

別 冊

季刊 社会保障研究

昭和 48 年

社会保障研究所



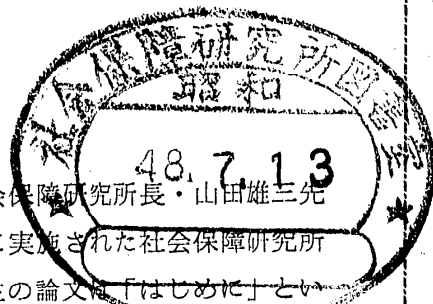
刊行のことは

本巻には2つの特集が掲載されている。その一つは、前社会保障研究所長・山田雄三先生の「社会保障政策論ノート」であり、他の一つは去る2月に実施された社会保障研究所シンポジウムの報告・コメント・討論の全文である。山田先生の論文は「はじめに」というところでおふれになっておられるように、他の雑誌に連載されたものに加筆訂正されたものを、一本にまとめて本誌に掲載させていただいたものである。この論文の掲載にあたっては先生の御同意がなかなか得られなかったのですが、編集部が強引ともいうべきお願いに曲げてお許しを得たものである。この点は深くお詫びをすると同時に心からお礼を申し上げなければならないと思う。なお本誌への再録を許していただいた『週刊社会保障』誌に対してもお礼を申し上げたい。このような強引ともいうかたちで山田先生の玉稿をいただいたのは、一つには先生が過去8年間、本研究所の所長として研究を指導され、そのなかで先生がつねに強調してやまなかった政策研究における科学的立場ということをもこの論文から汲みとっていただきたいという考えによるものであった。もちろん、この論文のなかで取り上げられている論点はこれにつきるものではなく、その一つ一つはわが国の社会保障を考えるうえで、いずれも重要なものであり、参考となるところが少なくないと確信している。

つぎに社会保障研究所シンポジウムであるが、今年の第1部は「福祉政策の基本的性格」、第2部では「福祉政策と雇用問題」というテーマで論議を行なった。この主題は御存知のとおり、最近の経済政策の転換のなかで大きな論議をよんでいるものであるが、このシンポジウムでは、「福祉政策とは何か」ということを究明すると同時に、社会保障・社会福祉との係わりを明らかにしようとするものであった。限られた時間のなかで取り上げるには、あまりにも大きな課題であったが、各先生がたのお力添えで大きな成果をあげることができたと信じている。なおこのシンポジウムの報告・コメント・討論を本誌に掲載するにあたり、報告者およびコメントの諸先生がたに御面倒をおかけしたことをお許しいただきたいと思う。なお討論の部については、速記録をもとに編集部で整理をした関係で、思わぬ誤りがあるとすれば責は編集部が負わなければならないと考えている。その点、御寛容をいただきたいと思う。

昭和48年6月

社会保障研究所



社会保険政策論ノート

山 田 雄 三

はじめに

この一文は、社会保険法規研究会の雑誌『週刊社会保障』の昭和47年8月28日号から12月11日号まで16回にわたり連載したものを、同誌の承諾を得て再録したものである。単行本としてまとめるかどうかという勧誘を二、三の方々からいただいたが、そのためには徹底的に書き改めなければならないし、また書き改めてどれだけの効果があがるかも自信が持てないので、いまは本誌の特集号を借りて一応まとめておくことにした。本文に若干の訂正を施すとともに各章末の補注を加えるにとどめたが、この合載によって多少とも同好の読者に役立つことができれば幸いである。

本文の趣旨については「おわりに」を見ていただきたいが、ここではロンドン大学のティトマス教授の一論文のなかから、次の言葉を引用しておくことにする。いわく「社会保障の研究とそれにもとづく諸原理の樹立の基本的目的は、他の人々に対して異った原理を誇示しようというのではなく、むしろもっと謙虚に、政策の担当者に対して知識的に適応できる多くの可能性の広い幅を示し、彼らをして十分に情報に裏づけられた選択を行なわさせるということである。」(リチャード・ティトマス「社会保障における公平、妥当および革新」、『ISSA レビュー』1970年第2号)。これはまさに私がここ数年間力説してきたところと軌を一にする立場であるが、はたして一般に賛成が得られるかどうか。

最後に、このたび8年間の任期を終えて社会保障研究所長の職を退くことになったが、この間の内外の温い御支援に対して、あらためて感謝の意を捧げたい。この一文も、研究所における研究会の討議の一部の反映であって、私なりに数々の思い出がこめられているのである。

(昭和48年3月末記)

I 給付の改善とは何か

1. 給付の問題とニードの問題

社会保障の制度改善を論ずる場合、必ず給付水準の改善ということが問題になるであろうが、その場合の給付とか給付水準とかいうのは何か。

ここで給付とは、金額で表示されるいわゆる「給付費」なるものを指すことにしたいのであるが、それは社会保障制度という現実の収支勘定を前提として、個人的もしくは社会的なニード（必要）に対して与えられる支出項目なのである。し

かし、給付はそのままニードに應ずるのではなく、現実の制度的制約を受けてニードの一部を充足するに過ぎない。なお、英語のベネフィットという語は、時に金額表示の給付もしくは受給を指すこともあり、時に非金額的なニードそのものを指すこともある。

私見として、ここで社会保障政策論に関して給付の問題とニードの問題との二大別を提案したい。一方で、今日ますます拡大する個人的ならびに社会的ニードを充たすように給付を充実するという問題があると同時に、他方で社会保障なる収支勘

定を前提として、そのなかで給付改善の条件を整えるという問題があるのである。二つの問題はしばしば混同されているが、分けて論じたほうがよい。われわれはニードの問題をのちに触れることにし、はじめのうちはもっぱら給付の問題を考察するが、しかし、収支とか金額表示とかいっても、何も経済的思考にとらわれるものではない。

社会保障の給付もしくは給付費については、まず次のことが注意される。

第一に、「保険給付」と「保険以外の給付」とが区別され、前者は医療、年金、失業、労災など保険方式によるもの、後者は生活保護、社会福祉、保健衛生など主として公費負担によるもの。ただし、年金のうち福祉年金のように保険方式によらず国庫負担によるものがある。

第二に「現金給付」と「実物もしくはサービス給付」とが区別され、前者は年金や生活保護などの所得保障を目指すもの、後者は医療、公衆衛生、社会福祉に見られるもの。ただし、医療には療養費払いのような現金給付の場合もある。

第三に、現物給付としての医療について、公費による医療サービスの方式をとるのと、保険方式をとるのと区別され、後者には日本の場合のように本人10割、家族5割、国民健保7割などの「給付率」なるものが適用される。また医療の現物給付といっても、一部受益者負担をとまなうことが普通である。以上のように給付にはさまざまな分類があるが、それは現実の社会保障の制度上の制約によるのである。

2. 給付水準の高低

さて給付の改善という場合、何よりもまず給付水準の高低ということが問題になる。しかし高低とはどう考えるべきか。この場合、社会保障の給付費総額の対国民所得比率を問題にすることがしばしば行なわれる。たとえば、その比率は、日本は6%前後であって、西ドイツの23%強やイギリスの14%にくらべるといかに低い。だから、これを西欧なみに引き上げるべしという給付改善の要求が出てくる。同じことを別の表現でいうと、1人当り国民所得のドル換算（当時の為替相場

で）したものは、1968年（昭和43年）において西ドイツは約1,600ドル、日本は900ドルであるが、これらの数字に前掲の比率を乗じて見ると、1人当り社会保障給付費は西ドイツ378ドル、日本54ドルとなって、いかにも日本の場合の低いことがわかる。

こういう比較をするのはよいが、これとやらんで、給付費や国民所得の伸び率を考慮することを忘れてはならない。日本ではこれまで高度成長のもとで国民所得が15%を超える伸びを示したのであるから、給付費総額がそれをはるかに上回る伸びを示さないと、対国民所得比はなかなか高まらない。昭和40年から44年にかけて、社会保障給付費の現実の伸びは年率15%ぐらいであったが、国民所得の伸びが高いため、対国民所得比はむしろ少しく低下したのである。同じ期間に西ドイツの給付費総額の伸びはおそらく年9%ぐらいであり、国民所得の伸び率がそれより低かったため、対国民所得比率は高くなったのである。したがって、問題は日本の場合に給付費の伸びをたとえば20%近くにすることが可能かどうかにある。多くの議論はたんに給付費の対国民所得比率のみにとらわれて、伸び率の実現条件を深く考えない。

さらに当然ながら、社会保障給付費の総額だけを考えるにとどまらず、部門別に降りてきて吟味を加える必要がある。この場合も、部門別給付費についての対国民所得比率を計算すると、もっと細かい事情がわかる。昭和44年において、日本の年金保険給付の対国民所得比率はわずかに0.7%に過ぎず、西ドイツなどにくらべるとはるかに低い。しかし、それは一つには年金制度の発足が遅れて受給者が少ないためであり、今後受給者は増すであろう。ただそのことのほかに年金の低水準そのものが問題になることはいうまでもない。

また、日本の医療保険給付の対国民所得比率は2.3%、保健衛生は0.3%であって、西欧諸国が二項目合計で5%から6%を占めているのとくらべてなお低いようであるが、これについては医療費の所得に対する弾性や医療費そのものの上昇などが吟味さるべきであろう。いずれにせよ給付水準の高低といっても、つきつめていくと問題は多様

化されてくる。

3. 給付の制度間格差

給付改善に関して、いま一つ問題になるのは同じ部門のなかでの制度間格差が著しいことである。たとえば、同じ年金部門の老齢年金の各制度において、受給者1人当たり年金額を比較すると、昭和45年度末現在で、国家公務員共済組合が30万円を超え、厚生年金が17万円、無拠出の老齢福祉年金がわずかに2万4千円となっている。このような著しい格差が存在するのは不都合だとはだれしも感ずるところであろうが、そうかといってすべてをご破算にしてやり直すことができるかどうか。

少なくとも多数国民を対象とする厚生年金と国民年金との二制度の間では格差縮小を目指すべきであるという要求が強い。昭和44年の改訂によって、厚生年金は20数年間拠出、標準報酬4万円弱のもとで、年金給付としては定額分、比例分、および妻の加給金を合わせて約月額2万円となり、また国民年金は25年間拠出、夫婦2人分で約月額1万6千円、それに別に比例分の加入による4千5百円が加算され、一応両年金のリンクが考えられているというのが厚生省の言い分であるが、それでよいかどうか。

さらに、両制度とも完全拠出の受給者が多数を占めるのは今後に属し、とくに国民年金の制度発足当時高齢のため加入できなかったものに対して別に無拠出の福祉年金が支給されているが、それはいかにも低額であって、そういう過渡的なものの処置をどうするかも問題になる。

医療の保険給付についても格差が問われなければならない。とくにいわゆる「給付率」として本人10割、家族5割、国民健康保険7割という格差を是正すべしという声は高い。制度間の被保険者1人当たり医療費を見ると、昭和44年の数字で、政府管掌健保3万4千円、組管掌健保2万9千円、国民健保1万5千円などとなっているが、医療給付は保険料拠出とは直接関係なく、むしろ対象者の罹病状況、健康管理の良否に左右され、したがって周知のごとく制度別に収支の赤字・黒字の差が現われてくる。

要するに格差についても、制度の分立のしかたを尋ね、どこに問題があるかを確かめることが肝要であり、しかもつきつめていくと問題はなかなか複雑になってくる。

4. 給付改善の目標と条件

社会保障の給付に関して水準の高低とか格差の開きとかの問題が複雑多様であることは以上のとおりである。給付改善の目標としては、たしかに給付水準が高ければ高いほどよく、制度間の格差がないに越したことはないといえるであろう。給付改善の目標ということをおのづかのように抽象的な形で持ち出すかぎり、それは決して間違っているとはいえない。しかしそれだけでは政策論は具体的にならない。

これらの目標をどのように実現するかとなると、水準の引き上げにせよ、格差の縮小にせよ、問題は細かくなって、そこに意見の対立も当然現われてくる。そういう意見の対立をとりあげ、何らかの調整の途を提案するのでなければ具体的な政策論とはならないのである。

しかし、社会保障の政策を論ずる場合、たんに抽象的な形で水準引き上げとか格差縮小とかをかけるにとどまる例は、案外多いのである。しかも、そこでは社会正義とかヒューマンイズムとかいう理想論を持ち出して容易に自己満足してしまう。たとえば、社会保障は「ゆりかごから墓場までの一切の生活不安をなくすべきものだ」とか、医療は「どこでもだれでもが治療を受けらるべきものだ」とかいう議論がそれであり、そういう議論は抽象的であるかぎり反対できないが、それだけ実際には無内容なのである。

ところで、多様化された問題を追求していくだけでは、それも具体的な政策論にはならない。政策論としては意見なり利害なりの対立を調整していくことを目指さなければならず、それには多様化されている現実の奥に基調的な変化をさぐり、それによって調整の手がかりを求めなければならない。

われわれの問題についていうと、社会保障が収支勘定の体系として制度化された一般的経過を念

頭におき、しかもそこにこれまでの各国の経験にもとづくある幅での基調的な変化をたどり、それを政策論の基礎として理解していく必要があるのである。

何よりもまずわれわれは社会保障について、給付という「支出」に対して財源という「収入」があるという関係を究明しなければならない。しかも、この収支関係は、一方では財源調達について経済的・社会的な激しい現実変化の影響を受けて特定の方向をたどり、他方では個人的処置の困難な社会的ニードの拡大を受けいれて、そこにある幅での変化を現わしているのである。

しょせん給付改善の政策論はそういう変化の認識に拠点を求めなければならないというべきなのである。

(注) 社会保障給付費の数字については、日本の場合は厚生省『厚生白書』、社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』など。国際比較の場合はILO『世界各国における社会保障の費用』(社会保障研究所訳)、健康保険組合連合会『社会保障年鑑』付録など参照、本文に引用されている数字は2, 3年古い、これら諸文献の新刊によって数字を読み直して欲しい。以下すべて数字については同断。

II 年金における給付と拠出

1. 拠出なしに給付を受けることは望ましいか

社会保障の給付水準が高いのは望ましいとしても、それには種々の条件がともなう。その一つは拠出の条件である。一般に給付に対して拠出が条件となるのは社会保険であり、拠出が条件とならないのは公費負担の場合である。それらはそれぞれ根拠があって、一方は「拠出による権利」にもとづいて給付を受けるのであり、他方は拠出の困難な場合にそのために給付を受けるのである。同じ年金の場合にも拠出と無拠出とがある。ただし、拠出制といっても、社会保険の場合は私保険と違って、被保険者拠出以外に事業主や国庫の補助があることを注意する必要がある。(以下、拠出の代りに拠出を用う。)

人々はなぜ「拠出による権利」を望むのか。1942年に刊行された『ベヴァリジ報告、社会保険および関連サービス』には、社会保険に関して、「拠出とひきかえに給付がなされるほうが、国が

らただで手当を受けるよりは、英国民の希望するところである」(訳、13ページ)という説明がある。これはおそらく英国民のみならず一般に西欧諸国民に見られる要求であろう。むしろイギリスでは、医療について「サービス方式」が支配的であるし、また国民扶助も他国に比してより重要な役割を占めているのであるから、ベヴァリジの右の句も、別に公費負担によるいろいろな給付のあることを軽視したものではないことは、もちろんであろう。

西欧において1940年前後にうかびあがった社会保障制度の発想は、「保険」方式と「扶助」方式との組み合わせとってよく、それら2方式はたがいに接触し、影響し合って今日まできている。ただし、両者は決して完全に統合したわけではなく、また、いずれか一方に傾斜したわけでもない。

扶助方式は昔の「救貧法」から発し、今日ではいろいろな制約を脱して内容も拡張されてきたが、一般の傾向として公費負担による保障はますます重要さを増しつつある。同時に保険方式も強化されて、たとえばイギリスでは社会保障収入中保険料の割合が1955年に35%であったのが、1966年には47%になり、スウェーデンでは同じ期間に29%から39%になったが、それは急激の増加を示している。

「天は自ら助くるものを助く」ということわざがあるが、西欧では社会扶助の必要を認めながらも基本的には各自が貯蓄とか保険とかによって生活を守ることを重視するのであって、それはまさに「自助」または「互助」の原則を基調にするのであろう。

社会保障における保険方式は東欧諸国でも広く採用されている。日本では保険方式というとすぐに社会保障の目的に反するという一部の根強い主張があるが、それは現実の動向を見定めない多分に独善的な主張である。

2. 「定額制」原則の意味

前記の『ベヴァリジ報告』では、年金保険について給付は均一に定額を保障すればよいという原則が考えられ、したがって、拠出(保険料)も定

額でよいとされた。これを「定額制」(フラット・レート)の原則という。

その趣旨は、社会保険が強制できるのは最低限生活の保障であり、国民各自はその部分に関して定額の拠出をなし、それに応じて定額の給付を受ければよいというにあった。そこでは第一に「最低限」が確定されること、第二に各自の所得の高低にかかわらず「均一」に給付が与えられること、さらに第三に最低限以上の部分は各自の「自由」に任せられることの3点が前提になるのである。『ベヴァリジ報告』には次のような説明が見出される。

「この報告書は、何よりもまず、保険に関する計画案であり、拠出と引き換えに最低生活水準までの給付を権利として、かつ資力調査なしにあたえようとするものであって、個々人はその水準の上に、それをこえる生活を自由にきずき上げることができる」(訳、6ページ)

ベヴァリジの「定額制」の原則は、この意味で自由主義的である。それは強制的な社会保険として管理主義的な一面をもつには違いないが、各自の拠出による権利を尊び、かつ一定限をこえる部分を各自の自由に任せるという点で、まさに自由主義的なのである。

後に述べるように、この定額制原則はイギリスでも最近では崩れかかっているが、今日年金の定額制をとっている国々はオーストラリア、ニュージーランドなどであり、しかもそれらは無拠出の扶助方式によっている。イギリスの補足給付もそれであるが、イギリスの年金制度の主要部分は保険方式により、しかもわずかながらも「所得関連部分」が加味されてきている。しかし、前述のような、自由主義と管理主義との混合という要求は今日といえどもその根底にいぜんとして維持されている。

3. 「比例制」原則の意味

イギリスの年金制度が最近まで「定額制」原則を固執してきたのに対し、大陸諸国の年金制度は、各自の所得力に応じて拠出を行ない、拠出に応じて給付を与えようという方式をとっている。これ

は「比例的」(プロポーションート)とか「所得関連的」(イスクム・リレーテッド)とか名づけられる。

ところで、私保険では任意の拠出に応じて給付が与えられるが、社会保険にあっては強制的に所得の格付に応じて保険料が徴収され、一定限度以上の所得については拠出にも給付にも頭打ちが定められるのが普通である。なぜ、そうするかというと、おそらく社会保険としては一定限度を保障し、限度以上は任意に委ねればよいというにあるのであって、そのかぎりでは前段の「定額制」の考え方と相異はない。ただ、定額制にあってはその限度を最低限そのものと解しているのに、比例制では所得にある幅の段階を認めたとえで上限の頭打ちを定めている。比例制では、各人の経済活動での所得差を拠出や給付のうえにある程度反映させるという意味では定額制よりも自由主義が強められるわけであるが、定額制においても最低額を超えて所得差のあることを否定せず、その意味ではやはり自由主義を含んでいる。ただし社会保険にあっては、所得差をそのまま放置するのではなく、事業主負担や国庫負担による所得差是正の一面をもっている。

年金における「比例制」原則の普通のやり方は、拠出については加入期間中その人の収入の上昇に応じた保険料を納め、給付については雇用の全期間の平均収入もしくは最終数年間の平均収入を基準とし、それに定率を乗じ、さらに加入年数を乗ずる。ソ連や東欧諸国も年金保険に関するかぎり、ほぼ同じである。なお、比例制と定額制を併用している国は、イギリス、スイス、日本などがある。

ここではくわしく制度の説明に立ち入るつもりはなく、ただ定額制なり比例制なりの政策論的意味を明らかにすればよい。要するに、定額制では給付も拠出もはじめてから均一に定め、比例制では拠出を高めて給付を高めようというのであり、一般的には後者すなわち比例制のほうが給付水準の引き上げに役に立つ。しかし社会保険という枠のなかでは、給付水準の上昇は被保険者が能力に応じて自由に要求されるのではない。比例制を「能力主義」というのはそのかぎり正確でない。

もっとも、比例制という語も、厳密な比例関係を考えるわけではないので、むしろ「所得関連的」のほうがよいかもしれない。

4. 定額制原則からの離脱

前に述べたように、イギリスの年金保険についても最近では定額制原則を修正しようという動きがある。その理由は、第一に最低限なるものが経済的・社会的変化のもとに上昇し、給付が追いつけなくなったこと、第二に拠出も上昇し、それに応じられない層が社会保険から国民扶助へ転じていったこと、これである。しかしそうはいっても、イギリスの年金における比例制の導入は微々たる程度のものであり、今日もお改革の方向をめぐって討議が行なわれている。のみならず、一般に比例制そのものも社会保険としていろいろな制約を受けるし、とくに被用者と自営業とはいろいろな点で一律にとり扱えず、そこに定額制というやり方も避け難いものがあるのである。概していえば、年金給付の水準を定額制のもとで均一化しようとするべく低水準で満足しなければならず、これに対し給付水準をかなりの程度に高めようとすれば、比例制を導入する必要がある、そのかわりに所得差なり給付差なりをある程度許さなければならぬのである。

さて年金給付の改善については、一方で平均的に年金の給付水準を国民的所得なり賃金なりの平均値の何割ぐらいにするかの目安を確定すること、他方でそれに応ずる保険料拠出を公費負担との関係において算定することが必要であろう。しかもその場合、最低限保障をどのように認めるか、所得差なり給付差なりをどの範囲で許すかを考えなければならず、これらの決定は国民の合意に依存するほかない。日本では、さしあたり多数国民を対象とする厚生年金と国民年金との二制度の同時的な改善が問題になっているが、その場合全体として年金給付水準の対平均賃金の割合を確定することにふみ切るかどうか、また定額制と比例制とを併用している現行のやり方をどのように前進させるか、さらに比例制の管理についてどこまでを国がやり、どこまでを企業その他利益集団がやるの

かのけじめをどう工夫するか、などの諸問題に逢着するのである。これらの問題も結局は自由対管理という体制に関する国民の合意によって決められるほかはないが、日本ではとかく世論が分裂していて方向を見定めるのがなかなか困難である。

(注) 『ベヴァリジ報告、社会保険および関連サービス』の原著は1942年刊、山田雄三監訳（社会保障研究所翻訳シリーズ7号）は昭和44年至誠堂刊。この書と時を同じくして刊行されたILOの『社会保険への途』（これにも社会保障研究所翻訳シリーズ10号あり）は、保険方式と扶助方式との交渉をよく説明している。なお、「所得関連的」という語は、イギリス社会保障省の白書『国民退職老齢年金と社会保険』1969年1月（これには健康保険組合連合会の雑誌『国際社会保険研究』昭和44年9月刊に社会保障研究所訳あり）などに用いられている。

III 年金以外における給付と拠出

1. 生活保護および福祉年金

前節では主として年金保険を例にとって給付と拠出との関係を考えてが、年金保険以外の場合でも給付と拠出との関係は問題となる。もちろん、もし拠出を狭く保険料のみを指すと解すれば、社会保険以外のものには拠出はないことになる。しかし、概念を拡張して、保険料とは別に国税も結局は国民の拠出と考えられるから、いわゆる「無拠出」と呼ばれる場合も、国民の納税を通じて間接には拠出があるといつてよい。無拠出年金たる福祉老齢年金がそれであるし、生活保護もそれである。

生活保護の場合には保護基準なるものがあって、一級地における標準4人世帯は約3万9千円になるから、この意味で生活保護の給付は前の用語で「定額制」と考えてよい。ところで、生活保護は一切公費で賄われ、公費の源泉たる納税は所得に応じて徴収されるから、その拠出（税負担）は前の用語で「比例的」といってよい。同様に福祉年金の場合も、給付は「定額制」、拠出（税負担）は「比例的」ということができるであろう。

ところで、生活保護や福祉年金の場合にも、今日の経済的・社会的変化の結果として、給付水準の上昇が問題になる。現に生活保護基準は年々13%ないし14%の上昇を見たし、福祉老齢年金もわずかではあるが上昇してきた。その理由としては、経済の高度成長のもとで、一般国民の消費水準が

上昇しているのに、生活保護や福祉年金の給付水準がとり残されるのは不都合だという指摘、また民主的平等化を背景として低所得層を特別扱いすることを避けようという主張による。

いま、社会保障給付費のなかで、拠出的な年金保険と無拠出的な公的扶助との構成比をみると、ILO 統計の1966年数字によれば、たとえば西ドイツでは40%と6%、イギリスでは32%と12%となっていて、年金保険では西ドイツが高く、公的扶助ではイギリスが高いが、両国とも年金保険の割合のほうが公的扶助よりもはるかに高い。ただし、この統計では公的扶助に社会福祉を含み、また年金については公務員関係を除いていることに注意しなければならない。日本の場合は同年の厚生省統計で、社会福祉を除く生活保護は8.5%、公務員関係を含む年金保険（ただし、福祉年金をも含む）は10.6%となっていて、後者が比較的に低い、それは年金制度の未成熟のためである。

2. 医療保険と医療サービス

医療は医療保険と医療サービスに分けて考えられる。

医療保険のうち政府管掌や組合管掌では、標準報酬の段階に応じて保険料が徴収されるから、拠出は「比例的」とみてよい。国民健康保険の場合はやや複雑化しており、その保険料（国民健康法による）もしくは保険税（地方税法による）は、市町村ごとに賦課すべき総額をまず定め、これを納付義務者に按分するのであるが、その場合一部は所得割その他によっていわゆる「応能負担」が課せられ、また一部は医療の受診に應ずるいわゆる「応益負担」が課せられている。この応益負担は国民健保に特有のものであり、いまのところ応能負担と応益負担との割合はおおむね6対4であり、応能として所得割のみをとると、その割合は半分を下回るといわれる。以上の意味で、国民健保の場合の拠出は「半比例的」といってよい。ただし、国民健保において、府県や市町村によって保険料・税に著しく格差があり、その改善は問題となるであろう。

ところで、医療保険の場合の給付は被保険者の

拠出にも所得にも直接関係がないから、「比例的」とはいえない。しかしそうかといって均一の給付が行なわれるわけではないから、「定額制」でもない。医者は症状に応じて適度に治療を施すのであり、その意味で医療の給付には軽い場合と重い場合との差がある。現物的な医療給付とは別に貨幣的な保険給付については、いろいろのやり方があり、たとえば療養費を支払って後で何割かが償還される場合もあるが、日本では原則として現物給付方式を採用し、患者と医師の間には一部患者負担や給付率による支払を除き金銭の授受はなく、医師は別の機関（支払基金）を通じて「出来高」に應ずる支払を受けることになっている。

医療保険とは別に公費によって医療サービスを提供する方式がある。日本の厚生省統計で「保健衛生」というのは伝染病予防、結核対策、精神衛生などを含む公費負担のものであるが、一般の医療は日本では保険の建て前をとっている。ILO統計の1966年の数字によると、社会保障給付費のなかでの医療保険と保健サービスの構成比は、西ドイツでは22%対0.8%、イギリスでは7%対30%となっていて、西ドイツでは保険が高く、イギリスではサービス（医療を含む）が高い。日本ではそれが42%対6%となっている。日本の医療保険の割合が著しく高いのは他の年金部門などが著しく低いためである。

一般の医療については、イギリスのような公費負担のサービス方式をとるか、ドイツや日本のような保険料負担の保険方式をとるかは重要な問題であり、それは多く医療機関の体制いかんによって決められるのである。年金のような所得保障では、少なくとも保険方式の採用によって給付水準の引上げが達成されるといってよいが、医療保障では保険方式とサービス方式のいずれが給付水準を高めるかは断定できない。要するに今日、医療について保険による現物給付、保険による償還制、公費によるサービス提供の三つがあり、それらの優劣は先験的には定めがたいといえる。

3. 公費負担の役割

生活保護や福祉老齢年金は公費を財源とする所

得保障であり、社会保険としての年金制度が保険料負担を主たる財源とする所得保障であるのと区別される。しかし、社会保険としての年金制度も、私保険と違って多く公費負担をとまなっており、一般に社会保障では公費負担の役割を無視してはならない。

たとえば厚生年金の国庫負担は給付費の20%（給付時負担）、国民年金定額分の国庫負担は3分の1（拠出時負担）となっている。昭和45年度末の厚生年金の老齢年金給付1人当りは17万円であるから、その20%にあたる3万4千円が国庫負担になる。もし、平均的に2万円年金が実現すれば年額24万円に対し、国庫負担は4万8千円となる。国民年金はまだ現実の給付がなく、25年拠出したときの給付の定額分は9万6千円であるからその3分の1にあたる3万2千円が国庫負担になる。10年拠出の国民年金は割増しがあって給付は6万円であり、その3分の1の2万円が国庫負担になる。

これらの公的年金に対して生活保護の地位はどのようにみるべきか。生活保護基準は標準世帯で月額4万円であり、実際でも1人当月額1万7千円の支給があるが、それは全額公費負担であるから、その点からみると前述の公的年金に含まれている公費負担（前出数字はすべて年額）はいかにも低額である。おそらく公的年金の場合には基本的な生活は「セルフ・ヘルプ原則」でカバーしているという前提があり、さもないと説明がつかないことになる。しかし、公的年金の給付水準があまりに低くなると、現にイギリスにみられるように、公的年金から公的扶助への移行が著しく現われるという事態が生ずることは否定できないであろう。

福祉老齢年金と国民老齢年金との関係は、いかにも前者が低額であるという点に問題があり、もし制度発生当時法律上加入できなかった者の権利を守るという点を重視すれば、少なくとも国庫負担の額のうえで両者を等しくすべきであるという理屈が考えられる。さらに福祉年金を老人へのたんなる「小遣い金」とみるか、それとも敬老的に優遇処置とみるか、そういう点は老人問題に対す

る世論の動きに依存するであろう。

医療保険においては、事務費の全額や給付費の一部においてかなりの国庫補助がある。また、保健サービスとか医療サービスとかいわれるものはいうまでもなく公費負担を原則としている。しかし、医療保険か医療サービスかの選択は、財源の問題ばかりでなく、医療機関の体制の問題に依存している。

4. 高福祉・高負担の意味するもの

社会保障において給付を賄うためには保険料負担や公費負担などの財源を必要とし、給付を高めるためにこれら負担をふやさなければならないことは当然である。ところで給付といい負担といっても以上述べたとおり、部門によっていろいろのやり方があり、また同じ部門でもいろいろなタイプがある。いまこのことを一覧表で示すと次のごとくである。

	負 担	給 付
(1)年 金 保 険	保険料（定額）	年金（定額）
(2)年 金 保 険	保険料（所得比例）	年金（所得比例）
(3)無 拠 出 年 金	} 公費（本人無拠出 納税者負担）	扶助（定額）
(4)生 活 保 護		
(5)医 療 保 険	保険料（所得比例）	医療（不定）
(6)医療サービス	公費（本人無拠出 納税者負担）	医療（不定）

ここで公費は納税者の負担するところであり、納税が累進的であるかぎり、一種の所得比例とみてよい。また保険部門では保険料以外に公費負担があることを注意しておく必要がある。最後の医療給付の「不定」というのは、症状に応じて軽重の差あることを示し、年金給付のように所得や拠出に比例するのと区別したのである。

さて「高福祉」というのは具体的には給付水準を高めることにほかならず、そのためには当然負担を高めなければならない。ただ問題は負担のなかに保険料負担と公費負担との二つのルートがあり、いずれを高めるかが問題になる。普通には保険料負担には強い反対があり、公費負担にはさほどの反対がないが、少なくとも所得保障に関するかぎり、給付をある限度以上高めるには保険方式の導入が有効であることが経験的に知られる。医

療保障に関しては、必ずしもそういう断定はできない。全体としては保険方式と公費方式との適当な組み合わせをはかるほかないであろう。

(注) 日本では「国」というと個人に対立したものと考えられ、公費負担というのは「国におんぶする」ことであり、社会保障は国の責任であるといわれる。しかし、社会保障は国民の間の連帯感に支えられるものであって、それに公費負担と保険料負担の二つのルートがあるといふべきである。連帯感が弱いと、納税の義務感も弱く、公費負担もうまくいかないであろう。

IV 社会保障と再分配

1. 再分配の問題

もし、各人の拠出にまったく対応して給付が与えられるならば、拠出と給付とが平行して各人の分配には変化がないであろう。私生命保険は、個々人の拠出が積立てられて給付にまわるのであるから、そのかぎりでのその人の所得分配上の位置には変化はない。社会保険もしくは広く社会保障では、各人の拠出と給付とが必ずしも対応していないので、人々の当初の所得分配はそれによって変化を受けるのが普通である。

たとえば生活保護は国の負担によって貧困層に一定額が給付され、国税は高所得層によって多く負担され、貧困層は拠出なしに給付を受けるかぎり、分配関係は変わる。無拠出年金、社会福祉、保健サービスなど国税を財源とする社会保障は、国税が累進税を建て前とするかぎり、おおむね低所得階層に有利に分配関係が変化するのである。年金保険の場合は、定額拠出に対し定額給付が与えられたり、比例拠出に対し比例給付が与えられたりして、分配変化はないようであるが、しかし、事業主負担や国庫負担が一定の役割を演じているから、そのかぎりでは分配変化がないのではない。医療保険の場合は、拠出が所得に比例して行なわれ、給付が所得と直接関係なしに行なわれるのが普通であるから、そこでも多少とも分配変化がみられるといつてよい。

当初の所得分配の分布が財政もしくは社会保障によって変化するのを「再分配」といい、普通に再分配の効果としては高所得層が多くを拠出し、低所得層が多く給付を受けるような場合を望ましいと考える。

ところで、年金保険の場合には、いわゆる頭打ちの規定があって、上限を超える部分には拠出もなければ給付もないのであるから、限度以上の高所得額部分は再分配とはまったく無関係になる。また、医療保険においては、拠出は所得に比例し、給付は所得に無関係であるから、そのかぎり再分配をひき起こすが、しかし、あまり病気にかからない低所得層の人々がいると、それらの人々はむしろ拠出の割に給付が少ないことになり不利な再分配を受けることになる。

2. 再分配の経済的意義

再分配の問題は基本的には財政政策に関するものである。すなわち、課税と移転支出のやり方によって、高所得層の所得が減少し、低所得層の所得が増加すること、したがって富者から貧者へ所得の移転することを再分配というのである。もちろん、やり方いかんによっては逆に高所得層に有利な結果が生ずることもあり、これも再分配といって差支えないが政策的に望ましいのはもちろん前の場合である。

社会保障は財政上の移転支出の一種に他ならないが、ピグーが「厚生経済学」で論じたのは財政による直接移転であって、社会保障による再分配の問題はその後ベヴァリジなどによって明確とりあげられた。

ところで、一般的な財政政策による再分配の問題は、1930年代ごろから浮びあがり、経済成長政策と結びついていった。古典派の経済学では、生産と分配とは二つの異なった領域とみられ、ピグーもなおその系統を引いていたが、その後低所得層の所得が増せば、そのことが経済成長にプラスになることが認められ、そのために再分配の要求が台頭することになった。もちろん、やり方いかんによっては、再分配が経済成長にマイナスの効果を及ぼすこともあるし、また経済成長が分配にマイナスの効果を及ぼすこともあることは否定できないが、政策論の狙いとしては結局のところ成長と分配とのプラスの効果をはかるということになる。経済学の上では、ケインズの「有効需要論」やポスト・ケインジアン「動学的分配論」がこ

の方向を進展させたが(文献略)、社会保障政策論もこのような経済学的发展をふまえて解明されるべきである。

古典派経済学の分配論はそれとは異なる方向をたどり、いわゆる「賃金鉄則」に代表される考え方が支配的であった。リカードやマルサスによれば、およそ賃金は最低生活費の高さに落ちつく傾向があり、賃金が最低生活費を超えて高くなれば労働人口がふえて賃金が下がり、逆に賃金が低くなれば労働人口が減じて賃金上がる、というのである。マルクスは労働予備軍を考えて同じような賃金論を展開し、生産物中の最低生活費以上の部分は利潤として資本が搾取し、利潤は資本となって生産を高めるものと考えられた。

ところで、このような古典派の分配論は、労働が過剰で資本が稀小な状態を前提し、賃金が最低生産費の線で決まるものと考えたのである。しかし、いまや事情が変わって、労働がむしろ稀小で資本が過剰な状態を前提しなければならず、こういう前提のもとに労働所得の上昇の可能が認められなければならないし、また社会保障の意義も評価されなければならないのである。賃金はいぜんとして最低生産費の線で決まるという説も時に見受けるが、それは事態の変化を顧みないイデオロジカルな議論というほかはない。

3. 二つの再分配——垂直的と水平的

前に述べたような、高所得層から低所得層へ所得移転がなされるのを「垂直的」再分配というが、社会保障の問題には別に「水平的」再分配というのがあって、その役割も決して無視してはならない。

再分配に二種類のものがあるということについては、ベヴァリジの別の書物『自由社会における完全雇用』(1944年刊)に明確に指摘されているが(原書160ページをみよ)、それにさきだつ『ベヴァリジ報告』のなかでは、やや異なった意味での二種類の分配について、次のような説明がある。

「窮乏の解消はたんに生産の増大によってだけでなく、生産物の正しい分配に意を用いることがなければ達成できない。しかし、正しい分

配というのは、過去においてしばしば意味すると考えられた分配——生産における異なった要素、すなわち土地、資本、経営、労働の間における分配——を意味するのではない。購買力のよりよい分配が、賃金労働者自身の間で、就業しているときとそうでないときの間に、また家族扶養の責任の重いときと、それが軽いとき、まったくないときとの間に、行なわれることが要求されているのである。……このようなよりよい分配が福祉を増進しないはずはないし、また適切に工夫されれば、肉体的な活力を養うことによって富を増加することができる」(邦訳、259ページ)。

これで見ると、ベヴァリジは異種要素間の分配と同種要素間の分配とを分けているとみられる。もちろん前者は分配そのものであって再分配ではない。後者すなわち同種要素間の分配といわれるものは、たしかに「水平的」再分配であるが、しかし賃金間の所得移転のみをあげているのは誤解をまねきやすい。むしろ一般に個人所得間の所得移転といい直すべきであろう。ところで「垂直的」再分配というのはとくに高所得層から低所得層への所得移転を指すのであって、それについては『ベヴァリジ報告』のなかでは別に、「富者はその支払い能力のゆえに社会の一般目的のために多額の支払をする」云々と述べ、それに関して租税と社会保障とをあげている箇所(訳、166ページ)に現われているというべきであろう。したがって、同報告にも二種の再分配が考えられていたことはたしかであるが、水平的・垂直的という語は後に『自由社会における完全雇用』なる著書にはじめて明瞭に出てくるのである。

4. 再分配に関する誤解

「垂直的」再分配は賛成できるが、「水平的」再分配は賛成できないという意見がある。これは誤解である。二つの再分配は両立を妨げないし、いずれか一方が他方より優れているというものではない。

垂直的再分配とは高所得層から低所得層へ所得移転が行なわれることであって、分配平等化を促

進するといつてよいが、しかし水平的再分配は必ずしも分配平等化を促進するとはかぎらず、一般に稼得時の所得と非稼得時の所得との間に、また健康の時の所得と病気の時の所得との間に所得移転の行なわれることを指すのである。社会保障の年金や医療は基本的にはそういう再分配を意味するのであるが、一部の人はこれを賃金階級のなかの所得移転に過ぎないと解し、これに反対する。すなわち賃金階級以外のものから賃金階級への所得移転は分配平等化を促進するが、賃金階級間の所得移転は然らずとして、それを無意義だといふのである。

高所得層から低所得層への所得移転を解して「垂直的」再分配というが、それは一部の論者のように資本から労働への所得移転とは、われわれは解しない。同様に「水平的」再分配についてもそれを「賃金階級内再分配」と解する主張をわれわれは認めない。

むしろここでは経済学のうえで今日著しく進展をみた「国民所得の循環」を基礎として再分配問題を理解すべきである。国民所得統計でいう所得を所得階層別に分け、高所得層と低所得層の間に所得移転が行なわれるのが「垂直的」であり、所得階層別を離れて、個人と政府の間に、また個人間に所得移転が行なわれるのが「水平的」である。

個人所得の源泉には労働もあり、財産もあり、また人によっていずれかの源泉に多く依存する。そのため個人所得の高低の階層が生ずるが、われわれはそういう異質層を内に含んで国民所得なり個人所得なりを考えるのである。古典派のように労働所得と資本所得とを截然区別するのを排するのは、その区別が統計的操作ができないという理由による。このことは労働を軽視することでも、また資本を重視することでもない。いずれにせよ国民所得の循環において、個人勘定と政府勘定との間に移転が行なわれ、それを通じて個人所得の所得階層間に分配の変化がもたらされるのであり、そういう理解からいうと基本的には「水平的」再分配があり、付随的に「垂直的」再分配があるといつて差し支えない、と私はみている。

(注) ベヴァリジ『自由社会における完全雇用』原著 160 ペ

ージには社会保障計画に論及し、同一階層間の水平的再分配と、異なる階層間の垂直的再分配がもたらされると述べている。この場合のエコノミック・クラスという語は労資対立の意味をまったくもっていない。なおここで述べた再分配に関する誤解については、拙稿「社会保障と国民ベース」(『週刊社会保障』昭和46年1月)に松尾教授の私に対する批判を反批判したものがある。

V 垂直的再分配の効果

1. 分配均等化の要求

前述のように、国民所得の循環といえるような基本的な観点からみて、社会保障は「水平的」再分配と「垂直的」再分配とをもちあはすものといえるが、今日の経済発展そのもののなかには分配関係の均等化という要求が含まれ、そのかぎりわれわれは垂直的再分配に大いに関心をよせざるを得ないのである。すなわち、財政政策なり社会保障政策なりによって、高所得者の負担による低所得者の給付がどの程度高められるか、それともそんなに高められないかという問題は、分配均等化の見地からきわめて重要な問題なのである。

しかし、財政政策なり社会保障なりを離れて、その前にそもそも現実的傾向として分配が均等化に向かっているかどうかという問題がある。

サイモン・クズネッツの研究(文献略)によると、イギリス、ドイツ、アメリカなど先進諸国において、(1)第一次大戦以前に始まる時期から以降には均等化の傾向が現われたこと、(2)それよりも前の一定時期では均等化も不均等化も見られなかったこと、(3)さらにそれよりも前、イギリスでは1780年から1850年の間、アメリカやドイツでは1840年から1890年の間、むしろ不均等化が増大したことが、の三つの点が仮説的に指摘された。

このうち、(1)の最近の均等化傾向は「所得革命」と呼ばれ、これを巡ってクズネッツに対するヴィクター・パーロ(文献略)の反論があった。

ところで、国民所得統計は、ここ数年来著しい発達を見たにもかかわらず、いわゆる個人所得の分布についてはいまのところ各国とも断片的な資料しかないので、均等化の有無は断じがたい。きわめて長期的にはクズネッツ仮説が妥当しているようにも思われるが、短期的な傾向になるとたしかに明確な結論はくだしがたい。国民所得統計に

よって勤労所得の総額やその1人当り額が急速に伸びたことは疑いないが、普通の国民所得統計には個人所得の分布には言及がなく、別のいろいろな資料からみると、平等化を妨げる要因も根深く作用していることを必ずしも否定できない。日本においても、戦後は低所得層を対象とする諸資料が刊行され、おおざっぱに言えば戦後は戦前に比して均等化を増したことは推測できるが、戦後における傾向として均等化もしくは不均等化のいずれがいま進行しているかとなると、にわかに断じがたい。

2. 厚生省調査による効果測定

社会保障による再分配の効果についてここではまず昭和42年の厚生省調査をとりあげたい。それは、昭和40年の国勢調査の際設定された調査区から234地区を抽出し、総数1万0872世帯につき、当初の所得階級を数段階に分け、当初所得から租税(間接税を除く)および保険料を差引き、社会保障給付を加え、その結果として再分配所得を算定したものである。いま詳細の手続きを一切省略し、その結果を下表に示すことにする。ただしこの表は斎藤正明氏の報告(社会保障研究所所内資料『社会保障と所得再分配』昭和44年9月に収録。なお『季刊社会保障研究』昭和44年6月も参照)によるのである。

この表によって二つの転換点が問題になる。第一は、所得階層70万円ないし80万円の所得階層において、(3)の当初所得が(7)の再分配所得を超え、

それまでの低所得層では抛却より給付が多いために再分配の効果が高かったのに、この所得階層から上はむしろ抛却のほうが給付より多くなって転換が示されるのである。

第二は、100万円ないし150万円の所得階層において、(4)の租税が(5)の保険料を超え、それまでの低所得層では租税のほうが低かったのに、この所得階層から上は逆に租税のほうが高くなるという転換が示され、したがって租税は低所得層に低く高所得層に高いという累進的であるのに比して保険料は累進が弱い、あるいはむしろ逆進的であるということになる。この表から計算してみると、租税は44万円で2.2%、74万円で3.5%、119万円で5.7%とあがっているのに、保険料はそれぞれ4.1%、4.302%、4.303%とあがっているに過ぎない。

