

季刊 社会保障研究

Vol. 24

Spring 1989

No. 4

研究の窓

分配的正義の諸原理……………保 坂 哲 哉 374

特集：労働の変容と社会保障 2

労働の未来と社会保障……………高 橋 武 376 3

日本的雇用慣行と社会保障……………稲 上 毅 389 4

インフォーマル・セクターと福祉サービス……………武 井 昭 403 5

内外人平等待遇の原則とわが国の法体系・法理論……………高 藤 昭 414 6

——生存権の外国人権利主体性論を中心に——

論 文

シルバー人材センターにみる「生きがい就労」の理想と現実……………岩田正美・山口春子 424 1

長寿社会の健康と経済のシステム……………三 上 芙 美 子 440 7

——健康の経済学へのアプローチ——

生活保護行政と「適正化」政策(2)……………武 智 秀 之 450 8

動 向

社会保障法判例（金訴訟第1審判決）……………堀 勝 洋 468

季刊社会保障研究（第24巻第1号～第4号）総目次……………475



社会保障研究所

研究の窓

分配的正義の諸原理

保 坂 哲 哉

フレッド・ハーシュの *Social Limits to Growth* が刊行されてから12年の歳月が過ぎた。都留重人監訳の邦訳が現れたのは、原著が出て4年後のことであった。各章の冒頭に監訳者による簡潔な解説が収められ、それだけ読んでいけば全体の議論の要点が短時間のうちに頭に入るという大変親切な訳書である。原著自体が、冒頭の第1章序論で、豊かさの逆説、分配の強制、不本意ながらの集産主義に関する問題提起から始めて議論の要約を行い、これらを3部に分けて論じたのち、第4部で展望と結論を述べるという、大変よく整理された構成をとっている。

先進社会の経済が、経済成長の持続を通じて豊かになればなるほど満たされない欲求がふえ、分配問題の重要性が高まるのに、その解決を支えていた道徳的遺産はすでに減耗し、経済成長の持続によって時間が経てば貧困者も成長の成果の分配にあずかってその地位が向上することを根拠に主張されていた体制の道徳的正統性も失われてしまう。そこで分配問題を解決するための基盤ともなるべき新たな社会的道徳律の登場が必要となる。分配政策にかかわる経済学者にとっても、ジョン・ロールズが *A Theory of Justice* で展開したような考察が不可避である。およそこのようなことをハーシュは述べていたように思う。

ハーシュは翌1978年、ジョン・ゴールドソープとの共編で *The Political Economy of Inflation* を刊行することになるが、その直前の1月11日に46歳で世を去り、新著の冒頭に寄稿者11人の連名で短い追悼の辞が載せられた。

『成長の社会的限界』に対する学界の評価については詳らかではないが、7年を経たのち11人の論者によって行われた研究論文集が、*Dilemmas of Liberal Democracies* と題して出版されたのを知り、入手して読むことができた。そのなかで、福祉分野での著作も多いレイモンド・プラントの論文は、分配政策に関する道徳哲学ないし社会哲学的側面の整理がなされるとともに、功利主義的立場からの議論も紹介、展開されていて興味深く読んだ。

中心的論点のひとつは、分配問題と社会的道徳律の関係にかかわっている。プラントは、“Hirsch, Hayek, Habermas: dilemmas of distribution” という論題を掲げていることから分かりますとおり、分配問題の解決のための社会的道徳律の

必要性を説くハーシュの考え方と、そのような必要性を認めないハイエクの考え方を対比させながら、分配問題解決のための代替的アプローチを論じ、そのひとつとしてのハバーマスの「ゆがめられないコミュニケーション」論の限界や難点を指摘する。ハバーマスの難点のひとつは、そういう状況の成立の可能性、手法にかかわり、第2はハバーマスの背景にヘーゲルの *Sittlichkeit* をみ、その現実的可能性を疑問視することに由来する。

プラントが功利主義的アプローチに注目するのは、その価値多元主義のゆえであるが、そのなかでも有望な戦略として、ブルース・アッカーマンに注目する。1981年の著書 *Social Justice in the Liberal State* にその議論が展開されており、ハイエクの分配の分野での無政府状態が克服されて、分配原理が明示的に論議され、手段的なかたちながらひとつの具体的な分配原則が提示される。それは「一次財に対する平等なアクセス」と表現され、基礎的ニーズの充足の保障とも言いかえることができる。この結論は、ケインズ、ベヴァリッジなど「不本意ながらの自由主義者」と呼ばれる人々の考え方に対応し、ロールズの正義原理のような目新しさには欠ける。ただプラントがアッカーマンに注目するのは、彼により道徳的資源が自由主義社会にも現実に存在し、権力に頼らなくとも分配問題を解決する可能性があることが示された点にあったようである。

分配的正義に関する論議が現代において高まりをみせていることは、福祉国家のひとつの到達点としての現代の時代状況を反映しているものと解される。この問題へのアプローチや考え方における対立は決して小さくはないが、権力から解放された理性的な説明やコミュニケーションが、紛争解決、相互理解ないしは合意形成の手続きとして必要だと考える点では、かなり共通の認識が共有されているように思われる。

(はさか・てつや 上智大学教授)

労働の未来と社会保障

高 橋 武

I は し が き

わが国では昭和の時代が1989（昭和64）年1月7日に終わって、翌日から平成に変わった。個人としてまた国民として、われわれはこの六十数年の間に明暗を分けた数々の激変を身をもって体験した。ひとつの時代が終わったと感じた人も多い。しかし一時代が終わるかどうかは、今後の展開如何による問題である。

それにしても40年前の敗戦と占領下にあった日本が、1980年代には世界の経済大国にのし上がった事実は感無量である。世界史に前例がないわけではないが、19世紀のパックス・ブリタニカ、20世紀のパックス・アメリカナを思い浮かべると、「さて次は」と考える人もいよう。折しもポール・ケネディ（イエール大学教授、1945年イギリス生まれ）の邦訳『大国の興亡』¹⁾が版を重ねていることもある。しかしそれよりも、近年の人口動態からすれば、今後ともバイタリテイが持続できるか、心配である。

国際化は、今やわが国でキーワードになった。最近では「経済の国際化」という意味で internationalisation を使っている英語文献も見受けるから、わが国だけのことではないようだ²⁾。変化の兆しは国際社会でもいろいろと見受けられる。EC（欧州共同体）は1992年に向けて一層の統合、つまり文字通りの単一市場への移行を始めた。国際政治でも、ゴルバチョフのペレストロイカ（国内再建）は、対外政策の面でも戦後の米ソ対立に終止符を打ちたい様子である。もしそうなれば南北対立が

残された問題として浮上することであろう。ブラント委員会（国際開発問題に関する独立委員会）のレポートに出番がまわってくれば幸いである³⁾。とはいえ Anthony Giddens（ケンブリッジ大学社会学教授）の説⁴⁾に照らして考えれば、発展途上国では〔文民〕政府が軍部の政権奪取を完全におさえきれるほど政治が成熟しているところはあまりなさそうである。戦前のわが国の体験からも容易に想像がつく。とにかく南北問題は容易でない。

「労働の未来と社会保障」を考える本稿でも、こうした背景の変化を無視するわけにはいかない。国際的コンテクストのなかで労働と社会保障の問題を考えることを私の仕事にしてきたからである。しかし元を正せば、労働や社会保障上の政策と制度は、明治以後の近代化の過程で、われわれの先輩が海外に学び、わが国の風土と現実には照らして選択的に採用し運営してきたものである。その意味で、時には祖先がえりが必要であるし、また比較や類推は研究方法として重要である⁵⁾。つまり何よりも大切なことは、「国際的に学び合う」ことである。

この稿の目的は、「労働の未来」について直接的なアプローチを試みるのではなく、これまでの変化や「積み残し」と思われる点にふれることによって、労働の未来を構想する際の素材を提供したいことにある。そのうえで最後に、労働のもつ社会保障への意味あいに少しく言及することにした。

「明日になって初めて知ることは、今日のうちに言うことはできない」（K. ポッパー）。

II 「労働」という言葉

労働や労働問題を扱う場合には、どうしても「労働」という言葉そのものに、イデオロギーとか、あるいはプロレーバー、アンチレーバーといった具合に、とにかく一種の思い込み (empathy) が込められていることも少なくない。つまり日本語の「労働」という漢字の場合には、価値中立的であることがむずかしい。他方、「働くこと」とか「働き」という大和言葉の場合には、それが全く感ぜられない。この違いは注目に値する。土着の日本語は詩歌や文学には最適で、外来の社会科学には不適当とされてきたことになる。逆の感もするが、とにかく、日本語はいまだに社会科学用語に最適になるほど発達してはいないことになる。この面での日本語の改善が立ち遅れていることである。そのうえ最近、情報化社会のため片仮名文字やローマ字略語が横行するようになった。これでは日本語はこの三者間に違和感が深まるばかりである。

こうして近頃は労働や経営関係で使われだした新しいタームにぶつかると、その意味が明確でない場合も少なくない⁶⁾。ことに翻訳書はひどい。テキストや解説書でさえ、巻末に語彙集 (glossary) を掲げるものは絶無に近いし、索引さえ近頃は稀になってしまった。そのためあって、本や雑誌に「労働」という語が訳語として出てくると、私は原文が英語であれば labour なのか work なのかと考える癖がついてしまった。この区別によって一応原文の真意が想像できるからである。もとよりそうはいかない場合もある。

英語の labour と work は、双方とも語源的には「苦しい」という意味が込められていたようである⁷⁾。しかし今では、work のほうは価値中立的な場合が多いから、「労働」と訳すよりも、「仕事」という字をあてるほうが適切な場合が多い。例えば、英語の works (複数形) は工場や事業場を意味するから works council は工場委員会、いわゆる労使協議 (制) 委員会のことであって、全く価値中立的である (戦前訳の労働委員会は不適切)。も

っとも a work (単数) は製作物や文学作品 (著作権法にいう著作物) をいうから、全く価値中立的というわけでもない。

他方 labour という語は、「労働と労働者」との不可分性という事実、つまり論理的には区別できる (労働力と労働者) としても、実際には両者が一体であるという事実によって、今でも価値中立的というわけにはいかない。そのうえ labour には、いまだに苦役の余韻がつきまといがちである。さらに labour には「労働者一般」という総称名詞ないしは集合名詞としての語義もある (今では a labour とか labours という用法はほとんどみられない)。

labour なる語が今でも価値中立的でない事実は、何よりも labour の歴史に関係がある。かつて近代以前では land and labour (土地と労働) という用語が支配的であった。産業革命によって、capital (資本) が加わったことによって、経済学はこの三者をもって生産要素に考えてきた。しかしその裏には支配と従属が資本主義の特徴になったため、capital and labour (資本と労働) がキーワードにまでなった。こうして労資の対立が近代社会の特徴になった。政治の領域では、多くの国で労働党または社会党が生まれ、保守政党との間で対立が政治の常道になった。米国に労働党や社会党がないのは、封建遺制がなかったことが大きな理由である。しかし今世紀の30年代に、またわが国では経済の高度成長期には経営 (management) が前面に浮上してきた。いわゆる資本と経営の分離である。それに対応して労働組合運動も拮抗力としての地位をかためようになった。こうして労使関係論 (Industrial Relations: I.R.) が戦後期に学際的研究分野として確立することになる。労働組合が一方の actor (立役者) としての地位を確立するためには、法的小および行政上の支援も不可欠であった。こうした経緯からも labour という語には政治的な余韻が伴うため価値中立的でないわけである。

ところで I.R. の効果は何よりも、労働の人間の側面を取り入れた点にある。つまり労働は今では単なる生産要素としてモノ扱いではなしに、ヒ

ト扱いに昇格できたことが画期的である。人間関係論 (human relations) はその表れといってよい。いわゆる日本的経営は、臨時職員やパートを別にして、社員としての人間的側面が前面に出ている点に、何よりも特徴があるといってよい⁸⁾。

以上の work と labour の違いを一応明確にしておくために、ハンナ・アーレントの説を引用しておこう⁹⁾。この哲学者は、labour とは生物学的な新陳代謝を主に担当するための労働（その人間的条件は生命そのものの維持）、work とはこの世界に人工物をつけ加える仕事（その人間的条件は世俗性）に区別していた。しかしこれは昔の話であるから、いわば出発の原点と見るべきである。

ところでこの稿の「労働の未来」は、私としては英語では the future of labour よりも the future of work のほうが適切と考えたい。第1に work のほうが価値中立的であるし、また labour を含めて広義に使えるからである。第2に labour という語は、今でもその意味が賃労働を中心にし、「雇用」（いわゆる従属労働）に限られる傾向があるからである。そのため自営で働く人々（自営業者）や家族労働が除かれることになる。この点こそ次節で取り上げる問題である。

III 雇用概念よりも work 概念

完全雇用という語があまり聞かれなくなって、すでに10年以上が過ぎた。西ヨーロッパでは失業の水準が1930年代の再現を思わせるほどの国も多い。にもかかわらず、社会不安がそれほどではないのは、何よりも社会保障が最も発達した地域だからであろう。「完全雇用の黄金時代は終わった」と断じた米国の著名な歴史学者 John A. Garraty は、『歴史のなかの失業』(Unemployment in History, 1979) で、戦後期の完全雇用が「史上、例外的なケース」であると見る。

完全雇用の終焉は、雇用という概念そのもののへの反省の契機にもなった。ILO の Jean Mouly たちの論文がそれである¹⁰⁾。ムーリー論文は本稿にとって不可欠と考えるので、その要旨を以下に再録させていただくことにしたい¹¹⁾。

雇用という概念については、これまでのところ次の3つの側面または次元を取り上げたものが最善である。(1)生産の側面、つまり雇用は生産を生み出すこと、(2)所得の側面、つまり雇用はそれに就く者に所得を与えること、(3)認知の側面、つまり雇用は、ある人に何らかの価値あることに従事しているとの〔社会的〕認知を与えること。右の定義は、ILO が1970年代初めに世界雇用計画 (WEP) の下に派遣した包括的雇用戦略使節団の調査報告の結論に基づくものである。しかしこの概念は、以下の点でまぎらわしさや主観性が免れない。

第1に、この雇用概念は、暗に特定の型の経済的および社会的組織〔つまり資本主義体制——筆者〕を指す。もともと、この概念はある自由〔主義的〕な資本制社会〔つまり市場経済〕で生まれたものであって、また主に賃金および俸給を稼ぐ者〔つまり賃労働者〕に向けられたものであった。まず后者では、無給の家族従業者を「雇用」に扱うかどうか、労働統計で問題になってきた。また「家事」は「雇用」に含めないのが大方の慣行である。前者では、雇用は市場用生産への寄与という点で（公務の場合はこれへの類推で）定義される（生産の側面）。また賃金（所得の側面）は価格であるから、市場で決まる場合にのみ真に意味をもつ。つまり「労働の需給という相互作用を通して、当の個人が提供する労働の価値を確定するある社会的ニードに応じて」、その価値が決まる場合である。しかし、進んだ社会〔主義〕化経済では、生産への努力とその果実への権利の間には結びつきが薄い。またことに「生産からの所得」の代わりにトランスファー・ペイメント〔例えば、社会保障給付〕が支配するから、右のような「雇用」という考え方そのものが妥当しくなくなる。

第2に、上述の雇用概念は、〔その国の〕一般政策または開発の一定目的に、暗に照準が合わされている。例えば生産活動かどうかの区別は、政策（その価値判断は特定目的を反映する）に左右されることになる。つまり雇用とは、その社会の目的達成に寄与する活動ということにされる。例

えば完全雇用という場合に、その限度は、戦時には労働能力のある者全員の就労ということになるし、他方、今日のような福祉という枠組みのなかでは経済活動人口（労働力化率）は低下するから、その限度は当然低くならざるをえない。

第3に、雇用概念のあいまいさは、労働力人口が均質でないにもかかわらず、この事実を無視することからくる。例えば失業者については、年齢、技能ばかりでなく、家族もちかどうかの違いも大切である。失業者総数なるものは、単なるグロス以上の何ものでもない。

第4に、これまでの雇用という考え方は、「個人主義的誤り」を犯している。各人は、ある特定の家族の一員であって、その家族は一定の総労働能力をもった一経済単位と見ることができる。そのため「そのグループにとって集団的利益を最大にするやり方で」個々の家族員を使う場合もあるはずである。

つまり上の雇用概念は次のように批判できる。これまでの雇用という考え方は、最も初歩的な量的尺度であって、それは雇用的人間的な質の面、つまり労働条件と労働環境という一定の重要な問題の処理を無視したものである。これは宿命的な欠陥である。というのは、(1)人々が何故、提供された職を受け入れるのか拒否するのか（雇用水準はこれに左右される）について、その若干の理由が無視されるからである、(2)利用可能な雇用の質と量との間のトレード・オフ関係にも全く注目が払われない。

これを要するに、これまでの雇用概念は、雇用がもともと相対的概念である事実を見失っている。そのため以下の4点で重大な帰結をきたす。

- (1) 雇用情勢の〔国際〕比較や解釈がむずかしくなるし、有意義性をもたないことも起こる。例えば失業の国際比較がそうであって、中央計画経済〔社会主義〕の国では、失業は制度的に存在しないものとされる。もっとも、「企業内失業」という形のものはある。
- (2) 雇用に関する最適政策の確定がことにむずかしくなる。例えば、上述のように雇用の質という側面が無視されるからである。

(3) 例えば、求職者は個人差のない単なるマスとしか見なされないとか、失業問題の重大性が単に失業率という指数でしか判定されないように、明確な考察ができない危険が生ずる。

(4) これまでの雇用とか完全雇用という考え方は、一定の事態を対象にして使われてきたものである。そのため、これにあてはまらない事態の場合には、全く問題が存在しないとして見すごされてしまう危険がある。いわゆる二次的労働者 (secondary workers) [わが国でいう縁辺労働力に近い] の存在がその好例である。また完全雇用の概念も一般的にすぎて、中身が空虚なため、スローガンとしては有益であっても、例えば求職者にとっては現実的な利用価値が乏しい。

そこでムーリーは雇用概念の一新を提唱する。それは何よりも「人間の経済活動という基本的問題を解決するうえに真に有効性をもったものでなければならぬ」。というのは、「雇用はそれ自体が目的ではなく、人間のニードを直接・間接に充足するための資源利用の一方法」だからである。ムーリー論文には具体的な提案はなく、考え方の出発点とその方向が示唆される。

そこで、出発点としては「仕事」(work) がよいのではないかとする。いうまでもなく、雇用という考え方は「仕事」から切り離せないが、上述のように、雇用という概念は、「仕事」という基本的な〔人間の〕活動のうち、ある所与の社会的および経済的フレームワークのなかのものにしかあてはまらない。大切なのは、雇用よりも仕事のほうであるし、また社会におけるその役割のほうである。

問題は「仕事」とは何か、また「仕事」を他の人間活動から区別するものは何か、という点である。ムーリーは次の2つの特徴を指摘する。

- (1) 「仕事」は、不快なものと見なされている。もっとも、客観的にはそうでないこともあろう。また、ある義務、つまり職務として行われる。
- (2) 「仕事」から引き出される満足は、間接

のである。仕事はゲームや趣味のようにそれ自体のために行われるのではなく、そこから引き出される現金または現物の報酬のために行われる。

この2つの特徴は、お互いに関連がある。第1の特徴は、ある程度心理的なものであって、当の働く者がどのように疎外を感じるかに大なり小なり左右されよう。技術進歩は疎外を高めがちであるし、今後も多くの社会で疎外が高まることであろう。というのは、当の本人の努力と報酬との間のギャップが加速度化されるからである。また報酬全体のなかで占める社会保障給付の割合が高くなるからである。

疎外という動向は不可避か。これにはたぶん、さきに述べた「雇用に伴う社会的認知」、つまり社会への労働者の貢献についての認知が関係してこよう。この認知はそれ自体一種の報酬であるし、深い人間的ニードを満足させるものであるし、また帰属感を与える。そこから疎外感の緩和にもなる。こうした「仕事」の質的側面は、当の労働者の社会—経済的環境と一緒にあって、「仕事」と雇用に対する本人の態度を説明することに役立つ。

そこで雇用概念の改善には、次の3つの方向があるのではないかと、ムーリーは示唆する。

(1) 「仕事」(労働)の質(Q. W. L.)という側面は、雇用の質という一般問題の一部であって、それはその雇用が行われる〔就労〕条件はもとより、雇用の目的をも包含するものと見るべきである。上述の雇用の質と量とのトレード・オフの可能性については細心の考察が大切になる。

(2) 個人は就業中の者も求職中の者も、本人の家族、その他その属するグループから切り離して考えられてはならない。というのは、本人のビヘイビア、ことに求人に応ずるかどうかの諸条件(場所、時、不快さ、疎外)を説明するものは、これだからである。したがって雇用分析にあたっては、個人だけでなく、グループについても関心を払わねばならない。

(3) 生産——これが雇用の基本的規準——へのある人の貢献度については、生産に関するその社会的および経済的目的が確定されない限り、前もって測定することは不可能である。社会の目的とその成員としての個人の目的との間には、多くの社会で争い(対立)が生じやすい。「すべての人間的の中身を無にしたある抽象よりも、丸みのある豊かな概念に基づいた雇用という全く複雑な現象を評価することになれば、こうした争いも理解できることになろうし、またそれだけ解決もやさしいにちがいない」。

ところで雇用という概念は、社会保障の仕組みのなかに組み込まれてきた。初期の労働者保護法が雇用を基礎にして社会保険を設計した沿革からである。わが国では長い間5人未満の事業所に働く労働者への未適用の問題が懸案であった。最近になってようやく打開の方策が講ぜられた。ただし法人企業に限ってである。わが国では労働者が失職すると被保険者でなくなり、社会保障への権利が侵される危険がある。法の適用が直接に当の本人に対してではなく、「事業所」とされているからである。つまり特定企業への就職を通じて、社会保障への権利と義務が発生する仕組みである。その意味では、雇用は、まさしく文字通り従属労働を意味する。この点で社会保障における雇用概念は、今日の「労働力(モノ)から労働者(ヒト)へ」の格上げ動向からすれば、立ち遅れてしまった。後述(V節)するように、「文字通りすべての個人(赤ん坊から老人まで)に対する無条件の(つまり就労や所得の有無にかかわらず)適用」が実現されるまでの途上では、まず雇用よりもwork(仕事)に基礎をおく社会保障への段階が展望されることになる¹²⁾。

IV 変化の時代に数々の傑作

現代は思いもかけないことが起こる変化の時代である。1970年代に「第3のイタリア」が出現したとされるのが、その好例である。アドリア海寄りの「アンコナーベニスーボログナ」の三角地帯

に小企業が群生して、非常な注目を浴びた。伝統的な工業三角地帯(チューリン-ミラノ-ゼノア)をもつ北部イタリア、南部開発資金を永年つぎ込んでなかなかうまくいかない南部イタリアとの対比においてである。Charles Sabel (MIT) の調査で一躍有名になった¹³⁾。事の起こりは、なかでも1968年の歴史的なストライキ(いわゆる暑い秋)で失職した労働者たちが、自分の子供を使って始めた町工場からだともいう。彼らが今でも左翼系CGILの組合員であることも興味を引く。労働法規もなんのその、ヤミ経済が幅をきかせてきたという。日本式に考えれば組合員籍をもつ経営者、いや自営業者(フランス語でいう独立労働者)というところであろう。Sabelは「フォード主義の終焉?」の終章で「ハイテク町工場(High-technology cottage industry)」を重視する。とにかく近代的な雇用よりもworkのほうである。サンディカリズムの伝統が生きているのかもしれない。最近イタリアはGNPでイギリスを追い越したらしい。これには、「第3のイタリア」の貢献も大きいようだ。ECの単一市場ではイタリアが台風の目になるとの予想もある。

都市研究で有名な米国のJane Jacobsは、早速このSabel調査を援用して自説を補強する¹⁴⁾。彼女の説は、経済発展というものは都市(国ではなく)のimport-replacing exports(〔輸〕移入代替型の〔輸〕移出)によって実現するのであって、これまでの経済学は都市を忘れてきたと強く批判する。文明には考古学的にも青銅器、文字、都市の三要素が条件であって、古代の都市国家がそれだとする。彼女の説を誇張していえば、工場地帯が都市の下町に生まれるのは、「あたかも癌細胞が自己増殖的に展開する」ことに対比できそうだ。彼女は東京下町の自転車修理業の歴史(Allenの研究)を北関東の山村部落(R. Doreの研究)との関連でフォローする。彼女が主張したいのは、上からのアプローチが失敗しやすい事実にある。米国の有名なテネシー・バレー開発(TVA)の失敗(発芽させても実^みはできなかった)や、ソ連経済の失敗(ここでも癌細胞の自己増殖はなかった)が例証に出される。本書は「一国内の南北問

題」へのアプローチにとってバイブル的存在といっただよい。官庁指導型の地域開発が失敗しないためにも。

労働や余暇に関心の強い哲学者、安永寿延『労働の経焉』(1985)は、今や労働者が働いているのは工場のなかではなく、工場の外側であることを自らの実態調査によって明らかにした。ダニエル・ベル(1973)のいうthe making of thingsよりも、the doing of thingsが実証されたことになる¹⁵⁾。そこで昔の農・工・商を前提にした3部門分割の一次、二次、三次の産業分類に、例えば四次(交換と情報)、五次(調査研究と政府)を追加しなければならなくなろう。

ところでworkそのものも、かつては「生計を立てる一方法」(a way of making living)であったが、今では生活様式(a way of life)そのものに変質したとS. Pollardは指摘する¹⁶⁾。Eli Ginzberg, *Good Job, Bad Job, No Job*, 1979は、青年の間ではgood jobsへの要求が強まり、婦人の進出で共稼ぎ世帯が支配的になり、稼ぎ手1人の単一賃金世帯との差が決定的になったと指摘する。とにかくa Laboristic State(労働本位国家, S. H. Slichter, 1948)¹⁷⁾よりも、現代はa work-centred society(仕事中心社会)のほうである。

そこでイギリスのCharles B. Handyを中心とする「労働の未来」学派にふれることにしよう¹⁸⁾。重厚長大型産業の後退、シティからの脱出、自宅勤務の出現、Small is Beautiful(E. Schumacher)の実証(分社への動き)など、Limits to Growthのため完全雇用への復帰がもはや不可能と見るHandyは、新しい型の人間労働(仕事)の在り方を模索する。ひとつの代案は生涯の労働時間の短縮にある。これまで人々は、「47時間×47(週)×47(年)=10万時間」を働いてきたが、近々のうちに(30年先には)「35時間×35(週)×35(年)=5万時間」に半減せざるをえないとする。この線に沿ってJames Robertson¹⁹⁾は、人類史は奴隷から農奴へ、次いで産業時代には雇用(雇用帝国の時代)に、今後のポスト産業時代にはownwork(新語、自分仕事)への移行を予想する。そこで残った時間には無償のvoluntary workが重要に

なるのが必至だとする。最低保証の社会保障給付を前提にしての話である。次のV節でふれたい。

そこで新しい余暇 (leisure) 論が登場せざるをえない。これまでの「労働か余暇か」という二分化、例えば労働時間以外の自由時間を余暇とみるの発想は、おかしいとするのが米国の哲学者 Mortimer J. Adler である²⁰⁾。Adler は toiling としての work を labor と称し、leisuring としての work を leisure とする考え方である。資本集約的経済のみが十分な自由時間を許すものであると指摘する Adler は、Veblen の有名な有閑階級 (leisure class) 論を批判する。もともと the idle class (仕事のない、または怠慢な階級) を論じたのであるから、ベブレンの用法は言語道断の誤用だと決めつける。要するに「労働(仕事)か余暇か」の二分法ではなく、「余暇のなかにも work がある」とみる発想の転換を教えるわけである。

そこで仕事 (work) の点から社会はどうあるべきか、ゾルレン (ought) の問題にふれねばならない。この社会倫理上のテーマは、ダニエル・ベルによれば political economy (政治経済学) よりも political philosophy (政治哲学) に属するのが至当とする²¹⁾。功利主義や力 (power) による支配では正義とはいえないからである。この点で、Alan Brown, *Modern Political Philosophy, Theories of the Just Society*, 1986 が利用できる。この若い学徒 (1955年生まれ) は功利主義やマルキシズムではなしにネオ・アリストテレス思想に立って、この課題にアプローチする。彼は「4つの基本財(善)」(just four basic goods), つまり生活の資、仕事の提供、労働の質、労働の場を支配する社会関係の提供というコンテクストのなかで political economy (経済学) が論すべきものと提案する。この4つの基本財(善)は、伝統的な労働問題論と労働経済学でいえば、賃金、雇用、労働条件、労使関係ということになる。ただし just goods (単なる財ではなく、正義にかなう善) でなければならないとする点で、社会倫理にかなうと見ているわけである。

なおダニエル・ベルは、新しい意思決定の規程として the economizing mode (経済化または節約

モード) から the sociologizing mode への移行を主張する。というのは、前者は「機能的能率と物の管理(人はモノとして扱われる)を志向する」が、後者は「より幅広い社会的規程を立てるからである。もっともこれによって不可避免的に能率の損失、生産の減少、非経済的諸価値の導入に伴ってその他のコストを引き起こす²²⁾」ことになるのもやむをえないとする。

このダニエル・ベルの主張は、今日の労使関係論の線に近い。雑学志向の素人の筆者から見ると、当初、経済学 (political economy) は moral science (道徳科学というよりは「人間観察の科学」) の一部として誕生したが、その発展の過程で (economics) 徐々に人間存在が捨象されてきた (econometrics) ようにも感ぜられる。ダニエル・ベルが主張しているのは人間復活ということである。

V 「21世紀に向けての社会保障」

労働が社会保障に対しどのような意味あいをもつかに移ることにする。順序として、ここにいう社会保障とは何を指すか、から始めたい。これまで社会保障と目され、また現実展開してきたのは、わが国の用語でいえば、(1)所得保障、(2)医療保障、(3)社会福祉、の3つと見てよい。1935年の米国法で初めて使われた社会保障という語は、1942年のベバリッジ報告でその概念が明確にされたこともあって、当初は(1)の所得保障を中心に考えられていた。

「社会保障の本質的目的は、社会のあらゆる人々をして、すべての不測事態におけるすべての社会的リスクの金銭的帰結に対し、完全に保護することにある」とILOのA.ゼレンカは定義していた²³⁾。もとより(2)の医療保障を無視したことにはならないが、その後のめざましい展開、ことに医療費の急速な累増の事実からすれば、もはやこの定義では不十分になってしまった。(3)の社会福祉については、ILOの「21世紀に向けて社会保障の発展」²⁴⁾と題する報告書(1984年、ラロック委員会の報告)が社会サービス (the social services) のなかで「人口と家族政策」、雇用政策とともに、

大きく取り上げた部門である。ILO として初めて第3期の社会保障はサービス重視であるべきだとして(第1期はパターンリズム, 第2期は社会保険), 社会福祉サービスが「保健サービス」(医療 medical case という語ではなしに)よりも重視された。画期的である。

このラロック委員会は、1980年に「社会保障は岐路」²⁵⁾に立ったと判断した ILO 総長によって特別に任命したものであって、その報告に盛られた内容はまことに目を見はらせるものがある。例えば社会保障における男女不平等は、「時代おくれの従属概念や道徳的判断が上積みされて、新しい生活スタイルを採用する人たちを罰する」形になっていると指弾する。こうしてこれまでの社会保障に対して、抜本的な転換を求めた勧告がなされる。

まず社会保障は、その膨大な支出にもかかわらず、社会的目標の達成に失敗したと手厳しい。貧困問題の解決に失敗したのは、(1)社会保障の複雑化と官僚化、(2)「仕事に基礎をおく権利」という仕組みが働いたことのない人を排除したこと、(3)低所得者の家族責任に対して配慮を欠いたからである。

医療保障に対しては、ことに痛烈である。「(1)「修理」医療と見せかけの予防医療、(2)サービス提供者の権力の強大化に役立ち、(3)社会問題の医療化さえ招来させ(自宅でも可能な人々のナースিংホームや老人ホームでの処置)、(4)個人は自らの健康に責任をとることから排除され、(5)その結果、保健ケア制度は消費者の願望に答えるよりは、サービス提供者の利益のために運営されるといわれる」ほどだとする。これらは保健政策が断片化した結果であるから、今後は治療と予防との間のこれまでのバランスを変えること、「医学的に権威づけのある医療行為 (medically authorised action)」と「社会的に権威づけのある行為」との間のこれまでのバランスを変える必要があるとする。こうした勧告は既存の一定の伝統と自由と対し修正を求めることになるが、これは「避けられない」とラロック委員会は断言する。

ところで「社会福祉サービスは生活の質に大き

く寄与できるにもかかわらず、治療的保健サービスの肥大膨張に比べると、はるかに過小供与でしかない」事実は重大だとする。そうして「社会福祉サービスが発展するにつれて、また実際にも利用可能になるにつれて、社会的サービスへのアクセス権」があるべきだとする。

ところで21世紀を展望するとなれば、高齢化社会における労働と社会保障に不安を感じる人も多いであろう。ラロック報告は、「将来の仕事(労働)は今日の仕事とは極めて違うこと」もありえようとして、「サービスとレジャー産業では成長への潜在力は事実上、無限である」と判断する。そこから「年金の資金調達」について最近一部に再燃した「賦課方式か完全積み立て方式か」の議論に対して、委員会は断固として完全積み立て方式を拒否した。肝心の社会保障の財源問題については、ラロック報告は概して常識的である。例えば、(1)社会保障の財政は逆進的な方法よりも累進的な方法を、(2)給付が所得に結びつくものについては拠出上限の廃止、(3)公的な拠出制社会保障の場合に、ある合理的で妥当な部分については累進課税で一部賄うことなどが勧告される。注目すべきことは、公的な社会保障制度をコントラクト・アウト(適用除外)して私的な職場別年金プランで代用するやり方については、「これを許すべきではない」と勧告する²⁶⁾。

以上のようにこうまで断言されると、もはや私の出番は終わったようなものだ。ただ米国の分析哲学者 Nicholas Rescher が *Welfare* (1972) と題する珍しい著書²⁷⁾で、米国の社会保障を分析して、「現在考えられているような福祉支持プログラムは、その公言する目標の達成に失敗すると考えてよい十分な理由がある」(p. 72)。と断言した。また、きたるべき時代は個々人の「生活の質」を重視することになろうとしていた点も、ラロック報告書の線に逆ずる。とにかくこの哲学者も福祉とか幸福というものは、もともと「社会的に行為可能 (actionable) なもの」であっても、政治的には実行可能なもの (feasibility) とは考えていない。「幸福は直接的には福祉政策の内容にはなりえない」と強調する。究極的な「救い」は「国家」に

はなく、われわれ1人1人の心のなかにあるからである。

ことのついでに、わが国では高齢者社会とか長寿社会がキーワードになっているから、老齡とは何かについて若き日のカントの一節を引用する必要がありそうだ。

「もしあなたが、あるものを古いと呼ぶべきか、極めて古いと呼ぶべきか、あるいは、今でも若いと呼ぶべきか、を知りたいと思えば、あなたは、それがどれほど長く存在してきたか〔つまり過去〕をたずねるのではなしに、今までどおり長持ちしそうな時間〔つまり未来〕に関連させて、いうべきである。ある種の創造物〔つまり人間〕については高年齢と呼ぶことができる時間の長さも、他の者にとってはそうではないのである」²⁸⁾。

つまり「年をとる」ことは必ずしも「老いた」ということではない。人間は、また生きものはすべて例外なく、過去に向かってではなく、明日に向かって生きていく存在である。この単純な真理を忘れて、例えば65歳以上の人たちを十把ひとからげに老齡者に分類して、「年金で追っばらう」(pension-off) やり方は、あまり品のよい政策とはいえない。いつまでも長持ちしそうにも思われない。

そこで、問題は、「老齡者」という分類(カテゴリー化)そのものから起こる。この問題を正面から取り上げて、non-categorical アプローチを試みたのが、オーストラリアの Henderson Report (1975) である²⁹⁾。そこでは、「文字通りすべての個人(赤ん坊から老人まで)に対して無条件の(つまり就労や所得の有無にかかわらず)最低保証給付を支給する」プランが提案された。文字通りの普遍主義であるから、「完全型の最低保証給付」と名付けてよい。その半面、必要な財源については、収入のあるもの全員(もとより全労働者)からの高率(50%前後)の比例課税が不可避になる。同案は当時の政変もあって沙汰やみに終わったが、いつかは再び浮上するにちがいない。社会保障上の本質的問題に対する貴重な試みだからである³⁰⁾。

VI 結び:「休暇の社会保障化」

わが国では労働時間の短縮が今や国民的課題にまでなってきた。経済大国の面目にかけても、ここ数年のうちに打開への道を講じなければ、「休暇を知らない日本の労働者」は海外から人間扱いされなくなるかもしれない。最悪の場合には、わが国経済に対し外から Limits to Growth のストップがかからないとも限らない。ことは急を要する。上記の哲学者 Adler もいうように余暇のなかにも work があるわけであるから、「労働、余暇、社会保障」は21世紀にふさわしいテーマであろう。勇を鼓して、まず20年前の小著の一節³¹⁾を再録することにして、「休暇の社会保障化」でこの結びをはじめたい。

「ベルギーでは、有給の年次休暇をあらゆる労働者に現実に保証するために、法律によって業種別にまた地域別に、有給休暇金庫なる特別の機関が設置されている。労働者はそこから自分名義の有給休暇手帳を交付される。それはちょうどわが国の健康保険証と思えばよい。会社は毎回の給与支払日に各人の有給休暇手帳に、本人の賃金の一定率に相当するスタンプを貼るのである。このスタンプ方式によって、会社は有給休暇金庫に対し有給休暇用拠出金を納入していることになるわけである。

こうして、労働者は休暇旅行に出かけるまえに、所属の有給休暇金庫に自分の有給休暇手帳を提示して、必要な休暇用の給与をうけとることになる。その額は、本人が別に長期の欠勤でもないかぎり、通常の賃金の4週間分に相当するものである。このやり方によると、かりに労働者が会社を変えても別に休暇への権利を失うことにはならない。その意味では、本人の休暇への権利は完全に確保されることになる。さらに休暇用の給与が直接会社から支弁されるのではなく、間接的に支弁されている点で、社会保障のやり方に近いことになる」。

当時のベルギー休暇法は「2労働週の休暇と4週間分の休暇手当」であったから、現在ではそれ

ぞれ2倍にはなっていることであろう。そこで、わが国に本格的な休暇制度を確立させるためには、この種の休暇金庫方式の採用可能性について、とくと検討することも無益ではあるまい。幸い昭和の最後の年度に改正労基法が施行された。この遺産は平成の時代に生かされねばならない。労基法40年の歴史でも、わが国は労働者休暇の確立に失敗した。発想の仕方を変えない限り、再び失敗する恐れがある。

ところで生涯の労働時間を短くするために、個々人の一生を通ずる教育、労働、退職（引退）のそれぞれの期間を結びつけ、弾力的に変えられるようにする提案がある。Louis Emmerij (OECD 開発センター所長) である³²⁾。レカレント（生涯）教育、労働市場のニードに応ずる労働供給の弾力化、所得配分を政策的に変えられる形での実施、社会保障制度の調整がポイントになる。財源には現に失業保険や教育費（有給教育休暇、奨学金—学生給与）に向けられる資金の充当が示唆される。この提案の狙いは労働供給の削減にあるが、「労働、余暇、社会保障」に生涯教育（訓練）が加わる点にも新味がある。一考に値する。

『哲学することを学ぶ』の著者、故 E. R. Emmet (1909~80) 教授は、「発想の転換」の意味を次のように教える³³⁾。「進歩というものは、取り組みつつあった諸問題がよい直された後でなければ、〔つまり〕それらの疑問または問題が別の方法で表現された後でなければ、〔換言すれば〕その疑問または問題の古い設問形式からの断絶がなされた後でなければ、実現されたことがなかった」。今日的な用法でいえば、パラダイムの転換を考えねばならないということであろう。エドワード・ホールもいうように、「最も基本的なわれわれの問題のいくつかに対する答は、われわれの思考方法〔そのもの〕のなかにある」³⁴⁾。

最後に国際化にふれたい。今や経済活動が国境を越え、多国籍企業が威力を一層発揮することになれば、21世紀は諸国間の相互依存の関係がますます強まることであろう。そこで政治的には旧式の主権国家体制と経済的には国境のない活動との間に、矛盾と対立が強まることは必至である。生

物学的には人類4万年の歴史は人の移動と戦争の繰り返しであったとポール・コリンボー教授（オハイオ大学動物学）の「歴史の生物学的理論」は教える³⁵⁾。それによると、レミング（極地のハタネズミ）が数年ごとの個体数〔人口〕の激増のため集団的狂乱状態で自殺行を繰り返すように、人類も外征（戦争）を繰り返してきた。この点を人口学から実証したのがガストン・ブートゥール（パリ大学戦争研究所教授）『幼児殺しの世界』（1970年、宇佐見英治訳、1973年）である。原書名の「幼児殺しの延期」は幼児殺しを青年期まで延期して、戦争で人口調節をしたという意味である。大戦争が古代ギリシャからフランス、イギリスと100年（今世紀に入って4半世紀）ごと起こっているとする。第2次大戦以後の現代でも、戦争は新興諸国の間で頻発してきた。「国造り」の〔上からの〕ナショナリズムの時代にあって、戦争ほどナショナリズムを高揚するものはないからである。

そこで「不法外国人労働者」問題に一言ふれる。*The Future of Migration* 1987 と題する OECD 会議レポートから「結論」（ピエール・ラロック議長による）の一節を引用したいからである。

「人は自然に移動する〔存在である〕。どの時代、世界のどの部分、またどの文明でも、そこには移民（migration）があった。従って移民は、物事の自然的秩序を阻害する異常なある現象とみなしてはならない。移民は例外ではない。何故なら、人人の個人的および集団的生活の正常な一部だからである。これこそ本質的な真理である。つまり今では殆んど認識されないが、われわれすべては、これについてもっと完全にわかるようになるべきである」（p. 27）。

フランス社会保障の生みの親ピエール・ラロックは、戦後世界の社会保障の発展に貢献した点でベバリッジ卿とならぶ人である。この一節は世俗的知恵に浸され³⁶⁾つつあるわれわれに対し学問的英知を教えるものがある。

ところで、福祉国家がナショナリズムを強める危険性については、G. ミュルダールが『福祉国家を超えて』（1960年）によって早くから警告して

いた。この場合には、むしろ大衆レベルの〔つまり上からではなく〕ナショナリズムが問題になる。近代の「国民国家」はこの国民レベルのナショナリズムに立脚するものだからである。その意味では、福祉国家の終焉とはマイナス面ばかりではないことになる³⁷⁾。労働と社会保障における脱ナショナリズム、つまり国際化は、これからの大きな国民的課題である³⁸⁾。

注

- 1) Paul Kennedy, *Economic Change and Military Conflict from 1500~2000*, p. 677, 1987.
- 2) 「国際化」という日本語は、筆者には日本生まれのように思われる。つまり internationalisation の訳語として生まれたのではない。この語は「国際管理」という意味で第1次大戦後、いっとき使われていた。国際連盟の管理下にあったダンテッヒ（現在のグダンスク）が好例である。その意味でも「日本の国際化」という用語は、英語に訳す場合には注意が肝要である。なお『国際化する労働問題と社会政策』（社会政策学会研究大会，社会政策叢書第8章，啓文社，1984年）に所収の同じタイトルの高橋武を参照。浜口恵俊編著『国際化と情報化——比較文明学からの視点から』所収の長谷川ミチ子『『国際化』の根本構造』も internationalisation なる語の由来にふれる。
- 3) North-South, *A Programme for Survival*, The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt, 1980 (Pan Books), 邦訳がある。Common Crisis North-South, Cooperation for World Recovery, The Brandt Commission, 1983 (Pan Books). なお Nigel Harris, *The End of the Third World*, Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology, 1987, Penguin Books. は好著。
- 4) Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, 1985, p. 399, Polity Press.
- 5) 元来、人間は自分のことには気づかない、わからない部分がある存在である。国の場合も同様である。外からのアプローチが大切なわけである。フランスの社会学者ミシェル・クロジエ (Michel Crozier) の『アメリカ病 Mal Américain』(大空博訳，読売新聞社，1982年) は、「悪を手なずけるまでには数世紀がかかった」西欧と「悪が存在しない前提に立った人間」の多い米国との対比は見事というほかはない (第10章「善という名の悪魔」)。「労働組合のアメリカ」から始まる本書は、労働と社会保障の研究にとっても貴重である。
- 6) 次の高橋武「労働時間」(日本労務管理史I 中條毅・菊野一雄編『雇用制』，1988年に所収) では「用語からのアプローチ」に一節をあてて、「漢字の問題性」を扱った。
- 7) Raymond Williams, *Keywords, A Vocabulary of Culture and Society*, Flamingo by Fontana Paperbacks, 1984, の labour と work の項。
- 8) レスター・サロー (Lester C. Thurow) 『ゼロ・サム社会 解決編』(1986年，金森久雄監訳) は、「新しい事業をうまく開始する……真の秘訣は労働市場のなかにある」(326ページ)として、依然として労働は「労働力としてのモノ扱い」である。
- 9) Hannah Arendt, *The Human Condition*, 1958 (志水速雄訳『人間の条件』，1973年。このほか action (人が自分の卓越を示す「行為」，つまり演技であって，その生命は短い。例えば「医の行為」) をあげ，work, labour とともにこの3つを activities「活動」，つまり人が環境に働きかける内発的な能力) とする。
- 10) Jean Mouly, "Employment, A Concept in Need of Renovation" (*International Labour Review*, July-Aug. 1977); D. Werneke and R. Broadfield, "A Needs-Oriented Approach to Manpower Policy" (*ibid.* Sept.-Oct. 1977).
- 11) すでに筆者は「雇用への発想の転換——社会保障への意味合い」(『週刊・社会保障』No. 1037, 昭和54年(1979)8月27日)で Mouly 論文を中心に扱った。以下はその部分の抜粋である。
- 12) Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order*, Social Forces in the Making of History, 1987, Columbia University Press は、「生産の社会関係」の一類型として「資本主義的發展」とともに「再分配的發展」を取り上げる。同著者による *Power, Production, and Redistributive Social Relations* が近く出る予定である。ここにいう「生産の社会関係」とは Industrial Relation に近い。なおこの Power and Production シリーズ(4巻)は，著者(カナダ，ヨーク大学教授，国際政治学)が ILO 国際労働研究所長時代の同僚 Jeffrey Harrod との30年来の共同プロジェクトである。Harrod は The Unprotected Worker (未組織労働者) と The Established Worker (組織労働者) の2巻を担当する。
- 13) Charles Sabel, *Work and Politics*, The Division of Labor in Industry, 1982, Cambridge University Press.
- 14) Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations*, Principles of Economic Life, 1982 (邦訳『都市の経済学』がある)。
- 15) Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, A Venture in Social Forecasting, 1973 Basic Books.
- 16) Sidney Pollard, The Rise of the Service Industries and White-Collar Employment, in *Post-Industrial Society*, ed. by Bo Gustafsson, 1979, Croom Helm.
- 17) Sumner H. Slichter "Are We Becoming a 'Laboristic State'? 1948" (in Francis S. Dooey

