

は、利用者の支払能力のほかに、ニーズの性格、サービス利用の安定性、効果性、便益（接近）性、公平性等の面から配慮した、適切な方式が工夫される必要がある。

以上の新しい動きに加えて、第4に社会福祉の供給システムの再編の動きがみられる。この課題は社会保障研究所の社会福祉研究グループが提出したものであるが、社会福祉サービスが選別主義から普遍主義に転換をとげるとともに、国民の生活と福祉意識の変化のなかで、従来の社会福祉制度の枠組で対応することのできない「福祉ニーズ」が現われ始め

たことによる。このために従来の公共的福祉供給システムと並んで準公共的供給システム、非公共的福祉供給システムが登場してくる可能性が現われ始めてきている。

上記の四つの社会福祉の新しい動きは理論的にも実面的にもさらに検討され、試行されなければならないものである。そしてこの動向と関連して、これまで「聖域」化されてきた生活保護事業の再検討と、ひいては生活保護制度それ自体の改革を検討課題としていかなければならない。

【レポート】

社会保障財政研究を中心に

（大阪大学教授） 藤 田 晴

大阪大学の藤田です。私に与えられた課題は、社会保障研究の財政的な側面について、回顧と展望を行うことである。ところが社会保障財政に関する研究は、まだその対象領域も研究の方法も十分確立されているとはいえない段階である。したがって非常に議論しにくいのだが、一応つぎのような順序で申し上げたい。

まず最初にこの社会保障財政研究の対象領域とか、方法論に関して考えてみるという意味で、多少これまでのアプローチについてのコメントを申し上げたい。それから回顧に入って、昭和48年のいわゆる福祉元年を境にして、それ以前の動向、それ以後現在までの動向に分けて、ごく簡単にこれまでの主要な研究の内容について、大雑把なサーベイを申し上げる。最後に時間の許す限りにおいて、私がとくに実践的な観点から重要と考えるいくつかのテーマを選んで、社会保障財政論の今後の課題について私見を述べ、御批評をいただきたいと思う。

社会保障の財政研究に関するこれまでの動向だが、それは大きく二つの方向のアプローチに分けることが可能だと思う。一つの方法は社会保障システムあるいは社会保障政策のサイドから、財政

問題に迫ろうとするものである。もう一つは一般財政、ここで一般財政というのは、統治団体としての政府の経済活動の総体という意味だが、その意味での一般財政サイドからの社会保障財政問題への接近である。

これらの二つのうち、まず第1の社会保障システムの側からの接近においては、社会保障財政論の中心的なテーマは、社会保障の財源調達問題ということになる。最近 ILO からちょうどそういう表題の報告書、Financing Social Security: The Options というのが出ているが、まさしくこれが社会保障サイドから問題に迫った場合の、社会保障財政論の中心的なテーマである。なお、社会保障はいくつかのサブシステムに分かれるが、それらのサブシステムのなかには、ある程度の独立性を財政面でも、意思決定面でももつものがある。したがって、そのようなサブシステムに関する財源調達、また財政の運営方式の問題も、社会保障財政論の守備範囲だと思う。

つぎに一般財政サイドからのアプローチだが、この場合は最初に申した社会保障システム側からの接近と、二つの点において異なる性格を認めることができる。まず第1は、対象領域がいっそう

限定されるということである。すなわち一般財政の立場からのアプローチでは、社会保障費というのは一般会計予算に計上されているものであるから、たとえば社会保険の場合だと、社会保険に対する一般財政の負担だけが直接の対象になる。そして一般財政サイドからは、これは政府支出の一つのタイプというふうにとらえられる。ところが社会保障システムのサイドからのアプローチだと、国庫負担というのはもちろん社会保険の財源調達手段の一つである。またそれは収入としてとらえられる。こういう違いがある。

それから第2の相違点は、一般財政サイドから社会保障の財政問題を取り上げる場合には、当然のこととして、その他のいろいろな政府支出、たとえば教育費であるとか、公共事業費とか、そういうものとの競合関係が重視される。いろいろな政策プログラムに対して、社会的な優先順位にもとづいて財政支出を適切に配分するという問題のとらえ方になる。

