

社会保険と財政政策

肥 後 和 夫

I わが国社会保険財政と保険原則

昭和 30 年代の高度経済成長は、社会保障制度充実を可能ならしめる経済的基盤を育成し、昭和 36 年を画期として、すべての国民は社会保険と公的扶助を中心とする社会保障制度の網の目によって、あらゆる生活上の不安からその最低生活を保障される一応の基本的体制が整備されるようになった。

すなわち、この年における国民健康保険と国民年金の全面実施により、稼得能力をもつ一般所得層の世帯主およびその家族は、職域もしくは地域の医療保険と年金に強制的に加入せしめられることになったために、これまでに展開をみた各種の社会保険とあいまって、稼得能力をもつ世帯主およびその家族が、疾病・災害・失業・老齢などの事故によって生活を脅かされる不安に対する保障の体制は、いちおう整えられるようになった。体制の形式的整備という面からいえば、欠陥は多子による貧困に対する所得保障の手段である児童手当を欠くだけになっている。

他方、稼得能力がないか、もしくは所得水準が著しく低い貧困所得層に対する生活保護を中心とする公的扶助については、同じくこの昭和 36 年 4 月から生活保護基準が大幅に引上げられ、保護基準の算定方式が理論生計方式からエンゲル方式に切り替えられ、消費者物価の上昇に対応して実質的給付水準の向上がはかれるようになったから、保護基準もその後毎年 13% 前後の引上げが行われるようになり、一般世帯に対する保護世帯の実態生計費の割合も、35 年度の 38% という劣悪きわまる状態から 40 年度の 50.2% へと次第に高まりをみせるようになっていく。また、公的扶助の中心をなす生活保護の補完的制度とし

て、児童扶養手当その他の社会福祉施設も次第に充実をみせている。

このように、社会保障制度の諸部門がでそろったところで、新しい課題は、これら諸給付間に一貫した関連をもたせるような総合調整を進めつつ社会保障給付水準を向上させることにほかならないが、その後の問題の進展は、たまたま深刻化をみせた医療保険の赤字対策を中心にしてそれとの関連で、しかも当面の赤字の解消対策に傾斜した事態の進展のなかで、徐々に原理的な問題が固まりつつあるかのようにおもわれる。

総合調整の問題点の中心は、たとえば医療保険についていえば、大企業中心の組合健康保険、中小企業により構成されている政府管掌健康保険、日雇労務者の健康保険、および農家、その他自営業者および 5 人未満の零細企業従業員を対象として各市町村単位に運営されている国民健康保険の者の相互間における給付水準、保険料および国庫負担等の格差を平準化しつつ、しかも政府管掌健康保険、日雇労務者健康保険、および国民健康保険に集中的に表面化している医療保険の赤字をどうして解消するかにかかっているようである。さらにまた、これらの医療保険給付と公的扶助における医療給付との関係はどうか、という問題が合せて提起される。

さて、明確にされなければならない原則上の問題点は、第 1 に社会保障の目的はナショナル・ミニマムとしての定額の所得保障にあるのか、それともさらにこの定額の所得保障を超えて在職中の所得水準の一定割合を保障することにまで拡張されるのかという点である。さらに第 2 点は、貧困

