

「全世代型社会保障」構築への アジェンダ

神野 直彦

(東京大学名誉教授)

1. 「ビジョン型改革」としての「社会保障・ 税一体改革」

「改革」は大きく「問題解決型改革」と「ビジョン型改革」に弁別することができる。「問題解決型改革」とは現実に生じている問題の解決に対処しようとする「改革」である。これに対して「ビジョン型改革」とは、恰も白紙の上に、未来像を描くようにデザインして進める「改革」である。

「全世代型社会保障」という社会保障の改革ビジョンは、2013（平成25）年8月に「社会保障制度改革国民会議」が公表した『社会保障制度改革国民会議報告書』で打ち出されている。この「社会保障制度改革国民会議」は、自・公・民の三党合意によって実現した、「社会保障・税一体改革」の改革プランを策定するために、2012年11月に設置されている。

「社会保障・税一体改革」が三党合意で実現したということは、社会保障の「ビジョン型改革」が全国的合意となっていたことを物語っている。つまり、現状の社会保障の枠組みを維持したまま、「問題解決型改革」で改革を重ねるのではなく、社会保障の未来像を描いて抜本的改革を推進することが必要だと、広く国民が認識していたことを表している。

「社会保障制度改革国民会議」も社会保障の「ビジョン型改革」のプラン策定を使命

として認識していたからこそ、現状の「1970年代モデル」を抜本的に改める「21世紀型（2025年）日本モデル」を構想しようとした。こうして打ち出された「21世紀型（2025年）日本モデル」という日本の社会保障の未来像が「全世代型社会保障」なのである。

「点」には長さも面積もない。ただ位置だけを示している。物事には必ず「点」のようなものが存在している。私たちは妥協をすること無しには生きてはいけなくても、妥協とは「点」を失わない限りにおいて行うものである。「点」を失う妥協は、もはや妥協とはいえないのである。

「全世代型社会保障」にも「点」のようなものがある。その「点」とは現状の「1970年代モデル」を抜本的に改めて、新たに目指すべき社会保障の未来像だということにある。

「全世代型社会保障」といえば、日本の社会保障は給付対象が高齢者中心で、現役世代への給付が少ないので、それを是正する改革だと理解されている。そうだとすれば、それは「問題解決型改革」であり、国民が望んだ「ビジョン型改革」とはいいがたい。

というよりも、現役世代への給付を強化することだけであれば、どうして社会保障改革と税制改革を有機的に関連づけた「社会保障・税一体改革」を国民が望んだのかを理解できないはずである。つまり、国民は現

状の社会保障の「1970年代モデル」を抜本的に改革する必要性を認識したが故に、税制改革と関連づけた社会保障改革を望んだのであり、そうした社会保障の抜本改革が目指す社会保障の未来像が、「全世代型社会保障」だと位置づけなければならないのである。

2. 「社会保険国家」から「社会サービス国家」へ

歴史的パースペクティブから、「全世代型社会保障」のビジョンを打ち出した「社会保障・税一体改革」の意義を省察すれば、「福祉国家」の社会保障を「ポスト福祉国家」の社会保障へと鑄直そうとする「ビジョン型改革」だと位置づけることができる。『社会保障制度改革国民会議報告書』が改革対象とした「1970年代モデル」とは、日本における「福祉国家」の社会保障にほかならないからである。

第二次大戦後に先進諸国は、重化学工業化による経済成長を基盤にしながら、挙って「福祉国家」の構築を目指したけれども、日本が「福祉国家」を目指すのは遅れて、「福祉元年」と呼ばれる1973（昭和48）年のことである。したがって、日本における「福祉国家」の社会保障は、「1970年代モデル」と表現しうるのである。

イギリスの社会学者ギデンス（Anthony Giddens）の言葉で表現すれば、第二次大戦後に先進諸国が目指した「福祉国家」とは、「社会保険国家」である。「福祉国家」は重化学工業を基軸産業とする工業社会を基盤として成り立っている。重化学工業を基軸産業とする工業社会は、大量で同質の筋肉労働を必要とする。そのため労働市場には主として男性が進出し、家族内には育児や高齢者ケアを無償労働で担う主として女性が存在するという家族像を前提にした社会保障で、生活保障が可能となっていたのである。

それ故に「福祉国家」は「社会保険国家」となる。社会保険とは失業、高齢退職、疾病など正当な理由で賃金を喪失した時に、賃金

に代替する現金を、政府が市場の外側で給付する社会保障である。つまり、重化学工業を基軸にした工業社会では、主として男性が稼得してくる賃金を喪失した際に、社会保険で賃金代替の現金給付をすれば、生活保障が可能となっていた。というのも、家族内には無償労働で、家族のケアを担う主として女性の存在を想定できたからである。

ところが、重化学工業を基軸とした工業社会が行き詰まり、知識集約産業やサービス産業というソフト産業を基軸とするポスト工業社会に移行していくと、「福祉国家」の社会保障が有効に機能しなくなってしまう。そこで先進諸国では「福祉国家」の社会保障を、ポスト工業社会を基盤にした「ポスト福祉国家」の社会保障へと張り替える動きが始まる。

