

がら統一的体系的に再構成することによって、現代実定国際社会保障法ともいべきものの全体像を見事に浮きぼりにしてみせたきわめてユニークな野心的な労作であるといえることができる。

本書を精読することによって、読者は、102号条約を中心とするILO社会保障関係条約、勧告、諸決議についての統一的な、しかもきめ細かい理解を助けられるのみならず、ILOという限定内での、しかし今日最も包括的な公的な国際団体の一つであるという意味ではきわめて国際的な社会での社会保障法の概念、原理、原則についての今日の水準と動向を学ぶことができる。

望蜀の感を取えて付言させてもらうなら、フランス社会保障最高評議会委員アンリ・レイノーが世界労働組合連盟のイニシアティブのもとに1953年すなわち102号条約成立翌年、ウィーンで開かれた国際社会保障会議の冒頭演説で、ILOは「三つの立場（政府・雇主・賃労働者）を代表する団体だが、じつは、多数派である、政府と雇主との代表の連合勢力で牛耳られているということ、忘れてはならない。政府と雇主の二つの勢力の協調は、しばしば表面にあらわれた」とし、そのことが

1952年の国際労働会議に示され、かくてILOは「1944年5月のフィラデルフィア会議で示された立場の特徴をなした社会保障諸原則を擁護することをすててしまった」（日本社会保障研究会編『国際社会保障会議議事録』五月書房、45-47頁）と批判し、この102号条約に対する世界の労働者階級の不満がこのウィーン会議の開催、社会保障綱領の採択、その発展としての1961年第5回世界労働組合大会（モスコ）における社会保障憲章の採択となり、各国の社会保障運動の有力な指針となっていることは周知のところであるが、このようなILOの性格からくるILO社会保障法の限界に対する批判的考察、法をその下部構造としての経済体制とのかかわりあいでも考察する社会科学的検討、国家体制と国際社会保障法の相互関係の考察といったような点にも本書でふれていただけたら、もっと興味があつたのではないかということである。しかし、これは著者がILO事務局機構の一員であるということからくるやむをえぬ謙抑であろう。そしてもちろん、このことは前述した本書の価値をいささかでも減ずるものではない。

（小川政亮 日本社会事業大学教授）

山 田 雄 三 著

『社会保障研究序説』

社会保障研究所 1968年 viii+165 ページ

本書は社会保障研究所研究叢書1として発表されたもので、社会保障について「広い視野に立って、経済的利益と国民福祉との調整」を問題としようとするのである。

序章「社会保障研究の前進のために」において社会保障それ自体の前進のためには、社会保障の研究が前進しなければならないとする。そこで社会保障を制度として確立し、実施する行政と研究との関係を扱って、「制度そのものの技術論にとどまらず、広く経済的・社会的背景を考慮」して新しい展望を与えることを研究の任務とする。

そこで研究態度として、抽象的な理念論に墮することを避けるため、社会体制について個人責任と国家干渉との組合せとして、各国の体制を比較検討すべきこと、社

会各層の間の利害関係を扱うにも一國全体の社会計画として扱うべきであるという。

この章は研究態度をのべたものだが、マックス・ウェーバーの没価値論に賛成しながら、ミュルダールの「価値前提」が社会科学にとって不可欠であると説く。

ここまでで感じることは、わが国では歴史家の間ではウェーバーが流行しているが、もともと当時流行の主観的な価値哲学から離脱して、客観的分析のために価値判断からの自由をいったまでで、没価値的態度は普遍妥当を目標とする自然科学においては意義があるが、社会科学にとっては事実認識の態度としては正しいが、必ずしもそれだけでは十分でない。しかし、著者のいう価値前提とは、正確に表現すれば政策選択優先順位の判断であろう。従来、わが国の社会保障において、必要とか緊急度

とかいう素朴な判定基準が優先して、科学的な効率判定に乏しかった。これが制度そのものにも社会保障研究にも真の前進を阻害していると考えからである。

第1章「社会保障と国民的立場」において、単純な社会階級観を越えて国民的視野に立つべきことを説く。というのは、かつて古典派経済学において最も重要な生産要素であった「労働」の内容が変化しつつあるからである。単純労働はいよいよ機械によって代替されるにつれて、賃金決定もまた「生活プッシュ」の段階から、「生産カプル」の段階へ進む。したがって、労働に対する報酬の問題も広く国民所得の分配・再分配過程としてみなければならぬとするのである。

