

経済研究

第20巻 第3号

July 1969

Vol. 20. No. 3

社会保障の財政機構

高橋長太郎

I 公私部門の境界

わが国の社会保障は公的制度としては戦後急速にその範囲を拡大し、なおその内容の充実が要望されている。しかし制度内部の不均衡が甚しく、また財政収支に欠陥を生じているものが多いので、このまま体系的整備をせずに推移すれば、後期になるほど調整が困難になるおそれがある。しかし、体系的とは演繹的分類のことだから、何を制度の基礎とするかを確定しなければならない。

概念規定なしには推論できぬから、ここで定義をする。社会保障とは仲間同志(socius)で、経済的不安(cura)——危険と不確定性——からの離脱解放(se)の措置を企てることである。すなわち経済保障であって、積極的に言えば所得維持政策である。注意すべきは事故による所得喪失を「最低限度」まで保障するのが公的制度の特質であり、私的措置にはその限定がない。むしろ最高限度の限定のあることである。

またこの経済保障は公私いずれにおいても事故発生による費用の保障であって、事故それ自体の根絶を企てるものではない。(これは後に述べるように特に医療保障において問題となるのである。)

そこで政府活動が民間と異なる特質を指摘しておく。第一は無償の移転収入・移転支出の作用であり、第二は不特定集団に対する集合財・集合サービスの供給である。そこでこの二つの作用によって政府による所得再分配が可能となるのである。しかしいずれも市場における交換過程を経ないために、市場価格がなく、また代用すべき市場価格が不完全であるために、後にふれる便益・費用分析において、便益と費用それぞれの評価にあたって困難が生じるのである。

移転収入の代表的なものは租税であり、移転支出の主要なものは特定企業に対する補助金と、特定個人に対する社会保障給付である。そこで社会保障給付と租税とが逆関係をもつから、後に述べるような逆所得税の構想が生れる。

国土保全・国土開発のような集合財と治安・国防のような集合サービスは不特定集団としての大衆欲望に応ずるものだが、社会保障給付は特定資格者の需要に応ずるものである。そして集合財・集合サービスの財源は一般税であり、社会保障給付は原則的には保険料が主要財源であって、社会保険に国庫負担(一般税)を導入するのはその制度の最低限の維持のためである。

すべての制度は民間で発達し、後に政府が干渉するにいたったものが多い。

経済保障もまたそうである。この制度を運営するための財源は、個人と事業主の負担する社会保険料と一般税であり、政府は制度の仲介を行なうだけである。経済保障の運営が国だけの責任であるとするのは全く誤解にすぎない。保障(security)は保証(guarantee)ではない。(英文日本国憲法参照)

そして、私的な措置の発達した国ほど、政府干渉の程度は弱く、逆に政府干渉を認容する国ほど私的措置が遅れている。

公的(政府)部門と私的(民間)部門との間には、たとえ両部門が独立と考えられるとしても、なお財政収支を通じるフィード・バック作用が存在するから、財政作用が全く民間から中立ということはありません。まして両部門の交渉関係は、多くの局面で依存関係が強くまた複雑に入りこんでいるので、そこで両部門の領域の限界と交渉の程度が問われる。注意すべきは、そのような問が意義をもつのは、個人を主体とする自由社会を基礎としてはじめて可能なのであって、先験的に個人集団を超越する全体社会を仮定しては、そのような問は意義を失うからである。

自由社会——経済活動の主体が民間(家計と企業)の将来に対する計画的な決意に基づいて運営される社会——を前提とする限り、政治団体としての政府の民間への干渉の範囲と程度は、市場機構に存在する不完全性の是正ということが主たる目的である。政府の民間への干渉の程度は、国の経済成長の過程と無関係ではない。貧しい後進国ほど政府干渉が強く、豊かな先進国ほど干渉の程度が弱くなるはずだからである。

