

季刊

社会保障研究

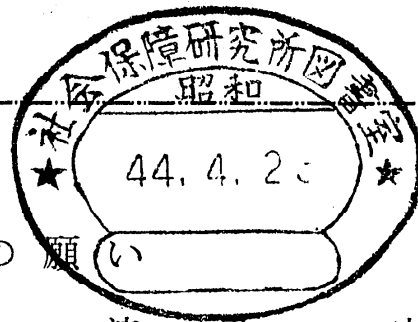
Vol. 4, No. 4

Seikai-Hasho
Kenkyujo

Library

社会保障研究所

1968



老人福祉への願い

渡 辺 定

現代の人類の平均寿命は、むかしに比べて数倍となり、史上かつてない多人数の人々が高齢に達するようになった。4,000年前は人間の平均寿命は、たった18年の短さといわれ、2,000年前でも22年、100年前も男子34年、女子38年前後、20世紀初めでも男女とも50年以下であった。現在は北欧の長寿国は男子72年約、女子76年約になった。

見方を変えて、リンドハイムの推計によるに、1,000年前は王侯貴族でも100人生れて、60歳にとどくのは男女ともたった8人、300年前でも男13人、女子17人、100年前でも男子34人、女子37人ぐらいしか60歳になれなかった。

国民生活も向上し、医学も進歩した今日、北欧長寿国では100人生れて、男子88人、女子90人が60歳に達し、男子67人、女子78人が70歳に、また男子36人、女子49人の多数が80歳以上となる。すなわち、3分の1から2分の1まで80歳にとどく。

数字が重なって恐縮であるが、40歳の人100人では、60歳には男子81人、女子94人、70歳には男子70人、女子80人、80歳には男子38人、女子51人というように、多数が高齢に達する。しかも、これら的高齢到達の人数は健康度強弱を合せて得た国民における数字である。強健な人々は、もっと多い割合で高齢に達すると考えなければならない。

日本人の場合は、北欧よりも1、2割高齢到達の人数は少いが、その割合が大であることは同じである。しかも戦前に比して高齢に達する割合は2、3倍に上っている。

これらの現代の文化国における事実は、高齢の人々の「第三の人生」の重要性がますます増したことを教えている。現代に生きるわれわれは、自分の「第三の人生」を「みより多き健康長寿」の境地におくため、中年以前よりの努力が必要なことを忘れてはならない。現在の老年学は、老化現象の原因について、原子生化学の域までその研究の手をのばしているが、まだ完全に解明されているとはいえない。しかし現在水準の知識からみても健康生活を送ることによってある程度の老化を遅らせ、さらに老年病による永い臥床も予防可能である。その意味でかような予防の方向の社会の活動、個人の実践が強力に行われることを念願している。老人の数の増すとともに、身体不自由や長い臥床の老人の増すことについてはベルザール博士のいうごとく、先進各国も一番悩んでいる問題であるので、日本でも少しでも減少するような予防対策への努力が重要と考える。また日本では、既に臥床している老人に対する努力は率直に言って非常に乏しい。特別養護老人ホームの急速な増設、家庭奉仕員の増員も必要であるが、私は日本にも、イギリスなどに数多くある老人看護サービスの篤志団体の発展が望ましいと思っている。日本では「カソリック」でこの種の活動が行われており、筆者も新宗教団体で行わないかと二、三話しかけて見たが不成功であった。日本でのかような篤志団体の発展も、筆者の老人福祉への悲願の一つである。

また遠い将来の憂いの一つとして、日本でも壮年以後の精神障害者がアメリカのように増加するのではないかという心配がある。予防対策樹立のため、権威者の総合研究が切望される。

今一つ、筆者の悲願がある。日本でも最近、核家族が増し、老親は子夫婦と別居せざるを得なくなり、親子の愛情の疎遠化がいわれている。従来、学者の間に、文化が進むほど親子の家族のつながりは疎になるといわれたが、最近の英国のタウンゼン博士、デンマークのフリース博士、米国のシャーナ博士の三国での共同調査や、オーストリアのローゼンマイヤー博士の調査の結果、諸外国では、親子は別居しても小供の1人は近所に住み、ほとんど毎日誰かが親に会っている。すなわち親子の真情が環境の不利も克服するに至ったということになる。日本でも、住宅政策その他の対策を考えるに当り、このような視点が望ましい。

老人福祉施策の策定をめぐる問題

森 幹 郎

はじめに

昭和30年代にはいって、老人問題がようやく社会的な関心をひくにいたった。そして、これに対処して、国民皆年金、国民皆保険の制度がしかれ、生活保護法が年毎に改善され、さらに、老人福祉法が制定されて、国および地方公共団体の老人の福祉を増進する責務が明らかにされた（同法第4条）。しかし、老人福祉行政については、老人福祉法の制定以来いまだ日の浅いこともあって、老人の福祉を図るための具体的な考え方については、いまなお定かでない点も少なくない。したがって本稿では、生活保護法の養老施設時代から老人福祉法の制定以後今日に至る間の老人福祉についての考え方の推移、その今日における問題点および近い未来に予測される問題点について、その幾つかを素描的に指摘してみたい。

I 量から質への転換

1 年齢の問題

老人福祉法の立案の過程において問題になった点の一つに、法の対象を何歳以上のものとするか、ということがあった。そして、結論として、健康診査（法10条）および老人ホームへの収容（法11条）については、その対象を65歳以上の者とし、その他のサービスについては対象の年齢を特に規定せず、もっぱら社会通念上の概念に委ねることとしたことはすでに明らかなところである。

しかし、法の制定以来5年、平均寿命の延長、医学の進歩、公衆衛生・環境衛生の改善、生活水準の向上等のため、いわゆる老人の始期は少しく遅くなっていると考えられるのである。生理的に心身の衰えの現われてくる時期を老年始期と規定

すると、その年齢をおおむね70歳前後とするのが今日の多数説である。このことは、老人ホームに収容されている者が、この5年間に相当老齢化してきていることからもうかがえる。すなわち、次の表1からも明らかなように、昭和37年から42年までの間に、70歳以上の者の割合は、66.8%から71.9%へと5.1%も増加しているのである。

表1 養護老人ホーム収容者の年齢階層別割合の推移
(単位 %)

	総 数	～59歳	60～64	65～69	70～
昭和37年	100.0	4.8	10.1	18.3	66.8
42	100.0	2.6	7.8	17.7	71.9

しかし、一方では60歳、65歳で老衰期にはいる者も少なくない。したがって、老人福祉を推進するに当っては、従来のように、一律に一定年齢以上の者に、同一のサービスを行うというのではなく、例えば、60歳以上の者、65歳以上の者、70歳以上の者にそれぞれの老齢の程度に応じたサービスを行うということが、老人のニーズに正しく応えることになるといえよう。すなわち、そのサービスを具体的にいうと、後期壮年期ともいうべき50歳代の後半から老年初期ともいうべき60歳代の前半にかけては、定年の延長、職階制の確立、再雇用等の雇用対策、住宅対策、税制改善等主として労働・住宅対策が積極的に行われなければならない。これは、きわめて広い意味での老人福祉である。ついで、60歳代の後半から70歳にかけては、日常生活を支えるに足る年金の支給、医療費については、何の憂いもなく受療できる医療の給付の社会保障の充実はいうに及ばず、ホーム・ヘルパー・サービスの充実、余暇活用施設の整備等のいわゆる居宅老人福祉対策が、活発に行われなければならない。そして おおむね70歳以

上の者については老人ホーム、老人病院等いわゆる施設福祉対策がきわめて重要な意義を持つてくることになる。要するに、従来、同質の老人福祉対策を、今後は、ある程度まで年齢によって区分し、それぞれに重点的なサービスを行うことが必要である。

2 過密・過疎地帯の問題

今日のわが国に見られる、このダイナミックな人口移動と、その結果として生じてきた大都市と農山村、とくに過密地帯と過疎地帯との間の生活パターンの著しい格差とは、昭和30年代の初め、すなわち老人福祉法の制定が強く要請され始めたころには、経済学、人口学、都市社会学、農村社会学等の全く予知することのできなかったところのものである。とするならば、学としての歴史も浅い社会福祉学がこれを深く洞察することができなかったとしても、それはやむを得なかったところであろう。

革命的ともいえる社会変貌の現実とは、都市一特に大都市の老人と農山村の老人のおかれている状況を全く変えてしまい、両者を一律に老人として把握し、その福祉を推進していくことは、今日では当を得たものとはいえない。そして、特に、東京圏、中部圏、阪神圏のいわゆる過密地帯と、九州、中国、四国のいわゆる過疎地帯とにおいては、それぞれ異った意味において、老人問題がきわめて重要性を持ってきているのである。

まず過密地帯の老人についてみると、それぞれのニーズに応じて、雇用対策、住宅対策、税制対策、年金制度、医療制度のほか、生活環境の改善、老人ホーム、老人病院の整備、ホーム・ヘルパーのサービス等が強力に推進されなければならないことはいうまでもないが、そこでの最大の問題の一つは、孤独、わけても社会的な孤独ということである。そこにはもはや、地縁社会としての性格は全くなく、利益社会が厳として確立しており、しかもいまだ地域社会意識は確立されていないから、老人の人間疎外感を何人も否定することはできないであろう。そして、環境への不適応というその特性のゆえに、地域社会観の醸成、人間疎外

感の克服ということを老人に期待することはきわめて困難なことである。こうして、老人は、過密社会化への雪崩の中に埋没して、孤独の中に生きているのである。

「われを訪ぬる友とては

窓打つ風と小鳥のみ」

というヨーロッパ先進諸国の老人の述懐が、わが国の老人の口の端に洩れる日もやがて訪れてくることであろう。いや、すでに過密地帯に埋没した老人にとって、このことは現実のことなのである。

厚生省の厚生行政基礎調査によると、昭和35年における高齢者世帯の数は50万世帯であったが、42年には95万世帯と、実に1.9倍にも増加していることが知られている。この傾向に変わりがないものとすれば、43年には100万世帯を越えたものと思われる。また、高齢者世帯の90%以上が都市に居住していること、高齢者世帯の50%以上が単身で生活していること等を考えると、都市の老人にとっては、孤独ということが、重要な問題であることがうかがえるのである。

老人福祉法の立案の過程において、欧米先進諸国の各種社会福祉サービスがいろいろ参考にされたが、古くから行われている友愛訪問と家庭給食サービスとは同法に基くサービスとしては規定されなかった。民間の全く自主的な活動である老人クラブに対する援助についてさえ、同法に基くサービスとして規定されたが（法第13条）、友愛訪問に対する援助について何ら規定されなかったのは、当時としては同法に基くサービスとするにはなじみにくかったし、また、こうした活動がわが国の土壤には育ちにくいという判断があったからである。

しかし、その後におけるわが国のボランティア活動の発展の跡をみるにつけ、最近では、ひとり孤独に住む老人を草の根まで探し求めて、その話し相手になることをボランティアに期待することは、できないことではない、と思っている。

一方、公害、交通戦争等が過密地帯の老人に怒濤のごとく押し寄せてきている。また、生活様式の欧米化に対しても、老人は旧套を墨守して、新しきにつこうとしない、というより、老人は旧来

の生活習慣から脱けきれないのである。要するに、過疎地帯においてはいうまでもなく、ひろく都市社会において、老人は物心いずれの面においても生活がしにくくなってきているのである。次に過疎地帯の老人についてみよう。

いうまでもなく過疎化現象は青年の都会への脱出から始まる。ついで若い女子がその後を追ひ、そして、その親も子供たちの後を追って村を去る。こうして、先祖の墳墓と代々受け継いできた田畑を守るのは、ひとり残された老人の役割ということになる。老人もこれを天命と観じて、村を離れない。そして、その生まれ、生い育った土地で土に帰っていく。自ら死へと急ぐ者も少ない。

こうした過疎化現象は、昭和30年代にはいると現われ始めた。すなわち、昭和35年の国勢調査から40年の国勢調査までの5年の間の人口減少率(年率)が10%以上の町村898のうち503町村と、その過半数が九州、中国、四国に分布し、過疎化現象はまず西日本の山村、農山村において顕著になってきたことが知られている。

これら過疎地帯における老人の問題は、劣悪な条件と低生活水準の下における過重労働ということが出来る。ジャーナリストのペンをかりていわしむるならば、

「腰の曲った老人でさえ閑居は許されない。とにかく人間がまだ働ける極限まで働かされているといった感じだ。そしてもう、なんとしてもニッチもサッチも動けなくなった時、始めてこの苦しいたづきから解放され、夏は木蔭に、春秋は日溜りに敷いてもらったムシロの上に、まるで置物のように置かれ、その膝元にはあすの運命もしらぬ幼い孫がたわむれている。一日中ほとんど口もきかない。語る力まで出し尽してしまったように、ウツロな目で空間のどこかをぼんやり眺め、夕方になると家の中にとり込まれていく。¹⁾」

ということになるわけであるが、こうした状況は極限状況であるとしても、山村、農山村においては大なり小なりこうした状況へと拍車をかけられているのである。

過疎化現象が小規模町村に著しいのは、昭和35年の国勢調査と40年の国勢調査とを比較すれば一見明らかである。すなわち、人口30万以上の大都市においては、すべて、人口が増加し、人口10万以上30万未満の中都市において、人口の減少したのは104市のうち7市に過ぎない。これに対して、3~5万の小都市においては447市のうち210市(47.0%)において人口の減少がみられ、5,000~3万未満の市町村においては2,427市町村のうち2,007市町村(82.7%)において人口の減少がみられ、5,000人未満の370町村においては実に94.9%に当る351町村において人口の減少がみられるのである。このことはまた小規模市町村の国民健康保険財政を悪化させ、老人医療への間接的圧迫をもたらしてもいるのである。

さらに農業人口の中に占める60歳以上の者の割合は全国平均が18.5%であるのに対して、人口急減地域においては26.0%と1.4倍にも上り、老人の労働強化を如実に示しているのである。

過疎地帯における老人対策は、農業構造改善事業等全く別の次元からの対策にまたなければならぬ点のきわめて多いことはいうまでもないところであるが、一方、大胆に過疎地帯から高齢者を移動させること等についても積極的に考えなければならぬし、また、僻地教育振興法のごとく、僻地福祉振興対策等を考えてみることも必要である。

II 老人ホームをめぐる

老人福祉というと、大方の人は、「昔は養老院」、「今は老人ホーム」を連想するようであるが、これは当らずといえども遠からず、いやむしろ当たっているのだから、次に老人ホームをめぐる諸問題についてふれてみたい。

1 施設保護と居宅福祉

老人福祉法が制定されて以来の老人福祉法関係予算をみると、昭和38年の38億円から昭和43年の141億円へと、約3.7倍に増額されていることが表2からうかがえるのである。そして、その内容を見ると、毎年95%前後が老人ホーム関係の

1) 今井幸彦著『日本の過疎地帯』(岩波新書)、85頁。

予算である。すなわち、昭和43年度予算についてみると、141億円の予算のうち、134億円が老人ホーム等（養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホームおよび老人福祉センター）の建設費および運営費（被収容者の生活費・葬祭費等、職員の人件費等）に当てられており、居宅老人のためには、予算の4.6%に当る6億円しか当てられていないのである。居宅老人対策としては、健康診査、家庭奉仕事業、老人クラブへの助成、職業紹介を中心とする社会活動促進事業等があるが、老人福祉法に基く予算の95%が老人ホーム関係予算に当てられているということは、施設の建設および収容保護には莫大な経費の伴うものであることを容認するとしても、なお、跛行的であるといわなければならない。というのは、表3からも明らかのように、老人ホームの在所有者数は老人福祉法の制定以来47,273人から62,235人へと約1.3倍にも増員されているのであるが、その65歳以上人口に対する割合においては、いまだ1%にも満たないからである。

表2 老人福祉法関係予算の中に占める老人ホーム関係予算の推移

年 度	(A) 老人福祉費(円)	(B) 老人ホーム費(円)	(A) (B) (%)
昭和38年度	3,754,069	3,582,960	95.4
39	6,374,990	6,149,309	96.5
40	7,561,985	7,182,356	95.0
41	9,040,752	8,561,476	94.7
42	10,816,213	10,234,709	94.6
43	14,053,388	13,407,851	95.4

注 老人福祉課調。

表3 老人ホーム収容者数の推移

年 次	(A) 65歳以上 人口 (人)	(B) 老人ホーム 在所有者数 (人)	(B) (A) (%)
昭和38年	5,812,000	47,273	0.81
39	5,975,000	50,971	0.85
40	6,183,000	54,788	0.89
41	6,418,000	58,585	0.91
42	6,665,000	62,235	0.93

注 65歳以上人口は人口問題研究所調。

老人ホーム在所有者数は社会福祉施設調査報告。

老人ホームは、養護老人ホーム、特別養護老人ホームおよび軽費老人ホームの三つをいい、有料老人ホームを含まない。

これらのことは、老人福祉法が、生活保護法の養老施設の発展的後身ともいえるべき養護老人ホー

ムを中心にして制定されたものであることを知れば、あえて訝るにも足りないのであるが、同時に、老人福祉法は老人ホーム法であるという誇りを甘受しなければならなかったことを示すものでもある。

老人ホームに収容を必要とする老人の数は、なお数万にも上るものと見込まれ、中でも、寝たきり老人を収容する特別養護老人ホームの増設については喫緊のことである。また、北欧諸国における老人ホーム被収容者の老人人口に対する割合（デンマーク：4%，スウェーデン：4%，ノルウェー：4%，フィンランド：9%²⁾）に比較して、わが国の場合、まだまだ低い（1%）ことは明らかであるが、逆に北欧諸国におけるこの高率の施設収容対策が、これらの国々における福祉対策硬直化の一大要因となっていることを知らなければならない。すなわち、先にも述べた施設保護対策の非経済性とも合せて、社会福祉サービスが基本的には居宅福祉の推進を第一義的に考えなければならないものであることをもう一度確認しておきたい。

すなわち、老人対策はまず何よりも雇用対策、住宅対策、税制の改善、年金制度・医療制度の整備、生活保護法の充実等によるところがきわめて大きい。そして、基本的には、まずこれらを整備することが急務なのである。

2 救貧法的性格

老人福祉法の立案の過程において、論議の中心の一つとなったのは、老人ホームを、貧乏人の老人ホームとするか、一般の老人にも門戸を開放して、収入のある階層からは相当額の費用徴収を行うようにするかということ、すなわち、老人ホームへの収容条件として経済的要件を付するかどうか、ということであった。そして、いろいろ検討された後に、養護老人ホームについては、生活保護法の養老施設をそのまま移し替えたものであるためあって、経済的条件を付することとし、法制定に伴い新しく創設された特別養護老人ホームについては、経済的条件を付さないこととしたのはすでに知られているとおりである。すなわち社

2) 森幹郎外著『老いの生き方』、51頁。

会局長通知をもって、法第11条第1項第2号にいう養護老人ホームの収容に当たっての「経済的理由」とは、次のごとき場合であることを示したのである。

ア 生活保護法による保護を受けている世帯に属する場合

イ 当該老人の属する世帯の生計中心者が地方税法に規定する市町村民税の所得割を課されていない者である場合

ウ 災害の発生等により所得の状況に著しく変動がある等のため、当該老人の属する世帯またはその生計中心者がアまたはイに相当する状態にあると認められる場合

また、軽費老人ホームについても法第14条第4項においては、何らその利用に当たって経済的条件を付してはいないのであるが、社会局長通知をもって利用者を「低所得階層に属する老人」と制限したのである。要するに低所得階層向けの老人ホームというわけである。

こうして、法制定当時の事情からして、やむを得なかったこととはいえ、養護老人ホームおよび軽費老人ホームについては、救貧法的性格を残すこととなったのである。

このことについて、法制定後間もないころ、ある会議の席上で、ある老人福祉の専門家は、

「老人福祉法が福祉法とはいいいながらも、救貧法的性格を温存したのは、今日の財政事情からして、やむを得なかったものとは認めるが、しかし、これは、いわば顔の痣であって、早く手術して取り除いてほしいものである。」

と評したが、まことにいい得て妙というべきであろう。

これに対して、居宅対策をみると、健康診査は法第10条に示すとおり、対象の老人については経済的な制限は何ら付さず、その負担能力に応じて費用を徴収することとした（法第28条）。また、老人クラブについても貧富の差なく老人を受け入れることとしているのである。一方、家庭奉仕事業については、法第12条においてはその対象を経済的理由によって何ら制限していないが、社会

局長通知によって、これを「低所得の家庭」としている。これは、先の養護老人ホームおよび軽費老人ホームの場合と同じように、当時のやむを得ない事情によるものと考えられる。

法の持つ救貧法的性格については、社会福祉ということが、「サービスは平等に」、「経費は収入に応じて分担を」ということを原則としていることを知れば、容易に理解することができるであろう。そしてこのような性格は現時点においてはやむを得ないものとはいえず1日も早く払拭されなければならない。

3 経済性と健康度

わが国における古い歴史を持った老人ホームの創業の経緯をみると、それらがほとんどみな救貧院として出発したものであることに気づく。すなわち、当初、それらの施設は、独立して生活することのできない貧しい老人、児童、身体障害者、精神障害者、結核患者、ときにはライ患者をも一緒に収容していたのである。そしてその後、これらの施設に、専門・分化の萌しが見われ、まずライ患者、結核患者が伝染病であるという理由で隔離され、ついで、子供だけの施設（孤児院—養護施設）が整備されていったのである。しかし、多くの場合、老人は、身体障害者、精神薄弱者とともに最後まで残され、養老院と名乗っていても、それらの者が一緒に収容されていることは珍しいことではなかった。伝染病の患者や児童の場合とは違って、老人や身体障害者や精神薄弱者の場合には、それほど大きな実害を伴わないと判断されたからである。

さて、養老施設は、生活保護法の施設として、独立して日常生活を営むことのできない被保護者および要保護者を収容してきた。そのため、比較的健康な老人、病弱の老人、さらには寝たきりの老人と、被収容者の心身の状況は全く多種多様であった。いってみれば、老人救貧院であったわけである。

老人福祉法の制定される前年に行われた養老施設の被収容者の健康状況調査の結果を表4によってみると、このことは歴然とする。

表 4 養老施設収容者の健康状況

(単位 %)

総 数	100.0
健 康	64.1
病 弱	35.9
臥 伏 中	9.2
身体障害者	1.4
慢性疾患	5.8
そ の 他	2.0
そ の 他	26.7
身体障害者	7.5
精神障害者	4.8
そ の 他	14.4

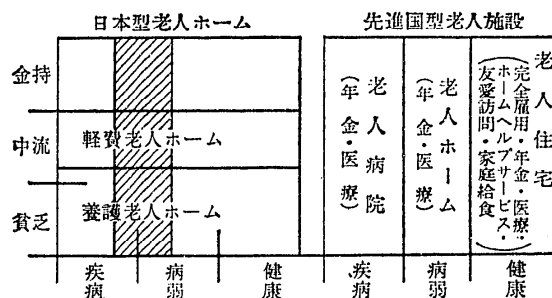
注 昭和37年5月15日, 厚生省社会局施設課調.

すなわち, 表4から被収容者の3分の2はまずまず健康であることが分かる。その多くは, そう高齢ではないものと考えられ, 前の表1に示された60歳未満の者であるかもしれない。要するに住宅対策の貧困さを養老施設がカバーしていたのである。また, 1割弱の者は慢性疾患等のために臥床しているが, これは養老施設が一面では病院の役割を果していたことを示すものである。すなわち, 養老施設が多目的施設であったということに外ならない。そして, その後身ともいべき養護老人ホームについても, その傾向は多分に今日にまで引き継がれているのである。

したがって今後は, 住宅対策を強力に推進して, 健康な老人にはまず住宅を供給し, 雇用対策, 年金制度, 医療制度を整備し, そして, 必要に応じては生活保護法の生活扶助, 住宅扶助等を行うとともに, 特別養護老人ホームを緊急に整備して, 寝たきりの老人はこれに収容し, さらに医療制度を完備して, 病院・診療所への入院・入所をスムーズにすることが何よりも必要である。これによって, 養護老人ホームは, 病弱なために居宅において養護を受けることの困難な老人のための施設—ナースিং・ホームとなるのである。

すなわち, 老人を貧乏か金持かという経済的な物差しによって把握することをやめ, その健康の程度によって把握し, それぞれのニーズに応じたサービスを行うことが必要なのである。これは, 正に, 欧米先進諸国に見られる姿なのである。これを図1によって示す。日本型老人ホームの図の中で, 斜線部分が, 健康度だけを収容の条件とし

図 1 老人ホームのパターンと比較図



た特別養護老人ホームであるが, 先進国型への1歩前進であることがただちに理解できよう。

4 ケアとリハビリテーション

生活保護法の養老施設時代から今日まで一貫している老人観の一つに, 敬老, 養老という言葉にも表わされているように, 老人保護の思想がある。これは, 老人を, 大なり小なり心身にハンディキャップを有する者, したがって, 収入の減少ないしは皆無の社会的弱者とみなし, その心身のハンディキャップおよび社会的なハンディキャップを私的または公的にカバーしようとする考え方である。これが各種老齢年金の発想の根源となるものであることはいうまでもないが, また, 老人福祉法の立脚する考え方でもある。しかし, 従来, ややもすれば, この老人保護の思想はゆき過ぎていた。すなわち, 過保護に墮していたのではないかという反省が最近は出てきている。

先ほども述べたように, 養老施設には従来から, 比較的に健康な老人が, ただ貧しいというだけの理由で収容されていたし, 今日でも養護老人ホームには, 先に述べたような経済的理由があれば, 次に掲げるような「環境上の理由」によっても収容されることができるのである。

ア 家族または家族以外の同居者との同居の継続が老人の心身を著しく害すると認められる場合

イ 住居がないか, または住居があってもそれが狭隘である等環境が劣悪な状態にあるため, 老人の心身を著しく害すると認められる場合
したがって, 比較的に健康な老人でも収容されるわけである。しかし, 繰述してきたように, こ

これらの老人は、本来、住宅を供与されることによって、そのニーズを解決されるはずである。にもかかわらず、養護老人ホームに収容されたその日から、三食つき、看護婦・寮母・医師つきの施設保護を受けることになるのであって、過保護サービスの最も典型的な事例というべきであろう。

必要以上の保護が人間の精神および身体にもたらすマイナスの結果については、きわめて大なるものがある。すなわち、人をして人間失格、墮罪へと導き、安易な生活を当然のことと考えるようになる。また、身体の機能・器管に廃用性・低運動性萎縮をもたらすこととなる。

こうした傾向に対して、近年、老人福祉の分野にもリハビリテーションの思想と技術とが導入されてきたのである³⁾。すなわち、従来一般にリハビリテーションというと、身体障害者のリハビリテーションを連想しがちであったが、最近ようやく、老人についても、リハビリテーションの必要性が理解され、過保護の百害あって一利ないことが関係者の間に浸透してきたのである。

老人リハビリテーションには、積極的なリハビリテーションと消極的なリハビリテーションとがある。すなわち、脳卒中の後遺症を有する者等に対する後退機能の回復訓練は、積極的なリハビリテーションであり、主として特別養護老人ホームにおける理学療法がこれに当る。また、人間の機能・器管は使用しないことによって、その能力に低下をきたすものであるから、その低下を防止するために、機能・器管を常時使用しなければならない。これが消極的なリハビリテーションであり、主として養護老人ホームにおける作業療法がこれに当る。こうして、低運動性疾患、廃用性萎縮を回復・防止するために、老人の生活は24時間がリハビリテーションに連なるものでなければならない。生活即リハビリテーションなのである。

このことは、ひとり老人ホームの被収容者についてばかりでなく、ひろく在宅の老人についてもいえることである。すなわち、従来、「幸せな老後」を最も典型的に、そして、半ば羨望的に、表

わしてきた言葉が、「ご隠居さん」という言葉だったと思うのであるが、もはや今日では、そのような活動社会からの隠退・閑居は老後の幸福に通じるものとはいえなくなった。すなわち従来は、人間としをとれば誰でも他人の保護を受けるのは当然のことであって、そのような生活に何の疑問もさしはさまなかったのであるが、最近では、たとえ他人の保護を受けていても、与えることのできる喜びを生活の中に発見し、その中に老後の幸福を見出そうとする考え方が支配的になってきた。老人クラブの地域社会に対する社会奉仕活動などはその典型的な具体例といえよう。また、老人による老人家庭訪問なども、その意義はきわめて大きいものというべきであろう。

こうして、老後の生活を *passive* なものから *active* なものに方向転換しようとする空気が生まれてきたのであり、人生における価値の転換が行われたのである。このような傾向に対処して、老人福祉サービスもそれに対応したものが効果的に行われなければならない。

5 コミュニティの中で

現在750ヵ所（昭和42年12月31日）ある養護老人ホームをみると、その53%に当る396ヵ所は50人以下の施設であり、499ヵ所（67%）は70人以下の施設である。すなわち、養護老人ホームの3分の2は、せいぜい70人までの老人に対するサービスしかしていないということである。そして、先にも述べたように、老人ホームの被収容者は65歳以上人口の1%にも充たないにもかかわらず、老人福祉法に基く予算の95%がこれに当てられているのである。老人ホームの建設費は養護老人ホームにおいては1人当たり約40万円（昭和43年度国庫補助基本額）、特別養護老人ホームにおいては約80万円（同上）にも上る。また、毎月の運営費はそれぞれ17,000円～18,000円、27,000円～28,000円にも上る。

一方、老人ホームへの要収容者は数万人が自宅を待期し、65歳以上の寝たきり老人の数は昭和38年の高齢者実態調査（厚生省）の結果から推定して昭和43年には40万人にも上るものと考えら

3) 森幹郎著『老人とリハビリテーション』、同著『老人リハビリテーション入門』。

れる。

これらのことを考え合せると、今後の老人ホームは、ひとり被収容者に対してだけでなく、ひろく地域社会の老人に対しても目を注ぎ、コミュニティにおける老人福祉の推進の拠点とならなければならないと思う。従来の老人ホームは、コミュニティに対して、あまりにも閉鎖的であったと思うのである。

さて、老人ホームがコミュニティに対して開放される場合、二つの点から考えてみる必要がある。すなわち、一つは収容されている老人および地域の老人に着目した場合であり、もう一つは地域の一般住民に着目した場合である。

まず、老人ホームの被収容者と地域の老人とが共通の場を持つことによって、相互理解の効果が生まれてくる。これによって、老人ホームの老人は地域社会からの孤立感を解消され、また、今日の老人問題を正しく理解することができるようになる。一方、地域の老人は、そのもろもろのニーズを解決するために老人ホームを社会資源として活用することが望ましく、老人ホームもこれに積極的に協力すべきである。次に、老人ホームを地域に開放することによって、地域社会における一般住民、特に老人の、老人ホームに対する旧来の蒙を啓き、理解を深め、従来の養老院というイメージを一掃するのに少からず役立つことであろう。従来、養老院の立地条件は、必ずしも地域社会との関連において考慮されておらず、市民の間には、老人ホームに対して姥捨山的な感覚がないではなかったが、近年における建物の近代化や時間的・空間的距離感の短縮によって、市民の間に新しい近代的な老人ホームに対する理解が行き渡ることになったといえよう。

このことと関連して、最近よく耳にする「老人村」について一言ふれておきたい。これは、数百人ないし数千人の老人のコロニーを建設しようとするものであるが、おそらく、その発想はデンマークの「老人の町」(コペンハーゲン市)にあるものと思われる。しかし私は、老人のコロニーについてはきわめて消極的である。そもそもコペンハーゲンの老人の町を見てきた人は異口同音に、この

「老人の町」を感嘆、賛嘆しているのであるが実は、これは、救貧院の残骸であって、関係者は救貧院からの今日的な脱皮に四苦八苦の努力をしているというのが実情なのである。

私が老人コロニーに消極的な理由は、老人コロニーにはコミュニティ性が欠如しているからである。コペンハーゲンの老人の町には1,800人の老人が生活している。そして、ほとんどこれらに相当するぐらいの職員が働いている。こうなると、施設自体が一つの生活集団である。いうまでもなくコミュニティとは、子供もいれば老人もおり、男もいれば女もおり、働き盛りの人もいれば、病弱者もいるという社会であるから、2,000人、3,000人の老人集団はコミュニティではないといわなければならない。

老人は、元気な青年と一緒に働くことはできないけれども、元気な青年の働くのを、遠からず、近からず、見ながら生活していくことを願っている。そして、それが人間社会の本来の姿である。その意味で、被収容者が全体でコミュニティの中に融和していける程度の規模の施設であることが望ましい。そして、一方、ある程度まで経済効果を維持しなければならないから、あまり小規模であることは好ましいことではない。わが国では一般に70人程度が適正規模とされているが、2,000人、3,000人という大規模施設でないことだけは確かである。

III 社会保障の限界

1 ホステス型サービスとサーバント型サービス

私は、数年前から、老人ホームの職員をホステス型職員とサーバント型職員とに類型化してきた⁴⁾。すなわち、わが国にはホステス型の職員が多いが、欧米先進諸国にはサーバント型の職員が多く、また、わが国においても遠からず老人ホームの職員はホステス型からサーバント型に移行していくであろうと予想してきたのである。そして、ホステス型の職員こそわが国社会事業家の精神構造を象徴してきたものである。

4) 森幹郎著『老人福祉の方向』、207頁。

いうまでもなくホスト host, ホステス hostess はゲスト guest を接待するものである。そして、老人こそ老人ホームにおける guest である。これに対してサーバント servant はゲストに仕える者であり、その場合のサーバントとは、public servant の servant と同じ意味である。

従来、わが国の老人ホームの職員は、人生の旅路の果に養老院に送り込まれてきた老人に暖かい救いの手をさしのべることをもって社会事業家の本分と心得、ひたすらにこの業(わざ)にいそしんできた。そして、老人がひとりポツンと淋しそうにしていれば、その憂愁を暖かく包もうと努めてきた。正に、ホステスの精神をそこに見出すのである。

しかし、戦後における社会福祉事業従事者の労働者意識の高揚、社会福祉事業に対する公的責任の明確化、社会福祉事業の近代化等に伴って、職員の間にも意識革命が起り、施設の長といえども職員に対してホステスたることを期待、要求することは困難になってきた。このため施設長よりも先に、まず職員の方にサーバント型への移行現象が見られるのである。

このことは、北欧における体験からもよくうかがえるところであるが、やがてわが国においてもこの現象が普遍的になるであろう。

すなわち、サーバント型職員とは、クライアントに対し日常生活上の便宜を提供するに当っては、誠心誠意、真心をもってこれに当り、あたかもサーバントのごとくであるが、それ以上個人の心の領域にまでははいっていかないのである。つまり、サーバントたるの分をわきまえて、出過ぎた行為には出ないのである。

ホステス型のサービスは、わが国の風土に生い育ち、そして久しきにわたって土着していたのであるが、遠からずその土壌は枯れるのではないかと思う。

2 こころの問題

社会保障、社会福祉を推進するに当っては、そ

れが経済の問題、パンの問題であって、それ以上には及ぶものでないことを明確に割り切ることが何よりも大切なことである。こうした理解の下に、これを推進していくべきであるし、対象者も心の問題にまで立ち入って、これを解決してもらおうと期待してはならない。

としをとれば、子供は独立して自分の生活を維持するのに忙しく、やがては配偶者にも先立たれて、いわゆる生理的孤独にさらされることになる。また近代化の怒濤とともに、近代化についていけない老人にとっては、社会からの孤立、疎外という、いわゆる社会的孤独も避け得ないところである。すなわち、老年期とは、本質的に孤独なる時期なのである。この孤独に対して、社会保障は完全なる救いとなり得ない。老人はひとりひとりがこれに対処していかなければならないのである。

老人ホームをみても、養護老人ホームの場合は、現在1室に4人が雑居しているが、昭和36年度に発足した軽費老人ホームは当初から1人1室制をとってきた。養護老人ホームが1人1室制にふみ切るのは、ここ数年のうちには考えられないとしても、これも時間の問題であろう。そして、プライバシー空間の確保はプライバシー時間を約束し、老人に孤独を現実のものとする。これは、老人にとっては、避けて通ることのできない死への関門である。そして、これは、老人福祉サービスの完全にはとどき得ない領域なのである。

む す び

以上、当面および今後、老人福祉施策を策定するに当って、その考え方の根底に流れる幾つかの問題点を指摘した。これらは、いずれも筆者が早くから折にふれて書き、話してきたものではあるが、いまだに必ずしも老人福祉行政という観点からは明確に方向づけされているとはいえないものである。したがって、老人福祉思潮の底流ともいうべきもので、表面には現われてくることは少い。しかし、流れに棹さすためには、その底流を知ることが必要なのである。

老人問題とその対策についての若干の問題点

三 浦 文 夫

は じ め に

先日、あるジャーナリストが冗談まじりに、「昔は記事がなくなると、動物園に行き、記事あさりをしたものであるが、最近では記事に困ると、老人の問題を取扱えば、結構読まれる」というようなことを話していたが、老人問題は正に最近のマスコミにとって、トピカルな格好のテーマとして、盛んにもてはやされる感がある。

老人問題への関心は、たしかに最近では、マスコミだけでなく、一般の人々の間にもみられるところであろうが、老人問題について、現在なお究明しなければならない数多くの課題が横たわっているのである。

ところで、昭和 31 年に日本ジェロントロジー学会（これは後に老年学会と改称され、老年医学会と老年社会学会の分科会をもつようになった）が発足して以来、老人に関する研究は、飛躍的な発展を上げるようになったことは否定できない。

しかし老人問題というのは、いうまでもなく、多面的なもので、その上、個人、家族、社会（集団）、国家というようないろいろのレベルで、あるときにはマクロの視点から、またあるときにはミクロの視点から、取上げなければならない、総合的・包括的な内容と性格をもつものであるだけに、この問題に全面的に接近するには、いろいろの困難があるように思われる。

このために、今日までの老人問題に関する研究を振り返ってみると、社会科学の側面に限定しても、多くの研究者によって、老人問題のいくつかの側面と課題について、詳細で入念な研究・調査が行われ、このなかには、十分に国際水準を凌駕するものもないわけではない。そしてこれらの研究を含め、今日の老人問題を理解する上で、私ど

もが学ばなければならない貴重な研究や主張も少くない。その意味で、私どもはこれらの成果を十分に評価するのに、決して吝かであってはならないし、今後とも学ばなければならない多くのものがあると考えている。

しかしそれにもかかわらず、これらの研究の大部分は、ともするとそれぞれの専門の立場から、老人問題の特定な側面、特殊な問題について行われることが多かった。したがって上述したように、総合的・包括的な性格をもつこの問題を、全面的に明らかにするには、この問題に対する社会科学の研究の歴史は、十分なものとはいえず、誇張していえば、その歴史はいかにも浅いといわざるをえない。

ところが現実の老人問題への関心の急速な高まりと、このなかでの老人福祉対策の要望の強まりのなかで、より多面的な研究が要求されている。そして数多くの調査および研究を必要とする問題が、十分に紹介されず、あるいはすぐれた特殊問題の研究が正しい所をえずに、時にはジャーナリズムによって、性急に一般化されたり、はなはだしい場合には常識論に結びつけられる例もないわけではなかった。このために誤解をあえて恐れずにいえば、老人問題についてステレオ化した理解が広がる傾向すら見えている。

このことは、今日の老人問題の深刻さを、一般の人々に理解してもらうという意味では、咎め立てるべきでなく、場合によっては積極的に評価しなければならないのかも知れない。しかし反面、このような理解が老人福祉対策という実践上の問題に安易に前提されるとなると、問題は別になる。その場合には、これらの常識化され、ステレオ化された知識は、かえって老人福祉対策を混乱させることにもなりかねない。

ここで取急ぎまとめたこの小論は、上述した意味での、若干のステレオ化した理解なり知識に疑問を提出し、今後の老人福祉対策を検討するのに必要と思われる二、三の問題を考えようとするものである。ところで、ここで取上げる問題の一つ一つについては、本来であればより綿密な検討と分析を必要とするものであろう。しかしこの小論は、このような実証分析と検討はさけ、あくまでも問題提起ということにとどまっている。したがって精々のところ、私自身が今後老人問題とその対策を考えるための、手がかりの一つとして、仮説形成の素材とするぐらいの意味しかもたないことを予めお断りしておきたい。

なお、以下に取上げる問題は、(1)今日の老人問題の性格、(2)一般的にいわれる核家族化と老人問題の関係、(3)老人福祉対策の転換の必要、(4)老人福祉対策における居宅サービスの基本方向などであるが、それらは、必ずしも系統的な関連をもつものではない。またこの小論で取上げた問題は、多くの検討しなければならないと考えている問題点のごく一部にすぎない。老人の就労問題をはじめ、とくにマクロの立場で、検討しなければならない事項も、このほか少からずあったが、時間と誌幅の関係で、他日に譲ることになった。この点についても、最初にご了解をおねがいしておきたい。

I

最近、数年ぐらいの期間に、10冊に近い老人問題、老人福祉に関する著作が公刊されてきた。これらについて、私もかつて、本誌にこのうちのいくつかを紹介し、論評を試みたことがあった¹⁾。これらをふたたび読みなおしてみると、今日の老人問題が、どのような性格・意義をもっているのか、別の言葉でいうと、今日の老人問題を捉える視点・座標といったものは何かという、素朴な疑問におつかり、この点の確認を改めて行う必要を感じさせられた。

いうまでもなく上記の著者たちの立場はまちま

ちであり、その視点が適切かどうかをここで論ずるつもりはないが、それでも今日の老人問題は、普遍的な老人問題一般であるか、それとも一定の歴史的社会的文脈でみるかは必ずしも共通でないように思われる。もちろん上記の人々は、老人問題を「檀山節考」の昔から論ずるほどの人はいないが、それでも老人問題を戦前、戦後を通じて何か普遍的な現象という形で理解するむきもないわけではない。

たしかに老人問題というのは、古くしてかつ新しい問題であるかも知れない。老人は何時の時代にも存在していたわけであるし、人間の生涯の生活周期のなかで老齢という時期は不可避免的な時期であり、老齢にともなう心身諸機能の退行と、これによる生活の不安定が生ずるということは、ごくあたり前の現象である。その意味で、老人問題は普遍的なものであり、古くから存在していたものと考えても、そのこと自体は決して誤りではないのかも知れない。

しかし、今日、私どもが論じなければならない老人問題、あるいは現在の老人福祉対策の前提として考えなければならない老人問題は、たんにこのような古くから、普遍的な現象としてのそれではなく、「近代化」との深い関わりで考えられなければならない。しかも、それは戦後、とくに昭和30年代以降のわが国の「近代化」(あるいは日本資本主義の新たな発展の時期といいなおしてもよい)の過程と深い関わりをもつものであるということに、今日の老人問題の重要な意義が存するようと思われる。この問題を以下、若干の事例で敷衍してみる必要がある。

まず第1に老人問題を論ずる場合、大部分の人は人口の老齢化現象から説きおこすのを常石としている。したがってここで今さらこと新しく人口老齢化についての資料を引用する必要はないが、簡単にその動きをみると次のようにいうことができる。

わが国における人口構成の推移をみると、60歳以上の老齢者が全人口に占める割合は、昭和30年まで大体8%前後にとどまっていたものが、昭和35年には8.9%、40年には9.7%と急増し、

1) 拙稿「老人福祉に関する最近の著作」『季刊社会保障研究』第4巻第1号、71-76頁。

45年には10.7%, 55年には13.0%となり、今日のアメリカにおけるそれにほぼ匹敵するようになり、その後も急速にその比重は増大することができる。

このように急速に進展する人口の老齢化は、「第2の人口革命」とも呼ばれているが、それはいうまでもなく出生率、死亡率双方の減少をその内容としている。その意味では人口動態革命といってもよいかもしれない。ところで死亡率の減少は、老人の寿命の延長にささかの寄与をしながら、人口老齢化の一つの要因になっているが、よくいわれるように人口老齢化に主に貢献するものは、出生率の減少であった。

ところでこの出生率の低下という、一見すると「生物学的事実」とも思われる現象は、実はすぐれて社会的経済的背景と結びついていることが経験的には明らかにされている。たとえば、R. ティトマス (R. M. Titmuss) は婦人の地位を人口動態統計の面から検討した論文のなかで、西欧社会における出生率の低下と家族規模の急速の減少をとり上げ、「家族形成習慣体系」(family building habit) の変化との関連を論じている²⁾。またわが国の人口学者の1人は、人口転換を「経済の持続的発展にともなう生活水準の向上によって、これまでの死亡率低下にあわせて、出生力をコントロールするようになったから、出生力が減退し、人口は少産少死型に変わっていった³⁾」とも説明している。このほか人口研究の側面での「経済成長と人口転換」に関する多くの研究も、同様のことを示してくれている⁴⁾。

その意味で老人問題を人口老齢化現象と関わらせて説明することは、まさに今日の老人問題の意義が、日本経済と社会の変化(近代化)と深く関

わっていることを知ることができるのである。

ところでわが国における人口老齢化は、欧米諸国にみられるように、長い期間にわたって徐々に行われたものではなく、きわめてドラスティックなテンポで展開してきていることも周知のことであろう。そしてこの時期は、他面では、わが国における経済の回復、経済の高度成長(これは見方によっては資本蓄積の新しい展開といってもよい)にほぼ一致するものであった。

しかしそれは「経済の発展→生活水準の上昇という結果、より高度の余裕ある生活を楽しみたいという夫婦が多ければ出生率が下がる⁵⁾」というような、蜜月に似た関係によって招来されたものばかりではない。

むしろわが国の人口革命の場合、その始期の急激な出生率の低下を招来したものは、敗戦後の「生活苦に抵抗したがゆえに、西欧諸国が過去に半世紀もかかった人口革命を、戦後のわが国では、わずか十数年でなしとげた⁶⁾」ものであった。つまり一方においては経済発展のもとで、生活水準の向上にともなう小産小死型の小家族の形成が進みながら、他方では経済成長に十分に追いつかず、新旧の貧困化の進展のなかで、余儀なく出生力を抑制しなければならない大多数の国民の対応という意味を含んだ「近代化」の所産であった。この性格は、30年以降にも、人口の純再生産率が依然として1を割るという低出生率と、人口老齢化の進捗の場合にもいうことができる。

II

同様の問題は核家族化と老人問題についての論議にもみることができる。この論議も多くの人々によって指摘され、ここで詳しく論ずる必要はないが、それは老人扶養の戦前の形態、「いえ」制度のもとでの直系卑族による同居扶養が、戦後の憲法および民法改正によって急速にくずれ、老人扶養の変化のなかに老人問題の所在を見ようとするものであった。そしてこの変化を家族形態論の側面から、「いえ」制度に典型的にみられる直系家族(大家族)から、夫婦および未婚の子女との同居を中心とする核家族への推移で説明しよう

2) R. M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*. 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』, 第5章, 80頁。ただし、ここで family building habit は家族形成習慣体系とここでは訳した。

3) 安川正彬「人口と社会保障」, 社会保障研究所編『戦後の社会保障・本論』, 339頁。

4) この問題については、数多くの文献をあげることができるが、ここでは安川正彬『人口の経済学』, 黒田俊夫『日本人口の分析』などを例としてあげておこう。

5) 安川, 前掲書(『戦後の社会保障』), 343頁。

6) 安川, 前掲書, 344頁。

とするものであった。

直系家族から核家族の推移についての統計的検討は、小山隆、村井隆重氏などによって行われているが⁷⁾、これによると、全国世帯のうちに、核的世帯（核家族）は、大正9年の60.0%から、昭和35年65.1%、昭和39年69.0%、昭和40年70.4%と急増しているといわれている。

ここでいう核的世帯は、必ずしも社会学でいう核家族と同一の概念をもつものとはいえないし（この点は後述することにする）、核家族をただちに「近代化」とみるかどうかは問題はある。たとえばこの言葉の創設者であるマードックは、核家族（nuclear family）を人間社会にみられる、家族形態に普遍的な基本型という意味で使用しているわけであるが、今日一般化された核家族化という形でポピュラーになった概念に暗黙裏にふくまれている意味合は、むしろ社会の発展に対応する大家族から小家族へとか、系譜家族から夫婦家族へという文脈で考えられているようである。

しかし産業化・都市化と核家族化はつねに相關するものであるかどうかは、家族社会学のなかでも大いに議論されているところである。

この議論の詳細について、専門外のことでもあるので、ここで措くにしても、統計的事実は、明らかに核家族化の進展を示し、それがまたわが国の場合には、昭和30年代以降の社会的経済的発展と変動の時期と重なっていることは、経験的に明らかにされているところである。したがって「日本の家族形態もまた、急激な近代的变化を示すようになった⁸⁾」という指摘は無理からぬことであった。

その意味で直系家族（拡大家族）から核家族への推移と、この過程でおこる老人扶養の形態変化に焦点を合せて、老人問題の所在をわが国における「近代化」のなかで取上げることは必ずしも間違いではないと思われる。

ところでこの核家族化は近代化の所産であるにしても、わが国において、これを促進した要因は一体どのようなものであろうか。

この点はまず上記の核家族化の判断の基礎となった核的世帯についての統計的吟味が必要である。小山隆氏はその核家族＝核的世帯を家族周期論と結びつけて、単独世帯（男・女）、夫婦世帯、未婚の子女をふくむ世帯の三つのサブグループに分けている⁹⁾。この場合、単独世帯を家族とみなすかどうかは当然問題になろう。またこれは小山隆氏も取上げていることであるが、それぞれのサブグループの年齢別出現率も当然問題になる。とくに若年層の単独世帯は、「単独世帯」→「夫婦世帯」→「未婚の子女を含む世帯」という家族周期のモデルを前提とした上で、核的世帯に含める根拠となっているのであるが、このモデルが現実には繰返されるかどうかは、より吟味を必要とする。またこれと同時にこのサブグループの地域別分布と推移などについても、いっそうの検討をしなければならない。

ここでは改めて上記の統計を組みかえるゆとりはないので、推測を許していただければ、単独世帯の増加は、とくに社会移動の激しくなった昭和30年代に、そして、大都市に著しくなったものと思われる。したがって単独世帯を除いた核的世帯の増加率は地域差はあるが、全体としては若干緩やかになるのではないと思われる。もしそうであるとすれば、核家族化に結びつけて老後不安を今日いわれるほど誇張して論じてよいものかどうかについてもいく分かの疑問が残されている。

この点については別の機会に検討することにするが、仮にわが国における核家族化の進捗はきわめてドラスティックなものとしても、これを促進したものは、欧米にみられる「近代的な」核家族的な「家族形成習慣体系」の成熟と結びついているかどうかは大いに疑問なしとしない。

すなわち「家族形成習慣体系」にそれほどの変化がない場合でも、一定の条件が与えられることによって、余儀なく核家族化せざるをえないことも、当然おこるのである。たとえば社会移動、とくに若年層を中心とする人口の都市集中化が激し

7) 小山隆「世帯の分析（昭和35年における世帯構造）」、村井隆重「世帯の分析（昭和39年の世帯構成）」。

8) 小山隆「現代家族の問題点」『厚生指標』、所収。

9) 小山隆、前掲書。

10) たとえば森岡清美「世帯構成の変化」『戦後の社会保障・本論』に住宅事情と世帯構成の変化が論じられている。

くなると、単独世帯の増加、ひいては核家族化の増大が当然考えられる。あるいはまた今日のわが国におけるような住宅問題の深刻な広がりも、核家族化または家族規模の縮小にあずかって力あるものとなるであろう¹⁰⁾。さらにまた経済成長と生活水準の上昇に、絶対的にも相対的にも対応できないような状況が他方では、核家族化を余儀なくさせる一因ともなるであろう。これらの諸条件と核家族化の相関関係については、今日の家族社会学は全面的な解答を与えるほどの研究が十分であるとはいえない。

しかしいずれにしても核家族化そのものは「近代化」の所産であり、「産業化」と関連していることは、経験的に確かめられているところであるが、それは欧米にみられる個人主義に根ざす「家族形成習慣体系」の確立と、核家族化が結びついているものではなく、そこには上述したような日本の特性が深くからみ合っているものと思われる。したがって、わが国において「核家族制」的方向が今後も進展するにしても、それは必ずしも今日欧米にみられるほどの普及をみるかどうかは、簡単に断言できる性格のものではないように思われる。

III

上述したように核家族化と老人問題は、老人扶養問題を家族形態論に移しかえて論議されてきたものである。しかしここでさらに老人扶養形態について今少し吟味をする必要がある。それは直系家族＝同居扶養、核家族＝別居扶養という図式で考えられている上述の問題意識とは別に、仮に別居形態をとるとすると、老人扶養関係もネガティブなものとしてのみ理解されるべきかどうかという問題がでてくる。この問題は1961年に行われたアメリカ、イギリス、デンマークの3ヵ国における老人調査を機に、欧米諸国で改めて取上げられた問題であった。

この調査結果について詳しく紹介するのは別の機会に譲るが同・別居関係と老親と子供の社会的接触についてはおよそ次のことがいわれている。

(1)同・別居では3ヵ国とも老人の4分の1から5分の1は単独、そして残りの3分の1から2分

の1は夫婦だけで住んでいる。(2)子供と同居している老人を除いて、子供と別居している老人の約半数は、子供のうち少くとも1人は身近に住んでいる。(3)別居老人のうち調査日またはその前日に子供と会ったものは、3ヵ国とも60～70%、残りの老人のうち先週に会ったものは約20%となり、3ヵ国とも別居老人の大多数が子供と接触している。(4)別居のものであっても、家族間の援助・サービスは比較的多い。たとえば(普通の状態であるときでも)アメリカ、イギリスでは、老人の半分または半分以上のものが子供とか孫に援助を与え、また老人の3分の2のものは、定期・臨時の違いはあるが、現金とか贈物を受けている。また炊事、洗濯、掃除その他、非経済的な扶養・援助が広く、また頻繁にみられる¹¹⁾。

このようにして、この調査に携わった学者は、従来、産業化が進捗するにともなって、世代間の関係は、分離(segregation)の方向をとるという既成の理論は、大幅に修正を必要とすると結論し、別居形態をとりながらも、家族相互の扶養・援助関係は濃密であり、形態的に別居でありながら、機能的には同居的という意味で、一部の社会学者たちのいう「修正された拡大家族」(modified extended family)とすら呼んだりしているのである¹²⁾。この指摘はいろいろ批判のあるところであろうが、示唆に富むものである。ところで、わが国における同・別居と扶養関係についてはどうであろうか。

まず老人の同・別居率についていえば、これらの国に比してはるかに同居率が高いことが報告されている。たとえば昭和41年に実施された総理府の「老人福祉に関する世論調査結果報告」をみると、調査対象老人の81.5%が子供と同居しているという数字がでている。これを地域別にみると大都市では76.1%、その他の市で80.4%、町村84.9%と、常識的であるが、大都市における同居率は比較的少い。しかし、この同居率を各種の調査でみてみると、昭和28年80.8%、35年81.6

11) E. Shanas, P. Townsend, etc., *Old People in Three Industrial Societies*, Routledge and Kegan Paul, 1968.

12) E. Shanas, "Family Help Patterns and Social in Three Countries", *Journal of Marriage and the Family*, 1967 May, pp. 257-66.

%, 38 年 79.9%とほとんど変化はみられないのである¹³⁾。

要するに、上述したように、核家族化の進捗にも関わらず、老人の同居率は必ずしもこの変化に相関しているとはばかりはいきれないものがある。この点は核家族化について森岡清美氏が指摘していることは示唆にとむ。すなわち核家族には二つの様相が区別されなければならないとして、「第1は、直系家族的世帯が分解して二つ以上の夫婦家族が成立することであり、第2は夫婦家族的世帯が子女の結婚によっても直系家族に転化せず、一方、夫婦家族的世帯および既存の直系家族的世帯から夫婦家族的世帯が分出されつづけることである」としている。そして大正9年から昭和39年までの「世帯類型別構成比の推移」をみながら、わが国では第1のコースをたどらずに、「ほとんどもっぱら第2のコースによって核家族化が出現している」として、直系家族的世帯と傍系をふくむ世帯との和が、昭和35年から39年の間で減少せず、むしろ若干増えていることを例としてあげているのである¹⁴⁾。

要するに核家族化は進むが、同時に直系家族をふくむ「拡大家族」はあまり変りがないことになる。したがってこれをさらに敷衍して考えれば、老人の同居率もあまり変わらないということと関連する。このことは核家族の進展→老人の同居形態の崩壊→老人扶養の不安定という論理での、核家族化と老人問題の一般的理解は、今少し長い眼で考える必要があることを教えているように思われる。

ただここで念のためにつけ加えておくと、老人の同居率は、それほど変化がないにしても、このことは老人の別居が今後とも問題にならないということではない。上述したように大都市とその他の市町村では、その同居率は異なるわけであり、都市化の傾向は、当然この同居率に一定の影響を与える。さらにこれとは別に、高齢者世帯（男65歳、

女60歳以上の世帯またはこれに未婚の子女を加えた世帯）を厚生行政基礎調査の年次別推移からみると、その数は明らかに増加している。たとえば昭和28年の43万世帯を100としてみると、36年には111、40年には約185に増加している。したがって全国的にみて老人の同居率はあまり変らないといっても、傾向的には別居老人（高齢世帯）はひそやかに増加傾向を示しているのであって、老人同居扶養の崩壊を、全面的に否定するものではない。

次に別居の親子の接触という点ではどうであろうか。この実態について、上記の3ヵ国調査の結果に比較できるようなものは、わが国の場合きわめて乏しい。わずかに小山隆氏が、山梨県八代町や東京都杉並区を対象として行った親族関係の調査で、推測する以外に方法はないようである¹⁵⁾。この調査は本来は、老人扶養の実態を明らかにすることを目的としたものではなく、しかも調査地域も限定され、一般化を行うには無理がある。また、接触の内容について、調査項目を詳しくみれば、3ヵ国調査とはかなりの違いがある。これらの点には眼をつぶることとして、この結果から推測できることは、老親と別居の子供の接触は予想外に少いということが示唆されている。その意味で、別居が老人との接触、さらには扶養に一定の不安定を生み出すことは否定できない。

もしそうであるにしても、これにはいくつかの条件と理由が考えられなければならない。たとえば上記の3ヵ国で別居の親子の接触、交流は濃密であるという場合、その決定的な条件となっているのは、上述したように別居の親と子の空間的距離が重要な条件としてあげられている。すなわち上記の3ヵ国では、子供と別居している老人の約半数は、子供のうち1人以上のものが、30分以内のところに住んでいるといわれている。

これに対してわが国ではどうであろうか。とくに同居率の相対的に低い大都市地域において、今日の住宅事情、移動の激しさなどを勘案すると、この空間的距離は、果して3ヵ国と同列に論ずることができるかどうかは疑問であろう。

あるいはまた別居の親子の援助・サービスは3ヵ国において、双方向的で濃密であることも報告さ

13) 渡辺益男「親族関係と老人扶養」『戦後の社会保障』, 363頁。

14) 森岡清美「家族構成の変化」『戦後の社会保障』, 354頁。

15) T. Koyama, "A Rural-Urban Comparison of Kinship Relations in Japan" (第9回国際家族研究セミナー報告資料), 1965.

