

第16回 社会保障研究所シンポジウム

テーマ「福祉改革の基本的方向を問う」

レポート：福祉改革と「財政の論理」	（一橋大学教授）	石 弘 光
レポート：社会保障・経済・財政	（東京大学教授）	貝 塚 啓 明
レポート：社会保障の再編成	（上智大学教授）	小 山 路 男
コメント：	（成蹊大学助教授）	深 谷 昌 弘
コメント：	（一橋大学教授）	江 見 康 一
コメント：	（慶応義塾大学助教授）	飯 野 靖 四
討 論：（司会）	（社会保障研究所所長）	福 武 直

所長あいさつ

福 武 直

本研究所のシンポジウムも第16回を数えるわけであるが、ご多用中多数ご参加いただき、まことにありがたく、厚く感謝したい。

今回は「福祉改革の基本的方向を問う」というテーマを掲げたわけだが、こうしたテーマを掲げた考え方について、若干申し上げたいと思う。

昨年臨調の答申が出て以来、「真の弱者はほうっておけないが、できるだけ自助、自立へ」というような考え方が強く打ち出されてきた。当然の面もあるわけだが、救貧的選別主義へ逆行するかのようなにおいがして、心配でならなかったわけである。

しかし、それにしても権利主義的なベースに立って、何でもよこせという段階は、明らかに過ぎ去ったわけで、新しく社会保障の基礎理論そのものを問い直し、社会保障を体系的な整合性を持った、公正妥当なものに仕上げていくということは避けて通れない課題になっていると思う。

当研究所は社会学を専攻した人、経済学を専攻した人、その他いろいろの分野の方々が、少数弱体ではあるけれども、与えられた課題の達成に努めているわけだが、大きく見ると社会福祉ないし社会学関係の方々は、よこせ、よこせの方である。それに対して狭義の社会保障の専門家の方々は、事態の深刻さをご存知のゆえに、そしてまた、社会保障が財政の面において大きなウェイトを持つようになって、社会保障に関心を持つようになった財政学畑の方々は、財政上の負担の増大のゆえに大難把にいて、切り下げなければどうにもならないというようなお考えを強く持たれているように思う。

私はどうもどちらも困るのではないかと思っている。これからの高齢化の進行と、高度成長は再び望めないという状況を踏まえると、先ほど申したように、福祉の問題を改めて基本から問い直さなければならないということを痛感せざるをえない。そういう意味において今日のシンポジウムを、そのような方向を探る出発点にしたいと考えているわけである。

もちろん、今日3人のご報告者にご報告いただき、同じく3人の方々からコメントをいただくわけだが、それによってはっきりした方向が見出せ

るという、そんな生やさしい問題ではないと思う。そしてあと、1時間ほどの討論の時間を設けてあるので、ご参加の皆さん方からも積極的にご意見をいただきたい。

そして、ご報告やコメントやご意見を参考にさせていただきながら、研究所の課題を、今後どの

ように遂行していったらいいか、社会保障の将来をいかように構想すべきか、そういったことを継続的に考えていきたい。

それでは、これから報告に移りたいと思う。最初に一橋大学の石さんから「福祉改革と『財政の論理』」という題でご報告いただきたい。

【レポート】

福祉改革と「財政の論理」

(一橋大学教授) 石 弘 光

石でございます。一番バッターに当たって、責任は重大ですが、日ごろ考えていることの一端を、問題提起という形で報告し、いろいろご意見をいただきたいと思う。

あらかじめお断りしておかなければいけないことがあります。私はこれまで財政学は勉強してまいりました。しかし、福祉プロパーに特化して、勉強をしてきたわけではないし、福祉に関してこれまで専門的な論文を書いたり、あるいはその関連論文を広く読んでいるという立場でもありません。そこでいったいどういう話ができるかということをご心配してまいったわけである。

しかしいま、福武先生の方からもお話があったように、昨今は臨調、行革、財政再建といったような、一連の財政サイドからの問題提起によって、福祉というものが多方面から見直されている。そういうときに、一応財政学をやっている者が、どう考えているのかということを、ここでひとつ発表せいというのが、主催者側のご趣旨ではないかと思えます。

