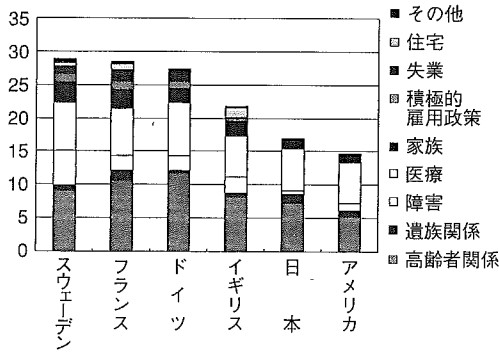


図表 2 - 1 社会保障給付費の国際比較
(対 GDP 比、%、2001年)



(出所) OECD データ

このうち第一の特徴（規模の小ささ）に関して、ではなぜこれまで日本の社会保障給付費はそう「低くてすんだ」のか、という点については、第一に、これまでの日本においては「見えない（インフォーマルな）社会保障」と呼ぶべきセーフティ・ネットが強く固なものとして存在していたこと、第二は、ある時期（一九七〇年代頃）から、「公共事業」が実質的な「社会保障」としての機能を果たすようになったことが特に重要なものとして挙げられよう。前者について言えば、「見えない社会保障」として重要だったのは、プロローグでもふれたように、終身雇用型の「カイシャ」及び「（核）家族」という二つの共同体である。日本の低い社会保障給付費を支えた条件であったこうした「インフォーマルな社会保障」が大きく希薄化しているのが現在進みつつある事態であり、いま求められているのは、こうした新しい状況に対応した安全網の張替えに他ならない。

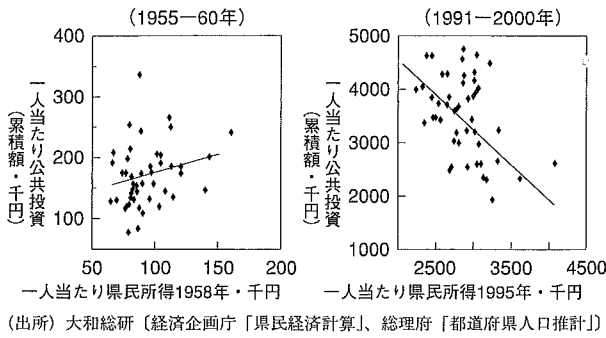
ライフサイクルⅡ人間の三世代モデルとその現代の変容についての前章での吟味を受け、ここでは視点を社会保障そのものに移して議論を進めていこう。

議論の出発点として、日本の社会保障がどのような特徴をもつものであるかを確認してみよう。日本の社会保障の第一の特徴は、その「規模」に関するものであり、図表 2 - 1 に示されているように、端的にいえばその社会保障給付費が多く先進諸国に比べてなお相当に「低い」水準にある点である。この理由については後で検討したい。

日本の社会保障の第二の特徴は、その「内容」に関するものであり、それは社会保障全体に占める「年金」の比重が先進諸国の中でもっとも大きいこと、また逆に「失業（ないし雇用）」「関連給付と「子ども」関連給付の比重が際立って低いことである。

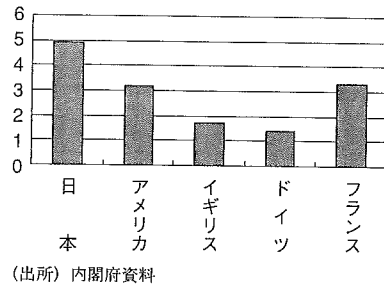
日本の社会保障の第三の特徴は、その「財源」に関するものであり、「社会保険」の枠組みの中に相当額の税が部分的に投入され（たとえば基礎年金の三分の一、国民健康保険の二分の一など）、「保険と税の渾然一体性」ともいべき特徴をもった社会保障制度となっていることである。この結果、日本の社会保障はきわめて複雑で制度の趣旨がわかりにくいものとなっており、それが制度の空洞化をまねく一因ともなっている。

