

第 14 回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「社会保障と財政」

レポート 大 野 吉 輝（大阪府立大学教授）

“ 土 田 栄 作（自治省財政局指導課長）

コメント 地 主 重 美（社会保障研究所研究第二部長，現千葉大学教授）

“ 京 極 高 宣（日本社会事業大学助教授）

司 会 馬 場 啓 之 助（社会保障研究所長）

〔レポート〕 社会保障の財源調達のある方

大 野 吉 輝

「社会保障の財源調達のある方」というテーマについて，報告をさせていただきます。

社会保障の財源調達はいかにあるべきかという問題は，すぐれて価値判断の問題である。また実際においても，社会保障の財源構成はきわめて多様である。よく知られているように，租税，社会保険料など，各種の財源調達手段の組み合わせ方は，国によってさまざまに異なっている。この私の報告では，そのような性格を持った社会保障の財源政策について，一つの考え方を述べさせていただきたいと思う。

社会保障の財源調達問題については，大きく分けて二つのタイプを区別することができるのではないかなと思う。その一つは，社会保障全体としての財源調達の基本的なあり方に関するものである。いま一つは，社会保障を構成する個別的な制度の財源調達のあり方に関するものである。

もちろん，個々の制度の問題を抜きにして，全体の問題があるわけではない。しかし，個別制度の問題を考えるに当たっても，全体についての基本原則とでも言うべきものが，予定されていることが望ましいのではないかと考えられる。

その一つの理由は，個々の制度のあり方を，その原則に照らして，システマティックに考えることができるという点に求められる。

またいま一つの理由として，次のようなことが考えられる。今日の先進諸国，とりわけヨーロッパの先進諸国では，社会保障財源の対 GNP 比率，ないしは GDP，すなわち国内総生産に対する比率が，20%を上回ってい

る場合が少なくないという事実があるが，そのような状況の下では，社会保障全体としての財源調達のあり方を考えるということは，それ自体としても，意味のあることではないか。

そのような問題意識に基づきながら，この報告では，社会保障全体としての財源調達の問題に焦点を絞って，そのあり方，あるいは基本原則ともいうべきものを考えてみたい。

その場合，まず問題になるのは，社会保障のどのような制度体系を前提にするかということである。というのは，前提される制度体系のいかんによって，財源調達のあり方は当然に，異なったものになってくるからである。

今日の先進諸国の社会保障においては，いわゆる普遍主義の建て前に立つ制度が，中心的な地位を占めている。今日の社会保障の2本の柱とされている公的年金と医療保障は，たいていの場合に，そういう普遍主義の制度になっている。そうした現行制度に対して，たとえばアメリカの自由主義の経済学者として有名なミルトン・フリードマンの負の所得税プランのように，選別主義に重点を置いた改革案が提案されている。しかしこの報告では，そうした現行制度の給付に関する改革の問題には立ち入らないで，普遍主義の制度を中心とする現行の先進諸国の社会保障を前提とすることにしたい。

そうした普遍主義中心型の，現行の社会保障の財源調達のあり方を考えるに当たっては，まずもってその基本的性格を明らかにしておく必要があるかなと思う。細かく見るといろいろの違いが認められるが，今日の先進諸国の社会保障には，幾つかの共通の特徴があるように思

う。いろいろな特徴が考えられるが、財源調達問題を考える上で、特に重要な点として、次の三つをあげることができるのではないかと思う。

その第1は、社会保障の対 GNP 比率が、あるいは GDP 比率が、したがってまたその費用を賄うために徴収される社会保障関連の政府収入の対 GNP 比率が、著しく高い水準にあるということである。

先にも触れたように、ヨーロッパの先進諸国では、その比率が20%台の水準に達している場合が少なくない。最近出た ILO の統計で社会保障関連収入の対 GDP 比率を見ると、1974年において、たとえば西ドイツでは20.6%、フランスでは21.7%、イタリアでは21.5%、特に高いスウェーデンでは28.8%、デンマークでは21.5%という値になっている。対 GDP 比率が高い国だけをあげたわけだが、そのように20%のレベルに達している場合が少なくない。