1) 社会保障研究所『戦後の社会保障』第 1 篇、および大蔵省「社会保障の現状と問題点」(昭和 42 年 10 月、財政制度審議会研究懇談会提出資料)。

階層を対象とする公的扶助については疑問の余地はないのだが、社会保障体系の最大の構成要因である社会保険については、その運営は保険原則に基づくべきか、あるいは、よりひろく財政政策の一環として考えられるべきかという点である。社会保険は保険であるべきだという考え方に厳格に従うならば、保険収支は独立に均衡せしめるべきであって、赤字を認めることはできない。そして、社会保険における強制的要素を別にすれば、同一額の給付に対しては同一額の保険料が拠出されなければならないはずである。したがって、保険料に所得比例方式がとられるならば、給付もまた拠出比例方式がとられるべきであって、その場合は応益原則が貫かれることになる。他方、社会保険もまた財政政策の手段と考えられるべきであるとするならば、それは資源最適配分、所得再分配および景気安定の目的に即して運営されなければならない。すなわち、社会保険が所得再分配の手段であるならば、いわゆる保険料が応能原則に基づく所得比例方式をとりながらも給付は均一額であって一向に差支えない。このような給付と拠出の過程を通じて所得再分配が行われる。そして、所得再分配が肯定されるならば、負担能力に応じて拠出し、必要に応じて給付することが原則として認められるべきなのである。このような保険料はもはや保険料ではなくて社会保障分担金もしくは社会保障税というべき一種の目的税とみなすべきであろう。また社会保険の運営にあたっては、景気の動向とは無関係に、中立的均衡を維持することは許されない。やはり、景気補整的財政政策の一手段として、インフレと闘うためには黒字を大きくし、デフレと闘うためには赤字を計上することをいとうべきではなかろう。また、社会保障を資源の最適配分の観点から考察しなければならないとするならば、狭義の社会保障の領域のみならず、公営住宅、食糧補助その他の関連領域をひろくふくめて、ナショナル・ミニマムの保障を達成しつつ経済効率をそこなわれないもっともよい手段はいかなるものかが問われなければならないだろう。

このような観点から、昭和 36 年度以降の政府

の方針をながめた場合に、わが国の社会保障財政はいかなる原則によって運営されているとみなすことができるだろうか。このような原理的な検討は、すでに昭和 30 年に健康保険財政再建の根本的解決策を検討するために設けられた「七人委員会報告」でも取上げられたが、近年においては社会保障制度審議会が昭和 37 年 8 月に行った「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」にかなりまとまった思想が述べられているし、また最近の注目すべき見解としては、昭和 42 年 10 月に財政制度審議会研究懇談会に大蔵省事務局から提出された参考資料がある。これについては、財政制度審議会が公式の結論をまとめて発表したわけではないので、これを大蔵省の公式意見であるとするわけにはいかないかもしれないが、同省の社会保障関係事務局における代表的見解の一つとみなすことはできるとおもふ。

さて、すでに昭和 30 年の医療保険財政悪化を背景にして、「七人委員会」の報告は「健康保険は一つの保険制度である」として、保険原則を明確に打ち出し、保険料収入にみあって保険給付を規制するために医療給付に一定の規格を設定し、あわせて受給者の一部負担制を導入すべきである、という見解を 10 年前にのべている。さらに昭和 37 年 8 月の社会保障制度審議会の答申においては、国庫負担の優先順位を①公的扶助、②社会福祉、③公衆衛生、④社会保険の順であるべきであるとし、社会保険に対する国庫負担は、最低生活水準を確保するために必要とされる給付にたいして保険料が受益者の負担能力をこえるような場合に限定し、原則としては医療給付は被保険者の負担する保険料によってまかなわれるべきであるとする立場をとっている。しかし医療保険赤字対策に関する答申の真意を具体的答申についてみると、組合健保、政管健保、国保、日雇健保それぞれ単独の収支均衡を図るべきであるというのではなくて、負担能力の低い被保険者の多い政管健保、国保、日雇健保に国庫負担を適当に考慮しつつ、基本的な方針として、これら各種健康保険の基金をプールして総合的な収支の均衡化を図って

