

論文の目次

○ 問題意識	2 頁
第 1 章 社会保障とは	3 頁
1. 「社会保障」という言葉の観点から	4 頁
2. 「社会保障」の形態の観点から	4 頁
3. 2つの観点から「社会保障」とは	6 頁
第 2 章 社会保障制度を取り巻く状況	8 頁
1. 戦後のヨーロッパの社会保障制度の変遷	8 頁
2. 戦後の日本の社会保障制度の変遷	10 頁
3. 2つを対比しての考察	11 頁
第 3 章 日本の年金制度	13 頁
1. 3分類	12 頁
2. 日本の年金制度の過程	13 頁
3. 1985 年改正の問題点	16 頁
4. 1985 年の改正後	17 頁
5. 新たに出てきた問題	19 頁
6. 現在の年金制度の問題点について	20 頁
第 4 章 社会保障制度を見る視点	22 頁
1. 2つの観点	22 頁
2. 「個人」の一生と人口 3 区分	23 頁
3. 被扶養者という考え方の変容	24 頁
4. 「従属人口」	25 頁
5. 「個人」の機会の平等	26 頁
6. 財源について	27 頁
7. これからの社会保障制度の方向性	29 頁
第 5 章 これからの年金制度	31 頁
1. 年金制度の給付の方向性	31 頁
2. 選別的給付の主張への反論	32 頁
3. これからの年金制度	33 頁
あとがき	36 頁
文献表	38 頁

○ 問題意識

「男性 77.64 歳、女性 84.62 歳」。これは、2001 年 8 月 2 日に厚生労働省から発表された日本人の 2000 年の平均寿命である。1950 年の平均寿命が「男性 50.06 歳、女性 53.96 歳」であるから、計算すると、日本人の男性の平均寿命は 50 年間で 27.58 歳、女性は 30.86 歳伸びたという計算になる。また、厚生労働省は長期的には寿命が伸びていく方向は変わらないという見解を出している。

日本人の平均寿命がこれだけ伸びたその理由は、医療の進歩や科学技術の進歩などその根拠は色々あるだろうが、戦後の間だけで、これだけ平均寿命が伸長し、しかも、今後も長期的には、緩やかにではあるが延びていくという予測が出ていると、日本人が将来の長期的な人生設計を考える時、人生自体が伸張するのであるから、「老後のくらし」というのはかなり重要な位置を占めてくると言って良いだろう。そして、その「老後のくらし」の事を考えると、気になるのは年金制度や医療保険、介護保険等の社会保障のことであり、その中でも、病気や要介護の状態にならなくても、生活していく上で必要になってくる「年金制度」の将来が、特に気にかかるのではないだろうかと思う。

しかし、その生活の支えの 1 つになるであろう年金制度が、人口の少子高齢化や雇用の流動化の問題、さらには、日本経済が不況であるという事等の様々な要因が関連して、年金制度自体が危機的状況に陥っている事は、新聞をはじめ、テレビや雑誌などの様々なマスメディアが報道していることから、多くの人々が知っている事であろうと思う。実際に、政府も対策をしようとは考えているようではあるものの、その対策法は、実質的には年金給付額の削減であったり、支給開始年齢の引き上げであったり、現行の制度をあまり変えずに、単純な小手先だけの対応で、財政的な問題を少しだけ改善しようとしているだけ、言い換えれば、根底的な改革なしのままの「その場しのぎの対策」というものが少なくない。このような対策を続けていくと、制度として完全に立ち行かなくなってしまうのではないだろうかという不安に刈られている人は多いのではないだろうか。

私は、年金制度はこれからも長くなる「老後」という時に生活の支えの 1 つになるものであるべきだと、もらえることが当たり前であると考えている。その理由は、至って単純なものかもしれないが、働く期間が終了し、賃金をもらえないという状態になっても、終身まで年金が給付されれば、生活を安定させてくれるだろうし、また安定があるからこそ長くなってゆく「老後」という時期を“豊か”（この“豊か”という価値観は、当然、個人個人違うだろうが、私の場合はこの“豊か”意味は、過ぎ行く時を楽しめるということ）に安心して暮らせると思うからだ。それ故、年金崩壊というような道筋を辿るということになると、かなり先の理想ではあるが、その理想が崩壊する事につながりかけないと思っている。

では、年金制度が老後の安定した生活を保障する制度であるためには、今後どのように展開していけばいいだろうか。先述したような現在の政府における小手先だけの対策だけではなく、大きな方向性を提案するために、「社会保障」という年金制度より大きな枠組みが、今後どうなっていくべきかという点を深めた上で、その中で年金制度はどうなっていくべきかを論じてみたいと思う。

第1章 社会保障とは

それでは、以下話を進めていきたいと思うが、その前に基本的にそもそも「社会保障とは何なのか」ということを抑えておくことにする。

しかし、唐突ではあるものの、実際のところ、社会保障の定義や意義は、いまだに、はっきりしていない（古橋 2001）。それ故、「これが社会保障である」と明確にする事は出来ないものなのである。

ただし、そのようなものであっても、様々な文献に当たってみると、根幹的な部分の共通は見る事が出来る。また、これから論を展開していく際に、ここの部分を曖昧模糊としたままに進んでいく事も出来ない。

それ故、社会保障の概念をつかむために、まず、単純ではあるが「社会保障」という「言葉」の観点から、「社会保障」とは何なのかということを探め、そして、実際の「形態」という観点から「社会保障」とは何なのかを探めていきたい。そして、概念的に「社会保障」とはという事を捉えてみたいと思う。

1. 「社会保障」という言葉の観点から

では、始めに、「社会保障」という言葉の意味を確認しておきたいと思う。

「保障」という言葉を調べてみると、「保」は「小城」、「障」は「砦」という言葉に当たり、語源的には「保障」は「小城と砦」というものを意味する。つまり、「保障」とは「外部から侵入しようとしてくる敵から身を守るもの」というのが本来の意味である。「保障」は英語で「Security」と言うが、この言葉も語源としては、「不安や危険がない状態」というのを指しているから、「保障」と同様の意味であるといえる。

ただし、日本語の場合「保障」と同音異義語の「保証」とか「補償」などの言葉が存在していて、しかも、このような言葉が「保障」と若干意味が重なる部分があるために、混同して用いられる事も少なくなく、「保障」の意味を見失わないように注意を払う必要がある。

「補償」という言葉は、何かの原因となって損害・損失・被害などを受けた場合に、事後的に埋め合わせる事を意味する。それに対して、「保障」は何かの原因となって損害・損失・被害などが起きてしまった場合のために、その損害・損失をなるべく小さくするための事前準備的なものである。「補償」は事後的なこと、「保障」は事前的なものであるという点で違う。

また、「保証」という言葉の意味は、間違いなく確実であると請合うという意味である。例えば、製品に対する「保証」というのは、その製品が故障した場合に修理・新品の製品との取替えなどによって、確実にその製品が使える状態にする事を意味する。つまり、「保証」は完全に確実なものである。一方、「保障」は先述したように、損害・損失などが起きるという不確実さを極力小さくするための準備ではあるが、それによって、絶対な将来における確実さを約束するものではなく、不確実さが全くなくなってしまうということではない。

このように「保障」と「補償」、「保障」と「保証」という同音異義語を対比して考えると、「保障」は①事前準備的なもの②完全に確実なものであると言い切れないものであるという2点の特徴が浮かんでくる。この2点を踏まえた上で、「保障」という言葉を

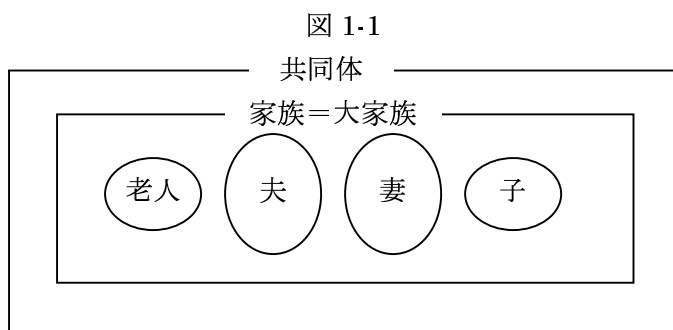
簡潔に表すと、「不確実性をなるべく小さくするために、事前に準備しておくことで、不安や危険がない状態を達成すること」ということになり、そして、「社会保障」とは、その「保障」を「社会的に行う事」、まとめると「不確実性をなるべく小さくするための事前準備を社会的に行う事で不安や危険がない状態を達成すること」と定義することが出来る。

2. 「社会保障」の形態という観点から

前節では、言葉上の観点から「社会保障」を「社会的に、不確実性をなるべく小さくするために、事前に準備をしておく事」と定義した。次に、非常に簡潔ではあるものの、実際に社会保障は歴史的にどのような形態をとってきたかを経済の進化と社会保障の相関関係を調べ、社会保障の形態という観点から、「社会保障とは」ということに迫ってみたい。

・ 前産業社会—産業革命以前

前産業社会で社会保障がどのような形態で行われていたかを出来るだけわかりやすく表すと図 1-1 のようになる。

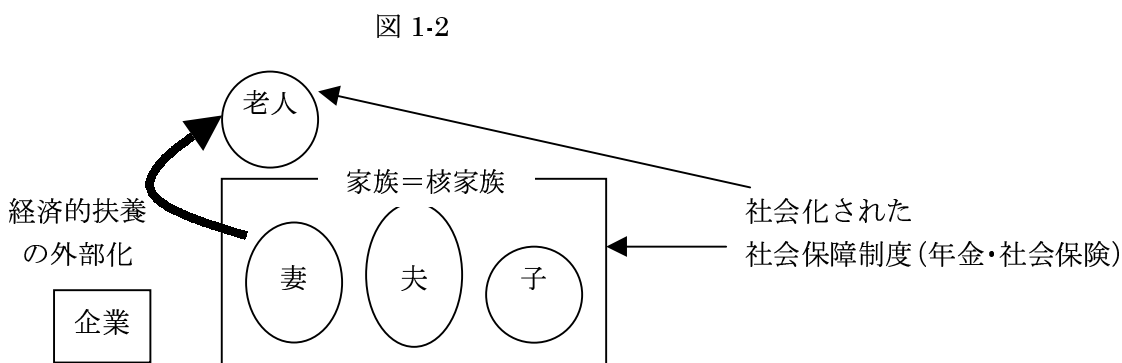


前産業化社会では、大きな家族という共同体があり、その家族内で相互扶助という形の社会保障を行っていた。さらに、そのような大家族を多数抱える非常に纏まりの高い共同体（村落・民族単位）が存在し、家族同士が相互扶助関係にあった。

つまり、相互扶養という社会保障が家族内で、また、家族間（村落・民族単位の共同体の内部で）行われていたと言う事ができる。

・ 産業化社会—産業革命後

産業化社会の社会保障の形態を表すと図 1-2 の様になる。



産業化の進展に伴って、工業化・都市化が進展し始める。産業化初期段階ではブルーカラーの労働者、その後にはホワイトカラーの労働者が、工業化の中心地である都市に急激に増え始め、その場所で、夫または男性が賃金を稼ぎ家族の生計を支えるという夫中心の形の核家族を形成していくようになる。この核家族という単位は、共同体で相互扶養が行われていた時代に比べて、共同体から外部化して行つて、各家族間の相互扶養関係が無いということを考えれば、非常に脆弱なものであると言える。

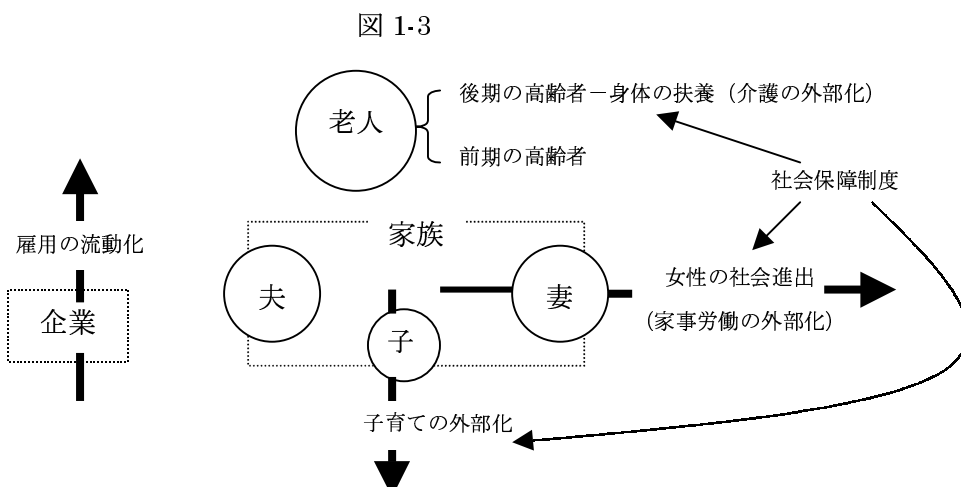
また、核家族化の進行は、高齢者達の家族からの外部化を進行させ、それまで家族内部で行われていた高齢者の経済的な扶養の問題を生み出した。

まとめると、産業化の進展によって、農村のような共同体から外部化された脆弱な核家族と、その家族という単位から外部化する形になった高齢者を、経済的にどのように負担するかという問題が出てきて、前産業社会での相互扶養という形では保障しきれないという状態にこの時代はなつていったのである。そして、この相互扶養を何かの形で代替するものが必要になってきた。