経済保障における公的措置と私的措置との発達の程度もまた、国の経済発展の様相と密接に関連している。後に述べるように、ドイツでは社会保障の制度開始が最も早く、しかも公的措置が発達しているのに、公的制度開始の最も遅いアメリカでは私的保障が成熟しているのである。そして、経済保障における公的措置と私的措置との間には、例えば公私調整年金における代行型と融合型のよう、たがいに補完あるいは代替の関係にある。公私混合経済とは、ここにもその依存関係の多様

性を示しているのである。

公的制度としての社会保障費は、財政支出の重要項目である。最近になって財政支出の効率判定が実行されるようになったのは、すべての支出は必要度によってではなく、その効果の判定によって優先順位を定めるべきだからである。便益・費用分析はその手法の基本である。しかし、集合財・集合サービスの便益・費用の限界分析にあたって、上述のように市場価格がなく、その効果ことに外部経済効果——が広範囲にわたり、また長期に及ぶため——例えば割引率などについても——、いずれも効果の測定は容易でない [3] [4]。

社会保障において、費用を推計して給付を定めているのは公的扶助であり、長期にわたる財政収支を数理的に算定しているのは老齢年金である。

従来、社会保障費の優先順位について、あたかも家計支出の場合と同様に必要とか緊急度とかいう曖昧な判定によって勧告が行われていたが、それらすべてが根拠のないのは言うまでもない。

II 所得維持政策の機能

経済保障は所得維持政策であるから、この体系を演繹的に分類すれば、所得維持の長期計画としての年金制度が基調であって、短期措置(扶助、児童、疾病、失業、労災)がその上に構成される。

だが、公的な所得維持には最低限までという限度をもつので、この最低限度を規定する短期の公的扶助からやや立入って分析しよう。

所得の最低限度を規定する公的扶助の基礎は保護基準であるが、この算定は単に生活の最低限を示すだけでなく、公的な経済保障全体に影響する。昭和 35 年まではマーケット・バスケット方式で算出され、36 年度からエンゲル方式に改められたが(エンゲル方式とは最低食糧費にエンゲル係数の逆数を乗じて推計する仕方である)、いずれの方式においても最低生活に占める米の比重が高いから、米価が決定的に重要であって、消費者米価の据置きのために保護基準はしばしば停滞した。だが、米価決定の際にこの事情が考慮されているとは思われない。注意すべきは、保護費のうち医

療扶助の割合が多く(42年度56%), 貧困と疾病との強い相関が見られることである。

さらに、この最低生活費は一般世帯の消費水準の52.0%(42年度)に達し、その後も毎年10%以上も引上げられているので、もはや限度に近いようである。というのは、年金の給付率と同様に、この給付率の上昇は望ましいにはちがいないが、どこまでが妥当かは別の観点からも検討を要する。この給付率の上昇は勤労と閑暇との選択に影響するからである。課税の際の勤労意欲の喪失とは曖昧な概念だが、以上のような給付率の上昇は明らかに勤労よりも閑暇を選好させる。

最低限は経済成長なしには上昇しないが、高成長率の維持によって給付率が限度に達するにつれ、公的扶助に要する費用は低下するはずである。

公的扶助は、以上のように必要経費の算定によって給付額を決定しているが、もともと公的扶助は必要だけによって算定されるべきではなく、国民がその所得のうちどれだけを割愛できるかに依存しているのである。

逆所得税の構想 財政収支が民間部門と異なる特質は、前述のように集合財・集合サービスの供給とともに移転収入・移転支出の機構である。移転支出としての社会保障給付は、政府から特定個人への支出である。そうすると、社会保障費と租税収入とは移転収支を通じて密接な関係をもっている。社会保険料は強制加入の場合には、あたかも目的税と同じ作用をする。保険料は、被保険者だけが醸出するからである。公的扶助は全額租税収入を財源としているが、この一般税を特に公的扶助用に限定するとき、公的扶助と租税——ことに所得税との間には逆の関係が成立つ。逆所得税の構想は、すでに多くの提案があり、具体的な試算も行われている[2]。

