

社会保障制度改革と中小企業

長期不況の原因と社会的セーフティネットの役割

金子 勝

(法政大学)

1 はじめに

この長くて深刻な不況の背後には、通常の不況とは異なる2つの要因が重なっている。1つは、言うまでもなくバブル破綻に伴う金融機関の不良債権の累積である。1999年7月に金融監督庁が公表した金融機関の不良債権額は、依然として約80兆円に上り、ほとんど減少していない。それどころか、ゼネコンや不動産業に対する債務棒引きが行われ、引当金積増しを含め98年度に約13兆6千億円の償却を行ったにもかかわらず、これだけの不良債権が残っている。つまり不良債権の累積は依然として続いている。そして約9.3兆円の公的資金は、このブラックホールに吸い込まれてしまった。それだけではない。正常債権は約40兆円も減少している。つまり貸し渋りは依然として続いている。とくに中小企業との関連で重大なのは、地銀・第2地銀の不良債権額の増大傾向が著しいことである。地域経済の落ち込みは簡単には止まるまい。

いま1つは、グローバリズムという問題である。周知のように、2001年の金融ビッグバンに向かって、金融面では自己資本比率規制とペイオフ制度、企業会計面では国際会計標準の導入が図られようとしている。これが、不況を長引かせ深刻化させているもう一つの原因となっている。後述するように、とりわけ危険なのは連結キャッシュ・フロー計算書の作成だ。それは、雇用リストラによって人々の将来不安を増幅させて消費デフレを深め、さらに設備投資を抑える効果を持つ。これに対して、どこまで際限な

き公的資金の投入や公共事業費の膨張を続けられよいか。こうした政策では、日本経済を安定軌道に乗せられるかどうか極めて疑わしい。

筆者は、こうした状況に対して、アジアのリージョナル戦略や公的資金投入のあり方を含めてグローバリズムに対する対抗戦略を示してきた¹⁾。本稿では、社会保障制度改革と地方分権化問題に絞って、その改革の方向について論じてみよう。

2 社会保障制度の混乱

(1) 2001年に向かって起きていること ペイオフの危険

2001年の金融ビッグバンによって、自己資本比率規制とペイオフ制度が本格的に実施される。そのため金融機関の大型合併が相次いでいる。当面、大手金融機関はペイオフを乗り切れるかもしれないが、地銀・第2地銀・信用金庫といった中小金融機関は経営困難に陥る危険性が高い。前述した金融監督庁の公表した不良債権額を見ても、これらの中小金融機関は、第2分類債権(個別に適切な管理を必要とする貸出し)が増加を続けている。こうした状況の下でペイオフ制度を実施すれば、資産内容が悪く経営破綻の危険がある中小銀行から、多くの預金が逃げてゆく可能性があるからである。

さすがに金融審議会においても、法人の決済性預金の保護やP & A(破綻金融機関の健全資産・負債を営業譲渡して継承する方式)などが検討され始めている。だが、これも泥縄式の対応にすぎない。声高にペイオフ制度はグローバ

ルスタンダードだと叫んできたにもかかわらず、実際にはアメリカにおいてもペイオフの適用事例が少ないことがわかると、今度はP & Aに向かう。しかし山口義行も指摘するように、アメリカでは1993年に預金者優先弁済を義務づける法律が制定されており、実際には預金者はかなり保護されている²⁾。預金者の「自己責任」を強調する市場原理主義者の主張は、かなりのイデオロギー的誇張がある。ともあれ、性急なペイオフ制度の実施は、金融システムはもちろんのこと中小金融機関を抱える地域経済に深刻な影響を与える危険性が高い。

さらに問題なのは、実施されている金融監督庁による地銀・第2地銀の整理淘汰の危険性である。金融監督庁の監督行政は裁量的規制行政そのものであり、さながら「恐怖政治」の様相を作り出している³⁾。この間、東京相和銀行・国民銀行・幸福銀行・新潟中央銀行に対しては早期は正措置を発動して破綻させる一方で、足利銀行・北陸銀行・広島総合銀行・琉球銀行には資本注入をして救済した。しかし、この対応の違いの根拠は極めて不明確である。実際、金融監督庁の検査基準も明らかではなく、さらに事前に資本注入して救済するのか、合併を推進するのか、経営破綻させるのか、個別銀行に対する対応の基準も明確ではない。表面上、自己資本比率が基準とされているが、それでは上述した対応の差は説明できない。インフォーマルには一県二行主義（1つの県に2つの銀行しか残さない）に従っていると伝えられているが、金融監督庁は公式には否定している。情報が公開されないまま、金融監督庁は地銀・第2地銀の生殺与奪の権限を握っているのである。しかも悪いことに、一部のジャーナリストに情報をリークして、「危ない銀行」のリストが公然と流され、自ら「恐怖政治」を煽っている。

こうした無責任な金融行政が続けば、不必要に中小金融機関の経営破綻や経営困難を招き、地域経済の落盤をもたらしかねない。

国際会計標準の問題点

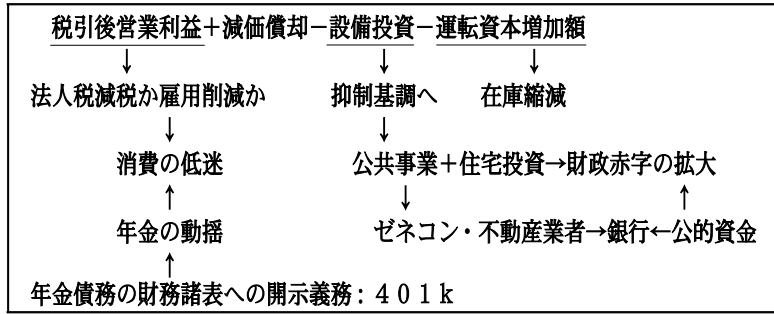
もう一方で進められている国際会計標準の導入も問題だ。後述するように、その急激で過剰な導入は、日本の企業経営方式を一気に「解体」し、日本経済に大きなデフレ圧力を加えてゆくからである。