さて以上の二つのアプローチを一応区別したわけだが、実は私はこの区別は次第に曖昧なものになりつつあるし、またこの区別をすることには、あまり意義がなくなってきたのではないかと感じている。というのは、これからの社会保障システムの設計であるとか、あるいはそのシステムの評価を行う場合には、次の二つのポイントに留意することが、とくに重要だからである。一つは社会保障システムを、いわゆるソーシャル・ポリシーの広い体系のなかのサブシステムとして位置づけるということである。もう一つは社会保障と国民経済、および一般財政との相互関係を重視するということである。そのようなアプローチで社会保障システムがとらえられる場合、その財政的な側面が社会保障財政論の研究の対象になるべきものであると考える。したがって、狭い財政学の立場からの社会保障財政論というのは、今後はむしろ消滅するはずである。いわゆる公共経済学の一分野として社会保障財政論を位置づけるという、そういうアプローチに発展していくべきだと考えている。

以上きわめてラフな方法論的な議論をしたが、

次に回顧の問題に入りたい。時間がないのでごく大雑把なことを申し上げるが、まず昭和48年のいわゆる福祉元年以前の状況を考えると、社会保障論の立場からの財政問題へのアプローチも、また財政学の立場からの社会保障財政へのアプローチも、いずれも非常に未発達な状況にあったといえるようである。その理由は社会保障サイドからいうと、社会保障の規模が、まだこの当時の日本では非常に小さかったということもあるし、また高度成長下で豊かな財源が保証されていたということもあって、社会保障の専門家の側からは、財政問題をあまり心配する必要がなかったというのが実情ではないかと思う。したがってこの段階では、たとえば医療保険は財政問題がすでに深刻であったために、相当いろいろな議論があったし、それから年金の方では、ご承知の年金財政に関する専門家の議論があるが、そういう特殊なものを別とすると、あまり社会保障サイドからの財政問題の掘り下げた研究はなかったと思う。

他方財政学の分野ではどうかといえば、社会保障財政の問題というのはほとんど無視されていた。ここにいらっしゃるような一部の先覚者の方だけが、問題の重要性に気づいておられたわけで、財政学のテキストには、だいたい社会保障財政のことは何も書いていなかったというのが、この当時の状況である。

さて昭和48年の社会保障改革の直後に、日本経済はきわめて深刻なオイルショック後の不況に陥るわけであるが、同時にそれを契機にして、財政が構造的な危機に直面することになる。そしてそのような状況の下で、社会保障の支出が急速に膨張をつづけて、GNPあるいは国民所得に対する比率が非常に高まってくるということになった。したがって当然のこととして、社会保障の議論をする場合、財政を抜きにした議論というのは、もはや空疎な観念論にしかすぎないというふうになってきた。また財政サイドからいっても、これだけ巨大化した社会保障に関する一般財政の負担を無視した議論というのは、ありえないということになったわけである。

そこで社会保障の財政問題に関する議論が非常

にクローズアップされてくるわけだが、同時にこの最近の環境条件を反映して、社会保障の財政問題に関する議論は非常に実践的な性格、政策論的な性格を強くもっているということがいえるようである。

さてこの50年代に入ってからの内容だが、まず一般的な議論というのが当然あるわけである。それは、たとえば社会保険に例を取ると、社会保険における保険料の性格論というのが非常に重要なことである。とくに企業サイドの保険料負担の場合に、その性格を税とみるのか、それとも賃金の変型とみるのか、あるいはまたその算定のベースを、賃金とするのがよいのか、あるいは付加価値がよいのかというふうな問題がある。それから国庫負担については、国庫負担の論拠、適正な水準はどのように考えるべきかというような、実践的な問題があるわけである。さらに社会保険における制度間財政調整の問題についても、その論拠、また適正なシステムというもののについての検討が必要である。こういう問題は、意外に正面から論じておられる方は多くないようだが、たとえば大野吉輝先生の研究などがいちばん体系化されていると思う。

それからつぎに各論に入ると、これは非常にたくさんの方々がいろいろな議論をしておられる。ご承知の医療保障の問題に関しては、江見康一先生とか、地主重美先生とか、その他たくさんの方が、財政調整の問題もあれば、また財政危機対策の問題についても取り上げられておられるというふうに、実践的な立場からの議論は花盛りの状況であったと思う。

