

## 書評

酒井正 著『日本のセーフティーネット格差』  
(慶應義塾大学出版会, 2020年2月)

大石 亜希子\*

本書は「就業」を軸として社会保険のセーフティーネットからの脱落がどこで起きているのかを明らかにし、セーフティーネット機能を回復するための方向性を論じた著作である。経済学分野で「セーフティーネット」をタイトルに打ち出す学術書は非常に少なく、評者の知る限りでは橋本(2000)以来の、実に20年ぶりの出版となる。<sup>1)</sup>この間に介護保険が施行され、社会福祉基礎構造改革に続いて社会保障と税の一体改革も実施された。これら一連の制度改革が行われたという事実だけでも、セーフティーネットを改めて論じることの意義を見出せるが、それだけではない。1990年代半ば以降、労働市場では非正規雇用者が顕著に増加し、就業者に占める割合も上昇した。このような変化は、安定的な正規雇用を前提として構築されてきた皆保険の維持を困難にし、セーフティーネットの綻びを生んでいる。さらに足元では、コロナ禍のなかで雇用保険でカバーされていない非正規雇用者やフリーランス労働者が休業あるいは失職して生活苦に陥る状況がしばしば生じている。これらを踏まえて今日、セーフティーネットのあり方を検討することは、学問的にも政策的にも重要である。

## I 本書の概要

本書は序章・終章と7つの章で構成される。はじめに、各章の概要を紹介する。

まず、序章において著者は、日本の労働市場と社会保障制度の全体像を概観したのち、主たるセーフティーネットの役割を果たしてきた社会保

険制度に注目し、個々の社会保険の成り立ちと沿革を解説している。この部分は労働市場と社会保障に関する知識をコンパクトにまとめているので、読者にとって有益なイントロダクションとなるであろう。今日の社会保険は、リスク・プーリングを行うだけではなく、大規模な所得再分配装置としても機能しているのであるが、序章の終節ではその再分配が実際には現役世代から高齢世代への世代間再分配になっており、現役世代内の格差を縮小させるという、本来のセーフティーネット機能を果たしていないことを指摘している。

第1章では、セーフティーネットに綻びが生じている具体例として、年金保険と医療保険における未納・未加入問題を取り上げている。酒井(2009)を含めて従来の研究では、流動性制約と就業移動に伴う手続きのし忘れが未納・未加入の背景にあることが指摘されてきた。そのどちらについても、非正規雇用者や無業者の存在が深くかかわっている。この問題に対して、これまで政府は啓発活動や保険料減免、そして制度適用範囲の拡大による解決を目指してきた。しかし、著者によれば、減免措置は保険料拠出の任意性を許すものでもあり、「強制加入による皆保険」という原則に矛盾する。また、適用範囲を拡大しても給付水準が低ければセーフティーネット機能の回復にはつながらない。重要なのは、給付水準を含めた給付設計であると著者は強調する。

本書の分析のコアとなる第2章から第4章は、労働保険の分析である。第2章では、雇用保険からの基本手当を受給する失業者の割合が長期的に低下トレンドにあることに注目し、その背景を要因

\* 千葉大学大学院 教授

<sup>1)</sup> 本書刊行後に出版された書籍として八代(2020)がある。

分解によって探っている。分析の結果、雇用保険によって救済されない失業者の増加には、非正規雇用者と長期失業者の増加が寄与しており、セーフティーネットの脆弱性が特に雇用不安定な層で顕著なことを示している。この章では「手厚い失業給付がモラルハザードを生む」という教科書的な通説についても最新の研究成果を踏まえて検討を行っている。

第3章では、保育と育児休業を取り上げている。出産前後で退職する女性が依然として多いことを考えれば、両立支援策は退職（失職）リスクを減らすためのセーフティーネットとしてとらえることができる。したがって、これらの制度がどれだけ就業継続に役立っているかが問われることになる。しかも、雇用保険から支給される育児休業給付金は近年、給付規模が拡大しているだけに、その所得再分配効果も気になるところである。保育所にしても、その運営には多くの公費が投入されているので、誰が便益を得ているかは重要な問題である。著者はこれまでの研究成果を踏まえつつ、これらの両立支援策が低所得層や非正規雇用者を含む子育て世帯にとっての有効なセーフティーネットとなっているかを検討している。

