、次のような注目すべき判断を示している。

第 1 に、倒産指令第 8 条は、企業年金制度等に係る従業員等の発生済み受給権を加盟国政府自身が保証することを求めるものではない。また、加盟国政府に対し、発生済み受給権を全額保全する措置を講じることを求めるものでもない。

第 2 に、倒産指令第 8 条は、企業年金制度等に係る受給権保護の最低水準について、具体的に規定しているものではないが、今回の事例のような、既発生 of 年金受給権の 20% や 49% しか保全されないような状況は、倒産指令第 8 条の規定とは相容れないものである。

第 3 に、倒産指令第 8 条の内容が加盟国の法令に正しく反映されていなかった場合、それによって生じた損害に対する加盟国の責任は、当該加盟国の法令の倒産指令第 8 条に対する違反の明白性および重大性の程度に応じ、当該加盟国の裁判所が判断する。今回のケースでは、当該加盟国の裁判所は、上記の欧州委員会の解説文書 (COM (95) 164 final) が、「英国の法令が倒産指令第 8 条の要請を満たしていると考えられる」としていた点などを考慮することができる。

以上のとおり、E U 加盟国においては、母体企業の倒産に際して、各加入者等の既発生 of 年金受給権の (少なくとも 5 割以上の) 一定割合を保全する措置を講じることが求められている。この一定割合がどの程度必要なのかは明確となっていないが、残余財産の分配に優先順位が設けられている場合には、最も低い優先順位の加入者等に

Ⅲ. 補 論

ついて、その年金受給権の（少なくとも5割以上の）一定割合が保全されなければならないと考えられることには注意する必要がある。

(3-7) 年金制度のモニタリング

ラーケン目標11には、年金制度の長期的な見通し、とりわけ給付水準と保険料率の今後の展開について、信頼でき、しかも理解が容易な情報を開発すること、このため、年金改革と年金政策の効率的なモニタリングに関する方法論的基礎を改善することが掲げられている。

たとえばドイツでは、「持続可能性要素」を組み込む年金改革が行われたことから、2008年以降、4年ごとに政府が議会に対して報告を行うことになっている。そして、2020年以降、基準とする所得代替率を達成できないこととなった場合には、政府は、保険料率を変えない前提のもとで、年金改革案を提案しなければならない。そのほか、スウェーデンでは、自動安定化機構の発動が必要かどうかは、年次報告で確認されることになっている。

なお、2006年統合報告は、適切なモデルを構築し、ある長期的な戦略が効果的かどうか、異なる前提とシナリオのもとでその戦略を（マイクロシミュレーション・モデル等で）テストすることができるかということが、長期的な制度である年金制度において非常に重要な問題になっていると指摘している。

5 年金受給権の保護と企業年金の監督

本章では、給付建て企業年金（DBプラン）に対する適切かつ柔軟な指導監督は、DBプランの受給権保護の水準を高めるとともに、DBプランの普及を進める重要な手段であるとの認識から、EUにおける企業年金監督の基本的な考え方を参考にしながら、わが国におけるDBプランに対する指導監督体制の在り方について検討する。

(1) 受給権保護と指導監督

企業年金の指導監督に関しては、①企業年金の設立認可（承認）、②制度変更・終了等の認可（承認）、③届出規定等に基づく運営監視（モニタリング）といった通常モードの（reactiveな）指導監督権限に加え、何らかの問題が認識された場合の④報告徴収および実地検査、⑤行政指導、⑥規約変更および業務改善の命令、⑦制度運営権限の第三者への移転等による制度運営への直接的介入、⑧設立認可（承認）の取り消し等に及ぶ、積極的（proactive）な指導監督も必要である。

わが国の確定給付企業年金法は適正な積立水準の確保を受給権保護の柱の1つとしているが、確定給付企業年金の掛金設定は認可制から届出制に移行している。こうした状況下で、とりわけ危機的な状況に置かれたDBプランに係る受給権保護の「ラスト・リゾート」の役割を担うのは、当面、DBプランの指導監督機関の他に考えられない。

一般的に、経済が発展し市場原理に任せられる部分が拡大するにつれ、企業年金の指導監督は、情報開示を徹底することによって監視を外部に任せる（アウトソースする）受け身的（reactive）なものに移行するとされる。また、企業年金の実施が任意の場合には、事業主等の関係者は関連事項にある程度精通していることが当然に期待されるため、

指導監督は受け身的なものとなることが多いとされる¹⁴。

ところが、OECDの職域年金規制に関する中核原則、年金監督者国際機構(IOPS)の「私的年金の指導監督に関するIOPS原則」、EUのIORP指令、英国のPensions Regulatorなど、企業年金の指導監督に関する近年の国際的な潮流をみると、いずれも一定の段階から企業年金の運営に積極的に介入する“proactive”な指導監督体制を明確に指向している。“proactive”とは、問題が発生し、どうしようもなくなってから対応するのではなく、一定の段階で先を見越して対応するという考え方である。翻ってわが国の確定給付企業年金制度の場合には、法令上、事後規制の考え方に基づいて指導監督体制が整備されており、個別案件において、一定の段階で“proactive”な指導監督に移行するようなことはあまり想定されていないようにも見受けられる。

わが国では、企業年金の指導監督体制の在り方について、諸外国の動向を踏まえた、系統だった研究やオープンベースの検討資料はほとんど見受けられない。このような状況下、企業年金2法では、確定給付企業年金および確定拠出年金(DCプラン)の指導監督は、厚生年金基金と同様に、規制当局(行政当局)が兼務することとされた。しかし一方で、2000年には地方事務官制度が廃止され、企業年金に係る指導監督業務の一部は地方厚生局に委任されることとなった。こうした状況下、定員削減を含めた行政改革の全般的な流れのなかでは、指導監督のすべての業務を行政当局が担う現行体制のまま、“proactive”な指導監督を行うことは、物理的にも難しい面があるかもしれない。

(2) EUの動向

企業年金の指導監督のあり方に関しては、EUのルールも参考になる。EUのIORP指令¹⁵は、加盟国の指導監督機関(MSCA)には、企業年金等(以下IORP)およびその実質的な運営者に対する適切な調査および介入の権限が必要であり、仮にIORPが資産運用管理、記録管理、会計等の機能を外部委託している場合には、MSCAの調査および介入の権限は、これら外部機関に拡張される(前文第25項)。IORP指令は、第14条でIORPに対する指導監督について具体的に規定しており、①行政罰、②積立不足の制度等に対する資産の使用制限、③実質的な運営権限の全部または一部の他者への移転、④IORPの事業運営の制限などに至る段階的監督方法(scaled approach)を採用している点にその特徴があるとされる¹⁶。

すなわちまず第1に、MSCAは、すべてのIORPに対して、適切な運営および会計の

¹⁴ Richard P. Hinz and Anca Manoaanu [2005], “Pension Supervision: Understanding International Practice and Country Context”, Social Protection Discussion Paper Series 0524, World Bank

¹⁵ EUのIORP指令は、慎重人原則を資産運用に係る基本的な考え方として、企業年金がEU域内の国境を跨いで活動できるよう、所要のルールを整備するものである。EU加盟国は、他のEU加盟国に所在する企業等が自国に所在するIORPのスポンサーとなることや、自国に所在するIORPが国境を跨いで事業展開すること(つまり、加入者が他のEU加盟国にまたがる年金制度を運営すること)を認めなければならない(前文36項)。IORP指令は、EU加盟各国の企業年金に関するルールをすべて統一するのではなく、相互に認知し合うに当たって必要となる最低限のルールを定めるものである。

¹⁶ Simon Arnot [2004], “Directive 2003/41/EC on the Activities of Institutions for Occupational Retirement Provision”, European Federation for Retirement Provision

Ⅲ. 補 論

手続き並びに内部統制システムを備えるよう求めなければならない（同条第1項）。

第2に、MSCAは、加入者等の不利益となるような不正行為を防止または是正するのに必要な、(刑罰とは異なる)行政処分や違反金を含む、いかなる措置もとりうる権限を保有しなければならない。指導監督の対象は、自国に(主たる事務所が)所在するIORPであり、IORP自体かまたはその実質的な運営者が対象となる。実質的な運営者とは、法人、自然人のどちらでもよい(以上同条第2項前段)。通常はトラスティー、運営委員会などが該当するが、制度運営の一部を外部委託している場合には、外部委託先も該当する可能性がある。IORP指令は、些末な違反ではなく「加入者等の不利益となるような不正行為」の防止または是正のための指導監督について規定していることに注意したい。

第3に、指導監督機関は、

- (a) IORPが十分な技術的準備金を設定しなかったとき、または、技術的準備金に見合う積立金を保有しなかったとき
- (b) (IORP自身がリスク負担者である場合における)自己資本規制を満たさなかったとき

には、積立金資産の自由な処分を制限または禁止することができる¹⁷(同条第2項後段)。つまりIORP指令は、EU加盟国に対し、MSCAがそのような権限を具備するように自国の法令を整備することを求めているのである。さらに各加盟国は、IORPのホーム加盟国(すなわち、当該IORPの主たる事務所が所在する加盟国)の求めに応じ、(当該IORPに係る)自国に所在する預金先またはカस्टディアン¹⁸の資産の自由な処分を禁止するため、必要な措置を講じなければならない(第19条第3項)。

第4に、MSCAは、加入者および受給者の受給権保護のため、自国に所在するIORPの運営権限の全部または一部を、当該権限を行使するのが適当と認められる代理人(アクチュアリー等)に移転することが可能でなければならない(同条第3項)。つまりMSCAには、必要な場合に企業年金の統治体の構成員(理事等)を交代させることのできる権限が具備されていなければならない。

第5に、さらにMSCAは、自国に所在するIORPが

- (a) 加入者および受給者の受給権を適切に保護しなかったとき
- (b) (第9条に規定されるような)運営基準を満たさなくなったとき
- (c) (ホーム加盟国の企業年金関係規程、ホスト加盟国の社会労働関係規程および年金規程などに規定される)IORPの責務に対する重大な違反があったとき

には、当該IORPの事業運営の禁止または制限をすることが可能でなければならない(同条第4項)。ホスト加盟国(すなわち、IORPが事業運営を行っている加盟国)のMSCAは、ホーム加盟国のMSCAの措置によっても、若しくはホーム加盟国のMSCAにとりうる適切な措置がないために、IORPが自国の社会労働関係規程に違反を続けているときは、ホーム加盟国のMSCAに通知した上で、自国におけるIORPの事業運営を禁止することができる(第20条第10項)。

以上のとおり、EUのIORP指令では、IORPに対する指導監督は、通常はreactiveで

¹⁷ 第2項の規定は、IORPの事業運営そのものを停止できるとしているのではない点で、第4項の規定とは異なっている。

あってよいが、受給権保護の観点から重大な問題が生じていると認められる等の場合には、IORP の運営に積極的に介入する proactive な指導監督が必要とされている。その場合、どの段階で IORP の運営に介入する proactive な指導監督に移行するか、適切に判断するのに必要な情報をどのように入手するかが問題になろう。この点について IORP 指令は、第13条で、MSCA が(a)自国に所在する IORP (およびその統治体の構成員) に対する調査権限および(d)実地調査の権限を具備するとともに、IORP に対し運用の基本方針、年度決算、年次報告その他の定期的な報告を義務づけるよう規定している。

企業年金の指導監督体制に関する E U の IORP 指令の重要性は、E U 加盟各国がこの指令に基づいて自国の指導監督体制を整備しなければならない点にある。したがって、英国、オランダ等の企業年金「先進国」の指導監督体制が、IORP 指令およびこれに基づいて作成された欧州保険・職域年金監督者委員会 (CEIOPS) のプロトコル (2006年2月) を十分に意識しながら整備されていくことに注意しなければならない。さらに、E U 域内に事業展開する企業は、企業年金の主たる事務所を域内のどの国に置こうと自由である。つまり企業は、企業年金の指導監督体制を「選択」することができる。これによって、企業年金の規制や指導監督体制につき加盟国間で競争原理が働き、たとえば非効率な指導監督体制の加盟国は次第に取り残されていくことになる。この競争原理が良い意味で働いていく (良貨が悪貨を駆逐する) とすれば、多くの企業に選択されるような国の指導監督体制が、次第に E U 諸国の国際標準になっていくであろう。わが国の企業年金に対する指導監督体制の今後のあり方については、こうした国際情勢も十分に踏まえて検討していく必要があると考えられる。

(3) わが国の課題

わが国では、厚生労働大臣は、確定給付企業年金に係る事業の管理・執行につき、著しい法令等の違反、不適正または任務懈怠を認めるときは、業務改善を命じることができる (確定給付企業年金法第102条第1項)。また、厚生労働大臣は、健全な事業運営を確保するため必要と認めるときは、規約変更を命じることができる (同条第2項)。この規定だけをみれば、指導監督機関たる行政当局は一定の段階で“proactive”な対応をとることができる と解釈できる。しかし一方、規約変更の承認申請があった場合、厚生労働大臣は、その規約変更の内容が関係法令に違反するものでない限り、これを承認 (認可) しなければならない (同法第6条第2項)。つまり厚生労働大臣は、健全な運営を確保するためには相応しくない規約変更であっても、法令違反でない限りはその規約変更を承認 (認可) しなければならないとも解釈される。同様に、たとえば積立不足の償却期間を短くするような規約変更が必要と認められたとしても、それを命じることが困難な場合もあるのではないかと想像される。現行法制は、事後的な指導監督を基本理念としているからである。しかしながら、そもそも積立ルールを初めとする現行規定は、事業主の営業譲渡のような特殊な環境や危機的な状況に対応するようにはできていないように思われる。現行法制は、指導監督機関たる行政当局の“proactive”な指導監督に対し一定の制約を加えている可能性があるかもしれない。

基金型確定給付年金の場合には、業務改善命令または規約変更命令に対する違反があ

Ⅲ. 補 論

ったときは、厚生労働大臣は役員の全部または一部の解任を命ずることができ、さらにその命令に応じないときは、役員を解任することも可能とされている¹⁸（同法第102条第4項および第5項）。ところが規約型確定給付年金の場合には、このような規定は設けられておらず、厚生労働大臣は規約の承認を取り消すことができるのみである（同条第3項）。つまり、規約型確定給付年金に関しては、制度運営権限の第三者への移転の仕組みが設けられていないわけである。

既述のとおり、確定給付企業年金の掛金率（額）自体は承認事項でなく届出事項とされている。しかし、確定給付企業年金の置かれている状況から判断し、受給権保護の観点から最低限この程度の掛金率は設定すべきと考えられる場合に、その掛金率の設定を指導監督機関が最終的に担保できないようでは、受給権保護の実効が上がらない。指導監督当局が事業主を解任することはいずれにしても不可能である。規約型確定給付年金に対する指導監督を実効あるものとするためには、まず規約型確定給付年金の「統治体」という主体を法律上明確に位置付け、その上で統治体の構成員を交替させることができるような権限を指導監督機関に与えることが必要と考えられる。

6 まとめ

これまでわが国では、どちらかといえば年金、雇用など個別分野ごとに、スウェーデン、イギリス、オランダといった個々の欧米諸国の事例を参考にすることが多かったのではないと思われる。しかし、以上みてきたように、EUの積極的労働政策と年金制度は、グローバル化と高齢化の進展という欧州の置かれた環境下、リスボン戦略という大局的かつ長期的な戦略に組み込まれ、より高い成長と雇用の達成という統一的な目標に向けた重要な政策分野として位置付けられている。こうしたEUのグローバルな取り組みは、それ自身がわが国にとって大いに参考になる。それと同時に、欧州共有の価値観と社会モデルには日本にも相通じるものがあると考えられることを考慮すれば、年金、雇用など個別の政策分野においても、欧州の多様な取り組みが一覧性をもって把握できる点で、利用価値が極めて高いと考えられる。

この補論は、リスボン戦略の全体的な流れの記述が中心となったが、OMCの枠組みなどを通じて今後とも生産され続ける膨大なEU関係資料を紐解く一助となり、今後のEU諸国における政策のわが国における把握・分析の深化に些かでも寄与するものとなれば幸いである。

¹⁸ つまり基金の役員が厚生労働大臣の命令に応じない場合があることは、法律上では想定されているということである。当然、規約型の場合にも、事業主が業務改善命令などに応じない場合があることは、少なくとも法律上では想定されていることになる。

我が国における雇用戦略の在り方について

藤 井 宏 一

はじめに

本報告書本論では、所得保障システムのあり方に検討を加えており、その枠組みの中で、雇用政策の方向性についても議論し、社会保障政策との連携も指摘している。また、OECDやEUの雇用戦略にも触れている。

我が国の今後の雇用政策を考える際、重要な論点として、社会経済構造の変化の中で、中長期観点からの政策運営や他の政策（経済、社会保障、教育等）との連携、整合性が不可欠重要となってきたことが挙げられる。このため、我が国でも、OECD、EUのような雇用戦略を策定する必要性が高まっていると考えられる。

そこで、補論の本章では、今後の我が国における雇用戦略の在り方について、筆者らがとりまとめを行った、『これからの雇用戦略—誰もが輝き活力あふれる社会を目指して—』（労働政策研究・研修機構、2007年6月公表）の成果をもとに、簡単に紹介することとしたい。

1 雇用戦略について

(1) 雇用戦略の必要性と基本理念

ここでは、「雇用戦略」を「雇用分野における望ましい将来像のあり方及びそれに向けての変革のための道程を示すもの」と定義する。雇用戦略は、基本的理念、基本的理念に基づいた中・長期的観点からの戦略目標、その目標を具体化するために必要な政策群及び各政策の実施手順から構成される。雇用戦略の役割は、行政のみでなく企業や働く人々に対して、政策の位置づけや方向性を明らかにすることにより、個々の政策の有効性を高め、より効果的に戦略目標を達成することである。

我が国の社会経済は、中長期的に情報通信技術（ICT）の急速な発展、グローバル化の進展に伴う国際競争の激化、多様な知恵の時代への移行（と絶えざるイノベーションが求められる）、本格的な人口減少に伴う労働力供給制約や財政制約等資源制約の強まり等の環境変化に直面している。しかも社会経済の変化の程度と速度が大きくなっているため、従来の政策では対応が困難といえる。また、長期の経済低迷の影響もあり、不本意な非正規労働者の増加、正規労働者と非正規労働者との格差問題、正規労働者の労働負荷の増大の問題が生じている。さらに、格差の拡大傾向や固定化が懸念されている。こうした中で、雇用に関する総合的な対応のための指針としての雇用戦略の必要性が生じている。

こうした変化に対応し、社会経済の活力を維持し、個人の生活水準を向上させ、豊かで安心できる社会を築くためには、付加価値を生む源泉である、人的資源の蓄積とその有効活用を図り、人々の社会参加を促進し、生活と仕事の持続可能性を高めることが不可欠といえる。社会経済の活力の源泉として最も重要な要素は「人」であり、また、就業は個人と社会をつなぐ場であり、自己実現、能力発揮の場でもある。就業意欲と能力がある者の、多様な就業ニーズに応じて就業促進を図ることは、雇用戦略の基本といえ

Ⅲ. 補 論

る。さらに、雇用戦略は雇用政策のみならず、全ての政策を統一的、整合性のとれたものとして、総合的な政策パッケージとして運営していく必要がある。

そこで、雇用戦略の基本理念としては、「人をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続可能性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会を築くこと」、換言すれば、「誰もが意欲を持って働き、自己を実現して輝くことの出来る豊かで活力ある社会」を提示することとする。

(2) 雇用戦略の柱となる戦略目標：就業の量と質及び労働の質（就業能力）の向上

雇用戦略の基本理念を実現していくための重要な戦略目標として、以下の3つを柱として位置づけた。

① 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

少子高齢化・人口減少に伴う労働力制約や国際競争の激化の中での多様な知恵の時代への転換などの今後の社会経済の構造変化に伴い、国民一人一人の希少性あるいは社会の中での重要度が高まっていく。

こうした状況の下、社会経済を活力あるものとするためには、就業の意欲・能力がある人ができるだけ多く就業によって自立するとともに、社会を支える側に回る人々を増やすことが必要であり、また、全員が社会と関わり社会全体のコミュニケーションが円滑に図られるようにし、社会から排除される者がないようにすることが社会経済の安定化のために重要である。したがって、就業を中心とした社会参加を推進するために、諸制度を人々の就業意欲を刺激するものとしていくことや、コミュニケーションの確保のためのコミュニティの再生や活性化の努力が必要とされる。このため、地域における主体的な対応や、行政を始めとして個人レベルに至るまで、社会全体の努力が求められる。

こうした取組みを行うことにより、誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力を活かして社会を支える側に回ることができる、安定した活力ある社会経済、すなわち全員参加型社会を実現することができよう。

② 就業の質と就業インセンティブの向上

人々が意欲を持って働き、能力を高められるような就業環境の整備（＝就業の質の確保）は、良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させるための基本である。

このため、仕事と生活の調和が図られ、仕事も含め生活全体について満足感を得られるようにしていく中で就業意欲をさらに高めていけるようにすることが重要となる。

また、多様な働き方の選択肢が確保されるとともに、長期雇用慣行のメリットも生かしながら、その枠外に置かれていた非正規労働者について正規雇用者との処遇の均衡を図るほか、社会全体で、能力向上機会の確保や正規雇用との移動可能性を持てるような新たな包括的雇用システムの構築も重要な課題となる。

さらに、過度の所得格差の拡大が、教育・職業訓練の機会の喪失や意欲の減退を通じて階層の固定化を招くなど、社会の活力・安定性が損なわれることがないように、再挑戦の機会の提供や所得の再分配を実現していくことや、多様な働き方の進展に対応した形での処遇や公的制度面等での均衡なども求められる。

このように、良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させていくためには、人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような就業環境の整備（＝生産性と就業の質の好循環）が図られることが求められる。

③ 就業能力の強化とキャリア権

グローバル化の進展に伴う競争の激化や、知識社会の様相が深まる中で、創造性豊かな人材を輩出し、その活性化を図る意義が増している。こうした人材が生き活きと働くことを通じて就業能力（社会に参加し、社会を支えるために必要とされる能力）を発揮できれば、労働力供給制約下でも豊かな社会を築くことが可能となる。しかし、就業能力については、中高年層の学習が必ずしも十分ではなく、非正規労働者への方策があまり講じられていない等、懸念される状況がみられる。

変化のスピードが速まり、労働移動が増大している中で、個人が自ら就業能力を高めることが期待されるが、個人のみでこの問題に対処することは難しい。企業等の組織による環境整備があって、個人は安心して能力の向上に打ち込むことができる。

さらに、就業能力の強化のためには、中長期的には法的な担保について検討することが不可欠であり、法理の観点から「キャリア権」の概念が提唱されている。キャリア権とは、人が職業キャリアを準備し、開始し、展開し、終了する一連の流れを総体的に把握し、これら全体が円滑に進行するように基礎づける権利である（キャリアとは、「生活全体を基礎として展開される、仕事における職務経験の連鎖と、個人の内面においてそれらを意味付けていく過程」と定義する）。キャリア権は理念の域を大きく出しておらず、未だ生成過程にある。キャリア権が確立すれば、個人の就業能力のさらなる強化がもたらされよう。

