

逆機能する日本の生活保障システム

大沢 真理

東京大学社会科学研究所教授

1. 生活保障システムと社会的排除／包摂

本稿は、人々の希望と安心を損なう「社会的排除 (social exclusion)」が、現代日本社会で広がってきた様を、「生活保障システム (Livelihood Security System)」という枠組みからあぶりだすこととする。

周知のように「社会的排除」とはヨーロッパ起源の概念であり、貧困や所得格差はもちろん、言語や情報(教育)の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために、社会のいろいろな場面に1人前のメンバーとして参加できないことを指す。社会的排除に対する闘いは、1997年のアムステルダム条約でEU(ヨーロッパ連合)の主要目標の一つに位置づけられた (Social Protection Committee 2001; Bhalla and Lapeyre 2004: 6)。女性の労働市場への包摂、子どもの就学前からの教育による包摂などが、その主要なポイント

とされている。

一般に、生活が成り立ち、社会の1人前のメンバーとして参加するためには、所得を得る機会や、つつがない家庭生活などが欠かせない。先進国と呼ばれるような社会では、傷病や失業、高齢退職などで所得が中断する場合や、障害や高齢化によって日常生活に支障をきたす場合などに、人々の拠り所は家族や共同体につきるわけではなく、社会保険や福祉サービスを利用できる。公的な施策の手が届きにくいところで、NPOや生活協同組合などの非営利協同の営みが頼りになる場合も少なくない。また、健康で就職していても、企業にたいする個人の立場は弱いから、景気の浮き沈みや企業の厳しい競争の帳尻が従業員にばかりしわ寄せされないよう、雇用の創出・維持に役立つ政策や労働市場の規制も必要である。

そのように政府による社会政策が、家族や企業、非営利協同などの制度・慣行とかみ合っこそ、個人の生活が持続的に保障され、社会参加の機会も確保される。そこで私は、その全体を「生活保障システム」と呼んでいる (大沢2007)。

日本の生活保障システムの特徴は、まず、財・サービスを生産する諸関係のなかで営利企業が、主要国にくらべて破格といえるほど大きな比重をもつことにある (企業中心社会)。そして企業の雇用処遇は、「男性稼ぎ主」、すなわち妻子を扶養すると想定される壮年のフルタイム男性雇用者を中心とする。経済・社会に占める比重という意味で「規模」を使えば、政府

おおさわ まり

1953年生。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。

現在、東京大学社会科学研究所教授。

専攻は社会政策、とくに比較ジェンダー分析。

主要著書に『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家』『企業中心社会を超えて—現代日本を〈ジェンダー〉で読む』『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』

の規模は主要国に比べて格段に小さく、自営の商工業や農林漁業は縮小し続けている。非営利協同組織の規模も小さい。そして家事・育児・介護・ボランティア等の無償労働の規模も小さいが、小さいながら担い手が極端に女性に偏っているために女性の負担は重い（大沢2007：第四章）。

2. 貧困と所得不平等

さて、1970年代なかば頃から世界経済がたどってきた「ポスト工業化」や知識経済化、および「新しい社会的リスク」の顕在化にたいして、従来の福祉国家は機能不全を呈していると指摘される。なかでも「保守的」で「家族主義的」な生活保障システムで、行き詰まりが著しい。保守主義モデルの社会保障は、(男性)フルタイム労働者のニーズを中心とする縦割りの社会保険制度、「男は仕事、女は家庭」という性別分業を前提とした社会サービスの設計などを特徴とする。そのような「男性稼ぎ主」型の社会で、事業主が社会保険料負担を回避するためにフルタイム雇用者を絞り込み、若者と女性が労働市場の内外に排除され、出生率が極度に低下している (Esping-Andersen 1996: 68, 78-80, 83)。

大陸西欧諸国で注目された現象であるが、日本もその例外ではない。むしろ貧困と社会的排除は、ヨーロッパ以上に日本で懸念されるべき問題であると見られる。もちろん貧困や排除は「先進国」に限られない。ただし、大陸西欧諸国では社会的排除がとくに構造的な失業として現れたが、途上国では労働市場の内部においても排除されている場合を軽視できない。非自発的なパートタイム労働者をはじめ、労働市場の不安定な部門がこれにあたる。一時的雇用、劣悪な条件の就労、社会保障へのアクセスから部分的あるいは全面的に排除された者などである (Bhalla and Lapeyre 2004: 16-26, 44, 171)。

