

人口問題研究所
研究資料第五八號

米國社會保障制度の研究
(その二)

昭和二五年七月七日

厚生省人口問題研究所

目次

第一部 社会保障における主要制度

第一章 養老遺族廃疾保険

四

第二章 失業保償制

二九

第三章 選業

三九

第四章 公共扶助制

五三

資本主義の成熟につれてとみに深刻化する経済と人口とのアンバランスは、單に当面緊急の生活保護や失業問題として現われてくるばかりでなく、また人口の再生産過程の上には強い影響を及ぼさざるをえぬ。それは一方に人口増殖力の停滞化ないしは減少人口の杞憂として現われるばかりでなく、場合によつては反対に人口の過大な増殖傾向を一そう加速化するような結果を生む。いずれの形をとるにせよ、それが資本主義の成熟と不可分の問題であることは論議の余地がない。社会保障の問題が今日の人口問題にとつて大きな研究となつてきた理由はそこにあるといえよう。

本輯は、右のような見地にいたがい取り上げられた本研究所における社会保障制度研究の一部をなすもので、大著 *Relief and Social Security*、1946の著者として著名な現ブルツキングス研究所副所長ルイス・メリアム氏を中心とする最近の出版 *The Cost and Financing of Social Security*、1950の大意を紹介したものである。黒田技官の担当調査研究による。因みにアメリカに於ける社会保障制度はローズヴェルト・ニューデイルの一環として実施された一九三五年の社会保障法に始まるといつてよいが、その不備と欠陥、またその後の社会情勢の変化に伴う改革の必要各方面より要望せられていた。とくに最近における英国社会保障体制の劇期的整備は米國においてもその改革厚望を強く促進した。とくにトルーマンのフェアデイルにおける福祉國家政策が社会保障の拡充を基幹的政策の一つとして取り上げるに到つたことは屢次の教書や経済報告書の中に明示されておるとおりである。そのような動向は具体的にはH・R・二八九にお

まびH・R・スワロロとなつて昨年以來試会で眞劔を討議の対象となつてあり、また去る五月三十一日大統領はとくに社会保障関係共済の統合を目的として新省（教育、社会保障省）（仮称）設置法案を議会に提出したと報道されている。こゝに紹介されるメリアム等の新著はとくに政府当局の強力な改革案を織り込んだH・R・ニ八九ニを中心として現行制度、H・R・スワロロと比較研究を行つてゐるもので、とくに財政経済的観点からの分析に詳しい。本輯における紹介はおその一部であるが、つづいて残部も続刊される予定である。

昭和二十五年七月七日

人口問題研究所

第一部 社会保障における主要制度

第一章 養老、遺族、廢疾保険

アメリカにおける社会保障は一九三五年の社会保障法によつて規定されてゐるのであるが、これ
は一九三九、四〇、四八年に修正が加えられ今日に至つてゐるが体系的にみると十個の異なつたプ
ログラムを備えてゐる。即ち

(1) 二個の保険 — 養老、遺族保険と失業保険

(2) 三個の扶助 — 養老扶助 (old-age assistance)

被扶養子女扶助 (aid to dependent children)

困窮盲人扶助 (aid to the needy blind)

(3) 五個のサービス — 児童福祉 (child welfare)

不具児童 (crippled children)

母子保健 (maternal and child health)

復 取 (vocational rehabilitation)

公衆衛生 (public health)

に対する特殊サービス

この体系の中で最初の養老遺族保険のみが聯邦直營であり、失業保険、公共扶助ならびにサーヴ
イス業務は州の管理に對して聯邦が補助金を出すとゆういはば a shared federal-state

systemをとつてゐる。

国営制度としての養老、遺族保険のみが保険の名録をとつて行われたことは、被保険者の数が極めて大となること、給付のために巨額の資金蓄積を必要とするために私的生命的生命保険の保険技術を轉用し、かつ私的保険制度の確立し来た信用に便乗することを便利としたのである。

従つてこの社会保険の財政に対する考え方は私的保険におけると同様責任準備金制度によるべきである。とゆう信念が極めて一般的であつた。その結果として現在における支払負担ばかりでなく將來において発生しうべき負担をも考慮して、その支払を充足しうるために雇主及び使用人の両者に対し掛金が課せられたのです。

雇主及び使用人の両者はそれぞれその支払賃銀及び受取賃銀三〇〇〇弗(三〇〇〇弗を含む)までの金額に対し一定の割合で掛金を行うことが規定されている。その割合は保障法実施開始より三年間は一%として三年目毎にこの徴収割合を引上げ一〇四九年にはその最高限度である六%に達せしめることになつてゐた。ところが一九三六年から三九年において資金積立制によつて相当の額が蓄積されたためこれに対する非難も多く、一九三九年の社会保障法改正に際しては掛金率掲置を一九四三年まで延期しかつ保険金総付開始を当初の一九四二年を一九四〇年に早めて実施することとした。その後この徴収率は毎年社会保障法の反対があつたにもかかわらず試金は従来の一%に掲置の方針をとつてきた。

養老、遺族保険の如き社会保険制度に於て私保険における準備金制度をそのまま採用することは多数の論議の存するところであつた。メリアム氏はこのような私保険との差異を強調し、養老遺族保

險の健全性は決して社会保障準備基金の豊富なことによつて決定されるのではなく、聯邦の課税能力と借入能力にあるとゆう。この点に關して従来一般に混同されてゐるため、社会保障の厚生の側面にのみ注目され、將來のコストについての考慮の欠如、そしてまたそのコストの終局的負担者は誰かの回顯等の側面が無視されてきた傾向があるのであつて、このような社会保障の財政経済的觀点からする分析は今後益々重要となつてくるであらう。

現行制度の徹底的な改革の必要性については、教年来一般に認められてきてゐるのであるが、それは適用範圍、課税所得、給付方式、新規給付ならびに追加給付、資格條件、婦人に対する特殊規定、退職後の收入等の重要事項の広汎な拡大を要請してゐる。

第八十一試会の始めに下院に提出された法案 H・R・二八九三は以上述べた如き現行制度の修正改革についての行政当局の觀告を具現したものであつて、これは「搖籃から墓場迄」(Cradle to the grave) の社会保険を主張し、單に欠乏を防止する以上の高い給付水準の確保の必要を主張する多くの人々の支持を受けたのである。本法案における一つの重要な考え方は給付の基準となるべき所得を最高の年の所得と取り、年四八〇〇弗以下のすべての所得に適用するとゆうものである。

予算委員会はこの H・R・二八九三について公聴会を開催したのであつて、その結果一九四九年八月十五日に同委員会は多数報告と小教報告を添付した法案 H・R・六〇〇〇を提出したのである。この法案は、下院又はこの委員会の小教派の人々から修正の提出を認めないという條件付で同年十月五日に下院を通過したのである。この條件付で行われたとゆうことは、本法案が極めて

複雑な技術的な構造をもつてゐるからこの方面の内容なり問題に通曉しない人々が断片的な勧告を行ふことは無意味であるとの事由に基づくものである。

この法案も現行の養老遺族保険制度に對比して広汎な寛大化の修正を提示してゐるのであるが、H・R・二八九三と比較してみるとむしろ穩健なものであり妥協案であるといえよう。

本稿においては次の三つの理由で下院を通過したH・R・六〇〇よりも急進的なH・R・二八九三を中核としてとりあげたい。

第一の理由は公共福祉の本質に關する行政当局の思想を遺憾なく表現してゐることであり第二は兩院協議会によつて決定されるべき最終法案の内容がまだ分つてゐないからである。

I. 修正事項の内容と理由

次にH・R・二八九三において具体化されてゐる重要な修正改革事項とその理由について簡単にのべてみよう。

(1) 保険加入範囲

現行法においては行政上その他の理由で次のような数の上でも重要な地位を占める職業群を保険の適用から除外してゐる。即ち (イ) 農業労働者、(ロ) 私宅における家事従事者、(ハ) 自由労働者、(ニ) 自営者、(ホ) 私的の非營利的、宗教的、慈善的、科学的、教育機関の使用人、(ヘ) 州政府或はその補助機関の使用人、(ロ) 聯邦政府の使用人、(ケ) 鉄道退職法による鉄道の従業員

このような人々を除外することは確かに差別待遇を意味するものであり、またこの制度の下に保護を受ける人々は特権を享受することと意味する。とゆうのは現在支払われつゝある給付ならびに将来に於てその支払が予想される給付が、彼等の支払う税額を著しく超過するに至ることが予測されるのであつて、その場合の受給者は他人の支払つたものを給付として受けるのであり、かつ受給者がその給付を必要とする状態にあると否とを問わない。

このような給付は、*windfall benefits* と呼ばれるがこのような給付を正当化しうべき根據は存在しない。

このような非合理的な給付が存在すると共にまた現行制度の下において被用者が完全な被保険資格を得る前に法定外の取種に転取すると、転取しないで前の取業に止まっていた場合受けるべき制度上の権利の全部或は一部を喪失することとなり、彼自身と彼の雇主の支払つた掛金は多くの場合基金に没収されるとゆう不合理が存在する。

この際問題となるのは法定被用者と法定外自営者との區別であるが、これは極めて漠然としてゐる。法は使用人或は雇主による給賦税の支払が資格の基準となることを規定していない。資格は、税の支払の有無に關係なく法定取種における雇用によつて決定されるのである。

こゝで独立の企業家であるか使用人であるかの問題について慣習法の立場或は経済的な立場から種々論議が闘わされたのであるが、結核慣習法の雇主（使用人關係と自營の明確な身分關係との間には広大な漠然たる地帯が存在すること、この地帯内には経済的依存性或は独立性を表示すべきいくたの要素の組合せがたくさん存在するとゆうことがはつきりしたのである。

従つていやくもこのような制度を実施し部分的には一般歳入を以て支持することが行われるためには實際問題としては仕事の性質に關係なくすべし勤労者はこの制度内に包括することが必要であり、かくすることによつて前記の如き軋取による損失、没収を防止することができるのである。この点においてH・R・ニ八九三は充分その意図を表現しており、たゞ實際上の理由から聯邦公務員ならびに鉄道従業員（いづれもより有利な制度の下に保護されているから）を除外し、憲法上の理由から州、地方自治体の公務員はその政府に対し選扶的とし、警察官、消防官は包含されないこととしているだけである。

以上の点でH・R・六〇四の案をみると、次の私種を除外している。即ち、(1) 農業従事者（自営佃人として）あると使用人であると問わない。(2) 聯邦公務員、(3) 陸海軍の要員、(4) 鉄道従業員、(5) 指示された専門職業群の自営者、(6) その他の一定の少数者群。予算委員会では農業使用人、自営農地所有者、その他の除外された自営者群を包含せしめることを考慮したのであるが結局更に研究が必要であるとの結論に到達したのである。

(2) 課税所得

現行制度において社会保障税は法定雇用における年所得の最初の三〇〇〇弗について徴收されて給付が支給されることになつてゐる。しかるに一九三五年に社会保障法が実施されて以来一般貨幣債銀水準も著しく上昇してきてゐるためにこのような基準による給付では合理的な最低限の生活さえ困難であるといえるであろう。その結果このような給付のみ依存せねばならない人々

はミーンズ・テストを通じて公共扶助を仰かねばならぬであろう。そこでH・R・二八九三はこの点と考慮して税と給付の基礎を月所得の最初の四〇〇〇弗（年所得の最初の四八〇〇〇弗）におくことを提案している。

このように債銀、俸給ならびに自営者の所得に対しその四八〇〇弗までに課税し、その額並のものについて給付方式を適用せんとするこの提案は、広汎な見解の相違を発生せしめたのである。まづこの提案に賛成する者の意見を要約すると次の如くなるであろう。

(1) 債銀が上昇したために引上げられた四八〇〇弗も現在では、現行の限度である三〇〇〇弗に等しくなった。

(2) 現行法における給付は生計費の昂騰のために不充分となるに至った。充分な給付を支給するためには方式の寛大化、その適用されるべき最高所得の引きあげ、給付の基礎を保険期間中の平均ではなくて最良の継続五ヶ年の平均におくことを必要とするであろう。

(3) アメリカの制度は老令その他の保険事故による所得の喪失を保障せんとするものである。それは単に事故の発生に際して最低額を支給せんとするものではない。

四八〇〇弗増加案に対する反対論者は社会保険制度の目的そのものについて見解を異にしていゝ。即ち社会保険制度なるものは退取者の従来の所得の一定率を支給するものであるか、更にむしろ欠乏を防止するに充分な貨幣所得を確保し、かつこのようち社会保障給付のみに依存せねばならぬ場合に於ても合理的な健康と体面を維持するに足る最低限の生活水準 (a reasonable minimum health and decency standard) を可能ならしめるような機構を持つべ

きであるとの見解に反対するのである。

この見解は社会保険によつて被保険者に最低の保護を與えんとするものであつて、この最低限以上のものを望む場合は、自己の努力によつて、それを獲得せねばならないのである。

このような最低保護の主張論者も具体的に給付の額とかその決定方法の如何になると必ずしも見解が一致してはいない。

例えば給付額については、ある論者は英國型の均一給付を主張している、そしてこの場合給付額は予算上の考慮によつて決定され、被保険者にはそれが特定額を支給し、有資格の扶養家族についてはそれはそれぞれ追加給付を與へることとなるのである。

またある者は、現行の如き給付と課税の基礎を三万円に引き上げることには反対しないが、これを四万円に引き上げることについては、應力に反対する。

債銀や物価の上昇に対して給付額を引き上げることの必要については、この派の人々も認めるのであるが、たゞその場合、課税所得額を据置いた現行の給付方式に修正を加へることによつてこの目的を達成しようとするのである。このような人々の見解は次の如く要約することができるであろう。

(1) 課税所得額を三万円に引き上げてより多くの給付を支給する場合コストが著しく増加する。必要にしてのみ保険するにやうな社会保険本来の目的に限定するならばこのようなコストの増加は不必要なことである。

(2) ベースを大にして税率を引き上げることは、この制度の財務行政上の内在的な厄介な問題、

特に初年度に蓄積される過度の余剰基金の問題を生ぜしめる。

(3) ミヨロ弗に据置いた場合それ以上の所得を有する人々はその額について完全な自由処分
余地が興えられ、何個人の境遇や状況に応じて住宅の購入や任意保険加入或はその他の貯蓄形態
を通じて自己並びに家族のための保護と必要を満すように計画を樹立することが出来る。例え
ば農民や独立企業家等の場合においては、個人的な貯蓄を行つて、それを自己の企業に投資し
ていつた方が自己と家族の保全をより完全に計りうるのである。

(4) 保険される所得を引きあげるとは、公私の退職制度を複雑化せしめる可能性がある。給付
コストの増大を賄うために税の引きあげられる場合、制度自体が危殆に瀕する虞れが生ずるで
あろう。

(5) 税の引きあげが行われる場合、従来資本の投資基金を供給してきた私的貯蓄の減少を惹起せ
しめる可能性がある。この点については、例えば当初一%の税が課せられたが、これは決して
任意保険加入を阻止した傾向はない、むしろ養老遺族保険給付の不充足を補足するために任意
保険加入を促進したような感がある。しかし、このことは課税所得額、税額、給付額の引きあ
げがいつまでも同様であるとはいえないであらう。

(6) 給付の基礎を所得の最初のミヨロ弗でなく四ハロ弗に引きあげるとは、*windfall*
benefit のコストを増加せしめることになる。カザアーされる所得が高い程 *windfall*
benefit は多額となるであらう。

