

それから、最後に社会保障の専門家にこういう話をすると、経済学者、あるいは財政学者というのはけしからんヤツだと思われる可能性があるが、ジョウ・ペックマンというアメリカの、もう亡くなったが、有名な財政学者がいて、これが日本に来たときに、ペックマンはペイロール・タックスというのは、常識としてすべて賃金に転嫁される、それが常識だといわれたので、ややショックだったのです。いってみれば経営者は、元来は社会保険料負担を含めて賃金を一応設定して、そこから支払う。したがって、社会保険料が上がれば、元来の賃金を上げなければならないと考えるが、これはそうではないのである。

私は保険料についてもほぼ同じように思っている。したがって、それから先は社会保障の専門家の方とは、意見が違ってくるのではないか。

フランスで労働者が社会保険料が上がるからということでストライキをしているが、経営者が文句をいうべきであって、労働者が文句をいうのはおかしいのじゃないかという話なのです。

これは転嫁と帰着の話があるわけで、いったい誰が最終的に負担しているのだという問題があるということを、一応注意をうながしておきたい。社会保険料は賃金に転嫁されるといったら、けしからんじゃないかということをいわれるそうですが。

いずれにしても、財政論からすればやや異論に近いような見方があるかもしれないが、結論的には先ほど来申しているように、国民負担という考

え方に、現在の日本も、あるいは先進諸国も、かなりそうになっているというふうに考える。社会保障の支出というものが、かつての財政支出との間のように、非常にはっきり分かれているのではなくて、両者の間には実をいうともう線が引けない状況にある。財政のいろいろ社会保障的な支出と、社会保険の給付というものと間には、日本の場合もご存じのように、全額国庫負担でやっているケースもたくさんあるわけで、明確な線を引けないという状況になってきている。これはたぶん、社会保障が時代の変化とともに中身がいろいろ変わってきているということと同時に、負担の関係もある意味ではっきりしなくなったということだと思う。

したがって国民負担率というのは、そういう背景を考えれば基本的には、政府全体のやっている仕事の負担というのはいったい経済全体でどの程度の比重になっているかということを見るときに、有用な指標だと思うし、最初申し上げたように、行政改革とかそういう立場から見たときには、これは重要な指標であることは間違いない。大きな政府とか、小さな政府とか、そういう話をするときにも、重要な指標であることは間違いないが、それを離れても、大きいのか、小さいかという話とはかわりなく、これはそれ自身、現在では有用な指標であるというのが、私の見解である。

時間がまいりましたので、これで終わらせていただきます。

【レポート】

社会保険と市場

大阪大学教授 本間正明

「社会保障と市場」というレジュメをつくっておりますが、これに忠実に沿って、お話しすると

いうよりも、少し周辺的な問題も含めて包括的に話をさせていただきたい。

1960年代アメリカでは、ゴールド・シックスティといういい方がされました。その当時新古典派総合論といわれる立場が非常にポピュラーになって、サミュエルソンであるとか、トービンであるとか、代表的な経済学者がこのラインに沿いながら、市場と政策との関係を体系的に整理をしました。

その考え方は、市場が一定の限界（市場の失敗）をもっているのです。政府の機能としてはまず、労働、あるいは資本が生産において、完全雇用または利用できないような状況ができた場合には、財政、あるいは金融の手法を用いて、労働および資本が完全雇用、あるいは潜在的な成長率を達成できるような状況、つまり生産可能性のフロンティアまで導き、次にそこで成立する状態が、社会的な弱者等に関連する所得分配の側面で問題のある場合には、政府が租税あるいは社会保険の手段を使って、社会的に合意が成立するような形で、あり得べき社会的厚生を追求するという構図で議論されました。つまり、完全雇用を実現する経済安定、公正な所得・資源分配、さらには効率的な資源分配を同時的に達成し得るという「最善（ファースト・ベスト）」の立場にあったのです。

これは、実は市場と政府との間に、基本的にはダイコトミー、二分法が成立するという考え方です。混合経済の中で政府と市場が分離され、政府が市場に対して中立的な形で最適な国民負担を決定すれば、市場が資源分配の問題を解決し得ると考えているわけです。所得分配と資源分配との相互的な影響力はリパーカッションがそれほど意識されないままに、ダイコトミーが基本的に成立してうまくいくという考え方が60年代に非常に強く出ていたわけです。

