

M.S. ゴードン著

地主重美・向井利栄 訳

『社会保障の経済分析』

社会保障研究所 1967 年 173 ページ

第2次世界大戦後急速に発展した社会保障制度は、その制度の形はさまざまであるが、戦争という国民的危機を経験した人々の間に強くゆき渡った全国民的ひろがりをもつ社会連帯意識を基盤としたものであった。西欧諸国の社会保障給付額の国民所得に占める割合が10%を超える大規模のものであることもこのことを示す一つのあらわれとみることができる(18頁)。しかし、これに対して合衆国の公的制度は西欧諸国に比して著しく立ち遅れており、わずかに老齢遺族廃疾年金保険と連邦・州失業保険とがあったにすぎない(1964年に高齢者に対する医療保険が設立されたが、一般のための医療保険は私営のものがあるだけである)。これは合衆国の国民所得が大きく貧困の問題がきわめて小さいからではなくて、多種の移民よりなる heterogeneous な国民、州政府のもつ強い独立的性格と連邦政府との関係といったものが、そしてまた、直接戦場となる恐怖を自国に感じたことがなかったことが homogeneous な国民国家である西欧のような社会連帯意識の昂りを妨げたことによるのではないだろうか。その合衆国においても長期にわたる失業問題や低成長問題への関心がたかまるにつれて、社会福祉計画に対して経済学者も関心を示すようになってきたので著者ゴードン博士は社会福祉制度に関係ある経済問題をすでに発表されている経済学者の文献にふれつつ、明らかにしていこうとしている。これは著者もいっているように徹底的な分析ではなくて、むしろ問題の指摘とそれへの接近の仕方への示唆ともいうべきものである。

以下まず簡単に内容を紹介しよう。

本文は序論、第1章 アメリカ合衆国の社会福祉制度、第2章 福祉制度に関する若干の国際比較、第3章 福祉制度と所得再分配、第4章 老齢・遺族・廃疾保険制度、第5章 失業補償、第6章 結論、そして補論として合衆国の現行連邦老齢・遺族・廃疾保険制度と連邦・州失業保険制度からなっているが、このうち、中心をなしているものは第4、5章であり、そのためにスペースも一番多くさいている。

序論において著者は社会福祉の公的制度の沿革について説明して、社会福祉領域へ政府が介入するようになった理由をあげている。沿革として時期を四つに分け、第1の時期を封建制度の崩壊と宗教改革によってそれまで荘園、寺院、ギルドが行ってきた慈恵的貧民救済活動は衰え、これに代って地方自治体レベルでの公的救済制度があらわれるようになった時期とする。この時期は商品経済への移行によって労働階級の生活不安は増大したが、当時の支配的見解は健康な成人の貧困は個人の怠惰によるものとされ、救済基準は苛酷なものであった。

第2の時期は産業革命が進展し、工場賃金労働者の直面する失業・廃疾・老齢などの経済的社会的危機は個人の力ではどうにもならないものであることの認識がひろまった。また労働者の実質賃金上昇の可能性に対する悲観的経済学説は労働者から将来の希望を奪い、社会主義運動が活発となった時期である。このような状態の中でビスマルクは社会主義を一方で弾圧するとともに労働者の不満をなだめる目的をもって、労働者の相互保険的な社会保険を創始した。1880年代のドイツの社会保険はやがて他の西欧諸国にもとり入れられて、労働者の生活を守るための中心的制度となり、従来の救済制度は副次的な地位におかれることとなった。

第3の時期は第2次大戦後、ケインズ革命の影響の下で、完全雇用を維持するための財政政策的手段として社会福祉政策に関心がもたれた。

第4の時期は現在の段階で、人的資源の開発、完全利用のために国民の健康・能率を維持するのに有効な手段として関心がもたれつつある。

ところで、著者の第3、第4にみられる経済的効果という見方からすれば、第1の時期は低賃金雇用に対する自発的失業を防止し、自助の精神を奨励することによって資本の蓄積をはかるための手段として苛酷な救済法が考え出された時期といいかえることができよう。

なお、つぎに政府の介入が必要となった理由を列挙しているが、それらはいささか唐突な羅列にすぎず、沿革

との関係において十分に説得的であるとはいえない。

著者は福祉制度を「自活能力を喪失し、中断した人や未成年で一人立ちできない児童に、現金や現物あるいはサービスなどの形で所得を移転するような社会計画」と定義して、本書では所得移得者から所得非移得者への所得移転による所得維持の公的制度を中心に扱っている。

