



慶應義塾大学ビジネス・スクール

マクロ経済と社会保障制度

生活保障の一環としての社会保障制度

社会保障制度は、現代社会における私たちの生活を、主として金銭面から保障する二大要素の一つにあたります。

生活保障の第一の要素は就業保障、給与生活者にとっては雇用保障、易しく言えば働く機会の確保に他なりません。自営業者も給与生活者も、生きる糧を獲得するためには就業の場が必要です（なお勤労による所得をあてにしていない、つまり就業保障など不要な、配当や地代などの財産所得だけで暮らせる資産家や、隷属民の労働成果を収奪していた近代以前の領主・貴族層などにはこの議論はあてはまりません）。さらに、現代人は働くことを通じて社会参加感、自己実現感を得るケースも多いと思われます。現代社会の勤労者にとって、生活を保障する何より大切な項目が就業保障・雇用保障であるとの理解は難しくないでしょう。

しかし就業保障だけでは、通常の日常生活では発生しない大きなリスクに直面した際には備えが不十分である可能性が高くなります。失業はそれだけで貧困と直結しかねません。疾病・けが・要介護状態・労働災害などの場合は、対応する手段たる診療や介護サービスを利用するには貯えが足りない恐れ、もしくはその時は何とか支払えるものの蓄えた富を失って貧困化する恐れがあるからです。

災害・犯罪や火事などのリスクに対応する社会装置としては、（主に金銭面にかかわる生活保障概念とは別体系の）公共サービスの一環である治山治水・警察や消防も存在しますが、ここでは生活保障の第二の要素としての社会保障制度を解説しましょう。

公的年金を除く社会保障は、警察や消防と同じように、使う必要性に直面しなければ使わなくてもよい。この点は就業保障とは違いますね。しかし、現代社会になくてはならない要素なので

本ケースは、慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授 田中 滋がクラス討議の参考のために作成したものである。本ケースは慶應義塾大学ビジネス・スクールが出版するものであり、複製等についての問い合わせ先は慶應義塾大学ビジネス・スクール（〒223-8526 神奈川県横浜市港北区日吉4丁目1番1号、電話045-564-2444、e-mail: case@kbs.keio.ac.jp）。また、注文は<http://www.kbs.keio.ac.jp/>へ。慶應義塾大学ビジネス・スクールの許可を得ずに、いかなる部分の複製、検索システムへの取り込み、スプレッドシートでの利用、またいかなる方法（電子的、機械的、写真複写、録音・録画、その他種類を問わない）による伝送も、これを禁ずる。

Copyright© 田中 滋 (2011年5月作成)

す。社会保障制度は、その機能が役立つ……基本的に好ましくない……事態に遭遇しても、金銭負担ゆえに貧しくなることはないという安心感を与える仕組みだからです（ただし、公的年金が与える安心感の対象は長寿という喜ばしい事態で、他の不幸な事態とは異なります）。

5 社会保障制度が機能するなら、個人が様々なリスクに備えて膨大な貯蓄をしなくともよいこととなります。リスクに対応する費用が必要になった人だけを対象に給付される金額を、確率で割り戻して社会全体で広く薄く負担すれば済むからです。

10 しかも、一般にリスクに出会う可能性が相対的に高い社会的弱者に対し、その確率に応じた負担（私保険の保険料算出方法です）を割り当てるわけではありません。リスクに直面する確率とは無関係に、家計ないし個人の所得等の経済力に比例した負担方式が取られています。その結果、弱者が守られるだけでなく、社会の安定（あるいは安寧）が守られるという二重の意味で、社会防衛目的を果たすわけです。

1990 年までのわが国生活保障

15 日本では、戦後の混乱期が安保闘争と共に終焉し、池田内閣の下で高度経済成長が始まった1960年から、東西対決とバブル経済が終わる1991年までのほぼ30年間、次のような形で人々の生活を保障していました。

20 まず大きな組織、つまり大企業、日本放送協会などの大型公法人、大手大学等の大型の非営利法人、および公的セクター（中央政府・地方自治体・かつての公社公団など）における雇用保障は非常に強かった…基本的にいわゆる「終身雇用」と呼ばれていた長期雇用です。合わせてそこでは組織内福祉も潤沢でした。国民のおよそ1/3にあたる大組織の被用者およびその家族の多くは、社宅、有利な給付率の健康保険、さまざまな法定外福利や各種手当などを享受できました。

25 とはいえ、それ以外の2/3の国民が市場経済の中で自助努力だけに委ねられたままでは、経済成長と共に所得階層間格差・地域間格差が大きくなり、日本社会の安定にとって好ましくない状態をもたらしたかもしれません。また補助金や生活保護などの公助に頼る率が高くなりすぎる可能性も懸念されました。そうした懸念に対してわが国でとられた政策、そして現実に機能した政策は、当時の自由民主党と社会党が共に推進した利益分配型政治です。

