

社 会 保 障 と 財 政

橋 本 徹

I 予算と社会保障

社会保障費を予算のなかで飛躍的に増大させることはいまや急務である。46年度『経済白書』も、「最も重視されることは、高度な国民福祉の積極的実現である。……いまや工業力では世界一流の水準に達したわが国は、生活環境に密接に関連した公共投資の拡充を急ぎ、社会保障水準を意欲的に引上げることによって、経済力に適應した国民福祉の充実につとめることが最も重要である」という。これまで財政のなかで社会保障の充実にどれだけ努力したか、そのあとづけのため、表1の「一般会計予算の主要経費別分類」を利用しよう。これによれば、昭和45年度現在で、社会保障費は公共事業費に次ぐ重要な地位を占めている。戦前では予算中わずかに0.7%にすぎなかった比重も、戦後、それも高度成長の始まる昭和30年度には10.5%に上昇し、その後、一般会計の増加率を上回る増加率を示して、45年度には14.3%までにも上昇している。このように最近の社会保障の充実ぶりは目ざましいものがある。なお、財政による社会保障費は単に国の予算のみならず、地方財政支出をも考慮しなければならない。しくみとしては、地方財政は国からこの一般会計の社会保障費の大半を国庫負担金として受け入れ、それに一般財源等を加えて、民生費、衛生費、労働費といった費目で支出する。したがって、財政として社会保障費をみる場合は、この地方財政費を計算しなければ正確でない。しかしながら、ここでは一般会計予算を利用して、その全般的な傾向を明らかにしようとしたのである。

ところで社会保障の定義や範囲等は必ずしも明確ではない。しかし財政による所得再分配の中心的機構に社会保障制度をおくと、わが国の社会保

障制度は、生活困窮者に公的資金で生活保護費を支給している公的扶助と、自己責任の原則によって経費の負担に応ずる相互共済的な社会保険を中心として、社会福祉、保健衛生対策および失業対策の公的サービス部門によって補完している。そしてこれは憲法第25条の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という理念の実現目的となる。このような範囲で、表2の一般会計社会保障関係費の推移が示されている。なお、社会保障制度審議会は、社会保障を、貧困階層に対する施策、低所得階層に対する施策、一般所得階層に対する施策およびすべての所得階層に共通する施策に分け、それぞれに対応するものとして、公的扶助、社会福祉と低所得階層の社会保険、社会保険、公衆衛生および医療をあげている¹⁾。そして同審議会事務局は社会保障の総費用の範囲を「狭義の社会保障」(公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生および医療)、「広義の社会保障」(狭義の範囲に、恩給、戦争犠牲者援護を加えたもの)、「社会保障関連制度」((住宅等、雇用(失業)対策))の3段階に分けて算定している²⁾。またILO事務局が世界各国の社会保障費を比較するときは、社会保障制度を社会保険および類似制度、家族手当、公務員(軍人、文官)、公衆保健サービス、公的扶助および類似制度、戦争犠牲者援護に区分している³⁾。

表2によれば、わが国の社会保障関係費の重点

1) 「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申および社会保障制度の推進に関する方策」社会保障制度審議会、昭和37年8月。

2) 昭和25年10月の「社会保障制度に関する勧告」に基づいた算定方法が昭和37年8月にこのように改訂された。

3) 社会保障の概念については、健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』1971、東洋経済新報社、を参照せよ。

表 1 一般会計予算の主要経費別分類 (予算額, 構成比, 年平均増加率)

(単位: 昭和9~11年度平均10万円, 30年度以降億円, %)

	昭和9～11 年度平均		昭和30年度		35 年 度		40 年 度		45 年 度		年平均増加率			
											30→35	35→40	40→45	
社 会 保 障 関 係 費	166	0.7	1,043	10.5	1,803	11.5	5,183	14.2	11,371	14.3	11.6	23.5	17.0	
文教および科学振興費	1,507	6.6	1,308	13.2	2,129	13.6	4,751	13.0	9,256	11.6	10.1	17.4	14.3	
国 債 費	3,860	16.9	434	4.4	274	1.7	221	0.6	2,909	3.7△	6.5△	4.2	67.5	
恩 給 関 係 費	1,745	7.6	895	9.0	1,318	8.4	1,693	4.6	2,991	3.8	3.2	5.1	12.1	
地 方 交 付 税 交 付 金	—	—	1,374	13.9	2,835	18.1	7,162	19.6	16,629	20.9	15.6	20.3	18.4	
防 衛 関 係 費	10,231	44.8	1,349	13.6	1,569	10.0	3,014	8.2	5,695	7.2	3.1	13.9	13.5	
公 共 事 業 関 係 費	1,695	7.4	1,635	16.5	2,866	18.3	7,333	20.0	14,099	17.7	11.9	20.6	10.1	
貿易振興および経済協力費	45	0.2	117	1.2	288	1.8	338	0.9	919	1.2	19.7	3.2	22.1	
中 小 企 業 対 策 費	8	0.0	26	0.3	25	0.2	216	0.6	503	0.6△	0.8	53.9	18.4	
食 糧 管 理 費	—	—	0	—	100	0.6	1,055	2.9	3,830	4.8	—	—	29.4	
産業投資特別会計へ繰入	—	—	0	—	0	—	125	0.3	936	1.2	—	—	50.0	
そ の 他 の 事 項 経 費	3,286	14.3	1,654	16.6	2,410	15.4	4,990	13.7	9,259	11.6	7.8	15.7	13.2	
予 備 費	313	1.4	80	0.8	80	0.5	500	1.4	1,100	1.4	0.0	30.3	17.1	
合 計	22,856	100.0	9,915	100.0	15,697	100.0	36,581	100.0	79,497	100.0	9.6	18.1	16.8	

