

# 社会保障における保険原理

近 藤 文 二

## I 佐口教授の疑問、公的扶助と社会扶助

佐口卓教授は、最近わたくしが公にした『社会保障の歴史』(改訂版)の書評のなかでつぎのような疑問を発していられる。

「もし教授の結論を推測するならば、やはり労働組合が強力となって労働力の維持培養を本質とする社会政策をおしすすめていくばあいには、どうしても社会保険を守りぬいていくことが必要であって、いたずらに理想を追うことはかえって社会保険を転落せしめることになるという別著『社会保険』で展開された理論につながっているのではないかと思われる。そうだとすると教授の主観的立場は社会政策・社会保険を守りぬくことにあって、社会保障となると客観的に社会保険から社会扶助になることだとつばなしている。もしそうだとすると、現実に社会扶助の方向へいくことがいいのか悪いのか、したがって社会保障は歓迎すべからざるものなのかどうかということにかかってこざるをえないのである。ひとり労働者の社会保険のみならずひろく国民を包括する国民保険になることをもって社会保障とみるときに、それが歴史的にみる必然性であったとしても、教授はこれを必然性として許容され、推進されるのか、あるいは、これを拒否しようとされるのか、ということをごここで問わずにいられない<sup>1)</sup>。」

小川喜一教授も指摘しているように「由来、わが国においては、いわゆる保険主義と社会保障とは相容れがたいものがあり、無拋出主義——しかも資力調査 (means test) を伴うことのない——こそ社会保障にふさわしい原理であるとする見解が根強く存在することは、よく知られるとおりである

が、このことは、イギリス労働党内においてもまた同様であるといつてよい<sup>2)</sup>」。わたくしはこうした考え方の誤りを訂すために旧著『社会保険』(昭和23年、東洋書館)で、「ビヴァリッジ案には『最低生活の確保』という形で、社会政策の社会事業化が意図される危険が隠されている<sup>3)</sup>」、イギリスの社会保障制度は「最低生活の確保という意味で『社会政策の社会事業化』を結果する」と述べたのである<sup>4)</sup>。そして『社会政策概説』(昭和24年)ではさらに詳しく「社会保険もまた社会政策としての性格において、必然的に一つの限界に当面せざるを得ない。と共に、それが利潤部分に出来得る限り食込むことを防止せんがために、資本は生活保障の限度を能う限り引下げんと努力するのは必然である。かくて、また、一見、社会事業の社会保険化を意図するが如くに見えて、事実においては逆に、社会保険の社会事業化に墮するの危険を蔵していることを忘れてはならぬ<sup>5)</sup>」と説いた。また、『改訂増補社会保険』(昭和30年)では『社会保険』を以て、もし『社会政策』の一つと見るならば、それは当然に『利潤』から『賃金』への再分配を意味するものでなければならぬ。また、その『生活保障』における『最低』も『労働力の保全』に値するものでなければならぬ。しかし、事実は必ずしも、そうでない」とし、「さればこそ大河内教授もまたその最近の著書では『第一次世界大戦後においては、各国とも次第に社会保険の原則から、国家による社会保障＝生活保障の原則に移りつつある』。そして、それは社会政策の一分

1) 佐口卓「近藤文二『社会保険の歴史』(改訂版)『健康保険』第20巻第8号、90頁。

2) 小川喜一「イギリス労働党とその社会保障政策——松尾教授の所論によせて——」社会政策学会年報第13集『社会保障と最低賃金制』、128頁。

3) 拙著『社会保険』、東洋書館、142頁。

4) 同上書、144頁。

5) 拙著『社会政策概説』、249頁。

野ではあるが『あくまで個人主義的な生活原則に依拠』し『保険原則』という『資本主義的合理性』の上に立った個々の救恤的手段＝失業対策が、労働階級の生活不安と大量的な失業者の発生の前には、ついにいかんともなしがたく、『社会保険の各領域の体系を基礎としながら、さらにそれを一歩進めて、国家による国民の生活保障の総体的な体系を、社会保障制度としてつくり上げ<sup>6)</sup>』ざるを得なかったことをば意味する、と説いているのである」として大河内教授の説を援用するとともに「したがって、そこには『社会政策の前進』よりは、むしろ『後退』が見られるのは当然であって、かかる傾向のなかに『社会保険の社会事業化』が見られたとしても敢て不思議ではない<sup>7)</sup>」と断じたのである。が、この考え方は今日でも変りがない。それにもかかわらず、佐口教授は上記のような疑問をだされている。わたくしが「社会保険の社会事業化」とよぶものを佐口教授は「社会保険の公的扶助化」として理解されていた。それが『社会保障の歴史』(改訂版)では「社会保険の社会扶助」をもそのなかに含めているためであるらしい。

