

〔学位論文審査報告〕

申請者氏名 奥 愛

申請学位 博士(経済学)

論文題目 戦後日本の社会保障財源制度を巡る画期に関する研究

2020年8月3日

審査委員

主査(氏名) 池上 岳彦 ㊟

副査(氏名) 菅沼 隆 ㊟

副査(氏名) 伊集 守直 ㊟

(横浜国立大学大学院

国際社会科学研究院教授)

## 1. 論文の内容の要旨

本論文は、戦後日本の社会保障制度の中心となっている社会保険の財源に社会保険料とともに租税が充てられてきたことについて、財源制度の展開のなかで新たな方向性が確立したときを「画期」と捉え、その背景には何があったのか、すなわち「社会保障財源制度の選択は何によって規定されてきたのか」を問う研究である。

社会保障財源制度に関する先行研究を整理すると、歴史研究や、租税と社会保険料の選択についての財政学、租税法、行政法、社会政策、社会保障法、公共経済学等の研究は、それぞれの学問領域の理論に依拠して議論されてきた面が強いことがわかる。それに対して、本論文では、現実には戦後日本の社会保障財源がどのような観点から議論され、決定がなされていったかを、とくに重要な画期に焦点を当てた政策決定過程の歴史分析を通じて明らかにする、との手法がとられている。

第1章は、シャープ勧告が提案した社会保障税を巡る政策決定過程の分析である。1949年に発表されたシャープ勧告は、所得税を中心とする租税体系の構築を提唱して、戦後日本税制の骨格を形づくりに大きく貢献した。同章は、シャープ

勧告のなかで社会保障税の創設が勧告されて、大蔵省がその実現を目指したことに着目して、そのときの政策決定が戦後日本の社会保障制度の形成過程にどのような影響を及ぼしたのかを分析した。戦時中から社会保険料に加えて租税を社会保険の財源に充てる仕組みは導入されていた。それに対して、大蔵省がシャープ勧告の提言を容れて社会保障税を導入しようとした目的は、社会保障財源の徴収を統一して効率化をはかることであった。しかし、実務上の手続きや歳入不足が発生した時の財源補てんについて大蔵省と厚生省・労働省の合意は成立しなかった。また、ドッジ・ラインが「総合予算の真の均衡」という制約を課していたために、歳出の増大につながる予算修正を行うことは困難であった。これらの理由により、社会保障税の導入は実現しなかった。同章は、政府内部の政策決定過程を、社会保障制度審議会における議論も含めて詳細に検討したうえで、シャープ勧告及び大蔵省の努力にもかかわらず社会保障税を導入しないという政策決定がなされたことによって、別々に徴収される社会保険料と租税が社会保険の財源として用いられるシステムが確立したことをもって社会保障財源制度の画期と捉えた。

第2章は、1980年代に「国民負担率」が重視されるようになった過程及びその影響の分析である。

一般消費税の導入失敗をうけて、1981年に設置された第2次臨時行政調査会（臨調）においては「増税なき財政再建」がキーワードになった。同章は、臨調において「国民負担率」すなわち租税負担と社会保障負担（社会保険料）の合計額の国民所得に対する割合についての考え方が、社会保障関係費の抑制にどのような影響を及ぼしたかを、臨調の審議過程を中心に検討した。同章の分析により、以下のことが明らかになった。第1に、当初は財政収入としての租税と社会保険料は別々に論じられていたものの、臨調が「増税なき財政再建」を議論するなかで、両者を合わせて「国民の負担」と表現し、その総額を抑制するための指標として国民負担率を使うようになった。第2に、国民負担率の上限が50%程度とされたことについては、臨調の第1部会長（元厚生事務次官）が、租税負担率を25%に止めて、国民負担率全体としても45%程度に止めるとの考えを示して主導権をとったことが大きな意味をもった。第3に、臨調としては、一方で「増税なき財政再建」を標榜していたために、一般消費税の導入もしくは法人税・所得税の増税によって租税負担率を引き上げることはできないので、社会保険料を増やす態度をとらざるをえないものの、他方で企業経営者が社会保険料の雇用主負担を企業負担とみなして、それが増えることにも反対していたため、国民負担率の総枠を縛ることにより社会保険料の負担にも抑制的な態度をとらざるをえなくなったのである。同章は、これらの理由から国民負担率の上限を強調することによって社会保障給付の増大を抑制する体制が固まったことをもって社会保障財源制度の画期と捉えた。

第3章は、臨調が解散した1983年から2010年代までの間に、国民負担率の上限を掲げた緊縮財政重視の歳出改革から、増税を含む歳入改革をも重視する社会保障・税一体改革へと財政運営の方針が移行していくなかで、社会保障財源制度の考え方が変化していった過程を分析した。同章の分析により明らかになったことは、以下の通りである。第1に、臨調の後をうけて臨時行政改革推進審議

