

まえがき

現在、わが国における社会保障給付費の総額は120兆円にのぼり、対国内総生産比で見れば2割を超えている。そして、そのほとんどは医療や年金をはじめとする社会保障に関わる給付である。すべての国民は、公的医療保険や公的年金に加入する義務があるとされ、この「国民皆保険（・皆年金）」こそが、わが国の社会保障の根幹となってきた。だが、それでは、一方で存在する事実として2割にのぼる国民健康保険の未納世帯や、3割にのぼる国民年金の未納月数をどのように捉えたらよいのだろうか。一体、「国民皆保険」とは何なのだろうか。

公的医療保険や公的年金といった社会保障は、就業状態や雇用形態によって加入すべき制度が異なっている。単純に言えばそれは「正社員の者が加入する制度（被用者保険）」と「正社員以外の者が加入する制度（国民年金・国民健康保険）」とに分かれている。すなわち、原理的には、正社員以外の者すべてを国民年金や国民健康保険がカバーすることで「皆保険」が達成されてきたのである。

制度開始当初、この「正社員以外のための社会保障」が想定していたのは、自営業者や農家であった。だが、現在、「正社員以外のための社会保障」に加入する者の大多数は、非正規雇用として働く人々や失業している人々である。そして、この非正規雇用や失業者において、保険料の未納が多く発

生している。保険料の未納が、病気に罹^{かか}った際の受診抑制や将来の低年金・無年金につながることは言うまでもない。正社員や自営業者が大多数だった時代には「皆保険」はその名にふさわしいものだったが、正社員以外の雇用形態の者が増えてきたことで、いまや「皆保険」に綻びが生じつつあるのだ。

かつてわが国が誇った「皆保険」は、盤石な雇用の賜物にすぎなかったのだろうか。安定的な雇用に就いていなければセーフティーネットを得られないのならば、それはセーフティーネットと言えるのだろうか。

雇用の流動化に伴って社会保険から漏れ落ちる者が多く発生している状況に対して、政府も対策を行ってきた。2016年10月に、被用者保険の適用範囲が（企業規模などによって限定されているとはいえ）週30時間以上の労働時間から週20時間以上へと引き下げられたことは記憶に新しい。このように人々の働き方の変化に応じて、社会保険の適用範囲を拡大することは極めて重要である。しかし、それが本当に人々の直面するリスクを緩和させることにつながっているかどうかについては、慎重に考えてみなければならない。

このことがはっきりわかる例が雇用保険である。失業時の所得保障である雇用保険は、週労働時間や雇用見込期間の点で早くから適用拡大を行い、非正規雇用を取り込んできた。その甲斐あって、雇用に占める雇用保険の被保険者の割合は一貫して高い値を保ってきた。だが、それにもかかわらず失業時に雇用保険を受給している者の割合は長期的に低下してきており、今では3割を切っている。雇用保険の被保険者であることと、失業時に雇用保険の給付を受け取ることができるかどうかは別の

問題なのである。不安定な就業状態にある者が社会保険の被保険者としてカバーされるようになったとしても、結局は受給できないのであれば、セーフティーネットとしての意味はない。

医療保険を語るときに、「保険あつて医療なし」という警句が言われることがある。これは、たとえ医療財政の仕組みである保険が整備されても、病院や医師・看護師等の医療提供体制が伴わなければ意味がないという戒めである。この警句を他の社会保険にも借用するならば、さしずめ「保険あつて給付なし」といったところだろうか。財政が逼迫しがちな昨今においては、どの社会保険も給付をカットする誘惑が大きいからだ。

セーフティーネットは、人々が安定的な生活から転落しそうな時にこそ、その役割を果たさなければならぬ。だが、現実には雇用の不安定な者に限ってセーフティーネットまで脆弱なのではないか。すなわち、雇用の格差が「セーフティーネットの格差」にもつながっている可能性がある。

とはいえ、雇用形態のちがいがもたらす「セーフティーネット格差」についてはこれまでもしばしば指摘されてきており、それらをさらに詳らかにすることは本書の最終目的ではない。むしろ本書の関心の起点は、先にも述べたように、非正規雇用へ適用拡大しただけでは必ずしも有効な救済策にならないという事実にある。それでは、どのようにしたら人々の間に生じたセーフティーネットの「溝」を埋めることができるのか。