わが国では、これまで「社会扶助」と「公的扶助」という言葉を区別しないで漫然と使用してきた。だが、わたくしは「社会扶助」はミーンズ・テストをまったく行わないで、しかもその費用の全部を公費で賄う制度のこと、これに対して「公的扶助」はミーンズ・テストを前提とする制度のことであると解釈し、この二つの言葉を区別して使ってきた。そして、前者の典型的なものは、イギリスの家族手当制度、後者の例は、わが国の生活保障制度などであるとしてきた。なおわが国の福祉年金のようにインカム・テストを前提とする制度は、公的扶助から社会扶助に至る過渡的制度ともみられるが、その本質は「公的扶助」に属するといわねばならぬ。

もっとも、これについては異論がないではない。たとえば、高橋武教授によると「社会保障を実施する第2の手段は、社会扶助といわれるものであ

る。これは一定の資力なき者に対し、国の制度として給付を支給するものであるが、それにも、ミーンズ・テスト(資力調査)が要件とされる。わが国の生活保護法やイギリスの国家扶助(National Assistance)がこれである。また国民年金保険法の福祉年金も収入テストを条件とするため、この形にはいる。わが国では一般に『ミーンズ・テストに服する公的扶助』と称されているが、ILOや国連では『社会扶助』(social assistance)という表現が多く使われる<sup>8)</sup>』というのである。そして、高橋氏はさらにILOの用語にしたがい、わたくしが「社会扶助」とよぶものを「公的サービス」とよび、「公的サービスは、社会の出費において、またしたがって、受益者からの事前の拠出金なしに、住民全体あるいは一定種類の住民に対し無差別に給付を支給するものである<sup>9)</sup>」と説いている。しかし、この場合の給付は、高橋氏も認めているように「現金給付のものと現物給付のものとがある<sup>10)</sup>」というのであるから、少なくとも日本語としては、これを無差別にサービスとよぶのはどうかと思う。すなわち、イギリスの医療サービスの場合には公的サービスとよんでもよいが、児童手当の場合まで公的サービスとよぶのは問題である。そこで、わたくしは、国連の *Method of Administering Assistance to the Needy*, 1952. の分類に従って、(1)拠出に基く社会保険、(2)必要(need)の有無を問わない社会扶助、(3)必要(need)に基く公的扶助(public assistance)の三つとし<sup>11)</sup>、この用語を『社会保障の歴史』でも『社会保険』(岩波書店)でも採用したのである<sup>12)</sup>。そして、社会保険は社会保障制度のなかにとりいられることによって、公的扶助さらには社会扶助化していく必然性がある。が、これは必ずしも労働者の立場からいって好ましくないと言ってきたのである。

8) 高橋武「社会保障における賃金の役割」『日本労働協会雑誌』No. 51, 29頁。

9) 高橋武「国際社会保障法の研究(その十九)」『世界の労働』第16巻第1号, 61頁。

10) 同上書, 62頁。

11) United Nations, *Method of Administering Assistance to the Needy*, 1952, p. 5.

12) 拙著『社会保障の歴史(改訂版)』, 57頁, 『社会保険』, 岩波書店, 273頁。

6) 大河内一男『社会政策原理』, 300頁。

7) 拙著『改訂増補社会保障』, 190頁。

## II 社会扶助としての家族手当

ところで、佐口教授は、わたくしが公的扶助だけでなく社会扶助をもとりあげ、「救貧制度→社会保険→公的扶助→社会扶助」という式をかかげていることに注目し、これは結局「公的扶助は税を財源とし資産調査（ミーンズ・テスト）をとまなうものであるが、社会扶助は財源は税であるとしても、資産調査をとまなわない点で異ったものであり、社会保険と社会事業の統合というところに社会扶助をもとめて、これへの傾斜がまさに社会保障なのであるとみている」とし、さらに「教授は以前から資産調査の有無をきびしく問われ、社会保険と峻別するばあいにもこの点を追求されるという姿勢をくずさなかった。ところが、イギリスの家族手当のように資産調査をなんらともまなわないもの、あるいはわが国の福祉年金のように資産調査はともまなわないが所得制限があるもの、などについてどのように考えられるかということは私たちの疑問とするところであった。今回は以前の姿勢がくずれて、そういうものが社会扶助とでもいうべきものであるとみとめられて、社会保険も公的扶助もともどもにそのような方向にむかっていくところに、したがって、社会保障は社会扶助という新しい段階になることだと主張されるにいたったのであった」と断じている<sup>1)</sup>。