れているが、今日のわが国の大多数の人々にとって、経済上の問題は、依然深刻であり、とくに老人にとっては、老後保障の立ち遅れのため、この問題は深刻であろう。このような条件のもとでの双務的にしろ片務的にしろ、経済援助は必ずしも容易なものではあるまい。

これらの諸点については、判断すべき調査、統計を欠いている現状では推論しかできない。しかしいずれにせよ、このような条件が付け加えられることによって、わが国における別居形態による、老人の扶養が不安定になっていることが一般的に理解されるようになったものと思われる。

しかしそうはいっても、このことがただちに「カーつき、家つき、ババ抜き」といったジャーナリスティックな形で、面白く取上げられるような、老人扶養についての価値体系をふくむ、老人扶養意識の崩壊という形で主張されるのであるかどうかは、大いに疑問とされるところであろう。老人扶養の不安は別居そのものに問題があるのではなく、別居を規定する社会的、経済的条件との関わりあいこそ、まず検討されなければならない問題があるのであって、簡単に老人扶養意識の変化とか価値体系の崩壊に求められるべきではない。その意味では別居による老人扶養形態の弱化と動揺が指摘されるにしてもそれもまた今日のわが国の「近代化」の裏の側面によって規定される余儀ない現象とみなすことができるのである。

IV

以上、今日の老人問題を論ずる場合に、つねに主張される人口の老齢化、および核家族化を一つの例として、その根拠をみてきた。そしてこれらの問題を通して要約できることは、第1に今日の老人問題は、「近代化」の全体的プロセスのなかで現われ、意識されるに至っているということであろう。その意味で老人問題対策を考える場合、それは戦前的ないし昭和20年代的発想であってよいかどうかは改めて吟味されなければならないということになる。

第2に老人問題を「近代化」の流れのもとで捉えるにしても、その「近代化」は決して、欧米な

どにみられる「近代化」と同列に論じられるものではなく、このプロセスのなかにみられる数多くの矛盾、対抗関係を通して押し進められている姿勢的確に把握する必要がある。つまり人口の老齢化を招来したものは、必ずしも中流階級的な小産小死型の新しい「家族形成習慣体系」の確立によって生み出されたものではなく、わが国の「近代化」の別の側面である新旧の貧しさの進展と広がりに対応し、強要された出生力抑制の必要と結びつく面もないわけではない。

同様のことは、核家族化についてもいえるのである。それは長期間にわたって、徐々に形造られてきた「家族形成習慣体系」の成熟によって、核家族化の進捗が行われたものではなく、これもまた急激な都市化、深刻な住宅問題、生活水準の低位性などの条件がからみ合うことによって、いわば強要された形で核家族化といわれる過程が、押し進められなければならないかったという点も、同時に考慮に入れておく必要があると思われる。

なお上記の問題と関連して、核家族化と老人問題の関係について、そのほかに議論としてつめておかなければならない若干の問題点も残されている。その第1の問題は、核家族化は老人の扶養関係と形態に動揺を与え、今日における老人問題をより激化させる一因となっているという従来の考え方についての疑問である。もちろん一般的な意味で、この指摘は間違いではないし、とくに従来の「直系家族制度」のなかで、扶養問題が隠蔽されてきた状況にかわって、急激に「核家族制」の方向を最近になってとることによって、この問題が人々の意識にのぼったということは十分に根拠をもっている。そしてさらに急激な家族および家族をめぐる状況の変動過程にある今日のわが国において、妥当な指摘であるかも知れない。

しかしこの議論の前提となる核家族化について、一般的に誇張されているほど顕著なものであるかどうかについて、より入念な統計的検討の必要がある。このためにできれば核家族化の進展を地域別に、階層別に吟味し、全体としての今後の動向を統計的にも明らかにする努力が必要となろう。

次に核家族化の進展が仮に一般的にいわれるほ

ど激しいもののだとしても、この過程はただちに老人の同居率に関連するかどうか実証的に検討しなければならないであろう。少なくとも上にみてきた若干の資料では、この相関は十分に示されていない。核家族化の進展にもかかわらず、老人の同居率の変化が小さいという経験的事実を改めて確かめるとともに、そのインプリケーションをさらに明らかにすることが必要なものとなっている。

第3に、老人の同居率がここ10年ぐらいの間、十分に変化しないといっても、高齢者世帯は、同じ期間に2倍近く増加している。高齢者世帯のウェイトは高齢者をふくむ全世帯のなかで、それほどウェイトをもたないにしても、この高齢者世帯の増加の傾向には、高齢者の別居形態が徐々に進んでいくことを示唆している。

そしてこの別居形態が進むにしても、それはただちに老人の扶養形態を不安定なものにするものかどうかの検討も必要である。たしかに急激な社会的経済的環境の変化のもとで、同居扶養から別居扶養に移ることによって、扶養形態・内容に不安定性が出ていることは否定できない。しかしそれは老人扶養の価値体系の変化によるものであるか、別居を規定する社会的経済的条件によるものであるか。もちろん、この二つは相互に関連していることはいうまでもない。しかし、そうであってもこの二つの側面を明確にし、評価することは、今後の対策を考える上で必要になると思われる。

なおこの問題に関連して、仮に別居形態が今後とも進捗するとしても、それが欧米で指摘されるように、「修正された大家族」という形で、世代間の結びつき (Integration) を高める方向をもつかどうかは、わが国にあっては軽率に論ずるわけにはいかないことは当然である。これらの課題についても、詳細な調査の上に立つ検討が今後期待されているのである。

最後に上述したような論点と課題をより具体的に明らかにするためには、現在のところ依拠すべき調査・統計が、わが国では決して十分でないことは率直に認めなければならない。とくに部分的な調査は若干あるにしても、全国レベルで、老人問題をマクロに把握するための統計・調査はきわ

めて乏しい。これらの調査についても、今後国の立場からも真剣に計画されることが切に望まれる。

V

次に視点をかえて今日の老人福祉対策に関連し、問題点を一、二つけ加えておきたい。いうまでもなく今日の老人福祉対策は、昭和38年に制定された老人福祉法の登場により新しい段階に入った。

戦後の老人福祉対策の展開について、本誌に「研究会ノート」として、資料紹介を行っているが¹⁶⁾、これを大雑把にいうと、昭和30年の前半ごろまでは、要救護性をもつ老人に対する保護・救済が主体であり、生活保護制度の枠内で主として考えられ、このほかにそのときどきの必要に応じて、いくつかの施策がつけ加えられてきていた。したがって、その対策は非系統的であり、対象も限定されていた。

これに対して老人福祉法は、その基本理念として、「老人への敬愛と健全な生活保障」、老人自身がその「知識と経験を社会に役立たせるように努力すること」、「老人の希望と能力に応じた就労と社会活動の参与の機会を与えること」などを明らかにし、それまでの救済的養老的対策からの脱皮を示している。しかしその内容は、老人福祉にとってとくに重要な所得・医療・就労・住宅などの施策は他の制度にゆずり、この法律では訓示的規定にとどめ、それら以外の老人に対する福祉の措置を主に規定することになっている。

そして老人を一般的にハンディキャップをもつものとして、このうち貧困・疾病・不具廃疾、さらに家族関係に障害をもつ老人を、特殊なハンディキャップをもつものとし、それ以外の一般老人とに分類し、それぞれに対する福祉の措置を打ち出している。

すなわち前者については、まず各種の収容施設のほか、養護委託、老人家庭奉仕員などのサービスを、そして一般老人については老人健康診査とか、老人クラブ、老人福祉センターその他を配している。

16) 拙稿「老人福祉対策の展開についての覚書」(本号「研究会ノート」)。

この老人福祉対策の問題については、別の機会に論じたこともあり¹⁷⁾、また本誌掲載の森幹郎氏も論じているので、詳細はここでさけるが、一言でいえば、上記のサービスの体系を施設収容のサービス体系と居宅老人のサービスに分けてみると、依然として施設収容にウェイトがかけられているのである。その意味では、昭和30年前半までの、施設中心の養老的施策の枠を必ずしも大きく破っているとはいいいにくい。

しかしそうだからといっても施設体系に問題がないわけではなく、施設の絶対数、設備、設置場所、機能、処遇、その他数多くの改善を要する問題は残されている。それに加えて居宅サービスについては、その立ち遅れはいっそうはなはだしく、その上現在行われている施策の相互の関連、体系はきわめて曖昧なものがあるといわざるをえない。その意味でよくいわれることであるが、対策の重点は今後、居宅サービスの方向に移すことがとくに強調されなければならない。

このような老人福祉対策の重点の移行は、たんに在宅老人の数が圧倒的に多いとか、老人の居宅ニーズが施設に対するニーズより強いというだけのことだけではない。それは社会福祉事業そのものの性格の変化と、その現代的課題に共通するものであった。すなわちこの動きは、社会福祉事業が residual なものから、institutional なものへと転化をとげるという、H. L. ウィレンスキーなどの指摘と結びつくものであり、社会福祉事業が国の生存権保障のための重要な施策の一つとなってきたということにも関連するものであった。

ところでこのような施設中心から、居宅中心への福祉対策の転換は、老人問題がはやくから顕在し、その対策が比較的早くから進んでいた欧米諸国の場合でも、それほど古いものではない。

たとえば P. タウンゼント (Peter Townsend) と D. ウェダバーン (Dorothy Wedderburn) は、英国における高齢者に対する保健・福祉サービスの転換について次のようなことを述べている。

すなわち施設中心から、居宅中心への保健・福

祉サービスの転換は、高齢者だけでなく、児童、精神病、母子、心身障害その他すべてについていえることとして、「英国においては戦争以来、保健・福祉サービスの展開のなかで、施設におけるケア (institutional care) よりも、コミュニティ・ケアを重視するということの共通理解が広まってきた」と述べている。そして、高齢者に対するサービスの原則として、1958年の英国老齡者福祉協議会 (the National Old People's Welfare Council) の第9回大会の報告で出された「老人の最上の場は、救護を必要とするときに、それにふさわしい居宅サービスの援助を伴った、老人自身の家庭である」という原則を引用し、今日では公私双方でもこの原則は広く承認されているとしている¹⁸⁾。

同様のことは、老齡者サービスの現代的課題を論じた I. マックイーン (Ian A. G. MacQueen) も強調しているところであった。彼は老齡者サービスの現代的潮流を八つあげ、そこで「施設から居宅への重点の推移」を指摘し、「大多数の老齡者にとって、自分自身の家具調度をもった家でのプライバシーをもつことが最上のことであり、より多くの施設 (hostels) を与えるよりも、適切な在宅サービスを提供する方がより重要である」とも述べたりしている¹⁹⁾。

そしてこのような観点で、就労、住宅、ホームヘルパー、カウンセリング、健康増進と保持のための措置、巡回診療、リハビリテーションその他の充実の方向を明らかにしているのである。

同様の動きは北欧諸国においてもみることができる。たとえばデンマークの場合について、上記の『三ヵ国における老齡者』の調査報告でも、この点についてふれ、1950年以前の老人ホーム (residential home)、看護老人ホーム (nursing home) などの増設とならんとくに1949年以降に目立つ傾向として、ホームヘルパーの拡充、家庭看護制度の発展などの居宅老人サービスへの重点の推

18) P. Townsend and P. Wedderburn, *The Aged in the Welfare State*, G. Bell and Sons Ltd., 1965.

19) Ian A. G. MacQueen, "A General Review of Services for the Elderly", *Trends in Social Welfare*, edited by J. Fardale, Pergamon Press, 1965.

17) 拙稿「老人福祉対策の反省と今後の課題」『社会福祉研究』第2号、弘済会館。

移を説明している。

これらに対してアメリカにおける老人福祉対策は若干おくれて展開してきたが、そこでもこの10年ぐらいの間に、居宅老人サービスを中心とする施策の発展がみられるようである。

たとえば居宅サービスの中心をなすhomemakerサービスは、1923年にフィラデルフィアで始められたが、それは母親の病気あるいは不在による児童の世話を、短期間行うものとされていたようである。そして1938年以降、このサービスは慢性疾患の患者の介護も合せ行うようになり、居宅老人もその対象とされるようになった。しかしこの面でのhomemakerサービスは1960年代まで、ほとんど発展をせず、居宅老人を実際にホームメーカーが訪問している世帯は、わずか1,205世帯にとどまり、65歳以上の老人に対して、0.007%という取るに足りないものであったといわれる。

このほかのコミュニティ・サービスについての発展も緩慢なものであり、1956年に「慢性疾患に関する委員会」(Commission on Chronic Illness)は、この立ち遅れを批判すると同時に居宅サービスの重要性を強調し、この面での施策の拡充を訴えている。

しかしこのような立ち遅れも、1961年の白亜館会議(White House Conference)以来、急速に克服の方向が打出され、homemakerサービス、高齢者のための低家賃住宅の提供をはじめ、いろいろな居宅老人サービスが強化されるようになっていく。

このように老人福祉対策における施設収容中心の考え方から、居宅サービス中心への重点の転換は、広くみられるところであるが、上記の例でも理解できるように、諸外国でもこのことはそれほど長い経験をもつものではない。したがってその対策、内容については、今なお試行錯誤的な感がないわけではなく、今後新たに開発されなければならない多くの課題が残されているのである。

ところで、施設中心から居宅中心への老人福祉対策の転換が行われるには、たんに、老人問題の性格づけについての転換があっただけでなく、施設サービスの一定の前進と充実が前提とされてい

たことは記憶されなければならない。

たとえばイギリスの場合には、居宅中心への転換が強調される時期には、65歳以上の老人のうち、居宅老人は95.5%(このうち個人住宅に居住するものは94.0%、宿泊所、ホテル、下宿などに居住するもの1.5%)みられるが、これに対して、老人ホーム、精神病院、一般病院、看護老人ホームなどに長期間入所または入院している施設老人は4.5%となっている。さらに病院入院者のうち終身に近い入院者だけにしても、3.6%となっている(1963年)。

これに対してデンマークの場合には、施設老人(長期入院、看護老人ホーム、老人ホーム、その他の収容施設入所者)は5.3%となっているのである。そして同様な分類でみると、アメリカでは3.7%となっているといわれている²⁰⁾。

これらに比較して、わが国の場合には1967年の時点をとってみても、老人ホーム所容者は精々のところ1%あまりで、これに長期入院者等を加えても、恐らく上記の3ヵ国に比して、その半分にもならないと思われる。もちろんこの場合、施設の種類の違い、さらに別居形態を中心とするこれらの国々における施設の在り方、比重はわが国とは同じように考えられるべきではなく、直接的に比較はできないかもしれないが、施設数の絶対的な少さは認めなければならない。そしてとくにこれらの国々に広くみられる看護ホーム(nursing home)は、わが国の特別養護老人ホームとは異なるものであるが、看護老人ホームの在り方をふくめて、特別養護老人ホームの増設が今後とも考えられなければならないところであろう。

この検討はともあれ、いずれにしても老人福祉対策における居宅老人サービス重点への転換という場合に、わが国の場合は、施設サービスの強化・改善という課題を忘れずに強調しておかなければならない。

その意味で今日における老人福祉対策が施設中心であるという批判は当然認めなければならないにしても、この施設中心のサービスの拡充と改

20) このDataについては、前掲 *Old People in Industrial Three Society* より引用。

善の努力を確認した上で、居宅サービスへの転換と、充実のための努力が重ねられなければならない。

そしてこのためには、今日の老人問題の性格を明確にして、従来の Residual な養老的理念を脱皮し、当面施設サービスの拡充と改善と、居宅サービスの強化という二重の課題を平行して、真剣に考えなければならないのである。

VI

ところで老人福祉対策における収容サービスから居宅（地域）サービスへの転換が叫ばれ、最近数多くのサービス・施設その他の事業が登場してきていることは上述のとおりであった。

たとえばわが国におけるこれらのサービスとしては、健康診査、家庭奉仕員制度、養護委託、老人クラブ、老人福祉センターなどの老人福祉法に規定されている福祉の措置のほか、老人憩の家、老人保養所やさらに最近の「寝たきり老人」の実態が明らかにされることによって、巡回診査、巡回医療相談、老人用特殊ベッドの貸付なども公の施策として現われている。このほか地方自治体でもこれら以外に、高齢者に対する就職紹介、老人向住宅の建設、老人向住宅の改修・補修費貸付、介護券の発行、その他が行われている。その限りでは、一見すると居宅老人サービスは花盛りという感がないわけではない。

同様の例は諸外国の場合にもみることができるのであって、上記のわが国の施策と同じような種類のもののほかにも、友愛訪問、短期宿泊・利用施設（デイ・ホスピタルを含む）、カイロポディ・サービス、給食（温食）サービス、失禁者のための洗濯サービス、移動図書館、移動風呂サービス、無料電話サービス、ベッドパトロン制度、その他無数のサービス、援助措置がとられている。

これらのサービスは、老人のおかれている複雑な状況と、これに基づくニーズを、そのときどきに応じて充足するという形で生み出され、発展してきたものであり、その限りでは適切なものとして評価されなければならない。そして今後の「産業化」のいっそうの発展と社会変動の激化のなかに

あって、老人のニーズはさらに変化し、多様化するものと思われる。そしてまたこれらのニーズを充足するためのサービスは、これまた多様化していくことは推測するにたたくない。

ところでこのような居宅サービスの発展と多様化の流れは、上述したように、居宅老人を特殊なハンディキャップをもつグループと、他方では特殊のハンディキャップをもたない、圧倒的多数の一般老人のグループの二つに分けて、それぞれのグループに対するサービス体系ということで、老人福祉対策を整理し、体系化して考えることができる。たとえば老人福祉法自体の老人福祉対策の枠の構築はこのようなものであった²¹⁾。そしてこのような枠組と、これに基づくアプローチは今日でも十分に有効性を失っていない。

ところで老人福祉対策を考える上でこのような枠組と合せて、居宅サービスをさらに居宅形態——別居および同居——の枠組も検討する必要があるように思われる。

たとえば居宅中心のサービスという場合、欧米の例では、当然、別居形態という居住形態 (living arrangement) を前提とするものといえよう。このことは成人子女の別居を内容とする核家族制が普遍的に認められ、このような「家族形成習慣体系」が確立しているこれらの国々にとっては、自明のことであり、改めて取上げられる余地のないものであるのかも知れない。

したがって居宅サービス中心への転換というのは、別居形態の老人を主要な対象として考えられることになる。たとえばホーム・ヘルパー、温食サービス、カロポティ・サービス、ベッドパトロン、友愛訪問、読書サービス、その他上述した多くの居宅サービスがそれである。老人住宅についても、同様の方向で考えられ、老人住宅の位置についても、「スプのさめない距離」といった問題が盛んに論議されたり、住宅の団地方式か、散居方式とかが取上げられたりする。

ところで同じく居宅サービスへの転換という場合、わが国はこれらと同じ文脈で考えられるもの

21) 大山正『老人福祉法の解説』、全国社会福祉協議会、昭和39年。

であろうか。上述したように、最近の社会的経済的変動のなかで、核家族化の進展はすでにみえた通りであるし、同時に高齢者世帯は（全世帯中に占める比重はきわめて低い）、ここ 10 年ぐらいで増加を示していることも知ることができた。しかし反面では老人の同居率については、この 10 年ぐらいの間には、それほどの低下を示さないだけでなく、むしろわずかではあるが、増加すらしている。しかも全体的に言えば、同居老人は地域差はあるにしても、圧倒的なウェイトを現在でももっているのである。

しかしそれにもかかわらずこのような居住形態 (living arrangement) の今後の動向は、程度の差はあれ別居形態への方向をもつかも知れない。しかしこの推移は、地域別、階層別の差を伴いながらも、一般的にいわれるほど顕著なものかどうかはさらに検討を必要とする。

もしこのような推定が正しいとするならば、わが国の居宅サービスは、欧米諸国と同様な別居形態を前提とするというだけで、果して良いものかどうか慎重に研究しなければならない。

今日、わが国でみられる居宅サービスは、すべてが別居形態を志向するとばかりはいいい切れない。しかしだからといって、同居形態を志向するものともいうことはできない。むしろどちらを志向するかという点では、意識的な検討は十分になされないままに、あるときにはそのときどきに必要だからといって種々の施策が便宜的に行われたり、

あるときには欧米の経験が無前提的に導入されたというきらいもないわけではないように思われる。その意味では無計画というそしりすら免れない側面ももっている。

したがって結果的には、わが国の居宅サービスの体系は曖昧のままで、別居形態志向、同居形態志向の双方の要素を意識的に区別することもなく、この志向性が混乱したままで展開されることになっている。たしかにわが国の現状と社会的文化的背景のもとでは、別居形態志向か、同居形態志向かの選択は、にわかに断定できないし、この二つの志向は同時的に並存することも十分に考えられる。その意味で、そのときどきの必要に応じて行われた現在の居宅サービス施策は、その内容の貧弱さはさておいて、現状ではその根本の志向についての曖昧さが、皮肉ないい方をすれば、今日の日本により適合的であるのかもしれない。

しかし老人福祉対策の充実が叫ばれ、従来の対症療法的な施策の在り方が批判され、予防的、開発的、計画的な老人福祉対策の在り方が強調されている昨今、居宅サービスの在り方について、何らかの見通しをもち、これに対応する対策・サービスが追及されなければならないことは否定できない。その場合に、居宅サービスにおける居住形態 (living arrangement) との関わりを今までのように曖昧にしておくことはできなくなろう。このことを老人福祉対策を検討する場合の一つの問題点として提起する所以はここにあるのである。

階級、貧困、対策¹⁾

平 恒 次

I 階級外の貧困

貧困は、かつて、勤労階級の属性であった。高度資本主義では事情がちがう。中鉢教授の表現をかりて、高度資本主義を、「完全雇傭の経済政策、労働三権を法認する産業民主主義政策、所得分配の社会保障政策を三本の柱とする」体制とすることができる²⁾。そこには、よほどの大不況でもおそわないかぎり、勤労階級の貧困はないといってもよい。巨視的経済学の発達、体制管理の巧妙さ、高度資本主義諸国の相互依存、等にてらしてみれば、大量失業をひきおこすような経済危機はとうていありそうもないことである。貧困は社会のどこかで依然として存在するが、それはもはや勤労階級と必然的に結びついてはいない。現代の貧困は階級外の貧困である。

勤労大衆が貧困だった時代には、貧困は体制の原罪のように思われていた。体制と必然的に結びついているという点で、貧困なる大衆は、体制そのものの中に存在理由をもちえたのである。したがって、勤労階級が、社会改革を要求し、はては革命さえも志向するようになったとしても、それは体制自身の自己発展であり、必然的なものであるとして観念された。現代社会においては、勤労階級が貧困と絶縁してから既に久しい。残存する貧困は何ら、体制的必然性をもちえず、したがっ

てその払拭は体制への正当な要求としては見られなくなった。現代資本主義においては、経済的地位向上のための機会が、豊富にあると信ぜられているから、貧困は、当事者の個人的欠陥であるかのようにさえ考えられる傾向がある。

貧困者はいまや、体制内に存在理由をもちえず、体制の構成員からきられ疎外され、目につかないところに追放され、放置されるという運命にある。現代の貧困がこういうものであるならば、現代社会の貧困対策は、なんら大衆的基礎をもちえず、政府の恒常的行動として定着し得ない。現代社会が、その富裕さにかかわらず、公的扶助のような貧困対策において、きわめて吝嗇であるのは、この間の事情を物語るものであろう。

不幸にして、窮乏化法則等に代表される経済理論は、現代の貧困を説明することができず、対策や運動への理論的支柱となり得ない。現代資本主義における貧困は、全く、現代人が統一的に理解出来ない、それだけに焦燥と無力感のみをかきたてる、現代の諸問題の一つである。新しい見方が要求される所以である。

II 貧困の析出過程³⁾

しかし、それでも貧困は存在する。現代社会で貧困、とくに「しまの貧困」⁴⁾とよばれる集合的貧困が析出する社会経済的過程は何であろうか。現代社会で、自然にスラムのような貧困地域が発生するということは、同時に富裕地帯も発生していることを意味する。社会経済過程の能動的主導力を重視すれば、貧困地域は、富裕地帯発生過程

1) 1968年夏の、社会保障研究所での報告を修正し加筆したものである。山田雄三所長外所員各位、中鉢、江口両教授のコメントに負う所が多かったことを記して、謝意を表したい。不足、誤謬、思い違い等の責任はもとより、筆者一人のものである。

2) 中鉢正美「現代の最低生活水準」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 3 (1967), 22頁。また社会保障と社会体制論との関係については、山田雄三「政策研究の基本的態度について」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1(1967), 47-48頁、参照。

3) 拙稿“Poverty and Welfare: International Comparisons,” *Proceedings of the Association for Comparative Economics* (April 1968), から摘要。

4) J.K. Galbraith, *The Affluent Society* (1958), Chapter 20.

の副産物ということもできる。あるいは乱暴な発想法であるかも知れないが、近代経済学の手法をかりて、貧困が、個人の選択行為において果す役割から出発することにしよう。

現代社会の典型的市民は、消極的には貧困をさけ、積極的には高級生活を志向しながら、生産と生活の規律に服するのである。貧困の体験のない人にも、貧困は、さくべきもの、きらうべきもの、のぞましくないものの総称として、選択行為の方向づけに一役を買っているのである。現代社会における貧困の役割は、まずここにあるといわなければならない。貧困は、それが社会のどこかに存在するというよりも、人々の心のなかに、嫌悪と拒否の対象として観念づけられているということによって、社会の貧困に対する反応と対策を規定するのである。

現代社会では、貧困をおそれ、貧困から逃げていく人々にとって、貧困は、現実ではなくて観念であるために、真相とはにてもにつかないような誇張と偏見にかためられた貧困観が出来上るのである。大事なことは、貧困から逃げつづけるという過程であるが、十分に逃げきったかどうかについては、何人も確証をもたないのである。この心理的不安定を緩和するために、社会的通念上のぞましいとされる集団または地域に入りこみ、交際範囲と居住地域の尺度による業績の社会的「証明」を求めるのである。しかも、この「証明」のためには、それ相応の生活費がかかるのであるから、人々は、その源資獲得のために、生産に精励するのである。生産行為そのものは、必ずしも楽しいものではなくても、社会的地位の「証明」のために必要なものであるために、人は生産過程のきびしい規律を甘受するのである。高度資本主義の社会的側面は、こうして、より高級な住宅地域、より洗練された準拠集団、誇示するに足る生活様式へと、大衆がかりたてられていることである⁵⁾。

何人もひとしく上へ上へと動いているかのように見えるこの社会経済的過程でも、人によって遅速の差があり、時には後退をも余儀なくされる事

故があり得ることを見のがしてはならないのである。現代社会における貧困の定義はこの二つの要因から生ずるのである。生活水準の後退をもたらす事故、すなわち、失業、災害、疾病等に対して、最悪の場合も少くともこれだけはという最低限度の生活保障という対策が発生し発展する。ところが、この最低限度の生活水準をめぐる、ただちに二つの集団が発生するのである。一つは、最悪の事態にのみ、この水準での保障を利用する人々であり、もう一つの集団は、最低生活規程が採用される時点で、その規程以下の生活状態にある人々である。後者は、高度資本主義の一般的上昇運動にもかかわらず、大多数が最低と認識する生活水準にさえ達し得ないほどに、きわめて緩慢な生活の向上しか経験しなかった人々である。こういう人々を社会は、なんのためらいもなく「貧困者」と呼び、彼らを貧困者たらしめる最低限度の生活水準を、「貧乏線」とよぶ。

ここにわれわれは、現代社会の奇怪な心理的屈折を見るのである。大多数の人々にとってはありもしない、最悪の事態における、最低保障としての「最低限度の生活水準」は、公共の福祉というような漠然とした道義的理念に導かれて、設定され上昇するのであるが、その事自体が、貧困者を社会的階層として設定し、管理し、維持する役目をもつようになるのである。今や、「最低限度の生活水準」という道義的光彩は消えうせて、生活能力の「最低基準」として、無能力と、怠惰と、敗北を認定する尺度にかわってしまったのである。嫌悪と拒否の対象としての貧困の観念はすでに根づよく、多数社会の行動選択の要因となっていることに加えて、社会保障制度そのものでさえ、貧困の定義と貧困者の階層的停滞の一端を荷負うに至ったのである。生活の保障といえきこえがいい。しかしそれは、生活保障を必要としない多数社会の修辭である。最低保障水準すら、自力で達成できない貧困者にとっては、公費による生活保障は社会的追放の判決のようなものである⁶⁾。

現代社会における貧困析出の過程が、以上のようなものであれば、貧困者は、地理的にこそ社会の内部にあるとはいえるものの、精神的には大衆

5) デューゼンベリーの消費者行動理論の応用である。J. S. Duesenberry, *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior* (1967), 参照。

から見すてられ、つきはなされてしまっているといわなければならない⁷⁾。

一般大衆が、社会的地位のあかしを求めて、高級住宅地へ移動しつつける反面、社会にはその反対の移動が、貧困生活様式を求めて下降的環境順応をする貧困者によって行われる。こうして、スラムが、社会の偏見と嫌悪においたてられた貧困者の最後のとりでとしてなくてはならないものになる。しかもこの集会的貧困は、火事や騒動や犯罪の場合のような、貧困生活の最悪の側面の報道によってのみ、一般社会の大多数の関心の対象となるのである。スラム対社会の対立は、ますます深刻なものとなり、この対立がさらに、スラムに対する偏見を強化するのである。しかし、スラムも、人間が作り出した生活圏の一種であって見れば、そこにも人間相応の慣習があり文化があると思わなければならない。貧困の中の人間性を発見することこそ、貧困対策の再出発への第一歩でなければならない。

III 連綿たる「貧困文化」⁸⁾

何時の時代にも貧困は存在する。この単純な事実が、現代社会の貧困者にとっても、不幸中の幸いなのである。ということは、最下層の生活の知恵は、貧困者の環境順応過程で、学ばれ実践され、世代間に連綿として生きつづけているからである。高度資本主義下の勤労階級は、かつてはこの貧困

文化の中核的存在であった。勤労階級の大部分が脱出したあとも、下層社会は生きつづけたのである。脱出者あり、転入者あり、長期にわたって見れば、下層社会の成員の入れかわりははげしい。しかし、下層社会は、社会の下限に位置して、一定の論理と手続をもってその成員を調達し、訓練し、改造しながら、まさに社会の上限に位する上流社会がその特異性を維持しつつけたように、歴史の流れとともにおどろくべき統一を保って存続しているのである。

不思議な生命力をもつ貧困文化の実例を、私はパリ郊外の一仮小屋部落に見る機会があった⁹⁾。これは、1954年の冬、ピエール司祭が、パリ市内の宿なしを集めて開いた部落である¹⁰⁾。同部落の人口は、1961年までに1,500人近くに増加し、その漸減の状態にある。1963年から64年にわたる1年間、リヨン大学の社会学者ラベン教授が、参加観察法で研究した名著があるので、同書に従って同部落の貧困文化のあり方を概観したい¹¹⁾。

ラベン氏の研究は、この仮小屋部落が、ほとんどフランス人ばかりの部落でありながら、一般のフランス社会とはかなり変った制度と生活様式をもち、ほんの10年前、パリの宿なしを無作為に集めてできた集団にしては、伝統の長い共同体にもおとらない、部落内の統一と結束性をもっていることを明らかにしている。

有業者は大方、不熟練労働に従事し、雇用機会是不安定で、収入は少い。この貧乏社会は、正式な婚姻関係と並んで、内縁関係による世帯構成が一つの重要な制度として定着している。世帯の持続性においては両者とも同様であるが、婚姻関係では、夫が概して年長であるのにくらべて、内縁関係では、妻が概して年長である。子供の数においては、両者とも異るところがなく、一般に多産で、1世帯当りの児童数は4人を越える。部落内

前ページより

- 6) 東京のある新聞の感想欄に、公定最低生活水準と貧困者の品性低下に関するきわめて含蓄のある投書をよんだことがある。戦前、最低限度の生活水準という理念が公認されていなかった時代は、浅草六区あたりで、生活風景の一部として定着していた乞食達は、実に節度と気品に満ちていたと、投書氏は述懐するのである。ところが今や、最低限度の水準以下の生活が、法律的には追放されてしまったために、現在かかる生活状態にある貧困者はもはや往年の風采はないというのである。つまり現代社会における貧困者は、いわば無法者である。貧乏線という幾桁かの数字で、一挙に法外に駆逐された貧困者が、精神的に荒みはて、人間崩壊、犯罪への道をたどるとしても何の不思議はない。
- 7) Jules Klanfer, *L'exclusion sociale-Etude de la marginalité dans les sociétés occidentales* (Cahiers Science et Service, Vol. 2, Aide à Toute Détresse, Paris, 1965).
- 8) "Culture of Poverty" の直訳である。Lloyd E. Ohlin, "Inherited Poverty," in OECD, *Low Income Groups and Methods of Dealing With Their Problems* (Paris, 1966), 参照。「文化」は、この場合、人類学における文化であって、「文化人」等の文化ではない。

9) この機会を得た事情については、拙稿「エセックス大学の国際貧困セミナーに出席して」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1 (1967), 参照。

10) ピエール神父の事業については、Boris, Simon, *Abbe Pierre and the Ragpickers of Emmaus* (New York, 1954), 参照。

11) Jean Labbens, *La Condition sous-proletarienne-L'héritage du passé* (Cahiers Science et Service, Vol. 1, Aide à Toute Détresse, Paris, 1965).

の人間関係はおどろく位に親密で、日常生活における物や仕事の助け合いはきわめて頻繁である。一般に屈託のない生活様式で、一般社会の法律や制度に束縛されない。

なぜフランスの中で、フランス人が、一つの「外国」を作るようになったのか。前歴と系累によれば、この仮小屋部落の居住者は、大方、都市の貧困家庭の出身である。そこから一つの仮説が生ずるのである。すなわち、この仮小屋部落に観察される変った生活様式や価値観は、フランスの都市下層社会の特徴があらわれたにすぎないのでなかろうかと、いうことである。仮小屋部落と、都市不熟練労働者階層との交流に関する他の調査は、ラベン氏の仮小屋部落が、都市下層社会に直結しているという仮説を傍証しているように見える¹²⁾。

ラベン氏の発見は、考えて見ると不思議なことである。近代的統一国家として、しかも中央集権の長い歴史をもち、行政組織の精緻さと義務教育の普及を誇るフランスに、もう一つの「貧しいフランス」が独特の制度と習慣と、精神構造をもって、存続しているということは、一見ありえないような事柄である。そうであればこそなおさら、「貧困文化」の強靱さにおどろかずにはおれないのである。

IV 貧 困 対 策

貧困文化の自己完結性をみとめるならば、貧困対策は正しくは文化政策でなければならない。部分的対策、たとえば、住宅、雇用、所得、衛生、医療等に個別的に分類されるような対策では、貧困社会の経済成長の主導的原動力とはなり得ない。文化政策において大事なことは、政策の対象である文化体系の自己再生産過程の法則性を理解し、尊敬することであろう。小論は、貧困の析出を現代社会の精神構造と生産過程に求め、排除された貧困者の最後の救いの場としての、貧困文化の人間性に思いいたったのである。この論理からすれば、貧困社会に部分的対策をもってのぞむことは、

むしろ、貧困文化に対する一般文化の「帝国主義」的侵略にもなぞらえられるのであって、貧困階層の希望と生命力の強化に役立つどころか、かえって生活過程の安定的循環を攪乱して、不安と焦燥と失望をうみ出すだけであろう。貧困対策は、貧困文化の理解と尊敬にはじまって、一般文化の偽善をはじめることに発展し、体制全体の平等主義的改革に通じなければならないものであろう。貧困文化対一般文化という二重構造の解消と止揚こそ貧困対策の終局の目標であろう。

現代社会の貧困対策がこういう方向に進みうるとは、即座には期待出来ない。同時に部分的貧困対策も、なくそうにもなくせるものではなく、与えるものと与えられるものという、貧困文化に対する一般文化の優位は、今後存続するものであろう。しかし、社会全体の精神構造、生産と消費の総過程についての反省を伴わない貧困対策は、貧困者の軽視に通じるものではなかろうか。もし進歩的であるということが、体制的展望に立って、たえず体制の体質改善のための政策を探究する態度であるとするならば、現代社会の貧困に関する体制的理論の欠如と貧困対策の部分的性格は、多くの進歩的人材を、貧困対策関係事業にさそいこむことができないばかりか、かえってしめだすような結果にならないとも限らない。

現実的な意味で、数歩をゆずって体制的改革へ通じる貧困対策を考慮外におくとすれば、さし当りいかなる貧困対策が、小論の結論として出てくるであろうか。何よりもまず、体制の改革をあきらめる態度と類似の態度をもって、貧困者の改造という思いあがった使命感をすてることであろう。対策の基調として、貧困者の人格尊重と貧困文化への尊敬という2点をあげておこう。第1点、貧困者の人格尊重の政策的帰結については、所得移転の方法に関連して、他の機会に一応の結論を得たものであるから省略する¹³⁾。

第2点、貧困文化への尊敬は、貧困階層および貧困社会と接触する人々に要請される基本的態度

12) Paul-Marie de la Gorce, *La France pauvre* (Editions Bernard Grasset, Paris, 1965).

13) 拙稿「生活保護から生活保障へ」『中央公論』(1967.9)。拙稿も含む生活保護関係文献の最近の動向と問題点については、小沼正氏のすぐれた論文がある。「生活保護の問題点」『季刊社会保障研究』Vol. 4, No. 2 (1968)。

である。文化事業としての貧困対策の担い手は、従来の社会事業におけるボランティアと同様な人々であるが、態度と方法において、基本的差異があるものと思われる。貧困に対する、文化事業の特質は、貧困文化の生命力に働きかけ、貧困文化の自然的展開過程で、経済活動の能率を高めて行くことにある。その方法の一つは、貧困文化の成員が、一般文化に接するときの無力さをおぎない、自己防衛能力を高めることである。たとえば、フランスの貧困文化にみられるように、その制度と論理は、一般文化の内容とかなりの対照をなしている。したがって、貧困文化の成員が、不用意に一般文化に接するとき、彼としてはごく自然の行動が、対人関係におけるとんでもない失敗となったり、犯罪行為とも誤解されかねない結果をもたらす場合がある。貧困文化の成員は、こうして、一般文化との出会いにおいて、自ら解釈し納得することの出来ない珍事に遭遇し、その都度味わう不愉快さが、一般文化への参加を最小限にとどめようという動機をうみ出し、一般文化との接触が少くなればなるほど、経済能力が先細りとなるという結果を生む。こういう悪循環をたちきるためには、貧困者自身が、自己の行動の意味とその結果について、論理的つながりを、一般文化の法則の範囲で理解するという能力をもたなければならぬ。貧困文化に対して、一般文化の解釈と説明の役をつとめるということが、文化事業としての貧困対策におけるボランティアの仕事の一つである。

さらに進んで、貧困文化の成員が、一般文化を自己に有利な方向へ操作する能力を獲得するように援助することも、文化事業としての貧困対策の方法である。現代社会においては、誰でも利用してよい公共的サービスが非常に多い。貧困文化の成員の利用度を、これらのサービスに関してたかめるように、情報と激励の役目をひきうけるということが、文化事業として貧困文化へ働きかけるボランティアの仕事の重要な部分となるのである。

より高度の段階においては、貧困文化の結束性、連帯性を発展せしめて、諸問題の組織的解決、一般社会への組織的働きかけ等にまで、貧困者の集団的自主性をたかめるという仕事がある。貧困文

化に対する文化事業の基本的態度は、貧困者の自信と知識に働きかけ、貧困文化の生命力の充実に当って、化学の接触反応における触媒のような役目に甘んずる心構えである。

このようなボランティアは、最近「激励者」とよばれるようになっている¹⁴⁾。「激励者」は、指導者でもなく、伝導師でもなく、ワーカーでもない。彼の願いは、地域社会が、彼の存在によって、いくらかでも明るく、いくらかでも活気を持ち、いくらかでも問題解決の自主性を持ち得ることである。貧困社会に入りこむ若いボランティアは、往々にして、「善意の過剰」という欠点をもち、同時に岡目八目の利点をもっているために、問題を単純化し、解決をいそぎすぎるきらいがある。

「激励者」に要求される品性は、抜群の忍耐と節度ある善意である。単に理想主義的衝動だけでは、「激励者」たるの資格はない¹⁵⁾。

貧困対策という文化事業は、従来までの社会事業機構を利用することができるように思えるのだが、その場合の最大の難関は、社会事業専門家の学問的職業的背景であろう。資本主義諸国の社会事業は、経済理論がそうであるように、個人の創意と努力の多寡が貧富の明暗をわけるといふ、基本的見地から出発した。その後幾多の曲折をへて、社会事業は、コミュニティ・オーガナイゼーションという言葉が必要とするところまで発展したけれども、この用語の意味は必ずしも明らかではない。一つには、同一地域社会に入りこんだ種々雑多の社会事業関係業務を地域的に統一し組織するという意味もあるかと思えば、他方では、地域社会の開発目的等のための政治運動の推進を意味するようにも思われる¹⁶⁾。こういう現状にある社会

14) "Encourager" の訳語として使用した。William W. Biddle and Loureide J. Biddle, *Encouraging Community Development* (New York, 1967), 参照。パリの Association Aide à Toute Détresse も同様な原理で事業に従事している。同協会発行の定期機関紙の下記号は特に示唆にとんでいいる。Igloos, Nos. 33-34, 1967.

15) 完全な「激励者」の模範を、故北原怜子に見ることが出来る。松居桃楼『アリの町のマリヤ北原怜子』(知性社, 1958)を見よ。ついでに、Koji Taira, "Ragpickers and Community Development: 'Ants Villa' in Tokyo", *Industrial and Labor Relations Review* (Cornell University, October 1968), を参照あれば幸いである。

16) この間の事情は「社協活動」とも相通ずるものがある。嶋田啓一郎『社会開発と社会福祉』『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 2 (1966), 参照。

事業が、はたしてここにいう「激励者」を主役とする文化事業へ転換し得るかどうかは、今後の実験にまつべきものであろう。

欧米諸国は、この14,5年来、自国内の貧困文化を発見して、そう対策に苦悩している。国内における貧困対策が、アメリカやフランスのような国々で、特に不手際であるということは、これらの諸国が、後進国援助において、貧困対策には相当の経験をもっているはずであることを考えると、きわめて奇異な現象である。このことは、一つには、後進国開発においても、全く同様な不手際さをくりかえしてきたであろうと、疑いをおこさせるに十分であり、また一方では、後進国との交流から学ぶべきものを厳密に選定して、自国の貧困対策にとり入れる可能性をも意味する。第1の点においては、疑いだけではなく、おそらく厳然たる事実であろうとさえ、私は思う。アメリカの一般大衆が、貧困対策に対して示す冷淡さ、悪意の深さを目のまえに見て、彼らが、後進国の貧困についても、同様な感情をもっているであろうことを想像すると、全く骨身の凍る思いがする。

第2の点、後進国の経験から学ぶという点は、誇り高い先進国が容易になし得ることではないが、少くとも貧困問題を取り扱う文献の中には、これに近い姿勢を発見することがある¹⁷⁾。村落共同体の経済開発の理論と実際がそれである。すなわち共同体文化を維持しながら、経済発展に有利な行

動を、自主的に発見し実践するという、コミュニティ・デベロップメントの経験である。後進国の村落共同体においては、文化と伝統が事実として存在し、何人の疑いをも入れないのであるが、先進国の都市下層社会については、疎外と崩壊の亢進した人間の雑然とした集合であり、社会病理的現象であるという認識や前提があるようにも見える。こういう見方から出発すれば、コミュニティがないところに、新たにコミュニティを作りあげるという意味でのコミュニティ・デベロップメントになるのではないかと危惧される。とすれば、こういう意味での共同体開発は、依然として、貧困の侮蔑、貧困文化の無視を内包するものであって、思い上った伝道的使命感であるといわねばならない。ともあれ、誇り高い先進国が、後進国の経験に学ぶという態度が、ほの見えるだけでも、一つの進歩というべきではあろう¹⁸⁾。

貧困に対する、非貧困者の慈惠的出きどころとしての貧困対策は、今後もあとをたたないであろう。案外、他愛もないこれらの一般人を、操作し利用し、すかしおどして、自己目的の有利な達成をはかるというところに、貧困階層のてっとりばやい富への道があるのかも知れない。私は、貧困者が、これだけの狡猾さをもつことを切望するものであり、それがひいては、体制全体の価値の革命にも通じるものであることを疑わないのである。

17) B. W. Lappin, "Community Development and Canada's Anti-Poverty Programs," Benjamin Schlesinger (ed.), *Poverty in Canada and the United States* (Toronto, 1966).

18) この問題については三浦文夫氏の詳細な調査がある。「コミュニティ・デベロップメントの概念と問題」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 1 (1967)。

『国民老齢退職年金と社会保険——所得 関連的社会保障の提案——』（抄訳）

イギリス政府がこの1月に発表した表題の白書は、この国の社会保障の歴史の上でも、とりわけて大きな転機を画するものとして、ベヴァリッジ報告とともに、長く記憶されることであろう。当研究所は同白書の入手後、ただちに共同で翻訳に当り、近く所内資料として刊行する予定であるが、ここに季刊誌の誌面を借りてその一部を紹介することとした。

翻訳は草々の間に行われたため、暫定訳としてご寛恕いただきたいのであるが、述語の2,3についてはとくに次のように計らっている。

national superannuation 国民老齢退職年金
earning-related pension 所得関連年金（所得比例という言葉は用いなかった）
graduated pension 段階別年金

原資料の入手については厚生省大臣官房企画室の配慮をうけた。翻訳は第7章を地主重美、はしがきから第2章までを谷昌恒が分担した。

は し が き

1 英国政府はここに社会保障の抜本的な改革を提案する。現行の国民保険制度の創設は第2次世界大戦後ほどなくのことであった。以後、今次の改革ほど深くその根底に迫ったものはない。

2 現行制度が不十分なものであることは明白である。年金受給者全体の30%近くは多かれ少かれ補足給付にたよっている。現行の均一拠出・均一給付の制度は失敗であった。1961年、段階別の拠出と年金の考え方を一部に導入して、制度の梃子入れをはかったがその努力は無効であった。制度の全般にわたって徹底的な再建をすすめないかぎり、この失敗はますますその傷をひろげるであろう。

3 本白書は現行の国民保険制度に代えて、新たに国民老齢退職年金および社会保険制度を制定しようとする政府の提案を示すものである。それにより、拠出と給付

はともに個々の被用者の所得に関連させたものとなろう。新しいこの方式による拠出は大体において現行制度の拠出よりは高額であり、そのことはとくに所得の多いものにおいて著しい。それと対応して、新規の拠出額を支払う者にはより高額の新しい個人別の年金やその他の給付が支給されることになる。——ここに個人別というのは二つの特定な意味が含まれる。国民老齢退職年金の年金額が各人の個人別の所得の実績に比例して決定されるということがその第1。そこでは画一的な均一額の年金というものは存在しないのである。国民老齢退職年金の受給権は各人がいかに頻繁にその職をかえたとしても、もしくはその理由がいかなるものであっても、多くの私的退職年金制度とは異り、けっしてその権利を喪失することはないというのがその第2である。

4 新しい所得関連年金およびその他の給付の適用は、新規の拠出を支払ったものに限られる。新制度による拠出は資格期間が20年であり、その時点で年金年齢に達したのものには、新しい支給基準による全額の年金がはじめてその支給を開始する。所得が比較的低い階層をとってみても、上記の年金の全額が支給されるならばほかの資産を持たないでも、普通には十分生活できるはずのものである。いわば新制度の形成期であるこの20年の間に年金年齢に達した拠出者は適宜減額した年金をうけることになる。新制度による拠出に参加して、現在の均一額の年金よりは高額の年金を受給する人間が次第に増加していくに従って、補足給付を必要とする年金受給者の割合は順次減少していくことであろう。

5 新しい所得関連年金は、既裁定の年金受給者には適用されない。しかしこの既裁定の年金受給者は定期的にその年金額を引上げることで、今後とも国民の生活水準の上昇に与ることができる。新制度の発足に当って、現行制度による年金受給者に対する支給額は時の政府がこれを決定する。

6 新制度による収入は所得の上昇につれて自動的に増大する。この自動的な増収は既に支給中の年金やその他の給付にまで新しい保証を及ぼすことを可能にするのに役立つであろう。政府は現行制度ならびに新規の制度により支給される給付の主要な額について、隔年ごとに再計算を行う立法上の義務を負うことになる。給付額の引上げは最小限度、その2年間における物価のいかなる上昇分をも補償するものとなろう。それ以上の引上げの幅はその時点時点における一般的な状況を考慮の上、時の政府がこれを決定する。

7 政府は1966年にすでに所得に関連させた短期の給付を、疾病、失業、寡婦の最初の6ヵ月間について導入している。したがって、今回提案する最も抜本的な改革といわれるものは、年金その他長期にわたる給付に関することである。この改革は労働党が1957年に発表した「国民老齢退職年金」案で明確にした広範な原則の上に立脚している。本白書にその政府案を示して大方の批判と論議を得たいと考える。また、産業界における労資双方、ならびに、当面の問題に特別な関心を寄せている諸機関との協議の際の素材として用いられることを期待する。政府の計画としては次の国会において法制化をはかり、その後できるだけ早く制度を発足させたいと考えている。目標期日は1972年4月1日としている。

8 本白書の第I部は現行国民保険制度がどうして十分な年金額を支給することができなかったのか。その理由を解明する(第1章)。第II部では、政府が新しい制度の下で基本的には何を目標としているかを明らかにし(第2章)、制度の主要な特長を述べ(第3章)、さらに、年金の改正にはこの外にも二つの違った方向——「選別性」を強めるか、もしくは企業による年金制度に依存するか——の二つ——が考えられるが、なぜ政府がそうした道を探ろうとしないのか、その理由を示している(第4章)。第III部は国の行う制度と企業の年金制度との関係を取扱い(第5章、第6章)、第IV部では新しい制度のもつ財政的および経済的意義について述べた(第7章)。付録1はこの制度の特殊な側面について、くわしい若干の説明を加えている。付録2には本提案の財政面について、政府アクチュアリーの見え書きを収録した。

第 I 部

第1章 改革はなぜ必要か

今日の年金受給者の財政的立場

9 今日、約700万の人間が¹⁾国民保険制度による年金を受給している。1960年代の半ばまでは、年金受給者の財政的立場について(国民扶助の受給者については別である)包括的なことは何も知られていなかったが、国民扶助を受ける資格がありながら受給の申請をしていない人間がかなりの数に上っていることを立証した独立の研究²⁾は行われていた。このことは1965年に年金・国民保険省が国民扶助委員会と協同して実施した調査³⁾によってさらに確認されたことになった。この調査によると、国民扶助をうけている受給者は約145万名であり、さらに約85万名のものが当時、若干の扶助の受給資格がありながら、いまだに、申請をしていない事実が指摘された、——その中、およそ30万名は明らかに国民扶助の基準以下の生活をおくっていた。この調査は国民扶助の水準ギリギリの生活をしているものは膨大な数に上っていることも明らかにした。国民扶助の基準がもし週当り2ポンド引上げられるならば、年金受給者全体の約4分の3は国民扶助の適用範囲に入ってしまうことであろう。

10 1965年以来、政府は年金額の引上げやその他の方法を通じて、高齢者の地位の向上のため多くのことを果してきた。1966年に国民扶助の代わりに登場した新しい補足給付の制度は、国家が保証する最低生活水準を引上げてきた。またそれによってさらに大勢の人がすすんで受給の申請をするようになった。今日では約200万の国民保険の年金受給者が多かれ少かれ補足給付の支給もうけており、——その数はかつて国民扶助をうけていたものの数を50万以上上回った。したがって、補足給付の制度は大部分の極貧の年金受給者の財政的立場を改善させたといえる。しかしながら、補足給付の制度では補足給付の水準を——たとえほんの数シリングでも——上回る人たちを、助けることはできない。1966年

- 1) この数字をはじめ、本章に引用したその外の数字も、夫婦とも年金受給年齢を越え、しかも退職している場合には、1組の夫婦でも2名として数えている。
- 2) Dorothy Cole, J. E. G. Utting, "The Economic Circumstances of Old People," *Occasional Papers on Social Administration*, No. 4, Codicote 社刊, 1962, p. 104, および Peter Townsend, Dorthy Wedderburn, "The Aged in the Welfare State," *Occasional Papers on Social Administration*, No. 14, G. Bell & Sons Ltd., 1965, p. 138.
- 3) "Financial and other Circumstances of Retirement Pensioners," H. M. S. O., 1966, pp. 83-85. the Committee of Enquiry into the Impact of Rates on Households は以前に約50万の退職した世帯主が明らかに国民扶助の受給資格がありながら扶助をうけていないことを推計していた。Cmdnd, 2582, 1965, para. 370.

に導入された地方税一部払戻し制度は最初の1年に80万老齢世帯主に特別な援助をもたらした、総計で約100万の老齢者をうるおした事になった。その中には以前は補足給付の水準以下の生活をしていたものもあったし、所得がその水準をわずかに上回るだけというものもあった。地方自治体の家賃一部払戻し制度の拡大によっても数多くの極貧者が益をうける事になった。したがって大抵の人が難渋する老齢者の運命は明らかに改善されてきた。しかし、年金受給者の大半は今でも補足給付水準すれすれか、ないしはほんの少しましな所得しか得ていないというのは明らかな事実である。

11 年金受給者全体の3分の1近くは寡婦である。これらの寡婦のうちその半数近くが補足給付をうけている。寡婦以外の年金受給者の場合はその約5分の1がこれに該当する。補足給付の水準が週当り1ポンドだけ上げられるとすると、60歳以上の寡婦年金受給者の優に80%以上は補足給付の受給資格があることになる。

12 年金受給者の所得はその総額の半分以上が国民保険制度による年金および補足給付であること、またその所得の平均は年金受給者以外の国民各階層の平均所得(児童は半人分として計算して)のおおよそ3分の2に相当するともいわれている。したがって年金受給者一般の生活水準は労働年齢人口のそれに比べるとかなり下回るものになっている。

ベヴァリッジ計画

13 ベヴァリッジ報告⁴⁾の諸原則に基礎をおいた現行の国民保険制度は老齢退職者に対し、十分な収入を与えることができなかった。どうしてそのような事になったのであろう。1948年当時、同報告は英国に偉大な前進をもたらすものと思われていたし、多くの国々にとっても一つの手本としてうけとられていた。われわれの「福祉国家」体制は他のいかなる国にもまさって、ひろく国内にゆきわたるものとなった。事実、国民の全部が国民保険と国民保健サービスの適用をうけるようになった。

14 ベヴァリッジ計画は「何よりもまず保険の計画——拠出をしたことに対して、権利として、また資産調査を伴うことなく、最低限の生活水準に相当する給付を与

えようとする計画、したがって各人はめいめい自由にそれに上積みすることができるはずのもの⁵⁾」であった。同計画は拠出原則にかたく立っていた。給付はある労力に対する報酬として与えられるべきものである。「英国人民の望むものは拠出に対するお返しとしての給付であって、国家が無料で与える手当のようなものではない。給付のための費用の大半が、拠出者の資力と関係なくきめられた拠出によって賄われるということが、資産の有無に関係なく給付の申請ができるという強い根拠になっている。⁶⁾」とベヴァリッジは書いた。さらに、この計画はいろいろな危険を共同で負担するという意味で、保険原理に基いている。「各人は同一の条件で加入しなければならない。いかなる人間でも、健康がとくにすぐれているとか、雇用条件がより安定しているとかいうことを理由にして、負担を少くせよというような要求をすべきではない。⁷⁾」社会保険とは、「危険を共同で負担しようということであって、ある危険だけを切りはなして取り扱うときは、それが福祉的な目的にかなうときに限るのである。⁸⁾」

15 ベヴァリッジ計画の目的は、「いかなる場合においても、窮乏するなどということのないように⁹⁾」、というにあった。ベヴァリッジは従来の社会保険制度が行っていた給付は不十分であるとしてこれを非難した。彼の提案した打開策は社会保険を改善して、「三つの方向に推進すること、すなわち、適用範囲を現在の未適用者にも拡大する、保険の対象を未適用の危険事故にも拡大する、および、給付額を上げる¹⁰⁾」の3点にあった。…「社会保険は最低限の生存に必要な最少限の所得を保証することを目的としなければならない。¹¹⁾」この最少限の所得を国民扶助で補完しなければならない必要性はやがては特別な場合に限られるようになるであろう。年金以外の諸給付は完全な「最低限の生存」の水準から出発しようとしたものであり、一方、年金額の水準は20年間の間に徐々にこれを引上げて、やがては年金も「最低限の生存」を支えるものとなるはずのものであった。

国民保険制度

16 ベヴァリッジが打出した諸原則は当時各方面から

5) *Ibid.*, para. 10.

