

體系としての社會保障

山中 篤太郎

一 開題

わが國は社會保障の面では遅れているとよくいわれる。しかしそのための支出は、國家財政の中で、遺家族及び軍人恩給まで計算して、一九五三年度豫算にして、一三・一％だといわれる。この重みは必ずしも軽くはない。これに對し、英國の如きは、この割合が非常に高いとされ、いわゆる福祉國家という名稱を與えられてもいるし、他面實施數年にして既に色々と批判や改正意見が出てゐる。コーリン・クラーク (その Welfare and Taxation, London, 1954, pp. 75—6, Table 4 から横濱市大教授太田英一氏が計算した數) によると、右と同じ年度で國費が豫算に對し三〇％なのに對し、個人に對するサーヴィス

一九％、個人への金錢給付一九％弱、個人に歸する補助六・五％だという。しかし、この英國の場合は、教育費とか食糧・住宅補給金支出とかがこの社會保障的費用の中に加えられていて、その點わが國で行われている計算とは違う。だから、社會保障費の財政負擔が重いか輕いかいい、又社會保障が制度として進んでいるとか遅れているとかいうが、巷間用いられる社會保障に對する見方はかなり喰ひ違っている。

一步進んでやゝ責任ある形で社會保障を論議する場合をとりあげても、必ずしもはっきりしているとはいえない。たとえば、アメリカは「社會保障」と名づける立法を英國よりも數年先、一九三五年に行っている。これが英國のあとから行った制度に比べてひろさや深さの不足

體系としての社會保障

するものであることはすべての人の見るところであるが、一部の人は社會保障の名に値せぬもののだとしている（例えば、近藤文二「社會保障」昭和二十七年、二三頁）。あるいは又資本主義と社會主義とにわけて、社會保障にほんものとニセものとを區分する見方もある（天達忠雄、大友福夫、堀江正規編、「社會保障」一九五四年、九一—一〇頁）。

或は又、今國際的に公式にこの問題を取りあげている代表的機關として國際勞働機關の場合を見てみると、常識的に普通説明するやり方によって、社會保險と社會扶助という二つの點から社會保障をとらえている。すなわち、事態は社會保險と社會扶助と相互により近づきあおうとしつゝあるといえる。永い間の進化の終極點としてこの二つのものが結局一つのものになりつゝあるといつてよい。丁度ニュージーランドやデンマークの場合のように、結局社會扶助が中心か社會保險が中心か、そのどちらなのか判らないようになりつゝある。そして、そこではたゞ國家的な社會保障が存立するのだとしか云い得ないようになるであらうとしてゐる（C. L. O., *Approach to Social Security, An International Survey*, 1942, p.

89）。この見解は常識的に正に事態の示すところを指示しているといえるが、社會保險と社會扶助とが一つになつたということは、どう一つになつたのか、一番肝心なことにはふれていない。社會保險プラス社會扶助（あるいはその逆でもよい）即ち社會保障という式は、社會保險が社會保險と社會扶助に分れるということか、あるいは、この兩者の何れでもない第三のものになつたということか、恐らく、この後者の方をいうのであらうが、この「第三者」は社會保險や社會扶助とどう違う第三者であらうか。たゞ今迄別の車に別々になつていたものが一つの車に同乗することになつたというだけのことであらうか。もしそうならば、われわれは「社會保障」でなく、「社會保險」と「社會扶助」をそれぞれ考えればすむ筈である。「社會の各員がさらされている一定の危険に對して適當な組織機關を以て社會が設置する保障」（同上）としてもそれは必ずしも以上の疑問に答えたことにはならない。

あるいは、社會保障は、その本質として國家による國民最低生活の確保、その目的として生活窮乏の防止乃至

救済による國民生存權の實現、その手段として國民所得の再分配、その效果として勞働力保全による生産力向上、にあると規定する場合もある（平田富太郎「社會保障への道」昭和二十五年、四七頁）。この本質規定は、本質、目的、手段、效果等から縱横に規定し、その意味で社會保障をとらえるのは正しい。しかし、尙、細かいことを別として、一つの不滿がこる。

それは、今議論は種々あるにせよ、何人とも否み難く又否まれていない事實は、社會保障という一つの體制が成長しつゝあるということ、これである。つまり、社會保障は成長しつゝあるのであって、その本質規定なり、定義なりは、かゝる事實——いいかえると歴史的形體體たること——をまず率直に認めて、そこから出發するということである。具體的にいうと、先きの諸説（すなわち、ILO報告や平田前掲書）にもいわれるように、社會保險と社會扶助を二つの柱として新しい國家的構造が生れたのである。それを社會保障という。しかし、こゝに社會保險なり、社會扶助なり以上の何物か、これまでなかった何物か、をどう發見するかによって、社會保障に

