

レーガン革命下のアメリカ社会保障

平 恒 次

1930年代のニューディール以降の福祉国家的傾向に終止符を打ち、古き良きアメリカを再現することを目標とするレーガン政権は、1981年7月に始まり1982年12月に終わる大不況以来の不況という高価な調整費を払ったうえで、このほどようやく再編アメリカを軌道に乗せたようである。経済政策だけに限ってみても、既存の経験法則や分析手法にこだわらず、従来の節度を無視した勇敢な政策推進を好み、綱紀粛正のためにその帰結としての社会的不幸にも革命政権らしい冷酷な無関心ぶりを発揮している。その一例が、「インフレ退治」公約の早期実現のために二桁失業率を黙認することであった。

失業とインフレ鎮静化とのトレード・オフはフィリップス曲線の再来として経済学者を驚かせている。かつてニクソン政権の物価・賃金凍結政策にも示されたように、1970年代を通じて人々はフィリップス曲線を信用しなくなっていたのである。こうして、持続的スタグフレーションの下で、総需要管理政策志向のマクロ経済学の威信は薄れ、代わってミクロ尊重の新理論（合理的期待説、マネタリズム、サプライ・サイド論、自然失業率仮説、等々）の時代となったのである。誰もが、経済の現実も理論も根本的に変質したと思った頃、総需要急落の下に失業率の急上昇とインフレ率の急下降という、あまりにもマクロ経済学的現象が起こったのである。経済学者の社会は再び大混乱に陥ることになる。

こういう混乱の中では、社会保障部門に何が起こったかを手際良く整理することは容易ではない。社会保障部門と言っても首尾一貫した原理と統一

的管理体制によって運営されているわけではない。政治・経済と社会保障との関係を考えるに当たっては、多くのプログラムの個別的考察を集計して、社会における人間生活の安全度や社会的厚生を増減を判断するほかはない。この視点から以下では、変動の源泉としてのレーガン政権独自の経済政策を理解したうえで、こういう特殊な政策が社会保障の主要施策に如何なるインパクトを与えたかを考察したい。接近方法としては、門外漢の特権(?)を活用して、社会保障専門家の間ではすでに解決済みであるかもしれないような事柄にも、初歩的な質問を発しながら議論を進めることにする。

I レーガン経済政策

レーガン政権の成立を促した最も直接的な原因は、第2次オイル・ショック下のスタグフレーションに対するカーター政権の無策・無能ぶりであった。スタグフレーションの三側面（経済成長の停滞、インフレの昂進、失業の増大）に対して、レーガン政権は、サプライ・サイド派の財政政策によって民間経済の生産力を刺激し、マネタリスト派の金融政策によってインフレを抑えつけ、両者の適正な混合と補完によって物価安定下の経済成長が実現されれば失業は解消するというシナリオをもってのぞんだ、とみることができる。

サプライ・サイド論とマネタリズムがレーガン政権の経済政策に理論的正当性を付与することになったのは、これらの学派の主張がそれぞれレーガン大統領自身のイデオロギーと斉合的であったからである。経済理論とは独立に、レーガン大統

傾は個人的に、経済に対する政府の介入がすでに限度を超え、大衆の働く意欲を阻害していると信じていたのである。「小さな政府」志向、個人創意の尊重、市場の復権、等々、古典的ミクロ主導型の経済機構への回帰が政策の基礎的ビジョンとなる。これはまた、アメリカ合衆(州)国の特殊な統治構造の中では、連邦中央政府から州政府および地方自治体への権限と機能の移譲となり、「新連邦主義」「地方主義」などと呼ばれることになる¹⁾。

結局、各個人の自由、自立、自助、そしてこういう自由な個人同士の自発的協力、協働および互助互惠をアメリカ社会の基本的性格として再確認するということになる。この姿勢は当然福祉国家否定となるものと考えられる。また、この独自性の強い社会の安全は、常に敵意を持つ外部の異なる体制からの脅威にさらされているとみれば、社会の安全保障はまず国防の強化にあるということにもなる。こうして、対 GNP 比率、実質的絶対額ともに漸減傾向にある国防費の逆転増強が最優先政策となる。

国防、サプライ・サイド、マネタリズムの三大指導理念をはたして齊合的に実践できるかという点については、すでに早い時期から消息筋の見解が分かるところであった²⁾。財政の縮小均衡と国防支出の増大とを両立させようとすれば、その皺寄せは民生支出の削減とならざるをえない。これは社会保障にとっては好ましくない道具立てということになる。

