

日本の社会保障（講演録）

広井 良典

これまで日本で社会保障の議論がなされるときは、ほぼ圧倒的にいわゆる欧米諸国、ヨーロッパやアメリカの社会保障はどのようになっているのかという議論が中心であり、かつそのどういった部分を日本は学び、導入することができるかといった文脈で議論がなされてきました。けれども私自身、数年前からわずかではありますがアジアの社会保障に関する調査研究を行っていく中で、やはり今後はアジアの社会保障がどのようになっているのかということに目を向け、かつそこからさまざまな教訓なり意義を見いだしていくことで、はじめて日本の社会保障にどのような特徴があり、問題点があり、またどのように改革をしていけばよいのかという点が浮かび上がってくるのではないかと感じております。一方、日本が社会保障改革で、ある意味でもたもたしている間に韓国などがどんどん大胆な改革を行っているといった状況があり、そのような点からもアジアの社会保障というテーマが浮かび上がってくるかと思えます。

ただアジアといっても多様でございまして、ひとくちにアジアの社会保障といってもさまざまなものがあるわけでありまして。簡単なグルーピングとして、例えば4つぐらいに分けて考えますと、日本をとりあえず除きまして第1グループは韓国や台湾やシンガポールなどが該当するかと思えます。皆保険かそれに近い制度をすでに実現させているか、その前後にいて、むしろ高齢化や社会保障の効率化といった課題に直面している国々です。それから第

2グループとしまして、いわば皆保険前夜といえますか、大体被雇用者には一定の保障が整備されつつあるけれども、とりわけ農村部、あるいはインフォーマル・セクターといえますか、そこにまだほとんど保障が行き渡っていない、その問題と格闘している国々で、タイ、あるいはフィリピン、インドネシア、マレーシア等々といった国がこうした文脈で指摘することができるかと思えます。さらに第3グループといたしまして、むしろまだ保険以前の、医療でいいますと公衆衛生、感染症対策などが非常に重要な役割を占めておりますようなヴェトナム、ラオス、カンボジア等々といった国々がございます。さらに第4とするかどうかは議論が分かれるかと思えますが、超大国といえますか、中国やインドといった、以上の分類に収まらない要素がある国といった具合に、アジアの国々といっても多様でございまして、そういう点を視野に置きながら日本の社会保障の経験を評価し直すという作業が求められているのではないかと思えます。

最初に日本の社会保障の発展の経験の独自性ということで、2点指摘できるかと思えます。1つはいわば非常に急速なキャッチアップ型の経済の中で社会保障制度を整備してきたということで、後発国型の社会保障の一典型ということが言えるかと思えます。したがって日本の社会保障というのはドイツ、イギリス、その他ヨーロッパやアメリカの社会保障とは異なる独自の特徴を備えているという点が指摘できようかと思えます。それからこれと

関連することですが、第2に、高齢化の速度が非常に他の先進諸国に比べて際立って速いという点で、これもまた実は後発国、途上国に顕著な傾向といえることができるかと思えます。

日本の社会保障の特徴ということを確認いたしますと、3点ほど指摘できるかと思えます。1つは当初いわばドイツ型の社会保険モデルから出発し、徐々に普遍主義的といえますか、北欧・イギリス型の、税を中心とした普遍主義的なモデルの様相を取り入れていったという基本的な流れが指摘できるかと思えます。具体的には国民皆保険の達成ということが一つですし、あるいは年金における基礎年金といったもの、それからあとで出てまいります医療保険における老人保健制度がそうした例として挙げ得るかと思えます。それから2番目に政府自体が保険者になったということで、例えば医療保険で政管健保といわれている中小企業向けの医療保険がございますけれども、これは政府自らが医療保険の保険者になっているわけで、ある種のパターナリスティックな役割を積極的に国家が果たしてきたという特徴が指摘できるかと思えます。それから3点目、これが特に特徴的なことではなからうかと思えますけれども、かなり早い段階においてインフォーマル・セクターを社会保障、とりわけ社会保険の対象に加えていったということです。インフォーマル・セクターというのは農業者、あるいは自営業者でありますけれども、その典型が医療保険における国民健康保険ということにならうかと思えます。

日本の農業または自営業が全人口に占める割合の推移を他の国と比べますと、他のいわゆる先進諸国に比べて日本の農業人口割合が比較的最近まで非常に高かったという特徴があります。日本の社会保障の整備の大きな特徴の一つは、相対的に大きな農業人口、インフォーマル・セクターをどのように社会保障の中に組み入れていくかという、この問題に非常に早くから対応したという点が

