

# 海外社会保障情報 No. 45

---

March 1979



社会保障研究所

# 医療問題最近の動き

## (アメリカ)

ごく最近あった国民健康保険に関するカーター大統領とエドワード・M・ケネディ上院議員との小ぜり合いからは、国民健康保険制度の経費に関する言及は聞かれなかった。カーター大統領はそれについての論争をさげようとしたし、一方のケネディ上院議員は、同制度の必要経費が、彼自身の支持者達ですらためらう程の金額になることを知って、話題をさけたようである。

78年の初め、保健・教育・福祉者で専門家達が、国民健康保険制度の必要経費の見積り作業を行った。内輸な給付を提供する計画を遂行するためには、連邦財務省が最低限度毎年340億ドルを要し(そのほかに保健プログラムについての現行投資がある)、ケネディ氏が提案している給付額に関する国家経費は、毎年最低限度800億ドルを要すると見積られた。この数字は、カーター大統領が示した1980年までの連邦赤字を、さらに3倍にするものである。しかし、当該金額は、2000年までに提出される国民健康保険法案を予想すれば内輸な額の方であろう。現在、国民総医療費は、国内で年間1,500億ドルを計上しており、若干の者たちは、今世紀末にはそれが1兆ドルになると見積っている。

このような驚くべき医療費の急上昇は、他の開発途上国および国民保健プログラムを有しているカナダ、イギリスならびにスウェーデン等の国にもみられる。以前の経済成長は、一般の期待の増加、増加する複雑な設備や手術の経費、より多くのケアを必要とする老人数の増大、という現象を生んだ。しかし分析学者達は、この医療費の急上昇は何よりも給付の経費増が直接の原因だといっ

ている。スウェーデンおよびイギリスの両国では、ある種のケアが慎重に若干の者を拒否して、次第に老人および最重度の疾病者に提供されてきているが、これは、もっぱら、財政上の理由である。近年、急性の腎臓病に苦しむイギリス人が、国民保健サービスが支出抑制策に出たために、年間数千人も死亡している(彼らの生存のためには、おそらく、毎年1人当たり1万ドルを要するであろう)。スウェーデンでは臓器移植(心臓移植の経費は平均して5万ドル)等の手術を70歳以上の者には行わないという暗黙の了解がある。

合衆国では、1972年に法制化された腎臓透析に対する連邦補助プログラムは、1974年に2億ドルの重圧となった。本年は、この経費は10億ドルをこすことであろう。当該プログラムによって、4万人のアメリカ国民が生存を保っていることを誰1人深刻に考えていない。しかし、このような特殊な疾病に苦しむ全てのアメリカ国民を取扱うための驚くべき必要経費に、かって嘸みついたことのある連邦議会は、このことに、再び前回以上に態度を硬化させているようである。

メディケアの病院保険部分、いわゆるA部は、現在、年間2億ドルを支給しており、12年前の立法時に計算された額をはるかにこえている。社会保障庁の役人は、1985年までに当該支出は制度の歳入をこえ、1990年までには、病院保険制度基金を使いつくしてしまうことであろうと見積っている。

一方、当該プログラムの受益者の負担率は連邦支出よりも速い速度で上昇している。メディケア・プログラム実施の第1年目である1966年には、同負担率は1人当たり年間241ドルであった。今日、それは1,100ドルをこえており、このような増加ぶりは、他の費用についてもいえることである。疾病が破産を招くことを怖れている多くの退職者達は、補足的医療保険制度に加入している。その結果、私的保険証券は、年間40億ドルを引受けることになっている。

負担のアンバランスを平担にするために、連邦政府によって、過去10年間の医療費を凍結するという計画が立てられている。ニクソン政権の時は、同経費を削減することを決定したが、賃金および物価の規制を凍結したのみで、これ

## 各国のトピックス

は一時的なものであった。カーター政権の中心的課題は、強力な病院保険の経費規則プログラムの確立である、と18か月前に大統領は打ち明けている。しかし、ロビイスト達は、委員会審議中にその強制部分を断ち切ることに成功し、骨抜きにされた法案はいまだに本会議の審議に至っていない。

また阻悪な診療を除くためにニクソン政権中に設立されたPSROのごときその他の連邦プログラムも失敗しつつある。そして、連邦議会が、保健産業の全てを含む国家財政による包括プログラムの立法である国民健康保険制度のために必要な先駆プログラムを擱むことを拒否している間に、保健費用は、年間10%ずつ上昇している。

78年の初めに、前払い保険制度であるHMOsが、将来の国民健康保険プログラムに取り入れられるという噂があった。政府役人は、いわゆるHMOsが医療費の節約を効果的にできるものであると熱心に語り、連邦議会はHMOsグループを育成するための連邦補助を増額する法案を通過させた。この措置の必要性の実例として、ほとんど知られていないが、5年前に連邦貸付は250万ドルをもって発足したものの先月破産した合衆国のモデルHMOsであるTaeoma 健全保健協会の事実がある。破産の理由には、高い医療費のため月4万ドルをこす損失が引用されている。

国民健康保険制度とその実際の節約のための長期的可能性のメリットには、経費および給付に関する保健・教育・福祉省の調査で「一致した結論がでない」

上昇する医療費とその解決策のための国民健康保険制度の創設の問題は、長年の争点となっているが、財政抑制のために、早急に解決する見通しもたっていない。

最近では、合衆国における国民健康保険プログラムの欠落について抗議があった記憶もない。

## 合衆国における疾病経費 (現行ドル価格)

	直接経費	間接経費	合計
1900	5億ドル	41億ドル	46億ドル
1930	36	243	279
1975	1185	2041	3226
2000*	1兆ドル	1兆ドル	2兆ドル

- (1) 直接経費には、予防、治療、リハビリテーション、調査および開発、ならびに、保健施設の建設の費用を含む。
- (2) 間接経費には、疾病および早すぎた死亡のために失う生産活動等のような疾病に関する補償給付等を含む。

\*予測調査による。

資料： ジョージタウン大学, Public Service Laboratosy.

The New York Times, Weekly Review, Dec. 17. 1978.

(藤田貴恵子 国立国会図書館)

## 労働争議と社会保険

(西ドイツ)

西ドイツでは最近労働時間短縮をめぐる争議が頻発しているが、単に争議の成行きだけでなく、こういう社会的傾向への反省ないし将来の結果についての

憂慮が深まっていると共に、争議による社会保険の給付への影響も問題となっている。

例えば疾病、年金、失業各保険は、ストないしロックアウトが3週間をこえないときはそのまま継続されるが、この間賃金支給義務は停止されている。報酬支払い義務が停止されるため、使用者も被用者も社会保険の拠出をする要がないことになる。この規定は疾病保険においては被保険者の給付請求になんら影響を及ぼさないが、年金保険の場合には、ストライキないしロックアウトの期間は拠出欠落期間として、後になって算入されないため、この期間が問題になる場合も出てくる。

もし労働争議が3週間以上続くと、第4週の初めから社会保険の全部門について保険は終了することになる。ただし疾病保険は一定の条件の下にさらに3週間存続する。もっとも任意継続保険として、被用者が単独で拠出すれば、疾病保険も年金保険も継続される。失業保険の場合はこれはできない。

被用者がストライキで企業が完全にストップしている間に病気になったときは、賃金継続支払いの権利はない。ストライキ開始前に労働不能になっていても、争議期間中はこの権利はないのである。もっとも疾病金庫はいずれにせよ疾病手当を支給する。ストライキ終了後賃金継続支払い期間はストライキ日数分だけ短縮されることは、連邦労働裁判所の判決（AZ: 5 ARZ 491/72）で規定されている。ただし企業が全面的に休止しなかったときは、就業者がそれまでに既に病気で労働不能であった場合、もしくはストライキ開始後に病気になったが、それまでに労働争議に加わっていない場合、賃金継続支払いの権利を保有する。

ストライキ、ロックアウト期間中は失業手当の請求権はない。こうして手当を支給することで労働争議に干渉することになるからである。被用者がストライキに参加しないが、労働争議のため失業した場合も、基本的には同様である。

Süddeutsche Zeitung, 5. Dezember 1978.

労相 Ehrenbergは労働時間短縮問題に関連して年末の記者会見でこれについて立法の意図のないことを明らかにすると共に、労働時間の短縮を問題にするなら、就学義務の延長及び年金受給開始年齢の低下による生涯労働時間の短縮も問題にしなければならないと述べ、さらに第21次年金調整法と医療費節約法の効果があがって、疾病保険への被保険者の拠出が少なくなるとの期待が生まれている、と告げた後、年金調整の方式について次のように語った。

年金調整方式は、1984年に婦人の経済保障規定及び遺族援護の改正により、細部の点では1957年の年金改革と同じようにはならないが、方式の基礎は将来も1957年の規定で、現在の調整規定とは異なる。つまり現在は3年間特別措置をとって調整をとっているのを、1982年にもとに戻して、84年から以前のような総賃金と関連した方式に復帰する予定であるというのである。

Süddeutsche Zeitung, 20. Dezember 1978.

(安積鏡二 国立国会図書館)

## 西ドイツの人口問題

(西ドイツ)

ドイツ連邦共和国の人口は現在6,140万で、うち400万が外国人である。紀元2000年にはこれが5,600万（外国人は400万人近く）に減る。2030年までだと推測はまちまちで、パーゼル予測株式会社は4,600万（ドイツ人のみ）と予測し、連邦内務省は3,900万とみている。

この予測に対する一般の反応は非常に様々であり、学問的にもこの問題はそれほど明確にされているとは言い難い。ミュンヘンIFO経済研究所では1978年秋各界の専門家を招いて3日間討議したが、結論は両極端があって、一方は

人口増は福祉に有害であると主張するに対し、他方は逆に福祉を上昇させると述べる有様で、今までの所支配的な結論は出ていない。

人口減少は、子供の数が減ると貯蓄傾向が強まり、需要が減少するため、市場に影響を及ぼす、ともいわれるが、こういった予測はすべて長期的には検証されていない。

一般的に言えることは青少年向きの市場から老人向けの市場に変ること、1人当りの所得が高まることから、高価な品物への需要が増え、また出生数の低下は教育予算の向上が要求されるようになる。

ドイツの人口が既に減少の傾向があるといっても、1990年までは勤労生活に入る人の方が、同時に出てゆく人よりは100万以上増える。その後は出生数が減少し、2000年までに再び1975年の状態に下がり、さらに2020年までにもう400万人減少することになる。

労働力の需要は経済成長の規模に依存するが、Wolfgang Klauderによると、年平均増加率はコンスタントに3.5%である。経済成長が1%増えるか減るかすれば、労働力需要は年10万人増えるか減るかする、という。もっともそれほど密接な関係があるかどうか疑問視する者もある。

ドイツ経済研究所では青少年数の変動が学校建設や教師養成等教育に重大な問題があることを指摘している。

とりわけ大きな問題は年金の長期的財政の予測で、就業者が低下し年金受給者が増えると、負担が大きくなる点である。予測会社の調査だと2030年には従来の18%の拠出率が41%になるという。Horst LöweはI F O研究所を引用して、代案として出生数の増加または子の無い者の年金保険への補償支出による負担の分割を提案している。さらに彼は拠出率を段階づけて、子が増えれば増えるほど拠出を低くすることも提案している。またさらに年金を拠出とは切り離して、その財源として税金を高くするようとの提案もある。こうすれば一般とは別の制度になっている公務員も年金保険の財源に関与することになる。このように様々な提案があるが、いずれも財政技術に関するものばかり

で、比較的少数の就業者が増加する年金受給者を養わねばならない、という根本的な問題は依然として残る。

子供をもっと生むように促がすことが果して可能かどうか、ということはなかなか疑問であるが、それよりもどうすれば生むのを増やすことができるかが先ず問題である。そしていずれにせよ出生促進政策には莫大な金がかかる。すべての子に月200マルクを支給する児童手当は、今の児童手当の水準からみると210億マルク余計にかかり、とても長くは続けられない。

ドイツ家族連盟は1974年10月平均的生活水準の場合に子1人の平均費用は470マルク、1976年だと526マルクと計算している。親の一方が養育に専念しているすべての家族が養育手当を受け、そのほか低利の家族貸与が与えられるとすると、それだけですぐ400億マルクに達しよう。

ドイツ学術調査が出生促進措置の効果について562世帯にアンケートして317の回答を得たところでは、一部の親(比較的高収入)では家族援助が改善されても子の数は増えないといえるが、一方、ある程度援助があれば、非常に費用がかからない限り、出生数が増える親もあるだろう、としている。

いずれにせよ出生増による人口増加は非常に困難であるのみならず、その結果に対しては極端に相反する評価がなされている。

Süddeutsche Zeitung, 23. Dezember 1978.