まず2000年3月期に、連結の範囲を出資比率から支配力基準に変更したうえで、連結キャッシュフロー計算書を導入する。つぎに翌2001年3月期に、企業が所有する金融商品（株式や証券など）に関して、従来の取得原価（簿価）主義から時価会計主義に変更されて適用される。また年金債務の財務諸表への開示義務が生ずる。そして2002年3月期には、時価会計主義が、系列企業間の持ち合い株式にも適用されることになる。

まず第1に、企業の所有する金融商品（株式や証券など）の時価会計主義と子会社との連結決算の適用は、バブル期に購入した株式・証券の「含み損」を表面化させる。しかし、EU側の抵抗もあって、いまのところ不動産への適用は見送られている。

より深刻な影響を与えるのは、2002年3月期に実施が予定されている持ち合い株式に対する時価会計主義の適用であろう。系列企業間の持ち合い株は長期間所有されてきたために、この時価会計主義が適用されると、「含み益」が一気に表面化するからである。そのために自己資本額が急激に膨張して自己資本利益率（利益÷自己資本）を引き下げ、株価下落の引き金になりかねない。2001年にはペイオフ制度の凍結も解除される。日本の系列企業関係は真綿で首をしめられてゆく。中小企業の経営環境は一層厳しくなるだろう。もちろん「含み益」経営がバブルの一因を作り出したように、連結決算による企業会計の透明性の確保は行う必要がある。ここでの問題は、現下の不況を勘案しつつ導入のスピードをどうするかという点であろう。

第2に、年金債務の財務諸表への開示義務が、



日本の年金制度をはじめとする社会的セーフティネットを破壊してゆく点である。これまでの企業会計基準では、企業の企業年金の拠出金だけを毎年費用として計上すればよかった。しかし年金債務の財務諸表への開示が義務づけられると、企業は、将来にわたって従業員に支払わなければならない全ての年金債務を開示するとともに、同期間における年金基金の運用益を示し、積立不足額を現在価値に割り引いたうえで計上しなければならなくなる。現在、大量の団塊の世代を抱えているために企業が将来支払わねばならない年金債務が膨らむ一方、バブル破綻後の運用利回りの低下によって年金資産は目減りしている。巨額の積立不足額が表面化することは必至だ。

従来の確定利付型企業年金に代えて、確定拠出型企業年金である（すなわち運用利回りで事後的に給付額が決まる）401k型企業年金の導入が急がれているのも、この国際会計標準の導入に起因している。しかも、それは公的年金制度にも及び可能性を持っている。現在、厚生年金の自主運用が認められる一方で、最近になって法的積立率の厳格な適用について規制緩和がなされてきたが、不況による減収減益に伴って法定積立率を充足できずに、企業に超過負担が生じている。政府は、企業の所有する上場企業の株式を厚生年金の拠出金と見なすこと（現物拠出）で乗り切ろうとしている。1988年に「含み益」でBIS規制を免れようとしたのとそっくりだ。

財界団体や経済戦略会議によって、消費税に基づく基礎年金の「税」方式への移行や 2

階建て部分（報酬比例部分）の年金民営化や確定拠出型への移行の主張が強まっているのも、この国際会計標準の導入が背景となっている。

後述するように、筆者は、現行の保険料方式から拠出税（社会保障税）方式に転換して単一の公的な所得比例年金制度への改革を主張しているが、将来を睨んだ本格的な年金改革なしに、パッチワーク的な「改革」を積み重ねても、年金制度の将来不安は解消されないだろう。

第3は、毎年の現金収支を重視するキャッシュフロー経営である。これが最も問題である。キャッシュフロー計算書を概念的に簡単に表わせば、税引後営業利益+減価償却等-設備投資-運転資本純増加額となる。これを常に黒字にしておく必要が出てくる。

そのためには、上図が示すように、第1項目の税引後営業利益を増やすには、人件費の削減つまり雇用リストラが最も手早い。しかも連結キャッシュフロー計算書が実施されれば、系列企業に出向させても無意味となる。やがてアメリカのように恒常的にダウンサイジングが続けられてゆくだろう。すでに事態は動き始めている。実際、電機・自動車・銀行・証券などを中心にして、大幅な雇用リストラが発表されている。

他方、キャッシュフロー計算書にしたがえば、第3項目の「設備投資」の抑制を強いられる。「過剰設備」の整理だけではない。短期的に収益が上がるが見通せない設備投資は抑制される傾向を生む。

こうして見ればわかるように、連結キャッ

シュフロー計算書に基づく短期の現金収支重視のアメリカ型経営が急速に持ち込まれれば、雇用リストラが生み出す将来不安が消費デフレ傾向を加速するとともに、設備投資の抑制傾向を強めてゆくだろう。もちろん根本的な制度改革を回避したまま年金債務の開示義務を実施すれば、年金制度を揺さぶって将来不安を煽ってゆく。これだけ公共事業・公共投資を続けても、なかなか民間需要が盛り上がらないのは、この国際会計標準の導入に起因している。

たとえば日産の事例は典型的だ。日産は、第1に、興銀との間のメインバンク関係を解消し、持ち株を所有する子会社を4つに限定し、第2に、「過剰設備」の廃棄として村山工場等の閉鎖を決め、約2万1000人の雇用リストラを発表した。全ては、この国際会計標準に基づいている。他の株式上場大企業も、同様の動きを強めている。

