

経済発展と社会保障

—社会保障に関する若干の国際比較—

向井 利 栄

Economic development and social security

—Some international comparisons of social security—

TOSHIE MUKAI

老いも、若きも、病める者も、狂人も
そして働きのない者や働けない者すらも
ともに人として同じ食卓に向う
その食卓は元気で働きのある人々が整える
すべての人が同じテーブルにつけるとい
うすばらしいことは
貧しい者も力ある者もともに生活が保障され
ることだ

—K・E・ボールドウィング—

を漸次強化していった。そして経済の発展がある一定の段階を超えて成熟するにつれて、当該制度はここに救貧や防貧を超えるか、あるいは包含しつつさらに高次の人的資源への投資という形で人間の保健や能力の開発という社会的（公共的）福祉あるいは社会的利益と結びつく方向に発展する。かかる意味では、すなわち社会的責任という考え方より社会的利益という考え方に結びついていくという意味において、教育というような考え方に近くなって行き、経済の発展をさらに促進させる機能をもつようになってくると考えられる。アメリカでの近年の社会保障への関心の急速な高まりは実にこのレベルにおいて考えられるのである²⁾。

これら一連の展開過程は後にもふれるが次のような事実からもうかがえるところである。つまり経済の発展段階がいわゆる「成熟段階」³⁾に到達した国々では1人当りGNP（国民総生産）⁴⁾や国民所得の増加にともなって社会保障費のGNPや国民所得に対する比率も一般に高まる傾向をみせていること、あるいはまた、国民所得に占める社会保障給付費（振替所得）の高い国ほど経済成長率が高くなっていることなどである。例えば西ドイツ、フランス、イタリアなどである。もちろん各国の歴史的、社会制度的特殊性のゆえに例外の国もある。例えばアメリカやわが国があげられるが、アメリカについては先に言及したように国民保健や人的能力の開発という見地から、さらにわが国でも新長期経済計画とも関連して児童手当制度の創設などを含む社会保障への関心が急速に高まり当該制度の完備とその充実がようやく考え始められてきている。これら一連の事実は、社会保障の展開には経済の発展成長がその有力な必要条件の1つであることを示唆するものである。

このことは社会保障——社会保障の概念等については後で整理する——が結局所得保障つまり経済保障である

I 序 論

- (1) 課題の目的と意義
- (2) 社会保障の体系
- (3) 経済発展
- (4) 「経済発展」と社会保障との関係
- (5) 利用資料の制約とその内容

II 経済発展と社会保障

- (1) 分析方法
- (2) 社会保障支出額
- (3) 社会保障の給付水準（社会保障の機能程度）
- (4) 社会保障の費用負担とその性格

III 経済発展と「公的扶助、社会保険との関係」

IV 結 語

I 序 論

(1) 課題の目的と意義 社会保障、社会福祉、公衆保健サービスを含む公共福祉事業もしくは公共福祉制度の歴史的展開過程をみると、それは一般的に経済の発展・生産力の増大と非常に緊密な関係を有すると考えられる。すなわち経済の発展とともに、当該制度は社会思想家¹⁾の力とも相俟つて貧困の救済（救貧）から貧困に陥こむことを未然に防止する防貧へと、国民の経済的生活の破壊の責任を社会的責任として展開させ、政府の介入

以上、当該制度の発展すなわち充分な経済保障に近づけるための給付水準の上昇には恒久的な財源の確立がその根底において必要であったことを物語るものである。最近のイギリスにおける「ビバリッジ原則」の後退⁵⁾はその最もよい例である。換言するならば社会保障の給付額はもともとどの水準の給付が望ましいかによって決まるのではなく、逆に国家を含む社会がどれだけを社会保障給付のために割愛できると考えるかによって決まり、この割愛の程度は各国の経済発展段階つまり社会の実際の所得や経済余剰、被扶養者に対する責任感の強さ、公共的福祉の要求度、資源を経済的進歩や他の国家的目的などの用途に向けるべきだという意見の強さなどの非常に複雑な要因によって決まるということである。

ところで本稿の目的は経済の発展の誘因として社会保障がどのような影響を有するかということ論ずるものではなく、経済の異なる発展段階に応じて、各国の社会保障制度はどのように位置づけられ、どのようなパターンをとり、どの程度の機能を果しているか、とりわけ公的扶助と社会保険の関係が現実になどになっているのか、などについて若干の考察を行なうことにある。そしてその結果として経済の発展はどのような社会保障制度、どの程度の社会保障を必要とするかのある手がかりを得ようとするところにその意義を求めようとするものである。

(2) 社会保障の体系 ここで社会保障の用語について若干整理し、本稿で分析する社会保障の範囲についてふれたい。社会保障という言葉は今日ではよく耳にし、利用されるがその概念は現在でもまだ極めて流動的なものであって、その持つ機能や性格も国により社会経済の発展段階によって漸次変化していくことは前述のとおりである。しかし「社会保障」の用語そのものの系譜は極めて新らしく1935年のアメリカの社会保障法⁶⁾にその起源が見出され、第二次世界大戦に前後して世界的に急速に広まっていった。すなわち1942年に提出されたイギリスの「ビバリッジ報告書」⁷⁾にみられるように、イギリス国民の生活不安を国民的規模や、国家的責任において救済するという思想を中心として、ILOの条約やわが国の新憲法、あるいは1948年国連総会で採択された世界人権宣言などによってである。そこで社会保障の理念について、それを世界人権宣言に求めるとするならば同宣言は諸国家の体制上の違いを超えて、すなわちすべての人民と国が達成すべき共通の基準として第22条に「何人も社会の一員として社会保障をうける権利を有し、かつ国家的努力および国際的協力を通じて、また各国の組織および資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発

展とに欠くことのできない経済的、社会的および文化的権利の実現を享有することができる」というところであろう。

いま社会保障の理念をかかものとして、その理念の実際つまり現実の施策の上においては、前節においてふれたように「各国の組織および資源に応じて」すなわち諸国家の体制上の差異や経済の発展段階に差異がみとめられる。ここに当該概念の流動的解釈が可能となるゆえんが存在するのである。

しかしながら、社会保障の歴史的展開の基本的方向として経済が発展するにつれて特定の貧困層の救済制度から、貧困に陥ることを防止する防貧制度が中心となり、社会保障の対象も極貧階層から労働者中心へ、そして公共福祉、公共サービスの比重を増大させ、全国民的規模のものに移行して行くと考えられる。

わが国では社会保障(制度)の概念として例えば、社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」によると社会保障制度は、社会保険、公的扶助、公衆衛生、社会福祉の四部門から成り立つものと広く理解されているし、また社会労働法学者や社会政策学者はこれを狭義に解する立場において、社会保険と無拠出主義による公的扶助とを統一融合する概念⁸⁾であるとして公衆衛生や社会福祉はその対象にみあたらない。以上のようにその範囲についても不統一であるように、わが国ではこの社会保障制度は、単一の制度として体系化されているわけではなく各種の法制度が複合交錯して存在しているのが現実である。

しかしながらわが国を含めて世界各国の社会保障を体系的に把握しようとするならば、概ねつぎのような三つの柱に沿って行なう方がよいのではないかと考える。すなわち、(1) 貧困者に対して最低生活を保障するいわゆる救済機能とその他特殊障害を持つ層を扶助する公的扶助(Public Assistance and assimilated schemes)、(2) 貧困に陥ることを防止するいわゆる防貧機能としての社会保険(Social insurance and assimilated schemes)と、(3) 国民に保健サービスを提供する公衆衛生(Public health services)の体系である。

(3) 経済発展 社会保障と経済発展ということがどのように関係してくるのかを考察する前に経済発展ということについて考えてみる必要がある。すなわち経済的発展とは何か、さらにその経済発展はどのようにしてとらえられるのかということである。しこうして経済の発展が社会保障や福祉計画にどのように関係してくるのか分析されなければならない。それはビバリッジ報告書も指摘しているように単なる経済の発展や生産の増大の

