

現代日本におけるセーフティーネットの考察

須 田 暁

キーワード

セーフティーネット (safety net)	共済 (cooperative insurance)
社会保障 (social security)	企業経営 (enterprise behavior)
リスク管理 (risk management)	個人生活 (individual life)
保険 (insurance)	

目 次

1. はじめに
2. セーフティーネットの目的と主体
3. 現代日本のセーフティーネットの種類
4. セーフティーネットの基本的あり方
5. セーフティーネット相互の関連
6. セーフティーネットの現在の課題
7. 結び

1. はじめに

本稿は、企業活動、個人生活などの関連で、現代日本におけるセーフティーネットについて考えようとするものである。

セーフティーネットは、安全ネット、安全網と訳され、最近よく話題になり注目されている言葉である⁽¹⁾。セーフティーネットは、『時事英語情報辞典』(研究社)によると⁽²⁾、「ビルなどの建設作業に従事している人間やサーカスの空中ブランコ乗りなどが落下した場合に体を受け止める網を言う」とある。

セーフティーネットは、危ないことが起こるかも知れないような場合、何らかの対応策を図るためのものである。その対応策のことを象徴的にかつ分かりやすく、ネット、網と表現している。すなわち、安全のためのネットである。このネットがあるために、たとえばサーカス団の人々は高い所から万一落ちてでも救われることになる⁽³⁾。

2. セーフティーネットの目的と主体

セーフティーネットの目的は、橘木俊詔教授によると次の四つに要約される。

第1に、不意に不幸が発生した時の被害を最小にする。

第2に、被害が生じた時の補償制度をあらかじめ用意する。

第3に、将来確実に発生が予想されること（例えば労働からの引退一定年退職）に対して、準備をしておく。

第4に、セーフティーネットの存在によって人々は安心感を持てるので、勇気ある行動が期待できる。

具体的には、死亡、病気、傷害、定年退職、失業、貧困、会社や銀行の倒産などを想定すればよく、不幸な出来事に備えた制度といえる。競争の敗者やハンデを背負った人への対策でもある⁽⁴⁾。

このような目的を持つセーフティーネットを張る主体は誰か。張る主体と

は、そのセーフティーネットを作り運営する主体である。それはまず国である。国の制度としてのセーフティーネットがある。次に、自治体が張るセーフティーネットがある。自治体における制度である。さらに民間が主体となるものもある。民間が、万一の場合に対応するという「無形の経済財（サービス）」を供給するものであり、これもセーフティーネットである。それらのほか、特定の産業の業界が自らの業界のために張っているセーフティーネットがある。これはその業界内で個別に張られている。

人類は長い歴史をもって現在に至っているが、人々はつねに不確実性にさらされていた。将来何が起こるか分からないのは、以前も今も同じであるが、現在の人々は、昔の人々と違って、智慧を出してセーフティーネットを考え出し、張って、必要に応じて張り替えて生きているのである。

次に、現代日本におけるセーフティーネットの種類をみることにする。

3. 現代日本のセーフティーネットの種類（順不同）

(1) 社会保障（国および一部自治体が運営）

まず社会保障について取り上げよう。社会保障とは social security の訳であるが、保障 security の語源はラテン語で「SE = without, CURA = care」であるといわれる。「ケアがないこと」という意味であるが、ここでの「ケア」は現在日本語でもよく使われるようになった「世話、配慮」という意味のケアではなく、むしろその原義としての「悩み、心配、憂い」という意味である。したがって security とは、「悩み、憂いがないこと」を表している。すなわち、社会保障は「社会的な（あるいは、社会的な原因から発する）悩みがない状態」を実現しようとするのである⁽⁵⁾。

現代日本の社会保障制度は、戦前はドイツの影響を受け戦後はアメリカ・イギリスの影響を受けており、両者の混合型システムといえる。現代日本の社会保障制度の体系は、狭義には社会保険と公的扶助、社会福祉、公衆衛生および医療、老人保健であり、広義にはこれらに恩給、戦争犠牲者援護を加

