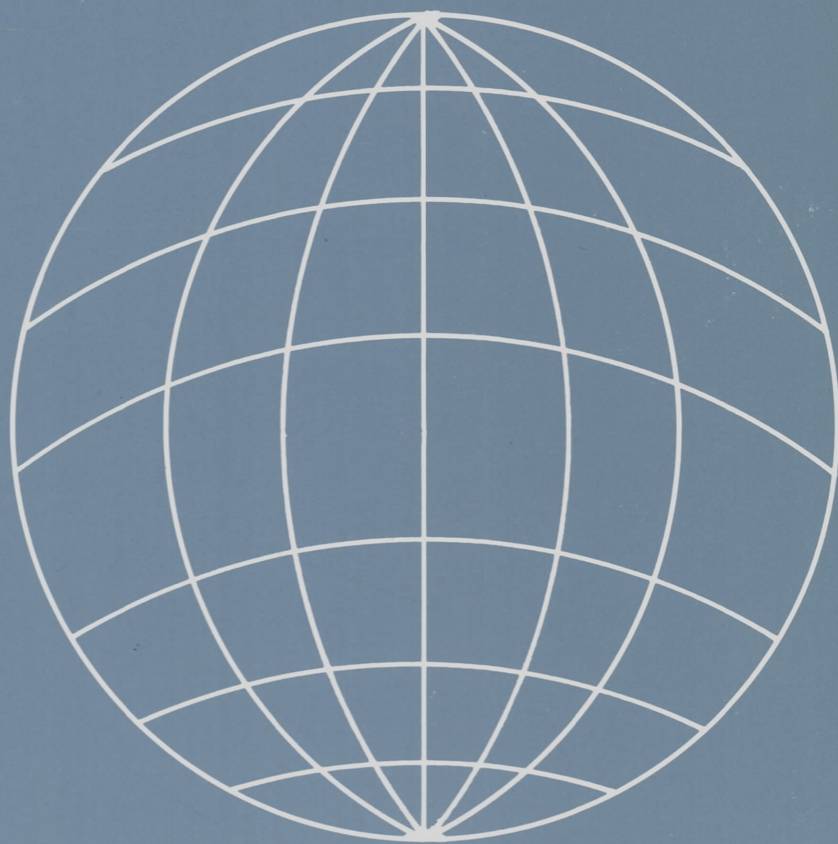


海外社会保障情報

No. 70

March 1985



社会保障研究所

西ドイツの福祉国家論争を追う ——社会国家と福祉国家のあいだ

武 井 昭

(高崎経済大学教授)

はじめに

西ドイツに限られたこととは必ずしもいえないが、先進諸国ではこの数年わが国でいう「福祉国家」に関する著書や論文が論壇をにぎわしている。¹⁾

その理由は、いうまでもなく、石油ショック以後低成長時代に経済社会が転換を余儀なくされ、いやでも高度成長に立脚した「福祉国家」体制は反省を余儀なくされるということによる。

先進諸国であればどこでも共通した問題であるが、本稿では、思弁的で本質的な思考を展開する国民として定評のある西ドイツにおける福祉国家をめぐる議論における最近の傾向を通して、この問題を原理的、本質的に整理し、その問題点を明らかにしたい。

I 福祉国家論争の理論的背景

福祉国家論争が論争という形をとって現実には展開されたという事実が必ずしもあったのではないが、論争に似た形でまとめることができるだけの展開をしてきたとみることができる。

その展開の方向は二つある。一つは、体制 System をめぐる方法論に関するものである。有名な戦前のウェーバー・シュモラーの方法論争に端を発し、次いでアドルノ・ポッパーの実証主義 *Positivismus* 論争として受け継がれ、そしてこの十年間世界中の注目を集めたルーマン・ハバーマス論争という形で進展をみたが、こうした論争の成果を具体的な問題に適用する必要性が生じ、その妥当性が福祉国家に対する評価にかかっている。

戦前から続いているこうした論争の争点は、要約すると、「現実性」*Wirklichkeit* もしくは「歴史性」*Geschitlichkeit* と「抽象性」*Abstraktlichkeit* もしくは「理論性」*Theoretischeit* の間の妥当性にある。

もとより、「現実性」を強調する立場といえども、「歴史性」を無視することができないし、逆もまた同様であるから、論争を展開している間に、現実の歴史の質的变化をとまなうことも相まって、論争の争点は接近するようになる。

ウェーバーとシュモラーの論争はともに歴史主義者の論争であるから、M. ウェーバー Weber の「理念型」*Idealtypus* の提唱も「歴史」そのものの抽象化であって、歴史と無関係な理論モデルのそれではなかった。

しかし、この「理念型」が戦後高い評価を得たのは、理論モデルとしてのそれであった。その結果、ウェーバーの意図とは別の「実証性」Positivitätの根拠となる可能性だけが一人歩きをすることになった。

これを受けて、K. ポッパー Popper 等の実証主義者は批判主義の拠点を演繹的モデルのもつ「実証性」に置いた。この実証性を優先して、イデオロギーによる「客観化」もしくは「理論化」を排除しようとした。

しかし、イデオロギーの正当化を排除することに成功したが、演繹的モデルによる「実証性」が優位したために、「現実そのもの」Sacheが視野から喪失することになった。

この点をTh. アドルノ Adorno は強調した。アドルノのこの批判により、ウェーバーにはじまり、ポッパーにより方法的に発展せられた「方法」優位の考え方は決定的な打撃をうけることになった。

この「方法」優位の立場から再武装に成功したのがN. ルーマン Luhmann であった。また、J. ハーバーマス Habermas やアドルノの方法論に内在している神秘主義的性格を排除し、「実在」Sacheとの接点を模索した。

両者はともに、社会的現実性をシステムとして把握することによって、ポッパーやアドルノが陥った方法論のもつ無内容を克服できるとした。

ルーマンは、システムの一般的性格を完全に明らかにすれば、現実にかオスの状態に陥ったシステムはシステムとして機能すると考え、現実性ないし歴史性と理論性の関係を総合できるとした。

これに対して、ハーバーマスは、システムの

歴史性とそのシステムを構成する具体的な構成員相互の「対論」Diskursにより形成されるものであるから、システム一般で把握できないし、イデオロギー性だけに拘束されるものでもなく、システムに内在する理論的に評価された質に依存される点を強調した。²⁾

福祉国家にこれを適用すると、ルーマンの場合には、福祉国家もシステム一般の問題にすぎないから、機能・構造的なシステム合理性を追求すれば、福祉国家の問題も解決可能となると考える。³⁾ これに対して、ハーバーマスの場合は、福祉国家を「公共性」もしくは「正当性」Legitimitätをめぐる構造転換の問題としてとらえるので、利害が対立していても対論によってその正当性を競い合って、解決点を見出すことになる。⁴⁾

両者の政治的な立場は全く異なるにせよ、両者がその立場の相違をもたらす要因をイデオロギー性だけに固執することなく、「システム」の構造分析に一步踏み込み、具体的な解決の可能性が開かれている点において、大きな進歩といえよう。

もう一つの方向は、社会国家と福祉国家の関係をめぐる論争である。西ドイツでは、英語圏でいう「福祉国家」welfare stateの表現である Wohlfahrtsstaatよりも、好んで「社会国家」Sozialstaatという表現が使われる。

いうまでもなく、「福祉国家」という表現を使用するときには、「現代福祉国家」と限定しなければ、絶対王制時代の福祉国家と混同されるからである。

それだけでなく、「現代福祉国家」といわゆる「福祉国家」は異質であるとみられるので、単に時代的なズレによる混同の回避以上に、

その異質性を表現する用語を採用する必要があった。

ワイマール民主主義の具体化を意味する「社会化」Sozialisierungは、社会国家の一つの方向を示すものであった。周知の通り、ワイマール民主主義がめざしたこの「社会化」はナチズムや共産主義の台頭により挫折することとなった。

しかし、挫折したとはいえ、第二次世界大戦につながる全体主義の体験は、戦後の「社会化」の実験に大きく貢献することとなった。

すなわち、第二次大戦の反動として自由主義体制が支配的になるが、ワイマール体制の経験も加味されて、「社会的市場経済」もしくは「社会的法治国家」という形で具体的に表現されるような「新自由主義」国家体制でのぞむところとなった。

好むと好まざるとにかかわらず、ワイマール時代の「社会化委員会」の提唱する「社会国家」と新自由主義者の唱える「社会国家」の間の均衡点を求めて模索する形をとって展開することになった。

実際には、福祉国家-国家社会主義体制-共産主義体制という「全体主義」Totalitarismusの系譜に対して批判的であったから、修正派の「社会主義」と「自由主義」の中間に位置するものを「社会的なるもの」das Sozialeと表現して、それに内容を入れることが目標とされたのであった。

だが、保守政党が政権を獲得する期間が長かったために、「自由主義」にウエイトのかかったものになった。そして、この間の事情は、「社会」Gesellschaftと「国家」Staatの問題として問われることとなった。

その場合の「社会」はGesellschaftであって、societyの意味でのそれではない。ここにドイツの意味での社会政策Gesellschaftspolitikを尊重し、これまでの社会政策Sozialpolitikと区別して、「社会国家」の本質を明らかにしようとするドイツ的思考の特徴をみることができるのである。

しかし、その場合でもGesellschaftspolitikであって、決してGemeinschaftspolitikでもなければ、Genossenschaftspolitikでもないことに注意を要する。「社会」を表現する言葉は、ドイツ語では、Gesellschaftの他に、Gemeinschaft(共同体)、Gemeinde(協同態)、Genossenschaft(協同組合)等がある。

こうした用語のうちでGesellschaftが選ばれるところに、「社会国家」の特色があるといつてよい。「社会国家」を意味する「福祉国家」論争には、こうしたドイツ的思考のこれまでの歴史的な性格の一つの総決算の意味が込められているのである。

以上のような方法論および歴史的現実の二つの方向での福祉国家論争を背景にして、現在いわゆる福祉国家の存在が問われているのである。この二つの方向を総合すると、「社会国家と福祉国家のあいだ」の問題という形でまとめることができるであろう。

さらにいえば、「社会」と「国家」の本来の関係を明らかにすることであるといえるであろう。どんなに巧妙な論理を展開しても、いつかStaatという意味での国家とGesellschaftの意味での社会のあいだの関係が問われることになるからである。

このようにみるならば、「社会国家」の意味を問うことは、ドイツ的思考の世界における

現代最大の問題であるといっても過言ではない。

II 福祉国家論争の問題点

以上のような前史を背景にして、80年代に入って「福祉国家の危機」がますます顕著になるにつれて、いよいよ「社会国家」ないし「福祉国家」政策に対して総決算することが余儀なくされてきた。

もとより、この問題は重大であるが故に、その評価についてはまさに百花繚乱を呈することは避けられない。さし当たり、以下においてこれらのうちの主要な問題点を全体的立場から評価して整理しておくにとどめておきたい。

(1)第一は、「社会国家」ないし「福祉国家」が存続していくには、「ゆたかな社会」Wohlstandsgesellschaftもしくは「繁栄国家」Wohlstandsstaatを前提とするかどうかということである。

この点からすると、現在進展している福祉国家論争が「福祉国家の危機」という形をとってあらわれていることにみるように、一般には「社会国家」は「繁栄」Wohlstandを前提としていることが認められているといつてよい。

「高福祉・高負担」というスローガンよりも「高成長・高福祉」の方が社会国家には優先すると認められているということに、「社会国家」の性格が自ずから規定されていることを示しているといえよう。

すなわち、「社会国家」体制は「繁栄」とい

うオールマイティに依存した体制であることが背景になっているということである。「パイ」が大きくなるときには、相対的不平等の拡大につながるとしても、絶対的分け前が増加するために、相対的不平等に対する批判の鋒先は鈍くなるからである。

ところで、1979年から1983年の4年間で実質経済成長率は1.7%上昇でしかないために、失業者数はこの間に1,382万人も増え、失業率は3.8%から9.1%に上昇した。

こうなると、社会保障サービスの低下も急ピッチで進行する。社会予算総額のGNPに対する比率をみると、1979年の30.5%から1984年(推定)のそれは29.3%に低下するとされている。逆に国民の租税および税外負担額の国民所得に対する割合は1975年の52.9%から1981年には55.7%と2.8ポイントも上昇している。

これでは、「社会国家」体制に対する批判が高くなるのも止むをえない。「高成長・高福祉」政策が現実性をもたないとすれば、「社会国家」体制の方向転換を考えるのが当然ということになる。

西ドイツ経済が現実的に低迷していることにもよるであろうが、「高成長・高福祉」政策の可能性をきっぱりと断念していることを忘れるべきではないであろう。

(2)こうした状況にあるため、当然社会国家に対する批判が多くなる。その方向の一つは保守主義者 Konservativのものである。その代表者はP. コスロフスキー KoslowskiとB. モリトール Molitor であるといえよう。

彼ら二人に共通しているのは、「社会的なもの」に対する批判において、「要求インフレ」

Anspruchsinflation (R. Rose) もしくは「要求のスパイラル」Anspruchsspiralen (Ph. Herder-Dorneich) の現象を原理的に批判しようとする⁵⁾ことにある。

コスロフスキーが批判の根拠にしているものの一つは、「道徳的ブレーキの弛緩」moral hazardの問題および「レストランの支払い問題」Restaurant-Rechnungs-Problemに求められる。モラル・バザードの問題は、「一度保障のサービスをうけると、次から注意力は散漫になり、むしろ危険に対して自ら受け容れようとし、こうしたサービスに対する欲求を強くいざく人は増大するものである」という特性があるということを取りあげる。

他方、「レストランの支払い問題」は、「グループでレストランで食事をするとき、最初に割勘で支払うことを決めておくと、各人は自分一人で支払うよりもより高価なメニューを注文するために、一人で食事をするよりも高くつく」という性向がある⁶⁾ということの問題にする。

社会国家にはこうした二つの性向を黙認する傾向があるが故に、その国家の「過剰負担」Überlastungは避けられない。「過剰なる部分」を排除しないならば、「社会国家」の存在理由はなくなる。

こうした二つの事例はあくまで事例にすぎないが、これによって何かを暗示しているとすれば、アナロジーの真理性により「社会国家」批判の論拠となりうるのである。

これに対して、モリトールは、「社会神話」Mythos des Sozialenの陥穽を「平等」Gleichheitにみて、「自由の中の不平等」Ungleichheit in Freiheitを打破することこそそ

れを克服するものであると喝破する。⁷⁾

モリトールが「社会神話」とまでいい「社会的なるもの」に対してその限界を明らかにせんとするのは、「社会的なるもの」が道徳的になっていることを認めないわけにはいかないからである。

コスロフスキーにせよ、モリトールにせよ、他人の自由は、形式的自由ではなくして、「人格的自由」persönliche Freiheitにある以上、不平等の自由もまた承認されていなければならないということをカントKantにならって強調する。

「社会的なるもの」は、いかなるものであれ、「社会的に共通なるもの」を基準にしていることだけは免れることができない以上、形式的な自由を意味するリベラルな自由ではなくて、実質的な自由を意味するフライハイ的な自由が抑制されることになる。

フライハイな自由には、個人的な自由のもつ尊厳性がある。この尊厳性が認められてはじめて、「社会的なもの」の根拠としての「連帯性」Solidaritätが具体化する。

カトリック的な自由と連帯観からの社会国家の批判は、ヨーロッパでは「保守的なもの」とみなされているが、古くて新しいものとしての価値は十分にもっているといえよう。

(3)こうした保守主義者の批判と全く逆の批判は、「社会国家」体制を「資本主義の擁護」Verteidigung des Kapitalismus以外の何物でもないとするものである。

こうした批判は、いうまでもなく、マルキスト達の見解である。ここではその代表者としてH. R.カイザー Kaiserを取りあげることしよう。彼は、オーソドックス・マルキシ

ストの立場から、ハバーマスの方法論を批判して自らの正当性を主張する。⁸⁾

彼は同じマルキシストの立場に立ちながら、システム論的立場に立つハバーマスやオッフエの「社会国家」の基本的立場を批判する。その批判のポイントは、いうまでもなく、ハバーマスとオッフエが「史的唯物論の再構成」として資本主義体制を一つの「社会的操作の審級」としてみなしていることにある。

ハバーマスは、マルクス理論の欠陥を「相互行為」と「コミュニケーション」のカテゴリーによって、システム論的に克服しようとするところに、その論拠をもとめている。それに対して、C.オッフエ Offe は「政治システムの操作可能性」に対して、国家の属性以上に「社会」のそれを重要視して、国家および社会のもつ「政治性」ないしは「イデオロギー性」を抽象化する。

もとより、オッフエはマルクス理論の欠陥を克服せんとして、ハバーマスにならって、国家と社会を分断し、「国家は形態を規定するのに対して、社会はその内容を規定する」としている。⁹⁾

社会が内容を規定するとなると、国家は単に内容である社会の枠条件とならざるをえなくなる。このことは、「社会的なるもの」が全てに独立して存在することを意味する。

カイザーに代表されるように、オーソドックス・マルキシストは「社会的なるもの」の存在を否定し、階級史観の絶対性ないしは実在性を主張する。「社会的なるもの」の独立存在を認めるならば、それらの「管理」Administrationの可能性に道を開くことを承認することになる。しかし、どんなにうまく管理し

てもぬぐえぬものが存在することはいうまでもない。

カイザー等からすると、そのぬぐえぬものは、階級意識 Klassenbewußtsein ということになる。労働者に階級意識が存在する以上、ぬぐおうとしても、現実にはぬぐい切れないものとして具体的に存在する。

この階級意識は単なる思弁的な意識ではなくて、実在性をもっているが故に、一瞬でも、また一部分であれ、「資本主義の擁護」としての機能を果たすときには、それを糾弾する役割を果たすべくして登場することになる。

オーソドックス・マルキシズムがこれほどまでに自己主張しうる背景には、「社会国家」体制がいかにか理論武装しようとも、資本主義の根本矛盾を無視してなしえないし、またどんなに「繁栄国家」Wohlstandsstaat をもってそれをカムフラージュしようと、繁栄国家に限界がある以上、資本主義のもつディレンマを克服することができないということに対する確信があるからに外ならない。

こうした確信は一つのイデオロギーに立脚しているとはいえ、厳然と主張することのスキを与えるだけのものがあることも事実であるようである。

(4)さて、第四に、これまでの議論とは全く別の立場からの批判が存在する。その代表者として、ここではH.クラージェス Klages をとりあげよう。彼は、アノミー Anomie 現象の根源として「福祉国家」ないし「社会国家」を問題にする。

クラージェスは、戦後西ドイツが自らの国家体制として選択した「社会国家」が成功をおさめ、「豊かな社会」Wohlstandsgesellschaft

を実現したが、その結果として犯罪、自殺、公害、混雑現象、離婚といったアノミー現象をもたらし、社会全体としては「不安定化傾向」ないしは「不安定化の潜在性の増大」Unruhetendenz bzw. Unruhepotentialが一般化することになった、という事実をとりあげる。¹⁰⁾

このことをガルブレイスにならって「豊かさの中の貧困」というように表現することもできようが、とにかくこのことを「社会国家」体制の帰結としてとらえていることにクラークスの積極的意義がある。

その場合に、クラークスは、「社会国家」が「多元主義的政党や団体の競争」pluralistische Parteien-und Verbändekonkrenzによって機能するが故に、「要求水準と満足水準の間の乖離が不安定化を増大させる」unruheerzeugende und destabilisierende Kluft zwischen Erwartungsniveau und Befriedigungsniveauと主張する。

こうしたクラークスの主張も、Th.シラー Schiller が批判しているように、「要求水準と満足水準」の乖離の問題を一般化するための努力がなされていないために、せいぜい問題提起の面白さの域を出ることができない。¹¹⁾

また、クラークスが注目する UnruhetendenzないしはUnruhepotentialもそれが福祉国家に起因するのか、豊かな社会に起因するのか、あるいは社会国家に起因するのか、ということについて厳密な区別がなされていないために、折角の問題提起も具体的な形でのインパクトを与えるまでに至っていないくらいがある。

(5)さて、こうした福祉国家ないし社会国家

に対する批判に対して、これを弁護する理論ないしはこれに代替する理論からの展開が当然存在する。

弁護する理論の代表者としてここではPh.ヘルダー・ドルナイヒをとりあげよう。いかなる弁護者といえども、現在の福祉国家をそのまま承認することはできないことは明らかである。

ドルナイヒは、行きすぎた社会保障のために財政逼迫をもたらしているからといって、「社会保障そのものの破綻」と同一視してはならない。「需要および供給のいずれにおいても社会保障制度の合理化の可能性が残されている」以上、それに向けて努力する必要があるという。

合理化の具体的対策として「賦課方式による財源調達のために誘発された需要サイドにおけるムダな社会的支出social slackの削減を国民が福祉サービスの低下もしくは削減を感じることなく行い、国民の需要の大きい部門の支出をふやすことである」と彼は主張する。

要するに、ドルナイヒによれば、「賦課方式」ではなくて、「積立方式」にして、「要求のスパイラル」が惹起されないようにし、保険原則、扶助原則、扶養原則の社会保障の三大原則にのっとって合理的に運用するならば、社会国家自身について何ら問題はないということである。¹²⁾

こうしたドルナイヒの見解は、いうまでもなく、保守政党である「CDU」(キリスト教民主同盟)の見解と軌を一にしている。ボン基本法(ボン憲法)により社会国家体制が制定されている以上、行政をあずかる政党とし

てその枠をはずれることはできないが、CDUの特色は、社会保障の三大原理の実践は「正義」Gerechtigkeitおよび「連帯」Solidaritätの昂揚につながるばかりでなく、「自由」Freiheitもしくは「自助」Selbsthilfeにもつながるといふ点に如実にみることができ¹³⁾る。

この点について、コスロフスキーやモリートルらは、同じ保守主義者ではあるが、社会保障制度の拡充は本質的に「支配と保護」の弁証法 Dialektik von Schutz und Herrschaft 的關係を生み出すことをもって、批判的にとらえている。

この点だけをとると、「社会の国家化」Verstaaslichung der Gesellschaftに反対するSPD（ドイツ社会民主党）の見解と一致するといえよう。しかし、もともとSPDはCDUより以上に「社会国家」的であったからという以上に、福祉国家的意味での社会国家は本来「社会民主主義」に起源をもつものであるから、「自由」や「連帯」よりも「社会的正義」に重点のある福祉国家政策をとってきた。

しかし、「福祉国家の危機」が顕著になるにつれて、最近では従来型の福祉国家に対する根本的な反省がみられるようになってい¹⁴⁾る。その最も急先鋒な代表者としてH.シュトラッサー Strasser があげられる。

シュトラッサーは、これまでのSPDの社会政策プランは資本主義との共存をはかってなされてきたために、資本主義経済に内在している「経済主義」と「エゴイズム」のイデオロギーにより、「非民主化」と「破壊のダイナミックス」が避けられないとして、根本的

な改革の必要性をとく。

彼のいう根本的改革とは、H.ハイマン Heimannにならって、経済政策と社会政策の区別をとり払って、総合社会政策を確立することをいう。とくに、参加型民主主義による「社会保障の民主的生産」によって資本主義を克服せんとする。

シュトラッサーのこうした構想はSPDの中では少数派であるが、「社会の国家化」ではなくて、参加型民主主義による「国家の社会化」Vergesellschaftung des Staatesの方向にSPDの考え方の中心が移行していることは否定できない。

(6)最後に「社会国家」もしくは「福祉国家」体制に代替する体制についての動向を二、三紹介しておこう。

一つは、R.ヘットラーゲ Hettlageの「協同組合モデル」Genossenschaftsmodelleである。結論的にいえば、ヘットラーゲは、かつての協同組合主義者達の経験からみてGenossenschaftをもつて「市場」と「国家」にかわる第三の全体システムであるとは考えていない。

しかし、現在のように「国家の過剰負担の軽減」Entlastungen von Aufgabenüberhäufungが具体化を要するときには、Genossenschaft原理が思考モデルとしてばかりでなく、危機に耐えうるような組織の行動モデルとしても大いに貢献するという限りにおいて、社会国家の「代案」Alternativとなりうるものであると考えている。とくに、ヘットラーゲは、「協同組合化」Vergenossenschaftlichungというプロセス面を重要視して、国家の過剰負担の軽減として機能するこ

とに期待を寄せている。¹⁵⁾

さらに、その具体化については、「参加」Partizipationの問題との関連でとりあげ、現在進展している傾向の中にそれが生かされていることを強調する。

もう一つの代案としては、J.フーバーHuberの主張する「二重の社会政策」duale Sozialpolitikがあげられよう。「二重の社会政策」とは、従来の社会政策が「市場、国家、貨幣を媒介したもの」であったが、これらを媒介にしないもう一つの経済社会があり、それに対する社会政策も当然考えることができるが、この二つの社会政策をいう。¹⁶⁾

もう一つの社会政策の具体的な例としてフーバーは、自由時間、プライベートな生活、自分のための労働Eigenarbeitあるいは素人の自助的活動においてなされるときに社会政策活動をあげている。

従来の社会保障のカテゴリーでいえば、民間のボランティア活動に含まれるものが多いかもしれないが、それらが第二の社会政策として評価され、積極的にとり組まれるようになるならば、その活動範囲およびその程度において少からざる影響をもつ可能性は高い。

しかし、フーバー自身もいうように、第二の社会政策が社会国家の代案となるまでに至らないことはその性格から明白である。ただ国家財政の逼迫のもとでは、Genossenschaftの場合と同じく無視しえない政策であるといわなければならない。

III 社会国家と福祉国家のあいだ

さて、これまで述べたさまざまな角度からなされてきた社会国家ないしは福祉国家をめぐる議論の中でも容易に理解されるように、「福祉国家」と「社会国家」の概念がきわめて曖昧であるために、論争点が余りにも多岐にわたって、この数年におよぶ議論の成果がまだはっきりとあらわれているとは必ずしもいえない。

これからも「社会国家」ないし「福祉国家」をめぐる議論が続けられるであろうが、この時点で「社会国家と福祉国家のあいだ」に焦点をあてて整理しておくことも、こうした問題を理解するうえで不可欠であることと思われるので、以下において、スペースの許される限りでその一つのケースを提示しておく。

(1)自然科学と異なり社会科学の概念は多義性をもっていることの方がむしろノーマルであるとみられるが、それを整理するときには一定の基準が必要となる。

そこで、差し当たり「福祉国家」と「社会国家」は全く同義語であると仮定しよう。とすると、「福祉」と「社会」は同一の内容を表現するものということになる。

ところが、「社会」はまだしも「福祉」の内容の方がきわめて多義的であるから、両者を結びつける関係も一様ではない。

しかし、ボン憲法の基本的性格を考えたいうで、「福祉国家」と「社会国家」を同義語とすることを前提にするならば、「福祉」と「社会」の関係は以下の三点に限定することができるであろう。一つは、「福祉」の主たる内容が「社会的正義」に合致したものをめざすという意味において「社会」を限定する場合で

ある。

二つは、「福祉」の責任を、個人はもとより「国家」でもなく、それらと区別された「社会」が負うという意味での関係である。

三つは、「福祉」も「社会」もともに「公共の福祉」Gemienwohlという意味で理解されるとき、両者はその内容が一致するという意味での関係である。

「福祉」の問題が「社会」政策の主たる内容とされるのは、以上の三つの考え方が根底にあるからに外ならない。ところが、この「福祉」と「社会」の関係のうちどれがもっとも妥当な考え方であるのか、という問題にしても、またこれら三つの関係についても少し細部に入ってみると、たちどころに不明となる。

例えば、社会的正義を基準に「福祉」の実現をはかるといっても、社会的正義に一定の基準があるわけではないから、ボン憲法で規定されている「社会国家」はせいぜい「社会的市場経済」ないしは「社会的法治国家」の意味でしかなく、「再分配政策」による分配の平等を実現すること以上を出ることができない。

これでは、狭い意味での「社会国家」が「福祉国家」より優先することになって、「所得分配」以外の福祉はもとより、「平等原理」以外の社会的正義の発展も抑制されることになる。

このようにならざるをえなかった理由としては、国民福祉の責任主体として個人でも国家でもなく、「社会」が負うことになっていることと密接な関係がある。

一般に、従来具体的に現実に責任を負うことができるのは、個人もしくは国家だけであ

ると考えられ、社会は不可能であるとされていた。

それを覆して新しい責任主体となるにはそれだけの根拠を必要とする。その根拠になったものは、究極的には、マルクスやケインズに代表されるような「社会」科学に依拠した理論であり、銀行の信用創造や私保険のような確率論的な理論に代表されるようなものであった。

こうしたマクロレベルでの合理性に依拠する社会はそれが存続するために必要な条件を充足していなければならない。もしそうした条件が崩れると、「社会国家」と規定した根拠を喪失してしまうことになる。

今日のように、その条件が十分に充足されなくなると、従来とは異った根拠にもとづいた「社会国家」像ないしは「福祉国家」像を必要とする。それがいわゆる「公共の福祉」にもとづく「福祉国家」ということになる。

「公共の福祉」は「配分の正義」を総合したものであるから、これまで疎外されていた正義や社会的主体が抬頭してくることになる。¹⁷⁾

こうした傾向の現象の主要なものとしては、「古い社会政策」に対する「新しい社会政策」であり、「社会の国家化」に対する「国家の社会化」である。「古い社会政策」に対する「新しい社会政策」とは、要するに、古い社会政策がいわゆる「労働者階級」に対する福祉政策に限定されるのに対して、新しい社会政策は、いわゆる労働者階級以外の組織化されない人達に対する福祉政策をいう。¹⁸⁾

