

社 会 保 障 と 経 済

都 留 重 人



私の発想は、日本の家計の貯蓄率が非常に高い、世界で冠たる貯蓄率を持っているということからはじまっている。昨年あたりは18%になっている。なぜ貯蓄をするのかという調査を毎年貯蓄増強委員会が行っ

ていて、それを見ると、このレジュメにも書いておいたが、これはマルティプル・アンサー法の答で、もし一番重要な理由を三つ挙げるとすれば何かという問に対する答なので、自ずから合計すると100%を越えるが、ご覧のとおり「病気や不時の災害の備えとして」というのが一番多くて「子供の教育資金や結婚資金にあてるため」、それから「老後の生活のため」「土地・家屋の買入れや、新築、修理、改築のため」と、こういうふうが続いている。そしてもしどれか一つを選べといわれたら、何を一番重要な貯蓄の目的と考えるかという問に対する答も、ほぼこれと同じで、病気と、教育と、土地・家、それから老後の備えというのが、1, 2, 3, 4 の順で続いている。

これらの項目を考えてみると、すぐ気がつくのであるが、ほとんど全部が、私たちが広い意味で社会保障と呼ぶ事柄の内容をなしている。もし社会保障が十全の状態であったならば、おそらく私どもは、老後の備えのためにコツコツと金をためもしないし、病気になった時のために貯蓄をするようなこともしないし、高等教育の費用が非常に安くすむならば、それほど多額の貯金をする必要もない。政府の住宅政策が完全であれば、現在われわれの多くを悩ましている住宅や土地のための貯金をする必要はない。

ところが日本の場合には、社会保障がきわめて

不十分であるために、国民の貯蓄性向が高いという現実があるように思われる。社会保障の度合いと、家計の貯蓄性向とを相関させて調べた調査があるが、それを見ても社会保障が進んでいる国ほど、1人当りの所得水準が高いにかかわらず、貯蓄率は低い。したがって日本の家計の貯蓄率が高いのは、社会保障が不十分であることに非常に大きな原因を持っているといってもおそらく言い過ぎではないと思う。

余談になるが、このようにして集められた膨大な庶民の貯蓄は、金融機関を通じて、企業のほうへ流れていく。家計部門から企業部門への、マネー・フローというのは日本の場合、これまた世界に冠たる相対的の大きさを持っているが、そのように金融機関を通じて流れていき、その金融機関が受け取る利子額は、郵便貯金、個人金融機関を除いて、現在約3兆円に達する。3兆円の利子を生み出さなければ、国民所得勘定上の貯蓄が投資として実現されないというのは、どうも常識に反する。これだけの移転所得が生ずるという背景には、日本人の高い貯蓄性向が存在し、その高い貯蓄性向の根源には、社会保障が不十分であるという事実が存在するとすれば、社会保障の問題は、きわめて奥行き深い問題をはらんでいるという認識が、得られると思う。

そこで貯蓄の対象となり得る家計の特別会計的出費を、一応私は四つに分類してみたのである。第1は就業期間前後の費用である。つまり労働力として登場するまでの教育時期の費用、ないしは定年後の老後の費用、つまり労働力の前と後との費用。第2は投資的な出費で、高等教育のための費用とか、あるいは住宅のための出費というものである。第3はもろもろのリスクに対する備えで、病気であるとか、事故であるとか、あるいは主な

所得の稼得者が、偶然早死することに対する備えであるとかというものである。第4が経済体制特有の事態から生ずるハザード、たとえば資本主義社会における失業というような種類のものがある。だいたいこの四つの項目に分ることができ、現在はこの四つに対する備えを、個人が家計の中の貯蓄という形で行っている。そうでない分もちろんあるが、だいたいそういう状態が現在存在していると見てさしつかえないと思う。

戦前であると、この四つの項目それぞれについて考えた場合、個人家計の貯蓄による対処の仕方は弱かったと思う。一例を挙げれば、就業期間の前後の費用というのは、だいたい日本の伝統的家族主義の懐の中で処理され、年を取れば子供が面倒を見てくれた。非常に困った時には、親戚がいろいろ世話をしてくれた。そういう状況で、個人家計が、個人主義的な観点から貯蓄をしなくてすむような事態が存在していたのである。それから投資的出費の面に関しても、生活水準が低かったためか、大学にはいる方は割合に少く、またはいるにしても授業料は私立大学でさえ、昔は安かった。1930年代の国立大学の授業料が120円の時に、明治大学は110円であった。それが現在ではそうでないような事態にあるので、やはり貯蓄による対処というのが、非常に大きな重荷になっている。住宅の問題は、先ほど大河内先生がおっしゃったように、転勤でどこかに行った場合、社宅がなくても、すぐ借家を見つけ得るような状態であった。貯蓄をして持ち家をするというような者は、非常に限られていた。