6) *Ibid.*, para. 21.

7) *Ibid.*, para. 26.

8) *Ibid.*, para. 26.

9) *Ibid.*, para. 17.

10) *Ibid.*, para. 12.

11) *Ibid.*, para. 27.

4) Social Insurance and Allied Services, Cmd. 6404, 1942.

の喝采をうけ、後に、1946年の国民保険法として実を結んだ計画の基礎として受け容れられた。しかし、今日から振り返ると、国民保険制度は過去20年の歩みのとおりであり、ベヴァリッジの主目的——拠出に対する権利としての十分な年金とその他の給付——を達成することはできなかった。

17 この失敗の根本の理由は、制度は均一拠出・均一給付方式によるべしとする、ベヴァリッジの勧告を——ほとんど一も二もなく——受け容れたことにあることは疑いのないところであった。しかし、その外にも四つの要因があった。

(a) 第1に、年金年齢以上の年齢層の占める割合が次第に増大してきたことが考えられる。このことはベヴァリッジも予見はしていたのであるが、この増大に対処しようとした彼の方法は採用されなかった。彼の考察によると、その提案による制度の発足後20年、はじめて完全年金額の支給が発生し、その時点では制度の費用の半分近くは納税者が負担することになるであろうということであった。実際には、歴代の政府は保険制度の費用はもっぱら拠出者の負担とすべきものであるという考えの下に、高齢者の増大に対処するいかなる方策に対しても、国庫の負担をふやすことにはつねにきわめて消極的であった。

(b) 第2に、政府は現に年金の受給者であるものはただちに年金の完全額を受け取るべきであると決めたことである。そのため、1948年以降、同じ高さの給付がすべての人々——年金受給者、病人、失業者、その他もろもろの給付を受けているすべての人に支給されることになった。その上さらに、年金年齢に達したのものには、わずか10年の（1948年から1958年の間に支払われた）拠出があれば、完全年金額を与えるという決定がなされた。この二つの譲歩は当時の状況から考えると止むを得なかったものとはいえ、ベヴァリッジ案による制度の財政的基礎を一層弱いものとした。

(c) 第3に——しかも1946年法ではあまりはっきりと認識されていなかったが——年金の実質価値を高めて、生産活動に従事している年齢層の生活水準の上昇と歩調を合せて年金額を引上げていく必要はつねに存在したのである。

(d) 第4に、国民扶助制度が1948年に実施に移された時、（家賃手当を含めて）その扶助額の水準は多くの場合、国民保険制度による年金や給付の水準を大

幅に上回っていた。したがって、そもそものはじめから、数十万という高齢者には国民保険による年金を国民扶助委員会が支給する手当で補足する必要があった。年金以外にはほとんど収入がないとか、もしくは皆無といった人達には、補足することが通例になってしまい、——ベヴァリッジが終局の目的として考えていたような例外的なものではなくなった。こうした事態は以後根強く存在した。

18 このような要因の根底には均一制という方式それ自体が持つ根本的な欠陥がひそんでいたのである。均一額の拠出は金持にも貧乏人にもひとしくその所得に課せられる。裕福なものにはその負担は軽い、極貧者にはこの上なくきびしい。したがって、均一の拠出額は最低の賃金しかないものでも負担できるような線に落ち着かざるをえない。経験の教えるところによると、この均一方式では、十分な年金を支給するために必要な拠出額ということになると、拠出する側からいえば最も低い給与のものにあまりにも重すぎる負担を背負わせることになる。すでに述べているように、国庫に特別な支出を求めようとする方策は歴代政府の固く拒むところであった。のみならず、適切な年金額の財源を調達するために事業主の負担を大幅に引上げるというある国々でとられている方法も、物価や生活費にのぞましくない影響を与えるという理由で、歴代の政府はけっして採用しようとしなかった。

19 1961年の段階別年金制度の導入の因をなした問題とはこうしたことであった。この制度の当面の目的は、国民保険の火の車の財政の支柱となるべき拠出収入の新しい財源を見出そうとするにあった。しかし、そのようにして得られた均一制の財政に対する救いの手ももともと限られたものにしかすぎない。どの道、長期的な問題を真正面から取上げたものではない。その上さらに、均一方式の制度に、別個の体質である比例方式の拠出や年金をつぎ木することは、事業主に対して余分の仕事を課すものになり、また制度を一般の人々に一層理解しにくいものにしてしまった。

20 段階別の拠出に対して支給される年金は、均一額の年金に加算されるわけであるが、それでもベヴァリッジ計画のそもそもの目的を達成する見込みはない。この段階別年金は二つの点で失敗している。その年金額はインフレーションに対して全く無防備であること、また、

経済成長に歩調を合せることができないことがそれである。この失敗は適用除外という形式を採用したことによって決定的なものとなった（127 および 128 項を見よ）。適用除外をうけたものに対する企業年金を、公的制度としての段階別年金の改善に合わせて引上げていくことを、事業主に求めるのはほとんど不可能なことである。しかも、適用除外をうけていないものだけに、段階的な年金額を引上げていくということは正当ではあるまい。

21 ともあれ、年金受給者の数が増大しているという原因だけでも、年金に要する費用は絶えずふくれ上がっている——現状では、受給者の増大は拠出者のそれをはるかに上回っている。1948年には就労者 5.6 人に年金受給者 1 人の割であった。1967年末には、就労者 3.6 人に年金受給者 1 人の割であった。1980年までには、就労者 3.2 人に年金受給者 1 人の割になるものと思われる。表 1 に見られるように、1967年から1980年までの間に、年金年齢以上の老齢層の占める割合は、15.4% から 16.2% に増大する。同じこの二つの時点の間で、年金年齢以上の老齢層の、労働年齢層に対する比率は 25.2% から 28.3% に増大するであろう。それ以後は、年金年齢以上の層の割合は減少するものと思われる。

表 1 人口（英国）

(男: 65 歳以上, 女: 60 歳以上)

	合 計 (千人)	対全人口比	対労働年齢人口比
1948	6,448	13.2	20.4
1967	8,278	15.4	25.2
1970	8,649	15.9	26.4
1980	9,395	16.2	28.3
1990	9,579	15.4	26.9
2000	9,300	13.6	23.5

注 労働年齢人口は義務教育終了年齢以上、年金受給年齢（男子: 65 歳, 女子: 60 歳）以下の男女を含む。1970 年以後の数字は 1967 年中央の人口に基いて推計された。また、1972-73 学校暦年に義務教育終了年齢を上げるといふ政府の決定を考慮している。

結 論

22 均一制の制度そのものも、また、現行の均一制と段階制の組合せによる制度も、拠出に対する権利として十分な年金を支給するという目的を果たすことができなかった。企業年金の適用も受けず、私的な資産も持たない人々にとっては、老齢時の保障を与えるものは国民保険制度ではなく、補足給付制度なのである。後者は当初の意図によれば、特別例外的な事例に対する、「安全弁」として用意されたものであったが、けっしてそればかり

ではない。むしろ、現在では、約 200 万という年金年齢を越えた人々の生活を与えるための、途方もなく大きな踏み台として役立っている。

23 ベヴァリッジ報告が計画した初期の均一制の制度と同様に、現在の制度も静態的なものであり、給付と拠出の双方の現行の構造はその目的を達することができなかった。問題の根源に迫ってこれと取組み、また、その方法自体としても大きな価値をもつものとして、すすむべき唯一の現実的な道は、全面的に所得と関連させた給付と拠出による包括的な制度を創設することにある。次章以下にその詳細について述べる。

第 II 部

第 2 章 根本的目標

24 ここに提案する制度は次のような根本的目標をもっている。

- (1) 給付をうける権利は拠出を支払うことによって与えられるものとする。
- (2) 給付と拠出は拠出者の所得に関連させてきめなければならない。
- (3) 給付は特別な場合を除いて、ほかに何の資産がなくても、十分に暮しの立つものでなければならない。
- (4) 給付は物価水準と一般の生活水準の両者の変動を考慮したものでなければならない。
- (5) 女子は男子と同一の立場で拠出をし、同等の給付をうけるようにする。
- (6) 制度は賦課原則（“pay-as-you-go” principle）に基いて運営する。
- (7) 国の制度は企業年金制度と協調してこれを施行する。
- (8) 職業を変更しても、企業年金の受給権はそのまま維持することができるよう法的な資格を与える。

- (1) 給付をうける権利は拠出を支払うことによって与えられるものとする。

25 給付は拠出と引換えに与えられるというのが、英国国民の願いであることは、何もベヴァリッジがその報告を書いた時に限るわけではなく、今日といえども妥当する。しかも、そのために拠出を払い込んでいる人があり、中には多年にわたって拠出している人もいるのであって、国はすでにこれらの人たちに対して義務を負って

いるのである。こうした義務は尊重されなければならない。現在、退職老齢年金だけで年間の費用は15億ポンドを越えているが、この額は所得税の標準負担額からいうと5シリング3ペンスに相当する。たとえ、こうした状況にあるものを保険料としての拠出から租税に切換えるという考えがきわめて非現実的であるとしても、政府としてはやはり、年金を全面的に租税で賄うというのは間違いであるという考えに立つであろう。国民は年金や給付の権利をたんに与えられるということ欲しているのではない。自らの拠出によってその権利を勝ち取りたいのである。その上、全面的にその財源を租税に仰いだ年金の水準が、低いものになることは明らかである。こうした理由から、国民は本人自身の個人的な、もしくは家族に対する保障のための拠出には、いつでも多額の徴集に応える覚悟をしているのであって、そのことは、非常に多岐にわたるいろいろな目的に使われる租税の負担に人々がすすんで応ずる額をはるかに越えている。

26 こうしたもろもろの理由から、政府はあらためて、拠出原則に対するその公約を確言する。新制度の成否は、将来の政府もしくは将来の納税者世代がどれほど積極的に、国庫の負担割合を上げていくことで制度の財源不足を補おうとするか、その熱意いかんによるということであってはならない。本制度の歳入のうち、現在と全く同じ割合のものが将来とも納税者の肩にかかるべきであって、この比率は変更する必要のないはずのものである。毎年毎年、制度の歳入の大部分が保険料拠出者およびその使用者の負担によるというのでなければならない。

(2) 給付と拠出は拠出者の所得に関連させてきめなければならない。

27 給付を個々の拠出者の所得に関連させ、その上でその労働年齢時の生活水準にも関連したものとするという原則は、諸外国の社会保障制度ではすでにひろく受け容れられているものである。大抵の人は退職によって少しはその生活水準が低下するのはさけられないのであるが、いかなる場合であれ、我慢できると感じられる低下の限度には限りがある。就労時の所得が低ければ、生活水準を切り下げるといっても、その幅はどちらかといえばなきに等しいようなものであろう。裕福な人達はかなり大きな幅を持ってはいるだろうが、なんらかの生活慣習や思惑ができてしまっていて若干の調整はきくとしても、それを断念するためには大きな心理的、社会

的な代償を払う必要がある。人々はその住居を選ぶに当たっても、資力に見合った常識的な基準に合せて選択する。したがって家賃とか、土地・家屋の地方税、修理費とかいうような支出ばかりでなく、その他、その人の住まっている地域の社会生活から自然と生まれてくる支出をも負担することになる、——後者の例としては、地域活動への参加費などがある。退職そのものが社会的、心理的に見て適応の困難な時期なのである。年金額を受給者の従前の所得に関連させる必要があるのはこうした理由によるのである。

28 企業年金制度の加入者の約4分の3は、所得関連方式をとっている制度に属している。このことは明らかに一般的な傾向であって、給付の高い年金制度を期待する人間がますますふえてきていることを示すものである。公的制度そのものを所得関連の原則の上に基礎づけなければならないようになってきていることはこれによっても一層明らかである。基本的に均一方式を維持しなければならないとすれば、今後とも退職した高齢者は二つの層に分割されることであろう、——その一つは財政的に豊かな企業退職年金にめぐまれている人々であり、今一つは、基本的な国の年金を補うものはほとんど何も持ち合せていない人々で、これらの人々には資力やニードの調査を前提とする補足給付があるだけである。

29 給付を所得に関連させるという原則は、それと対応して、拠出も同様に所得に関連させなければならないという意味である。高い所得を得ていた人達に高い給付を支給することは、これらの人達がこの制度に対してより多くの拠出を支払ったものであること、また支払ったことが明らかであることが前提になれば、正当とはみなされないのであろう。所得に関連させた拠出はそれ自体としても非常に有利な点がある。それによって制度の拠出収入の総額を増大させることができるし、所得水準の上昇と平行して拠出額を上げていく、自動的な弾力性を付与することもできる。同時に、低所得の拠出者にかかる負担を軽減することもできる。このことは、低賃金で働いている者とか、1週間まるまる働くことのできない者にはとりわけ重大なことである。

30 しかしながら、所得に関連させるということは、ある個人の所得がどれほど大きなものであっても、公的制度がその所得の全部を適用の対象とするということではない。国が国民の加入を強制する年金制度の正当性が

認められるのは、ある一定の限度までであると考えようとする人が多い。45 項から 48 項で説明しているように、公的制度は今後とも企業年金制度のために十分な活動の余地を残しておくことになろう。事実、退職年金は老齢時に備えてのたんに一つの方法にすぎないのであって、個人所有の家を買うことや、投資をすることで老後の備えの一部とする人もいるのである。こうしたことが、国の年金額に上限を定めるべきであるとする、したがって、年間の所得にある最高額を定め、それ以上の分については被用者は拠出をする必要がないとすることの理由なのである。

- (3) 給付は特別な場合を除いては、ほかに何の資産がなくても、十分に暮しの立つものでなければならない。

31 一見したところ、新制度による年金の額はある種の企業年金の例のように、その制度の上限以下であれば所得の多寡を問わず、所得に対して同じ比率でなければならないとしているように思われるかも知れない。しかし、低所得者にも適切な年金が保障されるように、この比率をかなりの高さに定めるとすると、その比率を上限額に至るまで一様に適用した場合の費用は非常に大きなものとなり、制度の財源調達に必要な拠出はけたはずれて高すぎるものになろう。中流の所得者や高級の所得者に対して、このように高い水準で国からの支給を与えることは正当と認められないのではないか。したがって制度は収支勘定を合せなければならない。所得の高さはいろいろであってもすべての人に適切な年金額を支給すること、しかも極端に高い拠出を求めるようなことをしないことが必要である。このことは、制度の適用をうける所得のうち上位 3 分の 1 について支払われる拠出に、現行以上の負担を求めるような年金方式によって達成することができるであろう。

- (4) 給付は物価水準と一般の生活水準の両者の変動を考慮したものでなければならない。

32 ベヴァリッジは自分がその報告を書いたから、4 半世紀の間にこれほど大きな経済変動がおきようとは予想することができなかったし、それを考慮に入れることもできなかった。年金制度はたんに 4 半世紀にまたがるというよりは、成年以後の全生涯にわたるものである。個人をとってみると、約 40 年ないし 50 年の間年金の受

給権をうるために稼得活動に従事し、それに引続いて、多くの場合は 20 年以上の間年金を受給するということになる。共同で負担しなければならない危険の中には、貨幣価値の変動という危険もある。充たさなければならないニードの中には、年金受給者が国民の生活水準の上昇に与かりたいというニードもある。1908 年には 5 シリングの年金も偉大な前進であるように思われていた。60 年経った今、この 5 シリングの 18 倍に達する年金ですら、ほかに資産がなければ暮しを立てるには十分でなくなった。

33 こうした理由から、新制度は二つの別々の要求に応えなければならないのである。第 1 に、年金額を裁定する時点では、拠出者が就労していた時期におきた一般の所得水準の変動を反映するものでなければならないこと。第 2 に、現に支給中の年金は、退職後に現われるのちのちの経済変動に対して定期的に調整しなければならないこと、がそれである。両方の場合ともたんに物価水準の変動に対して調整する必要があるばかりでなく、一般の生活水準の変動に対しても調整する必要がある（この原則の応用は 68 項および 100 ないし 103 項で論じている）。この二つの要因に対して調整することがいかに重要であるかということは、今日までの実際の経過を振り返って見ることによってはっきりと理解することができる。1922 年には成年男子の平均稼得は週約 3 ポンドであった。1968 年 4 月にはそれは週 22 ポンドを越えている。この所得の伸びのほんの一部を充てれば、物価の上昇による購買力の減少を補うことができる。約 10 ポンドの収入の現在の購買力は 1922 年の 3 ポンドの収入の購買力と匹敵する。したがって、上記の期間に物価は 3 倍以上になっているのであるから、平均所得の実質購買力は 2 倍以上になっていることになる。

34 したがって、新制度は「ダイナミック」な年金を支給することになる。それは、個々の人間が労働年齢期間の所得に基いた拠出によってかちとったものであり、しかも、各年次の本人の所得額はそれからのちの所得水準全般の変動に合せて、本人が年金年齢に達する時まで、再計算することになっているのである。こうしたことから、年金の算出の基礎となる所得額は——したがって年金それ自体も——本人が年金年齢に達した時点での、一般の生活水準を考慮に入れたものであることが保障されることになる。その上、年金額の定期的な調整が退職後の各年次を通じて行われることになる。就労している者

は協約によって国民所得の分け前をふやすように決める力を活かせる立場にある。年金受給者にはその利益をこうした方法で守っていく力はない。

(5) 女子は男子と同一の立場で拠出をし、同等の給付を受ける。

35 新制度は現行制度と同様に家族のニードというものを考慮しなければならない。妻の中にはその家族の世話をするために久しい間収入のある仕事から遠ざかっているものがある。その上さらに、向う20年ないし30年の間に年金年齢に達する既婚女子の中には、かなりの期間にわたって職業に就いておりながら、それでもそれ相応の保険上の実績とはなれなかった人もしばしば見られる。というのは、現行制度のもとでは均一額の拠出を払わないという選択も可能なために、それだけ拠出の実績に欠けるのである。したがって、夫の拠出に基く年金かそのほかの給付は、今後とも、既婚女子にとっても寡婦にとっても必要とされるわけである。しかし同時に、現に家庭の外に出て職業についている婦人達は、本人自身の権利としての給付がえられるようにしなければならないし、制度が危険を共同で負担をし、各人の所得に基いた拠出に依存しているからにはその公正な分担は支払うべきものである。

36 現行制度では既婚女子は本人が支払った拠出に対して、比較的不利な給付を受けるのが普通である。既婚女子は均一額の疾病や失業の給付も、個人的に減額されて支給されるのが普通であるばかりでなく、本人が結婚前や結婚後に均一額の拠出を支払ったことがあったとしても、それについては何ら特別の年金を受けられないのである。夫が退職または死亡した場合には、夫の過去の拠出によって妻あるいは寡婦として受給する給付以外は本人の均一額の拠出による年金は受けられないことになっている。ただし、本人の年金が上記の給付を上回るときは年金の方を受給する。

37 このことが一つの理由になって、既婚女子は現在のところ均一額の国民保険の拠出をしてもしなくてもいいことになっている。こうした選択が与えられている第2の理由は、婦人がパートタイムの仕事に就こうとする気持を著しく阻害するようなことがあってはならないからである。正規には1週に8時間以上働く人は均一額の拠出の全額を支払う義務を負っている。これによるとパ

ートタイムによる収入から莫大なものを取り上げてしまうことになる。パートタイムの仕事に就こうかと考えている既婚女子で、職場までの交通費や、被服費などいろいろな出費に加えて、均一額の拠出を払う義務まで背負わなければならないとすると、少しでも働くだけの価値があるだろうかと迷っている人の数は多い。新制度では拠出をするかしないかの選択を必要とする理由は消滅する。既婚女子でパートタイムの雇用についているものは、ほかの被用者と同様に、その収入に見合っただけの拠出をすればよいことになる。収入の少ない人は拠出もまた少い。これからは既婚の女子が収入のうちから不当に高い拠出を払うか、あるいは、拠出も給付も断念してしまうか、両者の選択を迫られるような必要はなくなるであろう。

38 新制度は現在では既婚女子が働きに出ることはきわめて当り前のことになっている事実を認識しなければならない。1931年にはそうした女子は100万に充たなかった。1951年までにはその数は250万以上にふくれ上がった。今日ではさらに450万を越えるに至っている。既婚の夫婦が共稼ぎをし、2人の共同努力によって到達することのできた高い生活水準を反映させるために、その夫婦への合同年金については、両者の収入をひくくめたものに基礎をおかなければならない。

39 新制度の下では、独身者、既婚者、もしくは寡婦のいずれであれ、家庭の外に出て職業に就いている女子は男子と同一の立場で拠出をし、本人の固有の権利として、年金やその他の個人的給付を受けるようになるであろう。女子が疾病にかかったり失業をしたりした場合には、既婚女子は同一所得の独身男子か独身女子と同様に、個人として同一の率の給付を受ける。また既婚女子の年金を算出するには独身者と全く同一の方法で、その収入に基いて計算するよう取扱うことになる。なんらかの理由で、本人自身の拠出の実績がそれほど十分なものではない妻については、夫の拠出に基く年金が今後とも支給されることになる。老齢の寡婦に対して、夫の所得関連制による年金の完全額をそのまま相続する権利を与えられるようになるが、寡婦にとってはこの権利が新制度のもたらしたもっとも有利な特徴の一つである。

40 年金についての規定のほかに、新制度は現行制度と同様に労働年齢の寡婦に対するいろいろな給付を含んでいる。これらの給付は夫の在職中の収入から算出されるものであって、子供を養育している寡婦と、子供はい

ないが一定年齢以上の寡婦に支給される。

41 国民保険制度をさらに拡大して、「父親のいない家族」の全部、もしくは、少くともそうした世帯の子供たちだけにでも適用すべきであるという提案はしばしば行われている。このことは母親で離婚もしくは夫と別居しているもの、または未婚の母親への保険給付を考えることになる。しかしながら、「父親のいない家族」は全体としてみると、一見それと分るいろいろな分類ができるばかりでなく、それぞれのグループの中にも、ニードや環境がまたさまざまに違っている。独力でその子供を養っている未婚の母親のもっているニードと、子供の父親と安定した関係を保っている娘（未婚の母）のもっているニードとの間には大きな違いがある。しかも、この両極端の中間に多くの段階がありうるのである。同様に、一時的な別居とついに破局に来てしまった結婚との間の区別をつけることが非常に困難なこともしばしばある。さらに、子供らの父親はその子供らの扶養料は負担する義務を負うのが普通であるが、子供らの母親を扶養する責任はあることもあるし、ないこともある。父親の責任の範囲がどうであれ、その義務を当の父親が引受けることもあれば、引受けないこともありうる。こうした家族についてはその数、構成、ニードなどに関して手に入る資料はきわめて不十分なものである。

42 社会保障による諸給付は政府の処置によって父親のない家族を援助することのできる一つの方法であることは明らかである。しかしこうした家族は家庭問題に関する法律や法廷における慣行によっても影響をうける（これについてはグラハム・ホール委員会 (the Graham Hall Committee¹²⁾) が最近貴重な貢献をしている)。また、中央政府および地方政府の政策、とくに住宅、教育、ならびに育児に関する政策によっても左右される。したがって政府はまず子供のいる家庭の環境に関して、とくに片親の家庭（父または母のどちらかを欠く）に注意を払いながら、つっこんだ研究¹³⁾に着手することにきめた。ついで、現代社会における片親の家庭の一般的地位を考察し、これらの家庭を援助する何らかの方法を検討する委員会を任命することとした。上記の研究の成果は委員会の参考に供せられ、委員会は同時にその作業の他の方面の進行をはかることとする。研究の成果や委員会の報

告が出された段階で、片親の家庭をとり扱う適当な施策をさらに検討することになるう。

(6) 制度は賦課原則に基いて運営する。

43 52項で説明するとおり、新制度は二つの独立の基金を設けることになるう。すなわち、国民老齢退職年金基金と社会保険基金との二つである。この基金は、両者とも多くの企業年金の制度で積立てるという意味で用いる術語としての「積立金」ではない（47項を見よ）。双方の基金は現行制度と同様、賦課原則によって運営されることになるう。この原則は当年度の拠出収入は当年度の給付支出にあてるために用いるというものであり——各期間における拠出率はしたがって、当該期間における支出見込み額を賄うようにきめられるのである¹⁴⁾。このようにして、国民老齢退職年金基金に払い込まれる拠出は当年度の年金支出の財源として用いられる。同時に、国は拠出者に対して、拠出者本人が退職する時には、新制度の規定に基いて算出した年金を支給する責任を負うことになる。こうした将来の年金の費用は、今度は、その時点での拠出収入によって賄われる。新制度による拠出は所得に関連してきめられるため、拠出による収入は経済成長に伴って当然期待される所得水準の上昇とともに自動的に増大するであろう。このようにして、新制度はその所得に関連させた拠出収入によって、将来の世代の拠出者に過大な負担を課することなく、年金受給者やその他の給付の受給者を物価上昇の影響から守ってやるばかりでなく、国民の生活水準の全般的な向上にも与らせることが可能となるのである（第7章を見よ）。

44 賦課式の財政方式とは年金を目的として当該年度に拠出される金を現に年金をうけている人の支給にあてるということであり、それとともに、各拠出者は同時に男女を問わず本人自身の個人別の年金の受給権を確立する。新しい年金が個人別だというのは、現行の均一制の制度の下で一律の額となっているのとは違い、個々の拠出者の固有の所得の実績と結びついているという意味である。また、拠出することで獲得した年金権は職場を変えようと、変えた理由が何であろうと、その人の手に維持されるという意味で個人別といえるのである（転職に際して、年金権をどこへでも移動できるというのは企業年金の制度の下では実行不能のことである——

12) *Report of the Committee on Statutory Maintenance Limits*, Cmnd. 3587, 1968.

13) 1966年における研究の成果は次の表題で刊行されている。*Circumstances of Families*, H. M. S. O., 1967.

14) 新制度の初期、国民老齢退職年金基金の収入はその当分の支出を賄うに必要な額よりは多少上回るであろう——167項ないし170項を見よ。

第6章を見よ)。拠出者は新制度の下での各人の拠出に
関する記録事項について、定期的に保健・社会保障省か
らの報告を受けることになる。

(7) 国の制度は企業年金制度と協調してこれを施行
する。

45 第5章で述べているように、企業年金制度は近年
になって大きく発展し、その結果、二つの部分——一つ
は公的制度の部分と他は企業の制度の部分——からなる
老齢退職年金の受給資格を持つ人が次第に多くなってき
た。こうした人々のために、公的制度は企業の制度が行
うには最も適した型でその給付を支給するために、その
基礎部門として役立つようになるであろう。

46 企業年金制度には公的制度と協調して果すべき重
要な役割がある。しかしながら、ここで協調関係という
のは国民を年金受給者として、公的年金と企業年金とい
う二つに分けてしまうという意味ではないのである。労
働年齢にある間、しばしば企業の年金制度に加入したり、
脱退したりすることの多い人々に、上記のような分類を
あてはめることは極端に困難が伴うであろう。企業年金
制度を成功に導くための最もたしかな土台は、しっかりと
した基本的強制的な公的制度が存在することである。
そして、新しく国が実施しようとしている制度は企業年
金の制度を苦境においこむどころか、長期的に見てその
よき発達を促すであろうという強い主張も成り立つので
ある(106ないし109項を見よ)。

47 企業年金の強味は貯蓄の原則にあり、その多くは
この原則の上にきずかれている。私的な制度に払い込ま
れた拠出金は積立てられ利子という構成分子を生み、そ
れが加入者の労働年齢の期間を通じて次第に大きくなっ
ていくのである。この利子は年金を支給しなければなら
ない時期にきた時、年金の重要な部分を占めるのである。
公的制度の場合に用いられる賦課方式では——国民保険
のように全国的な規模の制度と、公務員に対する特定集
団の制度とのいずれであれ——思わざる収入の減少や支
出の増大に備えて準備金を用意する必要以外には基金を
積立てる義務を負っていない。この制度による利子収入
は、したがって、給付のための支出を賄う上ではあまり
大きな役割を果たしてはいない。

48 公的制度は比較的規格化した支給をすることにな

るが、企業の制度では特殊な企業や産業のもっている特
別なニードに応えられるように適宜に作り上げていくこ
とができる。政府が提案している公的制度の大きな改革
は必然的に企業が行っている支給の再調整を導くであろ
う。そうした再調整が必要とされる範囲は国の制度の不
完全な適用除外のきめ方によって限定されてくるが、そ
の説明は第5章にある。他方、過去数年の間、政府の提
案が待たれており、企業の支給は問題によっては足踏み
をさせられていたところもありうる。政府は本白書の刊
行によって、そのような問題についてさらに一段と進展
が行われることを希望している。

(8) 職業を変更しても、企業年金の受給権はそのま
ま維持することができるよう法的な資格を与える。

49 現在、職業を変えた際の企業年金の受給権を保護
するなんらの普遍的包括的な措置は設けられていない。
労働省全国合同審議会の委員会は転職の際の年金権の保
護に関する現行の措置がもつ経済的社会的意義について
報告することを命ぜられ、企業年金の権利を保護するた
めには、より広範な措置を求める強い社会的な主張があ
るという結論を出した¹⁵⁾。

50 政府はこの結論を確認して、企業年金制度全部は
その加入者に対して、転職に際して本人が望むならばそ
の年金権を保護するような権利を与える義務を負うこと
とした。しかしながら、被用者が望むならばその拠出分
の返還を求めることもできるようになるであろう(第6
章を見よ)。

第 V 部

第7章 新制度の財政的経済的意味

財政的意味

165 現行制度ではすべての国民保険拠出が単一の基
金に払い込まれ、すべての国民保険給付がこの基金から
払いだされる。ところが新制度では52項で説明したよ
うに、この単一の基金が国民老齢退職年金基金と社会保
険基金の二つに置き換えられ、それぞれが国庫負担を含
む拠出収入総額の一定割合を受けとることになる。現行
制度の積立金——これもまた二つの基金に分割されるの
であるが——を含む二基金の積立金は利子を生み、これ

15) "Preservation of Pension Rights", *Report of a Committee of the National Joint Advisory Council*, H. M. S. O., 1966.

が現行制度の場合と同じように年金制度の支出財源になる。

166 新制度の財政問題に関する政府アクチュアリー覚書の第6表(附録2)をみても明らかなように、今後20年にわたって新しい年金額がしだいに支給され、完全給付の支給をうける年金受給者数の割合が増加するとともに新制度の年金費用もまた増加するであろう。

167 原則として新制度は現行制度と同様に、当年度の給付を当年度の拠出で賄ういわゆる賦課方式で年金財政を調達することになるであろう。しかしこの実現のためには、国民の大多数が将来の高い給付に対して高い拠出を行うという心組みにならなければならない。さらに拠出率の頻繁な変更は、とくに制度が定着していく初期の段階では極力避けなければならない。これによって、新制度において提案された当初の国民老齢退職年金拠出額(56ならびに58項を参照)がひきつづき徴収されるかぎり、今後数年間は、給付引上げの財政的余裕はますます大きくなるであろう。

168 新制度の発足時には国民老齢退職年金基金の収入が支出を上回ることになる。基金がこのような黒字財政をどれだけ長く継続できるかはもっぱら現実の収入水準と支出水準の動向にかかっており、この現実水準がまた多くの要因によって決定される。そのなかでとくに重要な要因は第1に国民所得の増加とともに受給後の実質年金額そのものの引上げが要請されるであろうが、その引上げの度合い、第2に適用除外規定、そして第3に適用除外を受ける被用者数である。

169 2年ごとに年金給付額を再検討することによって(101項参照)、少くとも年金額は価格上昇分を補償するだけは上げられるという保証が与えられる。新制度の費用計算は1968年4月の稼得水準を基準にしてなされたものであり、かりに年金支払額が稼得収入に応じて上昇する場合に、制度の収入と支出の増加額が1968年基準の相対比で示されることになる。しかしながらこの計数は適用除外を考慮していない。適用除外の程度については改めて決定しなければならないのであるが、政府アクチュアリーの推計には適用除外は零と仮定され、ただわずかに適用除外者に対して労使それぞれ拠出率を0.25%引下げた場合の影響について、若干ふれているにすぎない(附録2の14項参照)。

170 政府アクチュアリーの推計によると、提案通りの拠出を行い、適用除外を考慮しないものとすれば、——現行制度の積立金のうち国民老齢退職年金基金への帰属分を加えた——国民老齢退職年金基金の積立金累積額は、支出がはじめて収入を越える1987~88年に約34億ポンドの最高額に達するはずである。その後も賦課方式に基き支出に見合った収入を維持していこうとすれば拠出額をいくぶん引上げていかなければならないであろう。また適用除外者数が現在程度にとどまっているものと仮定すれば、適用除外者の拠出率は労使それぞれ0.25%引下げられるものとして支出がはじめて収入を越える時点は約18ヵ月だけ繰上げられ、これに応じて基金の最高額も引下げられてしまう。

171 新しい年金制度によって支出が増加する反面、補足年金の受給者数および給付額の着実な減少によって支出がある程度節約される。この節約額を正確に予測することはできない。補足的給付は、現在のところ年間約4.5億ポンドに達しているがそのうち2億ポンド以上が補足年金費用である。現在の予想では1968年水準でみたこの補足年金は、新制度発足後の最初の10年間ほどはごく緩慢に減少し、20世紀の終りごろまでにはおそらくごく僅少額にまで低下してしまうであろう。

経済的意味

172 新制度の主要目的は、年金受給者の生活水準を絶対的にもまた他の国民一般との相対関係においても上げていくことである。現在の国民保険や補足給付では年金受給者に対してその他国民一般の平均所得の約3分の1にあたる給付額を支給しているものと推定されている¹⁶⁾。さらに3分の1は他のソースで充当されているため、現在年金受給者の平均所得はその他国民一般の約3分の2程度になっている。しかし退職者の実際の所得はこの3分の2の上下に大きくバラついている。

173 新制度がしだいに成熟し、年金受給者の相当数が新しい給付額で全額年金支給を受けるようになると——21世紀に入って間もなく——、年金給付額はその他国民一般の平均所得の平均約2分の1になるであろう。このため、他のソースから充当される相対比がたとえ現在程度であったとしても、年金受給者の平均所得は労働年

16) 1人当たり平均所得の推計に当って、児童は2分の1人として計算される。

年齢人口全体の平均所得の約 80% 程度になるであろう。

成長に悪影響を与えることはないであろう。

174 年金受給者の相対的な生活水準の向上は一率に退職者全体に及ぶのではなく、公的退職年金の他にはほとんど資力をもたないような階層に集中する傾向がある。新制度による最大の受益者は他にほとんど所得をもたない寡婦である。

175 現在個人消費全体の約 10% は年金受給者によって行われ、残りの 90% はその他国民一般によっている。予想される年金受給者の生活水準の上昇を考えると 20 世紀の終りごろまでには、これら年金受給者の消費の割合は全体の約 12% まで引き上げられ、逆にその他国民一般のそれは 2% ほど引下げられて 88% 程度になるであろう。

176 労働年齢人口に占められる消費の割合の低下がじつは新制度の真のコストである。しかしながら、これは 30 年以上の長期にわたってごく緩慢に進行するばかりでなく、正常な経済成長に伴う生活水準の上昇によって相殺されてしまうであろう。これほど長期の経済成長を予測することは到底できないことである。しかし、かりに実質所得が倍増するとすれば、新制度の採用によって労働年齢人口の生活水準は 100% ではなく 95% の上昇になる。したがって最近イギリス経済の経験した成長率のどれをとってみても、個人消費総額に占める年金受給者の消費割合の増加のために労働年齢層のうける生活水準上昇率への影響は相対的に小さく、彼らはこれを大きな負担とは感じないであろう。

177 拠出者の立場からみると、年金制度は労働年齢から退職年齢までの消費の延期に外ならない。国全体からみると、ある時点で個人消費にどれだけ充てられるかは総国民生産の潜在的な大いさによって決定され、投資額、公共サービスならびに輸出額によって決定される。年金制度によって個人消費にむけられる国民所得の割合が増加しないかぎり、生産性や雇用すなわち将来の経済

178 167 項で説明したように、新制度の発足時に政府は拠出の水準を将来の経常支出に対して若干高めに決定した。このため発足当初に収入超過がつづき、これが需要圧力に対して抑制効果をもつばかりでなく、一定額の政府支出についても一般租税にあまり頼ることなくこの黒字額をそれに充当することができるようになる。この需要圧力を緩和する度合は、基金の収入超過額が企業年金制度による貯蓄を含む経済全体としての個人貯蓄の減少によってどの程度相殺されるかにかかってくる。ある種の個人貯蓄の増加によっては十分相殺されないほど大幅に企業年金部門の貯蓄を減少させてしまうであろう、と仮定するのは堅実な態度だといってよい。

179 事業主拠出を（剰員整理、基金 the Redundancy Fund への拠出を含めて）稼得の 6.75% に引上げるというのは、労働費用総額を約 0.5% 引上げることであり、これがまた——直接、間接の効果を含めて——一般物価水準を同じ割合だけ上昇させることになるであろうと考えられる。したがって、新制度発足当初には貿易収支に対する悪影響も微々たるものである。

結 論

180 新制度は一般国民がその労働年齢期間中の所得をいままでよりも多少低くし、退職期間中の所得を相当大幅に引上げるといった具合に、生涯期間にわたる所得を今までよりももっと平準化していくことを要請する。社会的な見地からすると、このような要請には労働年齢者と退職年齢者の間に現在存在する生活水準の格差を大幅に是正するという長期の約束を政府が社会全体に代わってする、という意味合がこめられているのである。このような変化は一挙にして生まれるのではなくて徐々に現われてくるものであり、したがって労働年齢層はみずからの生活水準の着実な向上を待望することができるのである。

児童手当懇談会「児童手当に関する報告」について

近 藤 功

I 児童手当制度促進の動き

1 社会保障と児童手当

児童手当制度は、わが国の社会保障制度のなかで残された唯一の部門である。社会保障制度は、すべての国民に共通な保障を要するすべての原因からすべての国民をひとしくまもられることを理念とする。したがって、児童手当制度の創設は、有子家庭の生活の安定を図るものであるが、国民経済的見地からみれば、社会保障の効果を高め、その公正を期することとなる。

児童手当制度は、次に述べるように、外国での普及が著しい。しかし、わが国は、わが道を行けばよいのであって、外国の猿真似をする必要はないから、児童手当制度は、必要がないという意見にしばしば際会するが、それは、皮相の見解にすぎまい。さきにも述べたように、児童手当制度は、外国で行われているからわが国でも必要であるというのではなくて、社会保障制度の確立を望む以上、これを欠いてはならないのである。

近年、わが国の社会保障制度が逐次整備をみるにつれて、児童手当制度創設への関心がとみに高まってきたのは、このような理由に基くが、この制度は、単に、有子家庭の生活の安定を図るのみではない。次代の担い手としての児童の健全な育成や資質の向上をねらうものとして、「次代の栄光」に直結する問題である。最近の社会経済事情の推移のなかから、この面への関心もとみに高まりつつあることは、故なきことではない。

2 世界における児童手当制度の発展

世界の歴史のなかで児童手当制度が確立をみるのは、1930年代はじめのヨーロッパ諸国やこれよりやや早くニュージーランドにおいてであるが、第2次世界大戦後、社会保障制度が世界の国々で幅広く実施されるに伴い、児童手当制度も急速に普及する。その急速な発展は目をみはるばかりであるが、それは、イギリス社会保障の基礎をなした有名なピバリッジの報告「社会保険及び関連事業」のなかで児童手当制度が社会保障制度創設の基盤ないし前提の第1に掲げられているように、各国におい

て児童手当制度の重要性が認識されたからであろう。そればかりではない。国際機関を中心とした社会保障の発展に関する国際協力も、児童手当制度の普及に多くの貢献をしたものとみてよい。ここで、そのいちいちについて述べる誌幅をもたないが、その主なものは、国際労働機関「所得保障に関する勧告」(1944年)、国際連合「世界人権宣言」(1948年)、国際社会保障協会「社会保障による母および児童の保護に関する決議」(1949年)、国際連合「児童権利宣言」(1959年)などであり、とくに、国際労働機関「社会保障の最低基準に関する条約 (ILO条約第102号)」(1952年)は、その第7部で児童手当を規定し、この部を適用する加盟国に児童手当の給付を行うよう義務づけるとともに、その規模、程度に関する所要の規定を設けている。

このような背景のもとに、児童手当制度は、世界の国で急速に進展し、1930年代においては、ヨーロッパを中心としてわずかに8カ国で実施されていたにすぎなかったのが、1960年代に入ると世界で62もの多くの国々で実施されるにいたった。また、これらの国々で、児童手当制度が社会保障制度のなかで、いかに重要な地位を占めているかは国際労働機関の調査『社会保障の費用』(1967年)(表1)によっても明らかである。

3 わが国における児童手当制度促進の動き

わが国において、児童手当制度の創設が社会保障発展上の課題として認識しはじめられたのは、かなり古く、昭和22年ごろまでさかのぼることができるが、活発な動きを示すこととなったのは、やや遅れて昭和35年ごろからとみてよい。このころから、社会保障制度審議会、中央児童福祉審議会、経済審議会、臨時行政調査会、社会開発懇談会、国民生活審議会、家庭生活問題審議会、人口問題審議会、雇用審議会、全国知事会、全国市議会議長会、全国社会福祉会議、全国児童福祉会議などから児童手当制度の早期実施が要請され、総評、同盟などの労働組合も、毎年その運動方針において早期実現を訴え、国民の声としても、たとえば、第51回国会には、10万人を越える人々から児童手当制度創設に関する請願が提

表 1 主要諸国における社会保障給付費の事故別構成 (1963年)

(単位 %)

国名	総数	疾病出産	年金	児童手当	業務災害	失業	公衆保健サービス
オーストラリア	100.0	24.5	38.3	12.5	6.6	2.0	16.1
オーストリア	100.0	22.9	51.0	18.2	3.4	4.0	0.5
ベルギー	100.0	27.3	30.7	24.0	6.8	8.4	2.8
カナダ	100.0	—	27.7	17.2	4.8	13.0	37.3
デンマーク	100.0	13.3	42.7	12.8	1.8	3.9	25.5
フランス	100.0	30.4	30.6	31.2	7.7	0.1	—
西ドイツ	100.0	30.1	57.1	3.7	5.0	2.9	1.2
イタリア	100.0	25.5	46.1	19.9	4.9	2.6	1.0
オランダ	100.0	27.5	46.5	17.7	2.6	5.7	—
ニュージーランド	100.0	17.1	38.6	21.7	2.4	0.1	20.1
スウェーデン	100.0	18.6	40.8	10.6	1.2	1.1	27.7
イギリス	100.0	8.7	42.0	5.5	2.7	2.7	38.4
日本	100.0	61.6	7.5	—	6.3	14.0	10.6

資料 ILO, *The Cost of Social Security*, 1967.

出された。また、最近国民からの政府や新聞に対するこの制度の早期実施を訴える投書は、枚挙にいとまがないほどであるし、早期実施を訴える署名運動も各地で展開され、たとえば、昭和43年12月の神奈川県下のこの運動では、37万を越える署名が寄せられた。

児童手当制度への関心のたかまりは、地方公共団体においても著しく、政府にさきがけて児童手当と称する制度を実施する地方公共団体が相ついでいる。この新しい動きは、一昨年初にはじまったが、いままでにこの制度を実施している地方公共団体は、富山県、岩手県久慈市、東京都武蔵野市、同府中市、千葉県市川市、新潟県三条市、同豊浦村、同黒川村および富山県滑川市であり、これらのほか、これに類似する制度を実施しているものに、神奈川県秦野市、埼玉県妻沼町などがある。このような動きは、さらに各地に普及しようとしており、この4月に児童手当を実施する地方公共団体は、30を越えるものと報告されている。このような動きに合せて、地方公共団体の議会から、地方自治法の規定に基づき、児童手当制度の早期実施に関する意見書を政府に提出するものが相つぎ、昭和43年中においても、府県、六大都市をはじめとして意見書提出の地方公共団体は、300を越えることとなった。

各政党が、それぞれの重要な政策課題として、児童手当制度の創設に取組むのは、当然でもある。この数年、いくたびか衆参両院議員の選挙が行われてきたが、そのいずれの選挙にさいしても、自民、社会、民社、公明、共産の五大政党が、その選挙公約に児童手当制度の創設を掲げている。このような政党の態度は、国会での論議にも反映し、国会では、この数年の間に毎年、付帯決議をもって、その早期実施を迫っており、たとえば、昭和

43年の第58回通常国会においては、衆議院社会労働委員会が、「政府は、児童手当に関する法律を昭和44年度から実現に努めること」(昭和43年5月17日)とし、参議院社会労働委員会は、「政府は、包括的な児童手当制度を昭和44年度から実施するよう努めること」(昭和43年5月21日)と決議している。なお、この国会では、議員立法として、児童手当法案が提出されたが、これは、画期的なものとして、特筆に値しよう。

政府においても、社会保障の充実強化を図る新たな政策課題とし、すでに国民所得倍增計画、中期経済計画、経済社会発展計画にも児童手当制度の創設を登場させている。佐藤総理大臣は、昭和41年、就任最初の国会における施政方針演説のなかで、みずからの政策課題として、児童手当制度の創設を掲げ、また、その年の参議院議員選挙全国遊説第一声においても、自民党総裁として、「児童を健全に育成するための児童手当は、政治の課題である」と述べ、国会その他において、早期実現を語り、第55回国会では、はじめて創設の時期を明らかにして、昭和43年から実施したいと述べ(昭和42年3月23日衆議院予算委員会)、さらにかさねて同様の所信を明らかにした(同年7月13日同委員会)。その後も、衆参両院の本会議、予算委員会においてしばしばくりかえし早期実現の方針を明らかにしている。

厚生省は、はやくから児童手当制度の実施のための諸般の調査、検討さらに国民の啓発を進めてきたが、さきに述べたように、総理大臣の言明もあり、早急に制度の具体化を進めることとなった。しかし、この制度は、関係する分野が広範であり、その及ぼす効果、影響も多岐にわたるので、総合的見地から根本的な検討を加え、具体的な構想を明らかにする必要があるとし、昭和42年

11月28日、児童手当懇談会を設け、その構想を聞くこととなった。この懇談会のメンバーは、有沢広巳（日本経済研究センター会長）、石原周夫（日本開発銀行総裁）、今井一男（共済組合連盟会長）、近藤文二（大阪市立大学名誉教授）、隅谷三喜男（東京大学教授）、高田正巳（年金福祉事業団理事長）、舘稔（人口問題研究所長）および福良俊之（経済評論家）の8氏であり、有沢広巳氏が座長に選ばれた。

児童手当懇談会は、昭和42年11月28日の初会合以来、小委員会を含め、23回にわたる会合を開き、経営者、労働組合の有力な関係者の意見をも聞き、終始熱心な検討を進め、昭和43年12月20日、次に述べる「児童手当制度に関する報告」をまとめ、同日、これを斉藤厚生大臣に提出した。この報告は、すぐれて具体的な提案をふくみ、今後児童手当制度の実施案を定めてゆくうえに、有力なよりどころとなることは、いうまでもない。

もっとも、この報告がその「まえがき」において述べているように、報告の提案する児童手当制度を本格的に実施するについては、この制度に対する国民の理解と協力、財源調達のための工夫、賃金その他関連分野との調整などについて、政府の格別の配慮が要請される。また、報告は、そこでの提案が制度の構想、その基本的方向は明らかにしているが、関連分野との調整などなお検討すべき事項を残しているため、制度の円滑な発足を期するため、政府が具体案を審議する公式な場を設ける等、適切な手続を進め、児童手当制度の早期実現に努力するよう強く要望する。政府は、この提案に従い、昭和44年度において、公式な場としての児童手当審議会を設置することとなったが、児童手当の焦点は、児童手当審議会に移ることとなる。

II 児童手当懇談会の「児童手当制度に関する報告」

1 報告の構成

児童手当懇談会の経緯については、すでに述べたので、以下では、主として、その「児童手当制度に関する報告」の内容について述べることにする。報告は、かなりの長文であり、その全文をここに掲げて解説をすることは、誌幅が許さない。したがって、ここでは、報告本文については、報告の主眼である構想（児童手当制度案）を掲げるとともに、その他のについては、その要点を述べるとともに、補足的な説明を加えることにする。

報告は、まえがき、第1 総説、第2 児童手当制度案、第3 関連事項、付表の5部からなる。まえがきは、児童手当制度の概括的な意義、児童手当制度の促進に関

する動き、懇談会の検討の経緯等を簡単に述べ、終りに、さきに述べたところではあるが、政府に対する要望を述べる。第1 総説は、第2 児童手当制度案の考え方について述べたものであり、ここでは、さまざまな角度から構想上の問題点の解明を行う。第2 児童手当制度案は、児童手当構想の主眼であり、いわば、児童手当制度要綱ともいべきものである。第3 関連事項は、児童手当制度の関連分野との調整等に関する見解を示したものであり、構想との関係では、補足説明といってもよい。最後の付表は、懇談会がさまざまな検討を加えるにあたって用いた資料のうちとくに重要と思われるものを掲げたものであるが、この報告を理解するうえに有力な手がかりとなろう。なお、ここには、児童手当制度案による財源試算も掲げられている。

報告の構成は、以上のとおりであるが、この稿においては、順序をかえて、まずその構想を示すものとして、第2 児童手当制度案の全文を掲げ、次に、主として第1 総説に準拠しながらこの構想を解説するという方法をとることとする。

2 児童手当制度案

(1) 制度のたて方

- 1 児童手当制度は、全国民を適用対象とする。
- 2 児童手当制度は、拠出制児童手当を基本とする。
ただし、当初から拠出制児童手当によりえない者については、経過措置として無拠出制児童手当を認めるものとする。
- 3 被用者については、拠出制児童手当を実施するものとし、その適用は、現行被用者保険の例による。
- 4 自営業者、農民等被用者以外の者および被用者のうち拠出制児童手当の適用のない者については、暫定的に無拠出制児童手当を実施する。

(2) 給付

- 1 児童手当は、義務教育終了前のすべての児童について支給する。
- 2 一定程度以上の心身障害のある児童の適用年齢は、別に定める。
- 3 児童手当の額は、支給対象児童1人につき、拠出制児童手当にあっては月額3,000円、無拠出制児童手当にあっては月額1,500円とする。
- 4 児童手当は、児童を養育する者に支給する。
- 5 無拠出制児童手当については、受給権者本人の所得による支給の制限を行う。支給の制限の率は、受給権者の半数程度とする。

(3) 費用

- 1 拠出制児童手当の給付に要する費用の100分の80は、事業主が拠出する。拠出金の額は、支払賃金総額の100分の2程度とする。(拠出制児童手当の給付に要する費用の一部を被用者が負担するものとする場合は、その費用の100分の70は事業主、100分の10は被用者が拠出するものとする。)
- 2 国庫は、拠出制児童手当の給付に要する費用の全額ならびに児童手当事業の事務の執行に要する費用の全額を負担する。

(4) 実施機構

児童手当制度の実施に関する事務は、現行の社会保険と同様に、政府が直接行うものとし、中央および地方の事務機構を整備する。

3 児童手当の意義

社会保障は、国民に共通な生活上の困難からひとしく国民をまもらなければならない。生活困難の原因は、所得の減少と支出の増加に大別することができるが、これを事項別に分ければ、社会保障の最低基準に関する条約(ILO条約第102号)にも掲げられているように、所得の減少は、老齢、廃疾、死亡(遺族)、業務災害、失業であり、支出の増加は、疾病、出産、児童の養育である。老齢、廃疾、死亡(遺族)については、厚生年金、国民年金等の年金保険、業務災害については労働者災害補償保険、失業については失業保険、疾病・出産については健康保険、国民健康保険等の医療保険がすでに社会保障制度の一環として設けられているが、児童の養育に対応するものが、わが国ではまだ設けられていない児童手当である。

児童の養育は、支出増加の原因として家計の最も重い負担となっている。たとえば、厚生省が昭和42年10月に全国にわたって実施した児童養育費の実態調査によっても、義務教育終了前の児童が2人いる世帯の家計では、家計現金支出55,808円に対し、児童養育費は17,283円で、その割合は31.0%であり、また義務教育終了前の児童が3人いる世帯の家計では、家計現金支出58,549円に対し、児童養育費は、22,716円で、その割合は38.8%に達する。

家計の支出として、しばしば医療費が問題となり、それゆえにこそ、医療費については、すでに医療保険という社会保障上の措置が講じられているわけであるが、児童養育費は、あまり認識されていないとしても、医療費にくらべはるかに巨額である。全国的にみたばあい、児

童養育費の総額は、義務教育終了前の児童だけについてみても、2兆8,000億円と推計され、医療費の総額1兆3,000億円(昭和41年)のほぼ2倍とみてよい。医療費は、医療保険があるために、家計の支出は、保険料と一部負担金だけで、他に事業主負担や国庫負担があるため、6,400億円であり、家計の支出からみれば、全国的には、児童養育費は、医療費の4倍以上に達するものとみられる。そのうえ、医療費は、臨時の支出であるが、児童養育費は、長期にわたる支出であり、その性格は、医療費と大きく異なる。老人の増加に伴い老後の生活が次第に大きな問題となっているが、児童手当は、この老齢のための年金ともその性格を異にする。必然的におとずれる老齢には、あらかじめ準備する期間があるが、児童の場合には、その養育のために準備する期間がないのが通例である。このように、児童手当は、医療保険や年金とくらべてみても、放置しえない緊急性と重要性があり、このことは、総理府「昭和43年 国民生活に関する世論調査」による家計支出の負担感によっても明らかである。

このように重い児童養育費の家計負担を軽減するため、社会保障上の措置が望ましいが、わが国においてその他の軽減のための制度慣行が全くないわけではない。たとえば、税制における扶養控除制度、さらに、勤労者の場合には、年功賃金、家族給がそれである。しかし、次に述べるように、これらは、さほどの効果をあげていないといえない。

税制における扶養控除制度は、税のかからない低所得層には、なんらの恩恵がないし、また、扶養控除は、すべての納税者についてその所得から児童1人につき一定額(昭和43年、77,500円)を控除することになっていて、いかにも公平のようにみえるが、児童1人当りの税の軽減額は、たとえば、昭和43年の例では、年収70万円の

表2 昭和43年分給与所得による所得税の税額

年間所得	夫婦で子供 のない場合	扶養児童1人	2人	3人
万円	円	円	円	円
60	6,000	0	0	0
70	13,600	6,000	0	0
80	21,800	14,000	6,600	0
90	29,700	22,100	14,200	6,700
100	43,400	31,500	23,300	15,400
120	72,800	61,400	50,000	38,300
150	131,300	115,300	100,300	84,300
200	248,100	228,700	209,400	190,000
300	555,100	528,000	500,900	476,000
500	1,334,400	1,299,500	1,264,700	1,229,800

資料 『財政金融統計月報』

表3 税制における扶養控除額と児童手当

国名	扶養控除額(月額)	児童手当額(月額)
イギリス	子女控除 99,360円以下の所得を有する子女1人につき	第2子 3,110円
	(1) 11歳未満 99,360円	第3子 3,456円
	(2) 11歳～16歳 120,960円	
	(3) 16歳以上(在学中のもの) 142,560円	
西ドイツ	第1子 108,000円	第2子 2,250円
	第2子 151,200円	第3子 4,500円
	第3子以上1人につき 162,000円	第4子 5,400円
		第5子以降6,300円
日本	扶養親族1人につき 77,500円	
	(1) 控除対象配偶者がいない場合1人目80,000円	
	(2) 配偶者がいない場合の1人目 95,000円	

注 扶養控除額 イギリスおよび西ドイツは昭和42年1月現在の現行法により、日本は昭和43年度分のものである。

表4 民間企業の家族給

支給区分	家族給額(月額)
第1子	622 ^円
第2子	521
第3子	500
第4子	495

資料 人事院「昭和41年職種別民間給与実態調査」

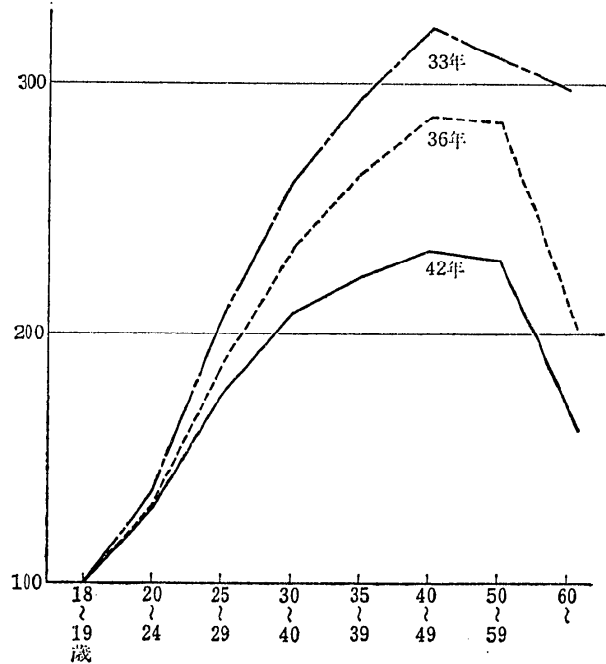
勤労者の場合では月額約600円、年収500万円の場合では月額3,000円というように(表2)、高額所得者ほど税の軽減が著しく、一般所得層はわずかな額にすぎないから、扶養控除制度があるからといって児童手当制度が必要でないとはいえない。むしろ、諸外国の例をみても、扶養控除は、児童手当と両立させるべきものである(表3)。