(資料出所) 『財政統計』昭和45年度。

(注) 昭和9~11年度は補正予算, 30年度以降は当初予算である。

表 2 一般会計社会保険関係費の推移

	金 額 (億円)				年平均増加率 (%)			構 成 比 (%)			
	30年度	35	40	45	30→35	35→40	40→45	30年度	35	40	45
生活保護費	335	446	1,059	2,172	5.9	18.9	15.4	32.1	24.7	20.4	19.1
社会福祉費	90	132	432	1,110	8.0	26.8	20.8	9.0	7.3	8.3	9.8
社会保険費	124	649	2,095	5,838	49.8	26.4	22.7	12.4	36.0	40.4	51.3
保健衛生対策費	209	269	930	1,406	5.2	28.2	8.6	20.9	14.9	17.9	12.4
失業対策費	285	307	667	845	1.5	16.8	4.8	27.3	17.0	12.9	7.4
								(10.5)	(11.5)	(14.2)	(14.3)
合 計	1,043	1,803	5,183	11,371	11.6	23.5	17.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(資料出所) 大蔵省『財政金融統計月報』221号。

(注) 構成比の()内は社会保険関係費の一般会計に対する比率である。

の推移が明らかである。昭和30年度には生活保護費および失業対策費が合せて約60%を占めていたが、その後、年金、医療を中心とする社会保険費が増大し、30年度12.4%のウェイトが45年度に50%を超えるにいたっている。さらに、さきの表1から、恩給関係費の減少傾向もうかがわれる。また、表2から社会福祉費の比重は漸増傾向

にあるといえる。このことから、社会保障制度審議会の区分を利用すれば、社会保障費の重点は、貧困階層に対する施策から低所得階層に対する施策ないし一般所得階層に対する施策に移りつつあるといえる。

この施策の重点の移り変りによって、所得再分配機能をもつ財政にどんな影響があるかを中心に

検討することを小論の目的とする。

II 財政と所得再分配

今日、財政の役割として、①資源配分の調整、②所得の再分配、③経済の安定化、④経済成長の促進の4つをあげるのは一般的である。そこで財政による所得再分配が財政の役割として是認されるとき、分配状態の是正が秩序ある方式で、しかも経済の効率的機能に対して最も害の少ない方法で行われる機構が準備されねばならない。財政による所得再分配は収入、支出の両面を通じて行われるが、これを社会保障によるものと、それ以外の財政操作によるものと区分してみよう。

1. 財政操作による所得再分配

ほんらい財政収支の機構による所得再分配が中心となるべきであるが、家族制度による相互扶助、個人の善意に基づく慈善活動、宗教団体、社会団体あるいはボランティアな救済活動も所得再分配の機能を果たすことができる。しかしこのような方法は恣意的であり、偶然的であり、かつ局部的である。高度に発達し複雑化し、変化の激しいわが国の経済社会では、とりわけ都市地域では、家族形態は変容し細分化して核家族となり、老人は身のおきどころもない⁴⁾。そして、核家族は集団としての縮小と機能の単純化のゆえに、なにか問題が生じた場合には家庭内でその問題に対処し、解決を図ることはいっそう困難になりつつある。例えば、重症身障者を家族にもてば、その経済的負担で家庭崩壊に陥るといった不安定性を内蔵している。また最近の「赤い羽根募金」の伸びは満足できる状態ではない⁵⁾。これなどは最近の社会の慈善活動の底の浅さをあらわすものであるし、連帯感の稀薄化のあらわれでもある。ともかく、このような相互扶助集団は社会的に拡張され、定型化されて社会保障とならねばならない⁶⁾。

ここでは、まず、社会保障以外の所得再分配の目的を達成しようとする財政収支の機構を考えてみよう。

租税政策は所得再分配の目的の達成に役立ちうる。とりわけ累進所得税は高所得層の所得を削減する。ぜいたく品に重課する消費税もまた再分配効果があろう。現行の物品税でも高級乗用車、宝石やゴルフ・クラブ等の税率は高い。また相続税、贈与税の超過累進税率は財産の所有の不平等を是正しようとするものである。しかし、一般に、間接税は所得に対して負担が逆進的であり、再分配効果は期待できない。再分配効果が期待できるのは直接税であり、とりわけ所得税である。その意味で、最近のわが国の租税構造が、国および地方を通じて、租税収入の70%が直接税、30%が間接税というように、直接税中心の体系となっていることは、再分配政策の見地からみて好都合である。というのは、利子・配当の優遇等の問題はあがあるが、所得税の累進税率も10%から75%までの超過累進税率を採用している。

他方、政府支出についてみると、教育費、衛生費あるいは住宅費等に分配上の考慮が伴う。衛生費は、疾病を予防し、病気を治療するが、それらの利益は、低所得層の家族に大きく帰属するであろう。なぜなら、彼らおよびその家族が、ひとたび発病するときは家族の生活そのものを破壊してしまう危険がある。教育支出に関していえば、義務教育は無償であり、公立高等学校・国立大学の授業料は低廉である。あるいは育英資金が低所得層家庭の子弟に貸与される。学校給食には国庫補助金が支出される。義務教育の教科書無償配布、そして高校進学率の上昇は、教育の機会均等を通じて、将来の所得獲得機会に対する平等の付与に役立つであろう。住宅対策費は公共事業費に含まれるが、46年度予算を例にとれば、約1,000億円が公営住宅の建設にむけられている。公営住宅は低家賃によって供給され低所得層の家計をたすける。その他、46年度予算からひろくと、最近の政府支出のなかでは、生活環境施設整備をめざす公共事業費、農林漁業の基盤整備、中小企業対策費、食糧管理費等、あるいは公正取引に関する

4) 核家族的世帯の親族世帯に占める割合は昭和30年に62.0%、35年に63.4%、40年に68.1%と増加し、とりわけ人口集中地区では35年に72.3%、40年に76.3%となっている。『国民生活白書』46年版、経済企画庁編、p. 34)。

5) 『厚生白書』昭和45年版、厚生省編、p. 443。

6) ボールディング(K. E. Boulding)は、社会保障を相互扶助の拡張と定型化とみる。彼の *Principles of Economic Policy*, 1958, p. 234, (邦訳『経済政策の原理』p. 215)を参照。

