

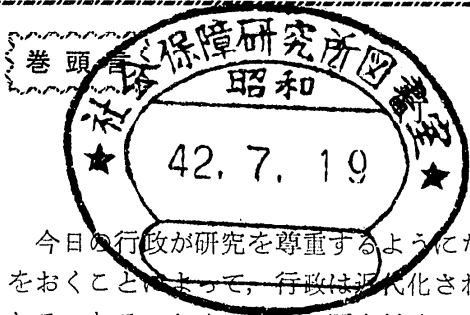
季刊

社会保障研究

Vol.3, No. 1

社会保障研究所

1967



政 と 研 究

山 田 雄 三

今日の行政が研究を尊重するようになってきたことはたしかである。調査とか分析とかに重点をおくことによって、行政は近代化される。官庁のなかで専門職が育てられ、研究機関が設置されるのもそのためである。厚生行政についていうと、これまでも医学・衛生の方面で多くの技官が配置されていたが、最近では社会・経済の方面でも専門職、もしくは専門職に近い人々の活動が顕著になっており、また研究機関としては、すでに「人口問題研究所」とか「統計調査部」とかがあることは周知の通りである。さらに、こういう内部的な研究組織以外に、外部の研究者と接触しようという気運は最近ますます高まってきている。科学研究助成金で委託研究を大学関係の研究者にやってもらうとか、審議会のなかに専門委員の部会をおくとかいうやり方がそれである。また、「アジア経済研究所」、「国民生活研究所」およびわれわれの「社会保障研究所」のように官庁の外部に特殊法人という形で研究所を設け、行政と交流を保ちながら研究を進めていくというやり方も、たしかに最近の傾向である。要するに、調査とか分析とかを通じてできるだけ正確に事実知識を集め、そういう知識に基づいて行動を律しようというのがいわば近代人の態度であり、行政もまたそういう意味で近代化の方向を強めつつあるとあってよい。

こうして行政と研究との接触が計られている一方、行政のある限界点では、研究を断念し、もしくは無視して実行にかからなければならない面があることを承知しなければならない。研究を過信してはならない。つまり、われわれは「無知」を避くべきだが、さりとて「主知主義」であってはならないのである。ただ政治家や行政の実務家に多いのは、自分の身の回りの局部的な知識に固執し、それを一般化してしまうことであり、そういう人はもともと研究になじまない傾向にある。もっと悪いことには、そういう人はとかく結論が気に入れば歓迎し、気に入らなければ非難する。それは研究への冒瀆であろう。また研究者がそういう賞貶に迎合することは、さらにもっと悪い。しかし同時に、一切が研究で割り出せるものではなく、政治の世界では虚々実々の戦略も重要であることは忘れてはならない。

もちろん、研究は行政に役立つようになすべきであろう。その際行政にふりまわされないためには、研究の分を守ることが必要であり、次の諸点を十分に注意しなければならない。

- (a) 研究の中心は、何といても正確な「事実知識」を集めることであり、したがって実態調査、統計分析、国際比較などに十分力をいれることが肝要である。もちろん、解釈とか意見とかいうものが、事実知識から出てくるには違いないが、研究にとってはそれらはむしろ副次的なものなのである。研究にとっては、結論よりもプロセスが大切である。
- (b) そのことは解釈や意見を退けるというのではない。行政の実務家がとかく狭い事実認識に囚われているのに対して、われわれは広い事実知識を提供しなければならず、そこから当然「展望」とか「見通し」とかについて意見の相違が生まれてくるであろう。ただこの場合にも、直接意見の相違について争うというより、むしろ考慮すべき事実知識を考慮しているかないかというような点で争うべきものなのである。とくに社会保障の問題に関しては、単に制度そのものの技術論にとどまらず、広く経済的・社会的背景を考慮することが必要であり、これによっていっそう新しい展望をつかむことが大切である。

社会保障の最低基準

—公的扶助・社会福祉事業の論点をめぐって—

小倉 襄 二

I はじめに

社会保障の最低基準の構造について論ずることは、社会保障の全体系の検証とその周辺に存在する関連領域（たとえば、最低賃金制や経済諸指標）をひろく展望しなければ、おおよその筋みちさえもみいだせぬ課題であると考ええる。小稿ではどうしてそのような広範な検討と分析の集約として最低基準の構成にアプローチすることは不可能であるので、領域を主として、公的扶助と社会福祉事業の論点に限定して、最低基準への考え方をとらえてみたい。この場合、公的扶助はともかくとして、社会福祉事業の側面については最低基準という論点としてとりあげることが自体が可能か否かということが検討すべきことがらであるのは当然であるが、私としては、その前提の検討をぬきにしたかたちで、とりあえずこの領域の問題を最低基準を考える素材として使用していることをはじめにとわっておきたい。

II 「最低基準」への視点

大内兵衛氏は憲法との関連ですべての国民に「最低限度の生活」を保障するという国家責任について言及し、「しかもその『最低限度の生活』というのに『健康で文化的な』という形容句をつけたということ、これほどすばらしいことはない」と私は思う。むろん人権に関する憲法の規定も、平和に関する保障もすべて立派であるけれども、それらは世界史的にはすでに古い話である。それに対してこの規定すなわち社会保障というのはいかにもフレッシュな概念であり、また力づよい理念である¹⁾とのべている。私たちが最低基準の間

題に接近する場合にも、この提言にあるような立場を忘却すべきではないと思う。このことは決して当為の問題や理念的要請のテーマではなくて、社会保障における最低基準を扱うための検証の指標となるものである。大内兵衛氏は「最低限度の生活」とは何か、その「保障」とは何か、日本国民はたえずそれを聞いていると指摘する。このような志向からみれば、最低基準は国家権力の側の政策的な都合や財政事情によって歪曲されたり、そのレベルや内容が不当に切り下げられたりしていいものではない。現実の社会保障の体系、制度はきわめて複雑多岐であり、当面の諸基準もさまざまな錯綜をみている。そして一方では、国民はそのおかれている状況——とくに各種の「事故」に陥って、社会保障のしくみや給付などの所与の基準によって生活の展開を規制されているのである。いわば所与の基準による被拘束的な強制構造が成立しているとみてよい。このような事実とその内容が、「最低限度の生活」とかかわって、どのような意味をもち、その「保障」の内実がいかなるかたちで存在するかを問う必要がうまれてくるのである。確かに社会保障と「最低限度の生活」の保障を相関させることはフレッシュな概念であった。しかしそのことが、ただちに国民の生活の再生産にとっての有効性の獲得につながることは速断できない。むしろ、私たちの生活をめぐる状況は、さまざまな私的関心と私的努力のみが優先性を主張し、社会保障による最低基準の設定が、私たちの生活過程に対してもつ積極的な意味・内実が見失われているといっても過言ではない。

W. Beveridge が 1930 年以降の英国において一般的な生活水準の上昇にもかかわらず、貧困 (Want) は減少しなかったことを指摘し、繁栄を拡大する新しい方法が必要とされ、社会保障計画

1) 大内兵衛「『最低限度の生活』ということ」『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 1.

は貧困を除去し、その上に繁栄を招来させる一つの国民的最低限 (National Minimum) を明確なかたちで確立するために設定される²⁾ というそのレポートにおいて提言したことが一つの意味をもち、その国民的最低限を内容とする社会的給付のうえにそれぞれの自由なイニシアティブによる生活構造が構築されるという発想の基盤に注目しなければならない。国民的最低限 (National Minimum) 自体は、社会的に容認された国民の最低限度の生活水準である。その確保は社会、国家の義務として認識されたところの国民のミニマム・レベルの生活基準と考えられ、英国の19世紀後半の労働組合運動の活動、とくに、「標準賃率」(Standard Rate) や強制的な労働諸条件に関する「共通規則」(Common Rule) の確立、普遍化の指摘のなかで形成されてきたことはよく知られている。とくにこの社会過程において熟練労働者のみならず、不熟練労働者、失業者、就業不能者、苦汗労働者をふくむ国民的基盤へ、それらの諸階層へナショナル・ミニマム確保を目標としての展開が要請されてくる。「ナショナル・ミニマムなる概念のなかには、国家が個人・組織労働者であれ、組織外の労働者、一般国民であれ一つの生活問題に関与するということが前提となっている³⁾」という構造をもつ。とくに、ナショナル・ミニマムがたんなる権利宣言ではなく、労働組合運動の発展に具体的に支えられ、労働組合の交渉力を基礎としながらも、その成果を、国家を介在させることによって全国的規模で実現しようとするのがナショナル・ミニマムの概念と考えられている⁴⁾。ここではナショナル・ミニマムの具体的な実現形態が問題ではなく、この社会的容認をうけたうえでの国民的定着・生活原理が重要なのである。いわば、救済や生活原理におけるナショナル・ミニマムの主体的把握の有無という主題につながってくる。W. Beveridge のレポートからの引用が社会保障とナショナル・ミニマムの相関をつよく提言したことに触れたが、1942年のレポートにおいて、その

ような設定が可能となるためには、1910年前後の最低賃金制度や無拠出老齢年金制度などの形成を画期とする社会保障前史の史的展開の厚みと国民化が前提となっている。この基準に関する主体的把握については、渡辺華子氏によれば「わたくしたち日本人の場合には、自分たちが本当に苦しんで自主的な社会活動のなかから自分の手で『基準』をうみ出した経験にとほしいために、基準は上のほうでだれか構成者が適当に考えて割り出して決めてくれるもので、自分たちが育てるのだという意識がよわいために『基準』と『規則』の根本的な相違にたいして不感症になってしまっていると考えるからだ⁵⁾」という状況にかかわってくる。たしかに最低基準そのものは、当該の時点における科学的な計測の問題であったり、政策的な操作としてさまざまなレベルのばらつきをもつものである。Beveridge の場合にしても、ナショナル・ミニマムとの相関で社会保障給付は生存に必要な最低限度の所得を保障するものとして設定されたが、この Beveridge の「最低」とは、想像されるもっとも低い動物的基準であった。1950年当時の資料においても、たとえば National Assistance の扶助レベルは S. Rowntree の Poverty Line よりはるかに低いことが挙証されている。しかしながら、そのことのゆえに、矛盾の側面に対して、国民的な対応が主体的に成立して、渡辺華子氏の指摘にあるような基準の主体的把握から基準の積みあげなり、基準によって構築される社会的諸給付をベーシックにとらえる生活構造への関心が普遍化している事実を否定することはできない。

以上の「視点」はむしろ基準についての結論として提起すべき論旨にちかいものであるが、社会保障によって構築される生活内容として最低基準が主体的に把握されないでは、国民の具体的な生活要求と社会保障が切実にきりむすぶ交点の所在がきわめて不明確となってしまうであろう。また現実の諸基準に対する批評・批判にしても、その立論の根拠と基盤を喪失することになりかねないのである。これらのことを一応「視点」として提起し、現行の制度のうちにひそむ課題をあきらか

2) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 166.

3), 4) 与田恒『社会保障』, 昭和40年, p. 86-88 参照。

5) 渡辺華子『福祉国家』, 昭和37年, p. 94-95.

にしたい。

III “現代の貧困”——公的扶助——保護基準

ナショナル・ミニマムは最低賃金制として現われるものであるが、わが国におけるこの国民生活の最低限を規制する普遍的立法としての最低賃金制の欠如を代替しているのが生活保護基準である。社会保障は労働者を中核に国民諸階層の生活統制や規制の機能をもつものであるが、公的扶助・生活保護基準は直接、間接に被保護階層の基準生活との相関で、低所得層や不安定就労層の生活を規制し、そのことによって、労働者国民諸階層の生活を基底的に規制する役割を果している。生活保護基準は国が“最後の切りどころ”として保障する最低生活の水準として国民にうけとられ、「社会保障の最低基準」としてはもっとも明確なレベルとして提示され、つねに論評の対象となっている。社会保障の最低基準の問題が保護基準によって代表されるような偏りが存在する。一方ではこのことはわが国の社会保障の最低基準については現実に生活保護基準の占める比重とその位置・意義の大きさをも示すものといえよう⁶⁾。

保護基準と最低生活の相関については、1962年の社会保障制度審議会の勧告のなかに示されている。そこでは、最低生活費は一般国民生活の向上に比例して向上するようにしなければならない。国民一般の生活基準が上昇していることから、従来の保護基準はそれにおくれており、このおくれをとりもどすことがもっとも必要なことであると述べられている。さらに1964年の社会福祉審議会生活保護専門分科会の生活保護基準改善についての中間報告においても、この考え方を具体化している。勤労者世帯の実収入分位階級のそれぞれについて、消費水準分析を行い、とくに低所得層など消費水準の伸びが大きいという平準化傾向を前提として、被保護階層についての水準の大幅改善を志向する必要性を強調している。これらの一連の保護基準改定についての考え方は“一般国民の生活水準との格差縮小”を目標とすることを基本としている。ただ一般国民といいながら低所得層（被保護階層に隣接する第1・10分位階級）の動向

とそれとの格差縮小が中心である。低所得層の階層別の収入伸び率が平均値の観点から比較されていて、この階層の実質的な生活構造の検討が無視されている。とくに、格差縮小を必然的に志向させた背景には、収入の伸びはあったとしても、家計——生活構造の緊張や歪み——消費者物価の上昇や消費構造の変化による低所得層の生活内容の悪化がみおとされて、“平均値の魔術”による虚構が存在する。一般国民との格差是正が低所得層との格差縮小にすりかわり、最低賃金制の普遍的確立の欠如するなかで、“是正や縮小”の相対的根拠がきわめてふたしかなものとなる。

平均値の背面には“人なみに生活”できない低所得層の生活構造がある。低所得層といっても所得額自体が低水準で、名目所得が停滞・減少し、消費者物価の上昇をそのまま実質所得の低下としてうけとめねばならぬ絶対的な底辺層もある⁷⁾。さらに、社会平均所得の上昇率とみあうだけの所得の伸び率を示しながらも、つねに所得分布上の低位置にある層も存在する。食料価格・公共料金、雑費品目（とくにサービス支出品目）などの消費者物価の上昇による圧迫をとくにつよく家計上に影響をうける層でもある。収入が伸びたとはいっても、低所得層においては、世帯員が家計補助的労働として、さまざまな低収入労働に従事して、いわゆる“かきあつめ家計”低収入多就業構造によって辛うじて生計をいとなんでいる者も多い⁸⁾。保護基準の改定・格差縮小が平均値だけの枠組みで処理されて、格差が是正されたと楽観するわけにはいかない。1961年（昭和36年）以降、格差縮小のための保護基準の大幅な改定がなされたというが、東京都区部における被保護世帯（労働者世帯）と一般勤労世帯の比較をみると、40年度1ヵ月1人当りの実支出は、被保護世帯は7,369円であるが一般世帯は16,476円で、一般世帯を100とすると被保護世帯は44.7で50%にもみため状況

6) J. Harrey, *The British State*, 1958, 山中篤太郎編『社会保障の経済理論』, 昭和31年, 所収, 『社会保障と窮乏』, 小倉製二『公的扶助』, 昭和37年, など参照。

7) 江口英一『日本における社会保障の課題』, p.25-26.

8) 尾崎巖『悪化した低所得層の生活』『エコノミスト』, 1963, 10, p.74-76, 参照。

である。消費支出については一般世帯を100とすると50.2である。消費支出の内訳では食料費は73.3、住居費は66.2、光熱費は59.7と50%をこえているが、被服費は40.0、雑費は26.7と低いレベルを充足するにすぎない⁹⁾。

生活扶助基準額は、1966年(昭和41年4月)には第22次改定によって、1級地標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)で20,662円であったものが1967年(昭和42年4月)の第23次改定においては23,451円(前回比13.5%)のアップとなった。1960年(昭和35年)を基準として2.6倍以上の引上げとなっている。この5年間の被保護者1人当り消費水準の年平均実質上昇率は9.5%で大きな伸びを示し、一般勤労者世帯と被保護世帯との消費水準格差は54%に迫ろうとしていると当局は基準改定の努力を強調している。家計調査における低所得層、第1・10分位階級と被保護階層との消費水準の格差は76%であり、飲食物費についてはその差がほとんど認められないといっている。この保護基準で、最低生活費の具体的事例をみても、標準4人世帯(夫・日雇)では29,391円、傷病5人世帯で37,542円、老人2人世帯で15,874円、母子2人世帯で21,866円(いずれも1級地)となっている。厚生省の保護課の見解では「保護基準によって保障される健康で文化的な最低限度の生活は『食えるか、食えないか』といった議論で代表される生存維持水準はいまや完全に払拭し去った水準として理解すべきである¹⁰⁾」と断言するが、果して平均的な数値からみた格差は正からこのような断言が可能であるか。

今回の改定により、標準4人世帯(1級地)の保護基準は29,391円であり、これに教育扶助の学校給食費、勤労控除、住宅扶助の特別基準額などをふくめると約35,000円程度の保護水準に達するという。このレベルは単純(未熟練)労働者の所得水準と比較して決して低い額ではないともいっている。この比較基準も、つねにナショナル・ミニマムとしての最低賃金制と関連するが、比較

されている単純(未熟練)労働者の生活内容の低劣さへの検討が不十分なままでつみあげたモデルとしての最低生活費額で平均的格差は正のパーセンテージにつよい評価をくわえているにすぎないのである。1965年(昭和40年)の家計調査年報の数字では、単純(未熟練)労働者の典型としての臨時・日雇労働者の1人当りの消費支出は8,101円にすぎなかった。世帯収入32,503円、有業人員1.75、世帯人員3.46で、常用労働者にくらべて、世帯主収入では44%、さきの低収入多就業で、世帯収入で58%、1人当りの消費支出がやっと75%になっている。常用労働者の収支も決して弾力性のあるゆたかなものとはいえないが、臨時・日雇労働者における1人当り8,100円ではとうてい“人間らしい”最低限度の生活は不可能である。充足率54%をクローズアップして“食えるか食えないか”の議論が完全に過去のものとなったかのごとき断言は早すぎると思われる。

社会保障の最低基準として保護基準を検討するとき、つねに代表的サンプルとして提示される1級地の基準だけでは適当でない。さきの最低生活費の具体例をとっても標準4人世帯(日雇)では4級地では21,607円にダウンする。傷病5人世帯で28,528円、老人2人世帯で11,703円、母子2人世帯では16,065円へと低下する。このことは社会保障の最低基準をナショナルな次元で、無差別・平等の原則から追究する場合に重要な地域格差の課題として平均的一般世帯や低所得層との生活費の面で格差縮小が1961年以降に進んだとしても、1級地～4級地の格差にみられるような地域間格差があらたな基準についての問題をうみだしているのである。

1964年(昭和39年)の場合でも東京都の4人家族の被保護世帯は、月額平均約13,600円の生活扶助費を支給されているのに対して、鹿児島では平均6,500円位の生活扶助を受けているにすぎないことになる。当時、全国平均1人当りの生活扶助費は月額2,567円で、都道府県別では東京(3,413円)、大阪(3,303円)、北海道(3,259円)がもっとも高く、全国で約3分の2の県は2,500円を下回り、最低は鹿児島(1,640円)、宮崎(1,898

9) 『厚生指針』、41年11月、p.52。

10) 『生活と福祉』、42年5月、p.8。

円)、熊本(1,943円)であった。1963年の被保護者全国いっせい調査のなかにも、この格差を裏付ける資料がある。一世帯当りの収入充当額つまり収入として認定された金額から必要経費等を差引いた金額は、全国平均3,945円であったが、それに対し、東京都2,773円、大阪府3,155円、北海道3,706円でいずれも平均額を下回っていて、とくに1級地の東京、大阪は最低である。4級地を多く含む鹿児島は5,854円で最高、それについて、宮崎4,968円、熊本4,966円と相当の高額となっている。1級地の保護基準や最低生活費のレベルだけでは最低基準を扱うことのできぬ実体が示されている。ナショナル・レベルの生活保護法における地域格差の矛盾が露呈している。被保護世帯をふくむ低所得層におけるはなはだしい地域格差の表現であり、地方自治体の保護基準適用過程の問題でもある。仲村優一氏の推測によれば社会経済的条件にもめぐまれず、低所得、ボーダーライン層を多くかかえ、財政力の乏しい自治体は要保護者が多いにもかかわらず、そのことのゆえに、地方財政上の制約も加わり、かえって保護内容を押さえ、厳しい収入認定を行って、ときには、実際には無い収入をあるかのように推定認定が行われることさえあるという。これに反して、東京、大阪のように財政力の豊かなところは、相対的にゆるやかな認定が行われているようである。生活保護法がすべての国民に無差別平等に同じ内容の最低生活を保障しようとする狙いは、この級地別格差のはなはだしさによって崩壊しているとみてもまちがいでないであろう¹¹⁾。1960年(昭和35年)以降、被保護世帯は大体横ばいで、被保護人員は減少傾向にある。この一般的傾向は、大都市とその周辺地区ではそのままに反映しているが、産炭地域、農山漁村、同和地区では保護率が高く増加の傾向さえ示している。たとえば北九州市では、昭和40年において全国の保護率16.4に対して61.2というはなはだしい高率で昭和39年の58.3に対して著増しているのである。北九州市とその後背地としての筑豊の町には、炭鉱の閉

鎖と地域経済の失調状態のなかで、鋭いカーブを描いて被保護世帯が沈澱しつつある。すでにみたごとく地方財政の負担増、地方の行・財政力の非弾力化、3割自治によって保護基準を尺度とする認定も福祉事務所の行政機能の脆弱化とともに被保護者の権利侵害をとまなうきびしい様相を呈している。しかもこのように荒廃した後進地域では、ほとんど他にみるべき生活保障の施策がなく失業対策事業・公共事業の効果も乏しく生活保護法が唯一の生活保障策として機能しているのである。公的扶助セミナーなどの各地域の公的扶助ワーカーが現状の「基準」に対する見方をきくと、大都市では、現行基準ではとてもやって行けないという切実な訴えに対して、3級地～4級地区の担当ワーカーは、貧しい農山漁村へき地が多く、村のほとんどの家庭が生活保護の最低生活水準を下回る場所もあり、申請があればその村のほとんど大部分がすっぽりと適用に該当するほどの窮迫状態であり、だから現行の保護基準は一概に低いとはいえないという考え方を表明するワーカーもいるのである。保護基準が人間らしい最低生活のレベルをみたしているのではなくて、あまりにもそうした地域の生活が貧しすぎるのであるが、ワーカーには基準が高いという倒錯になってはねかえっている。

とくにさいきんになって目だつのは保護基準による「基準生活」が現に健康で文化的なミニマムをはるかに下回ったものであって、被保護階層が持続的に低レベルの生活に固着化される傾向があらわれているのである。高齢やさまざまなハンディキャップをもつ被保護の世帯構成が増加し、保護開始世帯の稼働状況でも労働力類型は毎年減少し昭和40年度は全体の47%となっている。さらに、保護開始理由をみると傷病を理由とするものが全体の67%にも及んでいる。社会保険(とくに医療保健)の分立・分断、給付条件の低位性のシワヨセがここにもあらわれている。昭和39年の実態では被保護世帯のタイプのなかでは、高齢者世帯が22%、母子世帯は14%と目立っており、一般世帯の構成とは異って、稼働力の少い世帯に固定化する傾向もあらわれている。生活保護基準

11) 仲村優一「生活保護」『実務と法令』、41年1月、p.24-25、参照。

は基準生活費の外に、妊娠婦加算、母子加算、老齢加算、障害者加算などの加算、勤労にともなう必要経費の基礎控除などがある被保護世帯の生活の需要にこたえようとしている。それらの加算・控除の措置のみでは被保護世帯の絶対的に低位にある基準生活の固定化を解消させることにはならない。生活扶助基準のみではなく、住宅扶助、教育扶助、これらの加算・控除をふくめた絶対額を問題としてみても、被保護世帯の生計の非弾力性、一般勤労世帯との決定的な落差は是正されない。この固定化は、保護基準による「基準生活」が、まさに貧困状態への対策ではなくて、国民のなかの特定のハンディキャップをもった階層集団への対策に変質しつつある傾向をも示している。筑豊地帯における被保護階層の累積と生活の荒廃、家庭崩壊や非行の事例に象徴されるように、傷病者、老人、児童をめぐる複雑なニード、人間的な自立を失わせる頽廃などがすすみ、健康で文化的な最低生活どころか生活と人間の絶望的なスクラップ化とよんでも差支えない沈澱と固定化が進行している。このパターンは若干の差はあっても「基準生活」に拘束された被保護世帯に共通の現象である。ここでも最低賃金制や家内労働法の確立が問題となるが、さらに低レベルにおいて被保護階層を労働力の供給源として、特殊で雑多な産業群が形成され、景気変動につねにおびやかされ、盛衰のはげしい衰退の産業の不規則、不安定、低劣な労働条件にそのわずかな収入の源泉をみいだしている。被保護世帯に占める稼得力のある世帯類型・有業者内職就労者などの場合がこれに該当する。「都市における被保護階層の研究」(東京大学社会科学研究所、1966年)の提起した「被保護層形成の意味」によれば、ここで“不安定”という概念が導入されている。これは「貧困」・「困窮」の形態をつらぬく一つの本質的なものと規定され、一定の社会的経済的状态のもとで経済上、社会上の原因であれ、世帯内に生ずる世帯再生産上の原因であれ、ある原因が加わると、きわめて短期間にいわば直線的に被保護世帯として保護金品をうけないと自立的生活をいとなめなくなるような窮迫した状態を意味するといっている。

「不安定」の条件は、現代の支配階級以外のすべての階層、とくに労働者階級にとって現実的に「不安定」状態におちこむ可能性と危機感の主題である。しかもいちど不安定な条件によって被保護階層に陥ってしまえば脱出不可能であり、この階層の存在形態は江口英一氏の指摘にもあるようにわが国の底辺を形成する低所得、不安定就労層としての社会階層のそのまた最底辺を横につらぬくベルト的階層としての固定化されたかたちで被保護階層が固着的に存在する。

1966年(昭和41年)の1月に大阪の衛生都市八尾で被保護の母子世帯のガス中毒があった。この自殺の契機として、電気冷蔵庫をケース・ワーカーが、当時の通達では所持できない規則になっているので、売却することをすすめたことが直接原因としてあげられNHKの「現代の映像」をはじめとしてマスコミが大きくこの事件を報道した。ここにも、ハンディキャップを集中的にならね、せいっぱい生きぬこうとしたこの母子に対して、平均値的な保護基準のレベル・アップだけではどうにもならぬ“現代の貧困”の複雑な様相がうかびあがっている。消費者資本主義と欲求の開發がデモンストレーション効果をともなって充血状態にあるとき人間らしいくらしへの要求の最低限をどのようにして構築するか。保護世帯は保護基準による低い、非弾力的な生活を強制され、いわゆる de-grade なレベルにおしつめられている。この八尾事件のように、市民的・近代的な自由のミニマムさえも奪われてわずかの外圧やショックによっても決定的な破局におちいる外ない階層として固着化しつつ再生産されている。朝日訴訟の経過でも示されたように、明確で一義的な健康で文化的な最低限度の基準を確定し、最低賃金制の確立との関連において人間らしいくらしの最低限度を可能ならしめるような水準が設定されなくてはならない。これは社会保障の全体系にかかわる主題であり、決して、被保護階層のみの関心事ではない。朝日訴訟が、直接的には生活保護の基準をめぐる行政訴訟でありながら、訴訟の進行するなかで社会保障の全体にとって深い関連を保ち、最低基準、とくに社会保障の諸給付のレベルの決定

にも波及するものであることが明らかにされた。憲法 25 条にいう「健康で文化的な最低生活」を一つの基準として獲得することがこの権利貫徹の運動を支えたのである。社会保障の最低基準に占める保護基準の比重はきわめて重い。人間らしいくらしの最低限の確保として保護基準をとらえ、その確立を諸他の分断・分立・差別的な社会保障の最低基準の欠陥を改革する拠点と考え、その構造的な脈絡を明らかにする必要がある。

IV 社会福祉事業の最低基準について

ILO の「社会保障の最低基準に関する条約」102 号条約においても、社会保険の諸給付についての最低基準が主軸となっている。Social Service の枠でとらえると社会福祉サービス（事業）の問題はその最低基準の在り方をめぐって多くの未開拓な課題にみちている。

C. A. R. クロスランドは「社会的支出の主要な諸目的」を論じたなかで、今日の貧困や社会的悪条件は、たんに第 1 次的貧困や資産の絶対的な欠乏の所産のみではなくて、他のいっそうに多様で複雑な諸原因の所産であることを指摘している。このことは、第 1 次的な貧困を軽視してよいとか、物質的基準の向上が貧困の範囲の縮小に役立たないという意味ではない。とくにわが国においては、さきの公的扶助と保護基準の項でみたように、このベーシックな貧困への対策を優先的に逆行していかねばならないのは当然のことである。しかし一方で、平均所得が向上しつつけるとしても、事態はいぜんとして貧困や障害、個人的苦難を大きく残していくであろうという。クロスランドはとくに、「賢明でない消費」をあげ、生活過程における無知やさまざまな類廃にその要因をもとめている。児童や母性に対する福祉、とくに家族関係への社会サービスの広い範囲に対して高度の配慮を行うことを対策の方向として重視している。さまざまな事故、困難とくに高齢、疾病によって生起する事態に核家族化のすすむことも作用して家族相互の援助の可能性は著実に減退していくことになる。そのためにも、社会共同的消費として看護婦やソーシャル・ワーカー、各種のサービスのた

めの社会福祉事業施設、保育所、老年むきの小住宅、公共団体の一般設備、おそらくもっとも大切なものとして家事サービス（訪問・援助活動など）が必要であろうと提言している。

さらにクロスランドは「無視されている特殊ケースと新しい方向づけ」という箇所において次のようにのべている。その要点は全住民的広がりのかかる大きな部類にも属せず、そこでの困苦は特殊な避け難い、個人的不幸に起因している「特殊ケース」がある。たとえば、心身障害児(者)とか遅滞児、いろんな理由で放置されている子どもたち、家族崩壊にまきこまれた子どもたち、このようなグループの中に、おそらく最大の苦難が存在する。しかも、これらの人々はつねに無視されがちであり、順番の最後に置かれがちであり、費用の節減があれば第 1 に苦しめられる立場にある。「彼らは騒々しく叫びもしないし選挙の票数も多くはない。戦後ですら福祉国家の建設の興奮の中で、一般的な給付に対してあまりに多くの注意が払われすぎ、相対的に数の少い、しかししばしば絶望的な特殊ケースに対してはあまりにも注意が払われなかった¹²⁾」とクロスランドはいう。

さらにこれらの問題性は、たんに生活保障の現金給付の支給や、実質賃金水準の引上げ、新しいよく計画された公営住宅を各人に提供することによってさえも、自動的に治癒される性質のものではない。こうした苦難や問題性は貧困、劣悪な物質的条件に起因するものも多い。しかし、この特別のニード、苦難は、貧困の解決がすすんだとしても執拗に残存しつつけるであろうし、たとえば問題家族は、新しい公営住宅の中でも、古いスラム街とほとんど同様の数で発現する可能性がある」と指摘するのである。わが国の養護施設においても貧困そのものから直接的に遺棄されたり放任された児童は少くないが、一方で両親の犯罪、非行、所在不明、離婚など複合的な背景をもった児童が増加しその処置はスタッフの不足、経営難がくわわって困難をきわめている。クロスランドは「今までは物質的基準という観念にもととも取りつかれてきたために隠されていたが今では表面に現わ

12) C. A. R. Crosland, *Future of Socialism*, 訳書, p. 234.

れ注意されることを要求している新しいいっそう複雑な社会諸問題が着々と視界に入りきつつあるのに気づく」とこの項をむすんでいる。社会的支出についても、広くまんべんなく支出をばらまく方法よりも、必要の真の性質を忍耐づよく経験的に社会調査して、それに基いて限定したグループに援助を集中するような方法に依存するよううごいていく、と事態を予見する。援助の形態も、個人別の治療、ケース・ワーク、予防処置などに重点をかけられることを提言している。

クロスランドの場合は英国のソーシャル・サービス、とくにベバリッジ革命の進展のなかで立論を展開しているので、ベーシックな貧困、貧困と特別のニードとの相関への配慮、どの局面をとっても、非常に立ちおくれたレベルにあるわが国の社会保障の最低基準にこのクロスランドの発言を対置することは慎重にしなければならないが、特別のニードとよばれる複雑な問題に対する施策——とくに対策の決定的条件である最低基準の問題をこの領域において検証しておくことが、社会保障の最低基準の全体関連にとってもきわめて重要である。

社会福祉事業の全般にわたる最低基準の検討はここではできないので、主として児童福祉関係の最低基準についてしばってとりあげてみたい。この場合には児童福祉施設の最低基準が一つの素材となるであろう。

『児童福祉施設最低基準（昭和24年）』（日本社会事業協会発行、松崎芳伸著）は児童福祉法が施行された段階における施設の最低基準の設定の事情についてまとめた資料を提示してくれる。占領当局の指導もあって、児童福祉施設のミニマム・スタンダードの設定がなされたこと、それには1948年（昭和23年）当初から作業がすすみまず日本社会事業協会の原案をもととして、4月に児童局原案として中央児童福祉委員会への諮問、小委員会、施設の实地踏査、4ヵ月間にGHQの示唆をうけつつ、日本人の“経済的身長”に合わせようと努力し、基準は理想家の空想、官僚の作文としてではなく、予算の裏付けをもった児童行政の一環として生誕したと経過をのべている¹³⁾。

児童福祉施設の最低基準は設備と運営の両面にわたっている。設備とは物的設備のことであり、運営とは職員の問題をふくめて、いかにうごかせるかということと解説している。最低基準設定当初の構想とその論理は一つの“原型”としてその後の最低基準の在り方を決定していくものとして興味ぶかい。松崎芳伸氏によれば『『最低基準』』というのは読んで字のごとく、これより下ってはいけない、ぎりぎりの最低線ということであり、単に『基準』というのとは大いに異なる。それはいわゆる『最低賃金』という場合の『最低』に通ずるものであり、“これだけくわなければ、生きてゆかれない”という思想である”といている。当時の言葉では“たけのこ生活”もあるのでそのような「最低以下の賃金」に対して、「最低賃金」という思想の中にはゾルレン（当為）の要求がある。最低基準も文化国家日本のゾルレンを内に含んだ「最低基準」である。松崎氏はこれをみだしていないものは物的条件についても適当に改善を要請し、“素養あり、かつ適切な訓練を受けた職員の指導”を基準として求めているのであるからそういう資格要件を欠いた職員は“省令違反”“最低基準違反”としてただちに解職するのがゾルレンの要求であると原理的に思いきった改革的提言を行っている。さらに他のところで、児童福祉施設の最低基準も年々、高いところに向上させ、欧米のそれを追いつき追いつくことを理想とするのべているが、たちまち現実的配慮にたちもどって“現世を忘れぬ久遠の理想”が尊く“現世を忘れた久遠の理想”は乳くさい小児病でしかない、われわれはこの「現世」の具体的表現を「予算」に求めたといっている。このあたりに、原型的段階における最低基準設定の作業の非科学性が露呈してくる。最低基準の内容もさることながら、当時の規定で行政庁は、児童福祉施設の設備や運営が最低基準に達しないときはその改善を命じ、児童福祉委員会の意見をきいて、その事業の停止をさえ命ずることができる（児童福祉法第46条）。たとえば委員会がこの伝家の宝刀をふり回したら、困りものだし、松崎氏によれば、事務官僚はこの

13) 松崎芳伸著『児童福祉施設最低基準』、昭24年、p. 15-16.

専門家の最低基準案を下げる努力をしたし、他方で地方の社会福祉施設の関係者からそれでも最低基準が高すぎるという声が高かったという。戦後荒廃の直後のことでもあり、占領行政下の制約もあって、それぞれの施設の低位性に規定されたり、科学的な調査、時間をかけることによって、とくに児童のニーズを中軸として基準設定のための作業が周到になされなかった事情もここにあきらかになっている。松崎氏のいうゾルレンを現実化の方向へとおし進める客観的根拠についての配慮は財政的配慮などが優先してほとんど結実していないのである。1949年(昭和24年)当時、神奈川県下の保育所でこの最低基準でパスするものはわずか数カ所にすぎず、東京都立のものでも2カ所の保育所で100坪内外のスペースの不足がみられたとのことである。1948年(昭和23年)には保育所は全国に1,688カ所で、公私分離のためまえから、国庫が補助しなければならぬ公立のものは389カ所、昭和24年当時の建築費は、経済安定本部の公定価格で木造で21,300円、この線で最低基準達成のために、まともにとりくめば、保育所だけでばく大な国家経済に対する負担を要することになるおそれがあるから最低基準は基準として改革的に設定した。しかしこの現実化には自信もなく強制的レベルアップへの対策などにはまったく自信のない状況であった。賀川豊彦が最低基準がゆきすぎだと痛烈に批判し、アメリカにだって、この最低基準に達しない保育所はたくさんあるといったそうである。こんなことも最低基準の実現にブレーキとなったかもしれない。とにかく、最低基準を設定する意図が混乱し、どこに根拠をもとめて、基準による児童福祉施設のミニマムを形成していったらいいのかという志向が散乱していて、迫力を欠くことおびたしい。最低基準設定にもなう国家責任、行・財政上の政策的責任もきわめてあいまいで、それぞれの施設の自己責任・自己改造をまつといったようなふたしさがみいだせる。これを「原型」的段階とみているが、この混乱と公的無責任がその後の最低基準の効果をさまざまなかたちで規制し制約するのである。

保育所を例にとると物的設備の劣悪さ、単純に

スペース中心・備品装備中心の基準であるために、施設の質についてはほとんど規制力がない。スペースはあっても保育所にはふむきな転用保育所なども多く、保育効果をさまたげ、保母の保育労働を過重にし、老朽化や不適當な構造が児童の人身事故、傷害をひきおこすことも稀ではない。便壺が大人用でそこにおちて死亡したり、ひさしやカワラが腐朽して落下して大事をひきおこす、天井が高すぎて、児童の声が鋭く反響するので保母の難聴がおこるなど、スペース中心の設備基準の欠陥はいろいろと指摘できる。現在の単価構成のなかには、老朽化した施設の建かえ、償却費、十分な補修費などがみられていない。すべて、民間の場合には自己責任で施設の質的維持を工夫していかなければならないのである。より重要なのは、職員の最低基準である。「乳児または満2歳にみたない幼児おおむね10人につき1人以上、満2歳以上の乳児おおむね30人につき1人以上」ときまっている。これは1949年(昭和24年)の最低基準である。1967年(昭和42年)の保育者、とくに保母の定数はどうなっているか、乳児0~2歳児までは6人の子どもに1人の保母と改定されている。しかし年長児はいぜんとして、実施面では若干の改善がみられるとしてもいぜんとして30人に1人の保母定数は最低基準としてあらたまっていない。

「保育所の設備と運営」最低基準に関する研究調査報告(厚生省児童局)1955年(昭和30年)発行は、多面的に最低基準を分析・検討したものである。たとえば、労研の勝木新次氏のデータによれば、現行基準では3~5歳児と一括しているが、この点問題で、3歳児と保母1人当り30人の受持とすることは事実上不可能で、疲労調査からみると20人が限度とみられ、保母の経験上からの意見でも適正限度が20人程度であるとのべられている。施設の不備や10時間にも達する過長保育もさらにみられ、最低基準の非科学性と客観的根拠の薄弱さが証明されているのである。とくに保母の疲労自覚症の発生頻度の高さが注目される。頭が重い、肩がこる、ぼんやりする、記憶力の減退、血液ヘモグロビン値の日間低下率からみても

客観的に疲労度がはなはだしい。とくに緊張と過労にともなう精神的症状と神経感覚的症状の頻度がきわめて高く、全産業の婦人労働者の職場でもめずらしい事例であると労研の高松誠・斎藤一氏の報告は断定している¹⁴⁾。これらの最低基準の低さ、保育所をはじめ施設の経営上の余力は極度にきりつめられているため、最低基準が“最高基準”に転化して、保育効果を減殺しており積極的な意味での集団保育や保育内容の向上を阻んでいるのである。いまから13年もまえにこうした労働科学上の測定のために保育所の最低基準の矛盾と保母へのシワ寄せがくっきりとうかびあがっているが、保育所(民間を主として)運営上の経費、単価のレベルが低劣であって、保母の待遇改善や勤続年数・定着性の問題、“素養があり、適切な訓練を受けた”専門的能力をもった保育者の確保と充実が阻害されている点もあわせて考えなくてはならない。一方で、学齢前の幼児教育についての国民のニーズは高まり、経済成長や地域開発によって、若年労働者、共働き家庭の激増、主婦労働の増加、交通事故問題、どの局面をとっても保育所にかける勤労大衆の期待はふくれあがるばかりである。1949年(昭和24年)の最低基準の設定いらい、たしかに部分的レベルアップはあった。しかしもっとも基準のなかで中核的な保母定数・保育効果と保母の労働条件を決定する部分は抜本的に、すでに労研の測定や現場の保母の実践からえたデータからも証明済みの非科学的な最低基準は改められていない。公的扶助の保護基準とおなじく、保育所をとりまく周囲の諸指標はめざましい変動をとげているにもかかわらず、敗戦直後の基準設定の原型を脱していないのが現況である。すでに多くの社会福祉事業関係者がつよく訴え、資料をあげて要求しているように、このような「基準」ではとうてい複雑なニーズをもちつねに無視されがちな人々の福祉と権利を守っていけないという判断は至当である。保育所のみならず、心身障害児(者)施設、養護施設、教護施設、養護老人ホーム、授産施設、あるいは設置基準の側からみた、児童

相談所のような機関の構成にいたるまで、基準の不適切から現場の要請に適合しないという問題が山積している。たんに施設が量的に増加すれば、クロスランドのいう無視されがちであって、しかも切実度の高い特別のニーズの解決に役立つものではない。現場からの経験に即した実証によって、もっとも効果的で、ニーズの実質を把握し処置するのにふさわしい最低基準によって施設、機関のサービスが集約的に展開されなければ、社会保障の最低基準としては意味がないのである。ここでは、保育所に限定してとくにとり扱ったが、すでに触れたように、特別のニーズは社会・経済発展の過程、その緊張や人間の疎外を生活次元に浸透させながらつぎつぎと解決をもとめて生起しつつある。そのような国民の要求や問題を共同の基準において、社会的にうけとめ、サービスを的確・有効に展開するためには、きめこまかく、この主題に即していえば社会福祉事業の各領域にわたる最低基準の点検が求められている。そして新しい視点からの基準のレベルアップ、再構成をめざさなくてはならないのである。

V おわりに

社会保障の最低基準のもつ意味は、労働者階級を中核とする国民諸階層が、事故を媒介として、そのときにはじめて後手にまわった対応で所与の基準に“遭遇”する状況に深く関連する。制度論として、最低基準をみているかぎりでは、主体的把握どころか、物神性(フェティシズム)によって、基準の硬直した自律性が、具体的で切実な人間的欲求や権利を拘縛してしまう。その意味では、最低基準の現実、ギリシャ神話の“プロクルステースの寝台”に似ている。最低基準のいろんな局面が鉄のワクであって、そのワクにおさまりきらぬ国民、人間の側の切実な要求(ニーズ)のミニマムは容赦なく切りおとしていくのである。私たちが、生活保護基準についての朝日訴訟の争点として実感したのもこの事実であり、保育所の保母さんが、日々の保育現場でかみしめている想いもこれに通ずるものであろう。このことはまた重症児をかかえて途方にくれている家族の問題、傷病、

14) 『保育所の設備と運営』、厚生省児童局、1955、1956、p. 33-37。

老後の処置の所在にまで波及する主題にちがいない。大内兵衛氏が、“ほんとにこれほどすばらしく、フレッシュな概念はない”と率直に表明された、社会保障についての「健康で文化的な最低限度確保への途」は遠いかもしれない。しかし着実に「基準」をそれぞれの現場から再構築し、「社会保障憲章」に示されたような社会保障の最低基準をつねに革新的にとらえていこうとする組織的

な運動もそだってきている。国家権力の政策上のカベ、制約、中央・地方を通じる行・財政上の隘路など、社会保障の最低基準を国民的基盤に確立する途はけわしい。しかしこの確立なくしては、せっかくの憲法 25 条のすばらしく、フレッシュな規定も、社会保障関係の諸法が原理的にうたっている積極的なくらしを保障する権利規定もむなしなものになるのではなからうか。

第 2 回「社会保障研究奨励賞」授賞要領

主 催 大内基金委員会
後 援 社会保障研究所
協 賛 厚生 省

1. 論文の範囲

原則として社会保障制度審議会の採用する狭義の社会保障制度（社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生、医療）に関する学術研究論文であって、昭和 41 年 2 月 1 日から昭和 42 年 7 月 31 日までの間に各種の雑誌に発表されたものであること。

2. 授賞論文の選考

授賞論文の選考は、あらかじめ委嘱した学識経験者から優秀論文の推薦を求め、そのうえで審査委員会が審査決定する。

3. 審査委員

委員長	山 田 雄 三	社会保障研究所長
委 員	鈴 木 武 雄	武蔵大学教授
”	馬 場 啓之助	一橋大学教授
”	福 武 直	東京大学教授
”	小 山 進次郎	厚生年金基金連合会理事長
”	高 橋 武	ILO 東京支局調査部長
”	小 山 路 男	横浜市立大学教授

4. 賞 金

1 席 10万円 2 席 5万円 佳作 数編

5. 発表および授賞の時期

昭和 42 年 11 月に行なう。

わが国戦後における最低生活費研究の系譜

小 沼 正

I は し が き

——戦後における最低生活費研究の概観——

およそわが国戦後における最低生活費研究の系譜、とくにその算定方式研究のそれに重点をおいてみた場合、主要な方式としてつぎの3種の方式が考えられる。

- (1) 理論生計費方式に属するマーケット・バスケット方式。
- (2) 実態生計方式に属するエンゲル法則停止方式。もっともこのよび方は公認されたものではない。筆者の仮に名づけたものである。
- (3) 貨幣的方法論をこえて、肉体的・知能的・生活内容的な非貨幣的側面をもとりいれたいわゆる労研方式。

本稿においては、主としてこの3種の方式について、資料の整理という観点から、順を追って記述を進めていく予定である。

ただその前に、これらの方式の研究が進められていった歴史的背景と、これらの方式との関係を概観しておきたい。

周知のとおり、今次大戦直後の混乱期に当っては、わが国労働者の実質賃金のみならず国民一般の生活水準も未曾有の水準に低下したのであった。食糧不足、住宅不足その他の生活必需物資の欠乏生活、たとえば主食の遅欠配が2ヵ月内外にも及ぶという耐乏生活のうちに日々を送っていた。

一方戦後にその結成を認められ、助長されさえした労働組合の組織は急速に発展し、これら労働組合の諸要求の中心の一つとして、大幅賃金の引上げが取り上げられた。

最初の賃上げ要求は、単純に従来の賃金の何倍引上げという型のものであったが、やがて昭和21年に行われた電産の賃上げ要求は、実態生活

費調査の結果に基づいて算出された、いわゆる電産型賃金体系の基礎となったものであった。

ついで労働組合は、この飢餓的賃金からぬけ出すために、賃上げ闘争をますます重点的に行い、まず「食える」賃金、すなわち最低限の飲食物費の確保を要求したのであった。したがってこの場合の最低生活費とは、労働者の食えるだけの最低生活費ということであった。

この要求の方式の一つとして採用されたのが、(1)のマーケット・バスケット方式である。労働科学研究所すなわち労研の藤本武部長は昭和21年末、「最低生活費はどれ位か」を発表して¹⁾、この方式による最低生活費を算定されたのであるが、これを若干訂正して全官公庁労組はその要求に使用している。この方式が産別会議で取上げられ、多くの労働組合の賃上げ要求に利用された。

安藤政吉氏もまた同じ頃の昭和22年に、マーケット・バスケット方式による独自の最低生活費を発表されたのであるが、それは戦時中の国民生活指導の面をうけついで考え方をもち、¹⁾「必要」の見地という面のややうすらいだ、むしろ国民生活の目標ともいうべき性格をもっていた。それにしても安藤氏の算定方式が、とくに技術面において労働組合の要求算定に役立ったことはいうまでもない。

また安藤氏の払拭しきれなかった国民生活の目標ともいうべき性格をもったものは、すでに政府側においても、物価庁のちには経済安定本部において、「標準生計費」として発表していた。

このようなマーケット・バスケット方式による「食える」賃金の要求は、時とともに盛んとなり、昭和27年秋の賃上げ要求では、19産のうち17

1) 藤本武「最低生活費はどれ位か」『労働の科学』1巻5号、昭和21年。

までがこの方式を採用している。

しかしやがてマーケット・バスケット方式のもつ弱点が、後述のとおり時とともに明らかになり、やがて賃上げ闘争の基礎資料としては影がうすい存在となってしまう。

マーケット・バスケット方式は、むしろ生活保護法による保護基準の算定に利用され、この面において長く命脈を保つこととなる。この方式が、保護基準算定方式として採用されたのは、昭和23年8月の第8次改訂からであった。そしてこの算定方式は昭和36年4月の第17次改訂の方式変更にあたるまで続いている。ただ前述の労働組合の賃上げ要求の算定の場合とは、最低生活費の意味が若干異ってくると考えてよい。すなわち貧困線と考えられる一定の生活水準の高さまでを、無差別平等に金銭給付を主とする保護を与えるという考え方にしたがって、その貧困線である最低生活水準は、むしろ非稼働者によって構成されている世帯のそれであるべきであるという考え方が強くでてくる。この考え方の可否をめぐる議論も一つの大きな問題であった。

つぎに(2)のエンゲル法則停止方式について述べよう。エンゲル係数を最低生活費算定に活用することは、すでに前述の電産の賃金体系においても行われており、後に述べるとおりその算定方式はむしろマーケット・バスケット方式に属するものと考えてよいものであった。そしてエンゲル係数が利用されたのは、当然のことながら生活費の実態においてエンゲル法則が妥当していることを前提としたものであった。ところがこのエンゲル法則が妥当しないのではないかということが議論されはじめた。戦後においては、最初に着目されたのは森田優三教授であり²⁾、昭和23年にその結果を公表されたのであった。

収入と飲食物費その他の費目別支出とのいわゆるエンゲル線を引いてみたところ、直線になると予想されていたエンゲル線は直線にはならないで、一定の収入のところで変曲し、それ以下の収入に

おいては、支出の大きさがほぼ同様になるということである。

やがて籠山京・中鉢正美両教授も生活構造の抵抗という考え方でこの研究に乗り出され³⁾、また辻村江太郎教授⁴⁾、家本秀太郎教授⁵⁾、奥村忠雄教授⁶⁾なども、それぞれ別個に同様な考え方にしたがって研究を進めていかれることとなった。

これらの研究成果を利用して、最低生活費の算定を行おうとするわけである。この算定方式が、筆者の仮に名づけたエンゲル法則停止方式である。

このエンゲル法則停止方式においては、中鉢教授は最低生活費を、「都市勤労者という生活類型が維持されるための限界生活費であり、したがって類型としては稼働している勤労者の世帯の最低生活費である」と定義づけ、「全国民の最低生活水準を保障すべき社会保障制度の基礎概念として、いずれがより妥当であるかはしばらくおくとして、これを在来の生活扶助基準額と比較するには、若干の調整が必要とならざるを得ない」と、両者を明確に区別し、算定の目標が都市勤労者の最低生活費であることを明らかにしておられる⁷⁾。

もっとも、貧困を、労働力の消耗に対してその再生産のための消費が不十分にしか行われぬ収入状態と規定し、その最低の再生産費を貧困線とみる考え方に立って、再生産すべき労働力をいかなるものとみるかという点で、労働者世帯と非稼働世帯との差を単なる程度の差と考えられる奥村教授の考え方もある⁸⁾。もちろんそのとおりであるが、しかし生活費として足りるか足りないかという保護基準論争が展開される出発点としては、むしろこの2種の最低生活費を画然と区別しておいた方がよいのではないであろうか。後にいたってこの両者相互の間の関係がむしろ問題になって

3) 籠山京・中鉢正美『家庭経済論』、昭和25年。

4) 辻村江太郎「支出拡張線について」『三田学会雑誌』、42巻5・6合併号、昭和24年。

5) 家本秀太郎「最低生活費とエンゲル法則」『季刊理論経済学』1巻1号、昭和25年。

6) 奥村忠雄「生活費解析の諸問題」『大阪市大家政学部紀要』2号、昭和29年。

7) 中鉢正美「アフター・エフェクト仮説による最低生活水準の測定」『藤林教授還暦記念論文集』所収、昭和40年。

8) 奥村忠雄「日本の貧困調査研究」『講座社会保障』第1巻、昭和34年。

2) 森田優三「賃金の研究」『東洋経済講座叢書』、昭和23年。また「エンゲル法則の停止」『東洋経済新報』、昭和23年3月27日号。

くるものとみてよい。

それにしても、このエンゲル法則停止の現象は、戦争直後の国民生活の総体的な窮乏の時代には、単に低収入の階層においてのみでなく、かなり広範な階層に現れたものであった。やがて経済復興の進捗とともに昭和 25 年ごろには、この現象そのものは、国民各階層のなかでも低い部分での特殊な現象として明確にそのもつ階層的意味が明らかにされていった。

しかしながら、問題のエンゲル法則停止方式による最低生活費の算定はその後もつづけられていった。それは広い意味では賃金水準の裏付けという意味もあったにしても、端的には前述のマーケット・バスケット方式による保護基準算定があらわにしてくる諸種の欠陥を解決打開したいという考え方に立っていたといつてよい。

このようにしてエンゲル法則停止方式の研究の方向はほぼ定着し、昭和 30 年前後にはその方向に着々と研究が進められていた。ただ昭和 34 年にいたって、エンゲル法則停止に対しての異論が、安永武己氏から提起され⁹⁾、学界に一つの波紋をひき起すという事件があったのであるが、今日においてはその異論も吸収され解決を見ているといつてよい。

(3)のいわゆる労研方式は、藤本武部長を中心とする文字どおり労働科学研究所に所属する諸氏が一致協力して樹立したものであり、藤本部長が「何人も行わなかった独自の的方法論」と自負されているものである¹⁰⁾。

前述のマーケット・バスケット方式について諸種の欠陥を認め、その解決に尽された一つの成果であるといつてよい。

従来の諸研究によって、生活水準の高低が、労働者ならびにその家族の心身の状態に対して強い影響を与え、それが極度に低い場合には労働力の十分な再生産を不可能にすることが知られている。

この方式は、上述の事実に着目して、心身の状態からみて適度の水準を確保しているとみなされる最低の線を見出し、そういった人々が現実に支

出する生活費をもって最低生活水準を確保しうる生活費とみなそうとするものである。また労働力は本来社会的・文化的なものであって、最低生活といわれるものは、最低の文化的生活を確保すべきものであると考えられるので、住居・被服・文化的生活などについても実態を分析し、この面からも最低生活費を算定する方法を合せて勘案すべきものとしている。もっともこれらの諸事項については、それぞれ異った最低生活水準が示されることとなるため、全体的に総合されたものが最低生活費の水準であるということになる。

このような考え方は、藤本部長の抱いたマーケット・バスケット方式に対する疑問への解決方法が漸次成熟していったと考えられるころ、すなわち昭和 27 年の東京都、翌 28 年の東北農村、その翌 29 年の関西農村の各調査の結果を利用して逐次発表されていった。そして昭和 35 年の名著『日本の生活水準』によって集大成される。

この労研方式においては、結果的には 2 種の最低生活水準が考えられることとなった。すなわち「知能・栄養状態・体格・体力などは一応の水準に達し、文化的生活の面でも人並みのものが享楽できる最低限度の水準」を、まさに人間として生活していくのにふさわしい「最低生活水準」とよび、「これを下回ると健康は極端に悪くなり、母の知能が高くとも子の知能が低くなるという水準、入浴・理髪といった衛生的な面でも、鍋釜といった最低限必要生活用品についても、ミニマムを確保できない水準」を、まさに動物的生存にも匹敵する「最低生存水準」とよんでおられる¹¹⁾。

およそわが国戦後において、理論生計費方式にしても、実態生計費方式にしても、ともかくも最低生活費が問題となってきたのは、一つには労働賃金の引上げ闘争の理論づけのためであり、一つには生活保護基準策定の根拠を得るためであったといつてよいであろう。

この両種の問題は、労働力の再生産に必要な最低生活という一定水準を算定するという点においては変りはないにしても、またいつの日かそれが

9) 安永武己『消費経済学』、昭和 35 年。

10) 労働科学研究所『日本の生活水準』、昭和 35 年。

11) 下山房雄「最低生活費(20)」『生活と福祉』40 年 8 月号。ただしくわしくは労働科学研究所『日本の生活水準』。

同一水準に帰一する日があるとしても、現段階においては、まだその「最低」の意味には若干の相違があることは否めないであろう。したがって本稿においても、この両者を区別して記述を進めていくのを建前とする予定ではあるが、時には必ずしも明確に区別されていない場合も見出されるであろう。

さらに上述のごとく問題そのものが、単なる理論的研究というよりは、多分に実践的課題として取上げられたものであるだけに、本稿もまた単に理論的探究に終ることなく、どのような実践的効果をもち得たか、あるいはもち得なかったかということにも言及せざるを得ない。