会（行革審）が3次にわたって設置された時期も緊縮財政路線は継続した。また1989年4月に消費税が税率3%で導入され、1990年代前半の数年間、一般会計予算の特例公債脱却が達成されて財政再建圧力が一時的に緩和されたときも、国民負担率の上限50%程度という目標は使われ続けた。それは、財政が再び特例公債に依存する体質に陥らないようにすることを重視して、社会保障関係費の増分を社会保険料で賄う範囲に抑え込む方針がとられたからである。1990年代中盤以降の財政悪化をうけた財政構造改革及び2001年からの聖域なき構造改革の時期も、国民負担率の上限50%程度という指標は重視された。それに対して、第2に、2006年に歳出・歳入一体改革が提起されて以降、増税を含む歳入改革の議論が進められるようになったのは、基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げることが決定され、その安定財源を確保する手段として消費税の税率引き上げが必要になったためである。社会保障国民会議、安心社会実現会議等が開催されて社会保障制度の維持と充実を支える社会保障関係費の安定財源を確保する方向への政策転換がなされたことによって、国民負担率の上限50%程度という目標は達成困難になり、政府文書等において国民負担率の上限への言及はみられなくなっていった。第3に、2010年に民主党政権が提起した社会保障改革は社会保障・税一体改革へと発展し、2012年に自由民主党政権へ交代した後も改革は推進された。社会保障・税一体改革が進行するなかで、2000年代前半までとは反対に、日本は国際的に見て国民負担率が低いとの説明が政府文書に登場し、国民負担率は租税負担増加に国民の理解を求めるとの指標として使われるようになった。以上の分析に基づいて、同章は、政権交代が起きた場合も含めて、消費税を社会保障財源とする形で社会保障と租税負担の議論を積極的にリンクさせる政策が継続されるようになったことをもって社会保障財源制度の画期と捉えた。

第4章は、財源を巡って税方式か社会保険方式かが大きく問われた介護保険制度の創設過程を取

り上げた。同章の分析により、以下のことが明らかになった。第1に、1994年の細川護熙首相による国民福祉税構想が失敗したことをうけて、消費税の税率は1997年に3%から5%（地方消費税分を含む）に引き上げられるにとどまった。このように消費税の税率が介護サービス財源を賄うほど十分引き上げられなかったことが、最終的に社会保険方式が採用されるきっかけになった。第2に、1999年には、景気悪化をうけて歳出を拡大しなければならないと同時に、消費税増税による安定財源の確保が難しいという状況の下で、大蔵省も給付と負担の関係を重視する社会保険方式を支持した。第3に、1999年の時点で自由民主党・公明党との連立政権に参加していた自由党が税方式を主張したように、介護保険制度の創設過程では政権の枠組みが頻繁に変わったこと及び景気が財源方式の選択を左右した。以上の分析に基づいて、同章は、歳出増加につながる社会保障制度を創設するときは、安定財源である消費税の増税とセットでない限り税方式を選択することはできない、という環境がつけられたことをもって社会保障財源制度の画期と捉えた。

第4章に続く付論は、高齢化と人口減少が介護保険に与える影響について、とくに高齢化と人口減少の度合いが高い過疎地域を取り上げて、財政状況を分析した。事例としては岩手県和賀郡西和賀町を取り上げて、財源構成の特徴と収支、第1号被保険者の保険料、介護サービスの提供及び利用の状況等を検討した。その結果、過疎地域市町村の介護保険財政においては、租税を財源とする調整交付金が多く配分されており、法定の負担割合を超えて一般会計から介護保険会計への財源繰入れを行う例もみられる等、とくに租税に依存する傾向が強いことを確認することができた。

終章は、本論文の総括として「税制、とくに消費税の有無が国家財政と社会保障財源制度の関係を規定してきた」具体的には、社会保険は財源として租税への依存度を高めてきたが、その制度拡充が可能かどうかは、国民に必要な社会保障の財源として消費税を導入し、充実する政策が実現し

たかどうかによって決められた、と結論づけている。

## 2. 論文審査の結果の要旨

社会保障制度において最も財政規模が大きいのは、年金、医療、雇用、労災等をカバーする社会保険である。日本における社会保険の財源制度は、同一制度のなかに租税と社会保険料が財源として混じっており、制度改革においてその財源構成が大きな問題になる、という特徴をもつ。そこで、社会保障制度とくに社会保険における財源の選択は何によって規定されてきたか、という問いの立て方は適切である。

本論文は、社会保険の財源に租税を充てる考え方に新たな方向性が確立した時を画期として捉え、財務省が編纂している『昭和財政史』『平成財政史』における記述を超える詳細な検討を行い、多様な政策的視点を反映した歴史分析を試みている。とくに本論文は、社会保障財源制度の創設、転換もしくは継続をめぐる重要なポイントに関する詳細な政策決定過程分析を行った研究として意義をもつ。

以下、本論文が指摘した日本における社会保障財源制度の画期に関連づけて評価を行う。

第1に、本論文の最大の特徴は、社会保険の財源に租税を充てる考え方に新たな方向性が確立した時を画期として捉えたことである。第1章は、シャウブ勧告が提言した社会保障税が政府内部の対立及びドッジ・ラインの影響により実現しなかった過程を分析することで、社会保険料と租税が社会保険財源となるシステムが確立したことを画期と捉えた。第2章は、一般消費税の導入失敗をうけて設置され、「増税なき財政再建」を標榜した臨調が、社会保険料の雇用主負担も抑える態度をとらざるを得なかったために、国民負担率の上限を設定して給付を抑制する方針が確立したことを画期と捉えた。第3章は、2000年代中盤以降、政策の重点が歳出抑制から歳入増も含む財政改革へ変化し、政権の枠組みにかかわらず消費税を中