3. 地主氏による効果測定

社会保障といっても保険による場合と公費による場合とは再分配効果に著しい差があるはずであり、保険の場合は、やや逆進的な抛却と、多少とも所得比例的な給付をとまなうから、その再分配効果はむしろ弱くなる。扶助の場合は、累進的な租税と、低所得層向けの給付をとまなうから、再分配効果は強くなるといえる。

いまこの点について地主重美氏の報告(前掲、社会保障研究所所内資料『社会保障と所得再分配』昭和44年9月に収録)をとりあげてみよう。地主氏はもっぱら昭和39年度の『就業構造基本調

厚生省による昭和42年度所得再分配調査

(単位 1,000円)

(1)所得階層	(2)世帯数(戸)	(3)当初所得	(4)租税	(5)保険料	(6)社会保障給付	(7)再分配所得
～20万円未満	837	103.4	2.6	4.0	132.6	229.4
20～30	731	246.7	5.2	6.2	66.2	297.1
30～40	1,097	346.7	6.9	13.5	53.4	379.7
40～50	1,137	443.6	9.8	18.2	51.9	467.7
50～60	1,119	541.9	13.0	22.8	51.5	557.6
60～70	1,097	640.4	17.4	27.5	53.8	649.5
70～80	919	741.6	26.0	31.9	57.1	740.7
80～90	827	843.4	32.9	36.3	63.3	837.5
90～100	623	943.0	39.6	42.4	54.7	916.0
100～150	1,581	1,192.3	68.0	51.3	68.7	1,141.2
150～200	536	1,699.8	132.6	64.6	74.8	1,577.5
200万円以上	368	3,286.5	368.1	78.9	65.7	2,905.4

昭和39年就業構造基本調査にもとづく地主氏の再分配測定

(1)所得階層	(2)世帯数	(3)当初所得	再分配所得		
			(4)総額	(5)社会扶助関係	(6)社会保険関係
～15万円未満	2,130	55.9	178.9	123.3	114.5
15～20	1,268	202.4	279.3	223.4	256.9
20～25	1,693	359.3	411.5	375.4	390.8
25～30	1,527	397.1	428.9	411.9	409.7
30～40	3,539	1,188.1	1,223.4	1,226.4	1,171.7
40～50	3,387	1,483.1	1,465.3	1,512.0	1,423.6
50～60	2,725	1,462.8	1,399.0	1,468.3	1,390.2
60～80	4,103	2,804.9	2,615.3	2,769.3	2,647.0
80～100	2,215	1,982.0	1,790.5	1,923.8	1,863.5
100～150	2,128	2,563.7	2,370.8	2,470.8	2,483.0
150～200	618	1,061.2	980.1	1,023.8	1,025.6
200万円以上	460	1,453.3	1,389.1	1,426.8	1,421.8

査の数字にもとづき、当初所得から保険料および租税を差引き、それに社会保障給付を加えて再分配所得を算出するのであるが、給付については社会扶助関係と社会保険関係との二群を分けて示そうというのである。ここでも手続きの詳細を省き、必要な結果のみ示すことにするが、それは上表のとおりである。

この表でもいくつかの転換点が問題になる。第一は40万円ないし50万円の所得階層で(3)の当初所得が(4)の再分配所得総額よりも低くなり、それまでの低所得層では再分配のほうが高かったのに、ここで逆転するのが見られる(前の厚生省調査では70万円ないし80万円のところが転換点であった)。第二に、(6)の社会保険関係だけの給付を考えると、その転換は30万円ないし40万円の所得階層で現われる。さらに第三に、(5)の社会扶助関係だけの給付を考えると、その転換は60万円ないし80万円の所得階層で現われることがわかる。

4. 要 約

以上は社会保障による再分配効果についての私の手元にある文献から勝手にその一部を抜粋して示したに過ぎない。同種の文献としてはすでに久保まち子氏の「日本における社会保障制度と所得の再分配」(『季刊社会保障研究』昭和40年9月)がある。しかしこれら文献を通じていえることは、基本となる所得階層別の所得分布の統計がいろいろの制約のもとに作成されたものであるし、ここ

から再分配所得を算定するための租税・保険料・給付などもかなり異質的なものを含んでいるので、いまのところこれらの研究から厳密な精度の高い結論を期待することは無理なのである。

ただわれわれは前述のように、低所得層においては明らかに当初所得よりも再分配所得が高くなり、それが所得層からは逆転することがわかる。また社会保険の場合はその逆転が比較的早く現われ、社会扶助の場合は遅く現われるということもわかる。利用したり、加工したりする統計資料のいかんによって、細かい数字のうえでは異同が現われてくるかも知れないが、これらの研究を重ねていくうちに、数字ももっと整ったものになるであろう。

斎藤、地主両氏の研究では、すすんで当初所得なり再分配所得なりの全体としての均等度を測るために、「ジニー係数」が用いられている。もともと、再分配効果の測定は全体として分配が均等化するかどうかを考えようとするものであるから、前述のように、たんに当初所得と再分配所得との間の転換をみるのにとどまらず、全体として分配の態様がどのようになるかを知ることが必要であり、それには「ジニー係数」なり「変動係数」なりを利用するのがよいであろう。しかし、前述のように、資料そのものが十分に固まっていない段階で、時系列的の比較や異なる調査間の比較をしたりする場合、こういう係数の値に頼って均等化の度を判断するのは、いまのところやや危険のように思

われる。

しかし断っておくが、このことはおよそこの種の研究なり調査なりが不用だというのではない。むしろそういう研究をやらずに、たんに勘だけに頼って、均等化とか再分配とかを論ずることこそ、われわれは排斥すべきなのである。もし数字上かなりの不備、不確実があるならば、そういうことを十分に心得て、議論もそんなに厳密な形でやらないことが肝要なのである。

(注) イー・ビー・シェルドンおよびイー・ムーア共編『社会変化の諸指標』(1968年)のなかのメリアム女史の論文「厚生とその測定」はもっぱらアメリカにおける所得分配の動向を概観したもので、さすがによくまとまった論文である。

VI 世代間負担の公平不公平

1. 年金におけるいわゆる積立方式

年金保険のように、拠出期間が20年ないし25年と定められ、それを完了して後にはじめて給付が与えられるという場合、制度発足後しばらくの間は、拠出があっても給付がないという状態が生ずる。日本の国民年金の発足は昭和36年から施行されているので、昭和45年度においては被保険者は2,345万人であるのに、老齢年金の受給権者は皆無であり、ただ過度的な10年年金の受給者がわずかながら昭和46年度から発生したに過ぎない。厚生年金は戦前に発足したが、戦後昭和29年に現行法が成立し、それまでは主として労働者に限られていたのが改めて職員を含むようになった。この厚年でも昭和45年度において、被保険者は2,260万人であるが、老齢年金受給権者はわずかに60万人に過ぎない。

もちろん、今の被保険者がやがて受給権者になり、さらに人口高齢化も進行するので、今後は受給権者が急速に増加することが期待される。厚生省の受給権者の将来推計によると、昭和50年において国民年金130万人(うち老齢74万人)、厚生年金226万人(うち老齢82万人)となり、昭和80年において国民年金1,260万人(うち老齢450万人)、厚生年金1,440万人(うち老齢650万人)にふえるものと見込まれている(厚生省企画室『厚生行政の長期構想』昭和45年)。

年金保険において、保険料拠出が給付を超える

かぎり残高が生じていわゆる「積立金」となる。正確にいうと、年金財政では保険料、国庫負担、利子その他を合計した収入から、保険給付、事務費その他を合計した支出を差し引いたものが積立金に繰り入れられる。日本の厚生年金では昭和45年度において8,662億円が繰り入れられ、年度末累計は4兆4千億円となり、国民年金では1,486億円が繰り入れられ、年度末累計は7,271億円となっている。

このような積立をともなう年金保険を「積立方式」と呼ぶことがあるが、この言葉はじつは正確ではない。私保険では保険料が積立てられて給付に当てられるのであるが、社会保険では保険料以外に国庫負担もあるし、保険料のなかに事業主負担もあって、拠出を積立てるということが結果的に生ずるとしても、それはじつは副次的な意味しかないのである。

2. 各年次の給付所要額を同年次の就業者が賄う場合

ここでは問題の焦点を明らかにするために、国庫負担も事業主負担も考えないことにする。つまり、退職者に対する年金は就業者の賃金から賄われるという場合を考え、しかも給付と拠出とが年次毎に収支均等し、したがって残高を生じないという場合を想定しよう。いま数字例を設けるが、まず就業者5,000万人、退職者350万人がいるという状態から出発する。就業者は全部年金保険に加入し、退職者は全部年金受給者であるとするが、さらに就業者の賃金は一律に年72万円、退職者の年金は一律に賃金の5割すなわち年36万円とし、各人が平等一律であるような社会を考える。ただ、ここで日本の現状を考慮にいれて、就業者は年々0.6%ずつ増加し、退職者は年々3.4%ずつ増加していくものとする。われわれの仮定によって年々の年金給付額は退職者数に36万円を乗じたものであり、この額を就業者数で割れば就業者1人当たり拠出額が算定できる。いまこのような計算を第1年目から第10年目までやると「第1モデル」の表になる。

これによると、(4)の就業者1人当たり拠出額は第1年目の2万5,200円から第10年目の3万2,400円

第1モデルの計算

	就業者数(1) 万人	退職者数(2) 万人	年金給付所 要額(3) 36万円×(2) 億円	1人当り抛 出額(4) (3)÷(1) 万円
1	5,000	350	12,600	2.52
2	5,030	362	13,032	2.59
3	5,060	374	13,464	2.66
4	5,091	387	13,932	2.74
5	5,121	400	14,400	2.81
6	5,152	414	14,904	2.88
7	5,183	428	15,408	2.99
8	5,214	442	15,912	3.06
9	5,245	457	16,452	3.13
10	5,277	473	17,028	3.24

に上昇することがわかる。それは、いうまでもなく就業者数に対する退職者数の比率に應ずるものであって、その比率は第1年目に7%であったのが、第10年目には9%に上昇する。したがって、もし第10年目以降その比率がさらに上昇して12%とか15%とかになると、これを36万円にかけて、4万3,000円ないし5万4,000円という1人当り抛出額になる。

以上のように各年次の年金給付の所要額をその年次の就業者の抛出によって賄うものを「賦課方式」というが、われわれのモデルが示すように、そこでは年金受給者が急激に上昇するかぎり当然ながら抛出率も急増するのである。西欧諸国のように人口高齢化がピークに達しているか、もしくは増加が緩慢な場合は、この点そんなに心配はないが、日本の場合はこの急増が問題になる。

3. 一定期間にわたり抛出を平準化する場合

抛出率の急増を避けるには、一定期間を見通して抛出を平準化する工夫が必要となろう。前の「第1モデル」の表を使って計算すると、10年間での就業者数の累計は5億1,373万人、退職者数の累計は4,086万人となり、その比率は約8%であるから、36万円に8%をかけて、就業者1人当り抛出は2万8,800円になる。10年間をこの抛出で賄うことにすると、前半は残高を生じ後半は不足となって、10年間でほぼ収支が見合うことになる。「第2モデル」の表はそういう結果を示すものである。

この表によると、前半は抛出に余分があって、

第2モデルの計算

	第1モデル の抛出(1) 万円	平準化され た抛出(2) 万円	抛出の過不 足(3) 万円	(3)×就業者 数(4) 億円	残高累計(5) 億円
1	2.52	2.88	+0.36	+1,800	1,800
2	2.59	2.88	+0.29	+1,459	3,259
3	2.66	2.88	+0.22	+1,113	4,372
4	2.74	2.88	+0.14	+ 713	5,085
5	2.81	2.88	+0.07	+ 358	5,443
6	2.88	2.88	+0.00	0	5,443
7	2.99	2.88	-0.11	- 570	4,873
8	3.06	2.88	-0.18	- 939	3,934
9	3.13	2.88	-0.25	-1,311	2,623
10	3.24	2.88	-0.36	-1,900	723

残高を生じ、残高累計は6年目でピークになって、その後は抛出が不足して残高累計も減っていくことになる。普通に「積立」というのはここでの「残高」にほかならないが、私保険が個人への抛出を積立てて、やがてその個人への給付にあてるという意味で「積立」という語を用いているとすると、社会保険の場合はそれは適当でないことは、前に述べたとおりである。ただ、われわれの仮定的モデルでは、社会保険といっても国庫負担を考えず、10年間にわたる収支均等を前提し、その結果として積立が生ずると見ているのである。

もちろん、そうはいっても以上のモデルは現実とは著しく異なる。現実では10年間で区切りをつけてすむわけではなく、その後さらに数十年にわたる見通しが必要であり、したがって抛出率を平準化するといっても、結局のところ急激の上昇を避けて段階的に運ぶほかはないであろう。さらに、現実には、国庫負担や事業主負担の問題もあり、残高（積立）については利子計算も行なわれることは改めていうまでもない。ただ、問題の焦点を明確にするには、以上のような「二つのモデル」を念頭において論議することが肝要なのである。

4. 世代間負担の公平

年金保険についての財政収支を問題にする場合、しばしば「世代間負担の公平」ということが論じられている。しかし、その意味するところは必ずしも明確ではない。そこでは第一に抛出そのものが世代間においてできるだけ平準化されるべきであるということと、第二に現に働いている人の質

金と高齢者の受ける給付との間に何らかの標準化が設けられるべきであるということとの、二つの問題を含んでいるようである。

第一の問題は、われわれが前のモデルで示したように、就業者1人当りの拠出を一定期間にわたりでできるだけ平準化し、そのかぎり平均賃金に対する一定の拠出率を持続することができ、また1人当り年金給付も一定にしているので、そういう意味で世代間の負担の不公平は考えられないことになる。しかし、人口高齢化が激しく進行するならば、拠出率を一定にしておくことが無理であって、結局はできるだけ緩やかに上昇させるはかないであろう。

第二の問題については、われわれのモデルでは年金給付水準を平均賃金の5割と仮定した。もちろんそれは仮定であって、現実にはそれよりも低額であるし、また経済成長が進行して賃金上昇が現われているなかで、そのような割合を一定に保つにはどうすべきかという問題がある。われわれはこれらの問題に立ち入らなかったが、要するに年金の給付や拠出を平均賃金なり平均所得なりに対する割合で定め、それを維持することは、おそらく世代間負担の公平という要求に答えることになる。ただ、この場合、年金給付を平均賃金なり平均所得なりの何割にするのが望ましいかは、いわゆるニードの問題として論じなければならず、さらに年金以外の個人的・社会的な老後対策がどうなっているか、また経済的・社会的な構造変化がどのように予測されるか、国民的世論の動きがどこまで展開されるか、などにも依存する問題なのである。

なお、そこに立ち入る前に、今日問題となるのは、厚年や国年のいわゆる積立金を切り崩して給付水準の引き上げに回すべしという説である。たしかに現実の給付水準は低いし、またわれわれも積立そのものを社会保険にとって必要条件と見てはいない。しかし、現在から将来にわたる変化をどのようにスムーズに運ぶかという議論を十分に吟味しないと、いたずらに混乱をまねくことになる。

(注) 近藤文二氏はここでのモデルをとりあげ、山田は積立

方式を「国庫負担なきもの」と解しているという(『週刊社会保障』昭47年10月30日号)。それは全くの誤解である。現実には国庫負担も利子計算もあるということをやんと断って、モデルでは仮にそれらをないものとして取扱ったのである。一度に何もかもとりあげないで、個別的・段階的に解明しようというのがモデル的手法なのである。それはさておいて、私はいまもう少し組織的に現実問題に役立つモデル構成を工夫しているが、これは他の機会に発表させていただく。

VII 社会保障給付水準の価値維持

1. 価値維持に関する調整規定

日本の「恩給法」第2条の2には、いわゆる調整規定なるものがあって、次のように述べられている。

「年金たる恩給の額については国民の生活水準、国家公務員の給与、物価その他の諸事情に著しき変動が生じた場合においては変動後の諸事情を総合勘案し速に改定の措置を講ずるものとす」

これは昭和41年に設けられた規定である。これとまったく同様の規定は、「国家公務員共済組合法」第1条の2にもある。また、「厚生年金保険法」第2条の2や、「国民年金法」第4条1項には、たんに「国民生活水準その他の諸事情が著しく変動する場合」となっているが、趣旨そのものは恩給法その他と変わりはない。

ところで、「労働者災害補償保険法」の一部改正に関する法律(昭和39年)の附則第16条には、やや異なった種類の調整規定が設けられ、次のように述べられている。

「政府は、当分の間、命令で定めるところにより、労働省において作成する毎月勤労統計における全産業の労働者1人当たりの平均給与額が当該負傷し、また疾病にかかった日の属する年における平均給与額の100分の120をこえ、または100分の80を下るにいたった場合において、その状態が継続すると認めるときは、その上昇し、または低下した比率を基準として、その翌年の4月以降の当該保険給付の額を改訂し支給する」

これらの規定はいずれも、経済成長や物価騰貴の進行している事情のもとで、いったん決められた年金給付水準の価値を維持しようとするものに

ほかならない。恩給をはじめ厚生年金や国民年金にあっては、そのときどきの必要に応じ諸事情を勘案して改訂の措置を講ずるということになっており、労災保険にあっては平均賃金指数の一定の変動比率を基準として改訂を行なうということになっていて、両者のやり方は異なるけれど、給付額の価値維持を目指すことには変わらない。これは、経済成長なり物価変動なりが社会保障に与える衝撃として重要な意義をもつのであるが、しかしその受けとめ方いかんによって逆に経済成長なり物価変動なりに悪影響を及ぼすことも忘れてはならないのである。なおここでは主として老齢年金を例にあげて考えるが、一般に給付の価値維持となると、生活保護基準についても、また医療費についても、問題になることを付言しておく。

2. 調整問題の分類

年金給付の調整改定を自動的にやるかどうかによって次の二つの調整が分類される。

- (1) 「自動的」調整——調整のための基準となる指標を定め、その一定の比率の変化に応じて自動的に改定するもの。前出労災保険法では平均賃金指数の一定の幅の変化を基準としている。
- (2) 「政策的」調整——調整の必要が生じた場合に政策的裁量にもとづき改定の額を決めたもの。調整を行なうべき旨の原則を法律で決めておく場合と、その都度特別法による場合とあり、前出恩給法その他の調整規定は原則を定めたものであり、生活保護基準の改訂は特別法による場合である。

一般経済政策のうえで、いわゆる「景気変動の安定化」について同じような二つのやり方が区別され、一つを「組み入れ」(ビルト・イン)と呼び、他を「自由裁量」(ディスクリーション)と呼ぶ。また一般経済政策上、賃金を物価にスライドさせるという言葉が用いられ、年金の場合の調整もスライドと呼ばれることがあるが、この言葉はとくに自動的調整を指すこともあるし、また調整そのものを指すこともあるようである。

もう一つ別の視点から年金の調整問題を分類す

る必要がある。

- (1) すでに支給されている年金額について、これを物価や賃金の変動に応じて改定し、価値低下を防ぐもの(既裁定年金の改定)。
- (2) 新しく支給される年金額の算定にあたり、その基準となる過去の賃金なり給料なりを物価や給与の変動に応じて再評価するもの(新規裁定年金の基準の再評価)。

このうち第二のものは日本ではまだ直接採用されていない。「国家公務員共済組合」の年金では、給与の最終3ヵ年の平均を年金支給の基準とするので、再評価の必要はほとんどないが、しかし「厚生年金」の場合には、雇用全期間の給与の平均を基準とする方法がとられており給与が高度成長のもとで急速に上昇している場合には、雇用期間のうえの平均は最終から著しくへだたることになり、平均を基準とする年金額はそれだけ低く評価されることになる。それを防ぐためには、各時点のそれぞれの賃金を最終時点で再評価するとか、全期間をとらずに初期の何年かを打ち切るとかいうやり方が望ましい。日本の厚生年金は昭和44年の改正で昭和32年以前を打ち切りとしており、その理由はコンピューター処理の都合によるものとしているが、それは再評価の便法として決して非難さるべき処置ではないと私は見ている。

3. 調整による改定と対給与比率の改定との区別

ここで問題にしている調整というのは年金の給付水準について経済成長にともなう物価や給与の変動を吸収しようとするものであるが、それは年金の給付水準を給与そのものに対してどのような比率にするかというのとは、一応異なった問題である。すなわち、対給与比率は年金給付のいわば基本的な水準決定に関するものであるが、調整の問題は基本的関係をそのままとし、給与の上昇に適応させようとするものにほかならない。

この点はしばしば誤解されている。給与の上昇に適応させることと、給与に対する比率を高めることが混同されて、いずれも同じような給与との関連による改定と見られてしまうのである。たとえば、年金水準が賃金の4割にあたっているのを

そのままにして賃金上昇に応じて年金を上昇させるのが調整の問題であり、それが4割では不十分だから5割にあげようというのが対給与比率の問題である。もちろん、自動的調整でない場合はいったん4割のところに改定されても、賃金や物価の上昇につれて4割を下回ってしまうので、やがて政策的調整によって年金給付の引上げをはからなければならなくなるが、これは4割をそのままに保つかぎりではやはり調整の問題である。もし政策的調整で従来の4割を超えて5割に改定されたとすると、その調整といわれるもののなかには部分的に調整ならざる比率改定の問題が含まれていることになる。

前の昭和44年の年金改正にあたり審議会答申で自動的調整の導入が時期尚早だといわれたことがある。その理由として、自動的調整をいまの時点で導入すると、低い年金水準のままでスライドされる恐れがあるという主張がなされた。これは自動的調整を見送る理由にはならないと思われるが、ただ自動的調整の導入いかににかかわらず、年金の低水準そのものを改善するという問題が別にあるという主張をするならば、それは正しい。

4. 調整の指標としての物価と賃金

年金の給付水準を、賃金の4割とか5割とかにするという政策目標が承認されるとすれば、その価値維持は当然賃金の変動にスライドさせることになる。しばしば調整の指標として物価のみとるあげることがあるが、物価の変動は賃金の変動の一部に含まれるものであることを忘れてはならない。それは次の数式によって明らかである。

いま名目的賃金を W 、その増加分を ΔW としよう。 W は物価 P と実質的賃金 E との積と考えられ、さらに物価の増加分を ΔP 、実質的賃金の増加分を ΔE とすると、ていねいに運算を書けば次のようになる。

$$\begin{aligned}\frac{\Delta W}{W} &= \frac{(P + \Delta P)(E + \Delta E) - P \cdot E}{P \cdot E} \\ &= \frac{P \cdot E + \Delta P \cdot E + P \cdot \Delta E + \Delta P \cdot \Delta E - P \cdot E}{P \cdot E} \\ &= \frac{\Delta P}{P} + \frac{\Delta E}{E} + \frac{\Delta P \cdot \Delta E}{P \cdot E}\end{aligned}$$

最後の式の第3項は普通に小さな値をとるので、それを無視すると、 ΔW はだいたい $\frac{\Delta P}{P}$ と $\frac{\Delta E}{E}$ との和に等しいということになる。すなわち(1)賃金増加率は(2)物価増加率と(3)実質的賃金率との和になるのである。

したがって、調整の指標として(1)の賃金増加率をとるならば、そのなかには(2)の物価増加率を含むことになり、また(2)の物価増加率だけをとるならば、(3)の実質的賃金増加率は調整されないことになるのである。賃金や給与のかわりに、平均国民所得なり平均消費水準なりをとる場合も、物価との関係は以上とまったく同様に理解してよい。

これらの関係はわかりきったことのように思われるが、増加率という考え方に關してはときに誤解が見られる。昭和43年の恩給審議会の答申とその運用は誤解の一例である。審議会答申は恩給の支給を物価だけに自動的にスライドさせ、実質的給与(国家公務員給与)との開きは政策的調整に委ねようとした。ところが、恩給局の解釈では、実質的給与に生活給の部分と職務給の部分との二つを分け、生活給の部分だけが恩給に対応すると見て、たとえば物価増加率が5割、実質的給与の増加率が5割だとし、後者について生活給部分としてその6割である3割だけをスライドさせるというやり方を採用している。

それは生活給部分が給与の全額の6割であるというのを、ただちに増加率の6割と解し、増加率についてのまったくの無理解を示したものである。ただ恩給というような政治問題になると、私がいま提出したような理論的疑問は一笑に付せられるというのが、残念ながら今日の議論のレベルである。

(注) 厚生省年金局『年金時報』第18号(昭和44年)に所載の拙稿「スライド制の問題点」参照。これは、その前に恩給審議会のメンバーとして審議に加った立場から、主として理論的疑問を述べたものである。

VIII 価値維持とインフレーション

1. 年金の価値維持は当然の要求か

高度の経済成長のもとで、物価や賃金が高騰するに、年金給付だけがとり残されるのは、たしかに不都合であろう。自動的にせよ、政

策的にせよ、年金給付の価値維持が主張される所以はそこにある。しかし、これをたんに当然の要求のように決め込むのは、広く社会全体の変動を勘案する政策論の立場ではない。

問題は今日のインフレーションをどのように受けとめるかにある。もちろん、インフレがあるから年金のスライド調整も要求されるのであるが、しかし同時に年金のスライド調整のやり方いかんによってはインフレに拍車をかける危険のあることも知らなければならない。たしかに、インフレの抑制はたんに年金の領域で努力してもはじまらないし、とくに今日の日本のように年金給付の総額が国民所得のきわめて小部分を占めるところでは少々無理な引き上げをしてもインフレには影響がないであろう。私もこのことは十分承知しており、経済成長の進行のなかで年金給付の調整はできるかぎり採用すべきであると思っている。ただ、政策論の立場からいって、たんに局部的な利害にとらわれた主張は許せないのである。

年金はもともと賃金の一部だから、賃金上昇すれば当然年金も上昇させてよいという主張がある。それは、稼得時の拠出が年金給付の財源になるとか、また稼得時の賃金には老後に備えるだけの貯えが含まれるべきはずであることを、いわば後払いしたものであるとかいう意味のことを、指しているのであろう。しかしそれは現実のメカニズムのなかでの年金や賃金の理解ではない。たとえば国民所得の統計を見ても、事業主負担の保険料は「賃金所得」としてとり扱われるけれども、年金給付そのものは「移転所得」であり、移転所得は直接生産から出てきたものでない点で、賃金所得と区別される。もちろん、前述のようにわれわれはインフレに対して年金給付を引き上げねばならないことを否定するものではないが、年金の移転所得の性格を無視して、ただちに賃金の一種として賃金闘争と結びつけるのは、政治的に偏した議論であろう。

2. 経済成長とインフレーション

ここで一般論として経済成長とインフレーションとの関係を考えてみたい。経済成長という問題

は西欧において1930年代に新しく脚光を浴びて浮びあがり、その後今日まで各国のとった成長政策はだいたい成功を収めてきたと見られる。ところで、成長政策にともなう、ここ数年来あらためて物価問題の困難が現われるようになった。経済学のうえでは、主としてケインズ理論が、公共投資による失業救済を通じて、成長政策を支持したのであるが、その場合ケインズでは物価問題はあまり重視されなかった。もちろん完全雇用が達せられ、有効需要に対する生産の弾力性がゼロになっても、なお財政支出を続けるならば、インフレを招くであろうことは、ケインズによっても認められた。しかし彼の理論全体はデフレ的不況の克服を目指すものであって、多少の物価騰貴はやむを得ないものとされた。ところで、完全雇用が達せられた後に積極的に投資需要や消費需要の増加を通じて一層の経済発展を促すことになると、この場合はとくにインフレ傾向が強化されやすいのである。西欧諸国や日本において、ここ十数年物価騰貴が現実問題となって騒がれていることについては、それぞれいろいろな理由があるであろうが、戦後の積極的な発展政策が生産増加を促した反面にインフレを助長したことはたしかである。しかもそこに、古典派的な市場メカニズムの調和論にとって代わるだけの理論が打ち出されなかったこともたしかである。

社会保障の問題は消費需要の促進と結びついて、ケインズ流の成長理論の系統を引くものであり、この点はもっとも明確にベヴァリジの『自由社会における完全雇用』(1944年)のうちに述べられている。ところで、一般の成長政策が物価騰貴をともなうことが顕著になるにつれ、このことは社会保障の問題にも反映し、一方では経済成長や物価騰貴に適応して給付水準を高めなければならないという要求になり、他方では——日本では世論としては弱い——社会保障の給付が拡大するにつれてインフレを刺激してはならないという要求になるのである。おそらく物価問題そのものは民主主義的体制のもとではますます困難を増し、人人は自分の売るものの値段は高く、自分の買うものの値段は安くしようとして、利害対立を助長し

ていく。しかしこのことは物価問題を放置してよいということにはならない。社会保障論もこういう背景の考察を避けるべきではない。

3. インフレのマクロ的抑制

前に述べたように、ケインズ流の成長理論では物価問題はあまり重視されなかった。ケインズではマクロ的（集散的・全体的）に生産・賃金・物価などの関連が問題にされ、公共投資の効果なども究明されたけれども、部門間なり、個人間なりの関係になると、いずれかといえば自由主義の考え方で片づけられていた。したがって、生産性上昇の範囲内で賃金が上昇するかぎり、物価には影響がないというとき、これら変量の関係がそんなに不安定でないとの楽観があった。いま、物価を p 、生産を O 、賃金を w 、労働を L 、さらに労働所得をベースとする労働外所得の比率を π とすれば

$$p \cdot O = w \cdot L(1 + \pi)$$

が成立し、これを変形して

$$p \frac{O}{L} = w(1 + \pi)$$

となる。この式で比率 π を変化なきものとし、もし生産性 $\frac{O}{L}$ と賃金 w とが平行して高くなるとするならば、物価 p には影響がないであろう。こういう集合量を取りあげることは、まさにマクロ的理解と呼ばれるものに他ならない。

ところで、いま二つの生産部門があって、一方は生産性をかなり高めることができ、他方は生産性をそんなに高めることができないとすれば、どうであろうか。つまり前の式の各変量に 1, 2 の添字をつけてそれぞれの部門を示すことにすると、

$$p_1 \frac{O_1}{L_1} + p_2 \frac{O_2}{L_2} = w_1(1 + \pi_1) + w_2(1 + \pi_2)$$

となる。そこで第一部門は生産性を高めることができるから、それに応じて賃金 w_1 を高めても、その部門の物価 p_1 には影響がないと考えられる。もし、生産性をそんなに高められない第二部門において、賃金 w_2 を高めないならば問題はない。しかしもし賃金 w_1 と賃金 w_2 との格差は不都合だと考えられるとすると、第二部門の賃金を高めなければならない、それがその部門の物価 p_2 を高

めることになる。ただ、もし第一部門の賃金を生産性を下回る高さに抑えて物価をむしろ下げるようにし、第二部門の賃金を生産性を上回る高さに引き上げて物価をやや高めにすれば、全体として物価の安定を保つことができることになる。これがいわゆる「所得政策」によるインフレ抑制の基本であるが、問題はこういう部門間の調整をだれがどのように進めるかにある。市場メカニズムの自由を認め、民主主義の体制を活かそうとすると、このことは至って困難になる。マクロ的理解は部門間や個人間の調整について政策的処置を提示しないという欠陥をもつのである。

4. 年金給付に関する生産性とインフレ

年金は賃金の一種でないから、前段の第二部門の賃金が年金にあたるわけではなく、むしろ年金は直接生産性と結びつかない給付というべきであろう。しかし賃金が生産性の制約を離れて物価と悪循環的にインフレを促進しては困るのと同様に、あるいはそれ以上に年金と物価とが悪循環になっては困るのである。われわれは物価上昇があるから、年金をスライドさせなければならないとしても、それが無制約に行なわれてよいとは考えられない。いまの日本の現実の年金の占める割合からはそんなに懸念するには及ばないかも知れないが、将来の増勢を考えると、このことは軽視できないのである。

私はいま年金が直接生産性に関係がないといったが、これは多少修正を要する。年金を含めて一般に社会保障は、間接に生産性に関係があるのである。労働保険や医療保障が労働力の回復につながることはいうまでもないし、生活保護の大部分も更生を目指しているといえる。さらに老人や児童や心身障害者に関する社会福祉的施策が、彼らを扶養する人たちの生活不安なり経済圧迫なりをとり除くことによって、労働力の減退を防止している点も忘れてはならない。グンナー・ミュルダールが『福祉国家論』で指摘しているように、もし西欧諸国の社会保障が大衆労働力の生産性向上に何ら貢献しなかったならば、おそらく今日の社会保障の発達は見られなかったであろうというの

は正しい。

もちろん、年金を含めて社会保障一般については、生産の問題よりも分配の問題を重視するのが普通であろう。人々は社会保障に関して社会正義という立場から論議を行なうことを好み、したがって生産よりも分配をとりあげようとする。じつはこのことも、ミュルダール自身がすでに指摘しているものであり、それにもかかわらず社会保障の生産性に対するプラスの効果を無視してはならないと彼はいうのである。

さらにわれわれは分配なり再分配なりがとくに西欧の経済成長と密接に結びついていることを反省しておかなければならない。日本の生産第一主義とは異なって、西欧における経済成長は分配改善ないし消費需要促進を前提としたものであって、あくまで民主的な福祉国家の枠のなかで考えられているのである。広い視野から経済・社会の発展を見定めることをしないで、狭く受給者の利害の立場からのみ給付水準の価値維持を論ずることは、政策論の正道ではない。

(注) 最近国会提出の年金改正案は物価スライドを織りこんでいる。これに対しては賃金スライドにすべしという反論が出ている。しかも、賃金より物価が急上昇した場合にかぎり、物価スライドがよいという条件さえも持ち出されている。この種の議論はもっぱら被害者意識からの抵抗を狙うものであり、インフレとは何か、インフレを防ぐにはどうすればよいかなどには初めから関心をよせていないのである。

IX 社会保障とニードの問題

1. 給付の奥なるもの

この論稿の初めに、私は社会保障論について給付の問題とニード（必要）の問題とを分けることを提案した。そうして、これまでは給付の問題を中心に論じてきたが、今後はニードの問題を中心に論ずるつもりである。

給付もしくは給付費というのは、社会保障の収支勘定を前提したうえで、個人的ならびに社会的なニードに対し与えられる支出である。給付には現金給付もあれば実物給付もあるが、いずれにせよ金額的にいくらか表示される社会保障的支出である。給付もしくは給付費によって個人的ならびに社会的ニードが満たされるわけであるが、しかし、これによってニードの全部が満たされるとは

限らない。たとえば医療保険では家族5割給付となっていて、もちろん医療ニードそのものに本人と家族の区別があるわけではないが、ただ保険財政の建て前からある種の制約を設けているのである。年金についても制度によって給付に差があり、たとえば厚生年金の老齢年金で24年拠出は平均的に月2万円の給付があるが、これに対し無拠出の福祉老齢年金はいまのところわずかに月2,300円の給付に過ぎない。これも老人のニードにそんな差があるわけではなく、制度の建て前から給付がいろいろに決められているに過ぎない。

以上の例を見ても明らかなように、われわれは給付もしくは給付費の奥に別にニードの問題を認めなければならない。給付は必ずしも十分にニードを充足しないかも知れないが、そうであるからこそ給付によってどの程度ニードが充足されているか、ニードを充足するために給付をどのように引きあげればよいのか、などが問題になるのである。しかし、給付がニードを十分に満たさないからといって、そういう給付は不都合だと非難すべきではない。給付には社会保障の制度上の制度があって、その額が決められるのであり、制度改善という問題はあるとしてもその改善は必ずしもニードの全充足を唯一の目的とするのではないし、また後に述べるようにニードそのものもそんなに明確に測定できるものではない。ただ、ニードが給付改善の一つの有力な原動力であることはたしかであり、われわれはこの意味で社会保障におけるニードとは何であり、それをどのように受けとるべきかを考えたいのである。

2. ニードの測定

給付もしくは給付費は普通に金額で表示されるが、ニードも金額表示が必ずしも不可能なのではない。たとえば特定の病気に対する適正な医療費を算定したり、老人の平均的な生活費を確定したりして、われわれは医療ニードや生活ニードを金額で表示することができる。ただこの場合、平均とか適正とかの解釈もむずかしいし、また金額を出すためには市場価格を借りてこなければならず、そのかぎりニードそのものを測定したことになら

ないかも知れないのである。

このことは経済学でも、「効用」(ユーティリティ)とか「必要度」とかについてしばしばいわれたことである。たとえばケニス・E・ボールディングはその著『経済政策の原理』のなかで、必要度の測定について次のようにいう。

「必要度を大まかに見積ったうえで分配が可能であるような場合もある。たとえば家庭の全収入は家族たちの必要という大まかな規準によって消費される。戦時とか大凶作とかいった場合には、配給制度が必要度にしがたって配分を企てる」(邦訳、82ページ)。

ここでボールディングは分配の基準になる各人の必要度をとりあげており、しがたって金額表示以前の数量表示を考えているようである。しかし、数量が決まれば金額に直すことは困難ではない。ただ、ある特定の数量なり金額なりを、なぜに必要量と見なすのかと問われると、それにはある条件を仮定的に決めるほかはない。

今日、一部の学者によって社会的指標(ソーシャル・インディケーター)と呼ばれる問題があるが、それは栄養・住宅・健康・教育などについて、カロリー量蛋白、住宅面積・設備、死亡率、寿命、教師対生徒数など、いくつかの指標を組み合わせ、そこに必要度の標準値なり、もしくはその発展段階的な数値なりを確定しようとするものである。いまのところ、それにはまだ断片的な試みがあるに過ぎないが、やがて適当な諸指標が組み合わされて、いっそう体系的な社会的指標なるものが利用できるようになるであろう。しかし、私はこの場合にもむしろ家計調査や国民所得統計と関係をつけて、たとえば現実の飲食費とか住居費とか教育費とかいう金額表示に対して上記の数量的指標がどのように対応するかの研究をなすべきだと思う。さらに家計費の所得階層別や平均値について数量的指標のうえでどのような内容をもつかを吟味すれば、そこに政策的な標準値を想定する手がかりをつかむこともできると思う(拙著『流動する経済体制』(NHK ブック) VII 章参照)。

3. 個人的ニードと社会的ニード

経済学で「効用」とか「必要」とかいうときは、純個人的なものを考えるのが普通である。Aという人は菓子よりも酒に大きい効用を認め、Bという人は酒よりも菓子に大きい効用を認めるというように、効用はあくまで個人によって異なるのである。各人は最大の効用を求めるといっても、効用の物差しは人によってバラバラでよいのである。こういう個人的効用にもとづき、同一財に対する評価も人によって異なるのであり、高い価格を支払ってもよいという人もあれば、低い価格しか支払わないという人もいて、それらの競合の結果として市場の価格が成立・変動するのである。

しかし、われわれがここで考えようとするニードは純個人的なものというよりも、むしろ社会的なものであろう。医療に対するニードも、生活に対するニードも、社会的に「標準必要量」ともいうべきものがあって、われわれはそれらを充足しようとするのである。もちろん、医療や生活に関するニードについても、個人的評価の相異がないわけではないが、われわれはそういう相異に関心を向けず、むしろ社会的に標準的なものや、さらに年齢、所得、地域などによる社会的な分布を考えようとする。つまり、ニードというのは「統計的・集合的」概念として理解され、標準とか分布とかが問題になるのである。そういえば、じつは経済学でいう効用概念も、たんに純個人的にだけ理解するのは不十分であって、個人はたがいに交渉・影響し合って、生活のうえに社会的な傾向なり標準なりが形成されているのである。アルフレッド・マーシャルが経済学の消費理論のなかに「生活程度」という概念を導入したのは、まさにそういう意味であった。

われわれのとりあげるニードが社会的なものであるということには、もう一つ別の意味がある。ニードには個人が容易に処置できる「個人的」ニードと、個人が容易に処置できない「社会的」ニードとに区別でき、今日では後者すなわち社会的ニードなるものがふえているのである。この場合、個人が処置できるとかできないというのは程度問

題であるし、さらに処置すべき責任が個人にあるかどうかからんで、区別は必ずしも明確ではないであろう。しかし、複雑な経済的・社会的変化のもとに、個人が容易に処置できない事故や、個人に必ずしも責任を帰し得ない事故がふえてきたことだけはたしかである。われわれはこれらを「社会的」ニードと呼び、社会保障制度のもとでこれらをどのように受けとめていくかを重視しなければならないと考えるのである。

4. 給付の質的改善

さらに進んでいうと、ニードの問題には現実の制度の運営に関する人々の態度に対して、平等化もしくは民主化、社会化もしくは連帯化などをそれぞれ促進しようという要求を含んでいることを注意しなければならない。これまでのわれわれの議論も、これらの問題をまったく離れたわけではなかったが、ただそこでは給付を賄うための財源をどう考えるかという収支勘定を中心として、ニードそのものはあまり究明しなかった。社会保障制度における収支勘定という問題は、いわば制度の経済面といえはいえるかも知れないが、われわれはさらに制度運営に関する人々の態度や社会体制への要求を考えたいのである。

前に述べたように、現実の給付はわれわれのニードの全部を満たすようになっておらず、そのために、ニードの側から給付の水準引き上げや格差縮小の要求が提起される。しかし、真の問題はたんにそういう給付の額の改善にあるのではない。給付の額からいえば、しょせんは制度のうえで給付はニードの一部に應ずるほかないであろう。しかし、それよりもたいせつなことは給付の質的改善をはかることにあり、給付の充足の仕方とか、もっと一般的には制度の運営とかについて、いろいろ欠陥があるのを改善しなければならないのであって、たんに給付の額をどうするというのではない。たとえ給付の額を引き上げるにしても、そこに平等化もしくは民主化の促進とか、社会化もしくは連帯化の強化とかいう要求がからんでおり、現実の制度の運営がいろいろの面で拘束されているのを解放しようというのである。かくてニ

ードの問題をとりあげることによって、われわれは細かい制度の仕組みに関する技術論を超え、経済的・社会的な変化の流れに沿う体制論に立ち入ることになり、ニードの問題は体制的要求を含むという第三の意味で、きわめて社会的な内容を帯びるのである。

要するに、給付の問題の奥にあるところのニードの問題は、三つの面をもっている。

第一に、生活や医療に関して社会的に形成される金額的もしくは数量的な「標準必要量」。

第二に、個人では容易に処置しがたく、また個人に必ずしも責任を帰し得ない「社会的ニード」。

第三に、現実の制度運営への批判から浮かびあがる平等化とか社会化とかの「体制的要求」、これである。

(注) 「社会的責任」という語がはやっている。それは社会に対する責任という意味と社会が共同的に負う責任という意味とある。社会が共同的に負う責任には、個人に責任のない場合も、個人が処置できない場合とがある。ところでこのような社会的責任は多分に国民感情によって範囲が左右されるが、いずれにせよその範囲が拡大されていることは認めなければならない。

X いわゆる「ニード原則」と社会体制

1. 『ゴータ綱領批判』における「ニード原則」

周知のごとく、1870年代にマルクスによって書かれた『ゴータ綱領批判』のなかで、「能力に応じて生産し、必要に応じて分配する」という有名な原則の定式化が見られる。それは、その後の社会主義もしくは共産主義の運動に大きな影響をもたらした。この句の後半の「アコーディング・ツウ・ニーズ」を以下簡単に「ニード原則」と呼ぶ。

ところで、マルクスの説明によると、「ニード原則」による分配は、生産が豊富になった「共産主義」の段階ではじめて適用されるのであり、最初の「社会主義」の段階では労働の誘因の必要のために、むしろ労働に応じた賃金を受けとるという「能力原則」が行なわれるというのである。かくて『ゴータ綱領批判』によれば、「ニード原則」による分配は、現実よりよほど遠い理想的な段階ではじめて適用されるのである。

しかし、ここでは必要なり必要度なりをだれがどういう手続きによって確定するのか。共産主義

の段階というのは、マルクスによれば、労働がたんに生産の手段ではなく、生活そのものが労働であるような状態を想定しているようであるから、そこで必要とは各人の生活要求そのものを指すことになる。『共産党宣言』の言葉では、そこでは「万人が万人のために働く社会」——いわば「目的の王国」——が実現するのであるから、そのかぎり各人の自由に任せておけばおのずから「ニード原則」が行なわれるということになる。普通には、共産主義になると、独裁者が生活必要費を査定し労働報酬額を決めると考えやすいが、理想的な共産主義では独裁者は存在しないのである。

