

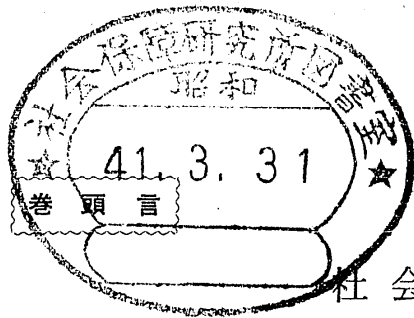
季刊

社会保障研究

第1卷 第4号

社会保障研究所

1965



社会保障の守備範囲

早稲田大学名誉教授 末 高 信

社会保障という名を冠した制度は、1935 年初めてアメリカに現れたのであるが、それは公的年金と公的扶助ならびに児童福祉をその内容とするものであった。ところが第 2 次大戦のさなかに、戦後の復興と再建のための政策の一環として、イギリスにおいて、この社会保障がとりあげられ、Beveridge の構想を基礎として、1945 年から 48 年にかけて一連の制度が誕生したのであった。すなわち家族手当、国民保険、国民保険（産業災害）、国民保健事業、公的扶助ならびに児童福祉等の 6 基の制度これである。

このイギリスの社会保障制度のうち、公的扶助制度は、1601 年の救貧法に、その淵源をもつものであり、また国民（社会）保険制度といえども、1912 年の Loyd-George の努力によって樹立されたものであるが、それらは、それぞれ固有の対象をもち、おのずからその守備範囲が限定されていた。そこで、すべての国民に対し、揺籃から墓場までの全生涯にわたり、その生活を保障するためには、社会保障という新しい制度の樹立が必然的に要請されたわけである。この制度は、(1)生活を支えるための所得の不足を保障する国民保険ないし公的扶助、(2)医療を保障する保健サービス、および(3)福祉（児童）施設の 3 部門からなり、従来は見ることのできなかった広い守備範囲において国民生活をまもるところのとりで（砦）として機能している。

それ以来この社会保障は、すべての人のあこがれとなり、各国とも政治の眼目というか施策の中心となって、その実現と推進に力のかたむけており、今日では 113 カ国において、内容の厚薄はあるとしても、この制度を樹立している。わが国にあっては、歴代の首相は、その組閣にあたっての公約のうちに、必ず社会保障の推進をうたっている。

社会保障は、医療ならびに社会福祉をも含むと解されているが、その中心をなすものは、何といっても、社会保険や公的扶助における所得保障である。現代社会が貨幣経済社会であり、所得という一定の貨幣額が保障されるなら、一般に生活はまもられるのが普通の姿であって、生れてから死ぬまでの生活をまもるといふ社会保障が、30 年前に構想され、樹立された当時としてはその中心に所得保障をおいたことは、いちおう納得のできることである。

しかしながら、急速に発展し、したがって大幅に変貌しつつある社会においては、たんに個人に対して所得を補給し、病人に医療を与えるだけでは、決してひとびとの生活をまもることができなくなった。すなわち、社会保障は従来の救貧的性格を脱皮して防貧としての諸施策をとりいれなければならないと主張される所以である。

ところが、すべてのひとびとが健康で文化的な生活を営むためには、救貧や防貧の諸施策の必要であることは論のないところであるとしても、それ以前というかそれ以外に多くの問題がある。たとえば、生活環境としての上下水道の問題、それに関連して煤煙や河川の汚染のような公害の問題、非行少年の問題、国民の資質の改善と人間能力の開発の問題等、最近社会開発とよばれる諸施策をはじめとして、地域開発、さらに総合的国土開発等、列举すればきりが無い。かくて、社会保障の背後にあって、それを支えるものは、国の行なう施策の全部である。

社会保障だけで、人間の生活がまもれるものではなく、ひとびとの幸福を保障できるものでもない。それにしても社会保障は、所得、医療を保障するという明確な守備範囲をうけもつことによって、ひとびとの幸福のための一群のとりで（砦）のうち、今日なおその中心的存在であることはいうまでもない。

社 会 保 障 の 財 源

高 橋 長 太 郎

- I 経済余剰の成立とその処分
- II 保障の装置と負担区分
- III 年金と長期財源

I 経済余剰の成立とその処分

すべての経済行動は、(1)目的、(2)それに達する手段、そして(3)その手段の効率、をめぐって判定される。

社会保障と称される計画の目的は、すべての人間行動の目的と同じく多様だが、その中核をなすものは「所得維持政策」である。もともと保障(security)とは不安(cura)からの解放(se)を意味するが、その不安とはすべての不安ではなく、経済的不確定だけであり、しかも個人所得だけの変動を安定化して、その水準を維持しようとするものである。

その目的に志向する手段——すなわち保障の装置は、仲間同志(socius)の連帯責任(solidus)を根幹としている。社会とは、そういう意味なのであり、社会保障の内容は経済保障に他ならない。

そこで、社会保障すなわち経済保障が短期の政策でなく、長期計画であるためには、当然に収支策定にまつわる財源の恒久的な調達計画が必要となる。財源の確立なしに、いたずらに計画の外延的な拡大だけを求めても、それは実現不可能な空論に終る。

経済保障の財源の根底には、経済体制にかかわりなしに、すなわち資本主義経済と社会主義経済の区別を超えて、共通に「経済余剰」(economic surplus)が存在していなければならない。経済余剰なしには所得保障計画は成立しないし、その経済余剰の増大なしには、すべての経済保障計画は前進しない。経済保障の前進、すなわちそれによる給付水準の上昇は財源の裏付けを考慮すれば、けっ

きよく経済余剰の大いさに依存しているからである。

また、保障の手段としての再分配政策は、交換過程を経ない無償の移転収支(transfers)という措置が可能でなければならないが、移転収支は豊かな経済余剰なしには実現しない。

だから、経済保障の財源問題はまず経済余剰の成立条件から問わなければならない。

経済の運行は生産要素の投入による財貨・サービスの産出過程として把握される。その要素投入に対する報酬は、その経済的貢献に応じて——限界生産力に応じて——つまり能率に対応して支払われるのが合理的である。もし現実の要素支払いがその合理的な仕方からはなはだしく離れていれば、生産要素の供給量は長く持続しないはずである。けれども生産要素に対する報酬は適切な供給量を確保するに必要な支払いを超えて、いわば不必要な支払いが含まれるとき、このような所得部分は「経済余剰」と呼ばれる。

経済余剰については時代とともに思想の変遷がある。労働だけを本源的生産要素と考える古典学派の思想では、労働に対する報酬としての賃金以外の所得はすべて余剰と考えられた。古典的な例は地代である。その後、地代は土地固有のものではなく、生産要素の特殊性と非移動性のあるところに、たとえば固定設備にも見出された。また利潤のうちから利子が明確化された。さらに人間の単純労働の他に、多年にわたる知識と技術の蓄積としての人間資本に対する報酬の評価が問題とされてきている。経済余剰の存在は短期であればあるほど、また供給の弾力性がゼロに接近すればするほど大きいとみなされる。

経済保障の実行には、このような必要を超える余剰がすでに存在し、さらにそれが永続するとい

う可能性がなければならない。

というのは、経済保障の給付水準は、もともと社会的に必要と考えられる程度によって決まるのではなく、逆に社会がどれだけをそのような無償給付として割愛できるかによって——すなわち経済余剰の大きさによって決定されるのだからである。したがって経済余剰の増大——すなわち経済成長なしには経済保障は前進しない。

これは保障の装置に立ち入れば、いっそう明らかである。保障は個人と企業そして政府という3つの経済主体の協力によってはじめて実現しうる。だが、注意すべきは経済余剰がいかに豊かに存在しているとしても、この処分にあって人々の心に公正という意識が徹底しない限り、必ずしもこの余剰をもって貧困あるいは低所得層の対策に用いることにはならない。たんに良心に訴える個人倫理を超えて、正義を中心とする社会倫理が構成されていなければ、経済保障という措置は採用されない。ましてその給付水準の上昇は、望んでも得られるものではない。「公正」とは、後にも（公共性を明らかにするところで）ふれるように「社会的価値に比例して」という意味である。

経済保障の内容は所得維持政策である。すなわち、個人所得の変動を安定化しようとする計画に基く。この目標が恒久的なのは、どんな経済体制の下でも、われわれ個人の生活に付随する多くの危険と不確定とを完全に除去することは不可能だからである。

この危険と不確定に対する対策には、予防・鎮圧・善後策であるが、経済保障は民間保険と同様に主としてすでに発生した事故に対する善後策である。けれども、すでに発生した事故の善後策から、発生しつつある事故の鎮圧を経て、将来の予防にいたるまで対策が拡充されたとき、はじめて経済保障本来の企図は実現されたといえる。しかし、現状では保障の構成はほとんど経常的な善後策を中心とし、わずかに医療が鎮圧を主とし、公衆衛生が予防を志向しているにすぎない。ただ老齢年金だけは、他の短期の経常措置と異って、長期の所得安定を目的としている。すなわち経済保障は、所得維持という目的に達するためには老齢

年金にいたらなくてはその本来の目的が達せられるといえない。したがって、財源もまた短期資金から長期基金へ推移するのである。さらに、年金は社会保険に編入されているもの（公的年金）の他に、民間で自主的に運営される部分（私的年金）がわが国でも発達しはじめ、強制による公的年金と自由な私的年金との調整がようやく行なわれるようになるに及んで、年金の財源もまた変容しつつある。社会保障の内容が多様化するのには、保障の対象とすべき事故の種類と給付条件の変化によるのである。事故の範囲と種類とを決める基準は「社会性」であり、公的機関の干渉する程度を決める基準が「公共性」である。従来この2つの概念規定をあいまいにしていたため、財源の配分についても明確でなかったと考えられるので、以上の2概念について明らかにしておく必要がある。

現在のところ、経済保障の対象としては貧困、失業、労務災害、疾病、老齢という事故が選ばれている。しかし、保障の範囲とその程度は、何らかの基準がなければならない。この基準をなすものが社会性と公共性に他ならないのである。

経済保障の範囲を決定する基準は、社会性である。「社会性」とは、需要者相互間に存在する外部経済効果をいう。外部経済・不経済とは、特定の財・サービスの需要において、個人の利益またはリスクと、個人の集団としての社会の利益またはリスクとの間にギャップを生ずることである。たとえば、伝染病のように、個人がその疾病によって蒙るリスクよりも社会の蒙るリスクがいっそう大きい場合である。

疾病について、社会的リスクの大きいものは伝染病だけに限らない。精神病もまた他人に害を与えるおそれがある。このように、個人の自由にまかせておいては、社会的リスクが大きくなるおそれのあるものについては、政府が介入する必要がある。社会環境から判断して、このような疾病の範囲を確認し、それに政府が積極的に介入することが必要となる。

さらに医療保障の領域に編入すべき疾病の種類を選択のみならず、政府が国民の健康維持に特別の価値を認めるとすれば、政府の責任において健

健康管理をすることになろう。現状では、大企業が労務管理の一端として健康管理を行なう必要から、組合健康保険が発達し、これを中心として政府の各種健康保険が組織されているだけの制度だが、国民の健康維持だけに（教育その他の措置よりも）特別の価値を認めるか、さらにどの程度まで認めるかは社会的重要性についての価値判断に依存しているのである。

経済保障の対象の選択は、以上のような社会性の基準に基くべきなのに現状はそうでなく、漠然とした必要性によって決定されている場合が多い。

個人的な利益と社会的利益との間に乖離が存在するということは、だから政府が市場機構にとって代るべきだという必要性を示してはいない。むしろそうではなくて、個人的な利益と社会的利益との間の乖離を相殺するために適切な課税や補助金をという措置を用いることによって、市場の作用を補完にすべきことを示しているのである。

公共性とは、「企業の生産する財貨・サービスのなかに公的機関によるなんらかの規制を必要とするような性質が存在すること」と定義することができる。そのような規制を必要とする性質とは、(1)独占企業のように市場組織の欠陥という客観的条件から生ずるものと、(2)企業の生産する財サービスの社会的重要さのゆえに、その質的低下を防止しなければならないという主観的条件から生ずるものがある。

政府介入の仕方とその程度——すなわち公共性をもつのは、社会的重要性についての価値判断に依存している。法律による義務づけ、補助金の給付、無料サービスの範囲など、すべては公共性に対する措置である。

注意すべきは、公共性の基準は上述のように必ずしも公営を意味しないことである。国有とか国営が適当なのは、財貨・サービスの質を望ましい水準に維持するためにきわめて厳格な規制を必要とする場合だけである。そのような厳格な規制がどうしても必要な対象は、むしろはなはだしく稀なことである。

いままでの社会保障において、以上の社会性と公共性について十分な考察を欠いている。そのために漠然とした必要に応じて、経済保障の範囲と内容とが恣意的に決定され、したがって財源の配分が必ずしも公平ではなかった¹⁾のである。

II 保障の装置と負担区分

保障の装置の大要は次のとおりである。財源は国有財産収入、租税、そして保険料である。後に見るように国有財産収入によるものは少く、ソ連でさえ財産収入に依存していない。だから財源は国の財産収入の他は、すべて民間所得からの租税と保険料収入であって、公費負担といっても、政府は租税を導入するという仕方²⁾でこの機構に介入するにすぎない。「生存原則(subsistence principle)」に基く「公的扶助」は、納税者の負担において非納税者（極貧者）に対して無償給付を行なうものであり、拋出原則に基く「社会保険」は、個人と企業の負担において、個人だけに給付を行なうものである。すなわち、租税も保険料もともに個人と企業の負担であるが、経済保障の給付を享受するのは個人だけである。このことをはっきりと認識すれば、公的扶助の財源（租税）と社会保険の財源（社会保険料、公費負担すなわち一般税）がいずれも個人と企業の負担なのに、給付のすべてが個人向けであるのだから、経済保障の再分配の主流は、企業所得から個人所得へ³⁾の方向であることは明らかである。この方向は重要である。各国の経済保障の水準を比較すると、企業（事業主負担）の相対的に高い国が優越している理由はここにある。また社会主義経済がいたずらに平等を主張して、企業利潤を抑圧すれば、この企業所得から個人所得へという肝心の再分配の流れは破壊されて、低水準の賃金所得間の水平的再分配に終るのは必然である。社会主義経済においても、経済保障の財源は個人所得と企業所得の他にはありえない。というのは、財産収入といっても、国有財産を購⁴⁾入し、あるいは賃貸料を支払うものは、個人と企業の他にはないからである。社会主義経済へ移行すると、経済保障の財源がにわかに豊かになるように思うのは、錯覚にすぎない。

1) 大熊一郎、「医療費の経済的分析」、『医療費基本問題研究員研究報告書』厚生省、昭和40年。

注意すべきは、この装置に政府が介入するのは、後に述べる公共性のためであって、保障はしばしば混同されるような政府の保証 (guarantee) ではないのである。

そこで各国における負担の割合と給付水準を比較してみよう。

表 1 費用の負担と給付水準

	負 担				給付
	個人	企業	政府	その他	
西 ド イ ツ	34.7	38.1	16.5	10.7	21.2
デ ン マ ー ク	24.2	5.1	69.8	0.9	19.0
オーストラリア	31.3	48.7	13.9	6.1	18.9
フ ラ ン ス	22.2	66.7	6.6	4.5	16.6
ニュージーランド	—	4.5	95.4	0.1	16.6
スウェーデン	33.6	9.1	54.7	2.6	16.1
イタリヤ	12.1	64.6	7.5	6.1	15.8
ベルギー	23.7	42.2	26.2	7.9	15.8
オランダ	48.3	38.0	6.5	7.2	14.9
イギリス	32.9	33.2	27.7	6.2	12.6
カナダ	42.4	16.3	37.1	4.2	11.0
オーストラリア	7.6	11.1	80.4	0.9	10.9
日 本	35.2	30.6	16.2	10.0	7.5
アメリカ	35.2	55.2	5.0	9.1	7.0
ソ 連	—	39.5	60.5	—	*

注 個人負担には特別税を含む。政府は公共団体を含む。

その他収入は財産収入を含む。*は不明。

資料 ILO; THC Cost of Social Security, 1958—1960, Table 10, Table 4.

社会保障の費用は、上述のように個人、企業そして政府が負担するが、個人負担には社会保険料の他に特別税を含む。政府とは中央地方のみならず公共団体を含み、その収入は一般税の他に財産収入を含んでいる。国によって各経済全体の負担割合は異なるけれども、どのように負担したときに給付水準が上昇するかがこの計画の1つの目標であろう。

経済保障の給付水準とは、個人消費支出に占める給付の割合である。というのは、経済保障の作用は消費の公共化だから、その給付に対比すべきは個人消費支出でなければならない。表において給付水準とは、消費のうちどれだけが公共化されているかを示すものである。この給付に対応する負担において、個人(被保険者)負担の割合の多いのは、オランダ(48.3%)、カナダ(42.4%)であり、企業(事業主)負担の高いのはフランス(66.7

%)とイタリア(64.6%)であり、そして政府がもっぱら負担しているのは、最近のニュージーランド(95.4%)、オーストラリア(80.4%)である。

ところが、これら政府の負担割合の高い国ほど、給付水準は必ずしも高くない。むしろ個人や企業の負担割合の重い国ほど給付が厚くなっている。なぜこのような結果を示しているかは、およそ次のような事情によるものであろう。いわゆる福祉国家と称される諸国——英国や北欧——において、保険料よりも一般税の導入によって social insurance を超えて social service へ移行した場合、それによって保険と扶助との限界を不明瞭にしている。さらに、政府が介入する以上は再分配を積極的に企図すべきなのに必ずしもそうではない。むしろ政府が極端な均一化の方針を採用して、財源の均一化と給付の均一化を行なっていることに帰すべきであろう。このような給付の均一化は、もともと原始社会かあるいは成熟しつつした社会という両極端においてはじめて必要と思われるのに、いまだ豊かな社会の極端に至らぬうちに、均一給付だけを行なえば、再分配効果がほとんど相殺されてしまうのはむしろ当然であろう。いわゆる福祉国家と呼ばれる国々における財源の均一化と給付の均一化という方針はようやく反省すべき時期に達している。

ここに改めて公正について深く反省する必要がある。公正すなわち社会正義については、近代よりもむしろ古代において確立している。すなわち、公正の意義とは「社会的価値に比例して」ということにある。たんに員数に比例した平等ではない。再分配は差異のある財源と差異のある給付によってはじめて効果を発揮する。政府の負担割合が比較的に大きくて、しかも給付水準が必ずしも高くない福祉国家の状態は、経済保障の効率について改めて再検討をうながしているようである。

公正の概念の中心をなす「比例的な等しさ」を「報償による均等」と解するものが「補償原理(compensation principle)」である。すなわち、ある措置が社会の多くの人に利益を与えるとともに、他方に損失を蒙る人が生じた場合に、利益者か

2) 高橋長太郎、「配分の公平」、『経済研究』, 14 卷 3 号。

ら租税を徴収して、それをもって損失者へ補償²⁾を行なうのが公正であるとする思想である。すべての再分配の根底には、このような公正概念が確立していなければならない。

公費負担の増大傾向にある国は、オーストリア、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、ルクセンブルグ、ニュージーランド、南アフリカであり、逆に拠出金の増大しているのは、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、アラブ連合である。公費負担の割合の増大するのは、主として社会保険財政の赤字に起因する。

社会保険はドイツの発明だから、ドイツ疾病保険は収支相等原則を貫ぬき、赤字補填はない。いたずらに公費負担に依存しようとする計画は、租税収入の絶えざる増大を前提としなければ永続するはずはない。かつて公費負担の増大傾向にあった英国が個人および企業の負担へ急速に推移しつつあるのは、最近の著しい変容である。

社会保険は、保険形式を採用しているが、ことに短期の医療保険は、民間保険のような厳密な保険数理に基かないため、収支相等の原則が維持できない。なぜなら医療については、罹病率や受診率の予想はできても、それに要する費用はまったく不確定であり、これを確率計算の対象とするのが不可能だからである。したがって、保険の形式はまったく偽装であって、むしろ収支不均等の可能性をはらんでいる。

社会保険は強制加入で、しかも保険数理に基いていないから、その保険料はまったく目的税に他ならない。この社会保険税というべきものは被保険者と雇用主の負担だが、給付は被保険者だけの享受するものである。したがって財源の配分において、医療保険において実行されている患者の一部負担は受益者負担の原則からいってある程度までは当然の措置であり、普通の租税をこの社会保険の赤字補填に用いることがあたかも「社会化」であるかのように思うのは、その給付が道路使用のような共同利用ではなく、被保険者だけの特定利用であることを忘れた誤解にすぎない。

ひとしく社会保険といっても、後に述べる老齢年金は民間生命保険と同様に、生命表などの算定基礎をもち収支相等の原則が守られている。短期医療保険の赤字発生とそれに伴う公費負担の増大はどの国でも最近の著しい傾向だが、財源配分の公平について改めて検討すべき時期に達している。

もともと所得維持政策において、国の責任は個人の生活の最低限の保障だけで、最低限を超える部分は民間の責任である。この限界を無視しては、社会正義は貫かれないのである。

「保険原則は、保険ではなくして、特殊な所得移転の資金に融通するという用途を割り当てられた特殊な所得税の賦課であるものを、個人主義哲学にとって受け入れることのできる言葉で偽装しようとしているのである³⁾」。

すべての経済社会は豊かな社会に接近するほど、一方において公共機関の介入する領域が増大するとともに、他方では個人のまったく自由な主観的判断にゆだねるべき部分もまた増大する。この相反する傾向を調整する基準として、公的機関の介入は最低限に止めて、最低限を超える部分は個人の自由選択にまかせるべきである。公的機関は最低限の向上に努力し、個人は最低限を超える部分を自由に享受すればよい。社会保障制度において、所得の最低限を保障する公的扶助は、政府のみないうことで、その財源の租税収入に応じてたえず向上を図るべきだが、この公的扶助を超える社会保険にまで政府が完全に介入しなければ、社会化が行なわれないという錯覚が支配している。ことに医療保険においては医療担当者が存在するため、世界各国に見られるような政府と医師との間に摩擦が絶えないし、またそれによって財源の配分は必ずしもすべての当事者に満足を与えていない。すなわち、非効率な配分が行なわれているのである。

市場を通じる所得分配に対して、再分配政策は干渉を加えるものである。市場体系が効率的に運行しているのに、その干渉によってその体系の能率は低下するかもしれない。経済的能率と社会的公正とは、ときとして矛盾することがありうる。

3) K.E. Boulding, *Principles of Economic Policy*, 内田忠夫等訳, p. 246.

けれどもその矛盾は経済発展によってのみ克服される。というのは、高度に発展しつつある所得水準においては、格差是正のために払う犠牲はさほど苦痛ではなくなり、また所得再分配による発展速度の鈍化もさほど重要ではなくなるはずである。いずれにしても、経済成長が先決条件であって、低開発国において公正な所得分配を強調しすぎることはかえって障害となる可能性が大きい。

「急速な成長と公平な所得分配とは矛盾しがちである。そして、発展を切望している貧しい国にとっては、所得分配についてあまり気を使わないように助言することがおそらく適切であろう。」⁴⁾

社会保険のうち、どの国でも医療保険において紛糾が絶えないのは、保険者、被保険者の他に医療担当者が介入するため、給付内容とそれに要する費用とが混同されるからである。医療内容の向上は、患者も医師も共に望むところであるが、それに伴う費用は3つの財源より他にはない——(1)保険料の引上げ、(2)公費負担(租税収入)の増加、(3)自己負担の増加である。社会保険料は強制加入の場合は目的税に等しく、その保険料引上げは増税と同じである。保険料の引上げは健康者から見れば不公平である。さらに公費負担(租税の導入)の増大は、社会保険と無関係な者から見ればはなはだしく不公平である。したがって、自己負担の増大の方向へ進むべきである。その理由は、たんに受益者負担という公平原則ばかりでなく、自己責任を明らかにするためである。

およそ社会保障において、費用の全額を保障することがその制度の進歩であるかのように思うのは誤解であって、貧しい社会から豊かな社会へ接近するにつれて、自己負担が増大するのが当然であって、社会保障は所得の最低限の保障を目的とするのがその本来の任務であることを忘れてはならない。

財源の配分において、社会的最低限とは「国が提供すべき最大限であって、それを超えるものはすべて個人の責任である」ことを明らかにすれば、おのずから公費負担と被保険者負担の区別が明ら

かになり、さらに効率的な給付の配分の方角も決定される。

生活の最低限それ自体は、豊かな社会へ接近するにつれてはじめてその内容を高度化することが可能となる。この最低限を超えた社会保険において、すでに述べたような国の単純な措置を超えて民間の自由な複雑化が行なわれるようになり、アメリカやイギリスではすでに任意契約による自由選択項目をもつ民間健康保険が台頭しているのはこの事実を示しているのである。

III 年金と長期財源

危険を軽減する仕方がいくら工夫されても、危険の多様化に対する措置はいっそう必要さを加える。どんな経済制度の下にせよ、生活の複雑と動態によって発生する危険と不確定とを完全に除去することは不可能だからである。所得維持政策を押しつめれば、経常的な対策では充分でなく、長期にわたる所得維持政策のための年金設計へ推移するのがむしろ必然であろう。それに伴って、長期にわたる資金調達計画が確立されなければならない。

年金は社会保険のうちに編入されているもの(公的年金)と民間で自主的に運営されている部分(私的年金)があり、この強制による公的年金と自由な私的年金との調整が、ようやく行なわれるようになりつつあるが、それによって財源もまた変容しつつある。

年金の財源は貯蓄形態の変化を示すものである。大量生産による画一的な消費財、集団的な生産様式の過程を経て、生活の多様化の段階に達すると、消費財の多様化の後に、ようやく消耗品に対する経常支出から耐用消費財へ、さらに住宅投資へ推移する。それにつれて貯蓄形態に著しい変容が起こる。というのは、貯蓄とは普通には所得のうち消費した後の残余と考えられている。しかし人々の高齢化につれて貯蓄が「老後のための貯蓄」に移動するに及んで、所得もまた一時期ではなく、一生を通じる長期間の所得と考えられる。すなわち、1時点における消費と貯蓄との選択を超えて「生涯所得(life income)」からの貯蓄形成へ移動する。

4) Harry G. Johnson, *Money, Trade and Economic Growth*, 1964. 村上敦訳, p. 211.

年金の設計は、普通に考えられている短期貯蓄性向では説明できない。

年金の構成において、その計算の基礎は、予定死亡率、予定脱退率、予定昇給率、予定事業費率、予定利率である。年金の掛金は拠出制の場合には、勤労者と事業主の拠出によるから、賃金所得と企業利潤の動向に依存することにおいては、すべての経済保障の財源と同様であるが、さらに運用利子が重要な財源となる点において、他の経常財源と異なる。

賃金所得の動向を示す予定昇給率が重要なものというまでもないが、年金は初期の段階では、無拠出制の一時金、すなわち事業主負担だから企業利潤が決定的に重要である。企業利潤と運用利子のない済済体制では、年金財政は永く維持できない。

すべての経済保障と同じく、年金もまた初期においては民間の大企業が労務管理の手段として採用したもので、無拠出制の退職年金は、明らかに企業利潤からの功績報償としての性格をもっていたが、経済発展に伴う企業規模の拡大によって、次第に厳密な年金数理に基いて運用されるにつれて、賃金の積み立てとしての性格をもつようになった。退職一時金はともかく、積立てられた年金は、運用による利子が加算されるから、年金は賃金所得と財産所得との混合所得となる。さらに特定企業における長期勤務という条件が緩和されて、勤務年数の企業間の通算が行なわれるようになると、私的な色彩は薄らいでゆく。それに伴って財源の通算という措置が必要になる。

経済社会は規模が拡大されるにつれて、いかに強力な統制力にも限度があるから、なるべく「自動調整装置」を整備する必要がある。経済に内在するこの自動調整装置のうち、もっとも強力なのは「価格の自動安定化作用」である。価格変動に伴って数量の屈伸的な変動が起こるかぎり、その調整過程によって需要量と供給量とが均衡する。経済の円滑な進行にとって望ましいことは、すべての経済量について需給均衡状態が出現し、すなわち均衡条件がみたされ、さらにその均衡状態を長く維持すること、すなわち安定条件をみたすことである。

けれども、需給アンバランスは、たんに「価格調整」だけで完全に達せられるとはかぎらず、さらに「制度改革」を断行しなければならぬ場合がある。

さらに私的年金の財源の変化の他に、私的年金と公的年金との調整によって、財源調達は変化する。

私的年金と公的年金との調整の仕方は、国によって異なっていて、アメリカのようになお両者が異質のものとして並立している様式や、イギリスのように一定の要件をみたす年金制度を企業が採用した場合には、国の制度に加入することを要せず、任意な制度の設計ができ、それ以外の被用者は国の年金給付を保障されるという方式が実施されるようになって、にわかに企業年金が発達している。わが国でもようやく公的年金（厚生年金）の定額部分については従来通り強制加入とし、報酬比例部分については自由な企業年金として設計できるという調整方法が実現しようとしている。ここに経済保障における政府と民間との「混合経済」が明確な姿をもつことになる。年金基金は巨額に達するから、その資金運用はいっそうその効率——すなわち高利回りを目標としなければならない。

年金は他の短期措置と異なる特色をもっている。それは長期にわたる収支策定を必要とし、したがっていっそう厳密な年金数理に基かなければならない。そして資金の効率的な運用と、それによって生じる利子の配分が問題となる。運用利率と予定利率との間の利差によって、保険料の低下と給付の上昇とが可能となるからである。

さらに、問題となるのは既裁定年金の給付水準および将来の年金給付水準の引上げである。いわゆるスライド制である。物価上昇がなくても、豊かな社会へ接近するにつれて生活基準は上昇する。この生活基準にスライドして年金給付水準を上昇せしめねばならないが、その財源をどこからどれだけずつ導入すべきかという問題である。

企業年金においては、労使双方の負担となるのはいうまでもないが、公的年金においては——ここでもまた公費負担の割合が問題となる。

社会保障といわれる計画は、もともと生存原則

に基く公的扶助が根底にあって、その上に保険原則による社会保険が構成されている。生存原則は生活の最低限の保障だから、全額公費負担であって、まったく租税収入に依存している。最低限の決定が妥当であるとしても、生活基準の上昇につれてその大いさは増大する。ところが、この最低限を超える部分については、たんに保険料と公費負担との割合ばかりでなく、経常的な社会保障費と生活環境を整備する公共事業費との割合が問題となる。このような予算措置を無視しては、社会保障計画は、前進どころか維持さえもできない。すべては「必要」よりは「効率」によって判定されるべきであって、必要に応じて分配が行なわれるという「必要即応の原則」は、普通に想像されるような原始社会においてではなくして、かえって高度に発達し尽して成熟の域にいたった経済社会においてのみ実現できるのである。

イギリスの1834年救貧法以来、経済保障はまず貧困対策に向けられたが、どんな国でも貧困を除去するには長い時間を要し、その途上において障害になるのは、一時的な戦争による破壊ばかりでなく、むしろ出生増加である。この出生増加の傾向が停止するに及んで、はじめて貧困対策が本格的になるとともに、逆にフランスのように児童手当制度が発達しはじめる。

さらに疾病に対する治療を超えて、予防措置が重要となると、健康それ自体の維持のために、環境衛生が本格的な課題となる。だが、環境衛生の基礎は、上下水道をもち舗装された道路の整備である。すなわち、一般的にいえば治山治水を中心とする国土保全と道路港湾を中心とする国土開発

である。

そうすると、経済保障はたんに経常支出でなく、その根底に貧困層に対する保護施設、低所得層に対する低家賃住宅、治療以前の予防措置の根底にある生活環境の整備、いずれも消費の公共化の根底に公共投資の先行すべきことを明らかにしている。そしてそのすべては国の財政規模に依存している。

経済成長につれて財政規模が拡大されるが、いかなる経済社会にあっても「社会的最小限とは国の提供すべき最大限であって、それを超えるものはすべて個人の責任である」という原則に変わりはないのである。

以上の考察によって明らかなことは、社会保障の財源は、経済余剰としての個人所得と企業所得の他にはありえないこと、この充実は経済成長の結果であることである。したがって社会保障の前進のためには、安定成長の実理に努力しなければならないことである。

そして、財源の配分については次のように考えられる。公平の観点からすればできるだけ差別化が望ましく、平等の見地からはできるだけ均等化が望ましい。この相反する要請を調和させるのは「比例配分の理論」によるべきであろう。

比例配分の理論のうち、たとえば調和平均の公式は

$$(a > b > c)$$

公 式 等 値

$$\frac{a-b}{b-c} = \frac{a}{c}, \quad \frac{1}{a} + \frac{1}{c} = \frac{2}{b}$$

(社会保障の財源において、 a =業主負担、 b =個人負担、 c =公費負担)である。

分配・再分配に関する実証上の論点

松 尾 均

序 クロスランドの問題提起

周知のとおり、『社会主義の将来、1956』（邦訳は福祉国家の将来となっている）の著者クロスランド (C.A.R. Crosland) は、「これでも資本主義か」の論証の一つとして富および所得の分配の変化をとり上げている。

クロスランドはいう。「富の配分は、かつては2つの理由から、不平等な性格を示していた。第1に1階級の手の中への経済力の集中は、この階級ができるかぎり、自己の利益に都合よく所得の分配を操ったことを意味した。第2に、この階級は資本家階級であり、新資本の主要な根源であるとともに生産決定者であったから、階級間の力の均衡とは全く別に、純然たる経済的考慮から、産業資本所有者へ異常なくらい巨大な収入をもたらさざるをえなくし、それはその他の所得源へも影響を与えた。

しかし（筆者）、今日、所得分配は著しく平等になってきている¹⁾。たとえば、「1949年の実質賃金は、1938年の水準の122%であり、俸給生活者は96%、専門職の所得は89%、独力の個人企業者の利潤は78%、そして地代、配当、利子は51%であった。個人の実質的純所得総額の百分比を考えると、地代、配当、利子は20%から10%に落ちたのに、賃金は37%から47%に上っ

た。その他の残りの部分はほぼ同じであった。こうした目立った変化は、財産所有者たちから労働者階級への可処分所得全額の10%移転であった²⁾」。

まさしく「そのような変化は完全に財産所得の犠牲で賄われている。さらにはるかに重要なことは、産業資本所得者の利子収入は全体の僅少な部分にまで減少している。税引き後の純配当金は税引き後のすべての個人所得の3%にしかなくなっていない。資本利得をかなり寛大に認めたとしても、これが資本家階級に与えられる全報酬である。このことは、経済がもはや根本的に資本主義的に動かされていず、私的株式資本が資本主義下のように、全体組織の基礎でも主因でもなくなったことを驚くほど明かに示している。資本主義の譲位はこの1数字からさえほぼ推測できる³⁾」。

こうして、クロスランドは主としてシアーズ (D. Seers) の分析に基き「金持ちは明かにそれほど金持ちではないし、貧乏人は、ずっと貧乏ではない⁴⁾」ことを立証し、いわゆる平等化過程の進行を強調し、「現代社会が古典的資本主義といまや全く性質を異にしている⁵⁾」ことを論証せんとしている。

まず、何よりもクロスランドがシアーズをはじめ、ラウントリー (B.C. Rowntree) の1941年、1951年の再度にわたる調査報告や、かのビバリッジ報告 (*The Beveridge Report*)、さらにはクラーク (C. Clark) やバーナ (T. Barna) など、主要な文献調査を駆使して、「貧困、不平等に対する攻撃」に反撃を実証的に試みたことは、敬意に値する。

さらに、いわゆる「不平等に対する攻撃」への反撃のみならず、「不安定に対する攻撃」に対しては、投資の計画化、インフレーションの抑制、賃金の決定等々に言及し、高水準の投資を制約す⁶⁾

1) クロスランド著、関嘉彦邦訳『福祉国家の将来』、第1巻、p. 95.

2) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 79.

3) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 95.

4) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 81.

5) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 99.

6) クロスランド著、前掲書、第2巻、p. 210.

7) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 103.

8) クロスランド著、前掲書、第1巻、p. 101.

9) ウェスターガード著、宮崎犀一邦訳「階級なき資本主義は可能か」(1964)、『展望』2月号(1965)。

る圧力要因の除去に関して提言している。しかも、資本主義に対する攻撃の主砲は「労働者の生産手段からの分離、統制からの疎外、労働力の売手買手の対立⁷⁾」であるとし、なかでも、その中軸を「生産手段の所有関係」に求め、「現代イギリスは資本主義 75%、社会主義 25%⁸⁾」というように、生産手段の非私的所有を具体的に規定している。

かくて、クロスランドは、資本主義に対する攻撃、なかでも生産の社会化と生産手段の私的性格に基く基本的矛盾と、そのもたらす影響、とくに、労働者階級に対する貧困と疎外、概して窮乏化法則を、文字どおり、分配の平等化、雇用の安定化、生産手段の社会化という論点から反撃している。ここでは、結果とともに原因までも追求して、現代社会における資本主義の譲位を証明せんとしている。このクロスランドの実証的な努力は大きく評価されてよい。

ところが、クロスランドのような資本主義変貌論には、有力な反対意見のあることも事実である。その代表者は「階級なき資本主義は可能か」の論述者ウェスターガード (J. H. Westergaard) である。この論述はクロスランドや、のちに指摘するストレイチャー (J. Strachey) などに向けられた批判とも解せられるものである。

彼はいう。「資本主義変貌論 (筆者) は、そのもっとも簡単な形態では、富と所得の分配の不平等のたえまない緩和傾向を前提としている。とくに、租税当局や政府の調査によれば、所得は 1930 年代後半以来、中クラスへのかなりの顕著な収斂化を示していると指摘する。この議論には 2 つの主要な地点から挑戦が可能である。第 1 は、英米の批判者たちが強調するように、数字にあらわれた所得の不平等緩和は、少くとも部分的には戦時、戦後期の重い税負担を軽減する方策の利用者が増加したことの反映にすぎないという点である。こうした方策には、正規の所得税率をのがれ、通常の調査には所得として現われないような形態に、実質所得を変貌させる方策が含まれている。こういう記録されずにすむ所得の完全な額を測定する手段はない。しかし、このような方策は、一般に比較的高所得の人々、とくに、私企業に利用され

やすいから、この結果、現行データによる所得不平等の過小評価が生じている。実際、脱税方策から生れる若干の歪曲を斟酌して現行データを調整してみた結果は、主として、1940 年代に限定すると、通常想定されるよりも、中クラスへの収斂度ははるかに少い有効所得の再分配状況を示している。

第 2 の反対は、たとえ、脱税行為を斟酌しなくても、英米の分析であとづけることができるような所得不平等の緩和は、主として第 2 次大戦とそれに密接した数年間の現象にすぎない。それ以前の数 10 年間のデータに基く所得格差の継続的縮小という徴候は、小さくかつ不確定である。しかも、脱税方策が 1950 年代にますます開発され、より巧妙に組織化されたいという点を考慮に入れるならば、最近約 10 年間の有効所得の分配は、むしろ 40 年代よりも不平等なものに逆行したといえそうである。明らかなことは、現実におきた所得不平等の緩和は量的に限定されたものであり、主として戦時経済の特殊事情と、その後に導入された諸政策の結果であったという点である。⁹⁾

さらに、ウェスターガードは、あたかも、クロスランドの変貌論に相對するかのよう、機会の不平等と富の分配の不平等についてふれている。すなわち、「西欧の社会構造はますます流動的になり、階層間の移動がはげしくなり、移動の機会は普及したといわれる」が、しかし、「社会構造の梯子を上へのぼるチャンスが顕著に広がったという徴候はまったくない」という。つまり、「たとえば、専門職または会社重役の息子と比較してみても、肉体労働者の息子が専門職的地位もしくは中産階級的職業を確保しようとする際の不平等は、今世紀のはじめとほとんど変わらない」というわけである。

他方、「所得の不平等は 20 世紀中葉の経済機構にふさわしい新しい形態をとっているが、財産所有の方は、1940 年代に資本所得の稼働所得に対する比率の減少が報告されたにもかかわらず、依然として所得不平等の強力かつ直接的な源泉をなしている。……私有財産の分配はいまだ著しく

不平等である。1950年代半ばのイギリスでは、全私有財産の5分の2が成人人口のわずか1%の掌中にあり、5分の4が10%の掌中にあると推定されている。40年以前には集中はもっとひどかったのだが、その後生じた分散も全人口のごく一部だけに影響を及ぼしたにすぎない」。

なるほど、一方では「労働力における不熟練な日雇労働者の減少、職業構成の変化、賃金格差の縮小、所得税の累進率の上昇」等は所得の平等化に作用し、他方、「1930年代以来の景気循環の性格の著しい緩和は労働者階級の生活の不安定をやわらげた」ことは否めない。さらに、「一般社会経済事業の拡大は個人所得を他の分野での支出に変え、所得格差の効果をより本質的な消費領域から、より本質的でないそれに移すようになったことも事実である。だが、たとえそうであったとしても、このような市民の基本的権利の拡充は、べつに自動的過程でもなければ、継続的過程でもなかった」という。

このウェスターガードのいわんとするところは、資本主義変貌論においては、「小変化が大変化に拡大され、ふたしかな徴候がたしかな証拠に誇張されている」ということであり、現代においても、変貌論者たちがあえて論証せんとする社会的緊張と階級的対立の原因は、決してとり除かれていないというわけである。

かくして、現代資本主義の変貌、いや、クロスランドによれば変質をめぐる論争の主要なポイントは、「所得の平等化」におかれ、その実証に多くのエネルギーが投入されている。この平等化現象こそは、現代資本主義におけるアキレスの踵である。

ここでとり上げんとするのは、そうした実証の成果の評価ではない。実証方法における若干の欠点、つまり、平等化の実証上の諸問題ともいえるべきいくつかの論点について、主要な分析書を対象にふれてみたい。今後、この平等化の論証は各国において試みられるところでもあろうし、あながち、こうした諸点に言及しておくことも無意義ではあるまい。

I ストレイチャーの分析

クロスランドにより問題提起を行なった都合上、彼ともっとも接近した見解をもつと思われるストレイチャーを引用してみよう。いうまでもなく、ストレイチャーは『現代の資本主義, 1956』において、クロスランドに照応して窮乏化理論に言及し、その実証を試みている。用いている資料や調査は、ほぼクロスランドと同じであり、ここでもシアーズのほか、コーリン・クラーク (C. Clark) やジェー (D. Jay) などが登場する。

まず、彼はシアーズの作成した表1を集約的指標として採用し、これを説明している¹⁾。「分配すべき全体のうち、賃金が10%増加していることが知られる。……だが、分配財産所得は分配されるべき全体の20%から10%へ下落している。したがって、1949年には、財産の所有によって所得をえ

	1938	1949%
賃金	38	47
俸給	23	22
軍隊給料	2	3
小計	62	71
社会所得	6	9
混合所得	12	10
分配財産所得	20	10
小計	38	29
合計	100	100

ていた人々は、1938年に支配していた商品のわずか半分を支配しているにすぎないことは一見して明らかである²⁾」。

ところが、この分配の評価について、ストレイチャーはクロスランドよりも著しく慎重であり、複雑である。第1に、ストレイチャーは1949年以前におこった事態を、1949年以後について連想することは時期尚早という。というのは、1955年前後の諸種の調査、なかでも1955年に公刊された『国民所得青書』(National Income Blue Book)などを分析し、「ごく大ざっぱにいうと実質所得は、とりわけ1951年以降は、賃金取得者から財産所有者へわずかながら反対再分配が行なわれた³⁾というのが、シアーズたちの結論である」という。

1) ストレイチャー著、関・三宅邦訳『現代資本主義』, p. 178.

2) ストレイチャー著、前掲書, p. 179.

3) ストレイチャー著、前掲書, p. 180.

