

現金給付による社会保障



東京大学名誉教授 神野 直彦

自助努力を前提とした救貧事業

財政学という観点からすれば、社会保障は現金給付と現物（サービス）給付とに区別できることは、前号の連載で述べたとおりである。しかも、歴史的にみると、社会保障は現金給付から現物給付へと拡充していくという発展過程を辿る。現金給付は公的扶助と社会保険とを車の両輪としているけれども、救貧事業を起源とする公的扶助から展開することになる。

どうして社会保障が現金給付、それも公的扶助から始まるかといえば、それは市場社会とは、要素市場が存在し、市場原理にもとづいて生産・分配が実施される社会だからである。市場社会が成立するまでの前近代社会では、生産・分配は共同体的慣習と領主の指令にもとづいて実施されていた。領民は土地に縛り付けられ、領主のために労働しなければならなかったけれども、その代償として生活はどうか保障されていたのである。

ところが、囲い込み運動によって、土地から切り離されると、賃金のために働かざるをえない労働力が生み出され、労働市場が誕生する。つまり、労働、土地、資本という生産要素の生み出す要素サービスを取り引きする要素市場が創り出され、市場社会が成立する。

市場社会が成立すると、領主の拘束からは解放されるけれども、労働市場で労働の機会を見い出し、自助努力で生きていくことになる。そのため市場社会の生成期には、政府の使命はドイツの財政学者ラッサール（F. Lassalle）が「夜警国家」と名付けたように、防衛や司法・警察という強制力にもとづき、秩序維持サービスに限定されると考えられていたのである。

もっとも、生活困窮対策の公共サービスが

提供されていなかったわけではない。16世紀後半に遡るエリザベス救貧法の伝統の息づく、公的扶助と位置づけられる救貧事業が展開していたからである。1834年の救貧法改正では、給付対象を障害者や高齢者などの労働能力の無い者に限定しつつ、労働能力のある者は労役場に収容し、過酷な労役を課していた。それは貧困をあくまで個人的要因に求め、自助努力で生活をしていくことを前提にした救貧事業であることを物語っていたのである。

社会保険の登場

市場社会の生成期に自助努力を前提とした救貧事業が展開したことは、貧困が個人的要因によるものだと考えられていたからである。それ故に貧困は自助努力によって克服すべきだと認識されていた。しかし、市場社会の生成期における家族は、相互扶助機能の大きな家族だったことも忘れてはならない。

市場社会の生成期における基軸産業は、企業規模の小さな軽工業であり、労働者も家計補完的な女工や少年工が大量に存在していた。そのため家族機能の大きな家族が広汎に存在し、それ故にコミュニティの相互扶助機能も有効に機能していたのである。

つまり、自助努力といっても、家族やコミュニティの共助を前提にした自助努力だったということを忘れてはならない。ところが、19世紀後半になって基軸産業が軽工業から重化学工業へと移行していくと、家族やコミュニティの相互扶助機能は急速に衰退してしまふ。というのも、重化学工業では同質の筋肉労働を大量に必要とするため、男性労働者が中心となる労働市場が形成されたからである。

しかも、軽工業から重化学工業へと基軸産

業が移行すると、企業規模も巨大化し、景気変動の振幅も大きくなる。1873年のウィーンの株式市場の崩壊を契機に、19世紀後半には23年間にも及ぶ大不況が発生してしまう。もちろん、この大不況によって、格差と貧困が溢れ出し、社会問題が深刻化する。

社会問題が深刻化していくと、生活困窮を個人的要因にもとづくものと片づけるわけにはいかなくなる。つまり、市場社会の要素市場による所得分配という構造的要因に起因すると理解せざるをえなくなる。こうして要素市場による生産・分配では、「正義」を実現できないという市場社会への根源的批判が登場してくる。それは大きく二つの主張に整理することができる。

一つは、生産要素に私的所有を認める要素市場による所得分配では、「正義」は実現できないとして、生産要素への私的所有を否定する主張である。つまり、社会主義の主張である。

もう一つは、19世紀後半のドイツで産声をあげた財政学の主張である。それは要素市場による所得分配は「正義」に反するけれども、財政によって修正すれば、「正義」を実現できるという主張である。

こうした財政学の主張を背景として、ドイツで宰相ビスマルク (O. v. Bismarck) の手によって、社会保険が誕生する。つまり、1883年の疾病保険法、1884年の労働者災害補償保険法、1889年の障害老齢保険法という社会保険三法が制定されたのである。

現金給付の体系

社会保険とは、正当な理由で賃金を喪失した時に、政府が市場の外側で、賃金に代替する現金を給付する社会保障制度である。失業という正当な理由で賃金を喪失すれば失業保険が、疾病という正当な理由で賃金を喪失すれば疾病保険つまり健康保険が、高齢退職によって賃金を喪失すれば年金が支給されることになる。

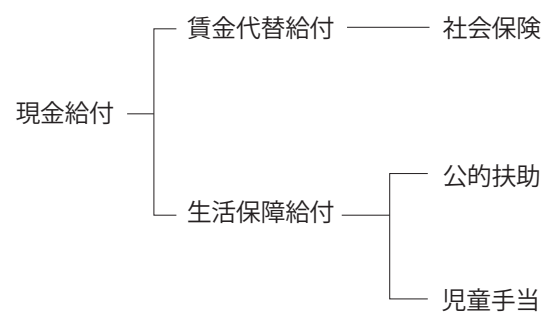
既に述べたように、現金給付による社会保障では、救貧事業を前身とする公的扶助のほうが古くから存在するけれども、社会保険が

形成されてくると、公的扶助も社会保険がカバーしえない貧困に対する現金給付という性格を帯びてくる。そもそも賃金を稼得できていない、あるいは賃金を稼得していても、生活を維持するには不足するという場合に支給される、生活保護のような生活保障の現金給付となる。

もっとも、社会保険のような賃金代替の現金給付ではなく、生活保障の現金給付として、公的扶助以外に児童手当がある。そもそも児童には賃金を稼得する能力はないので、児童手当は賃金代替の現金給付ではありえない。児童手当は賃金稼得が不可能な児童に対する生活保障の現金給付なのである。

以上みてきたような現金給付による社会保障は、図のように整理することができる。

図 現金給付の社会保障



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。