それから年金であるが、年金はご承知のように年金改革の問題をめぐる、経済学者と社会保障学者および社会保障の行政当局との間に、かなりはなばなしい論戦が展開されている。この年金改革をめぐる財政論は、だいたい三つぐらいのタイプがあると思う。一つは経済学者プロパーのサイドから、従来の年金財政の運営の方式とか、あるいは改革プログラムに対して批判的な議論である。ご承知の高山憲之先生の主張がいちばん有名だが、ここではいわゆるコーホート間、生まれた時期が

異なる世代間での公平の問題というのが、非常に重視される。これは厚生省サイドではあまりふれたくない話である。これをやかましくいわれると、年金改革案は非常に厳しい評価を受けることになる。この点については、厳しい意見の対立がいまでもあるようである。

それからもう一つは、今度の年金改革をむしろバックアップする役割を演じているような議論である。それはまた二つの系統があるが、一つは年金を中心にして、将来の社会保障給付費の長期的な推計を行うという、そういうタイプの研究である。この種の研究はその性質上、公的な機関が中心であるが、市川洋先生とか、あるいは中央大学経済研究所とか、その他若干民間の分野でも長期推計の試みがある。それからもう一つは、将来の社会保障給付費が非常に巨大化するという事実を踏まえての政策論だが、これはたとえば小山路男先生とか村上清氏など、非常に多くの専門家が、いまのままで世代間の公平という点からみて、きわめて問題のあるような給付水準、保険料負担になるということを指摘されている。この指摘は、もちろん厚生省の年金改革案を強力にバックアップする役割を演じた。

最後に社会福祉サービスの分野があるが、ここではあまり掘り下げた議論が行われておらないというのが、これまでの実情ではないか。ただ、いちばん重要視すべき新しい主張として、社会福祉サービスが社会的弱者だけを対象にするものから、より一般的な給付になってきつつあるという状況と、豊かな社会という現実を踏まえて、社会福祉サービスに関しても能力に応じた自己負担が当然であるという考え方が、いまや主流になりつつある。この点に関しては、若干の学者の方々の貢献も大きいように思う。

それからつぎに、一般財政サイドからの議論だが、このサイドから社会保障の財政問題に迫る場合には、社会保障を中心にした福祉政策プログラムと、財政の規模や構造との関係が非常に重要である。この問題については、たとえば江見康一先生が明治以来の資料を駆使して、非常に優れた貢献を行っておられる。最近では野口悠紀雄先生な

ども、この問題を非常に強調しておられる。このような研究を踏まえて展開されてきた政策論のポイントは、社会保障の一般財政負担を重点化、効率化するのが急務だということである。この種の議論が非常に多くの財政学者によって、いろいろな分野について展開されていることは、ご承知のとおりである。

さて、社会保障と一般財政との接点の一つとして、税制と社会保障の相互調整という問題がある。この分野はいわゆるネガティブ・インカム・タックスの議論で非常に有名になってきた。それともう一つは国際的にみて、児童手当と税制の扶養控除との調整の問題が、議論されてきたという事情もある。あとで申し上げるように、これは非常に多くの問題を含んでいる重要な領域である。これまでは都村敦子氏以外には、あまりこの分野についての研究はないのであるが、将来の課題としては、この領域は非常に重要だと感じている。

以上で大まかであるが、回顧の方を終わったことにして、あと与えられた時間の許す限りにおいて、今後の社会保障財政研究の主要な課題だと私が考えているいくつかの問題について、コメントを申し上げたい。

ご承知のように現在わが国の一般財政は、いわゆる財政再建過程にあるわけだが、この財政再建がはたして現在の目標である昭和65年度までに終わるかどうかは疑わしい。おそらく財政再建はもっと長期化すると思われる。この財政再建をいわゆる「増税なき」という形で現在まで政府はやってきているが、この増税なき再建政策の最も重要なねらいは、いわば糧道を断つことによって、支出の効率化を迫るということである。そのような効率化の努力がいちばん実を結んでいる領域といえば、おそらく社会保障であると思う。いろいろと問題があるにしても、年金改革案がすでに成立直前の段階にあるし、医療保険についても一応の改革が行われているわけだから、この分野は臨調の要望している政策的な努力がすでに実を結んでいる。その点では、最近の厚生省の行動力に対して大いに敬意を表したい。