みでは貧困の根絶や、防貧は保証されないからである。

では経済発展とはどのようにしてとらえられ、その発展を促進するものは何かについて一瞥しておこう。ふつう経済の発展をその成長過程によつていくつかの段階に分け、すべての国は経済の自然の発展進歩につれてこれらの諸段階を追っていくという経済発展段階説がある。それらのなかにはいわゆる歴史学派の市場の範囲、交換形式、財貨の生産方法や生産活動の性質及び経済体制などの手法によるものがあるが、これらの発展段階説⁹⁾には、なぜ発展がおこったか、あるいはどのようにして発展がおこったかを的確に示すものは少なく、実際になにがおこったかを描写するにすぎないものが多い。しかしながら経済発展の動因のメカニズムを徹底的に分析した発展段階説があつた。それはマルクスの理論で社会の基礎的生産手段の支配がすなわち生産様式がその発展過程を規定するもっとも重要な要因であり、そのメカニズムは階級斗争にあるとしたものである。この理論はとくに資本主義段階の分析においてとくに強調しているものでその要旨は次のようである。資本家の利潤は究極的には労働者の労働の搾取によって生ずるものであるからして、資本主義の発展は労賃の上昇を抑えようとして資本の有機的構成を高める。しかしこの過程は資本の蓄積の増大とともに相対的過剰人口または大量の産業予備軍を累積させることになり、賃金はいよいよ低水準に維持される。一方資本家にとっても労働力に代替する機械を、すなわち資本の有機的構成を完全に高めることは困難である。なぜなら利潤は労働者の労働から生ずるからであり、資本家の利潤率は低下するからである。従つて資本家は利潤率の低下を防ぐためにプロレタリア階級の搾取を強めて行く結果、失業者は増加し、大衆は絶對的に窮乏化していき、資本主義的経済発展自体の結果としてその社会的矛盾は革命を惹き起し、共産主義の社会へと発展するというものである。しかしながらこのマルクスの経済発展段階説に対して、欧米における経済発展は労働者階級の生活を著るしく向上させたほか、革命は今までのところマルクスが予測したように高度に発展した先進資本主義社会にはおこらず、貧しい比較的後進的な国、その多くは資本主義段階にさえ完全に移行していない国において行なわれたとして資本主義の歴史的現実と矛盾するという批判がなされた¹⁰⁾。これらの発展段階の諸理論に対して、最近ではW.W ロストウの試みがある。これはマルクスが社会発展の基礎を経済過程に求めて一元論的に説明しようとしたのに対して、生産の技術の高低、消費水準の高低、精神的資本の蓄積度、指導者の性格、欲望の性質の進化、産業構造の高度化、国民所得中の貯

蓄比率など、その段階論の尺度を多面的なものに求めているところに特徴があると云われている。

以上は経済発展に関連してこれまでにどのような形でとらえられてきたかについてその代表的なものをみてきた。しかしわれわれがここで社会保障との関連で経済発展や経済成長を理解する上ではこれらの理論は多くはあまり関係がないようである。そこでわれわれは経済発展に何が影響を及ぼすかその諸要因を考え、近代的経済発展を何で把握するかを見出さなければならない。すでにみたように経済発展のとらえかたに多様性が存在し、また現実にも各国の経済発展状態には差異がみられる。それは各国の歴史的、社会・経済的特殊事情によるものであることは明らかであるが、しかしこれらの成長発展過程の根底には共通のいくつかの力が働く。そしてこれらの力のうちの基礎的なものは生産要素（労働、天然資源、資本財）、生産組織及び生産技術的知識の存在すなわち基本的生産要因と関係があると考えられる。もしそうだとすれば、経済の成長発展の過程はこれらの基本的生産要因の拡大もしくは改良の過程であるとみなされる。したがって経済発展に影響を及ぼす一般的要因として「人口増加、天然資源、資本蓄積、生産規模の拡大と分業の発達及び技術の進歩」があげられる。そしてこれらの諸要因の変化が十分に、かつすみやかに起り、そのことによつて一国の生産高が増大し、1人当りの生産高が持続的に大きく伸びて行く時にそこには近代的経済発展があるということができよう¹¹⁾。

したがってわれわれは本稿の分析に用いる経済発展の指標として、1人当り生産額、国民所得、経済成長率のいずれかを利用することにする。

(4) 経済発展と社会保障との関係 つぎに社会保障と経済発展との関係を、経済発展の要因と絡み合わせて考えるならば、とくに低開発諸国ないしは後進国において重要な意味をもってくる。その重要な意味とは、貧困の悪循環という意味においてである。つまり資本蓄積がなければ生産性も所得も低水準のままに停滞し、生産性と所得とが低ければ、貯蓄も資本蓄積も十分に行なわれないで依然として低い生活水準にとどまるであろうということで、経済の発展段階がいわゆる「離陸」¹²⁾ ないしは「成熟」以前の段階にあるような低開発国において、今日の消費（快樂）のために明日の生産（経済発展）を犠牲にするならば、その国は貧困の悪循環にとらえられ、経済の発展を軌道に乗せることはできないであろうということである。換言するならば、経済的先進諸国においてもかなり経済発展が進んだ段階に到つて採用されはじめた社会保障その他「社会福祉」施策を、貧しい低開発

諸国がその能力を超えていちやくとり入れたとしても一定の経済発展段階（離陸ないしは成熟期）に達していないならば、永続的に経済発展を促進する力や芽をそいでしまうことになるということである。なぜなら社会保障の財源調達のために資本蓄積が十分に行なわれず、生産が低下していくからである。また経済発展と社会保障との関係を成熟期以降の段階についてみるなら、経済がいよいよ成熟するに伴ない社会保障制度は拡大と充実がみられる。すなわち救貧から防貧へそして公共福祉へとその中心が全国民的なものへ移行していることである。詳しくは本論において考察するところである。

(5) 利用資料の制約とその内容 本稿の意図に全く合致する資料はいまのところ見当らない。したがって本稿の分析にかなり接近しその比較分析に有効である資料として利用したものはOECD(欧州経済協力機構)が発表した「15ヶ国の社会保障給付及びその他経常移転支出」(The data on social security benefits and other current transfers in 15 countries)とILO(国際労働機構)が編集した世界各国の「社会保障の費用」(The Cost of Social Security)である。各国の経済発展との関係で分析するという意味では前者は国の数が少ないという制約があるし、後者では各国における社会保障費の内容が必ずしも明確に統一されていない。例えば公衆保健サービスと公的扶助との間の厳密な区別が困難なこと、無拠出の年金制度は公的扶助よりも「社会保険及び類似制度」に含まれている。また前者の資料には保健サービス事業又は健康保険にもとづく巡回診療班(Vendors of medical Care)への費用をも含んでいることなどに留意しなければならない。それにもかかわらず、これらの資料は本稿の意図を決して不可能にするものではなく、非常に多くの国について資料を整理して、本分析には極めて有効である。従ってII, III章の分析にはこのILOの資料を中心にして考察を加えることにする。それによる社会保障の内容の大項目は次のとおりである。「社会保険とその類似制度」、「家族手当」、「公務員・軍人・文官の年金、特別手当」、「公衆保健サービス」、「公的扶助とその類似制度」、「戦争犠牲者に対する給付」、「その他制度間に配分されない管理費」以上である。また国民所得等経済発展・成長に関する資料は国連のYearbook of National Accounts Statisticsによっている。

II 経済発展と社会保障

(1) 分析方法 社会保障制度とくに社会保障給付額の適正水準はどの程度であるかを判断するのは非常に困難なことである。もともとそれはどの水準の給付が望ま

しいかによって決まるのではなく、その社会がどれだけを社会保障給付のために割愛できると考えるかによって決まり、そしてそれは非常に複雑な諸要因にもとずいて定まることはすでに序論において言及したところである。本章ではかかる諸要因の総合の上になつて決められた結果としての社会保障の給付額(水準)と経済発展との関係を分析し、そこには何んらかの関係が存在するかどうかを全般的に考察する。すなわち具体的には社会保障の支出額、費用負担及び所得保障の機能(個人消費支出にしめる社会保障の給付割合)について、1人当り国民所得、GNP、経済成長率などを指標として相互関係を分析する。

(2) 経済発展と社会保障支出額との関係 われわれは社会保障の展開過程において、それが社会経済の発展とともに慈善的救貧、公的救貧、社会保険へと、救貧から防貧へ、さらに公共福祉へとその目的や機能が変化してきていることにふれてきたが、本節ではそれぞれさまざまな社会経済の発展段階にある各国の社会保障についてこれを支出、支給面から考察する。

周知のごとく、社会保障はまず経済保障としての所得維持政策である限り、究極的には社会の体制の差異を超えて、各国の経済的生産活動によるいわば「経済的余剰」にもとずくと考えられる。したがって国民所得やGNPのうち、社会保障の支出にどれだけを割愛して振り当てることができるかを経済の発展段階の異なる国々について比較することによって、社会保障と経済発展との関係を見出すことが可能であり、それによって各国の社会保障の位置づけと長期経済計画や社会保障計画に対してある資料(基準)を提供させることができるであろう。そこでさまざまな異なる段階にある各国を何を基準にして、いかに序列づけを行なうかは非常に困難である。しかし、社会保障が経済保障であり、それは一国の生産活動の結果もたらされる一つの経済的余裕であるならば、それは国民所得やGNPと非常に関係があることはすでにみたところである。しかも近代的経済発展とは1人当りの生産高が大幅かつ持続的に増加することだという見方がかなり行きわたっている。したがって、われわれは経済発展をクロスセクショナルに把えるに1人当りの国民所得と経済成長率とを用いてはかることにする。第①表の1)は選択された30ヶ国について1955年、1957年、1960年の3時点の1人当りの国民所得をみたものである。いま1960年の数字についてみるとアメリカの2,277ドルからインドの69ドルまでその1人当り国民所得の較差は非常に大きい。もちろん各国の生産高(国民所得)は為替ルートで米ドルに換算されているので較差を過大