前記三大指導理念から導き出される政策を均衡のとれる方式で配合実施することは理論的には可能であった。しかしそれぞれの政策分野の担当者達は、他を顧みず功を急ぎすぎ、結局実質 GNP の絶対的減少という好ましくない結果になった。分けるべきパイは縮小したのに分配ルールが変わったために、階層間、集団間に損得の不平等分配が発生した。レカッチマン教授によれば、得をした者は「かねもち、サンベルト住民、白人、成人、男子」であり、損をした者は「貧乏人、サンベルト外の住民、黒人、若年者、女子」である³⁾。この損得比較は奇抜であるが当を得た指摘である。しかしレカッチマンが触れていない重要な集団が

ある。労働力引退後の老人である。損得のどちらにも入っていないのは、損得なしという意味であろうか。

II 公的扶助：倫理の崩壊

統合された社会保障部門というものがあるわけではないが、一応国際労働機構 (ILO) の『社会保障のコスト』における諸項目をもって社会保障の範囲を示すものとすれば、アメリカ合衆国の社会保障においては公的扶助の比重が相当大きいことに気づく。レーガン政権下で貧乏人は相対的に損をしているが、この傾向は今に始まったものではない。公的貧困線以下の貧困者は、扶助給付込みの所得でみても、1974年に総人口に対して11.2%という最低を記録して以来漸増し、1981年には14%に達している⁴⁾ (公的貧困線は実質的には固定しているがインフレにスライドして名目的には増加する仕組みになっている。現在4人モデル世帯で年間約1万ドルである)。実質的に固定された貧困基準で、貧困者の対人口比が前記のように上昇しているのは、「絶対的」困窮化の進行を意味する。この事実はスタグフレーション下のアメリカではロールズ流の公正の原理が着実に侵されていることを物語る⁵⁾。

しかし異論もある。貧困統計上の貧困者がはたしてすべて貧困線以下の所得しかない「真正困窮者」(truly needy) であるかどうかについては、今のところ合意は成立していない。公的扶助支給に関して、行政側の過保護、濫給、受給者の偽装貧困、不正申告というようなスキャンダルが後を断たないことからすれば、公表統計通りにアメリカの貧困の幅を理解してよいかどうか即断できない。事実論争も絶えない。

貧困の意味付けや貧困者の救済に関してもアメリカでは政治の介入がはなはだしい。ガルブレイスの『豊かな社会』という貧困論およびハリントンの『もう一つのアメリカ』という貧困ルポ以来、恵まれない人々に対する「愛情」(compassion) が大統領選挙戦ごとに政治の課題となり、新政権ごとにある種の「福祉改革」が緊急提案されてきて

いる。しかし同じ「愛」にしても、民主党系大統領は「愛の飴」を与えようとし、共和党系大統領は「愛の鞭」を振るおうとする。

レーガン大統領はたしかに「愛の鞭」を持ってホワイト・ハウスに乗り込んできた。レーガン大統領は、伝統的中産階級の価値観をこのうえなく尊重する。なかでも正直と自立は称揚してやまない徳目である。したがって、一般社会からカネをふんだくことを当然の権利と主張するような「進歩的」貧困者やその後援者である「急進的福祉主義者」(welfare radicals)には相当の嫌悪感を持っているようである。救貧政策におけるレーガン政権のスローガンは、「真正困窮者」に限って手厚く保護するということである。ということは、実は、困窮度の認定手続き(ミーンズ・テスト)をより厳格にするということでもある。こうしてレーガン政権の福祉政策は逆コースの様相を深めることになる。

また、レーガン大統領が理想的と考えているらしい救済方式は、家族、親族、地域社会、民間団体等の自発的善意による扶助である。連邦政府が関与する扶助制度の大宗は「母子家庭扶助」(AFDC)であるが、レーガン政権はこの制度を漸次各州に移譲し、代わりに医療扶助(Medicaid)を完全に連邦政府管掌とする政策を実施している(AFDCは1960年代以来、身体障害または無業の父親の在宅を許す制度になっており、「父親の居る母子家庭」((日本語では形容矛盾だが適訳がないためあえて使用))はAFDC家庭の1割にものぼる)。

AFDCは制度として墮落したという声もよく聞かれる。事実、各種の資料によれば、被扶助家庭となった事情、困窮の原因等に関して、かなり寛大な道義的基準をもってしても首をかしげざるをえないケースも多い。やむをえない事情により幼児をかかえて苦勞している気の毒な婦人としての人間像(女は弱し、されど母は強し、というような涙ぐましい情景)はおそらく滅多に見当たらないであろう。多くの「福祉ママ」(ジャパニーズ・イングリッシュの「教育ママ」からヒントを得ての造語、原語はwelfare mothers)の中には、

