

福祉型労働政策と「財政調整型」社会保障を見直す

― 社会保障・税一体改革の結末に向けて

荒 又 重 雄

◇ 国民から切り離された「国民会議」

社会保障制度改革国民会議は、政権に取り込まれて国民から切り離され、二〇一三年八月二日までと存続に期限を切られているこの会議の報告は、庭木の比喻で言えば、社会保障制度の切り戻し、刈り込み案をまとめる役で終わりそうである。

そもそもこの会議は、「制度」改革「国民」会議と名称は大きい、二〇一二年に成立した社会保障・税一体改革関連法の一つである「社会保障制度改革推進法」によって設置されたものである。そうして、本誌五三二号で平川則男氏が整理してくれたように、社会保障と税の一体改革が叫ばれた当初に、社会保障改革に関する有識者検討会が『安心と活力への社会保障ビジョン』（二〇一〇年一二月）で示した「理念」と「原則」に照らしてみれば、二〇一二年に成立した社会保障・税一体改革関連法は、問題の列挙主義をもって現行制度の見直しにつながる理念・原則問題を外し、視野

をマクロ的な世代間問題と税負担問題に限定する一方で、現行法の家族内相互援護を再利用する傾斜を示している。

同じく平川氏が述べていることだが、二〇一二年一月末に国民会議の検討課題として設定された項目からは、非正規労働者に対する社会保険の拡大適用や国民年金の第三号被保険者制度の見直しは外されている。また、二〇一三年六月三日に開かれた会議は、年金財政の安定のために、少子高齢化の状況に応じて年金を減額調整する「マクロ経済スライド」の実施が必要であるとの認識で一致し、関連して清家篤会長が、受給額を維持するためには受給開始時期をさらに遅らせる必要性があると、特に発言している（『朝日新聞』二〇一三年六月四日）。

いまや国民は、政権に包囲された「国民会議」の知恵を待つのではなく、二〇一〇年の『ビジョン』に戻り、さらに理念と原則からしてそこに足りなかったものを補いながら、次のステップを目指すべきであろう。

◇ 福祉国家をとりまく大状況

ゴール間近いと錯覚して、つんのめりにならないようにしなくてはならない。足元を踏み固めて次の足取りを確かにするためには、福祉国家とは何だったのか、その危機の背景は何なのかを、今一度確認する必要がある。

ひところ国際的にモデルとされた、ベヴァリッジ・プランに基づくイギリスの社会保障は、そもそもは強力な労働組合の存在と、これを容認する労働協約制度と最低賃金制度および労働組合の事業としてはじまっていた失業保険制度を、歴史的な前提としていた。年金保険による高齢者保護と営医療が加わって、大規模な社会保障制度が出来上がるが、これらを運営するには完全雇用政策が伴わなければならないことを、ベヴァリッジは鋭く自覚していて、そこをサポートして現れたのがケインズ主義による財政金融制度であった。ケインズ主義者たちが、「金利生活者の極楽往生」などの刺激的言葉で、金融資本の動きを「自由放任」せず、むしろ牽制していたのは有名である。

現実の労使関係と社会保障制度の中からも、投資政策への介入が生まれていた。失業保険財政は、景気変動を緩和するビルトインスタビライザーを期待されたし、年金基金や労働組合のストライキ基金は、現実の投資政策に参加する力を示しても

いた。

しかし、世界市場で外国資本と競合する場面が広がり、一国モデルで設計されている福祉国家にとって困難な局面が目立つようになる。社会保障への負担は、企業の競争力に影響するし、高額納税者の国籍離脱傾向も目に付くようになる。それでもしばらくは、社会主義世界の存在が側圧になつて、資本主義・「自由社会」の可能性を示すためにも安易に福祉国家を離脱する政策は避けられていたが、ソ連圏社会主義の崩壊と共に制約はなくなる。替わりに東アジア、南アジアの諸国からの競争圧力は強まった。そうして流れが変わつた。

サッチャリズム、レーガノミックスの名で呼ばれた新しい流れは、共に、労働組合組織の持つ規制力への大規模な反撃から始まつていた。その上で、社会保障制度への刈り込み・切り戻しが進んだのである。並行して、経済政策思想の変貌があつた。新古典派総合に取り込まれたアメリカのケインズ主義は、労使関係論を排除したミクロの労働経済学と一緒に、マクロの経済政策に矮小化された。社会保障論は、これも労使関係論を排除した。財政学の一部門に矮小化された。経済政策論争は、枝葉を切り払ったイデオロギー論争、「ケインズかハイエクか」といったものとして市民に提供された。国際機関の提供する理論活動も、そうした理論的枠組みに影響された。