①から③の対応を図ることで、就業の量・質の向上、個人の意欲と労働の質（就業能力）の向上を実現し、雇用の創出と生産性と生活水準の向上（雇用、所得の増加）が可能となり、個人及び社会経済の持続可能性を高めることが可能になるといえよう。

ところで、こうした社会経済の急激かつ大きな変化は、先進国に共通するものである。OECD、EUともに雇用問題への解決策として、雇用戦略を打ち出すとともに、スタンスの違いはあるものの、対応の方向性が収斂してきている。そのキー・コンセプトは、就業率の向上、働くことのインセンティブ、人的能力の向上であり、本稿で提示する雇用戦略の目指すものと同じといえよう（参考、雇用戦略の概念図）。

(3) 働き方の多様化や格差問題への対応の重要性

以上の雇用戦略の3つの柱に共通して、重要なのは、就業ニーズや働き方の多様化（雇用・就業形態の多様化、仕事・処遇の多様化）への対応という点である。特に、非正規労働者、無業者といった、人的資源の上で脆弱な層への支援は、労働市場の二極化を防ぐという点も含め、喫緊の課題ともいえる。

もう一つ重要な点は、個人、企業、社会経済の持続可能性を高めるということである。

このため、非正規労働者、無業者も含め、全ての就業意欲がある人々が、仕事と生活の調和を図りつつ、就業を通じて能力を有効発揮できることで、キャリア形成を図ることができ、また、就業能力を高めることが可能となるような環境整備を図ることが求め

Ⅲ. 補 論

られる。

さらに、格差問題への対応も喫緊の課題といえよう。

2 雇用戦略目標実現のための主な政策対応

前述の雇用戦略目標（戦略の柱）の実現のための主な政策対応に関しては、以下のよう
に整理することができる（一部、戦略の柱と重なる点もある。）。

(1) 全員参加型社会のための就業環境の整備

就業を通じた全員参加は、社会の持続可能性を支える基礎的条件といえる。

就業意欲と能力がある者の就業促進を図るため、職業紹介、職業能力開発、職業能力
評価機能の充実拡充及びこれらが一体となった仕組み、外部労働市場と内部労働市場の
接合等による労働力需給調整機能の強化を通じた労働市場のセーフティネットの強化や
創業支援等、就業機会の確保・創出を図ること等が求められる。特に、若年、女性、高
齢者といった、現在その意欲と能力を十分に活かすことができていない層や就職困難層
に対して、就業ニーズも踏まえつつ、対策の強化・配慮が重要となろう。また、税、社
会保障制度等も労働力需給双方に就業促進的となるよう、留意が求められる。なお、就
業を通じて全員参加が可能となるには、特に、誰にでも能力向上の機会が提供されるこ
とが必要である（この点、キャリア権は全員参加を支える重要な概念といえる）。労働力
需要側も、良質な人材の確保、労働者の能力発揮のためには就業環境の整備を図る（就
業の質の向上を図る）ことが求められる。

この他、社会のあらゆる段階で、国民全体のコミュニケーションの促進を図り、社会
から排除される者が存在しないようにすることが重要である。

(2) 就業の質の向上による生産性の上昇

良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させるためには、労働者の就業意欲、
満足度、能力を向上させるような環境整備、つまり「就業の質」を高めるような取組を
行い、労働者の主体性・創造性の発揮を通じて労働生産性の向上に資するよう、「生産性
と就業の質の好循環」を図ることが重要である。こうした就業の質の効果について、企
業業績や生産性が高い企業では、雇用管理制度の工夫や人材投資を積極的に行い、労働
者の意欲・満足度も高く、就業の質の重要性が示唆される研究事例がみられる。

(3) 「働き方の多様化」への対応：公正かつ多様な働き方の実現

働き方の多様化への対応は喫緊の課題である。公正で多様な働き方の選択肢が確保さ
れ、就業意欲がある者が自己の能力、就業ニーズに応じて、能力を有効に発揮でき、就
業能力の強化が図られることが重要である。このため、労働者の意向の反映が可能な仕
組み、就業形態間の移行ができる働き方の仕組み、柔軟な労働時間制度等の整備、男女
間の均等待遇の確保、正規労働者と非正規労働者との合理的な処遇の均衡の実現、公平
で納得性のある処遇制度、意欲と就業形態、職務等に応じたキャリア形成・処遇や能力
開発機会の確保、労働契約ルールの明確化等、非正規労働者も含め労働条件決定システ
ムの整備等が重要である。また、雇用以外の働き方について、就業実態を踏まえつつ、
環境整備や支援策の検討が求められよう。

(4) 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現

仕事と生活の調和の実現は、労働者にとっては、生活・仕事とも持続力が高まることによって、能力発揮がしやすくなり、企業にとっては、労働者の意欲・能力の発揮による生産性の向上が期待でき、社会全体としても、持続的成長や次世代育成支援につながるものであり、そのメリットは大きい。また、多様な働き方の選択肢が確保されるためにも必要不可欠である。喫緊の課題の一つといえ、労働者、企業、政府がそれぞれの立場から取り組むことが必要である。

職業生涯を通じ、ライフステージ、ライフスタイルに応じ、就業及び学習訓練、生活時間の配分が可能となるよう、長時間労働の抑制、男性も含めた働き方の見直し、就業場所・時間の選択肢の整備と選択肢間の公正な処遇の確保、企業、家族、地域（行政）等が連携しあった仕事と家庭の両立支援策の促進、生涯学習・訓練機会の整備等が求められよう。

(5) 就業能力の強化とキャリア権の重要性

前述したように、国際競争の激化や知識社会の様相の深まり、人口減少を背景に、就業能力の強化が求められている中で、逆に就業能力の低下・劣化の動きもみられる。近年の社会経済の変化の中で、就業能力の強化に関しては個人の自発的な取組が従来以上に期待される一方、個人の努力だけでは難しい面もある。この点については、中長期的には法的担保について検討することが不可欠であり、「キャリア権」という概念が提唱されている。個人の主体性と自由意思を尊重するとともに、非正規労働者の層にこそ重要性を帯びるキャリア権が確立すれば、個人は安心して自ら能力を高めることができ、就業能力のさらなる強化がもたらされよう。

就業能力を高めることは、自らの就業可能性を高めることであり、労働者個人にとって最大のセーフティネットといえるものである。就業能力の向上のためには、個人が学び続けるインセンティブ（所得保障を含む）を与えたり、職業資格の社会的認知などの制度整備が重要である。個人主導の就業能力の強化、キャリア形成に対して、学校、企業（企業にとっても従業員の就業能力の強化を図ることは、生産性の向上、モラルアップ等メリットがある）、民間等の教育訓練機関、公的職業能力開発機関と重層的に支援していくことが重要である。個人の人的投資を促進する政策税制の検討も望ましい。特に、非正規労働者や若年無業者等へのキャリア形成支援や教育訓練について社会全体で取り組むことが望まれる。

(6) 新たな雇用システム等の整備

社会経済が変化する中で、企業は経営戦略を見直しながら、人材ポートフォリオの展開、人材マネジメント改革を行っている。これまでの雇用システムの長所（長期安定雇用、人材育成等）をも活かしつつ、その枠内に収まりきれない多様な就業ニーズを持った労働者（女性、高齢者等）、さらには長期雇用システムの枠外に置かれている非正規労働者などに留意し、多様性を許容する、新たなシステムの構築が必要である。就業の質と労働の質の双方を高め、生産性の向上につながるよう、生産性と就業の質の好循環を図り、労働者、企業ともに利益を受けるようなモデルを構築することが望まれる。また、労働関係の個別化の進展、多様化の進展に対応した、労働条件決定システムの整備等が

Ⅱ. 補 論

求められる。

こうした雇用システム等の整備は、政労使が連携して取り組むことが重要である。

(7) やり直しのできる社会、挑戦・再挑戦が可能な社会の実現

社会経済構造の変化や長期の経済低迷の影響等もあり、格差の拡大・固定化が懸念されている。就業意欲の低下、社会の不安定化等を招かないよう、格差の固定化を避けるとともに、過度の格差拡大を招かないことが重要である。

このため、新たな挑戦（再挑戦）を可能とする仕組みの整備、貧困層等への落ち込みの防止とこうした層の底上げ、適切な就業条件の整備・確保を図ることが求められる。

社会保障、能力開発、職業紹介等のセーフティネットの整備、均等な機会の確保、意欲や働き方等に応じた公正な処遇（均衡処遇）や所得再分配政策（後述）等が重要である。最低賃金制度の機能の強化も、セーフティネットの整備として重要である。また、適職選択が可能となるための支援の他、福祉から就労への促進も進め、低所得層、就職困難層等の社会的統合の促進を政労使で図る必要がある。特に就業可能性を高めるといふ点からは、職業能力開発機会、教育機会の整備・提供・拡充が重要である。なお、努力が報われ、仕事に対して納得感が得られるような社会、という点も大事である。

（非正規労働者や低所得層への対応）

特に、雇用形態の多様化が進む中での、若年層にも広がりつつある正規労働者と非正規労働者間の就業機会の格差等の問題や低所得層の増加がみられ、社会階層や教育機会の格差が懸念されており、これらへの対応は喫緊の課題といえる。すでに述べた点も含め、以下のような対応策が考えられる。

若年者の就業支援対策の拡充の他、非正規の「就業の質」の改善（①就業形態間の移動を企業内・企業間で可能とする仕組みの整備、②合理性に留意しつつ就業形態間の処遇の均衡の実現、③非正規労働者のキャリア形成を企業を含め社会全体として保障、④納得性のある処遇の決め方となるよう、非正規労働者の労働条件決定システムの見直し）を図ることが重要である。

また、社会保障政策の拡充（（最低生活保障を図りつつ、）生活保護を受けている者・障害者・母子家庭等の就労支援の促進、厚生年金の適用範囲の拡大等）を図ることが重要である。さらに、低所得層への支援・所得再分配機能の見直しという観点からは、①低廉かつ良質な借家の供給、住宅税控除の拡充等、②児童手当等福祉政策の拡充、③奨学金の充実、公的教育の拡充、義務教育就学前の支援策等教育政策の拡充、④税制度（累進税率や遺産相続制度等）や社会保障制度の再分配機能の見直し、を図ることが重要である。

(8) 地域雇用戦略の重要性

中央における財政制約の強まり、地方分権の推進、地域間の雇用情勢の格差等を背景に、各地域において、地域の特性を踏まえながら、雇用政策と他の政策との連携を図り、質・量の伴った就業機会を確保し、地域社会の活性化を図る必要性が高まっている。他方、就業を通じた社会参加、コミュニケーションの形成の場を考える場合も地域が基盤となろう。つまり、我が国全体として全員参加型社会を構築していくためには、国レベルだけでなく、地域レベルでも独自の雇用戦略を策定し、地域社会の活性化を図ること

が不可欠といえる。国、地方政府、企業、労働者個人、NPO等が一体となって、地域雇用戦略に取り組むことが重要である。

3 政策資源の配分、政策運営等の在り方について

また、雇用戦略の基本理念の実現のための、政策の重点対象層、政策の資源配分の在り方、政策主体の役割、政策相互間の関係等という点についても検討が必要であり、次のように論点を整理できよう。

(1) 政策資源の配分の在り方について

本研究の議論の中から、社会経済情勢の変化、資源制約の下で、政策対象、政策資源の配分等について、より重点をおくべき層が、ある程度示唆されるといえる。従来は、単純化して言えば、常用正規労働者への政策対応が中心といえなくはなかった。社会経済環境の変化、就業ニーズや働き方の多様化・個別化等が進む中で、様々な層への対応がより重要となってきたといえる。ただし、資源配分のあり方を見直すとしても、真に政策対応が必要な層への資源投入は欠かせない点、考慮すべきである。

具体的には、働き方やライフステージ等の観点から政策資源の配分について着目すると、以下の4つの項目に整理することができよう（個別の項目では内容の重なるものがある）。

① 非正規労働者、無業者等への政策資源の配分の重要性

社会経済構造の変化、長期の経済低迷の影響等を反映し、非正規労働者や若年無業者が大きく増加している。非正規労働者や無業者は、就業機会や就業能力を高める上で弱い立場にあり、こうした層がより良好な就業の場を得、能力発揮が可能となるような支援が重要であり、中でも公の役割が大きいと考えられる。

また、全員参加型社会を作るには、就業意欲や能力が有効に活用されていない、逆にいえば、就業参加の拡大余地が相対的に大きい層である女性、若者、高齢者への対策や就職困難層への対応が重要となっている。多様な就業ニーズに応じながら、きめ細かな対応が求められる。

② 人生前半への資源配分の強化の必要性

従来、我が国は学校から職業への移行が比較的良好であったこともあり、若年雇用政策の比重は小さかった。しかし、現在、若年の雇用情勢は、失業率が高く、フリーターや無業者が多数みられ、低収入層の増加など、厳しい状況となっている。若者はこれからの我が国の社会経済を担う者であり、フリーター等の状況が継続すれば、職業能力の蓄積がなされず、中長期的にも経済の生産性の低下、社会保障システムの脆弱化、少子化の進展等を招くおそれがある。また、女性の年齢別労働力率にみられるM字型カーブは依然として解消されておらず、仕事と育児の両立が大きな課題である。人口減少下の人材の有効活用、少子化対策という点からも、若年層の自立支援、子育て支援は、喫緊にとり組むべき課題となっている。

なお、我が国の教育支出のGDPに占める比率はOECD平均を下回っている。社会保障支出（特に現役世代に相当する社会保障支出）のGDPに占める比率もOECD平均を下回っている（失業率が相対的に低いことも一因である）。また、日本の社会保障

Ⅲ. 補 論

支出の特徴は、従来、高齢期（退職期）にリスクが集中していたこともあり、高齢者関係（年金、医療等）の比重が高くなっている。しかし、近年では、人生前半期のリスクが増しており、対策の重要性が高まっている。

人生前半期における公助等の政策資源の配分を強化し、一層の支援を行うことが望まれる。その際、学校（若年対策の場合）、企業、家族、地域社会、行政等の連携を図りながら総合的な支援策を行っていく必要がある。

③ 職業生涯の長期化等への対応（中高年期の就業能力の向上）

社会経済の変化の激しさが増し、ICTの急激な発展や事業の見直し等がみられる中で、労働者にも的確な対応が要求されているが、中高年層は、若年層に比べ、こうした変化への迅速な対応は難しいとみられる。職業生涯が長期化している中で、変化への対応を図るため、中高年層においても、自己の職業能力について見直し、学び続けていくことが、求められる。中高年層の就業能力向上などへの支援が必要となろう。

④ 世代間・世代内の資源配分の在り方

我が国の租税・社会保障による所得再分配は、世代間が中心で世代内の再分配は小さくなっているが、今後は、（税制等による）所得階層間、同一世代内の再分配をさらに検討することが望ましい。

また、多様な働き方、ワーク・ライフ・バランスの実現による全員参加型社会の実現は、特定の世代に仕事が集中するのではなく、各世代で仕事と生活時間を適切に配分することにより、全員の社会参加を実現するものともいえる。

(2) 個人、企業、政府の役割分担

社会経済システムは、個人、企業、政府が互いに関連しあって成り立つものである。この三者の組み合わせ方は唯一といった正解はなく、時代、社会等で様々なパターンがあると考えられる。この組み合わせは政策の枠組みや資源配分でも同様である（ここでの政策は、特定の目的（例えば能力開発）を達成する手段を指し、実施主体・資源を政府のみに限定していない）。

これまで、労働政策は、政府のほか、結果的に企業が担っていた面（長期雇用下の人材育成等）が強く、個人の役割は小さかったといえる。しかし、競争激化、知識社会化、働き方の多様化、就業意識の変化等の中で、労働者が主体的に職業キャリアを築いていくことが重要となっている。こうした中で、個人の役割が増している。しかし、個人には、様々な制約要因（時間、金銭、情報等）があり、失業等リスクへの対応にも限度がある。従って、個人が自律的な働き方を選択できるような支援やセーフティネットの整備が必要不可欠であり、政府の役割は重要といえる。また、企業も、競争に勝ち抜くためには、多様な人材の能力発揮を促す必要があり、個人への支援は企業にとっても有益であろう。企業の役割も依然重要といえる。なお、新たな公共的な仕組として、地域のコミュニティ、NPO等が一定程度の役割を果たすことも期待される。また、政府の中でも、地域（地方自治体）の果たすべき役割がこれまで以上に重要となってくる。

時代環境と地域の特性に合わせて、個人と企業と政府の分業と協業のバランスが取れたものとしていく必要がある。

(3) 政府の政策間の資源配分：教育、労働政策、社会保障政策への資源配分

前述したように、日本の社会保障支出全体のGDPに占める比率は、OECD平均を下回っている。また、労働市場政策支出、特に積極的労働市場政策支出のGDPに占める比率も低い。職業訓練支出のGDPに占める比率も低い。この背景としては、失業率が低いこと、ある程度、企業、家族が、結果的に雇用保障、人材育成、社会保障等の機能を果たしていたこと、これまで、公共事業（我が国はGDPに占める比率は、OECD主要国より高い）が事実上、景気対策として活用され、また地方に厚く配分されており、結果的に雇用維持の役割を果たしてきたことが挙げられる。しかし、現在では公共事業は抑制基調となっており、企業行動や家族の世帯構造も変化がみられる。また、前述したように、教育支出（特に公的教育支出）のGDPに占める比率はOECD平均を下回っており、このままでは国際競争の激化や知識社会への移行に対応できるのかという疑問が生じている。以上のような環境変化の中で、教育政策、労働政策（特に積極的労働政策）の重要性は高まっていると考えられる。OECDの新雇用戦略でも、政策の4つの柱の一つに、「労働力のスキルとコンピテンシーの開発促進」を挙げている。社会保障政策もセーフティネットとしての役割が大きい。

政府全体として、行財政改革に取り組む必要はあるものの、雇用、教育、社会保障はいわば社会基盤であり、公の役割が期待されるとともに、社会全体の安定性や生産性向上への寄与が期待されることから、これらの政策の充実・強化を図ることは重要であろう。

(4) 政策運営の在り方

雇用戦略を進める際、政策運営については、次のような点が重要といえよう。

① マクロ経済政策の重要性

雇用戦略を進める上で、適切なマクロ経済政策の重要性が挙げられる。マクロ経済政策による安定的な経済成長の実現は、全員参加型社会を図っていくための基本条件といえる。OECDの新雇用戦略でも、政策の4つの柱の一つとして、適切なマクロ経済政策の設定を掲げており、これは先進国共通の認識でもある。

② 効率性と公平性の両立

効率性と公平性の両立、成長と分配の公平性の両立について、必ずしも相反するとは限らないということは留意すべきである。機会の平等を確保し、就業能力の向上を図る教育政策、労働政策は、生産性の向上につながり、経済成長（とその結果としての格差の是正）に資することを通じて、両立に貢献すると考えられる。機会の平等を確保するには、ある程度結果としての格差が広がりすぎないように是正する必要もある（例えば、親の世代の所得格差や資産格差が教育や就業（例：世襲）等を通じ、子供世代に継承されることによる格差の再生産を防ぐ）。

③ 就業促進を基本とした一貫性のある政策パッケージの重要性

政策を遂行する際には、労働政策も含め、経済政策、産業政策、租税政策、社会保障政策、教育政策、地域政策等の政策間の相互連携性、整合性を図り、一貫性のある政策パッケージを採用することが重要である。併せて、政策は継続して遂行される必要があろう。就業促進政策（就業インセンティブを高める）を基本とし、就業インセ

Ⅲ. 補 論

ンティブを低下させない、特定層の就業機会を低下させないことが重要であり、また、各種制度は就業行動に中立的となるような制度設計を原則とすべきである。

④ 我が国の雇用慣行を活かした政策運営の重要性

長期雇用のような我が国の雇用慣行のメリットを活かしながら、政策運営を進めていくことが重要である。この点、OECDの新雇用戦略でも、労働市場のパフォーマンスを改善するための唯一のアプローチはないこと、各国の制度、慣行にあった政策パッケージが重要である点を強調している。

⑤ 信頼、安心等社会基盤の整備の重要性

制度、慣行と関連して、信頼、安心などの目にみえない社会基盤（ソーシャル・キャピタル）の整備を図ることの重要性も指摘できよう（ソーシャル・キャピタルは、経営、人的資本の蓄積、地域産業振興等に好影響という研究もある）。この点、社会保障政策等が重要な役割（安心、安全、安定を与えるセーフティネット機能）を担うものと考えられる。

4 戦略の具体化に向けて

雇用戦略を具体的に策定し、進めていく場合、戦略の主体は誰がどう担うのか（戦略の策定、戦略の実施、戦略の全体管理）、戦略の目標期間や戦略の具体的な目標（数値目標等）として何を設定するか、戦略目標実現のための政策パッケージは何が適切か、中央レベルと地域レベルでの雇用戦略についてどう連携を図るか等、を検討することとなろう。

なお、雇用戦略の策定は、行政が主体となると考えられるが、その際、政労使で合意形成を図り、国民の理解を得ることが必要であろう。その上で、戦略の実施に当たっては、行政、企業、個人等が各々の立場で連携、一体となって取り組んでいくことが重要である。（政策評価の重要性）

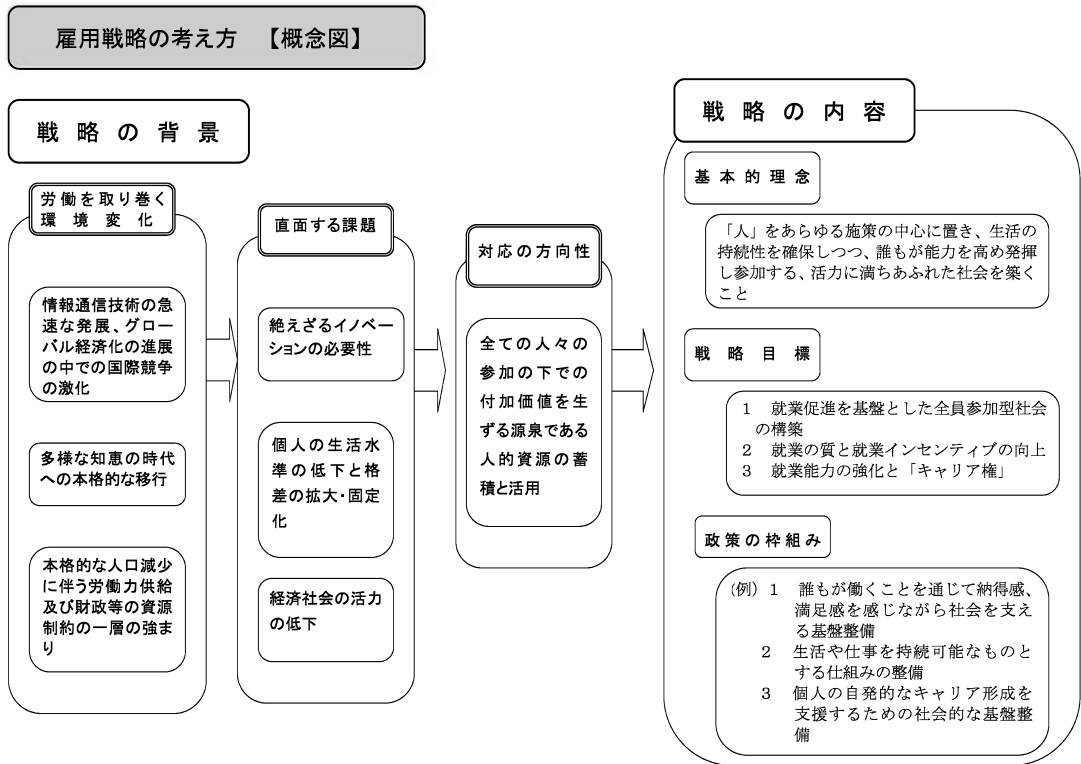
さらに、政策の実施状況についての検証・評価を行い、その結果を踏まえた上で、必要に応じ、見直しを行い、政策の効果的な実施を図っていく必要がある。社会経済の構造変化に対応して、戦略も改定することも必要となる。このため、いかに適切な政策評価を行うかは、雇用戦略に限らず、政策を実施していく上で大変重要といえる。その際、個々の政策の評価だけでなく、政策間の相互作用についても検証・評価する必要がある。