際限なき財政赤字と調整インフレ論

おそらく、こうしたグローバルスタンダードへの安易な追従が続くかぎり、現行のデフレ圧力は解消されないだろう。金融ビッグバンによって、アメリカと同様にバブル景気を実現しようとするのが、現在の市場原理主義の路線である。しかし銀行経営者の責任を曖昧にし続け、不良債権の膨張を穴埋めするためにずるずると公的資金を投入する方式を取り続けているかぎり、バブルの再現も見果てぬ夢である。むしろペイオフの凍結解除によって金融システムはいま一度揺さぶられる危険性の方が高い。

さらに、前述したように、国際会計標準の導入による雇用リストラや年金制度の動揺は消費マインドを冷却させ、設備投資の抑制基調をもたらす。今のところ、政府には、政権維持のために当てどもなく公共事業を膨張させ続けるしか手段が残されていない。

ところが、特別会計等の「隠れ借金」を含めた国と地方の借入金残高は約600兆円に達している。その規模は実にGNPの1.2倍に上る。しかも1999年後半に入って、公共事業の前倒し発

注が途切れ始めたため、11月11日に政府は約18兆円の第2次補正予算を組むことを決めた。国債7兆5000億円の増発が予定され、1999年度の国債依存度は戦後最悪の43パーセントを記録する。つまり国の予算の半分近くが借金に依存している勘定になる。こうした事態を指して、財政学者は「財政赤字のイタリア化現象」と呼んでいるが、近いうちに日本の借入金残高はイタリアを抜き先進諸国で「最高」水準に達するであろう。

今回の第2次補正予算では、長期金利の上昇を回避するために、7兆5000億円の国債全てを短中期債で賄うことになっている。2つの背景がある。1つは、長期金利の上昇が日米間の金利差を縮小させ、アメリカに流出しているジャパンマネーを逆流させる危険性を生じさせるからだ。この間、しばしば長期金利の上昇や円高が生ずる度に、アメリカ政府は日本に量的金融緩和政策を要求してきたのも、そのせいである。いまや翌日ものコールの実質金利はゼロに固定されたままとなっている。

この超低金利政策の継続の背景には、不良債権処理問題があることは言うまでもない。事実、この超低金利政策のおかげで銀行は未曾有の増益を記録している。しかし先述したように、依然として不良債権問題は克服されていない。とりわけ超低金利政策にもかかわらず、先述したように1998年度には金融機関全体で40兆円もの正常債権が減少している。つまり、まだ貸し渋りは止まっていない。

そのために、超低金利状態にもかかわらず、日銀は変則的な量的金融緩和措置を繰り返さざるをえなくなっている。国債の買切りオペや日銀によるCP（コマーシャルペーパー）引受けに始まり、信用保証協会による融資保証枠30兆円や日本商工会議所の仲介による国民金融公庫や中小企業金融公庫の無担保融資が、それである。

問題は、こうした状況の下で、アメリカの量的金融緩和政策の要求が間断的に続けば、やが

て直接的な日銀の国債引受け以外に手段がなくなる恐れである。そうなれば、金融政策は歯止めを失い、調整インフレ政策によって将来ハイパー・インフレーションの危険性が出てくる。確かに、インフレによって国債・地方債の利払費の実質的価値が低減して政府負担は軽くなるが、それが経済全体に好ましい結果をもたらすとは限らない。最も被害を被るのは、高齢者や社会的弱者だ。資産・所得格差は一層拡大するに違いない。すでに、超低金利政策によって高齢者の実質貯蓄は目減りしているが、インフレはそれに追い打ちをかけることになる。先述したような政府の社会保障制度改革が実際に行われれば、その時には年金も介護制度も当てにならない。

(2) 2025年に訪れる事態

だが、本当に恐いシナリオは、さらにその先にある。国際会計標準を導入する一方で、労働者派遣法や労働基準法の「改正」等の雇用流動化政策を続けてゆけば、労働市場の一層の分断化を進めてゆく。下層に落ちる人々は、年金や健康保険であれ雇用保険であれ社会保険料を一切負担しない。このまま行けば、高齢化のピークに達すると言われる2025年前後には、確実に日本の社会保障制度は破綻しているだろう。

高齢化だけが問題なのではない。労働市場の分断化は、主としてつぎの3つの階層から進んでいる。

第1は、「解雇」された中高年労働者である。彼らは雇用保険の受給者だが、その人数が急増しているために雇用保険の積立金はまもなく底をつく。現在、企業は雇用保険に依存して安易な雇用調整を行っているからだ。しかも中高年労働者は再雇用の機会が少ないために、これから彼らの一部は長期失業者や不安定就業者となっていく。

これに対して、経済戦略会議は「セーフティネット」として能力開発パウチャー政策を打ち出した⁴⁾。一定期間正規雇用についた労働者が、

職業能力を身につけるために専門学校等に通った場合、1年間までその授業料の八割まで国が負担するという仕組みだ。しかし、この政策はほとんど無意味である。たとえば中高年が1年間コンピュータ学校や英会話学校に通っても、企業は雇うことはないからだ。中高年の自殺者の急増に見られるように、事態は深刻さを増している。日本では雇用と解雇をはじめとするワーク・ルールがなく、人格的要素を含めたインフォーマルな査定が行われているために、会社から自立していない人々にとって解雇は人格の否定に結びつくからだ。

第2は、いまのところ女性を中心にしている派遣労働者である。大学卒の女性の就職難や集团的拘束を嫌う女性が大量に派遣労働市場に流れ込んでいる。ここでも社会保険制度は機能していない。パートと同様に、契約社員に社会保険料を支払っていないケースが多い。それが企業側に、契約社員やパート労働者の人件費の割安感を生む。労働者派遣法もリースと同じ考え方で派遣労働者を扱うために、派遣先も派遣元も年金も健康保険も雇用保険も支払わないという事態が一層進むだろう。しかも女性の晩婚化は着実に進んでいる。