いこうとする考え方がとられている。ここで注目すべき点は、基金のプール制をとり、かつ保険料に所得比例制をとる以上は、負担能力の高い大企業の被用者から所得の低い中小企業や国保の被保険者へ所得の再分配が行われることになるという点である。前述の財政制度審議会参考資料は、その立場上、社会保険における保険原則を一段と強調し、昭和30年代を通じて国の一般会計予算の主要経費中で最も増加率の大きかった社会保障関係費のうちで、なかんずく最も増加率の大きかった医療関係費について、このような巨額の国費を注ぎこんだにもかかわらず医療保険の赤字は組合健保を除く三健保においてとくに36年以降次第に累増し、かつ社会保障の医療部門へのかたよりが社会保障の均衡のとれた発展を阻んでいるという認識を背景にしつつ、「まず医療保険の財源について、保険料と税との徹底的な入れ替えを行ない、税負担をこの部門から解放しなければ、全体としての社会保障制度の均衡ある発展は到底望めるものではない」としている。このような保険原則の立場をとりつつ、長期にわたり安定的に保険収支のバランスがとれるようにするために、第1に医療サービスの適正な量が適当な価格で供給されかつ需要されるための諸措置（医療制度の合理化、乱診乱療防止のための行政監査の推進、規格診療主義効率の実現、医療費中における保険給付率と自己負担率の割合の均衡化）を推進すべきこと、第2に医療費の財源面において、①医療保険に投入される国庫負担の現状以上の増加を抑制し、各制度および各被保険者間に国の財源を適正に再配分し、制度間における保険料負担の均衡を図り、かつこの保険料負担においては応能原則を徹底させて標準報酬の上限を取り払うべきであるとしている。

とくに国庫負担増加の理由については、「表面上の理由はともあれ、医療費の増嵩に悩む各制度について財政政策を講ずる際、国庫負担という安易な道を選んだ結果である」とし、「わが国のこれまでの行き方」は「国庫負担は大きければ大きいほどよい、たとえそれが社会保険であっても国庫負担の大きいことが、より進歩的である」と考えてきたと批判している。

以上のような考察を進めつつ、われわれが気のつくことは、よくいわれているように、わが国における社会保障制度の根本理念が、おおまかにいってベバリッジ報告のそれを理想としていることであって、基本的な違いは、イギリスのような医療公営制度をもたないこと、およびベバリッジ報告のそれが均一給付、均一拠出を原則としているのに対して、わが国は均一給付、比例拠出を原則としているという点だけであろう。ベバリッジ報告の理念は、社会保険の目的とするところは国民の最低生活の保障であるから、社会保険の被保険者はこのような同一の給付の下において平等一律の保険料を負担すべきである。平等一律以上の負担能力のある者は、応能原則に基づく一般租税負担により社会保険の費用を負担すればよい。また所得水準の高いものがより高い水準の給付を望むならば、それはもともと個人の責任においてなすべき領域である、ということであろう。

ところで、「社会保険は保険である」べきであるという考え方に基づいて定額拠出制をベバリッジがとる論拠のうちとくに主要なものを述べるならば、次のようなものである。すなわち、

- (1) 資力に関係なく拠出をすることは、ミーンズ・テストを拒否する最も強力な理由になる。
- (2) 社会保険基金は、明確な責任と明確な収入の源泉をもつ独立採算的なものにすることが望ましい。市民は被保険者として、ある一定の拠出に対してはある一定の給付以上のものは受取ることができない、ということを受け入れなければならず、行政節約の措置を支持する動機をもたなければならない。
- (3) 雇用者拠出の理由は被保険者拠出の理由ほどには強力ではない。しかし、雇用者拠出は雇用税ではあるが維持されなければならない。それによって、雇用者に彼らのために就業する人々について関心を抱かせ、そして保険制度に占める明確な位置を雇用者に与えるからである。

以上三つの理由のうち、(1)と(2)に関するピーコックの批判の要点は次のようなものである。すな

わち、

第1は、一部を拠出によってまかなう「保険」制度が、一般的課税によってまかなわれているものより以上に保険制度であると考えなければならぬ理由は少しもない。なぜならば、ベバリッジ卿も他の場所で「強制保険拠出は支払能力にかかわらず徴収される人頭税だということができる」と述べているからである。「保険拠出以上に目的税の好例といえるものはほとんどありえない」という点である。