ここで社会保障の給付と財源という重大問題が、やや付けたりのように扱われている。

社会保障の給付の増加を要望する声は大きいが、財源とその負担割合を論じるものが少いからである。

そこで ILO の統計によって、社会保障給付の水準によって、この水準の高いフランス、西ドイツ、イタリアでは所得保障の方が医療保障よりも高いことを指摘する。さらに、前者では保険料収入が多く、後者では国庫負担の多いことを指摘している。

国際比較については、第2章「日本社会保障の水準と型」において、比較を通じてわが国の地位を明らかにしようとする。

社会保障費の構成項目を三部門に区分して、Ⅰ「主要所得保障部門」(老齢、痙疾、遺族、児童)、Ⅱ「主要医療保障部門」(疾病、出産、公共保健サービス)、Ⅲ「労働部門」(業務災害、失業)と「その他」について比較を試みる。

そして、前述と同じく、フランス、西ドイツ、イタリアでは所得保障が高く、スウェーデン、イギリスでは医療保障が高い。さらに、医療保障の高い国では公共保険サービスが主となっている。

ここまでで注意すべきは、所得保障のうち重要な項目である「公的扶助」が「その他」にはいっているので、これを調整する必要があることである。

さて、財源別構成の比較において、フランス、西ドイツ、イタリア3国は事業主負担が多く、スウェーデン、イギリス2国は国費が多い。したがって、所得保障に重点を置く国は、保障料負担が多く、国民所得に対する社会保障費の比率が高く、医療保障に重点を置く国は、国費負担が大きく、国民所得に占める社会保障費の割合は低い。「このような型の区別は、恐らく経済や社会の体制上の差に根源をもち、自由主義の体制が崩れながら、

国家の役割をどのように認めるかについて相違が生じ、これが社会保障制度の上にもいろいろ影響をおよぼしているものと考えられる」というのが著者の意見である。

国際比較はしばしば試みられて、同様な比率をもつものが、それぞれ同じ型として編成されるようである。しかし、このような単純な比較からは明確な結論は出てこないと考えられる。

例えば、フランスで事業主負担が特に多いのは児童手当のためであり、イギリスで国庫負担の大きいのは公営の保健サービスのためであり、西ドイツで被保険者負担の大きいのは社会保険が主で保健サービスがほとんど行われていないからである。各国の制度運営の差異がそれぞれ社会保障に対する意図の相違を反映しているのである。

そこで最近の研究 (Henry Aaron, *Social Security: International Comparisons*, in Otto Eckstein [ed.], *Studies in the Economics of Income Maintenance*, 1967) の方法にふれておこう。社会保障の給付水準を決定する要因は多い。制度の成熟度、1人当り所得、経済成長率、個人貯蓄、参戦、財源、人口などである。これら要因について統計的検定を行った結果は、制度開始から現在に至る成熟度が最も決定的な要因であり、またそれは政府干渉の程度を示す指標でもある。社会保障には公的措置と私的措置とがある。政府干渉の強いドイツは、また制度開始が早く (1883年疾病保険, 1889年年金), 制度開始の最も遅いアメリカ (1935年社会保障法, 1965年老人健保) では公的社会保障が遅れている。公的制度だけしか示していない ILO 統計では、ドイツが最高となるわけである。わが国の社会保障のうち、年金ははなはだしく遅れて、厚生年金給付がピークに達するのはあと45年後の2015年だという。すなわち、公的社会保障費に占める年金給付の割合が国際比較において最も重要な要因となっている。さらに、一般的に、公的措置の発達した国は私的措置が遅れ、アメリカのように生命保険や信託という私的措置の発達したところでは、公的措置は遅れている。

このことは1人当り所得という要因についてみればいっそう明らかである。というのは、所得水準の上昇につれて社会保障給付が上昇するとは限らないからである。むしろ、社会保障給付の所得弾力性は多くの国において1以下であって、所得水準の上昇につれて社会保障に対する需要が減少することを示している。

また、個人貯蓄と社会保障給付との関係の統計分析は興味がある。わが国では個人貯蓄の水準が高いのは、社

会保障給付が十分でないからだといわれているが、前掲論文では逆に個人貯蓄の上昇によって私的措置は上昇するが、それを補完する公的措置は減退することを統計的に明らかにしている。自己責任の強い国とそうでない国の国民性の差異は、こういうところにあらわれているようである。本書がアメリカについて「恐らく（公的）社会保障以外の私的な保障活動が盛んな」のであろう（46頁）という推定は正しい。

