

負担の公正——“不当負担”を 分析したグレゴワール委員会報告

(フランス)

社会保障財政調整法第10条と“不当負担”

1974年12月24日に公布された法律第74—1094号(本誌№33参照)第10条は、次のように規定している。

「社会保障担当大臣の要請に基づき、一委員会が組織される。同委員会は、1976年1月1日までに、社会的保護諸制度および国の負う負担の問題に関し完全な報告書を提出しなければならない。

この規定に基づき、政府は、国事院判事(コンセリエ・デタ)であるロジェ・グレゴワール氏を長とする委員会を設置した。同委員会の主たる責務は、いわゆる「不当負担」(charges indues)を分析し、検討することにある。

社会保障の財政危機が顕在化する度に、労使双方から持ち出されるのが、この「不当負担」という用語である。その意味するところは、一般商工業の被用者を主たる構成員とする一般制度が、不当に課されている負担金にほかならない。労使の主張に基づいて、その内容を見ると、次の通りである。その最大の項目は、他制度(農業被用者、国鉄職員、鉱夫、農業経営者等の制度)の赤字を補てんするために負わされている負担である。第2は、病院等の設備投資資金の償却費、医療従事者の教育費、および老人、身障者等に対する最低手当の支給費など、その主旨から見て、国が当然に負担すべきだと見なされるにも拘わらず、一般制度に負わされている費用である。

このような不当負担の総額は、経営者団体の推計によると160億、CGTによれば170億、CFDTによれば230億近くに上っている。

最近公表されたグレゴワール委員会の報告書は、不当負担に関する詳細な分析を試みたものではあるが、この問題をめぐる論議に一点の疑念も残さないような裁決を下したものではない。同委員会自身が認めているように、いわゆる不当負担の重要性をめぐる論争を審理し、一刀両断にこれをさばくような資格は、与えられていなかったからである。

以下は、グレゴワール報告の主たる内容である。

国の負担すべき費用

制度成立後30周年を迎えた戦後社会保障制度の歴史的概観、社会保障の定義等に関する一般的考察を述べた上で、グレゴワール委員会報告は、負担の公正を図るためになすべき社会保障財政改革の必要性について、委員全員の一致した意見として次のように述べている。社会保障制度は、強制的に徴収される拠出金によってまかなわれるものであり、その給付総額は、いまや1世帯当年額平均1万5,000フラン以上の巨額に達している。一方この給付の原資を増大させる新しい財源が得られる見通しはほとんどない。このような時期にあるため、なおのこと財政負担の問題に関する考え方を改めることが望ましい。

次にグレゴワール氏は、「不当負担」と呼び得るものの選別に努めつつ、まず次の点に着目している。費用負担を直接の受益者のみに負わせる方式には、出費の性質からいっても、また現在では社会保障の収入と支出が完全に分離しているという事実から見ても異議が多い。個々の給付種別に関しては、次のように言及している。まず家族給付に関しては、人口政策あるいは所得政策上の要請に基づく家族給付は、国が負担すべきだという理論に対し、委員会は不同意を表明している。すなわち1975年度で186億100万フランに上る単一賃金手当、56億9,000万に上る住宅手当等は、所得政策ないし住宅政策上の要請に基づく給付であり、また産前産後手当等は、人口政策的配慮から出たものではあ

るが、しかしそれだからといって、一方的に国の負担とすべきだと主張し得るほどはっきりした性格を持つ給付とは言えないというのが委員会の意見である。

次に保健・社会活動費という名目で各社会保障金庫の予算に計上されている費用は、公的な社会福祉施設の重要な建設資金となっているが、これは国が負担すべきだとしている。重症者の任意保険による給付費についても同様である。

老人に最低限の所得を保障するための給付（老齢被用者手当、国民連帯基金追加手当等の無拠出年金）については、委員会内部にも異論が多く、そのため報告書は次の事実を指摘するに止めている。国は、多年来一般制度に対しては、1956年に創設された国民連帯基金追加手当の給付費のごく一部分しか償還していない（1975年度の給付費総額27億6,700万のうち、国の負担は1億1,300万）。ところが他制度に対しては、その全額を償還している。その結果、1975年における国民連帯基金追加手当の給付費総額は、76億4,400万であり、そのうち国の負担は49億9,000万である。

入院料金に含まれる病院の施設投資償却費も、「不当負担」で呼ばれるものの一つであるが、これについては次のような分析がなされている。1974年度においてこの償却費は、病院経営費総額の4.6%にすぎず、その額は9億2,500万であるが、そのうち7億4,000万フランは社会保障制度の負担である。病院の管理者の意見によれば、この負担率は過重とはいえない。なぜならこの償却費は、施設の運営そのものに密着したものだからである。

病院における医師の教育費は、年間約6,000万フランであり、国が負担すべきものとされているが、実際に文部省がこの項目で支出しているのは1,500万にすぎない。また現在病院が負担しているパラメディカル従事者の教育費は、約2億5,500万に及ぶが、これも国に移管するのが妥当だと委員会は判断している。これが実施されると社会保障制度は、2億500万フランの負担減となる。