(安積鋭二 国立国会図書館)

# 社会保障財政の赤字と その対策

## (フランス)

### 財政赤字の規模とその原因

1977年に均衡を回復し、58億フランの黒字を計上した一般制度の財政は、1978年には早くも赤字に転落し、その額は51億に達するものと見込まれている。1979年にはさらに赤字額が増大し、約100億に上ると予測されている。

1,300万人の被保険本人、その被扶養者を含めて4,000万人の被保険者を擁する一般制度は、各種保険の保険料収入が1978年度で総額2,630億フランに及ぶ。その内訳は、次の通りである。疾病、1,390億、老齢、670億、家族手当、570億。統計家たちの予測によると、1979年度の賃金上昇率を11%と見込んで、赤字額は約100億になるといわれる。その大半は、老齢保険財政の不均衡によるものである。賃金の上昇率および雇用者数の増加が、予測を上回れば、確かに赤字は改善されるであろう。そうなったとしても1979年度にかなりの赤字が出ることは確かである。

一般制度は、給付費の95%以上を保険料でまかなっており、特別制度等の赤字を補ってやる義務がなければ、新規財源を求める必要が、ほとんどないことは事実である。1978年度だけで、一般制度に属する民間企業の被用者は、140億フランを他制度へ支払い、国からは、56億フランを受取ったにすぎない。こうしたいわゆる不当負担に加えて、民間企業の被用者は、病院の建設費および若干の家族給付費、老人に対する最低所得保障手当給付費など、本来国が負担すべき費用を、総額150億ないし250億負担している。

財政赤字の新たな原因の中で目立ってきたのは、1979年に80億の赤字が予測される老齢保険全国金庫の財政難である。現役と退職者数の不均衡、および新

方式による給付改善措置が、保険料の延びよりはるかに高い給付費の上昇(1978年で21%)を招いたことは明らかである。このような結果になった原因は2つあり、その1つは、1971年のブーラン法が、新たに必要となる経費をまかなうための新財源を考えずに、年金の改善を図ったことである。第二は、比較的低額で、上限付きの保険料が、過去20年間ほとんど引上げられていないことである。他方、幹部職員たちは、上限なしの退職前所得に基づいて算定される補足年金を受給している。

いずれにしても、社会保険財政を建て直すためには、少なくともここ2、3年に限っても180億フランに近い新財源を見つけ出さなければならない。すなわち、1978年分50億、1979年分100億、それに先食いしている給付費30億が必要となる。

### 財政再建措置の閣議決定

以上のような情勢を踏まえて、政府はさる12月13日の閣議で、保険料引上げを含む厳しい社会保障財政再建措置を決定した。閣議終了後の記者会見で、保健・家族相シモーヌ・ヴェユ夫人は、被用者の負担がかなり重くなることを認めながら、給付水準は全く低下しない点を強調した。同夫人が指摘したところによると、今回の措置をとるに当たって準拠した原則は、次の4点である。1. 企業の投資力をそこなわないために、負担増は主として家計を対象とする。2. 補足制度とくに幹部職員の補足制度の存続をはかる。3. 国民全体の連帯感に訴えた財政措置をとる。4. 労働集約企業の負担を、最大限軽減させる。

決定された措置の主たる内容は、次の通りである。

老齢保険：1979年1月1日より、保険料を1.75ポイント引上げ、現行の11.15%を12.90%とする。この引上げ率のうち0.50ポイントが企業負担、残りの1.25ポイントが被用者負担である。この措置による増収は、1979年度86億6,000万、1980年94億5,000万である。

保険料率の改訂

	旧 率	改 訂	新 率
被用者負担分	%	%	%
老齢保険	3.45	+ 1.25	4.70
疾病保険			
— 上限以下の賃金を 対象とするもの	3.00	- 2.00	1.00 ( 1980年より 0 )
— 総報酬を対象とす るもの	1.50	+ 2.00	3.50 ( 1980年より 4.50 )
使用者負担分			
老齢保険	7.70	+ 0.50	8.20
疾病保険			
— 上限以下の賃金を 対象とするもの	10.95	- 2.00	8.95
— 総報酬を対象とす るもの	2.50	+ 2.00	4.50

Le Monde, 15 Déc. 1978. P 40.

疾病保険：

○1979年1月1日より、総報酬を対象とする保険料を4ポイント引上げ、使用者と被用者がそれぞれ2ポイントづつ負担する。さらに、1980年1月1日からは、総報酬に基づく被用者負担の保険料がさらに1ポイント引上げられる。

この措置に基づく増収見込みは、1979年度47億6,000万フラン、1980年63億9,000万フランである。

○自営業者の総報酬を対象とする保険料が3ポイント引上げられる。ただし、自営業者制度の新理事会の成立が困難な情勢にあるため、施行期日は示されていない。

○退職年金から、疾病保険料を徴集する制度を設ける。これはおそらく、1979

年7月1日から施行されるものと思われる。この措置を講ずるためには、法律改正が必要であるが、国会における法案の審議は、春にしか行われないう。政府原案では、一般制度による公的年金の場合は、1%の料率で、最低手当については免除される。補足年金に対しては2%の料率が適用される。

その他の増収対策：

○自動車損害賠償保障の保険に対する追加税を、1979年1月1日より2倍に引上げる。

○煙草、アルコール消費税を1979年度中に引上げる。

出費の抑制：

○政府は、病院の建築計画を改訂することによって、入院費の上昇率を3年間で3%に止めるよう決定した。

○疾病保険金庫および医師組合に対して、診療費の自主規制を強化するよう大臣名で勧告を出す。

○過剰な医療消費を抑制する手段を研究するための諮問委員会および社会保障会計監査委員会を設置する。

Le Monde, 13, 15 Décembre 1978.

(平山 卓 国立国会図書館)

## イタリアの年金スライド制

年金に自動スライド制を採用している国は、1975年で34か国にのぼっている。20か国は物価スライド制を、11か国は賃金スライド制を、他の3か国は最低賃金指数によるスライド制を採用している。ところでこのうちイタリア、ノルウェー、ウルグァイの3か国はスライド率の計算にあたって物価指数と賃金指数の両者を組み合わせる方式を用いている。ここでは1975年に制定された新しいイタリアの年金スライド制を紹介する。

全国社会保険金庫（INPS）が掌管する一般制度は、イタリア年金制度の中心で、被保険者数は民間被用者の6割以上にのぼり、その支給年金件数は、1,200万にのぼる各種年金給付の67%をしめている。この制度によって、15年以上の拠出を条件に、男60歳、女55歳より年金が支給されている。年金の額は、最後の10年のうち最も賃金が高かった3年の平均賃金を基礎とし、その2%を拠出年数で乗じた額である。年金の上限は、本人の平均賃金の8割で、また下限としては、工場労働者の平均賃金の3割弱に相当する最低年金額が法で定められている。

1969年末で、一般制度の年金受給者の約6割は最低年金額を受けており、自営業者の特別制度の場合、その割合は95%に達していた。このように拠出制年金の水準が一般に低いのは、年金制度の改善がなされてまだ日が浅く、年金受給者の多くがまだその恩恵に浴していないからである。すなわち、年金額の裁定に最近の賃金水準が反映されるようになったのは1968年の改正からであり、

既裁定年金に物価スライド制が導入されるようになったのは1969年改正からのことであった。

その後1975年になって、新たなスライド制の導入が必要になった理由は、賃金上昇率と物価上昇率との差が広がり、年金を賃金の上昇に応じて引き上げるべきだとの声が強まったこと、ならびに年金受給者の間でその水準の格差が拡大し、年金の底上げをすることが必要になったためである。なお、1970年代前半の5年間で、物価は54%上昇したのに対し賃金は118%増加していた。

1975年改正により、年金は毎年1月1日に物価ならびに賃金にスライドして改定されることになった。その方法は最低年金の場合とこれを上回る年金部分とで異なっている。

最低年金のスライドは、工場労働者の「平均最低賃金」（全国労働協約に定める諸手当を含まない時間当り賃金を指す）の変化にリンクされている。

最低年金を上回る年金部分のスライドは、二つの増加分の合計として計算される。一つは工業労働者を対象とする生計費の上昇率（点数表示）にあらかじめ定められた額を乗じて得た額（定額部分）であり、他は生計費の上昇率と賃金の上昇率との差によるスライド部分である。イタリアにおける協約賃金はそれ自体生計費指数によってスライドされているが、そのことがこのような算定方式の前提になっていると考えられる。また生計費の上昇率（点数）で乗せられる額は、1978年で月1,512リラで、以後1980年の1,910リラまで毎年引き上げられることになっている。

算定の仕組を具体例で示すと、1977年7月末までの1年で平均最低賃金は28.7%上昇し、生計費は19.5%（24ポイント）上昇した。このため最低年金は1978年1月より28.7%引き上げられ、月79,650リラから102,500リラに改定されている。最低年金を上回る年金部分については、賃金上昇率を生計費上昇率の差、すなわち9.2%の引き上げと、月1,512リラを生計費上昇点数24ポイントで乗じた額、すなわち36,288リラの上乗せが実施されることになる。

ところでこのような年金改革には批判も少なくない。イタリアの財政危機を



もたらした最大の要因の一つがこの改革であるといわれているし、全国社会保険金庫の赤字幅も年々増加の一途をたどっている。スライドに用いる最低賃金の伸びは平均賃金の伸びを上回わり、平均賃金が1%上昇するたびに年金は1.2%の割合で上昇し、また生計費指数の1%の上昇に対し年金は1.5%の割合で上昇するとの批判もある。

さまざまな批判の中で、年金制度の費用を抑制するための各種の方途も検討されているが、1976年末には、年金の一部を5年据置の利付政府債で支給することを定めた法が制定されている。すなわち、年8百万リラ以上の所得のある者には、年金スライド分のうち定額上乘せ部分の全額が、年収6~8百万リラの者についてはその半額が、1976年10月より1978年4月末までについて、政府債の形で支払われることになった。ただし平均的な年金額は、1976年で年百万リラ強ということであるから、大多数の年金受給者はこの措置の影響を受けないものと考えられる。

Frank B. McArdle, *Italy's Indexing, Minimum Benefits, and Pension Reform*, *Social Security Bulletin*, Aug. 1978, Vol. 41, No. 8, pp. 27-31.

(一円光弥 国立公衆衛生院)

## 未成年者禁酒年齢

### 18歳にすべきか否か

(アメリカ)

いまアメリカの州の法律では飲酒がゆるされる年齢はまちまちで、18歳、19歳あるいは21歳となっている。1970年代の前半は、この年齢制限は21歳からだ

んだん若い方にあげられてきた。18歳から飲酒してもいいというような州がでてきたのである。しかし、いまそれについて新しい違った方向が検討されている。オールター・ヒージェンス上院議員によると、「もうこの国では高校生の75%は飲酒を公然とみとめられている」。また、ミシガン大学のリチャード・ダグラス教授によると、「若い自動車運転者の交通事故のほとんどは酒酔い運転である。行政はどうしてこのようなことを公認するのか」。エレナー・カンポー・バーソー下院議員いわく、「どの町もティーンエージャーの酒のみ問題は頭の痛い問題である。18歳から飲酒をみとめるというのは、子どもたちに自殺のライセンスをやるようなものだ」。このように、法律上の飲酒年齢制限の問題をめぐっては、さまざまな意見がだされている。カリホルニア州では、このような批判的な意見とはまた別に、飲酒可能年齢を21歳から19歳に変更した。同様の動きはペニシルバルニヤ州でもみられる。こういう一種の自由化のなかで出てきた問題は、やはり飲酒運転の問題である。1977年アメリカ全体の自動車事故による死亡4,657人のうち3,932人は、15歳から20歳にかけての酔っぱらい運転であった。このような死亡に至らない酒酔い運転の統計としては、1976年アメリカ全体で約11万人の若者たちが、その酒酔い運転のために検挙された。そのうち50人は10歳の子どもたちであった。たしかに飲酒を21歳から上とするところに問題はなくもないのであるが、例えば21歳と定めているために、1976年のデータによると、この飲酒禁止法をおかして警察につれていかれた子どもたちは、全国で20万人を数えていた。子どもたち間での飲酒の一般化とこの法律的制限というものと間に大きなそごや矛盾が生じてきていることは事実である。しかし、一つの議論は、それでは、その18歳に下げれば問題が解決するか、という問題である。もしもこれを18歳に下げた場合、さらに15歳の子ども、14歳の子ども、13歳の子どもが、もっともっとアルコールを摂取するという傾向を増長することになる。こういう見方が学校関係者から出されている。事実、すでにアメリカでは飲酒の問題は高校や中学校でなくて、すでに小学生の間の問題になってきているからである。

飲酒年齢をもう少し若くしてもいいという自由化の主張を暗黙裡に了承する立場としては、当然ながら酒造産業業界の利益の問題がある。たとえば、アメリカのある酒造協会のようなところでは、年齢制限をゆるめても、その州の飲酒料が増加したというデータはないとか、あるいは親たちのなかでも、飲酒よりも、この国でもっと大きい問題は、麻薬、マリファナ等の問題だというような主張をする人がいる。

うちの子がマリファナや麻薬にしたしむよりは、酒でとどまっているということに安堵の胸をなでているという親がいなくはない。政治家のなかでも、すでにアメリカでは18歳、20歳となれば、いろんなことが判断でき、軍隊にも入隊できる年齢である。そこでビールもワインも禁止するというのは実情に合わないではないかというような意見もあったりする。

しかし、アメリカ全体のいくつかの動きを事実としてみると、すでにアメリカ連邦は、酒についての有害表示を検討し出しているし、酒造業界もまた自主的に度の強い酒を、ラジオやテレビ、あるいはマンガ雑誌上で広告することは自発的にやめている。同じように、これら酒造業界は年間数100万ドルを通じて若い層の飲酒に対する衛生教育についての広報活動をはじめているというのが事実である。

日本では、はたしてどのような議論と、実行が現在なされているのであろうか。飲酒と若年者の事故防止、健康な心身の発達の問題は、古くて新しいテーマである。

U. S. News & World Report 9月18日, 1978年

(前田信雄 国立公衆衛生院)

## この「貧しき」弁護士たち

(アメリカ)

1978年11月13日付の U. S. ニュース・アンド・ワールド・レポートの編集者マルビン・ストーンは、アメリカの法曹界の現状について、つぎのような短い論稿を書いている。

いままで何回となく、弁護士費用の高騰に対する批判がこの国でだされてきた。また肥大化する法曹界の力というものについての警戒も警告もいわれてきた。地域的ないろいろな運動もなされてきているし、連邦レベルでのこうした問題についての改革を呼びかける動きもでてきている。市民のなかにも法曹界の力の行き過ぎに対する警告がなされ、つぎのような標語によるグループが形成されてきている。HALT (Help Abolish Legal Tyranny) 「法曹専制を打ちやぶる会」。

弁護士は、たしかに必要なものである。社会的に有用な役割を果している。しかし、過ぎたるは及ばざるがごとしである。法曹の人たちは法律を作り、法律を管理し、法律で訴訟を起こす。それが一つの業務としてなり立つものである。あなたが訴訟費用を少ししか出せない場合は、その結果については、必ずしも明るい見通しを持ってない。あなたがもし十分な裁判費用を持てる場合には、その結果については一定の満足を得られる結果がもたらされよう。

いまアメリカでは国民500人に1人の割合で弁護士がいる。つまり、全国で合せてみると約50万人。1974年のこの国の医師・歯科医師合せた数46万人。これを越えるという膨大な弁護士王国である。ワシントンD・Cは、弁護士の住む町、弁護士たちの集る市だといわれる。著名な裁判官いわく、「この社会は飢えたうじのような弁護士たちの群れによって走らされ動かされつつある」。

人数が多いということは必ずしも良いことばかりではない。そこに必要な費用のこと、作り出される訴訟の数、そして訴訟手続きのための遅れというものもたらされている。たとえば、1978年まだ判決にいたらない件数は、アメリカ全国で16,054件もあるといわれる。すでにこれらの訴訟例は3年以上もかかっている例である。

弁護士は、この国では立法活動にたずさわっている。下院では下院議員の半分は、弁護士であり、上院議員の65%は弁護士である。議会以外でも、法律家でないと勤まらないという面がますます要請されてきている。立法政策立案者サイドに法律家が、どんどんふえるということは、いろんな法律、法制が複雑化する。賠償責任保険などの高額化をもたらしめている。自動車賠償損害保険においても、同様の傾向がみられる。