わが国の社会保障制度をめぐるのは、従来、高齢者の給付に偏ってきたという反省から、昨今では「全世代型社会保障」ということが叫ばれている。すなわち、現役世代へのセーフティーネットも重視するという考え方である。だが、雇用の流動化が進むこの時代にあつて、真に現役世代のセーフテ

イーネットを強化するのには、勤続経験（＝保険料拠出の実績）を条件として給付を行う従来の雇用保険等は馴染まないかもしれない。そこで主張されているのが、拠出と給付を切り離した（しかし福祉ではない）「第二のセーフティーネット」と呼ばれるものである。本書では、この「第二のセーフティーネット」のあり方についても論じる。

現役世代におけるセーフティーネット格差を是正すべきなのは、現時点における格差が深刻であるという理由だけによるわけではない。現役世代のセーフティーネットの脆弱さを放置しておけば、従来の仕組みを前提とする限り、将来、大量の困窮した高齢者を生み出しかねない懸念もあるからなのである。

本書では、社会保険を中心とするセーフティーネットが直面している課題を検討していくにあたり、「就業」という切り口から迫ることにする。分析から浮き彫りにされるのは、「最底辺より少し上」にいる者たちが晒されている不安定な状況である。ただし、繰り返しになるが、本書の関心は、単に社会保険から漏れ落ちている人々を発見することよりも、その漏れ落ちた者たちをセーフティーネットに包摂しようとすることで、そのことが新たに突きつけてくる課題を考察することにある。

ところで、私的な話で恐縮だが、筆者が米国の研究機関に滞在していた折に、彼の地の経済学者から日本のセーフティーネットはどのようなものと問われたことがある。その際、筆者は、日本の社会保険を、「皆保険」と同義と考えて「ユニバーサル」(universal) という言葉を使って説明してみたのだが、その経済学者からは、それでは自分が日本に行った時に見た公園などで暮らすたぐさんのホームレスは何なのかと言われ、答に窮した。日本におけるホームレスの問題は、生活保護等の福祉

の問題であって社会保険の次元に収まる話ではないという面もあるが、その時期は、ちょうどオバマ政権の下で医療保険の皆保険化をめぐる激しい議論がなされていた時期でもあり、筆者自身にとつては、「皆保険」あるいは「ユニバーサルなセーフティーネット」とは何なのかということを考え出す大きなきっかけとなった。

「就業」を切り口として日本の社会保障を論じる本書だが、その過程において、皆保険に対する筆者の思考のプロセスを読者と共有できればと考えている。それは、全世代型社会保障の構築に向けて、取捨選択を行うとすれば何を優先すべきか、その論点を整理することにほかならない。そして、それが本書の狙いでもある。

装丁・坂田政則

序 章 日本の労働市場と社会保険制度との関係…………… 1

1 労働市場の変化を捉える二つの要素—— 1

(1) 就業率の推移 1

(2) 就業形態の長期的な変化 4

(3) 「非正規雇用」とは誰か 8

(4) 非正規雇用が増加したわけ 11

(5) 変わらない正規雇用 14

2 わが国の社会保障制度の現状—— 18

(1) 社会保障制度の目的 18

(2) 社会保障制度の種類 19

(3) セーフティーネット対モラルハザード 21

(4) 現金給付と現物給付 23

3 各種の社会保険の概要とその背景—— 24

(1) 公的医療保険 24

(2) 公的年金 30

(3) 介護保険 34

(4) 労働保険 37

4 所得再分配の実際——40

(1) 全世代型社会保障の意味 40

(2) 社会保険の手厚さをどのように評価するか 42

(3) 崩れた「皆保険の前提」 43

【コラム】「雇用の流動化」の諸相 16

第1章 雇用の流動化が社会保険に突きつける課題①

——社会保険料の未納問題………51

1 「皆保険」なのになぜ未納者がいるのか——52

(1) 社会保険料の未納が生じる仕組み 52

(2) 未納は誰に多いのか 56

(3) なぜ無業者や非正規雇用者は未納になりがちなのか 57

(4) 就業移動がもたらし得る未納 61

2 未納はなぜ問題なのか——65

第2章

雇用の流動化が社会保険に突きつける課題②

——雇用保険の受給実態………77

3	1	2	1
(1) 失業保険とは何か——78	(1) 年金未納と国民健康保険未納の性質のちがい65	(1) 未納によってどのような問題が起きるのか65	(1) 未納問題の解決策——69
(2) 求職者給付82	(2) 社会保険料の逆進性と減免措置69	(2) 被用者保険の適用拡大71	(2) 適用拡大するだけでは済まない72
(3) 雇用保険制度の変遷85	(3) 求職者給付以外の給付87	(3) 失業者は雇用保険によって救済されているか——90	(3) 長期的に低下傾向にある受給者の割合90