しかし、70年代以降になってこの政府と市場のダイコトミー、あるいは所得分配、経済安定、資源分配の政府目標間のトライコトミーが成立せず、相互に切り離すことができないという、こういう認識が高ってきた。その背景には政府の規模や規制が高まるにつれ経済自身が政府活動からきわめて悪影響を受けているのではないかという認識が、アメリカやヨーロッパで広がってきたとい

う現実があります。経済の低迷の真犯人は、政府の機能低下や、あるいは過大なコミットメントによるものではないかという考え方が強調され始めた。

この点で政策目標間の相互連関を意識しながら、資源配分、所得分配、経済安定などの政策を同時に議論するという試みが、70年代の後半から公共経済学の進展という形で、われわれの学問領域を広げてきたということがいえるわけです。たとえば、年金制度は直接的には所得分配、保険機能の面で重要な役割を果たすわけですが、一方で貯蓄率や労働供給などの資源配分にも影響を与える。公共経済学はその両面を考察の対象にしながら、政策判断をする際の材料を提供しようとするわけです。

その背景には、このような複合的な影響を政策が伴う場合、新古典派総合論が想定したような最適な資源配分も公正な分配もというような欲ばりな「最善（ファースト・ベスト）」の政策が実現できないという困難がある。たとえば高い租税負担、あるいは社会保険料負担が労働意欲あるいは貯蓄意欲にまったく阻害効果を及ぼさずに徴収することができれば、公正な所得分配も資源配分の効率性も達成できるわけです。しかし、阻害効果を及ぼし資源配分にひずみを与えるような状況下では、公正な所得分配と効率的な資源配分の目標間にトレード・オフ関係が生ずる。一方を立てれば、一方が満たされないという、こういうようなジレンマ、あるいはトリレンマの状況さえ起こり得る。このジレンマを考慮に入れながら、その制約下で社会全体の厚生を高めようとするのが「次善（セカンド・ベスト）」の考え方なのです。

最近の事例をお話しすると、スウェーデンの苦悩はまさにそういう問題である。いま市場経済において政府もまた、その一構成員なのだという認識が、きわめて強くなりつつある。スウェーデンの場合、ご承知のとおり、いまの貝塚先生のお話の中にもあったように、国民負担率が70%ぐらいいまで達している。そしてそのうえで財政赤字が対GDP比率で93年では、13%を超えるような状況になった。いまの日本と同じように93年に

は、スウェーデンでは多くの金融機関が倒産し、公的資金を、日本の6850億円どころか、7兆円に達するような規模の金額を入れ込んだわけである。この結果として、財政赤字はいま申し上げたような高い数字になったわけだが、このときにスウェーデンの最大の生命保険会社が、国債を買うことを拒否をするという、事態が起こったわけです。国際金融市場の中でヨーロッパはほとんど、インテグレートされた資金市場になっているから、スウェーデンのクローネ安が引き起こされ、そしてスウェーデンの金利というものが急激に上昇をした。

つまり、財政の収支尻の悪化を通じながらスウェーデンの財政状況、社会保障の状況が経済、ひいては国内ばかりではなくて、国際的な観点にも悪影響を与えたのです。

94年にご承知のとおり、保守中道政権から社民党に、これは日本ではありません、スウェーデンの社民党に政権が移ったわけである。選挙戦で社民党は、福祉の後退ということが保守中道の中で行われたということもあって、実は社会保障政策のレベルは堅持するという公約をもって戦った。しかも、93年に先ほどのような状況があったので、財政赤字を縮小をし、財政の健全化に努力をする、さらには経済の再活性化のために、積極的に取り組むという公約を立てて選挙に勝ったわけである。

94年に勝ったあと社民党が採った政策は、社会保障政策のレベルを思い切って引き下げるということであった。たとえば、年金制度だと、いままでの賦課方式的な側面を払拭しながら、積立方式への移行を強調したり、あるいは傷病手当も、従来は怪我をしても、病気になっても、100%の所得保障をしていたのを90%にした。こういうことが現実問題として行われた。そして、政権獲得時には50%近い支持があったけれど、現在は公約違反だという批判の中で20%台に低迷をするという状況になっている。