扶助目当てに家庭分断(離婚、別居、父親蒸発)を選んだとか、能力や意欲の欠陥で子を産む肉体的能力に職業能力や努力、忍耐がついてこなかった「10代妊娠」組も見逃せない。たとえば被扶助児童の38%の母親が、これらの児童の父親と婚姻関係になかったと数字は語っている⁶⁾。

家族の崩壊、倫理の頹廃を見せつけられては、レーガン大統領がはげしく否定的に反応したとしても不思議ではない。公的扶助からの撤退は、連邦政府を不義の汚れから救う道であるとみられたかもしれない。しかし、有難くない荷物を余計に預けられた州政府や地方自治体はどうするか。プリンストン大学の都市・地域問題研究所の2年越しの調査によれば(*New York Times*, May 6, 1983), 連邦政府の福祉支出削減の後、大方の州および地方自治体は自前の財力で従来通りの扶助水準を維持することはできなかったということである。

政府財政に余裕がないとしても、「真正困窮者」の扶助需要は消滅しない。それで目下、連邦政府でも州政府でも古き良き家族制度における扶養義務を再発見して法的に扶養義務を持つ者に強制しようとしている。核家族の倫理と法によれば、夫であり父である者の妻子扶養は当然である。別居、離婚に当たって扶養義務の法的強制は日頃どこにでもみられる現象である。公的扶助に頼る母子家庭の場合は、蒸発した扶養義務者の行方を捜すのに費用がかかることと、捜せたとしても扶養能力はないだろうという予想の下に、各州とも父親捜しに熱心にはなれなかったのである。財政ピンチとなって背に腹は代えられず父親捜しに乗り出したところ、扶養能力十分な父親が多数発見されたという州もある。扶養義務者が他州に転出していれば、州際条約によって扶養義務の越境強制を取り決める必要があるが、「州主権」にこだわりがちなアメリカの諸州のことであるから法律や条約の整備は決して容易ではないということである。

最近話題になっている扶養義務の問題は、直系尊属(老親)に対する扶養義務である。連邦政府は、先に述べたように、医療扶助(Medicaid)を自己管掌にすることにしたために、増大する老人

医療の問題を抱えこんだ。そこで、被扶助老人の医療費の一部または全部をその子に転嫁するために、子は親に対して法的に扶養義務を負うと主張し始めたのである。しかしこの辺の法理は怪しげなものであるらしく、妻子に対する扶養義務のようにはゆかない模様である。医療扶助関係の法規には、扶助受給者にその子の暮し向きや住所等に関する情報の提供を強制してはならないとされているという (*New York Times*, March 30, 1983)。

アメリカ家族法および家族の現実が目下めまぐるしく変化しつつある。政府財政にとって都合の良いような古典的核家族はもはや存在しないと言っても過言ではない。しかし、次節以下で考察する社会保険においても、保障の基礎にある家族観は旧態依然たるものでさまざまな問題を引き起こし激しい論争の種となっている。今まで述べてきたことだけから判断しても、今のアメリカ社会保障にとって最も困難な問題は「家族とは何か」ということである。法社会学専門家の研究と助言を得たいところである⁷⁾。

経済学者達を残念がらせているレーガン福祉政策の一面は、「負の所得税」思想の否定である。扶助基準近辺の所得を自ら稼げる受給者に対する扶助を、レーガン政権は思いきり切り捨てることにしたのである。1967年以来、扶助受給者が働き出せば、扶助支給額減額に当たって、新しい労働収入のうち最初の月額30ドルとそれ以上の稼ぎの3分の1は控除することになっていた。たとえば、稼ぎが新たに月額60ドル増えたとすれば、扶助受給額は60ドル減るのではなく（これを100%課税という）、 $60 - (30 + 10) = 20$ ドル減ることになるわけである。こういうふうに、稼いで損にならないような配慮が扶助支給額調整に当たってなされていたのであるが、レーガン政権はこういう考えを拒否したわけである。30ドル控除、限界課税率=3分の2という方式の下では、扶助基準の1.5倍以上の稼ぎがあってはじめて完全な扶助打ち切りとなるわけである。それで、レーガン政権の扶助打ち切り方式は、かえって「働く貧民」の完全な扶助依存をもたらすであろうと恐れられたので

ある⁸⁾。

見ようによっては、レーガン福祉政策は、「負の所得税」仮説実証の好機とも言える。レーガン政権もこの間の事情をわきまえていて、ノースカロライナ州の三大学共同研究所（その参加校の1つは著名なデューク大学）に調査を依頼した模様である。速報によればこの調査は、1981年10月から1982年4月までに扶助を打ち切られた扶助受給者の何割が、1982年9月までに再び扶助受給者となっているかを調べ、前年同期間の類似事象の動向と比較しているという。その結果、前年の扶助復帰率25%に対し1982年は15%であることが判明したという。行政側の「政治的」解釈によれば、「負の所得税」時代よりも「100%課税」のレーガン時代の扶助復帰率が低いということになり、福祉切りつめ政策は正しかったということになる模様である (*New York Times*, April 29, 1983)。ノースカロライナ調査は今後論議を呼ぶことになろう。