第4章のテーマは、高齢者就業である。ここでは高齢期の就業継続を困難にする要因として、労働災害リスクと介護リスクに注目している。政府は、社会保険の受給者を支え手に変える施策として高齢者就業の促進に力を入れてきた。並行して進められた年金制度改革の影響もあり、2000年代以降、60歳代の就業率は上昇している。その一方で、著者らの分析では、こうした就業者の加齢が労災発生率を高めるとともに、死亡事故や脳・心臓疾患に到る事故割合を高めてもいる。今後も高齢労働者が増加することを考えれば、健康や安全を確保するセーフティーネットとしての労働災害保険や医療保険の役割を再考する必要があると著者は指摘する。他方、中高年層が直面する介護リスクについては、世間で言われているほど介護を理由とする離職が多いわけではなく、また、介護保険導入によって就業がしやすくなったかどうかについても既存研究では明確な結論が出ていない

という、一般読者からみればやや意外な事実が述べられる。そのうえで、介護と就業の両立支援として介護休業制度の拡充にウエイトを置く現在の政策の妥当性が論じられている。

第5章では、経済学において社会保険料負担がどのようにとらえられているかを、理論面と実証面から解説している。社会保険料は、制度上は「労使折半」で負担するとされている。しかし経済学的には、労働需要と労働供給の賃金弾力性の大小で労使の負担割合が決定される。このため、事業主負担を引き上げても負担の一部は賃金に転嫁されたり雇用量が減少したりという形で労働者にも帰着する。実際に、著者らの研究では、介護保険導入による事業主負担の増加が（介護保険の被保険者となる）40歳以上の労働者の賃金を引き下げたことが明らかにされている。さらに、著者の分析では、事業主負担が引き上げられる場合には、社会保険が適用されないような短時間の非正規雇用者で正規雇用者を代替する動きが生じる可能性も指摘されている。

この第5章で論じられているように、給付拡充のための事業主負担の増加や保険適用範囲の拡大は、必ずしも労働者にとって好ましい結果をもたらすとは限らない。この点は、本書を貫く重要なメッセージの一つとなっている。

第6章では労働市場の入り口でつまずく若者に注目して、若年層のセーフティーネットのあり方を論じている。多くの先行研究が示すように、日本の労働市場では学卒時に非正規雇用に就いたり、若年期に失業を経験したりすることがその後の就業や賃金に長期的な悪影響を及ぼすという「世代効果」（本書では「烙印効果」と呼んでいる）が観察される。こうした世代効果が生じる背景には、企業内人的資本形成による生産性向上を重視し、新卒一括採用を行う日本の雇用慣行があるが、一定の経済合理性をもつ日本の雇用慣行を一朝一夕に変化させることはできない。そこで著者は、若者支援策としてしばしば引き合いに出される施策の数々——最低賃金の引き上げや就労支援、雇用保険の適用拡大など——の問題点を指摘したのち、「第二のセーフティーネット」の必要性

を論じている。

第7章では、近年注目されているEBPM (Evidence based policy making: 証拠に基づく政策立案) を取り上げている。この章はEBPMについての近年の研究成果も含めた優れた入門編となっている。章の前半では「E」(エビデンス) にまつわる諸問題を整理・解説し、後半では「PM」(政策立案) のプロセスを振り返りながら社会保障政策においてEBPMがどのような形で活用可能かを検討する構成となっている。まず前半では、適切な分析方法を用いて「見せかけの相関」を排し、因果関係を特定することの重要性を論じたあと、分析方法によってエビデンスとしての信頼度が異なることや、都合の良い結果だけをつまみ食いするチェリー・ピッキングの問題、そして学術論文の刊行に付随しがちな「出版バイアス」の問題を論じる。つづいて著者は、政策立案の観点から、どのような政策決定においてエビデンスが役立つかを検討する。章末では、従来型の利害調整を重んじるタイプの政策決定よりも、政策目的が明確で実現手段が複数あり、各手段の優劣を決定するタイプの政策決定においてエビデンスが役立つと結論づけている。

以上を踏まえて終章では、雇用(に基づく拠出)を条件とせずに給付を行う「第二のセーフティーネット」を整備すべきであるという、本書の主要な主張が導かれる。

## II 本書の評価

本書の最大の貢献は、現役世代にフォーカスして社会保障研究と労働研究を架橋した点にあると評者は考える。現役世代にとって最も身近な生活上のリスクとは、仕事を失って収入が途絶えることである。このため本書では、社会保険の中でも労働保険(雇用保険と労災保険)の分析に多くの紙幅を割いている。この点は本書の(そして酒井氏の研究の)独創性が最も発揮されている部分と言えよう。というのも、従来の社会保障研究では年金、医療、介護などの給付規模が大きい分野のテーマが占めるウエイトが高く、労働保険はほと