30 利益分配の最大のツールは高米価と地方公共事業だったと言ってよいでしょう。高米価は、政府の金をあまり使わずに、都会の住民から、ピーク時には国際価格の十倍に達していた米の代金を農家に渡す手段でした。毎年の米価審議会における米価引き上げには自民党・社会党を問わず、選挙区の人口割りでも有利であった（今でもそうです）地方の議員は賛成していました。

他方、租税と財政投融资（原資は郵便貯金と厚生年金・国民年金積立金）および国債を財源と

する各種の公費を使った仕組みが公共事業でした。この手段の活用については自民党田中派が長けていました。

米価も公共事業も、南関東の一都三県から福岡県にいたる東海道および山陽道ベルト地帯で生み出される経済の成果を、それ以外の日本の各地に持っていく分配手段でした。米価と公共事業という2つのルートを通ずる利益分配型政治によって、わが国の生活保障の一定部分が賄われてきたわけです。国家安全保障（自衛隊の在り方や米国との関係）あるいは憲法をめぐる鋭く意見が対立していた自民党と社会党ですが、2つのルートについては同じ方向を向いていました。

他方、税・社会保障負担および社会保障給付の対GDP比は、特に福祉面（公的年金と医療以外を指します）で国際的に見て経済的先進国中アメリカ合衆国とならんでもっとも低い水準にとどめられてきました。しかし上記のような方策の効果もあって、社会の安定は保たれていたのです。

社会保障制度に対する2つの誤解

社会保障制度を社会主義の一部だと思っている人たちがアメリカ合衆国にはたくさんいます。2010年前半にオバマ大統領がかろうじて成し遂げた米国会における勝利は、米国の医療保険無保険者（保険未加入者あるいは保険に入れない人々）約6,000万人を、2010年代の終わりまでに何とかおよそ1/3まで減らす複雑な法律の束を通じた点です。ところが、ご存じのように2010年夏の間選挙では、オバマ医療改革を「社会主義への道」と攻撃した保守グループ、ティーパーティーの力もあって共和党が上下院も知事選も圧勝し、改革は危機に瀕しています。

ティーパーティーは、ブッシュ政権時代の主流であった新自由主義・市場経済原理主義とは違う、自律・自助・自己責任を重視する米国独特の保守派で、所得の低い白人層が主体で宗教意識も強く、金融主導の利益至上型市場経済原理に対する嫌悪感も隠しません。現在のアメリカ合衆国は、民主党支持者が多いリベラル派（主として東部および太平洋岸のエリート層および黒人とヒスパニック層からなります）、新自由主義、保守派とが三つ巴になってしまっています。その米国流の保守派にとってみると、共助の働きを果たす社会保障制度は、「アメリカの国是に反する社会主義者が持ち込む道具である」と認識されているようです。

一方、米国流保守派とは思想軸上の反対側に位置する日本の福祉畑の人にしばしば見られる、「社会保障制度とは、貧しい人たち、社会的弱者に対する優しい心にルーツをもつ」との考え方もまったくの誤解であると指摘しておきます。その源が高みに立った憐憫の気持ちであるにせよ、目線を下げた慈悲心にせよ、後述のように近代の社会保障制度とはつながりを持ちません。

社会保障制度の始まり

社会保障制度は人類の文明史 7,000 年の中ではきわめて新しい、まだ 150 年にならない統治ツールです。その始まりを理解するためには資本主義の展開を知る必要があります。市場取引は商業面を中心に古代から行われていました。しかし、資本主義が商業以外の分野でも主流になっていった時期は、もっとも早いイギリスで 18 世紀、仏独では 19 世紀に入ってから、米国や日本では 19 世紀末以降ですが、社会保障制度はこの資本主義の発達と深く関係しています。

社会保障制度の始まりは 19 世紀後半のドイツ帝国宰相ビスマルクに求められます。現在のドイツ地域に広がっていた神聖ローマ帝国は中世から存在して入りましたが、神聖ローマ帝国のうちオーストリアに属してない部分は、多いときは 100 ぐらい、少ないときでも 30 ぐらいの世俗および教会領邦諸国に分かれていました。

その一つ、半分は神聖ローマ帝国の外側にも位置していたプロイセン（はじめ公国のち王国）が 18 世紀以来、さらに神聖ローマ帝国が崩壊してオーストリア帝国に変わった 1804 年以降も国力を増強していきました。プロイセン王国は、1867 年普墺戦争でのオーストリア帝国に対する勝利に続き、1871 年に普仏戦争でナポレオン 3 世率いるフランス第二帝国に勝利した機会に、ドイツ帝国という名の連邦国家を形成します（バイエルン王国など他の国もメンバーでした）。日本（1868 年）とイタリア（1861 年）が大体のところ国家統一を果たした時期とほぼ同じです。