たとえばこの医療過誤保険の場合、その金額というものは実に膨大なものになってきている。1960年国全体で、医師及び歯科医師によって支払われた医療過誤保険の保険料は、2,730万ドルであった。これが1974年には3億3,200万ドル。日本円になおすと約600億円という多額の保険料が支払られるようになった。15年間の間に10倍以上の増大がみられた。この費用は、当然患者の負担、医療機関への負担となってはねかえってくる。こういう動きは単に金銭的な問題だけでない。人と人との関係、その社会の風習や考え方にも、いろんな問題をもたらしことになる。たとえば、アメリカでは、自分の出産をめぐって、子どもが父や母を訴えるという例も見られかねない。社会全体が訴えられる社会、訴える社会、裁判のルツボに化していくおそれがある。

地方自治体は、こういった事態に対応して一種の法律扶助を考えるとこもでてきている。あるいは民間の団体でも、もう少し安い費用で訴訟ないしは裁判ができるというような制度も考えられてきている。ある市では、離婚費用を現在の750ドルから150ドルに下げようという動きもみられる。カーター大統領も、もっと手間のかからない、高価な準備をしなくてもすむ訴訟制度を考え

ている。はじめにのべたHALTという民間グループも、こういったような複雑で高価な訴訟を廃止し、簡略化する運動にとりくみは始めているのである。

U. S News and World Report, 1978. 11. 13

(前田信雄 国立公衆衛生院)

## 虚弱老人のためのデイ・ケア ——施設に代わる選択

(アメリカ)

孤立、虚弱、ハンディキャプト、依存。これは今日の合衆国における多くの老人の状態である。ヴァージニア州、アーリントン地区でも、他の地区と同じように近年の老齢人口の増加はめざましく、1970年、13,531人だった65歳以上人口は、1976年には、15,700人を数え、コミュニティ全体の人口は153,500人と推計されているので、老齢人口がこの6年間に16.3%の増加をみたことは意味深いことである。この人口交代は、既存の老人対策を必然的に拡張させ、新しいサービスを創らせることになった。

最近までアーリントン地区には、ナーシングホームがなかった(現在1カ所)ばかりでなく、上記の状態にある老人に対して、施設に代わって提供されるコミュニティ・プログラムもなかった。しかし、いまやあきらかに虚弱老人に対するデイ・ケアのニードは高まっているのである。

1975年、幸いにもアーリントン北部にある小学校の一翼がデイ・ケアセンターとして利用できるようになった。このマジソン・センターは毎日60人の利用者を予想して装備されたが、平均利用者は40人である。彼らの年齢は54才から93才の幅をもち、平均年齢74才、80%は女性である。

開設されたセンターには職員として nursing supervisor, registered

nurse, social worker, mental health therapist, recreation therapist, geriatric aides, secretary, バス運転手兼介護者たちが配置され、フル・タイム相当の職員が合計13名いる。センターは平日午前7時から午後6時まで開かれているため、職員の二交代制が必要となる。このマジソン・センターを開設してみたいいくつかの教訓を引き出すことができる。

○ねたきり、あるいは常に付き添って注意を必要とする老人は受け入れられない。歩ける人、車イス利用者、分裂症状のひどくない精神困難者は歓迎する。

○参加者は、自分たちを起床させ、衣服を着せ、バスに乗る用意をさせてくれる親族や友人と住んでいる者でなければならない。なぜなら参加者のうち、一人を除く全員が自分だけで生活するには精神的にも身体的にもあまりにハンディキャップトすぎたからである。

○車イス用のリフトやランプ（傾斜面）をつけた特別バスの輸送はなくてはならない。運転手に加えて付添人の同乗が必要である。

○主治医による健康診断や医療報告がセンター利用の際に提出される必要がある、なぜなら、センターでの医師の処遇がそれぞれのカルテの中で遂行され易いからである。

○センターは、参加者の命びろいに役立つのみならず、日常のケアに疲労困している家族を解放する。

○リハビリテーション治療は 身体、作業、スピーチ等の療法を行なうが 現状を維持させるのが精一杯である。

○センターの料金は、現在1日15.50ドルに往復バス代の3ドルが加わる。

Title XX を利用できる者の他は全額自己負担する。

センターでは、絵画、工芸、料理、ゲーム、音楽、ダンス、パーティ、ピクニック、その他さまざまな活動を行っている。

虚弱者にはコンスタントな注意が必要であるため、老人2人に対して1人の責任ある職員を割当てるのが現実的目標としてとして明らかにされた。

センターを開設してみて失望した点は何か。老人のためのデイ・ケアについ

てあまりにコミュニティそのものが理解を示さなすぎる。したがってコミュニティの教育が急務である。もっと多くの老人がセンターを利用して欲しい。デイ・ケアはナーシングホームの代理をするとは思わないし、安上りな代替策でもない。それにもかかわらず、家族と一緒にいたがっている老人、あるいは一緒にいることのできる老人にとっては施設に代わる選択を提供するものである。

今や虚弱老人のためのデイ・ケアの時代がやってきたと信じる。虚弱老人が増加するにつれて基金や施設が利用できるようになる時、このマジソン・センターで実施したようなプログラムがあらゆるコミュニティにみられることを望み、かつ期待する。

Day Care for the Frail Elderly: An Alternative, Helen Hackman, Public Welfare, Fall 1978.

(萩原清子 長野大学)

# 社会保障費の動向と 費用抑制策

## (西ドイツ)

1975年以降、西ドイツの社会保障はめまぐるしい動きをしている。とくに年金保険と医療保険は、高齢人口の増加、失業者の増加、医療費の増大などによりきわめてきびしい財政問題に直面し、思い切った対策を打ち出さざるを得なくなり、年金保険については1977年の第20次年金調整法により各種の財政対策が講じられたほか、1978年の第21次年金調整法により従来の自動スライド方式をやめ1979～81年の引上げ率を法定するなどの費用抑制策が打ち出され、また医療保険については1974年に75年と76年の診療報酬の引上げ率を8%以内とする取決めが保険者側と診療側との間でまず行われ、つづいて1977年の疾病保険費用抑制法により各種の費用抑制策や財源対策が打ち出され、1978年にはこれらの措置がほぼ全面的に実施に移された。その他の制度についても各種の措置が行われたが、このように1970年代に入って急速に進められていた給付改善などの拡充措置は、後半一転して影をひそめ、もっぱら年金保険と医療保険の費用抑制策と財源対策を中心とする諸改正が動きの主流となっている。

以下、社会保障費、年金保険と医療保険における1978年以降の動きを中心に最近の動向を紹介する。

### 社会保障費の動向

年金保険や医療保険を中心に社会保障費は著しく増大している。1978年における社会予算の総支出（広義の社会保障費）の伸び率は6.2%、社会予算の総支出の対国民総生産比は31.5%（1973年27.5%）である。また、年金保険（労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業者年金保険）の費用の伸び率は3.8%、

対国民総生産比は10.1%（1973年8.3%）、疾病保険の費用の伸び率は5.7%、対国民総生産比は5.8%（1973年4.8%）、児童手当の費用の伸び率は9.6%、対国民総生産比は1.2%（1973年0.4%）、社会扶助の費用の伸び率は10.0%、対国民総生産比は0.9%（1973年0.6%）である。

とくに年金保険と疾病保険の費用が著しい伸びをしたため、社会予算の総支出の中に占めるこれらの費用の割合も上昇し、1978年においてそれぞれ32.1%（1973年30.2%）、18.5%（1973年17.4%）となっている。その他の制度で費用の増加が目立つのは、雇用促進と児童手当でそれぞれの費用が社会予算の総支出の中に占める割合は4.8%（1973年2.7%）、3.8%（1973年1.3%）となっている。

一方、財源の推移をみると、1978年の社会予算の総収入の伸び率は5.7%（1973年14.7%）、保険料の伸び率は5.2%（1973年17.7%）、公的負担金の伸び率は8.0%（1973年7.9%）である。総収入の伸び率は総支出の伸び率を下回っており、1976年以前の収支がほぼ同じ伸びを示した時期に比べて財政状況は一層きびしくなっている。総収入の構成についてはほとんど変化がみられない。総収入の構成比は、保険料61.1%、公的負担金34.9%、その他の収入4%である。

### 年金保険の費用抑制策

年金保険財政の悪化を背景として、1977年7月1日より施行された「第20次年金調整法」に引き続き、1978年に主として費用抑制を目的とした「第21次年金調整法」が施行された。第20次年金調整法は、(1)年金調整時期の半年繰下げ、(2)一般算定基礎の算定基準年の変更（直近過去3年間へ）、(3)児童加算額の固定化、(4)高額保険料の廃止（1982年末まで）、(5)任意加入の最低保険料の段階的引上げ、(6)失業者の保険料の納付義務化（連邦労働公社が負担）、(7)職業リハビリテーション給付の失業保険への移管、(8)支払準備金を年金給付費の3カ月分から1カ月分に短縮、(9)年金保険から年金受給者疾病保険への繰入

れ保険料の額の変更（年金支払総額の17%から11.7%へ）、(10)一定の要件（年金申請時に就職してから半分以上の期間疾病保険に加入していること）を満たさない者の疾病保険保険料の納付義務化（年金保険からその者の年金額の11%を補助）など各種の措置を講じ、当面の打開を図った。これに引き続き第21次年金調整法は、(1)1979年から1981年まで年金の自動調整を中止し、1979年4.5%、1980年4.0%、1981年4.0%引き上げる、(2)1981年に保険料率を18.0%から18.5%に引き上げる、(3)1982年から年金受給者に所得（年金とその他の収入）に応じた疾病保険の保険料を納付させる、(4)重度廃疾者の年金受給年齢（62歳）を61歳、60歳と段階的に繰り上げる、(5)1982年から年金の自動調整を再開する、などのこれまでにないドラステックな措置を打ち出し、「年金の山（Rentenberg）」とみられる1979～81年の支出抑制を図ろうとしている。これにより可能なかぎり年金保険財政の重大な危機を避けようというのが政府の考えであるが、見通しとしては1978年並みの支出の伸び率（4%）でおさまらばであろうとみられている。

なお、これまで年金保険の年金と同じ率で毎年自動的に引き上げられてきた災害保険やその他の制度の年金や現金給付も、1979～81年において全く同じ率で引き上げられることになった。

#### 疾病保険の費用抑制策と財政調達

毎年著しく増大する疾病保険の費用を抑制する目的で、1977年7月より疾病保険費用抑制法が施行されたが、この法律に基づき1978年に各種の医療費抑制措置がとられた。

疾病保険費用抑制法は、(1)支払側と診療側で契約する保険医の診療報酬総額の引上げ率を平均基本賃金の上昇率に応じたものにする、(2)統一的な診療報酬基準を定める、(3)保険医の処方する薬剤費総額を支払側と診療側で契約できるものとする。その際の引上げ率を審議会が勧告する、(4)軽微な薬剤・治療用品は保険の処方薬剤・治療用品からはずす、(5)処方薬剤の患者負担を1剤につき1

マルクとする、(6)義歯および補装具の患者負担を費用の20%とする、(7)年金受給者疾病保険の費用にあてる連帯保険料の料率を1.1%から2.2%に引き上げ、年金保険から疾病保険に繰り入れる保険料を年金支払総額の11.7%とする、(8)一定の加入期間を満たさない年金受給者から所得に応じた保険料を徴収する、(9)年金保険から繰り入れられる保険料でまかなわれない費用について、疾病金庫間で完全な負担調整を行う、(10)特別の負担を調整するために、同一州内の同じ種類の疾病金庫間で財政調整を行うことができるものとする、(11)被扶養者の所得が一定額を超える場合には、被扶養者として認定しない、などの思い切った措置を定めたが、これにより1978年3月に診療報酬と薬剤費総額の引上げ率について勧告がなされたほか、疾病金庫間の財政調整、統一的な診療報酬基準の設定などが実施に移された。

診療報酬と薬剤費総額の引上げについては、関係各界の代表で構成する審議会が、(1)1978年7月1日から79年6月30日までの期間保険医の診療報酬を被保険者1人当たり5.5%引き上げる。5.5%のうち2.5%は診療料金の引上げ、3%は診療回数の増加分である、(2)1978年下半期の薬剤費を、1977年の薬剤費の二分の一より被保険者1人当たり最高3.5%高いものとする、(3)入院部門の費用も抑制する必要がある、という勧告を行った。この勧告をうけて支払側と診療側との間で交渉が行われ、医科5.5%、歯科6.0%、薬剤費3.5%の引上げが決まった。これにより1978年において疾病金庫が保険医に支払う診療報酬総額は最高4.75%増加すると見込まれている。また、保険医の収入は平均2.5%増加する見込みである。

疾病金庫間の財政調整については、法定給付の所要財源率が平均より5%以上高い疾病金庫に対して疾病金庫州連合会より助成が行われることになっているが、同業疾病金庫の場合1978年現在2州で実施されており、その実施の方法は、各州ごとに独自に決められている。各州の同業疾病金庫連合会は、定款に助成対象の条件となる被保険者または家族1人当たり医療給付費の額を定めることになっているが、6カ月間の1人当たり医療給付費の額が1,000マルク

(約10万円)以上でなければならないことになっている。州連合会は疾病保険の費用の増加に応じて毎年助成対象の条件となる1人当たり医療給付費の額を改定することになっている。

統一的な診療報酬基準の設定については、従来、疾病金庫の種類によって異なっていた診療報酬基準を、とりあえず項目について統一し、統一点数で表示することがなされたが、点数単価については差を残すこととされた。これにより補充金庫用のものその他の疾病金庫用のものとの間に項目や点数の差はなくなったが、点数単価については前者が1点当たり10ペニヒ(約10円)であるのに、後者は1978年の実績(診療報酬総額を総点数で割って算出した1点当たり金額)によることになっている。

なお、前述の審議会は、入院費の抑制や義歯・治療用品の費用の抑制もすべきことを勧告しているが、入院費の抑制については病院財政安定法(1972年)の改正(1978年)によって今後ある程度の効果があるとみられている。この改正の要点は、(1)病院経営者と疾病金庫はこれまでよりもっと計画に関与すべきである、(2)入院療養費の額は、病院経営者と疾病金庫の間で原価計算に基づき、病院のサービス供給力と経済性についての一般的基準を考慮して決めるべきである。そしてそれについて州の同意を必要とする、(3)関係者の自主管理の強化の観点から各種の疾病金庫連合会とドイツ病院協会は、病院の経済性とサービス供給力についての基準値を策定する任務を負う、(4)審議会は、入院給付についての疾病保険の支出に関しても勧告を行う義務を負う、というものである。

Sozialbericht 1978

Die Krankenversicherung, 4, 5, 1978.

Bundesarbeitsblatt, 6, 1978.

