

(書 評)

Jerome W. Van Gorkom,
Social Security Revisited

American Enterprise Institute, New York, 1979, 37 pp.

大 西 康 雄

I

本書のテーマは、アメリカの現行社会保障制度（OASDI）の再検討である。

このテーマの追求上、本書は以下の構成をとっている。即ち、第1章は、現行社会保障制度、中でも、主として OASDI の要領のよい説明（第1—第4節）に始まり、次いで、関連する他制度の説明（第5節）に移り、最後に、問題とすべき論点について述べている（第6—第7節）。第2章では、これらを受けて、まず、アメリカの所得補償制度の全体像の中に OASDI を位置付け（第8節）、次に、上述の問題点に対する現行社会保障制度の諸改正を提案している（第9—第13節）。以下、順を追って、各章・節の内容に幾分立ち入ってみよう。

II

《序説》 社会保障制度は、1935年の創設以来、「法外に拡張され、」かつ、「何度もつぎはぎされ、調整され、修正されてきた。」そして、「社会保障制度の開始以来、巨大な変化が、国の経済及び私たちの社会に発生してきた。」明らかにもう、全制度を過去に縛られることなしに再評価し、

かつ、今日・明日の現実に照らして、その基礎をなす哲学を調査する時である。」

「誰かがその制度がいかに働くべきかを決定できる前に、彼は、その制度が今いかに働いているかについての明確な理解から始めなければならぬ。……第1章は、制度がいかに働いているかを幾分詳細に説明している。第2章は、制度の批判を含み、かつ、若干の改正を提案している。」

《第1章：現行制度》 「社会保障制度は、以下の3要素から構成されている。」(p.1) 即ち、①退職労働者 (retired worker) 及びその扶養家族・遺族に対して各給付を支給する老齢・遺族保険 (Old Age and Survivors Insurance) (OASI)、②障害労働者 (disabled worker) 及びその扶養家族に対して各給付を支給する障害保険 (Disability Insurance) (DI)、③65歳以上の高齢者及び65歳未満の障害労働者に対して医療費を支給するメディケア (Medicare) (HI)。

「最初の2要素は、いっしょに分類され、かつ、OASDI と呼ばれる。OASDI の諸給付は、個々の労働者の稼得額に関係させられている。」(p.1)

ところで、「この研究は、メディケアを何ら詳細には検討しないだろう。というのは、それが全く別の制度であり、全く異なる目的に役立ち、その諸給付が労働者の稼得額に無関係であるからだ。」(p.1)

更に、この研究は、1977年の改正以後の OASDI について検討する。

《第1節：OASDI 給付の財源調達方式》 OASDI の財源は、賃金支払い税 (payroll tax) (課税最高限までの総稼得に課せられる比例税) である。賃金支払い税は、「合衆国の約1億1000万人」(p.2) (全労働者の90%以上に相当する。大多数の連邦文官と州・地方公務員の約30%等には制度が適用されていない。) の稼得に課せられている。

また、財源調達方式は、賦課方式 (current cost financing method) である。(1977年の改正では、1990年以降までの賃金支払い税率が予定されている。)

〈第2節：制度の財政状態〉 OASDI の財政状態 (financial condition) は、「多くの要因に依存するが、しかし、次の3つが決定的である。即ち：賃金上昇率・物価上昇率・出産率。」(p.7) ここで出産率 (fertility rate) とは、「平均的婦人がその生涯に出産する子供の数」(p.7) である。

OASDI の3人の被信託人、つまり、財務長官・労働長官・保健教育福祉長官による1979年の報告書では、①「賃金は、漸減するパーセンテージで上昇し、1979年の8.3%で始まり、2000年の5.75%まで下がり、2053年までその率にとどまる」(p.8)、②「消費者物価指数は、次の数年は一様でない上がり方をし、1984年から2053年までは一様に年4%増加する」(p.8)、③「出産率は、1979年の約1.8から、2000年までに2.1へと緩慢に増加し、その後、2053年までその数値にとどまる、と仮定されている。」(p.8)

「もしも被信託人たちの諸仮定が正しいということになれば、」(p.11) OASDI は、「およそ2025年までは、現行法既定のものよりは多くの増税なしに、その諸債務を果たしうるだろう。」(p.11)

〈第3節：給付額算定方式〉 退職給付額の算定方式は、62歳に達する年が、1979年以後の人と、1978年以前の人とで異なる。(1979年から1983年までに62歳に達する人は、いずれかの方式を選択できる。)