図表 2 - 3 公共投資と県民所得



前半の「社会保障」費や「教育」費の「低さ」と見事なコントラストをなしている。興味深いのは、一九七〇年代前後にこの点について日本とヨーロッパの間である種の政策選択の分水嶺があったように見えることである。ヨーロッパの公共事業費はこの時期以降減少傾向をたどるが、日本のそれは横ばいか、むしろ増加した。他方、ヨーロッパの失業率はこの時代から徐々に五%を超えるレベルに入っていくが日本のそれは低い水準で推移した。つまり、日本ではまさに公共事業が「失業保障」としての機能を担ったことにな

図表 2 - 2 公共事業費の対 GDP 比の国際比較 (%、2004)



後者（公共事業との関係）については、筆者はこれを「公共事業型社会保障」と呼んでいる。すなわち、日本の場合、特に七〇年代頃を分水嶺として、公共事業というものが実質的に「社会保障」としての機能を担ってきたという認識である。つまり、公共事業は道路建設等の様々な雇用つまり「職」を提供し、それを通じてその分野に従事する人の「生活保障（ないし所得保障）」を行ってきたのである。図表 2 - 2 に示されているように、日本の公共事業費は他の先進諸国に比べてかなり大きいのだが、これは、先に見た「人生

る。

図表 2 - 3 は、都道府県毎の公共事業投資と一人当たり県民所得の相関を見たものであるが、一九九〇年代においては、「一人当たり県民所得の低い都道府県において公共事業投資が大きい」という相関関係が見てとれる。つまり、公共事業が実質的に所得再分配機能をもっているのである。ところが、一九六〇年頃までのデータではそうした関係は見られない。これは、当初は公共事業がいわば事業自体の純粋な必要性に応じて、あるいはその需要創出効果に基づいて行われていたことを意味する（経済学的な言い方をすれば、所得再分配機能ではなく資源配分機能（という本来の目的）のために行われていた、ということになる）。先ほど、一九七〇年代頃を分水嶺に公共事業が「社会保障」的な役割を果たすようになっていったと述べたのはこのような事実を指していることである。

こうした対応がある時期から全く機能不全となり、それどころか、財政赤字を累積させるばかりの破滅的な効果をもつに至ったことは言うまでもない。このような姿（公共事業型社会保障）は、第一に経済の効率性（適切な資源配分や労働移動）という観点からも、第二に環境保護という視点からもマイナス以外の何ものでもない。つまり、社会保障は社会保障として強化すべきであつて（失業保険や積極的雇用政策を含む）、公共事業の目的に社会保障的な機能をもちこむべきでない。

↑公共事業型社会保障と「積極的雇用政策」

ただし、さらに立ち入って考えてみると、この問題は実は微妙な要素を含んでいる。それは、日本におけるそうした公共事業のあり方は、見方によっては一種の「積極的雇用政策」と見られなくもない、という点である。

確認すると、そもそも「積極的雇用政策」とは、「消極的雇用政策」との対比で言われるようになった言葉ないしコンセプトである。ここで消極的雇用政策とは、失業保険に代表されるもので、失業者に対して一定の所得保障（現金給付）を行う内容であり、それ自体が雇用を積極的に生み出すものではないから「消極的」（ないし受動的）とされるわけである。これに対し「積極的雇用政策」とは、職業訓練、職業紹介、政府による雇用事業などを主内容とするものであり、それが何らかの雇用創出に結びつくという意味で「積極的」とされる。そして、積極的雇用政策の代表格として論じられてきたのがスウェーデン（などの北欧諸国）であつた（図表2-1を再度ご覧いただければ、スウェーデンにおける「積極的雇用政策」の大きさが見てとれる。ただし、フランス、ドイツなど近年では他国もこの比重を高めているのがわかる）。

このように見ていくと、一面において、日本における「公共事業（ないし公共事業型社会保障）」は、雇用を通じての生活保障という意味で、ある種の積極的雇用政策だつた、と言えなくもない側面をもっている。その対象は基本的に（高齢者以外の、若年・壮年の）現役世代であるから、他でもなく「人生前半の社会保障」として機能していたともいえるし、さらに言えば、ある意味で皮肉なことかもしれないが、それは中卒・高卒といった比較的低下層を「雇用」に吸収する、という重要な意味をもった、といえるかもしれない（この延長で考えれば、近年における若年層の失業率の高まりは、ここ数年の公共事業削減と無関係ではない、という見方もなりたちうる）。