(石本忠義 健保連)

## 社会保障こぼれ話

# 年金額の増額

(スウェーデン)

スウェーデンの年金制度は、基本額というあるスケールを用いている。たとえば、基本年金の年金額は、この基本額にある所定の支給率をかけて算出され、老齢年金の単身者は基本額に95%を、また、夫婦の1人分は77.5%(2人分で155%)をそれぞれかけることになっている。

この基本額は制度の改革を検討した1957年に4,000クローネとされ、消費者物価指数が前回の修正時から3%以上変化すれば、基本額はいつでも自動的に修正されることになっている。ちなみに、1957年の計画時では、上記の基本額に対する消費者物価指数は146.12であった。それはともかく、基本額に所定率をかけて算出される諸給付は、このような基本額の修正により、自動的に修正されることになっている。

基本額は1978年4月に、それ以前の12,200クローネから12,600クローネに引上げられ、その後、後者の基本額が用いられてきた。上記4月に基本額を修正したときの消費者物価は、約461であったが、その後、その指数を毎月ながめながら、1978年秋には、3%を上まわる状態に近づき、近く基本額の修正が行なわれるものと予想していたところ、1979年1月には、基本額は13,100クローネに引上げられた。この引上げにより、基本額の95%に当たる単身者の老齢年金(完全廃疾と寡婦の年金も同一)は12,445クローネに、また、夫婦の老齢年金合計は20,305クローネになった。年金には、ある特殊な補足的給付(基本額の33%)が加えられるが、他の各種の給付と同様に、この給付も引上げられた。

(社会保障研究所 平石長久)

## Stacking

## 公的扶助の新たな悪者

(アメリカ)

所得に応じて料金が徴収されるソーシャル・サービスを利用する場合、フルタイムで働く低賃金労働者とこれらのサービスを無料で受けられる公的扶助受給者との間に、可処分所得についてどのような変化が生じるか。著者は、フルタイムで働く貧困者が、たとえその稼得が増加したとしても2つ以上のソーシャル・サービスを利用した時、そのサービスの料金徴収開始時点と徴収額によっては、実質的な可処分所得の減少をきたすという事実に着目した。その結果、既存のソーシャル・サービス・システムは働く意欲と所得の増加に努力しようとする誘因をはばむことになる、と指摘する。このような現行の公的サービス・システムについて、財政的に不公正な構造の存在を明らかにしたのが本稿である。以下、本論文に沿って内容を紹介する。

最近の傾向として、各種のソーシャル・サービスは所得のみならずニーズに応じた資格の拡大をつくり出している。このことは、サービスの利用について、社会的公正と普遍主義的接近を擁護するのか、あるいは、あくまでも所得に拘泥するののかという問題を提起する。一つの典型的な解決策は、各種の公的なソーシャル・サービスを範ちゅう化し、所得に応じた料金を基礎にいくつかのサービスを提供することであった。この選択は費用面でサービスの需要を制限する一方、他方で低所得稼得者や公的扶助受給者の利用を容易にするというサービスの二正面目標を試みたものである。しかし、サービスプログラムへの料

金導入策は、stacking という新しい問題、つまり、雇用されている個人や家族がこのようなプログラムを2つ以上利用した時に生じる問題を作り出すにちがいないのである。

## 背景

一般に、個人や家族の所得が一定の水準-分岐点-に達すると、所得に応じた利用料金が徴収される。しかし、これらの分岐点はサービスによってまちまちであると同時に、徴収額やその適格料金を算定する際の基礎となる実質ないし総所得と支出の捉え方もさまざまである。たとえば、オンタリオ州の場合、公営住宅の家賃は所得と家族員数のみによって決められ、いわゆる家計費は考慮されない。また、保育やホームメーカーサービスのようなプログラムは住宅費を考慮に入れるがその他のプログラム費用は考慮していない、という具合である。

問題は、フルタイムで稼働している利用者や、これらのプログラムの分岐点がともに接近しているようなサービスを、2つ以上受ける場合のサービスの可処分所得に与える影響を明らかにすることである。なぜなら、所得が増加したばかりに家族は同時にいくつかのサービス料金を徴収される場合がおこるからである。そのような時には、所得の増加が逆に恨めしく思われ、長時間働こうとしたり、あるいは、より高い給料の仕事を求めようとする意欲に水がさされることにもなる。このようなソーシャル・サービス・システムの存在は望ましいものではない。

オンタリオ州には現在、2つのタイプの公的財政扶助プログラムがある。1つは一般的福祉扶助 (General Welfare Assistance = GWA) で標準的・短期的な公的扶助プログラムである。2つは家族給付扶助 (Family Benefits Assistance = FBA) で、給付水準に差のある長期の財政扶助である。無料のサービスには、Ontario housing, day care, home-maker and nursing services, legal aid, special assistance



supplementary aid がある。本研究に利用したデータはすべてこれらのサービスから得ている。Ontario housing は、公営住宅で家賃は所得に応じて決められている。day care, homemaker services, legal aid の利用料も所得にスライドしている。special assistance と supplementary aid プログラムは公的扶助受給者や特別に許可された働く貧困者に提供されている。

### 方法

ここでは3つのタイプの家族を選び、彼らが Ontario housing, day-care ないし homemaker service, special assistance, legal aid のすべてのサービスを同時に適用されたと仮定した。さらに、これら3つのタイプの家族がフル・タイムの働き手を有している場合と、GWA ないし FBA に依存している場合とに条件を区別して財政的位置を比較した。以上のデータを分析した結果、次のことがいえよう。

フル・タイムの稼得者のいる家族が所得に応じた利用料のあるサービスを受けている間、その可処分所得は同じサービスを無料で受けている公的扶助受給家族に比べて低くなる。

さらに、これらの状況の下では、稼得の増加はしばしば実質的な可処分所得の減少を生じるということである。

ここに仮定した3つのタイプの家族は以下の通りである。

- A型家族—世帯主が女性で3才、6才、8才の3人の子どもがいる家族。
- B型家族—2人の成人と2才、4才、7才、9才の4人の子どもで構成されている家族。
- C型家族—子どもはいないが、妻の稼働を期待できない老人夫婦。

家族の実質所得を測定するために、所得税の標準控除、失業保険、カナダ年金プラン、オンタリオ健康保険が家族の総所得として適用された。そしてAPL コンピュータープログラムを使用して、上述のサービス料を控除した可処分

所得について、それぞれの家族タイプごとに表を作った。

### A型家族

表1は総稼得所得の月額範囲を示している。受けるサービスによって、どのように可処分所得が影響されるかを説明したものである。可処分所得の増加は、総所得の増加ペースに見合っていない点に注目する必要がある。これは、法律援助がオンタリオ公営住宅援助と結合した際に生じる stacking 効果のためである。

表1 A型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

月額総所得	実質所得	公 営 住 宅 家 賃	保 育 料 金	特別扶助項目に対する受給者負担	法 律 援 助 料 金	可処分所得
300	291	56	0	0	0	235
350	330	69	0	0	0	261
400	383	81	0	0	2	300
450	429	94	0	0	5	330
500	464	106	0	0	7	351
550	500	119	0	0	10	371
600	535	131	13	0	11	380
650	570	144	28	0	11	387
700	607	156	76	24	7	344
750	642	169	93	49	5	326
800	677	181	110	74	3	309
850	711	194	158	99	0	260
900	744	206	158	100	0	280
950	781	219	158	100	2	302
1,000	812	231	158	100	4	319
1,050	849	244	158	100	6	341
1,100	878	256	158	100	8	356
1,150	914	269	158	100	10	377
1,200	950	281	158	100	13	398

他方、もしこの家族がGWAあるいはFBAを受給しながら4つのサービスをすべて利用したならどうなるか。別計算してみるとその可処分所得は259ドルになる。この数字は、1カ月850ドルの給料でフル・タイムで働いた家族の可処分所得に相等する。

### B型家族

B型家族の可処分所得は、総稼得所得が月額900ドルから950ドルに達する点で下り始める。これは、stackingがすべてのプログラムで生じる水準である。表2は明らかにstacking効果を示している。月当り総稼得所得額が1,150ドルに達すると、家賃、保育料、特別扶助の料金徴収が家族の可処分所得を最低額の382ドルに減少させる効果をもつ。

382ドルという数字は、この家族の生計中心者がGWAないしはFBAを受

表2 B型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

月額総所得	実質所得	公営住宅家賃	保育料金	特別扶助項目に対する受給者負担	法律援助料金	可処分所得
600	545	148	0	0	0	397
650	580	161	0	0	2	417
700	618	173	0	0	5	440
750	652	186	0	0	7	459
800	687	198	0	0	9	480
850	722	211	0	0	11	500
900	755	223	15	4	11	502
950	792	236	35	29	9	483
1,000	824	248	93	54	3	426
1,050	860	261	115	79	1	404
1,100	890	273	131	100	0	386
1,150	926	286	158	100	0	382
1,200	962	298	158	100	1	405
1,250	997	311	158	100	3	425
1,300	1,032	323	158	100	5	446
1,350	1,067	336	158	100	7	466
1,400	1,102	348	158	100	10	494
1,450	1,137	361	158	100	12	506

給していたなら得られる総額に相等する。計算によると、この家族の世帯主が最低賃金によってフル・タイムで動くより、FBAを受給した方が暮らしは良くなるはずである。

### C型家族

C型家族の可処分所得は、総稼得所得が500ドルに達すると下り始め、750ドルの水準をこえるまで下り続ける。表3にみられるように、他のタイプの家族よりも所得の低いレベルでstackingが生じる。もし、C型家族の夫婦が750ドルの総稼得所得をもち、4つのサービスを利用したならその可処分所得は214ドルとなる。この数字は、C型家族がGWAとして受けられる総額よりも低いものであり、全く働かないでFBA給付を受けた場合の総額よりもかろうじて高くなるにすぎない。

表3 C型家族の総所得から計算した月額可処分所得 (単位:ドル)

月額総所得	実質所得	公営住宅家賃	*ホーム・メーカー料金	特別扶助項目に対する受給者負担	法律援助料金	可処分所得
250	243	63	0	0	0	180
300	291	73	0	0	0	217
350	339	88	0	0	4	247
400	384	100	0	0	7	277
450	432	113	6	0	10	303
500	469	125	21	0	11	312
550	504	138	60	0	10	296
600	540	150	76	14	9	291
650	575	163	92	39	7	274
700	612	175	139	64	2	232
750	647	188	156	89	0	214
800	682	200	158	100	1	223
850	717	213	158	100	4	242
900	749	225	158	100	6	260
950	787	238	158	100	8	283
1,000	818	250	158	100	10	300
1,050	855	263	158	100	12	322

\*ホームメーカーサービスと保育所サービスに対するニードテストは同一であるために、著者はこの子どものいない夫婦の状況を考慮して入れかえた。

## 要約

以上、利用するサービスや所得レベルに応じて、仮説的な3つの家族タイプのそれぞれに stacking 問題が生じることを示した。3つのタイプの家族を考察することによって、現行のソーシャル・サービスや財政扶助プログラムには公的扶助からの脱出をはばんだり、フル・タイムで雇用され続ける意欲をつぶすようなシステム上の欠陥のあることが明らかになった。表4は、各タイプの稼働家族が4つのサービスをすべて同時に受けた時、その可処分所得の減少が生じる総所得の月額範囲である。表4にみられるように、所得にスライドしたサービス料の徴収制度は、働く貧困者に最大の困苦を課しているようである。

表4 可処分所得の減少が生じる  
月額総所得の範囲 (家族タイプ別)

家族タイプ	所得範囲
A	\$ 650—1,200
B	\$ 900—1,450
C	\$ 500—1,050

## 含意

ソーシャル・サービスプログラムのニーズ・テストを支配している現在の政策や法律は改正される必要があるだろう。つまり、低所得労働者に費用の不均衡な分配をせずに、公的なソーシャル・サービスをいかに公平に利用させるかということである。

論理的には2つの解決策が考えられる。1つは現行制度の改善、もう1つは制度そのものを他のものに変えることである。改善策としては、第1に、料金徴収の開始分岐点を今よりもっと幅広く散布し、最初のサービス料は実質所得が600ドルの時に徴収され、次に支払うサービス料は800ドルになるまで徴収

されないという考え。こうすれば、所得にスライドされたサービスをいくつ受けても可処分所得は減少しない。第2の改善策として、所得テストのあるサービスは、家族所得、適格な支出、分岐点についての定義を全てのサービスに一致させること。たとえば、いくつかのサービスあるいは全てのサービスを“パッケージ”として単一の利用料金を作成することである。

他方、代替案としては第1に、ニーズを基準にした普遍的で無料の提供方法がある。しかしこれはかなり批判の余地がある。第2の代替案は失業保険や健康保険の中に“ソーシャル・サービス保険”を発展させようとするものである。均一拠出をすることによりサービスは無料で受けられるようになる。しかし、このスキームの利用者が増加するにつれ政府補助金もかなりの額に上る。あれやこれやの理由で、このサービス別建て保険は多分実行不可能であろう。

以上のことは、ソーシャル・サービス・システムの管理について問題を投げかける。それは、働く意欲を支持するニーズに対して無料で利用のできるサービスを組み合わせること。それにより生じた高価をいかにバランスよく有効に運営するシステムを作るかである。本稿は現行システムがこの原理からどんなにたやすく逸脱することになるかを、説明したのである。

Stacking: new villain in public assistance, Maurice Kelly and Madeleine Poynter, Social Work, Volume 23, Number 6, November 1978.