第1表 経済発展と社会保障支出水準

経済発展段階 (1人当り国民所得階級) (※1)	国名	1) 指標				2) 社会保障支出総額 GNP(国民総生産) (※3)				3) 社会保障支出総額 国民所得 (※4)				4) 社会保障給付額 個人消費支出 (※6)						
		年次				年次				年次				年次						
		1955	1957	1960	(※2)	1955	1957	1960	(※3)	1955	1957	1960	(※4)	1955	1957	1960	(※5)	1957	1960	(※6)
A 1,201ドル以上	カナダ	1,219	1,328	1,414	7.2	7.8	8.9	9.4	10.3	11.8	8.8	11.0								
	スウェーデン	1,104	1,268	1,469	11.1	11.8	12.4	12.1	12.8	13.9	8.8	11.0								
	ニュージーランド	1,066	1,167	1,241	10.8	11.2	13.0	12.5	13.1	15.3	7.4	16.1								
	オーストラリア	1,097	1,204	1,355	6.9	7.6	7.7	7.9	8.8	8.9	(※2)	9.5								
	オーストリア	1,052	1,066	1,255	6.8	7.7	7.9	8.2	9.5	9.8	5.5	7.0								
	オランダ	1,979	2,119	2,277	5.0	5.9	6.3	5.5	7.2	7.4										
B 601ドル { 1,200	フランス	874	882	1,006	13.6	14.1	13.9	17.9	18.5	18.4	17.3	16.6								
	ドイツ	855	947	1,001	12.4	12.2	14.2	14.8	14.6	17.2	11.2	15.8								
	イタリア	662	779	1,028	14.5	16.3	16.1	18.8	21.0	20.7	17.3	21.4								
	スイス	465	563	682	12.8	13.2	14.0	13.4	16.9	18.1	14.6	18.9								
	オーストリア	842	961	1,105	9.6	9.9	11.0	11.9	12.3	13.7	6.9	12.6								
	デンマーク	768	860	1,046	9.8	11.6	11.1	11.8	14.3	13.7	7.3	13.7								
	ノルウェー	773	905	965	8.1	9.1	10.3	10.0	11.4	13.4	7.3	12.7								
	オランダ	600	693	806	8.3	10.3	11.0	10.2	12.5	13.4	8.6	14.8								
	C 301ドル { 600	アイスランド	431	445	529	8.9	9.9	9.4	10.7	12.0	10.9	8.1	10.2							
		日本	360	411	506	10.8	11.7	12.7	13.8	14.9	16.1	13.2	15.8							
韓国		203	356	480	4.1	4.7	5.3	7.6	9.7	6.6										
インドネシア		204	253	343	3.6	3.4	4.2	5.0	5.8	4.9										
南アフリカ		284	349	290	3.6	3.6	3.8	4.2	4.2	4.5										
南アフリカ		334	368	396	3.6	3.6	3.8	4.2	4.2	4.5										
ポルトガル		178	202	237	5.1	5.0	5.5	5.8	5.7	6.3	2.2	5.3								
スペイン		154	202	177	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5										
台湾		124	113	123	2.9	3.3	4.5	3.1	3.6	5.0										
フィリピン		222	222	223	0.9	0.9	1.3	1.2	1.3	1.6										
D 101ドル { 300	インドネシア	183	183	107	0.9	1.1	1.1	1.2	1.3	1.6										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
E 0ドル { 100	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										
	インドネシア	54	59	69	0.9	1.5	1.9	1.1	1.1	1.4										

(※1) 1960年資料による。(※2) 資料, 国連: Yearbook of National Accounts Statistics による。単位: ドル
 (※3) 資料, ILO; The Cost of Social Security, 1955-1960, Table 3.単位% (※4) 資料, 前掲 ILO 資料 Table 1 及び同付表より算出
 (※5) 資料 OEEC; Statistics of Sources and Use of Finances, 1948-1958 Table 2. (※6) 資料 前掲 ILO 資料 Table 4. ※ Date 1958

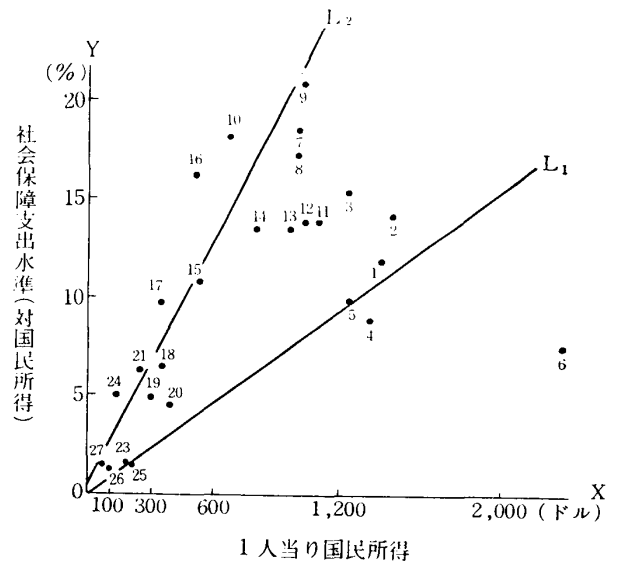
にあらわす傾向がある。それにもかかわらず、両者の間のギャップは非常に大きいので十分な修正をほどこしてもなお生活水準等の較差は依然として大きい。いま世界各国を1人当りの国民所得によって第1表のように5段階にわけてその発達の程度をみてみよう。5段階とはA (1,201ドル以上), B (1,200~601ドル), C (600~301ドル), D (300~101ドル), E (100~0ドル)である。これらの状態を Hagen の論文 "Some Facts about Income Levels and Economic Growth" に掲載されている資料によりみたものが付表の「経済発展の程度」である。これから世界人口の段階別構成をみるとA (7.7%), B (7.5%), C (18.0%), D (17.1%), E (49.7%)となっている。D, E段階の各国は極度に経済発展の遅れた状態にあると考えられるが、これらの両段階に所属する国々の人口は実に世界人口の66.8% すなわち約2/3という数値を見出す。

第1表の2)は社会保障支出とGNPとの関係を、3)は国民所得との関係を各段階別にみたものである。最近、社会保障支出の国際比較には生産要素費用による国民所得よりも、GNPの方がより適切であるといわれるようになったが、これらの数字は結果的には非常によく似た傾向を示すので、ここでは主として国民所得との関係で分析する。第1表の3)により社会保障の支出水準をみると、1%たらずの国から20%超える国まで非常に大きな開きがある。しかし、同表及び第1図から概ね社会保障制度の支出に割愛される国民所得の割合は経済の発展段階に応じて、すなわち「1人当り国民所得」が僅かな低開発諸国よりも、高度に工業化して「1人当り国民所得」の高い国の方が、かなり高い傾向をもつことを読みとることができる。これは従来より広く承認されているところであるし、著者もすでにこの立場にたって述べてきている。しかしながらわれわれはこの点について、よりきめこまかく検討しておく必要を感じる。というのは筆者が本学術報告の第4巻第2号において紹介した「福祉政策の経済学 (The Economics of Welfare Policies)」の著者マーガレット・S・ゴードン博士は、同著書のなかでつぎのように述べておられるからである。すなわち、

「工業化の進んだ国では1人当り国民所得と社会保障費に対する国民所得との比率の間には、とくにはっきりした関係はない(原文14頁)」と言い切っておられる点である。同博士のこのような論述は次のような「アメリカ合衆国、カナダ、スイスのように1人当り国民所得が非常に高い国における社会保障支出と国民所得との比率は、1人当り国民所得が逆に非常に低いオーストリアやイタリアのような諸国における同比率よりもはるかに小さくな