年功賃金は、家計負担の増大に対応するようであるが、じつは、こどもがいないか少ない場合に有利な体系ともいえる。そのうえ、この年功賃金は、主として大企業に限られる。家族給も小零細企業を除きかなり普及はしているが、児童1人につき月額500円程度(表4)で、近年増額をみず、名目的なものとなっており、児童の養育費に見合うものとはいえない。

これらの賃金体系も、その形態や構造は、かなり変化しつつあり、児童をかかえる中高年層には、次第にきびくなる傾向がある。年齢階級別賃金格差を時系列により比較すると、中高年層と若年層の賃金格差は、年々縮小してきているし(表5)、職務給、職能給の導入というような賃金体系の再編も進みつつあり、この面からも、児童をかかえた中高年労働者の生活は苦しくなりつつあ

表5 年齢階級別賃金格差の推移

年次	計	18～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～49歳	50～59歳	60～
昭和33年	209.5	100.0	136.6	204.2	260.2	293.3	322.3	304.3	
36	190.3	100.0	130.5	185.2	233.6	263.2	286.3	283.9	210.0
42	175.7	100.0	129.1	174.8	207.8	222.3	233.5	229.6	170.4



資料 労働省「昭和33年賃金構造基本調査結果報告書」「昭和36年賃金実態総合調査結果報告書」「昭和42年賃金構造基本統計調査報告」

る。

児童手当制度は、児童手当という現金給付を行うことにより、児童の養育費の一部を社会的に保障しようとするものであり、それは、直接には、すでに述べたような児童養育費の重い家計負担の軽減に役立ち、有子家庭の生活の安定に寄与するわけであるが、合せて、その給付を児童に着目して行うことにより、児童の福祉の増進を図ろうとするものである。このことは、今日のわが国にとって次に述べるように、とくに新たな重要な意義をもつ。

労働力不足経済への移行にともない、次代の担い手である児童への関心は、いつの世にも増して、今日とみに高まりつつあるが、戦後の人口革命の急速な進展は、最近10余年間、異常な出生率の低下をもたらした(表6)、わが国の人口は、寿命の延長により一見増加の途をたどっているごとくでありながら、じつは、縮小再生産の途を歩みはじめていたのである。出生は、人口を再生産する原動力であるから、ある程度以上の出生がなければ、

表6 出生数および出生率

年次	出生数	出生率 (人口千対)
昭和10年	2,190,704	31.6
11	2,101,969	30.0
12	2,180,734	30.9
13	1,928,321	27.2
14	1,901,573	26.6
15	2,115,867	29.4
16	2,277,283	31.8
17	2,233,660	30.9
18	2,253,535	30.9
19	...	...
20	...	...
21	...	...
22	2,678,792	34.3
23	2,681,624	33.5
24	2,696,638	33.0
25	2,337,507	28.1
26	2,137,689	25.3
27	2,005,162	23.4
28	1,868,040	21.5
29	1,769,580	20.0
30	1,730,692	19.4
31	1,665,278	18.4
32	1,566,713	17.2
33	1,653,469	18.0
34	1,626,088	17.5
35	1,606,041	17.2
36	1,589,372	16.9
37	1,618,616	17.0
38	1,659,521	17.3
39	1,716,761	17.7
40	1,823,697	18.6
41	1,360,974	13.7
42	1,934,958	19.3

表7 純再生産率の推移

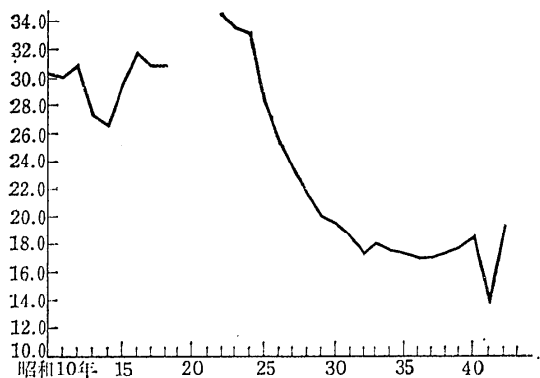
年次	日本	西ドイツ	フランス	イギリス
1940(昭和15年)	1.44	...	0.82	0.79
1945(20)	...	...	0.93	0.94
1950(25)	1.53	0.93	1.33	1.02
1951(26)	1.38	0.92	1.27	1.00
1952(27)	1.28	0.93	1.27	1.01
1953(28)	1.17	0.93	1.24	1.03
1954(29)	1.09	0.95	1.25	1.03
1955(30)	1.05	0.95	1.24	1.04
1956(31)	0.99	0.99	1.25	1.11
1957(32)	0.91	1.07	1.26	1.15
1958(33)	0.96	1.07	1.26	1.18
1959(34)	0.92	1.10	1.28	1.19
1960(35)	0.92	1.11	1.29	1.25
1961(36)	0.90	1.15	1.33	1.30
1962(37)	0.91	1.14	1.31	1.34
1963(38)	0.93	1.17	1.36	
1964(39)	0.95		1.37	

資料 UN, *Demographic Yearbook* (1965). 日本については、厚生省「人口動態統計」。

をみてみよう。

わが国では、昭和31年以来引き続いて1を割り(表7)、人口の基調は、縮小再生産であることを示している。表7をみてもわかるように、ここでは主要な数カ国しか掲げられていないが、先進国では、1を割っている国はなく、わが国が将来にわたり、現在の人口を維持することができない状態にあることは、きわめて重大な問題である。

わが国の今日における出生率の低下は、国家百年の将来を考えると、憂うべき事態であるが、その回復の可能性がないわけではない。総理府「昭和43年 国民生活に関する世論調査」によっても、理想的だと考える子供の数は、3人がいちばん多いのである。それにもかかわらず、実際の子供の数は、1人あるいは2人となっているのであるが、その理由は、「子供1人にかかる費用が高いから」が30.5%でもっとも多く、2番目に多い「育児に専念するだけでなく生活も楽しみたいから」は11.5%で、1番目との差はかなりはげしい。また、3番目に多い「子供に親の手を十分にかけたいから」は10.6%であるが、これも、実質的には、1番目の理由と同様と考えてさしつかえあるまい。このようにみえてくると、現在、なおもっと子供をもちたいと思いながらも、子供1人にかかる費用が高いために、出生を抑制している家庭が少なくないことがわかる。したがって、児童手当制度を創設し、児童の養育費を社会的に保障することになれば、子供をもちたいと願っている母親が安心して子供を産め



資料 厚生省「人口動態統計」。

国の人口を維持することができない。出生が人口を再生産するにたりるか否かをみるために、人口の純再生産率

ることとなり、人口の静止限界を維持しうる程度の出生率の回復を期待することでもできるであろう。このようなことは、外国の例によっても明らかであり、たとえば、イギリスでは1945年、西ドイツでは1954年に児童手当制度を実施し、フランスでは1946年に児童手当制度の充実強化を行っていることを思えば、児童手当制度の実施による出生率の回復および維持がわかる(表7)。

また、児童手当制度の創設は、児童を健全に育成し、その資質と能力を高め、次代の有為な社会人、経済人にするためにもきわめて重要な意義を有する。いずれの国においても、児童手当制度には、有子家庭の生活の安定のほか、次代の栄光のためのこの願いが秘められている。M. S. ゴードンもいうように、今日の社会保障は、救済政策や社会政策などの時代をくぐりぬけて、人間能力開発政策の時代にはいっており、各国の社会保障は、この新しい目標を目指して拡充強化の道を歩んでいる。戦後、各国の社会保障体系のなかで、人間投資としての児童手当制度が著しい普及と発展をみたことは、このことをなによりも明白に物語る。

今後ますます労働力不足の深刻化が予想されるうに、技術革新により労働力需給関係は変動しつつあり、日本経済のいっそうの発展のためには、労働力の効率的な配分が必要不可欠と考えられる。この配分を円滑に促進するためには、労働力の流動化が必要であり、賃金形態をこれに対応できるものに改めていくことが望ましい。児童手当は、そのための重要な要因であり、総賃金のうちから児童の養育に充てられる部分を優先的に控除し、これを社会保障給付として児童を養育する者に支給することによって、養育費の負担を均等化しようとするものである。また、児童手当制度の創設により、所得再分配、所得格差の是正がさらに進められることも疑いない。

以上述べてきたように、児童手当制度には、さまざまな効果や影響をもつ。このことから、識者と思われる人からも、しばしば、児童手当制度の目的が明白でないとして、この制度に対する消極論が唱えられる。しかし、児童手当制度は、各国の実際に照らしてみても、本来多くのねらいをもつ。一つのねらいの実現のみを期待して制度を設けなければ承知しないというのであれば、それは、ものの一面にこだわりすぎるというものであり、担板漢のそしりをまぬかれまい。

4 適用範囲および制度のたて方

(1) 適用範囲

児童手当制度は、どのような対象に対して適用される

かという問題である。社会保障制度は、すべての国民にひとしく及ぼされることを目標とする。社会保障制度の重要な柱の一つである児童手当制度もまた、すべての国民にひとしく適用されることが望ましい。医療に対しても、年金に対しても、国民皆保険、国民皆年金を実現した方向は、児童手当についても踏襲されるべきであり、そのことが社会保障の効果を高め、公正を期するゆえんでもある。児童手当制度を低所得者に限って適用しようという考えは、問題の本筋を誤るものである。このことは、さきに述べた児童手当の意義からも明らかであるが、たとえば国際労働機関の所得保障に関する勧告(1944年)においても、児童手当は、両親の所得のいかんにかかわらず、児童の生活維持費に実質的に寄与すべき所定の額を支払うべきものとする(同勧告II A28(4))。世界62ヵ国における児童手当の例も、きわめて少数の例外を除き、低所得者に限るものはみられない。

なお、全国民に適用を図るにあたっては、従来の社会保障の区分と同様に、被用者グループと自営業者、農民等グループに分けて考えるのが、のちにも述べるように、財源調達の仕事等から現実的と考えられる。

(2) 制度のたて方

児童手当制度を創設すれば、家計費に占める児童養育費の比重からも、その対象者からも、必要な財源は巨額となる。しかし、児童手当制度は、国民がつくり、維持するものであるから、財源の額によって左右されるべきでなく、結局、これを負担する国民の決意いかんにかかる。税に対する国民感情は、つねに減税を求める。財源を国庫負担にのみ依存することは、税制のもつ欠陥を拡大させるおそれがあり、制度そのものを将来にわたって発展させるゆえんでもない。児童手当のように、用途が明白であって、規格性の強いもの(児童養育費は、医療費などと違い1人当りの額は高低にそれほどの大差はない)は、特別の拠出による生活の共同化、いわば社会保障化に適するものとして、拠出制により実施することが妥当である。

拠出については、場合を分けて考える必要がある。まず、被用者に対する児童手当の場合である。被用者は、賃金によって生活を維持する者であるが、この賃金は、労働の対価であると同時に、そのなかには、次代の労働力の生産に必要な額が含まれなければ、労働力の供給は十分に行われないうことになる。しかも、児童の養育に要する負担は、児童の数によって大きな差異が存するから、国民経済的観点に立って、総賃金のうちから、一定の額は児童の養育費のために優先的に控除し、残りを賃

金として被用者の労働に応じて配分することが合理的と考えられる。したがって、この財源は、原則として事業主が負担すべきものである。もっとも、そのごく一部を、社会連帯の意味をこめ、被用者に分担させることも考えられる。

また、事業体により、児童を多くかかえている被用者を多数雇用するものと、児童がいないか、少い被用者を多く雇用するものがあるが、事業主がその被用者について個々に家族給を支払うものとする、前者は割高な労働費用を負担しなければならない。これらの児童もやがて被用者としていずれかの事業体に雇用されることになるのであるから、このような割高となる費用を特定の事業主が個々に負担するよりは、資本全体が共同して負担する方が合理的である。

事業主の拠出について、さらに付け加えれば、人口再生産の地域構造の変化により、新たな労働力の供給を農村に依存することが困難となりつつある事情からも、今日では、企業自身が労働力の再生産に従来に増して積極的に強い関心をもつべきであり、また、企業は、膨大な児童育成費をかけて得られる労働力の供給を受けるものであることを考えれば、その養育費の一部を負担することは、公平の観念にも合しよう。

各国における被用者に対する児童手当制度においても、フランス、イタリアをはじめほとんどの国々で主として事業主が拠出することになっており、若干の国々ではこれに加えて被用者自身も拠出している。

次は、自営業者、農民等被用者以外の者に対する児童手当の場合である。これらの者に対する社会保険の財源は、国民健康保険および国民年金の例においても明らかなように、これらの者が負担するのが原則であり、児童手当についても同様に考えてよい。このように、児童手当についても拠出制が望ましいし、また、それが可能であると信ずるが、外国の例においても、自営業者、農民等に対する児童手当制度は、フランス、ベルギー、オランダ、オーストリア、ニュージーランドその他にみられるように、これらの者の拠出が中心となっている。

しかし、自営業者、農民等のうちには、国民健康保険に保険料の重い負担感があること、国民年金に所得比例保険料が導入されていないことなどから、拠出の円滑が期しえられるかどうかは、疑問のあるところであろう。とくに、拠出制の児童手当制度は、児童手当の支給を受ける者の拠出のみではなり立たないのであり、このことは、国民健康保険や国民年金でも同様であるが、一定の所得があれば、みずから児童を養育すると否とを問わず、

また、すでに児童の養育とは無縁となった者でも、拠出しなければならない。このような考えは、さきに掲げた国々のように、拠出制の児童手当を実施している国においては、すなおに受け入れられているのであって、わが国においても、社会連帯の立場から望まれるのであるが、これまでの社会保険制度の考え方からは、これを受け入れることは、必ずしも容易ではあるまい。拠出制児童手当の円滑な実施を期するためには、拠出制児童手当が被用者についてまず実現し、その意義が自営業者、農民等にも十分に理解されるようになる時期まで若干の日時を要するであろう。そこで、被用者に対する拠出制児童手当の財源の一部について国庫負担が行われることとの均衡をも考え、とりあえず、暫定的に、自営業者、農民等のために無拠出制による児童手当制度を認めることとする。

無拠出制児童手当は、その財源は、すべて国庫負担となるが、拠出制児童手当との均衡も考慮しなければならないから、児童養育費の家計負担の重圧を強く感じている所得層以下に支給することになる。また、この場合、その給付内容は、拠出制児童手当にくらべて低いものとなるのは、やむをえない。むしろ、これを基礎として、拠出制児童手当への発展をなるべく早く実現すべきである。

5 給 付

(1) 支給対象児童の範囲

児童手当の支給の対象となる児童の出生順位、年齢等の問題である。まず、児童手当は、すべての児童に支給するものとするか、第2子あるいは第3子以降の児童についてのみ支給するものとするかについてである。児童手当制度を単なる防貧の見地から取り上げれば、支給対象は、第2子あるいは第3子以降の児童を支給対象としてもさしつかえないわけであるが、すでに述べたように、児童全体の健全育成あるいは雇用ないし賃金問題の見地を加味すれば、第1子からすなわちすべての児童に支給するのでなければ趣旨は徹底しない。この意味において第1子以降の児童を支給対象とする。外国の例をみても、児童手当を実施している62の国々のうち、第1子以降の児童を支給対象とする国は、50ヵ国に達し、全体の80%を占める。なお、第2子以降の児童を支給対象とする国は9ヵ国、第3子以降の児童を支給対象とする国は2ヵ国、第4子以降の児童を支給対象とする国は1ヵ国である。もっとも、現在、第1子以降の児童を支給対象としている国のなかには、第2子以降の児童からはじ

めて逐次拡充し、第1子に及ぼしていったものもある。

次は、支給対象とする児童の年齢についてである。児童は、15歳未満の場合は、労働基準法により原則として就労を禁止される。これは、児童は、将来のための育成期として保護されなければならないからである。また、この育成期には、義務として教育を受けなければならない期間を含む。児童手当の支給対象となる期間は、義務教育を終了し、みずから稼得しうる時期までとすることには、議論の余地がない。外国の例をみても、14歳以下、15歳以下というきめ方が多いが、修学期間の相違によるもので、義務教育の終了に合せていることにはかわりはない。ただ、家計負担の軽減というねらいからいえば、義務教育終了後の者であっても、高等学校に進学する者は、教育費もかさみ、中学校在学中よりも家計の重圧となるという見方もあろう。しかし、高等学校の教育は、義務教育とは違い、任意の教育であり、中学校を卒業した者のうち約3割は、そのまま就業している現状であるから、これらの者との均衡からも、高等学校に在学している児童に児童手当を支給することは問題である。したがって、この解決は、将来に譲り、児童手当の支給対象は、義務教育終了前のすべての児童とする。

(2) 手当の額

児童手当は、家計における児童養育費の負担の軽減をめざすものであるが、養育費を完全にカバーするものではない。親の児童を養育する責任に取り代わるものではないからである。各国の例をみても、養育費を親と社会が分担するという考え方に立って、児童手当の額は、養育費の半額程度をめやすとして定めるものが多いようである。このような考え方は、わが国で児童手当の額を定める場合にも参考としてよいであろう。さきに述べた昭和42年の児童養育費の実態調査によれば、義務教育終了前の児童が3人いる月収3万円以上6万円未満の勤労者世帯の家計では、児童1人当りの現金支出は、6,547円である。この額を参考とし、手当の額は、月額3,000円とすることとした。各国の例によれば、手当の型には、出生順位にかかわらず各児童とも同一額とする型と後順位の児童について高額とし、また低型とする型その他いろいろと趣向をこらすものもあり、それぞれに政策的な配慮によるものではあるが、わが国で児童手当制度を充足させるにあたっては、すべての児童につき手当の額は同一額とするのが妥当と考える。

無拠出制児童手当の額については、さきに述べたように、拠出制児童手当の額と差が生ずるのはやむをえないと考えられ、拠出制児童手当の額との均衡を考慮して月

表 8 主要国の児童手当

国 名	児童手当額 (月額)
イ タ リ ア	3,318 円
ニュージーランド	2,419 円
スウェーデン	5,219 円
フ ラ ン ス	第2子 5,150 円 第3子以降 7,724 円
西 ド イ ツ	第2子 2,250 円 第3子 4,500 円 第4子 5,400 円 第5子以降 6,300 円
イ ギ リ ス	第2子 3,110 円 第3子以降 3,456 円
ソ ビ エ ト	第4子 1,600 円 第5子以降 6,000 円まで逡増

額1,500円とする。この額については、問題が全くないわけではないが、無拠出制児童手当は、拠出制児童手当が実現するまでの暫定措置として特例的に認められるものであり、したがって将来における拠出額と国庫負担額との関係をあらかじめ考慮に入れておく必要があるため、この程度が限度であると考えられる。

(3) 受給権者

児童手当は、児童の権利であるから、児童手当は、直接児童に支給されるべきであるという主張もあり、この考え方に立てば、児童自身が受給権者となるはずであるが、この考え方はかならずしも实际的ではない。外国の例のなかには、手当を郵送する場合のあて名に児童の名を記載する例もあるようであるが、それも児童を法律上の受給権者としているわけではない。児童手当は、児童の福祉をねらうものではあるが、直接には、家計における児童養育費の負担の軽減を行うものであるから、児童の扶養義務者が受給権者となるのが妥当である。この場合、たとえば、児童に両親がある場合は、通常父ということになる。外国の例では、受給権者を母と特定している国もあり、それはそれなりの政策的理由があるわけであろうが、わが国においては、家庭生活の実際に照らしても、父となることは、当然であろう。

(4) 所得による給付制限

わが国の社会保険制度においては、所得による給付制限を行わないのを常とする。このような拠出制度においても、高額所得者には給付制限をしてもよいという考え方もあるが、児童手当制度の場合は、単に拠出制度であるからというばかりでなく、その制度の趣旨に照らしても、所得による給付の制限を行うべきではない。すでに述べたように、国際労働機関の所得保障に関する勧告に

においても、児童手当は、両親の所得のいかににかかわらず、所定の額を支払うべきものとしているが、これは、児童養育費の負担の均衡は、所得のいかににかかわらず、図られなければならないという考え方に由来する。

わが国においては、高額所得者に児童手当を支給するのは意味がないという考え方をもつ者もいないわけではないが、それは、救貧という古い考え方にとらわれた見解ではなかろうか。あるいは、さらに、児童は、親の私有物にすぎないと考え、児童は、次代の社会の担い手であると考え高い立場に立つことができない見解ではなかろうか。児童養育費の負担の均衡が所得のいかにをとわず図られなければならないということは、児童を親の私有物とする見方を止揚し、社会の子供としてみなおすということでもある。世界の児童手当制度においては、このような考え方に立って、なお未発達な制度にとどまっているきわめて少数の例外を除き、受給権者の所得のいかににより支給の制限を行うという制度をそなえていない。このことは、次代の栄光の担い手である児童の育成という児童手当制度の特別のねらいに着目してみれば、容易にうなずかれるところである。

また、親が低所得者であるから児童手当を支給するとすると、児童手当を支給するために、親に貧困の烙印を押すこととなるが、このようなことは、児童にとってもその心情への影響が少くない。福祉の措置が逆福祉となる一つのよい例となる。この点が、たとえば、老人に対し貧困の烙印を押して年金を支給することとの大きな相違である。したがって、本格的な児童手当制度においては、受給権者の所得による給付制限は、行うべきではない。

無拠出制児童手当については、本格的な児童手当ではないのであるから、別に考えなければならない。さきに述べたとおり、この児童手当は、本格的な拠出制児童手当へ移行するまでの暫定措置として、全額国庫負担によって実施されるものであり、さしあたり、家計負担の重圧を強く感じている所得層以下に支給されるのであるから、受給権者の所得による給付制限は、むしろ給付要件の一つと考えなければならない。この場合、児童手当を受ける児童については、さきに述べた逆福祉が考えられないわけではないが、被用者の児童については、拠出制児童手当の対象として、すべて児童手当が支給されるのであるから、それほど心配することはないとみてよいであろう。

このように、無拠出制児童手当については、受給権者の所得により給付制限を行うこととなるが、その限度は、

有子家庭の所得を基準として、受給権者の半数程度が児童手当を受けられるようにする。この限度は、将来、拠出制児童手当への移行を考えると、少くとも所得税を納付する程度の者は、児童手当のための拠出を求められることとなるが、農民の場合を考えると、所得税を納めている者は、半数に満たないので、これを一つのめどとして定めたものである。

6 児童手当財政

提案された児童手当制度は、すでに述べたように、拠出制児童手当を基本とし、当初から拠出制児童手当によりえない者については、暫定措置として、無拠出制児童手当を認めている。

拠出制児童手当は、事業主に拠出を求め、これに国庫負担を合せて給付の財源とする。所要財源は児童数 996 万人として、3,586 億円と推計される。国庫負担をいくらするか、議論の分れたところであり、次代の担い手に対する国家の関心などから、一般の社会保険に対する国庫負担よりも高率とすべきであるという意見もあったが、結局、被用者に関する社会保険の例を考慮し、厚生年金保険の場合と同様に、児童手当の給付所要額の 100 分の 20 とした。このため、国庫負担額は、717 億円と推計される。

事業主は、給付所要額の 100 分の 80 を拠出することとなるが、その拠出額は、2,869 億円と推計され、支払賃金総額の 100 分の 2 程度となる。しかし、この全部が児童手当制度創設にともなう事業主の新たな負担増となるわけではない。従前から支給されてきた家族給のうち児童に関する分は、控除されることとなるし、負担の一部は、被用者の拠出によることも考えられる。もっとも、家族給は、多くの場合、労働協約で定められているから、児童手当制度の創設とともに廃止されることとはならないが、児童手当は、多くの問題をはらむ現行賃金体系を改善するための基本的要因の一つであるから、労使とも

表 9 各国の児童手当事業主拠出率

国 名	拠 出 率
アルゼンチン	賃金の 10.0%
オーストリア	賃金の 6.0%
ベルギー	賃金の 10.7%
フランス	賃金の 13.5%
イタリア	賃金の 17.5%
オランダ	賃金の 5.1%

資料 U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Social Security Program throughout the World*, 1967.

に長期的視野に立ってこの制度の実現に努力することが期待される。

また、事業主の拠出は、事実上の賃金引上げとなって、その企業の労働者に配分されることとなるわけである。しかも、拠出分以上を配分される企業が過半数を占めることとなるはずであり、拠出の相当部分が他の企業の労働者の児童手当に向けられることとなる企業は、特殊な労働力構成をもつものに限られよう。しかし、そのような企業も他の企業の負担で生み出された労働者を雇用しているのであるから、その費用の一部を負担することやむをえない。いずれにしても、この制度によって、該当労働者は、実質的な給与改善を受けることは確かであるから、これを賃金引上げの一部として認める姿勢が必要である。この点が労使間で理解されれば、児童手当の

ための企業の負担はほとんど全部新たな負担ではなくなり、賃金引上げの際における配分交渉の一部に対し、社会保障による制約が加わるにすぎないこととなる。このように取り扱われるならば、この負担は、容易に解決されるであろう。

無拠出制児童手当は、すでに述べたように、全額国庫負担で実施される。その財源は、一般税であり、その給付所要額は、児童数1,162万人として、1,046億円と推計される。この無拠出制児童手当分とさきの拠出制児童手当分とを合せると、国庫支出額は、1,763億円と推計される。参考までに、昭和44年度予算による社会保障関係国庫支出額を掲げると、生活保護費1,830億円、国民健康保険費2,792億円、国民年金費1,180億円、恩給費2,451億円である。

執筆者紹介

渡 辺 定	日本老年社会学会会長
森 幹 郎	厚生省社会局老人福祉専門官
三 浦 文 夫	社会保障研究所研究第3部長
平 恒 次	スタンフォード大学準教授
近 藤 功	厚生省児童手当参事官
村 山 牙 子	社会保障研究所研究員
谷 昌 恒	社会保障研究所主任研究員
三 和 治	明治学院大学助教授
都 村 教 子	社会保障研究所研究員

わが国の老人福祉対策の展開に関する覚書

三 浦 文 夫

I

老人問題はある意味では、古くて新しい問題であるともいえよう。それはすでに戦前においても救貧対策の一環として取上げられ、きわめて限定された形ではあったが、若干の施策がないわけではなかった。

たとえば恤救規則をひもといてみると、70歳以上の特定の条件をもつ老人について、次のような救済規定をみることができる。

「済貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クベキ
管ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニ
ヨリ 50 日分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺
出此旨相達候事

- 一 極貧ノ者独身ニテ廃疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル
者ニハ 1 ケ年米 1 石 8 斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人 70 年以上 15 年以下ニ
テ其身廃疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ
- 一 同独身ニテ 70 年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業
ヲ営ム能ハサル者ニハ 1 ケ年米 1 石 8 斗ノ積ヲ以テ
給与スヘシ
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人 70 年以上 15 年以下ニ
テ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与
スヘシ」

その後、明治 45 年に福本誠により帝国議会で養老法案が提案され、70 歳以上の貧困者に養老金の支給を行うことが主張されたが、ほとんど問題にならなかった¹⁾。

昭和 4 年制定の救護法（施行は 7 年）は、旧来の恤救規則の抜本的改正を意味していたが、ここでは 65 歳以上の対象者を取上げ、貧困で扶養者がいないか、または扶養能力がないと判断されるかぎり、養老院その他の救護施設への収容と居宅での救護を行うこととしていた。

このように戦前における老人福祉対策の一つは、主と

して救貧行政のなかに組み入れ、扶養者のいない貧困老人への救済が主なものであった。

これに対して被用者の老後生活の保障については、明治 8 年「海軍退隠令」、明治 9 年「陸軍恩給令」（これらは明治 23 年に「軍人恩給法」に統合された）に加えて、明治 23 年には「官吏恩給法」も施行された。この制度は、国家に対して忠実にその職務をつくした者に対する特別の報酬であるという思想に根ざすものであり、必ずしも老齢保障を公の責任で確保するというものではない。

このほか民間にあつては、同様の保障をいくつかの共済組合にみることができる。たとえば明治 38 年に創立された鐘紡共済組合は「本組合ハ組合員ノ病災ニ罹リタルモノヲ救済シ、又ハ老衰及ビ負傷ノ為メ、労働ニ堪ヘザルモノ、或ハ規定ノ勤続年限ニ達シタルモノニ年金ヲ給与スルヲ以テ」組織されているが、とくに組合員の老後保障についても若干の年金支給が配慮されている。

またこれらよりややおくれて発足した官業共済組合にも従業員の老後保障についての規定をみることができる。たとえば明治 40 年に制定された「帝国鉄道庁職員救済組合規則」は職務上の傷病・廃疾・死亡・疾病のほかに「組合員中死亡せる者又は年齢 55 歳を越えて組合を脱退せる者には……老衰救済金を給す」ことにしていた。

このように老後の所得保障についていくつかの制度をみることができるが、それらはいうまでもなく、被用者のうちきわめて限定された範囲にとどまり、しかも国および資本家の側からの特別の報酬ないしは慈恵という性格をもつ、労務管理の一環として行われていたといえる。

その後このように恩給・共済制度による老後保障に加えて、昭和 14 年には船員保険が、そしてさらに昭和 16 年には「労働者年金保険法」が公布された。「労働者年金保険法」は昭和 19 年「厚生年金保険法」と改正され、今日に到るわけであるが、このねらいはたんに老後保障のみに限られるものではなかった。

たとえばこの制度の発足にあたって、老齢保障は昭和 11 年に成立していた「退職積立金及び退職手当法」で

1) 福本誠の養老法案については『日本の救貧制度』、日本社会事業大学救貧制度研究会編 第三篇 第 6 章 養老法案、に詳しく述べられている。

間に合うものと主張され、産業界その他は、この法案を議会へ上程することにも反対する空気があった。これに対して政府は「その後の戦時経済政策は、国民貯蓄を必然的に要求するに至り、労働者年金保険が国民貯蓄を招来するという見地から」この年金保険の成立を主張し、さらに「老後及び不慮の災害に因る廃疾の場合の不安を一掃し、労働者をして後顧の憂いなく、専心職域に奉公せしめする為め、極めて肝要な事」と考え厚生年金保険の発足を急いでいる。すなわち戦時下における戦費の徴達と生産力増強の梃として、年金保険が考えられたのであった。

要するに戦前における老人福祉の施策は、扶養者のいない貧窮老人の救済を主とする救貧制度の枠内で処理されるほかは、高齢者の所得保障として、被用者の一部を対象として慈善的な恩給制度・共済組合がみられたが、その後、戦時体制のなかで生産力増強と強制貯蓄の観点から、年金保険を登場させるにとどまり、老人扶養の問題は、主として家族制度のかげにかくれて、私的扶養にゆだねられることになっていたのである。

II

戦後における老人問題は、それ自体として重要な意味をもっていたにもかかわらず、戦争および敗戦による経済の崩壊、高進するインフレーションのなかで顕在化するまでには到っていない。すなわち敗戦による大量失業者、復員者・引揚者・罹災者などに加えてインフレによって、普遍的に国民生活の破綻がみられ、高齢者の貧困のみを摘出し、その対策を樹てことは事実上困難な状況であったからにほかならない。

したがってまず必要とされたのは全般的な窮乏に対する応急援護であった。昭和20年12月の「生活困窮者緊急生活援護要綱」はその現れであった。

さらに同月占領軍は「救済並に福祉計画の件」という覚書を示し、新しい理念に基く貧困者救済の体系の確立を命じている。そして政府は昭和21年9月「生活保護法(旧)」を公布し、10月1日から施行することとなった。この法律は統一的公的扶助法規として画期的なものであり、国家責任、無差別平等などが一応採り入れられているが、保護請求権などは曖昧であり、なお改善の必要があった。ところでこの法律でも高齢であるための貧困を特に区別することはなく、「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱いをなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進すること²⁾」としている。

他方恩給についてGHQは、昭和20年11月「軍人の恩給停止の件」を覚書として発表した。これは「退役軍人が特権階級として残るのを禁止し、もって日本の民主主義化の促進をはかろうとするものであった。もちろんこの措置は「不幸な人々に対する適当な人道上の援助に反対するものではない。養老年金や各種の社会的保障の必要は大いに認めるが、これらの利益や権利は日本人全部に属すべきであり、一部少数者のものであってはならない」としている。このメモランダムをうけて、政府は昭和21年2月1日「恩給法の特例に関する件」を勅令第68号として公布することとなり、従来の軍人恩給受給者はその受給権を失うこととなった。

昭和19年に装いを新たに出發した厚生年金は、翌年の敗戦およびそれに続くインフレによって、実質的に解体状況に陥った。このなかで昭和23年7月、米国社会保障制度調査団による「社会保障制度への勧告」(ワンデル勧告)が発表され、「老齢・遺族・勤労不能(並びに失業)による賃金喪失に対する現行強制加入保険制度の適用を受ける人々に対しては、1本の組織による制度を作る事」とし、老齢保障を社会保障体系の一環として確立する方向が示されている。

これより早く昭和21年勅令167号、および勅令215号により設置された社会保障制度調査会は、22年10月「社会保障制度要綱」を答申し、老齢年金をその他の社会保障の制度と共に実現するよう訴えている。

このように敗戦直後の老人福祉対策は、一方では応急的救済体系のなかに埋没し、老齢所得保障については、軍人恩給の停止、厚生年金保険の事実上の解体ないし凍結によって、ほとんどみるべきものはなかったのである。しかもこのような老人対策の欠如のなかで、他方では新憲法の発足、民法改正などによって、従来の家族制度の崩壊が進められ、このかげにかくれていた老人扶養問題を露わにする一つの条件が進んでいたものであった。

III

昭和24～25年頃になると、敗戦後に普遍的に広がっていた飢餓の窮迫状況はようやく収束段階に入りはじめ、朝鮮戦争、サンフランシスコ講和条約を経て20年代末になると経済および国民生活はようやく戦前水準へ回復するまでにいった。

このなかでまず社会保障制度審議会は昭和24年「生活保護制度の改善強化」を勧告し、25年に新しい生活保護法が制定された。この法律でも旧法と同じく老人保

2) 旧生活保護法第1条。

護を特別に規定はしていないが、旧法で保護施設として一括規定されていたものを6種類に分け、その一つとして「養老施設」を設定している。すなわちこの法律にいう養老施設とは「老衰のため独立して日常生活を営むことのできない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設³⁾」であって、老人の特殊性についての考慮が部分的にみられることになった。

このように高齢者の福祉を、他の社会福祉の分野とならんで、明確にする動きはこの後から次第に明確になっていく。たとえば25年の社会保障制度審議会が発表した「社会保障制度研究試案要綱」では、第5編「社会福祉」・第2部「福祉の措置」で、高齢者の福祉について次のように述べている。

「国及び地方公共団体の負担において、高齢者ホームを設け、高齢のため独立して日常生活の用を弁ずることが不自由な者及び適当な扶養家族のない高齢者の利便に供するものとする」

同様の考え方は、昭和25年の同審議会の「社会保障制度に関する勧告」にも示されている。これによると福祉の措置の第6として高齢者ホームを挙げ、次のように規定している。

「高齢のため独立して日常生活を営むことのできない者で、適当な扶養家族のない者のために、国及び地方公共団体は、高齢者ホームを設けこれらの人々の便宜を図る必要がある。高齢者ホームの利用料は、養老年金受給者が利用し得る程度のものであることが望ましい」

こうして昭和26年制定の社会福祉事業法にあっては、養老施設をもって第1種社会事業の一つと明確に位置づけられるようになった。

このほかに老人福祉対策の一環として、市町村および民間団体による動きも、この頃から現れてくる。その一つは「としよりの日」の運動である。この運動は26年以来、全国社会福祉協議会の主唱で行われたもので、9月15日を「としよりの日」とし、この日を中心にして「としよりの福祉週間」を設け、老人福祉への関心を高めようとするものであった。これはその後各方面に反響を呼び、27年には全国養老事業大会においても「としよりの日を国の祝日とすること」が決議され、それ以降全国老人クラブ、老人福祉事業関係者の間で、この種の決議が相ついで行われることとなった（これはその後老人福祉法にとりいれられ、さらに42年に国の祝日と定められることになる）。

3) 生活保護法第38条。

また一般老人を対象とする動きとしては老人クラブの結成もこの時期に現れる。たとえば昭和29年に全国社会福祉協議会の調べによると、112のクラブ数があったといわれているが、これはその後急速に増大することになっていくのである。

他方、上記の社会保障制度審議会の「25年勧告」にみられるように、この時期にわが国の社会保障制度の体系確立への動きがみられるが、このなかで老後の所得保障は年金保険の一部として考えられるようになってくる。たとえば上記勧告では、社会保険の重要な柱として「老齢・遺族及び廃疾に関する保険」を設定し、被用者保険と合せて「一般国民の保険」が提唱されている。この勧告では被用者年金保険のほかに一般国民の保険についても提案され、当初無拠出年金制度として出発することが主張され、国民皆年金への方向が示唆されている。

このような皆年金体制への志向と同時に、この時期に解決が急がなければならなかったのは、既存の厚生年金保険、恩給などの改善、復活であった。社会保障制度審議会は、昭和27年「厚生年金保険、公務員の恩給、軍人恩給等年金問題に関する件」という意見書、さらに28年には「年金制度の整備改革に関する件」という勧告をつぎつぎに行い、年金制度の統合化と改善を訴えている。

こうした動きのなかで昭和29年に厚生年金保険法の改正が行われた。この改正は給付の充実、年金給付構成の改正、国庫負担の引上げ、修正積立方式による保険料算定などそれまでの制度を大幅に修正するものであった。とくに給付の充実では、老齢給付に重点をおいて改正され、給付額の大幅引上げが行われた。そして年金給付構成については、従来の定額制に加えて、報酬比例制を導入することとなった。

この改正はそれまで事実上凍結状態にあった年金保険を改善し、復活させることを意味するものであり、これによって一般被用者年金の整備、拡充が行われ、国民皆年金への基礎固めとなったのである。

このように昭和20年代の後半における高齢者対策は、まず生活保護制度、社会福祉事業法のなかで、養老施設としてその独自の配慮が払われはじめたとみることがができる。しかしそれはあくまでも「高齢のため独立して日常生活を営むことができない者で、適当な扶養家族のない者」という要保護老人に対する収容保護を中心とするものであった。その意味で先駆的な形であるがこの時期に老人クラブ、「としよりの日」の設定など広く老人福祉をおしすすめる動きがあらわれたことは、その後の老

人福祉の発展を考える上で、留意しておかなければならない。またこれとは別に社会保障制度の全体的整備のなかで、高齢者の所得保障が皆年金の方向をもって考慮されるようになっているのである。

IV

昭和30年前後から国民の消費水準は全体として戦前水準に回復し、経済も高度成長経済に入ってしまった。そしてまた戦後行われた多くの改革もこの時代になるとほぼその基調を固めるまでにいたっている。

たとえば戦後の改革の一つであった家族制度の解体はこの時期には定着しはじめ、これと同時に経済の高度成長と平行して、人口の都市集中化、産業化もようやく人人の注目を浴びるようになった。そしてこれらの状況のもとで改めて老人問題が人々の意識にのぼりはじめている。

この一つの現れは新聞論調にみることができる。すなわち昭和30年2月の横浜市「聖母の園養老院」火災の惨事を機に、新聞論調にもようやく老人問題について関心が高まりはじめた。たとえば同年2月18日の朝日新聞の社説は次のように訴えている。「働く力を失い、扶養する身内に恵まれない老いたる人びとについて、社会が真剣に考えるべき時がきている」と⁴⁾。この動きを反映して各政党の選挙スローガンにも老後問題が打出されたりするようになってくる。

こうした動きのなかで、昭和30年ごろよりいくつかの市町村、社会福祉協議会などで個別的に高齢年金を実施する動きがみられる。これらの年金はもちろん国民年金制度で考えられるような全国民をカバーする公的年金制度ではなく、敬老金、養老年金などの名称で、高齢老人に対して慈恵的に与えられるものであった。したがって金額も必ずしも高いものではなかったが、それでも農村地区の高齢老人には喜ばれ、この制度は次第に全国の市町村に広がる傾向を示していた。

このほか昭和31年に長野県下において老人家庭奉仕事業が先駆的に実施され、その後大阪市、秩父市などいくつかの市町村において、同種の事業が実施されるようになった。この内容について秩父市の例をみると次のようになっている。

秩父市老人家庭巡回奉仕員運営規則

第一条 この規則は、生活に困窮する老人が老衰その他の事由により日常生活に支障をきたしたとき巡回

奉仕員（以下奉仕員という）を派遣し、生活上の便宜をはかり老人を保護する必要な事項を定めることを目的とする。

第二条 奉仕員の派遣の対象となるものは、次の各号に該当するものとする。

1. 独居およびこれに準ずる被保護老人であること、
2. 老衰、病気等により日常生活に支障があること、
3. その他奉仕員の保護を必要とするものであること。

第三条 奉仕員の行う業務の範囲は次のとおりとする。

1. 洗濯、2. 家屋内外の清掃、3. 病気の看護、
4. 炊事、5. その他必要な家事。

第四条（派遣の手続）略

第五条 奉仕員は次の各号に掲げる資格を有するものでなければならない。

1. 老人福祉に深い理解と熱意を有する者、2. 心身とも健全なもの、3. 確実な身元保障人のある者。

第六条 奉仕員は前条に定める資格者の中から市長が委嘱する。

第七条（奉仕員の服務）略

第八条 1. 奉仕員には勤務日数に応じて、予算の定める範囲内においても手当を支給する、2. 奉仕員が業務を行うため、出張したときは、その実費旅費を支給する。

（第九条以下略）⁵⁾

他方皆年金政策が進展するものこの時期である。社会保障制度審議会は、昭和33年に「国民年金制度に関する基本方策について」という答申を発表し、次のようにのべている。

「日本における社会保障制度は戦後大いに改善されたとはいえ、その主力は公衆衛生制度、生活保護制度、医療保険制度にそそがれたために、またそれらが時々の要求に応じて個々別々に作られたために、社会保障制度全体の上では不均衡ができた。なかんずく、すでに老齢に達した多数の国民がこの制度の恩恵からとり残されている状態となったのは遺憾である。そこで、この人々に対してその生活の最少限度を社会的に保障する老齢年金制度を作ることが必要であり、またそれに伴って在来の年金的諸制度と新しく設けられるべき年金との均衡を得るようになることが必要である。」

そしてさらに被用者年金から取残されている国民の大半への年金の設置の必要を次のようにのべている。

4) 新聞論調については花島政三郎「戦後社会保障をめぐる新聞論調と世論」『季刊社会保障研究』Vol. 3, No. 4 に詳しい。

5) 生活科学調査会編『老後問題の研究』, 201頁から引用。

「理論的に考えても、戦後における人口の老齡化や家族制度の崩壊という厳たる事實は、これを十分に理由づける。死亡率は著減して、平均寿命は戦前に比べ約18年も伸び、65歳以上の老齡人口が全体中に占める比率は、昭和10年の4.6%から、昭和32年には5.4%に増加し、30年後には10%に達する。一方、民法の改正、男女同権の確立は、封建的な家族主義から近代的な個人主義への移行を決定的なものとし、老後の生活を子女に依存しようとする伝統は失われつつある。」

社会保障制度審議会における年金問題の本格的検討と前後して、厚生省は国民年金準備委員会を省令によって設置し、国民年金制度の検討を行ってきた。

こうして昭和34年に無拠出制国民年金（福祉年金）が、ついで36年4月には拠出制国民年金の発足をみた。そしてこれら年金と各種被用者年金に通算措置を講ずることによって、国民皆年金体制が確立することとなり、老後の所得保障についての制度的枠組をいちおう整備することができた。

またこの時期に実施された国民皆保険政策の展開も、老人福祉対策に間接的に寄与するところが少なくない。老人の多くは青年層に比して疾病に陥る率は高く、しかもこれらの疾病は長期化ないし慢性化する傾向があり、したがって老人の医療問題は、老人福祉の面からも軽視するわけにはいかない問題であった。しかし従来の医療保険制度では、老人のごく一部をふくむ国民健康保険のほかは被用者保険の家族給付を受けるにとどまり、大多数の老人は健康保険からも除外されていた。その意味で昭和36年4月1日までに行われた国民健康保険の全面実施は、これらの老人にとって一つの朗報であった。

なおこれに加えて注意しておかなければならないのは、34年の医療保険・治療指針の一部改正によって、老人性疾患において重要な意味をもつ「高血圧」について新降圧剤の採用、降圧剤の2剤併用なども行われ、老人性疾患への対策も保険医療の枠内で少しずつではあるが前進のきざしをみせはじめたということである。

しかし皆保険体制に入り、老人の医療費について改善されたとはいえ、国保の給付率は被用者保険のそれに比してまだ低く、給付内容の改善は依然としてその後の課題とされなければならなかった。

このように昭和30年代前半の老人福祉対策は、皆年金、皆保険体制の整備のもとで、大きく前進をみる一方、老人福祉事業の側面では20年代後半にひきつづき、養老施設の増設、老人クラブの発展などが行われ、さらに

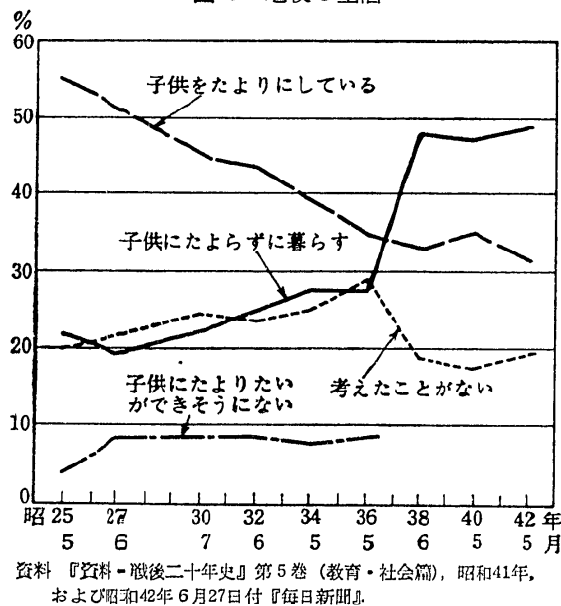
敬老金、老人家庭奉仕員などもいくつかの市町村において先駆的に実施されたりするようになってきている。

V

上述したように昭和30年代に入り関心を呼びはじめた老人問題は、口を経るごとに人々の注目を浴びるようになった。それは人口老齡化の進捗ということと同時に、経済の高度成長に伴う経済、社会の両面に現れた変動を背景としている。産業構造の変化、人口と経済の都市集中化、物価騰貴などの諸現象のもとで格差は拡大し、老人の生活不安はいっそう強まっている。またこのなかで家族規模の縮小、「核家族化」の進行などがあらわになり、これと合せて老人扶養形態にも動揺が現れたりしてきている。

これらの動きは国民の意識面にも現れ、各種の世論調査は老後生活の不安をあざやかに示しはじめている。たとえば毎日新聞の世論調査結果を年次別にみると、図1に示されるように、老後生活の子供への依存度は年々減少し、「子供をたよらずに暮す」という「自立型」は昭和36年以降急速に高まっている。

図1 老後の生活

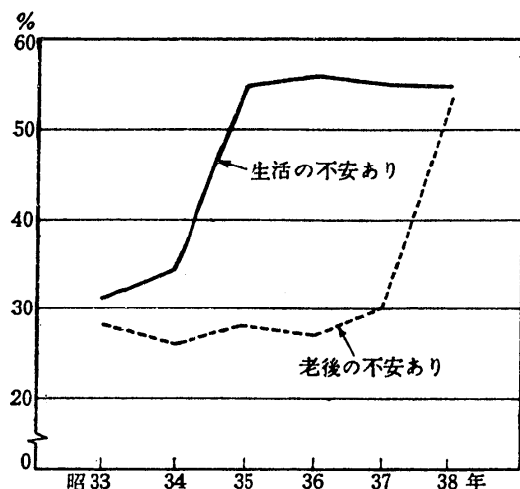


また老後の不安という点では、図2にみられるように、昭和37年から急速に高まっていることも知ることができる⁶⁾。

このような国民世論を背景にしながら老人福祉対策はいっそうの発展が期待されていたのである。

6) 社会保障研究所編『戦後の社会保障・本論』，400-403頁，参照。

図 2 生活不安と老後の不安



資料 総理府『国民生活に関する世論調査』

これはまず従来の養老院を中心とする老人収容施設の改善と拡充のなかにみることができる。すなわち生活保護法による養老施設は昭和30年の460施設に対して、昭和35年には1.32倍の607施設、収容定員でも約1.5倍と増え、その後も増加の一途をたどっている。しかしこれらの養老施設の増加にもかかわらず、それはなお要保護老人の数に比して決して十分なものとはなっていない。

ところで生活保護階層に属さないが収容を必要とする低所得老人の数は決して少ない。このためにいくつかの地方公共団体や民間社会福祉事業家は有料老人ホームのうち若干のものをこれらの階層の老人を収容する施設として活用したりしてきたが、昭和36年4月厚生省は「軽費老人ホーム」の設置および運営についてという通達を出し、軽費老人ホームの設置運営を公的に促進することとした。この通達によると、「軽費老人ホームは低所得階層に属する老人であって、身寄りのない者等を低額な料金で収容し、医学的、心理学的配慮の下に、健康で明るい生活を送らせることを目的とする」とし、経営主体を国・地方公共団体または社会福祉法人としている。利用者については「生活費に当てることができる資産、所得、仕送り等又はそれらを合わせたものが、1人月額10,000円程度以下の老人であって、次のような事情にあるもの、ア) 身寄りのない者、イ) 家庭の事情等によって家族と同居できない者」とし、利用者の年齢はおおむね65歳以上としている。そして利用料は1人7,000円程度以下とし、この額は施設事務費と生活扶助基準額との合算額を勘案して定めることとしている。このほか

立地条件、構造設備、定員、職員、管理、処遇その他について細く規定している。

そして軽費老人ホームの社会福祉事業法上の取扱いについては、「社会福祉事業法第二条、第二項に規定する生活困難者を無料又は低額な料金で収容して生活の扶助を行うことを目的とする施設として取扱う」こととしたのである。

こうして軽費老人ホームは社会福祉事業法の規制を受けるものとされ、同年度から設備費の2分の1について国庫補助が行われ、昭和37年10月に19カ所のホームをみるようになったのである。

このほか医学的管理を必要とする老人の収容についての必要もこの時期から公の立場からも主張されるようになっていく。たとえば昭和37年厚生白書では次のようにのべている。

「養老施設収容者のうちには、精神上または身体上著しい欠陥があるため、常時介護を要する状態にある者が37年5月現在で約7,500人（全収容者の18%）いるが、これらの者を一般の者と分離して収容し、医学的管理のもとに適切な処遇を行うことが、老人の健康の保持と施設管理の合理化の面から強く要請されるところである……（中略）……生活保護階層でない老人のうちにも以上と同様の状態にあるものが約3万人程度あるものと見込まれ、これらは家庭内において必ずしも適切な看護を受けているとは限らないので、これらの者をも合せて収容する施設として諸外国にその例をみるナースィングホームを計画的に設備してゆくことを考えなければならない」。

このように収容施設の新設と拡充と同時にこの時期に老人福祉センターの運営要綱が出されている。これによる老人福祉センターは「地域の老人に対して、各種相談、機能回復訓練等を行うとともに、教養、レクリエーション等に関する便宜を提供することにより、老人に健康で明るい生活を営ませること」を目的として運営されるものとしている。そしてこの経営主体は都道府県または市ということで、生活相談、健康相談として、生業および就労の指導、機能回復訓練の実施、レクリエーション等の実施、老人クラブ等の育成を行うこととしている。こうして建物、立地条件、職員等の規定を設け、地域の居宅老人のための利用施設として活用されるようにしている。この種の施設数は昭和38年4月で全国に3施設み

7) 『厚生白書（37年版）』、54頁。

ることができたが、この通達以降急速に増加するようになった。

このように老人問題への関心の増大と、老人福祉対策の一定の前進のなかで、老人福祉法の制定の機運が急速に高まっている。

老人福祉法または老人憲章制定の要望は、すでに昭和28年に潮谷総一郎、杉村春三両氏による私案が発表されていたが、その後昭和30年前半の全国養老事業関係者会議やこの会議の後身である全国老人福祉事業関係者会議などでも次第に取上げられるようになった。たとえば33年に開催された全国養老事業関係者会議では「老人福祉法の内容には、どのようなものが含まれるべきであるか、またその制定促進のためにはどうすれば最も効果的であるか」という議題がとりあげられた。また34年全国老人福祉関係者会議でも「高齢者の激増する情勢に鑑み、老人福祉に関する施策を総合的に立法化し、老人の福祉増進を計ることは現下の急務である。よって左記の内容をもつ老人福祉法を早急に制定せられたい」として、老人登録制度、老人手帳、老人の定期検診、老人の軽費診療、居宅老人のための訪問員制度、軽費有料老人ホーム、老人住宅、老人クラブ、老人福祉センター、老人福祉に関する調査審議会などをその内容として要望している。そして同種の要望は35、36、37年の同上の会議で繰返し提案されている。

そして昭和36年には九州社会福祉協議会連合会議案の形で全文60カ条に及ぶ老人福祉法案が民間の意見としてとりまとめられたりしている⁸⁾。また37年4月には全国老人クラブ連合会が結成され、老人福祉法制定促進に大きな推進力となっている。

このような動きに加えて、1961年のアメリカ白亜館老年会議で論議された老人憲章が紹介されたことも、老人福祉法の制定促進に影響を与えた⁹⁾。

こうした動きのなかで厚生省としても、昭和37年7月ごろから、老人福祉法制定のための予算措置を準備するとともに、法案について具体的な検討を始めている。そしてこれと平行して中央社会福祉審議会に設けられた小委員会は「老人福祉施策の推進に関する意見」を37年7月次のように中間報告の形で発表している。

「現在わが国において実施されている老人のための固有の福祉施策としては、各種年金制度による老齢

年金の支給と生活保護法による扶助としての養老施設への収容等があるにとどまり、児童、身体障害者等に対する福祉施策がそれらの者のハンディキャップに密着して体系的に実施されているのに比して著しく立ち遅れている。

一方高齢人口の増加、親族扶養の減退、老人をとりまく社会環境の複雑化等は、老人の生活を極めて不安定にしており、一般国民の老後の生活に対する関心は昂っている現状である。

そもそも、老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきたものであるから、社会の構成員である国民が老人に対し、敬愛の念をもつべきことは当然であり、さらに、このことと老人が程度の差こそあれ、共通の精神上、身体上の特殊性に起因するハンディキャップを有するものであることを合せて考えれば、そのハンディキャップに応じた施策を実施し、老人の福祉を増進することは、国や地方公共団体の責務であるといえることができる。社会福祉審議会専門分科会においては、上記のような見地になって今後の老人福祉施策について密議を重ねた結果、次のような施策を推進すべきであるとの結論に達した。

一 老人福祉法の制定

老人の福祉の向上を図ることは、国および地方公共団体の責務であって、このことは、今日、国民が等しく認めるところであるから、これを老人福祉の原理とし、老人の福祉施策を総合的、体系的に推進するため老人福祉法を早急に制定する必要がある。老人福祉法の制定に当たっては、上述の原理に基づき、二以下に述べるところに留意して検討されるべきである。

二 社会活動への参加の奨励（以下略）

三 所得保障（以下略）

四 保健及び医療保障

老人の精神的、身体的ハンディキャップに対する最も直接的な対策は、保健及び医療であって、早急に着手すべきものとして、健康診断、健康相談及び保健指導の実施があるが、老人の特殊性に応じた医療保障についても、特別の考慮を払う必要がある。

また、老人に多い慢性疾患に関しては、とくに予後措置を中心として、一般成人の場合と異なる特殊な配慮がなされるべきであって、この意味で慢性疾患の回復期にある者の保護施設及び後退機能の回復訓練を行う施設の設置についてもその実現を図るべきである。

8) この要旨については大山正著『老人福祉法の解説』、31頁に詳しい。

9) 高齢市民憲章『全国老人福祉事業関係者会議』、昭和36年、議事録 73頁より引用。

なお、わが国の老人の自殺率が諸外国に比して著しく高率であるという事実は、老人対策全般の遅れを物語るものであるが、これに対する予防的な対策としての効果も合わせ考えて、老人の精神衛生面への配慮を忘れてはならない。

これからの対策としては、老人クラブ、老人ホーム等におけるレクリエーションあるいは老人の社会活動への参加の奨励等が必要である。

五 援護措置

(一) 施設における養護等

老人に特有の精神的、身体的ハンディキャップが顕著である者、すなわち、老衰のため、独立して日常生活を営むことが困難な老人に対する措置としては、生活保護法による養老施設への収容保護があるが、この制度は最低限度の生活の保障が主眼であるため、施設の設置又はサービスは老人福祉の面からみると必ずしも十分なものとはいえない実情にあり、また低所得階層の老人を対象として新しく設けられた軽費老人ホームについては、国は設備費に対し奨励補助するにとどまっているため、低所得老人の利用が困難な状況にあり、またその数も現実の需要からすれば極めて微々たるものである。

このような現状にかんがみ、老人の施設における養護をさらに拡充強化するために次の措置をとることを検討する必要がある。

(ア) 精神上、身体上の理由又は世帯の事情により居宅で生活することが不適当な老人に対しては、国の責任において、所得にかかわらず老人ホームに収容し養護を行うこと。この場合の費用については、負担能力のある者からはこれを徴収できるものとする。