ドイツ帝国形成を主導したプロイセン首相ビスマルクは、帝国宰相に就任後も、どのようにして戦争に勝つかにかかわる戦略だけではなく、どのようにしたら帝国の国力がイギリス、フランス、オーストリア、ロシアの欧州四大強国に伍していけるかに関する政策も構築しました。そのためには、強兵（強い軍隊）だけではなく、富国政策（経済発展政策）が欠かせません。19 世紀後半、富国の手段としては資本主義形態による重工業の進展が中心となる時代に入っていました。

共産主義防止のための社会保障制度

資本主義にはさまざまな特徴があげられますが、もっとも目立つ側面の一つは労働の商品化です。それまでの農奴や小作農は土地に縛りつけられており、地主・領主に身分的に属していました。都会の職人・商人も、親方や商店主の下での徒弟奉公から始めなくてはなりません。ところが、資本主義経済下の労働者は身分的に隷属しているわけではなく、労働だけが切り離されて市場で売り買いされるようになります……もちろん労働保護法制等はまだ確立されておらず、しばしば資本家に収奪されていたにしても。いずれにせよ、労働の商品化とは地縁血縁・同業者連

帯と切り離されることを意味します。

資本主義発達は工場部門から始まりました。まだホワイトカラー職種はほとんど存在しませんから、地縁血縁から切り離された農村の次三男等は都会に来て、兵隊になるか、もしくは工場で働き、やがて一部が熟練工になっていきます。この労働者が労働災害にあった時、病気になった時、老齢になった時に放置すると、当時の過激な社会主義ないし共産主義運動に走ってしまうことをビスマルクは防止すべきと考えたわけです。熟練が失われる事態を避ける意味もあったでしょう。

現にドイツ統一の少し前の1848年にヨーロッパ各地でおきた革命が大きな影響を与えました。1848年革命はそれ以前の革命とは性質が違っていました。王政が滅びた1789年からのフランス革命の主体は市民（ブルジョワ層）だったし、同じく王政が倒された1640年代の英国ピューリタン革命の主体は領主層でした。1848年に、初めてブルーカラーが革命の主体になりうることをビスマルクは観察したはずで

「ドイツ帝国は強くなくてはならない。そのためには産業化が必要である。産業のためには工員が欠かせない。工員が社会主義に走らないようにする仕掛けをつくるべきだ」といった思考が、世界最初の災害保険・健康保険・老齢年金などの社会保障制度の整備に結び付いたものと思われます。ゆえに、社会保障制度構築の理由は弱者への慈悲の心からでないし、社会主義普及のためでもありませんでした。むしろ、社会主義（現代の社会民主主義ではなく当時の共産主義が意識されていました）を防ぎ、ドイツ資本主義発達のためだったのです。

つまり、米国ティーパーティも日本の福祉至上主義者も正しい歴史認識を持っていないことになります。

社会保障制度の機能

社会保障制度が目指していた、そして今でも目指している機能は、それまでの教会などが持っていた、貧しくなったら救う「救貧機能」とはまったく違っていました。貧しくなることを防ぐ「防貧」という新しい目的です。ホームレスに対する炊き出しは救貧策なのに対し、勤労者の家族が病気になろうと、親が要介護になろうと、その対応に要する費用の負担ゆえに貧しくなる事態を防止する機能なのです。だから受給の際に貧困が条件にならず、基本的にニーズに応じて普遍的（全員）に給付されます。その結果、仕事も続けられ、雇い主側としても生産性が保て、技術が伝わることになります。何より社会の安定が図れるのです。

子どもをめぐる共助も本来そうあるべきで、所得等に応じた拠出（税・社会保障負担）をもとに、所得や家庭事情を問わず、誰もが子供を安心して持てる普遍的な制度とすべきなのであって、「貧しい家計は子育てが大変だから」とは思想が違います。もちろん、普遍的な制度と経済的弱者支

援の仕組みは併存してもよいと思います。しかし両者の機能・目的が違う以上、財政も担当者も分けなくてはなりません。子育ての社会化の意味を改めて理解する必要があります。「社会安定・リスク予防とは、（現代では富国強兵ではないでしょうから）すなわち市場経済の基盤でもある」との冷徹な分析が不可欠な理由がお分かりいただけただけでしょうか。

5

20 世紀後半の社会保障制度

20 世紀後半になると、基本的人権の一環としての社会保障という考え方が主流になります。先に触れたアメリカ合衆国を除く経済的先進国では、普遍的な医療保障制度が整備されてきました（介護保障はまだ少数の国にとどまりますが）。公的年金に至ってはアメリカでさえ普遍的な（「ユニヴァーサルな」）制度が機能しています。