- ed; *Readings in Labor Economics*, 1950, Addison-Wesley Press, pp. 332-338).
- 18) 高橋武「“労働の将来” あれこれ——“殆んど労働のない世界” にふれて」(『世界の労働』第36巻第10号, 1986年)で、「労働の未来」派3人を紹介した。Charles B. Handy, *The Future of Work*, p. 201, 1984, Basil Blackwell. これに「ある変りつつある社会への指針」の副題がつくのは、企業(経営)や団体(管理)のコンサルタントの経験からである。*Understanding Organizations* (3rd ed., 1985)は経営入門としてよくできている。最近では *Understanding Schools as Organizations* (1986), *Understanding Voluntary Organizations* (1988) も出た。R. E. Paul, ed., *On Work*, Historical, Comparative & Theoretical Approaches, p. 752, 1988, Basil Blackwell には、編者のエピローグとして *The Future—of—Work Industry: A Polemic on Polemics* で、Handy を教祖(?)とする「労働の未来」屋を祖上にのせる。ただし本文には Handy の論稿は出てこない。
- 19) James Robertson, *Future Work*, p. 220, 1985, Gower/Maurice Temple Smith.
- 20) Mortimer J. Adler, *A Vision of the Future*, Twelve Ideas for a Better Life and a Better Society, p. 261, 1984, Macmillan Pub. Co. A. J. Veal, *Lesure and the Future*, 1987, Allen & Unwin, はソース・ブックとしても貴重。
- 21) D. Bell の上掲書, 298ページ。
- 22) 同上, 42-43ページ。
- 23) Anton Zelenka (ILO のアクチュアリー, 社会保障部長, 1946~77), 「農業の社会保障に関する考察——社会保障の特殊制度について」(『ILO 時報』第15巻第3号, 1963年)。ここに「農業の社会保障」という ILO の用法(フランス法にもある)は、わが国ではなじみが薄い。農業(農村ではなく)における社会保障の意味であって、経済活動は所得(資金)だけでなく社会保障(の財源)も当然に配慮すべきことが含意される。
- 24) ILO, *Into the Twenty-first Century: the Development of Social Security*, A Report to the Director-General of the International Labour Office on the response of the social security system in industrialised countries to economic and social change, 1984, p. 115.
- 25) “Social Security at the Crossroads” in *International Labour Review*, pp. 139-151, Jan. 1980.
- 26) ここにいう適用除外というやり方は、厚生年金保険法の1965年改正によって、特別法人としての厚生年金基金が導入された際に採用された(いわゆる調整年金制度)。その直前、日本政府の来訪者から相談を受けた ILO の Zelenka は、公的年金と私的年金との関係は、所詮「水と油」であるとして(前者はいわば「親方日の丸」, 後者は「完全積み立て方式」が原則), 否定的な意見を述べた。政府はイギリス国民保険法の改正(既存の職場年金制度についての適用除外を許した)を先例にして、1965年の改正を行った。イギリスは、その後失敗に終わったが、さて日本のケースはどうなるか?
- 27) Nicholas Rescher, *Welfare*, The Social Issues in Philosophical Perspectives, 1972, University of Pittsburgh Press.
- 28) H. A. Rhee, *Human Ageing and Retirement*, ISSA, Geneva, 1974, p. 236.
- 29) Commission of Inquiry into Poverty, First Main Report, April 1975, *Poverty in Australia* (Prof. Ronald Henderson, Chairman), Vol. 1, p. 363, and Vol. 2, p. 104, 高橋武「社会保障の将来——普遍主義の問題」(『週刊・社会保障』No. 1130, 昭和56年(1981)6月22日)で要旨を紹介した。「最低保証給付」の最近の研究に次がある。Chantal Euzéby “A Minimum Guaranteed Income: Experiments and Proposals” (in *International Labour Review*, Vol. 126, No. 3, May-June 1987, pp. 253-276).
- 30) 上記18)の高橋武「“労働の将来” あれこれ」に紹介した「労働の未来」派の3人はいずれも、その種の「完全型の最低保証給付」を考えている点で共通していた。興味深いことである。
- 31) 高橋武『週5日制の時代, この時代をいかに考えるか』, 日本経営出版会, 1968年, 119-120ページ。
- 32) Louis Emmerij, Intervening on the Supply Side of the labor Market, (in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 'Unemployment: A Global Challenge,' Vol. 492, July, 1987, pp. 159-170).
- 33) E. R. Emmet, *Learning to Philosophize*, rev. 1968, Penguin Books, p. 95.
- 34) Edward T. Hall, *Beyond Culture*, 1976, Anchor Books (岩田慶治・谷 泰訳『文化を超えて』, TBS ブリタニカ, 1979年, 269ページ)。
- 35) Paul Colvinvaux, *The Fates of Nations*, A Biological Theory of History, 1980, Penguin Books.
- 36) 花見 忠(上智大学教授)「外国人労働者問題——移民政策の視点必要」(日経, 21-10-88 経済教室)は例外である。主権国家こそ「法の支配」(rule of law)の下にあることを意識されているからであろう。
- 37) Rudolf Klein and Michael O'Higgins (ed.), *The Future of Welfare*, 1985, Basil Blackwell で、O'Higgins はここに将来とは5~15年としたうえ、福祉国家の危機は破産という点では存在しないとした。ただ postincremental stage (低成長時代)に適した社会政策への知的アプローチとしては、(1)不確実性の管理(MU)と危機回避(CA)が大切になるうとする。また後世代が支払いのツケに応ずる意思や能力については、希望的な仮定は避けるべきとする(224ページ)。*The Future of Social Protection*, 1988. OECD も90年代を採り上げる。教育と訓練が社会保障の主柱の1つになるうという

ペイユ総長の序論)。

- 38) 私の大学(社会福祉学科)の基礎文献(2学年の筆者のクラス)で『地域からの国際化——国家関係論を超えて』(チャドウィック・F. アルジャー[オハイオ大学]著, 吉田新一郎編訳, 1987年, 日本評論社, 198ページ)をテキストに使ったところ, 社会福祉の本でないため最初はガッカリした学生もい

たようであるが, 彼らのレポートや感想を聞く限り成功したように思われる。「世界のなかの鹿児島, 鹿児島のなかの世界」をある程度まで意識できたらしい。しかし社会福祉でも間接的アプローチが重要なことについてまでは, 認識したようではない。

(たかはし・たけし 鹿児島経済大学教授)

日本の雇用慣行と社会保障

稲 上 毅

はじめに

昭和50年代の中期以降、この10年ほどのうちに「日本の雇用慣行」と呼ばれるものに注目すべき微妙な変化が生じてきたように思われる。といっても、それは必ずしも長期雇用慣行の衰退傾向を指してそういっているのではない。また、年功賃金の変質を念頭においてそういいたいのでもない¹⁾。ここで改めて『賃金構造基本統計調査』のデータを解析するまでもなく、この大量観察データによれば、長期勤続の傾向はむしろこの間全体として強まっており（大事な例外もある）、また年功賃金についても基本的な変化は見られないと主張することは十分に可能である〔小池，1986；佐野，1986〕。しかしこうした結果としての（したがってある意味で平板な）マクロ・データとは異なって、ここで注目したいと思うのは雇用慣行の担い手である使用者や従業員が抱く雇用管理や労働慣行にかかわる規範意識の変質についてであり、またそれに関連する雇用慣行の変化に関してである。以下、まずその変化の内容を素描したうえで、それが今後の社会保障政策のあり方にいかなる問題を投げかけているかについて考えてみよう。

I 日本の雇用慣行の変化

経済の国際化と技術革新の進展、市場ニーズの高度化・個性化といった環境の下で、企業間競争はいちだんとその厳しさを増し、それに対応すべ

く懸命な経営戦略の再設計が企てられた。そうならば、当然のこととしてその経営戦略の担い手が問題になる。労働力の高齢化・高学歴化・女性化といったもうひとつの条件の下で、いま「人材育成」という4文字が経営の重点課題の中枢に据えられるといった状況が生まれた〔労働大臣官房政策調査部編，1987〕。今後の雇用管理のあり方をめぐって新たな構想が打ち出されて何の不思議はない。

1. 「複線型雇用管理」の台頭

最近における日本の雇用管理の変化を表現しようとする場合、しばしば「複線型雇用管理」という言葉が使われる〔関東経営者協会人事・賃金委員会，1987〕。そのエッセンスを抜き書きすれば、おおよそ次のようになろう。第1の要素は、「雇用形態の多様化」である。その意味するところは、今後とも「核的従業員」たる「企業内正規従業員に対する終身雇用」は維持あるいは深化させながら、他方パートタイマー、派遣労働者、定年後再雇用高年労働者など前者とはその性格を異にする「非終身雇用労働者」をこれと並立・併存させていくところにある。終身雇用慣行（中途採用、出向、転籍を含む）は、後者の増加によってたとえその量的側面で今後一定の制約を受けるとしても、それ自体が「弱体化したり衰退したりすることはない。中途採用、出向あるいは転籍の増加は「企業グループ内での広域的終身雇用管理（のちの表現でいえば「終身雇用圏」）の形成」を促すとしても、それ自体終身雇用慣行を否定するものではない。「終身雇用の眼目は、雇用継続中にレ

イオフによる雇用の不安定性が存在しないところにある」からである²⁾。両者は「互いに他の存在を排除ないし侵食するといった関係にあるのではなく、それぞれ独自の存在意義をもって併存する関係にある」点が繰り返し強調されている。第2の要素は、「複線型雇用管理」の中核に据えられるべきコース別人事制度にある。仕事・職務内容の多様化・専門化・高度化といった基本的な趨勢、さらには従業員の「終身雇用意識の分化」（つまり一方での企業への定着志向の増大と他方での希薄化）によく対応するため、「（従来の集団画一的な単一型から）総合職コース、一般職コース、専門職コースなど職能を複数のコースに区分し、能力主義にもとづき、各コースごとにそれぞれの従業員に期待される仕事、能力、役割を明確にすることによって、従業員個々人の意欲、適性、能力に応じたキメ細かい人材の育成、活用、処遇を実現する」ことがめざされている。こういったコース別人事制度のなかには、能力主義に基づく「他のコースやグループへの進路変更」管理、選択定年制を含む進路選択制の導入、女子の戦力化と男女雇用機会均等の達成、高年者戦力化のための人事管理手法の刷新、出向管理の適正化などが広く含まれている。このコース別人事制度は「終身雇用労働者の生きざまの転換³⁾を迫るものである」とも見なされている。第3に、「歴史的必然性」をもって生み出されたパートタイマーや派遣労働者などの「非終身雇用労働者」については、当該法規等を遵守しつつ「それぞれの独自の存在意義」が十分生かすことのできるよう諸方策の充実が唱われている。

2. いくつかの論点

ここに描き出された新たな雇用管理像の細部についていま注釈を加える暇はないが〔川喜多, 1987, 1988; 企業の労働力調整システムに関する調査研究会, 1988; 日本生産性本部「労働の人間化」専門委員会, 1988 参照〕, それはわたくしが「異質化管理」の台頭という言葉を用いて言い表そうとした内容とかなり重なっている〔稻上, 1989 a〕。その前提となった事実認識は、ハイブ

リッド人材編成, 新たな人材育成樹木図, 人材・報酬配分ルールの見直し, 企業グループ人事管理の形成, そして派遣労働者の活用を含む仕事の外部化戦略の展開という5つの要素であったからである（「複線型雇用管理」との対応関係について逐一触れる必要はないだろう）。

この文章の主題との関連で、この「複線型雇用管理」に関して改めて注目しておきたいと思うのは次のような諸点である。（イ）パートタイム労働者（後述のようにその定義は明確でない）や派遣労働者の将来にわたる増大傾向であり、（ロ）企業グループ人事管理とそのひとつの大切な構成要素である「国際人事管理」の成熟化傾向であり、（ハ）人材・報酬配分ルールの見直しと「個別管理」の浸透に伴う報酬格差の拡大と個人主義思想の顕在化であり、さらには（ニ）「ぬるま湯的な終身雇用からより競争条件の厳しい終身雇用への転換」によって生じやすいだろう、「忙しい人がますます忙しくなる」ようなゆとりのない職業生活の昂進に対する危惧の念である。（ハ）（ニ）については、さらに次節で補足しよう。

II 利益共同体とユニオン・アイデンティティ

従業員の働き方の規範意識に関連して、ここで補っておくべき事実認識がある。2つのことから取り上げよう。

1. 企業とのかかわり方——個人主義的手段主義と利益共同体

日本生産性本部「労働の人間化」専門委員会（1988）によれば、大企業ホワイトカラーの場合、「会社とは単に雇い雇われるだけの関係だ」と見ているものが全体の3分の1（35.8%）を超えている。その比率は若年層よりもむしろ男子中年層以上で高く、45～49歳層で45.0%, 50歳代で43.2%にも達する。また「会社のためなら、自分の私生活を多少犠牲にすることもやむをえない」と考えているものは全体の4分の1（26.3%; 男子29.3%, 女子12.2%）にすぎない。この調査結果

に基づくかぎり、企業に対する従業員のかかわり方はしだいに計算ずくの（その意味で）合理的かつ手段主義的なものに変化してきており、企業組織とは所詮従業員個々人がその私生活と全人格を投入するようなものではなく、互いにその利益を共有することができるかぎりにおいて（あるいは共有できるように）部分的に関与し発言し合うようなより純化された「利益共同体」と見なされるようになってきているのではないかと推察される⁴⁾。その分だけ生活の拠点を自らの私生活により強く求めるという、ある意味で自然な趨勢（自分の生活と生き方をもっと大切にしていこうとするある種の個人主義的傾向）が強まってきていると理解することができる⁵⁾。そしてさきの「複線型雇用管理」それ自体が、選択淘汰と報酬格差拡大を伴う「個別管理」を通じてこうした個人主義的で手段主義的な態度を培養するような側面をもっている点も見落とせない。こうした態度の浸透は「忠誠心は会社ではなしに、仕事に向けてほしい」という人事管理者がしばしば口にする言葉とよく見合っている。

2. ユニオン・アイデンティティ——分衆・小衆化と総合的生涯福祉政策

ところで、この10年ほどの日本の労働組合の行動革新という側面に着目してみると、少なくとも2つの変化が目につく。ひとつは政策推進労働会議（昭和51年結成）から全労協を経て全労連（昭和62年発足）に至る「政策参加」の流れであり、もうひとつが企業別組合による「ユニオン・アイデンティティ」再構築の試みである（稲上，1988；稲上・川喜多編，1988；関西生産性本部・新たな労働運動活動研究委員会編，1988）。文脈上注目したいのは、このうち後者についてである。ひとつには、ユニオン・アイデンティティ再設計の動きが「組合員の組合離れ」（これを裏返して、組合の組合員離れというほうが適切かもしれない）に対する処方箋として描き出されたということ、言い換えれば、この間組合員のニーズは多様化・個性化し（もう少し一般的に言えば）大衆は分衆・小衆化したということである。したが

って変化のベクトルという点でいえば、それは明らかに求心的同質化から遠心的異質化の方向に向かっていたということでもある。これがひとつ。もうひとつは、ユニオン・アイデンティティの中心的な内容を構成する「総合的生涯福祉政策」が見逃せない。時間軸においては退職あるいは引退後の生活を展望し、また空間軸では家庭や地域社会での私生活を見据えながら、これまでの「会社人間」としてのライフ・スタイルにしかるべき歯止めをかけていこうという考え方をそこに認めることができる。企業福祉一辺倒という従来のあり方に反省を加えながら、組合員のための生涯にわたる生活設計の見取図を作成し、それを企業の経営計画と擦り合わせつつ両者が互いに双方の計画を共有化できるようにしていこうという発想がとられている。その延長線上に、退職後の老後生活にかかわる企業年金や共済制度等の充実はもちろんのこと、自動車総連や全金同盟、商業労連などの産業別組合が運営する共済制度あるいは「組合年金」制度といったものを包摂することもできよう⁶⁾。

III 企業グループ人事管理と社会保障

以上に素描したことを念頭においたうえで、さきの(イ)～(ニ)の項目のそれぞれについて立ち回ってみたい。それが本稿の主題であった。まず、(ロ)に関連するいくつかの内容を取り上げよう。

1. 定年後キャリア・終身雇用圏・高齢者雇用

企業グループ人事管理が成熟化してきたひとつの背景（必ずしも主たる理由ではない）として、従業員の高齢化とその雇用機会の確保という懸案事項があった点を否定することはできない。わたくしが関係したひとつの調査結果（高年齢者雇用開発協会，1988）を用いてこの間の定年延長施策とその実態を観察してみよう。図1は、昭和57年度に定年退職等の理由でそれまで勤めてきた企業（A社）を辞めた現在60歳代前半層である人々が、その後今日までいかなる職業的キャリアを歩んできたかを男子について概観したものである。また

(単位: %)

表 1 職業的キャリアと定年の「屈折」効果 (男子)

退職企業（A社）の規模・役職	学 歴 水 準			定年通過タイプ（按年）			再就職経路（按年）			B 社 の 種 類 ^{a)}					
	大 卒	高 卒	中 卒	定年前出 向・転籍 率	定年到達 退職率	継続雇用率 ^{b)} （うち継続中）	A社退職後 非就業率	A社斡旋・ 紹介	再就職先 企業の招 き	公共職安・ 人材銀行	知人紹介 や縁故	B ₁	B ₂	B ₃	
巨大企業（5,000人以上） 上級管理職（ <i>n</i> = 242 ^{c)} ） 管理監督職（ <i>n</i> = 224） 一般（ <i>n</i> = 103） —	55.0 1.7 1.4	39.5 38.7 20.7	5.4 57.7 72.0	18.9 9.7 4.9	40.3 57.7 52.0	30.8（4.4） 21.3（1.5） 26.0（2.8）	23.6 35.9 40.6	62.8 37.1 21.4	12.8 11.2 5.8	3.7 17.4 33.0	7.4 21.0 20.4	49.6 35.7 20.4	22.3 15.6 10.7	26.4 44.6 63.1	
大企業（1,000～4,999人） 上級管理職（ <i>n</i> = 114） 管理監督職（ <i>n</i> = 131） 一般（ <i>n</i> = 89） —	47.4 1.9 1.2	40.9 29.6 22.5	11.2 65.1 71.3	12.1 4.0 3.3	38.1 51.1 54.5	37.6（8.8） 33.3（2.8） 25.9（2.5）	32.8 41.5 43.3	41.2 35.1 27.0	27.2 12.2 9.0	8.3 16.8 22.5	9.6 15.3 18.0	38.6 32.8 30.3	21.9 10.7 10.1	37.7 51.9 56.2	
中小企業（999人未満） 上級管理職（ <i>n</i> = 78） 管理監督職（ <i>n</i> = 84） 一般（ <i>n</i> = 95） —	41.4 5.1 2.1	37.6 36.6 19.2	17.7 56.5 70.0	6.6 2.8 2.1	35.4 38.9 38.3	39.2（11.0） 40.3（4.2） 38.7（5.8）	33.5 42.5 40.3	41.0 17.9 11.6	16.7 14.3 5.3	7.7 16.7 28.4	24.4 29.8 28.4	26.9 20.2 15.8	19.2 9.5 5.3	51.3 66.7 68.4	
企業規模・役職計 （ <i>n</i> = 1,192）	16.5	32.3	47.7	7.6	45.4	30.1（4.2）	35.7	36.7	12.7	15.8	17.6	33.1	14.9	47.7	
退職企業（A社）の規模・役職	再就職先での雇用形態 ^{d)}			現在の就業の有無			現 在 の 就 業 形 態								
	経営者・ 役員	正規 社員	嘱託 パート 臨時等	自営業 主等	働いてい ない（仕 事を探し ている）	働いてい ない（引 退してい る）	不 明	会社の経 営者・役 員	勤め人 （正規社 員）	勤め人 （嘱託） パート・ 臨時（時 時）	勤め人（パ ート・アル バイト・臨 時）	自営業 主・家族 従業員	内職 その他	不明	
巨大企業（5,000人以上） 上級管理職（ <i>n</i> = 242 ^{c)} ） 管理監督職（ <i>n</i> = 224） 一般（ <i>n</i> = 103） —	36.9 1.5 —	27.4 30.0 34.4	24.7 26.4 27.9	3.0 24.2 22.1	1.9 5.9 5.7	15.8 26.3 28.0	25.1 33.1 31.3	0.5 0.8 0.8	19.8 19.6 17.3	32.6 25.4 28.6	5.3 30.2 23.5	3.1 9.5 10.2	0.4 2.1 1.0	5.7 8.5 10.2	1.3 4.2 9.2
大企業（1,000～4,999人） 上級管理職（ <i>n</i> = 114） 管理監督職（ <i>n</i> = 131） 一般（ <i>n</i> = 89） —	32.3 4.0 1.8	25.0 35.6 29.4	27.4 22.8 20.2	7.3 25.5 30.3	3.2 4.7 2.8	20.0 26.5 25.8	27.4 35.2 31.1	0.9 0.9 —	15.3 23.3 19.0	40.5 23.3 15.2	9.0 27.5 30.5	5.4 9.2 7.6	1.8 5.0 1.9	6.3 8.3 10.5	3.6 2.5 15.2
中小企業（999人未満） 上級管理職（ <i>n</i> = 78） 管理監督職（ <i>n</i> = 84） 一般（ <i>n</i> = 95） —	26.5 1.0 —	23.5 19.2 26.3	21.4 19.2 16.7	8.2 41.3 40.4	9.2 2.9 5.3	21.5 28.2 30.4	27.1 27.8 24.6	— 1.4 0.8	18.3 16.3 17.0	28.0 21.7 22.6	9.7 30.4 34.9	9.7 6.5 6.6	1.1 4.3 —	6.5 14.1 14.2	1.1 6.5 4.7
企業規模・役職計 （ <i>n</i> = 1,192）	12.6	28.4	23.3	20.5	4.4	24.5	29.9	0.8	18.8	26.9	20.9	7.1	1.7	9.4	5.2

(注) 1), 3), 4) 上級管理職とは部長 (相当) 以上、管理監督職とは部長と現場管理・監督職 (相当) を指し、また一般にはホワイトカラーとブルーカラーが含まれる。

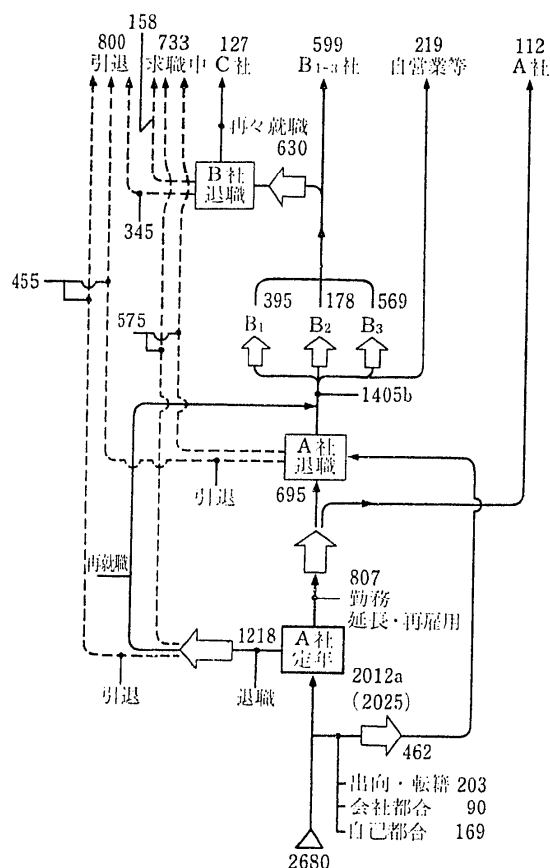
2) これらのサンプル数は再就職した者についてのものであり、したがって学歴水準や定年通過タイプ、A 社退職後の非就業者等のサンプル数よりも小さい。

5) 定年到達後に継続雇用された者の比率 (合計) であり、カッコ内は現在も A 社で働いている者の割合を示す。

6) B₁=A 社の子会社・関連会社、B₂=A 社の取引先、B₃=その他の会社

7) 自営業主等には、家族従業員が含まれる。

(資料出所) 高齢者雇用開発協会, 1988: 19-20.



- (注) 1) B₁=子会社・関連会社
B₂=取引先
B₃=その他の会社
2) a=193, b=50 は「キャリア不明」の内数
(資料出所) 高年齢者雇用開発協会, 1988: 6。

図 1 職業的キャリアの樹木図 (男子)

表 1 は、同じく男子について A 社の従業員規模とそこでの最高役職別に A 社退職後のキャリアを洗い出したものである。ここから読み取れる事実発見と含意は少なくない。そのうち、いまこの文章の関心事に引きつけていえば、①60歳代前半層での就業率は男子 4 割強 (44.9%), 女子 3 割弱 (27.2%) といった水準にとどまり、逆に引退率は男子 3 割 (29.9%), 女子 5 割弱 (45.8%), さらに現在求職中であるものが全体の 4 分の 1 (男子 24.5%, 女子 25.2%) にのぼるという事実そのものに注目する必要がある (ちなみに、こうした分布それ自体は上記調査シリーズの前回調査 [高年齢者雇用開発協会, 1984] の結果とほとんど変わらない)。引退率もさることながら、求職率

(文字通りにとれば失業率, 含みとしては準引退率) の高さに改めて留意する必要がある。言い換えれば, 非就業率 (引退率 + 求職率) は 60 歳代前半層で男子の 5 割以上, 女子については 7 割以上に達している点を見逃すことはできない。ここには, 強い就業意欲を前提にするかぎり⁷⁾ 60 歳代前半層の稀少な就業機会という現実が浮き彫りにされているといわざるをえないだろう。②現在就業しているものについてその従業上の地位を見てみると, 正規従業員として働いているものの割合は男子の 2 割弱にとどまり, 嘱託 (26.9%) やパート・アルバイト・臨時 (20.9%) として働いているものの割合がかなり高いことが知られる (以下の表 2 も参照)。③企業グループをその単位とするような「終身雇用圏」(表 1 の B₁ 社) の広がりについていえば, A 社退職後 B₁ 社に再就職したものの割合は男子全体の 3 分の 1 であった。再就職先としては, A 社の取引先やその他の会社が大きな比重を占めている。したがって, 「60 歳代前半層の雇用機会とは終身雇用圏で」といった発想には現在のところかなりの無理があるといわなければならない。④以上のいずれに関しても, その分布と機会とは A 社の企業規模やそこでの最高役職によってかなり左右される (さらに, 最高到達役職は学歴水準との相関が強い)。一般的にいえば, これら因子のキャリア分散効果にはかなり大きなものがあるといわなければならない。

もう一点, 高齢期の働き方について同じ調査から興味あるデータを掲げておこう。表 2 がそれである。結論的にいえば, 週 2~3 日働く「短週勤務」, あるいは 1 日 5~6 時間働く「短日勤務」といったものをはじめとして, 高齢者の多様な働き方への志向は着実に強まってきているように推察される。

以上要するに, この 10 年間ほどの定年延長施策の展開にもかかわらず, 60 歳代前半期の良好な雇用機会には大きな限界があり, 仕事による収入のみによってその必要生計費を賄える程度には厳然たる障壁が存在しているといわなければならない。したがって次項にかかわる 65 歳への厚生年金等の支給繰り上げ問題との擦り合わせという点でいえ

表2 高齢期の働き方についての考え方(男子)

(A) 週に2~3日を限って働く (単位: %)

	現在 そう うして いる	そう い き 方 を し たい	そう い う 働 き 方 を し たい と 思 わ ない	不 明
全 体 (n=2,680)	5.4	27.6	15.1	51.8
現在の就業形態				
経営者・役員 (n=120)	2.5	40.0	26.7	30.8
自営・家族 (n=85)	10.6	20.0	11.8	57.6
中規模以上正社員 (n=290)	5.2	36.2	19.3	39.3
小規模正社員 (n=237)	5.5	28.7	26.2	39.7
パート臨時内職 (n=272)	22.8	20.2	15.4	41.5
求職者 (n=657)	0.9	29.4	9.9	59.8
引退者 (n=800)	1.7	26.5	14.7	57.0

(B) 1日5~6時間というように短時間働く (単位: %)

	現在 そう うして いる	そう い う 働 き 方 を し たい	そう い う 働 き 方 を し たい と 思 わ ない	不 明
全 体	8.7	32.9	10.6	47.7
現在の就業形態				
経営者・役員	6.7	39.2	20.0	34.2
自営・家族	25.9	22.4	2.4	49.4
中規模以上正社員	9.7	46.6	12.4	31.4
小規模正社員	13.5	44.7	11.4	30.4
パート臨時内職	32.4	27.6	7.4	32.7
求職者	1.5	38.2	8.5	51.8
引退者	2.0	24.7	13.6	59.6

(C) 自分の知識等を役立てながら都合のよいときに仕事する (単位: %)

	現在 そう うして いる	そう い き 方 を し たい	そう い う 働 き 方 を し たい と 思 わ ない	不 明
全 体	5.2	29.8	9.9	55.0
現在の就業形態				
経営者・役員	5.0	43.3	17.5	34.2
自営・家族	18.8	24.7	7.1	49.4
中規模以上正社員	7.9	35.9	15.9	40.3
小規模正社員	7.6	31.6	18.1	42.6
パート臨時内職	11.4	22.1	11.0	55.5
求職者	1.1	32.0	5.5	61.5
引退者	2.4	30.4	8.4	58.9

(D) 自分の趣味や才能を生かし新しい事業を始める (単位: %)

	現在 そう うして いる	そう い き 方 を し たい	そう い う 働 き 方 を し たい と 思 わ ない	不 明
全 体	1.1	10.3	20.1	68.5
現在の就業形態				
経営者・役員	4.2	19.2	30.0	46.7
自営・家族	7.1	12.9	17.6	62.4
中規模以上正社員	1.0	11.7	30.7	56.6
小規模正社員	0.4	14.8	28.7	56.1
パート臨時内職	1.5	10.3	22.1	66.2
求職者	0.9	7.5	14.6	77.0
引退者	0.6	9.9	17.5	72.0

(E) 気の合った仲間と店を出したり、工房を作ったりする (単位: %)

	現在 そう うして いる	そう い き 方 を し たい	そう い う 働 き 方 を し たい と 思 わ ない	不 明
全 体	0.4	6.2	22.6	70.9
現在の就業形態				
経営者・役員	3.3	9.2	38.3	49.2
自営・家族	—	7.1	20.0	72.9
中規模以上正社員	—	7.2	32.8	60.0
小規模正社員	0.4	10.1	32.5	57.0
パート臨時内職	0.7	5.1	27.6	66.5
求職者	0.2	6.1	15.7	78.1
引退者	0.1	5.1	19.4	75.4

(資料出所) 高齢者雇用開発協会, 1988: 34-35。

ば、その「機械的」適用を許さない現実が存在しており、その意味で何らかの減額年金制度の導入は避けられないように思われる。

2. 収入源と各種年金

とまれ、60歳代前半層の就業率は男子でさえ5割を下回り、しかも従業上の地位分布にはかなりの格差が認められるのであった。そこで、やや煩雑ではあるが現在の就業形態別の収入源を一覧した表3を掲げておこう。ここから知られることのいくつかを列挙すれば、①厚生年金(厚生年金基金を含む)受給者の割合は全体で8割(81.6%)を超えており、他方企業年金(厚生年金基金を除く)受給率は16.9%、また個人年金受給率はわずか1.8%といった水準にとどまっていること。こ

れにさらに、②収入総額に占めるこの厚生年金額の圧倒的な大きさまで視野に入れば、60歳代前半層の収入源として厚生年金がいかに大きな比重をもっているかが知られよう。③仕事あるいは仕事以外の収入によって必要生計費を賄える可能性

をもっているのは、このデータによるかぎり、わずかに経営者・役員として働いているもの（60歳代男子全体の4.5%）に限定されるといわなければならない。

表3 現在の就業形態別にみた月収分布（男子）

（単位：%）

		万 ～4	万 5～9	万 10～14	万 15～19	万 20～24	万 25～29	万 30～34	万 35～39	万 40～49	万 50万～	不明
経営者・役員 (N=120) ⑥なし=31.7 ⑦なし=47.5	①仕事による収入 (n ₁ =120)	1.7	1.7	0.8	1.7	0.8	0.8	8.3	5.0	14.2	63.3	1.7
	②厚生年金 (n ₂ =37)	24.3	5.4	8.1	16.2	35.1	8.1	—	—	—	(1)	2.7
	③その他の公的年金 (n ₃ =11)	—	18.2	36.4	—	27.3	18.2	—	—	—	(1)	—
	④企業年金 (n ₄ =39)	25.6	28.2	15.4	17.9	10.3	—	—	—	—	(1)	2.6
	⑤個人年金 (n ₅ =2)	—	100.0	—	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =120; ②～⑤)	12.5	5.8	8.3	11.7	10.8	5.0	0.8	0.8	0.8	(1)	11.7
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =120)	10.0	12.5	12.5	3.3	8.3	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	5.9
	⑧収入総額 (n ₈ =120; ①+⑥+⑦)	—	—	—	0.8	—	0.8	1.7	2.5	7.5	58.3	28.3
自営業主等 (N=85) ⑥なし=3.5 ⑦なし=50.6	①仕事による収入 (n ₁ =85)	8.3	16.5	17.6	8.2	3.5	4.7	4.7	—	—	7.1	29.6
	②厚生年金 (n ₂ =78)	—	10.3	16.7	32.1	38.5	1.3	—	—	1.3	(1)	—
	③その他の公的年金 (n ₃ =7)	28.6	14.3	—	42.9	—	14.3	—	—	—	(1)	—
	④企業年金 (n ₄ =19)	73.7	15.8	10.5	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑤個人年金 (n ₅ =6)	66.7	16.7	16.7	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =85)	—	5.9	12.9	32.9	34.1	4.7	2.4	—	2.4	(1)	1.2
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =85)	15.3	9.4	3.5	3.5	9.4	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	8.2
	⑧収入総額 (n ₈ =85)	—	1.2	7.1	7.1	14.1	16.5	12.9	8.2	12.9	17.6	2.4
中規模企業以上 の正社員 (N=290) ⑥なし=28.6 ⑦なし=57.9	①仕事による収入 (n ₁ =290)	—	9.0	14.5	18.6	16.2	9.3	10.3	4.8	6.6	9.0	1.7
	②厚生年金 (n ₂ =137)	16.8	19.7	18.2	17.5	21.9	1.5	0.7	—	1.5	(1)	2.2
	③その他の公的年金 (n ₃ =28)	—	7.1	21.4	28.6	25.0	7.1	3.6	—	3.6	(1)	3.6
	④企業年金 (n ₄ =64)	51.6	23.4	12.5	6.3	—	—	—	—	1.6	(1)	4.7
	⑤個人年金 (n ₅ =7)	28.6	42.9	—	—	—	—	—	—	14.3	(1)	14.3
	⑥年金総額 (n ₆ =290)	9.0	12.1	9.3	9.3	14.5	1.7	1.7	0.3	1.4	(1)	12.1
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =290)	11.0	9.0	6.6	2.1	4.5	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	9.0
	⑧収入総額 (n ₈ =290)	—	0.3	0.3	1.4	9.0	14.1	9.3	8.3	13.1	16.9	27.2
小規模企業の 正社員 (N=237) ⑥なし=20.7 ⑦なし=66.2	①仕事による収入 (n ₁ =237)	1.2	19.4	22.4	14.3	18.6	5.9	6.8	3.8	3.0	3.8	0.8
	②厚生年金 (n ₂ =161)	6.8	14.3	24.2	27.3	23.0	1.2	—	—	1.2	(1)	1.9
	③その他の公的年金 (n ₃ =14)	—	7.1	7.1	35.7	35.7	—	7.1	—	—	(1)	7.1
	④企業年金 (n ₄ =36)	47.2	27.8	11.1	2.8	8.3	—	—	—	2.8	(1)	—
	⑤個人年金 (n ₅ =5)	40.0	60.0	—	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =237)	4.6	8.9	15.2	19.0	18.1	3.0	2.1	—	1.3	(1)	7.2
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =237)	10.5	5.1	5.5	1.3	2.1	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	9.3
	⑧収入総額 (n ₈ =237)	—	—	1.7	3.4	13.9	17.3	12.7	7.2	11.8	11.4	20.7
パート等 (N=272) ⑥なし=5.5 ⑦なし=68.4	①仕事による収入 (n ₁ =272)	9.2	35.7	29.8	10.7	1.1	2.2	—	—	—	1.1	10.3
	②厚生年金 (n ₂ =247)	4.5	5.7	13.8	33.6	39.3	1.2	—	—	—	(1)	2.0
	③その他の公的年金 (n ₃ =20)	15.0	15.0	15.0	30.0	5.0	—	5.0	—	5.0	(1)	10.0
	④企業年金 (n ₄ =35)	57.1	22.9	14.3	2.9	—	—	2.9	—	—	(1)	—
	⑤個人年金 (n ₅ =5)	60.0	40.0	—	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =272)	1.5	4.4	10.7	29.4	36.8	4.8	1.1	0.4	0.7	(1)	4.8
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =272)	0.1	7.4	2.2	0.7	2.0	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	10.7
	⑧収入総額 (n ₈ =272)	—	—	2.2	8.8	22.1	22.1	21.7	7.7	2.6	4.8	8.1

表3 (つづき)

(単位: %)

		万 ~4	万 5~9	万 10~14	万 15~19	万 20~24	万 25~29	万 30~34	万 35~39	万 40~49	万 50万~	不明
求 職 中 (N=657) ⑥なし= 4.9 ⑦なし=48.7	①仕事による収入 (n ₁ =0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	②厚生年金 (n ₂ =594)	1.7	3.2	10.6	31.3	49.3	2.9	0.2	—	0.2	(1)	0.7
	③その他の公的年金 (n ₃ =27)	14.8	7.4	7.4	29.6	33.3	7.4	—	—	—	(1)	—
	④企業年金 (n ₄ =109)	63.3	20.2	9.2	3.7	2.8	—	0.9	—	—	(1)	—
	⑤個人年金 (n ₅ =10)	50.0	50.0	—	—	—	—	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =657)	0.3	1.8	8.2	24.2	45.8	6.1	2.3	0.5	0.8	(1)	5.2
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =657)	10.6	7.9	2.6	1.5	3.7	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	24.8
	⑧収入総額 (n ₈ =657)	3.3	1.8	7.2	21.9	36.7	11.9	5.3	2.1	3.0	2.1	4.6
引 退 者 (N=800) ⑥なし= 2.4 ⑦なし=41.6	①仕事による収入 (n ₁ =0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	②厚生年金 (n ₂ =748)	1.9	2.3	8.8	26.7	55.3	2.7	0.9	—	0.1	(1)	1.2
	③その他の公的年金 (n ₃ =56)	21.4	7.1	10.7	23.2	30.4	1.8	1.8	—	—	(1)	3.6
	④企業年金 (n ₄ =122)	53.3	25.4	13.9	2.5	2.5	1.6	—	—	—	(1)	0.8
	⑤個人年金 (n ₅ =11)	27.3	54.5	9.1	—	—	9.1	—	—	—	(1)	—
	⑥年金総額 (n ₆ =800)	0.1	1.2	6.9	21.1	52.2	7.1	3.0	1.1	0.5	(1)	4.3
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =800)	10.2	13.6	4.2	1.6	4.7	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	23.9
	⑧収入総額 (n ₈ =800)	1.0	1.2	5.9	17.4	37.9	15.4	7.2	3.4	3.5	3.5	3.6
総 計 (N=2,680) ⑥なし= 9.5 ⑦なし=50.5	①仕事による収入 (n ₁ =1,203)	4.7	17.0	18.1	12.0	9.6	4.7	5.2	2.4	3.7	10.7	11.9
	②厚生年金 (n ₂ =2,186)	3.8	6.0	13.0	28.0	44.6	2.2	0.6	0.0	0.3	(1)	1.4
	③その他の公的年金 (n ₃ =179)	12.8	8.4	15.1	26.3	25.7	5.0	2.2	—	1.1	(1)	3.4
	④企業年金 (n ₄ =454)	54.4	23.3	12.1	4.6	3.1	0.4	0.4	—	0.4	(1)	1.1
	⑤個人年金 (n ₅ =49)	38.8	49.0	6.1	—	—	2.0	—	—	2.0	(1)	2.0
	⑥年金総額 (n ₆ =2,680)	2.3	4.5	9.7	21.0	37.7	5.3	2.3	0.6	0.9	(1)	6.3
	⑦仕事以外の収入 (n ₇ =2,680)	10.5	9.7	4.4	1.6	4.3	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	19.0
	⑧収入総額 (n ₈ =2,680)	1.1	1.3	4.8	13.2	26.8	14.5	9.0	4.6	5.8	8.9	10.1

(注) 1) 年金額の上限区分は、「50万円未満」である。

2) 仕事以外の収入の上限区分は、「25万円未満」である。

3) なお仕事以外の収入には年金を含まず、「不動産収入、有価証券・預金等の利子」を意味する。

(資料出所) 高齢者雇用開発協会, 1988: 25-26。

3. 「国際人事管理」と社会保障——国籍無差別主義の徹底

ところで、本格的多国籍企業の時代を迎えた現在、企業グループ人事管理の一環として国際人事管理の成熟化傾向が見られる。その具体的な働き方(場面)を考えてみると、日本国籍をもつものが長期にわたって海外で働くようなケースばかりではなく、外国籍をもつ人々が日本国内で長期就業するケースも考えられよう。経済国際化の趨勢がいちだんと強まるなかで、そのいずれのケースについても今後その人数は増加しよう。このうち後者に関連していえば、定義それ自体が不明瞭な「単純労働者」の受け入れをどうするかについて、また労働許可制度の導入の可否をめぐって今日多くの議論があるけれども、しかし基本的な趨勢と

いう点に着目するかぎり、海外技術移転を進めるために、また労働力不足を補って必要労働力を調達していくために、「門戸開放」への動きは強まると考えなければならないだろう。その場合、当然のこととして各種社会・労働保険制度の適用が問題になる。いわゆる「不法就労者」に対する(典型的には労災保険)制度適用の問題も含めて、その原則的な姿勢は国籍無差別主義というものでなければなるまい。今後この方面での制度整備を早急に進める必要があるように思われる。

IV パートタイム労働と社会保障

さきに掲げた(イ)の論点に目を転じよう。今後ともパートタイム労働者が増えていくだろうこと

については多くの調査が示すとおりである。派遣労働者についても同様のことがいえよう〔労働大臣官房政策調査部編, 1987; 日本生産性本部「労働の人間化」専門委員会, 1988 参照〕。そうしてうえで見たように、高齢者の働き方という点でもこうした短時間就業の比重は今後ともさらに増大していくものと考えられる。

しかし、「パートタイム労働対策要綱」(昭59)に示されるような「初歩的」労働対策の側面に加えて、このパートタイム労働が今後の社会保障政策のありように投げかけている問題は決して少なくない。

1. 不明瞭な定義

さきの「要綱」は、パートタイム労働者の定義そのものが必ずしも明らかにしていないという点に触れたうえで、「その者の1日、1週又は1箇月の所定労働時間が当該事業場において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間よりも相当程度短い(恒常的業務のために雇い入れられた——挿入は引用者)労働者」を指してパートタイム労働者と呼んでいる。この定義にしたがって、「疑似パートタイム労働者」〔労働省婦人局編, 1987〕という存在形態が摘出されているほか、「繁忙期に一時的に雇い入れられる補助的労働者」「季節的事業その他短期の有期事業のために雇い入れられる臨時労働者」といったものとの区別も試みられている。しかしこの苦心の定義づけも、実態と法概念上の区別との乖離という論点はカッコにくくるとしても、たとえそれが労働政策という観点からは有効であるとしてもはたして社会保障政策という角度からみた場合に同じように有効なものであるかどうか、なお検討の余地がある。

2. パートタイム労働者の階層分化と諸類型

上記の定義に該当するが、しかしそれによって区別しえないパートタイム労働者の下位類型が存在し、それが人事管理上の重要な規準となっているという事実は見逃すことができない。その区分は単に人事管理上の規準となっているばかりではない。文脈上むしろ大事な点は、それがしばし

ば健康保険・厚生年金・雇用保険といった社会労働保険への加入・未加入の境界線となっていることである。すなわち、準社員とか定時社員とか呼ばれる(どちらかといえば)長期勤続志向の半熟練型パートタイム労働者(「年功型パート」)が一方にあり、そのかなりの部分はこれら各種保険に加入している。他方もっと単純な補助的業務についている必ずしも長期勤続を予定されないような「単純パート」(その多くは社会労働保険に加入していない、あるいは加入したくともできない)とでも呼ぶべき人々が存在している。階層分化という点では、これら以外にも今後その増加が予想される「専門職パート」を区別することができよう。そうしてこの3類型に税法上の地位区分あるいは公的年金上の地位区分といったものをクロスさせてみると、より複雑なパートタイム労働者の諸類型が浮かび上がる。そのため、たとえば扶養家族扱いで非課税、国民年金加入による基礎年金のみの受給者となるだろう(その意味で専業主婦と異ならない)パートタイム労働者がいる一方、その逆に非扶養家族扱いの厚生年金加入者であるようなパートタイム労働者が存在する。そして後者の場合にのみ基礎年金に報酬比例部分が加算されることになる。こうした条件の下では、「パートタイム労働者福祉法」〔労働省婦人局編, 1987〕といった発想が生まれて不思議はないだろう。

3. 基本的な検討課題

このように、一口にパートタイム労働者といってもその定義そのものが不明瞭なうえ、人事管理、労働政策、社会保障政策あるいは税法上の位置づけが相互に異なっている場合が少なくないというまことに錯綜した現実が存在する。しかしその一方では、これら多様な形態をもったパートタイム労働者は今後ともますます増加していくだろうことが確実視されている。それにとどまらず、長期にわたってその職業的生涯をパートタイム労働者として過ごす人々も増えていくだろう。その背景にあるのは、一方における働く側の短時間労働への選好と他方におけるフルタイム転換への極めて狭い通路⁸⁾である。

こういった現状の下で、たとえ机上の演算としてであれ、多様なパートタイム労働者の社会労働保険上さらには税法上の地位について一度基本的な再検討を加えてみる必要がある。それは社会保障制度の再設計に当たって準拠すべき「精神」（効率やコスト計算とは概念上区別されるべきもの）が何であるかを明瞭なものとし、国民の広範な関心と議論を喚起するために欠かせないものであるように思われる。最もラディカルな考え方をとれば、現行の非課税限度額を大幅に引き下げ、それによって税制上および被用者保険料収入の「ブラック・マーケット」を縮減することと併せて被用者保険への加入を促すという筋道が考えられる。この方向は、誤解を恐れずにいえば、社会保障政策における個人主義原則の強化とでも表現することのできるものであろう。この原則を貫徹しえないことはたとえば遺族年金制度の存在によって象徴されているが、昭和61年の公的年金制度の抜本改正を例にとれば、それはこの方向への接近を物語っていると解釈することもできる。そうしてその逆の方向をあえて表現すれば、それは家族主義原則（の強化）とでもいうことができよう。今後に予定されている公的年金制度の一本化という考え方が示しているのは、一方では（別軸を構成する）職域主義の後退であろうが、他方では個人主義原則の強化であろう。いわゆる「ノッチ問題」の是正、あるいは上記の「パートタイム労働者福祉法」の制定の是非といった問題を考える場合にも、こういったより基本的な政策思想を明確なものとしていくことが必要であるように痛感させられる。

V 福祉「民営化」と高齢者の縁構造

「複線型雇用管理」の台頭は、その人材・報酬格差の拡大と「個別管理」の徹底を通じてある種の個人主義の顕在化と個別的労働関係の比重増大（管理職・専門職層やパートタイム労働者等の増加がそれを象徴している）をもたらしている。働くものの私生活重視という志向あるいは価値意識の高まりにもかかわらず、こうした人材格差の拡

大という否定しがたい現象は、依然として「終身雇用労働者の生きざま」をワーカホリックの病理に追いやっている側面が少なくない。労働時間にかかわる労基法の抜本改正（昭62）にもかかわらず、実質的な労働時間という点でいえば（多くのサラリーマンの場合）時にあるいはしばしば家庭のなかにまで仕事の世界が侵入し、会社中心的な（Firm-centred）ライフ・スタイルから家庭中心的な（Home-centred）ライフ・スタイルへの転換が生じているとはとうてい言いがたい。今後の長寿社会を展望したとき、こうした社縁・職縁に傾斜しすぎた「時間家計（Time Budget）」の構造と社会結合の様式は老人福祉のありようにつながる問題を提起するであろうか。

1. 60歳代前半層における縁構造の変化

表4は、男子高齢者の社交圏あるいは縁構造に対する定年プリズム効果をみたものである〔高年齢者雇用開発協会、1988〕。ここから次のような点を指摘することができよう。①全体としては、夫婦の結びつきと地縁が強まり、その逆に社縁・職縁が大幅に弱まっている。②血縁・親族縁については現在の就業形態による差が大きい、平均的にいって目立った変化は認められない。③選択縁に関してはこれまた就業形態による差があり、平均的にはその結びつきは弱まっている。さらに、④社会結合の増減総量という点でいうと、自営業主等や引退者の場合にその増加が著しく、他方小規模企業正社員として働いているものの場合にはその減少幅が大きなことなどが知られる。

平たくいえば、定年後の60歳代になってようやく社縁・職縁が薄れ、家庭中心的なライフ・スタイルを実現するだけのゆとりが生まれているということであろう。

2. 生活の哲学

もつひとつ、同じ調査のなかから表5を掲げておこう。①全体としてみれば、「これからは回りに縛られず、もっと自分の生き方を大切にしたい」「老後は、子供に頼らずに生活したい」と考えているひとが多い。②これら2つの項目ほどで

表 4 現在の就業形態別にみた縁構造の変化 (男子)

(単位: %)

