

米國社會保障制度の財政經濟的研究 (一)

—改正提案H・R・二八九三を中心として—

黒田俊夫

目次

- はしがき
- 序 節
- 第一章 社會保障法改正提案とその基本問題
- 第二章 現行制度と改正提案
 - 第一節 養老遺族保険と廢疾保険
 - 第二節 改正提案におけるコストの問題
 - 第三節 失業補償
- はしがき

本稿は筆者のアメリカ社會保障制度研究の一部をなすものであつて、第八十一議會に政府案として提出されたH・R・二八九三を中心とし、下院を通過した妥協案としてのH・R・六〇〇〇を省みつつ、現行制度を検討したものである。尙資料としては左の如きものに拠つたが、特にメリアム、シテロッターマン、マロニー共著の「The Cost and Financing of Social Security, by Lewis Meriam and Karl Schlotterbeck with a chapter on Veterans' Benefits by Mildred Maroney, 1950, Washington.」に當る所が多い。

- Relief and Security, by Lewis Meriam, 1946.
- Taxation for Prosperity, by Randolph E. Paul, 1947.
- Post-War Economic Problems, edited by S.F. Harris, 1948.
- ch. XV. Postwar Social Security by Edwin E. Witte.

Economic Reconstruction, edited by S.F. Harris, 1945.
ch. XXII. Social Security, by Evelyn M. Burns.
Social Work Year Book, edited by Margaret B. Hodges, 1949.

序 節

窮乏の原因が自然的、生物学的な要因によるものであろうと或は政治經濟的な要因によるものであろうと、それからの解放が社會保障の目的であるとすれば、それは經濟學の本質的内容であると共に人類の歴史と等しくする人類共同社會の平和と共存する理想目標ではなかつたであらうか。社會保障なる言葉は一九三五年のアメリカ社會保障法として誠に新しいものであるが、今日世界各國に於てその政治形態のいかんを問はずその理想的体系の実現が要請せられてゐることは、その内容の普遍的妥当性の存在は勿論のこととしても、そこに我々は現段階における政治經濟的構造の變化と動向の中にその新しい意義と内容を見出さねばならないであらう。

特に本世紀における大恐慌以來の資本主義の構造的變化と他方における資本主義の社會經濟における浸透と機構の複雑化は自己の意思によらざる窮乏を大量化し慢性化せしめるに至つたのである。自己の勤勉と能力を以てしても生存を確保しえない機會は増大した。そしてまた一方においては政治的經濟的民主主義は人民の各層に浸

透し生存権、労働権は基本的人権として確認せられるに至ると共に社会連帯、相互扶助の一つの政治的表現としての国家は改めてこの問題をとりあげざるをえなくなつた。自然に対する人間の排戦と同様に社会経済現象に対する人間の闘争征服過程が始つたのである。人間の窮乏に対するこのような征服闘争こそまさに我々のゆう社会保障であるとゆうべきであろう。

ローズヴェルト大統領が大恐慌期の一時は一千三百万人に達した失業者を包蔵するアメリカ経済の復興救済に乗り出した例のニュー・ディールの一環として社会保障法がとりあげられた意義も上述の如き環境に於て理解せられると共に今次大戦後における世界政治経済の不安動搖の中にトルーマン大統領がフェアディールの一環として強力に社会保障制度を拡充せんとしている厚生福祉国家政策も充分にその現段階的意義を把握しうるのである。

アメリカにおける社会保障制度の現状ならびにその改革についてはトルーマン大統領自身が本年の年頭教書と年頭経済報告書において次の如く極めて具体的に説明している。

まず年頭教書においては次の如く強調している。

「我が社会保障制度を發展せしめて老令、失業、疾病の経済的危険の基本的保護についての国民の支柱たらしめねばならない。私は議会が本会期において養老遺族保険の給付を増額し、その適用範囲を拡大すべき立法を完成することを熱望する。民間産業における年金支給に対する広汎な動向は公共保険制度の改善に対する必要を表現している。更に私は議会が失業補償法を強化して今日の要求に更に適切に応じうることを主張する。昨年における経済的下降は我々の失業保険制度が直面せねばならなかつた最初の現実的テストであつた。そのテストはこの制度の賢明を立証した、しかしそれはまたその機能の改善と適用範囲と給付増大の必要を顯著に明らかにしたのである。保健の分野においては、更に多くの人々に医学

の驚くべき進歩の恩恵を与える老大な機会が存している。病院の増設については順調に進んではいないのであるが我々は更に医師、看護婦、公衆衛生サーヴィスの不足克服の努力を続け、そしてすべてのアメリカ人にすぐれた医療を与えうるような医療保険制度を樹立せねばならない。」(New York Times, Jan. 5, 1950)

更にトルーマンは年頭経済報告書の「社会保障」の項において経済保障の必要性とくるる制度を賄うべきアメリカの経済能力の充分なることを自信を以て述べながら次の如き内容の趣旨を展開している。

我々の成長経済においては、経済的非保障に対して我が市民を保護すべき適切な制度を發展せしめない理由は全然存しない。我々が生産を一層増加せしめるとき我々は老令者、失業者ならびに我々の社会の困窮者に対して更に適切な保護を与えうる余裕を有すると共にその義務を有するのである。私が社会保障の拡大と改善について行つた勧告に基いて議会が即急に行動すべきことを強説する。我々は殆んどすべての勤労者―農業に雇用されている人々を含めて―とその家族を、老令、失業、痲疾、家族内の稼ぎ手の死亡並びに死亡の危険から守るべき包括的な社会保険制度に向つて前進せねばならない。このような制度を賄うべきコストについては、それを我々の経済生産力の増大を以て測定すれば、充分その支拂能力の限度内にあると言ひうるであろう。現在の社会保障プログラムは極めて不十分である。現行法における適用範囲の制限と多くの労働者による給付の蕩尽とのために失業者の三分の一は現在保険給付を受けていない、またある地方ではその比率は三分の二に達している。失業者とその家族の救済に対して公共資金を支出していない市町村も多い。また公共保険給付に対する資格をもたない何百万の痲疾者―その多くは扶養家族をもつていない―がいる。ある地方では彼等は公共扶助さえ受けていないのである。極めて僅かな所得しかない数百万

の遺族のうち僅か六五万人が遺族保険給付を受けているにすぎない。

老令人口の僅か三〇%が社会保険給付に対する資格をもつてにすぎない、しかもこの給付は極めて少額であるため、自発的に退職しうる人々は少いのである。何百万の市民は、必要な医療を受けるに足るコストを支拂うべき組織的な適切な制度に依頼すべき機会をもたないが故に、これらの人々は医療を拒否されている。

現在の社会保険プログラムの不十分な点は、現在公共扶助プログラムが負担している均衡を失した重荷に反映している。増大する老令者、廢疾者、失業者は止むをえず公共扶助に頼らざるをえなくなつてゐる。このことは、国民が権利として保障の資格を与えられてゐる社会保障法の本来の意図をゆがめるものである。

公共扶助の負担は州、地方政府の財政能力を枯渇せしめつゝある。新しく提案された社会保障プログラムの制定は將來この問題を緩和せしめるものであつて、この問題を処理すべき規定が作成せられねばならない。そこで私は州の公共扶助に関する連邦補助金プログラムの拡大と改善について昨春議事に提出せる提案の制定を主張すると、説いてゐる。(New York Times, Jan. 7, 1950)

第一章 社会保障法改正提案とその基本問題

現在アメリカ政府当局によつて社会保障制度改革案が議会に提出されて検討されているが、これは一九三五年の社会保障法に比較して極めてラディカルである点において注目すべきものであるばかりでなく、その給付及び機構の精密、規模の大なる点に於て從來各国の採用している制度に比しても決して劣るものではないといふよう。

この改正案において示された最も基本的な改革の第一は從來から問題にされていながら医師会の強力な反対によつて実現されないで

いる強制健康保険制度の実施に対するものと第二は現行の養老、遺族保険制度の根本的改革に対するものである。第二の改正は廢疾給付の設置、課税所得額の引上げ、給付とコストを著しく増加せしめるような給付形式の改正、保険範囲の拡大を狙つたものである。