この構想を採用すると、社会保障財政の収入・支出は広く租税体系の一環として扱わねばならぬことになる。

ただ問題なのは、公的扶助に用いる所得税の一部は目的税に類するものとなることと、社会保険における国庫負担をあらかじめ租税収入から予定

することは同様な結果を生む。これについての探究はまだゆきとどいていない。

長期年金の財政計画 老齢保障としての年金は、短期の措置と全く異なる特質をもっている。期間が長期(60~70年)であるばかりでなく、その経済効果において短期給付がほとんど個人消費を補充するものなのに、年金は生命保険などと同じく、貯蓄の一形態であり、また資産選択のひとつの対象であって、投資の重要な源泉となるからである。

年金要因は数多くあるが、収入を決定する主たる要因は雇用と賃金の上昇であり、すなわち民間所得の動向である。掛金率と給付率とは年金数理によって決定されるが、給付水準は国民の消費と無関係ではありえないことは、上述の公的扶助の場合に等しい。

この長期計画が、短期保険と根本的に異なる特質は積立金の運用利子収入である(厚生年金給付が最高に達する2015年度には、年金収入の6割は積立金の運用利子によって調達されると推計されている。)したがって、長期利子率の動向は重要な要因となる。

以上のように年金要因はすべて国民所得の分配と支出の構成内容それぞれに依存しているのだから、年金計画の長期安定化のためには、従来のような単純な保険数理による操作では十分でないことが明らかである。収入と支出を決定する諸要因を確率変数とした確率論的モデルを構成しなければならない。

公的年金と私的年金との差異は、過去勤務債務にもあらわれている。私的な企業年金の本来の責務は未来勤務年金であって過去勤務年金は従属部分にしかすぎない。

積立方式についてもそうである。積立方式は完全積立方式から積立金のない完全賦課方式まで多くの可能な方式がありうる。しかし企業年金が完全積立方式を採用するのは健全な財政運営のためには当然である。一般的に私的年金では完全積立方式を、そして公的年金では賦課式を採用するものが多い。給付を充実しようとするれば賦課式に近くなるが、その代わりに積立金の運用による利子収

入は減少する。利子収入の増大が保険料負担を軽減する作用を考慮すれば、給付充実のための賦課方式は長期的観点からは必ずしも正くないが、年金の場合に再分配作用は短期間ではなく生涯期間にわたるものだから、積立方式においても私的制度よりもいっそう長期の公的制度では給付の向上のために、積立金が成熟した後には次第に賦課式を導入してゆくことになるだろう。

年金の雇用政策に及ぼす欠点は、企業間の通算制が実施されるほど労働の流動性を増すはずだが、通算にまつわる困難のため容易に実行されないことである。

医療と医療費 民間保険は支払の最高限(保険金)を契約して、事故発生の確率計算によって、収支が均衡するように数理的保険料を算出し、それにもとづいて営業保険料を決めるのだから、保険収支は赤字にはならない。社会保険のうち、上述の長期年金だけが生命保険に類似する数理によって、給付と費用の関係を計画している。ところが短期の社会保険の対象はすべて損害保険に類似するのに、保険方式を導入しながらたえず赤字を発生して、国庫(一般税)に依存するのは、保険の概念が厳密でないからである。危険に対する対策(予防、鎮圧、善後策)のうち民間保険は主として金銭給付による善後策を行うものである。ところが、医療保険では治療すなわち現物給付による鎮圧を主としている。のみならず、短期社会保険では給付の最高限を定めず、保険数理に従わずに、保険料は所得に比例するだけである。すなわち、給付と負担との間に有機的な関係が何もない。

このように財政収支の機構に欠陥のある制度を、昭和36年に国民皆保険と称して全国民に普及したことが、現行の医療保険の赤字発生の根本原因である。

さらに、わが国の健康保険は、大企業の労務管理の一環として発達した民間の組合健保が歴史的にも古く、また財政的にも充実しているのに、後に成立した政府管掌保険は小企業と自営主を組合員とするため、財政欠陥の多くはここに由来している。