えたものと定められている。公的扶助には生活保護があり、社会福祉には身体障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉、児童福祉、母子施設などの諸制度があり、公衆衛生および医療には結核対策、精神衛生事業、伝染病予防、保健所、公害対策などが含まれる。これらのうち現代日本の社会保障は、国民皆保険を中核とする社会保険（健康保険・年金保険・雇用保険・労働災害補償保険）がセーフティーネットの基軸になっている。

(2) 保険（株式会社，相互会社，国が運営）

保険とは、将来の出来事の不確実な発生を条件とする経済的保障である。保険事故の違いにより、生命保険と損害保険とがある。国による簡易保険は生命保険である。簡易保険を除いて保険は民間によって運営されるセーフティーネットである。

(3) 共済（協同組合などが運営）

共済は基本的に上記保険と同じ仕組みを持つセーフティーネットである。なぜ保険といわずに共済というのかといえば、日本の保険業法で保険業を営むことができるのは株式会社と相互会社に限られており、協同組合は保険業を営むことができないからである。外国では、共済のことを協同組合保険という。いずれにしても、共済も保険と同じく民間によるセーフティーネットである。

(4) ART (Alternative Risk Transfer)

通常「代替的リスク移転」と訳されるが、「もう一つの保険」と訳したほうが分かりやすい。

たとえば地震リスクのセーフティーネットを考える。地震は、発生頻度が低く（「大数の法則」が働らきにくい）発生すれば広範囲に亘り損害が甚大となる。日本にも地震保険・地震共済があるが、申込みの額に限度があって十分なものではない。限度があるのは、資金のキャパシティと時間分散（地震

は続けて起こるかも知れないので、十分に時間が分散されるとはいえない)のむずかしさを示している。6年半前の阪神・淡路大震災の経済的損害は約10兆円であった。今後関東に大震災が起これば約330兆円の損害と推定されている。これに対して、再保険制度はあるものの、世界中の損害保険会社の自己資本は100兆円程度と推定される。そこでARTでは保険市場の資金量ではなく、金融市場の資金量(保険市場の資金量の100倍以上といわれる)によって自然災害等の損害被害可能性を債券として消化しようとするものである。その債券は、ある規模以上の自然災害が発生すると債券保有者の償還権利が失われるが、その代わり発生しないときは償還まできわめて高い確定金利を受けとることができる⁽⁶⁾。

(5) その他

外交・警察・消防は、国・自治体レベルでの重要なセーフティーネットである。家庭、企業、地域コミュニティ、自治体等もセーフティーネットの役割を担っている。各種プライベート互助会等もセーフティーネットの一つである。また大学生の試験に追試・再試制度があるのも、大学レベルでのセーフティーネットである。

4. セーフティーネットの基本的あり方

セーフティーネットは、企業・個人等の経済主体が活動・生活などを行う上で必要な制度である。活動・生活などの中で、不測の事態が起こるかも知れないことを考えての制度であるから、はじめからセーフティーネットだけに頼るようなものではない。自己責任を果たしながら何かあった場合の対応である。したがってセーフティーネットの存在が、リスクと向き合うあるいはリスクからのがれようとするインセンティブをなくすようなものであっては好ましくない。

たとえば社会保障の給付内容の場合、働く意欲を失うような水準は好まし

いものではない。働くインセンティブとの係わりを持つような給付内容であることが肝要である。

換言すれば、セーフティーネットが存在しているために、かえって社会を構成する企業・個人が過度に安心してしまっ、安全への努力を欠くようになっては問題である。社会にとって必要な活力を奪うようになってはならない。