第2は、上述のベバリッジの論拠に関するものであって、保険財政が政府財政から独立しているということを人々に信じさせることは、必ずしも行政節約の利益を増進せずに、保有積立金の増加に応じて給付引上げの願望を増進させることになる。国民保険活動がその他の方向の財政政策から完全に独立していなければならないという信念は危険である、と考えられる点である。

このようなピーコックのベバリッジ報告における保険原則に対する批判をわが国の現状と前述のような指導的見解に適用するならば、ほとんど全く同じようにして、わが国の社会保険は保険ではない。被用者負担の保険料は比例所得税(イギリスの場合は人頭税)であり、雇用者負担の保険料は、その本質においては負担を消費者に前転する一般的傾向をもつ間接目的税としての雇用税にほかならないということができる。保険主義がよいと一般的に述べることはできないようにおもわれる。

さらに、社会的保険の保険的性質はみせかけだけであり、財政政策の一環として考えなければならない積極的理由として次の三点を挙げることができるであろう。すなわち、

- (1) 給付と拠出の対応関係が稀薄であるから、社会保険料は、実質的にはむしろ社会保障分担金もしくは社会保障税とみなすべきである。というのは、健保、失保、年金ともに、その財源は被用者、雇主、および政府の三者負担が法律によって強制されている。その拠出が強制せられ、かつ給付と拠出の対応関係が稀薄である点からいって、被用者拠出は比例所得税、雇用者拠出金は一般的には前転さ

れる性質をもつ雇用税、政府補助金は経常的税収の移転と考えるべきものとおもわれる。このように拠出金が本質的には租税であるという点を考慮するならば、そのいわゆる保険料が必ずしも保険事故のリスクに応じて大きさを決定されていない理由もうなずける。

- (2) 社会保険において「保険」(正確には、保障というべきであろう)すべき「事故」は、民間保険の事故と違って起りうべき確率を政策によって低下させることができる。その代表的なケースは、失業保険であり、財政政策によって活動水準が適切な高さに維持されるならば、失業率を低下させることができよう。また、老齢年金にしても、高年者の雇用を促進することによって給付を調整することができる。疾病については、公衆衛生あるいは保険サービスの充実によって生活環境が改善されるならば、大いに事故率を引下げることができるだろう。

- (3) 社会保険が国家によるナショナル・ミニム保障のための不可欠な手段の一つであるならば、物価の上昇その他の理由により実質給付水準の低下をみた場合には、これを改善するために財源の増加をはからなければならないが、その方法としては拠出率の引上げのほか、一般会計からの繰入れを増加するとか借入れをするなど、他の政策手段もある。そしてどの方法をとるべきかは、財政政策の総合的な方針に基づいて決定されるべきものであろうから、社会保障財政の独立採算制を原則的にとることは適當ではない。

以上三点を考慮するならば、ピーコックによって引用された次の言葉が社会保険の本質を適確にしているようにおもふ。すなわち、「社会保障の提唱者達が『保険』(insurance)という用語を採用したことは、創造的天才のもつ手腕のあらわれであった。かくして、社会保障は民間保険ののれん(good-will)を利用し、積立基金の確立によって健全財政という雰囲気をもとってしまったので

2) Peacock, A.T., *The Economics of National Insurance*, 1952. 下村太郎・井手正章共訳『社会保障の経済学』第2・3章, 昭和34年9月, 栄松堂。

ある」と²⁾。

このような角度からすると、公的扶助ばかりでなく、社会保険の分野においても、問題の本質は、いかなる社会保障給付をいかなる租税収入——累進所得税、雇用税を中心とする間接税、および被用者の負担する比例所得税——でまかなうべきかという問題に帰着するようにおもう。このように考えるならば、国庫負担を保険料収入と区別する前述の財政制度審議会参考資料における論点も、保険主義をよそおっているけれども、本質的には社会保険財政において均衡財政主義の運営が必要なことを強調しているにすぎないと理解することができるとおもう。なお、このような見解を一般化して、直接的あるいは間接的な一般的税源の代りに、目的税的な社会保険税に依存するほうが、つねに適切な保険財政の運営であるということが出来るためには、なお多くの角度から論証することが必要であろう。