かつて学生時代からお教えを受けてきた諸先生が多数おられる前で、いささか報告しにくいですが、ゼミナールのレポートみたいな感じでやらせていただきたいと思います。

カッコつきで「財政の論理」ということで出し

た意味は、これからだんだん明らかにしていきます。財政学自体の関心も領域も、だいぶ変わってきました。これはひとえに福祉が財政問題の中で非常にウエイトを占めてきたということと無関係ではありません。こんなところも踏まえて、ややオブラートに包んでいわないと、福祉見直し、切り捨て論のほうに行きがちな論理であるが、私の考えていることを率直に出して、皆さんのご批判をいただきたい。

だいたいレジュメに沿った順序で説明を申し上げ、若干の補足説明をつけ加えさせていただきたい。

最初、現状と問題点とあるが、現状については申すまでもなく、最近さまざまな形で福祉見直しの線が出てきていると思う。

同時に海外のレーガンとか、サッチャーが財政あるいは経済運営の中にも、福祉に対する手厳しい反省をこめたような運営方法をとっている。いふならば福祉国家ということで戦後出てきた考え方が1つの転機を迎えている。これは皆さんにとっても、1つのコンセンサスになっているのではないかと思う。

そういう意味で冒頭、福武先生からお話があったように、いまはさまざまな角度から、問題を整理しておく、福祉見直しあるいは福祉改革のいち

ばん有意義な時点ではないかと思う。

アプローチの方法がいくつかあると思う。財政学もちろんその1つであろうが、社会学あるいは一般の経済学のアプローチ、あるいは行政学等とも関係してくるが、今日は財政学といった視点から、福祉の当面している問題を一応整理してみたい。これが私のねらいであるし、また私に課せられた使命ではないかと思う。

私の最初の出発点になる認識であるが、福祉の仕組みとか、福祉国家を充実させるという、そもそもの出発点において、幾つかの混乱があったのではないかと考えている。

いうなれば財源的にかなり豊富であった高度成長期をバックにして、豊富な財源を使って福祉国家へ持っていく。その福祉国家も先進国のほうにキャッチアップアップという、大きな目標があったわけで、その視点から短兵急にさまざまなことが行なわれた。

福祉元年といわれた、昭和48年の時点にもう1回戻ってみると、あのかとき日本の経済というのがこれほど落ち込むとは、おそらく思っていなかっただろう。ということは高度成長期の豊富な自然増収を背景にした福祉の財源は、今後確保されるであろうという前提に立ち、いろいろ仕組みをつくったということがあろう。それがいまや財源の方で制約されてきて、短兵急につくった仕組み自体が見直されている。

もうご承知のことと思うが、表1に昭和45年から近年までの福祉プログラムが、いつ、どういう形で導入されたかを整理しておいた。小山先生のご報告にも幾つか制度的な面についての言及があると思うので、深くは立ち入らないが、昭和45年の国民年金付加以来、さまざまなことが行なわれてきた。特に昭和46年の児童手当法、老人医療費支給制度とか、こういうものがさまざまな形で40年代後半に導入されてきた。

これをどうみるかということについては、いろいろ観点があると思うが、昭和48年前後に集中的に豊富な財源によって、あるいはそれを前提として導入されたというところに、最初の話の糸口があらうかと思う。

福祉のプログラムはいったん導入されると、自明のごとく、その後の後年度負担が増えるわけである。若干の数字を整理しておいたが、一般会計に占める社会保障関係費の割合も、昭和45年の14%あたりからずうっと伸び続け、昭和55年度で20%近い19.3%に伸びた。あるいは国民所得に占めるトランスファーの割合もかなり急ピッチで増えているということが、最近よく指摘されている。これはまさに事実であらうと思う。

いろんな本を読むと、ムード的に、なしくずし的に福祉国家が進められたという見解も出されている。必ずしもそれがすべて正確に的を射ているとは思われないが、そういう点もあったということとは、これまた一面の真理ではないかと思う。

したがって財源的に非常に困難になった今日、どうしても制度的にあるいは理念的にしっかりとしていない福祉の制度は、当面最初に攻撃にさらされるというのも、これまた事実である。

そういった意味で、「財政の論理」というのをどういうふうに定義するかにもよるが、財政学で通常考えられている基本的な考え方、基本的なプリンシプルからみて、いまの当面しているいろいろな問題点を整理できる。

財政学もいろいろな問題領域があって、アプローチも異なる。したがって一言でもってこれが「財政の論理」というようなことはいえないが、スタンダードな、教科書的な考え方にしたがうと、以下示すような考え方というのは成り立ちうるだろう。話はやはりアダム・スミス以来の伝統的な方法論に戻る必要があるかと思う。