體系としての社會保障

對する評價は自ら變ってくる。何物も追加されたものなしとあれば敢て社會保障を論ずる必要はない筈である。この何物かの認め方、あるいは何物かの求め方、これが社會保障について考えらるべき根本點であるのであり、社會保障についての論議の不明確は、この根本點を明らかにすることを忽にすることによって起ってくるといえるであらう。

二 社會保障の規定

では社會保障はどう規定したらよいであらうか。

さきのILO報告もいうように、今日社會保障といわれるものは、人々のさらされている危険、たとえば病氣や失業等の危険に對する社會的對應の手段であるが、他方それは國家財政内の施設であるものゝ、その成立は新しく、又國によって必ずしもその内容が全く同じでない。

然らば、今のような事實は何を意味しているであらうか。われわれは少くとも、右の中から、社會保障を構成する形式的要因として、三つのものを取り出し、これに

よって、社會保障なるものゝ意味を定め得ると考える。

その第一は、社會保障が失業とか老年とかの危険に對する一つの目的・手段組織であるということである。第二に、この目的・手段組織は、社會の一隅に發生するのではなくて、その重みが國家財政の上で問題になる形とひろがりて存在する。つまり國民經濟的體系であるということ、これである。しかし、第三に、このような目的・手段組織は抽象的一般的には存在し得ない。いいかえると、社會保障は歴史的形體であるということが指摘される。

くりかえすと、社會保障なるものは、國民的體系として成立した歴史的形體たる一つの目的・手段組織であることとみることができる。しかし、いうまでもなく、こうみるということは、殆ど實質的に社會保障をとらえるものではなく、全く抽象的形式的にとらえたにとどまるのであって、この形式的規定に立って、次ぎに實質的な規定に進まねばならない。

イ 目的・手段組織としての社會保障

目的・手段組織としての社會保障は、その對象においてどう規定されるか。

その目的乃至作用の對象は種々な物的窮乏である。たとえば、ベヅリッジ (Social Insurance and Allied Services, 1942) は、社會保障の對象を五つの惡 (疾病、無知、汚穢、怠惰等) の中、最も克服し易い「缺乏」であるとした。つまり病、老、失業等による窮乏が對象となるのである。しかし、この目的物の限りでは、社會保險や社會扶助や生活保護と社會保障は重なりあい、特に差違はみとめ難い。

又この對象に働きかける手段は、この對象そのものの存否に直接、積極的に作用するのではない。窮乏の發生する原因はそのままにして、二つの意味で窮乏に對する「保障」的な手段をとりあげるのである。その一は何等かの窮乏の發生に對し、それから免れて生存を維持、繼續し得るある限度までの生活を保障するための給付——金錢、サービス等——をする、ということである。この「限度」は勿論最低限であって、たとえば、「働いて得る所得によって支えられる水準よりは低いが生きて行く

「最低限」といった考え方に示される最低限である。この最低限のきめ方については、既に古典的なラウントリーの貧乏線以下各種の客觀的最低限の計算はあるが、必ずしも、現行の社會保障制度ではかゝる計算がそのまゝ最低限として制度化されているとは考えられない。その二は、このような給付による「保障」が社會的責任という形で行われるということである。こゝにいう社會的責任とは、たとえば、一九〇五—一九九年の英國救貧法調査委員會の小數派報告でとりあげたような意味での社會的責任といえるであらう。發生した窮乏は、あるいは純粹に個人——先天的癱疾とか過失とか怠惰とか——の責に歸し得るが如きものもあるかも知れぬが、多くの場合において、社會的責任から生れる、とする見方に立つものである。失業とか、勞働災害とか、について見易い如くである。と同時に、この社會的責任ということは、個人でなく、社會的責任の形で手段化することによって問題に對して始めて有効に對處し得るという手段上の價值も結びついていることを意味している。このことは、ベヅリツジ提案（前掲書、一六五頁）で、一九二九年と一九三七