そこで、代替するものとして、夫または男性が賃金を稼ぎ家族の生計を支えるという、夫中心の形の脆弱な共同体である核家族を保障するための社会保険や、高齢者の経済的扶養のための年金等に代表される、国や地方公共団体レベルに社会化された相互扶養、「社会保障」が制度化されて行われるようになった。その目的は、共同体から外部化していった脆弱な存在である高齢者や、核家族を支援することであり、その基本的単位は、核家族という共同体と、都市化・産業化の中で生まれ、発展して行つた、様々な事業負担という形で社会保障に参加していった企業という「共同体」である。

・ 成熟化・高齢化社会—現在、そしてこれからの時代

・ では、経済の進化と共に共同体が解体していき、核家族と企業という共同体を基本単位とした国レベルでの社会保障が行われるようになったと述べた。それでは、日本を含め先進諸国が迎へつつある成熟化・高齢化社会という状態では、社会保障はどのような形態を取つて行つて行つて行くのだろうかそれを図 1-3 に示す。



成熟化・高齢化社会では、女性の社会進出が進み、核家族という共同体は更にその結びつきを緩めていく。その結果、それまでは家族内で行われていた育児についても外部

化する方向に進み、社会化される。

また、平均余命が延びた高齢者の中でも、年齢の高い高齢者、後期高齢者の数が増加し、これに伴い高齢者介護の問題が大きく浮上する。それまでは、その扶養については家族内で対応されていたが、高齢化の進展の中でそれにも限界が生じ、これについても外部化され（広井 1999 182 頁）介護保険等という形で社会化されていく。

他方、産業化が進展していく中で、事業主負担をするという形で社会保障の基本的単位となりえた企業も、成熟化社会の中では、雇用の流動化や専門職化の中で、共同体としての括りは弱まる傾向になって行く（雇用の企業内保障から市場内保障へ（広井 1999 183 頁））。

つまり、成熟化・高齢化社会では、そもそも脆弱な共同体である核家族や、産業化社会において生成してきた企業という共同体という括りさえも解体して行き、それに伴って、その中で行われていた相互扶養も更に外部化され、社会化されていくので方向に進むのである。そして、その基本的単位は、産業化社会では「核家族」「企業」等の共同体であったのに対し、その共同体の解体に伴い、その存在が露出されてくる「個人」となる。

以上・一・一・と区切って社会保障の形態の移り変わりを見てみた。

この3つの時代の経過を見ると、経済が進化していくにしたがって「共同体」が解体していき、その「共同体」の解体にしたがって、「共同体」内部で行われていた相互扶養が外部化されざるを得なくなり、社会化されて社会保障制度が生成し展開して、更に成熟化・高齢化社会では、介護や育児など外部化されることが増え、それに伴い、新たにその外部化されたことも社会化されて、社会保障制度がカバーをしなければならない範囲も広がっていくことがわかる。

また、「核家族」「企業」等の「共同体」を基本的単位に社会化した社会保障制度は、成熟化・高齢化社会では、新たな段階に差し掛かっていて、存在が相対的に大きくなっていく「個人」という存在を基本的単位にし、社会化された社会保障制度が展開していく方向にあることがわかる。

つまり、経済の進化に伴い、解体していく「共同体」から析出された、例えば・一・の時代にかけての「核家族」、一・一・の時代にかけての「個人」という脆弱な存在を、その脆弱な存在を基本的単位として、また新たに、国・地方公共団体レベル等に社会化することによって、「共同体」の解体によって外部化された相互扶養を補うという形で、その脆弱な存在を支援するというように、社会保障制度は展開してきたと言う事が可能である。

このように考えると、社会保障とは、「経済の進化に伴って解体していく共同体から析出された脆弱な存在を、新たな形の共同体として社会化しすることで、支援すること」ということが出来るだろうと思う。

3. 2つの観点から「社会保障」とは

「言葉」と「形態」という観点から「社会保障とは」というテーマに迫ってみた。

改めて確認する意味を込めて記述すると、言葉の観点からの「社会保障」とは、「不確

実性をなるべく小さくするための事前準備を社会的に行う事で不安や危険がない状態を達成すること」であり、形態の観点からすれば、「経済の進化に伴って解体していく共同体から析出された脆弱な存在を、新たな形の共同体として社会化することで、支援すること」であった。

この2つの観点からの「社会保障」についての概念をまとめると、「社会保障とは、経済の進化に伴って解体していく共同体から析出された脆弱な存在の未来における不確実性をなるべく小さくするために、その存在を新たなる形で社会化し、事前的に支援する事で、不安や危険がない状態を達成する事である」ということになる。

このように「社会保障」の概念をまとめると、「社会保障」は経済の進化による共同体の解体が起こる事で展開してきたものであって、「社会保障」は積極的に行うものではなくて、共同体の解体に伴い、析出してくる脆弱な存在を不安や危険がない状態にしない、反福祉の状態を避けるためのものであると言う事が出来る。

しかし、人々が安心した生活をおくるために、必要不可欠なものである。

第2章 社会保障制度を取り巻く状況

この章では、結論として今後の日本の年金制度がどのような方向で進むべきかを論じるために、手始めに、その年金制度を内包する大きな枠組みである日本の社会保障制度が、社会政策上どのような変遷を辿ってきたか、どのような状況に今あるのか、ということ述べたいと思う。

その前に述べておかなければならないことがある。それは、「福祉国家」という国家の形態である。福祉国家とは、現代的な意味では、「社会保障制度の充実と完全雇用の実現のために、国民の健康で文化的な生活を保障し、国民の福祉の増進を最優先した国家」(『大辞林』)で、社会保障の理念的な芯となる概念である。

この現代的な意味での福祉国家が始めて登場したのは第2次世界大戦中のイギリスで、第2次世界大戦後は、ドイツやフランスなどの他の先進諸国の間でも、国民の幸福追求に積極的な福祉国家の存在が一般的となった(武川 1999 28 頁)。

これに対し日本は、現在は先進国と数えられてはいるが、他の先進諸国に比べると、その理由は後述するが、そもそも「先進国」となったのが遅かった。いわば「後発の先進国」である。そのため、ヨーロッパを中心とした地域の先進諸国と比べれば、福祉国家としての発達も遅く、社会保障制度の充実も遅かった。そのために変遷が、より複雑なものとなっている。

それ故に、この章ではまず始めに、戦後を中心に、社会政策上で、福祉国家が現在の意味で最も早く誕生したヨーロッパを中心とした地域において、社会保障制度がどのような変遷を遂げてきたかを取り上げた上で、日本の社会政策上の社会保障制度の変遷を取り上げて、その2つを比較する事で、日本の社会保障制度を取り巻く状況をあらわにしてみたい。

1. 戦後のヨーロッパの社会保障制度の変遷

I. 社会保障制度の発展期

第2次世界大戦終了から数年、アメリカを除いて、世界経済は混沌とした状況が続いた。その数年の間は、社会保障制度は「耐乏生活の生きるためのもの」としての存在意義が強かった。しかし、1950年代に入ると、世界経済は非常に好調な状態となって行く。それにつれて、先進諸国の経済も高度経済成長を開始し始め、1960年代までその経済成長は継続した。このような経済成長を支えとして、先進諸国は「社会支出」(社会福祉のための公共支出)を拡大させていく。そして、社会保障制度は、「経済活動によって手に入れた富を人々に分配し、同時に生活を安定させるもの」であり、同時に、「富を分配し更なる経済成長を促すために需要を喚起し、また富を生み出すもの」という存在意義を帯びるようになっていった。つまり、戦後数年を除いて、1960年代のヨーロッパでは、経済の成長は、社会保障制度の充実になり、更にそれは経済成長を促すというサイクルが確立していた。

一般に、経済を完全に市場に任せるのではなくて、政府が積極的に、公共事業、所得の再分配(例を出すと、税金などを媒介して、高額所得者と低額所得者の差を是正する事)を行う事によって需要を喚起させる事で、再び経済を潤すようにする政策の事を「ケインズ政策」と言うが、戦後から1960年代まで、欧米先進諸国の政府は基本的に、こ

れに則って政策を行ってきたと言う事が出来る。

このケインズ政策に則して経済を発展してきたこの時代に、国内総生産に比べて社会支出が相当規模に達し、欧米先進諸国の政府は「高福祉・高負担」を行う、いわゆる「大きな政府」になっていった。そして、この「大きな政府」の政権を担当していたのは、社民系政党である。

II. 経済繁栄の負担とされた社会保障制度－市場に委ねる「小さな政府」の時代

ところが、1970年代になると経済状況が変わってくる。ケインズ政策で経済成長を維持してきたヨーロッパ諸国の経済が、構造的な成熟期に入ったこと（広井 1999 10 頁）もあり、1971年の国際通貨危機（ドルショック）、1973年の第1次オイルショックを契機に、ヨーロッパ諸国の経済は、経済的停滞とインフレが同時に起こるスタグフレーションの状態になり、経済成長率は鈍化、失業率も上昇するようになる。しかし、このような急激な環境変化にも関わらず、社会保障の充実を税率の引き上げに頼るという対処を続けて、1970年代の間は、福祉国家は成長しつづけた。

しかし、1970年代末期ともなると、「納税者の反乱」と呼ばれる減税運動や不正受給キャンペーンがはられる（武川 1999 30 頁）等、「福祉国家の成長と経済発展は結びつかない」という考え方、言ってみれば「反福祉国家」の考え方が出始め、それが強くなっていく。そして、イギリスでは1979年にサッチャー政権、アメリカでは1980年にレーガン政権が相次いで誕生し、1980年代は、反福祉国家的な考え方を持つ保守系政党が政権を担う事になる。

政権を担う事になった保守系政党は、サッチャー政権が行ったことを挙げると、「公共部門を通じた社会政策の対象を労働者階級に限定し、中間階級は民間部門によるサービスの対象とし、これに対して政府が大規模な補助金を支給する」（武川 1999 31 頁）、言い換えると、社会支出の支出する先を変更して、民間、すなわち市場の原理をその支出先の一つとして導入することによる社会支出の抑制であった。そして実際に、80年代後半にはイギリスはスタグフレーションという経済状態から脱出する事が出来た。

この例のように、「社会保障制度の拡充は経済的な負担である」という認識のもと、1970年代末から1980年代にかけてヨーロッパ諸国は政策を行い、経済的混迷の脱出をはかり、それ以前の「高福祉・高負担」である「大きな政府」から「低福祉・低負担」のいわゆる「小さな政府」になっていったのだった。

III. 混迷期

しかし、1980年後期以降、単純な「低福祉・低負担」の「小さな政府」を維持するのが難しくなっている。その理由は、主に2つある。

1つ目の理由は、人口高齢化である。ヨーロッパの先進諸国では、1970年代から、遅くとも1980年代にかけて65歳以上の高齢者が、総人口の14%を超える高齢化社会に突入した。この人口高齢化は今後もっと進展し、2010年以後には、ドイツ・フランス・イギリス・フランス等で、人口の20%が高齢者になるという予測が出ている（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2000」）。人口高齢化にともない、ある程度の社会保障制度の充実は必要不可欠であり、社会保障のための費用が増加するのは避けられ

ない状況にある。

2つ目の理由は、地球的規模の環境問題である。Ⅰの「大きな政府」時期とⅡの「小さな政府」の時期を振り返ると、Ⅰの時期は「経済成長には社会保障制度の充実が欠かせない」と、Ⅱの時期は「経済成長には社会保障制度の充実が足枷になる」と、一見、社会保障制度についての考え方はほぼ真逆のものであるが、「経済成長」という志向はⅠの時期もⅡの時期も共通であった。しかし、この経済成長志向の考え方は、資源の枯渇などの全地球的な規模の問題を考えると、そぐわないものになってきている。そのため、社会保障のための費用の増加を経済成長に頼る「ケインズ政策」のような文脈での増加を計ることは出来ないという状況になってきている。

この2つの理由から、今、新しい道を見出そうとしているのが現状である。

2. 戦後の日本の社会保障制度の変遷

・ 戦後から第1次オイルショックにかけて

日本は、①戦後直後の時点で、他の先進諸国に比べて高齢者の割合が低かった②農業人口が多く、それが失業・貧困を防いでいたこと③核家族化が遅れたこと④企業による生活保障の役割が比較的大きかった事等の諸処の理由があつて、福祉国家化は遅かった。

一応、1961年に年金・医療保険は全国民と対象とするという、「国民皆年金・皆保険」の確立はしたが、この「皆年金・皆保険」の達成の背景には、ケインズ政策的な考え方があつたのではなく、戦後の貧しさから脱却するために、経済をとにかく拡大させ、国民の所得を高めようとするという考え方があつた。言い換えると、「社会保障制度の充実が経済成長を促す」という考え方が表に出てくるわけではなくて、戦後の廃墟の何もない状態から脱却のために、経済成長のための一手段として社会保障制度の充実が経済システムの中に完全組み込まれていたのである。

しかし、1970年代に入り、この頃までに高度経済成長の歪みが頂点に達していたこともあり（武川 1999 33 頁）、経済システムの中に組み込まれた社会保障の充実が、「経済成長と社会保障の乖離」として認知されるようになった。政権を担当していた自由民主党は、1973年に、老人医療費の無料化や医療保険での被扶養者への給付率の引き上げ、及び年金額の引き上げ等の社会保障制度における改革を行い、この時期から初めて「福祉国家」としての動きが始まった。