いかにも、わたくしは『社会保険』のなかでは「イギリスの老齢年金制度は、国民の最低生活の保障という形において、老人の生活水準を引き下げるとともに、ときには社会保障——ここでは国連のいう社会扶助を考えてもよい——よりは、むしろ、公的扶助によって、国民の最低生活の保障を社会事業化せしめようとする傾向をもっている<sup>2)</sup>」と述べている。そうしたことから「社会保険の社会事業化」は「社会保険の公的扶助化」であるといった誤解を生むのかも知れない。そして、そうした誤解を前提とすれば、わたくしが新著で「社会保険→公的扶助→社会扶助」と説いたこと

は、確かに「以前の姿勢がくずれ」たことになるかも知れないが、社会保障には「社会保険の公的扶助化」はむしろのこと「社会保険の社会扶助化」をもふくむという考え方は昔からの考え方で、このことは上述の数次の引用文でも明らかであるのみでなく、『社会保険』でも「社会保障——ここでは国連のいう社会扶助を考えてもよい」と述べているのであって、そうであればこそ、引きつづきイギリス労働党が年金額の報酬比例制を主張したことにふれ、これは労働党が「イギリスの老齢年金制度が、国民に対する最低生活の保障という、本来の社会保障的要請の下に形づくられていることにあきたらず、これを改変して、社会政策としての社会保険にひきもどそうとはかった<sup>3)</sup>」ことを意味すると説いたのである。

社会保障制度の本質は、しばしば、所得の再分配にあるかのように説かれているが、しかし、その本質は所得の再分配よりはむしろ最低生活の保障にある。しかも、そこで保障される生活水準は「労働力の価値の最低限を示すものであり歴史的・社会的に規定される生活水準ではない」ことは、わたくしのしばしば述べてきたところである。したがって、たとえ公的扶助が社会扶助に移行したとしても、そこで保障される生活水準はかつての社会事業における生活保障水準とは大差のないものにならざるをえない。このことを端的に物語っているのは、イギリスの家族手当制度である。そして最初は付加賃金として登場したフランスの家族手当さえもが後には社会保障としてのイギリスの家族手当と大差のないものとなった<sup>4)</sup>、とみられている。しかし、ここで注意すべきは、イギリスのそれとフランスのそれとのちがいである。たとえばイギリスの家族手当の額はフラットであり、ただ児童の数によってその額が異なるだけであるが、フランスの場合は手当額は基準賃金月額に一定率をかけて計算され、この基準賃金月額は地区により異っている。むしろ児童数によって手当額は異なるが、そのほかに妻が稼得労働についている場合

3) 同上書。

4) この点については、上村政彦「家族手当制度における責任の問題」、健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』、1966、56頁以下を見よ。

1) 佐口卓「近藤文二『社会保障の歴史』（改訂版）」、『健康保険』第20巻第8号、89頁。

2) 拙著『社会保険』、岩波書店、290頁。

とそうでない場合によっても異なる。また、その世帯が賃金労働者であるか、そうでないかでも異なる。すなわち、そこでは賃金とのからみ合いがなおわずかとはいえ残っている。その意味では完全に社会扶助化されたとはいえない。その上に、フランスの場合はその財源をもっぱら保険拠出金に求めている。そして、自営業者および雇主については、それらの人たちの所得額に応じて保険料を徴収しているが、労働者については雇主のみからこれを徴収する。それらの点を考えると、フランスの家族手当は社会保障制度の一部門ではあるが、社会扶助というよりはむしろ社会保険の原理にもとづく制度というべきであろう。社会扶助の典型と考えられている家族手当でさえこうして保険原理を採用している国があることは、社会保障における保険原理を検討する場合、まず銘記しておかねばならない事柄である。

### III 社会保険の社会扶助化

「ベヴァリッジはかれが当初から参画していた失業保険のあらゆる機構が、両大戦に崩壊したことを痛感していた。大規模な構造的失業の前には、保険は無力であり、むしろ有能者への一般的な施設外救済がこれに代替されてしまった。扶助受給者数を減少せしめようとした社会保険の諸方策は、完全に逆転せしめられたとさえいえるのである。」小山路男教授は、このような前提の下に、イギリス社会保障制度の目標をつぎのように説く。

「保険原理を復活しかつての悲劇をくりかえさないためには、経済政策による完全雇用の実現と国家扶助における『国民の最低限』の確保が必要である。後者は、どのような事故が発生しようともそれ以下に下ることが許されない所得の最低限として、あらゆる社会保険や社会サービスの基礎となるべきものであった。いま、これをかりに最低限原則とよぶならば、ベヴァリッジ計画の目標はすべての市民に、その経験すべき人生のいかなる変動にもかかわらず、基本的ニードを充足するにたる所得を保障し、窮乏の絶滅をはかることであった<sup>1)</sup>。」