體系としての社會保障

年の勞働者收入の動きを比較して、提案の財政的可能性乃至自働性を主張した如きにもみられる。

このような目的と手段との結びついた目的・手段組織であるから、まず、一つには、ひとしく窮乏への對應を目的とはしても、手段が違ふから、最低賃銀制度や義務教育制度は社會保障制度とは違ふといえよう。二つには、近代都市の電車、バス、水道の如きは、ある意味で社會的責任で保障される手段組織といえるけれども、その目的は社會保障の如く、窮乏への對應ではないから、社會保障制度とは違ふであらう。三つには、ふるい救貧法は社會保障と大差ない如くではあるが、貧困を個人的な惡と見なしている點では基本的に手段の意味がちがい、又共濟制度は目的や共同責任という點で社會保障と形は同じいが、基本的にはやはり個人の責任に立つ立場であつて、社會的責任の立場に立つものではないから區別されねばならない。あるいは、企業内の「社會保障」的施設も、企業の意思の左右するところであるから、社會的責任のあらわれた手段組織ではないので、社會保障「的」ではあつても、社會保障ではないとさるべきだろ

う（あるいは、純粹に經濟作用としてみれば同じではあるが、その經濟作用の發生する前提が、制度主體の目的からみた場合がちがうし、それを以て社會保障制度を代置し得ないといえるであらう）。

たゞ、手段組織の點で、強制社會保險あるいは社會扶助と社會保障はどう違うか、という點は、現状では必ずしも明らかだとはいえない。又その故に、たとえば、醸出制度をめぐって、これを當然廢止して單なる課税におきかえるべきか、どうか、で英國ではかなりの議論がたかかわされている（その簡単な紹介を伊部英男「英國社會保障における醸出主義」社會保險時報、第二七卷一〇—一號、第二八卷一—二號、昭和二八年一月及び二九年二月、にみることができる）。だが、この點は、一般的抽象的方法ではなくて、社會保障制度を歴史的形體としてみることによって改めて考えてみるのがよいと思う。

□ 國民經濟體系としての社會保障

つぎに、社會保障は國民經濟體系であるということとは、國民を地盤に、國民にむけて、國民的組織として存

在するところに示される。醸出制の當否は暫く措くとして、國民を地盤にするということは、國家の財政的措置の體系が中心であるところからもみられるであらう。しかし、このことだけでは、必ずしも、社會保險乃至生活保護との相違は發見できない。

次ぎに國民經濟的體系たる意味は、資本制經濟という國民經濟構造の成立が當然この制度をよび起しているという點とも結合する。このことは、對象たる困難が失業や勞働災害や疾病や老年乃至個人主義的な生活組織から生れる諸問題であること、そして、これら（特に失業）がラウントリ―父子三回にわたる貧乏調査、特に（Rowntree and Lavers, Poverty and Welfare State, 1930）によって示されるように現代の貧困の中心をしめることから、知られるであらう。資本制自體の成立が資本制自體の維持の必要上これらの害惡に對する對應として社會保障を必然化する、ということである。しかし、同時に、このような全資本制國民經濟的な性格なり、かゝりなりは、社會保障制度そのものに一つの重要な限界として作用する意味ももつ。又結果としては、この社會保障を

通じて社會的な有效需要の維持に作用させ、資本主義經濟の景氣矛盾の緩和に役立つということもあるが、勿論その故に社會保障が抑へ成立するというのではない。

しかし、社會保障の國民經濟的體系たる意味は、對象を國民的規模とするところに最もよく表示される。たとえば、救貧制度では、對象は限定された貧民であつて、國民全體などとは思ひもけなかつた。又社會保險は、資本制經濟全體の關心として成立するが、その對象は賃労働者、それも資本制企業における被傭労働者を原則とし、國民生活そのものを對象としない。英國では、産業人口の九〇％が被傭者たる産業上の地位を持つから、少くともこれらを對象とするということは國民的規模というに近いけれども、やはり、それが對象として労働者のみということは一つの限定であつたし、殊に、社會保險の場合は、醸出制度が一つの枠を定めていたから、醸金關係者以外は對象の外におかれた。

勿論、今日でも社會保障の對象が國民全體かどうかについては、實質上異論のある國もある。しかし、少くとも、再び英國を問題にすると、社會保險と社會扶助が社

體系としての社會保障

會保障にうつるといふ時の重要な點は、國民的規模ということにあり、従つて、そこでは、特定の貧民とか労働者とか、固定した層が對象になるのでなく、國民全體を對象とする（たとえば、英國保守黨もその What Social Security means to you, 1948、邦譯數納清「英米の社會保障制度解説」昭和二五年、二頁にそういつている）。だから、國民が等しくさらされている危險に對して平等に保障の對象となると考えられ、又同時に従つて、そこでうける保障は救恤ではなくて、權利であるべきことが考えられる（たとえば、前出ベヴリッジ、一二、一三頁）。だから、この意味で、社會保障が制度として、これに前行する社會保險以下と違ふところは、「國民的」という狙いを持つてゐることにあるといえる。この點は、多くの論者が等しく認めてゐるところであるといえるようである。