社会保障へのアクセスから排除することは、その適用義務をもつ企業がおこなうなら、明らかに「脱法」である。不安定な労働市場による排除、これと重なる

「脱法性」を手がかりとすれば、以下に見るように日本では、深く広い社会的排除が現実のものとなっている。しかも、生活を保障し社会の持続を支えるという意味で、社会的包摂の仕組みであったはずのシステムが、明白に逆機能し、巨大な排除の装置となると懸念される。

まず貧困と所得不平等の状況を見よう。ここでの「貧困」は、等価可処分所得の中位の50%未満というような相対的低所得を意味し、低所得とも表現される。近年のOECDは、対日経済審査報告2006年版をはじめとして、日本の貧困と不平等などにかんして興味深い分析結果を報告している。なかでも2007年7月にまとめられたOECD経済部のワーキングペーパー “Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan”は注目される。同レポートは、世帯主の年齢区分では「労働年齢」(18-64歳)と「高齢者」(65歳以上)というように大きくりだが、OECDの17ないし26か国の比較のなかに日本を位置づけている。また所得については税や社会保障による再分配前の「市場所得」と、税・社会保障による再分配後の可処分所得の双方で分析している (Jones 2007)。

同ワーキングペーパーによれば、日本の労働年齢世帯の「相対的貧困率」は、可処分所得ベースでは1990年代なかばの11.9%から2000年の13.5%へと上昇した。比較された17か国のなかで日本の数値は、90年代なかばでは大きい方から3番目、2000年ではアメリカの13.7%について高かった。90年代後半の1.6パーセント・ポイントという日本の上昇幅は、17か国のなかでアイルランドの3.3ポイント、ニュージーランドの2.5ポイントについて大きかった。それを市場所得ベースで見ると、2000年の日本の16.5%という相対的貧困率は、17か国のなかで7番目に低く、90年代なかばの14.0%という数値は最も低かった。諸国と比較して、市場所得ベースの貧困率は低い方なのに、可処分所得ベースでは高い方になってしまうのだ。それは、税制と社会保障が貧困率を低下させる幅が17か国のなかで最小と、

再分配が薄弱なためである (Jones 2007: 20-21)。

また、子どもがいる労働年齢世帯の2000年時点の相対的貧困率をOECD26か国について見ると、日本の有業のひとり親では58%でトルコについて高い。無業のひとり親では52%と有業の場合より低く、26か国のなかでとくに高いわけではない (Jones 2007: 24)。

日本の所得不平等について同ワーキングペーパーは、市場所得ベースのジニ係数の上昇が大きいと指摘する。その2000年の数値は、比較された14か国の平均値よりは低いものの、やはり税制と社会保障がジニ係数を低下させる幅が、労働年齢世帯にたいしては14か国平均の半分以下と低い。そのため、2000年時点の労働年齢世帯の可処分所得ベースのジニ係数は、14か国中5番目に大きかった。日本の市場所得ベースのそうした動向について、ワーキングペーパーは、対日経済審査報告書2006年版にならって、労働市場の二重性の深化に注目している (Jones 2007: 8-13, 15)。

3. 逆機能する社会保険制度・税制

3-1 健康保険

周知のように日本の社会保険制度では、自営業者 (業主と家族従業者) か雇用者かという従業上の地位、民間企業従業員か公務員か、勤務先企業の規模、労働時間、年収、配偶関係などによって加入する制度が異なり、しかも制度によって保険料や給付が異なる。いわば「段差がある縦割り」の制度体系である。1990年代後半以来、フルタイム雇用者の社会保険は収縮し、無職者や自営業者の社会保険制度が膨張している。

1990年代後半をピークとして2004年まで、中小企業従業員を組織する政府管掌健康保険でも、主として大企業で結成される組管掌健康保険でも、被保険者が減少してきた。反面で、自営業者 (業主と家族従業者)、パート労働者、無職者などが市町村によって組織される国民健康保険では、1993年以来、世