かくて小山教授は、ベヴァリッジ案が考えた最

低限所得は具体的には 1940 年価格で夫婦で週 40 シリング、独身者で 24 シリングであったが、この最低所得水準の確保は「扶助も保険も年金も」そのすべてを通じての目標であった。したがって、そこでは「最低限原則は普遍性原則と結合していた。つまり最低限の所得はすべての個人と家族に対して権利として保障されるべきものであって、いかなるかたちでの資産調査（ただし所得調査は別である）をも前提としないとされたのである。最低原則と普遍性原則との結合は、ベヴァリッジ計画における新しい精神であった。この結合を平等主義とよぶならば、平等主義こそがイギリス福祉国家の基本的性格をなすといえるのである<sup>2)</sup>」と主張する。

この説には所得調査を前提とする場合をも社会扶助のなかにいれていることを除けば、わたくしも賛成である。というのは、この主張は結局、わたくしの「社会保険の社会扶助化」説に一致するからである。しかし、小山教授の見解では、このことが「保険原理」の否定のようにもとれる点は問題である。もし、小山氏の真意がそうであるならば、わたくしには同意できない。また、小山教授は、イギリスの「国民保険は救貧法(教授の言葉では社会事業)の社会保険化としての意味をもっている。少なくともイギリスについての歴史的考察からすれば『社会保険化社会保険化』——「社会保険の社会事業化」の誤りか——ではなく、『社会事業の社会保険化』が発生論的に論証される<sup>3)</sup>」と説く。イギリスの国民保険法が 1911 年に制定されたときの事情は、まさに「救貧法=社会事業の社会保険化」であったことは小山氏の説く通りである。すなわち、それは社会政策がイギリスの救貧的社会事業を解体させたことを意味するのであって、このことによって結局、資本の負担は増大したのみならず構造的失業に当面するや、それに耐えかねてつくりだされたのが社会保険と公的扶助との分裂であり、さらにベヴァリッジ構想によ

1) 小山路男『『福祉国家』の形成と変容』『日本労働協会雑誌』No. 71, 17 頁。

2) 同上。

3) 同上, 16 頁。

る社会保険の社会扶助化である。そして、それは労働者保険から国民保険への移行という形で実現された。資本としては、この場合社会保険の負担を軽減させるためには「社会保険の公的扶助化」こそもっとも望ましいと考えたであろうが、それでは到底、労働者階級の容認は求められない。そこで新しく「社会保険の社会扶助化」という、ベヴァリッジの構想が生れた。しかし、それは社会保険の地位を社会扶助に譲るのではなく、社会保険のなかで社会扶助を実現しようというのであった。つまり、社会保険を通じて、最低限原則を貫徹させようとしたのである。しかも、幸なことに、イギリスではドイツや日本などとは異って、1911年以來の社会保険がフラット制をとっていた。そこで、これをそのまま利用して労働者保険から国民全体の保険にうつらせれば、それで足りたのである。かくてイギリス社会保障制度は保険原理の放棄をまねがれたのである。

#### IV 保険原理をどのように見るか

イギリス社会保障制度が保険原理を放棄しなかった理由を、ベヴァリッジ報告書はつぎのように説いている。

「窮乏の根絶は、単に生産の増強のみによっては達せられないのであって、正当な分配を必要とする。だが正当な分配は従来しばしば考えられていたような——生産における諸要素の間の分配、すなわち、土地、資本、経営および労働の間の分配を意味するものではない。必要なのは、賃金労働者自身の間の収入のある時期と収入のない時期、あるいは家族の負担の多い時期と家族の負担の少ない時期またそれが全然ない時期、との間の購買力の分配をよりよくすることである<sup>1)</sup>。」

かくてベヴァリッジは社会保障実現のための方法として「基本的なニードに対する社会保険」「特別な場合に対する国家扶助」および「基本的な準備に加うる任意保険」をあげるとともに、そのなかでもとくに「被保険者によってあるいは被保険者のために予めなされた強制的拠出を条件として、

給付時における各人の資力とは無関係に現金の支払を行う<sup>2)</sup>」ところの社会保険を重視する。

ところが、わが国では、社会保険から社会保障に発達した過程においては従来のような保険原理はだんだん適用できなくなってきた<sup>3)</sup>と考えるものが多い。しかし、その場合問題になるのは、このことを主張する人たちが保険原理をどのように理解しているかということである。たとえば、大熊一郎教授はすぐれて経済理論的に社会保障の研究を試みている学者であるが、保険原理については「保険という制度は、過去の経験にもとづいて知られた危険の頻度から計算された合理的方式である。しかし、そのことは保険が静態的な社会を前提して、その上に成りたつところの危険分散方式であることをも意味している<sup>4)</sup>」と述べる。しかし、そこで「合理的方式」とか「危険分散方式」とよばれるものは、「収支相等の原則」を前提とするものか、それとも「給付反対給付均等の原則」を前提とするものかは明確ではない。