上述のごとき戦後における最低生活費算定の歴史的背景と算定方式の概念とを念頭において、各方式の内容についていささか詳しくみていくこととしよう。

II 最低生活費の 1

—マーケット・バスケット方式—

1. 賃金闘争のためのマーケット・バスケット方式

マーケット・バスケットとは、「買物かご」を意味しており、まず飲食における必要物資をこの「かご」のなかへぶち込むことによって、最低必要栄養量を確保できる献立表をつくり、これに価格をかけ合せて飲食物費を算出する。

前述の全官公庁労組が使用した方式は、上述の算定された飲食物費に対して、飲食物費以外については、当時の実態生計費をとったものであった。これに対して、全通の 2 本建賃金（飲食物費についてくむマーケット・バスケットを、適正価格を中心として計算したものと、ヤミ価格を考慮して計算したものと 2 本建とする）の要求は、この算出された飲食物費に対して適当なエンゲル係数（この場合は 60% とした）を用いて最低生活費を算出する方式であった。

なお付言すれば、昭和 36 年 4 月の生活保護基準第 17 次改訂として採用されはじめたエンゲル方式は、基本的にはこの全通の採用した算定方式に通ずるものである（ただし後述のとおり、マーケッ

ト・バスケット方式による算定の標準世帯として非稼働 5 人世帯をとっているのに対し、エンゲル方式では稼働 4 人世帯をとっている）。ついですべての生活費について理論的にマーケット・バスケットを算定する、いわゆる全物量方式が採用されたが、それは産別会議が中心となって利用したものであった。

いわゆる全物量方式については、むしろ英国ヨーク市調査において行われたロウンツリーのそれが著名であり、しかもわが国においても、その方法からかなりの影響をうけているので、その 1898 年（明治 31 年）に行われた第 1 回調査に際して組まれたものを掲げておこう¹²⁾。

(1) 食費は、Atwater 教授の算出した、普通程度の筋肉労働に従事する成人男子 1 日の必需栄養量 3,500 カロリーをまかなうに足る食事を、ヨーク市の労働者の実態調査で得られた献立で作り上げ、この献立作成のための費用。

(2) 家賃は、ヨーク市の労働者生活の実態調査で明らかになったもの。

(3) 家庭燃料その他は、実態調査の平均額。

もっともロウンツリーは、1936 年（昭和 11 年）の第 2 回調査、1950 年（昭和 25 年）の第 3 回調査と、回を重ねるほど算定技術の芸を細かくし、上述品目の内容改善のほかに、個人雑費、健康保険料、失業保険料、労働組合費、通勤費、職場費、クラブ費その他零細雑費などを加えてきている。

前述のとおり、わが国においても終戦直後に、藤本部長や安藤氏の研究を利用して、マーケット・バスケット方式による賃上げ要求が盛んに行われたわけであるが、これらは飲食物に関するかぎり「必要」を前面におしだし、他の生活費部分については、当時の経済情勢を反映して非常に圧縮されたものであった。たとえば前述のとおり、全通の 2 本建賃金要求にしても、エンゲル係数は 60% という高さのものにしている。この高すぎ

12) B. S. Rowntree, *Poverty-A Study of Town Life* (1922 年版), 邦訳長沼弘毅『貧乏研究』, 昭和 34 年。ただし本稿は主として笹山京「最低生活費 (3)『生活と福祉』, 38 年 11 月号の要訳によった。なお, B. S. Rowntree の第 2 回調査は *Poverty and Progress; A Second Survey of York*, 1941 であり, 第 3 回調査は *Poverty and the Welfare State; A Third Social Survey of York*, 1951 である。

るエンゲル係数にしても、当時の実態生計費のそれよりはやや低いものではあったが、文化的最低生活費にはほど遠く、しかもなお当時の賃金と比較すれば、はるかに高い要求であった。

前述したとおり一時盛行をきわめたマーケット・バスケット方式は、やがて賃金引上げの基礎資料としては影のうすい存在となってしまう。それは、つぎのように、この算定方式によっては力強い闘争ができないという批判が生れてきたからである。

一つには、マーケット・バスケット方式によれば、その物量および価格を科学的な根拠に立つべきものとしていながら、飲食物費は栄養学上の理論によって一応組みうるし、やや弱いにしても燃料費については炊事その他の必要熱量の計算に基づいて、また住宅費については、住み方、住宅衛生の見地からミニマムの基準を設定できるのであるが、それ以外の費目になると多くの問題のあったことである。常識的な決め方や恣意・主観が入りがちであり、これを避けるために算定技術の芸を細かくするの余り、むしろ実態を重んじようとし、かえってその理論的根拠を弱めていった。この理論の未熟さと現実との矛盾は、衛生学・生活科学その他必要諸科学の発達にまたねばならず、遺憾ながら今日まだ確信をもって理論づける段階には達していない。そしてこの方式によれば、算定はいかようにでも操作できるという感を抱かせる余地を生じてくることとなった。

一つには、このようにして、理論生計費といわれるこの方式自体が、実際には算定者のいだいてある何らかの判断によって、あらかじめ定められている水準に概略を合せて内容を組むという本質をその背後に潜ませていることである。このことはこの方式の説得力を弱めてしまう。

一つには、マーケット・バスケット方式の内容が精密さをきわめればきわめるほど、一般労働者には理解し難いものとなっていき、幹部にその闘争を一任してしまい、それだけ一般の支持が弱くなってしまふという欠陥をもっていたことである。

2. 生活保護基準算定におけるマーケット・バ

スケット方式

保護基準算定方式としてのマーケット・バスケット方式の研究は、行政上の、とくに技術的な問題として政府部内で議論された点が多い。ここでは理論的課題としてよりも実践的技術的問題が主であることを承知したうえで、その問題となった諸点を掲げておこう¹³⁾。

前述のとおりマーケット・バスケット方式が、保護基準算定方式として採用されたのは昭和 23 年 8 月の第 8 次改訂からであった。

生活保護法にいう「無差別平等の最低生活費」をつきつめていくと、最低生活水準の同一性は保たれながら、しかも多種多様な個人々の需要に対して適応したものでなければならない。このような保護基準は、当然保護の担当者の主観を離れて客観的に、科学的に算出されなければならないこととなる。

ここにおいてマーケット・バスケット方式が採用される。あるべき最低生活の標準設計を設定し、これを現実の諸条件に当てはめ修正するという、いわば品目の一つ一つを積上げて算定するという方式である。

しかしながら、この時期は、大多数の国民は「たけのこ」生活に喘いでおり、とくに食生活のためにまったく四苦八苦の努力をしているばかりでなく、むしろ「たけのこ」生活のできる人々の方が恵まれているといった苦しい実情にあった。

この時に当って、保護基準算定の隘路となるものに、

- (1) 国の物資とくに食糧および被服の供給力すなわち配給量に限度があり、しかもヤミ購入を認め得ないという制約
- (2) 公定価格以外のヤミ価格を認め得ないという矛盾
- (3) 勤労者の生活費の 2 割 5 分程度が賃金以外の収入によるといわれる低賃金と基準額とを対比しなければならないという不合理
- (4) 経済復興に優先的に力をそそぐ国の財政の

13) 保護基準算定については、黒木利克編「保護基準・不服申立」『生活保護百問百答第 7 輯』、昭和 29 年および抽稿「最低生活費 (9, 10, 25, 26)」『生活と福祉』、39 年 5, 6 月, 41 年 2, 3 月号。

社会保障への不均霑
などがあつた。

マーケット・バスケット方式においては、まず性別、年齢別の家族構成を標準世帯として設定しなければならないのであるが、この第8次改訂においては、当時の全国実態調査に現れた実情を斟酌して世帯人員は5人を取り、64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男という寡婦を主体とする非稼働世帯とした。この5人世帯がずっと後まで標準5人世帯として、基準算定の基礎的家族構成として用いられる。

この世帯の性別、年齢別必要熱量は、国立栄養研究所の制定した「日本人栄養要求量標準表」による要求量と、経済安定本部の生活物資需給基本計画による食糧供給量から摂取されるべき国民1人当り供給熱量とを勘案して算定された。この熱量を充足するように、経済安定本部の配給計画に基いて品目別数量を算定し、飲食物費以外については、住居、被服、保健衛生、雑費の各費目に分けて費目別に必要品目を定め、その金額を算定している。

マーケット・バスケット方式のもっとも重要な点はむしろ具体的な内容すなわち採用された品目、数量および価格である。経済情勢の好転につれ、その算定方式には、総理府統計局家計調査(FIEC)や国民栄養調査などの調査結果を利用して一般国民生活の実態と合致させようと努力するなど改善が加えられていったのであるが、周知のとおり、むしろ批判は算定技術よりも、金額水準そのものの低額さに加えられることの方が多かったといつてよい。

その点では、前回基準額に対する上昇額などがより問題とされるわけであるが、一般国民の消費水準との格差を勘案したり、公務員の給与ベースや失対賃金などの引上げなどの割合に見合う上昇率などが対比されるようになってきた。保護基準は国民経済のわくの中において、国民感情や国民の消費水準に対応して定められるべきものであるとは、国民所得倍増計画における社会保障小委員

会の報告書などにも説かれているが¹⁴⁾、このことの方が技術論よりはむしろ学界の保護基準に対する問題として脚光を浴びるようになっていった。問題の朝日訴訟事件にしても、技術論としてよりも、生活水準の高さの問題として関心を払われていると解してよいであろう。

III 最低生活費の2

——エンゲル法則停止方式——

エンゲル法則停止方式という名称は、前述のとおり筆者の名づけた仮称である。この方式については学界に定着した名称は見当らないようである。

エンゲル線が直線とはならないで、一定の収入のところで変曲し、それ以下の収入においては、支出の大きさがほぼ同様となるということに着目して、その結果を利用して最低生活費の算定に当ろうという考え方であることは、前述したとおりである。その代表的な論議を以下に掲げよう。

まず森田教授の考え方である。贅沢費と必需費とを区別してみると、必需費については、極度の窮乏状態のもとにあつては、肉体維持のための絶対的な必需品さえも十分に満足されないために、支出の可能性のある程度に達するまでには、その部分の支出の増大が優先し、しかも十分には満足されない。また一方贅沢費の方は収入がゼロに達する前にゼロになってしまう。

このことによって、贅沢費に当る雑費などを一切使わない、そういうもののゼロになる収入を求めて、それを最低生活費と一応考えてみてはと、最初には考えてみられたようである。しかしやがて、収入低下の過程とは、各費目内部においても上級品が下級品に代替されていく過程であるから、どの費目も支出がゼロになることはないということである。すなわち、贅沢費をある程度引締めて、贅沢費に相当する雑費などを一定限度以下に押しつめると、一種の限界があつて減少しなくなってくる。しかもそれと同時に、従来の必需費に喰い込まざるを得ないということとなる。このことを勘案されて、その説をつぎのように改められた。すなわち雑費などがゼロになる前に、飲食物費の相対的減少がみられ、エンゲル係数の増加が停止

14) 「国民所得倍増計画における社会保障小委員会報告」, 昭和35年。

するのである。このことは栄養の絶対必要量をわかって無理な節約を強制されているわけであるから、正常な健康維持を標準とする最低生活費は、エンゲル法則がその作用を停止する点であり、この点のエンゲル係数を最低生活費決定の基準とすべきであるというのである。

森田教授の上述の考え方に異論をさしはさまれたのは籠山教授であり、その論点は、なるほど緊急水準すなわち生命維持の限界説によって、飲食物費、住居費、被服費などについては説明できるけれども、教育費、娯楽費、交際費などにまで現れてくる変曲を説明することはできないのではないかという疑問がある。しかも飲食物費のエンゲル係数停止点における栄養価はあまりにも低く、もしこの停止点と栄養学的な所要費用とを直結しようとするならば、それは機械論にすぎるとはいえないかというのであった。

この疑問から出発して、籠山教授は後では中鉢教授とも協力して、停止点の生活構造的な意味を検討し、エンゲル法則の停止ないしは逆現象の生活構造論的な意味の解明に乗り出されたのであった。

もともと人間の生活には一定の生活構造がある。家計の支出もこの生活構造の枠のなかで、この構造を維持するように営まれている。そこで収入が下ってきて、この生活構造の枠内では収支のバランスがとれないほどになると、赤字支出を行って支出は一定の限度を維持する。そのために全支出と費目別支出との関係を現す支出拡張線は費目ごとに変曲する。さらに収入が下って赤字能力が尽きてしまうと、その人は従来の生活構造を維持し得なくなる。すると急に支出が下りだす。費目支出にこのような変曲がおこるのは、この生活構造を維持しようという強い抵抗性の現れである。

この籠山教授の考え方は、たまたま別個な構想を立てられ、やがて協力して研究を進められることとなった中鉢教授の所説によって力強い裏付けをうけることとなる。中鉢教授の考え方は、一定の生活水準のもとで構成された生活習慣は、生活環境が変化した後も一定期間残存し日々の生活機能に一定の効果をおよぼすという、履歴現象

(After Effect) の理論にその基礎をおいておられる。

履歴現象とは、ある家計における収入が増大過程から減少過程に、あるいは減少過程から増大過程に変化した場合に、その家計の支出構造がただちにこれに応じた安定状態に移行するのではなく、新しい安定状態に移行するまでの間に、過去の生活習慣のある部分がなんらかの形で残存する傾向をいうのである。

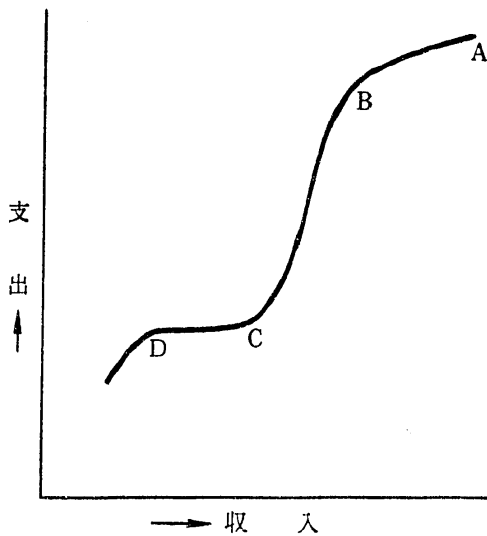
中鉢教授は、インフレ進行下において急激な収入減少にみられつつある戦後家計の時系列的な動態的考察において、エンゲル線の変曲を履歴効果としてとらえられ、激しい実質収入の低下を耐久材や半耐久材の「たけのこ」的な売却におきないつつ、それらを主として消耗財支出に過度に充当しつつある姿がそれであると論ぜられた。

両教授によれば、生活構造の近似した人々の集団である社会階層において、支出拡張線の一定の変曲が現れるとすれば、その変曲点は、その社会階層の人々の生活構造を維持するための最少限度の支出の高さであるということとなり、この高さの支出が不可能となると従来の生活構造が維持できなくなる。このことは、それまでの社会階層に止まり得なくなると、それより生活水準の低い層へ転落せざるを得なくなることを意味しており、したがってこの変曲点を目安にして最低生活費が算定できるはずであるということである。

ただしそれにしても、奥村教授も強調されているとおり¹⁵⁾、上述の考え方は、ある特定の社会階層のもつ生活構造の枠組において、収入の減少に対する抵抗の姿であり、したがってその変曲は歴史的にも、あるいは職業などによっても、多種多様であり、一つの環境条件下の特定の社会階層の最低生活費ではあっても、これに対して一定の生産能率が確定され、それに対応してどれだけの費用が必要であるかを前提して、はじめてその生活構造における最低生活費が必然的にきまってくるはずのものである。

籠山教授はこの考え方を一歩進めて、最低生活費の算定方法を論ぜられる。

15) 奥村忠雄「日本の貧困調査研究」『講座社会保障』第1巻所収、昭和34年。



上図のように、収入を横軸にとり、縦軸に支出をとると、収入が下るに伴って、支出は漸次下ってくる。しかし、その下り方は一様ではなく、大まかにいうとS字状となる。

A—Bの間は収入が上るに比して支出があまり増えない。この場合収支の差額は貯蓄増加になる。B—Cの間は収入の下るに伴って支出も下る。ところがC—Dは、収入が下っても支出は下らない。したがってC—Dの間は、収入が下るに伴い赤字が大きくなる。

このようにして収入が下ってきた場合、それまで確保していた一定の支出が維持し得なくなり、その生活構造が破壊されてしまう。したがって正常の安定した生活はつづけ得なくなり、もしそれが短期間であれば、赤字支出をあえてしてもその生活構造を維持しつづける。しかしやがてその生活がやぶれてしまう。このC—Dで維持されている支出を、その生活構造を維持するための最低生活費と考えることができる。

上述のエンゲル線は、収入の低下がいつそう大きくなって、やがて別の型を呈するようになる。いい換えれば抵抗の消失であり、以前とは異った生活構造が組み立てられたと解してよい。

つぎにこの変曲点についてさらにみていくと、低所得階層において飲食物費が急激に低下するのは、収入の低下が社会的抵抗力のもっとも弱いこの費目の支出を抑制するからであり、それが低下

してある点で停止するのは、それ以下が餓死線であって、収入の制約にもかかわらず肉体的生存欲求がそれを制圧し維持しようと努めるものであると考えられる。そこで予備金がゼロとなり、飲食物費の急激な低下がはじまろうとするC点を、文化的・技術的な向上の余裕のない、単純な明日の労働力の再生産のための最低生活費の点であると考へ、後の変曲点Dを、動物的生存をもつづけ得なくなる点であると考へる。もし最低生活費を、拡大的労働力再生産のそれと考へるならば、その指標はC—Dよりもはるかに高いところにみつつけられることになろうというのが、奥村教授も同調されている考へ方である¹⁶⁾。

それにしても、籠山教授が考へられている最低生活費の具体的な算定方法はつぎのとおりである。収入を横軸にとって、費目別支出を支出拡張線としてとってみると、それぞれの費目のS字型曲線は同一ではなく、前掲図のCに該当する変曲点の現れる収入の大きさは、費目によって同じではない。飲食物費はもっとも収入の高い点で早くも変曲点に達し、その他の費目は、さらに収入が下って達する。この事実に着目すると、2種の算定方法が考へられる¹⁷⁾。

- (1) 費目ごとに変曲点を調べて、その支出額を合計して、その総計を最低生活費とする。
- (2) 飲食物費が変曲点を示した時の、飲食物費の支出額と収入の額を調べる。そしてそのような家計をとった世帯を、母集団からさがし集めて、その全支出の平均を求めて最低生活費とする。

籠山教授は、保護基準算定のためには後者すなわち(2)がむしろ妥当なものと考えられている。しかし最近の教授は、変曲点をただちに最低生活に結びつけることには、さらに追究すべき問題を蔵しておられ、必ずしも結論を得ておられないようである¹⁸⁾。

さて、変曲そのものをめぐる論争は、一時定説

16) 奥村忠雄「日本の貧困調査研究」『講座社会保障』第1集所収、昭和34年。

17) 籠山京「最低生活費(16)」『生活と福祉』40年3月号。

18) 籠山京「緊急家計調査(都市)とエンゲル線の変曲」『大河内教授還暦記念論文集』第1集所収、昭和41年。

となって落着いているかに見えていたのであるが、前述のとおり昭和 34 年にいたって安永武己氏から異論が出された。

それは技術論から出発している。従来採用されてきた資料は主として総理府家計調査(FIES)であるが、これは各世帯に6ヵ月間継続して家計簿記入を依頼するとともに、毎月その6分の1ずつを新規世帯に交代している。問題はこの家計簿の集計方法であり、各世帯ごとに6ヵ月間をまとめて集計するのではなく、その月たまたま同一収入階層に属する世帯を合算して、月ごとの実収入階層別収支を作成し、さらにそれを異例月である12月分を除いた1~11月分を一括して年間の分布を求めるという方法をとっている。したがって同一の世帯が、月々の収入変動によって別の階層に移動しているわけである。この結果、中間の階層においては上層からの下降世帯と下層からの上昇世帯とが相殺されることがあるのであるが、最上層では下からの上昇世帯が、最下層では上層からの下降世帯が支配的となって、その支出は過小あるいは過大になってしまうであろう。したがって従来の低収入層の支出一定化説による変曲は、収入以上の消費を行うために借金や「たけのこ」生活によらざるを得ないので12月分を加えると相殺されて消えてしまう。このことからして、従来のままでは所得低下に対する支出の抵抗を現すとはいえなくなってくるというのである。

この異論に対して、中鉢教授は、安永氏の集計結果は、支出の変動は所得の変動よりは非弾力的であるということを確認しており、そのかぎりでは生活構造の抵抗をむしろ証明しているといつてよいのであるが、問題は、このような抵抗が相当期間持続し、その結果一定限度の所得以下の層に貧困現象をひきおこしているかどうかということであるとされた¹⁹⁾。

そして中鉢教授が研究を進められた結果、つぎの点が明らかとなった。

- (1) 落層世帯の大部分は短期の落層であり、これら短期の落層世帯の大部分は、他の月にはそれ以上の層に属して記帳満了している。

- (2) これら落層世帯のうち、停滞の短期の世帯は当然支出が収入を超過するが、停滞期間が3ヵ月になると、収支はほぼ均等し、それ以後は収入は減少しても支出はその額が一定する傾向がある。また長期停滞世帯ほど一時的な脱落から転落し、下層で悪循環をくりかえしていると思われる。

- (3) 上層では支出分散が低下しており、このことは消費生活の安定と臨時収入の増加を意味する。一方下層でも支出分散が低下しているのであるが、これは収入の低下と不安定に対する消費生活の固定化を意味するであろう。

- (4) ここで期せずして一つの最低生活費の算出が可能となるのであるが、下層の支出分散が収入のそれより小さくなっている世帯の支出を平均すると、ほぼ前述(2)の収支均等点の消費支出額と一致するので、これを最低生活費とみてよいであろう。

以上によって中鉢教授は、安永氏の批判にもかかわらず、家計統計による生活構造抵抗説と、それに基く最低生活費の算定が、現在なお有効であることを論証しえたと確信しておられる。

IV 最低生活費の3

—いわゆる労研方式—

藤本部長が「何人も行わなかった独自の方法論」と自負しておられる、このいわゆる労研方式は、所得と支出の相関という従来の貨幣的方法論の枠をこえて、肉体的・知能的・生活内容的な非貨幣的方面をもとり入れた真にユニークな算定方式である。

マーケット・バスケット方式に見出される諸種の欠陥の解決に苦慮しておられた藤本部長は、すでにこの考え方にしたがって、昭和 25 年の東京都における厚生省生計調査の付帯調査として、児童の生計費に関する研究を行われたのであった。ついで前述のとおり昭和 27 年から 29 年にかけて、東京都、東北農村、関西農村の実態調査を行われ、その考え方を固めていかれた。

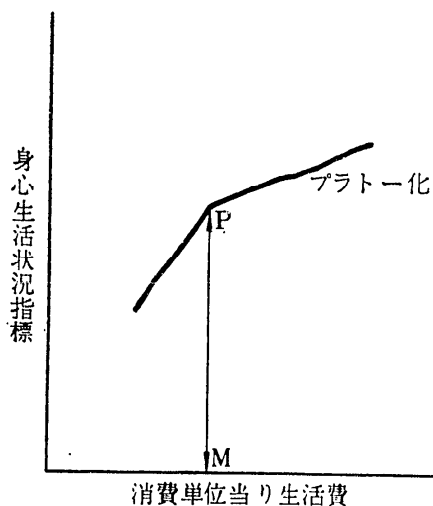
その方法論はつぎのとおりである²⁰⁾。まず心身状態、生活状況の指標として昭和 27 年調査にと

19) 中鉢正美「最低生活費(23)」『生活と福祉』40年12月号。

られた項目を挙げてみよう。

- (1) 主婦の体格・体力（発育指標として身長と下肢長とのほかに、体重、胸囲、肩幅、腰幅、胸廓径、上膊囲、ローラー指数、カウプ指数、ベルベック指数、肺活量、握力、背筋力）
- (2) 主婦の健康状態（血液中の蛋白、ヘモグロビン量、疾病既往歴、身体違和感の訴えなど）
- (3) 主婦の栄養状態（尿中の窒素、ビタミンB、メチルニコチンアミド量）
- (4) 主婦と児童の知能（知能指数、読み書き能力）
- (5) 世帯または世帯員の住居・衣服・文化的生活の内容（建物の質・建具・口当りの良否、台所・便所・風呂の有無、居住室数・畳数、食寝室分離率、家具・什器所有状況、寝具枚数、同室就寝の良否、衣服・履物・傘の所持数、入浴・理容の回数、新聞・雑誌・書籍を読む頻度、映画・演劇の鑑賞回数など）

上述の諸指標を、消費単位当り生活費によって階層分けにしたクラスごとに集計し、その変化を調べていく方法である。生活水準の上昇につれて心身の状態は次第に改善されていくが、その改善率はある点にいたれば、個人差の分散は大きいにしても、平均的には下図のとおり緩慢化すなわちプラトー化する。また上述の主要な家庭用品の組合せを設定し、それを所持する世帯の割合を求めると、生活水準の上昇につれて普及度は高まるが、



20) 下山房雄「最低生活費(20)」『生活と福祉』40年8月号。ただしくわしくは労働科学研究所『日本の生活水準』。

これもある点でプラトー化する。これらの生活状態についてはミニマムとみなされる水準をみたく世帯の割合の平準化する点を取り、これ（P—M）を最低限界とみなす。

これらの考察に当って、つぎに2, 3の点を付け加えておく必要がある。

一つは生活費によって世帯分類を行っていることである。このことは、生活水準は生活費に反映するものであり、この研究も最終的には生活費という貨幣面に関連させてみるべきものと考えられたからである。なおこの生活費には、家計調査の実支出のうち、生活費に関連のない租税、社会保険料、負担費なども含み、仕送り金のごとき常住家族の生活費とはみなし得ないものは除いている。

一つは単なる世帯人員ではなく消費単位を用いて世帯分類を行ったことである。このことは、世帯の必要な生活費は、世帯人員、世帯の家族構成のいかんによってかなり異なると考えられたからである。このような家族構成の違いを捨象して、異なった世帯の実質的な水準を対比するために考案され使用されているのが消費単位である。この研究においては、世帯ごとに、飲食物費の消費単位とその他費目のそれとを別個に算出し、それにしたがって消費単位当り飲食物費とそれ以外の生活費とをそれぞれ算出したうえで合算し、消費単位当り総生活費としている。この基礎となった消費単位も、従来の国際的のものやわが国内閣統計局のものではなく、労研において独自に算定したものである。

一つは、上述のプラトー化する点は項目によってさまざまのほずであり、ただ一つの最低生活費を算出するためには、「総合」という作業が必要であることである。この研究では、たとえばある指標は生活費世帯分類の第6の水準で、他の多くの指標は第7の水準で、わずか一つの重要でないものが第8の水準でプラトー化しているとすれば、第7の水準をもって最低生活と考える。またもし、大部分が第6の水準であっても、少数にもせよ重要な数項目が第7においてのみプラトー化しているとすれば、第7の水準をもって最低生活とする

という考え方である。

一つは、このような項目を選択して最低生活水準を決定することは果して妥当であるかという疑問の生じていることである。この疑問に対しては、もちろんそこには主観の余地の生じてくることは否めないにしても、重要項目に限定し、かつミニマムとして説得力のある品目を選んでいるのであるから、主観によって左右する余地は少なくなるはずである。マーケット・バスケットの場合には、数百の品目についてそれぞれミニマムの必要量や耐久年限を算出する必要があるから、かえって主観的なものが混入しやすいのであるが、この方法ではむしろそういうことはないとしている。

この研究に関する実態調査は、前述のごとき多方面の多様な調査困難な項目の実査を必要としているので、これに要する労力なり費用なりは真に莫大なものである。前述のようにそれをおして東京都、東北農村、関西農村を実査され、それに基いて各地域の最低生活費を算定されたことは、真に偉とするに足る事業である。しかも特筆すべきことは、他の多くの研究がほとんど東京都のみに限定されているのに比し、都市ならびに農村について明らかにされている点である。

なおプラトニ化する転換点が2段階になったために、前述のように「最低生活費」と「最低生存費」との2種が算出されている。また同時に併行して行われたアンケートによって調査した主観的最低生活費が、実際生活費と一致するのは、上述2種のうちの「最低生活費」の方であるといつてよいようである。

ともかくもプラトニ説そのものは、資料である調査客体の数量その他からいってまだ完全に確立されたとはいえない問題を残してはいるが、独自の理論モデルを、昭和30年前後に最低生活費論の広範な領域にわたって組み立てられた功績は、高く評価されなければならない。

なお昭和30年すぎに英国のPeter Townsendの算定方式がわが国に紹介されている。便宜的にここで述べておこう。もっともこの方式は、わが国においては、すでに古く昭和10年前後に永野順造氏によって採用されているものに近い²¹⁾。つ

ぎのとおりいわば栄養基準をみたすに足る飲食物費を支出するための最低収入を最低生活費とする考え方である。

- (1) まず飲食物費を収入階層別に調査する。
- (2) その飲食物費でまかなえる栄養量を、一定の栄養基準で照合する。
- (3) つぎに、この栄養基準をみたしている中でもっとも収入階層の低いものを選び、その平均総支出額を最低生活費とする。

V む す び

——最低生活費と賃金および生活保護基準——

わが国において最低生活費といえば生活保護基準が引合いに出されることが多い。その前提として、最低生活費とはすなわち政府が定める生活保護基準を指すという考え方がかなりの方面にいきわたっているからである。

たしかに最低生活費が問題となった場合、政治的に生活保護基準の低劣さが議論の対象となったことは頻りであり、またそれが契機となって最低生活費の研究が進んだことも事実である。しかし、いままで見てきたとおり、学問的研究の場においては必ずしも両者が端的に結びつけられていたわけではない。

藤本武部長は、その最近の著『最低賃金制』のなかで、いまなお低い生活保護基準を嘆ぜられながらもつぎのようにいっておられる²²⁾。

「本来社会扶助というのは、何らかの事故の生じたものにたいして支給されるのが建前であるべきである。現役労働者であって、生活保護をうけるというのは、その賃金が余りにも低く、それだけでは最低生活を維持できないからに他ならない。しかるに、現実の日本の賃金は、最低賃金制も社会保障の家族手当制もないために、多数の労働者が働きながら生活保護をうけている。(中略)これは、これら労働者の平生の賃金収入が余りにも低いので、それだけでは生活を維持できず、生活保護の補給をうけて、やっと生きていけるのである。しかし、これを別の面からみると、こういう

21) 永野順造『国民生活の分析』、昭和14年。

22) 藤本武『最低賃金制』(岩波新書)、昭和42年。

低賃金労働者を雇用する雇主は、国家の補助金をうけて経営を維持し、低賃金から利潤をえていることを意味する。つまり生活保護は、低賃金の維持強化策になっている。(中略)生活保護を本来のあるべき姿に戻すには、有効な最低賃金制と家族手当制とが必要なのである」と述べ、さらに生活保護基準が、逆に失対の日雇労働者の賃金決定に影響を与えているという事実をも指摘しておられる。

わが国の賃金が低いなかにおいて、平山耶幸氏は、生活保護基準の動向が、重作業人夫・軽作業人夫など本質的に失業者に属する階層の賃金の動向と類を同じくすることを説いておられる²³⁾。

そこで前述の労研方式によって得られた昭和39年の最低生活費と保護基準その他の一覧表を掲げておこう²⁴⁾。

表1 理論生計費の比較

	A 大蔵省標準生計費(エンゲル方式) 40年2月	B 人事院標準生計費(ロウントリ方式) 39年4月 (18歳)	C 労研最低生活費(労研方式) 39年 (消費単位1.3)
	1人世帯(20~27歳)	15,420	14,070
2人世帯(夫28歳, 妻24歳)	25,600	27,270	(1.8) 20,700
3人世帯(夫32歳, 妻28歳, 子3歳)	30,790	36,770	(2.2) 25,300
4人世帯(夫37歳, 妻33歳, 子8, 5歳)	36,070	43,520	(2.8) 32,200
5人世帯(夫42歳, 妻38歳, 子13, 11, 4歳)	44,640	48,070	(3.7) 43,700

表2 最低生存費と保護基準(39年)

世帯類型	1級地保護基準	労研最低生存費
		(消費単位 1.60)
老人2人世帯	11,570	11,264
母子3人世帯	16,102	(1.80) 12,672
標準4人世帯	21,007	(2.80) 19,712
傷病5人世帯	27,769	(3.25) 22,880

上掲の2種の表によれば、労研の最低生活費は大蔵省の標準生計費や人事院の標準生計費と比較して必ずしも高くないこと、また生活保護基準は、

最低生活水準にははるかにおよばないにしても、最低生存水準をとにかくもみたしているようであることがわかる。

籠山教授は、わが国の最低生活費の研究は、世界でもっともすぐれており、この研究に関するかぎり、諸外国のものはほとんど参考になるものはないと自負しておられるのであるが、最低生計費の算定は、その理論と方法は多岐にわたっているにしても、

(1) 家族構成が同様であること。

(2) その家族の世帯主の職業(無業をも含めて)が同一で、その他は扶養家族であること。

(3) 稼働する世帯主の性別が同一であること。

(4) 同一の都市、または同一地域であること。

の4条件がみたされれば、その算定した金額はほとんど一致してくるといっておられる²⁵⁾。

このことがもっと接近して、労研でいう最低生活費と最低生存費がつとめて近づくのには、賃金水準なり構造の向上がまず必要であり、恐らくまだかなりの年月を必要とするであろう。

その間にあって、最低生活費の研究に期待されるのは、中鉢教授も説かれるように²⁶⁾、ある時代のある社会について一応一般的な生活構造があり、したがってその構造に見合って生活の機能が順調に維持される水準がきまってくるものとの前提のもとに、その最低限度の生活水準を見出すことであろう。技術革新や産業構造の変動にともなって、生活の新しい構造が形成され、またこれらの諸類型間の急激な移動が、様々の摩擦を伴いながら進行している今日、そのことは決して容易なことではない。それにしても各種の算定方式による最低生活水準が一本化することは関係者の悲願ともいふべきものであろうし、そのためにはそれを実現しうるだけの社会的経済的地盤が成立していなければならない。

あとがき

本稿は系譜を明らかにするためにつとめて資料の整理を行ったにすぎない。この執筆に当って、

25) 籠山京「最低生活費(最終回)」『生活と福祉』41年4月号。

26) 中鉢正美「最低生活費(24)」『生活と福祉』41年1月号。

23) 平山耶幸「賃金と生活保護基準」『社会福祉』9号、昭和37年。

24) これらの表は下山房雄「最低生活(21)」『生活と福祉』40年9月号による。なお表2の1級地保護基準というのは、厚生省保護課が算定した最低生活保障水準の具体例であって、「昭和四〇年度の生活保護」『生活と福祉』、40年4月号にかがけられている。

もっとも参考に資し、随所に引用を行ったのは『生活と福祉』に昭和38年9月から41年4月にかけて23回にわたって連載された「最低生活費」である。この連載の企画は籠山・中鉢両教授と筆者の手によって進められ、その執筆者はわが国の公的扶助制度における「最低生活費」について、直接間接に関わりをもったほとんどすべての方々を網羅しているといつてよい。もっともそれだけに厳密な学術論文とはいえず、また内容の精粗、取扱いの不統一などの欠陥のあることは免れない。それにしても、「最低生活費」に関する問題点をかなりの程度につくしている。本稿においては引用箇所を付記することをできるだけ省略した。

以上のほか、「最低生活費」の研究に関する基本的文献あるいは本稿執筆に多大の寄与を受けたものを思いつくままに挙げておこう。

安藤政吉『最低生活費の研究』、昭和23年、光生館。

籠山京・中鉢正美『最低生活費の算定』、昭和26年、中央労働学園大学労働問題研究所。

労働医学心理学研究所『児童の生活費に関する研究』、昭和27年、厚生大臣官房総務課。

籠山京『貧困と人間』、昭和28年、河出書房。

労働科学研究所『最低生活費に関する研究』、昭和29年、厚生大臣官房総務課。

有沢広巳編『日本の生活水準』、昭和29年、東大出版会。とくに森田優三「生計水準の変遷」および藤林敬三・中鉢正美「戦後および戦前における都市労働者家計の比較」。

中鉢正美『生活構造論』、昭和31年、好学社。

大内兵衛等編『講座社会保障第1巻』、昭和34年、至誠堂。とくに藤本武「最低生活費と賃金」、奥村忠雄「日本の貧困調査研究」。

労働科学研究所『日本の生活水準』、昭和35年、労働科学研究所。

中鉢正美「アフターエフェクト仮説による最低生活水準の測定」『藤林教授還暦記念論文集』、昭和40年、ダイヤモンド社。

籠山京「緊急家計調査（都市）とエンゲル線の変曲」『大河内教授還暦記念論文集』第1集、昭和41年、有斐閣。

イギリスの公的扶助制度

田代不二男

まえがき

今日の民主主義社会における貧民保護の制度は、そのほとんどがイギリスにおいて発現し発達したその制度の伝統を受け継いでいるものである。公的扶助の現在のきわめて精巧な組織を理解し、なぜ現在のような形を取るに至ったかを知るためには、一応その歴史的背景を見通す必要がある。また現在の公的扶助に発生する諸問題を賢明に処理するためには、このような制度を発展させてきた社会的、経済的また道徳的諸勢力を正当に認識するところがなければならない。

ところで、イギリスの公的扶助制度は、イギリス救貧法の長いそして着実に行われた歴史的変遷を経て、今日の制度に整備統一されたものである。350年にわたる救貧法の発展の跡を丹念にたどってみて、結論的にいえることは、公的扶助は救貧法が社会情勢の変化に対応して改善されたものであり、180度の転換をした救貧法とはまったく異質のものではないということである。

救貧法が終焉して、新しく公的扶助が誕生したというのではない。救貧法で救助されていた老人には老齢保険、失業者には失業保険、病人には健康保険が適用されるように、その救助の対象者が分解していったが、それでもなお最終的に残された貧困者に対して、救貧法が公的扶助と名称を改めて適用されるという救貧制度の発展途上の一段階にあるものに過ぎないのである。

1905—09年の救貧法王立委員会の多数派報告書で、この名称の変更は勧告されている。すなわち、救貧法という名称は、苛酷とかあるいはもっと絶望とかを連想させて、そのために委員会の勧告する改革の障害になるおそれがあるので、公的扶助という名称が多数派報告書に概説された援助

の組織をよく表明しているから公的扶助とするようにと提案されている。貧民救済という名称は、1929年に、貧民救済の管理が、地方自治庁の機能として、救貧委員会の責任から州会および特別市会に委譲された時に、公的扶助の名称に改められている。この名称の変更は、もちろん人は社会的に扶助されているのであって、救済されているのではないということを示すもので、政策上の見地からきわめて重要なことではあった。なおビヴァリッジ報告書によって、実施をみるようになったイギリス社会保障制度においては、国民扶助という名称が採用されている。これは実質的に公的扶助と何ら差異のあるものではない。ここでは、現在イギリスの国民扶助制度の特徴と思われるもののいくつかについて、その由来、現状、できればその将来を論じてみようと思う。

I 救貧法の分解過程

救貧法の分解の最初の出現は、1908年の「無拋出老齢年金法」の制定であった。この法律によって、70歳以上の英国人は、その資産に一定の制限を設けて、生涯を通じて、週1シリングから5シリングの年金を受けることになった。この制度に限らず、新しい社会政策が打ち出されるたびに、その事務を政府のどの省で所掌するのが適当であるかが問題になった。そしてまたそれを管理する新しい管理形態を考案しなければならなかった。この老齢年金の支払いは、郵便局でなされることになった。この「無拋出老齢年金法」は、その後屢次の改正が行われたが、原則において本質的な変更はなく、ただ1920年に、この年金の原則が拡大されて、盲人は50歳で老齢年金が受けられることになり、1938年には、さらに年齢は40歳まで下げられた。

第2の分解は、1911年の国民保険法の制定であった。国民保険法の目的は、健康の消失に対し、疾病の予防と治療のための保険と失業に対し、失業に伴う諸問題のための保険をなすことであった。健康保険制度では、16—70歳のすべての筋肉労働者ならびに年収160ポンド以下のすべての職員が強制的に加入させられた。強制被保険者数は、健康保険が14,000,000人、失業保険が2,250,000人であった。被保険者は、所得の大小にかかわらず一律に、健康保険に対しては、週男4ペンス、女3ペンスを保険料として拠出し、使用者が3ペンス負担した。現金給付の基本額は、疾病給付は、男週10シリング、女7シリング6ペンス、廃疾給付は、男女とも週5シリング、出産給付としての30シリングであった。被保険者は、いわゆる公認組合と称する各種の組合、その主なものは、友愛組合、産業組合、産業保険会社や集金組合それに事業主の準備基金によって設立された組合などであったが、そのうちの一つを選んで登録することになっていた。これは、健康保険によって高額な保険給付が支給されるので、友愛組合や産業保険会社および集金組合等に任意加入する者が減少するだろうということをおそれて、それらの組合が、新制度を直接国家が管理することに反対し、自分たちに管理することを許されるよう強く主張したからである。現金給付は、これらの公認組合が管掌し、医療給付と療養給付を管理するためには、特に保険委員を任命した。もちろん、1911年には、この新制度を管理するのに適当な役所というのはなかった。1919年に、保健省が設置されて、保健業務の責任ある政府機関となったが、地方委員会と公認組合による混合組織は残されることになり、健康保険制度の管理に関する限りは、依然として厄介な複雑なものであった。

失業保険については、これは実験的なもので、変動の多い特定の七つの産業部門、すなわち、建築、土木、造船、機械、製鉄、車輛製造、製材に限って適用された。初年度に適用を受けた労働者数は、2,250,000人(女10,000人)であった。保険料は、雇主と労働者が、それぞれ2.5ペンス拠出し、国が全体の3分の1を負担した。給付は、

15週を限度として男週7シリング、女週6シリングで、扶養家族にはなかった。失業保険の管理は、商務省の所管とされ、保険事務官が任命され、保険事務室は、1909年以降全国に設けられていた職業紹介所に配置された。1917年に労働省が設置されたときに、失業保険事務は、労働省の所掌することになった。

第3の救貧法の分散は1929年の寡婦孤児老齢拠出年金法の創設である。健康保険法の適用を受けるすべての被保険者が、この法律の拠出者になった。保険の免除を受けた人および除外された人も任意加入が認められた。この法律によって、始めて死亡した被保険受給者の被扶養者に、給付が与えられた。年金額は、寡婦10シリング、子供に対して14歳まで、学校在学中の場合は16歳まで、第1子に週5シリング、その他の子供に週3シリングが加給された。被保険者である父親あるいは母親が死亡して孤児となった者は、前記と同じ年齢まで週7シリング6ペンス給付された。65歳以上の被保険者に対しては、週10シリングの老齢年金が支給され、被保険者の妻も65歳に達すれば、週10シリングの老齢年金が支給された。受給者が70歳になると自動的に無拠出の老齢年金に切り替えられた。この場合、資産調査その他の制限は、もちろん除去された。寡婦孤児老齢拠出年金法の出現によって、これらの保険制度の管理は、ますます複雑な煩瑣なものになった。

イギリスにおける社会保険の体系は、この寡婦孤児老齢拠出年金法の創設によって、一応の整備をみたのであった。しかしながら、以上の制度は、一つの体系ではなく、別々の年次にそれぞれ異なる目的をもって制定されそれぞれ異なる方法および基準を用い、それぞれ異なる集団の人々に適用されるいくつかの別々の制度であった。特に管理の複雑さに、国民は悩まされた。是正を要する重要な欠陥を八つ、フランソア・ラフィットはあげている¹⁾、ビヴァリッジ自身もつぎの通り、その欠陥を指摘している。

1) フランソア・ラフィット著、藤林敬三・角田豊共訳『社会保障制度——英国社会保障への道——』、好学社、46-58頁。

- (1) 各個別の制度は、それぞれ創設された時代を反映し、相互に連絡がなく、かつ必ずしも現在の必要に応ずることができない。
- (2) 現在の諸制度によって保護されているものは、必ずしもそれを必要とする国民階層の全部におよばないとともに、また逆に制度間の重複が少くない。
- (3) その保護の程度、給付の標準、期間が必ずしも十分でない。

II ビヴァリッジ構想による公的扶助

ビヴァリッジ報告書による公的扶助の構想、ビヴァリッジ報告書の内容を、詳細に説明するつもりはないが、その報告書の中で勧告した社会保障計画は要点だけに触れるとすれば、つぎの三つの基本原則の上に立っていた。すなわち、第1に、将来に対するいかなる提案も過去の体験に立脚して行われなければならないが、それは従来のセクショナリズムによってわずらわされてはならない。第2に、社会保険制度は、社会的進歩の包括的政策の単なる一部分に過ぎない。第3に、社会保険は、国家と個人の協力により、国民とその必要に関して包括的である全国的な拠出制の保険制度によって達成されなければならない。このような原則の下に、報告書は、つぎのような社会保険計画を勧告している。それは所得額と無関係に、全国民を対象とし、資産調査を行わずに、保険給付を支給するものであるが、そのために全国民を六つのグループに分ける。(1)被用者、(2)その他の有給の有業者、(3)主婦、(4)就業年齢にあるその他の無業者、(5)就業年齢以下のもの、(6)就業年齢を超えた退職者である。(1)(2)(4)に所属するものは、その職業あるいはその収入のいかんにかかわらず強制的な被保険者となり、保険料を支払い、同時に国家も一定の保険料を分担する。(1)に関しては、その使用者も保険料を負担する。(3)はその夫の拠出によって、あるいは主婦自身が被用者であれば、自らの拠出によるか主婦としてとどまるか、そのいずれかを選んで、適用を受ける。(5)は家族手当を支給される。(6)は退職年金制度が20年の経過期間中に発展して徐々に完全年金額に引きあげら

れて支給される。これによって職種、収入、除外例、免除例等に関する従来の煩瑣で複雑な制限は、すべて撤廃されることになり、今後は就業年齢にあるすべての市民が、所得の中断または消失の主たる原因に対する一つの統一的な社会保険制度の被保険者となるはずであった。自分の必要が、以上の保険のどの給付でも満されないものには、必要の証明と資産の調査を条件にして国民扶助の適用が受けられることにし、この国民扶助制度は、社会保険と組み合わせられて実施される。最低の必要のための社会保険はできる限り包括的であるべきであり、国家扶助は常規の施設では適切にその必要を満することができない特殊の場合に対して与えられるべき「緊急不可欠の補助手段」として予定されるべきであるとした。

ここで生存維持の手段として、救貧法は主であったが、ビヴァリッジの社会保障の構想では、社会保険が主となり、国民扶助は従となり、主従の地位が変わった。しかしながら、その後の状態は、ビヴァリッジの予想のとおりには進展していない。それについては後ほど触れることにする。

ビヴァリッジ報告書に示された社会保障の構想は、労働党政府の下で、逐次実現をみたのは周知のとおりである。クロスランドは、その事情について、つぎのようにいっている。

今度だけは一片の報告書が効果的な立法をとまうにいたった。1946年から1949年の間に、社会保険および関連諸サービスのすべての分野が再編成、調整され、一連の巨大な立法へと展開した。貧困の減退におよぼしたその深甚な効果は、本書の第2章で述べられた。そしてイギリス史上のどの時期よりもはるかに大きな社会的進歩がなされたのであった。第1次的貧困は大部分消失したように見えたし、人々は福祉国家の到来を、あたかも窮極目的が達成され、また社会諸サービスがその最終の形態に到達したかのように、歓呼して迎えた¹⁾。

しかし、新社会保険制度の基本原則は、従来のそれとそれほど違ったものではなかった。拠出制

1) 『ビヴァリッジ報告書』, 180頁。

の原則は、厳格に保持されたし、給付が支給される以前に完了されなければならぬ拋出のいろいろの条件も残された。使用者、被保険者および国家の三者からの拋出も被用者の場合は保持された。保険カードに毎週保険印紙を貼付する方法によって保険料を納入することも同じであった。退職年金が拋出によっては受給資格を得ることのできない人々に対しても最初から支給されることになっていたけれども、保険の原則は、理論上は適用された。なお拋出と給付の均一制も継続された。ただ、新制度は、保険の適用者とその必要の範囲が統一され、包括的であった。この点では、ビヴァリッジ構想の基本的原則の一つが達成された。

III 国民扶助制度の現状

イギリス社会保障体系を構成する一連の社会保険法の最後の段階で、1948年国民扶助法が制定された。国民扶助法については、ビヴァリッジ報告書に、その勧告がなされたことは、前述のとおりであるが、この法律は、1929年に地方自治法により救貧法が再組織されて、公的扶助委員会と地方当局の管理下にあった公的扶助事業を引き継いだものであった。したがって、終局的には救貧法の継続といえるものである。救貧法においては、院外救助とされていたものが、現金給付として国家の管理に移され、教区の責任から国家の責任への長い発達の過程が、遂に完成したのである。

新しい国民扶助事業を統轄する方法は、従来と比較して、簡素なものになった。統一的に一切の扶助業務を行うために、国民扶助委員会が設けられた。国民扶助委員会は、女王によって任命された委員長と独立の委員とで構成された。したがって、政府からは独立した特別行政官庁であったが、年金・国民保険大臣をとおして議会に毎年答申する義務があった。管理組織は、まったく簡単で、省に等しい本部があり、ウェルズとスコットランドにそれぞれ中央事務所、イングランドに八つの管区事務所があって、その所管の下に全国に地区事務所があった。地区事務所は、約430あって、ここで直接扶助申請の事務を取り扱った。この国民扶助委員会本部は、1834年の改正救貧法によっ

て、救貧法の歴史で始めて取り入れられた中央救貧行政当局であった救貧法委員会に、すでに先例があるように考えられる。この救貧法委員会は、3名の共同の責任を持つ委員で構成され、その下に1名の事務局長と9名の副委員が任命されていた。なお国民扶助委員会の地区事務所は、貧民救済委員会に当るだろう。ただし、全国を通じて、困窮者に対する財政上の扶助が、文字通り国家の事業となり、その事業の資金調達の方法が単純化した。すなわち、過去におけるように地方当局の拋出する部分に、中央政府からの補助を合せるというのではなく、一切の費用が議会から支出されることになった。従来の地域によって不公平な財政負担のようなものは除去された。しかしながら、国民扶助法の下で提供される福祉サービスの質やその種類に、差異のあることはまぬかれていない。それは、これらのサービスは地方当局の業務になっているからである。

国民扶助法制定の当初の意図では、国民保険の諸給付が、国民の生存維持に十分な水準まであげられ、それらが全国民に適用されるようになるまでの経過期間、国民扶助が必要であると考えられたであろう。少くとも、国民扶助への要求は、年年減少するものと期待された。しかしその期待は、まったく実現されていないことはすでに述べた。まず1948年に国民扶助委員会の発足当時、約80万人の扶助受給者があったが、これが年度末に100万人を越える数に増加した。1954年には180万人近くに増加し、以後今日まで160万人以下になったことはない。また国民扶助に支出される経費についていえば、国民扶助に対する国庫支出は、1950年の56,430,000ポンドから1960年には166,200,000ポンドになっている。さらに注目すべきことは、国民扶助受給者の約3分の2は、保険給付の補足として国民扶助を受けていることである。これは、国民保険制度が完成しても、社会保障体系の中に占める国民扶助の重要性はあまり変化していないことを示すものである。また反面からいえば、国民保険の諸給付を最低生活水準の線で維持することが、きわめて難事業であることを示すものである。国民保険の諸給付は、はじめ

は、最低生活水準に定められていたが、戦後の物価騰貴で、最低生活水準以下に下落し、その結果、国家扶助に頼る場合が増大したのである。救貧法の当初の意図でも、その施行と運用の成果として貧困を一掃し、それ自身の存在を不必要にすることにあった。すなわち、その機能を行うことによって、できる限り早くそれ自身を消滅させるべきであるというのであったが、この最初の意図は、いつの間にか消滅している。今日の福祉国家イギリスにおいては、国民扶助は国家の責任としてまた国民の権利として永久の制度でなければならぬという考え方になっているのである。

IV 扶助を受ける権利の問題

扶助を受けるのは国民の権利であるということは、日本の場合、生活保護法になって、はじめて明確にされたのであるが、イギリスの場合、救貧法の時代においても権利主義の立場にあったのである。その由来については、後でまた述べることにして、現代福祉国家における公的扶助の原理である、生活困窮者は救済される権利があるという基本的理念について考察することにしよう。この理念の根拠は、理論的に解明されていないように思われるからである。多くの学者は、ただこれを自明の原理として受け容れているとか主張しているだけの観がある。たとえば、ビスノーは、『社会事業の哲学』の中で、「地域社会のすべての階級の人々は、社会の諸サービスに対して同等の権利を有している。また地域社会は、そのすべての構成員を適切に差別なしに救済する責任がある¹⁾」との項目を設けて解説をしているのであるが、それはなぜ権利を有しているかまたなぜ救済する責任が地域社会にあるかを論じているのではなく、これらは自明の原理であるともいうのか全然触れないで、この原理を実現するための方法をただ論じているだけである。すなわち、この前提は、神聖不可侵の一種のドグマのようにになっているのである。日本で主張されている「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有す

る」と憲法第 25 条に規定されているからとか、不服申立の制度が生活保護法に設けられているからというのも、このドグマ説の一種で、何らその説明にはなっていない。なぜそうなっているか、何を根拠にしてそのような規定がなされたかが答えられなければならないのである。その答えはゼロに等しい。戦前の日本では、要保護者に保護を受ける権利があるなどというようなことは、認めるべきでないというのが、当時の為政者、学者の立場でもあった。小河滋次郎も権利主義を認めようとしなかった。すなわち、彼は外国の例によれば、ドイツはもちろん、イギリスにおいても、フランスにおいても、その救貧制度が多く権利主義の基礎の上にまたは少くともその観念の上に組み立てられておるようであるが、こんなことは何ら法理の根拠のないことはもちろん、政策としてももっとも拙なるものであると信ずるといって、つぎのような説明にならぬ説明をしている。「権利は必ずしも義務の対象に非ず、国家は其政治の上に窮民を救済する義務がありと謂ふが為めに、窮民は国家より救済を受くるの権利ありと結論せざるを得ぬと云ふ訳はない。狭い単純なる法律論を以て広大複雑なる政治の本能及び活動を律するの不可能なるは言ふまでもなきことである²⁾。」(『救恤十訓』第 1 章 2)

小河滋次郎も認めているところのイギリスの救貧制度における権利主義の伝統は、何に由来するものであるだろうか。イギリス救貧法は、教会法伝統の合法的発展であり、中世救貧法の再版であることはティアニの指摘³⁾を待つまでもないことと思っている。その中世救貧法や中世教会法学者たちの救貧に対する態度や見解はどうなっていたであろうか。そしてそのような態度や見解はどうして生まれたのであろうか。中世の教会法学者たちは、貧民は地域社会の余剰の富によって扶養される権利があると考えていた。聖トマスもいっているように、極度の困窮に陥っている人は、他人の余剰の財産を自由に取得しても窃盗の罪になら

2) 『小河滋次郎著作選集』中巻, 158 頁。

3) Brian Tierney, *Medieval Poor Law—A Sketch of Canonical Theory and Its Application in England*, 1959, pp. 127-132, 参照。

1) Herbert Bisno, *The Philosophy of Social Work*, 1952, p. 35.