ハ 歴史的形體としての社會保障

しかし、社會保障は一つの實踐的制度であることをその本體とするから、それが歴史的形體である點を輕視することは許されない。そのことは、以上の二點、すな

わち、目的・手段組織たること、國民經濟的體系たること、の中にも既に關わつてゐることなのである。

まず、目的・手段組織としてみる場合、その目的は發生する窮乏への働きかけにあり、結局は、一つの「手段」にすぎず、窮乏そのものの發生にはふれない。その意味で社會保險以下多くの發行する諸制度と同じだといえるにもかゝらず、社會保障の對象はそれらとは違ふものをもっている。すなわち、その對象たる窮乏の内容が歴史的に違ふのである。

いいかえれば、對象としてとりあげられる窮乏内容がひろげられた、ということである。かつては、貧民という社會の一部の人々のみが救済の對象になった。あるいは、社會保險にしても、任意保險に加入し得ぬ一部労働者の問題としてとりあげられた面がつよい。しかし、社會保障はいわば國民的ひろがりをもって人々の上に起る窮乏的現象の危險が存在することを認め、その危險が一部個人に歸すべき事由によらないで、社會的に起るものとみることを特色とする。この認識の確立は、英國の場合においてはかなり長い過程で起つてきている。業務上

の災害についての労働者に對する補償の制度は十九世紀第四々半期に起つてゐる。しかし、特に重要なのは、二十世紀初頭における窮乏と資本制社會の社會的責任についての新しい見方の發生である。社會主義的な議論は當然として、ブース、ラウントリの名を冠せられる貧困の調査、ベヴリッジによつて代表される「産業的問題」としての失業の現象の必然の確認、一九〇五年に出來た救貧法調査委員會における小數派報告等には、このような思想の流れを表示している。第二次大戰後の社會保障制度の確立は、かくて半世紀前から準備されていたのである（このことは、たとえば、最近の經濟史研究も確認する。参照 W. H. B. Court, *A Concise Economic History of Britain From 1750 to Recent Times*, Cambridge, 1954, Bk II, Chap. XI）。勿論この認識は、今日必ずしもすべての國で同じように確立されてゐるともいえないし、又英國の場合でも完成してゐるといふことはいけないであらう。しかし、歴史的形體としての社會保障がもつ明らかな一つの性格をまずこゝに見出すべきであらう。

第二に、手段の面にうつつて、窮乏に對する前行の諸

制度をみると、その窮乏にのぞむ立場は、慈恵であり、與えられる内容は救済乃至矯正であり、その手段の幅や深さは、慣習的に決定された財政的「餘裕」に支えられた。しかし、社會保障は、國民的制度であつて、與えられるものは慈恵によるのではなく、國民的「權利」に基づく。従つて又、與えられるものゝ内容は、救済や矯正というよりは、一つの技術的な組織作用によってかなり自働的に最低生活を維持することにある。この手段の幅や深さは、ひとしく財政的機構にはよるけれども、その技術的組織に應じて、「計算性」、あるいは「計算合理性」が介入した財政的過程となつていゝといえよう。このことは、社會保障制の成立のための最も重要な柱である社會保險の制度から特に性格づけられ、ベヅリッジの一九四二年の提案が一九二七年と一九三七年の勞働者所得を比較し、社會保障財政の自働性ともいふべきもの——特に國家財政上の重要な新たな負擔なしに賄える財政——に立論したことからも見られる。勿論社會保障財政が國民所得の能力と見合うものであり、限界なしとするべきではないのはことの當然に屬する。しかし、さきに財

體系としての社會保障

政の中で支出されたものが常に費用の減少のみを目的とされるような支出であつたのに對し、これはかゝる支出の、減少を望まぬではないが、一定の支出を前提としてこれを賄う収入が計算的に組立てられるという性格をもつてゐる。つまり、保險經濟が常に當然とる計算性、計算合理性的なものがつよく社會保障の中に入り込むのである。しかし、これも亦英國と雖も現在種々論議があるように、既に社會保障體系としてゆるぎなく確立されたのではない。このことは、丁度、一九二〇年代後半以降失業保險制度が財政的壓迫を理由に漸次縮小されたのを想起すべきであらう。

第三に歴史的形體として指摘されるのは、體系化としての社會保障という點である。社會保障が少くとも社會保險と社會扶助との綜合體であることはひろく認められるところであり、さきにもふれたとおりである。そして、正しくかく一つの「體系」たる意味で成立したところに社會保障の意義がある。こゝに社會保障に先立つ社會保障「的」なものに對する社會保障の姿はあるといえる。

