

社会保障が今日かかえる問題に ILO 報告書は どのように答えているか

ILO 編『社会保障入門』(1984年)

“『社会保障財政：選択』(1984年)

“『21 世紀に向けて：社会保障の展開』(1984年)

木 村 陽 子

はじめに

1984年、ILO は社会保障制度に関する 3 冊の単行本を出版した。その中で、とくに、別名ラロック・レポートと呼ばれる報告書の中で、「社会保障は今後さらに拡充されるべきである」との見解を表明した。この見解は注目に値する。というのは、社会保障の拡充が広範な合意を得ていた1950、60年代と異なって、現在では「社会保障の見直し」が一大潮流であるからだ。それは西ドイツなど近年の政権交代の軌跡をたどっても知ることができる。

そもそもこれら西ドイツ、アメリカやイギリスなどと ILO の社会保障に対する姿勢の差異は何によってもたらされたのであろうか。結論からいえば、それは現在の社会保障がかかえる問題に対する評価・見解の相違であるといっても過言ではない。もちろんその背景には、それぞれの長い歴史の中でつちかわれた社会保障のあり方に関する「哲学」が影響を与えている。

社会保障政策は「福祉国家」の柱として、また税制と並んで所得再分配政策の一環として、戦後40年間を通じて整備されてきた。そして現在では財政支出中最大費目のひとつとなっている。この

社会保障が今日さまざまな問題をかかえていることも否定できない事実である。たとえば財政の逼迫や、経済社会の変動を背景として生じた新しいニーズへの対応の遅れなどである。そして西ドイツやアメリカなど多くの国では「社会保障の見直し」の根拠として、財政支出の抑制が大きなウエイトを占め、また引きがね的役割を果たしているのである。

したがって、本稿では、ILO 報告書の注目すべき見解の妥当性をさぐることを目的として、以下の点に絞って書評を行いたい。つまり、①現在の社会保障がいかなる問題をかかえているか、②これらの報告書がそれらをどう理解し、どういった対応策を提示あるいは示唆しているか、③それらはどう評価できるか、である。3冊の文献をともしに書評する関係から、医療とならんで社会保障の支柱であり、その規模も大きく、かつ経済分析等も相対的に進んでいる年金に的を絞る。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節で書評を行う3冊の単行本について簡単に紹介する。第2節では、理解を容易にするために、現在社会保障がかかえる問題を年金に従って説明する。第3節では3冊の単行本がそれらの問題をどうとらえ、いかに対応しているかを明らかにする。第4節では、それに対して評価を行う。第5節では、

年金以外も含めて全体の評価を行い結びとする。

I ILO 編の3冊とは

1984年に ILO は社会保障に関する単行本を3冊出版した。それらは、*Introduction to Social Security* (『社会保障入門』), *Financing Social Security: The options—An international analysis* (『社会保障財政：選択——国際比較研究』) および *Into the twenty-first century: The development of social security—A report to the Director-General of the International Labour Office on the response of the social security system in industrialized countries to economic and social change* (『21世紀に向けて：社会保障の展開——工業国の社会保障制度の経済的・社会的変化への対応に関する ILO 事務局長への報告書』) である。

このうち『社会保障入門』は文字通り社会保障入門書としてすでに高い評価を得ている初版(1958年)、再版(1970年)の内容を社会保障財政等も加えて一新させたものである。また『社会保障財政：選択』は、次の今日的問いかけに答えるべく編まれたものである。その問いかけとは、すなわち、財源調達法がもはや失業など他の社会的現象に対して中立的ではありえない中で、従来の財源調達法のままで増大するコストを満たすことができるか、である。本報告は1981年に開かれた社会保障財政に関する専門家会議に提出された重要な論文が基本となっている。『21世紀に向けて：社会保障の展開』は別名ラロック・レポートと称されているように、委員長ピエール・ラロックを筆頭とする ILO 事務総長によって指名された10名の委員により1980年に作成された報告書である。そのねらいは、今後の社会保障の展開・目的をさぐることにある(なお、本文中では日本語訳文献名を使う)。

II 社会保障がかかえる問題とは

今日の混合経済において、社会保障の必要性を

否定する者はおそらくいまい。しかしそれにもかかわらず、いやそれゆえにこそ多くの注目を集め、社会保障の拡充に批判の声は現在多方面から上がっている。ILO の報告書から拾ってみても、たとえば『21世紀に向けて：社会保障の展開』にみられるように、「経済に好ましくない影響を与えることで批判され、また社会的な目的として考えられている十分な保障を達成していないということ」で批判されている。」