(萩原清子 長野大学)

## コミュニティ評価のための 社会経済会計システム

1960年代から1970年代にかけて、様々な国、機関、グループによって、社会指標の研究、開発が推進されてきた。しかし、包括的なコミュニティレベルの指標体系の構築は、著しく立遅れている。ここでは、Fitzsimons と Lavey によって開発された、コミュニティ評価のための社会経済会計システム (SEAS) の考え方を紹介し、若干の検討を加えることにしたい。

SEASの特色は、以下の4つにまとめられる。

A) コミュニティの範囲への適用：先ず、コミュニティ生活の種々の側面をカバーするカテゴリーを設定し、組織的に構造化しなくてはならない。その場合、コミュニティを、その相対的地位、動的状態を分析するための単位である成分、ないしはサブシステムからなる、ひとつのシステムであると見做す。このような、成分ないしサブシステムは部門と呼ばれている。具体的には、(1)教育、(2)経済基盤、(3)雇用と所得、(4)福祉、(5)政府の管理とサービス、(6)法と公正、(7)環境、(8)健康、(9)社会的サービス、(10)レクリエーションと余暇、(11)住居と近隣、(12)運輸、(13)通信、(14)宗教生活、(15)家庭生活、という15部門が設定されている。これらの部門は、かなりの社会調査が実際に行なわれ、また、連邦政府の政策プログラムが実施されている領域と対応している。その他に、投資計画に影響を与え、また投資計画によってインパクトを受ける「人口」部門も採用されている。

B) キー変数の選択、コミュニティの目標や因果パターンとの関連性：社会指標体系のひとつの目的は、コミュニティにおける投資計画による社会的費用や便益を明らかにすることである。そのために、次の3つの基準に基づき、指標

項目を選択している。①状態変数＝コミュニティにおける住民の生活や当該部門の状態を示す(例、罹病率、居住環境の密集度など)。状態変数は、他のコミュニティの状態や国家の規範と比較することにより、その部門の相対的な水準を明らかにするために利用される。②システム変数＝状態変数にインパクトを与え、その部門の水準を改善ないしは悪化させる(例、医師数、看護婦数など)。このようなシステム変数は、6つのカテゴリー、すなわち、人的、物質的、制度、サービス、財政、態度、にタイプ分けすることができる。③関連状況変数＝コミュニティとは相互連関的なものであるため、個人の生活は多くの部門から影響をうけている。状態変数、システム変数に影響を与える変数が関連状況変数である。

ところで、システム変数に含まれる主観的な態度尺度は次の4本である。①コミュニティ生活の各部門はどのくらい重要か。②コミュニティ生活の各部門における決定に影響を与える活動にどの程度参加したいか。③各部門から受けているサービスや便益にどの程度満足しているか。④各部門から受けている便益やサービスの機会均等が保たれているか。各尺度は5段階尺度で評価されている。

以上、状態変数、システム変数、関連状況変数の定義を検討してきたが、状態変数の選択はそのコミュニティの目標と密接に関連している。しかし、その目標は一般的に曖昧なものであり、一方、状態変数の選択は利用可能な2次のデータに依存せざるを得ないという制約がある。従って、コミュニティの目標の達成状態を状態変数によって十分に明らかにすることはできない。また、投資計画の評価は、システム変数の数値で評価される訳だが、その場合、システム変数と状態変数、更に関連状況変数間の因果関係を解明するという作業が今後の課題として残されている。

C) 地域特徴の明確化：SEASがコミュニティレベルの社会指標体系として有用性を発揮し得るか否かは、以下の点にかかわってくる。(1)社会的ニードを識別できるか。(2)当該地域の計画実施の経験を、他の地域に適用できるか否か

評価する。(3)計画の実施とその成果を地域間で比較できるか。これらの機能をSEASが果すために、計画の実施前と実施後でどのような変化がコミュニティに起こっているかを明確にする必要があり、地域の包括的な状態を記述する包括的な指標体系が要請されるのである。

D)時系列変化の測定：SEASは、①一時点におけるコミュニティの各々の部門の分析、②各々の部門の変化や安定性についての時系列分析、③一時点ないしは時系列における部門間の比較分析、④一時点ないしは時系列における異なったコミュニティ間の部門の比較分析、⑤一時点ないしは時系列におけるコミュニティ間の比較、⑥一時点ないしは時系列における各部門、各コミュニティの状態を国家規範と比較する、という目的のために利用可能であることが要請される。

以上、述べてきたコミュニティ研究には、3つの一般的な考え方がある、すなわち、①投資計画に対して、コミュニティを独立変数を見做す。コミュニティの要因が、計画の特質やその成果における重要な差異を説明しうるか否か検討する立場。②コミュニティを従属変数と見做す。投資計画が、コミュニティの特質における重要な差異を説明しうるか否か検討する立場。③コミュニティを媒介変数と見做す場合。コミュニティの変化と投資計画の実施が相互に計画のインパクトに影響を与える場合。

最後に、実際のデータ収集と選択の問題について述べよう。

社会指標体系の構築においては、常にデータの有効性と質が問題になる。SEASでは、次の4タイプのデータを利用している。①既に公表され、入手し易いデータ。②公的に記録されているが入手に特別な努力を要するもの。③住民の行動を体系的に観察することによって得られるデータ。④質問紙により収集した主観的データ。しかし、このようなデータ収集において、SEAS特有の困難がある。すなわち、国家レベルの社会指標では、対象地域の地理的範囲が明確であるが、コミュニティの範囲は一般にあまり明確ではないからである。SEASでは、コミュニティを投資計画(たとえば、教育プログラムでは学校

地区)の及ぶ範囲としているため、郡単位のデータをそのまま使用することはできない、という問題が生じる。

次に、収集されたデータの中からどの項目を採用するか、という点に関しては、約1,000項目の中から、最終的に16部門、477項目が選択されている。その詳細については、表を参照されたい。それらの項目の選択においては、(1)重要性、(2)有効性、(3)信頼性という基準が採用されている。

以上、SEASの概要を紹介してきた。設定された具体的な指標については原著を参照されたい。ここでは、若干の問題点についてコメントを加える。

表：社会経済会計システムの採用項目

部 門	全項目数	状 態 数	システ ム 変 数	関連状 況 変 数
人 口	23	21	—	2
教 育	44	5	36	3
経 済 基 盤	30	6	19	5
雇 用 と 所 得	34	7	19	8
福 祉	26	6	14	6
政府の管理とサービス	25	7	17	1
法 と 公 正	27	7	17	3
環 境	39	6	25	8
健 康	44	6	28	10
社 会 的 サ ー ビ ス	24	5	10	9
レクリエーションと余暇	30	5	15	10
住 居 と 近 隣	28	7	16	5
運 輸	21	4	15	2
通 信	33	10	18	5
宗 教 生 活	25	7	15	3
家 庭 生 活	24	6	11	7
全 SEAS 項目	477	115	275	87

①福祉のための政策は、人間の実際に生活するコミュニティレベルで、よりインテンシブに行なわれるべきである。その意味から、包括的なSEASのようなものを、我が国においても開発する必要がある。しかし、社会現象とは相互連関的、相互依存的なものであるため、単に変数を羅列しただけでは全く意味をなさない。個別部門ごとに、各変数間の相関関係、関数関係をきめ細かく明らかにするというような基礎的研究こそが、現在要請されている。

②行政に利用しようという志向が強く、社会システム会計の「理論」の役割が軽視されている。システム理論の構想を明確にし、その中に部門、変数を位置づけ、操作化するという方向が望ましい。また、部門の定義も粗概念(gross concept)の水準にとどまっているため、論理整合性のあるSEASを構築したと主張したところで、指標選択の恣意性に対する批判は免れない。そもそも、概念以上に明確な指標など存在し得ないのであり、専門的な研究の積み重ねが必要とされる。

Stephen J. Fitzsimmons and Warren G. Lavey, Social Economic Accounts System (SEAS); Toward a Comprehensive, Community - Level Assessment Procedure. Social Indicators Research 2 (1976), pp 389-452

(三重野卓 社会保障研究所)

## 「老人白書」発表に向けて 政策課題を提示

(イギリス)

イギリスの保健・社会保障省は、今年(1979年)の早い時期に、初めての「老人白書」を発表する準備を進めている。この白書は、今世紀末までの老人政策の全般的戦略を提示しようとするもので、戦後のイギリスにおける老人政策ないしは社会保障政策にひとつの区切りをつけるものになることは確実である。同省は、その準備作業の中で、各方面からの意見を集約するために、一連の政策課題に関する討議資料“*A Happier Old Age - A discussion document on elderly people in our society*”を1978年に発行した。主にこの討議資料に示されている政策課題に即して、白書は今後の改策の方向を提示することになるものと思われる。ここでは、この討議資料の中の保健・福祉サービス(health and personal social services)に関する部分から、主要な内容をピック・アップして紹介する。

### 在宅保健・福祉サービスに関する政策課題

1. 老人のための保健・福祉サービスの重要な目標は、老人が可能な限り地域社会の中で独立した生活を維持することができるようにすることである。近年、この分野のサービスは相当の拡大を見せている。たとえば、この1年間に、ホームヘルプ・サービスの援助を受けた老人は50万人をこえ、また自宅、ランチ・クラブ、デイ・センターで老人に提供された食事は4,100万食以上にのぼっている。また、地区看護婦(district nurse)の援助を受けた老人は100万人以上、足マメ治療を受けた老人もほぼ同数いる。さらに、少くとも週1回老人センターへ通っている老人は、老人人口の1割以上におよんでいる。

2. 在宅サービスは、これまで主として専門的な立場からこれを推進すべきであるという判断に依拠しつつ、また経済成長およびそれへの高まる期待を背景にして押し出された諸々の需要に影響されて発展してきた。しかし今や、資源の最適活用、老人およびその家族の必要に即したサービスの提供、さらには最も大きなニードの持ち主に対する最優先のサービス提供などが必要になっている。このため、この分野での諸々の公的サービスの統合・調整の改善とともに、公的サービスとすべての民間活動およびインフォーマルな援助（家族や地域社会による援助など）の間での統合・調整の改善をはかることが必要である。後者の関連でいえば、とくに個別的ニード *personal needs* を充足するための具体的な援助（*practical help*）の分野での革新をはかることが必要である。というのも、ボランティアや他のインフォーマルな努力が重要な役割を果しうるのはこの分野においてだからである。

3. 老人に対するソーシャル・ワークは、ほとんどが専門の教育・訓練を受けていない職員によって行なわれており、専門の教育・訓練を受けたワーカーのスーパービジョンを受けて行なわれている場合も少ない。老人のための相談サービスにおける専門ソーシャル・ワーカーの役割について、もっと議論が交わされてしかるべきである。

4. 現在、地区看護婦が扱っているケースの50%弱、訪問保健婦が扱っているケースの約15%は老人を含むケースである。これらの在宅保健サービスは、言うまでもなく乳幼児などの他の優先順位の高い人々に対する責任も担っているので、老人とそれらの人々との間での均衡のとれたサービスの配分をはからなければならない。たとえば、適切なスーパービジョンと現任訓練がともなえば、看護助手でも多くの老人が必要としている一定のケア——たとえば入浴や足の爪切り——を十分行なえる場合が多い。そこで、地区看護婦のサービスについては、その役割の明確化と看護助手による援助の拡大のための検討が必要である。

### 病院におけるケアに関する政策課題

1. 病院ベッドの半数以上が65歳以上の老人、約3分の1が75歳以上の老人によって占められている。とりわけ75歳以上の高齢老人の今後の急増は、病院のほとんどすべての部門に様々な影響を及ぼさずにはないだろう。老人科病棟では、現在すでに約4分の3のベッドが75歳以上の老人によって占められている。同様に、精神病院でも、4分の1以上のベッドが75歳以上の老人によって占められている。

2. ほとんどの急性疾患の老人患者は、積極的な治療およびリハビリテーションを受けた後、家に帰ることができる。そして一定のケースでは、デイ・ホスピタルの治療が利用できれば入院期間は一層短縮される（ある場合には、入院の必要がなくなる）。老人科デイ・ホスピタルは、近年大幅にふえており、延通院回数は、1971年の60万回足らずから1976年の120万回へと約2倍になっている。しかし、通院輸送の困難と一定の地域での社会的ケアへの偏りのために、その効果が減退している場合もある。

3. 長期入院の病院ケアにおいても、たとえ改善が遅くとも退院が期待できる患者に対しては、適切なリハビリテーションのための施設と職員が配置される必要がある。また、長期入院のための病院の環境や全体的な雰囲気は、患者と職員の双方のモラルを維持するうえで、またとくに退院できない患者にとってふさわしい生活の場を提供するうえで、有益なものでなければならない。後者の退院不可能な患者のためには、国民保健サービスの枠内でいわゆるナースング・ホーム・タイプのケア施設を発展させるという案がつい最近検討されるようになった。この施設は、一般の老人ホームの中でますます増加してきている相当重度の依存性のある入所者のケアもひきうけることができよう。

### 老人ホームに関する政策課題

1. 現在、約15万1千人の老人が老人ホーム（*residential home*）で生活している。そのうち約4万6千人は、民間立ないしは私立のホーム、残りの

10万人余りが地方当局立のホームに入っている。新規入所者の年齢は年々高まり、現在では、地方当局立のホームにおける新規入所者の約80%が75歳以上、約35%が85歳以上である。老人人口の中での高齢老人の増大は、今後も老人ホームの増設を基本的に必要としているため、地方当局は、減少する住宅等の建設予算の中で、老人ホーム増設の費用を捻出することを要請されている。しかし他方では、庇護住宅 (sheltered housing) 等が、適切な在宅保健・福祉サービスと相まって発展してくれば、老人ホームの必要はむしろ減少する可能性がある。これらの点を考慮に入れて、今後の老人ホームの種類や入所者の性質を明確にしていく必要がある。

2. 現在の老人ホームは、主に長期ケアのために利用されているが、今後は可能な限り入所老人を地域社会でのより独立した生活に帰していくための援助をしていかなければならない。そのためには、最初から入念な処遇計画をたてることや、適切な医療およびリハビリテーションが提供されること、あるいはまた家庭復帰に向けての定期的な評価を行なうことなどが必要である。さらに、ホーム入所を担当したソーシャル・ワーカーは、入所後も老人と定期的な接触を保ち、家庭復帰に際しても積極的な役割を果たさなければならない。

3. 老人ホーム定員の一定部分を、短期ケアのために活用する施設がふえている。また、多くの地方当局は、老人ホームをデイ・ケアのためにも使っている。これらの目的は、主に老人をケアしている家族に休養を与えることにある。

4. 老人ホームの職員でソーシャル・ワークの有資格者は非常に少ない。相対的には看護婦の資格をもっている者の割合の方が高い。ソーシャル・ワーカーや看護婦の有資格者をふやすにはどうすればよいか。また、資格のない職員のための訓練の機会をふやすにはどうすればよいか。さらには、専門的職員よりは日常的に入所老人とより多く接触する家事的職務担当の職員 (domestic staff) のためにはどのような訓練が必要であろうか。

5. 何らかの程度の精神的虚弱 (mental infirmity) のある入所老人の増大は、老人ホームに特別の問題を生み出している。彼らの存在は、他の入所

老人に非常な悪影響をおよぼすことがあるし、また職員確保を困難にする場合もある。これらの入所老人のあつかいは、ホームによってまちまちで、あるホームでは他の入所老人から分離しないであつまっているし、逆にあるホームでは、建物の一部をこれらの老人専用に使っている。また、一部の地方当局では、これらの老人だけを収容するために完全に分離したホームを設けている。これらのいくつかの収容方式について、入所老人および職員は、どのように考えているのであろうか。また、精神的錯乱のある老人とそうでない老人は、どの程度一緒に生活することが可能なのであろうか。

資料：Department of Health and Social Security, A Happier Old Age : A discussion document on elderly people in our society, 1978. HMSO. pp. 29 - 39

(冷水 豊 東京都老人総合研究所)



## 社会保障発達への影響

R. Bordaz (フランス)

本稿には、次第に増大する社会的保護への願望と、フランスの経済が生み出し得る社会的費用の最高限度の間に均衡を求めながら、社会的給付の発達にかんする分析が示されている。