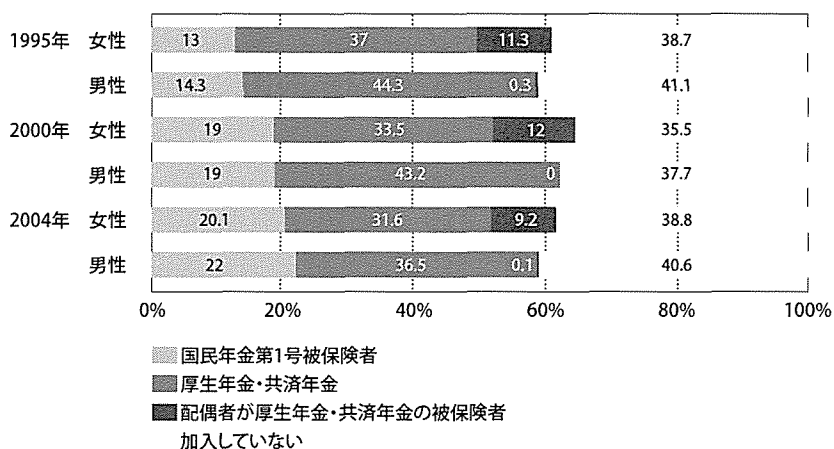
帯数でも人員でも被保険者が増加してきた (2006年度は13年ぶりに被保険者数が0.7%減少)。

国保被保険者の内訳では、1960年代には自営業者が6割以上を占めていたが、80年代以降に無職者の比率が高まり、2001年度は50.9%と過半数となった (国民健康保険中央会2004)。無職者には高齢で年金を受給する者が含まれるが、失業した現役世代も少なくない。いわば雇用者健保のOBと中退者である。いずれも保険料の負担力は弱く、国保保険料 (税) の収納率は年々低下して2004年度には90.1%になった。市町村被保険者の数は2002年度までは3200を越えていたが、2004年度と2005年に多数の市町村が合併したため、2006年度には1800余りまで減少した。つまり「市町村」の規模は大きくなったのだが、それでも市町村国保の過半が赤字である。政府は2003年3月に国保を都道府県単位の統合する方針を打ちだし、2006年6月の医療制度改革関連法で制定した。

だが、国保財政の弱さは構造的なもので、都道府県単位のすれば解消するとは思われない。市町村国保加入世帯の所得は、組合健保はもちろん、政管健保の被保険者とくらべても大幅に低い反面、世帯当たりの保険料負担は健保の被保険者分と大差ない。国民健康保険中央会によれば、国保では年収200万円でも保険料年額は15万円から20万円にもなるが、同じ年収でも政管健保の被保険者なら保険料年額が8万円程度である (国民健康保険中央会2004)。

国保保険料の滞納世帯の比率は、96年の16.1%から2006年には19.0%に上昇した (吉中2007:169)。支払い能力があるのに保険料を一定期間滞納すると、保険証の更新の際に有効期限が短い短期被保険者証が発行される。とくに事情がないのに納付期限から1年以上滞納を続けていると、保険証が回収され、かわりに「被保険者資格証明書」が交付される。資格証明書で受診すると、かかった医療費の全額を窓口で支払わなければならないため、受診が抑制される。厚生労働省によれば、この数

図1 29歳以下の公的年金への加入状況



注) 本人の認識による。2000年と2004年の「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されている者を含む。
出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」

年は年々100万以上の世帯に短期被保険者証が、30万以上の世帯に資格証明書が、それぞれ交付されている(厚生労働省保険局「平成18年度国民健康保険(市町村)の財政状況について=速報=」)。自治体が滞納者の預金口座や不動産を差し押さえるケースも増大している(『朝日新聞』2007年2月4日付)。雇業者健保から排除される人々の受け皿でもある国保では、「国民皆保険」はすでに有名無実なのである。

3-2 年金

厚生年金では、1997年度をピークとして2003年度末までに、被保険者は135万人減少、事業所数も8万5000(5.0%)減少した。こうした減少のある部分は、フルタイム雇用の絞り込みを反映しているだろう。段差がある縦割りの制度体系のもとで、労働時間がフルタイムの4分の3未満のパート労働者には、健保も厚生年金も適用せずすみ、社会保険料の事業主負担分を削減できる。労働市場の非正規化を反映するととどまらず、社会保険制度そのものが労働力のパート化を招いていると考えられる。しかも、厚生年金の収縮の相当部分は、いわば制度からの違

法な逃避、いいかえれば脱法性によると推測できる。

日本総合研究所の2004年の推計によれば、本来は厚生年金に加入しているべき未加入者は最大で926万人で、未加入率は1-2割程度にも達するという(日本総合研究所調査部2004)。また、本来は雇業者の社会保険を適用されるべきパート・アルバイトで、未加入である者の比率について、7割近くにのぼるという調査結果もある(健康保険で65.9%、厚生年金で68.3%、雇用保険で64.5%。『朝日新聞』2004年9月3日付)。