それらの批判は、「公正」と「効率」という経済政策の二大目標に即した基準によって分類できる。「公正」の基準とは、年金の給付および財源調達の結果として適切な所得の分配をもたらしているかである。「効率」の基準はそれが資源の効率的な分配をもたらしているか、あるいは阻害していないかである。引用文前半は「効率」の基準から、引用文後半は「公正」の基準からの問題点を指摘している¹⁾。社会保障に関してはこれまで「公正」の基準と比べてそれほど「効率」の基準は重視されてこなかった。しかし今や変化が生じている。ILO がこのような3冊の単行本の出版にふみ切ったのも、後に述べるような問題に ILO などの何らかの見解を示さざるをえない状況と判断したものと思われる。

さて、国民経済活動に占める公共部門の比重が大きい混合経済において、公共部門の果たす役割は一般に次の3点とされる。すなわち、①資源配分の適正化、②所得分配の是正、③経済の成長・安定である。これらお互いの役割は独立しているわけではなく、相互に関連している。したがってある目標の下にひとつの政策が実施されるとき、その規模が小さいうちはまだしも、その規模が大きくなるに従い他の機能に抵触しないわけにはいかない。前述のように、社会保障は税制とならんで所得分配の是正のための主要な手段として実施されてきた。そしてその規模も今日では、対国民所得比をとるとスウェーデン39.6% (1980年)、西ドイツ29.9% (1980年)、日本14.1% (1982年)である²⁾。

この大きな制度が、分配面ならず資源配分等の面にも無視できない影響を及ぼすと考えられてい

るのである。そこでは、所得分配を意図する政策が後にいかに「公正」の観点から望ましいものであっても、反面において経済の生産効率を阻害し、パイ自体の大きさを縮小させるのではないかという問題が問われているのである。

したがって、社会保障制度——ここでは年金——としてひとつの制度を構築および評価するときに、「公正」と「効率」の観点からいくつかの準基準が設定できる。そのうち重要なものを取りあげよう。さまざまな可能な組合せのなかから制度としてひとつの給付—拠出構造や年金積立金の運用法などが選択される。それに適用される準基準とはそれらについて、①財政収支の長期的見通しはどうかであり、そのうえで、その制度によって、②加入者間での分配はいかに変化するか、③資本蓄積や経済成長などに及ぼす経済効果はどうか、最後に、④その制度でカバーされていない人をどう判断するか、である。

年金の保険料による財源調達を経済的にみれば、たとえば賃金にかかる保険料は賃金所得に対する課税である。すると、年金制度がもたらす直接的、間接的な効果を考えることは、以下のことを考えることにほかならない。つまり、負担が課税された経済主体にとどまらず、他の経済主体に移される（転嫁）可能性および生産高や雇用に対する効果までを含めて、最終的な負担の分担を考えることにほかならない。先にあげた①～③の基準はこの意味で広くは租税の帰着理論の枠組でとらえることができる。

ここで①から④の基準に従って問題を整理しよう。

(i) 財政問題

年金の給付にかかる支出は、対国民所得比で見ると、1980年で大きいところでスウェーデン15.5%、西ドイツ14.5%であり、1982年には日本でも6.3%に及んでいる³⁾。通常、年金財政は国の一般的な財政とは別勘定である。そして年金給付費や運営費にかかる支出の大部分を賃金にかかる保険料で賄うのが各国とも一般的である。保険料は事業主と被用者により支払われる。また、保険料の

算定基準となる賃金に上限を定めている国もある。国庫負担の割合は国により異なる。原則としてなしの国もあれば、保険料収入または給付費に比例させる国もある。

これまで人口の高齢化や給付水準の引上げなどで年金給付費が増大してきた。そして、この支出は、仮に給付水準をとめおいた、あるいはある程度抑制したとしても、制度の成熟化等により将来ますます増大することが予想される。これを賄うためには保険料率を引き上げるなどして、何らかの形で増収策を図る必要があることはよく知られている。また、現時点のみに限っても上のように給付が増加した一方で、今日の不況による失業や賃金の伸び悩みでこれまで支出を支えてきた収入が伸びない。したがっていくつかの国では赤字が生じている。これに対して国庫負担を増額しようにも、一般財政が慢性的赤字に悩んでいるのである。むしろ一般財政の方でも最大経費となっている社会保障支出を政府は抑制する方針である。ゆえに年金財政の逼迫にどう対処するかはゆゆしき問題となっている。

(ii) 分 配

これまでの議論は、①年金の給付と拠出の両者を通じて、加入者間で所得の分配がいかに変化するのか、②それは垂直的公平や水平的公平の観点からどう評価できるかという点にあった。公的年金制度は原則的に低所得者がいく分有利になるように所得の再分配が組まれている。性別や学歴など属性の異なるさまざまな集団を数少ない制度でカバーするので、種々の検討すべき事柄が生じる。