前述の第一の強制健康保険制度の新設といひ、第二の現行養老、遺族保険制度の改正といひ、いずれの場合に於ても政府活動の顯著な拡大をもたらすものであり、その意味に於てこれに伴う支出は予算上極めて大なる比率と重要性を占めるに至ることは明確である。この場合国民にとつて財政的には当然税負担の問題を提起し、国民生活に重大な影響を及ぼすものであるから、單に社会政策的乃至は厚生国家的見地のみより第一義的にその可否は判定し難いといわねばならない。

殊に社会保障制度の如き長期の將來にわたつてコストが拡大されてゆく国家活動支出は予算上一会計年度或は精々数年間の会計年度にわたる支出項目と異なり、その国家活動に与える国民的利害とコストの比較考量は一般国民大衆にとつてその理解は極めて困難である。かゝる制度の將來において支出の激増する条件並びに国家予算の上に占める位置或は国家活動と民間活動との調整等の問題はかゝる問題に対し不断の研究を行つてゐる専門家以外の者には理解不可能な問題に属するのである。そればかりでなく、例えば失業補償制度の如きに至つては専門家といへどもその予測は不可能である。それはこの制度の本来の性質上、これに要するコストは主として経済状態に依存するためであつて、コスト自体の測定は無意味である。この場合我々はコストを決定すべき経済的要素を研究せねばならないのである。

社会保障制度がなんらかの程度においてその体系に相應しい形態をとるに至る場合、その国家的支出即ちコストが国民経済に重大な影響を及ぼすような額に達することは、既に一九四八年七月以來最

も典型的な社会保障制度として実施されている英国の例によつて充分その一端を窺い知ることができよう。即ち一九五〇—五一年計年度（本年四月から來年三月まで）予算案における社会保障計画費は七億五千六百万磅で総歳出額三四億五千五百万磅に対して二二%を占め前年度始めの予算に比し約三千万磅増加している。これに対し本年度の国防費は七億八千万磅で社会保障計画費と殆んど差異がないのである。次に米國予算における社会保障関係費の推移を示すと次の如くである。

米國予算における社会保障関係費（單位億弗）

保障関係費	一九四五	一九四九	一九五〇	一九五一
	一〇	一九	一三三	一七
			（見積り）	（見積り）
歳出総額	九八七	四〇一	四三三	四二四
比 率	一%	四・七%	五・三%	六・四%

戦後における社会保障関係費は、絶対額に於ても比率においても増加を辿りつゝあるが、英國とは異なり、社会保障の体系そのものが未だ局部的であり制限的であるため、少額であるとゆべきで、將來に於ける厚生福祉的機能の増大と共に保障関係費の増加は不可避的であると思われる。このコストが改正提案に於てどのような額に達するかについては後章に於て触れるであらう。

このような財政上、経済上国民経済に対して重大な影響を持つものであるにかゝらず、このような観点からする社会保障制度の研究なり検討なりは極めて不十分であつたことは次の二つの理由に基くものと思われる。その第一はこの制度における支出が実施当初の間は可成り少額であつて終局に於てどのような龐大な額に達するかについての理解が極めて困難であること、第二は從來社会保障体系に包含される諸制度が個々別々に無関係に実施されてきたため、政府も民間もそれぞれ独立的に別個なものとして考え、総合的に社会

保障体系のコストとして考察し難かつたことによるものと思われる。国民経済との関連においてこの制度の重要性を知るためには、この制度に包含されるすべてのプログラムを考慮に入れねばならぬのである。

もつとも一部の学者、政治家達は、このような將來に於けるコストがいかに増大しても何等不安はない、アメリカの生産力は過去において極めて堅実な増加歩調を示したのであつて、將來についても同様な増加が期待されるから、將來におけるコストの増加に対してはなんら懸念すべき筋合のものではないと主張する。消費性向の増大、消費需要の維持増大を主張するケインズ派の人々も凡らくこのような見解をとるものと思われる。例えばA・H・ハンセンは社会保障による支出は全国的であり、普遍的であらゆる社会階層に撒布される、それは恰も購買力を広く全国にわたつて分配する大きな灌漑組織のような役割をする」のであること、従つてこのような機能を有する社会保障は不況に対して底入れすべき機能を發揮しうるものであるとして、経済安定と完全雇用維持のための重要措置としての社会保障の包括的体制の必要なる所以を主張してゐる。(A.H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, N. Y. 1947, 邦訳p. 26.)

（註）これに対してモールトン一派の人々は我々の住む現在の世界はそのような安定したものでなく、国内的にも國際的にも変化は予想されるのであつて、戦後の経験の示している如く、國民の支配しえない國際政治姿勢の動向は国防費或は海外援助費の激増を不可避ならしめており、そのため社会保障費の激増は手放しに樂觀できないと主張する。そのような結果として人的資源をも含めた國家資源の國防活動部門に轉換配置せしめねばならない部分はいきおい増加せざるをえないであらう。こゝに公共資金—財政資金—配分の問題が生ずる。即ち政府の直面する重要問題の一つは公共資金配分における優先性の問題である。その配分において今日アメリカにおける

支配的見解は何といつても国防費が明白に優先性をもつて、いとゆるうことである。これを例えれば一九五〇年と五一年の両年度予算における国防費の総予算に対する地位をみると、一九五〇年度においては一三・一・五億弗、歳出総額四三三億弗に対して二八・八％、一九五一年度においては一三五・五億弗、歳出総額四二四億弗に対して三一・一％で前年に比して絶対額、比率のいずれにおいても増加している。

このような世界政治経済の変轉する動向によつて公共資金の配分使途計画は変化せざるをえないのであるから、社会保障の如く、遠い将来にわたつて給付を規定する国家資金の配分は重大な影響を受けると共に国民経済全体に対して著しい制約を与えることになるのである。

次に考慮せねばならない点は、終戦後において見られる如く、物価の昂騰のために、将来の給付に対して固定した貨幣額支拂を約束する社会保障制度はその本来の期待されるべき実質的な保障を与えないこととなる虞れがある。例えば社会保障法制定の一九三五年と一九四八年における価格変動をみると、卸売物価指数においては八〇から一六五に即ち二倍以上に騰貴している。従つて社会保障の経済的基底命題として次のことが言えるであろう。即ち眞の社会保障は、約束された貨幣給付額がその支拂の時期において購入しうる財貨とサーヴィスの量、換言すれば貨幣の購買力に依存すること、そして国民は現在生産される財貨とサーヴィスの量の範囲内に於てのみしか消費しえないとゆうことである。政府活動その他色々な原因に基いて物価のスパイラルの上昇即ちインフレーションの行われる時、社会保障制度の実質的効用は阻害されるばかりでなく場合によつてはこの体系自体が破壊される虞が生ずるのである。特に失業補償制度或は失業保険に於ては失業が大規模且つ長期化した場合この制度は事実上崩壊せざるをえないであろう。例えば第一次大戦後

における英国の社会保障における失業保険の如きその適例であつて、そのため英国の社会保障制度の生みの親である W・H・ビヴァリツ氏は社会保障特に失業保険制度の円滑なる運用を期するために、かかる制度の運用の基本的前提として完全雇川政策を促進して経済の維持安定と進歩を計ることの絶対不可欠であることを説いている。