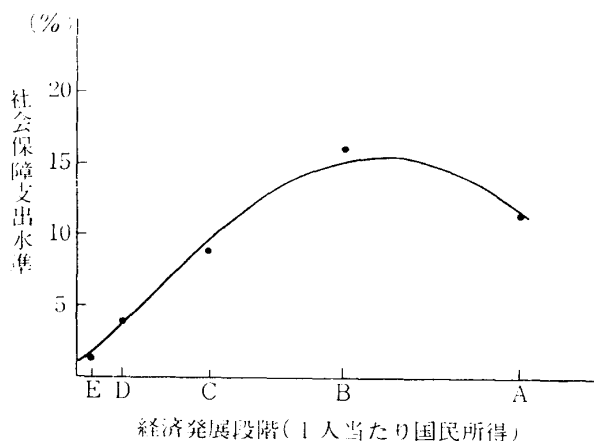
るという関係がみられる」という事実にもとずいてなされている。たしかにゴードン博士が指摘されるこの点は、われわれの第1表と第1図からも読みとることが可能である。しかし博士のこの指摘はあくまでも部分的な指摘にとどまる。すなわち第1図における OL_1X と OL_2Y の両面にのみ存在する全体として僅かな国についての指摘である。しかしながら面 OL_1L_2 上に位置する多くの国についてはこのような指摘を行なうことはできない。つまり、社会保障の歴史的展開をも考えあわせるとき、社会保障と全般的な経済発展との関係をゴードン博士のように言いきることはできない。もちろん筆者もゴードン博士の指摘を統計的客観的事実として認めるが、それはあくまでも部分的な意味においてである。博士の指摘が部分的である理由をさらにちがった角度から分析してみたものが第2図である。これは1人当り国民所得で測った経済発展の程度と社会保障支出水準(対国民所得比率)との関係を平均的にみたものである。このカーブからはっきり言えることは、経済発展のEからB段階までは1人当り国民所得の増大につれて社会保障支出水準も高くなることが読みとれる。しかしB段階を過ぎる頃よりその増加率は減少する。つまりゴードン博士が指摘するような状態が現われる。われわれは、これらの事実か

第1図 経済発展と社会保障支出水準 (I)



注: date 1960年, 資料 前掲第1表より。但し1カナダ, 2スウェーデン, 3ニュー・ジランド, 4スイス, 5オーストラリア, 6アメリカ, 7フランス, 8ベルギー, 9西ドイツ, 10オーストリア, 11イギリス, 12デンマーク, 13ノルウェー, 14オランダ, 15アイルランド, 16イタリア, 17チリ, 18日本, 19スペイン, 20南ア連邦, 21ポルトガル, 22トルコ, 23セイロン, 24ガーナ, 25中国(台湾), 26フィリピン, 27インド

第2図 経済発展と社会保障支出水準 (II)



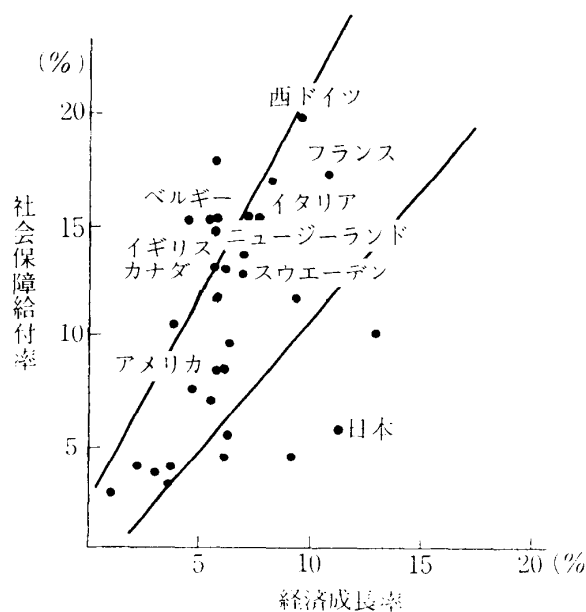
注: Date 1960, 前掲資料より作成

らゴードン博士が社会保障の水準は、社会保障費対国民所得比率の大きさとはいきりした直接的関係はないと直ちに断言される論述には理解しかねるのである。むしろわれわれは、社会保障支出水準は対国民所得比率の増大と非常に関係が深いことを認めた上で、何故ゴードン博士が指摘するような事実がでてくるのかを考えなければならない。ゴードン博士にはこれに対する証明がなされていない。われわれはこれらの事実をどのように理解するかについてはさらに多くのデータの整理と実証的研究を待たねばならないが、ここでは一応の仮説としてつぎのような点を示唆するにとどめる。それらは 1) 経済の発展を1人当たり国民所得でとらえると非常に高くなってきてくるか、社会保障制度の歴史が浅く、経済の発展ほどに当該制度が進んでおらず、また国民所得のうちの割愛部分を大きく要請する段階までに到達していない。2) 経済が非常に発展し、生活水準が非常に高くなっていく過程で、社会保障制度が人的資源への投資や労働力の再調整、さらには社会資本の充実という役割が新らしく付加されてくるがそれらはどちらかというところと教育とか、労働行政とか、地域開発などいわゆる社会開発と非常に結びついて行き、それらは他の名目の支出として分散され、従来の社会保障関係の支出の中には含まれてこなくなる傾向を有し、その結果社会保障支出比が小さくなる。3) 経済的にさらに発展させるために資本の蓄積やその形成にまわすために社会保障の対国民所得比率が低下する。かかる意味から、これらの国と言えどもまだ開発状態にある国だとみることもできる。4) ある一定の経済発展の段階に達すると生活水準が向上する結果、社会保険や公的扶助などの要請が相対的に弱くなっていく。5) その他軍事費など特別な費目との関係でみる必要がある。以上である。低開発段階にありながら社会保障費の対国民所得比率が高い国についてはこれらの仮説

と逆の場合があてはまるのではないかと考えられる。

つぎに社会保障給付水準を経済成長率との関係でみたものが第3図である。この図からも一応経済成長率が高い国ほど当該水準も高くなっていることがわかる。但し日本のように経済成長率が非常に高くてもその水準が低い場合もある。これには経済成長率が高くて当該水準が上昇する以上に国民所得が増大する結果、全体として対国民所得比率が、横ばいもしくは低下する場合もありうるであろう。しかし経済成長率が高くなるにつれて社会保障給付水準も上るということは、一般にいつて経済成長が速ければそれだけ社会保障にまわすことのできる経済的余力を生み出すことであって、それは有効需要を安定させる一方、人間能力の開発にも連なり、その結果いよいよ経済の安定成長を図ることができるとみられよう。そこでこの例外的な日本の場合はむしろ低開発国の状態にあり、今日の消費よりもあすの生産へ、つまり西欧先進国に近づくための資本の蓄積ないしは投資のために社会保障給付水準が低いのだとみるべきだろうか。

第3図 社会保障給付率と経済成長率



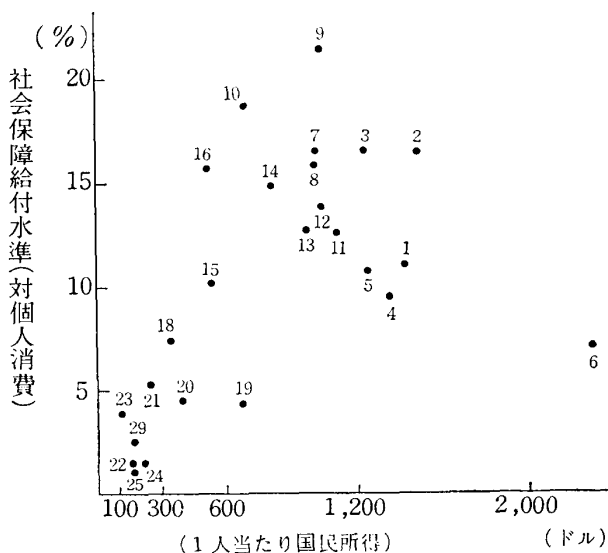
資料: ILO, The Cost of Social Security (1964年)

(注) 1. 経済成長率は、1955~60年の平均による
2. わが国の1963~1968年度数における経済成長率は8.1%と見込まれている。
(中期経済計画による)

3) 社会保障の給付水準(社会保障の機能程度) われわれはこれまで国民所得のうちどれだけを社会保障費に振り向けることができるのか、すなわち社会保障費対国民所得の比率をもって社会保障の水準をみなし、この水準が経済発展の程度といかなる関係にあるかを考察したわけである。しかし社会保障が個人生活のうちの経済

的不安からの解放である限り、それは経済的な所得保障である。かかる所得保障の給付水準は、とりもなおさず個人消費支出に当該保障給付がどの程度に貢献しているか、言いかえるならば社会保障の機能がどの程度はたさされているかという見地からみなければならない。すなわち社会保障の機能ないし作用とは具体的には消費の公共化、社会化ということであり、従ってその保障水準は個人消費支出でなければならない。第1表の4)はかかる視点からとらえた社会保障支出水準である。かかる指標ではかられた社会保障水準が、経済の発展とどのような関係にあるかをみたものが第4図である。これらの資料から明らかな点は次のとおりである。