んど顧みられることがなかったからである。実際、経済学に依拠した社会保障の教科書として定評ある小塩(2013)でも、雇用保険についての記述はわずかである。一方、労働経済学分野の教科書や研究書では、失業給付のモラルハザード問題がしばしば取り上げられる半面、社会保険のカバレッジの問題が取り上げられることは少ない。正規・非正規問題に関する優れた研究書である神林(2017)においても、雇用保険についての直接的な言及はない。このように、従来の社会保障研究と労働研究の間に存在したギャップを埋める役割を本書は果たしている。

さらに、本書が家族と社会保障の代替関係に注目してセーフティーネットを論じている点も、重要な貢献と評価できる。少子高齢化やライフスタイルの変化により、家族が果たしてきた生活保障機能が低下する一方で、従来の社会保障システムが、このような家族の変化に十分に対応しきれていない点については、多くの研究が指摘してきた(国立社会保障・人口問題研究所編 2000, 2012)。ただしこれらの先行研究では、社会保障のセーフティーネット機能の拡充・回復を提唱する一方で、そうした拡充がモラルハザードを引き起こしたり、望ましくない所得分配につながったりする可能性については控えめな指摘にとどまってきたようにも思われる。一方、本書では、保育所の拡充が祖父母育児を代替した可能性や、育児休業給付金が比較的中高所得層に帰着している点を指摘し、セーフティーネットの拡充が人々の行動変容を惹起するというフィードバックを重視している。これは単に家族責任を重くしようという意図ではなく、むしろそうしたフィードバックを考慮した上でのセーフティーネットの設計が必要ということなのである。

さて、本書において著者は、第一のセーフティーネットである従来の社会保険と、最後のセーフティーネットである生活保護の間に位置する「第二のセーフティーネット」を設けることを提唱するものの、その具体像は示していない。著者は、福祉によるセーフティーネットの拡大には慎重であるが、その主な理由は本書の各所で繰り返

返し表明されているモラルハザードへの懸念にあると考えられる。とすれば、第二のセーフティーネットとしては、就業インセンティブを阻害しない給付付き税額控除が有力な候補になりうるのではなかろうか。ただし給付付き税額控除にもさまざまなタイプがあり、議論も多いことから、慎重な著者は本書ではあえて立ち入らなかったということかもしれない。

また、本書では「労働市場への包摂」という言葉が何度か出てくる。社会政策分野の読者であればこれはinclusionを意味するものと理解するであろうし、経済分野の読者であればmobilizeと解釈するかもしれない。本書のかきぶりでは、著者は経済協力開発機構(OECD)のinclusive labor marketの定義に近いものを想定しているように評者は受け取った。とはいえ、本書で触れられているような女性、高齢者、若者などのセーフティーネット格差は、労働市場にmobilizeはされたものの結局のところincludeされていないことに由来しているとも考えられるのではなかろうか。

本書は一般書に近い体裁と平易な文体をとりながらも、内容は学術的にも高度であり、最新の研究成果にも十分な目配りがなされている。競争市場を仮定した学部レベルの労働経済学から一歩進んで、不完全競争も想定したBoeri and van Ours (2013) など大学院レベルの教科書で学ぶ大学院生にとって、本書は特に有益であろう。もちろん、本書のテーマであるセーフティーネットはすべての人々の関心事であり、コロナ禍のなかで本

書の価値は刊行時よりもさらに上昇しているともいえる。

最後になるが、小さなエピソードを紹介したい。ある研究会で酒井氏が本書の執筆を開始したのを知ったとき、評者は「日経・経済図書文化賞をとってくださいね」と激励した。それまでの酒井氏の研究業績を踏まえれば、完成した書籍がどのような水準のものになるかは容易に予想できたからである。評者の言葉を受けた酒井氏は「そんなものじゃないから！」と強く謙遜していたが、結果は諸氏のご存知の通りである。

#### 参考文献

- 小塩隆士 (2013) 『社会保障の経済学 第4版』日本評論社。  
神林 龍 (2017) 『正規の世界・非正規の世界』慶應義塾大学出版会。  
国立社会保障・人口問題研究所編 (2000) 『家族・世帯の変容と生活保障機能』東京大学出版会。  
西村周三監修・国立社会保障・人口問題研究所編 (2012) 『日本社会の生活不安 自助・共助・公助の新たなかたち』慶應義塾大学出版会。  
酒井 正 (2009) 「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」『日本労働研究雑誌』No.592, pp.88-103。  
橘木俊詔 (2000) 『セーフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社。  
八代尚宏 (2020) 『日本的雇用・セーフティーネットの規制改革』日本経済新聞社。  
Boeri, T. and J. van Ours (2013) *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Second Edition, Princeton University Press.

(おおいし・あきこ)