AFDCのほかにも多くの付帯的または並行的な扶助があるが割愛せざるをえない。なかでも食費扶助である Food stamps は研究者の間で人気のある項目で、沖縄国際大学の比嘉輝幸氏の博士論文もある⁹⁾。福祉の最終駅は地方自治体レベルでの一般扶助 (General Assistance) であるが、「福祉地方主義」の進行とともにその重要性は高まるものと考えられる。

III 社会保険：論理の混乱

個人の自立、自助を称揚するレーガン大統領の価値観は、社会的・経済的事故や災害に対する共同防衛としての拠出制社会保険を肯定するものと思われる。なかでも OASDHI という頭文字で親しまれている老齢者、遺族、障害者年金と医療保険は、「社会保障法」に依拠する点で社会保障そのものと言える。その中で最近問題になり、社会保障審議会の答申の立法化がようやく虎口を脱したのが老齢年金保険である。以下の論評ではこれを主題にするが、レーガン大統領も老齢年金に関する限りはきわめて好意的である点はまず特筆に

値いしよう（もっとも、ここには老人パワーに対する政治的思惑がからんでいるかもしれない。たとえば、筆者も会員の1人であるアメリカ引退者協会——American Association of Retired Persons, 略して AARP——は、結成以来24年も経ち、1,400万人もの会員を抱える大圧力団体である）。

社会保険と言えば、OASDHI のほかに、失業補償、労災補償がある。すべて「保険」概念に一応の敬意を払って保険料拠出による信託基金 (Trust funds) 運営、または私的保険業との提携によって、健全財務を旨としている。もちろん、拠出、給付、運営の多方面にわたって改善の余地は大きい。計量経済学の発達により、社会保険が被保険事故の増幅という結果を招いているかもしれないということもわかってきた。その最たるものは失業保険のアメリカ的在り方である。この社会保険のおかげで、使用者は安易にレイオフを実施し、労働者は失業期間中求職、就職を急がずに寛ぎすぎ、その相乗効果は失業率の増大となっていると指摘されている¹⁰⁾。労災保険の場合も、事故の事後処理の容易さのゆえに、事業場監督による事前防止を怠る傾向がなきにしもあらずと言われている。しかし、こういう指摘は別の見方をすれば、受益者達の利益がかなり手厚く保護されていることを意味するわけで、失業保険のおかげでさしものレーガン不況も無事に乗り切れたということにもなる。

アメリカの社会保険は定着したものに関する限り健全であるが、理論的、理念的には混乱が大きく、そのために新機軸を打ち出すことはできず、制度の運営も政治的プラグマチズムに左右されやすい。「保険」と言いながら、加入者の払い込みは「保険料」と言わずに「税金」（社会保障税、給与税——Payroll tax）と呼ぶことなど、百害あって一利もない用語法である。税金であれば課税特有の負担の公平の見地から批判されるはずで、報酬の一定水準まで一律課税という社会保障税は、逆進的性格を持つものと言われても仕方がない。それはまた社会保障の理念にも反する。拠出の逆進性を給付の「累進性」で匡正する給付方式であ

るが、これは実は課税上限の絶え間ない上昇によって、現役労働者の拠出金を論理的には不当に現在の受益者に移転しているからこそ可能なのである。保険の原理に徹すれば公共財政の一部として社会保険をみることから生ずる多くの無用な重荷が下ろせるのではないかと思う。

保険なら、保険をかける事故は何かとまず問わなければならない。社会保険関係の事故は大体が所得の喪失につながるもので、物事を簡便化して考えれば「予期せざる所得喪失」ということが社会保険で保険をかける事故であると言ってもよい。事故の蓋然性はわかっていても誰が何時事故に遭うかはわからない。事故に遭うかもしれないという危惧が保険志向の源泉であり、思慮深い人間は事故に遭うかもしれない場合の生活防衛のために保険をかけるわけである。事故に遭わなければ、保険料はかけ捨てにしても損にはならないわけである（時限生命保険——Term life insurance——は好例である）。

私は、この考え方を老齢年金保険（言い換えれば老後所得保険）にも適用すべきだと考える。人によっては老齢による所得喪失という事故は全く起こらないかもしれない。死の直前まで働ける人々もいる。こういう幸福な人々なら、老後所得保険の保険料はかけ捨てでも決して損にはならないわけである。もちろん人によっては就労不能が早めにくる場合もある。こういう人々は年齢の如何を問わず保険給付を受けることができる。また、かけ捨て保険の場合は保険料が格別に安くなる利点がある。

