

社会保障と経済計画

末^{すえ}

高^{たか}

信^{まこと}

社会保障とは何か。社会保障の意義については、いろいろの考えかたがあり、学者のあいだでも必ずしも一致を見ていないが、ここでは、すべての国民が生存権をもつことを確認され、そのような生存権の裏付けとして、国が国民の生活を保障するために樹立するところの制度と解しておく。社会保障をこのように見ることは、わが国の憲法の規定に即応しているので、わが国における社会保障を、その直接の対象とする研究や論議には、いちおう便利な見解であると思う。わが憲法は、その第二五条に次の如く、生存権と社会保障とを規定している。即ち「すべて国民は健康にして、文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という第一項は勿論、基本的人権としての生存権を確認した規定であり、これを受けて「国はすべての部面について、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上および増進に努めなければならない」と規定し、社会保障その他の推進を、国に対し義務付けている。

生存権といい、また生活を営む権利というとき、生存とか生活とかは何を意味するか。普通の言葉として生存とは生きていること、生命を保つていること、生きながらえることを意味し、また生活とは、生きること、生存して活動

することを意味する。即ち生活は生存のうゑに活動するという生命の能動的部面を強調する点において、生存とは異なるところがあるかに思えるが、元來生存、即ち生きるということは、生命のうちなるものが自主的にはたらくことに外ならないのであるから、生きることの本質は能動的である。このように分析して来ると生存と生活はいちおう同義語であり、従つてわが憲法にいうところの生活する権利は即ち生存権を意味するものと考えてはば誤りないと思つ。ここで人間の生きることの意味をなお一度反省して見よう。人間が人間として生きていくあいだは、たえず考えたこと、悩んだり、喜んだり、悲しんだりするのであつて、これが人間にとつては、生きることの内容をなすものであることは、疑いのない事實である。けれども、そのまた一面において人間は、一つの生物として、生物一般における「生きること」と共通の「生きること」を生きてゐる。生物一般における「生きること」とは、言うまでもなく生物の新陳代謝の営みである。この新陳代謝の営みは、アミーバのような単細胞生物も、これによつてその生命の維持をしているのであるが、人間にあつても、その生命は、これによつて支えられている。いな人間の生きることもその根本は新陳代謝機能を行うことである。

と言つても人間には理性があり、智慧があるので、この機能を、他の生物におけるように本能によつて行うものではない。かくて人間にあつては、生命を維持するために、即ち新陳代謝のために、外界の資料を捕捉し、獲得し、さらに進んで生産する。このような外界の資料の獲得、生産は、今日においては人間の集団としての社会のうちに行われ、個々の人間に対しては所得として実現する。即ち所得を得て人間は初めて、その生命を維持するに必要な、あらゆる資料を調達し、購入し、その生命を保つことができるのである。

このように考えてくると、人間として生きるということ、生存し、生活するということの根本は所得を確保すること、ということにほかならない。憲法第二五条において確認された人間の生活する権利とは、決して人間の考えたり、悩んだり、喜んだり、悲しんだりすることを意味するものではなく、人間が喰つたり、着たり、住んだりするために必要

とする所得を獲得するところの活動としての生活を意味するのである。

わが国が現に採用している社会構造は自由主義ないし資本主義社会の性格をもつものであるから、ひとはその所得を自己の責任で獲得しなければならぬ。かくて大なる所得をもつものは、いくらでも豊富な生活を営むことができるのであるが、その反面において、現実の社会においては、いろいろの原因からして、自己の生命を維持するために必要な所得を自ら獲得できないものが少なくない。このように所得の獲得ができないか、また所得があつても、生命の維持に対して不足する場合にはそのひとの生存は脅かされ、否定される。