報道によると⁽⁷⁾、グリーンスパン米連邦準備理事会（FRB）議長は2001年5月10日、金融システムのセーフティーネットについて講演し、「規制当局は銀行に、セーフティーネットが存在しないと仮定して行動するよう促すべきだ」などと語ったとのことである。預金保険の存在や当局による流動性支援などが銀行のモラルバザードを招き、社会的コストが膨らむことを警告した。これは、セーフティーネットが存在しないという心構えで銀行経営に努力してほしい、との基本的考え方を強調したものである。

セーフティーネットのためのコストには次の二つのものがある。第1は直接的コストーセーフティーネットによる純支出である。第2は間接的コストである。これはセーフティーネットを張ったために社会的に失われるモラルバザードなどのコストである。また、官民のかかわり方も重要である。セーフティーネットには国など公営のものと民営のものがあるが、その選択が重要である。たとえば健康リスクについて、日本では国民皆保険で全国民が社会保険の一環としてなんらかの健康保険に入っているがアメリカではそうではない。アメリカでは健康リスクの管理について必要と考える人々は、民営の健康保険を買う制度になっている。クリントン前大統領は国民皆保険制度の導入を進めたが実現しなかった。セーフティーネットには公営のものと民営のものがあり、そのいずれを選択するかについてはその国・地域の人々の考え方および諸事情⁽⁸⁾によっているのである。

さらにセーフティーネットの段階にはいろいろなものがある。広いものからいえば、グローバルなレベル、リージョナルなレベル、国民国家レベル、ローカルなレベル等々があるが、どのレベルでセーフティーネットを張るのが望ましいかも問題である⁽⁹⁾。

ところで、セーフティーネットは経済社会全体においてどのような位置づけを持つものであるのかについて考えてみたい。宇沢弘文教授は長年に亘り多くの著書・論文において「社会的共通資本」という概念をつくられ、この度1冊の本（文献 [1]）にまとめられた。宇沢教授による社会的共通資本とはどのようなものか。少し長いが引用しよう。「社会的共通資本は、一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置を意味する。社会的共通資本は自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の三つの大きな範疇にわけて考えることができる。大気、森林、河川、水、土壌、などの自然環境、道路、交通機関、上下水道、電力・ガスなどの社会的インフラストラクチャー、そして教育、医療、司法、金融制度などの制度資本が社会的共通資本の重要な構成要素である。都市や農村も、さまざまな社会的共通資本からつくられているということもできる。」

以上の引用からみると、セーフティーネットという制度・装置はまさに社会的共通資本であると、私は考える。なぜなら、セーフティーネットこそ、すべての人々がゆたかな経済生活を営み、魅力ある社会を持続的安定的に維持することを可能にするために考え出された制度・装置の一つだからである。まさに、本稿の最初に述べたサーカスにおけるネットである。宇沢教授は言及しておられないが、セーフティーネットの経済社会全体における位置づけはまさにここにあると考える。

5. セーフティーネット相互の関連（最近問題になっている2例）

（1）地震などの自然災害で個人の住宅が被災した場合、公費（税金）による救済の是非

これは阪神・淡路大震災の時から議論されている問題である。6年半前の同大震災では全半壊した住宅は25万戸にのぼった。全国から寄せられた1,790

億円の義援金は全壊世帯へ配分されたが、1世帯当り55万円にとどまった。1998年、1世帯当り最高100万円を支給する「被災者生活再建支援法」が議員立法で制定された。その後、生活再建支援から住宅再建支援へと活動が続き、2001年に入り「被災者住宅再建支援法案」の骨子が国会議員の議連から発表された。住宅復旧への国費投入は、現在の私有財産制度ではむずかしいという考え方があり、議論は決着していない。国の資産（橋・道路など）は国費で復旧し、県・市の資産はそれぞれ県費・市費で復旧するのは公共物だからである。これに対して個人の資産は個人が守るものであり、公共物ではないということである。個人のものを個人で守るためには地震保険があるが、上述したとおり、十分な補償ができない現状である。