それはギデンスの言葉に従えば、「社会保険国家」から「社会投資国家」へと転換することである。つまり、「福祉国家」の社会保険による現金給付に重心を置いた社会保障から、現金給付と教育サービスを含めた現物（サービス）給付とのセットによる社会保障へと張り替えていくことになる。それが「福祉国家」の社会保障を、「ポスト福祉国家」の社会保障に鑄直すことだと理解されているといえる。

「1970年代モデル」を鑄直して、「21世紀型日本モデル」の構築を目指した「社会保障・税一体改革」は、日本において「福祉国家」の社会保障を、「ポスト福祉国家」の社会保障へと抜本的に改める改革と位置づけられる。日本の「福祉国家」の社会保障である「1970年代モデル」は、高齢者を主として給付対象とする社会保障だと「社会保障制度改革国民会議」は指摘する。しかし、社会保険の現金給付を基軸とする「福祉国家」の社会保障では、それは当然である。

社会保険は正当な理由で賃金を喪失した時に、賃金代替として給付される現金給付である。そうした社会保険の性格上、人生後半の社会保障給付が対象とならざるをえない。そもそも賃金を稼得していない年少者について

は、社会保険で現金給付をすることはできない。子どもたちへの生活保障の現金給付は、公的扶助と同様に租税で賄うことにならざるをえないのである。

こうした社会保険の現金給付を基軸とした「福祉国家」の社会保障では、ポスト工業社会を基盤にした「ポスト福祉国家」の社会保障としては機能しない。社会保険の賃金代替の現金給付が国民生活保障を支えられたのは、主として無償労働によって家族内で育児や高齢者ケアが担われていたからである。

ところが、「ポスト工業社会」に移行すると、女性が急速に労働市場に進出するようになるため、家庭内相互扶助代替のサービス給付を公共サービスとして提供せざるをえなくなる。こうした育児や高齢者ケアという家族内代替サービスを公共サービスとして提供することが、女性の労働市場への参加保障ともなる。もちろん、サービス給付は育児にせよ高齢者ケアにせよ、扶養を担ってきた現役世代への社会保障となる。

3. 未完の「ポスト福祉国家」の社会保障

「ポスト福祉国家」の社会保障を「全世代型社会保障」と表現しようとも、それはメダルの裏側から表現すれば社会保険の現金給付中心の社会保障から、サービス給付への社会保障へと重心を移行することだといってよい。もちろん、サービス給付は租税を財源とせざるをえない。「全世代型社会保障」を目指すということは、社会保障を「社会保険」から「社会サービス」へと重心をシフトさせることを意味する。それと同時に財源も、「社会保険」から租税へとシフトさせることになる。それだからこそ、「ポスト福祉国家」の社会保障の模索を意図した「社会保障・税一体改革」は、社会保障改革と税制改革を有機的に関連づけて企図されたのである。

社会保険から「社会サービス」へと重心をシフトさせるといっても、「ポスト福祉国家」の社会保障は、現金給付とサービス給付をセットにした社会保障になると考えたほうがよい。もちろん、社会保険の現金給付も、労働

市場や家族形態が構造的に転換していくことに合わせて改革されなければならない。そのため「社会保障・税一体改革」では、「高齢者三経費」と呼ばれる「年金・医療・介護」という三つの社会保険の持続可能性を高める改革を実施し、「子ども・子育て支援」の改革へとウイングを広げていくことになったのである。

2014（平成26）年に消費税の税率が5%から8%へと引き上げられるにともない、基礎年金の国庫負担の二分の一が恒久化され、年金財政の持続可能性が高められる。2019（令和元）年には消費税が8%から10%へと引き上げられ、「社会保障・税一体改革」は完了したといわれている。しかし、「福祉国家」の社会保障を、「ポスト福祉国家」の社会保障に鑄直すという改革の「点」は未完のままである。

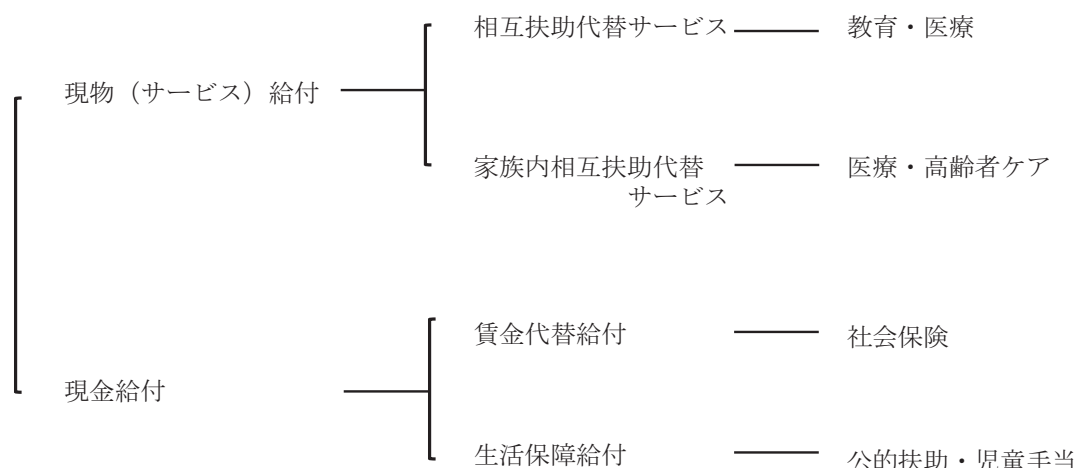
そのため2022（令和4）年1月に「全世代型社会保障構築会議」が設置される。この「全世代型社会保障構築会議」は2022年5月に中間整理を取りまとめるとはいうものの、「ポスト福祉国家」における社会保障のビジョンが明確になっているわけではない。というよりも、そうしたビジョンは私たち国民ひとり一人が自分たちの生活と未来のために構想し、近づき合いながら議論を重ねて創り出す必要があると考えるべきである。