すなわち、老人、子供、婦人および障害者に対する福祉政策である。こうした人達に対

する福祉政策を考えなければならないところに、社会国家の限界がある。ボン憲法により規定された社会国家が30数年を要して作り上げてきたのは、意図したものとは似ても似つかぬ、組織化された圧力団体による民主主義でしかなかった。

言うならば、「社会の国家化」が進展したにすぎなかったということである。これに対処するためには、「国家の社会化」を促進しなければならないが、社会の国家化がこれまで大きくなると、国家の社会化も著しく制約されることになる。

しかし、それを押して国家の社会化を進展しなければならないだけに、新しい主体としての「社会」Genossenschaft ないし「非市場経済」non-market-economy がその担い手として期待されるようになる。

(2)こうした変化の底辺にあるものは、要するに、従来の「社会国家」が依存していた根拠なき責任主体にすぎないかもしれない「社会」Gesellschaftではなくて、具体的に、政治的にも責任をとることができる「団体」もしくは「個人の集合」がやはり優先すべきであるということであるかもしれない。

「社会国家」と「福祉国家」は確かに同義語とみなすことができる側面があるが、しかし社会国家の側からどんなに両者を接近させようとしても、最終責任を回避することができなくなると、もはや「社会国家」の側から「福祉国家」に接近することは不可能になる。

すなわち、「社会的なるもの」といってもその背後に「政治的なもの」das Politischeもしくは「国家的なもの」があり、それが「社会的なもの」に優位することを余儀なくされる

からである。

福祉国家の側から社会国家を規定しなければならなくなってきた以上、福祉国家と社会国家を対立的に理解した方がよいということになる。

きわめて逆説的だが、社会国家は、現実には「社会の国家化」を推進してきたにもかかわらず、「社会的なるもの」のヴェールのもとで、「政治的なもの」の実体にメスを入れなかったために、社会国家的な「政治的なもの」では福祉国家を実現するには大きな限界をもつことになった。

福祉国家は本来最終責任をとらなう「政治的なもの」の上に立脚して全体の福祉の実現をめざすものである。しかし、もとより、「国家主権」にもとづいた国家の独裁的な権力によって福祉を実現することを意味しない。

非常に多くの制約条件のもとで福祉水準を低下することなく、また国民の負担が過重にならないようにするために、政治的な判断を誤らないようにしなければ、福祉国家は実現できないということだけのことである。

これを実現するには、少なくとも社会国家的な福祉政策では不可能であるから、それと決別した上での「公共の福祉」原理に立脚した国家体制に転換する必要がある。

この原理を一般的に明らかにすることは容易ではないが、それを比較的可能にするとしたら、最も本質的、根本的なディメンションから社会国家を把握することがまず必要である。

この点から注目すべき見解としては、今日の社会国家の限界を「文明の危機」

Zivilisationskriseにみて、その「国家の欠陥」Staatsversagenの根底にある「社会の没落」Sozialverfallを解明しようとするJ.フーバーHuberやM.イエーニッケJänickeの所論である。¹⁹⁾

彼らが嘆く「社会の没落」の「社会」はGesellschaftではなくてGemeinschaft(共同体)をいう。いわゆるアノミー現象は、「共同体内での福祉の崩壊」Auflösung gemeinschaftlicher Selbstversorgungに基因する「行き過ぎた産業システムの失敗」Versagen des superindustriellen Systemsの結果であるとみる。

共同体的なつながりのない「匿名性」Anonymitätの社会では、各人は方向性を喪失しているから、「自助努力」の心情が誘発されえないとしているが、この点は一考に値する問題である。

社会国家の限界を克服するとき、「自助努力」に期待する議論が多いが、その自助努力を誘発する条件まで殆んど問題にしないからである。共同体なき「社会」Gesellschaftでは人間の生きた存在としての「社会協同態」Sozialgemeindeの中での「共同感情」Gemeingefühlが起きないことは否定できない。

したがって、国家が介入すればするほど、国家が関与できない問題を作り出すことになり、ますます「国家の欠陥」が生じるという意味でのイエーニッケがいう「無差別な繁殖」Iatrogenese現象を呈することとなる。²⁰⁾

「社会国家」が作り出した問題を国家が解決しなければならないというところに「福祉国家」の最大の問題点があるが、それを可能

にするには、従来の「連帯性原理」Solidaritätsprinzipに内容を与えることが先決であるといえよう。

しかし、いかに共同体的なつながりに依拠した「自助運動」が重要であるといっても、今日の経済社会のように複雑多岐にわたり、非人間的になり、それがますます加速化されているとき、共同体的な共同感情を回復することは容易ではない。

共同体的なつながりに依拠した福祉国家が「社会国家」に優位すべきではあっても、ますます社会国家化が現実に進展するばかりとなる。

しかし、裏からみると、ますます「社会国家と福祉国家のあいだ」の問題を考えることが重要であるということでもあるのである。

おわりに

そもそも限られたスペースの中で、この6、7年間に西ドイツで種々の方面から展開されてきた議論を紹介し、それをまとめることは容易でないこともあり、本質論に終始し、しかも説明不足に終わってしまったが、思弁的、哲学的に物事を思考するドイツ人が「福祉国家」についてどのようなフレーム・ワークで思考しているかについて理解の一助となりえたのではなかろうか。

詳細については他日を期したい。

注1) わが国と異なり、専門書の出版数はきわめて少ない西ドイツでこの3年間だけでも「社会国家の危機」に関する著書だけでも20冊を超えている。

- 2) 詳しくは, Habermas, J. /Luhmann, N., *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie—Woleistet die Systemforschung?* 1971.
- 3) cf. Luhmann, N., “Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität”, in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R. (hrsg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*, 1983.
- 4) cf. Habermas, J., *Legitimationsproblem im Spätkapitalismus*, 1973.
- 5) Rose, R., “Comparing Public Policy: An Overview” in *European Journal of Political Reserch*, 1973. Herder-Dorneich, P., “Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle”, *Grundfragen der sozialen Steuerung*, 1982.
- 6) Koslowski, P., “Sozialphilosophische und systemtheoretisch-soziologische Grundlagen,” in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R.(hrsg.), op. cit., S.8
- 7) Molitor, B., *Der Sozialstaat auf dem Prüfstand*, 1984, S. 23ff.
- 8) Kaiser, H.-R., *Staat und gessellschaftliche Integration-Zur Analyse und Kritik des Staatsbegriffs bei Jürgen Haberman und Offe*, 1977.
- 9) Offe, C., *Berufsbildungsreform—Eine Fallstudie über Reformpolitik*, 1975, S. 11.
- 10) Klages, H., “Wohlstandsgesellschaft und Anomie”, in: Haferkamp, H.(hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und soziale Probleme*, 1984, S.6ff..および ders., *Die unruhige Gesellschaft*, 1981. ders., *Überlasteter Staat-verdrossene Bürger?*, 1983を参照。
- 11) Schiller, Th., Der “Wohlfahrtsstaat” als Quelle sozialer Probleme? in: Haferkamp, H.(hrsg.), op. cit., S.32.
- 12) Ph. ヘルダー=ドルナイヒ稿, 「社会政策の目的と歴史」, 大西健夫編『現代のドイツ—社会保障』, 三修社, 昭和57年所収。および ders., op. cit., 1981を参照。
- 13) さし当たり, Blüm, N., *Gibt es Alternativen zum Sozialstaat?—Aus der Sicht der CDU*, in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph. u. Löw, R.(hrsg.),op. cit.を参照。
- 14) cf. Strasser, J., *Grenzen des Sozialstaats?* 1979.
- 15) cf. Hettlage, J., “Genossenschaftsmodelle als Alternative”, in: Koslowski, J., Kreuzer, ph. u. Löw, R. (hrsg.), op. cit.
- 16) cf. Huber, J., “Duale Sozialpolitik—Fremdvesorgung und Eigenbeteiligung”, in: Koslowski, J., Kreuzer, Ph. u. Löw, R. (hrsg.), op. cit.
- 17) さし当たり, J, マリタン著, 大塚市助訳『公共福祉論』, 昭和27年, エンデルレ書店を参照。
- 18) さし当たり, Greiber, H., *Neue Soziale Frage: Zahlen, Daten, Fakten*, 1975を参照。
- 19) Huber, J., “Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums”, in: APuZ 31/1981, s. 3ff. および Stahl, Th. u. Zängle, M., *Die Legende von der Krise des Sozialstaates*, 1984を参照。
- 20) cf. Jänicke, M., “Zur Theorie des Staatsversagen”, in: Grottian (hrsg.), *Folgen reduzierten Wachstums fitr Politikfelder*, 1980.

西ドイツにおける高齢者の現状

古 瀬 徹

(日本社会事業大学社会事業研究所研究員)

はじめに

西ドイツにおいては、現在のところ 65 歳以上の高齢者の比率は 15% 台で安定しているが、長期的にはより厳しい高齢社会を迎えることが予見されている。西ドイツでは、すでに 1950 年には人口の 9.3% が 65 歳以上であったが、わが国では 9.3% に達したのは 1981 年であったから、人口の高齢化という意味では、西ドイツがわが国より約 30 年先行している。

この 30 年間のうち、前半は経済の復興拡大期であったので、社会政策を拡充することができた。しかし、1970 年代における経済構造の変化もあって国民総生産に占める社会保障費の割合 (Sozialleistungsquote) は横這いあるいは低下している。〔1950 年の 17.1% から 1977 年の 33.3% を経て、1982 年には 32.8% となった。1987 年には 29.9% に減少すると推計されている。〔文献 1 : S.55, 文献 2 : Nr. 33〕

本稿では、「高齢化先進国」としての西ドイツの高齢者の現状について、最近公けにされた¹⁾連邦政府の諸統計を素材に概観したい。

I 進行する高齢社会

1982 年末の西ドイツの人口は 6154 万 6 千人であるが、このうち、65 歳以上の人口は 917 万 3 千人で、これが総人口に占める割合 (Altenquote) は、14.9% である。

西ドイツにおいては、すでに 1970 年には Altenquote が 13.2% であり、以後 1979 年の 15.7% (65 歳以上人口は、956 万人であった。) まで漸次上昇を続けたが、現在はほぼ横這いである。〔文献 2 : Nr. 4〕

65 歳以上の男子人口は 321 万 6 千人で、これは男子総数 2942 万 8 千人の 10.9% に相当する。女子の場合は、総数 3211 万 8 千人のうち 595 万 7 千人が 65 歳以上であり、その比率は 18.5% と男子の高齢者比率を上回っている。

75 歳以上のいわゆる後期高齢者人口は 388 万 2 千人であり、これは 65 歳以上人口の 42.3% に達している。〔文献 3 : S.61 により計算〕

高齢化が 1970 年代から急速に進んだのは、この間におけり出生数の減少が主な原因であり、平均寿命が着実に伸びたことも影響した。

表 1 に示したとおり、出生率は 1970 年台のなかばに急速に低下しており、1978 年には 9.4 (人口 1000 人あたり) と最低となった。1980

表 1 自然動態人口の推移

(住民1000人当たり)

	出生	死亡	自然動態
1938年	19.5	11.4	+ 8.0
1946	16.1	13.0	+ 3.2
1950	16.2	10.5	+ 5.7
1965	15.7	11.1	+ 4.5
1960	17.4	11.6	+ 5.9
1975	17.7	11.5	+ 6.2
1970	13.4	12.1	+ 1.3
1985	9.7	12.1	- 2.4
1980	10.1	11.6	- 1.5
1983*	9.7	11.7	- 2.0

資料：文献4 S.296

*1983年は、暫定値である。

表 2 平均余命の推移

(歳)

	0 歳		60 歳	
	男子	女子	男子	女子
1871/80年	35.58	38.45	12.11	12.71
1901/10	44.82	48.33	13.14	14.17
1932/34	59.86	62.81	15.11	16.07
1970/72	67.41	73.83	15.31	19.12
1980/82	70.18	76.85	16.51	20.82

資料：文献5 S.14

年から3年間、10.1と反転したが、1983年には再び9.7(暫定値)へと低下した。

この間、死亡率はほぼ11%台で横這いである。この結果、自然動態人口は1972年以来減少が続いている。〔文献4：s.296〕

一方、平均余命は、1980/82年推計によれば、0歳の場合(平均寿命)で男子70.18歳、女子76.85歳に達しており、60歳における平

表 3 年齢階層別人口推計

(1000人)

年	合計	~20歳	20~60	60~
1980	57092	15009	30463	11613
1990	54893	10990	32010	11894
2000	52140	10479	29182	12479
2010	47929	8610	27070	12250
2020	43339	7000	24050	12289
2030	38275	6233	18590	13452

資料：文献6 S.48

均余命では男子16.51歳、女子20.82歳となっている。表2に平均余命の推移をまとめたが、0歳では、この1世紀の間に男女とも倍に、60歳においても男子36%、女子64%とそれぞれ顕著な伸びがみられた。〔文献5：S.14 ff.〕

出生率の低下と平均寿命の伸張は長期的な趨勢であり、西ドイツの人口構成は引続き高齢化していくことが予見される。表-3は、1980年に連邦政府によって推計された将来人口によるもので、60歳以上人口が総人口に占める割合は、1980年の20%から、2000年に25%へ、2030年には35%に達するものと見込まれている。20歳以下の人口が2030年には1980年の40%に減少する反面、60歳以上の人口はこの間、15%増加するものと推計されている。²⁾〔文献6：S.48〕

II 高齢者世帯の増加とその家計

西ドイツにおける世帯数は、1982年4月現在で2,533万6千世帯である。このうち、1人世帯が792万6千世帯、2人以上の世帯が

1741万世帯となっており、世帯あたりの人員は2.43人である。

世帯あたりの人員は、1871年に4.63人、1939年には3.27人、1950年に2.99人、1970年には2.74人と低下し続けている。なお、連邦政府による推計では、1985年には2.39人、1990年には2.30人へと引き続いて低下するものと見込まれている。〔文献2：Nr. 3〕

生計維持者の年齢に応じて世帯を分類すると、1982年4月現在で、65歳以上の高齢者がいる世帯は660万4千人であり、これは総世帯数の26%を占めている。

1972年4月には、65歳以上の高齢者のいる世帯は547万1千人であり、この10年間で20.7%増加した。この間における65歳以下のものが生計を維持している世帯の増加率は6.9%にとどまっている。

世帯のうちでは1人世帯が増加しており、なかでも、65歳以上の高齢者の一人世帯は、1972年4月の262万6千人から、1982年4月には362万7千人に達しており、この10年間の増加率は38.1%である。特に、女子については、219万8千人(1972年4月)から309万9千人(1982年4月)へと、41.0%の伸びを示している。〔文献3：S.66, 文献8：S.49〕

表4は、1983年4月現在の家計の類型別の収支構造を示している。65歳以上の老夫婦の家庭においては、月額1566マルクの収入で支出は1,401マルクとなっている。なお、収入に占める国からの移転所得の比率は、老人家庭では87.1%となっており、中流の4人家族の5.2%、上流4人の家族の2.6%を大きく上回っている。収入に対する直接税と社会保険料の割合を比較すると(高齢者世帯で、0.4%

表4 家計類型別家計収支(1983年7月)

(マルク)

家族構成	老夫婦 2人	夫婦子供 2人	夫婦子供 2人
月収の範囲	1800以下	2450~ 3700	4750~ 6500
収入 合計	1566	4178	6797
国からの移転所得	1365	217	174
公租公課 直接税	0.3	445	1071
社会保険料	5.7	538	380
支出 合計	1401	2837	4294
食費	450	740	922
家賃	325	492	689

資料：文献3 S.458 ff.

に対し、中流及び上流の標準世帯で20%強である)、社会保障制度により所得が再配分されていることがわかる。

他方、高齢者世帯では、食費に支出の32.1%を、家賃に23.2%を割いており、この合計で支出の55.3%を占める。標準世帯では、40%前後の比率であるから高齢者世帯の生活の方が食費や家賃といった基礎的な生活費に追われているといえよう。(ただし、1964年の65.7%、1973年の61.7%に比較すると高齢者世帯における食費と家賃が家計に占める割合は低下している。)〔文献3：S.458 ff., 文献8：S.484 ff., 文献9：S.524 ff.〕

III 高齢者の住宅事情

西ドイツでは、第2次大戦において多くの家屋を失い、また東部地域からの避難民の流入があって、住宅対策は社会政策上重要な課題であり、連邦政府は社会住宅の建設

(Sozialer Wohnungsbau) や住宅手当 (Wohngeld) 制度などにより、高齢者など社会的弱者の住宅環境の改善を図ってきた。

1982年4月における西ドイツの住宅総数は、2,323万戸である。このうち、持家が932万戸で総数の40.0%、借家が1391万戸で総数の59.9%である。持家の比率が低いものの、住宅の量という意味では充足され、かつ、浴場またはシャワーの設置された住宅が91.8%、WCが95.6%、集中暖房が66.2%、住居の平均の広さが82平方メートルと質の面でもかなりの水準に達している。³⁾ [文献3：S.231]

しかし、高齢者の住宅についてみると、まだ改善を要する点が多いとされる。

高齢者は住宅など外部環境の影響を大きく受けるのでその状況を把握することが重要であるが、統計的にはなお十分把握されていない[文献9：S.161]。既往の調査結果から幾つの特徴を挙げてみる。

1978年の調査では、高齢者の35%が持家に、62%が借家に住んでいる。(2.3%が借家から又借りしているUntermieterである。)なお、住宅の内容をみると、60歳を越える世帯主のいる家の40%は、必要な基準を満たしていない(例えば、WC、浴室、集中暖房、高層の建物でリフトがないなど)と推定されている。65歳以上の1人世帯の20%は、40平方メートル以下の住居に住んでおり、2人世帯の10%は50平方メートル以下の住居に住んでいる。27%は、1918年以前に建設された住居に住んでいる。[文献9：S.161]

1982年の調査では、家賃の平均が月367マルクであったのに対し、65歳以上の高齢者が支払う家賃の平均は299マルクとなってい

る。月200マルク以下の家賃を支払う層が、平均で14.4%なのに対して、高齢者世帯では22.9%に達している。[文献3：S.232]

老人ホームに相当するものには、Altenwohnheim (わが国の軽費老人ホームに相当しよう)、Altenheim (養護老人ホームに相当するか)、Altenpflegeheim (特別養護老人ホームに近い)などいろいろあり、州によっても呼称が違ったりするが、1978年の報告では、合計40万人の定員がある。(Altenwohnheim 73733, Altenheim 211 283, Altenpflegeheim 109660, 類似施設として7309) [文献10：S.23, 1978年の65歳以上人口944万人の4.2%に相当する。]

IV 高齢者の経済生活

西ドイツにおいては、ビスマルクの時代から高齢者の経済生活を支えるうえで年金制度が大きい役割を果たしている。

労働者年金と職員年金という2大制度で、国民の85%をカバーしているが、この両制度の被保険者総数2,175万人に対し、老齢年金の受給者は615万人であり、いわゆる制度の成熟度は28.3%に達している。

年金生活と密接な関係にあるのが、雇用の状況である。

表5は、男子高齢者の就業率の推移をみたものである。西ドイツにおいては、1970年代には労働時間の短縮が進められたものの、失業率が増加し、男子全体の就業率も1972年の77.5%から1983年の59.4%まで低下している。70年代になって、60歳から65歳までの

表 5 男子高齢者の就業率の推移

	(%)		
	1961年6月	1972.4	1983.6
男子計	63.9	77.5	59.4
55~60歳	88.7	86.2	81.0
60~65	72.3	68.5	40.1
65~	22.4	15.0	6.5

資料：文献3 S.96, 文献7 S.135,
文献8 S.149

就業率が、68.5%から40.1%へと急激に減少していることに注目したい。65歳以上については、1983年には6.5%まで減少している。

[文献3：S.96, 文献7：S.135, 文献8：S.149]

これは、1974年における年金支給開始年齢の弾力化、1979年および1980年における障害を有する者の老齢年金の支給開始年齢の65歳までの引き下げの影響が大きい。

このことは、年金関係の統計によっても検証される。被保険者の年齢階級別の分布をみると、60歳以上の被保険者が全体の被保険者に占める割合は、1973年5月の6.7%から、1980年4月の2.8%へと減少している。[文献11：S.41より計算、労働者年金・男子の場合]

老齢年金を新規に受給するもののうち、65歳支給のものは1973年には全体の47%を占めていたが、1981年には23%を占めるにすぎない。[文献11：S.46, 労働者年金・男子の場合]

表6に年金水準(Renteniveau)の推移を示した(労働者年金と職員年金の合計である)。年金額は1983年には、40年加入で月1,272マルク、45年加入で月1,431マルクになっており、これは現役の平均賃金(手取り額)の

表 6 実質年金水準の推移

加入期間	40年	45年
1957年	59.2%	66.6%
1960	56.2	63.2
1970	56.8	63.9
1980	63.2	71.7
1983*	65.0	73.2

資料：文献12 S.249

*1983年は、暫定値である。

それぞれ65.0%、73.2%に相当している。

前述のとおり、西ドイツにおいては、制度の成熟化がかなり進んでおり、男子の場合、労働者年金で、老齢年金の受給者の45.6%が40年以上の被保険者期間があり、45年以上のものも30.8%である。職員年金の場合も、44.4%が40年以上の被保険者期間であり、45年以上のものも30.9%を占めている。[文献2：Nr.37, 1982年1月1日現在]

しかし、被保険者期間の短い女子の年金額は、男子に比較して低い。労働者年金の場合で、65歳支給の平均月額が1982年1月1日現在、男子1,097.20マルクに対して、女子352.50マルクとなっている。[文献11：SS.55~56]

所得維持政策の中心は、年金制度であるが、この他、公的扶助制度(Sozialhilfe)が高齢者の生活を支えている。

公的扶助制度の対象となっている65歳以上の高齢者は、1982年において家庭にあるもの33万7千人、施設において生活するもの23万人であり、公的扶助対象者全体のそれぞれ18.7%、41.9%を占めている。この比率は、在宅では減少傾向に、施設内においては横這

いである(1976年において、それぞれ26.9%、40.1%であった)。〔文献13：S.440〕

なお、住宅手当では1982年に月額平均109マルクであった〔文献3：S.421〕が、所得の低い高齢者の生計に寄与している。

V 高齢者の健康・医療

1982年4月の調査によれば、西ドイツにおいて病気または負傷しているものは、1002万8千人で、全人口の16.3%に相当する。このうち、急性の病気が5.2%、慢性の病気が10.0%、負傷が1.1%となっている。り患率(Krankenheitshäufigkeit)は、年齢が高まるにつれて上昇し、75歳以上の男子の36%、女子の41%が病気であった。

表7に示すとおり、年齢階層ごとのり患率(一万人当たり)は、65歳以上が3,566人となっている。慢性病(Chronisch-kranken)が疾病の総数に占める比率は、年齢が高まるにつれ上昇し、65歳以上では86.7%(294万人)になっている。高齢者の疾病で多いのは、心臓疾患(1万人あたり1141人)、筋肉・骨格

の疾患(706人)、がん(519人)、呼吸器の疾患(312)である。〔文献14：S.335 ff.〕

高齢者の医療費については、年金受給者の健康保険制度(Krankenversicherung der Rentner)があり、それぞれの健康保険制度に加入している。1982年現在で男子397万4千人、女子643万人である。これは、健康保険の被保険者総数に対して、男子で20.4%、女子で39.4%に相当する。加入しているのは8種類の疾病金庫(Krankenkasse)であり、約半分は地域疾病金庫(Ortskrankenkasse)に加入している。〔文献3：S.408〕

公的扶助のなかには、医療扶助や介護扶助がある。疾病が原因で、公的扶助の支給を受けることとなったものは、1978年には12.0%であったが、1982年には7.6%に減少した。〔文献13：S.446〕

医療費が国民総生産に占める割合は、約10%に達している。〔文献15：S.303〕

1960年の医療費は、約90億マルクであったが、1982年には、約927億マルクと9.3倍に増大した。この間の名目賃金の伸びは、4.9倍であった。1982年の医療費のうちでも、入院費が2,969億マルクと医療費の31.9%を占めている。〔文献1：S.20〕

表 7 年齢階層別り患率

	患者数 (千人)	1万人当 たり件数	慢性疾患 の割合
～15歳	858	829	14.1%
15～40	1,635	745	34.7
40～65	3,474	1,750	72.4
65～	3,389	3,566	86.7
全年齢	9,356	1,517	65.7%

資料：資料14 S.336

VI 高齢者の福祉

慢性疾患を有する高齢者の介護は、西ドイツにおける高齢者問題の大きな課題である。65歳から79歳までの高齢者の8%、80歳以上の30%が要介護(pflegebedürftig)だとされる。〔文献1：S.35〕

労働能力の減少 (Minderung der Erwerbsfähigkeit, MDE) が30%以上である障害者は、1981年12月31日現在で527万4,667人であるが、このうち65歳以上の高齢者は181万8,855人で34.5%を占める。男子が28.2%に対し、女子の場合41.7%と高くなっている。

MDE 50%以上の重度の障害者についてみると、この比率はさらに高まり39.0%となる(男子では、31.8%に対し、女子の場合は47.4%に達する)。

障害の種類では、視力障害者214,880人のうち、55歳から65歳まで43,457人、65歳以上103,381人で、55歳以上の視力障害者が視力障害者全体の68.3%を占めている。〔文献3：S.419〕

障害者に対しては、年金保険や労災保険などによるリハビリテーションが行われる。1980年においてリハビリテーションを受けた1,082,107人のうち、50歳以上のものは471,621人で全体の43.6%を占めている。〔文献3：S.420〕

1982年の公的扶助受給者は、232万人で住民1,000人当たり38人である。このうち、65歳以上は、56万3千人で全体の24.3%を占める。65歳以上の高齢者が公的扶助受給者に占める割合は、1970年32.4%、1975年31.5%、1980年28.1%と低下してきた。

公的扶助の種類別に高齢者の比重の高いものをみると、高齢者扶助 (Altenhilfe) が全年齢の91.9%を占めており、次いで、介護扶助 (Hilfe zur Pflege) が61.6%、視覚障害扶助 (Blindenhilfe) 52.4%となっている。〔文献13：S.440 ff.〕

表 8 生活扶助の世帯類型別受給世帯数

	50歳～65	65～75	75～	全年齢階層
1人世帯	87,593	77,631	84,815	598,835
夫婦	15,001	10,294	8,433	48,025
夫妻&子供	9,834	639	144	70,811
男子&子供	895	84	41	5,459
女子&子供	9,298	291	213	143,852
合計	126,710	90,029	94,652	908,103

資料：文献13 S.444

公的扶助受給者のうち、生活扶助 (Lebensunterhalt) を受けているのは、150万人・91万世帯であり(1世帯あたり平均人員1.65人)、この他、施設において生活扶助を受けるものが65,923人である。表8に、生活扶助受給世帯の年齢階級別(50歳以上)・世帯形態別の分布を掲げた。

生活扶助受給世帯の総数のうち、50歳から65歳までの世帯が14.0%、65歳から75歳までの世帯が9.9%、75歳以上の世帯が10.4%を占めており、この合計で25.5%になる。

1人世帯が生活扶助を受ける比率は全年齢階級でも66.0%と高いが、65歳以上の生活扶助受給世帯184,681世帯のうち、88.0%に相当する162,446人が1人世帯である。〔文献13：444〕

公的扶助のうち、衣服の費用、ベッドの清掃、旅行といった1回きりの経費については、一時扶助 (Einmalige Hilfe) があり、1981年9月から1982年8月までに88万人が適用を受けた。住民1,000人当たり14.3人である。これを年齢階級別にみると、65歳から70歳まで37,817人(1,000人当たり13.5)、70歳

表 9 高齢者の各種施設への収容比率(1977年)

	65歳まで	65歳以上
精神・神経科専門病院	35.3%	8.5%
慢性疾患専門病院	2.6	4.3
障害者の介護施設	23.8	5.2
Altenheim	8.8	24.3
Altenpflegeheim *	25.6	56.5
その他の施設	4.4	0.7
合計	100.0	100.0

資料：文献17 S.246

* Altkrankenheim 及び Altenheim の介護部門を含む。

から75歳まで57,691人(1,000人当たり20.5)、75歳以上95,937人(1,000人当たり25.5)となっている。65歳以上で全体の21.8%を占めている。〔文献16：S.342〕

老人ホームは、高齢者の居住環境と介護機能を支える意味で重要であるが、介護機能については医療機関などの諸施設との機能分化が十分進んでいないのが実情のようである。⁴⁾

表9に示したように、65歳以上で施設収容されているものの56.5%はAltenpflegeheim(日本の特別養護老人ホームに相当する)あるいは類似の施設に収容されているが、その他さまざまな施設において介護を受けている。〔文献：17 S.245 ff6〕

VII 西ドイツの社会環境の特色と高齢者の生活

西ドイツにおける高齢者の生活について、最近の公表資料を基に紹介してきた。年金や医療保険が社会保険方式をとっていることや公的扶助制度の方式など日独の社会保障制度

は類似する面も多く、高齢化の比率が9%台から15%台へと推移しようとするわが国の当面の対策に示唆を与えてくれる。しかし、その基盤になっている社会環境の彼我の相違といったことも念頭において比較する必要がある。⁵⁾