それは一つには、今日なお、保険技術はいずれの原則を前提とするものかについての意見の統一が見られないからでもあるが、この点は、この際明らかにしておく必要がある。というのは保険技術は「給付反対給付均等の原則」を前提とするとみるときは、社会保険は保険でないという主張が成立つからである。ここで「給付反対給付均等の原則」というのは、加入者の支払う個々の保険料は受取ることあるべき保険金の数学的希望値に等しいということの意味するのであって、この関係が保険の不可欠の要件であるとする、社会保険は保険とはいえない。なぜかなれば、社会保険の場合には「収支相等の原則」すなわち一危険集団における収入保険料の総額が、支払保険金の総額に等しいという原則はこれを貫徹することはできるが、「給付反対給付均等の原則」は貫徹ができないからである。バーンス教授が社会保険は保険ではないとするのはこうした考えをとるからであ

2) *Ibid.*, p. 120.

3) 社会保障研究所「シンポジウム、社会保障とは何ぞや」その二、12頁。

4) 大熊一郎「社会保障と経済学」『日本労働協会雑誌』No. 51, 41頁。

1) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 167.

る<sup>5)</sup>。もっとも保険にとって不可欠の原則は「収支相等の原則」であると説きながら、保険は「十分の経験を通じて態様をほぼ的確に把握得る危険、すなわち静態的危険にあらざればその対象となすことを得ない」ということから社会保険は「真正銘」の保険ではないとする学者もないではない。すなわち社会保険では「まだ十分に静態化しない社会的危険」しか対象としていないからというのである<sup>6)</sup>。しかし、こうしたことを主張する佐波宣平教授は、「社会的危険」のすべてが「動態的危険」であるとしてこうした結論を出しているのであるが、「失業」の危険や「老齢」の危険は果して動態的危険であって「態様をほぼ的確に把握得る危険すなわち静態的危険」ではないとみなければならぬであろうか。この点については、「静態的な社会」を前提として始めて保険は成立つと説く、大熊教授が「失業保険は一時的・摩擦的な失業を対象とするのがたてまえであろう。こうした性質の失業は、静態的な社会にも十分存在するはずである。また、景氣的失業ですらも、景気がおだやかな循環をくりかえすかぎり、保険方式によってこれに保障を与えることは可能であろう<sup>7)</sup>」と述べていること。さらに「老齢」の危険をも静態的危険として否定することになると、民間の生命保険も保険たりえないことになる点を指摘しておけば十分であろう。

いずれにしても、保険原理を狭く解釈して「給付反対給付均等の原則」すなわち、レクシスの $P = wZ$  ( $P =$ 個々の場合の純保険料の金額、 $w =$ 確率、 $Z =$ 個々の場合の保険金の金額)の貫徹ということを前提にすると、民間会社が行う個人保険あるいは私保険は保険であるが、社会保険は保険でないということになる。したがってもし社会保険を保険である、あるいは、保険原理を前提とする制度であるという場合には、保険原理は、結局、「収支相等の原則」の貫徹ということではなければならぬ。この原則はこれを代数式で示すと、 $nP = rZ$  という

ことになる。ここで $n$ は、保険に加入しているすべての件数であり、 $r$ は保険事件が実際に発生した場合の数である。したがって、事件の発生する確率は $r/n$ であり、レクシス式に直すと $P = r/nZ$ ということになる。が、レクシスの場合は、個々の保険取引における均等関係であるのに対し、ここではすべての保険取引が全体としてその均等関係がとりあげられている。いわば前者がミクロの関係であるのに対し、後者はマクロ的關係ともいえる。そして、このマクロ的關係を前提としてのみ社会保険における保険原理が見出されるのであるが、この保険原理は社会保障の場合にも残存している。そしてそのことは、他の労働者保険の場合においても、国民保険の場合においても変りはない。変るのは、前者の場合には、あくまでも社会政策の原理をも前提とするのに対し、後者の場合には、最低限原則が前提となる点にある。前者においては、労働力の一般的な価値への接近が目標となるのに対し、後者においては、むしろ労働力の価値の最低限の確保が目標となる。相違はそこにある。

## V 何が社会保障の後退か

そこで問題は、社会政策の原理とは何かということであるが、わたくしはこれを、労働者階級がその生活を維持するため自己の労働力を商品として資本家階級に売る場合、これをその価値通りに売ろうとして闘争・反抗する。これにに対して行われる資本家階級の譲歩・妥協であって、国家の手により労働力政策として実現されるものと解釈する。したがって、それは賃金闘争による社会階級間の所得の再分配すなわち賃金部分と利潤部分との再分配を目標とする。社会保険もまたかかる所得の再分配を保険を通じて行うというのであるが、この場合には、この社会政策的再分配のほかに保険的所得再分配がつけ加えられる。すなわち、偶然的な出来事に対する準備としての賃金間の再分配がふくまれる。

ところが、社会保障になると、それが保険を通じて行われることは社会保険の場合と異なる。

したがって保険的所得再分配もむろん行われる

5) E. M. Burns, *Social Security and Public Policy*, 1956, pp. 33-34.