特徴として指摘できるかと思えます。

続きまして、社会保障と経済システムとの関係ということですが、これも3点ほど指摘できるかと思えます。第1点はいわゆる皆保険が一種の経済政策といえますか、産業政策的な意味を持った役割を果たしたということがあるかと思えます。言い換えますと、当時日本にとっては経済成長、開発ということが圧倒的な目標であったわけですが、むしろ国民皆保険がそれに寄与する形で貢献し、あるいは位置づけられたことです。社会保障というのがしばしば経済成長の負担といえますか、お荷物というふうに考えられることが多いわけでありまして、ある意味で結果的に見ますと、日本の場合は社会保険の国民皆保険を経済成長に貢献する一つのツールとして活用したということが言えるのではないかと思えます。これは途上国にとっての一つのメッセージとなりうる点かもしれません。

それから2番目といたしまして、非常に若い人口構造の中で経済成長や社会保障の整備を行ったということで、当時は非常にうまく機能したわけですが、そこで年金などで一種の財政錯覚も生じたわけで、未来を展望しますと、後発国に顕著な急速な高齢化ということで、それがそのまま難しい課題となつてはね返っているということにならうかと思えます。

それから3番目に社会保障というものが、いわば日本の経営と不可分のものとして機能したといえるのではないかということでもあります。例えば日本の場合、特に大企業ですと終身雇用が一般的な形で行われてきましたので、これがある種個人の生活保障にとっては社会保障的な機能を果たしてきた。そういった形で日本型経営というものが社会保障と不可分一体のものとして機能したということが言えるかと思えます。

日本の社会保障を3段階ぐらいに分けて確認したいと思えます。第1段階はいわば出発の段階と

いうふうに言えるかと思いますが、これは大体戦時期に医療保険と年金の基本がつくられたというところであります。地域保険としてのいわゆる国民健康保険、これも戦時期にできておりまして、事実上9割以上の市町村が、1942年にはこの地域保険によってカバーされております。これを第1次国民皆保険と呼ぶ人もいますが、この戦時期に社会保障の基礎がつくられたといえると思います。国家レベルで社会保障を整備するというのは「国民国家の統合」ということと非常に不可分の関係にあるわけで、アジアの国々の一部ではこの点で大きな困難があるわけですが、日本の場合、それが戦時期に行われたわけで、ある意味では歴史の皮肉というような要素もあるかと思いますが、こういった戦時期の国民的統合の意識の強い時期に社会保障の基礎がまず築かれたということが言えるかと思いますが。

それから2番目は確立期とでも言うような時期でありまして、ひとこと言えば高度経済成長のさなかにいわゆる国民皆保険が実現されたわけがあります。医療保険についてはすべての市町村が国民健康保険によってカバーされ、年金については先ほども出ております自営業・農業者についての国民年金もこの時期に整備され、ここでいわゆる皆保険・皆年金体制がつくられたわけがあります。ここで注目すべきは特に医療保険で、地域「保険」とは言いますが、その半分は国の税が投入されたということです。国民健康保険の費用の半分は国からの補助によってまかなわれたわけで、こういった点からも先ほどから触れておりますような中央政府が積極的な役割を財政面も含めて果たしたという点が見て取れるかと思いますが。この点も後発国型の社会保障ということでメッセージとなりうる点かと思いますが。

それから第3段階、これは70年代80年代以降で、経済成長も鈍化し、かつ高齢化も進んでいった時代でありますけれども、まずこの時代にはそ

ういった高齢化に対応した制度的調整というか財政調整が行われたわけでありまして。とりわけサラリーマングループと自営業グループ、特に自営業グループの保険制度が危機に瀕していたということで、これを統合するような改革が行われ、具体的には年金における基礎年金、医療保険における老人保健制度という制度がつくられたわけですが。しかしこれは当然最終的な解決ではなく、さらに経済の低成長、高齢化の進展の中で今かなり根本的な改革が求められている時期になっているわけです。

医療について補足いたしますと、これも後発国にありがちなことかと思いますが、給付の拡大ということではある程度着実に医療保障が行われてきたわけですが、日本の医療制度というのは全体として見ますと「アクセスと量」といいますか、国民が誰も安い値段で医療にかかれるという点では比較的 success を収めてきたといえるかと思いますが、医療の質的な側面、医療の質の評価であるとか、あるいは患者の権利、あるいは医療情報へのアクセスといった点ではさまざまな課題を抱えていると言えるかと思いますが。