註 上の点に関しては William H. Beveridge: Full Employment in a Free Society, London, 1944 の Introduction and Summary 参照。ビヴァリツ氏は第二次大戦のチャーター内閣において設置された Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services の Chairman として従来の英国の社会保障並びに社会扶助に關する諸制度を徹底的に検討してその改正案の基本思想とそれについて極めて具体的に詳細な方策を明示せる有名なビヴァリツ氏報告書を一九四二年十一月廿日発表したものであつてこれに盛り込まれた彼の基本的構想は一九四五年六月の家族手当法を先駆として具体化されたのである。ところが彼の報告書において提案された具体的な社会保障制度改革案実施の基本的大前提は社会経済のノーマルな状態である。特にこのような社会における失業現象は摩擦的季節的なものであつて精々就業人口の三〇程度のものであるがこれに対する社会保障的保障は制度的に充分可能であるが、第一次大戦以降特に世界恐慌以降三十年代の失業率は就業人口の一割乃至二割或はそれ以上にも達し、これが保障は極めて困難となつてくるのである。これに対してビヴァリツ氏は彼の報告書において前提されたノーマルな社会経済を改めて検討して完全雇川政策の必要と可能性を展開したのが前記の著書であつて、一九四二年の報告書の続編といわれる理由はこの点にあるのである。

構造的失業に基く保障制度の失敗の歴史としては本文中に述べた如く第一次大戦後の英国にみられる。英国に於いて一九三三年になると失業者の数は労働者四人に対して一人という未曾有の率に達したのであるがこの当時既に保険としての失業保険はその機能を完全に喪失して国家的救

濟制度に転落していたのである。そしてその支拂額は一九三三年度には國家歳出額の五割(五千三百八十万磅)に達し英國財政の基盤を脅かしたのである。この失業保険から國家救濟制度への転落過程は次の如くである。

- (1) 一九二〇年十一月八日新失業保険の実施
- (2) 一九二一年「無契約給付」(uncovenanted benefit)の実施によつて十二週間の法定保険料を支拂い得ない人々に対する失業保険金の支拂

(3) 一九二四年「擴張給付」(extended benefit)の実施

(4) 一九二七年「過渡的給付」(transitional benefit)

(5) 一九三一年遂に「過渡的支拂」(transitional payment)として「資力調査」(Means test)によつて困窮者を決定する完全な救濟制度に転化していつたのである。

社会保障制度と物価の關係については、何等これを恐れる必要はないと主張する人々がある。それは、たとえ物価のスパイラルの上昇が行われても、給付額をその上昇に即応して引上げれば、保障の目的は達成しようとゆうのである。例えば今回の養老遺族保険改正の新提案等においても一九三九年以降における物価の上昇を相殺するためには貨幣給付額の引上げが規定されている。その額は比較的少額であるが、受益者数は次の五十年間に毎年増加することが忘れられてならない。そして退職者リストの登録人員は増加すると共に給付額の負担は益々重いものとなるであろう。以上のようなファクターの存在は、生産の増加が社会保障のコストと財政に関するすべての問題を解決しようとゆう命題の成立を不可能ならしめる。

我々は先ず米社会保障制度の基柱としての四大プログラムである

- (1) 養老・遺族・廢疾保険
- (2) 失業補償
- (3) 健康保険
- (4) 公共扶助

におけるコストとコストに影響を及ぼす重要ファクターを中心としてその現行制度ならびにこれに対する改正提案について検討を加えてみよう。

改正案について我々が検討を加えるに先立つて改正法案の提出経過について一言触れておこう。第八十一議会の当初において行政当局が現行制度の修正に關して行つた勧告を具体化した法案が下院に提出された。(この法案は以下H・R・二八九三号として取扱う)この法案は、社会保険の「搖籃から墓場まで」("cradle-to-the-grave")の生活保障の性格と欠乏から保護するに足る充分な給付水準支給の必要を主張する多くのグループの人々によつて支持されたのである。またこの法案の思想は、最も有利な時期の所得に基準を置いて給付を支給すると共に年四八〇〇弗を超えないすべての所得に適用するとゆうにある。かくて高度の危険のプール化を保険によつて内包せしめることによつて一般福祉は大いに促進されることになるが反面その結果として不可避免的に所得の消費決定において個人の自由に任される部分は減少することとなる。

以上のようなH・R・二八九三号に対して対策委員会は極めて広汎な公聴会を開いてその見解批判を聴取した。その結果に基いて対策委員会は一九四九年の八月十五日に法案を提出した(これを以下においてH・R・六〇〇〇と呼ぶ)。これには多数派報告と少数派報告の両意見がつけられている。この法案は、下院からもまた対策委員会の少数派からも修正を行わないとの条件附で一九四九年十月五日に下院を通過した。その理由は本法案の如き極めて複雑であり、かつ技術的なものに対して、その複雑な機構に通曉しない人々が断片的な修正を行うことは無意義であるとゆう見解に基いたものである。

このH・R・六〇〇〇号は現行養老遺族保険制度の広汎にして寛大な修正を要求しているのであるが、行政当局提案のH・R・二八

九三号と対照するとかなり穩健であり控え目であつて、言わば妥協案であるといふ。

そこで我々が改正法案の考察に當つていづれをその対象とするかについて問題が生ずるのであるが、次の二箇の理由でラディカルな提案を行つてゐるH・R・二八九三を考察の対象とする。即ち第一はH・R・二八九三は公共福祉の本質に關する行政当局の思想を充分に表現してゐることであり、第二は兩院協議會による最終法案が未決定であるとゆうことである。しかし我々はH・R・六〇〇〇と著しい差異を示している点或は重要な論議の対象となつてゐる事項等についてはそれぞれの場合にH・R・六〇〇〇と關聯せしめて比較研究を進めるであらう。

第二章 現行制度と改正提案

第一節 養老遺族保險と廢疾保險

アメリカの社會保障法が制定された一九三五年頃は「度民間保險が極めて顯著な發展を示しつゝあつた時代であつて、この私的保險の形成されつゝあつた信用と發展の波に便乗して社會保障制度は開始されたのである。

例えば民間生命保險は一八八〇年にはその資産僅かに五億弗であつたのが一九一〇年には三九億弗、その後急速に發展して一九四〇年には三〇〇億を超えたのである。このような私的保險の發展は一方においては社會的經濟的自己保全を計らんとする個人の最低生活維持の要求と他方に於ては保險會社の健全な準備金制度の実施によつてバックされたものであるといえよう。このような私的保險の築いた信用と健全性の地盤をそのまま引継いだのが、アメリカの社會保障法であつて社會「保險」とゆう「保險」の文字の採用はまさに時宜に適したものであつたといえよう。

しかし、實際上同じく保險とはいひながら、その財政的健全性については私的保險と社會保險は全く性格を異にしてゐるのであつて例えば養老遺族保險の健全性は、私的保險の支拂準備金に對應する「社會保障準備基金」(Social Security Reserve Fund)に依存してゐるのではなく聯邦政府の課税能力と借入能力にあるとゆうべきである。この点については一般に認識の混乱があつたため、社會保障の厚生の側面にのみ関心が拂われ、將來のコストに對する考慮、研究の必要ならびにそのコストの支拂負擔者に對する考慮が無視されてきたように思われる。勿論社會保障法がローズヴェルトのニュー・ディールの一環として實施された社會厚生福祉的意義の重大性を否定するわけではないが、他方において既に實施されて以來十數年に及ぶこの制度の財政經濟的意義、影響、効果についての根本的再檢對を必要とするに至つたと考えられるのである。

現行制度の贊成論者にしても反對論者にしても、こゝ數年來この制度に對するラディカルな修正が必要であることについては見解が一致してゐるようである。この点については第八〇議會の第二會期において「養老遺族保險プログラムの給付形式、制度の適用範圍、保障の限度のみならず、釀出ならびに財政政策について再檢對の必要がある……」といわれている。現行制度の贊成論者でさえも(イ)適用範圍(ロ)課税所得(ハ)給付形式(ニ)新給付と給付の追加(ホ)資格条件(ヘ)婦人に對する特殊規定(ト)退職後の所得等の如き重要事項についての広汎な擴張を主張してゐる。

まず我々はH・R・二八九三が現行制度に對して提案してゐる重要な修正事項とその事由について簡單に要約しておこう。

適用範圍。現行法は行政上その他の理由で總人口中重要な地位を占める階級をその適用範圍から除外してゐる。即ち(一)農業労働者(二)家事使用人(三)自由労働者(四)自家營業者ならびに自由職業者(五)私的非營利の、宗教的、慈善的、科學的或は教育的機