	①夫婦の結びつき ¹⁾	②血縁 ²⁾	③親族縁 ³⁾	④社縁・職縁 ⁴⁾	⑤地縁 ⁵⁾	⑥選択縁 ⁶⁾	⑦社会結合の増減総量 (①~⑥)
経営者・役員	24.1	-10.0	-7.5	-35.8	4.2	5.8	-19.2
自営業主等	55.3	4.7	13.0	-34.1	36.5	8.2	83.6
中規模企業正社員	36.9	-2.4	-6.6	-27.2	-2.1	-10.7	-12.1
小規模企業正社員	30.4	-12.7	-8.5	-41.3	-3.8	-18.1	-54.0
パート等	44.8	3.0	-4.5	-43.8	4.4	-18.4	-14.4
求職中	50.3	4.8	3.7	-42.0	14.3	-7.0	23.8
引退者	54.9	3.0	7.4	-45.0	23.1	-3.0	40.4
(平均)	42.4	-1.4	-0.4	-38.5	10.9	-6.2	6.8

(注) 1) 「夫婦で話をしたり、一緒に行動することが多くなった」について、「そう思う」と「そう思わない」の差。

2) 「別居している親や子供と会って話をする機会」の増減差。

3) 「親戚の人と会って話をする機会」の増減差。

4) 「職場や仕事の仲間と、仕事以外の個人的な話をしたり、酒を飲んだりする機会」の増減差。

5) 「近所や地域の人と、親しく話をしたりお茶を飲んだりする機会」の増減差。

6) 「(上記以外の) 親しい友人と会って話をする機会」の増減差。

7) すべて「昭和57年以前」と「現在」とを比較した場合の回答結果。

(資料出所) 高齢者雇用開発協会, 1988: 43。

表 5 現在の就業形態別にみた「生活の哲学」(男子)

(単位: %)

	経営者・役員	自営業主等	中規模企業正社員	小規模企業正社員	パート等	求職中	引退者
①これからは回りに縛られず、もっと自分の生き方を大切にしたい [72.8]	77.5	75.3	71.4	69.6	72.0	73.2	70.8
②これからは、人生の総仕上げの時期だ [35.8]	64.1	55.3	35.5	28.7	21.0	25.8	20.0
③もう自分の出る幕ではない [-31.1]	-60.0	-47.1	-26.2	-21.1	-26.1	-19.5	-17.5
④老後は、子供に頼らずに生活したい [72.3]	87.5	62.4	78.7	77.2	66.9	66.2	67.5
⑤年をとったら、やはり子供や孫たちと一緒に生活できるのが一番だ [29.6]	6.6	35.2	24.1	34.1	42.3	35.7	29.3
⑥老後は地域社会のために何か役に立ちたい [42.6]	48.4	49.4	43.8	42.2	36.4	39.4	38.6
⑦いま住んでいる地域社会のなかには、自分がやってみたいと思うようなことはない [-12.2]	-4.2	-27.1	-12.7	-3.8	-23.9	-10.6	-2.7
⑧全体としてみれば、いまの自分の生活に大きな不満はない [65.9]	86.7	68.2	77.2	59.9	62.1	44.0	63.2

(注) 1) それぞれの数値は、「そう思う」から「そう思わない」を引いた差。

2) [] 内は平均値を示す。

(資料出所) 高齢者雇用開発協会, 1988: 46。

はないが、しかし「老後は地域社会のために何か役に立ちたい」と思っているひともし少なくない(もっとも「いま住んでいる地域社会のなかには、自分がやってみたいと思うようなことはない」と答えたひともしかなりいるという点には注意する必要がある)。③だから、「もう自分の出る幕ではない」と考えているひとは概して少ないと思われる。④経営者・役員の場合にはそれほどでもないが、「年をとったら、やはり子供や孫たちと一緒に生活できるのが一番だ」と感じている人々も少なくない。

3. 老人福祉政策への示唆

これらの調査結果に他のいくつかの調査結果をも援用して今後の老人福祉のありようを描いてみれば、次のような構図が浮かび上がるかもしれない。第1に、漸減傾向にあるとはいえなお国際的に極めて高率な老親の予らとの同居率⁹⁾、そして中年層の(特にその連れ合いを亡くしたりあるいは病身になった老親に対する)旺盛な扶養意識¹⁰⁾、他方では上でも触れているような「老後は、子供に頼らずに生活したい」という自助意識¹¹⁾、公的老人福祉サービス費用に関する「応能負担」原則

の浸透¹²⁾、こういった要素を合成してみると、老人福祉における「家庭内サービス生産 (Household Provisions of Service) のもつ大きな比重に改めて注目する必要があるだろう〔稲上, 1989b 参照〕。しかしその場合、中年層の「時間家計」があまりにも社縁・職縁に傾斜しているならば、この家庭内サービス生産は大きな障害にぶつかろう。ことがらは税制上の優遇措置といった水準にとどまらない。とまれ、こうした現実には、まずは「ノーマライゼーション」と「インテグレーション」を重視する在宅福祉サービスの充実という政策的方向づけと基本的に合致している。それは老人福祉サービスにおけるインフォーマル経済化の動きであり、また同時にひとつの「民営化 (Privatization)」方式を意味していると理解することができる。第2に、しかしこの在宅福祉は決して家庭内サービス生産のみによって完結するものではない。それはちょうど、経済のセルフ・サービス化によって各種電化製品やマイカーなど製造業セクターによって供給される良質なハードウェアが欠かせないように、各種の専門的施設や人的資源を必要としている。この方面で公共セクターが担うべき大きな役割は、うえの家庭内サービス生産の充実とパラレルな相即関係にあると見なければならないだろう。第3に、同じくインフォーマル経済化を担いうる「『共同体的』サービス生産 ('Communal' Provisions of Service)」¹³⁾に関しては、社縁・職縁から自由になった人々のうちに「老後は地域社会のために何か役に立ちたい」という形でその志向は芽生えてはいるが、しかしなおその成熟にはかなりの時間と政策的誘導を必要としているように推察される。第4に、むしろ他の調査データ¹⁴⁾によれば、有料福祉サービスの市場化(もうひとつの「民営化」)への方向づけのほうがその勢いを増してきているように思われる。

ま と め

日本的雇用慣行と呼ばれるものがどのような方向に向かって変化してきているか、この点に触れたのち、その変化に関連するかぎりではそれが今後

の社会保障政策にいかなる検討課題を提起しているかについて検討を加えた。以下、後者に絞ってその基本的論旨を要約しておこう。

1. この10年ほどのうちに企業の定年年齢はしだいに延長され、併せて「終身雇用圏」の形成が進められたが、しかしなお60歳代前半層の良好な雇用機会には大きな制約がある。たとえば、65歳定年制を敷くような大手企業は皆無に近い。またそのこととも関連して、仕事による収入のみによってその必要生計費を賄えるような人々は少数派にとどまる。したがって、65歳への公的年金の支給繰り上げ条件はなお未成熟な状態にあるといわなければならない。たとえ企業年金や個人年金の今後急速な成熟を視野に入れたとしても、基本的な対処方法は当面大別して次の2つになろう。そのひとつは文中でも述べたように60歳からの減額年金の支給措置を講ずるか、あるいは60歳代前半層における良好な就業機会を創出していくかである。このうち後者の可能性が問われているのは中小企業においてであるよりははるかに大手企業においてであろう。もし年功賃金のエッセンスを(通説とは異なって)「ライフ・サイクルに見合った必要生計費の保障」という点に求めることができるのだとすれば、いわゆる年功型賃金曲線の形状を50歳代後半以降で緩やかな逆U字曲線を描くように修正したとして、高齢期の必要生計費を押し下げることができるかぎり、定義上年功賃金は保障されるということになろう。前者が「社会」保障、後者が「個人」あるいは「家族」保障への途であることはいうまでもない。とまれ、はたして後者選択の条件が何でありまたその可能性がどの程度存在するか、この点は今後の検討課題のひとつになろう。

2. 大手企業に注目するかぎり、企業グループ人事管理の成立という現象は見逃せない。そしてその企業はいま本格的多国籍企業の時代を迎えている。したがって、企業グループのなかには当然海外立地の子会社等が含まれよう。海外現地法人従業員あるいは役員層の日本への長期出向といった現象もこれからはごく自然なものとなろう。こうした動きは何も日本の企業に狭く限定されない。

多くの海外企業が日本の各地に立地しているし、その傾向は今後さらに強まろう。こういった双方向の企業活動の国際化に伴って人的資源もまた国際化しよう。こうした動向が問いかけている問題のひとつに、「社会保障の国際化」という論点がある。「国籍無差別主義の徹底」が従前に増して必要となるだろう。

3. 今後とも「複線型雇用管理」の成熟が見込まれる。それは定義上、パートタイム労働者や派遣労働者等の増大を伴う。さらに職業的生涯にわたってパートタイム労働者として生計を立てていく労働者も増えていく。最近の公的年金制度の抜本改正（昭61）は、国民年金加入者であるようなパートタイム労働者に対する老後保障（報酬比例加算に欠ける）という点で、なお基本的な問題を残しているといわなければならない。こうした動きに関連して、労働政策上の意味づけとは異なった社会保障政策上の「パートタイム労働者」の定義づけも問題となろう（たとえば、労働者派遣法上の派遣労働者とパートタイム労働者を区別する意味はないように思われる）。

4. 「複線型雇用管理」の実際は、なお多くの労働者の「時間家計」と社会結合量の配分を歪めたものとして放置する可能性をもっている。新労働時間法制の徹底、労働組合による「総合的生涯福祉政策」の充実とも相まって実質的な労働時間の短縮を推し進め、今後この歪みを是正していく必要がある。今後の老人福祉サービスの基本方向が多くの国民の価値志向という点でもまた政策誘導という側面でも在宅福祉サービスの充実に求められているという状況の下で、いよいよ「家庭内サービス生産」を可能とするような専門的施設と人的資源の充実が要請されている。ねたきり老人を扶養する家族に対する税制上の優遇措置もさることながら、そうしてまた有料福祉サービスへの方向づけも意味あるものには違いないが、しかしなお肝心の家庭内あるいは地域社会におけるサービスの担い手を確保・創出し、その必要サービス時間を保障していくためにも（老人福祉サービスのインフォーマル「民営化」には）上の「時間家計」の歪みを正していく必要があるように思

われる。いまや労働時間の短縮は、長寿社会における企業の社会的責任の重要項目のひとつに数え上げられねばならない状況生まれている。

5. 最後に一言を付け加えよう。「複線型雇用管理」の台頭、従業員の私生活重視という価値志向、さらに社会保障制度の改定や老人福祉政策の展開といった動きのなかに、われわれはいま共通の一本の赤い糸を察知することができるのかもしれない。それをあえて一般化すれば、個人主義化の趨勢とでも表現することができよう。この趨勢が社会保障政策に対してもつだろう含みは、端的に言って、「『限定的』福祉国家」への傾斜であり、「福祉多元主義」への方向づけであり、そうして「民営化」への志向であろう。それは、この10年ほどの間にネオ・リベリズムの追い風に乗ってアングロ・サクソンの世界で顕在化してきた現象とよく共鳴する。しかしこうした趨勢は、歴史の歯車を逆転させて「福祉国家」を無用の存在とすることはできない。それはちょうど、個人主義化の動きが格差拡大を中和するだろう家庭（家計）の存在を改めて浮き彫りにするといった形でその徹底には歯止めがかけられるように、「『限定的』福祉国家」を生み出しえたとしてもとうてい「福祉国家」という存在それ自体を終焉に導くことはできないだろう。それはまた、「複線型雇用管理」が終身雇用慣行を否定するものでないこととも酷似している。この3重のアイソモルフィズム（異種同形）に注目したい。

注

- 1) 終身雇用の衰退といい、あるいは年功賃金の変質といい、その成否の判断はいうまでもなくそれぞれの言葉の原理的・操作的定義づけに依存している。
- 2) この点に関連して、「安定雇用」という概念を論じている奥田〔1988〕を参照。
- 3) 関東経営者協会人事・賃金委員会〔1987〕は、この点に触れて、「旧来のような、とまかく大過なくやっていたら定年までの雇用は保障されるといったぬるま湯的な終身雇用から、各人が計画的に生涯能力開発に耐え、職務能力主義を貫徹し、企業への参画に耐えられる実力を備え、自己実現を無限に追求していく、より競争条件の厳しい終身雇用への転換を迫るものである」と表現している。
- 4) このことは、通常より純化されたこの「利益共同体」への参加・発言行動の拡充を伴っている。

- 5) このことは、決して労働倫理の衰弱と等置されてはならない。それは、労働時間の短縮が労働倫理の衰えと同じでないと同様である。
 - 6) 企業年金の充実か、あるいは勤続先企業や企業規模にかかわりをもたない産業別組合の「組合年金」構想かという区別は、文脈によっては極めて重要な意味をもとう。その場合には、ここでのように簡単に併記してすまされない。
 - 7) 高年齢者雇用開発協会〔1988〕によれば、「人間は体が動くかぎり働き続けるのが当然だと思う」という意見をもつものは60歳代男子の6割(59.3%)、女子の6割弱(56.8%)を占めた。もっともこの選択肢とは異なっており、「人は生活のためにやむをえず働いているのであって、その必要がなくなれば働かなくなるだろう」という意見も男子の4分の1(24.9%)、女子の2割(21.9%)にのぼった。
 - 8) この点については、たとえば企業の労働力調整システムに関する調査研究会〔1988〕を参照。パートタイムからフルタイムへの転換は女子の再雇用制度の運用のなかに見られる場合が少なくない。
 - 9) 最近の調査としては、総務庁長官官房老人対策室〔1986〕を参照されたい。
 - 10) たとえば、総務庁長官官房老人対策室〔1984〕を参照。
 - 11) この点に関しては、総務庁長官官房老人対策室〔1986〕に掲げられている国際比較の調査結果をみてほしい。
 - 12) 内閣総理大臣官房広報室〔1986〕の調査結果を参照されたい。
 - 13) この表現については、J.I.ガーシュニー〔Gershuny, 1988〕を参照。この用語を例解するために彼が挙げているのは、各種のヴォランティアな地域活動や宗教活動による財・サービスの生産、ベビーシッター・サービスといったもののほか、Transport Cooperatives, House Improvement Cooperatives などがある。
 - 14) 内閣総理大臣官房広報室〔1986〕を参照されたい。
- 引用文献**
- 稲上 毅, 1988, 「労働組合運動の新次元——ユニオン・アイデンティティを求めて」『日本労働協会雑誌』第342号(1988.1)。
- , 1989a, 『転換期の労働世界』, 有信堂。
- , 1989b, 「『福祉国家』と社会意識」総理府社会保障制度審議会・社会保障研究会『社会経済情勢の変化と社会保障』(仮題), 所収。
- 稲上 毅・川喜多 喬編, 1988, 『ユニオン・アイデンティティ——どう拓く労働組合の未来』, 日本労働協会。
- 奥田健二, 1988, 「中間概念としての『安定雇用』」『日本労働協会雑誌』第349号(1988.9)。
- Gershuny, J.I., 1988, "Time, Technology and the Informal Economy", R.E. Pahl ed., *On Work*, Oxford: Basil Blackwell.
- 川喜多 喬, 1987, 「経済社会の変化と人事労務管理」労働大臣官房政策調査部編『日本的雇用慣行の変化と展望(調査・報告編)』, 大蔵省印刷局。
- , 1988, 「経営環境の変化と人事労務システム」『日本労働協会雑誌』第342号(1988.1)。
- 関西生産性本部・新たな労働運動活動研究委員会編, 1988, 『ユニオン・メニュー——新しい組合活動への出発』, 関西生産性本部。
- 関東経営者協会人事・賃金委員会, 1987, 『雇用形態の多様化とこれからの雇用管理の方向——終身雇用を核とする一体的雇用管理の新展開』, 日本経営者団体連盟弘報部。
- 企業の労働力調整システムに関する調査研究会, 1988, 『企業の労働力調整システムに関する調査研究報告書』, 労働問題リサーチ・センター。
- 小池和男, 1986, 「熟練の性質という分析視角——労働市場は流動化しているか」東京都労働経済局編『労働と経済/60・労働特集Ⅱ』(1986.3), 東京都労働経済局。
- 高年齢者雇用開発協会, 1984, 『定年到達者等就業実態調査報告書』, 高年齢者雇用開発協会。
- , 1988, 『定年到達者等の60歳台前半期における就業と生活』, 高年齢者雇用開発協会。
- 佐野陽子, 1986, 「内部労働市場論再考——年功型賃金システムの展望」日本労務学会編『昭和61年度日本労務学会年報』所収。
- 総務庁長官官房老人対策室, 1984, 『中年層の老親扶養に関する調査結果の概要』。
- , 1986, 『老人の生活と意識に関する国際比較調査結果の概要』。
- 内閣総理大臣官房広報室, 1986, 『老人福祉サービスに関する世論調査』。
- 日本生産性本部「労働の人間化」専門委員会, 1988, 『「労働の人間化」と生産性運動』, 日本生産性本部。
- 労働省婦人局編, 1987, 『パートタイム労働の展望と対策』, 日本労働協会。
- 労働大臣官房政策調査部編, 1987, 『日本的雇用慣行の変化と展望(調査編)』, 大蔵省印刷局。
- (いながみ・たけし 法政大学教授)

インフォーマル・セクターと福祉サービス

武井 昭

はじめに

第一次石油ショックを契機にして「高度成長時代」は終焉し、「安定成長時代」に突入することになった。この転換により、「高福祉・高負担」という福祉政策のキー・コンセプトも「高福祉・中負担」に転換を余儀なくされることになった。

折からの高齢化社会の進展のなかで高度成長から低成長に軌道の修正が不可避であるとき、「中福祉・中負担」の福祉政策を貫くことすら容易ではない。このままでは、「低福祉・高負担」になりかねない。これを避けるには、これまで十分に活用されていなかった「福祉システム」が従来のそれに付加されるか、従来の「福祉システム」がより効率的な形態に変身するか、あるいは従来の「福祉システム」を廃棄し、まったく異なったルールのもとで行うかといった「福祉システム」の「再構築」(リストラクチャリング)が必要となる。

企業や行政機関だけでなく、福祉サービスも「再構築」が不可欠であるという意識は十分ではないが、この分野においても着実に進行しつつある。本稿では、福祉の「再構築」の動きのうち、インフォーマル・セクター関係を中心に考察する。福祉活動の多くはインフォーマル・セクターに属するが、従来の関係をそのまま踏襲していたのでは、とても「再構築」につながらない。

「再構築」につながるには、インフォーマル・セクターそのものも正しく理解しなければならないし、また現在進行しつつある産業構造の大きな

変化とも軌を一にした理解をしなければならない。

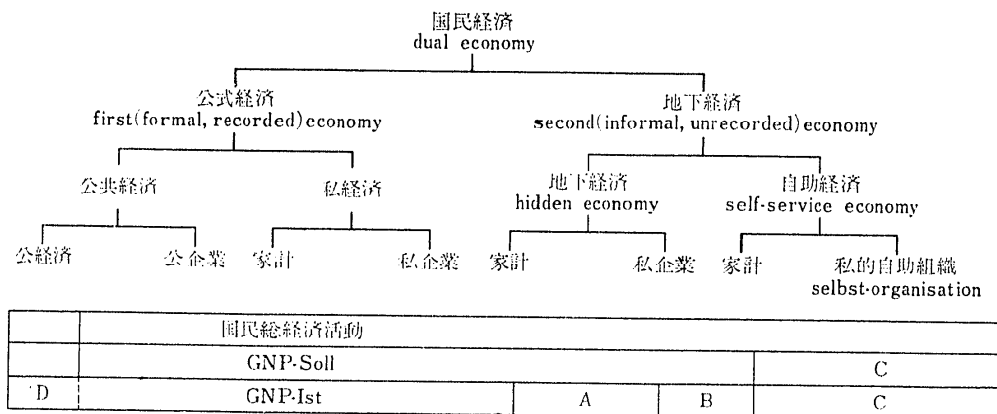
現在、「在宅福祉」や「地域福祉」に対する期待が高まりつつあるが、それはインフォーマル・セクターの活用の如何にかかっている。従来のシステムに新しい視点が加わるかどうかということがひとつのポイントを形成する。また、「ノーマライゼーション」の範囲が拡大するならば、福祉の「再構築」の次元も拡大する。

「福祉見直し論」が「福祉の切り捨て論」と同一視されることが多いが、「高福祉・低負担」が可能となるようなシステムの開発の可能性の視点からみるならば、福祉の「再構築」の可能性も高くなるかもしれない。

I インフォーマル・セクターの一般的構造

インフォーマル・セクターとは、いうまでもなく、フォーマル・セクターの対概念であるから、フォーマル・セクターを何にとるかによって、その内容が異なる。広くとれば、インフォーマル・セクターはインフォーマル・エコノミーにとることも可能である。一般的にもそれほど無理のない理解の仕方でもある。

しかし、インフォーマル・セクターとインフォーマル・エコノミーとは本来まったく異なるカテゴリーである。前者は後者に比べてミクロレベルの存在で、具体的な行動主体となりうるが、後者はマクロレベルでの抽象概念であり、集計概念である。それゆえ、インフォーマル・セクターを一般的にとらえるのに、まずインフォーマル・エコノミーのような上位概念で大きくとらえておい



(出所) H. Schrage (1984), 注1) を参照。

図1 国民経済の図式

てから、サブシステムを具体的に絞り込んで、その特性を明らかにしていくという方法もひとつである。

フォーマル・エコノミーはインフォーマル・エコノミーと対峙されるが、それらの中間のエコノミーは存在しないと断定するときには、この区分による経済のアプローチ方法は「二重経済」 dual economy の考え方によっているということができる。

この dual economy の考え方はヨーロッパ人の economy をとらえるときに根強く残っているアプローチ方法である。dual economy のカテゴリーに含まれる経済は、フォーマル・エコノミーとインフォーマル・エコノミーでとらえられるものをその内容としているが、同義のカテゴリーとみなされているものに、「登録された経済」 recorded economy と「非登録経済」 unrecorded economy, 「公式経済」 official economy と「非公式経済」 unofficial economy, 「第一の経済」 first economy と「第二の経済」 second economy などがある。

「登録されない」、「非公式の」、「第二の」経済が「インフォーマル経済」ということになる。この「インフォーマル経済」は、H. Schrage によれば、さらに2つに分類される。1つは、「隠れた経済」 hidden economy ないしは「地下経済」 underground economy, 他は「自助経済」 self-service economy である¹⁾。

さらに、これらはいずれも「家計」と「私企

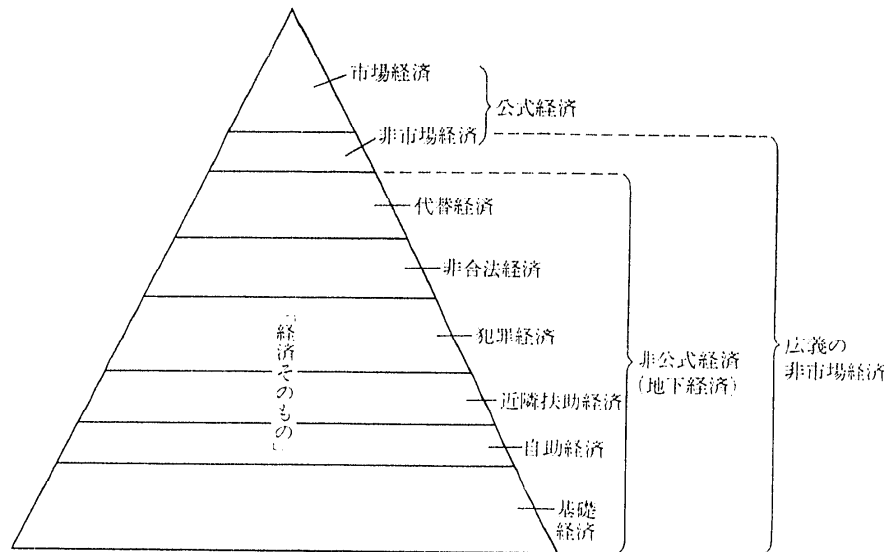
業」のレベルで現実に存在するので、「インフォーマル経済」はこの次元においてまでとらえなければならない。その場合、「自助経済」は「家計」と「私的自助組織」 self-organization に分類される。最も狭い意味での「インフォーマル経済」は「私的自助組織」ということになる。

「家計」、「私企業」、「私的自助組織」の次元にまで下降してくると、「インフォーマル経済」というよりは、「インフォーマル・セクター」というほうが適當になる。その場合に注意しなければならないことは、「私的自助組織」だけではなく、「家計」や「私企業」のレベルでも「隠れた経済」の意味での「インフォーマル経済」が考えられることである。

「隠れた経済」の意味での「家計」や「私企業」の「インフォーマル経済」ないし「インフォーマル・セクター」の内実を具体化するために、以上の議論と視点を変えて考察することにしよう。B. S. Frey, H. Weck, W. W. Pommerehne らは、「非登録経済」を、

- ① do-it-yourself もしくは Selbstversorgung の領域
 - ② 近隣扶助 Nachbarschaftshilfe の領域
 - ③ 協同経済 Alternativökonomie の領域
 - ④ ヤミ労働経済 Schwarzarbeit の領域
 - ⑤ 犯罪行動 Kriminelle Aktivitäten の領域
- の5つよりなるととらえている²⁾。

これら5つの経済領域を著者達が列挙する順序



(出所) 武井 昭「『共同体』の仏教的、経済的基礎」駒沢大学仏教経済研究所『仏教経済研究』第17号所収。

図2 市場経済と非市場経済の関係

についての説明はないが、それなりの基準があることはいうまでもない。しかし、この5つの「非公式経済」と先の H. Schrage の「二重経済」を「経済」一般の構造という観点から結びつけると、図2のようになる。

「公共経済」は一般に「非市場経済」に入れられるが、それは市場経済だけが経済とみなされていたときの市場経済ではない経済を代表したとみられた時代の産物であるから、「狭義の非市場経済」と呼ぶことができよう。この「狭義の非市場経済」と「市場経済」を合わせたものが「公式経済」である。

「公共経済」に続いて先の5つの経済が「非公式経済」(インフォーマル経済)を構成する。その順序は、公共性、公開性、一般性を基準にしてみると、「代替経済」、「非合法経済」、「犯罪経済」、「近隣扶助経済」、「自助経済」となる。

「代替経済」は、「市場経済」に代替するもので、協同組合や財団法人などの非営利組織の営む経済をいう。「非合法経済」は、ヤミ労働のように必ずしも違法とはいえない非公式な経済活動を行うことにより利益を得る行動の全体をいう。法律はすべてを規定することが不可能であるから、少なからずこうした「非合法経済」を形成する。

「近隣扶助経済」や「自助経済」についてはインフォーマル・セクターとして福祉と密接に関連するので、詳述は後に譲るとして、筆者が唱える「基礎経済」について少しく説明しておこう³⁾。

H. Schrage や B. S. Frey などの経済の分類はいずれも人間が行う行動を基準にしたものであるが、人間が生活するこの地球という物理的世界を基準にしたひとつの経済性についての収支も存在するはずである。資源やエネルギーの消費にともなう公害や気象条件などの社会環境の変化は人間の経済活動の結果でもあるが、人間の経済活動の枠を規定するという意味での「基礎経済」を構成しているともみることができる。

「基礎経済」がやや異質ではあるが、先の5つの経済は、「公式経済」に対して中立であったり、欠落したり、マイナスに作用したりする「非公式経済」を構成する。「非市場経済」の観点からみるならば、これらの非公式経済に「公共経済」を加えたものが「広義の非市場経済」ということになる。

こうしたインフォーマル・セクターの一般的図式とは別に、いわゆる「第三セクター」という方式が現実存在し、発展しつつあるが、これは「市場経済」(第一セクター)と「公共経済」(第

二セクター)の中間のセクターをいう。したがって、「公式経済」のなかでの「変種」の域を出ないが、非営利的性格の強い分野に適合されるときには、「代替経済」に接近することになるので、「非公式経済」の性格をもつ可能性も大である。

II フォーマル・セクターによる 「福祉」サービスの限界

「福祉」の問題をどの次元でとらえるかということで、フォーマル・セクターによる「福祉」の限界へのアプローチも種々考えられるが、とりあえず「市場経済」や「公共経済」の可能性の次元でとらえると、以下の3つの段階を通して考えるのが妥当であろう。

第一段階は、物資不足の時代で「モノ」に内在している「効用」utilityを量的に増大することが「福祉」につながると考えられた段階である。つまり、経済成長がそのまま「福祉」の増大につながると思われるような「福祉」である。

この段階では、フォーマル・セクターは「市場経済」だけに限られていた。とくに、「モノ」の生産に貢献する「工業経済」がそのリーディングセクターと思われた。

第二段階は、「市場経済」には期待しえない、欠落した部分が存在することが明らかになった段階である。「市場の失敗」ないし「市場の欠落」market failureといわれることが一般化して、その欠落分を補うために「公共経済」が基礎づけられ、社会保障制度の質量両面での発達に「福祉」の内容を形成するようになった。

質量両面での社会保障制度の発達には高度経済成長は不可欠であったから、市場経済と公共経済の一心同体の関係を保持することが要求された。それゆえ、公共経済は本来非市場経済的性格が強いかかわらず、「公式経済」とみなされてきた。

しかし、「公共経済」は「市場経済」を補完するにすぎないとしても、市場経済に本質的に欠落しているものを補完するのであるから、公共経済が補完しきれないときには、フォーマル経済は存

立基盤を失うことになるほどに「市場の欠落」という事実は深刻な問題である。「市場の欠落」の代表的な例は以下の10点にまとめることができる⁴⁾。

- ① 恐慌を含んだ景気変動の発生
- ② 所得・資産の不平等分配
- ③ 「ムダの制度化」のような不適正な資源配分
- ④ 公害のような「外部不経済」の発生
- ⑤ 公園、灯台などの公共財の欠落
- ⑥ 困窮者や障害者の就労機会の低下
- ⑦ 芸術や文化などの価値財の欠落
- ⑧ 共同体的な人間関係の崩壊
- ⑨ 労働過程における人間疎外
- ⑩ 人間社会としてのバランスのとれた発展の疎外

以上の10点の欠落ないし失敗を「公共経済」が補完するのは容易でないために、結局「大きな政府」を作り上げることになった。さらに、革新政党が政権をとるようになると、「市場の欠落」を補完することが「市場経済」の発展をはかるより優先するようになり、「大きな政府」に拍車をかけた。その結果、「大きな政府」の程度がそのまま「福祉」の質量両面での水準の高さを示すときえ思われるほどになった。

第三段階は、高度経済成長が挫折し、「大きな政府」に頼れなくなった段階である。この段階に移行するに至る原理を何に求めることができるのか。現在のところまだ定説はないことはいうまでもないが、あえて探すとすれば、2, 3の候補がある。

第一は、「レストランの支払い問題」Restaurant Rechnungs-Problemの反省の底に流れている原理である。レストランに入ったとき、もし「割り勘」であることが決まっているならば、そこに集まった人達は全員自腹で払うよりも高い注文をするのが人間の常であるというのがこの原理である⁵⁾。

高度経済成長により税収の増大が見込めた段階では、「割り勘」による高い注文をしてもそれが実現できる可能性が高かったが、安定成長ないし

低成長軌道を走ることが余儀なくされると、「レストランの支払い問題」的な発想による福祉の増大は根本的な反省が必要となる。つまり、「自前の福祉」への発想の転換ということである。

だが、現在の福祉水準の実質的低下を招かない形の「自前の福祉」でなければならない。これが実現できるには、従来の福祉システムを固持していたのでは、自前の福祉の導入は福祉水準の実質的低下は避けられない以上、従来の福祉システムの合理化、自動化はもとより、健康・福祉ビジネスを含めた新しい福祉システムによる再構築（リストラクチャリング）は不可避となる。

産業組織構造に大きなシフトが生じている。情報化・サービス化の進展によりビジネスマインドは従来と異質のものになりつつある。健康・福祉サービスは本来ビジネスに適さないとされてきたが、情報化・サービス化の進展は従来よりも飛躍的にそれらのビジネス化のルートの拡大を可能にしつつある。

こうした変化により、福祉水準の実質的低下を最小に抑えた「自前の福祉」の実現も必ずしも不可能とはいえなくなっている。健康・福祉サービスのビジネス化はもとよりフォーマル・セクターによる福祉問題の解決であるから、「市場の欠落」の部分としての福祉問題こそがフォーマル・セクターの限界ということになる。

健康・福祉サービスのビジネス化が不可能な部分とは、金銭では買えない人間としての生のセキュリティ（安心・安全・安定）である。ビジネスライクな健康・福祉サービスでカバーできるところの拡大を可能な限り進めることによって、それではカバーできないサービスが剔出され、その重要性が高まるという形でフォーマル・セクターによる福祉サービスの限界が顕在化する。

「レストランの支払い問題」は割り勘を前提としたときの人間の道徳的な気持ちの弛緩をとまなう傾向を基礎にしているともみることができるので、「モラル・ハザード」moral hazardの問題であるともいうことができる⁶⁾。「一度保障サービスを受けると、次からそれに対する注意力は散漫になり、むしろそれに対する危険を自ら進んで受け

入れようとするので、こうしたサービスに対する欲求を強く抱く人が増える」という傾向が人間にはある。受けるサービスが快適であればあるほど、「道徳的ブレーキの弛緩」の誘惑にかられる。

この「モラル・ハザード」の問題と「市場の欠落」部分のひとつである「福祉」の関係に一線を画することができる明確な基準が存在するならば、フォーマル・セクターによる福祉サービスの限界も明確になる。

そこで、第二に、「社会指標」social indicatorにこれら両者の関係の結果のトータルな収支計算の考え方に期待が寄せられる。

GNP に対する NNW の指標化に対する関心は色あせてきたが、「モラル・ハザード」の問題と「市場の欠落」部分のひとつの「福祉」の関係に一線を画する決定的基準を基礎にした収支計算を具体的、客観的に行う必要性は少しも低下してはいない。

福祉を基準にした「社会指標」は、現在の秩序の構造的変化をもたらす構造政策的要因、現在の秩序を容認し、維持する秩序政策的要因、さらにその秩序内で日々刻々変化し、秩序や構造に変化を伝える経過政策的要因の3つから構成される。構造政策的要因の占める比重が大きくなればなるほど、本来この指標は効力を発揮すべきであるが、この役割を果たしえず、構造変動が収束するのを待つ形となっている。

そもそも構造変動はフォーマル・セクターとインフォーマル・セクターを規定する要因がそれぞれ相互交渉し、その入れ替えや質的変容を遂げつつある現象を指すがゆえに、フォーマル・セクターの限界が到来していることが前提となる。

従来の秩序政策的要因に対するアンチテーゼ的なもので構造政策的要因がとらえられないところに今日の社会指標の開発が進展しない理由のひとつがある。しかし、構造変動がある程度進展した段階で福祉を基準にした社会指標による収支計算を具体的、客観的に行うことは第三段階の限界を克服するものとして重要である。

さて、第三に、フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの間の福祉を規定する要因の

相互交渉をリードする原理としての「公共の福祉」 Gemeinwohl もその候補であるといえるかもしれない⁷⁾。

「公共の福祉」という言葉ほど陳腐なものはないほどいつも最後に切り札として登場してくる。公共の福祉に違反しない限りという条件つきですべての法律が承認されているように、公共の福祉は、すべての人間の生活の基礎にある原理で、前面におかれてはいないから、人間社会が共同体として存続する限りという程度で、この原理が最優先するときは、その社会の存亡にかかわるときである。

この意味からすると、まだこの原理が最優先する状況にはないとみるのが適当であるかもしれない。しかし、「公共の福祉」を最優先させなくとも、優先させる形での「福祉」を考える段階にすでに到来していることは否定できない。

「公共経済」はフォーマル・セクターのなかの経済であるのに対して、現在の「公共の福祉」を原理とする経済の場合は、インフォーマル・セクターを含めた経済の公共性が問題にされる。換言すれば、今日の経済の最大のポイントは健康・福祉サービスの提供におけるフォーマル・セクターの限界にあるともいうことができる。

III インフォーマル・セクターとフォーマル・セクターの関係と福祉サービス

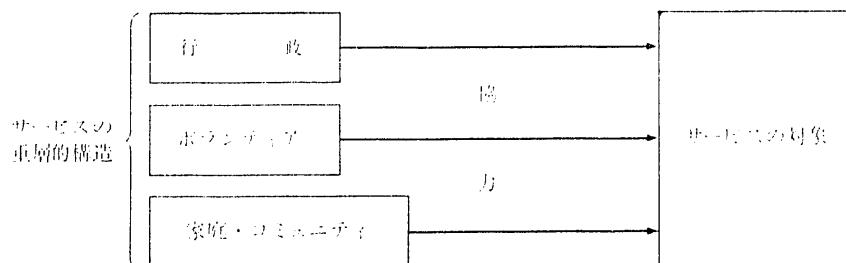
さて、いよいよ本題に入ることにしよう。一般に健康・福祉サービスにおけるインフォーマル・セクターと福祉の関係といえば、「在宅福祉」を可能にする行政、ボランティア団体、家庭・コミ

ュニティ、健康・福祉サービスを必要とする要援護者の間の関係を指す。また、事実これらの四者の関係が中心となることは否定できない。

しかし、これまで述べてきたように、従来のこれらの関係だけを踏襲していたのでは、「大きな政府」による「レストランの支払い問題」的な福祉水準より、「小さな政府」に緊縮した分だけ低下することは避けられない。「小さな政府」に緊縮したとしても福祉水準が低下しないためには、フォーマル・セクターはもとよりインフォーマル・セクターのそれぞれが「公共の福祉」という共同体として存続することを基準とした「福祉」に対する正しいスタンスを積極的にとることによってそれをカバーするしかない。

第一次石油ショック以後、企業は省エネ、省力、省資源、省時間、省空間、省システム、省神経、省チャンネルなどの「省」革命によって企業体質が強化されただけでなく、企業のスタイルそのものまで大きく変化を遂げつつある。それに必要な限り、コンピュータ、ロボット、ニューセラミックスなどの技術革新を積極的に行った。先端技術の進歩・発展のあと押しを得て、「省」革命が可能となり、企業の「スタイル」革命が急速に進展する可能性が大きくなってきた⁸⁾。

これと同じような変革が健康・福祉サービスにおいて起こらないならば、福祉の切り下げや切り捨て論がいつまでも支配的な考え方になってしまう。だが、もちろん「モラル・ハザード問題」に対する反省が単なる健康・福祉サービスを必要とする要援護者（弱者）の自己負担の増加やボランティア団体の善意だけに依存するのであれば、文字通り福祉の後退になる。



(出典) 経済企画庁国民生活局編『ボランティア活動の実態』24頁。

図3 重層的なサービスの提供と協力

それを避けるには、健康・福祉サービスもひとつのシステムとしてとらえ、それらの新しいネットワークリングや「省」革命などによって「スタイル」革命が現実にかかるようにしなければならない。また、「ノーマライゼーション」が完全に実現するようなシステムを作ること積極的に取り組むことがまず必要である。

このように考えると、フォーマル・セクターにおける健康・福祉サービスのビジネス化の発展はこれらのサービスの提供における技術進歩の飛躍的な発展につながりうるだけに大いに歓迎すべきことである。

「市場経済」がフォーマル・セクターであるとするれば、「家計」はフォーマル・セクターであることになるが、家庭・コミュニティとなると、必ずしもフォーマル・セクターとはいえない。 「家計」と「家庭」の間のトレード・オフ的関係の克服は容易ではないが、どんなに共働き世帯が増えて「家計」のウェイトが高くなっても、「家庭」の要素がなくなる。それが小さくなり、家庭では十分果たされなくなると、その機能は社会全体でカバーするしかなくなる。

核家族制度や共働き世帯が増加するのを抑えることができないとなると、それを与件とした健康・福祉サービスシステムを作るしかないが、家庭がその役割を放棄することを意味しない。家庭が健康・福祉サービスの機能を果たすことを自助活動というが、この活動はインフォーマル・セクターに属する。

家庭がこの役割（機能）を放棄するのではなく、フォーマル・セクターである「市場経済」におけるビジネスのあり方・考え方のほうを変更し、家庭がこの役割を果たしうるように向かうべきである。事実、フレックス・タイム制度、産前産後の休暇制度、男子の育児休暇制度、週休2日制度、週35時間労働制度などの導入や実現がなされつつあるように、ビジネス慣行の変更によって家庭がこの役割を果たす可能性を拡大しつつあるとみることができる。

さらに、重要なことは、こうしたビジネス慣行の変更が権利としての社会保障の充実や発展では

なくて、家庭というインフォーマル・セクターの存続という「公共の福祉」を原理とする自然のなりゆきとしてのそれであるとみるべきであることである。権利としての社会保障の考え方は「市場の欠落」を基礎にした「大きな政府」を作り出すときの論理としては適切であるが、フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの関係において「福祉」システムの再構築を企図するときには、この考え方は必ずしも有効ではない。

夢のような話であるが、エレクトロニクス時代になれば、A.トフラーがいうように、在宅勤務が一般化するようになれば、福祉システムに対するフォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの境界線はあいまいになる。

在宅勤務が一般化すれば、三世帯同居の中家族制度や内職程度の共稼ぎ世帯に戻る可能性はないとはいえないとしても、戻らない可能性もそれ以上にある。要するに、「公共の福祉」を原理にした家計ではなくて、家庭の機能の保全に向けてのビジネス慣行の変更といっても、所詮核家族世帯を中心としたもの程度にとどまり、中家族制度のそれにまで復元する力はないかもしれないということである。

となると、健康・福祉サービスを必要とする高齢者や障害者（弱者）は、家庭だけではなく、行政、企業、ボランティア、コミュニティなどからも享受しなければ、人間としての生活を十分に送ることはできない。インフォーマル・セクターと福祉の関係からみると、コミュニティやボランティア活動団体が果たす役割は大きい。

コミュニティ活動の多くはボランティア活動であるが、本質的にはコミュニティ活動は近隣扶助経済、広域的ボランティア活動は代替経済に属するものが多い。企業も「会社」や「事業所」としてみるとフォーマル・セクターだけの存在となるが、ゲマインシャフト（共同体）としてみると、インフォーマル・セクターの役割を果たす存在となる。とくに、わが国の場合には、就業中における福祉に関して企業内でのインフォーマル・セクター的要素の果たす効果は無視できないほど大きい。

この特長のために、逆にコミュニティにおける

インフォーマル・セクター的役割は欧米諸国に比べて十分に発達しているとはいえない面がみられる。その結果、要援護者の比重の高い非就業者のコミュニティによる健康・福祉サービスの援護基盤が脆弱になっている。働き盛りの年齢層が抜け、活動力のエネルギーも不足がちとなり、資金面での負担能力面でも非就業者のそれは決して十分ではないからである。

その結果、非就業者で要援護者に対する健康・福祉サービスはいきおい行政主導のものになってしまう。「市場経済」を補完する「公共経済」はフォーマル・セクターであるが、地方自治体を中心に行う健康・福祉サービスはインフォーマル・セクター的役割を担うものといってよい。M.フリードマンなどは、行政がなすべきことを所得保障に限定すべきであると考えているが、この点からみると、わが国の地方自治体の健康・福祉サービスはインフォーマル・セクター的比重があまりにも高すぎるといえよう。

「小さな政府」への転換が不可避であるとなれば、わが国の場合には結局ボランティア団体を中心とするボランティア活動に頼らざるをえない。ところが、欧米の主婦の生活時間調査では1週間に30分ぐらひはボランティア活動を行うのが組み入れられているのに対して、わが国ではまだ特定の人達に限られ、日常生活のなかに組み入れられるまでに至っていない。

そこで、表1にみるように、ボランティア活動家に過重負担となるまで依存することになる。学校と勉強、家事および家内のことと通勤・通学に多くの時間を割くことを余儀なくされるわが国では、ボランティア活動をするのはそれだけその人の過重負担となる。日米のボランティア活動家の週活動時間に50時間近くも差があるのは、異常というほかない。

ボランティア活動が日常生活のなかに根づいて無理なく行われるような環境にならない限り、ボランティア活動家の過重負担の根本的な軽減とはならない。核家族で共働きが一般化すればするほど、コミュニティを基盤にした全人的サービスの補給がなされるボランティアリズムがそれに比例

表1 1週間の生活時間の日米比較

		ボランティア		ノンボランティア	
		時間数	%	時間数	%
学 校 と 勉 強	日	45.2	21.2	50.0	25.6
	米	32.7	19.8	24.8	15.0
アルバイト・パート	日	10.0	4.7	2.3	1.2
	米	18.6	11.3	15.8	9.5
家事および家内のこと	日	19.5	9.1	24.5	12.6
	米	8.1	4.9	13.8	8.4
睡眠・入浴・休息など	日	61.5	28.8	58.6	30.0
	米	60.8	37.0	58.8	35.0
通 学 ・ 通 勤	日	27.2	12.7	31.7	16.3
	米	9.3	5.7	10.0	6.0
レクリエーション・趣味	日	25.6	12.0	27.0	13.9
	米	25.6	15.6	36.1	21.8
ボランティア活動	日	24.4	11.5	0.7	0.4
	米	9.4	5.7	6.3	3.8
計	日	213.3	100	194.8	100
	米	164.5	100	165.6	100

(出所) 伊藤忠記念財団『ボランティアリズムの日米共同研究』(昭和53年調査)。

して定着する必要がある。

家族が提供する全人的サービスが必要であることはいうまでもないが、ボランティア活動家の提供する全人的サービスも福祉水準の向上には不可欠であるのである。欧米の経済・生活習慣をとり入れたが、欧米で機能している基盤をとり入れなければ、わが国では十分に機能しえない。ボランティアリズムもそのひとつである。

まだ、わが国では、欧米に比べて三世代同居世帯が比較にならないほど多いため、ボランティアリズムが定着するまでに至っていないが、大都市圏ではもはやボランティア活動の助けを借りなければならないところまできている。ボランティアリズムが日常の生活時間のなかに組み入れられるような教育やビジネスシステム作りをそろそろ考えなければならない。

核家族化や共働きはフォーマル・セクターの側面での必然的な発展であるが、それが機能するには、家庭、コミュニティ、ボランティアリズムといったインフォーマル・セクターの下支えがなければならない。

IV 「在宅福祉」とインフォーマル・セクター

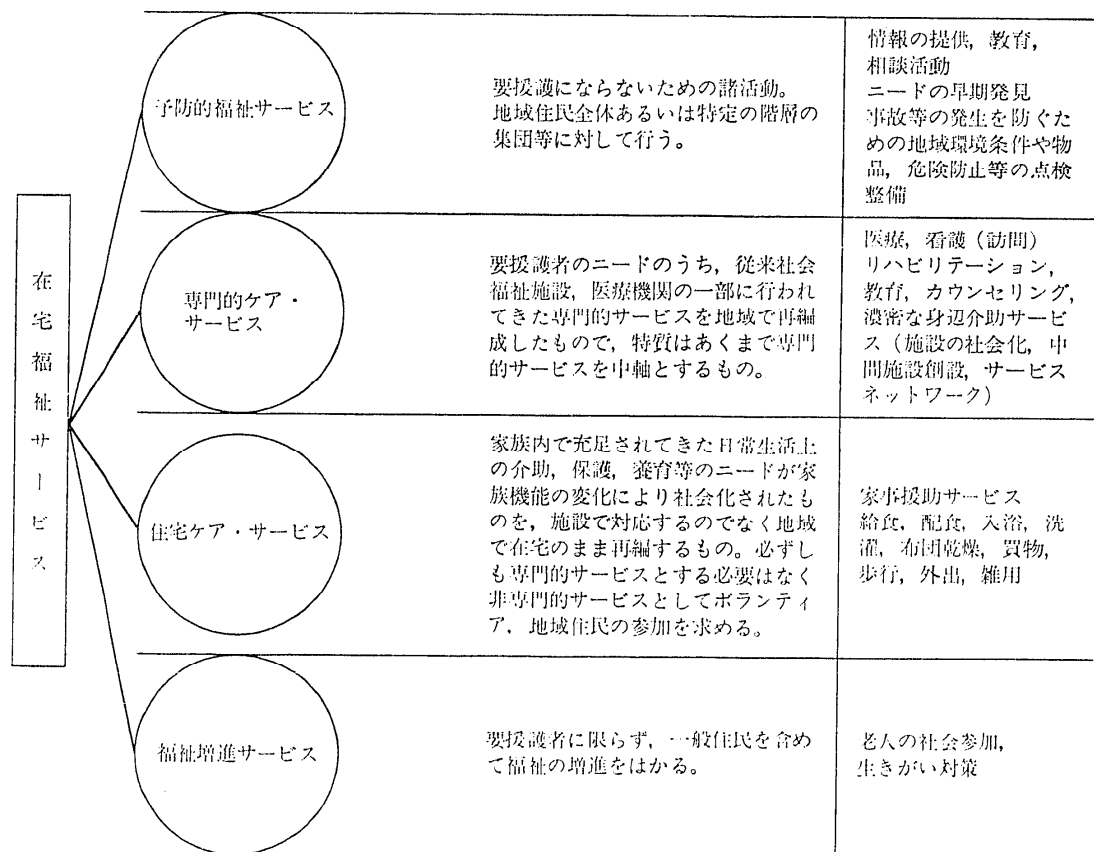
「福祉」の理想がハンディキャップのある人がハンディを感じさせない生活を営むことにありとすれば、「在宅」でノーマルな生活を営む形を通じて健康・福祉サービスが享受できることが最低の条件となる。これがいわゆる「在宅福祉」とか「ノーマライゼーション」の考え方である。「小さな政府」への転換を余儀なくされてはじめて注目されるのはやや不満もあるが、「在宅福祉」が自然な形で充実していく過程のなかに核家族や共働き世帯中心の社会での福祉の従来より進歩した形態をみることができるかもしれないのである。