『ゴータ綱領批判』には、上記の労働報酬の問題とは別に、「社会的総生産物」の分配の問題が論ぜられており、今日の社会保障に当たる「共同的消費」に言及しているのが見られる。社会的総生産物からまず、(1)生産のための生産手段の消耗、(2)生産拡大のための生産手段の追加、(3)災害・混乱に対する予備、これら三項目が控除されると、消費手段の部分が残る。さらにそこから、(4)一般行政のための消費、(5)教育、衛生などの共同的消費、(6)労働不能者等々のための保障、これら三項目が引かれて、残りが個人的分配になるというのである。このうち(5)および(6)は、今日まさにわれわれがいう社会保障問題に当たると思われるが、とにかく「ニード原則」による報酬を補うものといつてよかろう。ただ、この場合も、『ゴータ綱領批判』の説明に関するかぎり、共同的消費をだれがどのように決めるのかについて明確な説明はない。そこでは、国の役割とか政府の活動とかが積極的にとりあげられていないので、きわめて暗示的な議論に終わっている（以上についてはW・A・リーマン編、玉野芳郎監訳『比較経済体制論』上・下、昭和41年刊参照）。

2. 共産圏諸国と「ニード原則」

今日の共産圏諸国は「豊かな生活の段階」に達したとはいえないが、少なくとも「共同的消費」の領域について「ニード原則」を現実化しようとしていることは疑いないであろう。そのかぎり「ニード原則」は今日では現段階で適用される原則で

ある。

さらに今日の共産圏諸国では、いわゆる社会主義体制に関する「組織論」も十分とりあげている。資本・土地などの私有を廃し、生産を公営に移したとしてもそこには経済を組織化すべき理論がなければならぬ。たとえば、そこでは賃金という形の報酬によって労働誘因を調節すべき必要もあり、価格の機能によって消費財の需要供給を照合させるべき必要もあり、さらに土地・資本の利用する場合の料金を定めて費用計算を行なわせるべき必要もあるのである。ただ、この場合、賃金、価格、料金などは原則的に「公定」という形をとることもできるし、土地・資本の利用のための料金は一種の「課税」という形をとることもできるであろう。いまここではこのような組織化の問題に深く立ち入るつもりはない。要するに社会主義にさえなれば万事うまくいくというような安易な議論をわれわれは排さなければならぬのである。

さて、共同的消費に関していえば、共産主義もしくは社会主義のもとでは、医療・教育・交通などいくつかの基本的ニードは無料で国民に提供されるといわれている。おそらくこのことはソ連などで現実にある程度行なわれているであろう。ただ、この場合にもわれわれはそのことの可能になるべき仕組みそのものを問わなければならず、いうまでもなくそれは公費支弁によるものであり、さらに公費支弁は個人分配にまわる報酬を削ることによって可能となるのである。しかし注意しなければならないのは、公費支弁によってある種のサービスを無料で提供するからといって、それが直ちに優れた制度と決めこんではならないことである。そこには条件もあり限界もあって、われわれは慎重に評価を下さなければならぬのである。

3. 福祉国家と「ニード原則」

西欧における「福祉国家」——「福祉社会」という語を採用する人もいる——の場合も、国民福祉の達成という目標をかかげることによって、やはり「ニード原則」の現実化をはかろうとしていると私は見たい。したがって、『ゴータ綱領批判』で「ニード原則」による分配が現実よりもかなり

遠い段階ではじめて実現されると考えたのに対し、はるかに近い現実のなかで「ニード原則」の実現をはかろうとしている点で、福祉国家の場合も今日の共産圏諸国の狙いと軌を一にするといえてよいのである。しかも、少なくとも共同的消費と呼ばれる教育・住宅・医療・年金などの領域についてまず「ニード原則」の実現をはかろうという点でも、両者は共通しているのである。要するに今日の社会保障と呼ばれる問題こそ、百年前にマルクスによって「ニード原則」と呼ばれたものの実現にはかならないといっても過言ではない。もちろん、その実現の仕方については各国多少とも異同があろうが、これとてもここ数十年の各国の経験の交流によって、公費負担と保険料負担の混合の仕方など、そんなに著しいへだたりは見られなくなっているのである。

いうまでもなく、西欧諸国ではあくまで民主主義の建て前を堅持しようとしている。共同化の必要を許し、国の役割の意義を認めることによってかつての自由放任の思想からは離れながら、しかも民主主義のもとではそういう変化も個人の自覚によって支えられるかぎりで承認されるのである。長い目で見れば全体の利益が個人の利益になるという自覚が広がって、そこに全体としての国民の福祉をはかるといふ政策目標に対する合意が形成されるというのである。他方、国家なり政府なりも、かつての権力国家的思想から離れ、国家の機能は少数特権階級の利益を守ることにあるのではなく、むしろ国民全体の発展を目標としなければならない。したがって、かつては財政収入が強調されたのに、今日ではむしろ財政支出が強調され、これによって国民福祉の充実をはかろうとするようになったのである。しかし、このような民主主義的体制が万事うまく運ばれているというのではない。世論の動きにこだわって政策決定はとかく安定を欠くし、公的規制の強化を避けてとかくインフレを招くことは、今日われわれの身近に見られるとおりである。

4. 社会保障は保守的か革新的か

われわれはいま共産圏諸国と西欧流の福祉国家

とをならべてみたが、ここでは体制の優劣を断じようというのではない。イデオロジカルな体制論はまったく陳腐のものとなっており、われわれの現実的な経験は「完全無欠の解決」など信じられなくなっている。前出のリーマンの編著のなかで彼が次のように述べている点は深く味わうべきであろう。

「人々は資本主義と社会主義のうちどちらが支配的であるべきかという広汎な問題にとりくもうとするかも知れない。しかし、おそらくは問題をもっと扱いやすい規模のものに細分してかかるほうが有利であろう。たとえば、公有よりも私有にしたほうがよい部門は何か、またどんな条件のもとで、公的規制を加えるほうが公有化するより有利か、というような問題がそれである」(訳、8ページ)。

ところでここで力説しておきたい点がある。われわれはそれぞれの体制に含まれている体制的な諸要求がとかく現実では妨げられているという事実を暴露する必要がある、たとえば西欧流の民主主義が実際の動きとしてはかなり平等化を歪めていること、共産圏の共同主義が現実には著しく「ガラス張り」の政策を拒否していること、それらの事実をわれわれは知っている。いずれの体制をとるにせよ、民主化なり共同化なりの要求の実現を妨げる人々の態度を批判することこそ、たいせつなのである。

さて福祉社会での社会保障は、個人の自由活動に任せておけば自然に調和が生ずるといふ古典的な見方に対しては、明らかに革新的といえよう。経済的・社会的な急激な変化にともない、個人的に処置できない、もしくは処置の困難な事故が多くなっていることを認め、これに対し社会的責任を自覚し、国の介入による共同的処置を制度化しようとするのである。今日の社会保障がナショナル・ベースの政策体系として推し進められつつあるのは、そのためであろう。

しかし、いわゆるプロレタリア独裁を社会保障成立のための必要条件と考えないという意味では、それは保守的であろう。問題はナショナル・ベースとして政策体系を推し進めるにあたり、国民の

利害の調整をどのようにかはるかにあり、そこで民主化なり共同化なりの要求がいろいろ齟齬をきたすのである。しかもわれわれはイデオロジカルな体制論で解決できるとは思わない。むしろここ数十年來の各国の経験に学びつつ、体制論に含まれている諸要求を活かし、社会的ニードの充足に努めるというほかはないのである。

(注) 「ニード原則」の実現を共産主義体制にかぎらず資本主義体制のなかでも緊要であるという思想は、故福田徳三先生の『厚生経済研究』(昭和5年)によって展開された。先生の着想はホブソンにつながるが、ケインズやベヴァリジよりも早い。先生の思想が、当時も、また今日といえども、正しく評価されていないのは残念である。

XI 所得保障と生活ニード

1. 老人の生活費はどのくらいか

老人は通常の人にくらべてどのくらい生活費がかかるか。総理府統計局の『家計調査』には世帯主年齢別の消費支出があるが、それによつては老人だけの生活費はわからない。また『全国消費実態調査』には二人世帯を年齢別に分類したものがあつて、それによつていわゆる高齢者世帯の消費支出はわかるが、同居の老人の生活費はわからない。独立の場合も同居の場合も含めて、いったい老人の生活費はどのくらいかを知るのには、差し当たり利用できる統計はない。

昭和45年の夏、社会保障研究所の一つのプロジェクトとして、静岡県掛川市で高齢者の生活費を調査したが、その中間報告によると高齢者1人当り消費支出月額、平均1万5,235円になっている。同年『家計調査』の全世帯平均値は、世帯人員3.98人で7万9,531円、1人当り1万9,983円であるから、前記掛川調査の老人1人当りは、その7割6分に当たる。掛川調査では34の独立世帯と98の同居世帯を含み、1人当り老人消費支出は、前者は1万5,967円、後者は1万4,836円となっているので、全国平均消費支出のそれぞれ8割および7割4分にあつることになる。もちろん、掛川市のような中小都市の消費支出そのものが全国平均をやや下回つてゐるであろうし、また調査時期や調査対象についてもいろいろ制約があつたであろうが、右の数字によつて一応の見当はつくであろう(『季刊社会保障研究』昭和47年3月号、伊藤

秋子ほか3名「経済類型別高齢者生活費」参照)。

さらに、掛川調査での老人家計費の支出割合を見ると、総額を100として、食料費45.3、住居費6.2、光熱費5.2、被服費4.5、保健理容費17.7、雑費28.1となっている。全国平均の支出割合では、食料費34.1、住居費10.7、光熱費3.9、被服費10.8、保健理容費5.4、雑費35.2であつて、老人の場合は食料、光熱、保健理容が多くなつてゐるのがわかる。

もちろん、現実の家計費はそのままでは生活ニードを示すものではない。そうかといつて老人に必要な栄養摂取量とか住居面積とかを調べて見ても、その場合の必要の定義がなかなかむづかしく、結局は前記のような家計費を調べ、その平均値の内容を吟味して、ある種の標準値を仮定するほかないであろう。それにしても、前記のような老人家計費の調査がもっと広い範囲で行なわれることが望まれる。

2. 老齢年金の基準問題

1952年の「ILO 第102号条約」は、社会保障に関する国際的基準を定めた画期的なものとされている。これによつて老齢年金については少なくとも賃金の40%以上であるべきことが勧告された。その後、1967年「第128号条約」によつて45%以上ということに訂正された。ただし、この場合賃金とは何かという点必ずしも明確ではなく「所定の規則に従つて計算された従前の所得」といつたり、「普通成年男子労働者の賃金」といつたりして、おそらく前者は上限の賃金を、後者は下限の賃金を指すものと解されるが、それにしても「従前の所得」の計算は定式化されておらず、そのかぎり曖昧をまぬかれない。

いま主要国の現実の年金について、1人当り給付額が平均賃金(男子)に対してどんな割合になつてゐるかをみると、1968年において日本の厚生年金は12.8%、西ドイツの労働者・職員両制度の平均は38.7%、イギリスの国民保険の単身者は19.1%、同有配偶者は30.9%となつてゐて、国により格差があるが、いずれも4割を下回つてゐる。スウェーデンの場合だけは、国民年金のほかに補足

(付加)年金を受給している有配偶者が49.2%に達している(山崎泰彦「年金給付水準の国際比較」、『季刊社会保障研究』昭和46年12月号参照)。

日本で昭和44年の改正で厚生年金2万円といわれ、それは平均賃金(毎勤統計、賞与などを除く)が5万円ならば、その4割に当たるわけだが、5万円という雇用期間が25年以上のものの全期平均に当たり、そういう人は受給者の1割5分にも充たない。制度が未成熟といわれる所以である。

さらに、年金水準を国際的に比較して高低を論ずるには、その算定方法が国によって違うから、なかなか簡単にはいかない。たとえば日本の厚生年金は比例分と定額分に分かれ、比例分は「平均賃金×定率×加入期間」の式で計算される。ドイツは比例分だけだが、標準となる賃金は全期平均ではなしに雇用最終3年の平均に当たるものであり、定率も日本の1%に対しドイツは1.5%である。したがってドイツの給付は日本よりはるかに高くなるが、その代り保険料はドイツでは17%、日本では6.5%である。ただ日本では定額分として「標準定額×加入期間」が加わる。イギリスの年金は定額が主であるが、加入期間に関係なく基礎額が決められる。イギリスでは比例分がわずかであって、全体としての給付水準も低いが、その代り保険料も低い。かくして、給付水準を国際的に比較するには、比例分と定額分との関係、標準賃金の意味、加入期間のとり方、保険料との対応など、いくつかの要因を組み合わせる必要があるのである。

3. 最低生活費とは何か

さて一般に、生活ニーズを考える場合、しばしば「最低生活費」ということが語られる。これについて理解の仕方もいろいろであるが、最も便宜的な方法としては、たとえば『家計調査』に出ている「年間収入五分位階級別世帯当り支出」によって、その最低層の支出を一応最低生活費と見なすことである。いま昭和45年について1世帯当りおよび1人当り支出を見ると表のとおりである。これによると、最低の第I階層の世帯当り消費支出は4万8,034円であってこれを世帯人員3.41で

昭和45年家計調査による五分位階層

階層	世帯当り消費支出	世帯人員	1人当り消費支出	エンゲル係数
I	48,034	3.41	14,086	40.4
II	64,774	3.78	17,136	37.1
III	76,336	4.00	19,084	34.8
IV	88,134	4.20	20,984	33.4
V	113,182	4.50	25,152	30.2
平均	78,289	3.98	19,671	34.2

割れば1人当り消費支出は1万4,086円になる。平均の世帯当り支出は7万8,289円(前出の数字と少しく齟齬あり)、1人当りは1万9,671円であって、平均値は中央よりやや上のところにある。最低層は平均の約7割にあたり、それをそのままとるか、多少修正するかして、「最低生活費」を決めることが考えられる。もし十分位の最低層をとれば、当然もっと低くなるだろう。

ところで、最低生活費について、規定食のメニューを考え、それから食料費を算出し、さらに食料費を中心に全体の生活費を推定するというやり方もある。アメリカ農務省の「貧困線」は、この種の計算によって1964年に世帯当り3,000ドル、単身1,500ドルという数字を出したが、これ以下のいわゆる貧困層は全体の15%強を占めていた。日本の生活保護基準の算定も類似の方法がとられ、昭和45年では標準4人世帯で3万4,000円であるが、それは前記の五分位階層の最低よりもかなり低い。最低生活費の推定については、さらに収支均等の転換点に当たる階層を確かめたり、貧困に陥る原因を辿ったりするやり方も考えられるが、結局のところ簡便的には五分位階層を基礎とし、さらにそれと対応させて食事その他の生活事情を調べ、五分位階層の最低をそのままとるか、もしくはその何パーセントくらい上または下をとるかを決め、それを政策的目標として仮定すればよい。

4. 扶助の場合と保険の場合

かりに賃金(賞与を除く)を月5万円とし、妻と子供1人を扶養するとしよう。生活保護が4人世帯で3万4,000円、3人ならば2万8,000円くらいであり、これは賃金の5割強になる。老齢年金のほうは、ILO条約で賃金の4割ないし4割

5分を基準とするといわれているが、厚生年金の現実の支給はおそらく2割に充たないであろう。制度の建て前にしたがって完全拠出をした場合でも、月2万円であって、賃金の4割ということになる。国民年金も完全拠出後は夫婦で月2万円である。無拠出の福祉老齢年金はいまのところわずかに月3,300円に過ぎず、そうなるとこれは賃金の何割という性格のものではないと考えられる(以上は昭和44年当時を念頭におく)。こういう現実の給付の格差はたしかに改善を要するであろうが、制度によって生活ニードそのもののとらえ方が必ずしも一律でないことも注意しておく必要がある。

年金なり生活保護なりの受給者の生活ニードは、一応平均賃金の何割かに決めるとしても、扶助の場合は保険の場合よりもやや高めに評価されるようである。たとえば生活保護基準はいまのところ5割見当であるが、かつて厚生省の長期計画では6割を考えていた。厚生年金の給付はいまのところ2割ないし3割であるが、ILO条約では賃金の4割5分を基準としている。このように保険が低めであるのは、保険の場合にはその基礎に「セルフ・ヘルプの原則」があって、拠出によって給付を得ることが必ずしも最低生活費をカバーするためでなく、最低生活費については別に自分の資力によってある程度充足できるという建て前をとるからであろう。したがって、もし経済的・社会的な変化から、拠出年金の場合といえども、資力が十分でなく、家族による扶養も当てがなないとすれば、最低生活費そのものを年金に頼らなければならないし、当然年金給付の対賃金割合も引きあげられなければならないのである。また、生活保護についても、経済的・社会的変化によって、最低生活費そのものが上昇するばかりでなく、被保護世帯を特殊扱いにすることへの反対も現われてくれば、これまた対賃金割合を引きあげることになるであろう。

(注) たしかに、年金は老後の生活を保障しなければならないといわれ、その要求は次第に強められるであろう。ILOのように賃金の4割5分がよいか、最近の日本の動きのように6割がよいかはとにかく、以上本文で説明したような諸問題をふまえて議論をしないと、何でも高ければよいという俗論に堕してしまふ。

XII 所得保障と平等化・民主化

1. 憲法第25条

周知のごとく、日本国憲法第25条は、「生存権・国の社会的使命」を規定して、次のように述べている。

「① すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

② 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」。

ここでまず、①の項での「最低限度の生活」とは何かということが問題になろう。もちろん、これを統計的に確定したり、何らか具体的な基準を定めたりすることは、憲法上の問題ではない。憲法では、国民としての一般的・基本的な生活ニードを維持しようという要請を規定したものであって、最低限という言葉にとらわれるべきではない。基本的な生活ニードをどのようにとらえるかは、生活保護の場合や年金の場合によって決して一律ではなく、具体的な事情や社会的変動によって技術的に決めていけばよい。

次に、②の項で、「社会保障」なる語を、社会福祉や公衆衛生とならべて使用していることが気にかかるが、これも定義の問題をここでとやかくいう必要はない。今日、一般に用いられている用法では、社会保障のなかに社会福祉も公衆衛生も含めているのであるから、実際にはそう解して差し支えない。ここでは、やはり一般的・基本的に福祉政策を国の政策として樹立しようという要請を規定したのであり、その内容や分類はむしろ技術問題と考えればよい。

さらに、ここで国民の権利と国の義務とをどう解釈するかが問題になろう。これについてもいろいろな議論が可能であろうが、何よりもまずわれわれは、憲法第25条の規定が「宣言」の性格をもち、福祉国家の要請をかけたものであることを注意しなければならない。したがって、ここで権利・義務といっても、決して民法的なものでないことを力説したい。ここでの生存権はいわゆる基本的人権の一つに属するが、ただ従来の自由権な

どのようなどちらかといえば個人的なものとは区別される。今日の社会構造の変化を背景として、われわれの生活ニードも個人的に処置することのむずかしいものがふえてきたし、したがって、国の福祉政策も個人的な生活を守るばかりでなく、社会全体としての共同生活を守るという観点が求められていると解される。かつての個人主義的な自由権を超えて、ここでは福祉社会の樹立を目指す国民の社会権および国の政策が問題になっているのである。

2. ティトマスの現実批判

イギリスの社会保障研究の権威リチャード・M・ティトマスは、その著『福祉国家の理想と現実』（原著 1963 年刊、谷昌恒訳）の最後の章で、今日の社会を「無責任社会」と呼んで、次のように非難している。

「わが国（イギリス）のように複雑を極めた豊かな社会になると、既存の社会勢力はみな順応主義を助長する傾向があり、強力な抵抗的批判の運動が継続的・効果的に展開されない限り、それを阻止する途はない。そうした運動が社会主義の側からも生まれず、権力の側からの提唱もないとすれば、およそ成立する余地はない。国内の社会問題に関して、さしあたり改めなければならないところはほとんどないといった考え方は、いっそう順応主義と政治面での付和雷同の傾向を強める。……経済や社会の権力集中の推移について新しい疑問を投げかけることは、極力避けようとする。社会が豊かさを増すとともに、階級構造の合法性が認められるようになる。それは平等化の努力を放棄するのみならず、およそ社会正義のための闘いを永久に断念することではあるまいか」（訳、219—220ページ、字句を多少修正）。

上の句によると、表面的な経済的豊かさのために社会問題の究明がおろそかにされてきたイギリスの現状をティトマスは批判するのである。現実妥協がはびこって、平等とか正義とかのための闘いが軽視されてきたと、いうのである。われわれ第三者には、むしろイギリスでは、労働党と保守

党との政権交替が行なわれて、たとえば年金問題の改革についても真剣な論議が闘わされていると思われるのであるが、必ずしもそうでないようである。日本などでは、保守派はとかく現実妥協に傾き、革新派はいたずらに現実打破を叫んで、表面こそいかにも活発に見えても、実際は両者ともティトマスのいう「無責任」に堕しているのではあるまいか。

さていまここでの生活ニードの問題は、たしかにティトマスのいうように近代社会の平等化もしくは民主化の思想を背景としての要求であることを忘れてはならない。ただ平等化もしくは民主化を所得保障のうえでどう実現するかは決して簡単ではなく、画一的な悪平等ではもちろん困り、利害対立のために平等化を骨抜きにしているのはなお困るのである。

3. 普遍原則対選別原則

平等化の解釈からんで、「普遍原則」（ユニヴァーサルイズム）対「選別原則」（セレクトィヴィティ）という問題がある。社会保障は全国民に無差別平等に適用されなければならないというのが普遍原則であり、ニードの度合に応じて給付またはサービスが与えられなければならないというのが選別原則である。こういう二つの原則が問題になるのは、平等化ということが現実には複雑していて単に形式的に平等化をはかるだけでは、とかく必要としない人々へ給付が与えられ、真に必要としている人々へ給付が与えられないということがでてくるからである。現実の社会構造から起こる生活ニードの現われ方の差を軽視するところに悪平等的な「普遍原則」が生ずる。が同時に、所得保障において生活ニードを充足するということが人によって差別的にとり扱われることは許されない。

具体的な事情を考えて見よう。生活保護におけるミーンズ・テストにともなう屈辱感は排さなければならない、イギリスで国民扶助を国民保険体系のなかの補足給付に代えることにしたのはそのためである。人によって差別的な取扱いをしないという意味での「普遍原則」はいぜんとして堅持さ

れなければならない。しかしこのことはすべての人に定額の所得保障を与えることではない。イギリスではベヴェリジ構想にもとづく低い給付に對抗して、生命保険会社や企業年金制度に優遇措置が講ぜられるようになったのは「普遍原則」への対抗でもあった。ところで、そのために、低い所得層の真のニードが軽視されるにいたるや、あらためて「選別原則」が持ち出されることになる。このようなイギリスの事情は、やはりティトマスの別の著書『社会福祉と社会保障』（原著1968年刊、三浦文夫監訳）の第3部に鋭く指摘されている。

思うに、二つの原則——普遍原則と選別原則——は二者択一のものではない。普遍原則が形式的な平等化に墮して、生活ニードの真の差別を無視するのであってはならず、同時に選別原則が個人を差別扱いして、その品位を傷つけることがあってはならないのである。個人の自由を守るという点ではあくまで無差別平等な普遍原則を基礎と考えるべく、同時に社会環境の進展にともない、生活ニードといっても所得別・地域別に差別を生ずる事実を細かく対処し、しかも差別を惹き起す諸原因の排除に努めなければならないのである。普遍原則と選別原則とはその意味で両立する。

4. 正常な民主主義の育成

所得保障の奥には生活ニードがあり、生活ニードの奥には平等化の要求があるといつてよいが、今日この平等化の意義は注意深く理解されねばならず、何よりもまず、それは一昔前の自由主義もしくは個人主義から脱皮していることを注意したい。かつての「自由平等」というスローガンは、自由主義もしくは個人主義を背景とするものであり、政治的にも経済的にも、個人の自由活動が尊重され、その結果として平等と調和の社会がもたらされると信じられた。とくに経済的自由の結果は、生産も上昇すれば、分配も平等になると信じられた。しかし、こういう調和の信念はやがて事実の前に打ち破られ、生産については独占化による不平等化、分配については貧富の差による不平等化が問題になった。さらに生活ニードについて

も、個人的に処置することのむずかしいものや、個人的に責任のない事故の発生が次第に気づかれ、経済的・社会的な激しい変動によってますますそういう面の反省が促されることになった。これらに対処するには国の介入による利害調整や福祉増進が不可欠なのである。

ところで、このことは自由主義を全面的に否定するのではない。たとえば生活保護についてミーンズ・テストによる貧困層の特殊扱いに反対するのは、個人を差別的にとり扱うことを避けるためであるし、社会保険について拠出主義を堅持しようとするのも、個人責任や自助精神を尊ぶためであって、根底にはやはり自由主義が横たわっているのである。

正確に言えば、現状は自由と管理との混合体制を目指しているのであり、混合の度合は国によって多少とも差があるが、少なくとも西欧諸国では民主化の名のもとに自由主義的要素が強く作用している。

日本はどうか。大きな流れとしては西欧流の民主化の線に沿っていると見られるが、民主主義そのものがまだ十分に身につかず、民主主義といえど自己を主張することと心得て、自他の意見対立の調整には関心をよせない。所得保障に関していうと、きわめてバラバラに給付の引き上げのみを叫んで、全体の関連にはあまり考慮を払わず、いわんや平等化や民主化にともなう普遍原則対選別原則の関係などにはほとんど深く反省されない。進むべき途は、民主主義の正常化によって、悪平等を避けると同時にエゴイズムを克服するにあるが、それは急には達成されないであろう。

(注) 基本権とか自然権とかいう思考は、演繹法的絶対化に沿うものであって、しばしば経験無視の独断の用具となる。しかし基本権といえども、歴史をになって発達していくものであり、常に建て前と運用との間の葛藤を通じてその内容を探索しなければならないのである。

XIII 医療保障と医療ニード

1. 医療費の増大

厚生省統計調査部の推計による「国民総医療費」を見るに、昭和35年の4,426億円から昭和44年の2兆1,519億円へと上昇し、10年間に4.86倍の増加になっている。国民所得に対する比率でい

うと、昭和35年の3.3%から昭和44年の4.4%に上昇し、国民所得の伸びよりも医療費の伸びのほうがはるかに高いことが見られる。

国民総医療費とは別に、国民所得統計を利用して、(1)政府消費中の医療関係費、(2)政府から個人への移転のなかの医療関係費、(3)個人消費中の医療関係費の三つを合計することもできる。こういう計算によって若干の国々を比較した試みが、社会保障研究所の城戸喜子研究員によってなされている(社会保障研究所「所内資料」昭和46年9月)。

下の表は主要国の医療費の対個人消費比率を上記資料から抜粋したものであるが、その数字は目下再検討中とのことであるから、あくまで暫定的のものと承知していただきたい。

この表によると、これらの国々の医療費総額は比率で8%ないし11%でありそんなに開きはないが、分類についていうと、政府消費の高いイギリス、移転支出の高い西ドイツおよび日本、個人消費の高いアメリカなど、はっきりタイプが区別される。さらに城戸推計では1960年の同様の計算が示され、タイプの区別はそんなに変わらないが、総額については5ないし7%とかなり低い。ごくおおざっぱにいうと、各国医療費の対個人消費比率は1968年に10%前後、1960年に6%前後となっていて、クロスセクショナルにはあまり開きはなく、ただ時系列的に著しい増大傾向が見られる。この増大傾向はおそらく最近のいわゆる「包括医療」として予防やリハビリテーションへの要求の増大に應ずるものであろう。

もちろん、上のような医療費がそのまま医療ニーズを示すのではない。医療費そのものは医療技術の進歩によって、機械器具もよくなり、検査も精緻になって、そのための費用増もある。さらに診療報酬や薬剤価格の変動もある。それはともか

く、一般的に医療ニーズを考える場合、一方で医療を受けたくとも受けられない人々のいること、逆に無駄な医療を受ける人々のいること、これらを十分に考慮しなければならない。ただし、これらの点については、断片的な情報による推定の域を脱しないであろう。

2. 1人当り医療費

国民総医療費から計算すると、国民1人当り医療費は昭和35年に4,738円であったのが、昭和44年には20,963円と、4倍以上に上昇したことが見られる。ところで、すでに触れたように、今日の医療保険にはいろいろな制度があって、1人当り医療費も制度によってかなりバラバラである。たとえば昭和44年において、政府管掌の健康保険では被保険者について2万7,068円、被扶養者について6,021円であり、組管掌の健康保険では被保険者について2万356円、被扶養者について8,157円であり、さらに国民健康保険では1万4,665円となっている。この場合、被扶養者5割、国民健保7割という保険給付率が大きく響いていることはいうまでもない。

しかし、被保険者本人について政府管掌と組管掌との間に開きがあるのは問題である。これについていろいろ議論があるが、とくに対象者の年齢や性別によって有病率に差があるというのが、一つの有力な理由である。いま厚生省保険局の調査(昭和44年)によって、被保険者の年齢・性別の構成比を見ると、55歳以上は政管10.4%、組合5.3%、男性は政管63.3%、組合71.7%となっていて、政管は高齢者が多く、男性が少ないのが見られる。なお統計調査部の『国民健康調査』(昭和42年)によると、1,000人当り有病率は平均72.2人であるのに対し、45歳ないし64歳のそれは124.7人、65歳以上は174.3人となっている。また罹病1件当り傷病日数は平均9.4日であるのに、中高層は17.3ないし24.5日となっている。

年齢や性別が医療ニーズに関係をもつことはだいたい見当がつくことであるし、この種の調査は是非整備しなければならない。政管健保の1人当り医療費の高いのも多分にそういう理由によるの

主要国医療費の対個人消費比率 (1968)

	総 額	政府消費	移転支出	個人消費
日 本	0.10	0.02	0.06	0.02
西 ド イ ツ	0.11	0.02	0.07	0.02
イ ギ リ ス	0.082	0.06	0.02	0.002
ア メ リ カ	0.091	0.02	0.001	0.07

であろう。しかし、医療費を左右するのは、病気の種類の変化もあるし、労務管理の良否もあり、また所得の高低による受診率への影響もあるから、年齢や性別だけに帰するわけにはいかない。残念ながらこれらの点についての資料整備はいまのところ十分ではない。

3. 医療ニードと適正医療

生活ニードの場合は、現実の所得階層を背景として、最低もしくは基本のニードを想定することができ、アダム・スミス以来慣用の「必要」(ネセサリーズ)と「奢侈」(ラクジュアリーズ)とを区別することができる。しかし医療ニードの場合は所得階層とはむしろ無関係であって、同じ病気ならば貧者のニードも富者のニードも差はないはずである。もちろん症状には軽重の差があり、その意味でニードにも軽重の差があると見てもよいが、軽い病気と難病との区別があるからといって、それらは必要と奢侈との区別とは違う。軽い病気も難病もいずれも等しく医療を必要とするかぎり形式的には均等であり、内容的にはそれぞれ軽重の差があるというべきなのである。

かくて生活ニードには「最低」とか「基本」とかいうことが政策的目安として考えられるが、医療ニードにはそれぞれ症状に応じて「適正」ということが要求され、部分を区切るべきものではない。もちろん、保険制度としては給付率を設けたり、差額負担を課したりすることはあり得るが、それは医療ニードを部分的に区切ることではない。医療としては適正に全体の医療ニードを満たさなければならないのである。

このことは、日本の「医療法」で「科学的かつ適正な医療」と述べていることに対応し、それを守るために届出や許可が規定され、罰則が設けられているのである。もちろん、適正ということを実体的に規定するとなるとむずかしく、結局のところ「医の倫理」によるほかないであろう。適正医療といっても、病気の種類や症状によってその内容は多様であり、また医者や診断にも差異をまぬかれず、経験や熟練の相違によってかなりの影響を受けるであろう。われわれはただ、きわめて

だいたいの目安として「適正なる医療」を語り得るに過ぎず、それに著しく反するものを摘発できるに過ぎない。もし適正なる医療を金額で示すとなれば、医者が適正医療に必要と判断した全部の金額をもってする他はない。もし客観的に適正・不適正のある種の要因が分解できれば、それを考慮すべきである。ただし、かさねて注意するが、医療ニードの充足のために、医療費をどのように負担するかは具体的な医療保障制度として別に考えるべき問題なのである。

4. 保険の場合とサービスの場合

さて政策的には適正医療によって医療ニードを充足することが目標となろう。そうして医療機関なり保険機関なりの現実の制度をその目標に適合させることが必要であり、もし適合を妨げることがあれば改善をはからなければならないのである。たしかに、現実には、一方で医療を十分に受けられないという場合があり、他方で不要な医療(乱診乱療)を受けるという場合があって、いずれも適正医療を妨げるものなのである。医療保障の制度はできるだけそういう障害が起きないように運営されなければならない。

今日の医療保障の制度には大別して二つがある。一つは公費によって医療保障を行なう「保健サービス」であり、他は保険料拠出を中心とする「医療保険」である。これらの制度が適正医療の目標にどこまで適合しているかの判定は必ずしも容易でない。「保健サービス」の方式は、イギリスやスウェーデンやソ連などで医療保障の主たる部分をなすのであるが、そこでは医療機関について地域的ならびに機能的に十分体系化が行なわれ、これによって医療ニードのデリヴァリー(配給)に答えなければならないのである。しかしそれは医療の供給側だけで決められる可能性があり、悪くすると官僚主義に陥る危険がある。他方において「医療保険」の方式は他の西欧諸国で広く採用され、それには現金給付(償還制)と現物給付(出来高払い)とが大別される。前者は患者と医師との間に金銭関係があり、患者はいったん医療費を支払い、後にその何割かが患者に償還されるので

あるが、悪くすると支払能力を欠く患者が受診を阻害される恐れがある。後者の現物給付は患者と医師との間に金銭関係が介入せず、患者は直接医師に支払をなさず、その拠出する保険料は支払基金を通じて医療費にあてられ、医師の診療の出来高に応じて支払が行なわれる。この方式では、支払能力を欠く患者の受診が妨げられることはないが、医師は悪くすればいたずらに出来高を多くしようとし、患者も余計な診療を受けようとする。かくていずれの方式もそれぞれ欠点をもっている。注意深く運用するか、もしくは方式の混合を工夫すべきであろう。

日本の医療保険では現物給付（出来高払い）が中心をなしている。公費によるサービス方式はもっぱら公衆衛生とか環境衛生とかにかぎられ、一般医療はそれから除かれている。いわゆる出来高払いの弊害を是正するために、償還制の導入、患者数による人頭割の併用、さらにはサービス方式の加味などが考えられるが、いまのところ世論はなかなかまとまらない。

（注）アメリカでも国民総医療費は1950年の131億ドルから1967年の531億ドルと、約4倍の増加を示している。それは、対国民総生産比率で4.6%から6.5%への上昇であるが、将来は25%までのぼるという一部の見方もある。こういう医療費の支出がはたして適正に用いられているものか、資源配分を規制するプリンスプルは何か、これらの問題はいまのところ十分に究明されていないといわれる（ローリック編『1970年代のための社会経済学』1970年刊のプリンストン大学教授ゾマースの論文を見よ）。

XIV 医療保障と公共化・社会化

1. 日本医療問題の争点

医療ニーズの性格から見て、医療保障に関しては公共化もしくは社会化をどのように促進するかが重要な問題になるのであるが、いまここでは日本の現実問題を反省することから議論をすすめた

い。問題は、政府管掌健康保険の累年の赤字（昭和45年度末累計1,786億円）をどうするかという処理に端を発するのであるが、たんに財政対策のみでは根本的な解決は得られないところから、進んで医療保険の制度そのものはもちろん、医療機関の制度も含めて検討すべしという要求になり、いわゆる「抜本対策」という名のもとに、甲論乙駁

が行なわれることになったのである。

第一の医療保険に関していえば、日本の現状は国民皆保険の建て前をとりながら、被保険者のグループによって、政府管掌、組合管掌、国民健保、共済組合などいくつかの制度が分立し、したがって保険機関も政府、自治体、企業団体などに分かれており、被保険者のグループによって、その年齢、性格、収入にもかなりの差があるし、それら保険機関の間にも労務管理や経営能率の良否があって、そこに赤字のグループと黒字のグループとの区別が生じてくる。これに対し、社会保険として保険機関の統合をはかるべしという説や経営の能率化によって赤字グループを改善すべしという説、さらに中間的な説などが対立してくる。

第二の医療機関に関していえば、日本の現状では開業医の独立経営を基本としており、開業医と公的病院との連絡は薄く、さらに地域的な著しい偏在が見られる。また医師の診療報酬は点数制による出来高払いの方式をとって、医師と患者との間には直接の金銭授受がない。金銭関係のない方式はたしかに不当な受診抑制を避けることができるが、逆に適当な抑制ができなくなる恐れがある。点数制による出来高払いは診療行為を細かく評価するのには役立つが、逆に質よりも量を重んじ、いたずらに出来高をふやすことになる恐れがある。これに対し、医療機関を国営にし医師を公務員にすべしという説や、官僚統制に陥ることを避くべしという説、さらに中間的な説などが対立してくるのである。

2. 収拾のむずかしさ

医療問題については、ここ数年来、しきりに論議を重ねているにもかかわらず、ほとんど前進を見ないままに今日にいたっている。案らしいものはほとんど出尽くしているといっても過言ではなく、解決案が乏しいというよりも、あまり多過ぎるのである。そのなかのいずれかを選択すればよいのかも知れないが、そこに複雑に利害がからみ、調整の途がなかなか見出せないのである。

いま現に主張されている諸説をおおざっぱに分類すると、次のとおりであろう。まず医療機関に

関しては

(a)医療国営のもとに医師を公務員にすべしという説

(b)現状の開業医制を維持して官僚統制を排すべしという説

(c)医療機関の配置や系統化を改善し、現物給付方式をある程度規制すべしという説

また医療保険に関しては

(a')社会保険として一本化に統合すべしという説

(b')経営能率化の促進によって赤字グループの解消をはかるべしという説

(c')制度分立を認めながらも、制度間にある程度の財政的プール化を採用すべしという説

もっと細かい分類も可能であろうが、問題の本質はそんなに変わりはない。

以上の分類のうち、(a)と(a')とは強い改革説、(b)と(b')とは現状維持説、(c)と(c')は中間説として、それぞれ対応するといえるが、現実の論争はそういう理論にはかかわりがない。医療機関の有力な代表たる医師会は、医療機関については(b')の現状説、保険機関については(a)の改革説をとる。これに対し、保険機関の有力な代表たる健保組合連合会は、保険機関については(b')の現状説、医療機関については(a)の改革説をとる。つまりそれぞれの立場が自分の問題については現状維持、相手の問題については強い改革を主張して収拾がつかないのである。

もちろん、こういう意見対立が利害関係とからんで調整がむずかしくなることは何も医療論争に限ったことではないであろう。激しい利害対立の間に、何とか打開の途を見出すのが現実の動きであろう。ただ、残念ながら、医療論争に関するかぎり、各利害関係者は自他の対立の調整ということにほとんど関心をもたずとかく安易に国庫負担を頼り、あるいは一時しのぎの政治的取引に委ねるという危険にさらされているのである。

3. 公共性の認識

意見対立もしくは利害対立はたしかにあるが、事実認識に関しては実際はそんなに著しい対立は

ないのではないかと思う。今日社会保険においては、事故のうち個人的に処置できないか、もしくは処置の困難なものを、国の介入により共同的に処置しようとするものが多くなっており、医療保障でもかなりの部分がこの領域に属すると考えられつつある。そこで医療保障の公共性を認める点ではだれにもほとんど異論がないのであるが、さて医療機関を国営化すべきかといえ、一般社会体制をそのままにして医療のみ国営化を進めることには躊躇を感ずるし、下手に国営化した場合の官僚統制も心配される。ただ医療ニードの公共性が認められるかぎり、医療機関の機能的・地域的整備を推し進めていかなければならないことだけは、一般の要求になっている。他方において、医療保険に関しては、いかにも保険経営上の能率化促進の必要もあるには違いないが、現状の制度分立がそのままよいとは考えられず、何らかの程度で統合なりプール化なりを工夫する必要が認められる。

しかしそうかといって私は前記諸説のうち中間説がよいというのではない。むしろ3組の説はいずれも程度の差であり、そのうちいずれがよいかはそんなにはっきり定めがたいのである。それを定めるための予測や効果にはかなり不確実な部分が含まれているからである。最近、経済学では「公共財」という概念がとりあげられ、医療ニードの問題も「公共財」の一種と考える見方がはやっている。ただ公共財といってもいろいろの区別があり、たとえば無料で市民に利用させる公園もあれば、ガスや電気のように料金を払って利用する、いわゆる「公益事業」もある。医療は、はたしてどういうタイプのものか、こういう点は先験的には定めがたく、いままでの歴史や経験の吟味がたいせつなのである。

さらに、ここでわれわれは企業そのものが今日の情勢変化のもとに労働管理について、おそらく「営利性」と「公共性」とのディレンマを感じはじめている事実をつきとめる必要がある。また開業医に関しても、出来高払いによる多診に忙殺され、保険事務の煩瑣に苦しんでいる事実も知らなければならない。当事者の態度は固定したもので

はないのである。一般的にいて、所得水準が上昇すれば人々は多少とも社会化に関心をよせていく傾向があることも無視してはならない。ただしこれらの事実認識に気づくことが、どこまで現状打開に役立つかは、断言のかぎりではない。

4. インフラ・ストラクチャへの途

私はここでグンナー・ミュルダールが『福祉国家論』で言及している「インフラ・ストラクチャ」という考え方をとりあげてみたい。それは日本で「下部構造」と訳されているが、それは唯物史観でいう「基礎」というのとは異なり、むしろ「支柱構造」とでも訳したほうがよい。

ミュルダールによれば、国の公共政策は中央の政府当局が担当するだけでなく、地方自治体や私的利益集団が担当しなければならない。個別の大企業さえも、市場に決定的な影響を与えることができるようになるにつれて、国の公共政策の一端を引き受けなければならないのである。それは、民主的・分権的な下からの計画を指し、西欧における福祉国家はそういう構造を特色とするというのである。もちろん、この構造の実現にもいろいろ困難があろうが、しかしたとえばアメリカ合衆国における1966年の「包括的保健計画および公共保健サービス改善の法案」は、まさにミュルダールのインフラ・ストラクチャの構造の採用だといわれている（ローリック編『1970年代のための社会経済学』、1970年刊の127ページ以下、ペンシルヴァニア大学キシック教授のコメント参照）。日本でも、地域保健なり職域保健なりの推進について、こういうインフラ・ストラクチャ的構造を基礎にして、基本的改革をはかる必要があると思われる。

ところで、日本の場合は、前段で述べた民主主義の未熟を考えると、このようなインフラ・ストラクチャの実現もやや悲観的にならざるを得ない。むしろ、思いきって上からの公的規制を加えるとか、もしくは利害関係者による抵抗運動を進めるとか、そういう処置のほうが現実的かも知れない。しかしそういう処置は、たしかに国民公共心の自覚が薄いから必要となるのであるが、他方

において公共心の自覚が薄ければ、それだけ公的規制や抵抗運動は摩擦を激化するほかはない。しょせんは国民各自の公共心の自覚によって社会化の必要の合意を期待するわけだが、問題はたんに道徳的に人々の心掛けを説教してすむものではない。おそらくそれは文化的・社会的な発展に依存するものであり、社会保障や公害の問題にとりくむ態度について西欧が日本よりも一歩進んでいると見られるのもそのためである。西欧では早くから個人主義のエゴイズムからの離脱、最近では国家的エゴイズムからの離脱の工夫が真剣に試みられてきている。

(注) ここではきわめて歯切れの悪い結論になってしまっている。前にも述べたように、日本では、「公」は「私」に敵対するもの、もしくは私は公に奉仕するものと考えられるが、私のなかに公共心とか連帯心とかを育てるという考えが薄い。これが社会保障の発達を妨げているし、とくに医療問題の解決を閉ざしている原因なのである。私の頭のなかでは、むしろ社会主義的改革のほうが日本では適しているとも思えるのであるが、ただ社会主義も公共心や連帯心がない場合には歪曲されるものになることがまた心配である。

XV 福祉ニードとその拡大

1. 福祉ニードの意義

福祉という語には二義があり、第一は福祉国家政策の目標としての広義の福祉、第二は老人、児童、心身障害者に対するサービス提供としての狭義の福祉である。日本では社会保障を分類して、社会保険、生活保護、保健衛生とならべて「社会福祉」をあげているが、それは第二の狭義の福祉サービスを指している。それと区別するならば、第一の広義のものを「国民福祉」と呼んでもよい。ただし、これらの言葉自体としてはほとんど区別はなく、とくに「社会福祉」という言葉は時に狭義にも広義にも用いる。

われわれは、これまでニードの問題として「生活ニード」および「医療ニード」をとりあげ、ここで最後に「福祉ニード」をとりあげたいのであるが、それは狭義の福祉サービスに対応するものである。それは、老人、児童、心身障害者を世話するヘルパーやワーカーの活動、および収容施設の利用を指し、主として公費負担による。このごろは在宅者への世話や施設も多くなっている。日