この点、欧米諸国の先行研究事例からは、政策評価は、反事実的想定との比較（政策の対象でないとした場合の状態と現実（政策の対象）の状態との比較）が必要で、反事実的想定をどのようなデータで代用するかが分析上重要であること、また、安易な業績評価は現場の士気や生産性を損なうこと等が指摘できる。我が国での政策評価の実施については、パネルデータ等データの収集と開示の体制整備を図り、慎重かつ持続的な評価研究を行うことが重要といえよう。

5 今後の課題

本稿では、我が国における雇用戦略の在り方について、枠組みを提示したが、今後、雇用戦略を策定・実施していくためには、各主体の具体的な分担、目標期間、戦略目標数値、具体的な政策パッケージ、中央と地域の雇用戦略の具体的な連携の在り方あるいは現状の

我が国の政策の効果分析等に関し、詳細な検討を進めることが、重要な政策研究課題となろう。



最低賃金制度の役割と課題

小川 桂 佐

1 はじめに

わが国の所得保障システムは、サービス経済化による産業構造の変化や就業構造の変化など様々な環境変化の中で、実際の国民の生活実態との間にギャップが生じており、それら変化への対応を迫られている。

報告書本文では、「自助（労働、資産、家族等）を前提としつつ、共助（社会保険等）、公助（公的扶助）を適切に組み合わせてカバーする」ことを所得保障システム全体の基本としているが、最低賃金制度は、「働く者の所得保障制度」として自助を下支えする役割を担う制度であり、非正規化、二極化、ワーキング・プアといったキーワードに象徴されるように、労働者を取り巻く環境が厳しさを増している中ではその役割は重要度を増している。

一方、最低賃金の水準が、働けない者の所得保障制度である生活保護の水準を下回るケースもみられるなど、就労インセンティブの低下やモラルハザードが懸念されている。

就労インセンティブの問題については、12回に亘った研究会の議論の中で、働けるのに働かない者や愚行を行う者を所得保障システムの中でどのように処遇するか等の観点からしばしば話題に上がった。議論の方向性としては、そうした愚行の結果貧困状態に陥った者であっても、それらを放置することによって生じる犯罪などの社会的コスト等を考えると、国家は所得保障を行わざるを得ないだろうということになるのだが、そのことと就労インセンティブとの間でいかに折り合いを付けていくかも所得保障システムの制度設計においては重要な課題となる。

現在、最低賃金制度については、社会実態の変化を踏まえた制度の実効性を高めるべく様々な議論がなされており、今第166通常国会において、生活保護との整合性も考慮に入れた決定基準の見直しや罰則の強化などを柱とした「最低賃金法の一部を改正する法律案」が国会に提出されている。

本稿では、現行の最低賃金制度や改正案の内容、諸外国の事例を概観しながら、「自助（労働、資産、家族等）を前提としつつ、共助（社会保険等）、公助（公的扶助）を適切に組み合わせてカバーする」ことを基本においた所得保障システムを実現する上で、最低賃金制度がどのような役割を担うべきかという視点から問題点の整理をしてみたい。

2 わが国の最低賃金制度の概要

(1) 最低賃金の目的及び決定基準

わが国の最低賃金法では、その目的について、「賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もって、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

（法第1条）」と定められている。

また、最低賃金の決定基準として、法第3条において最低賃金は次の3つを考慮して

定められなければならないとされている。

- ① 「労働者の生計費」
- ② 「類似の労働者の賃金」
- ③ 「通常の事業の賃金支払能力」

(2) 制度体系

現行の最低賃金制度は、全労働者を対象とした審議会方式による「地域別最低賃金」を基本として、労使の申し出を契機とした審議会方式による「産業別最低賃金」と一定地域内の同種労働者及び使用者の大部分が締結している労働協約を労使合意によって外部の労働者にも適用を拡大する「労働協約の拡張適用による最低賃金」によって上積みをするという制度体系になっている。

このうち、「労働協約の拡張適用による最低賃金」方式については、改正法案では、廃止されることになっている。

① 地域別最低賃金

都道府県ごとに決定されており、産業や職種を問わず、原則としてその都道府県内の事業所で働くすべての労働者に適用される。

2005年3月時点の地域別最低賃金の全国平均額(加重平均)は665円で適用労働者数は約5,000万人となっている。

② 産業別最低賃金

公正な賃金の決定(公正競争の確保)の役割を果たすものとして、小さくくりの産業ごとに基幹的労働者を対象として設定される。

2005年3月時点の産業別最低賃金の全国平均額(加重平均)は758円で適用労働者数は約410万人となっている。

※基幹的労働者とは、おおむね、次の者を除く労働者とされている。

- ・18歳未満又は65歳以上の者
- ・雇い入れ後6ヶ月未満の者であって、技能取得中の者
- ・清掃、片付け等の軽易な業務に主として従事する者

③ 労働協約の拡張適用による最低賃金(改正法案により廃止される予定)

一定の地域内の同種の労働者及びその使用者の大部分(おおむね3分の2以上)に賃金の最低額に関する労働協約が適用されている場合で、労働協約の締結当事者である労働組合又は使用者(使用者団体を含む)の全部の合意による申請に基づいて、厚生労働大臣又は都道府県労働局長が最低賃金審議会の意見を聴いて、当該労働協約の定めに基づき、アウトサイダーも含めた同種の労働者及びその使用者の全部に適用する最低賃金。

2005年3月時点の労働協約の拡張適用による最低賃金は全国で2件、適用労働者数は約500人となっている。

Ⅲ. 補 論

図表 1 現行最低賃金制度における最低賃金の額と適用労働者数

	全国加重平均額	適用労働者数	設定件数
地域別最低賃金	665円	約5,000万人	47件
産業別最低賃金	758円	約410万人	247件
労働協約の拡張適用による最低賃金	—	約500人	2件

(※数値はいずれも2005年3月時点。)

(3) 最低賃金制度の適用労働者及び使用者

最低賃金制度は、雇用形態、就業形態を問わずすべての労働者に適用される。また、事業所の規模を問わず労働者を一人でも使用しているすべての使用者に適用される。

ただし、都道府県の労働局長の許可を受けた場合、次の者を適用除外とすることが出来る。

- ①精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者
- ②試みの試用期間中の者
- ③職業能力開発促進法に基づく認定職業訓練を受ける者のうち一定の者
- ④所定労働時間の特に短い者
- ⑤軽易な業務に従事する者
- ⑥断続的労働に従事する者

第166通常国会に提出されている最低賃金法の一部を改正する法律案においては、適用除外の制度は廃止され、新たに都道府県労働局長の許可を要件として厚生労働省令に基づく一定率を乗じて最低賃金額から減額できる「減額特例」が新設される予定となっている。また、改正法案において、最低賃金額が時間額に一本化されることに伴い、現行制度において適用除外の対象となっている短時間労働者については、減額特例の対象からは除外されている。「減額特例」の対象労働者は次の4つである。

- ①精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者
- ②試みの試用期間中の者
- ③職業能力開発促進法に基づく認定職業訓練を受ける者のうち一定の者
- ④軽易な業務に従事する者

(4) 最低賃金の対象となる賃金

最低賃金の対象となる賃金は、通常の労働時間、労働日に対応する賃金に限られており、実際に支払われる賃金から次の賃金を除いたものが対象となる。

- ・結婚手当など臨時の賃金
- ・賞与など1ヶ月を超える期間ごとに支払われる賃金
- ・時間外、休日、深夜の割増賃金
- ・精皆勤手当、通勤手当、家族手当

(5) 最低賃金の効力

- ①使用者は労働者に対して最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。(法第5条

第1項)。これに違反した場合は、2万円以下の罰金に処せられる(改正法案においては50万円以下の罰金)。

- ②最低賃金額に達しない賃金を定める労働契約の規定は無効とされ、最低賃金と同様の定めをしたものとみなされる(法第5条第2項)。
- ③労働者が2つ以上の最低賃金の適用を受ける場合には、これらにおいて定める最低賃金額のうち最高のものによる(法第7条)。

3 わが国の最低賃金制度の歴史

(業種間協定による最低賃金としてのスタート)

わが国の最低賃金制度は、1959年に業者間協定により業種ごとに最低賃金額を決める方式でスタートした。これは、1928年に採択されたILO第26号条約(日本は70年に批准)の「最低賃金決定機構における労使対等原則」を満たしておらず、また、特定の地域や事業を単位としたもので、適用範囲も狭いものであった。

(産業別最低賃金の設定と適用労働者の拡大)

68年に業者間協定方式が廃止され、審議会方式による仕事や賃金水準が似通ったものを束ねる産業別最低賃金へと移行した。71年からは、産業別最低賃金が設定されていない産業の労働者に対する最低賃金の適用拡大を目的として、全業種をカバーする地域別最低賃金の設定が進められ、76年には全都道府県に地域別最低賃金が創設され、すべての労働者に最低賃金が適用されることとなった。

また、78年には、地域別最低賃金の全国的整合性を高めるべく目安制度が導入された。

(地域別最低賃金と産業別最低賃金の役割分担の見直し)

しかし、産業別最低賃金が「適用労働者の拡大」を目的とした大きくくりなものであったことなど、地域別最低賃金と性格や役割が重複していたことから、地域別最低賃金と産業別最低賃金の役割分担の見直しが図られた。81年、82年の中央最低審議会の答申において、産業別賃金については、「基幹的労働者の相当数に最賃協約が適用されている産業あるいは公正競争確保の観点から最低賃金が必要な産業に、関係労使の申出を契機として作る」小くくりの産業別最低賃金という考え方が示された。

両者の役割分担でいうと、地域別最低賃金がすべての労働者に適用される一般的最低賃金としての役割であるのに対して、この新しい産業別最低賃金の役割の基本は、「公正競争の確保や労使交渉の補完という点にある」(北浦正行、2005)と整理できる。

その後、61年の答申を受けて、新しい条件を満たす産業別最低賃金への転換が図られた。

(最低賃金のあり方の見直し)

近年、産業構造の変化やパートタイム労働者など非正規労働者の増加による就労形態の多様化等の環境変化を受けて、セーフティネットとしての最低賃金制度の見直しの議論が国の審議会等で行なわれ、2007年3月には生活保護との整合性も考慮に入れた決定基準の見直しや罰則の強化などを柱とした改正法案が国会に提出されている。

4 何のための制度か？—貧困対策と最低賃金

わが国の最低賃金は、地場企業の賃金水準や支払能力、最低賃金未満率（改定前に最低賃金額を下回っている労働者の割合）、影響率（改定後に最低賃金額を下回ることになる労働者の割合）などの様々な指標を総合的に考慮しながら決定されることや、年齢や世帯の状況、扶養義務の有無などが考慮されていないため、決められた最低賃金の水準によって具体的に何が満たされているのかが明確でない。

以下で、アメリカとイギリスにおいて、最低賃金が最低生活保障との関係においてどのように位置づけられているのかについて見てみる。

（アメリカ）

アメリカの最低賃金制度は公正労働基準法（FLSA）に基づいており、連邦議会が直接法律で全国一律の最低賃金額を決定しているほか、各州には全国一律最低賃金より高い額を定める権限が与えられており、実際に幾つかの州では全国一律最低賃金より高い額の州最低賃金を定めている。

また、このほかに、90年代に多くの自治体で「生活できる賃金の保障」を主張する「リビング・ウェイジ」運動が展開され、自治体の事業を受注する業者や下請け業者などに対して、条例によって高い最低賃金が適用されているケースもある。

連邦最低賃金の水準は、連邦政府が世帯規模に応じて定めている“貧困ライン”を下回っているが、一定の要件を満たす低所得層に対して勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）が導入されている。

勤労所得税額控除は、1975年、貧困問題を背景に、低所得層の社会保障税負担の軽減を図るとともに、低所得層の労働供給の促進し経済的自立を図ることを目的として導入された制度で、10,710ドル未満（子供一人の場合は28,281ドル未満、二人以上は32,121ドル未満）の稼働所得があり、投資所得が2,450ドル以下であること、米国民であること、社会保障番号を持っていることなどの要件を満たす低所得者層に対して、基準となる税額控除額が所得税の課税額を上回りマイナスの税額が算出された場合にそのマイナス分を給付する、いわゆる負の所得税である。

勤労所得税額控除は、所得水準や家族構成によって、最低賃金水準による勤労世帯の所得が連邦政府によって示される“貧困ライン”を下回る場合に課税後の所得を押し上げる役割を果たしている¹。

（イギリス）

イギリスの最低賃金制度は、1993年にイギリス産業の国際競争力の回復を目指して一旦廃止されたが、99年に仕事での公平性（Fairness at Work）や労働における貧困（in-work poverty）の削減を目的に全国一律の最低賃金制度が実施された。

同制度では、最低賃金の水準を男性の中位所得額の半分に設定し、男性と比べて低水準であった女性の賃金水準の向上（男女の賃金格差の縮小）を図るとともに、低賃金労働者の社会保障給付への依存の解消や就労インセンティブの促進を目的としている。

また、企業の労働費用負担を軽減し、労働需要を喚起するため、若年者向けの最低賃金は通常よりも低く設定されている。

¹ 内閣府政策効果分析レポートNo.12「海外諸国における経済活性化税制の事例について」（I-2.）

こうした最低賃金制度とあわせて、職業能力を育成する雇用のニューディール政策や、児童を扶養する賃金労働者や自営業者を対象に、週16時間以上就労していることや資産が8,000ポンド未満であること、イギリスに居住していることを要件として、勤労家族税額控除（Working families' Tax Credit : WFTC）などが実施されている。勤労家族税額控除制度は、低所得世帯を対象に就労が所得の増加につながる「Make Work Pay」となるように設計されているとともに、子どものいる世帯に対して、育児を支援し親の就業を促進することを目的としている²。

以上のように、アメリカやイギリスにおいては、貧困の増加に伴う社会保障費の増大を背景として、所得保障システムが見直され、公的扶助に依存せずに自らの就労によって生計を立てることを基本に置いた制度が構築されてきている。

5 最低賃金制度見直しの視点

ワーキング・プアという言葉とともにわが国でも貧困の存在が注目されるようになってきた。少子・高齢化と同じように貧困もまた多くの国に共通する課題であり、前項でみたようにアメリカやイギリスでは、直面する貧困への対策として最低賃金などの所得保障システムが再構築されてきた。

両国の最低賃金制度は、単体で貧困ラインをクリアするものではないが、その他の所得保障制度と連携しながら、所得保障システム全体として就労によって一定以上の所得水準を目指す制度となっている。

わが国では、何をもちて貧困とみなすかという明確な基準はないが、生活保護をひとつの基準においた場合、働けない者や資産を持たない者に対しては、生活保護制度によって生活扶助から住宅・医療に至るまで総合的な所得保障が行われる一方、低賃金で働く者に対しては、最低賃金制度が賃金水準の下支えとして一定の役割を果たしているものの、20%程度といわれる捕捉率に象徴されるように生活保護制度の間口は狭く、失業した場合も雇用保険が切れるまでのわずかな期間の間に次の職を見つからなければならない。いずれにしても低所得労働者は、家族構成や就労形態、持ち家の有無、健康状態、企業福利などの状況によっては、非常に不安定な生活を余儀なくされる。

わが国の最低賃金制度は、制度発足以来“支払い能力”が主要な決定基準のひとつとなってきた。また近年では、アジア諸国の低賃金労働者との関係において、高い賃金水準が国際競争力を削ぐという視点から、より弾力性のある制度とすべきとの議論もある。

しかし、厚生労働省の「最低賃金のあり方に関する研究会」で慶応義塾大の清家篤教授が述べているように、「そもそも最低賃金というのは、基本的に労働の需給という観点から言えば、供給側の最低限の生活水準を担保するという趣旨のもの」であり、「企業がその賃金を払えるかどうかということは、基本的には、理屈の上からは本来は考慮の外にあるはず」である。

これらを踏まえると、今後の最低賃金制度の見直しにおいては、働く者が貧困に陥るの

² 内閣府政策効果分析レポートNo.12「海外諸国における経済活性化税制の事例について」（I-5.）

Ⅲ. 補 論

を防ぐための制度として最低賃金制度が担保すべき水準を明確にするとともに、所得保障システム全体として、家族構成など個別の状況に応じて、その他の所得保障制度が有機的に連携しながら、就労によって一定水準の所得が保障されることが可能な仕組みとしていくことが課題であるといえるのではないかと。

以下で所得保障システムの中において最低賃金制度がどのように位置づけられていくべきか、基本的な考え方を整理してみたい。

(1) 現役時代の最低生計費の保障

最低賃金法の一部を改正する法律案においては、生活保護との整合性も考慮に入れた決定基準の見直しが盛り込まれているが、最低賃金額は時間額で示されており、短時間労働者などはこうした改正が行なわれても生活保護水準に到達できない場合が考えられる。また、最低賃金は年齢や世帯類型が考慮されておらず、家族構成によっても生活保護を下回るケースが想定される。

最低賃金の水準をどこに置くかという問題は非常に難しいが、生活保護の水準をひとつの基準においた場合、フルタイムで働く労働者については、就労形態を問わず本人の最低生計費が確実に保障される水準であることが望ましい。つまり、単身者の最低生計費がひとつの目安となるのではないかと。

また、扶養者や育児・介護などにより就労が制限される者については、就労支援等を講じつつ、また、生活保護の収入認定における就労控除制度の拡充や、4で触れたイギリスの勤労家族税額控除制度（負の所得税）といった、就労形態や家族の状況の違いにも対応しうる所得保障の仕組みを組み合わせながら、働くことが所得の増加や貧困からの脱却につながるような仕組みとしていくことが必要となる。

(2) 老後の所得保障との関係

最低賃金水準で働く者の老後の所得保障は、年金制度への加入を前提とすると、週の労働時間が通常の労働者の4分の3以上(第166通常国会に提出されている改正法案では週20時間以上)であれば厚生年金の被保険者となり、それ以下の短時間労働者であれば国民年金の被保険者となる。国民年金は、年間の所得に応じて保険料の全額または一部免除が受けられるが、働いて年金保険料を納めたとしても、老後の所得を年金のみで賄う場合、現役時代と同質の生活保護とのギャップがついてまわる。

老後の所得保障制度である年金制度への参加のモチベーションを高める意味においても、全国知事会・全国市長会の「新たなセーフティネットの提案」にあるように生活保護の収入認定において年金収入の一部を認定しないなど、現役時代のがんばりが老後の所得保障にも反映されるような仕組みが望ましい。

(3) 非正規雇用と最低賃金

サービス経済化による産業構造の転換に伴って、パート労働者などの非正規労働者の割合が今後も増加していくことが予想される。非正規労働者は賃金や労働時間、雇用期間などにおいて正規労働者に比べて不安定な要素が多く、最低賃金が保障されていても貧困に陥るリスクが高い場合が多い。

非正規雇用で生計を維持する者に対しては、最低賃金制度による賃金の最低水準を下支えや就労を制限する要因を有する者に対する各種支援などによって最低生計費を保障

することに加えて、均衡処遇の実現やスキルアップの機会が制限されがちな非正規労働者への能力開発機会の提供などにより、非正規雇用からの脱却を容易にする仕組みの構築が求められる。

(4) 高齢社会に対応した仕組み

超高齢化社会を見据えた人材の有効活用といった観点からは、定年後のライフワークとして、現役時代のスキルを活かしながら有償で地域活動を行う場合などについては、限定的に最低賃金以下でも就労が可能な労働市場を整備していくことも課題となる。

(参考文献)

- 北浦正行 (2005) 「我が国の最低賃金制度をめぐる諸問題」(『労働調査』2005年9月号、労働調査協会)
- 厚生労働省最低賃金制度のあり方に関する研究会 (2005) 「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」(2005年3月、厚生労働省最低賃金制度のあり方に関する研究会)
- 堀春彦、坂口尚文 (2005) 「日本における最低賃金の経済分析」(労働政策研究・研修機構、2005年)
- 黒川俊雄・小越洋之助 (2002) 「ナショナルミニマムの軸となる最賃制」(大月書店、2001年)
- 内閣府「政策効果分析レポートNo.12海外諸国における経済活性化税制の事例について」(内閣府政策統括官(経済財政-景気判断・政策分析担当)、2002年8月)

4. 年金制度における諸課題

職域年金の課題～適用範囲を中心に～

小野正昭

要 旨

- ◆新人口推計（平成18年12月）は、平成14年推計を上回る高齢化社会を予測するものとなっている。生涯未婚率の上昇により、将来は50歳代以上の者の属する世帯のうち4割以上が「単身かつ無子世帯」となることも想定されている。
- ◆単身者は、一般的に社会的リスクに弱く、結果として常用雇用者になり、また留まることへの障害が大きいのではないかと考えられる。従って、公的年金等の社会的システムの必要性は高まると予想される。
- ◆働き方の多様化を受けた「均衡処遇」をテーマとする諸施策の整備の先には、企業年金などの退職給付制度の適用問題などがあると考えられる。特に、単身高齢世帯の増加により、社会システムの第2の柱としての企業年金に対する期待が高まると考えられる。
- ◆現在の企業年金は、被用者年金被保険者等を適用範囲の原則としつつも、加入に一定の資格を設けることを認めている。確定給付企業年金制度の実態は、一定の資格を設ける例が圧倒的に多く、規約型を中心にいわゆる「正社員」のみを対象とする制度が相当数を占めることが推定される。
- ◆OECDが公表した職域年金に関する規制勧告では、職域年金制度に対する差別のないアクセス権（加入する権利）が謳われている。ただし、日本のように、企業年金の設立が任意の国においては、当該国の状況を勘案することが指摘されている。一方、職域年金制度に税制優遇等の補助がある場合、適用範囲を可能な限り拡大することが奨励されている。
- ◆日本の企業年金制度は、単身高齢世帯の増加に伴う社会的必要性の高まり、および税制優遇の観点から、適用範囲を可能な限り拡大することが望まれる。
- ◆また、現実の問題として適格退職年金を無理なく移行させ、企業年金の適用率を低下させないためにも、例えば、企業年金から年金受給者を一定の個人年金引受機関に移管する政策も検討に値する。