II 社会保障財政における健全財政主義の論拠

社会保障財政における健全財政主義の論拠としては、第1に経済厚生の観点からみた所得税と消費税の優劣の問題、第2に所得再分配政策の目標と生産効率の矛盾の問題、第3に、以上の二つの問題をふくんだより広い問題として社会保障の財源としてはどちらが伸び率が安定して高いかという問題が考えられる。

さて、第1に厚生経済学的観点からすれば、所与の支出をまかなうための一定額の収入を調達するにあたって、所得税と内国消費税とではどちらが経済厚生を阻害することが少ないという点で好ましいか、という命題である。経済厚生とは、個々の消費者の選好を絶対の基準として、それぞれの消費者の選好する財貨・サービスを、それぞれの個人にできるだけ多く供給するような経済政策は経済厚生を増大すると考えるのである。もっと正確に言えば、現在の所得分配とこれを前提とした消費者選好を所与として、それぞれの個人の経済厚生を悪化せしめることのないよう十分に補償したうえで、なお一部の人の経済厚生を現状よりも増加せしめうるような生産（所得）の増加を生

じるような政策は経済厚生を増加せしめると考える。そして、それ以上特定の個人の経済厚生を増大せしめようとする場合には他の個人の経済状態を悪化せしめることを避けることができないような生産水準の最高限度、すなわち消費者効用の最適と生産最適とが共に成立するような状態、言葉をかえていえばパレート最適の状態を経済厚生極大の状態というのである。そして、このような厚生の見地からする所得税と間接消費税の優劣について周知の命題は、所得税のほうが内国消費税（あらゆる財・サービスの価格に比例課税する一般売上税を除く）よりも経済厚生を阻害する効果が少いから良い税である、というホテリングその他によって公式化された理論的命題である。しかし、1930年代に成立したこの命題は、フリッシュ、リトルその他によって、その後批判されてくつがえされるに至っている。論点は、所得税自体が労働という生産要素を課税対象とするという意味で一種の間接税であり、所得課税によって消費者個人における所得と閑暇の間の選好の均衡が攪乱される事実を無視することは許されないという点にある。このようにして、所得再分配の問題を別にして資源の最適配分だけの観点からすれば、いかなる場合にも間接税は悪税であるということとはできない。とくに、所得税に対する負担の過重を国民が感じているために所得税の増収を期待できないのに、社会保険料という名称の間接税には国民の抵抗がなく、しかもその収入は社会的経済厚生を増進すると考えられるような用途に支出されたとしたら、このような資金調達を原則的に悪いと決めつけることはできないであろう。所得税の勤労意欲減殺効果がきわめて大きい（税率の累進が大きいほどますます大きくなる）場合は、ホテリングの命題はますます妥当しなくなる³⁾。

第2に、累進的な所得税および財産税によって調達された国庫負担で貧困階層や低所得層に対する社会保障給付がまかなわれるならば、このような社会保障財政の所得再分配効果が非常に大きいことは否定できない。しかし、このような所得再