規制、公共料金の抑制といった政府活動等も、比較的小くれた産業の保護を通じてそれらに就業する人々の所得を保障し、消費者物価の安定を通じて低所得層の生活の安定を目指すものである。このように、種々の政府活動が所得再分配の効果をもつであろうが、ここで考えておかなければならないのは、価格形成の機構によって決定される資源配分の観点からいえば、活動それ自体がひとつの目的である場合は別として、政府活動の価格機構への干渉はあまり好ましいものではなく、その点で、このような干渉のもっとも少い価格形成に中立的な財政による所得移転がすぐれた方策となるということである。そのうえ、所得移転の方策は再分配を必要とするすべての人々に効果が及ぶという点においてもすぐれている。いいかえれば、目標を的確に把握することができる。例えば、食糧管理制度は消費者米価を低価格におしとどめることによって低所得層に恩恵を与えることになるが、同時にそれが、そのような保護を必要としない中・高所得層にも、なにがしかの利益を与え、また公営住宅に入居資格の月収基準をはるかに超過した者が居すわっていることもある。これらのことが、それらの政府支出の再分配効果を弱めることは否定できない。

最後に、インフレーションないしデフレーション

の抑止を目的とする財政政策も、所得再分配の効果をもつ。なぜならデフレーションによる失業は人々を低所得層へ押しやり、インフレーションによる貨幣価値の変動は、生産計画ないし家計計画を攪乱し、資源利用の効率を低下させて、所得の不平等度をつよめ、さらに社会保障制度そのものを動揺させるからである。

2. 社会保障による所得再分配

すでに表2で指摘したように、社会保障の中心が社会保険となっている。この社会保険を所得の移転の見地から考えて、再分配効果を検討しよう。社会保険は、①医療保険、②年金保険、③失業保険、④業務災害補償保険の4種類に大別される。なお、表2の社会保険費には、46年度から実施される児童手当の国庫負担金を厚生保険特別会計に新設される児童手当勘定に繰入れる分が計上されていることに注意しよう。さて現行の社会保険による個人への移転が移転支出のなかで重要な地位を占めている状況は表3に示すとおりである。(なお、個人への移転には現在、健康保険組合および国民健康保険組合の行う給付が含まれていない。) 33年度に50.3%、40年度に64%、43年度に66.4%と増加の趨勢である。

この社会保険は、もともと被保険者による費用

表3 個人への移転と特定年度の保険負担と給付の比率

	個人への移転					社会保険負担÷個人への移転				
	33	35	37	40	43	33	35	37	40	43
健康保険	16.4	16.8	18.7	20.5	20.1	107.9	104.6	97.6	79.4	90.1
国民健康保険	7.2	9.6	11.1	13.5	16.3	83.9	77.4	64.5	42.1	37.0
厚生年金	2.0	1.8	1.7	2.6	3.4	517.8	754.2	866.7	791.0	587.4
国民年金	—	4.5	3.8	3.0	3.1	—	—	69.2	57.5	75.4
共済組合	9.2	8.6	8.8	11.5	12.5	135.3	131.4	172.8	185.9	178.7
船員保険	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9	137.2	139.6	142.3	130.1	148.3
失業保険	9.4	6.7	8.6	7.9	6.3	86.9	115.4	95.7	95.1	120.8
労災保険	5.1	4.6	4.6	4.0	3.8	126.9	133.1	125.4	111.1	123.7
小計	50.3	53.4	58.3	64.0	66.4	127.5	129.4	127.8	123.3	123.8
恩給	24.1	21.1	15.9	11.7	11.0	(負担若干あり)				
地方吏員恩給	5.3	4.7	5.2	2.1	1.9	"				
公務災害補償	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1					
交付国庫保護	4.0	3.7	0.8	1.2	1.5					
生活保護	11.0	10.3	10.2	9.4	9.0					
その他の	5.3	6.6	9.4	11.4	10.2					

(資料出所) 経済企画庁『国民所得統計年報』昭和45年版。

負担を建前にすると解釈すれば、契約に基づく民間保険原理が完全に適用される。すなわち社会保険が「保険」であり、一種の「利益原則」が支配するかぎり、保険料拠出総額と保険金給付総額と同額となる保険数理上の健全主義が作用する。いわゆる受益者負担の考え方が支配する。ことにわが国の社会保険は「自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめる⁷⁾」のが基本原則であり、社会保険の給付は、受益者が特別税ないし目的税、または社会保険拠出金の形で相当額を支払うことによって準備されるべきである。給付と拠出とをむすびつけることによって、社会保険は社会にとって受け入れやすいものになり、受益者は恩恵をうけるといった気持でなく、権利として給付を受けるといった感じをもつにいたる。もし、受益者が給付を増大しようと希望すれば、拠出は当然大きくなるので、財政運営は健全となる。こうしてこのような建前としての社会保険は、受益者と同じグループに属する人々がその費用を共同に負担し、所得の移転は同じグループ間に行われている。したがって、所得状態に係りなく、社会保険給付が行われるかぎり、社会保険は所得の水平的再分配の装置である。

もっとも、拠出金は受益者である雇用者（個人）のみが負担するのではない。世界各国によっていろいろあるが、雇用者（勤労者個人）、雇主（事業主）および国の三者による拠出方式が一般的である。その負担割合は、主として、政治的・社会的な情勢によって決定されることもあるし、社会保険の部門によっても異なる。あるいはまた国富や所得の分布状態や生活水準によっても影響される。カナダ、スウェーデンは国の分担割合が大きく、イタリア、アメリカ、フランスは事業主の負担が大きい。わが国は事業主と被保険者である雇用者との負担が大きい。ただし、最近では国庫負担が増える等事情が変りつつある。

なお、拠出金が事業主によって負担されても、それは事業経費としておそらく消費者に転嫁されるであろうから、やはり本質的には同じ勤労者＝消費者グループの負担と考えてよい。また政府が