1 背 景

平成18年12月、国立社会保険・人口問題研究所が平成14年1月以来となる将来人口推計を公表した。公表は、平成17年の人口純減による危機感が広まり、通常よりも早めとなった。結果は、平成14年推計に比べて、少子化、長寿化が一層進むものとなっており、公的年金等の社会保険にとって、より厳しいシナリオを余儀なくされるのではないかと考えられていた。

社会保障審議会人口部会を中心とした上記議論と並行して、厚生労働省は平成18年11月、「国民の結婚や出産に関する希望が一定程度叶った場合の人口構造の将来の姿の試算について検討するとともに、人口構造の変化が社会・経済に与える影響を念頭におきつつ、我

が国の社会経済が持続的に発展していくために、どのような論点があるかについて検討を行う」ことを目的に、人口部会とは別に「人口構造の変化に関する特別部会」を設置し、短期間の検討ではあったが、平成19年1月26日、報告書『「出生等に対する希望を反映した人口試算」の公表に当たっての人口構造の変化に関する議論の整理』を公表している。

以下では、同報告書をもとに、筆者なりの考察を交えて、将来迎えることとなる高齢化社会において予想される社会、家族等の変質について、確認してみたい。

(1) 新人口推計と高齢者世帯の変質

新人口推計（平成18年12月、出生中位・死亡中位）は、平成14年推計を上回る高齢化社会を予測するものとなっている。2055年には、人口は9,000万人を下回り、その4割が65歳以上の高齢者、一年間に生まれる子供の数は50万人を下回り、といった姿が示されている。

2005年生まれコーホートの合計特殊出生率は、1.26と推計されているが、合計特殊出生率の推計は、「 $(1 - \text{生涯未婚率}) \times \text{夫婦完結出生児数} \times \text{離死別等の影響}$ 」にもとづいている。このうち、「生涯未婚率」に着目する。2005年生まれコーホートに関しては、生涯未婚率は約24%と予想されている。これは、2005年における50歳代の女性の未婚率が約6%であるのに対し、著しい上昇である。

女性の未婚率に着目した場合、今後、中高年齢層での未婚率の上昇が著しく、単純に考えれば、男性も同様に概ね4人に1人以上が未婚となることが想定される。離別の増加や死別も考慮に入れば、50歳代以上の者の属する世帯のうち4割以上が「単身かつ無子世帯」となることも想定される。したがって、推計された高齢化社会における世帯構成は、現在のそれとは異なることが予想される。

(2) 単身世帯増加の影響

一般論として、単身世帯は世帯員相互のインフォーマルな支援が期待できない。また、相対的に失業や疾病・災害といった社会的リスクに弱く、社会システムによる支援がより必要になると考えられ、経済的に見ても、可処分所得減少の影響を受けやすい。

公的年金の給付水準は、片働き夫婦世帯をモデルとして設定されている。平成16年改正にて第3号被保険者に関して一定の整理がなされ、2階部分に関する離婚分割や第3号被保険者への記録分割が手当てされ、基本的に世帯1人あたりの所得水準が同一であれば、給付水準は同一となる構造が確保されている。

しかし単身世帯の場合、基礎的支出を賄うためには、基礎年金の水準はいかにも低く、経済的な脆弱性ゆえに、これを補う2階部分への加入の維持が難しいとすれば、老齢厚生年金も多くは期待できない。単身世帯の増加に伴い、いずれは基礎年金の水準の適正性が議論となる可能性がある。

また、平成16年改正によって導入されたマクロ経済スライドにより、基礎年金自身の給付水準が徐々に低下することが想定されている。行き着くところは所得比例の2階部分をフラット化し、再分配機能を付加した上で基礎年金に組み込むことで、生活保護水準との整合性を確保するという、英国的な展開かもしれない。

(3) 単身者と厚生年金保険への短時間労働者への適用

先般、短時間労働者への厚生年金保険への適用問題が再度議論されたが、景気変動や

Ⅲ. 補 論

働き方の多様化を背景として、パート労働者を中心とした非典型労働者の増加、ならびに国民が抱えている格差拡大の意識、という問題を認識しなければならない。

一口にパート労働者といっても様々であり、小売業等の業種では、一部パート労働者の基幹戦力化も指摘されている。一方、パート労働者の就業動機として、望んで選択している者も多いが、正社員への就業機会に恵まれないから、正社員の就業環境には対応できないから、といった社会システム上の問題も指摘されている。

パート労働者の採用に関する事業主の動機としては、労働者のニーズに応えた就労機会の提供といったものもあるが、やはり多くは、人件費の削減である。このため、賞与、退職金等は、ほとんど提供されていないとみられる。

単身者は、一般的に社会的リスクに弱く、結果として常用雇用者になり、また留まることへの障害が大きいのではないかと考えられる。また、報告書では、各種調査による以下の点が指摘されている。このような指摘により、結婚を通じたインフォーマルな相互支援が期待できない単身者に安定的な就労や所得が確保できない者が多く、悪循環が懸念される。

- ◆男性では年収が高いほど有配偶率が高い。また、男性では、正社員の場合に比べて非典型雇用の場合、有配偶率は低く、結婚意欲も低い。
- ◆1961年以降生まれの女性では、「非正規雇用」の未婚率が高い。

たとえ短時間労働者を広く厚生年金保険の適用としたとしても、単身者に公的年金の給付水準が低い者が集中する事態が予想され、公的年金の財政の問題だけでなく、給付水準の適正性も改めて議論せざるを得なくなろう。就労期間中の格差が引退期間にも受け継がれる（もしくは拡大される）ことが懸念される。

(4) 企業に対する期待

短時間労働者の厚生年金保険適用問題は、通常の労働者と比較して、同等の業務内容、責任、雇用契約の実態のある短時間労働者で、かつ一定の勤務時間、収入等を確保している短時間労働者を、「均衡処遇」の観点から、被用者年金に包摂するという方向で決着したように見える。しかし、この問題を通して、企業に対する役割期待はきわめて大きいことが確認できた。たとえば、報告書では、「速やかに取り組むべき施策分野」として以下を掲げているが、これらは企業（あるいは経済団体）の協力なくしては実現できないであろう。

- 若者の経済的基盤の確立（正規雇用化の促進、就業形態の多様化に合わせた均衡処遇の推進等、就業・キャリアの安定性確保）
- 継続就業環境整備（育児休業制度、短時間勤務制度等が活用しやすいような働き方や仕事の仕方の見直し等）
- （特に父親の）家事・育児時間の増加（ワークライフバランスを実現できるような時間管理の効率化や長時間労働の解消等）
- 保育環境の整備
- 育児不安の解消（専業主婦も含めた地域における育児支援、家庭内の育児負担の分担等）

一方、厚生労働省が第166回通常国会に提出した以下の法律案も、上記課題を実現する

ため法律整備という面が強いと考えられる。

- ◆短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（平成19年2月13日提出）：

短時間労働者について、その適正な労働条件の確保、雇用管理の改善、通常の労働者への転換の推進、職業能力の開発及び向上等に関する措置等を講ずることにより、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保等を図ることを通じて短時間労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにし、もってその福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に寄与することを目的とする。

- ◆最低賃金法の一部を改正する法律案（平成19年3月13日提出）：

就業形態の多様化の進展等の社会経済情勢の変化の中で、最低賃金制度が十全に機能するようにするため、国内の各地域ごとにすべての労働者に適用される最低賃金を決定しなければならないこととするとともに、その考慮要素について見直しを行うほか、罰則の整備等の措置を講ずる。

- ◆労働契約法案（平成19年3月13日提出）：

労働者及び使用者の自主的な交渉の下で、労働契約が合意により成立し、又は変更されるという合意の原則及び労働契約と就業規則との関係等を定めることにより、合理的な労働条件の決定又は変更が円滑に行われるようにすることを通じて、労働者の保護を図りつつ、個別の労働関係の安定に資することを目的とする。

- ◆労働基準法の一部を改正する法律案（平成19年3月13日提出）：

長時間にわたり労働する労働者の割合が高い水準で推移していること等に対応し、労働以外の生活のための時間を確保しながら働くことができるようにするため、一定の時間を超える時間外労働について割増賃金の率を引き上げるとともに、年次有給休暇について一定の範囲で時間を単位として取得できることとする。

2 職域年金の現状と課題

(1) 何故、職域年金なのか？

前記の諸施策は、あくまで「通常の労働者」と同様の業務内容、責任を負い、期間の定めのない労働契約を締結している短時間労働者を念頭に置いたものであり、企業が一部の労働者を一方的に使い捨てる行為を戒めている面もあると考えられる。従って、必ずしも「正社員」を頂点とする労働力におけるヒエラルキーを変更するものではないものの、働き方の多様化を受けた対応であることは評価できる。

前記の諸施策は、社会保険だけに留まらず、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用などにおける「均衡処遇」を含んでおり、その先には、企業年金などの退職給付制度の適用問題などがあると考えられる。特に、経済的に脆弱な単身高齢世帯が増加し、かつこれらの者に対する公的年金制度の給付水準が必ずしも充分でないのであれば、社会システムの第2の柱としての職域年金に対する期待が高まる。

その意味では、職域年金は「公的年金の補完」として位置付けられることが理想的であろう。たとえば英国においては、中・低所得者の引退貯蓄の蓄積が充分でないことが懸念されており、一部では職域年金の義務化を論じる向きもある。また、フランス、ス

Ⅲ. 補 論

ウェーデン、オランダ等の国では、職域年金は実質的に義務化されている。

ただ、職域年金の規制のあり方に関しては、当該国の公的年金のあり方、労使関係等、社会システムのあり方に依存する要素が大きく、日本の職域年金は設立が任意とされている。しかし、1で述べた懸念事項を考慮すると、職域年金を可能な限り広範な層に広げることも政策の選択肢の1つとなり得ると考えられる。

特に、老後の所得保障を支えるためには、公的年金を基礎としつつも、「連帯」の機能を有すると見られる職域を補完的、かつ効率的に利用することが重要でないかと考える。

(2) 職域年金制度の適用範囲に関する法令の現状

2002年4月から確定給付企業年金法が施行され、単独連合設立の厚生年金基金の多くが確定給付企業年金制度に移行したが、確定給付企業年金制度における適用範囲（加入者の定義）は、以下のように定められている。

◆実施事業所に使用される被用者年金被保険者等は、加入者とする。実施事業所に使用される被用者年金被保険者等が加入者となることについて規約で一定の資格を定めたときは、当該資格を有しない者は、前項の規定にかかわらず、加入者としなない。(DB法第25条)

◆資格を定めた場合にあつては、当該資格は、当該実施事業所において実施されている厚生年金基金その他政令で定める年金制度(＝DB制度、DC制度)及び退職手当制度が適用される者の範囲に照らし、特定の者について不当に差別的なものでないこと。(DB法第5条)

◆(法令解釈)確定給付企業年金は公的年金を補完し、企業の従業員の老後の所得を充実させる重要な役割を持つ制度であることから、制度の実施に当たっては、実施事業所の従業員の全員をその対象とすることが原則であるが、実施企業における就業形態等の実情に応じ、一部の従業員を加入者から除外する場合にあつては、次のとおりとすること。

①「一定の資格」として定めることができる資格とは、次の1)から3)に掲げる資格であり、これら以外のものを「一定の資格」として定めることは、基本的には特定の者に不当に差別的な取扱いとなるものであること。

1) 「一定の職種」

「一定の職種」に属する従業員のみ加入者とすること。(中略)労働協約又は就業規則その他これらに準ずるものにおいて規定される職種をいい、これらの職種に属する従業員に係る給与及び退職金等の労働条件が他の職種に属する従業員の労働条件とは別に規定されているものであること。

2) 「一定の勤続期間」、「一定の年齢」

加入者としなないことに合理的な理由がある場合にあつて、「一定の勤続期間」以上又は「一定の年齢」以上若しくは以下の従業員のみを加入者とすること。

3) 「希望する者」

従業員のうち、「加入者となることを希望した者」のみを加入者とすること。

② 加入者とすることについて「一定の資格」を定める場合には、基本的には、

1) 上記①の1)及び2)に掲げる場合においては、加入者とならない従業員につ

いては、他の確定給付企業年金、厚生年金基金、確定拠出年金(企業型)、適格退職年金又は退職手当制度(退職手当前払制度を含む)が適用されていること

2) 上記①の3)に掲げる場合においては、加入者とならない従業員については、確定拠出年金(企業型)又は退職手当制度が適用されていること

とするとともに、これらの制度において確定給付企業年金の給付に代わる相当な措置が講じられ、加入者とならない従業員について不当に差別的な取扱いを行うこととならないようにすること、とされている。

(3) 確定給付企業年金制度の適用範囲の実態

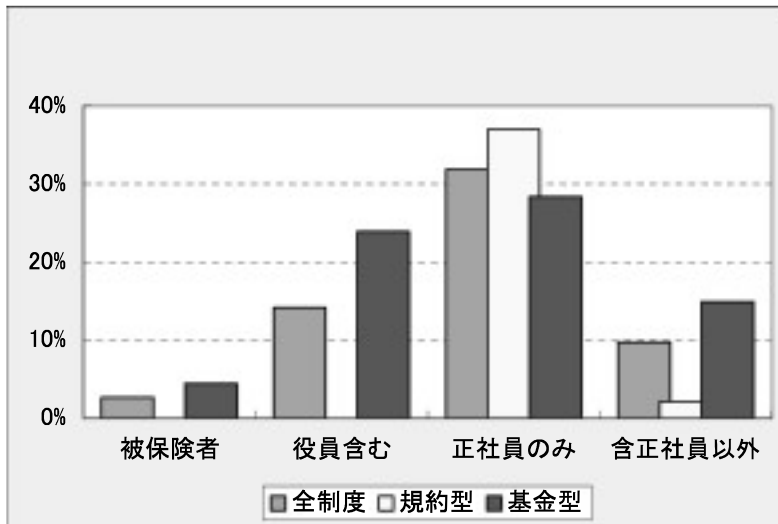
しかしながら、現状の確定給付企業年金制度は、基本的に、いわゆる「正社員」を対象とした制度が圧倒的に多いと考えられる。前述のとおり、「通常の労働者」と同様の業務、責任と期間の定めのない労働契約にもとづく短期時間が、退職給付制度において「通常の労働者」に包摂されていくのであれば問題ないが、これらの者、さらに「嘱託」、「準社員」、「参与」等の「正社員以外」を排除する規約も散見されるのが現状である。

一般に職域年金制度は、掛金の損金算入等、税制上の恩典を受けているが、全労働者の1/3を占めるに至った「非正規労働者」を排除し、相対的に恵まれている「正社員」のみを対象とする特権的制度という傾向が強いとすれば、税制上の恩典を提供する根拠を失いかねないことが懸念される。

そこで、現在実施中の確定給付企業年金制度において、加入者の範囲をどのように定めているか、調査してみた。調査の対象は、確定給付企業年金制度のうちの113制度(基金型67、規約型46)の制度規約であり、結果は次のグラフで示す。各項目は、規約型/基金型を区分して集計した。縦軸の割合(%)は、該当する制度の割合である。基金型のほとんどは、厚生年金基金からの移行である。一方、規約型は、適格年金退職年金からの移行と共に、厚生年金基金の設立要件が500名以上に緩和された後に設立された、比較的小規模の厚生年金基金からの移行が目立つ。これらは、経験的には、退職金制度からの移行を強く意識して設計されていると判断できる。

まず、「被保険者」の項目であるが、これは加入者を「実施事業所に使用される被用者年金被保険者等」と規定している、つまり原則的な適用を規定している制度が該当する。具体的には、代行返上によって厚生年金基金から移行した3つの基金型制度が全てである。そのうち2つは、もともと代行型基金であった。残りの1つは加算型であったが、基本プラスアルファ部分が相応に厚い制度であり、現在の制度も基本プラスアルファ部分を継続するとともに、以前の加算部分に相当する給付を一部加入者に提供している。

図1 適用範囲の分析結果



次に「役員含む」の項目であるが、これは加入者に役員（通常は常勤役員）を含む、と規定している制度が該当する。これも基金型のみに見られ、規約型には存在しない。厚生年金基金の加算部分に関しては、基金加入員のうち役員を除かなければならない、とする規制はない。従って、あまり多くはないが、加算適用加入員に役員を含む制度は存在する。一方、適格退職年金は、使用人兼務役員以外の役員を加入者とする事は禁じられている。移行前のこうした特徴が、移行後の制度に反映された結果と考えられる。

最後に、「正社員のみ」と「含正社員以外」の項目であるが、実は制度規約のみでは、その制度がいわゆる「正社員」のみを対象としているか、判断は難しい。典型的な規定は、「実施事業所に使用される被用者年金被保険者等のうち就業規則第〇条に定める従業員」であるが、これだけでは、参照している就業規則の条文の内容や、他の職種を対象とする就業規則の有無がわからないからである。本来ならば実施事業所の就業規則、退職金規定等を全て調査すれば良いのであるが、今回は確定給付企業年金の制度規約のみを対象としたため、結果は限定的なものとなっている。

判断は、次のとおりとした。まず、「正社員のみ」に該当する条件は、以下のいずれかを満たす規定とした。正社員のみを対象とすると考えられる制度は、規約型制度に多いことがわかる。

- ◆ 「正規の従業員」、「基幹職員」等、正社員を思わせる表現で規定している。
 - ◆ 「従業員（嘱託、……を除く）」等、正社員以外を排除する表現が確認できる。
 - ◆ 「従業員のうち退職金規定の適用を受ける者」等、退職金制度の対象者を対象とすることが確認できる。
 - ◆ 参照する就業規則の条文が細かく（例：「就業規則第〇条第△項第□号に定める従業員」等）、従業員のうち一部の職種のみを対象としている事が推定できる。
- 一方、「含正社員以外」に該当する条件は、以下のとおりとした。
- ◆ 「実施事業所に使用される被用者年金被保険者等」と規定している。

- ◆「就業規則」のほかに、「嘱託就業規則」、「準社員就業規則」等にもとづく従業員を適用範囲としている。
- ◆同一の就業規則に規定する複数の職種（例：「社員、試用員、嘱託社員」等）を適用範囲と規定している。

適用範囲を正社員に限定しないと考えられる制度は、やはり基金型制度に多く、規約型制度ではわずかに1制度を確認するに留まった。規約型制度の方が退職金制度との関係が強いことを物語っていると考えられる。

以上の結果から、確定給付年金制度の適用範囲に関しても、終身年金の設計のみならず、「年金制度の理想像」ともいべき設計を具体化してきた厚生年金基金の特徴が、基金型制度に残っている状況が確認できる。逆に言えば、単独・連合の厚生年金基金の代行返上がほぼ終結した現状において、確定給付企業年金には適格退職年金的な制度が増加することが予想される。

いずれにしても、少なくとも公的年金における被用者年金被保険者等を加入者とする制度は極めて少なく、今後も増加しないであろうことが確認できた。

3 OECDの職域年金制度に関する規制勧告

OECDは2004年7月21日、国毎の差異を認めつつも、職域年金制度に関する中核原則という勧告を公表している。本節では、勧告における指摘事項を検討したい。

(1) OECDの職域年金規制に関する中核原則の勧告（OECD RECOMMENDATION ON CORE PRINCIPLES OF OCCUPATIONAL PENSION REGULATION：2004年7月21日）

本勧告は、職域年金の広範な分野の規制を5つの中核原則としてまとめたもので、各原則に関する具体的な指針は、別個にガイドラインとして公表されている。ここではまず、5つの中核原則の概要を紹介する。

① 中核原則1：効率的な規制監督の条件

年金制度加入者および受給者の保護、年金制度・基金の健全性、および全体としての経済の安定性を確実なものとするため、私的年金に関する適切な規制の枠組みが、包括的、動的、および柔軟に（制度の複雑さを考慮して）実施されなければならない。しかしながら、この枠組みは、年金市場、年金機関、および事業主に過度な負担を強いるものであってはならない。引退貯蓄のリスクを分散させるための効率性の高い分散投資には、良好に機能する資本市場と金融機関が必要である。事前積立の年金制度は、金融市場の基盤と規制の枠組みの強化と緊密に連携しあって発達すべきである（新しい金融商品や、インフレ連動市場や強化された個人年金市場等の新しい市場の発展を含む）。規制は、異なる実践者間で公平な場を形成しなければならないし、機能的接近を考慮しなければならない。公正な競争は、消費者の利益となり、適切な私的年金市場を発達させることができる。

② 中核原則2：年金制度、年金基金、および年金基金運用会社の設立

適切な法律上、会計上、技術的、金融的、および経営上の基準に関する制度上、機能上の体系が、年金基金や年金制度に、連帯して、または個別的に、しかし過度な管

Ⅲ. 補 論

理負担なく適用されなければならない。年金基金は、提供者から法的に分離されていなければならない（または、少なくとも適切な仕組みによって、取消不能が保証されねばならない）。

③ 中核原則 3：年金制度の債務、積立規則、終了、および保険

民間の職域年金制度は、積立制度でなければならない。拠出建て制度は原理的に完全積立が実現されるが、それ以外の形態の制度は、年金債務を適切に積み立てることを確実にするために最低積立規則やその他の仕組みに従わなければならない。継続基準を補完するために、制度終了基準の規則は、最低基準として奨励されることもある。制約された状況の下では、一時的、限定的な積立不足は柔軟に許容されるべきである。債務の長期性を考慮しつつ、年金基金における最低資本／保証に関する適切であるが柔軟な要件の策定にあたり、配慮が必要である。税法および慎重規則は、慎重な積立水準を促進させるべきである。個別企業における民間の非積立、賦課方式制度は、一般的には禁止すべきである。

数理的手法や償却規則を含む、資産の評価や債務の積立に関する適切な計算方法は、透明性と比較可能性基準にもとづいて設定すべきである。

適切な制度終了機能が実施されねばならない。（必要な場合は年金基金に対する優先債権者の権利等を含む）協定が、基金が事業主に対して保有している掛金債権が企業破産の際に支払われることを確実にするために、当該国の法律に従って、整備されねばならない。

破産保険やその他の保証スキームの必要性は、正當に評価すべきである。このような機能は、適切な枠組みにおける、いくつかの場合において推奨されることがある。保険の仕組（団体および再保険）に依存することは、奨励されることもある。

④ 中核原則 4：資産運用

年金基金による運用は、適切に規制すべきである。これには、資産／債務の統合アプローチ、制度上および機能上のアプローチ、分散投資、成熟度、通貨マッチングに関連する原則への配慮の必要性が含まれる。定量的規制および慎重人原則は、安全性と収益性という年金基金の目的の両方に配慮して、注意深く検討すべきである。自家運用は、適切な安全装置が存在しなければ、制限されるべきである。海外投資は、慎重運営原則のもとに許容される。