福祉サービスにおけるキリスト教の役割が良く知られている事例であるが、ここでは2つの例を挙げる。

① 地域の独立性と地域格差

西ドイツは、連邦国家であり、西ベルリンを含め11の州・特別市から構成される。

高齢者対策については、各州においてLandesaltenplänen(州高齢者計画)にもとづいてさまざまな社会サービスが実施されている。

65歳以上の人口が総人口に占める割合は14.9%である〔I参照〕が、州によって相違がある。高齢化の進んでいるのは、ベルリン20.6%、ハンブルグ18.2%、ブレーメン17.0%の都市部である。他方、バーデンブルテンブルグが13.9%、ノルトラインウエストファーレン14.3%、ザールラント14.3%の各州では西ドイツのなかでは高齢化の程度が低い。〔文献3：S.62により計算〕

人口1000人当たりの公的扶助受給者(連邦平均：38人)を各州ごとにみると、ベルリン82、ブレーメン74、ハンブルグ66と都市部が高く、バーデンブルテンブルグ25、バイエルン27、ラインランドプファールツ28の各州の2倍以上の比率である。〔文献13：S.448〕

② 高い外国人の比率

1983年9月30日現在、西ドイツには453万5千人の外国人が生活している。総人口に

占める外国人の割合は、1961年には1.2%にすぎなかったが、1970年には4.9%に、1982年には7.6%に増加している。〔文献2：Nr. 9a, 文献3：S.68〕

西ドイツで生活している外国人を年齢階層別にみると、21歳から35歳までが27.5%、35歳から45歳までが21.2%でこの合計で半分近くを占める。65歳以上の高齢者は、10万500人で2.2%を占めるにすぎない。〔文献3：S.68〕

外国人の存在が西ドイツの年齢構造を若くしているわけであり、人口の自然動態をドイツ人と外国人とに分けてみると、ドイツ人が毎年10万人前後減少を続けている〔1983年：124160人〕のに対し、外国人は毎年増加を続けている。〔1983年：53406人〕〔文献3：S.70〕

付記

資料について、石本忠義（健康保険組合連合会企画部次長）、府川哲夫（厚生省統計情報部）、中込政則（在独日本大使館）の各氏から便宜と示唆を受けました。深く感謝の意を表する次第です。

- 注1) 西ドイツにおける高齢者対策の現状と問題点といった課題には触れなかった。従来、財政や健康保険、年金制度など個別に紹介されてきたが、今後は、高齢者対策の現状について総括的に紹介する作業が重要になる。
- 2) 西ドイツにおいては、高齢者として60歳以上を対象とすることも多い。本稿では、基本的には65歳以上を高齢者としながらも、西ドイツにおける使用事例に従い60歳以上を区分としたものがある。
- 3) 西ドイツにおける住宅統計においては、居住部門に限って面積を集計するのが普通で

あるから、地下の収納部分などのスペースが計上されない。日独比較にあたって留意すべき事項の1つである。

- 4) 高齢者の介護にあたって、施設収容の弊害（Institutionalisierungseffekte）を避けることや増大する経費の負担方法などについて論議が高まっている。社会福祉サービスの専門誌 *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 1984-10号は、「老人ホームは必要か？」（Brauchen wir Altenheim?）という特集を組み、これらの課題を論じている。
- 5) このような観点からの西ドイツ社会保障の紹介として、拙稿「日独社会保障統計①～⑫」（府川哲夫と共同執筆、『週刊社会保障』昭和57.11.29～58.3.7）を参照されたい。

〔引用文献〕

- 〔1〕 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Sozialbericht 1983, Drucksache 10/842, Bonn, 23.12.1983
- 〔2〕 Institut der Deutschen Wirtschaft, ZAHLEN: zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1983, Köln
- 〔3〕 Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1984: für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- 〔4〕 Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik: 8/1984, Bevölkerung, Zum Aufsatz Bevölkerungsentwicklung, S.296
- 〔5〕 PROEBSTING, Helmet: Entwicklung der Sterblichkeit. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik: 1/1984, SS.13～24
- 〔6〕 SCHMID, Josef: Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1984
- 〔7〕 Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1974: für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- 〔8〕 Statistisches Bundesamt, Statistisches

- Jahrbuch 1966 : für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- [9] DRINGENBERG, Rainer : Zur Wohnsituation älterer Menschen. Blätter der Wohlfahrtspflege : 7/1982, SS.160~162
- [10] HAAG, Gerhard : Altenhilfe. Wörterbuch Soziale Arbeit, 1980, SS.22~29
- [11] Unterrichtung durch die Bundesregierung, Rentenanpassungsbericht 1982. Drucksache 130/82, Bonn, 01.04.1982
- [12] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung : Materialband zum Sozialbudget 1983
- [13] DEININGER, Dieter : Sozialhilffempfänger 1982. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik : 5/1984, SS.439~449
- [14] KERN, Klaus Dieter : Gesundheitszustand der Bevölkerung. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik : 4/1984, SS.335~340
- [15] BLÜM, Norbert : Leitlinien zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen. Bulletin No.35, 30. März 1984, SS.303~307
- [16] DEININGER, Dieter : Einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik : 4/1984, SS.341~349
- [17] TESIC, Dusan : Heimkosten und Sozialhilfe. Blätter der Wohlfahrtspflege : 10/1984, SS.245~247

途上国の社会保障制度

——制度の導入を中心にして——

平石 長久
(岐阜経済大学教授)

はじめに

通常、わが国では、外国の社会保障制度を取り上げる場合に、主として、欧米の主要な国々を取り上げており、途上国を取り上げる例は皆無に等しかった。また、ヨーロッパの国々でも、ポルトガル、スペイン、ルクセンブルク、ギリシャなどや、東欧諸国はほとんど取り上げられなかったし、中南米の国々を取り上げる例もほとんど見うけられない。欧米で取り上げられないのは、経済発展が比較的遅れているか、あるいは、小さな目立たない国々である。これらの国々が余り取り上げられないのは、それらの国々の社会保障制度が遅れていると見なされるか、あるいは、取るに足らない小さな国の例として無視もしくは軽視されているからであろう。もっとも、それらの国々の社会保障制度は、東欧諸国の例と同様に、情報や資料の入手が困難であるという理由も挙げられる。それはともかく、途上国や小さな国々の社会保障制度を取り上げないのは、それらの国々の制度がわが国にとって余り参考にならないと見なされているということが出来る。換言すれば、これらの国々の制度は参考にならないので無視するが、制度が比較的発達した先発グループの

制度は、参考になるので取り上げるということになる。

いずれにしても、現在では、いわゆる途上国は無視できない存在であり、南北の対話も必要になっている。また、わが国は他から受け入れると同時に、他に与える役割も期待されるようになっている。社会保障の領域でも同様なことがいえる。途上国の社会保障制度も取り上げる必要があるだろう。

ところで、どのような国を対象とするかという途上国の定義や範囲を明確にする必要があるが、本稿では、それらを省略し、通常途上国とみなされている国を対象にして、それらの国の社会保障制度の導入について概述する。

I 背景

1 途上国と社会保障

本稿で対象とする国々は、主として、第2次世界大戦後に植民地の桎梏から離脱して独立を達成したり、自治権を取得したり、あるいは、分離した国々である。中には、19世紀に独立したラテン・アメリカの国々も含まれているし、同様な例として、アフリカのリベ

リアなども加えられている。いずれにしても、ほとんどすべての国々がなんらかの形で植民地であった経験をもっており、アフリカでは、多数の国々が1960年代に独立を達成している。

ところで、通常、各国の社会保障は、社会政策の1つの現象形態として、各種の制度が採用されてきた。しかし、新興の独立国では、このような形以外に、旧宗主国と旧植民地の時代における結び付きが大きな影響をもっており、植民政策と社会政策が絡み合っ、社会保障制度を植民地に導入した例が多い。たとえば、なんらかの契機や理由および方法により、宗主国の制度を植民地で実施していたが、その背後には、植民政策の達成という要請が存在していたのである。中には、少数ではあるが、人道主義的な主張や活動が、社会保障制度の採用を促進した例も見うけられる。また、いち早く独立を達成したラテン・アメリカの一部の国々のように、自主的に社会保障制度を採用した例もあるが、この例では、旧宗主国と旧植民地の関係が薄くなるか、あるいは、存在していない。

それはともかく、第2次世界大戦後に独立した国々の中には、社会保障制度の採用や既存の制度の改正・再編成にかなり積極的な例が多い。また、途上国はILOの社会保障にかんする条約の批准に積極的な態度を示し、色いろな条約を批准している例がある。このように積極的な活動の背後には、現在、社会保障は近代的な国家に不可欠な要素の1つになっているという認識があり、国際的な場で発言力を強化するために、国家の近代化を進める1つの手段として、これらの途上国は社会保

障制度の導入や整備に取り組んでいるのである。また、制度の導入や整備には、社会保障の必要性が強いし、ILOなどの国際的な組織の援助も加えられる。しかし、ほとんどの例では、制度の導入、適用、給付部門などは限られており、制度の効果的な実施を支える諸条件は、まだ十分に整備されていない例が多いので、制度の導入や整備を急いでも、制度が効果的に実施されているわけではない。上述した状況に対して、途上国では、社会保障の必要性がきわめて高いのに、社会保障の各給付部門を整備する諸条件がまだ整っていない国々では、社会保障以前の原始的な方法が用いられ、たとえば、血縁や地縁の援助に依存したり、近代的医学以前の伝統的な手段が用いられる例も存在している。

2 背後の諸条件

途上国では、経済の後進性、貧困、飢餓、疾病、低い所得や生活水準、劣悪な生活環境や衛生状態などのように、色いろな分野に劣悪な状態がよく指摘される。しかし、貧困、飢餓、経済の後進性などのように、好ましからざる状態は途上国自身の責任というよりも、主として、植民地時代の搾取による後遺症である。現在、貧しい国々といわれ、また、経済の後進性を指摘される国の中には、かつて豊かな国であったし、高度な文化をもっていた国々もあるし、豊富な資源をもつ貧しい国と表現できる例も含まれている。

ところで、植民地の時代には、旧宗主国は収奪の手段としていわゆるモノカルチャー（単一耕作）による農産物の供給、鉱物などの地下資源の供給という役割を植民地に押し

つけていた。また、それらの資源の産出では、原住民労働者は劣悪な労働条件を強いられていたのである。なお、工業化も持ち込まれなかったため、賃労働や労働市場の順当な形成も遅れてしまったのである。

通常、社会保障の導入や発達には、ある程度の工業化が達成され、賃労働や労働市場の形成がかなり実現されていなければならない。もっとも、先発グループの一部の国々のように、農業国であるにもかかわらず、かなり高い水準の社会保障を実現しているため、上記の条件は必ずしもすべての国々に共通するわけではない。それはともかく、途上国は一応独立を達成したが、経済の後進性が近代国家への脱皮の障害になっている。また独立後も、旧宗主国や他の先発グループ諸国により、依然として経済的従属を強いられており、経済的な自立は困難である。前述したように、これらの後進性や従属性は途上国自身の責任ではなくて、むしろ、旧宗主国の落していったかつての植民政策が大きなしかも根深い原因になっている。このような経済的条件以外に、一部の国々には、不安定な政治情勢が存在している。これらの経済的および政治的な条件は社会保障制度の導入や発達の障害になっている。なお、社会保障制度への理解、制度の実施に必要な組織の確立や要員の確保などを欠くのも、同様な障害になっている。しかし、最近、途上国の中には、社会保障制度の導入や再編成に積極的な姿勢を示す例が多いし、さらに、国際的な組織の援助もあるので、障害が多少緩和されるようになり、形式上一応整った制度をもっている国が増えている。それにしても、途上国は社会保障制

度の実施や改善に、あるいは、導入や実施以前に、それらを可能ならしめるために、実現しなければならないことが余りにも多すぎるのである。

II 制度の採用

1 導入の時期

途上国の早い時期に導入された社会保障制度は、アジア、アフリカおよびラテン・アメリカのいずれの国でも、労働災害の給付部門であった。この給付部門は、一部の国々を除くほとんどの国々で、植民地、保護領、委任統治地などのように、なんらかの形で他の国の支配や管理を受けていた時期に導入されていた。独立後にこの給付部門を導入した例は、たとえば、19世紀に独立したラテン・アメリカ諸国などの一部の国々である。

ところで、労働災害補償の給付部門には、導入以前の推移があるが、それはともかく、1910年代になんらかの形でアルゼンチン、ブラジル、およびチリの3ヵ国（これらをラテン・アメリカのABCと呼ぶ）、キューバ、ガイアナ、パナマ、南アフリカ、アルジェリアなどの諸国が、この給付部門を導入していた。1920年代には、この給付部門はアジア、アフリカ、南米などの国々に導入されたが、それらの国々はその当時いずれも植民地であった。たとえば、現在のビルマ、インド、パキスタンはイギリスの植民地であった1923年に、イギリスの手によって同時に、しかも、同一の制度が導入された。1930年代にも、同様に、この給付部門が多数の植民地（現在の

独立国)に導入された。現在この給付部門を採用する国々のうち、ほとんどの国々は第2次世界大戦の終了した時期までに、この給付部門を導入しており、大戦後に導入された例はアフリカなどの少数の国々であった。ちなみに、早い時期に導入された制度は、その後、とくに、独立後に改正され、現在の姿になっている。ちなみに、1960年代以後に、実施国が急激に増加してきたが、その重要な一因は早い時期にこの給付部門が導入された旧植民地などが、独立したり、分離したり、また、自治権を取得したことを指摘できる。

他の給付部門は導入の時期が遅い。1945年以前に導入された給付部門と制度は、一部の国々に限られていた。1945年以前に導入された1例は家族手当である。家族手当は1941~44年に、アルジェリア、モロッコ、レバノン、ヴェトナム、カンボジア、チュニジアなどのフランスの植民地や委任統治地だった国々に導入された。フランスはその後も植民地に家族手当を次々に導入してきた。これら以外の途上国で家族手当を実施している例は、すべて第2次大戦以後に導入している。現在、途上国で家施される家族手当は、ほとんどフランスの旧植民地で、きわめて少数の例がイギリスの旧植民地などである。

疾病や出産への給付は、少数の例を除いて、主に1950年以後に導入されている。この給付部門は過半数が独立前に導入されたが、残りは独立後に導入されている。老齢、障害、遺族の給付部門では、大部分の例は1950年以後に導入されている。これら2つの給付部門は社会保険の手段を用いる例が少なくないが、それ以外に、使用者に給付の直接的な提供を

求める使用者責任の手段を用いた例もあり、老齢、障害、遺族への給付は一時金を支払う積立金の方法も用いられていた。

導入された例が最も少ないのは失業給付で、この給付は導入した国が少ないだけでなく、1930年代に導入したチリや南アフリカなどを除けば、導入した時期がいずれも1950年代以後である。

2 導入の方式

途上国で社会保障の給付を用意する方法は、使用者責任、積立金、社会保険、公的サービス、公的扶助などであるが、制度の未成熟な国々では、使用者責任、積立金などの方法を用いる例が多い。ところで、途上国では、社会保障制度の導入は独立前と独立後に分けられ、導入の方式は旧宗主国の遺産を継承した方法とそれ以外の方法に大別される。

旧宗主国の遺産では、植民地で就労していた宗主国の市民に、宗主国の制度を適用し、その適用を原住民労働者や市民に拡大する方法が用いられた。これは宗主国制度を植民地で実施した方法で、これ以外に、植民地で実施する制度を設けて、原住民労働者や市民に適用する方法も用いられた。いずれにしても、初期段階では、原住民労働者は労働者保護の対象外に置かれ、社会的給付を用意されていなかった。とくに、植民地が原料供給の役割を押しつけられ、植民地の産業が宗主国の産業と競争的な立場を得ていない場合、原住民労働者に対する労働者保護の要請は期待されなかった。したがって、原住民労働者は劣悪な労働条件と作業環境による就労を強いられていた。このような状況に対して、一方では、

労働者保護や初歩的な社会保障制度が、宗主国で次第に採用されるようになり、他方では、植民地の労働条件や作業環境が批判されるようになった。その結果、植民地の労働者保護が徐々に配慮されるようになり、原住民労働者に社会保障制度の保護が実施されるようになった。

他方、植民地の産業が宗主国の産業と競合する立場になっている場合、若干事情が異なる。劣悪な労働条件で労働費用も低く、利潤率の高い植民地の産業と、徐々に労働者保護の対策を採用し、労働費用も高くなって、利潤率が次第に低くなる宗主国の産業の間では、後者は立場が不利で、不平等な競争を余儀なくされたのである。しかも、後者が前者の存在する植民地から運んできた原料を用いる場合、両者の競争はより一層不平等になり、後者はさらに不利な立場に置かれる。したがって、宗主国の産業は公平な競争を求めて、植民地にも労働者保護を実施させるのを宗主国の政府や議会に要求するようになり、植民地でも労働者に対する社会的給付が採用されたのである。上記の典型的な例は、イギリスのランカシアの紡績業とインドの紡績業の間で見うけられ、1923年にインドで設けられた労働災害補償制度は、前者の圧力によって導入されたものである。それ以外に、独立以前に導入を意図して検討されていた計画が、独立後に制度として実現された例もある。

いずれにしても、上述したように、植民地時代に導入されたり、独立前に計画された社会保障制度は、独立を達成した国々にそれぞれ引き継がれ、旧宗主国の遺産として残された。これらの制度には、旧宗主国の制度に似

ている例が多かった。たとえば、旧フランス領の国々に実施される家族手当が、フランスの制度に似ていたのはこの例に該当する。しかし、技術援助で導入された社会保障制度は、旧宗主国の制度に必ずしも似ていない。

技術援助によって導入された制度は、主として、国際的な機関の援助を利用しており、この方法では、援助を要請された国際的な組織が専門家を要請国に派遣し、社会保障制度の導入を援助してきた。第2次世界大戦中や大戦後に利用されるこの方法は、先発グループ諸国の経験、知識、技術などを参考にすることができるので、先発グループの経験した試行錯誤を回避したり、最新の知識や技術を利用した制度を設けることが可能な利点をもっている。もっとも、技術援助を利用しても、社会保障制度を実施する諸条件が整備されていなければ、制度の導入は困難であるし、導入しても、制度を効果的に実施できない。

III 主要な特徴

1 適用

途上国の社会保障制度は、植民地時代に、旧宗主国が本国の制度を持ち込んだり、あるいは、別な制度を設けたり、また、制度を特殊なグループに設けて、その後、制度を他のグループに拡大する方法が設けられた。ところで、制度の導入では、まずあるグループになんらかのパイロット・プランを設けて、その後、適用対象を拡大したり、ある給付部門をパイロット・プランとして導入し、その後、他の給付部門を導入する方法がよく用いられ

た。

パイロット・プランでは、地域、産業、事業所、職業などにより、社会保障制度が導入されてきた。地域では、都市や商工業の中心地、あるいは、政治・経済の中心地、およびその周辺などに、制度がまず導入された。産業では、主として、宗主国や植民地の経済に重要な役割を果す産業が対象とされた。たとえば、鉄道、鉱業、工業などはこの例に該当し、これらの例には、地域の要素も加えられる。また、社会保障では、農業は「最後の砦」といわれ、制度の適用で取残されたり、最後に適用されるのが通例であるが、植民地の農業が基本的な産業で、農産物が宗主国の経済に重要な役割を果たしている場合には、早い段階でもプランテーションの農業労働者に制度を適用した例がある。これらの産業で共通しているのは、いずれも主に賃金労働者を対象にしていたが、しかし、農業労働者は雇用が季節の影響をうけるので、農業労働者に適用する制度は季節の変化による影響の少ない温・熱帯地方で実施されることである。企業や事業所では、経営の安定が必要であるが、従業員の数や動力の使用が制度を適用する要素になっていた。たとえば、従業員の数に20人以上とか、50人以上という事業所や、動力を使用する事業所で制度を適用したが、それらは比較的安定した事業所であるとみなされたのである。職業では、社会保障制度は被用者とくに賃金労働者を対象にしており、これは社会保障が労働者、しかも、比較的所得水準の低い賃金労働者を対象とする労働者保護に結びついていたことを意味している。

いずれにしても、初期段階の社会保障制度が、主として、賃金労働者を対象にしたのは、植民地でも賃労働が徐々に形成されるようになっていたことを物語っている。また、被用者を対象にしていたのは、必ずしも満足できる状態ではなかったが、雇用による賃金の定期的な支払いが一応実施されるようになっており、賃金の定期的な支払いは拠出の定期的な徴収を約束すると考えられ、比較的安定した財源の調達が期待されたからである。しかし、低賃金などのように賃金事情は必ずしも好ましい状況でなかったし、また、労使双方の理解も不十分だったので、少ない拠出、定期的な拠出の停滞などが財政の安定を必ずしも約束しなかった。

2 給付部門

途上国では、社会保障制度の導入は、通常、植民地の時代から労働災害補償の給付部門がまず取り上げられ、現在でも、この給付部門は最も普及率が高い。かつて、この給付部門だけを採用している例が多かったが、最近では、他の給付部門を導入する例が増えている。他の給付部門も採用するのは、独立後の近代国家を目指す意図が、社会保障の領域にも見られる1例である。それはともかく、この給付部門が早い時期に導入されたり、普及率も高いのは、植民地の時代に、旧宗主国における労働者保護の普及や定着が指摘され、旧宗主国は植民地の劣悪な労働条件になんらかの配慮を余儀なくされたことが指摘される。また、旧宗主国におけるこの給付部門の定着や経験の蓄積が、植民地への導入を可能にしたのである。なお、この給付部門の採用

は労働者保護と使用者の賠償責任が結びついており、労働者保護の対策であると同時に、賠償に対する使用者責任の共同化が意図され、使用者にとって有利な制度であるから、制度の実施に使用者の抵抗が多少なりとも少なかったことが指摘される。

アフリカなどの一部の国々ではあるが、植民地の時代に、家族手当の給付部門が比較的早い時期に導入された。この給付部門が採用されたのは、旧宗主国における制度の定着や発達に支えられ、旧植民地で就労していた旧宗主国の市民への適用などが指摘される。また、賃金政策や植民政策からの必要性も理由に加えられる。なお、独立後にこの給付部門を導入した国は、他の国々の制度の刺激によって採用している。

老齢、障害、および遺族の給付部門も、導入する場合に、各種の諸条件の整備が必要であるが、途上国では、この給付部門は、当初、積立金の仕組みで一時金の支払いを用意する例が多かった。制度を組み上げるのに必要な各種の資料、技術や経験、給付活動に必要な組織や要員などが不足もしくは欠除していたので、定期的に給付を支払う社会保険を利用できなかったから、一時金の仕組みを採用せざるを得なかったのである。しかし、最近、一時金の支払いを定期的な支払いに変えるために、積立金の仕組みを社会保険に移す例が現われている。

疾病や出産への給付部門は、労働災害補償の給付部門と同様に、医療給付の提供が必要である。しかし、医療給付を提供できない場合、制度の導入は困難もしくは不可能で、導入しても十分に機能を発揮できない。そのよ

うな場合、疾病や出産の給付部門では、社会保険は現金給付の提供だけで、医療給付を用意しない制度になり、この例は現在でも存在する。この例の中には、公的サービスで医療を提供する方法も用いられる。なお、出産への現金給付だけで、疾病への現金給付や医療給付を設けない例があり、この例は現在でも見うけられる。

失業給付の部門は途上国で実施される例がきわめて少ない。この給付部門はある程度の工業化や労働市場の形成、制度を管理・運営する組織のネットワークなどを含む各種の諸条件の整備が必要であり、給付の必要性が存在するだけでは、制度を導入することができないのである。もっとも、これはいずれの給付部門でもなんらかの形で共通している。

3 その他

通常、先発グループ各国では、社会保障制度の導入には、経済的な要請と導入を可能ならしめる諸条件が存在していた。しかし、旧植民地への制度の導入では、植民地の経済的要請もさることながら、むしろ、旧宗主国の経済的要請が優先していた。また、経済外的な要素も加わっており、この要素は経済的な従属性の残る独立後でも同じである。なお、植民地への社会保障制度の導入には、先発グループ各国における制度の普及や宗主国における制度の定着や発達なども、重要な影響を与えていた。いずれにしても、植民地への制度の導入では、導入に必要な諸条件が整備されていないのに、宗主国が制度を持ち込んでいたし、独立後の各国でも同様に諸条件の整備が遅れている段階で、制度を導入する例が

多い。したがって、制度の導入と経済発展の程度には、明確な関係が必ずしも存在していない。しかし、導入した制度を運営して、その機能を発揮させたり、制度を発達させて、機能をさらに拡充させるには、いずれの国でも経済発展が誘因や推進力として重要な役割を果たしており、途上国も例外ではあり得ないのである。

ところで、独立後の途上国では、既存の制度の改正や再編成、あるいは、新しい制度の導入について、外部から技術援助をうける例が多い。技術援助では、前述したように、色んな利点があるので、技術援助によって新しいすぐれた近代的な制度を導入することができるが、その制度を支える諸条件の整備が欠くか、あるいは、不十分な例が多い。したがって、折角設けた制度が機能を十分に発揮できない例も存在する。

IV むすび

筆者が途上国の社会保障制度と取り組んできた約30年間に、独立国も社会保障制度を実施する国も増えて、現在、多数の途上国はなんらかの社会保障制度を実施しており、近代的な制度をもっている国も多い。しかし、少数の国々を除き、いずれの国もすべての給付部門を揃えていない。ある給付部門を設けていないのは、必要性が存在しないのではなく、むしろ、必要性は存在するのに、各種の条件が整備されていないので、それらの給付部門を導入できないのである。また、同様に、適用対象も限られており、より多くの人びと

への適用拡大が大きな課題になっている。いづれにしても、途上国では、社会保障制度の導入と実施に必要な諸条件の整備が必要である。

ところで、途上国の社会保障制度に取り組むには、資料や文献、情報などが少ないので、それらの入手はきわめて困難である。したがって、それらの入手難が研究の障害になっている。しかし、各国を訪問して実情を見聞したり、資料を探したり、あるいは、連絡を求めるならば、研究の可能性が全く無いわけではない。

途上国の社会保障制度に取り組む場合、最も重要なことは基本的な姿勢である。現在の世界では、孤立して存在できる国はないし、また、他のある国の存在を拒否したり、否定することもできない。他人の存在を認め、他人のこと考えなければならぬと同様に、自国の利益だけを追わないで、他国の利益を考へることも必要である。また、一部の繁栄のために、他の多くの国に犠牲を強いることは許されないし、他を置き去りにして、自国だけ繁栄を享受することも許されないのである。今後、社会保障の立遅れが指摘される途上国の社会保障制度を、積極的に取り上げる必要があるだろう。社会保障の領域でも、わが国は他の国々になんらかの提供が可能な状態になっているので、他の国々から取り入れるとともに、他に提供することも配慮すべきだろう。なお、途上国の社会保障制度を取り上げる場合によく見うける、思い上りや優越感は絶対に避け、途上国を十分に理解し、その国の人びとの立場になって取り組まなければならない。そのためには、社会保障制度を

論文

支える色いろな領域にも取り組まなければならない。技術援助では、途上国にはそれぞれの立場や事情、誇りなどがあるので、それらを見無視して押しつけるのは避けなければならない。

資料

ILO, *The ILO / Norway African regional training course for senior social security managers and administrative officials*, Geneve, 1982.

ISSA, *Medical Care under Social Secu-*

rity in Developing Countries, Geneve, 1982.

ILO, *Social Security and National Development (Report of a National Seminar in India)*, New Delhi, 1978.

ILO, *Improvement and Harmonisation of Social Security System in Africa*, Geneve, 1977.

平石長久 『インド社会保険の史的考察』
社会保障研究所 昭和44年。

ISSA, *International Social Security Review*, Geneve.

ILO, *Legislative Series*, Geneve.