たとえば、垂直的公平の面からは、低所得者が相対的に寿命が短いことにかんがみて貧しい層が必ずしも有利になっていないことを指摘したFeldstein (1977) がある。また水平的公平の面では、同世代の同じ制度加入者の間でも男女の年金給付開始年齢の差などの不合理性が、また、同じ制度加入者では世代が若くなるほど賦課方式の下で高齢化や経済成長の鈍化により不利になることが指摘されている⁴⁾。

また拠出面にのみ限ると、賃金に比例的にかか

り、上限をもつ保険料は、賃金の低い層ほど保険料の賃金全体に占める割合が大きく逆進的であるとの批判がある。

(iii) 経済効果

年金を運営するためには、給付を賄うために財源を調達せねばならない。はじめに被用者負担、事業主負担などのようにいくつかの経済主体はコストを負担する。それが転嫁のプロセスを得て、資本や労働などの生産要素の供給や需要、ひいては失業や生産高にどう影響するのかがこの問題を考えるときの視点である。

① 資 本

年金が資本市場に与える効果は供給と需要の両者からなる。資本市場の供給サイド、すなわち国民貯蓄に及ぼす影響は公的な積立金の保有および個人貯蓄を通じてである。このうち国民貯蓄に及ぼす効果の分析は Katona ら以来であるが、近年とみに議論が活発である。アメリカでは賦課方式で年金が運営されているが、個人貯蓄と年金が代替する効果が強く働く結果個人貯蓄は減少するとの分析結果をサプライ・サイダーたちは示した。アメリカの近年の生産性の停滞の要因が過少貯蓄にあるとする彼らは、年金が投資の原資となる貯蓄を減らすと批判したのである。その旗手 Feldstein と、遺産の増加を通じて年金は個人貯蓄に全く影響を及ぼさないとする Barro との議論が続いている⁹⁾。また多くの国で同様の分析が進められている。

また、日本では年金積立金が住宅金融公庫等の原資となり、個人の持家取得等に対して低利で融資されている。このように積立金を低金利で個人あるいは企業に貸し付けるシステムは、それを通じて資本の需要を増大させるであろう。しかしこの分野はまだそれほど分析されていない。ただこれに関連していえば低金利の貸出しが、年金財政に及ぼす悪影響および所得分配の公正の観点からの問題点が指摘されている。

② 労 働

年金制度が労働に及ぼす効果は、おもに需要サイドから注目されている⁶⁾。拠出に基づく年金制

度において、通常主要な財源は事業主と被用者の保険料負担である。すなわち、この事業主負担が失業にどう影響するかという点が注目されているのである。これまでの批判は、事業主負担増大が労働費用を高め結果として国際競争力を弱め失業を導くというのである。とくに労働集約的な企業は不利になり、安い労働力が豊富な第三世界にとって代われるとの批判がある。これは、ヨーロッパが高い失業率をかかえているだけに問題視されている。

(iv) 適用範囲の拡大

従前所得の保障を意図する年金制度は、通常拠出実績に基づいて年金を給付する「保険」制度である。そこでは就労している者、賃金稼得者が対象である。就労していない者は、一般的に被保険者の被扶養者である場合に制度でカバーされるのみであった。

しかし、この取扱いが今や不都合を生じさせている。戦後40年を経過し、その間に人口の高齢化や核家族化の進展、女子の就業パターンの変化、離婚の増加などが生じた。また、個人の基本的人権の確立思想とあいまって、個人の権利として年金を与えるという考えが普及した。これらの点を考えると、これまでの賃金所得を基盤とした「保険」制度では就労していない人に十分な保障が届かないのである。なかでもとくに「女性の年金権の確立」として広範な合意を得ている問題がある。つまり、これまで被保険者である夫の被扶養配偶者として扱われてきたサラリーマンの無業の妻の取扱いである。サラリーマンの無業の妻である期間、拠出に基づく年金制度では自らの加入実績をもたない。したがって生涯被扶養の妻でありつづけた女性は、高年齢で離婚後無年金者になる可能性が大きい。また、未婚若年期や結婚後の末子就学後再就職する通常の女子の就業パターンをとる場合には、本人名義の年金額は老後生活保障として低いものにならざるをえない。就労していない者を従前所得保障の「保険」制度に組み込むために、制度で独自にカバーされない期間を本人の加入実績としていかに count するかがこの問題の