社会保険の保険者であっても、せいぜい所要の行政上の便宜を提供する程度であれば、水平的再分配の性格は変らない。

3. 社会保険の所得再分配効果の変化

さて、拠出が年々の賦課方式によるか、積立金方式によるかによっても、再分配効果のみならず、社会保障の財政政策に与える効果が異なってくる。表3の社会保険のうち、健康保険、国民健康保険ならびに共済組合・船員保険のうち医療保険分および労災保険は賦課方式であり、厚生年金、国民年金（拠出制分）ならびに共済組合・船員保険のうち年金保険分および失業保険は積立金方式である。ところで、利益原則に基づくかぎり、均一給付に対応した均一拠出、可変給付に対応した不均一拠出等といった結論を導く可能性がある。しかし社会保険料ないし雇用者あるいは事業主からの拠出金を「強制」拠出金である点に着目して、租税であると解する考え方も生れてくる。租税であれば、その税負担を所得階層に「公平」に配分すべきであるという「公平」の原則の主張も妥当する。その結果、「均一給付」であっても、必ずしも「均一拠出」が対応しないということになる。現行制度は、健康保険も、厚生年金も、保険料は標準報酬月額の一一定率という、いわば比例所得税であり、定額税ではない。その上、現実の動きとして、標準報酬月額の上限の引上げや、ボーナスをもそれに含ませることによって、応能負担を実現しようとする。ただし、医療保険の給付は国民健康保険を除いて、いわゆる「均一給付」である。すなわち、受給者の所得水準のいかに影響をうけない。したがって、給付の側面からは、垂直的再分配の効果をもちえない。医療保険を中心とする社会保険による移転支出では水平的再分配の効果しかない。しかしながら、上述のように、社会保険の負担がその拠出金率に応能負担を取り入れれば、それだけ垂直的再分配の効果が生じてくる。

さらに社会保険を垂直的再分配の用具として利用しようとするならば、国庫からの拠出の割合を大きくして、一般の租税収入でより大きくまかな

7) 「社会保障制度に関する勧告」、昭和25年度。

うことである。もちろん、一般の租税収入が、すでにふれたように、累進的構造を具備していることが前提であることはいふまでもない。表3の右側をみよう。各年度の社会保険負担の個人への移転に対する比率を計算したものである。この数字が100%以上であれば、保険負担が給付を上回って、保険財政は黒字、100%以下であれば、その逆に負担が不足するということである。この社会保険負担は国民所得統計によって、社会保険に対する雇用者および事業主の拠出金を計上したものである。さて、保険財政が黒字のものは、積立金方式をとっている厚生年金をはじめ、共済組合、船員保険、労災保険である。国民年金は拠出制国民年金が黒字であっても、無拠出制国民年金の個人への移転を含めたために、赤字があらわれている。失業保険は昭和33, 37, 40の各年度において赤字、35, 43年度に黒字になっている。すなわち、不況期には赤字となる。健康保険は37年度より赤字に転じている。そして国民健康保険は年をおって赤字比率が大きくなり、保険経営の悪化が明らかである。このように、社会保険が赤字であれば、その赤字補填のため国庫負担金を充当することになる。そうでなくても制度として、健康保険の場合、事務費の全額を国庫が負担し、事業費の一部を補助する。日雇労働者健康保険については保険給付費の35/100が国庫負担である。さらに国民健康保険については事務費の全額負担、療養給付費負担金として市町村には40/100、組合には25/100を支出し、調整交付金として市町村保険財政に対し、療養給付費の5%相当額を交付している。その他、保健婦補助金、診療施設整備費補助金、助産費補助金、国民健康保険組合臨時調整補助金が支出されている。失業保険は給付費の一般失業保険で $\frac{1}{4}$ 、日雇失業保険では $\frac{1}{3}$ が国庫負担である。最後に、厚生年金は給付費の20%、船員保険は給付費の25%、国家公務員共済組合は給付費の15%、私立学校・農林漁業団体共済組合は給付費の16%、そして拠出制国民年金は給付費の $\frac{1}{3}$ が国庫負担である。表2の社会保険費はこのような国庫負担金である。この国庫負担金が累進所得税でまかなわれるならば、垂

直的再分配を加味したことになる。このように社会保険によって垂直的再分配効果をねらうとすれば、個人の拠出金の負担を所得に応じて累進的にするか、社会保険の財源の大きな部分を累進的な構造をもった一般の租税収入でまかなうべきであるということになる。しかしそのときは社会保険は「社会保険」でなくなり「社会保障」化してしまう。

4. 公的扶助の所得再分配効果

さて、すべての人々が保険料を拠出する能力があるとはかぎらない。その意味では、保険料負担によることが妥当な部分と、租税負担によることが妥当な部分とを区分する基準が具体化されねばならない。また保険給付が所得保障として十分であるとはかぎらない。なんらかの公的扶助による社会的救済を必要とする理由がここにある。公的扶助は、公衆衛生および社会福祉等の公共サービスとともに、その財源は国家の一般租税収入であり、受益者は無拠出である。受給者は一定の条件をそなえれば支給される。所得移転という見地からみれば、公的扶助は、現行の「生活保護法」により、世帯の収入が国の定める基準に達するよう一つあるいはいくつかの扶助が受けられるように定められ、生活扶助と医療扶助とを中心に、住宅、教育、出産、生業、葬祭の扶助が認められ、受給者に一方的に貨幣を直接移転するものである。こうして公的扶助は低い所得階層の人々に与えられ、低所得者の所得は振替によって追加されるから、垂直的再分配の意義がある。現金給付でも、現物給付でも、資産調査（ミーンズ・テスト means test）もしくは所得制限によって給付が行われれば、その費用が低所得層に属する人々に負担されるような租税によって調達されないかぎり、所得は垂直的に再分配される。この意味で公的扶助は垂直的再分配効果を示す。

