

社会保障を財政学から考える



東京大学名誉教授 神野 直彦

はじめに—社会保障とパンデミック—

この連載では、今年度1年間を通して、「社会保障の財政学」というテーマのもとに、財政学の視座から社会保障問題を説き明かしていくことにしたい。こうしたテーマを取り上げる背景には、人間の社会が現在、新型コロナウイルス感染症という「未知の病」のパンデミックに恐怖している現実が存在していることは間違いない。

社会保障とはしばしば、社会的セーフティネットと表現される。つまり、社会保障はサーカスの綱渡りや空中ブランコで演技に失敗しても、安心して演技ができるように張ってある安全のネットにたとえられる。それは社会保障が、社会の構成員の生活が社会的リスクに襲われても、安心して生活できるようにする制度と理解されているからである。

新型コロナウイルス感染症というパンデミックに襲われ、社会の構成員の生活が社会的リスクに陥っても、社会保障が有効に機能すれば、安心して生活できるはずである。ところが、新型コロナウイルス感染症というパンデミックに襲われて、人々が立ちすくんでいるとすれば、社会保障が有効に機能していないことを意味している。つまり、社会保障を改革して、社会的セーフティネットを張り替えることが、喫緊の課題であることを物語っている。この連載講座が「社会保障の財政学」をテーマとして掲げたのも、こうした問題関心からである。

社会保障とは何か

社会保障 (social security) という言葉そのものは、アメリカのルーズベルト大統領が大恐慌を克服するために展開したニュー・ディールの第二期に誕生する。ニュー・ディールの第二期には「社会改革」が掲げられ、労働者保護のためにワグナー法と呼ばれる全国労働関係法とともに、1935年に社会保障法 (Social

Security Act) が制定され、社会保障という言葉が登場する。

この社会保障という言葉を生み出した1935年の社会保障法では、年金保険と失業保険とから構成される社会保険と、社会保険に加入できない高齢者や障害者への公的扶助、それに社会福祉事業という三つの系列から社会保障制度を規定していた。もっとも、社会保障という言葉そのものは1935年のアメリカの社会保障法で生み出されたといっても、その内実である制度としての社会保障は、既にヨーロッパで発展を遂げていた。

制度としての社会保障の内実に関する定義は、必ずしも一致しているわけではない。とはいえ、公的扶助と社会保険という二つの制度を基軸として社会保障が展開してきたという認識は共有されているといつてよい。公的扶助はイギリスを初めとするそれぞれの国の貧困者救済のための救貧事業に、社会保険はドイツ帝国の社会保険立法に、その起源があるとされている。

日本では社会保障の内実に関する定義として、1950 (昭和25) 年の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」による定義が一般的に用いられる。この社会保障制度審議会の勧告では、社会保障を社会保険、公的扶助、公衆衛生および医療、社会福祉の四つの分野に整理している。もちろん、この勧告は憲法第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」として示された「生存権」の保障を意図している。

ところが、憲法第25条は第2項で、「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」と規定している。つまり、憲法では社会保障を、社会福祉や公衆衛生と区別して定義している。それは前述したように、社会保障を公的扶助と社会保険という現金給付を中心として認識してきたことを反映して

いるとってよい。

しかし、前述のように日本では社会保障を1950年の社会保障制度審議会勧告にもとづいて、一般的に理解している。そこでこの連載でも、社会保障を現金給付だけではなく、現物（サービス）給付をも含めた広義の定義に従い、考察していくことにする。

現金給付とサービス給付

市場社会の国家は「租税国家」と規定される。したがって、現物給付であろうと現金給付であろうと、社会保障の給付財源は、租税で調達されるはずである。ところが、社会保障のうち社会保険は、租税ではなく、社会保険料を財源としている。租税と社会保険料との基本的な相違点は、「無償性」が存在するか否かにある。

租税とは政府が公共サービスを提供するために、強制的に無償で調達する貨幣をいう。それは租税が公共サービスを提供するための収入性に加え、強制性と無償性という三つの条件を備えていることを意味している。

もちろん、社会保険料は、社会保障の給付を賄うため調達されるので、収入性があり、社会保険は強制加入なので、強制性も備えている。しかし、「ただ」を意味する無償性はない。無償性とは反対給付の請求権がないことを意味する。租税は支払ったからといって、手数料や使用料のように反対給付を請求することはできない。ところが、社会保険料は支払ってれば、年金にしろ医療保険にしろ、反対給付の請求権がある。逆に支払っていなければ、給付を請求できないことになる。

とはいえ、社会保険料も租税とともに、財政負担と考えられ、日本では国民所得に対する租税と社会保険料の合計額を、国民負担率と呼んでいる。しかも、日本では給付を受けるのであれば、何らかの負担をすべきだという市場原理的認識が強いため、租税よりも社会保険が多用されていく。医療給付にしても、イギリスやスウェーデンなどのように、社会保険ではなく、租税で給付する国もあるし、年金にしてさえ、デンマークのように基本的に租税で給付する国もある。

既に述べたように、狭く社会保障を定義すると、公的扶助や社会保険のような現金給付

だと理解されている。市場の外側で政府が現金を再分配する現金給付の目的は、「所得保障」によって社会の構成員の生活を保障することにあるとみなされている。しかし、医療サービスや介護サービスは現物（サービス）給付として政府が給付できるのに、日本のように社会保険によって現物（サービス）給付の対価の全額あるいは一部を、現金で給付する場合には、「所得保障」というよりも「費用保障」と理解することができる。

セーフティネットを張り替える

社会保障を広く理解すると、現金給付に現物（サービス）給付が加わることになるけれども、その目的は社会の構成員の生活の「安全保障（security）」にあることを忘れてはならない。つまり、租税にしても社会保険料にしても、社会の構成員の共同負担によって、社会の構成員の「共同の困難」あるいは「共同の災禍」を、社会の構成員の「共同事業」によって克服していくことに、社会保障の目的がある。

「新型コロナウイルス感染症」によるパンデミックは、「共同の災禍」と認識されているからこそ、「コロナ禍」と表現されている。この「コロナ禍」を克服するシナリオは、社会保障を根源から問い直すことによって描くことができるはずである。次回以降、こうした問題関心から社会保障の各論に踏み込んで考察していくことにしたい。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『希望の島 への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』（岩波書店）等がある。