老齢年金の現実には保険概念とは全く無縁であるように見える。定年などという制度があって「老後」を作為的に作り出し、「所得喪失」という事故を予測可能な普遍的なものにしている。社会保険が被保険事故の発生をより頻繁にするという仮説は、老齢年金保険によって、別に計量経済学の手を煩わす必要もなく証明されているようなものである。

こういうふうに、保険理念で攻めてみると弁護しにくい点が老齢年金保険には多い。こういう攻撃を前もって封じるとすれば、老齢年金は保険で

はなく、社会的所得移転であるとか、過去に積み立てた預金の元利取崩しであるとか言わなければならなくなる。そのどちらを主張するにしても、老齢年金の現実を、公正と効率の見地から十分に弁護することは困難である。弁護できない分だけ政治的圧力に譲歩しているわけで、老齢年金の実際はますます複雑怪奇なものになるわけである。

所得移転説は便宜的に定年を設定し、定年以上の年齢階層の生産力を廃棄している。そして定年以上の「従属人口」と現役の生産人口との比率によって、社会の所得移転能力を計量しようとして、世代間の争いを触発している。こういう考え方でゆけば、老齢不労人口対現役生産人口比率の上昇は、大変な社会不安の源になるわけで、その予防策として産児数引上げのための人口政策を必要とするという議論にもなる。こうして、人口論側からのアプローチでは所得移転説を弁護することはますます困難になるように思われる。

従属人口比率の増大は、現役生産人口の負担の増大を意味すると考えられている。老人扶養にこれ以上出すわけにはゆかないといつられるかわからないというわけで、老人達の気持はすっかり沈んでしまうのである。社会保障の目的の1つは、受給者達の人間的誇りの保証である。にもかかわらず、従属人口比率などという指標が現われたために、受給者達は胸を張って生活権を主張することができなくなるのである。今活躍中の生産者達がしぶしぶ出すカネを「すみません」と使わせていただくという威信の不平等分配が社会保障の姿になるうとは、おそらく誰も想像ができなかったにちがいない。発想の転換が必要である。問題は吝嗇な現役生産者達に喜んでカネを出させる方法や理論はないものか、ということである。

人にカネを出させるのに一番良い方法は利息付きの借金である。すなわち、威信の平等分配のために、老齢人口は生産人口から公正な市場法則に従って借金して生活する、とまず仮定する。カネを貸す方の生産人口にとって心配なのは、債務者の返済能力である。「借金を返さずに死んでしまうかもしれない」と生産人口は言うであろう。

現役生産者がそう言った時政府の役割が必要に

なる。政府は老齢人口の生活費に等しい金額を現役生産者から利息付きで借りることができる。今の現役組が老齢に達すれば、借金返済を求める。政府は、その借金返済をその時の現役組から借金して行なう。長期的に成長する経済においては、老後生活水準も絶えず向上するので、現役時代に貸した金の元利だけでは不足ということになるかもしれない。その不足分は、政府の新たな借金によって賄うことにする。こういう操作の下では、現役世代は所得移転が起こっていることを意識しないですむ。要するに、新手の金融商品が出回っているにすぎないのである。

世代間所得移転の金融操作で重要な点は、利子率が移転所得総額を決定するという点である。したがって、老齢人口および生活水準の見通しがつけば、老齢人口の総生活費に等しい資源を借金で調達するには利子率はどの程度にならなければならないかという経済学者が好きな問題が出てくる。こういうふうにして、世代間所得移転に必要な均衡利子率が、人口動態および経済成長と絡み合っただけで析出されるということになる。市場利子率に反応する人々の行動は全く自由であるから、期せずしてレーガン大統領の好む自由な人間同士の互助互惠体制が金融市場の「見えざる手」に導かれて成立することになる（この課題の正確な分析は私の手に負えないが、1つの模範としてはサミュエルソンの試みがある）¹¹⁾。

老齢年金保障制度を、政府の金融仲介による世代間貸借関係としてみるとすれば、現行制度をこの説で弁護できるように手直しすることは不可能ではあるまい。しかし、サミュエルソン論文に対して別の価値観の立場からアバ・ラーナーが激しく反対したように¹²⁾、実際の制度を内部整合的な1つの理論で貫くことは人間社会では不可能であるにちがいない。最近の社会保障審議会の答申は、同じ目標に関して如何に多くの立場がありうるかをよく示している。以下、この答申に即して問題を探ることにする。