6) 佐波宣平『保険学講案』, 164頁。

7) 大熊氏, 前掲論文, 41頁。

が、そのほかに社会保険＝労働者保険の場合にみられた社会政策的再分配の代りに所得階層間の再分配という機能が出てくる。むろん保険の対象が労働者である範囲では社会政策的再分配機能も残るであろうが、その範囲が国民大衆に広められることによって、その目標はむしろ最低限原則の貫徹にふり向けられることになる。

むろん、そこに見られる所得階層間の所得の再分配は、社会保険＝労働者保険の場合にも、賃金労働者間の所得すなわち賃金の再分配という形でみられなかったわけではない。たとえば、わが国の健康保険の場合のように、医療費は賃金に比例しないが、保険料は賃金に比例する方式をとった場合にはそうである。

しかし、社会政策的所得の再分配を背後に押しやって、むしろ所得階層間の所得の再分配を重視し、そのことを通じて、資本の負担を軽減させようとする意図は、社会保障の登場によってハッキリとしてきたのであって、わたくしが「社会保険の社会扶助化」とよぶものはまさにそうしたものである。

しかも、その場合、健康で文化的な最低限度の生活保障とか、あるいはナショナル・ミニマムの保障とかいったスローガンを高くかかげて実は労働力の価値の最低限を確保しようとする。それも事実においては労働者がそれ自身を生理的に維持し、再生産するために必要な「生理的」必需品さえ確保できないような最低限の生活水準さえも保障されていないというのが今日の社会保障制度の実体である。その証拠に、もし社会扶助による保障が、この最低限の生活水準を真に保障しているのであれば、それを補充するための公的扶助、すなわちミーンズ・テストやインカム・テストを前提とする扶助の必要性はないはずである。ところが、現実には、イギリスの社会保障制度にしたところで、公的扶助制度をもち、しかも1958年末の数字では1,649,000人、その家族をふくめると2,360,000人の多数にのぼる人たちがこれをうけている。そしてそれは、この1,649,000人のうちの68%は国民保険給付だけでは最低生活が保障されないからであるといわれている。このことこ

そイギリス社会保障制度の本質を端的に物語っている。すなわち、それは「社会保険の社会扶助化」を意図しながら実は「社会保険の公的扶助化」に転落しつつあるということの意味する。

そして、このことは、また国民保険における給付の内容が、かつての社会政策の原理を見失うとともに、最低限原則にとらわれた結果ともいえるのであって、これこそまさに資本の側の願うところというべきであろう。

では、こうした資本の意図を労働者のためにより有利に転回させる途は何か。それは、いうまでもなく保険原理を通じて、最低限原則を社会政策の原理にひきもどすことである。

わたくしが、『社会保険』（岩波書店）のなかで、イギリス労働党が年金額の報酬比例制を主張したのは「イギリス老齢年金制度が、国民に対する最低生活の保障という、本来の社会保障的要請の下に形づくられていることにあきたらず、これを改変して、社会政策としての社会保険にひきもどそうとはかったのだともいえる」「すなわち社会的な実質的賃金を、これによって引き上げ、これを労働力の価値に接近せしめようとする努力の現れとみてよいのではあるまいか」と述べた<sup>1)</sup>のも、そうした考え方からである。もっともこうした労働党の動きを逆に「本質的には巨大資本の利潤を保障するための国家を媒介とした賃金抑制にはかならない」とし、さらにそれはフラット制の崩壊であり、ベヴァリッジ原則の後退すなわち社会保障の後退であるとする学者もないではない<sup>2)</sup>。松尾均教授はその一人である。が、それがフラット制の崩壊であり、ベヴァリッジ原則の後退であることは確かであるとしても、社会保障の後退すなわち「社会保障の諸条件の悪化」ということになるであろうか。

わたくしは、この比例制の導入こそまさに公的扶助への依存増大傾向に立ち向うための労働党の方策であったのであり、そのこと自体形の上では確かに社会保障の後退であるとしても、社会保険の公的扶助化の阻止という意味では高く評価すべ

1) 拙著『社会保険』、岩波書店、290頁。

2) 松尾均『現代の社会政策』、248、251、263頁。

きものであると思う。しかし、松尾氏はイギリス労働党や TUC の内部にも異論があったこと、そしてその理由は「(イ)比例方式は一般労働者の給付の増大のために高額納税者の負担を軽減する。(ロ)自営業者や婦人、臨時労働者はこの給付の増大からも除外される。(ハ)また、あまりにも保険主義であり、社会保障の原則から離れる」ということにある。また「少数意見であるが、無拠出年金制、完全国営保険制の確立も主張された」と説き「労働党が均一制を改めて比例制を加味したのは、一つにはそれこそ租税負担を増大することなく保険給付を引き上げるための手段であるからである」としている。しかし、そのように主張する松尾教授が、それにつづいて、「他面では、労働党は経済成長＝分配源泉の増大と社会的賃金の上昇とを結びつける保険技術としてこの比例制を採用したものと見えよう<sup>3)</sup>」と述べているのは、注目すべきであって、ここではまったくわたくしと同じ考え方をとっている。