関の使用人(6)州政府或はその補助機関の従業員(7)連邦政府官吏(8)鉄道退職法の下にカバーされた鉄道従業員等がその適用から除外されている。

これを被保険人口数と比較してみると、現行制度の下における被保険者数は約三九八〇万人に対し、被保険外にあるもの約二〇八〇万人となり、三分の一の人口が保障外におかれていることは社会保障の本来的性格よりみて極めて不徹底であることは否定しえない。

このような差別待遇、被保険者の特権的な地位は次の事情からも生れてくる。現在支給されつゝある給付ならびに近い将来に支給される給付のコストが受益者並びに雇主の支拂う社会保障税額を著しく超過するに至ることが予想されるのであつて、その場合現行制度の被保険者は自己の支拂つた税以外の他の税収入即ち他人の支拂つた税から給付を受ける権利を取得することになる。このような給付は“windfall benefit”と呼ばれるが、民主主義の社会においてこのような給付を正当づける根拠は見出されない、と共に他方において最も貧困な階級に対して彼等をこの制度に含めることは、行政上不便であり困難であるとの理由で拒否することの根拠も見出し難いであらう。

以上のような欠陥に対して更に本制度には次の如き弱点が存在する。即ち労働者が法定職種から法定外の職種に轉職する場合に生ずる欠陥であつて、この補綴細工のカヴァリツヂ(patchwork coverage)のために、これらの労働者の給付は、假令彼等が課税賃銀をえている時に醸出をしていても給付は減額されたり或は何等の給付をも受けえないことが生ずるのである。(Taxation for Prosperity, by R. E. Paul, 1947. p. 323)

更に基本的弱点として現行制度の給付が基礎的保障を實際に与えないとゆう点があげられる。給付額は一九三九年に固定され、支拂額は現在では極めて不充分であつて、一九四六年における平均家

族給付は二九弗四〇であつた。多くの場合において保険給付は公共扶助支拂によつて補足されねばならないのである。このような給付と生活水準或は物価との關係については既に前にも触れたところであるからこれ以上の説明は省略しておく。

以上において我々は現行養老遺族保険制度の弱点について色々と触れてきたのであるが少くともかゝる制度を維持運用し、一部は一般税収入を以て給付を行はんとする以上現実にすべての勤労者をその仕事の性質に無關係に包含せしめる完全なカヴァリツヂ制度をとるべきであることは過去の経験が充分にこのことを明らかにしている。H・R・二八九三は充分にこの点を考慮に入れてゐる。もつとも聯邦官吏や鉄道従業員等については、本制度よりも有利な制度によつてカバーされているとの理由で実際には除外されている。

こゝで妥協案であるH・R・六〇〇〇における保険適用範囲をみると次の如くかなりの除外例を設けている。既に農業従事者(自営農業者も農業労働者も)、聯邦官吏、軍隊、鉄道従業員、指定された専門職業者とその他の一定の人々はカバーされない。

課税所得。現行制度においては法定の被保険職種の人々の年所得のうち三〇〇〇弗について聯邦税である社会保障税が徴收されて、給付が支拂はれるのである。年所得のうち三〇〇〇弗を超過する部分はこの税及び支給金の計算に含まれないのである。このような税は payroll tax と呼ばれるのであるが、この税によつて現はされた「醸出」(“contribution”)は財務省の老令、遺族保険信託基金に繰入れられて、そこから給付と行政管理費が支拂われるのである。そして信託基金に繰入れられた金額のうち当座の支出に必要としない部分は銀行や保険会社の基金と同様に政府証券に投資される。一九四九年四月卅一日現在におけるこの基金の純資産は百九億二千四百七十万弗に達した。

さて一九三五年に最初の社会保障法が採用されて以來貨幣賃銀

水準は著しく上昇したため賃銀月額の一五〇弗部分に基礎をおいた給付では最早や合理的な最低限の健康、体面維持水準(a reasonable minimum health and decency standard)に基く生活を、この給付に全く依存している人々に与えることは出来なくなつた。その結果、このような給付のみで、生活を維持せねばならない人々はその不足分を止むなくミーンズ・テストによつて公共扶助を仰がねばならないこととなる。そこではH・R・二八九三においては月額二五〇弗基準を四〇〇弗に引上げてこれを基準に課税と給付を決定することを提案しているのである。このような引上げの結果として Pay-roll tax からの収入と給付のコストのいづれも著しく増加することになるであらう。

年四八〇〇弗までの賃銀・俸給・自営者の所得に対して課税し、給付方式の基準をこの額に適用することの提案は激しい論争を巻き起した。

賛成論者の主張は次の如く要約される。

- (1) 賃銀の上昇のために四八〇〇弗は現在では従來の規定の最高限度である三〇〇〇弗に大体等しい。
- (2) 生計費の昂騰のために現行法の給付では不充分となつたのであるから、給付方式を寛大化して、その適用される最高所得を引上げ、かつ平均給付の基礎を従來の適用期間中の平均でなく最高の給付の五ヶ年間(連続した)の平均におくことが必要である。
- (3) アメリカの制度の目的は老令その他のカヴァーされた事故による所得の喪失を保障することにあるのであつて、單にこのような事故の発生に際して最低額を支給することにあるのではない。

しかし反対論者は、社会保険制度の目的は一応退職者の従來の所得の一定率を以て代替せしめることにあるのであるが、しかしむし

ろ欠乏を防止するに足る充分な貨幣所得を彼等に確保して、たとえ彼等がこの社会保険給付のみに頼らねばならない際においても合理的に最低限の健康と体面を維持しうる生活水準を可能ならしめることにあるのだとゆう見解に反対する。彼等の見解によれば、社会保険は元來被保険者に最低限の保護を与えるべきものであつて、これ以上を望む者は自己の力によつて獲得すべきであるとゆう。

しかしこのような反対論者達の人々の間でも、給付額とその決定方法については見解が一致していない。ある者は英国制度(註)にみられるが如き合理的な最低限度の給付を与える均一的、齊一的方式を主張する。またある者は給付と所得税を現在の三〇〇〇弗に基準をおくことには反対しないが、所得基準を四八〇〇弗に引上げることに對しては強力に反対する。これらの人々は物価賃銀の昂騰に對しては現行給付の引上げを認めるが、たゞその場合所得額の限度引上げを行はずして現行給付方針の変更によつて行うことを主張する。

註 英國の制度においては、同じ範疇のすべての勤労者に對してはその所得額の多少に関係なく均一の釀出を行わしめるのである、従つて不熟練労働者もその会社の最高幹部も釀出額は同一であつて、同額の給付を受けるのである。給付額に差がつくのは第一義的には有資格の扶養家族数とそのタイプに依存するのである。

またこのような英國式の均一齊一な給付制の主張者達は、この制度によれば管理運営費を著しく節約することができることを指摘しているが、これは当然のことであらう。

給付方式。現行制度においては保険期間中の平均月額賃銀に基礎をおいて、その賃銀額のうちの一〇%を加えたものが給付水準となるから五〇弗を控除した残額の一〇%を加えたものが給付水準となる但しその場合の残額は二〇〇弗以上であつてはならない。このようにして算出された総額の一%が保険サーヴィスの一年毎に追加され

る。以上の合計が退職者自身の月額主給付であつて、その他の給付例
えば本人が六五才以上の妻や十八歳未満の未婚の子女を扶養してい
る場合に支給される割増金の如きは、この主給付の一部分である。か
くて月の最低額は二〇弗で、全給付の最高額は八五弗を超えること
を得ないのである。この給付方式は全国を通じて施行されているの
であるが実際には賃銀水準の相違のために給付水準は州によつて異
なつてゐる。また退職者とその妻が八五弗の最高額を受領するため
には四十年以上の保険期間と平均月額賃銀が二五〇弗以上でなけれ
ばならない。従つてこの最高額を受領しうる有資格者は極めて少い
のである。例えば一九四三年において退職者とその妻が受領した平
均月額給付はわずかに三九弗であつた。