医療給付を受ける者にとって、保険料だけを支払えば後は全快するまで無料である。このような医療の大衆化のもとで医療需要が急増するのは当然である。保健や教育のような特定欲望を大衆化するという根本的な錯誤を示している。

そこに受益者負担の問題が生じる。社会保険は仲間同志の相互扶助の一方式であるから、保険料の範囲内で収支均衡を図るべきであり、これに財政欠陥が生じたときは、保険料を上げるのが常道である。国庫負担すなわち一般税は上述のように大衆欲望を充たすための財源であって、特定の被保険者に用いることは甚しく不公平だからである。だが、保険料引上げは被保険者全体の負担となるので、そこでもし保険料を引上げないならば、実際の利用者に費用の一部を負担させるのが公平だということになる。

以上は公平の観点からする推論だが、その利用者一部負担をどのように(定率か定額か)負担するのが利用者にとって望ましいかは、不確定性からの解放が社会保障の本質である限り、定率よりも定額負担が正しいと言えよう。

ただし、公平基準はやがて効率基準に置きかえられてゆくであろう。どういう費用負担の割合が医療保障の効率的運営にとって望ましいかという観点によって決定されなくてはならない。現在の政府管掌保険の財政は正常でないが、その不均衡は長期にわたって持続するはずはない。

そして国庫負担の限度についても明確な認識が必要となってくる。一般税の導入は最低限の維持だけに限るべきであり、したがって短期社会保険について、それぞれの最低限の算定が必要となるだろう。従来の定額や定率の国庫負担は理論的な根拠に乏しい。

だが医療保障については、他にも特別の問題がある(社会保険としての健康保険と、上述の公的扶助のうちの医療扶助とを総称して医療保障という)。わが国の医療保険の財政が不安定なのは、すべての短期社会保険に共通な要因——給付と負担との間に有機的連関のないこと——と、医療保障独自の要因がある。経済成長につれて医療費負担の問題を超えて、医療それ自体の保障という要

求が増大するからである。

社会保障は医療に要する費用だけの保障であって、医療それ自体の保障ではない。しかし、後に述べるように経済成長にともなう需要の高度化・多様化によって医療それ自体に対する要望も高度化・多様化する。保健と教育とに対する需要は、所得維持の高度化・多様化から必然に生じるが、しかしそれらすべてを社会保障の範囲内に包括することはほとんど困難である。

教育と保健とは、所得維持政策とは別の措置だが、なぜ医療だけを社会保障制度に編入したのかを改めて反省してみなければならない。医療を社会保障のうちに組み入れたのは、あくまでも低所得階層に対する対策であるはずで、そこにおのづから限度がある。

最低限を超える所得者には、ことに高額所得者にはもっと自由度の高い措置を構じなければならない。経済成長につれて保険医療はその制限からの自由化が進展するであろう。

短期保険のうち失業保険について付言しておく。普通に社会保障費のうち、失業手当は景気調整に役立つと言われる。不況には手当は増大し、好況には減少すると思われるからである。ところが、わが国では好況不況にかかわりなしに増大しつづけて、少くとも景気調整の役割を果していない。原因は短期雇用と給付を繰返えす季節労働者に対する失業の適用が厳格でないためなどによる。

どんな経済体制でも、事故それ自体を解消するには、社会保障の領域を超えた高次の諸政策によらなくてはならない。

貧困それ自体を解消することは、きわめて困難だが、所得の最低限度は経済成長なしには向上しないことは確実である。失業を減少することこそ、完全雇用政策による就業機会の開発である。疾病の根絶は、これまた困難だが、公衆衛生施設の発達によって、伝染病と乳児死亡率は著しく低下した。事故それ自体の解消には、政府の単純な計画などによって実現される可能性はなく、国民全体の協力なくしては達成されない。

III 保障の質的高度化・多様化

経済成長による量的拡大によって、ひとは量を超えて質的改善を目指すようになる。有形財から無形のサービスへと需要の内容が変化するのが必然である。人間は与えられた欲望の充足を超えて、たえず新しく欲望の高度化と多様化を創造する。