第3は、最初から職につけない(あるいは職についていない)若年の新卒者である。その人数も急速に増加している。1999年11月12日に文部・労働両省の発表によれば、高校卒業予定者の就職内定率は41.2パーセント(98年は49.9パーセント)、大学卒業予定者の内定率は63.3パーセント(98年は67.2パーセント)までに落ち込んでいる。絶対数では、こうした若年の就職未定者は合計で28万人に上る⁵⁾。端的に言えば、高卒の半分以上が、事実上、親と同居する「フリーター」ということである。もちろん彼らの多くは社会保険料を一切支払っていない。やがて彼らは親の貯蓄を食い潰しながら生きていくことになるであろう。

労働力の流動化政策と称して、こうした社会保険料を負担しない3つの階層を増加させてゆ

けば、日本の社会保障制度は確実に破綻する。2025年を想像してみよう。若年失業者や女性の「フリーター」の年齢は40歳代になる。他方、彼らの親たちは後期高齢者で介護を必要とする者が少なからず発生する。この階層化傾向は、教育を媒介にしている点で深刻だ。教師の管理体制と「ゆとり教育」という名の愚民政策が社会の最底辺部を着実に作り出している。誰も真実を見ようとしていない。予想される2025年の日本社会は恐ろしくグルーミー（憂鬱）なのだ。

もはや政府厚生省の進めているようなパッチワーク的な「改革」では、この破綻を手をこまねいて待つしかない。財界や経済戦略会議のような市場原理主義の「改革」では、事態を一層悪化させるだけである。求められているのは、体系的で包括的な社会保障制度全体の組み直しなのである。

3 包括的な社会保障制度改革を

(1) 一人一保険証を

雇用保険や医療保険の破綻を防ぐには、何よりも一人一保険証体制へ早急に移行しなければならない⁶⁾。まず雇用保険制度に関して、雇用主と被用者のモラルハザード（倫理の欠如）を防ぐ必要があるからである。そのためには、短期雇用を含めた被用者全員の雇用保険加入を義務づけなければならない。たとえフリーターであっても、一人一人の成人は「自立した個人」として扱われねばならない。他方、雇用保険を支払わないで人件費削減だけを優先して短期雇用のみを追求する企業を防ぐために、短期雇用者を雇用した場合には、雇用主の保険料率を引き上げるべきである。

一人一保険証体制が必要とされる背景は、それだけではない。この間の政府によるパッチワーク的な「改革」によって、日本の社会保障制度はずたずたに切り裂かれ理念を完全に喪失した状態になっているからである。将来、家族や個人と社会保障制度について、どのような関係を築くのか、もはや日本の社会保障制度はどこ

へ向かっているのかさえ解らなくなっているのだ。

たとえば、公的年金制度は世帯主義を基本としているが、来年度以降に主婦にも導入が検討されている401k型企業年金は個人主義に基づく。しかも主婦の401k型企業年金への保険料支払いは、暗黙のうちに夫が行くと想定されている。年収130万円以下の主婦には80万円の控除措置がつくと想定されているが、この控除は夫につくことになる。つまり夫が個人的に妻個人の老後まで面倒を見てやると仮定されているのだ。同様に、健康保険は世帯主義だが、介護保険は個人主義に基づいて運営されている。もはや日本の社会保障制度は、目指すべき理念がどこにあるのかさえ解らない状態になっている。

こうした状態を克服するには、医療保険制度（さしあたりは介護保険制度も）についても、公的扶助受給者・専業主婦・児童も含めて、全ての個人が被保険者となる一人一保険証体制にしなければならない。もちろん低所得者や無収入者を配慮する必要がある。公的扶助・社会保険料減免・児童医療費についてはミニマム保障として公的負担で賄わなければならない。その際、公的生活扶助と基礎年金給付のアンバランスという現行制度の歪みを正して、全ての高齢者と障害者に、公的生活扶助を上回るミニマム年金（その仕組みは後述する）を保障することが必要であろう。

さらに将来的には、現行の分立した医療保険制度の一元化が必要だ。国民健康保険制度を中心に、中小零細企業・自営業者・農業者などが不利に扱われている現行制度は改革されねばならない。そして一元化された医療保険基金を中央政府から1つの政府として独立させなければならない。つまり被保険者代表を選挙で選出して、情報を公開しながら被保険者と医師の代表が話し合う当事者主義を導入するのである⁷⁾。もちろん医療情報を開示させ、医療保険側に医療機関を保険医を指定する権利を強化しなければならない。政権政党に対する献金を背景にし

た医師会の既得権にメスを入れないかぎり、医療費問題は解決しないからである。求められているのは、社会保障制度の将来を見通すことのできる体系的改革ビジョンなのだ。

(2) 拠出税方式の所得比例年金を

出口なき年金改革論議

つぎは年金制度の改革である。現状では、年金改革について、公的年金を縮小させる不毛な選択肢しか示されていない。一方は政府厚生省案である。それは、人口構成の高齢化に伴って保険料引上げと給付水準の引下げ（あるいは支給年齢の引上げ）の組み合わせで対応してゆく考え方である。今回の政府案も基本的にこの路線を踏襲している。すなわち、

2003年以降ボーナスを含む年収ベースに切り替えたうえで、2025年までに厚生年金保険料を17.35パーセントから段階的に27.6パーセントに引き上げる。また同期間に、国民年金の保険料を13,300円から24,800円に引き上げる。