このために、「この反対再分配傾向がかなりの期間にわたり、持続され強化されるものとすれば、1939 年から 1949 年までの賃金取得者の相対的利得が、いかに例外的なものであり、また、国民所得の分配は、いかにやすやすと古い型に逆もどりしはじめるものであるかを示すに役立つであろう。さらに、このことは、極端に不合理な所得分配に向う強い底流が、資本主義体制に内在していることを示す新たな証拠であろう」という。

第 2 に、かくて、ストレイチーの評価はかなりきびしいものである。すなわち、彼は一方では「労働者の生活水準は過去 100 年間に 2 倍以上になっただけでなく、国民所得に占める分前は減少しなかった。反面、賃金取得者によって収奪されているという中流および上流階級の根強い確信もまたほとんど根拠のないことが明らかにされている。過去 15 年間に於いてさえ、再分配の程度は一般に考えられているよりもかなり低いものであった⁴⁾」という。

こうして、一面では「生活水準は生産性の上昇と歩調を合せて自動的に維持される」という「正統派経済学者たちの予言が実現されているように思われる」が、他面ではこうした上昇は「累積的な再分配圧力が資本主義体制に対して加えられなかったとすれば、減少になったであろうという結論に逆らうわけにはいかないであろう⁵⁾」という。所得平等化の論証に当たっての論点の 1 つである「生産性向上」がここに潜んでいる。

では、この再分配圧力の効果はどこから生じたか。それはいうまでもなく、ストレイチーのいうとおり、労働組合の力の増大であるが、この労働組合はストレイチーの言を借りれば、「比較的ちっぽけな職人組合から出発して、1939 年以降の完全雇用の条件の下で、雇主側と断固対立しつつ、えられるかぎりの高い価格で労働力を売るための

全国的な連合体(カルテル)となっている⁶⁾」。注目すべき論点は、この完全雇用という条件である。

この完全雇用という条件の問題性については、小谷義次教授も、所得分配に作用するきわめて注目すべき限定条件としてつとに指摘しているところである。なるほど、今日、古典的意味における失業の脅威はやわらいでいるかもしれない。しかし、もしその代りに、インフレーションの脅威が登場しているのではないかと反問されるならば、これを否定するものは絶無であろう。これでは果して完全雇用という条件は根底からくつがえる。

というのは、今日においては明白なことであるが、「古い資本主義は利潤に応じて投資したが、現代の企業はそれが実現しようとする投資に応じてその利潤をきめようと試みる⁸⁾」。だが、この利潤の保証は多くの場合、国民大衆や中小資本の収奪によることが多く、もしも、これが行きづまれば国庫により、貨幣的手段で償われるのが実態である。こうして、自己金融と国家投資とが合体して、経済活動を恐慌に対して保護するが、そこに不可避的な現象はインフレーションである。文字どおり、「インフレーションは西洋諸国の経済においては恐慌の代用物であり、あるいはむしろ、流産した恐慌の副産物である⁹⁾」。

同時に、重要な問題は生産性の上昇である。なかでも、生産性上昇に伴う労働密度の増大、広く労働環境の悪化、また、出来高払い制度を中心とする刺激的賃金制度の拡大を見逃すわけにはいかない。概して労働の諸条件が悪化し、労働強度が増進するときには、単純に受取り貨幣額のみに着目した所得の平等化は果してどのような意味をもつものだろうか。

一般的にみて、所得分配を論ずるものに、労働密度を考慮しているものは少い。なるほど、労働密度はそれ自体では計測し難く、結果的に単位時間当たりの生産物量の増大として現象しやすい。このために、労働強化の進行は賃金制度の分析や疲労度の測定などの実証を必要とするものであるし、これに基き、はじめて労働力の再生産公式〔 $A - G - W (= A)$ 〕の実質的検討が可能となる。

以上のストレイチーの慎重な論述にもかかわらず

4) ストレイチー著、前掲書、p. 181.

5) ストレイチー著、前掲書、p. 185.

6) ストレイチー著、前掲書、p. 182.

7) 小谷義次稿「イギリスにおける所得平等化傾向」『経済学雑誌』、51 巻 3 号.

8) フォセール (R. Fossaert) 著、河野・服部邦訳『資本主義の将来』、p. 188.

9) フォセール著、前掲書、p. 237.

ず、それらの点に一顧だに与えていないのは、重大な欠陥とみてよい。とくに、これらの欠陥はストレイチーが労働者状態を価値生産物の分配のみに注目し、いわゆる相対的貧困のみに没入しているところから由来するとはいえ、いっそうその実証上の欠陥として看過できない。

II ピーコックの分析

目を転じて、分配、再分配に関する専門的な分析者の領域に移ってみる。ピーコック (A. T. Peacock) のいうとおり、「戦後の状態に関するかぎり、財政の面からの再分配に関する最も重要な研究はウィーヴァー (F. Weaver) のものであった」。

ウィーヴァーは所得階層別の分配、再分配の実情分析を試みているが、この所得階層は税務統計により、課税所得 500 ポンド以下の労働者階級、499～2,000 ポンドの中間階級、2,000 ポンド以上の富裕階級の 3 区分である。所得税申告者数と家族規模から推計してこの 3 階層の人口構成は、それぞれ 80%、18%、2% 前後と推定される。

ウィーヴァーの分析方法に関する細部の説明は、ピーコック自身の編著『所得再分配と社会政策、1955』(高橋長太郎監訳)に掲載している¹⁾ので省くとして、彼の結論の具体的な指標は、つぎの 2 表²⁾に集約できる。

表 2 民間における分配、再分配 (%)

		1938	1947	1948	1949
私的生産所得	労働者階級	100	199	218	229
	中間階級	100	169	177	180
	富裕階級	100	245	263	259
	計	100	197	213	219
再所得分配後の	労働者階級	100	192	213	231
	中間階級	100	151	151	159
	富裕階級	100	211	190	174
	計	100	182	193	204

注 小谷義次氏、前掲論文より。

かくて、ウィーヴァーの結論は、表 2 によればこの 10 年間における再分配効果は労働者階級に

表 3 消費財、サービスの再分配 (単位 100 万ポンド)

	1938	1949	増減率%
労働者階級	2,364 (63.4)	2,891 (73.2)	22
中間階級	1131 (30.4)	924 (23.4)	-18
富裕階級	230 (6.2)	134 (3.4)	-42
計	3,725 (100)	3,950 (100)	6

注 表 2 に同じ。

においてもっとも顕著であり、その伸びの少かったのは中間階級であった。中間階級は租税負担の増大を再分配所得で相殺できなかったことになる。もう 1 つの結論は表 3 に基くものであり、いわばこの表では実質消費の分配に関する指標である。ここでも労働者階級は 22% の増加を示している。しかし、ウィーヴァーによれば、こうした労働者階級の消費水準の上昇は、主として完全雇用と生産性の増大から生ずる所得増加に基くものであり、「租税をテコとする再分配政策は労働者階級の消費の形態を変えたとしても、消費の実質額の増大の主要な要因ではない」として、「戦後における再分配の特徴は上流階級からとり上げ、大衆へ与えることではない」と要言している。

しかし、このウィーヴァーの方法と結論に疑問を提起しているのが、ピーコックであり、ブラウニング (P.R. Brouning) である。彼らはウィーヴァーおよびジュヴェネル (B. Jouvenel) のいう「実際の再分配は垂直的な下降よりも、むしろ所得の水平的な移動であり、垂直的な下降という要素は財政的な役割よりも心理的效果が大きい」というような主張に対して、それは一種のトリックであると批判する。すなわち、ピーコックらはいふ。「ウィーヴァーは勤労階級の利益になるとと思われる他の政府支出の給付の分け前を考慮に入れている。なぜなら、彼らのいっているとおり、『政府の他の支出は、それから個人または階層に帰属せしめうる特別の給付がなんら生じないという意味で非再分配的である』。しかし、これらの歳入の帰属をきめることは(無理に社会サービスの支出の帰属をきめるとき以上に恣意的にならずには)できないが、この存在を忘れてはならない。種々の福祉に関する受取り勘定と、勤労階級が支払う租税の全部、またはほとんど全部が相殺されるならば、

1) ピーコック著、高橋邦訳『所得再分配と社会政策』, pp. 176-180.

2) 小谷義次稿、前掲論文。

3) ピーコック著、前掲書、p. 160.

彼らは政府が支給したその他のサービスのすべてを無料または非常に安い価格でうけとったことになる」と反ばくする。

まさに、こうした厄介が生ずるのは、労働者階級が政府に払い込む分の全体と、労働者階級が政府からとりだす分の一部（測定しうる部分のみ）と比較するからであり、ここにピーコックは注目しているわけである。

そこで、ピーコックとブラウニングは 1950～51 年について、2 段階の作業を行なっている。その 1 つは、政府収入のうち、社会サービスに関して支払われた部分だけを各階層に帰属させ、これをうけとられた給付と比較している。この指標が表 4 である。この表の意味はあらためてのべるまでもない。500 ポンド以下のものが 700 百万ポンド以上の受取りとなっている。その分の支払は概して中間階級が 7 分の 2 を、富裕階級が 7 分の 5 の割合である。

表 4 社会サービスの再分配

	支払	受取	差引
労働者階級	897	1,607	710
中間階級	456	248	-208
富裕階級	520	19	-501

注 ピーコック、前掲書、P. 164.

そこで、ピーコックの第 2 の作業がはじまる。すなわち、労働者階級が社会サービス給付を同階級が支払った保険金ならびに中央、地方政府の課税総額の推計と比較し、表 5 を作成している。これで見れば、中央政府に支払う額だけでも社会サービスの受取額を超過しているし、また、全租税総額は全サービス給付額を 600 百万ポンドもこえている。

表 5 労働者階級による支払と給付

	福祉 支 (a)	福祉 給 (b)	(c) (b)-(a)	租税 支 (d)	全租税と 福祉給付 (d)-(b)
中央政府	577	896	319	1,740	844
地方政府	88	324	236	240	-84
国民保険基金	232	387	155	230	-157
計	897	1,607	710	2,210	603

注 ピーコック、前掲書、p. 165.

かくて、こうした方法に不満を感じるピーコックはもし、租税金額とサービス全給付額と比較す

るならば、社会サービス以外の政府支出も、なんらかの形で各民各階層の利益をもたらしているはずであるから、それをなんらかの方法で配分しなければ、十分な再分配効果測定とはならないというわけである。

ところが、まさしく、ピーコックが指摘し、強調するこの点に、最大の困難と疑念がある。つまり、たとえば軍事費という政府支出は各階層にどのように配分すべきであろうか。これはたんなる国民の経済分析上のことがらではなく、国家論にもかかわることである。それは配分できないものというよりほかないし、それに類した政府支出はほかにも多い。さらに、配分が困難であるという以上に、たとえば、軍事費が少いときには、国家がこれを増大することを得策としないということであり、そのために、国民がこれを自己の負担により支出せねばならないという性質のものではない。所得再分配というのは、直接的な貨幣の移転ならびに間接的な所得の移転——たとえば教育費のようにもしも政府支出が少ければ、個人の支出が増大するというような——である。したがって、軍事費などはもともと配分の困難なものである。しかし、国民の側からいえば、いかなる目的に投資されようと租税は租税であり、それを除去して所得の再分配を考えるわけにはいかない。少くとも、経済分析として計数化のためにはそうである。

かくて、ウィーヴァー対ピーコックの論争は、その方法においても、その結論についてもウィーヴァーの見解がその具体性においては正しいといわねばならない。なお、イギリスにおける租税を中心とする再分配に着目するとき、だれしも看過できないのは、クラークの分析である。いうまでもなく、クラーク (C. Clark) はその著『社会保障と支出』において、すでに 1937 年に社会保障の再分配効果につき、はじめての論証というほどの分析を行なっているが、これに対してはバーナ (T. Barna) などが修正意見をだし、イギリスにおける再分配分析は次第に発展していった。ところが、クラークは戦後『社会保障と租税』(1955)において、再度細部にわたる計測を行なっている。クラークは 1953～54 年度につき調査の上、結

論としていう。「大ざっぱにみて、全人口の 70% を占める労働者階級は社会保障給付の 75% をうけ、全人口の 30% を占める俸給者、雇用主は残りの 25% の給付を受けている。前者が社会保障の形で給付を受ける金額は年 13 億 6 千万ポンドであるが、彼らが税金として支払っている金額は年 17 億 8 千万ポンドである。したがって、彼らは社会保障として享受しているよりもはるかに多額のものを税金として支払っている。社会保障として食料補助金、住宅補助金を加えても、税金の方がはるかに多い⁴⁾」と。

クラークの場合、注目すべきは、その方法論としての特異な論点よりも、このような再分配の実態に関して彼が主張している対策の方向である。彼はこのような逆分配の下では「もしも労働者が自分自身で社会保障費を調達すれば、彼は重い租税負担から解放されるであろう⁵⁾」といい、重い租税負担による再分配は、その効果が弱いだけに、「政治的ならびに経済的権力集中⁶⁾」となり、「全体主義」の危険をはらむものとみている。

このクラークの発言は、いわゆる福祉国家という国家体制に対しては一大警告となるが、他面では、中央集権化の必然的傾向という歴史性を無視し、労働者の中央集権化に対する抵抗を挫折させるものであり、やや、古典的自由主義のみに没入した反動的な見解を含むものといわねばならない。あるいは、クラークの見解は、いかに現代資本主義経済が国家に依存し、しかも、経済法則を無視した統制主義に陥る危険を痛感したものともいえる。興味深い見解である。あえてつけ加えておきたい。

III コンラッドの分析

ピーコック的な考え方を具体的に実証上に導入したのが、コンラッド (A. H. Conrad) である。ピーコック編の『再分配と社会政策』はその第 6 章においてこれをこまかく紹介している。コンラッドはその分析をつぎの表に集約し、説明している。

4) コーリン・クラーク著、加藤清邦訳『社会保障と租税』、p. 16.

5) コーリン・クラーク著、前掲書、p. 87.

6) コーリン・クラーク著、前掲書、p. 89.

「所得分配は、移転と給付が当初の民間所得概念に加えられ、租税がさし引かれた後、平等化の方向にいちじるしく移動した。最低階層の取得分は 1.43% から最終取得分 3.9% に増大し、そのうち、半分 (1.4%) は貨幣移転であり、かつ、本階層の多くの世帯の主要な、もしくは唯一の所得源泉であった。これに反し、当初 26.28% をうけとった最高階層は最終において 19.4% の取得分に減少した。……低位 3 階層は税支払後、財政制度からかなりの利益をえ、その大部分は最高所得階層の犠牲においてなされた¹⁾」と。

ところが、コンラッドの場合、分析結果よりもその方法に問題がある。というのは、彼は財政支出はすべてサービスを提供するという考えから、軍事費、国家安全保障費、一般行政費のすべてを、それが経済制度に参加する割合に比例して、つまり、受取り消費者所得の比率に基いて分配している。

表 6 総再分配表

	原所得移転	租 税	給 付	再分配所得
~1,000	1.43%	2.0	11.01	3.9
~2,000	8.23	5.6	13.11	10.4
~3,000	14.47	11.6	16.81	16.0
~4,000	17.16	14.6	17.55	18.0
~5,000	13.95	11.7	11.55	14.0
~7,500	18.49	15.0	14.26	18.4
7,500~	26.28	39.5	15.73	19.4

注 ピーコック、前掲書、p. 208. (ただし、筆者の方で主要項目のみ掲載)。

これについて、小谷義次教授は、「ここであらためて不可分の給付の性質が一般的に問われねばならないであろう。そしてその間には当然不可分の給付の主体としての国家の本質は何か、さらには現代資本主義のもとでの国家の役割は何かの問題に発展せざるをえない²⁾」と指摘している。まさに、ピーコックにおいて登場した厄介事がここでは現実の計数操作となって算定されている。

しかし、ここで国家の各階級、各階層に対して果す経済的利害を論及するわけにはいかない。疑問は、果してコンラッドが理解し、彼が採用しているように、国家をまったくの中立性においてと

1) ピーコック著、前掲書、p. 268.

2) 小谷義次稿、前掲論文。

らえてよいものか否かであり、そういう前提が正しいか否かである。これに関する基本的な点にふれるならば、やはり、「国家の経済的機能は支配階級の経済的要求の反映である。被支配階級³⁾の要求は支配階級の譲歩として反映されるのみであり、直接的には支配階級の要求による国家の政策としてあらわれる」というよりほかない。

しかし、その問題を一応措いても、つぎのような不都合が生ずる。たとえば軍事費を考えてみよう。軍事費は具体的には軍需産業につきこまれ、そこで生産された生産物である軍需品を実現させる。すでに生産されたものを貨幣に変態するだけである。したがって、いかにしてもそれは所得の再分配とはいえない。

さらに、百歩をゆずってこの不可分の支出をなんらかの基準で配分するとすれば、そこに一定の仮定と基準が必要である。コンラッドは所得に比例して行なっているようであるが、なぜに所得比例主義をとったかについては一言もしていない。また、人頭割や租税負担力に應ずる方法も考えられないではないが、その何れも根拠づけることは至難である。このために、かえって、恣意的にいかなる物さしも適用できるといっても過言ではない。概して、所得の分配、再分配についてはイギリスにおいて、資料もその方法も相対的にすぐれ、アメリカにおいてはまだいくつもの試行をつづけざるをえないであろうということのみが印象づけられる⁴⁾。

こうして、コンラッドがあまり自己の方法と、それに基く分析結果をつよく主張するならば、彼の意図するところは、古い階級社会は日毎に解体し、新しい社会、豊かな社会、大衆の社会が進行していることを叫びつづけたいのであらうと解するよりほかない。しかも、彼が軍事費までも動員していることは、その新しい社会が龐大な軍事機構の上で進行していることを立証し、規定しているものにほかならない。

VI 日本における分析

最後に、日本における分析をとり上げ、その問題点を拾い上げてみる。周知のとおり、日本においても戦後いくつかの分析がみられるが、概して巨視的なものが目立ち、やや、具体性を欠くものが多い。強いてあげれば、1961年に石崎唯雄氏¹⁾が試みた『階層別所得の分配と再分配』が注目に値する。

この石崎唯雄氏の論文は、日本における戦前、戦後の所得分配の変化、国際的な比較、1959年までの所得再分配の変化などを実証的に分析している。結論を簡単に紹介すると、(1)まず、戦前(1934~36年)と戦後(1950年頃)の所得分配の比較では、主として税務統計に依拠して、平等度はあまり進んでいないという。(2)また国際的にみると、日本は所得分配の不平等度が高く、また、外国は、相対的に戦後平等化が進んでいるが、日本は1959~60年までのところ平等化が進んでいるとはいえないという。(3)さらに、再分配については、アメリカと比較しても、財政の再分配効果は日本が低く、それは、社会保障制度が遅れているからだ(とくに、年金部門や、児童手当制度において)という。

この分析は、基礎データとしては主として総理府統計局『就労構造基本調査』を使っているが、同じ資料を使って、所得分布、および租税負担率を計算しているものに、日本産業構造研究所『わが国における所得階層別租税負担²⁾』がある。これは、就業構造基本調査を基礎とし、その課税前所得と、国民所得統計とのギャップを種々の方法で修正しており実態に近いと思われるものを計算し、その後、各種の租税を種々の仮定によって所得階層に配分して、租税負担を算出している。その一端をあげるとつぎのとおりである。

すなわち、1961年度の場合、就業構造基本調査と、分配国民所得との間には、約4兆円余の差がある。このように大きな相違があるのは、1つには前者に法人所得がかなりの部分おちているからである。そこで、法人所得も個人株主に帰属するものとみなし、国民所得統計における「法人所

3) 吉村達次稿論文、吉田義三編『現代資本主義研究』、p. 112.

4) コンラッドの計数操作の細部については、ピーコック、前掲書、第6章、参照。

得」から「個人配当」分を差引いたのこり、つまり、「法人留保」と「法人税の合計額」を、総理府統計局『貯蓄動向調査報告』によって得られる株券、投資信託証券保有高の所得階層別分布に基いて、各階層にわりふっている。

このような方法には、かなりの問題がある。というのは、『貯蓄動向調査』の株券その他の保有高が、おそらく実態とは大分かけ離れているであろうからである。多分、上層階層のそれはきわめて過小申告であろうから、それに基づいて配分すると、下層に実際よりは多く配分される結果になる。とくに、アメリカのパーロ (V. Perlo) のいうように、近年高額所得者の収入は、きわめて巧妙に隠されているから (もちろん国民所得統計にもあらわれない)、その点の追求は軽視できない。

一方、租税の配分は次のような仮定で行なわれている。³⁾(1)法人税ならびに住民税法人分の 40%、法人事業税の 60% は、販売商品価格引上げによって消費者に転嫁される。残りの 60%、40% は株主負担となる。(2)固定資産税の 30% は、事業用固定資産にかかるものとして、消費者に転嫁されるものとする。(3)酒消費量の 20% は社用消費によるものとみて、酒税の 20% は企業から一般消費者に転嫁され、残り 80% は、酒の個人消費者が負担するものとする。(4)電気、ガス使用量の 60% は家庭用、40% は事業用とみる。したがって、電気、ガス税の 40% は企業により支払われるが、そのまた 40%、すなわち、16% は一般消費者負担、残り 24% が企業すなわち株主負担とみる。

このような仮定によって計算された租税負担率は表7のごとくである。これによると、各年とも見事な逆進度を示している。その主因は、もちろん間接税負担なのであるが、イギリス、アメリカの例と比べても、とくに低所得層の租税負担率の

表7 日本における租税負担率

31 年 度		34 年 度		37 年 度	
千円	%	千円	%	千円	%
96未満	27.5	10未満	31.40	10未満	36.30
96—192	17.35	10—15	21.11	10—15	29.29
192—288	15.02	15—20	18.71	15—20	24.12
288—384	15.65	20—25	16.88	20—25	22.13
384—480	16.58	25—30	16.46	25—30	20.08
480—576	19.58	30—40	16.31	30—40	18.30
576—672	22.62	40—50	16.83	40—50	17.58
672—768	25.27	50—60	18.29	50—60	18.28
768—864	26.69	60—70	20.50	60—80	17.81
864—960	32.12	70—80	22.17	80—100	18.73
960以上	37.86	80—90	23.49	100—150	22.17
総 計	19.73	90—100	27.35	150以上	36.19
		100以上	31.40	総計	22.32
		総 計	20.00		

注 「わが国に於ける所得階層別租税負担」による。日本産業構造研究所、39.9.15.

高いのに驚く。年次別の変化は所得区分が違うのでは明確に指摘しにくい、とくに下層で負担率が高まっていることは否めない。ここでは分析結果の紹介や評価はその課題でない、ので、割愛するが、課税前所得、課税後所得の分布を、1956～62年で比較してみても、とくに平等度が高まったとはいいいにくい。

最後に、移転所得を考慮した再分配効果はどうか。これは、前記の就業構造基本調査の所得をそのまま用いた場合と日本産業構造研究所の修正所得を用いた場合との2通りについて、計算が可能である。

これによると、いずれの場合も第X分位のうち、第I分位では、かなり顕著な再分配効果がみとめられる。第I分位はほとんど生活保護水準なみの所得水準であるが、石崎唯雄氏も指摘しているように、日本の社会保障が、生活保護に片よっていることに1つの原因があるかもしれない。

しかし、第II分位から第IX分位まではとくにめだつた再分配効果はなく、ほぼ同じような比率でプラスの効果があり、第X分位階層のみが、マイナスの再分配があることになっている。しかし、それも約 10% 程度であり、その所得推計の正確さからいえば果してどれほどのマイナス効果があるか疑問なしとしない。

また、第I分位を除いて、いずれも当初所得より、再分配所得の方が小さいのであるがこの点からみ

- 1) 石崎唯雄稿「階層別所得分配と再分配」『日本労働協会雑誌』, 1961, 8.
- 2) 日本産業構造研究所「わが国における所得階層別租税負担」『調査四季報』, 第20号, 1964, 9.
- 3) 日本産業構造研究所, 前掲書, 第2章.
- 4) ここでは具体的分析結果を掲ぐべきであるが、1つは当面の課題ではない、2つには計数上の不明さを免れないために、かつ、紙数の都合もあり省略した。

でも、前述のイギリスの例と比べて、日本では財政が直接国民に返ってくる割合が少いものといえる。それはつまり、財政支出にしめる社会保障費その他の民生的支出の比重が小さいということになる⁴⁾。

所得分布の変化方向や、社会保障の再分配機能については、理論的にも、技術的にも多くの解決を要する問題がある。とくに、第1次所得を正確につかむという問題が、日本ではあまり行なわれていない。その点の分析なしには、その後のいかなる作業も、砂上の楼閣に似たものになる。日本産業構造研究所の分析は、その点で一步を進めてはいるが、それでも、既存のデータとの技術的なつき合せであって、パーロの行なったような分析ではない。今日、日本でもようやく所得格差の縮小や、再分配政策の前進が叫ばれはじめているが、日本においては、いまだ平等化政策を論ずる資格自体が未熟であるというよりほかない。

V 若干のあとがきとして

以上、所得の分配、再分配に関する実証上の方法と問題点に注目し、イギリス、アメリカ、日本におけるいくつかの論述を紹介してみた。筆者の意図はたんにこの方法とその問題点に終始するところにあったわけではない。究極的には、資本主義国家政策としての社会保障の、経済的したがって社会的機能の質量分析にあることはいうまでもない。

しかし、まさに、この質量分析のため手続きと

経過こそは著しく複雑である。その論理的整理においても、その計数的操作においても、到底短日月に整理、解明できるものではない。それは上述した各種の論述の「付属資料」を一見すれば明らかである。それは、もっとも周知なクラークの計測にあたっての付属資料をみてもわかる。中央、地方にわたり無数に交錯する租税体系のみでもこれ进行分析するのは容易ではない。

このために、筆者は到達点としての結果のみに走らず、それへの経過の中に、意図する一半の目的を果そうと試みた。いわばその方法の中に、その実態をのぞこうとしたわけである。かえりみて、それは、(1)比較的な焦点に接しながらも内容を軽視したストレイチャー、(2)方法と評価において正攻法をとったウィーヴァー、若干の飛躍を兆しているピーコック、(3)さらには、軍事費までとり入れたコンラッド、(4)最後に原所得自体のあいまいな日本というように、社会保障自体に対する考え方と姿勢は、おぼろげながらつかみえたと思う。

なお、このほか、筆者は当初においては、先進国では西ドイツの論述をとり入れ、後進国のそれも加味することを企てたのであるが、これは後日にゆずりたい。ただ一言つけ加えるならば、以上の実証の方法自体に、それぞれの研究者、ならびにその研究者のおかれている社会と時代が反映していること、それだけに、分配、再分配の如何こそは現代のアキレスの踵であり、その容態をいよいよ複雑にしているのではないかということである。

イギリス社会保険の形成過程

小 山 路 男

I 救貧法の解体と残存

イギリスの社会保障の基礎は、1880年代から1910年代のほぼ30年間に形成された。この時期が「福祉国家の起源」であることは、すべての論者がひとしくみとめるところである。とくに1905年のロイド・ジョージを中心とする自由党内閣の行なった一連の社会立法は、いわゆるリベラル・リフォームとしてあまりにも有名である。それは伝統的な自由主義社会に社会主義的な¹⁾しは集産主義的要素を導入した点で、革命的な意義をもつものとさえされている。たとえば1906年1月6日、ロイド・ジョージ自身はつぎのように演説した。「この国のすべての民衆から新しい秩序があらわれつつあると、私は信じる。それは静かな、しかし¹⁾確実な革命である」。

たしかに、1906年以後の6年間にはつぎのような注目すべき諸立法が行なわれている。

- (1) 1906年 労働争議法
- (2) 1906年 教育(学童給食)法
- (3) 1907年 教育(学童保健)法
- (4) 1908年 老齢年金法
- (5) 1908年 炭坑規制法(8時間労働法)
- (6) 1909年 職業紹介法
- (7) 1909年 最低賃金法
- (8) 1909年 住宅、都市計画法(労働者住宅法)
- (9) 1911年 国民保険法

このような諸立法がこの短期間に集中していることは、当時の社会改良の重要性をよく物語っているであろう。

ところで、これらの個々の立法については従来

からわが国でも研究がなされているから、いまはとくに深くはふれないことにする。私がこれから問題にしたいのは、当時の社会諸立法の基調となっていた政策思想はなにかということである。周知のように、イギリスにはエリザベス救貧法以来のふるい伝統があったし、19世紀以後の社会立法の中心をなしてきたのも1834年の新救貧法の考え方であった。それは一言でいえば、貧困は個人の道徳的責任であるとする思想である。貧困が個人の責任であるとするれば、貧困は罪惡である。個人の責任によって貧困におちこんだものが公共の救済をうける場合には、その処遇は最低の労働者の生活内容以下でなければならぬのは当然であった。いわゆる被保護者低位性の原則(Principle of Less Eligibility)の理論的根拠はここに求められた。

1834年法は救貧法行政の全国的統一をはかった点では進歩であった。それはベンタムの功利主義と政治経済学の結合の所産であり、エドウィン・チャドウィクの努力によるものであった。しかし、低位性原則を強調し、ことに労働能力のある者が救済を受けようとする場合には労役場に入って労働意欲のあることを立証するワーク・ハウス・テストを条件とした点で、それは貧困者の抑圧と求援の抑制をはかるものであった。それは労働者や貧民に対して、節約と独立を基本とする自由主義的道德律を強制するものであって、貧困の発生原因に対する対策ではなかった。救貧法は不熟練の下層労働者や貧困者に、このようなきびしい態度で臨んでいたのである。

けれども、以上のような救貧法行政の原則は無能力貧民の処遇について、1860年代の後半から徐々に修正されていった。病人・児童・老人および精神や身体の障害者は本来的に労働能力をもた

1) 引用は K. de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, London, 1943, p. 200 による。

2) 新救貧法についての詳しい説明は拙著『イギリス救貧法史論』、昭和37年、第8章を参照されたい。

ないがゆえに、低位性原則の例外とされ、その処遇が改善され始めたのである。改善のもっとも目ざましかったのはロンドンであり、首都病院局は精神病院、伝染病院や救貧法病院などを設置した。その成功が全国その他都市に影響をおよぼしたことは、いうまでもない。あるいはまた、貧困児童のための「バラック学校」や里子制度とか、老人のための養老院などが各地に設けられ、日雇労働者や浮浪者の宿所提供施設もこの時期から発展し始めていた。それらは救貧法としてのみならず、都市計画や公衆衛生の問題としてもとりあげられたのである。地方自治庁は救貧法局と公衆衛生局の2局からなっていたが、両者はあいまって都市下層社会の生活環境の改善に大きな影響をもつにいたった。

ビクトリア期の経済繁栄は貧困問題を社会の片すみにも追いやってしまったが、救貧法的なものの考え方がなしくずしに、雑然としたかたちで変化しつつあったことは重要である。救貧法当局は有能貧民の居宅保護には依然として抑制の態度を固持していたが、その欠陥を補なったのは私的慈善の組織化である。すなわち 1870 年に正式に発足した慈善組織協会 (Charity Organization Society) は中産階級の社会的弱者に対する自発的かつ積極的な協力と援助の組織であった。イギリスにおける近代的社会事業が、COS から始まることは周知の通りである。そうして私的慈善の全国的組織化は、救貧法当局の有能貧民抑圧と結びついていた。その理由はつぎの通りである。

すなわち、もし労働能力ある貧民に救済を権利として認めるならば、それは独立心を害して惰民を養成することになる。これに対して、私的慈善はあくまでも恩恵であり、しかも個々のケースについて調査し、自立更生のための協力と援助を行なうものである。したがって、救済にあたってはまず COS の協力をうることが望ましいとされた。つまり、貧困問題を個人の道徳的責任とする点では、救貧法当局も COS も同じ立場にあった。両

者が密接に協力するようになったのも、当然だったのである。

このように、一方では無能力貧民の処遇改善や公衆衛生、あるいはさらに 1870 年の教育法とか都市計画などのように、救貧法の枠の外で救貧法原則が徐々に解体されつつあった。ウェッブの言葉でいえば「予防の体系」³⁾ (Framework of Prevention) が、意識されたといふにかかわらず、次第に形成されていたのである。しかも他方では、有能貧民の処遇については、当局は COS と協力しながら 19 世紀的な自由主義の立場を固持していた。人びとは自由資本主義経済の将来に楽観的であり、貧困問題の重要性を認識するにはいなかったのである。

けれども、80 年代以降、情勢は急激に変化した。すでに 1873 年から始まる大不況は自由資本主義の動揺を示すものであったが、対外的には帝国主義競争の激化、対内的には失業問題の深刻化と社会主義運動の発展は社会改良の必然性を訴えていた。あるいはまた、ブースのロンドン調査やロウントリーのヨーク調査は、都市型貧困の発見として大きな社会的衝動をあたえた。80 年代以降の経済的社会的情勢の一般的变化については、ここではこれ以上立ち入っている余裕はない。しかし、従来の繁栄は見せかけであり、その背後には龐大な大衆窮乏が存在していたことが、この時期ではいまや明確になったのである。

それゆえに、80 年代に入ると重要な社会立法があらわれてきたのも当然であった。たとえば 1880 年の雇主責任法は労働者側に挙証責任をもたせた点で不完全ではあったが、労働災害について雇主の責任を明確にした。この法律が 1897 年の労働者賠償法にいたって雇主の無過失責任を問うことに改められたことは、労働者保護立法上重要な意義をもつ。それは 1878 年の工場・事業法の労働者保護の立場の発展を意味したからである。ついでにいえば、わが国の健康保険がひとしく労働者保険でありながら、業務上災害をその給付に含んでいたのに対し、イギリスでは当初からこれが明確に区別されていた点は重要である。

あるいはまた、1884 年の選挙法改正は選挙権

3) S. & B. Webb, *English Poor Law History*, Part II, *The Last Hundred Years*, London, 1929, p. 554 f. を参照されたい。

を男子労働者階級に拡張したのであるが、その翌 85 年の Medical Relief Disqualification Removal Act は、従来から被保護者には選挙権をみとめなかったのに対して、医療扶助受給者には投票権をあたえることとした。これは疾病による貧困については、低位性原則の適用が妥当とみなされなくなったことを物語っている。その 10 年後、1894 年の地方自治法は各地の救済委員会に労働者と婦人が委員として参加することをみとめ、救貧行政の民主化をはかったのである。

失業問題は 1885～7 年にかけて深刻化し、トラファルガー広場では失業者デモが行なわれた。1886 年、いわゆる バーミンガム・ラディカルとして知られた J. チェムバレンが地方自治庁長官であったとき、彼は各地の救済委員会に回状を送って地方自治体が公共事業により失業者を救済することをすすめた。失業はベヴァリッジが後に特色づけたように「産業の問題」であるから、失業者を労役場に収容したり、あるいは低位性原則を強制することは不相当とされたのである。これが 1905 年になると失業労働者法に発展した。南阿戦争後の不況による失業者の増大と、ケア・ハーディらの社会主義運動の高まりは、問題の放置を許さなくなっていたのである。失業者は救貧法の外部で救済されるというのがこの法律の趣旨であり、その対策としては移民、職業紹介、植民地事業や地方公共事業による失業救済があげられていた。かくして、1905 年法は救貧法の伝統からの重要な転換点となったのである。

したがって、1906 年以後のリベラル・リフォームがロイド・ジョージのいうように革命であったにせよ、その改革の基礎は 19 世紀末のイギリス社会にすでに成熟していたとみるべきであろう。救貧法の伝統は次第に修正され、変質しつつあった。けれども、重要なのはティトマスのつぎの指摘である。「今世紀初頭の偉大な集産主義的発展は社会立法に決定的成果をもたらしたが、それは救貧法の漸次的廃止を目ざしていた。しかしこれにかわるべき理念がなく、人間のニードと行動に

についての社会現象への新しい洞察もなかったがゆえに、救貧法の理念と方法が新しい社会サービス⁴⁾に移植された」。われわれはその適例を、1908 年の老齢年金法にみることができる。以下ではまず、この法律の成立過程について考察してみることにする。

II 老齢年金法の成立

1908 年の老齢年金法は本来の意味での年金保険ではない。それは無拠出の、資力調査を条件とする一種の公的扶助というべきものであって、わが国の現行の福祉年金よりも劣るものであった。それは 70 歳以上で年収 31 ポンド 10 シリング以下という収入制限を設けたほか、受給者の道徳的性格についても各種の条件を付していた。ビスマルクの老廃保険法 (1889 年成立) に比較しても、その内容の貧弱さは明らかである。このような老齢年金制度にせよ、その成立までには 20 年以上にわたる時間が必要だったのである。

最初に老人問題に関心をもったのはチャールス・ブースとジョセフ・チェムバレンであった。チェムバレンが南阿戦争前から、帝国主義政策を進めるために社会改良の必要性を痛感していたことはよく知られている。彼が 1891 年に老齢のための自発的貯蓄を国家が奨励する計画を発表したことから、1893 年には「老齢貧民に関する勅命委員会」が設置されたのである。この委員会は 95 年に多数派報告と少数派報告を発表したのみで統一的結論をえずに終ったが、当時の代表的見解は証人として委員会に出席したアルフレッド・マーシャルに見出される。⁵⁾その意味で、彼の見解について簡単にふれてみよう。

一言でいえば、マーシャルは 1834 年原則に基づく公的救済と COS による私的慈善の結合に賛成であり、問題はむしろ COS の資金ならびに組織上の弱点にあるとする。この意味では、彼は当時の伝統的な大多数の意見を代表していた。

マーシャルはブースらの一般的年金計画の可能

4) R. M. Titmuss, *Essays on The Welfare State*, 2nd. ed., London, 1963, p. 18.

5) マーシャルが委員会に提出したメモランダムおよび速記録は Alfred Marshall, *Official Papers*, London, 1926, pp. 197—262 に収められている。

性に反対する。その論拠は、第1には教育的効果が間接であること、第2には多額の費用がかかるであろうということ、そして第3にはこの種の制度が一度つくられると恒久的なものになることである。「私は貧困というこのすべての問題は、人間の上昇への進歩におけるたんなる過渡的弊害にすぎないと考えている」がゆえに、貧困原因を枯死せしめる要素をそれ自体にもっていない制度には反対だというのである。

自己の基本的態度についてマーシャルはいう。「1834年の問題は貧民 (Pauperism) の問題であったのに対し、1893年の問題は貧困 (Poverty) の問題である。人が悪い家に生活するのは許さるべきではないこと、極端な貧困は罪惡としてのみならず、国家が耐えてはならない有害なものとして考えられなければならないこと……〔が私のすべての証言の基礎である〕⁶⁾」。けれども、現状では国家の権威による老齡貧民の保護は不可能である。何故ならば、労働者階級のあいだに「倫理的勢力 (ethical force)」がまだ存在していないからである。マーシャルは労働者階級に広まっている節約の精神が、老齡貧民の問題解決を大いに容易にするだろうと確信していた。COSの運営も労働者が参加し、公開の原則が保たれれば大いに改善されるであろう。社会主義者たちの主張は救貧法行政の官僚化をもたらす傾向がある。イングランドの誇るべきものはその富ではなく、労働組合、友愛組合、協同組合ならびにCOSであるというのが彼の主張であった。

マーシャルは自由主義的な自助組織の発展に信頼を置いていたから、老齡貧民対策についても急激な変化には反対であった。この場合においても節約と自助という道徳律が先行すべきであるがゆえに、COSの協力によって救済に値するかいなかを決定することが必要とされたのであった。そうしてこの考え方はまた1892～95年委員会の多数派の見解でもあったのである。

かくして老齡貧民委員会は何らのみるべき結論をえなかったけれども、その影響は地方自治庁の

1896年以後の政策に反映された。とくに1900年8月の回状は、老齡貧民の処遇改善を具体的に指示した。すなわち、それは老齡の救済申請者については労役場収容が不適當であることを公的に認め、65歳以上の老人が労役場に収容された場合はその処遇を改善すべきことをすすめた。たとえば居室と寢室の区別、起床および就床についての特権、面会の自由、茶・タバコ・砂糖や新聞の提供などがこれである。かくして、老齡貧民について救貧法原則が適用除外となったわけではないにせよ、少くとも救済にふさわしい老人については居室保護が通例となった。けれどもいかに受給資格の制限を緩和し、処遇を改善しても、救貧法による救済は「貧民の汚名 (Stigma of Pauperism)」を意味した。マーシャルも指摘したように、老齡は生理的貧困の問題であって貧民という道徳のそれではなかったにもかかわらず、それを救貧法の枠のなかで処理しようとしたところに矛盾があったのである。経済的進歩が貧困をまもなく解決するであろうという信念が依然として強力であったがために、1892～95年委員会は積極的結論を出しえなかった。しかしブースやチェムバレンの努力によって、その後1899年の下院委員会では問題はほぼ最終的結論に近づくのである。

すなわち、1899年委員会は老齡年金の創設を勧告した。受給条件は65歳以上のイギリス国民であって、過去20年間に犯罪をおかしたり救済を受けたことのなかった者にかぎる。しかも週10シリング以下という所得制限があり、また過去から自立の努力をしてきた者という道徳的条件がある。以上の条件を満す者には、居住の地域に応じ、週5シリングから7シリングを支給するという⁷⁾のが、この委員会の勧告であった。

1906年、政權の座についた自由党政府は、かねての公約通り社会改良に着手した。1908年アスキスが総理大臣、ロイド・ジョージが蔵相となったとき老齡年金法案が提出された。法案作成の以前には、拠出制年金を設ける案もあった。しかし拠出制年金に対しては労働組合、友愛組合、保険会社の反対があったため、無拠出年金に限ることになった。当時の説明によれば、拠出制をとる

6) A. Marshall, op. cit., pp. 244—5.

7) H.E. Raynes, *Social Security in Britain*, London, 1957, p. 182.

には適当な行政機関が存在していないこと、また老齢年金の直接の目的は老人を救貧法の手落ちるのを防ぐことであるから、無拠出で十分だとされたのである。法案の審議過程については説明を省略し、成立した法律の内容を説明する。

まず受給資格について。70 歳以上で 20 年間以上イギリス国民であった者で、年収 31 ポンド 10 シリング以下の者は郵便局を通じて老齢年金を申請しう。申請の審査は各地方自治体の議会が指名する年金委員会が行ない、中央年金委員会は地方自治庁が任命する。ただし、つぎの者は受給資格を失なう。すなわち、

- (1) 医療救済以外の救済を受けている者
- (2) 有罪判決を受けまたは罰金以外で入獄した者
- (3) 飲酒法違反で有罪とされた者
- (4) 貧民または犯罪的精神異常者
- (5) 以前から慣習的に働きえず、自己およびその扶養者を養えない者

このように、従来の貧民の道德性の要求が、以上の規定にみられる。

支給年金額は年収 21 ポンド未満の者が最高で週 5 シリングと定められ、年収 31 ポンド 10 シリング以上の者には支給されない。年収が 21 ポンドから 2 ポンド 12 シリング 6 ペンス増すごとに、週 1 シリングずつ減少する。したがって、これはフラットの給付ではない。最高年収と最低の間に 5 段階を設けて、週 5 シリングから 1 シリングまでの年金を支給するというのである。この法律は 1908 年 8 月に制定され、1909 年 1 月から支給を開始した。

当初、無拠出年金支給の総費用がどれだけになるのかは不確実であったが、アスキスは 600 万ポンドと推定し、この程度の国庫負担ならば可能であると考えていた。しかし最初の 1 年間の総支出は 800 万ポンド以上となり、老齢者にいかに予想以上の大量の貧困が存在しているかを示すこととなった。受給者については当初は 50 万人と不正確ながら推定されていたが、実際には 65 万人と

なった。受給者数はその後急速に増加し、1912 年で 93 万人、1914 年で 97 万人となった。費用もまた 1913 年で 1,200 万ポンドをこえたのである。⁸⁾

老齢年金の支給によって、それに相当するだけの救貧費が減少するであろうという期待もあったが、実際には直接的効果は少かった。年金は「この国では貧民のバッジをつけるには誇りが高すぎる大量の貧困と窮乏がある」というロイド・ジョージの指摘の正しさを立証したのである。年金の支給が自立心を弱めるという道德的議論も、実際には根拠がないことが明らかとなった。もっとも 1908 年法による資格喪失規定はかなりきびしく、たとえば刑務所に収容されたことのある者は出所後 10 年すぎなければ資格取得ができないことになっていたことも忘れてはならない。

ともあれ、1908 年法は事実上、貧民救済に代わる国家年金であった。そうしてこの程度の年金ですら、老齢者の貧民への落層を防止しうる効果をもったことは明らかである。けれども、1908 年法はその根底において、依然として救貧法的思想とつながっていた。資本主義の発展が高度化し、帝国主義段階に突入していた当時のイギリスにおいて、1834 年原則がもはや時代おくれであり「救貧法の解体」が必要であるという認識は 1908 年法にはまだ十分にはみられないのである。

III 1905~9 年救貧法委員会

1905 年 12 月、保守党政府は「救貧法ならびに失業者に関する勅命委員会」を任命した。失業問題の深刻化はこの年に失業労働者法を成立させたが、社会不安の増大と社会主義運動の活発化は政府に問題の徹底的研究を決意させたのである。委員会は 4 年後に報告を発表したが、その意見は激しく対立し多くの論争をよぶことになった。それは形式的には救貧法というかたちをとっていたが、実質的には社会政策の全将来がかかっている論争であった。この重要なしかもあまりにも有名な論争について、わずかの紙数で説明するのは困難である。ここでは簡単にとどめなければならない。

すでにふれておいたように、1905 年失業労働

8) M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, London, 1961, p. 155.