高齢化社会視察団に参加して

——北ヨーロッパの老人福祉サービスにおける新しい動き——

城 戸 喜 子

(社会保障研究所主任研究員)

1983年8月28日(日)から9月11日(日)にかけてスウェーデン社会研究所企画のスウェーデン等ヨーロッパ6カ国高齢化社会調査視察団に参加し、訪問国の老人福祉サービス・施設を巡る新しい動きについて官庁、施設、関係団体の職員、研究者及びプロジェクト参加者と会い、資料を入手し、又、シムポジウム形式による討論を行って来た。1年以上前のことではあるが、それらの新しい動きに基本的な変化はないと思われるので、一応の報告をしておきたい。但し僅か10日間の訪問であったためと元来老人福祉サービスは専門外であるため断片的印象記にしすぎないこととお断りしておく。最初に視察団の目的、参加者及び訪問国の人口・経済・社会保障についての基礎データを紹介し、続いて国別に老人福祉サービス・施設に関する新しい動きや興味深い活動について述べることにしよう。

今回の調査・視察団の目的は、高齢化社会の進展の中で長い老後生活の充実や有能な高齢者の活用といった問題に高齢化先進国がどのように対処しているかを探ることにあり、参加者の関心を次の五つの質問項目にまとめて予め訪問先に送付し、全般的説明と共にそれらに対する解答を受けるという方式をとっ

た。

- 1) 貴国にはより多くの所得を得るために働き続けたいと言う高齢者が大勢いられるでしょうか？
- 2) 貴国には経済的基盤は確立しているが社会から完全に切り離されたくないために社会活動に依然として参加したいという壮健な高齢者が沢山いられるでしょうか？ すなわち、社会的に有用な資源と考えられる高齢者を最大限有効に活用したいと思われませんか？
- 3) 貴国ではどのような高齢者向け教育活動があるのでしょうか。又どのような健康訓練あるいはスポーツが高齢者にすすめられているのでしょうか？
- 4) 高齢者の近隣との関係あるいは家族との関係はどのようなものなのでしょうか？
- 5) 高齢者の生活を豊かに充実させるためによく討議される実際的な事柄は他にありませんでしょうか？

参加者は日本社会事業大学、東北福祉大学、長野大学の教授、助教授、葛飾区で地域医療に携る開業医、各種共済組合職員、健保組合職員、社協職員、東京都老人総合研究所研究員等24名で、スウェーデン、ノルウェー、フ

海外の動き

ランス、ベルギー、オランダ及びデンマークの6カ国を約10日間で訪問した。先ずこれらの国の概観を把握することにしよう。

1. 訪問国の人口・経済・社会保障に関する基礎データ

表1は上記6カ国の人口、65歳以上人口比、社会保障支出、租税・社会保障負担の規模、1人当りGDP、経済成長率、失業率、物価上昇率等をまとめ、これらの国についての経済・社会状況の概略を示そうとするものである。

これらの国の特徴は第1に、人口から分るようにフランスを除き小規模であること、第2にオランダを除き高齢人口比が14~15%以上に達していること、第3に1人当りGDPが8,500 U.S \$以上(1982年)の豊かな国であること、第4に経済成長率はおしなべて低く、物価上昇率は高く、失業率もノルウェー、スウェーデンを除き高いことである(但し、ノルウェーの場合には明らかでないが、スウェーデンでは見かけ上の低い失業率とは別に、失業対策事業や職業訓練所によって吸収されている実質上の失業者が多数存在することに注意しなければならない)。第5にこうし

表1 六カ国の経済・社会概況(1982)

	ベルギー	デンマーク	フランス	オランダ	ノルウェー	スウェーデン	日本	単位
(1)人口	9.86 (1981)	5.12	54.22	14.31	4.12	8.33 (1982)	118.44 (1983)	百万人
(2)65歳以上人口比	14.4	14.5 (1977)	13.7 (1980)	11.6	14.9	16.8 (1981)	9.6	%
(3)社会保障支出/GDP	24.7	23.0	24.8	29.3	20.9	30.8	12.2	%
(4)内 移転支出/GDP	(23.3)	(13.3)	(23.2)	(28.5)	(15.0)	(18.5)	(11.3)	%
(5) 政府消費/GDP	(1.4)	(9.6)	(1.6)	(0.8)	(5.9)	(12.3)	(0.9)	%
(6)租税・社会保障負担/GDP	45.3	45.0	44.6	47.0	48.4	52.1	27.5	%
(7)内 租 税/GDP	(32.3)	(42.6)	(23.8)	(26.2)	(36.5)	(36.7)	(19.3)	%
(8) 社会保障負担/GDP	(13.0)	(2.4)	(20.8)	(20.8)	(11.9)	(15.4)	(8.2)	%
(9)1人当りGDP	8,552 (1982,1983)	11,017	9,961	9,615	13,648	11,907	8,966	U S \$
(10)実質GDP成長率	1.2, -0.7 (1983)	3.1, 2.3	1.6, 0.3	-1.6, 0.5	0.9, 3.3	0.5, 1.9	3.2	%(推定)
(11)消費者物価指数	126.0 (1983)	132	139.0	116.2	136.9 (1981)	132.6 (1981)	109.7	1980=100
(12)失業率	14.4	10.4	8.9	14.3	2.0	2.5	2.6	%

資料出所 (1), (9): OECD, National Accounts, 1953-1982

(2): OECD, Labour Force Statistics, 1970-81他

(3)-(8): OECD, National Accounts, 1970-1982

(10)UN, Economic Survey of Europe in 1983他

(11)日銀, 『外国経済統計年報』, 1984他

(12)Commission of the European Communities, Document, Report on Social Development, Year 1983他

た経済的パフォーマンスの悪さを一方に、他方で社会保障支出の規模は、対GDP比20%以上とかなり大きく、それに伴う租税・社会保障負担の重さも対GDP比45~50%となっている。すなわちこれらの国々は近年の経済的パフォーマンスの悪さは別にして、元来豊かな高齢化社会で高福祉・高負担の国々であると要約できよう。但し高福祉・高負担の国々と言っても、社会保険中心の大陸型の国々と、一般財源に基礎をおく北欧型の国々とに分れることに注意しなければならない。

このような社会保障制度一般に関する類型化を年金制度の面で次に確認しておこう。表2は年金制度に関する財源、資格要件及び給付水準を整理してまとめたものであるが、ベルギー及びフランスの2国は報酬比例年金を支給し、財源は被保険者と事業主の拠出に主として依存する社会保険方式をとっている。これに対し北欧3国は全住民を対象とし、一律の給付を支給する基礎年金の上に報酬比例を積む二階建の方式をとっており、基礎年金はかなり一般財源に依存している。但し報酬比例部分は被保険者と事業主の拠出によるものである。

老人福祉サービスは年金による所得保障を基盤とし、その上に築かれるべきものである。従って年金制度の概要は極めて重要であり、その意味で表2を掲げておいた。それについてここで記述する余裕はないが、日本と比べこれらの国々で年金受給開始年令がフランスを除き65~67歳(男)と、5歳以上遅いこと、又老後生活が年金制度により所得面で一通り保障されていることが確認できる。このよう

な背景の下に以下では、スウェーデン、ノルウェー、ベルギー及びオランダの4国に於ける老人福祉サービスの新しい動向と印象的な特色について述べてみたい。

2. スウェーデンにおける老人福祉サービスの新しい動向

スウェーデンに於ける新しい動きとしては、老人の生きがい就労の試みと孤独感除去のための地域ボランティア活動とを挙げることがができる。

前者はストックホルム市の隣、リディンググー地区社会サービス局に於ける実験的プロジェクト「高齢者のための仕事」であり、後者は同じくストックホルム市オーシュタ地区のボランティアによる「隣人の責任」プロジェクトである。前者から説明していこう。

リディンググーでは老人の25%が何らかの仕事を求めているとの調査があり、特に若い老人に就労意欲が強いといわれていた。その動機は、①生活環境の中で意味のある存在でありたい、②労働の仲間を持ちたい、③受身にならずに生活したい、④社会的評価を受けたい、⑤社会への参加意識を持ちたい、⑥民主的権利を持ち続けたい等であると推測される。又、社会の側の意識も老人を社会的資源とみなし得るというものであった。只、老人の就労問題で①なるべく労働市場にない仕事で老人に適したものを開発すること②経済上、健康上の利益はどのようなものであるか、③老人就労の障害は何であるか等を考慮しなければならなかった。

これらの点について地域、国全体及び他の

海外の動き

表2 年金制度の概要(老齢年金)

国名	適用範囲・方式	財源	資格要件	給付水準
ベルギー	被用者 自営業者と公務員には 特殊制度 社会保険方式	被保険者：稼得の7.00% 事業主：給与の8.86% 政府：補助あり	老齢：男65歳，女60歳 年5%減額で5年前から受給可能 満額：男45年，女40年の雇用	老齢：生涯稼得の年平均の60%(単身) 75%(夫婦)
デンマーク	基礎年金：全住民 社会保険：雇業者	被保険者：基礎年金の場合に課税所得の3.5% 被用者年金の場合に月32.40DK 事業主：被用者年金の場合に雇業者1人につき月64.80DK 政府：基礎年金の費用の90%	基礎年金：男67，女62 満額年金：40年間の居住 雇業者年金：67歳3年間の拠出	基礎年金：2,589DK/月(単身)，4,756DK/月(夫婦)，半年毎に5%の増額で70歳まで延期可能 補足年金：(所得調査付) 455DK/月(単身) 978DK/月(夫婦) 被用者年金：40年間の雇用期間後に1年につき10,800DKまで支給。半年毎に5%の増額で70歳まで延期可能
フランス	被用者，農・鉱・鉄道・公益事業・公務員・船員・自営業者には特殊制度 社会保険方式及び義務制の私的年金方式	被保険者：年金計算稼得の4.7%(上限は年88.920FF) 事業主：給与の8.2% 政府：なし	老齢：60歳(退職前企業の仕事を中止すること) 満額年金：150四半期	老齢：1947年以後の最高稼得十年の平均の50% 配偶者補足(所得調査付)：65歳で年4,000FF 児童補足：3人の子供を育てた経験があれば年金の10% 老齢(連帯)手当金：低所得年金受給者に年15,200FF(単身)，26,400FF(夫婦)
オランダ	全住民 被用者に対する付加給付制度	被保険者：所得の11.45% 低所得者免除(上限61.150ギルダー) 事業主：なし 政府：低所得免除者のための拠出及び不足分	老齢：65歳 満額年金：15~64歳間の拠出	満額年齢：月1,154.97G 配偶者補足：月502.68G

海外社会保障情報№70

国名	適用範囲・方式	財源	資格要件	給付水準
ノルウェー	基礎年金：全住民 報酬比例年金：雇用者と自営業者（基礎額以上の稼得のある1897年以降出生の者）	被保険者：年金計算所得の5.9%⊕課税所得の4.4%（雇用者） 年金計算所得の10.8%⊕課税所得の4.4%（自営業者） 事業主：年金計算所得の16.8% 政府：不足分	基礎報酬比例年金：67歳。所得制限（年金⊕賃金）が以前の報酬の80%。 70歳から制限なし 3年間の拠出 満額年金：40年の加入	基礎年金：基礎額の100%（単身）、150%（夫婦） 補足：老令年金を受給していない配偶者の年金の50%、18歳以下の子供1人につき基礎額の25% 報酬比例年金を受けていなければ基礎額の49%まで 報酬比例年金：1967年以降の加入に基き、基礎額と平均年金計算所得との差の45% 満額年金：1987年までの20年の加入
スウェーデン	基礎年金：全住民 報酬比例年金：基礎額以上の稼得のある全雇用者と自営業者	被保険者：基礎年金は自営業者が年金計算所得の9.45%、報酬比例年金は自営業者が事業主拠出分を負担 事業主：基礎年金は給与支払の9.45%、報酬比例年金は給与支払の9.6% 政府：基礎年金は費用の約30%、報酬比例年金はなし	基礎・報酬比例年金：65歳 報酬比例年金：3年間の加入期間	基礎年金：基礎額の95%（単身）、155%（夫婦） 補足：1982/7/1以降基礎額の47%、16歳以下の子供1人につき基礎額の25%（報酬比例年金のない場合） 報酬比例年金：1960以降の加入に基く基礎額と平均年次年金計算稼得との差の60% 満額年金：1980年までの20年間の加入

資料出所：US Government, Dept of Health & Human Services, Social Security Programs Throughout the World, 1983

国々における状況を調査し、4年間に亘って実験的に100人程の老人に種々の仕事に携って貰ったという。例えば、幼稚園、保育園で週12～20時間位、児童に本を読み聞かせたり、子供と一緒に過し自分達の世代の考え方を子供達に伝えるという仕事が試みられた。もちろんこの仕事には準備コースを設け、老人に自信を持たせるようにしたが結果的に男

性の老人に特に大きな満足感を与えたようである。すなわち子育ての経験の無い彼等は新しい自己発展を遂げたと考えたのである。

第2に、老人が学校の休み時間のリーダーになったり、授業の代理を行なうという機会が作られた。この仕事には時間給がついたが、それは市場価格より安いものであった。この他、老人に対するサービスも取り挙げられた。

海外の動き

例えばサービスハウスでの料理、買物の付き添い、本を音読するサービス等である。

このプロジェクトに参加した老人の反応は積極的なものであったし、職場の側でもこれからの課題として見守ってゆきたいと受けとめている。すなわちこのプロジェクトは仕事の種類も人数も限られているが、その範囲では成功したと思われるし、労働市場を攪乱することもなかった。今後の課題は仕事の種類を増やすことであると思われる。

オーシュタ地区での「隣人の責任」プロジェクトは二つの意味で新しい傾向を示す。第1にボランティア活動であること。スウェーデンでは従来福祉サービスが公共部門によって提供され、ボランティア活動は行なわれていなかった。しかしこのプロジェクトは、ホームヘルパーとして10年の経験を積みヘルパーの管理職となった人が研究者と組んでリーダーとなり、様々な職業の人々を組織して同地区での活動を行なっているというものである。

第2に福祉サービスの内容が身体的介助ではなく、老人の孤独感を取り除くということであること。スウェーデンでは年金、医療、身体的サービスの面で行き届いた保障がなされ、老後生活についての物的条件は整備されたが、最後に残ったのは老人の孤独感と生きがい感の喪失であるという認識が広まって来た。そのため各地で生きがい就労と孤独感をいやす実験プロジェクトが行われるようになった。ここオーシュタ地区での試みは、平均5.5人のボランティアによって運営され資金はライオンズクラブのような民間非営利団体が、場所は地方公共団体が提供するという

極めて民間色の強いものである。このように提供されるサービスの目的と、サービス提供者との二つの面から注目に値するユニークな試みであると言えよう。

このプロジェクトにおける最初の大きな問題は老人との深い断絶を埋め、老人達に人々の好意を信じさせることであった。先ず老人達が何をしたいか話を引き出すのに非常な努力と時間を要した。しかし心を開くように働きかけているうちに、心理的問題の解決が身体的障害の克服に結び付くケースが幾つか現出し、実験的試みの成功の兆しを示した。

そこで老人の希望をきき、定期的に様々なレクリエーションの会を開き、老人、若者、既婚者、未婚者という垣根を取り払った交流を行うようにして来た。このような経験を通して、ホームヘルパーはコミュニケーションに関する、地域活動家の性格を持つことが必要であり、それが在宅福祉に重要であるとの認識がなされたようである。

3. ノルウェーに於ける老人福祉サービスの特色

ノルウェーにおける公的年金の支給開始年齢は67歳であるが、70歳まで受給を延期し稼働し続けることができる。このような増額年金の受給者は一般に高等教育を受けた人々で生き甲斐のために仕事を続けているケースが多い。しかし67歳になるとリーダーの地位は人に譲らねばならない。この点が同国における一つの大きな特色と言えよう。

老齢年金受給者の余暇活動のためには、全寮制で1コース14日間の学校や、老齢年金

受給者大学や普通の大学の老人向講座、半官半民グループによる自由成人学校等が設けられておりかなり多様な老人学校の存在がうかがえる。また、年金受給者になるための準備講座も別に作られているとのことであった。

同国に於ける老人福祉サービスの新しい傾向としては、地域の老人センターからの在宅老人向けサービスの配達を挙げることができよう。我々の見学したオスロー市のグリューネルロッカセンターは、食事、入浴、趣味、カウンセリング等のために在宅老人が集まって来ていたが、そこに来られる程身体的状況の良くない人々に対しては、給食サービス、ホームヘルパーの斡旋、ソーシャルワーカーの訪問、兵役拒否のボランティアの派遣等を行っていた。同センターの従業員は6人だが、常勤職員はその中4人にすぎない。この他に年金受給者のボランティアも多数協力しているが、それでも手不足で、もしマンパワーが充分ならば、もっと多くの給食サービスとセンターに通って来る人の付き添いを実施したいとのことであった。すなわち同センターでは、そこに通ってくる人を待ってサービスを提供するだけでなく、そこを拠点として各在宅老人に働きかけ、そちらに向けてサービスを配達してゆくという姿勢のように思われた。

4. ベルギー

ベルギーでは Infor-Home という民間非営利の情報提供機関とヴァン・クレ余暇財団の活動について述べておきたい。

前者は国から補助を受けている民間非営利団体であり、老人福祉に関しては、①定期的訪問によって民間老人ホームの設備やサービスの内容を知る、②老人ホームに入りたい人の訪問を受け、来所者の身体的能力の診断や希望をきいたり、彼等の教育を行ったりする。③年に6回小さな出版物を出し、各老人ホームの設備・サービスについて報告を載せて比較し、各ホームの改善努力を促す、等の活動を行っている。このような活動をここで取り上げる理由は、たとえ法的強制力を持たなくとも、老人ホームの設備や待遇について正確な情報を公表することにより、利用者に対し選択のための資料を提供したり、施設側に自主的改善を行わせ得る方法のあることに注意を喚起したいからである。これは老人福祉サービスに於ける同国の特に新しい動きではないが、施設やサービスの質や水準を向上させる一つの方法として日本にとっても参考になると思い紹介した。

ヴァン・クレ余暇開発財団では老人に対する教育活動や、老人の余暇活動に関する説明を受けた。ここで興味深かったのは、退職者のための老人大学の他に、年金受給年齢の3年前から始まる退職準備教育のことである。これは民間企業で行われているものであり、ヴァン・クレ財団もそうした準備教育のプログラムを開発して来た。教育の内容は健康管理、栄養、退職後にどのような権利や特典が生ずるか、退職への心理的準備等である。但しベルギー人は経営者側からの保護を嫌う傾向があるので、やり方を工夫せねばならないということであった。いずれにせよ民間企業における退職準備教育は、一つの新しい老人

福祉サービスであろう。

5. オランダ

オランダではハーグにある全国老人問題統一協会で、老人ホーム政策及び在宅サービスの現状について説明を受け、デルフト近郊の老人ホームを訪ね、最後にアイントホーヴェンのフィリップス高齢者基金や時計工場等を見学した。これらの中から印象深かった点について述べておきたい。

全国老人問題統一協会は1968年に発足し、10人の政策スタッフを中心に、国の老人福祉政策への助言やキリスト教会の設置する老人ホームへの助言活動を行って来た。そこでの説明によると同国の老人ホームは歴史的にみて、民間主導だが近年次第に政府の介入が強まって来ている。ホームの種類は特養とそれ以外の2種であり、1960年代にはどちらも大規模ホーム(200~300人)を建設していたが、最近では100~200人規模のものになってきている。また、特養以外のホームに入居している老人は、老人人口の9%に相当し、これを7%に下げようと努力中である。ちなみに同比率は西独で6%、ベルギー及びイタリアでは3%とオランダの老人ホーム入所比率が相対的に高い。その理由は、第二次大戦後の住宅難の折に、若い人々の住宅を確保するため老人の身体的必要等を考慮せず、只老人ホームに的容するというやり方をして来たためである。しかし1977年には身体的必要のある者だけを入所させるという方向に転換した。又、近年は老人ホームに対する批判が強

まり、在宅で自立生活ができるよう老人ホームで食事サービス、一時保護、緊急ベル等の設置を進めている。しかし現在のところではまだ在宅サービスの中心は、各地にある保健所やホームヘルプ協会であり、老人ホームではないという。次いでデルフト近郊の特養でない老人ホームを訪れたが、同ホームの特色は地域の文化活動の中心として機能していることである。通常老人ホームは地域の老人福祉サービスの中核にはなっても、いわゆる文化・芸術活動の中心として音楽会や美術展の会場になったりはしない。その意味で面白い試みであると言うよう。

もう一つの新しい傾向は居住老人のケアがtotalなものから部分的なものに変わって来っており、なるべく個人のプライバシーを守るようにしているということである。

最後に在宅福祉サービスに関しアイントホーヴェン市にあるフィリップス社の時計工場や老人用食堂及び地域の老人レクリエーションセンターを訪問し、生きがい就労の原型と企業福祉の地域開放のモデルを見学した。

フィリップス社の時計工場は、ヨーロッパに於ける生きがい就労の先鞭である。スウェーデンに於ける老人の生きがい就労もオランダのそれから学んだと言われている。ただ、我々の見学した時計工場はもともとフィリップス社が自社の退職者のために作ったものでありその意味でスウェーデンに於けるものとは性格が異なる。但し近年は社外の者も受け入れているようであった。この時計工場の特色は極く小規模の会員制(25人)をとっていることで、その理由は場所や機械等の制

約にもよるが、事業の性格が非市場的なものであるからと言えよう。すなわち場所や機械はフィリップス社が提供しているが、事業の内容は昔の時計の複製を作ったり修繕したりする趣味的なものと考えて良い。会員は月20ギルダの会費を支払うことと、少なくとも週3回午前中出社する義務があるという緩かな規程があるのみである。スウェーデンの場合にもいわれたことであるが、ヨーロッパでは若者の失業問題が大きく、そのため労働市場を乱さないことが老人の就労の重要な前提となっている。そのことをここで再び確認した。

この生きがい就労のための時計工場の他に

フィリップス社は、自社の退職者のための高齢者基金の事務所で250人分の食事を暖め、地域の老人に配食するサービスを行ったり、自社の老人用食堂を一般市民である老人に開放したりして、自社の退職者のみならず地域の老人に対しサービスを提供している。フィリップス社の従業員は約12,000人で同市の労働力人口の60%位であるため、このような地域サービスが必要とされるのかもしれないが、在宅福祉の領域にまで企業福祉が拡大し、更に企業福祉の枠を越えて地域サービスにまで公共化されているのは一つの新しい傾向と言えるであろう。

住宅問題への新たな挑戦

——D・ドニソンの包括的住宅給付の系譜——

大和田建太郎

(朝日新聞社会部記者)

わたくしたちの住宅問題の基礎にある根本的なジレンマは、個人所得の分配面で大きな不平等を容認しようとしながら、住宅配分にみられる同じような不平等を拒絶することから生じる。¹⁾

住宅問題のおおかたは、現実には失業、貧困、不平等の問題なのである。²⁾

はじめに

英国は近年、所得再配分の観点から住宅問題に対して新しい闘いをはじめた。これまでレンガとモルタルへの補助に主力をおいてきた住宅政策が、1982年社会保障・住宅給付法の施行を契機に、家計に向けた補助（住宅給付、housing benefit）へと大きく方向転換したのである。サッチャー政権の緊縮財政のもとで実施されたこの方向転換は、一時的ではあれ、各地で給付業務の渋滞を伴い、タイムズ紙が「福祉国家の歴史上、最大の行政的失策³⁾」と酷評し、職能団体が「人びとの記憶のなかで、もっとも悲惨な行政的失態⁴⁾」と自認する混乱を招いた。しかし新制度によって受給に伴うスティグマ性が弱まったことに加え、低迷する経済事情と家賃の値上がりが影響して、受給者のおびただしい増加をもたらしている。

この改革を前に、政府はすでに公営住宅建設補助をはじめとする住宅事業費を大幅に削減していたので、各世帯に向けられる住宅給付費は、公共住宅支出の中で一段ときわだつものとなった。環境省が失った膨大な住宅事業予算の大半は保健社会保障省に移された格好となる一方、地方自治体は救貧法行政が国民扶助法に移管されて以来、ふたたび所得維持政策のなかで実質的な役割を担うことになった。

住宅供給は社会政策のうちで、もっとも重要な意味をもつにもかかわらず、もっともとらえどころのない領域だった。陋隘な居住空間にあっては、人びとは無気力に陥り健康を損う。こうした環境はまた児童の学業を妨げ、さらに児童が社会に出る時の人生展望を暗くしがちである。第2次世界大戦後の社会秩序をさぐったベヴァリジは、社会再建の前途に立ちほだかる五つの巨人——貧困、疾病、無知、不潔、そして怠惰——を列挙したが、これらはまさに低劣な住宅事情を巣窟とするのである。ベヴァリジはその提案に「住宅供給をつけ加えたかったのであろう⁵⁾」が、その報告では、住宅費問題についてはほとんど触れなかった。低家賃の居住者に支給される生計維持給付が、高家賃を負担する貧者には不十分なことが明らかだったからである。

かくして、住宅費は国民扶助（今日の補足給付）受給者への追加給付として支給されることになった。やがて極貧家庭よりやや上層にある低所得層への住宅関連費補助として、1966年地方税法によるレート（日本の固定資産税に類似した課税で、唯一の地方税目）の割引、ついで1972年住宅財政法による民間借家、公営住宅入居者に対する家賃手当と家賃割引⁶⁾が全国的に導入された。

これら3つの補助制度は運営主体が異なり、受給条件にも格差があった。受給できる人がどの制度がもっとも有利であるかという判断に迷い、あるいは資産調査のもたらす屈辱感から申請を思いとどまるという問題（漏給）を残した。一方で国と地方に分かれた給付機関の間の連絡事務が繁雑をきわめていた。R・ティトマスが警告したように、社会サービスの充足性と公正さをはかったカテゴリーの細分化が、「自己破滅の危険をおかす」⁷⁾事態に近づいていたのである。

この複雑な問題に早くから国民の覚醒を促し、その改革を提唱した中心人物の一人はデイビッド・ドニソン（David Donnison、グラスゴー大学教授）であった。ドニソンは1980年に政府の補足給付委員会が解体されるまでの六年間、その委員長をつとめ、低所得層向けの包括的な住宅給付の必要性を主張してきた。住宅問題を所得の観点からとらえる立場は、1967年の著書『住宅の政治』（*The Government of Housing*）以来、うち出され、1982年にはクレア・アンガーソン（Clare Ungerson、カンタベリー大学講師）との共著『あすの住宅政策』（*Housing Policy*）の中で具体的な改革の方向を示している。

1982年社会保障・住宅給付法は、公共支出の抑制を至上命令とするサッチャー政権下で成立した。その改革のねらいはドニソンとはかけ離れたものであり、改革の規模もまたドニソン構想にはるかにおよばないものであった。同法施行後の一時的混乱と、予想を上回る受給者の増加に対処して、保健社会保障省は1984年春、住宅給付制度のレビュー委員会を設置しており、その報告にもとづく手直しは1985年度中にも導入されよう。

この小論では、ドニソンの二つの著作を軸に、包括的な住宅給付構想の背景をさぐり、あわせて現実の政策動向をたどってみたい。

I 住宅の政治

時代背景

同書が著された当時の英国は、すでに今日を予想させる経済成長のかげりをただよわせていたが、ドニソンはその結論で、英国はなお「比較的裕福な国であり」「他の国で達成された水準に合わせて新たな上昇に乗り出そうとしている」（P 371-3）との認識に立っていた。戦後30年間の英国の世論を支配したものは、経済成長を土台に、貧者の困苦をとりぞき、政府と公共サービスの膨張が、より平等な社会を創造するであろうというバックライト（保守党のバトラー、労働党のゲイツケル両蔵相の名の合成語）的合意であった。バラ色の楽観論は、年間50万戸の住宅建設を目標にかかげた労働党政権の住宅プログラム（1965年）にもにじみでている。

住宅建設は戦後の労働党政権下で、政府補助金と、地方税を資金とする地方自治体に

海外の動き

よって再開された。つぎの保守党政権のもとでは、持ち家購入者向け課税控除に支援された民間建設が勢いをのぼした。民間借家の振興をねらう 1957 年家賃法は、1915 年以来続いた家賃統制を緩和したが、やがてプロヒューモ陸相のスキャンダルに連鎖した悪徳家主ラックマン事件が民間借家人の窮状をさらけ出すことになった。政府は住宅市場への介入をやめて残余的な役割に撤退するかのようみえた。労働党が政権に復帰して、大がかりな住宅プログラムが提唱されたとき、本書が刊行されたのである。

住宅事情

当時の住宅事情は、衛生監視官の左右するところであった。過密居住の防止と居住に適さない住宅の閉鎖、ニューサンスの除去が居住空間にかかわるものの最大の責務——救貧法以来の伝統——であった。住宅ストック（イングランドとウェールズ、1964 年）の 46% が持ち家で、公営住宅は 26%、民間借家や給与住宅は 28% を占めていた。住宅の設備（イングランド、1962 年）には極端なアンバランスがあり、持ち家と公営住宅のほぼ 80% 以上が浴槽、水洗トイレ、給湯設備、庭をもっていたが、民間借家にあつては、水洗トイレや給湯の普及は半分強にとどまり、浴槽や庭をそなえたものは 3 割強にすぎなかった。一室に 1.5 人以上の過密居住は持ち家にあつては 1% であったのに対し、公営住宅で 8%、家具つき民間借家は 5%、家具なし民間借家では 12% におよんだ（PP.186-198）。

住宅水準の格差（イングランド、62 年）は、収入階層、世帯の形態別にみると、いっそ

う歴然としていた。主たる家計維持者の手取りが週 20 ポンドを超える世帯のほとんどは、浴槽と給湯設備をもち、そのうち 9 割は庭もそなえていた。他方、手取りが週 5 ポンド以下の世帯の半数は、この種の設備を専用していなかった。未熟練労働者、老人世帯のほぼ 4 割が浴槽を専有していなかった。夫婦をのぞく 10 歳以上の男女の寝室分離を前提とする基準に照らすと、大家族の 47%、未熟練労働者世帯の 18% がこれを上回る過密居住となっていた（PP.215-8）。

貧弱な民間借家の多くは大都市の旧市街地（インナーシティ）に厚く蓄積しており、もっとも豊かな都市での困苦の増大というパラドックスを生んでいた。その居住者は地域の労働市場にもっとも必要とされる労働力であるにもかかわらず、居住環境への投資は行われていなかった。それどころか、大ロンドンの借家事情を調査したミルナー・ホランド委員会によると、家賃統制を解除された家具なし借家人の 4%、家具つき借家人の 9% 強が毎年その意思に反して、転居を強いられていた。追い出されるのを恐れる借家人たちは、不衛生な居住環境について地方自治体の公衆衛生部局の援助を求めることをやめていた。代替の住宅を供給できない自治体は「負傷者を救出しようにも救急サービスを提供できないような戦場の拡大」を傍観するのみであった（P.338）。

住宅財政援助の不平等

住宅供給にかかわる政府の主要な財政支出には、当時つぎのようなものがあつた。

- 公的住宅当局（地方自治体、ニュータウ

ン)の住宅建設補助金

- 持ち家購入者への課税優遇措置（購入者の所得税率にローン利子額を乗じた額が控除される。所得税率の高い高額所得者ほど控除額は多くなる）。
- 公私を問わず既存住宅ストックの改良・修復に対する補助金。
- 社会保障による住宅費扶助。