(2)	「第二のセーフティーネット」としての求職者支援制度	93
(3)	失業保険がもたらす「モラルハザード」 —— 失業からの退出に与える影響	95
4	失業給付は何の役に立っているのか	98
5	失業保険がもたらすその他の「モラルハザード」	100
6	雇用保険が抱える課題	101
【コラム】	雇用保険料と雇用保険財政	88

第3章 セーフティーネットとしての両立支援策……………109

1	仕事と育児の両立の現状	110
2	誰に子どもを預けているのか	115
3	保育園問題の現在	118
(1)	保育園の仕組み	118
(2)	保育園問題の論点——待機児童問題	121
(3)	地域や年齢によってばらつきがある待機児童率	123
(4)	認可保育園の入所基準がもたらす世帯間格差	126
(5)	定員が増えても待機児童が減らないもう一つの理由	130

第4章

高齢者の就業と社会保険

..... 151

1

高齢者の就業を促進する政策—— 152

(1) 超高齢社会を迎えて加速が進む高齢者の就業促進 152

(2) 高齢者の就業はどのようなかたちで拡大しているのか 153

2

就業者の高齢化の「コスト」—— 労働災害—— 155

(1) 年齢とともに高まる被災確率 155

(2) 就業者の加齢が労災に及ぼす影響 157

4

(6) 定員増を阻む保育士不足 131

(7) 定員の増やし方に起因する問題 133

育児休業—— 134

(1) 育児休業制度と育児休業給付 135

(2) 育児休業の所得再分配としての側面 137

5

本当に必要な両立支援策—— 141

(1) 難しい個別の両立支援策の効果の検証 141

(2) どの制度が賃金と引き換えに少しでも重要か 142

【コラム】

なぜ少子化対策が必要なのか 146

(3) 高齢就業者の労災がもたらすもの 160

3 労災保険のあり方—— 161

4 高齢者の就業に影響を与える家族要因—— 166

(1) 介護の重圧 166

(2) 介護離職は本当に深刻な問題なのか 168

(3) 介護保険によって「介護の社会化」は達成されたのか 171

(4) 「介護離職」対策の文脈 173

【コラム】雇用形態や業種と労災保険 164

【コラム】「肩車型社会」と高齢者の定義 174

第5章 社会保険料の「事業主負担」の本当のコスト…………… 179

1 事業主が負担する社会保険料—— 179

2 「事業主負担」に対する経済学の考え方—— 180

3 事業主負担の転嫁の実際—— 188

(1) 転嫁の実証分析 188

(2) 賃金以外への転嫁 192

(3) 非正規雇用への代替の可能性 193

4	事業主負担の帰着を把握することはなぜ重要なのか――	196
---	---------------------------	-----

第6章 若年層のセーフティーネットを考える

――就労支援はセーフティーネットになり得るか………201

1 若年層の失業――202

- (1) 若年層における失業はなぜ問題か 202

- (2) 若年層の就業・失業の特徴 206

2 烙印効果の検証――209

- (1) 実態としての「烙印効果」 209

- (2) 「烙印効果」は本当に「機会の不平等」か 215

- (3) なぜ「烙印効果」が生まれるのか 216

- (4) 若年層にとってどのような支援が有効か 221

3 就労支援の問題――227

- (1) 「就労支援」は有効か 227

- (2) 正規雇用への「入口」とならない非正規雇用 229

- (3) 日本での「就労支援」への過大な期待 232

4 日本における若年雇用対策のあり方—— 235

(1) 「第二のセーフティネット」の必要性と雇用助成の役割 235

(2) 取り残された人たち 237