者法は救貧法原則からの重要な転換のひとつであった。だがこのような方向に対しては救貧法当局は大きな不満をもっていたし、これと密接な関係をもつ COS も同じ立場であった。他方、1883 年に創立されていたフェビアン協会の人びとや労働者出身の行政の実務家たちは、1834 年原則が依然として固執されている状態に反対であった。政府によって任命され報告書に署名した 18 名の委員のうち、14 名は当局と COS の立場を代表していた。救貧法局の J. S. デイビイ、COS の Ch ロック、ブウザンキット夫人、オクティビア・ヒルのような人びとがその代表であり、これらは多数派を構成した。もう 1 人、チャールス・ブースも多数派に近かったが、途中で辞任したため署名していない。

他方、少数派にはピアトリス・ウェッブ、社会主義者で救貧行政の経験をもつジョージ・ランズベリ、宗教家のラッセル・ウェークフィールド、労働者のチャンドラーらが含まれていた。彼らは貧困を個人の責任ではなく社会状態の産物と考えたから、「国民の最低限」を確保する政策の実施を要求し、そのためにはまず「救貧法の解体」が必要であると主張した。この少数派の立場こそが、福祉国家イギリスの出発点となったことはいまさら説明する必要もないであろう。

多数派のなかでもデイビイのような行政官は低位性原則を極端に主張したが、この派全体としては 1834 年法は当時の農村労働者を対象としたものであり、工業化や都市化が急速に進行した当時では不適当であることをみとめていた。彼らは救貧法の名称のかわりに公的扶助を用い、低位性のかわりに処遇 (treatment) の概念を導入すべきことを主張した。この援助の体系 (system of help) には効率と希望の精神を注入すべきであるというのである。

したがって、救貧法の制度を全面的に改革する点では多数派も少数派も一致していた。両派の共通点をウェッブ自身の要約にしたがって説明すると、つぎのようになる。⁹⁾

まず、両者はともに 1834 年法の所産である救

済委員会、教区連合、一般混合労役場の制度の完全な廃止を提案した。将来の行政当局としては、直接選挙による州または特別市が適当である。両者はともに抑制的な救貧法の概念を放棄し、有能労働者ではない貧民の少くとも 9 割については低位原則が不適当であるとした。両者はともに、将来は救済にかわるに窮乏の「予防と治療」のため慎重に計画されたものは何ごとでも公費でなさるべきであるとした。

細かい一致点についてみれば、両者は 1908 年老年年金法に賛成し、病人保護の広範囲なかつ可能なかぎり最善な拡大を提案した。また危険な精神病者や薄弱者には救貧法から除外し、施設処遇を改善すべしとした。孤児や両親が養育しえない児童には、寄宿学校や里子制度の発展が希望された。問題のもっとも困難な部分である失業者についても、両者は多くの特殊な勧告で一致した。たとえば、国家による全国的職業紹介所、季節的ならびに循環的失業を正常化するための政府の対策、年少労働者の雇用条件の大幅な改善がそれである。また両者は失業保険の創設さえも期待したのである。最後に、両者は絶えず働くことを拒否して社会に損害をあたえた者には、刑罰的手段を取るべきであるとした。

したがって「救貧法の解体」を被救済貧民という範疇の解体と理解すれば、両派の主張には大きな相違はなかったといえる。彼らは近代的都市社会における窮乏の特色が食料、衣服、住居の欠乏のみならず、知的墮落の状態であることをみとめていた。荒野での窮乏は高度の精神的優雅さと両立しうるかも知れない。しかし大都会の片すみの荒廃や騒音や臭気の汚れた環境のもとでは、一種の「道徳的マラリヤ」が精神生活をおかしている。貧困はこの意味で「社会の疾病」であった。けれども、この問題をどう認識するか、またはそれにどう対応するかということになると、両派の見解は大きく分かれてしまったのである。

多数派はさきにふれたように「処遇」の概念を導入したが、これには若干の制限があった。たとえば医療扶助の受給者は選挙権を失わないが、選挙資格決定の年にそれ以外の扶助を 3 ヶ月以上受

9) S. & B. Webb, op. cit., p. 528 f.

けた者は選挙権を失うことを多数派は勧告した。これは救済抑制を廃止するのではなく、その程度をやわらげるというにすぎない。対立がもっとも明らかになったのは、公的扶助の行政組織についてである。すなわち、多数派は各地に公的扶助委員会 (Public Assistance Committee) とともに自発的援助委員会 (Voluntary Aid Committee) を設置することを主張した。問題はこの両機関の関係である。

すなわち、多数派の提案によれば、VAC は個々のケースについて綿密な調査を行なってニードを測定し、必要かつ十分な居宅保護をあたえる。受給者が VAC の調査と監督に服すべきことは、いうまでもない。PAC は VAC の予防的、治療的扶助によっても解決されない貧困者を対象とする。したがって COS の役割を強化したものが多数派のいう VAC にあたる。そうして VAC のあたえる給付は、PAC の給付よりも高くなければならない。つまり、多数派は私的慈善と公的扶助とを統合せよ、と提案したのである。

これに対して、ウェッブらは「二枚舌の主張」であると非難した。一方では救貧法の労役場制度の廃止を主張して 1834 年原則を否定しながら、私的慈善によってあたえられる給付が公的扶助のそれよりも高くなければならないというのは新しい形態での低位性原則の導入であるというのである。

少数派は各自治体ごとに教育、健康、養育院 (asylum)、年金の 4 者について各々委員会をつくり、これを調整するものとして公的扶助当局を設けることを主張する。公的扶助当局は給付を受けている人の登録と確認のみを行ない、実際の仕事は前記の 4 委員会があたる。何故ならば、このように異質的な機能を単一の「窮乏当局 (Destitution Authority)」に結合するのは、有効なサービスの確立には致命的な結果をもたらすからである。要するに、地方自治行政を機能的に再組織せよというのが彼らの主張であった。ウェッブらの主張した「救貧法の解体」とは、この意味での救貧法の行政機構の解体であり、その機能を他の適当な機関に移すことであった。

行政機構をめぐる両派の対立は深刻であり、論争は報告書発表後も政治的きめ手のないままにつづけられた。もし両派がその主張の共通点について協力したならば、1834 年原則の実質的廃止は容易であったはずであった。しかし、論争のくりかえしは、結果的には、その実現を 1929 年の地方自治法まで延ばすことに役立ってしまった。すなわち同法は、両派が共通して提案していた救済委員会の廃止をようやく実現し、州および特別市に公的扶助委員会を設置したのである。この結果、従来の 643 教区連合に設けられていた救済委員会は、145 の公的扶助委員会となった。児童や病人の問題は、救貧法の枠から外されるようになった。けれども、救貧法そのものの廃止は、実に 1942 年の国民扶助法をまたねばならなかったのである。

1905～9 年委員会の報告については、検討すべき問題がまだ多く残されている。いまは立ち入っている余裕もないけれども、この論争があたえた影響は大きかった。それは現在でも、理論ならびに実態についての、大きな知識の源泉である。しかし、委員会での討論が行なわれている間に、現実の立法のほうさがさきに進んでいた。老齢年金法はもとより、職業紹介法、最低賃金法などの重要立法がなされたことは冒頭にかかげた諸立法の一覧表をみれば明らかである。

このうち、職業紹介法は W. ベヴァリッジと W. チャーチルの努力によるものである。すでに失業労働者法によって職業紹介は行なわれていたが、それは小規模であったのみならず失業者救済に限定されていた。ベヴァリッジは 1907 年にドイツ視察に出かけ失業が個人の救済よりも産業組織の問題として広い対策を必要とすることに着目していた。1905～9 年委員会における彼の証言が、大きな影響をもったことはよく知られている。

ベヴァリッジの『失業論』¹⁰⁾は失業を産業の問題として理解した点で、画期的な意味をもつ。彼は失業対策として職業紹介所制度の重要性をみとめただけではなかった。それは不熟練で未組織の下層労働者の不完全就業 (under-employment) の正常

10) W. Beveridge, *Unemployment, a Problem of Industry*, London, 1909.

化と減少にも役立つ。これら単純筋肉労働者の求職活動が職業紹介所に集中されれば、雇主の門前で仕事を漫然と待つ必要がなくなるからである。したがって、それは貧民化防止のための、より人道的、経済的、能率的な手段であると彼は主張した。

チャーチルはベヴァリッジおよび救貧法委員会の提案をすぐに採用した。彼は 1908 年 4 月から商務省大臣であったが、『失業論』や報告書の発表前にこの提案を知り具体化したのである。彼はこの年の 7 月にベヴァリッジを職業紹介法を準備する部局に迎え、秋には閣議承認をえた。これは 1909 年に法律となり、翌 10 年 2 月 1 日には最初の 83 職業紹介所が業務を開始した。職業紹介所 (Labour Exchanges) は 1916 年には新設の労働省に移管され、Employment Exchanges と改称された。

1909 年の最低賃金法にはチャールズ・デイルク夫妻の多年にわたる啓蒙活動があった。この法律もまたチャーチルの手によって立法化された。よく知られているように、この法律は賃金が「例外的に低い」産業を大臣が指定して、これに賃金委員会を設置せしめる。委員会は雇主と労働者の同数で構成され、これに公益の意味で指名されたメンバーが若干名参加する。とくに婦人が多く雇用されている産業では、公益代表の 1 人は婦人ではなければならない。委員会は最低の時間賃金および出来高賃金を決定するが、これは法的拘束力をもつものとされた。最初に低賃金産業として指定されたのは裁縫業、レース業、くさり製造業、製箱業の 4 業種である。この法律は 1918 年法によって拡大され、1920 年には約 60 業種、適用労働者数は 100 万人をこえた。

IV 国民保険法の成立——むすび

1906 年から始まるリベラル・リフォームの頂点をなすものは、いうまでもなく、1911 年の国民保険法である。けれども、ドイツ帝国海軍に対抗する軍備のためにも、社会改良の費用のためにも、蔵相ロイド・ジョージの関心は財源の確保にあった。1905 年総選挙に敗れた保守党は 1901

年のタフ・ヴェール判決以来の問題であった労働争議法の通過はみとめたものの、他の社会改良法案には難色を示していた。1909 年のいわゆる「人民予算 (People's Budget)」をめぐる、保守党が多数を占める上院とロイド・ジョージが正面から対立したことはあまりにも有名である。このために彼は 1911 年に議会法を通過させて、上院を屈服せしめた。彼自身の言葉によれば、この予算こそは「貧困と汚れに対して執拗な戦いを遂行するための」財源をうる戦争予算だったのである。そうして、「人民予算」の通過は、ロイド・ジョージ、チャーチルらがかねてから計画していた国民保険の成立を可能としたのである。

周知のように、国民保険は 2 部からなっていた。その第 1 部が健康保険であり、第 2 部が失業保険である。前者についてはビスマルク社会保険の先例もあったが、後者はイギリスが世界最初に設けた制度である。もとより、小規模の自発的失業保険としてはベルギーの「ガン式制度 (Ghent Scheme)」その他各国の諸都市の先例もあった。しかし、国家の強制保険としては、イギリスが最初なのである。

もっとも、イギリスでは労働組合や友愛組合の組織による相互扶助制度が早くから発達していた。疾病も失業も、これらの相互扶助によって対応されていたことは、すべての論者のみとめるところである。友愛組合についてはすでに研究もなされているので、労働組合の場合について少し説明しておく。たとえば、非常に大づかみな計算であるが、1905 年以前の 7 年間に於いて、各労働組合は組合員 1 人当りに年間つぎのような支出をしていた¹¹⁾という。すなわち、

争議手当	3 シリング	3 ペンス
失業手当	6	3
疾病傷害手当	5	8
退職手当	3	8
葬祭その他	2	8
運営費その他	6	4
計	27	10

11) E.H. Phelps Brown, *The Growth of British Industrial Relations*, London, 1959, P. 224.

もっとも、これは全組合平均であって個々の組合で事情が異なるのは当然である。たとえば、炭坑夫組合では失業や雇用不足になやんでいたから失業手当は少い例もあった。また、疾病傷害手当は毎週現金給付の方法で支給されたが、療疾の場合は一時金を支払う場合もあった。組合によっては、医療費を支払う場合もあった。ともかく、労働組合の相互扶助は友愛組合の活動とともに、労働者の中に大きく根をもっていたのである。したがって「1906年から1950年の間に建設された福祉国家は、1906年の組合がすでに試み発展せしめていた慣行と制度を社会全体に拡張したのみであった」とさえフェルプス・ブラウンはいつている。

けれども、国家による社会保険の創設には多くの問題があった。健康保険では医師との関係が問題であったし、友愛組合との調整をどうするかも問題であった。また料率計算の基礎も、当時としてはもっとも信頼しうるとされた友愛組合 (Manchester Unity of Oddfellows) の1893~7年の経験に基くものであった。失業保険にいたっては、信頼すべき統計もなく、まさに実験的計画として出たのである。以下では制度の内容について簡単に説明する。

まず健康保険について。被保険者は全筋肉労働者と年収160ポンド以下の非筋肉労働者であって、16歳から65歳までの男女である。ただし、すでに別個の制度があった官吏、鉄道従業員、教員には適用されない。また、被用者以外の者でも、年収が160ポンド以下ならば任意加入しうし、さらにまた任意継続もできることになっていた。

保険料は3者拠出とされた。すなわち被用者が週4ペンス、雇主が3ペンス、国庫が2ペンスを支払う。ロイド・ジョージはこれを“ninepence for fourpence”とよんで、その有利さを宣伝した。女子の保険料は週3ペンスであった。納付方法は雇主が賃金から差引き、各被保険者のカードに郵便局で買ったスタンプを貼付する。また、低賃金の被保険者には雇主負担を多くするように調整された。

給付は一般医による医療サービス、傷病手当金、出産手当金、付加給付よりなる。注意を要するの

は、医療サービスと現金給付では二重の運営組織があったことである。すなわち前者は保険委員会があたり、後者には認可組合 (approved society) があたる。医療の現物給付が政府の直接の責任とされたのは、医療給付をめぐる友愛組合と医師会が激しく対立していたからである。最初に政府が行なったのは、14,000人のGPを年間600万ポンドで契約することであった。また認可組合とは友愛組合、労働組合の共済活動や簡易生命保険会社のつくる組合で、組合員1万人以上の非営利組合である。これは従来の各種の共済活動を否認するのは無理であり不利でもあることと、民間の民主的運営を期待したためであった。認可組合はもっぱら現金給付にあたり、財源に余裕があれば、歯科診療、手当金の増額、家族の療養費その他の付加給付を行ないうることになっていた。

現金給付としては、まず傷病手当金 (sick benefit) がある。これは4日以上26週間までの休業期間中に、男週10シリング、女週7シリング6ペンスを支給する。26週間以上の休業には disablement benefit として、無能力期間中、男女とも週に5シリングがある。なお、出産手当は30シリングであった。

被保険者が70歳以上になると拠出は中止されるので、傷病手当金は交付されない。また21歳以下の者については、各種手当金は減額される。認可組合に加入できない者で強制被保険者は deposit contributor として、保険料を郵便局に払い込み直接に政府の給付をうける。

以上が健康保険の概要である。運営機構および手続についての一般的規定がこのほかにもあるが、あまりに特殊なので説明を省略する。この健康保険は「健康の喪失と疾病の予防および治療」を目的とするとされたが、ウェッブらはいわゆるパネル制度による医療給付の貧弱さを不満とし、公衆衛生サービスとの連絡調整が不備であると攻撃した。医師たちの不満や一部雇主の反対があったことも、いうまでもない。だが、いずれにせよ、この制度は約1,500万人の労働者を対象として発足した。それはイギリス社会保障の出発点として、きわめて重要な意義をもつ。この制度がフラット

制をとったことは、ドイツと異なる大きな特色であるがこの点は後にゆずる。

国民保険法の第2部は失業保険である。健康保険がロイド・ジョージの功績であったとすれば、失業保険に力のあったのはチャーチルである。具体的計画の作成はベヴァリッジとL. スミスがたった。失業保険を実施するには全国的な職業紹介所制度が前提となるが、これはすでに1909年職業紹介法によって実現されていたことに注意を要する。

失業保険の保険料は雇主、労働者とも週に2シリング2分の1とし、国庫が総額の3分の1を負担する。この拠出に対して、労働者は失業中毎週7シリングを年間最高15週間受け取りうる。ただし1週間の待期がある。しかし計数的基礎が不明確であったので、これは実験的性格をもった。すなわち、最初は賃金が低く変動の激しい少数の産業（建築、造船、機械工業、製鉄、車輻、製材）の16歳以上の労働者に強制適用とした。失業保険を実施してみると、被保険者数は225万人となった。

これらの産業での雇用を安定するために、今日からみると奇妙であるが、保険料の償還規定が設けられた。すなわち、労働者を1年間継続して雇った雇主には、保険料の3分の1を払い戻すとか、500回保険料を払って60歳になった労働者には給付額を差引いた残額を払い戻す規定があった。もっともこれらの償還は複雑で、運営が困難であったため、1924年までには全部廃止された。

失業保険による週7シリングの給付は怠惰をさけるため低く定められたのであって、老齢年金と同じように、どんな場合でも他の貯蓄を補足する「安全ベルト」以上のものを提供しようとするものではなかった。失業保険は1920年に改正されて、農業および家事使用人、低賃金の非筋肉労働者以外の、全労働者に拡大された。適用労働者数は1,100万人となったが、戦後不況のため1921年には200万人が失業していた。このため2,200万ポンドあった失業保険基金は、6ヵ月間でなくなってしまう、国庫借入に頼らざるをえなくなった。二つの大戦間の不況の時代に、失業保険が崩

1911年国民保険法によってリベラル・リフォームは完成した。この画期的時代について細かく論ずることは、この小論ではよくするところではない。ここで論じえなかった他の問題、たとえば労働運動や政治問題との関連などについては、他の機会に論じてみたいと考えている。けれども、これまでのべたところからでも、若干の結論めいたものを引き出すことは可能であろう。

まず言えることは、この時期の社会立法が救貧法と連続関係をもっていたことである。これまでみてきたように、老齢年金にせよ国民保険にしても、救貧法の解体を促進したことは事実である。それはウェッブらの主張した「救貧法の解体」を、具体的に実証したかのように考えられている。もし「救貧法の解体」を低位性原則の放棄として理解すれば、老齢年金や国民保険は救貧法の枠外で防貧効果をもつ制度であった。けれども、だからといって、それらは救貧法思想とその基底において無関係であったとは考えられないのである。

1905～9年委員会は行政組織について対立した。救貧法の行政組織がこのために多年にわたって残存したことは、さきに指摘した通りである。けれども私がイギリスの社会保険制度について救貧法との連続を重視するのは、この意味ではない。あらためて論ずるまでもなく、およそ制度というものは政治的勢力の対抗関係の妥協として成立するものである。リベラル・リフォームの時期の社会立法もまた、その例外ではありえなかった。同じ問題意識が、あるいは保守党のチェムバレンによって、またあるときは自由党のロイド・ジョージやチャーチルによってとりあげられたことは、その適例である。またその背後にはウェッブらのフェビアンや社会主義者、さらには労働運動その他の勢力が有形無形に影響していたことも、もとよりである。壊してしまったことは周知の事実である。またそれとともに失業扶助が行なわれ、保険と扶助とがあいまって社会保障に近づくのである。

以上みてきたように、1880年代以後から今世紀初頭にかけて、救貧法原則は次第に変質し、

このような政治的諸勢力の対抗と緊張の結果生み出されたのが、この小論で概観した諸立法であった。そうしてこれら諸立法を通じてみられる共通の特色は、個人の自由と創意を損しない限度での「国民の最低限」を確保することにあった。

つまり、当時の「国民の最低限」とは最低限生活水準の確保という意味よりも、「文化的生活の最低限」というべきものの共通の規則 (common rule) をつくることであった。そうしてこの意味では、19世紀的救貧法も同じような役割を果たしていたのである。問題は低位性原則という救貧法の行政原則が不適当あるいは時代おくれになった点にあって、この意味で「貧民の汚名」の考え方の打破がはかられたところに当時の諸立法の大きな意義があった。けれども行政原則上の問題をしばらく離してみれば、社会の最下層にはなんらかの最低限度がなければならないという基本理念は連続していたと考えられるのである。

それゆえに、老齢年金についての最大の争点は、年金額が十分かいなかではなく、むしろその道徳的影響であった。国民保険においても、問題は給付の内容というよりも、低所得者にある程度の「安全ベルト」を提供することに重点があった。イギリスのように身分的差別の激しい社会では、

下層社会にある程度の最低限を確保すれば社会の安定に役立つという意識があったと考えられる。それだからこそ、国民保険はフラット制を採用したのである。ちなみに、年収160ポンド以下の非筋肉労働者という場合、160ポンドは当時の免税点であったのである。

したがって、社会保険や公的扶助の拡充は、自由主義理念と矛盾するものではなかった。最下限をなんらかのかたちで確保すれば、それ以上の生活は個人の自由競争による能力で獲得すれば足りるからである。そうして、ウェップらも含めて、当時の支配的見解は最低限水準をある限度以下の人びとに、平等に保障しようという考え方であった。私はこのような考え方を、平等主義原則とよぶことにしたい。

この平等主義原則こそは、1940年以後のイギリス福祉国家における理論的支柱を形成している。救貧法から社会保険への道をさぐった後には、社会保険から社会保障への過程を明らかにする必要がある。いまその過程を飛躍して結論づけるのは無理なことを十分に留意しながらも、イギリス社会保障におけるフラット制中心主義は、私のいう平等主義原則と決して無縁ではないと考えている。その論証はまた別の機会にゆずりたい。

執筆者紹介

高橋長太郎
松尾均
小山路男
塩野谷九十九
山田雄三
保坂哲哉
谷昌恒
三浦正夫
田中清定

一橋大学教授
日本女子大学教授
横浜市立大学教授
名古屋大学教授・社会保障研究所理事
社会保障研究所長
厚生省大臣官房企画室長補佐
社会保障研究所員
厚生省大臣官房会計課課長補佐
労働省労災補償部管理課長補佐

経済成長と物価水準

塩野谷 九十九

I

1 ここ 2, 3 年, わが国において, 物価問題が各方面で論議の対象となっている。それは, 周知のように, わが国の消費者物価が昭和 35 年あたりから年々 7% 前後の高い率で騰貴しつづけているばかりでなく, 政府がしばしばそれを安定化しようとする政策的姿勢を示しながらほとんど実効のないことが, 国民の消費生活を脅かしつつあるからであるが, それらの議論において指摘しうらと思われることは, 一見相容れないかにみえる二つの考え方が並存していることである。ひとつは, 消費者物価の騰貴はある程度経済成長の必然的な結果であって, それが貨幣所得の増加を上回らないかぎり意に介すべきではなく, 物価政策の目標はむしろ卸売物価の安定を確保することではなければならないという考え方であり, いまひとつは, 消費者物価の騰貴は行きすぎた高度の経済成長の結果にほかならないのであって, その安定を図るために経済成長そのものを安定化することが必要であるという考え方である。前者は, 何よりもまず重要なことは経済成長を促進することであるといういわば経済成長第一主義の立場と結びついており, 後者は, 何よりもまず重要なことは国民生活の安定にあるという生活第一主義ともいべき観点と結びついているのであって, 両者の主張にはそれぞれ無視することのできない重要な意味が含まれているのであるが, その二つの考え方が議論においてあたかも相互に排他的な関係にあるかのごとき観を呈しているところに問題があるように思われる。私は, この二つの考え方ないし観点は決して相互に排他的な関係にあるものではなく, いっそう高次の観点から総合的に考えられるべきものであると思うのであって, 正しい

物価政策はそのような観点に立って運営されるほかはないであろうと考える。

2 それでは二つの考え方を総合的に理解するための「いっそう高次の観点」とは何を意味するか。それは, 私には, 問題を経済成長の場において考える観点, いいかえれば動学的観点がそれであると思われる。経済理論の歴史をふりかえってみても, 物価問題はそれ自体がきわめて動的なものでありながら, 分析的には静学的に取り扱われる場合が多かった。貨幣数量説がその典型である。人々はいまやその素朴な理論からは十分解放されているはずである。そればかりではなく, 経済理論はいまや経済成長理論に重点をおきながら展開されつつある。それにもかかわらず, われわれはわが国が当面する物価問題を直接解明するに足る物価に関する動学理論をそのなかに発見することはできない。これまでのところ, 経済成長理論においては理論は主としてリアル・タームで展開されていて, 物価水準の問題は理論体系の背後にかくされているのが一般であるからである。われわれの問題のためには, それを表面化しなければならないのである。

II

1 物価水準に関するもっとも古典的な理論が貨幣数量説であることは周知のごとくであるが, 当面する物価問題を考える場合, われわれにとってまず第一に重要なことは, セイの法則と結びつく形における貨幣数量説から脱却することである。周知のように, セイの法則と貨幣数量説とを支柱とする古典派の経済学体系はすでにケインズによってくつがえされはしたけれども, 一般的な論議においてはそのような意味における古典派的な考え方が依然として残存しているように思われるか

らである。

数年前、金融制度調査会において日銀法の改正が討議されていたころ、私はしばしば、経済政策は一般に物価水準の安定を維持しながら産出高を極大化することを目標とすべきものであって、金融政策はその目標を通貨数量の調節を通じて達成しようとするところにその特質があると考えべきであると主張した。そして私はそのことを次のような式で示しうると考えた。

$$M=L(pO, r) \quad (2.1)$$

左辺の M は貨幣供給量を示し、右辺は貨幣需要量を示し、 p は物価水準、 O は産出高、 r は利子率を意味し、 $pO=Y$ である。 Y は貨幣国民所得である。したがって、この式は貨幣需給が、 p 、 O および r の変動を通じて均等化することを示しているのであって、金融政策はそのような経済の動きを前提して、 pO_{max} という状態を維持するように M を調整することをその本質的な課題と考えるべきである、というのが私の主張の趣旨であったのである。私がこのような主張をしたのは、金融政策は通貨価値の安定のみをその固有の政策目標と考えるべきであって、雇用とか産出高というような物的側面への働きかけは他の政策の課題であるという、当時調査会においてかなり有力であった考え方への批判のためであった。私には、この考え方はきわめて「古典派的」であって、つきつめてみると、セイの法則と貨幣数量説とがその支柱になっているように思われたのであって、私の主張は明らかに『一般理論』におけるケインズの理論に沿うものであった。

古典派的な貨幣数量説においては、産出高または取引される財貨およびサービスの数量はもっぱら与えられた生産能力に依存するという意味において貨幣数量には不依存的な変数となっている。そういう想定を支えるものがセイの法則であって、そのような想定の下に物価水準はもっぱら産出高との関係における貨幣数量に依存するという貨幣数量説の主張が生まれうるのである。この考え方からすると、物価水準の安定を維持するように、いいかえれば、貨幣価値の安定を維持するように通貨数量を調節することが、そしてそのみが、

金融政策の任務となる。ところが、ケインズによると、産出高または雇用の大きさは需要に依存する。その場合、需要の大きさを左右するものは、社会の消費性向が一定であるかぎり、投資であり、その投資を左右するものは、資本の限界効率が与えられているかぎり、利子率であり、その利子率を左右するものは、社会の流動性選好函数が与えられているかぎり、貨幣の供給量である。したがって、貨幣供給量は、流動性選好函数、資本の限界効率および消費性向が一定であるかぎり、産出高および雇用を左右することになるのであって、かくして決定される産出高および雇用が賃金水準と相まって物価水準を決定することになるのである。なぜなら、ケインズにおいては、物価水準決定の方程式は、次のように書きうるものとなっているからである。

$$p=w \frac{dN}{dO} \quad (2.2)$$

p は物価水準、 w は貨幣賃金水準、 O は産出高、 N は雇用であって、 dN/dO は労働の限界生産力の逆数である。賃金水準は強い下方硬直性をもつものであるが、需要の増加につれて労働需要が大となれば、賃金水準もまた騰貴する傾向をもつ。かくして、通貨供給量は、一方雇用の変化に伴う労働の限界生産力の変化を通じて、他方同じく雇用の変化に伴う賃金水準の変化を通じて、物価水準を左右するものとなる。その考えを定式化したものが、ケインズの「一般化された貨幣数量説」であって、それは次のようなものであった。

$$e=e_d\{1-e_c \cdot e_o(1-e_w)\} \quad (2.3)$$

e は貨幣数量に応ずる物価の弾力性 $\left(\frac{dp}{dM} \cdot \frac{M}{p}\right)$,
 e_d は貨幣数量に応ずる需要の弾力性 $\left(\frac{dD}{dM} \cdot \frac{M}{D}\right)$,
 e_c は賃金単位で測った需要 (D_w) に応ずる雇用の弾力性 $\left(\frac{dN}{dD_w} \cdot \frac{D_w}{N}\right)$, e_o は雇用に応ずる産出高の弾力性 $\left(\frac{dO}{dN} \cdot \frac{N}{O}\right)$, e_w は需要に応ずる賃金水準の弾力性 $\left(\frac{dW}{dD} \cdot \frac{D}{W}\right)$ である。したがって、たとえば、貨幣供給数量が増加した場合、一方 e_c および e_o が大であれば大であるほど、他方 e_d および e_w が

小であれば小であるほど、物価水準の騰貴率は小となる（逆の場合は逆の結果となる）、ということになる。いいかえれば、貨幣供給量の変化は、雇用および産出高を変化させることを通じて物価水準を左右することになるのであって、そのように考えうるとすれば通貨供給量を左右しうるかぎり金融政策は当然物価水準のみでなく、産出高をも同時に決定しうるものとなる。

私が、金融政策の目標は物価水準の安定を維持しながら、産出高を極大化すること（すなわち完全雇用を実現すること）でなければならないと考えたのは、このようなケインズの理論が背景となっていたわけである。

2 しかし、ケインズの「一般化された貨幣数量説」は、これまで古典派において貨幣数量説に結びついていたセイの法則に代えるに「有効需要の原理」をもってしたものであって、そのこと自体が重要な理論的貢献であったことはいうまでもないが、その理論だけでは、現実にはわれわれの当面している物価問題に対する理論的手がかりとしては決して十分なものではない。このような理論を背景にして、金融政策の目標は物価水準の安定を維持しながら産出高を極大化することにあると主張したとしても、そしてそれはセイの法則と結びつく古典派的な金融政策理念を批判するに値するものであるとしても、それ自体ではなお十分われわれを具体的な問題へ向かって前進させることにはならないからである。

したがって、われわれは物価問題へ接近するためには、基本的には上記の理論の線に沿いながら、理論をいっそう一般化することが必要であって、その場合とくに重要なことは二つであろうと思われる。第1は、一般物価水準という概念に新たな検討を加えることであり、第2は、所与と想定されている労働生産性を可変的なものとして考えることである。しかし、この二つの点はすでにケインズ自らによってその必要性が示唆されていた。

3 第1の点について、ケインズの「一般化された貨幣数量説」における物価水準は明らかに貨幣の価値と逆数的な関係にあるものとしての「一般物価水準」が考えられている。私が金融政策の

目標として考えた $\bar{p}O_{max}$ の p もまたそうであった。貨幣の価値と逆数的な関係にあるものとしての一般物価水準という概念は、一見自明のもののごとくであるが、実はきわめて多くの困難な問題を含んでいる。そのことを指摘し、しかもそれについて詳しく論じたのは外ならぬ『貨幣論』におけるケインズであった。彼は同著のはじめに「貨幣の価値」という一編を設けて貨幣の価値ないし貨幣の購買力の概念とその測定の方法とを論じているのであるが、彼がそこで明らかにしようとしたことは、貨幣の価値あるいは貨幣の購買力は一般物価水準の逆数として考えられているが一般物価水準そのものは決して一義的に与えられるものではないということであった。たとえば、彼はそこで次のように述べている。

「貨幣の購買力は貨幣の1単位が購入する財貨およびサービスの量に依存するものであるから、それは合成商品の価格によって測定されうることになる。その合成商品というのは、さまざまな個々の財貨およびサービスが、支出の対象としてのそれらの重要性に応じた割合において含められた構成物である。そればかりでなく、われわれが時に応じて利害関係をもつ支出の型と目的には、多くのものが存在するのであって、その各々に応じてそれぞれひとつの合成商品が存在する。ある型の支出を代表するひとつの合成商品の価格をわれわれはひとつの価格水準と呼ぶ。一定の価格水準の変化を示す数列を物価指数と呼ぶ。したがって、一定の関係のもとにおいて購買力の一単位に『等価』である貨幣の単位数は当該価格水準に依存し、しかるべき指数¹⁾によって示される、ということになる。」

通常、貨幣の価値あるいは貨幣の購買力は、貨幣の一単位が財貨およびサービス一般を購入する力であって、その大きさは一般物価水準と逆数的な関係にあるものと考えられているのであって、その場合一般物価水準とは、すべての財貨およびサービスから構成される合成商品の一義的な価格であるかのごとく考えられている。しかし、ケイ

1) J. M. Keynes, *A Treatise on Money*, London, 1930, Vol. 1, pp. 53-4.

ンズのいうように、われわれの時に応じて利害関係をもつ支出の型と目的が種々異なるものであり、合成商品はその種々異なる支出の型と目的に応じて別個に構成されるものであるとすれば、当然合成商品の価格である価格水準も、それを表示する物価指数も、数多く存在しなければならないことになるのである。

それでは、貨幣の価値を逆数的に表示するものとして一般に考えられている一般物価水準を一義的に表示すべき価格水準はまったく存在しないのであろうか。それとも、もろもろの価格水準はひとつの体系を構成していて、その体系が全体として、あるいはそのうちの任意にとりあげられたひとつの価格水準が、貨幣の価値を表示することになるというのであろうか。ケインズにおいては、価格水準は数多くの支出の型と目的に応じて数多く存在するけれども、これらのうち貨幣の購買力を一般的に表示するに足るひとつの価格水準が存在すると考えられている。消費支出の対象をなす財貨およびサービスから構成される合成商品の価格水準がそれである。いわく、「これらの価格水準のなかで、われわれのいう貨幣の購買力に特にすぐれて相当するものがあるだろうか。もしあるとすればそれはどの価格水準であらうか。われわれはこの問に答えるのに躊躇する必要はない。貨幣の購買力の変化を測定することの理論的ならびに実際の困難がどのように大であらうとも、それが何を意味するかについては疑問の余地はない。われわれが貨幣の購買力というのは、個々人の一定社会が消費の目的のために彼らの貨幣所得を支出して財貨およびサービスを購入する場合に、貨幣がそれら財貨およびサービスを購入する力を意味するのである。すなわち、貨幣の購買力は、消費の対象としての重要性に応じて秤量された財貨およびサービスの、貨幣1単位が購入することのできる量によって測定されるのである。」²⁾

こういう考えは、ケインズのみのものではない。同じ考えは、すでにマーシャルにある。彼は『貨幣・信用および商業』のなかで、『貨幣の一般的購買力』という言葉は、一国（または他の場所）において、實際上そこで消費される割合においてもろもろの商品を購入する貨幣のもつ力を意味するものと解するのが通常であり、また合理的である³⁾と述べているし、ウィクセルの『利子と物価』にもそれとまさに等しい叙述がある。いわく、「したがって、私には、一般物価水準を観察し測定する理想的に正しい方法は、計算を（直接的）消費の対象に限定することであるように思われる。」⁴⁾

このように貨幣の購買力を消費者物価指数によって測定しようというのは、ひとつには、生産はすべて消費満足を究極の目的とするものであって、土地、労働用役をはじめ中間生産物をも含む生産要素の価格も結局は消費者物価に反映されるという考え方と結びついているといつてよいであろう。それゆえに、ケインズも「貨幣購買力の指数は、直接または間接に最終消費（中間の生産過程とは区別された）に入るすべての項目を、一回そしてただ一回のみ、含むべきであって、それらの項目は消費者大衆がそれらに投ずる彼らの貨幣所得の大きさに比例して秤量されなければならない」と述べているわけである。しかし、もっと重要な理由は、貨幣所得との関係における消費者物価の高さが国民一般の経済厚生を左右するのであって数多くの価格水準のうち人々が何よりも利害関係を持ち、関心を寄せるのが消費者物価の高さでなければならないという「厚生経済学的な」観点であろうと思われる。その点において、ウィクセルが上に引用した言葉に先立って次のように述べているのは注目に値する。

「人々が真に知ろうと欲することは、『暮らし』——普通の消費——が安くなったか高くなったかである。もちろん、この消費は厳密な意味における消費財のみを含むべきではなく、サービスや資本の使用をも含むべきである——しかし、それは家庭のサービスや住宅その他の場合のように、それらが直接消費の中へ入る場合に限るべきである。他方、もしわれわれが、生産物の価格に加えて、

2) Keynes, *op. cit.*, p. 54.

3) A. Marshall, *Money, Credit and Commerce*, London, 1924, p. 21.

4) K. Wickcell, *Interest and Prices*, translated by R. F. Kahn, London, 1936, p. 16.

5) Keynes, *op. cit.*, p. 57.

生産要素——労働，土地用役または資本の使用のいずれにせよ——の価格や，資本財それ自体（たとえば，家屋，宅地など）の価格を含めるならば，結果はまったく無用な二重計算か，多かれ少なかれ誤った結果に陥るほかはない。」⁶⁾

このような一連の考え方によれば，金融政策ばかりでなく経済政策一般の追求すべき貨幣価値の安定は結局消費者物価の安定を意味することになる。しかし，問題はここで終わったのではない。むしろ問題はここからはじめられるべきである。なぜなら，数多く存在する価格水準のうち消費者物価を安定することが「厚生的な」観点から望ましいとしても，それと他の価格水準との間の関係をどう考えるべきかという問題が残されることになるからである。消費者物価をさえ安定すれば，他の価格水準はおそらく早かれそれに追随することになるのであれば，問題はそれほど重大ではないかもしれない。しかし，果たしてそうであろうか。ケインズは、『貨幣論』の上記と同じ個所で，「諸価格水準の拡散」という問題を論じている。それは，どのような標準による価格水準にもせよ，すべては「結局においてほとんど同じものになる」という考え——「安定した状態のもとでは，さまざまな価格水準は相互に確定的な関係に立ち，もしこれらの関係が一時的に攪乱されるとしても，もろもろの力が以前の関係を急速に回復させるような傾向を起すであろう」という考え——に関する検討を含んでいるのであって，彼は一面，最初の攪乱が貨幣的性質のものであるような場合には，十分な時間が与えられ，相対価格を動かすべき非貨幣的な影響が作用しないかぎり，その傾向の起こりうることを承認しながら，他面，それとは逆に，もろもろの価格水準——特に卸売物価と消費者物価——の間に離散の生ずることこそむしろ物価変動の本質であると考えている。その理由として彼のあげていることは，(1) (イ)ある生産物の実質費用に変化を生じさせる生産費または生産過程における技術的变化，および (ロ) 消費者の側における趣味の変化，あるいは利用しうる購買力の分布の変化による需要の変化によって起る相対的価格の変化，

ならびに (2) 数期にわたって固定した貨幣的契約——特に賃金契約——，貨幣的習慣および貨幣的協定の多くが存在すること，などである。われわれはこのような考え方の線に沿いながら当面する諸価格水準の変化を経済成長の場において分析することが必要となるのであって，分析の結果は，消費者物価の安定こそ望ましいという静学的な観点を修正する可能性をも含むことが予想される。その分析において特に考慮すべき問題がまさに技術的進歩——労働生産性の変化——の問題である。

4 そこでわれわれは上述した第2の点，すなわち労働生産性を可変的なものとして考慮しなければならないという問題に移ろう。

生産費または生産過程の技術的变化が相対価格を変化させることを通じて，いくつかの価格水準の間に「離散」を生じさせる可能性のあることは，いま述べたように，すでにケインズによって指摘されているのであるが，彼の理論が——『貨幣論』も『一般理論』も——他の近代理論と同じように短期的な性格のものであったために，技術的变化，すなわち労働生産性の変化の物価水準，特にいくつかの価格水準の間の離散的变化に及ぼす影響については，十分体系的な論及はなされてはいなかった。むしろ，彼の叙述においては貨幣賃金も労働生産性もともに不変と想定されるのが一般であった。そのことは『貨幣論』における「基本方程式」によく現われている。そこにおける全体としての財貨およびサービスの価格水準に関する「基本方程式」は周知のように，次のごときものであった。

$$\begin{aligned}\pi &= \frac{E}{O} + \frac{I-S}{O} \\ &= W \frac{N}{O} + \frac{I-S}{O} \quad (2.4)\end{aligned}$$

π は全体としての価格水準， E は貨幣所得＝生産費， O は産出高， W は貨幣賃金， N は雇用， I は投資， S は貯蓄であって，この式は， W お

6) K. Wicksell, *op. cit.*, pp. 14—5.

7) (2.2) 式が価格は限界生産費に等しいことを示しているのに対して，この(2.4)式は価格が平均生産費+平均利潤に等しいことを示している。 $I-S$ は利潤（正常利潤を越える）と考えられているからである。したがって，両者は同じ「企業の均衡」を限界で考えるか，平均で考えるかの差にすぎない。

よび N/O を所与として π が $I-S$ に依存することを示すものであったからである。『一般理論』における「一般化された貨幣数量説」においては貨幣賃金の変化は考慮に入れられているが、労働生産性は所与と想定されている。しかし、長期的には W も N/O (平均労働生産性の逆数) もともに変化しうるのでなければならぬのであって、ケインズも『一般理論』における「価格の理論」の叙述の終りで物価の長期的傾向を論じたあと、「物価の長期の安定不安定は、生産組織の能率の増加率に比しての、賃金単位 (または、いっそう正確にいうならば、費用単位) の上昇傾向の強さに依存するであろう」と述べているわけである。しかし、貨幣賃金と労働生産性の変化の理論的な関連は、彼においては示されていない。

5 かくして、価格水準は複数存在し、それらの変動は相互に離反する傾向があるということと、少くとも長期的には物価水準決定要因として貨幣賃金ならびに労働生産性の変化が考慮に入れられなければならないということを、経済成長という場においていかに体系的に結びつけるかを考えることが、われわれの次の問題となる。

III

1 いま「経済成長理論」といわれているものは、ケインズ以後に展開されることになった「長期動学」的な経済理論を総括するものであって、ハロッド、ドーマー、¹⁾ ヒックスなどの理論がその主流を形づくっている。いわゆる近代経済学は、ジェヴォンズ、メンガー、ワルラスをはじめ、マーシャル、ピグーを通じてケインズに至るまで、体系的には短期均衡理論ないし短期静学がその中心的な特徴となっていた。新しい経済成長理論は、そのような体系から脱皮して、これまで不変と想定されていた人口、技術、資本存在量などの長期的要因を変数としてとりあげ、経済の成長および循環の過程を理論化することを意図するものであって、セイの法則ではなくケインズの有効需要の原理がその基礎となっていて、旧古典派

の経済発展理論と分たれる特徴がある。

ところで、このような経済成長理論においては、実質国民所得の成長ないし循環過程の分析が中心となるために、物価水準それ自体の変動にはほとんど分析が加えられていないし、また人口や技術的進歩——労働生産性の向上——もハロッドやヒックスなどの主流的な理論においては独立変数と考えられて、人口および労働生産性は理論的便宜上一定率で増大するものと想定されている。そのような理論はそれ自体としてはもちろんわれわれの問題への手がかりを与えるものではない。われわれの問題は、物価、貨幣賃金および労働生産性の変化が経済成長の場合においてどのような相互関連にあるかを明らかにすることであって、物価水準や賃金水準を不変と想定し、人口や労働生産性が一定率で増大すると想定する理論をもってしてはわれわれの問題への接近は可能とはなりえないからである。しかし、問題接近への手がかりは同じようにケインズ以後の経済成長理論の展開に寄与しながらそれらの主流的な理論に対して批判的立場をとる人々の主張のうちに見出れうように思われる。ジョン・ロビンソン、カルドアなどの理論がそれである。

2 ジョン・ロビンソンやカルドアとハロッド、ヒックスなど正統派的な経済成長理論に対する批判の共通した特徴は、これらの理論において人口、特に技術的進歩が独立変数と想定されていることに対する不満にある。ロビンソンはかなり早くから技術的進歩の理論化に強い関心をもっていて、そのためのさまざまな試みを重ねている。彼女は²⁾ ヒックスの理論にならって技術的進歩をもたらす発明を二つに分けている。「自生的発明 (autonomous invention)」と「誘発された発明 (induced invention)」とがそれである。ヒックスにおいては、後者は生産要素の相対的価格の変化に基く技術的進歩であり、前者はそれ以外の要因、たとえば科学の進歩に基く技術的進歩を意味するのであるが、ロビンソンが特に関心を寄せるのは後者の誘発された技術的進歩であって、それに関する彼女の理

1) これらの理論の系譜については拙著『近代経済学』、中央経済社、昭和37年、参照。

2) J. R. Hicks, *The Theory of Wages*, London, 1st ed. 1932, 2nd ed. 1964, p. 125.