なお精神上又は身体上著しい欠陥があるため常時介護を要する老人については、これに適した処遇を効率的に行うため、その他の老人と区分して収容するための対策を講ずべきであり、このための特別の老人ホームの制度化についても検討すべきであること。

(イ) 低所得の老人を低額な料金で収容し、給食その他日常生活に必要な便宜を供与する施設としての軽費老人ホームに対する需要が昂まっているので、国はその設備及び運営に要する費用に対し積極的な補助を行い、その設置を促進するとともに低所得老人の利用を容易にすること。

(ウ) (有料老人ホームの育成、普及と規制)

(ニ) (養護委託の必要性)

(ハ) (家庭奉仕員の派遣)

六 地域における老人福祉の推進

主として地域における老人の福祉を推進するため、各種相談、機能回復訓練、教養娯楽等の設備を総合的に備えた施設としての老人福祉センターの整備拡充をはかるとともに、老人クラブ活動に対する適切な指導助成の措置を講ずべきである。

七 その他 (略)

この報告書をもとに厚生省は昭和37年末までに老人福祉法の原案を作成し、翌38年1月、社会保障制度審議会に諮問した。これを受けて2月5日、社会保障制度審議会は次のような「老人福祉法案要綱について」という答申を行っている。

「本案は、現下喫緊の要務である老人福祉の分野に重点を置く意欲を示したものとして了承するが、老人福祉対策の方向づけとなる点からみて、その総合的対策としては、積極的、具体的施策に乏しいうらみがある。今後の高齢人口の推移に対処して、特に次の点に留意し、老人福祉対策の充実発展とその運営の万全を期すべきである。」

として、老人の社会活動参加に対する国および地方公共団体の責任の明示、施設収容老人や低所得階層に属する老人だけでなく、老人全般に対する各種の施策の強化、老人福祉施設の拡充のための格別の努力、老人福祉施設の配置、設備についての考慮、老人健康診査の徹底と療養の指導の強化などを意見として付記している。

こうして老人福祉法は昭和38年7月に成立、法律133号として公布された。なお国会の審議過程で、衆参両院で次のような付帯決議が行われている。

「本法律案は時宜に適したものであるが、なお、今後その内容を改善すべき面もあるので、政府は左記の事項につき検討の上その実現に努力すべきである。

記

一 老人人口の増加のすう勢並びに家族居住分離の傾向にかんがみ、養護老人ホーム、軽費老人ホーム及び公営住宅等の建設を促進すること、

二 老人福祉施設の職員の処遇の改善につとめ、要員確保に特段の配慮をすること、

三 老人の健康診断については開始年齢の引下げ及び回数の増加につき検討し、老人福祉施設内における諸施設の充実につとめること。」

こうして老人福祉法は成立し、これに基いて、従来生活保護法に規定されていた養老施設は廃止され、老人福

祉法に養護老人ホームとして再生されることとなった。また改めて老人福祉担当職員を各福祉事務所に配することとしたり、中央および地方社会福祉審議会に老人福祉専門分科会を設けるなど、社会福祉事業法の改正も行われている。

老人福祉法の成立は老人福祉対策にとって画期的な意味をもっている。それは老人福祉の理念と方向を明らかにし、従来そのときどきに生まれた諸施策を総合化し、「老人福祉の分野を明確にしている。しかしそれにもかかわらず、この法律のなかで規定されている福祉の措置は、それまで地方公共団体などで実施されていた諸措置をもちこんだにとどまり、老人のための所得、医療保障、住宅、雇用その他については、他の制度に委ねることになったのである」。

VI

老人福祉法の制定はその後の老人福祉対策の拡充、発展の出発点となるものと期待された。このなかで昭和40年2月社会福祉審議会はふたたび「老人福祉施策の推進に関する意見」を発表し、次のように老人福祉施策の推進のための具体的方向を明らかにしている。

「昨年7月、老人福祉法が制定され、政府が福祉国家の実現を目ざして、本格的に老人問題に取組む決意を国民の前に示したことは、きわめて意義深いものがあり、その具体的施策の実現には、国民が等しく大きな期待を寄せているところである。

しかしながら、国家の近代化を目ざして高度の成長を続けてやまない経済状況のもとで、社会保障の後進性が強く反省されながらも、その具体的施策が果して十分に実現されるかどうか、楽観を許さないものがある」

と述べ、今日の老人問題の所在と緊急性を強調し、老人福祉法の目的を確認した上で、

「老人福祉施策を推進するためには、このような基盤に立って、ひとり厚生行政のみならず、広く関係各省にわたる諸施策を総合的かつ積極的に推進していく必要がある」

と主張している。そして当面次の事項については是正、改善または検討を要するものとしている。

この報告書ではまず社会活動への参加として、(1) 就労対策の促進、(2) 老人クラブ活動の援助、をあげている。とくに前者については、

「今後は老人の雇用機会を増大せしめるための積極的な方途を講ずべきである。このためには、老人の

能力及び経験に応じて教育、訓練等の施策を講ずることも必要であろう。また雇用に適さない老人についても、老人の就労がもつ特別な意味にかんがみ、老人に適した仕事を開拓、斡旋し、あわせてワーク・ショップ等の施設の整備につき検討する必要がある」

としている。またつづいて所得保障、医療保障についても言及する。そして医療保険については(1)健康診査の充実、(2)医療保険等の整備をあげているが、医療保険の整備でとくに老人医療について次のような注目すべき提案を行っている。

「一般に老人性疾患は慢性の経過をたどるものが少なく、その治療は長期にわたるものが通常であるが、所得の低い老人層にあっては、療養費の自己負担に困難をきたすため受療を回避し、又は中止する等の傾向が少なくない。したがって、現行の給付率の改善にあたり、老人の特性を配慮し、少なくとも老人につき特別の措置を講ずるか、又はその医療費の自己負担分について必要に応じ公費負担の措置を講ずる等、老人が安んじて十分な療養を受けることができるよう検討すべきである。」

この報告の第4項目として、居宅老人に対するサービスをあげ、(1)老人住宅の建設として、「戦後の住宅事情の悪化は、家族内葛藤の一因ともなっているが、老人の心身の安定のために、その特性を配慮した構造、設備を持った居間、住宅を低廉な家賃で供給し、あるいはその建設に対して融資等の援助の措置を講ずることが必要であろう」としている。その他、(2)老人家庭奉仕化事業の充実をあげる。

第5項目は老人福祉施設の整備ということになっているが、ここでは(1)施設の増設と専門分化、(2)施設職員の確保と資質の向上をあげている。とくに施設の増設では、特別養護老人ホームの増設を強調し、合せて「老人病院の設置についても検討すべきであろう」とする。また施設の専門分化については、被措置者の分類収容の必要性と同時に、リハビリテーションの充実を訴えている。

このほか六 老人福祉に関する調査、研究、七 その他、として民間で行われている友愛訪問、老人給食等の研究、輸送事業、放送事業等の老人優遇措置の検討などをあげている。

このように昭和40年の社会福祉審議会の報告は、老人福祉法で規定されている諸措置のいっそうの具体化を訴えると同時に、老人就労、老人医療、老人住宅、施設の専門分化など新しい老人福祉対策の発展の分野を指示

するものと評価することができる。

これに続いて厚生省は改めて老人福祉法に規定されている福祉の措置その他について次のような通知を都道府県知事、指定都市市長に出し、老人福祉施策の統一と促進をうながしている。「老人家庭奉仕事業運営要綱」「老人福祉センター設置運営要綱」「軽費老人ホーム設置運営要綱の一部改正」「老人休養ホームの設置運営要綱」「老人憩の家設置運営要綱」などがそれである。老人家庭奉仕員、老人福祉センターについては従来の運営要綱にそってその明確化をはかり、軽費老人ホームについては、費用および職員定数、管理規定、処遇などの改正が主なものである。

これに対して老人休養ホームについては、「景勝地、温泉地等の休養地において、老人に対し低廉で健全な保養保健のための場を与え、もって老人の健康の増進をはかることを目的とし」、設置、運営主体、設置基準、運営基準、管理等について細い規定を行っている。

また老人憩の家は「市町村の地域において、老人に対し、教養の向上、レクリエーション等のための場を与え、もって老人の健康の増進を図ることを目的とする」として、厚生年金保険積立金還元融資、国民年金特別融資による施設の設置、運営を促進する措置をとっている。この老人休養ホーム、老人憩の家等は老人福祉法による老人福祉施設として規定されていないが、居宅老人福祉対策の一環として打ち出された施策として注目することができる。

このほか注目すべき動きとして、老人の就労対策が現れている。従来から老人の雇用問題の重要性についていわれてきたが、昭和38年、東京都社会福祉協議会では高齢者無料職業紹介所を先駆的に設置し、60歳以上の老人の就職斡旋事業にのり出している。そしてこれにひきつづき、名古屋市社会福祉協議会、神奈川県社会福祉協議会、大阪市老人クラブ連合会などが相ついで同種の事業を実施し、老人就労対策も徐々にではあるが広まっていた。

中央社会福祉審議会はさきの「老人福祉施策の推進に関する意見」を具申したが、その後、「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営の基準に関する意見具申」を41年1月に行い、施設の最低基準、寮母看護婦等の職員の増員の必要を明らかにしている。また43年4月には「老人ホーム、老人向住宅の整備拡充に関する意見」を発表し、養護老人ホーム、特別養護老人ホームの整備・拡充を再度訴える一方、軽費老人ホームの改善、老人向住宅の方向についての意見を述べている。

とくに老人向住宅については、

「昭和39年以来、第二種公営住宅として老人世帯向住宅が建設されてきたが、いまだその設置が促進されていないので、さらにいっそうの趣旨の徹底を図るとともに、今後においては、さらに第一種公営住宅にも老人世帯向住宅を建設することが必要である」

と述べ、さらに公営、公団住宅に老人のための居室を考慮すること、老人のいる世帯について住宅当選率を一般世帯よりも有利にすること、さらに別居老人の場合でも子供の近くに居住できるように配慮すること、単身老人住宅を提供することなどの意見を述べ、これらに必要な設備についても言及している。そしてさらにこれらの住宅の整備と平行して、ホームヘルパー、巡回相談員等の制度を拡充し、「積極的にその居宅福祉を推進する必要がある」としているのである。

このように老人福祉法の制定以来、老人福祉対策の推進と拡充について、それまでにない前進がみられるようになったが、それらは今日の老人のおかれている位置とニードに比較し、また他の福祉施策に比べるならば、まだかなりおこなれているといわなければならない。それは収容施設の場合にもいえるが、それにもまして圧倒的多数を占める居宅老人の対策について顕著なものがある。その意味で昭和30年代後半から40年の初めにかけて、老人就労対策、老人福祉センター、休養ホーム、憩の家、老人向住宅など多くの施策が登場することは老人福祉対策の今後の方向を示すものといえることができる。

VII

ところで老人問題は今日ではたんに社会福祉の分野だけの問題ではなくなっている。それは老人自身の問題というだけでなく、国民生活に深くかかわりを持ち、さらに国の経済にもさまざまな形でかかわってきている。その意味で、昭和43年に国民生活審議会が老人問題をとり上げ、今日の老人問題の意義と対策の方向を明らかにしたことは時宜に適したものであった。

すなわち国民生活審議会は43年1月、総理大臣より「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、豊かな均衡のとれた国民生活を確保するための基本的方策いかん」という諮問に対して、ただちに調査部会を設置し老人問題の調査審議に入った。そしてとくに問題の重要性にかんがみ、「老人問題小委員会」（委員長 小山進次郎）を設け、数回にわたって研究討議を行い、同年9月に「深刻化するこれからの老人問題」とい

う中間報告を公表した。

この報告は、Ⅰ 今日における老人問題とその深刻化——その意味と背景、Ⅱ 社会および個人の対応状況、Ⅲ 老人問題の処理において考慮すべき方向、の3部からなっている。

第Ⅰ部においては、(1)老人人口の比率の上昇、(2)老人扶養負担の増大、(3)家族扶養の衰退、(4)老人だけの世帯の増加、(5)老年労働力の相対的過剰、(6)貯蓄の減価（物価上昇）、(7)とり残される老人の生活、の七つの節を含んでいる。ここでは上記の諸要因を分析することによって次のように問題の深刻さを明らかにしている。

「事態を漫然とその赴くままに推移させるならば、これらの健康老人を中心として深刻な社会問題を発生させ、その解決なくしては経済、社会の安定した発展そのものが期待できなくなる時代が到来するであろう。(中略)しかもより重大なことは、現在40代、50代の約2,000万人に及ぶ現に生存し、社会の重責を担っている人達はやがてこのような困難な環境に直面する筈であるが、この人達の置かれていた戦中戦後の諸条件は、この人達がやがて迎えるであろうこのような局面に対する対応準備を著しく手薄なものとしていることである。」

そして第Ⅱ部では、このような深刻な老人問題に対する対応を年金、福祉対策、保健対策、就労対策、住宅対策の行政施策の面と、個人的対応の面の二つからふり返り、次のように結論づけている。

「これまでも老人問題については、いろいろの角度から論ぜられ、老人福祉の分野ではいくつかの施策も進められてきた。しかし総括していえば、全体の視野に立ってその広がりや深さを検討し、それぞれの施策や対応を考えるという点においてすこぶる不十分であった。また一般の国民も児童の問題とは違って老人の問題には将来がないといって、全国的な規模で考えるほどの意欲を示しながらない。いきおい政府もまた現に発生している放置し得ざる現象の手当以上の措置は、講じようとはしていない。…後略……」

このような反省の上に立って、第Ⅲ部では老人問題の処理において考慮すべき方向として、(1)年金制度の充実とその限界、(2)老年開発の必要性和その方向、(3)老年開発を可能にする諸条件、を考えている。

まず年金制度については、①現行の年金制度の大幅な引上げと改善、②年金受給条件の一つとなっている退職要件の緩和、③55歳から65歳までのブランクをうめる

ための企業有期年金の導入、などを当面検討すべきものとしている。

また(2)の老年開発の必要性和方向については、老年期の各段階に応じたきめ細かい対策を考えることとして、1) 定年の延長、2) 就労開発、3) 孤独感からの解放をあげている。とくに就労開発については、老人の職業についての情報収集、就職斡旋、職業指導、等の機構の充実、老人に間に合うものについての優先配置、作業環境の整備、改善などを示唆している。また孤独からの解放については公的活動への参加、余暇利用について言及している。

なお(3)の老年開発を可能にする諸条件では、1) 近親者の接触の確保をあげ、「近親者との接触を確保するためには、単に同居、別居の形式だけが問題なのではなく、子との親密な心理的結びつき」を強める配慮を強調する。そして、2) 住宅難からの解放では「老人の住宅の確保を図る場合には、老人だけの共同生活を中心とした老人ホームや集団住宅だけでなく、今後は居宅における老人家族の住宅保障」に力を入れること、さらに現在の老人住宅、老人ホームの位置、設備についての改善、配慮をのべている。そして「要は老人の選択に応じた住宅が供給されることが望ましいのであるが、円満な家族関係をできるかぎり維持できるようにすることに老人住宅対策の重点がおかれる必要があろう」としている。

3) の疾病に対する不安感からの解放では、一般的な健康増進対策のほかに住宅衛生、生活環境の向上、労働環境の改善などと同時に、老人のための医療、リハビリテーション等の充実、老人医療費対策などについてもふれられている。

こうして「むすび」として深刻化するこれからの老人問題に対応して次のように述べている。

「これからわが国の直面する老人問題の広さと深さを考えれば、この際の急務はまず政府自身がこの問題を全体的かつ長期的に展望し、その対策を総合的かつ計画的に考える態勢を整備することである。しかし同時に考えるべきことは、この問題の解決は、政府だけで行えることでもないし、行うことでもないということ、言葉の最も厳密な意味において政府、企業、家族、コミュニティ及び老人本人の完全な協力のどれが欠けても望ましい解決には達しがたいということである」と。

このようにこの報告は、それまでややもすると老人問題という巨象について、部分的に接近し、その一部をもって全体を推しはかろうとする傾向に対して、全体的総

合的にこの巨象を把え、この問題解決の視点を明らかにしようとしたものであった。もちろんこの報告ですべてが明らかにされたわけではない。

むしろ総合的の老人問題対策の最初のとっかかりを示したという意味で、この報告は中間報告に属すべきものであるかもしれない。またこの報告で示唆される施策については、対象、主体、財政、方法その他の側から、より

つめた研究が必要であることもいうまでもない。このようにいくつかの限界はあるが、この報告は老人問題を緊急に解決のせまられている問題として提示するとともに、従来ややもするとハンディキャップをもつ老人対策という消極的な視点をのりこえる契機の一つとなったという意味で大きく評価することができるのである。

次 号 (Vol. 5, No. 1) 予 告

巻頭言.....園 乾 治

論 文

第2回社会保障研究所シンポジウム特集

政治体制と社会保障 レポーター.....福 田 敏 一

法秩序における社会保障.....角 田 豊

社会保険と社会サービス.....高 橋 武

” ”庭 田 範 秋

コメンター.....大 熊 一 郎

.....綿 貫 譲 治

.....近 藤 文 二

.....仲 村 優 一

資 料

昭和44年度厚生省予算について

研究会ノート

昭和42年度社会保障の所得再分配調査について.....斉 藤 正 明

人と業績

シドニー・ウェッブ.....小 山 路 男

書 評

最近の社会保障概説書について.....谷 昌 恒

社会保障と法体系について(仮題).....小 川 政 亮

『社会保障研究序説』.....高 橋 長 太 郎

P. Townsend etc. ed., *Old People in*

Thre Industrial Societies.....三 浦 文 夫

老人就労をめぐる諸問題

村 山 冴 子

はじめに

最近わが国でも老人の就労問題が大きな関心を集めている。しかし、一般に退職年齢とされている年齢以降にも老人が就労を継続した方がよいかどうかは、一概には断定できない。働く意志と能力とを十分保持している者に、自動的に退職を強制する一律定年制は受入れがたいものに思われるが、さりとて、生活維持のためにいつまでも働きつづけなければならない状態も、社会的にみて決して望ましいものではない。

すでにしばしば指摘されているとおり、わが国の老人就労問題の背後には次のような問題が横たわっている。

- (1) 人口老齡化
- (2) 核家族化の進行と扶養意識の変化に伴う、老人の精神的・経済的生活基盤の弱体化
- (3) 社会保障の水準の低さと未成熟に基く老後の生活不安
- (4) 医学の進歩・医療保険の充実に伴う、体力の向上と労働年齢の延長
- (5) 労働を通しての社会参加と福祉の増進
- (6) 若年労働力不足

このうち今日の老人就労問題にとって直接の契機とな

ったのは、実はこの最後にあげた若年労働力不足であった。わが国の経済の基調が、労働力過剰経済から労働力不足経済へと移行するにつれて、若年労働力の不足が深刻化し、労働力の有効活用という国民経済的見地から、中高年齢者雇用問題の一環として、老人の労働力化が要請されるに至っている。

それは同時に、定年退職後の生活問題の解決にも重要な意義をもつものであった。戦後における家制度の崩壊、家族内における老人扶養関係の変化、労働者の扶養能力の減退等によって、従来老後生活のカクレ蓑の役割を果たしてきた家族扶養は、急速にその効力を失っていった。それにつれて定年退職者の生活基盤は著しく弱体化し、これを社会連帯によって補足しようとする社会保障制度も未成熟かつ不十分なままに、老人もまた、自らの労働によって生活を維持せざるを得ない状態に追い込まれている。

それゆえ今日の老人のもつ就労ニーズは、まず第1に経済的ニーズに発するものと考えられてよい。若年労働力不足が格好の導火線となって、こうした老人のニーズにも一応のチャンネルが与えられたことはさいわいであった。ただそれが、老人のもつニーズに直接対応するところから出発するものでなかったところに、今日の老人

表 1 性別、年齢階級別、就業率の推移

年 齢 階 級	総 数			男			女		
	昭 30	35	40	30	35	40	30	35	40
総 数	66.0	66.9	65.1	83.3	84.3	81.9	49.9	50.6	49.3
15～19歳	50.2	49.8	37.1	52.1	50.7	37.2	48.3	48.9	37.0
20～24	75.9	77.5	76.7	85.2	86.8	85.3	66.6	68.4	68.3
25～29	72.5	73.0	71.0	93.7	96.0	96.3	51.5	50.1	46.0
30～34	70.1	73.8	72.6	95.1	97.1	96.9	49.1	50.7	47.9
35～39	72.1	74.0	77.2	95.8	97.2	97.2	52.4	54.4	57.2
40～44	74.4	75.2	78.1	95.9	97.1	97.2	55.3	57.0	62.0
45～49	74.4	75.3	77.6	95.5	96.7	96.9	54.2	56.5	61.6
50～54	72.2	72.9	75.4	93.8	95.1	95.8	50.5	51.9	57.5
55～59	67.4	67.4	69.8	88.7	89.5	91.2	45.9	45.8	49.8
60～64	59.9	60.1	61.0	81.5	81.9	83.7	39.1	39.1	39.5
65～	35.9	35.8	33.8	55.7	54.5	54.3	21.1	21.4	17.7

資料 『国勢調査報告』

就労にかかわる幾多の問題を生む原因があったのではないかとされる。

本稿ではまず、若年労働力不足の進行が、老人の就労に果してどの程度の波及効果を及ぼしているかを既存の統計資料によって確認し、ついで現在とられている中高年齢者雇用対策の概況を説明し、さらに先進諸国における老人就労状況にも手掛りを求めて、わが国における今後の方向を探りたいと考える。

I 高齢者就労の実態

1 高齢者就業率の推移

雇用との関連においては、35歳以上を「中高年齢者」として一括するのが通例であるが、ここではそれをもう少し狭く、今日多くの企業が定年年齢として定めている55歳以上を「高齢者」として取扱い、その就業率の推移をたどってみたい。

表1は、昭和30、35、40年の国勢調査報告をもとに、年齢階級別就業率の推移をとらえたものである。55～59歳および60～64歳の年齢階層では、30年から40年にかけて、男女とも漸増傾向を示しているのに対し、65歳以上では、男女ともに漸減傾向をたどっている。このことは、労働力特別調査の結果によって40年以降の動向を補ってみても、全く同様である。

図1では年齢階級のインターバルを多少変え、昭和30年を100として、就業率の指数化を試みた。この図によ

れば、55～64歳の就業率は、30～39歳および40～54歳につぐ上昇傾向をみせている。一方65歳以上のそれは、35年以降著しい15～19歳の就業率低下について顕著な低下傾向を示している。

結局、若年労働力の代替は、中高年齢層といってもせいぜい64歳どまり、その中でもとりわけ伸び率が高いのは、40～54歳の女子である。これは結婚などでいったん退職したとはいえ近代産業にマッチした新しい技能を身につけている中年の女子労働力を、長期間使用した方が有利である、との判断が働いているためであろう。

高齢者の就業率について、主にセンサス資料を用いながら、国際比較を試みたのが表2、3である。これらの比較を通じて明瞭に浮び上がってきている事実、わが国における65歳以上の老人の就業率のきわだった高さである。とりわけ女子のそれが高い。表2、3には各国の老齢年金受給開始年齢を付記しておいたが、これら諸外国における高齢者の就業率は、フランスの場合を除き、概して老齢年金の受給開始と関連した動きを示しているように思われる。

図2に示した16カ国における社会保障給付の対国民所得比 X_1 と、65歳以上の男子就業率 Y との間には、 $Y = -3.0225 X_1 + 66.379$ ($r = 0.894$) の関係が成立¹⁾。

また上記16カ国中の14カ国に、新たに7カ国を加えた21カ国の1人当り国民所得(1962年米ドルに換算 X_2) と、65歳以上の男子就業率 Y との間には、回帰式

図1 性別・年齢階級別・就業率(指数)の推移(昭30=100)

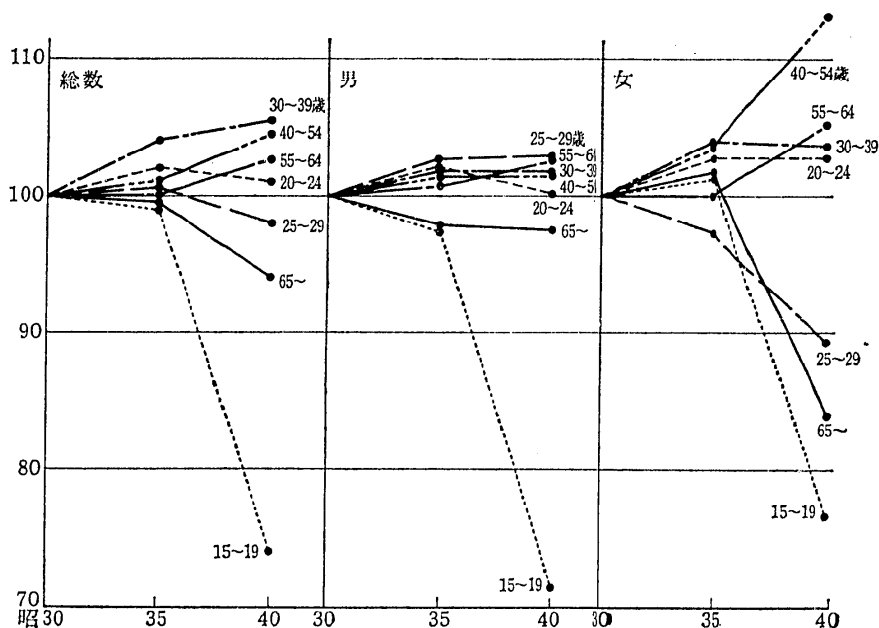


表2 性別・年齢階級別にみた高齢者の就業率—国際比較(1)

国名	男			女			老齢年金受給開始年齢
	55~59	60~64	65歳~	55~59	60~64	65歳~	
日本(1955年)	88.7	81.5	55.7	45.9	39.1	21.1	男60歳, 女55歳(厚年)
イギリス(1951年)	91.8	82.9	30.1	27.2	14.9	5.3	男65歳, 女60歳
アメリカ(1950年)	86.7	79.4	41.5	25.9	20.5	7.8	65歳

資料 日本:『昭和30年国勢調査報告』, イギリス: *Census, 1951 (England and Wales)*, アメリカ: *Census of Population, 1950*.

表3 性別・年齢階級別にみた高齢者の就業率—国際比較(2)

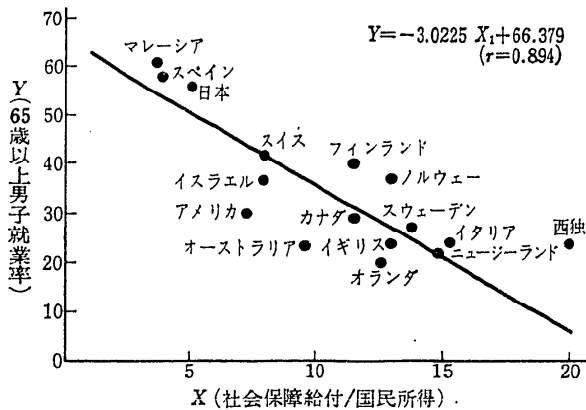
国名	男				女				老齢年金受給開始年齢
	55~59	60~64	65歳~	70歳~	55~59	60~64	65歳~	70歳~	
日本(1965年)	91.2	83.7	54.3		49.8	39.5	17.7		{男60歳, 女55歳(厚年) 65歳(国年)}
イギリス(1961年)	94.7	85.2	24.1		36.2	20.2	5.4		男65歳, 女60歳
アメリカ(1960年)	87.7	77.6	30.5		39.7	29.5	10.3		{65歳, 女子のみ62歳 で減額年金 65歳}
オランダ(1963年)	95.6	85.1	39.4	16.6	17.3	12.8	5.7	2.7	男65歳, 女60歳
西ドイツ(")	88.5	71.4	31.1	15.2	31.6	19.9	11.9	4.9	男65歳, 女60歳
ベルギー(")	83.9	68.7	26.2	11.4	23.8	13.6	8.4	7.5	60歳
フランス(")	85.8	71.0	42.3	22.6	45.7	38.3	21.3	9.5	男60歳, 女55歳
イタリア(")	86.6	61.4	39.7	20.2	24.2	17.7	11.7	4.7	65歳
ルクセンブルグ(")	88.8	50.0	31.1	13.8	21.7	19.1	11.8	6.2	{賃金取得者は40年 加入で62歳 俸給取得者は15年 加入で55~60歳}

注 EEC 諸国に関しては, 65歳以上が, 65~69, 70歳~に分けて扱われている。

資料 日本:『昭和40年国勢調査報告』, イギリス: *Census, 1961 (England and Wales)*, アメリカ: *Census of Population, 1960*,

EEC諸国: *Informations Statistiques, 1963. Cahiers trimestriels de l'intégration économique européenne*.

図2 社会保障と老齢男子就業率



$Y = -22.6 \log X_2 + 104.48$ ($r = 0.740$) が成立²⁾。

このようにみえてくると, 社会保障給付の対国民所得比が高く, 制度としても一応の成熟度に達し, また国民所得も一般に高い水準を維持しているところでは, 老人が経済的必要に迫られて就労することが少ないのではないかと考えられる。もちろん社会保障さえ行きとどいていれ

表4 年齢階級別就業率(英国男子)

年次	60~64	65~69	70歳~
1952	87.5	48.5	19.0
1954	90.5	50.0	18.5
1956	92.0	53.5	20.0
1958	90.0	51.5	19.0
1960	89.0	45.0	17.5
1961	90.0	44.0	17.0
1962	91.0	41.0	17.0
1963	91.5	40.0	16.0

注 England, Wales, Scotland を含む。

資料 F. Le Gros Clark, *Work, Age and Leisure*, p. 26.

ば, 老人は働かなくとも十分余裕ある生活を楽しめるということではない。しかし住宅をはじめある程度の老後の備えができていれば, 社会保障等の充実によって, わが国の老人のように, 老体にむちうって働き収入を得なければ老後生活が送れないという老人の数は, はるかに少くなるものと考えられる。表2, 3は, そうした彼我の老人のおかれている立場の違いを, 端的に示すものではないだろう。

なお55~64歳の就業率については, 65歳以上のそれ

1), 2) 社会保障研究所長谷川啓之研究員の試算による。

表 5 高齢就業者の産業（大分類）別構成比

年齢階級・性別		産業大分類	総数	農 業	林業・狩猟業	漁業・水産養殖業	鉱業	建設業	製造業	(1)金械属・化学機	(2)繊維工業	(3)その他の工業	卸売業・小売業	金融・保険・不動産業	運輸・通信業	電気・ガス・水道業	サービス業	(1)対娯楽個人業	(2)対修理事業所業	(3)その他のサービスの	公務	分類不能
全就業者	昭和30	100	37.9	1.3	1.8	1.4	4.5	17.6	6.4	3.9	7.3	13.9	1.6	4.6	0.6	11.3	4.7	1.2	5.4	3.5	—	
	35	100	30.0	1.0	1.6	1.2	6.1	21.9				15.8	1.8	5.1	0.5	11.9			3.0	—		
	40	100	22.9	0.5	1.3	0.7	7.1	24.5	11.0	4.2	9.4	17.9	2.4	6.0	0.6	13.0	4.5	2.0	6.5	3.1	—	
55 ～ 64 歳	総 数	30	100	54.6	1.4	2.0	0.6	4.0	9.3	2.6	1.6	5.1	13.5	1.3	1.7	0.2	8.9	3.4	1.1	4.3	2.5	—
		35	100	47.9	1.2	1.8	0.6	6.2	11.6				15.4	1.5	2.2	0.2	9.9			1.5	—	
		40	100	40.1	0.7	1.5	0.4	7.2	14.5	4.8	2.4	7.3	17.0	2.1	2.8	0.2	11.8	4.2	1.5	6.1	1.7	—
	男	30	100	46.6	1.6	2.5	0.8	5.9	11.8	3.7	1.6	6.5	13.7	1.8	2.4	0.3	9.2	2.7	1.5	5.0	3.4	—
		35	100	39.6	1.4	2.3	0.8	8.6	14.2				15.5	2.0	3.1	0.3	10.1			2.1	—	
		40	100	33.0	0.9	1.9	0.6	9.8	17.0	6.5	2.1	8.4	16.0	2.3	4.1	0.3	11.8	3.1	2.0	6.7	2.3	—
	女	30	100	70.5	0.9	1.1	0.1	0.4	4.5	0.4	1.7	2.4	13.1	0.4	0.2	0.1	7.8	4.7	0.2	2.9	0.9	—
		35	100	63.6	0.8	1.1	0.1	1.6	6.5				15.4	0.7	0.3	—	9.5			0.4	—	
		40	100	53.0	0.3	0.8	0.1	2.3	10.0	1.6	3.0	5.4	18.8	1.6	0.6	0.1	11.8	6.5	0.5	4.8	0.6	0.1
65 歳 以 上	総 数	30	100	69.1	1.2	1.8	0.2	1.6	5.5	1.2	1.1	3.2	10.9	0.8	0.5	0.1	7.0	2.7	0.7	3.6	1.2	—
		35	100	63.5	1.0	1.7	0.2	3.0	7.0				13.0	1.1	0.6	0.1	7.9			0.8	—	
		40	100	53.0	0.6	1.4	0.2	4.3	9.8	2.8	1.6	5.4	16.6	2.0	1.0	0.1	9.9	3.7	1.1	5.1	1.0	0.1
	男	30	100	64.8	1.4	2.3	0.3	2.4	6.6	1.7	0.9	4.0	11.0	1.2	0.7	0.1	7.5	2.1	1.0	4.3	1.6	—
		35	100	58.3	1.2	2.1	0.3	4.3	8.5				13.3	1.5	0.9	0.1	8.4			1.1	—	
		40	100	49.8	0.7	1.8	0.3	5.7	11.3	3.7	1.4	6.2	15.5	2.3	1.4	0.1	9.9	2.7	1.5	5.7	1.2	—
	女	30	100	77.7	0.8	0.9	—	0.1	3.1	0.2	1.4	1.5	10.7	0.2	0.1	—	6.1	3.8	0.1	2.2	0.2	—
		35	100	73.7	0.7	0.9	—	0.5	4.0				12.4	0.3	0.1	—	7.1			0.2	—	
		40	100	60.7	0.2	0.6	0.1	1.1	6.4	0.8	2.0	3.6	19.3	1.0	0.2	—	9.9	6.0	0.3	3.6	0.3	0.1

資料 『国勢調査報告』

にみられたほど大きな差異は認められない。かえってイギリス、オランダの男子就業率の方がわが国のそれを上回ってさえる。

表4は英国男子高齢者の就業率の推移を年次別にとらえたものであるが、この表によれば、65歳以上の男子就業率は近年を追って低下しているのに対し、60～64歳の場合にはわずかながらも上向きの傾向がうかがえる。1963年の時点において、この年齢階層に属する男子のうち不労者は約8%、廃疾や慢性疾患による就労不能を考慮に入れば、結局のところ働く能力をもつ者はすべて就労している状態ではないかと思われる。

わが国のそれも、昭和30年の81.5%から40年の83.7%へと次第に高まってきてはいるものの、これにはまだ及ばない。就労ニードが経済的ニードを背景にもっとも高いと思われるこの年齢階層で、就業率が伸び悩んでいる事実は、主として一律定年制における定年年齢の低さと、定年退職者に対する雇用対策の立遅れとによって説明されるものであろう。

2 高齢者の産業別就業状況

高齢者の就労問題は、単に就業率のそれのみでは論じ切れない問題を含んでいる。そこで高齢者層が現在就労している産業分野・職業分野についても一通り検討をしておきたい。

農業の老齢化ということがいわれるようになって久しい。事実表5によると、農業就業者は昭和30年から40年にかけて総体的にほぼ半減しているのに対し、高齢者層の場合は、55～64歳で54.6→40.0%、65歳以上では69.1→53.0%程度の減少を示したにとどまる。その結果、農業に占める中高年齢者の比率は、30年の約20%から40年には30%に近づき、農業老齢化の事実を裏付けるものとなっている。しかしこの高齢者層においてさえ、農業従事者が、比率的のみならず実数的にも減少している事実は見落せない。

その反面では、第2次・第3次産業の比重が次第に高まってきている。ただ全就業者については、たとえば製

表 6 高齢就業者の産業別構成—3カ国比較

性別・年齢階級別・国別			産業大分類		総 数	農・ 林・ 漁 業	鉱 業	建 設 業	製 造 業	(1)金属・ 機械・ 化学	(2)織 維 工 業	(3)その 他の工 業	卸・ 小 売 業	金不 融動 ・保 産 ・業	運電 輸・ガ ス・水 道・信 ・業	サー ビス 業	(1)対 個人 業	(2)対 事業 業	(3)その 他のサ ービス	公 務	分 類 不 能
男	55～64歳	日 本	100	35.8	0.6	9.8	17.0	6.5	2.1	8.4	16.0	2.3	4.4	11.8	3.1	2.0	6.7	2.3	—		
		イギリス	100	4.9	5.5	6.8	35.4	22.4	3.6	9.4	10.8	2.3	13.7	12.3	4.6	2.4	5.3	8.0	0.3		
		アメリカ	100	11.5	1.4	8.2	27.0	15.4	1.9	9.7	15.6	4.2	9.8	13.8	4.1	2.5	7.2	5.1	3.5		
	65歳以上	日 本	100	52.3	0.3	5.7	11.3	3.7	1.4	6.2	15.5	2.3	1.5	9.9	2.7	1.5	5.7	1.2	—		
		イギリス	100	8.4	0.5	6.3	31.7	17.3	4.4	10.0	16.6	2.5	6.7	20.9	9.0	4.0	7.9	5.7	0.8		
		アメリカ	100	19.9	0.6	6.7	16.1	7.7	1.6	6.8	17.2	6.0	5.5	19.3	6.8	2.8	9.7	5.2	3.6		
女	55～64歳	日 本	100	54.1	0.1	2.3	10.0	1.6	3.0	5.4	18.8	1.6	0.7	11.8	6.5	0.5	4.8	0.6	0.1		
		イギリス	100	1.3	0.2	0.7	28.9	10.0	10.1	8.8	18.6	1.8	2.6	41.2	20.4	1.8	19.0	4.4	0.5		
		アメリカ	100	2.4	0.1	0.6	16.5	5.1	5.7	5.7	20.1	4.4	2.6	43.4	17.9	1.3	24.2	4.6	5.3		
	65歳以上	日 本	100	61.5	0.1	1.1	6.4	0.8	2.0	3.6	19.3	1.0	0.2	9.9	6.0	0.3	3.6	0.3	0.1		
		イギリス	100	2.7	0.1	0.6	19.6	5.9	8.0	5.7	20.8	1.9	1.6	49.4	32.6	2.0	14.8	2.5	0.8		
		アメリカ	100	3.5	0.1	0.5	9.2	2.3	3.3	3.6	17.6	4.0	1.2	53.0	28.7	1.1	23.2	3.5	7.2		

資料 日本：『昭和40年国勢調査報告』、イギリス：Census, 1961 (England and Wales)、アメリカ：Census of Population, 1960.

表 7 高齢就業者の産業別構成（除第1次産業）—3カ国比較

性別・年齢階級別・国別			就 業 率		鉱業	建設業	製造業	(1)金属・機械・化学	(2)繊維工業	(3)その他の工業	卸・小売業	金融・保険・不動産業	電気・ガス・水道・通信業	サービス業	(1)対個人業	(2)対事業業	(3)その他のサービス	公務	分類不能
			全産業	(除)第1次産業															
男	55～64歳	日本	87.8	56.4(100)	0.9	15.3	26.5	10.2	3.3	13.0	24.9	3.6	6.8	18.4	4.8	3.2	10.4	3.6	—
		イギリス	90.5	86.1(100)	5.8	7.1	37.2	23.5	3.8	9.9	11.3	2.4	14.4	13.1	4.9	2.6	5.6	8.4	0.3
		アメリカ	83.2	74.1(100)	1.5	9.3	30.5	17.4	2.3	10.8	17.6	4.8	11.0	15.7	4.8	2.8	8.1	5.7	3.9
	65歳～	日本	54.3	25.9(100)	0.6	11.9	23.7	7.7	3.0	13.0	32.4	4.9	3.1	20.7	5.7	3.1	11.9	2.6	0.1
		イギリス	24.1	22.0(100)	0.5	6.8	34.6	18.9	4.8	10.9	18.1	2.8	7.4	22.8	9.8	4.3	8.7	6.2	0.8
		アメリカ	30.5	24.8(100)	0.7	8.4	20.1	9.7	2.1	8.3	21.5	7.4	6.9	24.1	8.5	3.4	12.2	6.5	4.4
女	55～64歳	日本	45.1	20.8(100)	0.3	4.9	21.8	3.6	6.4	11.8	40.9	3.6	1.4	25.7	14.2	1.1	10.4	1.3	0.1
		イギリス	28.7	28.3(100)	0.2	0.7	29.2	10.1	10.2	8.9	18.8	1.8	2.6	41.7	20.7	1.8	19.2	4.5	0.5
		アメリカ	35.0	34.2(100)	0.1	0.6	17.0	5.3	5.8	5.9	20.5	4.5	2.7	44.5	18.3	1.3	24.9	4.7	5.4
	65歳～	日本	17.7	6.8(100)	0.3	2.8	16.5	2.0	5.2	9.3	50.3	2.7	0.6	25.7	15.6	0.9	9.2	0.8	0.3
		イギリス	5.4	5.2(100)	0.1	0.6	20.2	6.1	8.2	5.9	21.4	2.0	1.6	50.7	33.5	2.0	15.2	2.5	0.9
		アメリカ	10.3	10.0(100)	0.1	0.6	9.5	2.3	3.4	3.8	18.3	4.2	1.3	55.0	29.7	1.2	24.1	3.7	7.3

資料 表6にけると同じ。

造業を取上げてみても、金属・機械・化学等の近代成長産業の比率が、その他の製造業を上回って大きく伸びているのに反し、高齢者の場合には、製造業といっても食品・木工・皮革工業のような、どちらかといえば労働生産性の低い、労働集約的な工業に傾いている。とくに年齢の高まりとともにその傾向は強まっている。

急速な技術革新に適応できない中高年労働者の多くが、正常な一般労働市場から閉め出されながら、なお経済的ニードの充足を求めて、劣悪な条件のもとでの就労に流れざるを得ない現状を裏書きするものであろう。

わが国高齢者層の就労分野と、英米のようにすでに産業構造が近代化している国のそれとを比較してみると、

表 8 高齢就業者の産業部門別構成—3カ国比較

国名	第1次産業	第2次産業	第3次産業	分類不能	
55歳～	日本	46.0	19.8	34.2	—
	イギリス	4.5	41.2	53.9	0.4
	アメリカ	10.3	27.6	57.9	4.2
55～64歳	日本	42.2	22.1	35.7	—
	イギリス	3.9	42.9	52.8	0.4
	アメリカ	8.6	30.5	56.9	4.0
65歳～	日本	55.0	14.4	30.5	0.1
	イギリス	6.9	33.7	58.6	0.8
	アメリカ	15.1	19.4	60.9	4.6

資料 表6におけると同じ。

そこには著しい差異が見出される。

表6によれば、英米における第1次産業の比率はきわめて低く、わが国の高齢者層の就業が依然この分野に集中しているのと対照をなしている。ことに女子の場合の格差は著しい。さきに指摘したわが国65歳以上の老人の就業率の高さは、一部この差異、つまり産業構造の

近代化の遅れによって説明されるのではなからうか。

そこで表7のように、第1次産業部門を除いて就業率をはじき直してみると、55～64歳では男女とも英米のそれをかなり下回り、65歳以上では男子はほぼ同率、女子の場合はアメリカのそれを下回る結果になった。これによって、わが国における高齢者層の就労の特徴がかなりはっきりしてきたように思われる。そしてわが国の農業生産が労働集約的形態にとどまり、しかも若年労働力の都市流出にともなって、三ちゃん労働力の基幹労働力化が進行する限り、農業はわが国高齢者の就労分野の中で今後とも大きな比重を占め続けるであろう。

一方、英米においては、表8に明らかなように、第2次および第3次産業が圧倒的な比重を占めている。いずれの場合にも、第2次産業<第3次産業の関係が成立つが、表6、7に基いて、その内容をさらに細かく検討してみると、英国男子の場合には製造業の占める比率がとくに高い。しかもわが国の場合と違って、金属・機械・化学等の近代企業への集中が認められる。アメリカの場

表 9 高齢就業者の職業（大分類）別構成比

職業大分類		總 数	専門的・ 技術的業	管 理 的 職 業	事 務 従 事 者	販 売 従 事 者	農 林 漁 夫 他	採 鉱 採 石 の 職 業	運 輸 的 職 業	生 産 勞 働 者	(1)特 殊 技 能 工	(2)單 純 勞 働 者	サ ー ビ ス 職 業	分 類 不 能	
全国總数	昭和30	100	4.9	2.1	8.7	10.7	40.4	0.9	2.2	24.1	19.4	4.7	6.1	—	
	35	100	4.9	2.3	10.4	10.6	32.6	0.8	3.3	28.6	22.9	5.7	6.5	—	
	40	100	5.6	3.0	13.0	11.7	24.5	0.5	4.4	30.1	25.3	4.8	7.2	—	
55 ～ 64 歳	總 数	30	100	3.2	3.9	3.2	11.9	57.7	0.3	0.5	15.7	11.1	4.6	3.6	—
		35	100	3.0	4.9	4.3	12.6	50.8	0.4	0.5	19.3	12.2	7.1	4.3	—
		40	100	4.3	5.7	5.6	13.2	41.8	0.3	1.0	21.8	15.9	6.0	6.1	—
	男	30	100	3.9	5.8	4.6	11.7	50.4	0.5	0.7	19.7	14.2	5.5	2.7	—
		35	100	3.5	7.2	5.8	12.1	43.2	0.5	0.7	23.8	15.0	8.8	3.2	—
		40	100	5.3	8.4	7.4	11.7	35.0	0.4	1.5	25.8	19.0	6.8	4.4	—
	女	30	100	1.9	0.3	0.6	12.2	72.0	0.1	—	7.8	5.0	2.8	5.1	—
		35	100	2.1	0.5	1.2	13.6	65.4	0.1	—	10.6	6.8	3.8	6.4	—
		40	100	2.6	0.9	2.4	15.9	54.2	—	0.1	14.7	9.6	5.1	9.3	—
65 歳 以 上	總 数	30	100	3.0	2.2	1.4	9.9	71.8	0.1	0.2	8.8	6.5	2.3	2.6	—
		35	100	3.3	3.5	2.0	10.9	66.3	0.1	0.1	10.6	6.5	4.1	3.1	0.1
		40	100	4.2	5.0	3.1	13.9	54.9	0.1	0.2	13.7	9.7	4.0	4.8	0.1
	男	30	100	3.6	3.2	2.1	9.9	68.2	0.1	0.2	10.7	7.9	2.8	2.0	—
		35	100	4.0	5.2	2.9	10.8	61.7	0.1	0.2	12.7	7.3	5.4	2.4	—
		40	100	5.0	6.7	4.1	12.1	52.3	0.2	0.2	15.9	11.3	4.6	3.5	—
	女	30	100	1.7	0.2	0.2	10.1	78.9	—	—	5.1	3.9	1.2	3.8	—
		35	100	1.9	0.3	0.3	11.1	75.4	—	—	6.3	4.7	1.6	4.6	0.1
		40	100	2.5	0.8	0.8	18.3	61.1	—	—	8.4	5.7	2.7	8.0	0.1

資料 『国勢調査報告』。

表 10 高齢就業者の職業別構成—3カ国比較

性別・年齢階級別・国別			職業大分類	総数	専門的・技術的職業	管理的職業	事務従事者	販売従事者	農林漁夫他	採鉱採石の職業	運輸的職業	技能工・単純労働者	サービス職業	分類不能
男	55～64歳	日本		100	5.3	8.4	7.4	11.7	35.0	0.4	1.5	25.8	4.4	—
		イギリス		100	5.5	5.0	9.1	8.0	6.2	4.0	6.3	47.3	6.7	1.8
		アメリカ		100	7.6	13.7	6.2	6.3	11.0	0.6	3.6	38.6	8.2	4.3
	65歳～	日本		100	2.5	6.7	4.1	12.1	52.3	0.2	0.2	15.9	3.5	—
		イギリス		100	6.7	4.5	9.7	11.3	11.1	0.3	3.2	39.6	11.4	2.2
		アメリカ		100	8.4	13.9	6.2	8.2	19.1	0.2	2.0	27.1	11.0	4.0
女	55～64歳	日本		100	2.6	0.9	2.4	15.9	54.2	—	0.1	14.7	9.3	—
		イギリス		100	9.3	0.9	15.1	12.4	1.2	—	0.2	23.1	36.0	1.8
		アメリカ		100	13.9	5.8	20.9	9.3	2.2	—	—	16.0	26.0	6.0
	65歳～	日本		100	2.5	0.8	0.8	18.3	61.1	—	—	8.4	8.0	0.1
		イギリス		100	8.1	1.2	7.8	14.7	2.6	—	0.1	15.9	47.0	2.5
		アメリカ		100	12.9	6.5	13.9	8.8	3.3	—	—	12.1	34.9	7.7

資料 日本：『昭和40年国勢調査報告』，イギリス：Census, 1961 (England and Wales)，アメリカ：Census of Population, 1960.