そういうようなわけで、貯蓄による対処というのは弱かったのであるが、戦後になってから、個人主義的な傾向が非常に強くなったことと、他方生活水準がある意味において向上したという事情のために、個人家計の貯蓄による対処という事態が非常に強くなって、本来ならば、このような問題が提起された時に、社会がこれに社会的な手段で対処するという伝統が、歴史的にジワリジワリ進んでよかったのであるが、日本の場合には、それがやや突然にまいったという事情もあって、社会による対処が遅れていると思われる。

これは社会保障研究所でやった研究の中にも出ている。だいたい社会保障の出費というのは、国民所得に対する比率として、国民所得1人当たり600ドルを越えると、10%を越えるという、一種の相関関係があるという、ILOの調査などを利用しているが、これを見ると現在の日本は、国民所得でいえばどのくらいであるか、おそらく800ドルくらいであろう。もちろん600ドルは越えているが、今年あたりの社会保障の出費の、国民所得に対する比率は、よくて7%くらいであろうと推定されている。西欧諸国がいずれも12%から20%の範囲にあるのに比べて、非常に遅れている。

他方また、貯蓄の反対である借金という手段も、日本ではまだまだ根を下していない。消費者信用は非常に遅れている。土地の売買に関する抵当証書の発達も遅れている。したがって、本来ならば、何も貯蓄しなくても、個人が借金をして対処できるようなことが、日本ではなかなかまだできないという事態もあるために、一方において個人主義的な傾向が強くなって、個人家計の貯蓄によって対処しなければならないような事態が進んでいるのに、他方、社会的な対処の仕方が遅れているという、このはさみ打ちの状況の中で、現在の個人家計は問題を抱えていると思われる。

一般的にいうと、こうした貯蓄による対処の対象になっていたもろもろの特別会計的出費は、一方の極においては、自由放任主義の個人主義的な考え方によって、自業自得的な形で処理するのだという原則を主張してきた人たちがいる。おそらくアメリカにおいて、そのことはもっとも現実の事態となって現われたと思うのであるが、1929年から33年にいたる大不況の時期に、これは無理だということが、アメリカでもだんだんはつきりして、自業自得説というのが、いろいろなところで崩れていったことは、私から申すまでもないことと思う。特に経済体制、社会制度の特質から生ずるハザードである失業は、決して個人の責任ではなく、ある産業全体が斜陽産業のような状態になって潰れる場合には、これはやはり社会が面倒を見なければならないのだということは、アメ

リカでも 1930 年代の不況期を通じて、常識となってきた。

特に生産の社会的な連関性というか、社会的な性格が拡大強化されるにつれ、自業自得説は弱まってきたと思う。昔でいうならば、一つの企業は、自分の工場の囲みの中で、何をしてもいい。自分勝手に外から原料を買い込み、囲いの中に入れて、その中で生産をして、今度は囲いの外に出す物は、マーケットでの取り引きを通じて、売買されるという、自業自得主義であったのだが、現在のように生産過程というものが、社会的に密接な連関を持ってくるようになると、自業自得的な考えで処理できない問題が、いくつも出てきて、マーシャルが外部経済、外部不経済という概念で処理しようとしたことが、もはや外部という言葉で処理するのでは不十分ではないかという事態にさえなってきた。

同じことが、個人の社会の中におけるいろいろなリスク・ハザード、特別会計的出費との関連でもいえると思う。現在これに対処する方法は、だいたいにおいて保険と、財政を通じての所得再配分であると思う。しかしながらここにまた問題があるので、特に財政を通じての所得再配分というのは、社会保障研究所においても綿密な調査をされているが、私どももぜひ教えていただきたいと思うのである。まだまだ西欧諸国でさえ不十分ではないか、数字の上では再配分が行われているように見えながら、実際よく調べてみると、案外再配分になっていないという事実が見られる。