論がほぼ完成されたかにみえたのは論文「生産函数と資本の理論」³⁾においてであった。そこで展開された理論がやがて著書『資本蓄積論』⁴⁾のなかに位置づけられることになったのであるが、その理論の要点は、生産要素の相対的価格の変化によって産出高の資本と労働への分配関係が資本にとって不利となることが技術的進歩を誘発することになるというにある。たとえば、次のごとくである。

いま「技術的知識」一定の場合を考える。そのことは、労働生産性が異なるという意味において異なる技術が不連続的ながら一定の秩序をもって与えられていることを意味するのであるが、ひとつの技術が他の技術に比べて労働生産性が高いのは、その技術に関連する設備の生産費が他のそれに比べて高いからである。他よりも設備の生産費がより高く、労働生産性もより高い技術を「より機械化された」技術と呼ぶ。その場合、設備の生産費は賃金単位によって——すなわち、消費財をもって測った資本財の価値を同じく消費財をもって測った一人当りの賃金で除すことによって——測られるのであるが、そのなかには設備の生産および使用に伴う利子費用も含まれるものとする。そのようにして測られた資本設備の雇用一人当りの価値を「実質資本比」と呼ぶのであるが、その値を横軸にとり、それに応ずる雇用一人当りの産出高——これも消費財をもって測られる——を縦軸にとると不連続的な技術の体系は次のように図示される。

実質資本比 Oa を含む資本設備をもって OA の労働生産性 (O/N) をもたらす技術を α 、実質

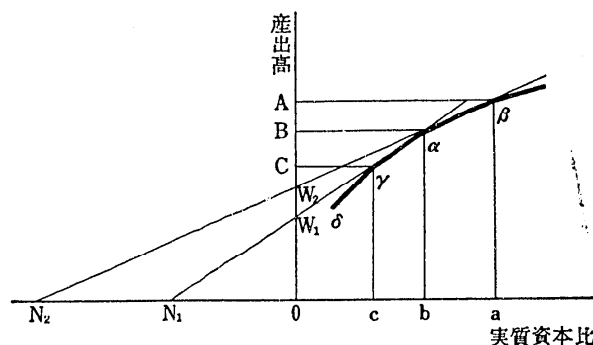


図 1

資本比 Ob を含む資本設備をもって OB の労働生産性をもたらし技術を β 、……等々とする。ところで、産出高は賃金および利潤としてそれぞれ労働者および企業者に分かち与えられ、賃金はすべて消費され、利潤はすべて蓄積されるものとする。いま労働者一人当りの賃金を OW_1 とすれば、企業者は利潤を極大化するために技術 β または γ を採用する。なぜなら、 OW_1 点から生産力曲線 $\alpha\beta\gamma\delta$ ……に向かって引いた切線の切点によって与えられる実質資本比に対応する技術が極大利潤をもたらしことになるからである。そのことは、 ON_1 がそのときに与えられる利潤率の逆数であることによって明らかである（ここでは直線 $\beta\gamma$ と N_1W_1 とが重なっているから、技術 β および γ の選択は無差別である）。ところで、賃金が OW_1 から OW_2 へ上ったとする。生産力曲線に変化なしとすれば、技術は α または β が選ばれることになる。その場合には、利潤率は低下する。賃金が上昇した場合には、生産性のより高い技術が選ばれながら、生産力曲線が一定であるかぎり、利潤率は低下するのである。

しかし、生産力曲線はもちろん時を通じて一定ではない。すなわち、「技術的知識」はつねに一定ではないのである。その原因はさまざまである。「自発的な発明」ももちろんそのひとつである。いっそう重要なのは「誘発された発明」である。たとえば、資本蓄積率がなんらかの理由で高まり、その率が人口増加率を越えると、賃金率が上昇する。その場合、技術的知識が一定であれば、上述のように、「より機械化された」——実質資本比

3) Joan Robinson, "The Production Function and the Theory of Capital," *The Review of Economic Studies*, 1953-54, Vol. XXI (2), No. 55.

4) Joan Robinson, *The Accumulation of Capital*, London, 1956.

5) 技術 β の場合についてみると、利潤率 $= \frac{BW_1}{OW_1 \times Ob}$ である。しかるに $\frac{OW_1}{ON_1} = \frac{BW_1}{Ob}$ であるから、これを变形して $\frac{1}{ON_1} = \frac{BW_1}{OW_1 \times Ob}$ を得る。すなわち、利潤率は ON_1 の逆数である。

6) 賃金に変化がないにもかかわらず生産力曲線に変化がないということは、資本設備の生産費に含まれる利子率の変化を無視することである。ロビンソンでは利子率＝利潤率と考えられているから、そのことは単純化のための想定にすぎない。

のより高い——技術が選ばれたとしても、利潤率は低下する。それを避ける道は技術的進歩を促進することにある。このようにして起こるのが誘発された技術的進歩であって、そのことは前図における生産力曲線の上方への移行を意味する。その移行の仕方はさまざまであって、そのため資本使用のとか労働節約的とかいうような技術的進歩の型が分類されるのであるが、そのいずれにせよ生産性の上昇が賃金率の上昇を越えるかぎり、利潤率の上昇が保証され、それが動機となって資本蓄積も、したがって、経済成長も促進される。かくして「(1)生産を機械化する技術的機会が豊富であればあるほど、(2)資本蓄積率が人口増加に比べて緩慢であればあるほど、(3)労働者の団体交渉力をも含めて競争力が弱ければ弱いほど、利潤率は高く、実質賃金は低い。競争の程度と人口増加率とが与えられていると、長期にわたる利潤率の傾向（短期的な変動から抽象化した）は、技術的進歩と資本蓄積率の相互作用に依存する。繁栄的な資本主義は、急速な技術的進歩にもかかわらず利潤率の低下しつつある場合であり、悲惨なのは、技術的進歩の停滞にもかかわらず利潤率の高い場合である」というロビンソンのいささかパラドキシカルにみえる叙述が与えられることになるのである。

3 このような議論をよりどころにしてわれわれは、経済成長下における物価問題を考えることができる。そのためにわれわれはもう一度上掲したケインズの全体としての価格水準に関する基本方程式を思い返そう。それは次のようなものであった。

$$\begin{aligned}\pi &= W \frac{N}{O} + \frac{I-S}{O} \\ &= W \frac{N}{O} + \frac{Q}{O}\end{aligned}\quad (3.1)$$

Q はいうまでもなく、正常利潤を越える利潤（正または負）であり、 $I-S$ は全体としての需要と供給の差を示している。したがって、この式は全体としての価格水準が、貨幣賃金率(W)、労働生産性(O/N) および需給関係($I-S$) に依存することを示している。これまでの物価理論は、伝統

的な貨幣数量説にしても、ケインズの『貨幣論』はもちろんその『一般理論』における「一般化された貨幣数量説」にしても、主として供給力との関係における需要に注目するものであった。すなわち、物価騰貴の問題としてはデマンド・プル・インフレーションが問題であったのであるが、戦後の世界においては、コスト・プッシュ・インフレーションという言葉が新しく生まれたことによって明らかなように、 W と O/N の関係がむしろ問題であって、上述のロビンソン理論はそれに光を投げるものと考えることができる。戦後コスト・プッシュ・インフレーションが問題となったのは、さまざまな理由から貨幣賃金率がたえず上昇の傾向をたどっていることが大きな原因である。そういう傾向を前にして O/N も π 一定であるとすれば、 Q/O は低下せざるをえない。それを避けるひとつの道は π を引き上げることである。それがコスト・インフレといわれる現象にあたるわけであるが、独占的企業の場合にはともかく企業間に競争の支配する場合には W の引上げに応じて π を引き上げることは必ずしも容易ではない。かくして残される道は O/N の向上であって、それが W の上昇率を越えるかぎり、 π の安定を維持しながら Q/O を高めることが可能となる。そのことは次いで資本の限界効率を高めて、企業の投資意欲を旺盛にし、経済成長を促進する。投資の増大は需要の増大を導くからである。このことから物価に対する $I-S$ の作用と W および O/N の関係の作用とが相互に独立的でないことが理解される。貨幣賃金率の「自生的な」騰貴を無視するならば、需要の増大が労働需要を大にし、それが貨幣賃金率の騰貴を誘発し、次いでそれが O/N 向上のための技術革新を誘発することになると考えることができるからである。

4 以上においてわれわれはケインズの「全体としての価格水準」に関する「基本方程式」を論述のよりどころにしたのであるが、そのことは価格水準を複数において考えるという立場と矛盾するものであった。しかし、それは論述の便宜のためであった。したがって、われわれは次に価格水準を複数において考える立場に戻らなければなら

7) Joan Robinson, "The Production Function.", p. 103.

ないのであるが、そのためにはわれわれは当面する物価問題を考察の基礎におかなければならない。

IV

1 わが国の物価問題は、戦後卸売物価は趨勢的にはほぼ安定的であるのに、消費者物価が35年ごろ以降高率のたえざる騰貴傾向をつづけていることにある。このことは、わが国経済の高度成長の結果、全体として労働需要が急速に増加し、賃金が一般的に上昇して産業別、企業別の賃金格差が著しく狭まることになった事情のもとにおいて、一方、主として卸売物価に関係する大規模近代産業部門においては技術革新のために O/N の向上がつねに賃金水準の上昇を上回る傾向にあったのに、他方、農漁業、サービス業、中小企業など消費者物価に多くの関連をもつ産業および企業においては、労働生産性の向上が貨幣賃金率の上昇に追いつきえなかったことに基因する。いま(2.4)式をそれら二つの部門のそれぞれについて書いてみると次のごとくである。脚符1および2はそれぞれ卸売物価関係部門および消費者物価関係部門を示すものとする。

$$p_1 = W_1 \left(\frac{N}{O} \right)_1 + \left(\frac{Q}{O} \right)_1 \quad (4.1)$$

$$p_2 = W_2 \left(\frac{N}{O} \right)_2 + \left(\frac{Q}{O} \right)_2 \quad (4.2)$$

わが国の経済は二重構造の経済であるといわれてきたが、そのことは、 $(O/N)_1$ が $(O/N)_2$ より高く、そのことが基礎となって、他方労働力が過剰傾向にあったために W_1 は W_2 よりも高く、 $(Q/O)_1$ も $(Q/O)_2$ よりも高く、 p_1 および p_2 の関係も交易条件を第2部門に不利にするような状態にあったことを意味していた。ところが、高度成長の結果 W_2 は著しく W_1 に近づくことになった。それにもかかわらず、 O/N の格差は依然たるものであるとすれば $(Q/O)_2$ を企業の存立しうる程度に維持するためには p_2 の上昇は不可避となる。およそそのようなのが、近年わが国において卸売物価は安定的でありながら、消費者物価がたえず上昇しつつある基本的な関係であると思われる。

2 ところで、わが国において卸売物価が安定を維持しえたのは、貨幣賃金水準のたえざる騰貴傾向にもかかわらず、大規模近代産業部門において、活発な設備投資と結びついて貨幣賃金の騰貴を打ち消してあまりある労働生産性の向上が起こりえたからであって、そういう状態のもとで価格水準 p_1 が安定していれば、 Q/O は上昇する。 p_1 の安定は国際競争上有利な条件であるし、 Q/O の上昇は企業の投資意欲を刺激して、経済成長を促進する。したがって、経済成長の促進を経済政策のもっとも優先的な目標と考えれば、物価政策の目標はまさに p_1 の安定にあるといわざるをえない。

しかし、他方、 p_2 のたえざる上昇は、貨幣賃金の上昇がそれに及ばないとすれば、実質賃金 (W/p_1) の低下を意味する。そのことは、上述したように、貨幣の価値またはその購買力は消費者物価によって測られるべきものであって、物価政策の目標はその安定にあるという貨幣政策的な、あるいは上述した意味での「厚生経済学的な」観点からは、明らかに好ましい事態ではない。

それでは、 $(O/N)_2$ の向上が $(O/N)_1$ の上昇に及ばないということは、時のおくれによる摩擦的な事態であって、いずれは均等化すべきものであろうか。必ずしもそうではない。なぜなら、第2部門にはサービス産業など労働生産性の向上の余地の少ないものを含んでいるからである。もしそうであるとすると、技術革新を含む高度経済成長過程においては、 p_1 の安定が維持されるかぎり、 p_2 が多かれ少かれ騰貴することは不可避となり、逆に p_2 の安定を維持する政策かとられたとすれば、 p_1 の低落は不可避となる。 W_1 と W_2 とが同じ割合で上昇するにもかかわらず、 $(O/N)_2$ の上昇が $(O/N)_1$ の上昇に及ばないとすれば、 $(Q/O)_1$ および $(Q/O)_2$ が安定的であるかぎり、 p_2 は生産性上昇率の差に相当する率で上昇しなければならぬし、他方、 p_2 の安定を図ることは W_2 の上昇を $(O/N)_2$ の上昇に等しい程度に抑えると同時に、 W_1 もまた W_2 と同じ程度に止めることを意味し、そのかぎり p_1 は $(O/N)_1$ の上昇が W_1 の上昇を上回る程度に等しい低落を示さなければならないからである。したがって、二

つの部門における労働生産性の上昇率に差のあるかぎり、 p_1 の安定と p_2 の安定を同時に達成することは、厳密な意味においては不可能であるということになる。

かくして p_1 の安定か p_2 の安定かは、一見、政策的には二者択一の問題となるかのごとくである。もちろん、この場合にも満たされるべき条件がありうるであろう。第一には、 p_2 の上昇をゆるすとしても、それは $W_1=W_2$ の上昇を上回るものであってはならないということである。なぜなら、 $p_2 > W_1=W_2$ は実質賃金の低落となるからであって、その条件を満たすためには、 $(O/N)_2$ を可能なかぎり上昇させることに努力を傾けなければならない。第二は、 p_1 の下落をゆるすとしても、それが $(Q/O)_1$ の著しい低落を導くものであ

ってはならないということであって、そのためにも両部門の労働生産性向上格差を可能なかぎり狭めることが必要条件となる。しかし、いっそう重要なことは、二者択一というよりはむしろ、 W/p_2 上昇を極大化する経済成長が可能となるためには、 p_1 および p_2 の関係をどうすべきかという配慮でなければならないであろう。もちろん、 $(O/N)_2$ の上昇が $(O/N)_1$ の上昇に等しく、あるいはそれを上回ることが可能であるとすれば、問題は容易である。しかし、 $(O/N)_2$ の上昇が技術的に $(O/N)_1$ の上昇を上回りえないところに経済成長下の物価問題が存在するのであって、しかも経済成長なくしては国民の経済厚生の上昇はありえないのである。

(本稿は第1回社会保障研究所基礎講座における講義原稿に加筆したものである。)

— 研究所メモ —

本研究所と同じような性格をもつ研究機関は、国連をはじめ多くの国々にもみられる。たとえばデンマークの国立社会調査研究所 (Danish National Institute of Social Research) もその一つである。この研究所はデンマークにおける社会福祉、労働問題、家族関係、青少年問題、社会的にみた住宅および健康に関する問題など、社会問題についての調査・研究を目的として、1958年にコペンハーゲンに設立された。所長は Henning Friis 氏で、調査専門家として、約 25 人の経済、統計、心理、社会、医学などの専門家が調査・研究に従事している。この研究所はデンマーク厚生労働省の下で、独立した行政機関として発足し、費用は国家予算と特別課題についての国内外からの補助によってまかなわれている。

発足以来多くの調査を独自に行なう一方、他の機関によって実施された調査の援助をあわせ

行なっている。この研究は 1963 年まで以下の 13 種の報告書として公表されている。

- 公的扶助長期受給者調査
- 高齢者食糧消費慣習調査
- デンマーク都市における社会構造
- 週 45 時間労働の 1958~60 年の紹介
- 整型外科患者の回復治療上の需要
- デンマークにおける社会科学の状況
- コペンハーゲン低所得地区における高齢者
- コペンハーゲンにおける青年の飲酒慣習
- 高齢者
- 児童福祉委員会による居宅児童監督
- デンマーク産業における労働組合職場委員
- デンマーク各種立法における適用の収入限界とその経済的影響
- 高齢者の収入と年金

(この研究所について『厚生指標』11 巻 10 号に小沼正氏が詳細な紹介を行なっている。)

国際社会事業会議について

— その 1 —

谷 昌 恒

ビバリッチ報告は、戦後社会の再建と総合的な社会政策の樹立のために立ち向わねばならない五つの悪として、窮乏、疾病、無知、不潔、怠惰をあげている。この五悪は実は、人類社会がそれからの解放を願って歩いて来たものに外ならない。歴史の進歩はその闘いの成功によって計られ、社会の発展はこのための努力のあとと考えることができる。

しかもそういった理想的な相互扶助の共同体は、狭い範囲を限っていえば、古い昔から既に少からず存在していたに違いない。しかし、「われわれが未開種族や過去の時代以上に進歩したと主張することのできる権利は、万人がすべて同胞であるという尺度によっている。文明国であると主張する限り、その法律、慣行、慣習があらゆる人々をいかなる範囲まで同胞の位置に立たせているか。皮層の色、人種の背景、家族的背景、宗教的信仰といった事情が機会や権利について何らかの差別待遇をひきおこしていないかによって計られる¹⁾」。

国際社会事業会議は正しくそのような巨視的な立場で社会福祉の施策が論議され、文化・制度の交流が考えられた国際間共通の広場であると考えられる。一国内の課題として、社会保障・社会福祉の充実を計るだけでも、問題は山積している。諸外国の先蹤に学ぶという意味でもこの会議の記録は貴重である。

しかし、広く全世界、全人類の課題とする時、保障以前、福祉以前の問題が余りにも多すぎるのである。より発展した国々では既に克服され、あるいは排除する可き施策や方法であるとしても、未開後進の国々では最少限の前提として与えねばならないものであることもあろう。

福祉国家は経済成長のかなり高い段階を想定する。その意味ではこの国際会議では、ただに社会福祉の領域を越えて、経済開発、地域開発にも論議が及んでいる。

国際社会事業会議 (ICSW) の歴史は、私共の当面の課題とする社会保障制度の研究にとって、その制度自体の枠組が形成され来た経緯を語っているとともに、その周辺、あるいはその基底にどのような問題の領域が存

在するのであるか。どういう技術、施策がこの制度を補完して社会全体の福祉を、完全に保障するものとなるのか。たんにその史的な発展の過程をたどり得る許りでなく、同時点における国際比較によっても、数多くのことを明らかにするであろう。

本稿は 1928 年パリの第 1 回会議から、64 年アテネの第 12 回会議までの議事録から、この会議の流れ、問題の推移の概要を掴みとろうとするものである。今回はその第 1 稿として、第 7 回 (1954 年) までを紹介する。「工業化と社会福祉」を主題とする第 8 回、およびそれ以降については、社会学的視点から、他の共同研究者によって引継がれることであろう。

ICSW はその起源を 1847 年のブラッセルにおける国際懲治事業会議にまでさかのぼって考えることができる。この会議で、罪刑者の処遇に関する事業の範囲を越えて、問題が犯罪とその背景、社会環境と家庭生活、労働者階層と貧困等と広がっていくうちに、多くの社会問題が国際的共通の問題として意識され、各国の社会事業家がその情報、知識、経験の交換の場としての国際会議の意義と必要性を強く認識したことであった。1953 年のブラッセルにおける国際統計学会議においても、各国代表者の間に、同様の意向が強く表明された。

1855 年、フランス慈善事業協会は、万国博覧会の開催を期として、国際慈善事業会議を招集した。これは 56 年ブラッセル、57 年フランクフルトと引継がれた。

越えて 1889 年、法的保護並民間救済事業に関する第 1 回国際会議 (the International Congress on Statutory and Voluntary Assistance) がパリで開催され、96 年 (ジュネーブ)、1900 年 (パリ)、06 年 (ミラノ)、10 年 (コペンハーゲン) および 28 年 (パリ) とうけ継がれている。

一方、アメリカにおいては、全米慈善感化事業会議が 1874 年以来毎年開催され、1917 年社会事業会議 (the National Conference of Social Work, NCSW) と改称してその活動が続けていた。ことに、公私の社会事業の発

1) J. Somerville; *The Philosophy of Peace*, 1949.

達に対して著しい貢献を果たした。1919年と23年の会議には諸外国からの代表の参加も得ている。

この NCSW の役割が国際的にも広く認識されてくるにつれて、前記のヨーロッパにおける諸会議の動向とともに、社会事業の世界大会の開催をもとうとする要求が、今世紀以来次第に強く叫ばれるようになった。特に1919年の NCSW に参加した C. Mulon (仏) 外欧州の児童福祉事業家の代表団は、この会議から深い感銘をうけたことが記されている。

欧州におけるこの要望を代表する形で、国際赤十字連盟の René Sand は、NCSW との間で協議を進め、Russell Sage や Rockefeller 財団等の援助を得、第1次大戦後国際連盟が労働者保護機関として設立した ILO の後援もあって、ここに国際社会事業会議が発足することになった。A. Masaryková (チェコ) を長とする国際組織委員会が設立され、準備は着々とすすめられた。

かくしてようやく 1928 年 7 月 8 日から 13 日まで、第1回会議がパリで開催されるに至ったのである。これは、国際児童福祉会議、公私救済事業国際会議、住宅・都市計画国際会議 (The International Child Welfare Congress, The International Congress on Statutory and Voluntary Assistance, The International Housing and Town-Planning Congress) との共催の形になった。42ヵ国の代表として国外から 2,481 名の参加を得、国内からの参加者を加えて 5,000 名に及ぶ盛会であった。フランス大統領自らの大変な肝いりと、仏代表の P. Strauss が議長をつとめ、輝かしい第1回会議は進行した。この大会で、先の組織委員会が、ICSW の常設の機関として認められ、その下に、各国に国内委員会が組織され、以後の国際会議を運営することになった。以下、会議として十分な成果をあげはじめることになった第2回会議から順を追ってその大要を紹介することとする。

第2回会議は 1932 年 7 月 10 日から 14 日まで、ドイツのフランクフルトで開催された。34ヵ国から、1,200 人の代表が参加している。世界的経済危機のただなかで、参加者はそれぞれの国の深刻な社会問題を重苦しく背負っていた。開会の総会で講演をしているアメリカの M.W. Glenn の言葉に、28年の第1回会議では、アメリカの代表は、社会事業は経済問題を取扱うものではなく、個人の心理的葛藤に対する治療的技術として理解され、個人の能力の開発をその任とすべきことを強調したものであった。しかし、今回は未曾有の大不況を経て、第1次大戦後のヨーロッパ諸国の社会事業家と同じ経験

を重ね、深刻な失業問題を前に、なす術もなく焦慮している国の代表として参加している旨の発言が、印象的であった。

総会議長の Merry Van Kleeck (米) は、この国際会議は今後世界の各地で開催されることであろうが、とりわけてソ連邦でもたれることが望ましい。ソ連こそ、その国家組織をあげて国民全体の生活水準の引上げを、真正面から取り組んでいる実験社会である。イデオロギーの相異を越えて、この国の意図を正しく理解することが、今後の世界平和にとって決定的に重要であるとしているのは、32年当時、世界の資本主義諸国が直面していた重大な危機を考慮に入れると、その体制の矛盾と対決している社会事業家達にとって、あたらしい社会機構に対する素直な気持のあらわれと見ることができよう。また、経済体制の変革に対しては、社会事業家は、もっとも人生の現実にあふれている者として、現体制の欠陥を明らかにし、新しい社会秩序の建設にもたじろがず立向い、歴史の発展過程に自覚的に参加すべしとしているのも、当時を記念する発言であろう。

総会には「家族と社会事業」という主題が掲げられ、J. Pringle (英)、A. Viollet (仏)、J. Glenn (米)、G. Bäumer (独) が、経済社会の変動と、伝統的な意味での家庭生活・家族形態の崩壊の危機について述べた。ここではラジオ、映画等が及ぼす家庭生活への影響という次元での報告もあるが、各国でようやく整備実施されようとしている社会保険、社会立法と、家族の扶養義務、家族倫理の変革というより高い次元での論議が展開される。1921年英国での法改正で、世帯単位の収入が十分な時、従来なら受給資格のあった失業保険も受けられなくなった事などは多くの論議を呼んだ。ともあれ、児童手当、家族手当等が家族の倫理にとって好ましいものではないという議論は、実証的というよりはむしろ、アプリオリな批判と見られる点が多いが、この時点での論議も多分にその傾向をもっている。社会事業家はしばしばその対象者個人を救うことに急で、その救済の方法を選ばない。たんに救われることが問題ではなく、いかなる形で、いかなる方法で救われることが正しいのか、その本質論を忘れてはならないとも論じている。労働組合の主張も、従来、しばしばその視野が狭く、自己本位であったときびしく批判している。社会福祉、社会保障の体系を通じて、人間社会の基本的単位としての家族関係が、いっそう強固にされ尊重される方向に進むべきことが、繰返し確認されている。

別に構成された六つの専門委員会のテーマとその委員

長名をあげると次の通りである。

(1) 家庭に対する公衆保健と医療 (J. Parisot, 仏), (2) 社会事業と家庭——ファミリー・ソーシャル・ワークの社会的・経済的・道徳的・精神的要素 (B. E. Astbury, 英), (3) 社会学, 教育学ならびに社会事業の課題としての崩壊家庭 (L. Simonetta, 伊), (4) 家庭の経済的保護——賃金政策, 社会保険, 公私社会扶助 (Grieser, 独), (5) 移民家族と児童に対する社会事業 (G. L. Warren, 米), (6) 青少年に対する文化活動, 成人教育, と家庭生活 (A. Masarykova, チェコ)。

(1)は工業化の進行に対し, 労働力の育成と保全という意味でも, 公衆衛生, 公衆保健の必要なこと, 現代の医療には社会学的・経済学的な広い視野が求められていること, 地域を網の目のように包みこむ医療保健組織の必要なこと, 等を力説している。(3)では Social orphan ということがいわれ, 性道徳の低下が論ぜられた。(4)では社会保険は労働者のモラルを高める効果を見せていることが報告され, 社会変動(人口の年齢構成, 出生率, 貨幣価値, 等)に対応して十分に融通性をもった保険制度が確立されねばならないこと, 諸立法の適用の及ばない階層に対しては, 十分な公的扶助が考えねばならないこと, が主張された。アメリカの社会保障法(35年)の成立に先立って, 保険的方法と公的扶助とよりなる総合的体系が望ましいものとして, この席上では意見の統一を見ているようである。大戦と不況の後の国際的問題としては, さらに, 各国における外国人労働者の問題があった。それは(5)でとり上げられ, 外国人労働者を個人として捉えず, その背景としての家族関係を十分に考慮すること, 国内のみの労働市場という立場にとらわれて, 一概にこれを排斥すべきでないこと, 各国国内法の共通の理解と整備が望ましいこと, 等が論じられた。(6)では社会事業と社会教育の共通の問題として, 村落と都市生活の諸相の社会学的, 社会心理学的研究が進められ, 現代社会の構造的変化を客観的に把握して, 新しい人間形成の方途を確立しようとする努力を示している。

会議の最終日に行なわれた総会では「失業の家族に及ぼす影響, 失業者家庭に対する社会事業」を主題にして, J. Colcord (米), M. Harford (英), F. Memelsdorff (独)の問題提起がまず行なわれている。AFLによると1932年, 失業者は23.1%, イギリスでも同年4月21.4%と記録されている。この大量の失業が, 家庭生活, 家族間の連帯, 結婚率, 離婚率, 出生率, 死亡率, 子女の就労, 家計費中の負債, 貸借関係を軸とする親族間の交渉, 貯蓄等に与えた影響の綿密な報告が出されている。また,

公的機関の救済対策を補完すべき民間社会事業団体は, この全般的危機に際して, ほとんどその財源を涸渇したことも報告されている。Memelsdorffの報告も, 多くの表, グラフを示して, きわめて多角的である。

閉会に際して, van Kleeck が, 各国の国内政策が, 他国の国民生活にも微妙に影響し合う今日の国際情勢下世界各国は一致して, 「家庭生活」を十分に尊重保護しなければならないと訴えている。

第2回会議の論議は家族の問題に集中した。しかし世界経済も国際政治もその対立と矛盾を深め, 危機感は強まる一方であった。家庭の崩壊というよりは, 社会生活そのものが根底から変革されつつあった。会議全体が一つの総主題を設定して運営されることになった第3回会議が, そのテーマを Social Work and the Community としたことは当然の問題意識であった。参加各国は会議に先立つ2, 3年それぞれ予備研究をすすめ, その成果を事前に提出した。会議がこのような各国の積上げによる研究の方式をとるに至ったのも, この国際会議が着実に軌道に乗りつつあったことを示している。

会議は1936年7月12日から1週間, ロンドンで開催された。30ヵ国の代表約1,400名の参加を見た。

総主題の下に行なわれた劈頭の総会には, K. Lenroot (米), E. Hilgenfeldt (独), A. Delille (仏), H. Radlinska (ポーランド)の報告があった。

はじめに Lenroot は現代の社会事業は左右からきびしい挑戦をうけていることを述べる。すなわち資本の側からはたんに社会の安寧のために必要な最少限の保障を与えれば足りると思われ, 闘争的な階級観に立つものからは, 漸進的な改良主義の可能性など, 頭から否定されている。しかし, 連邦緊急救済法(33年)をはじめ, 経済, 産業, 社会の各面で, 全体的計画的な活動が強く要請されてくると, 社会事業もすぐれて community life にかかわるものにならざるを得ない。社会保障, 社会保険等制度的な対応が進むにつれて, 連邦, 州, 地方の連携が不可欠のものとなり, そういう意味の social leadership をとる責任がわれわれに課せられてくると考えられるとしている。

Delilleによると, フランスの社会事業は母性児童保護組織と, 結核対策の運動を中心とした多くの婦人運動として成長してきた歴史をもち, 工場や地域社会のセンターに働く婦人社会事業家は, その日常活動を通じてコミュニティの変動を具体的に把握している。新しい環境に適応しかねている個人や, 家族への彼女らの働きかけは,

効多いものがある。ことに女性の立場からする国際間の平和に対する根強い願望は、フランス社会事業の大きな特色であるとしている。

さて、E. Hilgenfeldt は、(第2回会議の時のドイツ代表の発言の中にも、すでにその兆を見ることができたのであったが)今回はまったく徹底したナチズムの主張であった。家族、村落などという単位社会とは別に、民族共同体を出発点とし、目標として、テーマの community の概念に迫ろうとする。人間の真の自由、責任、奉仕の意義は正しく民族共同体の自覚から生れるとする。ここに国際会議は声高い不協和音に乱されることになった。

ついで、講壇討議の形式をはじめて導入した全体会議では、「最近における農村社会の変化」と題して、日本の北岡氏を含む8人の代表者の討論が行なわれた。旧い村落の解体、都市化の問題、人口の集中、衛星都市、等数多くの問題が提出されている。既成教会がコミュニティのセンターとしての機能を失った今日、コミュニティの精神的靱帯を再建する要求がきわめて強く打出されている。またその具体的な提案として住宅問題の重要性が多くの国々の代表によって指摘されている。

「community life に及ぼす社会施策の社会的道徳的精神的影響」という討論では無関心と逃避的な大衆の心理状況が、少数者の手中に権力をゆだねる結果となったとして、社会事業家が、全体主義、官僚主義、型式主義を克服して community life の中の人間的交わりの回復を志向すべきであるとしているものが多い。ハンガリーの Ferenc Rajniss の発言は周到できわめて格調の高いものであった。また、S. Sirenus (フィンランド) は賀川豊彦のスラム街における社会運動を詳細に紹介して、これに高い評価を与えているのも興味がある。

「各国の現代社会事業」という分科会では、M. G. Thélín と R. Sand の包括的な報告が行なわれている。前者は社会政策、恐慌、失業、社会保険、労働時間、賃金、婦人労働、若年労働者、社会保障等社会的経済的見地から、現代社会事業を概説し、後者は、フランス、イギリス、デンマーク、アメリカ、イタリア、ドイツ、ソ連等各国別に社会事業の現状を要約し、平均寿命等による指標によって、その成果を比較する方法を提案している。

その他「Community と保健」のテーマでは、E. Barker (英) の公衆衛生の歴史的解説と、医療社会事業についての A. Cannor (米) の報告があり、「ヴォランティアの立場」分科会では J. Nicholson (米) の現代におけるヴォランティアの活動領域についての論議があり、「個人の自由と社会サービス」分科会では、H. Bartlett (米)、

A. Crosthwaite (英) の論説があって、人間の自由と、社会的責任とを論じ計画化され組織化される社会施策にあって、ワーカーの創意とクライアントの個別的ニードとがかみ合うところに、自由が生かされると説いている。これらの分科会を通じて、各国の指導的社会事業専門家たちは、世界的な社会不安と、都市化工業化のもたらす文化の大衆化、画一化、組織化のすすむ中で、人間性、精神性を救うものは、コミュニティの中で全人格的に行動する社会事業家の活動を措いては存在しない、という強い主張をもっていたように思われる。社会保険、社会保障という制度的対応も、社会事業の補完的な活動を俟たなければならないというのである。

さらに五つの専門委員会がもたれている。第1専門委員会「保健問題」。R. H. Hagemann (仏) は現代社会においては医療の問題はすでに技術の問題ではなく、組織の問題であるという。イギリス²⁾の政治学者 E. H. カーの説く社会主義イデオロギーの衝撃が、経済、社会の各方面で、管理と計画とを著しく推進するに至ったことが、国際会議の場での、各国代表のはげしい応答を読んでいると痛感する。

「教育とリクリエーション」委員会では、デンマークの O. Skjerback が古い伝統をもつ初等義務教育と、国民高等学校の制度を述べ、ドイツ代表は党の青少年運動を説いている。第3委員会は「経済保護」の問題を取扱い、大不況以後、国家責任による生活扶助がとみに進展したことに伴い、民間の社会福祉機関の活動分野が熱心に論じられている。ドイツの冬季間の救済事業計画が論題になり、ここでは「仕事協同体」という理念とは別に、失業対策としての公共事業ということに論議が集中している。「社会適応」、「失業問題」のそれぞれの委員会では、前者で経済的扶助とケースワークの役割について M. Rich (米) の詳細な問題提起があり、個別処遇論では論議の一つの頂点を示すものであろう。後者では主論者として、R. Davison (英)、D. Kahn (米)、Dr. Mangels (独)、I. Svennilson (スウェーデン) がおり、社会保険と失業対策が論じられた。失業者対策をはかるコミュニティ・センターに失業者自身の自発的活動が多く見られるようになり、社会連帯感ともいべきものが復活してきたかに思われる、というイギリス代表の言葉が記されている。

第4回会議は1948年、NCSW との共催の形でアメ

2) E. H. Carr, *The Soviet Impact on the Western World*, 1946.

リカにおいて開かれた。4月17日から21日は Atlantic City, 24日, 25日は New York で行なわれている。ロンドン会議のあと, 1940年にブラッセルで第4回が開催されることになったまま, 大戦のため中断された。

1946年に至って, René Sand の提唱で, 15ヵ国と, 6国際機関を代表する100名近くの社会事業家がブラッセルに集って, 国際会議の復活とその再組織について熱心に話がすすめられた。準備のための予備会議は47年ハーグ, 48年ニューヨークと相ついでもたれた。第2次大戦を経て, ICSWの課題とするものは自らその視野を拡大し, その責は重きを加えた。人間の福祉を任とする社会事業家が, 大戦による極度の壊滅と焦土, おびたしい難民, 飢餓を目前にして, 瞬時の怠りも許されないものを感じるのは当然であろう。ことに, いわゆる後進未開の地域に対しては, 数世紀にわたるキリスト教の伝道と, 宣教師による慈善事業, 教化・医療事業などという方法では, すでに到底及ぶべくもないことを認識しなければならなくなっているのであった。

世界大に拡大された形で窮乏, 疾病, 無知等の五悪ととり組まねばならぬ時代がここにはじめて到来した。第4回会議は, NCSW 本来の会議の場では, ケース・ワーク, グループ・ワーク, コミュニティ・オーガニゼーション, ソーシャル・アクション等に関する社会事業固有の領域の研究討論が進められたが, 国際会議の場でのテーマは, 国際協力の機構と課題とに集中した。

「国連の社会委員会の組織とその社会福祉活動」については G. Davidson (カナダ) からの報告があり, 国連の社会経済委員会の多くの活動が紹介された。

「国際児童救済基金」については L. Rajchman からの報告があり, 母性, 乳児保護, 結核予防等の事業につき説明した。

「ILO と社会福祉」では D. Gerig (カナダ) が ILO 設立以後の各国の社会保険を中心とする保障制度の発展を詳しく報告している。国際連盟の果し, かつ残した最大の仕事は ILO であったとする。ことに社会保険, 社会扶助, 公衆保健という ILO の立てる三つの柱が, 社会保障の通念となり, 44年のフィラデルフィア宣言が今後の歩みの方向を大きく左右するであろうし, 47年には, ニュー・デリーでのアジア 20ヵ国の会議, イスタンブールでの中近東会議, リオデジャネイロのアメリカ諸国の会議およびジュネーブでのヨーロッパ会議が, ILO 主催で行なわれ, 各地域における社会保障の具体的な施策を論議したことが, 文字通り戦後の再出発の起点となるであろうといっている。

「国際難民救済機構 (IRO)」については N.H. Biehle (米) が報告する。難民の救済, あるいは送還というきわめてヒューマンな仕事にも, 地域によっては, 政治的不安から帰国を拒む人があり, イデオロギーの対立が微妙にもち込まれている。

「世界保健機構 (WHO)」については W.P. Forrest がたんに保健に関する国際機関を設けたという以上の意味を与え, ヒューマンな活動について, これほど完璧な国際協力体制は, 歴史の転機を形成するものであると説いて, 細かい活動分野に至るまでの紹介をしている。

「民間機構の諸計画」については G.E. Haynes (英) が主として UNESCO の活動について報告をしている。世界到るところ, ニードがきわめて高く, 働きの余りにも少いことが嘆ぜられて, 国連の諸活動を通ずる専門ワーカーの養成計画についてもふれている。

「西欧諸国における戦後の窮乏とその対策」と題する René Sand の論述は圧巻である。フランス, オランダ, ベルギーの3国に関する調査であるが, 多年国際会議を司宰してきた人であるだけに, その視点は正確で, 分析は透徹している。社会政策, 経済政策が, ビバリッジの五悪にかかわるものであると説いているのはこの論述の中においてである。そして3段階の防壁を考える, 第1に保健, 教育, 事故防止, 完全雇用を, 第2に社会保障, そして第3に, 法的助言, 家族調整, 心理学的配慮, 性格形成, リハビリテーション, 各種の個人的援助という体系を。

さらに J.M. Kumarappa の「インドの社会問題」という報告があり, 以上が総会の主たる論議となっている。

外に 29ヵ国の代表の参加による円卓会議が会議期間中開催され, 次の如きテーマをかけた。「物的ならびに人的援助とリハビリテーション」「集団処遇ならびに個別処遇の役割」「住宅問題」「政府ならびに民間機関の役割」「難民および難民家族の救済」「農村ならびに未開地域の特別計画」。それぞれ情報交換, 国際協力の交渉等について話がすすめられた。

第4回会議は大戦後はじめての会議として, 世界全体の問題が, 歴史上にまだ見ない規模において, 国際間の協力の問題として, 真剣に論じられている。後に国連のいう「社会開発」なる概念に結晶する構想はすでに胚胎している。ただし, いわゆる, 米, 英, 仏の戦勝者側のリードによる会議でもあり, 当面の課題となった世界の破壊, 荒廃, それを惹起した戦争, 戦争につながるを得なかった現代社会, そういうものに対する根本的な反省と思索に欠くものがあるのは, 大変残念だという

外はない。

第5回会議は1950年7月23日から28日までパリで開催、59ヵ国約1,800名の代表が参加した。戦後多くの障害を乗り越えて復活した前回会議に引続いて、以後2年毎に開催されることになるICSWの、いわば地固めの役を果たした会議としてきわめて成功裡に進められた。ICSWの常設事務局と、各国国内委員会との連絡協力も強固なものとなり、世界の社会事業全分野にわたる、知識と経験との交流の場としての名と実とを備えるに至っている。

会議の総主題は「1950年の社会事業——その領域と課題」が選ばれ、それをうけて開会の総会にアメリカのD. Howardが「社会事業50年史」という発題講演を行なっている。

この発題は実に大部なものであり、各国国内委員からあらかじめ提出されているそれぞれの国の社会事業50年の歩みを、丹念に纏め上げた、きわめて内容の豊かなものであって、この時点における世界の社会福祉を語る貴重な資料として残るであろうと思われる。

20世紀の50年の歩みは、そのゆきついた頂点を1948年国連第3回総会で採択された世界人権宣言に象徴される。

22条。すべて人は社会の一員として社会的保障を受ける権利を有する。すべて人は国家的努力または国際的協力により、各国の組織と資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展に不可欠な経済的、社会的および文化的な権利の充足を得る権利を有する。

25条。すべて人は自己と自己の家族の健康と幸福を、特に衣食住、医療および必要な社会的施設を確保するために充分な生活水準を得る権利を有する。すべて人は失業、疾病、不具、配偶者の喪失、老年またはその他の不可抗力に基いて生活の手段を喪失した場合において、保障を受ける権利を有する。母と子は特別の補助と援助を受ける権利を有する。すべて児童は嫡出であるとないを問わず、同一の社会的保護を享受する。

これらの条項は、いわば、基本的人権の理念と、制度的立法的保障とを結びつけたものとして実践的な命題である。しかも、いまなお貧困と飢餓と不安にあえぐ16億の人間が地上に存在する以上、その命題は20世紀後半の緊急の課題でなければならない。加えて、この会議の明らかにするところによると、世界の人口は1日に5万、年間2,000万の増加を続けており、ことに未開発進の地域にその増加が甚しいとすれば、寸刻の猶余も許され

ない政策の展開が望まれるのである。ネルーが国連で訴えて「世界各地で食糧も必需品もおびただしい欠乏を告げている時に多くの政治論争に時をすごしているのはまことに奇妙なことといわねばならない」(1948年)としている通りである。

社会事業の定義についても、カナダの国内委員会の報告によると、「社会事業の性格そのものから考えて、たんにその事業の遂行に対して責任をもつばかりでなく、政策そのものをあらためていって、人間の真の要求に応え、広く経済的社会的変革にも寄与するところがないといけない」とある。フランスでは、「今日では、社会事業専門職としてすでに確立している領域の機能を果たすばかりでなく、公私にわたる数多くの活動、すなわち、予防医学、人口政策、教育、啓蒙、移民、心身障害者のリハビリテーション、住宅、地域計画までも含めたきわめて包括的な全域にわたる立法、行政当局の活動を総称する」としている。少くともICSWの場では社会事業なる概念は、これほどまで広い領域を包むものとなっている。

1900年、15ヵ国に23の社会保険制度(労災補償13、健保7、老齢年金3、この3者を備えた国がわずかにデンマークとドイツのみ)しか実施されていなかったものが、現在は57ヵ国に及んで180を下らない社会保険制度が確立されている。

一方、人間の深層心理にメスを入れて、後の社会事業技術に多くの新分野をもたらしたフロイドの学説も、20世紀初頭には十分公認されたものではなかった、として半世紀の歩みを顧みている。

専門委員会は次の6であり、各主論者も、Howardと同様に、各国からの事前の報告をとり入れた形で述べられているので非常に貴重な、また歴史的意義の深いものである。

- 1 「社会事業の現代的課題」 J. Nihon (ベルギー)
- 2 「社会事業の新しい諸技術」 J. Hoey (米)
- 3 「公私の社会的諸施策中に占める社会事業の立場」 J. Reverdy (仏)
- 4 「社会事業における公的機関と民間組織との関係」 B.E. Astbury (英)
- 5 「社会事業の将来の展望」 A. Myrdal (国連)
- 6 「社会の進歩に果たしたICSWの貢献」 G. Billmoria, H. Junqueira (ブラジル)

多くの論議、問題提起があった中で、2の委員会で、社会保険制度の発展に触れつつ、社会事業家の新たな使命として、「臨床家として、集団を対象とする保険制度

を、個々人の特殊な問題に適應できるように、計画に参画し、相談指導にも任ずべきこと」と規定している。

別に自由参加の公開の分科会は次の様に 15 に分れて運営された。家族、難民、身体障害者、不適応児童、工業化、農村、後進地域、グループ・ワーク、老人、住宅、現任訓練、国際交流、戦争犠牲者、刑務所、医療社会事業。

閉会の総会は R. Sand と G. Haynes の挨拶について、「民主的で、多元的な機能を有する近代社会事業」を期待するという J. Rarisot 教授の論述で終わっている。

第 6 回会議は 1952 年 12 月 12 日から 19 日まで、インドのマドラスで開催された。たまたま、インド国内の第 6 回社会事業会議と合同して開かれたので、30 カ国、13 国際機関の代表 300 名余に加えて、国内から 950 名の出席があった。戦後、経済復興、国際協力が多く説かれながら、ICSW としてははじめてその会場をアジアに定めたわけである。多くの有色人の代表者、原色豊かな衣裳、周囲が竹の壁で飾られた総会議場、古い精神文化の伝統の地インド、この会のおかれた条件は、会議の討議の基調に深い影響を与えにはおかなかったようである。というのは、人類の将来とか、人間の幸福について、きわめて思弁的哲学的論旨を展開して見せる論者が多いからである。西欧文明が果してどれほどの幸福を人類にもたらしたか、むしろ差別と悲惨ではなかったのか、「母なる国インド」などという表現も、あながち外交辞令とばかりはいえない切実な響をもった雰囲気であったようである。

会議の総主題には「社会事業と生活水準」が選ばれた。開会総会での J. Mehta (印)、R. Kaur (印)、S. Prakasa (印)、René Sand の挨拶はすべてそのことに集中した。所謂後進地域の一切の開発計画に先立って、何をもって望ましい生活水準とするのか。全人類の課題として、一つの絶対的な最低限が考えられるものか、考えられるとしてそれを現実に保障する方策があるのか。一方、インドの Prasaka 氏のようにインド人は見かけ(物質的貧困)ほど不幸ではないという発言もある。これも国際会議の席ではしばしば見られることであって、先進国、後進国の規定そのものについても、後進国側から多くの異議の提出されがちなことである。

引続いて、アメリカのインド大使 C. Bowles がその立場上、示唆に富む多くの観察を交えて演説をしている。大不況下のアメリカでは、不安とおそれから国内はむしろ無気味に平穏であった。人々が職業に復し、経済事情