賃金スライドを行わない。

2025年までに段階的に支給年齢を65歳に引き上げる。

2000年以降、厚生年金の報酬比例部分を5パーセント切り下げる。

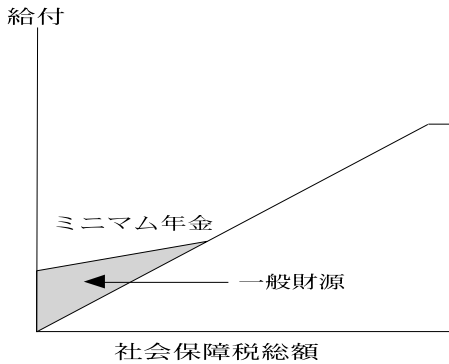
だが、このように、ずるずると年金保険料を上げて給付水準を引き下げていっても、一層の年金空洞化が進むだけだ。しかも財界との妥協で401k型企業年金を自営業や主婦にも適用することが検討されている。これでは、さらに国民年金の空洞化を進めるだけだろう。すでに国民年金の保険料未納者は約3分の1に達しており、401k型企業年金の給付水準次第ではますます国民年金に加入している意味がなくなってしまうからだ。しかも主婦に適用される401k型企業年金では、夫に年金保険料を支払ってもらい、夫が控除措置を受けるように設計されており、ジェンダー視点に欠けている。結局、厚生省案では年金制度に対する国民の信頼を取り戻すことはできずに、将来不安（によるデフレ圧力）

を増幅させてゆくだけだろう。

こうした事態に直面して、基礎年金部分について消費税を財源とした「税」方式に移行して、二階建て部分（報酬比例部分）を民営化するという主張が強まっている。経済戦略会議の「最終報告」がそうである。経済戦略会議とともに経営者団体がこうした主張をするのは、先述した国際会計標準の導入問題が背景にある。しかし、基礎年金部分に関する企業の拠出金負担がゼロになるが、この企業の拠出金の軽減分も含めて国民に急激な消費税負担を強いる「改革」案が、実現可能だとは考えられない。

実際、厚生省の試算によれば、現行制度を前提として基礎年金の2分の1を消費税で賄おうとすると、消費税率を5%から13%に引き上げる必要がある。しかも現行の基礎年金は約6.5万円（夫婦合わせた場合でも約13万円）で公的生活扶助（生活保護）の給付水準よりも低い。もし経済戦略会議自身が言うように、全ての国民にナショナル・ミニマムの基礎年金を保障しようとするのであれば、厚生省の試算以上の消費税率の引上げが必要になる。このような急激な消費税率引上げは不可能に近い。細川内閣の時の「国民福祉税」構想の挫折や1997年4月の消費税率引上げが消費不況のきっかけになったように、もし時々々の景気状況と消費の落込みあるいは政治的な配慮によって消費税率の引上げを繰延べしてゆけば、再び年金財政の基盤は脆弱になり、厚生省案の場合と同様、年金制度への信頼が損なわれてしまう。結局は、民営化された年金を使って自助努力で乗り切れということになるだろう。この金融システムの不安定な状況では、国民が皆ギャンブラーになれと言うに等しい。それでは、将来不安をますます高めて貯蓄率を引き上げ、一層消費を落ち込ませることによって、これから高齢化を迎える日本経済の再生をますます危うくする。

では、どのようにしたら公的年金の縮小を回避しうるのだろうか。大胆だが実現可能な年金改革案が必要だ⁸⁾。まず何よりも第1に、保険料



支払いに基づく積立方式(現行は修正積立方式)を止めて、公的年金制度全体を拠出税(社会保障税)方式に転換することが必要である。つまり現在、納めている年金保険料を(ほとんどそのまま)社会保障税に転換して、基礎年金だけでなく2階建て部分(報酬比例部分)も含めて拠出税(社会保障税)方式に転換するのである。それに伴って、従来の企業による拠出負担金は、支払賃金総額を課税対象とする賃金税に改める。企業にとって、もはや法定積立率を確保するために「超過負担」を負う必要はなくなる。

こうした本格的な拠出税方式を採用すると、何よりも積年の年金制度の分立問題が解決することが大事な点である。サラリーマンであろうと自営業者であろうと公務員であろうと、同じ社会保障税を納めることになるので、国民年金だけが不利になって空洞化するという事態を避けられるからだ。従来、中小零細企業に勤める労働者、自営業者、農業者といった人々が加入する国民年金制度は、逆進的で高い定額保険料を支払ったうえに給付水準が低く、不利に扱われてきた。この問題が解消される。

さらに、これならば、個人が持ち運びができる確定拠出型の企業年金である401kを導入する必要もない。どのような職場に移ろうと、正規雇用になろうと臨時雇用になろうと、同じ社会保障税を納めて同じ年金を受取ることになるからだ。そもそも401kが普及したのは、アメリカ企業がリストラしやすい環境を作るためである。しかも運用益で事後的に給付が決まる確定

拠出型の企業年金である401kは、バブルが破綻すれば、たちまちアメリカ国民をパニックに陥れる危険性を抱えたものである。これを模範とする必然性など、どこにもない。むしろ拠出税方式に基づく単一の所得比例年金に移行することによって、公的年金制度全体を、職業選択を含めたライフスタイルの選択に対して中立的にすることが求められているのである。

第2は、将来の年金制度の財政的安定のために、新年金については経済成長スライド方式を採用することである。この仕組みは、まず納めた社会保障税の総額を平均余命で割った額が、毎年の年金給付額の基礎になる。それを毎年の現役世代の一人あたり所得上昇率でスライドしてゆく。こうすると、年金の財源となる現役世代の所得(社会保障税の税収)と年金の支払い額が、きちんと対応するようになる。つまり退職世代の年金支給額は、その財源となる現役世代の納税額の伸びにリンクするので、将来的に年金財政は非常に安定することになる。