ところが、人間としてその生命くらいとうといものはなく、生命は人間に対して絶対の価値である。何人も生きていとい願う。生命こそ究極の願望である。この生命に対する至高の愛惜は、ついに人間の最も根本的な権利は生きる権利であるとの思想を生んだ。そしてこの生きる権利、生存への権利は、人間のうまれながらの、ないし天賦の、従つて不可侵の、絶対の基本権であるとされ、もし、国の実定法がこれに抵触すれば、その実定法が誤りであり、この基本権はその実定法に優越するものとされた。このような考えかたを基礎として、わが憲法はこの生存権を確認し、かつそれを裏付けるため、国民の生活を保障するための制度の推進を国の義務として確立したことは、すでに述べたところである。このようにして社会保障制度は、自力を以てしてはその生活を支える所得のないか、または不足する人間に、或いはひとが、そのような所得を失つた場合に、その尖つたか、不足するかする所得を、国の責任において補給するところの仕組みである。かくて、社会保障制度は、人間の生活を、その所得不足の悩みを国の責任で解消することを目的とするもので、決して人間の生活を全面に保障し、人間のすべての悩みを解決するようなものではないことを銘記すべきである。これを二層端的に言えば社会保障制度は人間の営む生活のうち経済という生活部分について、それを国の責任で保障しようというものであつて、宗教とか芸術とかの部分は、直接にはその対象となるものではない。

二

さてわたくしは前段において社会保障を以て、生命を維持するために必要とする所得の不足に対し、国の責任においてその所得を補給するところの制度としたのであるが、そもそもこの所得というものは普通かねとかたねをとり人間の活動からのみ生まれるものである。従つて国が国として必要なかねは、その国民の活動し、かせいだかねを吸い上げて、これを準備する以外には決してあり得ないものである。そして国がその国民のうち自力ではその生活を維持することのできないものに、国の責任において補給する所得を調達、準備するために国がとるところの吸い上げ方法は、一つは税金を中心とする一般的な歳入の方法であり、他の一つは保険料または目的税の方法である。前者の方法を以て調達された資金によつて行われる社会保障を公的扶助といい、後者の方法を以て準備された資金によつて行われる社会保障は、これを社会保険といつてゐる。かくて各国の社会保障のうちには、公的扶助に重点をおいてゐるものもあり、また社会保険に重点をおいてゐるものもあり、さらにまた両者が渾然融合して、ほぼ一本の制度になつてゐるものもあるが、一般的にいえば、両者の比重には差があるとすると公的扶助と社会保険の二部門をもつことが社会保障制度の普通のかたちである。公的扶助にしても、社会保険にしても、その所要資金は、これを国民所得から吸い上げなければならぬのであるから、国家としては社会保障制度を樹立、推進するにあつては、社会保障給付として支出すべき所要額を精密に測定し、それによつて予定された所要額の調達の方法を決定しなければならないわけである。

このようにして、社会保障は、その所要資金を、国民所得から吸い上げる……その吸い上げ方としては、前述したように、(1)国民所得から吸い上げた税金その他によつて確保した一般歳入の一部をこれにあてるものと、(2)保険料のかたちで直接国民所得から吸い上げるもの、との二つの方式が考えられる。……のであるから、この意味において、国民経済に至大の交渉をもち、かつ影響を与えることは論をまたないところである。それと共に、社会保障による給

付は、これを受給するものには、所得とも考えられ、これを消費することによつてその生活が支えられるのであるから、それだけ国民経済においては購買力を増すことになり、この購買力はさらに生産を刺戟し、その発展の基礎としてはたらくことは、これまた言をまたないところである。この意味においてもまた、社会保障は国民経済に至大の影響をもつものである。

そもそも社会保障を樹立する場合、その本来のねらいは国民生活の保障と安定にあるが、この制度によつてその生活の保障を受ける国民から見れば、この保障によつて生活の上の安心感を増し、生活が全体として明るさ、朗らかさを増すことになる。そして国民生活がこのように全体として安定すること自体、大きな意味をもつものであるが、さらにこの生活の安定は、これによつて労働能率の向上を結果するは当然であり、そしてこの労働能率の向上が国民経済に対し大なる意味をもつものであることもまた論のないところである。

このように見て来ると社会保障と、国民経済とは相互に、三重、四重の関係、交渉をもつてゐることは明らかであり、従つて社会保障の樹立にあつては、このような両者の関係の十分な吟味と解明が、その前提として行われなければならないわけである。