が好転するにつれて、むしろ多くの不平や要求が出されて来た。同様のことは後進地の開発についてもいえる。経済開発が進み、食糧が増産され、原初的な疾病の多くが退治され、学校が建設されはじめると、かえって多くの要求が形をとりはじめ、より以上の進歩、近代設備の病院、高等教育の学校を求め、不勞地主に対する批判、おくれた農業技術に対する懷疑があらわれる。後進地域については、その要求や不満がいっそうはげしくなることを十分考えに入れた上で社会開発が進められ、そのことを通じて、次の段階へのエネルギーをその中からくみ上げていかねばならないとしている。アジア諸国における流血の暴力革命を回避することを至上の課題として、経済開発や人的資源の開発については、必ずその目的を明示して、彼ら自身の積極的参加を求めているかなければならない、と主張している。社会開発の aspiration 効果といわれていることであろう。

全体会議の概要、各テーマと主論者を以下列記する。

「Basic Human Needs」L.B. Granger (米)

人間の基本的要求はいくつか考えられるわけで、ある時点で優先権を何におくかということが、basic human needs の問題だとする。それは地域の発展段階に応じてきわめて相対的なもので、政策、計画の立案者にとっては、そのニーズを適確に捉えることが大切である。

かつて先進国で、組織労働者と未組織労働者との間には隔絶があった。今日労働組織の指導者は、未組織労働者の労働条件を低いままにしておくことが、自分ら自身の地位をあやうくするものであるという自覚に立っている。と同様に、未開発地域の労働条件が、国際的な生活水準の問題に直接つながってくるという認識が必要である。

「生活水準を引上げるための社会的サービスの役割」
J. F. Bulsara (タイ)

ここでは産業開発、計画経済についての統計的な、比較研究的な豊富なデータが提出されている。

「保健活動と生活水準」René Sand (ベルギー)

防疫に重点をおいたパナマ運河工事が効を奏したことを引照して、保健活動が一切の経済、社会開発に先行すべきことを説く。しかも保健活動ほど、各分野のワーカーのチーム・ワークを必要とするものはないのである。

「社会的サービスにおける組織活動の重要性」については M. A. Vicat (フランス) が「社会事業技術と保健」、R. At Habbab (イスラエル) が「アラブ・パレスチナの難民問題」、E. Davidson (国連) が「タイ国の母子保健センター」をテーマとしてそれぞれ詳細な報告をして

いる。公衆保健活動や難民救済には、人間生活の多面的な要求に応えるものとしてチーム・ワークの必要なことがここでも強調される。

「農村、都市における地域社会組織活動」の全体会議では、C.E. Hendry (カナダ) の「後進地域の生活水準とコミュニティ・オーガニゼーション」、D. Gabszawicy (ベルギー) の「ベルギー領コンゴとルアンダ・ルランディ地域の社会福祉センター」、M. Goutos の「ギリシャにおける地域福祉活動」、J. E. Branson の「イスラエルにおけるアメリカ友愛委員会のアラビヤ人部落の村作り計画」等の実践報告があった。

「教育と生活水準」については A. Myrdal (ユネスコ) が、「基礎教育計画」の全体会議では Fr. J. D'Souza の「基礎教育について」、G. Dulphy (フランス) の「フランス海外領地の社会福祉センター」、P. Jayawardance (セイロン) の「ランカ・マヒラ地方のサミティ活動」論が展開されている。

この二つの教育問題の会場では、Myrdal が北欧の例をあげて、工業化のはじまる半世紀も以前から (1842 年)、義務教育制度が非常に普及していたため、都市化、工業化と共に都市に流入した農民も、組織活動、組合活動を通じて、社会保障制度以前に、かなり高度の自衛の体制を作り上げることに成功していた。生活水準は教育——職業教育、成人教育、青少年教育を含む——の普及以外にそれを高める途はあり得ない。そのような社会教育的活動として、フランス植民地の婦人センター、セイロンでの Samiti と称する地域センターの活動が紹介されたわけである。

この外、「リーダーシップの問題」「後進地域における社会事業の技術」「技術援助計画と社会的課題」「東南アジアの社会施策と地域共同活動」をそれぞれ主題とする専門委員会が、また、「青少年対策」「家庭福祉」「身体障害者」「産業福祉」「人口問題」「住宅」「農業協同作業」「社会保障」「移民」「経済社会計画」の 10 の分科会がもたれた。

社会保障の分科会で、完全雇用と賃金政策、農民のための土地再分配、開拓事業による耕地の増大、地方産業の振興、リハビリテーション、社会教育等、総合的見地に立った基本政策の必要であることが、力説されている。

マドラス会議の結果、ICSW の東南アジア地域事務局が、53 年 1 月ボンベイに設立された。西はイラン・イラクを結ぶ線、東は日本とニュージーランドを結ぶ線の包む範囲である。

第 7 回会議はカナダのトロントにおいて、1954 年 6 月 24 日から 7 月 4 日まで、47 国、7 国際機関の代表 1,550 名の海外からの参加者を含む 3,000 名近い大会が開催された。

会議の主題は「社会福祉における自助活動と協力活動 (Selfhelp and Cooperative Action in Social Welfare)」であった。

自助というのは、社会事業分野においてはきわめて古典的な概念である。しかし、第 7 回会議で Self-help がとり上げられたのは、戦後国際協力、後進地域の経済開発、社会開発がすすめられながら、きびしい政治的イデオロギーの対立、独立と排外の思想の流れの中で、あらたに、自立独立の動き、すなわち後進国援助という視点ばかりでなく、開発地域内部の、または地域相互の協力の運動として考え直されようとする傾向を背景としているわけである。

全体会議のはじめにカナダ外務大臣、L. Pearson が、国連の機構を通じてのカナダの国際協力の努力を詳しく報告している。にもかかわらず、世界の冷戦の対立のきびしさは、そのカナダにしてコロボ計画に対する援助資金が 25 百万ドル、防衛費が 25 億ドルという数字の比率が物語っている。

全体会議で発題をしている代表とそのテーマは次の通りである。

A. Moncrieff (英) 「社会福祉事業における自助の意義」

G. Desmottes (仏) 「自立への脅威」

N. Cousins (米) 「協力活動と人類社会」

J. de Jongh (オランダ) 「現代社会における自助とは何か」

A. Sinha (インド) 「自立への指導」

みな self-help の意義について、個人のモラルとしても、集団、社会、国家の理念としても考察を加えている。

Moncrieff は人格としての責任の概念を強調して、この分野においては社会復帰、リハビリテーションが新しい課題であり、それが self-help につながるとする。

Desmottes はキャンプの抑留者、難民等の実証的な心理学的研究をふまえて、自立への意欲も、人間的な最低の生活が保障されることが前提であること、それ以下の状況では人間は独立の人格としては破壊されるといっている。

Cousins はアメリカのインドに対するすぐれて福祉志向的であった技術援助が、インド、パキスタン紛争を通じて、イデオロギー論争にまきこまれて挫折する経過を

報告して、世界平和に対する希念を悲痛に訴える。しかも共産主義がアフリカ、アジアにおいては、活動的力動的な理念として強い魅力をもっているのに対して、資本主義社会は、倦怠の色調を濃くしているのみと断じている。

J. de Jongh は現代社会における自立とは果して何を意味するのか。現代社会の構造、体制、組織の複雑さは、自助も、他からの援助も、より広い社会の自助活動として捉えるべきだとする。国際協力も人類社会の自助活動であるとするのである。孤独な大衆社会という概念もこの論議では顔を出している。

Sinha は現代におけるガンディーイズムの意義を探ろうとしている。

全体会議における6氏の発言は、それぞれ格調の高い警醒の響きにみちたものであった。ことに、米國とオランダの代表が光っている。Pearson の発言中にあった、「自助だけでは十分ではない」という言葉が共通したトーンになっている。

パネル討議は4分科会に分れている。

「個人と家族福祉における自助の概念をいかに考えるか」

「自助への脅威」

「グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションの原理と自助について」

「専門職員とボランティアの訓練と教育を通じて、自助への指導性を高める方策」

以上が各分科会の標題で、self-help についての概念の混乱と、各國における専門技術職員の層の厚薄の違いはあるが、各國代表の間に真剣な論議のやりとりがある。民主主義社会が前提されるならば、政府からの扶助も、ある意味では self-help と考えることができるともいっている。社会事業の畑で、古くから唱えられている self-help の内容は、はるかに前進して、社会保障体系そのものが、国民の self-help だと捉えられるに至っている。self-help, 相互扶助, co-operative action を、現代社会という機械化し、組織化し、大衆化した機構の下で、ヒューマニティを恢復する唯一の道として、きわめて人間的な行為として把握しようとするもののように思われ

る。

一般の参加者のための研究グループとして前回同様、社会事業本来のテーマに従って、次の20分科会がもたれた。

「児童福祉」「家庭福祉」「青少年福祉」「老人福祉」「社会保障制度」「廢疾・障害者対策」「非行問題」「農村地区プログラム」「保健計画」「精神衛生計画」「リクリエーションと大衆文化」「基礎教育」「協同活動」「施設プログラム」「ボランティアの指導性の訓練計画」「専門職員の指導性の訓練計画」「労働組合」「移民」「家族手当」「養子の問題」

各研究グループは簡単な記録しか残されていないが、社会保障制度の討論では、高い生活水準と、安定した経済条件の存在が前提であること、社会保障制度の充実こそ、本会議の主テーマである自立への能力を高めていくものであることが確認されている。これは当然の結論ではあるが、いまだ多くの国でその制度の不備が嘆かれているにもかかわらず、しかもなお執拗に、制度的保障が、人間の依存心を強めるという議論が繰返されている中で、国際会議という場での意味の深い確認であったに違いない。

以上、第1回(1928年)から第7回(1954年)に至る会議の議事録の中から、世界における社会事業の主としてその思潮の流れを大綱みに紹介したことになる。それぞれの時点で、各國からの代表が提起している問題には、貴重な歴史的意味をもっているばかりでなく、今なお多くの課題を投げかけているものが少なくない。特に会議の主テーマがそれぞれの時点での問題意識を明確に打出している。

第7回会議で、二三の論者が引用しているA・トインビーの言葉が、この国際会議そのものの努力の目標を物語るように思われる。

「20世紀が後の時代に記憶されるとすれば、政治的紛争、技術的発明の時代としてでなく、全人類の福祉ということ、その実践課題として進んでとり上げた時代としてであらう。」

社会計画における児童青少年問題

——ユニセフ・アジア会議の資料について——

山田 雄三・保坂 哲哉

I ま え が き (山 田)

1 国際連合の国際児童基金 (UNICEF) の主催にかかる「国民計画および国民開発における児童青少年問題のアジア会議 (Asian Conference on Children and Youth in National Planning and Development)」なるものが、1966 年の 3 月にバンコックで開かれる予定になっている。これは実は 1965 年の 9 月の 13 日から 24 日まで開かれるはずであったのが、インドとパキスタンの紛争などが起ったために延期されたのである。国際児童基金のアジアの本部はインドのニュー・デリーにある。この一文が印刷になる頃には、本会議も終って、議事の模様もわかっているかも知れないが、ここではその準備のために山田、保坂 2 人が、それぞれ提出した二つのペーパーをとりあげて参考に供したいと思う。

2 あらかじめ、この国際会議の問題とするところは何かを説明しておこう。会議の名称からうかがわれるように、それは国民計画とか国民開発とかいう立場からとくに児童青少年の問題をとりあげることであり、それをとくにアジアの諸国の事情に即して考えようというのである。主催者は UNICEF (United Nations Children's Fund) の他に、ECAFE (Economic Commission for Asia and Far East) および Asian Institute for Economic Development and Planning の 3 団体ということになっている。この場合に、国民計画とか国民開発とかいう語が使われているが、それは経済計画のみならず社会計画をもあわせ含むものを指すといってよいであろう。経済計画と同時に社会計画をとりいれるという考え方は、国連において数年前から提唱されてきたものであり、早くは 1953 年 (Committee on Programme Appraisals in Pursuance of Economic and Social Council Resolution 694 D. XXVI of 31 July 1958) に現れている。その後国連の「開発十年」と呼ばれるものも (The United Nations Development Decade, Proposals for Action, New York, 1962. 参照)、経済開発と社会開発とを一体として促進するという内容をもつものに他ならない。これら

の事情は、日本でも、(厚生省訳、国際連合『世界の経済開発と社会開発』(原本は *The Report on Social Situation, Balanced Social and Economic Development*, 1961, 訳本は昭和 39 年 5 月刊行) や伊部英男著『社会計画』(昭和 39 年 5 月) などによって、紹介されているところである。前記のアジア会議はもっぱら児童青少年問題に焦点を向けているが、その背景には国連の提唱している国民計画なり国民開発なりの考え方があって、それに沿って問題が提出されていることを何よりもまず注意しなければならない。

しかし、国民計画もしくは狭く社会計画なるものについては、その方法なり内容なりがまだ十分に確立されたわけではない。経済計画については多くの国々においてかなりの経験を積んできたといえるが、社会計画についてはほとんど経験がない。そこにはいろいろむずかしい問題がある。社会的ニードとか社会的利益とかいうものをどのように確定し、どのように評価するか。とくに貨幣的なタームで表されないものをどのように測定するか。測定できない場合はどう処理するか。さらに資源や労力を諸目標のために配分するにあたって、有効性の比較はどこまで分析できるか。さらに全体としての社会経済のバランス的發展のなかで諸目標を達成していくにはどうしたらよいか。これらの問題を体系的にとらえていくことは容易ではない。しかし児童青少年というような具体的な問題を手がかりにしながら社会計画の方法を考えることは非常に有効だと思う。児童青少年の養育および教育を正しく伸ばすことによって一国の人的能力を開発し、やがて労働生産力を高めていくことが社会開発の重要問題であることというまでもないからである。そうして、こういう問題をとりあげていくことによって、局部的とはいえ、社会計画の方法を固めていくことにもなるのである。

3 われわれは最近ユニセフのサブ・ラオ (Suba Rao) 氏を通じて会議向け報告書約 50 通を受取った。これら報告は、すでにこれまで 3 回にわたって開かれた予備会議で採択され、来る 3 月の本会議に提出されるも

のである。予備会議の第1回は「学齢前児童(Pre-school Child)」というテーマのもとに、5月17日～19日ニュー・デリーで開かれ、日本からは保坂が出席した。第2回は「計画の方式(Scheme of Planning)」というテーマのもとに6月9日にバンコクのAsian Instituteで開かれたが、日本からは出席者はなかった。第3回も同じく「計画の方式」というテーマのもとにバンコックで開かれ、はじめ8月中旬の予定が下旬に延期され、日本からは山田が出席の予定であったが、会期変更のためこちらの都合がつかず、出席できなかった。われわれ2人の提出した報告は前記の50通のなかに含まれているが、保坂のものは「日本における就学前児童問題(Pre-school Children in Japan)」と題するもの、山田のものは「日本における児童青少年のための計画に対する統計的資料(Some Statistical Data for Planning in Favour of Children and Youth in Japan)」と題するものである。なお日本からは別に経済企画庁から「日本における児童青少年のための計画(Planning for Children and Youth)」と題する報告が提出されており、ここでは日本の戦後の経済計画のなかに散見される児童青少年問題が概観されている。ただし、日本のこれまでの計画では経済的な面が中心になっていて、社会計画という意識で問題がとりあげられたのではないこと、その報告にも断っている通りである。いまここではこの企画庁の報告は割愛し、前述の保坂と山田の二つの報告を日本文でかかげる。次のⅡの保坂のものは厚政行政に関するものであり、Ⅲの山田のものは社会計画の方式に関するものである。なおⅣとして山田がスバ・ラオ氏の依頼により他の諸報告に対するコメントを書いたので、それも参考のためにかかげておく。この方面の国際的な動きを少しでも伝えることができれば幸いである。

Ⅱ 日本における就学前の児童(保 坂)

A. 就学前児童問題の推移と必要の増大

1 戦後2年経った1947年、出生率は人口1,000人当たり34.3というかなり高い水準にはね上った。しかし、それ以後出生率は急速に低下し、1957年には17.2、1961年には16.9となった。この出生率の急速な減少は大方、子供の数を少くしようという親たちの態度の変化によるものと思われる。しかしながら、科学的進歩と保健・福祉計画の改善によって、いまや乳児死亡のかなりの部分が防止されているということが注意されなければならない。1925年以降すでに起っている幼児死亡率

の減少は、戦後加速度的に減った。減少の割合は1956、1957年には多少緩慢となったが、それ以後死亡率はふたたび著しく減少しはじめ、ついに1963年には1,000人の出生につき23.2になった。それは1953年の死亡率の半分であり、これまでの最低記録である。1～4歳の児童の死亡率もまた、非常に速い割合で減少してきた。すなわち1950年の人口1,000人当たり9.27から1962年の1.87へと減少した。

以上のことは、より少数の子供に、より多くの世話をしたいという両親の態度の変化を助長してきたとみてもよからう。

2 婦人の社会的地位と家庭生活の変化は著しかった。第2次世界大戦後、婦人の権利の拡張に対する障害は取り除かれ、雇傭の機会が増大した。沢山の女子が1949年以降大学を卒業した。高等学校教育を受ける女子の割合は絶えず増大しつつある。こうした事実は婦人の社会的地位を大いに高めた。婦人は自分たちが社会で重要な役割を果たさねばならないということに自覚するようになり、また自分たちの問題を個人的な問題としてばかりでなく、社会的問題として考え、処理することに慣れてきた。婦人の意識ならびに態度のこうした変化によって保健・養育・教育・栄養等に関する社会的サービス、ならびに児童と母親の保健・福祉計画に対する広汎な期待がもたれるようになった。

3 1959年以後、とくに国の急速な経済成長のなかで多くの青年層が、第2次・第3次産業のかなり高い所得に、またそれら産業にともなう近代的な生活に引きつけられて、農村から都市へ移住していった。その上、とくに工業地域近傍の農村において、農村の戸主たちは他の職業に移り、農作業は妻の手に移される傾向になった。このようにして家庭の母親たちは農業についてより重い責任を引き受けることを余儀なくさせられると同時に、彼らの子供たちの養育や家事労働のための時間を奪われつつある。

4 戦後の出生数が急激に減少した結果、最近数年間は、若年労働力の不足が全国的にはっきり現れるようになった。高校進学者および大学進学者の比率が絶えず上昇しているために、若年労働力の供給が減少していることも注目すべきである。労働省の調査によれば、結婚のために離職し、子供が生まれた後に再就職する婦人の数が増加している。これが若年労働者の深刻な不足によっ

て労働市場にもたらされた変化を反映していることに間違いはない。東京都では最近の調査によると、職業をもった母親のほとんどが、子供が保育所、幼稚園、または小学校に入るとすぐに就職、または再就職した者であると報告している。

以上のことは、婦人労働力の供給は、児童の養育のための社会的サービスが拡大強化されない場合には減少することもあることを意味している。

5 両親の生活様式と生活態度およびその他の家庭的条件の変化によって、児童が影響を受けやすいことは勿論である。これは特に就学前の児童の場合にいえることである。したがって家庭条件の変化が児童の保健と福祉に与える影響について適当な配慮が払われねばならない。

閑却されている未就学児童の保護のために適当な手段が講じられなければ、次の世代の労働力が質的低下を来すこともあり得よう。

6 前述のように死亡率の著しい改善と出生率の急激な低下によって、日本の人口の年齢構造にかなりの変化が起っている。今後の数世代において、若年層が扶養しなければならない老年層の比率は、相対的にみてさらに大きくなるであろう。労働時間が短縮され、生活水準が上昇するにしても、若年層は一定時間内により密度の高い労働をしなければならないし、さらに複雑化した社会でさらに大きな責任を負わねばならないであろう。したがって、彼らは、現在の就労者よりもいっそう多くの知識を学び、より強い体力をつくり、社会の変動に対するより高い適応力を獲得しなければならないであろう。

経済成長の発動と維持のためには、人々の開発意欲を函養することが絶対に必要とされている。この開発意欲の一つの現れは、両親が児童に対して、自分達よりも優れた人生を送れるように希望し、次の世代における進歩を期待する点に見られよう。

日本では、両親の関心の多くは、これまで自分の児童の教育水準向上に向けられてきた。しかし、両親の注意を就学前児童に向わせるために、集中的努力が払われねばならない。

B. 就学前児童の保健・福祉計画

7 第2次大戦直後、戦災孤児の保護、母親と児童の栄養改善、伝染病の根絶といった要求が国全体を支配していた。しかし、それとともに児童の保護と児童福祉の向

上のための体系的計画が早急に必要とされた。かくして、1947年に児童福祉法が制定され、児童福祉の指導原理ならびに総合的な児童福祉対策の基礎が確立された。1951年には、児童福祉分野にかかげる燈火となる日本児童福祉憲章が生れた。これは社会計画の拡張と強化に対する広汎な期待を反映したものであり、また児童全体の福祉を向上するために全力をつくすという国民の決意の現れでもあった。

(a) 就学前児童の保護と指導計画

8 孤児、浮浪児、酷使されている児童、あるいはそれに類似した状況を目撃した人は、そのことを児童相談所、ないしは福祉事務所に通告することが要請されている。児童とその家族の問題に関する調査と判定に基いて児童相談所は次のような措置を勧告する。

- (1) 困窮児童または問題児を相談ないしは心理療法によって取扱う。
- (2) 児童またはその保護者に訓戒を与え、または即座に適当な配慮が払われるよう誓約書に署名させる。
- (3) 児童の後見人を任命するか、または児童福祉司、児童委員、あるいは福祉事務所の社会福祉主事の保護下におく。
- (4) 児童を里親家庭に委託する。
- (5) 児童を養護施設に入所させる。
- (6) 指定医療機関での診療をすすめ、もし必要があれば外科的手術を施してやる。
- (7) 児童が保育所への入所するよう勧奨する。

9 児童相談所と福祉事務所での相談と指導。1963年には、5歳以下の児童について64,171件が132の児童相談所の専門職員によって処理された。2歳以下の児童は、もっぱら施設保護および里親委託の問題に関するものであった。一方3歳以上の児童については適性の問題やしつけの方法が比較的重要であった。

1963年には250,000件以上が1,033の福祉事務所と相談や指導、その他のサービスを受けた。

10 保育所。1963年末には、10,524の保育所があり、そこには766,434人の幼児と就学前児童が毎日保育されていた。保育所の職員数は72,410人で、そのうち15,469人はパートタイマーであり、37,275人が保母であった。

11 幼稚園。幼稚園は8,021ヵ所あって、3~5歳の

1,060,732 人の児童が就学前の教育を受けている。

12 児童福祉施設。1963 年末における 5 歳以下の在籍児童数は 11,480 人で、その大部分が両親あるいはその他の保護者を欠いていた。

(b) 就学前児童の保健・栄養対策

13 全ての妊産婦および乳幼児の保護者は保健所または医師、歯科医師、助産婦につき、妊娠、出産、育児に関し、保健指導を受けるようにすすめられている。保健所では、常時妊産婦、乳幼児の健康診査を行なっている。1961 年以降その後の成長にとってもっとも大切な時期である 3 歳児全体に対してとくに一斉検診が実施されるようになった。

これらに加えて、保健所やその他の保健機関の保健婦が家庭を訪問し、母親と児童の指導に当たっている。

14 保健所の保健婦は未熟児のある家庭を訪れ、その育て方を指導し、必要があれば、未熟児保育器がその家庭に貸与される。入院を必要とする未熟児については、入院の経費の大部分が国と都道府県当局の補助金で支払われる。

15 予防接種法は、定期および流行時における予防接種を規定している。

(1) 定期

a 天然痘——3 回：生後 2～12 ヶ月間、小学校入学前 6 ヶ月間、小学校卒業前 6 ヶ月間。

b ジフテリア——4 回：生後 3～6 ヶ月間、第 1 回の免疫後 12～18 ヶ月間、小学校入学前 6 ヶ月間、小学校卒業前 6 ヶ月間。

c 腸チフスとパラチフス——生後 36～48 ヶ月間、その後 60 歳まで年 1 回。

d 百日咳——2 回：生後 3～6 ヶ月間、第 1 回接種後 12～18 ヶ月間。

e 脊髓灰白質炎——2 回（薄い生ワクチン）：生後 3～18 ヶ月間。

(2) 流行時——定期の予防接種計画の外に、法は流行時における流行性のチフス、コレラ、ペスト、インフルエンザ、ワイル氏病の予防接種を規定している。

16 諸種の社会保険機構の下では、全ての児童の治療費の 50% ないし 70% が被保険者によって支払われる。

17 1946 年以降、国民栄養調査が全国民の栄養状態を調査するために毎年 4 回行なわれてきた。その調査では、食物の摂取、身体測定（身長、体重、座高）多分栄養不足から生ずる身体徴候（貧血症、脚気、口角炎等）が調べられる。

低所得者家庭の乳幼児に 1 日 1 本の牛乳を無償給付する計画が 1965 年から発足した。

18 保健所の保健指導。1963 年に、医師、歯科医師、その他の専門医師の保健指導を受けている幼児と就学前の児童の数はそれぞれ 1,329,876 人と 1,051,698 人であった。そのうち 563,211 人が生後 4 週間以下の生れたての乳児であり、774,984 人が 3 歳児であった。

19 保健所保健婦の家庭訪問。保健所保健婦の訪問した人日数は、未熟児について 88,017 人日、幼児について 151,212 人日、未就学児童について 28,093 人日であった。

20 病院ならびに診療所での治療。病院ならびに診療所の患者調査によれば、1 歳未満の乳児の 7.5%、1～4 歳の児童の 5.4% が、1962 年 7 月 18 日に病院または診療所で治療を受けたことになり、5～14 歳の児童の 3.4% という比率より高くなっている。

(c) 民間の地域社会活動

21 地域社会における社会福祉活動の企画と調整の枢軸としての機能を果たす社会福祉協議会は、全都道府県に組織されている。

市、町、村レベルの社会福祉協議会は、公立、私立機関の社会事業家や行政官、公衆衛生や社会教育の専門家、それに関心を寄せる市民とで構成される。現在、市の約 99% と全町村の 97% がそれぞれの社会福祉協議会をもっている。

1962 年 3 月に採択された社会福祉協議会の政策要綱書には、次のような記述が含まれている。

社会福祉協議会の活動は、(1)保健と福祉に関する諸サービスと諸活動の企画と調整、(2)地域社会の保健と福祉の基準を上げるために、自助と人々の協同的努力の促進、(3)児童、青年、婦人、老人のためのクラブを含む、集団活動とレクリエーション計画、である。

児童福祉部門における協議会の重要な計画の中には、既婚婦人への家族計画の普及活動、幼児の保健改善対策、児童の福祉のため地域におけるレクリエーション設備の

確保の助成策、児童クラブと母親クラブの組織作りを助ける運動がある。その中でも、大きな意義をもっているのは、田植と収穫の農繁期に、農家の児童を保育する季節保育所の開設であり、また公的扶助の対象外となっている学校給食、ならびに旅行費用の給付制度である。

22 母親クラブと少年補導グループ。児童クラブや児童補導グループに加えて、未就学児童の問題に強い関心を示している母親クラブは、数多くの地域で組織されている。母親クラブの数とその会員数は、1963年にはそれぞれ 17,820 人と 1,126,960 人に達した。

23 児童委員。児童委員は地域社会の児童福祉司や社会福祉主事と協力する。児童委員は民生委員の業務をもあわせて行なっている。全国でそうした児童委員が 121,475 人いる。(以上日本語になおすについては花島政三郎君を煩わした。)

就 学 前 児 童 数		(単位 千人)	
年 齢	1955	1963	1970
全 人 口	89,276	96,156	103,327
0—5	11,491	9,427	9,312
0	1,709	1,627	1,722
1	1,710	1,572	1,690
2	1,818	1,543	1,639
3	1,939	1,558	1,597
4	2,071	1,585	1,570
5	2,243	1,541	1,575

資料 総理府統計局、人口問題研究所。

III 日本における児童青少年のための 計画に対する若干の統計的資料 (山 田)

1 この論文は次の二つの論文の統計的補論として書かれたものである。一つは来るべきアジア会議のために UNICEF に提出した「日本における児童青年のための計画 (Planning for Children and Youth in Japan)」であり、いま一つは学齢前児童の予備会議に提出した「日本における学齢前児童 (Pre-school Children in Japan)」である。これら論文のなかでも述べられているように、日本におけるこれまでの計画は主として「経済」面に力点がおかれ、社会面については付随的に考慮されているに過ぎなかった。とくに児童青少年に対するまとまった計画はなかった。したがって、この論文での統計的資料というのも、計画のために体系的に集められたものではなく、きわめて断片的なのである。これらをさらに精練した経済的・社会的計画のために用いるには、いっそう

の吟味を加えなければならないであろう。しかし、私の考えでは、計画の方式を具体化するにあたっては、是非とも統計的資料を計画のために整備することを努めなければならない、その整備は計画の形式論に先立ってまず着手しなければならない不可欠の要素と考えられるのである。

2 ここで集められた統計的資料はいうまでもなく日本の場合に限定され、次のような 4 項目に分類される。

- (1) 年齢別の構成を示す人口統計とこれについて 1980 年までの将来推計。
- (2) 年齢別および男女別の構成を示す就業者数の統計と 1970 年の予測。この表では二つの予測方法が用いられ、一つは 1960 年の就業率をそのまま利用したものと、いま一つは過去数年の傾向を「外挿」して修正したものである。
- (3) 教育統計について、1970 年における教育水準別就業者数の推計と 1965 年および 1970 年における新規学卒者のうちの就業者数の推計。
- (4) 児童青年の養育費に関して特定の前提のもとにおける推計。それには、家計中の養育費の他に、教育・保健・社会福祉・職業訓練についての社会的な支出が推計され、1962 年と 1970 年との両年を比較している。かくして国民所得のうちに占める養育費の割合の変化が計算される。

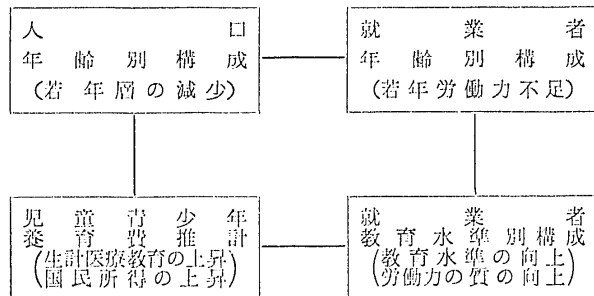
3 以上の統計的資料から出てくる若干の特色は次のように要約される。

- (1) 人口の年齢別構成は次第に老齢化の傾向をたどる。表 1 は 24 歳以下の年齢別の各層を見ると、それらの構成比がだいたいにおいていちじるしく低下していることがわかる。1970 年の 20～24 歳年齢別は増大していて、それは戦後のいわゆるベビー・ブームを反映しているわけであるが、全体としての若年層は次第に減少しており、このことは労働不足を激化するものと考えられる。
- (2) 表 2 では、1970 年における 15～19 歳の年齢別層の就業者割合が 1960 年のそれに比較してかなり低下していることを示している。このことは児童青少年の質を改善するために大いに努力を払わねばならないことを意味している。
- (3) 日本における教育水準は絶えず上昇してきており、したがって 1970 年では、表 3・b に見られるように、高等学校卒は中学校卒より多くなっており、労働力供給について高等学校卒は大学卒とならんでい

っそう重要な位置を占めるにいたっている。学校教育とならんで、職業教育の統計も必要であるが、将来の推計を示すよい統計がない。また生産年齢層のなかの就学率の増大は若年労働の不足を促すことを考えなければならない。進んで、教育水準の上昇が生産力の上にどれだけの効果を生むかという分析も必要であるが、この目的のためのよい統計資料はない。

- (4) 児童養育費の推計はとりわけ試行的なものであり、今後いっそう工夫を重ねなければならない。しかし多少とも将来の傾向を知るに役立てばよいという意味で推計した。ここで注意されることは、国民所得に占める児童養育費の割合が上昇し、他方全人口に対する若年層人口の割合は減少するという事実である。これは主として1人当り養育費の単価がいじりしく高まり、また社会的費用もかなりの程度増大するというに基づくのである。社会的費用の増大とその効果との関係の分析は今後とり組むべき問題である。

4 ここでの問題のとりあげ方を簡単に図式化して示すと、次のように四つの大きな柱を立てて、将来を計画的に推計しようというに他ならない。



さらに、労働生産性の向上と児童青少年養育費の上昇とが互いに因果的にからみ合っていることを明らかにすることが必要であろうが、それはここでは触れていない。また、ここでは若年労働力の不足と労働力の質の向上とを将来の目標として考えているが、もっと遠い将来ではたとえば労働力の絶対不足に対する対策という問題にぶつかるかも知れない。日本以外のアジアの諸国では、まだ若年層の人口減少という問題には直面しないであろう。そこではむしろ少年労働を禁止して義務教育を普及させるというような問題が緊急を要するかも知れない。これに関連して養育費負担をどうするかというような困難な問題がとりあげらるべきであろう。いずれにせよ、問題の内容は国により時代によりいろいろ異なるであろうが、

統計表

表1 年齢5歳階級別推計人口 (単位 千人)

年齢階級	1960	1965	1970	1975	1980
0—4	7,876	7,838	8,218	8,658	8,288
5—9	9,137	7,816	7,794	8,183	8,631
10—14	10,998	9,113	7,798	7,779	8,169
15—19	9,468	10,964	9,088	7,780	7,762
20—24	8,557	9,414	10,915	9,054	7,755
25—59	39,556	43,719	48,422	54,206	57,985
60≧	8,289	9,537	11,092	12,976	14,676
総数	93,881	98,401	103,327	108,636	113,266

(単位 %)

年齢階級	1960	1965	1970	1975	1980
0—4	8.39	7.97	7.95	7.97	7.32
5—9	9.73	7.94	7.54	7.53	7.62
10—14	11.71	9.26	7.55	7.16	7.21
15—19	10.08	11.14	8.80	7.16	6.85
20—24	9.11	9.57	10.56	8.33	6.85
25—29	42.16	44.43	46.86	49.89	51.19
60≧	8.82	9.69	10.74	11.96	12.96
総数	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料 『男女年齢別推計人口』、厚生省人口問題研究所、1964年6月1日推計。

表2 男女年齢別就業者推計

	(1) 1960	(2) 1960	(3) 1960	(4) 1970	(5) 1970	(6) 1970	(7) 1970	(8) 1970
年齢階級	人口 (千人)	就業者 (千人)	就業率 (%)	人口 (千人)	就業者 (千人)	就業率 (%)	人口 (千人)	就業率 (%)
男子								
15—19	4,675	2,364	50.6	4,631	2,009	43.4	2,009	43.4
20—24	4,095	3,554	86.8	5,554	4,821	86.8	4,321	77.8
25—59	18,992	18,233	96.0	23,432	22,495	96.0	22,733	97.0
60≧	3,789	2,459	64.9	4,861	3,155	64.9	2,954	60.8
総数	31,551	26,610	84.3	38,478	32,480	84.4	32,017	83.2
女子								
15—19	4,583	2,244	49.0	4,448	1,930	43.4		
20—24	4,191	2,880	68.7	5,350	3,676	68.7		
25—59	20,460	10,736	52.5	24,833	13,037	52.5		
60≧	4,540	1,221	26.9	5,913	1,591	26.9		
総数	33,774	17,081	50.6	40,544	20,234	49.9		

- (注) (1) 出所：『1960年国勢調査報告』、1%抽出集計結果。
 (2) 出所：『1960年国勢調査報告』、1%抽出集計結果。
 (3) (2)/(1)
 (4) 出所：『男女年齢別推計人口』、厚生省人口問題研究所、1960年6月1日推計。
 (5) A方法：(3)×(4)、ただし、15—19歳に対する就業率は、将来低くなると予想されるので、男女とも、43.4%とする。
 (6) (5)/(4)
 (7) B方法：『人的能力開発の課題と対策』、経済審議会、p.97、第38表注、参照。
 (8) (7)/(4)

表 3・a 教育水準による就業者構成

年	就業者	割合	教育水準			未就学者
			初等教育	中等教育	高等教育	
1930	(千人) 27,991	(%) 100.0	(%) 72.4	(%) 5.2	(%) 2.0	(%) 20.4
1960	43,691	100.0	65.5	26.8	6.8	0.9
1970	48,690	100.0	37.2	34.2	8.6	—

資料 『人的能力開発の課題と対策』、経済審議会、p. 214、第13表。

表 3・b 卒業生数および就業者数 (単位 千人)

			1960	1965	1970
学 歴 別	中 学 校	卒 業 生	—	910	460
		就 業 者	684	777	401
	高等学校	卒 業 生	—	910	1,070
		就 業 者	573	705	890
	大 学	卒 業 生	—	210	230
		就 業 者	117	170	201
	総 数	卒 業 生	1,745	2,030	1,760
		就 業 者	1,374	1,652	1,492
産 業 別	第 1 次産業		167	140	140
	非第 1 次産業		1,207	1,512	1,352
総 数			1,374	1,652	1,492

資料 『人的能力開発の課題と対策』、経済審議会、p. 95、第30表。
p. 142、第3表。

『国民所得倍増計画』、経済審議会、p. 207、第8表。

表 4・a 児童養育費の推計

	1962		1970	1958年価格による増加率
	時 価	1958年価格	1958年価格	
個人消費	(百万円)	(百万円)	(百万円)	(%)
生 計 費	5,535,727	4,699,832	7,897,462	68.0
社会的支出				
医 療 費	170,967	163,103	318,681	95.4
初 等 教 育	347,465	292,913	322,189	10.0
中 等 教 育	443,556	373,912	441,958	18.2
高 等 教 育	172,267	145,221	292,685	101.5
保 健 お よ び 社 会 福 祉	21,335	18,147	23,933	31.9
職 業 訓 練	2,118	1,785	3,271	83.2
総 養 育 費	6,693,435	5,694,918	9,300,179	63.3
国 民 所 得	15,775,000	13,431,410	21,323,200	
総養育費の国民所得に占める割合	42.4%	42.4%	43.6%	

注 本表および以下諸表で児童というときは青少年も含めて用いられている。

要するに人口、労働、教育、養育などの主要項目の将来の見通しについて、できるだけ概括的な統計資料を整備することが社会計画の出発点にとってきわめて大切であると思う。そこからさらに各主要項目の相互の関連なり、

表 4・b 児童 1 人当りの生計費 (単位 円)

年齢階級または教育水準	1962		1970
	時 価	1958年価格	1958年価格
1 歳以下	48,996	41,598	66,877
1—3 歳	56,640	48,087	78,636
4 歳—学齢	66,732	56,655	93,030
小学校 1 年—3 年	82,764	70,267	116,624
小学校 4 年—6 年	87,804	74,546	123,812
中学校	110,856	94,117	156,692
高等学校	93,444	79,334	133,281
大 学	160,464	136,234	228,873
上記分類以外の 15—19 歳	152,722*	129,661	217,830
上記分類以外の 20—24 歳	232,962*	192,785	332,279

注 (1) 1970 年の外挿に対しては、『国民所得倍増計画』における 1 人当り個人消費の年増加率が用いられた。

(2) 住宅費は除外されている。

資料 『児童養育に対する家計支出調査』、厚生省、1962 年。

*の数字は、『家計所得と支出の国民調査』、統計局、1959 年による。

表 4・c 児童 1 人当りの医療支出

年齢階級または教育水準	1962		1970
	時 価	1958年価格	1958年価格
1 歳以下	(円) 4,896	(円) 4,671	(円) 10,528
1 歳—学齢	3,499	3,338	7,524
小学校、中学校	2,217	2,115	4,830
その他	5,601	5,343	8,602

注 (1) 1955—1962 年のトレンドが 1970 年に外挿された。

(2) “予保健サービス”はこれには含まれぬが、下記表 4.d では“保健”の題目のもとに含まれている。

資料 『病院、診療所の患者調査および医療支出推計』、厚生省。

表 4・d 教育、保健、社会福祉、職業訓練

年	教 育					
	就 学 者 数			1958年価格による 1 人当り支出額		
	初等教育	中等教育	高等教育	初等教育	中等教育	高等教育
1962	(千人) 11,951	(千人) 10,610	(千人) 840	(円) 24,509	(円) 35,280	(円) 172,882
1970	9,429	8,300	1070	34,170	53,248	273,537
年	保健および社会福祉		職 業 訓 練			
	18歳以下 の児童数	1958年価格 による児童 1人当りの 支 出 額	年齢階級 15—24 歳の経済的な 活動人口数	1958年価格による 1人当りの 支出額		
1962	(千人) 32,680	(円) 555	(千人) 11,646	(円) 153		
1970	28,939	827	13,350	245		

注 1955—1962 年のトレンドが 1970 年に外挿された。

資料 文部省、厚生省、労働省の統計資料。

他の経済的・社会的な変動との関連なりをつかむような分析を加え、より精緻な社会計画に進んでいけばよいと思う。

(原文の作成については保坂哲哉氏、中村八朗氏および都村敦子さんにいろいろ援助をお願いした。なお原文をここで日本語で再録するにあたって若干加筆を施したことをお断りしておく。)

IV 他の諸報告に対する 若干のコメント (山 田)

前にはしがきで述べたように、ユニセフのサブ・ロオ (Subba Rao) 氏を通じてわれわれは会議に提出すべきペーパー類を全部受けとった。これについて 11 月 26 日付の同氏の手紙でコメントを書くように依頼されたので、もとより十分なことはできなかったが、若干気づいた点について返答を書き送った。いまその内容を書きとどめることにする。サブ・ラオ氏の注文によって四つの項目に分かれる。

1 統計の問題。UNICEF 事務局編集のペーパー『アジアにおける児童青少年の事情についての経済的・社会的諸指標 (*Economic and social indicators of circumstances of children and youth in Asia*)』は非常に有益である。いうまでもなく、統計的資料を集めることは計画立案のための不可欠の要件であり、上述のペーパーにおける統計的資料の範囲および分類は概ねよい。しかし、家庭における養育費の統計は是非ともいれて欲しいものであって、そのためにはある程度特別の実地調査を要するかも知れない。また上述のペーパーの資料の大部分は、一つの例外(「人口および国民所得の計画的ならびに現実的成長率」の表)を除いて、すべて将来の推計をとり扱っていない。望ましいのは、多少とも加工を施して将来を推計することであり、それにはかなり大胆な仮定を設けることも必要となろう。

2 社会的配分 (social allocation) の問題。A. K. セン (Sen) のペーパー『国民開発における児童・青少年問題のための資源配分の方法 (*Techniques of allocation of resources benefiting children and youth in national development*)』は理論的業績として高く評価してよい。このペーパーで示されているように、いわゆる費用便益分析 (cost-benefit analysis) はたしかに社会計画にも適用できるであろう。しかし、私の意見では、社会計画というものはきわめて複雑しているので、何か一つの分析方法だけで接近しようとするのは無理だと思う。この点では、むしろ国際連合経済社会理事会事務局のペーパー『社会的配分の決定方法 (*Methods to determine social allocation*)』を推奨したい。このペーパーには、四つの

方法として会社のニードの分析、費用便宜分析、発展条件分析および国際比較分析が説明され、しかも実際にはこれら四つの方法を適当に併用すべきことが提案されているのである。私はむしろこの見解に賛成である(注。このペーパーおよび前のセン氏のペーパーについては、本研究所の『所内研究資料』No. 6501 でやや詳しく紹介した)。日本にはいまのところ社会計画に関するよい方法論的文献はない。私のペーパーに引用した経済企画庁『人的能力開発の課題と対策 1962 年』はきわめてよく書かれているが、その説明は記述的であって、分析的ではない。

3 経済計画と社会計画との関係。経済開発と社会開発とは密接にからみ合っており、したがって両者を適当に計画調整することが大切であろう。日本では、これまで計画は経済面が主として強調され、社会面は第 2 次的に取りあげられてきたこと、経済企画庁の提出ペーパー『日本の児童・青少年のための計画』に述べられている通りである。たしかに経済計画そのもの、たとえば所得成長計画のようなものは極めて重要であるし、また経済計画は所得を高め、財源を生み出すことによって社会福祉の実施に役立つものといわなければならない。しかし同時に、経済成長政策はわれわれの生活に対しマイナスの効果をもたらすことも注意しなければならない。たとえば公害というような社会費用がかかる場合がそれである。したがって経済開発と社会開発とは適当に調整することが必要であるが、これら二つの関係はゲンナー・ミュルダールのいう「累積的過程 (cumulative process)」にあることを注意しなければならない。たとえば、所得増加は労働の質の改善によって達成されると同時に、労働の質の改善は所得支出増加によって達成されるというような関係があるのである。この点については、ジュネーブの社会開発研究所の最近のリポート『社会的ならびに経済的成長の諸面：予備的統計研究 (*Aspects of Social and Economic Growth: A Pilot Statistical Study*, Oct. 1965)] を推奨したい。

4 児童青少年のための計画のフレーム・ワーク。最後に、児童青少年のための計画のフレーム・ワークについて若干述べたい。いまのところ、きわめて粗雑なフレーム・ワークで満足するほかはない。というのは、われわれの今日の知識の許すかぎりでは、理論と実証とを統合したような計画を立てることは期待できないからである。私のペーパー『児童青少年のための計画に対する若干の統計資料』では、資料を四つに分類した。すなわち(1)人