そこで財政とは何か、あるいは政府は本来何をすべきかという議論に立ち戻るときには、ごく簡単にいって、次のような2つの原理に基づいた考え方が、やはり伝統的にまだまだ強くある。

1つは国家権力による強制的な課税の徴収である。国家は徴兵権と並んで、課税権という強制的な、圧力的な権限を持っている。これに背く者は罰則を受ける。そういった課税権という強い支配力を国家は持っている。

それを財源にして何をするかというと、そこに書いておいたような純粋公共財、いちばんいい例

が国防であり、司法であるわけだが、これに重点的に財源を振り分ける。つまり市場ではできないものを政府がやる。これが財政の本来の仕組みである。

アダム・スミスはこれにもう2つつけ加えている。公共事業も、あるいは公共施設の建設も政府の仕事であるし、あるいは当時のことを反映して、元首の威厳を保つのも、政府の、あるいは国家の役割だといっている。今日的視点からいうと、純粋公共財を提供するということに、本来の狭い意味の政府の基本的な任務があるという考え方である。

まさにこの点が、政府の財政活動の源泉になるわけだが、その言葉がよくいわれる夜警国家とかあるいはチープ・ガバメントとかというそもそものいわゆる財政思想史の流れの出発点になる考え方になっているわけである。

今日、「小さな政府」ということがしばしばいわれている。このスモール・ガバメントをめぐる、いろいろな定義があるので、一言でチープ・ガバメントにすべきであるとか、夜警国家に戻るとはいえない。しかし考え方によっては、このスモール・ガバメントという考え方は、まさにアダム・スミス流の国防とか、司法というものを中心に置いて純粋公共財を提供するという点にまでおそらく戻る、何らかの関連があるのではないかと思う。

それが今日の日本であるとか、あるいはアメリカ、イギリスであるとかという、一応財政の減量化というような問題が、当面出てくる国においては、当然この純粋公共財という概念が核になってくるのはやむをえないことだと思う。逆にいえば純粋でない公共財 (impure public goods) というものは、いったいどう扱うべきかというところが、いちばんの焦点にならざるをえないということになろうかと思う。

そこが実は今日のシンポジウムの最大のテーマである、福祉をどうするかということからんでくる。福祉はご承知のように、インピュアな意味の、「純粋でない公共財」の代表的なものである。これはあとで数字も、表にも示してあるが、

この「純粋でない公共財」がいま政府が当面している公共サービスの中で、いちばん大きなウェイトを占めているというところに、さまざまな問題が出てきているような感じがする。

したがって、私の定義したような、「財政の論理」というものを振りかざして、これを表に出して財政改革をやりとうということになると、この「純粋でない」部分が見直され、直接検討の対象になる。したがってそれに沿った形での、さまざまな歳出の見直しであるとか、財政減量化であるとかということがやられる。現にこれのいちばん典型的なのが、アメリカのレーガン政権で行なわれていることである。つまり純粋公共財である防衛、国防費を突出させて、そのかわりに福祉あたりを切るということになっている。これは伝統的な財政論の立場に立てば、決して間違った政策の選択ではなくて、ある意味で伝統的ということをあえていうならば当然の考え方である。

なぜならば、福祉というのは臨調にいわれるまでもなく、かなりの程度自助努力とか、あるいは家族、友人間での相互の助け合いとか、そういう形で供給される性格の財である。あるいは老人ホームにも金を払えば入れるということを考えて、一種の市場財であるということはいえなくもない。少なくとも国防みたいに、100% 政府がやらなければいけない仕事ではない。

したがって財源に余裕があれば、その分野まで政府の任務ということで、広く網をかけることができるが、いま日本の当面しているような形の財政危機ということが出てくると、当面この辺が対象になる。つまりバターより大砲が充実されるというのが、実は理屈に合った考え方といえるわけである。したがっていまの論理のうえに立つならば、福祉の見直しというのは当然のことであると、あえていえようかとも思う。

そこで問題は、アダム・スミス以来、あるいは財政学の伝統的な守備範囲で論じているようなロジックは、いま近代国家あるいはいったん福祉国家というものを経た、あるいは経ているのかもしれないが、そういった中に住んでいる国民のニーズにどれだけ合うかという点が、おそらくいちば

んな大きな問題ではないか。

それが次の大きなテーマである。実はいろんなアンケート、世論調査をみると、一般の国民の感じている感覚というのは、純粋公共財を提供するという意味の「財政の論理」あるいは強制獲得的な経済を前提とした税金の集め方というものに対しては、少なくとも日常的感覚においては、かなり差がある。