ない。貧民は他人に属すべきものを盗んでいるのではなく、当然自己に属すべきものをただ取っているに過ぎないのである。したがって、中世においては、施与者は、施与することで、尊大に構えるべきではなく、被施与者は、極度に卑下する必要もなかった。これは、人間は神によって生命を与えられ、生きる権利があるという前提からきた考え方であった。救貧についてのこうしたカトリック教会の態度は、歴史を通じて根本的には変りななかった。イギリスにおいては、ヘンリー8世の時に、カトリック教会からの分離があったとはいえ、救貧の教義について改変が行われたわけではない。

1891年の教皇レオ13世の有名な回勅『レールム・ノヴァム』では、生きるためにはそのための手段獲得の権利があることが、つぎのようによく説明されている。「実際、生命をたもつことは、すべての人に課せられた義務であって、これにそむくのは、罪悪である。この義務の必然の結果として、生存に必要な事物を獲得する権利が生まれる。ところが、貧者は、その労働の賃金によってしか、これを獲得することができないのである⁴⁾」と。この声明から、労働によって賃金を獲得することができなければ、当然救済されなければならないという結論が導き出されるのではないだろうか。

1963年の教皇ヨハネ23世の回勅「地上の平和」では、「生存と品位ある生活をするに對する権利」として、「まず、人間の権利につき論ずるなら、すべての人間は、生き、肉体を健康に保ち、品位ある生活を送るために必要で十分な手段、とくに衣食住、休息、医療、社会から扶助を受ける権利があることに注目する必要がある。

それゆえ、これらのことからして、人間が病気になる、仕事や労力による身体障害をきたしたり、配偶者の死亡、老衰、失業および自己の過失によらずに生活の手段を奪われたときなど、社会保障を受ける権利があることになる⁵⁾。」とはっきり扶

助を受けることが権利であるといっている。権利主義の理論的根拠の説明として、これ以上に説得力のある説明はないのではあるまいか。

中世救貧法以来の権利主義の精神は、イギリス救貧法に伝わり、国民扶助制度に至ってさらに徹底させられた。その一つの現れは、国民扶助申請の事務手続きや資産調査の単純化にあるように思う。むしろこの背後には、権利のみを主張するのではなく、権利には義務が伴うもので、この二つは楯の両面、メタルの表裏のようなもので、良心的に義務を果たして、その結果権利が生れるということが、国民一般の良識となっていなければならない。

国民扶助を受けようと思う者は、まず扶助申請書を、最寄りの郵便局か地区事務所または国民保険事務所で入手する。この申請書は、(1)年金または年金・国民保険省からの給付を受けているか、(2)これまでに扶助委員会に扶助の申請をしたことがあるか、もしあるならば、(a)申請をした事務所の名称、(b)給付を受けた最後の年月日、(3)困窮が、ただちにあるいは一兩日のうちに扶助を受けなければならないほど急を要する場合には、その事情を記載して、全国各地に430余ある地区事務所の一つに、封筒も切手も必要としないで、そのまま郵送できるようになっている。

申請書を送って通常2、3日すると、国民扶助委員会の役人が、申請者をその家庭に訪問し、困窮と資産の状況について事前調査をする。これは簡単であって、半時間以上にわたることはめったにないという。特別の事情がなければ、郵便局で現金化できる26週間分の毎週支払われる小切手帳が、申請者に1週間以内に、国民扶助の受給該当者の手許に送られることになる。

国民扶助委員会の役人には、自由裁量権が与えられていて、それによって個々の事例の特殊の必要に応じられるようになっている。たとえば、家事手伝いや洗たく代を必要とする病弱な老人に、余分の手当を支給するとか、失業者か特殊な業務に就くために衣服や道具を必要とするような場合や、結核患者が独りで寝るために寝台を必要とする場合とか、また両親が遠方の病院に入院してい

4) レオ13世著、岳野慶作訳解『レールム・ノヴァム』、中央出版社、93頁。

5) アンセルモ・マタイス、粕谷友介訳編『平和の建設』『ローマ法王平和論集』、勁草書房、11頁。

る子供を訪ねるための旅費を出すとかの一時払いの給付をする権限も与えられている。

権利主義の徹底は、扶助申請者が国民扶助委員会の役人の決定に同意できない場合、上訴審判所に上訴することができることにして、さらに強化された。この上訴審判所は、3人の委員で構成され、2人は年金・国民保険大臣によって任命され、1人は労働者代表として大臣から指名された保険医の中から国民扶助委員会によって任命されている。上訴審判所の決定は、最終的なものである。

国民扶助委員会の主たる機能は、困窮者に扶助を与えることであり、その所得維持のためのサービスをすることであるが、このサービスを提供するに当って、扶助委員会は、それを受ける人々の、すなわち扶助される人々とその被扶養者たちの福祉が、もっともよく助長されるような方法で、その機能を行うように要求されている。この条項は、国民扶助法第2条2項に規定されているが、この条項が、何を意味するかは、多くの論議のあるところだとある。扶助委員会においては、事例の処理に当って、申請者の福祉について心からの関心を持つべきであるが、申請者は必ずしも包括的な保護を必要とするものではないと解釈している。また、扶助受給者は、大部分自分自身のことは自分で処理できる能力があり、ただ一般の人と異なるのは、収入の点においてだけであるとの前提に立っている。すなわち、一般に扶助の申請者は、失業、障害、一家の生計主の死亡のような外的事情の犠牲者であって、救済の必要があるだけで、治療や改善の必要があるわけではないと考えられているのであろう。人々は、個人的にまた集団的に、さまざまな社会保障の施策が提供されさえすれば、自らのことは自ら処理できると假定されている。この独立と自力発達への信頼の態度はイギリスとアメリカにおける社会事業の差異を示す要素の一つであるといわれている。

もちろん多くの申請者の中には、財政的困窮は、一般的な社会的不適応のただ一つの徴候であって、財政的援助の外に社会的更生への何らかの試みがなされなければ、事態の改善は望めないものがあることは認められるとはいうものの、それは扶助

委員会の本来の任務ではないとしているという。権利主義の立場に徹するとすれば、こうならざるを得ないと私は考える。しかしながら、この裏に、国民1人1人が自己の良心に照らしてウソをつかないという信頼感がなければ、これは実行不可能である。イギリスの社会保障には、その核心とも母胎ともいべき国民の誰にも世紀を通じて共通して存するキリスト教の人間観があって、当然の義務は、誰もが履行しているという前提に立って、はじめて権利が尊重され、資産調査の事務処理が簡素化されるのであろう。

アメリカにおいては、人々の顕在的なまた潜在的な諸能力を最大限に利用するように援助する方法としてのケースワークの発達によって、公的扶助の目的は、一般に申請者の困窮や扶助受給資格の認定のみならず困窮に陥るに至った原因を決定することであるとされている。1950年代にアメリカにおいては、一般的なそして上昇しつつある繁栄の最中において、要扶助者が増加するという矛盾を現した。1950年と1960年の間に、アメリカの家族の平均収入は（ドル価格の変化に合せて修正して）、40%増加した。貧困の一つの基準として所得の3分の1以上を費さなければ満足な食事が得られない階層とすると、年収3,000ドル以下の家族がこれに相当するというのである。そのような家族の比率は、アメリカ全人口の3分の1から5分の1以下に減少したのである。しかし、これと同時に被扶助者の数は、断続的に増加した。こうした情勢下における貧困化の説明としては、経済機能の不調の結果としてよりも、貧困者自身の不適当とか不適応の結果アメリカ社会の提供している機会を十分に利用できないがためであるというのが説得力があるようである。このことは、要扶養児童家族扶助の受給者の事例で、特に顕著に見られる傾向である。受給家族の11%だけが、父親の死亡した家族で、残りは離婚、別居、遺棄、犯罪によるいわゆる生別母子家族また未婚の母親である。ガルブレイスが、アメリカにおける貧困は、二つの型、個人的貧困(case poverty)と島の貧困(insular poverty)とであるといっているところからも、個人の何らかの性質に関係した貧困とい

うものは理解できる。こうした貧困観から、公的扶助の機能として、財政的援助とケースワークの二つが要求されている。しかし、両方の機能が、同一の行政機関において、同一のワーカーによって行われるのがいいか、また二つの作業が、別々の機関において、別々の職員によって、互いに連絡を取りながら行われるのがいいか、論議があるようである。公的扶助は、扶助受給の手続きだけで終るものではない。受給後の生活状態を不断に把握していなければならないものである。それについての配慮が、イギリスの国民扶助制度において、どのように実施されているか、それがうまくいっているのか知りたい点である。

V 最低基準

それでは、貧民の生きる権利としての最低基準は、どの程度のものであろうか。貧困そのものが、そもそも絶対的なものではなく、相対的なものであり、時代により、国によりいな地域によってはなはだしく異っている。したがって、生活最低基準というものを、客観的に設定することは難しい。前に述べたとおり、アメリカで所得の3分の1以上を食事に費している年収3,000ドル以下の家庭を貧困とすると、その家庭に属するアメリカ人は、全人口の18%である。インドで3,000ルビでの生活では、食費にふり向けられる分は、3分の1をはるかに越えているというのであるが、1955年から1957年までのインド全国抽出調査によると、3,000ルビ以下の家庭は、95.3%となっている。アメリカにおける貧困の境界線を同一のエンゲル係数を用いてではあるが、インドに適用してみても、生活最低基準としては、ほとんど意味をなさないように思われる。アメリカそれ自体、州によってこの最低基準は大きな差があるし、特にその一般扶助など極端な例である。日本においても4級地に分かれて支給されていることは周知のとおりである。これを全国均一にすべきであるとはおそらく誰もいっていないし、これが当然だとみなされている。

1795年から39年間、スピナムランド制度として知られている院外救助の特殊の施策が、イギリ

スの一部で実施されたことがある。それはパンの価格と家族数に比例して、生活最低基準を定めて、それに足りない分を救貧税で補うものであった。この制度は、貧民救済に科学性をもたらしたかのように思われ、計算の簡便さと実用性のゆえに、多くの地区で採用された。この制度は、当時救貧法の人道主義化としてまたこれによって救貧法の廃止が可能であるとして歓迎された。1966年8月5日、社会保障省が新設され、新省において、補足給付制度を廃止させ、国民扶助を廃止する意向であると伝えられる。すなわち、高齢者、就業の不安定な者、義務教育年齢以下の児童などに対して、一定の保障所得基準を定め、現実の所得がそれを下回るときに、その差額を無抛出の補足給付によって、最低生活を確保させるというものである。これによって、文字通り国民扶助が廃止となるか、スピナムランド制度の現代版のような気がしてならない。スピナムランド制度について、アシュトンも「このこと自体には何ら反対さるべきものはない。貧民の収入が、生活維持に必要な最低限以下に下らないよう取計らうことは、まったく結構な人情に富んだことであった¹⁾」と指摘している。「しかし当局者の多くは、賃銀労働者の問題と貧民の問題とを混同し、労働者の賃銀がその標準額に足りないだけを救貧税から補おうとした。稼ぎ高に逆比例して増減する救恤金というのは、労働者をしてより高い賃銀を要求せしめ、雇主をして高賃銀を支払わしめるところの動機を破壊してしまう点から言って、もっとも悪い補助の形式であった²⁾」と批判している。しかしその後スピナムランド制度と同一のカテゴリに属する社会進歩の政策とみなされる救貧制度が現れている。無抛出高齢年金、労働者補償、8時間労働、失業保険みなしかりである。

ビヴァリッジ報告書では、生活維持最低限度は、いかにあるべきかについての論述はなく、ただ、国民扶助では生活維持最低限よりも低い給付では、説得不可能であり、それ以上の給付をすることは、不必要でありまたおそらく危険であろうと

1), 2) T.S. アシュトン著、中川敬一郎訳『産業革命』、岩波現代叢書、120頁。

いる。最低生活費は、社会通念で考えられるものとしたのであろうか。

今日の栄養学の発達からすれば、人間が生きてゆくための必要食物費の算定は、可能であるという。しかし人間には、個人的な食物の嗜好や習慣があったり、また食物の種類は多いし、種類によって計算は違って来たり、調理そのものが千差万別であったり、科学的な最低必要食物費の決定がなされたにしても、それが人間の現実の生活に取ってどれほどの意味があるのだろうか。それにまた住居費や被服費になると、ことはさらに面倒になる。人間が生きてゆく上での、最低限度の住居、最少限度の被服とはどんなものであるか、実験的な研究をすることも不可能である。もしするとすれば、人権蹂躪であろう。そこで、住居や被服については、地域による生活実態からの判断によるしかないであろう。エンゲル方式による基準算定ということもその一つである。これとでも、アメリカとインドにおける例でもわかるように、全世界的に適用できる合理的な方式であるというでもない。

西欧先進諸国においても、扶助基準は、人たるに値する生活ができるようにとの目標は、かけられてあるにしても、現実の給付は、最低限度の生活維持費であって、決して高いものではない。むしろ一般生活水準に比べて、きわめて低いものである。バーンズだったか、確か現在のアメリカの要扶養児童家族扶助の給付は、2倍にすべきだといったと思う。現在のような児童に対する悲惨

な生活水準の扶助で、銘々の市民にどうして児童を育てることができるかというのである。イギリスの救貧法の院外救助では、劣等処遇というのが、その特質であった。今日の公的扶助でも、この特質はまだまだ全般的に克服されていないように思う。また克服すべきであるとの、児童の場合は別にして、積極的な根拠も示されていない。すべての国民が、上品でかつ健康な生活のために必要な扶助が、与えられるようにするためには、権利主義の思想をも含めて、国民一般が啓発される必要がある。また扶助受給者の側の生活態度の問題でもあるように思われる。扶助が文字通りに窮乏に対する最後の抛りどころとなっているかということや人間としてふさわしい生活を送ることが、実例的に正当性があるということなど、地域社会に理解されることも大切であろう。私は『公的扶助の研究』で、すでに述べている³⁾とおり、日本のように、扶助基準を、基礎控除を多くして、地域別、性別、年齢別にあまりに細分化することは、役人に専門家？としての自己満足を味わせるには役立つかもしれないが、いたずらに事務を複雑にするだけではあるまいか。基準は寛大にそして大きく、というのは数少く概括する方が、すなわち簡素化する方が、望ましいというのが年来の主張である。それによってうく時間を、扶助受給者へのサービスに向けることができるであろう。

3) 田代不二男著『公的扶助の研究』、光生館、昭和36年、207頁。

エセックス大学の国際貧困セミナーに出席して

平 恒 次

ヨーロッパ国際貧困研究会という、デンマークの国立社会研究所所長のフリース教授を長とする、社会学者の小さな集りがある。筆者がこの研究会を知ったのは、1965年9月、国際労働事務局(ILO)に在職中、パリーの経済協力開発機構(OECD)の社会部主催で開かれた、低所得者問題に関する専門家会議に出席したときである。この会議の議長に予定されていたフリース教授が、ついでに彼の研究会にも出てくれるよう、関係者にさそいをかけたことが、きっかけである。こうして、1965年9月30日、フランス外務省の建物の一室をかりて開かれた、国際貧困研究会の第1回セミナーに出席したわけである。

当日は、午前中、貧困層の停滞性に関する概念規定と、パリー近郊のスラムについての報告があり、午後は、貧困の測定に関して、エセックス大学社会学教授タウンゼンド氏の報告を中心に討論が行われた。その席上、さそいによって、公的扶助の扶助基準と貧困の認識について、問題点を思いつきそのまま、指摘しておいたことが、今回、同研究会主催で開かれたエセックス大学の国際貧困セミナーに出席する遠因になったわけである。

エセックス・セミナーに入る前に、この国際貧困研究会について略記しておこう。その中核をなすものは、パリーの救貧協会の社会調査部で、部長は、ヴェンステーンウイクという婦人である。女史は、1960年現職に就任して以来、1965年までに、貧困に関する大がかりな国際会議を2、3度招集したことがあるぐらいに、社会事業における経験と、研究の深さで名声の高い人である。1965年9月のパリー・セミナーの後、ほどなくして、国際貧困研究会は、タウンゼンド教授を招集者として、英国コルチェスター市にあるエセックス大学で、かなりの規模のセミナーを開くべく

決定した模様である。時期は、はじめは、1年後の1966年9月の予定だったのを、国際社会学会が同種の問題について、フランスのエヴィアン市でその頃大会を開くことになっていたので、重複をさけるために今年の4月にもちこしたということである。この社会学会の招集者は、ニューヨーク大学、フォード財団兼務のマイク・ミラー教授で、この人は、今回のエセックス・セミナーでもラポルターとしてきわめて重要な役目を果たことになるのである。

今回のセミナーは、国際貧困調査会主催、パリー救貧協会協賛、ラウントリー信託金庫の財政援助という陣立てで、フリース教授を会長、タウンゼンド教授を招集者として、4月3日から6日にわたる大規模のセミナーだった。セミナーは常時50人以上の公式、非公式の参加者を擁するという盛況だった。報告は、大まかに、総論的なものと、各論的なものがあり、両者は、それぞれ、問題意識と方法によって、2、3の大項目にわかれるように思えた。この視角から分類すれば下記のとおりである。なお、各報告は原文どおり、稿末に再録しておいた。

1. 総論
 - イ 社会階層構造と貧困 (3編)
 - ロ 貧困線または貧困層の測定 (3編)
2. 各論
 - イ 特定貧困者群に関するもの
 - (i) 高齢者 (2編)
 - (ii) 都市貧困者 (2編)
 - (iii) 農漁村貧困者 (1編)
 - ロ 貧困の特定原因または特定現象に関するもの
 - (i) 住居と貧困 (1編)
 - (ii) 貧困と食生活 (1編)

3. 関連諸問題

意識および生活実態調査の結果とその問題点
(3編)

4. 貧困対策

自由討論

貧困総論の皮切りには、セミナーの招集者タウンゼンド教授が、階層構造を国内的かつ国際的現象としてとらえ、貧困の必然性と相対性について力説した。タウンゼンド氏はつとに、老齢と貧困の問題で著名な研究を発表しており、最近はロンドン大学のアベルスミス教授等と組んで、英国における貧困の測定において業績をあげている。ベヴァリッジ以降の英国における貧困の増大を実証して、福祉国家への努力の弛緩をすどく戒めている進歩的学者である。第1次貧困線、第2次貧困線という感覚はもはや政策意義はないとして、社会が依然として階層的に編成されている以上、貧困はなくならないと、格調の高い文章で力説したのが今度の報告である。

社会構造の必然的一面として貧困をとらえる試みとして、コロンビア大学のガンス教授の報告があった。これは、オスカー・リュイスに始まる貧困社会学が、貧困の停滞性を強調するあまり、政策の貧困に陥る危険があることを指摘し、政策的立言にとっても有意義な動態的貧困論を志向する労作である。さらに、セミナーのラポルターであるミラー教授が、名声、権力、所得等の諸変数による階層分類を行い、これらの変数の質的・量的欠如として貧困をとらえ、その再分配による貧困階層の社会的・政治的・経済的地位の改善への政策的努力を強調した。

貧困総論の第2部に属するものに、貧困の計量がある。これにも二つの部門があって、一つは貧乏線とよばれてきた所得水準の計測とその合理性の問題であり、他は、貧困層ないし低所得者層の数量的把握に関するものである。貧乏線に関しては、ペンシルバニアのレイン教授が、最近の諸家の業績を網羅して批判するという論争的な報告を行い、討論誘発に大いに益するところがあった。アベルスミス教授は、世帯員数と世帯の生活水準との関係について、2, 3の諸国における取扱い

の差異を指摘した。一国内においても関係省間に(例えば厚生・大蔵・労働省等のごとく)、世帯員数と生計費との調整には、即座には説明できない差があるものであるが、国際間にはそれに輪をかけて、問題が複雑になる。配偶者の価値、子供1人の値打ちが、諸国の社会保障制度間にこうも違いがあるのかと、いまさらのように不思議な感じをさせられた。筆者も、アベルスミス、タウンゼンド氏等と類似の方法による貧困測定に日頃興味をもっているもので、その一部を報告しておいた。

貧困各論でも、2部門が識別された。特定の貧困者群に関しては、待望のパリー救貧協会長ウレジンスキー神父の報告が、神父の不時の病気で、沙汰やみとなったことはきわめて残念だった。ミュンケ夫人のベルリンにおける都市貧困者、ブルーム教授のドイツにおける老齢困窮者、オーベルト教授のノルウェーにおけるラップ族の貧困、ウエダバーン女史の3カ国(英、米、デンマーク)における老齢者の生活水準比較は、すべて実証と分析の密度の高い報告だった。

各論第3部の、貧困の特定要因または貧困の特定現象については、米国厚生教育部の高官ショール氏が住居と貧困の悪循環を取扱い、外にロンドン保健経済局のマケンジー氏の貧困者と栄養摂取の関係についての報告があった。その他関連事項として、意識調査、生活実態調査におけるアンケート方式の功罪についての批判的報告が、ロンドン大学のベルソン氏によってなされ、同様な方式による集計結果の報告が、ウィエナ大学のローゼンメール教授によってなされた。ベルギーのデュビュスト教授も、類似の問題について報告する予定だったが、あいにく病欠、おしまれた。

以上で、報告者と報告内容の紹介を終るわけだが、セミナー期間の前半部において、令名の高いティトマス教授が特別出席され、各報告者ごとに、または総括的に、適切なコメントを与えてくださったことは特筆に値する。さすがに、所得分配論、福祉国家論の泰斗である教授の発言には、千金の重みを感じられた。貧困研究における、研究者の姿勢に言及された際、貧困者を研究の対象としてのみ取扱い、人間的理解を欠くおそれがあること

を指摘され、「貧困者と共にある」という基本的姿勢の重要さを強調されたことは感銘の新たなものがある。

たしかに、セミナー参加者の討論や意見交換においては、ややもすれば、問題を「貧困」という抽象的概念に昇華させ、「貧困者」という人間の把握にかけるところがあるように思えた。これにはもちろん、研究者自身の側に、理解できないこともない人間的事情があったことも見逃がせない。「貧困者」について語るとき、貧困者でない語り手には、どうしても一種のうしろめたさがつきまとうものであって、そのために、問題を「貧困」へと抽象化させ、「貧困者」のかなしくも、いたましい現実から、討論の間だけでも逃避しようとする気持があるのではなかろうか。貧困のきびしい現実に人間的同情をよせ、人生の哀歎に深い理解をもつことは、貧困研究者の基本的資格ではあろう。だからといって、研究会が情に棹さして、お通夜や祈禱会のようになってしまうのは、貧困解消のために、社会科学を役立てようという、せっかくの善意と決意にもとる結果になるおそれがある。幸いにして、このたびの研究会は、各自の基本的姿勢については、事前に、直接的接触または著書論文等を通じての間接的理解をもった人々の集りであったために、感情的基盤にはかなりの程度まで共通のものがあり、研究成果の技術的、論理的批判と討論を通じて、今後の研究活動におけるお互いの姿勢を正し合うことができたように思えた。

附記：エセックス大学国際貧困セミナーにおける報告と報告者。

- PETER TOWNSEND, Comparative Measures of Poverty in High Income and Low Income Countries.
 H. GANS, Methods of Studying Life-Styles of Poverty.
 S. M. MILLER, Poverty and Social Stratification.
 M. REIN, Problems in the Definition and Measurement of Poverty.
 B. ABEL-SMITH, The Problem of Establishing Equivalent Standards of Living for Families of Different Composition.
 KOJI TAIRA, Public Assistance Standards as a Measure of Poverty in Different Countries.
 O. BLUME, Urban and Rural Poverty Among the Aged in Germany.
 Mrs. D. WEDDERBURN, A Comparative Analysis of the Standards of Living of the Aged.
 ABBÉ J. WRÉSINSKI, Urban Poverty: Bidonvilles in Paris.
 Mrs. MUNKE, Urban Poverty: Berlin and Other German Cities.
 V. AUBERT, Rural Poverty and Community Isolation.
 A. SHORR, Poverty and Measures of Housing.
 J. MCKENZIE, Poverty: Food and Nutrition Indices.
 W. A. BELSON, Problems of Conducting Surveys of Poverty.
 C. DEBUYST, Problems of Interviewing and Interpretation.
 L. ROSENMAYR, Cultural Poverty of Working Class Youth.
 Poverty and Social Policy: Discussion.
 Chairman of the International Committee on Poverty Research
 Dr. HENNING FRIIS, Director of the Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
 Secretary of the International Committee on Poverty Research
 Mlle. A. A. de Vos Van Steenwijk, Director, Bureau de Recherches Sociales, Association "Aide à Toute Détresse", 53 Rue de la Fontaine-au-Roi, Paris XI.

昭和 42 年度厚生省予算について

山 口 新 一 郎

I 概 観

昭和 42 年度の予算編成は、衆議院解散と総選挙の影響を受けて、例年より 2 ヶ月程度おくれ、2 月 28 日の閣議において政府案が決定された。この結果、予算が 41 年度内に成立することは、例年の国会審議の状況から判断して不可能とみられるので、引き続いて暫定予算の編成作業が行われ、3 月 17 日 2 ヶ月分の暫定予算案が閣議決定された。

国の一般会計予算は、4 兆 9,000 億円余の規模であり、前年度に比べて 6,366 億円強の増で 14.8% の伸びとなっている。

このうち社会保障関係費は、表 1 にみられるとおり、約 7,200 億で対前年度比 15.7% の伸びである。最近数年間続いた 20% 程度の伸びには達していないが、総予算の伸び率に対しては約 1% 上回っている。伸び率を主要経費別にみると、総予算のそれを上回ったのは、前年度では、社会福祉費と社会保険費のみであったが、昭和 42 年度は、さらに生活保護費も上回ることとなった。

また、総予算に占める社会保障関係費の割合(構成比)をみると、昭和 42 年度もわずかに上昇しているが、これは主として社会保険費の伸びによるものとみられる。反面保健衛生対策費は、相対的に伸び率が小さかったため、構成比としてはやや下降を示している。

次に厚生省予算は、6,713 億 7,300 万円であり、前年度当初予算額に対し約 1,052 億円増で 16.5% の伸びとなっている。この伸び率は、ここ数年来の厚生省予算の伸び率からすれば物足りない感を免れないが、総予算の伸び率 14.8% を相当上回るものであり、また、補正後の前年度予算との対比では、14.2% の伸びでほぼ例年並といえることができる。なお、各省所管別に対前年度当初予算額比をみると、総予算のそれを上回っているのは、外務(16.3%)、文部(14.9%)、厚生(16.5%)、自治(15.3%) の 4 省にすぎず、厚生省予算の伸び率が最高となっている。

総予算に占める厚生省予算の割合は、13.6% と前年度

より若干上昇している。各省予算の中でもっとも伸び率が高かったことからして当然のことであるが、その伸びの内容としては、増加額 952 億円のうち約 7 割の 680 億円余が自然増であり、前年度より自然増の占める割合がさらに高くなっている。

医療保障および所得保障別にながめてみると、表 3 のとおりであり、所得保障関係の伸びが 18% ともっとも高いが、これは、生活保護基準の引上げのほか、厚生年金保険の 40 年改正、国民年金の 41 年改正等の影響が大きいものと思われる。なお、医療費関係は依然として厚生省予算の半分を占めている。

II 主要事項別の概要

以上が社会保障関係費ないしは厚生省予算の概観であるが、これを主要事項別にみると次のとおりであり、公害対策、救急医療対策、身体障害者(児)福祉等の飛躍的進歩が著しく目立っている(カッコ内は前年度当初予算額である)。

- がん対策 25 億 8,000 万円 (20 億 3,500 万円)
予防面では、前年度で各都道府県あて 1 台が確保された胃がん検診車をさらに 30 台ふやすこととしたほか、新たに子宮がん検診車 10 台の整備運営について補助を行い、また、技術職員の研修委託費も計上した。一方医療面では、国立がんセンターをはじめ、国立および都道府県立の地方がんセンターの整備充実を図るほか、研究助成費も増額している。
- 精神衛生対策 224 億 3,600 万円 (210 億 5,400 万円)
措置入院の対象者を前年度より 3,000 人増の 69,000 人見込むほか、精神病床 2,000 床、精神衛生センター 6 ヶ所の整備費補助を計上している。
- 結核対策 349 億 4,300 万円 (364 億 7,300 万円)
予防面で新技术を導入し、BCG の経皮接種に必要な費用を計上している。
- 原爆障害対策 28 億 1,000 万円 (23 億 9,200 万円)

表 1 年度別主要経費別社会保障関係費予算額

(単位 100 万円)

区 分	昭和 37 年度				昭和 38 年度					
	当 初		補 正 後		当 初				補 正 後	
	予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	対前年度		予 算 額	構 成 比
							当 初	補正後		
総 予 算 額	2,426,801	100.0%	2,563,091	100.0%	2,850,008	100.0%	117.4%	111.2%	3,056,807	100.0%
社会保障関係費	295,301	12.2	314,700	12.3	361,629	12.7	122.5	114.9	388,087	12.7
1. 生活保護費	60,949	2.5	65,629	2.5	72,047	2.5	118.2	110.6	80,524	2.6
2. 社会福祉費	23,168	1.0	24,658	1.0	30,269	1.1	130.7	122.8	29,935	1.0
3. 社会保険費	117,272	4.8	121,341	4.7	138,751	4.9	118.3	114.3	147,675	4.8
4. 保健衛生対策費	52,272	2.2	55,291	2.2	67,395	2.4	128.9	121.9	71,402	2.3
5. 失業対策費	41,640	1.7	48,248	1.9	53,167	1.9	127.7	110.2	58,550	1.9
厚生省予算額	271,034	11.2	283,876	11.1	329,518	11.6	121.6	116.1	350,735	11.5

区 分	昭和 39 年度				昭和 40 年度							
	当 初		補 正 後		当 初				補 正 後			
	予 算 額	構 成 比	対前年度		予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	対前年度		予 算 額	構 成 比
			当 初	補正後					当 初	補正後		
総 予 算 額	3,255,438	100.0%	114.2%	106.5%	3,340,498	100.0%	3,658,080	100.0%	112.4%	109.5%	3,744,725	100.0%
社会保障関係費	430,905	13.2	119.2	111.0	444,250	13.3	516,689	14.1	119.9	116.3	544,148	14.5
1. 生活保護費	91,688	2.8	127.3	113.9	93,376	2.8	105,983	2.9	115.6	113.5	106,689	2.9
2. 社会福祉費	37,362	1.1	123.4	124.8	38,318	1.1	43,114	1.2	115.4	112.5	44,086	1.2
3. 社会保険費	163,627	5.0	117.9	110.8	172,421	5.2	209,530	5.7	128.1	121.5	228,782	6.1
4. 保健衛生対策費	78,532	2.4	116.5	110.0	80,440	2.4	91,386	2.5	116.4	113.6	95,043	2.5
5. 失業対策費	59,695	1.8	112.3	102.0	59,695	1.8	66,676	1.8	111.7	111.7	69,548	1.9
厚生省予算額	396,534	12.2	120.3	113.1	409,767	12.3	478,741	13.1	120.7	116.8	504,697	13.5

区 分	昭和 41 年度				昭和 42 年度					
	当 初		補 正 後		当 初					
	予 算 額	構 成 比	対前年度		予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	対前年度	
			当 初	補正後					当 初	補正後
総 予 算 額	4,314,270	100.0%	117.9%	115.2%	4,477,148	100.0%	4,950,910	100.0%	114.8%	110.6%
社会保障関係費	621,748	14.4	120.3	114.3	631,091	14.1	719,468	14.5	115.7	114.0
1. 生活保護費	123,883	2.9	116.9	116.1	124,434	2.8	145,261	2.9	117.3	116.7
2. 社会福祉費	51,288	1.2	119.0	116.4	52,196	1.2	60,317	1.2	117.6	115.6
3. 社会保険費	265,006	6.1	126.5	115.8	271,249	6.1	320,800	6.5	121.1	118.3
4. 保健衛生対策費	105,632	2.4	115.6	111.1	109,470	2.4	111,036	2.2	105.1	101.4
5. 失業対策費	75,939	1.8	113.9	109.2	73,741	1.6	82,055	1.7	108.1	111.3
厚生省予算額	576,177	13.4	120.4	114.2	587,841	13.2	671,373	13.6	116.5	114.2

注 「厚生省予算額」は、各年度とも、下水道終末処理場に関する施設整備費を調整するなど 42 年度予算ベースで修正したものである。

表 2 厚生省所管一般会計予算額 (年度別主要経費別)

(単位 100万円)

年 度	昭和 37 年度		昭和 38 年度		昭和 39 年度		昭和 40 年度		昭和 41 年度		昭和42年度	
	当 初	補正後	当 初	補正後	当 初	補正後	当 初	補正後	当 初	補正後	当 初	
事 項	(表1 社会保障関係費予算額) のとおり											
1. 生活保護費												
2. 社会福祉費												
3. 社会保険費												
4. 保健衛生対策費												
5. 科学技術振興費	1,218	1,223	1,392	1,404	1,771	1,795	1,843	1,833	1,938	1,949	2,061	
6. 遺族および留守家族等援護費	9,142	9,142	10,105	10,105	10,593	10,598	11,767	13,105	14,950	14,942	17,865	
7. 生活環境施設整備費	2,489	2,489	3,841	3,841	6,255	5,983	7,334	7,316	4,843	4,843	5,108	
8. 石炭対策費	31	31	58	58	76	76	90	90	69	69	0	
9. その他の事項経費	4,492	4,538	5,661	5,791	6,630	6,759	7,694	7,753	8,568	8,688	9,926	
所 管 合 計	271,034	283,876	329,518	350,735	396,534	409,767	478,741	504,697	576,177	587,841	671,373	

注 昭和 42 年度の「保健衛生対策費」が表1の額より少いのは、環境衛生金融公庫出資金 10 億円が大蔵省予算として計上されているためである。

表 3 医療費および所得保障予算調

区 分	(A) 41年度 (当初) 億円	(B) 42年度 億円	(C) 増減 億円	(C)/(A) 伸び率 %
厚生省予算(イ)	5,762	6,714	952	16.5
医療費(ロ)	2,864	3,363	499	17.4
所得保障(ハ)	1,535	1,811	276	18.0
そ の 他	1,363	1,540	177	13.0
医療費の構成割合 (ロ)/(イ)	49.7%	50.1%	—	—
所得保障の構成割合 (ハ)/(イ)	26.6	27.0	—	—

被爆者の健康管理および医療を充実するとともに、医療手当の引上げ(1,500円→1,700円, 3,000円→3,400円)を図っている。また、広島と長崎に原爆疾病病理標本室を整備するための補助を新設した。

5. 伝染病予防対策 1億1,200万円(8,200万円)
日本脳炎の特別対策費を新たに計上している。

6. 保健所の充実 55億2,500万円(50億8,800万円)

職員223名増と人件費単価の引上げを見込むほか、新たに移動保健所を行うこととし、保健所活動の強化を図っている。また、新築3カ所、改築32カ所の施設整備を予定している。

7. 公害対策 4億100万円(2億2,100万円)

公害対策基本法制定の機運に応じて対策費を倍増し、調査研究委託費を大幅に増額するとともに、新たに公害監視を強化するため大都市におけるモニタリング設備の整備について補助を行うこととし、また、公害保健医療研究助成費としていわゆる四日市病に対する補助(負担割合は、国8分の1、県8分の1、市8分の2、地元企業8分の4)を新設している。

また、行政組織の面では、環境衛生局に公害部を、公衆衛生院に公害衛生部を設けて、体制の強化を図っている。

公害防止事業団については、交付金1億3,000万円のほか、資金運用部資金50億円を予定している。

8. 環境衛生施設の整備 51億800万円(48億5,200万円)

簡易水道、清掃施設について年次計画による整備を行うが、特にゴミ処理施設については、前年比50%増の6億円を計上している。

また、上水道の普及促進を図るため、新たに水道水源開発事業と水道広域化事業に対する補助を行うこととし、7億円を計上している。なお、下水道終末処理場に関する整備費補助は、建設省予算へ移管することとしている。

9. 環境衛生金融公庫の設置 2億2,100万円(0)
環境衛生関係営業の近代化・合理化をよりいっそう促進するため、新たに環境衛生金融公庫を設置することとし、その交付金を計上した。政府出資金10億円を大蔵省予算として計上するほか、資金運用部資金237億円、回収金等53億円、合計300億円の資金を予定している。

10. 救急医療対策 2億9,200万円(2,800万円)
交通事故の激増等に対処して救急医療体制の確立を図るため、前年対比10倍強の予算を計上している。その中心は、救急医療センターの整備であり、国立病院および公的医療機関のうち適切なものを整備してこれにあてる。担当医師の研修費も倍額の2,000万円を計上している。

11. 血液対策 1億2,400万円(2,000万円)

救急医療対策の充実強化と呼応して、保存血液の確保を中心とする血液対策についても大幅な進展を図っている。

る。予算額は前年対比6倍強であり、血液センター6ヵ所、血液センター出張所74ヵ所、移動採血車26台、血液運搬車58台の整備を見込んでいる。

12. へき地医療対策 2億5,500万円(2億1,600万円)

へき地診療所の整備をはじめ、患者輸送車(艇)および巡回診療車(船)の整備費補助を充実するほか、へき地診療所勤務医師の確保対策に要する費用を計上している。

13. 医師実地修練 2億700万円(1億300万円)

インターン制度については、抜本的な対策が検討されているが、とりえず前年対比倍額を計上し、実地修練の効率化を図っている。

14. 看護職員等確保対策 2億400万円(1億7,900万円)

看護婦等の養成施設の整備を促進するほか、修学貸与金の補助を1,000万円増額し、対象者をふやすこととしている。

15. 医療金融公庫 1億1,000万円(1億200万円)

貸付原資は、資金運用部資金213億円、回収金35億円、合計248億円を予定している。

16. 国立公園等の整備 7億9,200万円(6億4,100万円)

国立公園、国定公園、国民公園および保養温泉地の施設整備を促進するほか、新たに不動産購入費補助として7,500万円を計上し、所要地の買収によって自然美の保存を全うすることとしている。また、明治100年記念事業の一つである「明治の森」の整備に要する費用も計上している。

17. 生活保護 1,452億6,100万円(1,240億1,900万円)

主として次のような改善を行う。

a 生活扶助基準を13.5%引上げる。この結果、標準4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女)の基準は次のとおりとなる。

(1級地) 20,662円 → 23,451円

(2級地) 18,802円 → 21,340円

(3級地) 16,943円 → 19,230円

(4級地) 15,083円 → 17,119円

b 教育扶助の学用品費および実験実習見学費を引上げる。

(小学3年) 月額305円 → 335円

(中学1年) 月額835円 → 915円

c 出産扶助基準を、施設内分娩の場合には、8,000

円から13,000円に引上げる。

d 生業扶助の技能修得費について、一般基準に15,000円まで加算できることとする。

18. 身体障害者福祉 23億2,800万円(18億500万円)

更生医療、補装具の給付、更生相談所業務の充実を図るほか、新たに、障害度の測定可能な内部疾患を対象とすること、全国に2,000名の相談員を設置すること、家庭奉仕員260名を置くこと、施設通所制度を創設すること等に必要の費用を計上し、身体障害者福祉の画期的な躍進を期している。

また、国立九州視力障害センターを3年計画で設置することとし、所要経費を計上している。

19. 老人福祉 99億5,500万円(82億8,500万円)

老人クラブの補助対象数を5万から55,000に、健康診断の対象者を65歳以上の老人の50%から65%にふやすとともに、家庭奉仕員の増員(800人→1,100人)と手当額の10%引上げを行い、また、特別養護老人ホームの寮母を増員(収容者6人に1人の割合を5人に1人とする)している。

20. 社会福祉施設の整備 33億円(29億円)

社会福祉施設整備費の補助は、4億円増で近年にない伸びであり、老人ホームの需要に答えるとともに、保育所の緊急整備(450ヵ所)を図ることとしている。

なお、社会福祉事業振興会の貸付原資は24億円であり、民間老朽施設分もすべて同振興会で扱うこととなる。

21. 社会福祉施設処遇改善

事業費の面では、生活保護の基準改定に応じた飲食物費および日常諸費の改善のほか、児童採暖費を全国に認めることとし、事務費の面では、特別養護老人ホーム、教護院および保育所の職員増員、旅費庁費の増額、民間施設経営調整費の引上げ(3%→5%)等を図っている。

22. 民間社会福祉活動の充実

世帯更生資金貸付業務のための民生委員実費弁償を引上げる(300円→500円)とともに、社会福祉協議会活動費の人件費単価25%引上げ等社会福祉事業助成費の増額を図っている。

23. 心身障害児(者)等対策 27億6,600万円(15億円)

重症心身障害児(者)用病床は600床、進行性筋萎縮症児用病床は80床(他に既存病床を80床増)それぞれ増設することとし、所要の運営費も計上している。特別児童手当は、43年1月から300円引上げ、所得制限の緩和も図っている。国立心身障害児(者)コロニーにつ

いては、7億8,000万円を計上し、所要の不動産購入と土地道路の造成を開始することとしている。

24. 母子保健, 母子福祉対策 47億5,400万円(45億7,800万円)

養育医療, 母性保護普及事業, 3歳児健康診査等を充実し, 母子栄養強化費の単価引上げ(1日15円→16円30銭)を図るほか, 新たに特別養育医療として重症黄疸児交換輸血を認めている。また, 児童扶養手当は, 43年1月から300円引上げ, 所得制限も福祉年金と同様に緩和する。

25. 児童健全育成 1億9,800万円(1億4,800万円)

児童館運営費の補助等を従来どおり促進するほか, 家庭相談員手当を10%引上げ, また新たに, 児童福祉施設退所児童指導費補助を計上し, 施設退所児童に対するアフターケアの道を開いた。

26. 国民健康保険の助成 1,740億7,200万円(1,451億6,400万円)

療養給付費補助金, 保健婦および診療施設整備費補助金等を大幅に増額し, 市町村事務費補助金を引上げる(被保険者1人当たり250円→300円)ほか, 新たに国保組合臨時調整補助金として1億円を計上し, 7割給付の完全実施を期している。

27. 医療保険財政対策 231億円(154億円)

政府管掌健康保険および船員保険疾病部門についての暫定的な財政対策の一環として, それぞれの特別会計に対し, 前年対比50%増の一般会計繰入れを行うこととしている。

28. 国民年金の改善等

障害, (準)母子, 老齢の各福祉年金を, 43年1月から, それぞれ300円, 300円, 100円引上げるほか, 扶養義務者所得制限の緩和(標準6人世帯の場合で, 限度額817,500円→932,500円)を図っている。また, 国民年金関係の市町村事務費交付金も, 国保の場合と同様20%引上げる。

なお, いわゆる農民年金を国民年金制度の中で検討するための調査費を新たに計上したほか, 石炭対策の一環として, 石炭年金基金事務費補助金を計上している。

29. 戦傷病者戦没者遺族等援護 168億300万円(139億6,100万円)

制度改善として, 恩給の引上げに対応する年金額の引上げ, 遺族給与金の支給範囲の拡大等を図るほか, 戦傷病者等の妻に対する給付金の支給範囲を拡大し, また新たに, 戦没者等の父母に対する特別給付金(5年償還10万円国債)を支給することとしている。

政策研究の基本的態度について

山田 雄三

まえがき

昭和41年度から、われわれは研究会の一つに「政策研究会」なるものを発足させた。その趣旨については、すでに本誌第2巻第1号(昭和41年6月刊)の「昭和41年度研究プロジェクトの概要」のうちに、次のように述べられている。

「政策研究会では、トピック的な問題を取りあげることが、提案や答申を行なうのとは違って、あくまで問題整理を主眼とし、資料を確定することによって、どこまで意見の対立が調整できるか、どこから政治決定に委ねなければならないか、というような解明をやりたいのである。この場合、政策問題を真に科学的に論議するための方法論が明確にされなければならないが、そのこともこの研究会でときどき取りあげたい。」(前掲箇処, p. 27)

この政策研究会は昭和41年4月以降数回開かれ、児童手当制度、経済計画における社会保障、高齢年金などを取りあげてきたし、最近では医療問題を取りあげている。趣旨説明に述べられているように、われわれはここで提案や答申を行うのではなく、あくまで研究的立場を堅持しながら、問題の整理や資料の吟味にあたるつもりであるが、もともと政策とか行政とかに密接に触れるものであり、率直に言って政策研究がどういう態度で進めらるべきかは、研究会参加者の間でもまだ十分に意見が固まっているわけではない。趣旨説明のなかでも述べられているように、「政策問題を真に科学的に認識するための方法論」も取りあげたいという目的から、去る11月24日の研究会において、「政策研究の基本的態度について」と題し私が報告を担当し、それを中心に活発に討論を行った。本文はその時の報告および討論を土台とし、かなり補筆を加えて、一文にまとめたものである。そのとき出席された小山路男氏にはとくにコメントをお願いすることにした。

いうまでもなく、この問題はなかなか厄介なもので、ここで何らかの結論に達したというものではない。あく

まで報告者個人の意見として発表した報告が中心であるし、報告の背景になっている多くの学説とか文献とかについてもここでは詳しくとりあげられていない。ただこの種の問題を真剣に反省することは、われわれの研究のレヴェルを高めるうえにきわめて重要であると思う。社会保障にかぎるわけではなく、一般に政策論ではとかく理念論や利害論がはびこっており、そのことが事実認識を歪め、問題設定をかたよらせている。政策研究を正しく伸ばすために、これらの点は十分警戒しなければならない。この一文がこの種の問題の反省のための一資料となれば幸いである。

予め、当日研究会で配布した「報告の概要」を再録することにしたい。それは17カ条の基本命題を列挙したものであって、当日はそれにしたがって報告を運んだ。いま考えると、やや形式論に堕し過ぎた嫌いもあり、したがって本文では、そのうちⅠとⅡの価値問題を扱った部分を簡単にし、Ⅲ以下の利害対立、社会体制、社会計画をやや詳しく論じたいと思うのであるが、それにしても一応研究会の議事録を残すという意味もあるので、予め報告概要を再録することにした。ただし表現の仕方不明瞭のところもあったから、ここでは若干変更したことを了承していただきたい。

政策研究の基本的態度について(概要)

Ⅰ 価値と事実との関係

- Ⅰ・1 価値は主観的要求であって、形而上学的な実体とか自然とかいうものに価値の根拠を求めてはならない。(実体論または自然論への反対)
- Ⅰ・2 価値の実現はどのようにして事実が変更できるかという一種の事実分析によって答えなければならない。(事実分析または効果分析の必要)
- Ⅰ・3 事実の認識を、ある価値を固執することによって歪めてはならない。(イデオロジカル・

バイアスへの反対)

I・4 事実の認識のためには問題設定が必要であり、問題設定のためには価値前提が必要である。

II 研究のための価値前提の立て方

II・1 研究のための価値前提は選択的・仮説的であって、決して先験的・自明的なものではない。(仮説的対自明的)

II・2 価値前提は、研究者が現実の発展方向を能動的に探求して立てられるのであって、現実支配的なある政治的要求を単に受動的に承認するのではない。(能動的対受動的)

II・3 価値前提は、自由とか平等とかいう抽象的な理念の形をとるよりも、個人の自由と国家の干渉との組み合わせによってある種の社会体制への方向という形をとるのが望ましい。(社会体制の問題)

III 利害対立

III・1 各社会群はそれぞれの利害を表明しているが、そういう各群の現実の表明に囚われず、真に利と害とがどこにあるかを明確にしなければならない。

III・2 ある種の社会群は組織力が弱いためにその発言が尊重されないことがあるが、研究者としてはその利害を明確にしなければならない。

III・3 各社会群の利害対立の調整はむずかしい問題であるが、一國全体の社会計画を考えると、全体の発展がうまくいかなければ、各自の利害のうえにも悪影響があることを覚らなければならない。(社会計画の問題)

IV 社会体制

IV・1 資本主義・社会主義という区別を固定化して考え、それぞれの最近の変化を軽視するのはよくない。

IV・2 われわれの社会体制は、個人と全体、自由と干渉、分権と集権との組織化の進展であり、現実ではいろいろな工夫が試行的に現れていると見るべきである。

IV・3 社会体制の決定は歴史的運命に依存することが大きい、各体制はそれぞれの経験と相互の交流を通じて、改善を図ることができるし、またその必要がある。

V 社会計画

V・1 社会計画においては諸目的または諸要求

が競合し、それらの優先順位は結局政治的に決定される他はないが、その決定のために、民意を確かめたり、国際比較をやったりして、できるだけ判断資料を集めることが大切である。

V・2 計画については最大の目的を最小の費用で達成するという効率の原則が強調されるが、基礎的ニードと呼ばれるものの大部分はむしろ社会的な標準値を定め、それらを充足することが要求される。

V・3 経済的諸要因と社会的諸要因とを合せ考慮し、経済的諸要因の発展による福祉効果と、社会的諸要因の発展による生産性効果とをできるだけ確めることが望ましい。

V・4 財源の制約を十分に考慮し、種々の前提のもとに短期的ならびに長期的な計画を立案することが望ましい。

I 価値問題

まえがきで引用した概要のうち、IとIIとはいわゆる価値問題もしくは価値判断問題を取りあげたものであり、およそ政策研究の基礎をなすものなのである。しかし、そういう基礎問題をあげつらうよりも、実際にわれわれの研究を前進させるためには、むしろIII以下の利害対立、社会体制、社会計画の三つの問題にとり組むことがよいのではないかと思う。ここでも、紙数の制限もあるし、また形式論に陥ることを避けたいということもあるので、価値問題についてはごく簡単に私見を要約するにとどめたい。

価値問題に関して私のいいたいのは、ある意味ではマックス・ヴェーバーの没価値論の線に沿うものであるが、またある意味では没価値論に賛成しかねる、ということである。たとえば「自由」とか「正義」とかいう抽象的理念をもち出すことによって、ある理想状態を絶対的に正当なものと思ったり、信じさせようというような考え方をわれわれは排斥する。社会保障の改善を語る場合、何か絶対に正しい社会保障の体系があると考え、そのために公平とかヒューマンイズムをもち出すことがある。それはまた「実体的」に、ある状態を「真の実体」とか、「事物の自然」とかといって説明し、そういう実体を認識することができる、というのである。それは認識という作用にあまりに過大の期待をよせるものといってよく、われわれの認識の作用は、「本当の」理想的状態などをつかむことはできないのである。また理想状態といっても、

それは必ず特定の内容をもつのであるが、それを正当化するために人は「正義」に適っていると説明し、したがって特定内容のものを無内容な正義という言葉に結びつける。つまり、内容の違った状態がそれぞれ等しく正義に適っているというのであるから、水掛け論になってしまう。ヴェーバーが排したのは、こういう価値判断の絶対化なのである。さらにこの絶対化はしばしばイデオロギーという形をとる。イデオロギーというのは現実の階級対立にもとづく価値要求をいうのであるが、それに正しいものと正しくないものとが区別される場合、やはり正義とかヒューマニズムとか、歴史の正しい歯車とかいう理念がもち出される。しかもイデオロギーさえ正しければ、その認識もまた正しいものと決めこまれ、認識の歪みも是認されてしまう。これをイデオロジカル・ヴィアスといい、理念の絶対化にともなう非科学的な考え方である。われわれはヴェーバーとともにこの種の考え方を排斥しなければならない。

しかし、上述の意味での没価値ということはあらゆる意味で価値判断に触れないという意味ではない。もしおおよそ価値判断に触れないことが没価値論だというならば、われわれはそういう没価値論には反対しなければならない。何よりもまず政策研究にとっては政策要求、したがってそれに伴う価値要求がとりあげられなければならない。ただ、とりあげるといっても、ある価値要求を絶対化するのではなく、政策研究をやる場合は、ある政策要求なり価値要求なりの実現条件をさぐらなければならないので、そのために事実変化の可能やその結果の吟味に重点がある。そこではやはり事実認識が問題であり、ただ政策要求に応じて事実がどのように変化し得るか、また変化すべきかが問われるのである。しかも、そこで政策要求というのは、単に現実に支配的なものに限らず、潜在的なものもとりあげられ、現実の諸要求の分裂・対立を超えて、必要な発展方向が探り出されなければならないのである。ヴェーバーではそういう点がやや曖昧である。さらに進んで、ヴェーバーで力説が足りなかったのは、問題設定や概念構成に伴う価値意識である。社会科学では事実認識においても、必ず価値意識が伴うのであり、そのためには前提となる価値意識を明確に示すことが大切なのである。ミュルダールのいう価値前提が社会科学的研究にとっては不可欠なのであり、たとえば西歐的近代化を是認するのか否認するのかという価値前提がなければ、問題も浮ばなければ、研究も進められない。しかしそういう価値前提はあくまで仮説的・選択的なものとして研究作業のためのものであり、決して先験的・自明的

なものとして価値そのものを絶対化するのではない。

さて、価値問題についてこれ以上立ち入らない。価値を絶対化せずに、しかも価値を前提とするというとき、われわれは「正義」とか「自由」とか「ヒューマニズム」とかいう抽象的理念を考へることからできるだけ脱却する必要がある。そういう抽象的理念も時に必要であることは否定しないが、むしろ利害対立とか社会体制とか社会計画とかをどう考へるかという形で問題を具体化させることが望ましいように私には思われる。以下これらの問題を中心に、できるだけ社会保障の例を念頭において、政策研究の基本的態度を考へてみたいと思う。

II 利害対立

政策論では、理念と同時に利害ということがしばしば主張される。政策的要求の背後には各社会群の利害対立があるから、利害関係をとりあげることはきわめて現実的である。時には利害を露骨に出さないで、それを理念論で装うことがあるが、そういう場合にはむしろ理念論をはぎとって、利害関係を明るみに出した方がよい。ただ、各社会群が銘々自分の利益を主張して譲らないとすると、収拾の途がなくなることは必定である。利害関係は結局は力の強弱に依存する他ないこともあるが、できれば利害を超えて全体の発展を意図することが望ましく、個人なり社会なりの利害と全体の発展との関係をどう考へるか、そこに政策研究にとってむずかしい問題が横たわっている。

人々とはかく近視眼的に目先の利害に囚れやすい。たとえば社会保障についていうと、負担は少いほどよいし、給付は多いほどよいといわれる。そのためか、何もかも国におんぶすることが社会保障の建て前であるというようにも考へられている。しかし国の負担ということは結局税金で賄うことであり、人によって軽重はあろうけれども、税金も国民の負担であることには変りはない。したがって保険料でやるのと税金でやるのと、どういう階層にどういう負担の軽重が生ずるか、さらに進んでそれについてどういう状態が一国の発展にとって望ましいか、ということが争われなければならない。自分の、もしくは自分の階層とかグループとかの負担が軽ければよいと普通には考へられやすいが、それだけではどうともならない。児童手当制についても、事業主負担というやり方をとれば、すぐに企業側から反対があるけれど、検討しなければならないのは、一国全体として労働力の涵養をどのように考へるか、また企業間の賃銀格差による労働力の非流動化をどう打破すべきかということである。つま

り、もっと全体的に考えて、児童手当制が企業にとってもプラスの効果がありはしないかという分析が大切である。利害関係というのは単に目先だけのものではなく、もっと広範に利害の関係を明確にすることが政策研究の第1の課題である。

しかし、局部的な利害だけに囚れるなどといっても、それはたしかにむずかしい。長い目で見ると、目先の一時的利益も結局は損を招くといわれても、人は目先の利益を容易に断念しないであろう。物価抑制策がなかなかうまくいかないのもそういうことのためである。一般に、買うものはできるだけ安く、売るものはできるだけ高いことを人々は望んでいる。全体としては物の値段が安い方がくらしよいには違いないが、他の品物が高くなるのに自分の品物だけ安く売るということは承知できない。局部的な利害に囚れず、長期的・全体的に考えなければならないといっても、単に道徳論的な説教で人は動くものではない。何かのきっかけがあって、どうしても視野を拡げなければならないのでなければ、問題は解決されない。

一つの方法は、幾つかの集団が互いに利害を主張し合い、互いにチェックし合うことであろう。これは現に今日の社会のなかにいろいろな形で現れていることである。かつて個人主義的な自由競争が理想とされたが、実際にはそういうものは実現せず、むしろ独占とか組合とかが結成されて、互いに自分たちの利益を守ろうとしてきた。もちろん、団結が容易にできるグループもあれば、容易にできないグループもある。容易にできないグループは、他が団結すれば、それだけ不利を受ける。未組織労働とか消費者とかいうグループがそれであり、こういう場合には、政府とか第三者とかがバックになって、これらグループの利益を代弁したり、団結を促進したりする他はないのである。今日はこういう動きも次第に顕著になってきて、欧米の例でいうと1930年代ごろからその転期が現れているように思われる。つまりそれまでの社会運動は組織労働者が中心であったが、その頃から国民大衆を含む社会運動が出てきて、社会保障もそういう線に沿っているのである。こうして利害集団は国民大衆に拡大され、できるだけ広く国民の各層が相互にチェック・アンド・バランスすることを考えざるを得なくなっているのである。ギャルプレースのいう“countervailing powers”（対抗力）というのはそれであろう。しかし、その場合、各グループが自分だけの利益を主張して譲らないのでは、うまくいくはずがない。大切なことは、各グループが何らかの程度で全体の発展に関心をもち、そこに

自分たちを位置づけることであろう。たとえば労使の対立にしても、何らかの共通の資料のもとで銘々の利益を考えるとこのようにしなければ、単に力の関係になってしまう。こうして各利益集団が銘々の利益を主張しながらも、それぞれが全体の発展を担当するというのが、ミュルダールの“infra-structure”（下部機構）であり、そうならばそれはもはや力の対抗というのではない。

以上で明らかなように、利益集団の対立がうまく運ばれていくには、各グループにあまり力の強弱がなく、できるだけ国民各層をカバーすることが大切であるが、それと同時に各人の態度が単なる利己的なものから脱却するのでもなければならないのである。すでにマーシャルが前世紀の終りに指摘しているように、目先の利益で動く利己的な人間から、全体の発展なり長期の利害なりを考慮する“deliberate”な人間にいたらなければならないのである。それは、しかし、決して道徳論ではない。そこにはいわば「民度」の発達というような歴史的なものがあり、これは一部には所得水準の上昇による余裕にもとづくといえるし、また一部には経験を積んでの反省の結果ともいえるのであろう。たとえば脱税とか公害とかいう問題が、国によって頻度が違うのは、ここにいう「民度」の差によるのであって、たとえ罰則の軽重があるとしても、民度が低いと罰則もとかく骨抜きにされてしまうのである。残念ながら日本は欧米に比較して民度が低く、それだけいろいろな点で利害対立の摩擦はなかなか解消しそうもないのである。

こうして利害の問題は非常に複雑している。政策研究の立場からは、特定のグループの利害に囚れることなく、広い視野から諸グループの利害関係を明確にすることが必要であるとともに、利害対立を調整する方途をできるだけ探ることも必要である。そのためには、対抗力の援助、下部機構の育成、個人や政府の態度の変化などについて、将来の可能性をさぐらなければならないのである。しかしそうはいっても、問題によっては妥協も調整もできない場合も十分あり得るわけであって、そういう場合われわれの研究はそれ以上に進んでいくわけにはいかない。そのときは、ミュルダールがある箇処でいっているように、何らかの「事件」が起ることによって人々の態度は変化するであろうという期待をかける他はない。

ここで二つの問題に進みたい。一つは理念とか利害とかいうことが、多くの場合社会体制という問題とからんで主張され、むしろその方が単なる理念論や利害論よりも具体的になるので、われわれも政策研究の立場から社会体制論なり社会秩序論なりをとりあげるべきであると