前記した均一額の第一な給付の提案者達は、このような制度をとる時は管理費が著しく節約さ

れることを指摘する。即ちすべての被保険者所得の記録、蒐計に必要な尠大な制度や、現在の極めて複雑な代構運上不可避的な網状組織の地方事務所の維持の必要がなくなるであろう。

(3) 給付方式

現行制度においては給付の基礎を保険期間中の平均月額債銀にしている。まづ第一に平均月額債銀の最初の五〇弗の四〇%に残額の一〇%を加える。その場合の残額は二〇〇弗を超過することにはできない。そしてカヴァーされた期間の一年についてこの合計額の一%を追加した合計額が退職者自身の基本月額給付となるのである。その他の給付はすべてこの基本給付に附随するのである。基本給付の最低額は月一〇弗であり、すべての給付の合計の最高額は、いかなる場合に於ても八五弗を越えることは許されない。

以上は現行制度における給付方式であるが、R・E・二八九三においては次の如く修正される。給付の基礎となるべき債銀は、現行制度の全期間中の月額平均ではなくて、最良の継続せる五ヶ年間の平均所得とする。基本給付を決定する新方式に於ては、次の三つのファクターが含まれる、即ち(1) 基本金額、(2) 継続ファクター、(3) 保険期間の長短、の三者である。それぞれのファクターについて説明を加えよう。

先づ個人の基本金額とゆうのは、平均月額債銀の最初の七五弗の五〇%に次の三二五弗の一五%を加えたものを意味するのであつて、この基本金額に継続ファクターを乗ずる。個人の継続ファクターとゆうのは保険開始以後の加入年数を彼の経過年数で除した商を意味する。

だからこの場合保険開始から六五才に至るまで継続して加入していた者の継続フアクターは一〇〇%であるとするのである。次にこの基本金額に継続フアクターを乗じたものに保険年数の一年につき基本金額の1%を加える。以上がH・R・ニ八九三における新給付算定方式である。

(註) 婦人に対する養老給付年令は六〇才とすべきことを提議している。

以上の如く給付方式を修正する結果は当然給付とコストを著しく高額たらしめることとなるであろう。また貨幣債銀水準が除々に上昇するならば、その結果は殆んど完全に給付額の上に反映するであろう。それはこの提議では最良継続せる五ヶ年間の債銀の平均を給付の基礎とすることによるものである。いづれにしてもこの新方式による時は給付額の増大とこの制度のコストの増加をもたらすことは確かである。

以上のようなH・R・ニ八九三の給付方式に対してH・R・六〇〇の方式について略述しておこう。H・R・六〇〇においては、最良の継続せる五ヶ年間の平均債銀に給付の基礎をおくことに反対であつて、現行の平均債銀の方法を固守している。たゞその場合平均をとる方法に多少修正を加えている点が異なつてゐる。この場合における基本金額は月平均所得の最初の一〇〇弗の五〇%に減額し一〇〇弗を超過することは許されない一〇%を加えたものである。保険期間中の一年について基本金額の1%を追加することは現行法の行つてゐる点であり、またH・R・ニ八九三においてもその継続が勧告されているが、こゝでは〇.5%に引き下げる点が主張されてゐる。最低基本給付は現行法の一〇弗に対してH・R・六〇〇では二五弗となる。

このような給付方式による場合の給付の増加状態について予算委員会は、一九四九年以降に退職

する人々は、新方式によつて給付を算定される結果、大体今日の支給給付額の倍となり、既に退取せる人々については平均して七〇%増加するのであつて、増加の範囲は最高給付群に対する五〇%から最低給付群に対する一五〇%に及ぶであろう、と述べている。

少数者報告は、現行の三〇〇〇弗限度の保持、保険期間の年数に対しその増加の廃止と、最高の継続せる十年間の平均賃銀と給付の基礎とすることを出張している。多数者報告も少数者報告もH・R・三八九三における如き四八〇〇弗の高水準案は全然採用していない。

(4) その他の給付

H・R・三八九三における最も急進的な修正は廢疾給付の規定である。即ち全部廢疾、一時廢疾と母性に対する給付である。その他十八才以上の廢疾、児童や廢疾の夫や難夫についても規定されている。

このような廢疾勤労者やその扶養家族に対する規定は、社会経済的見地よりみま確かに正当な根拠を有する重要施策ではあるが、他面において保険の分野に於ては、かゝる給付の管理には極めて困難な事情が伴うものであることは特に注目すべきである。

例えばこの給付には濫用の危険が極めて大であり、また政治的、心理的要素が廢疾保険コストの決定に重大な役割を演ずるため、コストの推定が極めて困難であるところや如き難点があるのである。しかし、このような廢疾者が自己と家族の生計のために働かねばならない社会経済事情に照してその給付を規定することはあくまで必要であろう。

H・R・六〇〇〇においては、保険制度の下に永久、全部廢疾のみを規定している。即ち公共扶

助制度の下におけると同様に、養老遺族保険の下においても永久、全部廢疾を規定してゐるのであるが、保険支払を受ける資格がないか或は補足的援助を必要とするような困窮廢疾者にのみ扶助を払が行われるのである。

委員会は社会保険制度における現在のギャップを埋めるために保守的な廢疾保険を勧告してゐる。また少数教者報告においては全部、永久廢疾給付は、公共扶助制度においでのみ行われるべきことを勧告してゐる。

(5) 資格を得べき条件。

養老給付を受けるための資格について現行法は、一九三六年或は廿一才以後において六五才に達する前にそれぞれ二経過四半期について一暦年四半期の保険期間 *one calendar quarter of coverage for each two elapsed quarters* を必要とすること、そしていかなる場合においても保険期間については四や四半期以上を必要としないと規定してゐる。

H. R. 二八九三はこの条件を緩和して一九三六年或は二一才に達したその四半期以後におけるそれぞれの四経過四半期について保険期間の一四半期以上とし、かついかなる場合においても四半期以上とすべきことを提案してゐる。その理由は、現行規定が過酷に失すること、出来るだけ早く給付を受領せしめるためである。

このような条件の緩和は当然、この制度に割合おそく加入し、しかも尚資格を得るには若すぎるような人々にウィンドフオール・ベニフィットを興えることとなる。即ちこのような人々は養老給付のコストに対して極めて僅少の歳出を行うのみであつて、彼の受ける給付の大部分は、その他の

人々の負担する税によつて支拂おれることに存するかうである。

このような資格條件の寛大化はコストを著しく増加せしめることは当然である。

(6) 婦人に對する特殊規定

婦人の退職年金は現行法においては男子と同様六五才である。H・R・三八九三はこれを六〇才に引き下げることと提案しているが、このことは通常平均して妻は夫より数年若いとゆう事実からして正当であるといえるであらう。

本案の提案者達の考え方は、夫が六五才以降において退職した場合は、妻に給付を受けける資格を與え、また夫が死亡した際に六〇才乃至六五才の寡婦に資格を與えることは望ましいとゆうにある。このような婦人の資格年金の引下げによるコストの増加は一九八〇年においてカザアールされた償銀額の一%の十分の四乃至十分の六位であると推定される。

現行法においては、婦人はその他いくらの差別待遇を受けている。例えば婦人は男子と同率の税を払つてゐるにも拘らず、男子と比較して遺族、扶養家族に對する給付の支拂を必要とするに至ることは少いのであつて、その喪基金に對して與える負担は男子より少いのである。また既に退職して給付を受けてゐる夫をもつ婦人が退職する場合、彼の女は自己の退職による給付と夫の給付との兩者を受けけることはできない。いづれが多い方を選択せねばならないのである。資格年金と六〇才に引き下げることとは婦人に對する差別待遇の緩和に役立つであらう。

(7) 退職後における収入について

現行法において養老給付は有給雇用から実際に退職した場合にのみ支給されるのであるが、たと

え法定職種であつても月一五帯以下の収入を得ているにすぎない時は、養養給付を受ける資格を喪失しないことになつてゐる。之に対してH・R・ニ八九三は、この金額を五〇帯以下に引きあげることと提議してゐる。

H・R・ニ八九三においては、自営者をも対象内に包括し、また課税所得額を四八〇帯に引き上げることと提議してゐる関係上、退職後において許容される所得額について色々な問題が提起されることとなる。

例え自営者には退職を命ぜられることがない。自己の能力に従つて欲するまで、その仕事を継続することができる。この場合において自営者が六五才を過ぎて月額五〇帯以上の収入がある場合は、

たとえ養老給付を受ける資格があつても之を受領することはできない。

之に対して私的年金契約や退職制度においては通常、(1)退職の如何に拘らず特定年令に達すると年金支払を開始すること或は、(2)その特定年令以後に退職を延期した場合、実際に退職する際に支払年金額を増額することを規定してゐる。このように任意制度の下に於ては、個人的の事情環境に応じて調節しうるだけの弾力性が残されてゐる。自営者は所得の減少を相殺するために、或は又健康その他の理由で仕事の強度を引き下げたために、六五才で始まる年金を利用することができ、年金受領と六五才以後に延期することは、退職後の所得と従来所得との間の差を減少せしめることとなる。いづれかを選択せねばならぬとなると、自分と家族の利益の差からみま、仕事を従来通り継続しようとするであらうし、又退職するよりも仕事を継続して所得を稼ぐことの方が満足の

大なることは一般に益々認識されてきた。他方において人口の漸次的な老令化と共に自営者が退職しない、出来る限り永く仕事を継続することが益々重要となるであろう。

退職後給付を受ける際、別途収入を認めないと申うことは國民の生産力を減少せしめ養老遺族保険のコストを増大せしめる傾向がある。又六五才以降における自活意欲と活動の継続を挫折せしめるであろう。

人口の老令化現象と共に生産力拡大のためには、老令者が隠退することを多く活動を続けることが益々望ましいものとなるであろう。経済的能の障害に基いて一時的に労働通刺を生ずるが如き場合に於てのみ政府の退職奨励策は正当であると云えるであろう。要するに政府の目的は、老令者の隠退を勧奨することではなくむしろ彼等のために適切な職業の創出を促進することであり、農民や主な専門職

H・R・入口に於ては、課税と給付の基準は、三六〇〇円となつており、農民や主な専門職業者には適用されない。この点でH・R・二八九三における批判を避ける人としてゐる。

退職後において認められる所得は、現在の一五〇円を七五〇円まで退職せる者に対し五〇円に引きあげることと勧告し、七五〇円以後においてはこの制限はなくなる。

II 提案された制度のコスト

以上で我々は提案された制度が現行法と異なる重要な諸点を簡単に述べると共にそのコストに及ぼす影響について論じてきたのであるが、H・R・二八九三において提案された如き養老遺族保険制度に要するコストを正確に推定することは不可能に近いのである。

その理由は、コストを決定する要因である変数が非常に多いとゆうことである。その変数のあるものは自然的な要因であつて、之を過去の経験に基いて公正な予測を行うことは、ある程度可能であるのに反し、その他の変数は、政治、経済的なものであつて、長期的な経済的、政治的予測を行うことは殆んど不可能である。

このように変数には大まかに分類すると自然的なものとは政治経済的なものとの二大範疇になる。コストに影響を興える自然的変数の主なるものとしては、大体次の五つが挙げられる。(1)死亡率(2)出生率(3)結婚率、(4)産疾率、(5)人口の年令別構成。更にこの五要素については、性別、人種別、年令別、或は夫婦関係別分類を行う必要があるであらう。

政治経済的要素の主なるものとしては、(1)所得水準、(2)所得別分布、(3)物価と生計費水準、(4)雇用の範囲と持続期間、(5)退職性向(給付受領資格者の)等である。

過去の厂史においてこの二大範疇の要素は、景気変動を媒介として相互に極めて密接な依存関係を示してきたことは注目をすべきである。即ち政治経済的な諸要素は景気変動(好況と不況)によつて深刻な影響を受けた。換言すれば不況は所得、物価の低下と失業をもたらし、好況はその逆の現象を生起せしめたのであるが、又更にこのような景気変動は以上のような政治的経済的要素の変化を通じて出生率、結婚率に影響を興えたのである。そしてその結果保険制度においては産疾給付受領者数によつて表現される産疾率に対し顕著な影響を及ぼすことは充分推定されるところである。

例えは産疾保険のコストに關する保険会社の算定の基礎が一九三〇年代の大不況のために脅やか

されるに至つたことによつてその一端を窺ひ知ることができよう。

次にH・R・ニ八九三の制度下に要するコストについて(社会保険部のアクチュアリ課)
The actual division of the Social Security Administration)が行つた推
 計表を掲げよう。

◎ H・R・ニ八九三の受益者数とコスト

| 暦年 | 受益者数(千人) | | 絶対給付コスト(百万) | | 賃銀に対するコストの比率 | |
|-------|----------|--------|--------------------|--------------------|--------------|-------|
| | 低コスト | 高コスト | 低コスト | 高コスト | 低コスト | 高コスト |
| 一九六〇年 | 七、八七三 | 一三、三一 | 四、六五五 ^非 | 七、一六三 ^非 | 三・二一 | 四・九二 |
| 一九七〇年 | 一一、七五八 | 一七、六七 | 七、五三六 | 一〇、九一四 | 四・八二 | 六・九六 |
| 一九八〇年 | 一四、九九三 | 二二、八〇 | 一〇、〇六五 | 一四、六八八 | 六・〇九 | 九・〇五 |
| 一九九〇年 | 一七、七四一 | 二七、八五〇 | 一二、一五〇 | 一八、二七〇 | 六・九二 | 一一・〇二 |
| 二〇〇〇年 | 一九、一六〇 | 三〇、六六六 | 一三、二三六 | 二〇、六〇四 | 七・〇七 | 一一・四〇 |

備考 *The cost and Financing of Social Security*, P. 27.