(2) 交通事故でケガをした場合、健康保険は使えるのか使えないのか

通常認識は、被害者は自分の健康保険は使わないで自由診療で治療を受け、加害者の自賠責保険（自動車損害賠償責任保険）から支払われる保険金でまかなう、ということである。健康保険の治療費には診療報酬といういわば公定価格があるので、自由診療のほうが高くなる。特に被害者の過失割合が高いと被害者の負担する治療代はそれだけ高くなる。実際は、被害者が保険者（健康保険組合）に届け出ることによって健保治療が可能になる。自由診療か健保診療かは加入者が決めることであるが、加害者がいれば賠償事故として賠償責任保険で処理すべきという考え方もあり、問題は残っている。

6. セーフティーネットの現在の課題

(1) 国民年金保険料未納者の増加

これは大きい問題である。若い人は、将来受け取る年金が少なくなるのではないかという、いわゆる損得論議があるようだが、年金は一生受け取れるし人の寿命の長短は予測できないので損得の話ではない。むしろセーフティーネットを活用することによって人々が支え合うという制度の意義を十

分に浸透させることが肝要である。

調査によると、国民年金保険料の未納者の6割は健康保険料を納付しており、7割が民間の年金保険に加入している。しかも3割は総所得金額が500万円以上、7%が1000万円以上という⁽¹⁰⁾。セーフティーネットを役立たせるためにも不払は放置されるべきではない。

(2) 雇用保険の失業手当給付

雇用保険財政を立て直すために、2001年4月から雇用保険法が改正され、失業手当の額が失業の理由によって差がつけられるようになった。一方で最近、政府・与党から不良債権の最終処理が打ち出され、企業倒産をはじめ雇用不安が避けられなくなり、雇用のセーフティーネットの拡充（能力開発訓練の強化、失業者への再就職重点あっせんなど）が求められている。

(3) 介護保険制度の発足から1年

最近自治体によっては、収入の少ない高齢者の介護保険料を独自の判断で減免する（税金を財源）自治体が見られるようになった。厚生労働省は原則維持を指示している。また、介護保険制度の具体的運営や介護認定の実際について必要な検討がなされつつある。

(4) 収支の苦しいセーフティーネット

特定業界の業界内セーフティーネットの中には、長びく不況と経営の破たんによってその業界内セーフティーネットにも影響が出ているところがある。『週刊東洋経済』1993年3月13日号では、そのような経営の苦しいセーフティーネットについて「特集・相互保証大ピンチ」を組んだ。それによると「信用保証協会」（銀行が中小企業に融資をするとき、銀行が同協会に保証してもらい、融資が焦げついたとき協会が代償弁財をする）、「日本旅行業協会（JATA）」（代金前払いの旅行者が出発前、または旅行中に旅行業者が倒産した場合に旅行者への弁財支出を行う。）⁽¹¹⁾、「生活協同組合（生協）」（生協が

経営破たんした場合緊急融資を行う),「証券業界の投資者保護基金」(証券会社が破たんした場合、顧客(投資家)を保護する。このセーフティーネットは日本企業主体の第一基金と外資企業主体の第二基金があり、分別管理が問われている),「建設下請け代金支払保証制度」(ゼネコンの倒産で下請けの債権が切り捨てられるのを救うセーフティーネット)である。経営の苦しいセーフティーネットがある一方で、商品先物業界などでは商品取引会社に支払い不能リスクが起きたような場合、投資家保護の強化を目的とした保険制度を新たに導入する動きもある。導入は2003年を目途としている⁽¹²⁾。

(5) 保険・共済・預貯金

生命保険会社による逆ざやを原因とする経営破たんが続いた。生命保険契約者保護機構というセーフティーネットの充実も課題である。また、保険と共済は上述したように同じ産業に属しているが、監督官庁が異なるため公的規制の内容に若干の相違がある⁽¹³⁾。さらに日本人の貯蓄行動をみると、貯蓄の目的は毎年「病気・災害への備えのため」が最多となっている⁽¹⁴⁾。本来的には、病気・災害への備えのためのセーフティーネットは生命保険・損害保険・各種共済の筈である。この問題は日本人の文化と心理に関わっており現在の課題である。