・ 低成長期の日本の社会保障

ところが、1973年オイルショックを契機に、経済成長は続けるものの、以前と比べると成長のスピードは鈍化し始める。ヨーロッパと違って、福祉国家化の方向性が出始めたのとほぼ同時期に低成長時代へと突入していった。

それでも、経済的逆境の中、1970年代は、社会支出の面から見れば、国民所得に対する社会保障給付費の割合が、1970年の5.77%から1980年12.41%へと増加し（国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費統計資料集』）、この時期は福祉国家化を継続していた。しかし、この福祉国家化の継続は、国家の財政の負担となり赤字をもたらし、70年代の終わりには深刻な財政危機に陥る。また、「社会保障制度の充実が経済成長のためには負担である」という考え方が台頭してくる。

そして 80 年代になると、その財政状態を改善するために、租税率を他の先進諸国並に引き上げれば、そこから抜け出す事は可能であったが、そうした選択肢は総選挙の結果政治的に不可能であるとわかったために（武川 1999 34 頁）「増税無き財政再建」というコンセプトの元、政府は「個人の自立自助」を促進し、社会支出の抑制を行うという、反福祉国家的な政策を行った（実際に、社会保障給付費の国民所得に対する比率は 1981 年 13.1%→1990 年 13.7%（国立社会保障・人口問題研究所 『社会保障費統計資料集』）と比率がさほど変わっていない）。

・ 混迷期

しかし、現在は社会保障制度の拡充を抑えると言う事は出来なくなっている。

その理由は、人口の「急激な」高齢化である。先進諸国が高齢化を迎えているのは 1・Ⅲでも述べたが、日本は先に高齢化社会を迎えた先進諸国より、高齢化が速い。高齢者人口の全人口に対する比率が 20%となるのも 2006 年と、現在のところ予想されている。それ故、一層の社会保障制度の充実とそれによる社会保障の費用の増加が、他の先進諸国より早く、必要となってくる。

しかし、その社会保障の拡充を「経済成長」には頼れなくなっている。それは、これもまた 1・Ⅲと同様の理由なのだが、地球的環境問題の点から考えれば経済成長を高く望むのは、時代にそぐわないものになってきている。

以上のような理由によって、日本の社会保障制度は混迷の状況にある。

3. 2つを対比しての考察

では、ヨーロッパ諸国の社会政策上の社会保障制度の変遷と日本のそれとを比較してみたい。

ヨーロッパと日本の違いを、時系列の面から見れば少しずれる部分もあるだろうが、大まかに捉えるために、1・Ⅲと 2・ を別として、わかりやすく図にしてみると図 2-1 の様になるだろう。

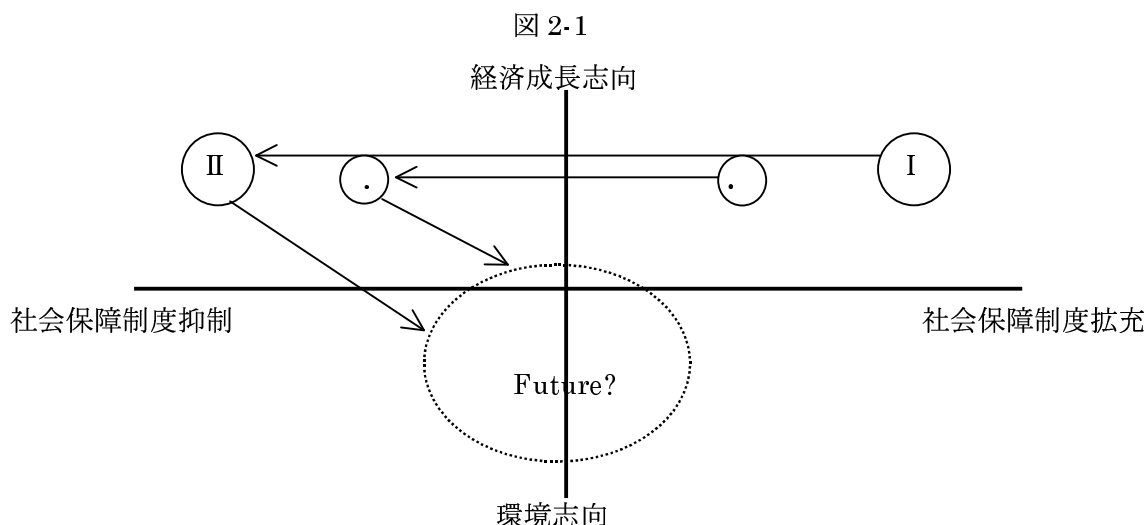


図 2-1 を説明すると、横軸は、「社会保障制度」の軸であって、その時期の政府が社会保障制度を拡充する方向であったか、または、抑制する方向にあったかを示す軸である。

縦軸は「経済成長志向－環境志向」の軸である（ここで、経済成長志向と環境志向が全く逆のベクトルになりえるのか、経済成長は環境には悪い事なのかという指摘がなされるかもしれないが、ヨーロッパに誕生した環境派の考え方などを踏まえれば、経済成長志向と環境志向は対立的な意味があるものとして、1つの対立軸として捉える事にする）。つまり、実線の円の中心は、その時期の政府がどのような志向の下、政策を行ってきたかを表すことになる。

また、実線の円の大きさは社会保障制度の充実の度を表している。日本の円が何故小さいのかというと、ヨーロッパ諸国はIのケインズ政策主義的時代を長い間経験し、経済成長と同時に社会保障制度を充実させてきた。ところが、日本の場合はそもそも福祉国家化が遅れたこと、また、福祉国家化を目指してからそれほど年月を経ることのない段階で、社会保障制度の抑制方向に、政策を変更して行ったからである。現実にはデータを挙げると、1993年の社会保障給付費が国内総生産に対する比率は、日本が11.9%であるのに対し、スウェーデン38.5%、フランス27.9%、ドイツ25.3%、イギリス20.8%と、かなり低い状態にある（「社会保障費 国際比較基礎データ」『海外社会保障情報(研究)』No.123 Summer '98）。故に、円の大きさはよりもヨーロッパよりも日本の方が小さい。以上が図2-1の説明である。

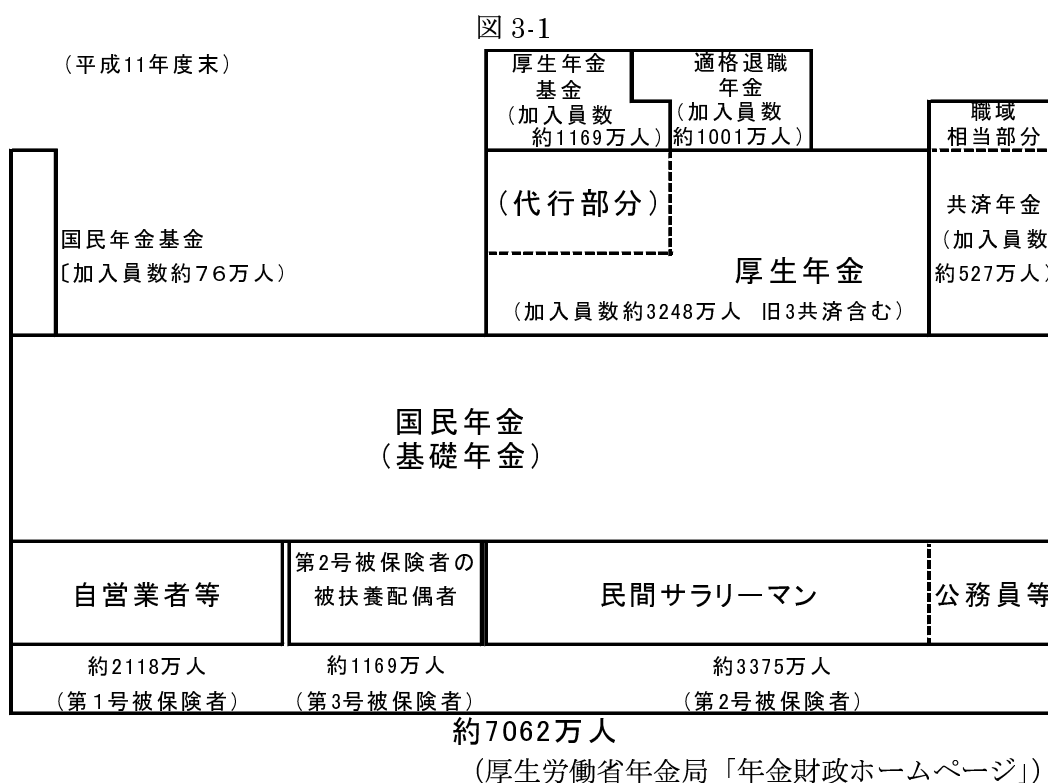
I・II、・・・の時代を経て、日本を含めた先進諸国は、1・III、2・で示したように、①人口高齢化②地球規模の環境問題という大きな2つの問題が原因となって、「高い経済成長がない状態での社会保障の拡充」の方向、言い換えれば、低経済成長もしくはゼロ成長を含んだ方向で、社会保障の費用を捻出する方向を模索しなければならないようになってきている。そう考えれば、その政策の向かう方向性は、図2-1で示した点線で括った「高い経済成長を志向せず、社会保障は充実させていく」という範囲、「Future?」の方向に向って①②の問題を克服するべく諸処の制度の改革をするというのが妥当だと言えるのではないだろうか。しかし、そうであったとしても、この①②の点を克服していけば其方の方向に行ける望みが出るのはヨーロッパ諸国についてである。

日本の場合はもう1つ課題がある。ヨーロッパの場合、社会保障制度が充実した時点で①②の問題が出て来た。しかし、日本は先ほど述べたように、実際に社会支出の数字の面から見れば、ヨーロッパほどには社会保障制度が充実しているとは言いがたい。つまり、社会保障制度そのものを成熟させなければならないという課題も乗り越えてなければならないのである。

第3章 日本の年金制度

第2章では、社会政策の上で社会保障制度がどのような位置付けのものとして扱われてきたかをヨーロッパを中心とした地域と日本において、簡単ではあるものの調査した上でその2つを比較し、日本の社会保障制度が今どのような状況にあるのかということ述べた。

では、社会保障制度全体の状況を踏まえた上で、第3章では、日本の公的年金制度がどのような変遷を経て今の形(図3-1)のようになったのか、また現在どのような問題を抱えているのかを述べていきたいと思う。



1. 3分類

それでは、現行の日本の年金制度になるまでに、どのような変遷を経てきたかという話に入りたいと思うが、その前提として言うておかなければならないことがある。

前章で触れたが、日本は3・で述べたようなことが理由で、今は「先進国」と呼ばれているが、実際は後発の先進国であった。ヨーロッパを中心とした先進諸国とは社会保障制度の変遷が違うという事を述べた。これは、社会保障制度に内包される年金制度についても言える。

日本の年金制度は、その変遷を簡単にいってしまえば、先に福祉国家化したヨーロッパ先進諸国のモデルを流用し構築されてきたものである。それ故、話をわかりやすく

するために、これから年金制度の変遷を調べるに当たって、医療保健制度・年金制度などを含めた社会保障制度の代表的な3つのモデルを（これからの論の展開においても重要であるため）上げておくことにする。

簡単に3つのモデルの分類を表にするとこのようになる（表3-1）。

表3-1

モデル	特徴	例
A. 普遍主義モデル	租税中心 全住民対象 平等志向	北欧(スウェーデンなど) イギリス[→Cに接近]
B. 社会保険モデル	社会保険中心 職域(被雇用者)がベース 所得比例的な給付	ドイツ、フランス
C. 市場重視モデル	民間保険中心 最低限の国家介入 自立自助やボランティア	アメリカ

(広井 1999 18 頁)

※イギリスはサッチャー政権の影響もあって市場重視の方に進んでいる

では、日本のモデルとなった普遍主義モデルと社会保険モデルについて説明をしておく。

普遍主義モデルと社会保険モデルは、ある程度、政府などの公的な部門が積極的に役割を行うという点では同じであるが、Aは「全ての国民」が対象者になるのに対して、Bはサラリーマングループを中心とした「賃金労働者」が対象者になるという点が違う。また、Aは対象者が「全国民」であるから、年金給付のための財源は主に「税金」となるが、Bは所得に応じた「保険料」が主な財源となっている。

この2つのモデルは共に一長一短の性格をもつ。普遍主義モデルは、税金を財源の基本として考えているので、どれだけ税金を負担しようと、受けられる社会保障は平等になるから、拠出と給付の関係が明確にはならないという短所があるが、税金を払う事ですべての人々が給付を受けることが出来るという長所がある。一方、社会保険モデルは保険料を払わないと給付が受けられないという短所はあるけれども、支払期間と収めた保険料を所得に応じて拠出するという形であり、所得に応じた社会保障が受けられるため、拠出と給付の関係が明確になるという長所がある。故に、どちらが良いものであるとは言い切れない関係にある。

つまり、普遍主義モデルでは「全ての国民が税金を通じて負担をし、その時の老年世代の人々に均一社会保障を行い、生活を支える」ために社会保障制度は存在していると言え、「所得の再分配」の機能を持つものになる。一方、社会保険モデルは「賃金労働者が自らの老後に備えて、所得に応じた保険料を納めるという形で貯蓄をし、老いてからその保険料に応じた社会保障を行う」ために社会保障制度は存在すると言え、「保険と貯蓄」という機能を持つものになる。ただ、所得に応じた拠出と言うことを考慮に入れ