中心である。

また従前所得保障と並んで、一定年齢以上の国民全員に一定額の最低所得を保障する問題がある。この点について報告書では、とくに『社会保障財政：選択』第3章、第5章において財源調達法が吟味されている。

III 報告書の要旨

本節での記述は次の順序に従う。はじめに、前述の(i)から(iv)で示した社会保障の今日の問題についての報告書の見解を述べる。つづいて、彼らの将来の経済社会に対する基本的見通しと社会保障のあり方についての主張をまとめる。社会保障のあり方は彼らの勧告等に基づいて想定したものである。なお、必ずしも年金の問題と明示的に指摘されていないものについては、これまでの研究の方向等よりそれを読みとった。

(i) 財政問題

社会保障費用の増加の理由として、給付水準の伸び率の上昇のほかに、人口の高齢化や制度の成熟化をあげており、今後コストがますます増加するであろうとの現状認識がある。しかし、現在の財政逼迫の主因はこのような給付支出側にあるのではなく、主に収入側にあるとみる。つまり、経済成長の鈍化による収入の伸び悩みにある。『21世紀に向けて：社会保障の展開』にあるように、「財政危機は経済不況が原因」⁷⁾とする。

(ii) 分配

年金加入者の所得分配については明示的にほとんどふれていない。ただ前節(ii)分配の最後で記した人口の高齢化により後続世代ほど負担が重くなる可能性⁸⁾と、賃金にかかる保険料の逆進性⁹⁾を報告書でも指摘している。女性については、『21世紀に向けて：社会保障の展開』第3章に記されているが、それはのちにまとめて(iv)の適用範囲の拡大の項で述べることにする。

(iii) 経済効果

経済効果に関して報告書が最も力点をのいたのは、年金保険料事業主負担の帰着の問題である。それは西欧をおおっている石油ショック後の不況、高い失業率や国際収支の赤字が背後にある。そして、前節で述べた批判への反批判への形で書かれている。まず貯蓄から始めよう。

① 資本

これらについて報告書は簡単なコメントのみでそれほど重視していない。そのコメントはこうである。つまりサプライ・サイダーたちを念頭においた次の3点からの反論である。第1に、年金制度が個人貯蓄を減少させるという点については次のように反論する。まず、彼らは年金制度が個人貯蓄を減少させたという robust な分析結果が出ているとは考えない。むしろ、賦課方式で運営される年金財政の成長は、さまざまに異なった形態の貯蓄の空前のブームを発生させたというのである。第2に、物価等にリンクするスライド制は年金のように長期給付には必須であり、この面からも厳密な積立方式は非現実的であるとする。第3に、国民経済全体として過少貯蓄であるとしても、財政政策によって必要とあらば調整が可能であるとする¹⁰⁾。

② 労働

ここでは、①社会保険料の事業主負担が労働費用を高めるか、②賃金のみを保険料のベースとするこの方法が資本代替を促進するか、また労働集約的な企業にペナルティを課することになり、第三国との競争を不利にするか、③保険料の上限が未熟練労働者の雇用を阻害するか、という点についてすべて雇用との関連で考察されている。

結論からいえば、③の点を除いて高い社会保険料の事業主負担が結果として失業を促進するという見方には否定的である。理由はそれぞれについて次のものである。第1の点について報告書は、事業主負担が大きい国ほどトータルの労働費用が高いという関係はないと述べる。そして、国際競争力に影響を与えるのはトータルの労働費用であること、社会保険料の拠出——ここでは事業主負担——はトータルの労働費用の一部にすぎないとする。したがって、高い事業主負担がトータルの

労働費用を高め失業をひき起こすという主張は受け入れられないとする。第2の点については、資本集約的産業への転換は新しい産業構造への転換を促進し、長期的には競争上の生き残り術であるとする。また、資本財を生産している企業もまた原料などの購入を通じて高い事業主負担を支払わされるので、労働集約的企業のみがダメージを受けるわけではないと述べる。第3の点については、保険料の上限が低いときに、未熟練労働者と熟練労働者の間に事業主負担の差異が僅少であり結果として労働費用の差異も僅少となると考える。このように負担にさほど差がない場合、事業主は当然、生産性が高い方を選択するであろう。つまり、事業主は未熟練労働者を雇うよりは、熟練労働者の就業時間を長くするであろう。したがってこの意味で、保険料の上限の存在は未熟練労働者の雇用にダメージを与えると報告書は述べる¹¹⁾。