本の場合、社会保障給付費のうち、社会福祉の給付費（運営費を含む）は、1,092億円で、全体の3.6%を占めるに過ぎない。別に施設の整備・増設の費用があるが、これもいまのところきわめてわずかである。このような給付の額は福祉ニードの一部を充たすにとどまり、たとえば保育所や、老人ホームに入所を希望しても入所できない人がかなりいることを看過してはならない。福祉ニードはその性格において医療ニードに近く、ニードを適正に充足することが望ましい。のみならず、福祉サービスのかかなりの部分は医療サービスを含んでいる。福祉ニードも医療ニードも施設や要員の確保が重要な問題になる点も、共通している。

以上は狭義の福祉をとりあげたのであるが、時代の推移とともにこういう社会福祉の目標もしだいに拡張され、あえていえば狭義のものが次第に広義のものに吸収されつつあると見られる。たとえば、老人問題を考えよ。当初は老人でもとくに生活や病気の上で困っている人たちを救済するのが目的であったのに、今日はむしろ一般の老人について年金や医療の優遇処置などを考えるようになっていく。このことは、特殊扱いを避けるという点で生活保護とも共通する動きであるが、生活保護に対しては現金給付とならんで医療その他のサービス給付がふえており、進んで生活保護そのものが福祉政策の一環と見られるようになっていく。

2. 厚生行政の基調変化

私はここで狭義の社会福祉の考えが拡張されていく経過を、日本の厚生行政をとりあげて説明したい。もともと厚生省の「厚生」という言葉は広義の福祉を意味するはずであるが、当初はそういう意味に用いられなかった。昭和13年に厚生省が内務省から分かれたとき、「厚生」という語は漢籍のなかの「用を利し生を厚くする」という句から採用されたとのことであるが、実際の同省設立の趣旨はむしろ「国民の体位向上」にあったといわれている。ちなみに経済学の上ではすでに大正末期から昭和の初めにかけて、イギリス流の「ウェルフェア・エコノミック」ということが日本で

も注目され、一橋大学の福田徳三先生や慶応大学の小泉信三先生によって、「福祉」とか「厚生」とかという訳語が用いられた（文献略）。厚生経済学の課題はその後の福祉国家論にいう広義の福祉にはかならず、その先駆をなしたことというまでもない。しかし日本の厚生省の「厚生」はおおよそこのような動きとは無縁のものであった。

ところでその後の日本の厚生行政をみると、戦争直後は生活保護と引揚援護が重視され、昭和30年代にいたって社会保険の普及に力点がおかれ、それがやがて最近になって福祉国家でいう福祉自体を反省するにいたったのである。もちろん、生活保護と社会保険とが厚生行政の重要な柱であることは今日も変わりはない。しかしこれらを含んで、もしくはこれらを超えて、国民福祉の増進ということが基本的な厚生行政のバック・ボーンとして考えられるにいたったことは、きわめて重要な変化である。生活保護も従来のような貧困層と特殊扱いすることから脱皮して、社会構造の変化に由来する所得階層への対策として広く国の福祉政策につながるのである。社会保険も、私保険と区別して多少とも強制的要素を含むかぎり、国民福祉の増進と結びつかなければならないのである。要するに生活保護も社会保険も、その根底には広義の福祉を目指すナショナル・ポリシーとしての社会保障制度にはかならないのである。さらに同時に、従来の児童福祉や老人福祉とならんで、健康管理や環境整備の必要も強調されるに及んで、狭義の社会福祉自体も内容が拡大され、かくして厚生行政のバック・ボーンとして広義の福祉理念が次第に明確になったと解される。ただしそういう背景を考慮しながら、もしくは考慮すればこそかえって、狭義の社会福祉に対応する福祉ニードをとりあげることが、今日ますます必要不可欠になっている。

3. ディス・サービスの補償

福祉ニードの内容の拡大という問題に関連してここで注目したいのは、ティトマスのいう「ディス・サービスの補償」という考え方である。彼の著『社会福祉と社会保障』（三浦文夫監訳）のなか

で彼は福祉サービスについて次のごとくいう。

「これらのサービスはすべて給付を意味するものではなくて、社会によって引き起こされたマイナスのサービス（ディス・サービス）に対する補償を意味する」（訳、143ページ）

普通には、福祉サービスというと老人、児童、心身障害者などのニーズに応じて世話をしたり、設備を利用させたりすることを指すが、ティトマスによると、そういうニーズの根底には、むしろサービスの欠如のために起こる事故を補償するという意味が重要になっているのである。彼はさらに次のようにいう。

「これらのマイナスのサービスに対する社会的費用を、たまたまそのマイナスをこうむった人に負担させるべきではないとするならば、われわれは恥辱の烙印をおすことにはならないように住民を補償する方法と手段を見出さなければならぬ。」（訳、同ページ）

このような着想は、今日の公害や交通事故を考えるまでもなく、われわれの十分納得のいくところであろう。経済的、社会的な激しい変動は、個人的処置を超えて、たしかに社会的原因に帰すべき事故を増し、これらに対する社会的責任の自覚を促すにいたっている。産業災害や失業は経済的構造の変化によるものであるし、また核家族化や都市化による共同体の崩壊は社会的構造の変化によるものである。こう考えていくと、社会福祉にとどまらず、社会保障全般が社会原因に帰する事故に対する社会的責任によるものといってよいかも知れない。

もちろん、一切が社会責任だというのはあまりに拡張的解釈に過ぎるであろう。社会的責任のほかに個人的責任もあるし、共同的処置のほかに個人的処置もある。また福祉対策としては、たんに消極的な補償を超えて、積極的な給付により生活の充実（たとえば住宅、レクリエーション）をはかるという使命も見逃してはならない。ただ、現実の大きな流れとしては、福祉ニーズの拡大を基礎として、社会的原因ならびに社会的責任の範囲も拡大され、その意味でティトマスのいう「ディス・サービスの補償」という考え方は問題の核心

をついたものと解してよい。

4. 公費負担増大の傾向

ティトマスの「ディス・サービス」の概念が示すように、たしかに社会福祉のかなりの部分は社会的原因に帰すべきものであり、したがってそういう部分が拡大するにつれ、当然「公費負担」は増大の傾向をたどる。のみならず、生活保護や医療保障についても、今日ではかなりの部分が社会的原因に帰せられ、社会的責任が問われるようになっている。さらに公害や交通事故の問題も同じ部類に属すると見られ、公費負担の増大の傾向はますます拍車をかけられている。

われわれはこの傾向を率直に認めなければならない。もちろん個人責任と社会責任との境界はそんなにはっきりせず、考え方によっては人間の生誕そのものが社会的責任ともいえるかも知れない。現に共産圏諸国ではそういう考え方が支配的になっているようである。逆に、従来は社会的責任の明瞭な場合ですら、個人的運命として諦める傾向さえあった。民主主義的な伝統からいえば、基本的には自助精神が中心になって、何もかも社会的責任に帰するような安易の考え方は受け入れられないけれども、そうかといって運命論的諦観は民主主義に反するであろうし、またこれまで社会的責任を軽視した反動として考えれば、多少の強調は許されてよいであろう。公費負担により無料で共同的消費を行なわせることは、かつて共産主義者の理想としたところであるが、今日は共産圏のみならず、民主主義的な福祉国家を目指す諸国においても、福祉政策として多少とも共産主義的理想をとりいれようとしていることは、現実の大きな流れなのである。

しかし同時に、われわれは公費負担の増大が経済的に意味するところを無視してはならない。公費負担の増大は当然税金負担の増大を意味する。公費負担に賛成しながら、税金負担に賛成しないのは不合理である。共産圏諸国においては税金の代りに労働所得そのもののカットという形をとるが、内容的には同じである。また民主主義的体制においても、企業利潤や財産所得に重い税金を課

するやり方と、勤労所得を増してそれにも課税するやり方があるであろう。いずれにせよ、福祉ニードの拡大にともなう公費負担は、国民の税金で賄わなければならないのである。もしそれがいやならば、福祉ニードを個人的に処置する工夫が考えられ、そのことは公費負担が過重になればやがて反動的にとりあげられることになるだろう。

(注) ティトマスの「ディス・サービス」という概念は、厚生経済学にいう「社会的費用」の概念をいっそう拡張したものである。まさに注目に値するであろう。彼はまた、市場経済的な給付・反対給付の考え方に反対し、社会的責任とか贈与関係とかいう考え方を強調するのであるが、それは何もかも国におんおするという安易な考え方ではなく、むしろ国民相互の公共心・連帯心を支柱とする考え方なのである。

XVI おわりに

1. このノートの趣旨

以上15章にわたり述べてきたこの政策論ノートも一応終わりとしたので、ここで締めくくりを述べることにしたい。もともと、ノート風に見えるものに過ぎず、紙数にも制限があつて、意をつくさないところも多く、また、文献の参照もできるだけ割愛した。それでも、このノートが昨年8月から『週刊社会保障』に連載されている間に2、3の方々から激励の言葉をいただくことは感謝にたえない。

当初、私の頭のなかでは、こういうタイトルで、一書をまとめるつもりであつたが、昨年の春から数ヵ月苦心してどうも思うにまかせず、ついに刊行を断念して、その主要部分だけを前記の雑誌に連載させていただくことにしたのである。書物としては、前の部分に政策論の方法論を述べ、あとの部分に社会保障の計画論を取り扱う予定にしていたが、それらを一切省略し、中間の部分についてもできるだけ短縮して要約を試みたのである。そのため、単行本としての固苦しさは避け得たかも知れないが、論述はやや中途半端に終わったようである。いまもこれを敷衍し一書にまとめるつもりはない。多少とも主張したいと思うことはあつても、この「ラビリンス・オブ・ライブラリー」のなかに一書を加えるだけの自信がもてないからである。

この政策論ノートに関するかぎり、しいていう

ならば、「給付」の問題と「ニード」の問題とを二段に分けて論じたことが一つの狙いであつたが、はたして読者に訴えるものがあるかどうか。ニードの問題はそれ自体として確定がむずかしいけれども、給付の問題を動かす原動力としてはどうしてもそれを認めなければならず、とくに社会的責任をとらざるを得ない諸種のニードの発生は、今日の社会保障のあり方を大きく転換させつつあるといえるのである。この10月中旬にジュネーブを訪れた際、ILOの樋口富男氏が拙文中のこの点を取りあげられ、とくに、近刊予定のニュージーランドの王立委員会の報告書でニード問題が見直されていることを指摘してくれた。私はいまこの報告書の入手を鶴首している。ただ、前にどこかで述べたようにニードの問題を給付の問題から分けるといっても、むしろニードの側から給付をつかみ、また給付の側からニードをつかむというように両者を交渉させることが必要であろう。

2. 事実の理解が中心

前述のように、ここでは政策論の方法論を直接とりあげて省略したが、もし論述の間に少なくともその片鱗でもうかがわれ得たならば、幸いである。私は政策論としてたんに価値判断やアイデアを述べることに興味をもっていない。政策論といえども、経験科学的にはあくまで事実の理解が中心であり、事実の理解を媒介として価値判断やアイデアを正しく導いていくことが肝要である。一例をあげれば、国民所得の支出いかんによって生産が動かされるという事実の理解があつて、1930年以降の経済政策に大きな変化をもたらしたというような点をわれわれは重視したいのである。社会保障に関する再分配、価値維持、ニード等の諸問題についても、われわれの求めねばならないのは、結局のところ正しい事実理解なのである。

この点に関しては、グンナー・ミュルダールによってすでに早くから次の指摘があり、私自身はこれを政策論の方法論的基礎と心得ている。

「経済政策学は政治的闘争をもっと混じりもののないものにすることに役立つことはできる。公衆がそれに何らかの注意を向けるかぎり、経

済政策学は彼らの態度が事実についての、また、とくに経済的利益の関係についての誤った観念にもとづくことを防止することはできる。国家なり有力な団体なりが十分な資源を統制し、必要な技術を支配していて、宣伝手段を用いて世論を変えようとする場合に、この種の知性の清浄化が今日よりももっと重要になる事情が起ってくる」(『経済学説と政治的要素』1952年刊、山田・佐藤共訳314ページ)。

「このような条件のもとで、社会科学は重要なテストを受けることになるであろう。市民の感情的態度の変化ばかりでなく、現実についての概念の変化をめざす宣伝は、どんな政党からこれらの試みが起ころうと、科学的な精神とは対立するようになるに違いない。……社会には科学者の清浄化の欲求に反対する力がある。それらの力はそれぞれの目的のために、いわゆる基礎的な概念や原則を有用な用具とみるかもしれない。それらの思弁から科学的見せかけを取り除くことは、明白と忠実に味方する人々にとってますます緊急なものとなるであろう」(前掲書、同ページ)。

私も、こういう科学的立場から事実理解を尊重し、政治論争に対する「清浄化」を求めて、この社会保障政策論を述べてきたつもりであるが、はたしてどうであろうか。ところで、「清浄化の要求に反対する力」は、政治家の宣伝ばかりでなく、いわゆる科学者と呼ばれるグループの間にもひそんでいる。何をもちて科学的清浄化というかを一般論的に決めるのがむずかしいために、科学者の間でもこの点とかく曖昧になりやすいのである。

3. 排すべき立場について

われわれは一般に事実の理解を無視したり軽視したりする立場を排すべきものと考えるが、ここではまず事実の理解について著しく無知や誤解に導かれやすいいくつかの立場を列挙することにした。

第一に、きわめて抽象的な形で社会正義を叫び、ヒューマンズムを唱え、これによって、自分の具体的要求を理由づけようとする立場。社会保障や

社会福祉にいわば情熱的にはいつていった人たちに多い。社会正義やヒューマンズムそのものにわれわれは反対しないとしても、このことはその際持ち出された具体的要求に賛成するものとはかぎらない。われわれはむしろ具体的要求がどうして実現されるか、どんな結果を生むのかという事実理解を期待するのだが、それは社会正義やヒューマンズムの主張の影にかくされて、しばしば不問のままにおかれる。

第二に、局部的な自分だけの利害にとらわれ、他の利害への影響を考慮しようとしなない立場。医療保険に関する近頃の論争に多く見られる。もちろん、自分の利害を露骨に主張するかわりに、全体への影響を考慮するように見える場合もあるが、その場合も抽象的に人命尊重や社会連帯を論じ、実際には局部的に負担の軽減や給付の引き上げを求め、全体としての真の利害対立およびその調整についてはほとんど思いをいたさない。

第三に、イデオロジカルに特定の階級意識に固執し、特定の体制の優越を信じて、実際の事実の複雑な動きを顧みない立場。今日では資本主義対社会主義の問題にしても、単純に私有財産が是か非かを争うのではなく、いわゆる「比較体制論」の観点に立って私有財産を承認した場合と否認した場合の経済運営のしかたを究明すべきである。政党の論争には当然ながらイデオロジカルな独断論が多く、とくに日本では政権の交替がないため、野党はとかく絶対反対を叫び、与党はとかく現状維持に頼って、現実的な政策論が真剣に行なわれない。

第四に、細部の技術問題にとらわれる専門主義の立場も非科学的に陥る危険がある。それは事実理解の不足ではなく、むしろ一面の事実理解に徹するあまり、自信過剰に墮し、自分と異なる他の立場をよせつけないのである。社会保障という専門分野に閉じこもりがち一部の学者や官僚にしばしば見受けられる。

4. 発展動向の決定

事実理解を尊ぶといっても、政策論として発展動向を究明することをわれわれは否定するのでは

ない。否、事実理解そのものも発展動向を離れては考えられない。ところで、発展動向を論ずるとなると、少なからず意見対立をまねかれず、価値判断の問題に逢着する。たとえば、年金について積立方式か賦課方式か、社会保障一般について保険方式か扶助方式かあるいはそれらの混合もしくは修正か、われわれは必ずそういう決断に迫られるし、このノートでもしばしば私見を述べた。ところでここに困難な基本的問題がある。事実理解を導ぶわれわれの政策論的立場は、特定の発展動向を独断的に決めこむことによって事実理解を歪めることを避けなければならないが、それにはどうしたらよいか。発展動向はいくつかの可能的なものなかの選択であり、意見対立のなかの主張である。おそらくこの場合、独断論を避ける途は、発展動向を「仮定的」に打ち出すことであり、自分の主張を自他討議の場に投げ出すことであろう。排すべきは閉鎖的な態度なのである。われわれは批判を受け入れる開放的な態度のなかに、発展動向の科学的取扱いを認めなければならない。ミュ

ルダールが価値判断という語を避けて、価値「前提」という語を採用したのも、以上の意味においてであろう。

ところで、どうして独断的な価値判断をそんなに恐れるのかが問われるかも知れない。独断的といっても仮定的といっても、発展動向を選択し主張するかぎり、そんなに峻別する必要はないのではないか。仮定的などといって却って説得力を弱めるのは避けるべきではないか。モデル構成にとどまっていたは政策的提言はできないのではないのか。しかし、「假定」という考え方にはもう少し深い意味がある。民主主義下におけるわれわれの知的作用は、マンハイムのいう「反対に対する寛容」を必要とするのである。さらに、「假定」という考え方は哲学的にももっと深い根拠があるのではないかと私は想定しているが、そこまでいくと本題とあまりにかけ離れてしまうだろう。

(注) なおここで述べた方法論に関連して、拙稿「社会保障論の基調について——最近の若干の外国文献を読んで」(『週刊社会保障』昭和47年8月14日号)を参照されたい。

〈社会保障研究所シンポジウム〉

テーマ「福祉政策の基本的性格」

レポート	塩野谷	祐一
コメント	正村	公宏
コメント	三浦	文夫
司会	福武	直

司会(福武直) それでは「福祉政策の基本的性格」ということでご報告ならびにコメントをいただき、後にみなさまのご討論をいただきたいと思います。

最初に塩野谷さんからご報告をいただき、そのあと正村さんから、塩野谷さんの理論的なフレームについて市場メカニズムの評価、そしてさらに福祉概念をどう考え

たらよいのかというようなこと、さらにはそれとの関連において、日本の現状からみてどのようなパースペクティブが考えられるか、福祉政策はどのような課題をもち、どのような役割を志向するのかというようなコメントがあるはずである。そしてややちがった立場で研究所の三浦さんの方から、社会福祉優先というふうなことがいわれながらも、実際は必ずしもそうなりにくい面があり、経済のフレームの中にどのようにこれが盛りこまれるのか、さらにそれで覆いつくせないような、あるいはそれに組みこみ得ないような問題もあるのではないかというふうなコメントがあらうかと思う。

そういうご報告とコメントをふまえて、みなさまのご活発なご議論をおねがいしたいと思う。

〔レポート〕 福祉政策の基本的性格

塩野谷 祐一

福祉政策の基本的な性格を論ずる場合、その論じ方は一様ではなく、たとえば具体的に福祉政策を研究しているひとは各論から始めて、総論を帰納するような形で議論をすることが可能であろうし、あるいは経済理論的な立場から出発しようとするひとは一般的な福祉政策の性格を論ずることも可能であろう。私はここでは一般的な理論の側からの福祉政策への接近を考えたい。そのさい、理論的接近というのは、経済体制との関連から福祉政策を位置づけようとするものである。

I 市場機構の制御と補完

われわれが社会経済体制を評価する場合、二つの包括的な視点をもつことができるのではないかと思う。一つは、政治的な意味での個人の「自由」が保障されているかどうかということであり、もう一つは、経済的な意味での「福祉」がどれほど達成されているかということである。この二つの視点から一つの経済体制を評価することができるのではないか。

その場合に、福祉を具体的に規定しなければならないが、その具体的な要因は、「効率」「公正」「安定」「成長」という経済理論において経済政策の基準と考えられているものであるというふうに考えたい。

この四つのそれぞれがどういう意味で福祉と関係をも

つのかということにはここでは立ち入れないが、その関係づけを前提として、福祉の具体的な規定因をこの四つによって考えていく。

さて、経済体制の中で一つの重要なタイプであり、そしてわれわれが現在住んでいる社会の体制は、市場機構に大幅に依存している体制である。市場機構はいま述べた視点からいうと、政治的な「自由」を基礎にして、経済的な「効率」の保障を通じてその限りで「福祉」を高めようとする経済体制であると考えられる。

市場機構の形態はもちろん古代から存在するが、われわれが経済理論において前提するような近代的な市場機構は、身分的な自由、契約の自由、職業選択の自由、財産の所有の自由など、市場的な取引の基礎となる政治的な諸「自由」を前提としている。これは17、18世紀においてはラディカルな主張であった。

市場機構はこの政治的な「自由」を基礎にして、経済的な面では資源配分の「効率」を実現する自動調節的なメカニズムとしてとらえることができる。今日の市場機構体制の福祉的なパフォーマンスをさきほど述べたような「福祉」概念のもとで考えると、次のような点で限界が認められる。

第一に、市場の基礎となっている政治的な「自由」は古典的なものであって、国家からの自由、あるいは教会

からの自由といったような拘束からの自由であり、いっそう積極的に経済体制や政治体制に参加するという意味での自由にはほど遠いということが指摘されてきている。

第二に、資源配分上の「効率」は市場機構がまさに自負する経済福祉上の論点であるけれども、この「効率」という点については産業社会における経済力の集中および市場機構の硬直化がもたらされており、完全競争の下で想定されるような効率は必ずしも実現されないようになっている。

第三に、市場機構は、もともとそこに参加する人びとの要素賦存の状態を所与とし、その生産要素のサービスを需給関係によって評価するというものであるから、人びとの間の分配の「公正」を保障するというメカニズムを内在的にもっていないわけである。

第四に、市場機構においてはマクロ的な面に関して、「安定」や「成長」が自動的に望ましい形で達成されない。これはケインズ以後ないし、第二次大戦後、経済政策が関心を払った問題である。

第五に、市場的なパフォーマンスを通じて達成される限りでの福祉と、それを通じては実現されない福祉とを区別することができるが、後者の重要性が経済成長の過程で高まってきた。市場機構を通じて十分に提供されないような財貨・サービス、たとえば外部性の処理であるとか、公共財の提供であるとかいったような問題がそれである。

以上が市場機構が歴史的に示してきた福祉上の限界点である。

そこで市場機構を前提とした場合に、それに対して公共的な政策を組み合わせるということが当然に問題になってくる。その組み合わせの仕方は、じつは単に市場機構をそのまま前提として、それに非市場的な機構としての公共政策を加えるというのではなくて、福祉を達成するうえで限界をもつ市場機構自身をコントロールするという観点が必要である。そのためにここで制御と補完ということばを使ってその係わり方を示したいのである。

わが国の従来の経済政策は、明治以降100年の近代化の過程においても、また戦後のプロセスだけをとり考えてみても、市場機構が上述のような多面的な限界をもっているにもかかわらず、主として「成長」および「安定」という視点から市場を補完するというかたちで組み立てられてきたように思われる。もちろんこれは誇張したいい方であるけれども、政策の重点はミクロ的な問題、つまり「効率」や「公正」の基準よりも、「成長」や「安定」の基準に重点がおかれてきたように思う。

今日福祉政策への転換といわれていることは、われわれの体制の基本をなす市場機構が以上のような限界をもっているということ、および市場機構がそのような限界をもったにもかかわらず、公共政策の参加の仕方が、このように限られたかたちでの補完にすぎなかったということの意味するのではないかと思う。

そこで今日われわれがあらためて福祉政策を論ずる場合には、従来すでに公共政策によってとられていた「安定」および「成長」という観点からの市場機構の補完に加えて、市場機構そのものをもう一度問うということから出発して、従来の経済政策においてかなり無視されていた「効率」および「公正」というミクロの観点から市場機構を制御し、その制御のための公共的な活動としての非市場機構をもつことが必要である。もちろんそのさいには、政治的な個人の自由を尊重していくことを前提としなければならない。

したがって今日、福祉政策あるいは福祉国家への志向が主張されるが、それは抽象的な議論として成立するよりもむしろ、西欧先進資本主義国が歴史的なプロセスにおいて、政治的な民主主義的国家機構と経済的な資本主義的市場機構とを政治・経済体制として採用してきた場合に、現実のいろいろな経験をふまえて積み重ねられてきた努力であるということができる。

以下において理論的な問題として申しあげたいことは二つである。第一は、「効率」および「公正」というミクロの観点から、非市場的な福祉の問題をとりあげることである。これは市場が失敗するようなケースおよび分配上の不平等という問題に対してどのように対処するかという、主として経済学的な議論である。第二は、市場機構と非市場機構への個人の意思決定の参加をどのように保障するかという政治的なプロセスの問題である。

II 福祉政策の価値理念とプログラム

その二つの問題に進むまえに、あらためて福祉政策の価値理念およびその具体的なプログラムがどのようなものであるかということを整理しておきたい。

さきにふれたように、市場機構の基礎にある価値理念は、政治学でいう自然権的基本権を保障するということである。それに対して、福祉政策あるいは福祉国家は、社会権的基本権を保障しようとするものであって、これは国家からの自由というよりもむしろ国家の干渉を支持する価値理念である。

社会権的基本権は、具体的にいうと、政治的な「自由」を基礎にしながら、社会的な「公正」を実現しようとす

るところに重点がある。福祉政策は、前述のように歴史的な形成物として市場機構を前提としているが、現代の社会権の基本権の価値理念に照らして市場機構自身の自由な作用を制御し、制約することを考えている。

さて福祉政策の主要なプログラムは、およそ次のような項目からなる。

- (a) 失業の除去
- (b) 社会保障による基礎的生活水準の維持
- (c) 経済力の集中とその濫用にたいする規制
- (d) 消費者保護
- (e) 公共財としての生活環境の維持
- (f) 富および所得の再分配

このうち、(c)と(d)の二つをとってみると、(c)は独禁政策や経済的な取引の公正を確保するための労働組合の育成であり、(d)はいわば消費者主権の具体化を基礎づけるための政策である。この二つは、いわば資源配分のルールに関して市場機構を統御するものであって、直接に政府が資源にタッチする政策ではなく、資源配分のルールを定める政策である。

次に(a)と(f)をとってみると、(a)は有効需要政策を意味し、(f)は所得の再分配政策を意味しており、公共部門が資源の利用および再分配に関与する場合である。

最後に(b)と(e)がとくに全体としての福祉政策の中で、今日わが国において福祉政策の焦点として重視されているものである。つまり(b)は、社会保障によって基礎的な生活水準を維持するというプログラムであるし、(e)は財貨・サービスの公共的な提供によって生活環境ないし社会資本をととのえるというプログラムである。

(b)および(e)は日本における福祉政策の問題としてとくに重視されているものであるけれども、この二つは経済理論的にいうならば、資源配分の「効率」という問題と、分配の「公正」という問題とがミックスしたものである。その問題をこれからとりあげることにする。

III 市場の失敗と分配の不平等

従来経済理論の領域においては、ミクロの分野から経済体制、経済政策を規範的に論ずる立場として厚生経済学があった。そして最近ではそれに接続するかたちで公共経済学という分野が展開されてきているが、この理論は、資源配分の「効率」の基準を中心にしており、分配の問題は価値判断であるとして分析の外側にくり出すという立場を一貫してとっている。そのために、規範的な理論でありながらも、じつは前述したような(b)、(e)という福祉政策の中心課題を避けているように思われる。

しかしこれらの問題が福祉国家のプログラムとして扱われなければならないわけで、したがって社会保障や社会福祉や、あるいは公共サービスに関する政策論は、あまり理論的基礎をもたないまま、制度的な記述に終わっているように思われる。

そこで厚生経済学および公共経済学の立場を拡張して考えていかなければならない。すでに厚生経済学は市場の失敗という問題を整理しているが、これは市場がいかに競争的に運営されていても、なお望ましい効率上のパフォーマンスを生むことができないケースである。福祉政策の理論的な性格を明らかにするためには、まずこの点に関して市場機構に対してどのような評価が加えられるかを見る必要がある。

市場の失敗は、通常次の四つを含むものと考えられる。

- (i) 外部性……強制上の失敗
(failure by enforcement)
- (ii) 収穫逡増……誘因上の失敗 (failure by incentive) または構造上の失敗
(failure by structure)
- (iii) 公共財……存在上の失敗
(failure by existence)
- (iv) 不確実性……情報上の失敗
(failure by information)
または無知による失敗
(failure by ignorance)

(i)の外部性は、今日いわれる公害がその一つの例であるが、外部経済および外部不経済であって、その理論的な定式化は、企業および家計が市場取引を通じないで直接に相互依存関係に立つというものであり、そのために市場自身がいかに効率的に動いても、市場を通じない福祉上の効果が残されることになり、したがって市場の失敗する第一のケースが成立する。

これと「強制上の失敗」と呼ぶ理由は、その外部性を処理するためには、いろいろな具体的な政策手段が必要であるけれども、その方法を基本的にいえば、外部性がいわゆる計算価格によって内部化されねばならないということである。その計算価格を経済主体が内部化するように、社会のルールを定めるということが強制である。そういう強制がないところに外部性が発生するのである。

次に(ii)の収穫逡増のケースは、生産設備ないし生産規模が非分割性をもつという技術的な理由から生ずるわけで、この場合には前述のような計算価格を内部化させようとしても、企業が費用逡減のプロセスにある限り、限界費用と価格とを等しくさせるようなプライシングを

強制することはマイナスの利潤を生み出すという意味で、企業にとってはインセンティブがない。計算価格を強制するということは「誘因上の失敗」をもたらすのである。

それでは自然に放置したならばどうなるかという点、それは独占を導くという意味で「構造上の失敗」とも見ることができる。

(iii)は公共財であるが、これは消費が非競合性および非排他性をもつという財貨・サービスを指している。しばしば公共財の例としてあげられるのは国防、警察、司法というサービスであるが、一人の人がそれを消費していても他の人が同時にその消費を享受することができ(非競合性)、そしてその支払いをしないからといってその消費の享受から排除されない(非排他性)。

公共財を資源配分上最適に取り扱うためには、サムエルソンの定式化が示しているように、個々人の限界的な便益の合計を限界費用と等しくする必要がある。私的財の場合には、最適資源配分の条件は、個々人について限界便益と限界費用とが等しいというものであるが、公共財の場合には個々人の限界便益の合計を限界費用と等しくしなければならない。

こういう条件が成立する基礎には、個人が公共財に対する選好を正確に表明するという条件が必要である。ところが公共財は、さきほど述べたような非排他性と非競合性をもつために、人びとは公共財に対する選好を正確に表現しないという事態が出てくる。このために、個人の選好が正直に表明されるという前提のもとで形成される最適条件を、先の(i)の外部性の場合のように、計算価格として強制することがそもそも不可能になってくる。したがってこれを「存在上の失敗」というのは、計算価格なるものが存在しないということである。

個人の選好から導き出される計算価格あるいはシャドウ・プライスが存在しないということになると、公共財の供給を行なうためには、政治的なプロセスで決定しなければならない。もし民主的な社会であれば、投票のプロセスを通じて決めなければならないということになる。

以上三つのケースは静態的な意味での市場の失敗であるが、(iv)の不確実性は動態的な意味での市場の失敗を意味する。いかなる財についても、将来時点に関する資源配分についてこの失敗が起こるわけであるが、ここでとくに注目したいのは、不確実性に内包しているような特殊な財貨・サービスである。たとえば医療サービスや教育といったようなものは市場機構の中で取引されているけれども、その基礎になっている個々人の選好やニーズは、いっそう正確な知識の次元からみると、不確実な

もの、あるいは無知なものにすぎないというふうに見えるわけである。つまり市場の中で取引されていても、「情報上の失敗」とか「無知による失敗」が生ずる。

さて以上の四つのケースのうち、とくに(iii)と(iv)のケースは、分配の「公正」という観点からの解決を必要としている。もともとこの四つのケースは、いずれも資源配分の「効率」という観点から、その基準が満たされないものとして提出され、そのさい分配問題は取り扱わないという理論の建て前になっている。しかし(iii)の公共財は、結局政治的なプロセスを通じて、受益者負担ではなくてなんらかの分配原則によってその費用を負担し、そのサービスは低廉な価格、あるいは無料で提供することになるわけで、公共財の問題解決は、じつは分配問題を含んで与えられなければならないのである。さらに(iv)の不確実性の場合、市場機構で取引される財であるにもかかわらず、主として分配の「公正」の観点から、政府がみずから供給しようというものであって、これも資源配分の「効率」という範囲を超えたところに問題の解決が求められなければならない。

新しい形の財政理論の主張者であるマスグレーブは、政府が提供する財貨・サービスについて、公共財とメリット財とを分けている。公共財の方は、前述のように、政治あるいは経済のプロセスにおいて個人の選好によって基礎づけることができると考えられるものであるが、メリット財はそうではなくて、市場機構の中で個人の選好に基づいて取引されているにもかかわらず、これを市場機構にまかせるのは不公平であると考え、政府自身の選好に基づいて提供しようというもので、したがって個人的な選好に対する侵害を意味するケースである。

このメリット財の性質をいっそう立ち入って考えてみよう。第一に、メリット財は、さきほどの市場の失敗の(iv)の不確実性とか無知に基づく失敗のケースと考えられる。これらの財に対する個々人の選好は、その財がもっている社会的意義に関して無知であるとみなされるのである。

第二に、メリット財は、マスグレーブの場合には、医療サービス、無料の教育サービス、学校給食、低家賃住宅といったような2、3の例が掲げられているけれども、いっそう一般的にいえば、今日社会権の基本権という観点から個人の選好に介入し修正しようというものである。

第三に、メリット財と公共財のちがいについていうと、政府支出の多くを眺めてみると、純粋な公共財概念によってとらえられるものは一般行政サービスや防衛にすぎず、しかもそのウエイトは低く、今日政府が提供してい

る非常に多くのものは、むしろ市場機構でも処理されるような財、すなわちメリット財である。しかも公共財の提供は、すでに市場機構の前提として古典的な国家活動の分野に属する仕事であった。したがって、これらは市場機構の中には私的な対応物をもたないものになっている。たしかに公共経済学はこういう公共財の問題を扱うさい、古典的な国家活動を新しく個人的価値によって基礎づける点に新しい視点を含んでおり、それに意味がないわけではないけれども、今日要請されている国家活動としては純粋な公共財概念でとらえられるものではなくて、むしろメリット財とここで呼ぶものであろう。

第四に、メリット財の根拠となるメリット・ウオンツは形式的に言えば、私的な欲求ではなくて、国家の超越的な価値であるけれども、それが国家の価値欲求であるとしても、それを支えている考え方がない社会的なルールに関して独裁的な国家と民主的な国家とが区別されるべきであると思う。マスメディアの場合には、個人の選好に基礎をおかないものはすべてメリット財になり、したがって計画経済体制においてはすべてがメリット財となるわけだけれども、やはり社会的なルールについて区別が可能である。

以上のように、ミクロ的な側面における「効率」と「公正」との完全な二分法の上に立って進められてきた伝統的な経済分析は、市場の失敗の問題を十分に扱い得ず、したがって「効率」と「公正」の融合する側面をとりあげなければならないようになってきている。

問題の新しい扱い方として一つの傾向は、いわゆる「パレート最適の所得分配」というものを考える立場である。つまり「パレート最適」という効率の基準は、分配の基準とは全く別個のものであるけれども、効率概念の基礎をなす個人の効用関数の中に、その個人が直接に支配しうる財に加えて、どの個人の効用にも共通に影響するようなファクターを入れることができる。それが外部性や公共財であるが、じつは所得分配の状態も個人の効用関数の中に入る公共財的な性格をもっている。したがって所得分配の状態を最適に達成するためには、同じく「パレート最適」の概念を適用できるということになるのである。このように所得分配の状態をも最適性の概念の範囲に入れて扱うことが可能である。もちろん効率的な資源配分の状態は、所与の分配状態のもとで成立するものであるから、この「パレート最適な所得分配」というものも、じつは所与の第一次的所得分配に依存しているということになり、所得分配の望ましい状態を、それですべて実現できるというものではない。既存の所得

国民総支出の目的別分類構成比（昭和45年度）

(%)		
	民間	政府
I メリット財*	56.0	8.7
(1) 基礎的生活の維持向上	39.9	1.1
(2) 健康の維持向上	5.0	1.2
(3) 教育文化の向上	1.6	3.2
(4) レクリエーション	4.6	0.1
(5) 交通通信の拡大	4.0	1.8
(6) 社会保障の充実	0.6	0.8
(7) 研究開発	0.3	0.5
II 公共財	—	6.9
(8) 一般行政サービス	—	2.4
(9) 防衛	—	0.8
(10) 国土の保全	—	0.6
(11) 国土の開発	—	3.1
III その他	26.0	1.1
(12) 生産の増大	21.1	1.1
(13) その他	4.9	—
国民総支出合計**	82.0	16.7

（出所）昭和47年度『経済白書』

* 民間支出の場合は、Ⅲと合わせて私的財として読むこと。

** 経常海外余剰1.3%を加えると100%となる。

分配のもとで、人々が利己心にとって望ましいと考える所得分配を達成しようというにすぎない。

もう一つの立場は、こんどは逆に「公正」の観点から問題を考えるという立場である。つまり福祉サービスを個人の選好からは離れたメリット財として考え、その基礎づけを考えていこうという立場である。このアプローチについては後述する。

上の表は国民総支出の目的別分類構成比を示し、前述のメリット財と公共財との数量的なウエイトを示したものである。このメリット財というのは、民間および政府の両方ではなくて、政府の側だけを指す。民間の方は私的な財として処理されるわけである。

IV 福祉政策における個人的価値と社会的価値

次に政治的なプロセスの問題としては、福祉政策を支える基礎として、個人と社会との関係を考えなければならない。

前述のような伝統的な効率概念の基礎にある個人的価値によって福祉政策を説明し尽すということとはできない。メリット財が国家の選好によって基礎づけられなければならないとすれば、個人の価値によって基礎づけられた「効率」の体系の中でこれを扱うことはできないのである。公共経済学が、経済面における外部性と並んで、政治的な外部性という概念を重要な立脚点にしているのは、

そのことの証拠にはかならない。

経済的な外部性は、企業がほかの個人に対して公害をひき起こすというような例である。政治はまさにそういう個々人の直接的な依存関係の場であるから、もし多数決がとられている場合、全員一致のシステムでない限り、多数が賛成した一つの案は、少数派に対しての公害と同じように政治的外部性として課せられるわけである。

公共経済学は、この政治と経済との両分野における外部性を比較考量するという立場をとっている。ピグウ的な議論においては、外部性の処理は課税か補助金という形で単純に政府の政策を行使すればよいという考え方がとられていたが、今日の公共経済学はこれに対して批判的である。つまり政治の面では、新たに政治的外部性が発生するのであるから、経済的外部性と政治的外部性との両方を比較検討して、望ましい公共的解決をしなければならぬというのである。

福祉政策は「効率」とは別の「公正」という観念によって基礎づけることを必要としており、この観念によって現実の分配制度や社会的ルールを評価することが必要になってくる。分配問題を考える場合には、何が公正な分配か、いいかえれば公正の観点から容認しうる分配の不平等は何かを明らかにしなければならない。公正の考え方は次の二つの視点から与えられよう。一つは、既存の分配制度や社会的ルールの視点から、公正な分配を考えるものであり、いま一つは、既存のルールを離れて、形而上学的な観念ないしは価値理念としての「公正」を考えることである。

前者の制度的なルールについては、歴史的に次の三つのルールがとられてきていると思う。

第一は市場機構のルールである。これによれば、個人が市場機構を通じどのように評価されるかということを通じて、つまり個人のメリットやパフォーマンスや貢献に応じて所得の分配が規定される。このルールの下では、市場活動の結果生ずる個人間の所得の不平等は「公正」であるということになる。

第二のルールは機会均等化のルールであって、市場参加の出発点を平等にするように教育を保障するとか、あるいは財産の相続税を課するもので、これは市場機構のルールとはちがうものである。

第三は基本的な生活権のルールと呼ぶるもので、今日シビル・ミニマムといわれるようなあるミニマムの水準がすべての人に保障されているならば、そのあとで生ずる分配の不平等は正当化するという考え方である。

さらに第四としては、考え方の上では必要に応ずる分

配のルールというものがあり、第一の貢献によるルールと必要によるルールとの両極端が形成されることになるが、現実を考えるルールとしては最初の三つのものである。つまり市場機構の第一のルールを大きな前提とした上で、第二、三がそれに付加されているということである。

もう一つの「公正」を考えるに当たっての重要な視点は、「公正」の観念自身を既存の具体的な社会的なルールから離れてどのように構想することができるかという見方である。これについては、ロールズというハーバード大学の哲学者の公正の理論が参考になろう。これはルソー的な社会契約論を解釈したものである。いま人びとが現実の社会に参加するまえに、ある原初的な状態におかれ、そこでこれから社会に参加した場合にどのような社会的なルールをもとうとするかについて相談をすると仮定する。この原初的な状態では、人びとが現実社会に組みこまれた場合、各人はどんな能力をもち、どんな所得をもち、どんな地位におかれるかということを知ることができないから、合理的な考え方としてはもっとも不遇な状態におかれるということを予想しなければならない。したがって、もっとも不遇な状態におかれる人びとの社会的な可能性をもっとも高めるような社会的、制度的ルールが合理的に合意されるということになる。ゲーム論的にいえば、マックス・ミニという一つの定式化によって、いろいろなルールの中でもっともミニマムになる人をもっともマキシマムにするようなルールが望ましいというのである。

そこで問題の一つは、「公正」の観念をこのような社会契約説によって基礎づけたとしても、その観念自身は、すでに現実の世界の中におかれている個人にとっては、だれもおそらく合意しないものであるかもしれないということである。現実世界においては、それは個人の個別的な価値を離れた一般的な価値、あるいは社会的な価値にとどまってしまうのである。この一般的価値あるいは社会的価値は個人を離れた社会全体の立場を表わしているが、無知な状態の下で、自分がもっとも不遇な立場におかれるかもしれないと考えた時に合意したルールであっても、現実の状態の下では必ずしも個々人によって合意されないのである。したがってそういう社会全体の立場というものを自由な個人が意識し、合意しない限り、個人的価値と社会的価値との間にはギャップが存在することになる。社会的な価値あるいは一般的意志はどのように利己的な個人の多数決の結果ではないから、国家がこれを実現しなければならない。しかしこのことから、

同じルソー的な理論が一方では民主主義的国家論の基礎になりえたと同じように、ヘーゲルがそれを使ったように全体主義的国家による上からの社会の組織化を基礎づけることにもなる。

したがってそういうギャップが存在する場合、社会全体の立場を尊重する福祉政策も、一方では圧力集団によって個別的な利害を実現するということを含むと同時に、もし上からの指導が進めば、全体主義的な国家への傾斜を導くという二重の危険が含まれているわけである。

ロールズの議論から出発する場合、もう一つの問題は、さきほどのメリット財とか所得の再分配を考えるための理論的基礎がそれによって形成されるという可能性である。じつは今日、シビル・ミニマムとかナショナル・ミニマムという言葉がたいへん流行しているけれども、それではいったい何がナショナル・ミニマムかということについての理論的な基礎づけはほとんどないし、所得再分配政策についていえば、どういった累進課税を課するかということにもあまり理論的基礎はないのである。ロールズの議論は、「公正」に関する価値判断自身をオペレーショナルなカタチで提示するという一つのメリットをもっているように思う。「公正」の問題を扱うことはもちろん価値判断であるけれども、その価値判断の内容をオペレーショナルに展開できるようなカタチで定義しておくことが必要であり、従来の社会保障論にはそういう理論的な基礎が欠けていたのではないと思われる。

司会(福武直) 続いて正村さん、三浦さんにコメントをいただきたい。

〈コメント〉

正 村 公 宏

ひじょうに総括的な問題をきわめてコンパクトなカタチでご報告いただき、そしてコメントに与えられている時間は報告者よりさらに短いことになっているので、たいへんコメントしにくいわけであるが、私は二つの問題について報告者のレポートに対する私の意見を述べてみたいと思う。

一つは、ここでは福祉政策の問題を考える一つの理論的なフレーム・ワークが試論的に考えられているわけであるが、その理論的フレーム・ワークにかかわりのあるいくつかの基本的な問題についてふれてみたいと思う。

つぎは、もうすこし日本の現実との関連において福祉政策というものがもつ意味を、いわば歴史的なパースペ

クティブの中で考えてみたい。それを考えることによって、塩野谷さんが考えておられるフレーム・ワークがもつ意味を私なりに理解してみたいと思う。

まず最初に、理論的なフレーム・ワークに関連して私がコメントしたいのは、テーマとしては二つあって、一つはマーケット・メカニズムというものをどういうふうに評価するのかという根本的な問題点である。それからもう一つの問題点は、福祉政策という場合の福祉ということばの意味——ひじょうに初歩的なことようになるが、福祉政策という場合の福祉というのは何であるのかというそのへんの理解の問題である。