ば、AよりもBのほうが、市場的な性格が強いといえる。
以上がAとBの説明である。

2. 日本の年金制度の過程

では、日本の年金制度の今までの過程を見ていくことにする。

・ 年金制度の生成期

1942年…「労働者年金保険」—工場等で働く男子労働者を対象

↓ (改組)

1944年…「厚生年金保険」—対象を女子や事務職員に拡大

1942年、公的年金制度と呼べる最初の制度となる「労働者年金保険」が創設される。この「労働者年金保険」は、ひたすら社会保険を国家目的に協力させたドイツの社会保険を理想のモデルとして制定した(村上 2000 62 頁)。実際に、その内容を見てみると、「労働者の短期移動の防止→労働力の保全増強と生産力の拡大」「国民貯蓄=資本蓄積への寄与」(広井 1999 41 頁)としてこの「労働者年金保険」は機能したのであり、その当時の目的、「戦争遂行」ための政策の一環として創設されたともいえる。

「労働者年金保険」、後に対象者を拡大させて「厚生年金保険」と現在まで至る名前を変えて改組するが、この対象者拡大の目的は、雇用者全体を戦争遂行のために動員させるというものであり、その理念は「労働者年金保険」の時と全く変わらない。

戦後は、

1948年…国家公務員共済組合(厚生年金保険から分離独立)

1954年…私立学校教職員共済組合

1956年…公共企業体職員等共済組合

1957年…農林漁業団体職員共済組合(厚生年金保険から分離独立)

と、厚生年金保険から独立したものもあるが、同種の職種別に設立されていて、この時期までは、モデルは社会保険モデルのドイツであったと言える。

・ 当初のモデルからの変容

1959年…「福祉年金」—全額国庫負担

1961年…「国民年金制度」—自営業者や農業者にも年金

第2次世界大戦終了後、16年の混乱期を経て、1961年「国民年金制度」が始まった時点で、国民は、厚生年金か、共済年金か、そして国民年金かに加入する事になり、「国民皆年金」が実現する(「福祉年金」は当時既に高齢に達しているために保険料拠出に基づく年金を受けられない者のほか、母子・障害者であって低所得である者に対して支払われた)。

この時期の年金制度は、戦時中は戦争遂行のための政策手段の一環としての意味合いが強かったが、次第に「経済成長」のための政策手段と目的が変わっていき、国家の目的への一手段として相変わらず機能していた。しかし、この時代の年金制度が表 3-1 のように完全に社会保険モデルに則ったものであるとはいえない。この時期は「国民年金」「厚生年金」「共済年金」と職種ごとに分立しているわけであるから、基本は社会保険モデルと言えるだろうが、(この時代はまだサラリーマンの妻である女性などには年

金権がなかったが) 皆年金を実現したと言うことは、対象が「全国民」となる普遍主義モデルを志向する方向性があったと取れるからである。

・ 普遍主義モデルと社会保険モデルの折衷型へ

1985年…「基礎年金制度」の導入

1980年代になると高齢化の影響で、分立した年金制度の間に格差が生じはじめるようになる。1980年代も加入者の年齢構成が比較的若かった「厚生年金」では積立金は順調に伸びつづけていたのであるが、自営業者や農業者を対象とした「国民年金」はその積立金が、制度発足時に一定年齢以上のものには加入期間の短縮措置などが適用されたり、あるいは十年年金(10年間保険料を拠出し、受給資格を得る)といった特例措置の影響で、逡減し始めたのである。「国民年金」は老齢年金を受給するには25年の加入をすることが最低条件であるが、1986年になれば、制度開始から25年になるから、いっそう積立金が減少し、破綻しかねないという状況になっていった。

そのような積立方式という年金財政方式で行われていた分立した年金制度を解消し、財源を一緒にして、それを支援しようとする目的、簡単に言うと「財政調整」の目的で、「基礎年金制度」を導入することになった。

この「基礎年金」という考え方は、日本が元々モデルにした社会保険モデルのドイツには全く見られない制度で、国民全体で税を負担し、高齢者が一定レベルの生活が送れるようにするという考え方の国々、普遍主義モデルの国々に特徴的な制度である。つまり、この1985年の改正時に日本は、1階に「基礎年金部分」2階に「厚生年金(所得に比例する部分)」または「共済年金」という、AのモデルとBのモデルを合わせる、折衷する、という改正を行ったのであった。しかも、それは財源レベルまで融合していて、基礎年金の原資の1/3は税金、2/3は保険料とすることになった。

結果、それまで年金の権利がなく、夫と離婚等すると不利になるといわれていたサラリーマンの妻等の立場にある存在の人々にも年金権は行き渡ることになる。そして、国民年金の財政危機はひとまず切り抜けることができた。しかし、この改正前後から、年金とは社会的扶養の仕組みだと叫ばれるようになり(玉井 2000)、言い換えると、年金制度は社会保険モデルの性格よりも、普遍主義モデルの性格を持つものだといわれるようになり、年金制度そのものの混在的な状況、年金制度が「所得の再分配」の制度を持つものなのか、「保険と貯蓄」の機能を持つものなのかというのかははっきりししない状況が、隠蔽されるようになった。

3. 1985年の改正の問題点

今まで触れてきてわかるように、この1985年の改正は、普遍主義モデルの「所得の再分配」という考えを新たに年金制度の中に導入したことを考えれば、年金制度の変遷の中では大きな転換点といえるだろう。しかし、今までにまったくなかった普遍主義モデルを社会保険モデルに折衷させたことによって、新たな問題を生み出だした。1985年の改正によって生まれたその新たな問題で、現在まで続くものの代表的なもの上げておくことにする。

・生活保護制度との兼ね合い

基礎年金を受け取るとすると、その給付額は1984年度で見ると、20歳から60歳まで、40年間加入し保険料を払いつづけたとして、満額で5万円（2000年では約6万7000円）給付するというモデルになっていた。仮に、その40年間に満たない場合は、その金額よりも遡減することになる。それに対し、生活保護制度の生活扶助の金額は、当時、大都市で生活する老人1人世帯のケースだと生活扶助は6～7万受け取ることが出来た。これに加算部分がつけば額はさらに大きくなる（玉井 2000）。

もっとも、公的扶助を受けるにはかなりの要件が必要となってくるが、高い保険料を長期にわたって払うよりも、払わずにその時になったら公的扶助を期待し、同等の金額を貰うという選択の道が可能になってしまう状況にある。

このような逆転現象が起こってしまうことで、保険料を納めない、そうでなくても人々が保険料を納めることに非積極的になるという可能性がある。

・女性問題

この問題は複雑に絡み合っているので、ここで簡潔に論じられるようなものではないが、大まかに年金制度に関する女性問題として捉えたときに出てくる問題は、主に2つある。

1つは、「専業主婦」という位置付けの問題である。

日本の年金制度では、保険加入者を第1号、第2号、第3号被保険者と3つに分類している。第1号被保険者とは、自営業等を営む人々であり、定額の保険料（月1万3300円）を拠出するという負担を課せられる。第2号被保険者は、民間企業に勤める人（基礎年金+厚生年金）や公務員（基礎年金+共済年金）であって、定額の保険料を払うという形で負担を課せられている。そして、第3号被保険者とは第2号被保険者の配偶者であって年間の所得が130万円以下の人達、一般的には「専業主婦」と呼ばれるような人々であり、そのような立場の人々は拠出免除であって、負担を課せられていない。

第3号被保険者が、なぜ負担をしなくてよいのかという形になったのかは、第1章で触れたように社会保障制度は、夫もしくは男性を中心としたものであったためということが関連するのであるが、専業主婦に負担がないのは、「専業主婦優遇策である」という批判が働く女性の側から出ている。また、年金制度の財政が逼迫する中で、このような立場の人々からの拠出も再検討するべきだという考えが出てきている。

もう1つは、男女間の年金格差の問題である。

近年、女性が社会進出するようになり、また、離婚率は上昇する傾向にあるのだが、1996年の時点において、男性の基礎年金平均受給額は5.2万円、女性は4.2万円と女性の年金の金額は低い状態にある。つまり、離婚をするなどした場合、男性に比べて不利な立場になるということになる（『21世紀に向けての社会保障』412頁）。

それ故、現在の年金制度は女性には不利なものであるという指摘が上がっている。

以上2点が、現在まで続く年金制度における主要な問題である。

4. 1985年の改正後

それでは、1985年改正後から最近までの主な動きを見てみたい。

・ 1989年の年金改革

「国民年金基金」の創設が決定される（発足したのは1991年 図2-1の完成）。この国民年金基金は「厚生年金」「共済組合」と同様に2階部分に当たるものであり、加入するのは第一号被保険者である。

これが創設されたその理由は様々あるが、1つはBで述べたように、基礎年金のみの給付だと公的扶助との逆転が起きる可能性があること、また、第一号被保険者の中にさらに追加的な部分を欲する者も一定数存在してきた（玉井 2000）事などが上げられる。

確かに、このようにすれば給付額が多くなるので逆転現象は防げる。しかし、同時に基礎年金に加えて保険料の拠出をしなければならなくなり、これを払える人と払えない人との間で格差が出てくるのではという懸念が出ている。

さらに、学生の第1号被保険者としての強制加入が決定される（1991年4月より実施）。これ以前には、20歳を超えていても、学生は任意加入であったため、保険料を納めなくてもよく、実際に加入している人はほとんどいなかった。しかし、仮に何らかの事故で障害を持つ身になった場合、加入していない人は障害年金を受けることができないということになるという理由から、「学生の強制加入は単に年金財政の維持を狙っている」という批判の中、決定された（2000年4月より、学生であって本人所得が一定の所得以下の方については、申請に基づき保険料の納付を要しないという特例が出来た。ただし、期間終了後、10年以内に保険料を納めないと、満額で受給するということはできない）。

また、この改革の時に「支給開始年齢引き上げ論議」というのが起きた。これは、年金財政の悪化に伴うもので、年金財政を維持していくためには、①保険料の額を上げる②給付水準を引き下げる③支給開始年齢を引き上げるという3つの方法が考えられたのだが、1985年の改正の際に具体的な事は決めずに③の方向性を取る事は決定されていた。そこで、再びこの改革の際論議が巻き起こったのである。

しかし、結局は高齢者雇用の体制がしっかりと整えなければならないという問題があって、労働団体などからの反発によりこの時点では先延ばしされた。

・ 1994年の改革

1989年に先延ばしされた「支給開始年齢引き上げ」の議論であるが、1990年代にはり、人口高齢化の進む速さがなお一層顕著になり、1985年以降なおざりにされていたこの議論に立ち入らざるにはおれず、2001年以降段階的に支給開始年齢を引き上げるというスケジュールが決定する（図3-2）。

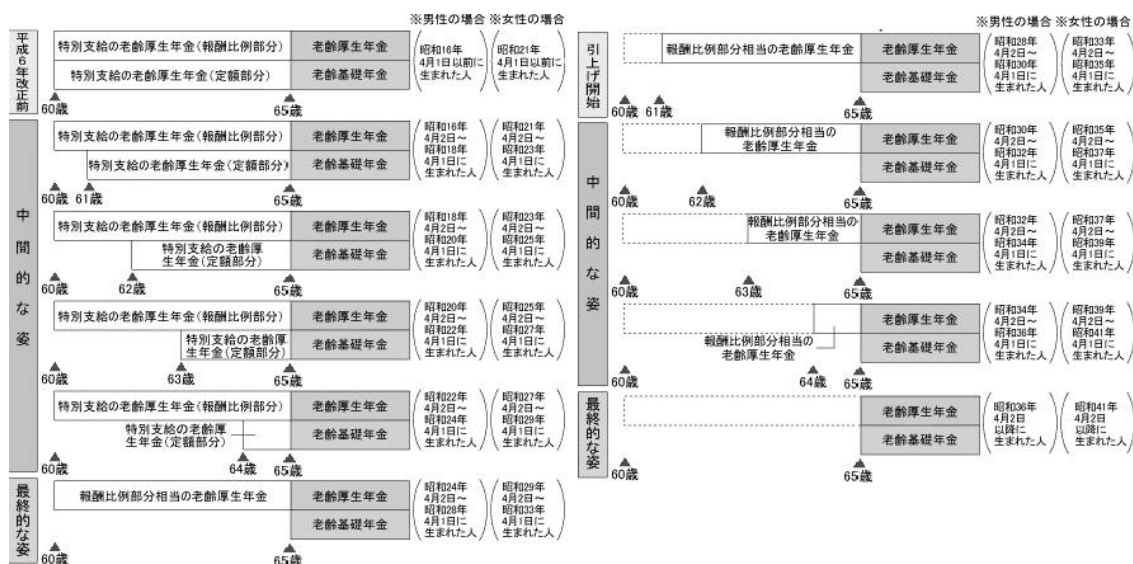
その内容は、厚生年金の給付の面から見た場合、その給付内容は定額部分（基礎年金の部分）の給付と報酬比例部分の2階建てで構成されていて、2000年までは60歳以降はこの2つの給付を同時に受け取ることができたのであるが、2001年以降は基礎年金の部分の開始年齢を段階的に引き上げ、男性の場合においては2013年までに、女性については2018年までに基礎年金の給付を65歳からとするというものであった（女性の方が達成の速度が遅いのは、女性においては近年まで基礎年金の部分の給付開始時期を50歳から60歳まで段階的に引き上げてきた経緯があり、したがって、60歳になってまたすぐに引き上げるというわけにはいかないということが理由である）。