それと同調してきたのが、勤労者が、家計の中の貯蓄を金融資本の動きに載せて「運用」しようとする「家計の金融化」であり、同じく勤労者組織がその基金を同様に「運用」しようとする「労働組合の金融化」であつた。

◇ 日本の社会保障制度設計の問題点

こうした大状況の中で、わが国では何が起こつてきたのか。

敗戦後の経済の疲弊から出発してまず占領下で設計されたのは、一九四五年「労働組合法」による労働組合の自由であり、一九四七年「労働基準法」による労使対等の原則と最低労働基準の確保であつた。経済の回復を追いかけながら、やがて一九六〇年代に国民皆保険・国民皆年金の制度が運営されはじめ、福祉国家への道が拓かれることになつたが、ここで助言する役に当たつたのは、ドイツの社会政策学、イギリスの産業経済学、あるいはさまざまな欧米社会改良主義思想に精通した学者たちであつて、労使関係が度外視されたことはなかつた。

ただ、国際水準に追い付こうと打ち上げた労働基準は、たとえば最低賃金条項のように、法に書き込まれていても現実に実施されるのに時間がかり、あるいは、表向きは法的に規制されていて、厳格に違反が摘発されることは無く、行政指

導の裁量に委ねられてしまうことが多く、さらに、当初の基準に積み上げが必要であり可能でもある局面が発生した時に、新たな規定は行政指導の準則を抽象的・弾力的に示すだけにとどまつたりした。

社会保障制度は一九六一年に皆保険・皆年金の時代に入るが、この領域では、戦前・戦時に始まる医療保険・年金保険が当初より持つていた特徴、すなわち、いくつもの制度の並立、および制度運営における国家官僚支配が引き継がれたのであつた。

ここに新時代が始まつた。一九八二年の「老人保健法」と一九八五年の「年金法」改正が、日本の制度に新たな特徴を引き入れることになつた。玉井金五氏が、「わが国の社会保障が『財政調整』型社会保障という、国際的にも実は稀なタイプを有」することになつた、と指摘していた（同氏著『共助の稜線』（法律文化社、二〇一二年一月）一二五頁参照）。並立している諸制度の被保険者の意向を問うことなく、保険者の抱く不満にさえ動ずることなく、国法によってそれぞれの基金から「拠出金」を上納させる手法であつた。社会保険による防貧効果を善しとして国庫から与えられてきた「補助金」が、「拠出金」の上納を拒否できなくさせる質草になつたのである。

さらに労働基準の領域でも、表向きの週四〇時間制への移行と合わせて、実は労働時間規制の大

幅な弾力化、規制緩和が始まったのであった。ここでも、西欧的な労働基準の弾力化が、標準の内容を高めつつ、その条件下で弾力化を進めていたのと比べれば、日本の労働基準は「稀なタイプ」だったのである。

今起こっていることは、この新しい日本の「タイプ」が、あらためてぶつかっている課題と、これへの回答なのである。少子高齢化が進み、これまで制度の趣旨、被保険者の意向などを棚上げして「財政調整」で短期的にやり繰りしてきたツケが、いよいよ回す余地を失った。労働組合活動が弱まり、非正規労働者の割合が増してきて、社会保険の被保険者の組織力が弱まっている。社会保険制度の内部に目を向けると、最低賃金額、年金支給額、生活扶助基準額の合理的釣り合いが欠けてしまった。介護や医療への人材確保もままならない。そして、有識者の『ビジョン』が求められることになり、社会保障と税の一体改革へと進んだのである。

◇ 制度運営の収支に筋を通すべき

今、複雑多彩に展開している社会保障制度から問題を部分的に取り上げて、予算の分捕り合戦をしてはいけない。個別制度の収入と支出に合理的対応が無くてはならない。それを主権者が理解できるようでなくてはならない。

先の平川氏の稿に、消費税による増収分をどこに振り向けるべきかをめぐって与謝野大臣と片山大臣が首相の前でやりあった論議が、多少紹介されている。片山大臣側の主張には、「社会保障サージビスのうち、年金以外のものはほとんどが地方団体により提供されており、それが国庫補助負担事業であるか地方単独事業であるかは、国民には分らないし、国民にとっては区別する実益がない」とある。これは国民を無能力・無権利の受益者に貶める言い方であり、良くないのである。先に問題になった第三号被保険者に関しても、期限の切れた後払いを、特例で何年分認めてもらえばいくら貰えることになるといった、保険制度の全体を蔑ろにした声高な個別的説明は、良くなかったのである。個別的金銭的やりくりの前に、制度の合理的構図が簡單明瞭に示されなくてはならないのである。

制度の原理に立ち返るとき、『ビジョン』にあった理念の第一、「国民の社会参加を保障し、社会的包摂を強める」は、福祉の受益者を「貧困の烙印」「貧困の罍」に追い込むことなく社会の一員とする意味でなら当然としても、被保険者として保険者の一員でもある権利、主権者として制度全体の運営に目を配る権利まで含んでいるように見えない。