IV 最近の社会保障改革

1981年12月大統領任命の社会保障審議会は、難航を重ねながらも予定にそれほど遅れることなく、1983年1月に答申書を提出した¹³⁾。社会的、経済的諸条件が激しく変化する過程で、約束通りの老齢年金を実質的に保障するためには、毎年の原資確保をどう行なうか、というのがこの審議会の課題であった。多くの立場や思惑がぶつかり合いながら合意に達した答申はきわめてプラグマチックなものであった。

盛りだくさんの収入増強策の中で効果が大きいものだけに限れば次の諸項目である。

- (1) 非営利団体の従業員および連邦政府の新採用公務員を「社会保障」に加入せしめること、
- (2) 高所得者の社会保障給付の半額を所得税課税所得に加えること（この点については追ってコメントする）、
- (3) 生計費上昇にスライドする給付調整(indexing)を会計年度から暦年に切り替えること（過渡期の調整休止で経費が浮く）、
- (4) 保険料率改訂（保険料率を適用する報酬の上限の引上げはすでに計画通り実施中）。

その中、特にマスコミのレベルで論議を呼んだのは、社会保障給付に課税する提案である。今のところ、単身者で収入が2万ドル以上の者、配偶者のある者で2万5,000ドル以上の者とされている（これだけの所得のある人々は社会保障給付受給者の間では高額所得者であるが、2人世帯で年収2万5,000ドルと言えば、全国の2人世帯の2年前の中位所得である。また、社会保障保険料適用報酬の上限は、3年前に2万5,900ドルに達した）。

気の早い論客達は、一定の所得以上の所得を持つ受給者の社会保障給付の一部を所得税で取り上げようとするこの提案を、ミーンズ・テストの出現として騒ぎ立てている¹⁴⁾。所得（ミーンズ）に

応じて給付を手加減することになるからであるが、多分に思い過ぎしの傾向がある。公的扶助の場合は、扶助が稼ぎに応じて増減するので、扶助支給額の決定のためには受給者の稼ぎのほどを調べる必要があるわけである。社会保障受給額を課税される高額所得者は、単にこの受給額の半額を所得税申告の際、他の課税所得とともに申告し納税するわけであるからミーンズ・テストにはならないわけである。事実、低所得者の場合も所得税に連結する「負の所得税」が望ましいとされるのは、嫌なミーンズ・テストを無用にすることができるからである。課税イコール・ミーンズ・テストではないのである。

所得税法における社会保障給付の取扱いは奇妙である。現在非課税であるが、老齢年金を過去に積み立てた貯蓄の取崩しとみれば、少なくとも利子相当部分および資産価値上昇部分（キャピタル・ゲインズ）は課税所得に含まれるべきである。そうっていないのは、老齢年金の性格に関するこの説、すなわち貯蓄積立説を人々が信じないからだということができる。

しかし、虚心坦懐にみれば、年金は所得である。はっきりした贈与である場合を除いて、如何なる恒常的所得も資本金から生まれるものである。勤労所得の源泉さえ人的資本になぞらえられる現今、不労所得の年金ならなおさら、ある種の資本およびその利子を源泉とするにちがいない。老齢年金をこうみるならば、年金のための資本形成に新しい方式が見つかるかもしれない。事実、社会保障審議会に経済学者ボスキンの提出した論文は、年金のための個人的資本形成に近い考え方である。ボスキンの案よりもより明白に老後所得のために個人的資本形成を具体化したのが、レーガン政権が受け継ぎ改善した「個人別引退勘定」(Individual Retirement Account, 略してIRA)である。これは貯蓄奨励策の1つであって、社会保障の一環ではない。しかし、それが老後年金確保の1つの方法であることは疑いえない。また社会保障制度内でのボスキンの案と酷似しているところは、IRAが社会保障的であることを物語る。すでに実施されているIRAについて語り、ついでボスキンの案を

論評しよう。

IRA は、賃金労働者が毎年2,000ドルまで任意に選択した銀行で積み立て、70.5歳に到達した時年金またはその他の形式で引き出す仕組みになっている。貯蓄奨励という政治的理由で元利ともに引き出すまでは非課税というのが魅力である。所得の一部を、比較的高所得段階である現役期間から老後の低所得段階に移すことによって、累進所得税制下の減税を実現することになるわけである。また、利息は毎週の市場利子率で計算し、複利方式で積み立ててゆくことになっており、金融市場の自由化により利子率が物価の動向を敏感に反映する限り、インフレ・スライドの実をもあげることができる。

1982年の年間IRA預金総額は300億ドルに達し、大方の予想を100億ドルも上回っているという。300億ドルといえば、同年の社会保険拠出金総額の15%に当たり決して馬鹿にならない数字である。IRA預金者の所得分布によれば、高額所得層に偏していることがわかる。これらの所得階層の限界所得税率は少なくとも40%にはなると考えられるから、毎年のIRA預金2,000ドルに対して800ドル減税という形で政府がボーナスを払っていることになる(*New York Times*, April 15, 1983)。