その一例として文献だけ挙げておいたが、メレットという教授が、オックスフォード大学の研究所のブレティンの 1966 年 8 月号に、モンクという学者と共同で書いた論文があるが、イギリスのように、財政を通じての所得の再配分が、比較的進んでいると見られている国においても、よく調べてみると、そうではないという結論を、彼らは出しているのである。たとえば現在イギリスで 5,000 ポンド以上の所得の階層、これは日本でいうと 500 万円強の所得階層になるが、これが直接税と間接税の両方を含めて、1962 年の時点で、だいたい所得の 6 割を税金として納めている。し

かしながらその全額を合計しても、イギリスの税収総額の 1 割程度にしかいっていない。もしも彼らに帰着する税額を、直接税、間接税全部含めて 6 割から 8 割に引き上げたとしても、イギリスの税収総額は 3 % しかふえない。

他方 1 週間の収入が 12 ポンドに満たない低所得層、というところとざっと週 1 万円だから、1 月 45,000 円ぐらいの低所得層は、主として間接税と、社会保障の掛金を合せて、収入の 3 割以上を納めている。ところが低所得者層の支払うものを全部合計しても、税収総額の 15 % にしかならない。ということは税収の 75 % が、この両極端の中間にある連中が支払っているということである。この 75 % を支払っている中間階層の所得税、間接税を含めた累進度を調べてみると、ほとんど累進度はない。

そこでメレットのやったことは、相続税と法人税を除いて、他の租税を全部撤廃する。そして一率 28 % の売上税を課す。そうした場合には、イギリスの税額と、転嫁、帰着の帰結はどうなるかという調査をした。そうすると税収には変りはなく、一番最下層の低所得層では、多少現状よりは改善された所得再配分が行われて、そこから上のところでは、現状とほとんど変りないという結論になった。もしそれが本当であるとすれば、これはきわめて画期的な提案であって、徴税費なども非常に節約される。現在日本の徴税費はざっと 600 億円であるが、日本でこういう方式を採用すれば、600 億円の少くとも半分ぐらいは節約できるであろうから、半分の 300 億で庶民住宅を建てれば、おそらく 3 万戸は建つと思う。そういう間接の利点もあるし、一考に値する調査ではないかと思う。

一考に値するというのは、具体的な提案として、税制をこういうように変えたほうがいいというより、むしろイギリスでさえ財政を通じての所得再配分について、あまり効果を現在では挙げていないということである。そういう事態があるので、専門の方々が、日本の場合についても、財政を通じての所得再配分効果というものを、このむずかしい転嫁と帰着の問題を十分に検討の上、実証的に

答を出していただきたいと思う。

それから保険であるが、保険にはもちろんいろいろの種類がある。あるいは個人家計そのものによる貯蓄の形等があるが、ここにも経済の観点からいって、非常に重要な問題があるように思う。それは自己負担の積立方式がしばしば取られているが、忍び足インフレーションが生じている事態のもとでは、見えざる手による搾取がそこに生ずる。これは、私が申し上げるまでもなく、皆さんの中にも、そういう体験をお持ちの方があると思うが、たとえば通常の生命保険で、昭和 30 年で 30 歳であった者が 10 年満期の 100 万円養老保険を掛けたとすると、昭和 40 年に満期になって、100 万円が手にはいる。その養老保険のための必要な掛金は、全部含めて、通常の保険会社だと 72 万円ぐらいになる。しかるに昭和 40 年に 100 万円を受け取った時の実質購買力価値は、昭和 30 年の物価で表現して、60 万円にしかない。であるから 72 万円掛けて 100 万円もらったと喜んで——喜ぶ人はそうないでしょうが、喜んだら大変な間違いで、実は 72 万円掛けて 60 万円分のものしかもらっていない。見えざる手がどこかで搾取をしたので、どういうメカニズムによってそれがなされたかという問題は、自己負担積立方式による貯金ないし保険などについて、私たちの反省を要求していると思う。

忍び足インフレのようなものがあるからいけないので、そういうものがなくなればいいだろうと、安易に私たちはいいたいところだが、これまた現在の先進資本主義国の特徴として、生産性が上れば上るほど、忍び足インフレのテンポが早いというのも、統計的な事実である。なぜそうなるかということには、もちろん議論はある。私も一つの説を持てはいるが、生産性上昇率が高ければ高いほど、忍び足のテンポは早い。過去 10 年、15 年間の先進諸国の統計を調べればわかるが、およそその相関ほどははっきりしたものはないのであって、統計にはっきり現われている。将来も生産性の上昇率を高めながら、経済の成長を求めるとすれば、しなければ別であるが、するとすれば忍び足インフレはなかなか避けられない。