ところで、そこで少数意見としてあげられている「完全国営保険制の確立」は何を意味するか明確ではないが、それが「無拠出年金」と並べられているところからすれば、おそらくそれは社会保障の完全社会扶助化ではないかと思われる。また、比例制に対する批判のなかの(イ)および(ハ)の考え方もそれと同じ考えに帰着する。それに(ロ)に至っては、給付の増大をこれらの人たちにまでおよぼさないことに対する非難であって、比例制そのものに対する批判ではない。

なお、上述のような松尾教授の意見に対してはすでに小川喜一教授が、「教授の批判は、それ自身、はなはだ鋭く、またきわめて示唆に富むものではあるが、しかし、それとは一応別個の問題として、所得比例主義がそれまでの国民扶助制度への依存の増大傾向に立ち向うための方策としてになう意義は、それなりに評価されてしかるべきではないであろうか。そして、このことによって、主張される社会保障の後退過程も、たんに一直線上に連なるものではなくして、いくつかの道が存在することが明らかとなるであろう<sup>4)</sup>」と批判している

3) 同上書、262頁。

のであって、ここではこれ以上ふれる必要はなからう。

ただ、わたくしが知りたいのは、「経済成長＝分配源泉の増大と社会的賃金の上昇と結びつける保険的技術としての比例制」ということを松尾教授はどのように評価されるのかということである。いま一つ知りたいのは、わたくしが、「イギリス社会保障における生活保障は確かに国民の最低生活を保障するものであるにちがいないが、それはいわば絶対的最低生活であって、それ以上のものではない<sup>5)</sup>」とし、ベヴァリッジの考え方を批判しているのを松尾氏は「きわめて示唆に富む論旨というべきであろう<sup>6)</sup>」と評価する。それにもかかわらずベヴァリッジ原則への復帰を主張されるのはどうした意味かということである。

## VI 保険原理を再認識せよ

小川喜一教授も指摘しているように、マルクスは被救恤貧民について「この貧民は資本主義的生産の空費に属するが、しかし、資本はこの空費の大部分を自分の肩から労働者階級および下層中間階級の肩に転嫁することを心得ている<sup>1)</sup>」と論じている。社会保険から社会保障への途も、実はこうした資本の側からの意図の現れにほかならない。すなわち「資本主義的生産の空費」の節約と転嫁のための社会保障制度であるといっても過言ではなからう。

そこで、もし労働者階級の抵抗がなければ、社会保障という美名の下に社会保障制度の社会扶助さらには公的扶助への依存度はますます強められてゆくであろう。その結果、小川氏も指摘するように「ときとしてはさながら戦前の体制への逆転——かの救貧法体制を想起すべきであろう——を企図するがごとき主張すら、公然と立ち現れる<sup>2)</sup>」

4) 小川喜一「イギリス労働党とその社会保障政策——松尾教授の所論によせて」社会政策学会年報第13集『社会保障と最低賃金制』、127頁。なお、同書には松尾教授の「社会保障の形態と運動」と題する論稿があり、その内容は『現代の社会保障』の所論と同一である。

5) 拙著『改訂増補・社会保障』、36頁。

6) 松尾均「社会保障の形態と運動」『社会保障と最低賃金』、101頁。

1) 『資本論』(向坂逸郎訳)第1巻第4分冊、147頁。



にいたっているのである。ところが、松尾教授は、教授の真の意図とはまったく逆にこの傾向をむしろ側面から援助するような主張をあえてしているのである。わたくしが、社会保障制度のなかにおける保険原理を重視し、さらに比例制の採用を高く評価するのは、そうした危険に陥ることを避けるがためにほかならない。

しかし、松尾氏だけでない。多くの人が保険原理の重視をもって「社会保障の原則」からの後退であると説き、知らず識らずの間に資本の側に味方しているのである。まことにうれうべき傾向だといわねばならぬ。