次にH・R・二八九三において提案された方式について述べてみ
よう。給付基準は保険期間中の最高所得の五ケ年（連続した五ケ年）
における平均所得においてるのであつてこの新方式は（イ）基本額
（basic amount）（ロ）継続の要素（continuation factor）（ハ）保
険サービスの期間、の三箇の要素を内包してゐる。まず「基本額」
とゆうのは平均月額賃銀のうちの七五弗の五〇%即ち三七五〇仙
にこの賃銀のうちの次の三二五弗の一五%即ち四八弗七五仙を加え
たもの即ち八六弗二五仙を指すのである。註(1)次にこの基本額に
継続要素を乗ずる。「個人の継続要素」(an individual's continua-
tion factor)とゆうのは、保険開始時期以後のカヴァレッジ年数を
彼の経過年数によつて除した商である。註(2)たとえば開始時期から
六五才までの間継続してカヴァーされた男子は一〇〇%の継続要素
を持つことになる。註(4)次に継続要素を基本額に乗じてえたものに
「カヴァレッジの年数の一年について基本額の一%」註(3)を加える。

註(1) H・R・二八九三の Sec. 202 (b)

(2) 同法 Sec. 202(2)(c)

(3) 同法 Sec. 202 (a)

(4) 婦人に対しては養老給付年令を六〇才とすべきことを提案してい
る。

以上の事項については“Cost and Financing of Social Security”,
pp. 17-18. 参照。

以上のような給付方式の変更は当然給付とコストを著しく増加さ
せることになる。また最高所得をえていた五ケ年を平均としてとる
ために、貨幣賃銀が漸次的な上昇を示すならば、その影響は如実に
給付額に反映するであらう、とゆうのは最高所得の五年間は多くの
場合退職直前の五ケ年であるからである。しかし、その反対の場合
即ち貨幣賃銀水準が下落する時、給付額はどうかとゆうと直ち
にその影響は顯著に反映されない、その理由は最も優利な五ケ年は
賃銀が下落する以前即ちサ・ヴィス期間のもつと前の期間に属する
からである。いづれにしてもこのような五ケ年制度を採用する結果
給付額とこの制度のコストを増加せしめることとなる。この制度に
伴うコストの推計については後に説明するであらう。

以上のようなH・R・二八九三の五ケ年制の採用に対してH・R・
六〇〇〇は反対して現行の平均賃銀制を保持してゐる。もつとも平
均算出方法に修正を加えてゐる。即ちこゝで使用される基本額は平
均月額所得のうちの二〇〇弗の五〇%に、二〇〇弗を超過しない残
額の二〇%を加えたものである。現行法において行われてゐるカヴ
ァード・サーヴィスの各一年に対して加えられる基本額の二%のサ
ーヴィス増加分はH・R・二八九三においてはその継続が勧告され
てゐるが、H・R・六〇〇〇では半分の〇・五%となつてゐる。H・
R・六〇〇〇における最低主給付は現行法の二〇弗に対して三五弗
となる。

廢疾給付。H・R・二八九三において提案された最もラディカル
な変化は廢疾給付の導入であつて現行法には存在しないものであ
る。この給付としては全部廢疾と一時廢疾と母性の三者がその主た

るものである。

社会経済的見地からみるとこのような廃疾労働者やその扶養者に対する給付は、困窮状態にない人々に対して僅かな短期のサーヴィスに対して大なる給付を与えることより遙かに正当な根拠があるといふべきであらう。しかし管理運営上の点からみると保険の分野における最も困難な部門である。

廃疾保険のコスト決定には政治的、心理的要素が大きな役割を演ずるため、この制度を実施しているどの国に於ても現実に近いコストを正確に推計することはできなかつたのである。一時的であらうと永久的であらうと一部廃疾の人々は自己の生活と家族扶養のために働かねばならない必要に迫られるのであつて、その必要から彼等を解放してやることは連帯社会の責任であらう。その場合我々はこの制度の濫用の危険が大であることに思いを致してその制度の運用に万全を期せねばならないであらう。

H・R・六〇〇は保険制度においては永久、全部廃疾のみを規定している。即ち公共扶助を受ける機会を与えると共に養老、遺族保険の下にこの廃疾給付を規定する。但し扶助支拂は、困窮廃疾者にして保険支拂を受ける資格がえられないか或は補足的扶助を必要とするかのいづれかの場合にのみ支給されることになる。

給付資格条件の緩和。 養老給付を受ける資格に關しての現行法の規定は一九三六年以降或は廿一才に達した後六五才に達する迄に経過した二四半期毎に対して一曆年四半期の保険加入期間を有せねばならない、しかしいかなる場合に於ても四〇四半期以上の保険期間が必要としないことになつてゐる。これに対してH・R・二八九三においては一九三六年以後或は二二才に達した四半期(いづれか遅い方)以後に経過した四四半期毎に対して一四半期以上の保険期間、そしていかなる場合に於ても六四半期以上とゆる緩和条件を提案してゐる。この条件緩和の理由は従來の規定が新しく加入した勤

勞者に対し過酷に失するとゆうにある。この改正法案の發案者達の目的とするところはこの制度の下において醸出制度の外見を維持しながら出來得る限り速かに實質的な給付を利用せしめるようにすることである。このような条件の緩和は一方においては windfall benefit を受けるものを生ぜしめると共に他方においてコストを増大せしめる契機を与えることとなるであらう。

婦人に對すを特殊規定。 現行法において被保険婦人が給付を受ける退職年令は男子と同様六五才である。妻と被保険男子の寡婦は六五才に達する迄は養老給付を受ける資格はない。H・R・二八九三においては婦人に對する資格年令は六〇才に下げられている。寡婦や主受益者の妻の年令の引下げは平均して妻は夫より数年若いとの事実によつて首肯しうるのであらう。

現行法に於ては婦人勤勞者に對していくたの差別待遇が行われてゐる。彼女達は男子と同額の税を支拂うが一般的にそのコストは少い。それは彼女達の場合においては遺族や扶養家族に對する給付支拂を生ぜしめる可能性が男子に比較して低いからである。またこの制度の下に退職して給付を受けている既婚婦人勤勞者が退職する場合には實際において彼女は自分の主給付か或は彼の女の夫を通じては入つてくる給付がいづれかのうち多い方を受領しうるだけであつて両者を受けることはできない。六〇才での資格はこの差別待遇を無くすることになるであらう。更にまたH・R・二八九三は「廢疾の夫の保険給付」と「廢疾の鰥夫の保険給付」を規定してゐる。

退職後の所得。 現行法における養老給付は有給職業より現実に退職した勤勞者に對してのみ或はその者のために支拂はれる。退職後においても被保険職種において一五弗以下の所得を得ている場合は給付資格を喪失しない。改正提案はこの額を五〇弗に引上げてゐる。

自營者を法定職種に包含すると共に課税所得を年四八〇〇弗に引

上げることが勧告している改正法案は退職後に於て許される所得について新しい意義を附与することになる。自営者にとつて有利な点の一つは、彼が六五才に達した時に、退職を命ずる雇用者がいないとゆうことである。農民、法律家、医師、歯科医その他の自営者も同様である。しかし、自営者が月四〇〇弗に對する税を支拂つてきたため、五〇弗以上の主給付と有資格の妻給付二五弗を受けるべき権利があつても、彼に月五〇弗以上の所得がある場合は、この制度による給付を受けることはできない。

しかるに民間における任意年金契約や多くの退職金制度は以上の如き国家制度とは著しく趣を異にしている、即ち退職のいかんに関係なく特定年金に達した場合に年金支拂が開始されること、或は退職を特定年金以後に延期した場合は実際に退職した時にその年金を増額せしめるかいずれかを規定している。

最近では、退職年金に達しても退職せずして仕事を継続して所得を得ることを希望する傾向がみられる。人口の漸次的な老令化と共に出来る限り永く活動を続けることは国家的にまた経済的に益々重要となるであろう。