三

社会保障制度は前述の如く、国民生活の窮乏……生活を支えるために必要とする所得、即ち、かねの不足……に對し国の責任でその不足する所得、即ちかねを補給するところのものであるから、その樹立に當つては、まずそれがたぬ必要とするかね（資金）の量と、そのかねを準備する方法とについて、周到な計画がなければならぬ。そしてこの資金の量を決定するものは、国民の生活の実態と、特に生活における所得不足、即ち窮乏の実態、窮乏の原因たる事故等である。即ち社会保障政策の樹立は、第一段階としてまずこのようにして資金の所要量を決定することから始めなければならない。次に第二段階としてこの所要資金の調達について一定の計画をたてなければならない。即ちこ

の資金が結局において国民経済の運営と発展とに対してもつところの關係を見定めながら、その直接の負担を国民経済のうちの如何なる部門に課するか、即ち一般歳入に課するか、目的税または保険料として、被得者および事業主等の直接關係者に課するかについての計画をたてなければならぬ。このような社会保障政策の決定に當つて樹立しなければならぬ計画のうち第一段階のものは、狭義の社会保障計画であり、第二段階のものは一般的経済計画の一部門としての社会保障計画である。

従来わが国においては、全体としての社会保障計画なるものは存在しなかつたのであつて、健康保険等の社会保険の各部門の樹立の場合でも、生活保護等の公的扶助の各部門の創設の場合でも、ただそれらの制度が必要であるという一般的理由だけが強調され、それらの制度によつて、国民経済における生産部面や分配部面等に対し如何なる関連が生じ、影響があるかについては深く掘り下げることがしなかつたのである。

ところが最近に至り、経済企画庁が中心となつて、わが国の総合六カ年計画の策定を見たのであるが、この総合計画の樹立に刺戟されて、厚生省は、この総合計画のうちに欠けている社会保障計画の構想を打出したのであつた。ところが、厚生省の發表したこの社会保障五カ年計画は、わたくしがさきに述べたところの第一段階の社会保障計画であつて、国民経済との関連、結び付きについては触れるところがない。また経済企画庁の發表した総合六カ年計画には、前述の如く、社会保障の部門を欠いているのであるから、兩者を綜合しても、この社会保障計画と国民経済全般との関連性は明らかにはならない。以下これら両計画の概要を紹介しながら、兩者の関連を検討して見よう。

四

十二月五日に政府から發表を見たところの総合経済六カ年計画は、(1)その目標を経済の自立と完全雇用におき、(2)基準年次を昭和二十九年度におき、昭和三十年より始め最終年次を昭和三十五年の六カ年を計画期間とし、(3)生産、分配、消費の各部面に対し、国家権力による強力な直接統制を行うことをなく、遂行しようとするものである。そし

てこの計画は次のような前提のうえに樹立されたものである。

- 一、国際政局に基本的な変化はない。
 - 二、世界の生産および貿易は漸次上昇する。
 - 三、貿易制限は次第に緩和するが、通貨の自由交換性の回復は完全なかたちでは期待できない。世界の輸出競争は激化するものとする。
 - 四、ガット加入の影響で、わが国に対する関税の引下げも相当進捗するが、各国の自国産業保護の政策は、依然として強いものとする。
 - 五、賠償交渉は計画期間の前半においていずれも解決し、かつ東南アジアに対する先進諸国の援助をも想定し、同地域との貿易は活潑化するものとする。
 - 六、中共およびソ連との貿易に関しては、漸次政治的制限は緩和され、経済面におけるわが国との関係も改善されるものとする。
 - 七、特需収入は計画の最終年次にはこれを期待しないものとする。
 - 八、現行の為替レートの変更はないものとする。
 - 九、物価については極力引下の方針がとられるものとする。
- このような想定の下に作業が行われたのであるが、その結果として、最終年次におけるわが国の国民経済は、およそ次のような規模のものとなる。

一、国民総生産

経 済 要 因	基 準 年 次			
	二十九年 度	三十年 度	三十二年 度	三十五年 度
総 人 口 (千人)	八八、三五〇	八九、六〇〇	九一、〇〇〇	九三、三三〇