(iv) 適用範囲の拡大

『21世紀に向けて：社会保障の展開』第3章の「現金給付の発展」は主に女性の問題に対してさかれている。まずここでは社会保障の中で婦人に対する前提が旧態依然として、①婚外婚で子供は生まれずまた生まれるべきでない、②結婚は永続的である、③婦人の役割は、夫に金銭的に従属し有給の仕事をもたない主婦であり母親であるとする。その結果、婦人のライフ・サイクルや就業パターンの変化や離婚の増加、同棲が増加した現在において、制度が新しいニーズに対応できていないという、前節に記した問題点等を指摘している。

そして婦人は自分自身の十分な保障を得るべく受給権を確立すべきであるというのが報告書の基本的立場である。まず、従前所得保障から考えよう。つまり無業の妻である期間を妻自身の保険加入期間とカウントする方法として以下のものをあげている。

子育ての期間・障害者や病弱者である被扶養者の世話をしている期間や失業の期間、労働市場に入っていない期間を保険料拠出期間として認める。

夫が妻に代わって保険料を支払うか、夫婦で保険料拠出期間を折半する。あるいはこの種の世話

を社会保障の受給要件として認める。これは、離婚した場合でも婚姻期間夫婦共有の権利の2分の1とする。また、カップルの定義は法律上の婚姻関係のみに制限しない。

夫婦は同居しているときに、受給権の50%をそれぞれか受けとるか、離別したことによって、それぞれ最大70%受給権も認めることもできるとしている¹²⁾。

また最低所得保障部分の財源調達法についてはこう述べている。これまで、制度でカバーすべき範囲が、年金制度創設期のように被用者のみならず、自営業者や非就労者にまで拡大してきた。この背景には、せめて最低所得の保障を国民全体の連帯感の下で達成しようとする潮流がある。この最低所得保障部分の財源について、報告書は非就労者まで含めて拠出にかかわらず所得保障を与えるという意味で「税」を推す。次なる問題は、何を tax base とすべきかである。つまり、どのような tax base をとることが「公正」と「効率」、ここではとくに失業や国際競争力の観点から望ましいか(“most equitable and least uneconomic”)である。この財源はこれまでのように賃金にかかる保険料のみでは所得源泉の分布などより不都合であると報告書は指摘する。

いくつかの代替案のうち、ここでは租税回避行動がない場合と断わったうえで個人所得税を推している。その理由は以下のものである。まず新たな負担を全部賃金保険料で調達するよりは、tax base を広げることで現在賃金にかかる保険料を納めている主体の負担を軽くできることが第1の点である。第2は、配偶者控除などを入れ担税能力を調整できる点である。第3により所得再分配的であると、する¹³⁾。

次に将来についての仮定をみよう。『21世紀に向けて：社会保障の展開』第1章にみられるそれら仮定は次のものである。

- (1) 1950, 60年代の高度成長ほどではないが、長期的にみれば生産性を向上させ、失業率を大幅に減少させることができるほどの経済成長率である¹⁴⁾。インフレも持続する。
- (2) 代替エネルギーの開発などによる貿易収支

の不均衡の是正

- (3) サービス部門における雇用の拡大
- (4) 労働時間の短縮と就業形態の多様化
- (5) 就労機会の男女間差別消滅、雇用の機会均等や家事や育児の男女間役割分担進む。
- (6) 生涯に二度以上結婚を経験する男女が増え同棲も増える。
- (7) 人口の高齢化進む¹⁵⁾。

彼らの社会保障のあり方に関する勧告の中心は次のものである。『21世紀に向けて：社会保障の展開』第2章によれば、

「現在全く保護されていないか、あるいは不十分な保護のみを受けている者をも含めて、人は、その発生や継続を予防できない保険事故から完全に保障されるべきである。」¹⁶⁾

「すべての居住者のために効果的な最低所得保障を確立することは、社会保障政策にとっての大きなチャレンジであり、2000年以前に達成されるべきものである。」¹⁷⁾

このうえに立って、彼らの主張の要旨をまとめると次のようになる。「社会保障は解決すべきさまざまな問題を確かにもっている。しかし年金に絞っても、障害者や主婦など新たに年金でカバーすべき範囲は大きく、今後さらに給付水準の改善とあわせて今後積極的に変化に対応し拡充すべきである。また、年金の最低給付水準は長期的に可処分所得の50%を目標とすべきであり、またきめの細かい給付構造が必要である。したがって支出を抑制することは困難でむしろ上昇の圧力の方が強い。

財源については、カバーする範囲が賃金稼得者のみでなく、就労していない者まで拡がるにつれて、税を財源とすべきである。いずれにしても経済の回復による収入増あるいは増収策の容易さが、給付の改善とカバーの拡大を可能にする。またインフレヘッジなどのためにも賦課方式による運営法が望ましい。