図4にみるように、在宅福祉サービスの充実した発展のためには、さまざまな団体や組織によって種々のサービスの提供や協力を必要とするが、

しかし何よりも重要なことは、要援護者およびサービス提供者の福祉に対する考え方のスタンスにおける発想の転換である。

これまで、在宅福祉サービスを楽しむ要援護者が主体であるにもかかわらず、サービスを楽しむ対象にとどまってきたきらいがある。つまり、サービスを提供するサイドが福祉問題の中心にあり、要援護者のニーズに応えようとした結果としてのサービスの提供ではあっても、決して要援護者が前面に出て、主体的に参加した結果としての福祉施策とはいえなかった。

要援護者は健体者と比べてハンディキャップをもっているため、主体的に参加するにはたしかに一定の限界がある。それゆえ、健体者と同じ意味での参加ができない領域も存在する。しかし、たとえば必ずしも適切ではないかもしれないが、スーパーマーケットに買い物に行き、籠に品物を



（出所） 根本嘉昭「在宅福祉サービスとボランティア」社会福祉研究所『在宅福祉サービス供給システムにおける施設・ホームヘルパー・ボランティア』、1984年所収。

図4 在宅福祉サービスの構成

入れ、レジで袋に詰めたりするという行動によって自由で安価な買い物を可能にするという形での買い物をする主体の参加は、品物を売る側のサービスのカットになり、両者の利害は一致し、その業態が一般化したように、要援護者が主体的に行動し、それによって彼らの自由度が拡大、少しでも社会的に貢献することができるならば、その参加は主体的な参加であるということができる。

要援護者の存在が社会的に認められたとしても、健体者の社会的活動の結果として、フォーマル・セクターの外に独立した、特殊な福祉関係者というインフォーマル・セクターが存在するのでは、要援護者の存在が認められたことにはならない。フォーマル・セクターとの接点のないインフォーマル・セクターの活動としてのみ評価されている限り、福祉水準の質的向上にはつながらない。

このような意味で両者の接点につながり、在宅福祉水準の質的向上につながる基準として以下の3点に注意する必要がある。

(1) 第一は、要援護者の自助努力でカバーできるものは可能な限り、機械・器具、装置を導入し、要援護者の自由度を拡大することである。ビジネス化が可能なものはそれを進め、また自由度の拡大した部分でフォーマル・セクターへのビルト・インが可能なものは積極的に推進する。在宅勤務の可能性の領域は拡大しつつあるだけに、要援護者の能力の活用を中心にした産業、都市、住宅、雇用政策を展開するチャンスでもある。

(2) 第二は、高齢者や障害者などの生活の知恵や文化のなかから今日の社会に役立つものの現代的な発展をはかることである。例えば、彼らの生き方や考え方のなかに忘れられたり、気がつかないことが多数存在するはずである。それを今日的な形で活用するルートが開発されていないだけのことも多いであろうから、ビジネスマンなどとの交流の場を作ることが必要であろう。

要援護者と働き盛りで日本経済発展の動力源となっている人達との接点が稀薄であるために、フォーマル・セクターの独りよがりの発展に偏向する結果となっている。これを是正するためには、行政、ボランティア団体、コミュニティ団体の福

祉に対する認識の一面性を反省しなければならないであろう。

シルバービジネス、ヘルスビジネス、フィットネスビジネス、住宅産業などでは要援護者の知恵や文化を活用しないでは存続できない状況にあることを忘れてはならない。

(3) 第三は、前二者のようにフォーマル・セクターとの直接の接点をもつに至らないまでも、要援護者らの行うインフォーマル・セクターでの活動がボランティア活動とつながり、ひとつの大きなインフォーマル経済を構成するようになることによって、フォーマル・セクターと接点をもつに至ることである。

古切手、ロータス・クーポン、ベルマークなどの収集、点訳・録音奉仕、遊び・文化・レクリエーション活動などあらゆる要援護者やボランティア活動家が行う「非市場経済」活動といえども営利活動ではないが、フォーマル経済からみると、一大マーケットを形成している。

このウェルフェア・マーケットの市場規模の推計はなされていないので、不明であるが、数兆円ではきかない規模に達していると思われる。ボランティアリズムが一般化するにつれてこの市場はさらに大きくなり、フォーマル・セクターと直接接点をもつように思われることも十分に可能性がある。

素朴で、善意で行っている活動がフォーマル・セクターに組み入れられ、それらの営業戦略に左右されることは必ずしも良いことではないが、インフォーマル・セクターの活動に活力が与えられ、積極的存在理由をもつようになることの意義は決して小さくはない。

ともあれ、在宅福祉サービスがすべてインフォーマル・セクターの活動としてとらえられ、処理されていたのでは、情報化を経て、経済のサービス化に向けて急激な産業構造が変化しつつあるというフォーマル・セクターの大変動に相応した福祉サービスへの転換に乗り遅れることは必定である。福祉サービスの提供の根本はインフォーマル・セクターによってなされるべきであることは基本的には変わらないことを忘れてはならないと

しても、時代の変化に対応した福祉サービスに転換できないならば、要援護者の存在理由を奪うことにすらなりかねない。

今日、インフォーマル・セクターに多少なりとも関心が寄せられている最大の理由は、フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターを構成している要素の入れ替えの必要性が高くなっていることにある。それは、インフォーマル・セクターの活動のうちフォーマル・セクター化が可能なものを通して従来の福祉サービスの「スタイル」革命をはかることにほかならない。

このような意味で、「在宅福祉」サービスは最広義のそれにまで拡大して理解し、それに必要と思われることを積極的にどの関係者も取り組むことが急務である。

おわりに

インフォーマル・セクターと福祉の関係というテーマで展開してきたが、フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの接点ないし交流という視点からのアプローチに終始することになった。この理由は、再三再四述べてきたので繰り返さないが、2つのセクターよりなる経済全体の存続という意味での「公共の福祉」の原理が今日作動せざるをえなくなり、産業構造の大きな変化とともに起こってきていることを肝に銘じておかねばならない。

要援護者が主体として積極的に参加する「福祉」はこうした時代の変化に対応するものであり、権利や義務としての福祉よりはるかにダイナミックである。福祉や社会保障といえども時代の変化

と無縁であることはできない。現在底辺で起きている変化をみずえるには、何よりもインフォーマル・セクターの存在に注意し、フォーマル・セクターとの関係を素直にとらえることが不可欠である。

注

- 1) Schrage, H., "Schattenwirtschaft-Abgrenzung, Definition," in: Schäfer, W. (hrsg.), *Schattenökonomie*, Göttingen, 1984, S. 14.
- 2) Weck, H., Pommerehne, W. W., Frey, B. S., *Schattenwirtschaft*, München, 1984, S. 2.
- 3) 「基礎経済」を加えた経済そのものの構図は、駒沢大学仏教経済研究所『仏教経済研究』第17号ではじめて明らかにしたものである。「共同体」の仏教的基礎づけにはこの「基礎経済」の考え方は不可欠である。また、「公共の福祉」と「共同体」の関係からもインフォーマル・エコノミーのなかの「基礎経済」の理解は重要である。詳しくは、同誌所収の武井 昭「「共同体」の仏教的、経済的基礎」、1988年を参照されたい。
- 4) 「市場の欠落」の事例を完全に全体的、体系的に整理したものはいまだ存在していない。したがって、ここでの事例も価値判断をとまなうものや、やや類似性をもつものもここでは含まれていたり、やや厳密性に欠ける点がみられる。
- 5) Koslowski, P., "Sozialphilosophische und systemtheoretisch-soziologische Grundlagen," in: Koslowski, P., Kreuzer, Ph., und Low, R. (hrsg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*, 1983, S. 8.
- 6) *Ibid*, S. 8-9.
- 7) J. Huber, M. Jänicke, P. Koslowski などはこの立場に立っている。
- 8) 武井 昭「健康産業のニュービジネス化への接近」企業経営研究所『企業経営』No. 23, 1988年を参照。

(たけい・あきら 高崎経済大学教授)

内外人平等待遇の原則とわが国の法体系・法理論

——生存権の外国人権利主体性論を中心に——

高 藤 昭

はじめに

社会保障における内外人平等待遇の原則 (Principle of Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals) は、各国が、その領域内に居住する自国民以外の者 (外国人) に対して、自国民に対すると同様の社会保障をなすべき原則である。ある社会に入った者に対しては、その国籍のいかんや有無を問わずその社会が保護を加えることは、理性的人間愛を特色とする人類社会の理想であり、また当然の姿でもあろう。したがって、内外人平等待遇の原則は、この人類社会に当然の原則を掲げたにすぎないものと考えられる。しかしながら、世界が一定の領域と「国民」として画される一定の人々を構成要素として成立する諸「国家」によって割拠され、それぞれの「国益」= 国家エゴのせめぎ合う体制——以下「国民国家体制」という——のもとでは、国家はその成立根拠としての国民のみの利益を図ることを目的とするものであるから、たまたまその領域内に流入した外国人の利益に関心はなく、したがって内外人平等待遇の原則は国家の本質に反する性格をおびるものとしてあらわれる。それは国民国家体制のもとでの従来の国家の概念の重大な変更を迫るばかりか、その消滅をさえ指向するものであって、国民国家としてはまさに驚天動地の事態となる。

このことは、従来の国民国家を前提とした国家の基本的組織法たる憲法にとっても同様である。国民国家における憲法は、「国民」と「国家」との関係を経律する基本法であり、そこに国家によ

って保障されるべく掲げられた「基本的人権」は「国民」のそれであって、外国人に関知するものではない。すなわち、この憲法のもとでは、基本的人権についての外国人の権利主体性は否定されるのが建前となる。憲法第三章の章名が「国民の権利及び義務」とされ、多くの人権規定で「国民は」と表現されているのはこのことの無意識的なあらわれである。したがって内外人平等待遇の原則はこの従来からの憲法原理に真っ向から対立する原理に立っていることはすでにして明らかである。ここに両者の衝突関係が生ずる。とくにこの平等待遇の原則が、国家の積極的作為を要する生存権、社会保障権にかかわるものであるだけに、そのコンフリクトはいっそう顕著なものとなる。

しかも、内外人平等待遇の原則は、経済の国際化の進展による人類の世界的交流の常態化、世界社会の形成にともない、国際的關係、すなわち国家外の世界において着実に進展し、定着しつつあるものである。この外在的法原理= 国際的規範たる内外人平等待遇原則に対し、わが憲法学説・判例はまさに困惑の表情をみせているごとくである。しかし、この原則はわが憲法、それを頂点とする法体系に受け入れられなければならないものであり、その方向で憲法の理解やそのもとでの法制の変更が求められている。

そこで以下、まずこの外在的規範原理たる内外人平等待遇の原則の出現の由来や性格、法理論的意義を見定めたのち、これに対抗する既存の憲法学説・判例を批判的に検討し、私の見解を述べることにする¹⁾。

I 社会保障における内外人平等待遇の 原則の生成、定着の過程

経済の発達が一国の枠内にとどまり、各国がそれぞれの領域を単位として経済活動をなしていた時代はまさに国民国家体制が無理なく妥当する時代であって、内外人平等原則が出現する余地はないばかりか、往々にして排斥されさえした。しかし人々の経済活動＝生活がやがて一国の領域をこえて世界的な規模にまで発展し(＝経済の国際化)、人々の世界的交流が活発化するにつれてこの原則の必要性を生ずる。それがとくに強く感ぜられたのは、まず移民についてであった。国民国家体制のもとで、移民労働者はパンを求めて彼を保護した国家をはなれ、いわば無国籍者として他国をさまよう。そこにはもはや彼を保護するものはなく、労働災害、失業、疾病のような生活障害に遭遇したときの悲惨さは目を覆うべきものがあった。

移民労働者のこの惨状に対しては、当初は出移民たる自国民保護の国益的立場から、相互に相手国国民を自国で内国民待遇することを約する二国間、多国間協定による対応がなされた。最古のものとして知られているのが1904年の労災補償、年金に関するフランス＝イタリア条約であるが、その後多国間条約から、一定地域に存在する国家を拘束する地域的協定に達することになる²⁾。しかし地域的協定による場合でも、当然に地理的限界があるうえ、各国の自国民保護という国益から発したものであることからの相互主義による限界が厳然と存在する。移民労働者保護のためには、各国が、その国益的観点から脱却して、純粋に人道的見地に立って、その領域内に居住する外国人を内国人と差別することなしに、平等に保護する体制が確立される必要がある。

しかし、国民国家体制のもとでは、このような純粋に人道的立場からの各国の体制を確立することは至難のわざである。これを達成するためには、内外人平等待遇原則を国際的規範として確立すること、および各国にこれを受容せしめる強力な国際的機構を必要とする。これにこたえてあらわれ

ているのが目下のところ国際連合である。国際連合は、その憲章前文で「基本的人権と人間の尊厳」を謳ったうえ(第2段)、その目的の一に「人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」を掲げている(第1条第3項)。そして1948年、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、民族的若しくは社会的出身……による差別」(傍点筆者)なしに(第2条第1項)、すべての人は「社会の一員として、社会保障を受ける権利」を有すると宣言した(第22条)、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」(前文)としての世界人権宣言が採択される。これは宣言的効力しかもたないものであったが、これを受けて、1966年、法的効力をもつものとしての「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」(社会権規約、A規約)と「市民のおよび政治的権利に関する国際規約」(自由権規約、B規約)の2つの国際人権規約が採択される(79年には、わが国も批准し、88年7月段階では92ヵ国が批准している)。このうち社会保障に関係するのがA規約である。これは即効性をもつB規約とは異なって、「完全な実現を漸進的に達成する」義務を加盟国に課するものであるが、その第2条第2項では「民族的もしくは社会的出身による差別」の撤廃が規定されている³⁾。またこれより前に、すでに1951年に採択された「難民の地位に関する条約」は、第23条において公的扶助、公的援助の、第24条においては社会保障の、難民に対する自国民との平等待遇を規定していた(わが国は、1982年にこれに加入している)。

以上のような国連本部による国際規範の設定活動とは別に、この面で重要な役割を發揮してきたのが、同じ国連組織内におかれたILOであった。すでに国際連盟時代に創設されていたILOは、その憲章前文において「自国以外の国において使用される場合における労働者の利益の保護」を目的の一として掲げていた。さきに述べたような悲惨な移民労働者は、最不安定労働者としてすでに国際的規模で認識されていたのである。そして

ILO はその創設直後からこの問題との取り組みを開始する。すなわち、すでにその第1回総会において「外国人労働者の相互的待遇に関する勧告」(Reciprocity of Treatment, 1919, 第2号勧告)と失業保険制度についての内外人平等待遇の原則を盛り込んだ「失業に関する条約」(Unemployment Convention, 1919, 第2号条約)を採択していた。

前者は、各加盟国が、その領土内で使用される外国人(労働者とその家族)に対し、相互条件により、かつ、関係国間で協定されるべき条件で、自国労働者の保護に関する法令上の利益および自国労働者の享有する適法の組合の権利を付与すべきことを勧告したものである。相互主義がとられていることや、また勧告の形となっている欠点はあるが、ともかくも第1回総会においてこの内外人平等待遇の原則を打ち出したことは注目されるべきものがある。その後ILOは、この原則に関し多くの条約・勧告を採択する。これには内外人平等待遇の原則(移住労働者の権利保全、海外居住者に対する給付支払確保を含む)そのものを直接的目的としたものと、他の事項との関連において盛り込まれたものとがある。後者にも、たとえば婦人労働者の産前産後休暇中、公費または保険制度からその婦人労働者と子供の完全で健康な生活維持に十分な給付と介助を受けることを無条件で保障した「産前産後の女性の雇用に関する条約」(1919, 第3号条約)のように重要な条約・勧告が多々存在するが、なんといっても重要なのは前者である。この系列に属するものには、上に述べた第2号勧告をはじめとして、労災補償についての平等待遇に関する第19号条約、同第25号勧告、移民の権利保全のための国際的制度の確立に関する第48号条約、移民労働者に関する第97号条約、社会保障における内外人平等待遇に関する条約(第118号条約)、社会保障の権利の保全のための国際システム確立に関する条約(第157号条約)がある⁴⁾。このうち、第48号条約は、移民労働者の障害、老齢、寡婦、孤児に関する社会保険制度の平等待遇原則のほか、その取得途上および既得の権利保全のための国際的制度の確立も図られた

最初の総合的な移民保護のための条約であった。しかしこの条約は権利保全に関し、その効力発生に関係国間の協定を前提としない、強い形式たる直接適用方式をとったことから批准国数が少なく(現在でも6ヵ国)結局失敗に帰した。また主として社会保険を念頭においていて、戦後の社会保障の新しい概念や制度(無拠出方式など)には対応できなかった。そこで戦後新たなこの問題に応ずる条約として、第118号条約が採択されたのである⁵⁾。

この条約は、社会保障9部門(医療、疾病給付、出産給付、障害給付、老齢給付、遺族給付、業務上災害給付、失業給付、家族給付)のうちの1または2以上の部門について批准することができるものであるが、内外人平等待遇の原則に関しては、難民と無国籍者に対しては相互主義条件なしにこれが適用されることとした(第10条第1項)前進面があった。しかし、それ以外の外国人については、居住要件は排除されているものの(第4条第1項)、やはり一種の相互主義、しかも報復主義(Retaliatio)nつき(第4条第1項但書)となっている。過去の第48号条約の失敗の経験からかなりの現実路線がとられているほか、本条約は、公的扶助には適用されないこともとされている(第10条第2項)。このような形をとったため、批准国数は多く、36ヵ国に達している。

第157号条約は適用部門の拡張や法令抵触の場合の解決方法を講じたが(第2条～第5条)、内外人平等待遇の原則に関してはほとんど前進は示さず、結局ILO条約のこの原則に関しては、目下のところ第118号条約が中心となっている。そしてこの第118号条約の相互主義の現実路線と対比した場合、無条件の内外人平等待遇の原則を確立した国際人権規約・A規約のほうが一歩進んだ形となっている。この規約の効力は、さきに述べたように「完全な実現を漸進的に達成する」義務を各国に課するという表現をとっていて、即効性がないようにみえるが、これは同規約に定める各種社会的人権についてのことであって、そのなかの特定の人権についての内外人差別についてまでも含めたものとは解されないものである⁶⁾。そうするとこの国際規約は、第118号条約に比しいっ

そう強力な性格をもつと認められるものである。

このようにして、内外人平等待遇の原則は、国連本部と ILO との 2 つの流れのもとで、国際法規範として姿をあらわし、規範としてはほぼ定着した観を呈している。それは、今日ではもはや「移民」といった特殊な労働者層のみを念頭においたものではなく、経済の国際化による人的交流の増大、労働者の国際移動の常態化という最近顕著な事態、一口でいって世界社会の形成がこれを推進しているのである。そして、この原則の定着とともに、「平等待遇を受ける権利」(The Right to Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals) の観念も形成、定着化している。

II 内外人平等待遇の原則の法理論的意義

このようにしてあらわれた内外人平等待遇の原則は、法理論的にいかなる意義をもつものとしてとらえられるであろうか。それは上述のようなこの原則出現の由来、とくに ILO がこの原則を取り上げた経緯のなかに見出される。それは当初は移民を念頭において、およそこの世界において 1 人たりとも無保護の状態に放置されてはならないという人道主義的理念から発したものと認められる。内外人平等待遇の原則はこの理念を実現するための手段としての意味をもつ。本国を離れて他国に外国人として移住し、その保護責任主体たる国家を失った者に対するこの理念の実現は、もっとも手近な方法として、その移住先の国家がその国内国民と同じように保護を加えることとする国際的規範を確立することである。そしてこの原則自体に即してみれば、それは「あるものは国民であり、あるものはそうでないという、それだけの差異しかもたない人間 (Human Beings) 間の待遇の平等化を狙いとするもの」⁷⁾ としてとらえられる。人の生活の営みは、「国民」とか「国籍」とかに関係なく、広く全世界の人間に本質的に共通、普遍のものとしてとらえられなければならないのであって、およそ人間である以上、どこにしようとその生存権が確立されていなければならない⁸⁾、とするのがこの原則の本質と理解される。換

言すれば、この原則は人間を「国籍」や「国民」の観念から切りはなして(=「脱国籍」、「脱国民」)生身の生活人としてとらえ、その生活の保護はその者の居住する国家に義務づけるもの、国民国家体制までは否定しないまでも、生活保障に関してはその国家の領域内に居住するすべての者を平等に扱う原則である。

このようにして、内外人平等待遇の原則は、国家は国民のみの幸福を願うという従来からの国民国家的観念や、それを前提とする思考枠組み、あるいは制度枠組み、それらを前提とする法理の打破・克服を要求する。かくして、国家の存立目的にも大きな変容が加えられる。世界的次元で展開されるこの内外人平等待遇の原則の法理からみた場合、各国家は、その領域内に居住する「人」の生活を保障する単なる地域的責任分担主体たる地位に転化するのである。内外人平等待遇の原則は、世界のすべての国家がこのような性格変化を自覚的に遂げることによってはじめて完全な形で実現されるものである。そして、この実現には、同時に各国家の構成員のこの国家の変化に対する意識的支持、換言すれば自己の領域内に入った外国人を包摂しようとする人間愛の機運が醸成、ないし確立されていなければならないと思われる。

III 内外人平等待遇の原則とわが法体系、法理論

上記のような国際的規範としての内外人平等待遇の原則の出現・定着にもかかわらず、わが国のこれに対する反応はきわめて鈍いものがある。わが国の場合、被用者保険においては、船員保険法と厚生年金保険法に国籍要件が設けられていたところ、敗戦時、総司令部による「職業政策に関する覚書」(1945年11月28日)とそれを受けた「厚生年金保険法等中改正の件」(1946年1月25日、勅令43号)によって撤廃されていたが、一般国民対象の社会保障法制はその適用対象に国籍要件を設け、外国人を排除していた。それは上述の国際人権規約・A 規約の批准以後も変更はなかった。わが国のこの部門の法制がようやく国籍要件を撤

廃するにいたるのは、1981年、わが国が「難民の地位に関する条約」および「難民の地位に関する議定書」に加入したことともなう法改正によってであった。このとき国民年金、児童扶養手当、特別児童扶養手当、児童手当の各法制上の国籍要件が撤廃された。さらに1986年には、国民健康保険法の適用対象者について国籍要件を設けていた同法施行規則第1条第2号が改正され、現在では外国人はその居住する市町村の国民健康保険の被保険者とされている。

このようにして、生活保護法以外のわが国社会保障法は、一応外国人をも対象化した⁹⁾。といってもこれで問題がすべて解決したわけではない。まず第1に各法の適用もれ外国人の多数存在である。これには2つのケースがある。第1は厚生年金保険法や雇用保険法にみられるように、わが国の被用者保険法は、臨時的ないし一時的労働者には被保険者資格を与えていないのが通例であるので、このケースに該当することの多い外国人はおのずから排除されてしまうことである。第2は、いわゆる「ジャパゆきさん」と呼ばれる人たち、すなわち不法入国者たる外国人労働者の問題である。わが国の現行「出入国管理及び難民認定法」のもとでは、単純労働を求めて入国する外国人はすべて「不法入国者」となるが、当然ながらこの外国人には社会保障法は適用されない。単純労働者たる外国人労働者にとって、社会保障法上もっとも悲惨なケースは労働災害と失業であるが、いずれのケースも救済されないままである¹⁰⁾。このようなことは緊急に検討が加えられ、妥当な立法措置がとられなければならない。

また、外国人を適用対象としても、一時的滞在者の場合、とくに年金保険制度のような長期制度においては、途中帰国による保険料の掛け捨ての問題が起こっている。ILO 第157号条約が推進しようとしている国際的通算制度に加入しないかぎり、生涯をわが国で過ごすことの少ない外国人には長期制度はなじみにくい面をもっている。国際的通算制度への加入の必要性が痛感される。

以上のような問題はあるが、生活保護法を除き、わが国の社会保障法における内外人平等待遇の原

則の実現は立法上大きく前進し、公的扶助制度の適用を除外している ILO 第118号条約の批准は、現段階では可能であり、また ILO 第157号条約とともに、積極的に批准すべきである¹¹⁾。

問題は生活保護法である。内外人平等待遇の原則を採用していた旧生活保護法（昭和21年、法17号）と異なり、現行憲法制定以後の昭和25年制定の現行生活保護法は、第1条において、その対象者を「国民」に限定した。その理由は、政府当局者によれば、「形式的にはこの制度が憲法25条に淵源するからであるが、実質的には新法が単なる社会福祉の法ではなくして社会保障の法であること、したがってこの法律の適用を受ける者はすべてこの法律の要件を満たす限り保護の請求権を有することに基く」¹²⁾ ことである。この政府見解による現行法の内外人平等待遇の原則の排除の立場は、判例によっても支持されている。すなわち東京都足立福祉事務所長事件では、現行法上の外国人排除は、生活保護受給権を権利とする社会保障制度として確立したことともなうものであること、またその権利は「日本国憲法25条の理念にもとづくもので、自立の困難な国民の生存のために、国が積極的な保護を与えるという社会政策に由来するものであることからみると、現行法の下において前記文理解釈を超えて外国人もまた生活保護法の適用の対象となると解する余地はないものといわねばならない」¹³⁾ とした。ただし、生活に困窮する外国人に対しては、行政通達（昭和29年社発382号）により、当分の間、行政措置として、生活保護に準じた保護を行うこととして今日にいたっている。

しかし、この行政措置としての保護は権利としてのそれではなく、行政側の恣意的判断が入る余地が大きく、またそれに対する訴訟の提起もできないという欠陥をもつものである。国際人権規約・A規約9条によって各国が保障しなければならないのは、「社会保障についての権利」であって、行政上の恣意的措置ではない。そうするとわが国は、生活保護法において同規約に違反しているということになる。このことは、結局、上述したような伝統的な憲法上の生存権・社会保障権に

についての外国人の権利主体性否認の一般的理解が根強く存在し、新しく出現した国際規範にもかかわらず、これに対抗しているということである。そこで節を改めて、この点についての学説・判例をより詳しく検討したい。

IV 外国人の生存権・社会保障権の権利主体性

外国人の生存権の権利主体性の問題は、より広く、憲法上の基本的人権の外国人の享有主体性の問題の一環である。この基本的人権一般についての外国人の享有主体性については、わが憲法は、基本的人権に関する第3章を「国民の権利及び義務」（傍点筆者）とし、内外人平等待遇の原則にもっとも強く関係する第14条（法の下での平等）は「すべて国民は」と表現したうえで、その第2段で「国籍」による差別の排除を明示しない形をとり、また第25条（生存権）も「すべて国民は」となっているところから、憲法第3章は国民についての権利・義務を定めたもので、外国人を国民に準じて扱うことは、立法政策としては望ましいとしつつも、権利主体性は外国人には認めない説もあらわれた¹⁴⁾。

しかし現在ではこれは少数説であって、多数説はこれを認める積極説である。最高裁も早くからこの立場を示し、「いやしくも、人たることにより当然享有する人権は不法入国者といえどもこれを有するものと認むべきである」（傍点筆者）と判示していた（昭和25年12月28日・第2小法廷）¹⁵⁾。

積極説の根拠は、人権が前国家的・前憲法的性格のものであること、憲法前文や第98条にあらわれている国際主義、さらに世界人権宣言や国際人権規約における平等主義などであった。しかしこの積極説もすべての人権についてこれを認めたわけではない。「文言説」は憲法の規定中「何人も」と規定されている場合は外国人にも適用があり、「国民は」とあるときは国民のみに保障されると解した。しかしこれはあまりに形式論的であって多数説とはならなかった。通説は、憲法上の権利の性質によって区別しようとする、権利性質説で

ある¹⁶⁾。これを代表するその後の最高裁の一判決は、「基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶと解すべきであり」（傍点筆者。最大判、昭和53年10月4日、マクリーン判決）と判示している¹⁷⁾。ここでは国民国家的憲法感覚を脱したものを感じられるが、問題は、この「権利の性質上日本国民のみを対象としているもの」とはいかなるものかということである。そして、学説・判例とも生存権はこれに該当するものとする。判例としては、上述の東京都足立福祉事務所長事件判決のほか、塩見訴訟第1審、第2審、金訴訟・豊田訴訟（併合審理）第1審、金訴訟第2審各判決がある¹⁸⁾。その理由は、学説の代表としての宮沢説によれば、生存権（社会権）は、「国の任務と不可分の関係にあるものであり、その保障は、もっぱらその人の属する国の責任であり、それ以外の国の責任ではない」ことである。このような、生存権の保障責任は居住国ではなく、居住者の母国であることを論拠としてその権利主体性を外国人に否定する見解はきわめて有力であり、学説・判例の通説とみることができる。判例としては、たとえば、塩見訴訟第2審判決では、「一国の国民の福祉を図り生存権（社会権）の保障をなすことは先ずその者が属している国の責任であって他国の責任ではないとの原則は、今なお世界において通用性を持っていて……」と、その世界的通用性まで認める判示をしている。

一方での国際的次元での内外人平等待遇の原則の定着と他方の国内における憲法上の生存権・社会保障権の外国人の享有主体性についての理解は、このようにまったく逆方向を向くのである。ILOがこの原則を打ち出してからすでに70年、世界人権宣言が採択されてから40年を経て、さらに国際人権規約・A規約の批准をなした後において、なお国内における憲法解釈のこの状態はまことに不可解でさえある。

この二者のうち前者が優越せしめられるべきことはもはや明らかである。それは、世界人権宣言が宣言的効力しかもたないとか、わが国がいまだ

ILO 第 118 号条約を未批准であるとかの問題ではない。内外人を区別することなしに、各国は平等に人権を保障すべしとする内外人平等待遇の原則がわが国の外の世界において着々と進展をみせている状況に対して、わが国のみがこれに真っ向から対立する考え方を維持することは、憲法前文において国際協調主義を打ち出している立場上もとうてい許されるべきことではないからである。

まして、わが国は法的効力をもつ国際人権規約・A 規約を批准しており、かつその効力は平等待遇原則に関しては即効的効力をもつと解すべきことはさきに述べたとおりである。そうだとすれば、外国人の生存権・社会保障権の権利主体性が肯定されなければならないことは、憲法 98 条 2 項の要請するところである。もし憲法の基本的人権保障規定の文言がこれに反するときは、その改正がなされなければならない性質のものである。しかしながら、上述のように基本的人権一般については、「国民は」の表現にもかかわらず、すでにその外国人の権利主体性は通説・判例の認めるところである。したがってこの一般的理解を、生存権・社会保障権にも及ぼせばよいのである（この場合、憲法 25 条の「国民は」は「居住者は」と読むことになる）。基本的人権一般についての外国人の権利主体性の肯定にもかかわらず、生存権についてはこれを否定していた理由は、宮沢説からもうかがわれるように、それが生存権的基本権（社会権）として、国家の積極的作為（財政支出）を要するものであることからであろう。これが国民国家的観念と結びつくとき、国の積極的国民生活保障は固有の国民を対象とすればよく、外国人には関知したことはないことになる。これを財源面からみれば、国民から徴収した税を主たる財源とする国家財源は、その国民の利益のために還元されなければならないということにもなる。この考え方そのものが内外人平等待遇の原則の原理に即して反対方向に転換されなければならないのである。

ここで想起されるのは、かつてアメリカにおいて、州がその固有財源を州固有の市民のみに配分するための論理として用いた「特別公共利益理

論」(special public interest doctrine) である。これはアメリカ憲法修正第 14、第 1 条、第 3 段の各州に対する平等保護義務規定、〈各州はその管轄内にあるいかなる人 (any person) に対しても法律の平等な保護を拒んではならない〉に対する州側の対抗理論として用いられたもので、州の限られた財産の社会保障給付への配分は、市民に優先的になされるべしとするものである。この理論による外国人への社会保障給付の拒否が判例によっても支持されていた。しかし戦後になってこの理論に疑念がもたれることになる。さらに 1971 年には最高裁の判例によって、これが明確に否定される。すなわち、州はその施策の財源の完全確保のために支出抑制を行うことはできようが、しかし「各州はそれを市民間に不愉快な区別 (invidious distinction) を設けることによって行っはならない」、また「福祉財源の節減は他方の不愉快な差別を正当化することはできない」、さらに「平等保護の観点からは外国人も市民も同様に“人”なのであるから、財政的配慮は差別を正当化しない」と判示し、社会保障給付の対象者を合衆国市民に限定した州法を違憲とした。これによって、アメリカは州の財政的配慮の論理たる「特別公共利益理論」から内外人の差別を不愉快とする平等の原理への歴史的な大転換を遂げたのである¹⁹⁾。

そしてここで注目されるべきことは、アメリカにおけるこの転換は、国際規範としての内外人平等待遇の原則のいわば外圧によるのではなく、「平等保護の観点からは外国人も市民も同様に“人”である」という、「国民」の観念を超越し、これに基本的人権保障については世界人類をすべて一体かつ平等の関係としてみる観念が置換されていることである。すなわち、アメリカにおける変化は、外在的要因としての国際規範によるのではなく、内在的なアメリカ人の国民国家的観念超越の自然発生的な意識変化の判例上の反映とみられるのである。そしてこのような意識転換こそ国際規範たる内外人平等待遇の原則が暗黙のうちに人々に求めたものである。

わが国においても、従来の外国人の生存権につ

いての理解の転換も単に国際規範の（憲法第98条第2項による）受け入れというのではなく、われわれはもはや一国家の国民ではなく、世界社会における1人であるとの自覚が要求されているのである。

ここで注目すべき指摘をしているのは、ヨーゼフ・イーゼンゼーである。彼は、社会国家的保護義務は、「国家団体との関係で存するものではなく、社会との関係で存するものである」との新しい生存権観を示したうえ、「保障は国民（Staatsbürger）のみならず、基本権保障に与る外国社会の市民にも——その地位の安定化の程度に応じて——及ぶ」とし、社会国家の財貨の配分においては、「社会扶助や生活配慮の様な〔生存の〕基本に係わる領域では、外国人もドイツ人と等しく生存に不可欠な給付に依存しているのであって、その分配で国籍による差別をすることは許されない」²⁰⁾という。生存権を——法的権利かプログラム規定かはともかくとして——一応国家と国民間の権利・義務関係としてとらえてきたわが国の一般的理解のもとでは、このJ. イーゼンゼーの考えは理解困難なところであろう。そののみならず、わが国では「国家」と「社会」との区別が明確に意識されていない事情もある。

しかしながら、この点は十分に噛みしめなければならぬところである。といっても、ここで国家と社会についての深淵な問題に深くかかわることはできない。とりあえずこの点についての私の立場を簡潔に述べれば、福祉国家たる現代国家は、その独自の立場において、その構成員の生活保障の責任主体たる地位にあることは確かである。それは具体的には社会保障への国家財源の投入の形となる。これはいままでの観念における生存権、すなわち国家とその構成員との間の「縦」の権利・義務関係の発現の結果である。しかしまず、これを実現させるための財源は、租税の形によって、「社会」から調達される——租税は外国人にも課されるものであることを想起せよ——。しかもその巨額の財源を確保するために租税の中心に位置する所得税の累進化が必然化され、ここに税負担における社会連帯関係が設定される²¹⁾。この

社会連帯関係は、具体的には社会構成員のうちの相対的強者が弱者を援助する関係として理解されるもので、社会構成員間の「横」の関係である。そしてこの横の関係たる社会連帯原理は社会保障法のなかで生存権と並ぶ重要な構造原理である。すなわち、社会保障の中心を占める社会保険においては、所得比例拠出制がとられていることなどから、高所得者が低所得者の、健康者が病弱者の、使用者が労働者の、などの援助関係が設定されており、これが社会保険の私保険に対する本質的特質をなすものである²²⁾。

この社会連帯原理は「国民」の枠を超えた、社会構成員間で成立するものである。ある外国人がある社会に入り込んで生活を開始する場合、それが健全な社会であるかぎり、国籍に関係なく、人間愛を基礎とする社会構成員間の生活の一体関係、援助関係、総じて連帯関係が発生するのである。社会保障法における社会連帯関係は、このような「社会」を基礎とするものであって、社会保障の「社会」とは、まさにこの「社会」を意味するのである²³⁾。そして、この面における国家は、その社会連帯関係の組織者であるにすぎない。社会がその関係を具現するためには権力機構たる国家（自治体も含め）の介在を要し、それに応じてそれを組織して社会保障法を成り立たせるのが国家である。

以上のように、社会保障法は「国民」や「国籍」といった従来の国民国家的観念を超えた、「社会」の観念を前提とする要素が大きな位置を占めるのである。そうすると、それを受ける権利たる社会保障権、さらにそれを包摂した権利概念である生存権も社会あるいは社会構成員の概念を前提としたものであって、その権利主体には、その国の領域内に居住する社会構成員たる外国人も含むと解さなければならないこととなるのである。

そしてさらに今日の国際化時代においては、かつては国家の領域と一致していた社会の範囲も拡大し、世界を範囲とするにいたっている。「世界社会」はこれに対応する概念にはかならない。内外人平等待遇の原則を国際規範化するILO条約・勧告、世界人権宣言、国際人権規約などは、

この「世界社会」に対応し、それを前提としたものである。この国際的規範からみた場合、「国民」や「国籍」はもとより、「国家」さえもない。ここには国民国家体制の解消が予想されているのである。この体制がいまだ解消されていない現段階においても、内外人平等待遇原則の定着によって、少なくとも人々の生存権保障に関しては、各国家はその実現のための地域的責任分担主体たる地位に転化しているものとみられる。換言すれば、世界社会を前提として定着した国際的（「世界的」と表現したほうが妥当であろうか）規範について、各国家は、その領域内においてそれを実現するための責務を負ったものと解されるのである。

人々の生存権保障についてのこのような国家の性格変化に対応し、憲法における基本的人権の外国人権利主体性の理解もまた変更されなければならない。くりかえせば、生存権・社会保障権の外国人権利主体性、その人類普遍性が明確に認識されなければならないのである。

む す び

移民労働者保護に端を発して生成してきた内外人平等待遇の原則は、その後のいっそうの世界的交流の増大、労働移動の常態化、世界社会の形成によって、各国家の枠をこえた国際的次元において定着をみせてきた。それは国際人権規約・A規約9条が明言するように、事実上の平等待遇ではなく、世界人類すべてに平等待遇権を保障する趣旨である。そして憲法上国際協調主義をとるわが国はこれを尊重すべき義務があるにもかかわらず、これに対する対応は鈍かった。1982年の難民条約の受け入れにともなう立法措置によって、ようやく前進を示したが、生活保護法の外国人に対する直接的適用に絡む、より根本的な問題としての外国人の生存権の権利主体性は、通説・判例によっていまだ認められていない状態である。

この遅れは、わが国のインシュラリズムのほか、わが国が内外人平等待遇の原則の発端となった、ヨーロッパに顕著にみられた深刻な移民労働者問

題に直面しなかったことが大きな原因であったと思われる。しかし今や世界における経済大国としての地位を占め、それとともに内外人の労働移動の中心となって、とくに東南アジアからの労働者の移入者数の増加は、この原則をわが国により密接に関連づけた。外国人の権利主体性を否認しながら世界から経済的利益のみを得ることはもはや許されないであろう。

しかし、私がより強調したいことは、内外人平等待遇の原則は、このような外在的要因によってではなく、生存権、とくに社会保障権が「国家」ではなく、「社会」——今日では「世界社会」にまで発展している——を前提とし、それを大きな存在要素とするものであることの認識、すなわち、その権利自体の構造の綿密な分析によって、いわば権利の内在的性格の把握によって、換言すれば、生存権の人類普遍性を理解することによって受容されるべきことである。

注

- 1) この問題は、大きくは社会保障法の国際化の問題の一環である。この観点から、私としてはすでに「国際規範からみたわが国社会保障法の国際化の現状と課題——国際的「連携」を中心として——」『社会労働研究』35巻1号（法政大学社会学部学会、昭和63年7月）を公表した。併せ御参照いただければ幸いである。
- 2) この発展の経過については、ILO, "Liste des instruments internationaux de sécurité sociale adoptés depuis 1946, 67th Session, 1981, Report VII (1), appendix 参照。
- 3) このA規約2条2項の表現は、「国籍」による差別を明言しないが、同条3項が発展途上国に外国人への社会保障権適用上の緩和規定であることとの対比もあり、「国民的」のなかに「国籍」も含めて解されるのが一般である。『法学セミナー』昭和54年5月臨時増刊号・逐条解説57頁（宮崎繁樹教授執筆分）など参照。
- 4) 平等待遇原則確立を中心とする社会保障法の国際的連携化 (Coordination) に関するILO条約・勧告の系譜については、高藤、前掲論文、15頁以下参照。
- 5) ILO 118号条約の成立経過については、ILO, "Maintenance of Migrant Workers' Rights in Social Security (Revision of Convention, No. 48)" 67th Session, Report VII (1), p. 1, pp. 5-8 参照。
- 6) 高野雄一『全訂新版国際法概論』上、弘文堂、昭和62年、397頁、宮崎繁樹、前掲『法学セミナー』臨時増刊号、57頁、芹田「国際的人権規約の意義とそ

- の概要」『法律時報』51巻8号, 34頁など参照。しかし塩見訴訟第2審判決(大高判, 昭和59年12月19日)ではこのことが無視されている(『判例時報』1145号, 26頁)。
- 7) ILO 条約・勧告適用専門家委員会の指摘である。ILO, "Equality of Treatment (Social Security)" 63rd Session, 1977, p. 66.
 - 8) 奥田劔四郎「外国人の法的地位——生活権についての一考察——」『社会労働研究』(法政大学社会学部学会) 27巻2号, 66頁。
 - 9) 社会保障各法の外国人への適用状況については, 高藤, 前掲論文, 51頁以下で詳しく述べた。
 - 10) 労働災害に関しては, 最近, 給付がなされるようになった。
 - 11) わが国は ILO 条約批准に慎重すぎるというのが ILO 当局者の一般的見方である。国内法が ILO 条約基準を完全に満たさなくても, ある程度の段階で批准し, それをバネに, 事後的に国内法を整備してゆくという方法がとられてもよい。
 - 12) 小山進二郎『生活保護法の解釈と運用』, 日本社会事業協会, 昭和25年, 51頁。
 - 13) 東京地裁判決, 昭和53年3月31日, 『行裁集』29巻3号, 473頁以下。本件は, 収入がないものとして行政措置としての生活保護を受けていた外国人に収入があることが判明したとして当局によってまず減額決定がなされ, このことに抗議して当局者を殴打したため職務執行妨害罪で逮捕されたことにより廃止決定されたことが争われたケースである。
 - 14) たとえば, 佐々木惣一『改訂日本国憲法』467頁。法学協会『註解日本国憲法』上, 有斐閣, 昭和28年, 346頁も憲法14条1項には外国人は含まれないとする。
 - 15) 最二小判, 『民集』4巻12号, 683頁。
 - 16) この点の憲法学説の詳細は, 太田益男「外国人の憲法上の人権」『法律のひろば』26巻11号, 18頁以下, 芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』, 有斐閣, 昭和59年, 6頁以下など参照。
 - 17) 『判例時報』903号, 3頁以下。
 - 18) 塩見訴訟第1審, 大地判, 昭和55年10月29日, 『行裁集』31巻10号, 2274頁, 『判例時報』985号, 第2審, 大高判, 昭和59年12月19日, 『判例時報』1145号, 金訴訟第1審, 東地判, 昭和57年9月22日, 『行裁集』33巻9号, 1815頁以下, 『判例時報』1055号, 第2審, 東高判, 昭和58年10月20日, 『判例時報』1092号, 豊田訴訟第1審, 東地判, 昭和57年9月22日, 『行裁集』33巻9号, 1846頁。
 - 19) Graham V. Richardson, Sailer V. Leger and Jarvis, 403 US 365, 29 L Ed. 2d, 534. 州福祉給付受給に15年以上合衆国居住の要件が付されていたアリゾナ州の事件と, 州の一般扶助の受給資格に合衆国国民であることを付していたペンシルバニア州の事件が併合審理されたもの。アメリカの判例の流れの説明は, 主としてこの判決文を参照した。詳しくは, 高藤, 前掲論文76頁以下。さらに詳しくは, 小川「社会保障権・差別事由・最後の障壁・国籍」『日本社会事業大学研究紀要』24集, 240頁注(4)。
 - 20) Josef Isensee, 齊藤靖夫訳「ドイツ連邦共和国における外国人の国法上の地位」『ジュリスト』622~624号所収。引用部分は同624号94頁。わが国においても, 沢木「国際社会における外人法」『ジュリスト』681号, 68頁, 小川「在日外国人の社会保障法制上の状況」『法律時報』57巻5号, 53頁以下, 河野正輝「外国人と社会保障——難民条約関係整備法の意義と問題点——」『ジュリスト』781号, 51頁, のような同一傾向に立つ学説がある。
 - 21) 世界で最初の累進課税といわれるロイド・ジョージの「国民予算」(the peoples' budget) は, イギリスの福祉国家への転換にともなう財源確保を大きな狙いとするものであった。M. ブルース, 秋田訳『福祉国家への歩み——イギリスの辿った道』, 法政大学出版局, 327頁以下参照。累進税制の社会連帯性については, 高藤「社会保障法における生存権原理と社会連帯原理」荒木還暦記念『現代の生存権』, 法律文化社, 昭和61年, 31頁, 注(31)参照。
 - 22) 詳しくは, 高藤, 前掲「社会保障法における生存権原理と社会連帯原理」, 7頁以下参照。
 - 23) 社会と国家との関係について最近大きな示唆を受けたものとして, 猪口孝『国家と社会』, 東京大学出版会, 1988年がある。

(たかふじ・あきら 法政大学教授)

シルバー人材センターにみる 「生きがい就労」の理想と現実

岩田 正 美
山口 春 子

はじめに

シルバー人材センターは、一般の雇用対策としての労働行政と「生きがい」や「社会参加」を目的とする福祉事業の中間にまたがる分野、すなわち一般の労働市場には適さない（望まない）が、単なる社会参加や健康保持のみではない、高齢者の就労ニーズに対応するものとして発展してきたといわれている。それは現在の労働市場には適応しにくい、一種の「限界労働力」¹⁾としての高齢者の自主的・主体的組織による「生きがい就労」の実現という高い理想を掲げてきたもので、単に高齢者のみならず、障害者などにおける「生きがい就労」とも密接な関係をもつものといえよう。ところで、この理想は1986年の法制化によって「高年齢者雇用安定法」のなかに、高年齢者雇用就業対策事業のひとつの柱として位置づけられることとなった。

本研究は、この法制化によってあらためて高年齢者雇用就業対策のなかに規定されたシルバー人材センターの理念・位置づけの下で、現実にはどのように「生きがい就労」の実現が模索されているのか、また模索の過程で生まれている問題は何かを主に1988年に行ったいくつかのシルバー人材センターへのインタビューおよび会員面接調査の結果から明らかにしていこうとするものである。

I シルバー人材センターの法制化

高年齢者雇用安定法のなかに位置づけられたシ

ルバー人材センターは、もともとは東京都が1974年に始めた、高齢者事業団から発展した制度である。ここではシルバー人材センター法制化の沿革として、まず東京都の高齢者事業団の基本的発想とその特徴について述べ、次に1980年の国の補助事業化と1986年の法制度化に伴う、その制度上の位置づけと内容の変化という点に絞って述べることにする。

東京都の高齢者事業団²⁾は、高齢のため一般の労働市場における雇用から引退し、再び雇用労働に就くことは望まないが、老後の生きがいとして、自分の経験や能力を社会に役立てたいと希望する高齢者層に焦点をあて、その要望に応じて始められた事業である。その基本的な発想は、高齢者が、地域で、自主的に、仕事の機会を開拓、創出し、就労することを通じて生きがいを充足させることをめざすというものである。