ここで私が申し上げたいのは、社会保障を充実することによって、基本的にスウェーデン国民の社会的厚生を維持するという従来のシナリオを部

分的に軌道修正してでも、経済のファンダメンタルズの改善によって、経済成長を高め維持し、そのことを通じて、スウェーデン国民の経済厚生を高めようという発想があったということです。経済を立て直すことが問題なのか、あるいは社会保障を維持するということが問題なのかという真剣な問いかけが、どこの国においても非常に真剣な論議を呼んでいるのです。

先ほど貝塚先生のフランスのお話もありました。失業率13%に達するような状況の中で、フランスは社会保障制度を切り下げていくという選択を、フランの維持のために行うということですから、すべての政策目標が複雑にからみ合いながら、経済を運営していかなければならない困難な状況にあるわけです。これはスウェーデン、フランスだけではなく、各国共通して抱える問題なのです。

このような手段の制約、予算の制約が存在する場合、たとえば財政赤字、あるいは社会保険料の負担を一定水準に保ちながら、年金と、医療と、介護と、失業というものを、どういう具合に政策決定したときに、国民各層に対して、どのようなインパクトを与え社会的厚生として全体でいかに評価されていくかを考えていくというのが、「次善的な最善」の問題として問われてきている。これが現在の先進諸国における共通の構造なのであろうと私は思っている。

このように整理をすると、問題は社会保障の諸制度が経済に与える影響が一方にはあると同時に、経済が社会保障に与える影響もある。このような形でリパーカッションを考えると、社会保障制度を具体化する保険料、給付水準、支給開始年齢などの政策変数の変更が個々の人々に与える影響をそれぞれ考慮しながら、それを集計化してもう一度国民の厚生を最大化する形で、制度デザインをするという発想が生まれてくる。つまり、制度を“内生化”して決定することになる。

租税負担、あるいは社会保険の負担を一定に保ちながら、現在与えられている政策手段、この政策手段をどのような形で変更した場合に、国民経済全体のうえでの、その厚生というものを最大化できるかどうかという、制度評価の問題として社

会保障制度のデザインを考えなければならない。われわれエコノミストはこれを制度の経済学といういい方をするが、こういうようなことを私が強調する背景には、制度の安定性がきわめて重要だという認識がある。つまり、たとえば年金制度の問題で、これは社会的扶養なのだから、決めたことについて若者も文句をいうなというような議論もありますね。しかし、経済的な活動主体である人間が、合理的に行動する限りにおいて、このような議論を素直に受け入れる余地は少ない。

年金制度を例に取ると、これから高齢化に向けて、きわめて急激に社会保険料を引き上げていかざるを得ない。29.6%にピーク時にはなるような保険料、さらには基礎年金の3分の1という形で税金を投入することによる租税負担の上昇、こういうような状況が給付レベルの見直しや支給開始年齢の引き上げと組み合わせると、制度の改革が、年金制度に加入する一人一人の利益、利害からんでくる。世代間で必ずしも同じ影響ではないというところに問題の複雑さがある。多くの人々がこの制度を守ることが、自分にとっても有利である、個人的な利益につながるということを納得し、その制度に対する信頼をもたない限り、常に制度改革への要求となって制度の不安定性として現れてくる。これがインセンティブ・COMPATIBILITY、個別誘因両立性の問題なのです。このインセンティブ・COMPATIBILITY、個別誘因両立性の問題は社会保障制度だけではない。財政赤字という巨大な債務を将来世代に回し、そして高齢化に伴う公的負担の急増、この二つがセットになって、世代間の不公平の問題が、各国において顕在化している。この世代間の公平問題を無視して政策決定、制度、設計ができないということが、強く認識され始めてきている。これがコトリコフ等に代表される制度間会計の問題であるということである。

制度、政策をつくる側は、そのような議論はしないに越したことはないわけであるし、楽なわけです。しかしインフォメーションの公開を通じて、国民がその制度を前提にし、自分がライフステージの生活設計をしていくわけです。制度を考慮に

入れながら選択をするということが、ストック経済がきわめて進展をして、その日暮らしであった戦後の状況とはまったく違うビヘイビアとしてある。その選択権の保障、選択に対する情報というものをきちっと与えるという意味で、制度設計時における国民的議論は必須の作業になっている。