【コラム】なぜ不況時に平均勤続年数が延びるのか 220

第7章 政策のあり方をめぐって

——EBPMは社会保障政策にとって有効か…… 245

1 経済政策とEBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）—— 245

(1) これまでの政策はエビデンスに基づいていなかったのか 245

(2) なぜ因果関係を議論することが重要なのか 247

(3) エビデンスのレベルに関する議論としてのEBPM 250

2 「複数のエビデンス」という問題—— 254

(1) メタ分析とは何か 255

(2) 「出版バイアス」の問題 257

3 政策決定過程とエビデンス—— 263

(1) 「政策」とその過程 264

(2) エビデンスに基づくだけでは政策決定はできない 266

4

(3) 政策における「数値」の副次的な問題 267

社会保障政策のどの部分にエビデンスが活かされるべきか—— 270

(1) エビデンスを政策効果の検証のみに限定する必要はない 270

(2) 社会保障政策の研究において必要となる視点

—— 家族機能との代替性 274

(3) 制度拡充路線から自助・互助・共助・公助バランス路線へのシフト 278

(4) エビデンスと社会保障政策のタイムフレーム 280

(5) インパクトが大きい要因 vs 介入しやすい要因 282

(6) 同床異夢を超えて 284

終章 セーフティーネット機能を維持するために…………… 289

「安定的な雇用の賜物としてのセーフティーネット」からの脱却 289／育児支援

策の持つ再分配機能への注意 291／適用の拡大によって変わり得る受給の様

相 293／家族や地域によるインフォーマルなセーフティーネットとの関係 294／

「第二のセーフティーネット」を整備する必要性 297／改めるべきは雇用慣行な

のか 299／セーフティーネットに関する議論こそ必要 301／エビデンスの役割、

第三者の役割 303／真の全世代型社会保障へ向けて 304

参考文献	初出一覧	あとがき
------	------	------

315	311	307
-----	-----	-----

序 章 日本 の 労働市場 と 社会保険制度 と の 関係

本書での議論を進めるにあたり、この章ではまず、現在の日本における労働市場と社会保障制度の姿を描写し、両者の関係を整理する。労働市場と社会保障制度が本書の両輪であり、この章は本書全体の見取り図にあたる。日本企業の雇用慣行に変化が生じており、それが社会保障制度に軋みをもたらし、それが事実だとしても、変化の内実とその影響の様相を的確に押さえておかなければ、採るべき対応の方向を誤ることになりかねない。概括的な本章については読み飛ばしても構わないと言いたいところだが、本書全体の視座がわかるように少し丁寧に説明してみようと思う。

1 労働市場の変化を捉える二つの要素

(1) 就業率の推移

最初に、現在のわが国の労働市場の姿を見たい。まず、労働市場の現状とそこにおける政策を考えるうえで、図P-1の(1)式に示される関係を念頭に置いておく必要がある。

一国において一年間に生み出される付加価値の総和がGDP（国内総生産）であるが、それは同時

図P-1 一人あたりGDP、労働生産性、就業率

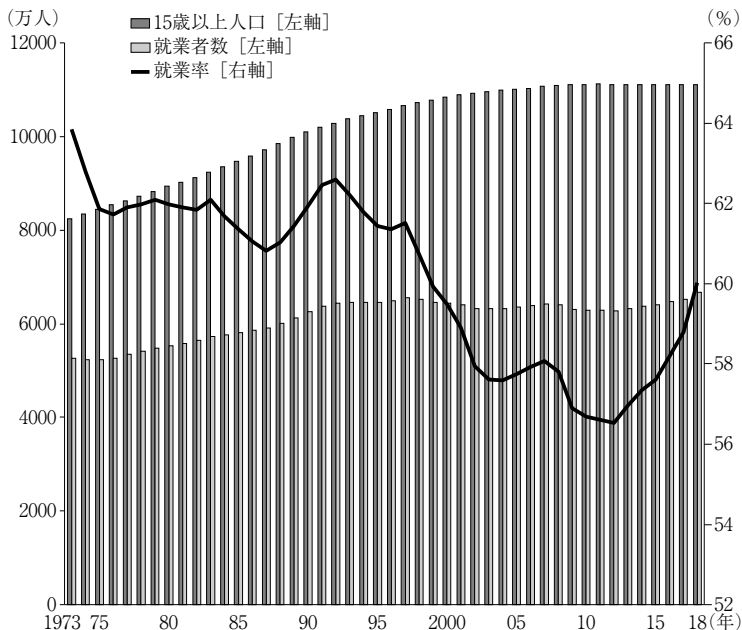
$$\underbrace{\frac{\text{GDP}}{\text{人口}}}_{\text{「一人あたりGDP」}} = \underbrace{\frac{\text{GDP}}{\text{就業者数}}}_{\text{「労働生産性」}} \times \underbrace{\frac{\text{就業者数}}{\text{人口}}}_{\text{「就業率」}} \quad (1)$$