だが、體系化とは、只社會保險と社會扶助を加えて一つにしたという手續だけのことであろうか。こゝに社會保障をとらえる基本的な鍵の一がひそむこともさきふれたところである。この點については、まず第一に「意味」の上で體系化なることをとらえ得よう。英國の場合でいえば、貧民に對する傳統的な救貧法の線と、共濟組合の歴史をもち、二十世紀にはいつてからドイツにおくられて成立した健康、失業以下の社會保險の線と、いわば、それぞれが違ふものとして別々に制度化されてきた。これに對し、その歴史も方法も違つてはいるが、これらは、基本的には同一の立場において、同一の體制の中で扱われるべき同一のものであり、従つて、個々バラバラでなく、統一した一體系の中にあるべきものだとするのである。このような「意味」の把握は、明らかに、社會保障のもつ本質として缺き難いと考えられる。しかし、第二に、このような「意味」の上での「同一」は、その同一さが制度の中で實現されて始めて「同一」の意義が確立される。だが、その點になると、果して事態はそこまできてゐるかどうか、必ずしも疑問の餘地なしとしない。たと

えば、單一の釐出制乃至は何等かの課税による平等な給付という形式は必ずしも成立していないで、現に英國でも釐出制の存否乃至可否をめぐつて論議がたゞかわされてゐるが如きである。

勿論社會保險や社會扶助を一つにまとめることは、制度の單一化、行政費節約等の利益があることもあるが（H.O. 前掲書九一頁）、問題はかゝる二次的なことではない。又行政費節約については、最近英國ではむしろ逆の疑がもたれてゐる（前出コーリン・クラーク）。むしろこの點については、問題の視點は再び歴史的形體といふところに戻つて考えるべきである。といふことは、體系化といふことのとり方を歴史的な形成の過程でみるのは、體系が成立したとして、いわば固定的な體系として社會保障ができてしまったと見るのではなくて、一體系として社會保障が生れ、それはかゝる體系「化」を社會保障として続けるであらうとみることなのである。

だから、現在社會保障制度の内容が國によつて違つてゐても、それは、その國民經濟における歴史的條件とかわかることであつて、勿論その現行の規模その他に批判

の餘地はある場合と雖も、社會保障現象から除斥さるべきではないということになる。又同時に現在教育から醫療、年金等々に至るまでの廣般な作用を社會保障の營みだとみる立場に立つとしても、それで社會保障が終ると解さるべきではないのであって、たとえば、交通——旅行というよりは——の如きは、現在社會保障の制度の耐うるものとされてはいないが、それは現在の條件においてそうであることを忘れ得ない。要するに、焦點は、國民的な保障の一體系が成立したということにあり、この體系が、その對象においても、又その手段においても、その體系化を擴大するであろうということにある。つまり、體系化ということは、對象にまとめられたという一つの事實としてより、體系化の過程の始まり、定置という見方でみるべきではないか、と思うのである。しかば、この體系化の過程とは、更に一步實體的というならば、何を意味するか、についてみる前に、歴史的形成的體としての第四の點を指摘しておきたい。

この第四點とは、いうまでもなく、かゝる歴史的形成的體たる限り、當然そこに存在する歴史的的前提、歴史的地

體系としての社會保障

盤についてみねばならぬことである。社會保障制成立が一應資本制國民經濟でみられることは、さきにもふれた如くである。いいかえれば、社會保障の成立は資本制經濟を前提條件にするということ、これである。このことは、社會保障の對象たる窮乏の性質が資本制社會において始めて發生するものを中心とすることからも當然であろう。のみならず、多くの人々によって、かゝる資本制社會はかなり高度の資本制社會であることが、前提されてい、特に完全雇用とか、醫療便宜増大とか、あるいは最低賃銀制とかが、前提條件に數えられている(前出 I.L.O. Beveridge 等)。わたしのさきに指摘した「計算性」も資本制のもつ計算性の反映と理解することもできるであろう。

いうまでもなく、社會保障はひろい意味での社會政策の一部分をなすものであり、資本主義の發展の初期的段階から、社會政策の發展とからみあい、社會保障制度形成への道が準備されるのである。しかし、このことは、必ずしも、資本制經濟の高度化をまたないでも、現在のかく高度化した國々が多い世界の段階では、