すなわち、この構想の特徴は、第一に、事業団を通じて実施される就労は、それ自体が目的というよりも、生きがい充足のための方法という位置づけだということである。したがって、高齢者の知識、経験、希望を生かすことができるような内容、形態の就労に限定されることになるといえよう。就労は有償労働として行われるが、雇用労働という形態はとらない。具体的な就労条件は、仕事の発注者と事業団の間で決定され、就労会員が手にする配分金も、発注者が事業団に一括して支払った後、事業団が個々の就労会員に分配するという仕組みがとられ、使用者が労働者に支払う賃金とは性格が異なる。

第二の特徴は、これらの事業を行う主体は高齢

者事業団であり、高齢者の自主的な組織であるということである。事業団を構成するのは、働く意思と能力をもちながら、一般雇用に就くことが困難もしくは就くことを望まない、おおむね60歳以上の健康な高齢者である。事業団の活動は、これらの会員による自主的な運営が原則で、これを東京都が援助するというものである。

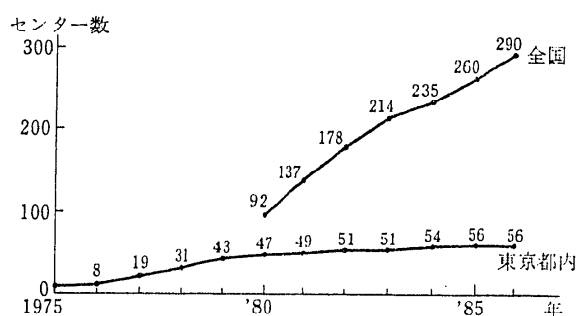
第三は、高齢者事業団の設置は、区市を単位にするということである。高齢者の就労の場を、日常生活を送る地域で、確保できるようにするためである。

このような構想は、高齢者の就労施策を模索していた各自治体で受け入れられ、1975年にモデル地区事業団として江戸川区に設置された高齢者事業団を皮切りに、80年度末までに56の地区事業団が設置され、全都域に急速に普及した。そしてさらに、全国的にも注目を集めたが、国もこの構想と各自治体の動向に着目して、1980年に国の補助事業としてシルバー人材センター事業を実施したのである。

シルバー人材センター事業は、都の高齢者事業団が、高齢者の生きがい充足という目的にウェイトをおいていたのに対して、むしろその内容としての有償労働としての側面に着目した高齢者の「労働能力活用」のための新たな労働力需給システムとして、労働政策のなかに位置づけられた。すなわち、60歳定年制をめざす雇用政策に連動して、職業生活からの引退過程にある、60歳代前半層の労働能力活用施策として構想された。

第二に事業主体の法的性格であるが、東京都の区市に設置された地区事業団は、法人格を取得せず「権利能力なき社団」という地位であったが、シルバー人材センターはすべて公益法人（社団法人）である。ちなみに都の地区事業団が法人格を取得しなかったのは、事業団の活動が従来の法制度の枠組みではとらえきれない新しい試みであったため、法人格取得によって法制度の制約にさられることを懸念したためだという。

第三に事業主体を補助する自治体であるが、高齢者事業団は都の事業であったが、シルバー人材センターは市（区）が国と同額の補助を負担する



（出所）全国シルバー人材センター協会および東京都高齢者事業振興財団の『年報』より作図。

図1 シルバー人材センター設置数の年次推移（高齢者事業団）

ものとされ、都道府県レベルの具体的な役割は明示されなかった。

高齢者事業団とシルバー人材センターは制度上このような差異があったが、シルバー人材センター事業において、高齢者の労働能力活用のための具体的なプランが示されたわけではなく、実態という面では東京都の「生きがい就労」方式が全国に普及する契機になったといえるであろう。都内の地区事業団もこれを契機に法人格を取得し、シルバー人材センターとして国の事業に包摂されることになった。

事業開始後、シルバー人材センターは年々増加し、1985年度末には設置数260になった（図1参照）。

しかし、このシルバー人材センター事業は5年間という期限付きの暫定的な補助事業であったため、期間満了とともに補助継続の見直しが迫られることになった。そのため全国シルバー人材センター協会は、法制度化を要求する大規模な署名運動を展開した。この時期他方では、高齢者の雇用・就業の場を確保するために国や事業主がとるべき総合的体系的な施策の法的整備に向けて、抜本的な見直し作業が進められていた。シルバー人材センターは、これらの施策の重要な柱のひとつとして位置づけられ、1986年高年齢者雇用安定法のなかに制度化されることになった。高年齢者雇用安定法は、60歳定年制を雇用主の努力義務として定め、この定年制の基礎の上に、高齢者の雇用・就業機会の確保のために必要な措置を整備し

た法であるが、シルバー人材センターはこのなかで、60歳定年以降の高齢者に、多種多様な就業機会を創設し提供するための施策としてあらためて位置づけられたのである³⁾。

このように、まず高齢者の雇用の維持、促進を目的とする法律のなかに組み込まれたという事実は、高齢者の労働力活用のためのシステムであるという、補助事業のときの位置づけが、踏襲されたことを意味するといえるであろう。

第二に、事業対象は、60歳以上のすべての高齢者とされたが、定年退職者等のなだらかな引退のための施策であるという位置づけが強調されることによって、シルバー人材センターの事業内容のなかで、「臨時的、短期的」な仕事を供給するという一面がクローズアップされることになった。すなわち、退職から引退へ徐々に円滑に移行するために、提供される就業の機会とは、何よりも臨時的、短期的な形態であると考えられたからである。このような発想に基づいて、シルバー人材センターは就労形態が「臨時的、短期的」であれば、非雇用労働に限定されず、雇用労働であっても、届け出をすることによって幹旋できるようになった。「臨時的、短期的」就労とは、1ヵ月10日以内の就労をいう³⁾。

第三に、新たに高年齢者就業機会開発事業が開始された。この事業は、市町村が、公園、道路の清掃、公共施設の管理運営、住民に対する家事サービスの提供など、従来失業対策事業としてなされていたものも含めた、地域に密着した仕事をシルバー人材センターに委託した場合に、それに要する経費の3分の1を国が補助するという内容である。高齢者の、地域における能力活用についてひとつの方向が示されたといえるであろう。

このほか法制化に伴い、シルバー人材センターの設置基準、補助基準として、事業実績基準が示されるようになった。

以上のようにシルバー人材センターは、高齢者事業団から国の補助事業化、法制化という展開過程において、「生きがい就労」の就労の側面にウェイトを徐々に移し、労働政策としての性格を強めているといえよう。しかし、もちろんこのよう

な制度上の変化にもかかわらず、「生きがい」が否定されたわけではなく、「生きがい就労」の理念の追求は今日でも各センターの中心課題となっている。つまり、高齢者事業団からシルバー人材センターへの移行過程では、高齢者事業団の実績が先行し、後から制度上の整備が行われたため、実態上はむしろ高齢者事業団の基本的発想が依然として継承されていると考えられるのである。

II シルバー人材センターの 「生きがい就労」とは何か

以上のように、法制化によって「生きがい就労」の就労の側面に若干ウェイトが移ったとはいえ、同時に、「限界労働力」としての特殊性に立脚した「生きがい就労」理念も保持され、その実現が追求されている、というやや複雑な状況がある。そこで、ここではあらためてシルバー人材センターの「生きがい就労」の実現というものの意味について考えてみたい。

このシルバー人材センターにおける「生きがい就労」の実現は、次の3つの構成要素から成立していると考えられる。すなわち、①目的としての高齢者の生きがい、②それを達成するための内容としての労働と配分金、③その労働の開拓・調整・分かち合いなどを組織で行うための自主運営組織、である。この場合①の「生きがい」の内容は、基本的には個人それぞれによって異なっているものであろうが、例えば引退期でもある高齢期特有の「生きがい」として、健康の維持、これまでの技能や経験を生かすこと、仲間を作ること、地域社会へ貢献すること、などがよくあげられている。これらはむしろシルバー人材センターに特有のものではなく、他の高齢者の福祉や社会教育等の分野で共通している目的であろう。また高齢者の自主的な組織そのものも、老人クラブなどでおなじみのものである。したがって、シルバー人材センターの特徴は、この目的と自主組織運営を具体的な労働、しかも有償労働の実現と結びつけて行うところにあり、その意味で②がこの場合の中心になると考えることができる。まさ

に現場で「働く集団」と自負しているとおりである。

そこで今度は、このシルバー人材センターの有償労働の特徴を考えてみたい。一般に、今日の社会における労働は大きく次の2つに分類される。ひとつは商品・サービスを生産・販売する、あるいは社会サービスに従事してなされる労働であり、①必ず賃金や事業収入などの収入を伴っている、②その労働そのものの内容がある程度社会的に標準化されており、企業のなかでは訓練や管理によってその標準の維持が必ず求められ、あるいはまた、できあがった商品やサービスの質が標準に達していなければ、売れないか、価格を下げるなどの市場の調整を受けざるをえないものとして存在している。今日の社会の主な財・サービスはこのような労働によって供給されている。しかし他方で、これとはまったく対照的な「自由な労働」がある。例えば家事労働や無償のボランティアのサービスなどがそれにあたる。これらは、①無償であり、②その労働の内容について直接社会的規制を受けない。例えば家事労働の質や内容はその家族の自由の領域にあり、他人にとっておいしくろうとまずかろうと、その家庭の料理労働が存在しう。労働の質の均一性よりは、そのバラツキを含めた独自性がここでの特徴となる。むしろそれらのバラツキや独自性は、無償であることによって支えられているわけである。

さて、この2つの両極端の労働の存在を前提にすると、シルバー人材センターの「生きがい就労」はどのような位置づけがなされうのだろうか。①まずこの労働は老人クラブや趣味のサークルとは異なって、地域社会全体に散らばる「他人」のための財やサービスにかかわる労働であり、無償ではない。この意味ではシルバー人材センターの「生きがい就労」も前記①の一般の労働に近い。後の自主性・自由性とのからみで一応法の建前では雇用労働よりも自営的な、家内労働や職人労働に近い設定がされているが、もちろんそれでも他人にサービスや商品を有償で提供する一般労働の種類である。②しかし、同時に必ずしもその質や内容において社会的標準や市場の調整を受けない。

むしろ労働の行使そのものは、他人の指揮監督下で行うというよりは、内容、時間、日数、配分金を自分で決め、仲間と仕事を分かち合うこと（共働共助）が期待される。ある程度の訓練は行いが、むしろ一般レベルに達しない内容、半端な時間、少ない日数を自由に設定しうる点に特徴をもっている。高齢者というすでに一般の労働市場から引退した、その意味で一種の「限界労働力」としての高齢者の「生きがい」追求としてこの事業がスタートしたのであり、もし一般市場と同じ調整を受けたならば事業そのものが成立しないことになるのだから、当然ともいえよう。これは高齢者だけでなく、障害者や母子など今日の社会で通常に働くための社会的ハンディキャップをもった人々を対象とした「生きがい就労」に共通する点である。この点は前記の②の「自由な労働」にかなり近いことになる。

このように整理すると、シルバー人材センターの「生きがい就労」とは今日の社会に存在する2つの両極端の労働のちょうど中間をねらった労働の形態ということができよう。つまり、労働の効率性や質量的内容は市場の規制を受けずに働く側の自主性を生かし、なおかつ地域社会に広く散らばる「他人」の役にたって、いくらかの報酬を受ける、といういわば今日の社会で二分化されている労働に対する「挑戦的」「画期的」な労働形態の提案であり、事業の展開である、ということができるかもしれない。しかし、またそれだけにこの労働形態を今日の社会に定着させるのは容易ではない。それはむしろ次のようなどっちつかずの矛盾を露呈する可能性がある。第一に①の側面は当然一般商品市場、労働市場と無縁であるわけにはいかない。むしろ、「他人」のための労働が企業などからもたらされる場合はもちろん、公的機関や家庭の仕事であっても、それにある「価格」がついている以上、一般の商品、労働者との競争関係にまきこまれていくのが自然である。社会全体からみれば、シルバー人材センターといえども価格のついたサービスや労働力を提供するビジネスのひとつとみなされていかざるをえないであろう。さらにこの点を介して、労働内容の質量にお

いても社会的標準からの一定の影響を受けることになる。この場合も、一定の報酬を受け取る以上一定の質が要求されるというように、有償性が決定的な役割を果たすことになる。ところが②の建前は、自由な労働に近く、また年齢制限や能力をむしろ問わないのであるから、①の要求とは根本的な矛盾が生まれてくる。

このような根本的な矛盾を具体的には市価より安い価格の設定、ある程度の技能訓練、なるべくビジネス化しにくい公的部門や一般家庭からの注文の開拓、仲間同士の助け合い(共働共助)、そして基本的には社会と会員双方に「理念」を理解してもらう活動を通じて解決しようと努力を重ねているのがシルバー人材センターの今日の姿ともいえよう。しかし、以下で詳しく検討していくように、具体的な事業の展開過程においては、この矛盾の調整はそうたやすいことではない。それは矛盾そのものが根本的であることに加えて、まず第一に高齢者の「生きがい就労」に求める実際のニーズが前記のような健康維持、仲間作り、経験を生かす、などのようなステレオタイプ化された要求より多様であり、とくにかなりの経済的ニーズが背後に存在するからである。また、第二にこの事業が展開される「場」としての地域は、市区町単位の行政区画として区画されているが、会員のニーズにも仕事の質量にも地域差が大きい。とくに仕事の質量の偏りはかなり大きいとみなければならぬ。一般に労働政策はこの偏りを克服するために広域的な行政を展開するが、労働政策の末端に位置づけられたとはいえ、シルバー人材センターはその沿革からもむしろ高齢者福祉的な意図から居住地に基礎をおいているわけである。したがって、限定された「場」のなかで「生きがい就労」が模索されなければならないことになる。

以上の矛盾のなかで、その調整作業、つまり具体的な事業展開がいかなる過程で行われているかを次に検討することにした。

III シルバー人材センターにおける「生きがい就労」の実態——センターへのインタビューと会員調査の結果から——

具体的な事業の展開を明らかにするために、ここではわれわれの行った2つの調査結果を主に利用する。実施した調査は、①シルバー人材センター21ヵ所へ訪問し、理事長、事務局長から聞き取りを行った。21ヵ所はシルバー人材センターの発祥の地であり、したがって最も経験の長い東京都内16ヵ所(都心部、下町部、山の手部を考慮した区部9ヵ所、市部5市1町)を中心とし、これとの比較で、市と町の広域センターを含む栃木県内2ヵ所、茨城県内1ヵ所、広島県内1ヵ所、大阪府内1ヵ所を訪問した。実施時期は1988年2月上旬から4月上旬である。②上記東京都内センターのうち5ヵ所に、年齢、性別、就労・不就労の一定の条件を満たしたそれぞれ12人の会員を選定してもらい、計60人の会員を対象とした面接調査を行った。実施時期は1988年3月中旬から4月上旬である。有効回答数56(就労ケース50、不就労ケース6)、調査拒否4であった。

なお以上の調査は統計的なものではなく、あくまで事例的な面接聞き取りを中心としたものである。全国シルバー人材センター協会や東京都高齢者事業振興財団の統計資料で補強しながら「生きがい就労」の実施状況を検討してみたい⁴⁾。

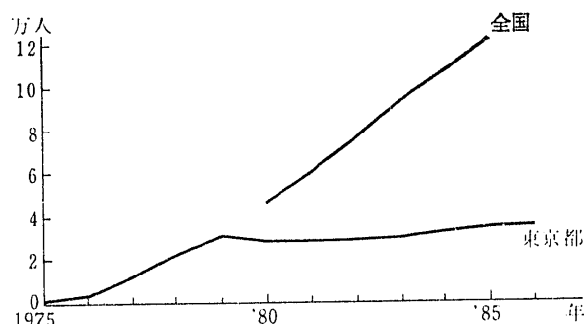
1. 会 員

シルバー人材センターへの会員入会率は全国シルバー人材センター協会の調べ(1986年)では1.6%、都の振興財団の調べ(1986年)では平均2.2%、今回のインタビュー対象センターの平均は2.1%であった。インタビュー先センターで入会率が4.0%を超えているのは5ヵ所、逆に1.6%未満が3ヵ所あった。会員の入退会の動向をみると、インタビューしたセンターのうち16ヵ所の1987年10月の実績で入会者184人、退会者89人で現員数に対してそれぞれ1.4%、0.7%の比率であった。入会のパターンは定年退職ないしは長年の就労か

らの引退後入会する、あるいはいったん再就職してそれも退職した後入会するという形が主であり、とくに後者は会員調査では約6割を占める。いずれも人生最後の就労の場としてセンターを利用するというパターンで、法制化の理念とも一致している。しかし、なかには退職後シルバーに入ったが、別なところに再就職して退会し、その後また退職してシルバーへ入会するとか、他の就業も行いながらシルバーへも入会するというケースもある。この後のケースでは、1つは自営業、職人などを継続しながら、その仕事が暇なときにシルバーも手伝うというパターンがあり、これは技能職にたずさわる会員にかなり多い。また臨時雇用や近所の手伝いなどを行いながらシルバーへも入会して就労することがある。他の民間業者の臨時雇用をしていて、同じ仕事をしているシルバー会員と仕事現場で出会い、そのままシルバーへも入ったと答えた会員もいる。これらは仕事の類似性を契機としてむしろその継続を求めての入会であり、当然ながらこれらの会員の場合「生きがい就労」としての特殊性の認識は薄い。また女性会員は主婦から入会が多く、家事労働以外の初めての就労である場合もある。なお、シルバー人材センター発足当初は老人クラブの組織や町内会などをひとつのベースとしたところも多い。さらに特殊なケースとしては、大阪の訪問先センターでは地域の養護老人ホームの入所者も会員になって実際に就労していると述べていた。このようにまず入会そのものからみても、引退過程における最後の「生きがい就労」とだけはとらえられない側面がある。

退会者の理由は先の16ヵ所のデータでは、病気41.6%、死亡20.2%、転居15.7%、就職6.7%、その他11.2%であった。高齢による理由が多いが、就職も若干含まれ、上に述べたような雇用労働との出入りが一定程度存在していることを示している。

以上のような入退会の結果としての会員数の動向をみると、全国的には会員数は増加しているものの、これはセンター設置数増加に伴う増加であり、東京都のように早くからセンター（高齢者事



(出所) 全国シルバー人材センター協会および東京都高齢者事業振興財団の『年報』より作図。

図2 会員数の年次推移

業団) 設置が進められた結果、センター設置数自体がすでに横ばい状態を示しているところでは会員総数も横ばい傾向を示している(図2参照)。

1センターあたり会員数は、全国平均474人、都平均638人である。インタビューを行った21センターの会員数平均は、1987年3月時点でさらに多く720人であった。この会員数は就業延べ人員とともに国庫補助金の算定基準となっている。この基準ランク別に21センターを分けてみると、751人以上のランクが東京都区部で4つ(S₂, S₅, S₆, S₉)、大阪府S₂₀および広島県S₂₁、次の661人以上が都区部で2つ(S₄, S₇)、市部のS₁₂、茨城県のS₁₇、301人以上が東京区部で2つ(S₃, S₈)、市部で5つ(S₁₀, S₁₁, S₁₃, S₁₄, S₁₅)、栃木県のS₁₈, S₁₉、300人以下が都の中心区のS₁と市部の町のS₁₆の2つである。

会員の性別は全国データ平均では男70.6%、女29.4%、都の平均もほぼ同様で男71.3%、女28.7%である。つまり会員の7割は男で、シルバー人材センターが男の高齢者の就労の場になっていることがうかがわれる。インタビューをした21センターの男女比は平均で男67.7%、女32.3%であり、やや女性会員の比率が高い。

年齢構成は、図3にみるように全国平均に比べて都のほうが高齢化している。都の男性は70~74歳が最も高く、女性は65~69歳が高い。これは設立経緯を反映していることと、大都市部ほど定年後の再就職の場が多いことが反映しているのかも

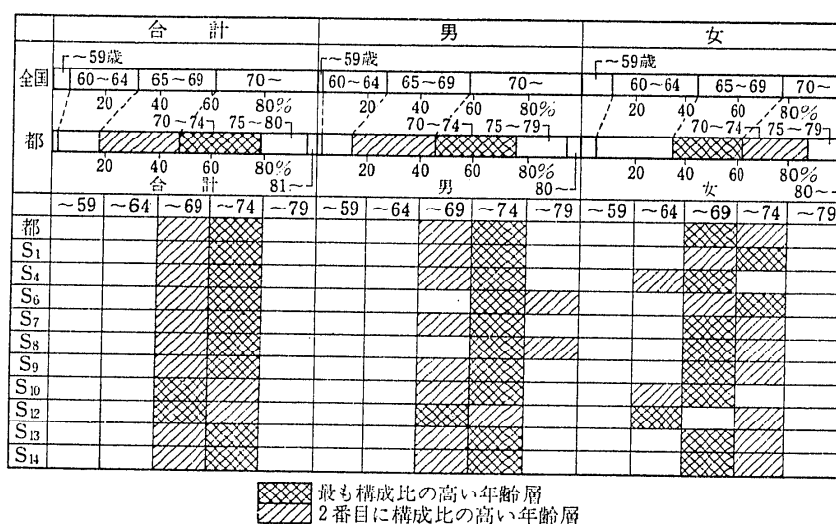


図3 会員の年齢階層別構成

しれない。

2. 入会動機

入会動機には先に指摘した「生きがい就労」のもつ二面性＝矛盾が反映されている。「生きがい就労」が無償のボランティアではなく有償労働であるかぎり、経済的動機はどのようなものであれ必ず存在すると考えられるし、また高齢者の知識、技能、経験を生かすことのできるような内容の労働で、しかも使用者の管理指揮下に入らないような自律性の高い労働を提唱している点からいえば、経済的動機には解消しえない「生きがい」動機もまたどのようなものであれ必ず存在すると考えられる。1人の会員にとっての両者の比率は、労働内容、就労形態、配分金収入などが会員のそれぞれの生活にとってもつ意味によって異なっているのである。

ともあれ、よく使われている分類で入会動機をみると、全国資料では健康の維持49.8%、社会的貢献その他25.6%、経済的24.6%となっている。女性のほうが年金水準を反映してかやや経済的理由が高くでており、またより高齢になるほど健康維持が高くなる傾向にある。経済外の動機に個人の健康維持をあげる人が多いのがひとつの特徴で、社会への貢献という動機は案外少ない。またこの数字からは経済的動機はそれほど高くない

と受け取れるが、われわれの行ったセンターへのインタビューでは表面化しないが実は経済的動機はかなり高いという指摘が多かった。また、会員調査の「入会時の事業団への期待」に対する回答では、働く側面を重視した人が17.9%、働く側面と生きがいの側面を両方考えた人を加えると55.4%となっている。この働く側面のなかでは、「経験を生かしてある程度の収入をあげたい」「職種にこだわらず収入をあげたい」という収入へ期待をもって入会した人が73.2%存在したことは注目されよう。

3. 就 労 率

会員になっても、必ずしも全員が就労しているわけではない。1年間に1回でもシルバーで働いたかどうかを示す就労率は、全国資料で平均66%、都の資料では61.4%である。今回インタビューした21センターの場合では、80%以上の高い就労率を示したところから50%未満のところまでバラツキがあるが、高いほうは東京都区部のS7、市部のS10、S11、S13、S15、S16、茨城県のS17、栃木県のS18、S19、広島県のS21である。東京都の区部は低いほうが多く、60%未満のところには都中心部のS1、S2、S3、下町のS8、東京市部のS12、大阪のS20である。また東京都の11のセンターで男女別、年齢別に就労率をみると(図4)、若い層ほど就労率が

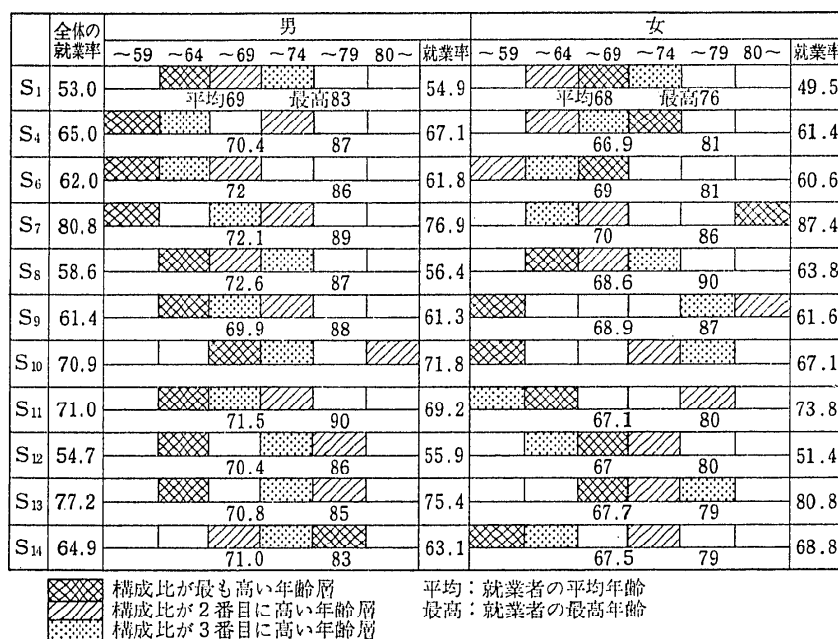


図4 男女別年齢別就業率（1986年度）

高い。女性の就労率が高いのは、後にみるように個人・家庭からの受注が多いセンターである。なお、以上の就労率は仕事量の確保や会員への平等配分をどれだけ実施しているかということを示しているが、同時に不就労の会員の抱え込み方をも表している。つまり、不就労者の「整理」を断行すればするほど就労率は上がるということである。都区部はその設立時に老人クラブなどをベースに会員拡大したところが多いが、それをむしろ「整理」せず抱え込んでいく方向を選択しているといえるかもしれない。また後にも述べるように、就労率は1日でも働いた人が入るので、実際には比較的恒常的に働いているグループと盆暮れに若干働くグループに分かれているようである。

4. 不就労会員とそれへのセンターの対応

不就労会員は、就労率から考えると会員の2～4割を占めている。不就労の理由で多いのは、病氣療養中など健康上の理由、就労ニーズにマッチする仕事がないためというケースである。登録したまま休会のような形で、他の企業に雇用されているというケースもある。ちなみに会員調査の不就労6ケースは、病氣療養中3ケース、他企業に雇用されている2ケース、ニーズにマッチする仕

事がない1ケースであった。

このような不就労会員に対して、多くのセンターでは会費納入の有無によって会員登録継続の意思を推定しているが、なかには対応方針を明示しているセンターもある。この方針は相反する2種類のタイプに分けられる。

第一は、一定期間不就労の会員は、その意思を確認のうえ「整理」というもので、東京都心区のS₂、東京市部のS₁₀が該当する。

第二は、最初から就労しないことが明らかな会員についても入会を受け入れるというもので、S₁₂、S₁₄、S₂₀が該当する。

両者の違いは、先述した補助金の関係のほか、センターにおける会員活動のあり方についての方針の差異にも基づくと考えられる。

第一のタイプは、会員活動として就労だけを重視するもので、センターとして就労以外の活動をやらない方針の東京市部S₁₃、S₁₅などもこれに近いといえる。第二のタイプは、就労はもちろんのこと、親睦会や同好会等会員の自主的活動を助成し、1泊旅行を実施するなど就労外の交流活動も会員活動として援助する方針をとっているところが多くみられる。

5. 仕事の種類

シルバー人材センターの仕事を発注者別に分類すると、大きく公共と民間の2つに分けられ、民間からの発注はさらに企業と個人・家庭に分けることができる。このほかセンターで独自に取り組む自主事業がある。

一般に公共の仕事は、年単位の定期契約などで仕事量が一定しやすく、また公園清掃、駐輪場管理など集団やローテーションによる就労が容易なものが多く、「仕事の分かち合い」や地域社会への貢献といった理念を実現しやすい側面を強くもっている。これに対して民間の仕事は、過去の経験や技能を生かせる場面が多いが、その反面で特定の個人や技能を指定して発注されることが多く、また発注に波があったり納期にきびしいなどの点が特徴としてあげられている。

民間でもとくに企業からの発注では、出向して企業の労働組織のなかの一員として仕事を行う場合と、仕事はセンター内の作業所で行って、製品を納める場合がある。前者はかなり雇用労働の形に近くなり、特定個人の長期契約へ発展するケースがある。後者は集団作業をセンターのほうで組織することが可能なので、「共働」理念を達成しやすいが、センターがどのくらいの規模の作業所をもっているかが問題となる。同じ民間でも家庭・個人からの発注は、地域社会への貢献という理念を達成しやすいが、細かい仕事が多く、また家事援助など個人の家に入って行う仕事も多いので、センターは発注者と会員の調整を慎重に行わねばならないという側面がある。また、この場合

もローテーションや集団作業は困難なことが多い。なお自主事業は、過去の経験を生かすとか地域社会への貢献という理念を生かしやすい内容をさまざまに工夫して(表1)展開されているが、作業所、販路、地域内の同種業者とのトラブルなどの課題が指摘されている。

以上のように、それぞれの特色をもつ公共、民間(企業、家庭)、自主事業を、各々のセンターは会員のニーズ、地域内の仕事量、自治体との関係などをふまえて適度に組み合わせて運営している。今回のインタビュー先センターの事業実績としての受託件数と契約金高を公共・民間別に示すと図5のようになる。個人や家庭の仕事は件数は多いが細々としたものが多いという特徴があるため、契約金額は小さい。ただ広島県のS₂₁は例外的に大きい。このセンターは家事援助事業を主力として伸びている、全国でも数少ないセンターのひとつである。公共の仕事は件数は少ないが、年単位での定期的かつ集団作業の仕事が多いため金額は大きい。全体としては、契約高にして公民(企業)3~4割ずつ、残りが家庭と自主事業という配分であるが、センターによっては企業が5~6割を占めるところ、逆に公共が6~7割を占めるところがある。そこで、インタビューから得た仕事の開拓の方針を参考にしながら、各々のセン

表1 自主事業の内容

S ₄	学習教室、区立公園駐車場管理
S ₆	学習教室
S ₇	書道教室、フラワー教室
S ₉	自転車のリサイクル
S ₁₁	自転車、家具等のリサイクル、学習教室
S ₁₂	シクラメン栽培、和紙工芸、家具・自転車のリサイクル、刃物研ぎ(1人ぐらし老人へのふすま張り無料サービス)
S ₁₃	自転車リサイクル、補習教室
S ₁₄	学習教室
S ₁₇	門松づくり(月1日無償労働日)
S ₁₈	民芸品づくり
S ₂₁	自転車リサイクル

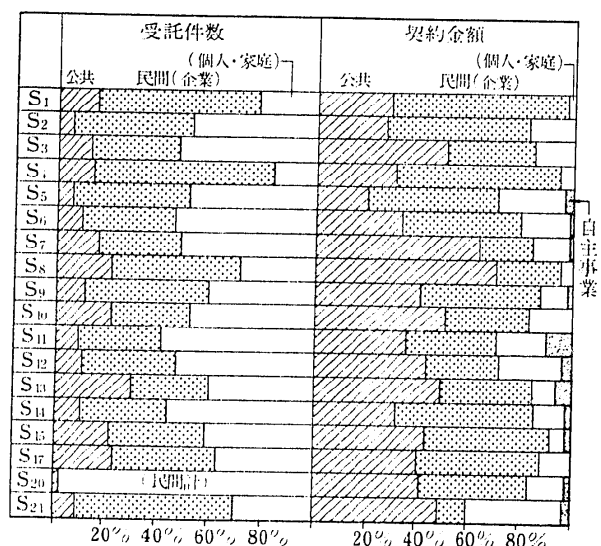


図5 受託件数と契約金額の公民比(1987年10月実績)

ターの仕事の種類と実績の特徴をまとめてみると次のような大まかな区分ができる。

第一は仕事量の確保を重視し、民間企業からの受注開拓を志向するもので、都内区部では中心部・下町部の S₁, S₄, S₉, 山の手部の S₆, 市部の S₁₀, S₁₅, 大阪府の S₂₀, 広島県の S₂₁ がこれに属する。これらは契約金も大きく、会員 1 人あたり配分金も多い。地域的には民間の仕事の多い地域が中心であるが、住宅地においても団地管理などの新しい仕事を開拓したり、あるいは S₆ のように地域外の仕事を積極的に受注しているセンターが含まれる。

第二は、仕事量の確保に執着せず、地域内の公共性の高い仕事、個人・家庭からの受注開拓、独自事業開拓を志向するもので、契約高、1 人あたり配分金は小さい。これには、東京区部 S₇, S₈, 市部では S₁₁, S₁₂, S₁₃, S₁₄, また地方では茨城県の S₁₇ があてはまる。

6. ミスマッチの調整

会員が就労するには、まず会員の希望する就労とセンターで受注した仕事のマッチングが行われる。その際会員の就労ニーズは、仕事の内容に関するものと、就労日数、時間、場所などの就労条件に関するものに分けられる。このうち仕事の内容について、入会時の第一希望職群別に就労率を表したのが図 6 である。就労率が高いほど、仕事内容に関する会員の希望に対応できているといえる。東京都下町の S₄, 市部の S₁₀ が高く、S₁₃, S₇, S₁₁ が続いている。

会員の就労ニーズに対応できるように、多様な仕事が発注される状態が望ましいが、実際にはセンターの受注する仕事と会員の希望する就労との間でミスマッチは避けられないようである。しかもミスマッチの多い仕事は、おおむね共通している。表 2 は、ミスマッチの多い仕事を職群別に整理したものである。

注文が多いにもかかわらず会員の就労希望が少ないため注文に応じきれない仕事は、植木、大工、ふすまなどの技能職群、民間ビル・マンションの清掃、家事援助である。反対に会員の就労希望が

	技術	技能	事務	管理	外交	作業	サービス	計
都平均								
S ₁								
S ₂								
S ₄								
S ₆								
S ₇								
S ₈								
S ₉								
S ₁₀								
S ₁₁								
S ₁₂								
S ₁₃								
S ₁₄								

黒部分が就業比率を示す。

図 6 第一希望職群別就業率 (1986年度)

表 2 ミスマッチの多い職種(例)

注文>就業希望	技能 (植木、大工、ふすま) 作業 (民間ビル・マンション清掃) サービス (家事援助)
就業希望>注文	技術 事務 (伝票整理など一般事務) 管理、作業 (公共施設の管理、清掃)

多いにもかかわらず注文が少ないためにミスマッチが生じやすいのは、専門技術職群、伝票整理などの一般事務、公共施設の管理、清掃である。技能職群は、これらの技能をもった人が少ないことによるものであるが、清掃、家事援助などは誰でもできる不熟練労働であるのに、希望が少ない。女性会員は、家事援助よりも作業所内での集団的な軽作業を好む傾向にある点は多くのセンターの強調するところであった。事務職は最近の OA 化によって発注はますます減少する傾向にあり、ホワイトカラー層の多い地域ではこのミスマッチが拡大している。

これらのミスマッチを調整するために、次のような方法がとられている。(a)入会時に、受注の多い仕事と少ない仕事の説明をする。あるいは地域社会への貢献、ボランティア精神などの「生きがい就労」の理念を強調し、会員の希望職種の転換をすすめる。(b)新会員や就労会員の拡大。技能研修活動の実施。(c)新しい仕事の開拓。地域

内の新しい仕事を開拓することと、センターによっては地域をこえて仕事を拡大させているところもある。また、将来の会員拡大＝ミスマッチの拡大も予期して、現会員からみれば過剰とも思える仕事を開拓し、就労をすすめているセンターもある。

会員調査によれば、就労50ケースのうち、希望しない仕事をすすめられたことがある会員は84%、その仕事を引き受けた会員は、「条件次第で引き受けた」9.5%、「だいたい引き受けた」40.5%で計50%である。またセンターの実施する職業訓練講習を受講したことがある会員は20%であった。

以上の方法でミスマッチの調整を行う際の方針は、2つのタイプに分化している。

第一は、会員の個別就労ニーズをあくまでも重視し、それにあわせてミスマッチを調整しようとするタイプで、都内でも早くからセンターを設立した S₉、大阪の S₂₀ がこれに属する。

第二は、会員の共働共助意識を高めることに努め、地域社会への貢献やボランティア精神を強調することによってミスマッチを調整しようとするタイプで、S₇、S₁₂、S₁₄、S₁₇ がこのタイプである。

このようにミスマッチの調整方針は、2つの典型的なタイプに分けることができるが、仕事量の多いセンターでは会員は第一希望の仕事を得られなくてもそれに近い仕事を選べるので、方針のタイプは表面化しにくい。

7. 就労日数と配分金額

センターの仕事に就労する会員は、月平均何日ぐらい就労し、いくらぐらいの配分金収入を得ているのだろうか。就労会員の月平均就労日数は、全国シルバー人材センター協会の資料の平均で8.3日、東京都資料平均11.1日である。また配分金月額は、東京都平均3万8,000円である。今回インタビューしたセンターのうち19センターの就労会員の月平均就労日数と配分金額は、表3、表4に示されている。

就労会員の月平均就労日数は、その多様な就労ニーズを反映して、年間数日というケースから月間25日以上というケースまで実にさまざまである。

表3 就労者の平均就労日数（日/月）

	(a)	(b)	(c)
S ₁	15.0	8.8	会員調査結果から恒常的に働く46 ケースの月あたり平均就労日数
S ₂	15.9	10.0	
S ₃	16.2	11.4	日 ケース % 2～4 4 (8.7) 5～9 7 (15.2) 10～14 9 (19.6) 15～19 7 (15.2) 20～24 12 (26.1) 25～26 7 (15.2)
S ₄	18.3	13.2	
S ₅	14.4	11.2	
S ₆	15.2	10.0	
S ₇	15.9	11.8	
S ₈	17.5	13.4	
S ₉	16.6	12.9	
S ₁₀	15.7	11.1	計 46 (100.0)
S ₁₁	14.6	11.1	
S ₁₂	16.6	12.7	
S ₁₃	15.0	11.6	
S ₁₄	13.3	8.3	
S ₁₅	17.1	13.4	
S ₁₆	18.8	15.0	
S ₁₇	13.5	8.7	
S ₂₀	15.8	8.3	
S ₂₁	16.2	9.4	

(注) (a) 延日人員/実人員 (1987年10月分)

(b) 延日人員/実人員×1/12 (1987年度)

表4 就労者の配分金平均月額（千円）

	(a)	(b)	(c)
S ₁	55	33	会員調査結果から恒常的に働く46 ケースの配分金月額
S ₂	53	23	
S ₃	61	40	米 ケース % ～10 3 (6) 10～20 1 (2) 20～30 9 (19) 30～50 7 (15) 50～70 14 (30) 70～90 6 (13) 90～100 1 (4) 100～150 5 (11)
S ₄	59	41	
S ₅	53	39	
S ₆	60	40	
S ₇	49	34	
S ₈	38	29	
S ₉	54	41	
S ₁₀	69	50	
S ₁₁	53	36	
S ₁₂	62	46	
S ₁₃	47	36	計 46 (100)
S ₁₄	41	23	
S ₁₅	71	56	
S ₁₆	66	47	
S ₁₇	45	29	
S ₂₀	53	26	
S ₂₁	55	34	

(注) (a) 配分金総額/就業実人員 (1987年10月分)

(b) 配分金総額/就業実人員×1/12 (1987年度)

表3の(a)の数値は、1987年10月の就労会員1人あたり平均就労日数である。(b)の数値は、年間就労日数から算出した1ヵ月あたりの平均値である。(a)は比較的恒常的に働く会員の平均就労

日数を表し、(b)は盆、暮れ、年度末など仕事量の多い時期に数日間だけ就労するような会員のケースも含む平均日数を表している。(a)は15日前後、(b)は10日前後である。また(c)に示されるように、会員調査結果によれば、毎月恒常的に働く会員の約40%は週休1日ないし2日ペースで働いている。

就労日数と同様、配分金月額もまた数千円から10万円以上までさまざまである。

表4(a)の数値は、1987年10月の就労会員1人あたり配分金平均額を表している。就労日数の場合と同様に、毎月恒常的に働く会員の平均月額ととらえることができるであろう。一方(b)の数値は、年間に数日間だけ就労する会員のケースも含む1ヵ月あたりの平均額を表している。およそ(a)は5万～6万円、(b)は3万～5万円である。(c)に示されるように10万円を越す例もある。

配分金額はおおむね就労日数に関係するが、就労日数以外の要因も作用する。もともとシルバー人材センターにおける配分金はあくまで発注者とセンター相互の話し合いで決められる一種の請負料金として位置づけられるが、実際は当該地域における類似の就労の価格(地域最低賃金、職人の工賃など)と無関係には決定されえない。通常どのセンターも一種の単価表を目安としてっており、それを基礎に交渉して料金が決められる。配分金はその料金から事務経費(通常5%程度)を差し引いたものである。したがってまず第一に一般の職種、熟練の差異がここでも反映され、専門技術・技能職ほど高く、不熟練・単純作業職ほど安い。ただし、同一職種内での個々人の能力差は集団作業などの場合は「共助」精神で配分金に差をつけないことが多く、会員の不満の原因になるときがある。第二に、就労の時間帯である。夜間の単価は昼間より高い。さらにあたりまえのことではあるが、1日の就労時間が長ければ配分金は高くなる。

このように配分金は、その単価、就労時間、日数によって変動するが、この点からみると各々のセンターはやはり2つに類別されうる。第一は、就労会員1人あたり配分金は高く、就労日数も長

い、したがってセンターの事業実績そのものが高いというタイプでS₄、S₉、S₁₀、S₁₂、S₁₅、S₁₆がこれに属する。第二は、逆に1人あたり配分金は少なく就労日数も少なく、したがって事業実績も低いタイプで、S₁₄、S₁₇が典型である。またS₈は就労日数は長い、単価の小さな職群が多く、ほぼこれに近いタイプとなっている。

8. 配分金の使途、配分金・就労日数の会員の評価

会員調査によって配分金の使途を聞いてみると、本人のこづかいと答えた会員が4割強、ふだんの生活費の一部と答えた会員がやはり4割強、あとは貯金、臨時の支出となっている。また、シルバー人材センターの配分金も含めた高齢者の月収は5万円未満から40万円以上まで広く分布しているが、配偶者も入れて高齢世代の月収としてみると、だいたい15万円から30万円ぐらいのところに集中している。しかし、15万円未満が8ケースある一方、40万円以上が7ケースあるなどバラツキは大きい。この場合、大まかにいえば月収の低い層ほどシルバーでの就労働機が経済的側面に傾いているといえる。シルバーでの配分金収入が足りないと回答した会員は14人(就労会員の28%)、また現在不就労会員で1人あった。ただし、例外的ではあるが、月収が40万円以上あるケースで経済的動機が強調されている場合があった。この場合は、生活費ではなく貯蓄や投資にまで配分金があてられるのである。経済的ニーズそのものも多様であることにあらためて驚かされたケースである。また配分金の評価については、収入としては不足はないが仕事に対しては低いと述べている人が10人存在した。これは、退職以前類似の仕事をしていた人に多く、市場における同種の就労との比較で評価がなされている場合である。つまり、配分金には生活費やこづかいの補充の観点だけでなく、「労働の対価」としての評価があり、その場合は「生きがい就労」といってもいよいよおうなしに市場における同種就労との比較が生じてくるわけである。

また就労日数、時間に関しては、多すぎてきついと答えた会員はゼロで、ちょうどよいが7割、

少なすぎるが2割あった。これもひとつは以前の仕事との比較がある。また地域によっては、継続を好む会員が多いところ、逆に盆暮れにしか働かない会員が多いところなど、やはりこの場合もニーズは多様である。

9. 組織運営

シルバー人材センターは高齢者の自主的組織であり、その運営は会員によって自主的に行われるのが原則である。この原則は、会員総会、理事会という組織運営の仕組みによって担保されている。すなわち、事業を計画、実施するうえで最高決定機関は会員総会であり、具体的な事業計画等は会員から選出された理事で構成される理事会が決定するという仕組みである。そしてこの理事は、地域別に選出される場合が多い。

一方会員は、地域班、職群班という班組織によって編成分けされている。

地域班は、理事選出の基盤になっている地域別に編成される例が多く、センターの自主的運営を支える最も基礎的な組織として位置づけられている。伝達事項の連絡網としてだけ機能している例もあるが、会員相互の親睦、交流の場として機能している例も多い。21センターのうちこの地域班を編成しない方針をとっていたのは、S₁₀である。調査時点でS₂にも編成されていなかったが、これはセンター設立後間がないためであり、88年度結成が予定されていた。S₁₀では地域班の代わりに、年1回地域別懇談会が開催されていた。

このような地域班とは別に、仕事の受注、会員の就労に伴う事務を会員が自主的に処理するために、職群班が編成されている。職群班は就労する仕事の職群別に編成されるが、実際に就労する職場を単位にした職場班、受注の多い職種別の職種班が編成されている例もある。いずれの場合も、受注した仕事を会員に割り振る等の事務が、この班を単位に、会員によって自主的に行われている。したがって、公共部門など長期にわたって継続する仕事を、ローテーションを組んで就労する必要がある限度で編成されることが多い。また、作業能力の個人差を勘案したグループ作りなど「共働

表 5 組織運営の状況

	仕事の開拓	受注額の交渉	仕事の割り振り	材料等の購入、運搬	事務局に 会員の有無
S ₁	事	事	事	事	
S ₂	事	事	事	事+会	
S ₃	事	事	事	事	
S ₄	事	事	事	事	
S ₅	事+理	事	事+会	事	
S ₆	事+理	事	事+(会)	事	
S ₇	事	事	事	事	
S ₈	事+理	事	事	事	
S ₉	事+理	事+会	事+会	事+会	○
S ₁₀	事	事	事+(会)	事	
S ₁₁	事	事	事+理	事	
S ₁₂	事+理	事	事+会	事	○
S ₁₃	事+理	事+理	事+会	事	
S ₁₄	事	事	事+(会)	事	
S ₁₅	事	事	事	事	○
S ₁₇			事+会		
S ₁₈	事+理		事+会		
S ₂₀		事+会	事+会	事+会	○

(注) (1) 事—事務局、理—理事会、会—会員。

(2) 仕事の割り振りを会員が行う場合、職群班、職場班によるが、班のリーダーの選出方法、欠員が生ずるなどの緊急事態への対応を班が自主的に行うかどうかで()の有無を判断した。

共助」の実現のための試みがみられる場合もある。ほぼ半数のセンターでこの職群班が編成されていたが、すべての職群に班が編成されていたのはS₁₂だけであった。

地域班、職群班のような班活動を基礎に、会員、理事会による自主的運営がめざされているが、実際には日常的な事務処理のために、理事会のもとに設置された事務局が組織運営上主導的な役割を果たしているセンターが多い。また4で指摘したように就労関連の運営以外に、旅行やサークル活動などを積極的に行っているところと、まったくそれは行わないセンターとがある。行っていないセンターでは、「働くこと」と「遊ぶこと」が混在すると運営がやりにくいと答えたケースがあった。

表5は、仕事の開拓、受注、提供というプロセスにおいて、リーダーシップをとっているのが理事会、会員であるか、事務局であるかを示している。事務局主導型と理事会、会員主導型の2つのタイプに分類すると、S₁、S₃、S₄、S₇、S₁₀、S₁₅が事

表 6 各々のセンターの特徴のまとめ

	就 労 率		就労のみ重視		仕事の種類		ミスマッチの調整		就労日数		配 分 金		組織運営	
	高い	低い	する	しない	第一	第二	個人ニーズ	ボラ精神	多	少	高	低	事務局	理・会
S ₁		○			○							○	○	
S ₂		○	○											
S ₃		○											○	
S ₄					○				○		○		○	
S ₅														
S ₆					○									
S ₇	○					○		○					○	
S ₈		○				○			○			○		
S ₉					○		○		○					○
S ₁₀	○		○		○						○		○	
S ₁₁	○					○								
S ₁₂		○		○		○		○	○		○			
S ₁₃	○		○			○								
S ₁₄				○		○		○		○		○		
S ₁₅	○		○		○				○		○		○	
S ₁₇	○							○		○		○		
S ₂₀		○		○	○									○
S ₂₁	○				○									

務局主導型、都内で早くから活動している S₉、大阪の S₂₀ が理事会、会員主導型といえるであろう。とくに S₂₀ は、職群班の活動、センターの機関誌の編集、発行などの自主活動という面で会員の自主性がきわだっている。

10. シルバー人材センターの類型

以上 2～9 で述べてきた内容をまとめたのが表 6 である。ここから「生きがい就労」の具体的な実現のあり方において、典型的な 3 つのタイプを指摘できるのではないかと考える。

〔Ⅰ 型〕「生きがい就労」の「生きがい」の内容として「就労」を重視するタイプである。仕事量の確保に努め、その結果として就労会員の配分金額は高く、就労日数も長い。また就労率も高い。仕事の種類としては、民間企業からの受注開拓を志向する。組織運営は、事務局主導型である。東京下町地域の S₄、市部の S₁₀、S₁₅ がこのタイプといえるであろう。