1994年の改正まではそこまでの決定であったが、2000年の改正により、報酬比例部

分の年金給付の開始時期においても2013年から2025年までの間に段階的に引き上げ、2025年から年金給付の開始時期を65歳にするということに決まった(図3-3)。また、この改正と同時に、基礎年金の国庫負担部分(税金)を2004年までに1/3から1/2に引き上げることに決まった。

図3-2 (1994年改正)

図3-3 (2000年改正)



(図3-2、図3-3共に厚生省年金局「年金財政ホームページ」より)

5. 新たに出てきた問題

以上、中心的なものではあるが1985年改正から現在にいたるまでの日本の年金制度の変遷を見てきた。それではこのような改革が進む中で新たに出てきた問題を述べておきたい。

・ 国民年金の空洞化

年金保険料を拠出しない人々が増えてきている。何らかの理由で法的に免除を認められている人もいるが、他方、大きな問題になっているのが、「未納」、保険料を拠出していない人々である。1999年3月末の調査では、国民年金加入者(自営業者、学生などの第1号被保険者)は法定免除者を除き、1652万3000人、低所得などを理由に納付が免除されたのは271万人で、残りは未納者だった(毎日新聞2001年5月11日)。これは、加入者全体の16%に上る人数であり、前回調査時よりもその割合は伸びている。これは特に若年者に顕著であると言われている。

未納の理由は、「年金をそもそも当てにしていない」ということなどがあがっているが、このような人々の保険料は基礎年金の財源の重要な部分を占めているから、このような空洞化が、年金破綻のきっかけになる危険性を秘めている。

・ 雇用の流動化

社会保険モデルは、サラリーマングループを中心とした「賃金労働者」が対象者にな

ると先述した。このモデルは「製造業モデル」あるいは「終身雇用モデル」と言ってもよい性格のもので（広井 2001 36 頁）、これは基本的に、長期に渡り同一の企業で働き、保険料を「労使折半」という形で拠出する形式である。

しかし、その終身雇用という形式が崩れつつあり、「フリーター」などの非正規雇用が増加など雇用形態の多様化が進展してきている。つまり、そのような形態で働く人々から保険料を徴収するということが難しくなっている。

それゆえ、社会保険モデルを維持していくことが妥当なのかということが問われている。

6. 現在の年金制度の問題点について

以上、現在の年金制度の変遷とそれにつれて問題となっている点を上げてきた。

今までの概観を見てみると、「年金制度は、戦争継続のために社会保険モデルの社会保障制度を採るドイツをモデルとして発足し、戦後は戦争継続から経済成長のためへとその存在理由を変えた。そして、経済成長が鈍化し、他方、高齢化が進行して年金財政が逼迫する中で、財政状況の切り抜けとしての意味が強かったとしても、今までとは全く別物の普遍主義モデルという考え方を今までの社会保険モデルに導入し、専業主婦なども含めた全ての人々に年金の権利を与えるという形に帰着した。しかし、その帰着以降、諸処の改革はなされているのだが、混迷の度合い逆に深めていっている」ということが出来るのではないだろうか。

そして、その混迷の要因は 1985 年の改正にほぼ全ての要因があると思われる。

何故なら、先述した事を繰り返すことになるが、普遍主義モデル＝「所得の再分配」の機能を持つものとするのならば、税金を使うという形で、すべての人々が負担を背負うと同時に、すべての人々が、均一の給付を受けられるという形にするべきである。逆に社会保険方式モデル＝「保険と貯蓄」の機能を持つものであるのならば、保険料を拠出することで、明確に自分が負担した分だけその給付を受けるという形にするべきである。さらに、「皆年金」であるのなら、全ての人を強制加入にして、払える状況であるのに払わない人達には、何らかの罰則を与えるという規定を作るべきであろうと考えられるのに、1985 年の時点でこの 2 つの機能が「税金が 1/3、保険料が 2/3」と財源の点からみればわかるが、ドッキングしてしまい、年金制度は「所得の再分配」という機能をもつものなのか、「保険と貯蓄」の機能をもつものなのか、どっちつかずの状態になってしまった。そして、「機能の峻別」という本質的な部分が抜けたままの、高齢化と経済成長の鈍化という周囲の状況に対症療法的な年金制度の変革をやってきた。それ故に、結局は、生活保護の兼ね合いから考えれば、保険料を払わないほうが得であるという考え方が出現したり（一応、日本の年金制度では、名目上は強制加入という形をとってはいるものの、払わなかったからといって罰則規定があるわけではない）、負担をしない「専業主婦」のような立場の人がいるのは不公平であるという議論が出てきたりしているのではないだろうか、さらに、そうした現象、言ってみれば、「損得論」「負担不公平」という考え方の台頭が、年金制度の不信を煽り、それが「未納」という形で出現し、またそれが、年金財政の悪化を招くという構図になっているのではないだろうか、と考えられるからである。

故に、「所得の再分配」としての年金制度なのか、「保険と貯蓄」としての年金制度なのか本質的な問題を考えていくということを基本として、雇用の流動化や女性の社会進出などの社会環境の変化の問題を含めて年金制度を考えていく必要があるだろうと思われる。

第4章 社会保障制度を見る視点

第2章では日本における社会保障制度を取り巻く状況と問題を、第3章では日本の年金制度の問題点をあらわにした。それでは、年金制度を含めた社会保障制度は今後どのようになっていけばいいのだろうか。本章では、結論として年金制度の向かうべき方向性を示すため、社会保障制度全体がどのようになっていけばいいのであるかという事を示し、それを通じて年金制度がどのような方向性に進んでいけばいいのかという事を示したい。

1. 2つの観点

それでは、社会保障制度がどのようなものになっていくべきかということを考えるために、まず、どのような視点から考えていけばいいのかということを考えることにする。そのために「社会保障制度は何故生まれたか」というところに立ち返ってみたい。

社会保障が制度として世の中に出てきたのは、第1章で触れたが、産業化社会になってからであった。さらに、その時代での社会保障制度の役目は、前産業化社会において解体された村のような纏まりの強い共同体から外部化された脆弱な共同体である核家族や、産業化に伴い生成してきた企業という共同体を基本単位として社会化し、そして、その脆弱な核家族という単位を支援するというものであった。

現在、日本が迎えている社会は、成熟化・高齢化社会である。そのような社会では、これも第1章で述べたことなのであるが、脆弱な共同体である核家族や、産業化社会において生成してきた企業という共同体という括りさえも解体して行き、その共同体で行われていた相互扶養に関しても外部化され社会化される。そして、共同体の解体に伴って個人という存在が露出されてくる。

そして、確認的な意味で記しておくが、社会保障とは、「経済の進化に伴って解体していく共同体から析出された脆弱な存在の将来における不確実性をなるべく小さくするために、その存在を新たな形で社会化し、事前的に支援する事で、不安や危険がない状態を達成する事」であり、「積極的なものというよりは反福祉状態を避けるためのものであるということ」であった。

このように考えると、自ずとこれからの社会保障を考える基本的単位が明確になってくる。つまり、成熟化・高齢化社会では、「個人」という存在が、不安や危険がない状態に達することを目標として社会保障を行っていかなければならない。すなわち、社会保障制度を、個人が生きるに当たり不安や危険がなるべくないような状態にしていかなければならないということになる。

では、社会保障制度が現在抱えている問題は何かだろうか。

第2章で触れたが、日本を含めたヨーロッパ諸国は現在、人口高齢化という共通の問題に当たっていて、社会保障制度を充実しなければならないという状況にある。また、日本の場合は、現時点においてヨーロッパ諸国よりも社会保障制度が充実しておらず、ヨーロッパよりもなお一層充実させねばならない状況にある。

つまり、ヨーロッパよりも強い意味で、経済成長に頼らない社会保障制度の財源を確保するかということを考えていかなければならないということが問題であった。

以上の事を考えれば、社会保障制度を構成する単位を「個人」として考えて変えてい

くこと、また、これからの社会保障制度の「財源」の確保を考えることが必要であると言えらるう。

それでは、「個人」という基本単位を深く掘り下げ、そして、財源を何処から持ってくるかということについて述べていきたい。

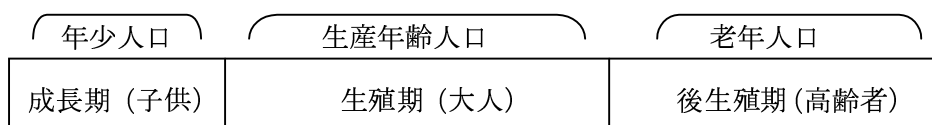
2. 「個人」の一生と人口3区分

まず、「個人」という観点を深めていくことにする。

今後の社会保障制度は個人が生きていく上で不安や危険な状態を避けるためのものになっていかなければならないと先程述べた。それ故、ヒトの一生とはどのようなものであろうかという事を考えてみたい。

生物学的な点からみた場合に大きく分けて、生物の一生は3つの区分に分かれる。始めは、誕生後から、遊んだり色々な事を学んだりする子供の時代「成長期」である。次に訪れるのは、生産活動をしたり、或いは子孫を残し育てたりする時代である大人の時代「生殖期」である。そして、最後に訪れるのが、「高齢者」と呼ばれる時代「後生殖期」である。ヒトの場合、他の生物の場合は短い後生殖期の時代が比較的長い。これが他の生物と違って特徴的な部分である。この生物学的区分を人口区分の考えから捉えるとすると、人間の「子供」は「年少人口」、「大人」は「生産年齢人口」、「高齢者」は「老年人口」ということになると思われる（図4-1）。では、社会保障制度では、このような3区分をどのように捉えていたのだろうか。

図4-1



社会保障制度の歴史を振り返ってみると老人、すなわち高齢者は、戦後から本格的に人口高齢化が意識されるようになる 1970 年代までは、経済的・社会的・身体的弱者として見られ、高齢者問題は弱者問題であると位置付けられ（西村 2001 56 頁）、1970 年代半ば以降は、財政に占める社会保障費の割合が逼迫し、高齢者が増加するという事は、経済的な問題でもありと考えられるようになっていったという経緯がある。

つまり、少なくとも高齢者については、社会的弱者であり、経済的負担であるという認識の下、老年人口として数えられた上で社会保障制度が展開してきたと言えることができる。

ところが、平均寿命が伸びた事によって、「後期高齢者」「前期高齢者」という高齢者という時代を2区分するような言葉が出てきたように、「高齢者」と呼ばれる時期が、ヒトの一生の中で以前にも増して長くなってきているということ、同時に、健康度が高く仕事能力を持ち就業している高齢者もいることが明らかになっている（西村 2001 61 頁）事などを踏まえると、高齢者は単純に弱者であるというように括れないようになってきている。

さらに、ヒトの一生の中で以前にも増して長くなってきているということは、同時に高齢者の時代だけでなく、子供の時代を長くしているため、「子供」についての捉え方も

一考するべきではないだろうかとも考えることが出来るであろう。

このように考えると、「子供」「大人」「老人」という3つの区分の捉え方は、現代的にはそぐわないものになってきている。一般的に考えられている生物学的な3区分と、人口の3区分はずれているのである。つまり、この3つの区分の変容を念頭に置きつつこれからの社会保障は変わって行かなければならないということになる。

3. 被扶養者という考え方の変容

それでは、3区分の変容を踏まえた上で、現在の社会保障制度についてどのような事がいえるのだろうか。

第1章で述べたように、産業化社会では、夫中心の形の脆弱な共同体である核家族と企業を基本的単位として社会保障を行ってきた。その中で、「子供」と「高齢者」、「大人」を男女に分けるのなら「女性」も、被扶養者として捉えて、大人の「男性」を被保険者として社会保障制度を展開させていった。

ところが、成熟化・高齢化社会を迎えている現在、高齢者については、高齢者と呼ばれる人々の数の増加によって、男性のみの保険料拠出によって賄うということが財政的に対応が困難になって来ていること、また、高齢の時期が長くなり、就業意欲が高い高齢者が存在するという事を考えれば、被扶養者と単純に位置付けて社会保障制度を考えていくことが困難になってきていて、単なる被扶養者ではない、新たに独立した「個人」として捉える必要がある。

また、第1章で述べたように、女性の社会進出が進み核家族という単位が緩まってくると、育児を家族内で行うということが困難になってくる。故に、この面についても保障を行っていかねばならぬ。つまり、「子供」という存在についても、単純に被扶養者として捉えず、核家族から独立した「個人」として社会化された保障の対象に組み入れて行かなければならない。

そして、「女性」は、産業化社会では、被扶養者として位置付けられ、家族内で家事、育児、介護に専念するというのが、その標準的な姿であり、そうした標準型からの逸脱は、税制や社会保障制度において不利な扱いをうける事が多かった（武川 1999 55 頁）。しかし、女性が社会進出し、自立した生活をおくるようになってきている。それ故、独立した「個人」として、そして男性同様に「被保険者」としての社会保障制度を作り直していかねばならない。

つまり、産業化社会において生成されてきた「男性」は「被保険者」、「子供」「女性」「高齢者」は「被扶養者」とされていた社会保障制度における前提を、高齢化の進展と、核家族という共同体の解体によって子育ての外部化されたこと、さらに女性の社会進出によって、変更しなければならないというように、現在、なっていると考えられる。

このように考えると、これからは—

「女性」については社会進出する事で自立するわけであるから、男性と同様に保障される権利を持つようにしなければならない。そしてこの場合、自分自身で所得を得る事になるわけであるから、拠出と給付の関係が明確になる前章でいう「社会保険モデル」を取ることが好ましい。