1979年以後に62歳に達する人の退職給付額算定の第1段階は、指数化された平均月稼得額 (average indexed monthly earnings) (AIME) の算出である。これは、以下の5段階より成っている。即ち、①基礎年 (base year) (「1951年又は個人が22歳に達する年」(p.11)) から、個人が62歳に達する年の前年までの年数 (但し、基礎年及び62歳に達する年の前年を含む) の計算、②算入された各年につき、賃金支払い税 (OASDI 税とも言う) を課し得た現実の稼得額の確定、③この各年の現実の稼得額の指数化 (各年の現実の稼得額×62歳に達する年の2年前の年の全労働者の平均賃金額/当該年の全労働者の平均賃金額)、④各年の指数化された稼得額中の低い方から5年分の除外、⑤ AIME の算出 (残りの各年の指数化され

た稼得額の合計／算入された月数)。

退職給付額算定の第2段階は、基本保険金額 (primary insurance amount) (PIA) の算出である。これは、AIME に、次のような給付公式 (benefit formula) を適用して算出される。即ち、① AIME の最初の180ドルの90%、② AIME の次の905ドルの32%、③1085ドルを越える全AIME の15%。(但し、この給付公式は1977年12月20日の国会決議に基づくものであり、「公式中の3つのパーセンテージは固定されているが、しかし、ドル額は、平均賃金水準の上昇を反映するために、毎年自動的に調整される。」(p.13))

退職給付額算定の第3段階は、65歳での出発給付額 (starting benefit at age sixty-five) の算定である。これは、「PIA プラス、62歳に達して以来の生計費の加重増加率 (compounded rate of increase) により調整される増額」(p.13) である。

更に、65歳に達する前へ受給を早める者には、早めた1ヵ月につき1%の $\frac{5}{8}$ 減額される。他方、65歳に達した後まで受給を遅らせる者には、遅らせた1ヵ月につき1%の $\frac{1}{4}$ 増額される。

また、低稼得者 (low earner) に対する最低限給付が規定されている。

ところで、扶養家族・遺族に対する給付額の算定は、上述の65歳で受け取られる退職給付額を基礎にしている。例えば、配偶者給付額 (spouse's benefit) は、配偶者が65歳に達した時には、基礎となる退職給付額の50%であり、更に、労働者が死亡した時には、基礎となる退職給付額の100%である。

<第4節：制度の有効性・妥当性> 制度の妥当性を測定する第1の方法は、社会保障局によって評価された貧困水準 (poverty level) と給付額との比較である。この方法によると、「もしも、貧困水準の定義が、」(p.20) 「不断に上昇している」平均給付額「よりも一層急上昇しないなら、平均給付額は常にその水準を上回るだろう。」(p.20)

制度の妥当性を測定する第2の方法は、補償率 (replacement rate)

（「1労働者により受け取られた給付額と、退職又は障害の直前の彼の稼得額との関係」（p.20））を見ることである。この方法では、基礎的最低限所得の補償の点では、1人暮らしの低稼得者について妥当でなく、従前所得の補償の点では、高稼得者（upper earner）と独身の低稼得者について妥当でない。

〈第5節：他の補助的諸制度〉 OASDI を補助する制度には、以下のものがある。即ち、①私的年金諸制度（private pension systems）、②連邦政府の補足的保障所得計画（Supplemental Security Income plan）（SSI）・食糧スタンプ計画（food stamp program）・被扶養児童の家庭への扶助（Aid to Families with Dependent Children）（AFDC）。後者は、資力調査を受けることを必要とする。

〈第6節：資本形成への影響〉 OASDI は、老齢に備えて貯蓄するように労働者を強制する制度である。確かに、この制度は、さもなければ自発的には貯蓄しない低稼得者については必要である。しかし、他方、この制度は、「貯蓄家であるよりはむしろ浪費家である受給者たちへ諸資金を単に移転するだけである」（p.24）、との性格を持ち、より高賃金の稼得者による自発的貯蓄を減少させることによって、資本形成を減少させる。

〈第7節：受給の権利性〉 「それと連邦福祉諸計画とを区別する、OASDI 計画の主特性は、その諸給付が権利の問題として受け取られることである。」（p.25）ここで、『『権利の問題（matter of right）』という概念は、受給者が、彼の稼得から控除された賃金支払い税の形で、彼の給付のために支払ったという根本原理に基づく。』（p.25）

ところが、現行の OASDI には、このような給付額と納税額との対応関係が必ずしも見られない。例えば、稼得所得信用（earned income credit）（何の控除もない賃金支払い税が「耐え難い重荷」（p.2）になる低稼得者に対して、一般歳入を財源として行なわれる所得税払い戻しの制度）は、この対応関係を全体的・部分的になくしてしまう。