〔Ⅱ 型〕「生きがい就労」の「理念」を重視し、共働共助精神の高揚、地域社会への貢献を追求するタイプである。これらの理念に沿った地域内の公共性の高い仕事、個人・家庭からの受注開拓、

独自事業開拓を志向する。就労だけでなく、就労外活動への援助も行う。このⅡ型はさらに次の 2 つに分かれ、またやや変型されたⅡ'型が付け加わる。

〈Ⅱ－(a)型〉仕事量は多く自主事業の開拓も行われている。就労会員の配分金額は多く就労日数も長い。東京市部の S₁₂ がこのタイプである。

〈Ⅱ－(b)型〉仕事量は多くなく、就労会員の配分金額は低く就労日数も短い。就労率は、仕事の平等配分の結果として高い場合もある。東京区部の S₇、S₈、市部の S₁₄、S₁₇ がこのタイプである。

〔Ⅱ' 型〕「生きがい就労」の理念を重視し、共働共助精神の高揚、地域社会への貢献を追求するが、あくまで就労を通じてこれらの理念の実現をめざし、就労外活動は行わない。S₁₃ がこのタイプである。

〔Ⅲ 型〕「生きがい就労」の「生きがい」の内容を、組織の「自主的運営」を重視することによって実現しようとするタイプである。また仕事量の確保に努め、民間企業からの受注開拓を志向する。が、同時に就労外活動への援助も行う。東京で早くから活動している S₉、大阪の S₂₀ がこのタイプである。

以上、「生きがい就労」の実現のタイプとして典型的な3つのタイプを指摘したが、むしろすべてのセンターがこの3つのタイプに分類できるわけではなく、これらの中間に位置するセンターもある。

ともあれ、このように「生きがい就労」の実現のあり方が異なっているのは、そもそも「生きがい就労」という理念のもつ二面性を前提として、高齢者のニーズの多様性、仕事の質が地域で異なり、またそれを受けとめて調整していく方針が各々のセンターで異なるからである。ある意味では、この調整が比較的柔軟に行われていることの証左であるといえるかもしれない。

IV 問題点と課題

以上述べてきたシルバー人材センターの「生きがい就労」実現過程の実態について、多くのセンターの理事や事務局は一応センターが地域に定着し、事業も伸びてきている点を評価している。たしかに矛盾の多い困難な事業をよく調整して展開してきている。また、上にも述べたように、理念を尊重しつつも現実の高齢者の多様なニーズに柔軟に対応しているところが思いのほか多かった。これは法制化よりかなり以前から区市町で自主的に展開されていたセンターが多く含まれていたことに加えて、「事業体」としての性格から現実志向せざるをえないためかもしれない。しかしこのような評価の反面で、いくつかの問題点や課題が横たわっていることもまた事実である。とくにすでに10年近くを経過し、会員の頭打ちをみせつつあるセンターを中心としてそれらの問題点はより鮮明に現れているように思われる。そこで、それらの問題点を含めて今後の課題としていくつかの点を指摘しておきたい。

第一は、センターに現れる高齢者のニーズの多様性と理念との折り合いの問題である。これは前の節でも述べてきたように「多様」と形容される以上にさまざまであり、例えば経済的ニーズといっても必要生活費の補充からこづかい、貯金や財テク資金にまで広がっている。人材センターの理

念からすると雇用保障ではないので、必要生活費の足りない層や長期雇用を望む人はむしろ対象にならないが、現実には一定程度これらの人々のシルバー就労が不可避的であるという現実がある。多くのセンターではこれらに柔軟に対処しているが、もし法の理念を守りこれらの人々を外すと、月収40万円以上で財テク資金めあてに就労している層は抱え込んで、より就労＝収入の必要な層を排除するという奇妙な事態が生じよう。なお、法制化によって新しく登場した職業紹介事業に関しては、短期・臨時雇用に限っているので労災まで含んだ雇用契約をいちいち結ぶのが現実的ではないというのが現場の大方の意見であった。法の理念の下で、これらの多様なニーズにどのように対処していくかという課題は今後もますます大きくなるだろう。

第二は、地域によって仕事の質的差が大きいという問題点とからんでいる。とくに経験の長いセンターでは公共部門の仕事をすでに開拓しきっている状態が多く、民間や自主事業の拡大がテーマとなってきたが、民間企業は地域的に遍在しているのが一般的傾向である。その場合、地域をこえて広域的な受注に踏みきるか、地域内でなんとか仕事を発掘するかの選択がある。前者では地域社会への貢献という理念との折り合いの問題、また後者では企業以外の個人や家庭の細かい仕事の掘り起こしが課題となろう。また自主事業では、地域内の同種の業者の圧迫問題が生じている。なお、個人や家庭対象の事業としては家事援助事業などで社会福祉分野との提携もひとつの課題となっている。

第三に、すでに指摘されている点ではあるが、シルバー人材センターの就労が安上がり労働として企業に利用されたり、またいわゆる「ダーティワーク」の処理として利用される等の問題がある。現実にはこの点を慎重に考慮して仕事を断っているセンターもいくつかあったが、なんらかの最低基準をひくことが課題となろう。

第四に、個人の能力差の問題である。これははじめに述べた「生きがい就労」の労働二面性の一面にかかわるが、有償で行う以上労働に対しての

社会的評価を避けることができない。この場合、ひとつは発注先の評価があり、他方で共に働く仲間の評価・不満がある。仕事が遅いとか雑であるとか、よくできていないなどの個人に対する苦情が事務局によくもち込まれる。センターとしては生きがい＝福祉の側面からできるだけこの能力差を表面化させないようにしているところが多いが、年齢の上限をおいていないだけにますます大きな課題となっていくであろう。

最後に、自主活動の問題を指摘しておきたい。現在のところ事務局主導型のセンターが多く、本来の意味で高齢者の自主的なセンターに近いといえるのはわれわれの訪問したなかでも1～2のケースであった。もちろんこれは「事業体」としての経営がかかっている点が大きく作用している。しかし全般に高齢者は仕事をもらいにいくという意識から抜けでてはいない。高齢者にとっては、他の業者の臨時雇用で行う清掃もシルバーの清掃も同じように受け取られているという現実がある。仕事の受注・契約などはともかく、資材の運搬、管理、班のローテーション等の段取り作業や、就労以外のサークル活動、広報活動などでもっと大胆に高齢者の手を活用すべきであろう。ミスマッチの大きい事務希望者などをそのような活動に結びつけて、例外的に自主性に富んだ事業展開を果たしている大阪のS₂₀ではより全面的な自主運営・自主財源さえ志向しているのである。

〔付 記〕 なお本研究は、もともとアメリカ連邦政府の研究助成金によってブランダイス大学のシュルツ教授と東京都立大学星野信也教授の共同研究としてス

タートしたもので、本研究はその一部を岩田、山口がまとめたものである（アメリカにおける報告書は「WHEN “LIFE-TIME EMPLOYMENT” ENDS—Older Worker Programs in Japan」）。

調査対象となったセンターの事務局、会員の方、全国シルバー人材センター協会、東京都高齢者事業振興財団の御協力に感謝したい。

注

- 1) 長瀬甚遠『シルバー人材センター』、労務行政研究所、1987年、132-133頁。
- 2) 東京都高齢者事業団誕生のいきさつ、経過については、小山昭作『高齢者事業団』、碩文社、1980年、に詳しい。また、制度理念と制度下における就業関係の法的問題は、秋田成就「退職高齢者の生きがい就労の制度化——高齢者事業団制度の実験を通じて」秋田成就編著『高齢化社会における社会法の課題』、日本評論社、1983年、で詳細に論じられている。
- 3) 労働省高齢者対策部編著『高齢者雇用安定法の実務解説』、労務行政研究所、1986年。
- 4) シルバー人材センターの全国データは『年報』、全国シルバー人材センター協会、1987年、東京都のデータは『年報』、東京都高齢者事業振興財団、1987年、による。また各センターの業務統計、各センターの実態調査を参考資料にした。このほか、シルバー人材センターについての最新の实態調査資料としては、次のものがある。
 - ① 大原社会問題研究所「高齢者事業団アンケート調査報告」、「高齢者事業団会員アンケート調査報告」大原社会問題研究所編『研究資料月報』1985年10、11月号、1987年9月号。
 - ② 東京都高齢者事業振興財団「高齢者就業実態調査」（1982年）、「未就業会員実態調査」（1986年）等。
 - ③ 森田利子「高齢者事業団の現状と問題点——B区高齢者事業団の就労会員調査を中心として——」日本女子大学『社会福祉』第26号、1985年。
 （いわた・まさみ 東京都立大学助教授）
 （やまぐち・はるこ 東京都立大学助手）

長寿社会の健康と経済のシステム

——健康の経済学へのアプローチ——

三 上 芙美子

I はじめに

近年における日本人の平均寿命の伸びは著しい。1987年現在、女81.39歳、男75.61歳となり、30年前と比べると、男女ともに平均的には13年余りも長く生きようになった。その結果、高齢人口は年々増加の一途にあり、しかも出生率の低下により、人口に占める高齢者の割合も増大しつつある。

それは、戦後の経済復興と公衆衛生・医学の発達により、人々の栄養状態が回復し結核などの伝染病が克服されてきたこと、そして乳幼児の死亡率も低下してきたことを物語っている。しかしながら、本当に健康な人々の割合が増大してきたのであろうか。厚生省の国民健康調査によれば、国民の有病率（人口1,000人に対する有病人数）は1965年の63.6から1985年の145.2へと、この20年間に2倍以上の増加を示している。もちろん、健康状況を自己判定にゆだねているこの調査統計は、ある程度過大または過小に推計されているかもしれないが、それを割り引いてみても有病者の数が相当に多いこと、さらにそれが増大していることは事実である¹⁾。図1に示されるように、結核が減退する一方で、高血圧などの循環器系疾患や気管支炎などの呼吸器系疾患、新生物（がん）など慢性病が増え続けてきたからである。これらの慢性病は、主として生活環境や生活習慣の変化によってもたらされる疾病である。

このような状況をみると、私たちは果たして健康を維持できる社会に暮らしているのだろうか、

というきわめて単純ながら深刻な疑問がわいてくるのである。戦後の経済成長は、たしかに衣食住からレジャーにいたるまで何でも手にはいる便利な消費社会をつくりあげ、人々の物質的な生活水準を向上させてきた。しかしながらそれに伴う多くの技術開発や国土開発は、他方において、大気・水・土壌の汚染、食物への有害物質の添加、人と物の使い捨て等々の公害を発生させて、人々の健康を阻害する新たな要因をつくってきたことも事実である。そして伝統的な経済学（あるいは経済モデル）の世界においても、「健康」という変数はほとんど無視されてきたのである。

本稿は、健康が経済のシステムとどのように関わっているかについて論述し、長寿社会のヘルスポリシーとしての経済政策の重要性を示そうとするものである。以下では、まず最初に長寿社会の定義および経済活動の目的についてひとつの基本的な考え方を示し、つぎに健康がおおよそどのような諸要素によって影響を受けるかについての整理を試みる。そのうえで、とくに経済活動との関連について論述し、今後のヘルスポリシーの課題を最後にまとめてみたい。

II 長寿社会と経済活動の目的

わが国の平均寿命が国際的にみてトップクラスにあることから、この社会を長寿社会と称する人も少なくない。しかし現在の平均寿命の水準が将来も維持されるという保証はなく、20～30年後にはおそらく逆に短くなるという医学者の推測もある。現に成人病が子供たちにまで及んでいるとい

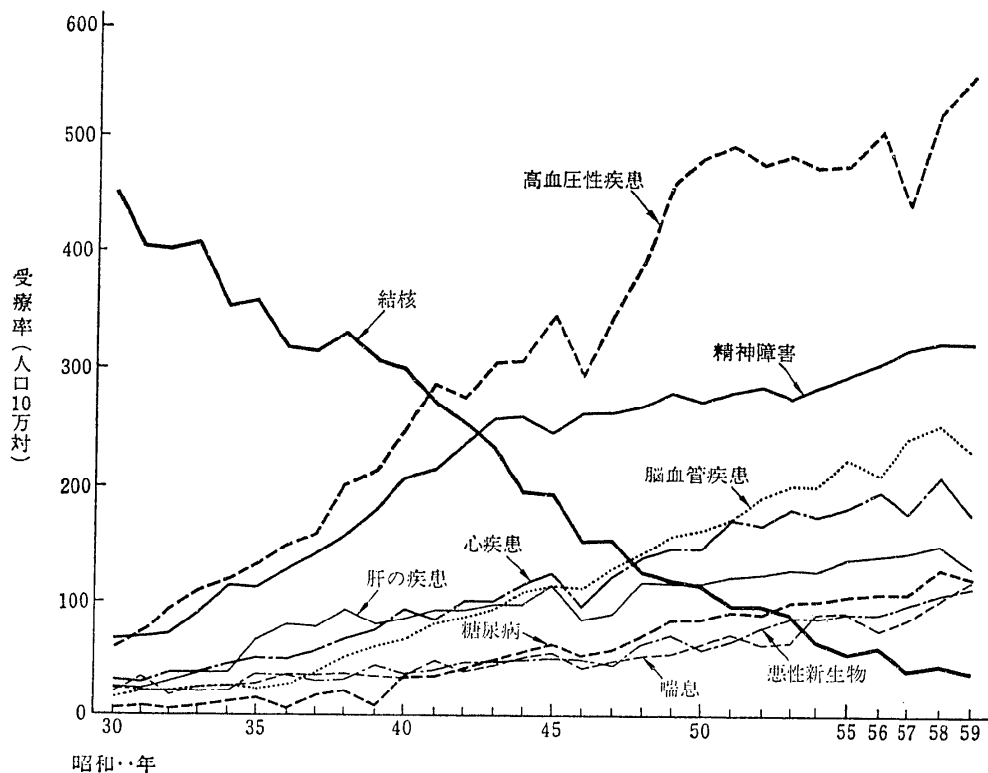


図1 主要傷病別受療率(人口10万対)の年次推移

う状況だけをみても、そう簡単に長寿社会が実現しているとはいきれないのである。

真の長寿社会とは何か。ここでは、市民が健康で長生きのできる社会として定義しておこう。それは、子供から老人まで、すべての住民が健康で安心した生活のできる社会を意味する。そのような生活が可能であるような環境条件を享受することは、市民の基本的権利であり、日本国憲法第25条において規定されているところである。以下の議論では、いうまでもなく、この生存権および健康権が前提とされる。

しかし現実には、私たちの日常生活の多くの場面において、この基本的権利が侵害されていることが認められる。また日常の生活態度において、健康への積極的な努力を怠っている人々の多いことも事実である。

長寿社会の定義は先に述べたが、具体的にはどのような社会を想定すればよいのであろうか。それは、実際に健康で長生きしている人々がどのよ

うな環境条件のもとでどのような生き方をしてきたか、という経験から学ぶことができる。世界の長寿郷や日本の長寿村を実地調査した森下^[9]や古守・鷹嘴^[5]は、百歳長寿者たちの実態調査の結果から、健康長寿を支えている共通の要素があることを明らかにしている。それらは、①生活環境と生活状況、②肉体労働、③精神状態、④食生活、という4本柱である。すなわち、「大気汚染のような環境破壊がなく、多くの人々が伝統文化を保って同じ地域に定住していること、老人が血縁地縁の共同体の中で尊敬され、適度に働きながら心理的ストレスのない日常生活を営んでいること、未精白の雑穀、完熟した野菜と果物、それにヨーグルトその他の発酵食品を主とする食生活パターンを守っていること」などであり、「心身と風土と食物が最も自然な形で一体化している」(森下^[10])のである。そしてこれらの諸要素が健康長寿を支えていることは、医学の道理からも説明されているところである^[11]。

長寿者たちの多くは、山岳地帯や高原の大自然のなかに住み、農業に従事して、健康で働いている。このような長寿郷を、日本や欧米先進諸国のように高度に工業化されてしまった社会に取り戻すことは、たしかにユートピアをめざすようなものにちがいない。しかし、ともあれ前述のような健康長寿の条件を現代文明社会のなかで整えていくことは、ヘルスポリシーとしてぜひとも必要であり、増大する国民医療費を減少方向に変えていく道でもある。いいかえるならば、社会および経済のシステムを真の長寿社会となるように改善する、という考え方である。そうすると、私たちはもう一度、経済活動の目的は何か？ という原点に立ち戻って、マクロの視点から経済を観察し直さなければならない。

本来、経済活動の目的は、個人個人が健康で平和な文化的生活を営むことのできる環境条件を、物やサービスの生産と消費を通して実現させることにあるといえよう。内容がどうであれ、とにかく GNP の成長率が高まればこのような環境条件が整い、健康長寿の社会が形成されるかといえば、必ずしもそうはならない。現実はその反対で、A. ヴィクター^[16]らが述べているように、ますます遠ざかっていく傾向がみられる。つまり最大化すべきは健康と福祉の水準であり、これが人間社会にとってきわめて自然の目的関数ということになる。そして、あとで述べるように、人々の経済活動や経済政策がこの目的達成に寄与できるところは、きわめて大きいように思われる。

以上のような視点から、真の長寿社会のための経済政策を検討しようとするならば、まず初めに、私たちの健康状態が日常生活のなかでどのような諸要素に依存し、経済のシステムや諸活動とどのようにかかわっているか、についての情報を整理しておくことが必要であろう。

III 健康をとりまく環境

目まぐるしく変化する現代文明社会における日常生活のなかで、私たちの健康状態も、毎日といってよいほど揺れ動いているように思われる。こ

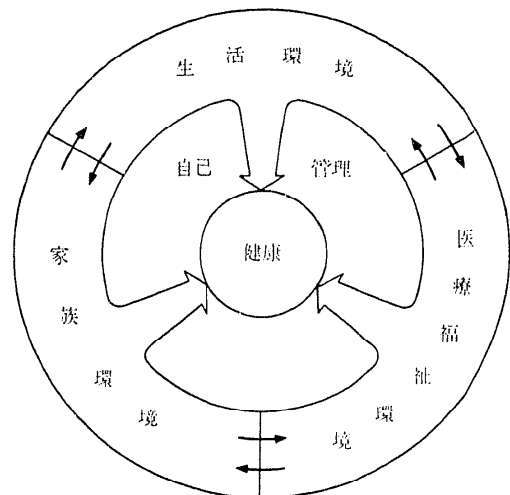


図2 健康をとりまく環境

こでは、人間の体の生理学的システムについてではなく、その外側で健康を支えている諸要素および健康を崩す要因となっているさまざまな環境のシステムについて概観しておきたい。

図2は、健康とそれをとりまく環境条件との関連をできるだけ簡素化して図示したものである。まず「健康」の周辺は、「自己管理」によってぐると囲まれている。日常生活のなかで直接的に個人の健康を左右しているのは、通常、本人自身による健康管理であることに間違いのないであろう。そして自己管理のまわりをさまざまな環境がとりまいている。ここではそれらを、「生活環境」、「家族環境」、および「医療福祉環境」に大きく分けることにする。

この図に描かれた環境、自己管理および健康の間の各接線（円状）は、これらの環境を受け入れたり、拒否したり、加工したりするという自己管理を通して、病気が回復したり、健康が維持増進されたり、また反対に損なわれたりするという関係を示している。つまり自己管理は、日常生活の意思決定とその行動を表しているといってもよい。

環境と健康との間には、しかしながら、自己管理の及ぶことのできない部分（あるいは領域）もある。ひとりの個人の努力では制御することのできない大気汚染などの公害は、その典型的な例である。このような場合は、環境が健康に直接的に影響するわけで、図2では各環境が自己管理域を

とび越えて健康の円中に直結するそれぞれの矢印によって示されている。矢印の部分は、セルフコントロールの能力や可能な範囲によって異なり、たとえば乳幼児や児童の場合にはきわめて大きくなる。

自己管理、生活環境、家族の環境、および医療福祉の環境についての具体的な内容と健康とのかわり合いは、おおよそ以下のように説明できるであろう。

1. 自己管理

飽食の時代といわれる今日であるが、過食、糖分、塩分、動物性蛋白質の過剰摂取、飲酒、喫煙、睡眠不足、過労、運動不足、等々の積み重なりによって、体調を崩したり、病気を引き起こしたりする場合は多い。これらの生活態度のほとんどは、明らかに自分自身の意思によってコントロールできることである。そして健康の自己管理が、予防のみにとどまらず健康回復にまで及ぶことを認識しておかなければならない。たとえば、日ごろ健康に良い食事をとっているならば、自然治癒力を身につけている（あるいは強化している）わけであるから、不幸にして体調を崩したときでも、たいていは自分自身で療養することによって自然に健康回復させることができるということである。

食事、運動（あるいは肉体労働）、休養、睡眠、精神衛生を良好に管理しているか否かによって健康状態が影響を受けることを、私たちはしばしば日常の生活経験から学んでいる。たとえば職業研究所が行った労働者の健康・体力に関する実態調査^[14]によれば、「健康の維持や増進を妨げるような問題があるか」という問いに対して、「運動不足」を挙げた者が半数近くで最も多く、そのつぎに男子の場合は、約2割の者が「不摂生」を挙げている。健康への人々の関心は高く、「自らの健康は基本的には自ら守る」という意識もまた強い。厚生省病院管理研究所が行った有識者調査^[6]によれば、回答者のほぼ7割がこの姿勢に賛成の回答をしている。

2. 家族の環境

家族と円満に互いに助け合いながら生活することは、いうまでもなく自分自身のみならず家族の各メンバーの心身の健康保持に大いにプラスとなる。とくに精神安定としての家族の果たす役割の大きいことは、一般に認められているところである。

もちろんひと口に家族といっても、大家族は四世代同居家族から小家族はひとり暮らしまでであり、それらの家族構成もさまざまである。血縁家族をもたないひとり暮らし老人でも、家族同様に親しい友達や近隣をもつ者もある。飼い犬などのペット動物もたいていは家族の一員となる。ここでは心身への安定・不安定要素として、家族の概念をこうしたやや広い範囲でとらえたほうが適切であるように思われる。

健康への影響の具体的な例としては、家族の健康状態および家族の理解と協力が挙げられる。家族のなかで心配ごとや病気の者があれば、心身ともに負担がかかってくる。通常は義務感や気力が働くから、自分自身の健康に支障はないが、他方、負担が過重になると自分自身も健康を損なう場合がある。寝たきりの家族の介護に疲れきってしまうというケースは、後者の例である。

日常生活における家族の理解と協力も、健康に影響する重要な環境ファクターとなる。家族は最も身近な相談相手であり、この相談窓口が常に開かれ、日常生活における諸問題の解決に助言や助力を与えてくれる場合、健康に良い影響をもたらすであろう。反対に、コミュニケーションがうまく行われない場合は、ストレスの原因ともなり得る。また自分自身も家族や社会から必要とされている（つまり役に立つ）ということは望ましいことであり、生きがいとなるから、健康長寿に結びつくであろう。

3. 生活環境

生活環境という概念はさまざまなとらえ方ができるが、ここでは人々の健康に直接または間接にかかわりをもつ広義の生活環境として、自然環境、衣食住の生産と消費の環境および文化・社会の環

境を含むものとする。

第1に自然環境は、太陽の光と熱、大気、水、土壌といった生物の生息にとって基本的な要素が汚染されていないかどうか、そして自然の生態系が破壊されていないかどうかという問題である。私たちは自然の恵みなしに健康に生きることはできないから、自然環境保護は最も重要な健康ファクターといえる。

第2に衣食住の生産と消費の環境は、簡単にいえば、何を、どのような方法で、どのくらい、生産し消費するかということである。それは私たちの健康に直接の影響を与えるのみならず、自然環境や後に述べる文化・社会の環境に与える影響を通して、間接的な影響をも及ぼしている。

衣食住の生活は、基本的にはやはり自分自身で管理するものであることに違いはない。たとえば、寒いときに薄着をする、夜ふかしする、食べすぎる、食品の安全性に注意しない、住居の衛生管理を怠る、等々の生活行動は自己管理が劣る例である。ただし自己管理によって健康が維持できるというためには、安全な衣食住の手段が確保できること、そして安全性についての完全情報が消費者に与えられていることが前提とされなければならない。つまり生産と流通の問題であると同時に、供給される物やサービスの質について消費者が評価をくだせるように、また選択できるように、商品に関する情報が公開されるという消費者主権が確立していることが必要である。

人々の健康にとってプラスとなる物やサービスが生産されているかどうか、またどのような廃棄物（廃液、排気ガス、煤煙、塵）が生産および流通のプロセスで産出されているか、という問題に対する市民の関心は、近年ますます高まってきている。物、サービス、廃棄物、これらのアウトプットは、第1に私たちが直接入手し消費することによって、第2に、自然環境に影響し、私たちがその自然環境を日常的に享受することによって、第3につぎの生産プロセスへのインプットとなることによって、健康状態にさまざまな影響を及ぼすからである。

生産と流通のプロセスは、周知の通り、生産要

素と生産技術によって決まってくる。生産要素とは、自然資源（太陽の光と熱、空気、水、土地、森林など）、原材料、労働、機械設備等の、物やサービスの生産に欠かせない諸要素をいうが、これらの種類、質、量は、採用される生産技術に大きく依存している。すなわち、心身の健康づくりに有益な物をつくる技術と、逆に有害な物をつくる技術とでは、それらが相当に異なるのである。

たとえば野菜を生産する場合を考えてみよう。自然農法の技術では、野菜の種と太陽と新鮮な水・空気・土、人間のゆき届いた手入れ、それに適当な耕作用具が用いられる。これに対して化学農法の技術では、野菜の種、農薬、化学肥料、ビニールハウス、室温管理コンピューター等々を備える化学農場に、少数の人手が加わる。前者の技術は、自然の生態系に即した伝統的技術に基づいている。他方後者の技術は、戦後新しく開発され、「経済効率」の高いものとして急速に普及し、技術変更であるにもかかわらず一般には「技術進歩」と呼ばれた。しかし近年では、このような化学農法による農産物の健康に与える有害性が専門家や消費者の間から強く指摘されるようになり、自然農法や有機農法の技術を採用する生産者が増加しつつある。

このように昔からの伝統的技術を学び継承する、あるいは応用する、という生産や流通のプロセスは、近年少しずつ普及してきた。だがその一方で、先端科学技術の果てしなき追求によって、生活環境が破壊されたり、新たな倫理問題が生み出されているのも事実である。もちろん、近代的技術が人々の健康や福祉に寄与している部分も少なくない。とくに、危険を伴う作業や重労働の仕事が機械によって代替される場合や、障害者の自立した生活が種々の福祉機器や住宅設備によって容易となる場合などはそうである。伝統的技術の再生をも含めて、生活環境づくりに役立ち、したがって健康づくりに貢献する技術開発こそ、真の技術進歩といえるのではないだろうか。

こうしてみると、健康を守るための衣食住の生活は消費者の自己管理が基本とはいえ、生産者としても、流通者としても、そして科学技術者とし

でも、生産と消費の環境づくりに参加するというグループ管理も重要となるわけである。ここに行政の積極的な施策とバックアップが必要とされることはいうまでもない。

健康にかかわりをもつ生活環境として、第3に文化・社会の環境が挙げられる。都市の過密化による自然環境の衰退、ゆとり時間の喪失、技術の高度化、情報の氾濫などが進むにつれ、不安因子や危険因子が増大し、これらは往々にして心の病をもたらしている。近年にみられる自殺の増加、さまざまな形態のいじめや暴力の陰湿化は、その顕著な表れとみられよう。飽食時代におけるこのような精神の貧困を救済しようと、最近では芸術活動や宗教活動が盛んに行われるようになり、また失われつつある土着文化を復興させる運動も各地で起こりつつある。

余暇を楽しむゆとりもなく長時間働きづめの人々の精神的ストレスも、現代文明病のひとつであり、労働環境条件が心身の健康に及ぼす影響はきわめて重大な問題となってきている。ここでは文化論はさておき、経済に関連の深い働く場の環境についてもう少し説明を加えておきたい。

労働は、私たちの日常生活に欠かせない最も基本的な生産活動である。労働の種類には、市場において物やサービスを生産するための労働、炊事、洗濯、掃除などの家事労働や家族の養育、介護にたずさわる労働、そして地域活動などボランティアとしての労働がある。伝統的な経済学においては、これらのうち労働市場における労働のみが「労働」としてとらえられ、その他の労働はむしろ「余暇」とみなされる。しかし生産的である限りにおいて、無報酬の「余暇」活動も国民経済および社会福祉に寄与しているわけだから、「労働」と考えるべきである。ここでは上に挙げた労働すべてを、すなわち職業労働（市場労働）、家庭内労働（家事・育児・介護労働）、およびボランティア活動（地域活動）を「労働」とみなすことにしたい。

私たちはたいいてい、職場、家庭、居住地域のそれぞれにおいて、何らかの仕事をしている。つまりひとりの人が同時に、職場の労働力であり、家

庭の労働力であり、また居住地域の労働力ともなるということである。そしてこれらの労働力の源泉となるのが、「健康」であり²⁾、また「適度な労働」は、心身の健康保持にフィードバックする。そこで、これらの労働力としての人々の健康をとりまく環境条件をつぎに吟味しておこう。

職場の労働環境条件には、とくに安全衛生が確保されているか、労働時間が長すぎないか、適正な訓練や研修および能力発揮の機会が得られているか、働く人間にとって生産技術が適応しているか、民主的なルールが確立しているか、などの問題がある。これらの環境や条件が職場に適切に備わっていない場合は、そこに働く者に肉体的疲労や精神的ストレスを導きやすく、病気や事故の誘因となる。

家庭内労働は、その大半が肉休労働であるが、生活に必要な労働であるから、本来職業労働と無理なく両立しなければならないものである。しかし職業労働時間が長いことや職場のストレスなどから、家事や育児に十分な時間がとれなかったり、家事・育児の労働が過重となったり、ゆとりの時間がなくなるなどのしわ寄せが増えている。有職者のなかでも、このしわ寄せをより多く被っているのは、ほとんどの場合女性というのが現状である。女性が職場の労働、家事労働、さらに老親介護まで引き受けて共倒れとなるケースや、家庭内労働のために職業をあきらめるケースなどはその顕著な例である。

ボランティア活動は、居住地域の生活環境改善のための運動を行ったり、各種の福祉サービスを提供するなど、コミュニティの場における奉仕的労働である。

ボランティア活動に参加している住民は一般に社会参加意欲が高いが、元気で、時間的余裕のある場合もあれば、必要にせまられて時間をやりくりしながら活動する場合もある。前者の場合、適度な地域活動はとくに中高年者にとっては、地域福祉に貢献すると同時に彼ら自身の健康増進にフィードバックするであろう。他方、とくに後者の場合、企業や行政の対応によっては住民が被害を受けることもしばしば起きる。

このように、さまざまな場における労働は、その環境条件によって健康に深いかかわりをもつことがわかる。

4. 医療福祉の環境

病気のとき、心身障害をもつとき、年老いて体力が衰えたとき、医療サービスや福祉サービスはそれらの困難を乗り越えるための力強い助けとなるはずである。医療福祉サービスを上手に利用するならば、健康の回復・維持にプラスになることはいうまでもない。この意味での自己管理は、やはり安全で有効性の高いサービスを確保できると、自分自身の健康状態や生活状況に適したサービスを選択できること、サービスの内容や利用方法についての情報が得られること、などが前提とされなければならない。

健康を損ねたときに医者にかかるかどうかは、消費者の判断に依る。しかし医療サービスが他の消費財やサービスと異なる点は、ひとたびかかるとその後のサービスの内容や量は、通常は、専門家である医師の裁量にゆだねられることである。もちろん、適切な指導や有効な医療サービスの提供は、患者の健康回復に大いに助けとなる。しかし、他方において検査、投薬、注射、手術、等々が過剰に行われたり、医療過誤が起きるなどによって、医療サービスが直接的に（図2の円中への矢印）患者の健康状態にマイナスの作用をもたらす例も少なくない。検査づけや薬づけの誘因のひとつが、「そうすれば診療報酬が多くなる」という従来の診療報酬体系の欠陥にあることはすでに多くの専門家によって指摘されてきたところである³⁾。

医療サービスの費用は、相当の部分が公的医療保険および国庫によって賄われているが、真に有効かつ安全な医療に対して公的負担がなされているかどうかは、また別のチェックが必要である。現在、公的健康保険制度は対症療法を柱とする近代西洋医学の医療と一部の漢方医療を適用対象としている。その他の漢方医療および自然医学に基づく医療サービスは、全く適用の外にはずされている。漢方医学や自然医学の有効性が明らかになり、これらの医療に対するニーズも増大しつつあ

る今日、このような財政の負担と給付の現行体系は、消費者（患者）に医療サービスの機会均等を与えていないことになる。さらに、自然医食療法によって健康の回復・維持・増進を図っている人々は、一方で健康保険料を負担しながら、他方で「自己管理」と「自己負担」によって健康を守る努力をしているわけであるから、公平性の観点からも公的健康保険制度の再検討が要請される。

福祉サービスは、障害者や老人の自立と健康維持を側面から援助するものであり、高齢人口の増大とともにそのニーズは高まる一方である。ただし老人といっても、手厚い介護を必要とする者から元気でほとんど自活できる者まで、個人個人によって福祉サービスに対するニーズの差は大きい。住み慣れた地域で暮らし続けることのできるように、個人個人の健康状況や生活状況に適したサービスを受けられるしくみがあるならば、安心した生活を送ることができよう。また施設、住宅設備、道路交通環境などハードの面の改善も、病気や怪我の予防安全に欠かせないものである。

医療福祉の環境は、最も身近な地域にあって、病気の予防から健康回復・増進まで、健康を支える助けとなるものを指すが、実情は必ずしもそうでないものや逆に有害なものさえみられる点に注意しなければならない。

5. 環境間の相互関係

健康をとりまく環境を、ここでは大ざっぱに家族、生活、医療福祉の3つに分けて、それぞれが健康とかかわりあいをもつことを前項2～4で概観した。つぎに、これらの各環境が相互に独立のものではなく、関連し合っていることを簡単な例示によって付け加えておきたい（図2の環境相互間の矢印）。

家族と医療福祉の環境については、たとえば核家族化や女性の職場進出によって家族の介護能力が低下し、医療福祉サービスのニーズが一層高まる（家族の環境→医療福祉の環境）。医療福祉サービスの充実により、体の不自由な老人や障害者の自立が助けられ、家族の健康や家族の人間関係にプラスの効用がもたらされる（医療福祉の環境→

生自体の直接禁止または抑制、課税、使用料金徴収などによって社会的費用を内部化することが望ましい。このような経済的インセンティブによって、環境破壊の生産・消費のシステムよりも自然保護の生産・消費のシステムの方が有利となるように、経済活動を誘導することは可能である。

「適度な労働」については、近年、若中年期の長時間労働を短縮して過労を防ぎ、高年期には引退の代わりに短時間労働機会をつくり、適度に働けるようなワークシェアリングへの要望が高まっている。

にもかかわらず、ワークシェアリングは現実にはほとんど普及していない。生産技術の高度化のみが追求され、競争激化によって生活のペースが加速された結果、一方では働く人々の生活時間のゆとりを逆に減少させ、他方では技術と人間の間の不適応（ミスマッチ）を生み出しているのが実情である。おそらくこのような経済システムが、人々に生涯適度に働き続けることを困難にさせているのであろう。

当面は、労働時間短縮や就業における年齢差別の撤廃（過渡的には定年延長）を制度化することで、労働環境を整備していくほかないであろう。しかし長期的にみるならば、結局私たちの労働環境も、どのような生産技術を選択するのか、どのような物・サービスを生産・消費するのか、という経済活動にかかっているように思われる。最近では、大都市を離れたところで小規模な共同体をつくって、自然と生活が一体となるような地域の生産活動を行う人々も徐々に増えつつある。そのような労働活用型小規模生産が経済的に成り立ち、安定して続けられるように、金融および財政面で援助するならば、人間らしい労働を高齢期まで続けられる場が拡大するはずである。

健康長寿を支える第3の要素「精神衛生」については、経済的インセンティブが直接的に働くというよりも、むしろそれが自然環境、適度な労働の環境、食生活の改善を促すことを通して心身のストレスを減少させると考えることができる。また、身近に相談のできる人々をもつ近隣コミュニティの育成や、地域福祉の相談の場や情報サービ

スなどの充実のために、地域の行政がバックアップし、必要な資源配分を行うことも有用であろう。

「食生活」については、成人病が食生活と密接な関係にあるという医学の情報が示されるにつれ、食物の安全性および穀菜食に対するニーズが高まってきたことが指摘されよう。農薬、飼料添加物、食品添加物などの使用に対しては直接規制する、自然農法または有機農法による生産・流通に対しては、都市においても農村においても土地利用や流通ルートの規制を緩和する、さらに経済的助成策によって普及に努めるなど、健康長寿のための食料供給への政策的対応が望まれる⁶⁾。

最後に、健康長寿にとって基本的に最も重要な“自分自身による健康管理”については、適切な自己管理の努力がなされるように、教育、消費政策、医療政策などによって啓発、促進することができる。正しい食生活や運動に関する知識、病気や障害に対する民間の手当法などの心得は、個人個人の健康管理の向上に欠かせないものである。これらのいうなれば健康管理術を、家庭、学校、社会一般の場において教育する、あるいはキャンペーンすることの効果は大きいと思われる。近年における分煙ならびに禁煙運動や、タバコへの消費課税⁷⁾はその一例といえよう。

経済的インセンティブによって、より一般的に健康の自己管理を促すのは、病気になれば有形無形の費用がかかるという費用意識をもつことである。医療費の一部自己負担は、過剰受療の抑制という効果をもつとともに、病気にならないよう健康努力を促す効果を期待するという意味がある。

このように、経済活動が健康の経済システムをつくりあげるように、公的な諸政策および民間の諸活動、また市民の努力によって誘導されるならば、健康水準が高まり、同時に医療費負担の軽減と経済安定が得られ、生活満足度の高い長寿社会への展望が開かれるであろう。

注

- 1) 国民健康調査は、1986年より国民生活基礎調査に組み入れられ、有病率の定義も若干修正された。この新しい統計によると、1986年の有病者率（人口1,000人に対する有病者数）は287.8という高さであ

- る。なお、健康の指標をめぐる最近の議論については、A. カリヤー^[1]が参考になる。
- 2) 労働力に焦点をあてて健康政策の重要性を述べたものとしては、三上芙美子^[8]を参照されたい。
- 3) たとえば、V. フックス^[2]、最近の文献では稲田^[3]を参照。
- 4) ここでいう「市民」とは、「高度大衆社会」の大衆ではなく、むしろ「大衆人への自己懷疑を發展してゆく知識人」をも含めた庶民を指す。西部^[13]を参照。
- 5) 「場の倫理」とは、神川^[4]によれば、「身の回りの状況との関係を切り離して、われわれの行為や心情の良さを語ることは許されないという倫理的見方」である。
- 6) 近年の EC およびイギリスの農業政策は、有機農業重視へ転換が図られたと、中村^[12]によって報告されている。その具体策は「従来の農産物価格支持を抑制し、浮いた予算を生産性向上や食糧増産で傷ついた自然環境の修復などに用いる」、さらに「化学肥料や農薬の使用量削減を奨励し、そのような対応によって粗収益が2割以上減少した場合には、EC から減産補償金を支給する」といった内容のものである。
- 7) E. ルウィットとD. コート^[7]は、タバコ税が消費に与える影響が若年層に大きいことを、実証分析によって示唆している。
- [3] 稲田献一「健康保険診療報酬について」宇沢弘文編『医療の経済学的分析』、日本評論社、1987年。
- [4] 神川正彦「福祉世界の形成にむけて」『季刊・社会保障研究』第22巻第2号 (Autumn 1986)。
- [5] 古守豊甫、鷹野テル『長寿村・短命化の教訓——医と食からみた桐原の60年——』、樹心社、1986年。
- [6] 厚生省病院管理研究所資料「21世紀の医療供給体制等に関する有識者アンケート」『21世紀へ向けての新保健医療体系の確立に関する研究』1987年3月。
- [7] Lewit, E. M. and Coate, D., "The Potential for Using Excise Taxes to Reduce Smoking," *Journal of Health Economics*, Vol. 1, No. 2 (August 1982).
- [8] 三上芙美子「高齢化社会における労働意欲——予防の経済学を考える」『ESP』164号 (1985年12月)。
- [9] 森下敬一『長寿学入門』、美土里書房、1986年。
- [10] 森下敬一「否定できぬ長寿郷の存在」『朝日新聞』1987年6月21日。
- [11] 森下敬一『自然医学の基礎』、美土里書房、1980年。
- [12] 中村耕三「有機農業重視に踏み切った EC」『エコノミスト』1987年10月27日号。
- [13] 西部 邁『大衆社会のゆくえ』NHK 市民大学テキスト、日本放送出版協会、1986年。
- [14] 職業研究所『中・高年婦人労働者の労働と健康・体力との関連に関する調査研究』、1981年。
- [15] 宇沢弘文『自動車の社会的費用』、岩波新書、1974年。
- [16] Victor, P. A., *Economics of Pollution*, Macmillan, 1972.
- (みかみ・ふみこ 社会保障研究所研究員)

参考文献

- [1] Culyer, A. J., ed., *Health Indicators*, Martin Robertson, 1983.
- [2] Fuchs, V. R., *Who Shall Live?—Health, Economics, and Social Choice*, Basic Books, Inc., 1974.