「子供」については、核家族の解体に伴い育児が外部化されていくのであるが、子供には基本的に所得がないと考えられるから、保険料の拠出と給付の関係を明確には出来ない。それ故、前章でいう全ての国民で支えるという「普遍主義モデル」の考え方で社会保障の形態をとることが望ましい。

「高齢者」については、これはやや個人的な考えが混じるのであるが、基本的には所得がないあるいは、全くないという中で、高齢の時期が長くなるにつれて、医療費・生活費などが多くかかる。確かに、健康度が高く就業意欲の高い人々も多くなってきているのかもしれないが、年齢的な事を踏まえると若い頃と同様に働くというのは若干厳しいと思われる。それ故、「普遍主義モデル」の形態の社会保障を取った上で、健康で就業の意欲がある人々は、働いていただくというのが望ましい。

—という「個人」の存在を踏まえた社会保障制度にしていくべきであると言えることが出来る。

4. 「従属人口」

この「被扶養者」と「被保険者」という考え方の変容に関して、非常に関わりがあることとして、「従属人口」の事を付け加えておきたい。

「従属人口」とは、1節で取り上げた人口の3区分、年少人口（0～14歳）と老年人口（65歳以上）を加えた人口の事を言い、生産年齢人口に扶養される階層とした人口のことを言う。

この「従属人口」を生産年齢人口で割った値を従属人口指数いい、それが統計として出ているのであるが、その値を見ると、大正9（1920）年が71.6%であり、その後減少基調を辿り、最も小さい値が平成7（1995）年の43.9%となり、平成12（2000）年の47.3%を経て（総務庁統計局統計センター『平成12年国勢調査速報集計』）、その後、平成16（2004）年には50%を超え、平成33（2021）年に68.3%に達する。その後はやや低下して平成39（2027）年には67.8%となり、再び増加傾向に入り、平成62（2050）年には83.0%に達する（国立人口問題・社会保障研究所『日本の将来推計人口（平成9年1月推計）』）と予測されている。ちなみに、この平成62（2050）年は老年人口が人口全体に占める割合が最も高い時期である。

つまり、2002年現在のところ、大正時代よりも従属人口指数の割合は小さく、また、これからについても、しばらくは従属人口指数が大正時代よりも小さい時期が続く、言い換えれば、扶養負担が大正時代に比べれば小さくて済んでしまう時代が続くのである。何かと「人口高齢化」と言えば、現役世代に高負担がかかるとしてあまり良い印象をもてないが、年少人口も含めて考えれば、大正時代に比べれば、高負担になる社会でもないのである。

また、1節で述べたように、「高齢者」と呼ばれる時期がヒトの一生の中で以前にも増して長くなってきているということ、同時に、健康度が高く仕事能力を持ち就業している高齢者もいることが明らかになっているという事を考えれば、将来的に環境が整えば、老年人口に数えられて、「従属人口」に組み入れられる人が、完全に扶養される側に回るとは言い難いのである。また、仮に女性の社会進出が進み、就業するようになると考えれば、扶養する側に回るかもしれない。つまり、扶養される側と扶養する側を現在のな

意味では捉えられなくなり、高齢者が増えるからと言って、必ずしも、扶養負担が増大するとは言い難いのである。

そもそも、この「従属人口」という概念は、年齢区分で前節における「男性」を「働く人」と「子供」と「高齢者」「働かない人」を捉えている。実質的には、生産年齢人口であっても実質的に扶養される人、例えば、高校生や大学生などの学生、専業主婦、さらには、何らかのことが理由で失業してしまった人などが含まれるし、逆に扶養される「従属人口」と数えられる人でも、例えば高齢であっても就業している人が（現在においても）いるのであって、一概に「従属人口」と既定するのは難しくなっている。

それ故、「従属人口」を扶養される側とした社会保障制度を考えることは、意味が薄くなりつつあるのであると考えられる。

5. 「個人」の機会の平等

さて、2節の話の中で、「個人」を基本的な単位とする社会保障の方向性は見出せたが、ここで1つ考えておかなければならないことがある。それは、「個人」の「機会の平等」という問題である。

2節でも述べたが、社会保障制度は夫または男性が中心となった「核家族」というのを基本単位にして産業化社会の中では展開してきた。そのような中では、「個人」という存在は、「核家族」という共同体の中の存在として捉えられているということになるから、「個人」という単位での「機会の平等」という観点は、あまり露呈はしてこなかった。

しかし、「個人」という単位の存在が、これからの成熟化・高齢化社会では基本的単位になっていくのであるから、「個人」という単位を考えれば考えるほどに、「個人」の「機会の平等」という話は、非常に鋭い形で浮かび上がってくるものだと思われる。それ故、ここで「個人」の「機会の平等」ということについて一考をしておきたい。

現代の日本において、「機会の平等」は確実に保障されない状況になって来ている。その理由は学歴など様々あるが、ここでは2つ程あげておきたい。1つは経済格差、もう1つは遺伝的要因である。

まず、経済格差について。この問題は簡単に言えば、「相続」の問題でもある。その理由は、特に「土地」や「住宅」については、1970年代のインフレーションと1980年代の地価高騰を背景に、すでに勤労の所得によっては埋められないような差が、資産を持っている人とそうでない人との「個人」間で開く傾向にある。現在の日本の社会保障制度においては、相続は社会保障制度が充実される以前と同じく、基本的には家族単位で行われているから、相続の際には是正されているとは言い難い。つまり、このことは、次の世代の「個人」が生まれてからの「共通のスタートライン」に立つという「機会の平等」を揺るがす事になる（広井 2001 99 頁）。

次に、遺伝的要因について。科学技術の発展により遺伝子に関する研究が進み、例えば、「この遺伝子に異常がある場合は、このような病気にかかりやすい」というようなところまで判断できる部分が出てくるようになってきた。さらに、言わずもがなかもしれないが、遺伝子とは親から子へと伝えられるものであるから、例えば親が「～という病気に罹った」ということがわかると、次の世代まで「～という病気に罹る可能性がある」

というように、遺伝的要因によって差別を受けるという問題が出てきている。つまり、「遺伝子」という生物学的な資産を受け継ぐことで、「機会の平等」が揺るがされるということが出てきている。

また、「機会の平等」が揺るがされるという事は、それは同時に「自由」を侵害されうる可能性があるということになってくる。例えば、殆ど年齢が同じである2人の「個人」が以下のような状況にあったと考える。

A	B
<ul style="list-style-type: none">・比較的裕福な家庭に育つ・家計で十分教育費などは賄って貰える・大学進学するか、するにしても一年ぐらい放浪してからにするか考えている	<ul style="list-style-type: none">・比較的貧しい家庭に育つ・教育費も自分で稼がないと厳しい・大学に進学するにしても、お金が無く、勉強したいが、働くしかないと考えている

明白かとも思うが、AとBについて、「機会の平等」が達成されていないと言えるだろう。さらに、自由についてはどうであるかということを見ると、Aが進学するためのその間に選べる道筋の選択肢が大きいものに対して、Bの選択肢は小さなものになる。つまり、「自由」も保障されているとは言い難いものになり、個人の年齢における「自由」、言い換えれば、自己実現への道の選択の幅に格差が開く事になる。

このように「個人」の「機会の平等」という点を考えれば、前節で説明した被扶養者という概念を変更して考えると同時に、「機会の平等」を達成することが出来るように社会保障制度を変革していかなければならないということになる。

6. 財源について

それでは、個人という観点を深めておいた上で、次に「財源」の話を進めたい。

2節で「女性」は「社会保険モデル」で、「子供」と「普遍主義モデル」を採るべきだという話をした。

「普遍主義モデル」は第3章でも話したように、その財源が主に税金となっている。故に、「個人」を基本単位とした社会保障制度ではその財源として、相対的に「税金」の割合が大きくなっていくということになる。

では、その財源である「税金」を何処から求めてくるのかと言う事を考えていきたい。

・消費税

まず、考えられるのが消費税である。その理由は、①「個人」を基本単位として、「高齢者」を含め、全国民から財源を求めるという「普遍主義モデル」の考え方にしっかりと合致するし、②消費税は、「定額」ではなくて「定率」であるから、「消費」の大きさに比例して税金を払う事になる。それ故、裕福な人でもそうでない人でも「定額」の保険料納めるという現在の制度における逆進性を回避する事が出来るという利点が考えられるからである（尤も、これから消費税を上げるにしても、生活必需品に関してはその税率を低い状態にする等、税率に段階を設けること等で逆進性の問題に対処する必要がある

ある。同時に、所得税などとは違って裕福ではない立場の人も払わなくてはならない税だから、所得税などとの兼ね合いも考慮するべきであろう)。

さらに、もう1つその根拠として考えられるのが、③ヨーロッパ諸国の消費税の税率との比較である。

第2章で述べたが、日本では租税率をあげることによって社会保障を拡充の方向性を維持するという動きはなかった。ヨーロッパを中心とする地域は、低経済成長の中、社会保障の充実と同時に順次租税率を上げていく処置を行っていた。それ故、消費税の税率はスウェーデンの25%を最高に、ドイツが16%と軒並み15%を超えている。それに対して、日本における現在の消費税の税率は、5%と低い水準にある。

日本も現在は、経済の低迷の中で社会保障を充実しなければならないという状況にある。ヨーロッパにおいて、1970年代の低成長期に租税率の引き上げ、ひいては消費税の引き上げにより、社会保障制度の充実を図ってきたということを踏まえれば、消費税の税率を現行以上に引き上げるとすることは必要になってくると思われる。

・ 相続税

次に考えられるのが相続税である。

その理由は、先に示した「個人」の「機会の平等」と密接に関わるのであるが、仮に、年金原資を全ての人々が負担する税金で皆で支えるという形式をとるということになり、しかし、相続税それほど高くないという年金制度を想定すると、当然、比較的裕福な資産を持っている高齢者も、それほど裕福ではない高齢者の人も、均一の給付を受けることが出来る。それで、生活を賄う事が出来るのであるが、その人が亡くなった場合、資産はその裕福な高齢者の下の世代に継がれることになる。すると、裕福である家族とそうでない家族との間で経済的な格差が次の世代にも、ほぼそのまま継続することになる。つまり、「個人」が「共通のスタートライン」に立つという事が出来なくなってしまい、豊かな人とそうでない人との間に階級のようなものが出来てしまうということに繋がりがねないからである。

また、このような指摘もされている。「社会保障制度は、退職後の人々の扶養を、家族単位で行うのではなく、社会全体で行うこととした。そうであれば、扶養の「対価」である親世代からの資産の移転も、社会化すべきであろう。つまり、相続は家族単位で行うのではなく、社会全体で行うべきである。これは、相続税率を原理的には100%にすべきことを意味する」(野口悠紀夫「先端研の窓からNo.37」『週刊読売』1997年2月2日)。つまり、社会保障制度は共同体内で行われていた相互扶養(この場合は、高齢者の扶養)を外部化し、社会化したものであるから、「相続」ということについても、やはり対の意味で社会化すべきであるということである。そうしなければ、比較的裕福な家族の場合、そうでない家族と同様に、社会化された相互扶養の恩恵を受けることが出来る上に、相続についてはほぼそのままなされるから、結果的には「おいしい所を持っていく」ということになってしまう。

このような事を考えると、「個人」が経済的な観点から「共通なスタートライン」に立つために、高齢者に関する相互扶養の社会化と「相続」の社会化の不均衡を是正するために、「相続税」の税率を、現状以上に高くすることが必要になってくると言えるだろう。

しかし、他方で「わが国経済の基盤を支えている個人事業者、中小企業のオーナー経営者が意欲をもって事業に励み、将来にわたってその活力を維持するためには、事業承継円滑化の観点から、相続税について一層の軽減が必要である」（経済団体連合会『平成13年度税制改正提言』2000年9月20日）という意見も出ているのも事実である。

この意見について、「中小企業」や「個人事業者」等はかなり密接な共同性を持っていると考えられるという点で、私の心情として完全な否定はできない。しかし、敢えて苦言を呈すとなると、先述したようにこれからの社会保障は「個人」というのが基本単位になってくる。故に、産業化時代に基本単位となりえた「核家族」や「企業」という「共同体」を重視した考え方は、前節であげた「個人の機会の平等」ということを踏まえれば、このような意見の方向性に進むのは、慎むべきなのではなかろうかと思われる。

・ 環境税

財源として、もう1つ考えられるのが「環境税」である。

この「社会保障費に環境税」という考え方は新しい考え方なので、十分な議論の余地があるが、何故環境税が上がるのか、その理由は以下のようなものが挙げられる。

1つは、これは現段階ではヨーロッパにおいての話であるのだが、失業率の高さの原因が、企業の社会保険料負担が重いことが1つの理由として指摘されている。つまり、1人の従業員にかかる給与と社会保険料を企業が負担するのがきついために、企業は積極的に人を雇うという事をしないということに結びついているという問題である。故に、本来は環境問題対策のために考えられた「環境税」による収入を、社会保障の財源として利用してもらえば、その分保険料の負担が減って、積極的に雇用ができるという考え方が出て来たということである。実際に、ドイツでは1990年4月よりガソリン、ガス、軽油にかかる鉱油税の引き上げと電気税の新設が行われ、さらに雇用者、被雇用者の社会保障負担分の軽減されている（『環境白書』平成11年度版）等、その他の諸国でも動きが活発になって来ている。