このように所得再分配の効果は再分配のための移転支出と、その財源調達のための課税の全機構を考慮に入れてのみ評価することができる。

III 社会保障が経済および財政に与える影響⁸⁾

1. 社会保障と経済効率

社会保障のための財源調達と給付とは経済効率を損わないようにすべきである。もちろん再分配の目的を果たすべきであるが、それ以上は市場機構の機能に「中立的」でなければならない。

はじめに勤労意欲と貯蓄供給は一定であると仮定し、さらに純粋競争の市場を仮定しよう。いま経済に X 、 Y の生産物をもつとき、資源の効率的配分とは X および Y についての生産者の限界変形率が消費者によるそれらの限界代替率に等しくなることを要求する。競争的均衡においては両者は等しくなる。さて定額税、比例所得税、一般消費税が課せられても、その徴収額がこのシステムにおけるいかなる変数にも依存しないという条件を満たすから、最適条件は攪乱されない。しかし生産物 X のみに対して個別消費税が課せられると、限界変形率と限界代替率とは等しくならず、したがって資源配分は非効率となる。そして消費税の超過負担は代替可能の程度によって決まるということになる。その結果、必需品課税が「効率」の基準から容認できるということになる。しかし、これは再分配の「公平」の要求とは明らかに矛盾する。もっとも逆に社会保障的な補助金ないし現物給付を低所得に重点的に給付することは、「効率」の要求からも容認できるものとなる。

さらに、垂直的再分配の要求から拠出金の負担を所得比例的にするか、累進的にするかを前節で論じたが、勤労意欲が一定という仮定をはずすと、財と閑暇とのあいだの勤労者の限界代替率と生産者の限界変形率との不均衡が、限界税率の大きさと同方向に増大し、かつ限界税率は累進課税の場合のほうが高いから、特定の拠出者の超過負担は比例税よりも累進税のほうが大きくなる。

このように考えると、「効率」の見地から、課税の筆頭にあげられるのは原始的な定額税（均等割ないし人頭税）ということになる。そこで再分配をもっとも直接的な方法で行って「公平」と

「効率」の目標にそうようにするには、定額税を社会の高所得層に適用するか、社会保険の均一拠出を高所得層に限定することである。給付の面では、低所得層へ定額現金給付を行うことが「効率」と再分配の「公平」見地に合致する。

こうして財源調達においては、「効率」と「公平」との選択において、超過負担という代償を用意しなければ、「公平」が手に入らないということになる。もっとも、移転支出に関するかぎり矛盾はない。低所得層への定額給付を主として公的扶助の分野で、所得の大きさに応ずる逆進的差別給付を主として社会保険の分野に採用すればよい。

2. 社会保障と勤労意欲

移転所得が勤労意欲に阻害効果をもち、労働供給の低下を通じて生産量に悪影響をもたらすという考え方が、社会保障に対する反対論拠となることがある。労働供給に対する移転所得の効果は、要素所得に追加して移転所得が支出され、可処分所得が増加するので、閑暇と労働との選択における代替効果と所得効果との二つにわけて考える。

まず、移転所得が「定額給付」の場合、移転支出は所得と関係なく、年齢、疾患、配偶者の死亡等の事実に関係してなされるときは、労働の供給を増加させる誘因も減少させる誘因もなく、代替効果はない。しかし所得効果は勤労意欲を高めるのに不利に働く。可処分所得の増加によって、ある程度の所得水準が維持できれば、所得に対する欲望は弱められる。労働供給は減少する。もっとも、定額給付は、高齢者、身障者、年少者、母子家庭を対象にしているとすれば、もともと労働力をあまりもたないからこれは考慮の外におかれる。

つぎに所得の関数としての移転支出を考えると、比例所得移転は勤労意欲に対して不利な所得効果と有利な代替効果をもつ。

さらに現行の生活保護費のように家計調査を取り入れて、移転支出額が、現実の所得とあらかじめ定められた生活扶助基準の差額として決定され

8) 拙著『日本の財政構造』東洋経済新報社、昭和43年、第4章に詳しく論じたものを要約した。

る場合を考えよう。この場合、法定の生活扶助基準より低い稼得水準にある者が、閑暇を削減して労働供給を増加しても、可処分所得の増加は全くない。この範囲内では代替効果は完全に勤労意欲を阻害する。また現行の福祉年金のように所得による支給制限を設けていることがある。例えば稼得所得が10万円を超えないという条件で10万円の移転所得を与えよう。この場合、稼得が10万円に達するまでは閑暇の価格に影響はない。したがって労働供給を増加してもよい。しかし10万円を1円でも超えれば、10万円の移転所得を失う。代替効果は1円の所得に対する10万円の限界所得税に等しい。

もっとも、このような考え方は、人々が扶助によって得た1円と、額に汗して得た1円とを同価値と考えるかどうかにもよる。

3. 社会保障と貯蓄

最近の日本の個人貯蓄率の高い原因を、社会保障制度の不備にもとめる説がある。社会保障の給付は、老齢、疾病、失業等の不時の出費をまかなう。したがって、その給付が十分であれば、このような将来の不慮の場合の消費の準備としての貯蓄の必要は小さくなる。しかし、蓄積を目的とする貯蓄には全く影響を与えない。

しかし、資金調達が全額拠出方式によってまかなわれ、社会保険も民間保険も同じ利子率が適用されるとしよう。たしかに将来消費の一部が社会保険で準備されるので、民間貯蓄の必要はなくなるが、これは現在消費を削減してなされた社会保険による貯蓄であるから、その分民間貯蓄は減少しても総貯蓄に変化はない。