思う。それが第1の問題である。第2の問題は社会計画を政策研究の立場から考えるということである。つまり、利益集団のそれぞれの要求を評価し、財源という制約条件のもとにそれら要求の実現を計ることが、ここでいう社会計画に他ならないが、各利益集団がそういう共通の計画立案について関心を寄せることは、たしかに問題を一歩前進させるゆえんである。もちろん、そこにも政策研究として踏み越えられない限界はあろうが、われわれもまた利害対立の調整のためにこういう社会計画をとりあげるべきであると思う。

III 社会体制

理念とか利害とかをもち出す場合、何らかの意味において事実変化の認識が含まれている。つまりある事実の変化が特定の理念に適用とか、自分たちの利益になるとか考えられ、そういう事実の変化が望ましいとか望ましくないとか主張される。そういう事実の認識を離れると、理念も利害も抽象的になってしまう。たとえば近代化とかいうような経済・社会の発展方向がとりあげられるのはそのためであり、それに沿って理念や利害が主張されるのである。単に正義とか自由とかをもち出すよりも、近代化の方向をうち出す方が、はるかに具体性を帯びてくるといえる。そういう近代化によって、産業革命以後個人の自由とか合理性とかが著しく発達してきたこと、利害対立やその調整がいろいろの形で現れてきたことが、考えられる。そこに特定の社会体制が形成され、個人の自由と国家の干渉とがいろいろの仕方に関係づけられるようになった。しかし、社会秩序といっても、決して固定した理想状態が描かれるわけではなく、絶えず矛盾をはらみ、その克服に苦心しつつ、秩序化に向って動いているものなのである。

たとえば社会保障について、保険原理と扶助原理との関係がしばしば論議されるが、私の考えでは、これは社会体制論として展開されるべきものと思う。生活保護が扶助原理によるべきことは疑いない。しかしいわゆる社会保険と呼ばれるものも、私保険と違って保険原理と扶助原理との混合なのである。社会保険は保険の形をとっているが、強制的なものであるし、国家負担も加味されていて、それは生活保護の扶助とは違うが、ベーシックな部分は社会全体が扶助するという建て前なのである。他方において、保険の形がとられているかぎり、個人もまた自己責任をとることが加味されているが、それと扶助原理が混合されているのである。国によってその混合の仕方に強弱があるし、また時間的にいろいろ変化もして

いる。イギリスは扶助原則が強く、年金ではフラット部分が重視されると同時に、医療では公共サービスの範囲がきわめて広い。フランスやドイツでは年金の比例部分が重視され、医療も保険制度による部分が多い。いずれが自由主義的か統制主義的かは解釈の仕方によっていろいろに考えられるが、要するにこれまでの歴史的発展を背負い、実際上の経験を積んで、その国々の特色が築きあげられてきたのである。しかもイギリスはイギリスで、フランスはフランスで決して固定したものではなく、それぞれ問題をかかえ、改善に工夫をこらしている。ここではあまり詳しくこの問題に立ち入る余裕はないが、いずれにせよ、個人責任と国家責任とをどのように配合すべきかという体制の問題に関し、大ざっぱには「混合」体制をめざしているといえるが、そこにいろいろな変形が現れているのである。日本の社会保障についても、所得保障的なものが医療保障的なものよりも弱い、それが将来どうなるか、さらにそれをどうすべきか、要するに社会体制の方向づけが問題になるはずである。ところが、多くは理念論や利害論がはびこっていて、社会全体の秩序化については世論もきわめて不統一である。

社会体制というと、人はすぐに資本主義対社会主義という対立を思い浮かべやすい。それは間違いではない。そういう体制論は今日もお十分に考えていかなければならない。しかし資本主義とか社会主義とかいうとき、これまでしばしば概念的に固定したものが考えられ、もしくは極度に固定した視角から問題がとりあげられてきたが、それには私は反対である。たとえば搾取の社会、社会主義といえば搾取なき社会というように規定することがあり、それでは明らかに一方が悪く、一方がよいことになり、はじめから善悪を分けて概念を規定しているに過ぎない。これこそまさにイデオロギー的である。そこでは、単純に、私有・私営は悪く、国有・国営はよいという議論しかなされず、現実の変化の認識に迫ろうとしない。財産の私有を認めても、所得を規制することはできないか、国営の場合に生産や経営を合理化するにはどうしたらよいか、およそそういう運営問題に神経を使わないところにイデオロギー的議論が出てくる。残念ながら、日本の社会政策論や社会保障論にはそれに似た議論がこれまで幅を利かしていたし、今日もおその系統が残っている。そういう社会体制論は棄てなければならない。

断っておくが、資本主義対社会主義の体制論が不用だというのではない。私有・私営を原則とする体制と、国有・国営を原則とする体制とは、今日依然として区別さ

れる。しかしこれらの体制はそれぞれ内面的に変化にさらされ、資本主義体制でも国家の干渉とか計画とかが問題になっているとともに、社会主義体制でも企業利潤とか自由消費とかがとりあげられているのである。その意味で今日日本にとってとくに注目したいのは、西ヨーロッパの「福祉国家」と呼ばれる体制であろう。福祉国家という、単に資本主義の温存をはかるものと考えたり、また生気のない老化現象と考えたりする向きがあるが、それは現実の欠陥だけを見て、目標の意味するところを汲みとろうとしない見方である。この数十年、西ヨーロッパ諸国が苦心しているのは個人の自由と国家の干渉との混合体制であって、それはかなり成功しているのである。もちろん多くの欠点はある。しかし、どのようにして個人が無軌道に陥ることを制するか、利害対立を調整するか、独裁に墮することを避けるかなど、いろいろ現実の諸問題に真剣にとり組んでいることはたしかである。

以上によって、資本主義対社会主義というようなイデオロジカルな体制論を離れ、個人と全体、分権と集権というような関係を機能的につかむ体制論の必要を述べたわけであるが、これに関連して研究の立場から、まず何よりも明らかにしたいのは、望ましい社会体制を語るにしても、あくまで仮説として考えるべきで、独断的にそれが望ましいものと決め込んでほならない。仮説として考えるというのはある緊急必要な現実問題がこれによって十分解明されなければ、その仮説を棄てるということであり、したがって仮説がよいかどうかは、どういう問題がいま必要なものとしてとりあげられるかにかかっている。イデオロギー的に社会体制を論ずる人はそういう仮説的な考え方をとらない。ある社会体制が絶対に正しいと信ずるから、そのかぎり研究の必要はないはずである。われわれの場合は、あくまで社会体制を仮説としてとりあげ、いろいろな現実の複雑な問題がこれによって解決できるかどうかを尋ねるのであり、そういう研究作業を離れて単に社会体制を主張するのではない。

同時に、望ましい社会体制といっても、独断に陥らないためには、幾つかの型を比較することが大切である。もちろん、現実の発展方向はかなり歴史的に制約されていて、ある種の型は日本の現状から見てほとんど問題としてとりあげるに足らないと見られるかも知れないが、しかし他山の石ということもあるから、できるだけ別の社会体制の長短も考えることが大切である。いわんや同じ系統のなかにもさらにいろいろな種別があるから、これを比較することが大切である。ところで比較するといっても、そこからただちにもっともよいものがわかるの

ではない。恐らく、ある面では長短がはっきりしても、他の面ではそれがはっきりせず、したがって全体としてただちにいずれがよいかは軍配をあげることはできない場合が多いであろう。政策研究としては問題の論点を明確にすればよい。政治的・行政的にはいずれかに踏み切らなければならない、その場合には必ずしもよいからといってそれに踏み切るとは限らないことを注意したい。

IV 社会計画

利害対立を伴う諸要求に優先順位をつけるには二つのやり方がある。一つは独裁的に政策者が優先順位をきめる場合であり、もう一つは民主的に多数決によって優先順位をきめる場合である。いずれにせよ、これによって利害対立を全体としてまとめ、財源という制約条件のもとに、その実現の可能性をさぐるのが計画である。この場合、健康、住宅、教育、社会保障など、社会的諸要求を対象とするのが「社会」計画である。経済計画がもっぱら国民所得なり国民総生産なりについての計画であるならば、社会的諸要求をとりあげる計画をとくに社会計画といってよい。もちろん経済計画を広義に解して社会計画を含めるというならば、それでもよい。あるいは、こんどの日本の場合のように「経済社会計画」という用語を使ってもよい。とにかくこういう一国民全体の計画を考えることによって、各社会群の諸要求を全体として調整する手がかりが得られ、それが大切な点なのである。また、社会保障というような制度は、各社会群の要求に押され、必要に応じて、かなり断片的に生成されてくるものだが、ある時期になるとそれらの整備が要求され、そういう場合にも将来の見通しによる計画が必要になるのである。

日本の場合、これまで幾度かの経済計画のなかに社会保障や社会開発の問題がとりあげられてきた。社会保障の計画についていうと、まず社会保障費なり振替所得なりの枠を決めなければならない、たとえば国民所得に対してそれを7%とか8%とかに見込む。他方では、年金・医療・生活保護などの諸制度をどのように考えるかが問題となり、一つには自然増としてたとえば年金の受給者や給付水準の将来の増加、生活保護基準の引上げなどを見込まなければならないし、同時に諸制度について改善の要求もあり、たとえば医療について赤字財政を解消するにはどうすべきかというような計画も考えられなければならない。こうした個々の制度の見通しの積上げと、前の全体の枠とをチェックするのである。ところで、自然増とか改善とかいっても、すでにいろいろ意見がわか

れ、振替所得についてもその財源をどうするかが、これまた意見のわかれるところである。しかし、意見がわかれるからこそ、そういう計画を立てて、意見をまとめる工夫が必要になることも忘れてはならない。

もちろん実際には意見の調整は容易でない。審議会のような機関を通じて諸方面の意見を聴くとしても、そう簡単に意見一致が見られるわけではない。また最近の経済審議会では各省の発言と接衝がなかなか活発で、予算分取りのような形になっている。各省の予算分取りならば、民間の知識を集めて独立の審議会を開くのは変だと思ふ。とくに長期について予算に影響することを決定するのは無理である。本当をいうと、予算権を握ってはじめて計画立案ができるのかも知れず、もしそれがなければ、計画といってもごく大ざっぱな方針だけを定める他ないであろう。もっと厄介なことは、社会主義体制でないかぎり、計画によって直接支配できる領域はかなり狭く、大部分はただ間接に影響を及ぼすことのできる民間の領域なのである。計画を立案しても、民間の反応については予想外のことも起こるし、また1,2年で情勢の変ることがほとんど常である。とくに経済的・社会的構造の不安定な日本においてはそうであり、計画が行われるためには実は構造そのものが安定化することが必要であるというべきなのである。いずれにせよ、計画と一口にいても、実際では容易でない。ただここでわれわれがいたいのは、個々の利害関係者ができるだけこぞって全体の計画に関心を向けるようになることが大切であり、このことが個人の利害を何らかの程度で調整する手がかかりにもなり、また安定化に近づくことにもなるということである。実際の計画立案がすぐにも利害を調整するものとは考えられないが、少くとも共通の問題を意識する気運は助長されるのである。

政策研究の立場からいっても、大切な点は国民各層が計画という共通問題に関心をもつことなのである。計画そのものは、たとえ研究の立場をとるにせよ、決して客観的な意味で可能になるわけのものではない。計画自体はやはり行政的に決められることであって、科学的とか客観的とかいう決定はない。計量経済学的手法を過信するのも危険である。要するに、政策研究の立場からは、計画立案そのものより、立案のための諸資料を提供するという役割を果たすべきで、次の諸点を注意したい。

第1に計画においては諸目標の優先順位を決める必要があるが、それについて最後の決定は政治的立場からであり、研究の立場からは優先順位を判断するための諸資料を提供することに重点がおかれるべきである。たとえ

ば国際比較によって日本の社会保障につき、何を伸ばすべきか、何を制限すべきかを判断する資料が得られる。もちろん、国によって特殊な事情のあることはたしかであるが、しかし同時に長短を判断できる面もあるのである。社会保障というような問題は、各国ともそれぞれの経験について互いに学ぼうとしており、そういう知識交流はますます必要になっているのである。政策研究にとって、国際比較は、あまり機械的に考ええしななければ、大切な課題なのである。また優先順位については民意とか世論とかを調べることも大切であり、これまた政策研究にとっての課題であろう。ただしここでも民意とか世論とかを機械的に解釈することは警戒を要するものであり、声の大きなものが必ずしもニードが大であるとはかぎらない。アンケートの仕方を十分に工夫し、適当な指導を与えることによって、真のニードをつかむことを心掛ければならない。

第2に、社会保障とか社会開発とかいうものにとっては、ベーシックなニードについて社会的な標準値を確定することが大切である。たとえば栄養などについては、カロリーとか蛋白とか必要摂取量が多分に科学的に確定できるのであって、それと実際摂取量の比較を行うことは、政策判断の不可欠の材料であろう。同時に義務教育の程度や住宅の量的、質的な程度も問題になる。これらの標準値は決して固定したものではなく、所得水準の発展にも依存するが、われわれはそういう変化の過程を分析する必要がある。もちろん問題は案外複雑していて、一義的な答えが求められるとは考えないが、少くとも時系列的に、国際比較的に、統計資料を整備することは大切である。そうして、これまで経済問題が個人的な効用というようなものを中心に論じられていたのに対し、社会問題の場合は社会的・ベーシックな標準値というようなものが大きな役割を演じてきたことを注意しなければならない。

第3に、社会計画を考える場合も、何か一義的な解答が得られると考えることは危険であって、むしろ将来の状態に関して幾つかの仮説を設け、いろいろに考案して見ることが大切である。計量経済学的手法を用いても、決して一義的な方向づけが出てくるわけのものではなく、われわれはベストの一つの状態よりも、ベターの幾つかの状態を測定することを試みなければならない。政策研究にとって大切なことは、結論ではなく、仮説とか前提とかを広い視野からとりあげることである。計画を考える場合に、よく効率とか最小費用・最大効果だとかいう原則がもち出されるが、こういう原則もあくまで

一つの仮説であり、たとえ効率が劣っても充足されねばならぬ必要もあるのであって、あまり形式的に処理すべきではない。社会面の諸問題にはむしろ効率だけでは押せない点が多い。

山田論文へのコメント (小山路男)

この論文は社会保障の研究を進めるにあたっての学問的立場のあり方、あるいは方法論について問題を提起している。政策論一般に共通のことではあるが、とくに社会保障研究にあたって、私たちは大きな困難に直面している。それは一つには社会保障自体がまだ新しい経験であって、その概念や範囲についても明確な見解の統一もみられていないことによるのであろう。また保険、年金、扶助のどれをとっていても、制度の仕組みがきわめて複雑である。このために、実態や制度の面から接近して全体像をつかもうとしても、なかなか容易でないこともある。さらにまた、この論文で論じられているように、社会保障研究は一方では行政に密接に関連するとともに、他方では関係者のすさまじいまでの利害対立に巻き込まれやすい。研究者が個人としては客観的立場を維持しているつもりでも、それが真の意味での客観性にまで高められるのが困難である事情もある。社会保障研究の前進のためには、これらの悪条件の存在をよく確認し、研究の方向や内容を決定して行かねばならない。さもないと、空虚なイデオロギー論に落ちこんだり、素朴な制度解説に終わってしまう危険がある。この意味で、方法論的基礎の確立が今日ほど重要なときはないといってよいであろう。

山田論文の目ざしているのはまさにこの点にあるのであって、私自身にとってきわめて興味深かった。主要な論点は、みられる通り、利害対立、社会体制、社会計画の三者からなっている。いわれていることの一部は、ある意味では、研究者に当然要求されるべき筋合いのものであり、常識ともいえるものもある。けれども、この程度の常識すらも守られず、研究に混乱が生じているのが現状なのも事実である。ここで提起されている三つの論点は相互に関連しあっていて、切り離すべきではないけれども、私はその一つに問題を絞って考えてみたい。それは社会体制についてである。

およそすべての関係者が自己の利害を主張する場合、例外なく持ち出されるのが社会保障の理念である。自己の主張の具体的根拠を明示するかわりに、国民福祉の向上とか社会的正義とかという抽象的で無内容な価値基準

に依存することでこれを客観化しようとするのが現実の姿である。たとえば医療保険の赤字問題を取りあげても、関係者のすべてが社会保障の理念の名の下に、実は自己の利害の主張に終始している。このような状態では、客観的事実認識そのものすら、きわめて困難といわねばならないであろう。

それゆえに、このような困難を乗り切るためには、社会体制の概念を導入することが有効であろうというのが、まさに山田論文の主張である。ここで社会体制といわれるのは、社会の仕組みが個人責任を基調としているのか、国家干渉に重点がおかれているのかという組合せについての考え方をさす。ただし、この主張を行う場合、資本主義対社会主義というような観点に立つのか、近代化とか福祉国家という観点に立つかは必ずしも明らかではない。主張されているのは、社会保障の変化や発展の方向を解析するにあたっては、個人と国家の関係をどう考えるかが基本となることのみである。

一読して私がすぐに想起したのは、かつてのヴェディゲンの主張である。彼は社会政策の型を経済秩序に関連させて理解すべきことを主張し、個人主義と集産主義を極限概念として導入する。個人主義の極限はアナーキズムであり、集産主義のそれは共産主義である。現実の社会体制はこの両者の中間にあり、その位置を決定するのは個人の経済能力(Einzelwirtschaftskönnen)と社会欲求(Gemeinschaftswollen)との関係であるというのである(Walter Weddigen, *Die Sozialpolitik*, Jena, 1933, S. 58. および最近のものでは Derselbe, *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*, Stuttgart, 1957, S. 50 ff.). いまここでヴェディゲンの特異な理論構成を吟味する必要もないし、またその余裕もない。ただ、私の言いたいのは、個人責任と国家干渉との関係という山田論文の言葉を、個人主義と集産主義に読みかえうならば、両者の考え方はきわめて類似することである。

けれども、この考え方で社会保障の動きを解析するためには、さらに第2次接近としての理論的武器を必要とするであろう。つまり提示されているのは政策論一般に共通する認識手段であって、これを社会保障研究に適用するためには、いまひとつ具体的指標を用意する必要があるというのが私の感想である。山田論文では、社会保障における保険原理と扶助原理についての最近の論争も、むしろ社会体制論の形をとるべきだと述べられているが、私は逆に社会保障そのものの諸原則に降りてこなければならぬと思っている。たとえば、社会保障を社会体制論の立場から、それが資本主義と社会主義の両面をもつ

という主張(佐口卓教授)もあるが、そういうだけでは常識論に止まらざるをえないであろう。あるいは山田論文のように福祉国家とか近代化の概念をもってきても、これらの言葉はすでにわが国では価値に規定されたものとして理解され、用いられてもいることを忘れてはなるまい。

私は社会保障の国際比較にあたって、平等主義原則と能力主義原則の概念を用いることを提唱している。平等主義とは国民の最低限確保を社会保障の目的とするものであり、能力主義とは社会保障の中核に社会保険をおき、高い賃金、したがって高い拠出に高い給付を対応せしめる原則である。この概念は幸いにして学界の共通用語として、いまや定着しつつあるようである(最近の文献としては、近藤文二「社会保障における自由と平等」『日本労働協会雑誌』96号、42年3月)。私はイギリスおよび英法系諸国と北欧諸国では平等主義の考え方が強く、西ヨーロッパ諸国では能力主義の立場が支配的であるとみるのであるが、中鉢教授が私の説を引用しながらかつて規定した平等型と能力型という型理論には賛成できないでいる。それというのも、これら諸国における社会保障の実態はなお流動的であり、固定したタイプが確立されているわけではないからである。私の考え方については他の文献にゆずり(拙稿「平等主義原則と能力主義原則」『週刊社会保障』、42年1月30日号)、ここでは個人責任と国家干渉という観点とどう交渉しあうかを考えてみたい。

イギリスの社会保障が最低限の確保を全国民に平等に確保することによって、実は自由主義社会の安定をはかるものであることは一般に承認されている。けれども、同じく平等主義の立場といっても、北欧諸国の福祉国家の場合には、地域主義の立場が強く、イギリスとひとしくみることとはできない。いえることは、最低限の確保が個人責任の余地を大きく残していることである。また、西ヨーロッパ諸国の能力主義の場合には国家干渉が強いのかというと、これまた明らかに否である。社会保険が

強固な組合主義を土台としている場合には、民主的ルールによる運営が自主的に行われているのである。要するに、先進諸国では社会保障のフレーム・ワークを法的に規制するにあたっては国家干渉は当然に必至とされるが、その規制の仕方なり運営方法にあたっては個人責任の確保が十分に配慮されているのである。イギリスの場合、最低限確保を強制するという意味では、ある種の国家社会主義といえないわけでもない。だが、国家干渉は個人責任を生かすために行われたことの意味を考えなければならぬであろう。

このように考えると、国家干渉と個人責任というシェーマをいまひとつ社会保障に接近させる理論構成には、まだ検討を要する問題が多く残されている。財源や社会保障水準のあり方、さらには所得再配分効果の測定という定量分析のなかから何らかの手段をさぐってみることも重要であろう。あるいはまた、各国の諸制度の背後にある歴史的社会的事情を検討して、定性的判断を求めるとも同様に必要とされよう。私自身としては後者の比較制度論的研究により多くの関心をもつのではあるが、これのみが正しいとする独断の立場をよしとするのではない。ただ、同じく社会保障が展開しても、各国の独自の事情によってその具体的姿が異なることに歴史の重みを感じざるをえないのである。

結論を急ぎたい。理念と社会体制に関する山田提案はそれ自体きわめて重要ではあるが、社会保障研究の独自の理論的操作としてはまだ弱いというのが私の感想である。ただし、この種の考え方を導入することによって、社会保障の発展を弾力的に、また機能的に把握することのメリットは大であると考えられる。私自身の問題でいえば、ここで提起された論点を平等主義と能力主義という原則論的立場とどうからませるか、あるいは山田提案で各国の社会保障の比較研究がどこまで整理できるかが、興味があると考えている。コメントらしからぬものになってしまったが、問題の重要性にかんがみて多くの人々からご教示を戴ければ幸いである。

昭和 42 年度研究プロジェクトの概要

社会保障研究所の研究活動は政策研究会をはじめ、第 I から第 VI に分れる研究会がそれぞれのプロジェクトを定めて、専門委員、常勤研究員を中心に、広く専攻の研究者の参加協力を得て、着々その成果を積み上げてきている。すでにその成果のいくつかは中間報告として所内研究資料や『季刊社会保障研究』にまとめられているが、社会保障の研究領域はまことに広範多岐にわたっているので、今日までの研究経過を踏まえながら、今後さらに数多くの問題を基礎的、総合的観点に立って、調査検討を加えていくことを期している。

42 年度の研究プロジェクトについては、課題目的などで前年度のそれを引継いでいるものもあり、また新規の課題を掲げているものもある。第 3 年目に入って、各研究会はそれぞれいっそうの前進を企図している。また本年度は特別研究として「戦後の社会保障」をとりあげるが、これは経済、社会、統計、制度の各分野からの共同研究として、本研究所の特色を十分に発揮することができるであろう。前年度からは諸外国の研究所、研究機関との連絡交流も次第に活発となってきている。本研究所は今後とも、こうした海外との提携を十分にはかっていたいと願っている。

〔第 I 研究会〕

1. 研究課題

- a. 社会保障の所得再分配効果に関する研究——年金積立金に関する検討を含む——
- b. 社会資本の計測と分析に関する研究

2. 研究目的

- a. われわれはこれまでに、戦後の社会保障にはかなり顕著な所得再分配効果が存在するにもかかわらず、それがしだいに低下傾向をたどっていることを明らかにすることができた。これはわが国の社会保障の性格を考える上で、きわめて重要な問題であり、その原因の如何を十分解明しておかなければならない。再分配効果はたんに所得階層分布への直接的効果ばかりでなく、国民経済の総貯蓄、有効需要、生産能力に与える第 2 次効果がこれに劣らず重要なポイントであり、とくに膨大な積立金の経済効果が明らかにされなければ、最

終的再分配効果を把握することはできない。本研究会の課題 a. ではさらにこれまでの研究結果の分析をすすめ、再分配効果の変化の原因を明らかにし、さらに国民経済への所得乗数効果、生産効果を解明するとともに、近年漸く重要性をましてきている年金積立金の経済効果について、総括的な検討を加え、わが国社会保障制度の所得再分配機能を全体的に把握しようとするものである。

- b. 社会保障の経済分析は従来主としてフローの観点から給付、拠出水準とその変動効果に重点がおかれ、国際比較においても給付水準が社会保障水準の指標と考えられていた。しかし国民福祉の向上を目標とする社会保障制度の進展のためには、フローとならんで社会資本の量的拡大と質的充実をはからなければならない。本研究会の課題 b. では、社会資本のうちとくに社会保障に関連のある社会福祉、公衆衛生、医療施設などの資本ストックを計測し、その結果を分析して社会保障水準を、ストックの見地から検討しようとするものである。

3. 研究内容

- a.
 - i) 階層別再分配の総貯蓄への影響
 - ii) 社会保障による所得再分配の要因分析
 - iii) 所得再分配とリラティブ・シェア(相対的分前)
 - iv) 年金積立金の経済効果
- b.
 - i) 社会資本とくに社会福祉施設、公衆衛生・医療施設の資料蒐集と推計
 - ii) 社会資本の地域分析

4. 研究計画

本研究会は昨年度、「社会保障の所得再分配効果に関する研究」という課題を掲げて再分配問題の検討を重ね、「戦後わが国における社会保障の所得再分配効果に関する実証分析」を中間報告としてまとめた(『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 4)。また財源問題については「社会開発の財政問題」「年金積立金の経済問題」として数回の研究討論会を開いた。

本年度の課題 a. は前年度の研究結果の展開と分析を中心とし、とくに総貯蓄への影響については、「家計調査

報告」「農家経済調査報告」を利用して所得階層別支出の推計のための計算を行う。また要因分析は標準化法によって、要因の確定とその寄与率を推定する。年金積立金については、集中的に数回の研究討論会を開いて検討をすすめる。

課題 b. は本年度の新規作業であり、また資料の所在や解釈にも専門的な知識が要求されるので、国富調査を担当した官庁関係者から調査方法等に関する報告を主とした数回の研究会を開く。年度後半から逐次調査結果の報告にもとづいて検討をすすめ、年度内には一応の成果を得る予定である。

〔第 II 研究会〕

1. 研究課題

- a. 階層区分に関する統計的研究
- b. 生活指標・経済指標の活用に関する研究

2. 研究目的

- a. 社会保障の機能については、所得再分配効果の測定、国民各階層の抛却能力の検討など、階層区分を視点とした多くの統計的研究が必要である。しかし、従来の階層区分は所得額や支出額の大きさを主にしたものであって、収支の変動、家計赤字の動向、消費パターンの変化など、家計の質的側面からの構造的な理解が欠けていたように思われる。本研究会はこれらの点の究明をすすめ、今後の社会保障研究の基礎的尺度を確立しようとするものである。
- b. 生活指標、経済指標を体系的に選択し、その時系列的比較を試みることによって、各種指標にあらわれる経済成長の影響を明らかにし、生活水準、経済水準を通じて、社会保障水準と、経済成長との相互関係を把握しようとするものである。

3. 研究内容

- a.
 - i) 所得階層区分に関する既往の資料の検討、および問題点の整理
 - ii) 社会保障研究のためのより適切な階層区分の設定——重点を低所得階層におく——
 - iii) 所得、消費支出、および社会的要素による階層区分と、その相互関係の究明
- b.
 - i) 国連の社会開発研究所、報告 IV の手法を用いて、わが国における昭和初期以降の各種指標の時系列的考察
 - ii) 指標の体系化
 - iii) その他指標の活用に関する研究

4. 研究計画

本研究会の課題 a. は本年度新規のものである。b. は

前年度すでにその成果を所内研究資料 (No. 6505, No. 6601, No. 6604) としてまとめている。また、これら資料をもとにした報告を『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1 に発表する予定である。

本年度前半は主として課題 b. を中心に毎月 1 回研究会を開き、その成果は特別研究の中の「社会保障の水準と類型」に資する予定である。後半は課題 a. に重点を移し、毎月 1 ないし 2 回の研究会を開催する。なお本研究会は官庁統計を主たる資料とするため、関係官庁の担当者の研究協力を求める。

〔第 III 研究会〕

1. 研究課題

現代社会の構造的変動と社会保障との関連に関する研究——開発的視点からみた地域福祉計画の策定と地域組織化に関する研究——

2. 研究目的

現代の工業化および都市化の進展は、社会構造、人口構造に大きな影響を与えている。本研究会は社会学的視点に立って、最近の社会変動の基調を探り、社会開発や社会保障との関連、また、それらの今日の課題を明らかにすることを目的としている。本年度はとくに高度の経済成長のもとで、地域社会の変動がもたらす諸問題を考察し、地域住民の積極的参加による地域福祉計画の策定の意義と方向を、事例研究に基づいて明らかにし、あわせて、コミュニティ・ディベロップメント的発想と、その地域福祉対策への適用を検討しようとする。

3. 研究内容

- a. 戦後の地域社会の変動と地域開発政策の展開
- b. 海外におけるコミュニティ・ディベロップメントの展開
- c. わが国におけるコミュニティ・ディベロップメントの適用の問題
- d. 村落社会の地域福祉計画と組織化に関する事例研究
- e. 都市社会の地域福祉計画と組織化に関する事例研究

4. 研究計画

前年度はコミュニティ・ディベロップメントの概念について海外の文献紹介を中心に検討をすすめてきた。他方わが国におけるその具体的な展開の事例として、「保健福祉推進運動」をとりあげ、福島県内の二町村を選定して、その実態について調査をすすめてきた。これらの研究については、「コミュニティ・ディベロップメントの概念について」として所内研究資料、および『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1 にまとめるとともに、実態調査については別途報告書を作成中である。

本年度の前半は研究内容 i), ii), iii) に関し資料・文献の検討を中心として研究をすすめ, iv), v) については理論的枠組の設定につとめる。後半はとくに iv), v) の研究内容について, 典型的と思われる事例をとり上げ, 実地に即した研究調査を行う計画である。

〔第 IV 研究会〕

1. 研究課題

生活構造と社会保障に関する研究——扶養関係の変化と高齢者の生活構造に関する研究——

2. 研究目的

現代の社会変動は社会生活にさまざまな影響を与えているが, その社会生活の基礎的単位としての家族も大きく変化している。本研究会は家族構成の変遷とあわせて, その生活構造, 生活環境の変化を考察し, 社会保障の観点から, その対象別に問題点を明らかにすることを目的としている。

本年度はとくに, 高齢者扶養の問題に焦点をおき, 高齢人口の増加にともなう社会的経済的諸問題の検討をすすめ, 高齢者の意識と生活構造の変化の実態を明らかにし, 高齢保障, および老人福祉に関する基礎的な資料を得ようとするものである。

3. 研究内容

- a. 近代化にともなう家族と社会保障の関係
- b. 家族の変化と老人扶養の問題
- c. 高齢者の生活構造
- d. 高齢保障と老人福祉の基本的動向

4. 研究計画

前年度は核家族化にともなう児童扶養の問題を中心に研究をすすめてきた。実証的研究として福島県北会津村を選定し, 児童扶養の実態調査を行った。この調査については, 「家族周期の観点からみた児童養育費の実態——とくに農家を中心に——」として近く報告書を作成する予定である。

本年度前半は研究内容 a., b. について既存の文献に基づく理論的研究をすすめるとともに, 前年および前々年に行った調査結果をもとに, 「工場地帯および農村地帯における児童養育費の実態」の取りまとめを行う。後半は c., d. について文献の検討に基づく理論的考察をすすめるが, 必要に応じて実地調査を行う予定である。

〔第 V 研究会〕

1. 研究課題

各国社会保障制度の歴史的研究——とくにアメリカにおける戦後の動向について——

2. 研究目的

社会保障制度は各国の社会的経済的背景のもとに, それぞれ独自の発達をとげている。本研究会はその歴史的発展の過程をたどり, 各国制度の特質を明らかにするとともに, 社会保障の経済的・社会的機能と役割に対して, 共通した理解を得ることを目的としている。本年度は戦後のアメリカにおいて, 高度の経済成長をもたらした新しい貧困の問題をとりあげて, 現代社会における社会保障制度のあらたな課題を究明することを期している。

3. 研究内容

- a. *Readings in Social Security, 1948, Social Security, 1960*, とともに W. Haber, W. Cohen の編著 *Economic and Social Security, 1962*, J. Turnbull, 編著
などの基本的文献にもとづく社会保障の論点の整理検討
- b. 60年代以後おびただしく刊行されたいわゆるアメリカの貧困文献の検討
- c. イギリス救貧法の生成とその崩壊過程の研究

4. 研究計画

本研究会は初年度以来, アメリカ合衆国における19世紀以降の社会福祉の歴史をたどり, 今世紀10年代の州段階の社会立法の発達を経て, 35年法成立にわたる経緯を中間報告としてまとめ(所内研究資料), その概要は『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1に掲げる予定である。以後, 35年法のその後の展開については, E. ウィットと S. ハリスの著書, 論文を中心に検討を重ねてきた。しかし, 35年法による給付の支給は40年以降に属し, 社会保障の経済的効果が現実に問われようとするに先立って戦時経済の時代に入った。したがって, 戦後開放期の経済発達から今日に至る時期を本年度の研究課題とし, 第2次世界大戦前のアメリカ社会保障法の初期段階でのいくつかの問題点は, 中間報告第2としてまとめる予定である。本年度も, 研究内容に挙げた諸文献の共同討議, 分担者による紹介報告などを中心として研究会をすすめ, 順次 a., b., c. に及ぶ計画である。

〔第 VI 研究会〕

1. 研究課題

社会保障制度の制度部門別の比較研究——とくに医療保障, 公衆衛生などに関する国際比較——

2. 研究目的

現在各国で実施されている制度は, 高齢, 廃疾, 死亡, 疾病, 出産, 労働災害, 失業に対する給付, および家族(児童)手当のすべて, または一部を含んでおり, 所得保障と医療保障を2本の柱として, 社会保障の達成を企図

している。本年度はとくに医療保障の問題をとりあげ、その周辺にある問題として公衆衛生についても、広く各国の制度を比較検討するものである。

3. 研究内容

- a. 各国における医療保障制度の比較研究
- b. 各国における医療制度、公衆衛生などに関する比較研究

4. 研究計画

昨年度から開始された本研究会は政策研究会と歩調を合せて研究活動をすすめ、今日まで年金と医療をとりあげてきた。研究は諸外国とわが国の制度を関連させながらすすめられ、とくに年金ではヨーロッパ諸国と日本における多くの問題が検討された。

本年度は、前年度すでにその一部がはじめられた医療の問題を引継ぎ、さらに医療保障制度を支える周辺の諸制度についても比較研究をすすめる計画である。

〔政策研究会〕

前年度に新設したこの研究会は本年度も続行されるが、

医療問題に関する限り、前記第VI研究会と合併で開いていく。ただし、経済計画、調整年金などについて随時単独で研究会を開く予定である。

〔特別研究〕

課題——戦後の社会保障——

本年度は特別研究として「戦後の社会保障」というテーマをとりあげ、全体を三つの部門に分け、第1部門では戦後日本の社会保障の変遷を概観すると同時に、その経済的、社会的背景との関連を明らかにし、第2部門では詳細な年表の作成、報告、答申、調査などの主要資料の収集をはかり、第3部門では戦後から今日までの画期的と思われる論文を選定、収載する予定である。その目的とするところは、これによってわが国の今後の社会保障のあり方を掘りさげていくための手がかりとして、正しい歴史的な展望を得ることになる。

なお、その研究成果はそれぞれ総論、資料篇、論策篇の3部より成る単行本を「戦後の社会保障」と題して上梓する計画である。

社会保障研究所刊行物一覧

◎ 定期刊行物

季刊社会保障研究

◎ 翻訳双書

No. 1 ILO 編「世界各国における社会保障の費用」

No. 2 アメリカ合衆国保健・教育・福祉省編「世界各国の社会保障制度」

No. 3 R.M. ティトマス著、谷昌恒訳「福祉国家の理想と現実」

No. 4 M.S. ゴードン著、地主・向井訳「社会保障の経済分析」

* ご用の趣があれば研究所までご連絡下さい。

アメリカ社会保障の展開—35年法に至る

谷 昌 恒

本稿は当研究所第V研究会の中間報告第1の要約である。第V研究会は各国社会保障制度の比較研究というテーマを掲げて、はじめにアメリカ合衆国における制度の歴史的展開をあとづけることになった。一般にはアメリカの社会保障制度のおくれが指摘されている。アメリカの社会保障から一体何を学ぼうとするのかという批判もあった。しかしあえてアメリカの制度の発達を学んで来た意図は、公的体系的な社会保障制度の存在と、その国における保障そのものの存在とを一応別個のものと考え、社会保障制度を補完する、あるいはこれに代る経済的社会的機構を探ろうとすることにあつた。その意味でわれわれはかなり古い時代にさかのぼって、社会福祉、公衆衛生をはじめ、広く関係の福祉志向的諸施策の歴史を、とくに基本的な原資料の紹介検討に力点を置きながら、アメリカ的特質ともいふべきものを明らかにすべく努めてきた。

この報告は1935年法の成立に至るまでの、社会保障前史と考えられるものであり、35年以後については第2、第3の報告が予定されている。

全体は大きく3編に分けられる。19世紀から、20世紀初期に至る100年余の、アメリカ合衆国の経済的社会的背景を鳥瞰した上で、社会福祉、社会思潮、社会運動の流れをたどった第1編。年代としては第1編とほとんど同じ範囲をとりあつて、公衆衛生・医療制度の歴史にふれた第2編。それに19世紀後半、資本主義経済の確立以後の、各種の労働立法、社会立法制定への胎動、とくに1910年代、20年代の州段階における立法化への努力を概観した第3編とである¹⁾。

I

アメリカとイギリス本国とは強い深い血の靱帯があつた。それを戦争によってかなぐり捨てたのに躊躇しなかつた、自由と独立を求める革命の原理が一方に存在し、同時にきわめて短時日の間に世界一の富裕国に成長して、

その富と秩序を守ろうとする反革命の原理が他方に存在する。アメリカ合衆国の社会にはこの両極のイデーが混在している。そのどちらもいかにアメリカ的である。平等と革新を説く若々しいエネルギーも、蓄積と保守を主張する強大な金権も、ともに正しくアメリカ的である。

しかもアメリカの国土の広大さと資源の豊富さがその精神的伝統を形づくった。「アメリカ国民は、われわれはほかのものとは違ふ、多少共異例のものだという信念を持ち続けていた²⁾。」「フロンティアの消滅する頃までは、アメリカ人にとっては自分がいつまでも下積みになっているなどということは考えられないことであり、まして自分の子孫の代になつても相変わらず下積みでいるだろうなどと考えることはほとんどあり得ないことであつた³⁾。」

そこでは無限の可能性が強調されて、貧困と困窮とは正しく怠惰であり怯懦に外ならなかつた。

1776年、アメリカの独立当時白人約200万といわれた国内人口は、以後急速に膨張して、1800年には白人317万、黒人76万。1850年には白人1,955万、黒人364万。1900年には白人6,690万、黒人919万。そして1930年の白人1億1,056万、黒人1,252万にまで達している。それがさながら一つの巨大なるつぼと化して、ヨーロッパ諸民族の企業精神と冒険精神のことがとくをその中に包み込んだかたちとなつた。

19世紀前半のアメリカ 17世紀に入って欧州列強の植民地支配は次第にこの大陸に及んで来た。広大な土地を相手とした、農業、狩猟、漁業を主とした自然経済が営まれ、疎らに散らされた小集団部落では、老若を問わず全員の労働がきびしく求められ、強い協力が期待された。勤労、節約、相互扶助、いわゆるアメリカ的美徳といわれるものの多くは、こうした環境の中で培われた。母国を異にする移民集団、多くの宗教宗派に分れる地域集団があり、それが一つの国土の中で共存していた。

しかし開拓と建設とは投機と破綻がつきまどつた。洋

1) 本稿は谷の責任により要約したものであるが、中間報告はIを谷、IIを橋本正己、IIIを平石長久が分担執筆し、中鉢正美が総論を付している。

2) H. Laski, *The American Democracy*, 1948 (東宮訳, I巻, p. 16).

3) 同上, I巻, p. 19.

洋とした発展の希望とともに、貧困と窮迫とはアメリカ建国の当初から一つのきびしい現実であった。

1646年にはバージニアに、62年にはニュー・ヨーク(当時 New Netherland)に救貧法が制定され、1657年以來各地に救貧院が開設された。医療対策としては62年のロード・アイランドの医療保護立法が最初であり、99年にはマサチューセッツ議会が浮浪者の施設収容と就労を法制化している。

こうした1601年のエリザベス救貧法の原理に基く植民地時代の救貧策は、そのまま独立後のアメリカに受継がれた。

独立後、近代工業都市が各地に発達して、新しい産業構造への転換と、陸続としてあとを絶たない移民の流入と、国内での人口流動は莫大な落後者を生んで、救貧対策に要する費用は年を追って膨脹し、各州、各都市の行政機関はその財政負担に耐えられない事態になった。

1821年、マサチューセッツ州の救貧法に関する J. Quincy の調査報告と、1824年の J. Yates の貧民の救済と隣保事業に対する報告の二つは、上記のような事態にあった19世紀初期の画期的な文書である⁴⁾。州議会の指名による Quincy を長とする救貧法調査委員会の報告である前者と、ニュー・ヨーク州議会の諮問に対する Yates の答申である後者とは、まったく別個にすすめられた調査と提案であったにもかかわらず、両者の趣意はほとんどその揆を一つにするものであった。すなわち、従来の居宅保護を中心とする救貧策は不経済で効果も少く、授産場を付設した救貧院への収容保護が、対象者の陶冶のためにも、経費負担の上でも大きな効果が期待できるというものであった。それは救貧策の再検討を目的とした提案ではあったが、救貧費の膨脹からくる圧迫に耐えかねていた時代の現実的課題にも応え得るものであった。

かくして救貧院への収容を中心として、州の行政単位で経営維持がはかられる、新しい救貧施策の時代が展開されることになった。しかし救貧院の収容保護は不幸にしてその立法者たちの意図に反して、対象者の救済には何ら益するところがなかった。居宅保護をうけていた老人、病人、児童までが、浮浪者、売春婦、アルコール中毒者らとまったく無差別に院内に雑居を強いられることになった。そこは人間の屑のあつまりとなった。次の展開は当然のこと、このことへの批判と反省から出発しなければならない。

救貧院の実態は多くの社会運動家の鋭い批判の対象と

なった。一方大規模な機械制工業の興隆とともに、工場労働者は著しく増大し、広範囲の強力な組織活動を通じて、自分たちの待遇の改善のために抗争することになった。行政の怠惰と民衆の無関心の中で、これら一群の労働運動家、社会改良家の調査、要求、訴えが執拗に続けられた。

D. Dix は中でもきわ立った活動家として知られている。そして彼女の運動が効を奏して、収容施設の合理的な分類収容が計画され、精神病者の病院・施設の建設用地として、国有地が払い下げられることになり、連邦議会の議決を得た後に、時の大統領 Pierce が固くこれを拒否したのである(1854年)⁵⁾。この大統領の拒否に対して議会ではげい論戦がくりひろげられた⁶⁾。しかしながら、この大統領の拒否によって、慈善事業、社会福祉の領域は国民各階層の慈善心によるべきものであること、またそのことへの連邦政府の介入は各州の州権を侵すものであること、の二つが一つの政治的規範として確立されることになった。以後 New Deal 期に到るまでの100年に近い間、連邦政府のレベルでのこうした施策への関与の途が封じられることになった。後には行政ないし立法の府による社会立法・労働立法の多くが、違憲であるとして司法の府の否決するところになるのであるが、この時点では行政の最高の責任者である大統領のところで却下されているのである。

19世紀中葉のアメリカ Pierce 大統領の主張は福祉領域そのものの否定ではもとよりない。それはむしろアメリカ的信念の吐露ともいべきもの、アメリカ経済社会の急速な経済発展、無際限な西部開拓の可能性に深く信倚した上でのことであった。

西部へ行け (Go west!)。これが当時貧困者に対する回答であった。そこに行くことによって一切が解決される。普通のアメリカ人はそこで経済的自立への可能性を確かなものにする事ができる。人々はそのように問い、そのように答えていた。そこでわれわれはその当の西部諸州では当時いかなる状態であったのかを問うことにしたい。辺境にはあり余る機会があり、人々はそこで自立の地を与えられ、地上の楽園を築きつつあったのであろうか。そういった視点から、19世紀中葉のカルフォルニア州における社会事情、その社会福祉施策の歴史を調査して、かなり否定的な答をわれわれは引出している⁷⁾。

5) *Ibid.*, pp. 221-31.

6) *Ibid.*, pp. 231-34.

7) F. Cahn & V. Bary., *Welfare Activities of Federal, State, and Local Governments in California, 1850-1934*, 1936.

4) S. Breckinridge (ed.), *Public Welfare Administration in the United States*, 1927, pp. 30-54.

カリフォルニアは段階的な発達の初期というものを持っていない。州の歴史は突然のゴールド・ラッシュにはじまっている。しかもこの激しい人口流入はけっして健康な旺盛な若年労働人口の流入ではなく、病人と難民との無秩序な乱入であった。長い旅路を越えて来た人々はすでに健康も資財も費え尽し、丘陵地帯、金鉱地区から、疲れ果てた人々が空しく押しもどされて来た。49年、50年には500隻の船がサンフランシスコなどに入港したが、そのほとんどが病人であった。州の初期の歴史はこうした火の車の緊急対策とともに始まったのである。

1869年の大陸横断鉄道の完成と、73年の恐慌がその混乱をいっそう激化させた。地方機関の救済対策、各種慈善団体の活動は、当時の被救護階層の生活苦の深刻さを物語っている。その中で中国移民の排斥がすでに始まっている。これは後に日本人排斥に引つがれる。自己の社会体制に過度の自信を持つ民族は、何らかの矛盾の原因をそうした自己ならざるものへ帰せしめる傾向がある。まともにその対策の探求に向かわしめないアメリカの悪しき伝統の一つであろうか。

またガルブレイスによるとヘンリー・ジョージ(1839—97)の『進歩と貧困』(Henry Georgy, *Progress and Poverty*)のベシミスティックな経済思想はその生涯の大半をこのカリフォルニアの地に送ったことと無縁ではないとしている⁹⁾。希望の地として一般に知られている西部諸州が、混乱と貧困の地でしかないと知れば、この地上のどこにその夢を託すことができるであろうか。

19世紀後半のアメリカ 資本主義経済体制の発達、工業都市の急速な膨張と共に、アメリカの貧困はその性格も規模も今やまったく新しい様相を呈して来た。1857, 65, 73, 82, 93, 深刻な不況の浪が繰返してこの国を襲った。南北戦争後のめざましい都市の成長の蔭に、いわゆる都市的貧困がこの国の社会の底に沈澱することになった。そしてそのことに対する認識と理解をJacob A. Riisの*How the Other Half Lives* (1890年)に求めることができる。

J. Riis自身は1849年デンマークに生れ、70年単身アメリカに渡った。大きな期待と夢を抱いていたこの新興国、ことに繁栄と混濁の渦巻くニュー・ヨークの現実、彼に深い幻滅を与えただけに、Riisの社会調査、記録文学の数々は、当時の社会の裏面(the Other Half)を活々と描き出して余すところがない。

知ることが大事である。アメリカの国にはまだ多くの

可能性が残されている。こうしたスラム街の汚辱はアメリカの大部分の人が知らないから存在する。人々にその今一つのアメリカを知らしめることによって、策は自ら立つであろう。彼はそのようにアメリカ国民の善意をあまりにも楽天的に信じていた。

T. RooseveltはこのRiisと深い交友を保ち、しばしばスラム街探訪の行を共にした。進歩主義の時代(Progressive era)といわれる時期の多くのRooseveltの施策の根は、こうしたRiisらとの交流の中で生れた。

Riis自身はめざましい文筆活動の上に、むしろ実家として精神的な社会改良の運動、セツルメントの運動を強力に展開した。これは同時代の多くの社会事業家にも共通していえることであり、彼らは眼に見、手に触れる限りの、アメリカ社会の現実を広く世に訴えてやまなかった。当時ニュー・ヨーク市民は160万、その4分の3に及ぶ120万は泥土にもひとしいスラムの住人たちであった。20世紀に入ってmackrakersと総称される一団の社会学者の、実証的な社会調査の源流がこのRiisらの働きであり、またイギリスやフランスでのC. Booth, B. Rowntree, F. Le Playらの業績の影響によるものでもあった⁹⁾。

そしてその延長上に1904年のRobert HunterのPovertyがある。このハンターの貧困論はリースの問題を経済学・社会学的な広い背景の中で捉えようとしたものである。ハンターはロンドンやヨーク市での研究との比較を試みながら、イギリスの一般貧困者の占める比率(18~22%)が、アメリカのニュー・ヨークやボストンでの被保護階層の占める比率とほとんど等しいことに注目して、イギリスとの歴史の重みの相違、長い年月の間の有形無形の蓄積の差異、などに言及し、未成熟なアメリカ社会では貧困がそのまま困窮に通じていたことを明らかにしている。

ハンターは多くの分析の後にアメリカの貧困層が1,000万に及んでいることを卒直に指摘した。それが当時の識者にきびしい警告としてうけとられたことは当然であった。さらにハンターは移民の問題を究明する。一つの広がりとしてのアメリカの国土は存在しても、いまだ一体となったアメリカ社会は生れていない。共同社会としての同胞感の存在しないところでは公的な責任による福祉制度の成立する基盤がないのである¹⁰⁾。

9) C. Booth, *Life and Labour of the People in London*, 17 Vols., 1892-1903, B. Rowntree, *Poverty-A Study of Town Life*, 1901, F. Le Play, *Quarriers Européans*, 6 Vols., 1855.

10) M. Zald (ed.), *Social Welfare Institutions*, 1965, pp. 143-66.

8) J. Galbraith, *The Affluent Society*, 1958 (鈴木訳, p. 48).

後に1950年代後半から最近になってきびしい論議を呼ぶアメリカの貧困問題、5分の1に及ぶといわれる貧乏層の存在と、1904年にハンターの指摘した1,000万人の貧困層の存在との間、すなわち今世紀来のめざましいアメリカの繁栄と進歩の間に、この領域の問題にいかなる施策の手が打たれたのか、強い疑問を抱かざるを得ないであろう。またアメリカの所得分布は必ず白人、黒人の別から生ずる二山の形を見せるという指摘¹¹⁾を考へても、人種差別を払拭する上でなお多くの努力が必要であることを思わせる。

20世紀初期の社会運動 20世紀に入ると貧困、賃労働者階層の調査、分析はいっそう緻密周到になり、科学的客観的になった。Buttler, Abbott, MacLean, Hard, Dorr などの家計構造の分析もすすめられ、1911年にはBosworthの「女子労働者の生活賃金」という画期的研究が問われている。最低生活費とよぶものがかなり具体的に把握しようとしている。しかも、こうした実証的研究は広範な社会運動、労働運動に支えられ、また同時にこの研究調査がそうした運動をいっそう強力なものとした。

19世紀の慈善組織活動、貧民生活改善運動の流れをひきつつ、Florence Kelleyの創設による全米消費者連盟(1899年)、Margaret Robinsによる婦人労働組合連盟(1903年)などが、セツルメントの運動家(M. Smith, J. Addams, G. Abbott, Ed. Abbottら)、有産階級出身の博愛主義者(E. Balch, E. Rooseveltら)、学者(L. Brandeis, J. Commons)を組織して工業における婦人児童の保護、工業上の権利の獲得などを主張し、「慈善よりも権利を」を標榜して強力なキャンペーンを行った。

越えて1906年にはウィスコンシン大学のCommonsの研究室に集るものの中から、アメリカ労働立法協会が生まれ、労働立法の実施を強く呼びかけることになった。

第1次世界大戦への参戦は深い失望をこれらの社会運動家、社会改良家らに与えた。彼らの祖国がヨーロッパとはまったく別の天地で、独自の理想の道を歩いているという信仰に近い確信はこの時期に崩壊した。しかも戦争を通じて巨大な実力をたくわえた大企業は、独占、寡占への歩みをいっそうすすめることになった。

大恐慌が、アメリカの経済体制、社会体制に対する手放しの自信を、根底からゆり動かすまでは、社会政策の領域では後退と不毛の時代が続くことになった。しかし、社会運動家たちの理想と信念とは、これら不毛の時代の

底流として貫きとおし、やがてNew Dealの時代、35年法の成立として実を結ぶことになるのである。

II

アメリカの公衆衛生・医療制度の歴史については既にその概要を公表している¹²⁾。1935年法に結実したアメリカ社会保障制度は、老齢保障などの所得保障部門に比して、公衆衛生・医療制度にかなり特異な構造を見せている。そうした構造を規定した前提条件として、ここではその生成過程をたどりたいと考える。公衆衛生・医療制度の課題は、国民の健康であり、およそ医学または生物学的側面、社会的または心理的側面、ならびに経済的側面からする多面的な考察が必要とされる。以下、この領域におけるいくつかの時代区分を試みながら各時代の特徴を略述する。

植民地時代(1600-1776) 初期の移住民の切実な問題は水および衛生設備、夜警、治安、防犯などであった。この時期の衛生的努力としては、17世紀後半から18世紀初頭にかけて、主としてボストン、マサチューセッツなどの港湾地区を中心とした、初歩的な伝染病防止と環境衛生の努力がわずかながら記されている。一般に病氣も貧困と同様に個人ないし家族の責任と考えられており、社会的医療としては都市の貧窮者について公的救貧院が設けられ、貧しい病人の収容の場となっていた程度の施策が見られるだけであった。

独立宣言から南北戦争まで(1776-1865) 1798年、後年のUnited States Public Health Service(U.S.P.H.S.と略称)の萌芽であり、世界最初の公的強制医療保険の事例とも見られるMarine Hospital Service Actが制定されている。これは1800年の統計でも約90%は農業人口によって占められていた当時のアメリカにあって、政府の強力な保護育成を求めていた若い商工業資本の要請に応えたものである。その後、技術的基礎はいかにも幼稚ではあるが、19世紀の初頭にかけて、健康の社会的側面が重視されはじめて、黄熱病等の対策、主要な港湾都市における地方衛生委員会(Local Board of Health)の設立などが見られるようになった。さらに注目すべきは、シャタック(Lemuel Shattuck)の*A Census of Boston, 1845*、および彼が中心となって作成した*Report of the Sanitary Commission of Massachusetts, 1850*である。この調査と統計資料はイギリスの*Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population*

11) 中鉢正美「アメリカの貧困問題」『季刊社会保障研究』Vol. 1, No. 1, p. 26.