また、現代の医学・薬学・医用工学等の進展とそれを受けた病院医療の発達とともに、社会保障制度は医療提供体制の維持発展費用を保障する側面も強くなりました。20 世紀前半まではそうした意識はあまりなかったのですが、今の日本では、医療保険が支払う診療報酬や薬価が常に議論の中心に上るようになっただけでなく、それがその表れと言えるでしょう。介護分野における介護報酬も、サービス提供体制維持発展に果たす役割は同じです。

社会保障は産業：イノベーションを支える

「社会保障改革と財政立て直しの両立は難しい」と決めてかかる議論が存在します。しかし、社会保障改革による医療、介護、さらには教育・保育、貧困者対策などの充実を通じて経済を活性化させ、人々の所得も増える側面にも光を当てるべきだと思います。社会保障の充実によってもたらされる安心感が経済の活力を増し、成長をもたらす効果にも着目してもよいからです。

社会保障の整備が、医療・介護・子育て等にかかわる営利・非営利組織からなる当該産業の拡大と活性化を誘引する側面もありますが、それだけでは当然の帰結にとどまります。むしろ新規の分野で産業イノベーションが起こる方の効果が大きい点を忘れてはなりません。それがどの分野で起こるかはそう簡単に予測できないにしても、人と資本をより有効に投下できる環境が、社会保障の機能強化によって構築されるような制度設計を追求すべきです。新しい産業分野に資本も人も移れ、活発な起業を促す土台を支える仕組みの一つとして、社会保障制度を機能させる方向です。

北欧諸国は、高い経済活力と世界の最上位に属する 1 人あたり GDP、そして充実した社会保障が有名ですが、解雇率も高い点を忘れてはなりません。それでも社会不安が起きない理由は失業

率が低いからです。雇用関係が切れてもすぐに教育機会が提供され、比較的短い期間で新しい会社、産業に移れる仕組みが低失業率をもたらしています。一方、フランスやドイツは勤労者を解雇しにくく、既存の雇用を守られるため、かえって若年層の失業率が高くなる現象が継続して見られます。独仏では失業期間も長く、失業保険給付も多くなっており、これは望ましい姿とは違っています。

そうした認識も含め、日本でも社会保障の適切な制度設計に基づく充実が役に立つとの主張が、最近ようやく少しは論議されるようになってきているものの、実際に制度を支えるための国民負担率も社会保障給付もまだ十分とは言いがたい値にとどまります。現在、「社会保障と税の一体改革」が検討され、負担のあり方がさまざまに議論されているところです。「消費税か、社会保険料か」の単純な選択ではなく、たとえばどのように低所得層に消費税を還付する基盤をつくるか、費目別税率をとるのかどうか、保険者の統合をいかに進めるか、といったサブシステムの検討を精緻に行うべきなのです。消費税増税にあたっては地方への配分割合も考えなければいけません。この値は、医療や介護のどの部分をだれがどう担うかによって当然変わってきます。

なお、医療・介護についての給付は社会保険方式を基本にする形が正しいと考えられます。加入者の代表性を制度に組み込みやすい点が理由です。また、被保険者の権利性は、税金だけを財源とする給付に比べて格段に強くなります。ただ、社会保険財政を支える財源として租税も必要であり、現在の水準がよいかどうかは議論しなくてはなりません。

社会の安定にとって重要な貧困者対策が緊急課題として浮上

社会保障の主たる対象は医療、介護、年金、そして今後は何より少子化対策ですが、それとは別の緊急の課題として貧困者対策も挙げられます。平均所得の半分以下で、かつ生活保護を受けるほどではない、“生活保護以上、中所得未満”層の拡大を指摘する研究者も多くなりました。

この層をどうするかは、社会の安定にとってとても重要な課題です。いわゆる中間層以上については、社会保障制度との接点はそれほど問題視する必要はないでしょう。これに対し、“生活保護以上、中所得未満”層には、医療費の自己負担分が支払えない、子どもに高等教育を受けさせにくいといった問題が起きています。協会けんぽの保険料収納率が微妙に低下し、国民健康保険の未納世帯が約300万世帯以上に達すると報告されています。さらなる正確な推計は専門の研究者に譲るとして、相対的貧困率が日本は国際的に見て（およそ誇るべきではない）トップクラスに入る事実も忘れてはなりません。この層をさまざまな方法で支え、働き手として社会に参加できるようにする仕組みづくりが求められているのです。この点は専門家の間ではしばしば指摘されていますが、政治の場で十分に議論されてきたかどうかは定かではありません。

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

sample

不 許 複 製

慶應義塾大学ビジネス・スクール

共立 2011.10 PDF