さらに同書の執筆当時、次の2つの制度が準備されていた。

- 66年地方税法によるレートの割引。
- 67年住宅補助金法による選択的住宅ローン補助（所得税率が標準税率以下の住宅購入者に対する利子補給）。

これらの補助金（イギリス全土）は1960年に持ち家購入者への課税控除2億1千万ポンド、公営住宅1億2千万ポンド、民間の住宅に対する改良補助金1千2百万ポンドであった。しかし、民間借家人という言葉で代表されるグループへの補助金はなく、住宅費に対する社会保障給付3千5百万ポンドのいくらかが、このグループに流れていたにすぎない（P.258）。

持ち家への援助は、住空間が不当に浪費され、コミュニティの社会的分化を強めるのであれば、また老人や若者、流動的な人びとのニーズに向けられるべき資源を枯渇させることになるのであれば、廃止すべきであった（P.148）。1919年にはじめられた公営住宅建設は、依然、陋隘な住宅に住む多くの人びとに脱出先を提供しえないうでいた。膨大な待機者リストをかかえる地方自治体のかなには、子どものいない夫婦や単身者への住宅提供をひかえたり、数年間の域内居住を入居条件と

していた。

補助金のいくつかは、所得再配分に寄与するものではなかった。保健サービスや教育への公的支出は、物とサービスの購入に向けられるが、住宅補助金は1グループから他のグループへの所得移転にすぎない（P.259）ものが多く、民間借家人はもっとも不利な状態におかれていた。

大規模な住宅建設プログラムを支え、もっとも緊要なニーズを満たすには、補助金の分配も別な形をとるべきであった。公営住宅向け補助金は、必要とする世帯にではなく、住宅に対してしばりつけられていた。持ち家購入者への課税控除は、借入金の多い高額所得者にはなはだ有利であった。

低所得層への住宅費援助

英国は、戦後ほかの社会サービスに注いだ集産主義的な努力を、劣悪な住宅事情の改善にふり向けてはきた。しかし人びとの負担能力が向上しないかぎり、人間性を損わない良好な住宅を持たせることは困難である。スラムクリアランスに資金を投入しても、そこに居住していた人の所得がふえないかぎり、問題を地図上で移しかえるだけであろう。ドニソンは、所得配分の不平等な社会にあっては、住宅問題の根絶はありえないと喝破した（P.180）。

貧しい住宅設備と、過密居住が典型的にみられるのは、老人世帯と大家族であり、このことは世帯はその成長段階で所得と住宅ニーズがうまく釣り合わない時期を繰り返すことを物語っていた。従来の住宅補助金にかわって、世帯のニーズに結びつけられた補助シス

テムが必要であった。

住宅補助金の合理化に関しては、すでに A・ネビットが *Housing, Taxation and Subsidies* (1966 年) で、公営住宅の家賃を補助金なしで債務費と維持費をカバーできる額に定めようとして、公私の借家人に家族規模と所得を考慮した住宅扶助を導入すべきだと主張していた。ドニソンは、これを紹介し、こうした住宅扶助が実現すれば、地方住宅当局はガス、電力事業のような公益企業の性格をもつことになり、なしうる最良のサービスを供給できよう、と述べている (P.263)。

住宅費をより多く負担しうる世帯の寄与を確保する一方で、スラム居住者、老人、貧困家庭に良好な住宅をもたせる方策が必要であった。しかし、ドニソンは、住宅関連の所得再配分の実現を年金など貧困解消を目的とする一般的な所得再配分より先行しなければならないとは考えていなかった (P.268)。なによりも、住宅水準と家賃のばらつきが大きすぎる都市部では、全面的な住宅扶助の導入は、スラムの家主を潤すだけであろう。その前提は明確であった。「ロンドンの家賃が効果的に規制され、また賃貸住宅の大部分が公的に所有されしだい……多くの貧困家庭に必要なとする住宅を持たしめる住宅扶助制度の一般的導入が可能となろう」 (P.349-50)。

家賃問題は、公正家賃の名目で家賃統制をふたたび導入した 1965 年家賃法によって、また賃貸住宅の公有化は膨大なスラムクリアランスをともなう住宅プログラムによって前進をみることになるだろう。

当面は、一般的な所得再配分を深める手だてを考えるべきであった。すでに家賃規模と

所得を考慮に入れた地方税割引制度は、再配分の機能を示していた (P.380)。より寛大な国民扶助 (資産調査を受けるが、住宅費扶助を含む)、より寛大な家族手当 (課税対象となり、ゆるやかな資産調査をともなうが、広い住宅を必要とする大きな家族に与えられる) の支給は、ともに住宅目的に要求される所得再配分の必要性をやわらげるであろう (P.382)。

II あすの住宅政策

時代背景

失業者が 3 百万人の大台に近づき、英国経済の斜陽化はいちだんと深刻化していた。社会政策の分野で前提とされてきたバツケライト的合意は色あせたものとなった。年間 50 万戸を目標とした労働党の住宅建設プログラムは放棄され、住宅建設は 1965-69 年の 5 年間に 40 万戸のピークに達した後、しだいに減少し、住宅改良事業が住宅水準を高める主力となった。

70 年代に入って、社会政策の分野では公正さを高めようという包括化の動きが著しくなったが、住宅に関してはシーボーム報告 (1968 年) がすでに対人社会サービスとの連携に着目していた。家賃値上げと連動して立法化されたものとはいえ、公的住宅と民間借家の低所得層に等しく家賃補助を導入した 1972 年住宅財政法、家なき人びとへの地方自治体の住宅供給義務をある程度明確にした 1977 年住宅 (住宅喪失者) 法にも、包括化の傾向は現れている。これらの動向は一面で、「住宅問題は所得の不平等を放置しては解消

しえない」とドニソンによって繰り返し強調されてきた認識が多く人びとの共有するところとなったことを示すものであろう。

しかし、1930年代の経済不況以来みられなかったような左翼勢力の衰退とともに登場した保守党政権は、公共支出の削減、公的経済部門の規模縮小をテコに市場経済の活性化を至上命令としていた。住宅分野では家賃値上げ、公的住宅の現居住者への払い下げ、公的住宅建設の抑制によって、民間部門(持ち家、民間借家)の振興をめざしていた。

住宅水準

英国の住宅事情は一変した。住居数が世帯数を凌駕し、ヨーロッパ主要国と同様に一部の集合住宅では空き住戸の出現が目立ってきた。住宅問題のウエイトが量から質へ、生産から配分の問題への移ってきたのである。

住宅の保有形態(1978年)は、持ち家54%、公的住宅32%、民間借家14%で、民間借家の激減を他の2部門が埋めてきた。すでに1971年時点で全世帯の85%が3-6部屋の住宅に居住していた。寝室基準に満たない世帯(グレートブリテン、1978年)は4%に縮小し、浴槽(またはシャワー)、屋内水洗トイレを専有しない世帯もそれぞれ6%に減少し、一方で集中暖房装置の普及は52%に向上した(PP.228-9)。

こうした全般的な水準上昇にもかかわらず、なんらかの補修や設備の追加を要する住宅(イングランド、1976年)は、なお15.6%におよんでいた。貧弱な住宅に取り残される人びとは、低所得、高齢化、配偶者をもたないこと、同じ住宅に17年間を超える期間住ん

でいたこと、ヨーロッパ以外の生まれであること、などの特性をもっていた(P.248)。貧弱な住宅水準(1977年)は大都市旧市街地に集中してみられ、浴槽や水洗トイレを欠いているか、他と共用する世帯はロンドン(ランベス)、バーミンガム、マンチェスター、リバプールの旧市街地で約20%に達していた。1室1人以上の過密居住もこれらの都市では6%前後におよび、イングランド平均の2倍となっていた(P.251)。

住宅財政援助の不平等

1973年ごろのインフレを契機とする建設費と住宅価格の高騰もあって、中央、地方両政府の住宅支出が全公共支出に占める割合は、1968年度の6.3%から1976年度には8.8%に膨張していた。とくに住宅購入者向けの課税控除と利子補給(選択的住宅ローン補助)に流れる国庫支出は、1976年度に12億4千万ポンドと10年前の3倍におよんでいた(P.281)。こうした支出増と配分の不平等がもたらす危機感は、環境省が1977年にまとめた緑書「住宅政策の検討」にも反映されている。しかし緑書は民間借家については本格的な検討を回避しており、ドニソンにとっては、きわめて不満足なレビューであった。

持ち家購入者への補助(イングランドとウェールズ、1974年)は課税控除、利子補給合わせて7億1千8百万ポンド、受給者は510万人であった。一方、公的住宅居住者470万人への補助は、一般補助金、家賃割引の合計7億5千8百万ポンドであった。1世帯あたりでは、持ち家補助が年間141万ポンドであったのに対し、公的住宅補助は162ポンド

であった。後者は、おおむね所得が低いほど多く配分されていたが、前者は高所得者ほど厚く配分されていた。

他方、低所得層には 1972 年住宅財政法があった。同法が公的住宅居住者のためにいくつかの地方自治体が実施していた家賃補助制度を民間借家人をも対象に、全国一律に導入したことを、ドニソンは高く評価し、いっそうの改善を期待していたのである (PP 214-5)。その給付額(グレートブリテン、1979 年)は、公的住宅居住者と民間借家人合計 190 万世帯に、家賃割引と家賃手当の合計で 2 億 6 千万ポンドであった。ほかに公私の借家人と持ち家所有者 310 万世帯に地方税割引合計 2 億 1 千万ポンドを補助していた。このほか 230 万世帯が補足給付のなかで 6 億ポンドの住宅関連給付を受けていた (PP.291-3 および P.320)。

補助金の平均額でみれば、公的住宅居住者が明らかに恵まれていたが、持ち家所有者にはインフレのもたらす保有利得があった。しかも、家族のニーズを考慮した場合、扶養すべき子どもをかかえる公的住宅借家人はけっして恵まれた援助を受けているわけではなかった。しかし、全体として余裕のない人びとの比率が高い民間借家人は他の二つの保有形態にある人びとよりも、はるかに少ない援助を受けていた。低所得層向けの家賃手当や地方税割引は、同様の補助金が公的住宅借家人や持ち家所有者に行きわたっているほどに、民間借家人に配分されているわけではなかった (P.302-3)。

住宅財政の改革の方向は、どんな人でも少なくとも最低基準にある住宅に住めるよう援

助すること、補助金を公平に配分し、少なくとも累減的にならないようにすべきであった (P.306)。

包括的な単一住宅給付制度

低所得層を対象とする住宅関連給付は錯綜していた。所得補足給付は社会保障事務所(保健社会保障省の地方機関)で、家賃割引と家賃手当そして地方税割引は地方自治体(住宅部局あるいは財務部局)で分担されていた。受給資格者は、なにがもつとも有利であるかの判断に迷い、あるいは困惑のあまり申請をひかえていた。保健社会保障省は 1975、76 両年に百万枚のファイルを点検したすえ、9 万世帯の補足給付受給者をよりよい選択である家賃と地方税の割引制度に移した。一方で、補足給付によって所得が向上するはずなのに割引制度に頼るものも多く、1979 年にはこの種の誤った受給が 40 万世帯におよぶと推定された (P.321)。

包括的で単一の住宅給付のみがこの事態を解決できよう。1980 年までドニソンが委員長をつとめた補足給付委員会は 1975 年以來の年次報告でこのことを主張し続けてきた。

新しい制度は地方税割引、家賃割引、家賃手当さらに補足給付のうちの家賃関連要素にとってかわるべきであった。低所得の住宅購入者への利子補給(選択的住宅ローン補助)もこれに包含されることを望んだ。常勤の仕事をもつ人であっても、家族の規模と所得に応じて給付を受けるものと考えられた。多くの人びとは住宅費援助を求めるさい、社会保障事務所よりも地方自治体へ行くことを欲しており、新しい給付はその住宅部局によって

管理されるべきであろう (PP.321-2)。

従来の制度は行政費が高くつく一方、受給率は非常に低かった。新制度によって、1979年当時に民間借家人で55%、公的住宅居住者で75%にとどまっていた家賃補助の受給率 (P.291) は大幅に伸びるであろうし、低所得者は就職しようといまいと、同じ種類の援助を受けることになるので、労働意欲の減退も防げよう (P.322)。さらに、地方自治体は滞納家賃を回収しやすくなり、社会保障事務所と自治体間の受給者個々のケースに関する連絡事務も軽減される結果、これらのサービスに従事する職員の節約もはかれよう。

しかし、ドニソンは、この制度が緊縮財政下で導入される場合には、所得上昇に伴って給付の逡減する度合いがいつそう急激になり、いわゆる「貧困の罟」の問題が深刻化するであろうことを懸念していた。また、補足給付受給者の2倍以上の人数を相手に家賃と地方税の援助を行っている地方自治体が新しい仕事をこなしきれるのは明らかだとしても、それには余分な行政費用も必要になると指摘した (PP.323-4)。

さらに、ドニソンは新制度および世帯所得補足制度の受給者に行きわたる包括的燃料給付の新設を追加した (P.324)。暖房のない住宅はとても住めるものではないし、補足給付委員会はすでにこの種の給付を実施していたからである。

III 住宅給付制度の現実

新制度の概要

ドニソンの提案は、二つの側面——もっと

も恵まれない人びとへの手厚い給付と、行政経費の節減——をもっていた。停滞する経済事情下で重視されたのは後者であって、保健社会保障省もすでに1978年に、住宅費扶助の要素を補足給付から取り除くことができるならば、2,900人の職員削減が可能になる⁸⁾との見解を明らかにしてきた。

翌年の総選挙で復帰した保守党政権下で、保健社会保障相と環境相は包括的な住宅給付 (Housing benefit) 制度の導入で積極的な合意に達した⁹⁾。家賃割引と家賃手当を統轄してきた環境省はこれまで改革には消極的であったが、1981年3月の諮問文書で改革のねらいは受給者に給付内容をわかりやすくさせ、給付行政を円滑にするとともに中央、地方両政府で人員削減と行政費用の軽減をはかることにあるとの見解を示した¹⁰⁾。総費用の抑制は、受給者所得の変化に対応する給付額の逡減 (増) 率 (taper) の調整で達成できるという見解であった。

1982年社会保障・住宅給付法は社会保障担当相によって提案され、同相は議会で「住宅給付は所得保障の一形態となろう。将来の政策は全般的に、社会保障給付の機構と展開に関連して考慮されるのが適切であろう¹¹⁾」と言明した。法律は1982年夏に成立、11月にまず補足給付を受ける公営住宅借家人の住宅給付事務が社会保障事務所から地方自治体に移され、翌年4月その他の受給者をも対象とする全面的な導入となった。

現実の住宅給付は二重システムとなった。つまり、補足給付の受給要件を満たし、社会保障事務所の発行する証明をもつ Certificated case (証明つき受給者) と、補

表1 住宅給付受給者(単位, 千人)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃割引	1,265	1,330	1,590	3,050	3,605 (3,490)
家賃手当	220	240	250	265	830 (795)
地方税割引	3,065	3,435	3,705	4,925	6,855 (6,640)

表2 住宅給付費(百万ポンド)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃割引	238	317	490	944	1,968 (1,756)
家賃手当	40	48	64	73	510 (329)

(地方税割引は除外)

足給付受給要件をもたないStandard case (標準受給者) の二種の受給者で構成された。

証明つき受給者

所得が補足給付の基準額 (scale rate, 1983年11月末時点の代表的な例は通常基準で週あたり、夫婦43.50ポンド、子ども1人につき9.15ポンド。長期基準は年金生活の夫婦の場合、54.55ポンド) に達しない世帯が対象。これらの世帯は家賃および地方税の全額を地方自治体から受け取り、食費その他の必要額はこれまで通り補足給付制度から受給する。補足給付によって住宅費のみを得ていた世帯はおおむね標準ケースに移されるが、それによって大きな損失をこうむるものは住宅給付補足 (housing benefit supplement) でカバーされる。たとえば、常勤の仕事に従事していないとか、労使紛争に巻き込まれているような人びとであって、その所得のうち補足給付の基準額を上回る額が住宅費用におよばない場合、その差額が住宅給付補足でまかなわれ

る。この受給者は、補足給付受給者のパスポート、ベネフィット (NHSや学校給食などへの補助) も自動的に認められる。

標準受給者

これまで家賃割引、家賃手当、地方税割引の対象となった世帯および補足給付からリフトアップされた世帯がカバーされる。割引や手当の額は旧制度と同じく家族規模と所得を考慮した必要経費 (need allowance, 1983年11月末時点で週あたり、夫婦63.50ポンド、子ども一人につき11.90ポンド。年金生活者に0.75ポンドといった各種追加がある) に基づいて算出される。所得が必要経費と同じ場合、家賃および地方税の6割について控除あるいは手当を受ける。所得が必要経費を上回る (または下回る) ときは控除、手当額は一定率で逡減 (増) する。

受給者の増加

新制度運用の実態を1983, 84年度の政府財政支出計画¹²⁾で眺めてみよう。表1の受給者数は1981年までは住宅費を併給する補足給付受給者を含んでいないので、新制度の影響が明瞭に現れるのは1982年の部分実施以降である。1983年度政府財政支出計画は同年度の受給者見積もり (カッコ内) を延1,092万五千世帯と想定したが、1984年度財政支出計画の1983年度実績見込みはこれを36万5千世帯も凌駕している。表1と同じ制約があるが、この間の住宅費関連支出は表2のようになる (地方税割引は公共支出に該当しないとして除外されている)。ここでも、全面導入の

表3 家賃と家計負担

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
家賃 (週、ポンド)	6.48	8.18	11.51	13.58	14.07
賃金に対する 比率(%)	6.4	6.6	8.2	8.8	8.4

1983年度実績見込みは当初見積もりを約2割、4億ポンド上回るようになった。

こうした激増は、家賃の上昇が大きな要因となっている。表3はイングランドとウェールズの公営住宅の平均家賃、賃金（グレートブリテン、21歳以上の男子常勤労働者平均）に対する家賃比率の変動を示している。¹³⁾ 同期間の賃金上昇率が65%（小売物価上昇率は55%）にすぎなかったのに対し、家賃は117%も騰貴したのである。これに加えて、失業者数の増大が受給者数の拡大の要素となっている。さらに保健社会保障省が最近明らかにした「受給率の驚くべき伸び」¹⁴⁾ つまり、受給率自体の向上も関係していよう。

一方、世帯に向けた住宅給付の増加傾向をよそに、公営住宅やニュータウン建設、公私両部門の住宅ストックの改良、スラムクリアランス、住宅協会助成など主としてフィジカルになものに向けられる住宅事業費（経常、資本両支出）の総合計は表4に掲げるように五年間で17億6千万ポンドの大幅減少をみ

表4 住宅事業費(百万ポンド)

年 度	1979	1980	1981	1982	1983
経常支出	1,840	2,133	1,614	1,241	1,110
資本支出	2,680	2,328	1,514	1,399	1,650
合 計	4,520	4,461	3,128	2,640	2,760

た。¹⁵⁾ デフレーターで修正すると、1983年度住宅事業費は1979年度の41%にとどまる。¹⁶⁾

この削減は、公的住宅入居者の住宅買い取り権利、地方自治体に公営住宅家賃値上げを押しつける政府の権限を定めた1980年住宅法によってすでに着手されていた。

この間に65万戸の公的住宅が個人の所有に転じており、持ち家率は62%に上昇している。¹⁷⁾ 公的部門の建設補助が圧縮される一方で、持ち家購入者の課税控除の対象となる住宅ローン限度額は1983年に従来の2万5千ポンドから3万ポンドに引き上げられ、持ち家傾向に拍車をかけることとなった。

IV 住宅給付制度の評価

新システムに断定的な評価を下すには時期尚早であろう。しかし、政策化の過程で当初提唱されたような包括的性格を弱めたことは事実である。

まず、給付内容はけっして寛大なものではなかった。ゼロ・コスト原則のもとで、受給者の所得が必要経費を超えた場合の給付の遞減率¹⁸⁾は1983年4月、1984年4月、同11月の3回にわたってきびしくなっており、前2回の改定ですでに80万世帯が受給資格を失ったとみられている¹⁹⁾。遞減(増)率の変化に加え、給付額の算定基準である必要経費の水準も物価変動に追いつかなかった²⁰⁾。1978年を起点とする必要経費の1983年における価値は、扶養児童への追加給付が81.7%上昇したのを除き、その他の項目では小売物価上昇率68.8%におよばなかった。

この結果、住宅給付を受給できる所得限度

表5 住宅給付受給者の所得限度額

時 期	所得限度額 (週, ポンド)	平均賃金に 対する比率 (%)	住宅給付額 (ペンス)
1983年 3 月	153.03	86	20
同 年 4 月	143.83	81	20
1984年 4 月	136.32	77	20
同 年11月	132.03	74	50

額は一例として、夫婦と15歳未満の子ども2人の標準受給者が1983年4月時点で週14ポンドの家賃を負担していたケースをみると、表5のように最近2年間で約20ポンドも下がっている²¹⁾。この例では、1983年3月までは平均賃金の86%までの所得層が週あたり最低20ペンスの住宅給付を受け取れたが、1984年11月以降は平均賃金の74%以下の世帯のみが50ペンスまで受給することになった。かくして、貧困の罅は低所得層をきびしく締めつけることになった。

新制度は旧制度で対象外となっていたキャラバンやハウスボートの居住者ら約5万世帯に給付を拡張したが、その他の面では寛大な給付はみられなかった。高い所得層にも給付が行き渡っているとする政府の主張は、家賃がきわめて高い大都市の良好な住宅街の居住者に主として通用するものであった²²⁾。

現実の制度は依然、複雑で混乱を伴うものであり、1つのミーンズ・テストに基づく単一給付というドニソン構想にはほど遠かった。標準ケースのミーンズ・テストは世帯の粗所得を対象としたが、証明つきケースのそれは純所得に依拠するものであった。仕事に従事していようとまいと、同じ境遇にあるものを平等に扱うことを改革の前提とした

1981年の環境省諮問文書の提言は形をとどめなかったのである。

とくに住宅給付補足は、20万世帯が週平均3ポンドを受給している点で重要性をもつが、受給手続が複雑なために受給率はきわめて低い。ロンドン・ハリンケイ特別区での1983年の調査では6,700世帯の標準ケースのうち707世帯が本来、受給できるとみられる住宅給付補足を受けていなかった²³⁾。

さらに給付事務にかかわる職員数の削減でも、さしたる成果はあがっていない。保健社会保障省はかなりのスタッフを軽減できるとみられているが、その分だけ地方自治体のかかえるスタッフがふえている。

新しい制度の導入によって、住宅に関する公的財政援助がいかほど平等になったであろうか。表6²⁴⁾は住宅の保有形態別に配分される補助金総額を受給世帯数で割った平均値にすぎず、もっともらしい結論を引き出すには無理がある。一般補助金のうち、公営住宅借家人向け（政府補助金と地方税からの繰入れ金）がおおむね低所得層に厚く、持ち家購入者向け（課税控除）は高所得層に手厚く配分されていることは旧制度下と同じである。インフレで減価しない資産価値という持ち家の強味を度外視するならば、財政援助が公営住

表6 保有形態別、住宅補助金の配分

(1983年度)

	公営住宅 居 住 者	民間借家人	持 ち 家 所 有 者
一般補助金 (百万ポンド)	640	—	2,750
住 宅 給 付 (百万ポンド)	2,648	676	599
一世帯平均 (ポンド)	875	815	505

宅居住者にもっとも寛大であることも旧制度と大差はない。しかし、最近の急激な家賃値上げが民間借家人と公営住宅居住者への平均補助金をふくらませているという事実も指摘されなければならないだろう。

この表には顕著に現れない、もう一つの重要な点は、サッチャー政権の持ち家推進策とくに公的住宅の居住者への値引き払い下げによって持ち家所有が下方市場に広がっているにもかかわらず、低い所得層では課税控除の恩恵がきわめて小さいことである。低所得層の持ち家所有者は、証明つきケースにとどまるかぎり、地方自治体を窓口とする住宅給付のほかには社会保障事務所から住宅ローン利子負担、家屋補修などに関して直接給付を受けるが、標準ケースに移されるや、この種の給付が縮小ないし皆無となるのである。

新制度は何を欠いていたのか。保健社会保障省の住宅給付レビュー委員会に対する地方自治体、住宅運動、専門職団体などの意見書集録に寄せた序文の中で、ドニソンは諸団体の見解を集約しながら、再改革の方向を次のように指摘している。

「住宅給付制度につきまとうたゼロ・コスト主義という財源問題は、富裕な世帯に最大の恩恵を施す持ち家購入者向け課税控除の改革と合わせて検討されるべきものである。住宅ローンの控除限度額を2万5千ポンドから3万ポンドに引き上げたことで、政府支出増は年間6千万ポンドにおよぶ。住宅給付制度が世帯内の非扶養者(non-dependant, 例えば16歳以上でフルタイムの教育機関に属さない子ども)について給付額を割引いている結果(居住空間にゆとりのない大都市の)大家族の間などに深刻な問題をもたらしているが、持ち家課税控除はその受給世帯の非扶養者に対しては何らの考慮も払っていない。

上下水道料(1982年度で一世帯平均66.98ポンド)は北アイルランドを除き、住宅給付に含まれていないが、一様に給付対象とすべきであろう。さらに、住宅給付制度が低所得持ち家層全体をカバーするように拡張する必要がある。

証明つきケースが社会保障事務所と地方自治体の二つの機関にかかわるために、また住宅給付補足は手続きが複雑であるために、受給者と行政機関の双方に大きな混乱を与えた。住宅給付補足を廃止し、証明つきケースと標準ケースの統合をはかり、もっとも理想的には、単一の²⁵⁾ 通減(増)率を採用することである。」

ドニソンはサッチャー政権による公的住宅の無差別な払い下げと公営住宅の建設抑制を批判してきた。公的住宅ストックの少ない地域では、払い下げが入居申し込み者のリストをふやすだけであつた。公的住宅建設はなお住宅困窮者の蓄積する地域では進める必要があり、ドニソンはそのため各地方自治体の住宅事業会計を全国プール制にし、住宅建設資金をもっとも必要とする地域に注ぐべきであるとの考えであつた。公営住宅事業への政府補助金が持ち家購入者向け課税控除制度の標準税率に相当する率を住宅事業会計の債務残高の利子分に乘じた額となるならば、公正さは保たれるはずであつた²⁶⁾。

それにもかかわらず、現実の政策は相次ぐ家賃値上げの“ムチ”を加える一方で、公的住宅居住者への値引き払い下げという“ニンジン”を与えることによって、居住者のうちでも金のあるものを持ち家にかり立てることとなつたのである。

しかし、ドニソン構想は、保有形態には必ずしもとらわれてはいない。住宅財政は課税控除などの持ち家所有者向け援助を抱き込んだ中で再構築されるべきものであり、包括的

な単一住宅給付には低所得持ち家層を対象に加えていた。そこには、保有形態の中立化をはかろうとする試みの萌芽を読み取れよう。再改革の道はきわめてけわしいものであるが、すでに多くの地方自治体は現行制度の中で許容される狭い自由裁量を最大限に発揮することで制度の不備を補っており、「受給率の驚くべき伸び」はおそらく、こうした努力を部分的に反映しているのであろう。ただし、理想とすべき制度の実現可能性は、比較的富裕な熟練労働者層が保守党支持を強め、第2次大戦以来の福祉国家建設の歴史にさほど感動することのない若い世代の台頭の時代に、模索されなければならないのである。

- 注 1) D. Donnison, *The Government of Housing*, 1967, P.180
- 2) D. Donnison, C. Ungerson, *Housing Policy*, 1982 (拙訳「あすの住宅政策——すまいの平等化へ」ドメス出版, 1984年), P.394。同訳書にはなお難点を認めるものであるが、以下の引用ページは訳書のそれである。
- 3) *The Times*, 20 Jan. 1984
- 4) P. Kemp, N. Raynsford, *Housing Benefit: the evidence*, 1984, P.93
- 5) T. H.マーシャル「社会政策——二十世紀における——」岡田藤太郎訳, 1981年。P.117
- 6) 公営住宅入居者への家賃割引制度は1930年住宅法(グリーンウッド法)で初めて定められたが、地方自治体はおもにスラムクリアランス事業にこれを適用するにとどまった。戦後はそれぞれの公営住宅居住者全体に適用する自治体が次第にふえ、1972年法施行前でイングランドとウェールズの自治体の約3分の2で採用されていた。民間借家への家賃手当は1968年にバーミンガム市で試みたのが最初である。J. B. Cullingworth, *Essay on Housing Policy*, 1979, P.133
- 7) 前掲T. H.マーシャル, P.P.308-9

- 8) Department of Health and Social Security, *Social Assistance: a review of the supplementary benefits scheme in G. B.*, 1978, P.58
- 9) D. Donnison, *The Politics of Poverty* 1982, P.P.190-1
- 10) Department of Environment, *Assistance with Housing Costs*, 1981 cited in M. Hill, *Housing Benefit Implementation: from unified ideal to complex reality*, 1983, P.9。政策導入の経過はほかにP. McGurk, N. Raynsford, *A Guide to Housing Benefits* 1984およびP. Malpass, "Housing benefits in perspective", C. Jones, J. Stvenson *The year book of social policy in Britain*, 1983.
- 11) 前掲P. Malpass
- 12) HMSO, *The Government's Expenditure Plans 1983-84 to 1985-86* vol. 2, 1983, p. 61, p.63. *The Government's Expenditure plans 1984-85 to 1986-87*, 1984, vol.2, P. 82, P.P. 84-5
- 13) *The Government's Expenditure Plans 1984-85 to 1986-87*, vol.2, P.53
- 14) *The Times*, 28 Nov. 1984
- 15) *The Government's Expenditure Plans 1984-85 to 1986-87*, Vol. 2, P. 50
- 16) HM, Treasury *The Next Ten Years: Public Expenditure and Taxation into the 1990s*, 1984, P. 25
- 17) 前掲HM. Treasury P.9
- 18) 1984年4月時点の逓減(増)率の改定は次の通り(カッコ内は同年3月まで)。

	家賃割引と家賃手当		地方税割引	
	所得が必要経費以下	所得が必要経費以上	所得が必要経費以下	所得が必要経費以上
年金生活者	50% (50%)	26% (21%)	20% (20%)	9% (7%)
その他	25% (25%)	26% (21%)	8% (8%)	9% (7%)

前掲P. McGurk, N. Raynsford, P.42

海外社会保障情報№70

- | | |
|--------------------------------------|----------------------|
| 19) 前掲P. Kemp, N. Raynsford, PP.46-7 | 23) 前掲P.99 |
| 20) 前掲P.4 | 24) 前掲P.27 |
| 21) 前掲PP.47-7 | 25) 前掲PP.IV-V II |
| 22) 前掲P.47 | 26) 前掲「あすの住宅政策」P.310 |

ハロルド・L・ウィレンスキーのコーポラティズム論

下 平 好 博

(社会保障研究所研究員)

Harold L. Wilensky, *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*, Sage Publication, 1976, 73 pp.