図1は、29歳以下について本人が認識している公的年金への加入状況の推移を示す。男女とも第2号被保険者(厚生年金・共済年金)の比率が低下し、第1号被保険者が増えていることが分かる。20歳到達者でみずから資格取得の届出をおこなわない者にたいして、第1号を職権適用することが1995年に開始し、97年には基礎年金番号が導入されて職権適用は完全実施された。以後未加入者は激減したため、2000年と2004年の「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されていても保険料を払わない者を相当数含むと考えられる。

2004年春の年金改革法案の国会審議中には、閣僚や政務次官経験者を中心に政治家の未加入・未納問題が噴出した。議員年金をあてにして意図的に未加入・未納となったか（特権層がみずからを排除する）、複雑な段差をもつ縦割りの制度の隙間に落ちたか、いずれかだろう。ともあれ政治家の未加入・未納は、段差・縦割りの社会保険制度による排除および脱法性が、閣僚や国会議員というトップエリートに生じたことを意味する。

2004年の年金改革は、排除と脱法性を生む段差・縦割り制度体系を変更するものではなかった。国民年金保険料納付の「不正免除」が、大阪など各地の社会保険事務所でおこなわれていたことが大きく報道され始めたのは、2006年5月下旬である。不正免除とは、保険料不払い者のうち保険料免除基準に該当する所得の者にたいして、本人の申請なしに免除や納付猶予の手続きがとられていたことをさす。2006年8月3日付の社会保険庁の最終報告書によれば、不正免除は全国116の社会保険事務所にまたがって約22万件おこなわれ、さらに長期未納者などを一方的に住所不明扱いにした「不在者登録」が約10万件あった（社会保険庁『国民年金保険料の免除等に係る事務処理に関する第3次調査報告書』2006（平成18）年8月3日）。

国民年金第1号被保険者の保険料納付については、その率が2002年度に過去最低の62.8%だったことが、2003年7月下旬に大きく報道されていた。納付率は、年間の保険料を納付すべき月数（分母）にたいする納付された月数（分子）の比率である。2004年7月には、損保ジャパン副社長だった村瀬清司が社会保険庁長官に任命された。村瀬長官のもとで社会保険庁は、納付率80%を2007年度に達成するという「国民年金保険料収納に係る行動計画（アクションプログラム）」（2004年10月）を作り、都道府県ごとに各年の目標納付率を定めていた（<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/action/action.htm>）。しかし、納付率向上はわずかであり、2004年度も2005年度も実績は目標に届かなかった。村瀬長官は2005

年11月8日には納付率向上に係る緊急メッセージを発し、同年末までに各事務所が果たすべき「必達納付率目標」が設定された。朝日新聞によれば、納付率が改善した都道府県順に「ランキング表」をつくって競わせていたという（『朝日新聞』2006年5月24日付）。まさに民間保険会社ばりの手法である。

不正免除問題にたいして厚生労働省は、2006年6月2日に「社会保険庁国民年金保険料免除問題に関する検証委員会」を設置した。2006年8月3日付の検証委員会報告書は、社会保険庁本庁が2005年度は「分母対策（納付対象月対策）」が重要であると指示していたこと、上記の長官メッセージおよび必達目標に事務所レベルが「重圧を感じていた事例」があることを、認めている（http://www.sia.go.jp/topics/2006/n0803_5.pdf）。社会保険庁本庁にとっては「分母対策」は免除該当者から「免除申請を獲得する」こと、「分子対策」は強制徴収等をさしていたようだが、各地の社会保険事務所は違法な免除や不在者登録という「分母対策」に走ったのである。検証委員会報告書は、本庁が「分母対策」を強調しながら、「不適正な事務処理が生じる可能性やそれを防止するための対策の必要性について認識が乏しかった」と結論した（検証委員会報告書30ページ）。

2006年9月15日には総務省による厚生年金の行政評価・監視結果が公表された。2005年8月から11月にかけての調査期間に、適用漏れの恐れのある事業所の数が63万から70万（本来適用すべき事業所総数の約3割）、適用漏れの恐れのある被保険者数が267万人（本来適用すべき被保険者総数の約7%）にのぼるという（http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060915_1.html）。

そして2007年初夏からは、5000万件にのぼる「年金記録問題」がクローズアップされた。まず問題になったのは、「不明年金記録」または「宙に浮いた年金記録」だったが、納めたはずの保険料の記録がないという「消えた年金記録」も追って注目されてきた。