ある世論調査を紹介しよう。昨年の11月2日「読売新聞」で、57年度予算に対する要望ということで調査し、発表をしている。私はたまたまこの世論調査についてコメントをしると新聞社にいわれたのでそれを見たが、非常に印象深い記憶をいまでも持っている。

いまの観点からいうと、そこに挙げられた2点が非常に興味深い。1、2とも同じようなことをいっているが、1の質問が「特に厳しく削ってもやむをえない」という予算項目を2つ挙げよというのに対して、防衛と経済協力が1、2と、大きなウェイトを占めて出てきている。

その裏返しとして、「これは特に重要なので、削減すべきでない」という予算項目を2つ挙げよという質問に対しては、予想されるように社会保障と教育というのが出てきている。

臨調の第1次答申にもあったが、社会保障・文教切り捨て、弱い者いじめといった話が、あのかの答申に対して寄せられたが、それに対する感覚というのは、こういう世論の中にも出てきているという感じがする。

明らかに一般的国民の背後には、防衛よりは福祉といった観点がある。57年度予算編成が終わって、いま国会審議中だが、その中に陰に陽に出てくるのは、防衛費を削っても福祉を出せということである。つまり今年度の予算のうえからみると、防衛費は例の聖域の中に入れて、7.8%という伸び率を示しているのに対して、社会保障関係は2.6%である。56年度予算のときはこれがほぼ拮抗していた。それが今回大きく差をつけられ、防衛重視、社会保障切り捨てという、そういった論拠にこの数字がしょっちゅう使われている。マスコミの方もこの点をきわめて強調したような論

調をしているし、一応国民の中にわだかまっている気持というのは、こういった言葉で現わされているかと思う。

ただ議論は混乱をしているような感じもしないでもない。つまりバターか大砲か、あるいは福祉か国防かといった、そういった二者択一的な議論に、この項目が乗るかどうかというのはかなり疑問になる。非常にマスコミ受けはすると思うが、よく考えてみると、そういった選択でいいのかということは、これから大いに考えなければいけない。あるいは今日のシンポジウムの、あとの議論あたりでも大いに取り上げられる問題になるのではないか。

そこで1、2、論点を整理しておく、国防重視といっても、実は量的にはまだまだ少ないわけで、私は増やせというわけではないが、量的にはたいしたことはない。仮に国防費を全廃しても、いまの非常に大きくなった福祉のどれだけ身代わりになるかという、そういった量的な問題もある。いまは伸び率だけでいっているから、根っこが少なければ伸び率は大きく出てくる。そういうことで量的には福祉より非常に国防費は少ないということがまずある。

それから性格的にも、さっきいった言葉でいうなら、ピュアなパブリック・グッツと、インピュアなパブリック・グッツでは非常に違う。したがってその間の代替関係というのが予算の金の使い方としてはあるわけだが、歳出をいかに目的に沿って効率的に使うかという視点からいうと、まったく異質のものであるという感じがする。

それより何より問題は、国防、防衛についての、しっかりしたガイドラインなり、ものの考え方なり、中長期を見通したものがないということである。ただアメリカあたりを中心とした、外圧によって増やしているという面がないこともない。これは事実そうだろうと思う。また福祉の方も、いったい日本の福祉というものをどう考えるかという点においても、これまたない。おのおののしっかりとしたガイドラインあるいは目標もなく、ただ財源の取り合いをしているだけでは、しょうがないのではないかというのが、私の率直な意見で

ある。

たとえば、ともに不必要ならばともに減らしたらい。あるいはともに必要なら両方とも増やしたらい。その間で異質のもの同士で、AからBに行けといったような論拠というものは、おそらく議論を混乱させる可能性が強いのではないか。

話は元に戻るが、国防みたいな純粋な公共財に対して、なぜわれわれ国民サイドで人気がないか。あるいはやらなくていいと考えるか。もちろんイデオロギー的な問題があるかと思う。しかし財の性格から考えると、純粋な公共財というのは便益が拡散されてしまう。便益が拡散されるということは、個々1人1人が便益を感じない。逆にいえばそういう財である。ポーランドであるとか、西ドイツであるとか、あの辺の非常に緊迫したところであれば（韓国もそうかもしれないが）、国防という財について密接に肌身に感ずるかもしれない。しかしわが国ではまだまだそんなところには行っていない。

