

申請主義と財政教育

—税と申請を権利として捉えるために—

掛貝 祐太

茨城大学人文社会科学部法律経済学科講師

顕在化した申請主義の困難 :申請主義とCOVID-19

COVID-19問題以降、様々な手段の現金給付が行われている。しかし、その申請と受給の手続きを巡っては、必ずしもスムーズに進んでいるとはいえない。例えば、特別定額給付金の申請にはオンラインでのマイナンバーカードを用いた手段と、郵送による手段が用意されているが、申請には多くのハードルを伴う。前者による申請では、低い交付率に留まるマイナンバーカードが手元にあったとしても、パスワードを失念した場合や、引っ越しに伴う手続きを行っていない場合は申請が困難である。また、申請が行われたとしても、申請書類の不備により差し戻しとなるケースも多い。郵送による申請の場合でも、必要書類のコピーの貼り忘れや、世帯主

かけがい ゆうた

慶應義塾大学 経済学部卒業、慶應義塾大学大学院経済学研究科修士課程修了、同博士課程単位取得。日本学術振興会特別研究員 DC1、慶應義塾大学経済学部助教等を経て、2020年4月より、茨城大学人文社会科学部講師（テニユア・トラック）。

著作に「スイスの第10・11次年金改革における政治的コンセンサス」（『社会政策』11(1)、2019年6月）、「現代スイス財政における新自由主義改革とその抵抗—白書の影響と限界を中心に—」（『財政研究』14巻、2018年10月）、「現代スイス財政における政府間財政調整制度改革（NFA）」（『財政研究』第13巻、2017年10月、日本地方財政学会佐藤賞・論文の部受賞）など。

以外の家族名での記入などの不備が多く見つかっており、例えば佐賀市では約2割の書類に不備があったとされている¹。

必要な情報にアクセスし、必要な書類を揃え、不備なく申請する、というのは誰にとっても容易という訳でない。ましてや、認知能力の低下した高齢者や、ADHDを抱える人々や、財政・社会保障に関する知識がなくそもそも制度の存在を知らない者には、申請のハードルは高い。しかし、多くの社会保障制度と同様に、COVID-19関連の現金給付は、あくまで申請ありきの給付となる。すなわち、申請主義に基づく。無論、申請自体に一定のハードルが伴うという問題が全く意識されていない訳ではない。例えば、雇用調整助成金の申請については、記載事項が73から38へと削減されたほか、計画届については後日の提出でも可能とするなど、申請のハードルをさげるような対策も打たれている。このように、COVID-19関連の現金給付では、申請主義の持つ根本的な問題が顕在化しているともいえる。

とはいえ、申請主義そのものが現状注目を集めているとはいえない。本稿は申請主義の弊害を中長期的な視野で克服するための一施策としての、財政教育についての試論である。

申請主義をめぐる議論

かつて2007年に年金記録問題が話題となった頃、にわかに申請主義への関心が強まった。大

谷 (2008) は申請主義に両義的な評価を下す。そもそも申請主義とは「人々が行政に対し、申請することによって権利を行使するということ」(p.17)であり、「人間の権利は自分が主体的に行動することによって実現される」(p.17)という哲学に支えられるものだとする。一方、否定的な側面として、給付を請求するには必要な情報がきちんと開示されていなければ、申請する事が出来ない事を指摘する。また、申請には自分の状態を判断・理解・認識する必要があり、時間も事前準備も要し、権利のために自己主張するのは「ある意味しんどいこと」(p.19)だという。故に、自己主張できない人々が放置されてしまう事が問題で、声が弱い人たちが権利を主張することを認め、より強めていくような援助が必要だとしている。

そもそも申請を阻む「申請主義の壁」にはどのようなものがあるのか。後藤 (2017) では四つの類型として、第一に「情報の壁」(行政の情報周知の不徹底)、第二に「認知の壁」(周知はあるが、市民が把握していない)、第三に社会の壁(制度を知っていてもスティグマ等の社会通念や行政の対応などでアクセス困難)、第四に「制度の壁」(制度の複雑さなどにより権利行使のためのハードルが高く申請負担が大きいこと)のように分類している。

こうした壁を乗り越え、財政に関する権利を行使するために、人々をエンパワメントする手段には広報含め様々なものがあり得ようが、本稿では教育の場を取り上げる。「納税者教育」は、主観的な負担感に影響を与えるという点でも、近年注目が高まるトピックでもある(OECD 2015)。具体的には日本の財政教育にどのような問題が指摘されてきたかを確認し、今後の社会保障教育の議論において参照されているスウェーデンの財政教育にいかなる傾向が見出せるかを分析する。