推計コストの基準には低コストによる場合と高コストによる場合の二種の推計方法を使用してお
 り、いづれの場合においても所得水準を大体一年前のものをとつてゐる。尚この表には週給廃疾給

付のコストを念んではない。

本表によつて知りうる最も顕著な事實は、給付コストが毎年恐ろしく増大している点である。給付コストは、一九六〇年の四七億乃至七二億弗から二〇〇〇年には一三二億乃至二〇六億弗に激増している。即ち大体三倍近くの増加率を示している。償銀に対する百分率で示したコストは、一九六〇年の三・二一%乃至四・九二%から、二〇〇〇年には、七・〇七%乃至一三・四〇%に増加している。

受給者数は一九六〇年の七九〇万乃至一三三〇万から二〇〇〇年の一九二〇万乃至三〇七〇万に激増しているが、この二〇〇〇年の数字は低コスト水準においては一人につき約一人足らずの受給者率、高コスト水準においては一人につき一人以上の割合となつてゐる。

この制度の下に支給される給付は、(1)老令、(2)遺族、(3)廢疾(週廢疾給付を除く)の三種に分類されるが、それぞれについて償銀に対する百分率で示すと次表の如くなる。

○ 給付形態別相対的成本 (H・R・三八九三)

(償銀に対する百分率)

| 暦年 | 給 | | 老 | | 令 | | 遺 | | 疾 | | 廢 | | 疾 | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 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 | 低コスト | 高コスト | 低コスト | 高コスト | 低コスト | 高コスト |
| 一九六〇 | 三・二一 | 四・九二 | 一・五六 | 二・八八 | 一・三五 | 一・三九 | 〇・三〇 | 〇・七九 | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 一九七〇 | 四・八二 | 六・九六 | 三・四一 | 四・二六 | 一九八 | 一・七〇 | 〇・四二 | 一・〇〇 |
| 一九八〇 | 六・〇九 | 九・〇五 | 三・二四 | 五・九二 | 二・三九 | 二・〇四 | 〇・四六 | 一・〇九 |
| 一九九〇 | 六・九二 | 一一・〇二 | 三・九三 | 七・七三 | 二・五三 | 二・一八 | 〇・四七 | 一・一〇 |
| 二〇〇〇 | 七・〇七 | 一二・四〇 | 四・一四 | 九・〇四 | 二・四五 | 二・一八 | 〇・四九 | 一・一八 |

備考 前掲書、二八頁

以上の三種の給付のうちで最もコストのかゝるのは養老給付であり、次は遺族給付であつて、廢疾給付は比較的僅少である。例えば二〇〇〇年においては一〇〇〇弗について四九仙乃至一弗一八仙の割合にしか当らない。しかし、この裏に隠しては廢疾コスト推計の資料が不十分であるため、実際はおそらくこの数字をかなり上廻るのであると予想されている。

養老遺族保険制度において給付支払が第一の重要コストであることはさうでもないが、管理費のコストに占める役割も忘れられはならない。例えば本制度においては、政府は次の如き管理事務を遂行せねばならない。

- (1) イヤーマークされた特別税の徴集
- (2) 給付受給資格者の決定
- (3) 給付支払の実施
- (4) 加入者の所得に関する完全な記録とその保存

(5) 加入者に身分関係や支払についての情報提供
 給付の基礎を所得にわくことは、このように極大な管理機構を必要とするのであるため、管理費
 は高いものとなる。

管理費については、次表の如く推計されている。

◎ H・R・二八九三の管理費（百万円）

| 暦年 | 低コスト | 高コスト |
|------|------|------|
| 一九六〇 | 一一三 | 一八九 |
| 一九七〇 | 一六二 | 二六三 |
| 一九八〇 | 二〇四 | 三三七 |
| 一九九〇 | 二四〇 | 四〇六 |
| 二〇〇〇 | 二六〇 | 四五〇 |

備考 前掲書二九頁

次に予算委員会がH・R・六〇〇〇と現行制度の両者のコストについて行った比較推計を、か、け
 ます。

◎ H・R・六〇〇〇と現行法の給付支払コストの比較（予備的推計）

| 曆年 | 現行法 | | H・R・六〇〇〇 | |
|------|-----|------|----------|------|
| | 現行法 | 金額 | 百分率 | 金額 |
| 一九五〇 | 〇・九 | 〇・七弗 | 一・一 | 一・三弗 |
| 一九五五 | 一・六 | 一・四 | 二・二 | 二・六 |
| 一九六〇 | 二・一 | 一・八 | 三・二 | 三・八 |
| 一九七〇 | 三・一 | 二・九 | 四・八 | 六・二 |
| 一九八〇 | 四・三 | 四・三 | 六・二 | 八・四 |
| 一九九〇 | 五・五 | 五・八 | 七・六 | 一〇・六 |
| 二〇〇〇 | 六・二 | 六・八 | 八・一 | 一一・七 |

準保険料

二分利の場合

四・四五

六・二〇

二分二厘五毛の場合

四・三五

六・〇五

備考 前掲書二九頁

H、R、六〇〇〇に基いた場合のコストを現行法における場合と比較してみると大体二倍足らずの増加であるが一九六〇年と一九七〇年は二倍以上となつてゐる。

更にH・R・六〇〇〇におけるそれぞれの給付コストを債銀に対する百分率で示すと次表の如くである。尚、これは予備的推計である。

◎ H・R・六〇〇〇の給付別コスト（債銀に対する百分率）

| 暦年 | 老令 | 廢疾 | 寡 | 寡婦 | 両親 | 児童 | 母性 | 一時払 | 合計 |
|------|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|
| 一九五〇 | 〇・六 | — | 〇・一 | 〇・一 | b | 〇・三 | b | 〇・〇 | 一・一 |
| 一九五五 | 一・〇 | 〇・二 | 〇・二 | 〇・三 | b | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 二・五 |
| 一九六〇 | 一・五 | 〇・四 | 〇・三 | 〇・五 | b | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 三・三 |
| 一九七〇 | 二・四 | 〇・六 | 〇・四 | 〇・九 | b | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 四・八 |
| 一九八〇 | 三・五 | 〇・六 | 〇・四 | 一・一 | b | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 六・三 |
| 一九九〇 | 四・七 | 〇・六 | 〇・五 | 一・二 | b | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 七・六 |
| 二〇〇〇 | 五・三 | 〇・八 | 〇・五 | 一・二 | b | 〇・三 | 〇・一 | 〇・一 | 八・一 |

| | | | | | | | | | |
|--------------|-----|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|
| 手帳保険料 二分利 | 三・七 | 〇・五 | 〇・四 | 一・〇 | り | 〇・四 | 〇・一 | 〇・一 | 六・二 |
|--------------|-----|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|

備考

- (1) 七は〇・五%以下を示す
 (2) 前掲書三〇頁

尚、参考のためH、R、E八九三、六〇〇〇並びに現行法の三者について、その給付支松コストを前掲諸表によつて総合して比較してみよう。

③ 三制度に於ける給付コスト比較

| 暦年 | 現行 | | H・R・六〇〇〇 | | H・R・二八九三 | |
|------|-------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | 償銀百分率 | 金額(一〇億) | 償銀百分率 | 金額(一〇億) | 償銀百分率 | 金額(一〇億) |
| 一九五〇 | 〇・九 | 〇・七 | 一・一 | 一・三 | — | — |
| 一九五五 | 一・六 | 一・四 | 二・三 | 二・六 | — | — |
| 一九六〇 | 二・一 | 六・八 | 三・二 | 三・八 | 四・〇六 | 五・九 |
| 一九七〇 | 三・一 | 二・九 | 四・八 | 六・二 | 五・八九 | 九・二 |

| | | | | | | |
|------|-----|-----|-----|------|------|-------|
| 一九八〇 | 四・三 | 四・三 | 六・二 | 八・四 | 七・五七 | 一・二・三 |
| 一九九〇 | 五・五 | 五・八 | 七・六 | 一〇・六 | 八・九七 | 一・五・二 |
| 二〇〇〇 | 六・二 | 六・八 | 八・一 | 一一・七 | 九・七五 | 一・六・九 |

備考 H・R・ニ八九三の債銀百分率ならびに金額は、いづれも低コストと高コストの両者の平均をとった。

債銀に對する百分率についてみると、二〇〇〇年において現行法では六・二%であるのに対し、H・R・六〇〇〇では八・一%、H・R・ニ八九三では九・七五%、換言すれば、H・R・ニ八九三では一〇〇弗の債銀に對し、約一割の高率に達する。

また金額についてみると、現行法の六八億に對し、H・R・六〇〇〇では一・七億、H・R・ニ八九三では一・九億弗となつており、H・R・ニ八九三における給付コストが最も高いことを充分に示している。

第二章 失業補償制

社会保障制度を構成するいくらの形態の中で、失業補償の制度はコストの推計と云う点からみると最も困難な部類に属するものである。

その理由は、廢疾、疾病、危令、死亡等に対して保険する制度においては、このような事故率の統計的把握が可能であるため将来のコストの推計も合理的な確実度とをもちうるのであるが、之に反して失業補償のコストについては過去の経験率に基いて将来コストを推計することは殆んど不可能であることによるものである。上掲するのは、失業補償のコストを決定すべき要因が政治経済的のものであつて、それは景氣の変動や政治の動向に伴つて変化するからである。本章においては、主として現行制度とその過去の経験について叙述すると共にこの制度の将来のコストに重要な影響を及ぼさざるべき要因について簡単に説明を加えてみよう。

I 現行制度

失業補償制は元来アソチエアリの原理によつて發展せしめられたものでなく、経験的実験的な方法によつたものである。

社会保障法が一九三五年に制定された際、議會は八人以上を使用する法定取極のすべての雇主に對しその賃銀額につき三%の税を賦課したのである。これは課税收入を以て失業の影響の緩和を目的とする補償制度を運営するに充分であると想定したのである。しかしそれは決してすべまの失業に對し補償を行ふ考えや計畫は最初から持つていなかったものである。

法定の職種における使用人に対してさえも長期の失業の場合はこの制度以外の友人らからの方法で補償すべきものであると考へていたようである。

元來、失業補償制度は社会保障法制定の際、憲法上種々な問題があつたため、各州をしるこの制度を採用実施せしめる方法をとつたのである。

八人以上使用する雇主に課する三%の聯邦税は、失業補償を贈うためにイヤーマークされた特別税ではなかつた。この税収入はその他のすべての税と全く同様に一般勘定歳入として國庫に払い込まれたのである。しかし、もし州が本法の規定に従つた補償プランを採用した場合は、その州の雇主は州税として失業補償にイヤーマークされた金額について聯邦課税償銀の最高ニ、七%までは聯邦税を相殺してもらふことができる。また州に経費料率制 (*experience rating or merit-rating*) 或は個々の雇主基金 (*individual employer's funds*) 採用の自由を與へるため、社会保障法は、州法においてかゝる制度を採用した場合、雇主は連邦税に対して、このような方法によつて生じた州税の蓄積額を最高ニ、七%まで相殺することができる。と規定している。

以上の如き制度の下に各州はコストに影響を及ぼすいくたの重要事項を決定する。たとえば、

- (1) 給付額とその支払持續期間
- (2) 給付支給の條件、次の如き要素を含む。
 - (a) 資格を得るに必要な基本期間中の所得額、各州が基本期間を決定する。
 - (b) 待機期間、即ち給付を受け始める権利を有するに至る迄の失業期間。
 - (c) 本法において規定された制限内において、使用人が給付を受け資格を喪失するか如き、

使用人の行爲或は彼がメンバーとなつてゐる組合或はその他のグループの行爲、このよう
な行爲をらびびに之らの行爲に対する罰則は、州によつて異なる。

(3) この制度に経験料率制を採用するや否や、採用する場合の実施制度

こゝで注目すべきものは経験料率制であるが、これはコストを軽減せしめる傾向をもつてゐる。
これは雇主に對し、何等かの形で賦出率に差等別を認める。例えば雇主の功勞や過去の賦出狀況、
特に過去三ヶ年間に於けるその雇主の被用者の失業率を斟酌して雇主の負担を軽減せしめようとす
る制度である。換言すれば雇主の租税負担を彼の事業における失業率に比例して増減せしめ、失業
防止の努力を彼等に奨励するものであるといわれる。

この経験料率制と行政に關する雇主の関心は、本法においては、雇主に對してのみ課税されると
さう事実によるものであらう。

いづれにしてもこのやうな制度の基底に流れる思想は、多くの場合失業は個々の雇主の力の及ば
ない原因に基くものであり、従つて保険コストは社会全体の負担すべきものであり、これは雇主に
課税すれば雇主がそのコストを一般消費大衆に転嫁することによつて達成しうるとさうのである。

(註) アメリカ社会保障法では、たゞ雇主に對する課税のみを問題とし、被用者に對する課税は自
由にしてゐるため、大部分の外が被用者に課税してゐない。被用者に課税してゐるのは、僅
かに四州となつてゐる。(R. E. Paul, *Taxation for Prosperity*, 1947, p. 325)

II 発足以来の丁史的経過

失業補償制は実施されて以降アメリカ経済は益々順調な発展を辿つてきた。ゆゑ、深刻な試練を受けないでいる。しかも社会保障法においては、充分な補償準備金を蓄積するため、輸出が開始されて以降二年以内に生じた失業に対しは、補償の支払を禁止した。更に他方においては、この二年を経てもなく第二次大戦前の準戦時代に入つてアメリカは民主主義の兵器廠となり、次いで世界大戦に突入し来たゆゑ、アメリカの雇用と所得は未曾有の高水準に達したのである。その結果、補償を受くべき失業は最低限に低下し、戦後においては一時景気下降に基づく大衆失業の発生が懸念されたが、それも顕現せず、かくマ一九四八年には財務省における準備金は合計七〇億弗余、一九四九年四月末には八億弗を超過するに至つた。従つて過去十年間におけるアメリカ経済の順調な発展の下においては経験料率制による控除が行われても現在の課税は高きに失すると云われる理由があるのである。

このような発展的経過の下に州はその立法を通じて制度の調整を行い、給付額の増加、給付期間の延長を行った。

またある州は、新に雇主の税負担を軽減するため、経験料率制を採用したし、或は又従来この制度を採用していた所では、雇主の失業記録の順調化と共に実際の税率は低下していったのである。

(註) メリフト・システムをとる州は一九四一年に於て三八州に達しているが、その実際に採用している方法は次のものが最も多い、即ち、雇主毎に別々の勘定が設けられ、雇主の払う税はそれぞれ此の勘定の貸方に記入され、失業補償給付はこの勘定から支払われる。

この差額が失業指数となるのであつて、一定期間内に保険料（*tax*）として支払われたものの、この勘定の残額を割つた商が経験率（*index of experience*）となる。二州がこの方法を採用している。

III 失業補償制の基本思想

社会保険法が採用された当時、失業補償制の主張者達は、単一の税と単一のプール基金をもつた聯邦管理の制度の採用については全然考慮していなかつたのである。その理由はたとえこのような法が試会を通過しても大審院によつて違憲判決を受けざる虞れがあつたからである。その結果既に述べた如き州に広汎な自由裁量の権限を與へることになつた。しかしその後大審院の判例によつて、このような憲法上の疑義もいくつか解決されるに至つた。ゆゑ、聯邦制度としての実施を主張する人々は今や精力はその実現に努めつゝあるのである。

國民的を聯邦制度を採用するとき、コネクトに影響を與へるべきいくたのフアクターは当然若しく育一的な形態をとることゝなる。これのフアクターについて簡単に触れておこう。

失業補償制の聯邦制度化を主張する論者は従来経験料率制に対し、ずつと反對の態度をとつてきてゐる。彼等の主張の論議は一産業における失業の大部分は、その産業の雇主達が殆んど支配力を持たない炭多のフアクターの結果であると云ふにある。更に又鉄鋼、石炭の如き基礎産業は不況期においてはその失業率は比較的高率であるにも拘らず他の産業はその本来の性質上、雇用が安定してゐると云ふように産業によつて著しい差異があるため、懸された安定した雇用を持つ産業に

対しては控除を行うことは不公平であるから、すべての産業に対して一定率の税を課して負担を分散すべきであると云う。

國民的を制度となつた場合、都市的工業的を州では、生活水準と生計費が高いため、給付の寛大化、引き上げが主張されるであろうし、また給付の低い州の雇主と競争的な場にあるこれらの州の雇主達は、競争者達の労働コストを増加せしめるような方策に対して反対しないであろうから、おそらくそのコストは現在の平均より高い水準に向うものと思われる。その結果一定水準の失業における失業補償コストを増大せしめること、なるのである。

國民的を統一的制度が行われる場合には、一定の術語について統一的な定義と解釈が必要とされる。こゝでは次の三つをあげておこう。

- (1) 正当な事由なき退職 (*leaving a job without good cause*)
- (2) 適切なる雇用 (*suitable employment*)
- (3) 労働意欲 (*actively seeking work*)

これらの用語は州法において通常広く定義されたり、個々のケース毎に特定された意義をもつものとなる。失業補償においては主査が当然自由裁量の広汎な機会を持つこととなることは注目すべきである。