5000万件の「宙に浮いた年金記録」とは、社会保

険庁が管理している年金保険料の納付記録のなかで、誰が納付したのか分からないものをさす。2007年2月に年金記録問題が露呈し始めても、5月中旬までは、社会保険庁をはじめ政府・与党は、「不明年金記録」の「持ち主」をあらためて調査することには消極的だった。安倍晋三首相自身は「いたずらに不安をあおってはいけない」と国会答弁していたのである。しかし、名義の統合ができていないだけでなく、紙台帳の記録がコンピューターに入力されなかったり、誤入力されたりして、給付漏れになっているケースが少なくないことが、続々と明るみに出て、国民の不信と怒りを買った。5月末に与党は急遽、年金記録が統合されないために本来の年金額を受けとっていない場合、差額を受けとれる時効（過去5年分）を撤廃する議員立法の法案を提出した。

また政府は6月14日に、年金記録問題が発生した経緯・原因や責任の所在などについて調査・検証をおこなう「年金記録問題検証委員会」を総務省に設置し（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkinmondai.html>）、さらに社会保険庁の年金記録の訂正にかんして公正な判断を示す「年金記録確認第三者委員会」を総務省に設置した（「中央委員会」と全国50か所の管区行政評価局・行政評価事務所等に「地方第三者委員会」。<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkindaisansha.html>）。しかし、安倍内閣の対処が後手に回ったことは明らかで、いっそう不信を招いた。それが、7月の参議院選挙で与党が惨敗する原因の1つとなり、結局は安倍内閣の命運を絶った。

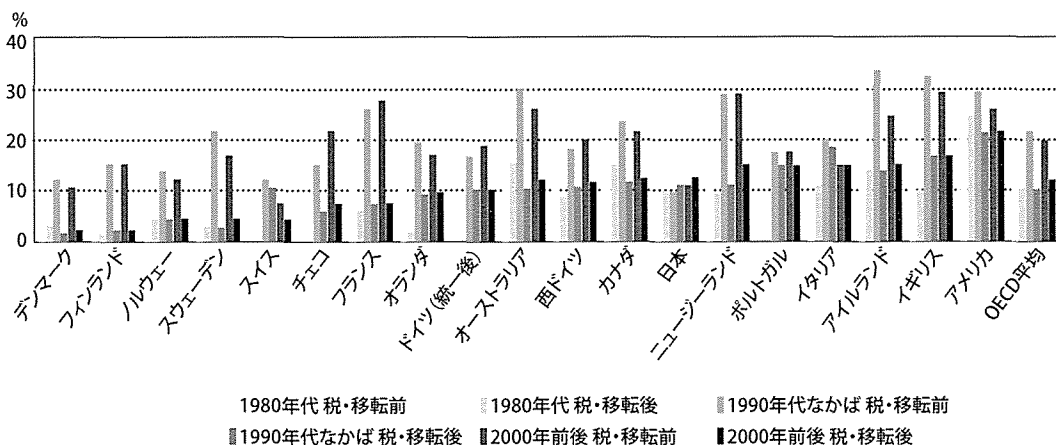
年金記録問題検証委員会は2007年10月31日に報告書を提出した。報告書は問題発生の根本的な原因が、社会保険庁の「裁定時主義」にあると結論した。「裁定時主義」とは、最終的に給付の裁定請求時に記録の確認をおこなえばいいという考え方であり、それが年金記録が裁定時まで不確実なままに放置される事態につながった、というのである（http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071031_3_02.pdf）。前検事総長の松尾邦弘を座長とする検証委

員会の作業は、社会保険庁および厚生労働省にたいして厳しいものだったであろうことが、報告書の筆致からも推測される。しかし、検証委員会は「消えた年金記録」については、社会保険事務所や市区町村等の職員による保険料の横領は検証したものの、その他の原因には踏み込んでいない。「消えた年金記録」やその他の記録不備については、上記の年金記録確認第三者委員会が担当するという分業かもしれないが、物足りなさは否めない。