それに対して退職後の所得に著しい制限を設ける規定は国民の生産力を減退せしめると共に養老遺族保険のコストを増大せしめる結果をもたらすであろう。それはまた六五才以後における自活力と活動力を挫折せしめる虞れがある。人口の老令化は、生産力の維持拡大のために老人の活動継続を益々望ましいものとするであろう。退職を奨励する政府の方針は、経済の不完全機能のために市場に一时的に労働過剰が発生するが如き場合にのみ望ましいのであるが、政府の目的は老令市民層に對して彼等を退職に導くような消極的な方策にあるのでなく、あくまで積極的な彼等のための雇用の創造にあるのでなければならぬ。

註 H・R・六〇〇〇においては三六〇〇弗を超過する所得に對して課税

もしないし、給付も考慮していない、また農民と開業医には適用されない。その結果H・R・二八九三の規定に對する批判の多くは避けることができる。また退職後の所得については現在の一五弗を七五才以下の退職者に對して五〇弗までの引上げを勧告している。七五才以後はすべての制限が除去される。

養老、遺族保険改正努力の経過。現存の養老遺族保険制度の欠陥弱点については既に述べてきた通りであるが、これが改正に對する第一歩として一九四五年三月に下院は、社会保障法特に養老遺族保険に關しての改正、拡充に對しての必要性を對策委員会に研究せしめるために五万弗の支出を許可したのである。委員会は技術的専門家を任命し、一九四六年早々老大な報告書を提出した。次いで對策委員会は一九四六年の一月廿五日から同年七月七日迄社会保障に關する公聴会を屢々開催し、多くの証人は社会保障法の完全な改訂を期待して全国から参集した。その結果同年八月通過し一九四六年改正社会保障法となつて現はれたのであるが残念なことにはこれは社会保障の最も重要な側面を処理しえなかつたのである。これについてドートン委員長(Chairman Dughton)は、本改正法は對策委員会の「社会保障立法の最終的考慮」を示したものでなくてむしろ養老遺族保険税率を凍結すると共に、翌年における公共扶助金を寛大にするための臨時手段とみなされるべきもので、保険制度と公共扶助プログラムの両者の恒久的な改正は完成されつゝあるのだと聲明したのである。

これに對して多くの議員から一九四六年改正法の不備不満足が表明せられたため、ドートン氏は引続き、財務省に社会保障の研究を行つて對策委員会に勧告書を提出すべきことを要請したのである。かくて第七十九議會の最終日の八月二日に、財政委員会に指令して「養老遺族保険ならびに社会保障の凡ゆる側面、特に保険範圍、給付、それに関聯する税に關して精密完全な調査研究」を行わしめる

決議が上院を通過したのである。この決議に基いて財政委員会の研究に一万弗の支出が許可された。トルーマン大統領は一九四七年の一月の予算教書において、議会の諸委員会によつて従来行はれてきた研究が「現行社会保障制度の即急な拡張と総合をもたらす」ことを希望する旨述べたのである。

かくてアメリカ社会保障制度の根本的な改革は多年の懸案として努力に努力が重ねられてきていたのであつて、本年の大統領年頭教書においても「我々の社会保障制度は一般市民の老令、失業及び疾病による経済的困窮に対して基本的保護を与える主要福祉施設に発展せねばならぬ」と述べ、また予算教書においても「特別税によつて主としてまかなわれるある種の社会保険計画の実施を勧告」している。福祉国家の確立を目標とするトルーマン政府のフェア・ディールにおいてはその意味で社会保障の問題は重要な根幹をなしているものであり、特に昨年来アメリカにおける重要論争点としてクロウズ・アップされ、既に述べた如く、議会において真剣な論議が闘わされているのである。

第二節 改正提案におけるコストの問題

前節において我々は現行法と改正提案H・R・二八九三号との重要相違点ならびにその改正理由、更に簡単にではあるがH・R・六〇〇との関係をも合せ附加して述べてきたのであるが、本節に於てはH・R・二八九三が実施されるとした場合における養老、遺族、廃疾保険制度のコストを中心に述べてみよう。

勿論このようなコストの正確な推計は、コスト決定の要因が可変的であり、その数が多いため極めて困難であることはゆうまでもないことである。

このような変数を大まかに分類すると自然的なもの、経済的、政治的なものとの二種類になるであらう。自然的変数の主なるものは

(イ) 死亡率 (ロ) 出生率 (ハ) 婚姻率 (ニ) 廃疾率—廃疾には一

時的、永久的、全部的、一部のの区別がある(ホ)人口の年齢構成等である。即ち主として人口現象の変動と一定人口における廃疾の経験率であつて、これがコストに重大な影響を及ぼすものであることは説明を要しないであらう。更にこれらの五要素の影響を観察するために性別、年齢別、社会階級別或はまた婚姻関係別に分類することが必要であらう。

次に政治経済的ファクターの主なるものは(イ)所得水準(ロ)所得階級別分布状態(ハ)物価水準ならびに生活費水準(ニ)雇傭の範囲と継続期間(ホ)退職給付受領資格者の退職傾向等である。これらのファクターは主として経済的なものであつて過去の歴史においてこれらの経済的要素が景気の変動と世界政治経済の動向によつて著しく影響をうけてきたことは極めて明らかな歴史的経済的事実であるが、このような経済変動がまた自然的ファクターである出生率や婚姻率に影響を及ぼしたのであつて、この両者のファクターの間に因果的關聯性のあることも否定しえないであらう。このような経済変動によつて影響をうける出生率と婚姻率が更に保険制度における廃疾率に顯著な影響を及ぼすことは、一九三〇年の大恐慌時代に保険会社の廃疾保険コストの算定の基礎が危殆に瀕したことによつてその一斑を窺うことができるであらう。

次にH・R・二八九三の計画の下におけるコストを示すならば第一表の如くである。これは聯邦社会保障監理部のアクチュアリ課が低コストと高コストの二箇の水準の下に推計したものであつて受益者数と給付の絶対額とコストの賃銀に対する百分率を一九六〇年から二〇〇〇年に至る間を十年毎に区分して示したものである。尙本表にはH・R・二八九三において支給されることに規定されている週給の廃疾給付のコストは含まれていない。

第一表に示されているところを要約すると次の如くなるであらう

(一) 給付額の激増

第一表 H. R. 2893 におけるコスト推計

暦年	受益者数(千単位)		絶対給付コスト(百万弗単位)		賃金に対するコストの百分率	
	低コスト	高コスト	低コスト	高コスト	低コスト	高コスト
1960	7,873	12,311	4,655	7,163	3.21	4.92
1970	11,758	17,671	7,536	10,914	4.82	6.96
1980	14,993	22,801	10,065	14,688	6.09	9.05
1990	17,741	27,650	12,150	18,270	6.92	11.02
2000	19,160	30,666	13,236	20,604	7.07	12.40

(備考) The Cost Financing of Social Security, p. 27.

一九六〇年から四〇年間にいづれのコスト水準によつても約三倍近くの増加率を示している。
 (2) 賃銀に対する百分率では二〇〇〇年には低コストに於ては一〇〇弗について七・〇七弗、高コストにおいては一〇〇弗について二・二・四弗の割合となつている。

(3) 受益者数の激増
 二〇〇〇年においては人口増加推計を考慮に入れて低コストの場合においては大体一〇人につき一人、高コストの場合は六人に一人以上の割合となつてい

る。
 賃銀に対するコストの百分率を本計画における三種の給付毎に示すと第二表の如くである。廃疾給付については週給の廃疾給付が除外されている。

第二表によつて、給付コストは養老給付のコストが最も高く、遺族給付が第二位、廃疾給付が最も少いことを知りうるであろう。また増加率においても廃疾給付は最低である。

次に本制度における運営管理費

第二表 給付別コストの対賃銀百分率

暦年	合計		養老給付		遺族給付		廃疾給付	
	低コスト	高コスト	低コスト	高コスト	低コスト	高コスト	低コスト	高コスト
1960	3.21	4.92	1.56	2.88	1.35	1.25	0.30	0.79
1970	4.82	6.96	2.41	4.26	1.98	1.70	0.42	1.00
1980	6.09	9.05	3.24	5.92	2.39	2.04	0.46	1.09
1990	6.92	11.02	3.93	7.73	2.53	2.18	0.47	1.10
2000	7.07	12.40	4.14	9.04	2.45	2.18	0.49	1.18