正当な理由なくして退職すること云うことは、その事由が雇主の行為によるものかどうかによる。雇主が使用人に離職の正当な理由を映えた場合、使用人はその結果としての失業に対し、補償を受くべき権利があることは一般に認められている。雇主に帰すべき正当な理由なくして自己の意思で退

取した場合、その退取理由が正当であるならば補償を受けることが出来るであらうか。それは例え
ば現在の仕事は面白くないにも拘らず我慢しているか、或は失望した者が満足できる取場を求め
るために、或はよりよい仕事と勤者で貰えるとの信念を以て自ら退取したところが、新しい取場を
獲得できず、古い取場は既に充足されて復帰せざるを得ないと言うが如き場合である。

家事を負擔してゐる婦人勤労者が雇主の在取希望にも拘らず感慮の事情で退取せねばならぬよ
うな場合もその例である。

このような場合、失業補償と映えるべきか。嚴重な管理がないために濫用が行われる可能性が
ある以上、このような場合の決定如何はコストに影響を與えることは充分考へられるのである。

第二の「適切な雇用に」も同様の困難に直面するのである。戦時中多數の労働者特に婦人は、平時
ならば必要とするような資格を欠如してゐるにも拘らず高度の仕事に高給で雇用されたのであるが
、戦後労働の需給変化のため多くの労働者は、戦時中の恵まれた有利な仕事を喪失するに至つた。
当然彼等は戦時中の仕事に匹敵するものをさがし求めたのであるが、それは極めて困難であつた。
多くの場合、戦前に於て従事してゐた種類、内容の仕事には容易に就取しえたのである。かくて多
くの場合において雇主は一方において戦前に働いてゐた地後の労働者を求めてゐる時、失業者は戦
時中の恵まれた有利な職を求めため就取しえないで失業補償を受けるとゆう変則状態を示し
たのである。仕事の適切性とゆうことは、補償を受ける者は積極的な取を求むべきであるとの要求
と密接な関係がある。雇主は労働者が戦前に占めていた種類の仕事の提供に對して、労働者が拒否
する場合、彼等は積極的に取を求めるとはいわれえないと主張する。これに對して使用人は、

仮に彼が適切であるとみる可種類の仕事は実際にみつかる見込がないとゆうことが一般に認められるとしても、彼が積極的に仕事を求めようことには変りはないと抗議するであろう。ある場合においては補償給付が税やその他の経費を差引いた純所得に大体等しいと云うが如き場があるが、そのような場合には受給者は給付が消費尽されるまで敢えて仕事に就こうとしないかもしれない。極端な場合特に既婚婦人の間に於ては、個人的要求に合致するような特に有利な仕事が見出されるまでは受給者は就取しないとゆうのが事実のようである。更に極端な場合としては受給者が現実に法定以外の取種に雇用されなから、実は法定取種の適切を仕事をあくまで求めているのだとの理由で補償給付を受けろ場合がある。

以上の如き用語に対する法による定義のしかたにより或は之らの用語の内容を何々の場合に適用する時の方法いかによつて失業補償コストは影響を受けろであろう。失業が経済機構の欠陥や矛盾により或は雇主の特殊の行為により生じた場合にのみ、失業補償給付を払うならば、コストは比較的少くすむであらう。しかし、但々の労働者が制度によつて自己の取務を固守せねばならない圧力から或は失業した場合に自己と家族を扶養せざるような仕事に出来る位早く復帰せねばならぬというような圧力から解放されるならばコストは増加するであらう。しかし、そのような仕事は望ましくないとゆう意味で或は誇りを保持するといふ意味において適切であるとはいえないであらう。

コストに影響を與える一つの要素として罰則がある。例えばある州では不当行為を規定して、この行為に基いた失業に対しては給付を支給しないと或は待機期間の延長を行つたりする。又多くの州では労働争議に基く失業に対しては失業補償を支給しないことを規定している。

こゝに問題になるは、現行連邦法においては雇主にのみ課税されるため、若干の州においては、被傭者に対しても課税しうる旨州法で規定してゐる。彼等の直接の利害に及するような給付を支給すべきでないとの見解を彼等に主張せしめる根拠がある。全体としての経済社会が勞働力不足を経験しつゝある時代における失業者のみ補償給付を支給すべきであるとするやうな見解がとられるならば、その場合をならか他の形態の税を課することは、少くとも部分的に正当視されるであろう。この見解の説得性を認め、もし國民的な制度を実施する場合には、使用人の支払價銀に課税すべきことが主張される。その場合には使用人は、彼等も税を半分負担してゐる以上たとえ雇主の直接的な利益にはならないとしても、彼等の社会経済的利益の裏から給付を受ける権利を主張しうる立場をもつことゝなるであらう。

州における失業補償を賄ふべき方法については、國税法によつて次の三者のいづれを選択しても構わないことに規定されてゐる。即ち、

- (1) 高度の個人的な雇主準備金、或は個々の産業別準備金による方法であつて、この場合実際において、
 - ・ 又は一般に小額のプールされた緊急準備金を以て補足される。
 - (2) 高度に社会化されたプール基金の方法であつて、すべての雇主が同一率の税を支払い、それによつてすべての給付が失業経験率に無関係に支給される。
 - (3) 中間的なプール基金の方法であつて、それぞれ雇主は異なる税率で保険料を払込み、正確な税率は個々の雇主の経験とプール基金の財政状態によつて決定される。
- 以上の三種の方法のうち各州はいづれの方法を採用することにも自由であるが、これをプラス力、

ハワイのニ准州とコロンビア区を含む五一地区（四八州、ニ州、コロンビア区）についてみると

一九四一年十二月末現在では個々の雇主準備金制をとるもの七地区、経験料率制によるプール基金は経験料率制研究の規定をもつていふこととなつていた。ところが一九四五年六月廿日には四五州において経験料率制が規定されるに至つた。そして個々の雇主準備金をとるものは七から四に減じた

このように失業補償制度は財政的見地からみまアクチユアリの原理に基いたものでなく、雇主の経験を基礎とする考え方が中核となつていふのである。

しかも、その税率は経験料率制によつて軽減することが認められたのである。実際の税率とその収入は時には長期的な平均の年コストを表わすものとして使用されるが、しかし収入と支出が均衡するとさう保証はない。このバランスが順であつて巨額の準備金が蓄積される時は、この制度の給付支給条件の寛大化と税率の引下りを促進せしめることとなるが、立法行政を通じての寛大化政策はどのような失業水準にかいまでもコストを増加せしめ、特に長期にわたる深刻な景気後退の際には巨額のコストをもたらすこととなる。

長期的な深刻な不況に際しては、失業補償のコストは最高に達するが、次いで低下すると見解が主張されることがある。このような現象は、多くの被保険者がこの長期の不況の間給付権を消尽してしまひ、景気と雇用が回復改善されるまでは新しい給付権を賦得しないことによるものであるとゆう。この見解は、不況に際しては立法者は給付期間の変更は行わないが直ちに失業者に対し

なるんらか他の方途と採用するとの前提を念んではない。しかしこの前提は現実的でない。おまうく立法者は法を修正するであろうし、失業補償コストは、失業者に対する之に代る方法が發展せしめられるか或は経済が再び上向に転ずるに至る迄は、増加し続けるであろう。失業のコストと失業補償のコストは予測不可能である。

第三章 医療

全國民に對する医療サーヴィスに關する聯邦政府の立法は現在までのところまだ實施されるに至つていない。たゞ従来は一定のグループ例えは特に軍務に従事する者、復員者ならびに指定保留地に居住するインディアン (*Indians living on reservations*) に對してのみこのような医療サーヴィスが行われきたにすぎない。アメリカ市民の大部分は私的医療施設或は州、地方の諸機関乃至慈善団体の機関を通じて医療を受けきたのである。

もつともこの数年間個人的医療分野に政府が参加すべき法案がいくつか試念に提出されたのであるが、これらの法案は分類すると大体次の二種類の範疇に屬するものと思われる。第一は殆んど全面的な強制健康保険の實施を主張するものであり、第二は州に補助金を支給して医療費を賄いえない人々に適切な個人的医療サーヴィスを行ふべき包括的な制度の促進、發展に援助を與えんとするものである。

本章に對しては主としてこのようなプログラムのコストについて検討を行ふであろう。しかしこのようなコストを正確に予測するに足るべき資料がないため、こゝでは主としてコストに著しい影

響を與えるべきフアクターについて論ずるであらう。

考察の対象となるコストは政府が負担し公共基金からの支払を必要とするものである。新提案において、現在個人や私的機関が負担しているコストの一部は政府が負担することになるであらう。ある場合においては全額負担を生ぜしめることもある。いづれにしても従来全然行われていない個人的医療が行われると共に現在行われている医療の内容、範囲、期間が増加増大することは当然予想される。

先づ我々は強制健康保険に対するコスト・フアクターを考察し次いで補助金方法による場合のコスト・フアクターを考察してみよう。

I. 強制健康保険におけるコスト

殆んど全面的な強制健康保険が実施されると従来個人の医療のコストの着しい部分^はは公共経済に移管されることになるであらう。即ち現在個人ならびにその家族が医療に支出している経費はこの制度の実施によつて著しい影響を受けるであらう。一九四八年においてこのような個人の医療並に之に関連した項目の支出は、約七四億弗に上った。当時の合衆国々民の処分可能貨幣所得 (disposable money income) は約二〇二億弗であつたから、この所得の三・七%が医療と之に関連したサーヴィスの支出に向けられたのである。これは年一人当りの医療サーヴィスに対する支払は五一弗余に當る。

医療を行い、医療施設を持つ慈善機関や非營利的機関の行う経費や資本支出も亦この制度によつ

る影響を受けるであろう。

現在の支出がすべて直ちに公共経済部分に移管されるわけでは勿論ない。一部の人は依然としてその治療費の一部或は全部を負担せねばならないであろう。どの程度この経費が移管されるかについてはフオーク博士(H. S. Finkle)の行った推計がある。それによれば強制健康保険を実施した当初においては一人当り三七・二九弗であるが、この制度の完成と共にそのコストは五〇・四七弗に増加する。その詳細を示すと次表の通りである。

◎ 一人当り医療費の比較、一九四八年^(a)

| 項 目 | 総人口に対する何人的支出 | | 健康保険に加入する一人当り推計支出 | | 一人当り面制度の比較 | |
|-----|-------------------------------------|------------|-------------------|------------|------------|-------|
| | 総額 ^(b) | 一人当り | 開始年度 | 一九五〇 | 開始年度 | 一九五〇 |
| 総計 | 非 七、一五七 <small>(百万弗俵)</small> | 非 四九・三五 | 非 三七・二九 | 非 五〇・四七 | 七五・五 | 一〇二・二 |
| 医師 | 二、一四一 | 一四・七七 | 一八・二二 | 二〇・二三 | 一一三・四 | 一三七・〇 |
| 病院 | 一、七六四 ^(c) | 一三・一七 | 一〇・七七 | 一三・九九 | 八八・五 | 一一五・〇 |
| 齒科医 | 八六四 | 五・九六 | 三・七五 | 八・九三 | 六二・九 | 一四九・八 |
| 看護人 | 二〇〇 | 一・三八 | 〇・六三 | 一・五四 | 四五・七 | 一一一・六 |

備考

- (a) 個人支出は商務省統計による
- (b) 商務省調査による
- (c) 労働者補償制度による医療費一四〇百万円を含まず

| | | | | | | |
|--|------|-------|------|------|-----|-------|
| 医薬、器具、試験所 | 一八〇七 | 一一・四六 | 三・八〇 | 四・七九 | 三〇五 | 三・八・四 |
| (1) 調剤その他 | 一三九一 | 九・五九 | 〇・八一 | 一・三一 | 八四 | 一・二・七 |
| (2) 眼科材料、整形器具 | 四一六 | 二・八七 | 一・七八 | 一・七九 | 六二〇 | 六・二・四 |
| (3) 試験所 | 七 | 七 | 一・二一 | 一・七九 | 一 | 一 |
| 整骨療医、手足病医、 脊柱按摩治療その他 次のものに対する純支出 | 二七三 | 一・八八 | 一 | 一 | 一 | 一 |
| (1) グループ病院、保健協会 | 八八 | 〇・六〇 | 一 | 一 | 一 | 一 |
| (2) 傷害健康保険相済傷疾病協会等 | 一五七 | 一・〇八 | 一 | 一 | 一 | 一 |
| Student medical fees | 三 | 〇・〇二 | 一 | 一 | 一 | 一 |
| 調査 | 一 | 一 | 〇・一二 | 〇・九九 | 一 | 一 |

(a) 聯邦政府外の病院（一般並に専門）において患者が支払ったと推計される二〇〇百万弗を
含む

(b) この項は医師或は病院のいづれかに包含されている。

(c) Survey of Current Businesses" に示された数字につき、現金で支出される疾病（
債銀喪失）補償、死亡給付等に対する推計管理費を除外するために三分の一に減額してあ
る、之は公表された数字に含まれてゐるが、健康保険の推計コストにはそれに相応するも
のがない。

本表は一九四八年の物価並に所得水準に基いて推計されたものである。

（前掲書四五頁）

◎ 一九四八年物価、所得水準に於ける健康保険コストの推計

| 項 | 目 | 金額（一〇〇億弗） | | 比 | |
|----|---|-----------|------|-------|-------|
| | | 開始年度 | 一九五〇 | 開始年度 | 一九五〇 |
| 總計 | 弗 | 四・六六 | 六・三一 | 一〇〇・〇 | 一〇〇・〇 |
| 醫師 | 弗 | 二・二八 | 二・五三 | 四八・九 | 四〇・一 |
| 病院 | 弗 | 一・三五 | 一・七五 | 二九・〇 | 二七・七 |

| | | | | |
|-----------|------|------|------|------|
| 齒科 医 | 0.47 | 1.12 | 1.81 | 17.7 |
| 家庭看護 | 0.08 | 0.19 | 0.7 | 3.1 |
| 試験所、医薬、器具 | 0.47 | 0.60 | 1.01 | 9.5 |
| 調査、教育 | 0.01 | 0.12 | 0.2 | 1.9 |

備考 前掲書四六頁

この革命的な制度の下に於ては何人の医療費は公共部門の負担に転嫁されることとなるのであるが、この提案の下においては、一定額即ち四八〇円を超えない収入或は所得に対する課税は雇主、使用人並に自営者（例外なく）に対し行われると共に、政府自体も一般歳入から繰出することとなるのである。そして保険資格を取得するに必要を額と期間について繰出をしたものは、すべてはそれ以上支払うことなく、保険制度に規定されたサーヴィスを自己並に家族について受けることができるのである。

(註) 現在の強制健康保険法案においては税の規定がない。税の規定を行うと上院の財政委員会に附託することが必要となるのである。予想されている税は三%で、之に政府の繰出を加えて合計四%となる。雇主と使用人は、それぞれ一五%と、自営者は三、二五%を繰出する。このような方法で徴収される額は大体五六億円に達するものと見積られている。

理論上はすべからざるの被保険者とその扶養家族は同じ条件の下に於いては同額の量のサーヴィスを受ける権利をもつこととなる。しかし、何等かの理由でこの制度によるサーヴィスを自ら利用しなかつた場合、それ以外のサーヴィスを全く自己の費用で受けることは自由である。例えば宗教上の理由で在来の医学的な治療を信用しない人々や、或は教会の施設を利用する人々がある。このような人々が加入して税を支払う場合、保険制度の下に彼等が希望するようなサーヴィスを規定すべきかどうかは行政立法上の困難な問題を提起することとなる。いづれにしても規定されたサーヴィス以上のもの或は以外のものを希望する場合は、少くとも特別のコスト (extra costs) を支払わねばならぬであろう。