口の年齢別構成、(2)就業者の年齢別構成、(3)就業者の教育水準別構成、(4)養育費、これである。いずれの統計系列についても将来の予測を試みた。そこでの私の意図は、四つの柱、すなわち人口、労働力、教育、養育費によって計画方式を組み立てることにあつた。四つの項目の間の相互の函数関係は非常に重要だが、私のペーパーでは十分確定されていない。また、たとえば労働生産性と教育水準との間の関係とか、養育費における個人負担と国家負担との関係とかについても、私のペーパーではほとんど分析されていない。しかし、私は上述の四つの柱がわれわれの計画の粗雑なフレーム・ワークを提供し、さらに分析を押し進める出発点になるものと思っている。もちろん、私のペーパーでは日本の近い将来についてのみ考察し、したがって若年人口割合の著減、若年労働力

の不足、労働の質的改善の必要というようなことが指摘された。もし日本のもっと先の将来を考えると、労働力の絶対的不足とかその対策とかをとりあげなければならないかも知れない。またアジアの諸国の大部分では、日本と事情が大いに違うかも知れない。そこでは恐らく労働不足は問題ではなく、むしろ少年労働を禁止することや、そのことが家計の養育費に及ぼす影響などがもっと重大な問題となるであろう。しかし、いずれにせよ、前述の四つの柱を基礎にし、国々の発展の段階に応じて、それらの柱を適当に解釈していくことが必要であろう。四つの柱、すなわち人口、労働力、教育および養育費などは国々の発展段階に応じて内容が異なり、計画目標は発展段階に応じて設定されねばならないのである。

昭和 41 年度厚生省予算について

三 浦 正 夫

概 観

昭和 41 年度予算の政府案は、1 月 14 日の閣議において決定した。

これによると、一般会計予算の規模は、4 兆 3 千億円余、対前年度比 18% の増となっており、一般に景気回復を意図する“積極大型予算”とみられているが、このうちで社会保障関係費はどのようになっているであろうか。

まず、別表によってごく概括的にみると次のとおりである。

第 1 に、社会保障関係費の額の対前年度比では 20.3 % の増で、一般会計歳出予算総額の場合の 17.9 % を多少上回っていることが目につく。これは、ここ数年来の傾向であり、おおむね 20% 前後という率もほとんど変わっていない。また、一般会計歳出予算総額に占める社会保障関係費の額の比率（構成比）はここ数年、わずかながら上昇している。このような現象は、一応、社会保障の前進を示すものといえようが、これについては、社会保障関係費の増のうちにはいわゆる当然増の占める部分が大きい（ちなみに 41 年度厚生省予算額の対前年度増 983 億円のおおむね 3 分の 2 相当額はいわゆる当然

年度別主要経費別社会保障関係費歳出予算額

(単位 100 万円)

	37				38				39				40				41			
	予算額	構成比	対前年伸率		予算額	構成比	対前年伸率		予算額	構成比	対前年伸率		予算額	構成比	対前年伸率		予算額	構成比	対前年伸率	
一般会計予算額	2,426,801	100.0			2,850,008	100.0	17.4		3,255,438	100.0	14.2		3,658,080	100.0	12.4		4,314,270	100.0	17.9	
社会保障関係費	295,301	12.2	20.3		361,629	12.7	22.5		430,905	13.2	19.2		516,689	14.1	19.9		621,748	14.4	20.3	
生活保護費	61,035	2.5	9.8		72,144	2.5	18.2		91,799	2.8	27.3		106,107	2.9	15.6		124,019	2.9	16.9	
社会福祉費	23,053	1.0	34.3		30,140	1.0	30.7		37,217	1.1	23.5		42,947	1.2	15.4		51,106	1.2	19.0	
社会保険費	117,272	4.8	17.8		138,751	4.9	18.3		163,627	5.0	17.9		209,530	5.7	23.1		265,006	6.1	26.5	
失業対策費	41,640	1.7	18.5		53,167	1.9	27.7		59,695	1.8	12.3		66,676	1.8	11.7		75,939	1.8	13.9	
保健衛生対策費	52,302	2.2	37.8		67,427	2.4	28.9		78,567	2.4	16.5		91,429	2.5	16.4		105,678	2.4	15.6	
厚生省予算額	272,316	11.2	19.6		331,313	11.6	21.7		398,980	12.3	20.4		481,942	13.2	20.8		580,240	13.4	20.4	

注 各年度とも当初予算額である。

増である)ことを考慮にいれなければなるまい。

第2に、41年度の社会保障関係費の各経費ごとの構成比は、40年度とほとんど変わっていないが、ただ社会保険費(医療保険および年金保険に対する国庫負担)の構成比がたかまっていることが注目される。すなわち、構成比にして0.4%の上昇であるが、これが社会保障関係費全体の構成比の上昇としてあらわれているのである。これを予算額の増加の面からみても、41年度社会保険費の対前年度増555億円は、41年度社会保障関係費の対前年度増1,051億円の半ば以上を占めている。

主要項目ごとの状況

以上が、社会保障関係費についての概観であるが、厚生省関係の予算についてみると、その編成に当たって重点がおかれたもの、結果においても顕著なものとしては、所得保障の面において国民年金の改善を行なうこと、医療保障の面において医療保険財政の強化措置を講ずること、社会保障の水準のパロメーターとしての生活保護基準の引上げを行なうこと、国民の関心と期待がとくに強かったがん対策、重症心身障害児(者)対策等を強化することなどである。

以下、主な項目について、簡単に紹介することとする(カッコ内の金額は、40年度当初予算額を示す)。

〔公衆衛生関係〕

1 がん対策——2,035百万円(1,330百万円)

予防対策の面では、新たにがん集団検診車46台(各都道府県1台)の整備とその運営に要する費用に対し国庫補助(3分の1)を行なうこととしたほか、がん予防思想の普及費を計上しており、医療対策の面では、国立がんセンター、国立病院たる地方がんセンター、地方公共団体の地方がんセンター等の整備充実を行なうとともに、がんの研究に対する助成、がんの医療技術者の養成を行なうこととなった。

2 性病対策——53百万円(34百万円)

性病予防対策としての血液検査に対する公費負担を充実することとし、とくに結婚の際の検査はこれを義務づけ、妊娠した場合の検査とともに、全額公費負担することとした。

3 原爆被爆者対策——2,253百万円(1,607百万円)

被爆者に対する医療、健康管理を充実して行なう。

4 精神衛生対策——21,094百万円(16,350百万円)

措置入院費、通院医療費に対する公費負担を行なうほか、精神病院の拡充(2,300床)、精神衛生センター6ヵ所の新設を行なう。

5 結核対策——36,493百万円(33,653百万円)

6 保健所対策——5,087百万円(3,898百万円)

従来から問題とされていた地方公共団体の超過財政負担の解消と職員の充足を図るという観点から人件費の補助単価を大幅に引き上げることとした(医師75%、その他の職員34%の増)。

〔環境衛生関係〕

7 公害対策——221百万円(143百万円)

大気汚染測定網調査、ばい煙規制法による地域指定の基礎調査、開発整備地域調査等を行なうほか、40年度発足した公害防止事業団に対し1億700万円の交付金を交付する。

8 環境衛生施設の整備——8,906百万円(9,979百万円)

し尿処理施設、ごみ処理施設、下水道終末処理施設を年次計画に従って整備するとともに、コミュニティプラント(簡易な下水道終末処理施設)の整備(92,000人分)に対しても新たに補助(3分の1)を行なうこととし、また簡易水道施設の整備に対する補助については、財政力の弱い市町村の補助率を引き上げることとした。

〔医療関係〕

9 救急医療対策——16百万円(13百万円)

救急医療施設の医師に対する研修、救急医療体制連絡会等に要する経費を計上した。

10 医師実地修練——103百万円(37百万円)

医師実地修練生の修練用の教材費、実地修練施設の指導医師の研究会費等である。

11 看護職員確保対策——185百万円(170百万円)

看護婦養成所の整備費、修学金貸与制度の助成費、看護教員養成費等である。

12 へき地医療対策——217百万円(194百万円)

へき地診療所の整備・運営、患者輸送車、巡回診療車(船)の整備に対する補助ならびにへき地巡回診療班に対する補助である。

〔業務関係〕

13 血液対策——20百万円(20百万円)

献血運動推進のための経費、血清肝炎の調査研究費である。

14 麻薬対策——304百万円(283百万円)

麻薬取締職員の設置、中毒者の収容保護、麻薬禍撲滅のための啓発宣伝等の経費である。

〔公園関係〕

15 国立公園等の整備——646百万円(613百万円)

国立公園、国民公園、国定公園および保養温泉地の施

設整備費である。

〔社会福祉関係〕

16 生活保護——124,019 百万円 (106,107 百万円)

主として次のような改善が行なわれる。

- (1) 生活扶助基準を 13.5% 引上げる。この結果、標準 4 人世帯 (35 歳男, 30 歳女, 9 歳男, 4 歳女) の基準は次のとおり改訂される。

	(現行)	→	(改訂)
1 級地	18,204 円		20,662 円
2 級地	16,576		18,802
3 級地	14,949		16,943
4 級地	13,321		15,083

- (2) 教育扶助 (学用品費, 通学用品費) の基準を改訂する。

(例) (1, 2 級地現行) (改訂=級地差撤廃)

小学 3 年 290 円→305 円

中学 1 年 800 円→835 円

- (3) 出産扶助の基準を改訂する。

(例) 1, 2 級地 4,500 円→8,000 円

- (4) 葬祭扶助の基準を改訂する。

(例) 1, 2 級地 5,600 円→8,000 円

17 老人福祉対策——8,285 百万円 (6,891 百万円)

老人クラブの国庫補助対象数を 4 万から 5 万に増加するとともに、老人家庭奉仕員の増員 (507 人→800 人) およびその手当額の増額 (12,000 円→15,000 円) を図ったほか、老人ホームの老人に対する処遇の改善を行なう。

18 身体障害者福祉対策——1,263 百万円 (1,087 百万円)

補装具給付費の充実、居宅身体障害者の地域活動の育成を行なうこととした。

19 社会福祉施設の運営改善

保育所、老人ホーム等の社会福祉施設の運営に関しては、直接処遇にあたる職員の増員、保育所保育の給与の地域差の一部解消、民間施設に対する経営調整費の新規加算、各所修繕費、庁費の増額等関係者の要望していた改善が行なわれる。

〔児童福祉関係〕

20 重症心身障害児 (者) 対策——892 百万円 (399 百万円)

国立重症心身障害児 (者) 収容施設 11 ヶ所 (520 床) を整備し、その運営費を計上するとともに、現行の重度精神薄弱児扶養手当制度を拡充し、41 年 9 月から重度身体障害児 (約 6,250 人) についても月 1,200 円の扶

養手当を支給することとした。

このほか、在宅の重症心身障害児に対する訪問指導費を新規計上するとともに、国立心身障害者の村 (コロニー) の設置準備も行なうこととなった。

21 母子保健対策——440 百万円 (357 百万円)

母子栄養強化対策としてのミルクの支給対象範囲を拡大した。

22 母子福祉対策——989 百万円 (908 百万円)

23 児童扶養手当の支給——3,266 百万円 (2,165 百万円)

24 身体障害児対策——363 百万円 (360 百万円)

25 児童健全育成対策——198 百万円 (96 百万円)

児童館、家庭児童相談室等の運営の充実を図ったほか、「こどもの国」の特殊法人化を行ない、これに対し 5,000 万円の政府出資を行なうこととした。

〔社会保険関係〕

26 国民健康保険の強化対策——145,164 百万円 (119,473 百万円)

家族 7 割給付の法制化を実現することとして、療養給付費補助金の補助率を 2 割 5 分から 4 割に引き上げた。これに伴い、家族 7 割給付実施奨励のための補助金は療養給付費補助金に整理統合し、また調整交付金総額は市町村療養給付費見込額の 100 分の 10 から 100 分の 5 に引下げるることとなった。

なお、市町村に交付する事務費補助金の被保険者 1 人当り額を 200 円から 250 円に引き上げることとした。

これらによって、国民健康保険の当面の財政危機を突破する契機が与えられたといえよう。

27 医療保険財政対策

危機に立っている政府管掌健康保険および船員保険疾病部門の財政対策については、すでに昨年末政治的にその大綱は定まっていたが、それぞれの特別会計に対し、前者については 150 億円、後者については 4 億円を一般会計から繰り入れることとした。

これらの医療保険においては、このような財政でこ入れ策と別途法律改正を予定している保険料率の引上げ、標準報酬制度の改正等と相俟って、少くとも 41 年度においては収支のバランスがとれる見込みとなっている。

〔年金関係〕

28 国民年金の改善

国民年金法を改正し、老齢年金の額を 25 年拠出で月額 5,000 円、40 年拠出で月額 8,000 円に引き上げるとともに、障害年金、母子年金の最低保障額を月額 5,000 円に引き上げるほか、障害年金の支給対象となる障害の

範囲を拡大する等支給要件の緩和を図り、保険料を月額 100 円引き上げることとした。

これらの改善は、昨年行なわれた厚生年金制度の改善に対応して行なわれるものである。

また、福祉年金については、月額 200 円ずつ引き上げ、障害の範囲を拡大するとともに、所得制限を緩和する等の改善を行なうこととした。

なお、拠出年金分の市町村交付金は被保険者 1 人当たり 165 円から 200 円に引き上げることとなった。

29 厚生年金基金等助成——26 百万円 (20 百万円)

昨年行なわれた厚生年金保険法改正によって新たに制

度化された厚生年金基金および厚生年金基金連合会に対する事務費補助金、給付費補助金を計上した。

〔援護関係〕

30 戦傷病者戦没者遺族等援護対策——13,963 百万円 (10,821 百万円)

遺族の範囲拡大、障害の範囲拡大、準軍属の範囲拡大、準軍属に対する遺族給与金・障害年金の額の引上げを行なうほか、戦没者の妻に対する特別給付金の支給範囲の拡大、戦没者の遺族に対する特別弔慰金の支給範囲の拡大を行ない、さらに新たに戦傷病者の妻に対しても特別給付金 (国債) を支給することとした。

次 号 (第 2 巻 第 1 号) 予 告

巻頭言……………大 内 兵 衛

一周年記念講演……………蠟 山 政 道

論 文

社会保障の体系化について……………森 健 一

社会保障の体系化について……………江 見 康 一

チェッコの社会保障……………I. トーメシー

フランスの社会保障……………上 村 政 彦

資 料

国際社会事業会議について (その 2) ……三 浦 文 夫・花 島 政 三 郎

社会保障の体系化に関する資料……………谷 昌 恒

研究会ノート

年金積立金の運用について……………出 原 孝 夫

書 評

富永健一著『社会変動の理論』……………向 井 利 昌

有斐閣『都市問題講座』……………宮 本 義 孝

L. Soltow, *Income in Equality in Norway*……………地 主 重 美

E. Witte, *Social Security Perspect*……………平 石 長 久

社会保障統計

社会保障研究所日誌

社会保障関係文献目録

労災保険制度の改革とその諸問題

田 中 清 定

はじめに

昭和 40 年 6 月 1 日に成立した「労働者災害補償保険法の一部を改正する法律」(昭和 40 年法律第 130 号)は、同年 8 月 1 日、11 月 1 日および昭和 41 年 2 月 1 日の 3 回にわたって施行されたが、この改正法は、一部改正法といいながら全面改正法に近いもので、労災保険制度発足以来の主要な課題を解決するとともに、将来の展望をひらいたという意味において画期的なものといえてよい。この改正にあたり、労災保険の目的、性格、他の社会保障諸制度との関係等といった基本的な問題を問いなおす機会がおのずから与えられた。本稿も、そのような視角から、改正の内容に触れながら労災保険制度改革をめぐる諸問題を概観することとしたい。

1 制度改革の経緯

労災保険は、広く社会保険ないし社会保障の制度に含めて扱われることもあるが、むしろ、労働基準法で定める個別使用者の災害補償を代行する責任保険として説明されることが多い。それには、二つの理由が考えられる。

その一つは沿革的理由によるもので、労災保険法が「労働者災害扶助責任保険法」を立法技術的に引き継いでいるからであり、いま一つは給付事由、給付体系、給付内容等が労働基準法の災害補償に相応していたこと、労災保険に加入している事業の使用者について保険給付の「価格の限度において」災害補償を免責するとされていたこと(旧労基法 84 I)等の、制度の仕組を理由と

するものである。

しかしながら、労災保険法は、使用者の災害補償責任を法理上の基礎としつつ、しかも労働基準法の災害補償規定から独立して発展する可能性を当初から内包していたのであって¹⁾、このことは、その後まもなく、けい肺対策に現われた。

(1) けい肺等に関する特別立法

労災保険の給付を受ける労働者のうち、療養開始後 3 年たっても治らない傷病者は、昭和 40 年 3 月末で 6,171 人であるが、そのうち 4,034 人がけい肺患者、1,858 人がせき損患者である。この事実からもわかるように、けい肺問題は、昭和 22 年の労災保険発足直後から特別対策を要請された重要問題であった。

個別使用者の負担能力を考慮し、療養 3 年経過後は一時金たる打切補償をもって補償の打切を認める労働基準法の災害補償では、けい肺患者の保護を全うすることは無理であった。これと同じ給付体系をもって発足した労災保険が、発足当初のままではけい肺患者を保護しきれなくなり、給付の延長を迫られることは必至であった。国営保険でありながら、個別資本の負担能力のレベルにとどまることは、制度論としても政策論としても、維持しがたいことも明らかであった。そこで、いろいろな行政措置、予算措置が講じられるとともに、はやくも昭和 24 年には、けい肺の予防措置のほかに特別給付を予定した「珪肺特別法要綱案」が労働省において作成されたのである。

これがやがて昭和 30 年の「けい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法」に発展し、同法による特別の給付はさらに昭和 33 年の「けい肺及び外傷性せき髄障害の療養等に関する臨時措置法」によって引き継がれるに至った。

この特別保護法と臨時措置法は、労災保険から 3 年間にわたって療養補償費と休業補償費の支給を受け、それでも治らなくて打切補償費を支給されたけい肺患者とせき損患者に対し、さらに療養と休業について特別の給付を行なうものであって、いずれも単独法ではあるが実質的意味における労災保険法の特別法として、労災保険の

1) 立法当局者の友納武人「労働者災害補償保険法について」(『法律時報』、昭和 22 年 8 月号)によると「本法と労働基準法との関係は極めて密接」である。「然しながらその本質に於ては、法第 1 条に明記する様に全く別個の独立した制度である。由来無過失賠償の規定を工場法鉱業法等の労働保護法規の中に収めることは、議論の存するところであって、多くの外国の立法例の示す如く災害補償保険法の中に単一化せしめるか或いは全然別個の独立した法制とすべきであるという論もある。いずれにせよ労働者災害補償保険法が、その保険給付を労働基準法の額に合致せしめていることは、一時的なことであって近い将来その基準以上の諸給付を行なうのでなければ、その本旨を発揚したものとはいえない。」

給付体系を労働基準法の補償体系をこえて拡大したものにほかならなかった。

すなわち、補償を3年間に限り、その後については一時金をもって補償を打ち切るという労働基準法の災害補償の限界が保険制度を通じてその一角を突き破られたのである。

また、これに伴い、特別の給付に要する費用については、労働基準法の災害補償の負担の範囲をこえるということから、使用者負担のほかに国庫負担が導入された。

(2) 昭和35年の改正²⁾

前記の特別保護法は、もともと2年間だけ特別の給付を行なおうとするものであり、臨時措置法はこの給付をさらに延長するものであったが、法律自体が2年間の限時法であって、その失効後については、「政府は、けい肺及び外傷性せき髄障害にかかった労働者の保護措置について根本的検討を加え、昭和34年12月31日までに、特別保護法の改正に関する法律案を国会に提出しなければならない」(臨時措置法13)とされていたのである。

かくして昭和35年に、特別保護法のうちけい肺の予防と健康管理に関する部分は「じん肺法」に発展し、特別給付に関する部分は労災保険法の改正による保険給付の拡充の中に発展的に吸収された。

この改正によって明らかにされた災害補償の原則は次のとおりである。

第1に、災害補償は、傷病のいかんを問わず、ひとしく行なわれなければならないということである。この原則は、さきの特別保護法と臨時措置法がけい肺とせき損のみについて特別な給付を行なったことによって一時的に否定されたが、次の第2の原則と相まってふたたび回復されたわけである。

第2に、災害補償は、補償を必要とする期間にわたり必要な補償を行なうものでなければならない、ということである。従来の労災保険は、労働基準法の災害補償と同じく、療養3年経過後は一時金たる打切補償費を支給して補償を打ち切っていたが、改正により、この打切補償費に代えて長期補償の制度が設けられ、療養3年経過後も傷病が転帰するまで給付が行なわれることとなった。これと相まって、労働能力を全部喪失した重度障害者についても、一時金であった障害補償費が年金化された。

しかし、これらの原則はまだ不徹底にとどまった。補償は傷病の種類を問わず等しく行なわれるとしても、労災保険に加入している事業の労働者と、これに加入して

いない事業の労働者、したがって労働基準法上の災害補償を受ける労働者との間に大きな格差が生じた。障害補償費も一部分のみの年金化にとどまり、また遺族補償費は一時金のままであった。

(3) 昭和40年の改正までの経緯

以上のように、昭和35年の改正は、労災保険制度が労働基準法の災害補償から独立して発展する画期となったが、改正の論理上必然的に近い将来における給付の全面的年金化が予定されていた。改正法成立の際における国会の付帯決議でも、遺族年金制の採用が次期の課題として謳われたのである。

このことは、同時に、近い将来に労災保険をもって全事業をカバーし、労災保険法と労働基準法という災害補償制度の2重構造を止揚することを要請するものであった。

折から昭和37年には社会保障制度審議会が「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申」において零細企業労働者に対する社会保険の拡充の必要を述べ、昭和38年には雇用審議会が労働者5人未満の事業所に対して失業保険を適用すべきであると答申する等、零細企業労働者に対する社会保険の適用は、ようやく一般世論となった。

これよりさき、労働省においても、経済成長の過程において中小企業労働者の福祉を増進すべく、中小企業労働対策を基本的施策の一つに掲げ、これを強く推進しつつあった。

ここにおいて昭和39年7月、労働者災害補償保険審議会は、数年来の検討の結果に基づき、「労働者災害補償保険制度の改善について」答申し、政府はこれによって全事業強制適用の実現(いわゆる全面適用)と保険給付の年金化を中心とする労災保険法改正の構想を公けにするに至った。

この答申に従って政府原案を作成する過程で、政府部内の調整により全面適用の実施時期は繰り延べることとなったが、おおむね答申の内容を盛り込んだ労災保険法一部改正法案が作成され、去る昭和40年3月18日に国会に提出されて、同年6月1日に国会通過をみたのである。

2 昭和40年の改正の概要

(1) 主な改正点

a 適用範囲の拡大と全面適用の問題

労災保険法は、危険有害性が一般的に高いとみられる事業を強制適用事業とし、その他の事業を任意適用事業

2) 昭和35年の改正に関する基本的な問題については、村上茂利著『労災補償の基本問題』(日刊労働通信社)がもっとも詳細な文献である。

としている（新法 3，新施行令 1，新施行規則 3）。

強制適用事業に属するのは、①常時 5 人以上の労働者を使用する工業（電気・ガス・水道の事業を含む）、鉱業（石切業、土石・鉱物採取の事業を含む）および旅客・貨物運送事業、②常時労働者を使用し、または年間延 300 人以上の労働者を使用する建設業、港湾・倉庫・停車場での貨物取扱業および林業、③ 5 トン以上の漁船による漁業（特定の内水面等におけるものを除く）、④その他政令で指定する事業（使用する原動機の出力の合計が 2 馬力以上の工業・鉱業、および労働省令に定める危険有害作業を主として行なう事業であって常時労働者を使用するもの、その他若干の業種の事業）で、約 70 万事業をこえ、これに約 1,300 万の労働者が属している。

④の政令指定事業は、改正前は労働省令で指定されており、鉱工業については原動機の出力の合計を 3 馬力以上としていたが、改正により、あらためて政令で指定しなおすとともに、鉱工業について指定の範囲を拡大し、上記のように定めたものである。

労働省令による指定を政令による指定に改めたのは、指定の範囲の漸次的拡大を予定して手続の慎重を期したものである。

いわゆる全面適用については、「政府は、労働者災害補償保険の強制適用事業とされていないすべての事業を強制適用事業とするための効率の方策について、他の社会保険制度との関連をも考慮しつつ、2 年以内に成果を得ることを目途として調査研究を行ない、その結果に基づいて、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする」（改正法附則 12）とされている。

h 保険給付の改善

保険給付の額の算定は、改正前は、平均賃金（事故直前 3 ヶ月間の賃金の 1 日平均額）を基礎としていたが、改正により「給付基礎日額」を基礎として行なうこととなった（新法 12 の 2）。

給付基礎日額も、原則として平均賃金相当額であるが、平均賃金相当額をもってしては著しく不適当な場合については、労働省令で特例を定めることができることとなった。労働省令では、最低額として 380 円を定めるほか、じん肺患者について特例を認めている。

保険給付の内容は、改正前は次のとおりであった（旧法 12 以下）。

- ① 療養補償費（療養の費用の支給が原則。1,000 円未満で治ったときは支給せず）
- ② 休業補償費（休業 8 日以上の場合に、休業 1 日につき平均賃金の 60%）

③ 障害補償費

- ① 第 1 種障害補償費（障害等級 1～3 級に対し平均賃金の 240～188 日分の年金）
- ② 第 2 種障害補償費（障害等級 4～14 級に対し平均賃金の 920～50 日分の一時金）
- ④ 遺族補償費（平均賃金の 1,000 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭料（平均賃金の 60 日分）
- ⑥ 長期傷病者補償（療養 3 年経過後に療養補償費および休業補償費にかえて支給）

① 傷病給付

- ① 第 1 種傷病給付（通院者に対し平均賃金の 240 日分の年金）
- ② 第 2 種傷病給付（入院者に対し平均賃金の 200 日分の年金および療養の給付または療養の費用）

② 障害給付

- ① 第 1 種障害給付（障害等級 1～3 級に対し平均賃金の 240～188 日分の年金）
- ② 第 2 種障害給付（障害等級 4～14 級に対し平均賃金 920～50 日分の一時金）
- ④ 遺族給付（長期傷病者補償受給開始後の経過期間に応じ平均賃金の 1,000～140 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭給付（平均賃金の 60 日分）

これが改正後は次のとおりになった（新法 12 以下）。すなわち、給付の名称が変わり、各給付の内容もそれぞれ改善整備されたが、特に障害補償費および障害給付の年金の範囲の拡大、遺族補償費および遺族給付の年金化が重要である。

- ① 療養補償給付（療養の給付が原則。少額の費用で治った場合にも支給）
- ② 休業補償給付（休業 4 日目以降の休業 1 日につき給付基礎日額の 60%）
- ③ 障害補償給付
 - ① 障害補償年金（障害等級 1～7 級に対し給付基礎日額の 240～100 日分の年金）
 - ② 障害補償一時金（障害等級 8～14 級に対し給付基礎日額の 450～50 日分の一時金）
- ④ 遺族補償給付
 - ① 遺族補償年金（遺族の数に応じ給付基礎年額の 30～50% の年金）
 - ② 遺族補償一時金（遺族補償年金の受給権者がいない場合等にその他の遺族に対し給付基礎日額の 400 日分の一時金）
- ⑤ 葬祭料（通常葬祭に要する費用を考慮して労働大

臣が定める金額。35,000 円に給付基礎日額の 30 日分を加えた額が定められている)

- ⑥ 長期傷病補償給付(療養3年経過後に療養補償給付および休業補償給付にかえて「療養の給付および給付基礎年額の 60% の年金」を支給)

このような給付改善のほか、保険給付の支給制限について重要な改正が行なわれた。すなわち、従来は、労働者の故意重過失による事故招致のほか、事業主の不実の告知、保険料の滞納および故意重過失による事故招致の場合に保険給付の支給が制限されることになっており、労働者保護の見地からとなく問題があったが(旧法 17, 18, 19)、この事業主の責に帰すべき事由による支給制限が今次改正によって撤廃され、そのような事由がある場合には、その場合の給付費の全部または一部を当該事業主から政府が特別徴収することとなった(新法 30 の 4)。労働者の故意重過失による事故招致に対しては、従来と同様、支給制限が行なわれるが、これに関する規定が整備され、具体的になった(新法 19)。

c 保険料に関する整備

労災保険の保険料は、もとより事業主の全額負担であるが、負担の具体的公平を図るため、業種別メリットおよび個別事業メリットの2重メリット制をとっている。

保険料については、従来は適用事業の過去5年間の災害率を基礎として業種別保険料率を定め、同じく個別事業の過去5年間の保険収支率に應じ、上下30%の範囲内で業種別保険料を個別事業について上げ下げしてきた(旧法 26, 27, 旧施行規則別表 7)。

今次改正により、災害率ないし収支率の算定期間が3年に改められるとともに、保険料率については将来にわたる財政均衡を確保できるものでなければならない旨が定められた(新法 26, 27, 新施行令 2)。

災害率ないし収支率の算定期間を改めたのは、最近における労働災害の発生状況の推移に照らし、実情にそうようにしたものであり、財政均衡の確保の規定は、自明のことながら、保険給付の年金化を機会に原則を明らかにしたことに積極的意義がある。

労災保険が一時金給付を中心としていた時代には、保険料率は年々の収支均衡の見地から当該年度の支出をまかなうだけの保険料収入を確保できるものであればよく、いわゆる賦課式でよかったのであるが、保険給付が年金化されれば将来の支出の累増を考慮した保険料率を定めることが必要となる。

もちろん、将来の一定時期に生ずべき保険事故(例えば老齢のごとき)のために保険料を徴収して積み立てて

いく(積立式)のではなく、既発生の保険事故について将来にわたる支出をまかなえるような保険料を徴収しようとするのであるから、少なくとも年金支出が定常化する時期までは、いわゆる修正賦課式ということになるだろう。

もっとも、当分の間は、一時金が年金化されたことによる支出の減少があり、労働災害の発生率の低下と相まって、現行保険料率の水準をおおむね維持していくことが可能といわれている。

なお、現行の保険料は、最高が支払賃金の1,000分の80、最低が1,000分の2で、平均が約1,000分の10になっている。

d 労災保険事務組合制度の新設

将来における全面適用の予定、政令による強制適用事業の範囲の拡大に備え、特に中小企業に対する適用の促進と保険事務の簡素化を図るため、300人以下の労働者を使用する中小企業を対象として、労災保険事務組合の制度が新設された(新法第4章の3、新施行規則第4章の3)。

これは、事業主団体またはその連合団体が労働大臣の認可を受けて傘下の事業主のために保険料の納付その他の事務を代行する制度であり、その仕組みは、おおむね失業保険事務組合の場合と同様である。

e 特別加入制度の新設

労災保険は、労働基準法にいう「労働者」を保護することを目的としているが、労働者以外にも業務災害の危険の下にあって労働者に準じて保護するにふさわしい就業者層があるので、これらの者のために特例として保険加入の途をひらいたのが、特別加入の制度である(新法第4章の4、新施行規則第4章の4)。

この制度の発足にあたっては、特に農業者の取扱について農業関係団体等に激しい動きがあった。労災保険審議会においても活発な議論が行なわれたが、結局、労使公益3者一致して、この制度の運営については特に慎重を期すべき旨の答申が行なわれた(昭和40年10月20日)。すなわち、

「特別加入については、業務の実態、災害の発生状況等から、労働基準法の適用労働者に準じて保護すべき者に対し、特例として労災保険の適用を及ぼすのが制度の趣旨であるので、その実施に当たっては、いさしくも労災保険本来の建前を逸脱し、あるいは制度全体の運営に支障を生ずることのないよう、あくまで慎重を期する必要がある。

かかる見地から、特別加入者の範囲については、業務の危険度ないしその事業の災害率に照らし、特に保護の

必要性の高いものについて考慮するとともに、特別加入者の従事する業務の範囲が明確でないし特定性をもち保険業務の技術的な処理の適確を期しうるかどうかを十分に検討すべきであり、また将来全面適用の対象となるべき労働者についての保険加入の促進にも資するよう配慮する必要がある。

特に農業従事者の特別加入については、その業態の特殊性、他の業種との均衡等の問題、災害発生状況ないし保険数理上の基礎データの未整理の現状からみて、時期尚早のきらいがあり、ことに、農業労働者に対し完全適用もされていない現状において自営農業者に対する適用を進めること自体、労災保険制度の趣旨、制度運営の基本的態度として問題がある。この際、ある程度の加入を認めるとしても、以上の見地から、危険度のもっとも高く、重度の傷害を起すおそれがあると認められる種類の機械による作業を対象として必要最少限に止めることとし、将来の方策については、あらためて根本的な検討を加えたうえ、方針を策定すべきである。」

そこで結局、特別加入を認められた者は次のとおりとなった（新法 34 の 11、新施行規則 46 の 16、46 の 17、46 の 18）。これら以外にも、特別加入を認められるにふさわしい者がありうるが、保険制度として運営される以上、それらの者についての必要な保険数理的データ、特に災害発生に関する基礎資料の整備をまって加入の当否が検討されることとなろう。

- ① 労災保険事務組合に保険事務の代行を委託する中小企業主及びその家族従業者（法人役員も含まれる）
- ② 次の事業を労働者を使用しないで行なうことを常態とする自営業主とその家族従業者
 - ㉠ 自動車による旅客・貨物運送事業（個人タクシー業、個人貨物運送業など）
 - ㉡ 土木、建築等の事業（大工、左官、とび、石工などの事業）
 - ㉢ 漁船による漁業
- ③ 自走式農業機械（動力耕うん機、農用トラクターなど）を使用して農耕作業に従事する者
- ④ 職場適応訓練生（職業安定法 26 I, 三）

f 厚生年金保険等との関係

改正前は、労災保険の年金が支給される場合に、同一の事由について厚生年金保険の年金が支給されるときは、労災保険の年金額から厚生年金保険の年金額の 57・5% 相当額を差し引いていた（昭和 35 年改正法付則 15）。

他方、厚生年金保険では、労災保険の年金が支給される場合には、年金の支給を 6 年間停止していた。

今次改正により、労災保険の保険給付が大幅に年金化されるのを機会に、労災保険の年金と厚生年金保険等の年金との併給関係について根本的再検討が行なわれた。

すなわち、同一の事由について厚生年金保険の年金が支給される場合には、労災保険の年金は、厚生年金保険の年金の支給額の 50% 相当額を減じた額となり（新法別表 1）、他方、厚生年金保険の年金は支給停止されることなく、当初から全額が支給されることとなった。

しかしながら、これによって労災保険と厚生年金保険その他の社会保険と関係がすべて問題なく処理されたわけではなく、「労働者の業務災害に対する年金による補償に関しては、労働者災害補償保険制度と厚生年金保険制度その他の社会保険の制度との関係を考慮して引き続き検討が加えられ、その結果に基づき、すみやかに、別に法律をもって処理されるべきものとする」（改正法付則 45）ということになった。

(2) 改正に伴う課題（国会の付帯決議）

今次改正の基本的方向については、労使とも反対はなかったが、労働者側には全面適用の早期実現、給付内容の充実等についていっそうの期待があり、農民には特別加入について過大な期待があった。これらが、要約して次のような付帯決議となってあらわれた。

- ① 全面適用については、2 年以内でも、できるだけすみやかに実現を図ること（同じ国会に提出されていた厚生年金保険法一部改正法案の通過の際にも、同様な付帯決議があった）
- ② 被災労働者に対する補償および遺族に対する援護の拡充ならびに社会復帰の促進を図ること（参議院の付帯決議では、特に一酸化炭素中毒、けい肺、せき損等について触れている）
- ③ 保険給付のいっそうの改善、通勤途上災害の取扱い・障害等級・スライド制の改善、職業性疾病に対する予防と補償についての総合的検討を行なうこと
- ④ 農業者の特別加入について、実情を十分考慮すること

3 昭和 40 年の改正をめぐる諸問題

以下の諸問題は、今次改正の経緯からくる問題、改正にあたって提起された問題、今後近い将来において解決すべきことを迫られている問題であるが、ここでは、その主な論点について私見を述べるにとどめておこう。

(1) 労働基準法と労災保険の関係

すでに述べたように、労災保険は、労働基準法の災害補償に対し、制度発足当時の不即不離の関係から、けい

肺等の特別保護立法とともに実質的に一部独立し、昭和35年の改正によって相対的独自性を明らかにした。

しかしながら、療養3年経過後の長期傷病者補償のうち遺族給付は、長期傷病者補償開始後の経過期間が長いほど金額が通減される点において、労働基準法と同様に打切補償の思想が残っていた。

また、事業主の責に帰すべき事由による保険給付の支給制限の制度が残し、制限された部分の補償については労働基準法にもどって個別使用者が直接に補完することになっていた(旧労基法84I)。

さらに、労災保険の長期給付のうち労働基準法の災害補償の価額をこえる部分の費用については、使用者のみに保険料として負担を課することはできないとして、一部国庫負担が行なわれた(旧法34の2)。災害補償に対する使用者の責任負担は、労働基準法の災害補償の範囲が本来の限度であるという思想である。

このような労働基準法との絡みあいは、今次改正によって一掃された。すなわち、療養3年を経過した後でも遺族補償として年金が支給され、事業主の責に帰すべき事由による支給制限が撤廃されて、労災保険の給付事由がある限り使用者は労働基準法の災害補償を必ず免責されることとなった。

さらに、労災保険事業の費用については、個別使用者が労働基準法による補償責任の負担方法として保険料を納付するというよりは、むしろ、全体(Gesamtheit)としての使用者が災害補償制度の法理により拠出するという思想に転換したといえる。したがって、国庫の負担も、労働基準法上の災害補償の価額とは関係なく、給付費と事務費を含め保険事業の費用全体について、政策的配慮として一部「補助」の形をとることになった(新法34の2)。

このように、今次改正によって労災保険は労働基準法の災害補償規定の桎梏を脱するに至ったが、なお労働基準法の災害補償が格差をもったまま並行し、労災補償制度としては、まだ完結したものとはいえない。全面適用の実現によって、労働基準法の災害補償規定がその機能を終ったときに、はじめて労災保険は労災補償制度として完全な一元的体系のものとなる。

なお、そうなると、労働基準法上の災害補償が機能を終るだけでなく、民法上の損害賠償との関係も問題となろう。現在、災害補償請求権と損害賠償請求権は競合していると解されているが、全面適用後は、ドイツ(ライヒ保険法§636)やフランス(社会保障法典§466)のように、労働者が労災保険(Gesamtheitとしての使用者)

に対して給付請求権を取得したときは、原則として個別使用者に対する労働者の損害賠償請求権は除斥されるべきだという論も生じうるのではなかろうか。

(2) 労災保険と他の社会保険との関係

労災保険が労働基準法の災害補償から独立するにつれ、労災保険は社会保険化したという理解もある。昭和35年の改正当時は、責任保険と社会保険とが木で竹をつないだように同居したという見方があった。さらに今次改正による保険給付の年金化の結果、給付体系が他の社会保険のそれとパラレルになった。

そこで、社会保険の定義いかんでは、労災保険は社会保険になったということもできようが、もともと社会保険は被保険者の生活保障を目的とするのに対し、労災保険は使用者の補償責任を法理上の基礎として労働者の業務災害による損害の回復・補てんを目的とする点で性格が異っている。

したがって、両者は、その給付内容、給付額等においても、おのずから相違があるが、年金給付の所得保障的機能においては、労災保険も社会保険と共通性をもつようになった。

そこで、業務上のみに支給される労災保険の年金と業務上外を問わず支給される他の年金保険の年金との併給関係をどのように処理すべきかが、今次改正にあたっての重要問題となったことはさきに触れたとおりである。

他の社会保険が、すべて健康保険のように業務外の事故に対してのみ給付を行なうのであれば、はじめから問題が生じないが、当面する問題については、他の年金保険が生活保障の見地から業務上外を問わず給付を行なうこと、労災保険が業務上の事故であれば他の年金保険の年金の給否を問わず損失の補償の見地から年金を支給すること、このことが前提となっている。

したがって、この併給問題の現実的解決方法は、基本的には、

- ① 年金保険の年金を一部支給停止すること
- ② 労災保険の年金を一部支給停止すること
- ③ 年金保険の年金を基本部分とし、労災保険の年金を加給部分として、それぞれ全額を併給すること
(この場合には、労災保険の年金の額は、年金保険の年金を土台とした上積み部分として、本来それにふさわしい額として定められなければならない。)

のいずれかによるほかない。これ以外の方式も技術的には考えられなくないが、実際問題としては、この3つしかないと思う。

①の方式はドイツにおける災害保険と年金保険の調整

方式であり、③の方式は、これを徹底すればイギリスの国民保険の場合と同様になり、現に船員保険がそうである。

では、今次改正により、労災保険と年金保険との関係はどうなったかという点、すでに述べたように、①でないことは確かだが、さりとて②または③に似てそのいずれとも断定し得ないものとなった。

厚生年金保険と労災保険との関係は③に似ているが、厚生年金も労災保険もたがいに適用範囲を異にしているので、いずれか一方の年金しか受けない労働者が相当あり、現実には、双方の年金が同一事由について重複する限りで調整する②の方式と同じ結果になっている。

各共済組合と労災保険との関係は②に似ているが、共済組合の年金の一部支給停止の部分はちょうど業務上の事故の場合の増額分であるから、あたかも労災保険の年金と厚生年金保険の年金とが全額併給されたのと似た結果になっている。

以上のように、労災保険と年金保険との関係は従来より改善されたが、まだスッキリしていない。改正法みずからが付則第45条で、「引き続き検討が加えられ、その結果に基づき、すみやかに、別に法律をもって処理されるべきもの」とした所似である。

この問題が最終的に解決可能となるのは、労災保険と厚生年金保険が双方とも全面適用を実現したときではないかと思われる。

(3) 全面適用のための効率的方策

今次改正後に残された最大の問題は、全面適用の実現

3) 行政解釈は2要件主義と解される場合が多いが(深山喜一郎著「業務上外の認定」『労働法大系』5・有斐閣、有泉亭著「労働基準法」『法律学全集』47・有斐閣、三島宗彦・佐藤進著『労働者の災害補償』有斐閣双書など)、労働省では、昭和36年にそれまでに行なわれていた2要件主義的認定基準を再検討し、認定実務としては依然として2要件主義的表現をとりながら、業務との因果関係の有無をもって業務上外を区別することとして、「業務遂行中」という時間的制約を排除し、同時に、業務遂行性があれば一定の範囲内で業務起因性を推定できる可能性をひらこうとした(労働省労災補償部『労災補償における業務上外認定の理論と実際』(負傷の部)、労働法令協会)。要するに「業務」を「業務遂行性」という機能的概念をもって把握し、「業務遂行中かつ業務に起因する」を「業務遂行に起因する」に改めたのである。

なお、諸外国の例について、イギリスは2要件主義、ドイツは1要件主義、フランスは選択1要件主義といわれているが(深山、有泉、三島・佐藤の各前掲書)、イギリスの国民保険法では personal injury caused……by accident arising out of and in the course of such employment (業務から業務遂行につき生ずる災害に起因する身体傷害)、と定め、in the course of arising

であり、その前提として必要な効率的方策の確立である。

昭和38年度末で労災保険の適用事業数は約83万、適用労働者数は約1,900万であるが、全面適用されれば適用事業数にして二百数十万、適用労働者数にして二千数百万になることとなる。事務量の増大はもとより、中小零細事業が適用事業の大部分を占めることになるので、事務体制をも抜本的に改めることが不可欠である。

しかも、これは労災保険が単独で行なうことは効率的でなく、他の被用者保険も歩調をそろえる必要がある。この点については、改正法付則第12条も「他の社会保険制度との関連をも考慮しつつ」効率的な方策を検討すべきものと定めている。

このため、労働省では、労災保険と失業保険との間で、適用事務、保険料徴収事務等の一元的処理の方策について研究に着手しているところであり、その研究結果によってさらに他の社会保険との調整をも図ることとなるであろう。

全面適用といえば、その中味は主として労働者5人未満の零細事業に対する適用の問題である。これまで、社会保険実務家の間では不可能視されていた問題である。労災保険がこの至難の課題に敢えて取り組もうとしているのは、ただたんに労働政策の一環として要請されるからだけではない。すでにみてきたように、労災補償制度としての2重構造を克服し、制度発足以来今日に至るまでの、制度上の諸問題を解決するために避けられない制度的必然であるからにほかならない。

(4) 業務災害の認定および通勤途上災害の取扱

out of の推定事由としており、ドイツの災害保険法は Arbeitsunfall ist ein Unfall, den ein Versicherter bei einer der in den§§……genannten Tätigkeiten erleidet (労働災害とは、[保険の対象として法律に列挙された]業務につき被保険者が被る災害をいう)と定め、これを通説・判例では、業務と災害出来事(Unfallereignis)との因果関係(補償責任の発生要件)および災害出来事と身体傷害との因果関係(補償責任の内容をきめる要件)を要するものと解している。また、フランスの社会保障法典は l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail (労働行為に起因し、または労働に際して突発する災害)を労働災害と定め、この災害は身体障害の原因となる突発的出来事であって、労働の場生じた災害は労働の結果として生じた災害と推定されると解されている。

すなわち、各国とも「業務→災害→身体傷害」を実質的内容としており、「業務→災害」の部分の立法技術的構成が異なるにすぎない。

とにかく〇〇要件主義という主義が存在するかのように理解するのは、本質論と技術論との混同である(村上著『労働災害』、経営法学全集「労務」所収・ダイヤモンド社が示唆に富む)。