I. オイル・ショック以降、先進国は経済パフォーマンスの悪化から「福祉国家の危機」に直面した。先進国ではいずれも人口の高齢化が進み、国民の福祉に対する期待は高い。しかしその一方で、これらの福祉ニーズに応えていく各国の財政能力には限界が現われている。また人々はこれまで公共福祉サービスを進んで消費してきたが、その対価を支払うことに対しては次第に強い不満を示すようになった。その結果、一部の先進国では、「納税者の反乱」という形をとって福祉国家への批判が強まっている。

いま、70年代に反税・反福祉運動が激しい形で現われたデンマーク、アメリカ、イギリスを例にとってその特徴を調べてみると、次のような共通点が見い出される。ひとつは、高率のインフレと失業が共存し、その中で公共部門の著しい拡大が生じたということである。またそれらの国々では、家計に課される所得税や財産税の比重が高いために、人々の実質可処分所得に大きな低下が生じている。そしてその一方で、インフレは名目所得を仮にも引き上げることにつながるので、所得テストつきの福祉給付を受ける権利を貧困層の

多くが失うという事態を招いた。つまり、経済パフォーマンスの悪化と福祉・租税制度との不幸な結びつきから納税者の反乱が惹き起こされたといえる。しかし、これらの国の中にアメリカのような「小さな政府」をもつ国も含まれていることからわかるように、この反税・反福祉運動は一国の福祉支出や租税負担の大きさと必ずしも直接関連しているわけではない。その証拠として、巨額の福祉支出を行い、かつ非常に重い租税負担をかかえるスウェーデン、オランダ、西ドイツといった国では、納税者の反乱は比較的穏やかで、また福祉国家に対する国民の支持も強力である。

II. では、この差はいかなる政治経済構造のちがいから生じたのであろうか。ここで取り上げるHarold L. Wilenskyの*The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State* (1976年)は、この問題にひとつの解答を与えようとする試みである。本書は、産業社会と福祉国家との関係を明らかにした彼の前作*The Welfare State and Equality*, 1975(下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社、1984年)に引き続いて公刊され、その続編として位置づけられる作品である。前著の序文でも触れられていたように、ウィレ

ンスキーは1970年代に入って福祉国家の国際比較研究に着手し、その成果をここ10年余りのあいだに次々と発表してきた。そして本書は、その第2報告にあたり、先進国が70年代に直面した「福祉国家の危機」という問題を上述の反税・反福祉運動との関連から取り上げている。本書の章別構成をあらかじめ示しておく、次のようになる。

第1章 福祉国家と福祉の後退——指針となる仮説。

第2章 反税・反福祉運動の位置づけ——いかにして福祉支出を行い、また冷静にそれに対処するか。

第3章 経験的実証研究——コーポラティズム、福祉支出、課税と納税者の反乱。

第4章 コーポラティズム型民主主義に対する反乱は生じうるか？——既成の政党制度の崩壊をめぐる新しい見解。

以下、各章の内容を簡単に紹介したい。

まず第1章では、前著の要約を兼ねて、福祉国家の発展を促す要因とそれを阻害する要因が「中範囲命題」としてそれぞれ整理されている。『福祉国家と平等』の中でウィレンスキーは、産業化を通じて福祉国家が登場することを明らかにした。つまり、産業化を経て各国の所得水準が向上し、またそれを通じて核家族化が進行すると、高齢化社会が出現する。そして、政治家や官僚が老人層を中心とする福祉ニーズの発生を認識し、社会保障の導入にいち早く踏み切れば、制度はやがて成熟していくので、社会保障費はおのずと上昇せざるをえない。しかし、先進国の場合、過

去の経済成長を通じてすでに人口の高齢化が進み、またその社会保障制度も成熟した段階に達しているため、これらの条件にほとんど大差はない。むしろ、各国の福祉努力に大きな格差をもたらす直接の原因は、①政治的集権度、②社会的異質性（宗教、言語、人種）③社会階層と社会移動、④労働者階級の組織状態、さらに⑤軍事の位置づけといった政治・経済・社会の各組織のちがいである。例えば、①中央集権的政治体制の下で強かに組織された労働者階級が存在し、彼らが福祉国家の運営に強い発言力をもつと、発達した福祉国家が登場する。また②これはしばしば欧米の先進国に共通する問題であるが、国内に宗教・言語・人種の対立があると、国民の社会的異質性はいやがうえにも高まるので、福祉国家の運営には複雑な影響が現われよう。そして③過大な軍事負担は福祉支出を圧迫するため、軍事に大きな投資を行っている国では、福祉国家の発展が阻害される。一方、④社会階層の性格とそれに関する移動率という点も重要である。先進国では、過去の経済成長を通じて、教育・職業機会の拡大がはかられてきた。その結果、労働者階級上層（熟練工、職長クラスの高給労働者）や中産階級下層（下級管理職、技術・専門職、事務職）を中心に「中流大衆」(middle mass)という新しい社会階層の形成が進んでいる。そして、彼らは「自由な社会移動」や「成功イデオロギー」に強く固執する傾向があるので、しばしば福祉国家の発展に敵対する勢力となる可能性をもっている。したがって、彼らの社会移動が私的福祉制度の普及や自営志向の高まりによってさらに拡大されるような状況の下

では、また彼らが、他の社会階層と比べて、福祉制度や租税制度に対して強い不満を抱くような場合には、中流大衆の福祉国家に対する抵抗は一段と強まることが予想される。

そこで第2章では、この④の問題との関連から、70年代に生じた「納税者の反乱」という動きに焦点が当てられている。冒頭でも述べたように、納税者の反乱が最も激しい形で現われた国は、デンマーク(グリストラップ)、イギリス(パウエル、サッチャー)、アメリカ

(ウォーレス、レーガン)、スイス(シュバレンバッハ)であった(表1. 参照)。これらの国々は、その経済パフォーマンスが悪化する中で、租税負担の急激な上昇がみられ、その結果中流大衆の実質所得に大きな低下が生じたという点で共通の特徴をもっている。しかし、それらの中には、福祉の先進国と並んでその後進国も含まれていることから、納税者の反乱を惹き起こした直接の原因は、福祉支出の大きさや租税負担の水準にあるわけではない。ここでウィレンスキーが特に注目する点は、「租税の可視性」という問題である。彼は租税の種類を国民の負担感という点から次のように分類している。まず負担感が最も大きい租税は、家計に課される所得税、財産税、相続税といった直接税である。これに対して、売上税、付加価値税、物品・サービス税などの間接税のもつ負担感は比較的小さい。また、社会保険料についても同様である。その理由は、たとえ被用者負担として賃金から差し引かれるものであっても、人々はそれをある種の貯蓄とみなすからである。そして最後に、法人所得税・財産税、およびペイロール・タックスといった租税は全く可視性のない租税として分類することができる(表2. 参照)。

ところで、いま納税者の反乱が比較的に穏やかで、かつ巨額の福祉支出を行っているフランス、オーストリア、西ドイツといった国々をみると、その社会保障費の財源に付加価値税や売上税などの間接税が大量に投入されていることがわかる。また、福祉の先進国として知られるスウェーデンでも、60年代までは個人所得税中心の税制が敷かれていたが70

表1 納税者の反乱

	指標(I)	指標(II)
オーストラリア	25	2
オーストリア	20	0
ベルギー	24	2
カナダ	36	3
デンマーク	55	5
フィンランド	32	3
フランス	33	3
西ドイツ	20	0
アイルランド	20	0
イスラエル	21	1
イタリア	21	1
日本	20	0
オランダ	27	2
ニュージーランド	21	1
ノルウェー	35	3
スウェーデン	27	2
スイス	43	4
イギリス	47	4
アメリカ	52	5

(注) 反税・反福祉・反官僚制運動を①選挙結果, ②政策, ③政治ストライキ, デモ, ④世論調査の4つの点から総合したスコアである。なお、指標(I)は、原スコアであり、指標(II)はそれを5段階評価に直したものである。また期間は1965~75年である。

(出所) H.L.Wilensky (1976) p64

表2 租税の種類別構成比(1971年)

	GNP比率の 総租税負担	総租税に占める割合			社会保険料		バランス係数
		可視性の高い租税	可視性の低い租税	可視性のない租税	被用者負担	使用者負担	
オーストラリア	26.8	42.5 ^(a)	31.6 ^(b)	25.9 ^(c)	0	0	976 ^(d)
オーストリア	43.5	23.2	36.7	13.9	8.9	17.3	265
ベルギー	39.7	26.5	34.4	9.2	9.6	20.3	364
カナダ	37.5	40.5	33.0	18.4	4.6	3.6	630
デンマーク	52.2	49.1	36.8	5.6	5.2	3.4	1365
フィンランド	39.7	37.8	41.2	7.3	3.3	10.3	870
フランス	41.7	10.8	35.5	11.8	9.6	32.3	772
西ドイツ	39.2	28.4	29.7	8.0	13.5	20.3	400
アイルランド	37.2	30.2	49.6	11.8	3.8	4.5	1085
イスラエル	40.3	26.1	41.7	12.1	7.2	12.9	471
イタリア	34.1	12.9	36.9	12.3	7.3	30.6	616
日本	21.2	27.8	22.3	29.9	9.7	10.3	64
オランダ	46.7	29.0	26.7	8.6	19.2	16.5	402
ニュージーランド	31.6	46.7	29.2	24.1	0	0	1115
ノルウェー	49.3	27.8	42.1	4.3	11.5	14.3	729
スウェーデン	48.4	44.0	31.7	6.2	5.1	12.9	808
スイス	25.9	38.5	26.2	11.5	15.4	8.3	368
イギリス	41.4	40.8	28.9	16.2	6.8	7.2	463
アメリカ	30.1	43.6	20.2	15.6	9.2	11.4	477

(注) (a) 可視性の高い租税とは、個人所得税・財産税・贈与税などである。

(b) 可視性の低い租税とは、売上税、付加価値税、物品・サービス税などの間接税である。

(c) 可視性のない租税とは、法人所得税・財産税、ペイロール・タックスなどである。

(d) バランス係数は、①可視性の高い租税、②可視性の低い租税、③可視性のない租税、④社会保険料の各構成比を T_i とし、 $\sum_i (T_i - 25)^2$ によって求めたものである。

(出所) H.L.Wilensky (1976). pp16~17

年代に入って法人税を中心とした租税への転換がはかられている。そして、これらの国々とは対照的に、納税者の反乱が最も激しい形で現われたデンマーク、アメリカ、イギリス、スイスでは、家計に課される直接税を中心とした租税制度が採用されている。

では、各国の租税政策に大きな差を生む政治経済構造のちがいは何か。この質問に対してウィレンスキーが用意したひとつの仮説は、「コーポラティズム・モデル」である。中央集権的政府の下で労働者が福祉国家の運営

に強い発言力をもつ場合、福祉国家が高度に発達することはすでに述べた。ここではその議論をさらに掘り下げて、「参加型民主主義」の重要性が指摘されている。まず、コーポラティズムとは、中央集権的政治体制の下で、労働者、使用者、および政府の各代表が公式・非公式のルートを通じて、重要な政策決定に関する協議を重ね、ひとつの合意に達する政策参加機構として位置づけられている。したがって、その前提としては、単に政府の集権化が進んでいるばかりでなく、労働者団体や

海外文献紹介

使用者団体についてもその組織の統合と意志の統一がはかられていることが必要である。そして、労使はお互いに「ソーシャル・パートナー」であるという立場から、重要な社会経済問題をめぐってひとつの「社会契約」を取り結ぶ関係を維持していかなければならない。この政策参加機構の具体例としてウィレンスキーがあげているものは、オランダの「労働財団」ならびに「社会経済審議会」、オーストリアの「賃金・物価問題に関する同権委員

会」、さらにスウェーデンにおける各種審議会などである。そこでは、労使が全国規模での団体交渉を進める際に、賃金・物価問題と並んで、社会保障や租税、また投資や生産性の向上といった問題が併せて話し合われている。つまり、コーポラティズムが定着している国々では、福祉政策は経済政策一般と統合され、経済成長と福祉の両立がはかられているので、反税・反福祉運動が深刻な社会問題に発展することはないというのが彼の見解で

表3 コーポラティズム指標

	中央政府の任命権				労働者団体の集権度					コーポラティズム指標
	県	郡	市町村	計	団体交渉への影響力	ストライキ資金の管理能力	専従スタッフ数	組合費	計	
オーストラリア	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1.00
オーストリア	0	0	0	0	2	2	1	2	7	7.00
ベルギー	1	1	1	3	1	2	1	2	6	12.75
カナダ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
デンマーク	0	1	0	1	1	0	0	2	3	5.25
フィンランド	1	0	0	1	1	1	2	1	5	7.25
フランス	1	1	1	3	0	0	1	0	1	7.75
西ドイツ	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1.00
アイルランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
イスラエル	0	0	0	0	2	2	1	2	7	7.00
イタリア	1	1	1	3	0	0	0	0	0	6.75
日本	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
オランダ	1	0	1	2	2	1	2	2	7	11.50
ニュージーランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ノルウェー	1	0	0	1	2	1	1	2	6	8.25
スウェーデン	1	0	0	1	2	1	1	2	6	8.25
スイス	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1.00
イギリス	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
アメリカ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(注) コーポラティズム指標は、①政府の集権度および②労働者団体の集権度の2つによって定義されている。①は県・郡・市町村の首長を中央政府が任命する権限を有しているか否かによって、政府の集権度をはかったものである。②は、労働組合のナショナル・センターが有する(i)団体交渉への影響力、(ii)ストライキ資金の管理能力、(iii)組合員10万人当りの専従スタッフ数、(iv)徴集される組合費の規模によって労働者団体の集権度をはかったものである。そして、①の得点×9/4プラス②の得点がコーポラティズム指標となる。

(出所) H.L.Wilensky (1976) pp 50~51

ある(表3.参照)。

第3章では、このコーポラティズム・モデルの有効性を確かめるために、それが福祉・租税政策に及ぼす影響、また反税・反福祉運動に及ぼす影響がそれぞれ経験データを使って実証されている。ここでウィレンスキーは17の先進資本主義国をその分析対象として選び、主に1965年から75年までのデータを利用して、国際比較を行っている。いま、ここでの主要な実証結果を整理しておく、

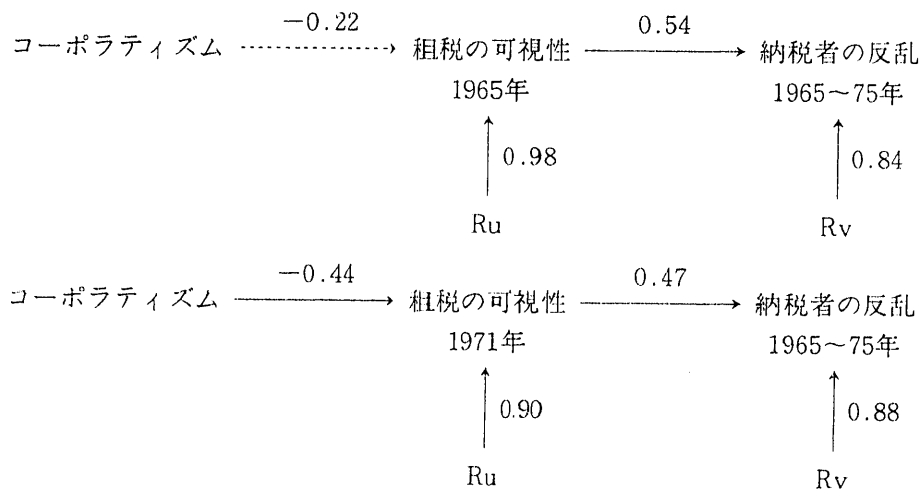
- ①コーポラティズムが定着している国々では、一般に福祉支出の水準が高く、また国民のかかえる租税負担も重い。
- ②しかし、それらの国々は、可視性の低い租税を採用する傾向があり、この動きは年を追うにしたがって強まっている。
- ③他方、納税者の反乱を惹き起こす直接の原因は、租税の可視性である。家計に直接課される所得税や財産税は人々の手取り収入に大きな影響を及ぼすので、これらの租税に強く依存した国において、反税・反福祉運動が激しい形で現われている。

④そして、コーポラティズムが強力な国は、租税負担の上昇とともに、租税構造のバランスを配慮した政策への転換をはかり、この納税者の反乱を抑えることに成功したというものである。(以上の結果をパス・モデルに要約したものが、図1である。また表2も参照)。

租税政策と納税者の反乱との間に直接の因果関係があることは証明されたが、これ以外の要因が反税・反福祉運動を惹き起こしている可能性は考えられないだろうか。第4章では、次の2つの点からこの問題が取り上げられている。ひとつは、国内に複雑な宗教・言語・人種の対立が存在する時、それらは納税者の反乱にどのような影響を及ぼすかという問題である。また第2は、納税者の反乱と政党制度との関連である。

まず第1の点について、ウィレンスキーは強力な中央政府の下で「多極共存型デモクラシー」(レイプハルト、ダルダー)を発展させてきたオランダやベルギーのケースに注目している。これらの国々では、宗教・言語ブロッ

図1 パス・モデル(1)



(出所) H.L.Wilensky (1976) p 28

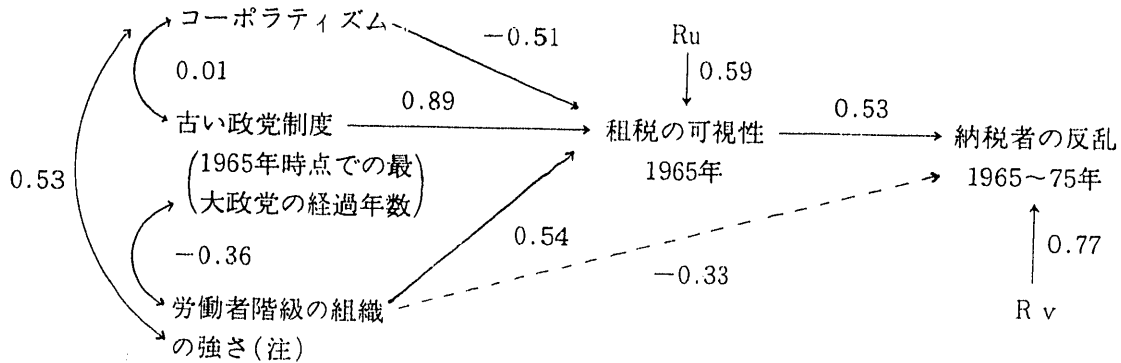
クごとに社会が分割され、各サブ・カルチャーの利害を調整するために、議員の選出から補助金の配分に至るまで広い範囲にわたって「比例代表制」が採用されている。また、政府は連合政権という形をとり、重要な社会経済問題はすべて中央の政治エリートによる頂上会談を通じて解決される点に特色がある。したがって、福祉国家の運営にも同様のルールが採用され、利害対立を表面化させることなく、ひとつの合意を引き出すことに成功している。一方、分権的政治体制の下で同じような問題をかかえるアメリカ、カナダ、スイス、オーストラリアの場合には、事情は複雑である。例えば、アメリカにおいて福祉国家が発展しない理由のひとつに、その複雑な人種問題があることはこれまでもしばしば指摘されてきた(ミュルダール)。また、多民族・多言語国家として知られるスイスでも、州レベルの自治権は強力で、各サブ・カルチャーは独自の相互扶助組織を形成している。いま、分権的で社会的異質性の高いこれらの国々とそれ以外の国についてダミー変数を取り、その影響を調べてみると、福祉支出という点で高い逆相関の関係がみられ(社会保障比率, 1966年, $\gamma = -0.53$, 71年 $\gamma = -0.43$), また納税者の反乱という点では正の相関が認められる($\gamma = 0.43$)。つまり、社会的異質性の影響は政治的集権度に大きく依存し、納税者の反乱は特に分権的政治体制をとる国において生じているというのがここでの結論である。

ところで、政治学の伝統的理論によれば、少数の制度化された政党から成る政治システムはきわめて安定性が高いとされてきた。例

えば、アメリカやイギリスにおける二大政党体制がその典型例である。しかし、納税者の反乱が最も激しい形で現われた国は、他にもないこの両国であった。一方、多党制は小党に過分の影響力を与え、政治不安の種をつくり出すと考えられているが、コーポラティズムが進んだ国では多くの場合、比例代表制による連合政権が採用され($\gamma = 0.42$)、少数派の不満を汲み上げる政治システムが敷かれている。そこでウィレンスキーは最後に、この連合政権と二大政党体制のちがいが納税者の反乱にどのような影響を及ぼすかを調べている。彼がこの政党制度に関する指標としてここで使っているものは、1965年時点における各国の最大政党の経過年数である。その実証結果によると、古い政党制度をもつ国において納税者の反乱が生じ($\gamma = 0.74$)、またそれらの国々では可視性の高い租税制度が採用される傾向がある。そして、この政党制度の問題を先のコーポラティズム・モデルと結びつけてみると、以下のようなパス・モデルにその結果をまとめることができる(図2参照)。

このパス・モデルから明らかなことは、反税・反福祉運動につながるそれぞれ別のルートが存在するということである。ひとつは、コーポラティズムが弱く、可視性の高い租税制度を採用する国において、納税者の反乱が生じている。また第2に、古い政党制度をもち、同様に可視性の高い租税制度を採用する場合に、納税者の反乱が惹き起こされる。したがって、彼の結論は、①参加型民主主義を定着させ、租税構造のバランスを配慮した政策への転換をはかるか、あるいは②複数の政党との連合を保ち、政党制度の刷新をはかる

図2 パス・モデル(II)



(注) ウィレンスキーは「労働者階級の組織の強さ」を①革新政党の得票率、②投票率、③組合加入率の3つの点から定義している。しかし、その影響は社会保障比率に対しても、また納税者の反乱に対してもほとんど一貫性のないものであった。

(出所) H.L.Wilensky (1976) p44

かのいずれかの方法を通じて、反税・反福祉運動を抑えることができるというものである。

III. 以上が本書の概要であるが、最後に二、三の感想を述べておきたい。

①冒頭でも述べたように、本書はウィレンスキーがこの間発表してきた一連の国際比較研究の中で、いわば「中間報告」として位置づけられる作品である。したがって、ここでの結論はあくまでも暫定的なものであり、本書の内容に多少の論理の混乱がみられることをまず指摘しておきたい(なお、本書の内容をさらに発展させた論文としては、Harold L. Wilensky "Lefism, Catholicism, and Democratic Corporatism" in *The Development of Welfare State in Europe and America*, P. Flora, A. J. Heidenheimer eds. Transaction Books. 1982. がある)。また彼がここで利用しているデータは主にオイル・ショック以前のものであることからわ

かるように、この実証結果が今日の先進国の実情とどの程度一致するかという疑問も残されている。

②しかし、本書の特質は、これまで等閑視されてきたヨーロッパの小国について豊富な情報を提供し、またそれについてユニークな理論化を試みている点に求められる。例えば、北欧や中欧の福祉先進国における「経済」と「福祉」との関連を明らかにする上で彼がここで用いた「コーポラティズム・モデル」は、それらの国々が「福祉国家の危機」にどのような方法で対処してきたかを知る上できわめて参考になるモデルである。また、ベルギーやオランダにおける「多極共存型デモクラシー」に関する議論は、比例代表制を通じた連合政権の可能性という問題をわれわれに提起している。したがって本書は、その実証手続その他に多少の難点はみられるが、政治学における新しい理論を福祉の分野に応用した数少ない研究として貴重な価値をもっていると考えられる。

健康の経済学(4)

ヘルス・エコノミックス研究会

- I 非営利事業体の価格決定行動
—血液製剤を事例として
- II 競争的な医療市場では「クリーム・スキミング」は問題となるか？

I 非営利事業体の価格決定行動 —血液製剤を事例として

P.Jacobs and R.P.Wilder, "Pricing Behavior of Non-profit Agencies", *Journal of Health Economics*, Vol. 3, No.1 (April 1984)

西 三郎 (東京都立大学教授)

1. はじめに

医療において、血液の収集、血液製剤の製造、提供は重要な課題である。アメリカにおいて血液収集、製剤の年間総費用は500万ドルを超えており、直接患者への費用はさらにそれを上回っている。

アメリカでの商業的な血液供給体制について、非市場機構によっているイギリスと比較しての批判がなされていた。その内容は輸血性肝炎の危険等の血液の質に関するものであり、経済的な文献は多くない。それらの文献についての簡単な照会に加えて競争市場の原理による論文で非営利事業体の役割については論じていないとしている。

本論文では、第一に現在アメリカで血液製剤の収集、供給の責任を有する非営利の血液センターの行動に着目し、第二に独占、寡占体制の市場についての問題とその価格決定行動について検討した。

2. 血液市場

血液及び血液製剤は、病院において用いられ、病院外の血液センターのみでなく病院自体で血液センターの運営も可能である。病院外の独立した血液センターは、血液の収集、加工、販売の機能を有する。血液の収集は、売血と献血により全血又は赤血球、血小板のみなどであるが、ここでは全血の収集を対象とする。血液の加工は、血液を赤血球、プラズマ、凍結乾燥、血小板等に分割されるがプラズマ及びその製剤等は製薬企業と競争関係にある。血液センターには、営利のものもあるが数は少ない。非営利血液センターは、3つのグループに分けられ赤十字血液センターはその全体の約半分の血液を収集している。しかし、血液市場は、都市間での移動が少な

く、地方では市場の集中度は高い。赤十字血液センターの集中度が95%以上は、調査53センターの中で30, 90%以上45であった。

血液市場について、本研究に關係する事項として、血液は一定日時を過ぎると廃棄しなければならない製品である。血液製剤の利用は、医師により対応が異なり、血液の量的需要は、価格に依存している。全血と赤血球との間に代替性がある。これらのことを背景として病院外の独立した血液センターの価格決定モデルを作った。

3. モデル

本研究は、独占又は寡占体制における価格決定モデルであり、この体制は、一貫して続くものとする。血液供給事業に対する需要曲線は下方向の直線で、限界収入曲線は、その傾きが需要曲線の1/2の直線で示される。血液製剤は、一定の固定費用と上昇する限界費用による。血液製剤の製品は、各々この生産関数と製品の製造量に關係の無い金額の補助金によるとする。この仮定は、補助金が人口とか施設の性格により提供される種類のものであることによる。なお、補助金が産出量と独立であることが非営利事業体の価格決定行動のテストに重要なことであるため、付録に、その独立性についての実証的なテストの結果を示す。

利潤極大化における価格(P)は、限界費用(MC)に關係し、

$$P = MC (1 / (1 - 1/e))$$

となる。なお、eは価格弾力性である。

利潤極大化と産出量極大化の二つの行動に

ついでの分析をした。一般的には利潤極大化の行動がとられるが、非営利事業体には後者の場合もある。その理由として、事業体の存立意義が産出にあり、利潤は事業の効率化、資本投下、規模の拡大等に使うことなどが挙げられる。この二つの極大化の行動のもとで経営面から費用極小化の行動も考えられるが、現状の血液センターでは、規模が小さくまた開設者と経営者との關係も近くそのようなことはあり得ないといえる。

最初に補助金が無い場合をみると、利潤極大化では、限界収入曲線と限界費用曲線との交点の産出量から需要曲線により価格 P_1 となり、産出量極大化では、総平均費用と需要曲線との交点より P_1 より低い価格 P_2 が得られる。次に定期補助金のある場合には、利潤極大化の場合の価格は変わらず、産出量極大化の価格は、総平均費用が産出当りの補助金分だけ減額されることより P_2 より P_3 に低下する。この理論的な結果を次の所で実際の資料で証明しよう。

この理論の前提の独占体制から新たな事業体が参加すると価格に影響がみられ、同じ製品を提供する新規事業体の参入により需要曲線に変化が生じ、独占体制の時より価格は下がるであろう。需要曲線が変化することにより利潤極大化、産出量極大化の両者とも競争の影響がみられる。