そうすると年率 4%とか、高い時は 7%の忍び足インフレの中で、自己負担積立方式による保険とか、あるいは貯蓄という形で、家計の特別会計の出費をまかなうという事態は、家計に対して見えざる手による搾取を強いるわけではないが、見えざる手による搾取を負担としてかけることになる。これをいったいどうしたらいいか。これをどのようにしたら、われわれは処理できるかという問題が、社会保障研究家に投げかけられていると思う。

一案としては、物価安定をすればよいということであるが、物価安定というのは、言うべくして易く、行うに難いことである。1873 年から世紀末までにかけて、イギリスの統計を調べると、1 人当りの名目所得は下っているが、実質所得に直すと 36% ほど上っている。もしそういう事態を再現できるとすれば、このような生産性上昇に伴う物価引き下げこそ、最善の社会保障措置であるが、現在ではそれは困難だと思う。困難であるとする、どうしたらよいか。積立方式でなくて、賦課方式を考えるべきか、所得再分配を財政を通じてもっと積極的に行うべきか、忍び足インフレを前提とした、社会保障的な金融、経済措置が考えられてよいのではないか。

私は社会保障の専門家でないので、これらの問題に対して、十分の答を用意しているわけではないが、このような問題が、経済学の立場から、社会保障問題について提起されているというように、私は考える。

そこで最初に帰って、18%という貯蓄率の高さが、もしも社会保障が不備なことの反映であるとするならば、社会保障の出費を西欧なみに高めることができるにつれて、個人家計の貯蓄率は下るだろうと思う。下るにつれて金融機関を通じての、家計部門から企業部門へのマネー・フローは少くなる。それにつれて今度は資金需給の面からいって、あるいは自然利子率が高くなるかもしれない。それにつれて企業のほうは、社内資本による自己資本拡充に努力せざるを得ない状態になるかもしれない。そうすると今度は、管理価格制度のもとで、何とかして自己資本を拡大しようとする

ような、管理価格方式が出てくるかもしれない。こうした一連の経済の上での結び付きが、社会保障をめぐる貯蓄率との関連で、否応なしに出てくる。こうした経済ののっぴきならぬ諸関係というものを、どうか社会保障研究所の研究員の方々が、私たちにいろいろ教えてくださるよう、今日の記念の機会に、お願いしたい。

(なお時間の関係で、数字その他詳細についてふれていただくことができなかったので、以下に都留先生のレジュメを参考に掲載させていただいた。——編集部)

1. 単位家計の社会生活には、衣食をまかなう出費のような日常的なもののほかに、(1)就業期間前後の出費(育児, 老年), (2)投資的出費(住宅, 教育), (3)もろもろのリスクにたいするそなえ(疾病, 事故, 家計内主要稼得者の早死), (4)社会制度的ハザードにたいするそなえ(失業)等が必要とみられている。国の予算になぞらえて言えば、経常予算のほかに特別会計予算を要するようなものであるが、この特別会計分について一方の極にある考え方は、すべてこれを家計の貯蓄で対処すべきであるというのであり、その一部が保険可能(insurable)であるかぎり、民間の保険会社に保険業務を任せるべきであるというものである。もちろん、そのさいの保険料払込は一種の家計貯蓄である。
2. この考え方は自由放任主義の立場に立つもので、一時アメリカなどでかなり支配的な位置を占めたが、現在ではそれほどでもない。日本では、上記の特別会計出費のうちかなりの部分が、かつては家族主義的慣習のもとで、家計内の処理事項となっていたから、社会的な対処はむしろおくれがちであり、現在でも社会的常識がどうであるかは別として、単位家計の意識面では、特別会計的出費をそれぞれの家計の貯蓄でまかなおうとする性向が強い。このことは、たとえば貯蓄増強中央委員会が行う「貯蓄に関する世論調査」を見れば、よくわかる。同調査(昭和42年度)によると、貯蓄目的のうち主なものを三つあげよという問にたいする答を集計した結果

は、「病気や不時の災害の備えとして」(81.2%), 「子供の教育費や結婚資金にあてるため」(58.2%), 「老後の生活のため」(37.9%), 「土地家屋の買入れや新築・修理・改築のため」(35.2%) というのが上位を占めている。ところが、過去1年間に貯蓄を引出した用途は何であったかという問にたいする答では、「土地家屋関係」(19.5%), 「まとまった物品購入」(18.5%), 「教育費等」(17.6%), 「病気等」(15.8%) の順位で、「老後うんぬん」がサンプル世帯の関係で出てこないのは当然としても、目的と用途とのあいだには、かなりのズレが見受けられる。