ということになると、どうしても個別の利益が直接わが身に及ぶような公共サービスに対しての選好が高まるというのは当然のことである。いいたとえばどうかかわからないが、純粋な競争とか完全な競争というのは、意外に肌身に感じない競争の程度であるが、ライバルのいるような寡占であるとか、あるいは独占的な競争になると、きわめて競争が厳しく感じられるというのと、似ているような感じを持っている。

つまり自分の懐に直接響く福祉に対して選好度が高まり、利益があまり感じられない、しかし考えてみると本当に政府がやるべき仕事なのだが、そういうものへの選好が弱まる。これはある意味では、当然といえば当然の話で、そこに対して国民のニーズが強まるというのもしやむをえないことである。これは一種の *fiscal illusion* ではないかと思う。

そういったことなので、われわれの持っている財政の仕組みというのは、個別の利益というものを反映するような公共サービスをいったん手を広げると、当然のこと、そっちに対する選好がどんどん広がる、これがおそらく政府の活動領域の拡

大というものにつながらざるをえないのではないかと思う。

配布資料に図1というのを、私なりに整理しておいた。この分け方自体いろいろ問題があると思うが、一応円の真ん中に純粋の公共財というのがある。アダム・スミス流のいう、司法であるとか、一般行政であるとか、防衛であるとか、いかなれば等量消費であるといった概念になじむ財である。純粋な公共財がその核にあるかと思う。

「小さな政府」の核というふうに、左端に書いておいたが、レーガンであるとか、何とかが政府の減量を目指すというときには、おそらくこの辺が頭であって、政府の規模というものを、中央に縮めていこうという発想になると思う。逆にいえば、政府規模が拡大するというのは、外側の方へ延びていくという過程になる。

真ん中に2つ円があるが、その端にいうなれば市場で供給される私的財がある。従来は私的財と純粋な公共財の2分割、これはポーラ・ケースといわれるわけだが、これで通常の公共財の理論が成り立っていた。ところがご存知のように、この中間に非常に広い分野で、中間財的な、あるいは混合財的なインピュアな公共財というものがある。

純粋な公共財といわれるのはわずか14%程度である。この数字は『国民経済計算年報』から取ってきたのだが、中央、地方を含めた一般政府であり、目的別であるから、これはあらゆる最終消費のみならず資本形成も入っているような形の、広義の政府支出だが（ただし移転支払いを除く）、そのウエイトでみてほしい14~15%しか政府はやっていない。

それに比べて準公共財といわれるものは一応、さらに2つに分けて示しておいたが、より公共財に近いという感じでみてよいものに、教育と保健がある。より近い、より近くないというのは、どういう定義であるかという外部性の議論がここに入ってくる。おそらく教育の外部性というのはあるわけで、これが根拠になって、いわゆる義務教育の授業料が免除になったり、あるいは高等教育になっても安くなったりというロジックがあるわけである。

一応これも恣意的だが、「純粹でない」公共財を1と2というふうに分けたが、われわれが今日関心を持っている福祉、社会保障は2の方で、どちらかという私的財に近い領域に入る。そしてこれがいちばん大きなウェイトを占めているというあたりに問題がある。

私的財と公共財の間に、グレーゾーンというのがある。いろんなことで減量化しようという、当面社会保険、福祉あたりが最初の槍玉に挙がってくるというのは、こういう感覚からいうとわからないことはない。

グレーゾーンという中にも、これまたいまや私的財で供給してもいいのではないかというものでいろいろ入っている。たとえば農業関係のさまざまな補助金等々、あるいは医療関係、それから教科書の無償給付、あるいは学校給食、財政の視点からみて、財源の余裕があつてふくらんだときには、このグレーゾーンあたりが広がるということになる。

したがって、仮に「財政の論理」ということを表に出して議論をするならば、特に「純粹でない」公共財の領域が縮小されるべきという議論が当然出てこざるをえない。

これが現状認識であるが、これを受けて改革の方向をどうするのかを整理しておかなければならない。これが最後の論点ではなかろうかと思う。

ここまでくると、最初に定義をした、いわゆる強制的な課税の徴収ならびにピュアな公共財を提供するといった意味の、「財政の論理」というのが、現在われわれが持っている国民のニーズなり、あるいは財政の仕組みからいって、どうもピシッと合わない、違和感がある。その間にかかなりのギャップがある。こういうことになってくる。