合は、第3次産業部門が主力で、サービス業、卸・小売業の比率が高くなっている。

なおこれら両国に共通にいえことは、公務および運輸・通信・電気・ガス・水道業等公共事業への就業率がかなり高いことで、こうした点にも、わが国の高齢労働者の就業状況との差異が明瞭にあらわれているように思われる。

女子老人の就業について一言すれば、英米の高齢女子の就業率は、わが国のそれに比して著しく低い。ただわが国の場合は、過半数が農業従事者であり、その残りの部分も約半数は卸売・小売業に従事する家族従業者であった。これに対し英米の場合は、就業者の半数前後がサービス業についており、とりわけ「その他のサービス業」、つまり専門的・技術的分野での活躍が目立っている。このようにみえてくると、わが国女子老人の就労は概して家族従業者としてのそれ、一方英米両国の場合は、専門的知識や技能を生かしてのより社会的・積極的意味をもつ就労である、というふうにいえるのではなかろうか。

3 高齢者の職業別就業状況

高齢労働者の就業分野を職業別にみると、表9のとおりで、農林漁夫の比率が高いこと、またその反面、年次がすすむにつれて生産労働者、販売従事者、サービス職業従事者の比率が上昇してきていることは、産業別

にみた結果と相即している。

とくに生産労働者の比率は、昭和30年から40年にかけて、55～64歳の年齢階層で、男19.7→25.8%、女7.8→14.7%とかなりの伸び率を示している。ただ技能工対単純労働者の比という点になると、全就業者のそれがほぼ5:1であるのに対し、55～64歳では3:1、65歳以上では2:1となっており、年齢の高まりとともに単純労働者の比重が相対的に高まっている。

こうした事実は、中小零細企業の多い手工業的生産部門への就労が多いという事実と相まって、高齢雇用労働者の所得にも影響を与えずにはおかぬであろう。

高齢労働者の職業分野を、英米のそれと比較したのが表10である。産業別比較で指摘したところからも明らかなように、これら両国においては、農林漁夫の比率が低く、生産労働者の比率が高い。ここでは技能工、単純労働者をはっきり分けてとらえることができなかったが、生産労働者としてこれを一括すれば、英国男子の場合は55～64歳で半数近く、65歳以上でも4割近い。米国男子ではこれがそれぞれ4割強、3割強とやや低目であるが、その代り管理的職種の比率が高く、55～64歳、65歳以上ともに14%近い高率を保っている。

このことは女子の場合にもあてはまる。女子の場合には、英米ともにいわゆるサービス職種の比率が高いことはすでに述べたとおりであるが、米国女子においては、これについて事務、専門的・技術的職業、管理的職業の

比率が高く、管理的職業についている者は、55～64歳で5.8%、65歳以上で6.5%とかなりの比率にのぼっている。

これに対し、わが国の働く女子高齢者の多くは農林漁婦であり、また家族従業者としての販売従事者であって、専門的・技術的・管理的職種に進出している者の数はまことに微々たるものである。

II 高齢者雇用促進対策の現況

1 定年制の緩和

前節の各種統計資料は、65歳を境に、それ以前の年齢階層では就業率がやや上向き、その就業構造も次第に近代化されつつあることを示していた。これは、本格的な労働力不足時代の到来を前にしての、定年延長・再雇用といった形での定年制緩和の動きを、ある程度反映するものであろう。

現在わが国の企業のほとんどは一律定年制を採用し、その7～8割が55歳、また1割弱が56歳を定年年齢とに定めているといわれる。しかし定年による退職と、社会保障給付による老後保障との間に、年齢的な接続関係が確立されていない現状においては、こうした定年退職者のほとんどが、退職後もなお何らかの形で就労を希望するのは当然であろう。

昭和38年に55歳または56歳で定年に達した約1,000人を対象に、39年10月実施された通信調査³⁾の結果によれば、勤務延長、再雇用等によって以前の職場に引き続き勤務している人も含めて、定年退職者の73%は定年後も何らかの雇用労働につき、8%は会社経営、自営業ないしは家業の手伝等をしていた。全く職についていない人も約20%あったが、そのほとんどは、働きたいが職がないか、病気のため働けないもので、働く必要がないと答えた者は全体のわずか1%にすぎなかった。

こうした定年退職者の就労希望理由は、まず第1に「生活のため」であり、これが全体の86%を占めている。残りは働くことに生甲斐を感じている人で、こうした人の場合には一般に就労年限を低く見積る傾向があるとされるが、大多数の人は65～70歳までは働けるという自信をもっている。

このように、定年退職者の多くが主として生活のために職を求め、また就労する能力を十分保持しているという事実は、今日の一律定年制の再検討を迫るものであり、これまで長い間、終身雇用の慣行や年功序列的賃金制度

にとって不可欠の存在とみなされてきた55歳定年制も、ようやく改訂の方向へ動きつつある。

今日その改訂の方向としてはつぎの二つがある。(1)定年年齢そのものを改訂するもの、(2)定年年齢は据置き、再雇用や勤務延長等の制度を導入することによって、定年退職者が定年後も事実上会社に勤務できるようにするもの。実際には(2)の方式をとるものが多い。

昭和41年の労働省調査⁴⁾によれば、勤務延長や再雇用など定年到達者を継続雇用する制度は、定年制を採用している事業所のうち、1,000人以上の規模の事業所では7～8割、1,000人未満の場合にはほとんど9割近くまで普及している。勤務延長と再雇用制度のいずれがより多く採用されているかといえば、再雇用制度の方で、前者が多くの場合、労働協約または就業規則によって取り決められるのに対し、再雇用の場合は、内規または慣行として実施されることが多い。

勤務延長や再雇用制度はこのようにならかなり広範に普及してきてはいるものの、これらの制度は、必ずしもその企業の定年到達者全員に適用されるわけではない。東京商工会議所の調査⁵⁾では、原則として希望者全員を再雇用ないし勤務延長する企業は、定年制のある企業の16%にすぎず、一部の従業員だけに制度を適用する“選択的再雇用や勤務延長”を行う企業が73%にのぼった。

しかも勤務延長や再雇用期間の最高限度はほとんどが5年以下で、とくに2年以下の場合がもっとも多い。勤務延長と再雇用の場合を比較すると、再雇用期間の方が短く、大体1年単位になっている。

賃金に関しては、定年前のそれと賃金体系が変わったり、その適用法が変わったりするものがおよそ7～8割にも及ぶ。その賃金額も、定年到達直前の基準内賃金の7～9割程度に下る場合が多い。再雇用の場合は勤務延長の場合よりもさらに低下率が高い。

労働力不足の進展、労働者の寿命と労働可能年齢の延長、企業における賃金雇用慣行の変化といった背景の下で、定年延長は必然的な方向である。労働省も42年4月に、定年延長に関する見解を発表し、高齢労働者がその能力にふさわしい職場を与えられ、適正な処遇を受けて十分にその能力を発揮することにより、その生活の安定が達成できるよう、労使の話し合の上で、定年の延長が実現されることを期待する、と述べている。

しかし、単なる見解の表明や企業努力への期待だけでは問題は解決しないであろう。政府自身が、定年延長と

3) 労働省大臣官房企画室編著『定年制』、53-67頁。

4) 労働省『賃金労働時間制度総合調査』、昭和41年。

5) 東京商工会議所『定年制調査』、昭和42年。

表 11 公共職業安定所高齢者コーナーにおける一般職業紹介状況（昭和 42 年度）

区分 件数	A. 求職相 談件数	B. 新規求職申込件数					C. 組 介 件 数	D. 就 職 件 数				
		総 数	55～59	60～64	65～69	70歳～		総 数	55～59	60～64	65～69	70歳～
総 数	41,198	10,964	5,977	3,096	1,381	510	14,569	2,756	1,824	708	194	30
男	31,049	9,117	4,764	2,662	1,224	467	10,442	2,323	1,484	636	174	29
女	10,149	1,847	1,213	434	157	43	4,127	433	340	72	20	1
総 数		100	54.5	28.2	12.6	4.7		100	66.2	25.7	7.0	1.1
男		100	52.3	29.2	13.4	5.1		100	63.9	27.4	7.5	1.2
女		100	65.7	23.5	8.5	2.3		100	78.5	16.6	4.6	0.3

注 東京都飯田橋公共職業安定所をはじめ全国 13 所の職業安定所の業務統計。
資料 労働省職業安定局調べ。

従来の労務管理制度との関係、一時退職金とその企業年金化の問題、高齢者の能力の有効活用の問題など、当面する多くの問題にもっと積極的に取り組み、定年制を切り崩す方向に企業努力を誘導し、定年年齢と老齢年金受給開始年齢との間に、今後どのような接続関係を生み出していくかということが、今後に残された大きな政策課題であるといえよう。

2 就職斡旋

定年制の延長ないし緩和の方向は必然的なものであるとしても、その現況は上にみたとおりである。就業を希望しながら適当な職がないまま失業中の高齢者、わずかな勤務延長・再雇用の後ふたたび新しい職を求める退職者等々の差し迫ったニーズに応えるためには、高齢者のための適職の開拓、新しい技能を身につけさせるための職業訓練、就職相談や斡旋等の活動が積極的に展開されねばならない。

就職斡旋の分野では、65 歳以上のいわゆる老人就労の問題が大きな比重を占めるであろう。すでにみたとおり、65 歳以上の老人の就業率は近年漸減傾向をたどっているが、これは必ずしも働く必要のないことを示すものではなく、かえって働きたくても職がない現実を示唆するものであろう。こうした問題に対処するためには、雇用上の年齢的壁を打破する努力が執拗に続けられなければならない。

また労働は、単なる経済的ニーズの充足にとどまらず、労働そのものに対する興味、自尊心、社会的参加等、非経済的ないし社会的ニーズの充足をも意味する。そこで、こうした非経済的・社会的ニーズにも目配りし、適当な就労の機会を提供することによって、老人の福祉を増進することも、老人就労対策の眼目の一つに入らなければならない。

労働省の中高齢者雇用対策の展開

労働省は昭和 38 年 10 月に、職業安定法および緊急失対法の一部を改正し、中高年齢者対策の一環として、「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」を定めた。具体的には、35 歳以上の中高齢者を対象に、その前歴、能力などに応じた各種職業訓練、就職指導等を実施し、その間、就職促進指導官が個別的に指導して、就職促進をはかろうとするものである。とくに 60 歳以上の高齢者および病弱者に対しては、特別な高齢者就業事業が構想されていたが、実現をみるに至らなかった。

昭和 39 年 1 月には、「官公庁における中高年齢者の雇用促進について」が閣議決定され、40 年 3 月には、国・地方公共団体等が民間に率先して中高年齢者を雇うべき職種として 34 職種が指定され、職種別に充足目標が定められた。この充足目標は、43 年 5 月の職業安定法施行規則の一部改正によって、雇用率に切換えられている。

昭和 43 年 3 月末の“官公庁等における中高年齢者在新状況”調査の結果によると、一、二の職種を除いて規定の雇用率はほぼ充足されている。ただここにいる中高年齢者は 35 歳以上を指すので、われわれがとくに問題にしたい 55 歳以上の高齢者について、果してどの程度の受入れが行われているかは明らかでない。

また中央雇用対策協議会は、昭和 39 年 8 月に中高年齢雇用促進小委員会を設けて、中高年齢層の適職問題を検討し、同年 11 月には「中高年齢層の雇用促進につき政府に対する要望」を政府に提出、翌 40 年 4 月には“中高年齢層に適する職種”78 職種を決定、さらに同年 8 月には、「中高年齢雇用促進のための企業における労務管理の近代化の方向」を決定した。しかしこれらの指針はいずれも単なる指針に止まり、まだみるべき成果をあげていないのが実情ではなからうか。

こうした一連の雇用対策の展開過程で、職安高齢者コーナー、人材銀行、民間高齢者無料職業紹介所等、中高

表 12 高齢者能力開発コーナー登録者集団面接結果 (42. 12—43. 11)

区 分 件 数	A. 求 人 者	B. 求 職 者							
		呼 出 数	出 頭 数	採 用 決 定 数					
				総 数	～54歳	55～59	60～64	65～69	70歳～
総 数	171	688	573	225	57	59	44	51	14
男		644	533	208	41	58	44	51	14
女		44	40	17	16	1	—	—	—
総 数				100	25.3	26.2	19.6	22.7	6.2
男				100	19.7	27.9	21.2	24.5	6.7
女				100	94.1	5.9	—	—	—

注 集団面接はこの間に43年1月を除き11回実施されている。ここにあげた数字はその都度の結果を単純に合計した延数である。

年齢者を対象とする就職斡旋機関が各地に誕生した。これらの機関は、無技能者対象のものと、有技能者対象のものに大別することができる。

A 無技能者対象の就職斡旋機関

(1) 職安高齢者コーナー

東京、大阪をはじめ全国13ヵ所の公共職業安定所に設置されているもので、名称は高齢者能力開発コーナー、年輩者コーナー、中高年コーナー等まちまちである。

昭和42年度の職業紹介状況は表11のとおりで、求職申込の過半数は55～59歳。これらのコーナーが、定年年齢の55歳から厚生年金受給開始年齢60歳までをとくに重点対象としていることが、こうした数字にもはっきりあらわれている。年間の新規申込件数10,964件に対し、就職件数2,756件、就職率は約25%で、必ずしも高くない。就職率を年齢階級別にみると、55～59歳30.5%、60～64歳22.9%、65～69歳14.0%、70歳以上5.9%と、年齢の高まりとともに急速に低下している様子がうかがえる。就労職種は主として雑役、守衛等、単純労働で、賃金も日当平均1,200円、月平均26,000円程度と低い。

高齢者能力開発コーナー

こうした高齢者コーナーの中で、とくに注目すべき活動を行っているのが、大森職安の「高齢者能力開発コーナー」である。同職安は中小企業の多い工業地帯をその管内にもつ関係上、労働力需要が引締り求人難が激化するにつれて、労働力源を新しい分野に開拓する必要に迫られた。しかし人間の能力を暦年齢ではかる雇用慣習はきわめて根強い。そこで同コーナーでは、大森方式と通称される高齢者のための就職斡旋方式を開発して、毎週1回能力テストを実施し、その結果をもとに、月1回求職者と求人側の集団面接を行って、年齢にかかわりな

くテストに示された能力だけを手掛りに、高齢者を労働市場に送り出す努力を行っている。

発足以来の集団面接結果は表12に示したとおりで、表11におけるよりも、採用決定者の年齢構成はかなり高齢層に傾いている。54歳以下を除けば、この傾向は一層顕著になるであろう。

なおテストには、労働省によって実用化された安定度検査、狙準検査、両手共応検査、反応速度検査、空間目測検査、握力検査等、6種類の特殊性能検査と、2種類のペーパー・テストを取入れている。これらのテストが主にスピードを測定対象にしていることに批判がきかれるが、同コーナーでは、高齢者を数多く雇用している管内の事業所で繰返し実験を行い、テストの結果を、実際の作業内容や勤務条件等と比較検討して、高齢者用能力判定基準を職種別に新しく設定するなど、その使用法にも苦心を払っている。

また、テストや面接過程における求職者教育にも意が用いられている。一般に老人は近代機械産業を敬遠するきらいがあるが、機械化にともなって作業の軽易化がすみ、高齢者にも容易に習熟できる職場がかえって拡大している事実を、高齢求職者に周知させようとするもの

表 13 市または区役所における高齢者職業紹介状況 (昭和42年度)

	A. 求 職 相 談 件 数					B. 公共職業安定所へ取次	
	総数	55～59	60～64	65～69	70歳～	新規求職者数	求人数
総 数	878	305	304	216	53	551	248
男	777	251	282	195	49	461	178
女	101	54	22	21	4	90	70
総 数	100	34.8	34.6	24.6	6.0		
男	100	32.3	36.3	25.1	6.3		
女	100	53.4	21.8	20.8	4.0		

資料 労働省職業安定局調べ。

表 14 民間団体無料職業紹介事業における高齢者職業紹介状況 (昭和 42 年度)

区分	件数	A. 新規求職申込件数					B. 求人数	C. 紹介件数	D. 就職件数				
		総数	55~59	60~64	65~69	70歳~			総数	55~59	60~64	65~69	70歳~
総数		6,384	—	3,100	2,124	1,160	8,604	4,904	2,358	—	1,245	856	257
男		5,254	—	2,376	1,823	1,055	6,376	4,091	1,969	—	997	740	232
女		1,130	—	724	301	105	2,229	813	389	—	248	116	25
総数		100	—	48.5	33.3	18.2			100	—	52.8	36.3	10.8
男		100	—	45.2	34.7	20.1			100	—	50.6	37.6	11.8
女		100	—	64.1	26.6	9.3			100	—	63.8	29.8	6.4

注 東京都社会福祉協議会高齢者無料職業紹介所をはじめ全国 6 ヶ所の無料職業紹介所の業務統計。

資料 労働省職業安定局調べ。

である。

一方求人側に対しては、労働者の能力を中心にした雇用に切替えるよう勧奨し、事業所の作業内容を分析して、真に老人に適した職場を提供するよう呼びかけ、作業環境にもとくに配慮するよう指導している。

就労職種は場所柄からブルー・カラーのそれに限られ、事務系のものはないが、給与は 30,000 円を基準額とし、期間雇用は受け付けない方針をとっている。定着率はきわめて高く、特殊な一、二のケースを除き、離職者はほとんどいない。

(2) 高齢者職業相談コーナー

名古屋市をはじめ愛知県に 5 ヶ所、北海道に 1 ヶ所、市または区役所の中に高齢者職業相談コーナーを設け、高齢者のための就職斡旋に協力しているところがある。

表 13 は、昭和 42 年度におけるその業務実績である。

(3) 民間高齢者無料職業紹介所

昭和 38 年の東京都社会福祉協議会を皮切りに、現在全国 11 ヶ所の社会福祉協議会や老人クラブ連合会において高齢者無料職業紹介事業が行われている。この事業は、労働省の職業安定法および厚生省の「老人社会活動促進事業運営要綱」に準拠して行われているもので、表 14 の昭和 42 年度業務実績にも明らかなように、60 歳以上を対象に、就職相談・職業紹介を行っている。

これらの事業は、老人がその豊かな知識・経験を生かして社会活動に参加し、心身の健康を維持する機会を提供することを、本来的な目標とするものである。しかし昭和 43 年度に実施された東京都社協の「高齢者就労の実態調査」の結果をみても、現実の紹介事業は、福祉サービスとしてのそれであるよりも、当面の経済的ニード解決のための就職斡旋に力点がおかれているのが実情である。

しかも現在の労働力不足は、高齢労働力にまでその波及効果を及ぼすところまではいっていない。そのため高

齢労働力にとっては依然買手市場であり、求職に際しても、希望職種、希望条件等を自ら切り下げざるを得ない立場におかれている。就労職種も大半は過去の経歴・経験と関連性の少い単純労働、雑役、保安等である。

その上求人側の多くが零細企業であるため、若年労働力の代替としての求人動機が強く、高齢者のための作業環境づくり等に意が用いられることも少く、勤務条件等も一般に恵まれない。そのため定着率が低く、半年後には約 3 分の 1 が離職する状態であるといわれている。

このように離職率が高い原因の一端は、民間機関の場合、職員や事業資金の不足のために、求人職種や求人条件についての調査が不十分であったり、また斡旋後の指導体制に欠ける点にあるのではないと思われる。

B 有技能者対象の就職斡旋機関

(1) 人材銀行

人材銀行は本来職安の内部機構として発足したものであるが、中小企業の体質改善、企業競争力の培養をはかるため、専門的な知識・技術をもつすぐれた人材を確保するという目的にそって、現在では、独立の職業安定機関として設置運営されている。

昭和 42 年 7 月に、東京・名古屋・大阪人材銀行が開設されて以来、現在までに 5 ヶ所になり、開設以来 43 年末までに表 15 に示したような業務取扱実績をあげている。

表 15 によると、就職率は全体で 24.4%，そのうち技術職で 29.7% でもっとも高い。年齢的には 40~50 歳が 35%，51~60 歳が 40% で大半を占め、61 歳以上は 25% 弱とかなり低くなっている。これらの数字は、中高年労働者対策であると同時に中小企業対策でもあるこの種事業の特性をよく物語っている。

表 16 は職安の高齢者コーナーと人材銀行における就職率を、昭和 43 年 10 月の時点で比較したものである。

表 15 人材銀行業務取扱状況（開所以来の累計）（昭和 43 年 12 月 末現在）

		求人数	求 職 登 録 数				就 職 数				求 職 率 (倍)	就職率 (%)	充足率 (%)
			総 数	40～50	51～60	61歳～	総 数	40～50	51～60	61歳～			
銀 行 別	東 京(42.7～43.12)	7,205	11,992				2,496						
	名古屋(")	1,829	2,598				768						
	大 阪(")	3,032	5,186				1,631						
	広 島(43.7～43.12)	266	489				115						
	福 岡(43.8～43.12)	366	919				156						
総 数		12,698	21,184	7,500	8,480	5,204	5,166	2,331	2,111	724	1.7	24.4	40.7
職 種 別	管 理 職	7,680	15,101	5,461	6,174	3,466	3,641	1,745	1,501	395	2.0	24.1	47.4
	技 術 職	4,602	4,643	1,554	1,841	1,248	1,378	531	563	284	1.0	29.7	29.9
	そ の 他	416	1,440	485	465	490	147	55	47	45	3.5	10.2	35.3
総 数			100	35.4	40.0	24.6	100	45.1	40.9	14.0			
管 理 職			100	36.2	40.9	22.9	100	47.9	41.2	10.9			
技 術 職			100	33.5	39.6	26.9	100	38.5	40.9	20.9			
そ の 他			100	33.7	32.3	34.0	100	37.4	32.0	30.6			

注 求職倍率=求職登録数/求人数, 就職率=就職数/求職登録数×100, 充足率=就職数/求人数×100.

資料 労働省職業安定局調べ.

表 16 就職率の比較

公共職業安定所		人 材 銀 行	
年齢区分	就 職 率	年齢区分	就 職 率
41~50歳	11.6%	40~50歳	20.9%
51~55	7.7	51~60	15.3
56~	4.9	61~	6.5
平 均	7.7	平 均	15.0

注 43 年 10 月内容による.

就職率=就職数/月間有効求職者数×100.

人材銀行における月間有効求職者数=新規求職登録数(9, 10月) - 9 月中就職数.

資料 労働省職業安定局調べ.

表 17 年齢階級別・完全失業者数と失業率
(単位 %)

	完 全 失 業 者 数			失 業 率		
	昭 30	35	40	30	35	40
総 数	754,000	318,500	665,200	1.3	0.5	0.9
15~19歳		80,100	101,300		0.9	0.9
20~24		71,600	135,100		0.9	1.5
25~29		49,500	91,400		0.6	1.1
30~34		27,700	67,600		0.4	0.8
35~39		20,700	56,300		0.3	0.8
40~44		14,700	43,100		0.3	0.7
45~49		13,400	33,100		0.3	0.7
50~54		14,500	38,700		0.4	0.8
55~59		16,400	49,600		0.5	1.2
60~64		6,800	30,900		0.2	0.9
65~		3,100	18,100		0.1	0.3

資料 『昭和 30, 35, 40 年国勢調査報告』(1%抽出).

各年齢階層について、後者のそれが前者のそれを大幅に上回っている。

人材銀行における就労職種は、管理職、建築・土木・機械・電気等の科学技術職、通訳・翻訳・薬剤師等の特殊技能者で、賃金も 8 割以上が 5 万円を越えている。労働条件、労働環境等も一般に恵まれ、定着率が高い。

なお全国 20 余の職安に、人材開発銀行等の類似コーナーが設けられている。

(2) 民間人材銀行

民間人材銀行は東京、大阪に 13 カ所ある。労働省の人材銀行と同様、中高年雇用対策であると同時に、中小企業における中間管理職の体質改善でもあるという二面性を持ち、人材銀行の場合より一段と後者の目的にウェイトがかけられている。

以上、現在行われている中高年齢者のための就職斡旋状況を概観してみた。しかしこれらの事業を全部合せてみても、年間の就職件数は 7~8,000 件、求職件数も 25,000 件程度である。表 17 は国勢調査によってとらえられた完全失業者数と失業率であるが、労働力不足の声をよそに、35 年から 40 年にかけて失業者は急増している。その後の推移は明らかでないが、ともかく昭和 40 年の時点で、35 歳以上の中高年失業者は 23 万人を越え、65 歳以上だけでも 2 万人に近い。こうした数字とひきくらべてみると、上記の数字はいかに小さく貧しく、雇用対策や職業紹介事業の立ち遅れを如実に示すものである。さらに老人向職種の開拓、斡旋後の定着率を高めるためのアフター・ケアの問題等、就職斡旋の分野に残

された問題は大きく重い。

III 今後の方向

わが国における老人就労の今後の方向を考察するに当たって、まず英米両国の状況を概観しておきたい。

1 イギリスの状況

F. Le Gros Clark は、技術革新の発展による労働力需要構造の変化に伴い、労働者の多くが労働からの早すぎる引退を迫られ——といっても通常65歳であるが——、全くの老人になってしまうまでの5~10年間、中途半端な無為の時期を過ぎなければならなかった事態を、新しい社会問題としてとらえている⁶⁾。

そこで彼はまず、高齢労働者の稼働能力とその特質を確かめようとする。1963年、イングランドの工業都市 Slough City で、Mrs. K. Wintringham が55歳以上の男子筋肉労働者535人を対象に行った調査⁷⁾は、調査対象との直接面接(535人中507人)、職工長あるいは監督者など直接の上司との面接、診療記録の検討等を通して、55~64歳でその能力を“poor”と判定されたものはわずか7%にすぎず、“satisfactory or adequate”41%、“eminently good”が51%にも及び、65歳以上についてもほぼ同様の結果を得ている。

ただこうした状況を可能にする条件としては、彼等が完全に break-down する前に、直接上司の手で、(1)比較的軽易な労働、(2)迅速性や熟練よりもむしろ確実性を要求される職場、に配置転換することの重要性が強調されている。調査対象となった60歳代前半の労働者のうち約40%は、すでにこうした配転を経験していた。問題は、このような軽労働や不熟練労働がオートメ化によって次第に姿を消しつつあること、また比較的多く残されている出荷業務や雑用等も、若い廃疾者のためのリハビリテーション用に確保される傾向が強まってきていることである。

高齢労働者の就労動機として、まず第1に賃金をあげるのが普通であるが、賃金は主要な動機の一つではあっても、決して単一の、もっとも有力な動機ではない。さきの調査で直接面接を受けた507人のうち4分の1は、一応経済的理由をあげているが、大半の者にとっては、長年の労働という日課を失うことによって、社会生活か

らも閉め出され、終日暇をもてあます状態になることを恐れる気持が、潜在的動機として強く働いているのではないかと指摘されている。

高齢労働者のもつこうした非経済的・社会的ニードにチャンネルを与えるため、F. L. G. Clark は次のような五つの形で、軽労働ないし社会的活動の場を提供することを考えている⁸⁾。

- 1 地域社会の中にある企業との間に外注契約を結び、高齢者のための仕事を確保する。
- 2 企業内授産所を設け、特殊な組立作業、修理、夜勤等をそこで引受ける。
- 3 地域社会内の各種施設との間に契約を結び、必要な備品の製作・修理を引受ける。
- 4 地域社会が必要とする仕事で、老人の雇用の面でも有効な仕事を組織的に開発する。
- 5 保健・福祉分野における奉仕的活動(実費支給)。

しかしわが国の実情に照らして考えると、1および2は、一般の賃金の足をひっぱるマイナス効果が懸念され、3、4の実施は必ずしも容易ではない。すでに新生活館等で、パート・タイムの家庭大工仕事の開発等、同様の試みが行われたが、成功とはいえなかった。結局、残された5の奉仕的活動が、もっとも現実性に富んだ方向ではないかと思われる。

2 アメリカの状況

アメリカにおける雇用上の高齢者は40~45歳以上であり、雇用に際しての年齢的差別は古い雇用慣行として生きてきた。労働省はすでに1940年代にこの問題に注目し、1950年代には大規模な労働市場調査を行って、この問題への取組みを開始している。これに伴い15州および属領プエルトリコでは、雇用上の年齢的差別を非合法化する法律を実施している。

しかし高齢者の雇用機会の制約は依然緩和されていない。高齢労働者は、健康や身体的機能の低下、技能経験や教育程度の不足などのために、労働市場の要求に応える労働力となり得ない場合があり、オートメ化に伴って、黒人労働者、非熟練労働者等とともに、もっとも人員整理の対象になりやすい労働力のカテゴリーに属する。

1961年の白亜館老人会議 White House Conference on Aging は、高齢労働者に有利な雇用機会を提供することに関連して四つの勧告を行い、労働省はそれに基づいて、雇用上の差別の実態を解明し、高齢労働者のもつ稼働能力や特性を明らかにする調査研究を行う一方、各州

6) F. Le Gros Clark, *Work, Age and Leisure, Causes and Consequences of the Shortened Working Life*, 1966.

7) Alastair Heron and F. Le Gros Clark, ed., *Workers Nearing Retirement, the Nuffield Foundation*, 1963 (F. Le Gros Clark, *Ibid.*, pp. 55-57より引用)。

8) F. Le Gros Clark, *Ibid.*, pp. 122-135.

の職業安定部と協力して、高齢者のための特別職業相談、職業訓練を行っている。1961年の「地域再開発法 (The Area Redevelopment Act)」, 1962年の「人的資源開発および職業訓練法 (The Manpower Development and Training Act)」および「通商拡大法 (The Trade Expansion Act)」は、仕事を求める高齢労働者に、労働市場が要求している技能を習得する機会を与えるものである。

こうした一連の法的措置に加えて、地域社会の教育機関の後援の下に開催される使用者-被用者講習会もさかんである。また中高年労働者の自助組織や民間団体、研究グループとの協力も積極的にすすめられている。たとえばカリフォルニア州職業安定部が指導援助している活動例を一、二あげると⁹⁾、

- 1 Home maker, home manager: 寝たきり老人の問題に関連性をもつ事業、教育・社会事業の分野で、かつて働いた経験をもつ中年婦人の経験と能力を生かすために始められた事業。彼女等はホーム・ヘルパーとしての特別訓練を受け、パート・タイムで就労している。
- 2 Senior research associates: 退職した経営管理専門家のグループで、専門家をやとうことのできない零細企業や個人経営者のために、経営コンサルタントとして機能している。

こうした努力が払われているにもかかわらず、近年アメリカでは退職年齢の低下傾向が目立っている。老齢年金の受給開始年齢は、1935年当初法では65歳であったが、1956年には女子に62歳で減額年金が支給されることになり、1961年にはこれが男子にも拡大されることになった。1965年および1967年には、これを60歳まで引下げる法案が相ついで提出されている。最近老齢年金を受給開始した男子の2分の1、女子の3分の2は65歳以下であった。また62~65歳の男子就業率をみてみると、1961年の74.9%から1966年には67.4%へと明らかな低下を示している¹⁰⁾。

本来、退職による稼得収入の喪失を補うものとして出発した老齢年金制度が、制度的に整備され成熟するにつれて、退職年齢の低下を招来するというのは、一面皮肉なものでいてごく自然な成行きであろうが、同時にまたそれは、若い労働力の進出によって労働市場から閉め出

される高齢労働者の姿を彷彿させるものでもある。

A. J. Jaffe は、労働力需給関係からみれば、老人の就労は今後全く不必要になる、とまでいい切っている¹¹⁾。彼は人口・労働力統計を分析して、1962~1980年の間に、人口は32~40%増大し、労働力は週間労働時間・年間労働週間等を一定とすれば34%増大すると推定している。しかも技術革新に伴って労働生産性は年々上昇する。それを一応3%と仮定しても、1929~1959年の30年間にみられた年平均約2.6%という経済成長率は、14~64歳までの労働力で十分達成でき、65歳以上の労働力は全く不要になるというものである。

そこで彼は、特殊な専門技術をもつ者以外は、地域社会における奉仕活動に従事するよう提唱している。もしその所得が低ければ、その活動に対して相応の報酬を要求しなければならないであろうが、年金等により十分な所得が保障されてさえいれば、社会的に有用な奉仕活動を行うことによって、生甲斐を見出すことができるであろう。

高齢者に対する就労保障の道はこのように二つに分れてくる。一つは生計維持のために就労を必要としている人に対し、その能力に応じた積極的な就職斡旋を行うことである。現在老齢年金を受けている人の多くがその老親を扶養しており、年金による所得を補足するため就労を必要としている人は決して少ない。

今一つの方向は、社会のために有用な活動に従事したいと望んでいる老人に、地域活動、公共事業ほか、奉仕的活動の中で責任ある場所を提供することである。とくに国民奉仕部隊 (National Service Corps) への参加は、老人にとって長年きたえ上げた技能と経験を発揮するうってつけの場であると考えられている¹²⁾。

3 わが国における今後の方向

わが国においては公的年金制度と定年制との間に年齢的接続関係がないため、早すぎる定年退職から老齢年金受給に至るまでの雇用問題と、いわゆる老人就労の問題とが一括されがちであるが、今後の方向を考察するに当たっては、まずこれらを明確に分離する必要がある。

老齢年金受給開始年齢を何歳とするかは、社会保障財政をめぐる異論の多いところである。しかし国民経済

9) Development in Aging, 1959 to 1963, *Report of the Special Senate Committee on Aging*, Feb. 1963, p. 52.

10) Joseph Krislow, "Four Issues in Income Maintenance for the Aged during the 1970's", *The Social Service Review*, Sep. 1968, pp. 335-343.

11) A. J. Jaffe, "Population, Needs, Production, and Older Manpower Requirements", *Aging and the Economy*, ed. by Orbach and Tibbitts, pp. 31-39.

12) *The Older American, President's Council on Aging*, 1963. 上田千秋訳『アメリカの老人白書』(1963年版), 47頁。

表 18 昭和30～40年における地方別・年齢階級別
人口変動 (昭 30=100)

地 方	総人口	～14歳	15～54	55～64	65～
全 国	10.0	-15.5	21.5	28.8	30.2
北 海 道	8.4	-16.5	20.4	39.5	33.9
東北地方	-2.4	-20.2	4.1	21.9	31.1
関東地方	26.9	- 5.8	42.4	39.1	42.0
中部地方	7.7	-17.7	19.3	28.9	21.7
近畿地方	20.9	- 7.5	32.7	37.5	36.7
中国地方	-1.7	-25.2	7.3	17.3	21.0
四国地方	-6.4	-28.6	2.0	15.9	17.6
九州地方	-4.4	-21.8	1.4	16.8	28.4

資料 『昭和30、40年国勢調査報告』

表 19 昭和30～40年における地域別・年齢階級
別人口変動 (昭 30=100)

地 域	総人口	～14歳	15～54	55～64	65～
全 国	10.0	-15.5	21.5	28.8	30.2
7 大 都 市	28.8	- 5.7	41.6	44.6	60.6
その他の市	34.8	3.8	48.4	57.7	57.9
郡 部	-19.7	-35.0	-14.3	- 0.1	3.1

資料 『昭和30、40年国勢調査報告』

表 20 1950～57年における地域別・年齢階級別
人口変動 (1950=100)

地 域	総人口	～17歳	18～44	45～64	65～
全 国	12.5	27.0	-0.5	12.7	21.0
ニュー・イングランド	5.0	20.4	-8.3	6.0	11.5
中部大西洋岸	8.6	25.2	-4.4	8.4	18.6
中央アメリカ(北東部)	15.0	34.5	1.6	11.3	18.8
〃 (北西部)	7.7	21.3	-4.3	5.8	15.5
南大西洋岸	15.9	24.5	3.7	21.0	32.1
中央アメリカ(南東部)	2.6	6.5	-8.5	12.9	18.3
〃 (南西部)	11.2	21.8	-3.2	16.6	25.0
山岳地方	22.9	37.7	9.7	20.0	29.9
太平洋岸	25.9	51.1	10.4	21.4	26.6

資料 U.S. Bureau of the Census, *Current Population Reports*, "Population Estimates," series p. 25, No. 194, February 1959, T. 1 and 2 ("The Aged and Aging in the United States: A National Problem", p. 13 より引用)。

の年金負担能力からすれば60歳とすることはほとんど不可能で、支給額を充実しようとすれば65歳まで引上げざるを得ない¹³⁾とする考え方が、今日かなり一般に受け入れられ始めている。

たとえ60歳であれ、65歳であれ、それが定年制にリンクするものでありさえすれば問題は少い。しかしすで

にみたとおりに、定年と年金受給との間には5～10年のズレがある。したがって問題の第1点はこのズレにどう対処するかということであろう。

これに対応する第1の方策は定年延長、ないしは再雇用・勤務延長等による定年制の緩和である。現在きわめて徐々にではあるがこうした方向への動きがみられ、またそれを促進する要件もそろっていることはすでに述べた。しかし定年の延長や緩和によって完全にカバーされない部分が依然残るはずである。この部分に対しては就職斡旋の拡充強化によって対応しなければならない。

表18は、昭和30～40年における年齢階級別人口変動をとらえたものであるが、これによると、14歳以下は明らかな減少傾向を示しているのに対し、65歳以上は全人口中もっとも成長率の高い年齢階級になっている。しかも関東・近畿における増加率が目立って高い。7大都市・市・郡別というとらえ方には、範囲の変動等もからんで問題があるが、一応表19のような結果になり、7大都市およびその他の市において、とりわけ高齢層の成長率が高い。

従来わが国の高齢者の就業形態は、第1次産業部門における自営や家族従業に偏っており、それが老人就業問題の顕在化を妨げてきたといえるが、都市における急激な老人の増加は、産業構造の近代化と相まって高齢者の雇用問題を激化させずにはおかぬであろう。

アメリカにおいては、労働者としての老人の地位は次第に不安定化してきている様子がうかがえた。その理由の一端は、表20に示したように、17歳以下の増加率が高く、若い労働力が豊富であることである。

その点わが国の老人は有利な条件の下におかれている。しかしその有利さを真に生かすためには、当面次のような対策が強力に推進されなければならない。

- 1 従来の労務管理制度の再検討。
- 2 高齢労働者の稼働能力とその特質に関する科学的研究に基く適職の開拓。
- 3 高齢労働者に就業機会を与えるための特別職業指導・訓練、就職斡旋。
- 4 雇用主に対するPRや情報の提供。

一方年金受給年齢到達後の就労には、完全な選択性が保障されなければならない。労働を通して自己実現を目指すもよし、就労によってさらに豊かな経済生活を享受するもよし、奉仕活動に従事するもよし、悠々自適の生活を送るもよしである。ただその前提として、退職後の生活を十分保障し得るような年金額の科学的算定が行われなければならない。

13) 経済企画庁国民生活局編『深刻化するこれからの老人問題』、20頁。

現在 65 歳以上の老人約 631 万人のうち、拠出制老齢年金を受給しているものは約 63 万人で 10% 弱。その額も、1 万円年金といわれる厚生年金で月 8,000 円をやや上回る程度である。したがってこのような論議はいまのところ夢物語にすぎないかもしれない。しかし 65 歳以上の老人のほぼ 8 割が拠出制年金制度の傘の下に入ると予想されている昭和 60 年までには、年金受給者の就労問題も現実の問題になり、その中で福祉志向の老人就労が大きく取上げられるようになるであろう。

近年老人就労の問題と関連して、余暇の問題が取上げられることが多い。

S. J. Miller は *The Social Dilemma of the Aging Leisure Participant*¹⁴⁾ の中で余暇理論を展開し、生活のすべてが余暇時間になってしまった退職者にとって、自分自身のみならず社会的にも有意義な活動に従事することの重要性を強調している。その意味では、有償労働が無理になった段階でも、老人の社会的ニード充足のために社会的活動の機会を提供するというのが、老人就労対策の一環となって然るべきであろう。

14) Stephen J. Miller, "The Social Dilemma of the Aging Leisure Participant", *Middle Age and Aging*, ed. by Bernice L. Neugarten, pp. 366-374.

第 4 回 「社会保障研究奨励賞」授賞要領

主 催 大内基金委員会
後 援 社会保障研究所
協 賛 厚 生 省

1 授賞論文の範囲

原則として社会保障制度審議会の採用する狭義の社会保障制度(社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生、医療)およびその関連制度に関する学術研究論文であって、昭和 42 年 8 月 1 日から昭和 44 年 7 月 31 日までの間に各種の雑誌に発表されたものであること。

2 授賞者の資格

特に制限しない。

3 授賞論文の選考

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

4 審査委員

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

5 賞 金

1 席 10 万円 2 席 5 万円 佳作 数編

6 発表および授賞の時期

昭和 44 年 11 月

なお、入選論文は社会保障研究所機関誌『季刊社会保障研究』に掲載する。

森 幹 郎 訳編

『福祉国家・北欧』(I) (II) (III)

聖文舎 昭和 41, 42, 43 年 203, 355+11, 289 ページ

1 最近「わだつみの声はわが胸に」と題する文集が出版された。編者は独身婦人連盟とある。前大戦下、人生を 25 年に思いつめた多くの若者たちが戦線に散った。わだつみの声というのはその若者たちの怒り、嘆き、もたえである。その若者たちの伴侶にふさわしかった年代の女性たちが、今なお孤独の生活に耐えて、想いのたけをこの文集にこめた。

私にはこの文集がひどく痛々しい以上に、独身婦人連盟という団体名があわれで仕方がない。実は第 2 次世界大戦後、ドイツに独身母性連盟と呼ぶ団体が生まれた。多くの戦士の死のゆえに、若い男女の比が著しく均衡を失ったものとなったことは、ドイツにおいても日本においても全く同様の事情にあった。

ただ、そのようなごく不自然な状況に立たされた時の、彼の国の女性たちとわが国の女性たちの対決の仕方がきわ立って違っていた。女性が女であろうとすること、母たろうとすることは最も基本的な自然な願いのはずである。その願いを戦争という愚行がひきおこした条件が奪ってはならない。何という力強い西欧女性の自己主張であろう。

それに引きかえて、わが国の独身婦人連盟という呼称は何というつつましい、いじらしい生き方であろう。己が罪でもないものを一切わが身に引きうけて、この不自然な戦後社会の条件の中で空しい青春をすごしてきた。私どもも戦争の提起したこうした問題を、けっしてその当事者の立場に立って考えようとせず、古い伝統的倫理観に安住して、これらの女性にのみ忍従の生活を強いてきたのではないか。

筆者はなぜこんなことを書きはじめたのであろう。書評の主題から遠くはなれてしまっているのではないか。いな、福祉国家ということで、一度、根本的に考えなければならない問題があると思っているからである。福祉国家をたんにそこでの住民が生活万般の保障をうけているというだけのものと考えてはならないと思っているからである。道徳や倫理を旧来のままに完全に固定しておいて、社会福祉や社会保障だけが高度に発達した状態を想定しては、ことの本质を見失ってしまうのではな

かろうか。

夫婦、親子、家庭。もちろんそれは道徳の領域の問題である。とともにあくまでも生活の問題でもある。そうした人倫のあり方によって、私どもは私どもの生活をお互いに守り支えてきた。夫婦、親子という間柄は倫理の問題であるとともに、扶養の問題でもあった。俗な表現を使って、若い女性は結婚を永久就職とよぶ。正にそうした一面をもつのである。とすると、生活の保障——扶養——が国家の公的な制度の仕組みの中で十分に達成される時、今日の私どもが道徳の問題、人倫のあり方と考えていることにも、何らかの影響があらわれないと誰が断言できるであろうか。

福祉国家を論ずる時、私どもはしばしばフリーセックスをいい、未婚の母というような言葉を多少の困惑をこめて語る。それを乱倫ときめつけることはたやすいが、実はある意味においてもっとも根本的な、革命的なチャレンジをうけているのだという認識が必要なのではあるまいか。そのチャレンジを避けていては、福祉国家——この未来社会への展望をあやまるのではないか。人倫のあり方と分かちがたく結びついていた扶養の機能が他に転嫁される時、人倫のあり方そのものにも大きな変化があらわれると考える方がむしろ自然のうけとり方かも知れない。倫理は人間のためにあるのであって、人間が倫理のためにあるのではない。社会の基本的条件が変われば、人倫のあり方も変わらなければならない。少なくとも自己主張の強い西欧社会でそうした要求が出てくるのは当然のことではあった。

倫理の永遠と不変とを信ずることは個人の自由である。しかし激しい社会の変動の浪に大きく揺れ動いているときに、自分だけは安全地帯に身をおいて、そうした不変だけを他に強いることは偽善である。

「わだつみの声は……」を読みながら、特異な条件下ではむしろモラルを変えることが、より道徳的な、少くともより公平な解決になるというようなことがありうるのではないかと考えた。転じて福祉国家の動向を思い、モラルはやがて移ろうこともあるのではないかと案じた。

以下、主題の書評に入って、北欧 5 カ国に学ぼうとす

る所以である。

2 社会福祉の領域で対象者に語りかける言葉は、「もはや書きかえることのできない過去から眼を放して、自己の努力次第、決意次第でどのようにでもきずき上げていくことのできる将来に注げ」ということであろう。対象者の過去は重苦しくその現在にのしかかっている。すでに寡婦であるもの、すでに孤児であるもの、すでに障害者であるもの。それはいかんともしがたい既成の事実でありながら、そのことのゆえに彼らは臆し、嘆き、心を固く閉ざしている。その彼らを励まし、背を高くのばして遠い将来に希望を抱かせるには、彼ら自身の努力と決意を促がす以外にない。

書評する本書に、「失ったものを数えるな、残ったものを生かそう」という L. グッドマンの美しい言葉を掲げているのは、そうした消息を正しく衝いている。

福祉国家というものはそういう社会だと思う。その成員の1人1人が自分にあるもの、残されているものを生かし、将来に向かってその可能性を育てていこうという姿勢でいる社会だと思う。そのための万般の施策が縦横に周到にはりめぐらされている社会だと思う。著者森幹郎氏自身、スカンジナビアの地にわたってつぶさにその現実にあふられている。3分冊にわかれる各巻のカバーの写真は著者自身のスナップによるもの。たんなる翻訳、紹介の域を越えて、いきいきとした傾倒者の息吹を感ずるのは筆者1人ではあるまい。

3 本書の原本は、G. ネルソン編『自由と福祉』である¹⁾。ネルソン氏自身はデンマーク人、それにフィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンをそれぞれ代表する協力者が4人、執筆編集に参加している²⁾。

北欧5カ国は1920年代の初期から社会福祉担当の大臣が定期的に会合して、相互の協力連携につとめている。47年の会議のあと、アイスランドの提案によって、英文による北欧5カ国の社会福祉の概要を伝える入門書の刊行がとり上げられ、各国専門省庁の全面的な支援のもとに作業がすすめられた。500ページ余の大冊の原著がそれである。

原著の随所に掲げてある写真が実に美しく楽しい。国土の景観を語るもの、産業のあらましを示すもの、工場、

病院、住宅、社会福祉施設、それは異邦の読書士を十分に楽しませるものがある。「夫婦と子供2人のスウェーデン家族の年間消費食糧」として、中央に4人の家族が並んで立ち、その周囲に罐詰、生鮮品、魚介、パン等々、山ほどの食糧が積まれている構図の写真などは、センスの洗練されたものを感じさせられる。英文の叙述がまたきわめて平明で達意である。原著が久しくこの方面での案内書の決定版であったことが十分に納得できる内容のものである。

4 『福祉国家・北欧』はこの原著の翻訳である。原著が概説書、入門書であって、必ずしも研究的な学術書といったものではないために、本書に対する書評も全般的な読後の感と紹介をするだけに止めたい。

原著が膨大なためにこの訳書は3分冊となり、そのため原著の章別の順序に多少の変更が加えられている。(I)には総説、協同組合、家庭福祉、(II)には社会保障、住宅、(III)には労働、保健およびリハビリテーション、社会問題における協力、社会政策の方向が収められている。その上、原著の刊行が1953年のことに属するので、訳者の森幹郎氏は、(I)に「関係諸統計」を付表として追録し、(II)には「北欧の社会保障制度一覧」と、北欧5カ国の「憲法」が収載されている。(III)の付表は「北欧の社会保障経費一覧」である。これらの追加によって、読者は原著刊行以後今日までの制度の展開を数的にあつづけることが可能となる。

5 北欧諸国の人口は5カ国合せて2,000万人にすぎず、密度は1平方キロメートル当り16人である(わが国の人口密度は268人、総人口は1億)。国土が北緯54度から71度にわたる極北に位置しているとはいえ、地下資源、森林資源、海洋資源はかなり豊富である。

デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでの農業人口はここ100年の間に全人口の75ないし80%から20ないし30%に減少した。フィンランド、アイスランドでは農業人口はいまだに高い比率を占めている。

スウェーデンを工業国、デンマークを農業国、ノルウェーを海洋国、フィンランドを森林国、と一応大づかみに特長づけることができる。人口18万の小島国アイスランドも漁業国として知られている。

政体は議会制に基く西欧民主主義の古い伝統を持ち、スウェーデン議会の創設は1435年にまでさかのぼることができる。フィンランドは婦人参政権を実施したヨーロッパ最初の国である。

1) G.R. Nelson (ed.), *Freedom and Welfare, Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, 1953, pp. XIII+540.

2) 本文中の国順で、Aune Mäkinen-Ollinen, Sverrir Thorbjörnsson, Kaare Salvesen, Göran Tegner.

デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでは過去 20 年間社会民主党が政権の座にあるが、伝統的な議会民主主義の基礎の上に立っているために、一党の専制などといった現象は見られない。言葉の正しい意味において中道をゆく政治が行われているのである。北欧 5 カ国の精神風土は個人主義と社会の連帯責任の独特な結びつきを特長としているのである。重税の負担に耐えていることは後者のあらわれであり、社会保障としてその大幅な還元を主張するのは前者のあらわれであろう。政府予算は国民所得の 4 分の 1 以上に及び、この国々の経済政策と、国民の生活を守る社会政策とは分かちがたく結びついている。国有国营、公有公営の事業が多くの分野で強い地歩を占めている。ケインズの経済学が社会保障に新しい理論的根拠を提供したと同じような意味では、ミュルダールらの北欧学派が、北欧福祉国家群の混合経済体制の指導理論となっている。

6 農業販売購買協同組合、消費者協同組合など、北欧諸国の協同組合運動の歴史は古く、しかもきわめて強力である。これらの運動はすべて民衆の中から生まれ、組合の公開性、運営の民主制、出資配当の規制など、完全に民衆の中に定着している。

戦後、次第にパブリック・セクターの政府の経済干与が拡大され、それとこの伝統的な協同組合運動との新しい交錯が今後の課題となるかも知れない。しかし抽象的理念的に協同組合主義なるものを主張するという態度よりは、実際的実利的に組合員の利益を守るということを至上の目標として、諸般の変動に対応した運営を続けている。

ともあれ、消費者協同組合、農民協同組合、漁民協同組合、信用協同組合、またこれらの組合運動が資金的にも強力に支援して推進している教育運動などに対する評価は、それらが今日まで近代化、民主化の主導を果してきたということにつきるのでなかろうか。国民の生活水準の向上、経済の成長は協同組合運動の育成した近代的民主主義の上に、現代的な計画と集中をいかにとり入れていくかにかかっているように思われる。

7 家庭福祉計画は北欧の社会開発計画の中で重要な地位を占めている。現代の都市生活の文化水準の著しい向上は、子供のある家庭と子供のない家庭との間の消費生活に大きな格差を生じはじめています。子供のある家庭への経済援助がすすめられ、一方家族計画も普及してきた。

前世紀末以来出生率は減少の一途をたどったが、スウェーデンのごときは 30 年代の初期に人口の再生産率について 0.742 にまで下った。家庭福祉計画の出発はその意味で人口政策としての意味も加味されていたのであったが、とくに人口の資質の向上に力を注いだことが高く評価されるべきであろう。現金給付のみならず、住居、食事、教育、余暇など各方面にわたって、現物給付としてのサービスにとくに数々の手が打たれたのもその故であった。

結婚資金の貸付、家政教育の普及、産前産後のサービス、婦人労働者の保護、児童の健康管理、学校給食、昼間保育、児童手当、家庭奉仕事業、高等教育の振興など家庭福祉計画の一つ一つの素晴らしい成果は、多くの北欧への訪問者によっても語られているとおりである。

8 北欧における社会保障制度の萌芽は 1890 年代にさかのぼる。しかし以後個別にそれぞれの国で発達した多彩な計画が、総合計画の中で体系化されたのは 1930 年代以降である。各種の社会保険制度はスウェーデンでは 1934 年、フィンランドでは 1939 年、ノルウェーでは 1960 年に確立した。アイスランドの制度だけが中央集権化しているのを除いて、他の諸国では地方公共団体に管理が委任されている分野が多い。

工業労働者保険を出発点としたドイツの社会保険と違って、全国民の保険という視点が当初から強かった北欧諸国では、地域単位で対象者を網羅する構造になっているために、こうして地方公共団体の管理が中心となっているのである。これも大きな特長の一つである。また、能力に応じた拠出、必要に応じた給付という原則の強調されていることも、国民の強い連帯感があってはじめてきずかれる特質であろう。

社会保険を補完する公的扶助制度、扶助委員会、児童福祉委員会などの活動、すぐれた老人福祉対策をはじめとする広範な社会福祉施策も、福祉国家としての北欧社会の高みを示すものであろう。老人がめぐまれた物的生活の保障の中で、精神的な孤独に耐えうるのは、この国の文化遺産と、個人個人の持つ教養と趣味との豊かさの故であり、すぐれた神話の数々を伝承している北欧の民族精神の真価がそこで根底から問われているのである。

9 工業化に伴う人口の都市集中は、北欧諸国にも住宅問題の重みをます結果となった。第 2 次大戦の戦火の破壊したものもフィンランドをはじめとして必ずしも軽微なものではなかった。

低所得階層に対する住宅建設計画から発足した政府の施策は、次第に拡大され、住宅融資、住宅補助の枠がひろげられていった。新築住宅の大部分は政府の援助で建設され、デンマークやスウェーデンではその比率が80%を越えるほどであった。雇用、家族福祉、保健対策とともに、北欧諸国の住宅政策は総合的福祉計画の不可欠な一部となっている。ノルウェーの住宅供給理事会、国立住宅銀行（1946年）、デンマークの住宅省（1947年）、スウェーデンの国民住宅局（1948年）、住宅建設委員会（1949年）などはそのための一連の主管機関である。

気候的条件から当然重構造の建築様式が推奨され、融資の償還期間はノルウェー国立住宅銀行の100年の長期にわたるものまであり、このように住宅が数世代を越える耐用年数をもって考えられているところに、住宅は個人財産ではなく、社会の共同財産だというけとり方を自然のうちに確立させた因となっているのであろう。

都市計画もまた近年大いに重視されはじめた領域である。

10 協同組合運動とならんで強力な労働運動も北欧諸国の特質の一つである。かつて強靱なギルド制があり、それはそれなりの保障機能を職人工人たちの間に果たしていたのであるが、やがて近代の工業化がこうした既得権を労働者から奪い取った。労働者保護立法はデンマークにおいては1870年代に発足し、イギリスの先をいっていた。最初の労働組合もこのころから結成されている。やがて各国で全国的な労働組織が確立され、失業、労働条件、産業安全、労働福祉などに強い発言力を及ぼすようになった。この国々への訪問者は労働運動の指導者たちの強烈な自信と抱負にも一驚するのが慣わしである。

もちろん使用者団体の結成もその歴史は古い。両者の初期の敵対関係は早くから克服され、次第に協力関係が醸成されてきた。現在では多くの平和的な慣行にしたがって、両者の協調がすすめられこの国々の経済活動を支えている。この双方がその活動の範囲を労働問題に限り、政治問題を回避してきたことも、そして政治は政党の役割としてそれに委ねていることも、北欧諸国の労資両組織の特長である。いうところの産業デモクラシーは、こうしたとりくみ方の上に基礎を置いているのである。

11 公衆衛生行政、一般保健衛生、医療制度、病院の体系、伝染病・結核などの対策、身心障害者の保護とリハビリテーション、これらの行とどいた諸政策が北欧諸国民の健康を増進し、保健水準を世界のトップ・レベル

に引上げていることも周知のことである。

12 北欧諸国の社会保障は個々の国のすぐれた施策とともに、この領域における5ヵ国の緊密な協力提携がまた一つの大きな特質に数えられている。「北欧各国間の一体感を深め、その文化的経済的関係を広めること、その相互の協力をすすめること」は、正に共通の国是となっている。現にデンマーク、ノルウェー、スウェーデン3国間では、互いに他国を旅行するのに旅券を必要としないまでになっている（1952年以降）。

すでに述べたように、1920年以来行われており、45年以降は2年おきに開催されることになった北欧社会大臣会議はその国際協力の有力な機関である。53年以降、北欧協議会が結成されて、社会保険に関する互恵条約など広範な社会保障協約の採用につとめてきた。

こうした国際協力はたんに北欧諸国内部の問題ばかりではない。人権擁護、婦人児童の人身売買の禁止、アヘン対策、赤十字運動、戦災復興への援助など、世界的にその運動を展開していることも、今後、世界の先進者としての福祉国家群が、国際協力と世界平和のために果たすべき役割を暗示するものであろう。

13 北欧諸国における所得分布は次第に平準化をすすめてきた。このことは福祉国家を規定する一つの柱である。この国々は文字どおり人類の実験室であるともいえる。成功もあり、失敗もある。しかし大切なことは実験はたゆまずに続けられていて、退くことのないことである。

伝統的な地域社会の尊重と重視は、福祉国家がしばしば高度の中央集権化と、官僚機構の肥大を予想させるのとはきわめて対照的である。

14 上述のように、原著の標題は『自由と福祉』であった。北欧5ヵ国の描く福祉国家像は正にこの言葉に尽きるのであろう。

自由は競争と放任を志向するものであるかぎり、必ずしも全体の福祉につながるものでないことは歴史が教えている。原著でいう自由とは何か。邦訳3巻の叙述が繰返しわれわれに教えるものは、コンミュン（地域共同体）にふかく根ざした協同組合の運動であり、労働党ないしは社会民主党政権を長期にわたって支えている広範な労働者組織である。北欧5ヵ国でいう自由はこの大衆的基盤を無視しては考えることができない。

さらに原著でいう福祉とは何か。それについてはわれ

われは北欧5ヵ国の社会政策、社会保障、社会福祉の各領域について、周到な解明をこの書から与えられる。そうした高度の行政、制度のレベルを達成した上で、この国々の人々が内面的な魂の問題として、およそ人間の幸福というものをはかに考えようとしているのか。あるいはそうした問題は深く将来にかかわることであるかも知

れない。

ともあれ、著者自ら彼地にわたって福祉国家の現実をみつめ、またこの大部の原著の一文字一文字を邦語に移しうる努力を重ねてここに完成された3巻の本書は、いろいろ考えさせられるものにみちている。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

籠山 京、江口英一、田中 寿共著

『公的扶助制度比較研究』

光生館 1968年 226ページ

I

社会保障や社会保険という言葉が新聞紙上にごく普通の言葉として使われてきたわが国にあって、社会保障の支柱をなす公的扶助は必ずしも関心をひかない存在となっているのではないかと考えられることが少なくない。それがわが国では実態として生活保護であると認識されていない点もあるが、そして朝日訴訟事件に見られるように相当に社会的な関心を呼び起した問題であるという認識があったとしても、現在ではせいぜい予算編成期における生活保護基準の引上げをめぐる新聞記事になる程度ではないかと思われる。これらのことは単に生活保護制度が置き去られた存在としての認識の問題ではなくて、むしろこの制度の対象としての貧困問題が、経済の高度成長の下で解消されたとか、極端にいて貧困の存在そのものを否定しているようにも思われる。貧困者が怠惰者の別称のように言われることが少なくないことは、これによるものであろうし、貧困への対策の持つ歴史が長いだけに現在のような社会保障制度のもとでの公的扶助制度が色あせたものとして受けとめる面もないわけではない。

しかし貧困者が社会階層的な性格を持って存在しているのは現実であり、それだけにわが国の公的扶助制度としての生活保護制度が施行以来の推移に見られるように、貧困対策の中に重要な役割を果たしているのも事実である。

このような認識と現実からすれば、わが国の貧困問題の解決はより一層深く追求されなければならない課題であることは説明するまでもないことであろう。もちろん、

公的扶助制度に対しては、生活保護行政の担当者である社会福祉主事が関心を持っているであろうことは容易に想像出来るし、実際問題としてはこの人達がわが国の生活保護制度に関心を持つ者の大半を占めることになるかも知れない。しかしこの人達の多くの関心は生活保護制度の全般的な問題ではなくて、この制度の運用上または手続や法解釈的な面に限られていることが多いのではないかとと思われる。わが国の社会福祉主事の現状、特に任用状況なども、それを思わせることが多いといえてやう。

これらのことがらは、現実的な存在としての貧困に対する公的扶助制度にとってきわめて望ましくない状態であることはいうまでもない。わが国の生活保護制度が多くの面でも曲り角に來ているこの時点で、『公的扶助制度比較研究』が刊行されたことはこれらの意味でもきわめて意義深いものがある。本書は世界の主要国の公的扶助制度を比較することによって、それぞれの特徴を把握しようとしているのであるが、国際的な比較はその是非はともかくとしてその接近方法は教えられることが多い。

本書はこれまで、長年多くの諸国の公的扶助制度を紹介されてきた国会図書館の田中寿専門官を中心にまとめられた第I部「主要諸国の公的扶助制度」。貧困問題で多くの労作をまとめられている北大電山京教授の執筆の第II部「生活保護基準と最低生活費」。社会保障の対象としての低所得階層に取り組みされてきた中大江口英一教授の第III部「公的扶助の保障の実態」。これらの人々の第IV部「総括——わが国公的扶助制度への批判と提言」から構成されている。

II

第I部では主要諸国として、イギリス、フランス、日本、西ドイツ、アメリカ、デンマークとアイルランド、ソ連の8ヵ国をあげ、それぞれの国における公的扶助制度の沿革、制度のよってたつ立法の概要を原理、原則、保護の種類、手続、収入認定、組織機構の各面にわたって紹介している。ただ各国の公的扶助制度はそれぞれの社会的背景のもとに成立したもので、その名称の違いさらにその特徴があげられるので著者は、各国の制度に共通するものとして次の諸点をあげ、公的扶助制度の条件としている。すなわち、①低所得者、生活困窮者などの要保護者のみに対する生活保護の支給、②生活保護の支給認定は、通常、申請者もしくは請求者の個別的ニードまたは資力の調査を条件とし、③その財源は国家の一般歳入によって全額をまかなわれる、ことである(1頁)。

I部の記述から各国の公的扶助制度の法源に中心をおいてみれば、単独立法として持つ国々は、イギリス、西ドイツ、アメリカ、日本があげられ、単独立法でないのはフランスその他であるが、その内容はいくつかの変化を経て今日にいたっていることが知られる。イギリスの場合、1948年国民扶助法が、1966年に社会保障法と改正され、その中の補助年金、補助手当と変わったこと、それはもはや国民扶助法に見られた生活の扶助ではなく生活の補助であること、これらの変化を意義づけるものとして手続の簡素化が見られる。これらの変化はイギリスにおける国民扶助の受給者が老人であり、それはまた社会保険による老齢年金の問題によるものであること、さらに貧困状態にある多くの老人のうち20%が自尊心のために国民扶助申請の意志がない(10頁)こと、などの要因によってもたらされたとされている。

手続の変化として給付の手続の簡素化、つまり「その特別なニードについてこまごました調査を廃止し……」権利として受給させるための新しい明確なルートを定め、新しい行政機構として社会保障事務所の設置、さらに給付決定の際の資産の所有限度額の引上げである、と説明されている。

西ドイツの場合、連邦社会扶助法は従来用いられていた公的扶助という言葉が社会的援助に改められたこと、それは公的扶助が貧民救助の概念であったからと説明されている。そして経済問題だけでなく、その他の問題も除去するため体系的な援助が考慮され「型にはまった所得援助よりは、むしろ個々の場合に応じた保護や指導が定められた」(48頁)。扶助請求権は従来の扶助法では

規定されていなかったが、1961年公布の連邦社会扶助法で明記された。これは日本の生活保護法(1950年改正)に比較して約10年あとである。この法の実施の責任は地方自治体に委任され現実には細部の点で微妙な差が認められている。扶助は日常生活に必要な費用を扶助する生計扶助と、個々人の特別な生活状況に対応して支給される特別扶助(更生、教育、盲人、医療など12種類)から成り立つ。

アメリカの公的扶助は1935年の社会保障法を基本としながら、数次改正され、老齢、盲人、重度障害者や児童などカテゴリー扶助と、医療(現物)給付、老人医療扶助などの6制度(所要費用は連邦、州などの負担)と州や地方が独自に行う一般扶助から成り立っている。州が社会保障法の公的扶助を実施するときは連邦補助金の行使に、①州全体にわたっての実施、②財政負担、③州機関が責任を持つ、などいくつかの条件があるが、州は制度の組織、運営などについて自由に決定出来る。また一般扶助はほとんどの州で実施されているものの連邦社会保障よりも制限的であるといわれる。アメリカの公的扶助の手続は郡単位とか市に設けられた福祉事務所が窓口であり、本人以外の申請もよく給付の認否は30日以内が原則で、不服申立てが保障されている。

フランスの場合、公的扶助は1956年の法改正で社会扶助と改められたが、最低生活の保障を特に明示した条文、さらにわが国憲法第25条や生活保護法第1条に匹敵する条文はなく、扶助の決定に対する不服申立てがあることで権利が保障されている。

これら各国の公的扶助制度の紹介から知られるように、その内容や形態はそれぞれに異り、そして変化してきていることが示されるが、主要国のそれに比較してわが国のは、ここで記述された限りではそれらと並ぶものであることになろう。ただ本制度の運用に至る行政従事者や現業機関などの記述は、比較するのには紹介不十分の点がある。特に日本の自立助長と西ドイツの個々人の問題に対応する援助という点で、公的扶助制度としての共通性を感じさせる仕組の中に、日本の社会福祉主事に匹敵する西ドイツの制度の職員の資格が不明であり、アメリカの場合にも同様であることなどである。