第4図 経済発展と社会保障の給付水準



注: Date 1960, 番号については第1図汎例参照

1) 個人消費の公共化、社会化の程度、つまり社会保障給付水準は経済の発展段階に比べると著しく低い。

2) かかる社会保障給付水準は経済発展の異なる段階にある国の間では大きな較差がみられる。すなわち経済の発展段階に応じて給付水準も高まっていく(但し例外もある)。

3) 個人消費支出との対比においてはかられた社会保障給付水準と対国民所得との比率においてはかられた社会保障支出水準から経済発展の段階に応じてとるパターンには概ね同じような傾向が存在する。

ここでは一応これ以上の分析は行なわないことにする。

4) 社会保障の費用負担とその性格 つぎに社会保障の費用負担つまり財源はどのようにして調達されるのか、そして調達の方法の違いは経済発展との間に関係があるのか、さらには、費用負担者の相違によって社会保

障の給付水準に高低があるのかといった点について簡単に分析を行なう。

まず各国における社会保障の財源調達の方法についてILO事務局が調査した項目についてみると、次のとおりである。拠出(被保険者、事業主)、社会保障特別税、国庫負担、他の公費負担、利子収入、他制度からの移転、その他となっている。これらは結局、国有財産収入、租税、そして保険料である。ここでいう社会保障特別税には、社会保障の目的に用いられる特別の間接税とか直接税とか賦課金というような項目を含んでいる。

「国庫負担」と「他の公費負担」の違いは、連邦政府制をとっている国における連邦又は中央政府によって支払われる負担を国庫負担とし、個々の州や地方政府から支払われる分を他の公費負担としている。この両者は何れも政府負担にはかわりがない。これらの項目をもう少し制度と結びつけて整理してみると大体次のようになる。

(1)「生存原則」にもとづく公的扶助は、非納税者のうちの極貧者に納税者の負担において所得を無償給付、すなわち振替えるもので、その財源は租税である。(2)「拠出原則」にもとづく「社会保険」の財源には被保険者と事業主が拠出する保険料と公費負担すなわち一般税が含まれる。そこで経済発展の程度と、その費用負担者との間に何か関係が存するかを第2表によってみよう。この表から言えることはつぎのような点である。

① 経済の発展が極度に低位にあるD、E段階に属する国では政府負担は非常に低いか、全くその費用を負担しないものが多い。したがってその費用負担は大部分事業主(企業)によってなされていることが特徴である。

② しかし経済の発展段階がC以上の段階に達すると経済の発展の程度とその費用負担者である個人、企業、政府の三者間には特にはっきりした関係はみられない。

しかしながら主としてB段階(1人当たり国民所得601~1,200ドル、1960年)に属するイギリスをはじめ西欧の諸国ではデンマークを除いて次のような特徴がみられる。

① 政府の費用負担は概ね1/3以下で平均18%程度である。

② 個人と企業側の負担費用について両者の関係をみると概ね企業が負担する費用の割合は全体の40%程度であり、個人の負担する当該割合は平均33%となっていて、個人負担に対して企業側負担の方が若干高い。

次に費用負担と給付水準の関係についてみてみよう。とくに政府負担と給付水準との関係についてみると第3表のとおりである。これらからは政府の当該費用の負担比率の重い国ほど給付水準が高いという関係はみら

第2表 社会保障の費用負担、給付水準と経済発展

経済発展	国名	社会 保 障 の 費 用 負 担						個人消費に対する給付水準
		個人 (1)	企業 (2)	政府 (3)	その他 (4)	(1) + (2)	(3) + (4)	
A	カスウェーデン	42.4	16.3	37.1	4.2	58.7	41.3	11.0
	スウェーデン	33.6	9.1	54.7	2.6	42.7	57.3	16.1
	ニュージーランド	—	4.5	95.4	0.1	4.5	95.5	16.6
	オーストラリア	48.5	25.9	13.5	12.1	74.4	25.6	9.5
	オーストラリア	7.6	11.1	80.4	0.9	18.7	81.3	10.9
B	アラブ	35.2	55.2	0.5	9.1	90.4	9.6	7.0
	フランス	22.2	66.7	6.6	4.5	88.9	11.1	16.6
	ベルギー	23.7	42.2	26.2	7.9	65.9	34.1	15.8
	西ドイツ	34.7	38.1	16.5	10.7	72.8	27.2	21.4
	オーストリア	31.3	48.7	13.9	6.1	80.0	20.0	18.9
	インドネシア	32.9	33.2	27.7	6.2	66.1	33.9	12.6
	デンマーク	24.2	5.1	69.8	0.9	29.3	70.7	13.7
	ノルウェー	39.8	26.7	31.2	2.3	66.5	33.5	12.7
C	オランダ	48.3	38.0	6.5	7.2	86.3	13.7	14.8
	アイスランド	8.6	15.7	73.9	1.8	24.3	75.7	10.2
	日本	12.1	61.6	17.3	6.0	76.7	23.3	15.8
	南アフリカ	35.2	38.6	16.2	10.0	73.8	26.2	7.5
D	ポルトガル	22.9	63.2	0.3	13.6	86.1	13.9	4.5
	トルコ	3.7	25.4	61.6	9.3	29.1	70.9	4.4
	ボトセガ	19.2	59.9	0.8	20.1	79.1	20.9	5.3
	中東	36.4	56.0	—	7.6	92.4	7.6	1.3
	フィリピン	—	94.9	3.1	2.0	94.9	5.1	4.0
E	台湾	—	100.0	—	—	100.0	—	1.4
	インドネシア	28.8	45.2	9.6	16.4	74.0	26.0	1.4
	インドネシア	36.5	55.6	1.8	6.6	92.1	8.4	1.1
	インドネシア	48.1	47.6	1.0	3.3	95.7	4.3	—
ソ連	インドネシア	19.7	48.8	18.1	13.4	68.5	31.5	—
	インドネシア	—	100.0	—	—	100.0	—	2.4
	インドネシア	—	97.6	—	2.4	97.6	2.4	—
ソ連	—	39.5	60.5	—	39.5	60.5	不明	

(注1) ここでの負担費用は社会保険及び手当制度についてであり、個人負担には特別税を含み、政府は公共団体を含む。

(注2) 発展段階については第1表参照

資料 ILO ; The Cost of Social Security, 1958-1960, Table 3.1. 但し Date, 1960

れない。むしろ個人や企業の負担比率の重い国ほど給付水準が高くなっている。これらの事情については別に実証研究がなされなければならない。

以上、経済発展と費用負担者側の関係、費用負担と給付水準の関係について分析を試みたが、その結果は経済が一定の段階（例えばC段階、1人当たり国民所得301ドル）に到達するまでは政府は当該費用の負担を全く行なわないか、あるいはほんの僅かを負担するにすぎない。その大部分を企業者側の負担にまかせている国が多い。しかしある段階以上に達すると一般的にはこの政府負担が増加するが、増加の傾向は各国によつて不規則である。しかし政府負担比率が1/3以下である国が全体として多い。さらに政府負担比率が高くても必ずしも個人消費に対する給付水準は高くないということなどであろう。

III 経済発展と「公的扶助と社会保険との関係」

われわれはさきに社会保障の歴史的展開において、その目的が救貧から防貧へと制度的には社会扶助、社会保険、社会保険へと発展してきたことをみた。そして、社会保障の概念についてもいろいろと説のわかれるところであるが「社会扶助と社会保険との統合であるという」規定が従来よりなされており、したがって社会保障といういつも社会保険と公的扶助が中心的に問題とされてきたようである。

ここでは社会保険と社会扶助（公的扶助）との関係について考察し、この関係がわれわれの言う経済発展といかなる関係があるのかを分析することにする。

従来、公的扶助と社会保険との相違ないしは関係につ

第3表 社会保障費用の政府負担と給付水準

政府負担割合 (%)	個人消費に対する給付水準				
	0 ~ 5	5.1 ~ 10	10.1 ~ 15	15.1 ~ 20	20.1 ~
0 ~ 20	(C)スペイン (D)ポルトガル (D)トルコ (D)セイロン (D)台湾 (D)フィリピン	(A)スイス (A)アメリカ (C)月本	(B)オランダ (C)イタリア	(B)フランス (B)オーストリア	(B)西ドイツ
20.1 ~ 40			(A)カナダ (B)ベルギー (B)イギリス (B)ノルウェー		
40.1 ~ 60				(A)スウェーデン	
60.1 ~ 80	(C)南ア連邦		(B)デンマーク (C)アイルランド		
80.1 ~ 100			(A)オーストラリア	(A)ニュージーランド	

いて、公的扶助を社会事業と代置し、社会保険を社会政策と置きかえて、社会事業と社会政策との関係について問題とされてきた¹³⁾。しかしわれわれはここで現状分析するにさいし、必要な限りにおいてこの問題を取扱うことにする。