(備考) 前掲書, 二八頁

の推計を示すと第三表の如くである。大体本制度において政府の行うべき仕事としては(1)特別税のイヤーマーク(2)給付受領資格者の決定(3)給付支拂(4)個人が法定職種に就いてから退職或は死亡までの所得記録の保持(5)被保険者に対しその身分の状態や支拂についての情報提供等であるが、大体給付の基準を所得におくことは精密複雑な組織を必要とするのであつて、多額の管理費を不可欠とする。

第三表 管理費の推計(百万弗単位)

暦年	低コスト	高コスト
1960年	113	189
1970年	162	263
1980年	204	337
1990年	240	406
2000年	260	450

管理費は四〇年間に低コストにおいて二・三倍に、高コストにおいて二・四倍に増加している。その給付絶対額に対する比率は、低コストにおける二〇〇〇年の一

三二億に対して二%、高コストの二〇六億に対して二・二%である。次に参考のためにH・R・六〇〇〇における給付支拂額と現行法との比較推計を左に示しておこう。本表によると現行法の給付額に対してH・R・六〇〇〇の給付額は大体二倍となつてゐる。

第四表 現行法とH. R. 6000における給付支拂コストの比較(予備推計)

暦年	賃銀に対する百分率		金額(10億弗単位)	
	現行法	H. R. 6000	現行法	H. R. 6000
1950	0.9	1.1	0.7弗	1.3弗
1955	1.6	2.2	1.4	2.6
1960	2.1	3.2	1.8	3.8
1970	3.1	4.8	2.9	6.2
1980	4.3	6.2	4.3	8.4
1990	5.5	7.6	5.8	10.6
2000	6.2	8.1	6.8	11.7

(備考) 前掲書, 二九頁

次にH・R・六〇〇〇計画における給付額の賃銀に対する百分率を各給付に細分してそれぞれの割合を示してみよう。
H・R・二九八三におけると同様H・R・六〇〇〇においても養老給付が最も重要な地位を占めている。

第五表 H. R. 6000における給付別コスト(賃銀に対する百分率の内訳)

暦年	養老	廢疾	妻	寡婦	両親	子女	母性	一時拂	合計
1950	0.6	—	0.1	0.1	b	0.2	b	0.1	1.1
1955	1.0	0.2	0.2	0.3	b	0.4	0.1	0.1	2.2
1960	1.5	0.4	0.3	0.5	b	0.4	0.1	0.1	3.2
1970	2.4	0.6	0.4	0.9	b	0.4	0.1	0.1	4.8
1980	3.5	0.6	0.4	1.1	b	0.4	0.1	0.1	6.2
1990	4.7	0.6	0.5	1.2	b	0.4	0.1	0.1	7.6
2000	5.3	0.6	0.5	1.2	b	0.3	0.1	0.1	8.1

(備考) (1) 前掲書, 三〇頁。(2) bは0.05%以下を示す

第六表 H. R. 2893, 6000, 現行法三者のコスト比較

暦年	賃銀に対する百分率			給付額(単位10億弗)		
	現行法	H.R.2893	H.R.6000	現行法	H.R.2893	H.R.6000
1960	2.1	4.06	3.2	1.8	5.9	3.8
1970	3.1	5.89	4.8	2.9	9.2	6.2
1980	4.3	7.57	6.2	4.3	12.4	8.4
1990	5.5	8.97	7.6	5.8	15.2	10.6
2000	6.2	9.73	8.1	6.8	16.9	11.7

今仮に一九六〇年以降について、H・R・二八九三、六〇〇〇ならびに現行法における三者の給付額と賃銀に対する百分率を総合比較してみると次表の如くなる。尙H・R・六〇〇〇と現行法におけるコスト推計は単一であるからH・R・二八九三は高コストと低コストの平均をとる。

右表によつて明らか如く、H・R・二八九三計画においては、賃銀に対する百分率においても給付絶対額においても他の二者に比較して常に最高率最高額を示している。

第三節 失業補償

失業補償制度は前節において述べた養老遺族保険制度の如く純然たる聯邦の管理運営する組織ではなく、事実上は州自体がそれぞれ自己の失業保険法をもつて州が運営しているのである。聯邦政府は州に対して補助金を交付してその適切な運営を援助するのである。

この点に関しては社会保障法第三〇一条ならびに第三〇二条において規定している。三〇一条において州に対する補助金を一九三五年年度四〇〇万弗、一九三六年度、三七年度四千九百萬弗、一九三八年度以降を八千万弗と規定し、三〇二条においてこの補助金支給決定基準を(1)州の人口(2)失業補償法の適用を受ける者の推定数及び同法の適切有効な運営に要する費用の概算(3)その他聯邦保障長官が関係ありと考えるその他の要素に基いて行うことを規定している。

従つて失業補償制は聯邦、州の両者にまたがる二重機構の運営によるものといえるであろう。しかし事実上の運営は州失業補償法(聯邦保障長官の承認をえたものでなければならぬ)に基いて行われるため、その実体は州にあるものと認めてよいであろう。

従つて細目については州によつてそれぞれ差異があり、その点統一性を欠如している。

例えばこの財源は大部分の州では特定の雇主に対して課税せられるペイ・ロール・タックス(賃銀税)でまかなわれるのであるが、四州では被備者も醸出を行つている。

さて、コストの観点から考察する場合、社会保障制度を構成するいくたのプログラム中失業補償制は最も困難なものである。例えばその他のプログラム即ち廢疾、疾病、老令、死亡等の保障事故に対

して保護を与える保険においては、コストの決定に対し生物学的な要因が重要な役割を果すのであるが、このような要因の動きは統計的把握がかなり容易であつて、その結果は合理的な統計的正確度もつてゐるのに反して、失業補償のコストの予測は過去の政治的経済的経験にのみ依存せねばならないため、その科学的正確度を期することは極めて困難であるか或は寧ろ不可能であろう。

本節においては現行制度とその過去の歴史的経過ならびに將來のコストに重大な影響を及ぼすと考えられる一定のファクターなり力なりについて論述してみよう。

失業補償制が他の保険制度と根本的に異なつてゐる点は、後者が保険の數理的或はアクチュアリの原理の適用によつて發展せしめられたものであるに反し、前者は専ら經驗的、実験的な方法に基いて行われざるをえなかつたことである。このような本質上の差異こそ失業補償或は失業保険が社会保障制度体系において特異な地位を占め、またあらゆる点において特別の取扱いを受けねばならぬ事由を説明するに足るのである。

現行制度の概要。一九三五年八月十五日 Wagner-Lewis-Dough-
ton Bill として知られてゐる社会保障法が採用された当時、法定雇用において八人以上を使用する雇主のすべてに三%の賃銀税を課してえた収入を以て失業補償を充分賄うると考えられたのであるが、それは決してすべての失業に対して救済を与えんとしたものでなければ、そのやうな計画も予定してゐたわけではないのである。被保険者であつても、失業が長期化した場合ならか他の方法で救済されねばならないとゆう觀念があらかじめ前提されてゐたのである。

上述の聯邦税の三%は失業補償をまかなうためにイヤーマークされた特別税ではなくて他の一般租税と同様に国庫に拂込まれるのであるが、實際に於ては州が失業補償法を制定している場合におい

てはその州の雇主は、失業補償のためにイヤーマークされた州特別税を支拂つた額だけ聯邦税に対して、聯邦課税賃銀の最高二・七%まで相殺することができる。これは現行制度が失業補償を各州の失業基金で賄うことを立前とし、聯邦がその運営に補助を与えるという形態をとっているからである。換言すれば、この制度の基本思想としては、聯邦は州に経験料率制(experience rating or merit-rating or merit system) 或は個々の雇主の基金を使用せしめるかの選択の自由を与えることにあつたのである。