ここで、日本人は外国人よりも不安を感じやすい遺伝子を多く持っているのだそうである。最近の遺伝子研究が進んだ結果であると慶應義塾大学医学部精神・神経科学科の大野裕氏はいわれたとのことである⁽¹⁵⁾。したがって日本人は、臆病に、よく言えば慎重な性格に生まれつく傾向があるという。集団行動、横並びで平等主義的などは不安の強い日本人特有のものだと指摘される。そうすると日本人の遺伝子との関連も考えて日本のセーフティーネットが考え出されるようになるかも知れない。

7. 結び

歴史をさかのぼれば、セーフティーネットは人類の歴史とともにあるといえる。中世ヨーロッパの都市（中世都市）も近代の国民国家もセーフティーネットの役割を持っていた。保険が誕生したのは14世紀に北イタリアの商業都市であった。リスク管理は経営学との関わりで1915年にドイツではじめて企業リスクの体系的な研究がなされた。社会保障はイギリスの1942年の「ベヴァリッジ報告」に起源がある。

セーフティーネットの対象もネット誕生の事由もばらばらではあるが、究極の目的とするものは同じである。すなわち、すべての人々がゆたかな生活を営み、魅力ある社会を持続的安定的に維持することを可能にするための制度・装置である。人は自己責任で生きるのが原則であるが、その際何らかの痛みが生じた時あるいはすでに生じている時、それらの痛みを和らげる措置が求められる。それがセーフティーネットの目的である。

したがって、セーフティーネットの基本的考え方・理念のもとで、これは非常に重要なものであるという認識が必要である。そのため、現代日本に合致したネットシステムを再分類・再構築し直すことが肝要であるとする。今後の課題である。

注

- (1) セーフティーネットは、新聞の記事でも最近よく出てくる。いま、2000年5月から2001年5月まで、筆者の手許にある新聞の記事は次のとおりである。
 - ①2000年5月21日 日本経済新聞「「機会の平等」にも黄信号ーセーフティーネット整備を」（橘木俊詔）。
 - ②2000年5月24日 朝日新聞「出そろう金融再生関連法ー応急処置から恒久「安全網」へ」。
 - ③2000年8月23日 日本経済新聞（夕刊）「ビッグバンと保険ビジネスー安全ネットの再考を」（末村篤）。

- ④2000年11月26日産経新聞「生保利率下げ―「安全網」の充実をはかれ」(主張欄, 同欄は他紙の社説欄)。
- ⑤2000年12月10日朝日新聞「生活守れぬ「安全網」」。
- ⑥2001年1月5日毎日新聞「この国はどこへ行こうとしているのか」(金子勝)。
- ⑦2001年1月6日読売新聞「「生活保護」制限でホームレス急増―運用, 違法な例も, 安全ネット整備を」(原昌平)。
- ⑧2001年1月10日読売新聞「グローバル化時代の地方自治―「安心の網」担い手に」(青山彰久)。
- ⑨2001年1月16日日本経済新聞「金融の改革を問う(4)」(岩田規久男)。
- ⑩2001年2月2日および3日日本経済新聞「点検・金融安全網(上)(下)」。
- ⑪2001年2月3日朝日新聞「安全網―信じられぬ穴」。
- ⑫2001年2月19日日本経済新聞「雇用の安全網整備が急務」。
- ⑬2001年4月7日日本経済新聞「小さな社会保障設計を―年金・医療含め安全網明確に」(大林尚)。
- ⑭2001年4月13日朝日新聞「雇用の安全網求め“大合唱”」(鈴木淑子)。
- ⑮2001年5月11日日本経済新聞(夕刊)「銀行は安全網ないと思え―FRB議長講演」。
- ⑯2001年5月14日日本経済新聞「ペイオフ解禁前の金融機関破たん, 預金保護へ「つなぎ銀」, 金融庁安全網を強化」。
- ⑰2001年5月29日日本経済新聞「安全網整え不良債権処理」(浜田宏一)。