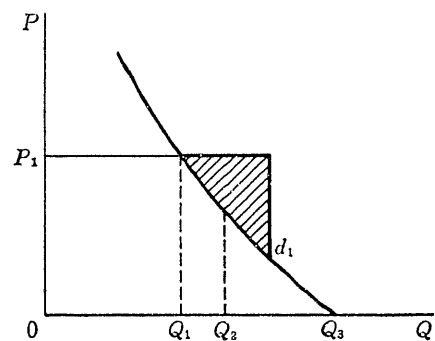
そこで徴収する方と、出す方で、さまざまな形から考え直さなければいけないのではないかということになる。そうなると福祉に限らず、「純粹でない」公共財をどういう形で供給すべきかという議論に当然なってくるが、市場財と公共財との真中あたりに存在している財は何らかの形でコストの負担に耐えうる財あるいはサービスであるということになる。つまりどういうことかという、

私的な個別便益を発生させる割合において、負担させてもいいという格好になる。

もしそれをやらないと、かえって資源が無駄遣いあるいは浪費される。完全に無償でということになると、個別利益につながるものは、それなりの需要がどうしても増えてくるので、そこでさまざまな問題になっている、医療関係の乱診乱療あるいは薬漬け、検査漬けといったような類で議論されているような、資源の無駄遣いがどうしても出てくる。これはある意味でウェルフェアのコストであると、経済学上はいえる。こんな点が行き過ぎた福祉ということによってよくいわれるわけである。

ここで黒板をちょっと使わせていただきます。

私のいいたいことはモラルハザードという概



念である。

ご承知のようにモラルハザードというのは簡単に図を書くと上のようなになる。ある数量、公共サービス、これは医療サービスを取るのがいちばんいいと思うが、医療のサービスを横軸に取って、縦軸にコストであるとか、あるいは価格であるとかを取ったときに、少なくとも需要曲線が右下がりである限りにおいて無駄遣いが起こる、ということに、このモラルハザードの議論がよく使われる。

たとえば、 d_1 という、医療サービスに対するわれわれの需要がある。つまりわれわれが病気になったときにどれだけ医療サービスをほしがるかということが、価格において右下がり、通常のデマンドカーブが書ける。

P_1 といった単位当たりの価格があるとすれば、

通常の市場の原理に従えば、おそらく Q_1 ぐらいのところの需要量で終わるはずである。お医者に行っているいろいろなサービスを買うときに、ぜんぜん政府もあるいは保険機構も入っていなければ、 Q_1 で止まるという1つの線が市場で決まる。

ところがそれが仮に無償で給付される。良いか悪いかは別にして、老人医療の無償みたいな話になったときに、ここは全部財政で負担してくれるということになると、このデマンドカーブを前提とする限り、 Q_2 というところまで需要は増えるはずである。しかしそういうときにタダというのは誤解を招くので、医療サービスには必ずコストがかかっているのでタダでお医者さんも薬も提供はされない。そこで無償給付というのは、患者は無償だが、コスト負担は政府が担う、保険機構が担っているということになると、これだけのコストはかかっているわけだから、この三角形というのがよくいわれるウエルフェアコストという形で出てくる。こういった形の議論がよくテキストブックなどに書いてある。いうなればこの三角形のところ、医療資源のさまざまな浪費を生んでいるような面積に当たるのかもしれない。

こういう財は、かなり受益者がはっきりしているわけだから、これに負担を課するということになると、 Q_3 というところになる。これだけ受益を負担させるということによって、かなり Q_1 に近くなる。つまり Q_2 、タダだからといって需要量を伸ばすということではなくて、かなり Q_1 に近いところに戻すことができる。かついまいった無駄遣い等の三角形の面積も減る。そういった考え方からすると、「純粹でない」公共財というのは、受益者負担はかえって資源の浪費を防ぐという意味から、重要な考え方になるのではないか。

仮にこういったロジックをたどったときに、実は税金の取られ方、支払い方というのに対して、従来どおりの考え方ではよくない、あるいは従来どおりの考え方ではこれに対応しきれないだろうという問題が出てくる。

よくいわれるように、能力に応じて取るか、あるいは利益に応じて取るかということで、応益主義とか応能主義とか、あるいは能力説とか受益説

とかというのが、租税原則である。先ほどいった財政の論理というのは、強制獲得的に取るといったときには、やはり暗黙のうちに能力説的な、要するに能力のある、担税能力のある者から取る、あるいは支払うという感覚があったと思う。いまあくまでそのようなロジックでいってるかどうか、つまり国民の義務として税というものは支払うべきであり、それも能力に応じて払うべきだということになると、かなりニュアンスが違ってくるようなことがボツボツ現われてきていると思う。