生活保護行政と「適正化」政策（2）

武 智 秀 之

Ⅲ 環境変化にともなう行政対応

1. 新しい結核予防施策とその限界

昭和20年代半ば頃より、結核死亡者数の激減や結核患者数の急増、特に入院患者数の増大が起こり、福祉・保健行政をとりまく環境は急速に変容していた。そのため厚生省は環境変化にともなう新しい行政需要の顕在化に対応し、それを充足させるために、療養ベッド数の増加や専門職員の増員などの新事業を講じなければならなかった。そして需要の発生原因を行政機関が把握し、最終的には健康診断事業と予防接種事業を国民の間に浸透させることにより、福祉・保健行政全体の費用負担を軽減させる必要があった。すなわち、予防施策を徹底させることを通じて、需要の発生自体を制御する方策を採用することが期待されたのである。

しかしながら医療ケアの需要は潜在的に際限なく、しかも医療技術の発展は福祉・保健行政の活動領域を切り開き、新たな需要を作り出すことになってしまったのである。さらに当時は結核予防施策が開始されて数年しか経ておらず、厚生省公衆衛生局は供給体制の安定を優先させた。そのため、公衆衛生局の新しい施策は消極的なものになってしまった。以下論述するように、特に健康診断と予防接種の実施率はまだ低かったため、需要発生を制御する効果はあがらず、結核患者の顕在化に拍車をかけるだけであった。

（1）健康診断と予防接種の実施状況

厚生省公衆衛生局が管轄する健康診断には、乳

幼児を除く全国民を対象とする「定期的なもの」、結核に感染するおそれのある業務に従事している者を対象とする「定期外のもの」、以上2つが存在する。まず、定期的健康診断・予防接種の実施状況を検討してみよう。たしかに昭和30年から定期健康診断の対象者範囲を拡大したため、受診者数は30年に2,653万1,000人、31年に2,988万8,000人、32年に3,315万2,000人と増加する傾向を示している。ただし、健康診断の実施状況を実施者別にみるならば、定期健康診断の実施状況はきわめて低調であるといわざるをえない。学校教育法に基づいて学校長が学徒・職員に実施する健康診断実施率は80%以上の数字を示していたのに対して、結核予防法に基づき市町村長が一般住民に実施する健康診断受診率は昭和31年が12%、32年が16.8%、33年が21.5%にすぎなかった。なぜ結核対策の中心に据えられていた健康診断と予防接種は、実施率が低調だったのであろうか。

その理由として3つ存在する。ひとつは健康診断と予防接種に要する費用の問題があげられよう。昭和30年まで受診者に対する費用負担について厚生省が示していた自己負担率は、患者家族の自己負担が20%、旅館・理髪店等の接客業従業員や一般市民が90%であった。この高い負担率を考えれば、一般市民が健康診断や予防接種に必ずしも積極的な関心を払わなかったことは容易に推察できるであろう¹⁾。昭和30年に健康診断に要する費用について実費徴収の減免率が一部変更されたが、結核の健康診断・予防接種に要する費用が全額公費負担となるのは、昭和32年まで待たねばならなかった。

さらに、健康診断や予防接種の励行を図るためには、実施義務者や受診対象者を正確に把握して指導することが必要である。しかしながら、保健所において実施義務者と受診者の把握が的確ではなかった²⁾。これが2つ目の理由である。

そして3番目の原因は、弱体な実施体制であった。当時、保健所の設置について保健所法では、おおむね人口10万人に1ヵ所の設置を基準として交通事情、その他諸般の事情でこれを伸縮する規定をおいていた。しかしながら、昭和28年以降の町村合併進行にともない、従来の保健所管轄区域に変動が起きて、A・B・Cという規格上の管轄人口と現実の管轄人口との間に大きな隔たりが生じてしまったのである³⁾。

さらに保健所の実施体制不備は設置状況だけにとどまらず、組織内部の人員にまで及んでいた。たとえば、保健所職員の充足率は昭和32年の段階で65.5%という数字を示していたという。特に医師の充足状況はひどく、全国平均39.4% (県レベル35.6%, 市レベル65.5%) というのははだしく低率となっていた。保健所職員の人件費に対する当時の国庫補助は基本給の3分の1であり、諸手当を考えると実際は5分の1程度の補助内容でしかない。そのため地方自治体は保健所職員の充足に熱意がなく、県や市は使用料等の収入によってかろうじて自己負担を3分の2程度まであけて、国庫補助の低率を補っていたという。また、貸付金制度や国内留学制度の設立などの医師充足策にもかかわらず、医学部の学生が臨床に携わることの少ない保健所勤務を志向しないため、その効果は十分あがっていなかったのである⁴⁾。

生活保護施策は社会保障の施策体系において、他施策の成熟度にきわめて敏感な特質をもつ。そもそも生活保護は生活困窮者に対して最低限度の生活を保障する最終的な救済であるため、社会保障体系における根幹たる位置を占めている。社会保障の各制度は各時代の要請に応じてそれぞれが創設された事情もあって、生活保護施策と他施策との間を調整して国民の需要を充足させることこそ第1の課題なのである。たとえば、公衆衛生局は結核の発生に対して事前に予防対策を講じてお

くことが理想的で好ましい。しかしながら結核予防施策はこの時期、需要そのものを抑制する効果をあげることができなかった。結核患者急増による医療扶助費増大という、社会局の抱えた難題を解決する手助けにすらならなかったのである。

2. 行政裁量の構造

(1) 問題の表出

昭和28~32年にかけて、生活保護施策の実施機関はさまざまな外部機関から監査を受けた。たとえば、昭和29年度予算編成の参考資料とするため、大蔵省地方財務局(部)は昭和28年に医療扶助を中心とした生活保護費監査を実施した⁵⁾。この監査結果は、昭和29年度予算編成において大蔵省が厚生省に生活扶助基準据え置きを認めさせる、決定的な証拠になったものと思われる。

また、行政管理庁は戦傷病者戦没者遺族等援護法、結核予防法、国民健康保険法の運営について行政監察を実施してきた。その後、社会保障制度検討の一環として、昭和29年2~4月にかけて全国の福祉事務所817ヵ所のうち188ヵ所(実施率23%)を選んで「生活保護行政監察(第1次)」を行った⁶⁾。

さらに、会計検査院は昭和29年9月、東京都で抽出的に5福祉事務所、約300件の医療扶助単給世帯を対象に調査を行った。昭和30年には15都道府県で325ヵ所の福祉事務所のうち53%にあたる172ヵ所の福祉事務所において、医療単給世帯について実施調査をした⁷⁾。これらの外部監査によって明らかにされた問題点は、①収入認定と扶養義務の問題、②医療扶助の問題、の2点にまとめられる。

まず行政管理庁の監査報告によると、保護業務一般の運営については118ヵ所の福祉事務所を対象に3,709件の保護ケースが調査され、そのうち不適正件数は1,317件(35%)であったという。その内訳は漏給136件(11%)、濫給1,181件(89%)となっている。この濫給のケースを「扶養(扶養義務者の調査あるいは履行等の実施されていないもの)」、「資産(資産能力等の活用が行われていないもの)」、「収入(扶助額決定における収入認

表1 濫給ケース形態分類表 (昭和29.11)

区分	総数	内訳				
		扶養	資産	収入	支出	その他
濫給	908件	99件	11件	602件	40件	156件
比率	100%	10%	1%	67%	4%	18%

出所：行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史（Ⅰ）——勧告と改善措置——』。行政管理研究センター，1978，465頁。

定の不適正なもの）、「支出（扶助額決定における最低生活費算定の不適正なもの）」の4つに区分すると、収入認定の不適正なものが3分の2以上を占め、次いで扶養義務に関するものの順となる⁸⁾。このような濫給はいったい何に起因するものと考えられていたのであろうか。

3つの行政機関の監査報告に共通する指摘によると、それは現業員たちが実地調査を励行していなかったことに存するという。たとえば、扶養義務者の把握・履行について積極的な意欲が乏しく、扶養義務者が存在するにもかかわらず本人の申し立てにより安易に保護認定を行っていたことが、行政管理庁により指摘されている。また、収入認定の不適正の場合、本人の申請を鵜のみにして実地調査を行わずに保護を決定し、漫然と継続して保護していたため、収入の認定漏れや過少認定が見られたというのである⁹⁾。この実地調査の不励行は人員の不充足と深く関係しているものと思われる。すなわち、昭和26年の社会事業法制定の直後に福祉事務所制度実施へ反対運動が起こった。その政治折衝の結果、社会福祉主事の数は法定数の8割とすることになったという。同年の生活保護法改正案でも社会福祉主事の人件費は地方財政平衡交付金で支出されることになったため、地方財政の悪化していたこの時期に人件費が十分充足されていなかった¹⁰⁾。

次に、外部監査が明らかにした2番目の問題点について述べてみたい。医療扶助以外の各種扶助には厚生大臣の定める詳細な基準が存在しているため、保護の決定はそれに依拠して末端の現業員自身が実施できた。しかしながら医療扶助の場合、当時生活保護法独自の医療基準が存在していなかった。たとえば、診療の指針は結核予防法関連法令、患者の入退院や入院中の看護については医務

局の基準、費用については健康保険の基準に依存しがちだった。また、保護の決定や実施にあたるのは福祉事務所の職員であって医師ではないが、現業員たちは決定に関する審査能力に欠けていたため、事実上外部の医療機関の判断に委ねられてしまったという。要するに、濫給は複雑な医療扶助制度の特性に由来する旨が述べられていた。その他医療扶助については、①初診券の取り扱いが不明確となっていたこと、②医療券における適及発行と負担区分の不記載、③付き添い看護の承認基準不正確、④入退院基準の未設定、⑤医療機関に対する実地指導・立ち入り検査の形骸化、⑥補正性の原理の未定着、が指摘されていたのである¹¹⁾。

以上、昭和29～32年にかけて外部機関により明らかにされた問題点を、収入認定と扶養義務、医療扶助の2点に区分して説明してきた。これらの監査報告書は広範囲の調査に基づいているため、当時の実施過程の一側面を微視的視点から理解するための数少ない資料といえる。この資料から厚生省に提示された問題点を知ることが可能であり、これらは後の厚生省通達に強く反映している。しかしながら、それらは予算編成資料や改善勧告の性格を有するため、その内容だけをもって真の実態であると判断することは少々短絡的かもしれない。そこで次に、現業員の裁量行為に着目しながら、濫給の構造に関する新しい解釈をつけ加えることにしたい。

（2）濫給——もうひとつの解釈——

当時の現業員たちには、保護申請者に対する安易な同情心のため、取り扱い指針に従って厳正な取り扱いを行わずに医療扶助単給の資格要件を緩和し、被保護者の利益のみを考慮する傾向があったといわれる¹²⁾。適正化以前と適正化の時期との処遇内容をケース記録によって比較検討した仲村優一によると、適正化以前のケース記録には保護決定（収支認定）の過程に関心を寄せることが希薄で、対象者の性格や心理に興味をもったものが多く見られたという。また、認定調査の方法それ自体が杜撰であり、記録上もこの面をあまり詳細に表現しようと努力することが少ない、と分析さ

れている¹³⁾。このケース分析による裏付けからも容易に推察できるように、福祉事務所発足から数年しか経ていない昭和30年前後の段階では、ケースワーク理論も現場に定着しておらず、現業員や査察員は専門職職員としての価値体系を保持できなかったのかもしれない。

しかしながら、ここで注目すべきことは実施体制の未整備や専門職業主義の未成熟だけでなく、生活保護申請者の性質が大きく変容していることであろう。前に生活保護施策の実質的な機能が所得保障から医療保障へと比重を移行させていたことを指摘したが、このことは保護申請者それ自身の特質が変化していたことを意味する。では具体的にどのような対象者へと変化したのであろうか。

ここで類型化した5つのケースのうち、生活保護法が制定されたときに主として想定されたのは、実収入が最低生活基準よりも低いA・Bである。しかしながら、昭和20年代後半以降はC・D・Eのケース、医療扶助のみを申請する「医療扶助単給」のケースが多数を占めるに至った。すなわち、いままで比較的収入の少なかった世帯が、世帯構成員の疾病のために、医療扶助単給を受けざるをえない状況に追い込まれたのである。最低生活費以上の収入のある世帯にとっては、あえて生活水準を下げなければならないことになる。それゆえ、行政管理庁の行政監察報告書等でも触れられていたように、その世帯が収入を過少に申告しようとしたことは想像に難くない。

また保護の実施機関においても、医療扶助単給世帯が生活程度を最低生活水準にまで落とさなければならない事情を考慮したのかもしれない。過少申告を発見したとしても、これを厳重に指摘して廃止・停止・自己負担増の措置をとることは酷であると考え、申告をそのまま黙認したものと思われる。会計検査院厚生検査課長として生活保護監査を指揮し、要保護者、被保護者、保護実施者とも異なる第三者の立場で医療扶助の実情を見ていた中島尚文は、会計検査院の内部雑誌のなかで次のように当時を回想している。

「……長期入院を必要とする患者（多くの場合結核患者）が発生しなければ、立派に暮らし

てゆける家庭で医療費の支出ができなくて扶助を受ける場合、その生活費を最低生活基準額にまで切り下げなければならぬことは、扶助を受ける以上法律で定まっているのだから当然のことであっても、実際問題としてはなかなか困難なことであって、ここに人情の機微というか弱点というか実施に当たっての困難性がうかがえる。このような医療単給のケースはむしろ生活保護の体系から切り離して、別途、社会保障の方法を講ずべきではないだろうか」と、この監査に従事した者は皆一様に考えさせられていたところである¹⁴⁾。

この中島の発言のなかで示されているように、濫給は現業員の専門職業主義の未成熟だけでなく、生活保護制度に内在する欠陥にも起因していた。環境が劇的に変容していたにもかかわらず、厚生

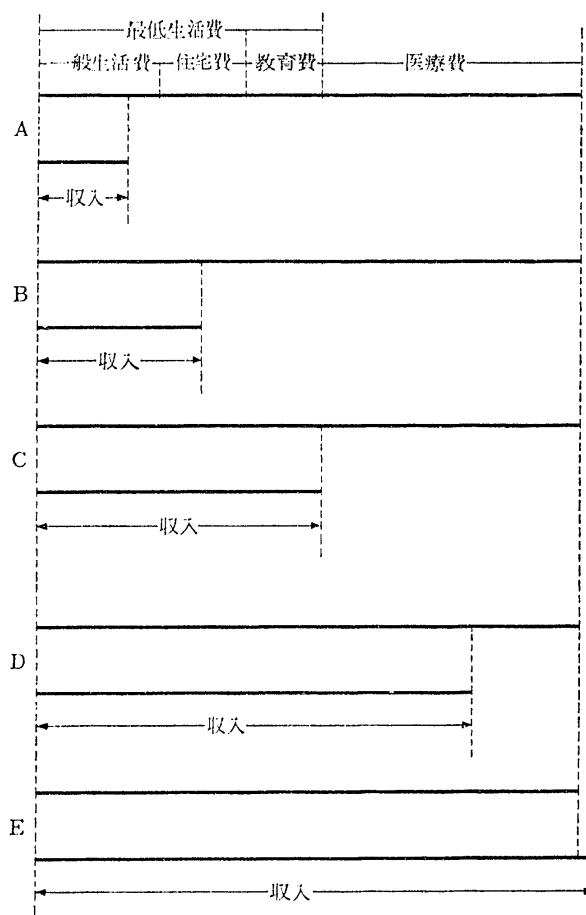


図1 保護受給者の5類型

省は実施体制の整備を放置し、外部監査が行われるまで医療扶助の仕組み改善を怠っていた。不必要な支出は批判されなければならないにしても、そこで行われていた現業員たちの「濫給」には、むしろ環境の変化によって矛盾してしまった制度を自らの裁量で修正・補足している事実が内在していたのである。貧困者を取りまく状況は複雑かつ多義的なため、準則で類型化することは至難の業であり、しかも国民も個々の条件に合う取り扱いを要請している。逆の観点からすれば、行政側も環境変化に対応するまでの間は、供給過程を管理運営するために現業員の裁量へ依存せざるをえない。要するに、福祉行政に裁量が不可欠な存在だということであり、末端の現業員は組織の政策(=統治意思)に従うべきか、それとも対象者を志向すべきなのか、常にジレンマに陥る立場に立たされている。それゆえ、少なくとも「濫給」の責任を現業員や査察員のみに問うことは、その一面のみを故意に強調していることであるといわざるをえない。

3. 行政統制の過程

これまでの記述における中心的な主題は、生活保護施策を取りまく状況がきわめて変動的かつ予測不可能であった、ということである。スケジュールのなかで予測されていなかった偶然性が生ずる程度が高まったため、事前に立てられたスケジュールに基づく調整(計画による調整)は機能不全となり、前述したように、生活保護施策の理念は辛くも現業員たちの裁量によって支えられていた。

しかしながら昭和29年度予算編成を転機として、この裁量行為は濫給であると非難され、厚生省社会局はこの供給過程における裁量行動を緊急に統制する必要性に迫られた。現業員の関心を修正し、社会局の目的に適合させ、さらに自ら選好した新たな状況を再構成させなければならなかった¹⁵⁾。要するに統制手段として、公式な権限体系やガイドラインによる調整よりも、フィードバックによる調整へ依存せざるをえなくなってきたものと考えてよい。この最大懸案たる裁量統制の問題は、

まず①事務監査強化の方策で対応され、次に②通達と全国担当課長(部長)会議、つまり意思伝達機能の強化が試行された後、③権限体系・人事体系の再編成をもって、対決されたのである。

(1) 緊急監査

さて、厚生省社会局は保険局医療課の技官を保護課技官として兼任させ、昭和28年11月から医療扶助の診療報酬審査決定状況の適否につき、19都道府県において緊急監査を実行した。10月中に審査決定を行った診療報酬明細表のすべてを準備し、これを一般診療分と歯科診療分に分類して、それぞれ10枚ごとに監査する方法をとった。また、該当都道府県の保険課技官、支払基金の責任審査員、審査委員会の委員、事務監査担当職員らが立ち会い、その意見を求める形式で進められた。19都道府県について10月中に審査・決定が行われた診療報酬請求明細書の総数は15万670件、5,350万7,580点。そのうち1割を監査対象とした。ただし、監査人員や日程が限定されていたので、実際に監査されたのは6,166件(検討総数に対して4%)、244万9,910点(検討総数に対して4.6%)である¹⁶⁾。

これらについて社会局が分析した結果、審査・決定の際に減点すべきものと認められたものは1,964件(実質検討総数に対して31.9%)、12万5,362点(実質検討総数に対して5.1%)であったという。これを診療項目別に見れば、注射科・薬事科・入院科の3つで件数81.9%、点数90.7%を占めている。これらの数字から社会局が確認したことは、都道府県の生活保護主管課に担当技官が不足しているために指定医療機関に対する指導・立ち入り検査等が適正に行われず、ということであった。

次に政府予算案成立後、昭和29年2月上旬に厚生省社会局は生活保護の全国担当職員打ち合わせ会議を開催し、その場で医療扶助に関する実態調査を指示した。その後、各県からの調査結果が5月1日の段階で34都道府県集まり、社会局保護課がこれを中間報告としてまとめた。この内容は5月10日から全国を5ブロックに分けて実施した医療扶助担当者会議において、次のように報告され

た¹⁷⁾。

まずは医療扶助単給世帯についての調査結果である。一斉調査対象5万5,985世帯のうち、保護の停廃止を受けたものは4,702世帯(8%),節約額2,258万6,782円であった。また、一部負担ないしその増額を指示されたものは7,789世帯(14%),節約額871万7,670円。合計すると1万2,491世帯(22%),節約額3,130万4,452円となり、一斉調査対象世帯のうち約2割が指示を受けたのである。

次に明らかにされたのは、入院患者の別世帯切り替え措置の実施状況である。前述したように、社会局保護課は別世帯切り替え措置(世帯分離)を長期入院患者に限り、例外的に認めていた。調査結果によると、8,686世帯のうち世帯分離の措置を受けたのは1,552世帯、全体の18%であったという。これを期間別に見ると、厚生省の方針を拡大解釈して入院当初より世帯分離をとっていたのが半数以上にも及んでいた。この結果から、世帯分離の適用範囲が広く解釈されて慎重に行われていない状況であった旨を、社会局は強く指摘している。

3番目に確認されたのは、付き添い看護の承認状況に関してである。看護承認件数3,147件、月額2,223万5,632円のうち、兼帯実施が発覚したのは330件(11.6%),月額259万3,089円である。その内容は2人付き(2人の患者で1人の看護婦)が3分の2以上を占め、看護期間は1ヵ月以上が3分の2弱となっていた。なお、調査を行った34都道府県のうち、兼業をまったく認めていないところは岩手、宮城、茨城、新潟、福井、香川、高知であり、一方、兼業の多いところと見なされたのは山梨、滋賀、和歌山、埼玉、岐阜、奈良であったという。この看護承認状況調査にて看護の廃止を行ったのは、207件、節約金額にして157万3,106円(月額)にも上った。

以上、2つの緊急監査について論述してきた。これらは監査対象が限定されていたものの、比較的簡単に現業員の傾向を確認・修正しただけでなく、濫給に対する直接かつ可視的なインパクトを与えたものと見てよいだろう。

(2) 事務監査：偏向の動員

昭和29年当時設置されていた福祉事務所1,031ヵ所のうち、社会局は「実施上問題のある事務所(実施体制の悪い事務所、保護率の推移に特に変化が認められるもの、前年度の監査の結果特に成績の悪い事務所、大都市の事務所)」を173ヵ所選出出した。この昭和29年度監査では、査察責務のある都道府県職員と「合同監査」を行う方式を採用し、監査の具体的な指導と方針の徹底を図ったという。特に医療扶助単給のケースにつき個別に検討した。具体的にいえば、ケース記録を中心に給付決定の過程(初回の面接、実地調査の状況、決定後の処遇状況等)を厚生省の実施要領に照らし合わせながら、適正に実施されているか否かが検討されたのである。また、昭和29年度までは主としてケース記録を調査する方法により監査を実施してきたが、昭和30年度の事務監査ではケース数を少なくして重点的に分析する方法を試みるようになった。それらの監査結果は共に収入認定と扶養義務調査に不適正ケースの多くを見出している¹⁸⁾。

しかしながら、この時期における厚生省監査の測定手法には数点において問題が存する。まず第1に、不適格者への給付ないし超過給付——濫給——のみ測定され、逆に資格要件を満たす者への未払い——漏給——は評価されることがなかった。すなわち、業務遂行の測定方法に偏向が導入されたものと理解してよい。「適正化」が鎮静化しはじめた昭和33年2月に行われた座談会のなかで、「とにかく保護率を下げればよい」という考え方は厚生省の「意に反する」という発言(厚生省社会局生活保護監査参事官 瀬戸新太郎)に対して、ある福祉事務所の所長は次のように反論している。

「しかしながら従来の監査を見ますと、厚生省の監査にいたしましても、とにかく監査に来られる方はそういった傾向が非常に強いのです。この保護法の監査の実施というものの根源は、乱給をなくし漏給をなくすということにかなりきゅうきゅうとしている、というだけではないが、漏給をなくすということについての指導があったかということについては非常に疑問を持

っております」¹⁹⁾。

第2に問題なのは、厚生省の示す事故率の測定要素である。すなわち、書類上の不備が発見されたものさえ不適正なケースとして扱われたという指摘がある。たとえば、戸籍謄本がないとか、扶養義務の照会が行われていない場合も、不適正として事故のなかに数えられていたという²⁰⁾。このことは、監査それ自体の性格が変容したことも深く関係している。日本社会事業学校（現在日本社会事業大学）研究科第1期生で、当時神奈川県民生局福祉課庶務係長を務めていた加賀美精章は、地方自治体の査察指導員が行うべき仕事さえ厚生省が強引に指導している旨を述べていて興味深い。少し長くなるが、そのまま紹介しておきたい。

「……日ごろの監査を、特に非常に保護費が膨張した、あの時期の監査を考えてみますと、どこもみんな保護費の膨張をいかにくいとめるかということにねらいがあったことは、これは否定できなかったわけですね。それで私どもも、確かにこれじゃいけないと思いながらもそのような監査に重点を置いてやってきました。厚生省も会計監査院も、受ける感じからいってはいくぶん同じような印象を受ける監査であったことはこれも事実ですね。

ところが、まあ今の段階になっていろいろ反省してみますと、私どもの監査はどうも福祉事務所の機能を無視した監査をしていたように思うのです。というのは、この監査で指摘しました事故というものを考えてみますと、査察指導員が気をつけてくれれば防げるような事故がその大部分ですね。これをわざわざ東京から本省が行って指導をしなければならぬというのは機能上問題があると思うのですよ。当然これは査察指導員の責任であり、所長の責任であって、従ってその指摘は査察指導員なり課長なり、所長なりがその事故の度合いに応じて強力にされるべきだったと思うのですね」²¹⁾。

このように生活保護法第23条に基づく事務監査は、表向きは「適正化」という言葉を用いていたが、自治体の担当職員たちにとっては保護費引き

締めを目的にした外部機関の監査と変わらなかった。実際には何らかの方法にて現業員たちも抵抗していたであろうが、行政過程における偏向の動員は次に述べる意思伝達機能の強化によって、さらに末端にまで浸透していったものと思われる。

(3) 適正実施通達の機能

一般に法令とは、法律、政令、省令等の法規範を指す。生活保護施策の場合、具体的にいえば、生活保護法、生活保護法施行令、生活保護法施行規則がそれに当たる。このなかには、施策の目的、実施機関とその権限、対象者の範囲、業務内容、業務遂行の手続きが定められている。ただし日本の場合、英米と異なり、法律に記載されている程度は必ずしも高くない。そこには大枠となる基本事項のみ規定され、細目は行政運用規則である通達・通知等にほとんど委ねられているのが実態である。法律、政令、省令、告示となるにつれて、行政運営の指針は詳細なものとして表示され、上位法規範の不足部分を補完する役割を果たすものと見てよい。

たとえば生活保護法第15条では、医療扶助の範囲として、①診察、②薬剤又は治療材料、③医学的処理、手術、その他の治療・施術、④病院又は診療所への収容、⑤看護、⑥移送、が規定されている。また同法第34条では、「医療扶助は現物給付によつて行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、金銭給付によつて行うことができる」と書かれている。

しかしながら「診察」とは具体的にどの範囲まで意味するのだろうか。現物給付が適当でないときとは、どのようなときなのか。そして、金銭給付はいかなる手続きを経て実施すればよいのか。この規定内容だけで推論することは、きわめて困難なのである。

それゆえ厚生省は給付ハンドブック・通達・全国主管課長会議の活用により、現業員たちの業務基準とさせている。たとえば、医療扶助の基本通知である「生活保護による医療扶助等の取扱等に関する件」(昭和24年4月1日、社乙発第92号)

のなかでは、①医療扶助の要否、その程度に関する決定、②医療扶助の方法、③医療券の交付、④医療券の様式、⑤医療券の支払い、⑥看護、⑦出産扶助、について判断基準を提供し、法令解釈の統一を図っている²²⁾。対象者と直接接触する行政末端の現業員たちからすれば、「憲法や法律は見なくても、否むしろ見ないで、もっぱら雨のように上級庁から降りそそぐ通達類に通暁することの方が忠実な吏僚として覚えがよい」²³⁾ ことになりかねない。このような管理運営方式は「通達行政」と呼ばれ、日本特有のものといわれている。

ただし、この時期に厚生省社会局が出した「適正実施」通達は常時のものと少し異なる性格を有する。まず第1は、入退院と看護の給付承認とについて、準則基準の細密化を試みたことである。前述した医療扶助の基本通知では、医療扶助が居宅治療を原則としながらも、「特に医師の診断又は証明により、居宅では真に医療の目的を達し難いと認められる場合（たとえば、急性疾患により手術を必要とする場合）等」に限り入院治療を認める」としていた。また、退院に関する判定基準は規定していなかった。これを昭和29年5月8日の社会局長通知、「生活保護法による医療扶助の適正実施」（社発第379号）第五項「入退院について」のなかで、結核性疾患や精神病の入退院取り扱いを細かく指示した。すなわち、結核性疾患の場合、以下の項目内容によることを要請したのである²⁴⁾。

1. 入院

- イ. 粟粒結核シユウブその他急速に入院加療の必要が認められるもの
- ロ. 外科手術療法等居宅通院では行い得ない積極的療法を適応症とするもの
- ハ. 環境上結核を伝染させる虞大なるもの
- ニ. 入院によらなければ診断及び治療方針等が決定し難いもの

2. 退院

- イ. 結核菌培養がおおむね三か月以上連続陰性で、安静度が五度以上に達したと認められるもの
- ロ. 外科療法を目的として入院、一応その目

的を達したとみとめられるもの

- ハ. 微量排菌者又は慢性良性結核患者であって当分の間、積極的な治療法を期待することができないものと認められるもの

- ニ. その他居宅療法によっても治療の目的を達すると認められるもの

この入退院基準を設定したのは行政管理庁の監察に示唆を得ているといわれているが²⁵⁾、黒木利克は準則基準の細密化を行った理由として、政治上のものと技術上のものとの2つをあげて、次のように説明している。まず、退院可能な者が医療扶助によって多数存在していることが監査にて判明し、濫給の典型として指摘されて世論の非難を招いている。患者の一部が活発な政治行動を行っている。それゆえに、これらの人々に退院してもらわなければならない、というのである。またさらに結核実態調査によって、要入院結核患者数137万人に対し病床数17万8,000しかないことが判明したため、入院加療を要しないと判定される者には退院を促進し、ベッドの効率的な使用を図る必要があった、と述べている²⁶⁾。

看護の給付承認に関する基本通知は、昭和26年10月29日の社会局長通知「生活保護法の医療扶助による看護の現物給付について」（社発第154号）であった。それによると当時、患者2人以上が看護婦等1人を兼帯することは原則として認められていなかったのである²⁷⁾。しかしながら、行政管理庁や厚生省の監査のなかで明らかにされたように、その取り扱い状況は症状に対する十分な検討を行わずに承認し、適正を欠く傾向も見られたという。ゆえに、厚生省社会局は昭和29年5月7日に局長通知「生活保護の医療扶助による看護の給付の取扱について」（社発第376号）を出した。そのなかで看護給付の承認要件を2つ示したのち、承認期間を26の病状例についてそれぞれ指示したのである²⁸⁾。

さて、適正化通達の特質として2番目にあげなければならない点は、それが制裁の裏付けある権威行使という形態をとることに存する。つまり、基準細密化を通して事実前提（Aという状況にBという対応をとる旨の情報）を送信しただけでは

なく、価値前提（対象者志向よりも能率性志向を優先する旨の意思）さえ伝達したことが重要なのである。

たとえば社会局は29年度予算折衝の最中、昭和28年12月8日、各都道府県知事宛に「生活保護法による医療扶助の適正実施」（社発第906号）を通知した。その初めで「医療扶助の適正化については種々配慮を煩わしているところであるが、最近の医療扶助の現況に鑑みこれが実施についてなお相当に考慮すべき点もあると思われるので、この際特に左記によりその実施に再検討を加えもって医療扶助の適正な実施を計るよう格段の配慮を煩わしたい」と述べる。そのうち、①医療扶助単給世帯の保護の要否・程度の決定、②医療扶助適用後の被保護患者の病状・世帯の状態、③初診券の活用、④診療報酬の審査決定、⑤指定医療機関に対する指導、⑥指定医療機関に対する指導監査、の6項目について、それぞれ外部機関や厚生省の監査によって明らかになった結果を新たな「状況」として定義し、次にその状況を地方自治体に伝えて適正な取り扱いを要請している²⁹⁾。

この価値前提伝達の極限的な例は、昭和29年に起きた基準撤回運動において、より鮮明なものとして表示された。つまり先に述べた入退院基準や看護承認基準の設定は、医療扶助の適用を受けていた結核患者にとって大きな脅威となる。この既得権を守るため、一部の入院患者を組織していた日本患者同盟（以下、日患同盟と略す）は、7月から各地で基準撤回運動を展開したのである。そして各都道府県にて座り込み運動を行い、群馬、茨城、千葉、栃木、岡山、徳島、愛媛では厚生省の通達方針を覆す回答を各知事から得た。そして7月27日には東京都庁で座り込みを開始した。

このような日患同盟の基準撤回運動は政府に警戒心を抱かせ、27日の閣議で厚生省通知「生活保護法による医療扶助の適正実施」（昭和29年5月8日、社発第379号）を確認し、これまでの実施方針を堅持することで了承した。厚生省もこれを受けて現行基準を変更しないことを再確認するとともに、「入退院基準、看護基準、患者心得の三通達の線を守るよう患者を説得せよ」という通達

を全国の療養所長に出したという³⁰⁾。さらに社会局は都道府県知事宛に7月29日、社会局長通知「生活保護法による医療扶助の適正実施について」（社発第591号）を発し、通達方針撤回の徴候に対して次のように強い遺憾の念を表明したのである。

『「入退院」『付添看護』については、実施以来、集団陳情等が活発に行われており、これについては、種々御配慮を煩わせていることと存ずるが、一部においては、これら集団陳情による交渉の結果として既定方針の撤回ないし実施延期による妥協傾向が見られることは極めて遺憾である。当省においては、七月二十七日閣議了解を得て、既定方針による実施が再確認され、絶対にこれを撤回する意思はないものであるから、了知のうえ、既定方針をまげることのないよう格段の配慮を煩わしたい』³¹⁾。

社会局はこの通達で確固たる態度を表明したのみならず、通達方針を撤回して日患同盟と妥協しようとした都道府県に対しては、保護費交付の停止という制裁さえいとわなかった。たとえば、7月28日に千葉県の蕨田厚生防災課長は厚生省に黒木保護課長を訪れ、日患同盟との調印までの状況を説明し、その了解を求めた。しかしながら社会局長通知の暫定的延期を示唆した蕨田課長に対して、社会局の黒木生活保護課長は、「厚生省通達は生活保護法により決められた基準で、これに違反した場合は法律違反になる。したがって、同保護法による医療扶助国庫負担八割も交付できかねる」と述べたという。そのため、千葉県は日患同盟千葉支部との調印を反故にしまった。すなわち、「当時の状況からみてあれ以上交渉が長引けば犠牲者の出ることも予想され、やむなく調印したのであり、協定は無効である」との見解をとるに至ったのである³²⁾。

制裁行使の示唆はこの例だけでない。昭和30年9月3日社会局長通知「生活保護法による収入認定の適正化について」（社発第657号）では、まず収入認定が粗漏になっているという会計検査院の検査結果と、その原因が源泉調査の確認を怠っているためである旨を述べている。そして収入認定の適正な取り扱いを要請した後、次のように地方

自治体へ警告したのである。

「……収入の調査等が不十分な結果、保護が不適正に行われたと認められた場合には、必要に応じて国庫補助の対象より除外する等断固たる処置をとる方針であるので十分留意されたい」³³⁾。

以上述べてきたように、適正化通達の機能は、準則を細密化し、行政末端での裁量行使を合理化することにある³⁴⁾。しかも現業員の関心を修正し、状況を再構成するという意味で、それは事務監査を補完する効果を上げたものと思われる。しかしながら、このように制裁行使の可能性を示唆することは恒常化することはできないし、しかも制裁は最終的な手段であるがゆえに、これを行わせることは最もつたない統治手法であろう。厚生省社会局は次の統制手段として、さらに権限体系・人事階梯体系の再編成を試みたのである。

(4) 権限体系と人事階梯体系の再編成

まず第1に厚生省社会局は、医療扶助の監査要員を強化するため都道府県に医師嘱託員を設置するように指示した。

生活扶助の場合、現業員が要保護世帯の収入額・資産・扶養関係等を調査し、基準認定して保護費を支給する。これに対して医療扶助の場合は、病状を具体的に診察するのが指定医療機関であり、現業員はその書類をもとにして要否の判定をしなければならない。しかしながら、行政監察の結果でも述べられていたように、現業員たちは医学専門知識はもち合わせておらず、保護決定についての審査能力に限界が生じたのである。

そのため厚生省は社会局に技官を増員したり、生活保護監査参事官室を昭和31年7月に設置するだけでなく、行政事務費から約500万円を計上し、各都道府県に非常勤の嘱託医師をおくことにした。具体的にいえば、昭和29年6月12日の事務次官告示「二十九年度生活保護法施行事務費の国庫補助に関する交付基準」により、都道府県が行う指定医療機関監査費のうち、立ち入り要員手当として1人1日1万5,000円の半額を補助することにしたのである。各都道府県における医師嘱託員は、東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫、広島、

北海道、福岡が2人、その他の県では1人がおかれることになり、指定医療機関の監査その他の事務を実施することになった³⁵⁾。その後、大蔵省が予算編成資料とするため昭和30年に生活保護費監査を実施したところ、この嘱託医の設置は、①初診券の減少、②療養者への牽制、③継続医療・付き添い看護の要否に関する公平な判定、④訪問員に対する医療知識の普及、の効果が期待できたという³⁶⁾。

権限体系・人事階梯体系の再編成として2番目に注目しなければならないのは、医療扶助審議会の設置である。厚生省は昭和29年12月25日に社会局長、公衆衛生局長の共同通牒で、都道府県の諮問機関として各自治体に設置を指示した。昭和30年5月中旬までの設置状況は以下の通りである(カッコ内の数字は委員数を示す)。これ以降、医療扶助による入院は6ヵ月ごとに審査されることになった³⁷⁾。

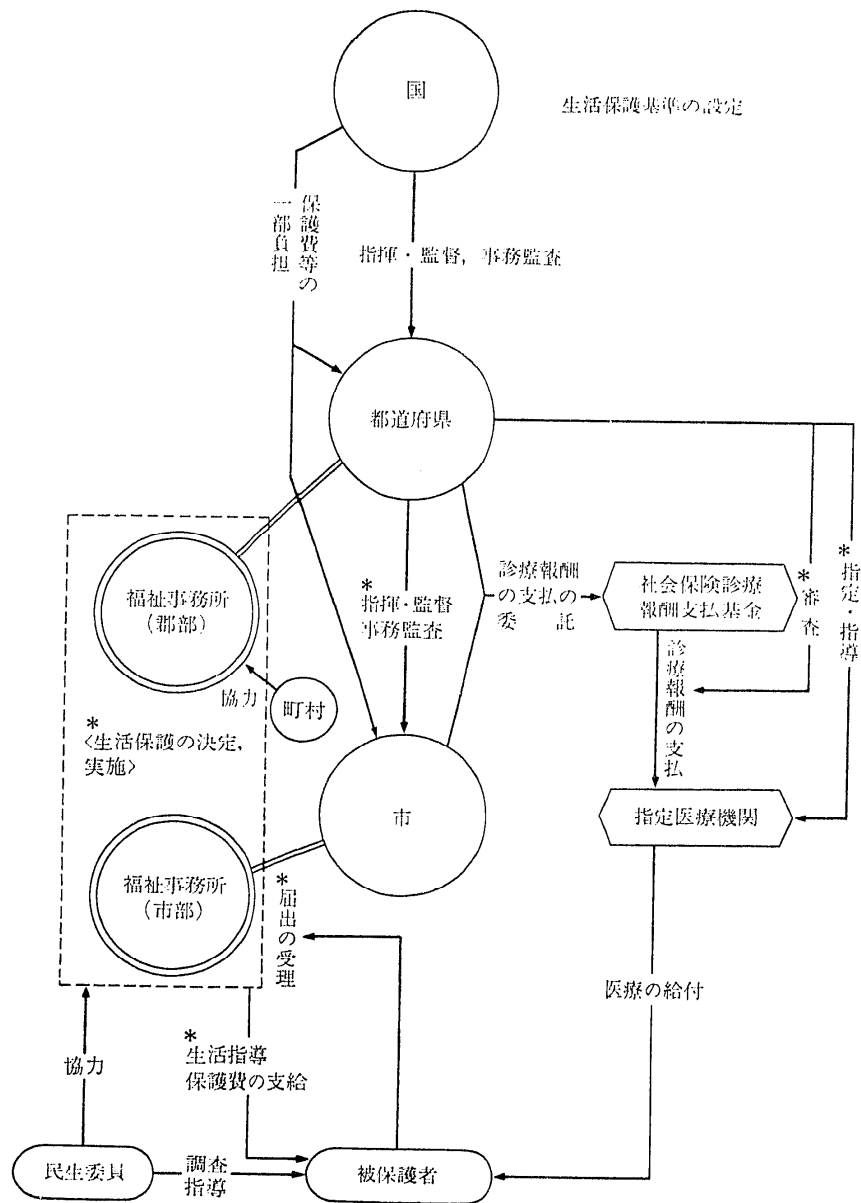
・ 条例によるもの

宮城(13)、山形(9)、福島(40)、茨城(7)、千葉(10)、東京(保健所単位に10)、福井(10)、山梨(9)、滋賀(10)、鳥取(7)、山口(12)、熊本(10)、大分(20)、鹿児島(6)

・ 内規によるもの

青森(10)、秋田(15)、栃木(16)、群馬(15)、神奈川(9)、新潟(10)、富山(10)、石川(11)、長野(18)、静岡(10)、愛知(14)、三重(7)、大阪(14)、兵庫(10)、奈良(13)、和歌山(10)、岡山(10)、福岡(10)、佐賀(10)、長崎(10)、宮崎(10)

最後に指摘しておきたいのは、国庫補助職員の制度である。昭和30年10月から都道府県における生活保護主管課の職員に対して、生活保護監査指導職員として全国で508人に国庫補助を行い、その任命・更迭は事前に厚生省の承認を受ける仕組みにした。当時、監査指導の職務は定着率が低かったため、厚生省社会局はこれを是正するため、監査指導の制度化や自治体との関係強化を図ったのである³⁸⁾。



(*は機関委任事務であることを示す。)

(出所) 厚生行政研究会編『厚生(Ⅱ)。現代行政全集⑨』, ぎょうせい, 1986年, 115頁。

図2 生活保護の実施の仕組み

4. 行政統制の影響

(1) 扶養義務の勧奨

適正化以前と適正化のときのケース記録を比較検討した仲村優一によると、扶養義務について違う傾向が見られたという。すなわち、適正化以前の扶養義務調査は主として申請者の陳述をもとにしており、扶養義務者から援助が期待できないと

推定されるときには、それ以上深い追求をしないケースが多かったというのである³⁹⁾。厚生省、大蔵省、行政管理庁が指摘しているように、扶養義務調査は十分とはいえなかったのかもしれない。しかしながら、適正化の時期に扶養義務の取り扱いは一変してしまったのである。生活保護法第4条第2項では、「民法に定める扶養義務者の扶養

及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」と規定している。ある論者によると、この規定が拡大解釈されて、生活保護法第29条に基づく扶養義務調査はきわめて厳しくなったという。それは以下の3点にまとめられる⁴⁰⁾。

第1に、扶養義務者の範囲が拡大したことである。民法第877条第1項では、「直系血族及び兄弟姉妹は互いに扶養する義務がある」と定める。いわゆる絶対的扶養義務である。また第2項では、「家庭裁判所は、特別の事情があるときには前項に規定する場合の外、三親等の親族間においても扶養の義務を負わせることができる」との規定をおいている。これが相対的扶養義務と通称されているものである。しかしながら家庭裁判所が特別な事情を認めなくても、福祉事務所は相対的扶養義務者に対して扶養義務調査が当然と考え、実際に行っていたという。また、民法上の親族でないものや従兄弟まで扶養義務者とされた事例も指摘されている⁴¹⁾。

第2は世帯単位についてである。生活保護法制定時に小山進次郎たちが扶養義務に関する準拠理論とした民法学者中川善之助の学説では⁴²⁾、民法第877条第1項を生活保持の義務と生活扶助の義務とに区別していた。すなわち前者の場合、扶養の程度は自己の生活程度に等しく、生活の全面的保持でなければならない。たとえば、親または配偶者の一方には最後に残された一片の肉までを分け与える義務があり、親が子を養う資産をもたないときは、子を養うために労働することが義務づけられているのである。

これに対して、未成熟の子と親の間や夫婦の間を除く扶養義務すべてが生活扶助の義務にあたる。これは相手方の生活を維持するため自分の地位に相応な、生活を犠牲にすることなく与えることのできる生活必要費だけでよい。つまり、自分の腹を満たして後にあまったものを分けるべき義務であり、そこでは「自ら生きる権利は他を養う義務に優先する」原則が通用するのである。そのため、兄が弟を養うために労働の義務を負うことはないし、未成熟の子が親のために労働して扶養する義

務を負うことも認められない⁴³⁾。

この学説に依拠するならば、収入・支出をひとつにして日常生活を営んでいない者に「世帯単位の原則(生活保護法第10条)」を適用することは、生活扶助の義務を担うにすぎない者に対して生活保持の義務を強制することになる。適正化の時期には、制定者の意図を離れて、この2つの区別さえつけずに厳しい調査を実施することが少なくなかったのである。たとえば、扶養義務者の属する世帯について保護申請者に準ずるような資産調査さえ行い、まず保護基準による最低生活費の3割増もしくは5割増のところに線を引く。そして、それ以上の収入がある場合にその差額を援助するよう求めたり、その額を保護申請者の属する世帯の収入額として見込む認定方法をとったところもあるという。

3番目の特徴として、扶養義務についての関係を世帯と世帯との関係として見るにも至った⁴⁴⁾。つまり、扶養義務者が個人に対してでなく、世帯に対して扶助を行うよう偏向が動員されたのである。生活保護法によると、保護の要否・程度を定めるときには原則として世帯を単位とする。現業員たちは、この原則を扶養義務の場合にも適用してしまったのである。

以上、ストリートレベルにおける扶養勧奨について論じてきた。さらに生活保護法第77条第2項「費用の徴収」によると、扶養義務履行が行われない場合には、保護の実施機関が申し立て人となって家庭裁判所の調停・審判が行われることになっていた。しかしながら、それが行われたことはほとんどなかったものと見てよい。むしろ、福祉事務所が家庭裁判所の機能を果たして、被保護者の扶養義務を親類縁者に勧奨したのである⁴⁵⁾。適正化の時期に起きた「朝日訴訟事件」では、長い間接触していない原告の兄に福祉事務所長が扶養義務を要請したが、これは以上のような脈絡から理解することが必要であろう。

(2) 在日外国人被保護者の引き締め

昭和27年4月28日、サンフランシスコ講和条約が発効された。それにともない一部の在日外国人は日本国民ではなくなったので、生活保護受給の

権利を失った。厚生省社会局は在日外国人に対して保護請求権を認めない態度を固持していたが、生活に困窮する在日外国人に対して保護を停止する措置はとらなかった。保護停止は人道上・国際関係上好ましくないため、この問題が外交上解決されるまで、行政措置として生法保護法の適用に準ずる保護を行うことにしたのである⁴⁶⁾。

しかしながら、在日外国人の問題は大きな難事となり、保護受給者の急騰という現象を引き起こした。すなわち、講和条約発効後、在日外国人の保護率は急激に増加する傾向を見せ、昭和28年に保護率は147.7%、29年には192.8%、30年には214.2%という数字を示すに至ったのである⁴⁷⁾。

当時、福祉事務所に対する集団陳情は激しく、昭和29年4～12月までに1万件を超えたという⁴⁸⁾。ただし、この集団圧力にのみ保護率が高くなった理由を求めるべきでなく、他の原因も存在したのである。たとえば、在日外国人に対しては就労の門戸が限られていたため、現業員が実態を把握しにくい職業に就いていることが多く、その収入内容は不明確のままであった。さらに外国人の保護は外国人登録を調べなければならないため、扶養義務関係は把握しにくく、現業員たちは推定認定により保護を行っていたという。

このような状況に対処するため、厚生省社会局は各都道府県に対して昭和29年5月8日に、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(社発第382号)を発した。この通知のなかで社会局は外国人保護に関する取り扱い要領と手続きを簡潔に整理した後に、その運用指針を問答形式で示した⁴⁹⁾。

たとえば、保護受給の際に外国人登録証明書を呈示しない場合の取り扱いについて、「申請人若しくは保護を必要とする者が急迫な状況にあって放置できない場合に限り、申請却下の措置をとるべき」ことを要請した。また、集団保護の申請に関して外国人が実施機関の保護に関する事務に協力しない場合、「一切かかる保護の申請に応じるべきでない」と断じた。さらに、保護申請が町村長を経由したときに外国人であることを示す書面を添付するよう義務づけ、外国人子弟へ特別な教

育費を教育扶助として認めないよう指導したのである。

さて、昭和31年になって在日外国人に対する生活保護の不正受給へ世論も厳しい批判を浴びせ、予算編成時に大蔵省からもそれを指摘された。そのため、厚生省社会局も同年2月4日各都道府県宛に社会局長通知、「外国人に対する生活保護の適正実施に関する疑義」(社発第73号)を出した。そのなかではまず、「困窮の程度・事実を正確に把握すべきこと」を喚起し、調査が完了するまで保護決定を行うべきでないこと、悪質な妨害・非協力に対しては申請却下・保護停止処分を行うべきことを指示した。また、「収入・財産状況の申立てに関して不当事実を発見したときは注意・停廃止等の処分を行い、調査等に当たって第三者が介入することは許すべきでない」と指導したのである⁵⁰⁾。2月10日に開催された全国担当課長会議においても、以下のように厳しい態度で保護取り扱いの善処を強く要望し、2月4日の通知要旨と適正化の具体的な指針を確認した。

「現状のまま推移するときは、生保活護法の全般的な適正実施に好ましくならぬ影響を及ぼすのみでなく、外国人に対する国民感情の悪化が懸念される。今日の通牒は従来の方針を僅かも変更したものでない。外国人なるが故に保護の内容等において差等をつけるべきではないが、同時に優先的な取扱もするべきでない。しかるに従来、趣旨の不徹底、或いは集団的圧力に対する屈伏等に起因して不適正な保護が存在したことは遺憾に耐えない」⁵¹⁾。

この後、3～4月にかけて厚生省は在日外国人1万4,185世帯、11万7,073人に対して大規模な実態調査を行った。この調査では、主な都道府県に厚生省の監査官が現地派遣された。また昭和30年に発足した都道府県生活保護指導職員制度の試金石となり、現業員たちの間に不正受給に対する憤懣が鬱積していたため、彼らの士気は高かったという⁵²⁾。

その調査の結果、月額3,953万7,760円の減額となり、これは在日外国人に対する扶助費の27.7%に相当する。社会局の推定によると、この調査に

より年間4億7,445万3,120円が節約された計算になるという。

表2 在日外国人に対する実態調査

措置内容	件数
扶助費の廃止	1,417件
扶助費の停止	1,189件
扶助費の減額	7,252件
扶助費の増額	1,325件

今までの全国平均保護率は240.6%であり、保護率250%を超えた都道府県が21となっていた。それがこの調査によって保護率(全国平均)は194.3%まで下がり、250を超えた都道府県は11まで減少したのである⁵³⁾。

(3) ガイドラインの改定

昭和32年度の予算折衝で生活扶助6.5%の引き上げが認められた。これによって、6大都市標準世帯の場合、9,523円から1万139円へ上昇することになった。このとき、社会局は保護の実施要領を改訂した。つまり、適正化政策を実行した後、厚生省は新しいガイドラインを設定したのである。たとえば、母子家庭に対する母子加算も、1級地および2級地で中学3年以下の児童数2~3人の場合、月額500円から1,000円へ引き上げられる措置がとられた。さらに勤労控除額も改定された。それは生活保護法の対象者が労働不能者から労働可能者へとその比重を移し、半数近くを占めていたからである。改訂の結果、勤労収入、内職収入、農業収入、事業収入を得ている者については、その必要経費として、①基礎控除、②特別控除、③実費控除、の範囲内で必要な額が認定されることになった。

また、扶養義務の取り扱いについては基本取り扱い指針が示される一方、資産の活用に関して必要最小限なものを以外は原則として処分されることになった。具体的な認定内容として、宅地家屋、田畑等、事務用品、家畜、生活用品の5つをあげている。世帯分離についても4つの例のみ認められることになった。この実施要領は翌年以降も改訂されて、より細密化された、すなわち、高齢、障害、母子、妊婦、産婦、在宅患者などへの加算制度が設けられたのである。

以上、昭和30年前後における生活保護の行政過程を、環境変化にともなう行政組織の対応という観点から分析してきた。それではこの経験は理論の次元において、どのような意味内容をもつのだろうか。

IV おわりに

1. 機関委任事務体制の構造と機能

公共政策研究の伝統的理解によると、規制政策の範域では集権型の行政スタイルをとることが多く、一方で福祉など再配分政策の範域では分権型の行政スタイルを採用することが常だという。前者をトップダウンアプローチと呼び、後者をボトムアップアプローチといってもよい。しかるに組織研究(統治構造研究)の理解によると、機関委任事務体制は厳格な階統制構造を有し、きわめて集権的であるという。生活保護は再配分政策という側面から見れば分権的だが、機関委任事務という意味では集権的となる。はたして生活保護の行政過程はどのように理解すべきなのだろうか。

M. ウェーバーによると、官僚制の日常的な精神としては形式主義と自由な裁量とがあるという。前者は「自分たちがすでにもっているチャンスの“保証”に利害関心をもつひとびとの層」によって担われ、形式的合理性を実現する。そして後者は「被支配者の福利を増進するために、その行政任務を実現的・功利主義的な見地からとり扱おうとする官吏の傾向」を示し、実質的合理性を達成する⁵⁴⁾。

統一性(公平性)と多様性(個別性)。厳格な規準と緩和された規準。裁量の制限と裁量の活用。濫給と漏給。形式的合理性と実質的合理性。機械的システムと有機的システム。現実の機関委任事務体制は、ウェーバーの視角設定からすれば、相克する価値の二律背反の下におかれている。矛盾する価値規準が均衡し、ある種の環境変化のもとで交換(trade-off)されることが、生活保護の行政過程で観察される特質といえる。つまり、価値規準のバランスとして行政過程を理解すべきということである。しかもその即時の交換を可能にする

のが、制裁の裏付けをもつ通達などの行政統制なのである。国から委任される「事務」とは、「権限 authority」または「責務 responsibility」ではなく、むしろ「職能 function」を意味するにすぎない。それゆえ、状況ごとに意思決定が集中・分散するのであろう。日本の場合、組織内部の運用によって機関委任事務体制は多様な形態を示すということである。

この調整活動が機能不全である場合は、いわゆる「統治能力の危機」に陥るものと理解できる。それゆえ、従来の事実認識とは異なり、状況が流動的で予測可能性が低ければ低いほど、有機的組織に変革するのではなく、フィードバックによる調整活動に依存することが高いものと考えるべきではないだろうか。この点が、〈権限体系〉や〈ガイドライン〉などの公式構造（計画による調整活動）に依存する英米の統治構造と異なる点といえよう。この組織上の一般的側面は、次に述べるとおり、H. A. サイモンによってすでに指摘されていたところである。

「スケジュールの中で予測されていなかった偶然性が生ずる程度によって、調整はコミュニケーションを必要とし、それによって計画されたいし予測された状況からの変化に注意を与え、もしくはこれらの変化に合わせるような活動を指示する。前もって立てられたスケジュールにもとづく調整を、計画による調整と名づけ、新しい情報の媒介を含む調整を、フィードバックによる調整と名づけてもよい。状況がより変動的で、予測不能であればあるほど、フィードバックによる調整に依存することが大になる」⁵⁵⁾

さらに生活保護行政の領域で看取される特質は、他の福祉行政でも散見されるものである。たとえば、総務庁行政監察局の『児童扶養手当の業務運営に関する地方監察結果報告書』によると、父親が慢性腎不全等の内部疾患障害による労働不能状態にあるとき、障害者の家族の経済的負担を考慮して、法に規定した障害の程度を運用で拡大解釈している都道府県もあるという⁵⁶⁾。つまり、金銭給付の場合でも自治体の裁量が存在するのであり、

表 3 調整活動の類型

計 画		フィードバック
長期的（可視的）		短期的（不可視的）
〈公式構造〉		〈運用〉
権限体系	ガイドライン	通達
人事階梯体系	マニュアル	全国担当者会議
施策体系	ハンドブック	監査
	訓練	（制裁の裏付け）