まず最初の市場機構の評価に関しては、私の理解する限りにおいて、塩野谷さんがとっておられる立場と私がとっている立場と基本的な相違はないと考える。こまかい点については、きょうはとても議論する場ではないので、いろいろ塩野谷さんから教えていただきたい点もあるのだが、大きなわく組みにおいては、私と塩野谷さんとそう大きなちがいはないと思う。

というのは、ある若干の理由から、市場機構に対して全面的な否定をとるという考え方はとられていない。むしろ市場機構のもつ役割はそれなりに重視されているというふうに報告を読むことができるわけである。

そこで塩野谷さんは、制御と補完という表現で福祉政策を位置づけておられると思う。しからばいかなる理由で市場機構というものをわれわれは廃絶することができないのかということを押えておかないと、最後に塩野谷さんが問題にされたような個人的価値と社会的価値の問題、さらには全体主義と圧力集団型の個別利害追求との間の、そういうカタチの二者択一の問題をわれわれが解決することがひじょうにむずかしくなるというふうに感ずるわけである。

私の理解では、おそらくこれは塩野谷さんと一致しようと思うのであるが、市場機構を私たちが、なぜ一挙に解決することができないかというふうにと考えると、基本的にはおそらく、一つは「効率」という問題であろうし、これはたんに現在の資源分配をもっとも効率的にすることだけではなくて、より効率的な生産方法を採用していく——財およびサービスに関して採用していくという経済の、あるいは社会のダイナミズムを考えた場合に、市場機構を否定することは不可能であるという理解であろうと思う。

もう一つは「自由」の問題である。これは報告の中でも再三ふれられていると思うが、自由を保障する制度としての市場機構の必要性ということが認識されていると

思う。

ただしこの場合の自由は、これも報告の中にあるわけであるが、ひじょうに限定された自由である。つまり市場の場における私的な選択の自由が問題にされているにすぎないわけであって、たとえば経済的および政治的な意思決定に対する参加というふうな要素を含めた拡張された自由の問題はここでははずさなければならない。

いずれにしても、そういう二つの目標あるいは価値という立場から市場機構の必要性が認識されているというふうに考えるわけである。

私がこの問題をあらためて問題にするのは、結局われわれが一つの社会を実現していく、あるいは維持していく場合に、目標の間にさまざまなかたちの入りくんだトレード・オフの関係があるということをおそらく塩野谷さんが認識しておられるということを指摘したいからである。

最後の方で、福祉政策は「公正」の観念と現実の制度・ルールとの間の妥協であるというふうにいわれたのであるが、これはより正確には、異なる目標を追求しなければならない、たとえば「効率」と「自由」という観点から市場機構が必要である。しかし市場機構では完全な生活の基本条件の保障が得られない、そういう異なる二つの目標を、たとえば「効率」と「公正」、あるいは「効率」と「平等」、「自由」と「平等」というふうな異なる目標を追求する場合におけるトレード・オフがあるという状況の中での一つの妥協を考えなければならない、とこういう理解だと思ふのである。

そこで、それはそうだとすると、その場合にいかなる目標をわれわれは追求し、かつ優先するかという問題については、十分自覚的にというか、目的意識的に扱う必要があると思ふのである。そういう意味で市場機構の問題については、なぜ市場機構を廃絶し得ないのかということをやはり明確にしておく必要があるだろうと思ふ。

もう一つその問題に関連するわけであるが、塩野谷さんが提起しておられる市場機構の制御と非市場機構的な方法による補完、つまり塩野谷さんは福祉政策をそういう内容のものとして提起しておられるのだけれども、そのもつ意味を市場機構との関連で考えておく必要があると思ふのである。

一つ一つ申しあげると、制御という側面に関していうならば、たとえば具体的にいうと公害対策や公害規制であったり、あるいは消費者保護のためのルールを確立することであったり、独占禁止政策であったり、いろいろあると思ふが、これは塩野谷さんの報告にもあったよう

に、明らかに市場機構を廃棄するというのではなくて、自然発生的に形成された市場経済の中では無視されている、たとえば外部性の問題とかあるいは情報の不足の問題とか、いろいろなかたちで指摘がされたけれども、そういう問題を公共的な介入によって、じつは市場原理を貫徹させるということである。たとえば外部不経済を内部化するというふうな言い方がされるけれども、公害規制を厳しくするということは、公共財としての環境資源を汚染することを防止する、そして本来企業が払うべきコストを負担させるというルールをつくるわけである。それは市場機構の否定ではなくて、むしろ公的な介入を通してのみ市場原理が貫徹する、こういう関係にあるわけである。

で、われわれがそういう方法でもって対処しうる部分に関しては、できるだけその方法を導入することが望ましい。というのは、これはさきほど申しあげた市場機構というものをわれわれが廃絶できないという立場に立つ限りは重視されなければならない方法だということになる。

それから塩野谷さんのおっしゃる補完の問題に関しては、これは市場が、市場原理によっては十分に——十分にというのはすでにそこに価値観が入ると思うのであるが——十分に供給されない財およびサービスに関しては、これは非市場的な方法でもって供給しなければいけない、こういう問題だと思ふ。

私はこのあたりにそうとう大きな問題があると思ふ。それはこの補完をするという方法に、おおまかにいって二つのタイプがあるように私には考えられるわけである。

その一つは、全く非市場的な方法でもってその財およびサービス——報告中のことばでいえばメリット財が中心になるわけであるが、そういうものを供給するという方法があると思ふ。すなわち社会保障給付、あるいは無料でのさまざまな社会福祉サービスの供給、こういったものはあると思ふ。

それからもう一つは、市場機構に公共的な機関が介入して、価格メカニズムをディストートする——ゆがめることによって所得保障機能を果たさせようという機構もあると思ふ。たとえば農産物価格支持制度というふうなものによって農民の所得に影響を与える。日本における大きな政策問題の一つは、この補完のやり方が、価格メカニズムをディストートする方向に傾斜していて、基本的な、市場を媒介しない、直接的な、そして一般的な、社会的保障の体系、社会福祉政策その他を入れた、広い意味での社会的保障の体系ができていないという問題だ

と思う。

それで、後者の方、つまり価格機構をディストートするようなかたちの人為的な価格体系をつくるという方法は、私がさきほど申しあげたような市場機構の重要性、不可欠性というものを考えた場合に、その市場機構を市場機構として機能させるという観点からみて、ひじょうに弊害をもたらす性格をもっていると思うし、他方において、一般的な保障の体系に比べて基本的なミニマムを保障するという観点からみても不十分なものになりやすい。

また所得再分配の機能という観点からみても問題がある。たとえば農産物価格支持制度であれば、貧農よりは比較的大規模な農業経営をしている者がその恩恵に浴するという性格をもっている。だから補完の重要性ということを経験するだけでは不十分で、現実には、その補完の形式がじつはかなり重要な意味をもっていると私は考える。

そういう点を含めて、私どもが社会システム全体のあり方を考えた場合に、おそらく市場機構に対する制御と、それから塩野谷さんのおことばをお借りするわけであるが、市場機構に対する補完のための公共的な政策を導入した場合に、いいかえれば、私どもの社会が市場機構と非市場的な機構という二つのサブ・システムをもった場合、その二つのサブ・システムの組み合わせという条件の中で、おそらく市場機構というものの持つ意味も変わってくるという問題を考えなければならない。

一つのサブ・システムには、そのサブ・システムのもっている特有の機能があるわけであるが、それは全体としての社会システムがどうなっているかということによって変わってくると思う。

他のサブ・システムとの組み合わせによって、他のサブ・システムの影響を受けて市場機構の持つ機能も変わってくるというふうに考えるべきである。

この考え方は、今市場機構と非市場機構というふうに申しあげたけれども、あるいは非市場機構という代りに、政治的なプロセスを通じての配分の決定というふうな政治機構として考えてもよいかと思うし、それ以外に、たとえば国民の価値体系がどういうものであるか、価値システム、あるいは行動様式がどういうものであるかというふうな、もっと別のサブ・システムとの関連においてもいえると思う。

同じ市場機構であっても、暗黙の了解で、ある種のルールが守られておれば、こまかい政治的介入なしにも環境汚染をある程度防ぐことができるかもしれない。また

同じ市場機構であっても、価値システムにひじょうに大きな欠陥がある場合には、ひじょうに大きな弊害をもたらされるということがいえると思う。

ついでにいうならば、私どもは福祉政策の問題を重視する場合には、その国民の価値システムに与えるインパクトも含めて考慮する必要があるだろう。そうすることで、逆に社会システム全体の運営を変えていくということになるのだというふうに考えるわけである。そういうふうな大きなフレーム・ワークの中で、市場機構の持つ意味を考えてみる必要があるだろうと私は理解している。

これは塩野谷さんにとっては先刻十分ご存知のことを申しあげているにすぎないわけだが、塩野谷さんの方向について原則的に賛成であるという立場の上で、私としては補わせていただきたいと思ったわけである。

それから理論的なフレーム・ワークに関連する問題の二番目として、「福祉」とは何かという問題について検討したいわけであるが、予想以上に時間をとっているようであるから、すこし省略して申しあげたい。

これは塩野谷さんのご報告に対する若干の不満なのであるが、福祉政策について、いろいろな、たとえばどのような構成をもつか、どういう内容のものであるのかということを指摘されているところは十分理解が可能なのだが、今日私どもが問題にしなければいけない問題の一つ落とされている。あるいはすくなくとも軽視されているのではないかと私は感じたのである。

それは要するに「福祉」というこぼ自体が、今日ある響きをもって使われているわけだけれども、たとえば塩野谷さんがあげられたようないろいろな政策の中で、どこに重点をおかなければいけないか、何を重視しなければいけないかという問題は、むしろ国民の福祉観の変化の問題として把握されなければならないものだと思うのである。そして福祉政策もまたそういう意味で抽象的な一般的な位置づけが与えられると同時に、むしろ現在の時点におけるプライオリティというか、何を優先するのかという判断の問題として提起されているところが多いわけである。それとのかかわりにおいて、もうすこし問題を議論していただくことが可能ではなかったのかということを感じるわけである。ただしこれは全く私自身もできていないひじょうにむずかしい問題で、むしのよい要求であるということになるかもしれない。

ただその点に関連して、私も、塩野谷さんとはかなり方法がちがうけれども、経済学を専攻しているものとして、ウェルフェアと経済問題との関係について考える必要があるというふうに思っているわけである。私はひじ

ように初歩的なことを申しあげて恐縮なのだが、経済問題には三つの側面があると日ごろ考えている。

第一は、何をどれだけ生産するかという問題である。これはごく荒っぽい言い方で、資源の配分の問題だというふうに言ってもよいと思う。資源の配分ということの中には、将来何をどれだけ生産するかということも含まれるわけである。どれだけものを投資するかということにも関係がある。それからついでにいうと、公共財と私的財とどちらをどれだけ供給するかという問題も含まれるわけである。

第二は、生産されたものを、だれが享受するのかという問題に係わるわけで、これは所得の分配の問題であると考えることができると思う。

第三は、そういう経済活動そのものに係わるさまざまな意思決定をだれが行なうかという問題である。「効率」とか「公正」とかいうことばで議論されることの中に通常含まれるのは、私の申しあげた分類でいうと、一と二の側面が主として議論されやすいわけであって、最後の意思決定に係わる問題というのは、じつはかなり重要でありながら軽視されているところがある。あるいは提起されておりながらそれがそれなりに把握されていないところがある。

たとえばマルクス経済学における資本主義批判に関しても、マルクスが問題にしたことの重要な部分は、労働者が意思決定から排除されているというところであったはずである。しかし不幸にして「貧困化」の問題に関心が強くいきすぎ、そういう疎外の問題とか、あるいは意思決定からの排除という問題を正面に据えて議論することは案外少なかった。マルクス経済学の伝統の中でも少なかったと感じているが、そういう第三の問題がかなり重要な意味をもっているわけである。

塩野谷さんのご報告の中では、この第三の問題が部分的にというか、いろんなところで提起されてはいる——自由の問題とか、参加の問題とか、それから冒頭にも出ているし、いろんなところで提起されてはいるが、これもやはりもうすこし検討する必要があるのではないだろうか考える。まあいってみれば狭義の経済的福祉として扱われるものは、何をどれだけ生産するかという問題であり、それからだれがどれだけものを享受できるかという分配の問題という二つの問題になるわけであるが、経済問題には係わりがあるけれども、むしろ経済的な福祉というふうに呼べない要素があるということを見落としてはならないと思う。

さらに、そのことに係わりがあるわけだが、こんども

う一度ふり返って福祉という問題を考えた場合に私どもが考えなければならないのは、おそらくウェルフェアというごく一般的な意味で、つまり個人の生活における満足というか充実感というか、「これがよい生活だ」という感じをもつということの中で、どこからどこまでが個人の責任にゆだねられるべきものであり、どこから先が社会的な公共的な政策のわく組みの中で保障されなければならないかということを考えなければいけない、そういう問題がおそらくある。これは最後の方で塩野谷さんが報告された問題と関係があると思う。同時に私は、社会が保障しなければいけないという問題の中で、経済的な手段でもって解決できる問題と、それから経済的な手段では解決できない問題との関係も把握しておく必要があると思うのである。

たとえば社会福祉事業に資金を出して施設をつくるということは、経済的な手段でやれることである。ある程度そこの所得保障を与えることによって、人材をそういう社会福祉部内に吸収することは可能かもしれない。その限りにおいても、これはたしかに経済的な問題である。しかし社会福祉事業に関係のある人たちに対して内容的にどういった福祉サービスを提供できるかということとは、これはむしろ経済を超えた問題である。じつはその経済を超えた問題が、意外に重大な意味をもっているということを考えなければいけない。経済はベースを保障することはできるけれども、その上に立つ人間関係、社会関係というものを創造していくことはできない。

この点は幸か不幸か私は経済学者ということになっているので、そこまではあまり立ち入って議論する必要はないので、このへんはあとのコメンターの三浦さんに安心してゆだねることができると思うのだが、そういう問題があるということをはっきり考えておく必要があるだろう。

最後に二番目の、つまり後半の問題としての歴史的パースペクティブに関連した問題については、これは時間の関係でもっと圧縮しなければならなくなってしまったのであるが、この機会にぜひ私としてはふれておきたいと思う。

私は、今日日本において、産業優先から生活優先へとか、成長優先から福祉優先へということがいろいろいわれるようになったのは、これは二つの面があると思う。一つは所得水準はひじょうに高くなったけれども、いろいろなかたちの生活破壊が起こってきているということに対する抗議だと考える。しかし同時にもう一つの面では、所得がひじょうに高くなってきている段階で、要求

の内容が高度化し、多様化していくという側面があるということは見落とすことができない。

表面に現われてくるものとしては、過去の破壊に対する抗議というものがひじょうに鋭く強いかたちで現われている。しかし生活条件が変わったことによって欲望の内容が変わってきている。したがってその中でさまざまな新しいものの供給が求められているというのは、鋭く強いかたちではないかもしれないけれども、ひじょうに広い拡がりをもって、そしてかなり長いレンジをもった要求として発展してきている。こういう状況の中で、経済政策の面に対応しなければならない、こういう局面だと思う。

こういう中で、私はひじょうに便宜的な分類であるけれども、70年代から80年代にかけての日本の状況の中で、じつは三つの要素が一つの社会発展の中で要請された課題として提起されているというふうに考えるわけである。それとの関連で福祉政策を考えていく必要があるということである。

私が三つのというふうに申しあげるその第一は、産業活動の新しい局面だというふうに考えるわけである。これは重化学工業部門を主導産業としてこれまで急速な成長を遂げてきたわけであるが、現在これからの段階においては、国民の要求がシフトしつつあることに対応して、産業の側も、たとえば住宅産業とか、レジャー産業とか、都市開発産業とか、環境産業といって——環境産業というのは環境を創造するのか破壊することになるのかよくわからないけれども——そういうものが発展しつつある。そしてこれはわれわれの生活の、いままで近代産業に包摂されてなかった部分が近代産業に包摂されていくということである。たとえば住宅産業のようなものはよい例であるが、そういう近代産業の原理によって包摂されていく過程というものは、私どもは全部ネガティブなものとして反対することはできない。

なぜならば、私どもの生活のいろいろな領域の中でもっと効率化しなければならない部分がたくさんあるからである。これは私が最初に申しあげた、市場機構が重要であるという指摘と関係があるわけである。

ただそうであるならば、この産業化の過程に対して適切な制御の過程を先取りして入れていかないと、前述のように環境産業が環境を破壊するというようなことになる。都市を緑化するために山を削って木をもってくるというふうなことを現実に行っている会社があるわけであるが、そういうことになりかねない。だからそれはまさに塩野谷さんのいわれた制御の問題が要求されているこ

とを意味している。

それから第二の要素は、私は、これは保障の問題である、社会的な保障の問題であるというふうに考えている。これは所得の保障であり、あるいは公共的な福祉サービスの拡充というかたちでのいろいろなギャップを埋めていく、そしてさまざまな意味で生活の起伏に対応できるように、あるいはいろいろな不幸によって生活の条件を奪われている人たちに対する保障を与えていくという問題だと思う。

これについてはあらためて申しあげるまでもないわけであるが、三番目に、70年代、80年代にかけての日本の社会の根本的な問題として要請されてきている問題として提起したいのは、やはりある意味で「参加」というふうに考えてよいのではないかと、ということである。ただし参加というふうにいい切ってしまうと問題があるわけだけれども、社会的に有意義な事業に参加しているという実感をもちたいという要望がひじょうに強くなりつつあることはたしかである。これは場合によってはねじ曲げられて、ひじょうに爆発的な表現をもっている場合もあるし、あるいはそれが容れられないためにレジャー消費の方向に暴走していくというふうな発展もあると思うのだが、とにかくそういう要素がある。これは単に参加ということではなくて、人間的な充足感を、単なる保障では得られないものにまで掘り下げて考えなければならない時代にきていると考えることができるのではないかと。

そこで、今日の段階で福祉政策という問題を考えた場合に、さきほど私は経済的要素と非経済的要素といういい方をしたわけであるが、経済的な要素で埋め合わせのできるもの、充足できるものは、もちろんこれは最低の条件として緊急にやらなければならないわけだが、同時に非経済的な要素、私がいま申しあげたことばでいえば、最後の「参加」という問題に係わりがあるような問題であるし、さっきの私の発言に関連するというならば、社会が保障すべきものの中で経済的な手段を用いるというわくを超えた問題を考えなければいけない。これはもう福祉関係者の方がいわれていることであるが、老人福祉にしても心身障害者福祉にしても、囲いこみの、飼いや殺しの福祉ではなくて、あるいは生きられればよいという福祉ではなくて、それぞれのもっている人間としての可能性を最大限に生かし、それぞれの人が充実した生活を送れるように保障するというのがほんとうの保障でなければならない。逆にその生活観の方をはっきり前面に打ち出すことによって、保障の実現をめざす福祉予算も獲

得されなければならないというふうに考えるわけである。

以上で私のコメントを終わりたい。

〈コメント〉

三 浦 文 夫

ただいま正村先生のコメントを聞きながら、私のコメントしたいと思っていたことを全て述べられているので、私としてこれ以上お話をすることがなくなったという感じで当惑している。最初司会の福武先生からご紹介があったように、私は社会学・社会福祉を専攻し、経済学とはあまり関係がないものであるし、まして最近の近代経済学の動向などについては全くのところ門外漢であるので、本日の報告をコメントする能力も、また心算もないことを予めお断りしておきたい。

しかしあえて本日のシンポジウムのコメンターになったのは、このシンポジウムの主催者である社会保障研究所に籍をおくためにコメンターになることを懇望されたということが真相であるが、それとは、別にこのシンポジウムのテーマ設定に当り、福祉優先とか、福祉経済とかいわれるなかで、いったい社会福祉はどのように取扱われればよいのかという点を考えるようにということであったからに外ならない。したがってここでは塩野谷レポートに直接コメントするのではなく、社会福祉が経済政策なり、社会政策なりとの係わりで如何に取上げられているか、あるいは経済政策等では汲みつくしえないものがありはしないかということなどを思いつくままに述べ、コメンターの責をふさぎたいと思う。

まず最初に社会福祉の歴史的展開を大雑把にふり返りながら、経済政策との係わりがどのようになっていたか考えておきたい。限られた時間のなかで細かいことは省かせていただきたいと思うが、第一に指摘しておきたいことは社会福祉——あるいは慈善・救済事業とか博愛事業、社会事業と呼ばれていたもの——はもともと市場メカニズムから脱落背離したところのものを対象とし、その救済・保護を行なうことに主眼がおかれてきたということを思い起してみる必要がある。そしてその意味でいうと社会福祉は、経済政策の枠外で行なわれていたのではないということになる。

すなわち市場メカニズムから脱落背離した対象というのは一つは労働能力を有しない者 (non-able-bodies) で、たとえば老人・障害者、傷病者、孤児等で貧困に呻吟するものであり、他の一つの範疇は労働能力を有しながら (able-bodies)、低賃金、不規則労働、失業等によって、

一般の生活水準を維持できない人びとに大別することができると思う。そしてこれらの対象に対しては貧民救済ということが当時の社会福祉の主要な目的であったとまとめることができる。

このうち後者の able-bodies については、極力自立して働くようにするということで、労役場 work-house あるいは懲治場等で収容保護するという方法がとられていたのである。その限りでは、この able-bodies に対する救済といっても、それは労働力の造成と活用という面に力点がおかれ、そこに経済政策なり社会政策との一定の係わり合いをもつ可能性があったのである。これに対して non-able-bodies については、きびしい制限を加えながら、恣意的な救済事業が公私の分野で行なわれるにとどまっていたのである。したがってこれらの救済費用は資本主義社会のなかでは「社会的空費」という形で理解されていたのであった。ではこの社会的空費の量をどの程度にするかということは、経済的な計算にもとづくものをいうよりは、経済外的な配慮によることになり、いわゆる社会の安寧秩序の確保であったり、社会的不安の除去とかいうことから、為政者の慈善・博愛思想の宣伝とかいったことによって左右されたとみることができたのであった。この原型はその後の社会福祉と経済政策との係わりで根強く残されてきたもののような気がする。なおこれに加えて一言しておく、この社会的空費という理解に加えて、貧困を個人的責任とする考え方が結びついて、そこから出てくるのが社会事業の対象者処遇についての例の劣等処遇の考え方であったのである。

ところで社会福祉の対象はその後の資本主義の展開のなかで大きく変わっていく。とくにその場合問題となるのは、able-bodies でありながら貧困状態におちいる層の増大である。それにつれて貧困問題は社会問題化されるようになっていく。そして貧民救済のための費用も増大し、それが社会的負担になるにつれて、漸く経済政策なり社会政策にとって見逃すことのできない問題となっていくのである。こういう状況のなかで able-bodies に対しては、雇用の機会の拡大とか、賃金の最低基準の確保の要求とかいう労働政策が改めて注目されるようになったり、従来、労働者が自主的につくっていた自助的共済制度を強化する方向での再編をはかり、社会保険等が登場していくのである。それらは、いわば労働市場における需給の働きに雇用政策の形で国が介入したり、賃金認定についての一定の政策が介入することにより、市場メカニズムの補正をはかったりしていくことになるのである。そしてこれらの市場メカニズムの補正ないし防貧、

施策にもかかわらず、それらからこぼれおちるものは、non-able-bodies の貧困者と抱合わせて救済を行なうということが社会福祉の固有の機能として、残されていくのである。

ところでこの non-able-bodies を主体とする救済はこの間どのように変化したのかというと、それはかつての社会的空費の発想からそれほど抜け出すことはできず、それはかつての場合と同じように、経済秩序の枠外として取扱われてきたのではないと思われる。もちろんこの間、non-able-bodies に対する対策は、それなりの発展なり、変化はとげてきている。たとえばこれらの人びとの収容保護については、かつての混合収容方式から分類収容方式へ、そしてそこでの機能もかつての劣等処遇にもとづく保護・救済ということから、治療・訓練・教育等の積極的援助の方向への転換とかがみられるであろうし、あるいは居宅保護の分野でもコミュニティに根ざすサービスの強化などが現われたりしている。しかしこのような変化はここでは差し当たり問題ではない。重要なことはこれらの変化・発展がみられるにしろ、それらは経済政策からみると直接的な係わりをもたず、依然として公私、とくに民間社会事業の恣意的努力に委ねられていたのである。

この形は戦後にもひきつがれてきている。たしかに国民の最低生活保障ということが、国の政策目標の一つに取上げられるようになり、社会保障の充実・強化が公の責任とされ、その限りでは国の経済政策のなかで一定の位置を占めるようになってきている。しかしそのなかでも社会福祉は依然として恣意的なかたちで営まれてきている。この例はイギリスを念頭において述べてきたわけであるが、同様のことはわが国の場合にもより露骨なかたちではあるが妥当する。もっとも社会保障制度の確立・強化にともなって社会福祉の側にも大きな変化のあったことは否定できない。たとえば貧困問題への対応という面でいうと、経済成長にともなう所得の増大に加えて、所得の分配に介入して、所得再分配を可能にする社会保障が登場することより、経済的な意味での貧困はそれなりに解決の方向が見出されるようになった。もっとも現在の社会保障の所得再分配機能がどれほど効果をもったかについては議論はある。この点はともあれ少なくとも社会保障の確立によって、社会福祉の分野において最大の課題であった経済的貧困については（社会福祉においても形を変えて大きな問題として残されているが）、所得保障あるいは所得維持政策の在り方と結びつけて検討されるようになってきている。この点で若干蛇足を加

えさせていただければ、さきほどの塩野谷レポートにおいて分配問題が提起されているが、現在の社会保障の仕組みで所得再分配が如何にはかられているかの批判的吟味が必要であろうと思うし、さらに所得維持のプログラムでも既存の社会保険・公的扶助というものだけでなく、デモグラントであるとか、ネガティブ・インカム・タックスであるとかの新しいプログラムを含めて検討することが、社会保障の分野では必要であろう。

ところで話を本筋にもどしていうと、経済的貧困の問題が、社会福祉の分野だけでなく、所得維持政策との係わりでも大きく取り上げられるようになると、社会福祉の課題というのは、経済的貧困の解決ということだけでは済まされないニードへの対応ということになる。もちろんこの段階で経済的貧困の問題が社会福祉になくなったというのではなく、経済的貧困の解決だけではつくしえないニードの解決ということが課題になってきているのである。比喩的にいうとこれらの対象に対して貨幣的ニードに対する対応ということだけでなく、非貨幣的ニードへの対応ということが重視されるようになってきているのである。

要するに社会福祉と経済政策との係わりの歴史的教訓は、第一に社会福祉（慈善救済・博愛・社会事業）はかつて救済対策として取扱われ、それらの費用は「社会的空費」とされて、積極的な意味での経済政策との係わり合いをもたなかったし、そのためにそれらは恣意的に流れていたということである。そしてこのなかで辛うじてable-bodies については労働政策との係わりで、経済政策に係わり合う要素をもってきたのであった。そして第二は貧困の増大とその社会化に伴い、貧困への対応が経済政策のなかでも問題となり、完全雇用政策、最低賃金その他の政策とならんで所得保障政策としての社会保障が確立していく。このことは社会福祉が最大の課題としていた経済的貧困の解決に大きく影響していく。ところが、そのことは同時に、社会福祉にとっては、非貨幣的ニードへの対応という新しい課題が提起されることになり、この対応は別の意味での経済政策の枠からはみ出す可能性を強めてきているのではないかと思われるのである。この点を今少し敷衍してみよう。

そこで問題となるのは、社会福祉における非貨幣的ニードの特徴と、その新しい動向ということである。

さきほど社会福祉の課題の重点が経済的貧困ということから、非経済的ニードへの対応ということに移ってきていると述べたが、この非経済的、非貨幣的ニードというのはどのような特徴をもつものであろうか。それは一

言でいえば人間が人間らしく生きていく権利を如何に保障するかということである。そしてまずこのようなニードというのはきわめて個別的で多様なものとしてあらわれるのである。たとえば最近わが国の社会福祉分野において論議されている課題の一つに、重度障害児・者に対する発達保障ということがある。それは「ねたきり」状態であったり、いわゆる「植物的人間」として考えられがちな重度障害児・者の人間性を如何に守り、発達させるかということである。そこに提示されているニードというのはその障害者の状態あるいは彼を取りまく環境によって、きわめて多様性をもち、極端にいうと、すぐれて個別的なものだとさえいえるのである。そして、それに応じて、その一人一人の人間としての成長・発達を保障するということが課題となるのである。したがってそれは標準化なり画一化しにくいものである。それに加えてこれらのニードの充足はある意味では際限のないものでもあり、そこに到達水準を具体的に設定することはできないのである。同様な問題は老人福祉の分野で追求される「生きがい」と結びついたニードとその充足の問題にもいうことができる。このような課題は決して経済政策のなかでは解決できないものである。

あるいはまた社会福祉の分野で最近注目されている地域住民の生活破壊と生活欲求の向上に伴う新しいニードへの対応ということも重要である。このうち生活破壊の増大とこれに伴うニードの拡大については、すでにレポーターからも指摘され、正村先生のコメントにもあるのでここでは立ち入ることを止めるが、一言だけつけ加えておくと、この問題は R. ティトマス等がいつているマイナスのサービスの増大と関連するものである。そして社会福祉の分野でもこのマイナスのサービスの補償、コンペンセーションを如何にはかるかという新しい課題が提起されてきているのである。この問題を今後の経済政策のなかでどのように考えるかということは重要であるように思われ、折があれば討論をお願いしたい点でもある。

これと同時にわれわれが最近注意している問題は、地域住民の欲求水準の高まりとその多様化に如何に対応するかということである。この問題は地域住民の価値意識の変化にも関連するものであるが、社会福祉とくに地域福祉の分野で重要な意味をもってきている。たとえば余暇・体育・レクリエーション、文化的諸ニードが高まり、これらのニードの充足を地域福祉の場に求められてきているのである。これらは従来の社会福祉では必ずしも重要な課題とはされていなかったが、今後このニードの変化に如何に対応するかが求められなければならない

てきているのである。そしてさらに厄介なことには、これらのニードへの対応は、地域福祉施設を整備するだけでなく、住民がこれを如何に利用し、これらの施設の設置・運営に如何に参加するかということを抜きにしては考えられないことである。こういった新しい動向を経済政策のなかにどのように組み入れるかが問われなければならないのである。

このように最近の社会福祉の動向をみていくと、今までの経済政策ではなかなか汲みとることのできない問題がでていることが理解できる。もちろんだからといって社会福祉は経済政策とは無縁でよいなどというつもりはない。上記の非貨幣的ニードの増大あるいは個別的で多様なニードへの対応、さらに経済・社会の成長と変動に伴う新しいニードの増大といっても、これらへの対応の形は施設・サービス・情報の提供ということになろう。そして施設の建設・整備・運営とか、サービスの中心をなす人間の養成・確保等については当然経済計画との係わりで検討されることが必要であろう。あるいはまたすでに述べたように経済的貧困に対して、全面的ではないにしてもその主要部分は経済政策との係わりを強めるなかで、一定の解決の方向を見出してきたりしている。その意味からも社会福祉は経済政策とは全然無関係なものとするわけにはいかないのである。これらの問題については社会福祉のサイドではその枠内にだけ閉じこもり、経済政策との係わりを積極的に求めない傾向があったり、あるいはこの面について必ずしも意識的な追求・研究が行なわれてきたとはいえない。その意味でそれらは今後の研究課題としなければならないものである。しかしなおかつそのことを前提にしたにしても、今までのべてきたようにどうしても経済政策にはなじみえない部分が社会福祉の側にあり、しかもそれが社会福祉にとって決定的に重要性をもつことは疑いえないように思われるのである。もちろんわが国の経済政策が今までの経済成長を中心に、市場メカニズムの働きに過大なまでの期待を寄せていたことに対して、福祉優先ということでその政策転換が主張されることは歓迎すべきことであろう。そしてその政策の枠組みなり理論なりについてはレポーターの示すことは教訓的である。しかしそれにもかかわらず、社会福祉に課せられている最近の問題を思うとき、その福祉政策から抜けおちる部分が多すぎるような気がする。

コメントとはならなかったが、福祉優先・福祉政策への転換が叫ばれる折に、社会福祉が依然として取り残されたり、社会福祉にとってもっとも重要な問題が福祉政

策のなかからスッポリと抜けおちることの懸念を述べてコメントの代りにしたい。

一般討論

司会(福武) レポーターの塩野谷さん、コメンターのお二人に厚くお礼を申しあげる。

直接塩野谷さんに問いかけるというコメントでもなかったの、できるだけ参加のみなさんのご議論をいただきたいと思っている。ではただちに討論に移らせていただく。

角田豊 一番最後の三浦さんのお話に関連して、塩野谷さんからお答えをいただきたいと思う。

基本的には塩野谷さんのお考えとそう大きな違いはないと思うが、三浦さんのいわれた歴史的展開と関連して感ずるのは、いわば労働政策と福祉政策ということである。

レセセフェール時代から今日まで市場メカニズムが一応基本になっていることはまちがいないが、一方で労働政策が労働市場の特性をつけて、市場メカニズムを貫徹するかたちでいろいろの介入を今日まで制度化し積み重ねてきており、それが少なくとも日本においては、戦後の消費者保護のようなものになってくる面がある。もう一つ労働政策の中で、市場で考えられにくい、つまり非経済的な、当時においてはたとえば労働力保全というふうにいわれたが、それを経済政策的なことばにずいぶん無理をしながら言い直していた面があった。つまり労働災害であるとか、あるいは職業病であるとかいう問題は、今日に至るまで、一方では貧困の問題であると同時に、他方ではそうした労働者の生命、健康を破壊するという問題として、非経済的な側面もずっともち続けているわけである。それを最初、やはり非経済的なものへの介入というかたちで始めた面があったと思う。

したがって今日福祉政策が問題になる場合、以前の労働政策オンリーの場合と異なって、より非経済的な要因を重視しながら、そして人間的価値に関連をもたせながら考えていくことは当然と思う。同時に、たとえばノン・エイブルボディの中においても、医学その他の発達によって、あるいは健康管理の発達によって、寿命が伸びるとか、あるいは能力が回復するとかいう面が出てき

ている。

単に従来の労働政策の拡大というかたちで進めてゆけば、一種の能力主義的な偏向に陥るであろう。しかし他方では社会的な生産に寄与することが老人に至るまでかなり可能になりつつある。あるいは従来の婦人年少労働についてもそうである。そういう状況が一方にあって、他方では、まだ現在の医学あるいはそのほかの福祉施設等では解決のできないノン・エイブルボディの問題がある。のみならず、それは公害であれ、労災であれ、職業病であれ、交通事故であれ、再生産されていると感ぜられる。その意味では、労働政策の今までの市場メカニズムとの関連で、市場メカニズムを補正していったもの、あるいは非経済的なものとして十分にはその線に乗り得なかったもの、そういうものを歴史的に考えながら、今日の新しい問題としてとらえていく方がよいのではないかと思う。

塩野谷教授がご指摘になったような「公正」の見地から制御と負担を考える場合、その「公正」の中には当然コンペンセーションというか、広い意味では予防も入るだろうと思うけれども、そうした公害や交通事故だけではなく労働災害あるいは慢性的職業病、あるいはそれに近い疾患というものに対する補償の問題も当然入るかと思う。その点お教えいただければ幸いである。

もう一つ、さきほど三浦さんが最後にまとめられたような意味からいっても、労働者の福祉というものが広い意味での社会保障の問題として、つまり職業病その他の問題、労働安全衛生の問題、それから今まで日本で十分には展開してこなかった有機的な福祉のさまざまな側面と公共政策との関連という問題として出てくることによって始めて、広い意味での福祉政策の対象が生きてくるのではなからうか。その点を一つ私見として申しあげてお教えねがいたいと思う。

司会 一つ一つお答えいただくよりも、総合的に討論していただきたいと思うので、もうすこし自由な発言を希望したい。

嶋田啓一郎 ぜひおうかがいしたいと思っているのは、さきほど正村先生もおっしゃった市場機構を尊重しながら、しかもそれを制御しなければならないという福祉の領域ですが、たとえばローゼンバークが「ザ・メジューメント・オブ・ソーシャルウエルフェア」という場合、記号的にはABCと書くけれども、それを数量化し得ないということを告白している。数量化しなければ、実際の日本経済の中では、財政配分の場合にもそれを要求できないという問題が起こってくる。だから実際には市場

機構を尊重してということをするべき時機がやはりあるのであって、今福祉だけを強く主張したのでは、お前たちいったい何を要求しているのだということになり、その数量的な面について答えられないのは私たちにとってひじょうに心配である。最近私は貧困の研究を一生懸命やっているのだが、この間もデンバーの会議で、ティトマス氏が、貧困というのを従来のような、ただ日常生活の貧困というだけではなく、財政（資源）配分法の貧困とか、そのほかひじょうに心理的な諸々のセンスの貧困とか、コミュニケーションの貧困とか、あるいはアンタッチャビリティの貧困とか、ひじょうに拡大して貧困を言っている。そうすると私たちは、それがいったいどうして経済との係わりをもつことができるのかという問題にぶつかる。福祉指標というようなことがいわれているが、それを私たち社会福祉の方からやってみてひじょうに困難を感じざるわけである。だからそのあたり、いったいどうしたら経済と社会的福祉のニーズとを結び得るのか、その問題をぜひ伺いたい。

市川洋 塩野谷先生にご質問したい。福祉の問題は、実務的には所得保障の問題であろうかと思う。三浦先生がおっしゃったのは、むしろ基本的サービスの保障の方で、もう一つ所得保障の面がある。おそらく現在の財政理論の中で、金持が貧乏人の面倒をみるという点は弱い面ではないかと私は思っているが、結局、本質的にはマスグループも言っているように、分配の話はベネフィット・プリンシプルからは出てこないのではないのか。そうすると塩野谷先生のお話は、インプリシットに日本なら日本という国のベースを考慮しておられると思うけれども、金持が貧乏人の面倒をみるということ自体が全体のベネフィットを増大させるという、つまり個々の人の効用関数の中に、そのコミュニティの所得分布に関する価値判断が入っていると考えざるをえない。そうだと仮定すれば、いままで金持が貧乏人の面倒をみるということは、アビリティ・トゥ・バイ・プリンシプルの方から出ていたように思うが、むしろそれをベネフィット・プリンシプルで解釈して、効用関数の中にグループの指標が入っている、あるいはグループに関する価値判断が効用関数の中に入っていると考える。その場合にそのグループを国という範囲で考えるか、もっと別なグループで考えるかがわかりあいにむずかしい問題で、日本の場合、いろいろなグループ間の利害の相反する場合がかなりある。だから個々人の中に特定のグループに関するその人の価値判断みたいなものが入っていて特定なグループの利益を図る。さきほど正村先生もちょっといわれたけれども、

たとえば農民対非農民だとか、それから政管健保に属している人と組合健保に属している人だとか、いろんなグループがありうると思うが、その問題をどういうふうに考えられるかということが一つ。

そのもっとも極端な例として、たとえばaグループとbグループがあると考えたとき、aグループの効用関数の中に、bグループを爆撃することがひじょうにaグループの効用を増大するのだというように、aグループの構成員の効用関数がおかしければ、現実問題としてaグループかbグループに攻撃を加えることだってありうる。

だからたとえば市場の失敗として四つ挙げられているけれども、そのもう少し前の段階の話として、いろいろな啓発・宣伝を行なって——それは経済外のことで、たとえば価値基準なり倫理基準なり何でもかまわないが——グループの効用関数がおかしいときに啓発・宣伝によって、とくに効用関数を変えてもらおうではないかということは考えるかどうか。その点について教えていただきたい。つまりそういう効用関数がグループの指標を含むときどうすればよいかということである。

司会 質問のかたちでいくつかのお話があったが、積極的にご意見をお出しいただくという方があればおねがしいたい。

馬場啓之助 いまのご報告とコメントを聞いていて、福祉政策ということばの中に、消極的な福祉政策と積極的な福祉政策という区別ができるのではなからうかと思う。

さきほど三浦さんもご指摘になったように、いわゆる救貧という段階、その段階は生存権との関連であるから、消極的な福祉政策については、ナショナル・コンセンサスがおそらく容易に確保できるであろう。さらにそれに加えて多様な生活上の欲求を考慮に入れ、個々の生活主体として、個人的機能として充足できないものも福祉政策の対象になってくる。

その端的な現われが塩野谷報告にあったメリット財、あるいはメリット財の供給に対するメリット・ウォンツである。このメリット・ウォンツを認めて、それを供給するときにどう供給するかということが積極的な福祉政策の中心問題だと思う。

これに関連して塩野谷さんはかなり哲学的な議論を展開されて、ボロンテ・ゼネラル (volonté générale) というふうなものを出されるが、しかしメリット財の供給については当然資源配分の問題が出てくるので、この資源配分との関連を媒介するような、いわばボロンテ・ゼネラルと具体的な資源配分とを媒介するような判断基

準を明らかにするものはないか。これは政治の問題だとして、あとでいろいろ問題を出されている。これは一番むずかしい問題で、人にこういうことを聞いて教えていただくというのはひじょうに図々しい話であるが、メリット財の供給についての、資源配分のあり方についての判断の基準を明らかにできるような媒介的な図式というものはないか。この2点をおうかがいしたい。

すなわちまず第一は、福祉政策を消極的な福祉政策と積極的な福祉政策に分けて考えられないだろうか。次にその積極的な福祉政策の中で、メリット財の供給というのはひじょうに重要なウェイトをもっている。とすれば、それを具体的に媒介するような、判断基準になる媒介的な図式としてはどのようなことが考えられるか。その2点をお教えねがいたい。

中鉢正美 塩野谷先生はご報告の中で、福祉政策の補完と制御という問題を区別されている。そして制御の中で「公正」と「効率」ということを主な基準として立てられたようにうかがったが、やはり制御という場合には、制御の目標というか目的というか、それをどこへおくかということがひじょうに重要な問題になっている。その点コメントの正村先生が出された問題の中には、二つの面があるように思われる。

つまり一つは制御の目的が、いわば市場メカニズムを結果的に貫徹させるようなかたちでコントロールすることにある制御、それからもう一つは、後の方で出された現実の具体的な最近の福祉ニーズの変化の中で、重化学工業化がさらに環境産業へ近代化を拡大していく場合に、これを制御しなければならないといわれる場合の制御で、環境破壊その他の問題を考えておられるのだらうけれども、こういう場合制御の意味が必ずしも同じであるとはちょっと考えられない。

「保障」の問題と「制御」の問題と「参加」の問題と三つお立てになっているが、参加ということの中に、市場メカニズムとはちがったかたちでの意志決定への参加を含めて、制御の一つの目的関数が決まってくるというようなことをおそらくそこでお出しになっておられるのではないか。

そして「効率」という場合には、やはり、プロダクティビティというか、生産力基準と考えられる。いま、仮に「公正」ということを機能的に「バランス」と考えるとプロダクティビティから「バランス」に変わってくる、そういう一つの価値基準の変化というか、制御目的の変化のようなものをそこに考えておられるのではないだろうか。

制御と補完というように二本の柱をお立てになった場合、その補完の中にも二つある。メリット財供給の社会化ということと、市場機構の介入によって、つまり価格調整のようなものによって、本来補完で行なうべきものを制御のかたちで行なうということである。しかしそれがかえってマイナスの効果をもたらす、そういうことのようにご意見をうかがっていて受けとれたのである。おそらくこの「公正」という基準は、補完つまり非市場的なものから出てくるような性格をもっている価値基準ではないだろうか。

それで逆にそちらの方から、つまり制御のコントロール、市場機構の貫徹ということではなく、効率性という基準とはちがった側面から、市場メカニズムを通してその貫徹をある程度実現していくという、そういうかたちで一つの制御目的が出てくると思う。それについて相互介入というか、両方ともいけないうのだというふうにやはりお考えになるのかどうか、この点はコメントをつけられた正村先生におうかがいしたい。

ただどうも私は結論的にいって——これは印象であるけれども——多様な価値を保存しながら、人間というシステム——人間がいろんな文化体系に分かれていたのを一つの人類というシステム——に統合していく、そういう二つの条件を同時に満たすようなコントロールを求めていくところにいわば一つのシステム制御の目標が出てくると考えられないだろうか。

むしろ「効率」ということがエボリューションであるとするれば、それに対するコンサベーションみたいな、そういう問題における制御目的の変化が考えられないだろうか。これは私の単なる意見であるが、仮りに公正と制御という二つのコントロール目標があった場合に、その両者の関係が機能的にどうなるか、こういうことについて教えていただければ幸いだと思う。

司会 もうお一方どうぞ。

高橋武 お三方のお話をお聞きしていると、日本の問題がだいたい中心になっており、国際的な問題にどなたもおふれにならなかったように思う。この点、ミュルダールは「福祉国家を超えて」という本の中で、福祉国家がほぼ完成し、社会保障が進むと、海外への問題、後進国への問題が無視されるということをして十数年前に指摘している。