ボスキン案は、社会保障制度内で「個人別保障勘定」(Personal Security Account, 略してPSA)を設定し拠出金を積み立てるとというのが基本線である¹⁵⁾。積立てに当たっての計算は実質利子率2%と生計費上昇率を使用する。しかし、さすがに社会保障の従来ものしきたりを無視できず、低所得者の拠出はその都度幾分か割増しを加えながら積み立ててゆく。給付は積立金に比例するものとする。現行社会保障制度への譲歩を除けば、ボスキンの発想法はほとんどIRAである。

要するに問題は、老後生活費の原資を各人がどう準備するか、ということである。これには、各人の創意工夫に任せるという古典的資本主義方式がある一方、社会全体が老後市民の扶養義務を負うという純粹の社会保障もある。その中間にいろいろな方式があるわけで、借金モデル、IRA、PSA、および現行制度を比較してみただけでも、問題の

複雑さとともに新しい発想の余地があることもわかる。

アメリカでも、社会保障の費用は全額、一般会計から割り当てるべきだとする急進福祉主義者達がいる。彼らは同時に累進度のけわしい累進所得税を政府歳入の主要財源とすることを主張する点において、所得再分配志向を強く抱いている。しかしながら、こういう主張は今のところあまり相手にされなくなった模様である¹⁶⁾。大勢としては、目下、社会保障から「社会」をはずして、個人レベルの分析に還元する分析手法が好まれるようである。事故に遭って困るのは個人である。自主的で合理的な個人は、事故回避および事故処理にも相応の配慮をしつつ、一生涯の生きがいを極大化するであろう、というような接近方法である。ミクロ経済分析と計量技術の発達、社会保障制度のみならず政府と経済・社会との接点における多くの事態の再検討に大いに貢献しているように思われる。

V 税 制

いざとなれば社会保障も一般会計に援助を求めなければならない。一般会計の財源は税金である。したがって、社会保障の最後の保障は税金ということになる。その中でも所得税は特別の重要性を持つ。

しかしここで指摘したいことは、所得税制にすでに社会保障的役割が相当織り込まれていることである。社会保障諸項目に該当する個人的支出を課税所得から控除することによって節税を許す仕組みがそれである。生活保障的控除(基礎、配偶者、扶養家族等)のほかに、私的健康保険料、医療費、薬品代、住宅費、寄付金、災害損失、教育訓練費、等々の一部または全部を課税所得から控除することになっている。つまり納税者は、これらの控除総額に限界税率を掛けた分に相当する社会保障給付を受け取ったのと同然ということになる。限界税率は高額所得になればなるほど高くなるから、所得税制とはカネ持ちの社会保障制度であるということもできる。これはまた真の意味の

社会保障の分断でもある。

所得税がこういう性質の制度である以上、社会保障制度とのいっそうの統合がなされてもよい。特に基礎的生活保障に関しては、各納税者に各種控除で生活費を先取りさせる代わりに、所得は全額課税としたうえ、一定の基礎的生活費を国民全員に国民の権利として自動的に支給する方法も考えられる。こうすることの利点は、所得のない人も、生活費を扶助として福祉事務所にいただきに行く代わりに、通常の納税者と同様に堂々と国民配当またはデモグラントとして受け取ることができることにある。こうして社会的威信と人間的尊厳の完全に平等な分配が成立する。残念ながら、世の中は、こういう考え方が場違いに聞えるほど変わったものであるらしい。

1 国内の所得再分配を考えるに当たっても、社会保障と税金を同時に考える必要がある。今まで述べたことだけで想像しても、アメリカの税金と社会保障が所得再分配に関しては限られた効果しか持たないであろうということはすぐわかる。社会保険においては、保険料適用所得の範囲、すなわち公的貧困線近辺の「働く貧民」から中位所得を幾分か上回る水準に到る人口集団——総人口の約3分の2——の間で、下に厚く上に薄い給付方式で平等化に役立つ再分配が行なわれているようであるが、最低所得階層への移転所得は政策的に切りつめられ、そのうえに最高所得階層は減税政策で限界税率を25%も減らしてもらうのであるから、レーガン政権下の所得分配はその不平等度を確実に高めた、と言いうるであろう。

結 論

「社会保障」という表現はニューディール時代のアメリカで生まれた。しかし、それは修辞上の不思議な事故であった。アメリカ人はまだ「社会保障」の「社会」の意味がよくわからないらしいのである。ここでの社会保障とはせいぜい「政府の介入または援助による個人生活の保障」という意味でしかない。それは結局政治過程でどうにもなるものなのである。