これももう少し本格的に調査をし、研究をしなければいけないと思うが、たまたま関西学院大学の橋本先生が調査されたものを、いただいたので引用させていただきたい。

「神戸新聞」の今年の1月4日付で、いろんな調査をしたあとの、税金についてどんなことを考えるかという問いについてである。a, b, c, d といろいろ並んでいるが、要するに会費であるとか、代金であるとか、そういった感覚でみる納税者がかなりウェイトを占めてきている。逆にいって、何が何でも国民の義務として理屈抜きで払うのだという、そういった納税者の意識を上回っている、会費、代金説がある。

仮にこれを、一般的なわれわれの感覚を表わす指標だと受け取ったとすると、かなり納税者というものは、反対給付を期待しつつ税を納めているというパターンが少しずつ出てきているということになる。逆にいえば税金を払うというのには、自分の払ったもので何が供給されるかというのがわからないと嫌だという考えが、その裏返しにあるわけである。そういった意味で受益と負担というのが、より結びつくような税体系あるいは公共サービス、こういったものの相互の歩み寄りがないと、今後の財政の運営というのは非常にむずかしいのではないか。

あといろんな問題点を整理しなければいけないのだが、最後の結論のところ、書いておいたが、コスト感覚を入れて資源のロスをなくさせるというシステム、これをあまり強くいい出すと、福祉の切り捨てとか、何とかという議論に直結しかねない。しかしこれがない限り、逆にいって真に福

祉というものを拡充すべき方向も見当たらないのではないかという感じがする。

つまり受益者負担というのは、かなり明確に制度的には導入できるわけで、負担できる者が負担するという原則に立てる財であるので、この辺は割り切ってやる。そのかわり本来能力的にみても駄目で、つまり the truly needy といった観点からみて、福祉は必要であるといったような点には、多い財源を振り分ける。いまは何でもかんでも薄く広くやっていくという時代ではないというのが、私の率直な意見である。そのために受益者負担というものが1つの、行き過ぎた福祉を見直す手段になりうるのではないか。

最後に、このレジュメに書いてないことをつけ加えたい。公共財を提供する、公共サービスを提供するというときには、いろんな物差しをもって、これをするべきか、しないべきかという判断基準が出てくる。『ESP』（1981年12月号）で座談会をしたときにも、整理をしておいたのだが、効率性の基準と公正の基準というのが、どうしても2つ相対するような形で出てきている。

もう1つ図を使いましょう。

財の性格というのは、かなりはっきりした形で整理できる。つまり100%の公共財と、100%の私的財というのは、ある程度明確なわけである。100%の公共財というのは司法であり、一般行政といった領域に入る財であり、このAというグル

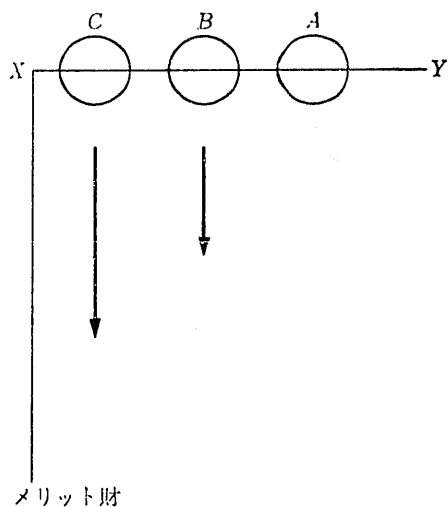
ープである。それから私的財、Cグループというのがあって、真ん中にいろいろある。真ん中にあるこのBグループの財がいまいちばん問題提起を受けている領域で、今日の福祉がそのいちばん代表的な例である。Cのあたり、私的財にきわめて近いという領域は農業関係のいろいろな公共サービスとか、あるいは医療というものが入ってきて、真ん中あたりのBが福祉であるとか、文教であるとか、道路とかが、政府のやっている仕事の中身として入ってくる。Aはいまいち国防であるとか司法である。

財の分類基準からいうと、あるいは伝統的な「財政の論理」からいうと、Aだけやればいい。そしてBとかCに行くほど資源の有効な活用という点からは問題が出てくる。特に医療をあえていうならば、個別の利益がくっついてくる財が無償であるということは、さっきいったモラルハザードみたいなことが非常に起こりうる可能性がある財ということになる。そこでこの財の基準からいうと、財源ということを考えて入れて、A、B、Cの順で、いろいろな政府の任務あるいは公共サービスの範囲というものを決めていけばいいだろうということに、ならざるをえない。