年金基金や引退収入の提供に関連する他の制度にとって、近代的効率的なリスクマネジメント、産業横断的リスクマネジメント基準への依存を高めることは、奨励されるべきである。資産債務管理の技術を開発することは、適切な考慮を提供する。

⑤ 中核原則 5：加入者および受給者の権利および給付の適正性

私的年金制度への差別のないアクセスが認められるべきである。規制は、年齢、給与、性別、勤務期間、雇用条件、パートタイム雇用、および婚姻状況にもとづく制度からの除外を無効とすることを目標とすべきである。規制はまた、従業員および事業主による掛金に関連して、確定した権利の保護および権利獲得のプロセスの適正化を促進すべきである。給付のスライド政策は奨励される。年金権のポータビリティは、専門家の流動性が促進される場合には必須となる。早期退職時の受給者保護の仕組は、

特に加入が任意でない場合には奨励される。

私的制度の適正性（リスク、給付、適用範囲）に関する適切な検証は、特に制度が、公的制度の代替または実質的な補完機能を持ち公的な役割を担う場合、および制度が義務的である場合には、奨励される。適正性は、引退所得の様々な源泉（税の移転システム、事前積立システム、私的貯蓄および収入）を考慮して評価すべきである。

年金制度のコスト／ベネフィットの特性に関する適切な開示および教育は、特に個人の選択が提供される場合、奨励される。受給者は、引退給付の誤用（特に一時金の場合）や権利の適切な維持に関して、教育を受けるべきである。手数料体系、制度のパフォーマンスおよび給付の特性の開示は、個人年金制度の場合は特に促進されるべきである。

本論文のテーマに関連する事項は、中核原則5、特に年金制度へのアクセスの問題であるので、詳しい解説を以下のとおり確認しておく。

従業員は事業主によって設立された私的年金制度に対する差別のないアクセス権を持つ。特に、規制は、年齢、性別、婚姻状況または国籍といった非経済的基準にもとづく制度への加入の排除を無効とすることを目的とする。年金制度が義務的な場合、引退所得の提供に関して主たる役割を担っている場合、および制度が国から大きな補助を受けている場合、規制は、給与、勤務期間、雇用条件（例：パートタイムとフルタイム従業員、あるいは随意契約と期間契約の従業員を区別すること）を基準とした前記以外の制度への加入の不合理な排除を無効とすることを目標とする。任意および補足的年金制度に対する規制も、同様の幅広い制度へのアクセスを目標とする。しかし、その程度に関しては、制度が任意であるという性格、年金を設立する事業主特有のニーズ、および他の年金制度の適正性といった要素に配慮する。

(2) 職域年金制度における加入者および受給者の権利保護に関する指針（GUIDELINES FOR THE PROTECTION OF RIGHTS OF MEMBERS AND BENEFICIARIES IN OCCUPATIONAL PENSION PLANS：2004年12月7日）

2004年12月7日に公表された指針は、前記勧告における中核原則5に関する基準を記述したものである。適用範囲に関する部分を見ると、基本的に勧告と同様の記述であるので、ここでは繰り返さず、指針に至る「議論」を紹介しておく。

職域年金制度への従業員のアクセス権の程度は、年金制度の特性、各国の年金制度の詳細に依存する。しかしながら少なくとも、規制は、従業員の年金制度への加入の不合理な排除がないことを確実にすることを目標としていることは認識される。従業員の年金制度への加入が従業員の一部に対して任意である場合、アクセス権は事業主による制度への加入の選択機会の提供に適用すべきである。

公共政策の観点から、年齢、性別、婚姻状態、および国籍にもとづく制度へのアクセス制限を無効とすることは、明らかに望ましい。たとえば年齢や婚姻状態の場合、対抗する政策的配慮は一定の状況の下に適切に考慮されるものかもしれない。より合理的または経済的基準にもとづくその他の制約は、認められる。しかし、規制当局によって綿密に検証されるべきである。例えば、一定金額を上回る給与を得ている従業員のみならず年金制度への加入を制限することは、多くの場合、強く思いとどまらせるべきである。同

Ⅲ. 補 論

様に、従業員がフルタイムかパートタイムか、または雇用契約が有期契約か期間の定めのない契約かを基準として制度へのアクセスを制約することは、思いとどまらせるべきである。一方、除外に関するその他のカテゴリーは、適用の穏健性、年金制度の性格に照らした適正性、政策立案者のバランス感が、職域年金制度へのアクセスの必要性和労働市場への配慮の均衡に適合していれば、問題が少ないであろう。事業主にとって年金制度の提供が任意である場合、如何なるカテゴリーの従業員が年金制度へアクセスできるかに関して、事業主は一定程度のコントロールが認められるべきである。例えば、年金制度への加入の前に一定期間勤務すること、または加入継続の要件として一定の年間勤務時間数以上の勤務を従業員に要請する勤務期間規則は、不合理な排除でなければ適正な状況の下に、事業主による適用（または団体協約の結果による適用）が許容されるであろう。同様に、一定の状況下、特に労働協約にもとづく場合には、事業主は従業員の様々なグループを区別することが認められる。そのような規制や排除が年金制度へのアクセスと他の政治的事項との的確なバランスを確保しているか判断する、および年金制度のアクセスに制限を加えることを事業主に認める柔軟性に客観的制約を課すのは、政策立案者および規制当局である。年金制度へのアクセスに関する制約や排除は、制度規定に明確に定義すべきである。

前記を判断する際、引退所得の適正性の問題は考慮されるべきである。規制によって規定されるアクセス権の程度は、適正な水準の引退所得を提供することに関して、現存する公的引退制度および私的な職域年金制度の期待される役割を考慮して決定されねばならない。例えば、職域年金制度が、国が提供する年金（またはその他の引退所得）の補足に留まる国においては、年金制度はごく一部の個人の引退所得を提供することを意図しているため、全ての従業員に普遍的なアクセス権を提供しているケースは少ないであろう。しかしそのようなケースにおいても、規制当局は、職域年金制度における（しばしば重要となる）公的な補助（税制優遇等）を考慮に入れなければならない。そして、当該補助に関連して、年金制度加入に対するアクセスをできるだけ広く保証することを追及しなければならない。

4 むすびにかえて

これらの議論をもとに、日本の企業年金制度を考察する。日本の企業年金は、基本的に設立が任意であるため、被用者年金被保険者等を全て適用範囲とすることを強制する規定にはなっていない。従って、筆者の主張する適用範囲の拡大は、OECDに言わせれば、各国の年金制度の特性を考慮して、政策立案者および規制当局が、その程度を設定すればよいことになる。ただし、企業年金が政府から大きな補助を受けている場合、適用範囲に関して一定の考慮が必要となる。企業年金における政府の補助とは、税制優遇によるところが大きい。掛金の損金算入等の税制優遇は、入口課税か出口課税かの問題で、生涯の税負担としては中立的である、との考え方もある。しかしながら、日本の企業年金はいまだ成熟途上であり、掛金の損金算入の影響は給付の課税よりもはるかに大きいと考えられ、税務当局からは、いわゆる「税支出」と捉えられるであろう。そうであるならば、今後は「均衡処遇」の一環として、退職給付制度へのアクセス権の拡大も議論すべき課題と考える。

一方、別の課題もある。企業年金2法といわれる確定給付企業年金法および確定拠出年金法が成立した2001年以降、実は日本の退職給付制度は減少し続けている。1994年のピーク時に9万2千を超えていた適格退職年金は、2001年3月には約7万8千、2007年3月には約3万9千に減少している。減少した制度の一部は、確定給付企業年金、確定拠出年金、および中小企業退職金共済制度に移行しているが、一番多いのは単なる制度の終了で、減少数の半分以上を占めるといわれている。日本の場合、既存の制度、特に適格退職年金を終了せずに他の制度に移行させ、退職給付制度の適用率の低下を防ぐことが喫緊の課題である、という現状がある。そのためには、特に中小企業のために、制度を移行しやすくする方策も検討しなければならない、という課題も抱えている。

これらの課題は、職域年金制度の適用者を広げる、あるいは減少させない、という政策目標と位置付ければ、矛盾がない。例えば、今後の制度成熟化に向かって、年金債務の多くを占めることが予想される年金受給者を、企業年金連合会、国民年金基金連合会、またはその他の個人年金引受機関を受け皿として企業から移管する、といった方策は、個々の企業にとって退職給付会計基準の影響を和らげるため、制度移行や制度の維持を促進すると考えられる。その他、様々な政策により、職域年金制度の適用範囲の維持・拡大が望まれる。

日米の家計金融資産における年金資産の位置付け

谷 内 陽 一

1 はじめに

本稿は、「所得保障システムから考える日本の将来」を論じるに当たり、本論では触れられなかったトピックとして、わが国の家計金融資産における年金資産のマクロ経済的位置付けを、日本銀行が公表している「資金循環統計」から概観するものである。

日本国民が膨大な金融資産を保有していることの象徴として「家計金融資産1,500兆円」というフレーズが経済記事やニュースで多く用いられている。しかし、このうち約4分の1はいわゆる保険・年金準備金であり、この中には企業年金資産など個人が自己の貯蓄とは必ずしも認識していない金融資産が含まれており、その影響は決して無視できるものではない。

本稿では、家計金融資産における企業年金の資産構造や位置付け等を、米国との比較を交えて整理・分析する。

2 日本の家計金融資産および年金資産の動向

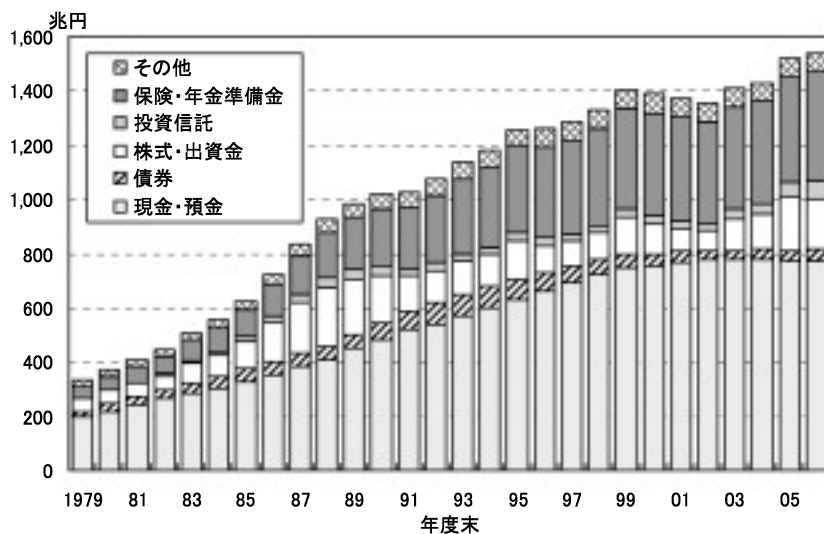
(1) 日本の家計金融資産の動向

資金循環統計において最も話題に上がる数字は、家計の金融資産残高である。1979年度末に332兆円だったわが国の家計資産残高は、80～90年代を通じて着実に増加し、2006年度末には1,536兆円とわが国の名目GDPの3倍の規模に達している(図表1)。資産構成の内訳をみると、現金・預金の占める割合が一貫して50～60%と大きく、巷で喧伝される「わが国の家計部門は安全志向でリスク回避的」との指摘を裏付ける様相となっている。

現金・預金に次いでウエイトが大きいのは「保険・年金準備金」である。保険・年金準備金とは、保険会社および年金基金が保有する積立金のうち加入者の持分に相当する部分であり、保険会社等の積立型保険商品¹の責任準備金に係る「保険準備金」と、個人年金商品および企業年金の運用資産相当額に係る「年金準備金」から成る。資金循環統計においては、保険・年金準備金の全額が家計部門の資産として計上されている。79年度末は43兆円だった保険・年金準備金は、06年度末には402兆円と家計金融資産の4分の1を占めるに至っている。

¹ 掛捨て型保険に係る危険準備金は、保険・年金準備金には含まれない。

図表1 家計部門の金融資産残高の推移（ストック）

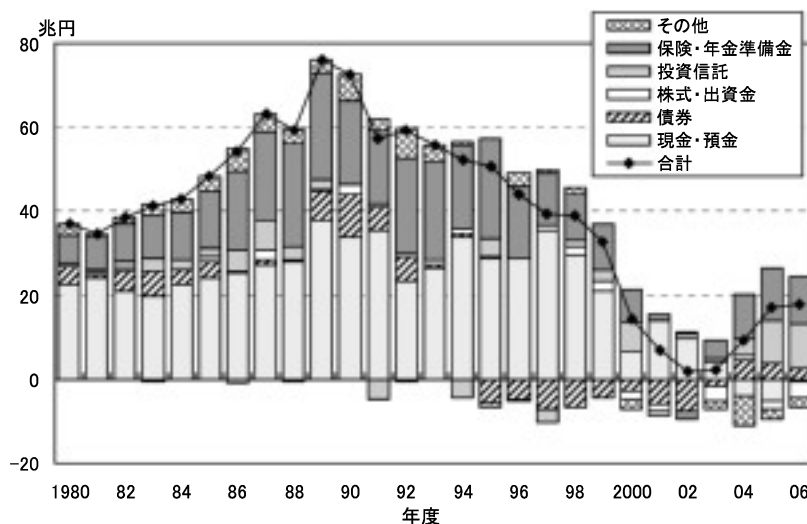


注1)「債券」は、「株式以外の証券」から「投資信託受益証券」を控除した額。
 注2)「その他」は、貸出、預け金、未払・未収金、その他など。

(資料：日本銀行『資金循環統計』)

家計金融資産の取引行動をみると、90年代までは現金・預金への資金流入が大きかったものの、近年は資金流出に転じている(図表2)。一方で、04年度以降は債券、投資信託、保険・年金準備金への資金流入が増加しており、これを以って「貯蓄から投資へ」の流れが加速しつつあると捉える向きもある。

図表2 家計部門の金融取引額の推移（フロー）



注) 図表1の注に同じ。

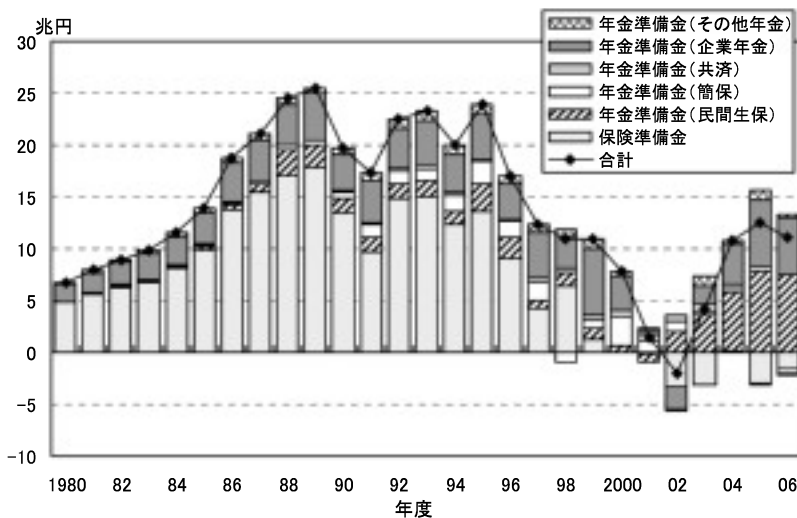
(資料：日本銀行『資金循環統計』)

Ⅲ. 補 論

家計部門の取引行動のうち保険・年金準備金に着目すると（図表3）、90年代前半までは保険商品の購入（保険準備金への資金流入）が大半を占めるなど、まさに「日本人は保険好き」であった。しかしバブル崩壊後の景気悪化に伴う予定利率の引下げや生命保険会社の相次ぐ破綻等を受けて保険準備金への資金流入は減少、現在では資金流出に転じている。

一方、年金準備金に着目すると、企業年金等（企業年金、その他年金）への資金流入額が相対的に大きく、家計の年金準備金における企業年金等のプレゼンスの大きさが覗える。また個人年金商品（民間生保、簡保、共済）の動向をみると、民間生保が変額年金の販売の好調を受けて、02年度以降資金流入額を急速に伸ばしている。

図表3 家計部門における保険・年金準備金取引額の推移（フロー）



（資料：日本銀行『資金循環統計』）

(2) 日本の年金基金資産の動向

わが国の年金制度は公的年金、企業年金、個人年金の3つに大きく分類できるが、資金循環統計において家計部門の金融資産として認識されるのは企業年金と個人年金のみである（図表4）。公的年金については、家計部門から一般政府部門（社会保障基金）への移転と見なされ、家計金融資産としては認識されない²。また個人年金は、他の保険商品と合同管理されておりその資産行動を独自に見ることはできない。本節では、企業年金資産の動向についてのみ触れることとする。資金循環統計では、企業年金は「年金基金」部門に分類されており、さらに企業年金³とその他年金⁴に内訳が分類されている。

² 93SNA基準においてわが国の公的年金制度が社会保障基金に分類されているのは、賦課方式で運営されており負担と給付のリンクが不明確との観点からである。将来的に積立方式への移行といった制度改正が実現すれば、その際に家計金融資産に計上される可能性はある。

³ 厚生年金基金、適格退職年金、確定給付企業年金、確定拠出年金（企業型）など。

⁴ 国民年金基金、確定拠出年金（個人型）、中小企業退職金共済など。

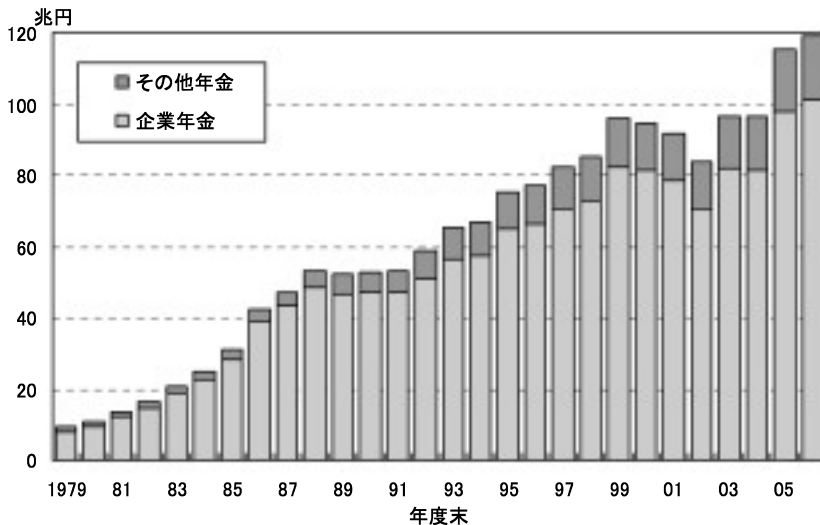
図表4 日本の資金循環統計における年金制度の定義

	資金循環統計上の部門名		金融資産の動向	家計金融資産への計上
公的年金	社会保障基金	うち公的年金	把握可能	×
公務員年金				
企業年金	年金基金	企業年金	把握可能	○
		その他年金	把握可能	○
個人年金	保険	民間生保 簡易保険 ¹⁾ 共済保険	他の保険商品資産と合同管理 されているため、個人年金商 品のみの把握は不可能	○

1) 「簡易保険」は、「生命保険」から「うち民間生命保険会社」を控除した額。

わが国の年金基金の金融資産残高の推移を見ると、79年度末は9兆円に過ぎなかったものが06年度末で119兆円と、27年間で10倍以上の規模に成長している（図表5）。これは対名目GDP比で23%の規模である。資産残高は80～90年代を通して順調に増加した。2000年度から02年度にかけては、運用環境の悪化や厚生年金基金の代行返上等により一時的に落ち込んだものの、03年度以降は再び増加基調に転じている。

図表5 年金基金の金融資産残高の推移（ストック）



（資料：日本銀行『資金循環統計』）

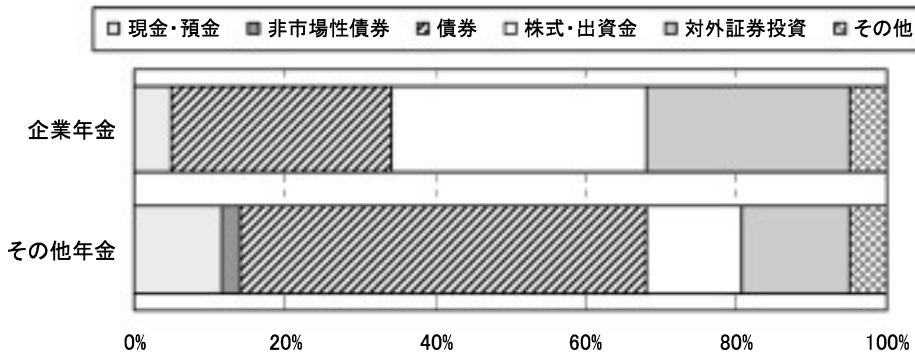
なお06年度末の内訳をみると、企業年金の101兆円に対してその他年金は18兆円と、企業年金の占める額が大きい。企業年金資産の大部分を占める厚生年金基金、確定給付企業年金等は、企業拠出（もしくは労使折半）を主体としており掛金のほぼ全額が損金算

Ⅲ. 補 論

入されるのに対し、その他年金は、企業拠出・個人拠出の如何に関わらず拠出額に限度が設定されていることが要因として挙げられる⁵。

企業年金およびその他年金の06年度末の資産構成割合を比較すると(図表6)、企業年金は、90年代初頭から資産運用に関する規制が徐々に緩和されたこともあり、株式や対外証券投資といったリスク性資産の比率が相対的に大きい。これに対してその他年金では、安全性を重視したポートフォリオを組成している制度⁶が殆どであることから、債券など安全性資産の割合が6割以上を占めているのが特徴である。

図表6 年金基金の資産構成割合(2006年度末)



注1)「非市場性債券」は、財政融資資金預託金。

注2)「債券」は、国債、地方債、事業債、CPなど。

注3)「その他」は、貸出、預け金、未払・未収金、その他など。

(資料：日本銀行『資金循環統計』)

3 米国の家計金融資産および年金資産の動向

(1) 米国の家計金融資産の動向

米国の資金循環統計における家計⁷の金融資産残高は2006年末で42兆ドルと、資産規模では日本の約3倍だが、対名目GDP比(3.2倍)では日本を若干上回る程度である(図表7)。

資産構成の内訳をみると、現金・預金の占める割合が06年末で13%と、日本に比べると相対的に低いのが特徴である。なお現金・預金の79年末のシェアは24%であり、米国とて昔からリスク性資産に傾倒していた訳ではない。

一方リスク性資産の動向をみると、株式の割合が79年末には47.2%だったものが06年末には31.6%と年々減少している。対照的に、投資信託および保険・年金準備金が一貫