以上の如き支払方法の変化は、将来コストに著しい影響を興えるような新しいファクターを導入することとなる。その主なものについて

(1) 保険の影響、(2) 開業医や病院の補償方法、(3) 管理費、(4) 保険基金から政府歳出へのコストの移管の項目に分類して考察してみよう。

(1) 保険の影響

強制健康保険制度の下に於いては、患者も開業医もコストについて考慮を払う必要がない。元来コストのために必要をサーヴィスを受けることのできない人々にサーヴィスが提供されるものである限り、コストの追加は保証されたものとみることができよう。しかしこの制度の下に於ては多くの人々が全く問題とするに足りない軽症に対してはサーヴィスを要求することが推定されるのであつて、そのために眞にサーヴィスを必要とする人々の専門的サーヴィスの額が低

下がることゝが憂慮されるのである。かくてコストが著しく増加することは、強制健康保険制度を
 実施せる国々の経験を示す通りである。英国右に於てはニユージーランドは、その最近の实例であ
 る。

この制度の下においては、開業医は患者の支払能力を考慮する必要はなくなる。患者が疾病給付
 或は一時的療養給付を受けることができさえすれば、医師は長期の入院でも完全な静養でも指示
 することができるのである。高價なテストや手術は、従来は明らかなにその必要が認められた場合
 とか、患者が充分な支払能力を持っている場合にのみ行うことができたのであるが、この制度の
 下では自由に行うことができる。その上に経費のかゝらない処置で充分であるような場合——自
 分でその費用を負担せねばならない場合はおさうく、その方を選んだであろうが——に於ても患者
 はおさう高価な処置を選択する可能性がある。以上のような理由で強制健康保険制度を実施して
 いる国では開業医の使用する材料や方法について嚴重な制限規定を設けていないのが普通である。
 例えは英國に於ては、齒科医は一定の最低限度までは自由裁量で行うが、更に拡張した治療或
 は高価な治療を行う場合は、予め監督機関の承認を受けねばならないことになつてゐる。

(2) 開業医補償の方法

強制健康保険制度の下において開業医を補償するためには、次の三つの方法が使用される。即ち
 (a) 手数料主義 (fee for service)、(b) 入頭主義、(c) 体給制度の三者である。第一の方法は実施
 したサーヴィスの内容範囲に基いて支払をする方法であつて、現在主として私的開業医の行つて
 いるものである。

しかし、強制健康保険制度の下においてこの方法を採ることとは所謂「医学の社会化」の突破口に及ぶものであると共に過度のコストを生ぜしめる可能性がある。一方において問題とするに足りない軽症患者が診察を受けると共に他方において医師は、このような患者に対して喜んで診察治療を行い、不必要に長期に亘り治療を続行すると云うような弊害を生ずるのである。

第二の人頭式支払方法に於ては、医師が不必要な治療を行うようなことはなくなる。それは一定期間につき彼のリストに登録された患者の治療につき定められた金額しかとれないからである。彼の登録簿が満員になる迄は、患者をでさるだけ満足させようと努力する。また軽症の患者に多くの時間をかけ、治療を行うかも知れない。そして不必要な診察のために真にそれを必要とする患者に対する治療を妨害するかもしれない。しかしこれはサーヴィスの内容に影響を及ぼすフアクターであつてコストに影響を及ぼすものではない。

第三の俸給制度（契約或は補助金支払の方法を含む）は医療社会化の極印（*shaltenscheid*）である。このような支払形態は、人口稀薄な地区に於て医療サーヴィスを行わねばならないような制度における附屬物として必要であると考えられるであらう。サーヴィスの対象となる人口数が極めて少いために、年数料主義も人頭主義も実施不可能である。民間の私的医療制度の下においてはこのような地区の住民は病氣や齒の治療のために最も近い町へ出張しねばならないし、また重症の際には充分な施設をもつ大都市まで行かねばならないのである。

普遍的な強制健康保険制度が実施されると、このような地区の人々が、彼等が税を支払う以上大都市の人々と同様なサーヴィスを地方において受けるべき権利を有するとの見解をとるのは当然である。

然である。

実際においては、医療施設に充當し得べき充分な専門家の要員を收容しえないかもしれない。又このような地区に高度の能力をもった専門家を割當めようとしても、彼等の利益に訴えることはできないかもしれないが、政治的には政府は彼等の要求に充分考慮を払つてやらねばならぬのである。

手教料主義や人頭主義のいづれによることもできないような地区に於ては、俸給制による開業医の規定を設けることは、明らかにコストを増加せしめることになるであろう。

俸給制度或は契約制度を採用する時は、政府はコストを最大限に把握することができ、その理由は之によつて政府は医師に対する補償率を固定することができ、かつ個人的なサーヴィスやコストの重大部分をなしてゐるからである。公立学校の教師がこれに匹敵する好例である。勿論開業医は、公立学校の教師と同様、俸給に対し不満である時はストライキを行うことができる。

(3) 管理費

政府の管理する強制健康保険制度は、それが中央集权的なものであると、地方分权的なものであると、その運営には甚大な数の政府要員即ち書記、監査官、検査官、監理官を必要とする。税の徴収や保険資格の決定に要するコストは全体で高いものにつくけれども、その仕事は比較的單純であり慣例的である。この部分は養老遺族保険のそれに多少匹敵するものであつて、この両者を総合することによつてかなりコストを節約することができるとある。

手段拜主義の下に於ける監査、検査は、それが厳密に実施されるならば複雑であり経費も高くつくであらう」と云つてその実施が適切でないといふ経費は把握しえないことになるであらう。

いづれの場合に於ても高いコストのために、管理上それ程コストがかゝらないと思われる人頭主義或は供給制採用の採運を生ぜしめるであらう。しかし他方においてはこれらの制度のいづれを採用しても淘業医とその他の採運の熱意が足らないとか、怠慢であり或は能力が足らないとゆうが如き不平を患者や家族から生ぜしめる傾向がある。

医師その他の要員の個人的行動に對しても同様に非難を受ける可能性がある。この場合不平のあるものは、全く根據のないものもあるであらうが、あるものは訓練を必要とし或は矯正を要するものもあるであらうから、政府は調査の必要に迫られるであらう。従つて高額の管理費と無駄の多敷の要員が当然予想されるのである。

(4) コストとその他の歳出に軽減せしめること。

強制健康保険制度の管理者は、そのコストの一部を他の政府支出に負担せしめる特に保険施設、建設、設備、維持、運用或は高価な治療材料の生産供給等の支出に負担せしめることによつてその外見上のコストを軽減せしめざるをえないであらう。

一般に強制健康保険制度は個人がその医療のために現在支出している以上のコストを必要とするものであつたの見解が広く行われている。

コストの分布や支払方法の方をむしろ支出の高より影響を受けると主張される。けれどもこの制度の目的は、すべての人々に、例へばコストが比較的高くつく人口稀薄な農村地区に居住す

る人々をも含めて適切な医療を興えることにある。副業医の所得は急激に減少せしめなくてはならぬ。かつ新規に農業に就く人々の所得は、かなり増加せしめるようにすべきである。以上のことをいかにして実施するか、また比較的高い管理費の追加コストを現在の支出の限度内で、いかにして支払つてゆくかを見出すことは、中々容易でない。

いづれにしても現在の支出より遙かに高いコストを予期せねばならないであろう。

II 州に対する補助金支給制におけるコスト

州に聯邦補助金を支給する提案の目的は、困窮者に適切にして包括的な医療を確保することにある。このような制度にちいまは、個々の州は、必要なサーヴィスを興える具体的な方法の決定において自由裁量の余地を充分に興えられる。

多くの州においては、既にかなり完全な適用範囲を持つ制度を樹立している。患者が全額或は一部を払いえない場合その治療について私的機関に補償を興えるため公共基金を支出することは、別に異常な場合ではなくなっている。

この制度は、州或は地方政府が医療機関を運営するとする責任、特に専門医を指揮統制する責任から解放してやるとする一大長所をもっている。過去長年にわたつて、州は長期の入院を必要とする痾疾、特に精神病、結核、更に最近には労働を不能ならしめる不治の疾病に悩む人々の治療、手術に対する責任を逐次引受けるに至つてきている。

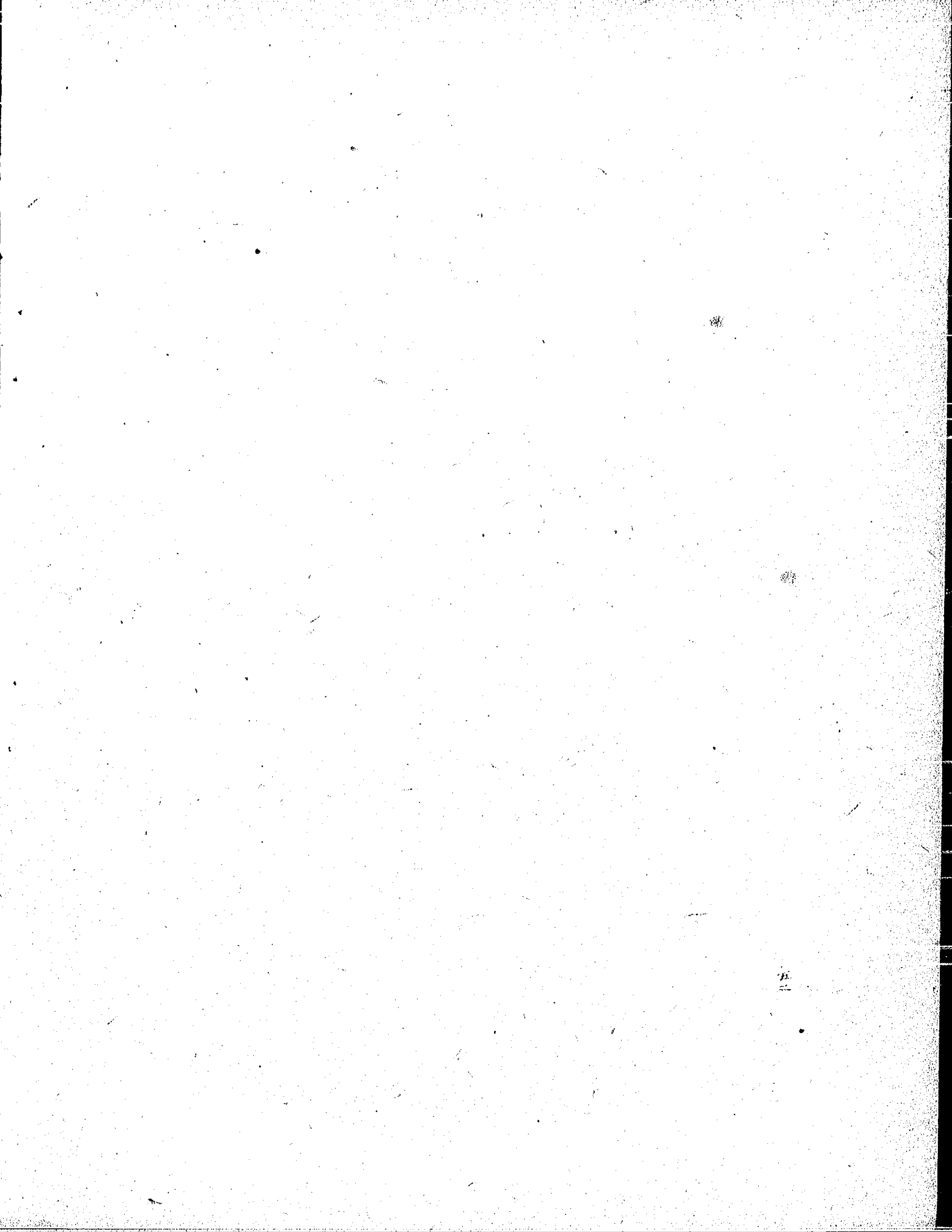
補助金制度の下においては、個人やその家族に対する直接のコストの問題は、サーヴィスに対する

る要求に影響を與ふるフアクタとして廢除されてゐない。尋々患者は自己の資力にて行いうるが如きコストの一部は支払わねばならない。ある制度の下においては、公共機関或は私的機関が病院や開業医に対し直接支払を行つて、個人に対しはその支払能力に依じた賦税金によつて全額或は一部の償還を行うことを認められてゐる。下院を通過したH・R・六〇〇〇においては、有資格者の医療に対し州の學生が関が行う支払に聯邦が参加することを規定してゐる。

もし補助金制度によつて、病院が全額支払いえない人々に対する医療のコストを全額償還して貰えるならば、病院はその負担を軽減せしめることができらざらう。

非營利的機関は、今や人件費と資材と運営費の高騰のために、重大な事態に直面するに至つてゐる。治療費を全額支払えない患者の医療によつて生じた損失の一部を補償するため、このような医療機関はその他のすべての階級の人々に対しては率を引きあげねばならなくなつてゐる。困窮者に対する治療のコストが公共基金によつて組織的に賄われるならば、治療を眞に必要とする人々に対する負担もおそらく軽減されることであらう。

補助金制度の公共コストは、明らかな強制健康保険のコストより遙かに少額ですむであらう。私的支払と公共支払は強制健康保険の下における公共支払よりおそらく少いであらう。その理由は個人支払の必要は患者ならびに医師の両者を抑制するからである。



第四章 公共扶助

本章においては困窮者に対して國庫から扶助金を支出すると仰う古い政府機能を取り扱うことを目的としている。一九二九年以前においてはこの分野の活動は主として地方政府が單獨で実行し、その支出を賄つてきたのである。経費支出の点からみると公共扶助の重要性は比較的小さい。

一郎はかゝる困窮者即ち自活能力を喪失した高令者、幼弱者或は失明者等はその親戚が扶助することが予想されたし、またある地方では宗教団体や地方団体がその基金を以て扶助を行ったからである。ところが一九三九年以降このような公共扶助は革命的な変化を遂げるに至つた。國民は現在では聯邦と州の協力によつて行われる高度に組織化された公共扶助制度をもつに至つた。そしてこの機能は地方政府予算においてのみならず聯邦及び州予算の重要項目となつてゐる。

この現在の高度に組織化された制度の法的基礎は一九三五年の社会保障法に基いたものであつて、この法に於て公共扶助に対する聯邦の條件つき補助金が規定されたのである。一九二九年から一九三五年に至る間は大恐慌の緊急事態に対応するために応急の処置がとられた時代である。各州は前記の法の要求するところに従つて公共扶助の組織、財政、管理を規定したのである。もつとも個々の制度については州によつて多少の相違は存している。地方政府がこの制度の財政、管理に参加すべき範圍は現在では聯邦法の要求に従つて州政府によつて決定される。

公共扶助のコストについてはさしあたり社会保障法に基いて推定した制度にのみ限定して考察しよう。先づ第一節においてはその現状、その本質的要素、その支出を論じ、第二節においてはH・R・二八九三に具体化された擴張、修正についての提案を記述し、最後に現在ならびに將來のコス

トに重大な關係を有する次の五箇の問題について論ずるであらう。即ち(1)聯邦政府による補助金(2)聯邦政府の州支拂能力均衡化に対する限度(3)困窮を唯一の受給資格とする提案(4)手当額の大きさ(5)公共扶助と社会保険制度との關係と矛盾。H・R・六〇〇〇の公共扶助化については章末において詳約するであらう。