3) A. ピーコック 著、高橋長太郎監訳『所得再分配と社会政策』第2章、昭和32年、東洋経済新報社。

分配政策にはその目標を貧乏線以下に没落した貧困階層を、貧乏線を越えたところに引上げるという意味のナショナル・ミニマムを保障するに止まり、さらにそれ以上の生活水準の上昇については個人の責任に原則的に委ねるという考え方をとるものもあれば、全国民の文字通りの平均所得水準をナショナル・ミニマムと考えて、より一層の所得再分配政策を推進することを目標とすべきであるとする考え方もある。前者の場合の所得再分配政策に要する財源は後者の場合に比べて少額ですむであろうから、所得税に対する累進度と平均税率はより緩和された形態をとるであろう。後者の場合には、その理想とする平等主義自体に異存はないのであるが、より勤勉かつ有能に働く人々がそうでない人々と全く同じように遇せられるならば、前者のグループは働く意欲を失い、経済進歩の強力な動機が消滅し、人間の理想に輝く平等主義が、現実には貧困もしくは経済沈滞下の悪平等に転化してしまう。このような意味で、ナショナル・ミニマムの決定は累進課税と所得保障が働く人々の意欲を滅殺しない範囲に止められなければならないであろう。人々が意欲的に働く経済においては高い経済成長が国民の平均所得水準を引上げ、同時に社会保障のための豊富な収入を提供するであろうから、社会保障の給付水準もまた停滞的な経済に比べてより急速に向上するであろう。

さらに、税法上では形式的な累進性のきわめて高い所得税制であっても、その累進性が厳しすぎる場合には、手をかえ品をかえて脱税の方法や減税のための政治的口実が案出され、かえって負担の真の意味の公平が損われ、社会的正義が損われる危険がある点である。そのような事態を招来するくらいなら、税率の累進度を実行可能な程度にまで思い切って引下げ、負担の不公平や脱税のないように厳正な徴税を励行するほうがむしろはるかによい。アダム・スミスが高率の関税をかけると密輸がはびこり、これを監視するために多数の税関吏が必要となるから、高率関税からこれらコストを差し引いた正味収入はかえって少くなると指摘した事態は、いくらか言葉を変えれば、現代における高率の累進所得税にもあてはまるのであ

る。とくにわが国の累進所得税体系についていえば、シャープ勧告以来の理想にもかかわらず、その実態は果して文字通りの累進課税の実体を備えているかどうか、きわめて疑問視すべきではなかろうか。累進課税というとき、この理想とするところは、同一種類の所得グループにおける垂直的公平の実現であるばかりでなく、同一水準の所得はその種類のいかんを問わず、納税者の経済事情を適当に考慮したうえで同額の租税を負担せしめること、すなわち水平的公平を実現することにある。ところが実情をみると、給与所得者グループにおける垂直的公平は嚴重に守られているが、農家や自営業者、あるいは利子、配当などの資産所得にはきわめて低率の課税しか行われていない。さまざまな実質的減免が行われているからである。このような累進課税の現実をふまえるならば、国税庁の統計資料を下にして考えられた所得分布と再分配効果に関する結論には、慎重な実質的再評価を加えなければならないであろう。累進課税の幻より目を事実に向けるならば、現在の累進課税制度はむしろ思い切った改革を必要としているかも知れない。このような事実を認識し、かつ所得税の大部分は高額所得者ならぬ中流の給与所得者からの収入と法人利潤によってまかなわれ、なおかつ税収の4割は間接税によってまかなわれていると考えるならば、国庫負担の増額による社会保障給付による実質的所得再分配効果について、あまりに過大な期待はもてないように思うからである。公的扶助を除く社会保険給付については、大部分の国民は自分たちの拠出する財源によって実質的な相互扶助を行っているのである。大衆課税が一般化した社会における所得税と間接税については、間接税においても生活必需品や日用品に対しては免税もしくは税率の軽減を行っている点を考えると、この逆進性のような用途に使われる場合には、租税と支出の関連において、その逆進性を実質的な累進に転化することも可能であろうとおもう。