経済的には、健康への支出は社会のあるカテゴリー、つまり、医療担当の専門家、パラメディカル・スタッフのために、全国民から行なわれる所得の移転を示している。この支出は医学的な知識の普及と医学の発達によって、増大は避けられないものとなっており、また、それらはあらゆる種類の医療を要求する人びとに対応することを求められている。

同様に、老齢保険にかんする支出 — 極出を払ってきた人びとに対して保証され、かつ、生産活動に従事する人びと全体で再分配された所得 — が増大するのも避けられない。その理由は、フランスには65歳以上の老齢者が約700万人おり、しかも、かれらのうち多くの人びとは生存に必要な最低の準備もっていないからである。

家族手当では、現在までの状態がこのまま続くとは認められない。

このような状態からみれば、社会保険に充当される資金について最適の配分

を行なうには、公的な機関がその活動に対してある限定された限界をもつことである。

健康の分野では、支出のうち主要な項目は入院と医療サービスである。入院については、病院の改革は基金の使用についてよりすぐれた方法を可能にするであろうが、しかし、医療サービスの支出では、選別的な適用は望ましくない。医療の全般的な国有化もしくは医療サービスの勝手気侘な削減が避けられるべきであるならば、医師と患者はそれぞれの責任を知ることが基本的に必要である。

老齢保険については、最悪の状態の人びとが置かれた社会的立場を改善する方向が存在しなければならない。

家族への政策は全般的に再検討されるべきで、現物の給付とともに所定のニーズを満すように手当を支給すべきである。

全国的な社会連帯だけが、この問題に対する解決の発見を可能にするだろう。社会保険費の合理化には、最も重要なニーズがある。増大する保健費の問題に解決を見出し、最悪の状態で生活する人びとに対してある最低限の福祉を提供し、さらに、社会保障制度にある程度の安定を回復させるには、国と社会の構成員、つまり、すべての協力による努力が必要である。

ひとたびこれら各種の諸問題が解決してしまえば、その場合、社会保険は他の分野で人びとの環境を改善するのに寄与することができるだろう。

Quelques Reflexions sur les Perspectives Dévolution  
de la Sécurité Sociale, Revue Francaise des Affaires

Sociales, April - June 1971, pp. 287 - 290 ; No. 2, 72/73.

## 社会保障の財源調達

Franco Reviglio (イタリア)

本稿には、所得比例方式を用いて社会保険に財源を調達する仕組みについて、法律と管理・運営の面から行なった検討が論述されている。

社会保障制度の財源調達で最も広範に利用されている形 — 所得比例拠出の方法による — は、各種の利点をもっているが、しかし、ある欠点ももっている。その利点は、要するに、政治的な便宜および徴収業務の管理と運営で構成され、また、それらは主として各人の条件に結びつく給付を提供するように考案された強制的な支払いの形を、拠出者達が好んでいるということから生れている。そのような拠出の仕組みを好むもう1つの利点は、拠出の算出基礎が大きいので、また、コントロールになんらの困難を伴うことなく、拠出がかなりの給付を提供するということである。

その仕組みに対する基本的な批判は、その逆進的な性格である。その拠出の仕組みは、通常では、各人の環境を考慮に入れていないしまた、他の所得、利子および配当のような個人所得の重要な要素が算出基礎に含められていないことである。さらに、拠出の算出に設けられる上限の存在は、高い賃金や俸給のうち上限以上の部分を除いている。この逆進的な性格は次の2つの方法でかなり減少される。つまり、それらは賃金がある所定の最低以下になる労働者を除き、かつそのような少額の場合に租税の仕組みを用いることによるか、または、所

得税の納税義務の代わりに、使用者の支払う拠出を含め、かつそれによって与えられる追加された権利を認めて、支払われた拠出に対する権利を各人に与えることによるかである。所得比例拠出のもつ逆進的な性格を減少する他の手段は、所得の高くなるのに従って支払う拠出率を高くするように要求し、かつそれによって拠出率表に一種の差別を採用し、所得に対応させて拠出に段階を設けることである。

拠出の負担について、記述はなんらかの完全な一致への到達の可能性がなんら存在しないことを示している。労働者の所得に与える影響にかんする最近の経験的な調査は、検討された特殊な仮定を除けば、なんらかの一般的な有効性をもっていないようである。しかし、予備的な概観では、使用者によって支払われる拠出が、部分的には賃金に、また部分的には価格に転嫁されるとみなされることは理にかなっているようである。

もう価格が物価に転嫁されるならば、自然な関係はその負担が他の形の所得を受ける人びとと一緒に、再び労働者によって生み出されるということである。短期間を除いて、通常では、利益にはなんらの影響も現われないが、しかし、労働組合活動がとくに影響をもつ場合に、利益が社会保障拠出のないときに期待される水準に達し得ないかも知れないということは、長期間の場合にあり得る。

賃金に与える影響について最初の検討となるこの仮定は、制度が逆進的であるという批判を強化し、また、財政のために行なわれる議論により強力な基盤を与える。しかし、利用できる財政対策のもっている多くの可能性が逆進的な性格をもっているので、財政対策は分配効果についてよりすぐれた結果をもたらすかどうかという問題が残る。社会保険から社会サービス制度への転換、また、租税から社会保障の財源調達への転換は、ある必要条件を押しつけること

になる。共同社会はこの転換を政治的な理由のために望ましいと考えるべきだとか、保護は実質的に包括でなければならないし、全人口の少数派のグループに限定すべきでないとか、財政制度は重大な不均衡もしくは責任の回避でどうしても避けられない抜け道をなくして、財源調達の効率をもって判断基準と同様に、一般的に容認される公平の判断基準を満すべきだとか、最後に、公共の財政は重要と考えられ、かつ一般的な関心のある他の目的を余儀なく放棄することなく、費用を生み出す可能性をもっていなければならないとかということだけでは不十分である。これらの条件のいずれか、もしくはすべてが満されなければ、また、保護が全人口の一部だけに限定されるならば、財政制度は後退し、かつ非効率的であるし、集められた各基金は最も緊要なニーズを満するのに辛じて間に合うだけで、さらに、財政は社会サービス制度への転換と一般税収入からの財源調達の切替えには不適當であろう。その場合に期待できる最も適切なことは、社会保障給付の一部だけについて財源を調達する費用を財政制度に移すことである。

社会保障の費用は財政対策として調達されるということが同意を得るならば、税の型が決定されなければならない。財政の目的と相反する傾向をもつ方法に、その租税は分配と効率で影響を与えるから、租税の型を決めるのはきわめて重要な決定である。

2つの最も興味深い提案は、所得に対して課税するか、あるいは、選択により、付加価値税を用いることである。

所得に対する課税は、拠出で様にされるという分配にもとづく大きな批判を回避させるであろうと思われるし、また、租税のもっている自動的な柔軟性を増大させるであろう。もっとも、貯蓄意欲に水をさす効果や過度に高率となる危険の適用により、困難が生ずる。しかし、各人に対する課税の利用は、課

税規則の適用される行政的効率に依存している。

付加価値税を利用する考えは、主として、これが生産費を引下げ、しかも、輸入には課税するが、輸出から課税を取除くのを可能にし、その結果、生産活動と雇用を刺戟するという点で、望ましいとみられている。しかし、他の国々は輸出業者に償還される間接的な租税による社会保障拠出の代替に同意するのを嫌っていたように見うけられる。しかも、拠出が労働者によって生み出されるならば、かれらは使用者のために生産費を示さないし、その結果、少なくとも長期的には、生産活動にはなんらプラスの効果はない。ある付加価値税は分配と安定的な効果について、所得税より利益が少ない。

*I problemi della sicurezza sociale, No, 6, 1973, pp. 725 - 751 ; No, 13, 74/75.*



# イタリアの年金ジャングルと 制度改正

大蔵省大臣官房会計課課長補佐

前・在伊大使館一等書記官

藤川 鉄馬

## 1. 所得ジャングル

イタリアの年金制度は、その起源は1890年代に遡る。しかし、今日の制度としては、職業の種類（カテゴリー）に応じ、多くの年金制度が存在しており、かつそれぞれの制度間の年金取扱いには大きな格差がある。

イタリアでは、単に年金制度の格差のみならず、職業毎の所得の余りにも大きな格差が問題とされる。例えば、職業の中でも金融機関、化学部門の賃金水準は非常に高い。これに対し、商業従事者、及び公務員は著しく低い。特に公務員の場合には、かつて日本でいわれたように、かつそれ以上に、「安月給」の代名詞となっている。その意味で、公務員というと、常に一種の哀みの感すら持たれている。

公務員の中でも、所得水準に大きな格差がある。第1表は、各種の職業の年間所得を示したものだ。同表によれば、公務員の退職時（65才）の年間所得は、下院の職員の新卒者の初任給の年間所得にほぼ同じである。1975年の秋に、国会に勤めるタイピスト嬢の賃金が月額100万リラを越していることが明らかとなった。各省の局長クラスの給料が70万リラ程度である。このときには、下院議長の辞任まで取り沙汰された。

このように職業カテゴリー間において賃金の格差が著しい状況を、イタリア

表1 年間の俸給額の比較

	初 任 給	退 職 時
各省の職員	332万リラ	1,289万リラ
裁 判 官	439	1,944
中 央 銀 行	622	2,583
下院の職員	1,121	3,566
上院の職員	960	3,706

では、「所得ジャングル」(giungla retributive)といわれる。ジャングルの中は、余りにも複雑であり、奥に入れば入るほど、何が何だか判らなくなるからだ。

賃金ジャングルの問題は、議会でも問題視され、そのための調査委員会（通称 Commissione Parlamentare di Indagine sulla Giungla Retributive といわれる）が設けられた。委員会は、1977年秋に、所得ジャングルに関する報告書を出した。その報告は、年金制度の格差にも触れている。年金制度も、やはりジャングルの状態なのだ。

## 2. 年金ジャングル

表2は、議会の調査委員会が明らかにしたイタリアの各種年金制度間の諸条件の差（年金ジャングル）を示したものだ。この表は、イタリアの各種年金制度の格差を示したもので、非常に貴重なものと考えられる。

イタリアの年金制度の中で最も大きなものは、INPS（全国社会保険機構, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale）の従属労働者（lavoratore dipendente）のための年金制度である。年金加入者は1,200万人に達する。INPSには、そのほか、電力、電話、航空パイロット、直接農耕者（coltivatore diretto）などがある。国家公務員、地方公務員の年金は、国庫省（Ministero del Tesoro）が扱う。また、ジャーナリスト、宗教関係者、医者などは独自の制度を有している。

さて、これら各種制度間の年金の取扱い上の不平等（sperequazione

di trattamento pensionistico) を表 2 によって眺めてみよう。

まず第 1 は、拠出保険料の問題である。同表に見るように、各制度間において、拠出保険料率が異なる。さらに使用者 (datore di lavoro) と労働者 (lavoratore) の間の、保険料負担割合 (aliquote contributive) にも差がある。

第 2 は、老令年金 (pensione di vecchiaia) の水準の問題である。INPS の従属労働者の場合には、最終の所得 (正確には最終 10 年間のうちの最も高い 3 か年の所得の平均) に対し、拠出年数 (anno di contribuzione) 1 年毎に 2 % が保障される。最高は、拠出年数 40 年に対し、80 % まで保障される (本誌 No 42, P12 においては、最後の 5 か年のうちの最も高かった 3 年の平均賃金額を基礎に、拠出年数  $1.85 \% \times 40 \text{年} = 74\%$  が保障されると記載されているが、これは 1976 年より上記の如く改正された)。これに対し、国家公務員の場合には、最終所得 (文字通り、最終 1 年間の所得) に対し、拠出年数 1 年につき 2.36 %, 最高 40 年、94.4 % まで保障されるとする (この点については、Il Trattamento di Quiscenta, Editrice Espansione によれば、保障割合は、1 年につき 1.8 %, 最高 80 % としており、恐らくは、この方が正しいのではないかと思われる。) 航空パイロットの場合には、拠出年数 1 年につき 3.3 %, 最高 33 年で 100 % 保障される。

第 3 が、老令年金の受給開始年齢 (età per la pensione di vecchiaia) の差である。これも職業カテゴリーによって異なり、男子の場合で、一般の従属労働者の場合には 60 才、国家公務員で 65 才、航空パイロットの場合では、何と 45 才である。パイロットの場合に受給開始年齢が若いのは、45 才を過ぎると、航空機操縦の技術上の問題があるからとされるからだ。なお、老令年金の受給資格とされている拠出年数は、殆んどの制度で、15 年とされている。

第 4 は、特別老令年金 (pensione di anzianità) の受給資格の差である。特別老令年金とは、例えば、一般の従属労働者の場合に、老令年金の受給開始年齢 60 才に満たない場合でも、保険料の拠出期間が 35 年あれば、受給資

格が発生するというものだ。この受給資格をみると、最も長期を要するのが一般従属労働者の場合の 35 年であり、これが国家公務員の場合には 30 年、女子の場合には 15 年ないし 20 年とされている。

そして、第 5 として、最も重大な問題は、拠出する保険料の額と受け取る年金額との関係だ。表 3 を見て頂きたい。同表は、INPS の中における従属労働者、直接農耕者、手工業者 (artigiani), 及び商人 (commercianti) の各年金制度について、それぞれの保険料 (contributi) の収入額と各種年金の支給額 (prestazione) とを比較したものだ。これによると、従属労働者の場合には、保険料収入額に比し年金支給額の方が少し上回っているものの、概ね見合っている。これに対し、直接農耕者、手工業者、商人の場合には、年金支給額が保険料収入額を大幅に上回っていることが判る。

なお、イタリアの場合の年金財政は、積立方式 (metodo di capitalizzazione) ではなく、賦課方式 (metodo di ripartizione) によっている。

第 6 に問題となるのは、1 人当たりの年金受給額の大きな差だ (表 2 の最右欄)。パイロットの場合には、そもそも給与が高いうえ、年金の保障割合が高いことから、群を抜いて受取り年金額が高い、なお、国家公務員と INPS の従属労働者年金との場合にも、大きな格差がある。これは、主に、傷害年金 (pensione di invalidità) の差による。即ち、従属労働者年金の場合には、一般的な障害年金の制度が存在するのに対し、国家公務員の場合には、職務上の傷害年金しか存在しない。これは、要は、日旺日の街の散歩の途中で自動車に轢かれ、傷害を受けたときに、従属労働者の場合には傷害年金が貰えるのに対し、国家公務員の場合には貰えないことを意味する。さらに、従属労働者年金の場合には、傷害年金の濫受領が著しい。僅かな怪我でも、いろいろなコネを使って、傷害年金を貰う悪弊がある。例えば、ローマの市営バスの運転手が、盲人の傷害年金を支給を受けているという報道もされている。このために、従属労働者年金の平均受給年金額は低くなっている。同様な傾向は、直