また、指摘されてきた経済効果は小さいものである。新しい財源調達方法の選択については、あくまでも社会保障の目的を第1とすべきであって、経済効果は優先されるべきものではない。ただし

この経済危機にあって、できるだけ失業、インフレ等に対する影響の小さい財源調達法を選ぶべきである。また、負担の範囲であるが最終的には政治的意思決定である。」

IV 評 価

(i) 財政問題

報告書は財政危機の主因を経済不況とする。具体的には失業や賃金の伸び悩みによる税収の低下である。この見解は一般的である。しかし財政危機の主因はより深いところにある。結論をいえば、財政危機とよばれる収支のアンバランスは収入と支出それぞれの構造の差異にある。社会保障の支出は、生活保護や失業給付などのように、不況のときに支出が増加し有効需要を支えるスタビライザーとしての役割があることも事実である。しかし現在では景気にかかわらず量的にも質的にも拡大していく性格の強いものが社会保障支出の中で大きな割合を占めている。年金などはその最たるものである。ここで、支出の量的拡大とは、制度の変更がなくとも人口の高齢化などで支出が増加することをいう。また支出の質的拡大とは給付水準をひき上げるなど制度の変更による支出の増加をいう。

したがって支出は、景気が悪化したからといって減るわけではない。他方、名目賃金をベースとする保険料はいうに及ばず、税収は景気変動の影響を受けやすい。表面的には現在の年金財政の危機は不況が引きがねとなっているかにみえるけれども、根本的にはこの収支構造の差異がもたらしたといえる。両者をふまえた議論が必要である。

(ii) 分 配

たしかに拠出面に限れば保険料の上限の存在は逆進的である。しかし報告書も示唆するようにそのままでは、給付がふくらむという点から上限はいずれにしろ必要である。年金の場合には、給付と拠出の両者より所得再分配の程度をみるのが望ましいことのみをここでは指摘するにとどめよう。

(iii) 経済効果

はじめに個人貯蓄への影響を述べよう。年金が個人貯蓄に影響を与えるかどうかはサプライ・サイダーたちの主張を念頭において書かれている。年金が個人貯蓄に影響を及ぼすかという問題は将来の年金給付額設定に難点があり、明確な robust な結果を得ていないのが現状である。しかし Esposito もいうようにそれが全く影響を及ぼしていないのか、あるいはその結果をとり出せないのかはいずれか判定しがたい。Evans (1984) の研究もあり判断を下すのは早計である。

また、年金の拡大と一緒に個人貯蓄の拡大が並行して生じた点からむしろ年金が個人貯蓄を増やすのではないかと述べている。しかしこれについては、背後に所得水準の上昇があったためと理解すべきであろう。

たとえ年金が個人貯蓄を減らしていても重視しないとする彼らの主張の説得力は第2の点にある。つまりインデクセーションをするためには、厳格な積立方式では今後年金を運営できないとする点にある。

② 労働力

次は、事業主負担の帰着である。この分野ではこれまで Brittain (1972) らによる研究がある。第1の点として、報告書の主張のようにトータルの労働費用と事業主負担の大きさに関連がみられないゆえに、後者が前者に与える影響も小さいというのは説得力がない。どういう市場構造の下で事業主負担が課されるかにより帰着は異なる。たとえば労働供給が非弾力的であるほど、他の条件が同じであるなら事業主負担の増大がトータルの労働費用を高める割合が一般には小さいと考えられる。しかしこの場合にはむしろ結果として労働費用に占める事業主拠出の割合は大きくなるであろう。

また年金制度の成熟などで長期的には事業主負担も増加していくことが予想される。そしてそれが労働組合の影響が強い不完全競争市場の下では製品価格にはね返るか、あるいは利潤を少なくする方向ではね返る可能性も否定できない。今後研

究をさらに蓄積すべき問題である。

②の点については、資本代替により産業構造の転換が一時的に摩擦的失業をひき起こすことはまちがいない。現にヨーロッパで生じているコンピュータ技師の不足などである。しかしこれは報告書もいうように産業構造の転換期に必ずつきまとうものである。

しかし全体としてあえていえば報告書の書き方は Fair ではない。というのは失業を促進するなどマイナスの経済効果を与えるとみられるところでは事業主負担と労働費用との明確な関係を否定しながら、それほどマイナスの経済効果を与えないところ、あるいは所得分配を阻害しているところでは、事業主拠出と労働費用の関係に対して肯定的であるからだ。