第2の共通点は、社会保障の主な受給者、あるいは受益者が中間層に属する人々であるということである。これにはいろいろな側面が含まれている。主なものを列挙すると、まずその費用のかかなりの部分が、受給者自身によって負担されている、あるいは自弁されている。この自弁的な部分を除いた、正味の所得移転、トランスファーでは、中間層の間での、いわゆる水平的な再分配が大きなウェイトを占めている。

個々人の年次所得ではなくて、生涯所得を基準にとると、そういう性格はいっそう強まってくる。つまり、自弁的で、かつ水平的な性格は、生涯所得などを基準にとってみると、一段と強くなるのである。というのは、ある特定の年度では退職、あるいは失業などの理由で、低所得層に属する人々でも、生涯所得で見ると、その大部分は中間層に属する、という面があるからである。

これを財源調達問題との関連で見ると、問題は誰から財源を徴収すべきかということにあるのではなくて、必要な費用を国民一般の間にどのように配分すべきか、割り当てるべきかという点にある、ということになるかと思う。

次に第3の特徴として考えられるのは、先にも触れたことであるが、いわゆる普遍主義の性格を持った公的年金とか、医療保障など、予防的な安全保障制度が中心的な地位を占めていて、公的扶助のような、事後的な救済措置は副次的な地位を占めるに過ぎないということである。これはしばしば指摘をされている点である。実際、所得保障に占める公的扶助の割合を見てみても、10%以下になっている場合が多い。この点も、今日の社会保障

の財源調達問題を考えるに当たって、見落とすことのできない事実である。

以上のような性格を持っている、現在の社会保障を前提にして、その財源調達問題を考えるに当たって、まず言えることは、それを政府財政全体としての財源調達の一環として捉える必要があるのではないかということである。その経費が国民所得の40%前後、国によっては50%程度にも達している、今日の先進諸国のいわゆる高価な政府の支出の半分程度は、社会保障費によって占められている。したがって、社会保障の財源調達問題は、政府財政全体としての財源調達のあり方を規定する、重要な要因になっているということが言える。

ところで、この政府の財源調達のあり方については、いわゆる能力原則、すなわち支払能力あるいは負担能力に応じて負担するという原則と、政府の公共サービスから得る利益に応じて負担するという利益原則との、二つの基本原則がある。

これらの原則は、もともと租税の配分原則として提示されたものだが、社会保険料をも含めた政府の財源調達一般にも適用することができるのではないかとと思われる。というのは、社会保険料の強制的性格とか、あるいは社会保険料と社会保障給付との間に、対価としての関係が一時的には成り立っていないという点に着目すると、社会保険料も一種の租税とみなすことができるからである。

そのように二つの原則があるが、今日の高価な、非常に高くつく政府が必要とする費用のすべてを、いずれか一方の原則にしたがう財源調達手段だけで賄うのは、たとえば所得税のような租税だけで賄うのは、実際問題としては不可能なことであろう。とすると、実際の政策においては、いやおうなしに、能力原則と利益原則との何らかの混合方式を採用することにならざるを得ない。かりに基本的には能力原則による財源調達が望ましいとしても、利益原則による調達を部分的に導入せざるを得ない、という関係にあると見ることはできるのではないかと思う。

そのようなわけで今日の財政においては、利益原則を部分的に適用せざるを得ないという状況にあるわけだが、その利益原則にある特定の施策の財源調達に適用するに当たっては、それへの適合性ということが、当然問題になってくる。そういう意味での、利益原則への適合性があるための要件として、次の二つの点をあげることができるのではないかと思う。

その一つは、当該施策がもたらす便益の帰属、特に個人への帰属が比較的はっきりしているということである。

いま一つは、その便益に応じた負担配分が、当該施策の目標と矛盾しないということである。

どのみちこの利益原則を部分的に適用せざるを得ないというのであれば、それへの適合性の高いものから、順次適用することが望ましいということになる。

そのような観点から社会保障を見てみると、今日の先進諸国で行われている社会保障は、政府のいろんな施策の中では、利益原則への適合性が比較的高いタイプに属すると言えるのではないかと思う。現金給付あるいは現物給付のいずれの方式を取るにしても、社会保障給付は、その便益の個人的帰属が政府部門の中では比較的確な、あるいはもっとも明確な部類に属するという性格を持っている。