ベヴァリッジが保険原理を重視したのは、松尾教授の言葉を借りると「労働者相互間の共食いの再分配」を目標とするからだというのであるが、実はこれまでの社会保障の給付水準の引き下げ、少くとも引き上げを阻止することを狙った。そして、それを最低生活の保障＝最低限原則によって実現しようとしたのに外ならぬ。労働者保険の国民保険化はまさにそのことを目標とするものであった。イギリス労働党が比例制を提案するに至った動機の一つが、1948年10月の年金額は夫婦で週42シリングであって、これは男子21歳以上の平均週収入の30.5%に当る。ところが1956年10月になると年金額は65シリングに引き上げられているが、それは平均収入の27.3%にしか当たらない。そのことを重大視したからである。が、しかし1948年の30.5%を社会保障時代の1938年10月にくらべると老齢年金や疾病給付は少しだけ引き上げられているにもかかわらず、失業給付は1938年には37.7%であったのが、1948年には30.5%と逆に引き下げられているのであって、わたくしはむしろこのことを重視する。これはイギリス社会保障が社会保険時代の失業給付水準を社会保障の名の下に老齢年金や廃疾給付水準に引き下げたことを意味するからである<sup>3)</sup>。しかも、そうしたことが、それ以後の給付水準の引き上げの阻止に一役を買っていると見てもおそらく

2) 小川喜一「イギリス労働党とその社会保障政策」『社会保障と最低賃金制』、127頁。

3) これらの詳細については、拙著『社会保険』、岩波書店、285頁以下を見られたし。

誤りではなからう。

もっとも、ベヴァリッジ自身は「生存費の原則」をそこまで引き下げられるとは考えていなかったかも知れぬ。しかし、社会保険のなかに労働力のない手でないものまで入ってくると、そこで確保しようとする生活の水準は自ら低くならざるをえないであろう。そして、それこそ資本にとっては願ったりかなったりであった。

小山路男教授は「イギリスの福祉国家が苦闘を続けている間に、比例制を原則とする西欧諸国の社会保障は大きく進歩している。たとえば、西ドイツは一度も自らを『福祉国家』として宣言しなかったけれども、高い保険料に高い給付を結びつけることによって高度の水準を実現した。いま、このような方法を能力主義とよぶならば、それは経済成長や生活水準の上昇に弾力的であるといえよう<sup>4)</sup>」と述べているが、わたくしも同感である。もっとも、小山氏も指摘しているように、社会保障における最低限水準の確保がむつかしい日本の現状では、また満足な最低賃金制の実施されていない日本ではイギリス流の平等主義の要求が強まったとしても不思議はない。しかし、そうだからといって、能力主義、したがってまた保険原理を軽視するのは危険である。にもかかわらずこの危険な傾向が社会保障の前進というスローガンの下に資本の側はむしろのこと労働者側からも強い支持をうけているのが日本の現状である。その上に生存権とか社会保障権の確保として多くの法律学者がこれを推進している<sup>5)</sup>。そのなかで西岡幸泰教授のように「社会保障においては搾取の抑制緩和策たる性格がいちじるしく後退しており、むしろそれはよりいっそうの搾取と抑圧とを強化するための手段にたえず転化する危険をはらんでいる<sup>6)</sup>」と述べているもののあることはせめてのた

4) 小山路男「『福祉国家』の形成と変容」『日本労働協会雑誌』No. 71, 19頁。

5) こうした主張はいわゆる社会保障法学者によってより強く主張されている。例えば、佐藤進「社会保障法学の現実と課題」『週刊社会保障』No. 374, 14頁以下。高橋武「国際社会保障法の研究（その24）」『世界の労働』第16巻第8号, 62頁以下。

6) 西岡幸泰「社会保障における『国民的扶養原理』と国家独占資本主義」『週刊社会保障』No. 373, 18頁。

のみであろう。

いずれにしても、わたくしが社会保障制度における保険原理を重視するのは、保険技術を通じて保険本来の所得再分配効果をフルに発揮させることを望むからではなく、それを通じて社会階級間の所得再分配効果を導き出したいと考えるからである。そして、そのためには労働者階級が保険の運営にも関与できるよう、たとえば健康保険では組合主義を徹底させるとともに、他方では労働者階級を国民大衆のなかに転落させることなく、逆に国民大衆を労働者階級にまで引き上げるための努力を払うことである。これを具体的にいえば、健康保険を国民健康保険のなかに、また、厚生年金保険を国民年金のなかに解消させるのではなく、国民健康保険を健康保険のなかに、また、国民年金

を厚生年金保険のなかに統合させる道を開くことである。

もちろん、そうしたことさえ実現すれば、それで足りるというのではない。こうした社会保障の社会保険化とともに、これこそ大幅の国費ないし公費をもって公衆衛生施設や社会福祉施設の拡充強化を思い切ってはかる必要がある。そして社会保険に対する国庫負担についても、社会保障は経済保障であること、そしてそれが社会扶助化に転落しないよう、保険原理を通じてその社会保険化を促進できうるような方向で、これを投入すべきである。たとえば、従業員5人未満の事業場を健康保険その他に加入させるために必要なような国庫負担の実現がそれである。