これは世代間連帯をより社会化させるという考えに基づいている。つまり高い成長があれば、その成果を現役世代と分かち合い、成長が低下したり物価が上昇したりすれば、その痛みも分かち合うのである。これまでのように、自分が積立てた保険料=「貯金」を老後に受け取るという積立方式の考え方をとるかぎり、世代毎のあるいは個人毎の損得勘定ばかりが前面に出てしまい、結局、急速な高齢化に伴って現役世代の負担が重くなるのを避けるために、公的年金制度を縮小せざるをえなくなってしまう。これでは、年金制度はジリ貧になってゆくしかない。

第3に、高齢化のピーク前後には、膨大な額に上る積立金の取崩しを行う。そうすれば、急速な保険料負担の引上げや年金給付の切下げを回避できる。そもそも無駄な公共事業のために財政赤字を大きく膨ませながら、他方で2025年までに国民年金と厚生年金だけで約400兆円もの巨額の基金積立てを行い、その積立金の運用

益で年金給付を行おうとする点に誤りがある。実際、多くの国では、事実上、年金制度の成熟化に伴って年金制度全体を賦課（税）方式に移行させており、このような膨大な積立てを行おうとしているのは日本だけである。

第4は、ミニマム年金制度の設置である。社会保障税を全くあるいは少額しか納めていない低所得者層や「不払い労働」を行う主婦にも、年金のナショナル・ミニマムを保障しなければならないからである。このミニマム年金支給は、社会保障税ではなく一般財源を投入する必要がある。ただし、ミニマム年金の保障は平等化を目的にして所得を再分配する性格を持つので、消費税でなく基本的に所得再分配的な租税である累進的所得税を当てるべきである。消費税は止むをえざる場合に限った方が現実的である。

第5は、二分二乗方式の採用である。二分二乗方式とは、夫と妻の年金を合算したうえで、それを二分して年金を支給する方式である。この仕組みをとると、年金制度における女性問題についても一定の範囲で解決できる。まず専業主婦も、ミニマム年金を上回る夫の報酬比例年金の半分を受け取る形で、自らの貢献を年金受給額に反映させることができる。また共稼ぎ女性（二号保険者）の保険料掛け捨て問題に対しても、夫の年金と合算したうえで二分するので、共働き世帯として働いてきた女性は、たとえ短期間でも自分が働いて納税してきた分を放棄せずに年金受給額に反映させることができる。さらに離婚した女性も、再婚するまで元の夫の年金の半分を受け取ることができるようになる。こうすれば、女性のライフスタイルの選択の自由度は飛躍的に高まる。

旧年金から新年金への移行期も、それほど難しくない。前述したように、基金を取崩しながら、受給者の年齢が一年若くなる毎に、旧年金の比重を減らし、その分だけ新年金の比率を上げながら年金支給を行えばよいからである。全ての移行期が過ぎれば、全て新年金だけを受取る受給者になる。以上のような拠出税方式に基

づく単一の所得比例年金を実現すれば、年金制度に対する信頼を取り戻すことができるだろう。

もちろん、医療保険について述べたのと同じように、新たに単一の社会保障基金を設置して中央政府からの「独立性」を与えて、透明性を高めてゆけば、福祉の拡充は必ずしも「大きな政府」を生み出さない。

(3) 地方分権化と介護システム

介護保険制度の問題点

介護保険制度もパッチワーク的「改革」という意味では同じ構図だ。後述するように、第1に見直す必要があるのは市町村単位の保険制度という運営方式である。そもそも市町村単位の国民健康保険制度ができたのは1938年。その目的は農村から健全な兵士を送り出すことにあった。第2は、医師会の既得権擁護をやめることであり、なるだけ寝た切りにしないという予防医療体制を確立するという本来の基本理念を取り戻すことである。

2000年4月に実施が予定されている介護保険制度の問題を列挙しておこう⁹⁾。

第1に、特別養護老人ホーム（特養）やデイケア・センターなどの介護施設の不足に伴う老人病院への社会的入院という問題を放置したまま、介護保険制度の導入によって新たに保険料と一割負担を増やししながら医療保険（とりわけ国民健康保険）の財政赤字を取り繕うことばかりが優先されている。医師会の救済である。

しかし老人病院の約7割において、いわゆる「縛りつけ医療」が行われていると言われる。老人を縛りつけて寝た切りにさせればさせるほど、老人病院の介護人員（つまり人件費）が少なく済むからだ。にもかかわらず、老人病院の方が常駐の医師数が多いために、特養よりも要介護者一人あたりのコストは高つく（約1.5倍）。

第2に、市町村単位の保険制度であるために、65歳以上の二号保険者が支払う保険料の地域格差がひどくなると予想されている。過疎地域に住む高齢者ほど保険料が高いというのは、ナ

ショナル・ミニマム保障という観点から見て望ましいとは言えない。すでに国民健康保険は多額の赤字を抱えているが、介護保険料の地域格差是正のために使われる二号保険者(40~64歳)の保険料も高齢化とともに減少してゆくだろう。

後述するように、こうした事態を改善するには、全国保険方式か地方税方式、あるいは両者の組み合わせをとるしかない。ところが政府は、医師会や薬品業界の利益のみを最優先して、健康保険制度や介護保険制度の欠陥に対する体系的見直しをなおざりにしている。しかも、総選挙対策として一兆円もの赤字国債を発行して負担を将来に先送りにしながら、当面当座の保険料減免ばかりを優先している。