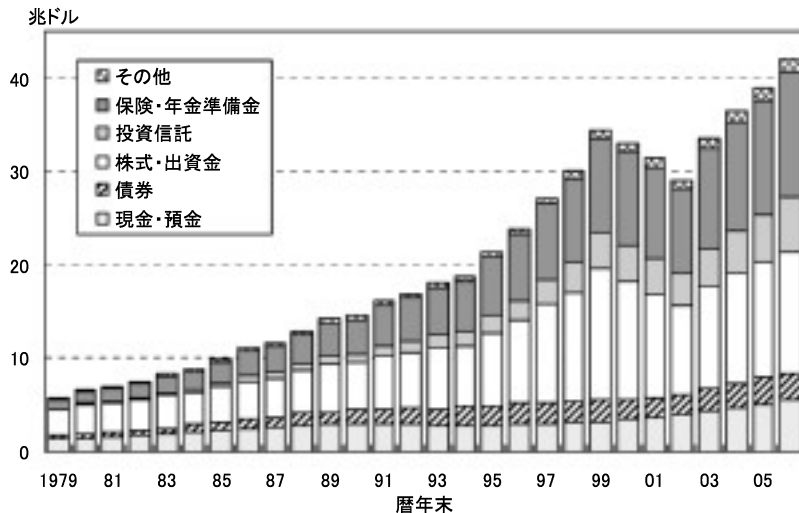
⁵ 例えば、中小企業退職金共済(中退共)の拠出限度額は月額3万円であるほか、国民年金基金の拠出限度額は月額6万8千円と定められている。

⁶ 例えば、中退共の基本ポートフォリオ(2005年10月1日現在)は「国内債券79%：国内株式10%：外国債券5%：外国株式6%」である。

⁷ 日米では家計の範囲が若干異なる。日本は対家計民間非営利団体(学校法人等)を独立部門として計上しているのに対し、米国では家計に含めている。一方、日本では個人事業主を家計部門に含めているのに対し、米国では非金融個人企業として独立計上している。

して残高を伸ばしている。特に保険・年金準備金の割合は06年末で31.6%と、株式とほぼ同等の割合を占めるに至っている。

図表7 米国の家計部門の金融資産残高の推移（ストック）



注1)「投資信託」は、MMFとミューチュアルファンドの合計。

注2)「その他」は、貸付、企業間・貿易信用、その他など。

(資料：Federal Reserve Board, “Flow of Funds Accounts of the United States”)

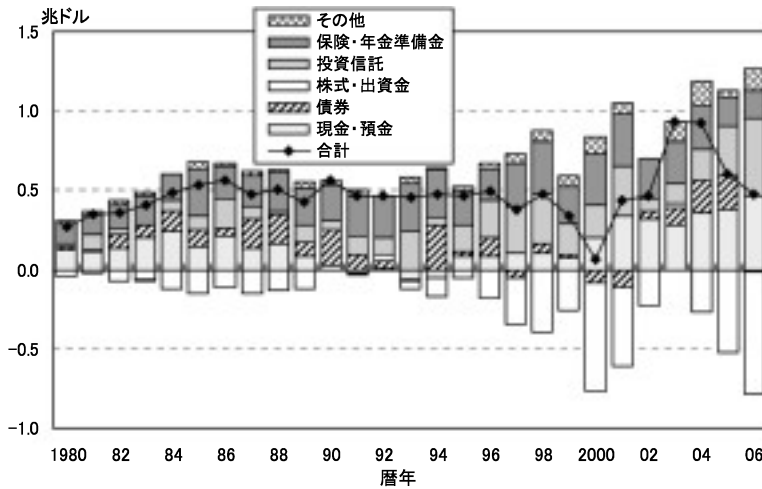
米国の家計部門の取引行動をみると（図表8）、現金・預金の取引額は90年代に入り低い水準で推移していたが、2001年以降の水準は倍増している。一説には、同時多発テロ以来現金・預金の選好が高まっているとも言われている。一方、株式はおおむね売り越し基調となっている。

一貫して資金流入額が増加しているのは、保険・年金準備金および投資信託である。これらの金額には、家計が直接購入するもののほかに、個人退職勘定（IRA）⁸ および Keogh プラン⁹などを介しての購入額も含まれており、それらの寄与が大きいものと思われる。

⁸ 1974年に従業員退職所得保障法（ERISA 法）により創設された個人単位の積立勘定。当初は企業年金制度の対象とならない個人のための課税繰延制度だったが、近年は、転職時・退職時の401(k)プランからの移管の受け皿としてその存在感を増している。

⁹ 1963年に内国歳入法401条(c)項により創設された、自営業者等のための個人積立勘定。

図表 8 米国の家計部門の金融取引額の推移（フロー）

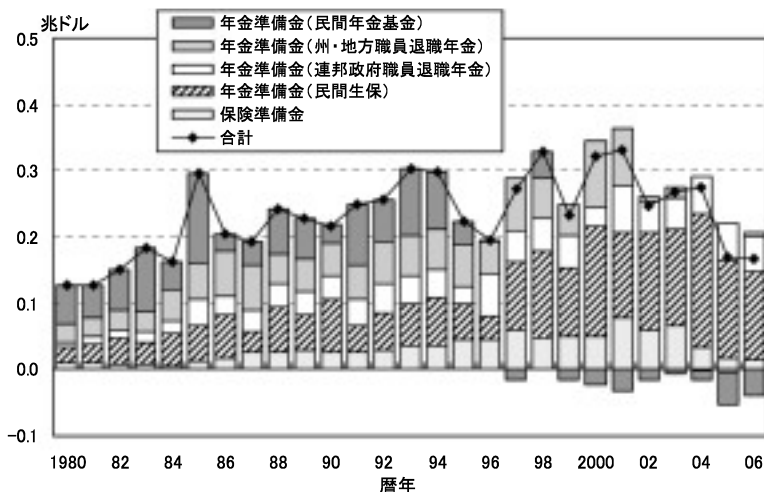


注) 図表 7 の注に同じ。

(資料：Federal Reserve Board, “Flow of Funds Accounts of the United States”)

家計部門の取引行動のうち保険・年金準備金の動向をみると（図表 9）、総じて年金基金（民間年金基金、連邦政府職員退職年金、州・地方職員退職年金）の占める割合が高い。日本では公務員年金（連邦政府+州・地方）は家計金融資産に含まれないためその分嵩上げされている面もあるが、純正な企業年金である民間年金基金のみでみても相対的な規模は大きい。なお年金基金は90年代半ばまでは資金流入額が大きかったものの、90年代後半以降、資金流入額は徐々に減少している。民間年金基金に至っては、会計基準の変更や積立義務などの規制強化を嫌気した給付建て制度（DB）の廃止・凍結が増加しており、近年は資金流出に転じている。

図表 9 米国の家計部門における保険・年金準備金取引額の推移（フロー）



(資料：Federal Reserve Board, “Flow of Funds Accounts of the United States”)

対照的に、90年代後半以降資金流入額を大きく伸ばしているのは、民間生保の個人年金商品である。民間生保の個人年金商品への資金流入額には、家計が個人で購入するもののほか、前述のIRAおよびKeoghプランを介しての購入額の寄与が大きいものと思われる。

(2) 米国の年金基金資産の動向

米国の資金循環統計においても、企業年金および個人年金が家計部門の金融資産として認識され、公的年金は家計金融資産に含まれない点は日本と同じである。

一方、日本の資金循環統計では、公務員等が対象の共済年金を一般政府部門（社会保障基金）に分類するのに対し、米国の資金循環統計では、「連邦政府職員退職年金」「州・地方職員退職年金」といった公務員年金を金融機関に分類している点が大きく異なる（図表10）。93SNA基準では、負担と給付のリンクが明確か否かを基準に分類（格付け）を行うため、積立方式で運営されている米国の公務員年金制度は、民間年金基金と同様「年金基金」に分類され、また家計金融資産としても認識される。なお米国の民間年金基金は、給付建て制度（DB）と掛金建て制度（DC）毎に資産残高および構成割合をみる事が可能である。

図表10 米国の資金循環統計における年金制度の定義

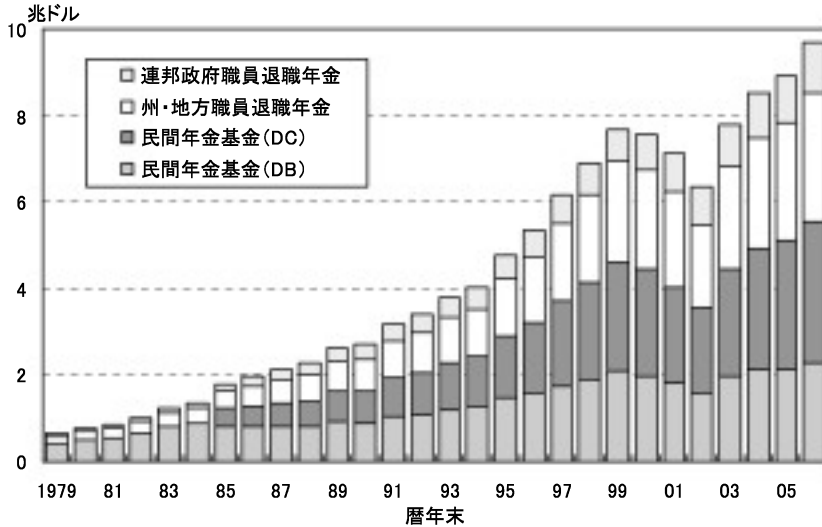
	資金循環統計上の部門名		金融資産の動向	家計金融資産への計上
公的年金	(連邦政府)	—	政府部門に含まれるものの、内訳が不明なため把握不可能	×
公務員年金	年金基金	連邦政府	把握可能	○
		州・地方政府	把握可能	○
企業年金		給付建て(DB)	把握可能	○
掛金建て(DC)		把握可能	○	
個人年金	保険会社	—	他の保険商品資産と合同管理されているため、個人年金商品のみの把握は不可能	○

米国の年金基金の資産残高は06年末で9.7兆ドルと、資産規模では日本の9倍、対名目GDP比（71%）では日本の3倍以上の規模を有する（図表11）。公務員年金を除いた民間年金基金ベースで比較しても、06年末の資産残高は5.6兆ドルと資産規模では日本の4～5倍、対名目GDP比では日本の2倍以上の規模を有しており、やはり巨額であることが窺える。民間年金基金を給付建て制度（DB）と掛金建て制度（DC）に分けて動向を見ると、DC制度の資産は1996年にDB制度を逆転し、06年末の資産額はDB制度が2.3兆ドル、DC制度が3.3兆ドルとなっている。03年以降の動きをみると、DB制度

Ⅲ. 補 論

では制度の廃止・凍結が増加したことを受け資産規模が頭打ちとなっているのに対し、DC制度は依然として資産額を伸ばしている¹⁰。

図表11 米国の年金基金の金融資産残高の推移（ストック）



注) 民間年金基金で給付建て制度 (DB) と掛金建て制度 (DC) が区分されたのは1985年から。

(資料: Federal Reserve Board, “Flow of Funds Accounts of the United States”)

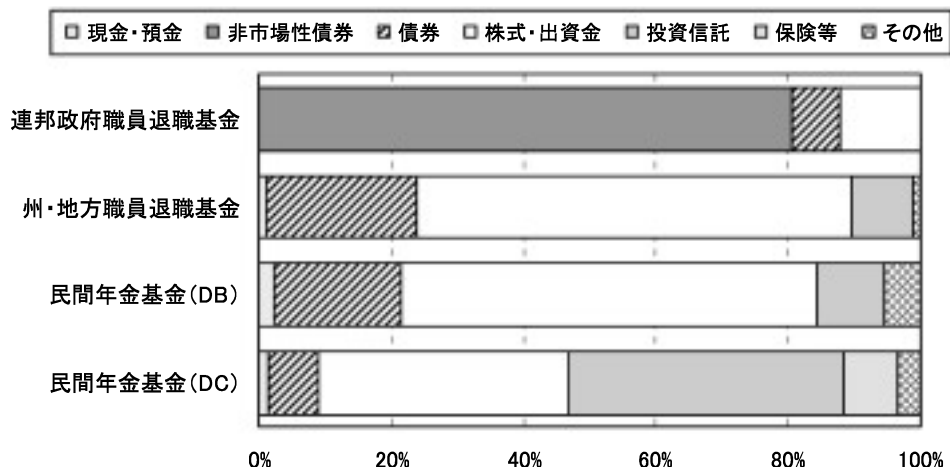
米国の年金基金の06年末における資産構成割合は図表12の通りである。連邦政府職員基金は非市場性国債が8割以上を占めるのに対し、州・地方政府職員基金は株式が6割を超える¹¹など、同じ公務員年金であってもその資産構成は大きく異なる。

民間年金基金に着目すると、DB制度では、株式・出資金の割合が60%を超えているほか、投資信託と合わせると全体の約8割がリスク性資産に投資されている。一方DC制度では、株式も然ることながら投資信託のウエイトが42%と最も大きく、米国における投資信託の存在感の大きさが窺える。

¹⁰ IRAの06年末の資産残高は4.2兆ドルと、DC制度よりも規模が大きい。なお資金循環統計上では、IRAは年金基金には含まれないものの、家計金融資産としては認識されている。

¹¹ ①資産規模およびパッシブ比率の増大により投資先の株式保有比率が高まったため退出（売却）による影響力行使が株主に与える影響が大きくなってしまった、②民間年金基金と違って資本関係・取引関係などのしがらみが無いなどの要因から、公務員年金の中には、カリフォルニア州公務員退職年金基金（CalPERS）に代表されるような、議決権行使などのコーポレート・ガバナンス活動に積極的な基金もある。

図表12 米国の年金基金の資産構成割合（2006年末）



注) 図表7の注に同じ。

(資料 Federal Reserve Board, “Flow of Funds Accounts of the United States”)

4 結びにかえて

本稿では、わが国の家計金融資産の基本的な構造および家計部門における年金資金のプレゼンスについて、米国との比較を交えて整理した。

資金循環統計においては、企業年金制度が保有する年金資産は、家計が同額の金融資産を保有していることと同じ意味を持つ。しかし、個人が自ら管理する預貯金や生命保険・個人年金保険とは違い、企業年金の積立金が家計貯蓄の一部であると認識されることはない。年金資産は長期運用を旨とする故にリスク許容度が大きく、実際の資産構成をみても株式や外貨建証券の割合が大きい。このような通常の金融商品とはリスク特性を大きく異にする金融資産が、わが国の家計金融資産の6～7%を占めていることは見落とされがちである。一方米国では、社会保障年金の水準が低いことから積立型の職域年金が官民間問わず発達しており、家計金融資産のうち職域年金（公務員年金＋民間年金基金）資産の占める割合は20%を超えている。

また家計そのものに着目すると、かつては安全志向かつリスク回避的と言われていたわが国の家計部門だが、近年は投資信託や変額年金の購入を進めている傾向にあった。ただし、売れ筋商品は元本保証を中心とした低リスクタイプが主流であり、貯蓄から投資への流れはまだ道半ばと言えよう。米国では、401(k)を筆頭としたDC制度やIRAなどを通じた投資信託および年金保険商品の購入が、家計金融資産におけるリスク性資産の増加に寄与している姿が覗えた。

こうした日米比較を捉えて、「わが国の老後資金準備は遅れている」「そのために確定拠出年金の拠出限度額引上げは必須である」との論調がしばしば見受けられる。しかし前述の通り、米国では、社会保障年金の給付水準が低いことため積立方式の職域年金が発達した経緯がある。一方日本では、これまで公的年金の給付レベルが高かったため、家計や企業などの民間部門が自ら老後資金準備を積極的に行う必要性が薄かった面がある。こうした歴史

Ⅲ. 補 論

的経緯に加え、日米の資金循環統計における定義の差異などを考慮する必要があるため、単純な比較は禁物である。

とはいえ、少子高齢化の進展により今後は保険料収入の伸びが期待できないわが国の年金財政において、年金資産が生み出す運用収益の果たす役割は、公的・私的を問わずますます重要となる。また、金融・資本市場における年金資産のプレゼンスの増大とともに、年金資産の投資動向がわが国のみならず世界の金融・資本市場に与えるインパクトもますます大きくなることは避けられない。こうした意味からも、年金資産の動向には今後とも注視して行くことが肝要である。

(参考文献)

井瀉正彦、野村亜紀子、関根正一、神山哲也「米国・欧州・中国の年金制度と運用の動向」『最近の資金フローに関する研究会報告書』第5章、国際金融情報センター、2007年3月

高村静「日米の資金循環表にみる年金資産と株式市場」『年金レビュー』日興フィナンシャル・インテリジェンス、2006年5月

日本銀行調査統計局『資金循環統計の国際比較』2003年12月

日本銀行調査統計局『資金循環統計の解説』2005年12月

浜田浩児『93SNAの基礎—国民経済計算の新体系』東洋経済新報社、2001年7月

Federal Reserve Board, “Guide to the Flow of Funds Accounts”, March 2001

年金空洞化とわが国の公的年金制度

清水時彦

1 はじめに

近年、日本の公的年金の空洞化が問題となっている。民主党は、空洞化問題の解決には抜本的な年金改革が必要であるとして、自営業者を含む全国民に対して統一的な所得比例年金を導入することを主張している。これに対し、政府・与党は、現行の年金制度体系の維持を前提としながらも、国民年金の納付率を回復し、国民の年金制度への信頼を取り戻すため、保険料徴収の民間委託、悪質な保険料滞納者に対する強制徴収の国税庁委託等を柱とする社会保険庁改革法案を平成19年通常国会に提出したところである。

わが国の所得保障システムのあり方を考えるにあたっては、将来に亘って持続可能な年金制度体系がどのようなものであるかが重要であり、その視点で現行制度を検証する必要がある。先般の制度改正で導入されたマクロ経済スライドにより、財政的な持続可能性はおおむね担保されたと考えられるが、制度に対する国民の支持という点で本質的な課題は、年金空洞化の行方であろう。従って、年金空洞化の抑制という課題について、それが、組織や制度運営の改善によって解決可能なものなのか、それとも民主党が主張するようにその解決には年金制度体系の抜本改革が不可欠であるのか、この点の見極めが鍵となる。

空洞化をもたらす事業主や労働者による年金保険料の回避行動は、先進国を含めた世界各国が直面している課題である¹。実際、保険料回避行動については、ILOやISSA、WORLD BANK、IMF等の国際機関を中心として精力的な調査研究が実施されている。

そこで本稿では、まず、空洞化問題の中核を占める国民年金の納付状況を確認した上で、年金空洞化—保険料回避行動—の背景要因に関する国際的な研究を解説する。次に、日本の空洞化回避策について論ずるとともに、わが国の年金空洞化問題に関連した課題として年金の一元化問題について、諸外国の例を参照しつつ考察を行うこととしたい。

2 国民年金の未納の要因

(1) 日本の公的年金制度

日本の公的年金制度の制度体系に関する特徴として、①国民皆年金となっており、定額給付の基礎年金が全国民に適用される、②被用者年金と自営業者等が加入する国民年金で制度が分かれており、前者は、定額(基礎年金)+報酬比例という2階建ての給付に対して報酬比例の保険料負担、後者は、定額(基礎年金)給付に対して定額の保険料負担となっている、③被用者年金は、正社員等フルタイム雇用者のみに適用され、就業時間が正社員の3/4未満のパートタイマー等は国民年金が適用される、④国民年金では低所得世帯の加入員に対して保険料の段階的免除制度が適用される、⑤被用者年金加入者の配偶者である専業主婦は、直接的な保険料負担なしに基礎年金が適用され、その財源は

¹ 年金保険料の回避行動による空洞化は、西・中央ヨーロッパ諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ・アジア諸国で深刻な問題となっており、国によっては年金給付に支障が生じ制度破綻が懸念されるところも見られる。

Ⅲ. 補 論

被用者年金が制度全体として負担している。

日本の公的年金に関する保険料回避行動の問題としては、国民年金の納付率が70%未満と低い水準に留まっていること、中小企業を中心として厚生年金の適用漏れが少なくないこと、バブル崩壊後の景気の低迷と相まって、企業は厚生年金等社会保険の適用対象外のパート等非正規雇用者の比重を拡大し、労働市場に歪みが生じているとともに国民年金の未納の増大にも影響していることが指摘されている²。

(2) 納付率の推移と納付率低下の背景

① 納付率の推移

社会保険庁では、現年度分の保険料として納付すべき月数のうち、前納を含めて当該年度中に実際に納付された月数の割合を示す指標を「納付率」として公表している。基礎年金が導入された昭和61年度以降、納付率は、好景気を背景になだらかに上昇していたが、平成4・5年度の85.7%をピークとして減少に転じ、その後は、年平均の低下幅が2ポイント弱程度と比較的緩やかに低下し、平成13年度には70.9%となった。平成14年度は、それまで市町村が中心的な役割を果たしていた国民年金保険料の収納事務が国に移管された初年度ということもあって、その動向に注目が集まっていたが、前年度の70.9%から大幅に低下し8.1ポイント低下の62.8%となった(図表1)。これを受けて、社会保険庁では、納付率改善のため5年後の目標値として納付率80%を掲げ精力的な徴収対策を講じることとなった。これにより納付率は上昇に転じたものの、平成17年度で67.1%と目標達成にはまだ遠い状況である。

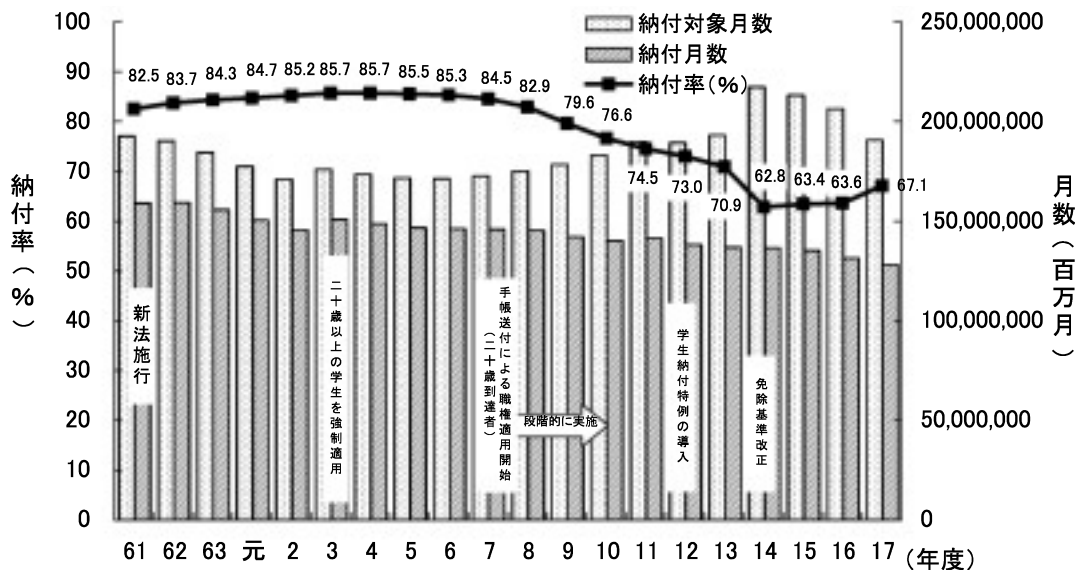
② 納付率低下の背景

近年の納付率低下の要因としては、第一に、バブル崩壊以降の経済低迷の影響がある。実際、昭和61年度から本格的な徴収対策が講じられる以前の平成14年度の間における名目GDP成長率、失業率の変化幅について、納付率の変化幅との相関をみると、相関係数は順に0.765、-0.586となっており、納付率の変化が景気変動や雇用の悪化と関連が強いことがうかがえる。第二に、制度的要因として、未加入者の年金権確保の観点から適用対策を推進してきたことがあげられる。具体的には、①平成3年度より、それまで任意加入であった学生が強制適用とされたこと、②平成7年度から段階的に、20歳到達者等に対して国民年金手帳を送付することにより適用促進(職権適用)を図っていることである。自ら資格取得の届出を行わない者には、年金に対する関心や保険料納付の意識が薄い者が多く、職権適用により加入者となってもなかなか保険料納付にまでは至らない。実際、平成14年度では、自ら届出を行った者の納付率が68.3%であるのに比べて、手帳送付者の検認率は26.4%と極めて低い水準に留まっており、職権適用による未加入者の減少が、一方で納付率の低下を引き起こしてきたことがわかる。