これは準則の環境不適應を補完する機能を果たしているといえよう。すでにナショナルミニマムが達成されたといわれる現在において、生活保護行政の存在は忘れられがちであるが、「適正化」をめぐる諸現象は、福祉国家における政府間関係の構造と機能を解明するひとつの手掛かりとなりうるものではないだろうか。

ともあれ、機関委任事務体制を理解する場合、この運用の側面に焦点をあてる必要がある。機関委任事務体制とは意思決定の集中と分散を組織運用で可能にする統治形態である。その権限構造から生ずる逆機能を縦の調整機能で克服しようとしていることは明らかなのである。理論の次元においては、ベンディックスの指摘するように⁵⁷⁾、価値規準のバランスという視点から官僚制の概念を再構築することが課題となる。少なくとも、短絡的に有機的組織を機械的組織の代替選択肢とする思考様式への傾斜は改めるべきであろう。

2. 機関委任と団体委任

さて、これまでの議論において機関委任事務制度をめぐる従来の事実認識を微視的視点から再検討し、理論の次元に対する意味内容を述べてきたわけであるが、最後にすぐれて現代的な課題について付言しておきたい。

（1）高齢化と適正化

〈高齢化〉社会という言葉は、総人口に占める高齢人口の比率が高まりつつある社会を意味するものと認識されている。すなわち、出生率が低下している一方で、平均寿命が急速に伸びる傾向にある。そして、この大きな社会的変容に備えて、施策を再検討し、供給体制の組み合わせを再構築することは、厚生省の最優先課題とされているの

である。

この高齢化への対策として昭和40年代の「福祉見直し」でまず着手されたのが、適正化政策を典型とする費用削減事業であった。昭和30年前後に生活保護行政で経験されたこの施策規模の縮小・需要抑制という方策は、厚生省内に記憶され、ことあるたびに福祉行政以外にも採用されたのである。生活保護の場合、現在も行政監察や会計監査等で不正受給が指摘され、厚生省は引き締めを行い、その後に住宅などの資産活用が検討されている。しかしながら、たびたび同じ対応を繰り返すことから明らかなように、これはむしろ自己修正できない官僚制病理の典型ではないだろうか。

しばしば組織の研究者によると、官僚制の生理は病理に基づく一方で、その病理は生理に基づくものと認識されている。しかしながら、はたして、環境適応という生理を重視するため、作用法でなく組織法を行政活動の根拠としたり、法律による行政の原理を軽視する統治技法を見過ごしてよいのだろうか。日本の統治過程において価値規準の選択は政治（立法）の範域よりも行政（管理）の範域に委ねられていることが多い。しかも、その決定過程はきわめて不可視的なのである。これを可視的なものへと転換し、国民による統制が可能なものとするための方策を考えることこそ、実践課題といえよう。

（2）団体事務化

次に指摘しなければならないのが、機関委任事務の団体事務化という近年の傾向である。つまり端的に言えば、福祉施策を団体（委任）事務に移行することだけで、はたして直接的に地方自治の強化へつながり、ひいては民主制の確保となりうるのか、という疑問である。既述したように、機関委任事務体制を公式権限の体系として認識するだけで、この現象の精確な把握は不十分であろう。行政法の伝統的理解では、授權には統制が存在するが、委任には統制が存在しないといわれることが多い。しかしながら委任は、むしろ統制や権能の問題として理解するべきではないか。なぜなら、機関委任事務体制は中央政府と地方政府との組織間関係を階統制という統治構造へ転換する仕組み

であり、機関委任と団体委任との違いは統制の程度の差だけで、団体委任へ移行したとしても政令や補助金交付を通じた統制はいまだ残存しているからである。

社会保障の領域において、保険・年金は中央（連邦）政府の責務、医療・保健は州政府（広域自治体）の責務、福祉は地方政府（基礎自治体）の責務、というのが各国の一般的傾向である。またアメリカにおける政府間関係の経験では、保守派が権限の委譲を主張する一方、リベラル派は連邦政府に再分配機能をおくことを強調することが常となる。しかし日本の場合、まったく脈絡が異なる。また、機関委任事務と他の事務とを区別する規準は明確でないともいわれているが⁵⁹⁾、それならば必ずしも団体事務化が地方分権を意味することにはならない。

この問題はむしろ、地方自治体側の態度次第ともいえよう。つまり、自らの思考を停止することなく、中央政府の指示を自分の力で判断し、制裁を恐れずに活動することが肝要である。また、これまでとは逆に、基礎自治体は広域自治体ないし中央政府と、広域自治体は中央政府と、積極的に交渉・紛議する姿勢と能力が求められる。摂津訴訟のように裁判所へ提訴し、世論にその是非を問う手段もある。全国知事会など地方6団体を利益団体として活用するだけでなく、基礎自治体は広域自治体へ、広域自治体は中央政府へ可視的な政治参加を行う仕組みを具体的に制度化することも考えられよう。すでに繰り返し指摘されてきたことであるが、特定財源の引き下げ、一般財源の引き上げ、税率設定・起債枠の自由拡大等の自治体の財政自主権拡大は、最も重要な実践課題であろう⁵⁹⁾。これら地道な努力の蓄積は必ず、福祉をめぐる階統制構造の分節化と分権化を促進し、国民の理性を満足させる多様な行政活動を生み出すはずである。

注

- 1) 行政管理局行政管理局監修『行政監察30年史（Ⅰ）——勧告と改善措置——』、行政管理研究センター、1978年、273頁。

- 2) 行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史(Ⅱ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 718頁。
- 3) 同上, 714-715頁。
- 4) 同上, 720頁。
- 5) 黒木利克『生活保護』, 中央法規出版, 1954年, 272-288頁。井出精一郎「医療扶助入退院基準をめぐって」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会, 1981年, 329-331頁。
- 6) 行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史(Ⅰ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 464-466頁。
- 7) 会計検査院『昭和二十九年度決算検査報告』, 124-125頁。同『昭和二十九年度決算検査報告に関し国会に対する説明書』, 67-68頁。
- 8) 行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史(Ⅰ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 464-466頁。
- 9) 同上『行政監察30年史(Ⅰ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 466-467頁。会計検査院『昭和二十九年度決算検査報告』, 125頁。
- 10) 黒木利克「福祉事務所設置の苦労話」『生活と福祉』第7号, 1956年10月, 19-20頁。同「思い出」福祉事務所十年の歩み編集委員会編『福祉事務所十年の歩み』, 全国社会福祉協議会, 1961年, 17-21頁。
- 11) 行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史(Ⅰ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 464-466頁。
- 12) 黒木利克「生活保護法による医療扶助」『公衆衛生』第17巻第4号, 1955年4月, 23-24頁。吉田正宣「生活保護との歩みに思う」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会, 1981年, 208頁。なお, 吉田は昭和23~24, 30~32年は保護課に勤務し, 33~39年は生活保護監査参事官を務めた。
- 13) 仲村優一「ケース記録を通じて見た生活保護行政の変遷」『社会事業の諸問題(日本社会事業大学研究紀要)』11巻, 1963年, 7-26頁。
- 14) 中島尚文「社会保障費の会計監査」『会計検査と監査』第8巻第9号, 1957年, 9頁。あるケースワーカーは, 当時を次のように回顧している。「…現業員に課せられた使命は, 如何にして被保護者の生命を守るかということであった。被保護者自身も, 自らの生活を防衛するために収入を隠し, 過少に申告する。現業員は, ある程度, これを容認し, 時には若干の収入, 自給分について故意にこれを見落とすことも行われた。ことの当否は措くとして, 被保護者の生き死にの問題にかかわってくる状況下のことである」(秋場 正「混迷の中で——二十年代の現場から——」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会, 1981年, 232頁。
- 15) 状況の認知行動については, J. G. マーチ/H. A. サイモン(土屋守章訳)『オーガニゼーションズ』, ダイヤモンド社, 1977年, 230-241頁を参照。
- 16) 以下, この緊急監査については『社会保険旬報』第388号, 1954年4月1日, 19頁を参照した。
- 17) 『社会保険旬報』第393号, 1954年5月21日。『朝日新聞』1954年5月7日(夕刊)。
- 18) 社会局保護課「昭和二十九年度生活保護監査の結果概要について」『福祉事務所』8号, 1955年7月。永原勘栄「生活保護法の施行状況と事務監査の結果」『福祉事務所』9号, 1956年3月, 14-16頁。
- 19) 仲村優一他(座談会)「福祉事務所の監査をめぐって——生活保護法を中心として——」『福祉事務所』第14号, 1958年3月, 34頁。
- 20) 同上, 34頁。
- 21) 同上, 40頁。サイモンによると監査は権威の有効な行使のために, なくてはならないものとされている。H. A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, Free Press, 1976, p. 232-233.
- 22) 厚生省社会局編『生活保護法関係法令通知集』, 生活保護制度研究会, 1954年, 295頁。
- 23) 小川政亮『権利としての社会保障』, 勁草書房, 1964年, 264頁。
- 24) 厚生省社会局編『生活保護法関係法令通知集』, 生活保護制度研究会, 1954年, 305頁。
- 25) 行政管理庁行政管理局監修『行政監察30年史(Ⅰ)——勧告と改善措置——』, 行政管理研究センター, 1978年, 467頁。
- 26) 黒木利克「入退院基準をめぐって」『厚生』第9巻11月号, 1954年11月, 25頁。
- 27) 厚生省社会局編『生活保護法関係法令通知集』, 生活保護制度研究会, 1954年, 371-372頁。
- 28) 同上, 374-376頁。
- 29) 同上, 300-302頁。
- 30) 『朝日新聞』1954年7月28日, 『朝日新聞』1954年7月28日(夕刊), 『毎日新聞』1954年7月28日(夕刊)。
- 31) 東京都民生局保護部『生活保護法関係通知集』, 1958年3月, 202頁。
- 32) 『日本経済新聞』1954年7月29日。
- 33) 東京都民生局保護部『生活保護法関係通知集』, 1958年3月, 28-29頁。
- 34) 伊藤大一「自治体行政と通達」『地方自治職員研修』第13巻 No. 7, 通巻155号, 1980年7月, 45頁。
- 35) 『社会保険旬報』第397号, 1954年7月1日。
- 36) 大蔵省主計局『昭和30年度監査年報』, 1956年8月, 4頁。
- 37) 『社会保険旬報』第433号, 1955年7月1日, 17頁。
- 38) 安田 巖「私の社会局長時代」『生活と福祉』307号, 1981年11月, 9頁。黒木利克『日本社会事業現代化論』, 全国社会福祉協議会, 1958年, 460頁。木村孜によると, 当初, 地方事務官制度も考えられたが, 自治省の反対でこのような制度になったという。木村 孜『生活保護行政回顧』, 全国社会福祉協議会, 1981年, 80頁。
- 39) 仲村優一「ケース記録を通じて見た生活保護行政の変遷」『社会事業の諸問題(日本社会事業大学研

究紀要』11巻, 1963年, 29-30頁。

40) 以下, この扶養義務取り扱いへの影響については主として, 小川政亮「親族扶養をめぐる生活保護行政の実態」『法律時報』第29巻5号, 1957年5月を参照した。

41) 仲村優一『ケースワークの原理と技術(第2版)』, 全国社会福祉協議会, 1983年, 369頁。

42) 「われわれが身につけておった考え方というのは中川さん, またわれわれは我妻さんに習った組ですけども, 我妻さんだってああいふ問題について, 中川さんと全く同じですからね。この点は, おそらく, 戸沢くんだって同じですし, みんなで議論していると, どうもこうならざるを得ないようだ。……そのときに, 終始われわれの学問的知識を整理してくれたものは中川説ですね」(小山進次郎・仲村優一(対談)「新生活保護法の制定(その二)」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会, 1981年, 130頁)。

43) 中川善之助『日本親族法——昭和十七年——』, 日本評論社, 1942年, 444-446頁。同『親族法(上)』, 青林書院, 1958年, 580頁。

44) 仲村優一「戦後における公的扶助制度の展開(二)」日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』, 勁草書房, 1963年, 367-368頁。

45) 西原道雄「生活保護法による親族の扶養義務」『私法』16号, 1956年, 90頁。

46) 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』, 全国社会福祉協議会, 1985年, 209-213頁。福田芳助「在日朝鮮人の生活保護とその現状」『生活と福祉』創刊号, 1956年4月, 6頁。

47) 厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会, 1981年, 337頁。

48) 木村 孜『生活保護行政回顧』, 全国社会福祉協議会, 1981年, 83頁。

49) 東京都民生局保護部『生活保護法関係通知集』, 1958年3月, 96-99頁。

50) 同上, 108-111頁。

51) 『生活と福祉』創刊号, 1956年4月, 16-18頁。

52) 木村 孜『生活保護行政回顧』, 全国社会福祉協議会, 1981年, 95頁。

53) 『朝日新聞』1956年5月24日。なお, 大蔵省も外国人保護の多い17府県, 19福祉事務所で立ち会いを行った。その結果は次の通りである。

表4 大蔵省の調査結果

福祉事務所数	調査前		調査後		A'/A	B'/B
	世帯数 A	扶助額 B	世帯数 A'	扶助額 B'		
19	世帯 3,765	千円 22,124	世帯 2,968	千円 16,333	% 78.8	% 73.8

措置内容

廃止		停止		減額	
世帯数	金額	世帯数	金額	世帯数	金額
世帯 675	千円 2,714	世帯 192	千円 914	世帯 1,198	千円 2,381
増額		合計			
世帯数	金額	世帯数	金額		
世帯 215	千円 218	世帯 2,280	千円 5,781		

(出所) 大蔵省主計局『昭和30年度 監査年報』, 1956年8月, 7-8頁。

54) M. ウェーバー(世良晃志郎訳)『支配の諸類型』, 創文社, 1986年, 30-31頁。

55) J. G. マーチ/H. A. サイモン(土屋守章訳)『オーガニゼーションズ』, ダイヤモンド社, 1977年, 245頁。

56) 総務庁行政監察局『児童扶養手当の業務運営に関する地方監察結果報告書』, 1986年, 3頁。

57) R. ベンディックス(折原浩訳)『マックス・ウェーバー(下)』, 勁草書房, 1988年, 432-433, 510-512頁。

58) 辻山幸宣「中央・地方関係の新展開」『都市問題』第79巻第1号, 1988年1月, 34頁。

59) 西尾 勝『行政学』, 日本放送出版協会, 1988年, 56-57頁。

(たけち・ひでゆき 社会保障研究所研究員)

社会保険法判例

堀 勝 洋

十数年以上にわたって国民年金の保険料を納付してきた
外国人の被保険者資格の確認請求等が棄却された事例
(金訴訟第1審判決)

東京地方裁判所民事第3部昭和63年2月25日判決(昭和60年(行ウ)
第51号国民年金被保険者資格取消処分無効確認等請求事件)『判例時
報』1269号, 71頁

I 事実の概要

1 原告Xは大正13年2月16日生まれの韓国人であるが、昭和40年8月東京都大田区長に対し国民年金被保険者資格取得の届出(以下「本件届出」という。)を、本名でなく日本名の通称で行い、受理された(以下「本件受理」という。)。そして、昭和40年4月分から56年9月分までの国民年金の保険料25万350円を納付した(ただし、昭和51年9月1日から54年1月1日までの間は、厚生年金保険の被保険者であった¹⁾)。

2 ところが、本件訴訟の被告である国の歳入歳出官たる東京都福祉局国民年金部長は、昭和56年12月18日付の過誤納額還付通知(以下「本件通知」という。)により、①Xは日本人でないから国民年金の被保険者資格がないことが判明した、②これまで納めた保険料は過誤納であるから還付請求をされたい旨を通知した。本件通知以後、Xには国民年金の保険料の納付書の送付が行われなかったため、Xは保険料を納付することが不可能となり、ひいては国民年金の通算老齢年金の受給資格要件たる期間を満たすことができなくなった²⁾。

3 そこでXは、昭和60年5月1日、次のような趣旨の裁判を求めて、東京地方裁判所に出訴した。

(1) Xが昭和40年4月1日から51年8月31日まで及び54年1月2日から59年2月15日³⁾まで、国民年金の被保険者たる地位にあったことを確認する。

(2) Xが被告Y(国)に対して、昭和56年10月～59年1月分までの国民年金の保険料の債務を負っていることを確認する。

(3) YはXに対し、金100万円及びこれに対する昭和60年5月14日から完済まで年5分の割合による金員を支払え。

4 これに対し、東京地方裁判所民事第3部は、昭和63年2月25日、Xの請求を棄却する判決を下した。Xは控訴しなかったので、本判決は確定した。

II 判 旨

1 「右各規定によれば、国民年金の被保険者資格の得喪に関する事由はいずれも客観的に確定しうるものであって、行政庁の裁量的判断の余地のないものであり、しかも、同法は、国民年金の

被保険者資格の得喪を、右の届出の受理にかからしめていることを窺わせるに足りる規定を全く置いていないから、国民年金の被保険者資格の得喪は、同法に定める事由の発生により法律上当然に生ずるものであり、右の届出の受理をまって初めて生ずるものではないと解するのが相当である。」「したがって、本件届出ないしそれについての本件受理によって、原告につき国民年金の被保険者資格が生じたものとはいえない。」「そして、前記各規定によると、56年改正前の国民年金法は、「日本国民」すなわち日本国籍を有する者であることを、国民年金の被保険者資格の取得ないし保有の要件としていたことは明らかであるから、韓国人であって、日本国民とはいえない原告が、同法の規定により、国民年金の被保険者資格を取得しあるいは保有していたものと解することはできない。」

2 「国民年金法の規定だけからすると、国民年金の被保険者資格を有しない者についても、自己に国民年金の被保険者資格があると信じ、将来国民年金の老齢年金あるいは通算老齢年金（以下単に「老齢年金」という。）を受給できるものと期待、信賴して、長期間にわたり保険料の納付を継続してきた場合において、国において、その保険料を異議なく受領するなど右の者が国民年金の被保険者資格を有するとの取扱いを続けながら、後になって、法律の規定を盾に被保険者資格の存在を否定することが許されないときが全くないとは断定し得ない。」「しかし、国民年金の被保険者資格が法律の明文をもって規定されている以上、仮に法律の明文規定に反しても国民年金の被保険者資格の存在を否定することが許されないとするためには、法秩序全体から見て、その者の信賴が法律の個々の明文の規定の適用を排除してでも保護されねばならないと解すべき特段の事情がなければならぬのは当然である。」「ところで、原告が本件において問題にしている老齢年金は、被保険者資格を有する者であっても、法の定める期間以上の期間保険料を納付しない限り、この受給権が生じないものであり、したがって、被保険者資格を有するものであっても、保険料の納付が法の定

める期間に達していない者は、将来法の定める期間以上の期間保険料を納付した時に初めて老齢年金を受給することができる権利を取得するもので、その時までは、老齢年金受給についてのいわば期待的な権利を有するにとどまるということができるのである。」「原告は208か月の保険料……を納付したことは認められるものの、それ以上の期間保険料を納付していないことについては原告の自認するところであるから、原告が、仮に日本国民であるとしても、昭和56年9月ないし12月までに老齢年金の受給権を得るに至っていないことは明らかである。」「そうすると、原告は、仮に日本国民であるとしても、老齢年金受給についての期待的な権利を有していたに過ぎなかったものというほかはない。確かに、あとわずか8か月の保険料を納付すれば、受給権を得るという段階に達してはいたのであるから、その期待的な権利はそれ自体相当なものであることは否定できないところであるが、なおこの段階では、法秩序全体の見地から、法律の明文規定の適用を排除してでも原告を保護すべき特段の事情ありと解するには不十分と考える。」

3 「なお、別件判決⁴⁾は、外国人であることが明らかになった時点において、既に老齢年金の受給権を有するに足りる期間保険料を納付してきた事案であって、その者は前述の期待的な権利を超える権利を有していたといえるのであるから、本件とは事案を異にするものであり、同判決は右に述べた判断を左右するに足りない。」

4 「国民年金制度に関しては、憲法25条の規定の趣旨を受けてどのような措置を講ずるかは、そもそも立法政策の問題であり、国民年金の原資を、被保険者の納付する保険料を基本とはするもののそれだけではなく、国庫からの別途の支出をも予定するという現行の制度を前提とすると、被保険者資格を有する者の範囲については、立法府に広い裁量が認められているということができるのである。そして、60年改正法附則1条により、同法の施行日とされた昭和61年4月1日現在で既に60歳に達して国民年金の被保険者資格を有し得ない大正15年4月1日以前に出生した在日外国人

について、国民年金の被保険者資格を認めないと
の立法をしたからといって、これを著しく不合理
なものとは解し得ないから、右の立法は立法府の
裁量の範囲内にあるものというほかはない。」

5 「以上によれば、原告は、国民年金の被保
険者資格を有する者ではなく、また、国において
原告が国民年金の被保険者資格を有することを否
定することが許されないものではないから、原告
が国民年金の被保険者資格を有しないことを通知
した本件通知が、国家賠償法上違法であるという
ことはできない。」「そして、原告が国民年金の被
保険者資格を有しない以上、原告が昭和56年10月
以降国民年金の保険料を納付すべき義務を負って
いないことは明らかというべきである。」

III 解 説

1 本件訴訟は、在日韓国人であるXが国民年
金の被保険者資格取得の届出をし、これが受理さ
れて十数年にわたって保険料を納付してきたにも
かかわらず、その保険料を還付する旨の通知がな
され、結果として通算老齢年金が受けられなくな
ったために提起されたものである。

国民年金の適用は、当初日本国民に限られてい
た。すなわち、当初の国民年金法第7条は被保険
者の資格を日本国民に限っており、第8条は資格
取得の日を日本国民となった日とし、第9条第2
号は資格喪失の時期を日本国民でなくなったとき
と規定していた。この国籍要件は、国民年金の老
齢年金の受給資格要件たる期間が原則25年という
長期間であるため、必ずしも長期間滞在するとは
限らない外国人に強制適用し保険料を掛け捨てに
させるのは妥当でないという考えなどに基づくも
のである。

しかし、昭和50年代に入り、社会保障に関する
内外人平等原則が規定された難民条約⁵⁾を批准せ
ざるを得ない政治状況が生まれ、同条約の批准と
ともに「難民の地位に関する条約等への加入に伴
う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法
律（昭和56年法律第86号、以下「整備法」とい
う。）」が制定されて、国民年金法の国籍要件も撤

廃された⁶⁾。

しかしながら、国民年金法が外国人に適用され
るのは、難民条約が発効した昭和57年1月1日以
後に限られ、その日前の分について外国人の被保
険者資格が認められるという措置は講じられなか
った。また、国民年金法施行時の中高年齢者対
する老齢年金受給資格要件たる期間の短縮措置
（原則25年を10～24年に短縮）と同様な措置が採
られなかったので、外国人に対する国民年金の適
用は事実上35歳未満の者に限られることとなっ
た^{7,8)}。

したがって、本件訴訟の原告Xが、昭和56年12
月以前に納付した保険料は被保険者資格がないの
に納付したものとして還付されたわけである。ま
た、昭和57年1月以降Xが国民年金に加入したと
しても、Xが60歳になるまで（通算）老齢年金の
受給資格要件たる期間を満たすことは不可能なの
で、Xは（通算）老齢年金を受給することができ
ない。

Xの場合は（通算）老齢年金の受給資格要件た
る期間を満たす前に外国人であることが判明した
のであるが、老齢年金の受給資格要件たる期間を
満たした後に判明した例がある。本稿の注4)の金
鉉鈞訴訟がそれであり、被保険者資格の取消処分
があった後に老齢年金の裁定請求をし、その却下
処分の取消しを求めて訴訟を提起したものである。
第1審判決ではこの却下処分は違憲違法ではない
と訴えが棄却されたが、控訴審判決では却下処分
は信義衡平の原則に反するとして取り消された。
この判決に対して被告国は控訴せず確定したため、
国は、外国人であっても外国人であることが判明
するまでに（通算）老齢年金の受給資格要件たる
期間を満たした場合は、年金の受給権を認めるこ
ととした⁹⁾。しかし、Xのように受給資格要件た
る期間を満たす前に外国人と判明した場合は、納
付した保険料を還付するという従来の取扱いは一
変されなかった。

本件訴訟は、（通算）老齢年金の受給資格要件
たる期間を満たす前に外国人と判明した場合に、
保険料をさかのぼって還付するという上記の国の
取扱いが違法なものかどうかを争うものとして注

目されたが、本判決は違法ではないと判示した。

本件訴訟での原告及び被告の主張ならびに判決につき、原告の論点に沿って以下解説を加える。

2 まず、原告は、国民年金被保険者資格取得届出の受領は届出を適法有効なものと判断し確認して受理するもので、国民年金の被保険者たる要件を満たしていない者も受理によりその資格が創設され、行政庁は受理の際の被保険者資格を有するとの判断を否認することができないから、原告は本件受理により国民年金被保険者資格を取得した、と主張した。

これに対し、被告は次のように主張した。整備法による改正前の国民年金法（以下「56年改正前の国民年金法」という。）第7条第1項、第8条及び第9条によれば、国民年金の被保険者資格の発生及び得喪に関する事由はいずれも客観的に確定し得るものであって、行政庁に裁量を認める余地はなく、法に定めた事由の発生により法律上当然に発生する。被保険者のする資格の得喪に関する届出は、その事実を通知するための手続きにすぎず、被保険者の資格得喪の届出が受理されても、それにより被保険者の資格の得喪の効果が生ずるわけではない。

本判決は、Ⅱ判旨の1に引用したように、被告の主張を容れて、Xが被保険者資格を取得したとはいえないと判示した。この論点については、金鉉鈞訴訟の第1審判決でも同様な判示がなされている（その控訴審判決では、この論点の判示はなされていない。）。この論点に関する判旨は妥当である。

3 次に、原告は、被保険者資格取得の届出が受理されて208ヵ月もの長期間保険料を納付したような場合は、被保険者資格を有しない者についても当該資格が創設されたと認められるかのような状態が長期間継続したのであり、このような場合は信義則ないし禁反言の法理により、遅くとも昭和56年9月までには、国民年金の被保険者資格を取得したものである、と主張した。

これに対して、被告は、①行政は国会が制定した法律に従うことが要求されているため（法律による行政の原理）、法律の規定に反してXの被保

険者資格を認めることができない、②行政法の分野において信義則の適用があり得るとしても、そのためには法律による行政の原理を排除するに足る特段の事由の存在が必要であるが、Xについてはこの特段の事由の存在が認められない、と主張した。

これに対し、本判決はⅡ判旨の2に引用したように判示した。すなわち、法律の明文の規定に反しても被保険者資格の取得を認めるべき場合はあるが、Xの場合はまだ（通算）老齢年金の受給資格期間を満たすに至っておらず、Xを保護すべき特段の事情ありと解するには不十分である。

本判決の結果だけをみると、金鉉鈞訴訟の控訴審判決と正反対になっているが、これについて本判決はⅡ判旨の3に引用したように、金鉉鈞訴訟は老齢年金の受給資格要件たる期間を満たしたもののについてであり、本件訴訟とは異なって期待的な権利を超える権利を有していたと判示した。

たしかに、金鉉鈞訴訟の控訴審判決では、「控訴人は国民年金被保険者の義務たる保険料の支払をすべて終了していること」を、控訴人（金鉉鈞）を保護すべき特別の事情の1つに挙げていた¹⁰⁾。この意味では、本件訴訟と金鉉鈞訴訟では事情が異なる。しかし、十数年以上にわたって保険料を納付し、（通算）老齢年金の受給を期待していたという点では、両訴訟の事情は似通っている。外国人であることが判明した時点が、（通算）老齢年金の受給資格要件たる期間を満たす前か後かという偶然によって、年金受給資格の取得が左右されるというのは、何となく釈然としないうらみがある。しかし、外国人であることが判明することは、被保険者資格取得届出直後から可能であり、たとえば届出後1～2年後に判明した場合は、被保険者資格を認めることは妥当でないであろう。ところが、これが5～6年後であった場合はどうか、8～9年後の場合はどうかと考えると、このような連続的な時間の流れのなかで客観的な基準を見出すのは困難であり、老齢年金受給資格要件たる期間を満たしたかどうかで判断するのもやむを得ないと考えられる。

4 次に、原告は、昭和45年2月1日付で国民

年金被保険者の住所変更の手続きをし、その時点でXが外国人であることを了知できたはずであるのに、その後11年間もXを国民年金の被保険者として扱ってきたのであるから、信義則ないし禁反言の法理により、Xの国民年金被保険者資格を覆すことは許されない、と主張した。(また、原告は、大田区の勧誘員から国民年金への加入を勧められ、一旦は「私は韓国人であるから入れません」と言って断ったのに、その勧誘員から「現在日本に住み、これから住む人は、皆国民年金に加入できる」と勧められたために、本件届出をしたことをも主張している。)

これに対し、被告は、昭和45年2月当時は住民基本台帳制度の完全実施(昭和44年4月)後間もなかったこともあり、転入届、転居届等の手続きをしていない住民が多数存在していたため、外国人であるかどうかを確認することが困難であった、と主張した。

本判決は、原告が主張する事情は、法律の明文規定に反してまでも原告に国民年金の被保険者資格を認めるに足る特段の事情とするには足りないと判示した。この論点の判旨は妥当である。

5 最後に、原告は次のように主張した。すなわち、①大正11年頃以前に出生した在日外国人は、金鉉鈞訴訟の控訴審判決及びこれを受けた行政上の取扱いにより、(通算)老齢年金の受給権が認められ、②また大正15年4月2日以降に出生した在外日本人は国民年金の被保険者資格が認められることになったのに対し、原告のようにその間に出生した在外日本人については国民年金の被保険者資格を認めないとするのは、著しく合理性を欠くというものである。

原告主張の①については、本判決は、以下のように、被告の主張をほぼ認めた。すなわち、金鉉鈞訴訟の控訴審判決やこれを受けた行政上の取扱いは、外国人であることが判明した時点で(通算)老齢年金の受給資格要件たる期間を満たしているものについてであり、大正11年頃以前に出生した在外日本人について一般的に(通算)老齢年金の受給権を認めているわけではない。

原告主張の②は、本稿の注8)で述べた取扱いが

大正15年4月2日以降に出生した者にしか適用されず、大正13年2月16日生まれのXについては適用されないことに対して、合理性を欠くと主張しているのである。この点について、被告は次のように主張した。わが国においては、年金制度の改正に当たっては、法律不遡及の原則が貫かれているが、これは、改正の効果を遡及させた場合には、①期間の経過等により改正法の適用の基礎となる事実関係を確認できないものが多くあると予想されることから、効果を遡及させることによって、新法の適用を受ける者と受けない者との間に新たな不公平を生じさせるおそれがあること、②すでに法的安定を得ている者までも見直しを要求されることになってしまう等の問題点が生じることを考慮したもので、合理的な理由があるものである。したがって、昭和60年法律第34号による国民年金法の改正に際し、その施行日である昭和61年4月1日より前に国民年金法の被保険者資格を失っている者(大正15年4月1日以前に出生した者)について、改正の効果を及ぼさなかったことは、合理的な理由がある。

この論点について、本判決はⅡ判旨の4に引用したように、著しく不合理な扱いではなく立法府の裁量の範囲内にあると判示した。昭和61年4月1日において60歳以上65歳未満の在日韓国人等も、国民年金に任意加入できる(昭和60年改正後の国民年金法附則第5条第1項第2号)以上、それらの者の昭和56年12月31日以前の期間についてもいわゆるカラ期間(合算対象期間)として認めることは立法論としては可能であったと思われるが、それが立法府の裁量の範囲に属するという本判決の判旨を覆すことにはならないであろう。

6 結論として、本判決はⅡ判旨の5に引用したように、原告の請求をすべて退けた。誤って国民年金保険料を納付してきた外国人について、(通算)老齢年金の受給資格要件たる期間を満たした者にのみ年金の支給を認めることに若干の疑問は残るものの、本判決の結論はおおむね妥当である。

注

- 1) このように厚生年金保険と国民年金に同時に誤って加入した場合は、厚生年金保険の被保険者資格が優先し、国民年金の被保険者資格はなかったものとされ（昭和60年法律第34号による改正前の国民年金法（以下「60年改正前の国民年金法」という。）第7条第2項第1号）、国民年金の保険料は還付される。
- 2) Xは、昭和36年4月1日から37年2月5日まで及び51年9月1日から54年1月1日まで厚生年金保険の被保険者として38ヵ月保険料を納付し、国民年金の保険料納付済期間は170ヵ月であった。一方、大正13年2月16日生まれの者は、昭和36年4月1日以降の公的年金制度への加入期間が合計して18年（＝216ヵ月）あれば通算老齢年金が支給されるので、Xはあと8ヵ月国民年金の保険料を納付すれば、通算老齢年金の受給資格要件たる期間を満たすことができた。
- 3) 60年改正前の国民年金法第9条第3号の規定により、国民年金の被保険者資格は60歳に達したときに喪失する。したがって、大正13年2月16日生まれのXは、60歳になる昭和59年2月15日まで、国民年金の被保険者資格を有していたと主張しているわけである。
- 4) 東京高裁昭和58年10月20日判決（『判例時報』1092号、31頁）。これは、いわゆる金銭的訴訟に対する控訴審判決であるが、その評釈として荒木誠之〔1〕及び堀勝洋〔4〕がある。
 なお、第1審の東京地裁昭和57年9月22日判決（『判例時報』1055号、7頁）の評釈としては、小林武〔2〕及び堀勝洋〔3〕がある。
 また山本冬彦〔5〕は金銭的訴訟と本件訴訟について、その経緯や判決内容を紹介している。
- 5) 第2次世界大戦前後の政治的、社会的変動のため大量の難民が発生したことを契機に、その保護を図り、問題解決のための国際協力を促進することを目的として1951年7月国連で採択された「難民の地位に関する条約」及び保護の対象となる難民の範囲をさらに拡大することを目的として、1967年1月UNHCR（国連難民高等弁務官）によって作成された「難民の地位に関する議定書」を指す。
 同条約第24条第1項は、「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、次の事項に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える。」と規定し、その（b）項に「社会保障（業務災害、職業病、母性、疾病、廃疾、老齢、死亡、失業、家族の責任その他国内法令により社会保障制度の対象とされている給付事由に関する法規）」が掲げられている。
- 6) この間の詳しい経緯等については、堀勝洋〔3〕503頁以下を参照。
- 7) 国民年金法上20歳以上60歳未満の外国人は強制加入になったが、老齢年金の受給資格を得るためには25年の加入を要するため、60歳になるまでに25年の期間がない35歳以上の者は、加入しても老齢年金の受給資格が得られない。（なお、このような35歳以

上の外国人は国民年金法第10条に基づいて、任意脱退することができる。）

- 8) その後、昭和60年改正によって、在日韓国人等の昭和56年12月31日以前の期間はいわゆるカラ期間（「合算対象期間」。老齢基礎年金の受給資格要件たる期間とは認められるが、その年金額を算定する期間とは認められない期間）として認められることになった（「国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号）」第8条第5項第10号、「国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う経過措置に関する政令（昭和61年政令第54号）」第12条第3号）。したがって、この措置が適用される大正15年4月2日以降に出生した在日韓国人等は、年齢にかかわらず、老齢基礎年金の受給が可能となった。ただし、昭和56年12月31日以前に誤って国民年金の保険料を納付していたとしても、保険料は還付されてカラ期間となる。
- 9) 昭和58年12月28日付社会保険庁国民年金課長ほか連名通知庁文発第3860号「国民年金被保険者資格取消処分取消等請求控訴事件判決確定に伴う類似事件の取扱いについて」。この通知によれば、「日本国籍を有さなかった者で誤って国民年金の適用がなされた者については、その者が日本国籍を有していたとするならば、当該適用が判明した時点において国民年金法（以下「法」という。）に基づく老齢年金又は通算老齢年金の受給資格要件たる期間を満たすこととなる（保険料相当額を納付した期間を全く有していないときを除く。）は、判決の趣旨に従い、法に基づく老齢年金又は通算老齢年金の受給資格要件たる期間を満たしているものとみなすこと。」とされた。
- 10) このほか、控訴人を保護すべき特別の事情があるところの判決が認めたものは、①控訴人が荒川区の国民年金勧誘員によって国民年金加入の手続きをしたこと、②その際、控訴人は韓国籍であることを告げて手続きをしたこと、③行政当局は控訴人を昭和36年から51年まで被保険者として取り扱い、控訴人が60歳に達したことによりその資格を喪失した者として取り扱ったこと、④拠出制の国民年金制度においては保険料負担と老齢年金等の給付はある程度対価関係にあり、控訴人の支払った保険料の全額を国が返戻したとしても、控訴人の信頼を保護したことにならないこと、⑤老後の生活を老齢年金によって維持することを期待していた控訴人は73歳に近く、国民年金を受けなければ生活保護を受けるほどに生活困窮状態にあること、である。

引用文献

- 〔1〕 荒木誠之「国籍と年金受給権——金訴訟控訴審判決の意義」『ジュリスト』、昭和58年12月15日。
- 〔2〕 小林 武「国民年金法と日本国籍を有しない者の国民年金被保険者資格取得の有無」『判例評論』、昭和58年5月1日。
- 〔3〕 堀 勝洋「社会保険法判例」『季刊・社会保障研究』、昭和58年3月。

- 〔4〕 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』，昭和59年3月。
- 〔5〕 山本冬彦「在日外国人と国民年金制度——帰化朝鮮人塩見日出さんの年金訴訟を中心に——」吉岡

増雄ほか編『在日外国人の在住権入門』，社会評論社，昭和63年。

（ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長）

（ 本稿脱稿後，本判決の評釈である「判例にあらわれた外国人に対する社会保障法上の基本問題」『判例タイムズ』，昭和63年12月15日に接した。この論文は結論的には本判決に反対するものようであり，筆者と意見を異にするが，それに対するコメントは今後に期したい。）

季刊社会保障研究 (Vol. 24, No. 1~4) 総目次

凡例: I, II, III…は号数, 1, 2, 3…は頁数を示す。

巻 頭 言 Preface

社会保障と社会契約……………熊 谷 尚 夫	I	2
Social Security and Social Contract	HISAO KUMAGAI	
社会保障におけるゲマインシャフト原理とゲゼルシャフト原理……………富 永 健 一	II	134
Gemeinschaft and Gesellschaft Principles of Social Security	KENICHI TOMINAGA	
我が「老い」観——その30年の軌跡——……………森 幹 郎	III	270
On 'Getting Old'	MIKIO MORI	
分配的正義の諸原理……………保 坂 哲 哉	IV	374
Principles of Distributive Justice	TETSUYA HOSAKA	

論 文 Articles

児童の権利, 義務と自立……………網 野 武 博	II	221
Childrens' Rights, Duties and Independence	TAKEHIRO AMINO	
公的年金による負担の転嫁について……………堀 勝 洋	II	231
The Shifting of Burden by the Public Pension Schemes	KATSUHIRO HORI	
在宅における重度身体障害者の生活状態……………松 井 和 子	II	241
——脊髄損傷者を対象に——		
Living Conditions of the Severely Handicapped at Home		
——With special emphasis on paralysis——……………KAZUKO MATSUI		
成熟化現象としての「生活の質」——その機能的多様性と福祉問題——……………三 重 野 卓	III	321
"Quality of Life" as a Phenomenon of Maturation: Its Functional Variety and Social Welfare	TAKASHI MIENO	
生活保護行政と「適正化」政策 (1) ……………武 智 秀 之	III	335
Administrative Control over the Delivery of Public Assistance Programmes		
in Japan: Trade-off between Diversity and Uniformity……………HIDEYUKI TAKECHI		
シルバー人材センターにみる「生がい就労」の理想と現実……………岩 田 正 美・山 口 春 子	IV	424
Ideals and Practices of "Work for Worthy Life"; The Silver Manpower Centre	M. IWATA & H. YAMAGUCHI	
長寿社会の健康と経済のシステム……………三 上 芙 美 子	IV	440
——健康の経済学へのアプローチ——		
Health and Economic System in Aging Society	FUMIKO MIKAMI	
——An Approach to Economics of Health——……………武 智 秀 之	IV	450
生活保護行政と「適正化」政策 (2) ……………武 智 秀 之	IV	450
Administrative Control over the Delivery of Public Assistance Programmes		
in Japan: Part 2 Trade-off between Diversity and Uniformity……………HIDEYUKI TAKECHI		

特集: 介護と医療マンパワーの供給

「専門職」と「資格職」——日本における社会保障マンパワーのあり方——……………池 上 直 己	II	138
保健医療サービス供給構造の变革と看護マンパワーの動向……………岩下 清子・奥村 元子	II	152
新在宅介護時代の老人と家族の共存——過程重視型在宅ケアへの転換——……………萩 原 清 子	II	166
介護のマンパワーについて……………高 橋 博 子	II	181

寝たきり老人の在宅介護と家族構造 (1)	大本圭野 II	205
----------------------------	---------	-----

Special Issue: Supply of Manpower for Care and Medical Services

Professional or Organizational Control

—The choice for health and human services Manpower in Japan

NAOKI IKEGAMI

Reform of the Supply Structure for Health and Medical Services and

Trends in Care Manpower

K. IWASHITA & M. OKUMURA

Coexistence for the Aged and the Family in the New Age of Home Care

—The change to home care service—

KIYOKO HAGIWARA

The Manpower of Care

HIROKO TAKAHASHI

Home Care for the Aged and the Structure of Households

KEINO OHMOTO

特集: 社会保障と民間活動 Special Issue: Social Security and Privatization

米英のプライベタイゼーション: 福祉国家の中流階層化	星野信也 III	272
----------------------------------	----------	-----

“Privatization” in the United States and UK: The Expansion of Middle

Classes in Welfare States

SHINYA HOSHINO

退職金課税の租税優遇措置について——予備的考察——
 木村陽子 III | 285 |

On a Special Treatment to the Taxation of Retirement Lumpsum Payment

YOKO KIMURA

法的視点からみたシルバー産業
 橋本宏子 III | 297 |

“Silver Businesses” in the Legal Point of View

HIROKO HASHIMOTO

有料老人ホームの現状と問題点について——サービス機能と介護問題——
 山路克文 III | 310 |

Service Function and Care Problems in Pay Homes for the Aged

KATSUFUMI YAMAJI

特集: 労働の変容と社会保障 Special Issue: On the Future of Work and Social Security

労働の未来と社会保障	高橋武 IV	376
------------------	--------	-----

The Future of Work and Its Effect on Social Security

TAKESHI TAKAHASHI

日本的雇用慣行と社会保障
 稲上毅 IV | 389 |

The Changing Japanese Employment System and Its Effect on Social Security

TAKESHI INAGAMI

インフォーマル・セクターと福祉サービス
 武井昭 IV | 403 |

The Informal Sector and Welfare Service

AKIRA TAKEI

内外人平等待遇の原則とわが国の法体系・法理論
 高藤昭 IV | 414 |

——生存権の外国人権利主体性論を中心に——

Principles of Equal Application of Social Security to Native-born

Citizens and Foreign Residents, and Japanese Social Security Law

AKIRA TAKAFUGI

第22回社会保障研究所シンポジウム

テーマ「社会福祉改革をめぐる基本的視点」	I	4
レポート: 社会福祉概念の検討と「公私」問題	大山博 I	5
レポート: 社会福祉事業法改正の基本論点	京極高宣 I	15
——社会福祉の範囲をめぐって——		
レポート: 福祉サービスの性格と有料対無料	大野吉輝 I	22
コメント	三浦文夫 I	28
コメント	堀勝洋 I	32
討 論	(司会) 小山路男 I	36

The 22nd Symposium of the Social Development Research Institute

Subject: The Fundamental Perspectives of Social Welfare Reform

Report: Reexaminations of the Concept of Social Welfare and the Public-Private Relationship	HIROSHI OHYAMA
Report: Basic Problems of the Amendment of Social Welfare Law: On the Scope of Social Welfare	TAKANOBU KYOGOKU
Report: Natures of Social Welfare Services and Pricing Social Welfare Services	YOSHITERU OHNO
Comment	FUMIO MIURA
Comment	KATSUHIRO HORI
Discussion	Chairman: MICHIO KOYAMA

昭和 62 年度研究プロジェクト報告

研究課題Ⅲ 高齢者の消費に関する実証的研究

掛川家計の基本的構造とその位置づけに関する考察……………	前田 正久・湯本 和子	I	44
家計の構造と家計費の構造——家計の分離と関わり——……………	御 船 美 智 子	I	84
高齢期の恒常所得と消費行動……………	大 本 圭 野	I	103

Report on a Research Project for Fiscal 1986: Project No. III

“Empirical Studies on Consumption of the Elderly”

The Structure of Households on Kakegawa Survey and Its Positioning of Japan	M. MAEDA & Y. YUMOTO
The Structure of Household Economy and Budget ——Separation and Relation——	MICHIKO MIFUNE
Constant Income and Living Expenditures of the Elderly	KEINO OHMOTO

書 評 Book Review

堀 勝洋『福祉改革の戦略的課題』, 小室豊允『社会保障と福祉施設の展望』……………	橋 本 宏 子	II	259
Katsuhiro Hori, <i>The Strategic Policy Goals of Social Welfare Reform</i>			
Toyochika Komuro, <i>Social Security and Welfare Facilities</i>	HIROKO HASHIMOTO		

動 向 Reports and Statistics

社会保障法判例 (浜田訴訟控訴審判決) ……………	堀 勝 洋	II	252
Social Security Law Cases	KATSUHIRO HORI		
社会保障法判例 (第 2 次藤木訴訟上告審判決) ……………	堀 勝 洋	III	356
Social Security Law Cases	KATSUHIRO HORI		
社会保障法判例 (金訴訟第 1 審判決) ……………	堀 勝 洋	IV	467
Social Security Law Cases	KATSUHIRO HORI		
昭和 61 年度社会保障給付費 ……………	社会 保 障 研 究 所	III	361
Costs of Social Security Benefits in Fiscal 1986	THE SOCIAL DEVELOPMENT RESEARCH INST.		
昭和 63 年度研究プロジェクトについて ……………	社会 保 障 研 究 所	I	124
Research Project for Fiscal 1988	THE SOCIAL DEVELOPMENT RESEARCH INST.		
社会保障研究所日誌……………		I	128
Diary of the Social Development Research Inst.			
季刊社会保障研究 (Vol. 24, No. 1~4) 総目次			
General Index of the Quarterly of Social Security Research (Vol. 24, No. 1~4) ……………		IV	475

編集後記

本号は「労働の変容と社会保障」と題する特集を組みました。いま労働の世界は、「高齢化」「情報化」「女性化」「国際化」といった波を受けて大きく揺れ動いています。社会保障を専門とする我々にとっても、転換期を迎えたこの労働世界の動きに無関心であることはできません。大量の失業者を抱える欧米諸国では、技術革新がさらに進めば将来「完全雇用」を維持することは難しいという悲観論が登場しています。また、あらゆる人々に「仕事」を提供するには、ワークシェアリングに加えて、市場や公共部門以外のいわゆるインフォーマル・セクターで活動の場を提供せざるをえないとする見方もあります。一方、雇用情勢の良好なわが国においてさえ、急激な社会変動によって「日本的雇用慣行」は大幅な修正を免れないという予測を、大方の労働問題専門家が立てています。本号に寄稿された研究者は、このような問題意識を共有される方々です。本特集が、社会保障の将来に関心をもつ読者の参考となれば幸いです。

(下平)

編集委員長 小山路男 (社会保障研究所長)

編集委員 郡司篤晃 (東京大学教授)

地主重美 (千葉大学教授)

高藤昭 (法政大学教授)

都村敦子 (社会保障研究所研究部長)

庭田範秋 (慶応義塾大学教授)

野口悠紀雄 (一橋大学教授)

編集幹事 大本圭野 (社会保障研究所主任研究員)

下平好博 (社会保障研究所研究員)

福武直 (東京大学名誉教授)

保坂哲哉 (上智大学教授)

堀勝洋 (社会保障研究所調査部長)

三浦文夫 (日本社会事業大学教授)

宮澤健一 (一橋大学教授)

村上雅子 (国際基督教大学教授)

野呂芳明 (社会保障研究所研究員)

(五十音順)

季刊

社会保障研究 Vol. 24, No. 4, Spring 1989

(通巻 103 号)

平成元年3月24日 発行

定価 2,000 円

編集・発行所

社 会 保 障 研 究 所

〒107 東京都港区赤坂2丁目19番8号

赤坂2丁目アネックスビル内

電話 (589) 1381

製作・発売

財団法人 東京大学出版会

〒113 東京都文京区本郷7丁目3番1号

電話 (811) 8814 振替東京 6-59964

印刷・製本 三美印刷株式会社