第1章ではアメリカの福祉制度による支出の国民所得に対する割合は戦後著実に増加しているが、これは老齢・遺族・廃疾保険制度の拡大普及と旧軍人への援護費の増大が大きな要因であること、また将来も住宅、援助、失業者訓練制度の普及などによって支出は増大しつづけるであろうという展望を与えている。公的制度が大きく増大しているにもかかわらず、民間福祉活動による支出の国民所得に対する比率が減少しているが、これは慈善行為に対する税法上の優遇措置と民間福祉事業のための資金調達活動が中央集権化して能率的となり寄付行為者層が拡大したことが民間活動を容易にしたことによるものであるとしている。

第2章の国際比較は主として ILO の統計資料を用いて行っているが国際比較の困難さもあって特にみるべきものはない。

第3章の福祉制度と所得再分配においては所得再分配の本質と限界を明らかにしようと試みる。ここで著者は公的福祉制度は賃金所得階級内部での水平的所得再分配であるという議論に対して、所得再分配の利益をうける対象が賃金所得階級の中でも退職者、寡婦、孤児、労働不能者、あるいは失業により所得の激減した者などであって、彼らは非常に低い所得階層に属しているという事実をあげて、福祉政策は垂直的所得再分配に大きな役割を果たしている、と主張している。

ついで、社会福祉制度のための財源調達の面と給付受給者の面にふれているのであるが、これのみでは必ずしも所得階層間の所得再分配を十分に説明していない。それが説明されるためには財源と給付を切りはなして論ずるのではなく、両者をつき合わせてみなければならない。この章のみならず、全体を通じてそのような取扱いがなされていないのはいささか残念に思われる。特に本章ではアメリカの例を引用しているけれども一般論的な形で議論を行っているのであるから、もう少し立ち入って制度の型とその財源・給付の関係を所得再分配効果に結びつけて論じてほしかったと思う。

たとえば社会福祉制度を構成する社会保険と、ミーンズ・テストを必要とするその他の制度との比重如何、所得比例拠出と均一額拠出、所得比例給付と均一額給付、累

進税と逆進税の比率、雇用主拠出の最終負担者の問題などは後の章においてばらばらな形でふれられているものもあるが、本章の表題の下でまとめて論ずる方が読者に対して親切である。

ついで、所得再分配が行なわれる前と後の所得不平等度について、1959年には合衆国で成人単位でみた所得不平等度（ロレンツ係数で示した）は0.485から0.402に引き下げられていることをモルガンの研究から引用して示している。そして、「成人単位の所得不平等度の縮小をもたらすものとしてとくに重要なのは、連邦所得税や非貨幣的移転支出およびこの分析に含まれている他の要因の影響ではなくて、規則的な総貨幣移転支出の効果である」といっているが、残念ながら私にはよく理解できなかった。

福祉制度の所得分配に与える長期変動について、最低第1分位階層の実質所得を相対的に増大させるものは現金給付による所得維持政策よりは、義務教育などの公共サービスへの政府補助の方があずかって力があることを指摘していることは注目に値する。

第4章の老齢・遺族・廃疾保険制度においては1.労働力参加と生産性、2.老齢者の所得上の地位、3.所得再分配効果、4.消費・貯蓄および投資、5.消費のパターン、6.反景気循環効果、7.給付水準の決定、8.財源問題、9.要約、と多くの項目の下でかなり詳細にこの保険の経済問題的側面を論じている。

14 工業国について1950年前後に行われた調査の結果が示すところによれば、その国の労働者の平均年間収入に対する国民老齢保険や年金制度によって受ける平均給付額の比の値が大きくなるほど65歳以上の高齢男子労働者数の総労働者数に対する比の値は小さくなることを示していたことから、労働力の需給関係が逼迫している場合には高い年金を支給することは国民経済に重大な影響を与える。しかし、一般には老齢者の生産性は雇用労働者の生産性よりも低いし、経済変動への適応も低いところから、訓練をうけた適応性の高い婦人労働や若年労働にとって代られることは、むしろ高生産性をあげるための一つの方法とも考えられる、として、高年齢者の労働力参加の減少をもって一概に実質国民生産を低下させると決めてしまうわけにはいかない点を指摘している。そして、合衆国の老齢・遺族・廃疾保険が人的資源の保全ならびに生産性の向上に積極的な効果をもつために修正ないしは変更されるべき点をいくつかあげているが、視点が一貫していないために、あるいは説明が不足であるために、それら修正されるべき点と目的との関係が十