このような経済状況の変化、制度的な要因が納付状況に与えた影響を把握するため、以下では、年齢階級や就業状況といった属性に着目して、より具体的にその実態を見ることとする。

² 厚生年金の適用漏れのおそれのある事業所は63~70万事業所で適用すべき事業所総数の3割、適用漏れのおそれのある被保険者数267万人で適用すべき被保険者総数の7%となっている。但し、厚生年金の徴収率は98%とかなり高い水準を維持している。総務省「行政評価・監視結果に基づく勧告」平成18年9月15日

図表1 国民年金の納付率の年次推移



③ 年齢階級別の納付率

年金に対する関心については、若い世代ほど低く、老後が身近な年齢になればなるほど高くなる。実際、平成14年の国民年金被保険者実態調査でも、老後の生活設計について「特に考えていない」と回答した割合は、例えば20～24歳の21.6%から年齢の上昇とともに少なくなり、引退が目前の55～59歳では3.5%となっている。一方、同じ質問に対して、老後の生活設計について「公的年金」を主要に考えていると回答した割合は、55～59歳では7割弱の67%を占めているのに対して、20～24歳では34.2%に留まっている(図表2)。そこで、平成14年度の納付率を年齢階級別にみると、20歳台前半では47.4%と低い水準であるが、年齢階級が上がるにつれて上昇し、40歳代前半では65.1%と平均値を超え、受給を直前に控えた50歳台後半では79.4%となっており、世代別の意識が納付状況に忠実に反映されている(図表2)。

図表2 老後の生活設計に対する意識(主要回答、%)、年齢階級別納付率(平成17年度)

年齢階級	総数	公的年金	自分で働く	特に考えていない	平成17年度納付率 (平成14年度)
20-24	100	34.2	16.1	21.6	57.8 (47.4)
25-29	100	30.6	22.5	17.9	55.5 (49.4)
30-34	100	30.6	24.9	16.8	57.9 (52.9)
35-39	100	34.9	26.4	12.6	60.1 (56.9)
40-44	100	40.3	24.0	10.6	65.2 (65.1)
45-49	100	47.6	21.7	8.3	70.4 (68.4)
50-54	100	55.7	18.3	5.8	73.6 (72.2)
55-59	100	67.0	11.1	3.5	80.5 (79.4)
合計	100	43.6	19.3	12.6	67.1 (62.8)

1) 老後の生活設計に対する意識は国民年金第1号被保険者にかかるものである。
(出所：平成14年国民年金被保険者実態調査(速報))

Ⅲ. 補 論

④ 被保険者の動向と納付状況

国民年金の納付動向は、被保険者（第1号被保険者）の資格取得及び資格喪失といった異動の程度からも大きな影響を受ける。

図表3 公的年金加入者数の推移

(年度末現在、単位：万人)

	第1号被 保 険 者 (任意加 入む)	第1号被保険者							第2号 被保険者	厚生年金 保 険	第3号 被保険者
		(再掲) 全額 免除者	法定免 除者	申請 全額 免除者	(再掲) 申請半額 免除	(再掲) 学生納付 特例者	(再掲) 若年納付 猶予者				
平成12年度	2,154	2,125	370	96	274		135		3,742	3,219	1,153
平成13年度	2,207	2,177	376	99	277		148		3,676	3,158	1,133
平成14年度	2,237	2,206	246	103	144	34	154		3,686	3,214	1,124
平成15年度	2,240	2,208	271	106	165	38	168		3,680	3,212	1,109
平成16年度	2,217	2,183	285	109	176	41	173		3,713	3,249	1,099
平成17年度	2,190	2,158	328	113	216	53	176	34	(3,766)	3,302	1,092

近年の公的年金の被保険者数を見ると、平成15年度までは、第2号被保険者及び第3号被保険者が減少傾向にある一方で、国民年金の被保険者数（第1号被保険者）は顕著な増加傾向にあったものと言える(図表3)。平成16年度以降は、最近の景気回復を受けてやや揺れ戻している状況にある。

マクロ的な労働力指標である入職超過率は、平成6年以降はほぼマイナスで、入職者よりも離職者の方が多く続いている。更に、この入職超過率を、パートタイマーとそれ以外（正社員等）に分解すると、パートタイマーは入職が離職を上回る一方、正社員等は超過率以上に減少している状況であり、就業者全体としては、正社員からパートタイマーにシフトしている。また、入職率と離職率を合計した労働移動率も、平成6年の26.8%から平成13年には32.0%、その後やや減少したものの、平成17年度には34.9%まで増加しており、雇用の流動性が高まっていることが分かる(図表4)。

このような状況の下、国民年金の資格取得者数は、平成4年度の400万人程度から平成9年度まで急増し、平成9年度から平成13年度の期間においては650万人を超える水準となり、被保険者総数の実に3割にも相当するものとなった。その後、景気回復や雇用の改善を背景に減少傾向に転じたが、現在においても被保険者総数の約1/4程度が新規に加入する状況が続いている(図表5)。資格取得者のほとんどは厚生年金の被保険者（第2号被保険者）や第3号被保険者（サラリーマンの妻等）からの移行者であり、平成17年度で、合計で資格取得者総数の73%程度となっている。特に第2号被保険者からの移行者の比重の高まりが顕著であり、企業倒産や人員削減の増加、パート

化・非正規化の進展などが、厚生年金から国民年金への被保険者の異動を加速し、国民年金の流動性を高めているものと考えられる。

図表5においては、このような資格取得の動向が納付率に与えている影響を把握するため、参考として、平成14年度に新たに納付対象となった者の納付率を示した。第3号被保険者からの移行者の納付率は78.9%と比較的高い水準である一方で、第2号被保険者からの移行者等は52.6%と平均よりも10ポイント低い水準となっている。この層の納付率が低いのは、第2号被保険者からの移行者にはいわゆる失業により保険料負担が困難となった者も少なくないこと、また、転職に当たって離職から再就職まで第1号被保険者期間が生じる場合に、その期間の保険料が未払いとなっていることなどが考えられる。

図表4 入職率・離職率の動向

	入職率 ① (%)	離職率 ② (%)	入職超過率 ①-② (ポイント)	入職超過率の寄与度		延べ労働 移動率 ①+② (%)
				パートタイマー	正社員等	
平成5年	14.2	14.0	0.2	0.0	0.2	28.2
平成6年	12.9	13.8	△0.9	△0.3	△0.6	26.7
平成7年	13.5	14.3	△0.8	0.1	△0.9	27.8
平成8年	13.8	13.8	0.0	0.1	△0.1	27.6
平成9年	14.4	15.2	△0.8	0.2	△1.0	29.6
平成10年	13.8	15.1	△1.3	0.1	△1.4	28.9
平成11年	14.0	15.0	△1.0	0.3	△1.3	29.0
平成12年	14.7	16.0	△1.3	0.1	△1.4	30.7
平成13年	15.1	16.9	△1.8	0.3	△2.1	32.0
平成14年	14.5	16.6	△2.1	0.1	△2.2	31.0
平成15年	14.7	16.1	△1.4	△0.0	△1.4	30.8
平成16年	15.7	16.0	△0.3	0.1	△0.4	31.7
平成17年	17.4	17.5	△0.1	0.2	△0.3	34.9

(厚生労働省 雇用動向調査より)

図表5 第1号被保険者の資格取得理由別被保険者数

(千人)

平成 年度	被保険者数 (年度末)	資格取得 者数	割合 (%)	(再掲)			
				第2号 からの 移行者	第3号 からの 移行者	20歳到達者	うち手帳 送付者
4	18,508	4,081	22.0	2,417	669	834	—
5	18,614	4,367	23.5	2,624	698	870	—
6	18,761	4,601	24.5	2,760	727	925	—
7	19,104	5,326	27.9	3,140	897	1,066	—
8	19,356	6,116	31.6	3,502	1,146	1,218	295
9	19,589	6,563	33.5	3,815	1,036	1,386	526
10	20,426	6,520	31.9	3,937	863	1,339	555
11	21,175	6,816	32.2	4,146	925	1,327	547
12	21,537	6,623	30.8	3,951	947	1,344	477
13	22,074	6,726	30.5	4,070	1,014	1,295	464
14	22,368	5,865	26.2	3,414	951	1,267	663
15	22,400	5,670	25.3	3,231	898	1,318	671
16	22,170	5,396	24.3	3,096	799	1,288	631
17	21,903	5,185	26.2	3,031	768	1,229	620
(参考) 平成14年 度納付率 (%)	62.8			52.6	78.9	42.5	27.4

注) 資格取得者数には、上記の再掲に示した者以外に、任意加入被保険者の資格取得者や外国からの転入者等が含まれるため、その数は再掲の合計とは一致しない。

このように、景気の低迷が続く中で、厚生年金の被保険者が離職したことに伴い、離職者やその配偶者である第3号被保険者を、国民年金が第1号被保険者として受け入れている状況が顕著となっている。これに、新卒者の就職率の低下も加わって、厚生年金等から国民年金へのシフトが生じており、これら移行者の納付状況が低水準であることが納付率低下の背景要因となっていたといえる。

⑤ 年齢構成、就業構造の変化と納付状況

景気の低迷や雇用形態の多様化等による厚生年金等から国民年金へのシフトは、20歳

到達者に対する職権適用と相まって、第1号被保険者の年齢構成や就業構造に変化をもたらしていると考えられる。

年齢階級が高くなるにつれて納付状況が良好になることは先に見たところであるが、これを踏まえて、第1号被保険者の年齢構成の変化をみると、納付状況が芳しくない20・30歳台の被保険者数は、平成4年度末には、それぞれ全体の21.8%、16.4%だったものが、10年後の平成14年度末には、32.3%、19.1%と増加し合計で52.4%、平成17年度においても合計で51.1%と第1号被保険者の過半数を占めるに至っている（図表7）。これに対して、50歳台は30%程度で推移しているものの、40歳台はこの間に28%から17%まで減少している。これに伴って、平均年齢は平成4年度末の42.9歳から低下し、平成14年度末では39.7歳と実に10年間で3歳も若返っており、これが納付率低下の一因となったことがわかる。

図表7 第1号被保険者の年齢構成（%）、平均年齢の推移（年度末）

	年齢構成（%）				平均年齢（歳）
	20～29	30～39	40～49	50～59	
平成4年度	21.8	16.4	28.0	32.4	42.9
平成9年度	30.9	15.5	22.3	29.8	40.4
平成14年度	32.3	19.1	16.9	30.6	39.7
平成17年度	31.0	20.1	16.7	30.7	40.0

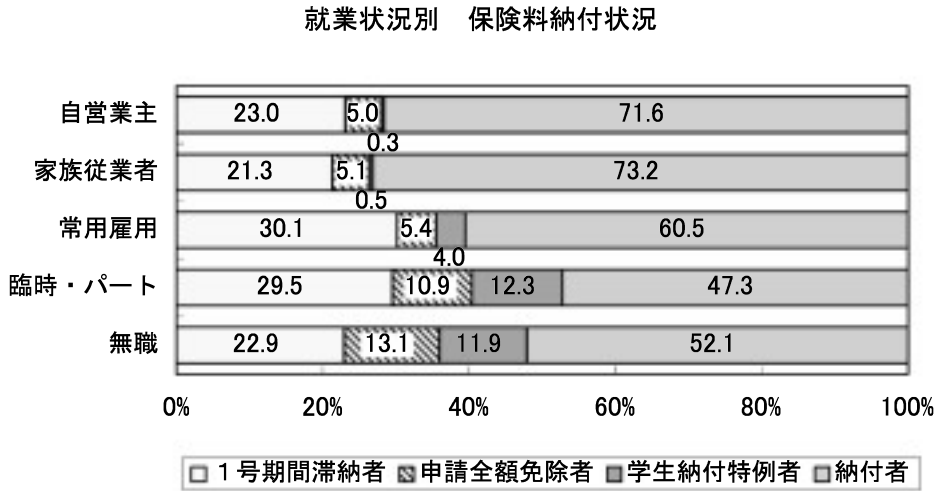
注) 任意加入被保険者を含む。

次に、就業構造の変化の影響をみるために、就業状況別の納付状況を示すと、自営業主や家族従業者における未納者の割合は、それぞれ23.0%、21.3%と相対的に少なく、これらの層の納付状況は比較的良好である（図表8）。一方、常用雇用や臨時・パートでは、それぞれ30.1%、29.5%と未納者の割合が極めて高くなっている。この点を踏まえて第1号被保険者の就業状況の推移を見ると、納付状況が比較的良好な自営業者・家族従業者の割合は、平成7年度末の39.3%から平成16年度末には27.9%まで10ポイント強も低下しており、その一方で、納付状況が悪い常用雇用及び臨時・パートの割合が24.9%から37.2%に増加し、自営業者・家族従業者を大幅に上回る状況となっている（図表9）。このように、就業構造の変化により納付率が低下している側面がある。

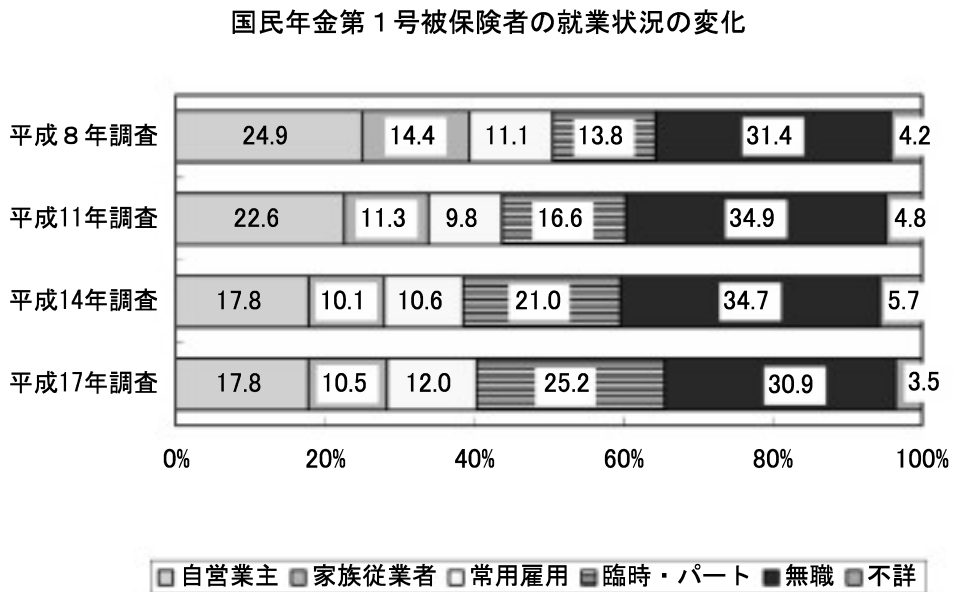
国民年金の年齢構成や就業構造の変化は、商店等を営むいわゆる自営業者が高齢化する一方で、若年失業率の上昇、就職率の低下、フリーターやパートタイマー等の非典型雇用の増加などにより、厚生年金ではなく国民年金第1号被保険者として適用を受ける若い世代の就業者等が増加している結果と考えることができる。自営業者とその家族を中核的な層として想定してきた国民年金も、社会経済の変化の中でその被保険者層も変化してきているものといえる。

Ⅲ. 補 論

図表 8 就業状況別の未納者と申請免除・学生納付特例者の割合（平成16年度末）



図表 9 第1号被保険者における就業状況の推移



注 平成8年度、平成11年度、平成14年度、平成17年度(速報)国民年金被保険者実態調査より。

(3) 納付率低下の要因

これまで、国民年金の未納の背景要因について概観してきた。社会保険庁では、平成13年度以降、納付率低下の定量的な要因分析を行い公表している。その分析結果を要約すると以下の通りとなる。

- ① 近年進行している納付状況の悪化は、納付意識が高い受給直前の被保険者世代が、毎年度60歳到達により資格を喪失する一方で、厳しい経済情勢の下での就職率の低下

や若年失業率の上昇、20歳到達者に対する職権適用の推進等により納付意識の低い若い世代が新たに被保険者になる、といった構造の下に生じている。更に、経済の低迷等から厚生年金から国民年金に移行してくる層の納付状況が悪いこと、非正規雇用の拡大が状況悪化に拍車をかけている。

- ② 平成14年度は、このような傾向的な納付状況の悪化に加えて、(ア)これまで特例免除であった100万人程度の者が、免除基準の厳正化により平成14年度に新たに納付対象者となり、それらの者の納付状況が芳しくなかったこと(低下幅8.1ポイントの約半分)、(イ)郡部(町村部)の納付率が10.7ポイントも低下するなど、保険料徴収事務の国への移管に伴う実務の遅れや、移管に当たってそれまで市町村が活用してきた自治会や婦人会等の納付組織を引き続き利用することができなかったことが大きく影響したものと見える。

3 保険料回避行動の形態と要因

本節では、年金空洞化—その背景にある保険料回避行動に関する国際的な議論を概観する。以下では、その代表的な文献である Clive Bailey and John Turner 1997, 2001, Warren McGillivray 2001 に依拠し、諸外国の公的年金制度に関する比較制度分析の観点から、保険料回避行動の形態と要因について整理する。

(1) 保険料回避行動の形態的分類

公的年金の保険料回避行動の形態は、大きく、脱税や滞納に相当する不法行為としての保険料回避(Contribution Evasion)と合法(脱法)的行為としての保険料回避(Contribution Avoidance)に分けられる。不法行為としての保険料回避は、①従業員を年金加入者として登録しない、④保険料のベースとなる給与を過少申告する(underreport)、⑤保険料納付を怠る(delinquent, remittance)等により生じる。このうち、①については、単純な不登録以外に、闇雇用(informal work)や、常用雇用者を形式的に日雇いや契約社員、臨時社員、請負契約に基づく自営業者に偽装することによっても生じる。

一方、合法的な保険料負担回避は、①労働者が、保険料負担逃れを目的として公的年金が適用されていない職場を選択する、請負契約によって自営業者として適用を受ける、②事業主が、労働を提供する者が法令上公的年金の適用外となるように事業スキームや報酬システムを構築すること等により生じる。

(2) 保険料回避行動の要因

保険料回避行動の誘引要因については、事業主、従業員それぞれに動機がある。まず事業主側の動機としては、まず労働コストの削減が挙げられる。これは、企業が財務的に厳しく、資金をより優先度の高い他の支出に回す必要があるというケースもあれば、他企業との競争上、コスト削減のために保険料回避行動を行うケースもある。また、特に中小企業では、被保険者の管理や保険料納付等に関する諸手続きが複雑・煩雑である(compliance cost)という理由からもそれは生じ得る。一方、保険料回避行動に対する行政庁の監督が厳しく、不法行為が発覚した場合のコスト(違反コスト: violation cost)が高ければ、保険料回避行動の抑制要因となる。

Ⅲ. 補 論

通常、保険料は労使で分担して負担するため、保険料未納は、年金給付の削減につながり、従業員にとって、少なくとも事業主負担分は経済的不利益となる。このため、当面の資金需要等から将来の不利益よりも当面の自己負担分保険料の負担回避を優先しなければならない場合や、雇用情勢が悪くて保険料回避行動を容認しなければ就業自体が困難である場合など合理的な理由がなければ、従業員自ら進んで保険料未納に関与しようとは思わない。また、従業員負担の保険料は、通常、事業主が給与から源泉徴収し事業主が納付しているので、従業員によるチェックも働き、未納に気づいた場合は、行政庁への通報により不正が正される。このように、事業主と従業員の利害が一致しなければ、保険料回避行動は実行が困難になる。従って、保険料回避行動が行われるときは、何らかの形で両者が結託しているか、又は何らかの理由で従業員が黙認しているケースが多い。

この点、公的年金が強制適用されている自営業者の場合、事業主と従業員が同一であり保険料は全て自己負担であるため、保険料回避行動は発生しやすいし、任意加入の場合であれば、未加入となりがちである。

いずれにせよ、事業主にとっては、保険料負担というコストがなければその分報酬を高くして労働市場において有利に求人を行えるなどメリットが大きい。このため、保険料回避行動の成立には、従業員の態度が極めて重要であり、従業員がそれに積極的な場合は、比較的容易に成立し得るものと考えられる。

事業主と従業員両者が一致する場合でも、それを取り巻く規制環境によっては、保険料回避行動は生じにくくなる。影響を与える規制環境としては、保険料回避行動に関する①年金制度の法規上の仕組み、②行政庁の姿勢 (attitude)、③社会的な許容度 3 点が挙げられる。年金制度の加入者の適用において法令上一切の除外規定がなければ、日雇い化や契約等による保険料負担逃れは行えなくなる。一方、制度上、自営業者が任意加入である場合には、業務を請負契約にするなどして保険料負担を逃れる例が多くなる。また、行政庁の検査・監督が厳しく発覚する確率が高い場合や発覚した場合の罰則等が厳しい場合にはあえて不法行為を行おうとはしないだろうし、保険料回避行動に対する世論が厳しければ、あえて社会的評判を落とす危険性 (評判リスク: reputational risk) のある行為は行わない。

このように、保険料回避行動は、①労働者側の動機、②事業主側の動機、③規制環境 (法規の整備状況や行政庁の姿勢) の 3 点が一致した場合に生じると考えられる。

(3) 労働者側の積極的関与

労働者の保険料回避行動への関与については、自己負担分保険料を回避したい (更には、事業主負担分保険料を給与として受け取りたい) という積極的関与と、事業主主導の保険料回避行動を止むを得ず受け入れるという消極的関与がある。

積極的関与の要因としては、まず貧困、低所得、一時的な困窮が挙げられる。こうした状態においては、当面の資金需要を優先するため、老後のための保険料負担を回避しようとする。自営業者においては、保険料負担よりは自分の事業資金を優先する傾向がある。

次いで、近視眼 (myopia) 的行動が挙げられる。労働者の中には、経済的余裕があり

ながらも、自らでは、老後生活に必要な水準の貯蓄を行うことがどうしてもできない者が存在する³。こうした者は、将来の消費に適用する時間的割引率が高く、老後に必要となる消費（必要資金）の経済的価値を低く評価する。その結果、将来の年金給付の効用を低く評価し、保険料負担を回避しようとする。