また、先に指摘をしたように、主たる受給者は中間層に属する人々であるから、利益に応じた負担と、個人生活の安全保障という社会保障の基本目的との間に、根本的な矛盾が生じるということもないと考えられる。もちろん細かく言えば、公的扶助、社会福祉の一部の分野など、両者が両立しない制度もあるが、少なくとも今日の社会保障の中心をなしている普遍主義の諸制度に関する限り、利益原則を適用しても格別の問題はない、と見ることはできるのではないか。

このように考えてくると、社会保障の財源調達の基本は、利益原則に置くことが望ましいということになる。その場合、能力原則にしたがう財源調達手段は、いわゆる純粋公共財など、利益原則の部分的な適用が困難なタイプの施策の財源調達に振り向けることができる。この考え方は、能力原則にしたがう財源には限りがあるという、いわば消極的な理由に基づいている。つまり、財政全体としては、どのみち利益原則を部分的に適用せざるを得ないというのであれば、それへの適合性が比較的高いと思われる社会保障には、それを適用することが望ましいという、そういう消極的な論拠に基づいている。

しかし、社会保障の財源調達に利益原則を適用することについては、もっと積極的な理由をあげることもできる。つまり、効率とか、公平、ないし公正といった価値基準に照らしてみても、能力原則よりもむしろ利益原則のほうが優っていると考えられる面が認められるのである。もちろん、問題の性格からして、全面的にそういう見方ができるというわけではないが、社会保障の中には、そういうふうに評価のできる面も含まれているということである。

まず効率について見ると、次のような見方ができるのではないかと思う。

社会保障の諸給付のように、一面においてプライベートな性格が強い給付を行う施策においては、その受給者ができるだけ明確な費用意識を持つことが望ましいと考えられる。というのは、そういうプライベートな性格が強い給付の場合には、費用意識の欠如や費用の過小評価が、過大な需要とか、要求を誘発する傾向が特に強いからである。

そういった費用意識の強さ、あるいは費用と便益との対応関係の明確さという点では、一般に能力原則にしたがう財源調達手段よりも、利益原則にしたがう財源調達手段のほうが優っているというふうに見ることができるのではないか。

次に、公平の基準について見てみると、この面でも、利益原則のほうに軍配が上がる場合が少なくない。周知のように、今日の社会保障においては、報酬比例型、ないしは所得比例型の給付が少なくない。ある程度まで報酬に比例するタイプの給付が少なくないのである。公平の基準からすると、その種のタイプの給付においては、その費用負担も当然所得に比例させる必要がある。つまり、そのような場合には、公平という価値基準が利益原則の適用を要求する、ということになるのである。

そういう見方からすると、社会保障の財源調達に利益原則を適用することについては、積極的な論拠をあげることもできるということになる。ところで、一口に利益原則による財源調達と言っても、その具体的な手段とか、方法は多様である。その主なタイプとしては、社会保険料、狭い意味での目的税、使用料、医療保障などにおける自己負担ないしは一部負担などをあげることができる。なお、社会保険料も一種の目的税とみなす立場もあるが、ここでは狭義の租税を目的税として利用する場合と区別して取り扱うことにしたい。

また、社会保険料の性格づけについても、いろいろ見方がありうるようだが、拠出制とか、いわゆる「上限」が設けられているといった点に着目すると、社会保険料は基本的には、利益原則にしたがう財源調達手段、あるいは利益原則を建て前とする財源調達手段というふうに見ることができるのではないか。

それらの手段の中で、現物給付に伴う自己負担は、いつでも政府の収入になるとは限らない。その現物の供給主体が民間の施設とか、機関の場合には、それは当然に民間の経済主体の収入になる。けれども、社会保障に関する費用の一部を賄っているという点では、いわゆる公的な第三者支払いのための費用負担との間に、本質的な違いはないと考えられる。