分に明瞭でないうらみがある。

所得再分配効果の項では特に注目すべき発言を行っている。すなわち、これまでの分析では最初の所得移転にともなう第1次効果の分析にとどまっていた、次の点を見落していることを指摘している。すなわち、保険給付の受給者は、もしその給付がなかったとすれば、当然他の公的扶助に頼るか、親戚知人の援助をうけるかしていたと考えられる。保険給付の支給はこれらの支出を大幅に減少したはずであるから、老齢・遺族・廃疾保険制度によって利益を得た者は、仕送りをした低位の中間層の人々や公的扶助のための税金を多額に払わないで済んだ高額所得層の人々である。これらのことを考慮に入れて純所得再分配効果をみなければならないと主張している点である。

消費・貯蓄および投資の節においては老齢・遺族・廃疾保険が経済の安定と成長に与える効果をみようとする。著者は老齢保険は部分的にせよ積立方式による財源調達方式を基礎にしているから、積立の初期段階には経済全体に対してデフレーション効果を与えるだろう、そして「事実はその通りになった」と述べている。しかし、積立方式がデフレーション効果をもつか否かは、積立金を消化する投資機会がないかあるかにかかっているのであって、好況期にはむしろインフレーション効果をもつ場合も考えられる。アメリカでデフレ効果をもったのは、当時の世界大不況の下で、強制抛出による消費抑制面のみが働いてその抛出積立金の運用機会がなかったか、あるいはその運用が民間投資機会を圧迫したためではないだろうか。

財源問題の節において著者は受益者負担原理と支払能力原理（一般財政収入からの国庫負担によること）をそれぞれの主張の根拠をあげて論じたのち、賦課方式と積立方式に言及し、社会保険の場合は私的保険とちがうのだから完全積立方式による必要はない。しかし一般にはこの両方式の折衷が行われており、その程度はある時点でその国の経済がもつ余剰の程度と税負担の配分がどうであるかによって左右される、としている。

第5章の失業補償は、1. 所得効果と消費効果、2. 反景気循環の効果、3. 賃金効果、4. 労働移動に対する影響、5. 給付水準の基準、6. 給付期間の問題、7. 失業保険の財政と州・連邦の関係、8. 要約とから成っており、前章と同様、これらの点に関するさまざまな見解を紹介しつつ

論じている。

1. において受給額は多くの州で失業以前のフルタイム賃金の約半分と法律で決められているが、実際には50%よりかなり低い。しかし、家計支出の方は収入の減少ほど大幅には減少していない。また好況期の失業と不況期の失業とでは、後者の場合の方が家計を切りつめる幅が大きかったなど、興味ある調査結果を紹介している。

2. の反景気循環効果ではこの効果をたかめるためには抛出率を十分高くして景気上昇期には給付額をこえるようにしなければならないが、自動安定装置としては失業保険のみについてみるとそれほど大きなものではない。

3. の賃金効果では失業保険給付額と再就職機会の最低賃金との比が労働者をしてその再就職の機会を受け入れさせるかどうかを決める大きな要素となっていることを論じている。

4. の労働力移動に対する失業保険の影響は安定した技能をもつ労働者と特定の技能をもたぬ労働者とは異っていること、また労働力として定着していない臨時労働者や既婚女子の場合には濫用の傾向が強いことを指摘している。ついで、パートタイム労働の増加傾向からみて、失業保険規定の中に世帯最多稼得者と補助稼得者とを何らかの規定によって区別することの可能性を示唆している。

失業給付基準については50%というのは恣意的なもので根拠はなく、したがって給付基準を景気循環にそって累進させるべきかどうかについて理論的研究の必要を説いている。

7. の失業保険の財政と連邦・州の関係においては経験料率に関する論争、連邦再保険基金設置の問題などにふれている。

以上まとまりがないが内容を大雑把に紹介した。通読してもっとも興味深かったのは第5章の失業補償である。が、総じて、著者の見解は余りはっきり出ておらず、220を超える参考文献の縦横な引用によって、章、節、項にかかげた問題点を論じたものであるといえよう。したがって、本書は問題別参考文献の紹介ともいえるもので、社会保障制度の経済的・社会的側面を研究しようとする者にとってはたいそう便利な入門的参考書である。

（久保 まち子 東京女子医科大学講師）