12) 橋本正己「アメリカにおける公衆衛生医療制度小史」『季刊社会保障研究』Vol. 1, No. 3, pp. 21-31.

of Great Britain, 1842)を範としつつ、公衆衛生に科学的基礎を提供しようとした最初の試みであった。当時は近代医学も未熟であり、予防医学も確立されておらず、もっぱら伝染病患者の隔離や Sanitation の域を出るものではなかった。しかし、タッカーマン、ディクスなど社会事業家の活躍と、貧民生活改善協会の設立など慈善組織活動の推進につれて、労働者住宅や衛生施設の改善がはかられるようになった。

南北戦争終了後 19 世紀末まで (1866-1900) 南北戦争とそれにつづく産業革命、1890 年のフロンティアの消滅、資本主義経済の急激な発展とその矛盾の激化、労働運動の波及と高揚、などこの時代を特長づける多くの事象は、政府の果す役割の飛躍的増大を招来した。アメリカにおける行政学成立の契機も、19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての立法国家の行政国家化にあったと考えることもできるのである。

公衆衛生機構も外国からの疾病の侵入を防止するため、海港検疫実施の権限が、前述の Marine Hospital Service に与えられ、その機構はさらに拡大されて、1902 年には Public Health & Marine Hospital Service と改称されている。こうした連邦機構の強化とともに、1869 年のマサチューセッツの State Board of Health の設立をはじめとして、州段階における衛生機構も次々と成立している。かくして 19 世紀末までには重要な急性伝染病の多くはほとんど終息した。1879 年には National Board of Health が組織されているが、そうした組織が発展するには機はまだ熟さない感じであり、それは短命にして終り、むしろ民間篤志の団体の諸活動が強力にすすめられたのが、この時代の大きな特長であり、20 世紀に入ってから予防医学の画期的発展の基礎は、この種民間団体の先駆的諸活動であった。

1900—35 年における公衆衛生医療制度 今日のアメリカ合衆国の公衆衛生・医療制度を総合的にみると、当初伝染病予防と環境衛生改善をその役割として発展した公衆衛生の機関が、強制健康保険制度の欠除を償って、公的医療の重要な部分を担当する役割まで担うようになったことが、アメリカ的特長として注目される。公衆衛生制度と医療制度とは切り離すことのできない一体的なものである。

19 世紀以来の、連邦、州、また民間における公衆衛生の諸活動は、20 世紀に入って、画期的な予防医学の発展が有力な契機となり、飛躍的な進歩をとげるようになった。

U. S. P. H. S. の人口動態統計によると、粗死亡率が

1900 年に 17.2、1930 年に 11.3 (ただし、白人では 17.0 から 10.8、黒人で 25.0 から 16.3 とかなりの格差がある)。同年次にわたる乳幼児死亡率は 1~4 歳で 19.8 から 5.6、0 歳で 162.4 から 69.0 となっている。この期における伝染性疾患の死亡の減少もきわめて顕著なものがある。結核の死亡率についても同様である。なおこの期間の出生率をみると、人口 1,000 対、1915 年の 25.0、20 年の 23.7、25 年の 21.7、30 年の 18.9、35 年の 16.9 と低下の一端を示し、少産少死型の人口動態への脱皮がみられる。

この時代の行政の側での努力としては、1910 年前後にはじまる恒常的な County Health Department の普及があげられる。フル・タイムの地方機関の整備と、その財政支出の上での伸長はとくに著しいものがあった。health center の急速な普及もこの時代のことに属する。そしてこれら地方保健部局とくに health center が当初の主要任務である伝染病予防と sanitation から発展して、低所得階層に対する公的な予防と医療の面で主要な役割を果たすようになるのである。

1909 年の第 1 回白亜館児童会議の結果、12 年には通商産業省に児童局が設置され、農村母子の保健福祉に関する実態調査が着手され、越えて 19 年の第 2 回白亜館会議は、その後の母子保健活動の基礎となった Sheppard-Towner Act (1921) となって結実している。一方、13 年には通商産業省から労働省が独立し、15 年までに 25 州に労働時間を制限する立法がすすめられ、また労働衛生が当面の課題としてとり上げられている。したがって狭義の公衆衛生活動から出発して、児童の就労、農村の母子保健、労働衛生などの分野にその領域を拡大していったのである。

また医学教育の近代化がすすめられたのもこの時期であった。アメリカ医師会の努力で 1900 年に 166 校を数えた医学校を、徹底的に淘汰して 10 年までには実に 81 校が閉鎖された。予防医学、公衆衛生についても、1909 年ハーバード医学校に予防医学部が創設されたのを皮切りとして、post-graduate 教育を主体とする公衆衛生技術者の組織的教育訓練が開始され、学としての公衆衛生も漸次体系化をすすめることになった。

1917 年には農村地域の公衆衛生活動の研究とモデル的プロジェクトを進めるために、連邦議会は 25,000 ドルを U. S. P. H. S. に計上している。その額は第 1 次大戦参戦期 (年額約 150,000 ドル) と、大恐慌期 (年額約 350,000 ドル~2,000,000 ドル) とに著しく増大して、連邦と州との協力による公衆衛生活動の活発さを物語っ

ている。

第1次大戦後の傷痍軍人病院の設置と、大恐慌時の貧窮者への医療活動は、公共医療の領域をいよいよ拡大させることになった。かくして保健と医療の分野における政府の役割はいっそう増大して、その経済的、財政的側面が次第に注目を惹くようになってくるのである。

由来、自由と平等、勤勉と自助を中核とするアメリカの精神的土壌の上では、医師と患者の自由な結びつきを基礎として、医師尊重の思想に立って、民間の篤志な任意の医療活動がすすめられて来たものである。医師会も自ら医師の教育と資質の向上、医道倫理の昂揚に努力して、高い技術的水準を維持すると共に、国民の医療需要に対してかなり積極的に応えるところがあった。その結果、州や地方の保健部局は、残された部面、すなわちもっぱら低所得層に対する予防、医療サービスを担当することになったのである。

健康保険制度 アメリカの健康保険制度は1910年以前では、特定の工場労働者に対する医療サービスの提供と、商業保険会社等による労働者の疾病時の賃金喪失に対する現金給付とのわずか二つが萌芽的に見られるだけであった。

1911年以後は労働運動の高まりの中で、労働者災害補償法制定への強力な運動にともなって、強制健康保険の制度化がすすめられた。まず1911年にウィスコンシン州に労災法が制定されてから、15年までに早くも35州に同法が実現されているが、労働組合の関心は次第に強制健康保険制度の導入に移ってきた。一方、社会事業家や改良主義者たちのこの運動に対する努力も少からざるものがあり、1912年にはアメリカ労働立法協会が社会保険委員会を設け、当時はかなり好意的な立場をとっていた医師会の協力も得、Dr. Rubinowの指導の下にいわゆるStandard Billを作成している。かくして15年には3州、17年には12州の議会で強制健康保険法案が提出されたが実現には至らなかった。当初は商業保険会社からの反対のみであったが、17年にアメリカが大戦に参加するに及び、強制健康保険は「ドイツ製」とか、「カイゼル式機構」とかの刻印をおされて、著しく不人気になり、この運動は20年にはまったく下火となった。

強制健康保険制度への要求はついで大恐慌後の30年代に入って高まりを見せ、それが今日まで断続しつつ恒常化しているということができる。したがって18年から大恐慌に至る約10年間は強制健康保険法制定の運動が表面的に影をひそめた時代であるが、半面、この時期に疾病の発生と医療費についての広範な実態調査が地道

に積み重ねられている事実は注目に値する。

1921年、U.S.P.H.S.はMarylandのHagerstownにおいて8,000ないし9,000の一般人口集団を対象として疾病と医療に関する継続的調査を開始し、2年半の調査活動の後、所得水準の低いほど罹病率も死亡率も高いことを明らかにしている。また1925~26年には、医療の経済的社会的側面についての関係者間の討議などがすすめられ、27年5月には当初42人からなる、Committee on the Costs of the Medical Care (C.C.M.C.と略称)が発足している。委員会は5年間にわたり8,700世帯の実態調査を実施し、28の報告を公表した。総合的医療調査の資料としては正に世界にその類を見ないものである。そしてその最終報告(1932年)には、当時、オクラホマ、グラス、ロス・アンジェルズなどで進められていた先駆的な医療保険計画に触れ、グループ診療と保険原則による全人口を対象とする予防、治療を総合した保険計画の必要性を強調した(これに反対の立場をとる少数意見もある)。

1934年6月のルーズベルト大統領による経済保障委員会の発足により、失業、老齢の問題とともに、この健康保険の問題にも多くの論議が集中されたが、主として医師会らの強硬な反対と、ついには法案全体の成立を危くするという政治的判断とから、最終的には医療保険制度には何ら触れることなく35年法が成立した。しかしその間にあって、一切の健康保険制度に反対していた医師会が、医師会による任意健康保険制度は推進するとその態度を変え、非営利の任意健康保険としてのブルー・クロス(1932)、ブルー・シールド(1938)に対する州レベルでの法的措置が講じられていることが特記される。

公的医療 アメリカでは政府の一般財源による公的医療が大きな比重をしめている¹³⁾。しかしこうしたアメリカ的特長はむしろ今世紀に入ってから決定づけられたといっている。前世紀までは連邦段階での公共的医療はよくよく限定された一部に行われていたにすぎなかった。第1次世界大戦へのアメリカの参戦による、傷痍軍人に対する医療の必要の増大がその契機となったと考えられている。ついで、母子保健、農村保健、性病予防等の対策が連邦政府の補助によってすすめられ、医師会らの反対を排除しながら漸次定着するようになった。ことに大恐慌後は、公共に依存せざるを得ない貧窮者の増大によって、公的医療の対象は急増した。Federal Emergency

13) Witteはアメリカの医療制度をPrivate MedicineとSocialized Medicineの混合型であるといっている。E. Witte, *Social Security Perspectives*.

Relief Administration による失業保険受給者に対する医療サービス、農林省の Farm Security Administration による貧窮農民に対する医療サービスなどがそれである。1923 年から 35 年の間における公的病院のベット数の増加は 57%、私的病院のそれは 17% であることが、この間の消息を物語る。

表 1 社会福祉支出の対 GNP 比の推移

年次	GNP (10億 ドル)	社会福祉支出の対 GNP 比						
		合計	社会 保険	公的 扶助	保健・ 医療サ ービス	その他 の福祉 サービス	傷病軍 人対策	教育
1889~90	13.0	2.4	(a)	0.3	0.1	(b)	0.9	1.1
1912~13	39.9	2.5	(a)	0.3	0.4	(b)	0.5	1.3
1928~29	101.6	4.2	0.3	0.5	0.4	(b)	0.5	2.4
1934~35	68.7	9.3	0.6	4.4	0.6	0.1	0.7	3.1

注 (a) 0.05% 以下, (b) 公的扶助に含む。

保健および医療サービスに対する公的支出の動向は別表の通りである。大恐慌後における保健医療サービスにおける政府の役割の増大は、個人的な医療費支出に占める政府負担比率の増高を結果し、1928-29 年の 9.5% から 1939-40 年の 17.6% にまで、約 10 年間に 2 倍近い数字になっている。

公衆衛生・医療制度のアメリカ的特質 世紀の転換期から第 1 次大戦、大恐慌を経て、社会保障法制定に至る 35 年間の、公衆衛生・医療の領域における歴史的推移は既に上述のとおりであり、今日のアメリカの特質を基本的に決定したものと考えることができる。

病気と貧困は個人ないし家族の責任と考えられていた伝統の中で、20 世紀来のドラスティックな社会変動によって健康、または疾病の社会的側面がようやく注目されるようになり、科学的医療・予防医学の画期的進歩と相まって、環境衛生・公衆衛生の保健組織が次第にいわゆる medical indigent に対する公的医療の役割まで担うようになった。したがって、35 年法が公衆衛生機構の拡充強化と、州に対する財政援助の拡充以外は医療保険にはまったく触れることがなかったのであるが、その半面公的医療はいよいよ増大の傾向をたどった。

健康保険制度はブルー・クロスとブルー・シールドによる任意的なもの以外は、強制健康保険制度が執拗な医師会の反対でつい実現されなかった。アメリカの医療制度の特質は、それに代る公的医療部門の比重の大きさにあるとすべきであろう。その公的医療を単に救貧施策として見るか、イギリスの National Health Service とまではいかないにしても、医療問題に対するアメリカなりの努力として見るか、公平な評価が求められることで

ある。

III

以下、35 年法に先立つ主として州段階での労働保護の諸立法について述べる。これら先進諸州の経験が 35 年法の中に生かされていった経緯を理解する上でも、およそ労働政策、社会保険、社会保障と歴史的に展開していく過程をたどる意味でも、この時代の歴史はきわめて貴重である。

労働時間 労働時間に対する最初の保護は、民間産業では 1847 年にニュー・ハンプシャーで、また海軍の施設では 40 年の大統領命令による、それぞれ 10 時間労働制の規定がある。公務員に対する労働時間の規制では 53 年のニュー・ヨーク州の 10 時間制がある。なお 68 年には連邦公務員とカリフォルニア州公務員で 8 時間制が採用され、96 年には連邦公務員、8 州およびコロンビア特別区の公務員に及んでいる。

鉄道従業員ではその労働の性質上継続的な長時間就労が多かったが、長時間労働と事故との相関が明らかにされるにつれて、労働時間の規制が行われるようになった。1890 年オハイオ州で 24 時間以上の継続列車勤務の禁止、同年末には 8 時間以上の休息を規定している。92 年にはさらに最高の勤務時間を 15 時間とし、他州もこの最高就労時間の方式を採用し、95 年には 7 州でこの方式を用いるようになった。当時の方式は 15 時間ないし 16 時間の就労後、8 時間の休息を要求している。

1907 年には連邦法が設けられ、列車勤務者は 16 時間の就労後 10 時間の休息を、駅舎勤務者には 1 日 9 時間の就労という基準が示され、16 年に連邦法が 8 時間制を採用したことによって、列車勤務者の労働時間も 8 時間となり、それ以上の就労に対しては、賃金の時間外割増が要求されることになった。

一般被用者の労働時間の規制については、8 時間制を要求する運動と、必ずしもそれを喜ばない一部熟練労働者の動きがあり、11 年から 14 年にかけて太平洋沿岸の諸州で推進されているのみであった。この太平洋岸の運動が次第に他州にも波及して 10 年代後期から 30 年代にかけて、各州で 8 時間制が採用されるようになった(ここでは成人男子の労働時間だけを対象としている)。

最低賃金 最低賃金の実現を要求する具体的な運動は 1910 年に開始された。この年、全国消費者連盟が女子と年少労働者に対する最低賃金制を要求し、その翌年には女子労働組合連盟が同様の目標を掲げて運動を展開している。これらの運動に対して、11 年、ウィスコン

シンに最初の最低賃金法案が作られ、また、コネティカット、ケンタッキー、マサチューセッツの諸州では女子労働者の賃金を生計費との関連のもとに調査する委員会が設けられている。

1912 年マサチューセッツ州でアメリカ最初の最低賃金制度が生まれた。この制度は公示によって実施されるのみで、強制力を持たず、また生計費と同時に産業の財源負担能力に応じて、最低賃率を定めるという仕組みになっていた。

以後、13 年には、カリフォルニア、コロラドなど 8 州で最低賃金制度が実現され、そのうち 5 州では一段の前進が認められる。すなわち、最低賃率を生計費に基づいて決定すること、産業の財源負担能力は考慮から除外したこと、最低賃率を支払わない企業に対しては、罰金または投獄という処罰をもって望むという強い規制力を持ったことなどである。その後、23 年までに 15 州とコロンビア特別区および、プエルト・リコで最低賃金制度が採用された。

最低賃率の決定機関には、法律、行政上の委員会、および賃金委員会の三方式がある。しかし生計費に関連させて決定される賃金も、生計費の変動に必ずしも対応し得るものではなく、また全般的な賃金水準の引上げに効果があったとも考えられない。

産業傷害補償 1885 年にアラバマ州で、産業傷害に対する使用者の責任を規定した最初の法律が採用され、87 年にはマサチューセッツ州でも同様な法律が設けられた（これらに先立って、1842 年にマサチューセッツで鉄道事故の裁判に使用者の責任を追求する判決が下されたことがあった）。

アラバマとマサチューセッツの制度では補償が法廷で決定されることになっていたが、法廷で勝つ機会は稀であり、救済は必ずしも効果的に行われなかった。その補償の方式も保険会社を用いるものであった。

社会保険方式の補償の採用は、1902 年、集団保険方式を用いたメリーランドが最初である。これは先の 2 州と異り、給付の支払いに際して不注意に対する訴訟や証明を要求することもなかったが、その適用をうける産業は狭く、しかも、1904 年には違憲宣告をうけている。

1908 年に、連邦議会は連邦政府の一部の公務員に対して、産業傷害補償の法律を採用し、この制度は 16 年に連邦政府の全文官に及んだ。

1910 年、ミネソタ州で、州全域にわたって、鉱山労働者や鉱業関係の労働者に集団保険方式の補償制度が採用されたが、これも違憲宣告をうけている。また同年に

はニュー・ヨーク州で危険作業には強制適用、大部分の産業に選択方式の適用を計る制度が採用されている。この制度も違憲宣告をうけ、修正の結果、14 年に強制保険として実現している。かくして、20 年には 43 州とアラスカ、ハワイ、プエルト・リコに補償制度が実施されるにいたっている。27 年には連邦法による港湾労働者に対する補償制度が成立した。

補償制度の実現の最大の障害の一つは違憲問題である。これは法律的手続きを経ることなく、使用者が財産を取上げられ、また陪審員による審理の権利も奪われて使用者の責任が追求されるという点にあったが、17 年には最高裁により、これらについての合憲性が確認されるにいたった。補償法の採用は公的福祉の促進に役立ち、その採用は国家の公安にかんする権限に属するというのがその判決理由であった。

疾病給付 1919 年、ニュー・ヨーク州で労働者に対する健康保険としてある種の法案が通過している。さらにカリフォルニア、ニュー・ジャージー、マサチューセッツなど 9 州で公的な調査機関が社会保険方式による健康保険制度の必要性を報告している。しかし商業保険会社と医師会の組織的反対がこの分野における立法活動を阻止した。

その後 35 年まで健康保険の採用に関する具体的な活動には見るべきものがなかったことは、すでに II で述べたとおりである。35 年にカリフォルニアで準備された法案も制定までにはいっていない。

当時の公的資料によれば、疾病の状況は、労働者のうち年間約 20% が罹病し、疾病は平均約 35 日継続していたといわれている。こうした状況に対して、任意制の私的な健康保険制度が、きわめてわずかの労働者を対象として実施されているにすぎず、支給率も低く、また医療給付を支給しない例が多かった。したがって低所得労働者は疾病時には慈善団体の救済をうけていた。

当時カリフォルニア、ペンシルヴァニア、ニュー・ヨークなどで検討されていた制度は、強制保険方式を採用し、拠出は労使の折半によるとされていた。なお、罹病率が通常より高い産業や特殊な事業所では高い拠出負担が要求されている。

1927 年にはいくつかの財団により医療費委員会が組織され、28 年から 32 年にかけて出された一連の報告書を契機として、健康保険実現に対する運動が開始された。しかし委員会はむしろ任意制のそれを勧告したものであった。

カリフォルニアでは、33 年に設けられた州議会委員

会が、35年に強制方式の保険制度の採用を勧告している。これに対しては医師会も好意を示したのであったが、立法活動は37年まで延期され、その間、調査・研究が継続されることになった。他の諸州でも同様な状況であったが、若干の州においては、一部の医師、その他医療関係団体が健康保険に対してかなり好意的態度を示していた。しかしアメリカ医師会を代表する人たちは執拗に反対運動を続けていた。

なお、一時は強制的保険の採用に反対していたAFLも、35年以後は社会保険方式の健康保険採用を推進する方針をとった。

失業給付 失業給付の実現に対する活動は1913年にマサチューセッツ州で行われたものが最初であるが、これは失敗に帰した。その後、21年にウィスコンシン州で展開されるようになった運動は、当初 commons 教授の計画による使用者負担方式の制度であり、その検討もすすめられたが立法にはいたっていない。しかし、1920年代の好景気の中でも、失業給付制度実現への努力が続けられ、30年の不況と深刻な失業問題で、ついに31年にいたり、従来の方式を修正して、企業が給付の資金として、個別に準備金を用意する方式の法案が計画、検討された。これは翌32年1月にこの国最初の失業補償法として制度化された。これによると、企業は賃金支払総額の2%以下を拠出して財源の調達をはかり、政府も従業員も負担しないことになっていた。しかし給付の支払いに要する経費として従業員1人当り75ドル以上の準備金を別勘定として用意すれば、拠出率は2%から1%に引下げられる仕組みとなっていた。給付期間は勤務期間に応じて定められ、最高で1年当り2週間とされていた。2週間の待機期間後、週給の50%が支給され、最高10ドル、最低が5ドルとされていた。また事務費としてさらに賃金支払総額の0.2%を企業が拠出しなければならないことになっていた。この制度は34年7月から、それまでは暫定的に適用を免れていた任意的保険制度も強制包括して、完全に実施されるようになった。

31年と33年にはオハイオでも失業給付制度の実現が試みられたが失敗している。オハイオの制度は原則として3人以上を雇用する事業所を対象とし、労使双方の拠出（使用者は賃金支払総額の2%、従業員は賃金の1%）により、その収入は州の特殊な基金にプールされる。制度実施後3年を経て、メリット制を採用し、企業はメリットに応じて1~3.5%の拠出率となる。給付は3週間の待機期間後、最高1年間に16週、支給率は賃金の50%、最高額は週15ドルであった。基金が財政難に陥

れば、給付の引下げか、他からの借入れが行われる。

その他の各州でも失業給付制度の検討がすすめられていたが、それらはいずれもウィスコンシン方式かオハイオ方式のいずれかに拠っていた。両者は財源の調達方式と、基金の運用の点で大きな相違があった。

失業に対する保護は、1930年代に入り、次第に保険方式が採用されるようになり、保険方式を実施していない州では、扶助方式による救済活動が行われていた。大恐慌以後、この救済活動の行詰りが、1935年の社会保障法の実現を促進することになったといえることができる。

老齢年金 公的老齢年金の採用に関する動きとしては、1907年のマサチューセッツの老齢者扶養にかんする調査委員会の設置が最初のものである。しかしこの委員会の調査活動は1910年に報告書を提出したのみでなんら実を結ぶことなくして終わった。

1915年にはアリゾナで老齢年金の外に、母親にも公的年金を支給する制度が検討されたが違憲宣告を受けている。また15年にはアラスカで老齢年金が採用され、これが生計困難な老齢者に年金を支給したこの国で最初の制度とされている。この制度で男子に月額25ドル、女子に45ドルの年金が支給されることになった。またこの15年には他の若干の諸州においても、年金制度にかんする調査委員会が設置され、オハイオとペンシルヴァニアの委員会は老齢者の扶養拡大と、従来の救済対策の不備を強く指摘していた。こうした調査活動にもかかわらず、第1次世界大戦以後まで老齢年金実現の活動は中断されている。

年金制度実現への運動が再開されたのは1920年代に入ってからであり、21年にはマサチューセッツなど4州に調査委員会が設けられ、またイーグルズ友愛組合が年金制度実現に対する積極的運動を開始している。22年にはペンシルヴァニアの老齢年金委員会と、イーグルズ友愛組合が年金制度の基本的な型を作成している。この制度は郡単位で実施し、70歳以上の老齢者に月額1ドル未満の年金を支給することになっていた。また所定期間の居住と、所定基準以下の資力を条件としていた。

1923年以後、年金制度の実現に対する一連の運動が展開され、この年、モンタナ、ネブダ、およびペンシルヴァニアの3州が老齢年金法を制定している。しかし実際にはモンタナの若干の郡で実施されたのみに終わった。

1925年にはウィスコンシンが年金の立法化に成功したが、それによると州政府が財源の調達に参加し、実施は郡単位で行われることになっていた。その後引き続き各州で多少の試みがすすめられていたが、必ずしも実施に

まではいっていない。

1929 年 AFL が公然と老齢年金制度を支持するに至って、局面は新しい展開を見せはじめた。年金制度の立法化に成功する州も急に増加した。そしてカリフォルニア、ユタ、ワイオミングの 3 州では新しい型の年金制度が採用されている。これら 3 州の制度によると、すべての郡に強制的に委託される形で実施され、中でもカリフォルニアの制度では年金の経営に州の財源が提供されることになっていた。

1930 年にはカリフォルニアと同様の方式が、工業化の進んだマサチューセッツとニュー・ヨーク州で実施されている。その後これらとほとんど同様な形式を用いて、各州で年金制度が発足している。州の財源負担に関しては、たとえばデラウェアでは 100%、ニュー・ジャージーでは 75% となっている。越えて 34 年には、28 州が年

金の法律を制定し、そのうち 25 州で支給を実施していた。

以上の年金はいずれも、公的扶助方式による給付であり、これらの年金制度の実績を背景として、1935 年の社会保険方式による年金制度が実現されることになるのである。

その意味でも、アメリカの社会保障制度は 1935 年法の制定を機として、ある体系的な総合的な制度が発足したというように考えてはならない。35 年に先立つ長い年月の間の、各州各地方のそれぞれの努力、施策の後に、時には単に財政的な梃子入れとして、あるいは各州間の凹凸の是正として、その統一化をはかったにすぎないものとも考えられるのである。制度の仕組、運営の実態は一つ一つの州の法制、行財政の詳細な検討なくしては、けっしてその真相に迫り得ないであろう。

次号 (Vol. 3, No. 2) 予告

巻頭言	曾田長宗
論文	
公衆衛生の史的発展と今日的課題	橋本正己
市町村と公衆衛生(仮題)	東田敏夫
北欧諸国の公衆衛生・医療制度(仮題)	吉田寿三郎
社会保障の最低基準(仮題)	中鉢正美
資料	
W. H. O. の最近の動向	斎藤勇一
研究会ノート	
経済計画の変遷と社会保障	都村敦子
経済指標・社会指標の活用に関する研究	第 II 研究会
書評	
M. S. ゴードン著『社会保障の経済分析』	久保まち子
日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』	岡村重夫
H. E. クラーマン著『保健と医療の経済学』	地主重美
D. Paige & K. Jones, <i>Health and Welfare Services in Britain in 1975</i>	谷昌恒
社会保障統計	
社会保障研究所日誌	

コミュニティ・デベロップメントの概念と問題

——コミュニティ・デベロップメントの発想とその内容を中心に——

三 浦 文 夫

I はじめに

昭和 41 年度、第 IV 研究会は「福祉地区に関連してコミュニティ・デベロップメントの意義と役割についての理論的ならびに実証的研究」という研究課題を設定し、研究・調査を行ってきた。

この研究は、最近の社会変動のもとで、地域社会において惹起される諸問題を考察し、従来福祉地区と呼ばれていたものについての再検討を行い、地域社会の総合的計画的発展をコミュニティ・デベロップメントとの関連で考察しようとするものであった。

研究は二つの作業に分けて行われた。その一つは、既に発表されているコミュニティ・デベロップメントに関する文献の理論的検討であり、他の一つは、コミュニティ・デベロップメントを、わが国に適用することの可否と問題を明らかにするために、わが国の地域社会の現状を実態的に把握しようとするものであった。

この実証研究は、たんに地域社会の実態把握というだけでなく、保健福祉地区組織育成運動とのかかわりのもとで実施された。その理由は、コミュニティ・アプローチの一つとしてのこの運動が、コミュニティ・デベロップメント的発想を内蔵していると考えられたために外ならない。このために、この運動のモデル地区のうちから、福島県の二つの町村を選定した。そしてこの町村を例にとり、保健福祉地区組織育成運動の実例とその評価を行い、コミュニティ・デベロップメントの適用の条件を検討してきた。この調査報告は別途に取りまとめ発表の予定であり、本報告では割愛した。

研究内容のうち、最初の理論的検討は、上記の調査に併行して行ってきた。この研究は、国際連合、同関係機関、国際社会事業会議などの報告書、資料、インド、パキスタン、フィリピンその他の国々のコミュニティ・デベロップメントに関する事例、そしてこれ以外に若干の論文、文献、資料を蒐集し、これに基づいてコミュニティ・デベロップメントの検討を重ねてきた。このうち重要なものについては、別途に「所内資料」にまとめ紹介する予定で準備をすすめてきている。

コミュニティ・デベロップメントは、最近、国際的関心を呼んでいるものの一つであり、これに関連する文献・資料はおびただしいものがある。昭和 41 年度の研究では、これらの資料を網羅的に入手することは到底できなかった。このため昭和 42 年度もひきつづき継続する予定であり、その意味でもこの報告は文字通りの中間報告となっている。

また本報告は、限られた紙幅の関係もありコミュニティ・デベロップメントの概念の紹介と簡単なコメントにとどまらざるをえなかった。その上、本報告は、予定した中間報告の約半分しか掲載できなかった。ちなみに、中間報告の構成を示すと次の様になっている。(1)はじめに、(2)コミュニティ・デベロップメントの展開、(3)コミュニティ・デベロップメントの基本的理念、(4)コミュニティ・デベロップメントの内容、(5)コミュニティ・デベロップメントに関する若干の事例、(6)コミュニティ・デベロップメントをめぐる問題点、(7)コミュニティ・デベロップメントの日本への適用にあたって、(8)むすび、の 8 章より成っている。したがって、第 5 章以下については、別途に発表することにしたい。

II コミュニティ・デベロップメントの展開

1. かつて故ネール首相は、コミュニティ・デベロップメント (Community Development, 以下 C・D と略す) を、静かなる革命 (Silent Revolution) と賞揚しているが、この言葉が国際的慣用語となったのはそれほど古いことではない。それはアフリカに関する行政問題の討議を行った 1948 年のケンブリッジ会議以来のことといわれている。その後、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカなどの低開発諸国では、大きな期待と希望のうちに、C・D 計画は実施されてきた。1950 年代の終わりになると、C・D の理念と原理は、ヨーロッパ、北アメリカなどの、いわゆる先進国においても問題にされ始めた。こうして、C・D 計画は世界各国に広まり、20 世紀後半の人類の偉大な実験とまで誇張されたりしてきている。

このように C・D の発想とその実践は、せいぜい 20 年足らずの歴史をもつにすぎないが、この原型はさらに

遠くにまで遡ることができる。

たとえば、その一つをインドにおいてみる事ができる。まず最初に思い出されるのは、タゴール (Rabindranath Tagore) が 1914 年以來推進してきた「農村地域再建運動」(rural areas reconstruction) がある。タゴールは農村再建のための研究所を作り、指導者の養成を中心に行い、これらを通して数多くの村落に影響を与えてきた。このほか、ハミルトン (Sir Daniel Hamilton) の協同地域社会の建設、ドット (Saroj Nalini Dutt) の婦人問題研究所の運動、インドの YMCA の数人のリーダーによるケララ州での Rural Demonstration Center、ハッチ (Spencer Hatch) の活動など数多くの例がある。

またブライン (F. L. Brayne) の指導による村落開発計画 (Village Development) はとくに注目されている。この計画はイギリスの植民地政策の一環として実施されたものであるが、その内容として、農業改善、清掃、住宅の改善と美化、伝染病予防、浪費の禁止、婦人の向上などを含むもので、一口にいうと「村落生活の全体」の改善をはかるものであった。このブラインの計画は、後の C・D の基本原理の一つとなった総合性およびこれに対応する多目的普及員 (multi-purpose extended worker) の重視など興味深い経験を含んでいる。

しかし、インド農村再建運動の中心人物で、インド建國の父といわれるガンジー (Mahatma Gandhi) は、ブラインの試みについて、本来自治的であるべき村落開発において、行政の枠のもとで実施した点を批判し、自助的理念 (Self-Help) の欠如は、ブラインの活動の致命的欠陥であると指摘している。

ガンジーの農村再建計画¹⁾ は、Nai Talim といわれる新しい教育運動を中心とするもので、教育に基づく農民の自覚と自発性に基づくものであった。

ガンジーの影響は、その後の農村開発運動に生かされている。たとえば、1946 年以降、マドラス州で実施された、フィルカ開発計画 (The Firkka Development Scheme) もその一つである。この計画は政府の援助のもとで、村民の自助の精神に依拠することを基本原理とするもので、25~30 の村落を含むフィルカ (Firkka) を単位として実施された。この計画の内容は、道路建設、衛生の改善、パンチャット (Panchayat) や協同組合の組織化、農業改善、地方産業の振興など多方面にわたるもので、直接、村民へのサービスを提供するというより、地方政府、機関に補助金を与えるものであった。

またネール首相の積極的な支持のもとで実施されたエ

1) M. Gandhi, *Rebuilding Our Village* (edited by Kumarappa).

タワ計画 (Etawah Project) は、インドの第 1 次全国地域社会開発 (National C・D Program) の原型をなすものとして、評価されている。この計画には、アメリカの著名な都市計画家であるマイヤー (Albert Mayer) が指導に当たり、彼の指導の下に、各種の技術者、社会学、経済学などの学者が参加している。マイヤーは、この計画の成功を「内的民主化過程」(inner democratization) によると述べている。すなわちこの計画では、政府の行政的、技術的、財政的援助と、その民主的調整を行い、これと同時に、人間関係 (personal relationship) を重視し、これに基づく計画の実施が強調されている。たとえば村落開発 (Village Development) においては、まず村民の felt need に基づいて、計画の重点が設定されること、村民に確信を与えること (confidence building)、いかにすべきかを知らしめること (know-how) の 3 点を活動の基軸として展開することが強調されている²⁾。

農村開発の分野だけでなく、都市開発の側面でも、C・D の活動の原型をみる事ができる。たとえばニロクヘリ計画 (Nilokheri Project) はその一つである。この計画はデュー (S. K. Dey) をリーダーとするもので、パキスタンからの避難民 6,000 人の定住のための、モデル都市を建設することであった。この計画では住宅建設、道路、下水、飲料水その他の社会環境の整備のほか、町のなかに小工場を作り、生産、生活両面にわたる均衡のとれたコロニー建設を内容としていた。

このようにインドにおける経験は、その後のインドにおける国家計画のなかにひきつがれ、この中で C・D は中心的役割をもつようになった。

この他、1905~17 のロシアにおけるゼムストボ (Zemstva)、1934 年に実施された中央アフリカ・ベルギー領コンゴの Paysannats Indigènes、オランダの Polder、エジプトの農村解放運動 (Liberation Province)、先進国の後背地農村の土地合併問題、アメリカの TVA など C・D の原型と認める事ができるといわれている。

このように C・D の展開には、試行錯誤にも似た、数多くの前史をみる事ができるが、C・D が本格的になったのは 1950 年以降のことであった。

2. では C・D を促した事情について簡単に考えておきたい。

まず第 1 にインドの例で考えてみよう。

周知のように、長年にわたるイギリスの植民地支配は、インドの前期的伝統主義的の制度を利用し、その近代化を

2) A. Mayer and Others, *Pilot Project, India* (Univ. of California Press, 1958).

妨げてきた。国は数百におよび藩主国・州に分割され、カスト制度は民族的統一を妨げる横杆として利用されていた。また、古い土地制度、苛酷な徴税制度は、農業生産を低劣な水準におしとどめ、国民大衆の生活を極度に貧しいものにしてきた。飢餓状況の普遍的存在、保健衛生面の劣悪さは、疾病、伝染病をまん延させ、平均寿命は 25 歳以下という状態であった。文盲が広範に存在していた。また、植民地支配と伝統主義のなかで作り出されたアパシーの広がりも無視できなかつた。この様に、解決を要する問題はあまりにも多すぎた。

したがって問題の解決は、あれこれの個別的対策では到底賅いえない。問題は相互にからみ合い、悪循環をなしていた。したがって対策は、一定の地域に対して、総合的多面的に、かつ集中的に実施されなければならなかつた。とくに問題の深刻さは、物的金銭的設備の提供、援助だけでは解決されなかつたところにあつた。これらの援助を受ける側での、自助の精神の欠如、生活向上のインセンティブの弛緩は、これらの援助の効果を台無しにしてしまいがちであった。

とくに永年にわたる植民地支配のなかで、無力化し、アパシーに埋没する人々に、自己の生活に責任をもたせ自己の未来を自分が決定するという自覚をもたせることは、彼らの生活条件の改善に欠くことのできないものであるというだけでなく、民族の独立をはかるためにも絶対に無視することのできないものであつた。

この様な事情は、その他の低開発国においても、多かれ少かれ認めることができたであろう。たとえば部族的な地域的対立、低い生産性、複雑で前期的性格をもつ生産関係、国民の大部分を苦しめている低劣な生活環境と水準、長年の植民地支配のなかで培われた、伝統主義と向上のインセンティブの欠如などがそれである。

このようにして、C・D はこれらの低開発諸国の経済、社会、文化の側面での圧倒的立ちおくれをのりこえ、問題を解決する総合的な行動体系として、戦後あらわれてきた。それはインドで最初に体系的に追求されただけでなく、他の低開発諸国においても、陸続として計画され、展開されるようになった。国際連合も、戦後の荒廃の復旧のための努力にひきつづいて、低開発国の経済的、社会的自立を援助することを重点に考え、C・D の推進を援助するようになった。1963 年の国際連合の調査によると、1950 年に、全国規模で、独自の体系をもった (full-fledge) 計画としての C・D を実施している国は、わずか 6 ヶ国を数えるにすぎなかつたといわれている。しかし 1950 年の終りには、約 30 ヶ国で C・D 計画が

もたれるようになり、この他 C・D のラベルをはらないにしても、同じ発想をもち計画を実施している国は、さらに 30 ヶ国に及んでいるといわれている。要するに 1960 年の初めには、約 60 ヶ国以上の国で、C・D が実施されることになっているのである。

3. このように C・D は主として低開発国を中心に展開されているが、1950 年の終りになると、ヨーロッパ、北アメリカなどのいわゆる先進諸国においても、同様の試みが現われてくる。

先進国における C・D の展開は、上述した低開発諸国とは、もちろん異った事情のもとで行われている。ただこれらの先進諸国においても、低開発地域は現実には存在している。そしてこれらの低開発地域に対する開発計画が意識され、C・D 的アプローチが採用された道筋は比較的容易に想像することができる。

たとえば現在多くの関心を集めているアメリカの「貧困との闘い」にみられる C・D アプローチの採用はその一つの例である。そこではガルブレイスなどのいう「島の貧困」(Insular Poverty)、すなわち新しい経済成長と経済の成熟の段階にあつて、社会変動に対応できないで取り残された地域にみられる新しい貧困が問題となってくる³⁾。この地域の開発の必要性和、さらにこの地域住民の固定的定着性向を変革させ、生活向上のインセンティブを高める必要は、C・D アプローチに脚光を浴びせることになっている。

この他、アメリカの大都市のスラム・クリアランス、急激な都市化にともなう都市再開発、ニュー・タウンの建設などの課題も、都市における C・D 的アプローチの必要を促している。

ヨーロッパ諸国において、C・D の適用の是非が問題となったのも比較的新しい。1955 年、オランダのバールン (Baarn) で "Special European Social Welfare Programme" の会議がもたれているが、ここでは、C・D アプローチを実験的に採用したオランダの事例を中心にして、住民の生活水準向上の方策の検討が行われている。そしてこの会議で、均衡のとれた社会および経済計画を樹てることとあわせて、C・D の必要が確認された。またこの会議において C・D アプローチは、オランダだけでなく他の国においても実施され、その経験についてさらに検討することが必要であると勧告された。

1958 年、イタリアのパレルモ (Palermo) においてもセミナーがもたれている。このセミナーは、バールン会議の結論に基くもので、「C・D は、ヨーロッパの問題

3) J. K. Galbraith, 鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』, 岩波書店。

をもつ地域にだけ適用されるものではなく、一般的にいえば、農村地域にとっても重要な計画であり、C・Dは農村地域の急速な発展のための重要な要因となる⁴⁾と確認している。

またオランダのポンシオエン (J. A. Ponsioen) は、C・Dがヨーロッパ地域で問題となってきた点について、次のように述べている。「イギリスをのぞくヨーロッパにおいて、1950年以來、社会施策 (Social Policy) には大きな変化がおこっている。……従来の主要な関心は、各人の階級所属との関連で発生する個人の機会の不平等性をなくすことであった。しかし最近ではより総合的視点が要求され、地域を基礎とした、社会・経済上の差別を取りはらう努力が強調されてきている。不振地域 (depressed area) は、農村に多くみられるが、これらの地域が主な問題 (topics) になっている。……しかしこれを成功させるためには、住民の精神面での準備がとくに大切なものになっている。近代化 (modernization)、産業化 (industrialization) の結果としてあらわれる文化的不適応の問題は、住民がこの不適応に積極的に立ち向うことを援助することによって、防ぐことができる⁵⁾」と。

要するに問題地域ないし相対的に停滞を余儀なくされている大部分の農村地域にあって、この振興のための総合的施策と同時に、地域住民のインセンティブを高めるための努力が、C・Dを必要としているとみることができる。

ところで1959年のイギリスのブリストル (Bristol) における会議では、都市におけるC・Dの適用が問題とされている⁶⁾。

この会議は、C・Dの適用は農村地域に比して、より困難な問題をもっているが、C・Dの原理は、都市地域においても、十分適用できると述べている。たしかにC・Dは、従来農村地域において適用されることが多く、完全なまでに成長した貨幣経済、賃金労働者集団の存在、都市におけるコミュニティへの帰属意識の喪失、社会福祉サービスの発展、各種の任意集団 (Voluntary) の存在などによって、C・D的アプローチは必要でないという見解が一般的であった⁷⁾。その意味ではこの会議の結論

はこの一般通念を否定するものであった。

この会議は、都市化にともなう制度の巨大化、専門化に対して、住民の個人主義化、アトム化の状況に着目して、諸制度間の調整をはかり、住民のこれへの参加を促すことを目的として、C・Dアプローチの採用を主張しているようである。

このようにみると、C・Dの展開とその背景にはいろいろの差はあると思われるが、いずれにせよ、低開発諸国、先進国の如何を問わず、また農村地域、都市地域を問わず、世界各国に広くみられることは明らかであろう。

III C・Dの基本的理念について

上述したようにC・Dは世界の各地で、また多様な形で展開され、現在、なお数多くの試行錯誤が繰返されている。また、最近になって、C・Dに関する理論的検討もわずかではあるが行われ始めている。しかしいずれにせよ本格的にC・Dの展開をみたのは、それほど長い歴史がある訳ではない。またその理論的検討については、ほんの緒についたばかりといわなければならない。したがって、その概念なり、内容なり、方法についても、十分成熟したものはでき上がっていないのが現状であり、それらを一義的に規定することはできない。したがってここでは、比較的一般的にいわれている考え方について、要約的に紹介するにとどめたい。

1. 既述したようにC・Dという言葉が、国際的に使用される様になったのは、1948年のケンブリッジ会議であった。この会議で、「C・Dとは全コミュニティの生活改善をおしすすめるために、地域住民の積極的参加 (participation) と、住民の主導性 (initiative) をできるだけ発揮させることである。もしこの主導性が自発的に発揮されない場合には、この運動に対する熱意を高めるように、刺激し、惹き出すような方法を援用する必要がある」とのべられた⁸⁾。

この会議では、従来から使用されてきた大衆教育 (mass education) という用語のかわりに、C・Dという言葉を採用したのであるが、ここでは住民の生活改善を、外部からの直接的援助だけに頼るのではなく、住民自身の自覚に基いて展開する重要性が強調されている。

この地域住民の主導性に依拠し、住民参加を強めるという考え方は、その後のC・Dについても、一貫して強調され、その基本的理念の第1の特徴となっている。

4) Seminar on Social Research and C・D in European Problem Areas, 1958.

5) J. A. Ponsioen, "General Theory of Social Welfare Policy", *Social Welfare Policy*, 1962.

6) European Seminar on Community Development and Social Welfare in Urban Areas.

7) "Working Group on Community Development of Administrative Committee on Co-ordination" 1956, ECAFE.

8) Great Britain Colonial Office, *Social Development in British Colonial Territories (Reports of the Cambridge Conference on Social Development, 1954)*.

たとえば1955年、国際連合がまとめたC・Dに関するレポートでは、「C・Dとは地域社会の積極的参加と、住民の主導性にできるだけ依拠して、地域全体の経済的社会的進歩の条件をつくり出すことを意図する過程⁹⁾」といている。

また1957年に国際連合が出版したC・Dの概念と原則に関する報告書でも、C・Dの基本的要素として、次の二つを挙げている。第1は「住民自身の主導性にできるだけの確信を寄せ、その生活水準改善の努力に住民自らを参加せしめること」、また第2の基本的要素は「住民の主導性、自助および相互援助を強め、それらをより効果的にするような方法で、技術やその他のサービスを提供すること¹⁰⁾」としている。

この自助ないし主導性の尊重と、住民参加の基本的理念は、別の表現でいうと、C・D過程を教育的過程および組織的過程と見ることになる。この点について、国際連合は次のように述べている。「(C・Dは)教育的なものである……、それは一般的な表現でいえば、(住民の)変動に対する受容性をより大きなものにするに関連するからである。このことは、活動の結果についての判断力を醸成し、到達すべき目標を明確にし、技術的変動に対応し、外部の力によってもたらされる変動に、自己を適応させる能力を開発することを意味している……」と。また「(C・Dは)組織化にかかわるものである……何となればそれは既存の制度に新しい方向性を与え、新しい型の制度を創出させるものであるからである¹¹⁾」と。

2. ところでC・Dの目標は何であろうか。それは通常、地域社会の社会的経済的条件の改善とか、生活水準の向上、生活の質的改善などといわれている。しかし生活という概念は曖昧であり、包括的な内容をもっている。したがって生活改善のための行動体系ということも多面的にならざるをえない。たとえば、経済政策、労働政策、教育政策、住宅、社会保障および社会福祉事業、公衆衛生・医療に関する政策など、数えあげれば際限のないほどである。しかしこの行動体系は、いろいろの国によって、また時代的背景によって、どの政策を重点とするかのプライオリティはまちまちである。したがってこれらの行動体系としての施策・制度の発展は決して均等なも

のではない。このためにC・Dの行動体系や方法を具体的に明示することはできない。しかしC・Dの基本的理念のなかに、生活改善のための諸々の行動体系が、相互に関連しあい、総合的(comprehensive)に展開されなければならないということは共通して指摘されている。

「従来、農村における専門的改良事業が失敗したのは、ある特定分野の変化が、他の生活部に常に影響をおよぼすということを等閑視したことによる。したがって、自然的、社会的、経済的部面を同時に考慮するのなければ、住民の福祉の向上は決してかちとることはできない¹²⁾」といわれるゆえんである。

ただ総合的視点といわれるものは、生活改善の行動体系、諸施策の発達程度によって非常に異ってくる。

上述したように、多くの低開発諸国では、問題の深刻さと、多様さは相互に因となり果となって、悪循環をなしていた。生産力が低い、生活内容が乏しい、栄養不良・疾病による脆弱な体位、文盲、インセンティブの欠如等どれから手をつけてよいか恐らく見当もつかないであろう。しかもこれらに対する対策、制度は極度に未成熟であるのが普通であろう。したがって既に幾世紀かの永い年月にわたって形成され、体系づけられた先進国の施策・制度をそのまま移植する訳にはいかない。またこれらの国と同じ順序とテンポで、繰返すこともできない。要するに低開発諸国には、それにふさわしい行動体系が必要なのである。それは物的、財政的、人的な資源の制約のもとで、多面的で深刻な問題を、同時的、集中的に解決することであり、この場合の総合的視点というのは格別の意味をもってくるであろう。

これに対して、先進国では問題解決の行動体系としての施策、制度は、ある程度まで整備され、体系化されている。問題はむしろ制度化の行きすぎによる専門分化が過度にすすみすぎているとか、制度の肥大化、官僚化によって惹起される弊害にある。この弊害は画一化、ステロタイプ化されたサービスが、住民のニーズに十分応えることができなくなったり、過度の分化によって逆機能的现象を生み出す点にみられる。したがってC・Dのなかでとくに、これらの諸施策、諸制度、諸機構を調整するという意味での、総合的(Comprehensive)、調整的(Co-ordinative)、多面的(Interdisciplinary)という機能が重視されることになる。

3. C・Dの基本的理念として指摘できる他の一つは、中央政府の行政努力の強化と、地域住民の努力の強化という二つの過程を統一するという問題である。

12) "Social Progress through C・D", *Ibid.*

9) UN, *Social Progress through Community Development*, 1955.

10) UN, *Report on Concept and Principle of Community Development and Recommendation on Further Practical Measures to be taken by International Organization*, 1957.

11) UN, *Department of Economic and Social Affairs: Community Development and Related Services*, 1960.

上記の1957年の国連の報告書によると、「地域社会の経済的、社会的、文化的諸条件を改善し、国の生活にそれを統合し、地域社会が国の進歩に十分寄与するようにすること¹³⁾」と述べている。

C・Dの運動には、地域住民および民間団体の参加は当然であるにしても、それは必ずしも民間運動またはvolunteerの運動そのものという訳にはいかない。それはむしろ政府およびこれに準ずる機関の技術、財政、人的資源の提供などの援助が重要である。

C・Dは確かに教育および組織過程を中核にしているかもしれないが、それは地域社会の生活水準の向上をはかる諸施策、サービスが具体的に伴わないことには意味はない。このためには膨大な資金、人材、設備が必要であるが、それらは当該地域で求めることはできない。むしろ中央・地方の政府や種々の機関など地域社会外の機関の援助が不可欠である。このことは、結果的には、その主体としての中央および地方政府の権限と責任を強めることになるであろう。

このことは、多くの低開発諸国にとって、特別の意味をもっていた。すなわち、永年の植民地支配の一方法として行われた分割・割拠支配は、これらの国が政治的独立をとげた後も、国家統一という点での一つの痛になっていた。したがって政府権限の強化によるC・Dによる援助の効果を高めるということ以上の意味があったのである。

しかし、C・Dはこの面の強調とあわせて、地域社会の努力を政府の努力に統一するということも強調している。つまり、政府からの援助は、地域社会の住民にとっては、つねに外部からの援助という形をとる訳であるが、従来、外部からの援助というものが、地域社会のfelt needとは別に実施される傾向にあり、このニードの直接的充足にはならないという批判もあった。このためにC・Dでは、中央・地方政府の責任と権限の強化を訴える一方、これと地域社会の努力の結合をとくに強調する意味は確かに重要であった。

しかしこの場合でも、この両者の統一は、より積極的な意味合いをもっていた。すなわち、中央・地方政府の権限と責任を確立し、国家的な統一を強めるという中央集権的側面と、地域住民のイニシアティブに基く努力をこれに結合するという、いわば「民主化」の貫徹をねらうものであった。この「中央集権的民主主義」の確立は、ソ連・中国などの社会主義的「中央集権的民主主義」と

意識的に区別された新興国の新しい国家理念と結びついたものでもあった。

たとえばインドにおけるC・Dについて、「インドのC・D計画の窮極の目的は、民主的構成(Democratic Constitution)のもとで、社会主義的様式を確立することである。C・Dはこのための現実的基盤を提供するものである¹⁴⁾」といわれている。

これに対してパレルモおよびブリストル会議などで論議されている事情は必ずしも同じではない。この会議の対象となったヨーロッパ諸国においては、国家的統一のもとでの「民主主義」の体制は確立されている。したがってC・Dにふくまれる集中と民主化の統合の問題は、むしろ従来の「民主主義体制」のもとで、産業化・都市化の進展に伴う行政部門の肥大化、制度化の行きすぎ(over institutionalization)に伴う官僚化の進展に焦点があてられる。したがって、中央政府・機関の援助の強化、ひいてはその権限の確立という点は別の形をとらなければならない。それは上述したように、C・Dは行政諸部門の調整と相互協力に重点がおかれる一方、行政面の画一化、非人格化の傾向に対して、その個別化・人間化(humanization)をはかるために、地域社会の自発性と努力を、行政に結びつけることになろう。こうしてこれらの国々で従来問題になってきた社会福祉の方法としての、アドミニストレーションおよびコミュニティ・オーガニゼーションとの関連が明瞭に意識されるようになる。

このように低開発諸国と先進ヨーロッパ諸国での、政府機関の援助の重視と、これへの住民の自覚的努力を統一するということは、必ずしも同じ意味合いでは理解できないようである。しかしこの問題はともあれ、この考え方はC・Dの基本的理念の中で、とくに注意しておかなければならない。別の言葉でいえば、政府機関の援助の強調ということは、一面では中央集権的な方向を強めるであろうし、他面では地域住民の主導性の強化ということは逆に地方分権化ないし地域民主主義の強化を示すものである。この矛盾した過程をC・Dの中に統合するという事の適否と、そのイデオロギイ的意味合いは、今後十分問題になってくるものと思われる。

4. 以上の3点は、国際連合をはじめ、多くのC・Dに関する著書、論文、レポートなどに共通して強調されているものといえる。ところでこの他に、自明のところであるかもしれないが、C・Dというのは、意図的改変を目指す目的論的(teleological)な行動体系であるとい

13) UN, Report on Concepts and Principle of C・D……, Ibid.

14) B. S. Murthy, *C・D in India* (XI th ICSW Proceeding).

うことをあえてつけ加えておきたい。例えば第9回国際社会事業会議において、同会議の準備協議会のC・Dの概念についての草案に対して、本会議では、「C・Dは開発を促すために慎重な考慮のもとに行われる意識的努力」ということをつけ加えることが主張され、決定されている。そしてC・Dの本質は「媒介としての働きをする外部の機関と、地域社会の関係」として考え、自然成長的な発展と明確に区別することを強調している¹⁵⁾。

またベルギーのド・シュリッパ(P. de Schlippe)は、C・Dの特徴の一つは、指導された(guided)、意図的(intentional)、計画的なものであることを主張し、この意図的行為(intentional act)に基いて、後述するような理論を展開している¹⁶⁾。

またネルソン(J. Nelson)が、C・Dを「望ましくない地域社会状況から望ましい地域社会状況への社会的条件の意図的改変(purposive alteration of condition)」と呼び、単なる地域変化と区別することを主張しているのも、この例である¹⁷⁾。

このように指導ないし計画された意図的行動体系は、従来の対症療法的、あるいは自然成長的行動体系とは別個に評価されなければならない。それは上述した中央政府の援助と権限の強調と、地域住民の主導性の発揮による努力の、矛盾した二つの過程を統一するという新しい理念ないしイデオロギーに対応するものであるともいえる。

IV C・Dの実際的内容について

1. 以上、C・Dの四つの基本的理念は、国によって重点のおき方は異ってくる。そして、C・Dの内容は、上述の文脈から理解されるように、C・Dの実施される背景、国情、時代によって千差万別ともいふべき趣きを呈している。このため、C・Dの実際的内容の紹介に入る前に、C・Dをいくつかに類型化してみることも必要となろう。

(1) C・Dの類型化の試みは数多くみられるが、その一つに国際社会事業会議の報告書がある。すなわち第11回ICSWは、「Urban and Rural C・D」を主題として、1963年にもたれたが、この準備協議会では、C・Dの実施にあたって、地域特性に基いて三つのグループに

分けている。

第1は、妥当で十分な水準で、基本的なhuman needを満足させているグループ、このグループにおいては、人間の生長に最適な機会を与えることをC・Dの中心的目的と考えている。第2は、生存のために物的側面で苦勞しているグループで、C・Dは生活の必要性を充足させ、住民の物的な社会的環境の充足に注意を払わなければならない。第3は、第1グループの組織・技術を適用しようとしている中間グループで、人間のニードおよび人的要因では第2グループに類するものとしている。

このようなグループ分けは、C・Dの内容を検討するときに、不可欠のもので、また各々のグループごとの実践的内容の優先順位にかかわる問題として注意する必要がある¹⁸⁾。

また、ポンシオエンは、(1)北米、(2)ヨーロッパ(英国をのぞく)、(3)ラテン系諸国、(4)アジア・アフリカ、の四つの地域に分類し、とくにアジア・アフリカについては次の五つに分けている。(a)ヨーロッパ的水準に近い国、(b)社会変動をとくに受け易い工業、商業、鉱業の中心地、(c)不良住宅町(Shanty Town)、(d)農村地域、(e)住民のアパシー、伝統主義が強く作用し、無智、貧困、不潔などの悪循環に悩まされている劣等ないし問題地域、がこれである¹⁹⁾。

このほか、C・Dのcase studyをみると、一国内においても、地域的特性についての類型化を試み、各々の地域に即したC・Dの実践的内容を決定している例は少ない。たとえばオランダのC・D計画について、G.ヘンドリックは次のように説明している。(1)社会的側面をふくむすべての基礎構造(infrastructure)が、全体社会との適応を必要としている農業地帯、(2)労働時間の短縮、工業化の促進などが要求せられる農業地域、(3)社会的側面での一般的開発が十分でなく、静態的、固定的な構造をもっている地域、(4)急速な発展をとげつつある都市地域の四つに区分し、C・D計画の重点などを定めている²⁰⁾。

(2) これらの地域的特性は、C・Dで必要とされる対策、内容に影響を与えることはいうまでもない。このほかC・Dがどのような地域レベルで実施されるかという点も大切である。たとえば全国レベルでか、または地方

15) この点については拙稿「国際社会事業会議について——その2——」『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 1, 参照。

16) P. de Schlippe, "Theories of Community Development", S. A. Ponsioen ed., *Social Welfare Policy*, 1962.

17) J. Nelson and Other, *Community Structure and Change*, 1960, p. 145.

18) Xith ICSW, *Report of the Pre-Conference Working Party (Urban and Rural Community Organization)*.

19) J. A. Ponsioen, "General Theory of Social Welfare Policy", *Social Welfare Policy*.

20) C・D in the Netherland by Dr. G. Hendricks (Proceeding XI th ICSW. *Ibid*).