III

第II部「生活保護基準と最低生活」では、各国における公的扶助の要である生活保護基準の算定の手続を第1章で取り上げ、イギリス、西ドイツ、デンマーク、アメリカ、日本のそれぞれについて紹介検討している。特に

算定は「実際に算定に当たっている担当官に会って説明をきくよりほかに途がなかった」(85 頁)し、幸いイギリスその他へいって直接面談しそして得た若干の未公開資料によるなどで、その比較を試みたものである。

イギリスでは 1948 年の国民扶助法の一般扶助基準は 1942 年のビバリッジ報告での最低生活費に関連していること、この算定にはボーレーや S. B. ロントリー、マギーなどのその専門家が参加していることが明らかにされている。それから 1966 年までに 11 回改訂されているが、1959 年までの国民扶助局が審議決定し 議会に勧告してその議決をまつやり方から、1959 年以後国民年金社会保険大臣の決定と改められた。実際には国民年金社会保険省と財政当局の間で協議され合意したものを国民年金社会保険大臣が議会に提案する。しかし改訂は、毎年行われるのではなく、あくまでも政府主脳と与党首脳の間で協議で決められ、財政上、政治的判断によっている。

その反面、保護基準の改訂率は機械的にきめられているという特徴がある。著者はイギリスの基準の改訂率は 1932 年のロントリーらが参加して作成したマーケット・バスケット方式による最低生活費を生計費指数、消費者価格指数、退職年金生活者の収入水準上昇率等でスライド・アップさせたものに他ならないことを、いくつかの統計資料によって裏付けている。そしてこれらの基準改訂の状況を日本のものに比較し、日本の改訂が厚生省と大蔵省の予算接衝できめられているという形は英国と似ているものの、両国に重要な違いのある点を英国の改訂率が科学的にきめられているのに対し、わが国のは財政上、政治交渉できめられることであると指摘し、こういった日本の保護基準のきめ方を問題としている (91 頁)。西ドイツの場合は、各邦の労働社会省が、連邦扶助法の細則で決定しているが、その基準の適用地域内の下層賃金労働者の平均報酬に児童手当を加えたものを考慮の目安とし、それを下回らないようにしている。基準決定の手続として例示されているノルドライン＝ウェストファーレンの場合は、栄養調査によって物量方式の食事献立を作成し、1 日当り成人 2,300 カロリーで 1 ヶ月分をつくり、炊事燃料光熱費、衣服、衛生清掃材料、雑費も実態調査で所要量を作成する。各市町村で小売価格を調査して出した、単純算術平均値を前記の各物量表によって各費目毎の金額を算出し、この合計額を総需要とする。この合計額に基準適用期間の物価値上りを加えた金額が勧告案として、法による基準審議会にかけられ、承認を得て官報に告示されるという手続がとられる。審議会の委

員は社会福祉専門家、その邦(ラント)管内の市長会議の代表者、町村長会の代表者、被保護者の連盟の代表者からなる 10 人前後で構成され、その邦の長官の任命である。

ただ公的扶助の実施はすべて市、町村で行われ、基準は勧告案の枠内で各自治体議会で最終決定されるため、実際には 10% 前後の幅があるが、著者の調査では最高額できまっていたという。

デンマークでは社会省が決定し、基準は老齢年金の最低基準が標準となる。つまりこれに 85% をかけた金額が基準となっているが、老齢年金額は低所得稼働者の最低生計費をマーケット・バスケット方式で算出したものといえるので、英、西ドイツ、日本と一致してくるものの、これとはっきり対応させている点が注目される。

アメリカの場合は各州が独自に行っているのが特徴であるが各州は連邦政府から送られてくる基準算定の基礎資料をメモランダムによって算定している。各州はメモランダムをみながら、州独自のマーケット・バスケットを組み、かくして決められた最低必要額が州議会によって、①現金支出の最高限、②減額方式、③必要額の金額、の 3 通り決定される。「議会の決定は全くの話しあいできまれ何の根拠もないが、基礎的な必要額の基準を公表しており、それよりも低い実際の扶助額を支給することを議会が平然ときめている」という。

これら各国に比較して日本の生活保護基準に関する説明はむしろ公表している方であり (85 頁)、その基準はマーケット・バスケット方式からエンゲル方式に改められるなどの変化があるが、その実態は基準額そのものが厚生省の官僚によってもっぱら算定されていること、その決定にしても厚生省と大蔵省との交渉、さらに大臣接衝によって、財政上、政治的にきめられていることなど「誠に情ない」(126 頁)状況であると指摘している。

こういった現状認識は「公的扶助制度の提言」に示されていると思われる。すなわち、各国のそれに日本の基準額は一致する面があっても、それは形式上のことであり、諸外国では、実際は制度そのものの変化を意味するほど変化したのに対し、日本のそれは旧態依然とした現実を示している、という点であろう。もともと生活保護基準の算定は著者ものべているように、複雑な要因がからみあってなされており、それだけに各国の比較には困難がある。ということは、わが国の保護基準の算定が形式化されていることこそが問題である、ということの意味することになる。

IV

第Ⅲ部では公的扶助の保障の実態を、イギリスの国民扶助受給者、エーベル・スミスの調査資料の分析から接近している。これらの分析から結論的に貧困層の増大していることが明らかに立証され、社会保障制度としての公的扶助の持つ限界ないし、それ以前の問題が提起されていることが知らされる。

これらの明快な分析とともに第Ⅲ部で注目されるのは「英国における国民扶助法適用者と取扱いに関するケース・レコード」であろう。英国国民扶助委員会年報から抜きとられたケース・レコードは、「一面では英国の社会経済のありかた、ないし仕組みにより、また国民扶助法が他法と有機的に組合されていて、その取扱いや処遇、そして扶助受給者の「自立化」が、ある意味で日本よりもはるかに単純で直線的であることを推測させ」(196頁)その反面、社会保障制度が高度に進んだ英国において現在なお極貧、窮迫の状況があり、これら困窮者が市民社会から疎外されていく傾向があること、それが扶助を受けることに対する恥辱、嫌悪の感情となっていることを示す資料として取り上げている。

そして、これらのケースに対するケースワーク的接近が、これら困窮者の市民としての権利の確保と拡充に集中されていること、それらを基礎として大きな力と広い視野をもつことによって自立更生の可能性が強まっていくことを強調している。イギリスの国民扶助のケース・レコードは、まさにそれを示すものとして捉えられているのである。このケース・レコードを通しての、いわゆる事例研究的な接近は決して珍しいものではないが、社会政策的分野でのそれでは、きわめて数少ないことは事実である。その意味で新しい問題提起として考えられる。

公的扶助の分野でのケースワークは、すぐ岸・仲村論争で代表される公的扶助ケースワーク論の展開を想起させる。この論争は多くの問題点を明らかにしたものの結論の出ないまま今日にいたっていると考えられるが、卒直にいった仲村説が現業の従事者にどの程度理解されていたかは疑問であると思われる。そのことはまた公的扶助ケースワークといわれているものの内容が、小山説とかサービス論とか、さらに通俗説と呼ばれる存在など幾つかの異質な要因から構成されていたことを示していた。

したがって本書で示されるケースワークの強調はわが国におけるこの種の系列とどのようにかわりあうのか、個人的に興味深い。その点第Ⅲ部でのケースワークのそれと、第Ⅳ部総括での身体障害者や老人へのケースワー

クは、同種の性格を持つのか疑問を持たざるを得ない。第Ⅱ部での公的扶助とケースワークの記述はわが国の生活指導的な内容に対する批判であるように見られる(159頁)が、第Ⅳ部のは「低賃銀労働者が怠けて扶助を受けたがって始末がつかなくなるからである」(216頁)記述と、ケースワークの強調がかかわりあっているように考えられ、第Ⅲ部でのきわめて具体的な活動事例の中から強調されるものと、異質なものを感じるのである。

このことはわが国でいわゆるケースワーカーと呼ばれている社会福祉主事、現業機関としての福祉事務所と、他の国々のそれらとの対比が足りないのではないかと、思われる。例えば西ドイツでの公的扶助の持つ機能、それに対応する現業従事者の活動内容の検討される必要が感じられるし、さらにわが国の現行の福祉事務所制度などがアメリカのそれに準じて創設されたことから、アメリカの福祉事務所勤務の社会事業家の活動、ケース・レコードなどが検討されることによって、上述の問題がより明確にされたのではないかと思われる。しかしこれらは公的扶助ケースワークというきわめて限界のある観点からの要求であって、その専門分野での研究に期待されることであろう。

本書は第Ⅳ部として以上各部で分析紹介したことから総括し「わが国の公的扶助制度への提言」を行っている。それらは生活扶助から補助へ転換していくという考え方、公的扶助制度は生活保障制度から所得保障制度へと改変されること、それには最低賃金水準の押し上げが必要なこと、というイギリスでの制度と現状をふまえ、わが国の公的扶助制度にはイギリスを手本にした方がよいこと、それは資産の保有限度を引上げて、あるいはイギリスのように撤廃して現金収入の補助を行うこと(223頁)が結論的に提言され、もしそれが行われるときにもたらされるであろうことがらを推測して述べている。

これらは本書執筆の諸先生にしていえることと、教えられることが多い。

読み終えて全体に教えられることが多く、それだけ日本の公的扶助制度だけを見ている間に諸外国は、はるかに先行している現状にあることを思った、という感じである。また記述の中で「……よくわからない」など卒直に述べている点、好感を覚えるし、研究者の協同研究が、それぞれの持ち味をよく生かしてまとめられた本書は、今後の研究の持ち方に示唆するものも大きいと思われる。

研究者のみならず、最初に述べたようなことから現業の福祉事務所関係に推奨したい。

(三和 治 明治学院大学助教授)

I. アーデルマン, C. T. モリス著

『社会, 政治, 経済発展: 数量的接近』

Irma Adelman and Cynthia Taft Morris, *Society, Politics and Economic**Development: A Quantitative Approach*

Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967, pp. 307

1 経済現象を、それを取りまく政治的・社会的要因から分離し、経済的要因のみによってなおかなりの解明が可能となるためにはそれなりの条件が要る。すなわち、問題の経済現象を支配している経済的要因の諸関係の自律性が高く、それらが依存しあって綾なす現象に、他の政治的・社会的要因が及ぼす影響がほとんど無視し得る程度のものであるという条件が整っていなければならない。社会科学の中で、とりわけ自律性を誇る伝統的な経済理論が、主として成功をおさめてきた問題群は、ある意味でその種の条件をある程度充たしていた。たとえば、経済理論の中で最も精緻な理論構成をもつといわれ、今日でも多くの経済学者の経済政策の基礎をなしている完全競争の理論は、まさにその代表例である。この理論は、簡単にいえば、社会学的夾雑物（非経済的変数およびそれらの諸関係が及ぼす影響）を捨象した合理的経済人の構成する一つのシステムを画く。夾雑物を捨象したために、きれいなまとまりをもった経済理論の構成には成功したし、上述の条件を充たす程度に重要な現実的貢献をなしてきた。けれども、当然のことながら、社会学的夾雑物に充ち充ちた現実の多くの経済問題の処理には、往往にして無力さを露呈することになってしまう。「実際の現象の中には、経済学とか社会学とかの discipline の区別はない。discipline の前にまず問題がある」(G. Myrdal)。しかしながら、従来の伝統的な経済理論の基本的接近方法は、できる限り経済変数のみで理論を構築し、それで処理しきれない間隙を、ad hoc に非経済変数による説明で埋めるという方法であった。

幸か不幸か、経済成長もしくは経済発展を説明しようという研究領域では、経済学の自律性は保持し得なかった。そして、W. E. Moore の言葉を借りるならば、事態は大幅に変化した。「経済学者は、文化的、社会的、制度的諸要因に対して適切な考慮を払っていないというのが多くの社会学者や文化人類学者の口にするきまり文句であったが、こと経済成長を研究する経済学者には、それは決して当てはまらない。今日では、一つのノルムであるかのように、経済学者は、企業者精神、資本形成、

労働の移動、技術革新、生産と分配の合理化といったものが、複雑な社会的機構に依存し、それらと相互作用し合うものであることをはっきり認識している。」

ここにわれわれがとりあげる Adelman-Morris の著書は、後進諸国の経済発展における socio-economic factor に関する研究である。筆者は、Adelman-Morris の研究成果自体に少からず関心をもつことというまでもないが、その上に重視したいのは、そこで採用された手法である。伝統的な経済学的接近法を退けて、いわば未開の分野に足を踏み入れるにあたって、まず手をつけるべき第1の課題は、問題に対して relevant な要因を見出すことである。Adelman-Morris は因子分析の方法を採用してこれに依拠している。

以下、Adelman-Morris の研究結果と因子分析の手法の概略を紹介し、その主たる特徴を明らかにする。そして、最後に、因子分析の手法を有効に適用できそうな、一、二の問題領域を指摘したいと思う。

2 経済成長と社会変動および政治変動との間に相互依存の関係があることは一般に社会科学者によって認められている。けれども成長理論を非経済的要因を含むものに拡張する努力は、それらの要因がどのように作用しているかについて経験的知識がほとんどないために妨げられている。著者の問題意識は、この間隙を埋め、非経済変数を経済変数に関連づける仮説を示唆し、かつ両者の相互作用に関する的確な知識を得ることの必要性を強調しようとするところにある。

この目的のために、後進国 74 カ国に関して 41 の変数が選ばれている。これらの変数には量のみならず質を表わすものも含まれている。都市化および産業化に関連した社会変動の重要な局面を画くための社会変数、および近代国家生成の主要な局面を表わすための政治変数が選ばれている。経済変数としては、1961 年の 1 人当り GNP および 1950/51~1963/64 年の 1 人当り GNP の成長率が長期および短期分析の従属変数として選ばれ、その他経済の構造や制度の特性を表わす変数も含まれて

いる。これら諸変数は、数量化の点から、(1)公表統計に基いて分類可能なもの、(2)統計的要素と質的要素(判断)とを組合せる必要があるもの、(3)質的要素にのみ基くもの、の三つのタイプに区別できる。各変数について、74ヵ国をランクづけ(たとえば A^+ , A , $A^- \sim F^+$, F , F^- のように)、この文字の分類に1~100までのリニアアの評点を与える。もちろん、質を表わす変数に対する数量的尺度の選択は、恣意的な要素を含むが、因子分析の基底は相関行列から成り立っており、相関係数は尺度の一次変換に関しては不変であるから、リニアアの評点によって分析は可能である。

3 まず因子分析の手法を概略しておこう。因子分析の手法は心理学の知能因子に関する研究領域で開発された統計的方法である。因子分析の目的は、多数の変数で測定された領域をより少数の共通因子で説明しようとするにある。因子分析を経済学者におなじみの回帰分析と比較するならば、後者では従属変数が独立変数とどのような関係にあるかを問題にするが、前者では変数はすべて交互に従属変数になったり、独立変数になったりする。したがって回帰分析は従属性の研究であるのに対して、因子分析は相互依存性の研究であるといわれる。両者を区別する第2の点は、因子分析では最終的な説明変数それ自体は観測可能なものではないということである。すなわち、因子はいくつかの観測変数の関数ではあるが、その関数形は知られない。

統計モデルで示すと次のようになる。

$$x_i = \sum_{k=1}^m a_{ik} F_k + b_i U_i + c_i \varepsilon_i \quad i=1, \dots, n \quad (1)$$

x_i は観測変数、 F_k は二つあるいはそれ以上の観測変数に共通に含まれている共通因子、 U_i は固有因子、 ε_i は誤差項である。 a_{ik} は因子負荷量とよばれ、 x_i が F_k によって規定される度合いを表わす。ここで次の仮定が設けられる。(1) x , F , U , ε はいずれも平均が0、分散が1に変換されている、(2) F , U , ε のすべての要素はいずれも独立とする、(3) U は F と ε に対し、 F は ε に対し独立とする。これらの仮定により、

$$\text{cov}(x_i, x_j) = \sum_{k=1}^m a_{ik} a_{jk} \quad i \neq j \quad (2)$$

$$\text{var } x_i = \sum_{k=1}^m a_{ik}^2 + b_i^2 + c_i^2 = 1 \quad i=j \quad (3)$$

$\sum_{k=1}^m a_{ik}^2$ は共通性とよばれ、すべての共通因子によって説明される全分散の割合を示すものであり、回帰分析における決定係数 R^2 の役割と同様である。(2)(3)式の条件

下で(1)式の F_k の総寄与を最大にするような係数 a_{ik} , すなわち因子負荷行列を推定する。因子分析は二つの過程を経て行われる。因子負荷行列を求める段階、およびこれを直交または斜交回転して共通因子を最も解釈しやすいように変換する段階である。quartimax, varimax, covarimin 法など種々の回転法が開発されているが、本書では varimax 法が用いられている。

因子分析の開拓者である L. L. Thurstone が指摘しているように「因子分析は、基本的で有用な概念が原理的に知られていない領域、そして実験を行うことが困難な領域において特に有効である。それにより新しい研究領域についておおよその最初の地図を作ることができる。それで、もし科学的な直感と十分な創意があれば、因子を抽出する段階を越えて、実験室におけるより直接的な形の心理学的実験にまで進むことができる」。すなわち、因子分析は重要な因子の発見を試みる手法である。この最初の地図を基にして、別個の手法、たとえば重回帰分析と結びつけるとか、理論構成の素材に利用するのに役立てることができる。

4 Adelman-Morris の主たる分析結果を紹介しておこう。最初に1人当り GNP と社会変数、政治変数との間の体系的な相互関係について長期分析を行っている。その結果四つの独立の因子(パターン)が識別された。すなわち、都市化、産業化過程の社会的、文化的随伴現象(第1因子)、政治制度の発達(第2因子)、リーダーシップ(第3因子)、社会的、政治的安定の程度(第4因子)。そして1人当り GNP の各国間変動の 53% は第1因子、10% は第2因子、7% は第3因子によって説明され、第4因子の寄与はわずか 0.1% (原文の 3% は誤り)であることがわかった。したがって、1人当り GNP の各国間変動の 70% は、社会・政治変数から抽出された四つの共通因子と関連していることになる。

共通因子は観測変数の組として導かれるいわば derived variable である。次にそれが基本的概念に対応するか否かを確認するという試みを行っている。それによれば、第1因子は、伝統的な社会組織の崩壊に関連して生ずる態度と制度の変動の過程を表わすものと解釈できる。ここで著者は、Sinelsner の "Mechanisms of Change and Adjustment to Change" における見解を利用する。すなわち、社会変動は社会構造の分化と統合のメカニズムによって起るものと考えられる。第1因子で高く負荷される五つの変数(基本的社会組織の形態、伝統的農業部門の規模、土着の中流階級の重要性、社会的移動の程

度、二重構造の程度)は社会的分化の過程を表わす変数と考えられる。その他第1因子に含まれる4変数、マスコミュニケーション・メディア、識字率、言語の等質性、国民統合の意識等の増大は、分化した社会的単位をつなぎ合わせる傾向をもつ近代的機構の進化の一部とみなされる。ものの見方の近代化の程度(社会変数)は、都市化および産業化に伴う文化的態度の基本的変化を要約するものと考えられる。第1因子の、経済発展の水準は社会構造の専門化と統合の程度と密接に関連しているという finding は、すでにおなじみの事柄である(Moore の指摘 "Industrialization and Social Change")。伝統的社会組織の衰退、移動の増大および中流階級の擡頭に反映される経済的役割の合理化や専門化は、経済成長に都合のよい制度的枠組をつくるために不可欠の要素である。同時に、マスコミュニケーションや教育の進歩、ものの見方の近代化は専門化した社会的単位の統合を促進し、かつ経済発展に必要な技術革新や組織の革新を受け入れる能力を増大するという点で寄与する。したがって、一般に第1因子は、経済発展と社会の行動、価値、制度の合理化の程度との間の強い相互作用を表わすものである。

第2因子で高い負荷をもつ変数(政治的対立の自由と言論の自由の程度、民主的制度の強さ、政党システムの基盤等)はすべて政治体制の各国間変動を示すものである。第2因子の増加は、中央集権的な独裁主義から西欧型の議会政治体制に近づく変化を示すものと解釈できる。社会・経済変動および政治変動の過程にとって基本的なものは、社会の個々の成員の習慣、信念および感情に影響を及ぼす基本的な態度の変化である。経済成長にとって重要な、技術進歩や企業心やイニシアティブを受け入れる能力を生み出す傾向をもつばかりでなく、土着の伝統的な規範の崩壊を受け入れる能力を生み出す傾向をもつのが、この個人のものの見方の変化という要素である。土着の伝統的な規範を崩してもそれが容易に受け入れられるようになれば、それは、比較的容易に新しい政治体制を生み出す基盤となり、反面に絶えず社会的政治的变化を起こすもとともなる。したがって、一段と折衷的な一般均衡論的視点をとった方がよいと著者は考えている。

第3因子に含まれる変数(指導者層の経済発展への関与の程度、伝統的エリートの力、行政能力の程度)の共通性は、リーダーシップという特性である。第3因子の負荷量の記号によれば、産業化を志向する有能な指導者をもつ国、および伝統的エリートの権力が弱体化している国は、1人当たり GNP がより高いという傾向がある。

第4因子は、1人当たり GNP と社会的、政治的安定と

の間の関係が無視しうる程度であることを示している。両者の関係が弱いのは経済変数と安定を示す変数に反映される期間が異なること、および成長と安定に関して二つの相反する力が働いていることにもよる。一方では、都市化や産業化に伴う伝統的な社会的政治的構造の崩壊は、しばしば内部の不満や緊張を一層ひどくする傾向があり、それによって安定性と GNP の変化の間にマイナスの関係をつくり出す。他方、広範囲にわたる強い不安は経済発展を遅らせる傾向があり、安定と成長に対する長期の傾向にはプラスの関係を生み出すと解釈している。

5 Adelman-Morris の分析は、最近種々の文献で議論されている経済発展のレベルの測定および比較の問題に重要な関連をもっている。発展のレベルまたは経済的福祉の差異を表わす指標として1人当たり GNP が不適当であることはしばしば指摘されているが、Adelman-Morris は、因子分析の結果得られた各国に対する共通因子の値 factor score を利用して、社会経済発展のレベルを測定する。そしてその factor score によって 74 カ国を三つのグループに分ける。さらに各発展段階における相互作用のパターンを詳細に検討するために、各グループについてそれぞれ4種類の因子分析、すなわち経済的接近(経済変数のみを用いる)、社会・政治分析、社会・経済分析、社会・政治・経済分析を行っている。短期分析の結果は、経済発展における非経済的決定因の本質および重要性は、国の社会経済発展段階によって体系的に変化する傾向があることを示している。発展の初期の段階では、社会的な力が経済活動に最も重要な影響を及ぼし、政治変動の影響は弱い。これと対照的に、発展の進んだ段階では、経済成長にとって決定的なのは、政治的な力であって、社会的影響は体系的な効果を生まない。経済的な力はいずれの段階でも重要であるが、それが完全に意味をもつのは発展の進んだ段階においてのみである。発展の初期の段階では、伝統的な社会組織や価値のもつ抑制的性質によって経済活動が限定される傾向があるので、経済成長率の説明要因としては社会構造の近代化の程度が圧倒的に重要である。この段階では、市場部門の成長が社会変動に対する機会とインセンティブを与える。次に中期の段階では、多様な変動パターンが入り組み、因子分析の説明力も弱い。経済成長を阻止する社会的な隘路はなお存在するが初期の段階ほど重要ではなく、経済的な力の影響が大きくなる。経済的に最も重要な影響は工業化の過程を支配する政策である。政治的には政府は経済の近代化に対し効果的な役割を演

じていない。発展の進んだ段階では、社会的な隘路は破られ、指導者層の経済発展への関与の程度が経済成長を条件付ける。この段階における経済成長の重大な決定因は、経済諸制度（財政制度や税制等）の有効性である。

最後に、分析結果に基づき、後進国援助計画に対して広範囲にわたるインプリケーションを要約している。援助計画は、発展の初期段階の国に対しては社会的な隘路を崩壊するための技術援助に力点を置き、中期段階に対しては工業化のための資本計画や財政制度改善のための援助を含むべきであるとしている。さらに発展の進んだ段階では、経済制度の確立、近代技術の導入、開発計画を伴う援助等が強調されるべきことが指摘されている。

6 本書の研究の特徴を浮彫りにするために Simon Kuznets の『近代経済成長の分析』を引合いに出してみよう。筆者には、Adelman-Morris の基本的な考え方と Kuznets のそれとの間に大差があるとは思えない。たとえば、Kuznets が先進国の場合についてしばしば強調する考え方、すなわち経済成長過程での消費構造のダイナミックな変化は価格による需給調整機能を媒介にしているが、消費者の選好と生産者の供給条件との交互作用によって形成されていくと考える、したがって事後的にきまっている消費実績値の時間的トレンドをそのまま消費者選好の直接的表現とはみなさないという考え方。これは、Adelman-Morris が、経済的、社会的、政治的要因が相互に作用し合う体系的パターンが人々の生活様式の a unified complex of change を生み出すとみる考え方と同じである。また、経済的諸要因と社会的、政治的諸要因の相互関係を出来る限り見落すまいという基本的態度にも、両者の間には大差があるとは思われない。ただ Kuznets は独自の綿密な統計的吟味の方法によって「各国それ自身の特異性をこえた一般的な傾向」を模索しながら fact-finding するのに対して、実はほぼ内容的にはそれほど変わらないことを Adelman-Morris は因子分析の手法を用いて行ったのである。そして Kuznets も Adelman-Morris も、主たる要因の fact-finding にとどまっている。Kuznets は慎重の上にも慎重で、乱暴な一般化を決して試みようとはしないし、かなり明確な変数間の関係が見出されても、手輕にそれを理論化しようとはしない。Adelman-Morris の分析もその限りでは同様であり、因子分析の性質上、主要な因子の判別と相対的重要性の評価を与え、それが従来個々の社会学者の提供してきた所説と一応の対応関係がつけられるということを示すにとどまる（そしてこのいわば社会学者の所

説との identification は決して厳密な対応関係をつけ得るものではなく、かなりの主観性、恣意性をもった対応づけにすぎない。かつまた理論的にはこれは因子分析を越える解釈の問題であって、因子分析の責任の及ぶことではない）。Adelman-Morris が何故に因子分析を用いたかをここで再確認しておこう。それは、後進諸国の経済成長を促進する諸変数はいろいろあげられているが、一体どれがどのようにどの程度の重要性をもって相互に関連しているかについての経験的知識が欠けているという現状の認識なのである。

因子分析は、特に interdisciplinary な領域、あるいは理論モデルが開発されていない領域において重要な役割を果たすものと考えられる。したがって、最後に問題の対象を経済成長から筆者が特に関心をもつ社会保障に移し、因子分析の手法が有効に適用できそうな、一、二の問題領域を指摘しておこう。

第1は、社会保障の国際比較分析。国によって社会保障計画の内容や給付額の重みにはかなりの差異がみられる。それらの差異を生み出しているのは、その国の経済的諸要因であり、あるいは社会的、政治的諸要因であろう。社会保障に対しある種の切実なニーズはあるが、ある要因がそれを充足することを妨げているかもしれないし、あるいはニーズが誤って評価されて、不必要にある計画にウェイトがつけられているかもしれない。これらの問題に関しても、やはり Kuznets や Adelman-Morris の発想は重要と考えられる。すなわち、一国の経験を統計的にあつづけても特異性と一般性、因子分析の言葉でいえば固有性と共通性の判別は困難である。したがって、できる限り包括的な情報を集めて情報処理をして、種々の変数がどのような因子に識別でき、それらのウェイトはどうなるかを判別しておく必要があると思われる。

第2は、医療の需給を規定する要因の分析あるいは医療費の地域差に関する分析。医療の需給を規定する要因は、経済的、社会的、政治的、制度的に多岐にわたるが、厳密にはこれらの相互関係を的確に把握しない限り医療サービスに対して需要が供給を喚起するのかもしれないかまたはその逆であるのかは、そして恐らく両者の関係が共存するのであろうが、明確なことはいえないと思われる。したがって因子分析はこの領域にも適用されうと考えている。

ちなみに、最近の *Journal of Conflict Resolution* 誌 (Vol. XI, No. 4) において R. J. Rummel は因子分析に関し長文の解説論文を載せ、その最後に社会科学に適用された諸例に関する Bibliography をつけている。

(都村敦子 社会保障研究所員)

社会保障統計

この「社会保障統計」欄をよむ上に：

1. 社会保障の概念規定については、まだ十分な結論がなされていない。従来の「社会保障」の概念にとらわれることなく、もう少し広く、「社会開発」的視点から資料を収集し、主な計数を定期的に紹介することになっている。
2. 毎会計年度ごとに刊行される 1～4 号の 4 冊によって一つの体系的概観をはかることにしている。1 号 人口、労働等の社会保障をめぐる基礎的事項、2 号 医療、公衆衛生および人口動態、3 号 社会保障費および社会保険、4 号 社会福祉、公的扶助および社会保障関連制度の順に基本的な諸統計を配置する予定にしている。なお、以上のほかに、その号かぎりの特殊表をも付加する建前をとっている。
3. 本欄の構成は主要資料の図示、国際比較および国内資料の収録の 3 区分を原則としている。可能な限り最新の数字に入れ替えることとしているが、更新すべき数字の入手がまだ不可能であるものについては、従来採用の数字をそのまま再録することがある。
4. 本号では住居、教育について国際比較を行い、国内資料は生活保護、身体障害者福祉、児童福祉等の社会福祉および住居の状況に関する諸資料を掲載している。
5. 各統計表中に使用している記号は、つぎのような場合に用いてある。

計数のない場合	—
計数不明の場合	...
統計項目のあり得ない場合	・
数値が微小(0.05未満)の場合	0.0
使用した計数の年次等が異なる場合	*

(曾原利満, 大本圭野)

目次

図 1 1人当り GNP (名目) と 1人当り住宅投資額 (名目).....	94
国際比較	
表 1 各国の住居水準.....	95
表 2 各国の教員・生徒数.....	97

国内資料

生活保護

表 3 生活保護法による保護状況の年次推移.....	100
表 4 生活保護法による扶助人員・保護の種類、都道府県—指定都市別.....	101
表 5 生活保護法による保護開始世帯の開始理由別世帯数分布.....	102
表 6 生活保護法による保護廃止世帯の廃止理由別世帯数分布.....	102
表 7 生活保護法による扶助費支出額・保護の種類、年度別.....	102
表 8 生活保護法による保護費、都道府県—指定都市別.....	103

社会福祉

表 9 身体障害者福祉の概況.....	104
表 10 身体障害者手帳交付台帳登載数.....	104
表 11 身体障害者の補装具給付状況.....	105
表 12 児童福祉の概況.....	105
表 13 児童福祉施設措置費等、施設種別.....	106
表 14 児童福祉施設数の年次推移.....	106
表 15 児童福祉施設在所者数の年次推移.....	106
表 16 児童扶養手当受給世帯数.....	107
表 17 福祉事務所における精神薄弱者相談取扱件数.....	107
表 18 精神薄弱者更生相談所における相談取扱件数.....	107
表 19 老人福祉法による措置の状況.....	108
表 20 母子福祉資金の貸付状況、貸付金の種類別.....	108
表 21 婦人相談所、婦人相談員の受付件数の年次推移.....	109
表 22 婦人相談所、婦人相談員の処理件数の年次推移.....	109
表 23 社会福祉施設数・施設の種別、設置主体別.....	110
表 24 社会福祉施設の定員・在所(籍)者数、施設の種別・設置主体の公—私立別.....	111

住居

表 25 住宅所有関係別にみた世帯数、1世帯当り人員、1人当り畳数の推移.....	113
表 26 利用関係別にみた着工新設住宅数の推移.....	113

国 際 比 較

Vol. 4, No. 1 目 次

図 1 各国の従属人口指数と老年化指数……………	81
人 口	
表 1 各国の総人口および男女別人口……………	82
表 2 各国の年齢階級別人口構成割合……………	83
経済活動人口	
表 3 各国の職業別経済活動人口……………	84
表 4 各国の産業別経済活動人口……………	86
表 5 各国の従業上の地位別経済活動人口……………	88
労働時間・賃金	
表 6 各国における主要産業の週当り 労働時間と稼得賃金……………	89

Vol. 4, No. 2 目 次

図 1 各国の病床数……………	92
図 2 各国の下水道普及率……………	92
表 1 各国の人口動態指数……………	93
表 2 主な年齢における各国の平均余命……………	94
表 3 各国の1人1日当り栄養摂取量の推移……………	95
表 4 各国の1人当り食糧純供給高……………	96
表 5 各国の病院, 病床数……………	97

Vol. 4, No. 3 目 次

図 1 各国の社会保障給付の制度別構成割合……………	81
表 1 各国の産業別国内総生産(1965年)……………	82
表 2 各国の個人消費支出(1965年)……………	84
表 3 各国の国家財政……………	85
表 4 国民所得に占める社会保障費の割合……………	86
表 5 社会保障費収入の財源別割合(1963年)……………	87
表 6 社会保障費の主要項目構成比(1963年)……………	88

国 内 資 料

Vol. 4, No. 1 目 次

図 2 わが国の従属人口指数と老年化指数……………	81
人 口・世帯	
表 7 年齢3区分別人口の推移……………	90
表 8 世帯数の推移……………	90
表 9 世帯業態別世帯数(百分率)および 平均世帯人員・平均有業人員……………	91
表 10 世帯業別にみた世帯構造(百分率)……………	91
表 11 世帯業態別にみた被保護世帯, 母子世帯,	

高齢者世帯, 身体障害者のいる世帯数… 92

労 働

表 12 労働力人口の推移……………	92
表 13 産業別雇用指数の推移……………	93
表 14 産業別常用労働者賃金指数……………	93
表 15 産業別常用労働者の1人平均月間出勤日数 および実労働時間数の推移……………	94
表 16 職業紹介状況(新卒を除く)……………	94
表 17 産業別労働災害率の推移……………	95

事業所数

表 18 産業大分類, 従業者規模別事業所数 および従業者数……………	95
--	----

国民所得

表 19 国民所得の分配……………	96
-------------------	----

消費水準

表 20 消費水準……………	97
----------------	----

Vol. 4, No. 2 目 次

表 6 人口動態指標の推移……………	98
表 7 栄養摂取量の推移……………	98
表 8 業態別・支出階層別にみた栄養摂取量……………	99
表 9 国民総医療費の推移……………	100
表 10 傷病世帯と傷病人員(全国推計)・ り患状況の推移……………	101
表 11 病院・診療所の1日取扱い患者数 (全国推計)・指数の年次推移……………	101
表 12 全国推計患者数, 施設の種類・ 受療の種類別……………	101
表 13 全国推計患者数, 傷病大分類別……………	102
表 14 医療関係者数の推移……………	102
表 15 医師・歯科医師・薬剤師数, 都道府県別……………	103
表 16 医療施設数, 病床数の推移……………	104
表 17 病床数, 施設の種類・病床の種類・ 都道府県別……………	105
表 18 保健所職員定数・現員および充足率……………	106
表 19 保健所のおもな活動……………	106
表 20 型別保健所数・1保健所当り人口・面積, 都道府県別……………	107
表 21 現在給水人口と普及率……………	108

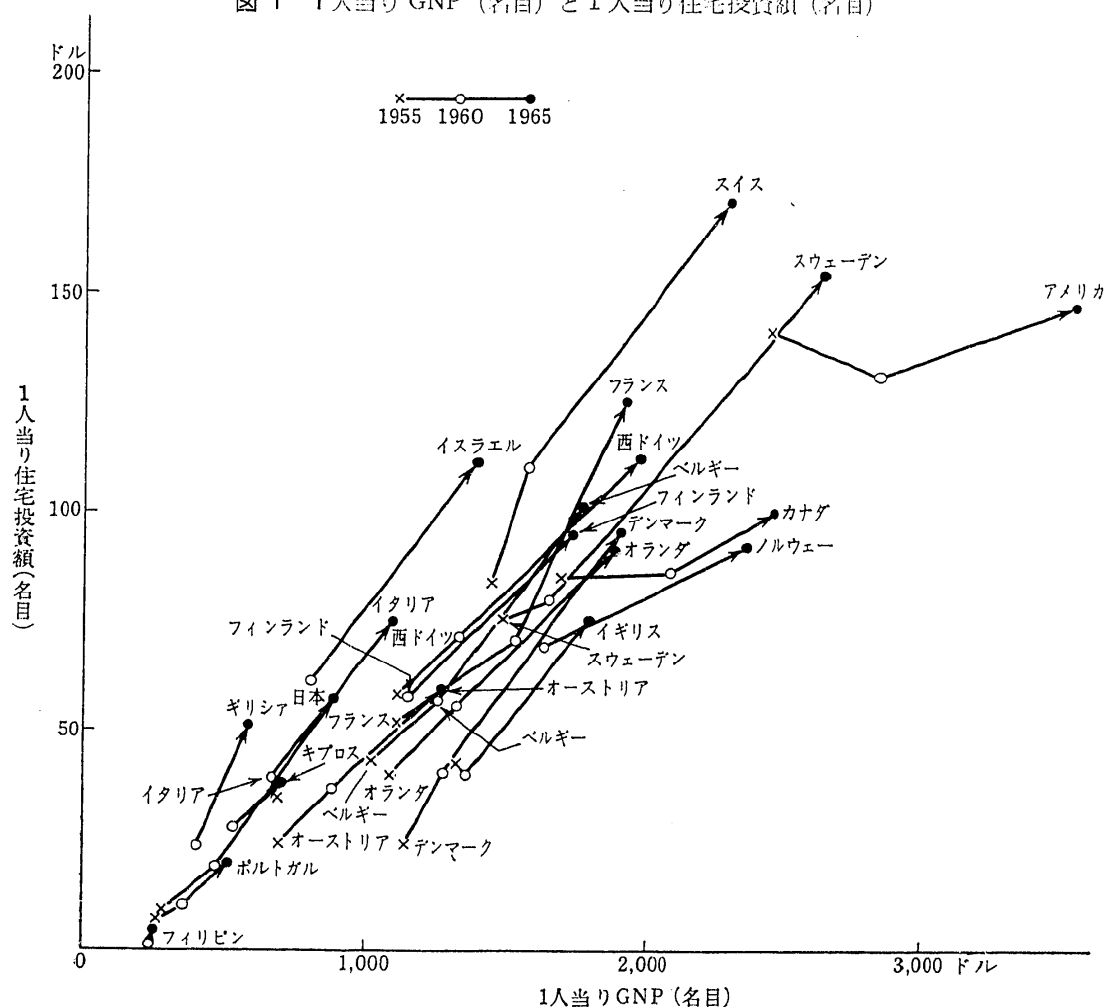
Vol. 4, No. 3 目 次

表 7 国の予算における社会保障関係費……………	90
表 8 社会保障関係総費用の年次推移……………	91
表 9 社会保障関係国庫負担の年次推移……………	92
表 10 振替所得の推移……………	93

表 11	失業保険の推移	93
表 12	労働者災害補償保険の推移	94
表 13	政府管掌健康保険の推移	95
表 14	組合管掌健康保険の推移	96
表 15	日雇労働者健康保険の推移	97
表 16	国民健康保険の推移	97
表 17	主要制度別にみた医療保険給付の診療 費諸率(昭和31年度)	98

表 18	主要制度別にみた医療保険給付の診療 費諸率(昭和41年度)	99
表 19	船員保険の推移	100
表 20	厚生年金の推移	101
表 21	国民年金の推移	102
表 22	財政投融资資金計画(使途別分類)	103
表 23	厚生年金保険還元融資・国民年金特別 融資資金枠の推移	104

図 1 1人当り GNP (名目) と 1人当り住宅投資額 (名目)



国際比較

表 1-1 各国の住居水準

	年次	1世帯当り 平均人員		1戸当り平 均室数		1室当り平 均人員数		住戸規模					
		全 国	都 市	全 国	都 市	全 国	都 市	全 国			都 市		
								1~2	3~4	5室 以上	1~2	3~4	5室 以上
ヨーロッパ州													
スウェーデン	1965	2.7人	2.7人	3.6室	3.5室	0.8人	0.8人	22.2%	53.8%	24.0%	25.1%	52.8%	22.1%
ノルウェー	1960	3.1	2.6	4.2	3.6	0.8	0.8	13.0	49.2	37.7	20.2	58.9	20.9
フィンランド	1960	3.3	2.9	2.7	2.6	1.3	1.2	48.7	41.8	9.5	53.0	38.3	8.7
デンマーク	1960	3.0	2.7	4.4	4.0	0.7	0.7	4.9	55.8	39.3	6.6	61.6	31.8
オーストリア	1961	3.0	2.6	3.5	3.2	0.9	...	26.3	53.9	19.8	30.0	55.0	15.0
イギリス	1961	3.0	3.0	4.8	4.7	0.7	0.7	4.1	37.2	58.7	4.6	37.6	57.9
西ドイツ	1960	2.9	2.6	4.1	...	0.9	...	10.0	60.5	29.4	...	...	...
フランス	1962	3.1	3.0	3.1	3.0	1.0	1.0	37.2	46.9	15.9	40.0	46.8	13.3
スイス	1960	3.3	3.0	4.8	...	0.7	...	6.7	44.5	48.8	...	...	...
ベルギー	1961	3.0	...	4.6	...	0.8	...	10.4	38.0	51.6	...	...	...
ルクセンブルグ	1960	3.3	3.1	5.1	4.1	0.6	0.8	5.8	36.0	58.7	14.1	49.2	36.6
オランダ	1956	3.7	...	5.1	5.1	0.8	0.8	5.4	28.3	66.3	2.7	34.0	63.3
イタリア	1961	3.6	...	3.3	...	1.1	...	33.4	48.4	18.2	...	...	...
スペイン	1950	3.7	...	4.0	...	1.1	...	20.7	42.3	37.0	18.5	38.8	42.7
ポルトガル	1960	3.9	4.0	3.6	4.0	1.1	1.0	30.3	47.7	22.0	23.8	46.2	30.0
ギリシャ	1961	3.8	3.6	2.6	2.7	1.5	1.4	52.7	38.5	8.8	52.1	38.0	9.8
ブルガリア	1965	3.3	3.0	3.2	2.4	1.2	1.4	29.8	55.6	14.6	35.9	53.0	11.2
ユーゴスラビア	1961	4.0	3.3	2.8	2.6	1.6	1.7	46.9	44.6	8.6	49.7	45.5	4.8
ポーランド	1960	3.4	3.1	2.5	2.5	1.7	1.5	58.1	37.7	4.2	54.2	41.6	4.3
チェコスロバキア	1961	3.1	...	2.7	...	1.3	...	44.3	50.5	5.2	...	...	...
北アメリカ州													
カナダ	1961	3.9	3.7	5.3	5.2	0.7	0.7	4.6	28.5	66.9	4.3	30.6	65.1
アメリカ合衆国	1960	3.3	3.2	4.9	4.8	0.7	0.6	6.4	32.4	61.2	7.2	33.3	59.5
メキシコ	1960	5.5	5.3	1.9	2.2	2.9	2.6	80.1	13.9	6.0	70.8	19.8	9.5
南アメリカ州													
ベネズエラ	1961	5.3	...	3.3	...	1.6	...	37.3	39.0	23.7	...	...	...
コロンビア	1951	5.8	...	3.4	4.6	1.9	...	39.5	38.6	21.9	21.4	33.9	44.7
ペルー	1961	5.0	5.0	2.4	2.7	2.2	1.9	64.3	25.5	10.2	57.1	28.1	14.9
ブラジル	1960	5.1	4.8	4.1	...	1.3	...	12.5	44.1	43.4	...	...	...
アルゼンチン	1960	3.7	3.5	3.1	3.2	1.4	1.3	39.6	43.9	16.4	36.5	46.3	17.2
アジア州													
日本	1963	4.2	4.0	3.8	3.6	1.2	1.2	29.0	40.0	30.9	33.8	39.6	26.5
朝鮮	1960	5.6	5.4	2.2	1.9	2.5	2.8	68.7	28.4	2.5	77.9	19.3	2.2
中国(台湾)	1966	5.8	...	3.2	...	1.9	...	...	...	...	...	...	...
フィリピン	1960	5.8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
インドネシア	1960	4.4	4.9	1.5	1.7	...	...	88.5	10.2	1.3	81.9	15.3	2.8
マレーシア	1960	5.9	...	2.9	...	3.0	...	...	...	...	...	...	...
インド	1960	5.2	5.2	2.0	1.9	2.6	2.6	76.5	17.4	6.1	78.4	15.8	5.8
パキスタン	1960	5.4	5.6	1.7	1.8	3.1	3.1	...	...	...	...	...	...
イラン	1966	5.0	5.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
イスラエル	1963	3.8	3.9	2.1	...	1.8	...	70.3	29.4	0.4	...	...	...
ヨルダン	1961	5.3	5.5	2.3	...	...	...	69.2	19.9	10.9	...	...	...
大洋州													
ニュージーランド	1961	3.6	3.6	4.9	...	0.7	...	4.3	30.0	65.7	...	...	...
オーストラリア	1961	3.5	3.5	5.1	5.1	0.7	0.7	4.6	23.1	72.3	4.5	23.3	72.3

資料 U.N., Statistical Yearbook, 1967.

表 1-2 各国の住居水準

(単位 %)

	年次	設 備 普 及 状 況									
		全 国					都 市				
		水 (屋 内)	道 ガ ス	電 気	浴 室	水 洗	水 (屋 内)	道 ガ ス	電 気	浴 室	水 洗
ヨーロッパ州											
スウェーデン	1965	94.3	...	...	72.9	85.3	98.1	...	...	80.5	93.7
ノルウェー	1960	92.8	...	...	45.2	57.9	98.8	...	...	61.0	85.7
フィンランド	1960	47.1	...	88.6	15.7	35.4	62.7	...	98.4	24.4	52.2
デンマーク	1960	92.9	78.6	99.0	48.4	83.2	99.4	82.8	...	56.1	95.9
オーストリア	1961	63.6	35.2	98.3	29.6	...	69.3	60.4	99.4	...	...
イギリス	1961	98.7	...	...	78.1	93.4	99.5	...	...	79.1	95.8
西ドイツ	1960	96.7	48.5	99.4	51.9	75.3	99.2	75.8	99.7	61.8	93.9
フランス	1962	78.5	87.4	97.6	28.7	37.4	89.8	90.3	98.0	37.3	49.5
スイス	1960	96.1	...	...	68.7	...	97.2	64.8	100.0	81.8	...
ベルギー	1961	...	46.2	99.6	24.3	47.6	...	...	...	...	...
ルクセンブルグ	1960	...	51.8	99.9	45.7	81.6	...	76.0	99.9	51.2	91.5
オランダ	1956	...	70.5	98.1	26.8	67.5	...	92.2	99.2	31.8	82.9
イタリア	1961	62.3	22.9	95.9	28.9	...	...	...	...	...	...
スペイン	1960	65.3	...	92.7	23.4	...	...	...	...	...	...
ポルトガル	1960	28.9	...	40.5	18.6	41.8	82.1	...	88.5	53.1	84.6
ギリシャ	1961	28.7	...	53.2	10.5	14.6	46.5	...	81.5	17.6	24.3
ユーゴスラビア	1961	...	...	54.5	...	...	42.4	...	92.7	22.5	34.5
ポーランド	1960	38.7	17.3	80.1	13.9	18.9	67.5	43.1	97.8	35.1	35.6
チェコスロバキア	1961	49.1	19.7	97.3	33.3	39.5	69.5	38.2	98.5	49.4	...
北アメリカ州											
カナダ	1961	...	18.8	...	80.3	85.2	...	23.8	...	93.2	97.4
アメリカ合衆国	1960	92.9	51.5	...	88.1	89.7	98.9	65.7	...	96.3	98.1
メキシコ	1960	23.5	...	28.6	20.9	...	23.5	...	28.6	20.9	54.3
南アメリカ州											
ベネズエラ	1961	...	55.5	78.4	52.9	49.5	...	...	...	...	...
コロンビア	1951	25.7	...	25.5	16.2	21.0	62.3	...	63.5	46.6	...
ペルー	1961	24.1	1.1	30.1	33.8	29.2	45.9	2.0	52.9	47.8	52.1
ブラジル	1960	...	18.3	38.7	...	...	...	35.7	71.5	...	...
アルゼンチン	1960	...	5.8	77.6	...	69.3	...	...	86.6	...	76.6
アジア州											
日本	1963	...	70.1	...	59.1	9.2	...	76.6	...	52.1	12.8
朝鮮	1960	12.1	...	28.4	1.8	0.2	18.6	...	67.3	3.6	0.5
中国(台湾)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
フィリピン	1960	...	1.1	16.5	...	7.6	...	...	...	...	...
インドネシア	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
マレーシア	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
パキスタン	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
イスラエル	1966	...	...	25.5	...	...	...	...	68.8	...	...
イスラエル	1963	83.3	84.5	89.8	87.5	80.9	93.1	88.0	94.1	91.4	87.1
ヨルダン	1961	21.3	...	17.0	8.7	9.7	48.6	...	39.2	18.0	22.6
大洋州											
ニュージーランド	1961	87.7	18.1	99.5	97.1	88.4	98.3	26.8	...	98.5	95.8
オーストラリア	1961	...	44.0	96.0	84.0	51.5	...	52.2	99.2	89.2	69.8

資料 U.N., Statistical Yearbook, 1967.

表 2 各国の教員、生徒数

(単位 人)

国 名	年 次	教育の種類	教 員 数	在籍生徒数	1 教 師 当 徒 数	人 口 1 万 人 当 り 生 徒 数
スウェーデン	1965	就学前教育	2,482	72,445	29.2	93.7
	"	第1段階	30,000	636,884	21.2	823.5
	"	第2 "	...	609,426	...	788.0
	"	第3 "	...	71,413	...	92.3
	"	特殊教育	4,563	38,745	8.5	50.1
ノルウェー	1964	就学前教育	421	8,253	19.6	572.3
	"	第1段階	19,177	412,157	21.5	1,107.1
	"	第2 "	24,776	262,847	10.6	706.0
	"	第3 "	1,976	19,528	9.9	52.5
	"	特殊教育	589	2,727	4.3	7.3
イギリス (イングランド・ウェールズ)	1965	就学前教育	1,416	34,384	24.3	6.3
	"	第1段階	381,052	4,620,262	12.1	846.3
	"	第2 "	...	4,668,016	...	855.0
	"	第3 "	28,232	231,641	8.2	42.4
	"	特殊教育	7,397	76,466	10.3	14.0
西ドイツ	1965	就学前教育	...	962,560	...	169.3
	"	第1段階	167,001	5,562,061	33.3	978.6
	"	第2 "	...	3,621,248	...	637.1
	"	{ 一般教育	65,953	1,532,459	23.2	269.6
	"	{ 職業教育	77,709	2,088,789	26.9	367.5
	"	第3段階	...	372,929	...	65.6
	"	特殊教育	9,771	201,418	20.6	35.4
	1965	就学前教育	}	1,778,404	}	363.5
	"	第1段階		5,523,827		1,129.2
	"	第2 "	191,481	3,259,276	17.0	666.3
	"	{ 一般教育	}	2,455,209	}	501.9
	"	{ 職業教育		772,160		157.8
	"	{ 教員養成	2,033	31,907	15.7	6.5
	"	第3段階	...	509,764	...	104.2
	"	特殊教育	...	125,817	...	25.7
イタリア	1965	就学前教育	39,820	1,335,020	33.5	258.8
	"	第1段階	202,803	4,480,270	22.1	868.7
	"	第2段階	246,983	3,058,049	12.4	592.9
	"	{ 一般教育	171,091	2,082,878	12.2	403.8
	"	{ 職業教育	61,217	764,540	12.5	148.2
	"	{ 教員養成	14,675	210,631	14.4	40.8
	"	第3段階	26,053	300,940	11.6	58.3
	1964	特殊教育	4,847	39,241	8.1	7.6
	1965	就学前教育	}	584,380	}	184.9
	"	第1段階		3,357,813		1,062.5
スペイン	"	第2 "	...	1,156,766	...	366.0
	"	{ 一般教育	...	800,380	...	254.3
	"	{ 職業教育	13,941	292,071	21.0	92.4
	"	{ 教員養成	1,022	64,316	64.9	20.4
	"	第3段階	6,096	120,325	19.7	38.1
	"	特殊教育	641	10,066	15.7	3.2
	1965	就学前教育	23,467	330,084	14.1	233.1
	"	第1段階	95,950	2,221,160	23.1	1,568.7
	"	第2段階	26,439	409,781	15.5	289.4
	"	{ 一般教育	7,393	112,153	15.2	79.2
チェコスロバキア	"	{ 職業教育	18,485	287,325	15.5	202.9

国名	年次	教育の種類	教員数	在籍生徒数	1教師当 り生徒数	人口1万人 当り生徒数
カナダ	1965	教員養成	561	10,303	18.4	7.9
	"	第3段階	18,576	141,687	7.6	100.1
	"	特殊教育	4,246	52,039	12.3	36.8
	1965	就学前教育	5,331	226,979	42.6	115.8
	"	第1段階	134,136	3,566,019	19.1	1,819.0
	"	第2 "	76,189	1,332,415	17.5	679.7
アメリカ合衆国	"	第3 "	29,324	323,625	11.0	165.1
	"	特殊教育	597	3,656	6.1	1.9
	1965	第1段階	1,134,000	31,916,500	28.1	1,640.2
	"	第2 "	830,000	17,127,500	20.6	880.2
	"	第3 "	429,000	5,526,325	12.9	284.0
	"	特殊教育	...	1,666,190	...	85.6
アルゼンチン	1965	就学前教育	7,510	146,574	19.5	65.6
	"	第1段階	153,685	3,124,870	20.3	1,398.0
	"	第2 "	111,128	795,477	7.2	355.9
	"	{ 一般教育	29,287	184,955	6.3	82.7
	"	{ 職業教育	59,775	425,588	7.1	190.4
	"	{ 教員養成	22,066	184,934	8.4	82.7
ブラジル	"	第3段階	15,361	243,303	15.8	108.9
	"	特殊教育	2,513	15,223	6.1	6.8
	1965	第1段階	351,466	9,923,183	28.2	1,206.9
	"	第2 "	...	2,154,430	...	262.0
	"	{ 一般教育	...	1,553,699	...	188.7
	"	{ 職業教育	...	380,459	...	46.3
日本	"	{ 教育養成	...	220,272	...	26.8
	"	第3段階	...	155,781	...	18.9
	1965	就学前教育	50,339	1,137,733	22.6	11.6
	"	第1段階	347,362	9,775,532	28.1	99.8
	"	第2 "	473,026	11,024,512	23.3	112.5
	"	第3 "	106,412	1,116,432	10.5	11.4
インドネシア	"	特殊教育	8,994	44,540	5.0	0.5
	1964	就学前教育	5,473	162,998	29.8	15.6
	"	第1段階	281,894	11,482,647	40.7	1,098.8
	"	第2 "	72,235	1,469,140	20.3	140.6
	"	{ 一般教育	44,731	1,011,786	22.6	96.8
	"	{ 職業教育	20,648	381,483	18.5	36.5
イラク	"	{ 教員養成	6,856	75,871	11.1	7.3
	1961	第3段階	3,940	65,635	16.7	6.3
	"	特殊教育	115	1,774	15.4	0.2
	1965	就学前教育	479	15,307	32.0	18.7
	"	第1段階	42,878	964,327	22.5	1,178.9
	"	第2 "	7,992	254,451	31.8	311.1
アラブ連合	"	{ 一般教育	6,935	241,065	34.8	294.7
	"	{ 職業教育	729	7,626	10.5	9.3
	"	{ 教員養成	328	5,760	17.6	7.0
	"	第3段階	1,002	28,410	28.4	34.7
	1965	就学前教育	355	13,560	38.2	4.6
	"	第1段階	87,390	3,450,338	39.5	1,165.7
	"	第2 "	49,325	996,555	20.2	336.7
	"	{ 一般教育	34,819	819,373	23.5	276.8
	"	{ 職業教育	9,975	127,734	12.8	43.2
	"	{ 教員養成	4,531	49,448	10.9	16.7

国 名	年 次	教育の種類	教 員 数	在 籍 生 徒 数	1 教 師 当 り 生 徒 数	人 口 1 万 人 当 り 生 徒 数
オーストラリア	1965	第3段階	...	...	...	...
	"	特殊教育	731	9,216	12.6	3.1
	1965	第1段階	35,197	772,153	21.9	679.7
	"	第2 "	20,544	315,319	15.3	277.6
	"	{ 一般教育	6,298	95,334	15.1	83.9
ニュージーランド	"	{ 職業教育	12,974	213,791	16.5	188.2
	"	第3段階	4,775	49,382	10.3	43.5
	"	特殊教育	1,948	22,234	11.4	19.6
	1965	就学前教育	478	24,790	51.9	93.9
	"	第1段階	15,472	461,851	29.9	1,749.4
ソ 連	"	第2 "	7,471	153,641	20.6	582.0
	"	第3 "	2,366	47,425	20.0	179.6
	"	特殊教育	390	6,826	17.5	25.9
	1965	就学前教育	453,300	6,207,000	13.7	269.2
	"	第1段階	1,449,000	28,343,000	26.5	1,662.7
	"	第2 "	385,000	8,459,300	22.0	366.8
	"	{ 一般教育	251,000	4,800,000	19.1	208.2
	"	{ 職業教育	134,000	3,659,000	27.3	158.7
	"	{ 教員養成				
	"	第3段階	201,000	3,860,500	19.2	167.4
	"	特殊教育	31,000	300,000	9.7	13.0

注 就学前教育：第1段階教育に就学するには十分な年齢に達していない児童に対して与えられる第1段階教育に先立つ教育（例、保育園、幼稚園および幼児学校）。

第1段階：学習の用具としての基礎的な知識を与えることを主たる機能とする教育（例、小学校）。その期間は各国の教育制度によって異っており、4～9年制と変化している。

第2段階：第1段階の最小限4年間の基礎知識教育に基くもので、一般知識および特殊知識のいずれか、あるいは両方を与えるもの（例、中学校、高等学校、職業学校および教員養成学校）。

a) 一般教育は、特定の仕事あるいは職業に関して、直接生徒に学習させることを目的とするものではない。

b) 職業教育は、教職以外の特定の仕事あるいは職業に関して、直接生徒に学習させることを目的とすることである。

c) 教員養成は、教職員について直接生徒に学習させることを目的とすることもある。

第3段階：入学の最小条件として、第2段階の教育の完了あるいは同等の水準の知識を要求する（例、大学、学芸大学、高等専門学校）。

特殊教育：身体障害児、精神障害児、反社会性を有する児童その他特殊な性格を有する児童に対して一般教育あるいは職業教育を与えるもの。

資料 U. N., *Statistical Yearbook*, 1967.