更に、この対応関係は、様々な労働者間で平等ではない。例えば、独身

稼得者・既婚稼得者間及び高稼得者・低稼得者間で、給付額と納税額との対応関係が不平等になっている。この不平等の原因は、扶養家族に対する給付の存在及び給付公式の偏向 (bias) の存在である。

〈第2章：批判と諸改正提案〉

〈第8節：所得補償体系〉 「問題は、社会が、保証された基礎的最低限所得を提供しなければならぬかどうかではなく、ただ、いかにしてそれを有効に、かつ、最少総費用で提供するかである。」 (p.30)

さて、合衆国の現行所得補償体系 (income replacement system) は、次の3部分から構成されている。即ち、①自発的貯蓄 (voluntary savings) (「株式・債券・銀行預金・保険・不動産」 (p.30) の形での個人的貯蓄や、私的年金諸制度がこれに該当する。)、②非自発的貯蓄 (involuntary savings) (OASDI に該当し、賃金支払い税を納めた者に対して基礎的最低限所得を補償することを目的とし、財源は賃金支払い税であり、給付額は納税額に関係させられている。)、③補足的扶養諸制度 (supplemental support systems) (第1・第2部分によって基礎的最低限所得を補償されなかった者に対して基礎的最低限所得を補償することを目的とし、一般歳入を財源とし、給付額は稼得額に無関係であるが、その代わりに資力調査を伴う。)

「現在、OASDI は、計画の他の2領域に侵入しており、かつ、そうすることで、別の福祉制度になる危険、及び、資本形成を減少させる危険に曝されている。以下に述べられる諸改正は、この偏流 (drift) を修正するだろう。」 (p.32)

〈第9節：社会保障制度からのメディケアの除外〉 メディケアは所得補償を目的としないし、「また、その諸給付は全く稼得に無関係であるので、それは、賃金支払い税でなく一般歳入を財源とし、かつ、最後には、私たちの国民保健計画の1部分になるべきである。」 (p.32) 社会保障制度 (OASDHI) からのメディケア (HI) の除外は、メディケアのための社会保障税 (賃金支払い税) 負担をなくする。

〈第10節：122ドルの最低限給付の削除〉 第3節で述べたこの最低限給付の受給者にとっては、第7節で取り上げた給付額と納税額との対応関係が部分的にしか見られない。しかも、社会保障制度の創設当初はともかく、現在では、SSI・食糧スタンプ計画・AFDCがこの最低限給付と交替することができるし、また、そうするべきである。

〈第11節：配偶者給付の改正〉 1939年に設けられた配偶者給付は、対応する賃金支払い税の引き上げを伴わなかったために、また、その後の給付額の引き上げ及び婦人の平均余命の伸長により、社会保障制度の「費用の掛かる部分」(p.33)となっている。

その上、配偶者給付の創設は、次のような問題を引き起こした。即ち、①独身で通す婦人の負担で、既婚婦人に対する「潜在的給付額」(p.33)を増したこと、②労働し、賃金支払い税を負担する妻と、労働せず、賃金支払い税を負担しない妻との間に「不公平 (inequity)」(p.17)を生じたこと。

これらの問題に対する「論理的解答」(p.33)は、配偶者給付の削除である。しかし、配偶者給付の削除は、夫に先立たれた妻、とりわけ、労働しない妻を困窮させるという新たな問題を引き起こす。また、配偶者給付の削除は、政治的に困難であるかもしれない。が、たとえそうだとしても、「少なくとも、今支給されている給付額が再吟味されるべきだ。今労働者の給付額の50%にある、65歳での給付額が正当化されるかどうかは疑わしい。」(p.34)

〈第12節：基礎的最低限所得だけの支給〉 第6節で述べたように、OASDIは貯蓄を強制する制度である。この強制の正当化根拠は、誰もが必要としている基礎的最低限所得のOASDIによる補償である。他方、基礎的最低限所得を越える部分の補償は、自発的貯蓄にゆだねられるべきであり、基礎的最低限所得を越える部分の補償のための貯蓄は強制されるべきでない。しかるに、強制貯蓄の制度である現行OASDIは、「基礎的最低限を優に越える給付額を支給している。」(p.34)

その上、この事は費用増加を招き、これは更に、次のような問題を引き起こした。即ち、①低稼得者の税負担を過大ならしめ、この点への対応が、第7節で述べたように、低稼得者の OASDI 給付受給の権利性を弱め、ひいては、OASDI を福祉制度に偏向させたこと、②第6節で述べた資本形成へのマイナス効果を必要以上に高めたこと。