資本制生産の生長のおくれた國民經濟の場合にあって、社會保障制度を導入し得ることを否まないのではなからうか。いいかえると、資本制の不熟な場合でも、既に社會保障經驗が國際的に與えられていると、一つのデモンストレーション效果として社會保障形態が地盤の成熟に先立って導入され得る。そしてそれはその社會保障のもつ合理性——特に生活水準の上昇——によって逆に前資本制的矛盾への作用、低い生産性によって拘束される低い生活水準に作用し、その社會の近代化への一要因たることも期待し得るであらうからである(この點、拙稿「自立經濟過程と社會保障——共同的消費形式の意義とその追及について」、社會保障研究、一九五二年第一號、参照)。

三 體系としての社會保障の基軸

イ 消費の最低限の保障

さて、以上を再言すると、社會保障とは、特に擴大された意味の國民の窮乏化の危險に對し、社會的責任と計算性によって最低生活の保障を權利として確立する國民

經濟的體系であつて、歴史的形成體として、諸々の社會政策の展開とからみあい、就中、資本制社會の高度化を有力な成立地盤とする、こととなる。

しかし、かゝる體系とは内容的に如何なる新しい體系と規定し得るのであらうか。社會保險と社會扶助を綜合したもの、國民的體系ということとはやはりくりかえす必要はない。かゝるものを一體系として貫く何物か、をどう見るか、ということが、問題の要點である。くりかえすように、社會保障は歴史的形成體であり、完成體というよりは、歴史的發展的な過程の中にある。従つて、この發展の中にある廻轉の基軸をとらえることが當面の要事である。そのような基軸は、凡そ曲りなりにも社會保障といわれる限りのものにおいてとらえ得るべきものであらねばならないが、同時にそれはまだ未完成であつて、今後形の上では展開、消長、推移、するところの基軸としてとらえられねばならないであらう。

さてこのようにしてみる場合、第一に、社會保障は、窮乏を動因とした國民のための最低消費限度の保障の體系だといふべきであらう。他の社會的諸方策——たとえ

ば完全雇用とか最低賃銀乃至標準労働時間等々——と同じ目的は仰ぐけれども、それらと異り、直接消費最低限にふれる方策であると規定さるべきであろう。窮乏の原因——失業とか疾病とか——は起るかもしれない。起った場合の消費最低限を支える準備の組織をつくろうというのが社会保障であるのだから、それは、基本的に消費の體系であるといわねばならない。いいかえると、一定の社會の所得水準と所得分配の機構を前提として、社會的機構によって消費生活の最低限を保障しようとするものである。だから、社会保障は、資本の形成蓄積にも作用し、廻り廻って生産力自體にも作用することが考え得るけれども、體系自體としては、國民の消費力をその最低線で直接維持せんとする消費力確保の手段體系だといわねばならない。しかしこのように、直接、生産とは切斷された消費力維持の形をもつから、その保障する最低限の水準如何によってはいわゆるドー乐的な作用も生み得る性格をもつといえるし、又インフレーションの危険も潜めるし、今度は逆にこうした危険を根據にして保障作用自體の削減という別の危険もないではない。

體系としての社會保障

□ 社會保障の技術的組織（一つの所得再分配）

しかし、社會保障の場合は、他の救貧的諸施設と違って、消費力維持保障のための體系として新しい技術的な「組織」をもっていることに注意されねばならぬであろう。そのいわゆる技術的組織とは少くとも二つの要因から構成され、その両者は不可分の關係にあると考えられる。

その一要因は、消費財・サービスの購買・取得力の再分配ということ、これである。このことは廣義の所得再分配ともいえるであろう。つまり、一定の所得水準とその分配の機構を前提にし、一度分配された所得の一部を財政的機構を通じて、租税や釀出料によって吸い上げ、これを窮乏の危険に直面した所得層に再分配して、最低の消費生活を保障するのである。この場合の再分配は、一個人所得の内部としてもあり得るし、一階層の所得者間、一國民全體の間でも存在する。只この再分配の技術的組織に財政的措置が介在するわけである。

しかし、注意されねばならないのは、この場合の所得

再分配は、單なる所得再分配ではないことである。そこで再分配される所得は所得一般の場合のように貯蓄用の所得、投資用の所得をふくむのではなくて、消費財・サービスの取得のための所得であり、而も更にかゝる消費財やサービスは最低所得層の消費内容を構成する消費財乃至サービスである。だから、金銭給付の形で所得再分配が行われる時は、宛かも、その消費のしかたは受給者の自由にまかされているかの如くに見えるけれども、實際上のその使い道は著しく限定されているのである。金銭給付以外のサービス等の給付の場合はいうまでもなく量質共に固定し、自由選擇的ではない。屢々社會保險について非難される如く、いわゆる強制消費的性格をもつといえるであろう。けれども、實は、これだけでは、社會扶助乃至社會保險の場合でも同じ作用が指摘され得るわけであって、あえて、社會保障の特色ではない、と考えられる。