第3に、社会保障給付の財源として、いわゆる社会保険料をふくめて、いかなる租税が伸びのよい豊富な収入をもたらすかという問題である。今

日における先進諸国の社会保障財政の困難を眺めてみると、この問題はさしあたりきわめて重大である。やや大胆で向う見ずの軽率を笑われるかも知れないが、次のような仮説を立ててみるのも無意味ではないとおもう。それは、イギリス—北欧型の社会保障財政のように所得税中心の財源に依存するタイプよりも、フランスを代表とする大陸型の雇用税中心の財源に依存するタイプの方が財源の伸びがよく、給付水準の向上に対する寄与が大きいという仮説である。これら両国における被用者拠出金は、イギリスが人頭税であるのに対してフランスは比例所得税であるところから生じる財源の伸びの差もあることは事実であるが、この点は差し当りの仮説では無視することにしよう。

さて、この仮説の論拠は、個人所得税と法人税を中心とするいわゆる所得税収入は、経済成長率の変動にきわめて敏感であるというわが国で周知の事実に基づいている。経済成長率が上昇すると税金の増加率は急増するが、逆に経済成長率が前年度に比べて低下し、わが国についていえば実質3%前後になると、税金の伸びは著しく悪化する。法人税金が利潤の低落に伴って停滞するばかりでなく、個人所得税の収入増加率もまた鈍化する。イギリスの社会保障制度が第2次大戦直後に輝かしいスタートを切ったにもかかわらず、そして現在租税と社会保険料の合計の国民所得に対する負担率がきわめて高いにもかかわらず、大陸諸国にくらべて社会保障給付（現金給付と現物給付をふくむ）の対国民所得比率はかなり低くなっている事実は、根本的原因としては経済成長率が低いからであるが、他方ではこの低い経済成長率に敏感に感応して税金収入の伸びが鈍化したからだともわれる。これに反し、雇用税中心のいわゆる社会保険料中心の財源に依存するフランス型の財源の伸びはよい。とくにわが国のように、昭和30年代の後半に入って労働力不足型の経済基調に急速に移行したために、高度成長とあいまって賃金の上昇率がきわめて高い国では、雇用税は社会保障の財源として安定した高水準の伸びを期待でき

るのではなからうか⁴⁾。

III 社会保障の新しい理想型を求めて

以上、社会保障の財源調達手段についてやや立入った検討を加えたが、手段と目的の比重を混同しないために、社会保障の進路に関する今後の課題がどのようなものであるべきか、現状からむしろ意識的に距離をおいて考察してみよう。

わが国では、終戦後から今日までほとんどの人がベバリッジ型の社会保障を理想としてきた。それは貧困階層に対する公的扶助とともに、一般所得層を絶えず脅かして貧困階層へ転落せしめようとする主要な社会的事故を個別的に強制的に保険事故として組織し、救貧とともに防貧の網の目を張りめぐらすことによって一生涯の生活不安からナショナル・ミニマムを保障しようという発想方法である。

しかしながら、医療保険を一つとってみても、ベバリッジが楽観的に期待したように、十分な医療給付によっても、病気が少なくなって、次第に医療のニードが減少し、医療サービスに伴う国庫負担が軽減されるようにはならないばかりか、経済の一層の工業化と複雑化に伴って医療のニードは増大する一方である。医療給付の財源に限りがある以上、濫給を抑制するための政府による監査は強化されなければならない。わが国の場合においても、医療保険財政の赤字を小さくしようとするならば、前述の財政制度審議会参考資料に述べられた諸対策からも予想されるように濫診濫療を規制するための政府監査は強化されなければならないであろう。そしてこのような傾向は、医療保険のみならず、失業保険、年金、公的扶助その他あらゆる領域にわたって政府介入の強化をみずにはすまなくなる。

しかしながら、事態がそのような傾向をもつものとすれば、福祉国家の活動領域の拡大に伴って、自由社会においては、社会組織の根本にかかわる原理上の問題が生じる。それは、価格機構の伸縮的な自動制御作用と競争を通じて、個人の選好に基づく効率的な資源配分が遂行されていくはずの経済機構と、政府の介入とをいかにしてうま