業務災害の認定および通勤途上災害の取扱については、昭和 39 年の労災保険審議会の答申において要望があり、特に後者については今次改正法案通過の際における国会の付帯決議ですみやかに検討すべきこととされたところである。

業務災害についての行政解釈では、「業務上」とは「業務に起因する」こと、いいかえれば「業務遂行に起因する」ことと解しており、これを認定実務上の方法として業務遂行性と業務起因性の 2 つの概念に分けているが、現行の労災保険法が労働基準法の補償事由すなわち個別使用者に補償を帰責しうる事由をそのまま保険事故としている以上（新法 12 I），業務と死傷病との間の因果関係の有無をもって業務上外を判定する行政解釈の立場は当然といわなければならないであろう。

問題は、業務（ないし業務遂行性）の範囲をどう解するか、因果関係をどう判断するかということである。

業務（ないし業務遂行性）の範囲については、一般的通念に照らし当該労働関係の具体的事情に応じて決定するほかないが、一般的通念に推移がある限り業務の範囲にも推移（拡大傾向）があることはいうまでもない。

因果関係の問題は、要するに、どれだけの事実があれば因果関係を推定してよいかということに帰着する。推定の範囲ないし可能性を広げれば広げるほど因果関係の中味は条件関係に接近するといつてよい。

業務遂行中の事故については業務との因果関係を論ずることなく業務上とすべきだ、という説もあるが、それは要するに因果関係論としては実質上「業務に就いていなければ、事故を生じなかったであろう」という条件説をとるものと思われる。もし、何らの因果関係をも必要としないという説だとすると、業務に就いていても、就いていなくても生じたであろう事故を、たまたま業務中なるが故に業務上とすることとなり、業務上外の区別を設ける意義が見失われることになる。

いずれにせよ、現行法規の解釈としては、業務との因果関係を前提とする損害賠償責任論から離れて業務上外を認定するわけにはいかないと考える。

しかしながら、通勤途上災害の取扱は、むしろ損害負担の分配の公平の見地から論ずべき問題である。もはや個々の使用者の補償責任に帰すべきかどうかの問題としてではなく、全産業の使用者の連帯的保険料負担の問題としてはじめて現実的意味をもつものであって、労災保険制度拡充の政策的見地から立法措置の可否の問題であろう。

したがって、実際問題として最終的見通しを得る時期

は、労働基準法上の災害補償制度がその現実的機能を失う時期、つまり労災保険が全事業をカバーする全面適用実現の時期になろうが、とりあえず、通勤途上災害が業務上として扱われることになることと仮定して、若干の問題点を述べておこう。

通勤の方法、態様等からいって業務上外の認定は容易でなく、業務上として扱われる範囲の拡大傾向が避けがたくなろう。

大部分が交通事故であり、第 3 者が加害者となるケースが多いから、損害負担の公平の見地から保険者が第 3 者に求償するについて合理的方法が確保されなければならない。民商法と労災保険法（さらに他の社会保険法）との関連について根本的検討を要する。これに伴い自動車損害賠償保障制度との調整も必要であろう。

通勤途上の災害率は業種別災害率と直接関係がないから、通勤途上災害については独立の保険収支を考慮し、独自の保険料率（たとえば一律のフラット料率を加味した）を定める必要があろう。

また、保険料は、使用者だけが負担しなければならないかどうか、損害負担の分配の見地から研究を要するところである。

(5) 障害等級の検討

労災保険では、身体各部位を 25 の系列に分け、各系列の部位につき、器質障害と機能障害を合計して 127 種の障害類型を規定し、これを 14 等級に配分して障害の軽重を定めている（新施行規則別表第 1、労基法施行規則別表第 2）。また 2 以上の障害類型があるときは、それらを併合して障害等級を繰り上げる基準を定めている。

このような障害評価の方法は、工場法施行令の適用上、昭和 2 年に出来た障害評価の基準に関する行政通達を原型とし、昭和 11 年改正の工場法施行令別表の身体障害等級表をほとんどそのまま踏襲したものである。

現行の障害等級については、今次改正の際の参議院の付帯決議が「精神障害及び内科的疾患に関する障害等級表の改定」を検討すべきこととしているように、内科的障害が軽視され、外科的障害に評価が偏重しているとともに、併合繰上げの方法も不均衡を生じやすいという問題がある。

また、労災保険を含め、社会保障関係各法間において障害評価は著しくまちまちである。損失補償を目的とする労災保険の障害評価がキメ細かく、その他の各制度における障害評価のキメが荒いのは当然としても、およそ各法の障害等級表が重なり合わないのである。

さらに根本問題として、障害評価の方法をどうすべき

かの検討も必要であろう。障害の格付けを法定する日本のような方式がよいのか、具体的な稼得能力を被災者ごとにパーセンテージで評価するヨーロッパ諸国のような方式が妥当か、あるいは障害の評価要素を因数としてその組合せの高次方程式を適用するカルフォルニアのような方法が適切か、いろいろ得失を研究しなければならない。しかも、大量の事案を処理するには、名人芸による認定は無理であり、結局、等級表方式が实际的と思われるが、その前提として、障害類型を洩れなく適確に規定し、その基本的な労働能力ないし稼得能力の喪失度を定め、かつ、障害類型の組合せの方程式を案出するために複合障害の評価の目安が与えられる必要がある。その場合、稼得能力でみるか労働能力でみるか、あるいは喪失能力を中心とするか、残存能力を主とするかによっても結果はいろいろ異ってくる。

いずれにせよ、この問題は、すでに政府部内で検討が始まっており、その成行きが注目される。

(6) 職業病対策

すでに述べたように、労災保険制度発展の経緯は、けい肺対策に始まっており、長期療養者対策を抜きには考えられない。昭和 35 年の改正後も、毎年の国会で、じん肺について特別の予防対策と補償措置を定める法案が社会党や民社党の議員によって提出され、最近はまだ三池災害を契機として、一酸化炭素中毒に関する予防と補償の特別措置を定める法案が社会党議員から提出されている。

予防については、傷病の発生状況、発生原因等に応じ種々の対策がありうるが、あらゆる業務災害について、ひとしく補償を行なおうとする労災保険の建前からして、特別の傷病のみについて特別の補償を行なうことは不合理である。かつて、けい肺とせき損について特別立法が行なわれ、それが昭和 35 年の労災保険法改正に導いた経緯があるので、特定の傷病について制度を部分的に前進させ、それを拠点として制度全般の前進を図るという戦略的配慮がこれら法案の提出の背景にあるものと思われるが、そこで問題とされている諸点は、特定の傷病についての問題としてではなく、すべての傷病に係る補償内容、給付水準の全般的問題として提起されるべきであろう。

(7) リハビリテーションと労働災害の防止

改正前のように療養補償が現金給付を原則とし、また昭和 35 年の改正前のように一時給付を中心としていた時代には、補償は一定期間ないし一定金額で打ち切られるという考え方に立っていたわけであるが、療養補償が

療養の給付を原則とし、現金給付が年金を中心とするようになると、労働災害の発生を防止する対策と、労働災害の結果を回復するリハビリテーションとが、従来にもまして労災保険として重要な意味をもってくる。⁴⁾

もともと労災保険の保険料は、業種別メリットと個別事業メリットと2重のメリット制をとっており、これが労働災害防止対策の成否と自動調整される仕組みになっているが、「労働災害防止団体等に関する法律」(昭和 39 年法律第 118 号)の制定に伴い、労災保険は、同法による労働災害防止協会の自主的労働災害防止活動に対して、保険料収入の一部を補助金として交付することになった。⁵⁾

また今次改正により、労災保険の保険施設として「リハビリテーションに関する施設」(新法 23 I)が行なわれることが明らかにされ、療養補償、障害補償および長期傷病補償とあいまって労働能力ないし稼得能力の回復のための措置が拡充されることを期待できるようになった。

リハビリテーションの語が法令用語として市民権を得たのは今次改正においてであるが、きわめて豊かな意味内容をもっていて、一義的な概念規定にはなじまない。やや古いが、イギリス政府のリハビリテーション・訓練および社会復帰調査委員会の国会報告(1956 年)によると、「最広義においては、身体障害者にできるだけ早く通常の生活を再開できるコンディションを回復させる過程の全体をいう」としつつ、同委員会の調査対象としては「肉体的・精神的機能を回復するために行なわれる内科的・外科的治療および就職または職業訓練受講の能力を回復するために行なわれるコンディション改善の過程」に限定している。

欧米のリハビリテーションは、戦時・戦後の戦傷病者対策として出発し、国家的背景の下に制度化されるに至ったが、わが国ではかなり立ち遅れた。戦後処理の困難、医療のおくれ、身体障害者の雇用強制をしにくい労働力事情等によるものと思われるが、リハビリテーショ

4) 1963 年のドイツ労災保険法は次のように規定している。
第 537 条 災害保険の目的は、次のとおりである。

- 1 労働災害を防止すること
- 2 労働災害が発生した後は、被災者、その親族およびその遺族に対し、次の方法で補償すること
イ 被災者の稼得能力の回復、労働または職業の促進(リハビリテーション)および傷害の結果の軽減
ロ 被災者、その親族およびその遺族に対する金銭給付

5) ドイツ、フランス、カナダ等においては、保険料の 3% 前後を投じて労災保険自身が災害防止対策を進めている。

ンの思想が定着しにくい社会的・精神的状況があることは否定できない。

労災保険は労働災害に対する補償を目的としているが、あくまで労働災害防止対策を前提としており、労働災害

が発生したときは、失われた稼得能力を回復する (rehabilitate) ことに努め、それが及ばない場合に金銭補償を行なうということが、今日の姿である。

社会保障研究奨励賞懸賞論文募集要領

主 催 大内基金委員会

後 援 社会保障研究所

協 賛 厚 生 省

1. 論 題

「わが国社会保障の将来について」

わが国社会保障の現状分析のうえに立って、今後 10 年間程度の将来を展望し、社会保障全体の方向ないし医療保障、所得保障等の個別問題についての構想を明らかにすること。

2. 応募資格

特に制限しない。

3. 枚 数

200 字詰原稿用紙 (横書き) 80 枚～100 枚程度

4. 審査委員

山 田 雄 三 (社会保障研究所長)

鈴 木 武 雄 (武蔵大学教授)

馬 場 啓之助 (一橋大学教授)

福 武 直 (東京大学教授)

小 山 進次郎 (社会福祉事業振興会常務理事)

高 橋 武 (ILO 東京支局調査部長)

小 山 路 男 (横浜市立大学教授)

5. 選 考

論旨、構成、結論の一貫性を基準とする。なお、入選論文は社会保障研究所機関誌第 2 巻第 3 号 (昭和 41 年 12 月) に掲載する。

6. 賞 金

1 席 10 万円 2 席 5 万円 佳作数編

7. 締切り日と送り先

昭和 41 年 8 月 31 日まで、大内基金委員会 (東京都千代田区三年町 1 番地 社会保障研究所内) 電話代表 (580) 2511

8. 発表の時期および方法

昭和 41 年 11 月に発表、入選作品については、本人あて通知するとともに、選考経過は社会保障研究所機関誌第 2 巻第 3 号に掲載する。

9. 入選作品およびその版權は、大内基金委員会に帰属するものとする。

「労働」と「社会保障」の法理論

小川政亮・蓼沼謙一編 岩波講座「現代法」

第10巻『現代法と労働』

岩波書店 昭和40年 400ページ

岩波講座の「現代法」の10として、『現代法と労働』が刊行されたが、従来の労働法講座の行き方と著しく趣を異にしていることが、とりあえず、われわれの注目をひく。

「勤労者の生存権」という立場から、日本の労働と社会保障の法体系を一貫して捉える、という立場に立つところから、在来この種のシリーズに比べて、社会保障の部門に比重が置かれ、全編の約半ばが、社会保障に関する研究にあてられている。全編の総論ないし序論として、Ⅰ「働く者の生活と現代法」が制度の構造的側面から、Ⅱ「労働法の生成と展開」が史的発展の側面から、問題の展望を行ない、Ⅲ「現代日本における労働運動と法」がいわゆる集团的労使関係と法との関連を、Ⅳ「現代法における労働保護」が、いわゆる個別的労使関係に対する法的保護の分野を担当し、Ⅴ～Ⅶが、「社会保障の形成と機能」「社会保障法の体系と構造」「日本社会保障法の問題点」に分類されて社会保障の法域を処理し、全編を通じて、13人の労働法学者が分担執筆している。いまこの全編にわたって紹介し、また具体的な批判を加える余裕はない。本書をすでに読まれ、または将来読まれるであろう読者を念頭において、本書の全体としての行き方を紹介し、また、全体としての成果について、私の感想を述べて、参考に供したいと考えている。

Ⅰ 本書は、労働と社会保障の法体系や法理論について、解釈論上の検討を行なうことを狙いとするものではなく、日本の社会的現実およびその背景をなす歴史的發展に着眼するという、歴史的・社会学的態度を基調として、立法論上ないし法理論上の問題点を指摘する、ということに狙いを定めている。筆者も労働法の法社会史的研究の必要を説いてすでに久しいのであるが、『現代法と労働』は、法社会学的ないし法社会史的な研究の一つの試みであるということが許されるであろう。Ⅰ～Ⅶの中に含まれる各編を通じて、読者は、このような研究態度に着眼しながら、本書を理解し、また批判すべきものである。全体を通じて史的発展の跡をたずねるという研究態度と、法解釈論の中に閉ちこもることなく、社会学的な態度で、労働法ないし社会保障法の構造的な意味に

肉迫し、かつ、立法政策の分野にわたっての提言を豊富に盛りこんでいるところに、本書の特色を見出すことができるのである。

しかし、史的発展の追求も、社会学的な研究態度も、それが、それとして果して徹底されているかということと、また、それがわが国労働法理論ないし社会保障の法理論に関して、方法論として、また、法の体系的把握において、どれ程の成果を挙げているかが本書の評価に当って、決定的な尺度となるものといわなければならない。

Ⅱ 本書のいわば歴史的態度は、Ⅱ「労働法の生成と展開」、Ⅴ「社会保障法の形成と機能」などに代表されるが、しかし、その他の部門においても、全体の傾向をなしていることは、すでに触れたところである。また、特にⅡにおいては、比較法的研究があわせ行なわれている。そしてこの種の研究態度ないしその結果としての叙述は、ともすれば、解釈論に憂身をやつすことを旨とした、従来の労働法理論ないし社会保障に関する法理論に対して、また、将来、この領域を理解し、さては開拓しようとする人々に、よき刺激を与えるキッカケとなるであろうと考えられる。しかし、私自身が痛感していることであるが、史的研究とか比較法的研究の裏づけとなるものは、一種の体験を通じて、歴史を再現し、また、外国の社会事情を会得することであり、この境地に達することによって、はじめて、史的・比較法的研究がわが法律学にとって意味をもつことを思うと、本書の研究における歴史的態度が結実するためには、言葉の真の意味における歴史的研究や比較法的研究への前進が不可欠の条件であると考えられる。そして、私は、むしろ、労働法とか社会保障法とかについて、わが国の研究の現段階は、その総体についての歴史的態度というようなものではなく、労働法や社会保障制度の中に含まれる個別的问题についての、地道な、したがって労苦に満ちた史的研究への発達を要求しているのではないかと考える。しかし、問題は、方向づけであって見れば、本書がこの研究態度への方向づけをもったことを、高く評価することにやぶさかではない。

Ⅲ 本書は、特に、社会学的方法をひょうほうしてい

るわけではなく、ことに、各編について、その態度はまちまちである。ただ、本書が解釈論を第1目標としないこと、史的発展とか労働運動や労使関係の現実に迫って、そこから法体系ないし法理論についての問題点をとり出そうと努力している、という意味で、社会学的傾向を示しているということは許されるであろう。そうした観点から解釈論についての判例や学説についての批判が行なわれているし、また、特に、社会保障の領域では立法政策上の具体的提案もひき出されている。

ところで、本書が、労働法学の側からの研究であることからすれば、研究態度はそれとして、本書が労働法や社会保障法についての理論体系について、何をわれわれに提供しているか、ということに、本書の評価の基準を求めないわけにはゆかない。

(1) 本書が生存権の観念ないし思想に重点をおいていることが、社会保障の領域に重きを置く特色となっており、あらわれていることは前にも述べた。「労働者権」と「生存権」という二つの柱が、本書の各部門を支える支柱となっているといえよう。この点からいうと、生存権の観念について憲法二五条の規定を中心としてしばしば論及されていることは当然であるが、生存権（ないし労働者権）の基本的構造にふれる論稿を見出し得ないことは、ややものたりない。言葉をかえていうと、生存権や労働者権の法構造の分析が欠けていること、またその相互関係について法理論的に掘り下げが行なわれていないこと（私は解釈論的な理論を必ずしも要求しているのではなく、むしろ法社会学的な位置づけを問題としているのである）を問題だというのである。

(2) 私は、史的発展と社会的現実の中に、労働法と社会保障法の基本問題を探ろうとする本書の意欲的な狙いに注目していることは、前にも述べたが、特に生存権の観念を軸として展開される本書所収の諸論稿に対して、もっとも期待をかけたのは、従来、法律学の側から、理論的に掘り下げられなかった社会保障制度に対して、本書、特に、Ⅴ～Ⅶの研究が、どのような角度から問題に迫り、また、どのような法理論的な成果を挙げたか、という点であった。戦後欧米諸国ないし ILO によって、強い関心が示されるようになった社会保障制度については、各国の研究も進み、また、わが国においても、政策上理論上の研究課題として、とみに学界の関心をひきつつあることは、周知の事実である。そして、わが国についてのみ見ても、社会政策学を中心として、保険学が、その社会保険理論の長い伝統の上に研究を進め、また、近来、経済理論の側からも、社会保障制度を裏づける経

済理論が探究されつつある。

ところが、法学の分野からは、戦前にも、社会保険その他公的扶助についての理論的研究はほとんど進展を見ず、労働法理論の取り残された分野の観を呈していたし、戦後も、他の社会科学の研究に比して、著しい立ち遅れを示している。

このような事情は、実は、故なきことではない。戦前の社会保険ないし、公的扶助制度は、欧米諸国に対比してもっとも立ち遅れた部門であり、戦後急速に、先進諸国の制度に接近したものの、なお、社会生活の実態においても、国民意識の上でも、十分に成熟せず、したがって、制度上もモザイクの域を脱していないことは、本書所収の論稿のいずれもが指摘しているところである。しかも、法制やこれを支える社会生活は、ある程度の発展の段階において、体系的に整備された法律論を生み出すという関係から、社会保障制度に関するかぎり、日本の法律学は、きわめて不利な条件の下に、その作業を進めているのである。

私も、数年前に、「社会保障法」というテーマについての研究を試みたことがあるが（有斐閣『法律学全集』6巻）、その法体系の理論的把握について苦慮したものの、遂に、満足すべき体系的理論を示すに至らず、また、制度の実体的な運用についての解釈論を提供することにも成功しなかったという苦い体験をもっている。

しかし、ある意味では、それだからこそ、本書に寄せる私の期待も大きかったのである。しかし、本書の社会保障法の部分についての研究は、私として苦い体験をもつだけに、史的研究としても、制度の体系的把握への試みとしても、また、細かい技術論としても、私に数々の貴重な示唆を与えることを認めつつも、社会保障の法律論として、なお、未完成であると感じたことを告白しないわけにはいかない。特に、制度の「法的」な把握という点で、やや物たりぬものを感じたのである。私みずから、社会保障の法律論を志しつつ成功しなかった経験からいえば、一方に生存権ないし社会法の法概念を追求するに不十分であると同時に、社会保障上の諸制度の相互的関連を明らかにするための、細かい制度上の検討に欠くところがあったことを反省しているのであるが、本書においても、もっとも問題なのは、この種の追求検討にあるという感じを打ち消すには至らなかったのである。

岩波書店の「現代法」の講座は、法解釈論を中心とせず、各法域における基本問題の摘出を狙った点で、きわめて新味のあるものであり、この講座が、問題意識の旺

盛な中堅学者を動員したことも、この狙いからのことであると思われる。『現代法と労働』は、特に問題が多く、法の理論ないし体系が流動的である分野を対象としただけに、きわめて異色ある問題の呈示に成功したことを私は疑わない。しかし、多数の学者を動員して、基本問題を提示しようとするこの試みは、この分野において特殊の困難に当面せざるを得なかったのではないか。通説と称するものを取り出すことさえ困難である労働法プロパーの分野において、まして、法理論的研究が最近はじめられたとあってよい社会保障をめぐる法律制度において、問題が山積し、安定的な理論や法体系を法学者が模索しているに等しいこの分野において、『現代法と労働』は、このような労働法学の実情を人々に示すには成功したと

しても、労働法学の進行の方向や、やがて達すべき体系に向って、読者を誘導することには必ずしも成功しなかったのではあるまいか。

この困難な共同作業に向って、私の紹介と批判とは、むしろ消極的な面を強調し、そこに含まれる数々の示唆について触れなかったとのそしりを免れないかも知れない。しかし、労働法学の方法や体系の確立を目指して研究を進めるに当って、ほとんど超えることが不可能とも思われる理論上の障害の数々に当面している私としては、次の世代の研究に、みずからの力の限度を越えての躍進を期待し、この期待があえて望蜀の言葉となったことについて、執筆者ならびに読者の宥恕を希望する次第である。

(吾妻 光俊 一橋大学教授)

社会福祉に関する概論書について

木田 徹郎 著

『社会福祉概論』

新日本法規出版 昭和 39 年 390 ページ

一番ヶ瀬康子 著

『社会福祉事業概論』

誠信書房 昭和 39 年 236 ページ

日本社会事業研究会編

『社会福祉事業概説』

ミネルヴァ書房 昭和 39 年 262 ページ

1 ここ 1~2 年の間に、社会福祉に関する概論書が数冊出版されている。ここではこのうち、木田徹郎著『社会福祉概論』(昭和 39 年 5 月、社会福祉講座、新日本法規出版)、一番ヶ瀬康子著『社会福祉事業概論』(昭和 39 年 9 月、誠信書房)、日本社会事業研究会編『社会福祉事業概説』(昭和 39 年 5 月、ミネルヴァ書房)の 3 冊を取りあげ、読書案内的な紹介と簡単なコメントを行ない、ブック・レビューにかえることにしたい。

2 現実の社会に生起する「社会的」問題は、時代とその社会の変化の中で、きわめて複雑で多様なものとなっている。したがってこれらの問題の解決のための実践も、多岐にわたらざるをえないしこの実践の一つの体系としての社会福祉事業も、きわめて多面的で複雑なもの

となっている。戦後 20 年の社会福祉事業の歩みを振り返ってみると、変動する社会の中から、たえず新しい問題が生れ、これらに対する新しい対策を生み出し、社会福祉事業の内容を拡げ、方法・技術の専門化をすすめる結果を招いてきたともいえる。けれどもこの過程は、同時に総合化・体系化をつねに伴わなければならない。もしこの努力がなおざりにされるならば、社会福祉事業は、たんなる現象羅列的な経験のごたませに陥り、各分野・領域ごとのセクト化とアンバランスをうみ出し、この事業そのものの目的を効果的に果すことを難しくすることになる。

今まで数多くの社会福祉の概説書が出版され、社会福祉の理論化・体系化の努力が試みられてきたのは、一つ

には以上の状況を反映したものともみることできる。ある人はこの理論化、総合化、体系化を、技術論の立場から、他の人びとは政策論の視点から、また行政論の立場からという具合にこれまで数多くの努力が積み重ねられて、それぞれ現実の要請に応じてきた。

今回ここで紹介を試みる3冊の概論・概説書は、それなりにこの体系化の課題を取上げているが、とくに木田徹郎著『社会福祉概論』は、真正面からこの課題に立ち向っている。

3 木田教授は、この『概論』を出版される前に、木村忠二郎氏と共著の形で『社会福祉事業一般』（昭和38年、全国社会福祉協議会発行）を世に送っているが、社会福祉の体系化・総合化についての基本的考えは、すでにこの中でも展開され、さらに今回の『概論』ではより具体的に論述を行なっている。

教授は、社会福祉を「今日では一応体系化・制度化したひとつの社会的な構造であると同時に、それは専門的に従事している、ひとつの特殊な行動、すなわち専門的技術または専門的職務」と規定する。ここでいう「ひとつの社会的な構造」とは、社会学的にいうと、ひとつの社会体系（システム）という意味である。要するに社会福祉を目指す、もろもろの社会福祉の実践が制度化されたもので、社会福祉の政策・制度・諸施設等を意味している。これに対して、この社会的な構造の機能は、社会福祉の専門的な技術または専門的職務となってあらわれる。その限りでは、両者は盾の両面であり、わかち難く結びついたものである。この様に社会福祉をみることによって、教授は従来の技術論的視点からの社会福祉へのアプローチをのりこえ、さらに政策論的視点のそれとの総合化・体系化を試みようとしている。

この視点は当然社会福祉事業の対象である「社会的問題」の理解にもつらぬかれる。すなわち「社会的問題」を、社会体制（とくに資本主義体制）とのかかわりあい、それを決定的に重視する考え方を、一元論的考え方として、これに対して教授は、当該社会の構造・機能との関連で、多次元的に問題を分析しなければならないとしている。つまり問題分析の枠組は、「部分的・具体的な社会体系や生活構造に求めて、諸問題を、本人自身における問題の視点、家族、友人、その他身近な集団における問題視点、地域社会、職業、産業等のよりひろい視点という枠組」（p.8）で分析することを主張する。

同様なことは、社会福祉事業の専門的行動体系としての、方法・技術の面にもいえる。これらの行動は、上述した様に構造に対する機能として扱えられるが、この技

術は社会体系との相互依存の中で扱えられなければならない。

要するに一言でいえば、構造・機能分析の視点である。たしかにこの視点は、絶えず現実を生起する問題を、具体的に解決しなければならない社会福祉事業にとって、有効な視点の一つとなることは疑いえない。その上この基本的考え方は、教授にあってはアメリカ現代社会学の主な潮流をなす、構造機能分析の理論を直輸入したのではなく、教授の長い間の社会福祉事業の実際の経験と研究に結びつけられることによって、きわめて説得的なものとなっている。

しかし具体的な問題を、様々な社会システム、構成因子等の相互依存性の中で扱える場合、その視点の是非はともあれ実際に社会福祉事業の総合化・体系化をはかるために、依然として困難な問題がある。教授はこのために一挙に一般理論の樹立に立ち向わずに、むしろ当面中範囲の理論の確立に主眼をおいている。そのために、(1)問題の分析とその典型構成、(2)問題状況を変化させるための社会福祉の介入、(3)問題状況の変化のプロセス分析、(4)以上の計画的変化の体系構成というアプローチを強調する。そしてこのアプローチを経て、社会福祉事業の専門的行動体系の確立と専門化をなしとげ、それらをより科学的なものにすることが当面何よりも重要と考えている。

この考えを具体的に論述しているのは、第3篇、第1章「社会福祉の科学的研究と体系化の理論」である。この部分は難解であるが、きわめて示唆に富んでいる。もっともこの部分は、水準の高い専門的記述であるために、概論書にとってなじむかどうかは、若干懸念される。しかし教授の社会福祉の体系化の提案は、この記述を抜くと、平板に理解されるおそれがでてくる。たしかにこの章を深く学ぶことによって、はじめて、第1篇、第2篇の内容を具体的に理解できるようになる。同様なことは『社会福祉事業一般』の理解のためにも必要である。

ただ駄足的に言えば、第2篇の歴史的記述は、教授の構造機能分析的視点からいえば、むしろ社会変動との関連をより強調した方が、教授の考えを適切に表わすことになったのではないかと思われる。

しかし社会福祉の全体を総合し、体系的理論にまで高める課題は残っている。教授の中範囲理論の確立の必要性は正しい指摘であり、この提案は社会福祉の科学的体系化に資することが大である。しかし総合化となると問題は別であろう。第3篇の論述は、それ自体としてきわめて重要な内容を含んでいるが、総合的体系化という点

では、若干不満は残る。しかしこのことはわが国の社会福祉事業およびその研究水準の全体的立ちおくれにその因は求められるべきかもしれない。しかしこの点で若干の工夫はできないであろうか。この本では、第3編、第3章は「社会福祉の専門的行動体系」、第4章は「社会福祉事業の制度体系」などで構成されている。この構成は、概論書としての性格上、妥当なものであるかも知れない。けれども第3篇の構成の中に、各論的記述をふくめ、この中で、教授の構造・機能分析の視点からの、裏うちを行なうことも必要ではなかったであろうか。

たとえば老人問題を例にとるならば、老人を、家族、地域社会、集団、階層、産業……などとの関連で多次的に、かつ歴史的に把握、これに対する社会の関心、態度の変化との関係を含めて、対策なり技術を明らかにすることも可能ではなからうか。もしこの様な記述が許されるならば、老人問題はよりダイナミックに把握られ、社会保障とか、社会福祉事業との関連などもより具体的に明らかにすることになりはしないか。またこれらの各論的な記述と分析の上に立って、専門的行動体系、制度体系、財政、従事者の問題などが総括的にまとめられれば、教授の意図は、よりあざやかに示すことになるのではないかとも思われる。

4 社会福祉事業の総合化、体系化について、一番ヶ瀬康子の『社会福祉事業概論』にもいくつかの考え方がうかがわれる。著者は、昭和38年に名著の評の高い『アメリカ社会福祉発達史』をまとめられ、昭和39年に本書とほぼ時を同じくして『日本の児童福祉』、さらに『日本の婦人問題』を世に送り、翌年には小松源助氏との共著で『社会福祉概論』を出版するなど、きわめて多産的である。最後の『概論』は栄養士、保健婦、看護婦などのテキストとして書かれている関係で、記述は簡単である。したがってここでは『社会福祉事業概論』を主として取上げることとしよう。

著者は社会福祉事業を把握する視点を、はしがきの中で「第一に現実の社会福祉事業の生成過程と実態を、とくに今日の社会である資本主義社会の法則に照してみつめること、第2に、第1との関連で社会福祉事業のなかにひそんでいる具体的な法則性や課題を把握すること、そしてさいごにそれを活動あるいは実践の立場において、再構成すること」とのべている。

著者はこの視点に立って、社会福祉事業を生活問題とのかかわりあい追求する。この際、生活問題のもつ性格上、その具体的、多角的把握の必要を強調し、社会病理学の成果を取り入れつつ、生活問題の体制的な意味を

これにもり込もうとしている。このことは、生活問題への対応策としての社会福祉事業、社会保障に深く係りあってくる。ただ著者は生活問題の具体的、多角的把握のために、体制論的把握と、「社会病理学的」アプローチをどのような論理でつなぐかは明らかにしてくれていない。この点本書は、著者自身が断っているように、「入門的知識を概説」しようとする性格上、そこまで注文する方が無理なことかもしれない。

しかしこの点について、著者は全然触れることをさけているのではなく、別の形で、この考え方の一端は示してくれている。

たとえば著者は生活問題への対応策を、歴史的に追求する（この部分はさすがに圧巻である。簡潔な記述の中で、要点を明確に指摘し、社会福祉事業の歴史的な性格を論述する）。そして生活問題は貧困とともに、人間性の疎外、家族の崩壊、地域的偏差などになって、個別的社会的にあらわれる点を指摘し、これに対する対策として、一定の経済給付を平均的、一般的に行なう「狭義」の社会保障と、その発現形態に対する個別的な特殊の処遇としての社会福祉事業の性格を把握、さらに現実には、社会福祉事業の社会保障に対する代替、補充機能を明らかにする。そしてこの社会福祉事業の体系化、総合化を、問題別対策別に整理を行なっている。本書112頁以下115頁の社会福祉事業体系に関する一番ヶ瀬試案はそれである。もっともこれは現実の諸制度や、技術を整理し、体系化しようとするもので、必ずしも一定の理論にもとづく総合化とはいいいにくい。

その点ではむしろ本書、「V、社会福祉事業の現状分析の指標」の中に述べられている点が、より教訓的である。著者は生活問題がどのように拡大し変容してきたかを多面的にとらえ、「より具体的に、たとえば児童問題、婦人問題、老人問題などというように、考察し把握することの重要性を強調し、その上で生活問題の展望として、他の諸政策との関連、社会福祉と産業社会の関係などを例示的に示してくれる。

したがって本書に各論別の記述が盛り込まれることができれば、この点はより明確化されることになったと思われる。その意味で、生活科学調査会から出版された『日本の児童福祉——子どもの生活と権利——』（昭和39年）とか、ミネルヴァ書房発行の『現代の婦人問題』（昭和40年）など、最近著者のつぎつぎに発表されるものは、この意味で注目しなければならない。

5 日本社会事業研究会編『社会福祉事業概説』は昭和34年に同会が刊行した『社会事業要論』に代って、新

しく書き改められたものである。この本は 14 名の各々の分野での専門家の執筆になるもので、上述の二つの著書とは、性格を異にする。したがって社会福祉事業の総合化、体系化をただちに問題にするわけにはいかない。

しかしいくつかの章・節に、それへの志向は見出すことができる。たとえば、「7. 社会事業の対象」の項で、執筆者は社会事業の対象が、資本主義社会の発展につれて、質量ともに拡大し、「社会的落伍者」としての「被救恤的窮民」から国民大衆に拡大する過程をのべ、国家独占資本主義のもとでの、社会事業の在り方に注目している。すなわち国家独占資本主義の下で、国民大衆の労働と生活に対応するものとして、社会政策、社会保障と共に、社会事業を考え、労働条件に対しては社会政策を、所得と医療の最低保障を社会保障が、個人や集団の社会生活上の困難をとりあげて、フィールド・ワークによって解決をはかるものとして社会事業を性格づけている。ここでは社会事業は、狭い意味でのソーシャル・サービスとして扱われている。しかし、だからといって技術論的視点に入り込むのではなく、対象と問題の性格とのかかわりあい、この特殊的・個別的・自発的なはたらきかけを問題にする。その際、対象の側からの運動論との関連を捉えることも忘れていない。いわばこの考え方は、社会福祉事業をすぐれて歴史的・体制的なものとして捉えた上で、対策、問題、主体、制度、技術、運動などの諸条件をダイナミックに捉えようとするものである。もちろんこの視点は、共同執筆という性格上、その他の章節につらぬかれているとはいいがたい。しかし同じ人の執筆になる「14. 社会事業の分野」における体系化の試みには、このような考え方がもろこまれている（127 頁参照）。もっともこれは、上述の一番ヶ瀬試案の場合と同じように、複雑多岐にわたる社会福祉分野の整理を目的とした体系化に外ならない。その意味で真の体系化・総合化は、別の著書に期待する外はないであろう。

6 以上主として社会福祉事業の総合化・体系化ということと関連させて、3つの書物の紹介を行なったが、それぞれの本は必ずしもこの総合化・体系化を主なねらいとして書かれたものではない。したがってこの問題以外にも、学ぶべき論点内容が豊富にある。

たとえば木田教授の『概論』には、社会福祉事業の現代的意義と課題がまとめられているが、この中で、コミュニティ・デベロップメントないしはソーシャル・プランニングの意義と位置づけについての論述はその一つである。教授はコミュニティ・デベロップメントについて、社会福祉事業の専門的行動の発展の系譜の中で捉えてい

る。すなわち社会福祉の実践とは、問題状況と問題の計画的変革として捉えられ、この計画的変革をケース・ワーク・グループ、ワークコミュニティ・オーガニゼーション、ソーシャル・アクションなどの技術の展開と発展の道すじを明らかにされる。そして現代社会の問題状況と問題に立ち向う計画的変革として、コミュニティ・デベロップメント、ソーシャル・プランニングを位置づける。この指摘は近年のソーシャル・デベロップメントの研究にとっても示唆的である。

なおこの問題と関連して、教授は社会福祉の質・量の把握の重要性も強調している。そしてとくに質的な把握が、この分野でとくに立ちおくられているとして、方法論的にも今後の課題としている。ただ本書ではこの点必ずしも十分に教授の見解は示されていない。（もっとも教授は、その後の学会その他で、この問題について、独創的な問題提起を行なっておられるので、その中まとまった成果を私どもに示してくれる日があらうと思っている。）

この他、社会調査についての論述は、教授の具体的経験と結びつけられている関係で、とくに参考になると思われる。

7 一番ヶ瀬康子著の『社会福祉事業概論』についても多くの参考になる内容がふくまれている。すでに上述したように、社会福祉事業の歴史についての評価は、ここで繰返す必要はあるまい。この他とくに第V章では、社会福祉事業の対象把握とその充足度の記述と同時に、地域性を考慮した適正配置、運用状況、福祉事業従事者の問題、施設・設備、経営・管理その他がきわめて要領よくまとめられている。この他第VI章、社会福祉事業政策の部分も同様である。しかもこれらの指摘が著者のいう「活動あるいは実践の立場において再構成」しようとする問題意識に支えられ、切実な問題を現場の人の目と目で捉えようとしている点は学ぶべきところである。ただ限られた紙幅で、多様な問題点をえぐり出さなければならぬために、いくつかの点で、より突込んだ分析を望むことができないのは残念であり、他日の労作を期待したい。

8 日本社会事業研究会編の『概説』は、各々の分野での第一人者および新進気鋭の人の目によって執筆されているが、1人の人が書いたものと異って、完全な意味での一貫性は期待するわけにはいかない。しかし共同執筆とはいっても、この種のものとしては、比較的まとまり、前回の『社会事業要論』よりは、いっそうその感が強い。

しかも各々の章節は、各々の分野の専門家によってま

とめられただけあって、いずれも教えられる点が多い。

9 以上3つの社会福祉に関する概論書を取り上げてきたが、それぞれ執筆の動機、目的、などは必ずしも同じものではない。したがって同一レベルでの書評はきわめて困難で、かつ限られた紙数の中でそれぞれの内容をすべて伝えることは到底できなかった。ここでは評者の関心を中心に、若干の紹介とコメントをつけることにとどまり、各書の本命ともいえるべき内容と問題を十分に紹介しつくせなかったのではないかと恐れている。なお社会福祉の体系化・総合化の問題について、最近、真田是著『現代社会学と社会問題』（青木書店）が刊行され、

この中で社会病理学的アプローチの批判と、運動および社会構成体の理論との関連で社会問題の体系的把握のための大胆な問題提起を行なっている。これもあわせて紹介すれば、あるいは冒頭の体系化、総合化の試みに、新しい視点の紹介もできたのではないかとも思われたが、これも紙数の関係で別の機会を待ちたいと思っている。この他、笠原正成著『社会福祉要論』（川島書店）が最近出版されているが、この原稿をまとめる時点で、入手できなかったために割愛したことも、お許しをいただきたい。

（三浦 文夫 社会保障研究所員）

I. イエロウイツ著

『労働階級と革新主義運動』

I. Yellowitz, ; *Labor and the Progressive Movement in New York State, 1897—1916.*

Cornell University Press, 1965, pp. ix+288.

C. チェインバース著

『改革の播種期』

C. A. Chambers, ; *Seedtime of Reform, American Social Service and Social Action, 1918—1933.*

University of Minesota Press, 1963, pp.xviii+326.

各国社会保障制度の比較研究を当研究所のプロジェクトの一つにとり上げ、はじめにアメリカを俎上にのせて、特にその社会的経済的背景との関連において、制度の生成過程をたどりたいと考えた。

社会保障は総じて人間の福祉を志向する施策として捉えることができるが、それが立法や制度の体系として結実するためには、勤労者階級の要求や期待が、政治の中でいかなる形で吸い上げられていくか、制度史の研究にとって欠くことのできない視点の一つである。ただアメリカの政治体制の中で、この大衆の声のパイプを探り当てることは容易でない。

政治権力は共和党と民主党の2大政党の間で争われているが、両党の間にはイデオロギーの相違はない。ニュー・ディール以後、強力に連邦政府の指導性を推しすすめた民主党は、州権の確立をアメリカ的理念として定着さ

せたジェファーソンの伝統を継ぐものと主張する。共和党のリンカーンに対する反発から南部の多くの保守勢力は民主党に走った。革新勢力を装う民主党にとって、この南部の民主党は御し難い味方である。第3党の消長はあわただしく短命である。1912年の大統領選挙には自ら進歩党を結成して惨敗する T. ルーズベルトも、1903—9年には共和党の大統領として積極的な改革をおしすすめる。彼の反トラスト法は正に大企業、大資本に対する果敢な攻撃であった。しかも共和党こそ大資本の政党といわれているものではないか。両政党の性格の不明確さはかくの通りである。

「アメリカでは改革は一つの政党が他の政党に打ち勝つことによって行なわれていない。それは利害を同じくするものがブロックを作ることによって成就される。さまざまな人種、文化、宗教から成り立っている国では、無数の

紛争で分裂しているグループを一緒に生活させ、働かせ、¹⁾ 決意させる方法を発見する必要がある。」

ここにとり上げた二著は、このような問題をさぐりたいと考えていた筆者の興味を強く惹くものがあった。

アメリカは 20 世紀に入って、強大な資本主義国としていよいよ成長を続けると共に、漸くその内部にはらむ社会問題、労働問題に対して、積極的に取組んでいこうとする多くの動きもあって、いわゆる革新主義の時代、Progressive Era に入る。第 1 次大戦は世界の富をこの国に集中し、未曾有の繁栄をもたらすと共に、自信に溢れる資本側はいささかの譲歩もうけ容れない。社会政策の上では後退と不毛の時が続く。やがて大恐慌を経て、ニュー・ディールの時代、35 年法の成立となる。この時期は正に経済、労働、社会、あらゆる問題が山積して史的解明を必要としている。

ニュー・ヨーク市立大学の I. Yellowitz は、標題の通り、*Labor and the Progressive Movement in New York State, 1897—1916*。「1897 年から 1916 年に至る、ニュー・ヨーク州における労働階級と革新主義の運動」を取扱い、ミネソタ大学の C. Chambers は *Seedtime of Reform, American Social Service and Social Action, 1918—1933*。「改革の播種期、1918 年から 33 年に至るアメリカの社会施策と社会活動」を論じている。

前者が研究の対象とした地域を 1 州に限定し、後者の考察の対象が社会改良、社会事業を主としているという違いはあるが、両者の問題意識はきわめて類似している。相俟って今世紀初期の約 30 年間の、貴重な社会運動史を構成している。刊行年次は前者が 1965 年、後者が少しく古く 1963 年になっている。両者共膨大な資料を駆使した歴史研究であり、巻末のノート、資料解題だけでもそれぞれ 40 頁、56 頁に及び、原資料に触れることの困難なわれわれにとっては、ビブリオグラフィーを繙いているだけでも、教えられることが多い。

前者は次のように構成されている。

1. 緒論
2. 労働組織の議会勢力
3. 社会革新主義の諸派
4. 社会革新主義運動の構成、方法、および問題
5. 組織労働者と社会革新主義 その協調の領域
6. 組織労働者と社会革新主義 その対峙する領域
7. 労働立法施行上の問題

1) A. Maurois et L. Aragon, *Histoire Parallèle* 1962.