これまで、政府がやるということがイコール公共性を担保するというような考え方は行政に根強くある。たとえば、産業政策の定義として、通産省がやることが産業政策なんだという、有名な貝塚先生の皮肉があった。福祉政策は厚生省がやることだと、こういう具合に定義することは、行政がいま置かれている状況から判断すれば、必ずしも適切ではないのであろうと思う。もっとより精度の高い議論をどんどんやっていく必要があるし、そのこと故に、社会保障研究所の存在意義があるのであろうという具合に私は思っている。

このように考えてくると、市場の位置付けを、もう一度考えてみる必要がある。社会保障政策というものを念頭に置くときに、年金にしてもしかり、医療にしてもしかり、介護にしてもしかり、それから失業にしてもしかり、こういうような問題に対して、それに関連する直接的なマーケットというものが、どのように整備されているかということの関連において、社会保障制度を考えておく必要があるわけである。

時代とともに市場は、未成熟な状況から、成熟化された状況になってくる。たとえば資本市場においても1年定期のものしかなかった公的規制の状況が、金融の自由化に伴って、3年、5年、10年という形で、金融商品というものが開発されてきている。あるいは医療においても、平均的な市場だけで、いわば公的医療の枠内で議論されていたのが、高度な医療が経済の進展、ストック化につれて求められている。そしてそれに対して新規のマーケットがつくられ、福祉、医療の分野における供給能力の向上が、21世紀においてリーディング・インダストリーとして、通信分野と並んで期待されている。昭和の20年、30年代時代における医療制度の問題と、これからの問題を同じように議論をするということは、ナンセンスなわ

けです。

そのことの意味は、市場で決まる価格と、公的に医療システムの中で決める医療の価格付けの問題との矛盾は、さまざまな形で顕在化する可能性もまた生まれてくる。そういう意味において、常に社会保険、社会保険を司る厚生行政における市場へのインパクトというものを、どういう具合に取り込みながら、特に供給側にモラル・ハザードを起こさないような形で、社会保障制度をデザインするかが問われている。

たとえば医療の場合、情報の非対称性に伴う問題であるとか、あるいは薬価と医療サービス、直接的な医師の問診等のサービスの価格付けの問題、差額医療の問題等、過大で非効率な医療供給体制を招き、過大な負担を国民に求める危険性がある。薬価と市場価格との関係はマーケットと医療保険との間の齟齬として出ているということである。そういう意味での調整というものを図っていくことの努力が、求められてくるのであらうと思っている。

最後に、私自身は社会保障の分野で、官と民という二分法から、非営利組織という NPO が、今後高齢化の中で第三者の供給者として活躍すべきであると考えている。社会システムにおけるアウ

トソーシングの手段として NPO が出てくる可能性もあるだろうと思っている。

たとえば、サッチャー時代から以降イギリスでは、この有償ボランティア等を利用しながら、医療とその周辺の位置付けというものを、公と民と NPO との協調関係を組み立てることによって、安くてしかも効率的な医療体制というものをつくり上げていこうとしている。このような努力というものが行われているわけである。この NPO やボランティアは、やることによる喜び、これは利己的な動機というふうにいっているし、それから奉仕することによって人に貢献するという、利他的な動機をセットにしている。人々がそれほど高いコストを要求することなく、自分の効用の上昇と、社会全体のウェルフェアの増大にコントリビューションするという、こういうような構図が期待されているわけです。

21 世紀はトライポーラ・システム、公と民と NPO の三者が、お互いが開かれた極として、相互に連携を図りながら、お互いが敵対視することなく、共生、連携型のシステムにつくり上げ、その中で社会保障というものを柱として、国民の生活の維持にとって大きな役割を果たしていくということが求められているのであらうと思っている。

【レポート】

社会保障と雇用政策

慶応義塾大学教授 佐野陽子

私は労働とか人事管理という分野にいて、社会保障という問題も深刻な問題として受け止めておりますので、このような機会をいただいて、勉強も少しくさせていただきました。しかし、いちばんはじめの目次にあるように、社会保障関係の審議会の報告というのは 14 点あって、これはキロで量るぐらいにどっさりとまいりました。私は昔

から模範生なので、一生懸命それを読もうとしたのですが、それを読んで総合するというのは、もう分裂気味で手に負えないということが、すぐさまわかりましたので、一応それはそれとして、ポイントを頭に置きながら、目頃感じているようなことを綴ってみました。ここに書いてあるのは本当の一般論であるので、後半には労働市場におい