その上、一種の割引価格ではあるが、無料化などと比べると、自己負担には費用意識の強化とか、あるいは過剰需要の抑制などの点で、積極的なメリットが認められる。

にもかかわらず今日では、自己負担の導入とか、適正化は、福祉に反するものとして、毛嫌いされる風潮が強いようである。この福祉と無料化とを混同する風潮は、これを是正する必要があると考えられる。そのためには自己負担、使用料など、現物給付に伴う一種の当事者負担をも社会保障の財源政策の中に、積極的に位置づけるべきではないかと思う。また実際の面から言っても、わが国では今後人口の老齢化が主因となって、社会保障費が急増するものと予想されているが、その場合、自己負担などの当事者負担への依存度をいやおうなしに高めざるを得ないのではないか。そうした実際の必要などの点は別にしても、今日の社会保障は無料化の方向に傾斜し過ぎているのではないかと思う。

以上の議論においては、利益原則を基本とすべきであるという点を強調してきたが、しかしそのことは能力原則、ないし応能負担の要素を加味することを決して否定するものではない。というよりむしろ、応能負担の要素を取り入れるところに、私保険などの私的な安全保障制度と区別される社会保障の特徴、ないしは存在理由の一つがあると言える。

そこで、利益原則を建て前とする財源調達方式に、応能負担の要素をどの程度導入すべきか、あるいは加味すべきかということが問題になる。この問題を考えるに当たっては、応能負担について、次の二つの種類を区別する必要がある。

その一つは、個人生活の安全保障という目的の達成に必要なものであり、いま一つは、その必要な程度を上回って、いわゆる垂直的再分配、あるいは所得格差の縮小、是正、そういったものそれ自体を目的とするものである。その二つのうち前者は、社会保障にとって、いわば不可欠のものであるとすれば、問題は後者に対してどのような態度をとるべきかということになる。

これはまたすぐれて価値判断の問題である。つまりどのような価値基準を重視するかによって、答えは当然違ってくるという、そういう性格の問題である。

能力原則を適用できる財源に限界があるということや、効率や公平の点での利益原則の先ほど言ったメリットなどを重視する立場からすると、必要な限度を上回る応能負担は、これを最小限度にとどめることが望ましいというふうに言えると思う。その種の負担が大きくなればそれだけ、利益原則にしたがう手段としての性格が、弱ま

ってくるし、それと同時に、そのいろんなメリットも失われるからである。

このような考え方によると、社会保障は個人生活の安全保障の手段に徹するべきだということになる。その場合、所得再分配政策のいま一つの目標である所得格差の是正、あるいは所得配分の平等化に対しては、所得税とか、相続税とか、あるいは教育の機会均等など、格差是正それ自体を主な目的とする再分配手段を割り当てればよいということになる。つまり、所得再分配政策の分野において、一種のポリシー・ミックスを採用するわけである。

最後に、以上のような考え方を、あるいは原則を、社会保険に適用してみたいと思う。

社会保険という制度には、いろいろな側面があるが、先にも触れたように、その本質的な特徴の一つは、利益原則を建て前とする財源調達方式という点に求めることができる。そのような見方からすると、今日の普遍主義の社会保障制度がたいいていの場合に社会保険方式をとっているのは、好ましい、あるいは適切な選択であるといえる。

なお、その種の選択については、租税で賄うという意味では公費負担方式と、社会保険方式との間の選択、そのどちらを選ぶべきかということが問題になる。この問題については、次の三つのケースを区別することができる。その第1は、拠出制を建て前とする社会保険方式にはなじまない場合である。その具体例は、公的扶助や社会福祉などである。第2のケースは、公平の基準からすると、むしろ社会保険でなければならないという場合である。具体的には、所得比例型の給付を行う年金とか、失業手当などをあげることができる。3番目のケースは、公費負担および社会保険のどちらの方式をとっても格別の問題はないという場合である。具体的には、普遍主義の医療保障とか、定額の公的年金などがそれに当たる。一般的にいうと、普遍主義的な性格を持ち、かつ所得比例的でないような給付を行なう制度の場合には、どちらをとっても格別の問題はないということになる。利益原則を積極的に評価する立場からすると、第3のケースにおいては、できるだけ社会保険方式をとることが望ましい。社会保険方式をとった場合に、次に問題になるのは、その中での財源構成をいかにすべきかということである。よく知られているように、社会保険の財源構成の実際は非常に多様である。社会保険料の被保険者負担、事業主負担、それから国庫負担、ないし国庫補助などの組み合わせ方は国によって、また同じ国でも個々の制度によって、さまざまに異なっている。中にはわが国の「国民健