また、消費者が社会保険による貯蓄額を例えば医療については目標額をこえているが、老齢年金型には不足していると考えれば、個人で追加して貯蓄することもありうる。

こうして、所得再分配の方向と、消費者の反応の差異によって、貯蓄に与える効果は異なる。

4. 社会保障と経済安定

移転支出は、民間の消費需要を増加させて間接

的に総需要に影響を与える。移転支出の増加(ΔTr)から生ずる国民所得水準の変化(ΔY)に生ずる過程は、移転支出の増加から生ずる直接的な消費支出の変化と誘発的な消費支出の変化とからなるから、限界消費性向を c であらわすと、移転支出乗数は $k_{tr} = \frac{c}{1-c}$ であらわされるのは周知のとおりである。これは租税乗数と符号がマイナスであり、財貨・サービスに対する政府支出乗数より1だけ小さい。そして乗数効果は限界消費性向の大きさに依存するから、生活保護費のような低所得層への支出は乗数効果が大きくなる。

なお、所得再分配の乗数効果は、もし種々の納税者の限界消費性向に差異があれば生じることになる。すなわち、より小さい限界消費性向をもつ高所得層の租税負担によって、より大きい限界消費性向をもつ低所得層への移転支出がまかなわれるならば、乗数効果が生じるであろう。

5. 社会保障とビルトイン・スタビライザー

社会保障は累進的な租税構造とともに自動的景気安定要因として評価されている。社会保障、とりわけ社会保険の拠出率が一定であり、給付率が一定であるとすれば、たとえば経済に変動が生じれば、拠出と給付に自動的变化が生じ、補整的效果をもつにいたる。すなわち、不況期の所得の減退は自動的に社会保険基金の縮小を導き、好況期の所得の上昇は自動的に基金の拡大を導く。その結果、国民所得水準の変動は軽減される。このような自動的变化をビルトイン・スタビライザーと呼ぶ。

しかし現実には、国民所得の変動に敏感に反応するのは失業保険と公的扶助ぐらいであるから、この経済安定機能にあまり多く期待すべきでない。

6. 社会保障と経済成長

46年度の予算において、財政投融资の原資42,804億円のうち、厚生年金が9,466億円で22.1%、国民年金が1,949億円で4.6%を占めている。

社会保障の資金調達のうち、とりわけ社会保険は保険料と給付とのあいだに時間的なズレが生

じ、結果として準備金が積立てられたり、あるいは積立金方式がとられると基金が形成される。社会保険のうち、失業保険、老齢年金が一般に積立方式が利用される。

とりわけ年金制度は未成熟であり、将来、受給者数の急増が見込まれる場合、世代間の公平を期する見地からも、また年金財政の健全性を確保する見地からも、積立金方式を堅持する必要があるといわれている。もし給付と拠出が厳密に対応するならば、退職時に完全な給付を受けることができるのは、計画の開始時に就業年齢の出発点に立っていた若年者のみである。こうして計画開始の当初の数年間、拠出金が給付支払を超過し、資金が蓄積される。これが積立金方式である。

このようにして基金が蓄積されると、将来の社会保障給付を行うために、巨大な基金を保全することと投資をすることは大きな問題である。蓄積基金を保蔵するのみでは、物価水準の上昇に伴う不公平を引き起すのみである。財貨の形で蓄積しても、この基金を投資して得たであろう収入を永久に失うことになる。結局は、資本市場にこの蓄積金を還元すること、そして購入した資産を積立金勘定の貸方に記入することである。この資金は政府を通じて貸付けても、民間の保有する政府債の買上げに使用されてもよい。あるいは新規公債を引きうけてもよい。

最近では、厚生年金や国民年金といった拠出制積立方式の老齢年金保険の蓄積金が、民間への貸付けや社会資本への融資により、建設を通じる資本蓄積へ大きく寄与している。社会保険→財政投融资→資本蓄積→経済成長といった過程をすすんでいる。

もっとも社会保障基金の効率的な運用・投資はむずかしい。この運用を資金調達を目的を重んじて、社会保障の観点から行うことが考えられる。これがいわゆる還元融資である。病院、住宅建設、老人ホームの建設などがある。しかしながら、問題がないわけではない。いずれ投資は回収しなければならないし、預託利回りの向上の要求ももっている。その結果、収益の低い民生的投資への還元融資の要求と矛盾するにいたる。

現在、社会保障水準を引き上げるべしという世論がある。ここでみたように、社会保障が所得再分配のみならず、国民経済の変動を安定し、経済成長を促進する役割があることを積極的に評価すれば、社会保障の前進のために大きな理論的補強となるとも考えられる。

IV 社会保障の前進と高負担

1. 当面の問題点

今後の課題を考えるために表4を利用して、社会保障給付費の推移をみよう。社会保障費は一般会計のみならず、組合ならびに社会保険に関する特別会計からも給付される。したがって、その特別会計からの社会保障給付を考慮に入れねばならない。ちなみに、社会保険の特別会計として、厚生保険、船員保険、国民年金、労働者災害補償保険、および失業保険の各特別会計がある。また市町村は国民健康保険事業会計を設置している。

表4 社会保障給付費の推移

		(%)	
		30 年 度	35 年 度
総額(百万円)(A)		406,359	657,432
医療保険		35.3	39.4
年金保険		3.8	8.9
失業および労災保険		12.1	10.4
生活保護		11.5	9.6
社会福祉		2.0	2.1
保健衛生		3.9	3.9
恩給		27.6	22.3
戦後処遇給		3.8	3.4
国民所得(億円)(B)		72,985	132,691
(B)/(A) (%)		5.57	4.95
		40 年 度	43 年 度
総額(百万円)(A)		1,603,743	2,494,341
医療保険		48.3	50.1
年金保険		9.6	11.9
失業および労災保険		11.0	9.0
生活保護		8.5	8.2
社会福祉		3.0	3.4
保健衛生		6.2	5.3
恩給		12.3	11.6
戦後処遇給		1.1	0.4
国民所得(億円)(B)		259,551	421,430
(B)/(A) (%)		6.18	5.92

(資料出所)『厚生白書』昭和43、45年版。

(注) ILO 事務局による「社会保障費用」の給付費を制度的に組みかえたものである。

まず生活保護費の比重の低下の原因は被保護人員の減少にある。扶助人員は月平均で昭和30年192.9万人、35年162.8万人、40年159.9万人、44年139.9万人と漸減している。ただし被保護世帯数が30年で66.1万世帯、35年に61.1万世