塩野谷先生のご報告の中で、制御と補完の問題をうかがいながら思ったのは、フランソワ・ペルーが7～8年前に出したひじょうにおもしろい本の中で、交換関係のほかに、制御とドゥネーション(贈与)、ということがあ

ると指摘している。社会保障の意味づけをドゥネーションというかたちで説明したわけである。と同時に彼は、ご承知のとおり後進国援助のひじょうな提唱者である。国内の社会保障と海外への援助反はほぼ同じ考え方に立脚するのであろう。そういう意味で、福祉政策の基本的性格を考えるさいに、やはり海外問題を同時に考える必要があると私は感じる。

司会 それではこのへんで、ご意見と同時に申し出た問題点について、ご報告ならびにコメントをなさった方に簡単にお答えいただきたい。まずもっとも多かった塩野谷さんからおねがしいたい。

塩野谷 お二人の討論者の方およびみなさんからいろいろお教えいただいたことを感謝している。福祉の問題は、人間および社会の全存在に係わるものであるから、30分ほどの報告でとうていコンプリヘンシブにみなさんの御満足のいくなかたちで議論できなかったのはやむをえなかったと思う。

福祉についての包括的な問題の側面は、私が最近まとめた「福祉経済の理論」の中に書いておいたので、それをもって簡単な説明に代えさせていただきたいが、いくつかの直接的な問題、ご質問に対してはやはりお答えしなければならぬと思う。

まず角田さんの労働政策の問題を全体としての経済政策の中でどう考えるかということであるが、福祉の問題は多面的であるためスペシフィックな政策はこれまでにいろいろ積み重ねられてきたと思う。福祉国家とか福祉経済への歩みというものも、じつはそういう歴史的に積み重ねられてきた政策の所産であって、それをあらためて理論的な立場で体系的に考えようという気運が今日出てきているのではないだろうか。

だから労働政策のもついろいろな側面も、今日福祉という問題を考える場合に、当然どこかに位置づけられなければならないのだが、私の全体としてのフレーム・ワークでいえば、やはり市場の自由な作用の中に放置しておいたのではやはり、社会的に不公正が起こるという問題としてそこに入ってくる。労働問題については人間疎外といった哲学的な問題から、労働災害という直接的な問題まで、つまり個人の能力とか努力を超えた問題に対して個人をそのままさらしているのを社会全体の責任で解決しているというのが「公正」の具体的な内容であろうかと思う。そういう厚生概念を通じて労働政策の問題も位置づけられるのではないかと漠然と考えている。

それから島田さんの、福祉を語る場合には、その数量化なしには困るのではないかということであるが、私は

そうは考えない。議論するには概念を構成できればよいのであって、何でも数量化できなければ議論できないというのは、誤った計量主義的考えではないかと思う。もちろんできるならば数量化して、社会科学問題の、自然科学的あるいは物理的側面を扱うのはけっこうである。しかし、われわれのもっている道具はとかく勝手なものであって、現実の姿のうちオペレーショナルに扱える部分だけを強制的にとりあげてくるから、むしろそういう分析方法の限界を認識すべきではないかと思う。

それから市川さんの問題は、所得保障について価値判断よりもむしろベネフィット原理で扱えるのではないか。そしてそのベネフィット概念が全体の状態に関して一つの価値評価をするということであろうか。その場合、グループの価値判断が誤っていたらどうするかということであるが、具体的なイメージがよくわからない。爆撃が行なわれているわけではないので、現実としてどういうことを考えたらよいのかよくわからない。分配の問題はやはりひじょうに強い意味で価値判断であろうと思う。その価値判断については人びとの間で合意ができる部分とできない部分、馬場先生によると、消極的な部分とかなり論争を呼ぶ積極的な部分とがある。したがってグループ間の対立がひき起こされる場合はかなり積極的な場合ということになるだろうか。まだ議論が尽されていないのに問題はなお先行しなければならないという意味でひじょうに積極的なものであろうと思う。そういう意味で政治的プロセスで決定される政策とか案というのは、それに賛成し得ない人に対してはやはり政治的な外部性を課するわけで無視される集団も出てくるのは当然ではないかと思う。ただ、グループの効用関数がおかしい時という場合の意味がよくわからないが、もうすこし補足していただけないだろうか。

市川 たとえば今のベネフィット・プリンシプルで所得保障を解釈したとする。ところが実際にはいろんなグループでそのベネフィットが異なる。たとえば組合健保の人は政管健保との財政調整はいやだという。そういう場合の解決は、いわゆるベネフィット・プリンシプルからは出てこないのではなからうか。私はそう思う。その場合、今の効用関数をベースとする理論は無効なのではなからうかと思うわけである。

そういう二つのグループの利害が反するという場合は日本で猛烈に多いと思う。ひじょうに政治的な決定プロセスというものに日本人は弱いと思う。たとえば沖縄の面倒を大いにみてやろうという。ところが連帯感がひじょうに薄いバングラデシュに対する経済援助はそれほど

やろうとは思っていない。もし日本とバングラデシュとを一緒のコミュニティの中の異なるグループと考えるときには、ひじょうに所得移転は少ないわけである。

それから爆撃というのは具体的にはアメリカ対ベトナムの話である。効用関数がおかしいという例は、じつは日本でも、あるいは世界でもかなり多いと思う。その場合、今の効用関数をベースとする公共経済学は、回答を与えることができるだろうか。あるいは何か手直しをする必要があるのかどうか。そういうことをおたずねしたい。

塩野谷 私は全体としてまさにそういう意見をもって。つまりベネフィット・プリンシプルで分配問題を扱うことはできないということである。だから公共経済学の分析的な方法論は個人主義的な価値観、価値前提に基づいているのである。市場におけるのと同じものを政治的決定の場合にも利用しようというのだが、その場合の大きな分析の限界はやはり効率性の問題としてしか問題を扱えないということである。さきほど「パレート最適の所得分配」という特殊な例があったけれども、そういうところで扱える分配問題というのはやはり制約されたものであって、本来の分配問題は扱わない。その点新厚生経済学と同じであって、同じ方法論を公共経済学もとっているわけである。したがってお出しになられた疑問と同じようなことを公共経済学の制約として私は考えている。だから厚生に関しては別個に問題を展開しなければならないと思う。

市川 食管が赤字であるとか、健保組合の問題とか、あるいは政管健保の問題とか、具体的な問題がいろいろ出てくる。そういう場合にはマスメディアの言っているアロケーション・プランの話も、ほんとうは無力量ではなかろうかという気がしている。

塩野谷 然り。

市川 そう決めつけていいかどうかちょっとわからないが……。

塩野谷 ……ただ価値判断であるというだけでは問題が解決しないのであって、それをなんらかのかたちで定式化する必要があるのではないか、ということを私は申し上げたわけである。

それから政治のプロセスにおける問題として、やはり一般的な意思を銘々が国民の立場に立って承認するということがなければ、多数決方法にせよ政治のプロセスに人びとが参加した場合ベネフィット・プリンシプルはおかしなことになるだろう。

次に馬場先生の、消極的・積極的政策の区別というこ

とももちろん可能であろうと思う。それはさきほど私が申しあげたように、価値観の観点からいえば人びとの合意を強く得ているような問題、したがってこれは当然のこととして考えていいような問題と、それから積極的というのは、あまり意見が一致していないような問題、それにもかかわらず国家がなんらかのかたちでそれを行なおうとする場合、そこにさきほど市川さんがご指摘になったような問題点が出てくると思われる。

その次に、メリット財の提供の議論を哲学的な議論としてではなく、資源配分の問題として考える場合にどう処理するかということであるが、メリット財というのは、私的に市場機構の中で扱い得ている財であるから、もし人びとの選好なるものをそのまま承認するとすれば、たとえば医療サービスについての資源配分についても完全競争の市場機構というようなものがあるとすれば、そこでは最適なかたちで処理されているということになる。

ところがメリット財は、こういう個々人の選好をのぞましいものとは考えないで、それに付加的に国家の判断を加えるわけである。その判断の基礎はやはり哲学的なものになろう。表現は「公正」というような概念であるけれども、それを導き出してくる基礎は、やはり理論というよりも倫理の世界にあるわけで、それが哲学的な面をもつというのはやむをえないことである。

経済的な面でどう扱うかという、メリット財なるものをまず政府が先取りするというかたちで、資源配分上公的提供の部分とする。もちろんその部分について、コスト・ベネフィット・アナリシスのような効率判断を加えることは否定しない。それ以上のレベルのいろいろの社会の欲求、あるいは財貨サービスは市場にまかせる。市場の効率的な資源配分にまかせるのがのぞましいと考えるわけで、私にとって両者の結びつき方は、そのような先取り関係ということである。

もちろんメリット財に限らず公共財をも含めて申しあげれば、受益者原則ではなく、なんらかの分配原則を入れてこななければならないから、その料金の支払を税金の徴収というかたちで考えざるをえない。税金を取って、そしてほとんど無料あるいは安い価格で提供する。その場合にも分配問題が入ってくるから、分配問題を解決しておいて、その上で公共財の提供を図る。だからこれは新厚生経済学でいう分配を決めておいて、それと両立する相対的なかたちでの効率状態を考えるということではないかと思う。また、メリット財についてはさきほどのように考える。

それから中鉢さんおよび最初正村さんがご指摘になっ

た制御とか補完ということであるが、私はそれほど正確な概念規定をしているわけではない。問題の提出の意味は、今日市場機構がいろいろな面で欠陥をもっていて、あるいは市場機構で扱い得ないような領域があるために、政府がこれを社会保障であるとか、あるいは社会資本の建設というかたちで提供しなければならないというところに福祉政策の大きなウェイトがおかれているように思われるが、そういうことに私はやや反発を感じるわけで、そちらの面はもちろん重要であるけれども、その前提としている市場機構自身の働きをコントロールするという仕事も忘れてはならない、ということである。

それでは、コントロールする、制御するという意味は、どういうことかということ、コメンターが解説してくださったように、市場機構の原理を貫徹するということであろう。

しかし市場機構の原理というのは、じつは抽象的なものにすぎないわけで、それを具体的に考えるためには市場機構の基礎を規定しなければならない。制度的あるいはルールの規定しなければならない。そういうルールがあってはじめて市場で扱う財貨サービスというものも出てくる。あるいはわれわれが出発点とする与件の中に、欲望とか技術とか資源というものを考え、それを前提として市場機構が働くと考えるのが、じつは資源というのはいったい何か。われわれは社会で認めている資源というものに限っているわけで、その意味で価値判断に依存しているわけである。

たとえば環境という資源は、これまで市場機構の中に入るものとしてはルール化されていない。あるいは欲望というものも無限定な与件ではなく、いろいろな観点からコントロールされて、たとえば密輸をコントロールするとか、そういう人びとの欲求をコントロールすることを通じてはじめて市場の基礎が得られている。それから技術についても、最近テクノロジカル・アセスメントというようなことがいわれているように、われわれは技術をすべてアクセプトするのではなくて、社会的な価値に即して与件としてアクセプトする。つまり市場機構の前提となるものをあらためて考え直すということをも含めているわけで、単に抽象的な市場機構の貫徹というだけではむしろ問題はかたづかないのであって、市場機構の基礎をあらためて規定し直すということが重要であろうと思う。

その補完の仕方について、正村さんは価格機構をゆがめるようなかたちでの所得保障の例をあげ、したがって市場機構を働かせる上で弊害をもつような場合も出てく

るという興味ある点をご指摘になったのである。補完のもっともわかりやすい政策例はケインズ的な有効需要政策であろうと思うが、その場合にも同じようなことがいえ、もし市場機構を完全にフレキシブルに運営しようとするれば、それは有効需要政策をおそらく必要としないような世界になるわけである。価格機構の硬直性というものを前提として、そこから出てくる失業を解決するために補完しているわけである。

しかし補完をすればよい市場機構は硬直化する。あるいはそれに基づいて現代的なインフレーションが出てくる、ということもある。もちろん制御と補完がどのようなかたちで考えられなければならないかということと、事実としてどのようなかたちの補完や制御が行なわれているかということはやはり別問題であって、その政策自身も検討の対象にしなければならないと思う。

最後の高橋さんのお話の国際的な側面が重要であるということは当然である。しかしわれわれの経済活動の単位というのは、やはりひじょうに強い意味でネーションというものに制約されている。それは一国の政策運営の一つのバウンダリーを与えているわけである。しかし個人の場合に、ほかの人びとのことを考えるということが出てきたのと同じように、将来においてはやはりそういう価値観が支配するということを期待してもよいのではないか、あるいは希望すべきではないか、と思う。

司会 ありがとうございます。正村さん何かございませんか。

正村 一つは、中鉢さんのお出しになった問題であるが、ご指摘の問題はひじょうによくわかるけれども、おそらく私の説明が不十分であったということもあって、若干問題の誤解があるのではないかと思う。つまり市場メカニズムに対する制御の問題で塩野谷さんのいわれた問題と関係があるが、市場メカニズムを結果的に貫徹させるようなかたちの制御を前の方で問題にしておきながら、あとの方で環境産業の制御といった問題を議論していて、この二つの制御はちがうのではないかという指摘であったと思う。私はこれら二つはちがわないと考える。

最初の方で問題にした制御も、自然史的に形成されている市場経済の中では、たとえば外部経済は内部化されない。しかし、いま塩野谷さんの使われたことばを借りるならば、公共的な機関を通して新しいルールをつくり変えていくことによって、外部不経済の問題を内部化するというのもやらなければいけない。そうすることで、外部性の問題が可能な限りにおいて内部化され市場原理のわくに乗ってくる。そうすることで効率評価がもっと

広げられたわくの中でできる。こういうことを可能にする制御をやらなければいけないということだと思う。その限りでは、もちろん具体的な内容は変わってくると思うが、今後の産業化の進展に対してとり入れなければならない制御のしくみは、まさにそういう性質の制御のしくみでなければならない。同時にそれに対する補完といわれている問題も考えなければいけないが、そういう意味ではこの二つは別のものであると考えない。

それから制御のしくみに関してはいろいろな方法がありうると思う。一つは直接の国家的規制あるいは国家的な規準の設定というものもあるであろうし、かなり自治体によっていろいろちがったレベルの環境規準をつくって、ちがった方法でもって介入するという方法もあるだろうし、そういう公共団体を通さないで、直接的に住民が公害監視を行なう。あるいは立入り検査を行なうということもあるだろうし、あるいは労働者が自治的に管理することによって制御するという場合もあるであろう。そういういろいろな形態がありうるので、私が申しあげたパーティシペーションの問題も制御の一つの手段として——パーティシペーションは手段であると同時に目的であるという両方あると思うが——制御の手段としてパーティシペーションを考えることも可能だと思う。

ただし、その場合も、パーティシペートしている人たちの間の価値システムなり目標の設定なりが正しくないと、たとえば労働者参加で企業経営をしても、やはり企業エゴイズムというか、企業のわくの中で問題を考えるということも起こってくるから、私がさっきちょっと申しあげた価値システムとの関連で、どう機能するかは変わってくるが、ご指摘の点はまさにそのとおりだと思う。制御の機構として生かしうると考えている。

それから中鉢さんが最後に問題にされた価値体系の多様化、あるいは多様な価値体系を保障するという考え方で、インテグレートされた一つの人類という社会システムを維持しなければならないという二つの両極の要請をどういうふうに通一していくかというところにシステム制御の一つの重要な問題があるということは全く同感である。私がさっき目標のトレード・オフというようなことを申しあげたのは、簡単に両立しがたい目標を抱えているということで、それをうまくきれいにやれる方法については全く自信がない。むしろそういう方法はないだろうと思うけれども、しかしそういう問題をはっきり意識してとりくむ以外にはないということに現在きていると思うのである。

それに関連してさきほど嶋田さんからお出しただい

た問題にお答えしたいと思う。市場機構の必要性ということ私がいま申しあげたのに対し市場機構の必要性は言うべき時期があるのではないかというご意見だったと思うが、おそらく市場機構の必要性をあまり不用意に強調すると、福祉政策の発展のためにはいろいろな問題があるというご指摘ではないかと私は受けとった。私が申しあげたかったのは、いまあげたようないろいろな目標を、たとえば自由という問題と——いまの多様化という言葉に言い換えてもいいわけであるが——自由という問題とシステムとしての機構の仕方の中における「公正」の問題なり、あるいはいろいろのかたちの価値判断にもとづいた福祉政策を打ち出さなければならない。そういう問題との間にかかなり複雑な矛盾対立がある中でわれわれが考えなければいけないのは、われわれが追求している目標を目的意識的に扱うということであり、目標を目的意識的に扱うということは、同時に目標と手段の関係について冷静に扱うということである。そういっても必要であると考えた。そういう観点から塩野谷さんの報告を私なりに補足させていただいたわけである。

そのことは、決して自然的に形成された現在の市場経済のメカニズムを全面的に肯定することとは違った立場であり、あらためて申しあげるまでもないと思うが、その点ご理解いただきたい。

さきほど申しあげたように、たとえば社会主義、いわゆる全体主義的な統制経済の中でも明らかに市場機構の必要性が認められている。なしくずしにいろいろな市場的な原理が入れられているわけである。これはなしくずしであるが故にいろいろな問題があると思うが、そういうふうな状況は何を意味しているか。それは経験的にそうせざるをえなくなったということであろうが、しかしもっとつっこんで考えるならば、効率とか自由とかという観点からみた場合、これを廃絶することはできない。そうだとすれば、それはいろいろなサブ・システムの組み合わせの中である機能をもたせる以外にない。そうすると、自然史的に形成された市場経済はわれわれをふりまわしてきたのだが、逆にこんどはわれわれがいろいろなサブ・システムの組み合わせの中で市場機構を機能させるように考えていく。そうきれいにはいかないと思うけれども、それが必要だと考えている。

それではそのことを強調するからといって、こんどは福祉政策の方もある程度数量化したり計量化して、これこれこういう形で貨幣的に表現できる福祉政策の中味だけを許すことにもならないと思う。この点は塩野谷さんもご指摘になったけれども、必ずしも数量化できなくて

もよい、あるいは私の申しあげたなかにもあったが、経済的に保障ができる部分と、それから非経済的な要素とを絶えず考慮に入れていかなければならないと考えている。

だから福祉指標というものも、実態がよくなっているかわるくなっているかという一つの判断の材料として、それらしい指標をつくるという点で意味があると思うが、そういう指標をつくることにあまりたくさんの人的資源をさかない方が社会のためによいのではないか、まあほどほどにした方がよいのではないかと考えている。

司会 お二人からお答えいただき、三浦さんにもご発言をおねがいしたいところであるが、みなさまからご意見をお出しいただき問題を提起していただいた中で、それほど三浦さんのお話にかかわらなかったようであり、時間も過ぎたのでこのへんで結びたいと思う。

「福祉政策の基本的な性格」をこの短時間で基礎づけることがもともと無理な話かとは思いますが、塩野谷さんから経済学的な理論のわく組みを明確に出していただき、それを正村さんの方でさらに具体的に敷衍していただいたようなかたちになり、そこで経済学的な処理に余るような問題点が、従来の意味での社会福祉の関連において三浦さんから提起され、それに関連していろいろの意見がみなさまの方から出てきた。

私自身としては、塩野谷さんのこの報告の要旨を見た時、これはどうなるかと思ったのであるが、お話をうかがっているうちにおぼろげながらわかってきたし、それだけにこの問題については、社会保障研究所がさらにこの中でやるべき問題点を位置づけ、再考してみる出発点になればと思っている。

今年は長年所長をなさった山田先生がご退任なされ、馬場先生にお代りになったわけであるが、従来の伝統を生かしながら、新しい発展を図るためには、今日の午前中の討議はたいへん有効であったと私は思う。

ご協力を厚く御礼申しあげる次第である。

関係者紹介

(報告者関係)

塩野谷祐一	一橋大学教授
正村 公宏	専修大学助教授
三浦 文夫	社会保障研究所研究第三部長
福武 直	東京大学教授・理事

(一般討論関係：発言順)

角田 豊	同志社大学教授
嶋田啓一郎	同志社大学教授
市川 洋	経済企画庁情報管理室長
中鉢 正美	慶応義塾大学教授・専門委員
高橋 武	ILO東京支局次長・専門委員

〈社会保障研究所シンポジウム〉

テーマ「福祉政策と雇用問題」

レポート	並	木	正	吉
コメント	佐	藤		進
コメント	小	倉	襄	二
コメント	小	池	和	男
司 会	馬	場	啓	之 助

司会(馬場啓之助) それでは午後のセッションにはいたい。並木さんの「福祉政策と雇用問題」という報告を中心にして、佐藤さん、小倉さん、小池さんにコメントをしていただきたい。福祉政策がいろいろ問題になっているが、これと密接な関連があるのが、雇用の問題で、雇用の場において、どれだけ労働者福祉が達成されるかということを中心にして、特に中高年齢層の雇用問題、それと年金問題等との関連を中心にしてご報告いただ

るかと思う。これに対して佐藤さんは行政法という法律的な観点から、定年の問題と、年金の問題とについて、いろいろなギャップがあるという点をご指摘いただけることになっている。小倉さんはそういう中高年齢層を中心とした問題に、さらに付け加えて身障者の雇用問題、あるいは精神障害者の雇用問題等を同時に議題にすべきであるという趣旨のコメントをいただけるかと思う。小池さんは定年延長という問題に関連して、現在論議されているような、大企業を中心にした60歳を目標にした定年延長、さらにこれを65歳を目標にした定年延長というものを考えた際に、その効果なり影響なりについて、やや違った面が起ってくるのではないかというような点についてのコメントをいただくことになっている。

予定にしたがって、まず並木さんの報告からお聞きいただきたい。

〔レポート〕 福祉政策と雇用問題

並 木 正 吉

私は農業問題の勉強をしており、福祉政策、あるいは雇用政策、ないし雇用問題の両方ともとくに専門としているものではない。

I 問題の限定

そこで問題を最初に限定をしたが、おそらくここで問題にされたことは社会福祉政策と雇用政策の関係を、民間の雇用、賃金慣行を考慮しながら、吟味して、どこにどういう問題があるのか、対策の方向いかなを、考えるということであったと思う。しかし時間も限られているので、一番問題がシリアスに出ると思われる高年齢者層に限定したい。

そこでまず高年齢者層を、どう考えるかということになるが、ここでは一応便宜的に、45歳とか、50歳以上を取って、彼らがどういう分野で働いているかを明らかにしたい。というのは後述するように、定年制延長と年金制度の充実で、両者の間にあった溝を埋めるということが、中高年齢者層の福祉問題、雇用問題を考える場合のカギであると雇用政策調査研究会中間報告書の中で述べられており、私もそれが一つのカギであるという点では賛成であるが、ただそれはあくまでも一つのカギであ

て、それだけで問題を全部カバーできるわけではないという点をはっきりさせる意味で、まず高齢者層の分布を見ておきたい。

II 高齢就業者の分布

表1は50歳から54歳、55歳から64歳、65歳以上という3グループに分けると、就業構造基本調査によれば、男子の就業者は昭和46年現在でそれぞれ年代別に207万人、331万人、168万人となっている。その中で製造業の就業者はそれぞれ1/4、1/5、1/7ということで非常に少ない。農民、卸・小売業、サービス業が一番多い。これは女子についてはもっと強く当てはまる。

それから雇用されるものの比率であるが、定年制の延長問題は、この雇用されるものについて問題になっているが、これはさきの3グループについていうと、62、53、26%ということで、65歳以上については26%しかおらない。55歳以上のものになると約半分で、女子についてはもっと少ない。男子も64歳未満のグループでは過半数を占めているが、製造業の雇用者というのは、全体の就業者の中では1/5とか、1/10しか占めない。女子は1/10ないし、1/20できわめて少ない。

表1 高齢就業者の産業別分布 (1971年)

	男 子			女 子		
	50~54歳 万人	55~64歳 万人	65歳以上 万人	50~54歳 万人	55~64歳 万人	65歳以上 万人
計	207	331	168	154	195	70
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
農 林 業	18	24	39	34	42	48
水 産	1	2	2	1	1	1
鉱 山	1	0	0	0	0	0
建 設	9	11	7	3	2	1
製 造	26	21	14	20	15	8
卸・小	15	16	17	20	21	21
金・保・不	2	3	4	3	3	1
運・通	8	5	2	1	1	0
電・ガ・水	1	1	0	0	0	0
サ ー ビ ス	12	14	13	16	15	13
公 務	5	3	2	2	2	1

資料：『就業構造基本調査』

それから非農林業雇用者のうちの大企業（1,000人以上）と、公務員の占める比率（表2）であるが、ここでは現在定年制が実施されている程度が強いのであるが、さきのグループについてみると男子では44%、26%、18%、女子は27%、25%、25%で約1/4である。このことで自営家族従業者を含む全体に対しては、定年制延長が問題になるようなウェイトは、男子では1/4以下である。

表2 非農林雇用者（高齢）の規模別分布 (1971年)

	男 子			女 子		
	50~54歳 万人	55~64歳 万人	65歳以上 万人	50~54歳 万人	55~64歳 万人	65歳以上 万人
合 計	129	175	61	60	60	12
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
～ 9人	12	17	25	22	25	33
10～ 29	13	17	21	20	22	17
30～ 99	14	20	20	18	16	17
100～299	9	11	10	10	8	8
300～999	7	8	7	7	5	8
1,000人～	26	12	8	12	10	8
官 公	18	14	10	15	15	17
製 造 業	万人			万人		
	45	57	17	23	21	3
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
～ 9人	9	14	18	17	24	33
10～ 29	13	19	29	26	29	33
30～ 99	18	25	29	22	24	33
100～299	33	16	12	13	14	0
300～999	11	11	6	9	4	0
1,000人～	33	16	6	9	4	0

資料：表1に同じ。

女子について表2のとおりきわめて少ない比重しかない。これは1,000人以上の企業を取っているが、300人以上の企業に下げてみても、結果はだいたい同じである。これらの点は表1、表2で察することができる。

こういう点を考えてみると、定年制の延長という問題だけでは、いまの問題提起に対しては有効ではないということがわかる。ただもう一つそこで注意しなければいけない点は、就業構成の変化がひじょうな勢いで進んでいるということである。これは表にはないが、1971年の就業構造基本調査で就業者の中の300人以上の規模のものに、公務員を足したものの比率（この就業者は農業を含めている）は男子の55歳から64歳については18%であるが、40歳から44歳では38%、45歳から49歳で見ても36%、それから50歳から54歳では32%ということで、ほぼ1/3ないし4割近くを占めている。それから就業者の中の雇用者の比率を取っても、55歳以上では53%しかないが、40歳代では70%台であるということでひじょうに高い比率を占めている。そういう意味で10年間の経過を考えてみると自営家族従業者が主役であった世代から雇用者が主役になる世代に変わるという点がある。この二つを考えていまの問題に取り組む必要があるのではないかと思う。

III 定年制の延長

そこで定年制の延長問題について考えてみたいが、「職業の生涯」を通じて、その安定を保障する労働力政策の一環ということで、定年制の延長と老齢年金の充実とによって、両者の溝を解消しようという考え方が、前述のように出されている。私もその方法には賛成であるが、ただそれを進めていく場合には、どうしても満たしておかなければならない条件がある。

1. 条 件

それはよくいわれるように、一つは年功序列型の賃金体系、日本的な雇用慣行に基づく労使関係の是正の問題で、これは賃金コストの面から考えてとても経営者のほうが納得しない。

それからもう一つ55歳の現在の定年制がもっている効果の一つと考えられるものにちょうどそのころ子女の教育費、あるいは住宅資金が必要になってきて、退職金をそれに当てることが現実になされている。そこでそれに対する対策が取れないと、定年制の延長ではかえって困るという妙なことが生まれ得る。これについては低利の融資で、比較的容易に対処できると考えるが、そういう問題がやはり条件としてあるように思う。

2. 効果

問題は効果であるが、定年制の実施状況から考えて、差し当たり直接的には、こういう政策を取ると大企業と公務員に限定されることになる。そのことから大企業と公務員という比較的陽の当たる分野にいる人たちに対して、さらに定年制の延長をやる必要はなかろう。それはかえって規模別の賃金格差を拡大することになるのではないかという考え方もある。

しかし私は、定年制延長は、年功型賃金体系の是正に作用するであろうと考える。またそれなしには定年制の延長は可能ではない。つまり年齢の高いところほど賃金が高いという関係が是正されると、企業の規模別の賃金格差は年齢の高いところにあるわけだから、大企業の賃金体系の年齢別傾斜が緩やかになれば、その分だけ企業の規模別格差が縮小するということになると思う。

それからもう一つは、こういう形で大企業に勤めている人たちの定年制を延長すると、もしそれがなければ従来一定年齢で大企業をやめて、中小企業へ流れていった高齢者層が減るわけだから、中小企業における高齢者層の供給減が生じるので、中小企業に働いている人たちの雇用条件がよくなるだろうということが考えられる。

この二つの点からおそらく、規模別に見た年齢構成の偏り自身も、平準化するということになるし、規模別格差も縮小する。こういう効果をもつのではないかと思う。もしそうだとすると大企業で定年制を延長することが、じつは結果的に中小企業においても事実上高齢者の人が多いわけだが、その部門で定年制を実施することに対してプラスの効果をもつのではないかと考える。

以上はもし実施した場合に必要な条件とその効果であるが、はたしてこういう政策を実施すべきかどうかという問題がやはり残る。一つはそういう効果は完全雇用政策と最低賃金制度の充実で十分ではないかという問題である。もう一つは労働政策の目標との関係だが、ひじょうに大づかみにいうと1950年代、60年代まで、あるいは60年代の少なくとも前半ごろまでは、労働力政策のねらいは、失業を防止するとか、あるいは労働者に対して就職の機会を与えとかいうことで消極的な雇用政策であったかと思うが、徐々に積極的な労働力政策が主張されるようになってきた。この積極的な労働力政策が主張された場合に、次の2点がはいっていたように思う。

3. 検討事項

一つは経済成長に対して、労働力政策が積極的に協力していくという側面である。しかし同時にさらに進んで

労働力政策が労働者の職場における生きがいを扱うように変わってきた。その点がもっと明確にいられているのが、OECDが「対日労働報告書」の中の「職業生涯におけるフレキシビリティ」の問題、すなわち勉学者、労働、余暇、引退の四つのプロセスの自由な選択と相互の移行ができるような社会的システムをつくるという問題である。このような課題を扱う労働力政策が積極的な政策として主張されるようになった。では、そういう政策と、定年制延長は、むしろ矛盾しないかという問題がOECDの報告書で出されている。

この点については、後述するが、いまの高年齢者層の分布という点との関係で、自営業、あるいは中小企業労働者のことを考えた場合には、単なる定年延長政策だけではいけないので、より包括的な政策が必要になってくるということを描きたい。

IV より包括的対策

これらの政策について、具体的にどうすることが現実にあるのか、問題になるわけだが、ここでは問題の性質からいって、こういう方向の政策が必要ではないかということを描きたいと思う。

1. 自営・家族従業者に対する対策

自営、家族従業者に対しては、転職を含む所得追加政策と老齢年金制度、特に後者が大事だと思う。これについては後述する。

2. 中小企業雇用労働者に対する対策

中小企業雇用労働者に対しては、やはり最低賃金制度の充実と底上げという問題、それから完全雇用政策が基本的にたいせつである。年金制度もちろんここでは考えなければいけない。

3. 職業訓練・職安活動の拡充と高齢者雇用率制度の普及

それから職業訓練、職安活動の充実とか、高齢者雇用率制度の普及は、中小企業労働者、あるいは自営業者だけに限らないすべての雇用労働者に必要な政策だと思う。

次に先ほどいった政策の対象から考えた付け足しであるが、問題として残した職業生涯の柔軟性の問題と賦課方式による老齢年金制度の導入の必要性という点にふれてみたい。

V 賦課方式による高齢者年金制度の導入

賦課方式による高齢者年金制度の導入という問題については、社会保障制度の専門家ではないが、65歳以上人口の偏在という点に注意をしたいと思う。この65歳以上の人口は労働力調査に即しているが、これは国勢調査とか、あるいは農林業センサスを使っても同じ結果が得られる。65歳以上人口が昭和45年現在で727万人。そのうち農業世帯278万人、38%、その他の自営業世帯に107万人、15%、過半数は非雇用者世帯に属している。国勢調査で得られた65歳以上人口は730万人であるが、そのうち農林省調査の農林業世帯に属する65歳以上人口は308万人、43%ぐらいの割合を示している。これは両者の範囲が違いためだが、いずれにしても農林業およびその他の自営業世帯あわせて自営業世帯の中に65歳以上の過半がはいっているということになる。

したがって農林業世帯ないしは自営業世帯を除いて、総人口の中の65歳以上人口の比率を取ると、だいたい5~6%ということになり、きわめて高齢化比率が低い状態になる。

それから日本の65歳以上の人口の比率が、昭和60年でもまだ9%をわずかに超す程度と人口問題研究所の資料では見込まれているが、ヨーロッパの老人国といわれるところのように65歳以上人口の比率が12%ないしはそれ以上の国と比較すると、日本はまだまだ若い国であって、高齢化社会に達するのはかなり先であるということがいえそうに思う。

しかし、自営業世帯になると、65歳以上人口の比率は、昭和45年現在ですでに11%を超えているという実態がある。もっとも、この自営業世帯の場合には多就業形態を取っていて、たとえば農家であれば、農業に従事している場合が従来多く、その農業所得で家計量が賄えるという状態が常態なのであるが、かなり前からそうではなくなっている。農家は農業で食っているという状態だと高齢者層が増えたとしても、高齢者年金制度に対するニーズは少ない。また事実農業者年金を5年前に農林省と厚生省が共同で実施をした時いろいろ調査をやった結果では、農家は若い人たちを含めて老後は跡取りに養ってもらおうと考えている者が7割以上あり、年金としては、当時の小遣いの平均の2,000円から3,000円の2倍程度が欲しいという者が一番多かった。そういう意味では、現在問題となっている5万円年金を賦課方式でただちに実施できるし、またそれが必要だという考え方については、そのような欲求が強く出ている農家で、じつはそういう

状態がなかったと思われる面があったわけである。

しかし、私は、この5年間にかなり変わってきているように思われる。その理由の一つに、農家の所得の中で農業所得の占める比率が急激に下がってきたということがある。昭和46年の農業所得は47万円で、農家の総所得174万円に対して27%、1/4強にすぎない。昭和42年だとこれはたまたま農業所得が多かったということもあるが、農業所得と農外所得はほぼ半半であった。それがこの5年間の間に、農業所得の比率が1/4に減るという急速な変化をした。こういった経済基盤の変化が、高齢年金に対しては強い要求をもつように変わってきているのではないか。先ほどは年金を定年制の延長と結び付けていったが、高齢就業者全体を考えると、雇用労働者の問題としてではなくて、自営業を含めてじつは考えなければならない問題になっていると思う。

VI 職業生涯の柔軟性と定年制の延長政策の関係

職業生涯の柔軟性という問題と定年制の延長の関係であるが、積極的な労働力政策が、さらに発展して Quality of Life を追求することが、価値の多元化と結びついている問題になっていて、職業生涯で勉学、労働、余暇、引退を自由に選ぶ、また相互に移行できるといった社会体制を整備することが、労働力政策の目標としていわれるようになってきた。

そういう点では55歳定年制は、第二の人生を踏み出すことを考えると、若い年齢に定年制をひいてあることは、いいことであって、職業生涯の柔軟性は、むしろ活用すべきではないかという考え方が、OECD の対日労働報告書の中でなされている。もっとも、これは日本の労働省の担当官といろいろ討議した結果、定年制の延長は、OECD でも必要であると認識するようになったことになっているが、これはある意味では、根本的な一つの問題提起のように思われる。

前述のように、完全雇用政策と最低賃金制の底上げ、それから高齢者雇用率といった政策を、もし十分に実施することができれば、55歳定年制であってもいっこうに問題ではない。むしろ職業生涯における柔軟性に利用できるのではないかという考え方は検討に値すると思う。しかし理論的にはそうであっても、現状において先ほどいったような高齢就業者の分布から判断して職業生涯における柔軟性という考え方が、はたして受け入れられるような生活をこれまでしてきたかどうか、そういう意識をもっているかどうか。そういう点については、私はデータをあまりもっていないが、こういった変化よりもむしろ

る、安定のほうを望む気持ちが強いように思われる。

そういう意味で高齢就業者の分布の現状は現状として踏まえながら、一方ではその分布が急速に変化しつつあるという、二つの条件を考慮して、暫定的な結論なのだが、まず賦課方式による年金制度の充実、それから定年制の延長を助長するという政策を用意する。そして長期的な展望としては、職業生涯の柔軟性が実現しうような社会システムを準備する。こういうことが現実的な対策の方向ではなかろうかと思う。

ただこの際に問題としては、行政がどこまでタッチできるか、どこまで責任をもつかという問題がある。どうもこの点については、労働行政についてはまったく素人であるが、農政のこれまでの守備範囲というか、やってきたことをある程度頭におきながら考えてみると、消極的な労働力政策の範囲を対象にしている場合には、労働行政がカバーできる範囲はひじょうに広いと思うが、個人個人が職業生涯の中で、自己の能力を十分に発揮し、生きがいをもつことのできる状態を確保していくということになると、労働政策には限界がある。

ただその点は労働者自営業者を含めた労働政策の対象になる人たちのパーソナリティというか、どういう意識をもっているかと密接に関係してくるので、一概にはいえないが、一般的に言えば消極的な労働力政策から積極的な労働力政策へ、そして意識の問題にまではいってくると、労働力政策のもっている限界を認識していくということも、またひじょうに大事な点になるのではなかろうかと思う。

司会 それでは並木報告に対して、コメントをいただきたいと思う。

〈コメント〉

佐 藤 進

並木先生の報告をうけたまわり、日本の労働市場を前提として、日本の中高年齢問題、これはある意味では、いぜんとして、従来からの潜在的な失業問題あるいは顕在的な失業問題線上の問題として捉えてよい現代的な問題だということに考えている。もちろんこのことは同時に、この中高年齢層の重大な現在の急速な高齢化社会到来の生活保障問題に対する問題提起だということに受け止めていかねばと思う。

並木報告の暫定的結論として、第一に賦課方式による年金制度の充実、第二に定年制延長の助長、その上でさ

らにひじょうに複雑な問題ということで、長期的展望というものを考えざるを得ないとして、職業生涯における柔軟性の実現のための社会的システムとして、完全雇用政策ならびに最低賃金制、それから高齢者雇用率の義務づけという問題提起をされたわけです。このさいごの面はおそらく中高年齢層の「福祉」が積極的に、現代社会における中高年齢層の現代的福祉をおびやかす雇用問題というものに関連づけられて論評されたこと自体に、私は基本的な問題提起がみられるのではないかという気がする。

従来、わが国においては、わが国のソーシャル・フレームワークとのかかわりあいの中で中高年齢層問題というものが、さほどクローズアップをされなかったという面では、少なくともわが国の中高年齢層の生活維持あるいは保障機能という面を果たしてきた家族制度なり、農林社会というものの存在があった。ところが、そういうものが今日急速に変化をし、同時にシステムチックなフレームワークというか社会生活慣行が、いわゆる中高年齢層問題の支えとはなりえなくなった事実的な面での問題があると考えます。

ただこれに対してここで論ぜられる福祉政策あるいは雇用政策は、行政ベースあるいは法律ベースというか、そういう面で捉えれば、労働省サイドのいわば雇用政策、広く高度経済成長政策と対応する労働力政策、それから厚生省サイドの年金その他を中心にした福祉政策というものとの間に、かなりギャップが存在し、それを前提にして、いまこういう問題を中高年齢層の問題として、あわせて長期的に考えるという点に、問題提起として問題が出てくるのではないかと思う。

従来労働省サイドの労働政策というのは、特に30年代一つ取ってみると、高度経済成長下における、いわば労働力化政策という形で、問題的視点をほぼ整理をして、立法的措置を積極的に推し進めてきた。すなわち中高年齢層問題も、おそらくその一環であったと思う。家族、あるいは都市の生活慣行、あるいは農村の生活慣行、あるいはそれを基にした中高年齢層の扶養とか生活保障と広くかかわってきた社会生活慣行、いわば資本制生産体制下の具体的な労働力を前提にして、雇用＝賃金と同時に厚生省サイドの社会福祉なり、福祉政策なりがどういう視点に中高年齢問題を追ってきたかということ、昭和30年代それも昭和38年老人福祉法制定まではほとんど問題として考えることがなかった。それは前述したような形で生活個人責任の原則の上で立てられてきた制度を主軸にし、それにただ補充物として福祉というものを考えてい

たからにはかならなかった。しかし今日では、それを補充物として考えるのではなくて、積極的に人間の全生活周期、これは労働過程がもちろん軸になるが、これを全体として捉えざるを得ない。

そういう点から並木報告を承っていて、私は報告の暫定的結論にかなり同感です。ただいくつかの点で若干問題がないわけではない。その第一点は年金の充実、第二点は定年制の延長という点で、政策として問題にする場合に、やはり限界があるということ、まさに、ここに問題がある。

定年制の延長ということを一取り上げてみても、日本の従来の年功序列労使関係の基盤が変化しているとはいえ、これを場として延長するということには、いままで日本の賃金慣行その他から、かなり抵抗があった。今日でも実際には、労働組合による60歳定年延長という点を見ても、ムードとしては定年制延長の方向に動いているが、現実の問題としては、労働協約その他の面の分析を通じてみても、そうスムーズに定年制延長が進められるというふうにはなかなかいかないという、まだ労使関係自体とりわけ使用者サイドの、いわばためらいがある。いわんや、そういうためらいを前提にして、とりわけ民間企業をして、定年制延長ということを政府のいわば失業保険法による積立基金をもって雇用化政策というものを通して間接的に、中高年齢層の雇用促進、完全雇用化誘導の実験が、はたしてスムーズにいくものかという点で第1番目の疑問を感じる。基本的には、定年制延長には賛成であるが、そういう点でやはりかなり媒介項がありそうだという気がする。

特に、労働組合による60歳定年延長の闘争自身が、いま申したように進んでいる。それから政府自身としても具体的には、定年制60歳の誘導政策として、前述の企業主に対する失業保険被保険者数によって定年延長奨励金制度の設定をする、あるいは定年退職者の技能講習の開催その他に対して奨励金を支給する、あるいは中小企業への高年雇用者奨励金支給制度を発表するかという形を、実際には取るようである。だがこの種の措置をもってこの60歳定年制延長誘導政策というのは、現実にはむずかしい。

この理由として統計的に見ても、定年到達者の就業状況が著しくよくないし、現在失業保険受給者もフルに受給期間を満了しても、なおかつ雇用維持が十分できない。これは大企業、中小企業もほぼ——中小企業の場合は若干目安があるが、困難な実情である。

そういう事実的な前提をおいて、媒介項がいるといっ

たのは、企業の側に対して、政府のいわば間接的な定年制延長誘導政策が、どこまで可能なのか。この政策の具体的な媒介項としてかなり厳しい、いわば中高年齢層の義務づけを、いったいいまの資本制生産社会、憲法で保障されている生存権、労働権を軸にして、推し進めることが、いったい可能なのかどうか。労働法学的視点からみて、後に定年と解雇との法規について言及するが、このへんで戸惑いを感じている。

第二に年金の問題であるが、年金給付額を引き上げて、中高年齢層の生活保障をするということについては、全面的に賛成である。ただし、現在の年金制度をとっていくと各種の年金受給資格が現実には所得階層別の年金保険制度といってもよいと思うが、そういう拠出能力別の、あるいは所得能力別の、いわば複数の年金制度である。いわんや大企業と中小零細企業との間には、かなり拠出＝給付に格差がある。いわんや、農村社会の社会的必要の度合というものが、ここ数年、並木先生のご指摘もあったように、従来とは質的にも違った社会的必要を年金に求めているという事態は大都市周辺の農民はともかく、山間部の農民層には著しい変化であると思う。そうすると、先ほどご指摘になったように、年金というものが、生活保障概念なのか、あるいは自営農民に対して追加所得としての、その意味ではいわば所得源としてはたして足りるものなのか、このへんにどうも一考の余地があるのではないのか。

ついで、並木先生のご指摘にあったように賦課方式を取ると仮にいても、はたして賦課方式に基づく年金給付の水準の問題、あるいはその年金給付水準に対して、どの程度の拠出能力があるのか、あるいはこれに対して今日農業者年金制度にあるように、どういう政策的視点においてどの程度この問題にコミットできるのか、このへんの統一的政策面とからめてみても問題があるような気がする。いずれにしても、賦課方式という形で、年金制度を充実する、いわんや年金給付の額ということについては、疑問をもちません。ただなんとなく大企業あるいは中小企業の勤労者に比して自営農民に対する所得保障というものをからめて、いったい一律の年金給付水準というものの設定が可能なのか、あるいは追加所得としての年金給付というものに、自営農民の層をとどめておく必要があるのか、日本の農村生活の変貌、さらに全日本の生活水準あるいは生活構造の変化に伴う生活水準の変化に対応して、きめ細かく考えてみなければならない問題があるのではないのか。