国内資料
生活保護

表 3 生活保護法による保護状況の年次推移 (昭和 28~42 年)

	被保護世帯数	被保護実人員		保護の種類別扶助人員							
		実数	保護率 (人口千対)	総数 (延人員)	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
昭和28年	680,289	1,922,060	22.1	3,580,669	1,698,065	934,580	585,772	355,558	808	3,099	2,787
29	658,321	1,881,687	20.4	3,482,107	1,650,468	887,457	572,974	359,980	866	7,520	2,842
30	661,035	1,929,408	21.6	3,533,002	1,704,421	845,175	584,765	386,053	842	9,104	2,642
31	618,301	1,775,970	19.7	3,236,857	1,560,944	748,338	543,464	371,852	633	9,184	2,442
32	576,708	1,623,744	17.8	2,917,071	1,430,795	614,195	495,955	364,912	483	8,336	2,395
33	591,907	1,627,571	17.7	2,966,552	1,438,357	628,717	500,341	388,518	515	7,722	2,382
34	613,532	1,669,180	18.0	3,087,091	1,469,847	664,308	510,309	432,655	503	6,951	2,518
35	611,456	1,627,508	17.4	3,047,132	1,425,353	656,009	496,152	460,243	478	6,296	2,601
36	612,666	1,643,445	17.4	3,146,738	1,471,280	676,876	512,500	476,631	453	6,393	2,615
37	624,012	1,674,024	17.6	3,245,840	1,524,152	702,138	521,371	488,245	468	7,427	2,529
38	649,073	1,744,639	18.2	3,430,383	1,599,905	751,821	524,805	542,525	499	8,360	2,418
39	641,869	1,674,661	17.2	3,353,584	1,524,387	744,593	483,380	590,132	474	8,217	2,401
40	643,905	1,598,821	16.3	3,227,679	1,437,614	727,748	433,249	615,286	428	7,949	2,327
41	657,193	1,570,054	15.9	3,199,727	1,401,915	730,460	398,960	658,138	433	7,399	2,422
42	661,647	1,520,733	15.2	3,118,902	1,346,178	719,951	360,290	682,982	430	6,719	2,352
昭和 35 年を 100 とした指数											
昭和28年	111.2	118.1	127.0	117.5	119.1	142.5	118.1	77.3	169.0	49.2	107.2
29	107.6	115.6	117.2	114.3	115.8	135.3	115.5	78.2	181.2	119.4	109.3
30	108.1	118.5	124.1	115.9	119.9	128.8	117.9	83.9	176.2	144.6	101.6
31	101.1	109.1	113.2	106.2	109.5	114.1	109.5	80.8	132.4	145.9	93.9
32	94.3	99.8	102.3	95.7	100.4	93.6	100.0	79.3	101.0	132.4	92.1
33	96.8	100.0	101.7	97.4	100.9	95.8	100.8	84.4	107.7	122.6	91.6
34	100.3	102.6	103.4	101.3	103.1	101.3	102.9	94.0	105.2	110.4	96.8
35	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
36	100.2	101.0	100.0	103.3	103.2	108.2	103.3	103.6	94.8	101.5	100.5
37	102.1	102.9	101.1	106.5	106.9	107.0	105.1	106.1	97.9	118.0	97.2
38	106.2	107.2	104.6	112.6	112.2	114.6	105.8	117.9	104.4	132.8	93.0
39	104.1	102.9	98.9	116.0	107.0	113.5	97.4	128.2	99.2	130.5	92.3
40	105.3	98.2	93.1	105.9	100.9	110.9	87.3	133.7	89.5	126.3	89.5
41	107.5	96.5	91.4	105.0	98.4	111.3	80.4	143.0	90.6	117.5	93.1
42	108.2	93.4	87.4	102.4	94.4	109.7	72.6	148.4	90.0	106.7	90.4

注 昭和 28~33 年は年平均, 昭和 34~42 年は年度平均。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 4 生活保護法による扶助人員・保護の種類、都道府県—指定都市別

(昭和42年1ヵ月平均)

	総 数	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
全 国	3,118,902	1,346,178	719,951	360,290	682,982	430	6,719	2,352
北海道	233,941	96,026	63,162	27,682	46,633	27	304	107
青森県	80,187	36,270	14,763	11,459	17,527	11	112	45
岩手県	56,688	28,479	8,396	9,141	10,550	6	82	33
宮城県	51,318	22,096	11,554	6,916	10,432	4	281	36
秋田県	42,900	19,987	5,991	6,344	10,383	3	162	30
山形県	33,098	15,025	5,991	4,361	7,604	5	85	28
福島県	68,564	29,412	14,259	9,469	15,257	7	124	36
茨城県	45,104	20,978	9,049	6,156	8,836	6	56	24
群馬県	30,103	14,040	5,368	4,190	6,424	4	52	25
栃木県	29,215	13,142	5,394	3,753	6,863	3	35	26
埼玉県	33,481	15,448	7,855	4,066	6,040	7	39	26
千葉県	36,730	17,627	6,549	4,453	8,021	4	37	39
東京都	294,935	114,446	92,484	25,549	61,934	27	255	240
神奈川県	50,971	20,908	15,466	5,386	9,113	11	45	42
	52,890	24,623	8,813	6,960	12,339	9	95	51
富山県	10,419	4,895	1,650	1,159	2,687	1	17	10
石川県	15,421	7,352	2,592	1,664	3,769	1	23	20
福井県	11,561	5,359	2,273	1,269	2,628	1	24	7
山梨県	14,708	6,996	2,462	2,098	3,077	1	70	5
長野県	35,408	15,893	6,351	4,083	7,853	3	1,193	33
岐阜県	18,956	8,794	3,508	2,340	4,279	2	20	14
静岡県	34,420	15,860	7,702	4,802	5,962	5	66	23
愛知県	35,113	15,622	7,843	4,136	7,374	3	102	32
三重県	45,721	21,586	8,219	5,137	10,642	6	87	45
滋賀県	11,999	5,609	2,016	1,350	2,958	2	51	13
京都府	18,476	7,860	3,972	1,947	4,640	2	43	12
大阪府	59,564	24,911	17,047	5,676	11,832	11	40	48
兵庫県	55,057	23,954	12,659	5,722	12,634	8	40	40
奈良県	21,304	9,385	4,424	2,178	5,260	3	37	18
和歌山県	28,825	12,902	5,580	2,770	7,510	6	30	27
鳥取県	22,448	10,279	4,430	2,586	5,103	2	35	13
島根県	25,091	12,214	3,530	3,041	6,201	3	82	21
岡山県	40,200	18,613	6,077	3,993	11,416	2	57	41
広島県	50,563	21,404	12,226	4,754	12,095	6	48	31
山口県	50,971	22,551	12,086	5,701	10,520	6	59	49
徳島県	29,182	14,278	3,612	3,614	7,583	3	59	34
香川県	24,654	11,203	4,697	2,427	6,089	3	211	24
愛媛県	54,931	23,852	11,501	5,703	13,586	5	230	54
高知県	66,709	29,103	9,056	5,912	22,465	12	90	71
福岡県	358,727	149,026	91,868	41,762	75,151	83	603	234
佐賀県	43,485	18,955	9,800	5,764	8,702	7	226	32
長崎県	119,487	50,829	29,368	16,012	22,956	13	247	62
熊本県	99,864	44,280	20,862	12,755	21,623	12	267	65
大分県	54,571	23,497	11,463	6,716	6,716	5	172	45
宮崎県	54,048	24,876	10,607	7,647	7,647	5	144	44
鹿児島県	98,470	50,189	14,914	15,894	15,894	13	169	80
(別掲)	24,012	9,800	6,863	2,370	2,370	3	15	29
横濱市	26,721	10,780	7,221	2,601	2,601	4	48	19
名古屋市	36,632	13,866	9,282	2,868	2,868	4	35	24
京都市	77,837	29,273	21,197	6,190	6,190	7	37	117
神戸市	34,621	14,204	9,906	3,011	3,011	7	34	45
北九州市	168,602	67,621	45,997	16,749	16,749	41	245	84

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 5 生活保護法による保護開始世帯の開始理由別世帯数分布

(単位 %)

	昭和35年 度平均	36	37	38	39	40	41	42
総世帯主の傷病数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世帯主の傷病	35.2	34.7	34.6	35.6	41.3	50.5	53.6	56.2
世帯主の収入減少(傷病を除く)	20.2	17.4	16.3	15.7	15.6	16.7	15.4	14.7
世帯主の収入減少・喪失	12.3	13.6	14.7	14.0	8.9	10.2	9.6	8.5
世帯主の収入減少・喪失	2.3	2.8	3.2	3.2	3.3	2.7	2.8	2.7
世帯主の収入減少・喪失	4.7	5.1	5.1	5.1	5.3	5.0	5.3	5.0
世帯主の収入減少・喪失	22.4	23.4	23.4	23.9	22.8	12.8	10.6	10.3
世帯主の収入減少・喪失	2.9	3.0	2.7	2.5	2.9	2.2	2.7	2.6
世帯主の収入減少・喪失	57.9	54.8	53.6	51.0	48.1	46.6	44.0	41.4
世帯主の収入減少・喪失	35.9	34.8	34.3	31.7	28.6	30.9	28.7	26.7
世帯主の収入減少・喪失	22.0	20.0	19.3	19.3	19.6	15.7	15.3	14.7
世帯主の収入減少・喪失	39.2	42.4	43.7	46.5	49.0	51.2	53.3	56.0

注 再掲の労働力類型は保護開始決定前または1ヵ月間の状況による。

資料 厚生省『生活保護動態調査』。

表 6 生活保護法による保護廃止世帯の廃止理由別世帯数分布

(単位 %)

	昭和35年 度平均	36	37	38	39	40	41	42
総世帯主の傷病の治癒	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
世帯主の傷病の治癒	17.7	15.0	15.7	16.0	17.9	16.9	18.1	18.1
世帯主の収入増(傷病を除く)	12.1	9.1	9.4	8.3	8.0	7.6	7.2	6.2
世帯主の収入増	12.4	13.5	13.1	10.5	11.8	11.1	12.1	12.3
世帯主の収入増	22.3	21.6	24.8	23.8	25.2	28.7	25.4	27.4
世帯主の収入増	1.9	1.7	2.2	2.4	2.8	3.5	3.2	3.8
世帯主の収入増	26.5	32.6	28.0	32.3	27.2	26.0	28.0	25.6
世帯主の収入増	7.1	6.5	6.8	6.6	7.1	6.2	6.0	6.6
世帯主の収入増	62.5	58.9	58.3	55.0	57.2	55.4	53.7	51.0
世帯主の収入増	45.0	42.6	43.4	40.7	41.2	41.5	39.3	37.5
世帯主の収入増	17.5	16.3	14.9	14.3	16.0	13.9	14.4	13.5
世帯主の収入増	30.4	34.6	34.9	38.4	35.7	38.4	40.3	42.4

注 再掲の労働力類型は保護受給中の最終のまたは1ヵ月間の状況による。

資料 厚生省『生活保護動態調査』。

表 7 生活保護法による扶助費支出額・保護の種類、年度別

(単位 1,000円)

	総額	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
年 度 計								
昭和 33 年度	47,680,990	17,194,986	1,089,890	1,891,184	27,340,628	13,440	64,078	86,785
34	54,242,441	18,429,309	1,233,760	2,067,213	32,337,959	14,253	66,967	92,981
35	59,550,936	19,531,737	1,309,454	2,131,134	36,352,920	19,366	83,335	122,990
36	72,651,231	27,010,434	2,285,035	2,670,072	40,318,145	18,681	220,580	128,285
37	82,325,117	33,092,902	3,085,080	3,176,791	41,557,963	22,570	444,145	145,665
38	98,338,119	42,018,592	4,103,729	3,536,800	47,975,964	24,038	537,305	141,691
39	114,472,472	46,960,722	4,818,082	3,527,907	58,407,490	26,856	563,117	168,299
40	134,982,941	50,552,567	5,602,332	4,040,494	73,973,836	25,331	622,954	165,426
41	156,085,743	58,089,841	6,677,010	4,206,011	86,196,242	37,634	642,430	236,576
42	178,266,649	65,921,472	7,615,941	4,271,128	99,567,489	46,117	606,827	237,675
1 ヲ月 平 均								
昭和 33 年度	3,973,416	1,432,916	90,824	157,599	2,278,386	1,120	5,340	7,232
34	4,520,203	1,535,776	102,813	172,268	2,694,830	1,188	5,581	7,748
35	4,962,578	1,627,645	109,121	177,595	3,029,410	1,614	6,945	10,249
36	6,054,269	2,250,870	190,420	222,506	3,359,845	1,557	18,382	10,690
37	6,860,426	2,824,409	257,090	264,733	3,463,164	1,881	37,012	12,139
38	8,194,843	3,501,549	341,977	294,733	3,997,997	2,003	44,775	11,808
39	9,539,373	3,913,394	401,507	293,992	4,867,291	2,238	46,926	14,025
40	11,248,578	4,212,714	466,861	336,708	6,164,486	2,111	51,913	13,786
41	13,007,145	4,840,820	556,418	350,501	7,183,020	3,136	53,536	19,715
42	14,855,554	5,493,456	634,662	355,927	8,297,291	3,843	50,569	19,806

注 1,000 円未満を四捨五入したので個々の数字の合計は必ずしも総額に一致しない。

資料 厚生省生活保護費経理状況調べ。

表 8 生活保護法による保護費，都道府県—指定都市別(昭和42年度)

(単位 1,000 円)

	保 護 費 総 額	支 出 額								施設事務 費および 委託事務 費
		総 額	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助	
全 国	179,632,400	178,266,649	65,921,472	7,615,941	4,271,128	99,567,489	46,117	606,827	237,675	1,365,752
北海道	15,048,134	14,979,840	5,714,356	705,977	311,119	8,186,098	2,572	46,809	12,910	68,294
青森県	4,839,237	4,809,512	1,629,344	141,927	114,574	2,899,452	1,164	17,814	5,237	29,724
岩手県	3,106,556	3,098,534	1,058,848	65,809	99,872	1,857,554	573	12,813	3,065	8,022
宮城県	1,561,275	2,594,593	846,929	82,138	84,781	1,565,302	441	11,770	3,232	27,338
秋田県	2,485,954	2,466,809	803,169	47,230	69,451	1,531,785	328	12,219	2,627	19,145
山形県	1,574,854	1,550,396	605,017	42,898	58,475	832,735	422	8,192	2,657	24,458
福島県	3,421,200	3,394,631	1,142,479	85,028	112,303	2,036,908	824	13,757	3,332	26,569
栃木県	2,327,477	2,299,699	900,965	55,961	74,837	1,256,263	854	8,658	2,430	27,778
群馬県	1,561,275	1,553,069	538,979	35,706	52,884	917,909	349	5,086	2,156	8,206
埼玉県	1,784,425	1,769,833	521,701	38,087	47,529	1,154,749	471	5,005	2,290	14,593
千葉県	1,907,981	1,896,714	721,322	79,940	50,882	1,036,742	794	4,607	2,428	11,267
東京都	2,211,926	2,181,913	800,888	65,847	54,785	1,249,735	553	6,265	3,840	30,014
神奈川県	18,491,333	18,345,362	7,206,753	1,610,239	335,470	9,120,524	2,156	41,375	28,845	145,971
新潟県	2,846,083	2,830,391	1,195,238	244,179	63,877	1,315,323	1,519	6,053	4,202	15,692
富山県	3,107,524	3,092,366	984,375	88,717	87,242	1,914,583	734	11,979	4,736	15,157
石川県	810,747	799,243	213,672	12,965	16,301	553,274	117	1,926	989	11,504
福井県	1,139,168	1,109,188	336,103	25,955	21,941	721,085	106	1,902	2,097	29,979
山梨県	677,317	661,146	244,829	14,731	16,707	382,224	126	1,707	823	16,171
長野県	1,004,684	990,593	288,050	18,432	26,085	654,857	105	2,429	636	14,042
岐阜県	2,303,778	2,181,027	670,324	46,706	64,292	1,386,526	238	9,509	3,432	122,751
静岡県	1,996,995	1,189,033	362,320	26,083	32,134	763,679	288	3,351	1,179	7,962
愛知県	1,755,986	1,708,970	702,331	66,357	63,228	867,483	525	6,643	2,403	47,017
三重県	1,894,545	1,875,772	708,367	65,146	52,354	1,040,548	483	5,786	3,088	18,773
滋賀県	2,994,834	2,979,518	964,322	66,271	59,235	1,876,640	825	8,014	4,211	15,315
京都府	695,531	681,298	221,117	10,309	16,622	429,896	237	1,897	1,219	14,233
大阪府	1,080,693	1,075,613	315,793	24,832	21,682	707,080	239	4,654	1,333	5,080
兵庫県	3,775,255	3,748,570	1,462,953	177,068	60,807	2,034,826	1,447	6,247	5,221	26,685
奈良県	2,910,440	2,896,301	1,194,895	137,594	64,730	1,488,914	899	5,825	3,445	14,138
和歌山県	1,261,516	1,245,563	455,203	29,842	26,607	728,838	368	2,608	2,097	15,953
鳥取県	1,838,434	1,817,896	581,660	43,214	26,498	1,160,823	542	2,645	2,513	20,538
島根県	1,297,539	1,283,949	441,445	37,791	36,717	761,761	300	4,579	1,356	13,590
岡山県	1,592,082	1,585,306	454,847	26,382	38,676	1,057,692	246	5,588	1,876	6,776
広島県	3,267,206	3,236,350	834,199	59,001	51,755	2,280,138	167	6,871	4,210	30,856
山口県	3,233,200	3,213,242	1,074,308	112,634	56,923	1,956,124	898	8,834	3,519	19,958
徳島県	2,862,066	2,834,902	1,020,504	104,511	75,386	1,618,438	685	10,890	4,487	27,165
香川県	1,850,978	1,839,616	569,509	26,652	42,779	1,190,071	341	7,282	2,982	11,362
愛媛県	1,389,520	1,366,427	478,365	32,247	34,557	813,474	345	5,187	2,252	23,093
高松市	3,442,200	3,393,839	1,133,442	99,873	72,307	2,071,605	467	11,311	4,834	48,361
高松市	4,746,466	4,731,262	1,444,547	105,008	53,652	3,100,541	1,113	19,608	6,793	15,205
高松市	17,562,930	17,555,711	7,806,700	787,951	503,036	8,330,550	8,481	96,078	22,914	7,219
佐賀県	2,211,022	2,185,326	787,361	64,931	73,645	1,243,540	696	12,133	3,020	25,697
長崎県	5,870,260	5,857,095	2,437,303	227,504	160,350	2,999,241	1,383	25,028	6,286	13,165
熊本県	5,503,636	5,481,859	1,698,707	135,074	146,585	3,473,322	914	21,135	6,122	21,778
大分県	2,867,492	2,848,526	975,313	102,887	76,752	1,677,051	749	11,646	4,128	18,966
宮崎県	2,837,489	2,818,550	949,346	69,708	90,767	1,691,741	439	12,640	3,909	18,939
鹿児島県	4,174,146	4,161,120	1,660,790	119,771	209,798	2,143,377	1,322	18,802	7,260	13,026
(別掲)										
横濱市	1,496,997	1,462,805	585,438	115,325	24,220	732,056	323	2,088	3,355	34,192
名古屋市	1,991,348	1,964,304	631,204	86,436	29,454	1,211,942	458	2,509	2,031	27,314
京都市	2,560,171	2,546,330	804,564	105,465	29,950	1,598,003	525	5,354	2,468	13,841
神戸市	5,970,691	5,882,449	1,868,550	284,072	68,110	3,642,516	1,008	6,364	11,829	88,241
大阪市	2,285,535	2,258,712	898,982	166,335	39,469	1,144,732	593	4,613	3,989	26,823
北九州市	7,943,662	7,935,846	3,973,742	591,197	168,938	3,157,218	4,636	30,741	9,374	7,816

注 1,000 円未満を四捨五入したので個々の数字の合計は必ずしも総額に一致しない。

資料 厚生省『生活保護費精算調査』。

社会福祉

表 9 身体障害者福祉の概況

	身体障害者手帳 新規交付数	更生援護 取扱実人員	相談指導および 措置件数	補装具の交付 修理決定件数	更生医療給付 決定件数	施設人 ¹⁾ 員
昭和30年度	77,444	408,189	176,235	28,108	1,320	1,536
31	70,280	573,105	188,762	29,136	1,130	2,810
32	68,969	642,322	206,027	31,352	1,298	2,628
33	85,057	709,927	227,413	31,989	1,368	2,941
34	121,610	828,976	326,847	32,789	1,161	3,280
35	88,508	888,194	326,847	35,643	1,259	3,422
36	80,779	983,494	411,260	39,286	1,299	4,235
37	74,687	1,026,271	453,655	42,487	1,504	4,515
38	85,765	1,111,638	558,476	49,724	1,561	4,082
39	81,270	1,244,830	772,217	51,806	1,642	4,520
40	77,780	1,333,933	1,069,460	54,499	2,157	4,823
41	86,160	1,461,874	1,390,431	62,939	2,232	5,450
42	90,598	1,516,437	1,785,925	70,053	2,408	6,866

注 1) 年末現在。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 10 身体障害者手帳交付台帳登載数 (年度末現在)

	昭和36年度	37	38	39	40	41	42
総数	969,396	1,025,358	1,109,829	1,156,686	1,214,683	1,289,502	1,363,015
18歳未満	102,686	105,400	112,362	113,734	110,337	114,702	111,148
18歳以上	866,710	919,958	997,467	1,042,952	1,104,346	1,174,800	1,251,867
視覚障害	200,971	213,446	231,942	240,820	252,736	263,289	277,546
18歳未満	9,582	9,651	10,746	11,652	10,814	11,289	10,603
18歳以上	191,389	203,795	221,196	229,168	241,922	252,000	266,943
聴覚・平衡機能障害	139,050	150,316	167,983	178,280	191,915	205,331	220,078
18歳未満	19,561	20,206	21,318	21,285	21,127	21,989	21,817
18歳以上	119,489	130,110	146,664	156,995	170,788	183,342	198,261
音声・言語機能障害	20,027	20,407	20,940	21,543	20,469	21,893	22,279
18歳未満	4,114	4,280	4,324	4,464	4,020	4,555	4,201
18歳以上	15,913	16,127	16,616	17,079	16,449	17,338	18,078
し体不自由	609,348	641,189	688,965	716,043	749,563	798,989	842,129
18歳未満	69,429	71,263	75,974	76,333	74,376	76,869	74,489
18歳以上	539,919	569,926	612,991	639,710	675,187	722,120	767,640
内部障害	・	・	・	・	・	・	983
18歳未満	・	・	・	・	・	・	38
18歳以上	・	・	・	・	・	・	945

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 11 身体障害者の補装具給付状況

	交 付					修 理				
	申請件数	決 定				申請件数	決 定			
		件 数	金 額	1件当り 平均金額	公費負担分		件 数	金 額	1件当り 平均金額	公費負担分
昭和 35 年度	31,698	25,440	千円 189,453	千円 7.4	% 89.9	11,630	10,203	千円 25,704	千円 2.5	% 88.3
36	35,791	28,889	234,855	8.1	90.6	11,400	10,397	29,352	2.8	90.1
37	37,790	31,773	259,415	8.2	96.9	11,058	10,714	31,114	2.9	94.5
38	44,301	38,021	324,030	8.5	96.8	11,839	11,703	35,239	3.0	94.7
39	46,525	40,667	370,984	9.1	96.9	11,340	11,139	40,245	3.6	94.8
40	49,219	42,264	433,702	10.3	97.0	12,702	12,235	49,952	3.9	94.7
41	55,099	48,725	504,557	11.2	97.0	14,443	14,214	58,457	4.1	95.1
42	59,370	52,874	584,330	11.1	97.2	17,685	17,179	70,161	4.1	95.4
42 年度内訳										
盲人安全杖	8,964	8,181	5,769	0.7	...	16	7	5	0.7	...
点字器	1,466	1,346	1,891	1.4	...	16	13	2	0.2	...
眼鏡	1,306	1,073	2,804	2.6	...	94	76	79	1.0	...
補聴器	19,102	16,796	160,528	9.6	...	4,825	4,380	5,537	1.3	...
義手	3,901	3,543	49,934	14.1	...	1,350	1,173	5,355	4.6	...
義足	10,186	8,971	208,092	23.2	...	9,369	9,469	52,679	5.6	...
装具	5,157	4,727	61,166	12.9	...	928	874	2,746	3.1	...
車いす	2,835	2,380	84,941	35.7	...	763	737	3,663	5.0	...
松葉杖	3,746	3,464	5,808	1.7	...	296	421	71	0.2	...
その他	2,707	2,393	3,397	1.4	...	28	29	24	0.8	...

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 12 児童福祉の概況

	児童相談所にお ける受付件数	福祉事務所にお ける措置件数	補装具の交付 修理決定件数	施設在籍人員 ¹⁾	身体障害児童の 育成医療件数
昭和 30 年度	160,736	272,554	1,809	741,773	3,088
31	174,675	316,140	5,006	741,050	6,246
32	198,301	317,100	5,326	747,997	7,668
33	206,465	298,167	5,450	740,500	8,783
34	213,864	322,544	5,483	761,879	8,426
35	222,723	338,765	5,954	784,507	10,557
36	235,297	391,986	5,625	823,797	13,677
37	245,377	397,824	6,426	836,536	14,978
38	259,468	382,318	6,420	862,417	16,148
39	276,070	427,575	7,706	893,645	16,360
40	271,746	474,609	8,350	923,726	15,696
41	265,243	538,351	9,267	963,876	13,176
42	258,823	610,229	9,617	1,025,527	13,499

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 13 児童福祉施設措置費等（施設種別）

（単位 1,000 円）

区 分	昭和37年度	38	39	40	41
総 数	27,898,037	34,569,919	42,245,404	51,711,730	62,623,538
助産施設	58,354	73,905	107,488	152,140	164,966
乳児院	875,619	1,083,939	988,850	1,159,409	1,256,278
母子寮	993,132	1,231,749	1,100,633	1,259,086	1,294,347
保育所	17,540,013	21,731,575	28,698,153	35,616,408	44,121,994
養護施設	4,261,361	5,282,444	5,485,969	6,258,709	7,017,389
精神薄弱児施設	1,442,435	1,787,796	2,201,267	2,869,668	3,844,971
盲児施設	123,162	151,329	202,069	272,802	348,966
ろうあ児施設	221,285	274,504	309,553	356,741	421,414
虚ろ児施設	332,720	411,756	485,826	561,343	609,104
身体障害児施設	269,756	334,332	305,254	361,987	450,483
情緒障害児短期治療施設	1,022,767	1,266,942	1,380,091	1,762,721	1,973,245
教護院	12,995	17,596	42,993	47,216	50,759
児童館	744,438	922,052	937,258	1,033,500	1,078,622
重症心身障害児施設					
里親保護受託者（別掲）	501,440	622,913	748,087	750,206	824,829

注 1 都道府県および市町村が支弁した額（措置権を有しない市町村がその設置する施設の人件費等について支弁したもので国の示す単価を越える額は含まない）であって、本人等からの費用徴収額は控除されていない。

2 国立の児童福祉施設の児童については、措置費でなく、国立施設の費用でまかなわれる。

資料 総理府『社会保障統計年報』

表 14 児童福祉施設数の年次推移（各年末現在）

	総 数	助産施設	乳児院	母子寮	保育所	養護施設	精神薄弱児施設	精神薄弱児施設	盲児施設	ろうあ児施設	虚ろ児施設	身体不自由児施設	教護院	情緒障害児短期治療施設	児童館	重症心身障害児施設
昭和 31 年	10,558	271	130	640	8,749	527	85	・	29	34	21	19	53	・	...	・
32	11,141	280	130	642	9,138	544	91	7	31	40	23	26	53	・	136	・
33	11,395	284	130	649	9,355	541	105	12	31	40	24	32	55	・	137	・
34	11,673	282	130	652	9,568	555	111	21	32	41	27	40	56	・	158	・
35	11,916	288	131	650	9,782	551	131	28	32	41	29	45	57	・	151	・
36	12,184	301	128	643	10,018	547	149	37	32	41	30	49	58	・	151	・
37	12,461	321	129	645	10,247	550	167	43	32	40	31	52	58	3	143	・
38	12,826	344	130	636	10,524	551	182	50	33	39	31	54	57	4	191	・
39	13,360	400	127	629	10,822	553	195	53	33	38	32	60	58	4	356	・
40	14,017	479	127	621	11,199	546	219	56	32	38	32	62	58	4	544	3
41	14,712	536	125	612	11,619	538	241	64	32	37	32	68	58	4	746	7
42	15,520	619	124	597	12,158	534	267	70	32	37	33	69	58	5	907	10

資料 厚生省『社会福祉施設調査報告』

表 15 児童福祉施設在所者数の年次推移（各年末現末）

	総 数	乳児院	母子寮	保育所	養護施設	精神薄弱児施設	精神薄弱児施設	盲児施設	ろうあ児施設	虚ろ児施設	身体不自由児施設	教護院	情緒障害児短期治療施設	児童館	重症心身障害児施設
昭和 31 年	740,245	2,800	35,951	653,333	31,992	4,906	・	1,559	2,553	1,001	1,254	4,896	・	・	・
32	746,897	2,294	35,916	657,010	33,933	5,396	155	1,506	2,775	1,209	1,689	5,014	・	・	・
33	740,500	3,001	35,837	647,599	34,682	6,058	373	1,552	2,870	1,314	2,153	5,061	・	・	・
34	761,879	3,148	35,321	666,388	35,434	6,860	620	1,589	2,893	1,422	3,018	5,186	・	・	・
35	784,507	3,123	33,628	689,242	35,212	7,872	926	1,597	2,878	1,547	3,285	5,197	・	・	・
36	807,916	2,980	32,305	712,145	34,890	9,057	1,223	1,540	2,811	1,508	3,994	5,463	・	・	・
37	836,536	3,129	31,047	739,886	34,902	10,281	1,482	1,535	2,737	1,531	4,446	5,536	24	・	・
38	862,417	3,221	28,983	766,438	34,407	11,421	1,777	1,573	2,740	1,557	4,938	5,282	84	・	・
39	893,645	3,063	26,431	799,438	33,292	12,577	1,995	1,601	2,663	1,574	5,875	5,042	94	・	・
40	923,726	3,188	25,299	829,740	32,346	14,133	2,111	1,582	2,616	1,673	6,232	4,698	108	295	・
41	963,876	3,177	23,144	869,931	32,304	15,653	2,334	1,557	2,494	1,690	6,910	4,559	123	537	・
42	1,025,527	3,172	21,715	930,754	31,606	17,412	2,509	1,493	2,386	1,692	7,297	4,521	145	825	・

資料 厚生省『社会福祉施設調査報告』

表 16 児童扶養手当受給世帯数 (年度末現在)

区 分	総 数	生 別 母 子 世 帯		死 別 母子世帯	未 婚 の 母子世帯	廃 疾 者 世 帯	遺 棄 世 帯	その他の 世 帯
		離婚世帯	そ の 他					
昭 和 37 年 度	154,287	63,667	26,444	11,421	23,713	14,960	—	14,182
38	168,603	67,224	7,021	16,543	24,067	16,103	25,327	12,318
39	171,704	66,496	6,181	21,547	23,206	16,549	26,101	11,624
40	170,346	64,733	5,857	25,382	21,609	16,443	25,979	10,343
41	168,923	63,222	5,910	28,099	20,510	16,332	25,194	9,656
42	163,689	61,137	4,762	29,176	19,073	15,526	24,967	9,048

注 1 生別母子世帯のその他とは、父が生死不明の児童、父が引き続き1年以上遺棄している児童、父が引き続き1年以上法令により拘禁されている児童を母が監護している世帯をいう。

2 その他の世帯とは、支給要件該当事由の異なる2人以上の児童を母が監護する世帯および支給要件に該当する児童を母以外の者が養育している世帯をいう。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 17 福祉事務所における精神薄弱者相談取扱件数

	相 談 人 員 実 人 員	相 談 件 数 総 件 数	相 談 内 容						
			施設入所	職親委託	就 職 あ っ せ ん	医療保健	経済的事項	教 育	そ の 他
昭 和 38 年 度	37,430	45,666	11,548	2,608	3,456	3,854	3,355	4,222	16,623
39	44,691	54,047	13,665	2,922	4,383	4,552	5,156	4,661	18,708
40	48,527	59,741	16,021	2,639	5,447	4,686	5,600	5,063	20,285
41	55,493	72,827	19,735	2,562	6,886	4,903	9,615	4,930	24,196
42	57,111	80,038	24,337	2,750	8,300	5,760	10,698	4,687	23,506

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 18 精神薄弱者更生相談所における相談取扱件数

	取 扱 実人員	相 談 総件数	相 談 内 容							判 定 件 数				判 定 交 付 件 数
			施 設 入 所	職 親 委 託	職 業	医 療 保 健	生 活	教 育	そ の 他	総 数	医 学 的 判 定	心 理 職 能 判 定	そ の 他 の 判 定	
昭 和 38 年 度	18,904	32,676	6,277	1,555	3,448	5,000	4,796	4,406	7,194	25,450	9,525	12,589	3,336	6,405
39	20,867	34,477	7,599	1,613	3,308	5,237	5,474	5,715	5,531	27,389	10,835	14,019	2,535	9,188
40	18,668	34,316	7,544	1,543	3,967	5,086	5,229	4,787	6,160	26,155	10,299	13,043	2,813	9,032
41	19,341	35,748	8,792	1,051	4,723	4,689	5,711	4,803	5,979	33,139	9,327	20,580	3,232	7,846
42	19,635	37,672	9,148	1,331	4,678	4,514	5,757	5,413	6,831	35,426	9,102	22,494	3,830	8,783

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 19 老人福祉法による措置の状況 (昭和 41 年度末現在)

費用徴収の階層	養護老人ホーム				特別養護老人ホーム				養護受託者			
	総数	甲地	乙地	丙地	総数	甲地	乙地	丙地	総数	甲地	乙地	丙地
総数	53,366	19,570	19,613	14,183	3,260	1,819	801	640	123	27	31	65
A および B 階層	52,368	19,283	19,189	13,896	2,886	1,583	706	597	121	26	31	64
C 階層	784	162	373	249	133	76	34	23	2	1	—	1
D 階層	214	125	51	38	241	160	61	20	—	—	—	—
400 円以下	33	23	7	3	22	15	4	3	—	—	—	—
401～800 円	18	9	6	3	15	8	5	2	—	—	—	—
801～1,400	62	25	21	16	25	16	7	2	—	—	—	—
1,401～2,000	34	22	6	6	40	25	12	3	—	—	—	—
2,001～2,700	20	14	3	3	30	17	10	3	—	—	—	—
2,701～3,500	24	16	4	4	25	20	4	1	—	—	—	—
3,501～7,700	18	12	4	2	42	31	8	3	—	—	—	—
7,701～10,000	1	1	—	—	13	6	4	3	—	—	—	—
10,001～13,000	—	—	—	—	7	5	2	—	—	—	—	—
13,001 円以上	4	3	—	1	22	17	5	—	—	—	—	—

注 A 階層とは生活保護法による被保護世帯をいう。

B 階層とは A 階層を除いた市町村民税非課税世帯をいう。

C 階層とは A および B 階層を除いた所得税非課税世帯 (市町村民税課税世帯) をいう。

D 階層とは A および B 階層を除き、所得税課税世帯をいう (これを月平均所得税額により 10 区分してある)。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』

表 20 母子福祉資金の貸付状況、貸付金の種類別 (昭和 41 年度)

貸付金の種類	貸付申請		新規貸付決定		継続貸付分		貸付	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
総数	18,126	362,890,000	16,780	332,542,000	28,976	598,826,700	471,979	824,875,200
技能習得資金	57	960,000	53	917,500	11	129,000	485	1,028,000
生活資金	29	1,035,000	24	841,500	8	252,000	351	1,215,000
修学資金 { 高校	14,282	244,298,000	13,456	230,473,500	23,422	411,521,600	381,019	568,002,100
大学	2,940	97,160,500	2,469	81,749,000	5,142	179,557,600	78,794	232,969,100
修業資金	818	19,436,500	778	18,560,500	393	7,366,500	11,330	21,661,000

貸付金の種類	貸付申請		新規貸付決定		貸付	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
総数	19,276	1,288,091,850	17,802	1,095,600,700	17,491	1,051,652,700
事業開始 { 個人	2,260	374,240,800	1,932	304,987,800	1,843	290,178,800
資金 { 団体	5	2,265,000	5	2,250,000	5	2,250,000
就職支度 { 母	186	2,775,000	183	2,740,000	159	2,380,000
資金 { 子	1,518	22,332,000	1,458	21,405,000	1,516	22,225,500
事業継続 { 個人	3,269	300,551,000	2,912	255,767,000	2,838	248,647,000
資金 { 団体	18	1,800,000	17	1,680,000	17	1,950,000
住宅資金	4,170	473,383,750	3,717	401,505,000	3,590	382,630,000
転宅資金	97	1,104,800	92	1,049,400	88	992,400
就学支度資金	7,753	109,639,500	7,486	104,216,500	7,435	100,399,000

表 21 婦人相談所、婦人相談員の受付件数の年次推移

	昭和35年	36	37	38	39	40	41	42
総 数	43,713	50,249	54,271	55,029	59,103	64,170	64,550	65,346
本 人 自 身	18,645	22,978	24,856	25,998	28,876	31,130	32,272	32,847
地 方 検 察 庁 更 生 保 護 相 談 室	7,221	8,050	5,834	4,996	4,557	4,131	3,636	3,434
婦 人 相 談 員	5,145 ¹⁾	1,476	4,224	2,707	2,017	2,492	2,591	2,402
警 察 関 係	4,638	4,190	4,163	3,816	3,931	4,299	4,191	4,254
福 祉 事 務 所	...	2,923	2,712	2,930	2,995	3,573	4,024	4,358
婦 人 補 導 院	134	422	642	973	727	868	867	715
婦 人 相 談 所	1,305	1,360	1,768	2,068	2,649	2,841	2,543	2,342
家 庭 裁 判 所	327	333	296	291	353	419	376	280
児 童 相 談 所	...	301	357	374	419	467	471	497
保護司、人権擁護委員、更生保護会	291	303	305	363	344	441	509	486
民 生 委 員	777	888	976	1,067	1,221	1,278	1,256	1,310
その他の社会福祉関係機関または施設	...	1,376	1,735	2,663	2,793	3,273	4,219	3,997
縁 故 者 知 人 等	...	2,239	2,682	3,141	3,501	4,070	4,566	5,097
そ の 他	5,230	3,410	3,721	3,642	4,720	4,888	3,029	3,327

注 1) 福祉事務所が含まれている。

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 22 婦人相談所、婦人相談員の処理件数の年次推移

	昭和35年	36	37	38	39	40	41	42
総 数	43,818	54,011	57,869	57,512	62,327	66,922	66,894	67,403
婦 人 保 護 施 設 に 収 容	2,379	2,367	2,092	2,006	1,797	2,059	1,900	1,582
福 祉 事 務 所 へ 移 送	7,763	5,490	3,306	3,399	4,560	4,803	4,406	4,251
婦 人 相 談 所 婦 人 相 談 員 へ 移 送		2,802	6,297	4,904	3,969	5,066	5,077	4,732
そ の 他 の 関 係 機 関 へ の 移 送	2,950	3,657	4,181	4,948	5,293	6,425	6,657	6,536
婦 人 更 生 資 金 の 貸 付	198	658	444	421	371	276	440	344
就 職 自 営	5,691	5,162	4,799	4,926	4,855	4,841	4,909	4,531
結 婚	616	545	533	550	558	595	652	600
家 庭 へ 送 還	5,487	4,405	3,902	3,643	3,562	3,219	3,399	3,162
助 言 指 導 の み	...	17,444	21,599	23,702	27,734	29,580	29,340	32,117
そ の 他	18,734	11,481	10,716	9,013	9,628	10,058	10,114	9,548

資料 厚生省『社会福祉行政業務報告』。

表 23 社会福祉施設数・施設の種類の設置主体別（昭和42年12月末現在）

	総数	国	都府	道	指都	定市	その他市町村	社法	会法人	福祉法人	財団・日赤	その他法人	その他
総数	18,292	11	711	378	10,281	2,971	754	865	2,321				
救護施設	463	—	38	26	214	184	1	—	—				
救護施設	119	—	20	6	34	59	—	—	—				
救護施設	26	—	1	6	9	10	—	—	—				
救護施設	82	—	1	3	—	77	1	—	—				
救護施設	161	—	6	3	125	27	—	—	—				
救護施設	75	—	10	8	46	11	—	—	—				
老人施設	936	—	65	15	569	282	5	—	—				
老人施設	750	—	37	8	494	211	—	—	—				
老人施設	62	—	8	2	8	44	—	—	—				
老人施設	44	—	11	3	5	23	2	—	—				
老人施設	80	—	9	2	62	4	3	—	—				
障害者施設	227	8	122	6	12	71	8	—	—				
障害者施設	49	1	46	1	—	1	—	—	—				
障害者施設	13	4	3	—	1	5	—	—	—				
障害者施設	3	1	2	—	—	—	—	—	—				
障害者施設	31	—	21	1	1	7	1	—	—				
障害者施設	9	2	7	—	—	—	—	—	—				
障害者施設	47	—	10	3	5	29	—	—	—				
障害者施設	5	—	1	—	—	4	—	—	—				
障害者施設	28	—	18	—	—	4	6	—	—				
障害者施設	34	—	14	1	5	13	1	—	—				
障害者施設	8	—	—	—	—	8	—	—	—				
児童施設	64	—	45	1	1	16	1	—	—				
児童施設	15,520	3	359	273	9,041	2,113	594	843	2,294				
児童施設	619	—	10	5	384	26	18	21	155				
児童施設	124	—	19	3	16	70	7	1	8				
児童施設	597	—	29	18	422	107	10	2	9				
児童施設	12,158	—	37	202	7,354	1,269	508	797	1,991				
児童施設	534	—	32	12	36	396	20	5	33				
児童施設	267	1	63	4	26	151	14	—	8				
児童施設	70	—	14	8	37	8	2	—	1				
児童施設	32	—	20	—	—	10	2	—	—				
児童施設	37	—	21	—	—	14	2	—	—				
児童施設	33	—	6	1	3	18	2	—	3				
児童施設	69	—	45	2	1	18	2	1	—				
児童施設	10	—	—	1	—	8	1	—	—				
児童施設	5	—	3	2	—	—	—	—	—				
児童施設	58	2	50	4	—	2	—	—	—				
児童施設	907	—	10	11	762	16	6	16	86				
精神施設	104	—	30	1	5	67	1	—	—				
精神施設	102	—	29	1	4	67	1	—	—				
精神施設	2	—	1	—	1	—	—	—	—				
その他施設	978	—	52	56	439	238	144	22	27				
その他施設	1	—	—	—	—	—	1	—	—				
その他施設	163	—	39	9	42	50	21	—	2				
その他施設	103	—	7	16	31	30	16	1	2				
その他施設	29	—	5	—	9	15	—	—	—				
その他施設	215	—	—	—	—	119	84	11	1				
その他施設	393	—	1	31	329	18	8	—	7				
その他施設	29	—	—	—	29	—	—	—	—				
その他施設	45	—	—	—	—	6	14	10	15				

注 施設数は活動中の施設のみである。

資料 厚生省『社会福祉施設調査』

表 24 社会福祉施設の定員・在所(籍)者数、施設の種別・設置主体の公一私立別 (昭和42年12月末現在)

施設の種類	総 数			公			私 立		
	定 員	在 所 者		定 員	在 所 者		定 員	在 所 者	
		被保護 (被措置)	その他		被保護 (被措置)	その他		被保護 (被措置)	その他
保護施設 ¹⁾	28,583	23,572	3,861	19,618	14,915	3,142	8,965	7,938	719
救護施設	9,380	9,334	89	3,946	3,713	25	5,434	5,557	64
更生施設	2,598	2,074	50	1,688	1,148	36	919	912	14
医療施設	17,550	13,369	9,523	649	464	16	16,901	3,398	9,507
授産施設	6,540	5,214	1,488	5,445	4,295	1,132	1,095	563	356
宿舎施設	10,065	6,950	2,234	8,539	5,759	1,949	1,526	906	285
老人福祉施設	63,143	62,235	2,525	39,172	38,121	1,247	23,971	24,114	1,278
養護老人ホーム	55,711	55,277	132	36,282	35,527	50	19,429	19,668	82
特別養護老人ホーム	4,592	4,576	11	1,510	1,403	6	3,082	3,173	5
軽費老人ホーム	2,840	2,382	2,382	1,380	1,191	1,191	1,460	1,191	1,191
身体障害者更生援護施設	9,112	6,866	5,760	6,275	4,404	3,564	2,837	2,462	2,196
身体不自由者更生施設	2,444	1,700	1,456	2,344	1,682	1,438	100	18	18
失明者更生施設	1,306	1,136	790	1,047	839	564	259	297	226
ろうあ者更生施設	150	89	87	150	89	87	—	—	—
内部障害者更生施設	1,910	1,153	938	1,390	721	525	520	432	413
重度身体障害者更生援護施設	660	582	493	660	582	493	—	—	—
身体障害者授産施設	2,385	1,971	1,786	634	459	425	1,715	1,512	1,361
重度身体障害者授産施設	257	235	210	50	32	32	207	203	178
婦人保護施設	2,329	1,203	1,105	1,574	725	646	755	478	459
その他の社会福祉施設 ²⁾	22,269	17,164	14,963	12,898	10,246	9,051	9,371	1,006	5,912
生活の扶助を行う施設	40	37	37	—	—	—	40	37	37
授産施設	6,839	5,069	4,405	4,132	3,203	2,812	2,707	1,866	1,593
宿舎施設	13,682	10,709	9,172	8,766	7,043	6,239	4,916	3,666	2,933
無料低額診療施設	29,861	22,032	16,950	—	—	—	29,861	22,032	16,950
有料老人ホーム	1,708	1,349	1,349	—	—	—	1,708	1,349	1,349

注 表頭の() は老人福祉施設の場合は被措置となる。

1) 保護施設には、医療保護施設を除いてある。

2) その他の社会福祉施設には、無料低額診療施設を除いてある。

施設の種類	総数				公立			私立		
	定員	在		その他	定員	在		定員	在	
		総数	被措置			総数	被措置		総数	被措置
児童福祉施設 ¹⁾	1,064,454	1,003,812	977,441	26,371	650,077	589,517	593,214	414,377	405,295	384,227
助産施設	5,339	•	•	•	2,909	•	•	2,430	•	•
乳児院	3,959	3,172	3,157	15	1,295	908	898	2,664	2,264	2,259
母子寮 ²⁾	12,136	21,715	21,280	435	9,281	15,753	15,445	2,855	5,962	5,835
保育所	980,787	930,754	904,681	26,073	616,731	570,486	565,292	364,056	360,268	339,389
養護施設	35,740	31,606	31,549	57	6,365	5,201	5,201	29,375	26,405	26,348
精神薄弱児施設	18,871	17,412	17,377	35	7,783	7,214	7,209	11,088	10,198	10,168
精神薄弱児通園施設	2,935	2,509	2,406	103	2,525	2,159	2,093	410	350	313
盲児施設	1,790	1,493	1,492	1	1,220	1,030	1,030	570	463	462
ろうあ児施設	2,917	2,386	2,384	2	1,907	1,574	1,574	1,010	812	810
虚弱児施設	1,988	1,692	1,691	1	564	447	447	1,424	1,245	1,244
し体不自由児施設	8,129	7,297	7,217	80	5,545	4,949	4,922	2,584	2,348	2,295
重症心身障害児施設	1,071	825	822	3	50	8	8	1,021	817	814
情緒障害児短期治療施設	250	145	145	—	250	145	145	—	—	—
教護院	6,017	4,521	4,520	1	5,842	4,396	4,395	175	125	125
精神薄弱者授産施設	7,061	6,773	6,614	159	2,896	2,659	2,657	4,165	4,114	3,957
精神薄弱者更生施設	6,961	6,680	6,521	159	2,796	2,566	2,564	4,165	4,114	3,957
精神薄弱者授産施設	100	93	93	—	100	93	93	—	—	—

注 1) 児童福祉施設には、助産施設と母子寮を除いてある。

2) 母子寮の定員は世帯数である。

資料 厚生省『社会福祉施設調査』

表 25 住宅所有関係別にみた世帯数, 1世帯当り人員, 1人当り畳数の推移

(単位 世帯数: 1,000)

	総 数		住 宅												非住宅				
	世帯数	1世帯 当り 員	計			持 家			借 家			給 与 住 宅				間 借			
			世帯数	1世帯 当り 員	1人 当り 畳数	世帯数	1世帯 当り 員	1人 当り 畳数	世帯数	1世帯 当り 員	1人 当り 畳数	世帯数	1世帯 当り 員	1人 当り 畳数		世帯数	1世帯 当り 員	1人 当り 畳数	
全 国																			
昭 和 25 年	16,422	5.0	16,021	5.0	3.0	16,225	5.6	4.1	3,389	4.4	2.9	1,008	4.5	3.2	1,395	2.9	2.7	...	
30	17,394	5.0	17,245	5.0	3.8	11,706	5.4	4.1	3,513	4.2	2.8	1,082	4.4	3.2	943	3.3	2.3	148	
35	19,678	4.5	19,641	4.6	4.3	12,666	5.1	4.7	4,881	3.6	3.1	1,304	4.1	3.6	791	3.1	2.5	37	
40	23,117	4.1	23,023	4.1	5.1	16,412	4.6	5.8	7,165	3.1	3.5	1,679	3.7	4.3	446	3.1	3.0	94 ¹⁾	
市 部																			
昭 和 25 年	6,793	4.5	6,588	4.5	3.4	2,996	5.1	3.7	2,210	4.4	2.9	488	4.4	3.0	891	2.8	2.7	...	
30	10,212	4.7	10,111	4.7	3.4	5,882	5.2	3.9	2,762	4.2	2.8	698	4.4	3.2	767	3.3	2.2	102	
35	12,945	4.3	12,917	4.3	4.0	7,208	4.9	4.5	4,118	3.6	3.0	933	4.1	3.6	657	3.0	2.5	28	
40	16,299	3.9	16,227	3.9	4.8	8,317	4.5	5.6	6,221	3.1	3.5	1,316	3.7	4.3	373	3.1	2.9	72 ¹⁾	
郡 部																			
昭 和 25 年	9,630	5.3	9,434	5.4	4.0	7,228	5.8	4.2	1,179	4.3	3.0	519	4.5	3.3	504	3.1	2.8	...	
30	7,182	5.3	7,134	5.3	4.1	5,824	5.6	4.3	751	4.1	3.0	383	4.5	3.2	176	3.4	2.4	177	
35	6,734	5.0	6,725	5.0	4.8	5,457	5.2	5.0	763	3.7	3.4	370	4.0	3.6	134	3.2	2.7	9	
40	6,818	4.5	6,797	4.5	4.5	5,416	4.8	5.3	944	3.3	3.5	367	3.6	4.2	72	3.2	2.9	22 ¹⁾	

注 1) 寄宿舍を含む。

資料 総理府統計局『国勢調査報告』。

表 26 利用関係別にみた着工新設住宅数の推移

(単位 住宅数 戸, 床面積 m²)

年 次	総 数		持 家		貸 家		給 与 住 宅		そ の 他	
	戸 数	1戸当り床面積	戸 数	1戸当り床面積	戸 数	1戸当り床面積	戸 数	1戸当り床面積	戸 数	1戸当り床面積
昭和27年	242,514	58.0	174,517	64.4	42,460	36.7	15,971	54.5	9,566	41.9
28	246,997	58.6	174,201	65.5	44,791	36.8	16,899	54.5	11,106	44.1
29	249,668	57.3	160,346	66.2	57,681	36.4	20,351	53.2	11,290	45.0
30	257,388	58.2	168,578	67.5	58,363	34.9	17,918	54.4	12,529	45.9
31	308,686	56.6	180,746	69.5	84,422	32.8	20,509	54.3	23,009	44.6
32	321,095	58.5	191,691	71.7	90,432	32.8	21,223	57.8	17,749	47.7
33	337,989	57.5	188,656	73.2	110,657	32.1	20,474	57.3	18,202	48.3
34	380,575	57.7	204,280	75.2	137,028	31.9	22,569	60.5	16,698	52.3
35	424,170	59.0	233,259	75.6	145,874	32.1	30,098	63.2	14,939	54.4
36	535,963	57.9	265,575	78.4	213,942	31.6	40,492	63.7	15,954	54.7
37	586,122	55.1	263,091	77.7	261,300	31.3	39,714	62.2	22,017	54.2
38	688,743	55.9	305,669	77.9	307,239	32.5	46,703	65.0	29,132	57.3
39	751,429	57.4	322,093	79.9	335,908	35.0	57,016	61.1	36,412	58.8
40	842,596	58.9	377,297	80.9	367,972	36.6	55,995	59.8	41,332	56.5
41	856,579	62.9	407,810	83.4	349,281	40.0	52,039	62.5	47,449	55.4

注 利用関係別のその他は建売, 分譲地である。床面積は住宅全部の床面積の合計で廊下, 階段, 便所等を含む。

資料 建設省『建築統計年報』。

社会 保 障 研 究 所 日 誌 (1968. 10~1968. 12)

43. 10. 3 第2研究会(第5回) 報告内容「栄養水準の国際比較について」報告者国立栄養研究所調査統計部長長嶺晋吉

43. 10. 14 ISSA 文献委員会(第15回)

43. 10. 15 第2研究会(第6回) 報告内容「掛川調査について」報告者専門委員中鉢正美, 研究第1部長小沼正

同 第5研究会(第6回) 報告内容「W. Haber, W. Cohen(ed.), Social Security (6)」報告者研究員平石長久

43. 10. 17 第4研究会(第6回) 報告内容「経済成長・社会変数・政治変数の相互関係の因子分析」報告者研究員都村敦子

同 第6研究会(第6回) 報告内容「医療保障における最近の問題点」報告者専門委員小山路男

同 第39回役員会「大内基金の運営, 第4回社会保障研究所基礎講座の実施, 第2回社会保障研究所シンポジウムの実施, 研究プロジェクトの策定, その他について」

43. 10. 21 第3回社会保障研究奨励賞論文審査委員会開催

43. 10. 24 第1研究会(第6回) 報告内容「社会保障推計上の問題点」報告者青山学院大学助教授石渡茂

43. 10. 24 第3研究会(第6回) 報告内容「高齢者の就労働向についての若干の考察」報告者村山牙子

43. 10. 28~31 第4回社会保障研究所基礎講座—地域開発と社会保障セミナー—開催

43. 11. 12 第5研究会(第7回) 報告内容「W. Haber, W. Cohen(ed.), Social Security (7)」報告者専門委員橋本正己

43. 11. 14 第40回役員会「研究プロジェクトの策定, 第2回社会保障研究所シンポジウムの実施, そ

の他について」

43. 11. 21 第1研究会(第7回) 報告内容「社会資本の生産分析」報告者専門委員小野旭

同 第6研究会(第7回) 報告内容「深刻化する老人問題」報告者研究第3部長三浦文夫

43. 11. 26 第2研究会(第7回) 報告内容「住宅水準について」報告者東京都立大学工学部教授谷重雄

43. 11. 28 第4研究会(第7回) 報告内容「技術進歩と経済成長」報告者研究員長谷川啓之

43. 12. 6 第6回顧問会・第41回役員会「事業実施状況, 研究プロジェクトの策定, 昭和44年度予算要求, その他について」

43. 12. 9 国連社会局次長 Mr. Kurut Janson 来訪, 所長および研究部長と懇談

43. 12. 10 第5研究会(第8回) 報告内容「W. Haber, W. Cohen(ed.), Social Security (8)」報告者専門委員橋本正己

43. 12. 17 第3研究会(第7回) 報告内容「過疎地域における問題点」報告者研究員花島政三郎

43. 12. 19 第6研究会(第8回) 報告内容「厚生白書について」報告者専門委員大熊一郎, 江見康一

43. 12. 24 第2研究会(第8回) 報告内容「家計費における家族生活周期の測定」報告者専門委員中鉢正美・報告内容「社会階層構成について」報告者中央大学教授江口英一・報告内容「低所得層測定の1方法」報告者研究第1部長小沼正

43. 12. 26 第1研究会(第8回) 報告内容「医療サービスの経済分析について——医師の需要と供給——」報告者研究員都村敦子

同 第4研究会(第8回) 報告内容「社会学的機能主義の社会変動論について」報告者研究員渡辺益男