また、『ビジョン』にあった原則の第一、「主として高齢世代を給付対象とする社会保障から全世

代対応型の保障への転換」も、現役世代の労働生活の水準確保は、もともと労働者の権利の問題であり、第一次分配の問題であって、社会保障の対象であるよりは社会保障の前提であるというイメージを薄れさせているように見える。

労働災害補償保険、失業保険、傷病保険、子ども手当は、現役世代に関することであって、そこそこ社会保障制度の淵源の一つがあるのは、今に始まったことではない。それなのに、あらためて「切れ目なく全世代を」などと言われると、第一次分配のところはまだ社会保障を無差別に拡大するベーシック・インカムを考えているのかと疑ってしまうのである。資本の国際競争を念頭に置いて、労務管理のあり方に補助金・助成金の支出で影響を及ぼそうとするところで、すでに、第一次分配であるべき分野への社会保障の拡大が始まっているから尚更である。

現役世代の収入の基本部分に、社会保障からの給付で手当し、その財源に社会保障基金の運用益を当てようなどと考えるのは、日本国民を古代ローマの遊民のようなものにしようする不健康な思想であるばかりか、一億の人口規模を持つ日本社会には適用し難い政策である。

◇ 前提としての労働基準

現役労働者の労働基準と社会保障制度の適正な

関連を再建しなければならぬ。誇りを持ってしっかりと働く現役世代の存在なくして、社会保障制度の適切な運営はありえない。一九五九年法では年少労働者を、一九六八年法ではパートで働く主婦を主な対象とすることになってきた最低賃金が、非正規労働で自活する労働者たちの大量発生を前に、改めて生活扶助基準との整合性を云々されるようになり、是正の努力は続いてきた。その途上に、生活保護制度の側からの見直しがかかり、ここではかつての「朝日訴訟」の再現を予想させるような事態が生まれているのである。

労働基準次元での安全衛生の十分な実施が基本であり、それでもなお発生してしまう労働災害を労働者災害補償保険でかばうのが適正な関連なのであるが、国際的に「稀なタイプ」として注目されてきたわが国の「過労死」は、精神障害の場面にも拡大している。それを労災から外して「健康保険」医療の方へ移してしまう志向も続いている。

日本の非正規雇用は、正規雇用がフレックスタイム制度の中で弾力化したものではなく、労働市場の階層化として出現している。とすれば、非正規化の利益を雇用主のみが得て、その不利益を労働者が一方的に被るのは、労働市場の公平性から言って問題である。非正規労働を人件費ではなく物件費で落とそうとする雇用側には、一般より高い保険料率を雇用主に賦課する、非正規労働者のための特例雇用保険制度が設計されるべきだ、と

いう考え方もあるのだ。

◇ 保険と普遍的福祉

民主党政権が、少子高齢化への対策として普遍的福祉型の子ども手当を打ち出し、これを「ばらまき福祉」だとする反論の合唱があった。だが、社会保障制度に関する理論の積み上げにおいては、資産調査や所得制限の伴う福祉よりも普遍的福祉の方が可能なら好ましいと認められている。

医療保障の分野では、保険医療と公衆衛生のバランスが思い出される。公衆衛生は、伝染病予防のように、個人を公的に統制する場面を持つが、一方ではイギリスの医療国営化の足掛かりにもなったのである。少子化対策として産科と小児科は、とくに重篤なケースは別として、主に公衆衛生の領域にあると位置付けて良いのではないか。

老人保健法の「健康診査」も、諸保険制度に拠出させる「老人医療」ではなく、はっきりと一般財政に依拠する保健に位置付けられる部分があるはずである。筆者が言いたいのは、複雑な行政的組み合わせで「実益」を創りだし、保険と保健それぞれの収支予算の仕分けを困難にしているのは良くない、ということである。

そうしたことをそのままにして、混合医療の方が云々されている。一方に医療扶助の制度があり、他方で相対的高所得者に便益を供与する混合医療

が拡大し、中核を共助として組織された日本の保険医療が危機に瀕しているのである。保険医療制度は、被保険者が保険料を徴収されるばかりで、保険給付を適正に享受できないものに変貌してしまいそうなのである。

民主党政権が誕生した頃、年金受給者の底辺を援護させるために、現行の三階建て年金制度をどのように改造するか、議論が盛り上がった。そのもとで、現実には、三階部分から二階部分に責任領域を広げていた厚生年金基金が、数多く基金の運用に失敗した。また、公的年金保険に夢を失った若者たちの間で、保険料未納問題が深刻化してきた。そうして現行の基礎年金は、貧困の発生を年金次元で防止するものになる前に、税と保険料を確実に源泉徴収するための原資に転じてきている。現存する年金基金の運用は、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)にあずけられ、被保険者が管理者として役割を果たす道はほとんど閉ざされた。そうしてインフレ・ターゲットを云々するアベノミックスが、貯蓄としての金融資産の安全を脅かしている。