周知のように社会保障とは、国民の経済的生活の破滅をもたらした原因が社会にあり、その社会的責任を現代国家が自覚するようになり、この責任を引き受けるための一連の経済保障の施策の総称といふことができよう。すなわち、公的扶助とは貧困のため生活できない極貧者に最低の生活水準（生存原則）を保障するために、国家（政府）は租税のメカニズムを導入することによって納税者の負担において被救済民（Pauperism）にフロアの所得を無償給付（無拠出主義）すなわち所得の再分配を行なうものである。一方資本主義の発展にともない、とくに産業革命は近代的労働者を大量かつ急速に形成していった。このことは反面、労働者の生活基盤をあやうくするものであった。すなわち、労働災害、疾病、廢疾、老令、死亡などの労働力（稼得能力）の中絶ないしは喪失により貧困に陥る可能性を高めていった。そして、このことは公的扶助では貧困に陥ることを防止することができずその限界をはっきりさせることになった。ここに相互扶助集団を必要とし、社会保険の先駆的形態としての共済制度や民間の保険制度があらわれた。しかしながら1930年代前後の大恐慌を通じて直面した構造的な大量の失業に対しては従来の生活救済手段であった社会保険

は、その相互扶助集団の小規模のゆえに適切な扶助機能を失なっていた。1942年のビバリッジ報告では「稼得能力の喪失または中断に対する社会保険が、戦前相当の規模に達していたにもかかわらず、なおこのような困窮があったのは、社会保険が社会生活において通常おこりうべきすべての事故をカバーしていなかったか、被保険者の範囲が限られていたか、給付の期間が限られたか、給付が生活費を賄うに足りなかったか、給付がかりに相当な額であっても特別な場合は保険給付を補うべき公的扶助額が不十分であったか、またはその支給をうけることができる条件がはなはだしく不相当であったかの何れかによる」という反省と新しい認識のもとに相互扶助集団の範囲を社会全体、全国民に広げたところの社会保険によって、所得の再分配を行なおうとするもので個人と企業との費用負担において（拠出主義の原則）被保険者に給付するものである。すなわち前者がポーパリズムの最低生活の扶助であるのに対し、後者は拠出主義の防貧的施策である。そしてこの両者間の関係は社会保険の原則によってどの程度まで貧困の問題が解決されるにかかってくるであろう。すなわち、当該社会保険の適用を受けることのできない人、さらには保険給付の適用を受けてもその支給額が不十分な場合には、この公的扶助がこれらの人達に対してある時には代替したり、またある時には補完したりする関係にあると考えられる。しかしながら最近、わが国でも拠出と給付の比例関係をなくした無拠出制の社会保険の一種「福祉年金」が現われた

り、イギリスの失業保険における過渡的給付（無契約給付）の失業扶助への分離など、社会保険のなかへ公的扶助の原理を導入したり、あるいは公的扶助へ社会保険の性格を注入するなど、それらを人はどう説明するかは別としても、たしかにこの社会保険と公的扶助との違いが縮少し、両者の区別が困難となってきたことには注意しなければならないであろう。それはともかくとして、社会保険と公的扶助の関係を補完、代替とみるならば、両者の間には次のような場合が成立しなければならない。すなわち、もし社会保険の適用範囲が広げられ、しかもそれらの給付水準が充分であり、その効果が高いならば公的扶助の機能は絶対的にも相対的にも低下していくものと予想される。また観念的にはこれと全く逆の場合も成立する。一国の経済的余裕が非常に大きく、公的扶助がすべて経済保障を解決することができるならば、社会保険の機能は逆に縮小される。これがすなわち代替関係（Substitutability）である。次に社会保険の適用範囲も狭く、その給付水準も低い場合には社会保険の機能は弱くなるので必然的にこれを公的扶助で補なわなければならない。したがって公的扶助の機能が非常に必要となる。すなわち社会保険や公的扶助をそれぞれ単独に実施するよりもこれら二つを同時に実施した方がより効果があがる。これすなわち補完の関係（Complementarity）ということができる。結局これらは両者のうちどれを中心にして考えるか、あるいは両者のセット効果を評価するかの問題であろう。

ところでわれわれはこれらの関係が現実にとどのように組み合わせられているかを分析してみる必要がある。そしてその上で、これらは経済発展に応じてなんらかの関係を有するかどうかを追求してみよう。

まずそのまえに経済の発展の度合と制度別社会保障支出の内訳について概観すると第4表のとおりである。これからかなりたしかに言えることは経済が発展するとともに社会保障の二つの柱と見られる社会保険と公的扶助の合計額は増大してくること、一方経済開発の遅れてい

る国ほど公衆保健サービスへの支出額が増加することである。しかも経済発展がC段階以上に進んでいる国では（社会保険+公的扶助）に支出される額は社会保障費全体の約60%程度である。

さて公的扶助制度と社会保険制度との関係を社会保障支出から分析するが、われわれは最初に公的扶助と社会保険との関係について若干の仮説を用意しておこう。その方が分析結果を解釈するのに便利だからである。仮説のその1は、経済保障を社会保険によって解決しようと努力している国、すなわち社会保険制度を高度に発達させている国では公的扶助制度に対する支出を縮小させる傾向にあり、社会保険制度はやがて殆んど公的扶助制度を代替する程度にまで進むであろう。このような国では公的扶助制度と社会保険制度との関係はもともと代替の関係にあったとみてよいであろう。その2は、社会保険制度と公的扶助制度をむしろ補完関係 Complementarity におきこの両制度を併存した方が貧困や防貧等の経済的保障をより有効にすることができると考えている国では、必ずしも公的扶助制度の支出額は減少する傾向にはないであろう。つまりこれら両制度間には一定の関係を維持させようとするであろう。しかしながら財源の調達や財政の事情いかなによってはいずれかの方向へより移動することもありうる。その3は貧困等の経済保障には、社会保険とほぼ同等かむしろ公的扶助制度の方に多くを出している国で、どちらかという公的扶助が社会保険を代替するような関係をもつ国が存在するであろうか。以上である。

では第5表によって公的扶助（P.A.）と社会保険（S.I.）との関係をみよう。いまP.A.とS.I.への支出額が社会保障総支出の40%以上をしめる国について考察する。なぜならばP.A.とS.I.の支出額が全支出の40%を下廻るところでは当該制度の果す機能は非常に小さくてその意義はうすいと考えられるからである。また当該比率が10%以上を超える国では、偶然にも経済発展の段階が概ねC以上に到達している。そこで社会保障の機能をいまP.A.とS.I.に代表させるものとして、しかも当初の仮説を関連させてみるならば次のとおりである。すなわちかかる社会保障の機能を

(1) 社会保険で果させる。公的扶助の存在が認められないか又はその存在意義が極めて低い国（代替関係）。唯われわれはここでは私的な生活扶助については問題としていないことに注意すべきである。

例えば、スペイン、ニュー・ジランド、オーストラリア、イタリア、オーストリア。

(2) どちらかという公的扶助で果させる。したがっ

第4表 経済発展と制度別社会保障支出内訳 (%)

発展の程度 (1人当り国民所得)		社会保険+公的扶助			家族手当	公衆保健	その他	計
		社会保険	公的扶助	小計				
A	1,021ドル以上	50.6	8.9	59.5	9.6	16.0	11.9	100
B	601~1,200	55.4	7.4	62.8	10.0	8.6	18.6	100
C	301~ 600	51.1	3.6	58.0	7.7	15.0	19.3	100
D	101~ 300	17.5	11.1	31.6	2.7	33.9	31.8	100
E	0~ 100	6.5	3.2	9.7	6.3	56.0	28.0	100