的レベルか、地域社会（コミュニティ）レベルかというのがその例である。たとえば I. T. サンダース (I. T. Sanders) は、C・D における地理学的観点として、上記の三つのレベルを挙げ、それぞれのレベルごとに、C・D の内容を（とくに communication theory との関連で）問題にしている²¹⁾。

またハゼマン (R. Hazemann) は、公衆衛生の側面から、C・D の地域領域を次のように分類することを試案的に述べている。すなわち、

- (a) patriarchal level (or neighbourhood group)……5~15 の家族をもつ集団で、小村落 (hamlet) に相当するもの、この領域内で住民はお互いに熟知し、住民全体の間で永続的に接触と相互扶助が行われる。
- (b) domestic level ……50~150 家族をふくむ単位で、社会的接触は商店や公共の建物で行われ、診療所、洗濯屋など、簡単な基礎的サービス施設が必要となる。
- (c) district or parochial level……500~1,500 家族をふくむ小さな町に相当する。ここではスポーツ・グラウンド、図書館、プールなどの若干規模の大きい施設が必要とされる。
- (d) intermediate level……5,000~15,000 家族をふくむ領域で、市 (city) に相当する。ここでは大部分の市民生活に必要な施設、文化、健康、福祉に関する設備が必要。
- (e) capital city level……50,000~1,500,000 家族をふくむもので、地方または国の中心をなすもの²²⁾。

このハゼマンの所論は、たんなる地域区分というだけでなく、C・D の計画策定、実施、住民の参加、指導者およびワーカーの訓練など、C・D の全過程に生かすことができると考えられ、興味深いものである。

補論：ところで、C・D 関係の若干の文献に基いて、community という概念について紹介しておきたい。

上述した“ブリストル・セミナー”では、コミュニティを (1)territorial をもって規定される物理的地域、(2)人間の態度または人間関係との関連でとらえる。たとえば、住民は基本的ニードを充足させるために移動するが、この場合、ニードを充足させる福祉サービスが総合的な 1 単位としてまとまっている範囲、と考えている。また、「同一の地域性 (locality) の中で生活し、共通の希望 (aspiration)、伝統、ニード、地域問題をもつ住民集団」

(1961 European Seminar on Training for Community Development, アテネ) ともいわれている。なおアテネのセミナーでは、region と community を区分している。すなわち、region というのは全体地域 (whole country) 内の一つの領域 (area) で、二つまたはそれ以上の local community から成立する。その範囲は地理的・経済的・行政的区画によって分けられる。これに対して、community の最小単位は、農村地域では一つの村落、都市地域では行政区画にかかわりなく、一つの section で、たとえば区 (parish) とか町 (ward) がこれに相当する。そしてこれは、一般的に言えば、共通のニード、伝統、問題をもつ特定の市民集団と述べている。

このように、community を、地理的ないし行政的範囲としてとらえる一方、住民の意識、ニードの共通性、およびニード充足の一定の完結性をもった行動範囲ということが、一般的に問題になるようである (C・D における community 論については、別の機会にとりまめたい)。

(3) このほか C・D が national level で実施されていることを前提として、その機構、組織との関連で、1960 年の国連レポートは、次の三つに区分している。すなわち、第 1 は Integrative Programme と名づけるもので、C・D 計画は全国的レベルで行われることが多く、かつその計画および実施の責任は、中央政府に集中し、中央政府はこのための独自の機構なり委員会をもうけ、原則として、C・D 計画の実施のために、独自の機構なり、組織をもっている。たとえばインド、アフガニスタン、パキスタン、その他数多くの C・D 計画はこれである。第 2 のタイプは Adaptive Programme といわれるもので、上記の integrative タイプの原型をなしている。それは政府の行政機構は既存のままであるが、C・D 計画のためにこれらの機関・組織を利用するものである。カリブおよびアフリカにこの型が多いといわれている。第 3 は Project Programme といわれるものであって、特定の地域に対する多面的な施策を実施するものであり、この計画の実施は既存の行政の技術部門で担当され、政策の決定は、各省の協議で行われる。たとえばメキシコなどの C・D はこれに該当する²³⁾。

この三つのタイプは、もちろん各々の C・D の進展のなかで変化が行われ、各国の C・D をいずれかに明確に分類することには、若干無理があるようである。その意味では、この類型区分は操作的区別の域を越えるものではない。

21) I. T. Sanders, "Theories of Community Development", *Rural Sociology*, Vol. 23, No. 1, 1958.

22) *Bristol Seminar Report*.

23) UN., *Report on the World Social Situation*, 1961.

2. (1) 以上のようにC・Dはいろいろのタイプをもち、また適用さるべき地域特性によっても内容はまちまちである。このためにC・Dの具体的内容を一義的に示すことはむづかしいし、どうしても網羅的にならざるをえない。たとえば、上記の *Social Progress through Community Development* では、C・Dの重点を次の10の原理という形でまとめている。

- (a) C・Dの活動は地域社会の基本的要求に対応しておかなければならない。
- (b) C・Dは多面的活動を必要とするが、この際これらの対策の間の十分な調整を行うこと。
- (c) 住民の態度の変更は、開発初期において、物的援助と同じ程度に重要である。
- (d) C・Dには地域住民の参加がとくに大切である。
- (e) 地域リーダーの発見、育成、訓練は基本的目標としなければならない。
- (f) C・Dのなかで、婦人、青年の参加を意識的におしすすめなければならない。
- (g) 地域における自発的計画が、中央政府による援助と深く結びついていること。
- (h) C・D計画を全国的に実施していくためには、基本方針の確認、専門行政機構の整備、職員の整備と訓練、資源の動員、調査実験、評価を系統化すること。
- (i) 地方的、全国的、国際的レベルでのC・D計画において、民間団体の活用をはからなければならない。
- (j) C・Dは、広範な全国的規模での開発が併行して行われなければならない。

以上の10原則は、C・Dの四つの基本的理念の具体的・実践的内容として敷衍されたものであることは明らかである。ただこの内容は、どちらかという、低開発諸国における経験の総括として述べられているのに対して、1958年のパレルモ会議および翌年のブリストル会議では、ヨーロッパ諸国の農村および都市地域におけるC・Dの重点として、次のようにまとめている。

- (a) 計画策定・実施過程の全過程にわたる住民参加。
- (b) 住民参加、felt needの充足、コミュニケーション、事業業績などを妨げている障害を除去するための調査と方法の検討。
- (c) 均衡のとれかつ生き生きとした(viable)開発計画を遂行するための政府と住民のチームワーク。
- (d) 政府が教育・組織化をふくむ事業に、十分の財政面、物面、技術面の援助を与え、住民のインセンティブを支援すること。

(e) 種々の分野・部門間の協力。

(f) 異った規模とレベルでのC・Dの独自の役割とC・D原則の適用。

(g) 問題地域を設定し、それにふさわしいC・Dの方法を明らかにし、進歩の評価の指標などを定めるための、社会調査の本質的役割の重視。

(h) C・D計画を成功させるための行政および技術スタッフの質の向上、など²⁴⁾。

これらも各国のC・Dの経験の集約を可能なかぎり一般化しようとしたものである。しかし、上記の原則とヨーロッパでのC・Dの重点とでは、力点のおき方に差があるのは当然であろう。しかしいずれにしてもこれらは、理論的・論理的な整序を伴う総括ではない。このため、項目の例示的羅列におちいる危険がないわけではない。

(2) この意味で、最近、C・Dの理論的検討を試みる動きの中で、一定の理論から、その内容の体系化を考える研究もない訳ではない。たとえばド・シュリッピ(Pierre de Schlippe)は、上述したように、C・Dを指導された、意図的な行為と考えると、この展開にサイバネティック理論を適用し、この実際的手続きを明らかにしようとして試みている²⁵⁾。

すなわちシュリッピによると、サイバネティクスにおける意図的行為は、a. 訓練または一般的知識の獲得、b. 状況の認識、c. 状況の分析、d. 目標の外挿、e. 再構成、f. 命令、g. 実行、h. 評価、i. 活動の調整、の一連の構成要素をもつものと考え、これに対応して、C・Dにおける意図的行動について、次のようなフレーム・ワークを提案している。

- (a) C・Dのためには、地域に関する科学、経済計画、社会計画、応用社会学などの専門的知識をもって、各専門家がチームに参加する。(知識の獲得)
- (b) 観察、質問等を主とする予備調査を行う。またこれによって住民の間に信頼感を醸成し、計画策定や実施の過程に住民参加の道を切り開く。(状況の認識)
- (c) 類似の状況を比較検討し、変革の可能性が追及される。(状況の分析)
- (d) brain trustによる「目標となるべき社会」の内容が決定される。この場合の目標は、経済、生産性、協同性、道徳的価値など、すべての面で現実の社会

24) *European Seminar on Training for C. D.*, Athenes, Greece, 1961, Sept.

25) Pierre de Schlippe, "Theories of C・D" in J. A. Porsion ed., *Social Welfare Policy*.

より優れており、内的外的にバランスのとれたものであり、かつ現実のレベルから到達可能な社会であること。(目標の設定)

- (e) 時間の経過に従い、論理的に考えられる重要な段階を決定していくこと。(再構成ないしプログラミング)
- (f) 口頭の命令の他に、法律、規定、社会的制裁などの channel を明確にしておくこと。(命令)
- (g) 主として、地元住民の自助の形をとる労働と、地元外からの援助による財政によって実施されること。(実行)
- (h) 評価調査とかアクション・リサーチの形をとり、経済生活、生産性、協同性、健康度、知識、幸福度、安全性などについて測定・評価を行うこと。(評価)
- (i) 目標の修正、手続きの修正、アプローチの修正などが必要に応じて行われること。(活動の調整)

このようなサイバネティックスのC・Dへの適用にあたって、C・Dにおける住民の民主的参加がとくに強調されなければならないことはいうまでもない。このシュリッパの枠組は非常に興味深いものであるが、それはあくまでも試案的なものにとどまり、今後の実践による検証とあわせて、その体系化はさらに検討される必要がある。

(3) この他C・Dの実際的内容および重点については、多くの報告書および論文がふれている。ただこの問題を見る場合に、C・Dを過程、方法、計画、運動のいずれとして考えるかという問題に逢着する。この点についてはかつて、国際社会事業会議のなかで論議されたり、C・Dの性格をめぐる論議のなかで、研究者たちの間の論争点の一つとなっている。I. T. Sandersはこの問題について、C・Dの理論化をはかろうとするときに、C・Dを過程、運動、方法、計画のいずれとみるかによって、利用すべき社会学理論が異なると述べている。彼によると、この四つの問題は次のようになる²⁶⁾。

- (a) 過程としてのC・D……ある状態から次の状態へ移行するプロセスとして考える。すなわち、地域社会のエリートが決定を下すという状態から、住民自身が自らの問題について決定を下すという状態に変化させることで、力点は住民参加、地域資源の住民

による利用などにおかれる。

- (b) 方法としてのC・D……C・Dは目的を達成するための一手段と考える。この中には過程は当然入ってくるが、むしろ目的達成に重点がおかれる。
- (c) 計画としてのC・D……ここでは目標を達成するための活動スケジュールとして打ち出され、住民にどのようなサービスを与えるかということよりも、計画それ自体に力点がおかれる。
- (d) 運動としてのC・D……C・Dとは住民に委ねられている改革運動であり、それはプロセスのように中立的なものではない。またこのときの計画は、異質の政治、社会体系のもとで、いろいろの価値や目標について考えなければならないから、科学的概念というものよりは、進歩に寄与するといった哲学的概念に支えられる。

たとえば国際連合および国際社会事業会議などでは、過程としてのC・Dを強調していることはよく知られているが、これに対して、メーヨー(S. C. Mayo)などは、むしろC・Dに上記の四つの側面をふくめながらも、社会運動として全体を性格づけ、C・Dに社会運動の一般理論との関連をもとめ、さらにC・Dの実際的内容を検討することを主張している²⁷⁾。

またオーストリアのサイラー(E. Sailer)は、C・Dをこの四つの過程をすべてふくむものとして考え、C・Dの具体的な展開の過程で、運動的側面・計画的側面・過程的側面・方法的側面がその都度強調されるものと考えている²⁸⁾。

このように、C・Dをどのように考えるかという性格論の問題もあるが、要するにC・Dは、地域、国の条件、時代的背景などによって異なり、重点のおかれ方が異ってくるのは当然である。その意味で、低開発諸国(地域)、先進諸国(地域)でのC・Dの内容は、たとえ項目的に同じものであっても、それぞれの持つ意味合いはかなり異っていることは十分考慮しておかねばならない。この点について、さらに若干の事例を中心に検討していく必要がある。

27) "An Approach to the Understanding of Rural Community Development", *Social Forces*, Dec. 1958.

28) The Contribution of Social Work Education to Community Development (XIth ICSW Proceeding, *Ibid.*).

26) I. T. Sanders, *Theories of C・D*, *Ibid.*

R. M. ティトマス著
谷 昌 恒 訳

『福祉国家の理想と現実』

社会保障研究所 1967年 273 ページ

斜陽の国といわれながら、英国はいまなお世界の先進国として、全てのことが典型的に進行する国の一つに数えられている。そのような気風をつくりだしたのは、ただに資本主義がもっとも早く大規模な進展を遂げたというだけではなく、この国の近世以降の思惟類型が、経験論哲学に基く実証主義と、キリスト教的伝統に根ざすヒューマニズムの結合による独特の「理想主義的現実主義」によって、鍛えあげられているからである。

試行錯誤の過程を進取的に選び取り、実生活の利害を主張することにおいては、各自の主張を恐れなく発言する自由を認め合いながら、個人の尊厳をいつも隣人の福祉尊重によって限界付けることを忘れない。個人と社会とは、調和し難い対立の要素を含みながら、その対立に浮身をやつす不生産的党派性に甘んずることなく、個人的立場は、実験精神を以って相互の歩み寄るべき共通の土俵を築こうとする社会性を見失わない。個人主義が、利己主義の体系に転落しないためには、個人は鋭く隣人との関係を見守ろうとする、そこに大人の智慧からうまれる独自の社会制度がうまれる。

資本主義社会の特質は、英国ではこの伝統に培われた国民的思惟類型によって規制され、独占資本の底固めは、この国民性の特色に制約されることなしには、自己を貫徹し得ない。

英国に進行する社会化過程を、ただちに社会主義化への直線上に位置付けたり、福祉国家理念をそのまま社会主義社会への前提的段階として理解することは、その真相を見誤るものであって、英国で展開する社会化も福祉国家も、それはまだ厳然たる独占化段階における英国資本主義への対応の形態であるに過ぎない。しかし英国社会制度を、単純に資本運動の価値法則に即応する階級的支配の体系として割切る素朴な社会科学理論では、正確にその客観的性格を把握することはできない。英国における社会関係、すなわちその物質的関係としての生産関係と、イデオロギー関係としての社会・文化の諸関係とは、高度に発展する資本主義社会に典型的な結合形態を

示している。ここでは、利潤追求を中心とする資本の要求と、生活構造の擁護を中心とする国民大衆の社会的勢力とが、「相互に不可分な二重の鍵」、すなわち社会的=経済的な鍵として、固く結合しているのであるが、その結合形態のなかに社会史を背景とする独特の個性が宿されている。その英国的な歴史の個性を在りのままに理解することなくしては、英国の福祉国家、社会保障、またその社会生活の特徴を適確に把握することはできない。

このような視角から接近しようとする、ここに社会保障研究所の翻訳シリーズ第3巻として、当研究所の研究員谷昌恒氏により訳出されたロンドン大学ティトマス教授の『福祉国家の理想と現実』(昭和42年2月)——原書 *Essays on "the Welfare State" by R. M. Titmuss, Second Edition 1963.*——は、実に興味深々たる内容を含んでいる。それは、少くとも過去の世界史に先進国としての巨歩を進めてきた英国が、世界の注目を浴びつつ展開してきた社会サービスの数々の実験に対する、英国人らしい理想主義的現実主義の立場からの評価と反省を、ほかならぬ英国最初の“Social Administration”講座の担当者として、世界に知られた碩学の率直簡明な筆致をもって語りかけようとする。わが国の社会保障制度は、英国のそれを原型として多く学ぶところがあったが、社会保障の英国的環境のなかで経験された制度的展開の功罪を検討することは、その社会的・経済的構成を異にする日本の社会保障制度にとっても、もって他山の石とするに足る意義深い仕事である。本書の随所に示される批判的表現は、書齋人の高踏的評論ではなく、実際制度の改善に参画する指導者的立場からの責任感に貫かれ、現実即応の手堅さを覚えさせられる。批判論を聞くことによって、その制度の仕組みやがんらいの意図するところを、いっそう明瞭に啓蒙されることにもなるであろう。邦訳に特に『福祉国家の理想と現実』というタイトルを用いられた知恵を意味深いものと想う。

全体は11章より成り、それぞれが独立の講義や講演よりなる論文集の体裁をとっているが、第8—10章の

英国国民保健サービスに関する部分は、米国エール大学におけるひと続きの講演を集録したものである。先にティトマス教授の筆致を「率直簡明」と評したけれども、原書の英文は、英国知識人独特の軽妙な語句の使いまわしを特徴としているので、その翻訳は必ずしも容易ではない。それをわが国読者の感覚に受けいれられやすいように、適確な意識に苦心された訳者の配慮は、この書物をわれわれの肌身に親しみやすいものとしている。このような良書邦訳を次々に公にしようという社会保障研究所の企画は、わが国関係者の常識レベルを高めるのに役立つに違いない。

英国の社会サービス支出額は、国家予算の約 30% を占め、英国国民の生活ニーズは、この制度的対応をよそにしては、もはや論じられなくなっている。したがってその実績の適否は、国民の死活を制する重大関心事たらざるを得ない。

第 1 章「社会福祉行政と社会変動」は、激変する社会にあって、その福祉ニーズの測定と優先順位の決定を課題とする行政が、実際には自分の狭い穴のなかで専門職的視野を高度化しようとする現代の技術家たちによって、困難となりつつあること、寿命延長の傾向（60 歳の平均余命、男子 17 年、女子 20 年弱）を一方に控えながら、公務員退職年齢を 60 歳に固定する結果として、労働年限のほとんど半ばに近い長期間の年金支給によって、制度全体が次第に身動きのならぬ硬直性を帯びつつあること、しかもサービス推進のための職員人件費は年と共に増大していることを指摘している。英国の社会サービス予算支出の内容を吟味すると、「第一に福祉政策の対象者よりも、その担当者の方に流れていく費用の割合が次第に大きくなっているのではないか。第二に、ニーズを生む原因の解決や予防に充てられるよりは、むしろ結果である症状を高度の技術を駆使して処理することに余計費消されているのではないか」。それが社会福祉行政学者としてのティトマス教授の問題意識を呼びおこす。現代文明のストレス病、家族関係の不安定、精神的疾患の増加に対して、対症療法よりも、その原因への対策を講ずる社会科学的対応を進めなければ、ニーズと資源のバランスは見出し得ないというのが、著者の基本的立場である。

第 2 章「福祉政策の社会制度上の区分」では、社会サービスの課題としての要保護性を、産業化の高度化する社会における文化生活のなかで、流動的に把握すべきことを主張する。資本的利害が人間を単に労働力の一単位として捉えようとするだけでは、文化生活の諸要因のう

みだす現代人の要保護性は、正確に捕捉されない。これを処遇する集団的施策としては、社会福祉、財政福祉、および企業福祉の三つの体系を、社会サービスの構成要素としなければならない。その総合的体系が今日「福祉国家」と呼ばれるようになっている。それは特権階級の勢力に対抗して、社会的不平等の克服を要求する不断の動きの結果として、新たにうみ出されたものである。シュンペーターのいわゆる「創造的破壊の嵐」の前で、社会サービスがこの公平化の原理にいかに対処するかが、今日の社会政策の正面から取り組む問題である。これら二つの異質的な社会的勢力の相剋と、それを公平化原理において解決せんとする社会政策の任務の理解は、著者の福祉国家論の根底をなすものであって、特に注目を要する点である。

第 3 章「年金制度と人口変動」で、緊急問題として取扱われているのは、人口高齢化現象に基づく年金制度の財政的危機というピバリッジ以来の一般的な見解の適否如何という問題である。ピバリッジ報告の憂鬱な見透しは、その後のフィリップ委員会報告ではかなり緩和せられ、生産的人口の増加と被扶助人口の減少の実態について、愁眉をひらかしめる数字が与えられている。しかしインフレーションや給付の引上げによって生ずる付加的費用を見越して、政府アクチュアリー保険数理的計算は、赤字財政への危機を理由に、事業主・被用者・国庫の 3 者均分担原則を改め、均一額の強制拠出分の増加に期待する方向に進んでいる。その結果として、労働人口中の低所得階層に負担加重をもたらすこととなり、国民保険制度は公平と累進という近代化原則に背反する傾向をたどり、社会政策の後退を招来しつつある。つまり著者はピバリッジ報告の基調に対して、批判的立場をとるのである。私的退職年金制度に対して、フィリップ報告もミラード・タッカー報告も、積極的支持の態度を表明しているが、著者は「私的保険の発達が商工業の流動性を妨げ、さらに年金受給権に対する事業主の支配を強め、やがては国家経済の動脈硬化をひきおこしかねない危険については、あっさり見逃しているように思われる。」として、私的年金制度がやがて社会の進歩に対する大きな障害となることを警告しているのは、示唆するところが大きい。

第 4 章「戦争と社会政策」――第 2 次世界大戦は全国民の総力の結集によって遂行されたが、戦前における一般市民の福祉の増進を企図する一連の政府の行動は、社会政策の展開に必要な多集団の協同活動を強化し、現状の不平等を改め、ピラミッド型の階層構造を平準化する

ことに貢献した事情を指摘する。とはいえ、戦争における攻撃と闘争とが、人間の共同体の社会生活を促進するというのではなく、社会政策はそれ以上のものであることを申し添えることを忘れてはいない。

第5章「婦人の地位——人口動態統計的研究」は、ロンドンの Bedford 大学での講演。女性、ことに労働女性に関する実際的統計があらわにしているのは、婚姻数の増加、早婚の風潮、結婚初期の集団住宅様式での居住、しかしてパーソナリティの安定を欠く男女の結婚生活で、緊張や抑圧の永い年月を耐えなければならぬ実状である。就業全女性の 48% までが既婚婦人によって占められているが、年金受給資格を伴う職業につくための教育や職業訓練機関は、40 歳以上の女性には準備されていない。現代女性の社会問題について、社会政策的視角からの問題提起を行った好論文である。

第6章「工業化と家族の問題」国際社会事業会議への提出論文。工業化の急進によって、流れ作業の連続するなかで、個人の満されない感情、人間性の喪失を不可避ならしめられ、家庭生活の基礎を揺りうごかされているとき、工業と技術の進歩とを建設的に受けて立つ社会サービスの新開拓を、20 世紀後半の福祉国家の一大事業と考えているのである。

第7章「病院と患者」は、病院管理者への講演である。病院の経済的社会的コストの高むわりに、一向進まない地域社会への働きかけ、また患者のニードを軽視して、職員の労働条件、報酬、身分上の困難や不満など、病院の管理業務ばかりが問題にされる大勢、ことに医師をはじめ各専門職グループの独善的行為は、もはや黙許し難い段階に達しているという著者の大胆率直な警告。患者本位の病院運営への転換を要望する教授の論調には、社会政策の公平原則を貫徹しようとする異常な熱意がこもる。それは、わが国の社会医療にとって、決してよそ事として聞き流す訳にはいかぬ。

第8—10章「イギリスにおける国民保健サービス」これら3章は、その機構上の諸問題、一般医（開業医）についての若干の事実、科学と医療社会学の諸項目に触れて、世界に誇る英国の医療制度の実態分析と、その評価および反省を展開している。日本の斯界関係者のひろく閲読を求めたい珠玉の各論文である。その基幹となる論点は、「国民保健サービスが、現にその確立に着手しつつある社会体制によって、大多数の一般医は、次第に科学的医療の成果をとりいれながら、1948年に比べて、はるかに確実に満足すべき役割を見出していると思う。」と語っているように、概して明るい展望をもって貫かれ

ている。

保健サービスの費用上昇と行政機構上の欠陥に対する激しい攻撃の先頭に立つ英国医師会では、「国民保健サービスは、正に破産の宣告を下されんとしている。」と極論している。確かに、中央集権の強化、医師選択の自由の制限などは、医師にも患者にも不満の源泉となっている。細部にわたって検討すれば、問題続出の状態であることを認めているが、これらの問題を調査した 1953～54 年の『ギルボード報告』は、保健サービス費用の実際の上昇率はきわめて僅少で、医師の医学研究も向上の方向をたどり、実績の量的指標に従えば、基本的にはなんら欠陥らしいものは見出し得なかった、と報告している。著者みずからも実態を検討し、世間の批判が適確な実態分析に依拠することの少いことを指摘せざるを得なかった。事態はそれほど危機的なものでないのみか、むしろ改善の方向に向っていると判断されることの方が多と考えているのである。

とはいえ、科学が発達し、社会的背景の急変のもとでの医療が、いっそう広範な社会的処置を必要とすることがあきらかとなるにつれて、患者の医療に対する要求も高度化している。医療における専門職化が、これを十分に受けとめることができず、医師の権威主義を防衛するために、国民保健サービス制度自体に不安と不平の吐けどころを求めつつある事態そのものの解決は、なおこれからの制度の実際効果をもって達成さるべき問題として残されている。しかし著者は、この制度が財政的保障と、臨床上の自由によって、従来の医師たちを医療の社会化・国民化の体系に繰り込んだことについての不動の確信を表明している。医療社会化を基軸として、患者と医師とを結ぶより良き形態を実現することが、将来への課題となっているが、それにはいかなる社会体制がよいのか。それが著者の真剣な問いなのである。

第11章「無責任社会」ここで、資本主義体制にまつわる非合理と矛盾に対して、民主社会の主権者としての国民の権利と自由を擁護しようとするティトマス教授の積極的意図があらわにされている。独占企業の特権的地位の強化は、官民双方に、国民の権利と自由を抑圧し、道義を無視する無責任な決定を助長する機運をつくりだしている。この問題意識から、著者は「労働者階級のための福祉国家」が実は神話にすぎぬものとなり、反体制勢力による強力な抵抗批判の運動が継続的・効果的に展開されない限り、独占的権力が社会的平等と個人的自由への努力を圧殺し、社会正義のための闘いを永久に断念せしめる事態に導くことを鋭く警告している。

ここでは、ティトマス教授の社会思想が包むところなく表明されている。その社会主義的信念は、英国人らしい理想主義的現実主義の線に沿って、具体的な社会改造のプランとなって示される。すなわち彼は、民主主義的道義の確立に向って、若者たちに対する民主主義的教育の徹底、福祉国家の神話化を防止する社会政策の真髓の發揮、巨大化する保険・年金基金の投資方法のコントロールなどによる社会資本の再建等の諸方策を積み重ねることを要求するのである。日本人の社会思想には、人間観の確立による不動の社会倫理が社会科学に携わる人々の思惟前提として躍動せず、自由・平等・正義のごとき

理念が無内容な形而上学的遊戯として退けられる傾向があり、それが民主主義を市民の血肉たらしめ得ない根本的な病源となっている。しかし英国的思考方法では、それは社会革新の譲ることのできない出発点となっているのである。本書は全巻を買って、その一つの優れたサンプルを提供している。

本書の訳出を企画された社会保障研究所の努力を感謝し、世界の良書が続々わが国に紹介されることを期待したい。

(嶋田啓一郎 同志社大学教授)

小 谷 義 次 著

『福祉国家論』

経済学全集 22 筑摩書房

福祉国家の特徴をいかなる指標でとらえるかについては議論があるが、(1)完全雇用が実現されていること、(2)社会保障制度が確立しそれがかなりの水準に達していること、(3)所得分配の平等化が進んでいること、(4)経済の計画化がある程度進み混合経済体制になっていること、(5)政治的には民主主義が完全に確立していること、等が挙げられている。

本書はこれ等の諸指標の中から「所得分配の平等化」を福祉国家のもっとも基本的なものとして取り上げ、対象国について戦前・戦後を通じ所得分配（財政を通ずる再分配を含めて）が平等化しているか否かについて、主要な文献の詳細な検討を通じて検証を行っている。

福祉国家の対象国としては多くの場合イギリスおよびスウェーデンその他の北欧諸国があげられるのが通例であるが、本書はイギリスとアメリカを対象国に取り上げている点に特色がある。ガルブレイス等の主張があるにしろ資本主義国家としては最高度に発展していながら、社会保障制度も十分に確立しておらず、完全雇用も実現されていないアメリカを福祉国家の代表国として取り上げることについては異論をはさむ者も少なくないであろう。

本書の構成は、序説 福祉国家の理念、第1章 アメリカ合衆国と福祉国家、第2章 イギリスと福祉国家、

第3章 現代資本主義と福祉国家（若干の結論）、より構成されている。

序論においては代表的な福祉国家論者(1)ガルブレイス(J. K. Galbraith, 『ゆたかな社会』の著者)、(2)クロスランド(C. A. R. Crosland, 『社会主義の将来』の著者)、(3)ストレイチー(J. Strachey, 『現代の資本主義』の著者)、(4)ミュルダール(K. G. Myrdal, 『福祉国家を越えて』の著者)、等の福祉国家観を批判し、これ等の論者の福祉国家観の共通的な性格は(1)完全雇用、(2)再分配的改革、(3)貧困と不平等度の減退、(4)国家干渉の斉合化、(5)富と権力の減退、(6)混合経済化、にあるとして、これ等の諸要素の中で中核的なものは再分配政策を含めた分配の平等化にありとみた。そこで第1章ではアメリカについて、第2章ではイギリスについて、これ等の紹介と批判を展開している。

第1章の「アメリカと福祉国家」においては第1として所得の分配と再分配の動向、第2は貧困問題、第3は資本と労働の分配の問題を取り上げている。

第1の所得分配問題については「所得革命」を主張したサイモン・グズネッツ氏の『所得と貯蓄における高所得層の分け前』における「最高1% および5%の戦時中および戦後における相対的地位の低下とその要因」を祖上にのせ、これに対する有力な反論であるヴィクタ

ー・パーロ氏の『所得革命』とライト・ミルズ氏および『アメリカにおける富と権力』の著者であるガブリエル・コルコ氏の批判的見解を紹介している。

本書によるとヴィクター・パーロ氏の見解は(イ)グズネット氏は最高層のみを問題にして最低層を全然考慮していない、(ロ)高額所得層の過少申告、(ハ)未分配利潤(法人留保)が戦時中から戦後にかけて増大していることを無視している、(ニ)キャピタル・ゲインを軽視している、(ホ)脱税およびそのための資産の分割等を挙げており、自らその推計を行ってグズネット氏の所論が誤りであることの主張を紹介している。

また、G. コルコ氏は10分位階層区分の所得分布表を自ら作成し(イ)1950年代の最高10%の分け前は、最低五つの10分位階層を合せたものよりも大きい、(ロ)最高10%の分け前は1910年以降減少しているが、実物所得の過少申告を考慮すると必ずしもそうはならない、(ハ)最低の2階層の分け前は却って低下していると、必ずしも分配の平等化は進んでいないと反論している。

さらにH. P. ミラーは『金持ちと貧乏人』の著書においてセンサス・データに基づいて最低5分位階層の所得の分け前は1944年以降停滞気味であり、白人と黒人の所得格差は却って拡大している、とする反論を掲げ、所得分配の平等化は進んでいないことを主張している。

一方、財政を通ずる所得再分配についてはコンラッド(A. H. Conrad)『1950年度アメリカにおける政府財政による所得再分配』とマスグレーヴ(R. A. Musgrave)の『租税負担の配分の推計』をとり上げている。

マスグレーヴの所得概念は商務省の世帯個人所得に社会保障拠出金、法人の留保所得と法人税、さらに実現されたキャピタル・ゲインを加えたものであるが、実効税率のパターンは低所得層で逆進、中所得層で比例的、高所得層で累進的で全体としてU字型をなしていることを指摘し租税負担の不平等性を主張している。

アルフレッド、H. コンラッド(A. H. Conrad)の所得再分配については、財政支出による便益をいかに各階層に配分するかが問題であるとし、政府支出による便益を(1)貨幣移転の便益、(2)部分的便益、(3)全体的便益に区分しているが、この中、行政、軍事サービス、国際安全保障ならびに外交等の不可分便益は1950年度連邦予算の45%を占めている。これ等の不可分便益を配分から取除くことは便益の配布が部分的となるので不合理ではあるが、これが配布基準がもっとも問題であるとしている。累進的効果のもっとも大きい人頭割では、半ば近くを国防、司法、一般行政等の体制維持的費用に基づくもの

を含んでいるのに、体制維持からもっとも利益を受けることの少ない年収3,000ドル未満層が便益総額の2分の1以上を受けることになる。また、所得比例でも租税負担基準でも1,000ドル未満の極貧層が年収4,000ドル～5,000ドルの中間層と同じ程度の便益を受けることになり不合理であるとし、これ等は何れも国家の中立性、階級的無色を前提的思考の上に立っていると指摘している。

さらに本書は「現代アメリカ社会と福祉国家」とし、アメリカの貧困問題をとり上げている。

本書によるとガルブレイスは『ゆたかな社会』において貧困は特殊事例にすぎないとしているが、事実は一般的な現象であり、ジョンソン大統領は国民の5分の1、年収3,000ドル未満を貧困層としているが、カイザーリングによるとこの上に5分の1の「経済的不自由層」があり、これ等が「ゆたかな社会の生産力の恩恵に浴さない層」であるとしている。さらに、貧困世帯に関する全米政策委員会の報告に現れたオーナティ(Oscar Ornati)教授の見解によると、1960年で4人家族の現金所得によって貧困の三つの水準を規定している。第1は年収2,500ドル未満の最低生計水準、第2が年所得3,500ドル未満の最低充足水準、第3が年所得5,500ドル未満の最低快適水準であり、最低生計水準以下が2,000万家族、最低充足水準以下が約4,600万家族、最低快適水準以下が7,000万家族に達すると推定している。

このような膨大な貧困層は(イ)アパラチャ地方、(ロ)南部の低所得地帯、(ハ)農業部門にもっとも多く集中している。その集団は(1)失業と低賃金が基本的要因であり、この外(2)未組織ホワイトカラー層の相対的地位の低下、(3)高齢人口や母子世帯の増大が上げられるが、これ等の貧困は黒人層に集中的に現れており、ここにアメリカにおける黒人と白人の大きな社会問題の存在が指摘されている。このようにアメリカに広範な貧困層が存在している最大の要因は(A)完全雇用が実現されていないこと。(B)社会保障制度が十分に確立していないことにあるとみられる。つまり、福祉国家の基礎的条件を完たしていないことにあるようである。

本書はさらに、「3. アメリカにおける資本と労働」と題し、アメリカの剰余価値率に関する文献としてヴァルガ・コーリー、工業調査、さらにこれに若干の修正を加えた小原教授試算のものを掲げている。

本書は第2章として「イギリスと福祉国家」と題し、第1にイギリスにおける所得の分配と再分配の動向を論じている。文献としてはF. ウィーヴァー(Findley Weaver)とD. シーアス(Dudley Seers)の論稿を中心に、

ペイシュ (F. W. Paish), リドール (H. F. Lydall). さらに R. M. ティトマス (Richard M. Titmus), ニコルソン (J. L. Nicholson) 等の論稿を上げている。

シーアスによると、戦前から 1949 年までの所得平準化傾向は 1955 年以降逆転している。1938 年から 46 年にかけて財産所得から勤労所得と社会所得への移転が行われ、これは 1950 年までつづいたが、1954 年には停止されている。さらに実質所得では 1950 年以降食糧価格の上昇で賃金所得の相対的地位はマイナスとなっている。

さらにシーアスは男子労働と女子労働、熟練労働と不熟練労働、成年労働と若年労働の賃金格差の縮小を上げているが、その原因については相対的完全雇用の結果であり、戦後における実質賃金上昇要因も完全雇用の条件から生じているものであって、所得再配分の効果ではないとしている。

さらにウィーヴァーの分析によると、戦後の所得再分配の特徴は(1)上層階級から取り上げて大衆に与える「垂直的分配」ではなくて、全体として享受する福祉給付を租税負担によって支払い、再分配は同一階層内部で生じている「水平的分配」であるとしている。ウィーヴァーは租税、便益の配分後の所得を(1)労働階級、(2)中間階級、(3)官僚階級に区分し、次のような結論を出している。(イ)第 2 次大戦後の富裕階級と労働階級の地位が中間階級の犠牲の上で上昇している、(ロ)生産所得の配分の増大率では富裕階級が最大である、(ハ)戦前に比し、戦後の労働階級の所得の増大率が中間階級より大きいのは完全雇用の影響である、としている。

ウィーヴァーの再配分の推計には不可分便益が除かれているが、この点に関するピーコックの指摘に対し著者はかなり批判的で、配分基準を中庸的な所得基準をとっても、低所得層では便益総額の 3 分の 2 を占めるし、国防、警察、外交、行政等の体制維持的な費用が果して勤労階級の利益になるかどうか明らかにする必要があるとしている。

ティトマスはペイシュやリドールの所得分配の平等化の主張に対し、彼は次の様に主張している、「内国税務局データを基礎にして 1938 年から 57 年までの所得分

配平等化の傾向を将来へ持ち込むことはかなり危険である。それは、これまでの平等化の中には妻と母の雇用の増大、失業者の減少、60 歳以下年齢層の死亡率の低下等の社会的人口統計的变化が大きく影響しているが、これ等の要素が今後もつづくことを予想することは困難だからである。」としている。

本書はさらに「イギリス社会と福祉国家」として、国有化の問題をとり上げて、福祉国家の条件としての経済の民主化、混合経済化、の一形態として若干企業の国有化あるいは経済統制が果して経済民主化の条件を充たしているかについて批判し、国有産業が恒常的赤字であるのは生産物やサービスを安い価格で産業資本家に提供していることと、グループマンが指摘しているように、(1)資本家階級への補償と高利支払、(2)設備老朽の非効率産業を国有化している、(3)産業の管理が資本家産業の経営者の中から引き抜かれた者と馴らされた労働組合役員の手にあるからだ、としており、現代福祉国家の重要な指標としてあげられる国有化はイギリス資本家階級が搾取と収奪のための機構を維持するための巧妙な手段であるとしている。

そして著者は第 3 章「現代資本主義と福祉国家」とし、これまでの論述を要約し、さいごに「福祉国家は、現代資本主義、とりわけ、国家独占資本主義の粉飾形態、えせ民主主義形態である」と結んでいる。

本書においてもっとも興味のあるのはアメリカおよびイギリスにおける「所得分配と再分配」に関する文献の詳細な検討である。これまでも所得分配に関する外国文献の紹介は行われているが、このような詳細な検討が行われたのは本書が始めてであろう。この意味において本書は分配問題、貧困問題に興味を持たれる方にとっては必読の書と言えるだろう。

ただ欲を言えば一国内の時系列的な変化だけでなく、福祉国家とみられている国とそうでない国との国際間の横断面的比較と、所得分布や再分配に関するデータの吟味が欲しいところである。とくに再配分の計算については恣意的につくられるものが多いので、この感が深い。

(石崎唯雄 国民生活研究所調査研究部長)

松原治郎, 副田義也編

『福祉社会学』

川島書店 昭和 41 年 244 ページ

近頃社会開発という言葉が使用されている。この言葉が国連で使われて以来日本にも輸入されて自民党に採択され、喧伝されてからポピュラーになったことは周知のところである。もっとも、これとは別に従来の地域開発が開発途上で種々の障害、弊害を露呈するなかで、これに対する反省という意味で社会開発という言葉が用いられるようになった事情も理解できない訳ではない。しかし従来の地域開発とは異って、社会開発という観点から種々の政策を推進して行く場合でも、これまで考えられなかった国民生活上の種々の困難な問題、種々の弊害が発生することは当然予想される。こうした諸問題、障害を未然に防止するためにも、この面での理論的・科学的研究が強く望まれる。

これまで日本では起りうべき事態に予め対処するとか、学問的に検討するとかいうことよりも、憂うべき事態が発生してから、弭縫的事後処理、学問的事後分析に走ることが多く、学問がつねに後から事実を追いかけることに終始して、コントの“voir pour prévoir”の精神は十分いかされていなかった。それだけに、国民生活の実際の福祉対策の面での変化が余儀なくされ、福祉対策の結果についての前もっての検討はとくに必要である。本書はこうした社会開発に伴う新しい福祉対策の必要から、新しい社会福祉学、社会学的観点からする社会福祉学、すなわち福祉社会学を確立しようという意図のもとに出版されたものである。

本書の構成および執筆者は次のようになっている。

はしがき (松原治郎)

序章 福祉社会学の課題 (松原治郎)

I 生活の構造 (副田義也)

II 家族生活 (山村 健)

III 地域生活 (奥田道大)

IV 職場生活 (宇野哲夫)

V 国民生活 (長尾立子)

終章 社会開発と社会福祉 (松原治郎)

付論 社会福祉と社会学——福祉社会学の現代的課題

(竹中和郎)

本書の特色および理論的基本線は、はしがき、序章、第I章、終章、付論にある。まずはしがきで編者は、福祉社会学を社会福祉に関する社会学的な研究の体系であると規定している。しかし福祉社会学は学として、あるいは社会学の一分野として確立されるに至っていないとし、その理由として、学問の対象としての「社会福祉」の概念、内包が不明確であること、固有の研究方法が明確化されていないことを挙げている。そして福祉社会学は若い学問であり、これからの研究分野であるとしている。

しかし本書によって福祉社会学の体系を樹立させようとは編者たちは考えていない。むしろ将来実践を志す若い人々、あるいは現に実践のなかに身を置いている人々に少しでも社会学的な思考方法を身につけていただく、あるいは実践方法における科学的武装を施していただくことの一助を願っていると述べている。

ついで序章では従来の社会福祉の概念を四つのカテゴリーに分類して注釈を加えている。そして社会学の立場から福祉を考える場合、望ましい社会的理想状態といったものを思弁的に、あるいは恣意的に構成し、描いてみるのではなく、社会科学の一環として歴史的な、あるいは社会的現実をどこまでも客観的に把え、そうした社会的事実に関する実態の究明を通して、はじめてあるべき姿への近づき方が見出せるとしている。

福祉社会学はまず社会福祉に関する現実的な認識から出発しなければならない。その認識とは福祉の主体である人間が、その社会生活の場において、福祉的な立場を否定されている現実を、科学的、客観的に把えることである。また福祉社会学は社会体制においてもたらされる本質的な因果系列のなかで、現代社会における社会的な調整の現実形態を分析し、その社会構造上、機能上の関連を明らかにする科学として位置づけられなければならないとのべている。

だが、それだけではなく福祉社会学はいまひとつには

そうした社会的障害、社会福祉を阻害する条件をいかにすれば克服できるか、あるいは現実の社会状況のなかで、それらの人々を少しでも福祉に近づける方法がどこに求められるかについての、社会的実践の技術に関してもこれを考え、科学的に整備する課題をおっているといっている。要するに福祉社会学は現代社会において人々の福祉が阻害されている現実を認識し、それをもたらしている条件を、社会構造と機能の関連のなかに位置づけて分析し、かつそれを克服する方法についての理論的整備を行う科学として性格づけられる。そして福祉社会学を考えていくための焦点を定め、認識と社会関連の位置づけと、そして実践の方法とを全体としてつかみやすくする必要から（学問的方法論のメドとして）、その焦点として「生活」という概念と、その発想を据えることにする。福祉社会学という社会学が成立しうるとすれば、連字符社会学に位置をもつもの、「生活」に力点が置かれる連字符社会学であると規定している。

上述の福祉社会学の規定はもっともらしい。たしかに編者も強調するように、福祉社会学は現実分析に力点をおくものであろう。もちろん科学である以上現実分析を実現することは当然である。しかし福祉が阻害されている現実の分析は、あえて福祉社会学をまって、始めて行われるのではなく、これまでの福祉学でも、行われて来た。また福祉社会学と銘打たなくても現在福祉社会学の実証研究が事実上行われている。のみならず今日「社会福祉」というタームが使用されるに至ったゆえんものは、単に阻害状況の分析、負の生活への対策に止まらず将来の人間生活設計、プラスの生活の対策の強調が必要とされることにある。現在の福祉社会学では既にこのことを十分考慮されているはずである。とすれば福祉社会学を樹立しようという以上は当然こうした現在の福祉社会学の研究の実情についての知識を具えていることが必要とされるばかりでなく、現在の福祉社会学研究者以上に将来の社会についての知識、見識を備えていなければならないはずである。その点で、入門書性格をもつゆえもあろうが、これらの業績と努力を十分に汲みとっていないのではないかというふしもない訳ではない。また福祉社会学を「生活」に力点をおく連字符社会学であるというが、連字符社会学とは単に「……の社会学」という形態の社会学ではなく、社会における特定現象を取扱う特殊社会学であるはずである。ところで編者がいうように「生活」とは人間社会の特定の限定された領域なのであろうか。「生活」に力点をおかない、あるいは「生活」不在の福祉社会学の理論研究や実証研究は、従来と

も存在しなかったはずである。

その意味で福祉社会学の樹立によって福祉社会学に新しい方向を見出そうとする、その意図は諒としても連字符社会学といい、生活構造といい、少くとも現在の段階では実質的な形で新しい方向を見出さなければならない。その点では卒直にいて、若干の着想がない訳ではないが、新奇をてらうという懸念もある。

終章で地域開発から社会開発への発展の経緯と、社会開発と福祉社会学との関係について触れている。従来の地域開発政策による諸問題の発生と、いわば「ひずみ是正」のために社会開発が叫ばれるようになった点、社会開発の特色については既にいろいろとりあげられているのでここでは触れない。ただ社会開発計画への福祉学者、社会事業の関係者の積極的参与、発言が望まれるが、この点についても具体的な提言が欲しい。しかも社会開発計画においては当然このことが必要とされるはずである。

本来は社会開発と社会福祉とは並列的形でとりあげるべきものではなく、社会開発即社会福祉であるべきはずで、編者の場合も従来の福祉社会学を社会開発計画の一環に位置づけようとする企図がうかがわれる。そしてそのためのプランニング、プログラムについて触れている。しかしわが国のこれまでの福祉政策の貧困の原因が国政担当者の福祉への認識不足、国家財政上の問題にとどまらず、福祉政策をいまだに恩恵、慈恵として受取り、権利として考えないものが多いという国民意識の低さ（これも結局は長い間の民衆教育の結果であるが）にもあることはよく知られているところであろう。したがって福祉対策が充実するためには、国民が権利意識に目覚めて、自分たちの声を（福祉充実に関する）強力に政府に反映させることが望まれる。そのためにはどのようなことが必要であるかを具体的に明らかにすることは、社会開発と社会福祉を考える場合のカナメ石にもなる。その意味で、今後の課題として研究してほしい。

付論では社会福祉と社会学との関係をとりあげている。まず福祉の概念、研究の目的と方法、研究者の態度、研究対象設定の仕方などについての問題を提起している。ついで筆者は福祉社会学成立のための条件を問う、そのため従来の社会学研究の成果に批判を加えている。これによるとプラグマティックな実証科学は、政治学的政策論的視点を科学的方法の外側に退け、事実の客観的洞察と、その一般化による理論的体系が、結局技術的領域における実践に有効な結果をもたらすものだとしている。そしてその多くは、特定の社会行動や小集団の様式に関

する客観的考察や分析であり、そこでは明らかに固有の価値判断や政策的視野が意識的に避けられている。つまり主として社会学者が参与した社会病理学的研究の方法論的視野のもとでは、いわゆる科学的に設定された行動規準や公準からの逸脱、離反あるいは集団的規範や秩序の喪失、欠如、混乱のすべてが社会の病理的側面であるとみる。そして制度的均衡、調和、一体性が望ましい社会状態として把握される。問題への接近を初期の社会病理学的研究や人間生態学的研究における特定の単純な行動類型や社会諸現象だけに着目し、また単にそれへの記述的説明と事実発見的調査に終始していた当時と較べれば、マートン、デュピンらの研究はより科学的特性をもつにいたったといえる。しかしより科学的ということは社会的事実への、より客観的認識であると同時に、経験的に把握された結果に対しても解決のための積極的示唆を意図的に与えるというよりは、むしろそれを科学的認識の外に置くということであった。たしかに実証研究は社会的事実の発見、蒐集、理論の帰納的一般化に基く演繹的推理が予測を導き、同時にそれが問題の発生を防止し、また解決につながる技術的方法への新たな資料を提供する。その意味で実用的価値はあるが、同時に分析視点、範囲が限定され、結局具体的に表示された社会諸現象に関する部分的分析にとどまり、その問題を支える本質的側面を見逃す結果を招く危険もある。この指摘は重要である。

従来の社会学研究においては福祉の実現を積極的に求め、それを現実の制度的貧困の背景にある体制的変革にあるとし、その政治的実践の過程や方法を具体的に明示した試みはない。ましてその体制変革に至る具体的メカニズムを実証科学の領域で取扱おうとした例もほとんどない。しいていえば現実の体制や社会、経済組織、社会階級構造に関する否定的構えを示すアプローチがあり、そこに社会問題の原因と現実を見出そうとしたものはあったかもしれないが、その場合でも、多くは社会問題の典型を労働問題として把握、現実の資本制経済組織そのものに由来すると見ている。しかし社会問題の本質的存在を以上のように明示しながら、なお具体的には、問題のより深刻なない手を特定の社会階級における特定諸現象に求め、しかも経済的社会的構造の現実が具体的にどのような決定要因を伴って、それらの階級、ひいてはそこに含まれる人間を貧困におしやっただのか、またなぜその人間ないしは階級が権力と支配および搾取に対して無力であり、他自的な階級意識、組織的活動にまで至る勢力をもちえないかなどの理由を明らかにしてくれない。

従来の社会学では経済的貧困の実態は一応明らかにできても、人間の生活やその感情、態度、知識の世界にまで十分立ち入る余裕がなかった。また政治的権力組織に対する解明も不足し、労働者階級の不合理かつ悲惨な生活、人間性の剝奪という結果をうむに至る具体的メカニズム＝プロセスの側面に触れることも少く、福祉実現にとって必要な具体的方法が十分に問われなかった。これらの指摘も適確である。

そこで筆者は、今日労働階級を中核とする大衆の組織化による政治的社会的勢力の結果をどのようにすべきかという具体的提案と、その理論科学的基礎を設定する必要があると提言する。また方法論的には次のような提言を行っている。すなわち福祉社会学の方法における実践的性格は、社会問題に対する分析方法を単に多くの社会病理学的研究がそうであったように、社会現象の記述的説明にとどめてしまってはならない。また問題の所在を、与えられた体制内における、文化、制度からの逸脱、不適応として処理したり、固有の問題現象についての顕在的側面のみを対象として求めてはならない。むしろ問題解決は、単に技術的操作を通じてなされるのではなく、その技術的解決の道を明示しなければならない。ただし、実践的示唆は、安易な抽象的論理を展開するのではなく、精密な実証的研究に基く解決方向が明らかにされねばならない。また福祉社会学の方法における実践的視野は、分析の結果からのみ提示される一般的主張だけを前提としてはならない。そうではなく分析枠組の設定を、より明確にし、問題と経済・政治・組織をつなぐ媒介的領域において機能する人間——集団——文化の果す役割を実証的に明示しなければならぬ。その場合、問題の抜本的解決という、実践的方向をめざして、人間がその生活において、どのような問題に直面し、解決への動機づけは活動の中でどのように与えられ、指導者の果す役割はどうすべきか、という科学的根拠が精密な現状分析を通じて把握されなければならない。したがって従来のミクロ社会学が果して来た、適確かつインテンシヴな実証的研究の役割が再検討されるに至るが、同時にまた福祉の技術論における、ソーシャル・アクションの大衆的組織活動の分野と、巨視的レベルにおいてみた政治的実践の分野との接点を見出しうるとしている。この提言も非常に参考になる。

次に従来の対象設定は余りにも固有の社会的諸現象にむけられ、またその把握が病理学的研究の視野において、科学者の曖昧な主観的判定に依存していた。その後マートンらによって、対象設定が拡大されたが、それでも個

値観を排除した構造・機能分析である限り実践の性格はもたず、また同時に、現代社会固有の社会問題に対する積極的解明が、つねに対象設定の場から除外されていた。他方現実の体制、階級構造、大衆文化が創造した社会問題の解明においては、その対象は主として、社会学、精神分析学的視野から求められる。つまり問題分析に際して、個人の心理的、精神的側面ないしは集団的、文化的状況を、多くの場合、記述的に説明したに過ぎないことがあった。しかも経済的、政治的メカニズムがその地域、集団、とりわけ階級のもつ文化的諸要件にどう影響を与えたか、ことに現代に生きる人間と、その生活構造に対してどのような連繫をえているかという問題についての体系的把握が欠除していた。それは余りに文明批評的であった。しかし福祉社会学がその方法において提示したように、実践の性格をより積極的に持つとすれば、まずそれは現代社会に生きる人間が、その生活の内に、必然的に内在する諸問題＝人間と、その生活において主観的・客観的に把握でき、かつ共通の犠牲、悲劇に対して抜本的解決を必要とする問題にこそその対象設定を求めなければならぬ。それは現代社会に生きる人間とその生活の疎外という現実で代表される。その疎外された現実が人間の生活構造を通じてどのように把握されるべきか、つまり現代社会における経済組織のメカニズム、政治権力構造が、生活構造という状況を媒体として、どのように問題を顕在化し、露呈するかを明らかにしなければならない。福祉社会学の課題は、問題のにない手がつねに現代に生きる人間であり、それは現実の生活のうちに内在化していることを明示し、同時に疎外された人間は単なる対象物でないということにつながる。つまり物的諸矛盾——その解決、対立が一つの契機となって、社会変動のなかで、人間が果しうると予想される行動やその役割のうちに研究対象を求め、より実証的解明を必要とする。それは歴史的変動の過程において、生産的人間は客体的条件の変動によって、必然的にうみだされるのではなく、逆に人間自身の行動においてこそ、現実の諸矛盾、条件をのりこえることができ、変動の原動力となるからであると述べている。この様に実存主義的視点を社会福祉研究の分野に生かそうという試みは興味深い。

さらに生活構造分析における観点の設定であるが、それは現実の体制的・階級的諸要件と、政治権力や組織が制度的、文化的諸要件を媒体として、そこに生活する人間にどのように影響するかを、より具体的に把握できる枠組として設定されたものである。つまり、そうした外的世界における諸条件が、人間の生活経験を通じてどう

体現され、その結果、不安、無関心というアノミックな態度や行動＝疎外を導くかをみようとした。その場合、心理的、経済的、政治的レベルの生活側面で、人間に対する影響と、その反応の的確な把握は問題の顕在化につながる過程およびその潜在的条件分析において有効である。したがって、ここでは福祉の対象としての社会問題を、これまでの社会問題論や社会病理学研究の対象領域においてみた狭い世界についてでなく、現実の生活のうちに把握できるものと考えている。しかしその場合、固有の、与えられた生活状況や条件の下で、動機づけ、機会、目標が、いかに人間行動を決定し、また問題を顕在化させるのかという微視的レベルでの解明もまた今後の実証的研究に残された課題となっている。

付論の所説をいさか長きに失するほど紹介したが、福祉社会学の焦点を生活構造におくこと、福祉対象を疎外現象におくことについては既述した。この付論で展開される理論は精緻であり、熟読玩味すべきである。もっともこの方法論は、ほとんど全面的にサルトルに基いている。しかし福祉社会学が、現実および将来の人間生活の分析、プランニングをとりあげる学問である以上、科学として普遍的法則の樹立を求めなければならないことはいうまでもない。そしてそれは同時に、日本の社会の分析、プランニングに耐えうるような独自性、特殊性をもったものであることが望まれる。その意味で方法、対象の設定の理論が、単に外国の理論の借り物でないこと、とくに筆者がサルトルをのりこえた理論を将来構築することを切に望みたい。

さて本書の各論は、以上とりあげて来た理論の応用篇とでもいうべきものである。しかし第二章、第三章、第四章、第五章ともにアメリカ社会学によりかかり過ぎ、日本社会における福祉の社会学的分析は必ずしも十分に行われていないうらみがある。これは執筆者陣に、まだ生活構造を焦点に据えて福祉社会学を展開するということ、生活構造とは何かということについて理解が一致せず、各執筆者間で基本路線についての討議が十分行われなかった結果ではないだろうか。第三章はともかくとして第二章は家政学的家族論、家族社会学入門であり、第四章は組織論であり、第五章は大衆社会論、人口論などを行政的感觉でとりまとめたという印象すら受けかねない。それに各論とも一般的に歴史考察が少い。また理論篇と応用篇との有機的関連が十分でないように思われる。

最後に若干の直言を許してもらえらば、現実社会事業に従事している人々は、執筆者たち以上に社会福

社のあり方について真剣に悩み、考えている。その意味で、本書のなかにすぐれた着想は少くないが、できるならばこれらの現場の人々の具体的体験に結びつけてさらに福祉社会学の理論の発展、応用の発展に精進していただきたい。

注文ばかりの書評になって恐縮であったが、今後に期待するところ大であるという意味の注文と受けとっていただければ幸である。

(佐々木交賢 日本福祉大学教授)

フィリップ・ケイガン著

『年金プランの総体貯蓄に及ぼす効果：
一つのサンプル調査からの立証』

Phillip Cagan, *The Effect of Pension Plans on
Aggregate Saving: Evidence from a Sample Survey*
National Bureau of Economic Research, 1965, pp. 89+Appendix

I

本書は、書名自体が示すように、年金プランが総体(集計)貯蓄に及ぼす効果という、いわば年金の巨視的経済分析に注目したものである。従来年金についての分析といえば、年金プランが保険制度としてもつ自己完結的な収支計算の原理を説くのが主であって、年金保険のもつ集団的ビヘビヤが、国民経済に与える経済効果についての実証的分析は少なかったように思われる。本書の著者ケイガンは、年金のもつ各種の経済効果の中心を貯蓄効果に絞り、年金計画が浸透していけば、それにつれて年金以外の形態をとっている個人貯蓄が減少するかどうかということ、およびそれが企業貯蓄や政府貯蓄に及ぼす影響を通じて、全体としての国民貯蓄にいかなる総体的効果を与えるかを実証しようとしたものである。もちろんそのような実証分析の背景には、年金と一般貯蓄のあいだ、あるいは経済主体別貯蓄相互のあいだ、さらには主体別貯蓄と国民貯蓄との関連等について一定の理論的仮説が前提されているのであろうけれども、本書の性格は理論的分析にあるのではなく、中心は副題に“evidence from a sample survey”とあるように、サンプル調査を基礎にした実証分析にある。したがって本書の評価としては、まず内容に即して実証分析そのものの進め方と、結果の解釈の妥当性について向けられるものであり、次にはより広い視点に立って、本書のような取扱いが、従来の年金分析にどういう点をプラスしたかの