本書では社会保障の本質について定義がみあたらないが、社会保障とは仲間同志(socius)で経済的不安(cura)からの解放(se)を企てることが基調であり、したがって所得維持政策が基本である。この観点に立てば、わが国の保障制度において、長期所得維持政策としての年金計画がはなはだしく遅れていることは明らかである。

第3章「社会保障と社会開発」は、社会開発懇談会中間報告のうちで、社会保障がどのように扱われているかを示すものである。

社会開発という語は、経済開発という語に対して、社会的側面を考慮しようとするらしいが、その概念規定は必ずしも明確でない。経済と社会を含む包括的な発展計画なのだが、やはり中心は経済発展にあって、従来の生産第一主義を生活中心に移行させようとするらしい。

そこでわが国の社会保障について、年金制度の充実、医療保険の改善、生活保護の拡充、児童手当制度の創設が要望されている。

これらひとつひとつが実際には多くの問題を含んでいるが、制度の充実や改善の前に、「体系的に整備することが今日直面している問題」である。体系的整備なくして前進を企てるなら、制度間のアンバランスは拡大して後になっては調整がますます困難になるからである。

それでは体系的整備とはという問がおころう。体系的とは、論理的に言えば演繹的な分類体系のことであり、最も基礎的なものの上に論理的な分類体系に従って築構することであろう。社会保障が所得維持政策であるとすれば、長期政策としてかの年金計画が最も基本とならなくてはなるまい。その上に短期維持政策としての公的扶助が置かれる。公的扶助の大部分（56%）が医療扶助であり、いまなお貧困と疾病との相関の高いわが国では、医療保障（医療扶助と医療保険との総称）がその上に置かるべきであろう。この三つの基本的措置の体系的整備が急務なのである。

ここで、社会保障の重要問題に会う。中間報告では「社会保障とかいうと、これまでとかく落後した者への救済策として、いわば後向きに取り扱われてきた」。し

かし社会保障や福祉対策は「社会と経済の変動に應ずる前向きの意義をもつのであって、そこに社会開発とのつながりも認められるのである」という。

これが問題だといったのは、医療を例にとれば、医療保障とは医療それ自体の保障なのか、それとも医療費の保障なのかということである。社会保障を定義して、事故による所得喪失が発生したとき、最低限まで喪失額の保障をすることとすれば、医療保障とは医療費の保障であるということである。それと全く同様に、失業保険は失業そのものの保障ではない。貧困それ自体、失業それ自体をなくすることは、理想というよりは社会保障の領域を超えるというべきである。失業をなくすることこそ完全雇用政策であり、貧困をなくすることが困難であっても、せめて生活の最低限を向上させるには、社会保障政策ではなく、高度の経済政策を必要とするのである。社会保障の境界を明らかにしなければならない。

しかし、社会保障給付はフローであってストックではない。年金給付がいくら高くなっても老人ホームがなければ、孤独な老人は安らかな生活ができない。すなわちフローの根底に福祉施設や生活環境というストックがなければならない。社会保障におけるフローとストックの関係こそ、まさに社会保障と社会資本との関係であろう（これについては拙著『社会保障の転換』『経済研究』、昭和40年7月号参照）。社会開発の観点からみた社会保障は、このことを指すらしいが、フローとストックとの関係を明らかにしなければ前進しないと思う。

経済白書では「今日、必要経費的な性格をもつ貯蓄は、社会保障制度が整備されて将来の不安が緩和されたり、地価問題、住宅問題が解決されたりしない限りは、今後その割合が大幅に変化するとは思われない」という。しかし、上述のようにわが国の個人貯蓄の増加率が高いのは、社会保障が整備されないからではない。また、地価と社会保障とはほとんど無関係である。著者のように「老後のために貯蓄する階層があるとしても、他では老後に達して消費する階層があるわけだから、今日貯蓄が多いというためには別の説明がなければならない」。前掲のアメリカの統計的分析では、むしろ年金積立金の運用による社会保障の投資効果を強調しているのである。またこれが経済発展計画における社会保障の重要な役割でもある。したがって、社会保障は単に個人消費を補完する集合消費の役割だけではないのである。

