

# 安心社会をつくるにはどうすればよいか

橘木 俊詔

Written by Toshiaki Tachibanaki

## はじめに

世の中はリスクの高まっている時代となった。地球温暖化の進行によって気候が不順となり、集中豪雨や台風といった自然現象によるリスクが頻発している。地震や火山噴火といった昔からある自然災害の数が増加したとは言えないが、いつふりかかってくるか予知できないリスクもある。

現代において特徴的なリスクは、人々の生活の営みに際して、高度な技術を用いながら行うようになったことの効果が大きい。例えば、鉄道、航空機、自動車などを用いて移動するとき遭遇する交通事故、コンピュータを日常で使用するようになってからはハッカーに襲われるとか、コンピュータウイルスに侵されるなどのリスクがある。さらに犯罪の数が

増加していることも現代の特色である。「ふり込め詐欺」などという新犯罪は、人々が現金を扱わずに生活するようになった技術の時代に、悪知恵を働かす人が犯す犯罪となったのである。

技術の発展とはそう関係なく、人類に常に起こるリスクとして、死亡、病気、高齢、要介護といった身体上の変化に伴うリスクもある。あるいは働く場所を失う失業とか、低賃金の仕事にしか就けないというのもリスクの一つである。これらは人が食べていくとか、生活をしていくといったことに関して、誰かの助けを必要としたり、自分でそのリスクに対処したりせねばならないところの生活上のリスクである。

人類の英知は、これらのリスクに対応するため、大昔から保険制度というものをつくってきた。不幸が発生したときの損害補償を行うのが保険制度であり、主として現金給付という姿で対処してきた。生命保険、医療保険、介護保険、失業保険、生活保護制度といった制度がこれに相当する。

医療保険に関しては、技術の発展と関係するリスクもある。医療技術が高度化したことにより、医療ミスという新しい現象も起きている。薬品に関しても、投薬によって副作用や投薬ミスなどが顕在化して、新しいタイプの被害が登場することとなった。薬害エイズ事件などが最近の例として挙げられる。

ここまで述べてきたように、人間社会には様々なリスクがふりかかってくるのであるが、これに対応するにはどうすればよいのか、というのが本稿での主題である。いわば安心・安全ある生活を送るにはどうすればよいか、ということになるが、ここでは個々のリスクにどう対応すればよいか、ということとは論じない。例えば、交通事故のない社会をつくるにはどうすればよいか、あるいは自然災害を最小にするにはどうすればよいか、といったことに筆者がよい考えを出せる能力はなく、その筋の専門家にまかせるのが妥当だからである。本稿では人間にふりかかってくるリスクに、誰が対応するのかとか、誰がそのための制度をつくり、かつそれをどう運営するのかといったことを中心に論じることとする。

## 誰がどのようにして「安心」を請け負うか

ここで述べた安心・安全を確保する手段を別の言葉で述べれば「セーフティ・ネット(安全網)の確保」ということとなる。サーカス演技場の下に張られた網のことである。何か不幸が起きたときへの備えのための制度と理解してよい。セーフティ・ネットの目的には次の3つがある。第1に、不幸が

発生したときの被害を最小にする。第2に、被害が発生したときの補償制度をあらかじめ用意する。第3に、これが確保されていることによって、人は安心感をもてるので、勇気をもつてことにあたることができる。

最近に至ってセーフティ・ネットに加えて、トランポリン(跳躍板)の役割が語られることもある。トランポリンは運動競技の一種で、網を踏み台にして上に高く飛ぶ装置である。セーフティ・ネットは身体を受けとめて防御するだけであるが、トランポリンはもう一度上に高く飛ぶことになるので、もつと積極的にことにあたるようにすることを期待している。したがって、セーフティ・ネットよりも大きな効果が再び出現することを期しているのである。でも両者は強弱の差はあれ、安心の確保をもたらすものと言ってよい。

セーフティ・ネットを議論する際に重要なことは、誰がその制度に加入し、かつその制度を運営するかの選択である。それに関して4つの視点がある。

第1に、個人が加入することは当然としても、それが法による強制なのか、個人の自由意思にゆだねられているかの違いである。法による強制の代表例は公的年金制度であり、個人の自由意思による代表例は生命保険や損害保険への加入である。ただし、法による強制にも脱落が相当ある。例を挙げれば、国民年金への未加入ないし支払拒否、失業保険に加入しない企業がそれに該当する。これは現在わが国でも相当な数に達しており、やっかいな問題になっている。