というのは、単純な入力ミスや職員による横領ばかりでなく、事業主側が試用期間中は厚生年金を適用しないケースや、報酬を実際より低く報告するケースが少なくないと考えられるからだ。社会保険庁の調査にもとづくとして『朝日新聞』が2006年9月3日に掲載した記事によれば、支給額に影響する厚生年金の記録訂正は、2000年度から2005年度のあいだで年間25万から30万件にのぼった（『朝日新聞』2006年9月3日付）。なかには社会保険事務所の職員が事業主にたいして、標準報酬を実際よりも低く報告することや（偽装）脱退することを、黙認するという以上に、促したケースもあるようだ。社会保険事務所にとっては、それらが「分母対策」になるのである。年金記録確認第三者委員会の作業が進むにつれ、そうした事情にかんする報道も登場してきた（『讀賣新聞』2008年1月12日付；『朝日新聞』2008年2月5日付）。第三者委員会の任務は、社会保険庁側に記録がなく本人も領収書等の物的な証拠をもっていないようなケースを、個別の苦情にもとづいて扱うことであり、それで解明されるのは、「消えた年金記録」の「氷山の一角」にすぎない。

違法な「免除」や「不在者登録」をおこない、事業主による年金記録の消去を黙認どころか促進するとは、まさに制度を管轄する機関である社会保険庁が率先した脱法性である。日本の社会保険制度はたんに空洞化しているのではなく、巨大な排除の装置と化しているのではないだろうか。

図2 OECD諸国の子どもの貧困率、税・移転の前と後
1980年代、1990年代なかば、2000年前後



注) 「税・移転前」は市場所得ベースの貧困を示し、「税・移転後」は税を支払い現金給付を受けたのちの可処分所得ベースの貧困を示す。諸国は、2000年前後の「税・移転後」所得ベースの貧困率が高い順に、アメリカからデンマークまで並べてある。
出所) Whiteford and Adema 2007: Table 2.

3-3 税・社会保障制度と再分配 —むすびにかえて—

日本の小さな福祉政府は、すでに90年代後半に、OECD主要国のなかで際立って低い所得再分配効果しかもたなかった。しかも時系列的には、80年代およびとくに90年代に税制の再分配効果が相当に低下したことが目立つ。90年代には国の直接税を中心に税収調達力の大幅な低下が見られ、とくに90年代後半から企業と高所得者・資産家の税負担軽減が繰り返しておこなわれた。それが再分配効果の低下をもたらした。小さな福祉政府のわずかな再分配機能は、社会保障の給付面に不釣り合いなまでに依存している(大沢2007: 135; 生活経済政策研究所: 2007)。

わずかどころか、日本では逆ないし負の再分配を受けている層がいることを指摘して、本稿のむすびにかえたい。それは子ども(がいる世帯)である。図2は、税と社会保障による移転の前と後に分けて、

貧困な子どもの比率を示す。OECD18か国のなかで、1990年代なかばと2000年前後において、日本でのみ、移転以前よりも以後のほうが、子どもの貧困率は高くなる。1980年代にはイタリアでもわずかながら負の再分配だったが、1990年代なかばからはわずかながら正の再分配となった。2000年前後で再分配が薄い国はイタリア、ポルトガル、スイスである(Whiteford and Adema 2007: 18)。

2000年の子どもがいる世帯の市場所得と可処分所得について、類型別に見ると、日本では無職の1人親世帯でのみ、可処分所得ベースの子どもの貧困率が市場所得ベースよりも低く、正の再分配を受けていた。それ以外は、有職の1人親世帯、共稼ぎ両親世帯、片稼ぎ両親世帯(専業主婦世帯)、有職者がいない両親世帯のすべてで、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高くなっていたのである。日本以外のOECD18か国で、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高いのは、イタリアの共稼ぎの両親世帯と片稼ぎの両親世帯、そしてポルトガルとスイス

の共稼ぎの両親世帯のみだった (Whiteford and Adema 2007: 25)。日本の税・社会保障制度は、OECD 諸国にまれな逆機能を起し、まさに社会的排除の装置となっているというべきである。■

《引用文献》

Bhalla, Ajit S.; Frederick Lapeyre (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World*. Hampshire and New York: Palgrave (second revised edition) .
Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996) *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, London: SAGE.
Jones, R. S. (2007) *Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan*, Economic Department Working Papers No. 556, Paris: OECD.

Social Protection Committee (2001) *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*.
Whiteford, P. and Adema, W. (2007) *What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers 51, Paris: OECD.

大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』岩波書店

国民健康保険中央会 (2004) 『国民健康保険の安定を求めて 医療保険制度の改革』

生活経済政策研究所 (2007) 『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活研ブックス 25

日本総合研究所調査部 (2004) 「04 年年金改革の評価と課題」

吉中季子 (2007) 「日本における無年金、無保険世帯の実態と課題」、福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社、153-176 頁