政府に対する国民の欲望もまた変化する。大衆欲望が充足されるにつれて、特定サービスを望むようになる。

しかし、ここで反省しなくてはならない。経済保障は本来民間において主として運営さるべきことであって、公的措置はあくまでも最低限の維持に止むべきであり、高度に多様化した欲望は公的措置では十分に満たされるはずはないのである。

わが国のようにすでに先進諸国に列して、世界最高の成長率と都市化とが持続する限り、経済保障はその内容を著しく変えてゆくにちがいない。

給付決定の諸要因 社会保障給付の水準、費用(保険料、租税)の構成、個人と事業主の負担割合について国際比較がしばしば行われて、同様な比率を示すものを同じ型と考える傾向がある。

しかし、経済保障の給付水準を決定する要因は多様である。そして、費用構成と負担割合については、各国が社会保障の諸項目のうち現在どれに主力を注いでいるかの企図を無視しては判定できぬはずである。

さらに、資料として用いられるのは、主としてILO, The Cost of Social Security だが、これは各国に政府が管理する制度だけに限って報告を求めるものだから、この統計に依る限り公的制度だけの比較しか行えず、私的措置を全く無視した結果となることに注意を要する。

経済保障の水準を決定する諸要因は、制度の成熟度、1人当たり所得水準、経済成長率、個人貯蓄率、財政収入(一般税と保険料)、財政支出の構成など多様である。

しかし、現時点での国際比較について統計的検定の結果[1]は、制度の成熟度が決定的に重要であ

る。多くの先進国では社会保障の費用のうち年金給付が4分の1以上を占めていることと、さらに制度開始の早い国ほど公的制度——政治干渉の程度をも反映している。公的制度の発達している国ほど私的措置が遅れ、私的保障の発達している国ほど公的制度はむしろ補完的にしか考えられていない。

政府干渉を許容する国ほど公的制度の設立が早く、ことに成熟に時間のかかる年金給付が大きいために、国民所得あるいは個人消費支出に占める社会保障給付の割合が高い。

ドイツは公的社会保険の制度化がもっとも早く(1883年疾病保険, 1889年公的年金), アメリカは公的措置がもっとも遅れている(1965年老人健保)。

公的制度においてドイツが給付水準において首位を占める理由はここにあり、またアメリカや日本の低位な理由も主としてここにある。

しかしあと30年以上を経過すれば、各国の成熟度の格差は解消して別の要因が働く。

経済保障の内容は一様な成長を持続する限り、ある程度まで一様化されて共通になろうが、各国の特別の企図が存続する限り、現時点における特色は容易に失われぬであろう。例えば、当事者の費用負担において、フランスで事業主負担が多いのは独特な児童手当制のためであり、スウェーデンで公費負担の多いのは強力な保健サービスのためである。各国の公的年金制度の発達にともなって、ドイツの年金給付はその首位を維持しえないであろう。

一人当たり所得水準は保障給付にとって必ずしも主要な要因ではない。

国民所得に占める保障給付の割合は、国民がその所得のうちそれだけを割愛できると認容する程度を示している。しかし、この給付の所得弾力性は、どの国でも1以下である。すなわち1人当たり所得水準の上昇はしばらくは社会保障給付を上昇させるが、やがて給付水準は相対的に漸減する傾向を示している。

もともと経済保障の本質が所得維持にある限り、経済成長によってその最低限は上昇し、また最低

限を超える部分はいっそう急速に上昇しつづけるはずだから、公的な保障給付に対する需要は経済成長につれて低下するのが必然である。

また社会保障給付と個人貯蓄との関係も興味がある。わが国では個人貯蓄の増加しつづけるのがあたかも経済保障の充分でないためと思われ勝ちである。しかし、アメリカでの分析視点は全く逆である。個人貯蓄が充実すれば、それによって私的措置(保険, 信託, 社内預金など)を充実させ、なお不足する部分を公的措置に依存するという態度である(国民所得に占める個人貯蓄割合の1%の上昇は保障給付に対する需要を0.5%低下させるという統計分析はこの態度を示している)。