第2の視点は、第1の視点とも関係するが、セーフティ・ネットの実施者と運営者が誰か、という問題である。政府のような公共部門なのか、それとも民間企業が行うかの違いである。

公共部門による運営には非効率性の伴うことがあり、民間企業にまかせる(つまり民営化する)方がよいとする考え方

も根強くある。例えば、アメリカには公的医療保険制度は、一部の貧困者と高齢者を除いて、いまだに存在しない。しかも公的年金制度にも民営化の声が高まった時期があるし、南米諸国ではかなりの国で民営化された。とはいえ、世界の先進国のほとんどでは、セーフティ・ネットの運営は公共部門が行っているといつてよい。

第3に、公共部門が運営する制度であっても、財源をどう調達するかは大きな選択である。制度に加入する個人や企業を中心に負担を求める保険料で調達するのか、それとも国民全体から徴収する税金によって調達するのかの違いである。つまり、保険料方式か税方式かの選択といえる。わが国の公的年金の一部である基礎年金に関していえば、給付の2分の1は税負担になったので、保険料方式と税方式の折衷制度もありうる。

第4に、保険給付額の決定に際して、本人の保険料拠出額ないし現在の所得額に依存して決まるのか、それともそれらと無関係に、すべての人に一定額を支給するのか、の選択がある。

これら4つの視点は、セーフティ・ネットを個人の自助努力と本人の貢献分に期待するのか、それとも国家が音頭をとって制度をつくって運営するようないわば個人間の連帯意識に期待することによって、公共財のような発想をするかの違いである、と言っても過言ではない。個人の自助努力に期待するのであれば、保険制度への加入は自由選択にまかせ、運営も民間企業にまかせることになる。逆に公共財の発想に支持があるのなら、保険制度は強制加入で、しかも公共部門が運営することになるし、給付額も定額になることが多い。いわば後者は「ナショナル・ミニマムないしシビル・ミニマムの原則」重視の考え方に近い。

## 日本・アメリカと北欧諸国

ここで4つの視点を述べたが、これに立脚して世界の先進国を大別すると、日米両国と北欧諸国が両極端の位置にいる。やさしい言葉で要約すれば、日米は国民の自由選択を基礎にするので公的部門の役割が小さく、一方で北欧諸国は強制を基礎にして公的部門の役割が大きい。社会保障給付額が国民所得に占める比率は日米両国が小さく、逆に北欧諸国は大きい。負担の側面からも、税収と社会保険料の対GDP比率は日米で小さく、北欧諸国は大きいのである。これらの事実は国際比較の統計で明らかである。すなわち安心の確保、あるいはセーフティ・ネットの確保のために、日米では政府にさほど頼らず、逆に北欧諸国では政府の役割が大きいのである。

日本とアメリカでは、政府が国民の安心をそれほど請け負っていない点では共通しているが、両国に大きな差もある。それは本人（自立）と家族の役割の差である。そのことを理解するために、政府以外に安心を請け負う主体として、誰が想定できるかをまず明確にしておこう。

それは次の6種（政府を含めて）である。(1)個人（本人）、(2)家族、(3)企業、(4)NPO、(5)コミュニティ、(6)国家（政府）、である。NPOとコミュニティ以外はわかると思うので、この両者については簡単に説明しておこう。

NPOは非営利組織と言われるもので、企業が基本的に営利ないし利潤を求めるのに対して、必ずしも営利を追求しない組織をさす。社会福祉の分野においてNPOは大切な組織

である。NPOの提供するサービスは有料のことが多く、企業が提供するサービスも有料なので、両者の差は利潤追求があるかどうかの差である。

コミュニティには2つの意味がある。1つは、地域という意味で、市町村、あるいは隣近所という地域に限定したものである。もう一つは、同性、同郷、同窓、同僚、同会社、同職業というように、共通の特性をもった人の集まりをさす。日本の福祉では同企業で働くというのに意味があり、企業の提供する福祉をその会社で働く人だけがサービスを受けている。俗に企業福祉と呼ばれるもので、日本ではこれが大企業を中心に充実していた。