受益者負担の引上げ等を図るべき費用

失業者および職業教育の研修生に関する給付費、単一賃金手当または主婦手当の受給者たる母親を老齢保険へ強制加入させるための費用（拠出金は、家族手当金庫の負担）等は、受益者の拠出金等、その給付の裏付けとなる収入はなしに負担されている経費であり、これも不当負担に数える者もいる。委員会報告は、これらの費用については、例えば失業者に関する給付費が1975年で25億8,000万フランに上るという事実を指摘するに止め、その裏付けとなる財源をどこに求めるべきかという点には言及していない。このほか、学生の名目的な保険料と国庫負担金とでまかなわれる筈の学生の疾病保険が、1975年度1億1,500万の赤字を出し、任意保険制度も同様に10億3,000万の赤字を出しており、結局は一般制度により補てんされている事実が指摘されている。また成人心身障害者に対する給付は、約9億5,000万フランと推計されており、これも不当負担と見なされる費用である。

次に、委員会報告は、一般制度が他制度のために負っている負担金にふれ、一般制度以上に恵まれた給付を行いながら赤字を出している特恵的な制度のために、一般制度が年々ますます重くなる負担を課されるのは矛盾しているという判断を示している。委員会の分析結果によれば、1975年において一般制度にもっとも重い負担を課している制度は、次の通りである。

農業被用者制度＝約40億（疾病11億2,400万、家族手当11億1,200万、老齢保険17億）

鉱夫制度の労働災害＝10億800万

海外諸県における家族給付＝1億2,200万

公務員制度＝一般商工業被用者の場合と同一の要件に基づいて拠出金を支払うとすれば、1976年度において国家公務員制度は7億5,000万、地方公務員制度は3億3,000万を、それぞれより多く拠出すべきである。

鉱夫、船員、国鉄職員の疾病保険＝これらの制度は過去3年間、疾病保険全国金庫に対し本来支払うべき拠出額より1億フランずつ少なくしか支払っていな

い。

被用者制度と非被用者制度との財政調整も、明らかに不平等な基礎に基づくものだという指摘がなされている。

グレゴワール報告は、結論として次の数値を掲げている。国が負担すべきであるにも拘わらず、一般制度が負担することになる費用は、1976年度において62億8,500万フランである。その内訳は、老人に最低限の所得を保障するための給付費60億1,500万、医療およびパラメディカル教育費2億7,000万である。他方、国は、諸制度が本来負担すべき費用69億1,500万を財政調整差引残高の見返りという名目で負担することになる。

拠出基礎と拠出率の公平化が図られれば、一般制度は1976年度で25億500万の増収を見ることができるといえる。

グレゴワール委員会は、社会保障における責任の分担をより明確にしなければならぬという意向を表明しながら、報告書を次のように結んでいる。

「いかなる不当負担も存在しないという状態になった場合においても、社会的保護の費用を増大させることは、やはり重大な経済問題であり、根本的な改革がなされない限りこれに対処できない。」

Le Monde 4 février 1976.

(平山 卓 国立国会図書館)

貧困、失業、不況

(アメリカ)

失業は貧困の主要な原因ではないが、この2つは関連している。失業率が增大する時には、貧困者数が増加する傾向にある。我々が今日経験している厳し

い不況は、比較的激しい貧困の増大をもたらした。以下、貧困と失業及び最近の不況について考察する。

まず、貧困家庭の世帯主の就労経験を1959年と1973年についてみると、それぞれ15.6%、11.6%が失業のために、フルタイム以下の就労をしていた。残りの80%以上の低所得の原因は失業によるものではなく、したがって、失業率の減少は、いわゆる working - poor の貧困を減らすことにはならない。たとえ完全雇用を達成したとしても、貧困者の大部分はなお貧困のままであることは明らかだろう。

ところで1959年以來の貧困傾向をみるなら、59年のほぼ4,000万人から69年の3,600万人まで貧困者数が漸減してきた。最も大きな減少は65~69年の間に生じており、3,600万人から2,400万人を少し越えるところまで減少した。この時期は、またいつになく失業率の低い年でもあったことに注意する必要がある。これらのことから失業が貧困の主要な原因ではないが、2つは大いに関連していることがわかる。1974年と75年については、1959~73年までの失業率と中位の家族収入に対する貧困発生(全人口中の%)の関係を使うことによって見積りをした(中位収入1%の上昇に対して貧困発生は1.6%の減少、また失業率1%の減少に対しては約0.2%の減少によって算定した)。これによって、1974年は73年よりも200万人多い2,500万人、75年には2,710万人に貧困者が増大する。これは1968年以降では、最も大きい貧困者数となる。

次に不況と貧困の関係についてみるために、1975年について失業率をかえて見積りをした。我々が完全雇用経済と呼んでいる4%の失業率で算定すると、貧困者数は2,390万人、貧困ギャップ(貧困者の現実の所得と貧困線で生活するのに必要な所得との差)は109億ドルとなる。我々が用いた8.7%の失業率で算定すると、上記した貧困者数となり、貧困ギャップは136億ドルに達し、この両者の差の27億ドルあまりが不況のコストということになる。

ところで不況を正当化する根拠は、不況がインフレーションをおさえるところにあると一般に言われる。そして、インフレーションは低所得層、特に貧困