ここでもあらためて、普遍的福祉としての基礎年金と、積み上げた保険年金の相互関係を、財源的に簡単明瞭にすべきである。普遍的福祉とは言っても、国民年金を基礎にしている以上無拠出と為しえないとすれば、資産調査を伴う生活保護、場合によっては収容保護と、相当の保険料拠出に

よる基礎年金の間をつなぐものとして、所得制限
つきの福祉年金を、保険料免除の加入期間や、低
額の名目的保険料拠出を選択した期間を含む第二
次的な資格認定で供与していくものがあつて良い
のではないだろうか。そのようなものでも、今不
安定な生活を送っている若者の将来を年金制度に
つなぐ道にならないであらうか。

◇ 機関投資家としてのわが公的年金

日本の「稀さ」加減を言い募ると、そんなのは
埒も無い綺麗ごとだ、西欧諸国も徐々に日本に学
びつつあるではないか、という反論も聞こえる。

日本的な雇用制度を国際化する労務管理のジャ
パナイゼーションが言われたこともある。だがそ
れは、「雇用の安定化と引き換えにあつた「内部労
働市場」における職種・職務の日本的な弾力化を、
前段を排除した上での後段をつまみ食いすること
だつたようである（黒田兼一・山崎憲『フレキシ
ブル人事の失敗―日本とアメリカの経験』（旬報
社、二〇一二年五月）参照）。

福祉国家の経験に積み増しをしていこうとすれ
ば、世界経済の中で競争のあり方や国際金融市
場の動向に目を配らないわけにはいかない。国連
やILOなどの国際機関のルートで聞えてくる情
報に注意を向けると、例えば南アジアでは児童労
働濫費の事例が、アフリカや南米では、かつて牧

羊のために土着小農民を農場から追い立てたイギ
リスのエンクロージャーと同等の事例が、全世界
的には資源開発のために地球環境が回復不可能な
規模で変化している事例が展開し、これらが先進
国労働市場の空洞化と繋がっていることを自覚し
なければならない。

そうした時に、ただでさえ目減りし始めている
日本の公的年金の基金を運用して、GPIFが金
融市場に参入して「市場乱高下」に一役買ってい
るという情報（『朝日新聞』二〇一三年六月八日）
は黙過できない。早速翌日の読者の声が、「年金
基金は安定した運用を」、「国民の汗の結晶である
大切な年金を、マネーゲームのような状態が続い
ている金融市場の中で危険にさらす必要はない」
と反応していたが、そのとおりである。金融市場
に混乱要因として参入するなど論外である。

関連して、アベノミックスによる金融緩和以
後の株価上昇を受けて、公的年金の運用益が
二〇一一年度以降で最高になった、との情報も流
れている（『朝日新聞』二〇一三年七月三日）。そ
れによると、GPIFは二〇一三年六月をもって
資産構成の基準を見直し、株式の割合を引き上げ
ていたという。官房長官をはじめとする閣僚たち
がその結果に自信を持ち、さらにGPIFなどを
対象に運用改善策を検討する有識者会議が七月一
日から始まってもいるという。これに日本総研の
西沢和彦氏が、「運用は良くなったり悪くなった

りするもの。国民の財産である年金は長期的視点
が大切で、リスクの高い投資を増やすことは慎重
に考えなければならない」と、やや牽制の指摘を
しているという。目を離せない動きである。

戦後の日本の財政投融资は国際金融筋から警戒
されていた。原発推進政策などを金融的にバック
アップもしていた。しかし、それへの反省が、時
代に適切に学んで、金融市場に参入し、利食いの
アクターになることだと考えたなら、とんでもない
ことである。関連して、ひところコープマークの
商品を売り出して製品市場に影響力を及ぼして注
目された生活協同組合が、太陽光などで発電する
事業に関心を示しているのは注目される。（『朝日
新聞』二〇一三年六月三日）。

グローバルゼーション、地球環境の変化、人類
社会の世界史的動揺を前にして、日本社会は、影
響力を示せるこの原資をもって、世界史への大き
な意思を明瞭にするような分野への投資をなすべ
きなのである。時宜に適した研究は水口剛『責任
ある投資―資金の流れで世界を変える』（岩波書
店、二〇一三年四月）として現れている。社会保
障制度を支える経済のための声は、巨大投資家た
ちに牛耳られている「市場」からではなく、上記
のような研究から響いているのである。

△あらまた しげお・社団法人北海道労働文化協会会長△