福祉について補足いたしますと、日本は基本的に社会保険を中心に社会保障制度をつくってまいりましたので、最も立ち後れてきたのが社会福祉あるいは社会サービスの領域であると言えるかと思いますが。社会保険を中心に社会保障が行われてきたために、社会福祉あるいは社会サービスについては非常に限られた役割しか与えられてこなかった。実際、社会福祉が社会保障全体に占める割合が約10%ということで、非常に限定的な役割しか果たしていない。これが例えば社会的入院というような、必ずしも医療の必要が十分ない場合でも病院に入院するという、特に高齢者の場合に顕著な傾向という問題にもなってきたわけで、特にこれからの日本の場合、この社会サービスあるいは社会福祉の部分の強化が非常に求められているということが言えるかと思いますが。そしてこれ

は、家族などに依存しがちなアジアの国に起こりやすい傾向といえるかもしれません。

以上のような経緯をたどってきた日本の社会保障を現時点で見ますと、その特徴として3点ほどまとめられるかと思えます。第1点は社会保障の規模に関することで、これは例えばGDPといったものに対する社会保障給付費の比重が、先進諸国の中でアメリカと並んで最も低いという点です。その理由というのを考えてみますと、恐らくインフォーマルな社会保障というものの、公的な社会保障以外の部分がかなり日本の場合大きな機能を果たしてきたのではないかと思えます。具体的には会社と核家族ということが考えられるかと思えますが、会社は終身雇用を保障し、かつその家族全員の生活保障も行うというような機能を果たしてきましたし、核家族も非常に強固な形で存在してきました。それが現在は雇用の流動化あるいは家族の個人単位化ということで大きく変容しているわけで、こういった点に着目した改革が求められていると思えます。

それから日本の社会保障の特徴の2番目として、その構成あるいは内容に関する点が挙げられるかと思えます。これについて一つは年金の比重が非常に大きいということが言えるかと思えます。年金が社会保障給付全体の50%以上を超えており、先進諸国の中で年金の比重が最も高いものになっている。それに対して社会サービス、この中には子育て支援、あるいは失業に関する部分が含まれていますが、そういった部分のシェアが低い。今後こうしたままでは十分機能しない状況になっているのではないかと思えます。

それから3番目の特徴としては、社会保障の財源に関して、はじめの方で社会保険モデルから出発しながら普遍主義的な方向へ移ってきたと申しましたが、いわば社会保険と税がある意味で渾然一体となっているという点です。財源が非常に複雑に混じり合っている形になっているのが日本の

社会保障の特徴で、こういった点についても再編成が求められていると思えます。

最後に日本の社会保障の課題ということですが、その前提となる環境の変化ということですが、やはり一つは経済の低成長と高齢化が急激に進んでいることが挙げられます。それからもう一つ、社会の個人単位化ということが言えるかと思えます。日本の低い社会保障を支えてきた会社あるいは雇用が流動化し、終身雇用制も崩れていく。一方で女性の社会進出の中で家族が個人を単位としたものになっていく。そうした中で新しいタイプのセーフティ・ネット、ソーシャル・ネットが必要になってきている。これが日本の社会保障の基本的な課題ではないかと思えます。

そういったことを踏まえまして、日本の社会保障の改革の方向であります。1点目は社会の個人単位化、個人の生活保障に対応する社会保障ということが基本的な理念になるのではないかと思えます。それから2番目に公私の役割分担を再編成していく必要がある。これについては年金と医療・社会サービスについてはある程度分けて考えられるのではないかと思えます。これは私見ですが、年金については基礎年金の部分をしっかりさせ、再分配的な機能といいますか、そこをしっかりとさせ、それから上の2階以上の部分は私自身は基本的に民営化していく方法で差し支えないのではないかと思えます。かたや医療や社会サービス、福祉の分野はいわゆる市場の失敗が起こりやすい分野ですので、これはしっかりと公的な財政面での保障を行った上での競争メカニズムを導入していく。私はこれを「医療・福祉重点型の社会保障」と呼んでおりますが、こうした方向の改革が求められているのではないか。それから3番目に日本の場合、税と社会保険が渾然一体となっている部分を、できるだけ財源ごとに役割分担を明確にしていく必要があるのではないかと思えます。

同時に、社会保障改革の「プロセス」をかなり

見直していかないとどうしても大胆な改革が難しい、そこでなかなか十分な改革が行われていない現状にあるかと思います。つまり日本の場合、ある意味で一党独裁と官僚主導の政策決定という形でこれまで社会保障の整備が行われてきたわけで、二大政党制あるいは政権交代を伴う形での社会

保障改革というものがなかったわけです。しかし近年の韓国や台湾での社会保障改革の動きなどを見るにつけても、そういった点も含めてこれからの日本の社会保障のあり方を考えていく時期ではないかと思います。

(ひろい・よしのり 千葉大学助教授)