並木報告では、大企業、中小企業、自営農民層を対象

にした、いわば中高年齢層問題の指摘があったが、さらに考えておかなければならないのは、出稼ぎ農民の数がひじょうに増えているということである。その場合出稼ぎ農民の都市流入による所得生活という現実を考えてみるときに、はたして出稼ぎ農民あるいは農民に対して労働法的な、または社会保障法的な措置が、十分かなえられているのかどうか、そういう点でも基本的な問題がある。特に出稼ぎ農民の賃金問題のみならず、一般には出稼ぎ農民に対する社会保障法的措置、特に生活の面におけるサービス給付、その他の面ではわが国の厚生行政は対応がなされていない。さらには、都市における中高年齢層、いわば失業対策事業従事者の賃金問題、あるいはこれは定年問題は別にして、社会福祉問題などがまだ十分に解決をされていないというのが実情ではないかと思う。

いずれにしても急速な高齢化社会の到来自体に問題があると思うが、高齢化社会の到来自身がむしろ問題ではなくて、実際に高齢化社会の到来に対応する総合的な政策やそれに伴う対応の意味での、行政によるキメの細かい人権保障に即した法と行政の制度がいったい取られているかということ自身に問題があると感じている。この点、定年制延長という、実際には強制的な解雇そのものを意味するわけだが、そういう強制的な解雇そのものを、いぜんとして許す制度の存在、そして、現実には就業規則改正などによる定年制引下げなどを許す労働法解釈の法規の存在など、法的な面で無効とするような法規の転換のない現状で、ただ単に自動的にいわば政府の政策的誘導措置をもって、はたしてこの問題を解きうるのか、このへんに私は重大な現在の資本制社会の法的な問題があると思う。

それと関連して考えられることは、現在の失業保険制度とその仕組みであるが、年功序列的な労使関係を前提にして、いわば特定企業の勤続年数、拠出年数を軸にして給付が考えられている仕組みというものの、やはりこの際変えざるを得ないというより、修正せざるを得ないのではないか。現在、最高300日の失業保険の給付期間の延長というものも、雇用保障を前提とするときいいことではないかもしれないが、ボーダーライン層あるいは被生活保護層への防止ということを考え、社会福祉施設をもって、そういうところに落とさないなら別だが、中高年齢層、とりわけ定年による強制解雇といわれるものによって、即時に失業労働者、生活保護へのワンクッションとして、いまの失業保険財政をもって、300日をこえるものを特例をもって措置することが便法として考えられざるを得ないのではないか。もちろん、そう

いうものが不用になるような形で、中高年齢層の完全雇用が前述の定年延長をもって、あるいは定年制と逆行する法規を無効とするような形で実現されていれば別だが、この完全雇用は日本の現実の労使関係の脈絡から、すぐにそれができてくるとは思わないので、以上のようなことを考えている。

また年金問題については、自営農民と勤労者層を区別して考えるのか、いまの年金保険制度を前提にしていかに考えたらいいのか、戸惑いを感ずる。

これは年金に対応して現実の年金制度というものが現在の中高年齢の社会的必要に対応できないとすると、ここでは好むと、好まざるとにかかわらず、労働組合の労働協約による退職金制度、あるいは私的退職年金制度に対する要求というものがますます強くなっていくだろう。退職金要求というものは消えていかないうだろう。ただそういうふうに見てみますと、年金というものが退職金の補足的な性格をもつのか、あるいは年金がむしろ主導して、退職金が補足的な性格のものになっていくのか、このへんにも労使関係上の問題があることは否めない。退職金というようなものはわが国の場合、いぜんとして年金の重要な関連制度として残るだろうと思う。ただ、中小企業の場合には、政府は最近の大企業の企業福祉と中小企業の企業福祉との実質的な格差から、中小企業向けの労働福祉政策の中で、中小企業に対して積極的な福祉への転換、これはもちろん労働力化政策を前提にした厚生省サイドの福祉の不利を補うという形で打ち出している。この点、中高年齢層福祉対策というものが、青少年勤労福祉、あるいは婦人勤労福祉と並んで、法律にはならないが、そういう課題での措置を、ばらばらの形で打ち出している。その一環というよりも、その一つのものとして中小企業の退職金との関係で、中小企業退職金共済法などを一つの呼び水として、都道府県その他に対する、補助金行政をもってして中小企業の中高年齢層政策というものも、あわせて広く展開をされることは望ましい。大企業と中小企業の労働条件の格差をどの程度まで認めるかという問題が、若干そのあたりをてこととして詰まていくのではないか。これを福祉問題と絡めてみる限りにおいて。要するに賃金部分の平準化と同時に、福祉条件の面で格差が詰っていくような誘導政策が労働省から出されている点はやはり注目していいのではないか。このへんは、労働省サイドのばらばら行政を「中高年勤労者福祉法」をもって、実体的権利の確保に即して考えることも必要な、とも思う。

〈コメント〉

小 倉 襄 二

やや限定された部門、特に社会福祉サービスのサイドから、雇用に関する問題についての発言をしたい。

馬場先生の発言にも指摘されたように福祉政策からいうと、その課題としては高齢問題、中高年齢層問題とともに、福祉サイドからいうと心身障害者や、あるいは特に精神障害者などの対策ということが当面の福祉からいうと、雇用上の課題になっているということが一つあるように思う。

その点を視点としてみると明らかに雇用問題のしくみとしては差別的構造になっている。雇用ということはそれなりにハンディキャップをもちながらも労働権としての自立への願いであるが、そういったものが福祉サイドにおいて、権利を犯され、自立をはばまれて、労働意欲、あるいは労働への願いをもちながら、いろいろな条件によってはばまれているという構造があるように思う。このことが差別的のしくみとして位置づけられる。

高齢問題について考えると、最近ボーボワールの「老い」という本が出て、ひじょうにおもしろく読んだが、あの中でボーボワールは、現代社会というものが老人に関して、単に有罪でなくて、犯罪的であり、犯罪を冒しつつあると述べているし、またパーリア（非人）という言葉を使って人間でない扱いをしているということをしている。その点で並木先生がおっしゃったような定年制延長とか、被用者年金の問題とかは、若干分析の方法を変えなければいけないと思うが、福祉のサイドで捉えている雇用と老人、あるいは雇用と障害者問題というのは、ひじょうに深刻なニーズをもっているように思う。

一つの側面、あるいは事例としてみると、最近私は関西で精神障害者の企業内復帰あるいは社会復帰の問題を調査している。この場合特に感ずるのは、日本の精神衛生法という厚生行政なり、医療制度における諸問題、そこにおける精神障害者の企業内復帰、社会的復帰というか、この関係の中に、ひじょうに厳しい課題が含まれているということである。

たとえばいま病院の側においては、この場合精神病院そのものが問題をもっているが、向精神薬の開発や治療体系の変化のなかで作業療法、生活療法といって開放病棟を中心にして患者が院外作業に出る。事例としてA病院のケースを扱ったのだが、その場合ほとんど中小零細企業、特に零細企業の事業所に行って、これは昨年までだが、日給500円、そのうち130円が患者還元ということ

になっている。低賃金はあきれるばかりのものであるが、同時に、きわめて労働環境は悪い。特におしほり業者などというのは、ほとんど労働力を患者に依存していて1日500円を払う。そして約6時間ぐらい働いて、患者は130円をもらう。それも本人には渡さないで、病院がリザーブをして、患者の文化活動やレクリエーションに使うということになっている。労働基準法をふくむ労働基本権の保障はほとんど欠落している。

そういうことをやっていて、その中でじつは一部の患者は中間施設にはいってそこから企業へつとめたりしているのだが、その場合に大きな問題は、現在の精神病院が収容（入院）主義を取っていることである。厚生省の精神病院の全体をみても収容（入院）主義をとっており、つまり院外作業を通して、系統的に、たとえば通院なら通院という形の、地域ケアを通して、患者がいわば療養しながら、社会復帰をするというシステム体制はない。そのために一応労働意欲を回復し、最近の向精神薬の発達にしたがって、患者が寛解するのだが、寛解以後における受け入れ体制、特に企業内における衛生管理者などの扱いの問題があって、患者がそこでシャットアウトされてしまう。あるいは強制配置転換をされる。ドクターの寛解をしたという診断書を信用しないで、企業の側が関門をもって、その患者をその段階でシャット・アウトしてしまうというケースがたくさんある。だから医者としても絶対に既往症、病気をかくせという指示をあてえることにもなる。

そういう一例を挙げてても精神障害者、これは公称124万人と述べているが、もっと軽症を入れるともっと多いと思う。そういう人びとの社会復帰、つまり雇用としての問題というのは、ほとんど労働政策や雇用政策にはのぼってきていない。単に病院サイドの作業療法の延長線上で考えていて、しかも例外的な問題として扱われている。こういう課題があるように思う。寛解した患者は明らかに市民としての労働基本権をもち、また労働意欲をもっているが、そういういろんな条件の中で、就労、労働機会から疎外されてしまう、そういう差別構造が厳しく残っているように思う。

あるいはまた身体障害者についていうと、これは教育権との関係があるが、心身障害者の社会復帰の問題、特に雇用に関する措置はきわめて遅れている。ご存知のように福祉の諸制度は、ある意味では事後措置、ないしは援助の体系になっていて、ニーズの主体者そのものの、社会的自立に対するサービスはひじょうに稀薄な状況になっている。たとえばイギリスなどの場合、いわゆる

D.R.O サービスというのがあって、病院におけるメディカル・リハビリテーションを設定して以後、系統的に社会復帰のための、労働省サイドの特定の身体障害者更生補導官という専門のソーシャルワーカーによるところの、雇用指導の体系が一貫して取られている。それによって身体障害者が、とにかく適職が開発され、適職にアレンジをして、社会復帰をしていくシステムがある。そういう系統性というものが、確立されているが、わが国においては心身障害者については、そういった系統的な処遇がない。

先ほど並木先生がおっしゃったように、身体障害者雇用促進法があるが、これも雇用法ではなく、促進法であって、職業開発、適職開発、あるいは保護雇用、あるいは割当雇用の優先措置など一連の面については、ひじょうに不十分な形態になっていて、障害者自身の社会復帰、その労働権の回復に関する措置は、きわめて不十分な形で放置されている。

そういう点は明らかに福祉サービスからいうと、雇用問題というのは、差別のもっとも凝縮した場面として出ると考えざるを得ない。しかもそれは一種の切り捨て主義で、並木先生のいわれたように、老齢問題、中高年齢層の問題については、一応平準的に課題をとらえ、対策が漸定的にすすんだり改善できる部分があるわけで、これは一応現実の資本制の論理の中で、吸着されていく部分というものもたしかにある。その部分についても大企業と、中小零細企業の格差なり、事業形態の格差なりのご指摘があったが、そういう部分については比較的、労働政策、あるいは雇用政策としてとらえやすい部分である。私の申し上げるような障害者などの、ようしゃなく切り捨てられる部分をとくに注目しなければならない。その切り捨てられる部分に対して、援助や収容などのサービスがあって、これが福祉といわれておって、その中で一連の施策が作用しており、しかもそれが悪循環というか、その部分のフレームでグルグル回りをしていて、それが雇用政策と系統的に結びついていかない。わずかにむすびついていく部分はむしろ例外であって、ほとんど切り捨てられ、福祉という労働権からみれば棄民にひとしかたで放置されていく。労働基本権なり、雇用面からいうと、そのニーズは埋没せざるをえず、働くことによる障害者の自立が阻害されそういう形の問題を、雇用による可能性を奪われたものを社会福祉サービスが引き受けている。こういったネガティブな状況があるように思う。

これについては最近ようやく新しい動きが出てきた。

これは当事者主義というか身体障害者雇用促進法、あるいは精神薄弱者福祉法を含むところの一連の、きわめて微温的な雇用面に関する施策があるが、そういった支配体制の側からするフレームを乗り越えて、当事者である障害者自身が、強い発言を提起しているということである。障害者の要求、それは精神障害者だけでなく、家族会とか、要求にむすばれた市民運動とかそういった運動形態の中において、労働基本権、社会復帰に対する権利要求が、きわめて熾烈に展開されてきている。

たとえばさきにふれたように医師の側からいうと、精神障害というものは隠せという。隠さなければ就労を拒否されたり、不当・不利な扱いをうけるから、経験主義的に精神科医はそういうのだが、逆に寛解をした精神障害者の側から、むしろ自分の病状を明らかにして、そのことを企業との対決を要求のポイントにして、そういうことを全面的に認めさせた上で、社会復帰をしていこうという、そういう新しい運動が決して多くはないが、マイノリティではあるがでてきている。

そういった点で、当事者主義、つまり本人の告発、ないしは要求という形で、そういう問題に対する壁を突き崩すような運動になってきている。こういう問題に対しては、雇用問題対策としてもマスプログラムではいけないと思っている。丹念なケース・バイ・ケースの処理が必要である。そこで新しいタイプ体質が求められる。それについては、特にワーカーサイドにおいても、そういう複雑で、困難なニーズをもった人びとの要求を労働基本権に結び付けて、雇用上の問題にまでネットワークとして系統的に処理するというか、結び付けうるような体質をもった新しいワーカーの開発が必要になってくる。そういうことで単にリハビリテーション・ワーカーとか、OT、PT、職外訓練のワーカーとかいったものではなくて、労働問題サイドと、そういう複雑なニーズをもって悩んでいる人とを結びつけ、解決へ援助できるような新しい役割と体質をもったワーカーの開発なり、養成といったことが緊急に必要である。これは国の側だけではなくて、特に自治体の行政サービスの中にそういう役割をもったワーカーを設定することによって、切り捨てられた部分として、抑圧と差別に苦しんでいる心身障害者、あるいは精神障害者のための社会復帰のための体制を整えるべきである。

これは美濃部都政において、シビル・ミニマムといわれているが、この場合でも単に装置なり、物的なものだけではなくて、そういう機能的なサービス面における担い手、援助を本当に展開できるような社会福祉労働者と

いうが、そういう人びとの新しい次元での確保というものがなければ、高齢者雇用をもふくめていつまでたっても福祉サービスにおける雇用問題というのは、例外的な、しかも切り捨てられた部分として埋没していく。こういうことが現実の課題として浮かび上がってきているように感じている。

高齢者問題においても、現在中高年齢者に対する施策があるが、たとえば最近自治体において高齢者事業というものが、いろいろやられている。これは失業対策事業との関係があって老人に仕事をよこせということであるが、その場合に自治体に対して高齢者自身が、一種の協同組合組織をつくって運動を展開している。自治体をターゲットにして、問題提起をする。これは東京の町田市からはじまったのだが、そのほか北海道、東京、神奈川、滋賀、京都、福岡に出てきている。これは60歳代の高齢者を対象に、自治体によって若干の違いがあるが、たとえば公園の清掃とか除草、小中学校の便所や、公衆便所の清掃、グラウンドの整備とか、公園の整備とかいろいろなことがあるが、そういう仕事を協同組合的に請負って、しかもそれを自治体の行政指導、ないしは責任においてやらせる。こういったものが現在展開している。これを必ずしも仕事に限定されているし全面的にどういうということではないが、一つの可能性として、仕事を求める高齢者の雇用の場をつくり出す適職と自治体とのチームワークで開発する、そういう点において重要な動きではないかと思う。

それからさらに雇用問題について、対策の面における立ち遅れ、雇用政策の弱さというものを感ずるのだが、現在高齢者に対しては公共職業安定所の就職指導官による職業紹介、あるいは高齢者雇用、パートタイム高齢者センターとか、高齢者職業相談所、高齢者人材銀行、あるいは民間社会福祉協会の高齢者無料職業紹介所、こういう形で、きわめて散在的にやられている。こういったものも自治体における、高齢者に対する統一的な就労対策の中で、きわめて機能的な対策が取られた場合には、各地域の労働事情とともに、適職開発、適職あっせんというものが、もう少し積極的にできると思う。そういった点で、自治体サイドにおける行財政機能をつよめて高齢・障害者雇用問題に十分にとりくむことによって、福祉サービスといって、切り捨てられた部分におけるニーズに対する施策が、具体的に有効性をもってくるのではないかと思う。

高齢者職業斡旋については京都でやっていることだが、昭和43年7月以降その斡旋所を設けて、43年7月以降現

在までの間に5,204人が相談に来て、1,863人が再就職をした。この場合労働条件が悪かったり、いろいろな理由で定着率は50%にとどまっている。この場合男723人、女241人、計964人を斡旋して、うち642人の仕事を見るとだいたい雑役とか、軽作業、家事手伝い、留守番、宿直、夜警というところであって、一般にいわわれているようにその人びとの過去の技能、あるいは過去の職業経歴といったものはほとんど生かされていない。また賃金の面においても、労働条件にしても、ひじょうにレベルダウンしている。特にこの場合には高齢による疾病があって、そういう点からくる困難によって、定着性が悪いということが起こっている。

そういった点で、福祉サイドからいうと、現実の雇用問題というのは、全般的に福祉のサービスの内容と、雇用を結び付ける基本的な政策決定の仕組みというのが、不確かで、結局切り捨てられた部分というものは、雇用政策ではなくて、福祉サイドの特定のサービスの局面に限定一固着してしまって、しかもそのサービスの内容としてはひじょうに効果が弱いという形になっているように思う。

最近障害者雇用についても、福祉工場ということで、一種のイギリスのレンブロイ会社の構想において、これについても福祉工場ができることが雇用政策としてどうなのかというと、むしろこれは一種の社会隔離になったり、あるいは特定閉鎖的な障害者グループの利益のみに終わってしまう。もっと雇用政策一般のフレームとむすびつけて基本的な障害者の労働基本権に対する対策のネットワークというか、それがむしろ怠られてしまう。そういう局部的なものだけを取り上げて、それを福祉サービスにおける雇用問題と考えて、より基本的な労働市場、ないしは雇用政策の基本線の中で、障害者、あるいは高齢者で働きたいと思っている人たちを含めて、それに対する施策をどうするかということ、そういう問題がきわめてあいまいなままになってしまうということになりかねないと思う。

これについてはとくに、自治体単位における最近の退職者組合とか、高齢者協議会とかそういう労働組合から疎外されたけれども、もう一度組織とつながりながら、退職者組合、あるいは年金受給者の組織、そういうものを貫いて考えている地域協議会ができていますが、そういう一連の運動と、住民参加、ないしは市民サイドからする権利要求として、そういったものを考えた場合に、現実の暮らしの中では、自治体の中に、より住民のニーズに対して責任ある雇用対策上の組織なり、いろんなワーカ

ーサイドの準備をすべきではないかということを考えている。

福祉問題の現状は、福祉、福祉といわれているが、問題のポイントはきわめて稀薄化していて、一番主要な課題は何かというと、その主要な課題と、原点のようなものはあるが、それと系統的な処遇の一連のネットワークの形というものが、きわめて不確かになっている。しかも行政がセクショナリズムによって分断をしている。その中で権利主体である障害者、あるいは老人、高齢者は、そういう分断された行政体系の中で、生活の要求をさらに細分化されて、いろいろな願い、要求が埋没しているという形態がきわめて強い。そういった点で国のレベルにおける、新しい行政体制を獲得すべきであるが、特に自治体における、そういうサービス機能を強化する中で、そういう要求に対してこたえるような体制をつくっていくべきである。特に地域結集をしている退職者、障害者の、当事者中心の権利要求、あるいは告発というか、そういったものを軸にして、それは考えなければいけないのではないかと。こう私は考えている。

並木先生の報告に対するコメントにはならないで、私の意見をたくさんいったことになるが、われわれ福祉のほうの現況というものから、こういう問題に対しては、以上のような考え方をもっている。

〈コメント〉

小 池 和 男

私の報告はもっぱら定年制延長に関してである。

私は労働経済をプロパーにしているのでもう少しその点についてデータを追加して考えてみたい。定年制を延長すれば、ややバラ色の将来が見えるかという点については、ちょっとバラ色が見えるかもしれないけど、その程度であって、じつは高齢者の福祉に対しては、ささやかな効果しかないであろう。だが、いかにささやかであろうとも、ほかよりもベターであれば、それを重視せざるをえないという報告になるかと思う。

定年制延長に絞る理由は簡単で、一応二つある。一つは並木先生もご指摘になったが、65歳をさかいに現在の就労状況は変わっている。簡単にいえば労働力率と雇用労働者の割合が65歳前後をさかいにして大きく異なる。60代前半のその二つ数値は、50代とあまり変わらない。もう一つはいかに年金方式を豊富にし、充実させても、仮に55歳から年金を給付すると膨大なコストになる。したがって、現在の就労状況を前提にすると、高齢者の問題

は65歳までの雇用と賃金の問題にほかならない。こう考えると定年制延長がひじょうにクローズアップされてくる。まさに佐藤先生がいわれたように、定年制とは強制解雇である。定年制でもヨーロッパは任意退職もあるが、日本においては強制解雇であるから、考えなければならない大問題である。

定年制を考える場合、二つのことを区別する必要がある。一つはいま現に日本で行なわれているような定年制延長である。具体的に統計によればだいたい1年ないし3年程度の延長、内容は再雇用制、すなわちいったん首を切って、嘱託などによるやり方と勤務延長制などいろいろがあるが、いずれも57、58歳までで、このような定年制延長は、ここではとりあげない。なぜならば、問題が65歳までであるから、もし65歳まで延びるとしたら、いったいいかなる定年制があり得るかということを考えたい。なお、望ましいか否かではなく、あくまで、いかなる定年制がありうるか、そしてその効果はどうか、ということである。

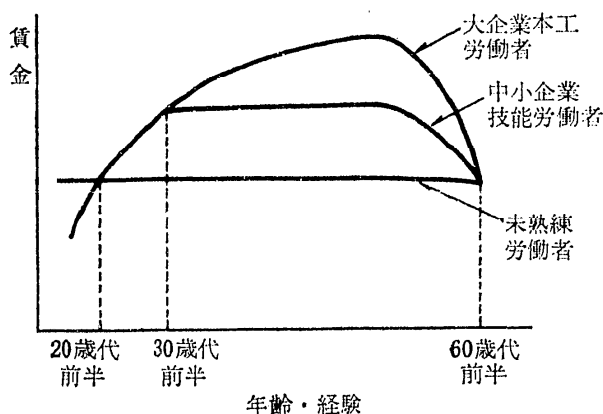
いまのような定年制延長が、そのまま続くかどうかに関しても、私はそれはひじょうにあり得ないと思う。理由は現在の日本の年功賃金は市場メカニズムを結果的にひじょうにうまく表現していると考えからである。そういっただけでは不十分なので、もう少し詳しくいうと、現在の定年制をそのまま延長すると、働く能力と、賃金の離反がひじょうに大きくなる。もちろんそうであっても、働く能力を直接計る手法はまだ発見されていないので、これは単なる理屈とお考えいただきたい。ただ唯一の証拠は、現在の年功賃金は、二つの意味で大企業特有のものでは決していないということである。第一に大企業内の全部が年功賃金を支払われているわけではない。第二に中小企業でも同じ高卒男子、ホワイトカラーの賃金は、まことに年功的で、大企業のブルーカラーとなんら変わるところはない。

そうすると並木先生もレポートの中で注意されたように、現在の年功賃金や雇用慣行の是正云々という問題はどうかということ、それは現実にはすでに見事に解決されており、制度的な問題などは存在しない。現在の労働組合はこれに対して、現実的な対応を発見し、かつ実行している。つまりひじょうに短期の1年から3年程度の雇用延長ではあるが、すでに賃金の切り下げや降格について対応している。切り下げのやり方はいろいろあるが、少なくとも8割保証あるいは9割保証という形で、実は切り下げを認容している。だから制度的な問題なり障害はあまり考える必要はないのではないかと。ことであ

る。

問題は、高齢における賃金切り下げ、あるいは降格(Demotion)の大きさ如何ということになる。それを考える前提として現実はどうなっているか。先ほど申したように現実の賃金・雇用はかなり市場メカニズムがよく働いていると思う。そうするとまず現実はどうなっているかを観察することが重要である。データがひじょうに乏しいのだが、60歳から64歳の男子のブルーカラーについて(製造業)、一番新しい昭和46年賃金構造統計を見ると、三つの特徴がある。第一に規模格差はほとんどない。第二にそのレベルは日本の不熟練労働者にひじょうに近い。不熟練労働者といってもいろいろあるが、もっとも代表的な上下の賃金は、20代の後半から30代前半でちょっと上がるが、あとはずっと横這いである。図のごとく、60代前半で三つのグループの賃金は1点に収れんする。これはひじょうに重要なことである。(以上、男子に限った。女性の場合はよく調べてないが、これより下であることは確かである)。そうすると高齢者の賃金を動かすというのは、日本の不熟練労働者の賃金を動かすということにもなりかねない。

そこでそれを何とか動かさうか、どうか、を考えるためにいくつか作業をする。まず第一にホワイトカラーの場合を調べる。同じ1,000人以上大企業の男子高卒を取ってもホワイトカラーだと60歳前半にこれほど下がらない。それから第2に60歳以上の人たちの勤続年数構成を見ると5年未満が半数を占める。本来経験年数を取りたいのだが、不幸にして規模別の経験年数データはない。したがって勤続年数でいくと、5年未満が半分以上である。ということは現在の問題になっている60歳代前半の労働者は、勤続年数が比較的短いグループであって、もし勤続年数なり、経験年数がもう少し長ければあるいは賃金の老年時における下落度は少なくなろう。そこで別



のデータを使って、いったい60歳代前半の労働者の経験年数による賃金上昇傾向はどうであるかを見ると、やはり上昇をしている。60歳代前半に年齢をコントロールして、経験年数別に見ると(ただし、データの集計の関係上規模別にはないが)やはり上昇はしている。しかもその上昇度は、常識どおりホワイトカラーほど大きい。

そこから出てくることは、どういうことか。定年制延長を行なう、そのかわりデモーションや、賃下げを大いに認める。ただしそのデモーションや賃下げの程度は、やり方によっては、いまほど大きくしなくてもよろしい。そのための条件が定年制延長によって明らかにして出てくる。すなわち勤続年数や、経験年数がのび、いままでの経験を生かせるならば、賃金の低下度はより少なくなろう。もう一つの条件もみたまされるかもしれない。それは、ほとんど見通しがないが、ホワイトカラーの仕事ほど、下落度が少ないということに基づく。常識どおりであるがフィジカルな技能を要求するものほど、賃金の下落度が大であるということに基づく。したがって、身体的技能によりたよらないようなジョブ・デザインの変更が可能ならば、それはもっとも大きな望みとなるであろう。ただしこの点については経営のほうも、組合のほうもいまのところはあまり期待できない。ただし、この点が午前中にも問題になった、いわゆる参加問題の中心ではないかと思う。パーティシパーションとは遠い企業のトップボードの問題よりも、日々生起する職場の問題に、どれほど労働者が、発言できるかということであって、そこに働く人にとっては、自分がどの仕事に配置されるか、どういう仕事をやるかがひじょうに決定的だと思う。いまそういう調査を少ししているが、まだめぼしい結果はない。

定年延長が、いま申し上げたような、二つのささやかな点で、多少いままでよりベターになるとしても、それ以上に賃下げのより少ない、あるいは降格のより少ない定年制延長を行なうならば、経営はもちろんのこと、組合内部でもたぶん若者は反対をするのではないかと思う。それ故にこそさきほど佐藤先生がおっしゃったように、組合が時々ちゅうちょすることになるかもしれない。

そうすると残された最大の問題は、中小企業労働者の問題である。それからさらにそれに関連して、並木先生は最低賃金制が前提条件だろうとおっしゃる。最低賃金制に関しても悲観的である。なぜならば、さきの図をご覧いただければおわかりだと思うが、60代前半の賃金というのは、20代前半の規模を問わず、熟練を問わない日

本の賃金相場にはほぼ位しているわけで、この特徴は昔もいまもそう変わっていない。そこまで最低賃金を上げるということは、日本の大部分の女子労働者の賃金を追い越し、それから未成年の賃金を追い越してしまうということになる。それほど大幅な賃金上昇を法律が成功させるとは残念ながら考えられない。もしそれと強いて実行するとしたら、膨大な監視コストがかかるだろうと思う。

そうするとじつは、中小企業の賃金の将来の見通しにかかるということにかかる。それはもはや福祉政策を離れて、経済全体の見通しになる。ただ一般に労働市場がタイトになればなるほど、賃金格差は縮まっていくという、日本、ヨーロッパ共通の傾向が、いぜんとして働いているので、そういう意味では徐々に格差はまだ縮まっているのではないかと思う。

一般討論

司会 並木さんの報告の中で雇用政策を変えることによって、どれだけ福祉政策に貢献できるかというポイントとして、クローズアップされている定年延長問題については、それだけでは対象となる雇用の数が、全体の労働者、自営業を含めて考えるとみなないで、あまり効果は期待されないのではなかろうか。むしろこれに関連をしてもっと包括的な政策を展開する必要があるということで、自営業者に対しても、年金制度を均等させるようにすべきだ。あるいは最低賃金制をもっと進める必要がある。あるいは規模間格差をなくなすという意味における完全雇用政策をさらに推進する必要がある。こういうご報告に対して3人の方から、さらに実情に即して、いろいろ問題があるというコメントをいただいたわけであるが、これに引き続いてみなさんから、並木報告ならびに3人のコメントに対して質疑をご展開していただきたい。

山田雄三 並木さんに補足的説明をちょっとしていただきたい。資料の雇用政策調査会中間報告（昭和47年8月、以下「中間報告」という）についてこれは私は詳しく拝見していないが、そのニュアンスときょうの並木さんのご報告とはかなりギャップがあるように思う。たとえば定年制の問題は、中間報告では、定年延長対策の推進として年金制度などの関係、その他の問題を考えてそれ

ほどいっていない。並木さんは55歳を活用するということにメリットを認めている。その点は小池さんのご報告が、別の意味でまたいろいろコメントがあるようであるがその点はどう考えられるか。

もう一つは年金の問題だが、年金は賦課方式を採用しなければならない云々というのがあるが、これも中間報告を見ると、どちらかというと雇用政策で、その間の高年齢の対策を考えるほうに力点があって、年金には直接ふれられてない。並木さんはそれをかなり大胆な形でおふれになるわけだが、ちょっと飛躍するのではないか。主としては農業者、自営業者をお考えのようだが、それに対する年金を賦課方式にする云々という点は少し飛躍がある。それにしてもちょっと補足をしていただきたいのであるが、中間報告——並木さんはそのメンバーであるから、直接それにこだわる必要はないと思うが、この中間報告と並木さんの意見との間の関係をどう理解したらよいのか。

司会 ご質問なので、並木さんからご回答をお願いしたい。

並木 山田先生のご質問の点であるが、中間報告の中では、「この問題の核心は」ということで、「定年年齢と公的年金の支給開始年齢との結びつきがなく、企業による退職金や年金」この年金というのは、企業だけでなく、公的年金を含めて書いていると思うが、「それも定年後の生活を安定させるには、ほど遠いということにある。したがってこの年金の充実をはかる」というのは、公的年金のことを主としていっていると理解しているが、そういう充実をはかるということで、私が申したいことは、この中間報告でいっていることとまったく反対のことをいっているのではない。中間報告でいっていることでカバーできる問題の範囲は、どの程度のものであるかということについて、最初コメントをしたというふうにご理解いただければと思う。

それから55歳定年制延長ということを活用する。職業生涯の弾力性ということを考えて、55歳定年制をむしろ活用すべきではないかという意見は、これはOECDの対日労働報告書で出されている意見であって、それはたしかに考慮すべき提言だと思う。しかし日本の現実に即してみれば、現在の高年齢就業者の過去の経歴と分布から考えて、やや時期尚早の提言ではなかろうか。ただしその提言は中高年齢者層の分布が急速に変化をしているので、長期的な展望としては、十分考慮すべき提言ではないかこう考えているので、この労働省から出た提言と違ったことをいったつもりはない。

高橋武 資料のなかに「賦課方式を採用しなければならぬ、それは可能である」とあるが、そこを少しご説明していただきたい。

並木 私がここで考えていたのはどのくらいの水準において、具体的に考えられるかということである。これはまったく私の一つの試案のようなものであるが、仮に月2万円という年金を賦課方式で考えるとすると、1970年現在の730万人という65歳以上人口では、1兆6,000億円から7,000億円くらいの直接の経費が支給年金として必要になると思う。それは1970年の国民所得のだいたい3%分くらいに当たる。もしこういう年金が実施できれば農政の点で考えると、食糧管理制度という形で3,000億円程度、ないしは4,000億円近く価格支持政策によって負担をしているが、その負担に肩替りすることが可能ではないかと考えている。

それから一つは、いろんな形の年金の積立金がある。たとえば今年の3月で7兆円とか、8兆円になると思うが、それを現在貸しているところから引き揚げるということはなかなかたいへんだと思うが、仮にそれを運用した利子部分だけを回すということを考えても、いまの1兆7,000億円程度の経費の中の1兆円近くのものがかまえるのではないかと。そうすると残りというのはだいたい国民所得の1%、あるいは個人所得、雇用者所得を入れても1.1%強でまかなえる。それをどういう形で事業者負担と本人負担というように配分するかは別として、政策の姿勢ということにもよるが負担できない金額ではないと思う。

ただこれについては、年々年金額が増えていくという点も考慮しなければならない。2万円年金と私が仮にいったのも、当然国民所得水準あるいは賃金水準の上昇に対応して、年金額を上げていくという考え方を含めている。また、高齢者の数が増加するから、その負担も当然考えなければいけない。しかし、生産年齢人口、たとえば15歳から65歳人口、それがいわばこの経費を負担する能力のある人口と考えてみると、65歳以上の高齢者と、1歳から14、15歳までの児童を擁する比率、すなわち扶養係数は現在に比べて増えていくということはない。お年寄りのほうは増えても若いほうはむしろ減っていく。その二つがあるので、そういった負担のシステムを工夫すれば可能ではないか。ただどういう形でそれを考えていくかということになると私は専門ではないので、その程度のことであれば可能ではないかということを希望的な判断も含めたわけである。

司会 ご質問と同時にご意見を含めてご開陳を願いた

い。

角田豊 並木先生にお答えいただければありがたいが、もし質問の趣旨がコメントしていただいた方々にもふれることがあれば、お答えいただければ幸いです。並木先生はきょう問題をおしぼりになって、主として高齢者の問題として福祉政策と雇用問題のことを論じられたので、それについてうかがいたい。

老人ないしは高齢者の場合に、もちろんきょう問題になっているように、56歳から以降の年齢あるいは50歳から54歳までを含めてその中高年者のいくつかの年齢区分自身がかなり重要な意味をもつことはご指摘のとおりだと思う。それにしても65歳までの雇用を考えるというなことからすると、雇用の中味が問題になる。それが従来近代的というか、現代的というか、そういうふうに進めてきたいままでの労働保護とか、あるいは労使関係の近代化とかというふうを考えてきている、そのキチリしたいわば拘束労働時間の中ではできるだけ充実したというか、密度の高い労働になっていくことがあっても、それは時間短縮でやっていくなり、何なりしていく。そういう従来の雇用労働についての考え方というのがこの中高年の雇用という場合には、内容を少し変えていく必要があるのではないと思う。

とりわけきょうご指摘になったように、若干の年金についての最低の所得保障的な意味をもったうえで働くということになってくると、一方には健康の衰退ということがもちろんあるし、他方でそういう拘束労働時間は7時間ないし6時間になるとしても、そういうキチンとした労働に65歳までが耐えられるかどうかという問題がやはりあると思う。

そうなるそこにもう一工夫する余地があるのではないかと。たとえば一方で、レポートされた並木先生やコメントされた諸先生の中でご指摘のあったような、従来とも自然発生的に雑役、留守番、守衛その他というようないろんな職種がある。そういうものももちろんであるが、それ以上に場合によっては、趣味とまではいわないが、グループで新しい手工業的なものをやるとか、あるいはそれにもう少し市場の許す限りの楽な労働というものを入れた、菜園労働、花卉の労働にしても、あるいは陶芸にしてもそうだと思うが、そういう配慮をした労働も必要ではないか。65歳過ぎたらそうやれというわけではなく、65歳までの間に、やっぱりそういうものが必要になるのではないかと。

そういう意味では、雇用の中ではたとえばいままで一番雇用の保護という意味ではむしろ苦手で、掴まえては

逃げられ、掴まえては逃げられていたいわゆる家内労働であるとか、あるいはパートタイマーとか、そういうふうなものを逆に、そういうものが本来持っている楽な労働という側面、それを生かしたような形で保護できるような形に手を回していくというか、雇用の中味を考えていくというか、そういうことを配慮しないと、65歳までという問題は解けないのではないかと思うのだが、その点についてお答えいただきたい。

並木 いまの問題は、まったくご指摘のとおりと思う。そういった点は具体的には馬場先生が会長としておまとめになった中間報告の中にも、中高年齢退職予定者に対しては、能力開発の機会を提供して労働時間についても十分配慮をし、自分で新しい技術ないしは能力を修得するための機会を与える、それが事業主の社会的な責任だという考え方を取り入れる必要があるという趣旨の提言になっている。

この考え方は同時に、こういった中高年齢者に対してはジョブ・リデザインという考え方が必要だということ、私は裏腹になっていると思うし、たしかにそれは必要だと思っている。

そういう点はインダストリアル・ジェロントロジーというか、今後の研究に待つ点が多いのではないか。職業によっては年齢によって能力の劣えないもの、かえってよくなるものもある。逆のものもあるわけだから、それを職種ごとに精緻な調査と研究によってこういう点はどういうふうにやれるということを示す必要があると思う。そういう意味でこの中では、高年齢者層を含め、定年を延長していく場合には、どういう職種についてどういう配慮をしていったらよいのかということ賃金体系と結びつけて、早急に調査をして、その研究結果を呈示して参考に供すべきだという考えも盛られている。私はそういう点を含めて、いまのご質問については、そのとおりだと思っている。

小池 いまのことに関連してであるが、いま角田先生と並木先生がおっしゃった方向も一つあるかと思うが、私がジョブ・リデザインと申し上げたのは、もう少し高年齢者の能力を高く買っているの、問題は大企業の熟練労働者、あるいはひじょうに技能なり経験を身につけた人びとの場合に限定するとである。なぜなら定年制はまさにそうであるから、そういう人たちが身につけた技能は、あえて分ければ二つあって、決してフィジカルな熟練だけではなかったはずで、かなりメンタルな、あるいはインテレクチュアなものがあつたわけである。そのインテレクチュアな部分をより多くし、フィジカルな部

分をより少なくするという意味のデベロップメントのほうに力点をおかないと60歳から64歳の方の賃金をある程度上げて、老後の生活保障という点では不十分になりはしないか。つまりいまおっしゃった点を否定するのではないが、両方あるがもうつの方法をより充実すべきであって、角田先生のはどちらかといえば、60歳以上を私は想像をしている。もちろん個人差もあるし、一概にはいえないが。

白井泰四郎 じつは小池先生にお確かめしようと思っていたが、小池先生がかなりはっきりしたわけだが、重ねて並木先生もジョブ・リデザインとおっしゃるし、小池先生もしきりにそれを強調されていたので、その点をもう少し詳しくおっしゃっていただきたい。

というのは、たとえば小池先生は60歳代の労働者の賃金の落ち込みにふれられて、ホワイトカラーの場合には、落ち込みはブルーカラーほどではないといわれる。それはそのとおりだと思うが、ホワイトカラーの60歳代の賃金の落ち込みが、ブルーカラーに比較してひじょうに目立たないのは、理由は何であるか。その理由をおっしゃっていただかないとジョブ・リデザインをやれば、ブルーカラーの60歳代の賃金は、落ち込みをそれほどでなく防げるだろうということは直接には出てこないのではなかろうかということが一つである。

というのは現在の若い年齢層、特に30歳代より若い方の場合は、ブルーカラーとホワイトカラーの職務内容の再調整というのは可能だと思うが、現在問題になっているような中高年齢層の場合には、そこになんらかの困難が予想されると思うので特にその点をうかがいたい。

もう一つは、60歳代のような高年齢労働者のジョブ・リデザインということは、なるほど望ましいといえるし、単にフィジカルな要因だけでなしに、メンタルなアビリティの蓄積があるという事実もそのとおりだと思う。しかし現実の問題として、その高年齢労働者の職務内容の転換という場合に、具体的にはどういうイメージが有りうるかということである。

というのは、そういうことは日本だけでなく、一つの研究課題になっていると思うが、ブルーカラーの60歳代の人びとについて、職務内容をリデザインすることによって、雇用機会を広げ、あるいは雇用機会を保障していくことは、ひじょうにむずかしいというのが、一般の姿であろうと思う。そのためにブルーカラーの高年齢労働者の場合、外国の場合には定年制延長よりも、むしろ年金その他の措置を改善して、アーリア・リタイアメント、早期退職制を取るという政策のほうが、そういう高年齢

働者の再教育、再訓練の問題、あるいは職務内容の再調整なり、転換ということよりも現実には取られている政策ではなからうか。そういう一般的な事実と小池先生のおっしゃるようなことと、どうからみ合わせて考えたらよいのか。これは馬場先生もそういう提言をされているわけだから、馬場先生からも報告していただければありがたい。

司会 あとで一括してでよろしいですか。ご主張の部分も多少あるようなので、ご意見の発表に移らせていただきたい。

それでは小池先生お願いします。

小池 いままでの議論の中で、二つのことを区別して考えてみる必要があるのではないかと。つまり、同じジョブ・リデザインという言葉でありながら、ひじょうに極端な二つを考えると、一つはトレーニングというものが必要なジョブ・リデザインという考え方で、私のいうのはトレーニングはあまりいらない、そういう意味のジョブ・リデザインである。つまり、いままで働いていた同じ職場の中でやっていくということである。ヨーロッパとの差はあえていえば、日本における OJT のより広範な普及ということが一つと、二番目には日本におけるより広範な内部昇進制の普及、この二つが決定的に違う要因になっているのではないかと思う。その二つが日本とどれくらい普及度の違いがあるか、データはひじょうに断片的でわからない。ただトレーニングが必要なジョブ・リデザインと、そうでないものとは分けて考えていただいたほうがよいと思う。

白井 それを分けて考える必要を十分認めるが、それでもなおかつ先ほど私の提出した質問にお答えいただければと思う。というのはもはや訓練を必要としない場合も、たとえば OJT というもののファンクションを拡大し、その中に高年齢労働者の役割りというものを位置づけるというのは、たいへん結構なアイデアだと思う。しかし、必ずしもそういうものが全般的に浸透しているわけではないし、いまの高年齢労働者がやりうるような OJT というものが、はたしてどれだけ有効さを主張しうるのか。またそれを崩すようなたとえば技術革新とか、あるいは全体としてのホワイトカラー的な下級職務がなくなっていく傾向とか、そういうこととの関連で、それをどう考えたらよいかということである。

小池 先ほどのひじょうに核心をついたご質問にお答えしなかったが、まず第一にそれがひじょうにむずかしいということについては同意見である。そしてそれは私のコメントの中にも残念ながら強調したつもりである。

たぶん外国に比べて、日本のほうが多少でもそのプロスペクトがより多いという点に関していえば、これは単なる例であるが、つまり20人なら20人が一つのギャングをなして一つの仕事をやってる。その場合にこなすべき仕事単位が10なら10ある。その10をある人が三つこなしていた。それをたとえば二つに減ずるとか、あるいはその10の職務の工程を変えていく。そういう余地が絶えずあるし、かつ高齢者の場合には適用されないが、現実の日本の職場では、それはほとんど日々変わっているといってもよい、そのジョブはフレキシビリティをもっているように思う。それを利用した例はまだないと思うが、ただそういう意味で現にできているというのではなくて、そういうことをやりうる余地が多少ほかの国よりは多いのではないかという、その程度である。よってあまりバラ色ではないということになる。

司会 残った問題についてはまたあとで、ディスカッションを展開したいと思う。なお私の名前も出たが、あとでもしお許しがあれば、司会者としてではなくお答えしたいと思う。

三和治 並木先生にうかがいたい。雇用問題を特に福祉政策との関連で取り上げる場合に、日本の農業問題を無視して論ずることはきわめて観念的になってしまうのではないかと思う。幸い先生は農業総合研究所においでになるのでうかがいたい。先ほど小倉先生がおっしゃっている出稼ぎの問題、これは佐藤先生もおふれになったが、少なくともこれまでの農業政策あるいは農業施策の失敗がひじょうに大きな基底になっていると思う。これは政治の課題にも関連してくるが、現在まで取られてきた農業政策が、いぜんとして続けられていくという前提のもとにお考えになっていることなのか。あるいは将来の課題として、雇用問題が出る場合、特に年金問題と関連があるが、農業問題の場合には、定年制ということとは考えられない。事実上いまの経営そのものが、それを前提としているわけである。そういった関係をどうお考えになっているか。将来の課題としてどのようなビジョンをお考えになるか、教えていただければ幸いである。