これらは新聞だけであって, 雑誌・テレビ・ラジオなどを加えるとさらに増える。

また, 国会では, 2001年3月6日の参院予算委員会で柳沢金融担当相は, 不良債権の最終処理で中小企業が倒産する可能性に関連させて「新たな安全網が必要になるとは考えていない」と答えている。

さらにまた, 2001年5月発表の「2001年版通商白書」でも, セーフティーネットについて大要次のように記載されている。すなわち「グローバリゼーションによる格差や緊張は保護主義では解決されず, 世界経済の持続可能な発展には, ひずみが極力生じない制度設計と, ひずみが生じた場合のセーフティーネットの整備が必要である。」

(2) 文献 [10] 参照

- (3) 実際にはサーカス団の人々は, バランス感覚がすぐれており日頃の訓練を積んでいるので, 落ちることはない。ただしサーカスがはじまってお客がざわざわ

しているような場合には、わざと高い所から落ちてみせることがあるときく。足をすべらせた瞬間、テントの中はアッといって人々は体を堅くする。次の瞬間ネットから立ち上がる団員を見てお客はほっとして、あとはざわざわしないので緊張してサーカスに注目するようになる。

- (4) 橘木俊詔「論点・弱者・敗者対策十分に」『読売新聞』2000年4月12日。
- (5) 文献[9]はじめに、参照。
- (6) ARTが最初に現われたのはアメリカであり、10年位しか経っていない。
- (7) 『日本経済新聞（夕刊）』2001年5月11日。
- (8) たとえば日本の場合の少子化・高齢化の影響など。また国民負担率問題もある。比較制度分析も必要となる。
- (9) 文献[3]では、市場改革の戦略的思考としてセーフティーネットの張り替えが主張される。
- (10) 『日本経済新聞』2001年3月23日。河口洋行氏の論稿・経済教室。
- (11) 前金商売は、英会話学校、エステティックサロン、インターネットプロバイダーなどの経営破たんが社会問題化している。
- (12) 『日本経済新聞』2001年2月27日。
- (13) 須田暁「保険業の公的規制と共済業の公的規制」『損害保険研究』第57巻第2号（1995年8月）。
- (14) 『貯蓄と消費に関する世論調査』による。調査実施は貯蓄広報委員会、事務局は日本銀行。公表は毎年9月。
- (15) 『日本経済新聞（夕刊）』2001年2月20日。（奥井功「キーワードは『安心』」）

参考文献（五十音順）

- [1] 宇沢弘文『社会的共通資本』（岩波新書、2000年）
- [2] 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）
- [3] 金子勝『反グローバリズムー市場改革の戦略的思考ー』（岩波書店、1999年）
- [4] 亀井利明『企業危機管理と家庭危機管理』（日本リスク・プロフェッショナル協会、2000年）
- [5] 小浜逸郎『「弱者」とはだれか』（PHP新書、1999年）
- [6] 斎藤誠「自然災害シスク・マネジメントにおける市場システムと公的システム」『エコノミクス』第3号（2000年）
- [7] 橘木俊詔『セーフティ・ネットの経済学』（日本経済新聞社、2000年）

- [8] 八田 達夫・八代 尚宏（編）『「弱者」保護政策の経済分析』（日本経済新聞社，1995 年）
- [9] 広井 良典『日本の社会保障』（岩波新書，1999 年）
- [10] 「金融・経済英語キーワード・セーフティーネット」『共済と保険』2001 年 4 月号。
- [11] 「脱不安の経済学」No.1. (1999.5.9) ～No.32. (1999.12.26) 朝日新聞連載。

（本稿は，2001 年 1 月 17 日，愛知学泉大学経営研究所主催研究フォーラムにおいて報告したものに加筆したものである。）