評価を加えるべきであろう。

まず目次にしたがって本書の概要を示せば次のごとくである。

- I 年金プランが総体貯蓄に及ぼす起りうる効果
- II データの説明と生じうるエラーの発生因
 - 1. 調査サンプルの特性
 - 2. 貯蓄・所得比率の定義
 - 3. 除外された家計
- III 加入世帯と非加入世帯の貯蓄率の比較
 - 1. 年金と他の契約貯蓄
 - 2. 年齢と所得の調整
 - 3. 教育と職業の調整
 - 4. 富の所得に対する比率
 - 5. 耐久消費財の購入
 - 6. 要約
- IV 年金加入による認識と代替効果
 - 1. 被用者の既得権と拠出額
 - 2. 産業の拠出額の包括
 - 3. 加入期間の長さ
- V 年金プランについての被用者の知識
- VI 年金プランの総体国民貯蓄に及ぼす起りうる効果
 - 1. 企業貯蓄
 - 2. 政府貯蓄
 - 3. 要約
- VII 要約
付録

以上のうちⅡは実態調査の統計技術的説明、Ⅲは年金加入が貯蓄率に及ぼす効果を検出するために、調査客体のもつ諸特性を種々調整して行った比較、Ⅳ～Ⅴは年金プランそのものをめぐる subjective な面に及ぶ説明であり、結局本書の中心的な部分は、ⅠとⅥとにあるように思われる。したがって評者もⅠとⅥの叙述内容を中心としつつ、必要に応じて他の章節にもふれながら、感想を述べたい。

II 年金プランが総体個人貯蓄に及ぼす効果について

集団年金プランが、経済の中の貯蓄の総量に影響するかどうかということは古い問題であるが、その問題が新しく重要性を帯びて来たのは、第2次大戦後年金プランが著しく成長して来たためである。そこで年金の総体貯蓄に及ぼす影響については、いくつかのケースが考えられる。すなわち、

- (1) 年金に拠出したと同じ額だけ、他の形態の貯蓄が減少し、貯蓄総量は変化しない。
- (2) 年金に拠出したと同じ額だけ貯蓄総量はふえる。
- (3) 年金への拠出によって、他の形態の貯蓄は若干減少するが、差引貯蓄総量はふえる。

以上の三つのケースは、年金貯蓄が他の形態の貯蓄にどの程度代替しうるかどうかによって定まる。(1)は完全に代替性がある場合、(2)は逆にまったく代替性がなく、年金貯蓄増加に対して、他の貯蓄の変化が非弾力的である場合、(3)は代替性が不完全で(1)と(2)との中間的な場合である。ケイガンは集団年金計画の貯蓄効果として(3)の場合が妥当すると述べているが、その理由は次のようである。

まず集団年金プランは、元来大きなグループをカバーすることによって成立つものであるから、(a)結果として掛金や給付の諸条件について画一性が目ざされ、特定の個人のもつ差異に適合したような規定を認めようとしないうこと、(b)停年退職以前に貸付や一時払いをすることを認めないから、緊急な場合の準備資金としてはあてにできないこと、(c)雇主の掛金部分に見合う給付を受取るには所定の期間、勤務しなければならないこと、の3点である。すなわち(a)の画一性、(b)の非流動性、(c)の勤務に対する拘束性の3点が、年金が他の形態の貯蓄に代りうる代替性を不完全にし、それだけ年金の価値を低めていることになる。すなわち年金計画に参加する一方で、従来の貯蓄も捨て切れないわけである。ところがそのような代替の不完全性にもかかわらず、年金計画が著しく伸びているというにはそれなりの理由があるわけで、ケイ

ガンの指摘しているのは次の諸点である。

- (a) 年金貯蓄のように強制的、定期的に行ってこそ、貯蓄は後退することなく押し進められる。
- (b) 集団年金だと個々の年金計画の場合より管理費が安くてすみ、それだけ掛金単位当りの給付が多くなる。
- (c) 雇主の側から見て、(i)地域社会との関係が円滑にいき、(ii)被用者の転職に対して抑制効果を持ち、(iii)さらに所得税法上の特典がある。

以上のうち、最後の所得税法上の特典こそ、他の理由にも増して、年金計画を成長せしめた主たる理由であることを、ケイガンは強調している。このことは、私的な個人年金ではなく、集団年金の場合にいっそう有利性をもって現れるわけである。

そこで最初の問題点に立ちもどる。すなわちこのような有利性を備えた年金プランの普及によって、それが総体的な個人貯蓄なり国民貯蓄にどう影響を及ぼすであろうかという点である。それはすでに指摘した通り、年金の他の貯蓄形態に対する不完全な代替によって、貯蓄総量が全然ふえないという場合と年金拠出額だけふえるという場合との両極端のあいだに落ち着くだろうということである。この点の判断に関連して、2, 3 説明を補っておくと、

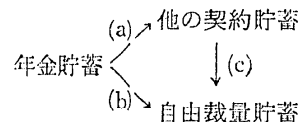
- (1) 年金によって他の形の貯蓄が減少するだろうという推測の根拠は、所得に付加される給付の増大が年金や各種の保険の充実によってもたらされるものであり、総合的效果としては貯蓄の必要性を減じる方向に働くということである。
- (2) これに反し、年金に拠出しただけ貯蓄が増加するという理由の一つにあげられているのは、家計が年金プランに無知ないしは無関心のため、年金以外の貯蓄に何らの変化も起させないという、レスポンスの弱さが指摘される。
- (3) 他の形の貯蓄を増加するという意見としては、最初に年金保険に加入することが契機となって、金融証券に対する嗜好が開拓され、眠っていた貯蓄意図を喚起し、ひいては他の形の貯蓄増加をもたらすと見る。
- (4) 過去の経験にかんがみて、将来必要とされる生活標準と、社会保障給付や民間の年金プランで与えられる生活標準とのあいだにはかなりのギャップがあることが予想されるので、集团的保険による防衛措置を補完するために、他の形の貯蓄をすることが必要であるとする。

年金プランが総体的な個人貯蓄にどのような影響を及ぼすかは、結局以上に指摘した諸効果を総合することによって考察されるわけであるが、ケイガンはそれを実態調査の分析を通じて果そうとする。ケイガンの立証するところでは、年金プランは、事実において総体個人貯蓄を増加させており、それも被用者と雇主とが年金プランに拠出したとほぼ同額あるいはそれよりもやや多く増加させたことが示唆されている。問題は、総体個人貯蓄の増加が、果して国民貯蓄の増加に結びつくかどうかという点と、貯蓄効果という場合、現職者による年金基金への拠出額とその基金から退職者への支払い額とを相殺して、正味の効果を計算しなければならないという点である。これらの問題のうち前者については、年金が企業貯蓄と政府貯蓄に与える効果として、ケイガンが第6章で展開するところであり、後者の問題もそれに関連を持つ。とくに後者については、拠出段階にある階層からの拠出総額と、給付段階にある階層への給付総額のバランスの問題であり、したがって年金制度が成熟段階に達するまでの経過時期と、それに達してからあとの段階とで拠出と給付との関係が異なるし、また将来の人口動態にもとづく年金構成の推移の仕方によって異なるであろう。人口が停滞状態に入れば、拠出額（貯蓄）＝給付額（消費）となって差引き純貯蓄は零となるからである。この年金成長と人口動態との関係はきわめて長期の問題であり、ここでのケイガンの主題ではないが、もしケイガンが年金貯蓄の巨視的考察を理論的に取扱おうとすれば、当然その背景には、このような demographic な分析を用意しなければならない。

III 年金加入世帯と非加入世帯の貯蓄率の比較

ケイガンは、年金貯蓄が他の貯蓄にどのような影響を及ぼしたかを見るために、1945～64年の戦後約20年間について、年金貯蓄率と総個人貯蓄率の推移を比較している。年金貯蓄率は、(年金拠出額)/(個人所得)の形で、また総個人貯蓄率は、(年金拠出額+その他貯蓄)/(個人所得)の形で示される。年金貯蓄の増大は、前者の貯蓄率の漸増となって現れ、またその年金貯蓄の増大によって他の形態の貯蓄が減少したかどうかは、これら二つの貯蓄率の比較によって知ることができる。その結果、年金貯蓄率の漸増に対し、総個人貯蓄率の趨勢的低下が明らかにされ、したがって年金貯蓄の成長がある程度その他の貯蓄に代替したという効果が示されたと見なすのである。しかしながらこれはマクロ的考察であって、家計のビヘイビヤがどうであったかが明らかにされねばならない。

そこでケイガンは、年金プラン加入世帯と非加入世帯との家計を比較し、それぞれの家計の貯蓄形態がどうなっているかを考察している。ここで用いた調査家計の対象は、コンシューマー・ユニオンのそれと同一であるから、調査結果の解釈については、サンプルの性格にもとづく留保をしなければならない。ケイガンの分析は、貯蓄を自由裁量貯蓄、年金貯蓄、他の契約貯蓄の3種に分け、年金加入、非加入世帯についてこれらの貯蓄率をくらべ、



年金貯蓄の増加に対して、他の二つの貯蓄形態がどのように変化したか(図の(a)と(b))、および年金以外の契約貯蓄が自由裁量貯蓄にどのような効果を与えたかに注目している。それによると、上図の(a)、(b)の関係では年金貯蓄の増加によって、わずかながら他の契約貯蓄も、自由裁量的貯蓄も増加したことが認められる。これに対して(c)の関係では、他の契約貯蓄の増加が自由裁量貯蓄をかなり低めていることが示されるのである。これらのことは、年金拠出によって他の貯蓄がそれだけ減少するのではなく、むしろそれをわずかに増加させているということ、換言すれば年金基金は他の貯蓄資産に対して十分な代替物とはなりえないということである。このケイガンの分析に対しては、上記世帯が社会保障のカバレッジとどういう関係になっているか、および年金プランの加入世帯と非加入世帯とで家計としての特性が本来的に異ってはいないか、という疑問が提出せられる。この疑問に答えるために、ケイガンは、年金プラン加入世帯の中をさらに二つに分け、社会保障(OASDI)を受けているグループと受けていないグループとのあいだで、上記の関係がどうなっているかを調べ、社会保障を受けているグループは、そうでないグループに対して自由裁量貯蓄の割合が高く、また年金貯蓄の増加が他の形態の貯蓄に代りうる代替率が高いとしている。ところで社会保障を受けていない家計というのは、大部分が政府関係で働いている人たち(公立学校の教師を含む)であるから、結局純粋に年金加入の貯蓄効果を比較するには、職業差その他の要因を調整したうえで行わねばならない。加入世帯と非加入世帯の関係についても、家計の特性が職業差その他の要因に解消されるかどうか吟味されるべきであろう。

そこでケイガンは目次にも掲げたように、年齢と所得、教育と職業、財産・所得比率、耐久消費財の購入等の、

貯蓄率に影響すると見られる諸要因を掲げて、分析を補っている。まず年齢と所得については、これらを標準化して、年金カバレッジの効果を見ると、それは前に指摘した年金の効果にくらべてかなり低く現れる。ということは、年金加入世帯について見た前の結論、すなわち年金貯蓄によって他の形の貯蓄が減少しないということを確認することになる。問題はこの場合の所得水準の調整であるが、所得の中に世帯主以外の所得が入っているか、家計はフリードマンのいわゆる恒常所得(permanent income)を予定して行動しているのに、現実のカレントな所得で考えてよいのか、生涯所得からの偏差が年齢・職業によって著しく異なる場合に、所得の成長力の高いグループが年金加入世帯と非加入世帯とで不均等に含まれているようなことはないか、等々が問題になる。

これを解決するためには、教育歴と職業についての調整を施さなければならず、とくにこのことはケイガンの用いたコンシューマー・ユニオンのサンプルが、教師・公務員に、また大学卒業生に高い比重を持っている点から必要となる。これらの点を調整して学歴別・職業別に平均貯蓄率を比較すると、加入世帯では、このようなグループによる貯蓄率の差はそれほど表れない。また同一学歴・同一職業について加入世帯と未加入世帯を比較すると、ホワイト・カラーでは差がないが、学歴の低いブルー・カラーで差が現れる。一般的に言えば、所得の高いほど、学歴の高いほど、またホワイト・カラーで専門職になればなるほど貯蓄率は高くなると考えられるが、これら所得、学歴、職業の三つの変数のあいだの因果関係を、与えられたデータから解きほぐすことは困難のようである。しかし与えられたサンプルを解析した限りでは、年金貯蓄が他の貯蓄にさしたる影響を与えないというのが、大体の結論のように思われる。

次にケイガンは、財産・所得比率(W/Y)を持ち出し、財産の蓄積効果が年金プランに及ぼす影響を取上げる。彼は年金加入世帯と非加入世帯とに分け、さらに年金加入世帯を年金加入期間によって4区分し、以上五つのグループのW/Yが、年齢の進むにつれて、どのように変化してゆくかを観察する。それによれば非加入世帯のW/Yの全年齢の平均は加入期間5年未満の世帯よりは大きいけれども、5~10年未満とはほぼ同じで、10年以上の世帯よりは小さい。この場合、非加入と加入との比較では、遺産効果の影響を考えねばならないが、加入世帯だけの比較をすると、加入期間が長くなるほど、同一年齢でのW/Yが大きくなっている。このことは年金プラン加入によって、他の形の貯蓄が高まることを意味

している。

ケイガンは、第3章の最後で耐久消費財を含めた場合と除いた場合との貯蓄率について、年金加入世帯と非加入世帯とを比較している。もちろん貯蓄率そのものは耐久消費財を含めるか否かで著しく異なる。しかしながら、いずれの貯蓄率を用いても加入世帯と非加入世帯とで見るべき差は現れない。

かくして第3章を通じる結論としては、集団年金以外の貯蓄が、全体としての年金加入世帯において決して低くないということ、換言すれば年金家計は自らの拠出額と雇主の拠出額を余分に貯蓄するだけでなく、他の貯蓄をもわずかばかり上昇させたということを立証できた、ということであろう。この貯蓄をふやした効果を彼は認知効果("recognition" effect)と名づけており、したがって認知効果は現れたが、代替効果("substitution" effect)は十分現れなかったということである。

このあとケイガンは、第4章で上記の認知効果と代替効果との関係を取り上げ、認知効果が被用者の既得権と拠出額の大きさ、および雇主の拠出額の大きさにどのように依存しているかを分析しているが、それによっても彼の結論はほとんど変わらない。また第5章では、人々の年金に対する増大した知識が、どのように貯蓄性向に影響するかに注目している。両者は高い相関を持つはずであるが、この点ではデータの不足によって影響される。いずれにしても彼の着眼点は良いといえる。

IV 年金プランの総体国民貯蓄に及ぼす効果

ケイガンは最後の第6章において、年金プランが、個人貯蓄のほかに、企業貯蓄、政府貯蓄への影響を加えて、全体として国民貯蓄に与える効果を論じている。企業貯蓄については、企業の拠出にもとづく年金給付が一方においては労働費用を高め、他方においては労働者の生産性向上を刺激することの二つのネットの効果を考え、年金を実施している会社とそうでない会社の課税前の利潤を比較することを考えている。しかしこれについては企業の年金拠出額と租税水準との関係が明らかにされなければならない。

一方政府貯蓄については、企業における雇主の年金拠出額の増加は、それだけ連邦政府の収入を減らすという関係があるので、その収入減を、他のどのような税(個人税、法人税)や借入金によって補おうとするかによって、民間貯蓄への波及効果は異なるであろう。しかしながらケイガンは、企業貯蓄、政府貯蓄への影響を通じて、国民貯蓄の純増加に与える効果は、年金基金の成長のう

ちの 80~90% を超える大きさのものと見なしている。すなわち年金基金の成長は、国民貯蓄を構成する他の分野の貯蓄を引き下げることであっても、それはごくわずかで、ほとんど大部分が結局国民貯蓄の純増加になるというのである。

V ケイガンの分析についてのコメント

以上のごとくケイガンは、年金プランが個人貯蓄に及ぼす影響の分析に中心を置き、年金加入世帯と非加入世帯との諸側面の比較を通じて、年金の貯蓄効果を検出しようと努力しており、その結果は一応満足しうるものと認めたようである。とくに第 3~4 章において、年金の純粋効果を見出すために、各種の調整を施して比較可能にしたうえで、一步一步自らの結論を補強してゆく手順は、調整要因として彼が取り上げた項目の選択とも合せて、ほぼ妥当と見なしてよい。問題は、彼の実証分析がコンシューマー・ユニオンの実態調査に主たる基礎を置くものであるだけに、結果の解釈がサンプルの性格によって制約されることであるが、この点は止むをえないであろう。それと同時に、クロスセクションの資料にもとづく制約によって、加入世帯、非加入世帯の動態が明らかになしえない点も止むをえまい。もちろんその動態については、時系列としてえられるマクロベースの数字を利用して、間接的な関連づけを試みてはいるけれども、必ずしも十分ではない。

彼の分析は最初にも指摘したように、年金プランの総体貯蓄に及ぼす効果なのであるから、実態調査から出てくる分析結果を、どのようにマクロの分析に連結するかという点であるが、それを果すべき第 6 章は、他に比べて克明ではなく、全体が付録的感じである。これは一つは、著者が論述の背景として、どういうモデルを仮設

しているのかが明らかでないからである。彼は年金の国民貯蓄に与える影響を、貯蓄のサイドにおける波及効果だけに注目して説明しているけれども、年金基金がどのように運用されるのか、貯蓄源泉のあいだの substitution effect が、他方の投資にどう影響するのか、という関係にも注目するものでなければ、年金の貯蓄効果を総合的に捉えたことにはならないであろう。

またマクロ的動態的分析として取扱うためには、人口成長との関連を重視する必要がある。この点に関連して、評者は、ケイガンの分析が次の二つの論文のような分析と関連づけられるといっそう興味があり、理論的にも有益であると思う。すなわち、

- (1) W. Eizenga, *Demographic Factors and Saving*, Contributions to Economic Analysis, North-Holland Publishing Co., Amsterdam, 1961.
- (2) J.E. Meade, Life-cycle Savings, Inheritance and Economic Growth, *The Review of Economic Studies*, Vol. XXXIII (1) No. 93, Jan. 1966.

もっとも、ナショナル・ビューローからケイガンの著書のあとに出た D.M. Holland の、*Private Pension Funds: Projected Growth* (Occa. paper [97], 1966). は多少ともその方向を補完するものであろう。

叙述は、実証分析にありがちな、統計資料の技術的説明が多いので読みにくい。辛抱強く立証を積み重ねてゆく場合の手順は評価されてよい。いずれにしても、ケイガンの分析は従来の年金の分析を、実証的な数多くのファクトファインディングによって裏づけ、同時に総体的貯蓄効果の面に焦点をあてることによって、マクロ的考察への橋渡しを試みたものとして十分注目されるものである。

(江見康一 一橋大学助教授)

J. バーネット著

『豊富と欠乏—1815年から今日までの
イギリスにおける食物の社会史』John Burnett, *Plenty and Want—A social history of
diet in England from 1815 to the present day*

London, Thomas Nelson Ltd., 1966, X+296 pp.

I

産業革命期以降のイギリスの食生活の実態については、経済史等の全体的な脈絡のなかで断片的に検討されたことはあっても、食事内容をふくむ食糧そのものに関する体系的な書物は、わたくしの知るかぎりでは、本書の刊行以前には認められない。著者自身もこのことに触れて、産業化したイギリスについて人間の基本的な必要物の変化に関する研究が、ほとんどあるいはまったくなされていないことの珍奇さを指摘している。

著者は、従来論じられて確信の域に達している食物に関するいくつかの神話を検証し、そのさい上流階級よりも労働者階級に関心の主軸をおいて考察している。語りつがれたいわゆる「飢餓の40年代」の否定など、著者の強調してやまないのは、作為によらず事実に基いての追求ということである。

本書の主要な特色と大いなる魅力は、まさに先入観にとらわれず事実に立脚して実証的に結論づけられた数々の食生活実態であり、またイギリス国民の社会改良をめざすひたむきな努力への精緻な立論構成であると言うことができよう。

II

著者の John Burnett は、食物の変遷に関して研究をつづけてきた。現在、Brunel College の社会科学部門の長であり、London University の講師を兼ねている。

本書の構成は、第1部(1815~50年)、第2部(1850~1914年)、第3部(1914年から現在まで)に大別され、各部がさらに4ないし5章より成っている。以下、章を追ってできるだけ著者の叙述にしたがいながら、若干のコメントをはさみつつ本書の内容の骨子を紹介してみよう。

第1部 第1章〈過渡期のイギリス〉では、まず19

世紀前半期に倍増した人口扶養の問題が論じられる。都市化現象の結果として、人口の半分は the new nation of town-dwellers として、他の半分の人々から食糧供給をおおがざるをえなかった。社会的な模倣化現象は、18世紀まではぜいたく品であった白いパンを普及させ、紅茶をすべての階級に供するようになった。しかし、1815~50年期には、消費トレンドの一般的な上昇を示す証拠はなにもない。ただし1845年以降、多くの食糧トレンドは鋭く上昇傾向をたどっている。

著者は、それ以前にくらべて「飢餓の40年代」といわれるような“hungrier”な事実は論証できないことを述べ、本書においては、実在しない“average”な消費者ではなく real people について議論すべきことを主張している。

第2章〈農業労働者〉では、かれらの劣悪な食生活が論じられる。かれらの食糧はその総生活水準に依拠し、総生活水準は逆に農業経済の諸状況に依るものであった。そして、かれら自身は、その食糧についていわば無為無策を余儀なくされたのである。かつてはミート・パイやプディングなどさまざまな食料を自分の口にしえたかれらが、一転して市場に供給される食糧づくりにおわれることになった。救貧法等も無力で、わずか一世代のあいだに farm servant は day labourer にかわり、さらに pauper へと転じた。Sir Frederic Eden がはじめて指摘したように、かれらの生活水準は家族数や地域によって均一ではなかったが、総じて言えば、かれらには最低の食生活費のおよそ半額しか稼得がなかったのである。

“meat”は塩づけのポークかベーコンのみを意味し、週1回以上食べる家庭はまれだったのである。

つづく第3章〈都市労働者〉では、食糧問題で穀物・肉類・乳製品の減少を結論した E. J. Hobsbawm とその逆の結論に達した R. M. Hartwell の最近の研究に触れ、かれらは1人当りの消費量について論じているのみで、

real people の actual diet を考察していないと批判している。

著者はこの時期の賃労働について、単一の“working class”を想定するには、賃銀額が個々にまた時期的にあまりにも幅がありすぎる点を強調する。雇用・不況・物価が食生活に大きくからんでいた。1831年の工場法に関する Sadler 委員会の証言は、工場児童の食生活の悲惨さを明らかにした。

労働者世帯家計は、植字工のような水準では肉類・地代・衣料・教育等に支出のウェイトがみられ、手編み工のような水準では poverty-line diet を直感させる数値をみることができる。貧困家庭ほど安価な炭水化物を求め、たん白質への依存度は低いことが証明された。

1848年、繁榮がとりもどされたこの年こそが、飢饉の半世紀に一応の終止符をマークしたのである。

第4章〈富裕者の食物〉では、産業革命による“the rich and the poor”間の断層をさぐっている。1850年以前には、土地貴族が“upper class”としてなお絶大な勢力をもち、くわえて資本家としての製造業者が“middle class”として参画をはじめていた。かれら“new rich”は精力的に上流社会への参入を企図した。フランス風の好み次第にとり入れられ、大量の肉類消費にくわえて鮮魚も食卓に供せられた。ディナー・パーティには料理の品数もふえシェリー酒やシャンペンもくわわった。Victoria 女王のためのそれなどは肝をつぶすほどに盛大であった。

明らかに、今日よりも当時の食欲は旺盛だったのである。そしてそれゆえに、著者はこう述べている——「富裕と貧困のコントラストを、食物以上にあざやかに示すものはない。1850年には、住居・衣服・立ち居ふるまいは収入テストとしてはなお誤ることがありえた。しかし、1人の人間のディナー・テーブルは、またたくうちにこの世におけるその人間の生活水準を詳細に告げてくれる。『君がなにを食べているか話してみたまえ』と Brillat-Savarin は言った。『そうしたら、わたしは君が何者であるかを話せる』」(p. 71.)。

第1部さいごの第5章〈食物の不純化〉では、19世紀前半期の未曾有の食物不純化の一般的流行を摘出している。著者は、その根元の一つとして食物の生産者と消費者とを断絶させた都市生活を挙げる。都市化現象とともに、パン原料にみょうばんが混入され、有害な色素で染められた紅茶が出まわった。

都市化や産業化とならんで、自由競争を前提として国家の役割りが変わったという認識が、food control を放棄

させたことも不純化の大きな要因となった。大衆は不純化の事実をほとんど知らず安価なものにとびついた。健康を害し栄養を低下させ、さらには middle class の道徳的退廃を招いた食物の不純化は、1870年代に効果ある立法が成立するまで、大手をふってイギリス全土をまかりとおっていたのである。

III

第2部 第6章〈生活水準〉では、賃銀と物価・食糧消費と支出・食糧供給・食品産業・食品の小売りについて論じている。“The Golden Age”, “Great Depression”をへて富の再配分期にいたる1850年以降は、全体的には実質賃銀に若干の改善がくわえられ、poverty 段階からは一段階上がったが、豊かさとはなおはるかにへだたったままであった。

第1次大戦まえには肉類の消費が増大し、馬鈴薯とパンの消費は減った。パンの消費低下は生活水準の上昇と広義において結びつく現象であった。そして、食料品価格の低下が、消費増大の主原因の一つであった。

19世紀後半の急激な人口増加は、輸入食糧への依存度を高めた。1914年までに穀物の4分の3を輸入し、食肉も冷凍技術の進歩とあいまって大量に入ってきた。「安価で良質の輸入食肉は、労働者階級の食事に一種の革命をおこした」(p. 101.)。また、19世紀末にはかつては小規模であった食品産業が大規模かつ機械化され“industrial revolution”のさいごをかざる主要産業にまで成長したのであった。

食品小売り業の発展や包装食品の発売も19世紀末の一特色で、リプトンやライオンズ紅茶もパッケージ・ティとして売出された。

第7章〈イギリスの農村地域——その虚構と現実〉では、地方労働者の周期的な貧困と欠乏の状態が描写される。死なない程度の生活は、救貧法や教育法によっても向上せず脱農化現象が引きつづいた。1863年の Edward Smith 博士の調査でも、肉類はなおぜいたく品あつかいであったことがわかる。こうした事情は、第1次大戦前夜にもほとんど同じで、かの Seebohm Rowntree は食物の栄養価が1人の人間のたんに“moderate”な労働のための必要最低限にも達していないことを明らかにした。減食(under-feeding)は1914年においても労働者大多数の宿命であり、肉類は一家において“for the man only”であった。国民体位の低下が、開戦とともに社会問題化したのも当然の成りゆきであった。

第8章〈イギリスの都会地——その貧困と進歩〉では、

都市労働者の漸進的な生活向上の若干の局面を叙述している。19世紀後半は一般的には労働者の快適さの水準は上昇した。しかし、夫が最高の食事をとり妻や子は劣ったものでまんするという食生活は存続していた。地方農村にくらべての利点は、小売り店間の競争の激しさから食料品価格が割安でしかも少量買いができたということであった。大道商人も安くて新規な食料品を供して労働者の食事にいろどりをそえる役割りをした。

19世紀の最終四半期以降、労働者階級の食事水準は目立って向上した。1902年の調査では、肉類消費量は40年まえより倍増した。にもかかわらず、かのCharles Boothの調査からも明らかなように貧困の解消にはほどとおかった。Londonでは69.3%の“in comfort”とともに30.7%の“in poverty”がみられた。著者も述べるように“working-class pattern”が存在するのではなくて、労働者階級内部に大きなへだたりが存在したのである。

つぎに第9章〈高級な生活〉では、土地貴族と結びついて一団となった新興勢力たるmiddle classesの食生活等が告げられる。かれらのディナー・パーティは仕事と快楽とを結びつけるものであった。Buckingham宮殿のディナーは豪華をきわめ、土地貴族らより成る最高の社交界の食事習慣は王室の例に酷似したものであった。しかし、大戦まえまでにはディナーは簡素化され過大な肉類消費は新栄養知識にうらづけられた野菜等にかわっていった。

〈食物の品質〉に関する第10章では、1850年代の食品不純化・自発的改良・初期の食品規制立法・純良食品の創出について論及されている。存続していた不純食品に対して業者による自発的な改良が立法の先駆をなし、また医師たちのキャンペーンも一つの威力となった。妥協の所産として最初のAdulteration of Foods Actが1860年に通過し、さらに1872年の改正法をへて効力あるSale of Food and Drugs Actが1875年に成立した。マーガリン・バター・ミルクなど広範な飲食物が、1914年までにstatutory standard下に入った。パン・紅茶・ビールなど、安心して摂取しうる時期がようやく到来した。

IV

第3部 第11章〈第1次世界大戦〉では、戦時下の食生活、なかんずく食糧確保について述べられている。銃前・銃後を問わず食事は従来よりも高い水準を維持しえた。1916年、Food Departmentが商務省に設けられ

た。

イギリスの食糧配給制には、供給の確保・公正な分配・可能なかぎりの低価格維持という主要な3目的があった。そしてこれらは大過なく達せられたのである。食糧統制とならんで雇用の増大と安定で、労働者の収入が増えたことも大戦間にかえって生活水準が改善されたという逆説の大きな要因をなしていた。

第12章〈大戦間期〉では、増大した購買力によるバター等の保健食品の消費増加・輸入食糧への依存率の増進・砂糖精製等の大規模経営体の誕生・食品小売り業の発展・ブランド商品の流通・外食習慣の普及・上流階級の食事の簡素化等が概説される。1930年代の“average” dietは以前よりも“better”かつ“cheaper”ではあったが、所得格差は厳存していた。1936年2月、The Timesは「人口の半数は不十分な食事あるいは不十分な保健のままに暮している」と述べ、John Boyd Orrは1939年にもなお人口の3分の1は水準以下の食事に甘んじていると結論づけた。

第13章〈第2次世界大戦〉では、皮肉にも1940年代の戦中・戦後の苦難の時期にまたしても食事の改善がなされたことを告げる。今次大戦下の食糧統制は①国内農業振興による輸入食糧の半減、②Ministry of Foodの開戦と同時の設立、③栄養科学に立脚した合理的な配給政策の樹立により、前大戦時よりも多くの面で容易に行われた。価格騰貴も問題化せず、完全雇用と着実な賃銀上昇と食糧統制は、かの低水準におかれた人口の3分の1を占める人々の生活水準をも目にみえて向上させたのである。

最後の第14章〈1945年以降〉では、富裕者と貧困者とのギャップの縮小化傾向を指摘している。インフレ・景気後退・労働争議にもかかわらず生活費の伸びをこえて賃銀上昇がつづいたことは、“working class”と“middle class”との区分を困難にしてきたと著者は言う。

1953年にすべての食糧統制は撤廃された。パン・肉類・バター・鮮魚は今次大戦以前よりも消費量が低下し、一方、とり肉・卵・野菜・果実の消費量は増大している。食事は軽くてかさばらず、しかも栄養ゆたかなものになっていると言えよう。しかしながら、不純食品は現存している。食料添加物の“permitted”と“prohibited”の限界は、新しい科学知識とともにきわめて流動的なことを銘記すべきであろう。

著者Burnettは、食事・食料に関する研究の長きにわたる無視をあらためて嘆息しつつその叙述を閉じている。

V

歴史的叙述の骨子のみを収約することは、しばしば原著の説得力を減殺することになる。本書の紹介にさいしても、わたくしはこの点にすくなからぬ危惧の念をいだいている。

それはさておき、以下に若干の読後感をしるして責を果したい。最大のコメントは上述の原著紹介それ自体である。原著においてわたくしが問題を感じた部分がそこにしるされているからである。いささかそれを敷衍すれば、つぎのとおりである。

(1)産業革命研究に関する「悲観説」・「楽観説」には流動的要素がすくないが、著者は前説に傾斜しつつも独自の生活水準像の設定に努力している。しかし、食生活が全生活要素と有効に結びついて検討されていないのでその成果はなお十分とは言いがたいところにとどまっているようである。

(2)著者の想定する階級構成は、階級間および階級内の両面にわたって十分な説得力をもつものとは言いがたい。食生活水準の近似化傾向のみをもって階級間格差の縮小や階級そのものの区分の不鮮明化を論ずることは納得で

きないものを感じる。

(3)戦時食糧政策と国家の戦争政策全体との結びつきの解明が欠落している。総力戦期における国家意図の明確な抽出なしに独立して食糧政策を論ずることは、戦時経済政策の無批判な美化に通ずる危険性が絶無ではないように考えられる。

(4)総じて経済的視角からの分析が十分に深くなく、流通機構の問題にかぎってみても分析が平板かつ安易にながれているきらいがある。蓄積された経済史研究の成果が、有効に活用されることを期待したい。

(5)以上のような注文にもかかわらず、綿密な食事・食料・食生活の分析は、得がたい第1次資料等の駆使によって従来のイギリス研究の空白をみたくすものと言えよう。昭和42年2~3月、病菌ブタ問題等に不安感をあおられたわれわれにとっては、不純食品についての著者の深い造詣は、とくに切実な問題提起として受けとめられた。イギリス社会改良の一環を形成すべき食生活水準改善をふくむ食糧問題について著者 Burnett 博士のいっそうの研鑽を念じたい。

(石畑良太郎 東洋大学助教授)

— 執 筆 者 紹 介 —

お 小	くら 倉	じょう 襄	じ 二	同志社大学教授
こ 小	ねま 沼		たけし 正	社会保障研究所所員
た 田	しろ 代	ま 末	じ 二 お 男	東北大学教授
な 平		こう 恒	じ 次	カリフォルニア、フタソフォード大学客員教授
や 山	くち 口	しん 新	いち 一 ろう 郎	厚生省大臣官房会計課課長補佐
や 山	だ 田	ゆう 雄	さう 三	社会保障研究所長
こ 小	やま 山	みち 路	お 男	横浜市立大学教授・社会保障研究所専門委員
た 谷		はる 昌	つね 恒	社会保障研究所所員
み 三	うら 浦	ぶん 文	お 夫	社会保障研究所所員

社会 保 障 統 計

この「社会保障統計」欄をよむ上に：

1. 社会保障の概念規定については、まだ十分な結論がなされていない。従来の「社会保障」の概念にとらわれることなく、もう少し広く「社会開発」的視点から資料の収集をはかることにしている。
2. 毎会計年度ごとに刊行される 1~4 号の 4 冊によって、一つの体系的概観が可能であるように、諸統計の配置を考慮してあるうえに、その号かぎりの特殊表をも付加する建前をとっている。
3. 本欄の構成は主要資料の図示、国際比較および国内関連資料の収録の 3 区分を原則とし、可能な限り最新の数字に入れ替えることとしているが、各国の社会保障費など、更新すべき数字のまだ入手が不可能であるものについては、従来採用の数字をそのまま再録してある。
4. 本号では、社会保障費、人口について、前者は国別、後者は地域別に国際比較を行い、国内資料は人口、就業構造、社会保障費、生活保護、社会福祉施設についての年次推移をみるとともに、生活保護についてはさらに都道府県別にも観察した。
以上のほか、本号の特集として「社会保障の最低基準」について取り上げられているので、統計資料としても、だいたいそれにそった世帯の所得分布統計を掲載した。
5. 各統計表中に使用している記号は、つぎのような場合に用いてある。

計数のない場合	—
計数不明の場合	…
統計項目のあり得ない場合	・
数値が微小 (0.05 未満) の場合	0.0
使用した計数の年次等が異なる場合	*

(曾原利満, 奥口圭野)

目 次

図 表	
図 1	わが国の年齢階級別人口の推移……………96
図 2	地域別にみた非農林業有業者の全有業者 中に占める割合の推移……………96
図 3	農林・非農林業別にみた従業上の地位別 有業者構成比の推移……………96
国際比較	
表 1	地域別推計人口……………97
表 2	地域別にみた年齢 3 区分別推計人口構成比…98
表 3	国民所得に占める社会保障費の割合…………99
表 4	社会保障費の主要項目構成比……………100
人口および有業者数	
表 5	年齢 3 区分別推計人口……………102
表 6	普通世帯・準世帯別にみた推計世帯数…………102
表 7-1	地域別にみた産業大分類別有業者数と その構成比……………103
表 7-2	地域別にみた産業大分類別有業者数と その構成比……………103
表 8-1	地域別にみた農・非農および従業上の 地位別有業者数とその構成比……………104
表 8-2	地域別にみた農・非農および従業上の 地位別有業者数とその構成比……………104
社会保障費	
表 9	社会保障関係総費用の年次推移……………105
表 10	社会保障関係国庫負担の年次推移……………105
生活保護, 社会福祉施設	
表 11	生活保護法による保護状況の年次推移…………106
表 12	都道府県別にみた生活保護法による保護費…………107
表 13	社会福祉施設数および在所者数……………108
世帯所得分布	
表 14	勤労者世帯・個人営業世帯別にみた年間 収入階級別世帯分布……………109
表 15	市町村階級別にみた現金実収入階級別世 帯分布……………109
表 16	経営耕地規模別にみた農家所得階級別農 家戸数分布……………110
表 17	世帯類型(高齢, 母子, その他)別にみた 所得階級別世帯分布……………110
表 18	世帯主の就業・不就業状態, 従業上の地 位別にみた収入階級別世帯分布……………111
一般世帯と被保護世帯の消費支出	
表 19	東京都(区部)における実収入 5 分位階級別 一般世帯と被保護世帯の支出……………111
低消費水準世帯	
表 20	低消費水準世帯数および世帯人員の年次 推移……………112

図1 わが国の年齢階級別人口の推移（昭和10, 22, 40, 80年）

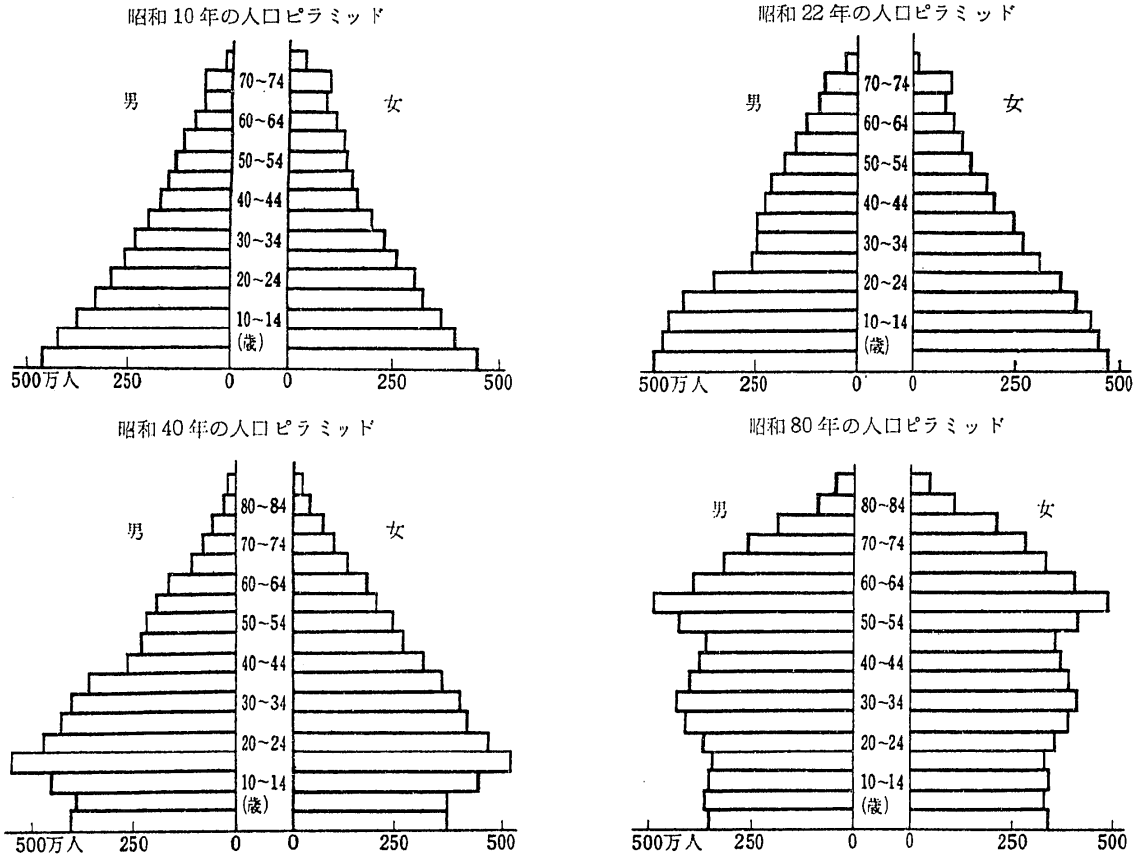
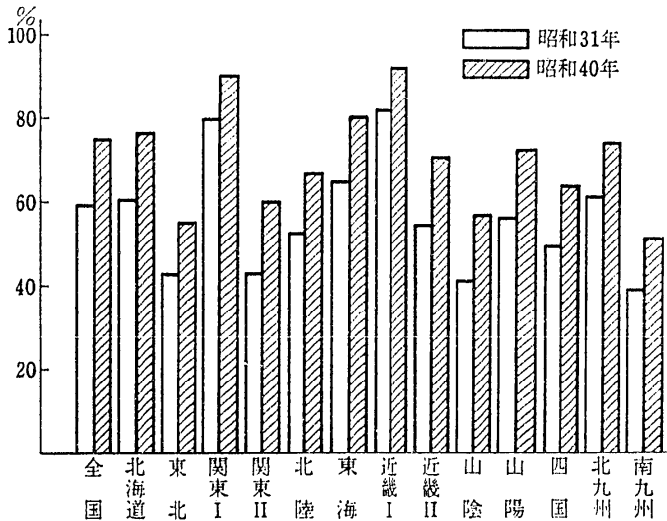
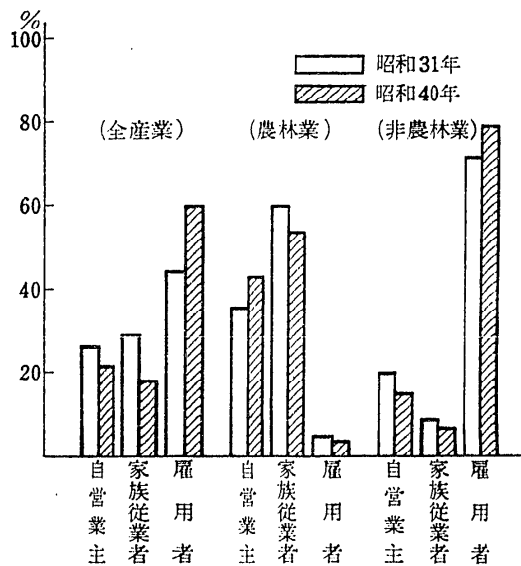


図2 地域別にみた非農林業有業者の全有業者中に占める割合の推移（昭和31, 40年）



資料 総理府統計局『就業構造基本調査報告』昭和31, 40年

図3 農林・非農林業別にみた従業上の地位別有業者構成比の推移（昭和31, 40年）



注 31年は有業者, 40年は就業者の従業上の地位別構成比。
資料 総理府統計局『就業構造基本調査報告』昭和31, 40年。

国際比較

表1 地域別推計人口(1960~2000年)

(単位 1,000人)

地 域	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
世界総計	2,998,180	3,280,522	3,591,773	3,944,137	4,330,037	4,746,409	5,187,929	5,647,923	6,129,734
先進地域	976,414	1,031,759	1,082,150	1,135,587	1,193,854	1,256,179	1,318,433	1,379,812	1,441,402
後進地域	2,021,766	2,248,763	2,509,623	2,808,550	3,136,183	3,490,230	3,869,496	4,268,111	4,688,332
A 東アジア	794,144	851,520	910,524	975,935	1,041,097	1,104,903	1,167,882	1,228,006	1,287,270
1 主要地域	654,181	700,000	748,000	799,000	850,000	900,000	950,000	998,000	1,045,000
2 日 本	93,210	97,523	101,465	106,174	111,064	115,169	118,280	120,561	122,400
3 他の東アジア	46,753	53,997	61,059	70,761	80,033	89,734	99,602	109,445	119,870
B 南アジア	865,247	976,341	1,106,905	1,256,352	1,420,258	1,596,329	1,782,525	1,973,889	2,170,648
4 南中央アジア	587,277	659,977	746,892	846,932	953,709	1,064,374	1,177,133	1,288,246	1,398,810
5 南東アジア	218,866	249,213	283,035	320,720	364,310	414,686	471,973	535,170	603,272
6 南西アジア	59,104	67,151	76,978	88,700	102,239	117,269	133,419	150,473	168,566
C ヨーロッパ	424,657	440,303	453,918	466,772	479,391	491,891	503,858	515,674	526,968
7 西ヨーロッパ	134,536	139,456	143,766	147,876	151,845	155,724	159,769	163,635	167,699
8 南ヨーロッパ	117,488	121,831	125,671	129,205	132,569	136,342	139,238	142,539	145,360
9 東ヨーロッパ	96,852	101,414	105,354	109,341	113,597	117,414	121,601	125,181	128,426
10 北ヨーロッパ	75,781	77,602	79,127	80,350	81,380	82,411	83,250	84,319	85,483
D11 ソ 連	214,400	231,000	245,700	260,800	277,800	296,804	316,090	334,845	353,085
E アフリカ	272,924	306,173	345,949	393,257	448,869	513,026	586,702	671,207	767,779
12 西アフリカ	85,973	98,359	112,862	129,851	149,818	173,369	201,832	236,082	277,192
13 東アフリカ	75,032	81,957	90,397	100,505	112,515	126,518	142,528	161,153	183,119
14 中央アフリカ	28,345	30,553	33,299	36,632	40,592	45,225	50,610	56,965	64,519
15 北アフリカ	65,955	75,351	86,712	100,408	116,369	133,920	152,577	172,185	192,148
16 南アフリカ	17,619	19,953	22,679	25,861	29,575	33,994	39,155	44,822	50,801
F17 北アメリカ	198,664	213,150	226,803	242,942	261,629	283,105	305,926	329,186	354,007
G ラテン・アメリカ	212,431	244,880	283,263	327,584	378,437	435,558	497,920	565,681	638,111
18 熱帯南アメリカ	112,479	131,334	153,838	179,798	209,506	242,902	279,613	319,463	361,985
19 中央南アメリカ	46,811	54,844	64,595	76,359	90,433	106,662	124,655	144,469	165,901
20 温帯南アメリカ	32,796	35,966	39,302	42,708	46,221	49,778	53,227	56,771	60,514
21 カリブ地域	20,345	22,736	25,528	28,719	42,277	36,216	40,425	44,978	49,711
H 大 洋 州	15,713	17,155	18,711	20,495	22,556	24,793	27,026	29,435	31,866
22 オーストラリア, ニュージーランド	12,687	13,817	14,962	16,191	17,749	19,432	21,052	22,775	24,428
23 メラネシア	2,166	2,338	2,549	2,804	3,107	3,461	3,874	4,360	4,938
24 ポリネシア, ミク ロネシア	860	1,000	1,200	1,500	1,700	1,900	2,100	2,300	2,500

資料 UN, World Population prospects Assessed in 1963, 1966.

表2 地域別にみた年齢3区分別推計人口構成比(1960, 80, 2000年)

(単位: %)

地域	年 度 年 齢	1960年			1980				2000				
		計	0~14歳	15~64	65~	計	0~14歳	15~64	65~	計	0~14歳	15~64	65~
世界総計		100.0	36.4	58.6	5.0	100.0	35.8	58.4	5.8	100.0	32.4	61.2	6.4
A 東アジア		100.0	36.1	59.7	4.2	100.0	32.1	62.4	5.5	100.0	26.5	66.1	7.4
1 主要地域		100.0	36.4	59.5	4.1	100.0	32.8	62.0	5.2	100.0	26.8	66.3	6.9
2 日本		100.0	29.9	64.4	5.7	100.0	15.2	69.0	8.6	100.0	19.0	67.3	13.7
3 他の東アジア		100.0	43.9	53.1	3.0	100.0	39.4	56.6	4.0	100.0	31.2	63.6	5.2
B 南アジア		100.0	41.1	55.8	3.1	100.0	41.6	54.8	3.6	100.0	34.5	60.9	4.6
4 南中央アジア		100.0	40.9	56.0	3.1	100.0	42.0	54.5	3.5	100.0	32.8	62.6	4.6
5 南東アジア		100.0	40.7	56.2	3.1	100.0	40.5	55.6	3.9	100.0	38.0	57.4	4.6
6 南西アジア		100.0	43.7	53.4	2.9	100.0	42.8	54.0	3.2	100.0	37.3	58.7	4.0
C ヨーロッパ		100.0	25.7	64.5	9.8	100.0	23.0	63.9	13.1	100.0	22.9	64.0	13.1
7 西ヨーロッパ		100.0	23.8	65.0	11.2	100.0	22.5	63.0	14.5	100.0	23.0	63.7	13.3
8 南ヨーロッパ		100.0	27.1	64.7	8.2	100.0	23.6	65.3	11.1	100.0	22.9	63.9	13.2
9 東ヨーロッパ		100.0	28.3	63.3	8.4	100.0	23.5	64.1	12.4	100.0	23.0	64.4	12.6
10 北ヨーロッパ		100.0	24.1	64.6	11.3	100.0	22.4	62.9	14.7	100.0	22.7	64.0	13.3
D11 ソ連		100.0	30.8	63.0	6.2	100.0	26.1	64.4	9.5	100.0	27.1	61.7	11.2
E アフリカ		100.0	43.1	54.2	2.7	100.0	43.6	53.6	2.8	100.0	42.3	54.5	3.2
12 西アフリカ		100.0	46.1	51.8	2.1	100.0	46.1	51.7	2.2	100.0	46.5	51.1	2.4
13 東アフリカ		100.0	41.7	55.5	2.8	100.0	41.3	55.7	3.0	100.0	41.9	54.7	3.4
14 中央アフリカ		100.0	38.1	58.4	3.5	100.0	40.2	56.1	3.7	100.0	41.6	54.6	3.8
15 北アフリカ		100.0	43.2	53.9	2.9	100.0	43.9	53.0	3.1	100.0	37.1	59.1	3.8
16 南アフリカ		100.0	42.2	54.7	3.1	100.0	42.8	54.0	3.2	100.0	40.9	55.5	3.6
F17 北アメリカ		100.0	31.3	59.7	9.0	100.0	29.9	60.7	9.4	100.0	29.8	61.3	8.9
G ラテン・アメリカ		100.0	41.7	55.0	3.3	100.0	42.1	54.0	3.9	100.0	38.0	57.7	4.3
18 熱帯南アメリカ		100.0	43.1	54.2	2.7	100.0	43.6	52.9	3.5	100.0	38.8	57.3	3.9
19 中央南アメリカ		100.0	45.5	51.1	3.4	100.0	45.3	51.5	3.2	100.0	40.5	56.0	3.5
20 温帯南アメリカ		100.0	32.5	62.6	4.9	100.0	30.7	61.9	7.4	100.0	27.9	63.2	8.9
21 カリブ地域		100.0	39.9	56.2	3.9	100.0	40.1	55.9	4.0	100.0	35.6	59.7	4.7
H 大洋州		100.0	31.7	60.5	7.8	100.0	30.8	60.9	8.3	100.0	31.6	59.9	8.5
22 オーストラリア, ニュージーランド		100.0	30.6	60.9	8.5	100.0	29.1	61.8	9.1	100.0	29.6	61.0	9.4
23 メラネシア		100.0	38.1	58.4	3.5	100.0	40.2	56.1	3.7	100.0	41.6	54.6	3.8

資料 UN, World Population Prospects Assesed in 1963, 1966.

表 3 国民所得に占める社会保障費の割合 (1960年)

国 名	国民所得	社会 保 障 費	国民所得に占める社会 保障費の割合(%)	備 考
ヨーロッパ州				
スウェーデン	100万クローネ 57,021	100万クローネ 7,901.1	13.86	
ノルウェー *	100万クローネ 22,884	100万クローネ 3,061.3	13.38	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
フィンランド	100万新マルク 11,499	100万新マルク 1,375.55	11.96	
デンマーク *	100万クローネ 30,738	100万クローネ 4,213.8	13.71	(1959. 4. 1-60. 3. 31)
オーストリア	10億シリング 124.9	100万シリング 23,063	18.47	
スイス	100万フラン 31,345	100万フラン 2,788.6	8.90	
イギリス	100万ポンド 20,486	100万ポンド 2,831.4	13.82	
西ドイツ	10億ドイツマルク 229.8	100万ドイツマルク 47,970	20.87	
フランス	10億新フラン 226.8	100万新フラン 40,776.0	17.98	
オランダ *	100万ギルダー 35,155	100万フローリン 4,731.0	13.46	(guilder = guldeu = florin)
イタリア	10億リラ 15,692	100万リラ 2,651,326	16.90	
スペイン	10億ペセタ 527.5	100万ペセタ 26,414	5.00	
ポルトガル	10億エスクード 59.9	100万エスクード 3,794.2	6.34	
ポーランド	10億ズロチ 371.5	100万ズロチ 33,535	9.02	
ユーゴスラビア	10億ディナール 2,686	100万ディナール 328,091	12.21	
北アメリカ州				
カナダ *	100万ドル 26,433	100万ドル 3,199.5	12.10	(1959. 4. 1-60. 3. 31)
アメリカ合衆国	10億ドル 397.8	100万ドル 31,360	7.88	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
南アメリカ州				
ベネズエラ *	100万ボリバル 19,742	100万ボリバル 666.38	3.38	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
アジア州				
日本	10億円 11,505	100万円 722,629	6.23	
インド *	10億ルピー 129.5	100万ルピー 1,832.9	1.42	(1959. 4. 1-60. 3. 31)
フィリピン *	100万ペソ 10,008	100万ペソ 137.91	1.38	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
台湾	100万台湾ドル 48,008	100万台湾ドル 747.8	1.56	
トルコ	100万リラ 44,359	100万トルコリラ 658.0	1.48	
イスラエル	100万イスラエルポンド 3,482	100万イスラエルポンド 318.4	9.14	
アフリカ州				
アラブ連合	100万エジプトポンド 1,187.8	100万エジプトポンド 13.22	1.11	1958年度
ガーナ *	100万ギリシヤポンド 432	100万ギリシヤポンド 6.22	1.44	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
大洋州				
オーストラリア *	100万オーストラリアポンド 5,463	100万オーストラリアポンド 563.3	10.31	(1959. 7. 1-60. 6. 30)
ニュージーランド *	100万ニュージーランドポンド 1,037	100万ニュージーランドポンド 158.9	15.31	(1959. 4. 1-60. 3. 31)
ソ 連	10億新ルーブル 147	100万ルーブル 14,749	10.00	

注 1) *印は 1959 年度.

2) United Arab Republic のみ 1958 年度.

資料 1 UN, Statistical Yearbook 1963.