1 現行制度

現行制度においては聯邦政府は州が次の三つの範疇の困窮者に対して行う扶助につき一定の限度においてそのコストを負担する、即ち(1)老令者(2)盲人(3)聯邦法によつて規定された親等の親戚の者に扶養されてゐる扶養児童の三者である。以上の三箇の原因以外の原因によつて困窮状態にある人々を扶養すべき責任は從來に於けると同様州政府或は地方政府の責任にある。州、地方政府はまた老令者、盲人ならびに聯邦から援助を受ける扶養児童の医療のコスト―聯邦政府が分担する扶助支拂の限度内においてはこのような援助を与えることができなからぬ場合―を負担せねばならない。

聯邦が援助を与える上述の三箇の範疇に關しては、困窮に關する明確な規定を行つていないし、また公共扶助受給資格決定基準をも規定してはいない。従つてこの受給基準の決定については個々の州政府に廣泛な自由裁量の権限が与えられてゐるわけであり、この点コストに対し重要な要因をなしてゐる。州が困窮の決定に際し立法上或は行政上考察せねばならぬ事項は大體次の如きものである。

(1) 認められるべき資産。老令者、盲人、扶養児童はたとえある程度の動産、不動産を所有していても或は年金所得、労働所得があつても困窮してゐるといふ場合がある。従つて受給資格に

対して認められるべき所有財産額或は所得額を州は決定せねばならない。その点について州毎に着しく異つている。

(2) 親戚の責任。公共扶助が地方政府の負担で実施され続けた時代において、ある地方ではいやくも親戚が扶助を与える資力を有する場合には地方政府が殆んど或は全然救済扶助を行わないうで親戚にその負担を負わしめたのである。またある地方政府では先令の両親については子供運に扶養児童については両親に、また兄弟姉妹については相互に扶助の責任を持たせるとゆう立法の下に運営してきたのである。現実の行政においては、法と聖書の教義と輿論に基いて親戚の扶助を実行せしめるような方法が屢々とられたのである。しかし近代の制度の下においては州法によつて親戚の責任を負うべき限度を規定している。州は、扶養の責任を有する親戚があるために受給資格を喪失するかどうか或は扶助を行うべきかどうかを決定するのである。

(3) 財産留置権。多くの州法においては不動産の所有は特に住宅として使用されている場合は親戚が責任を有すると否とに關係なくその所有は認められている。ある州では、扶助額に対してその財産を直ちにとりあげるか或は留置権を設定しうることを規定している。もつともこれは公共扶助の受給者がこの財産を必要としなくなつた時に始めて実施しうるのである。このような規定の存在は、親戚がその財産に対する彼等の利害關係を保護するために醸出しようとする誘因を醸成する効果があるのである。

聯邦法においては州が支給すべき扶助額についてもまた實際に支給される給付を決定すべき基準についても規定されていない。たゞ聯邦法は、それぞれの特許について聯邦が醸出すべき最高手当

をきめてゐるにすぎない、だから州がその最高額以上を支給する場合は、州自体がその超過金を全額負担せねばならないことになる。その最高額以下において州が支給することは自由であるが、その場合聯邦政府は州が現実に支拂う額を基準としてのみ釐出することになる。

まづ州は有資格の申込者に支給されるべき額の總額を決定する。多くの州においてははいわゆる赤字予算の方法 (*Budget deficit method*) を使用している。この方法において州監理官は州法用語を用うれば生活の最低健康体面維持水準 (*a minimum health and decency standard of living*) に必要な諸項目とこの項目のコストを決定する。そしてこの予算からこ

これらの項目に該当しうる受給者の資産を控除する。その残額がいわゆる赤字予算 (*the budget deficit*) であつて、個々の場合について扶助額として支給されるのである。だから申込者が資産を有しない場合には州法の認めた最高扶助額を受けける権利を有することになるのである。一部の州特に南部においては三箇の範疇に對する予算額は赤字予算を賄うに足らなかつた、即ち現実の裁定額は赤字予算よりも少なかつたのである。またある州では基金が不充分なため手当額を控分して削減し或は従來の有資格者の一部をリストから削除し或は新規申込者を拒否する等の方法で賄つてゐる。

聯邦政府が分担する最高支給額ならびにその範囲については次表に示す通りである。

◎ 聯邦の公共扶助支給参加條項、一九三五—四八

| 立法 | 聯邦参加による個人月額支給の最高額 | | 規定最高額内における聯邦支出分担額 |
|---------|-------------------|--------|-------------------|
| | 老令者盲人扶助 | 扶養児童扶助 | |
| 一九三五年原法 | 三〇円 | 一八円 | 1/2 |
| 一九三九年修正 | 四〇円 | 一八円 | 1/2 |
| 一九四六年修正 | 四五円 | 二四円 | 1/2 |
| 一九四八年修正 | 五〇円 | 二七円 | 1/2 |

備考 前掲書 五七頁

最高額ならびに分担の基準は社会保険法が一九三五年に制定されて以来三回修正された。当初の法律においては聯邦の州に對する補助は一律の多で何等その間に平等化の要素は全然存在しなかつた。これを例示すると州が老令者に対し一〇円を支給する時、聯邦基金からはその1/2即ち五円を受領するが、最高額の三〇円支給に際しては二分の一の一五円を受領することになる。しかるにこの規定は一九四六年、四八年に修正され、州の支給基準の差異にある程度の均衡化を与えるための方策がとられた。例えば一九四八年の修正法においては支給額の少ない州は、多い州よりも高率の聯邦基金を受けることとなるのである。即ち老令者扶助手当二〇円を支給する州はその手当額の七五%を聯邦より受けるが、二〇円以上を支給する州はその超過分については五〇%を聯邦より受けるにすぎないこととなる。だから手当額が大となればなるだけ總手当額は増加するが、手当額が二〇円

を超過した場合比率は遞減することになる。しかしこの方法は州の貧富や支給能力に依らざるものではない。この制度の下においては州が聯邦から受ける援助額は個々のケースについて、州が支給する扶助額とそのケースの救によつて決定されることになるのである。もし聯邦政府が資格條件や手当額決定について均一な標準を規定し実施するならば、州に対する聯邦の支給額は有資格の個人や家族の数と規定された水準に達せしめるに必要額によつて変化するのである。その場合において、現在使用されている伸縮比例性補助金制度の下においては州に対する聯邦政府の支拂分は困窮によつて変化するといふのであろう。このような方法は、各州が困窮を定義し、資格基準と扶助額を規定する現在の制度とは根本的に異なつてくるのであろう。この着しい相違は主として哲學の相違に歸しうるが、社会経済的に匹敵しうるような州の間においてこのような差異が存在するのである。現行の補助金制度の下においては州は、國庫から、取得する公共扶助額を大體決定することができる。

公共扶助の分野の仕事に關しては聯邦政府は憲法の一般厚生條項の下に行つてゐるのであつて、條件つき補助金を州に支給してその扶助事業の遂行を援助してゐるのである。公共扶助プログラムを直接管理する憲法上の権限を聯邦政府はもつてゐないのであり、聯邦政府が州のこれについての政策の決定の自由をどの程度制限しうるかは憲法上の問題であり、また實際上の問題である。上下兩院とも現行制度に対しては賛意を表してきたのであるけれども、州の政策決定権限を著しく制約する嚴重な聯邦規定の提案に対しては色々な異なつた見解がでることであらう。

個々の州が公共扶助について実施してきた内容について重要な指標を示すと次表の通りである。

◎ 州別公共扶助の重要指標

| 州名 | 聯邦基金一人 当り支出額 (一九四八) | 一人当り平均 年所得 (一九四五―四七) | 平均年給付 (b) | 一九四八年十二月 | |
|--|---------------------------|----------------------------|--------------|----------------------|---------------------|
| | | | | 六五才以上一〇〇人 につき被扶助数 | 扶養児童扶助、 一九四八年十二月 |
| 平均 | 弗五、五六 | 弗一、二三八 | 弗五〇四 | 二二八 | 一、九四八 |
| 西北部 ニューヨーク ペンシルバニア その他 デラウェア | 四・九七 | 一、〇八三 | 四一 | 一五九 | 九三三 |
| ニューヨーク | 四・二六 | 一、〇六七 | 五一 | 一七五 | 一、〇三〇 |
| マサチューセッツ | 五・三八 | 一、〇九九 | 四一九 | 六三八 | 二〇〇 |
| ロードアイランド | 七・一〇 | 一、三九六 | 七三八 | 一三二 | 二〇 |
| コネティカット | 四・七四 | 一、四〇六 | 五一九 | 一四三 | 三〇 |
| 中部大西洋 | 二・七四 | 一、五六三 | 六四七 | 九 | 一三 |
| ニューヨーク | 三・六五 | 一、六七三 | 六四六 | 九 | 二 |
| ペンシルバニア | 一・八四 | 一、四七六 | 五二九 | 六七 | 一 |
| その他 | 三・六二 | 一、二七六 | 四七六 | 一〇七 | 三 |
| デラウェア | 一・七六 | 一、五四五 | 三三一 | 五八 | 一 |
| 平均 | 弗五、五六 | 弗一、二三八 | 弗五〇四 | 二二八 | 一、九四八 |
| 扶養児童扶助、 一九四八年十二月 | | | | | 二六 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|--------|------------------|----------------------------|
| メ リ ー ラ ン ド | 西 ウ ア ー ジ ニ ア | コ ロ ン ビ ア 區 | 東 南 部 | ウ ア ー ジ ニ ア | 北 カ ロ ラ イ ナ | 南 カ ロ ラ イ ナ | チ ヨ ー ジ ア | フ ロ リ ダ | ケ ン タ ツ キ ー | テ ネ ツ シ ー | ア ラ バ マ | ミ シ シ ッ ピ ー | ル イ ジ ア ナ | ア ー カ ン サ ス | 中 部 | オ ハ イ オ | イ ン デ ィ ア ナ |
| 二・五 六 | 四・一 一 | 一・四 五 | | 一・六 〇 | 三・〇 九 | 三・九 八 | 五・七 〇 | 一・〇 〇 八 | 四・四 九 | 五・三 五 | 五・一 一 | 四・一 七 | 一・一 七 七 | 五・七 八 | | 四・六 八 | 四・〇 七 |
| 一・三 八 〇 | 九 三 三 | 二・五 一 三 | | 一・〇 〇 二 | 八 一 六 | 七 三 二 | 八 三 二 | 一・〇 八 二 | 七 九 七 | 八 七 八 | 七 七 六 | 六 〇 一 | 八 四 二 | 六 九 三 | | 一・三 六 〇 | 一・二 一 一 |
| 四 三 七 | 二 四 八 | 五 一 三 | | 二 三 五 | 二 四 五 | 二 九 〇 | 二 四 七 | 四 七 八 | 二 四 九 | 三 一 九 | 二 七 一 | 一 九 七 | 五 六 四 | 二 五 二 | | 五 五 九 | 四 一 一 |
| 八 一 | 一 九 〇 | 四 七 | | 九 四 | 二 五 九 | 三 九 七 | 五 一 九 | 三 四 四 | 二 五 五 | 二 七 〇 | 四 六 三 | 四 三 九 | 七 九 一 | 四 三 九 | | 一 九 三 | 一 五 四 |
| 九 九 四 | 四 九 七 | 九 七 四 | | 五 三 〇 | 四 七 九 | 四 二 一 | 四 七 七 | 五 〇 五 | 四 五 九 | 五 七 九 | 四 四 一 | 三 一 六 | 六 五 二 | 四 五 〇 | | 八 七 四 | 六 三 四 |
| 二 四 | 四 三 | 二 〇 | | 一 五 | 二 〇 | 二 二 | 二 一 | 六 一 | 三 八 | 三 九 | 二 八 | 二 二 | 五 〇 | 三 五 | | 一 三 | 一 八 |

| | | | | | | |
|---------|-------|-------|-----|-----|------|----|
| イリノイス | 五・二五 | 一五・一五 | 五〇六 | 一八〇 | 一六三 | 二四 |
| ミシガン | 五・四五 | 一三・一五 | 五〇八 | 二〇八 | 一〇一七 | 二六 |
| ウイスコンシン | 四・七三 | 一三・三七 | 四八九 | 一六六 | 一一三三 | 一九 |
| ミネソタ | 六・二一 | 一〇・九八 | 五五一 | 二一九 | 八三四 | 二〇 |
| アイオワ | 六・〇一 | 一〇・九五 | 五六六 | 一八七 | 七〇八 | 一五 |
| ミズーリー | 一〇・四八 | 一・二七 | 五〇四 | 三一〇 | 六四四 | 四七 |
| 西北部 | | | | | | |
| 北ダコタ | 五・三六 | 一三・二四 | 五三五 | 一八九 | 一一一九 | 二二 |
| 南ダコタ | 五・八六 | 一三・二五 | 四四三 | 二二九 | 六一〇 | 二二 |
| カンザス | 六・二一 | 一三・四九 | 五一三 | 二〇三 | 九五八 | 二一 |
| ネブラスカ | 六・一七 | 一三・五七 | 四九九 | 一九五 | 一〇〇三 | 一九 |
| コロラド | 一三・九九 | 一三・九六 | 九三八 | 四六四 | 一〇一二 | 三三 |
| ユタ | 六・七三 | 一三・一一 | 六〇五 | 二六三 | 一三八七 | 三三 |
| モンタナ | 八・〇九 | 一四・二六 | 五三八 | 二三六 | 八四一 | 二九 |
| ワイオミング | 五・三四 | 一三・九〇 | 六七七 | 二四七 | 一一五五 | 一四 |
| 西南部 | | | | | | |
| オクラホマ | 一六・六七 | 八五八 | 六二〇 | 五九三 | 六三三 | 七三 |
| テキサス | 七・九五 | 一〇・二六 | 四〇七 | 四九三 | 五八七 | 一六 |

| | | | | | | |
|---------|-------|------|-----|-----|------|----|
| ニューメキシコ | 七・七四 | 九五二 | 三九七 | 三四〇 | 一五九六 | 四九 |
| アリゾナ | 七・七一 | 一〇七〇 | 六二七 | 二九六 | 一〇一三 | 三一 |
| 西北太平洋岸 | | | | | | |
| アイダホ | 七・一一 | 一一五四 | 五五五 | 二八四 | 一〇二六 | 二六 |
| オレゴン | 四・七五 | 一二三六 | 五七〇 | 一九七 | 一〇九九 | 一六 |
| ワシントン | 一〇・三一 | 一三七三 | 七三〇 | 三四九 | 一〇一一 | 二九 |
| 西南太平洋岸 | | | | | | |
| カリフォルニア | 六・五九 | 一五七五 | 七三四 | 二五一 | 一三三八 | 一五 |
| ネヴァダ | 五・二〇 | 一七一七 | 六四八 | 二三一 | | 三〇 |

備考

- (1) 本表は一九四九年社会保障改正法に基いたものである。
 (2) 一九四八年十二月分を十二倍したものである。
 (3) 聯邦参加なきもの
 (4) 本表は前掲書六〇頁

II 公共扶助制度の発展

以下に示す三箇の表は聯邦補助金が支出された最初の年の一九三六年以降における公共扶助の規模とその成長発展の姿を現わしたものであつて、聯邦、州の支出のみならず、聯邦政府が支出をした州の「一般公共扶助」(general public assistance)をも包含している。第一表は總額を、第二表は受給者額を、第三表は平均月額支拂を示したものである。