<第13節：一般歳入の利用について> 低稼得者による賃金支払い税負担能力の限界を補うために、OASDI の財源として一般歳入を利用すべきだとの主張がある。

しかし、一般歳入の利用は、「OASDI の根本的性格に矛盾し、」(p.37) かつ、OASDI 給付受給の権利性を損う。

加えて、補足的扶養諸制度の存在は、上述の OASDI の財源としての一般歳入の利用による低稼得者への補助措置を不要ならしめる。このような措置により、ことさらに、OASDI の根本的性格を歪める必要はない。

賃金支払い税納入が困難な低稼得者は、OASDI からでなしに補足的扶養諸制度から受給すべきだ。他に採り得る道がある以上、不必要に OASDI の根本的性格が歪められるべきではない。

III

以上、いささか長過ぎる程に、本文の内容を紹介してきた。以下、手短かにコメントを加えて、結びとしたい。

著者は、OASDI は、「個人的公平性 (individual equity) と社会的妥当性 (social adequacy) との混合物」(p.3) であると述べ、現状では、個人的公平性が社会的妥当性に対して「しばしば犠牲にされている」(p.3) と言う。ここで、個人的公平性には、OASDI 給付受給の権利性が対応させられ、社会的妥当性には、基礎的最低限所得の保障という目的が対応させられている。で、著者の目指しているのは、現行 OASDI において犠牲にされている個人的公平性の回復であるが、他方、そのために社会的妥当性を犠牲にせよと言うのではない。著者の認識によれば、現行 OASDI に

における個人的公平性と社会的妥当性との対立の原因は、本来公的扶助制度によって基礎的最低限所得が保障されるべき階層までが、現行 OASDI 制度の適用を受けていることである。そこで、かような階層は、OASDI 制度から除外して、公的扶助制度の適用を受けるべきだと主張される。そのようにすることにより、OASDI 制度における個人的公平性と社会的妥当性との両立がはかれると言うのである。

しかし、これで問題はなくなるのであろうか。比較的短い書物で、OASDI 制度内での個人的公平性の回復を訴えねばならぬという著者の立場を考慮に入れても、なおいくつか疑問点が残る。

第 1 に、著者も取り上げていた (cf. pp. 15-16) かけ持ち労働者 (double-dipper) の問題 (連邦文官等の公務員が、週末の空いた時間を利用して、OASDI の適用されている職場でパートタイマーとして働いた場合、彼は、公務員年金と、OASDI の低稼得者に対する有利な年金部分とを併給されることになるという問題) や、資産家が、同じく OASDI の適用されている職場でパートタイマーとして働くことにより、OASDI の低稼得者に対する有利な年金部分を受け取ることができるという問題は、視野を OASDI のみに限り、その中での個人的公平性と社会的妥当性との両立を考えるだけでは解決できない問題である。前者の問題に対しては、著者も言うように (cf. p. 16)、OASDI の適用範囲の全労働者への拡大へ、また、後者の問題に対しては、稼得所得のみでなく、総所得の把握へと向かわねばならない。

第 2 に、OASDI の長所は、その受給の権利性にあり、この権利性の故に、受給に当たって資力調査を要件としないことにあるので、この長所を持つ OASDI を拡大せよという主張に対して、著者は、権利性が損われている事実を挙げて反論を試み、むしろ OASDI を縮小することによって OASDI 給付受給の権利性を保持し、他方、それへの OASDI の適用が OASDI 給付受給の権利性の保持と対立する階層は、これを OASDI から除外して、公的扶助制度の適用を受けさせ、そこでは資力調査を実施せよ

と言うけれども、これでは、いわゆるボーダーライン層に基礎的最低限所得の保障を実現できず、この点で社会的妥当性を欠きはしないだろうか。つまり、経済力の点で OASDI の税負担に耐え難く、心理面で公的扶助受給要件たる資力調査を嫌悪し、言わば OASDI と公的扶助との谷間において、どちらの制度からも基礎的最低限所得の保障を受けられない人々の問題であり、OASDI 内での個人的公平性を追求する余り、より広範な社会的妥当性を損うことになりかねないという問題である。このような人々に対しては、保険でも扶助でもない、いわゆる社会手当制度の創設が必要なのではなかろうか。OASDI 内の個人的公平性が損われるから、その原因になる恐れのある人々は直ちに公的扶助を受給せよというのは、余りにも性急すぎる結論ではなかろうか。

また、資力調査が個人や家族にとっての耐え難い苦痛をもたらすところからボーダーライン層の問題が出てくると述べたが、資力調査による苦痛という点では、ボーダーライン層も公的扶助受給者も同じ人間として何ら変わりはないはずである。このような苦痛をそのまま放置してよいものであろうか。

さて、こう見てくると、1つの方向が浮かび上がってくるのではなかろうか。つまり、負の所得税の導入の方向である。