この税額支拂關係を例示すれば次の如くなる。例えば一人の雇主が年額一〇万弗の賃銀を支拂つたとした場合の各税額は次の如くなる。

聯邦税	三〇〇〇弗
州税	一七〇〇弗
聯邦税の控除(九〇%)	一七〇〇弗
差引聯邦税	三〇〇弗
聯邦、州税合計	三〇〇〇弗

以上の如き制度の下に個々の州はコスト構成の主要要素を決定する。即ち

- (1) 給付支拂額とその期間
- (2) 給付支拂の条件、例えば
 - (イ) 資格を得るに必要な基本期間におけるサービス或は所得の額。基本期間は州が決定する。
 - (ロ) 待機期間
 - (ハ) 有資格者が給付受領資格を喪失する行爲。これについての州の規定はそれぞれ異なつてゐる。
- (3) 経験料率制を制度内に採用すべきか否か、採用する場合の制度如何。

経験料率制の問題はアメリカの失業保険構造に極めて重要な地位

を占めている課題であつて今後の研究の余地が充分残されている。

この経験料率制は、失業保険料金額の大きさはその企業の失業の経験に比例せしめるべきであるとの保険原理に基いたものであつて、特にアメリカ社会保障法における如く殆んど大部分の州が雇主に對してのみ保険料を課している場合にはある程度妥当性が認められたのであるが、失業を單に過去における企業の経験のみに依存してその失業率を算出することは経済社会の構造的変化と共に世界政治の動向の経済に与える影響が支配的となつてきた今日の社会に於ては非現実的であり、制度運営上いくたの困難な問題を提出することとなるであろう。この問題についてはまた別の機会に詳細に論ずる予定であるが、たゞここでは、経験料率制とコストの關係においてこれはコストを引下げる傾向をもつ一要素であることのみを附加しておこう。

失業補償が開始されて以來、アメリカ経済状態は大體好調の一路を辿つたため、この制度は深刻な試練に未だ曝された経験がない。保障法の制定された当時、支拂準備金を蓄積するために、「醸出を必要とする最初の期間の最初の日以後二年内に生ずる失業日に關して」補償支拂が禁止された。ところがこの二ケ年の蓄積期間が終了すると間もなく準戦時体制時代を迎え、更に数年後には第二次大戦にアメリカは参加するに至つた結果雇用と所得は未曾有の高さに達すると共に補償されるべき失業は最少限に低下したのであつて、支拂準備金は必要支出を賄うに充分な余裕を持つに至つたのである。

これを数字的にみると一九四〇年における給付額は殆んど五億二千万弗に達したが、戦時生産が最高頂に達した一九四四年の給付支拂は六千三百万弗以下にすぎなかつた。一九四六年には給付額は一〇億弗を超えたが、同年末の州機關の準備基金合計は殆んど七〇億弗の巨額に達したのである。

戦争末期になつて政府当局は戦後大量失業発生について危惧を抱

くに至つたのであつたが幸にもそれは具現するに至らなかつた。かくて一九四八年において各州に保管された合衆国庫の準備金は合計七十億弗を超えた。従つて過去十年間におけるアメリカの経済状態の下においては経験料率制による税の軽減を以てしても課税額は失業補償を賄うに必要な額をはるかに超えたのであつて充分高いものであることがはつきりしたのである。

このような失業補償制の経過に鑑みて、多くの州では給付額の引上げと給付期間の延長を行つてその制度の再調整を計つたのである。また経験料率制を採用してない州では新にこの方法を採用して雇主に対する税の軽減策を講じたのである。また経験料率制を実施している州でも事実上雇用の安定度の高度化と共に實質的に税率は低下したのであるが、州によつてはこの制度の濫用が認められたため、資格喪失と罰則について法を強化し或は抜穴を防止するため行政的措置がとられたのである。

失業補償制の基本思想。

現行失業補償制度を、失業の脅威から労働者を救済しうる能力の観点から検討してみると、いくたの欠陥が見出される。例えば養老遺族保険と同様失業補償の適用範囲が狭隘に失する。即ち聯邦、州、地方の各政府に働く人々や小規模な雇主の使用人或は家事従事者、農業従業者、非営利的雇用の何百万の人々は全然補償圏外にある。労働者に対して失業による賃銀喪失に対する防衛力を与へるのが失業保険でなければならぬ。

次に第二の弱点は給付が全く不十分であつて失業に対する強力な防衛の第一線として役立たないとゆうことである。それは主として州法に於て現定された支拂最高額の制限によつて、給付が賃銀水準や生計費の上昇に追隨しえなかつたことによるものである。元來この失業補償は週賃銀の少くとも五〇%を支拂うように仕組まれたものであつたが、多くの州においては半分以下となつており、一九四

六年に於ては僅かに七州のみが最高の週給付二五弗を支拂つたにすぎない。

失業補償が、個人の力を以て処理しえない経済的不慮に対して保障を与えて、高水準の消費に援助を与えるものであるならば、少くとも最低限の体面維持生活水準を与えるに充分な給付が支拂われねばならない。R・E・ポール氏は「失業労働者ならびにその家族の購買力の維持は厚生政策以上のものであり、それは繁榮する経済の基本的分子である」といふことである。(R・E・Paul, Taxation for Prosperity, p. 331)

第三の欠点は州法に規定された嚴重な資格喪失条項であつて、そのため給付に対する権利を剝奪されたり、減額されたり、或は給付の支拂を不当に延期せしめられたりするのである。勿論かゝる規定そのものの必要なることは言うまでもないが、それが單に罰せんがためのものではあつてはならない。

以上述べた如きいくたの弱点を現行制度はもつていたのであるが、現行法が当初制定された當時に於ては必ずしも現行法を以て満足すべきものとして採用されたわけではない。均一率の課税と單一のプール資金を有する全國民的な失業補償制度を主張した人々もあつたのであるが、たとえこのような法案が議會を通過しても、大審院で違憲判決を下される虞れが当時充分あつたため州に広汎な決定権限を与える現行の如き聯邦法が成立せしめられたのである。その後大審院のいくたの判例によつて憲法上の問題となるべきいくつかの疑惑は解決せられてきたのである。

國民的な制度の主張者は従來経験料率制に反対を表明してきていた。彼等の主張は、失業現象は雇主が何等それに対してコントロールをもつてない諸要素の結果である場合が圧倒的であるとゆうにある。だから失業補償のコストは一率の税によつてすべての産業に分散せしめて優利な経験記録をもつ産業に対して税の軽減をもたらす

ようなものにしてはならない。かくて国民的統一制度の失業補償が実施されると、それはおそらく現在の平均よりも高い水準の齊一給付を行うこととなるであろうし、その結果一定水準の失業における失業補償のコストを増大せしめるであろう。

失業補償制度の国民的統合的な体系の改正は可能であるとしても依然として未解決のまゝ残るのは経済の構造的変化に基いて生ずる虞れのある長期的大量失業に対する補償の問題である。これは社会保障の領域に於て解決不能の範疇に属するものであつて、この分野に於てはあくまでもノーマルな経済状態を前提とした法的制度を以て満足しなければならぬのではなからうか。失業はこのように経済の根幹に由来する現象である故にこそ、ビヴァリツジ氏も社会保障体制における失業保険制度の崩壊を防ぐための基本前提として完全雇用政策を別個に研究したのである。

従つて具体的なアプローチとしては失業補償制の有効な維持を計るためには、予防的措置として完全雇用対策を講ずることが第一義的に必要であると共に、長期的大量失業の襲來に際しては、財政経済の現状に照応して失業補償制の改正、停止或は公共扶助制度の活用に期待せねばならないかもしれない。勿論かゝる時期に於ける社会保障の機能は経済異変に対する対症療法ともゆうべきものであつて、第一義的努力は経済構造に直結した財政経済政策でなければならぬことはゆうまでもない。

こゝに失業補償制の機能的限度、或は社会保障制度の社会政策的限度が見出されるのだといわねばならないのではなからうか。

(続く)