總支拂額。一九四七年における聯邦、州、地方政府の公共扶助支拂は約一五億であつて、その内老令者扶助（約九億九千万）と扶養児童扶助（約二億九千五百万）が最も重要な地位を占めている。現在聯邦政府が繰出をしていない雑多な範疇である一般扶助は約一億六千五百万弗即ち總額の一％にあたる。困窮盲人に対する扶助は最も特殊な範疇であるが、その額は僅か三千六百万弗にすぎない。

第一表 公共扶助總支拂額（一九三六—一九四七）（千單位）

| 年 度 | 總 額 | 老令者扶助 | 扶養児童扶助 | 盲人扶助 | 一般扶助 |
|------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 一九三六 | 六五、六七、一 <small>弗</small> | 一九、五二、四 <small>弗</small> | 四九、六五、四 <small>弗</small> | 一、二、八一、三 <small>弗</small> | 四三、九〇、〇 <small>弗</small> |
| 一九三七 | 八〇、三九、四 <small>五</small> | 三一、〇、四四、二 | 七〇、四五、一 | 一、六、一七、一 | 四〇、六、八八、一 |
| 一九三八 | 九八、四九、八 <small>七</small> | 三九、二、三八、四 | 九七、四四、二 | 一、八、九五、八 | 四七、六、三〇、三 |
| 一九三九 | 一〇、四八、八 <small>三四</small> | 四三、〇、四八、〇 | 一一、四、九四、九 | 二、〇、七五、二 | 四八、三、六五、三 |
| 一九四〇 | 一〇、三四、九 <small>八四</small> | 四七、四、九五、二 | 一一、三、三、二 <small>四三</small> | 二、一、八二、六 | 四〇、四、九六、三 |
| 一九四一 | 九、九〇、三 <small>二二</small> | 五四、一、五、一 <small>九</small> | 一一、五、三、一 <small>五三</small> | 二、三、九〇、一 | 三、七、三、六、四、九 |
| 一九四二 | 九、五八、八 <small>一八</small> | 五九、五、一、五、二 | 一一、五、八、四、三、五 | 二、四、六六、〇 | 一、八〇、五、七、一 |
| 一九四三 | 九、三〇、二 <small>三四</small> | 六五、三、一、七、一 | 一一、四、〇、九、四、二 | 二、五、一、四、三 | 一一〇、九、七、八 |
| 一九四四 | 九、四二、四 <small>五七</small> | 六九、三、三、三、八 | 一一、三、五、〇、一、五 | 二、五、三、四、二 | 八八、七、六、二 |

| | | | | | | |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 一九四七 | 一九四六 | 一九四五 | 一九四四 | 一九四三 | 一九四二 | 一九四一 |
| 一四八五、七三五 | 一八二、五九五 | 九八九、六八六 | 八二二、〇六一 | 七二六、五五〇 | 二〇、八八五七 | 二六、五五七 |
| 九八九、七二〇 | 八二二、〇六一 | 七二六、五五〇 | 二〇、八八五七 | 二六、五五七 | 三二、七四八 | 一三、九二九 |
| 二九四、九六一 | 二〇、八八五七 | 二六、五五七 | 三二、七四八 | 一三、九二九 | 三六、二五二 | 一六、四八〇三 |
| 三六、二五二 | 一三、九二九 | 一六、四八〇三 | 三六、二五二 | 一三、九二九 | 一六、四八〇三 | 三六、二五二 |
| 一六、四八〇三 | 三六、二五二 | 一三、九二九 | 一六、四八〇三 | 三六、二五二 | 一三、九二九 | 一六、四八〇三 |

備考 (1) Social Security Yearbook, 1947, p. 215 によつたものである

(2) 一九四二年の数字はアラスカとハワイを含まず。

(3) 前掲書六一頁。

一九三六年から一九四七年に至る十五年間のうち最初の三年間は経済恢復が緒に附いた時期であり、次の三年間は歐洲における戦争と國內の戦争準備体制によつてかなり高度の雇用と部分給には勞働不足をもたらした時代であり、その次はアメリカが戦時体制にはいつた時期の三つの時代に區分される。最後の戦争時代は公共扶助に影響を及ぼす四箇のファクターによつて特徴づけられる、即ち(1)完全雇用と高所得(2)軍務要員の教増(3)軍人の扶養家族に対する手当(4)価格水準の上昇である。戦後に持ち越された高度雇用は賃銀、物価を急激に上昇せしめた。戦争の終結に伴い召集兵が解除されると共にその家族に対する手当は停止されたが失業者には失業補償を与え、更に教育を希望するものならびにその扶養家族に対しては配慮を加えたのである。生計費の高騰のために政府が繰出す公共扶助手当の最高額を増加せしめねばならなかつた。戦時中における州財政の改善によつて州は扶助予算を増加せしめることができたのである。

前表のそれらの数字はこれらの要素の総合的影響を明確に示している。老令者扶助と盲人扶助の額は終始一貫増加の一途を辿つてきている。老令者扶助額は一九四〇年には約四億七千五百万弗

であつたが一九四七年には二倍以上に即ち九億九千万弗に激増している。

これに反して一般扶助支拂額は着しく減退を示している。一九四〇年までは四億弗以上であつたが、それ以降急激に減退し一九四五年には八千七百万弗に低下した。一九四七年には一億六千五百万弗に増加したがそれでも尚一九四二年よりも少いのである。

受給者数。戦時中受給者はいづれの項目についても減少を示している。戦後においては経済活動の高水準と巨額の復員者給付にもかかわらず、受給者数は一九四六年四七年においていづれの項目においても増加を示した。聯邦政府が援助を与える三つの項目についてはいづれも受給者は一九四七年に新記録に達したことは次表の示す通りである。

第三表 公衆扶助受給者数 (千単位)

| 年 度 | 老令者扶助 | 扶 養 家 族 扶 助 | | 盲人扶助 | 一般扶助(件数) |
|------|-------|-------------|-----|------|----------|
| | | 家 族 | 子 供 | | |
| 一九三六 | 一、一〇六 | 一、六二二 | 四〇四 | 四五 | 一、五一〇 |
| 一九三七 | 一、五七七 | 七二八 | 五六五 | 五六 | 一、六二六 |
| 一九三八 | 一、七七六 | 二八〇 | 六四八 | 六七 | 一、六三一 |
| 一九三九 | 一、九〇九 | 三一五 | 七六〇 | 七一〇 | 一、五五八 |
| 一九四〇 | 三、〇六六 | 三七〇 | 八九一 | 七三 | 一、二三九 |
| 一九四一 | 三、二三四 | 三九〇 | 九四一 | 七七 | 七九八 |
| 一九四二 | 三、二二七 | 三四八 | 八四九 | 七九 | 四六〇 |

| | | | | | |
|------|-------|-----|-------|----|-----|
| 一九四三 | 三、一四九 | 二七二 | 六七六 | 七六 | 二九二 |
| 一九四四 | 二、〇六六 | 二五四 | 六三九 | 七二 | 二五八 |
| 一九四五 | 二、〇五六 | 二七四 | 七〇一 | 七一 | 二五七 |
| 一九四六 | 三、一九六 | 三四六 | 八八五 | 七七 | 三一五 |
| 一九四七 | 三、三三二 | 四一六 | 一、〇六〇 | 八一 | 三五六 |

備考

(1) *social Security Yearbook, 1947, p. 44.*

(2) 一九四二年資料はアラスカ、ハワイを含まず。

(3) 前掲書六三頁。

平均扶助支拂額。平均扶助支拂額は次表の示す通り戦前においてはかなり安定していたが、一九四二年以来は顕著な増加趨勢を示している。老命者扶助ならびに扶養児童扶助はいづれも一九四七年においては一九三六年の倍以上となっている。

第三表 公共扶助の月平均支拂額 一九三六―四七

| 年 度 | 老命者扶助 | 扶養児童扶助 (家族当り) | 盲人扶助 | 一般扶助 (二件にワキ) |
|------|-------|------------------|-------|-----------------|
| 一九三六 | 一八・七九 | 二九・八二 | 二六・〇一 | 二四・一三 |
| 一九三七 | 一九・四六 | 三一・四六 | 二七・二〇 | 二五・三六 |
| 一九三八 | 一九・五六 | 三一・九六 | 二五・二二 | 二五・〇六 |
| 一九三九 | 一九・三〇 | 三一・七七 | 二五・四四 | 二四・八九 |

| | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 一九四〇 | 二〇・二六 | 三二・三八 | 二五・三八 | 二四・二八 |
| 一九四一 | 二一・二七 | 三三・六二 | 二五・八二 | 二四・四〇 |
| 一九四二 | 二三・三七 | 三六・二五 | 二六・五四 | 二五・二三 |
| 一九四三 | 二六・六六 | 四一・五七 | 二七・九五 | 二七・七六 |
| 一九四四 | 二八・四三 | 四五・五八 | 二九・三一 | 二八・七七 |
| 一九四五 | 三〇・八八 | 五二・〇五 | 三三・五二 | 三二・七二 |
| 一九四六 | 三五・三一 | 六二・二三 | 三六・六七 | 三九・四八 |
| 一九四七 | 三七・四二 | 六三・〇一 | 三九・五八 | 四二・七八 |

備考

(1) Social Security yearbook, 1947, p. 114

(2) 一九四二年はアラスカとハワイを含まず。

(3) 前掲書六三頁。

III 新提案における修正事項

H・R・二八九二は現行扶助制度に対しいくたの修正を提案しているが、これにはコストを著しく増加せしめるものである。その最も重要なものは(1)扶助対象へ範囲(2)聯邦政府が分担する最高扶助手当額(3)各州の一人当り個人所得平均に基いて州の不均衡を更正せんとする計画(4)州をしてすべての困窮者に扶助を与えしめるような聯邦補助金の支給条件の強化に關したものである。これらの事項について簡単に考察してみよう。

H. R. 三八九二においては各州が、個々の困窮者が扶助と自己の所得、財産によつて生活の必要物を確保することからできるような基準を規定するプランを採用することが要求される。この提案においては困窮が唯一の基準になるのであつて、その原因は重要ではないのである。聯邦法に関する限り、老令者、盲人、扶養児童の如き範疇はなくなる。もつとも州が聯邦監理部によつて承認を受ければこの範疇を使用することは自由である。

困窮者に対して行われる扶養の手当以外に医療の支拂を可能ならしめるために特別の規定が為される。現行制度においてこれらの三つの範疇に属する者が医療を受ける場合には自己の手当と財産からその費用を支拂わねばならない。更にそれ以上の医療を必要とする場合には州や地方の基金から支拂を受けねばならない。H. R. 三八九二においては聯邦政府は公共扶助受給者の医療については州と分担することになるのである。聯邦政府が分担する手当の最高額は單身の場合は五〇セントとなる。同じ家族の住居内に有資格者が一人以上いる場合には第二番目のものについては五〇セント、第三番目以下はそれより二〇セント最高となつてゐる。従つて家族内に四人の有資格者がいる場合聯邦政府が分担する最高額は月一四〇セントとなる。

聯邦政府が分担する割合は各州において均一なものではなくなるのであつて、ある限度内において州の平均一人当り所得に従つて相違を生ずるのである。しかし、いかに貧困な州といえどもその承認された扶助支拂額の七五%以上を聯邦政府から受領することはないし、またいかに富裕な州でも四〇%を下がることはない。そしてその州の一人あたり所得が全体の平均と等しい場合は、その州に対して聯邦政府は五五%を繰出することになるのである。

H. R. 二八九二の下において実施される州制度においては、扶助を希望する者にはすべてその機会を与えらるることとして扶助は即急に支給することを規定せねばならないことになっている。資格の扶助額の決定はすべての個人に法の平等な保護を確保するような基礎の上に行われねばならない。州が承認されたプランを實行しない場合、聯邦監理部長はその州に対する支拂について財務長官に證明を行つてはならないことを規定している。この監理部長の證明拒否は全体としてのプランについて、また従わなかつた行爲のみについても行われらるのである。

IV コストに影響を及ぼす重要事項

現行制度と新提案の企図せる修正事項の検討によつて、公共扶助のコストに重大な影響を及ぼす五箇の重要問題が存することが分つた。それは本章の始めて要約した如く、(1) 聯邦政府の補助金支出方法(2) 各州の支拂能力の相違の均衡化を聯邦政府が企図する程度(3) 困窮を資格の唯一の基準たらしめる提案(4) 手当額(5) 公共扶助制度と社会保険プログラムの関係と矛盾。これらのそれぞれについて既述の資料に基いて説明を加えてみよう。

伸縮比例性補助金。現行制度ならびに新提案においては、各州が國庫から受ける額の決定に際しては州は広汎な自由裁量の余地をもつてゐる。資格標準が寛大なればなる程その手当額は大となるし、公共扶助に対する予算が大となればなる程、聯邦政府から受ける補助金も大となる。州が聯邦から受ける額は、國民全体を通じて客観的に適用される均一の標準によつて判定されるその州の困窮の量と度合に依存するのではなくて、個々の州が採用する標準に依存するのである。州の困窮の量は明らかに困窮の定数に使用された標準に依存する。その標準が高ければ高い程困窮は多く、従つて

扶助のコストは大となる。

このような聯邦政府の伸縮性補助金制度は、州をしてその給付について寛大な政策をとらしめる傾向をもつている。しかも普遍的な非職制養老年金に対する要望が今日増大しつゝ、あるかこれは以上の政策と共にコストを著しく増大せしめる危険が伏在している。

一人当り個人所得基準における均衡化、

一人当り個人所得の低い州がその公共扶助手当の六五%乃至七五%を聯邦政府から受けることができるならば、州の政治指導者達は寛大な給付を大いに選挙運動の題目としてとりあげるであろう。州の一般目的のために充当される販売税は屢々深刻な批判を受けるのであるが、二五仙の支拂に対して聯邦政府から七五仙の扶助が受けられるならば、公共扶助のためにイヤーマーキングを取売税も大いに好評を博するであろう。

聯邦税も公共扶助のコストを著しく増加せしめるような州の運動に対して強い制約とはならないであろう。高率の補助金を受けれる低所得の農業地帯の州においては、相当な連邦直接税を支拂う人々は比較的少い。一部の聯邦所得税の負担者は、寛大な支給方法は聯邦の資金を州に流入せしめ、州の財政改善に役立つとの根拠の下に寛大な方法に賛成するであろう。

高所得の州は一体に年金思想を持つ傾向があるが、均衡化の方式はこのような州を制肘する傾向があるかどうかの問題が提起されねばならない。H・R・三八九三においては、一人当り個人所得率がアメリカ全体の平均に対していかに高い州でもその補助金が四〇%をくだることはない。普遍的年金制に対する運動は、一人当り所得が國民平均よりかなり高い州例えばカリフォルニア州やワ

シントン州において強固な地盤を確保するに至つた。

以上述べてきたところは、資格、財産に対する考慮、親戚の責任、手当額等の決定の自由を州に残す制度の下において均衡化のために補助金を使用せんとする提案に基いたものである。もし困窮の範囲や手当額が普遍的な標準によつて客観的に決定される公共基金から賄われるならば、均衡化の方法が使用されるかどうかの問題もなんらコストに影響を及ぼさないのであろう。コストは固定したものとなり、均衡化は全く、これらのコストを賄う方法の問題と化するのであろう。提案された制度の下においては、均衡化は貧困な州に対してコスト増大の一大誘因となるであらう。