日本の租税・財政教育

具体的にどのような状況になった場合、どの社会保障制度に申請する事により保障を受けられるのか、という問題設定は、財政に関して自分がどのよう

な「権利」を有するか、とも言い換えられるだろう。しかし、これまでの日本の財政教育の場や意識調査においては、税や財政はどちらかといえば「義務」という側面が前景化する傾向が強いようである。

例えば、都税調は租税・財政教育および広報の国際比較についての委託報告書で、税に対する印象のアンケート調査をしている。最も多いのは「国民の義務(71.5%)」で、「負担感(61.5%)」、「強制的なもの(41.5%)」、「難しい・複雑(28.3%)」というネガティブなものが上位を占める。「相互扶助(23.4%)」、「社会貢献(14.5%)」というポジティブな印象は低い割合に留まる。

「租税教育について」という原稿で玉岡 (2015) は、教育の場でも税は「義務」として側面が強調されてきた事を指摘し、「義務」一辺倒からではなく「権利」の側面からも眺めるべきとしている。そのため、使途についても現在行われている以上に「もう少し突っ込んでやる」べきだとする。実際に、2012年に発行された中学校の公民の教科書7冊についての別の調査では、全ての教科書が「納税の義務を果たす大切さ」に言及しつつも、「税の使いみち・納税者の自覚」という項目への言及は、過半数を割る3社の教科書のみであったとある(真島 2016)。先述の都税調の調査では、「知りたい税金の情報」として、最も多い項目として「税金の使われ方」(56.8%)が挙げられているにもかかわらず、である。

都税調の報告書は、日本の租税・財政教育の特徴として、教育部門のみならず、国税庁などの税務部門や民間団体等も連携している事を指摘する(p.43)。日本税理士会連合会は、税理士が学校で講義を行う際の資料をオンラインで公開している²。しかし、やはり中学生向けのものでは、使い道に関しての記述は、具体的な数値を持って説明されている箇所は少ない。病院・介護などは支出分野として挙げられているのみであり、具体的な社会保障の中身には触れられていない。つまり具体的に申請しうる社会保障制度にどのようなものがあるか、が明示的でなく、玉岡(2015)のいう税の「権利」としての側面を描写しているとは言い難い。以上のように財政・租税教育の中では、具体的に保障され

る権利や、具体的に利用・申請可能な制度などと、税が結び付けられていないという問題がある。

日本の社会保障教育

一方、全く別の流れとして、「税と社会保障の一体改革」の中で実際の政局の動きとして支出と歳入が一体的に論じられるようになり、支出面に関する教育が「社会保障教育」という枠の中で取り上げられるようになった。厚労省にて、専門家や実務家により構成される「社会保障教育の教育推進に関する検討会」が設置され、議論を始めることとなる。この議事録を松本(2016)は分析し、特に2011年10月の初回会議の香取政策統括官(当時)の冒頭の趣旨説明などを取り上げ、ここでの目的は税と社会保障の一体改革を円滑に進めるための社会保障教育であることを指摘している。その意味で、それまで旧社会保険庁の従来 of 社会保障教育とは目的から異なるとしている。

また香取氏は初回会議で、公開の場なので発言が難しいと前置きしつつも、小・中・高校の現行の教科書における社会保障の記述は、違うのは漢字の量が増えるぐらいのもので、ほとんど中身が変わらず、読んでも日本の社会保障制度がどのようなものが理解する事はできず、実用的な知識が与えられていないと批判した。その上で、香取氏はスウェーデンの中学校の社会科の教科書の目次を配布資料として提示し「実を言うと、私はこういう組み立てをしたい」と述べている³。ここで参照された教科書にはどのような特徴が観察できるだろうか。

スウェーデンの財政教育 : 制度の具体的記述

まずこの教科書の特徴として特筆すべきは、権利として申請する制度に関する記述の具体性である。例えば、医療については、病気の子どもを看病する時に受給できる臨時保護者支給金や、病気を理由に働けない時に申請できる病気休業手当などにも言及がある。後者に関しては、受給可能な年取