第3は、介護サービス利用料に対する一割負担の導入問題である。これによって低所得者層がサービス供給から締め出されたり、利用抑制がかけられる。他方、介護保険制度の下ではサービス利用限度を超えるために、これまで受けていたサービスが受けられなくなる可能性も生ずる。さらに5年間の経過措置が過ぎると、それまで家族の事情などで施設に入っていた者が退所させられたり、サービスを打ち切られる事例も出てくる。代わるべきケア付き高齢者住宅が十分にあるわけではない。老々介護や介護に伴う家族破壊を防ぐための医療ケースワーカーも人数が限られている。

第4は、介護認定の客観性が確保できない危険性である。すぐに、訪問調査員の職種の違いによるケア概念の違いが表面化するだろう。さらに、ケア・マネージャーの民間委託が許されている。個別の病院や社会福祉法人あるいは「総合福祉産業」から介護用具機器メーカーまでが、自らケア・マネージャーの育成を行っている。要介護認定に際して、特定の利益誘導が回避できるかどうか疑わしい。

しかも第5に、介護保険の実施を急ぐために、資格が濫造されており、十分な職業訓練さえ行われていない。たとえば、薬剤師や針灸師もケア・マネージャーになれる。他方、ホームヘル

パーの資格を大量に作り出しながら、労働条件の整備は著しく遅れている。マクドナルドのアルバイトより低い報酬では、介護労働市場は育たない。さらに医療分野の不合理な規制によって介護労働も歪められている。たとえば、たんの吸引や経管栄養などの行為は医療行為と見なされ、毎日通ってくるホームヘルパーにはできない。政府自身によっても、極めて専門性の低い職業と見なされているのだ。

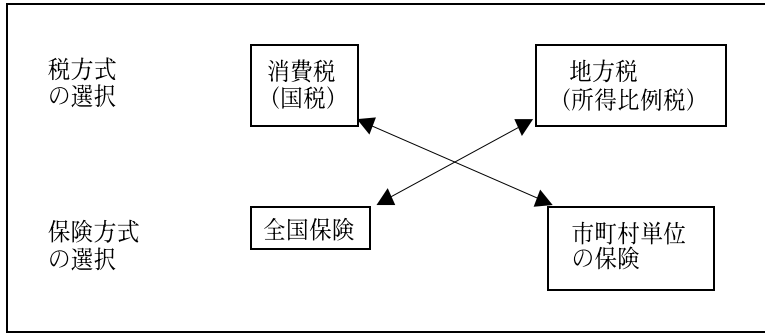
以上の問題点を見れば解るように、早晚、現状の介護保険制度は破綻を余儀なくされるであろう。

税源の本格的な移譲が必要

では、根本的に介護システムを立て直すには、どのような行財政システムが必要なのだろうか。ここでも、年金「改革」の場合と同様に、国民には偽りの選択肢しか与えられていない。巷では、厚生省の方針である市町村単位の介護保険制度か、自由党の主張する消費税(国税)による「税」方式かという2つ以外に選択がないかのように、情報操作がなされているからである。しかし、両者とも全く誤った考え方だ。世界中を見渡しても、こうした二者択一などありえない。

まず前者から見てみよう。第1に、市町村単位の保険制度には無理がある。保険制度の場合、できるだけ大きな地域と多くの人数をカバーして、リスクの分散を図らなければ保険として成り立たないからだ。実際、市町村単位ではリスクの偏りがありすぎる。とくに、高齢化比率が著しく高い過疎地域などでは保険料が非常に高くなり、ナショナル・ミニマムの保障ができない。日本の介護保険制度はドイツを参考にしてできたと言われているが、ドイツでも介護保険は全国で一元化されて運営されていることに注意しておく必要がある。

第2に、保険方式では予防医療体制を構築することができない。日本では、リハビリ医療も含めて急速に予防医療体制を整備しなければな



らない状況にある。しかし保険は、そもそも発生したリスクに対して事後的に支払うことを基本としており、予防医療に支出するのになじまない。この点では、明らかに税方式の方が優れている。

では、後者の消費税による「税」方式がよいのだろうか。この方式も大きな問題点を抱えている。まず第1に、地方分権が損なわれる。介護サービスは地域に密着したサービスであり、その供給のあり方は地域の実情に応じて異なる。しかし、国税である消費税では、上からのパターンリズムによる行政に陥るだろう。結局、中央財源に依存しては、今日の公共事業政策と同様の欠陥を抱えることになる。仮に地方消費税にしても、現在もそうであるように、地方自治体の税率決定権は奪われてしまい、地方分権は著しく制約されてしまう。地域に応じたサービスを地方自治体のイニシアティブで行うには、地方所得税が最も望ましい。地域住民の負担に基づいて、情報公開のうえで福祉政策に地域住民自身がコミットできるからである。実際、税方式をとる北欧諸国では、所得に比例的にかかる地方所得税を基本的財源としている。

第2に、消費税と介護サービスをリンクする正当な理由はない。しかも介護サービスが増加するにつれて、消費税率の引上げを余儀なくされる。事実上、消費税率の引上げは頻繁には行えないので、消費税の福祉目的税化は介護サービスの切下げを意味すると言ってよい。

このように見てくれば解るように、日本の介護システムをめぐる政策論争は、市町村単位の

保険制度か消費税（国税）による税方式かという（世界的に見て）極めて奇妙な選択肢の間で行われているのである。もちろん、本来的には、全国保険（ドイツ方式）か地方所得税（スウェーデン方式）か、あるいは両者の組み合わせか、という政策選択肢でなければならない（上図参照）。こうした論争のネジレが生ずるのは、介護システムに関して、予防医療体制の構築と地方分権化という政策理念を失って、介護問題がただただ財源問題に矮小化されてきたためである。