手当額。過去においては、公共扶助手当なるものは、同じような身分の人々が社会において稼得しつゝある額より少額であるべきとの理論が行政当局にも一般にも行われていた。即ち当時の見解によれば、扶助手当は自活よりも扶助を希望せしめるような誘因となつてはならないとゆうのである。今日では聯邦公共扶助管理部や立法当局は適切 (*adequacy*) とゆうことを強調している。H・R・ニ八九二における州プランは、困窮者が扶助、所得ならびに資産によつて生活必需品を確保しようとするような標準を規定することになつてゐる。もつとも生活必需品とは何ぞやについては明確にされていない。

H・R・ニ八九二における手当についての最高制限は單身者は五〇ドル、家族の住宅内に一人以上いる場合、第二番目のものについては五〇ドル、それ以下一人毎に二〇ドルとなつてゐる。この最高率で支給することになると矛盾が生ずる恐れがある。たとえばフェルト・リコヤヴァー・ジン諸島或は零細農業で生計をたててゐる南部のある地方等では、最高額の手当を合計すると従来所得を超過

するが如き大家族が非常に多いのである。

聯邦の社会保障監理部が、生計費や生活水準が地方によつて著しく異なることに対して適宜評定する傾向がないかどうかの向題が提起されねばならない。アエルト・リコウヴァーリン諸君は工業の減んだ大都市についてみた場合最高額手当は非常に相違したものとなつてくる。特に比較的所得の低い農村社会においては扶助を希望する者を増加せしめ、かくてコストを増大せしめるような結果を生ぜしめるであろう。

困窮を唯一の基準とすること。

聯邦補助金制の下に扶助を支給する唯一の基準を困窮とすることはたしかに總支出を著しく増加せしめることになるであろう。統計の示すところによれば、いくつかの工業的州において老令者、盲人、親戚の家庭内に扶養される扶養児童に対する扶助に匹敵するような規模での聯邦の補助を必要としない範疇に対して考慮が加えられつゝあるようである。しかしまたある州においては公共扶助に対する予算は専ら援助の公共を受けうる範疇に対して行われてゐる。

コストの増加が、純然たる困窮者のケースに対してその必需品のために必要とする金額でもつて扶助を与へることから生ずる限りにおいて、それは正当であると思ふべきである。しかし、おそらく新提案の管理運用はほかに困難であるであろうし、また事実を確認することが困難である以上その監察も大いに難しいであろう。

扶助対社会保険。今まで発達してきた社会保険においてはその保険の包括対象は限定されてゐる。現在のところ人口中の大きな階級が除外されてゐる。即ち特に農業労働者、自由労働者、私宅

に於ける家事使用人、庶民、自己の計算で營業する人々等である。多数の零細農民、小作農民等は自己の勤定で營業する人々等の所得は極めて少い。更に、養老遺族保険によつてカウチャーされた立場にありながら色々な理由でこの制度の下に永久に保険された資格を取得しえぬ多数の人々も存在する。

養老遺族、療養保険に關する章において指摘した如く、包括対象を拡大して職業に關する限り完全にすべてを包含するような制度の提案が行われた。賦出保険制度の下に広汎な包括対象の拡大をもつてしても、常に保険された資格を取得しえぬ人々が生ずるのである。それ故に防衛の最後の一線として包括的な公共扶助プログラムが常に必要となるのである。問題は、公共扶助プログラムに残された負担がどの程度のものであるかと仰うことである。これが公共扶助のコスト決定の重要なファクターとなるであろう。

しかし、養老遺族保険の下に包括対象の拡大を行う提案には、それが賦出制であり、賦出は所得に關聯しているという事実から生ずる二箇の困難が伏在している。先づ第一に、雇主が現行法から除外されている使用人から給與税をとることを否認へ、小企業に従事する自営者から徴収すると仰う機構は、現実の問題となる。第二に、公共扶助を受ける資格を有する人々は少くとも賦出を行う保険から受けただけの給付を扶助制度から受けることができる。例えば零細農民や小作農民が年々の賃金所得が極めて僅少であるため保険に加入できないような場合において扶助制度の下において何年間も賦出を行つてきた富裕農民と同様な状況の下にやつて仰けることになる。このような事態の下においては、議會は強制健康保険を拡大して管理上の困難を生ずるような階級のくくや課税に反

対する多くの人々を包括することを欲しないであろう。

保険の包括対象の拡大が一方において論議されつゝ、他方においては公共扶助を極力普遍的な制度たらしめんとする運動は依然して活潑に行われるであろう、勿論保険制度の給付支拂が扶助プログラムより多いことは事実である。それは扶助プログラムにおいてはミーンズ・テストが使用されて受給者の資産が規定された水準に到達するに必要とみなされる額のみが支拂われるからである。ところが保険制度においては受給者の必要と困窮状態のいかんにかかわらず給付を支拂うのであつて、資産の額によつて減額されることはないのである。従つて公共扶助制に代るに保険制度を以てすることはコストの点からみた場合ならぬ節約とはならないのである、そして扶助プログラムの将来のコストはこの分野からの程度行われるか、この部門の引渡せるべき余野からの程度残るかによつて決定されるであろう。

近き将来において公共扶助プログラムのコストが増大することは大體誤りないであろう。しかし養老遺族保険が拡大されて現在除外されている職業や低所得の職業を包括するに至るならば、公共扶助のコストは漸次保険に吸収されるに至るであろうが、このような吸収が充分に行われるに至るまでには尚幾年かを要するであろう。しかしまた保険制度が充分に発展し拡大されたとしても尚、保険資格をどうしても取得できない人々の扶助のために相当な額の資金が必要とされるであろうことは推定できるのである。

V. H・R 六〇〇における公共扶助制

H・R 二八九三において採用された最も徹底的な提案は次の二項である、即ち第一は公共扶助

に対して聯邦補助金を支給するに際し困窮を唯一の基準としたことであり、第二は連邦補助金額支給の基礎を最近の連続三年間における当該州の人民の平均一人当り個人所得においたことである。このようなラディカルな提案はH・R・六〇〇〇においてはいづれも見出されない。

予算委員会は、州が永久、全部廢疾者に支給する手当に聯邦が参加することを規定するような題目を社会保険法に追加することを提案した。更にまた老令者、盲人、扶養児童に關する欄目を修正して、無制限な現金支給と同様に医療を包含せしめており、この點に關し次の如く述べている。

しかし医療に對するこれらの支出は、この支出に無制限の現金給付を加えたものが老令者並に盲人扶助の場合には最高五〇弗を（プエルト・リコやヴァージン諸島では三〇弗）、扶養児童扶助の場合にそれより二七弗或は一八弗（プエルト・リコやヴァージン諸島ではそれより一八弗、一二弗）を超過しない範圍にのみ聯邦が支出する目的とみなされるであらう。

註 *Social Security Act Amendments of 1949, H. Rept. 1300,*

81. Cong. 1 sess. P. 152 (附掲書 七三頁)

またこの決議においては、公共医療機関の患者となつてゐる個人に對する支拂にも聯邦が分担するよう改正されてゐる。（もつとも多少の例外はある）

扶養児童扶助を規定する題目も改正されて、児童を扶養してゐる両親或は親戚に對する手当に對しても聯邦は参加することのできることになつてゐる。現行法においては聯邦政府は児童に對する手当に對してのみ分担するのである。

予算委員会は、補助金額の増加と共に聯邦参加の比率が逆減する現在の方法を固執してゐる。そ

の提案している計画は次の如きものである。

老令者扶助、盲人扶助、永久・全部廢疾者に対する扶助

最初の
二五弗の五分の四

次の
一〇弗の二分の一

残りの
一五弗を超過しない部分の三分の一

現行の最高額五〇弗を維持する

扶養児童扶助

一五弗以下の金額に対し扶養児童ならびに扶養児童扶助の支拂を受けている個人の総数を算じたものの五分の四

一五弗以上二一弗以下の金額に前項の数を乗じたものの三分の一

残額につき前項の数を算じたものの三分の一

一人の扶養児童ならびにその児童を扶養している親戚に対する最高は二七弗とする。一人増加する毎にその限度は一八弗とする。

ヴァージン諸島とプエルトリコは前に述べたところによつて明かな通り、別個の取扱いを受けるのであつて、最高額は低くなつてゐる。即ち老令者扶助、盲人扶助ならびに永久・全部廢疾者扶助に対して聯邦政府は三〇弗を超えない手当の半額だけ算出することになる。扶養児童については聯邦政府は第一子に対しては一八弗までの手当の半額、第二子以下は一三弗までの半額を算出するのである。

H・R・六〇〇〇において甘州はその老令者扶助、扶養児童扶助、永久・全部廢疾者扶助計画においてすべて希望者にはその機会を与えることならびに扶助は即急に支出することを規定せねばならぬことになつてゐる。H・R・二八九二においては、扶助額や厚生サービスの資格の決定はすべての人々に法の平等の保護を確保するとゆう基礎の上になつて行ふべきことを要求してゐるが、このような提案はH・R・六〇〇〇は行つていない。その理由は範疇的な制度においてはそのような規定は不必要であるとみなされたからであらう。伸縮的な比例性補助金制度は殆んどそのまま承継されてゐる。

委員会は、輸出的社會保險が社會保障制度の主体をなすべきものであり、従つて公共扶助の重要性とコストは保險の包括対象の拡大と共に遞減するものであるとの見解を依然として堅持してゐる。この点において、農業使用人ならびに零細農民や小作農民を含む自營農民の問題は今後の研究に俟たねばならぬことは注目すべきである。従つて農村的な州における公共扶助支拂はこれらグループの人々を包括されるに至るまでは膨張し続けるであらう、しかし前にも述べた如く金般的なコストを基準としてみた場合保險による保障は公共扶助よりも高額の給付支拂を必要とするのである。

人口問題研究所既刊研究資料目録

人口問題研究所

| 研究資料 | 題 | 目 | 発行年月 |
|------|----------------------------------|------|------|
| 第一号 | 第二次育児費調査結果の概要 | | |
| 第二号 | 食糧危機と産児制限 | 三一、七 | |
| 第三号 | 特殊分類による女子職業別人口 | " | |
| 第四号 | 産児制と社会主義 | " | 九 |
| 第五号 | 公衆衛生に於ける戦後養成問題 | " | |
| 第六号 | 戦後農村人口の構成 | " | |
| 第七号 | 社会主義的人口理論の概観 | " | 一〇 |
| 第八号 | 最近アメリカに於ける人類学的研究の動向とその概念についての摘要 | 二一、一 | |
| 第九号 | 将采(昭和三〇年)に於ける産業別人口の基準に関する研究(改訂版) | 二一、一 | |
| 第一〇号 | リウメリン研究資料 其の一 | 二六、一 | |
| 第一一号 | 戦後の農村過剰人口 | 二六、二 | |
| 第一二号 | 世界人口問題に關する概論 | 二二、三 | |
| 第一三号 | シスモンデーの人口論 | " | 八 |
| 第一四号 | 昭和二十五年の推計人口の分析 | 二二、四 | |

| 研究資料 | 題 | 目 | 発行年月 |
|------|----------------------------------|---|-------|
| 第一五号 | 我が国人口増殖力の近い将来 | | 二二、九 |
| 第一六号 | 産児制限問題概観 | | 二六、一〇 |
| 第一七号 | 産児制限の基礎理論 | | 二二、六 |
| 第一八号 | 過剰人口論の史的展望その二、リューメンの過剰人口論 | | 二三、四 |
| 第一九号 | バーバラ、ワルド植民地バランスシート論 | | 二二、一〇 |
| 第二〇号 | 年令別子女扶養費に就いて―第三次育児費調査結果に関する研究その一 | | 二二、一〇 |
| 第二一号 | 産児制限実態調査結果の概報 | | 二二、 |
| 第二二号 | アメリカ人口問題資料その一 国家資源調査局人口問題委員会報告 | | 二三、四 |
| 第二三号 | その二 | | 二二、 |
| 第二四号 | その三 | | 未刊 |
| 第二五号 | その四 | | 二三、九 |
| 第二六号 | その五 | | 二三、一 |
| 第二七号 | その六 | | 二三、一 |
| 第二八号 | リスト生産力の理論における人口思想 | | 二三、六 |
| 第二九号 | フエアチャイルドの移民無効論について―移民問題参考資料その一― | | 二三、一二 |
| 第三〇号 | ワルドの日本移民不必要論について―移民問題参考資料その二― | | 二二、一二 |
| 第三一号 | 日本人の熱帯移住適性に関する資料(一)―移民問題参考資料その三― | | 二三、四 |

- 第三二号
- 第三三号
- 第三四号
- 第三五号
- 第三六号
- 第三七号
- 第三八号
- 第三九号
- 第四〇号
- 第四一号
- 第四二号
- 第四三号
- 第四四号
- 第四五号
- 第四六号
- 第四七号
- 第四八号

子女数別子女扶養費について一第三次育児費調査結果に関する研究その二
人口統計における幾何学的表現法について

佐賀県千歳 玉島村における農村人口収容力調査中間報告

戦時中における児童の発育状態に関する調査(一)

最近の人口に関する資料

佐賀県千歳村の農村人口に関する若干の分析、農村人口収容力調査中間報告

産制及び移民問題を中心とするダムソン博士の発言とその反響

諸外国における産児制限の普及状況

受胎調節及び墮胎に関する各國の態度並びに施設の概要

日本農業の最適人口試算に関する一資料

農村人口収容力調査結果表一岡山県児島郡興除村

産児制限問題の人口政策的考察

妊娠中絶へ墮胎及び死産産の割合に関する資料

わが国有業人口の構造的推移について

用拓村における純粋入植者の定居性に関する一資料

一岡山県児島郡藤田村における農村人口収容力調査

結果の中間報告

本邦に於ける精神痼疾の統計一抄録集

イギリス人口委員会報告書(その一)

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|
| 二、三、九 | 二、三、七 | 二、三、八 | 二、三、〇 | 二、四、三 | 二、三、二 | 二、四、三 | 二、四、六 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、八 | 二、四、八 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、七 | 二、四、八 | 二、四、八 | 未刊 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|

| 研究資料 | 題 | 発行年月 |
|------|------------------------------------|------|
| 第百九号 | イギリス人口委員会報告書(その二) | 未刊 |
| 第百号 | (その三) | 〃 |
| 第百一号 | (その四) 第四郡要約及び總括的結論 | 二四九 |
| 第百二号 | (その五) 一 附録三 再生産力の測定 | 二四〇 |
| 第百三号 | 純農村及び漁村における産限制限の実態に関する一資料 | 二四九 |
| | 一 宮城県本吉郡大島村及び登米郡北方村における実態調査結果の中間報告 | |
| 第百四号 | 第二回簡略静止人口表(生命表) 一 予報 | 二四〇 |
| 第百五号 | 一 農村人口収容力調査の結果の概要 | 二五三 |
| 第百六号 | 一 特に最近の調査村を対象とする中間報告 | |
| 第百七号 | 社会保障に関する外國並びに邦文文献目錄 | 二五五 |
| 第百八号 | 社会保障に関する外國並びに邦文文献目錄(追補) | 二五七 |
| 第百九号 | 米國社会保障制度の研究(一) | 二五七 |
| | 心身作業、職業、社会階級、生活状態、居住地、人口問題、健康等に | |
| | 現はれど日本人の体格(その一)、身長篇 | 二五七 |
| 第百号 | 米國社会保障制度の研究(二) | 二五七 |