(iv) 適用範囲の拡大

この報告書のひとつの特徴は、年金における女性の問題を積極的にとり上げたことである。そして前節に記したように、報告書は女性の年金権を確立するためのさまざまな対応策にも言及している。しかし、女性にも従前所得を保障することをねらいとするこれら対応策が、どのような財源調達法により実施され、誰が負担し、その結果所得分配などいかなるインパクトを与えるかという問題は依然として残る。というのは、この問題は負担能力が等しい人は等しい負担を行うという「水平的公平」と扶養親族の有無などを考慮する「社会的妥当性」、および公的年金の取扱い単位「世帯」か「個人」の議論の核心にふれるからである。しかし残念ながらこの面での分析は現在のところそれほど進展していない。

この問題を理解する助けとするために、ひとつの例をあげよう。収入分割方式 (Earning Sharing) と呼ばれる方式がある。この方式は夫婦が得る総所得について夫婦それぞれに平等の権利を認める考え方をとる。夫婦それぞれの年金は婚姻期間中の総稼得収入の2分の1を算定基礎とする。ここで、同じ所得を稼ぐ独身者と無業の妻をもつ既婚男性がいるとしよう。年金に所得の再分配が組み込まれているとき、夫婦はそれぞれについて2分

の1の保険料に対応するより低い年金額に応じた手厚い再分配を受け取る。この程度によっては独身者が夫婦に比べて非常に不利になる可能性がある。また、この問題を回避するために、夫婦への再分配の程度を弱めることも考えられるが、この場合には単身者同士の同棲が増加する可能性がある。そして制度が結婚に対して中立的でなくなるおそれがある。

また、最低所得保障の財源の問題は今注目されている分野である。わが国でも新たな福祉財源として何を採択すべきかがクローズアップされている。たしかに保険料でなく税に財源を求めることは、報告書もいうように拠出原則を破棄し、tax base を広くし現在の被用者、事業主の直接的な負担の増大を緩和するであろう。そのうえでたとえば個人所得税か一般消費税かという議論になるが、現実の論点は報告書が避けた租税回避や租税捕捉率の差異に重点がおかれていることを指摘したい¹⁸⁾。アングラ経済の存在など、租税回避の問題を現在は避けて通ることができないのである。

最後に、前述したように給付内容についての勧告は次のものであった。就労していない人に年金を与えること、年金の最低給付水準を長期的に稼得者の平均可処分所得の50%にするなどの給付水準の改善である。この勧告にそうように努力するとすれば人口の高齢化もあいまって将来膨大な年金の給付費になることが予想される。つまり現行の水準を切り下げても将来かなり重い負担となる。新たな施策のための負担となるとますます重い負担となろう¹⁹⁾。

誰がどのようにその新たな重い負担を担うかが次に問われるわけである。彼らは負担は最終的には政治的意思決定としている。この立場には基本的に同意する。しかし選挙をとおして「見直し」が選択されている今日の状況から、今後若干のぶり返しがあるとしてもそれほど重い負担を承認できるかどうかは疑わしい。また仮定している程度の経済成長の下で、引上げに対する抵抗も少なく必要な財源を調達できるほどの収入増が可能かも疑問である。というのは、社会保障の拡充の大半を担ってきた層の実質所得を減らさないではも

はや増大するコストを負担できないという点に、現在の問題の厳しさがあるからである。その層とは、「貧困者」に対する「中産階級」、あるいは「高齢者」に対する「若年者」である。

さらに、『21世紀に向けて：社会保障の展開』第3章に書かれているような公的年金の長所および高齢者の所得保障における年金の重要性は認めるとして、どの水準までを公私の負担とすべきかが十分にねられる必要がある。この点は問題として意識されながらもそれに答えられる十分な報告内容とはなっていない。

たしかに公私の分担の問題は、公的年金の成熟化、企業年金の整備や私的個人年金市場の成長で今後ますます重要な問題となるであろう。公的年金の給付水準をどこに設定するか、より具体的にはナショナル・ミニマム年金あるいは二階建て年金構想などは公私の分担とは切り離しては考えられないのである。

V 結 び

前節までは年金にしばって論じてきた。しかし他の制度についても論旨は基本的には変わらない。つまり、これら報告書のおもしろさは、経済社会の変動の中で多様化するニーズについて、社会保障の積極的対応を提言したことにある。たとえば家族と個人についての思いきった提言——たとえば男女の差別的取扱いの撤廃——や、リハビリテーションなどサービスの重要さの指摘である。

しかしその説得力については、以下のような素朴な疑問は残る。

- ① その増大するニーズは認めるとしても、それらの保障が全部公共部門を通じて供給することが最善なのか。
- ② 彼らが仮定しているような経済成長で財源問題が緩和されるのか。