4. モデルの検証に用いた資料

分析に用いた血液製剤は、全血、赤血球、血小板の三種類で、その他のプラズマ等は、製薬企業による製品と基本的には違いがない

ことより除いた。

この調査の対象は、1976年の赤十字血液センターの価格決定の実際についてである。これらのセンターは、アメリカ赤十字と提携しているが独立して運営される非営利事業体である。赤十字血液センターは、全国の血液センターの血液収集の約半分を占めている。他の非営利センターは、全国的な二つの組織のいずれかと提携している。1976年には、全米の赤十字血液センターは58あり、各センターは、各々担当地域を有し、最大の規模のセンターは、人口8.6百万、最小17万7千である。本調査は、完全な資料が得られた53センターを対象とした。

本調査での従属変数は、単位当りの全血、赤血球及び血小板の料金であり、独立変数は、人口一人当りの外科手術件数(SURG)、管外移出量——管内使用量に対する製品の移出量の比率で全血、赤血球、血小板ごと計算(EXP)、血液処理のための単位当りの費用(CST)、運営補助金(SUB)、市場浸透状況——地域内で収集された血液総量に対する赤十字血液センターの収集比率(COM)である。

SURGは、地域で使用される血液の需要を示す指標であり、EXPは地域の需要と産出量との間の違いを示す需要に関する指標である。費用に関する指標は、製品ごとに区分できないため各赤十字血液センターの運営費より計算し、全血、赤血球、血小板ともに同じ値とした。SUBは各種の補助を合計したもので、収入の平均2.5%である。この変数は、産出量には関係が無いと仮定し、そのことについての分析を付録に示した。COMは、平均が96%と高く多くのセンターは独占であった。

以上より次の式が、全血、赤血球、血小板ごとに得られる。なお、 u は誤差項。

$$PB = a + bSURG + cEXP + dCST + eSUB + fCON + u.$$

係数の符号は、 b , c , d , f は正であり、 e は産出量極大化の場合に負である。

5. モデルの検証結果

分析は通常の回帰分析により、その結果を表に示す。SURGは、血小板で負、EXPは、全血で負であったが、統計的に有意ではなかった。補助金は、すべてに負であり、全血で有意で、産出量極大化の仮説に適合し、価格への効果は、血小板より全血、赤血球に大きい。市場占有の変数は、すべて負で統計的に有意ではなかった。占有率の小さい地域での競争の効果による変化は認められなかった。

6. 結論

独占または寡占体制における非営利事業体の価格決定行動のモデルを開発し、利潤極大化と産出量極大化との二つの行動を仮定した。産出量極大化では、定額補助金により価格は下がるが、利潤極大化では影響がなかった。このモデルを赤十字血液センターに適用し、断面調査を行い需要、費用、補助金の価格に及ぼす影響を分析し、前記の仮説を証明した。

付録：補助金と産出量の独立のテスト

ここでは(1)補助金が産出量に比例する例がこの血液センターでの断面調査のなかに

あったか？(2)もしそうであれば、補助金の効果として限界費用が変化するか？を調べた。前項については、統計的に有意に産出量に関係する補助金の例がみられたが、そのような例においても限界費用には影響がなく独占体制時の行動に影響がみられなかった。

表 血液製剤料金に対する推定式の結果

独立変数	全血	赤血球	血小板
SURG-外科比率	5.84 (1.54) ^a	5.57 (1.46) ^a	-0.23 (0.04)
EXP-移出需要	-0.43 (0.24)	0.11 (0.61)	0.93 (0.90)
CST-単位費用	0.87 (5.55) ^b	0.89 (5.67) ^b	0.52 (2.41) ^b
SUB-単位当り補助金	-0.99 (1.76) ^b	-0.67 (1.19)	-0.06 (0.08)
CON-競争比率	-0.03 (1.08)	-0.03 (0.99)	-0.05 (1.16)
Intercept	9.30 (2.27) ^b	7.33 (1.86)	9.04 (1.57)
R-二乗	0.47	0.47	0.19

a: 統計的に有位 0.10%

b: 統計的に有位 0.05% (一方翼のみ)

II 競争的な医療市場では「クリーム・スキミング」は問題となるか？

M・V・Pauly, "Is Cream-Skimming a Problem for the Competitive Medical Market?" *Journal of Health Economics*, Vol. 3, No. 1, (April 1984)

遠藤久夫 (慶應義塾大学大学院
経営管理研究科)

本稿は上記論文の内容を紹介・解説するものであるが、その前に、この論文の背景について簡単に触れておきたい。

医療のもつ特殊な性格のために、米国においても他の先進諸国と同様に、数々の規制が医療市場に加えられている。ところが、1970年代に入ると、「これらの規制が医療機関の独占力の強化、価格競争の欠如等の非効率を生じさせ、これが医療費高騰の一原因となっている。」と指摘する人々があらわれてきた¹⁾。

彼ら競争提唱者 (advocate competition) は医療の効率化のために競争原理をもっと導入すべきである、と主張している。競争提唱者の代表的人物であるA・Enthovenは、その著

「Health Plan」²⁾の中で医療市場効率化のための具体的プランを示した。これに対して、J・Newhouseは医療市場を「市場の失敗」のケースとして捕え、Enthovenの競争推進策が必ずしも実効を上げ得ないことを指摘した。

本論文は、「NewhouseがEnthovenのプランの問題点として指摘した点はさしたる問題ではなく、真の問題点は他にある。」と主張するものである。したがって、以下では、Enthoven, Newhouseの見解をまず紹介し、しかるのち、Paulyの論点を示していきたい。

Enthovenの主張は以下の二点に要約される。

- 1) 医療機関、保険会社間の競争制限的な規制を撤廃し、医療需要者に好みのヘルスプランを選択させる。
- 2) 低所得層に対してはVoucher Systemによって保険料補償を行ない、正しいヘルスプ

ラン選択の機会を失わせない。

Enthovenはこれらの提案の実施によって医療市場における効率と公平が同時に達成できると考えた。

一方、Newhouseは、競争提唱者がcost-effectiveなヘルスプランとしてしばしば取り上げるHealth Maintenance Organization³⁾

(以下HMOと略す)を例にとり、Enthovenの主張を批判した。Newhouseの議論⁴⁾を以下に述べよう。

HMO市場に競争原理が導入されると、医療供給者は医療サービスの平均コストを引き下げようとする。このコスト引き下げが診療一件当りのコストを引き下げる形で実現されるのであれば過剰治療の抑制となりうる。しかし、HMO加入希望者のうち健康な人のみを積極的に加入させ、不健康な人を加入させない選択行為、すなわち、クリーム・スキミングによって平均コストを引き下げようとするれば問題である。つまり、HMOに加入できない不健康な人もどこかで医療サービスを必要せざるを得ないから、市場全体では効率が向上したとはいえないからである。Enthovenはこのクリーム・スキミングの防止策として次の二つの案を示している。一つは、リスクに対応した保険料率の設定である。高いリスクの人でも高い保険料を支払えば、供給者はこの人を排除しなくなる、という考えである。あと一つは、健康な人だけを選択することを法律で禁ずる案である。しかし、Newhouseはこの二案の有効性に疑問を抱いた。前者に対しては、医療需要の決定要因は非常に多いため正確なリスク対応の料率設定

は困難だと考え、後者については次のように述べている。仮に、すべての希望者を加入させることを法律で強制しても、既に加入している不健康な人が自ら脱退したいと考えるように仕向けることは可能である。なぜなら、医師が特定の人に対して無礼な態度をとったり、長時間待たせる、といった行動までも法律で禁ずるのは難しいからである。

以上の理由によって、クリーム・スキミングは競争原理導入に伴う避け難い問題であるとNewhouseは結論づけている。

これに対して、Paulyは本論文において以下の議論を展開する。

供給者がリスクを正確に測定でき、かつ、そのリスクに対応した料率を課すことが可能ならば、不健康な人の排除は行なわれない。供給者がリスクを測定でき、かつ、何らかの規制によって適正な料率が設定できない場合にのみクリーム・スキミングの誘因が働くのである。すなわち、クリーム・スキミングは競争によって引き起こされるのではなく、規制によって生ずるのである。

PaulyはこのようにNewhouseの主張に反駁を加え、さらに競争導入にともなう問題点として逆選択の問題を取りあげる。現実には供給者が加入希望者のリスクを正確に測定することは不可能であり、一方、加入希望者は自らの健康状態をある程度心得ている。その結果、供給者が加入希望者を選択するのではなく、加入希望者が好みのヘルスプランを選択することになる。このとき、供給者が競争状況下であれば、平均コストを引き下げようと努めるであろう。その方策として、できるだけ健康な人が自分達のプランを選択してく

れるようにプランの内容に手を加える可能性がある。たとえば、若い人が好むように予防医学や小児医療を強調したHMOなどが考えられる。このようなヘルスプランの数が増加していくと、あまり健康でない人は自分達にとって魅力あるヘルスプランを見出すことが困難になり、ヘルスプランの便益を享受できなくなる。以上の理由によって、競争原理導入に伴う問題はクリーム・スキミングにあるのではなく逆選択に関する問題にある、とPaulyは結論づけた。

つぎに、Paulyは競争原理が現実には導入され難い理由として公平性の問題を取りあげる。効率性の追求はしばしば公平性を犠牲にするが、政策担当者はこれを嫌う傾向があるしたがって、効率上問題を含んでいると知りつつも、競争均衡下で決定される料率より低い料率を設定するケースが多いことを事例を以て指摘している。

さらに、公平性に関する考察を深めるため次の二つの疑問を投げかける。一つは、高いリスクの人に高い料率を課するのは本当に不公平といえるのか？という問であり、あと一つは、仮に不公平であるとしたら、その不公平に対する良い方法があるのか？という問である。前者は、「病気に伴う所得再分配は他の不幸な状態に優先すべきなのか？」あるいは「健康な低所得者から富裕な病人への所得移転は倫理上望ましいのか？」という疑問に還元できる。この疑問に対する明確な解答を得ることは難しいが、重要な接近方法としては①分配の意味するところを考究し、②公平性を確保するために生ずる非効率のコストとは何かを良く知ることである、と指摘している

後者の問に対する解答は明確であり、それはEnthovenの提案したVoucher Systemを拡張することである。すなわち、所得や年齢のみならず慢性病の徴候によっても保険料補償額を変化させるシステムを築くことであると答えている。

以上がPaulyの主張の概要である。本論文は綿密な調査に基づく実証分析ではなく、また理論研究としても論理的な緻密さに欠ける点が無くもない。しかし、それにもまして本論文が重要な意味を持つと考えられるのは、「医療における効率と公平」という極めて本質的なテーマを取り扱っているからである。効率性の向上の問題にしても、市場の失敗の典型である医療市場においては単純な競争原理の導入で解決されるとは思えず、「競争と規制の最も望ましいバランスはどのようなものか」という複雑な次善の問題を解決しなくてはならないだろう。さらに、その解決策は公平性の観点から受け入れられるものか、という制約が加わるのである。このように、多くの困難さが立ちはだかるにもかかわらず米国では多くの競争的ヘルスプランが提案されそのうち、いくつかは既に実践⁵⁾されている。

一方、わが国の医療市場は極めて公的規制が強く、健康保険も公的保険として運営されているため医療・保険両市場とも競争的要素が非常に少ないと考えられる。しかし、医師の供給の拡大は医療機関相互の競争状態を変化させるであろうし、私的保険によるカヴァレッジも一部開始されてきている。このように、わが国の医療分野も競争的要素を受け入

海外文献紹介

れる傾向になりつつあると考えられる。したがって、米国における一連の競争原理導入の試みに注目することは、わが国の将来の医療政策にとって大いに参考となるのではないかと思われる。

- 注 1) 競争提唱者の代表者は以下のとおり
Enthoven, McClure, Havighurst, Greenberg, et al
2) *Health Plan* 1980 (Addison-Wesley, Reading, M A)

- 3) HMOの定義：(1)医療費前払方式をとり(2)グループ診療で(3)包括医療を提供する、公的、もしくは私的組織。(田中滋「アメリカにおける医療費の高騰とHMO」*ESP* No74, 1978 June P42)
4) Newhouse, Joseph P., "Is competition the Answer?" *Journal of Health Economics*, Vol. 1, No.1: PP110—116 1982
5) 競争的ヘルスプランの提案と実践状況を簡略に示した文献としては下記の書籍を推奨する。
Eastaugh, Steven R., *Medical Economics and Health Finance*, Auburn House Publishing Company, 1981 PP.129—153

M. ブルース『福祉国家への歩み』

秋田成就訳，法政大学出版局，1984年刊

大 沢 真 理

(元東京大学社会科学研究所助手)

本書は、Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*の第4版（1968年刊）の日本語訳である。原著初版は1961年に刊行され、65年、66年、68年と版をあらため、文字どおり当該テーマに関するスタンダードな文献として定着している。多くのすぐれた論文や書物において言及されたばかりでなく、わが国でも通史や概説書の底本として援用されてきた著作であるが、かなりの大部であるだけに、全体を精読する労を専門研究者以外の人々に求めることは、ややむずかしいというのが実情であったと思われる。このたび秋田成就氏によって本書が翻訳されたことは、わが国におけるイギリス社会政策史の一般的理解と研究とを大いに促進するであろう。

このように本書は出版以来すでに相当の年月を経過し、ある程度定まった評価を贈られた文献である。そこでこの書評では、本書の内容や特徴とともに、その後の研究動向のなかで本書がどのように位置づけられたかを簡単に紹介し、そのうえで若干の検討を試みたい。なお、この書評での引用の訳文は、必ずしも訳書に従わない。

I

叙述の順序とは逆になるが、本書の結論(第8章)において与えられる「福祉国家」の定義をまず見ておこう。第2次世界大戦直後の労働党政権のもと、国民保険システムおよび国民保健サービス、そして国民扶助制度がいっせいにスタートした1948年7月5日を、ブルースは福祉国家到来の日と規定する。この福祉国家は次の諸要素^{エレメント}を含んでいた(訳書、524-5ページ)。

(i) 全ての人に常時ある最低所得が保障される。保障される所得は必ずしも稼得能力に相関しないし、また保険と扶助の両概念に立脚するとも限らない。

(ii) 生計の資の獲得力を中断または喪失させるような生活上の諸事故に対して、いちおうもれなく保険制度を通じて保護が与えられる。

(iii) 家族手当を通じて児童に特別の保護が与えられる。これは家族の資力によって児童を十分に扶養できるようにするためである。

(iv) 教育、保健などを普遍的^{ユニバーサル}に供給する諸サービス。それらのサービスは、大部分の諸個人が自力でまかなうことのできるものよりも高い共通水準を供給するように設け

られており、サービスを受ける個々人のためばかりでなく社会全体の利益のために提供される。

(v)現金給付よりもむしろ現物やサービスを提供する環境的福祉サービスの存在。たとえば住宅供給、老人ホーム、児童福祉、ホームヘルプ、給食などのサービス。

これらの諸要素の歴史的起源を探り、1948年までの発達をたどることが本書の叙述の大筋である。要素自体が多岐にわたるためにきわめて多くの歴史的事実やその脈絡が盛りこまれたが、それらは2つの基本的見地によって整序されている。すなわち、「序説」に明記されたように(訳書、viiiページ)、本書を貫くのは、第1に、より恵まれない社会成員に対する社会の責任の引き受けというテーマである。福祉国家の成立に至る歴史は、この社会的責任の領域の拡大とともに社会諸サービスの範囲の拡大の過程として捉えられる。より恵まれない社会成員に対する社会の責任は、遠く16世紀のエリザベス1世の治下に救貧法として初めて制定法上に表現されたが、その時の責任の領域は、「^{パリッシュ}教区」内の恵まれない人々について教区が責任をもって世話をするというものにとどまっていた。やがてその領域は「^{ユニオン}教区連合」(1834年)から「地方当局〔県または特別市〕」(1930年)へと拡大されて、ついに国民全体に至る。他方で社会が供与する諸サービスの範囲も拡張した。たとえば生活困窮および雇用に関するものについて見れば、救貧法の「院外救済」プラス「貧民の就労」にすぎなかった施策が、現代の国民扶助と完全雇用政策へ。また児童に関するサービスであれば、救貧法の教区徒弟から国

家的教育制度へ。さらに人々の健康に関するサービスは、単なる病人の世話から19世紀の「環境保健〔=公衆衛生〕」サービスへ、そして現代の国民保健サービスへと、その範囲を拡張したというわけである。

上記のように社会の責任の領域とサービスの範囲とが拡大してきたのは、「本質的にプラクティカルな対応」の所産にほかならなかったということこそ、本書を貫く第二のテーマである。第一章「概観」の冒頭に述べるように、本書の原題である福祉国家の「到来coming」という語は、この見地を集約的に表現するために熟慮のすえ選択された(訳書、1ページ)。福祉国家は「形成making」されたのでもなければ、いわんや^{クリエイト}創出されたのでは断じてない。「これまで、なんびとも——かのベヴァリジその人さえ——“福祉国家”なるものを計画したことはないし、また、それは、いずれの政治哲学または社会哲学の直接的産物でもない。それは、実際、特定の諸問題への対応策が長年にわたって蓄積し、ついには政府責任の新概念をうみ出すまでの規模に達したということにすぎない」(訳書、1ページ)。急場しのぎのやり方ではあれともかくも社会的に対処されなければならないような諸問題を、拡大し、また新たにおびただしく噴出させたのは、「産業革命」であった。

これがブルースの確固たる福祉国家観である。以下、18世紀末までの救貧法史を概説する第2章「背景と起源」から、第3章「産業革命の衝撃」、第4章「ヴィクトリア時代の救貧法」、第5章「転換期——1905—14年の社会改革」、第6章「両世界大戦の間」、そして第7章「ベヴァリジとその後」まで、実に盛りだ

くさんの歴史的事例やエピソードを配しつつ上述のテーマが語られていく。その語りは時として冗舌にすぎるとも感じられるが、好悪の評価はむしろ読者各人のものである。

II

ところで、「長年にわたって積み重ねられた努力の集積」(訳書, 29 ページ)としての福祉国家, という本書の基本的見地は, あのA・V・ダイシーの古典的名著『19世紀のイギリスにおける法律と世論の関係』(A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Opinion in England during the Nineteenth Century*, 1905, 2nd edn., 1914, 清水金二郎訳・菊池勇夫監修『法律と世論』, 法律文化社)における「団体主義collectivism」の特徴づけを, 現代にまで引きのばしたものである。よく知られているようにダイシーは, 立法に関する支配的な世論という次元で19世紀イギリス史を次の3つの時期に区分した。(i)旧トーリー主義すなわち立法の休止時代(1800—1830年)。これは, あるがままの事物に対する極度の満足と変化に対する盲目的恐怖によって立法活動が阻害されていた時期である。(ii)ベンサム主義すなわち個人主義の時代(1825年—1870年)。この時期には個人の自由を制限していると考えられた歴史的遺物が除去された。「自由放任laissez faireは, 實際上, ベンサムの立法上の教義の最も重要な部分であり, イギリスにおいて法律改正運動に力と特質とを与えた」。(iii)団体主義の時代(1865年—1900年)。これは, 国民大衆に利益をもたらすためには, 個人の自由をいくらか犠牲にしてでも国家の干渉を歓迎すると

ともに, 契約の問題において個人活動に対比して団体活動を好む傾向をもつ思潮であって, しばしば「社会主義」とも呼ばれる。第2の時代の立法を支配した思潮がジェレミ・ベンサムという一法律哲学者の名を冠せられるのに対して, 団体主義は「1つの学説たるよりも, むしろ1つの感情である」。それは意識的な計画や明快な議論の力で地歩をえたわけではなく, 「諸事実の重圧」によって助長されてきたにすぎない, とダイシーは強調した。

ブルースはダイシーのこの書物の結語——「立法に関する世論それ自体は, 哲学的思想の結果であるよりも一層しばしば事実の結果である」——を引き, 「このことは福祉国家の生成の基調^{キイノート}と受けとってよいであろう」と述べるのである(訳書, 246 ページ)。

さて, ダイシーの上記の学説は1950年代の末から大々的な再検討にさらされてきた。すなわち, オリヴァー・マックドノーの1958年の論文「19世紀の行政革命——1つの再評価」(O. MacDonagh, 'The Nineteenth Century Revolution in Government: a Reappraisal', *Historical Jr.*, 1, 1958) をきっかけとし, 行政史, 思想史, 一般史などの諸分野から多くの論者の参加をえたイギリス「19世紀行政革命論争」は, ダイシー批判を共通の前提とするものであった。この論争そのものについては, わが国でもすでに何度か紹介されており, 小文が多くを述べる必要はあるまい(岡田与好「自由放任主義と社会改革——『十九世紀行政革命論争』に寄せて——」, 『社会科学研究』34, 1976年, を参照のこと)。ダイシー的シェーマを奉ずるブルース

の本書が、そのような学界状況のなかで批判を免れなかったことを、ここでは見ておこう。

たとえばM・フリーデンは、意欲的な著作『新自由主義——社会改革のイデオロギー——』(M. Freedon, *The New Liberalism : An Ideology of Social Reform*, 1978)において、19世紀末から20世紀初頭にかけての自由主義の変容ないし自己変革を明らかにし、その後の社会改革の展開——ダイシーのいう団体主義の一層の増長、ブルースのいう福祉国家の到来——に対する自由主義の寄与を強調しようとした。ホイッグ的伝統の擁護者として新自由主義批判に情熱を傾けたダイシーは、一方で自由主義を自由放任主義と等置し、他方で19世紀末以来の社会改革の動きを無原則的なもの、「教義を有せざる社会主義」と規定することによって、二重に新自由主義者の面目を失墜させたが、フリーデンはその面目回復を求めるのである。そのフリーデンによれば、ブルースが福祉国家の到来過程のプラクティカルな性質を重視したことは、社会哲学を社会問題から遊離しているかのごとくみなしたものとして、批判されねばならない。

またD・フレイザーが最近試みた総括によれば、ブルースの書物は旧式のホイッグ史観の代表例とされる。すなわち、福祉国家の生成を、イギリス社会が徐々に、しかし着々と開明的になってきたことの証左とみなすようなホイッグ的な歴史解釈は、1948年以後の一時期に優勢であって、それを「最も強力に弁じた」のがブルースであったというのである。フレイザー自身は1973年に概説書『イギリス福祉国家の進化』(D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A*

History of Social Policy since the Industrial Revolution, 1973)をあらわしたが、本人の位置づけるところではこの書物は、救貧法から福祉国家へという一大社会変化を、公的諸サービスの供給における進歩もしくは改良と見るよりは、むしろ救貧法に対する代替的サービスの発達としてとらえている(D. Fraser, 'The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State', W.J. Mommsen & W. Mock ed., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850—1950*, 1981)。

III

こうして最近では、ブルースのこの書物は——あえて意地悪ないい方をすると——ひと昔前の洗練されない福祉国家成立史の代表として扱われがちである。それは、本書の刊行から現在までの間に、当然ながら、当該分野の研究が進捗したことのあらわれであろう。しかし、評者の目には、フレイザーのブルース批判は本書の核心をついていないと見えるし、フリーデンによる裁断は乱暴すぎるように思われる。

うな3段階区分は、19世紀中葉の政府活動が純粹に消極的であったという類の理解を促すものであったが、そうした理解そのものは、「19世紀行政革命論争」を経た今日、確かに「神話」の域に送られたとあってよい。その反面、団体主義の自然発生性、没理念性を強調する部面では、ダイシー説(=ブルース説)はむしろ補強されてきたというのが実情である(くわしくは、岡田、前掲稿、27ページ)。フレイザー自身、団体主義の進展に関するダ

イシー的解釈を、「最も真理に近い」ものと評価したことは見逃せない (Fraser, *The Evolution. . .*, *op. cit.*, pp. 103—104)。つまりブルースのテーマは依然として堅塁を誇っているのである。そして、このような学界状況にいらだちを穏さないのがフリーデンの力作であるが、彼の場合にはブルースの主張を一面化しすぎた論難となっており、かえって説得力を減じたのではあるまいか。

ないものねだりの注文であることを承知のうで述べれば、ブルースのシェーマの弱点は、現代の諸福祉国家間の差異を視野に入れがたいところにある、と評者は考える。産業化の開始時点の違いにもかかわらず産業化そのものが普遍的な、いわば無国籍的な事象であるとすれば（ブルースはそう考えていよう）、産業化が噴出させる「特定の諸問題」への「プラクティカルな対応」の「集積」としての福祉国家も、また無国籍的なものということになる。実際、「到来」の日付にこそ前後の差はあっても、先進工業諸国はいずれ似かよった福祉国家に至るという理解——いわゆる福祉国家の収斂テーゼ convergence thesis は、最近まで有力であった。のみならず、今日流行の福祉国家危機論にしても、諸福祉国家のかかえる諸困難を安易に同類視する点で、収斂テーゼの裏返しにほかならないと思われる。それはともすれば宿命論に墮すのである。

とはいえ、本書には、以上とは異なる福祉国家成立史および福祉国家観を構成していく端緒ともなりうるような指摘が、含まれないわけではない。本書の第1のテーマにこめられた意図、すなわち、救貧法をイギリス福祉

国家の基礎として位置づけようという意図は、序説に見える次の指摘と十分に組みあわされていれば、本書の内容を大きく異なった方向へと導いたであろう。それは、「イギリスの救貧法政策およびそこから発達したものは、現在の立場からはひどく不十分に見えるとしても、19世紀の後半までは、〔国際的に見て〕きわだっていたばかりでなく、唯一のものであった」、という指摘である（訳書、x ページ）。この観点は本書の本論の部分では生かされなかった。19世紀中期のイギリス救貧法システムがいかにかわだってユニークなものであったか、それはなぜだったのか、そしてそのことがイギリス福祉国家にどのような特徴を刻印することになったのか、本書ではこうした問題領域は切り拓かれなかったのである。

最後に、訳文について気づいた点を記しておく必要がある。まず、「選別性 Selectivity」と対概念である「普遍性 Universality」の訳語が本訳書では一定でないことが気になった（訳書、4, 517, 525 ページ）。また、「インダストリアル保険会社」（訳書、164 ページ）、あるいは「労働災害保険会社」（同、335 ページ）と訳された industrial assurance (or insurance) companies の定訳は、簡易生命保険会社であると思われる。他方、Liberal—Unionist が「自由党組合主義者」と訳されたのは（訳書、266 ページ）、この場合の「ユニオニスト」はアイルランド自治法案反対派をさすのであるから、誤解惹起的であろう。このように難解な箇所は散見されるものの、おおむね訳文は平明であって、訳者の労に敬意を表すべきことはいうまでもない。

海外社会保障カレント・トピックス (15)

1984年11月～1985年1月

厚生省大臣官房国際課

はじめに

今回は世界で最も社会保障が進んでいると言われているスウェーデンにおける最近の社会保障の動向に重点をおき、その外アメリカ、西ドイツ、フランスにおけるトピックを取り上げてみた。

まず、スウェーデンからは、社会保障に要する予算、財源調達方法、国と地方の役割分担についてまとめてみるとともに、年金、児童手当、医療保険、医療・保健サービスの最近の動向について紹介する。

アメリカからは、社会保障給付を受けている人が勤労による所得を増加させた場合には逆に可処分所得が減少することがあるという、社会保障の“ねじれ現象”について報告する。

西ドイツからは、公的疾病保険の支出増加が再び増加の傾向を示していることを紹介する。

フランスからは、養育費を払わない親に代って家族手当金庫が家族支援手当を支払う制度が創設されたことを紹介する。

1 スウェーデン——スウェーデンの社会保障の最近の動向

A 社会保障に要する費用

スウェーデンにおける社会保障関係支出は、1,991億クローネ、対GNP比は31.9%、国民1人当たり支出は、23,907クローネとなっている(1982年)。なお、1クローネは、28.59円である(85年1月31日現在)。

主な社会保障関係支出の用途は次のとおり。(1982年)

	百万クローネ	社会保障支出 の中に占める 割合 %
国民基礎年金	39,475	19.8
国民付加年金	26,956	13.5
医療・公衆衛生	37,373	18.8
医療保険	25,121	12.6

社会保険(年金、医療、労災、失業)による支出の総計は、97,759百万クローネとなり、社会保障関係支出の49.1%を占めている。最近増加が著しいのは、国民付加年金で前年比15%増となっている。

これらの支出に要する財源の負担割合は、次のとおりである(1982年)。

国	29%
地方自治体	29%
事業主	42%
被保険者	1%

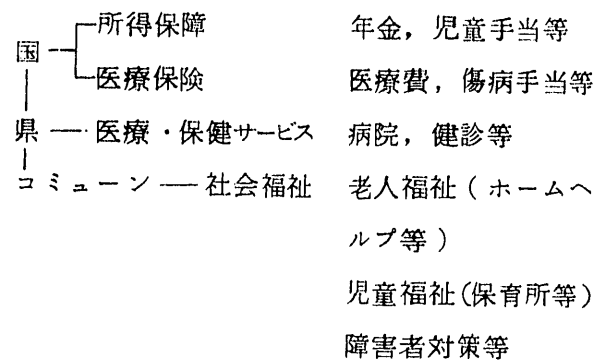
事業主の負担は、支払い賃金に応じて次の

法定社会保障負担 (Social Security Charge)

を支払うことによりなされる (1984年)。

国民基礎年金	支払い賃金の	9.45%
国民付加年金	〃	10.0%
医療保険	〃	9.5%
その他(労災等)	〃	2.75%
合計	〃	30.9%

を图示すれば次のとおり



B 社会保障関係予算

国家予算は、社会省計上分(84/85会計年度予算)718億クローネであり、全予算の3,049億クローネの23.5%に当たる。

主な項目として、

- 社会保障 (医療, 障害, 老齢) 464.5 億クローネ
- 家庭に対する援助等 (児童手当等) 84.0 億クローネ
- 児童福祉 65.6 億クローネ

地方政府予算は次のとおり

県 (landsting) の予算 (1981年)