注. Date 1960年

第5表 社会保険、公的扶助、経済発展の関係

経済発展段階	項 目			社会保険支出(制度別内訳)					
				社会保険と公的扶助			家族手当	公衆保健サービス	その他
	国 名	社会保険	公的扶助	計					
A	カナダ	37.8	11.4	49.1	15.6	22.8	12.5	100	
	スウェーデン	49.9	12.0	61.9	10.5	21.1	6.5	100	
	ニュー・ジラ	50.7	0.4	51.1	20.0	15.9	13.0	100	
	ズランド	56.1	14.2	70.3	0.6	16.5	12.6	100	
	オーストラ	53.7	2.2	55.9	11.1	12.7	20.3	100	
リア	55.5	13.2	68.7	—	7.2	23.1	100		
B	フランス	44.4	5.1	49.6	24.7	—	25.7	100	
	ベルギー	54.2	6.8	61.0	14.0	2.1	22.9	100	
	ドイツ	68.2	6.1	74.3	1.9	0.3	23.5	100	
	オースト	62.6	4.6	67.0	10.0	0.4	22.6	100	
	リア	38.3	11.3	49.6	4.9	32.3	13.2	100	
	イング	52.5	12.6	65.1	4.1	20.0	10.8	100	
	ランド	57.3	6.8	64.1	6.8	13.2	15.9	100	
ノルウェ	66.0	5.9	71.4	13.5	—	15.1	100		
C	イタリア	45.4	4.8	50.2	12.2	23.7	13.9	100	
	ランド	56.7	2.1	58.8	17.5	0.9	22.8	100	
	日本	52.9	11.2	64.1	—	4.7	31.2	100	
	南	81.4	—	81.4	6.9	2.3	9.4	100	
ア	35.6	0.1	35.7	1.8	42.4	20.1	100		
D	ポルトガ	28.7	29.8	58.5	16.1	1.3	24.1	100	
	ル	35.8	1.1	36.9	—	18.5	44.6	100	
	コン	21.3	9.7	31.0	—	50.9	18.1	100	
	ナ	1.1	—	1.1	—	60.9	38.0	100	
	台湾	12.0	39.8	51.8	—	29.1	19.1	100	
	フ	6.2	4.4	10.6	—	42.5	46.9	100	
E	インド	14.3	0	14.3	—	45.1	40.6	100	
	ネパ	10.5	5.4	15.9	9.3	63.9	10.9	100	
	ラ	1.3	0.5	1.8	—	65.0	33.2	100	
	タ	0	6.8	6.8	16.0	49.5	27.7	100	
	ン								

注. Date 1960年, 単位 (%) 「その他」には「公務員・軍人・文官」, 「戦争犠牲者」等の保障費を含む資料, ILO「社会保険の費用, 第8表」

て他の大多数の国に比較して公的扶助のしめる比率が非常に高い国。

例えば中国(台湾), ポルトガル。

(3) 社会保険を中心としつつも公的扶助の機能もかなり重要視して並存させている国(補完の関係)。

例えばデンマーク, 日本, スイス, アメリカ。

(4) 制度的には社会保険も公的扶助も並存するが公的扶助の機能については(3)の場合ほどには重くみていない国(どちらかという代替関係に近い)。

例えばオランダ, 西ドイツ, ノルウェー, ベルギー。

同表から以上のことが読みとられる。それではこれらの関係は経済の発展段階となんらかの関係をもつものであろうか, 次にこの問題について考察したい(第5図)。

もし社会保険制度が高度に発達している国において, 公的扶助制度を当該社会保険の受給範囲や資格, ないしはその給付水準が低いということなどの問題を処理するために一時的なものとして考えているならば, その国の

経済が発展し, 高度に近代化していくにつれて公的扶助への支出は減少していく傾向にあるだろうと言えるであろう。しかしわれわれの現状分析では今のところこの関係を一般化することはできないように思う。それはすでに分析したように ④ 社会保険支出の比率が最高の10ヵ国をとつてみると, そのうちの6ヵ国までが公的扶助の支出比率の順位でもまた最高の10ヵ国の中に入っているという事実, あるいは公的扶助支出比率において最高位にランクされている中国(台湾)やポルトガル, フィンランド等は社会保険支出比率においては逆に非常に低いということ, スペインやニュー・ジラドなどの社会保険支出比率の最高位にランクされる国がそろって公的扶助の支出比率は最低であることなどである。この分析は1960年の統計資料にもとづいてクロスセクショナルになされたものであるが, これらの関係を詳細にみるためには勿論各国について動的にとらえられなければならないことは言うまでもない。いまここではその余裕をも

第5図 社会保険と公的扶助の関連

	社会保障支出中にしめる公的扶助の割合 (%)							
	0~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36~40
社会保障支出中にしめる社会保険の割合 (%)	0 } 5	カナダ(D) (1.1, —) タンガニーカ (E) (1.3, 0.5)	ヴェトナム (0, 6.8)					
	6 } 10	フィリピン (D) (6.2, 4.4)						
	11 } 15	インド(E) (14.3, 0)	アラブ連合 (E) (10.5, 5.4)					台湾(D) (12.0, 39.8)
	16 } 20							
	21 } 25		セイロン(D) (21.3, 9.7)					
	26 } 30						ポルトガル (D) (28.7, 29.8)	
	31 } 35			フィンランド				
	36 } 40	南ア連邦(C) (35.6, 0.1) トルコ(D) (35.8, 1.1)		カナダ(A) (37.8, 11.4) イギリス(B) (38.3, 11.3)				
	41 } 45		フランス(B) (44.4, 5.1)					
	46 } 50	アイルランド (C) (45.4, 4.8)		スウェーデン (A) (49.9, 12.0)				
	51 } 55	ニュージーランド (A) (50.7, 0.4) オーストラリア (A) (53.7, 2.2)	ベルギー(B) (54.2, 6.8)	デンマーク (B) (52.5, 12.6) 日本(C) (52.9, 11.2)				
	56 } 60	イタリア(C) (56.7, 2.1)	ノルウェー (B) (57.3, 6.8)	スイス(A) (56.1, 14.2) アメリカ(A) (55.5, 13.2)				
	61 } 65	オーストリア (B) (62.6, 4.6)						
	66 } 70		西ドイツ(B) (68.2, 6.1) オランダ(B) (66.0, 5.9)					
	71 } 75							
	76 } 80	スペイン(C) (81.4, —)						

注 資料 Date 1960

たないが、しかしそれらを概観すると公的扶助支出の比率が1950年代を通して④増加した国、⑤減少した国、⑥増減の変化をせずに停滞している国に分けてみると、⑤の減少している国が比較的多く、一方④の増加している国や⑥の停滞している国も相当存在することには注意されなければならない。したがってわれわれはどのように経済と保険制度の発展した国では公的扶助に対する支出が減少するというような関係において一般化することはできないのである。それはとりもなおさず公的扶助と社会保険との相互の関係をその国がどのように考えるか政治的経済的支持の如何によって決まるものと思われる。従ってある一定段階に達した国において、とくに国民所得でとらえられた経済発展と「社会保険と公的扶助との関係」との間には明確な関係は存在しないとみるべきであろう。またある一定の段階に達しない国ではこの関係を分析するまでに社会保障制度が充実されていないのが現状である。

VI 結 語

以上われわれは社会保障について経済発展と関係づけてクロスセクショナルな分析を中心として国際比較を行ってきた。イギリスにおけるビバリッジ原則の後退をみるまでもなく、社会保障には社会体制の区別を超えて、その費用財源の調達恒久的に確立されてこなければその存立もまた発展も考えられない。とするならば社会保障の財源をどのようにして確立するかが非常に大きな問題である。その調達が課税（経済余剰）によろうかあるいは保険料（費用）によろうか、究極的にはそれらは個人ないしは企業の所得もしくは生産額に依存し関係しなければならないのである。したがって社会保障の充実はその財源の根底にあるものと強く結びつくことになり、ここに基礎的必要条件として経済の発展と社会保障との関係を考えるに至ったのである。もとよりクロスセクショナルな分析には各国の特殊性や歴史性が捨象されるという限界を有するが、われわれの試みはあえてこの限界を過少評価することによってなされたのも実にここに積極的な意義を認めたからにはほかならない。以上のようなわれわれの分析視角に対しては、制度の精緻な比較研究よりも共通の尺度として公約数的に把握できる費用や給付水準がその中心となったことは明瞭である。ただしそれは第三章において試みた公的扶助、社会保険の制度間の関係についても充てはまるどころである。

さて、以上の考察の結果を要約すると、経済の発展とともに社会保障の目的や機能の間に変化がみられ、全体として社会保障が実質的すなわち給付水準の上において

充実発展していくことが明らかである。その限りにおいてゴードン博士の社会保障「1人当たり国民所得と社会保障費に対する国民所得との比率との間には」とくにははっきりした関係がないという明快な指摘には相当の補足説明のいることをわれわれは指摘することができた。

経済発展と費用負担者（個人、企業、政府）との関係については、経済の発展が極度に低い段階にある国は別として経済の発展が進んでいる国においては費用負担者の間で一貫した連続的な関係はみられない。したがってそのことはまた政府負担の増大が必ずしも社会保障の個人消費に対する給付水準をただちに引き上げることにはならないようである。

公的扶助と社会保険との機能や関係をどのように考えるかによってそれらは経済の発展にともない当該支出費用の内訳が変ってくることは当然である。もし公的扶助を社会保険の経過措置として考えるならば、この公的扶助に対する支出は経済の発展、社会保険の充実によって急速に減少して行きその機能は低下しやがて社会保険によって代替されるであろう。しかし、われわれの分析では一般的にこのような関係においてこの両制度の関係をとらえることができなかつた。なぜなら社会保障の目的を効果的に達成するためにはこの両制度を Substitutability <代替関係> においてとらえるよりは Complementarity <補完関係> にあると考えられるからである。すなわち両制度が併存するとかなりははっきりと認められる国が多数存在するからである。