のラインや、具体的な申請手続きの流れとして社会保険事務所とどうやり取りをするかまで示されている。また、この手続きを受けるためにも、16歳以降には、年間収入と労働時間を申請しなくてはならない旨への言及がある。加えて、病気休業で収入が変化した場合、修正の申告をしなくてはならない、という説明まである。さらに、海外旅行中も病気休業保障の一部は適応可能なので、旅行の際には社会保険事務所に事前に問い合わせ被保険者証明書を得た方が良く、との具体的なアドバイスすら加えている。こうした記述は、申請主義の持つ「認知の壁」や「制度の壁」といった問題を解消するのに役立つといえるだろう。さらに、章末の「課題」として、「医療保険には、どんな内容が含まれていますか。どんな規則があり、保障金額はいくらかを調べましょう。」という具体的な金額に踏み込む項目や、「あなたは病気になったとき、どこに連絡を取りますか」という手続きをシミュレートするような課題が添えられている(p.166)。

病気休業手当金は日本の傷病手当金に相当するだろう。この制度自体の認知度調査は、協会けんぽ加入者を対象に行われたものがあるが、成人でも2018年には「知っている」と答えた人は過半数を割り込む⁴。同調査で、傷病手当金を含む現金給付に関して分かりにくいと感じたことについては、最も多い項目が「申請に必要な手続きや書類」(56.7%)、「給付を受けられる条件」(51.3%)、次いで「いつまでにどこに申請すればいいのか」(48.3%)、「給付の金額がどの程度なのか」(40.5%)が挙がり、いずれも「特にわかりにくいと感じたことや困ったことはなかった」との回答(21.2%)を大きく上回る。この事は日本においては「認知の壁」「制度の壁」が申請主義による問題として存在し、それを乗り越えるための手段が必要であることを示唆する。

スウェーデンに話を戻すと、申請できる制度の具体性は医療に関してだけではない。失業保険、高齢者福祉、児童福祉などについても、具体的な手続きや数字を持って示している。しかし、既に与えられている権利や制度を、無味乾燥にただ単に仔細

で紹介するだけでは決していない。それぞれの制度の記述の前段として、具体的な個人や家族の経験などを事例として多く紹介している。例えば、児童福祉に関連して、離婚についても、導入として両親の離婚を子ども目線の体験談を複数掲載してから、具体的な養育に関する規則であったり、相談窓口の電話番号などを掲載している。日本であれば「蓋をされそうな」事例についても対処法とともに多く掲載され、薬物やアルコール依存などにも言及が及び、「課題」の欄では「最も一般的な麻薬はなんですか。」(p.72)や「学校でハシシを売っている者に出会ったら、あなたはどうしますか」(p.72)のような設問もある。犯罪加害者やアルコール依存のようなケースも一定のリアリティをもって事例を示すことによって、困難な状況にある人へ配慮や想像を促すような効果にも繋がっていると考えられる。

スウェーデンの財政教育 :権利の行使という観点の強さ

さらに、具体的でありながらも無味乾燥な制度紹介となっていないもう一つの特徴として、財政に対しての権利の行使をエンパワメントする方針が見受けられることである。権利の行使を主張した場合の具体例も多く紹介されている。例えば、学校の給食への不満と予算の増額という身近なトピックについて、新聞の投書欄に寄稿して要求したケースを導入部におき、具体的な基礎自治体の予算策定過程を紹介し、最後には完全に要求が通ったわけではないが部分的に改善した、というようなストーリーが描かれている。そして章末の「課題」欄には「あなたには、学校の予算編成に参加して、こうしたいということがありますか。討論しましょう」といった論題が添えられる⁵。つまり税・財政に対する権利として、税の用途に関して自身の意見を持つことを積極的に称揚しているのである。社会保障の各制度についても、現行制度への複数の対立する意見を併記した上で、章末の「課題」欄でどの意見に賛成するか、どのような意見を持つか、が問われる個所が多い。つまり制度は所与のものではなく、自らの行

動により変容する可能性があるものとして描かれている。また、中立性に拘泥し、多様な意見を提示しないのではなく、複数の対立する意見を提示する事で立場の多様性を提示していることも特徴だ。児童政策の欄では、各政党がどのような立場か調べるという、現実の政治と接続する課題も行われている。