表2 イタリアの各種年金制度の比較

年金制度	被保険者数 (1,000人)	年金受給者数 (1,000人)	拠出保険料率 (%)		老令年金 (注1)				特別老令年金 の受給に必要な 保険料拠出 期間(注3)	1977年に おける月額年 金支給額の 平均 (1,000リラ)	
			労働者負担	使用者負担	支給額計算の考え方(注2) 最終所得に対 する保障割合 の最高	左の場合の保 険料拠出年数 男/女	受給開始年令 男 女	保険拠出 年数の最低			
INPSの従属労働者年金	12,000	8,021	7.15	16.61	80%	40/40	60	55	15	35	98
国家公務員	1,921	820	7.00	—	94.4	40/40	65	65	15	20~15	280
地方公務員	966	255	5.30	17.70	100	40/40	60	60	15	25	280
電力事業従業員	115	48	4.00	18.10	88	35/30	65	60	15	35	420
電話事業従業員	75	13	4.80	14.20	90	36/40	60	55	15	35	260
パイロット	4.5	0.4	5.00	10.00	100	33/33	50~45	50~45	15	25	1,100
鉄道員	133	66.5	6.25	17.75	90	36/40	60	55	15	35	235
企業管理者	75	13	5.00	14.10	80	30/30	65~60	60~55	15	35	800
ジャーナリスト	7.65	2.2	5.00	14.10	80	30/30	60~55	55	15~20	30	—
直接農耕者	2,121	2,167	一定額	—	拠出保険料 の額に応じ る(注4) 特殊な基準	—	65	60	15	35	78
手工業者	1,645	525	一定額	—		—	65	60	15	35	75
商人	1,516	475	一定額	—		—	65	60	15	35	74
宗教関係者	33	10.5	一定額	—		—	65	65	10	—	84
幼稚園教諭	27	3.5	5.30	13.20	100%	40/40	60	60	15	25	250
医療関係従業員	60	17	9.00	17.70	100	40/40	60	60	15	25	300
司法関係従業員	3.5	1.4	一定額	—	100	40/40	60	60	15	25	270
興業関係従業員	105	29.4	5.7~5.45	13.5~13.0	80	40/40	60~45	55~40	15~20	35~30	145

(資料) Mondo Economico, 23 Settembre 1978.

(注) (1) 老令年金とは, pensione di vecchiaia の訳である。

(2) 支給計算額の考え方とは, 例えば, INPSの労働者年金の場合では, 40年の保険料の拠出期間がある場合には, 最終所得( INPSの場合には, 過去10年間のうちの最も高い3か年の平均)の80%が支給されることを示す。

(3) 特別老令年金とは, pensione di anzianità の訳である。INPSの場合について云えば, 60才に満たない場合にも, 35年間の保険料の拠出があれば, 同年金の受給資格が発生する。

(4) 直接農耕者( coltivatori diretti ), 手工業者( artigianti ), 商人( commercianti ) の場合には, 年金支給額は, 所得を基準とすることなく, 拠出された保険料を基礎( contributi-base )に計算される。

表3 拠出保険料額と年金支給額との比較

(単位：10億リラ)

年	従属労働者		直接農耕者		手工業者		商人	
	拠出保険料	年金支給額	拠出保険料	年金支給額	拠出保険料	年金支給額	拠出保険料	年金支給額
1960	556	583	26	69	8	2	—	—
1965	1,254	1,558	23	219	11	26	—	—
1970	2,400	2,481	17	445	22	69	24	49
1971	3,151	3,127	13	535	23	90	23	73
1972	3,042	3,578	19	619	35	106	25	86
1973	3,650	4,231	13	734	25	134	26	112
1974	4,681	5,398	30	1,034	51	202	48	174
1975	6,024	6,854	100	1,575	126	334	114	286
1976	8,194	7,132	110	1,653	148	377	143	331
1977	10,057	8,425	117	1,924	170	444	163	392
1978	11,481	11,865	131	2,352	200	567	191	499
1979	12,859	14,113	140	2,688	227	666	217	585
1980	14,136	15,969	147	2,394	247	957	236	663

(資料) 伊経団連調査部(Centro Studi della Confindustria) (Mondo Economico 誌, 29 luglio 1978) 及び Fabio Magrino e Mario Moiragki 「年金闘争」(La battaglia delle pensioni), 同誌 23 Settembre 1978.

(注) 1977年から1980年は推計額。

接農耕者、手工業者、商人の場合には更に著しい。なお、イタリアの年金受給額に関し、此村友一『高齢社会の構図』（ぎょうせい社）P 211においては、

「制度の仕組みとしてはかなり高い水準が保障されて<いるが>、現実の年金水準は、制度の未成熟という理由により、<受給額が低い>」（傍点は筆者）とする。しかし、イタリアの年金水準は、制度的には成熟しているのであって、平均年金受給額が低いのは、傷害年金の濫受診、即ち、運用上の問題によることを附言する。

### 3. 年金制度の一本化

以上記した如く、イタリアの年金制度は、ジャングルの如く複雑であり、かつ制度間の格差が著しい。

のみならず、年金財政の赤字額の増大は、最近、著しくなっている。その状況は、表3でも明らかな通りであるが、さらに、INPS全体の将来における収支見込みは、第4表の通りである。財政面の説明は、紙数の都合から本稿では割愛するが、従来においては、INPSの経営はうまくいっていたが、1974年からは恒常的に赤字となり、さらに今後においては、放置しえない状況にまでなろうとしている。

このような観点から、1978年10月、労働厚生大臣（Ministro del Lavoro e delle Previdenza Sociale）のスコッティ（Scotti）は、年金制度改革のための法案を議会に提出した。本法案は、25条、67,000語に及ぶ龐大なものであり、その内容のすべてを報告することはできないが、基本的な事項は、すべての民間及び公共部門の労働者は、1979年7月1日より、「傷害、老令、遺族のための一般義務的年金」（assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti）に付保（iscritti）されるようになることである。

医療保険制度の場合には、これまでは、年金制度の場合と同様に、職業カテゴリーによってさまざまな制度が分立していたが、これが、1979年1月1日より全国一本の「全国医療機構」（Servizio Nazionale di Sanità）

に統一化されることとなった。ちょうど、それと同じ考え方が、年金制度にも導入されたものと推量される。

そのほか、法案においては、年金水準としては、従来の制度下の既得権を保護しつつ、最近3か年の受給額の月額平均を超えないこと、或は財政の面には、独立採算（autosuficiente）、かつ資金面でも自給すること（autofinanziamento）であることを定める。老令年金の受給開始は60才とし、これ

表4 INPSの収支の状況と推計<sup>1)</sup>

	総 収 入	総 支 出	収 支
1965	3,361.0	3,100.7	+ 260.3
1970	5,380.3	5,049.9	+ 330.4
1971	7,036.8	6,696.2	+ 340.6
1972	7,504.5	7,708.6	△ 204.1
1973	8,649.1	8,467.7	+ 181.4
1974	10,875.5	11,202.6	△ 327.1
1975	13,734.5	14,779.1	△ 1,044.6
1976	17,171.7	17,833.0	△ 661.3
1977	20,089.8	20,847.7	△ 757.9
1978 <sup>2)</sup>	22,604.1	25,420.5	△ 2,816.4
1979 <sup>2)</sup>	24,888.0	28,997.0	△ 4,117.0
1980 <sup>2)</sup>	27,135.0	32,233.0	△ 5,098.0

（資料）前出の Fabio Magrino e Mario Moiraghi.

注1) 原文のタイトルは、INPSの破産（bancarotta）と表現している。

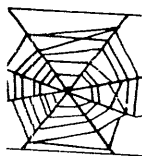
2) 推計値



までいろいろな形で存在し、悪弊とされている年金の併給 (cumulo di pensione) の制限をしている。

このような年金制度の改革 (riforma di pensione) は、イタリアの年金制度の歴史の上においては、画期的なことである。ただし、前述の通り、医療保険の制度改正問題が国会において2年以上にわたり論議された経験もあり、年金制度の改革についても、どのような過程を経るか、注目したいところだ。

(参考資料) 拙稿 イタリアの年金制度 (「社会保険・実務と法令」誌 1978年10月号及び12月号), 表2, 表3, 表4に掲示の資料。Il Sole 24 ORE紙 (22, ottobre, 1978)。



## 社会保障こぼれ話

### 最近の失業

最近の失業では、失業率は依然としてやや高い水準を維持している。たとえば、失業率が7%を上まわるのは、カナダ、フィンランド、イタリア、スペインなどである。反対に、失業率が3%を下まわるのは、オーストリア、ノルウェー、スウェーデンなどで、日本もこのグループに属する。

失業率を男女別で見れば、一般に、女子の失業率は男子を上まわっており、イタリアなどは、女子の失業率は男子の2倍以上で、全体の失業率が約2%にすぎないノルウェーでも、男子の1.7%に対して、女子は3.2% (1978年第3・四半期) で、後者の失業率は高い。

失業者を年齢別にみれば、失業者が多い年齢層は、一般に25~54歳のグループで、15~19歳のグループがこれに続いており、中には、両者の立場が逆になっている少数の例も見うけられる。また、55歳以上の失業者は他の年齢グループに比較すれば、少なくなる例をよく見うける。それはともかく、多くの国で、25~54歳グループの失業が多いのは、カバーされた年齢の幅が他の年齢グループよりかなり広いので当然な形といえる。

ところで、日本の状況を他の各国と比較しながらみると、日本の失業率は約2%で比較的到低い方に属するが、男女別の失業率は、フィンランドやイギリスなどのように、女子の失業率が男子より低い方に属している。年齢別の失業者は25~54歳のグループが圧倒的に多く、このグループが失業者に占める比率は男子が59%、女子が67%になっている。この年齢グループのこのような比率は、きわめて高い例に属する。また、55歳以上の失業者が多く、とくに、男子の場合に、このグループの失業者が多いのは余り例を見ない。

(OECD, Labour force statistics - Quarterly).

(平石長久 社会保障研究所)

## 東独、チェコを訪ねて —理論家の国と実際家の国—

神奈川大学法学部助教授 久保敦彦

昨年から今春にかけての冬、欧州は十数年ぶりの寒波に襲われたという。緯度が日本より高いため朝は8時を過ぎても薄暗さが残り、午後4時には電燈をつける毎日、滅多に陽も射さないとあればただでさえ気が沈む。そこに異常寒波と雪が加わっては、忍の一字で一日一日が過ぎるのを待つしかなかったと思われる。

この冬の初め、昨年10月末から11月中旬にかけ、社会経済国民会議（中山伊知郎議長）の派遣した欧州労働経済事情調査団に参加、東西双方の諸国を訪れる機会を得た。訪問先はドイツ民主共和国（東独）、チェコスロヴァキア、オーストリア、ドイツ連邦共和国（西独）、フランス、イギリスの計6カ国、各国の経済団体、労働団体、関係官庁で最近の情勢、問題点を探るのが主眼であった。日本では秋の好日が続いていたようだが、欧州入りしてからは3週間程の行程中2回も濃霧で飛行機の予定を狂わされ、漸く飛んだ機内からは標高僅か数百メートルの山の頂が垂れこめた雲の上から正しく海中の島のように覗いているのを目にし、雲の低さに何度も溜息をついたものだ。雲の上を飛んでやっと太陽の存在を思い出すようなこの気候もアルプスの北ならではの話、南の諸国が予定に入っていないのが何とも残念であった。

ところで、南北を大きく分けるこの自然の壁と並んで欧州には東西を分かつ思想、体制の壁がある。云うまでもなく謂ゆる鉄のカーテンであり、東西ベルリンを隔てる文字通りの「壁」である。西側の諸国では、経済労働事情であれ、

社会保障であれ、基本的には我国のそれと共通点が多く、関係も密接であるから、日本にもよく紹介され、一般にもその実体が知られている。そこで、ここでは今回の調査団が訪れた東側の2カ国についてその印象を述べてみようと思う。

ただ、前記の調査目的からして社会保障の分野は中心的ウェイトを占めるものではなく、周辺的補足説明として断片的に言及されるだけであった。したがって、ここで両国の社会保障制度の紹介を試みることはもとより不可能であり、「海外情報」としてその道の専門家の方々に提供できるような新しい事実、資料もあるとは思われない。この意味では、当誌に筆を執るのは正直のところおこがましい限りとの念に堪えないのであるが、社会保障も政治、経済全般の方向に規定される一制度であり、一国の社会保障の実体は単なる法規論、制度論では扱えられない面が多分にあると思われる。この点を申し訳として、1960年代の西独滞在中に行った何回かの東独の政府、報道関係機関訪問、一昨年東独、チェコの個人的知己を訪ねた旅行での体験をも踏まえて私なりの印象を語ることをお許し願いたい。

印象の中で最も強いものは第一印象であるという。今回の調査団の第一印象は最初に訪れた東ベルリンに入る際に目を射た「壁」であった。空路西ベルリンに入り、バスで東ベルリンへ移動するルートをとったので、先ず西側から高さ4メートル程のコンクリート屏を見ることとなる。上端に太目の土管のようなコンクリートパイプが走っているのがミソで、これは亡命を試みる者が「壁」に跳びつごうとしても手が滑ってしまうための仕掛けである。尤も、東側に入って見れば分るが、この「壁」の背後には幅広い立入禁止区域が鉄条網その他で何重にか仕切られており、警備も嚴重を極めているので「壁」に近付くこと自体が命がけである。

この事実を文字通り直視し、入管ではパスポートを集めた係官が事務所に消えた後長時間待たされるという目に会って東に入るのであるから、意識せずと

も何か身構えた心理状態に陥る。その上、東には西側の新聞、書籍等は一切無く、持ち込みも禁止。西からのテレビ、ラジオの電波は入ってくるものの、滞在一日目から一種の被隔離感が生じてくる。

このような次第であるから、会合に臨む気持も西欧での場合とはやや異なる緊張感があった。東独での会合は、国家計画委員会、外国貿易会議所、労働組合連合会で行われ、これにケーブル工場訪問が加わった。