歳出総額 455 億クローネ

(内訳)

病院経費	67%
病院外保健医療	12%
精神障害対策	7%

市町村 (Kommun) の予算 (1981年)

歳出総額 575 億クローネ

(内訳)

社会福祉	26%
教育	23%
余暇・文化	12%

C 社会保障体系

社会保障の国, 県, コミュニンの役割分担

D 年金

● 国民基礎年金 (AP)

老齢年金, 障害年金, 寡婦年金, 遺児年金の種類がある。

● 国民付加年金 (ATP)

障害年金, 寡婦年金, 遺児年金の種類がある。

APの概要

(i) 65歳以上の者に老齢年金として一律の額を支給

(ii) 老齢年金額 (1984年)

単身者 29,232 クローネ

夫婦 51,359 クローネ

(いずれもATPがつかないか少額の場合)

(iii) 障害年金額 (1984年)

38,976 クローネ

(iv) 受給者数 (1983年1月)

総数 1,911,126 人

うち老齢年金 1,418,448 人

障害年金 247,063 人

(v) 費用 (1984年見込)

414.5 億クローネ

ATPの概要

(i) 1960年創設の所得比例年金

(ii) 30年加入でAPと併せて従前所得*の

60%を確保

(iii)受給者数 (1983年1月)

総数 1,410,935人

うち老齢年金 873,003人

(iv)費用 (1984年見込)

379億クローネ

* 収入の多かった15年間の平均収入
(参考)

APに平均的なATPを併せて支給した場合の老齢年金の支給(単身者)は、45,373クローネと、最高額のATPを併せて支給した場合は、98,658クローネとなる(1983年)。

E 児童手当

児童手当は、16歳未満の児童について第1子から支給されている。支給対象者は、母または介護者である。1985年1月から児童手当の大幅な改正が施行され、次のように支給額等が改善された。

(1)支給額 年額4,800クローネ/子(従前は3300クローネ)

(2)多子加算

第3子 年額2,400クローネ (1650)

第4子以降 年額4,800クローネ/子
(従前は3300クローネ)

(3)支給期日 毎月払(従前は四半期払)

これらの改善に要する財源は、勤労控除の撤廃、経費節約、増税、地方平衡交付金の減額によって確保することとしている。

児童手当対象児童数は、1,673,482人(1982年10月)である。

F 医療保険

医療保険からは、医療の現物給付(一部は償還制)および現金給付がある。医療の現物給付に当っては一部負担がある。

(i)通院 1回30クローネ

(ii)往診加算 20クローネ

(iii)電話相談 15クローネ

(iv)入院自己負担 1日40クローネ(傷病手当から控除)

(v)パラメディカル 15クローネ

(vi)20クローネを超える薬剤費 40クローネを上限として一部負担

(vii)移送費 30クローネ

(viii)歯科治療

2500クローネ以下 6割自己負担

2500クローネを超えた場合 超えた部分の1/4自己負担

現金給付には傷病、育児休暇に手当がある。

傷病手当は、病気等による休業による逸失利益を補填する。休業の翌日から賃金の90%相当が支給される。1982年の1人当たりの年間傷病手当支給日数は18.5日となっている。

育児休暇手当は、育児休業に対し、父又は母へ延360日間賃金の90%の手当を支給する。このうち180日は、出産前後の休暇に、残りの180日は、その他の事由による育児休暇に充てられる(後者は8歳まで)。

医療保険支出の額は表1のとおりであるが、現金給付の割合が極めて高く、57%を占めている。

表1 医療保険支出状況(1980)

総計	百万クローネ 28,374	構成比 100%
傷病手当	12,631	44.5
両親手当	3,539	12.5
薬剤	2,326	8.2
治療	2,487	8.8
入院	1,255	4.4
歯科	2,174	7.7

G 医療・保健サービス

医療の供給主体は県 (landsting) である。全病床の 91.5% は県が設置しており、民間は 5.3% にすぎない。また、県の予算の 67% は病院経費となっている。

医療政策は、次の方向に向かっている。

(i) 病院中心からプライマリー・ケアの重視へ

(ii) 老人医療に対処するため、長期病床を整備

(iii) 精神治療についてコミュニティ・ケアを重視

医療施設、医療関係者の状況および日本との比較は表 2 のとおりである。

表 2

		人口10万対	(日本)
病院数	860 か所	10.3	(8)
病床数	134,187 床	1612.8	(1,206)
医師数	18,300 人	220	(141.5)
歯科医師数	8,320 人	100	(49.2)

(注) スウェーデンは1980年、日本は1983年の数値
(在スウェーデン 渡辺)

2 アメリカ——社会保障のねじれについて

税と社会保障制度とその「ねじれ」(twists)の結果、多くの米国の高齢者にとって一生懸命働くことは、かえって手取りの収入を減少させる結果が報道されている。

例えば、年間 7,000 ドル稼得所得を有する社会保障年金を受給している夫婦が、より働いて 5,000 ドルの追加所得を得たとしても、その結果手取り所得は、400 ドル余り減少す

ることになる。こうした制度については、高齢者団体から強い反発がある。

アメリカにおいて、高齢労働者は、毎年、全国の賃金水準の変化に応じて調整される一定の額を上回って稼得所得を得た場合には、社会保障給付をカットされることとなっている。

1984 年については、65~69 歳までの者は、年間 6,960 ドルを超える稼得所得 2 ドルにつき 1 ドルの社会保障給付がカットされている。これは、一定額以上の稼得所得について 50% の税を課すのと同じ効果を持つ (なお、62~64 歳までの早期退職者については、このリミットはより厳しく、年間 5,160 ドルとなっている。一方 70 歳以上の者については、このような減額措置は講じられていない)。

また、税制上の稼得所得に対する労働阻害要因としては、社会保障給付の受給者であっても社会保障税を支払わなければならないことがある (税率 稼得所得の〈被用者〉6.7%、〈自営業者〉11.3%)。

さらに、一定の所得限度を超える所得を有する者については、社会保障給付の一部が連邦所得税の課税対象となる (1984 年からの新制度)。

当面、こうした所得制限は維持されることとなっているが、1990 年以降、65~69 歳までの者の所得制限は、稼得所得 3 ドルについて 1 ドルの社会保障給付カットに緩和されることとなっている。

スミス夫妻 (夫 68 歳、妻 66 歳) が稼得所得を 6,960 ドルから 12,000 ドルに引き上げた例

稼得所得	6,960 → 12,000 (+5,040)
私的年金収入	27,000 → 27,000
社会保障給付	15,000 → 12,480 (-2,520)
収入合計	48,960 → 51,480 (+2,520)

社会保障給付の被課税部分

	4,730 → 6,240
被課税所得	34,690 → 41,240
連邦税	6,131 → 8,267 (+2,136)
州 税	1,498 → 1,750 (+ 252)
社会保障税	786 → 1,356 (+ 570)
税合計(支出額)	8,415 → 11,373 (+2,958)
税控除後の所得	40,545 → 40,107 (- 438)

(U.S News & World Report)

3 西ドイツ——公的疾病保険の支出の増加について

公的疾病保険の社会保障に占める割合は、1982年に一時下降したが、1983年には再び上昇した。

公的疾病保険支出の増加は、入院、通院治療、薬剤の3つの分野にみられているが、この中で最も多く増加しているのは表3に示すように入院に対する支出である。

病院財政法と連邦介護規則による病院財政の新秩序も病院経費の増大に歯止めをかけることは困難であった。

(Arbeit and Sozial Politik)

4 フランス——家族支援手当制度の創設

離婚した相手が子供の養育料を払わないか、又はわずかしか払わない場合に家族手当金庫からの援護を認める法改正がフランスの国会で全会一致で可決された。

これにより2月間全く養育料が支払われず、かつ、子供を養育している方の親が再婚又は同棲していない場合に限り、子供1人につき1か月に348フラン給付される現行の孤児手当に代わり家族支援手当が支給されるようになった。

なお、国会の修正により、家族手当金庫は、親に代わり、離婚した相手から子供の養育料を取り立てる義務を持つこととされた。

(Le Monde)

表3 公的疾病保険の給付の種類(1965年-1983年)

単位 100マルク, %

給付の種類	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983
通院治療	4,549(30.5)	7,996(33.5)	19,590(33.7)	28,294(32.9)	30,606(33.2)	30,058(32.4)	30,664(32.2)
入院	2,947(19.8)	6,009(25.2)	17,534(30.1)	25,465(29.6)	27,319(29.6)	29,596(31.9)	30,930(32.4)
薬剤	2,392(16.0)	4,891(20.5)	11,483(19.7)	17,454(20.3)	18,903(20.5)	18,821(20.3)	19,715(20.7)
疾病手当	3,698(24.8)	2,467(10.3)	4,664(8.0)	6,654(7.7)	6,439(7.0)	5,897(6.4)	5,515(5.8)
その他	1,328(8.9)	2,486(10.4)	4,899(8.4)	8,089(9.4)	8,929(9.7)	8,304(9.0)	8,496(8.9)
給付総額	14,914(100.0)	23,849(100.0)	58,170(100.0)	85,956(100.0)	92,196(100.0)	92,676(100.0)	95,320(100.0)

海外社会保障関係文献目録

1984年7月～9月 社会保障研究所図書室受入分

社会保障・社会政策一般

Alber, Jens

Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat : Überlegungen und Daten zur Situation in der Bundesrepublik. *Kölner* 36(2) 1984, p. 225—51.

Barro, Robert J.

The impact of social security on private saving : evidence from the U.S. time series / Robert J. Barro ; with a reply by Martin Feldstein. Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978.

47p. ; 23cm. (AEI studies ; 199)

Studies in social security and retirement policy

Bondar, Joseph

Social security beneficiaries enrolled in the direct deposit program, December 1983. *Soc. Sec. Bull.* 47(5) May 1984, p. 17—24.

Brink-Budgen, Roy Van Den

Freedom and the welfare state. *J. of Soc. Pol.* 13(1) Jan. 1984, p. 21—39.

Charles, Jean-François

Social security in Switzerland : main features of the schemes and current problems. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 178—93.

Darby, Michael R.

The effects of social security on income and the capital stock / Michael R. Darby. Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1979.

90p. : graphs ; 23cm. Studies in social security and retirement policy (AEI studies ; 227)

De Koh, Adrian

Crisis in the welfare states. *Soc. Pol. & Admin.* 18(2) Summer 1984, p. 157—64.

Drbohlav, Vlastimil

Protection and security for working mothers in Czechoslovakia. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 171—77.

Dumont, Jean-Pierre

L'évolution de la Sécurité sociale dans le monde en 1983 : Des améliorations et de nombreuses restrictions. *Rev. franç. Affaires soc.* 38(2) avril—juin 1984, p. 39—52.

Euzéby, Alain

Protection sociale et économie nationale. *Droit Soc.* (3) mars 1984, p. 190—201.

Fouquet, Olivier

La distinction entre les différents régimes de protection sociale a-t-elle encore un sens ? (Conseil d'Etat 2 déc. 1983) *Droit Soc.* (3) mars 1984, p. 208—14.

Fragonard, Bertrand

Eléments pour un débat sur le critère de ressources dans la législation des prestations familiales. *Droit soc.* (5) mai 1984, p. 308—18.

Fraser, Derek

The evolution of the British Welfare State : a history of social policy since the Industrial Revolution. 2d ed. London, Macmillan Press, c1983 (1st ed. 1973).

xxxii, 326p. 22cm.

- George, Victor
The impact of social policy / Vic George and Paul Wilding. London; Boston: Routledge & K. Paul, 1984.
viii, 300p.; 22cm. Radical social policy
- Gilbert, Neil
Welfare for profit: moral, empirical and theoretical perspectives. *J. of Soc. Pol.* 13(1) Jan. 1984, p. 63—74.
- Ginet, Jean-Christophe
Protection sociale et développement. *Rev. franç. Affaires soc.* 38(2) avril—juin 1984, p. 141—55.
- Guest, Dennis
Social policy in Canada. *Soc. Pol. & Admin.* 18(2) Summer 1984, p. 130—47.
- Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart Bd. 5
1983, hrsg. von Georg Wannagat.
Berlin, Schmidt, c1983.
436p. 24cm.
- Kirk, H. David and Susan A. McDaniel
Adoption policy in Great Britain and North American. *J. of Soc. Pol.* 13(1) Jan. 1984, p. 75—84.
- Meshor, John
Recent social security Commissioners' decisions on supplementary benefit. *The J. of Soc. Welfare Law* Mar. 1984, p. 118—128.
- Michalsky, Helga
Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. *Soz. Fortschritt* 33(6) Juni 1984, p. 134—42.
- Midgley, James
Diffusion and the development of social policy: evidence from the Third World. *J. of Soc. Pol.* 13(2) Apr. 1984, p. 167—84.
- Otton, Geoffrey
Managing social security: government as big business. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 158—70.
- Prétot, Xavier
La réforme des conseils d'administration des organismes du régime général de Sécurité sociale après les élections du 19 octobre 1983. *Droit soc.* (5) mai 1984, p. 319—31.
- Report on social developments. Year 1983.
Brussels, Commission of the European Communities, 1984.
184p. 30cm.
- Richardson, Ann
Participation / Ann Richardson. London; Boston: Routledge & Kegan Paul, 1983.
vii, 151p.; 22cm. Concepts in social policy; 1
- Schewe, Dieter
100 Jahre: Vom Reichs- zum Bundesversicherungsamt. Der Wandel einer Sozialbehörde. *Soz. Fortschritt* 33(6) Juni 1984, p. 142—47.
- Tesfatsion, Leigh
Welfare implications of net social security wealth. *J. of Pub. Econ.* 24(1) June 1984, p. 1—27.
- Towers, Bridget
The management and politics of a public exposé: the Prestwich inquiry 1922. *J. of Soc. Pol.* 13(1) Jan. 1984, p. 41—61.
- XXX
La protection sociale des agriculteurs: mesure de l'effort contributif des exploitants au financement de leur régime de protection sociale. *Droit soc.* (4) avril 1984, p. 260—69.
- The year book of social policy in Britain 1983.
Ed. by Catherine Jones and June Stevenson.
London, Routledge & K. Paul, 1984. 216p.
24cm.
- 社会保険**
- Ballantyne, Harry C.
Actuarial status of the OASI and DI Trust Funds. *Soc. Sec. Bull.* 47(5) May 1984, p. 3—8.

- Cartwright, William S.
Saving, social security and private pensions. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 123—38.
- Disney, Richard
The regional impact of unemployment insurance in the United Kingdom. *Oxford Bull. of Econ. & Statist.* 46(3) Aug. 1984, p. 241—54.
- Drouin, Vincent
L'assurance-chômage: éléments de droit comparé. *Droit soc.* (6) juin 1984, p. 407—13.
- ISSA. General Assembly, 21st, Geneva, Oct. 1983. (Report IV=V)
Demographic and financial projections in social security pension schemes. Reporter: A. S. M. Kashef (Kuwait). 51p. (Report IV)
Criteria applied for achieving the financial equilibrium of social security schemes. Reporter: H. C. Ballantyne (United States). 45p. Geneva, 1984? Iv. 30cm. (Report V)
- ISSA. General Assembly, 21st, Geneva, Oct. 1983. (Report XV—XIX)
Problems involved in covering indirect accident sequelae under insurance against employment accidents. Reporter: H. Simberg (Finland) 7p. (Report XV)
Accident insurance for workers in agriculture. Reporter: S. Grabner (Austria) 20, ivp. (Report XVI)
The impact of occupational safety on risk prevention in private life. Reporter: D. Andreoni. 63p. (Report XVII)
Integration of risk prevention criteria into industrial processes. Reporter: A. Semionov (USSR) 12p. (Report XVIII)
Interaction between prevention of occupational risks and insurance against employment accidents and occupational diseases. Reporters: F. Watermann (F. R. of Germany) & M. Brancoli (Italy) 93p. (Report XIX)
Geneva, General Secretariat of the ISSA, n. d. Iv. 30cm.
- Mussey, Sol
Actuarial status of the HI and SMI Trust Funds. *Soc. Sec. Bull.* 47(5) May 1984, p. 9—16.
- Nelson, Jr., William J.
Changing the method for calculating quarters of coverage: the impact on workers' insured status. *Soc. Sec. Bull.* 47(4) Apr. 1984, p. 3—7.
- Price, Daniel N.
Workers' compensation program experience, 1981. *Soc. Sec. Bull.* 47(4) Apr. 1984, p. 8—12.
- Schmähl, Winfried
Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten in der Bundesrepublik Deutschland: Von der bruttolohn-zur nettolohnbezogenen Anpassung? *Z. Wirtsch.-u. soz.-Wiss.* 104(3) 1984, p. 269—306.
- Sprang, Friedrich
100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung. *Soz. Fortschritt* 33(6) Juni 1984, p. 126—34.
- 社会福祉**
- Alm, James
Intergovernmental grants and social welfare. *Pub. Finance* 38(3) 1983, p. 376—97.
- Besharov, Douglas J.
Malpractice in child placement: civil liability for inadequate foster care services. *Child Welfare.* 63(3) May—June 1984, p. 195—204.
- Brooke-Ross, Rosalind
The disabled in the Federal Republic of Germany. *Soc. Pol. & Admin.* 18(2) Summer 1984, p. 172—78.
- Curtis, Patrick Almond et al.
Developing an instrument for measuring psychosocial assessment in clinical child welfare. *Child Welfare* 63(4) July—Aug. 1984, p. 309—18.

- Feragus, Jacques
L'évaluation de l'action sociale. La valorisation du handicapé. *Rev. franç. des Affaires soc.* 38(1) jan.—mars 1984, p. 103—29.
- Ferlie, Ewan et al.
Professional collaboration in services for mentally handicapped people. *J. of Soc. Pol.* 13(2) Apr. 1984, p. 185—202.
- Finch, Janet
The deceit of self help : preschool playgroups and working class mothers. *J. of Soc. Pol.* 13(1) Jan. 1984, p. 1—20.
- Freeman, Katherine
The significance of motivational variables in international public welfare expenditures. *Econ. Dev. & Cult. Change* 32(4) July 1984, p. 725—48.
- Hayes, Cheryl D.
Making policies for children: a study of the federal process / Cheryl D. Hayes, editor; [sponsored by] Panel for the Study of the Policy Formation Process, Committee on Child Development Research and Public Policy, Assembly of Behavioral and Social Sciences, National Research Council. Washington, D. C. : National Academy Press, 1982. xiv, 265p. ; 23cm.
- Hollingsworth, J. Rogers
Centralization and power in social service delivery systems: the cases of England, Wales, and the United States / by J. Rogers Hollingsworth and Robert Hanneman. Boston : Kluwer Nijhoff Pub. ; Hingham, MA : Kluwer Boston [distributor] , c1983. xiii, 202p. : ill. ; 24cm. International series in social welfare
- Kaye, Lenard W., et al.
Community monitoring of nursing home care: proprietary and non-profit association perspectives. *J. of Soc. Serv. Res.* 7(3) Spring 1984, p. 5—19.
- Kessle, Jo Ann and Susan P. Robbins
The Indian Child Welfare Act : Dilemmas and needs. *Child Welfare.* 63(3) May—June 1984, p. 225—232.
- Midgley, James
Social welfare implications of development paradigms. *Soc. Serv. Rev.* 58(2) June 1984, p. 181—98.
- Quam, Jean K. & Carol D. Austin
Coverage of women's issues in eight social work journals, 1970—81. *Soc. Work* 29(4) July—Aug. 1984, p. 360—65.
- Small, Neil
Community social work in China and Britain. *Soc. Pol. & Admin.* 18(2) Summer 1984, p. 148—56.
- Stein, Herman D.
Organization and the human services : cross-disciplinary reflections / edited by Herman D. Stein. Philadelphia : Temple University Press, 1981. ix, 254p. ; 22cm.
Papers from a conference which was held at the Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences at Stanford, Calif., March 1979.
- Trattner, Walter I.
From poor law to welfare state : a history of social welfare in America/Walter I. Trattner. 3rd ed. New York : Free Press ; London : Collier Macmillan, c1984. xx, 362p. ; 22cm.
- Trattner, Walter I.
Social welfare in America : an annotated bibliography/edited by Walter I. Trattner and W. Andrew Achenbaum. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1983. xxxiii, 324p. ; 25cm.

Trattner, Walter I.

Social welfare or social control?: some historical reflections on Regulating the poor / edited by Walter I. Trattner. 1st ed. Knoxville: University of Tennessee Press, c1983. 161p.; 25cm.

Tripodi, Tony

Trends in research publication: a study of social work journals from 1956 to 1980. *Soc. Work* 29(4) July—Aug. 1984, p. 353—59.

U. S. Health and Human Services, Dept. of Social Security Administration. Family Assistance, Off. of.

Research tables based on characteristics of State plans for aid to families with dependent children: eligibility, assistance, administration in effect Oct. 1, 1982. 1983 ed. Washington, D. C., 1983?

87p. 30cm.

SSA Pub No. 80—08005

Zimin, Boris

The prevention and cure of blindness and the restoration of work capacity and social activity among the visually handicapped in the USSR. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 194—99.

保健・医療

Allsop, Judy, 1938—

Health policy and the National Health Service / Judy Allsop. London; New York: Longman, 1984.

xi, 324p. : ill. ; 20cm. Social policy in modern Britain

Contracting out in the NHS (Struggles in the welfare state). *Critical Soc. Pol.* (10) Summer 1984, p. 83—92.

Cordier, Alain

Démographie et consommation médicale. *Rev. franç. des Affaires soc.* 38(suppl.) juin 1984, p. 103—25.

DeNovo, Anne

Private health insurance to supplement medicare, by Anne DeNovo & Gail Shearer. Washington, D. C., G. P. O., 1978.

1v. 28cm. (Policy planning issues paper)

Doron, Haim

Primary-care promotion to control costs in social security medical care systems. *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 150—57.

Hauss, Friedrich O. and Rolf D. Rosenbrock

Occupational health and safety in the Federal Republic of Germany: a case study of co-determination and health politics. *Internat. J. of Health Services* 14(2) 1984, p. 279—87.

Health care and its costs: the development of the National Health Service in England / Department of Health and Social Security. London: H. M. S. O., 1983.

51p. : ill. ; 30cm.

Hodgson, Thomas A. and Andrea N. Kopstein

Health care expenditures for major diseases in 1980. *Health Care Financing Rev.* 5(4) Summer 1984, p. 1—12.

ISSA. Social security documentation: Asian series No. 8: Report of the Round Table Meeting on the Extension of Medical Care Programmes under Social Security, Seoul, Apr. 1983. New Delhi, Regional Off. for Asia and Oceania, 1983. 134p. 26cm.

Kelley, Joseph B.

Health care in the Spanish social security system: public-private relationships. *Internat. J. of Health Services* 14(2) 1984, p. 309—20.

Koran, Lorrin M. and Kenneth Meinhardt

Social indicators in statewide mental health planning: lessons from California. *Soc. Indic. Res.* 15(2) Aug. 1984, p. 131—41.

Molina, Nelly

Automédication et perceptions à l'égard de la médecine. *Consommation* 31(2) avril / juin 1984, p.23—64.

Raffel, Marshall W.

Comparative health systems: descriptive analyses of fourteen national health systems / edited by Marshall W. Raffel. University Park (Pa.) : Pennsylvania State University Press, c1984.

xviii, 600p. : ill. ; 26cm.

Rodwin, Victor

The health planning predicament: France, Quebec, England, and the United States / Victor G. Rodwin. Berkeley: University of California Press, c1984.

xiv, 303p. : ill. ; 22cm. [Comparative studies of health systems and medical care]

Sorkin, Alan L.

Health economics; an introduction / Alan L. Sorkin. 2nd and rev. ed. Lexington, Mass.: Lexington Books, c1984.

xviii, 234p. : ill. ; 24cm.

雇用と失業

Alain and Chantal Euzéby

The incidence of employers' social contributions: The factors at stake *Internat. Soc. Sec. Rev.* 37(2) 1984, p. 139—49.

Atkinson, A. B. et al.

Unemployment benefit, duration and incentives in Britain: how robust is the evidence? *J. of Pub. Econ.* 23(1/2) Feb. / Mar. 1984, p. 3—26

Berkowitz, Edward & Monroe Berkowitz

The survival of workers' compensation. *Soc. Serv. Rev.* 58(2) June 1984, p. 259—80.

Haveman, Robert H. & Barbara L. Wolfe

Disability transfers and early retirement: a causal relationship? *J. of Pub. Econ.* 24(1) June 1984, p. 47—66.

Hayburn, Ralph

The National Unemployed Workers' Movement, 1921—36: a re-appraisal. *Internat. Rev. of Soc. His.* 28(3) 1983, p. 279—95.

Johnson, William G. & Edward Heler

Compensation for death from asbestos. *Indust. and Lab. Rel. Rev.* 37(4) July 1984, p. 529—40.

Littler, Craig R.

Class at work: the design, allocation & control of jobs, by Craig R. Littler & Graeme Salaman. London, Batsford Academic and Educational, c1984.

127p. 22cm. (Work and society in the eighties)

Meade, James

Full employment, new technologies and the distribution of income. *J. of Soc. Pol.* 13(2) Apr. 1984, p. 129—46.

Olson, Craig A.

The role of rescheduled school days in teacher strikes. *Indust. and Lab. Rel. Rev.* 37(4) July 1984, p. 515—28.

貧困問題

Beeghley, Leonard.

Living poorly in America/by Leonard Beeghley. New York, N. Y.: Praeger, 1983, xi, 211p. ; 25cm.

Ellis, G. F. R.

The dimensions of poverty. *Soc. Indicators Res.* 15(3) Oct. 1984, p. 229—53.

Ford, P.

Incomes, means tests and personal responsibility. London, King, 1939. ix, 86p. 23cm.

Garfinkel, Irwin

Income-tested transfer programs: the case for and against/edited by Irwin Garfinkel. New York: Academic Press, c1982.

xx, 554p. : ill. ; 24cm. Institute for Research on Poverty monograph series .

Proceedings of a 1979 conference sponsored by the Institute for Research on Poverty, the Ford Foundation, and the Social Security Administration.

Goldstein, Richard, 1946—

Applied poverty research / edited by Richard Goldstein and Stephen M. Sachs. Totowa, N. J. : Rowman & Allanheld, 1984, c1983.

305p. : ill. 24cm.

Walker, Robert ed.

Responses to poverty : lessons from Europe, ed. by Robert Walker, Roger Lawson & Peter Townsend. London, Heinemann Ed., 1984.

xii, 337p. 23cm. (Studies in social policy and welfare 21)

その他

Arrow, Kenneth Joseph, 1921—

Collected papers of Kenneth J. Arrow. Cambridge, Mass. : Belknap Press, 1983, 2v. 25cm.

Contents.—V.1 Social choice and justice. V.2 General equilibrium.

Boadway, Robin W., 1943—

Welfare economics / Robin Boadway, Neil Bruce. Oxford [Oxfordshire] ; New York : B. Blackwell, 1984. viii, 344p. 26cm.

Brecht, Arnold

Political theory : the foundations of twentieth-century political thought. Princeton, Princeton Univ. Press, 1970(c1959).

xxii, 607p. 21cm.

Brown, J. A. C. and A. Helou

The fiscal policy of Japan since 1970. *Oxford Bull. of Econ. & Statist.* 46(2) May 1984, p. 89—124.

Diamond, P. A. and J. A. Hausman

Individual retirement and savings behavior. *J. of Pub. Econ.* 23(1/2) Feb. / Mar. 1984, p. 81—114

Dicks—Mireaux, Louis and Mervyn King

Pension wealth and household savings : tests of robustness. *J. of Pub. Econ.* 23(1/2) Feb. / Mar. 1984, p. 115—139

Doyal, Len and Ian Gough

A theory of human needs. *Critical Soc. Pol.* (10) Summer 1984, p. 6—38.

Faludi, Andreas, comp.

A reader in planning theory. [1st ed.] Oxford, New York, Pergamon Press (1973) xii, 399p. 22cm. Urban and regional planning series, v. 5

Flora, Peter

State, economy, and society in Western Europe 1815—1975 : a data handbook in two volumes, by Peter Flora and others. London, Macmillan Press, 1983.

2v. (633p.) 28cm.

Contents.

V.1 The growth of mass democracies and welfare states.

Kammann, Richard et al.

The analysis and measurement of happiness as a sense of well-being. *Soc. Indic. Res.* 15(2) Aug. 1984, p. 91—115.

Katona, George

Private pensions and individual saving. Ann Arbor, Univ. of Michigan, c1965.

xi, 114p. 23cm. (Survey Research Center. Institute for Social Research. The Univ. of Michigan. Monograph No. 40)

Public services and the private alternative : report of a seminar held at St. George's House, Windsor Castle, England 1st—4th March, 1982. Vienna, Virginia, Public Service Research Foundation, c1983. 110p. 23cm. (Special ed. of the *Government Union Review*)

Ruggie, John Gerard ed.

The Antinomies of interdependence : National welfare and the international division of labor. New York, Columbia Univ. Press, 1983.

xiv, 506p. 23cm. (The Political economy of international change)

Shen, Cynthia H. and Frank W. Young

The structural context of social indicator
differentials in Japanese prefectures 1965—75.
Soc. Indic. Res. 15(1) Jul. 1984 p. 17—42.

Voydanoff, Patricia ed.

Work & family : changing roles of men and
women. Palo Alto, Calif., Mayfield, c1984.
viii, 383p. 23cm.

Wynn, Martin

Housing in Europe/ edited by Martin Wynn.
New York : St. Martin's Press, 1984.
325p. 23cm.