4) 拙稿「税金所得弾性値の循環的変動について」『成蹊大学政治経済論叢』第12巻4号。

く調和させていくかという問題である。そして、このような観点から政府の介入の問題を眺める場合、同じ政策目的を達成するにあたって政府介入の度合を簡素化し、合理化することができるならば、そのほうに文句なしに優先順位を与えようとする配慮が絶えず払われなければならないということである。

このような観点から社会保障財政の改革の方向をたずねようとするとき、ベバリッジ型と対照的なプランで、発表当時から今日に至るまでつねに注目の的となってきたものは、リーズ・ウィリアム女史によって1943年に提案されたSocial Dividendプラン⁵⁾である。この提案の特徴は、ベバリッジ型の各種社会保障給付（現金および現物をふくむ）、所得税の累進税率および家族扶養控除、その他の食料補助金や賃料統制をすべて撤廃して、原則として単一の比例所得税を賦課し、他方その収入によってすべての成年男子、女子および児童に一定額の現金給付を週毎に交付することによって、ナショナル・ミニマムを端的に保証しようとするものである。なお、この定額の給付を超える部分についてのみ所得税は賦課される。

このような改革は、行政上の単純化と節約をもたらし、変則性を取り除き、その結果として社会政策を一層公正なものとし、かつ個人に自由と責任を与えることができる。

また、ミードが指摘したように、租税制度が勤労人口の非常に大きな部分を対象としているために、わずかな税率の変化によって可処分所得に大きな効果を与えるから、インフレやデフレと闘うために「国民総支出を最も効果的かつ機敏に統制する用具を与えてくれる⁶⁾」と期待されるのである。

しかしながら、この「社会配当」案の弱点は、安易に最低生活を保障することによって怠惰安逸の風風を助長するのではなかろうかという恐れと社会配当案の実施のためには多額の財源を必要とするために、税率がかなり高くなり、これが経済

成長を阻害する要因になるのではなかろうかという二重の意欲減殺効果をおよぼすおそれである。

これに対し、フリードマンやグリーン等によって提案されているNegative Taxプランはその修正案である。一定の基礎控除や勤労控除によって設定される所得水準がたとえば600ドル、所得税率が50%であるとし、現実の所得が800ドルであるとすれば、彼は100ドルを税金として支払うし、逆に現実の所得が400ドルであるとすれば、標準所得600ドルを基準にすれば、マイナス200ドルであるから50%の税率を適用されて、100ドルの現金給付が与えられる。さらに、所得がゼロの人の所得はマイナス600ドルであるから50%の税率に基づいて300ドルの現金給付が与えられる、というような仕組みである。このプランは、Social Dividend案に比べれば保障する所得が可変的であるから勤労意欲減殺効果がいくらか弱まるだろうし、かつ給付に要する財源もまたより少額ですむから、税率も前案ほど上げないですむのである。

社会保障の理想はいたずらに複雑な制度を構築することではない。ピーコックもその前掲書の日本版序文に述べているように、「究極において、貧困の救済は経済の安定と進歩を維持することによらねばならない。もしも、そのような目標が長期的に達成されるものとすれば、現行社会保障制度の拡張は、比較的小集団の所得保障を維持するために企図された所得再分配を目的とする巨大なエンジンとなるであろう。完全雇用が継続し、生産性が増大するものとすれば、大多数の人々は所得保障を自身の手で準備できるだろう。つまり、十分に高雇用、高所得の実現されている社会では、現在社会保険でカバーされている領域に私的な生命保険や老齢年金が入り込んできても、決しておかしくはないのであって、社会保障は貧困階層の救済に限定される事態もありうるのである。わが国の経済水準や社会保障のニードの現状は、このような新型の社会保障を論じうるような段階ではないかも知れない。しかし、制度の改革にあたって絶えず点検反省すべき視点ではなかろうか。

5) ピーコック「前掲訳書」第7章。

6) Green, C., *Negative Taxes and the Poverty Problem*, 1967. Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, 1962, pp. 190-195.