国家計画委員会は、社会主義統一党及び政府の決定する基本経済路線に従って具体的な年次経済計画を立案、決定する機関である。委員会とは云いながら、日本の各種審議会とは異り、政府の一外局とでも考えるべきであろう。ここでの会合の主題は、計画作成のプロセスであった。年次計画は原案の大綱を同委員会で作成し、これを地域毎の産業別組織に降し、更にそこから各企業（国営企業）に細目を降して検討する。各企業では労働組合（企業単位に組織）を中心に大衆討議をして現場の意見、提案を加えて産別組織へ、更に計画委へと逆に持ち上げるとの説明である。企業別目標の検討は毎年6月頃から3カ月程かけて行い、計画委が最終的集約を終えるのが11月、これを人民議会へ提出して法制化することのだが、この説明で再三使われ、強調されたのが「民主的中央主義」なる概念であった。これは、上部機関の決定に先立って提案を下部に降し、下部の意見を積み上げて最終決定に導くという方式を現すのだが、貿易についての年次計画を相手国別輸出入額、品目別に立案する貿易会議所でも事更にこの言葉を用いて民主的経済運営を強調していた。我々訪問者が計画経済は上からの押しつけ制度との先入観を抱いてやってくるものと想像し、その先入観を除いてやろうと意気込んでいるように受け取られた。「壁」を含む国境のものものしさと街での雰囲気から、我々が何か独特の緊張感をもって会合に赴くとすれば、先方も異体制国の人間を迎えると一つ社会主義の良さを強調してやれと気を張るところがあるようだ。

この気張りは、質疑応答に入ってからでも感じられた。原則論の説明に対してこちらもいろいろ具体論、実際の運用面を知りたいと質問をするのだが、答え

は直ぐ抽象論、公式論に立ち帰ってしまう。時間の制約の故もあるが、なかなか打ち解けたやりとりには至らなかった。先方の出席者は決して悪意ではなく、むしろ極めて好意的に迎えてくれているのであるが、立場を異にする国をそれぞれ背景とすると質疑応答にもやはりある限界が生じてしまうようである。

同じことは労働組合連合会での会合についても指摘されるが、そもそも社会主義国における労働組合は、自由主義諸国のそれとは根本的に性格を異にする。組合の目的がより広く、国家経済計画への参画、達成への寄与が大書されるために生産性向上も一貫した任務として掲げられている。勤労意欲向上、技能育成のための教育、研修も仕事の一つである。組合加入資格も全勤労者であり、ここでいう勤労者には例えば企業の長も含まれる；ケーブル工場見学に際して説明に当たった同コンビナートの長は、その職は大臣によって任命され、大臣に対して責任を負うものであるが、自身組合員であると語っていた。つまり、資本主義社会でいう労使関係は存在しないという建前であるから、労働組合も対使用者目的の組織としての性格は持たないこととなる。むしろ国家全体の運営責任の一端を担う公的な勤労者組織というべきであろう。労働組合連合会が人民議会へ一般議員とは別枠で68名の議員を派遣しており、また同会に直接の法案提案権が認められていることも労働組合のこのような性格、位置づけによるものであるに違いない。

東独の全勤労者860万人のうちの834万人が加入し、組織率97%を挙げる労働組合は1企業1組合の形で組織され、公務職、文化・芸術などを含む16の産別組織を通じて連合会に連っているのであるが、労働組合は社会保険の分野でも枢要な役割を果している。

先ず、社会保険全般の保険者であるが、この役割が1950年代に労働組合連合会に移された。それ以後、社会保険の事務も地域別産業別の労働組合組織の担うところとなり、末端業務は各企業、事業所の労働組合が実施するところとなっている。東独でも西独でいう職員（ホワイトカラー）と労働者（ブルーカラー）の区分は残っているが、保険上は一体化され、また、謂ゆる「官吏」の身

分は廃され、公務職員とされているので、統合単一の社会保険制度となっている。「官民格差」などないわけである。加入は所得とは無関係に義務的であり、自由業者、自営者、学生にも及ぶ。給付総額は1977年度実績で200億マルク、うち110億マルクを保険料収入で賄い、国庫から95億マルクの補助を受けたという。給付内容は疾病保険部門では国家医療制度のため現金給付が主本であり、疾病手当は6週間賃金の90%を保障、以降は子供数に応じて50~80%を無期限支給するとのことであった。この関連で、一昨年知人の女医さんから聞いた話を思い出したが、医師は殆どが病院等の勤務医であり、したがって給与も公定でその水準も大学出の他職種と変りがない、例外的に個人で開業している者もこれに準じて国家から給与を受けるとの説明であった。ただ、西独からの旅行者が東独で治療を受けると西独の診療報酬表に拠った請求書を西独の疾病金庫向けに作成するそうで、「その料金を見ると気持ちが悪くなるワ」と笑い、日本の点数表も大同小異、しかも優遇税制があると話したところ、「この国では医者も金持にはなれないわ」と頭を振っていた。

老令年金は賃金の80%を原則とし、現行平均月額が360マルク程と説明された。生活必要物資、交通等公共料金を政策的に長年(30年とのこと)据え置いている国柄を考えれば、最低生活の保障はされる額と認めて良いのかもしれない。この物価据置は国家補助でなされているわけで、100マルクの買物をした場合実質27マルクの補助に浴している計算になるという。補助の財源は結局税金又は国営企業の収益であるから、東独国民は全体として見れば自からその分を稼ぎ出しているわけだが、外国からの客人にはまるまるサービスしていることとなりますと聞かされた。その通りには違いないが、私の眼には一昨年ホテルのフロントで垣間見た料金表が浮んだ。同じ部屋に三本立の値段があり、社会主義友好国の人には東独市民用の料金のほぼ2割増し、その他の外国人には約2倍である。これはチェコも含め東欧共通の方式のようだが、取るところでは取っていらっしやるのだ。しかも東独では西独マルクと1対1(実勢は1対4程の力なのだが)で西側通貨との両替をし、西独のお蔭で為替差益も得ている。

好んで批判的なことを書くのではないが、一昨年の個人で体験し、知人友人から聞いたことと今回の訪問での公式説明とがどうも噛み合わないのである。役所の公的発言と実際の間隔に隔たりがあるのは世の常に違いあるまいがここではその落差が大きい。雇用問題にしても、失業はゼロであり、職業選択の自由は保障されているとの説明がある。失業が無いのは実際にも人手不足であり、政策的にも失業に通じる解雇を避けている点から肯かれるが、計画経済の下で人的配置をも長期的にコントロールしようとする社会では、その良し悪しは別として職業選択の自由は計画の枠内でのものに限定されてしまわざるを得ないであろう。職業選択に際しては、学校、大学の終了迄に就職ガイダンスを懇切に行うとの応答があったが、その「懇切さ」は、ある知人の2年前に大学に進んだお嬢さんが、「大学の学部を選ぶのも、仕事を選ぶのも貴方の国みたいに自由にはできないの」とこぼしていたことから察せられる。自由主義国でも思いの尽に行くわけでは決してないが、結果は兎も角としてある職業に挑戦する自由はある社会と、能力、適性を考慮してではあっても経済計画に基づく人員養成プランの枠組に嵌め込まれて教育を受ける体制とでは、やはり一味違う。後者の枠組内での決定を職業選択の自由と称するか否かは言葉の定義を巡る議論になってしまうであろう……。

このように、先方の説明が建前論、公式論に終始すればする程実際との差に関心が向けられてしまう。調査団には労使双方の立場の者がほぼ同数加わっており、大部分が東欧訪問は初めての方々であったが、建前論拜聴には全員がうんざりさせられていた。ところが不思議なことに見学対象に先方が用意したケーブル工場は、規模こそかなりのものであったが設備は旧式、従業員は無気力、職場は乱雑で、団員一同これでは日本なら生産性、職場の環境・安全を議論する以前の段階と内心びっくりした。反面、こんなところをよく外国人に見せたと変な感心もさせられた。後日、この工場は同種の中でも古いもので、他地の工場は機械も新しく、作業能率、環境面でもはるかに上だとの説明が追いかけてきたが、東独の経済力からしてこれは本当と察するに吝かでない。但し、10

年前に光学工場(ツェイス)、ビール工場を訪問したことがあるが、そのときと全く同じある一つのことに今回も印象を深くした。その一つのことは、社内で指導的立場にある人々、企業長、幹部、労組役員等は信念に満ち、目を輝かせて社会主義の理念を説き、企業説明にも当たってくれるのであるが、オフィスでも工場でも我々の目からすると極めて一般従業員の活気が乏しい。精力的に働くドイツ人というイメージとは程遠い。これは企業に限らず役所でも街頭でも同じで、人々の姿に生気が稀薄に感じられる。珍しく胸を張り、颯爽とした感じの人と行き交い、おやと思うと襟に党員バッジが光っているということが度々である。党員こそは社会主義体制下でのエリートであり、どんな分野でも指導的ポストを占める。また資格取得も厳しいので、本音で党の説く社会主義を信奉する者でなければ入党はできないようだ。そうとすれば党員は自分の信念に添った社会の建設に「アクティヴィスト」として働く場を得、物質的にも恵まれた環境にある者であり、自ずと足取りも軽くなる。これに対して、社会主義にいささかでも懐疑的な考えを持つ人々、党から信用できると認められない人々は高等教育の場からも排され、社会的にもまず高い地位には就けない。生活に張りを覚えられないのも無理はない。60年代には、或は物質面での生活問題が活気の無さの一因かとも推測したが、西とは次元が違うにせよ生活水準が向上した現在でも印象が変わらないのは、その原因がやはり精神面にあるからであろう。国営デパートでの商品選択の幅はある程度広がってきたと察せられるが、思想、社会体制についての選択肢を唯一に限定する全体主義の投ずる大きな影の部分は全く不変であった。

チェコスロヴァキアでは、商工会議所、労組中央評議会、労働社会省、外国貿易省の各代表と合同の会合を持ったが、社会保険面では老令保障につき、年金請求権の生じる60才(男子)を越えても就業を続け年金を請求しない場合、その期間に応じて毎年一定率を退職後の年金に上積みするとの指摘があった。西欧での早期退職年金とは逆に、チェコでは(請求権発生が60才と比較的早目であることも一因と思われるが)継続就労を奨励する形となっている。年金支

給額は職種カテゴリー別に三分して決定され、鉱山・土木・放射線物質取扱職等の第1種職については平均賃金の60%を基本として55才を越えて勤続すると毎年2%を上積み、就業環境がハードな第2種職では基本55%、60才を越える勤続分年間1.5%、一般の第3種職では50%と1%とされている。

経済、貿易の構造、運営は基本的には東独の場合と同様であるが、先方の説明者が何れも原則論を述べた後で盛んに「実際には……」との言葉で切り出す現実論を述べていたのが原則論一辺例の東独の後だけに新鮮であった。

東独とチェコを比較すると、国レベルでも個人レベルでも各種経済統計上の数字は東独の方が上なのであるが、一般市民を見る限りチェコの方が生活を多彩に楽しんでいると思われた。消費物資、サービス業関係では明らかにチェコが上廻っており、住宅面でも優るとも決して劣ってはいない。これは、国の経済政策の重点の置き方によるのであろうが、根本的には民族性の違いに根をもつ差異ではなかろうか? 同じ社会主義の枠組を与えられながら、理論好きのドイツ人が建前論に徹底して現実を動かそうとし、質実剛健に生活を押える型になっているのに対して、チェコ人、スロヴァキア人は適度に人間の現実との妥協をはかって生活をエンジョイするゆとりを見出しているようだ。

プラハでの合同会談の後で、国営旅行社のエスコート役の青年に「どんな印象を得ました?」と聞かれた。そこで、「原理原則は東独のそれと規を一にしているようだが、その運用面ではかなり柔軟性があるとの感触を得、その点好感が持てた」と答えたら、「そう思っただけで大変有難いが、柔軟性はまだ不十分、もっとフレキシブルでなければ」と語っていた。

1968年以来、折角の「プラハの春」も花を蕾の俛にさせているきらいがある。東独にせよチェコにせよ、我々から見るといずれも国民を物理的、精神的欄内に閉じ込めた「寒い国」であった。今年はスメタナが組曲「わが祖国」を完成して丁度百年になるが、毎年「プラハの春」を飾るこの曲はこれからどんな音色で奏でられてゆくのだろうか。

---

**社会保障こぼれ話**


---

## 北欧諸国の社会保障費

デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、およびスウェーデンの北欧5カ国では、1975年の社会保障給付費は、対前年度で、ノルウェー（17%上昇）を除き、他の各国はいずれも20%以上（デンマークとスウェーデンが21%上昇）増えていた。フィンランドとアイスランドはそれぞれ30%と42%の増加を記録している。社会保障費を国民1人当りで見えた状況も、上記の期間にほぼ同一の増加を示していた。

北欧5カ国の社会保障費を7つに大別した給付部門でみれば、アイスランドを除き、他の4カ国は高齢者に対する各種の給付に、約40%もしくはそれ以上を充当していた。この部分が最も大きいのはノルウェーの47.2%で、フィンランドの46.2%、デンマークの43.7%がこれに続きいていた。この比率はスウェーデンでは39.2%で、アイスランドでは29.7%であった。給付部門の中で次に大きな部分を占めるのは保健・医療の部門で、いずれの国も30%以上をこの部門に当てていた。この部門が最も大きいのはアイスランドの49.6%で、ノルウェーが39.8%、スウェーデンが39.6%、デンマークが32.9%、フィンランドが32.1%であった。いずれにしても、5カ国では、これら両給付部門の合計は社会保障給付費の77%以上を占めており、残りが労働災害、失業、家族福祉、社会扶助、およびその他に支出されていた。ちなみに、社会保険と公的サービスの制度がかなり整備されているので、社会扶助の果す役割はきわめて小さい。

社会保障費の対国内総生産比は、デンマークの27%が最高で、他の国々はスウェーデンが25%、フィンランドが21%、ノルウェーが20%、アイスランドが14%であった。財源では、1975年の財源は前年度より増加し、増加率はアイスランドが40%、フィンランドが30%、デンマークとスウェーデンが21%、ノルウェーが17%であった。

（平石長久 社会保障研究所）

---

**編集後記**


---

暖冬異変で、今年の冬はしのぎ易かった。しかし、スキー場は雪が少なく、スキー客を当てにした色いろな業者は、客が来ないので、困っていた。雪が少ないのは、あちこちのダム貯水量に影響するので、夏の水が案じられる。東京では、ほとんど雪も降らなかったし、厳寒の時期にも、連日春の陽気が続いていた。暖冬のせい、川土手の草原に土筆が頭を出したのも早かったし、梅も早く開いた。季節外れの陽気に誘われて、桜まで早々と綻びるのが現われた。何もかも少しずつ早目に感じられたが、しかし、例年ならば、2月頃に真白い花の開くこぶしは、3月中頃にやっと花がふくらんできた。暖冬でも、こぶしは少し遅かったようだ。

（平石）

---

**海外社会保障情報 No. 45**


---

昭和54年3月26日発行

編集兼発行人 社会保障研究所

〒100 東京都千代田区霞が関3-3-4

電話 03(580)2511

製作所 和光企画出版株式会社03(564)0338

---