備 考

民間資本形成	一〇,九九〇	一三,五六〇	一一四・三	一四,七五〇	一三四・二	一七,四〇〇	一五八・四
設備投資	七,三五〇	七,八三〇	一〇六・五	一〇,四七〇	一四三・四	一三,三八〇	一六八・四
在庫増加	一〇・二	一〇・四	一〇六・五	一三・六	一三八	一三八	一六八・四
個人住宅	二,七三〇	三,四二〇	一二四・九	二,八三〇	一〇三・七	三,二九〇	一一〇・五
政府購入	三・八	四・五	一二四・九	三・四	一〇三・七	三・四	一一〇・五
個人住宅	九一〇	一,三三〇	一四五・一	一,四五〇	一五九・三	一,七四〇	一九一・二
政府購入	一・二	一・九	一四五・一	一・七	一五九・三	一・八	一九一・二
政府購入	一三,九九〇	一四,八九〇	一〇六・四	一六,三三〇	二六・七	一八,九九〇	二三五・五
財政投資	一九・三	一九・六	一〇六・四	一九・六	二六・七	一九・六	二三五・五
財政消費	五,一五〇	五,六五〇	一〇九・七	六,三三〇	一一三・九	七,三五〇	一四二・七
財政消費	七・一	七・四	一〇九・七	七・六	一一三・九	七・六	一四二・七
経常海外余剰	一,五五〇	六二〇	三九・四	七六〇	四九・〇	三三〇	一四・二
個人消費支出	四五,七八〇	四七,七四〇	一〇四・三	五,四八〇	一一三・五	六〇,一六〇	一三・四
個人消費支出	六三・三	六三・〇	一〇四・三	六一・四	一一三・五	六三・三	一三・四
国民総支出	△七三,三三〇	七五,八〇〇	一〇四・八	八三,三三〇	一一五・二	九六,七三〇	一三三・八
国民総支出	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇四・八	一〇〇・六	一一五・二	一〇〇・六	一三三・八
消費水準	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇二・九		一〇九・二		一二四・五

△名目支出七三、
六三〇
※消費水準ののび
は
二九・三二年度
一三・九年度
三二・一三年度
四・五%

この計画は経済基盤を拡大して雇用の改善を計ることを目標とするものであるが、経済規模の拡大を以てしても吸収し得ない労働力人口に対しては、公共事業、失業対策事業を強化して雇用の増進を計る。なお中小企業が雇用吸収に占める重要性に鑑み、中小企業の強化、育成によつて、極力この部門に雇用の吸収をはかる。しかもなお相当数の低所得者ないし要保護者の存在が見込まれるので、社会保険の適用範囲の拡大、公的扶助の強化等社会保障政策の推

進を行う。

即ち綜合經濟六カ年計画は自立經濟、完全雇用を目標として一応右に述べたような案を策定したのであるが、しかもなお残存する失業者、低所得階層に対しては、社會保障政策を強力に推進しなければならぬことを述べているのみで、その推進されなければならない社會保障の規模、内容には全然触れるところがないのである。そこで厚生省の企画室においてはこの六カ年計画において触れるところのなかつた社會保障計画について検討し、その結果を一応の構想にまとめ上げ、次のような案を発表したのであつた。

一 經濟六カ年計画の下においても、なお不完全就業の残存が予想されるので、この六カ年計画の一部門として社會保障計画を樹立しその施策を強力に推進する必要がある。そしてこの社會保障政策の推進は、次の如き効果をもたらすものと考ええる。

一、本来的の效果

不完全就業者、その他生活困窮者に対する最低生活の確保

二、國民經濟的の效果

(1) 所得較差の調整 (2) 國民消費の健全化 (3) 非勞働力の勞働力代の抑制 (4) 社會保障施設の樹立運営に伴う雇用

機會の造出

三、心理的、社会的の效果

(1) 國民生活の心理的安定 (2) 勞働不安の解消

これらの各種の效果を考慮して、次のような計画の下に社會保障の推進を見るわけであるが、その重点はこれを、(1) 医療保障の完成と (2) 老齡年金の樹立におかれている。なおこの計画はこれをそのまま推進するために要する経費の總額は五カ年間に七、八六七億円に上るものと計算されている。

一、医療保障

(1) 疾病保険の拡充

現行制度の下において存在している疾病保険の未適用者三、〇〇〇万人に対し、三五年までには、これを適用する。そのため、健康保険を拡充し、かつ国民健康保険を強制設立とする。なお健康保険についてはその給付費の割五分を国で負担する。その所要経費。