話題を、安心を与える6つの主体に戻すと、日本は(2)の家族と(3)の企業(これは(5)のコミュニティともみなせる)が中心であり、アメリカは(1)の個人(本人)が中心なので、両国の差は大きい。家族の絆が強く、企業における同族意識が強い日本ならではの、福祉における両者の役割の大きさであった。年老いた親を経済支援する子ども、看病や介護にあたる家族の姿が日本の特色であったことは容易に理解できよう。一方アメリカでは自立が国是なので、家族・企業・政府に頼らずに安心は自分で確保するものと多くの国民が信じている。

なぜアメリカで自立心が強いかと言えば、もともと移民から成る国家ということがある。新天地を求めて新大陸に移住した人々は、どうしても頼るのは自分だけということになる。そういう移民の伝統は現世代まで脈々と生きている、さらに、異民族で成り立つアメリカなので、他民族を助けようという気持ちはさほど起きないこともある。

しかし、日本も現代に至って大きな変化の時期に入った。一つには、低成長時代に入って企業が福祉からの撤退を鮮明

にしている。企業に住宅や企業年金を期待できない時代になっているし、社会保険料の企業負担分を避けようとする企業が増加していることも、それを物語っている。

もう一つの家族の変容はもっと深刻である。どのような現象がそれを証明しているだろうか。第1に、核家族化の進行である。それは例えば、老親、成人した親とその子どもが同居する三世代同居の減少で示される。第2に、家族における福祉の担い手であった専業主婦の減少である。第3に、家族の不安定性、あるいは家族の危機といわれる現象である。独身者の増加、離婚率の増加、家庭内暴力や虐待などで示されるように家族が崩壊の過程にある。

このように家族の変容があれば、家族が福祉の担い手、あるいはセーフティ・ネットの請負者になることが困難となる。企業もそうであるなら、これからの日本では家族・企業ではなく、新しい担い手を見つけなければならない。その候補は、アメリカ型の本人(自立)か、北欧型の国家(政府)のどちらかである。別の言葉で述べれば、日本において安心を確保するための担い手、あるいはセーフティ・ネットの提供者は、本人かそれとも国家かの選択を迫られているのである。

日本人の主流はアメリカ型の自立を主張している。いわゆる新自由主義を好む立場から、福祉はミニマムにして市場経済を強化する策を求めている。小泉・竹中路線はその典型であったし、政策の実行もその路線にあった。民間経済を強力にする期待度が高いので、政府があれこれ規制する政策を嫌った。

セーフティ・ネットや福祉を寛大にすると、国民は怠惰になるし国に依存しようとする程度が強くなるので、働く意欲を阻害すると信じたので、このような主張をしてきた。現に



小泉・竹中路線が理想としたイギリスのサッチャー首相、アメリカのレーガン大統領路線も、小さな政府ないし小さなセーフティ・ネットを主張し、かつ実行してきたのであった。その象徴として、アメリカには介護保険制度はないし、公的医療保険制度もごく一部の人のしか用意されていない。頼るのは民間保険なのである。

では、その対極にいる北欧諸国の人は、怠惰になり働く意欲を失って、経済は弱体化したのだろうか。新自由主義の論理が正しければ、福祉大国である北欧諸国の人々は働かず、経済も弱くなっていたはずである。しかし現実にはそのようなことはなく、北欧諸国はどの国も経済は好調であり、経済効率化と福祉の充実という、一見両立が不可能な事象を排して、見事に両立させているのである。しかもアメリカのように貧富の格差拡大といったことはなく、国民の所得・資産分配の平等性はかなり高いのである。

なぜ北欧の人々が勤労意欲を失わず、かつなぜ経済が好調なのか、様々な理由があるが、ここでは2点だけを強調しておこう。第1に、それはセーフティ・ネットが充実していることにより、国民は不安なく安心ある生活を送れるという自信に満ちているからである。老後や病気をしたときの不安もないとなれば、それこそ勤労に集中できるのである。

第2に、多額の税や社会保険料を政府に徴収されても、その見返りは必ず自分達に充実した社会保障やセーフティ・ネットとして還元されると、確信をもっている。すなわち、政府に対する信頼感があるからこそ、高い税金・社会保険料の負担を拒否しない国民の姿がある。ひるがえって、日本において政府への信頼があるかと問えば、多くは「NO」と答えるだろう。

