

研究の窓

社会保障の効果をどのようにとらえるか

世界的に見て、福祉国家に対する批判的風潮が強くなり、社会保障制度の再構築が求められている。主として次のような批判がある。第1に、最も端的には、先進国における少子高齢化と経済成長の鈍化によって、社会保障財政の破綻が明らかとなり、今のままでは社会保障制度の持続的維持は不可能であり、給付の削減と負担の増加が不可避となっている。第2に、たとえ一時的な弥縫策によって財政的建て直しをしたとしても、大きな福祉国家の存在は経済成長にとって妨げであり、とりわけ経済のグローバリゼーションの中では好ましくない。第3に、社会保障給付の対象となるサービスは本来私的財であり、その便益は個人に排他的に帰属するが、社会保障制度は市場の代わりに社会的仕組みをとるために、費用の負担は便益の享受から切り離され、その結果、モラル・ハザードやディスインセンティブを生み、これが不効率な経済運営を招く。

このような議論は、共産主義体制の崩壊後、国家規制への批判と市場主義に対する信仰が高まったことを背景として、ますます強まっている。主として第2次大戦後、先進資本主義国において競って採用された社会保障制度は、共産主義に対する代替策であったが、共産主義の崩壊後は、資本主義体制における社会主義的要素の払拭が力を得たのである。しかし、この種の批判は制度の効率化を要請するものとして重要であるが、おおざっぱな一般論であり、確証があるわけではない。社会保障制度を擁護するにせよ批判するにせよ、社会保障の効果を実証的に見極めなければならない。

ところが、社会保障の効果を実証する方法は一義的ではない。どのような理論モデルを想定するかによって、効果のかたちは異なってくる。社会保障の影響をマクロ経済的にとらえるという最も簡単な方法をとってみても、モデルに応じてまったく逆の結論がえられることがある。社会保障は経済成長にとって抑制的であるという経済界が好んでする主張は、けっして確認されていない。他方、社会保障支出は雇用や所得を創出するから望ましいといった素朴な議論が、社会保障の弁護論として主張されている。独立支出が乗数効果を持つのは当然であるし、また社会保障支出の産業連関を通ずる波及効果は公共事業のそれよりも大きいから、社会保障のほうが望ましいという議論も問題の本質を突いていない。社会保障は有効需要政策を意図したものではないからである。

それに対して、社会保障が労働供給や貯蓄供給や医療の患者行動に対してどのような影響をもたらすかというミクロ分析は、はるかに重要である。この視点は、社会保障が経済主体の行動を通じて経済にどのような影響を与えるかを正確に特定するからである。しかし、社会保障は複雑怪奇な制度的詳細から成り立っているから、一定の支出も制度の仕組みに応じて異なった影響を生むはずである。効果分析にはこの点の配慮が必要である。

しかし、社会保障の効果分析として最も重要なものは、社会保障が意図している目的や機能がいかにか果たされているかを確かめることである。社会保障は、市場経済の下で生ずるさまざまな

リスクや不確実性を救済するセイフティ・ネットであるといわれる。給付のためには財源が必要であり、それを賄う掛金が税金や保険料の形で集められる。社会保障の効果とはこのような社会的目的の達成度である。すなわち、社会保障の給付と負担によってどのような所得再分配が引き起こされるか。社会保障が社会的ニーズを必要としている人々に適切に向けられているかどうか。社会保障の世代間における再分配効果はどのようなものか。社会保障の同一世代内における異時点間の再分配効果はどのようなものか。貧困や疾病や介護のリスクは社会保障によってどれだけ軽減されるのか。こうした問いが問われなければならない。

社会保障制度の狙いがセイフティ・ネットの提供による社会的正義の実現であるとするれば、そのような最低限の社会的正義は経済的効率に優先するものとして位置づけられなければならない。それでは、社会的正義はどのように定式化されるのか。倫理学の助けなしに正義の定式化はできないであろう。正義の観念は、リスクに対する社会的責任と個人的責任との双方のバランスの上に立ち、自尊と自律の双方を充たすことを視野に入れている。社会保障制度の本来の狙いからすれば、給付の削減や負担の増大を求めるほうが正義の実現にとって望ましい場合には、そうすべきである。今日、制度改革に求められていることは、制度自身の不公正の是正ではないか。

社会保障の見直しと言われるものは、経済的観点から行われるものか、それとも倫理的観点から行われるものか。社会保障の効果は、このような観点の選択から離れて論ずることはできないであろう。

塩野谷 祐 一

(しおのや・ゆういち 国立社会保障・人口問題研究所所長)