本稿においては、経済の発展するなかで社会保障と社会的利益、あるいは公共的福祉など、いわゆる社会開発との関係については全くふれることができなかつたし、また制度論的考察も欠いているが、それらはもとより本稿の意図外であった。しかしこれらについては他日にゆずりたい。

最近わが国では公的扶助の中心たる生活保護の水準をめぐる「朝日訴訟」、医療制度、医療保険の赤字問題、老人の生活保障問題としての年金など、社会保障の中心たる公的扶助と社会保険をめぐる重大な問題に直面している。しかしこれらはみなその根底に財源の調達を共通の問題としていることは明らかである。わが国では当該制度の上では先進国なみに近づいているが、しかしその実質的な給付水準ではまだまだ低い段階にある。したがってかかる低い実効給付水準を先進国なみに近づけることが社会保障における当面の課題である。

最後に本稿のなるに当り M. S. ゴードン博士の著書 The Economics of Welfare Policies に教えられるところが多かった。ここに記して謝意を表する。

付表 経済発展の程度（国民1人当たり年生産高）

グループ別	1人当り年生産高	世界人口の構成比	国名
E	0ドル	49.7%	アメリカ フォークランド諸島およびポリヴィア グリーンランド アジアおよび中近東 アフガニスタン ブータン ブルネイ ビルマ カンボジア 中国 カザ・ストリップ インド マルジブ諸島 モンゴル人民共和国 マスカット=オーマン ネパール オランダ領ニューギニア 北ボルネオ 北朝鮮 パキスタン サラワク
	100ドル		アジアおよび中近東 タイ オーマン 休戦土侯国 (南北)ベトナム イエーメン アフリカ アンゴラ ベルギー領コンゴ イギリス領カメルーン エリトリアおよびエチオピア フランス領赤道アフリカ フランス領西アフリカ ガンビア ケニマ リベリア リビア マダガスカル モザンビーク ナイジェリア ルアンダ=ウルンジ ソマリランド
D	101ドル	17.1%	ラテン・アメリカ ブラジル イギリス領ギアナ イギリス領ホンジュラス コロンビア ドミニカ共和国 エクアドル エル・サルヴァドル フランス領ギアナ グアドループ グアテマラ ハイチ ホンジュラス マルチニーク メキシコ オランダ領アンチル諸島 ニカラグア パラグアイ ペルー
	300ドル		ラテン・アメリカ サンピエール島およびミークロン島 スリナム ヴァージン諸島 西インド諸島（連邦を除く） ヨーロッパ アルバニア アンドーラ フェーロー諸島 ポルトガル スペイン ユーゴスラヴィア アジアおよび中近東 アデン バーレーン セイロン 中国（台湾） 香港 インドネシア
C	301ドル	18.0%	ラテン・アメリカ アルゼンチン パナマ運河地帯 チリー コスタ・リカ キューバ 西インド諸島
			アジアおよび中近東 マラヤ シンガポール レバノン キプロス ヨーロッパ ブルガリア
			アフリカ 南西アフリカ スペイン領ギニア スーダン タンガニーカ トーゴランド ウガンダ その他 オセアニア オーストラリア領オセアニア イギリス領オセアニア フランス領オセアニア ニュージーランド領オセアニア アメリカ領オセアニア ナウル ニューヘブリデス諸島 ニューギニア 南洋諸島（アメリカ領） 西サモア（ニュージーランド領） アジアおよび中近東 イラン イラク ヨルダン 韓国 マカオ フィリピン ポルトガル領インド ポルトガル領チモール 琉球諸島 サウジ・アラビア トルコ アラブ連合共和国 アフリカ アルジェリア フランス領カメルーン ガーナ モーリシャス モロッコ ローデシア=ニアサランド連邦 チュニジア

	600ドル		ヨーロッパ 東ドイツ ジブラルタル ギリシャ ハンガリー	ヨーロッパ アイスランド アイルランド共和国 イタリア マルタ	ヨーロッパ ポーランド ルーマニア サン・マリノ ソビエト社会主義共和国
B	601ドル 1,200ドル	7.5%	ラテン・アメリカ ヴェネズエラ アジアおよび中近東 イスラエル ヨーロッパ オーストリア ベルギー	ヨーロッパ チェコスロバキア デンマーク フィンランド フランス 西ドイツ リヒテンシュタイン	ヨーロッパ モナコ オランダ ノルウェー イギリス (連合王国)
A	1,200ドル以上	7.7%	平均 1人当り生産高 アメリカ アメリカ合衆国 } 2,521ドル カナダ } ヨーロッパ ルクセンブルグ } 1,399ドル スウェーデン } スイス }	平均 1人当り生産高 アジア クウェート } 2,722ドル カタール } オセアニア オーストラリア } 1,315ドル ニュージーランド }	

注. Date 1957年1人当り生産高

資料: Hagen, Some Facts about Income Levels and Economic Growth op. cit.

- 注(1) 例えばイギリスのウェツブ夫妻やウィリアム・ビバリッジ卿, アメリカのジョン・R・コモンズなど。
- (2) Gordon, M. S.: The Economics of Welfare Policies, Schultz, T. W.: The Economics Value of Education, Herbert Klarman: The Economics of Health (コロンビア大学出版社, 1963及び1965年刊) 参照。
- (3) 経済発展段階論には経済史家によって各種の段階区分がなされているが, ここに云う「成熟段階」は最新の経済発展段階論としての W. W. Rostow の試みによるもので, 彼は経済の発展段階区分として, 伝統社会, 離陸への先行条件整備期 (過渡期), 離陸期, 成熟への前進期, 高度大衆消費社会 (福祉国家の時代), つぎの段階という六つの段階を用意しているが, この「成熟段階」は成熟の前進期以降の段階, つまり「社会が広範な近代的技術 (その当時における) を大量の資源に有効に応用し終えた時期」とみてよい。
- W. W. Rostow, The Stages of Economic Growth 「木村・久保・村上訳『経済成長の諸段階』ダイヤモンド社, 昭和36年刊」参照。
- (4) GNP = 国民所得 + 間接税 - 補助金 + 資本消費
- (5) ビバリッジ原則とは, 1941年6月10日英国のチャーチル内閣が「社会保険およびこれに関連する諸施設に関する各省関係官委員会」の委員長に任命

した英国での失業問題の権威者, ウィリアム・ビバリッジが1942年11月20日「社会保険及び関連事業」という報告書を提出したが, これがビバリッジ報告といわれ, これまでの社会保険を再編成するためのもので, その際にとられた次の6つの基本原則のことである。それらは 1. 均一給付, 2. 均一拠出, 3. 行政責任の一元化, 4. 総合性, 5. 給付の妥当性, 6. ニードに応じていること (被保険者の分類) 等である。

そこでビバリッジ原則の後退とは, イギリスの1950年代を通してその社会保障の全体系の中核である国民保健, 国民保健事業の財政難という形で給付と拠出の均一原則は比例制に, サービス無料の建てまえが崩れて有料化の傾向を強くしていったなかでビバリッジ原則の最も核心をなす均一給付と均一拠出のいわゆるフラット制と給付の妥当性が崩壊し喪失したことである。(ビバリッジ原則の後退については松尾均著の「現代の社会政策」を参考とした)。

(6) アメリカ社会保険協会理事長であったアブラハム・エプスタインが「社会保険」という用語を1933年から当協会の名称として用いており, その理由を「ビスマルクの作った社会保険の概念やイギリスで生れた社会的保護の概念とは, はっきりちがった概念として……それが労働者のための一つの保障制度であるだけでなく同時に社会全体の

福祉をはかる保障様式であることを望んだからである。労働者階級の諸条件を改善するためには、国民全体に対する保障が前進しなければ達成できないと確信する」(「社会保障」という言葉が米国に現れたことに言及する高橋論文による)。

(7) 注5を参照。

(8) 吾妻・社会保障法(法律学全集49)19頁参照。

(9) 例えばシュモラー, リスト, シェーンベルク, ビュヒャー, ヒルデブランド

(10) 例えばシュンペーター, ロビンソン, 最近ではリチャード T. ギル

(11) リチャード T. ギル著 経済発展論(安場訳, 第I章参考)

(12) 例えば与田証「社会保障・社会政策・社会事業」と孝橋正一「社会保障の構造と性格」社会政策学会年報13集, 筆者としては公的扶助を社会事業と代置するような考え方は理解しがたい。

(13) 注12を参照。