負担の問題は最終的に政治的意思決定という、また各国の事情を個々に考慮すべきとする彼らの態度には同意するとしても、

- ③ その決定に必要な情報となる分配の分析、経済効果の分析の必要な蓄積を待たずに勧告

が行われているのではないか、
という点である。

しかしながら、これらの報告書は社会保障制度について所得分配や資源配分、財政問題や適用範囲の拡大などに関する、これまでに提起されているおおよその問題について、ILOが召集した委員会の考え方を知るといえる意味では興味深いものである。ここでは社会保障の見直しという潮流に対するひとつの拮抗力として、ILO報告書の内容を評価したい。とくに『社会保障財政：選択』と『21世紀に向けて：社会保障の展開』の一読をお勧めする。

(注)

- 1) 『21世紀に向けて：社会保障の展開』第1章9節から14節を参照のこと。たとえば、社会保障が経済効率を阻害するという点では次の批判をあげている。すなわち、社会保障が投資の原資となる貯蓄を減少させる、社会保障は労働費用を高め失業を導く、などである。また膨大な支出にもかかわらず貧困をなくすることができない点については、制度が「複雑」かつ「官僚主義的」であること、就労に基づく権利は就労経験のない者には及ばないなどがあげられている。
- 2) 資料出所「昭和57年度社会保障給付費」社会保障研究所。ただし、数字は給付費のみであって、管理費等は除く。
- 3) 注1)に同じ。
- 4) たとえば文献(6)を参照のこと。
- 5) Katona 以来の年金の貯蓄に及ぼす効果についての議論は多くのサーベイがあるが、たとえば文献(2)を参照のこと。
- 6) もちろん、年金制度が労働に及ぼす効果は、供給サイドからの研究も盛んである。たとえば年金給付が高齢者の退職決定に及ぼす影響など数多くの研究がある。しかし前述のように本節では当面、社会保障がもつ問題であるとされるものをピックアップすることが目的であるので、年金制度が労働供給に及ぼす効果は割愛した。
- 7) たとえば『21世紀に向けて：社会保障の展開』第6章207節を参照のこと。
- 8) 『社会保障入門』第7章を参照のこと。報告書がそれほどこの問題を重視しないのは人口の高齢化の

速度が安定期にある西欧諸国が念頭にあるからであろう。

- 9) たとえば、『21世紀に向けて：社会保障の展開』第6章192節も参照のこと。
- 10) たとえば、同上、第6章184節を参照のこと。
- 11) たとえば、『社会保障財政：選択』第3章、第5章を参照のこと。
- 12) 『21世紀に向けて：社会保障の展開』第3章90節等を参照のこと。
- 13) 注11)に同じ。
- 14) 社会保障の発展が経済成長に寄与すると述べている。『21世紀に向けて：社会保障の展開』第1章24節を参照のこと。
- 15) 同上、第1章21節から32節を参照のこと。
- 16) 同上、第2章42節。
- 17) 同上、第2章60節。
- 18) たとえば、藤田晴『福祉政策と財政』第7、8、9章、日本経済新聞社、昭和59年、を参照のこと。
- 19) 基礎年金や厚生年金についての将来推計については、わが国ではたとえば、藤田晴・前掲書118頁、城戸喜子「厚生省年金改革の問題点と改革試案」『新成長局面下での政策課題』第3部、現代総合研究集団、1984年12月、関西経済研究センター『年金の経済分析』、1984年5月を参照のこと。

参考文献

- (1) J. A. Brittain (1972), *The Payroll Tax for Social Security*, Washington, D. C.: Brookings Institution.
- (2) S. Danziger, S. R. Haveman, and R. Plotnick (1981), "How Income Transfers Affect Work, Saving and Income Distribution", J. E. L., Sept.
- (3) O. Evans (1983), "Social Security and Household Saving in the United States", Staff Papers, Sept.
- (4) M. S. Feldstein (1975), "Toward a Reform of Social Security", Pub. Int., Summer (40).
- (5) M. S. Feldstein (1977), "Facing the Social Security Crisis", Pub. Int., Spring.
- (6) 木村陽子(1981)「厚生年金加入者間の収益率格差」『大阪大学経済学』、第31巻第1号。
- (7) A. H. Munnell (1977), *The future of social security*, Washington, D. C.: Brookings Institution.

(きむら・ようこ 社会保障研究所研究員)

社会保障研究所研究叢書

- No. 12 『社会福祉改革論Ⅰ』 (1984年6月)
- No. 13 『社会福祉改革論Ⅱ』 (1984年6月)
- No. 14 『経済社会の変動と社会保障』 (1984年8月)
- No. 15 『福祉政策の基本問題』 (1985年1月)