2 UN, Yearbook of National Accounts Statistics 1963.

3 ILO, The Cost of Social Security 1958-1960.

カナダ (100万ドル)	1,208.4	37.8	498.6	15.6	127.8	4.0	730.8	22.8	364.4	11.4	269.5	8.4	3,199.5	100.0
アメリカ合衆国 (100万ドル)	17,416	55.5	—	—	2,936	9.4	2,257	7.2	4,139	13.2	4,612	14.7	31,360	100.0
南アメリカ州 ベネズエラ (100万ポリアル)	198.2	29.7	—	—	—	—	468.1	70.3	—	—	—	—	666.38	100.0
アジア州 日本 (100万円)	382,305	52.9	—	—	102,522	14.2	33,900	4.7	80,660	11.2	123,242	17.1	722,629	100.0
インド (100万ルピー)	261.7	14.3	—	—	744.0	40.6	826.4	45.1	0.8	0.0	—	—	1,832.9	100.0
フィリピン (100万ペソ)	8.57	6.2	—	—	42.34	30.7	58.55	42.5	6.08	4.4	22.37	16.2	137.91	100.0
台湾 (100万台湾ドル)	89.7	12.0	—	—	142.9	19.1	217.5	29.0	297.4	39.8	—	—	747.8	100.0
ベトナム (100万ピアストル)	0.3	0.0	143.4	15.97	184.2	20.5	445.0	49.5	60.9	6.8	64.4	7.2	898.2	100.0
トルコ (100万トルコドル)	232.1	35.3	—	—	296.5	45.1	122.1	18.6	7.1	1.1	—	—	658.0	100.0
イスラエル (100万イスラエルポンド)	190.2	59.7	8.1	2.54	—	—	87.4	27.5	25.1	7.9	7.5	2.4	318.4	100.0
アフリカ州 アラブ連合 (100万エジプトポンド)	1.93	10.5	1.72	9.38	1.96	10.7	11.76	63.9	1.00	5.4	0.03	0.2	18.40	100.0
ガナ (100万ガーナポンド)	0.07	1.1	—	—	2.33	37.5	3.79	60.9	—	—	0.03	0.5	6.22	100.0
大洋州 オーストラリア (100万オーストラリアポンド)	364.9	64.8	—	—	30.7	5.5	71.6	12.7	12.4	2.2	83.8	14.9	563.3	100.0
ニュージーランド (100万ポンド)	112.4	70.7	—	—	9.3	5.9	25.3	15.9	0.7	0.4	11.3	7.1	158.9	100.0
その他 (100万ルピー)	9,429	63.9	496	3.36	—	—	4,824	32.7	—	—	—	—	14,749	100.0

国内資料
人口および有業者数

表 5 年齢 3 区分別推計人口 (昭和 30~90 年)

(単位 1,000 人)

	総 数				男				女			
	総 数	0~14歳	15~64	65 以上	総 数	0~14歳	15~64	65 以上	総 数	0~14歳	15~64	65 以上
30年	89,276	29,798	54,729	4,748	43,861	15,179	26,654	2,028	45,415	14,620	28,075	2,720
31	90,259	29,414	56,002	4,842	44,355	14,990	27,290	2,075	45,903	14,424	28,711	2,768
32	91,088	28,909	57,240	4,938	44,771	14,742	27,909	2,121	46,317	14,168	29,331	2,818
33	92,010	28,513	58,432	5,065	45,230	14,549	28,499	2,182	46,781	13,964	29,934	2,883
34	92,971	28,105	59,657	5,209	45,707	14,350	29,106	2,251	47,264	13,756	30,551	2,957
35	93,419	28,067	60,002	5,350	45,878	14,335	29,220	2,323	47,541	13,731	30,784	3,027
36	94,285	28,067	60,715	5,503	46,304	14,337	29,572	2,395	47,980	13,730	31,144	3,107
37	95,178	27,274	62,261	5,642	46,744	13,935	30,349	2,461	48,434	13,339	31,913	3,182
38	96,156	26,416	63,903	5,836	47,230	13,500	31,179	2,552	48,925	12,916	32,725	3,285
39	97,186	25,591	65,580	6,015	47,744	13,085	32,022	2,636	49,443	12,506	33,558	3,380
40	98,287	25,118	66,966	6,204	48,291	12,848	32,724	2,718	49,996	12,269	34,242	3,485
41	99,323	24,274	68,631	6,418	48,889	12,414	33,635	2,841	50,434	11,860	34,997	3,577
42	100,266	23,942	69,659	6,665	49,364	12,247	34,158	2,958	50,903	11,695	35,501	3,707
43	101,248	23,777	70,559	6,913	49,859	12,166	34,617	3,076	51,389	11,611	35,941	3,836
44	102,277	23,774	71,378	7,124	50,380	12,166	35,036	3,178	51,896	11,608	36,342	3,946
45	103,327	23,810	72,162	7,355	50,914	12,185	35,444	3,285	52,413	11,626	36,718	4,069
46	104,371	23,908	72,914	7,549	51,446	12,235	35,831	3,380	52,925	11,673	37,083	4,170
47	105,420	24,099	73,484	7,837	51,982	12,333	36,136	3,513	53,438	11,766	37,348	4,324
48	106,480	24,271	74,085	8,124	52,525	12,422	36,459	3,645	53,955	11,849	37,626	4,479
49	107,550	24,415	74,698	8,437	53,076	12,496	36,796	3,784	54,474	11,919	37,902	4,653
50	108,635	24,620	75,259	8,756	53,638	12,601	37,108	3,929	54,997	12,019	38,152	4,826
55	113,265	25,087	77,882	10,296	56,046	12,843	38,621	4,582	57,220	12,245	39,261	5,714
60	116,458	24,335	80,617	11,506	57,724	12,459	40,253	5,012	58,735	11,877	40,364	6,494
65	118,619	22,722	82,826	13,072	58,889	11,632	41,637	5,620	59,730	11,089	41,189	7,452
70	120,225	21,545	83,357	15,323	59,788	11,030	41,991	6,767	60,437	10,515	41,366	8,556
75	121,353	21,362	82,363	17,628	60,458	10,937	41,563	7,958	60,895	10,425	40,799	9,670
80	121,698	21,481	80,724	19,493	60,725	10,998	40,781	8,947	60,973	10,483	39,943	10,547
85	120,817	21,124	78,291	21,402	60,301	10,815	39,539	9,947	60,516	10,309	38,752	11,455
90	119,015	20,226	74,941	23,848	59,432	10,355	37,882	11,195	59,583	9,871	37,060	12,652

注 各年 10 月 1 日現在。

資料 30 年~40 年 総理府統計局、『全国年齢別人口の推計』。

41 年~90 年 人口問題研究所、『男女年齢別推計人口 (39 年 6 月 1 日)』。

表 6 普通世帯, 準世帯別にみた推計世帯数 (昭和10~65 年)

	推計年次		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
			普通世帯 A推計 ¹⁾	普通世帯 B推計 ²⁾	普通1人世帯 A推計 ³⁾	普通1人世帯 B推計 ³⁾	準世帯	(1)+(5) 総世帯 A推計	(2)+(5) 総世帯 B推計	総人口	(8)/(6) 平均世帯人 員 A推計	(9)/(7) 平均世帯人 員 B推計	
	西 暦	昭 和	単位: 1,000										
(実 績)	1935	10	13,257.6		—	—	120.5	13,378.1		68,661.7		5.13	
	1940	15	14,091.2		—	—	127.8	14,218.9		72,539.7		5.10	
	1950	25	16,425.4 ⁴⁾		—	—	154.7 ⁴⁾	16,580.1		83,199.6		5.02	
	1955	30	17,383.3		601.0	—	576.6	17,959.9		89,275.5		4.97	
	1960	35	19,678.3		1,023.0	—	978.0	20,656.2		93,418.5		4.52	
	1965	40	22,954.6		1,417.4	—	1,129.1	24,083.7		98,275.0		4.08	
(推 計)	1966	41	23,516.5	23,614.0	1,434.6	1,450.0	1,152.4	24,668.9	24,766.4	99,323.0	4.03	4.01	
	1967	42	24,087.3	24,283.2	1,488.1	1,520.2	1,174.3	25,261.6	25,457.5	100,266.0	3.97	3.94	
	1968	43	24,753.9	25,060.4	1,543.8	1,586.3	1,194.2	25,948.1	26,254.6	101,248.0	3.90	3.86	
	1969	44	25,421.0	25,837.7	1,598.9	1,666.5	1,212.1	26,333.1	27,049.8	102,277.0	3.84	3.78	
	1970	45	26,087.5	26,614.8	1,674.1	1,761.6	1,227.7	27,315.2	27,842.5	103,327.0	3.78	3.71	
	1975	50	29,578.8	29,806.1	1,879.4	1,899.6	1,199.7	30,778.5	31,005.8	108,635.0	3.53	3.50	
	1980	55	32,840.5		2,007.6		1,153.9		33,994.4		113,265.0	3.33	
	1985	60	35,118.6		2,126.2		1,150.7		36,269.3		116,458.0	3.21	
	1990	65	36,909.8		2,261.8		1,187.2		38,097.0		118,619.0	3.11	

注 1) A推計は昭和 45 年の日本全体の世帯主率が昭和 35 年国勢調査にみられる全都市部と全国「人口集中地区」の中間値に直線的に変化し, 昭和 50 年には全国「人口集中地区」の率に向って, 昭和 55 年には全国市部における「人口集中地区」の率を目標とし変化し, 以後一定となるよう仮定した。
2) B推計は昭和 45 年までに日本全体の世帯主率が昭和 35 年国勢調査時の全国「人口集中地区」の率に一致し, 昭和 50 年に全国市部における「人口集中地区」のそれと一致するものとし, 以後一定と仮定した。
3) 「一般世帯」で普通世帯+すべての1人世帯。
4) 1人の準世帯を含まない。総じて昭和 30 年以前の世帯の定義, とくに準世帯のそれは昭和 35 年以後のものとはかなり異なり, また昭和 30 年以前についても昭和 15 年以前, 昭和 25 年, 昭和 30 年の国勢調査の定義はそれぞれ異なるため, 準世帯数の時系列的比較は困難である。
5) 各年 10 月 1 日現在。

資料 人口問題研究所『全国都道府県別世帯数の将来推計』, 昭和 41 年 8 月推計。

表 7-1 地域別にみた産業大分類別有業者数とその構成比 (昭和 31 年) (単位 実数1,000人 構成比%)

	全産業	農林業	非 農 林 業								分類不能の産業	
			総 数	漁業水産 養殖業	鉱 業	建設業	製造業	卸売小売業 金融保険不 動産業	運輸通信 その他の 公益事業	サービ ス業		公 務
			実 数									
全 国	39,863	16,095	23,727	636	602	1,871	7,039	6,126	2,123	4,262	1,069	41
海 道	1,861	731	1,127	99	127	108	164	243	143	189	51	3
北 関 東	4,113	2,336	1,775	87	68	190	315	485	184	353	93	3
東 関 東	6,433	1,299	5,129	52	14	316	1,704	1,412	405	980	247	3
北 関 東	3,761	2,148	1,611	11	31	119	474	455	127	315	76	0
近 畿	2,457	1,165	1,290	32	14	125	402	330	115	223	52	1
山 陽 国	4,404	1,563	2,838	73	29	192	1,122	671	217	441	96	1
北 九 州	4,208	758	3,437	23	12	205	1,321	916	299	537	123	13
近 畿	1,182	539	643	12	5	54	201	163	63	113	31	1
山 陽 国	746	436	307	13	4	34	58	77	32	68	21	3
山 陽 国	2,488	1,092	1,396	41	36	132	398	323	154	247	66	0
北 九 州	1,938	982	953	55	13	87	236	247	91	173	53	2
山 陽 国	3,173	1,232	1,934	75	21	176	383	459	171	372	86	8
北 九 州	2,326	1,420	906	46	21	90	166	261	74	192	57	1
			構 成 比									
全 国	100.0	40.4	59.5	1.6	1.5	4.7	17.7	15.4	5.3	10.7	2.7	0.1
海 道	100.0	39.3	60.6	5.3	6.8	5.8	8.8	13.1	7.7	10.2	2.7	0.2
北 関 東	100.0	56.8	43.2	2.1	1.7	4.6	7.7	11.8	4.5	8.6	2.3	0.1
東 関 東	100.0	20.2	79.7	0.8	0.2	4.9	26.5	21.9	6.3	15.2	3.8	0.0
北 関 東	100.0	57.1	42.8	0.3	0.8	3.2	12.6	12.1	3.4	8.4	2.0	0.0
近 畿	100.0	47.4	52.5	1.3	0.6	5.1	16.4	13.4	4.7	9.1	2.1	0.0
山 陽 国	100.0	35.5	64.4	1.7	0.7	4.4	25.5	15.2	4.9	10.0	2.2	0.0
北 九 州	100.0	18.0	81.7	0.5	0.3	4.9	31.4	21.8	7.1	12.8	2.9	0.3
近 畿	100.0	45.6	54.4	1.0	0.4	4.6	17.0	13.8	5.3	9.6	2.6	0.1
山 陽 国	100.0	58.4	41.2	1.7	0.5	4.6	7.8	10.3	4.3	9.1	2.8	0.4
山 陽 国	100.0	43.9	56.1	1.6	1.4	5.3	16.0	13.0	6.2	9.9	2.7	0.0
北 九 州	100.0	50.7	49.2	2.8	0.7	4.5	12.2	12.7	4.7	8.9	2.7	0.1
山 陽 国	100.0	38.8	61.0	2.4	6.7	5.5	12.1	14.5	5.4	11.7	2.7	0.3
北 九 州	100.0	61.0	39.0	2.0	0.9	3.9	7.1	11.2	3.2	8.3	2.5	0.0

表 7-2 地域別にみた産業大分類別有業者数とその構成比 (昭和 40 年) (単位 実数1,000人 構成比%)

	全産業	農林業	非 農 林 業								分類不能の産業	
			総 数	漁業水産 養殖業	鉱 業	建設業	製造業	卸売小売業 金融保険不 動産業	運輸通信 電気ガス 水道業	サービ ス業		公 務
			実 数									
全 国	44,779	11,177	33,603	575	368	2,811	11,230	8,665	3,008	5,433	1,493	20
海 道	2,203	531	1,672	92	103	187	249	443	198	301	100	0
北 関 東	4,090	1,843	2,247	78	48	269	444	624	209	448	127	0
東 関 東	9,317	935	8,381	47	13	581	3,122	2,263	708	1,305	338	5
北 関 東	3,863	1,545	2,318	9	26	180	831	566	190	392	122	2
近 畿	2,564	854	1,710	23	10	181	569	417	159	274	77	1
山 陽 国	5,339	1,063	4,276	71	19	295	1,800	993	343	613	139	1
山 陽 国	5,752	477	5,275	14	8	359	2,203	1,369	451	696	165	9
近 畿	1,245	369	876	11	2	69	306	216	94	140	43	0
山 陽 国	695	300	395	15	3	46	80	101	41	84	25	0
山 陽 国	2,628	733	1,895	36	23	178	634	431	193	302	96	0
北 九 州	1,848	676	1,172	48	11	111	300	301	110	226	65	1
山 陽 国	3,176	844	2,332	90	91	238	502	643	222	423	123	0
北 九 州	2,060	1,007	1,053	38	10	116	189	305	93	229	73	0
			構 成 比									
全 国	100.0	25.0	75.0	1.3	0.8	6.3	25.1	19.4	6.7	12.1	3.3	0.0
海 道	100.0	24.1	75.9	4.2	4.7	8.5	11.3	20.1	9.0	13.7	4.5	0.0
北 関 東	100.0	45.1	54.9	1.9	1.2	6.6	10.9	15.3	5.1	11.0	3.1	0.0
東 関 東	100.0	10.0	90.0	0.5	0.1	6.2	33.5	24.3	7.6	14.0	3.6	0.1
北 関 東	100.0	40.0	60.0	0.2	0.7	4.7	21.5	14.7	4.9	10.1	3.2	0.1
近 畿	100.0	33.3	66.7	0.9	0.4	7.1	22.2	16.3	6.2	10.7	3.0	0.0
山 陽 国	100.0	19.9	80.1	1.3	0.4	5.5	33.7	18.6	6.4	11.5	2.6	0.0
山 陽 国	100.0	8.3	91.7	0.2	0.1	6.2	38.3	23.8	7.8	12.1	2.9	0.2
近 畿	100.0	29.6	70.4	0.9	0.2	5.5	24.6	16.9	7.6	11.2	3.5	0.0
山 陽 国	100.0	43.2	56.8	2.2	0.4	6.6	11.5	14.5	5.9	12.1	3.6	0.0
山 陽 国	100.0	27.9	72.1	1.4	0.9	6.8	24.1	16.4	7.3	11.5	3.7	0.0
北 九 州	100.0	36.6	63.4	2.6	0.6	6.0	16.2	16.3	6.0	12.2	3.5	0.1
山 陽 国	100.0	26.6	73.4	2.8	2.9	7.5	15.8	20.2	7.0	13.3	3.9	0.0
北 九 州	100.0	48.9	51.1	1.8	0.5	5.6	9.2	14.8	4.5	11.1	3.5	0.0

注 有業者とはふだんの状態として仕事に従事しているもの、あるいは仕事をもっている者をいい、現に就業している者(就業者)のほか休業者をも含む。
資料 総理府統計局『就業構造基本調査報告』, 昭和 31, 40 年。

表 8-1 地域別にみた農・非農および従業上の地位別有業者数とその構成比 (昭和 31 年) (単位 実数 1,000 人 構成比 %)

	全 産 業				農 林 業				非 農 林 業			
	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者
	実 数											
全北東	39,863	10,536	11,623	17,703	16,095	5,769	9,599	726	23,727	4,762	2,024	16,941
海	1,861	391	552	918	731	205	441	85	1,127	186	110	830
東	4,113	1,129	1,678	1,305	2,336	709	1,483	146	1,775	420	196	1,158
東	6,433	1,346	1,116	3,970	1,299	460	788	50	5,129	885	328	3,916
東	3,761	1,102	1,519	1,140	2,148	729	1,340	82	1,611	373	179	1,059
東	2,457	684	858	915	1,165	403	728	36	1,290	281	131	878
東	4,404	1,152	1,161	2,090	1,563	601	896	66	2,838	550	264	2,024
東	4,208	975	632	2,601	758	334	397	26	3,437	637	235	2,566
東	1,182	367	358	458	539	213	295	31	643	154	62	426
東	746	225	296	224	436	154	268	15	307	71	28	208
東	2,488	714	748	1,024	1,092	433	631	28	1,396	283	120	995
東	1,938	596	673	666	982	363	580	38	953	233	95	625
東	3,173	832	888	1,453	1,232	456	737	38	1,934	376	150	1,408
東	2,326	764	910	652	1,420	538	814	68	906	226	97	583
	構 成 比											
全北東	100.0	26.4	29.2	44.4	100.0	35.8	59.6	4.5	100.0	20.1	8.5	71.4
海	100.0	21.0	29.7	49.3	100.0	28.0	60.3	11.6	100.0	16.5	9.8	73.6
東	100.0	27.4	40.8	31.7	100.0	30.4	63.5	6.2	100.0	23.7	11.0	65.2
東	100.0	20.9	17.3	61.7	100.0	35.4	60.7	3.8	100.0	17.3	6.4	76.4
東	100.0	29.3	40.4	30.3	100.0	33.9	62.4	3.8	100.0	23.2	11.1	65.7
東	100.0	27.8	34.9	37.2	100.0	34.6	62.5	3.1	100.0	21.8	10.2	68.1
東	100.0	26.2	26.4	47.5	100.0	38.5	57.3	4.2	100.0	19.4	9.3	71.3
東	100.0	23.2	15.0	61.8	100.0	44.1	52.4	3.4	100.0	18.5	6.8	74.7
東	100.0	31.0	30.3	38.7	100.0	39.5	54.7	5.8	100.0	24.0	9.6	66.3
東	100.0	30.2	39.7	30.0	100.0	35.3	61.5	3.4	100.0	23.1	9.1	67.8
東	100.0	28.7	30.1	41.2	100.0	39.7	57.8	2.6	100.0	20.3	8.6	71.3
東	100.0	30.8	34.7	34.4	100.0	37.0	59.1	3.9	100.0	24.4	10.0	65.6
東	100.0	26.2	28.0	45.8	100.0	37.0	59.8	3.1	100.0	19.4	7.8	72.8
東	100.0	32.8	39.1	28.0	100.0	37.9	57.3	4.8	100.0	24.9	10.7	64.3

表 8-2 地域別にみた農・非農および従業上の地位別就業者数¹⁾とその構成比 (昭和 40 年) (単位 実数 1,000 人 構成比 %)

	全 産 業				農 林 業				非 農 林 業			
	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者	総 数	自営業主	家 族 従業者	雇 用 者
	実 数											
全北東	44,646	9,708	8,122	26,816	11,125	4,776	5,959	391	33,521	4,932	2,163	26,425
海	2,195	370	403	1,422	528	179	288	60	1,667	191	115	1,362
東	4,075	1,061	1,267	1,747	1,835	674	1,084	77	2,239	386	183	1,670
東	9,296	1,404	900	6,992	931	394	511	26	8,365	1,009	389	6,966
東	3,851	1,024	1,024	1,803	1,539	651	846	42	2,313	373	178	1,761
東	2,555	658	618	1,279	850	369	470	11	1,706	289	148	1,268
東	5,325	1,115	836	3,374	1,057	490	527	39	4,268	625	309	3,334
東	5,740	978	506	4,255	476	240	220	16	5,264	739	286	4,240
東	1,241	349	227	666	367	185	161	21	874	164	65	645
東	693	195	190	308	299	127	162	10	393	68	28	298
東	2,617	613	482	1,521	729	339	372	18	1,888	274	110	1,503
東	1,842	530	441	871	674	299	350	24	1,168	231	91	847
東	3,164	753	618	1,793	838	381	446	10	2,326	371	171	1,783
東	2,054	658	611	784	1,004	446	522	36	1,050	212	90	748
	構 成 比											
全北東	100.0	21.7	18.2	60.1	100.0	42.9	53.6	3.5	100.0	14.7	6.5	78.8
海	100.0	16.9	18.4	64.8	100.0	33.9	54.5	11.4	100.0	11.5	6.9	81.7
東	100.0	26.0	31.1	42.9	100.0	36.7	59.1	4.2	100.0	17.2	8.2	74.6
東	100.0	15.1	9.7	75.2	100.0	42.3	54.9	2.8	100.0	12.1	4.7	83.3
東	100.0	26.6	26.6	46.8	100.0	42.3	55.0	2.7	100.0	16.1	7.7	76.1
東	100.0	25.8	24.2	50.1	100.0	43.4	55.3	1.3	100.0	16.9	8.7	74.3
東	100.0	20.9	15.7	63.4	100.0	46.4	49.9	3.7	100.0	14.6	7.2	78.1
東	100.0	17.0	8.8	74.1	100.0	50.4	46.2	3.4	100.0	14.0	5.4	80.5
東	100.0	28.1	18.3	53.7	100.0	50.4	43.9	5.7	100.0	18.8	7.4	73.8
東	100.0	28.1	27.4	44.4	100.0	42.5	54.2	3.3	100.0	17.3	41.2	75.8
東	100.0	23.4	18.4	58.1	100.0	46.5	51.0	2.5	100.0	14.5	5.8	79.6
東	100.0	28.8	23.9	47.3	100.0	44.4	51.9	3.6	100.0	19.8	7.8	72.5
東	100.0	23.8	19.5	56.7	100.0	45.5	53.2	1.2	100.0	16.0	7.4	76.7
東	100.0	32.0	29.7	38.2	100.0	44.4	52.0	3.6	100.0	20.2	8.6	71.2

注 1) 昭和 31 年については分類不能の産業に属する有業者があるので農林業と非農林業を加えたものが全産業に一致しない。昭和 40 年については有業者の数が得られないので就業者の数を掲載した。なお、休業者の有業者全体に占める割合は 3%弱である。

資料 総理府統計局『就業構造基本調査報告』, 昭和 31, 40 年。

社会 保 障 費

表 9 社会 保 障 関 係 総 費 用 の 年 次 推 移 (昭 和 36~41 年 度)

(単 位 100 万 円)

区 分		昭和36年度 (決 算)	37 (決 算)	38 (決 算)	39 (決 算)	40 (決 算)	41 (予 算)	
実 支 出	広義の社会 保障	狭義の社会 保障	76,413	86,715	101,358	117,641	137,667	155,732
		公 社 的 扶 助 社 会 会 保 社 險 公 衆 衛 生 お よ び 医 療	23,894	31,220	45,526	59,400	65,081	75,300
		小 計	549,363	675,552	826,522	1,008,167	1,228,431	1,511,304
			54,627	78,063	104,693	121,465	143,095	156,665
			704,297	871,550	1,078,099	1,306,673	1,574,274	1,899,001
	社会 保 障	恩 給 戰 争 犠 牲 者 援 護	143,081	151,252	164,437	181,645	189,946	208,928
		小 計	26,374	14,821	22,206	27,383	35,782	36,172
		累 計	169,455	166,073	186,643	209,028	225,728	245,100
	関 連 制 度	住 宅 等 雇 用 (失 業) 対 策	14,792	22,346	24,015	31,372	34,655	44,277
		小 計	54,883	62,720	60,176	55,703	63,207	69,050
		69,675	85,066	84,191	87,075	97,862	113,327	
社会 保 障 お よ び 関 連 制 度 合 計		943,427	1,122,689	1,348,933	1,602,776	1,897,864	2,257,426	
実 収 入	広義の社会 保障	狭義の社会 保障	76,413	86,715	101,358	117,641	137,667	155,732
		公 社 的 扶 助 社 会 会 保 社 險 公 衆 衛 生 お よ び 医 療	23,894	31,220	45,526	59,400	65,081	75,300
		小 計	808,739	981,105	1,186,881	1,393,330	1,797,748	2,168,510
			54,627	78,063	104,693	121,465	143,095	156,665
			963,673	1,177,103	1,438,458	1,691,836	2,143,590	2,556,207
	社会 保 障	恩 給 戰 争 犠 牲 者 援 護	143,081	151,252	164,437	181,645	189,946	208,928
		小 計	26,374	14,821	22,206	27,383	35,782	36,172
		累 計	169,455	166,073	186,643	209,028	225,728	245,100
	関 連 制 度	住 宅 等 雇 用 (失 業) 対 策	14,792	22,346	24,015	31,372	34,655	44,277
		小 計	54,883	62,720	60,176	55,703	63,207	69,050
		69,675	85,066	84,191	87,075	97,862	113,327	
社会 保 障 お よ び 関 連 制 度 合 計		1,202,803	1,428,242	1,709,292	1,987,939	2,467,179	2,914,634	

資料 社会 保 障 制 度 審 議 会 事 務 局 『 社 会 保 障 統 計 年 報 』, 1965, 1966.

表 10 社会 保 障 関 係 国 庫 負 担 の 年 次 推 移 (昭 和 36~41 年 度)

(単 位 100 万 円)

区 分		昭和36年度 (決 算)	37 (決 算)	38 (決 算)	39 (決 算)	40 (決 算)	41 (予 算)	
広義の社会 保障	狭義の社会 保障	公 社 的 扶 助 社 会 会 保 社 險 公 衆 衛 生 お よ び 医 療	60,686	68,830	80,690	93,598	109,737	124,157
			17,772	22,736	33,063	42,192	47,218	54,631
			123,514	148,086	190,703	201,934	284,752	325,143
			36,096	53,257	75,479	98,069	106,532	113,379
			238,068	292,909	379,935	436,793	548,239	617,310
	恩 給 戰 争 犠 牲 者 援 護	小 計	120,041	122,029	133,019	150,219	157,274	176,156
			26,374	14,821	22,206	27,383	35,782	36,172
		累 計	146,415	136,850	155,225	177,602	193,056	212,328
	関 連 制 度	住 宅 等 雇 用 (失 業) 対 策	14,792	22,346	24,015	31,372	34,655	44,277
		小 計	35,215	41,028	39,878	38,213	39,095	44,688
		50,007	63,374	63,893	60,585	73,750	88,965	
社会 保 障 お よ び 関 連 制 度 合 計		434,490	493,133	599,053	683,980	815,045	918,603	

資料 社会 保 障 制 度 審 議 会 事 務 局 『 社 会 保 障 統 計 年 報 』, 1965, 1966.

生活保護、社会福祉施設

表 11 生活保護法による保護状況の年次推移 (昭和 28~40 年)

	被保護世帯数	被保護実人員		保護の種類別扶助人員							
		実数	保護率 (人口千対)	総数 (延人員)	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
昭和28年	680,289	1,922,060	22.1	3,580,669	1,698,065	934,580	585,772	355,558	808	3,099	2,787
29	658,321	1,881,687	20.4	3,482,107	1,650,468	887,457	572,974	359,980	866	7,520	2,842
30	661,035	1,929,408	21.6	3,533,002	1,704,421	845,175	584,765	386,053	842	9,104	2,642
31	618,301	1,775,970	19.7	3,236,857	1,560,944	748,338	543,464	371,852	633	9,184	2,442
32	576,708	1,623,744	17.8	2,917,071	1,430,795	614,195	495,955	364,912	483	8,336	2,395
33	591,907	1,627,571	17.7	2,966,552	1,438,357	628,717	500,341	388,518	515	7,722	2,382
34	613,532	1,669,180	18.0	3,087,091	1,469,847	664,308	510,309	432,655	503	6,951	2,518
35	611,456	1,627,508	17.4	3,047,132	1,425,353	656,009	496,152	460,243	478	6,296	2,601
36	612,666	1,643,445	17.4	3,146,738	1,471,280	676,876	512,500	476,631	453	6,393	2,615
37	624,012	1,674,024	17.6	3,245,840	1,524,152	702,138	521,371	488,245	468	7,427	2,529
38	649,073	1,744,639	18.2	3,430,383	1,599,905	751,821	524,805	542,525	499	8,360	2,418
39	641,869	1,674,661	17.2	3,353,584	1,524,387	744,593	483,380	590,132	474	8,217	2,401
40	643,865	1,598,786	16.2	3,227,679	1,437,525	727,738	434,016	615,888	428	7,945	2,318
昭和 35 年を 100 とした指数											
昭和28年	111.2	118.1	127.0	117.5	119.1	142.5	118.1	77.3	169.0	49.2	107.2
29	107.6	115.6	117.2	114.3	115.8	135.3	115.5	78.2	181.2	119.4	109.3
30	108.1	118.5	124.1	115.9	119.9	128.8	117.9	83.9	176.2	144.6	101.6
31	101.1	109.1	113.2	106.2	109.5	114.1	109.5	80.8	132.4	145.9	93.9
32	94.3	99.8	102.3	95.7	100.4	93.6	100.0	79.3	101.0	132.4	92.1
33	96.8	100.0	101.7	97.4	100.9	95.8	100.8	84.4	107.7	122.6	91.6
34	100.3	102.6	103.4	101.3	103.1	101.3	102.9	94.0	105.2	110.4	96.8
35	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
36	100.2	101.0	100.0	103.3	103.2	108.2	103.3	103.6	94.8	101.5	100.5
37	102.1	102.9	101.1	106.5	106.9	107.0	105.1	106.1	97.9	118.0	97.2
38	106.2	107.2	104.6	112.6	112.2	114.6	105.8	117.9	104.4	132.8	93.0
39	104.1	102.9	98.9	116.0	107.0	113.5	97.4	128.2	99.2	130.5	92.3
40	105.3	98.2	93.1	105.9	100.9	110.9	87.5	133.8	89.5	126.2	89.1

注 昭和 28~33 年は年平均。昭和 34~40 年は年度平均。

資料 厚生省報告例 (社会福祉関係)。

表 12 都道府県別にみた生活保護法による保護費（昭和 40 年度）

（単位 1,000 円）

都道府県	保 護 費 額 総 額	扶 助 費 支 出 額								施設事務費 および委託 事務費
		総 額	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助	
全 国	136,045,774	134,982,941	50,552,567	5,602,332	4,040,494	73,973,836	25,331	622,954	165,426	1,062,834
北海道	12,081,741	12,031,667	4,686,671	552,660	296,302	6,442,215	1,595	41,981	10,243	50,074
青森	3,597,840	3,583,082	1,223,581	113,439	98,035	2,128,926	986	14,119	3,996	14,757
岩手	2,454,392	2,447,566	875,374	51,374	91,451	1,413,061	465	13,417	2,425	6,826
宮城	2,113,029	2,091,617	666,436	58,830	75,279	1,279,733	227	9,010	2,101	21,412
秋田	2,196,648	2,185,953	748,875	47,995	74,676	1,299,382	233	12,495	2,297	10,694
山形	1,384,489	1,363,401	532,918	37,789	62,098	718,708	275	9,474	2,139	21,088
福島	2,738,617	2,716,884	926,095	65,149	104,285	1,603,384	454	14,889	2,630	21,733
茨城	1,754,287	1,733,781	687,933	42,883	63,848	929,908	422	7,022	1,765	20,507
栃木	1,014,474	1,008,596	418,322	25,959	48,750	508,697	265	5,116	1,486	5,879
群馬	1,382,293	1,373,109	401,029	30,922	43,585	890,274	195	5,623	1,481	9,184
埼玉県	1,410,008	1,400,753	527,813	52,801	43,133	770,572	324	4,169	1,941	9,255
千葉県	1,623,832	1,601,994	585,861	43,688	48,892	915,049	201	5,632	2,671	21,838
東京都	13,654,728	13,543,969	5,079,706	1,116,304	282,823	7,003,105	925	45,482	15,623	110,760
神奈川県	3,131,735	3,085,796	1,266,769	234,851	82,214	1,486,098	719	9,572	5,572	45,939
新潟県	2,680,515	2,670,127	836,091	68,281	87,542	1,660,887	367	13,420	3,539	10,389
富山県	689,516	682,091	182,149	12,360	18,579	465,384	16	2,680	923	7,425
石川県	945,321	923,680	262,473	22,571	22,520	611,729	27	2,971	1,388	21,641
福井県	515,502	502,514	191,496	12,783	16,746	278,664	34	2,123	669	12,987
山梨県	817,821	804,291	230,325	15,240	27,129	529,090	67	2,056	383	13,530
長野県	1,872,125	1,782,219	523,088	39,767	62,717	1,143,142	105	10,917	2,483	89,906
岐阜県	976,844	970,976	324,309	22,751	35,422	584,368	148	2,959	1,020	5,868
静岡県	1,353,878	1,315,682	551,560	50,580	59,734	644,747	201	6,981	1,880	38,196
愛知県	2,646,670	2,604,689	997,644	108,972	77,241	1,408,476	505	8,505	3,346	41,982
三重県	2,175,066	2,163,319	693,261	44,782	54,160	1,360,743	319	7,249	2,804	11,746
滋賀県	537,686	526,766	179,789	9,884	17,691	316,974	85	1,524	819	10,920
京都市	2,655,574	2,638,367	855,437	103,414	53,729	1,613,500	302	8,948	3,037	17,207
大阪府	6,727,985	6,646,788	2,191,659	298,208	109,353	4,023,677	972	12,171	10,747	81,197
兵庫県	3,724,322	3,688,626	1,494,746	208,198	96,990	1,872,926	690	9,756	5,319	35,696
奈良県	909,801	897,087	317,012	19,801	22,554	534,046	124	2,152	1,398	12,714
和歌山県	1,287,365	1,273,198	403,883	29,364	24,754	811,214	254	1,792	1,937	14,166
鳥取県	1,114,500	1,103,062	363,135	28,542	35,038	669,639	140	5,288	1,280	11,438
島根県	1,362,677	1,358,351	409,632	22,907	41,158	876,767	200	6,083	1,603	4,327
岡山県	2,386,892	2,360,848	652,541	45,686	52,751	1,598,974	155	7,937	2,805	26,044
広島県	2,380,160	2,363,298	846,458	90,525	56,602	1,356,674	294	9,874	2,871	16,862
山口県	2,407,840	2,382,338	854,003	87,709	79,624	1,342,922	446	13,978	3,655	25,502
徳島県	1,477,327	1,466,974	483,394	27,342	44,389	901,426	226	8,189	2,009	10,353
香川県	1,196,788	1,176,676	439,869	30,971	41,125	654,885	190	7,860	1,776	20,112
愛媛県	2,856,264	2,819,638	1,022,484	87,967	82,164	1,607,808	297	15,375	3,543	36,626
高知県	3,520,506	3,506,416	1,101,058	81,315	54,585	2,242,246	691	22,043	4,479	14,090
福岡県	18,223,238	18,210,401	8,829,404	997,665	634,512	7,596,306	7,523	124,956	20,035	12,836
佐賀県	1,697,083	1,674,791	633,073	52,187	65,924	910,072	414	11,190	1,931	22,292
熊本県	4,703,369	4,692,794	1,933,923	165,061	151,477	2,411,291	916	24,923	5,204	10,575
大分県	4,101,429	4,082,776	1,332,366	116,949	142,098	2,461,437	704	24,445	4,776	18,654
宮崎県	1,981,289	1,968,656	693,471	74,023	68,064	1,116,796	375	12,964	2,964	12,634
鹿児島県	2,155,010	2,141,117	735,326	56,946	86,601	1,246,323	329	12,639	2,952	13,893
沖縄県	3,427,298	3,416,218	1,360,124	94,938	202,154	1,731,588	929	21,003	5,482	11,080
(再掲)										
横浜市	1,076,857	1,045,845	420,208	75,052	23,475	521,912	129	2,630	2,439	31,012
名古屋市	1,355,871	1,328,679	498,947	66,475	30,958	727,667	267	3,102	1,263	27,193
京都市	1,837,176	1,824,938	609,824	79,252	33,417	1,095,376	167	5,107	1,796	12,238
大阪市	4,160,317	4,099,151	1,233,248	185,588	59,196	2,607,120	425	6,412	7,161	61,166
神戸市	1,482,865	1,460,175	590,152	106,361	33,897	723,941	267	3,087	2,471	22,690
北九州市	5,320,350	5,313,597	2,796,035	390,140	167,397	1,928,749	2,561	23,565	5,151	6,753

注 1,000 円未満を四捨五入したので個々の数字の合計は必ずしも総額に一致しない。

資料 厚生省『生活保護費精算調査』

表 13 社会福祉施設数および在所者数 (昭和 40 年 12 月末現在)

施設	総数	国	都道府県	指定都市	その他の市・町・村	社会福祉法人	公益法人たる社団・財団・日赤	その他の法人	その他	在所者数
総数	16,453	11	703	340	8,937	2,449	653	901	2,459	—
保護施設	504	—	49	30	233	190	2	—	—	39,807
救護施設	108	—	21	7	30	50	—	—	—	8,334
更生施設	40	—	7	8	10	15	—	—	—	3,023
療養施設	88	—	1	2	—	83	2	—	—	13,209
授産施設	184	—	8	5	141	30	—	—	—	5,776
宿所提供施設	84	—	12	8	52	12	—	—	—	9,462
老人福祉施設	795	—	58	15	497	225	—	—	—	54,788
養老ホーム	702	—	39	9	466	188	—	—	—	51,107
特別養老ホーム	27	—	3	1	3	20	—	—	—	1,873
軽費老人ホーム	36	—	11	3	5	17	—	—	—	1,808
老人福祉センター	30	—	5	2	23	—	—	—	—	—
身体障害者更生援護施設	169	8	95	4	6	47	5	1	3	4,823
肢体不自由者更生施設	44	1	43	—	—	—	—	—	—	1,735
失明者更生施設	14	4	5	—	—	5	—	—	—	1,173
ろうあ者更生施設	3	1	2	—	—	—	—	—	—	93
身体障害者収容施設	43	—	13	3	4	23	—	—	—	1,626
補装具製作施設	30	—	18	—	—	3	5	1	3	—
点字出版施設	26	—	13	1	2	10	—	—	—	—
重度身体障害者更生援護施設	6	—	—	—	—	6	—	—	—	—
重症身体障害者更生援護施設	3	2	1	—	—	—	—	—	—	196
婦人保護施設	67	—	52	1	—	13	1	—	—	1,463
児童福祉施設	14,017	3	348	240	7,895	1,703	506	883	2,439	923,726
助産施設	479	—	10	4	257	24	17	14	153	—
乳児院	127	—	20	3	17	67	7	3	10	3,188
母子生活支援施設	621	—	31	21	435	112	10	3	9	25,299
養護施設	11,199	—	34	174	6,699	921	420	834	2,117	829,740
精神薄弱者援護施設	546	—	34	16	38	384	23	10	41	32,346
精神薄弱者通園施設	219	1	58	4	16	115	14	—	11	14,133
精神薄弱者通所施設	56	—	13	6	31	4	2	—	—	2,111
盲ろうあ児施設	32	—	19	—	—	11	1	—	1	1,582
ろうあ児施設	38	—	22	—	1	10	4	—	1	2,616
肢体不自由児施設	32	—	6	1	3	17	2	—	3	1,673
肢不自由児施設	62	—	39	1	—	20	1	1	—	6,232
肢不自由児施設	58	2	50	4	—	2	—	—	—	4,698
情緒障害児短期治療施設	4	—	2	2	—	—	—	—	—	108
児童	544	—	10	4	398	16	5	18	93	—
重症心身障害児施設	3	—	—	—	—	1	2	—	—	295
精神薄弱者援護施設	70	—	25	1	3	39	2	—	—	4,526
社会福祉事業法による施設	828	—	76	49	303	231	135	17	17	39,557
生活の扶助を行なう施設	5	—	—	—	1	1	3	—	—	177
授産施設	165	—	38	8	39	52	27	—	1	5,392
宿所提供施設	100	—	14	14	29	31	7	1	4	10,911
核回復者後援施設	24	—	18	1	1	3	1	—	—	988
盲人低額診療施設	25	—	3	—	10	12	—	—	—	—
盲人無隣	229	—	—	—	—	115	95	16	3	22,089
隣保	280	—	3	26	223	17	2	—	9	—

注 活動中の施設のみである。
資料 厚生省『社会福祉施設調査』

世帯所得分布

表 14 勤労者世帯・個人営業世帯別にみた年間収入階級別世帯分布（昭和 40 年）

2人以上の普通世帯

	全 世 帯	勤 労 者 世 帯	個 人 営 業 世 帯
調整集計世帯数	8,288	5,209	2,387
平均世帯人員(人)	4.25	4.12	4.63
平均有業人員(人)	1.65	1.52	2.08
平均年間収入(1,000円)	739	748	696
総 額 (%)	100.0	100.0	100.0
～ 99,999円	0.2	0.0	0.3
100,000 ～ 199,999	2.5	0.9	3.9
200,000 ～ 299,999	5.5	3.2	8.1
300,000 ～ 399,999	9.8	7.8	13.8
400,000 ～ 499,999	12.8	12.7	14.2
500,000 ～ 599,999	12.9	14.9	10.1
600,000 ～ 699,999	13.4	14.8	11.8
700,000 ～ 799,999	10.3	11.7	8.8
800,000 ～ 899,999	7.7	8.7	6.5
900,000 ～ 999,999	5.9	6.8	4.7
1,000,000 ～ 1,199,999	7.5	8.6	5.9
1,200,000 ～ 1,399,999	4.4	4.1	4.9
1,400,000 ～ 1,599,999	2.4	2.2	2.5
1,600,000 ～ 1,799,999	1.3	1.2	1.1
1,800,000 ～ 1,999,999	1.0	0.9	0.8
2,000,000 ～	2.4	1.5	2.6

注 調査対象は、農林漁家を除く全消費者世帯。

資料 総理府統計局『家計調査年報』, 昭和 40 年。

表 15 市町村階級別にみた現金実収入階級別世帯分布（昭和 39 年 9～11 月平均）

2人以上の普通正帯

	全 国	都 市					町 村
		全 都 市	7 大 都 市	中 都 市	小 都 市 A	小 都 市 B	
調整集計世帯数	50,038	39,414	13,406	11,256	9,610	5,142	10,624
平均世帯人員(人)	4.19	4.20	4.19	4.14	4.22	4.28	4.17
平均有業人員(人)	1.67	1.66	1.62	1.63	1.70	1.74	1.70
平均月間現金実収入(円)	57,454	60,320	68,999	58,021	55,898	50,990	46,824
総 数 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
～ 4,999	0.0	0.0	—	0.0	0.0	—	—
5,000 ～ 9,999	0.3	0.1	0.0	0.2	0.2	0.3	0.8
10,000 ～ 14,999	1.0	0.7	0.2	0.6	0.9	1.4	2.3
15,000 ～ 19,999	2.3	1.5	0.5	1.7	1.9	2.8	5.4
20,000 ～ 24,999	3.6	2.8	1.2	3.2	3.8	4.6	6.6
25,000 ～ 29,999	5.8	4.8	2.3	5.3	6.2	7.2	9.8
30,000 ～ 34,999	8.5	7.8	5.4	8.1	9.1	10.9	11.1
35,000 ～ 39,999	9.0	8.7	6.2	9.4	10.4	10.3	10.4
40,000 ～ 44,999	10.5	10.0	8.0	10.7	10.6	12.4	12.2
45,000 ～ 49,000	9.5	9.5	9.3	9.9	9.4	9.4	9.2
50,000 ～ 59,999	16.0	17.0	18.9	16.7	15.9	14.8	12.2
60,000 ～ 69,999	10.8	11.6	13.8	10.8	10.4	9.6	7.8
70,000 ～ 79,999	6.8	7.3	8.6	7.2	6.6	5.7	4.7
80,000 ～ 89,999	4.9	5.3	6.9	5.2	4.2	3.8	3.0
90,000 ～ 99,999	2.5	2.8	3.8	2.5	2.5	1.8	1.2
100,000 ～ 119,999	3.7	4.3	6.4	3.8	3.3	2.1	1.2
120,000 ～ 139,999	1.8	2.1	3.2	1.6	1.8	1.0	0.7
140,000 ～ 159,999	1.2	1.4	2.1	1.1	1.0	0.9	0.3
160,000 ～	1.9	2.2	3.1	1.9	1.7	1.1	1.1

注 中都市 人口 15～70万人、小都市A 人口 5～15万人、小都市B 人口 5万人未満。調査対象は農林漁家を除く全消費者世帯。

資料 総理府統計局『昭和 39 年全国消費実態調査報告』。

表 16 経営耕地規模別にみた農家所得階級別農家戸数分布 (昭和 40 年度)

	全 国	都 府 県						
		総 数	0.1~0.3 ヘクタール	0.3~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ヘクタール以上
集計世帯数	16,953	16,362	2,370	3,654	4,492	3,213	1,601	1,032
平均世帯人員 (人)	5.32	5.31	4.49	4.84	5.22	5.73	6.16	6.67
平均農家所得(千円)	760.8	760.7	655.4	703.1	707.9	795.0	906.8	1,115.2
総 数 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
~ 30万円	6.8	6.8	13.4	10.5	6.6	2.4	1.4	0.8
30 ~ 40	6.6	6.6	11.4	7.4	8.6	3.6	1.6	0.6
40 ~ 50	10.1	10.1	11.6	11.5	12.8	9.3	3.9	1.6
50 ~ 60	12.2	12.3	10.1	13.5	15.0	13.8	7.8	3.9
60 ~ 70	12.5	12.4	12.4	10.8	13.1	15.7	12.4	5.5
70 ~ 80	11.8	11.9	11.1	10.2	12.5	13.7	13.7	8.2
80 ~ 90	9.9	9.9	6.6	10.2	8.2	12.1	13.7	10.8
90 ~ 100	8.4	8.5	7.1	8.0	6.8	8.6	14.6	10.7
100 ~ 110	6.1	6.1	4.8	5.6	5.1	5.9	8.6	12.3
110 ~ 120	4.9	5.0	4.8	4.6	3.5	4.3	7.9	10.9
120 ~ 130	3.1	3.0	1.8	2.3	2.3	3.3	3.7	10.2
130 ~ 140	2.2	2.2	2.0	1.5	1.8	2.2	3.0	4.8
140 ~ 150	1.4	1.4	1.0	0.8	1.0	1.2	2.1	4.9
150 万円以上	4.0	3.9	1.8	3.1	2.7	3.8	5.5	14.8

注 経営耕地規模別は北海道を含まない。

資料 農林省『昭和 40 年度 農家経済調査報告第 2 集農家経済価値統計』。

表 17 世帯類型 (高齢, 母子, その他) 別にみた所得階級別世帯分布 (昭和 38 年 5 月より年間)

	総 数	高 齢 者 世 帯	母 子 世 帯	そ の 他 の 世 帯
集計世帯数 (世帯)	20,879	627	371	19,881
平均世帯人員 (人)	4.16	1.55	2.87	4.27
平均有業人員 (人)	1.85	0.67	0.96	1.90
平均所得 (千円)	567	209	275	584
総 数 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
0 ~ 59,999円	0.7	12.4	0.3	0.3
60,000 ~ 119,999	2.6	33.9	11.3	1.5
120,000 ~ 179,999	4.0	16.5	26.1	3.2
180,000 ~ 239,999	4.6	7.5	13.0	4.3
240,000 ~ 299,999	11.0	13.9	21.5	10.7
300,000 ~ 359,999	10.6	4.2	6.5	10.9
360,000 ~ 419,999	10.2	3.3	6.5	10.5
420,000 ~ 479,999	8.4	2.2	5.4	8.6
480,000 ~ 539,999	8.1	1.3	3.7	8.5
540,000 ~ 599,999	5.9	1.2	1.7	6.1
600,000 ~ 719,999	10.7	1.0	1.6	11.2
720,000 ~ 839,999	7.1	0.6	0.8	7.3
840,000 ~ 959,999	4.2	0.3	0.3	4.5
960,000 ~ 1,079,999	3.3	0.5	0.0	3.5
1,080,000 ~ 1,199,999	2.2	0.2	0.2	2.2
1,200,000 ~ 1,439,999	2.7	0.3	0.6	2.9
1,440,000 ~ 1,679,999	1.3	0.1	0.2	1.4
1,680,000 ~ 1,919,999	0.8	0.4	0.0	0.8
1,920,000 ~ 2,159,999	0.4	0.1	0.0	1.4
2,160,000 ~ 2,399,999	0.3	0.2	0.0	0.2
2,400,000 ~	0.9	0.3	0.3	1.0

注 調査対象は全世界。

資料 厚生省『昭和 39 年 国民生活実態調査』。

表 18 世帯主の就業・不就業状態、従業上の地位別にみた収入階級別世帯分布（昭和 40 年 7 月）

	総 数	有 業 者				無 業 者
		就 業 者			休 業 者	
		総 数	業主または 家族従業者	雇 用 者		
世 帯 数 (千世帯)	21,165	19,524	7,452	12,072	42	1,600
平均世帯人員(人)	4.3	4.4	4.9	4.0	4.6	4.1
平均有業人員(人)	1.9	2.0	2.5	1.6	2.5	1.3
平均世帯収入(万円)	66.8	68.4	59.8	73.7	54.5	47.9
総 数 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
～ 10 万円	2.0	1.1	2.1	0.4	4.8	13.2
10 ～ 15	2.3	1.8	3.4	0.9	7.1	8.4
15 ～ 20	3.0	2.6	4.5	1.5	4.8	7.5
20 ～ 25	4.5	4.2	6.5	2.8	7.1	7.9
25 ～ 30	4.8	4.7	6.9	3.3	9.5	6.6
30 ～ 40	13.1	13.1	15.9	11.3	11.9	13.2
40 ～ 50	14.0	14.4	14.0	14.6	11.9	10.3
50 ～ 60	12.1	12.4	11.0	13.3	7.1	7.8
60 ～ 80	18.8	19.4	15.5	21.9	16.7	11.1
80 ～ 100	10.3	10.7	8.3	12.2	9.5	6.1
100 ～ 150	10.0	10.3	7.6	12.0	7.1	5.8
150 ～ 200	2.9	3.0	2.3	3.4	2.4	1.4
200 ～	2.2	2.3	2.0	2.5	0.0	0.8

注 単身世帯を除く全世帯。収入は昭和 39 年 7 月～昭和 40 年 6 月の収入。
資料 総理府統計局『昭和 40 年 就業構造基本調査報告』。

一般世帯と被保護世帯の消費支出

表 19 東京都(区部)における実収入 5 分位階級別一般世帯と被保護世帯の支出(昭和 39 年)(単位 円)

	一 般 世 帯 (2人以上)						被保護世帯 (2人以上)
	総 数	I	II	III	IV	V	
集計世帯数	719	144	144	143	144	144	3,437
平均世帯人員	4.20	3.35	3.82	4.28	4.58	4.94	3.4
実 収 入	74,278	35,357	49,712	60,993	79,564	145,763	22,676
実 支 出	61,244	36,265	46,468	54,277	74,150	95,058	22,359
消費支出	56,298(100.0)	34,991(100.0)	43,764(100.0)	50,461(100.0)	67,814(100.0)	84,460(100.0)	22,278(100.0)
食料費	21,454(38.1)	14,686(42.0)	18,158(41.5)	20,800(41.2)	24,598(36.3)	29,027(34.4)	11,424(51.3)
住居費	5,484(9.7)	4,330(12.4)	5,347(12.2)	4,829(9.6)	7,152(10.5)	5,764(6.8)	3,342(15.0)
光熱費	2,190(3.9)	1,583(4.5)	1,795(4.1)	2,248(4.5)	2,681(4.0)	2,644(3.1)	1,170(5.3)
被服費	7,091(12.6)	3,706(10.6)	4,698(10.7)	5,729(11.4)	8,311(12.3)	13,009(15.4)	2,068(9.3)
雑費	20,079(35.7)	10,686(30.5)	13,766(31.5)	16,855(33.4)	25,072(37.0)	34,016(40.3)	4,274(19.2)
非消費支出	4,946	1,274	2,704	3,816	6,336	10,598	81
現物実支出	2,195	1,113	2,180	2,014	2,648	3,021	1,458
食料費	1,341	733	1,131	1,274	1,585	1,982	783
その他	854	380	1,049	740	1,063	1,039	675

注 一般世帯は9～11月平均、被保護世帯は年度平均。現物実支出は一般世帯については別掲、被保護世帯については再掲。
資料 総理府統計局『昭和 39 年 全国消費実態調査報告』、厚生省『被保護者生活実態調査 昭和 39 年度』。

低消費水準世帯

表 20 低消費水準世帯数および世帯人員の年次推移 (昭和 28~40 年)

	推計世帯数 (単位 1,000世帯)			推計世帯人員数 (単位 1,000人)	全世帯に占める割合 (単位 %)			全世帯人員に 占める割合 (単位 %)
	総 数	耕地面積 0.3ヘクタ ール以上	耕地面積 0.3ヘクタ ール未満		総 数	耕地面積 0.3ヘクタ ール以上	耕地面積 0.3ヘクタ ール未満	
昭和 28 年	2,043	723	1,320	10,831	11.9	14.4	10.0	12.6
29	2,036	643	1,392	10,380	11.1	12.8	10.5	11.9
30	2,042	714	1,329	9,990	10.8	14.1	9.6	11.3
31	2,062	701	1,361	9,795	10.2	13.2	9.1	10.9
32	1,923	597	1,326	8,508	9.3	11.2	8.6	9.4
33	1,688	548	1,140	7,421	8.1	10.6	7.2	8.2
34	1,603	493	1,110	6,854	7.4	9.6	6.7	7.5
35	1,579	458	1,120	6,670	7.0	9.0	6.4	7.2
36	1,306	291	1,015	4,983	5.6	5.9	5.5	5.3
37	1,333	304	1,029	5,049	5.7	6.2	5.6	5.5
38	1,482	268	1,215	5,113	6.1	5.6	6.2	5.5
39	1,387	204	1,183	4,608	5.6	4.3	5.9	4.8
40	1,531	210	1,321	4,776	5.9	4.4	6.3	4.9

注 低消費水準世帯とは家計支出が被保護世帯と同等もしくは若干それを上回る階層に属する世帯で、毎年4月に行なわれる『厚生行政基礎調査』の結果に基づき、被保護世帯の平均消費水準から算出した低消費規準以下のきわめて低い消費水準の世帯の推計である。

資料 厚生省『厚生行政基礎調査報告』、昭和 34~40 年。

社会 保 障 研 究 所 日 誌 (1967. 1~1967. 3)

42. 1. 10 第 3 研究会 (第 24 回) 協議課題「福島県における補足調査の打合せについて」提案者三浦研究員
42. 1. 12 ユニセフ (国連児童基金) 中南アジア本部の Senior Planning Officer の Mr. G. V. Subba Rao 来訪, 所長および保坂哲哉氏と研究の交流について懇談
42. 1. 17 第 12 回政策研究会兼第 6 研究会 (第 9 回) 報告内容「医療問題——七人委員会の報告——について」報告者谷研究員
42. 1. 18 ISSA 文献委員会 (第 8 回)
42. 1. 19 第 5 研究会 (第 25 回) 報告内容「S. Harris, *Economics of Social Security*, Chapter 9. The Theory of Reserves について (その 6)」報告者平石研究員
同 第 2 研究会 (第 18 回) 協議課題「昭和 41 年度プロジェクトのまとめ, 昭和 42 年度プロジェクトの打合せについて」提案者前田研究員
同 第 22 回役員会「戦後の社会保障の編集方針, 給与関係規程の改正, 事業実施経過, その他について」
42. 1. 24 第 3, 第 4 研究会 (第 25 回, 第 21 回) 協議課題「昭和 42 年度プロジェクト, 戦後の社会保障執筆内容, 福島県の補足調査について」提案者三浦研究員
42. 1. 26 第 1 研究会 (第 16 回) 協議課題「昭和 42 年度プロジェクト, 戦後の社会保障の執筆内容について」提案者地主研究員
42. 2. 7 第 3, 第 4 研究会 (第 26 回, 第 22 回) 協議課題「昭和 42 年度プロジェクト, 戦後の社会保障の執筆内容について」提案者三浦研究員
42. 2. 8 バンコック, タマサット大学 Mr. Adul Wichiencharoen 来所, 所長と懇談
42. 2. 16 第 5 研究会 (第 26 回) 報告内容「S. Harris, *Economics of Social Security* について (その 7)」報告者山田所長
同 第 2 研究会 (第 19 回) 協議課題「昭和 42 年度プロジェクト, 戦後の社会保障の執筆内容について」提案者前田研究員
同 第 23 回役員会「昭和 42 年度事業計画, 第 2 回社会保障研究奨励賞授賞要領, 事業実施経過, その他について」
42. 2. 23 第 1 研究会 (第 17 回) 協議課題「昭和 42 年度プロジェクト, 戦後の社会保障執筆内容最終打合せについて」提案者地主研究員
同 第 13 回政策研究会兼第 6 研究会 (第 10 回) 報告内容「イギリスの医療保障制度について」報告者長谷川研究員
42. 2. 28 第 3, 第 4 研究会 (第 27 回, 第 23 回) 協議課題「福島県の補足調査について」提案者三浦研究員
42. 3. 14 第 3, 第 4 研究会 (第 28 回, 第 24 回) 報告内容「戦後社会の構造的変化について」報告者東京学芸大学助教授蓮見音彦
42. 3. 16 第 2 研究会 (第 20 回) 協議課題「戦後の社会保障の執筆内容について」提案者前田研究員
同 第 24 回役員会「42 年度事業計画, 42 年度予算, 事業実施経過, その他について」
42. 3. 23 第 5 研究会 (第 27 回) 報告内容「S. Harris, *Economics of Social Security* について (その 8)」報告者谷研究員
同 特別研究会 (第 1 回) 報告内容「戦後の社会保障の時代区分について」報告者小山専門委員
42. 3. 30 第 3, 第 4 研究会 (第 29 回, 第 25 回) 報告内容「近代化と家族」報告者大阪市立大学教授山根常男
同 第 14 回政策研究会兼第 6 研究会 (第 11 回) 報告内容「フランス社会保障の長期計画——とくに医療を中心として——」報告者健保連社会保障研究室研究員上村政彦
42. 3. 31 個人研究発表会 (於社会保障研究所)
同 社会保障研究所主任研究員前田正久 (厚生省大臣官房統計調査部統計調査官), 同研究員中村八朗 (関東学院大学助教授) の辞職が発令された。注 () 内は転出先