さらに財政・政治について権利を行使する方法にも、具体的に言及されている。選挙のみならず、新聞への投書・地元のラジオで喋る事・政治家と連絡を取って個人的に話す事、のような手段の提示に加え、より有効な手段としてデモのような集団的行動をとることを提案している。他の手段として、権力の濫用を防止する法律として、行政機関で作成された文書にはすべての人に閲覧する権利がある事、県行政裁判所や高等行政裁判所に不服の申し立てをする権利がすべての人にある事、にも言及が及ぶ。スウェーデンの教育内容が政治的有効性感覚に影響する可能性はこれまでも示唆されてきたが、こうした点も影響するだろう(伊集2019)。そして、申請主義には制度を知っていても社会通念などにより申請が阻まれる「社会の壁」がある事が指摘されてきたが、財政についての権利行使の意識が浸透することは、そうした壁を乗り越える一助となるだろう。また、そもそも申請主義には自身の行動により権利行使する、というポジティブな側面があることを述べたが、その側面を再照射するものともなりえよう。

むすびに

本稿ではCOVID-19により顕在化した申請主義の問題を改めて振り返り、対処法としての財政教育について日本の議論の現状を整理し、スウェーデンにおける財政教育からの示唆を提示した。残された今後の論点として、第一に、財政教育と痛税感との関係がある。日本は実際の税負担に比べて、痛税感が強い事で知られてきたが、教育が痛税感の改善に寄与する事も考えられる。第二に、財政教育と、財政民主主義や政治的有効性感覚との関連で

ある。財政教育がいかに政治的有効性感覚に寄与し、広義の財政民主主義を実質化するか、という論点は大きな課題である。最後に、2022年より高校で実施される新科目「公共」についてである。「社会保障教育の教育推進に関する検討会」では財政・社会保障教育について一定の方向性が示されながらも、そもそも教科書は検定制であるため、オンラインでの副教材の配布などの成果に留まった。しかし本音としては「社会保障教育が学習指導要領に記載されることや、教科書に盛り込むことが必要だ」と考えていたとされる(松本 2016)。新科目「公共」では財政や社会保障についても言及がある中、具体的にどのような形で実現されるのか、今後注視する必要がある。■

《注》

- 1 佐賀新聞 Live 2020/5/20 「〈新型コロナ〉 特別給付金申請で2割に不備 免許証と通帳コピーの貼り忘れ多く」 <https://www.saga-s.co.jp/articles/-/524958>
- 2 日本税理士連合会「租税教育」<https://www.nichizeiren.or.jp/taxaccount/education/>
- 3 厚生労働省 (2011) 「2011年10月11日第1回社会保障の教育推進に関する検討会議事録」<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001v1us.html>
- 4 協会けんぽ (2018) 「平成 30 年度事業報告書」<https://www.kyoukaikenpo.or.jp/~media/Files/honbu/other/250809/h30jigyohoukokushokenkouhoken.pdf>

- 5 なお、先述の検討会で座長を務める権丈善一は、社会保障や財政をめぐる世論が、しばしば具体的な金額に基づかないで議論されている状態を指摘し、しばしば「計数感覚に欠ける善良な市民」と呼んで批判している。予算や社会保障について具体的な額を踏まえながら行う教育は、計数感覚を市民にもたらさうという事も考えられる。

《参考文献》

- OECD (2015) Building tax culture, compliance and citizenship : a global source book on taxpayer education.
- アーネ・リンドクウィスト、ヤン・ウェステル (著)、川上邦夫訳 (1997) 『あなた自身の社会タイトル スウェーデンの中学教科書』、新評論。
- 伊集守直 (2019) 「スウェーデンの民主主義と教育 (特集 民主主義と教育)」『生活経済政策』(269)、6-10。
- 大谷強 (2008) 「インタビュー「申請主義」が問題なのか?—権利行使の手続きから見えてくるもの (特集 "申請主義" は問題か)」『月刊自治研』50 (587)、17-22。
- 後藤玲子 (2017) 「福祉における情報の壁」『社会政策』9 (2)、135-146。
- 玉岡雅之 (2015) 「租税教育について」『租税研究 (787)、53-74。
- 東京都税制調査会 (株式会社日本総合研究所への委託) (2017) 「租税に対する国民意識と税への理解を深める取組に関する国際比較調査・分析等委託」。<https://www.tax.metro.tokyo.lg.jp/report/material/29302.html>
- 真島聖子 (2016) 「租税教育と国民主権」『探究』(27)、92-103。
- 松本幸一 (2016) 「「社会保障教育」小考: キャリア教育への導入について」『九州国際大学教養研究』23 (1)、57-75。