しかしこのような改革が行われて、その局面で

一時的に、たとえば医療保障のための財政負担が軽減されるということはあっても、長期的にみれば、当然のこととして、年金を中心にした社会保障の総支出の膨張は避けられない。医療保障に関しても、人口の高齢化の影響によって、国民医療費の対 GNP 比あるいは対国民所得比が今後徐々に高まってくることは、おそらく認めなければいけないと思う。そこで、そのような状況にある以上は、財政の再建と社会保障の拡大する給付のための財源の確保とを、いかにして両立させるかということが、現在われわれが直面している最も重要な実践的な課題である。したがってこのような課題が存続する限り、社会保障財政論は依然として非常に実践的、行動的な性格をもつべきものとする。

そのような見地から重要と思われるいくつかの問題にふれてみたい。まず最初に取り上げるのは年金財源政策の問題である。年金制度の改革案は、ほぼ政府案の形で国会を通過しそうな状況である。ただこの改革案によって決まったのは、年金の財源政策については社会保険方式を中心にするという、一つの基本線である。細かい内容については、まだいろいろ今後の対応が必要な問題が残されている。

今回の給付の見直しによって、将来の年金給付費が、従来の制度、政策の下におけるよりは抑制されることは、大いに評価すべきであろう。しかしそれにしても、たとえば60歳支給開始を維持するというのであれば、遠い将来には年金の保険料が厚生年金で約3割、これに医療保険を加えれば4割、そのうち半分を被保険者負担として2割であるが、直接税の負担がすでに1割近いわけだから、それを加えて3割となる。それに対して保障される水準は構造的な水準69%であるが、これは明らかにバランスが問題であろう。このことはすでに有識者の間ではよく認められているところである。しかし、たとえば6割という線を最初から出せば、年金改革案の成立はむずかしい。そこで将来の課題ということになるが、おそらく65歳問題、それから給付水準、とくに従前所得比例部分の見直しというのが、長期的にはいつかもう一度

問題になるはずである。

そのような支出面だけの見直しで、財源の問題は心配しなくてよいのかどうかということが、私のもっている疑問である。私自身は、給付面の対策と並んで、やはり財源面の対策が必要ではないかと思う。基礎年金の給付費と、それから国庫負担については、もうすでにある程度の推計はあるわけだが、大雑把な計算で国庫負担が昭和80年頃に対国民所得比で1.6%、90年になると1.9%ぐらいと見込まれる。給付費の見直しをやるにしても、基礎年金は65歳であるし、それから基礎部分は削れないということがあるから、国庫負担額を支出面で抑えることは、まず無理である。そうすると、やはり相当に大型の財源というのが必要ではないか。さらに国会でも問題になったが、国民年金の保険料の徴収が保険料負担を上げていった場合に、はたしてできるのかどうかということは、非常に重大な懸念材料である。この問題も含めて財源対策を考えないといけない。

いろいろな方向が考えられると思うが、私自身は今後、これはきわめて長期的な問題であるけれども、基礎年金の財源のうち税金で賄う部分を徐々に高めていくことが望ましいと考える。最低保障型の年金に関しては、むしろ税金で、能力原則で徴収するのが望ましいという見方が国際的に非常に強い。現在の年金改革案を前提にしても、たとえば半々の財源調達というシステムへの移行は可能なはずである。基礎年金について保険料主義を厳格な意味で主張することは、必ずしも必要ないと思う。

つぎに、このような国庫負担率の引上げをやるにせよやらないにせよ、いずれにしても将来の問題として、年金の国庫負担がずいぶん大きなものになることは確実である。そこで、この財源を従来の一般的な税で賄っていくのがよいのか、あるいは福祉目的税と呼ばれるような、用途が社会保障に限定された財源を確保するのがよいのか、という問題がある。この問題に関して、先ほど三浦先生は福祉目的税に警戒的な議論をなさったが、目的税論のときにいつでも出てくるのは、目的税の導入によって社会保障の分野における効率化、