健康保険（政府管掌及び組合管掌）七四八億円

国民健康保険

九七六

(2) 医療機関整備等

一四四

(3) 結核対策

一〇八〇

(4) 精神衛生対策

二一九

二、社会福祉

(1) 生活保護

人口の増加による被保護人員の増加と消費水準の上昇に伴う（上昇率の二分の一だけ）保護基準の引上げ等による保護費の増加を見込み、その所要経費 二、三三〇億円

(3) 低所得階層対策

世帯更生運動、母子福祉貸付、公益質屋、内職斡旋所、老人ホーム、浮浪者收容所、身体障害者保護等のため

一三二億円

(3) 児童福祉 その所要経費 五六七億円

三、公衆衛生

保健所の整備、環境衛生の整備、上下水道の増設等、その所要経費 四三八億円

四、人口対策

受胎調節指導その他。その所要経費。 一五億円

五、その他

戦傷病者戦没者遺族援護、留守家族援護、厚生年金給付費国庫負担等その他、その所要経費 一、三一八億円

右に示されたところの社会保障五カ年計画の概要について二、三の感想を述べておく。その一はこの計画は、経済総合六カ年計画との間に有機的の結び付きを欠いていることである。即ちその所要経費七、八六七億円のうち、直接に利潤の負担する分（保険料のうち専業主負担分）直接に賃金の負担する分（保険料のうち被用者負担分）、直接に消費者の負担する分（国民健康保険等における保険料および一部負担分）ならびに直接に国民所得の負担する分（国庫負担分）等の区分、ならびにその転嫁関係を追及して、その究極の負担者は何人であるか等についての分析が全く行われていない。従つてこの意味では、社会保障五カ年計画は、経済総合六カ年計画とは、無関係な独立の計画であるといつても決して過言ではない。

その二は広く社会保障計画のうちに採り入れられなければならないところの失業保険や国家公務員共済組合等の制度については全く触れるところがないことである。これはこの計画を策定したところが厚生省企画室である関係上、他の政府部門で管掌している制度に言及しなかつたものと推測されるが、このような部門を逸している計画では、社会保障計画としての価値は全く認められないわけである。従つてこの程度のものであつては、厚生省行政に関し五カ年間の所要経費を概算した見積り書に過ぎない。そのうえ、この五カ年計画が政府の一部局たる厚生省の立案であることのため、この計画は、他省には遠慮して、他省で管掌している部門の社会保障行政の統一ないしその一元化については何等言及するところがない。このような社会保障の一元化の要望は、社会保障を論ずるもの間のみでなく、

国民一般の常識であることを考えると、この五カ年計画がその点に触れていないことが、その結果としてこの計画そのものの意義を著しく減殺していることは疑いのないところである。

その三はこの計画にあつては、全国的老齡年金についての具体的計画とその所要経費に關しては、何等これを明らかにしていないことである。今後の雇用情勢、人口の老齡化傾向等にかんがみ、計画の最終年次には国民のため老齡年金制度を樹立することを、医療保障の完成と共に、この五カ年計画の眼目であるとうたいながら、この老齡年金についての具体的計画は全然この計画のうちに示されていない。即ちこの点については、五カ年計画は龍頭蛇尾に終つているといわれても弁解の余地はない。

なお以上にあげたもののほか、医療保障の完成を打出しながら、五カ年後の医療制度のありかたについて何等の構想をも示さない点など、この五カ年計画に欠けるものを指摘すれば、枚挙にいとまないのであるが、社会保障五カ年計画についてのわたしの感想は、この程度に止めておくことにする。ただ終りに一言したいことは、綜合経済六カ年計画も同様であるが、社会保障五カ年計画は、長期計画としてわが国で樹立されたものとしては最初の試みである。従つて欠陥や誤謬のあるのは当然である。われわれは、このような計画を手がかりとして、さらに一層検討を重ね、納得のできる計画の策定へ努力すべきである。そのような努力を払うことなしでは、合理的な社会保障の樹立や推進は、とうてい、これを期待することができない。