第3章の最後に生活保護基準に論及している。生活保護基準は社会保障給付全体の水準にとって、最も基礎と

なるものと思われるのに、その算定について関心が薄いのはどうしたわけなのだろう。その算定の基礎に消費者米価があること、現在の水準——一般世帯の消費支出の52%という割合は、巨視的にみて妥当かどうかは、年金の給付水準と密接に関連し、さらに「健康で文化的」という形容詞を数量化するのは容易でない。この問題は社会保障を論じるものをもっとも注目すべき事柄だからである。ただし、注意すべきは生活の最低限は、個人の必要だけによって決定さるべきではなく、国民が経済余剰のうちどれだけを割愛するかという巨視的な判断に依存しているのである。価値判断とはこういう判断のことである。

第4章「社会保障と社会計画」では、はじめに社会保障の体系的整備を問題にする。そのような体系化は「社会計画」というべきもののなかで扱われるべきであるという。

そこで社会計画は経済計画とも密接に関連するのは、財源調達と支出の関係を明らかにしなければならないからである。一言でおおえば、使益・費用について限界分析をして、優先順位を定めることである。またいいかえれば効率判定によって重要度の順位を決めることでもある。

そこで、本書では第1に国際比較を行うことと、第2に社会的必要について基礎的な標準を確立することであるという。

国際比較については、上述のように単純な数字の比較だけでは有意な結論はえられない。要因分析の結果は、制度の成熟度が現時点では決定的に重要だが、あと40年も経てばすべての国の年金ははじめ諸制度が成熟して、後に述べるような別の要因が重要となろう。

第2の標準化は、同様な人口規模、同様な生活水準の国の間では可能だし、意義もあろうが、格差のはなはだしい国の間では意義がないと思われる。第3の経済社会の発展過程のなかに社会的必要を位置づけることは重要である。

ここで社会的必要というあいまいな語を少し限定する必要がある。政府の提供する例えば道路のような集合財・集合サービスに対する大衆欲望 (public want) と社会保障のように特定個人に対する価値欲望 (merit want) との区別である。社会的必要とはこの両者を含めて指すようだが、大ざっぱに言えば社会資本に対する欲望と社

会保障に対する欲望といえよう。どちらをより多く望むかは、まさに経済の発展段階に依存する。

原始的経済状態ではたとえ集合財・集合サービスの需要が存在しても、政府はこれに応ずることができない。

経済発展によって、租税収入の増大によって、政府が集合財・集合サービスを供給しうようになつてはじめて、大衆欲望の充足が有形財、生産増加を誘発する。ここにはじめて発展計画は経済と社会との連関を可能にする。民間生産は有形財の他に無形のサービスの需要と供給が増大し、ここに大衆欲望の他に社会保障サービスの需要と供給が可能となる。

しかし、経済が成熟期に至ると、欲望の高度化と多様化が発生する。集合財・集合サービスに対する需給もまた質的に高度化するとともに多様化し、特定個人に対する社会保障の内容も多様化するだろう。均一でなく差別的となるのが必然である。

第6章「産業社会の問題」は、上述のような経済発展を工業化の過程としてのべ、産業別の所得構成の変化を示している。そして、所得水準の高い国ほど勤労所得の増大することを示している。

しかし、成長率と分配率との関係、さらにそれと社会保障との関係は論及されていない。むしろ社会体制上の諸問題——個人の自由と国家の干渉という問題を提出している。

注意すべきは、このような問が意義をもつのは、個人を主体とする自由社会においてのみであって、先験的に個人集団を超越した国家の存在を疑わない国でははじめから問題としないことである。イギリスの財政学ではこれを問題とするが、ドイツ財政学ではあまり問われたことがない。ここに上述の国際比較においてこの差異を明らかにすることが比較の目的であるとした理由である。

本書は最後に古典派の自然的調和はもはや信じがたく、組織的調整が必要であると説く。経済政策はその調整のためである。そして本書ではあまり論及していないが、政府の再分配政策——集合財・集合サービスの供給、移転収入・移転支出の作用——こそ、その調整のための強力な手段なのである。しかし、所得分布が均等化するにつれて、所得再分配の意義をあらためて検討すべき時期が来ると考えられる。社会保障は単純に前進すべきものではないからである。

(高橋長太郎 一橋大学教授)