支払った保険料総額に対してどの程度の年金給付が受給できるかを示す「年金収益率」が市場金利等よりも低い水準であれば、労働者は、保険料を拠出するよりはその資金を他の投資に振り向けることを選択しようとし、保険料回避が生じる。これは確定拠出タイプの場合に最も顕著であるが、確定給付年金についても言える。賦課方式に基づく確定給付型年金の場合、少子化の進行は、世代間の負担の格差を生み、将来世代ほど年金収益率は低くなる。

これに関連するものとして給付の不確実性が挙げられる。確定給付の場合、そもそもいくら支払っていくら貰えるかは定かではない。受給できても早く死亡してしまえば、損をする。若い者にとっては、自分が年金給付を受ける年齢まで生存しているかどうか予測できない。受給権の獲得に一定の資格期間が必要な場合には、それを満たさなければ掛け捨てになる。将来、制度変更によって保険料の引き上げや支給開始年齢の引き上げ等が行われる可能性もある。公的年金が有する保険機能という便益よりも、こうした不確実性を回避することが優先される場合、保険料回避行動が生じる。

所得税の税率や年金保険料や医療保険料の水準が高ければ、保険料負担回避の傾向は増すことになる。この場合、年金保険料率が高くなくても、所得税率が高水準であれば保険料回避行動が生じる危険性は高まる。但し、これらは徴収システムにも依存する。税と年金保険料の徴収が一元化されていれば、一方のみを逃れることはできない。医療保険と年金保険では、当面の必要性の点で医療保険の方が優先される傾向にあるが、英国の国民保険のように両者が一体となって一本の保険料率であれば、医療保険料のみを支払って、年金保険料を払わないという事態は生じ得ない。ドイツは、年金保険料徴収に大きな問題は生じていないが、この背景には、公的医療保険の執行機関である疾病金庫（Kranken Kasse）が年金保険料徴収も併せて行っていることが大きく影響していると言われている⁴。

制度設計自体が保険料回避行動を誘発しているケースもある。給付算定式における保険料拠出期間に上限が設定されている場合、その期間を超える保険料拠出は給付に反映されないため、そうした行動を誘発する。また、公的扶助制度や政府による最低保証年金は、保険料拠出の有無に関わらず受給可能なため、保険料回避行動というモラルハザードを引き起こす。

労働者は、制度の公平性や正当性に問題があるなど、公的年金制度が信頼足り得ない場合には、保険料負担を回避しようとする。そして、行政庁による対策もあまり行われず、保険料回避行動が拡大して世間でありふれた行為になれば、それは、労働者にとっ

³ 諸外国において公的年金が強制加入であることの基本的な根拠ともなっている。

⁴ W. McGillivray 2001 p16, B. Zaglmayer P. Schoukens D. Pieters 2005, なお、疾病金庫は、医療保険料、介護保険料、年金保険料のほか、労働保険料の徴収も行っており、ドイツは、社会保険について徴収が集約化されている。

Ⅲ. 補 論

て気軽に安易な選択肢となる。

(4) 保険料回避行動を誘発する規制環境

従業員が保険料回避行動に積極的でも、事業主が受け入れなければ成立はしない。保険料回避行動は事業主にとってメリット面が多いので、規制環境が厳しく違反コストが高いかどうかで成立の鍵になる。

規制環境が脆弱となる背景として、第一に、制度上は保険料納付が強制されているにも関わらず、実質的には任意となっているケースがある。このような状況では、行政が保険料回避行動を重大な問題と認識しておらず、事業主等未納の主体を、取り締まりの対象というよりは、サービスを提供する顧客として看做している傾向がある。このような場合、保険料回避行動に対して、強制徴収といった公権力を行使するよりは、周知や説得、インセンティブの付与などにより対応しようとする。公的年金は社会保険方式であるケースが一般的であり、保険料未納は給付の削減等の形で本人の不利益になるだけなので、政府は、本人が保険料納付をしたくない場合には止むを得ないと考えているし、未納者も同様に考えている傾向がある。ニカラグワやガテマラのように、保険料未納に対する罰則自体がない国もある。

第二に、行政が強制徴収や罰則等の適用に慎重なことが挙げられる。保険料回避行動を行う事業主や労働者、自営業者は、経済的に脆弱な場合が多く、公権力の行使による強制徴収等が引き金となって経済的破綻を起こす可能性もある。企業が倒産すれば、従業員は、年金はおろか、雇用も失うことになるため、行政としては慎重にならざるを得ない。また、保険料回避行動が広く拡大している状況の下では、多くの未納者が強制徴収や罰則等を逃れている中で一部の者のみ罰せられることは公平性の点で問題が生じるため、行政は躊躇せざるを得なくなる。

第三は、行政の徴収システムに関する問題が挙げられる。まず、保険料回避行動の実態把握や指導に必要な定員の確保、担当官に対する適切な訓練等がなされていないケースがある。更に、社会保険番号や納税者番号が導入されていない、公的年金の記録管理に必要な情報処理システムが不十分で効率性に問題が生じているなど制度的なインフラが未整備であることが挙げられる。

4 保険料回避行動の抑制策とわが国における徴収一元化の有効性

以下では、保険料回避行動に関して C.Bailey and J.Turner 1997, 2001, Warren McGilivray 2001 で言及されている諸施策を保険料回避行動の要因と行政による圧力の程度に応じて分類する。次いで、日本の年金空洞化問題への解決策としてしばしば主張される税と社会保険料の徴収一元化の有効性について検討を行う。

(1) 保険料回避行動を抑制するための施策

以下では、保険料回避行動を抑制するための施策を、行政による圧力の程度に着目して大きく3つのタイプに分類して整理を行う。

第1のタイプは、そもそも労働者自らが進んで公的年金の適用を望むような制度環境づくりに関する施策である。このタイプの具体的な施策として、第一に、政府による制度理解に向けたキャンペーンの実施が挙げられる。これは、政府広報や学校を含む様々

な教育活動を通じて、労働者に、老後における公的年金が極めて重要で保険料納付は自らの老後のために必要であること、法令上も納付が義務付けられていることを理解させ、コンプライアンス意識を高めることである。これは愚直な施策のようでもあるが、労働者、特に若者に顕著な近視眼的行動による保険料回避行動を抑制するのに不可欠と考えられる。第二に、法令順守コスト (compliance cost) を低くすることである。制度内容が複雑で分かりにくく、各種の届出や保険料納付等の手続きも面倒な場合には、それだけの理由で保険料回避行動は生じ得る。制度内容や諸手続きをシンプルで分かりやすいものとし法令順守コストを低下することが重要である。第三は、制度設計 (Structure of Social Security) を変更することによって自発的な保険料納付を促す施策である。国庫負担の導入や給付設計の変更による保険料と給付の結びつきの強化 (Tying Benefits to Contribution) は年金収益率を高め、保険料納付へのインセンティブとなる。メキシコでは強制適用の確定拠出年金の保険料に国庫補助が上乘せされているが、それは低所得者層に手厚いものとなっている。強制適用の個人勘定型確定拠出年金は、世界銀行が保険料回避行動に強力な切り札になると強く主張し、実際、ラテンアメリカやアジアを中心に数多くの国が制度を導入したが、これは年金収益率の改善が重要であるとの認識に基づいている⁵。

第四は、公的扶助制度の存在に伴うモラルハザードとしての保険料回避行動を防止するための施策である。2003年にイギリスで導入された「年金クレジット」は、高齢者を対象とし、公的年金が低い場合に補完的な給付を行う無拠出制の公的扶助制度であるが、年金等の増加に応じて支給額が増額する「賃金クレジット」により、現役時の保険料納付のインセンティブを持たせている。また、スウェーデンの最低保証年金にも同様のインセンティブが組み込まれている。

第2のタイプは、事業者や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みとすることであり、保険料徴収システム (Collection System) を改善、変更する施策である。

保険料徴収システムの変更としては、第一に、税との徴収一元化が挙げられる⁶。徴収一元化は、保険料回避行動への抑制策としてハンガリーやラトヴィア、クロアチア等の中央・西ヨーロッパ諸国で実施されている他、スウェーデンやカナダ、英国といった先進国でも行われているが、後者は、保険料収納対策というよりは、行政の効率化や国民の利便性の向上といった目的が強いことに留意が必要である。米国は、制度発足時から内国歳入庁 (IRS) が一括して税と年金保険料の徴収を行っている。第二には、ドイツの例のように、医療保険や介護保険、労働保険等の社会保険で徴収システムを集約する方法である。医療保険や労働保険は短期保険であり、労働者の近視眼的行動の誘引がなく、更には、保険事故が起こった場合の損害が甚大であることから、保険料納付のインセンティブが強いため、保険料徴収機能を集約するメリットは大きい。

第3のタイプは保険料徴収の執行管理 (Administration) の強化である。これは、事

⁵ 制度への加入率が98%と高いチリーの納付率(納付者/加入者)は1988年の推計値で56%に止まっており、アルゼンチン(加入率80%)、コロンビア(同30%)、メキシコ(33%)、ペルー(32%)においてもそれぞれ49%、67%、65%、44%と低い水準である。W. McGillivray 2001 p11

⁶ 徴収一元化については、松田直樹2005に詳細な解説がある。

Ⅲ. 補 論

業主や従業員による積極的な保険料回避行動を、行政による査察や命令・罰則の適用等の外的圧力によって、未然に防止し又は抑制することを意図するものである。

具体的な手段としては、①社会保険番号・納税者番号等の導入や行政庁への届出の仕組みの整備による保険料回避行動の的確な把握と納付指導の効率化、②行政庁における記録管理システムの近代化による効率性の向上、③罰則等の強化が挙げられる。シンガポールは、保険料未納に対して「一切の寛容なし（zero tolerance）」の姿勢で臨んでおり、高い徴収率をあげている。実際、CPF（中央積立基金）は、毎年、全事業者の20%に対して査察を行っている。フィリピンでは、自営業者の届出漏れや事業主の未納や命令違反に対して、懲役6～12年の刑事罰と罰金を課した⁷。

(2) 税と年金保険料の徴収一元化

税と年金保険料の徴収一元化は、両者において徴収実務のコア・プロセスに共通性が認められ、徴収機関として必要な組織的機能も似ていることから、規模の経済と効率的な徴収の実現が期待できる⁸。これに対して、年金保険料は、自らの老後の年金権を獲得するために負担するものであり、税と性格が異なることから、両者を混同すべきでないなど一元化に慎重な見方もある⁹。これは、社会的連帯という精神の下、将来の受給権のために自発的に公的年金に参画している労働者が大多数であるという事実を尊重した見解と考えられる。税当局は、徴収効率の悪い小規模事業主や自営業者の徴税には熱心でない場合もあるし、何よりも税当局の執行目標はトータルとしての税収又は徴収率である。これに対して、年金保険料徴収の目的は、保険料総額としての徴収率もさることながら、究極的には一人ひとりの年金権確保であり、未納者割合の低下である。徴収機関において、こうした性格の違いが認識されなければ、保険料徴収の税への移管は、その意図に反する結果を生み、年金担当機関の執行管理に深刻な影響を及ぼす可能性もある。

日本における税と年金保険料の徴収一元化は、現在の課題である国民年金の未納の抑制、厚生年金の適用漏れの抑制に有効に機能するのであろうか。

悪質な滞納者に対する強制徴収の執行にあたって、税当局が保有しているノウハウ（組織知）を活用することは極めて有効かつ効率的と考えられる。しかしながら、本稿の第2節で見たように、国民年金の未納者の多数は、自営業者ではなく、パートタイマー等の非正規雇用やフリーター等の若年者、失業者であり、それらの近視眼的行動や経済的困難が影響していると考えられる¹⁰。こうした者は、賃金労働者で所得税は事業主により源泉徴収されている。すなわち、国民年金保険料は所得税とは別に納付する仕組みとなっているので、徴収一元化による大きな効果は期待できない。むしろ、短時間労働者に

⁷ 併せて、一定期間内に適正化した場合は刑罰を免除する経過措置を実施した。

⁸ 例えば Peter Barrand, Stanford Ross, 2004

⁹ Warren McGillivray 2001, Clive Bailey and John Turner 1997, 2001 を参照, Warren McGillivray は、一元化の問題点を指摘しつつも、保険料の納付者は、法治国家の市民であるとともに納税者でもあり、法律を尊重し遵守しなければならない。保険料も税も法律上の義務は同じであり、長期的に見れば、効果的な徴収一元化は全体として社会に便益を与えているとしている。

¹⁰ 平成17年度国民年金被保険者実態調査（社会保険庁）によると、国民年金保険料の納付者（過去2年間に少なくとも一月以上納付している者）は、自営業者が71.6%であるのに対して臨時・パートは47.3%に止まっている。

対する厚生年金の適用拡大の推進や、厚生年金非適用者を雇用する場合は、当該者の国民年金保険料を事業主経由で徴収する等の制度的な対応の方が効果的と考えられる。保険料徴収システムの改善策としては、保険料納付インセンティブの強い医療保険の保険者や、無年金・低年金による生活保護費の増大の抑制に対するインセンティブを有する市町村に国民年金保険料の徴収を委託することが考えられる。

後者の適用漏れへの対応については、所得税の源泉徴収義務者や法人税に関する情報が的確に活用される点で一定の効果が期待できるものの、被保険者の適用については、厚生年金法に定められた基準に従って実施する必要があるため、大幅な事務の効率化は望めない。公的年金には長期に渡った記録管理が不可欠であり、保険料徴収はその情報システムと常に連動している必要があることを踏まえると、重要なのは組織的な一元化ではなく、政府の様々な部門で保有している法人等に関する情報を有効活用することであり、各部門間の連携強化にある。この点では、現在進められている社会保険と労働保険の徴収一元化を中核とし、法人登記簿や源泉徴収義務者に関する税情報等の積極的利用等により対応していくことが適当と考えられる。

第3節で述べたように、保険料回避行動の形態や背景要因は多様であり、その態様は国によっても異なる。従って、その防止や削減には、保険料回避行動の実態を分析し、影響を与えている要因に応じて個別に有効な施策を検討することが重要であり、複数の施策を組み合わせる実施することが効果的と考えられる。政策を立案する際には、3(2)で分類したタイプ1からタイプ3までの各施策に対してどのように資源配分するかが重要である。シンガポールは、タイプ3の③に重点をおいた政策を実行している国であると考えられるが、この国が採用している強権的政策が、社会連帯を基礎とする日本の年金制度になじむかどうかは疑問である。加入者の自発的な参画意欲に乏しい社会保険制度は、いくら政府が強権的に制度維持を図ろうとしても、結局は民意によって制度変更を余儀なくされる。

公的年金制度は、制度の正当性(legitimacy)と国民からの支持によってのみ維持されるものである。社会連帯の下で自らの老後生活を送ろうとする善良は加入者にとって、保険料納付は制度に対する支持の表明でもあり、保険料納付状況は国民の制度に対する信頼度を示す指標としての側面を有する。こうした意味で、日本の年金空洞化対策においては、悪質な滞納者に対して断固たる措置を講じつつも、善良なる加入者が増えるような政策を基本に据えることが肝要である。

5 年金空洞化解消策としての年金一元化

本節では、わが国の年金空洞化に関連して大きな論点となっている年金一元化について考察を行う。年金一元化については、自営業者を主たる対象とする国民年金の現行体系は維持しつつ、厚生年金と共済年金を一元化して民間被用者と公務員を同等の制度にする被用者年金の一元化案と、自営業者と被用者をスウェーデン型の所得比例年金に一本化する一元化案の2つの案があるが、ここでは後者に焦点を絞った考察を行う。

民主党の年金改革案は、被用者・自営業者の区別なく、全国民を対象として、保険料に比例した所得比例年金を導入して公的年金の一本化を図り、併せて年金額の低い受給者に

Ⅲ. 補 論

は税財源の最低保証年金を補足的に給付し、無年金や空洞化を解消するというものである。

この所得比例年金は、保険料と給付のリンクを強化する意味で保険料回避行動の抑制につながることを期待できる。また、全国民に一律に適用することから、近年厚生年金において生じている労働力の非正規化による保険料負担の回避も無効となり、労働市場の歪みの是正にもつながることが期待されるが、実現には本質的な問題も多い。

第一に、このような政策効果は、主として被用者グループについてのみ期待できるものであり、自営業者に関する問題の解消にはつながらないと考えられる。「社会保障に関する有識者会議」や宮島2004が指摘するように、自営業者の所得把握についてクロヨン等の問題が解決されていない状況のなかで、自営業者の保険料賦課基準となる所得ないしは収入を、被用者との公平性を確保しつつ、明確に定義し、かつ的確に把握することが現実的に可能かどうかという点にある。仮に所得把握がクリアされたとしても、被用者年金は、勤労所得たる給与を保険料賦課の基準としている点で問題はなお残る。自営業者の所得は、理論的には、勤労所得と資本所得の両者から構成されていることから、被用者との公平性の点では、勤労所得を特定する必要があるが、それは相当に困難である。

この点、自営業者も含めて概念上の拠出建て年金（NDC）を導入しているスウェーデンでは、二元的所得税（dual income tax system）が導入されており、自営業者の所得は、税制上の一定の基準に従って資本所得と勤労所得に分割されている¹¹。年金制度では、税制上確定した勤労所得を保険料賦課基準にしているが、そもそも自営業者の扱いが二元的所得税のアクセシブルと言われているように、税制上の基準自体がかなり割り切った計算方法であり、その方法も国によってまちまちである。更に、スウェーデンは、既に1967年に納税者番号制が導入され、個人の過去の納税記録が電子情報として蓄積されているなど制度的インフラが整備されており、自営業者の納税意識も高いものとなっている。

なお、自営業者の所得把握が困難であることは、米国のOASDIの実情からも推察される。税と年金保険料との徴収一元化により強力な保険料徴収態勢を有する米国においてさえ、OASDIのタックス・ギャップ（本来徴収すべき保険料総額に対する徴収漏れの総額の割合）は、2004年で、被用者が2.2%（150億ドル/6640億ドル）と小さいのに対して、自営業者では所得の申告漏れ等により57%（560億ドル/970億ドル）に及ぶと推計されている¹²。個人勘定の確定拠出年金を導入している南アメリカ諸国は、それによって「年金収益率」の問題を基本的には回避しているが、自営業者が強制適用となっているアルゼンチンでは、それにも関わらずその70%が未納となっている。このように諸外国では自営業者の保険料徴収状況はかなり厳しく、日本の国民年金における自営業者のコンプライアンスはそれほど悪くはない状態と言えるかも知れない¹³。

第二は、所得比例年金の導入による年金格差拡大の懸念である。所得比例年金においては、現役時の所得格差がそのまま老後に持ち越されるため、現役時の就業実態が所得比例年金に適するものであるかが極めて重要となる。

この点、スウェーデンでは、①中央集権的な賃金決定、②GDPの3%を財源投入する

¹¹ 二元的所得税については、森信2002を参照。

¹² Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Underreporting August 17 2005 Department of Treasury

積極的労働市場政策、③親保険、児童手当、住宅手当、保育サービス等によって「一般的な生活」の保障を目的とする社会保障政策、により、極めて格差の少ない現役生活が確保されている。日本においてはなお大きな問題となっている男女間の労働格差も、賃金格差は単位時間当たりで100：88、実額ベースで6割であり、公的部門で女性を積極的に受け入れている状況もあって、就業率についても男84%に対して女78%と高水準となっており、これが所得比例年金がうまく機能する土台となっている。

そもそもスウェーデンは、福祉の目的を「個人の自立」においており、その結果、男女格差が少なく、完全雇用を目指した「年金の個人単位化」が当然の帰結となる社会となっている。つまり、全国民共通の所得比例年金は、高い国民負担に基づく積極的労働市場政策を展開する「大きな政府」であることが、その機能実現の前提となるものと考えられる。その意味で、スウェーデンにおける所得比例年金の導入は、「福祉としての年金」から「福祉の結果としての年金」への転換と捉えることもできる。

翻ってわが国の現状の所得分布、女性の就業状況等を考えると、全国民共通の所得比例年金によって老後の基礎的生活費がカバーできる層は、スウェーデンと比べれば少なく、限定的にしか機能しない。また、その結果、最低保証年金の給付対象者が多くなり、財源的な問題も生じる。

日本における全国民を対象とする所得比例年金を導入するには、日本の労働市場における男女間格差、企業規模格差、正社員とパート・タイマーとの待遇格差の是正、育児等少子化対策、税制改革等の抜本改革により、個人単位社会を実現することが前提であり、所得比例年金の導入に伴う再分配効果の低下を補ってなお余りある強い再分配施策の展開が必要と考えられる。

(参考文献)

Clive Bailey John Turner Contribution Evasion and Social Security : Cause and Remedies 1997 ILO

Clive Bailey John Turner Contribution Evasion in Social Security Financing 2001 World Development Vol.29 No.2

Warren McGillivray Contribution evasion Implications for social security pension scheme 2001 International Social Security Review Vol.54 4/2001

Elaine Fultz Tine Stanovnik Collection of Pension Contributions : Trends,Issues, and Ploblems in Central and Eastern Europe ILO 2004

Robert Palacios Montserrat P-Miralles International Patterns of Pension Provision 2000 Social Protection Discussion Paper Series The World Bank

Peter Barrant, Stanford Ross, Graham Harrison Integrating a Unified Revenue Administration

¹³ 自営業者の取り扱いに関する Warren McGillivray 2001 による以下のコメントは大変示唆に富んでいる。「自営業者を強制適用とすることは、社会保険による保護を必要とする労働力に対して適用を拡大する自然な行為であり、運用上の問題もないように見える。しかし、自営業者の定義はそれほど明確ではないし、彼らのコンプライアンス意識が低いことは周知の事実である。従って、自営業者への適用拡大は、自営業者の定義について十分に吟味され、かつ、行政庁が、彼らに法令順守をさせることについて確固たる意思を持たない限り、実効性を伴わないどころか、公的年金制度の正当性 (legitimacy) 自体が危ういものとなる。(筆者訳)」

■ Ⅲ. 補 論

- for Tax and Social Contribution Collections : Experiences of Central and Eastern European Countries 2004 WP/04/237 IMF
- Anita M. Schwarz Pension System Reforms 2006 Social Protection Discussion Paper NO.0608 The World Bank
- Victor Thuronyi Tax Law Design and Drafting 1996 IMF
- B. Zaglmayer P. Schoukens D. Pieters Cooperation Between Social Security and Tax Agency in Europe 2005
- Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Underreporting August 17 2005 Department of Treasury
- 宮島洋 年金改革から社会保障改革へ 2004年7月27日 日本記者クラブ
- 松田直樹 国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実 2005 税務大学校論叢第47号
- 森信茂樹 二元的所得税とわが国への政策的インプリケーション ファイナンシャル・レビュー Oct.2002 財務省財務総合政策研究所
- 二元的所得税の論点と課題 証券税制研究会編 財団法人日本証券経済研究所2004
- 国民年金の加入・納付状況（平成14年度～平成17年度） 社会保険庁

「所得保障システムから
考える日本の将来」報告書

2007年7月

発行 ■ 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL：03-5333-5126
FAX：03-5351-0421

印刷 ■ 株式会社プライムステーション

全勞濟協會