重点化がむしろ阻害されるおそれがあるということである。この懸念はいつでも残るが、ただ社会保障全体としていえば、重点化、効率化への努力は、他の分野に比べて非常に進んでいると思う。社会福祉の分野でなお考え方の変革が不徹底であるとしても、それはできるだけ急速に、そのような問題の基本的な再検討を加えたうえで、社会保障全体としては財源確保策としての目的税の役割を積極的に評価する、そういう方向へいくことが望ましいというのが、私の主張である。

いずれにしても社会福祉は財政負担の面からいえば、いまでは比較的ウェイトが低い項目である。問題は年金である。その年金の国庫負担の長期的な展望に立てば、やはり目的税は必要ではないかと思う。この問題はずいぶん遠い将来の話ではないかというご批判もあると思うが、実はそうではなく、かなり差し迫った問題であるということを、ここで強調させていただきたい。

それはどういうことかということ、戦後の税制改革というのは、ご承知のシャープ税制改正が昭和25年であるが、それ以後日本の税制は、基本的な見直しは1回もやっておらない。いわゆる大型消費税とか一般消費税が導入されるとなると、これはシャープ税制改革以来の大改革であるが、すでにシャープ税制改革以後何十年も経っている。ということは、今後の何十年を展望した長期的な視野で、21世紀に向かっての税制改革がいま必要なわけである。そうだとすると、21世紀への展望に立って、社会保障の財政負担を推計したうえで、はたして大型の消費税がいるのかどうか、それを目的税化するのが望ましいかどうかということを考えなければいけない。そういう意味で、私は年金改革案が成立すれば、すぐにこの新しい年金システムの財源面の問題を十分議論する必要があるのではないかと考えている。

以上で福祉目的税の問題は簡単に片づけて、つぎの議論に入る。いま申したような長期的な展望に立って、社会保障の給付費の推計を、新しい改革されたシステムについて行い、そしてその一環として国庫負担の将来推計をやるということは、福祉目的税の問題がどれだけの意味をもつかとい

うことを評価する場合に、非常に重要である。政治的に通りやすいから福祉目的税、という主張には私は反対である。社会保障の将来展望に立って、どうしても21世紀までに相当な税負担率の引上げが必要であるという場合に、福祉目的税が存在理由をもつわけであるから、この将来展望の問題は非常に重要である。

この問題は年金に関していうと、いろいろな過去の制度との関係での給付や国庫負担があるので、一般の民間の研究機関とか、あるいは学者個人ではこういう推計は非常にむずかしいところがある。少なくとも基礎的な材料は、厚生省サイドから供給される必要がある。ただ将来の保険料負担の推計とか給付額の推計というのは、将来の雇用状況に依存するところが大きいわけだから、21世紀における高齢者雇用あるいは婦人の雇用の状況についての想定がなければ推計が行えない。そしてその想定はかなりいろいろなメニューが考えられるはずで、1本のメニューだけで推計をやるのは非常に危険である。そして望ましいのは、このような長期推計が、厚生省なり、あるいは社会保障研究所かもしれないが、そういうところから出される場合に、いろいろなアサンプションに立つオルタナティブな推計を出すということである。またその基礎的な想定を明確にさせていただくことが、たとえばそれを批判する場合でも、計算のやり直しをしようという場合でも、非常に重要である。そういう点で情報のいっそうの公開ということも、私は現在重要だと思っている。

さて最後に、税制と社会保障との調整の問題に入りたい。税制と社会保障の問題というのは、いろいろな形でからみ合いがあるが、一つは年金税制の問題である。年金の税制というのは、日本では公的年金、それから企業年金、個人年金それぞれについて、一定のシステムがあるが、どうも全体として体系的とはいえないような状況である。今後公的な年金給付が個人の所得に占める割合はいっそう大きくなっていく。またいずれにしても今回の年金改革によって、基礎年金が個人ベースで給付されるという変化もあるわけだから、当然年金税制を個人年金まで含めて見直さなければい