保」のように、公費負担分のほうが、保険料よりも大きな割合を占めているものもある。またスウェーデンの医療保険のように、被用者の被保険者負担が存在しないものもある。そこで、この社会保険の財源構成のあり方を、改めて問い直してみる必要があるということになる。

ところで、そういった社会保険の財源構成のあり方が特に多様なのは、医療保険であると考えられるので、その医療保険の場合を例にとって、これまでの私の報告の考え方を適用してみたい。そうすると、次の四つの原則を導くことができるのではないかと思う。

その第1は、国庫負担、あるいは国庫補助などの公費負担はこれを最小限度にとどめるということである。第2は、社会保険料における事業主負担の割合を、過度に高めないということである。第3は、保険料の算定における「上限」は、先ほど言った意味では、必要な応能負担に見合う程度の高さに押えるということである。第4は、医療保障の目的に反しない範囲で、一種の割引価格としての自己負担、あるいは一部負担を積極的に活用するということである。

この場合、事業主負担については、その大部分が転嫁され、また個々の被保険者によって直接にはほとんど意識されない、という見方を前提としている。そのような見方からすると、事業主負担の割合が高いほど人々の費用意識は弱くなるし、また利益原則の長所である負担の個別的な調整、すなわち個々人について負担を調整することも困難になる。つまり、事業主負担の割合が高くなり過ぎると、利益原則を建て前とする財源調達方式の一つとしての社会保険方式のメリットが、それだけ失われるということになる。

公費負担をミニマムにすべきであるという点についても、基本的には同じことが言えるのではないかと思う。

というのは、特に一般税からの公費負担の場合には、用途を指定せずに徴収した租税の一部を社会保障の目的に振り向けるわけだから、人々が強い費用意識を持たないのは当然であるし、また負担の個別的調整も、実際問題としては不可能であるといっていよい。

4番目のところで、自己負担の活用という点を強調したが、一部負担という形で存在している自己負担は、医療の場合だと、医療への資源配分の効率を高めると同時に、過剰医療の抑制を通じて、国民の平均的な医療費負担を軽減する効果を持つと思う。

それから「上限」を必要な応能負担に見合う程度のものに押えるということについては、先ほど言ったポリシー・ミックスの考え方のほかに、次のような理由もあげることができるのではないかと思う。

生活に必需的な性格が強い財としては、医療のほかにも水道だとか、いろいろのものが存在しているが、そういう他の生活必需品と区別して、医療の安全保障の料金についてのみ、特に大きな応能負担の要素を取り入れるべき、積極的な理由は乏しいのではないかというのがそれである。少なくとも個々人の直接的な負担に関する限り、被用者の医療保険などの場合には、事業主負担によってかなりの軽減が行われているし、その上、場合によっては、公費負担による軽減も行われているから、被保険者負担というのは、大幅に割引された料金という性格を持っている。その上さらに「上限」というものを使って、ある程度の応能負担を取り入れているわけである。だから、医療についてのみそういう大幅な割引を行うことが果たして必要かどうかという点から見ても、「上限」の高さを必要な応能負担の程度に押えることに、それなりの理由があるのではないかと考えるわけである。

これで私の報告を終わらせていただきます。

〔レポート〕 社会保障と地方財政

土 田 栄 作

ただいまご紹介いただいた自治省財政局指導課長の土田です。本日このシンポジウムにお招きいただき、私はもっぱら財政、特に地方財政のサイドから社会保障の問

題について、話を進めてまいりたいと思う。ただ私は何分にも財政担当の実務というのは相当長くやっているが、社会保障関係の問題について、特別勉強をしている者で