ここで注目すべきことは、貯蓄目的の上位を占める項目が、実は広義の社会保障のなかにほとんど全部含まれるという点である。社会保障が完備していたならば、一般市民の貯蓄性向はもっと低くなっていたにちがいない。じじつ、いくつかの国についての比較調査を行うと、社会保障整備状況と貯蓄性向とのあいだには負の相関がある。

3. 家計の特別会計的支出を各自家計の貯蓄でまかなうべきだという考え方に対しては、いくつかの反省がなされてきた。その一つは、社会制度的ハザード(たとえば失業)について個人の責任を問うのは無理だという思想である。アメリカなどでは、かなり最近の時代まで(1930年代の初め)、失業者のことを「アイドル」と呼び、自業自得扱いをしたものだが、たとえ「なまけぐせ」と「失業」とのあいだにある程度の相関があるとしても、一産業全体が不況の過程で沈滞するような場合には、そこで雇用されている労働者個人の責任を問うわけにはいかない。資本主義という経済制度がもつ病患のぎせいとなる人にたいしては、社会が全体として救済のための負担をするべきだという考え方は、1929—33年大不況を通じて、先進資本主義国すべての常識となった。もっともそのさいでも、失業という現象に対処する方策として、事前対処の手法である保険制度と事後対処の手法である救済制度とがあり、そのいずれについても、民間の役割をどの程度大きく見るかという点では、か

なりの幅があった。

4. 生産の社会的性格が拡大するにつれて、「自業自得」説にたいする反省はいっそう強まり、財政を通じての所得再配分は、程度の差こそあれ、すべての先進資本主義国で常識化した。特別会計的支出のなかでも、「もろもろのリスクにたいするそなえ」の部類に属するものは、早くから保険可能領域として民間保険業務の対象となっていたが、この領域でも、医療保険のように社会保険的性格の強いものがふえてきたし、公害医療の場合など、四日市の「認定患者」制度においてみられるように、完全公的負担の例もある。また「投資的出費」の部類に属するものでも、高等教育までを含めて公的負担率を次第に大きくせよという風潮が強いし、「就業期間前後の出費」関係でも、児童福祉や老齢保障について公的負担を拡大する方向の改革が、この国でもとられつつある。
5. 財政を通じての所得再配分が常識化したといっても、再配分効果を確認するためには、財政支出面でいくら金が誰の手に渡るかを調べるだけでは不十分で、租税負担の状況をも知る必要がある。租税で払っただけのものを本人が「社会保障」の名で受取るにすぎないのであったら、再配分効果はないに等しいからである。ところで、租税負担の実態を明らかにする作業は決して簡単ではない。転嫁と帰着の問題について専門家の意見は必ずしも一致していないからである。イギリスの A. J. Merrett and D. A. G.

Monk による調査などは、その意味でわれわれに考えさせるところが多い。

6. 社会保障の経済面でいま一つ反省を求めている問題は、所得移転の仲介をする諸機関の「意図せざる搾取」である。この種の現象が典型的にあられるのは、物価上昇下の積立方式拠出による保険制度においてであるが、財政を通じた場合でも、自己負担積立方式にはこの弊害がある。この問題はかなり一般的であって、単位家計が特別会計の出費のために行う貯蓄全体について云々することができる。たとえば老後のために単位家計が貯蓄をしたとしても、物価上昇率のほうが預金利子率よりも高ければ、その当人は実質購買力をすこしずつ失っていくのにたいし、その資金を利用する仲介金融機関は、年々営利の実を挙げていく。財政を通じての所得再配分という問題のほかに、物価上昇過程での所得再配分問題がもっと究明されるべき理由がここにある。特別会計の出費の財源を単位家計の貯蓄にゆだねようとするのであれば、生産性上昇に合わせての物価下落を実現させることが最善の社会保障的措置であり、もしそれができないのであれば、直截簡明な公的負担拡大の方式が社会保障前進の方向であると思われる。ただし後者の場合には、家計の貯蓄性向は大きく下るに相違なく、現在の日本のように家計セクターから企業セクターへ多額のマネー・フローがなされる事態は過去のものとなるにちがいない。