筆者は、地方分権と予防医療体制の構築という介護システム本来の理念を実現するためには、地方税（地方所得税）方式を基本として、地方交付税で地域間格差を調整するシステムが望ましいと考えている。もちろん介護保険制度は実施間近なので、横山純一が言うように、過渡的措置として介護保険料を介護目的税（所得税の1パーセントと法人税）に切り替え、包括調整金を設置する必要がある。

こうした転換を実現するには、国から地方への税源移譲を含む本格的な地方分権化が必要だ。しかも制度的には、そう難しいことではない。具体的には、国の所得税の基礎税率部分を地方の住民税に移し替え、それに見合う補助金を削減するのである。それによって、所得に比例的にかかる地方所得税を導入するのである¹⁰。

これに伴って必要な改革もある。まず地方交付税も規模を縮小させながらも、高齢化がひどく財政力の弱い地方自治体に集中的に配分する必要が出てくる。また地方交付税を交付されていない団体に対しては、地方債の起債をより自

由化せねばならない。もちろん腐敗や汚職を断ち切るために外部監査も厳しくする必要はある。それによって、小規模だが地域住民の生活ニーズにあった公共事業も展開することができるようになる。

現状では、不良債権を抱える大手ゼネコンと銀行の救済のために、都市型公共事業と称して不必要な大規模プロジェクトばかりが追求されている。しかし、こうした公共事業は著しく景気波及効果を落としている。いまや建設業の収益の半分以上は銀行への借金返済に当てられている。そのために下請中小企業に対する単価切下げや代金未払いなどが恒常化している。他方、こうした大手ゼネコンと銀行の救済のための公共事業政策によって、前述したように中央と地方を合わせた借入金残高は600兆円（GNPの1.2倍）に達している。結局、不必要な「箱物」の負担を負うのは国民である。

こうした浪費の一方で、日本でも2025年には要介護老人の数は4～500万人前後になると言われている。こうした高齢者のニーズの高い分野に、ヒト・モノ・カネが流れてゆくように思い切った地方分権化改革こそが求められている。それが、将来不安を取り除きつつ新しい雇用分野を作り出す一石二鳥の効果を持っているからである。そして、こうした地方分権システムに転換してゆけば、中小企業の果たす役割は極めて大きくなってゆく。

4 中小企業の果たす役割

まず第1は、小規模な公共事業分野である。これからは、介護関連施設やケア付き高齢者住宅の建設といった公共事業分野も（地方財政赤字の制約から言って）大規模である必要はない。あるいは都市では、少子化に伴って不要になった小学校・幼稚園・保育園などの改修によって対応することも必要になってくる。こうしたケースに関しては、大げさな設計やマージンがいらなだけで中小建設業者でも対応できる余地が生まれてくるだろう。

第2に、介護用具や共用品の生産・供給あるいは介護サービス供給といった介護関連ビジネスである¹⁾。この分野も、地域毎・個人毎の多様性があるために、大企業の「規模の経済（スケール・メリット）」が必ずしも働かない。介護用具や共用品の生産・供給では多品種少量生産。介護サービス供給は、地域密着型で木目細かいサービスが必要になる。中小企業も、工夫しだいで「総合福祉産業」とも競争できる余地がある。

確かに、介護や福祉といった分野は社会貢献が見えやすく、地元中小企業が地域づくりに寄与しうる。しかし、中小企業が単独で参入することが困難なことも事実である。1つは、この分野では行政の枠組みを無視しては業務は成り立たないため。いま1つは、この市場では、社会福祉法人や生協あるいはNPO・NGOのような非営利組織も存在するためである。それゆえ地域内において、行政や非営利組織と情報を共有し、かつ緊密な協力・分業関係を築いてゆかねばならない。こうした条件は、個別の中小企業だけで満たすことはできない。新たな中小企業のネットワークづくりが求められている。

- 1) 拙著『セーフティーネットの政治経済学』ちくま新書、1999年および拙著『反グローバリズム 市場改革の戦略的思考』岩波書店、1999年などを参照。
- 2) 山口義行「ペイオフの危険 慎重論これだけの理由」『中央公論』1999年10月号。
- 3) 山口義行「市場を守る？金融監督庁の“恐怖政治”」『世界週報』1999年5月25日号参照。山口義行を中心に主張されている金融アセス法を制定する重要性は、ますます増している。
- 4) 経済戦略会議最終答申『日本経済再生の条件』1999年2月26日。
- 5) 『朝日新聞』1999年11月13日。
- 6) 大沢真理「公共空間を支える社会政策 セーフティーネットを張り替える」神野直彦・金子勝編『「福祉政府」への提言』岩波書店、1999年12月（近刊）および小倉波子「高失業時代の生活保障システム 雇用不安の解消に向けた雇用保険制度の改革案」前掲書所収。
- 7) 城戸喜子「医療システム改革の構想 当事者主義による医療システムへ」神野直彦・金子勝編、前掲書所収。

- 8) 詳しくは金子勝「拋出税方式の所得比例年金を」神野直彦・金子勝編，前掲書所収を参照。
- 9) 詳しくは横山純一「介護保険法の全面改訂を地方分権をめざした税方式へ」神野直彦・金子勝編，前掲書所収。
- 10) 詳しくは，神野直彦・金子勝編，『地方に税源を』東洋経済新報社，1997年および池上岳彦「地方分権的税財政システムの構築を 新しい地方税原理・分権型財政ビジョン」神野直彦・金子勝編，前掲書所収などを参照。

11) 「資料で読む『福祉（介護）の市場』とは」『賃金と社会保障』No.1258，1999年9月下旬号。

【主要参考文献】

- 金子勝『セーフティーネットの政治経済学』ちくま新書，1999年9月
- 金子勝『反グローバリズム 市場改革の戦略的思考』岩波書店，1999年9月
- 神野直彦・金子勝編『「福祉政府」への提言』岩波書店，1999年12月（近刊）