考え方にしても、「社会保障」の範囲は人によって千差万別である。「社会保障法」の範囲で考える傾向が支配的で、Social Security と Social Welfare とを峻別することになる。これはまた Security は善玉、Welfare は悪玉という固定観念をも生む。したがって今のところ、社会保障を1つの総合的部門として考えるためにはILOに依拠するほかはない¹⁾。ILOの総合的概念に注目しないために、アメリカの制度は不備な点が多く、計画的改善もできない。

アメリカ社会保障制度の最大の欠点は、国民健康保険がないことである。社会的良心の高揚期であった1960年代においてさえ、国民健康保険を法制化できなかったことからすれば、今後も中期的には望み薄であろう。不完全で複雑、諸施策が乱立して見通し不可能、制度の利用に（悪）知恵が要り、賢い利用者に濫用され、正直な適格者の救済に見落としが多い、というのがアメリカ社会保障制度の偽らざる現実であろう。

最後に言い訳を一言。本稿の悪文ぶりが示すように、社会保障を語るに足る表現能力を私は十分に持ち合わせていない。それに加うるに用語の不統一というこの分野特有の問題もある。保険と呼んで保険でなく、拠出金は掛け金であったり税金であったりする。保険と扶助が「保障」で統一されるものであるかどうかはわからない。こういう状態では、用語の選択によって問題を封じたり、または解決したりすることも不可能ではない。問題の本質は一体何か、と問いたくもなる。「本質」について合意が得られれば、用語もそれに沿って統一できるはずであろう。しかし、「本質論」のむずかしさは、日本の社会政策論で経験済みである。結局今後も、各人各様の自由な主張が、社会保障をめぐる続くことであろう。この見地から、本稿の一人一様の勝手な主張をもなにとぞ御寛恕いただきたい。

注

1) アメリカ思潮の雰囲気については、平恒次「常識に敗れた経済学者たち」『中央公論』1981年10月号参照。

2) 1983年年頭から景気が回復したので、サプライ・サ

- イダー達は自説通りの結果になったと祝杯をあげているという。たとえば, Jude Wanniski, "Supply-Side Wins," *New York Times*, March 25, 1983, Op-Ed p.
- 3) Robert Lekachman, *Greed Is Not Enough: Reaganomics* (Pantheon Books, 1982), p. 102.
- 4) *The Economic Report of the President*, January 1983.
- 5) John Rawls, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971).
邦訳: 矢島釣次他『正義論』(紀伊国屋, 1979年)。なお, 平恒次「自由, 平等, 公正」『三田学会雑誌』1980年8月, 参照。
- 6) Henrietta J. Duvall, et al., "Aid to Families with Dependent Children: Characteristics of Recipients in 1979," *Social Security Bulletin*, April 1982, Table 3.
- 7) Richard V. Burkhauser and Karen C. Holden eds., *A Challenge to Social Security: The Changing Roles of Women and Men in American Society* (Academic Press, 1982).
- 8) Alan Gartner et al., eds., *What Reagan Is Doing to Us* (Harper & Row, 1982), pp. 73-77 (in a chapter by Steven Erie and Martin Rein).
- 9) Teruyuki Higa, *The Impact of Structural Changes in the Food Stamp Program on Consumption and Work Effort* (unpublished Ph. D. thesis) (University of Illinois, 1978).
- 10) M. Feldstein, "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment," *American Economic Review*, December 1978. Also, *The Economic Report of the President 1983*.
- 11) Paul A. Samuelson, "An Exact Consumption-Loan Model of Interest With Or Without the Social Contrivance of Money," *Journal of Political Economy*, December 1958.
- 12) Abba P. Lerner, "Consumption-Loan Interest and Money," *J. P. E.*, October 1959, with "Reply" by Samuelson.
- 13) *The Report of the National Commission on Social Security Reform*, January 1983.
- 14) Rita Ricardo-Campbell, "The Social Security Reforms," *Wall Street Journal*, February 16, 1983.
- 15) *Stanford Observer*, January 1983, Section 2, "Perspectives," Also, Michael J. Boskin and John B. Shoven, "The Reforms Leave Many Problems," *New York Times*, January 23, 1983.
- 16) Gartner et al., *What Reagan Is Doing to Us*, pp. 294-317 (by S. M. Miller and Donald Tomaskovic-Devey).
- 17) ILO も進行する社会保障の危機に無縁ではなく, 今後の方向に戸惑いさえみえる。
Director-General, "Social Security at the Crossroads," *International Labour Review*, March-April 1980.

(たいら・こうじ イリノイ大学教授)