ハ 社會保障の技術的組織（計算性・共同的消費）

むしろ、社會保障の基軸としての「組織」性について、

より重要なのはこの第一の要因とからみあっている第二要因にあると考えられる。社會保險でも社會扶助でも消費生活の保障だといえるが、この消費最低限の保障の上で社會保障は一つの技術的組織を持つていると考えられる、ことに注目すべきであろう。これをこゝでは計算的・組織化とも名づけたい。あるいは、共同的消費と計算化といつてもよいかもしれない。

計算性とはいうまでもなく社會保險のもつ一種の「保險數理的」計算性から由來するものである。事故の發生を計算的に豫測し、これに應じた費用計算を豫算化し、更にその費用のための財源計算を確定する。こゝに生命保險、火災等の損害保險等のもつ計算性乃至自働的計算合理性（企業はこの計算合理性を利用して金融活動、利潤追求を行う）についてふれる必要はないであろう。危險發生の率の計算とそれに應ずる集團責任組織とがこゝにあるわけである。今社會保險の營む作用は、たとえば失業の場合の如く、その保險數理的把握においてかなりの困難を残すものも含むにせよ、一應民間任意保險の場合の如く、計算的集團責任組織から出發することは形式

上同じである。いま、社會保險と保險一般の異同についてこゝに細論する暇はないが、社會保障は歴史的に社會保險を前提とし、それを發展させたものではあるが、それを否定するものではない。むしろ、社會保險の方が、保險の技術的組織をそのまゝにして、費用支辨の方式、つまり保險料徵收方式では、いわゆる任意保險から一步遠ざかり、その限りでは社會保障化していたのである。被保險者の釀出制はのこすが、他方、使用者負擔乃至國庫負擔（從つて國民負擔）をこれに加え、且強制加入とし、その意味では明らかに民間の保險機構とは違うものをふくんできたのである。つまり、被保險者のみの自己集團責任ではなくなっているのである。しかし、それにもかゝらず、強制的保險の建前から支拂準備金の積立は必ずしも一般保險のように必要ではないのに、これを積立てゝいる場合もあり、殊に危險の發生の量は豫め計算され（屢々それで不足のない計算ではないにせよ）、保險財政はこれに合せてこれ亦算定されている點では、保險制度のもつ自働的計算的合理性は一應踏襲されているのである。

體系としての社會保障

社會保障はたとえば英國の場合釀出制が残存する意味では社會保險の時代と異ならないが、社會扶助と一體化するることによつて、釀出に給付の相關の關係が一層稀薄になったことは否み難い。この場合、社會扶助の方も社會保險と一體化したことによつて、その體制的影響をうけ、最低生活の保障のために計算的な基礎を確立する方向を強めてきているといえよう。嘗ての救貧的支出のように支出の上限を設定してその中で給付を受けるものができるだけ少からしめるように志すのとは異り、完全ではないが、一應の最低限を前提としてこれに對應する支出、財政の構成をたてる行き方が強められる。たとえば疾病の場合程に保險數理的な計算にたえるとはいえないけれども、少くとも、發生する窮乏の型や量が豫め把握され、これに對する對應の財政的規模が算定されるのである。

しかし、このような計算化ということは、重要な條件を前提にしていることが認められねばならない。それが共同化あるいは組織化ということなのである。疾病という危險に對應するサービスの消費を個人々々で行つて

いると、これに對應しきれなくなるので、そこで、これを社會的——というよりは共同的 Communal——の組織を通じての消費形式におきかえることによって、このようなサーヴィスの消費を最小限に安定、確實化する。これが健康保險の前進的作用であつたし、社會保障でも同じことである。健康保險の制度によって、自己の掛金のみで賄われるわけではないにせよ、從來醫師のサーヴィスを最悪の事態になつてすら利用しなかつた層が、より効果的な時期にこれを利用し得るようになり、あるいは、これによって無醫村が減少するというが如きことの起るのがこゝに想起さるべきであらう。

わたしは別に社會保障と共同的消費との關係について私見をのべた。そして、個人の消費はその自由な消費選擇の上にあるべきこと、しかし、近代化した社會では、かゝる個人の消費生活では個人々々で別々に營まれる個別的 (Personal) 消費と人々と共同して行ふ共同的消費とあり、後者が漸次擴大され、それと生活水準の向上と關係あること、社會保障はかゝる共同的消費の唯一の形態ではないが、その最も注目すべき場合の一であるこ