2つ目は、環境に負荷を与えている企業は、何らかの形で人々の健康状態やQOL（生活の質）を損なっていると考えられるから（広井 2001 97 頁）、わかりやすく言うと、企業が活動することによって、環境は少なからず汚染される。それによって人の健康を害し、社会保障費を吊り上げていると考えがあり、被害者に対して責任を負うと言う形で、社会保障の財源を負うべきという考え方が出てきている。

3つ目は、現在の税制や社会保険料は、人件費を高くしエネルギー費用を安価に留めている、言い換えると、人件費が高くなることで、その中に含まれる社会保障のための負担が高くなり、資源をふんだんに消費してしまい、労働力を十分に使わないで失業者が増えているという指摘がなされていることである。故に、そのような資源に課税をし、労働への課税を小さくする事で、労働生産性の向上が図られ、資源消費の効率化が進むと考えられるという考えが出てきている。

以上3つの理由などから「環境税」は社会保障の財源として必要になってくる。

7. これからの社会保障制度の方向性

それでは、ここで、これからの社会保障制度の方向性をまとめておきたい。

まず、これからの成熟化・高齢化社会では、核家族の解体に伴い、その存在が露になってくる脆弱な「個人」というのが基本単位になってくる。それ故、「個人」という単位を基本単位として、これからの社会保障制度は考えていかなければならない。

「個人」という単位を考えると、ヒトの一生の伸長や女性の社会進出に伴い、産業化社会で前提としていた「男性」＝「被保険者」と「女性」「子供」「高齢者」＝「被扶養者」という考え方は変容を迫られ、今後は、「女性」については、社会進出して「男性」同様に就業することになるのだから、男性同様に、拠出と給付が明確な「社会保険モデル」での対応が望まれる。一方、「子供」そして「高齢者」については、前者については育児、高齢者に関しては介護が、今後は核家族という共同体の中の相互扶養から外部化し、それについても社会化されなければならないのであるが、基本的に両者とも所得がない、或いは少ないから、拠出と給付の関係が曖昧にならざるをえない。それ故、「普遍主義モデル」の対応を取ることが望まれる。

また、「個人」という基本単位を考えた上での社会保障制度を考えると、鋭い形で浮かんでくるのが、「個人」の「機会の平等」ということである。現代の日本では、経済格差など「機会の平等」が揺るがされる方向にあるので、社会保障制度はそうした「機会の平等」も保障するようにしていかなければならない。

さらに、財源について。これからの社会保障制度では、「大人」＝「社会保険モデル」、「子供」「高齢者」＝「普遍主義モデル」ということになってくるから、相対的に税金という財源が多くなってくるといえる。そして、その財源としての税金を何処から求めてくるものとして考えられるのが、「個人」というのを基本単位にした社会保障制度を考えれば、また、社会保障と経済、環境の関係を考慮すると、「消費税」「相続税」「環境税」というのが有力な候補に上がり、今まで以上に財源に組み入れらるべきだと考えられる。

このように社会保障制度のあり方を考えると、社会保障制度の中でも、年金制度は「高齢者」に関わる問題であるから、「普遍主義モデル」の方向性に進むべき、言い換えれば、「所得の再分配」の機能を持ったものになっていくべきで、また、そのためには財源を「税金」にしていくべきだと言えるだろう。

第5章 これからの年金制度

前章では、「個人」という単位を基本にした社会保障制度のあり方を考えた。そして、それを通じた上で年金制度が第3章で述べた「普遍主義モデル」の方向性に進むべきだと考えられると示した。

それでは、終章となる本章では、年金制度が今後どのようなものになっていくべきであるのか、もう少し詳しく述べていきたいと思う。

1. 年金制度の給付の方向性—普遍的か選別的か

ところで、この終章までの話については、「個人」という基本単位を考えた場合、「普遍主義モデル」の年金制度を考えるべきであり、そして、財源としては税金を使うべきであるというところまでは至ったのであるが、実際、年金制度の議論の対立は、「普遍主義モデル」、つまり、「所得の再分配」機能を持つものとするべきなのか、「社会保険モデル」、つまり、「保険と貯蓄」の機能を持つ機能にすべきなのかという対立（図5-1）だけではなくて、さらに、もう1つ、少し細分化した対立がある。それは、給付を巡る話である。そして、その話が2つに分かれている。

その2つの内の1つは、「普遍主義モデル」に同じであるのだが、「老齢年金の給付については、所得・資産に関わらず均一全ての人々に行うべきだ」という考え方、「普遍的給付」の考えた方である。もう1つは、「老齢年金の受給資格に、所得・資産制限を設けるべき、そして真に必要とする者にだけに給付するべきだ」という考え方、1980年代初めの「増税無き財政再建」の時代に登場した「選別的給付」の考え方である。

少し話がわかりづらいかも知れないが、年金制度の財源を「税金」に求めるにしろ、それを、全国民に給付しなくてはならねばなからうかという考え方と、裕福な人には給付しなくてもいいのではなからうかという考え方で対立しているのである。財源を先述したように「税金」として、給付も「普遍的」に行うのであれば、それはそのまま「普遍主義モデル」に当てはまるのであるが、給付については「選別的」にするべきだという意見が出ているのである（図5-2）。

図 5-1

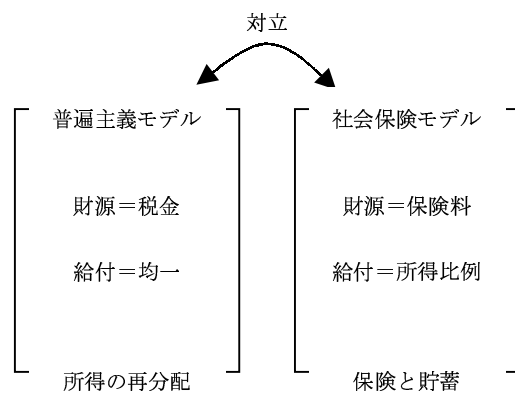
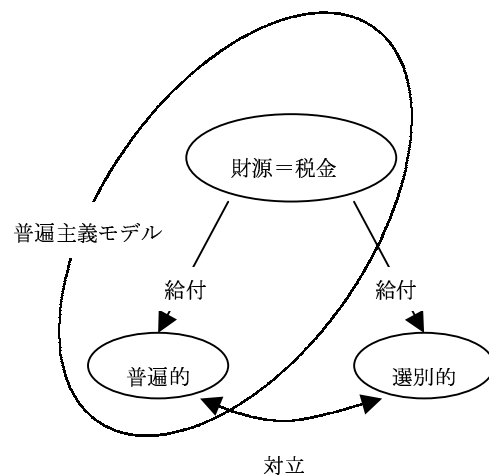


図 5-2



先述したように、図5-2のような対立があっても、普遍的給付に進むべき、「普遍主義

モデル」の方に進むべきだと私は考えている。その根拠は、先に検討してきたように「個人」という単位を基本とした社会保障の方向性で十分確認できたと思うのであるが、給付という事に関しては殆ど触れてこなかった。それ故、これからの年金制度を論じる前に、何故、普遍的給付に進むべきなのかということ、少し遠回りの感が否めないが、選別的給付の考え方についての批判をすることで、普遍主義モデルに進むという論拠を強めるためにも述べておきたい。

2. 選別的給付の主張への反論

それでは、もう一度確認しておきたい。

選別的給付の考え方の主張は、「老齢年金の受給資格に、所得・資産制限を設けるべき、真に必要な者だけに給付を行うべきだ」という論理である。

今までの検討や、もし「主張どおりの給付の仕方になったら」という想像を踏まえれば、私は選別的給付の考え方に関して、以下のような疑問を感じざるを得ない。

まず、受給資格における、所得・資産調査（ミーンズテスト）が行われ、その基準が低く設けられたと考えた場合について。仮にそれが低いものに抑えられれば、一見、老後の所得が保障されているのだからと現役の時代のうちに貯蓄や資産を使い切り、老後は年金に頼って暮らすということをするかもしれないが、実際は、そのような貯蓄や資産を使い切るといふ生き方が広まってしまえば、将来的には年金給付額が引き下がるといふ事になる。故に、老後は単純に年金に頼って暮らすということが困難になってくると考えられる。逆に、仮に高い基準に設定されれば、貯蓄や資産を使い切るといふ生き方は出来ないことになる。

また、第1章において述べたように、「社会保障」とは、「脆弱な存在を新たな形で社会化し、事前的に支援する事で、不安や危険がない状態を達成する事である」ということを述べた。受給資格のミーンズテストを行い、基準を設定するという事は、年金の受給する人々、そうでない人々に分かれるということになる。「社会化」とは「共同・集団的にすること」であるから、当然、人々はその共同集団的なものに参加すれば、その負担を負う義務と権利を持つことになると考えられよう。つまり、年金を受給することが出来る人とそうでない人が出てくるということは、社会保障とは言い難いものになってくる。

次に、「真に必要な者に給付を行う」という論理について。これも一見すると、確かに当然の考えであるというように見えるかもしれないが、その給付というのを行うのに必要になってくるのは、「真に必要な者ではない」とされた人達の負担になる。と、言うことは、「真に必要な者ではない」とされた人達が、別に自分達が給付を受けるわけでもないのに、「真に必要な者」の給付の分を負担するということになるのである。と言う事は、「真に必要な者ではない」とされた人達が大多数を占めて、「真に必要な者である」とされた人達が少数となった場合、負担について不公平感が生じ、起こると考えられるのが、「給付額の引き下げ」である。そうなった場合、普遍的給付の元で行われる均一給付の年金よりも、選別的な給付が行われる方が低くなると考えられる。

以上のような点を踏まえると、「選別的給付」の主張というのは社会保障という考え方に齟齬をきたすものであるし、また、「普遍的給付」に比べて得策であるという事は言え

ないものであるといえるのである。

3. これからの年金制度

では、選別主義への牽制を行っておいた上で、年金制度のこれからを述べていきたいと思うが、その前に確認的な意味で、現在の年金制度の現状と問題点を確認しておく

とー
年金制度の本質的な問題は、ドイツの社会保険モデルとした年金制度、機能としては「保険と貯蓄」というのを持ったものと、イギリスや北欧の普遍主義モデルを基とした年金制度、機能としては「所得の再分配」というのを持ったものが1985年の改正の際、ドッキングし、財源レベルまで、「税金が1/3、保険料が2/3」と融合し、機能がどっちつかずの状態になってしまったことにある。

そして、その混在的な状況が本格的に変革される事が無かったために、第3章で示したような生活保護制度との兼ね合いの問題、年金制度における女性を巡る問題、さらに、国民年金未納の問題など、様々な問題を生み出し、それが現在も引き続き補完され、さらに、そこに雇用の流動化や女性の社会進出などの社会環境の変化が加わりつつあるという状況にある。

—というものであった。

それでは、このような問題点と現状を解決できるこれからの年金制度とはどのようなものか、その概念図を現行の公的年金制度と対比させる形で先に図示しておく。

図 5-3

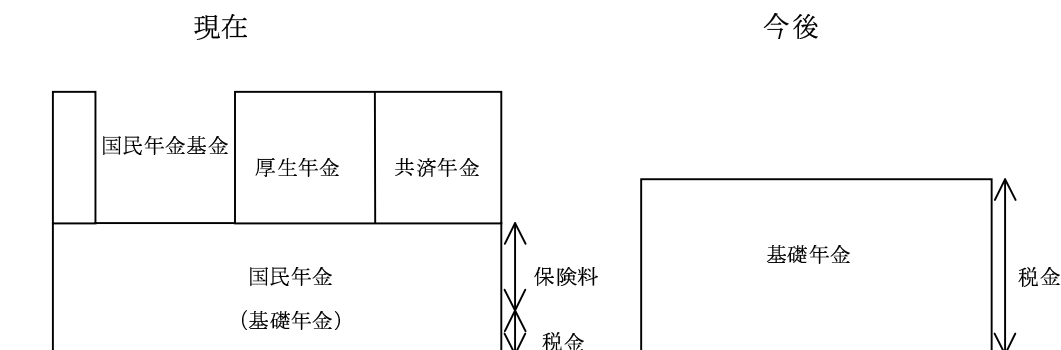


図 5-1 を見ればわかるように、今後は、公的年金制度における「報酬比例部分」つまり、「2階部分」をなくし、財源についても、「1/3 税金、2/3 保険料」という混在的な状況にはせず、第3章において述べた「消費税」「相続税」「環境税」などを財源とした「税金」のみに一本化していく方向に進めていくことが望ましい。つまり、完全に社会保険モデルという部分をなくし、普遍主義モデルの方向に進めるということである。

さらに、その給付金額については、現在の高齢無職世帯（2人以上の世帯であり、世帯主が65歳以上で無職の世帯。世帯主が65歳以上である世帯全体の64.3%を占め、平均世帯人員2.35人、世帯主の平均年齢72.3歳）の消費支出、約24万3000円（平成12年『家計調査』）のうち、交際費を含む「その他」と累計される消費や、教養娯楽費を除

いた基礎的な生活をするのに必要な金額が約 15 万 6000 円であること、高齢単身無職者世帯（単身であり、65 歳以上で無職の世帯であり、65 歳以上の単身世帯全体の 85.2% を占め、平均年齢 74.1 歳）の消費支出約 14 万 1000 円（『単身世帯収支調査』平成 12 年）のうち、交際費を含む「その他」と累計される消費や教養娯楽費を除いた基礎的な生活をするのに必要な金額が約 8 万 6000 円であること等を踏まえれば、その金額は、2000 年現在の基礎年金給付額が約 6 万 7000 円であるから、少なくとも現在の給付額の 1.3 倍以上に上がる事が望ましいと思われる。