心に社会保障制度と租税負担を積極的にリンクさせる方針が確立したことを画期と捉えた。第4章は、介護保険制度創設過程の分析を通じて、歳出増加につながる新制度を導入する場合、安定財源である消費税の税率引き上げとセットでない限り財源制度として税方式を選択しにくい環境がつけられたことをもって画期と捉えた。このように本論文は、これまで蓄積されてきた財政史研究の成果を踏まえつつも、それらを超える水準の政策決定過程分析を行って画期を抽出することに成功している。さらに本論文は、社会保障財源制度研究という面から財政史研究と社会政策史研究を繋いだものとして評価することができる。

第2に、本論文が立てた問への答えは、「税制、とくに消費税の有無が国家財政と社会保障財源制度の関係を規定してきた」具体的には、社会保険は財源として租税への依存度を高めてきたが、制度拡充が可能かどうかは、国民に必要な社会保障の財源として消費税を選択し、それを充実する政策の実現如何によって決められた、というものである。社会保障制度の拡充と消費型付加価値税の増税との関係を強調する研究は、比較政治学の視点に基づく国際比較税制研究のなかにもみられた。しかし、本論文は、第2章における臨調の国民負担率上限設定を通じた社会保障給付抑制路線の分析、第3章における歳出・歳入一体改革と社会保障・税一体改革の分析及び第4章における介護保険創設過程の分析にみられるように、日本において消費税をめぐる政策動向が社会保障制度の政策決定に際してもつ重要性を、政策決定過程の詳細な分析によって解明した点で、独自の意義をもつ。

第3に、租税と社会保険料の選択についての財政学、公共経済学、租税法、行政法、社会政策、社会保障法等の研究は、水平的公平・垂直的公平、受益と負担のバランス、効率・中立、制度の簡素さ、生存権保障等の価値基準に関するそれぞれの学問領域の理論に依拠して議論を積み重ねてきた、という面が強い。もちろんそれらの視点に基づく研究は必要であるが、財政事情と政治的課題を巡る歴史的事実の分析を主軸として研究することに

よって、現実に戦後日本の社会保障財源がどのような観点から議論されてきたかを明らかにすることも、それらに劣らず重要である。本論文がその点を明らかにしたことは、高く評価することができる。

第4に、これまでの社会保障制度の政策史研究は、主に厚生労働省（厚生省・労働省）側の文書及び口述記録を資料として進められてきた。それに対して本論文は、社会保障財政に関する財務省（大蔵省）側の資料を新たに見出して利用することにより独自の分析を展開した。また、これまで十分活用されてこなかった審議会・懇談会等の記録が効果的に使われていることも含めて、本論文の歴史分析としての水準及び独自性は高い。

最後に、第2章及び第3章で述べられているように、1980年代から2000年代前半までは社会保障給付抑制のための指標として使われた「国民負担率」が、2000年代中盤以降は日本の租税負担の軽さ、すなわち増税の余地を示す指標として使われるようになった。このように、本論文は1つの財政指標が財政事情と政策課題の変化に応じて役割を変えられていくことを強調した点でも独自性を示している。

このように本論文には重要な学問上の貢献がみられるが、課題も残されている。第1に、戦後日本における社会保障制度の転換点としては、本論文が取り上げたものに加えて、国民皆保険・国民皆年金の成立、「福祉元年」、医療保険の自己負担割合変更等が挙げられる。それらについて財源選択の視点からの分析を進めるべきである。第2に、政策決定過程分析が本論文の特徴であるが、臨調の時期における経済団体の「増税なき」という要求の内容、介護保険創設に関する政府内部の意見調整、歳出抑制一辺倒から歳入増も含む改革への転換点の確定等については、分析をさらに深化させる余地がある。第3に、将来の社会保険を支える財源としての租税の役割に関する考察へ進むことが望ましい。これらを今後の課題として研究が進められることを期待する。

以上の諸点を総合的に考慮したうえで、本論文

は社会保障財源制度に関する研究の水準を高めることに貢献しており、博士論文としての水準に達していると評価する。

### 3. 最終試験の結果の要旨

#### (1) 学位論文、およびそれに関連する科目

学位論文審査委員会は、2020年7月6日午後7時00分から、論文の最終面接を行うとともに、申請者に対し、提出された論文に関連する専門知識に関する試験を口頭で実施し、合わせて立教大学

研究活動行動規範の遵守についても確認した。その結果、申請者の応答は満足すべきものと認められ、合格と判定した。

#### (2) 外国語

立教大学学位規則第9条の適用により免除。

### 4. 学位授与の可否（意見）

奥愛氏に博士（経済学・立教大学）の学位を授与することを可とする。