と、等を指摘した (前出、拙稿、「自立經濟と社會保障」参照)。

以上のような社會保險から社會保障に至る計算性が可能となる根據は、消費の實態の中でこのような共同的消費という形式の可能になってくるものが窮乏にふれる側面において發生してくるということにある。たゞ、時と場所と窮乏の種類により、かゝる消費形式の共同化とその計算化が比較的早く可能に近づくものと然らざるものとがある。又、社會保障の問題としては、すべての共同的消費が社會保障の體系の中にはいるのではなくて、窮乏に關わる最低限についての共同的消費が問題になるのである。

いいかえると、社會保障は窮乏一般への對應を志向するが、右のような技術的組織に耐え得る側面の窮乏にその本質が明示されつゝあるのだといえるであらう。そして、恐らく、窮乏についての意識の擴大、深化が社會保障の成立の要因なのだから、この擴大、深化は今後も進められ、その進行の方向は、消費の組織化によってその消費が確實に且國民化し得るものゝ發生につれて擴大さ

れると豫想し得るであろう。その意味では、社會保障は窮乏の發生そのものには作用し得ない「手段」に止まるけれども、消費の組織化、共同化という點ではあと戻りしない一つの前進、生活組織の中にその一種の高度化を築き得るものなのだといえるであろう。そして、單なる「手段」でありつゝ、重要さを失わない所以の根據をここに見出し得るであろう。だから、社會保障の效果的な成立は、統制的資本制經濟の地盤、近代の賃勞働者即國民といひ得るが如き對象、窮乏に關する他の側面に對する對應——完全雇用とか最低賃銀とか教育の普及とか——の並行的な展開、を前提にするといわれるのも、かかる「組織的」な面の可能性がひろく開けることに關連するからである。

四 結語

以上のように社會保障の基軸をみるということは、率直にいつて、歴史的形體としての社會保障の中に一つの合理的な展開を、特にその技術的組織において、認めることを意味するであろう。しかし、正確には、そのよ

體系としての社會保障

うな斷定を下すためには、尙かゝる技術的組織としての實際についての實證的分析を重ねる必要があり、それはこの小稿の範圍の外とで期待さるべきである。しかし、尙、以上の一般的な分析に附して、かゝる斷定にふれる二つの指摘をこゝにそえてこの小稿を終りたい。

その第一は、「技術的組織」の要因たる計算性についてである。技術的組織としての計算性という場合、それは、客觀的な合理的計算性を暗示する。しかし、そのような計算性を社會的諸條件と切斷し得る「客觀性」としてはならない。つまり、窮乏の把握とこれに對する給付量とは、客觀的、超時代的に計算化されるのではなくて、その社會的要素から終極には決定されるということである。つまり、資本主義社會では、資本が重要々因として作用するということである。例示すれば、今日の英國の社會保障は、これをドールとして就勞せず募す人間も一部には生れているが、全體としては、一應機能を果しているとされる。その反面、社會保障による年金給付の不足のための老人の就勞が多いといわれ、又社會保障の財政的負擔の削減が漸く問題化しつゝあるのである。こ

これらのことは、社會保障の本質は否み得ずとしても、尙、その作用の幅や、計算性の幅は、資本制的作用の下に動くことを示す。

又第二には、社會保障はかく歴史的形體であるが故に、社會の動きと共に前記のようにその對象たる窮乏の内容が移行、増減することが考えられる。たとえば、最低賃銀制度と完全雇用とがもし實現されれば、少くとも、近代的窮乏の主體たる失業の重みは社會保障に對し減少するであろう。しかし、同時に、高められた社會生活では、又新たな側面から窮乏保障とふれあう意味で新しい共同的消費形體がとりあげられ、その内部に新たな社會保障體系の廻轉を見出すことになる。このようなものとして社會保障の社會的意義を理解したい。

以上はきわめて抽象的な社會保障體系の考察であるが、社會保障についてのわが國の課題を考える場合、やはりこのような見地から出發せねばならぬと考える。

(一九五五年二月下浣)

附記

本稿は「社會保障の經濟論」のための序ともいふべきものとしてのべたのであって、紙幅の都合上簡略にしたところもあり、改めて機會を得て、敷衍再論したいと願っている。

執筆者紹介

山中篤太郎……………	一橋大學教授
副島種典……………	一橋大學講師
延時英至……………	東京商科大学普通研究生
宮鍋 幟……………	一橋大學特別研究生
吉田茂芳……………	東京商科大学普通研究生
増田四郎……………	一橋大學教授
佐藤和男……………	一橋大學特別研究生