では、何故このような年金制度になるのが望ましいといえるのか、第 4 章での「個人」を基本単位とした社会保障制度の検討を絡めて述べることにする。

「報酬比例部分」、「2 階部分」をなくすとしたのは、その存在理由が今後なくなって行くと考えられるからである。

その理由は、

- ①年金制度は、後には経済成長のためにとその目的が変わるが、そもそもは「戦争遂行」のためにドイツの社会保険方式をモデルとして作られた制度であり、その作用は「労働者の短期移動の防止」と「国民貯蓄」であった。現在も、基礎年金制度で 1 階部分は一元化しているもののその制度はしっかりと残っているのだから、その性格が払拭されたとは言い難い。しかし、環境問題という観点を考えれば、経済成長を高く望めないこと、また、雇用の流動化という問題が出てきたことを考えると、「報酬比例部分」があることが、返ってよくないと考えられるということ
 - ②社会保障制度全体としては、「個人」の「機会の平等」を達成する方向にしていかなければならないのであるが、公的に年金を給付するのに、報酬比例の年金を認めると「機会の平等」を是正するというよりか、継続させる方向になってしまうということが考えられる。つまり、「公的に」「機会の平等」の不公平を是正するというをしないということになる。そう考えてみれば、公的に年金を報酬比例で給付する根拠が乏しいと考えられること
 - ③日本における社会保障制度全体が財政逼迫の状態にあり、公的に報酬比例の年金給付を今のような不安定な状況で行うよりも、男性・女性ともに「大人」として公平な民間の保険に入った方が良いのではなかろうかと考えられること
- という点が考えられるからである。

また、完全に「税金」を財源にすることで、

- ①「高齢者の所得の保障に伴う負担を浅く広く全国民が税金という形で負担する」ということになるので、そもそも「保険料未納」という問題は発生しなくなると同時に、生活保護の制度との兼ね合いを考えるとこの事も意味をなさなくなってくるし、さらに、学生から保険料を取る必要性もなくなってくる。また、現在起きている「専業主婦」の位置付けに対する批判も、給付に対し主婦であっても就業している身であっても負担するという事になるのだから、この問題についても問題が上ってこなくなる。その上、そうなる事は税金を払う担い手が増えるという事だから、中期的・長期的に見れば財政を安定させる事に繋がる。
- ②現在起きている、年金の男女格差についても、均一給付になるために問題が解消され

る。高齢者になってからの「個人」としての所得が保障されることとなり、離婚等の要因によって不利になるということはないという点が考えられるからである。

今後、日本の年金制度がこのような方向に進むのであれば、確かに「増税」ということにはなってくるのだろうが、日本の社会保障制度における状況、ゼロを含んだ低経済成長の下での社会保障制度の充実という方向性、また社会保障制度が行わなければならない個人の「機会の平等」を出来るだけ整えるという方向性に整合的なものとなる。

また、「所得の再分配」の機能を持つものであると明確になり、全ての国民が負担の支え手になるわけであるから、現在の年金制度の様に、「所得の再分配」の機能なのか「保険と貯蓄」の機能なのか分からない状況であって、その状況が、負担不公平感や不信感などを募らせ、さらに財政悪化を招いているという状況の制度に比べれば、信頼をすることができるものになるといえる。

さらに、男性女性に関係なく、老後のある一定以上の所得の保障はなされているわけであるから、現在以上には老後に「安心感」をえられるものになるといえるのではないだろうか。

あとがき

先ほど述べたように、今後、年金制度が、私が述べている方向に進めば、少なくとも、「大人」の世代を引退した後、「高齢者」の時期が終わるまで所得が、保障されるわけであるから、長くなる傾向にある「高齢者」の時代を安心して過ごせるようになるだろう。

私の願っているような老後の豊かな暮らしも可能になってくるのではないかと思うし、私のような豊かさを望んでいない人、例えば高齢になってもビジネスでがんばりたいという考え方を持つ人など、高齢と言えど、様々なライフプランが組めてそれなりに老後の時代を豊かに過ごせるものになってくるのではないだろうかと個人的には思う。

尤も、「年金」というのは今回取り上げた「老齢年金」だけではなくて、他に、「遺族年金」や「障害年金」と、様々な種類が年金制度にはあるので、その制度との関係もあり、今後、私が提案したような方向に進むにしても、仔細な事は要検討をしなければならないはずである。また、同時に、社会保障自体、問題提起で挙げた医療や介護の他に、論文中に出てきた公的扶助、そして年金だけではなくて、他に失業や育児など非常に大きなものであり、年金はその中で給付額だけ見れば大きなものになるのではあるものの、社会保障の1つに過ぎないものであるから、他の社会保障との兼ね合いも考慮する事はしなければならないでことであろう。

ただ、最初に示したとおり、とても大きな社会保障という枠組みの方向性を見た上で、それでは年金制度はどのような方向に進めば良いかというテーマだったので、「遺族年金」「障害年金」等の年金との関連はあまり取り上げなかったし、そもそも社会保障というものが非常に深く絡み合っているものであるから、年金という社会保障の1つを抽出するという事が非常に困難なことであった。その影響で、話が錯綜してしまったことは、申し訳ないが、ご理解いただきたい。

話は変わるが、そもそも、何故私がこのようなテーマを扱うということになったのかという事を、最後という事もあり、許されると予測して記しておきたいと思う。

私が、卒論のテーマを決めるということになって、最初にテーマとして取り上げようと思ったのも、年金制度だった。とは言っても、その関心は図 3-1 で示した「厚生年金基金」とか「適格退職年金」とかの年金制度の体系でいう「厚生年金」よりもさらに上の部分である 3 階部分、同じ年金制度であっても、「企業年金」の方について関心があったのである。何故、そのテーマを選んだのかというと、今振り返れば、その当時目にしてきたメディアの中で、基金の原資の運用が経済的要因によって予定利率を下回る状況になり、高い給付を維持できるとい状況になくなり、さらには、厚生年金基金が解散に追い込まれるなどの危機的状態が伝えられ、また、「これからは自己責任の時代である」という言葉を何度も繰り返して聞いていて、拠出額が一定で、給付額がその拠出金の運用によって増えたり、または、減ったりする自己責任的性格が強い企業年金、「確定拠出型年金」が日本でも行っているというのが決定されるかされないかと言う時期であり、そういうところに反応して「企業年金制度がうまく行かなくなり、自己責任が強い年金制度が導入されてくると、給付が不安定なものになり、老後の生活設計が不安定なものになってくるのでは」という考えが浮かび、企業年金というテーマを設定したので記憶している。

しかし、その根底的な疑問点は、結局、企業年金の話だけという枠内では納まらず(と

いうよりも、私が自分自身で恥をさらしているような気もするが、企業年金については、非常に市場に左右されやすいものであるし、また、図 3-1 で見てもらえればわかるように、加入してない人の方が多いから、年金に自己責任が必要かという疑問を考えていくには、全体を見渡すために公的年金制度の方にシフトする必要がある（年金制度全体、ひいては、年金だけではなく社会保障全体を見渡す必要があると考え、そして、それが問題意識へと繋がっていったのである）。

そうした紆余曲折を経てきてテーマを設定し、今回、様々な検討をした結果、社会保障全体の方向性としては、税という財源を主に使う「普遍主義モデル」の方向性を相対的に強めていくという形に、さらに、年金制度の場合については、2 階部分はなくすようにする方向で、また、基礎年金の給付の額は現在よりも厚めにし、さらに、財源としては完全に税を使う方向にしていくという結論に達した。

しかし、このような提案をすると、財源が税である年金による老後の生活費の保障など、さらに、それを含めて、社会保障全体にかかる費用を税金によって、個人という基本単位に合わせて今までよりかは手厚くやっていく方向になることで、負担と給付の関係が明確でなくなるから、依存的な人が登場して「個人が自立しないのではないか」という批判がが当然の様に多数降ってくるだろうし、税というものが社会保障の財源の中心的な存在になっていけば、先に挙げた「消費税」「相続税」「環境税」への更なる課税、または、先に挙げたもの以外のような新税の創設を検討するという事態、一言で言うならば、「増税」の方向になってくるだろうから「景気が悪くなる」など、経済的側面から見た批判をなされる事になるだろう。

しかし、テーマの設定について先述したような紆余曲折を経てきた私の立場からすると、このような指摘にはいささか疑問を持たざるをえないのである。

その理由は、「個人の自立」ということも、経済的なことを考えることも大事だとは思いますが、第 1 章で述べたように、経済の進化に伴い、個人という存在が露になってくるのが、現在、日本が迎えつつある成熟化・高齢化社会であり、さらに、先述したような企業による保障、少なくとも所得に関する保障が不明確になりつつあるという現状を踏まえると、社会保障が保障を拡大しない方向になってしまえば、それは「核家族」内で行われていた相互扶養があり、それが受けられた時代に比べて、個人に大きな負担がかかる社会になってしまうと思われるからだ。

年金制度で考えてみれば、今後、企業による老後の所得の保障がより不安定なものになり、さらに、「個人の自立」を促し、「増税」を避けるということが行われることになると、結局は、基礎年金による老後の所得の安泰を得ることが出来なくなってくる。そうすると、企業に勤めている人も年金というものに安心して頼ることは出来なくなるだろうし、企業に勤めていない人は、老いても働かなければならないという状況になってくることになるだろう。

そのような社会になってしまっているのだろうか。うまく言葉で言い表す事は出来ないが、少なくとも個人が安心して一生を過ごす社会であるとは言い難いのではないだろうか。結局、それは、「老後の保障は出来るだけ自己責任で行うように」と言っているのと同じで、それは社会保障だとは言い難い。

そう考えると、「個人の自立」とか「増税反対」というのは、経済的意見、それも短期

的な視野に立ってのものであるとしか、思えてならないのである。故に、少なくとも中長期的には増税の方向に進んでいくという事を考えておかなければならないのではないだろうか。

以上、私が検討を重ね提案した社会保障制度、年金制度の方向性について予想される批判を、今まで私が培ってきた知識などを用いて見解を出してみた。

最後になるが、稚拙な文章でありながらも読んでくださった人に感謝の意を表したい。

文献表

- 大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編著 『福祉国家への視座』 ミネルヴァ書房 2000
- 大沢真理 「第7章 日本型福祉国家－企業中心の危うい福祉」
戸塚秀雄・徳永重良編著『現代の労働問題』 ミネルヴァ書房 1999
- 経済団体連合会 「平成13年度税制改正提言 ー活力ある経済・社会を築くためにー」 2000
- 駒村康平 「第6章 社会保険料未納の実証分析 ー国民年金の空洞化と第3号被保険者の問題について」
丸山直美・益村眞知子・吉田雅彦・飯島大邦編著 『ポスト福祉国家の総合政策』
ミネルヴァ書房 2001
- 武川正吾 『福祉社会の社会政策 ー続・福祉国家と市民社会ー』 法律文化社 1999
- 武川正吾・佐藤博樹編著 『企業保障と社会保障』 東京大学出版会 2000
- 玉井金吾 「第4章 年金」
玉井金吾・大森真紀編著 『新版 社会政策を学ぶ人のために』 世界思想社 2000
- 長沼健一郎 「REPORE II 基礎年金「税方式」とナショナル・ミニマム」
『ニッセイ基礎研 REPORT 1999年5月号』 ニッセイ基礎研究所 1999
- 西村万里子 「第3章 高齢化と政府機能の質的变化 ー高齢者の健康を促進する新たな材料を求めて」
丸山直美・益村眞知子・吉田雅彦・飯島大邦編著 『ポスト福祉国家の総合政策』
ミネルヴァ書房 2001
- 広井良典 『定常型社会』 2001年 岩波新書
- 広井良典 『日本の社会保障』 1999年 岩波新書
- 広井良典 「特集論文5 医療 福祉と社会 - 新しい高齢化社会のビジョン」
『岐阜を考える』 1999年記念号 vol.100 『岐阜を考える』 1999年記念号
岐阜県産業経済研究センター 1999
- 古橋えつ子 「第6章 社会保障に関する法制度の連動とその意義」
丸山直美・益村眞知子・吉田雅彦・飯島大邦編著 『ポスト福祉国家の総合政策』
ミネルヴァ書房 2001
- 村上貴美子 『戦後所得保障制度の検証』 勁草書房 2000
- 八田達夫・小口登良 『年金改革論 ー積立方式に移行せよー』 日本経済新聞社 1999
- 21世紀に向けての社会保障編集委員会
『21世紀の社会保障 社会保障構造のあり方について考える有識者の記録』 中央法規出版 2001

参考ホームページ

- 国立社会保障・人口問題研究所 <http://www.ipss.go.jp/>
- 環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/>
- 厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp>
- 厚生労働省年金局年金財政ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/>
- 社会保険庁ホームページ <http://www.nenkin.go.jp/>
- 社会政策学会公式サイト <http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/sssp/>
- 総務省統計局統計センター <http://www.stat.go.jp/>
- 社会保障構造の在り方について考える有識者会議 <http://www.kantei.go.jp/jp/syakaihosyou/index.html>
- 野口悠紀夫 Online <http://www.noguchi.co.jp/>