けない。これはすでに大蔵省、税制調査会でも検討することを決めているテーマであるが、この問題に関しても社会保障研究者サイドからの発言が望ましいわけである。

それから、税制のなかにいろいろな形の福祉的な控除が存在するが、この福祉的な控除というのは、これは税金を軽減するというわけだから、一種の隠れた給付であると解釈することができる。これはアメリカなどで tax expenditure と呼ばれているものであって、形式上は予算に歳出項目として入っていないが、一種の隠れた補助金なり給付であるという意味では歳出である。たとえば老年者年金特別控除というの、そういう一つの隠れた給付である。そのほか障害、老年、同居に関してさまざまな税制上の控除あるいは控除の割増しというのがある。これらもすべて一種の隠れた給付である。そのような隠れた形の支出と、厚生省予算に出ている顕在的な支出とを並べて、それらの間での優先順位を考えるということが必要である。また税制上の給付といっても、税額控除と所得控除では非常に性格が違うわけで、それらの間の選択の問題というのもある。この領域は、現在わが国の所得税制自体が非常に複雑な福祉的控除を、いわゆるバラまき福祉の形で織り込んでいるので、どうしても一度徹底的に洗い直しをする必要がある。そういう意味では、やはり実践的に重要な問題領域である。

それからさらに、労働供給と税制および社会保障との関連という問題がある。これはすでに丸尾先生からおふれになったが、この問題も現在、制度改革との関係で重要な課題ではないかと考える。ご承知のようにパートタイマー問題というのがある。これはいろいろな理由があるが、一つの大きなポイントは、所得税制の配偶者控除が一定以上の所得がある場合に、打ち切られるということにある。それと働き出した場合に、保険料、税金の負担が加わる。そういうのが全部総合されて、あるところで労働供給の増加が手取り所得面でかえって不利になるような、ということは100%以上の実質的な課税が行われるような臨界点が出てくるということである。この問題は、今後婦人の

労働供給の在り方とからんで、解決を要する重大課題の一つではないかと考えている。

それからもう一つは、これもすでに丸尾先生がおふれになったけれど、高齢者の雇用と年金の関係の議論があるが、そのなかに実際は税制の問題もからんでくる。したがって、これまた税制と社会保障とを統合的に把握して、高齢者雇用への影響を論じる必要がある。

以上いくつかの問題を拾い上げて、簡単にコメントを加えてきた。だいたい予定の時間になったので、あと残された問題はそれを指摘するだけにとどめさせていただきたい。

一つは生活保護とか社会福祉サービスの費用を、国と地方の財政がそれぞれどういう割合で分担すべきかという問題がある。これは政策的な指針を与えるような明快な答えが出るかどうかは疑わしいが、とにかくこの問題も従来あまりにも議論されずにきた問題領域の一例ではないかと思う。

それからまたご承知のように、年金の積立金の自主運用とか、あるいは有利運用の問題がある。福祉的運用か有利運用かというのは、これまたそう簡単に一方に割り切れないわけで、経済学者の議論にももっともなところはあるが、やはりもう少し問題を掘り下げて議論をする必要があるかと思う。

それからまた福祉目的税に関連して、社会保障勘定を一般会計のなかから分離するという問題がある。これは財政の再建が歳出の効率化を大きなポイントにしているわけだが、その効率化への努

力を阻害しない形で、しかも福祉財源を確保していくための一つの解決法として、重要な意味をもつわけである。すでに現代総研から一つの提案が行われているが、提案された勘定の分離形態には、厚生省サイドからみればかなり問題があるようである。これは一つのサンプルにすぎないわけで、ほかのいろいろなやり方も考えられるかと思う。

それからまた社会保険料のうちの、企業サイドの負担については、先ほどいった算定ベースとして付加価値を取る方がよいという議論が、ご承知のように最近外国では盛んである。この問題は実は福祉目的税として、付加価値税を導入せよという提案とも関係があるので、今後もう少し詰めてみる必要があるのではないかと思う。

以上、私が気づいている主な問題を申し上げた。まだまだ社会保障財政論の領域で、私が気づかないさまざまな問題が残っているかもしれないが、とにかくいままでの例示によっても明らかなように、社会保障の財政研究というのは、非常に多くの課題を抱えている。それらの課題の解決に関しては、社会保障学者と財政学者、経済学者との間で、いっそう緊密な協力と対話が行われることが必要である。これまでのところ、必ずしも両グループの間の関係は非常に親密であったとはいえないように思う。福祉財政の基盤強化という観点から必要なのは、協力的な姿勢で、もう少し対話を徹底させていくということではないか。

以上で私の報告を終わらせていただきます。