経済保障の内容は経済成長につれて給付の量的拡大よりも質的向上、さらに多様化・差別化が進行し、必然的に均一給付を超えて自由選択の領域が広がるはずである。

ここに社会保障と低所得者のための諸施設すなわち集合財——投資との密接な連関が明らかとなる。社会保障と福祉施設投資は補完的関係にあるからである。

わが国の場合、現在では医療需要が急増しているが、前述のように生活内容の高度化にともない医療需要もまた自由化・多様化するにちがいない。そして他の費用と同じく、やがてこの公的措置に対する欲望の所得弾力性は1以下に低下するにちがいない。同様に福祉施設はなお増加し続けようが、施設のような貯量は流量と異なって、その増加傾向はやがて限度に達するはずである。

財源と国民生活 どんな経済体制でも、財源の充実なしには社会保障給付の質的向上は望みえないのに、従来は制度の安定と向上のための財源の種類について思いめぐらすものが少い。

公的制度の財源は政府収入である。どんな経済体制でも政府の収入は、租税, 官業収入, 国有財産収入が主なもので、わが国のように民間の経済活動の盛んな国では、租税収入が主要財源なのは言うまでもない。

そして、賃金所得は水準は低いながらも最も安定した財源である。しかし、保険料に重きを置かずに、

租税収入に主として依存する(スウェーデンやイギリスのような)公的措置だけでは所得維持政策は発展しない。租税収入は全く経済成長率の高さに依存しているのみならず、税収の所得弾力性は累進の強度に依存しているのだからである。これは体制などとかかわりのない根本原理である。

経済保障の財源としてのみならず一般に国の財源として注目されつつあるのは年金積立金である。いわゆる公共投資の財源は一般税であるが、租税収入は景気変動につれて増減する。国債を発行しようとするとき、金融逼迫の時期にはその資金調達は容易でない。およそ財政収支は税収によって支出が決定されるのではなく、逆に支出が先決されるのだから、政府投資はこのような時期には円滑に実施されない。このとき年金基金の活用は新しい財政政策の運行を可能にする。1962年にスウェーデンが年金保険の全面的改正を実行したのは、年金積立金の増強を目的としたものであって、将来個人貯蓄が減退することがあっても、投資財源に不足を生じないためである。年金基金の運用という措置は、保険料収入を期待しうる経済体制においてのみ可能なのである。

共産制では個人所得は賃金所得だけだから、それからの税収は低く、私企業の消滅とともに企業課税はゼロとなって、もっぱら官業収入——すなわち間接税が主要財源となる。しかし、わが国の専売納付金の現状が明らかに示すように、官業製品の販売価格を低く抑えるため、官業による間接税収入は多くを期待しえないのが当然である。国有化・国営は経済発展のための手段とはなりえないのである。国の財源に関する限り、共産制を理想とすべき根拠は何もない。

のみならず、経済保障——ことにその公的制度の充実することだけを福祉国家と呼んで、あたかもすべての国の最高の目標であるかのように思いなすのは錯覚にすぎない。もともと公的な制度の発達を望むのは貧しい国の発想だからである。

国の目標とすべきは、文化の諸体系——宗教・芸術・科学の体系の充実にあるのだから、経済繁栄はその物質的基礎にしかすぎない。

どのような財政措置も一国の文化体系の向上を

目標とすべきであって、この体系の物質的基礎としての経済文化の本質は、文化の諸体系と無関係ではありえない。国民生活の最低限を長期にわたって維持すること、経済の最低限の上昇とともに低所得階層の縮小を企図すること、これが社会保障と称される経済政策の本領である。

文 献

- [1] Otto Eckstein (ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, 1967.
- [2] Christopher Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, 1967.
- [3] Samuel B. Chase (ed), *Problems in Public Expenditure Analysis*, 1968.
- [4] Harold A. Hovey, *The Planning Programming-Budgeting Approach to Government Decision-Making*, 1968.