帯まで減少したものの、44年には再び66.1万世帯となっている⁹⁾。医療扶助人員が30年の38.6万人から44年の70.3万人に増加したこととあわせ考えると、高齢者それも単身世帯が増加しつつあることが問題である。その保護率は44年で総数13.4%に比べ、60～69歳は27.2%、70歳以上は39.3%という¹⁰⁾。高齢者世帯に対する生活保護は、その生活需要を十分反映した保護基準のあり方について検討するとともに、ねたきり老人やひとり暮らしの老人に対するサービス面での改善をあわせ考えていく必要がある。

失業対策費は「緊急失業対策法」に基づいて地方公共団体の実施する失業対策事業費の補助と失業保険の国庫負担が主なものである。「労働力調査報告」によれば、完全失業者は35年の75万人から、40年の57万人、その後は若干変動したものの、44年も57万人となっている。失業保険受給者実人員も月平均、一般失業保険で30年に43.4万人、35年に37.5万人、40年59.6万人、44年50.9万人であまり増加しておらず、むしろ被保険者に対する割合は5.4%から2.5%に減少している。日雇失業保険の受給者人員も30年に12.9万人、38年がピークで22.2万人、その後減少して18.7万人となっている。失業保険の問題は、女子受給者および季節的受給者の問題が大きい。女子は被保険者の $\frac{1}{3}$ にしかすぎないのに、全受給者の4割以上を占めている。今後、女子の雇用が拡大する傾向のなかで、失業保険法の趣旨の理解がすすめられねばならない。また全受給者の39%に達する季節的受給者の対策としては、通年雇用の推進など多角的な措置が考えられつつある。ともかく、経済の高度成長と雇用の拡大によって、失業対策費のウェイトも減少してきたが、ここでも失業対策事業が高齢化し、かつ定着化しつつあるので、中高年齢失業者への対策が今後の課題となる。

以上のように、貧困階層あるいは低所得層に対する社会保障給付費の比重は低下しつつある。それに反して、医療保険の比重の増加が最も顕著で

あり、それについて年金保険の増加が目立ち、社会福祉、保健衛生がわずかに比重が増加していることがみられる。

医療保険の増加は一般所得階層に対する施策として、すでに評価したが、国民の医療費の増加率が国民所得の増加率を上回ったことと、36年に国民皆保険が達成されたことに原因がある。医療保険加入者は35年に8,967.7万人であったが、44年には10,209.4万人と増大している。また医療費は1件当り日数、1日当り診療費等に分解できるが、政府管掌健康保険の本人を例にとると、37年に1人当り受診件数4.82が43年に5.81と増加し、1件当り受診日数はそれぞれ5.50が4.84と減少しているものの、1日当り診療費は37年に375.2円が43年に882.5円と伸びている。なお、この医療保険には国庫負担が大きいことも注目される。さきの表2の45年度社会保険費5,838億円のうち、政府管掌健康保険に225億円、日雇労働者健康保険に207億円、国民健康保険に3,362億円を負担している。この傾向は46年度予算でもつづき、社会保障関係費13,441億円のうち、社会保険費が7,022億円(52.2%)であるが、そのうち医療保険への国庫負担金および補助費として、健康保険へ275億円、日雇健康保険へ132億円、船員保険へ6億円、健康保険組合補助19億円、国民健康保険へ4,219億円で合計4,651億円となり、社会保険費の66.2%を占めるにいたる。すなわち、社会保障関係費の増加に最も大きく寄与しているのは社会保険費であり、社会保険費の増加は医療保険への国庫支出である。

ここで社会保障の前進のための大きな問題をはらむ医療保険のうち政府の行う健康保険事業について言及しよう。表5に示したように、医療費の引上げにより、保険料収入の増加にもかかわらず、収支は悪化の一途をたどり、41年度末で健保の累積赤字は978億円に達した。このような財政危機に対処するため42年度に「健康保険法および船員保険法の臨時特例に関する法律」により保険料率の引上げと一部負担金の改定を内容とする対策を実施し、あわせて一般会計から225億円を受け入れたが、その後も単年度赤字を生じた。

9) 『経済要覧』1971, 経済企画庁編。

10) 『厚生白書』昭和45年版, p. 53.

表 5 健保累積赤字額の推移

(単位 億円)

年 度	40	41	42	43	44	45	46
政管健保	△669	△978	△1,099	△1,187	△1,319	△1,905	△2,453
日雇健保	△208	△315	△459	△655	△894	△1,192	△1,466

特例法は44年8月31日で廃止され、薬代の一部負担は廃止、保険料率の1,000分の70および初診時、入院時の一部負担は本法に繰り入れたが、45年2月からの医療費改定も影響して、国庫補助を受け入れても、44年、45年も単年度赤字を生じている。46年度には、標準報酬制の合理化、一部負担金の改定、国庫補助の定率化、家族70歳以上の医療給付割合の引上げ、退職者継続医療給付制度の創設等が10月実施と予定されているが、単年度411億円、累積2,453億円の赤字見込で、これを借入金により処理することとしている。日雇健保のほうは、給付費の増加にかかわらず、保険料収入が保険料日額固定のため増加せず、1人当たり給付費52,501円に対し1人当たり保険料6,205円といった隔差が著しいものとなり、ここでも赤字が累積しつつある。これらの医療保険の赤字対策として、ただ国庫負担の増額のみでは抜本的解決とならないことはたしかである。ともあれ、財政の面から見れば、これが財政硬直化の大きな原因となり、財政体質改善のため、抜本的対策が望まれるところである。