並木 いまのご質問は、もう少し具体的にいつていただきたいと思う。というのは現在の農業あるいは農民を無視して社会保障と雇用問題ということ論ぜられるかということで、もしそういうことであれば、私はそれはできないという報告をした。つまり、高齢者層の分布は雇用労働者だけではなくて、農業にもあるのだから、そこを考えなければいけない。定年制延長云々とは、そこが死角になっているということをもまず第一に申し上げた

ので、その点のご指摘のとおりだと思う。

ただ二番目のところで農政の失敗ということをいわれたが、どういう意味で農政が失敗をしたとお考えになっておられるのか。私はある意味でありそう思っていないので、そのことについて具体的に教えていただきたい。

三和 農政の失敗というのは私の判断であるが、農業政策というものが進められる場合、少なくとも農業として生活していけるということが結果としてなければ、これは失敗だといってよいのではないか。そこで佐藤先生なり、小倉先生がおっしゃった出稼ぎの問題、あるいはここで出てくる高齢者の問題というのが、現在の農村地区における高齢者の問題、過疎という問題にからまってくるから、私はそういった意味で失敗だという判断をしている。

もう一つはいまの社会保障の問題、特に国民年金になると、そのもの自体が施行のときに、農民を対象にしていたという事実であるので、そのこと自体が農民の生活がまさに貧困そのものにおかれているという事実が前提になっていると思う。

そうすると社会保障がより効果的に活動するとするならば、そういうもっとも貧困状況におかれている農民に、より効果的な運用が期せられなければいけないのではないか。その場合に、当然農業従事者の負担、いまの社会保障の原則からいうと、当然負担能力というのが出てくるので、そこでかかってくる農業従事者の問題、具体的には農業生産というものを前提にしての生活が成り立っていないといけないわけだが、それが現に成り立っていない。その結果が出稼ぎといったような問題にからんできている。そう思うので私はこういったものを、どのように評価し、少なくともいまの定年制といった問題、いま並木先生は答えられないとおっしゃったが、ただ定年制延長とか、いくつかの効果、完全雇用制とか、最低賃金制という問題が、先生のおっしゃる長期的な展望、職業紹介における柔軟性ということで、ここでの前提になっているので、それはやはり農業政策というものを無視しては、いえないのではないかというのが、私の感じである。

並木 農業で生活していけるようにしなければ農政というものは失敗といわざるを得ないというご指摘だったと思う。その場合、農業で食っていけるという意味は、おそらく農業所得だけで人並みの暮しができる。農業基本法に掲げた目標に即していえば、他産業従事者と均衡の取れた生活ができるように所得を保障する。そういう政策が成功しなければ失敗といわざるを得ないのだ。こ

ういうご指摘だろうと思う。

しかし私は、農業所得で他産業従事者と所得の均衡をはかろうとすれば、成長経済の中においては農業従事者の頭数は減らざるを得ない。つまり農業に従事している人の頭数を維持しながら、所得均衡が達成できるためには、きわめて簡単にいうと経済を成長させながら、国民所得の中における農業所得の比率は下げないという、その政策が可能でなければいまの政策は成功し得ないはずだと思う。

つまり所得均衡と農業従事者の維持ということは、そもそも両立し得ない目標であって、私はどちらかは捨てなければいけないのだと思う。そういう意味で、もし農政が両方両立しようと考えていたとすれば、どうも私はそう考えていたようなフシがあるように思うのだが、その点ではまず見込み違いである。最初に理論的にまちがっていたのだと思う。

そういう意味で所得均衡を追及する限りは、農業就業人口は減らざるを得ないし、また農業だけで生活できる経営、政府の言葉でいうと農業自立経営と呼んでいるが、自立経営の頭数も減らざるを得ないというのが経済の論理から見れば、当然導き出されなければならない結果だと思う。こういうふう思うので、農業で食っていけるようにしなければならぬというその点は所得均衡という点を入れると、どうも政策目標としては成り立ち得ないのだと思っている。

ただ、先ほどから出ている中高年齢者層のジョブ・リデザインという問題にしても、あるいは職業の転換能力という問題にしても、きわめてむずかしい問題だから、中高年齢者層の減少を政策的に促進するという、そういう政策を取ることはけっして国民経済全体の、中高年齢者層に対して効率とか、能率だけをいうのであれば別だが、もう少し大きい意味での安定感とか、心理的な満足といったことを考えてみると、若い人たちが学校を卒業して農業を選ぶか、選ばないかという時に農業か、他産業かを自由に選べるような環境をつくってやることはよいと思う。けれども、中高年齢者層をたとえば輸出産業のために、旋盤工などとして訓練しなそうという政策は、必ずしも適当な政策ではないだろうと思っている。その点については、ある意味ではいまのご指摘に一部は私も賛成をしているのかもしれないが、一般論として、農業で食っていけるようにすべきだということであると、私はそれは政策としては不可能な目標ではないかと思っている。

寺尾琢磨 先ほど佐藤さんがコメントの中で、自由主

義のもとにおける生存権とか、あるいは労働権という言葉をお使いになり、またしばらくたって定年制の問題に対して、法的な介入が許されるかどうかということであったが、そのことについてはたいして敷衍されないで終わったように思う。これはたいへん重要な問題だと思うが、研究会の中間報告、この報告は会長が馬場さん、会長代理が並木さんでおつくりになったので、お二人にその意味で聞きたいが、この中間報告のなかに「定年制の延長は事業主の社会的責務として、これを明確にすべきである」というところがある。先ほどから定年の延長ということが問題になっているが、労働を提供するほうは、延長しろといっても、片一方に雇主がある。それがいったい責任としてこれを受け取らなければならないのか。それが自由主義の経済でどの程度に許されるものなのか。ひじょうに莫然としているけれども、とにかくここに事業主の社会的責務として、これを明確にすべきであるので、どういうふうにこれを明確にしたらよいのかそれをお答え願えればありがたい。

馬場 司会者としてご質問に答えるのはやや異例であるが、先ほど白井さんのほうからも出た問題もあるので、若干のご説明をさせていただきたい。

ご存知のように何々研究会を役所でつくって報告を出す場合、これを敷衍してコメントすることは、研究会の範囲を逸脱して、個人の見解になるかと思う。申し上げることは私個人の見解というふうにお取り願いたい。

第一点、定年制ということが問題になっているのは、日本的な雇用慣行の下で、大企業が中心になって施行され、実施されているものだと思う。私はこの場合大企業の性格というものを、近代的な企業、いわゆるモダン・コーポレーション、これを念頭において考えている。したがってモダン・コーポレーションとしての大企業においては、二つの側面がある。テクニカルには労働力を有効活用して、生産効率を上げるというそういうテクノロジーカルなサイドがもとよりあるわけだが、これに関連して従業員の生活共同体という意味で、二重の性格をもっている。従業員の生活共同体という観点から見ると、生涯にわたって特に労働力として適格の時代だけでなく、生涯に向っての所得についての一定の見通しを保障するという必要があるかと思う。そこで制度が発足をした戦後まもなくの時期と現在とひじょうに違っているので、従業員の生涯にわたっての生活に対しての保障という問題をまったくネグレクトして考えるわけにはいかない。したがって、国の制度である公的年金との間にギャップがあるということは、だれが考えても問題であるという

ところが、その問題を企業としてもやはり考え、受けとめる責務があるだろう。つまりモダン・コーポレーションとしての二重性格の一つの側面を忘れることができない限り、そういう側面があるだろう。そのように解釈をしているわけである。

それから雇用政策が、ネガティブな雇用政策からアクティブな雇用政策になった場合、労働力の量的な需給関係の調整という問題をさらに深めて、労働力の質的な需給関係の調節ということになると、当然雇用政策の重要な一つの側面として訓練という問題が出てくるわけである。

労働市場としての近代的な質量対応的な、賃金格差のないような需給調整をする労働市場の役割と、生涯訓練という、これに密接不可分に結びついている機能、こういう市場としての機能を若干企業の中に取り入れることによって、いわゆる企業の中における職業生活のフレキシビリティというものが出てくるのではないか。こういう企業の中に労働市場なり、あるいは訓練の機能を取り入れた近代的な企業というものを、念頭において考えた場合に、さらにアクティブな労働力の行動的な調節の問題を越えて、労働者福祉という問題が、念頭に浮かんできた場合に、そういう段階でも日本的な慣行というものが、若干崩れながら残っているということは、結局企業の中に労働市場の役割りを摂取するということは、企業が多部門化していく。いわゆる余剰労働力が出ると企業の中に新しい部門を創設して活用をはかるということが、すでに行なわれているが、生涯訓練の問題に関連しては、従来施策として取られているものは、在職訓練の問題は、むしろ雇用政策の課題としては、取り組んでおらない。中高年になって、定年が間近になった者について、そういう訓練を行なっている。ところがそういう問題を取り入れるということになると、企業の中でも在職訓練ということが必要になってくる。在職訓練との関連において訓練休暇制の検討ということがいわれておるわけである。

私も考えました場合に、職業生活のフレキシビリティというものを保証するためには、在職訓練ということに、力点をおいて考える必要が出てくる。そこで先ほど小池さんのほうから指摘があったかと思うが、いまの訓練、50歳近くになってから行なう訓練ということを離れて、私は研究会の席上では、30歳の段階からすでに訓練をはじめて、企業の中で単能的な従業員というものをなくなすようにする。主担当、副担当というようないくつかの仕来事ができるような形でもって、大企業の中における職種の転換、配転などがスムーズに行なえるような

形を取りなさいということをしていっているが、具体的な政策に、そして実現するためには、そこまで進むのはひじょうに困難であるということで、ここにははっきりそういうことはでてないが、将来の方向としてはそういうことを考えていた。

したがって先ほど、白井さんと小池さんの間に論争があった点だが、これに関連して、いくらトレーニングが仮に可能であったとしても、職種転換はなかなかむずかしいというご指摘は、まさにそのとおりである。その場合には角田さんがご指摘になったように、職場内で労働力を活用する場合に、能率とか、テクニカルな観点を離れて、人を生かすということで、企業の中にあるいろいろな部門、販売関係とか、あるいは日直とか、宿直とかという問題を含めて、そういうことへの転換をも含めて、可能性としては残す必要があるだろう。本人としては、そういうことにつくことは降格になるので、なかなかそういかないという場合には、外でのそういう職場を斡旋するようにする。ということになると、具体的な形としては、やはり中小企業への職業斡旋ということが中心になるかと思う。

もっと極端にいうと、生産能率ということから見ると、あまり期待できないものでも、そういう職場をつくっていく。これは小倉さんが指摘になった、どこからが雇用政策でどこからが福祉だかわからないような、小倉さんは身体障害者の例などをお取りになったりしたが、そういう人が社会の成員として生きている以上は生かしていかなければいかんという観点から、そのいう経済計算を離れた職場というものも、なんらか造成するような形で考えるという課題を、忘れるわけにはいかないだろうということも議論の過程では出ている。

以上、司会者ではなく、関係者ということで説明をさせていただきます。

塚本 哲 私はごく下のほうで老人に接触する仕事をずいぶんやってる。いまおっしゃった再雇用の問題は、ひじょうに大事なことであるが、馬場先生のお話の中にも、そういうことがあったと思うが、私はいろいろ施策はあろうと思うが、やはり一本人金を上げるという筋を通すということ。これは若いときから働いているのだから、老人という一定の年齢になったらスコアというか、そういうものを一つの富として与えていく。その上に自分の労働能力をフルに働かす。それがまた所得にもなる。そういうことが多少とも、国内経済成長としてのインパクトになると思う。

おそらく馬場先生のお話も、年金を充実するというこ

とだと思うのだが、私どもがこのところ実際に老人と接触をして、声を大にするとお前はひじょうに乱暴な意見をいうではないか、年金のいまの掛金では、高福祉、高負担になるぞと二言目にいわれる。すでに社会のために能力のいっばいを上げてやっているのだから、そういう者の老後というものは安定した線が一応出て、その上に働きというものがなければいけない。働けばそれに対する所得もある。

私は大企業のある社長を知っているが、これはホワイトカラーだが、層があって一番上のほうは定年になれば、なんとか子会社に世話してくれる。下のほうは一生懸命突き上げことをやる。そういうことで上のほうはまだよいが、中間の層というのはどうにも持っていきようがない。再訓練してどうするというわけにはいかない。というようなことを聞いて、もし老後、喜びのためにあるいは働きのために、あるいは生きがいのために変化する領域を認めるとするならば、いまのお説のとおり、30歳ぐらいからそういう訓練をする機会を与えるべきではないか。

それからいま小倉先生のお話にあったような障害者というのは、老人とやはり区別して考えなければいけない。それは老人がスコアとしてやるものではなくて、リハビリテーションの一つの過程として、それがあるという、そういう分析が足りないと思う。これはわれわれ福祉をやっている者の大きな責任だと思う。きょう午前中に三浦先生がお話になったように、福祉というものが片隅に追いやられる。そして資本主義社会の利潤の存する限度において、これでやれというお仕着せに馴れてきた。そこでもう一度ここで人間とは何か、生きる権利とは何かということを問い直さなければいけない。これは今日老人の中にほうはいとして起っている。

じつは一昨年はじめて老人のデモがあり、私もその先頭に立って参加をしたが、全国にそういう声がある。たとえば養護施設にはいっていると、老人になると出される。だから一生懸命でその問題をやってくださいといわれる。どうせ死んでもよいのだから、大蔵省の前でハンストをやるといってあおられる。

それで数年前、園田厚生大臣の時に、そういう事情を多く話した。園田さんもまったくそのとおりだとおっしゃったのだが、政治というのは体制が変わると、そういうものが全部破古になってしまう。そこで政治とか官僚とかという、一つの圧力の中にどうしてこういう問題を展開していくかということ、もう少し真面目に考えるべきではないかと思う。

司会 私は雇用研究会の中間報告に関連したものとして、その範囲でのお話を特にお許しを得て申し上げているわけである。その説明が終わったので、司会者の立場で司会をさせていただきたい。

従来雇用政策のほうから、福祉政策に対する注文と福祉政策から雇用政策に対する注文とこの二つがある。どちらかというと福祉政策のほうから雇用政策に対する注文という側面が、いままでは展開されていなかったが、ただいまの発言で今度は福祉政策の側から雇用政策に対する注文、雇用政策はかくあるべしというご発言があった。そこでそれに関連して、福祉政策の側から雇用政策に対して、雇用政策はこういう点をもっと念頭におくべきだというご発言をお願いしたい。

塚本 もうつ並木先生に教えていただきたい。先ほど経済成長の中では、おそらく農業ではやっていけないだろうということであったが、これは雇用の面から見ると、農村の場合は年寄りにもそれなりのステイタスがある。これは雇用関係とは離れるが、ことし北陸の方に行って農村の方と、そこはひじょうに雪害の多いところで、自殺も多いところだが、いろいろ話をしてみると、たとえばの話であるが、日当りのよい丘のそばに農家を全部移して、環境のよいところにして、全部たんぼを一緒にして、といっても所有権を共同にするのではなく、共同耕作をやる。そこへそれぞれ適性なものをつくっていく。そういうことがもし国の政策としてあったとしたらどうだというと、老人はたいがいそれに賛成している。そこで農業構造改善の問題で考え直す余地はないのかということである。国の大本というのは農業にあると思う。フランスに行ってひじょうにおどろいたのだが、ドゴールがあれだけ農業の問題をやかましくいったのが読めたような気がする。つねに農村は経済成長の労働力の供源として必要である。いらなくなれば失業という形になる。いささかの涙金はあるが、社会保障というような、ちゃんとした老後の生活が保障されるというような方法はない。それだけで考える余地はもうないものなのか。絶対に農業というものは国の中において日本のような場合には転換できないものかどうかを、教えていただければたいへんありがたいと思う。

並木 いまの問題を本当に十分に展開をしようとすれば、ずいぶんいろんなことを考えてみなければいけないと思う。

ある村がいまのような体制を取って、お年寄りがそこで十分働けて、自分の好きな農作物をそこへ植えていく。そういうことが絶対不可能だとは思っておらない。ただ

そのことによってお年寄りの生活費というか、それを全部賄うことにしようと考えたら、たまたまひじょうに優れた企画者、リーダーがいて、そして一部の村でやっている場合には、私はそれは成功をすると思う。しかしそれを全部のお年寄りが、全国的にやると、農産物というのは胃袋が相手であるから需要のほうに限りがある。需要に対して供給が仮に1割増えれば、値段は半分以上下ってしまう。豊作貧乏ということがどうしてもそこに起きてくる。したがって、お年寄りがこういうふうにするのがどれだけ望ましいと考えておられても、そこでつくられるものが国民の需要する農産物の範囲を越えれば、経済の法則としては、かえって裏目に出る。

そういうことで国民所得が増えていく中では、農業所得の比率が減っていくというのが成長経済の中における経験的な法則である。したがって、その中でお年寄りが人並みの暮らしをするということをもし考えるとすると、頭数は減らざるを得ないという側面があるということを引きわめて冷やかな論理として申し上げたので、いま問題に出されたことは、最初に出されたお年寄りでも最低限やっていける公的年金制度を前提にして、多少その上で趣味的な要素、社会奉仕的な要素、それを含めてやるという体制を取るのであれば、私はそれは大賛成である。そういうやり方はきわめてよい方法だと思っている。

塚本 経済成長によって、農村が停滞しようと都市の大きな工業が成長しようと、分配は同様でなければならない。たとえば生活保護法でも、農村と都市とではベースが違うということ自体が私は納得ができない。おっしゃったように食っていける年金というものが、前提におかれなければならないと思う。

嶋田啓一郎 はじめに農業問題について、私の感じることを申し上げたい。私は協同組合の仕事をやっているが、日本ではみんなが農業だけで食えるという、そういう概念の仕方ができないように、いまは兼業化がひじょうに進んでいるが、農業協同組合の政策が、それに対してひじょうに画一的である。協同組合というのは、その地域における農業者の経済基本というものを考えて専業でやっていける者に対しては、専業で食える農業を進めなければならないと思う。いまは6割から7割が兼業化しているが、その場合兼業化の農家に対応する農協政策を展開しなければならない。これを画一的に扱ってはならないと思う。農業問題についてはそういうふう考える。

もう一つは、福祉政策の側から雇用政策に対して発言しろということなので申し上げるが、私はこの間キエフ

における老人学会に出た。そこは医者がひじょうに多いが、社会学者も出ていて、そこで討論をした。その中で医者の方の説明を聞いていると、老人の能力はひじょうに違うということをいわれる。かつてイギリスでウェルフォーマーの報告が出て、老人に職業の訓練をやっていくと、ずいぶん違ってくるということを詳しくそれで述べているが、今度その話を聞いている、同じ老人といってもひじょうに違うのだということを感じた。

そこで社会保障は、最低限について扱わなければならないので、年金の支給開始はできるだけ早くしたほうがよい。しかし老人を扱っていく場合、今度は働けるということと、年金との組み合わせをうまくやっていかなければいけない。スウェーデンの場合は原則は67歳であるが、実際に見て、67歳ではすでに無理になっている者もあるので、年金としては下げるけれど、働ける者については、働かせていくという政策をとっている。それからスウェーデンでは、老人ホームという考え方は問題で、今後は老人ホテルという考え方でなければならないといっている。その老人ホテルの中にセンターがあって、そのセンターで仕事をする場合には、いわゆる楽しみでやって、従来の雇用という観念とはかなり違うしかも収入をある程度要求してる。そういった意味の新しい雇用の概念を、われわれは確立しなければならないということを感じた。

そういうことを考えると、できるだけ年金を早くすべしということになる。そして労働能力に応じた雇用の仕方が、今後必要であるということを考えるわけである。もう一つ合わせて考えさせられたことは、われわれは25歳まで生命が発展していった、それからあと生命が衰えていくということを普通に思い私も生者必滅、会者定離ということで、生者必滅と思っていたが、あの会合に出て、その考え方がひじょうに甘いということに気がついた。なぜ人間は生長が止っていくのか、なぜいま長生きしたいが男は70歳が壁であり、女は75歳が壁であるのか。その時の説明ではいま医学界ではそれはミステイクによって起こってくると考えているというのだが、そのミステイクは何であるかということは社会科学と医学との接点でこれから論じなければならないのだといっており、まだその原因はわからない。しかし寿命は伸びていくということをみんな確信をしている。

そうすると定年を早く下げろ、下げろといったが、今後は定年延長は人間の寿命からいって必要だということが必ず起こってくる。これは将来への大きな展望であるが、年金はつねに将来にかかわっているから、そういう

二つの面、寿命が伸びるという側面と年金の支給開始を早くしたほうがよいという、双方の考え方の調和が必要になってくると思う。

司会 3人のコメントの方から補足あるいは出た問題の受け止め方について、ご発言をお願いしたいと思う。

佐藤 一番立ち遅れていることをやっているのは、法律屋と行政屋らしいという結論に達したようで私は主として法律ならびに社会保障行政とか、労働行政をやっているの、まことに忸怩たるものを感じるわけである。そこで冒頭に申したように、いまの変動する社会において、新しい発想の転換が必要だという気はする。とりわけ福祉政策と雇用政策というものをいずれの側から見るとしても、やはり中高年齢層というものを一つの視角として考えるとやはり人間というものを基底において見よという塚田先生のご指摘はまったくそのとおりであると思う。とにかく人間が、たとえば定年延長をするにしてもあるいは早期に退職年齢を設定して、年金とちゃんとリンクをしていて一般的に使われているミックス・エコノミーといわれるような社会が仮にいま来ているとすると、自由な人間が退職を選ぶか、自由に老後を生きていくか、労働を自由にまたやるか、ということは、本当の意味での人間というものが健康で生きて、そして人間が疎外から自由だということを前提にして、やはり考えなければならないということは事実だと思う。

その面から見ると現在の雇用政策は福祉を取り入れなければならない。その場合に政策上から誘導する、雇用誘導を一生懸命するということは、必ずしもまちがっていない。ただそうはいっても、現在の資本主義社会における労働法上の問題を考えてみると、やはり定年制が敷かれていることは、強制解雇そのものであって、どのような表現を使っている、退職金を伴わせるにしても、これは強制解雇であるという事実は変わらない。それを法的な操作で変えることができるかといえば、生存権というか、労働権というものに、新しい時代の意味合いをつけなければ、現在の法的メカニズムでは解けないと思う。これが前提である。最高裁判所で生存権の考えを変え、同時に労働権の考えを変えるならば別だが、少なくとも現代の法律学者が、私どもがそこまで行くことができるのではないかと試してみても、それは空論にしかすぎないといって、一笑に付されているのが実情である。

とすればどうしても行政サイドからある意味では推し進めていかなければならないし、その意味でどうしても限界はあるけれども、労働組合その他を通じて、あるいは市民の運動を通じて行政に対して、自分の問題を積極

的に提起して政策の変更を求める以外にはやはり手はないのではないかと思います。

その場合もちろん、行政サイドの側で、時代の必要を先取りをするような形で、どんどん推し進めることが少なくとも今日の私は自由なと仮にいわれている経済のもっともやるべきことであると思う。その場合には自由資本主義なのか、どういう経済の言葉を借りるのかわからないが、それが一種の福祉国家というものではないのかとすれば、いまの福祉国家は私は幻想にしかすぎないという意味で、定年制の問題を見たり、あるいは雇用政策の問題を見たりしている。

もう一つは、定年延長によって先ほど先生が議論なさったように、労働市場がたとえば雇用その他の機会において、弾力性をいって保証することが今後できるか。たとえばフレキシブル・エコノミーといわれる社会の中で、定年延長によって、いわば日本の労使関係条件を、かりに変えつつあるにしても、それはいってそういうものによって、経済の命題である、雇用機会を弾力的に運用することができるのか。もう一つは逆の面からいって、年金年齢を下げる、55歳に下げ、そしてあと減額年金を支給するなり、あるいは税政措置その他によって、できるだけ生きていくことのできる生活保障をするということを考えてはいるが、その場合に年金年齢というものをよほどうまくやらないと、逆の意味での雇用のフレキシビリティが、保証されないのではないか。そのへんをいって経済の先生方は、どうお考えになり、福祉の先生方はどうお考えになるか。それを私どもは受けて立って、立法なり、包括的な政策形成と同時に、やはりきめの細かい立法をしなければならない。いまの立法は労働省サイドの雇用政策を見ても、厚生省サイドの福祉政策を見ても、あるいは両サイドから盛んにいわれている福祉を媒介にする政策を見ても、そこでの脈絡はあまりにも悲観的である。そういうと役人サイドから、お前も同じことを上部構造でやってるのにけしからんといわれるかもしれないが、いまそういうことを痛切に感じている。

小倉 一つは社会福祉サービスという側からもう一度雇用ということを、確かめ見極めていく必要があるということを感じたわけである。たしかに塚本さんがおっしゃったように、老人問題と障害問題とを並べることは、まちがいである。たしかにこれはニーズのケースが違うので、その見極めをやる必要がある。けれども全体からいうとやはりマイノリティなり、福祉サービスの中で、ひじょうに困難でしかも切り捨てられているセクターが

ある。その中で特に雇用という点に関して、矛盾と生息状況が激しいということを若干申し上げたい。

なぜかという、結局大きなフレームからいうと、資本制の企業サイドを含めての生産的観点から押し切られていくと、福祉サービスにおける雇用セクターの問題は、つねに切り捨てられ、埋没するということになってしまふ。そのあたりは社会福祉サービスの論理から、雇用ということ、障害を持ち、ハンデキャップをもっている人たちの問題で、どのように構造として確保するかということについて、強い提言なり、フレームワークをはっきりさせないと、いつまでたっても福祉サービスの基本的な筋道からはずれた部分として、置かれてしまふ。もっと大きな画面からいうと、雇用政策の中に福祉サイドから提起される課題というものは、位置をもたないということになるのではないかと思います。

その点で、国のレベルではなかなか困難があるので、たとえば現実的な施策としては、自治体の中に、そういった装置なり、一つの住民運動とか、高齢者を含めての要求の結集を前提にして、住民運動、地域運動を含めてのターゲットのようなものがつくられて、そのターゲットをつくるということはむしろ自治体の責任であって、市民的最低限を含む政策公準としてそういうものを提示することそういったことが今後は社会福祉、労働の問題を含めて、新しい体質をもった行政なり、ワーカーサイドの課題として生まれてくるのではないか。そういうことで若干申したわけである。

たとえば、先ほどの精神障害者の場合においても、ほとんどこれは病院と、患者と、家族と、それから企業の、むしろ受け入れを拒否するような体制をもった仕組みとの関係だけであって、ほとんどどこからも公的援助はない。つまり京都の場合であれば、工場保健委員会というのがあって、そこで若干援助をしているが、そういう専門家なり、本当に患者サイドに立った社会福祉のための装置というものが無い。特に精神障害者の場合には、偏見と差別がきつから、精神病の場合は治療といわず、寛解というが、寛解した患者が職場復帰をして、企業における衛生管理者を含む体制の中で職場の配置転換もあるだろうし、いろいろなことがあるが、そういうことの中で、通院をしながら職場復帰をしていく場合、それに対する公的な援助体系とか、ワーカーのそれに対する配慮といったものも現実にはない。そこでやむなく寛解していながら、職場を奪われて、やめていくという、そういう一つの経路がある。

それからさらに雇用問題を見つめていくと、障害者に

としては、結局何が失なわれたかではなく、何が残ったかという観点で取り組むわけだが、それを詰めていくと、やはり重度、重症といった、きわめて社会復帰が困難で、雇用とほとんどがかかわらない部分の問題と、現にそういう対策、サービス、系統的処遇の不足のために、さまざまな可能性のある能力をもちながら、労働権を奪われている人びとの対策とのけじめがはっきりしてくる。そのけじめをはっきりさせることによって何が残ったかという点に関する事実なり、働く意欲なり、職場の確保なり、そういう問題へ、問題を詰めていく場合の、基本的な形がそこでつくられてくると思う。そのへんがじつはあいまいになって、ひじょうに膨大な潜在的労働権保有者が対策外のために埋没してしまっている。それと合わさって重度、重症という人びとがあるわけだから、対策の多重構造みたいなものがあって、本来あるべき福祉対策、障害者の自立更生なり、雇用問題が、ほとんどそこで隘路を切り開くようなもので、ひじょうに重いものがかかえているものだから、しかもそれが混乱して、ミックスしているから、出てこないという大きな壁がある。

そういう点で福祉サイドからの要求としては、雇用政策の中に、単に少数者の切り捨てられた部分として特殊例外的な扱いではなくて、やはりそういう少数者の利益、差別をされている少数者の諸権制を守っていくという観点から、正当な位置をいかに少数であり、困難な課題を抱えておっても、雇用政策にもつこと、さらに装置や対策を自治体レベルでこれを構築していくこと、そのことがじつは福祉サービスの側から矛盾を抱い込みながら、雇用ということに関して、提言する一つの論点ではなからうかということをお願いしたいわけである。

小池 先ほど来しばしば問題にされてきた高齢者の雇用、仕事ということについて、ちょっと付け加えたい。馬場先生はじめ、ほかの先生方がトレーニングということをおっしゃるわけだが、私は普通日本でいわれるトレーニングを、高齢者に一般的に要求するのはむしろ酷ではないかと思う。むしろそれよりも、現にそれまで蓄積してきた技能を多少でも活用できるようなエンプロイメントを考えることができるのではないか、そしてそういうようなプロスペクトはむしろ日本の雇用慣行のほうがヨーロッパよりもあるのではないか。

先ほど白井先生がいわれたが、基本的には白井さんと同じなのであって、いま申し上げたことは白井さんの本によりていねいに書いてある。つまり日本の企業内の組合は、雇用慣行においてはむしろフレキシブルである。それはしかし組合が弱いからどうなんだという、こうい

うことで、私もその点同意見だがもう少し私のほうに引きつけていくとくどいようで恐縮だが、しかし老人の雇用を考える基本的な論点なので申し上げると、たとえばある職場をとる。大企業で大きな装置があって、10人で動かしている。そしてそこに10の仕事がある。その仕事を一つ一つ取ってみると、ある仕事はフィジカルなスキルをより要求する。ある仕事はメンタルなスキルをより要求する。さてその10の仕事は何人でやるか。つまり1人がそのうちのいくつの部分を受けもつか。どの部分を受けもつか。この点に関しては私は日本の雇用慣行はかなりフレキシブルだと思う。クラフト・ユニオンのデマケーションがないだけ、かえってそうだと思う。ただし私の調査したのは、ごくわずかのイギリスで3,4ケース、日本では4,5ケースぐらいだから、あまりははっきりいえないが、このいう調査はあまりないので、そういう乏しい事例だけでいうと、どうもそういうふうに見える。そうすると、それを老人にすぐさま適用するというのはむずかしいが、しかし少なくとも、老人がたとえば仕事のスピードが落ちてくると、いままで三つの職務を受けもっていたのを、二つに減少させるとか、あるいはよりメンタルな要素を重要視するポストのほうに老人の仕事をなるべく引きつけるとか、そういう形でいままでのスキルを活用するという余地ができるかどうかは別にして、余地があるように思う。

そういう意味でいうのであって、新しい仕事あるいはかなり違った仕事へのトレーニング、もちろん欲する人々は大いにチャンスは与えるべきだが、一般的には労働能力は、そう簡単に転換できるとは思えない。そういう意味では先ほど並木さんのおっしゃった高齢者の農村居住者が、たとえば輸出産業に転換することは、賛成できないとおっしゃった点は、私もまったく同感である。

司会 並木さんの報告は、労働省で行なった雇用政策研究会の中間報告にレフェーされているが、雇用政策は失業政策を中心にしたネガティブな雇用政策、それが構造的失業の問題に対応するための積極的な雇用政策に転換し、さらに国民福祉を念頭においた雇用政策に転換しようという、そういう一応のねらいをもっていま変わつつある。そういう問題に関連して並木さんの報告では、中高年の雇用安定といっても、福祉政策のほうで考える老年問題と、雇用政策で考えている中高年雇用問題というのはカバレッジがひじょうに違う。農業やあるいは自営業における家族従業者の問題を考えるということになると、さらにいっそうその間のギャップを埋めるために、包括的な政策が展開されなければならない。そういう報

告がなされた。

それに対応して、はたして中高年雇用問題というものを、定年延長という形で受け止めることが適当かどうかという問題については、いろいろな指摘があって、特に福祉政策と雇用政策というのは論理的な性格が違うから、ただ65歳なら65歳というものを線にして、結びつけるということを考えただけでは、不十分である。というような趣旨のコメントもあった。さらに中高年の雇用の問題を考える際に有効に中高年労働力を活用することについて、もう少しきめを細かく新たに再訓練する云々ということは当然問題にならないのだというような指摘や、いろいろ活発な意見の開陳があったわけである。

福祉政策と雇用政策というのは、なんといっても関連が深いので、カバレージが違うということ、性格が違うということを念頭におきながらも、いぜんとしてやはり両者の関連を考えるという問題が重要であるという感じを、司会者としてはもつわけである。

関係者紹介

(報告者関係)

並木 正吉	農業総合研究所計画部長
佐藤 進	日本女子大学教授
小倉 裏二	同志社大学教授
小池 和男	名古屋大学助教授
馬場啓之助	社会保障研究所長

(一般討論関係：発言順)

山田 雄三	一橋大学名誉教授・顧問
高橋 武	ILO 東京支局次長・専門委員
角田 豊	同志社大学教授
白井泰四郎	法政大学教授
三和 治	明治学院大学教授
寺尾 琢磨	慶応義塾大学名誉教授・監事
塚本 哲	東洋大学教授
嶋田啓一郎	同志社大学教授

季刊社会保障研究Vol. 8, No. 1~No. 4 総目次

凡例: I, II, III……は号数, 1, 2, 3……は頁数を示す.

巻頭言 Preface

社会福祉の課題 Problems of Social Welfare	浦 辺 史 HIROSHI URABE	I	1
老人問題への科学的アプローチ Scientific Approach to the Problems of the Old People	小 山 隆 TAKASHI KOYAMA	II	1
社会保障の将来の方向 A Course of Social Security in the years to come.....	松 本 征 二 SEIJI MATSUMOTO	III	1
社会保障の教育学的アプローチ Pedagonal Approach to Social Security	留 岡 清 男 KIYOO TOMEOKA	IV	1

論 文 Article

経済法則と社会保障 Economic Principles and Social Security	松 尾 均 HITOSHI MATSUO	I	2
イギリスの社会保障の動向 Social Security Trends in U. K.	三 和 治 OSAMU MIWA	I	12
西ドイツ社会保障の発展と変化 Development and Change of Social Security in Federal Republic of Germany...	石 本 忠 義 TADAYOSHI ISHIMOTO	I	23
米国の公的扶助における惰民観の構造 View of Idle People in U. S Public Assistance Programs	秋 山 智 久 TOMOHISA AKIYAMA	I	34
老人の処遇について——養護老人ホームの実態を中心に—— Treatment of the Old People-with the Focus on the Actual Situation of Nursing Home for the Old People	龍 山 京 TAKASHI KAGUYAMA	II	3
今日の低所得層と世帯更正資金制度の方向 Low Income Class Today and Family Relief Funds	江 口 英 一 EIICHI EGUCHI	II	17
ホームヘルプサービス——歴史・現状・展望—— Home-help Services-Past, Present and Future	森 幹 郎 MIKIO MORI	II	31
就労と賃金 Work and Wages	孫 田 良 平 RYOHEI MAGOTA	II	40
厚生年金を考える Considerations on the Employees' Welfare Pension Insurance	高 橋 武 TAKESHI TAKAHASHI	III	2
生きた年金への前進 Towards Viable Pension Schemes	村 上 清 KIYOSHI MURAKAMI	III	15
年金制度の考え方 (i) Comment on "The Consideration on the Pension Schemes" (i)	吉 田 秀 夫 HIDEO YOSHIDA	III	26
年金制度の考え方 (ii) Comment on "The Consideration on the Pension Schemes" (ii)	角 田 豊 YUTAKA SUMIDA	III	21
年金制度の問題点と対策 Problems of the Pension Schemes and their Countermeasures.....	地 主 重 美 SHIGEYOSHI JINUSHI	III	32
経済計画と社会保障 Economic Planning and Social Security	小 山 路 男 MICHIO KOYAMA	IV	2
経済計画における保健医療計画の問題点 Problems of Health and Medical Programs in Economic Planning	西 三 郎 SABURO NISHI	IV	12

社会福祉と計画——社会福祉の計画のために検討すべき若干の問題—— Social Welfare Planning: Some Problems to be Discussed for Planning Social Welfare	三 浦 文 夫 FUMIO MIURA	IV 27
医療保険の発展と医療サービス Development of Medical Insurance and Medical Services	前 田 信 雄 NOBUO MAEDA	IV 40
英米における貧困対策——負の所得税の提案—— Countermeasures for Poverty in Britain and America —Proposals of Negative Income Tax—	星 野 信 也 SHINYA HOSHINO	49

資 料 Report

地方小都市における高齢者世帯の居住形態別分析 An Analysis by Housing Type of Old Age Households in Local Small Cities ——家 計—— —Family Budget—	曾 原 利 満 TOSHIMITSU SOHARA	I 45
——栄 養—— —Nutrition—	磯 部 しづ子 SHIZUKO ISOBE	I 62
北欧諸国における社会保障費の歩み ——とくに50年代と60年代との比較を中心として—— Path of Social Security Expenditures in Nordic Countries —Special Emphasis on the Comparison of 1960's with 1950's	小 沼 正 TADASHI KONUMA	II 49
医療需要予測に関する二、三の考察 Some Considerations on the Projection of Medical Demand	前 田 正 久 MASAHISA MAEDA	III 37
社会保障問題懇談会報告要旨 Summary of the Report by the Round-Table Conference on Social Security Problems		IV 64

研究ノート Research Note

昭和47年度厚生省予算について 1972 Budget of the Ministry of Welfare	朝 本 信 明 NOBUAKI ASAMOTO	I 74
昭和47年度研究プロジェクトについて Research Projects for the Year of 1972		I 88
老人の生活構造 (I) ——「東京都老人福祉基礎調査」の結果から—— Living Structure of the Old People (I) —The Results of the Basic Welfare Survey on the Old People by Tokyo Municipal Government—	高 橋 紘 士 HIROSHI TAKAHASHI	II 73
社会保障機能の担い手: 国家と企業——日本とイギリスの国際比較—— Carrier of the Social Security Functions; States and Enterprise —Comparison between Japan and the U. K.	R. P. ドーア, 町田俊彦 R. P. DORE, TOSHIHIKO MACHIDA	III 46
老人の生活構造 (II) ——「東京都老人福祉基礎調査」の結果から—— Living Structure of the Old People (II)—The Results of the Basic Welfare Survey on the Old People by Tokyo Municipal Government—	高 橋 紘 士 HIROSHI TAKAHASHI	III 58

書 評 Book Review

村上 清著『インフレと年金制度』 Kiyoshi Murakami, "Inflation and Pension Schemes"	地 主 重 美 SHIGEYOSHI JINUSHI	I 91
R. M. ティトマス著, 三浦文夫監訳 「社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして」 R. M. Titmuss, "Commitment to Welfare" (Translated under the Supervision of Fumio Miura)	角 田 豊 YUTAKA SUMIDA	II 87
ラシ・フェイン著『医師不足: 経済的診断』 R. Fein, "The Doctor Shortage: An Economic Diagnosis"	都 村 敦 子 ATSUKO TSUMURA	II 93
『ILO 社会保障への途』 ILO-Studies and Report, Series M. "Approaches to Social Security"	坂 本 重 雄 SHIGEO SAKAMOTO	III 76

講座「日本の老人」(全三巻) "Old People of Japan" (3 volumes).....	三友雅夫 MASAO MITOMO	Ⅲ 81
小山路男・藤沢益夫編著『経済発展と福祉社会』 Michio Koyama & Masuo Fujisawa ed., "Economic Development and Welfare Community"	小川喜一 KUCHI OGAWA	Ⅳ 77
社会保障統計 Social Security Statistics		I 94, II 97, III 90, IV 81
研究会抄録 Summary Notes from Research Seminars		I 117, II 117, III 115, IV 102
第7回社会保障研究奨励賞授賞論文 The Prize-Winning Essays of 7th Year Procedure of Selectiny.....		Ⅲ 87
研究所日誌 Diary of the Social Development Research Institute.....		I 119, II 118, III 89, IV 103
欧文抄録 English Abstracts		I 120, II 119, III 117

次号 (Vol. 9, No. 1) 予告

〈巻頭言〉 社会的責任.....	山田雄三
〈論文〉 (最近の社会保障の動向)	
雇用政策の再編過程.....	馬場啓之助
70年代の年金問題.....	地主重美
生活保護——保護率の動向をめぐって.....	小沼正
医療問題.....	都村敦子
70年代の社会福祉の動向.....	三浦文夫
国際動向	
I 各国の一般的動向.....	平石長久
II 国際機関.....	保坂哲哉
(自由論題)	
所得の再分配.....	市川洋
社会問題の社会史的考察——老人問題研究ノート.....	北川隆吉
〈資料〉 昭和 48 年度研究プロジェクト	
〈研究ノート〉	
医療サービスに対するニーズと需要	

昭和 48 年度社会保障研究所事業計画

月 別	催 し 物	刊 行 物 予 定
4		
5	30 専門委員会	『海外社会保障情報』No. 22
6	6 公開研究座談会	
7	下旬 専門委員会	『季刊社会保障研究』特集号 『社会保障水準基礎統計』
8		『季刊社会保障研究』9巻1号 『海外社会保障情報』No. 23
9	上旬 公開研究座談会	『季刊社会保障研究』9巻2号
10	中旬 基礎講座（4日間）	『海外社会保障情報』No. 24
11		
12		『季刊社会保障研究』9巻3号
昭49.1	下旬 専門委員会	『海外社会保障情報』No. 25
2	上旬 シンポジウム	
3		『季刊社会保障研究』9巻4号

 社会保障研究所刊行物既刊リスト

<翻訳シリーズ>

- ILO 編『世界各国における社会保障の費用（1958～1960）』
- ILO 編『世界各国における社会保障の費用（1961～1963）』
- ILO 編『世界各国における社会保障の費用（1964～1966）』
- アメリカ保健教育福祉省編『世界各国の社会保障制度（1964）』
- アメリカ保健教育福祉省編『世界各国の社会保障制度（1967）』
- アメリカ保健教育福祉省編『世界各国の社会保障制度（1969）』
- R・M・ティトマス著『福祉国家の理想と現実』（谷訳）
- R・M・ティトマス著『社会福祉と社会保障』（三浦・渡辺他訳）
- M・S・ゴードン著『社会保障の経済分析』（地主他訳）
- ベヴァリジ報告『社会保険および関連サービス』（山田他訳）
- 『ILO・社会保障への途』（塩野谷・平石・高橋訳著）

<研究叢書>

- 『社会保障研究序説』（山田著）
 - 『インド社会保険の史的考察』（平石著）
 - 『家族周期と児童養育費——児童養育費調査報告書』（中鉢編）
 - 『家族周期と家計構造』（中鉢編）
 - 『経済発展と福祉社会』（小山・藤澤他著）
-

編集後記

本誌の趣旨は「刊行のことば」で述べられているので、ここでは繰り返すことはやめたいと思います。ただ山田前所長の論文の掲載について、強引にお願いしたことのお詫びは、ここでもあらためて申し上げなければならないと思っております。先生はお人柄からいって、このようなかたちでの論文の掲載は、けっしておよろこびにならないわけですが、編集子は、「先生の論文をいただかないと、別冊のページをうめることができない」ということまでもちだして、とうとうお許しを得ることに成功したのが実情です。しかしこのようなかたちでありながら、まとめられた論文を読んでもみますと、この強引なお願いは読者のかたがたにとっても、よいプレゼントになったのではないかと考えているしだいです。

ふりかえてみますと、山田先生の8年間の在任は、研究所の発足から基礎がための段階ともいうべき期間でありましたが、本研究所に何とかまとまりができ、いささかでも社会保障の研究に貢献できたことがあるとすれば、それはひとえに先生の身をもって示された研究の進め方と、先生の温いお人柄によるものと思います。幸い先生は所長の職をしりぞかれましたが、顧問として研究所に関係されていますし、週に1回は私どもの研究会にほとんど欠かさず出席され、変らぬ御指導をいただいているしだいです。

なお私ども研究所員のなかから先生の退任記念特集号を刊行する必要があるということで、現在この計画が着々すすんでいますことを、この機会に御報告させていただきます。

(F・M)

別冊 季刊 社会保障研究

昭和48年7月10日 発行

編集兼発行所

社 会 保 障 研 究 所

東京都千代田区霞が関3丁目3番4号

社会事業会館内 電話 (580) 2511

製 作 所

財団法人 東京大学出版会

東京都文京区本郷7丁目3番地の1 東大構内

電話 (811) 8814