一方アメリカでは、国民や企業の高い税・社会保険料負担

は民間経済がうまく働くことにつながらず、むしろ経済活性化という目的にとってマイナスだと信じている人が多い。実は日本においても、財界や政府指導者にこの意見に賛同する人が多い。充実した社会保障は国民を怠惰にするし、企業の活力を阻害するという見方なのである。しかし、このことは少なくとも北欧では該当せず、既に述べたように経済の効率化は、高い負担率であっても見事に達成されているのである。

もう一つの大きな論争点は、第3の論点で述べたことの繰り返しであるが、社会保障給付の財源を税に求めるか、それとも社会保険料に求めるか、の選択である。日本の基礎年金の財源は、税方式と保険料方式の折衷である。税方式がよいのか、保険料方式がよいのかは一長一短であるが、折衷方式はそれぞれの長所を取り入れようとしたものとも言える。しかし一方で、中途半端でもあり、短所も目立つ。

北欧諸国の社会保障制度は充実しているので高い負担であるが、負担の方式に注目すれば国によって対応策に大きな違いがある。スウェーデンは保険料中心であるが、デンマークは税中心という異なった方策を用いている。前者の保険料方式は、各自の支払能力と必要な給付額に対応できるように、支払った保険料に見合うだけの給付をするので、個人の状況に合致した制度と言える。積立主義の特色をもっているのである。一方後者の税方式は、国民の多くから広く浅く税で徴収した分を、国民全員にかなり平等に給付するという制度なので、普遍主義に忠実と言ってよい。イギリス・イタリアの医療給付は税方式であり、年金のみならず医療についても財源は論点となる。

日本でもこの保険料方式か、それとも税方式かは論議されるようになったが、そろそろ決着をつける時期に到達してい

る。国民にその一長一短を広報して、国民に選択をしてもらう必要がある。そのためには国民投票によって国民に決めてもらうという案を考えてもよい。

## まとめ

このように論じてくると、アメリカと北欧諸国はセーフティ・ネットに関して好対照の制度の特色をもっている。家族と企業がセーフティ・ネットの提供者として役割を低下させている日本では、どちらの道に向かおうとしているのだろうか。別の言葉で述べれば、どちらかを選択しない限り、国民は自信をもって安心ある生活を送ることが容易でなくなる恐れがある。保険料方式か、税方式かの選択も重要である。

アメリカと北欧諸国を別の言葉で要約すれば、前者は「低福祉・低負担」、後者は「高福祉・高負担」となる。日本も今までは「低福祉・低負担」の国であったが、それを家族と企業で補っていたと理解してよい。

実は「中福祉・中負担」の国がある。それはイギリス、フランス、ドイツといった諸国である。日本はこれらの国を理想として、「中福祉・中負担」の国に向かうべき、という主張が多い。私自身の個人的判断は、当面はこの線が日本にとつてもっともふさわしいと考える。いきなり「高福祉・高負担」になるにはあまりにも変化が大きいし、国民も過激な変化に対応できないと考えられるので、まずは「中福祉・中負担」

を目指す。

しかし、中・長期的には「高福祉・高負担」の道を行んだ方がよいと考える。その根拠は、家族の崩壊が今後ますます進行するだろうし、日本人はアメリカ国民ほど強い精神でもって自立の道を歩むことはできないと判断できる。さらに、企業も福祉、セーフティ・ネットからの離脱をますます図るだろう。

そう考えると、残された道は北欧流の「高福祉・高負担」しかないということになる。しかし、この方式にもデメリットはあるわけで、例えば、民間経済の活力を阻害しかねないとか、国民が怠惰になる恐れもある。これらのデメリットを最小にするような福祉国家の構築が、日本に求められていると考える。国民の知恵に期待したい。同時に不正を行わない、そして効率的に業務を遂行する政府を、日本国民がつくっていくことも必要である。日本人が「高福祉・高負担」に懐疑的である一つの理由は、政府への不信感が強いからである。

CEL

### ◎橋本 俊詔（たちばなぎ・としあき）

同志社大学経済学部教授、同志社大学ライフリスク研究センター長、京都大学名誉教授。1943年兵庫県生まれ。67年小樽商科大学商学部卒業、69年大阪大学大学院経済学研究科修士課程修了、73年ジョンズ・ホプキンス大学大学院博士課程修了。INSEE、OECD大学などを経て、86年京都大学教授、2008年より現職。専門は経済政策、労働経済学、金融論。主な著書は、『日本の貧困研究』（東京大学出版会）、『格差社会』（岩波書店）など。