4. 国民の国民による国民のための社会保障の構築

「ポスト福祉国家」の社会保障ビジョンを構想するために、社会保障給付体系を整理すると、表のようになる。社会保障給付は大きく、現金給付と現物（サービス）給付に分類される。現金給付は公的扶助から始まるけれども、社会問題が深刻化すると、19世紀後半から社会保険が登場し、公的扶助が社会保険給付を補完するという現金給付となる。

現物（サービス）給付は家族や地域社会という共同体の相互扶助が、共同体機能の衰退とともに、公共サービスとして提供されるようになったものである。医療や教育というサ

表 社会保障の給付体系



注：著者作成

サービス給付は早い時期から専門家の手に委ねられるようになったため、家族共同体ではなく、地域共同体の相互扶助として、教会などをシンボルにしながら担われていく。もちろん、こうしたサービス給付は教会税などが発展した租税によって提供されていく。

既に繰り返し指摘したように、「ポスト工業社会」に向かうにつれ、家族のサービス給付生産能力は急速に衰えるので、家族共同体の相互扶助として担われていた育児や高齢者ケアも、社会保障のサービス給付として提供していかざるをえない。というよりも、労働能力のない年少世代と労働能力を失った退役世代への扶養サービスを、社会の共同責任として位置づけることになる。

それは全世代の生活を現金給付とサービス給付とセットで保障することを意味する。年少世代であれば、生活費を保障する児童手当と育児サービスで、退役世代であれば、年金と高齢者ケアのサービス給付とによってというようにである。現役世代であれば、失業保険という社会保険給付と、再訓練・再教育やリカレント教育というサービス給付で、労働市場への参加を保障するというようにである。

もちろん、教育サービスは「知識社会」とも表現される「ポスト工業社会」では、すべ

ての世代に提供される。つまり、「ポスト工業社会」では「誰でも・いつでも・どこでも・ただで」の教育給付原則が確立される必要がある。「誰でも」は富裕者も貧困者もという意味なので当然、「ただで」提供される。もちろん、「いつでも」はすべての世代でという意味である。

こうした社会保障給付体系では、財源の基本原則は「現金給付は社会保険と租税で、サービス給付は租税で」ということになる。現金給付では賃金代替の所得保障の現金給付は社会保険で、公的扶助や児童手当というミニマム保障の現金給付は租税でということになる。したがって、年金も所得比例部分は社会保険で、ミニマム年金は租税でということが原則となる。

サービス給付の財源は租税が原則であるにもかかわらず、日本では社会保険が多用される。市場原理意識の強い日本では給付を受けるのであれば、何らかの負担をしろという対価意識が強いからである。しかし、サービス給付に社会保険が利用されると、社会保険が所得保障ではなく、費用保障となる。つまり、サービス給付の価格の例えば7割を社会保険で保障し、3割を本人が負担するというようにである。社会保険をサービス給付に利用しなければ、医療サービスも介護サービスも、

租税で提供し、医療保険は疾病などで休業して喪失した賃金の代替として支給され、介護保険も祖父母や両親の介護のために休業して喪失した賃金の代替として支給されることになる。

ところが、社会保険をサービス給付に多用すると、社会保険料つまり社会保障負担のウェイトが極めて大きくなる。既に日本の社会保障負担は、地方税総額どころか、国税の総額をも上回る事態となっている。世界で現在、格差拡大が問題となっているけれども、その重要な理由は余りにも労働所得に対して苛酷な負担が求められている点にあると指摘されている。それは社会保障負担が、利潤に課されず、労働所得にのみ課されることが決定的な理由となっている。しかも、日本の社会保障負担には定額負担があるため、逆進性が著しいのである。

社会保障の給付と負担との関係を明瞭性の原則にもとづいて整理する必要性は、租税負担と社会保障負担が自分たちの生活をどのように支えているのかが理解しにくくなっているからである。「全世代型社会保障」と銘打つのであれば、すべての世代の国民が知恵を絞って形成する必要がある。それにはすべての国民にとって社会保障の理解を容易にする努力と統合して、「全世代型社会保障」を構想していくことが肝要となる。国民のための社会保障の構築は、形成過程における国民の参加を抜きにしては実現できないのである。