最後に、年金保険の給付費が30年の3.8%の比重から43年の11.9%まで上昇しているのが著

しい特徴である。年金保険には厚生年金、船員保険、共済組合等があるが、昭和36年度の国民年金の全面実施により、国民皆年金の体制ができた。いまのところ、年金を受給している人はまだ少ない。しかし高齢人口が増加し、年金制度が成熟すれば、給付総額は急速に増加するであろう。物価水準の上昇に伴う生活難や、経済成長によって一般の生活水準が上昇したため、年金の給付水準の上昇を望む声は大きい。なお、厚生年金の給付状況をみると、45年9月末で被保険者22,254千人、年金受給者は45年3月末で1,019千人、受給者1人当たり平均年金額は老齢年金で166,913円であった。また老齢福祉年金は46年11月から月額2,300円に引き上げられる。これらの年金給付水準の引上げを、保険料の引上げによってまかなうか、国庫からの負担の増加によってまかなうかが年金制度の課題である。

2. 社会保障水準の国際比較

表6でわが国の社会保障水準を欧米各国と比較してみよう。制度が異なるのでなかなか比較しがたいが、まず個人への移転の国民所得に対する比率をみると、フランスの21.0% (1967年は23.4%)、西ドイツの16.6% (67年は19.6%) に対し、日本は5.3% (67年は5.6%) の低さである。この低さは社会保障給付費の国民所得に対する割合をみても明らかである。西ドイツの19.9%、フランスの19.2% に比べて、日本は5.5% である。なお

表 6 社会保障の国際比較 (1963年)

(対国民所得比、%)

	社会保険 および 類似制度	家 族 手 当	公務員 軍人 文 官	公衆保健 サービス	公 扶 的 助	戦 争 犠 牲 者	形 態 別		計	1人当たり 給付支出 (ドル)	個人へ の移転	租 税 負担	社会保 険負担
							医 療	現 金					
西 ド イ ツ	13.33	0.52	3.33	0.16	1.24	1.35	3.90	16.02	19.92	250	16.6	33.1	13.0
フ ラ ン ス	9.07	4.11	3.61	—	1.04	1.36	4.54	14.68	19.22	244	21.0	30.7	17.7
イ タ リ ア	9.33	2.33	1.95	0.12	0.24	1.05	3.25	11.78	15.03	115	13.2	25.1	14.3
スウェーデン	7.77	1.34	0.82	3.48	1.78	0.02	4.33	10.88	15.21	281	10.7	34.1	6.4
イ ギ リ ス	5.99	0.58	1.09	4.13	1.56	0.44	4.11	9.67	13.78	177	9.0	30.1	5.3
ア メ リ カ	4.35	—	0.72	0.50	0.97	1.08	1.03	6.58	7.61	197	6.6	29.2	5.5
日 本(1963)	3.02	—	0.78	0.36	0.64	0.63	2.86	2.59	5.45	32	5.3	22.0	3.9
(1966)	3.61	—	0.85	0.38	0.71	0.61	3.56	2.61	6.17	—	—	—	—

(資料出所) 経済企画庁『経済白書』昭和44年版。

厚生省『厚生白書』1968。

原資料はILO, *The cost of Social Security* 1964, 1967. U. N. *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1965.

最近少し上向いている。また1人当り給付額で見ると、小国のスウェーデンが281ドルでトップ、フランスと西ドイツがこれにつづく。意外と高いのがアメリカの197ドルである。

この日本の社会保障水準を前進させるために社会保障制度の内容と、その財源調達の方法の両面から考察しなければならない。

形態別にみると、わが国は医療保障に偏っている。医療保障そのものは2.9%の水準で欧米各国に劣るものではない。医療保険は全人口をカバーしている。しかし医療保険はすでに述べたように健康保険に組合管掌と政府管掌や日雇健保があり、あるいは地域の国民健康保険もあって、相互の間に給付と保険料に格差があり、不統一がある。老人医療については70歳以上無償といった改善が行われることになったが、根本的には、地域健保と職域健保ならびに組合健保と政府管掌健保との間の問題解決が急務である。

現金給付の面で遅れているのは、児童手当を持っていなかったことと、年金給付の水準がおちるためである。年金保険はすでに述べたように厚生年金と国民年金を二大支柱としており、45年3月末で適用者中国民年金に46.9%、厚生年金に42.7%となって国民皆年金が実施されている。しかし、制度的給付水準は、2万円年金を実現してかなり改善されたが、制度が未成熟で、実際の年金受給資格者が少いため、年金給付総額は各国に比べて低いのである。その上、高齢者の年金給付の実情は、44年10月末現在で280万6,000人の高齢福祉年金受給者がいるが、これは70歳以上の人口の70%に相当する。このように、現在でも月額2,000円(現行)の低額受給者が大半で

あるため、給付額は少い。

児童手当については、その制度化がようやく47年1月から段階的に実施されることになった。すなわち義務教育終了前の児童の第3子から月額3千円支給となったのである。これでようやく制度的には欧米なみとなる。

問題はこれらの財源をいかにして調達するかである。児童手当を例にとれば、被用者についてはその費用の7/10を一般事業主の拠出、2/10を国庫負担、1/10を都道府県と市町村が半分ずつ負担し、被用者でない場合は4/6を国庫負担、1/6ずつを都道府県と市町村の負担となっている。表6によれば、財源調達にヨーロッパ大陸と、北欧型がある。大陸型は社会保険料が中心であり、拠出率も所得比例的な要素が多く、給付も所得比例的であって、水準も高い。いま一つの北欧諸国やイギリスは国庫負担を中心にして、保健サービスなど画一的な給付となる。この場合は、社会保障をまかなうため税負担が増加する。

今後、わが国が社会保障水準を引き上げるために、社会保険を中心にして、保険料を引き上げるのか、それとも雇用者と事業主との拠出配分をどうするのか、それに国庫負担をどれだけ投入するのか、また社会保障のなかでも保健衛生、社会福祉等に重点をおくのか、社会保険に重点をおくのか、それによって一般財源でどれだけまかなうのかが決定される。財政需要は増大する一方、租税負担の上昇には国民の抵抗が大きいから、高福祉実現のための高負担は、この社会保障の再分配効果を見きわめつつ、かつ財政支出全般の効率化を図りながら進められねばならない。