ところがこれだけではちょっと問題がある。このほかにもう1つ軸があって、たとえばそれをメリット財という概念にする。いうなれば公正の基準である。横軸を仮に効率の基準とすれば、この縦軸には公正、社会価値、そういった基準があるはずである。

いまCのあたりに属する、たまたま出した医療であるとか、農業関係等々のところに、かなり政府の財源が投下されているというのは、国民的な視点からみて、メリット財的要素（あるいは社会価値が高いといってもいいし、国益があるといってもいいのだが）が、スケールからいって非常に高い。逆にいって国防などというのは、そのメリットは少なく、純粋な公共財は縦軸の方でみるときわめて低いウエイトしか与えられない。そして福祉とか何とかというのも、おそらく時代によってこのスケールは変わってくるはずである。

そこでこの垂直に伸びる矢印の長さというのは



利害関係者によって当然変わってくるし、主観的価値によって非常に変わるから、あるいは時代時代によっても変わるから、普遍的なものではない。横軸はある程度普遍的といってもいいかもしれないが、縦軸はかなり揺れ動く物差しになると思う。しかしある時点に立ち、ある普遍的な立場に立って、この物差しの長さを測らせたなら、おそらくある程度のコンセンサスが得られてくる。つまりA、B、Cの中に入る個々のカテゴリーについて、現在の時点でみてメリット財的要素あるいは社会的価値といった点で、どちらが重要であるかということはある程度比較できるのではないかと。現に3K赤字とか何かが対象になってから農業に対して厳しい判断も出てきているし、逆にいって10年前に比べれば国防に対してかなりコンセンサスがまとまってきた面もあって、この軸は長くなっているのではないかという気がする。

ということになると、この軸の長さというのはひとえに福祉改革あたりの問題につながる。おそらく福祉というのは、昔はこれは非常に長かったと思う。いちばん長いくらいの価値が置かれたと思うが、最近はかなりこれが縮まってきたのではないかと。そこに福祉見直しという問題が出てきたのではないかと。

私、最後にまとめたいのだが、この2つの物差しを混同すると話がおかしくなる。おそらく財政学的に、あるいは財政学をやっている者から、あえて強調するというなら、財の性格からみて、限られた資源、これは財源にもつながるが、公共財を出す、いかなるものを出すかというときには、横軸の方のエフィシアンシーの角度からある程度の幅というものが当然決まる。第二義的といったら問題があるかもしれないが、従たる立場からおそらく横軸の物差しの順番を復活させるだけの要素というのが、縦軸の方の要素から出てくるのではないかと。これがないとかこれは重要だからといったときに、何でもかんでも政府がやらなければい

けないのではないかという、そういった問題になってしまうのではないかと。

論点の整理としては、こんな角度から、個々のアイテム別にいろんなことをやってみる必要がある。このA、B、Cと書いたグループというのは、逆の言葉でいうと、受益者負担というものが適用できるかできないかという、そういったスケールにも使えるわけである。

だいぶ時間もたちましたので、最後に一言だけ申しますと、このロジックはまさにカッコつきの財政の論理であるが、限られた資源というものをいかに公共部門に移して有効に使うかというときに、いうなれば旧来からある「財政の論理」というものを強調し、財政学という固有の学問分野からすると、おそらくこういうような答えしか出てこないのではないかと。これを覆すためには、また別な視角から、おそらく福祉に対する財政学的アプローチではなくて、社会福祉であるとかあるいは行政学とか、社会権という言葉があれば、それによって「財政の論理」を覆すということはあると思う。しかし、少なくとも一般の公共財に近いようなところを、みんなで共同した金でやっていこうという、税金のシステムが温存される限り、こういうロジックにならざるをえない。

1つ考えられるのは、あと目的税を入れるとか、料金的にいろんな問題を、個別給付、個別便益の方に持っていくという、そういった試みで、それをこれから大いに考える必要があると思う。一般的な税金というものを前提としてやったときには、おそらく大なり小なり修正はあろうとも、かなり財政の視点からの議論にならざるをえないのではないかという感じがする。

まだいい足りないことがあるが、あといろいろご質問をいただけたらと思うので、そこで補うことにしたい。

ほぼ時間になったので、私の最初の問題提起は、これで終わらせていただきたいと思います。