に国民が享受できる付加価値の総和でもある。(1)式の左辺の「一人あたりGDP」は、それを人口で割ったもので、国民一人あたりに平均的に分配される付加価値、すなわち国民一人あたりの経済的な豊かさを示している。「一人あたりGDP」は、自動的に、「就業者一人あたりが生み出す付加価値(「労働生産性」と「人口に占める就業者の割合(「就業率」)」に分解されるというのが、(1)式の意味である。

(1)式右辺の第二項の就業率が、現実にとのように推移してきたのかを見たものが図P-2である。(1)式に正確に対応するのは「全人口に占める就業者の割合」であるが、ここでは便宜的に「15歳以上人口に占める就業者の割合」で見ている。就業率は、後に見ていくような最近の政策もあり、ここ数年は回復基調にあるが、過去40年間というスパンで見れば低下傾向を示している。その大きな要因は、人口の高齢化にはかならない。就業者数自体を見ても、早くも1990年代には頭打ちになっている。これが現在の「人手不足」の背景にあるものである。したがって、この傾向は今後も続き、経済成長が実現し、労働参加が進んだとしても、2030年(あるいは2040年)の就業率は今とほぼ変わらず、横ばいであることが予想されている(労働政策研究・研修機構「2019」)。

就業率が低下基調にある中で、一人が享受できる経済的な豊かさを維持するためには、労働生産性(1)式の右辺第一項)を高めるか、就業率(1)式の右辺第

図P-2 就業率の推移



出所：総務省「労働力調査」

二項）の低下を食い止めるほかにない。労働生産性を高めることを目指すとされる政策が「働き方改革」であり、就業率を維持することを企図する政策が女性活躍推進や高齢者雇用促進、あるいは外国人労働力の受け入れなのである。後者の就業率を維持する政策は、基本的に、これまで働いていなかった（＝労働市場の外にいた）人々を労働市場に取り込むという意味で「包摂志向の政策」と言える。⁽¹⁾

そして、これまでは必ずしも働いていなかった人々を労働市場に包摂する過程で、従来の社会保障制度が十分に想定してこなかった問題がさまざまに生じ

ることになる。なぜだろうか。

その一つの理由は、労働市場への新たな参入が非正規雇用というかたちを取って行われることが多いことにある。もちろん、非正規雇用の拡大の原因が、包摂志向の政策だけに求められると言っているわけではない。非正規雇用が増加したのは、家計や企業が晒された環境の変化によるところも大きかった。ただ、いずれにせよ、従来は労働市場の外にいた人々が労働市場へ参入してくるようになったという事実こそが、社会保障と労働市場の関係を考える本書全体を通じた鍵となる。

戦後の一人あたりGDPの成長に貢献してきたのは、就業率の上昇よりも労働生産性の伸びだったことはよく知られている。したがって、就業率の上昇が経済的な豊かさを保つのにどれほど効果があるかは定かでない。それに加えて、就業率を高める政策は平均で見た労働生産性を低下させてしまう可能性もある。これまで働いていなかった人々が、既存の就業者に比べて生産性が高い保証はないからである。

このように考えれば、包摂的政策はコスト・パフォーマンスが良い政策とは言えないかもしれない。しかし、それにもかかわらず就業率を高める政策に資源を投じなければならないのは、それほどまでに急速かつ確実な労働力人口の減少が予想されるからである。

(2) 就業形態の長期的な変化

それでは、就業率を押し下げる要因が存在する一方で新たに労働市場へ参入する者もいるという状況の中で、就業者の内訳はどうなってきたのだろうか。過去60年の間に自営業という働き方が著しく