8. 組織労働者と政治活動、1897—1904
9. ハーストと労働階級
10. 組織労働者と相継ぐ政治的難関、1907—1916

後者の内容は次の通りである。

1. 大いなる期待——希望は後日に托す
2. 児童のための十字軍
3. 婦人の権利のための闘い
4. 1920 年代の社会事業、「主張」と「機能」
5. セツルメントと隣保事業
6. セツルメントとソーシャル・アクション
7. 保障への探求
8. 失業問題の危機
9. 連邦政府の行動への要請
10. ニュー・ディールへの歩み
11. 一路上り坂を（この著者の表現は表題をはじめ文学的である）

前者の 8, 9, 10 章はニュー・ヨーク州における政治勢力の角逐の叙述である。アメリカ労働総同盟は政治活動を禁じている。組織が単一の政治行動を可能にするほど強固でないともいえる。選挙に際して、各候補者の組合活動、労働立法等に対する日常活動を評価してそれを公表するだけである。自ら民主党候補に多分に傾斜している。こういった微温的態度にあきたらない一部の動きは、独立社会党を結成する（1899 年）。しかし、労働者の中にも、組織自体にもこれを強くおすものはいない。ニュー・ヨーク市内における民主党の拠点であるタマニー・ホールははなはだしい腐敗に堕ちている。救恤・慈善の行為が、タマニー・ホールに蟄集する群衆の政治的開眼を妨げているという強い批判が組織労働者の側からある。しかもその組織の指導者たちは、政界入りをするやたちまち利権屋になり下がる。こうした当時の州ならびに市政の活々とした叙述は読ものとしてもきわめて面白い。

ことに William Randolph Hearst については、9, 10 章のほとんどを割いている。ハーストは新聞活動（*New York Evening Journal*）によって大衆との間に揺ぎない結びつきを作り上げ、全州に及ぶ大衆の人気を確保する。1905 年、6 年の選挙は惜敗するのであるが、5 年の市長選は明らかにハーストが勝った。投票箱の一部が民主党によって盗み出され川に投げ棄てられていたという事件があったからである。著者は各地域ごとのハーストの票と、従前の票（党派とか地盤とかいうものに密着して

いる)との詳細な比較まで試みている。ハーストなる人物についての評価はまちまちでむしろ好戦的な反動的人間とする見方さえある。個人的な好みに偏りすぎているとさえ思われる著者の、綿密なハースト論は、政党と民衆の結びつきの脆弱さ、問題によっては政党を横断する組織を作ることの可能性(本書ではこういう政治行動を fusionism と呼んでいる)を、ハーストの政治活動によって立証し、労働者階級の票が、伝統的呪縛から独立して、選挙と争点との関連を自覚するに至る貴重な転機を画したものであることを示そうとしているかに見える。

2章ではニュー・ヨーク市と、upstate と呼ばれる広大な村部とに跨るこの州では、労働組合内部での、保守的に傾かざるを得ない州全体の連合組織と、より急進的な市の連合組織との間の激しい拮抗を明らかにする。労働時間の制限立法についてすら、市部と村部では意見が分れるのである。こうしたおくれた組織をかかえたまま、組合が外に対していかなる力を発揮できるというのであろうか。指導者はまず行動し、しかる後に理論づける、試行錯誤式戦略をとる以外にない。もともとアメリカの労働者は社会主義に少しの魅力も覚えない。保守的、中産階級的精神風土に浸っている。長年にわたる AFL の指導者 S. ゴンパースの言葉を借りれば、中産階級とは経済的カテゴリーであるよりは、ある種の心理状態を指すものということである。この章も、一州内の労働組合の動向を語りながら、アメリカ国内の労働者組織全体が抱えている多くの問題にも、十分な解明を与えていて、その手法は見事である。

しかしこの資本主義の上昇期は、労働者の実質賃金の動きはどうであったのか。これを低下したと見る A. Hansen, P. Douglas の研究と、上昇したというゴンパースの証言を支持している A. Rees の研究とが対立している。²⁾

前者の緒論、3、4章と、後者の緒論、2、3章は、当時の革新主義、社会改良主義(Social Progressives, Social Reformers)の運動の諸流派を史的に展開する。われわれはここで婦人年少労働の禁止、労働時間、最低賃金、労働災害補償、失業、年金、等多くの労働立法、社会立法の成立のために、不屈の運動を推進した諸団体、諸会派、またその指導的な役割を演じた人々について知ることができる。

2) A. Hansen, *Factors Affecting the Trend of Real Wages*. 1925. P. Douglas, *Real Wages in the U.S. 1890—1926*, Boston, 1930. A. Rees, *Real Wages in Manufacturing, 1890—1914*. Princeton, 1961.

Florence Kelly, Grace & Edith Abbott, Jane Addams, Eleanor Roosevelt, Margaret Robins らの活躍する全国消費者連盟(The National Consumers' League), 婦人労働組合連盟(The Women's Trade Union League), 全国年少労働委員会(The National Child Labor Committee), それに労働立法の制定のために大きな功績を挙げた、アメリカ労働立法協会(The American Association for Labor Legislation)らの動きが明らかにされている(これらの団体の成立は1899年から1906年にわたっている)。この外数多くの団体の名が挙げられ、その相互の提携、連合、あるいは背反と、さらに多くの運動家の名も見出すことができる。J. Dewey, H. Seager, J. Commons という碩学も、社会運動家と共にその名を見出すことができる。T. ルーズベルトの進歩党の結成と、その綱領の作成には多くの社会事業家がその理想をわけあっている。両著のこの部分は、当時の運動と人物の交流について筆者の久しい疑問に答えるところが多かった。

社会運動と労働運動はもちろんその領域・原理を異にする。事実社会運動家たちの「育ちの良さ」には労働者側の強い反発がいつもつきまとった。ニュー・ヨーク市消費者連盟の委員長 M. Nathan も、労働組合は自分自身の力でその労働条件を改善していくべきもの、これを外部からセンチメンタルな気持で援助などをしてはならないと信じており、ただ組織力の弱い、あるいは皆無な戦域——デパートメントの女子労働者など——の従業員のためには大いに力を借していた。これとても企業からはもちろんであるが従業員自身からも正当にうけとめられてはいない。

各州での労働立法も多くは違憲判決によって覆えされ、あるいは反対党の議会勢力によってほとんど骨抜きにされるほどの修正をうける。

スラム街の極度に非衛生な住居の中での、家内工業を禁止した法律が、憲法で保証している個人の自由を制約するものであるとして、違憲判決をうける。組織労働者は特権的な存在で、このような一般貧困層の問題には冷淡な態度に終始する。

これらの事情は、前者の3、5、6章、後者の全篇にわたって詳細をきわめている。

第1次大戦はたび重なる大統領の中立の声明にもかかわらず、連合国側に深く結びついた経済権益の擁護のために、ついには参戦する。非戦中立に革新主義の時代精神の理想と、アメリカの道義的生命を賭ける社会運動家

たちは、参戦に深い失望を覚える。しかし、より多くは、戦後世界の再建に夢を托して、戦時下の社会問題、兵士とその家族の救済に奔命する。戦争の国家的要請と、国民の厚生を計り、民力を増強する、という意味での社会施策の多くは、並置して考えることもあり得るのである。この時点の叙述は Chambers の第 1 章にくわしい。

もともと Chambers の記述はここからはじまるのである。1918 年 11 月、the National Conference on Social Agencies and Reconstruction は戦争遂行のためにとられた挙国的な体制と組織を、そのまま戦後の社会政策、国家建設に集中することによって、教育、社会保険、保健衛生、経済開発、公共事業、企業公営、都市計画、住宅問題に及ぶ総合計画について、真剣にとり組んでいる。このことも戦後の一時点を特色づけるものとして語られる。しかし集中し、計画し、管理することの効率は、深く資本の側でも味い知るところであった。巨大な専制的なものにまで成長した企業は、戦後世界の動きを全く逆の方向に進めることになった。赤よばわり (Red scare)、社会保険さえ親独 (Pro-German) とレッテルを貼る。20 年代初期の社会不安、過激なストライキの打続く浪も、経済繁栄の蔭にかくされていく。社会運動家の多くは挫折し、社会事業家は当時の新興科学である心理学、精神分析学を武器とする技術至上主義に陥穽する (Chambers の 4, 5, 6 章)。

しかしこの時代の専門科学としての社会事業技術の高度の発達にはめざましいものがある。社会診断、社会調査は精緻をきわめ、科学的客観的な権威を備えはじめる。

大恐慌に続く失業問題のひろがりや深さは、この専門技術者としてのセツラーにしてはじめて、対象者と密接した仕事の中からの的確に把握し得たことであり、彼らの診断と調査とが、その危機に対する方策を探り、連邦政府の行動を強く要請するものとなったのである (後者、7, 8, 9 章)。social reformer, social worker たちの雌伏は徒事ではなかったということができる。

後者、第 9 章の末尾、1934 年 7 月 26 日、大統領の招聘をうけてウィスコンシンの Edwin E. Witte は、経済保障委員会の長としてワシントンに到着する。連邦政府はついに動き出したのである。各州、各地方で模索されていた社会保障の体系を、連邦政府は全国的規模のものに統合し、発展させるために乗り出すことに決したのである。

J. Lathrop, K. Lenroot, Van Kleeck, P. Kellog,

B. Armstrong, E. Burns, F. Perkins, A. Epstein, J. Rubinow, H. Hopkins, その他、今やルーズベルト政府には、アメリカの知的俊英が呼び集められる。多年、その志をのべることができなかった人々である (後者、10, 11 章)。しかも此度は今一つの課題がある。不況時の大衆不安をバックに、バラ色の誇大な夢を語りかけるタウンゼント氏等の動きに対しての闘いである (Townsend Movement)。財政的には到底不可能な包括年金制度案である。その闘いはたんにそうありたいという願望以上に、厳密な学問を武器とするものでなければならない。正に不毛の 20 年代といわれた時代に、これらの俊英たちが、内に深く貯え、蓄積して来たものに外ならない。Chambers が不毛の時期は、実は不毛でなくして、seedtime、まだ芽は出ないが、種子が確実に大地に播かれていた時代であったと規定する所以である。

「革新主義の時代のソーシャル・リフォーマーたちの理想や、構想が後のニュー・ディールとなって実を結んだものである。」(前者、p. 40)

「小さなボランティアの組織、セツルメントの運動家たちは、歩きまわり、話しかけ、書き、学び、訴え続けた。市会、州議会、上下院への請願。叩かれても、拒まれても、敗れても、望みを失わず、逞しい想像力によって社会再建の新しいプランを掲げ……それらがニュー・ディールの中心のプログラムになった。」(後者、p. 26)

すでに述べたようにこの両者の帰結はまったく同じであると考えることができる。

さて、以上が両者の大要の紹介であるが、さらに若干のコメントを加えておきたい。

35 年法以後のアメリカの歩み、ことに第 2 次大戦以後の反動化への傾斜、社会政策一般についての動向に対しては、われわれはむしろ否定的な評価を加えないわけにはいかない。にもかかわらずこの両著の如き、また両著の脚注などによると、同じような問題意識に貫かれた論文や著作も少なくないようである。ニュー・ディール期に対する地道な研究が、この時代に続けられ、積み重ねられていることの意義を十分に受けとめたいと考える。

両著は労働運動史、社会運動史の一断面を語る労作として筆者にとってはきわめて興味のあるものであったが、それらの運動を支える大衆的基盤、運動が生れ出で推しすすめていく経済的要因に対して、さらにいま一步つっ込んだ分析、数量的な解析が望ましいように思われる。そういう統計的視点を加えた階層分化の研究が、われわれ

の当面の課題である、最低賃金、経済保障、生活水準、
等にかかわるアメリカの施策の客観的な評価を可能にするであろう。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

J. A. ポンシオエン著

『社会変動分析の再検討』

J. A. Ponsioen, *The Analysis of Social Change
Reconsidered: A Sociological Study.*

Mouton & Co., The Hague, 1962, pp. 170.

オランダという国は一つには海外貿易に依存することが多いためか、国際的関心がかかなり強いようである。その反映と思われるが、オランダの各大学が協力して1952年に Institute of Social Studies という一風変わった教育と研究の機関をヘーグに設立した。開設の目的として、経済・社会開発と社会変動の問題に対処するには第1に科学の諸分野を総合したインテンシヴな研究が必要であり、第2に問題解決に当る人材が養成されねばならぬと説き、さらにこの二つを行なうのに国家間の境界に拘束されてはならぬと強調している。開発は特に後進国を対象としており、それを総合研究、人材の養成、国際協力という方法で達成しようというのが目的の要点と考えられる。

教育面に関しては、まず大学卒業者を対象とする半年から1年位の一般コースがあり、成績のよいものは上級コースをもう1年修めて修士号がもらえる仕組みになっている。内容別にみるとこのコースは、社会科学、国際関係、行政、国土開発、社会福祉政策、経済計画、統計と国民勘定、総合計画、工業開発計画の9部門に分れていて、後進国開発と関連の深いものばかりであるが、それぞれの部門は法・経・政・社会といった特定分野に特に偏ることはなく、かなり総合的色彩が濃い。講義の担当者は institute 固有のスタッフの外にオランダの各大学から多くの講師を招いており、国連の各種専門機関の関係者も何人か加わっている。

先日オランダのある社会学者と会う機会があったのでこの institute の名前を挙げてみたが、この人も相当に関係しているとのことで、学生にはアフリカ人が多く、彼らは行政コースを修めてから自国の行政官になっているようだと言われてきた。しかし手許の資料によると、アフリカ人学生が多いという点だけは少し違っているようであり、国籍別に示してある学生数ではインドが最高を占めている。それにしても目的に国際協力を強調する

だけあって、学生の国籍は実に多様であり、1964年までの内訳では国籍の数は85にのぼり、日本もその内に含まれている。

次に研究活動としては、地中海沿岸開発のための調査を5年がかりで行なったことが記されている。この調査のためにはアテネに別の機関をつくったとのことであるから、ヨーロッパ後進地域を対象としたものと思われるが、今後はさらに、開発行政、コミュニケーション、経済成長の一因としての労働者の価値・態度、企業精神(entrepreneurship)と革新、などを主題とする調査を行なう予定とのことである。この外に Mouton を代理店として刊行物を出しているが、Eisenstadt, *Essays on Sociological Aspects of Political and Economic Development*; Ponsioen(ed.), *Social Welfare Policy*; van Nieuwenhuijze, *Society as Process*; Ponsioen, *The Analysis of Social Change Reconsidered*, など、後進国研究のために従来の社会学理論を検討してみるといった内容のものが多い。

上にあげた著作のうちの最後のものについて以下に書評を加える予定であるが、前置きとして Institute of Social Studies の説明に大分スペースをさいた理由は、著作の内容と関連する点が多いからである。(評者はある機縁から日本でも「発展途上にある国」について社会学的研究を進める必要を痛感した。欧米の社会学者がこの方面の研究を進めていることはよく知られていると思うが、それがオランダのような小国においても盛んであることを、この機会に強調したかったのも一つの理由である。東南アジア諸国の社会学研究者は研究の協力を現在これら欧米の社会学者に求めているながら、彼らの研究にあき足らないものを感じ、その空隙が日本との協力によって満たされることをかなり期待しているようであるが日本側ではこの期待に応えるものをほとんど持ち合せて

いない。またベトナムや日韓の問題など、事実的トピックに振り回される前に、問題の基礎となった社会的諸事情、例えば経済・社会開発の遅れ、社会構造的な障害などについてもっと知っておく必要がないだろうか。

つぎに簡単な内容の紹介に移ると、序章では、社会学が扱うのはすべて変動であったといえるが、とくに社会変動の研究が固有の対象とするのは社会内の変数の変化ではなく全体としての社会の動態であって、それは全機能的で包括的な過程とみられることが最初に説明される。このような龐大な対象の研究には抽象作用を必要とするが、過剰抽象による無意味な概念設定に終らぬためには抽象が妥当なレベルで行なわれねばならず、それには、本質的要素をすべて取り入れ、到達結果が操作的価値を有し、社会の具体的変動の理解と規制に役立つという基準が満たされねばならない。それでも、社会変動の研究では精密科学的厳密さを期待できず、むしろ研究者個人の視点にまつ点が多い。ここで社会学者は、急激な変動期にある新興国に関し社会治療の基礎的知識の提供が期待されていることを想起すべきである。この期待に応えることは客観的研究の否定を意味しないが、従来の研究においても研究者の視点が作用したことは、次章以下にとり上げる各理論の抽象内容が、それぞれ異なっていることから理解できよう。

第1章は総合的全体としての社会の変動理論を紹介する。まず2分法による理論としてテニス、デュルケム、歴史段階設定による理論としてのコント、マルクス、マンハイム、リースマンの理論があるが、これらの理論は西欧社会だけを対象にして構成された類型によっており、他の多くの社会はそれでは捉えきれない。多様な類型は典型変数の組合せによってパーソンズが提示しているが、これは先験的にすぎる。しかしギルヴァイチは古代の4類型、歴史時代の6類型、現代の4類型を示している。これには構造的特徴に基く具体性があるが、現代は4類型に限らず、これら14類型の全部をとり上げた方が世界の各社会の分析に有効ではないか。(しかしこれでもなお変動過程の研究には不十分であるとして著者は自分の見事な図式を示しているが、これにふれるには書評のスペースではまったく不足する。)

第2章では特定概念による社会変動分析理論を扱い、オグバーンの文化遅滞の概念と文化変様の概念が紹介される。前者については後進国における文化のギャップへの注意の喚起とか統合程度の分析に利用し得るが、アフリカの場合、彼の説く所とは逆に物質文化の方が遅滞を示し、政治組織の方が先行している。また物質文化が先

行するとしても、そのためには合理的、能率主義的態度の発生を必要とするが、この態度は物質文化の範疇には入らないのではないか。したがって彼の文化の分類は再考慮を要する。文化変様は現在の後進国には特に有効な概念であるが、ただ文化を他の文化の影響に一方的に作用されるものとみており、その文化に内在する変動過程、創造的作用は見逃されている。

次に第3章の一般法則としての社会変動理論に移ると、マルクスの弁証法過程は、後進国で求められている産業化のための社会的文化的前提条件について何も教えていないし、人種、部族、宗教などの違いによる多様な階級分化も、マルクスの理論では扱えない。トインビーの歴史の研究の場合は、21の文明の経験的研究としては優れている。ただ、環境の挑戦に対して創造的小数集団が大衆に正しい解答を示すか否かに文明の持続の理由を求めているが、現在の後進国の場合、正しい解答だけでは大衆の追従を保証しないし、社会の安定期には小数集団が創造的でなくても、文明が持続することが指摘できる。彼の場合も二つの大戦の間の西欧の認識から歴史的データを再構成したものといえよう。ソローキンによる文化の分類にも、彼の生活歴におけるロシアとアメリカの対比が反映しているようである。

第4章の指導者と社会変動の関係においてはヴェーバー、マンハイム、バーナムの所論にふれ後進国のカリスマ的権威、組織と技術のエキスパート、文化的指導者の現状と将来を、社会の変化と関連させてみる必要を指摘する。ただし、従来の研究の限界として、指導者が社会に変動をもたらした面よりは、むしろ社会の変動に伴ってどのようなタイプの指導者が現われるかという面を扱ってきたことも指摘されている。最後に新興国に関する理論としてオブレスキーの理論を紹介した後、後進国の革新的指導者研究の枠組として、革新前の社会と集団の状況、革新指導者の特性、役割、機能、および社会の受容様式の3点による分析枠組を示している。

第5章では社会変動の原動力(prime mover)となる下位過程(subprocess)が検討される。このような過程として、人口の変化、都市化、産業化があげられるが、人口の変化は原動力とは見做し得ない。都市化の場合、都市の成立は産業化に先行するものであるが、西欧に産業化が起ってから都市化の進展は、産業化を原動力としていた。ただし、産業化も、テクノロジー、つまり技術を扱う思考が前提にあって可能となったのであり、観念が先行したのであるが、その後の産業化は観念に逆作用してそれをさらに補強し、大きな社会変動をもたらした。

しかし、家族、宗教、教育などの個々の制度物の場合は、まったく一方的な影響を受けたのではなく、それぞれの固有の自律性もあったことが見逃されてはならない。ところで、産業化の過程は西欧の場合は自生的な過程であるが、後進国では導入された過程であるので、個人主義的な生活様式が生れるまでには、西欧の場合と異った段階を辿る。

最後の第6章急速な社会変動の中では、従来の理論を後進国の状況に応じて選択するとともに、高度の文化に直接接触した伝統的文化にも独自の自律的律動のあることを考慮しながら、統制下の過程 (controlled process)、変化導入の技術について新たな研究を始めることが必要と説いている。

以上の内容紹介は、理論の紹介を紹介するというものなので、舌足らずの点が多いことをおわびしなければならない。しかし、簡単にいえば従来の諸理論をふまえて後進国の社会変動を考える意図のものであることは理解いただけたであろうし、この書評の書き出しに、Institute of Social Studies の説明をおいた理由も納得してもらえらう。

ところで本書の冒頭の謝辞によれば、この著作が社会科学コースの副産物であるとのことで、多分講義用のテキストが基になったものと推察される。それを書評にとりあげたのは、前記のような意図の特異性にもよるが、われわれがうんざりさせられているアメリカの大学のテキストとして出版されているものよりはるかにすぐれているからである。紹介は簡潔で要を得ており、ところどころに挿まれた批判にも鋭さを感じられる (例えば、労働者階級は、階級分化が都市における居住地区の分化を伴わなかったとしたら、階級連帯感を抱くには至らなかったであろう (p. 118)、ピューリタニズムと資本主義興隆の関係は必ずしもウェーバーの言う通りではないようで、カトリック地域で工場生産の起った例も幾つか挙げられる (p. 124)、とか、ほとんどすべての社会は何らかの産児制限法を知っているのであるから、無知だけが高い出生力の原因とは言えない (p. 144)、という批判)。各章の章題からわかるように、章構成も非常に自然な展開を示している。本書のノートをとりながら読み進んで

いる間、評者はこのような点にすっかり感嘆していたのであった。

しかし、読了と共に失望感がわかかなかったわけではない。実は既に説明したような関心から、後進国の社会変動の理論を期待して読んでいたのであるが、本書はその関心に対しては出発点に立たせてくれただけなのである。例えば W. Moore の *Industrialisation and Labor* にみられる豊富な資料と、それからの一般化、S.N. Eisenstadt や M. Levy の最近の研究に見られるような概念構成を期待していたものには、ところどころに後進国研究と従来の理論との関連づけが示唆されているとはいえ、やはりものたりない感じをもたされた。もう一点気にかかるのは、産業化の前提条件について、西欧のモデルを脱却し切っていない点である。産業化の自生的プロセスと導入されたプロセスという二分法にみられるように、西欧的モデルが適用できないことを十分示していながら、個人主義的生活様式の確立を前提条件とみており、全体主義的経済システムが簡単に否定されている点は、やはり西欧的バイアスの残っていることが感じられる。そうして、近代化過程のある段階における国民的象徴と統合の必要、伝統の中に、例えば日本の武士道がそうであったように、entrepreneurship の基盤となるものを探るべきではないか、という Eisenstadt、日本の家制度に含まれていた achievement の要素を指摘した Levy の行き届いた理解があらためて想起された。

以上が評者がこの著作に懐く不満であるが、しかし、後進国の社会変動理論を研究するに当たり、既に社会学の財産となった諸理論を再検討することは、当然の研究ステップである。その意味で本書は、上述のような長所も備えており、研究の推進に十分寄与し得るものであろうし、著者からこのような講義を受けたことは、各国からの留学生にも貴重な機会であったと思われる。ただ記述のレベルがかなり高いようで、もし記述通りに講義をされていたとすれば、社会学の基礎知識を大分身につけたものでないと、せっかくの講義が理解できなかったのではないかと懸念される。

(中村 八朗 社会保障研究所員)

社 会 保 障 統 計

この統計をよむ上に;

1. 創設早々であったので、資料収集も無から始めて、収集をはかるかたわら、この基礎統計の編集を行なったので、意をつくしたものは思われ難いが、ともかくも 1~4 号によって社会保障——社会開発に関連があると思われる諸種の統計資料を収録するようにつとめた。
2. 創刊号では、人口、社会保障費、国家財政などの国際比較を行ない、国内の主要指標の推移をみるとともに、国内の個別指標は公的扶助、社会福祉の分野の数値を収録した。

第 2 号では、傷病、死因構造の国際比較を行ない、傷病・医療、社会保険（医療保険を中心に）を概観した。

第 3 号では、就業構造、雇用状況、栄養、体位についての国際比較を行ない、年金保険と栄養、体位の国内資料を収録した。

第 4 号では、社会保障の収入財源および事故別給付、物価、家計消費支出についての国際比較を行ない、国内においては、各種共済組合、失業保険、業務災害補償、恩給、戦争犠牲者援護、環境衛生・公害、青少年の非行・犯罪など 1~3 号に収録しきれなかった諸資料の収集をはかった。

参考のために、今一度各号の収録資料目次を掲載した。

3. 本年度は、社会保障の概念規定などについて、まだ研究所としての結論が出されていない関係から、収録資料はすべて出典を明らかにして編集するにとどめてあるものであって、この社会保障統計らん収載の範囲をもって、社会保障ないしは社会開発の範囲として利用されることのないように願いたい。
4. 各統計表中に用いてある記号は、つぎのような場合に用いてある。

計数のない場合	—
計数不明の場合	...
統計項目のあり得ない場合	.
数値が微小 (0.05 未満) の場合	0.0

使用した計数の年次等が異なる場合 *
(前 田 正 久)

国 際 比 較

創 刊 号 目 次

図 1	年齢階級別にみた各国の人口構成比	96
図 2	各国の社会保障費の主要項目構成比	97
表 1	総人口、男女別人口 (1960 年)	98
表 2	年齢階級別人口構成比 (1960 年)	99
表 3	社会保障費の主要項目構成比 (1951-1952 年)	100
表 4	社会保障費の主要項目構成比 (1959-1960 年)	101
表 5	国民所得に占める社会保障費の割合 (1960 年)	102
表 6	各国の国家財政 (1963 年)	103

第 2 号 目 次

図 1	各国の死因構造	101
表 1	各国の人口動態指標 (1961 年)	102
表 2	主な年齢における各国の平均余命	103
表 3	各国の死因別死亡率 (1955 年, 1961 年)	104
表 4	各国の病院、病床、医療関係者 (1960 年)	106

第 3 号 目 次

図 1	各国の産業別就業者 (構成比率%)	98
図 2	各国の男子身長平均値 (7 歳, 10 歳, 15 歳)	99
表 1	各国の産業別就業者数	100
表 2	各国における主要産業の週当り労働時間と稼得賃金	102
表 3	各国における被用者の給与と国民所得	104
表 4	各国の従業上の地位別就業者数	105
表 5	各国の住戸状況	106
表 6	各国別にみた 1 人 1 日当り栄養供給量	107
表 7	7 歳, 10 歳, 15 歳の男・女子の身長および体重の国際比較	107

国内資料

創刊号目次

国内の主要指標

表7	社会保障関係費国庫負担の推移 (昭和 35-38 年)	104
表8	国民所得と消費水準の推移(昭和 33-38 年)	104
表9	人口動態指標の推移(昭和 10-38 年)	104
表10	国民総医療費の推移(昭和 29-38 年)	105
表11	その他の関連指標の推移(昭和 35-38 年)	105

公的扶助・社会福祉

表12	公的扶助と社会福祉の推移(昭和 26-38 年)	105
表13	社会福祉施設(昭和 31-38 年)	106
表14	社会福祉行政機関等の設置状況	107
表15	低所得者に対する福祉, その他	107

第2号目次

図2	わが国における 主な傷病受療率の年次推移	101
----	-------------------------------	-----

傷病・医療

表5	国民所得と国民総医療費	107
表6	傷病世帯と傷病人員・ り患状況の年次推移	107
表7	病院・診療所の1日取り扱い患者数の 年次推移	107
表8	施設の種類と入院・外来別にみた 1日取り扱い患者数	108
表9	施設の種類と治療費の支払方法別にみた 患者数	108
表10	死因順位の年次推移	109
表11	年齢階級別にみた男子の死因順位	110
表12	年齢階級別にみた女子の死因順位	111
表13	伝染病, 食中毒の推移	112
表14	医療施設・薬局	113
表15	医療施設の病床数	113
表16	医療関係者	113
表17	医薬品生産金額の推移	114

社会保険

——健保, 日雇健保, 国民健康保険を中心に——

表18	医療保障適用人口の推移	115
表19	各種医療保険の被保険者の報酬または 賃金の推移	115

表20	各種医療保険の被保険者1人当り 年間保険料額(調定額)の推移	115
表21	政府管掌健康保険, 組合管掌健康保険および 国民健康保険の1人当り診療費の推移	116
表22	1人当り受診件数の推移	116
表23	1件当り日数の推移	116
表24	1日当り診療費の推移	116

第3号目次

厚生年金保険

表8	被保険者数および平均標準報酬 月額推移	108
表9	保険料徴収状況の推移	108
表10	厚生年金保険給付裁定状況の 推移(年金受給権者)	108
表11	厚生年金保険給付裁定状況の 推移(一時金)	108

船員保険

表12	船舶所有者数, 被保険者数および 平均標準報酬月額推移	109
表13	保険料徴収状況の推移	109
表14	船員保険による疾病給付の推移	109
表15	船員保険年金給付決定状況の 推移(年金受給権者)	110
表16	船員保険一時金給付決定状況の 推移(一時金)	110
表17	船員保険による失業給付支払状況の推移	111

国民年金

表18	被保険者数の推移	111
表19	国民年金印紙売りさばき代金収納済額 および保険料収納状況の推移	111
表20	国民年金による年金受給権者数の 推移(醸出制年金受給権者)	111
表21	国民年金による福祉年金受給権者数の 推移(福祉年金受給権者)	111

栄養

表22	栄養摂取量の推移(全国・1人1日当り)	112
表23	生産者世帯における栄養摂取量の推移	113
表24	消費者世帯における栄養摂取量の推移	113

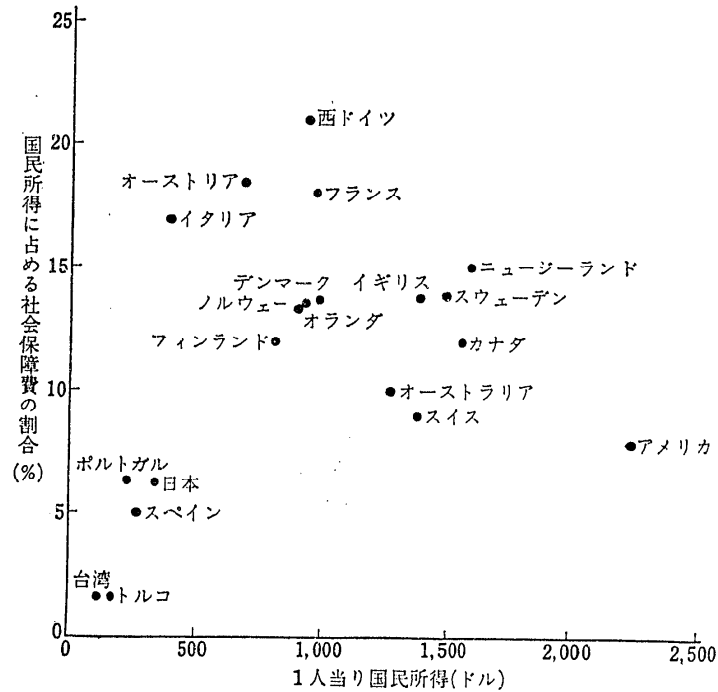
体位

表25	主要年齢における身長推移	113
表26	主要年齢における体重推移	114
表27	主要年齢における胸囲推移	114

目 次

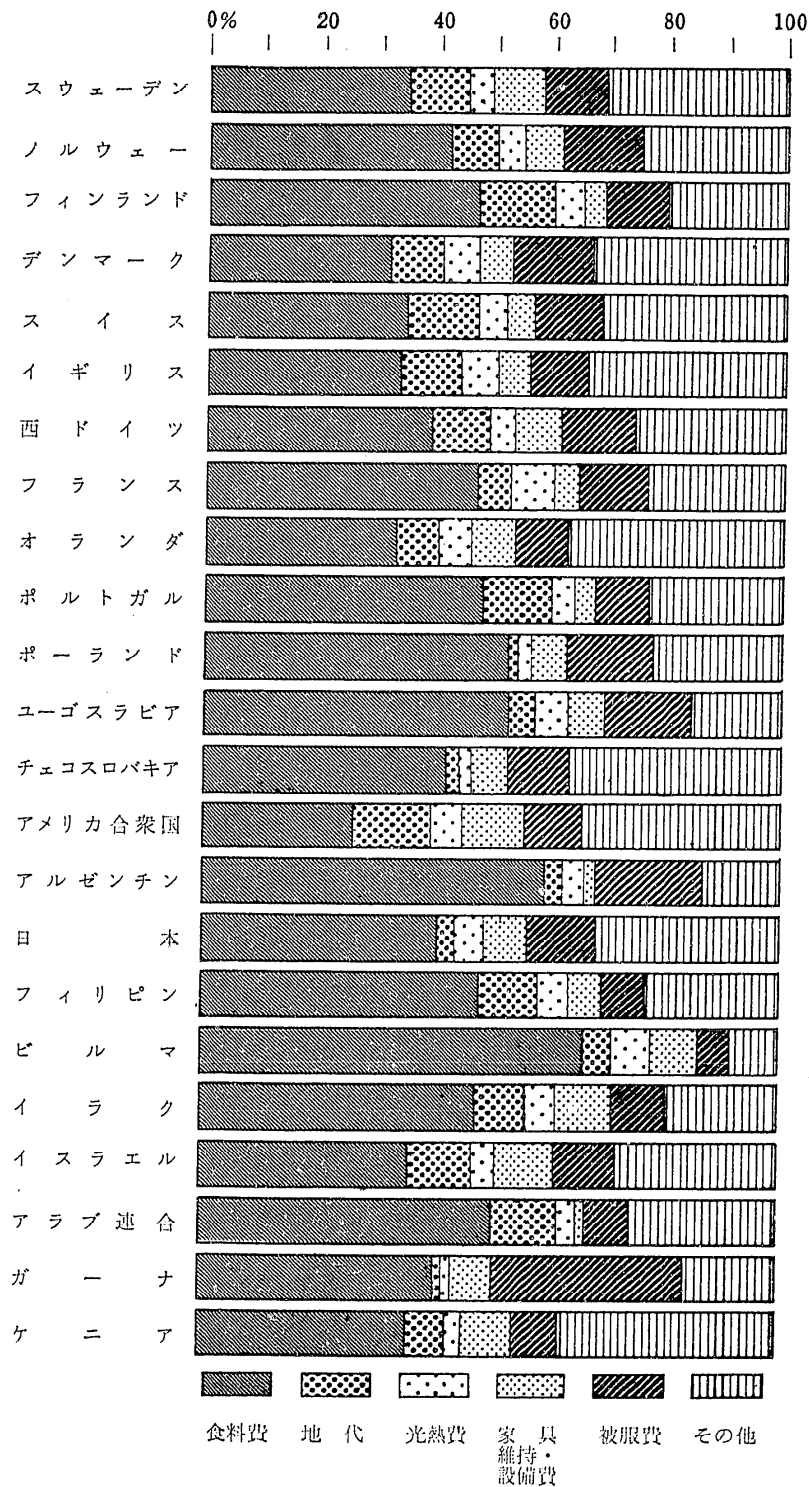
図 1 各国における 1 人当り国民所得と社会保障 給付割合との関連……………88	年金受給権者状況……………98
図 2 各国における家計消費支出の構成比……………89	表 21 私立学校教職員共済組合 長期部門給付決定状況……………99
国際比較	農林漁業団体職員共済組合
表 1 主要国における社会保障収入の財源別構成 比率……………90	表 22 農林漁業団体職員共済組合適用状況……………99
表 2 主要国における社会保障の事故別給付の対 国民所得比率……………90	表 23 農林漁業団体職員共済組合 年金受給権者状況……………99
表 3 各国における消費者物価指数の推移……………90	表 24 農林漁業団体職員共済組合 給付決定状況……………100
表 4 各国における家計消費支出……………91	失業保険
国家公務員共済組合	表 25 制度別失業保険適用者数……………100
表 5 国家公務員共済組合適用状況……………91	表 26 失業保険適用状況……………100
表 6 国家公務員共済組合 短期部門給付決定状況……………92	表 27 失業保険給付状況……………101
表 7 国家公務員共済組合 長期部門受給権者状況……………92	表 28 失業保険保険料徴収状況……………101
表 8 国家公務員共済組合 長期部門給付決定状況……………93	表 29 失業保険収支状況……………102
表 9 国家公務員共済組合 旧令共済年金受給権者状況……………93	業務災害補償
地方公務員共済組合	表 30 制度別業務災害補償保険適用者数……………102
表 10 地方公務員共済組合適用状況……………93	表 31 労働者災害補償保険補償費支払状況……………103
表 11 地方公務員共済組合短期部門 (保健給付) 給付決定状況……………94	表 32 労働者災害補償保険料徴収状況……………103
表 12 地方公務員共済組合 長期部門年金受給権者状況……………94	表 33 労働者災害補償保険収支状況……………103
表 13 地方公務員共済組合 長期部門給付決定状況……………95	表 34 国家公務員災害補償費支払状況……………104
公共企業体職員等共済組合	表 35 公共企業体職員業務災害補償費支払状況……………104
表 14 公共企業体職員等共済組合適用状況……………95	恩 給
表 15 公共企業体職員等共済組合 短期部門給付決定状況……………96	表 36 恩給年金受給権者の推移……………104
表 16 公共企業体職員等共済組合 年金受給権者状況……………96	戦争犠牲者の援護
表 17 公共企業体職員等共済組合 長期部門給付決定状況……………97	表 37 各法による援護状況……………105
私立学校教職員共済組合	環境衛生・公害
表 18 私立学校教職員共済組合適用状況……………97	表 38 水道普及状況の推移……………105
表 19 私立学校教職員共済組合 短期部門給付決定状況……………98	表 39 特別清掃地域におけるごみの処理量……………105
表 20 私立学校教職員共済組合	表 40 特別清掃地域におけるし尿の処理量……………106
	表 41 下水道終末処理施設、清掃施設 整備費補助金、同起債の推移……………106
	表 42 主要都市の降下ばいじん量 および亜硫酸ガス濃度……………106
	表 43 放射性降下物による環境汚染……………106
	青少年の非行と犯罪
	表 44 学生生徒による犯罪……………106
	表 45 刑法犯少年の保護環境……………107
	表 46 刑法犯少年の社会階層……………107
	表 47 家庭裁判所における 少年保護事件処分状況……………107
	表 48 少年鑑別所入所人員……………107
	表 49 少年院種別による送致少年……………107

図1 各国における1人当り国民所得と社会保障給付割合との関連



注 作図はILO; *The Cost of Social Security 1964*. および『厚生白書 39』で用いられている国民所得ドル換算資料によって行なった。

図 2 各国における家計消費支出の構成比



国際比較

表 1 主要国における社会保障収入の財源別構成比率 (%)

	年次	保険料		公費負担		その他
		被保険者	事業主	国庫およびその他公費負担	特別税	
スウェーデン	1960	20.5	11.0	66.5	—	1.6
イギリス	60	18.8	17.0	59.3	—	4.9
西ドイツ	60	24.9	41.2	24.6	1.4	7.9
フランス	60	15.4	61.5	17.3	2.5	3.3
オランダ	60	40.4	39.2	12.7	—	7.7
イタリア	60	11.9	59.1	22.9	0.0	6.1
ベルギー	60	18.5	41.5	31.0	0.4	8.6
カナダ	60	11.5	12.1	50.2	20.3	5.9
アメリカ合衆国	59	24.0	38.3	32.1	—	5.6
日本	60	25.9	42.2	24.5	—	7.4
ニュージーランド	59	2.7	4.3	91.5	—	1.5

資料 ILO; The Cost of Social Security 1964.

表 2 主要国における社会保障の事故別給付の対国民所得比率 (%)

	年次	総額	老・疾遺	障害・族	病・出	業務災害	失業	児童手当	公保サビ	共健一ス
			遺	族	出	害	業	手	当	ス
スウェーデン	1960	11.1	4.5	1.9	0.1	0.2	1.5	2.9		
イギリス	60	9.8	3.9	0.8	0.2	0.2	0.7	4.1		
西ドイツ	60	13.7	8.1	4.1	0.7	0.3	0.4	0.1		
フランス	60	11.7	3.6	3.1	0.9	0.0	4.1	—		
オランダ	60	10.0	4.7	3.0	0.3	0.2	1.8	—		
イタリア	60	11.1	4.5	2.7	0.5	0.4	2.9	0.2		
ベルギー	60	10.9	3.5	2.9	0.7	1.1	2.3	0.4		
カナダ	60	9.2	2.7	—	0.4	1.5	1.8	2.7		
アメリカ合衆国	59	4.6	2.9	0.1	0.3	0.7	—	0.6		
日本	60	3.1	0.3	1.9	0.2	0.3	—	0.2		
ニュージーランド	59	12.7	4.8	2.1	0.3	0.0	3.1	2.4		

資料 ILO; The Cost of Social Security 1964.

表 3 各国における消費者物価指数の推移

	総 合						食 料 費					
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1958	1959	1960	1961	1962	1963
ヨーロッパ諸国	100	101	105	107	112	115	100	101	107	110	120	126
スウェーデン	100	102	102	105	111	114	100	103	101	104	111	113
イギリス	100	102	105	107	112	117	100	101	105	107	112	117
西ドイツ	100	102	103	107	115	122	100	104	105	108	117	124
フランス	100	101	103	107	111	114	100	100	102	104	111	115
オランダ	100	99	101	103	107	111	100	98	99	100	106	110
イタリア	100	101	102	105	110	112	100	101	100	102	100	102
ベルギー	100	101	102	105	109	112	100	102	102	104	108	112
カナダ	100	106	110	114	119	105	100	103	106	110	117	105
アメリカ合衆国	100	102	103	105	108	113	100	101	103	104	109	115
日本	100	100	102	104	109	117	100	98	99	99	103	112
ニュージーランド	100	107	109	111	118	128	100	107	108	110	119	131
ヨーロッパ諸国	100	101	104	106	109	111	100	102	105	104	106	109
スウェーデン	100	101	103	104	106	107	100	103	107	109	113	111
イギリス	100	102	112	120	133	140	100	101	108	119	137	150
西ドイツ	100	98	96	96	97	97	100	98	96	96	98	98
フランス	100	101	102	103	104	106	100	99	100	102	103	107
オランダ	100	101	102	103	105	106	100	98	100	101	102	103
イタリア	100	102	108	109	111	111	100	101	105	106	107	107
ベルギー	100	105	109	106	105	106	100	100	102	102	99	102
カナダ	100	214	272	309	396	491	100	233	286	313	402	494
アメリカ合衆国	100	137	185	256	390	675	100	144	208	280	442	736
日本	100	101	105	110	118	127	100	101	104	111	120	131
ニュージーランド	100	104	106	108	112	115	100	105	106	106	110	114
ヨーロッパ諸国	100	96	101	107	108	116	100	93	101	109	110	123
スウェーデン	100	95	94	101	105	105	100	92	92	101	106	106
イギリス	100	126	169	209	582	1254	100	118	143	199	600	1276
西ドイツ	100	97	103	105	104	105	100	96	104	107	106	108
フランス	100	111	122	126	127	128	100	113	128	133	135	137
オランダ	100	99	102	104	104	108	100	101	106	109	109	116
イタリア	100	101	104	111	121	129	100	101	103	110	117	122
ベルギー	100	100	101	101	98	99	100	101	102	103	103	105
カナダ	100	102	106	108	108	109	100	103	109	112	109	109
アメリカ合衆国	100	104	105	106	109	111	100	101	102	103	104	106
日本	100	99	99	98	99	—	100	99	99	98	101	—

資料 ILO; Year Book of Labour Statistics 1964.

表 4 各国における家計消費支出

	年次	年間消費支出	消費支出の百分比							
			食料費	住居者				被服費	その他	
				地代・ 賃貸料	光熱費	家具維持・ 設備費	計			
ヨーロッパ諸国 スウェーデン ノルウェー デンマーク オーストリア スイス ドイツ フランス ベルギー イタリア ポルトガル スペイン ギリシャ トルコ 北アフリカ 南アフリカ インド インドネシア マレーシア フィリピン タイ ビルマ スラバヤ スマタラ アフリカ アラビア アガケ	1958	11,955	クローナ	34.5	10.1	4.0	8.9	23.0	10.9	31.6
	1955—56	11,572	クローネ	41.7	7.5	4.8	7.7	20.0	12.6	25.7
	1959—60	611,200	マルカ	46.8	13.2	5.0	3.7	21.9	10.7	20.6
	1955	11,571	クローネ	31.8	8.9	5.9	6.0	20.8	13.7	33.7
	1962	・	・	39.6	5.0	4.5	8.3	17.8	14.7	27.9
	1962	12,779	フラン	34.1	12.6	4.5	5.1	22.2	12.0	31.7
	1963	997	ボンド	33.0	10.6	6.6	5.7	22.9	9.6	34.5
	1963	9,836	マルク	38.3	9.9	5.0	7.6	22.5	12.8	26.4
	1956—57	792,600	フラン	46.4	6.2	7.5	4.5	18.2	11.8	23.6
	1959—60	6,148	フロリン	32.9	7.1	5.3	8.1	20.5	8.8	37.8
	1958	48,541	ペセタ	55.3	5.0	8.2	13.2	13.6	17.9	17.9
	1961—62	25,940	エスキュード	47.7	11.6	4.3	3.5	19.4	9.4	23.5
	1962	37,242	ズローチ	52.3	1.2	3.0	5.6	9.8	15.4	22.5
	1961	39,760	ディナール	52.4	4.9	5.7	6.7	17.3	14.4	15.9
	1963	34,052	コルナ	41.7	1.4	2.9	6.2	10.5	11.0	36.8
	1959	4,921	ドル	26.9	18.5	・	9.9	28.4	10.3	34.4
	1960—61	5,390	ドル	26.0	13.9	4.5	11.0	29.4	10.4	34.2
	1960	87,552	ペソ	59.2	3.1	3.9	2.0	9.0	18.7	13.1
	1963	409,212	ルピア	40.7	3.2	4.4	8.2	15.8	11.9	31.6
	1961	1,567	・	60.6	・	6.0	・	6.0	6.1	27.3
1957	・	・	48.0	10.5	5.2	5.4	21.1	7.9	23.0	
1957	・	・	50.0	1.9	3.3	4.3	9.5	8.3	32.3	
1958	2,373	チャット	66.1	4.9	6.8	7.8	19.5	5.8	8.6	
1955—56	1,853	ルピア	55.9	4.2	6.6	0.5	11.3	10.9	21.9	
1961	686	ディナール	47.8	8.8	4.5	10.6	23.9	8.5	19.8	
1960	5,076	ドル	36.0	11.3	3.1	11.3	25.7	10.5	27.8	
1958—59	261	ボンド	50.3	11.8	3.5	1.2	16.5	8.2	25.0	
1956—57	3,211	シリング	40.1	1.4	1.7	7.0	10.1	33.5	16.3	
1963	8,064	シリング	35.9	6.6	2.5	9.1	18.3	8.3	37.5	

注 1) 租税を含む。

2) カラチ。

資料 ILO; Year Book of Labour Statistics 1964.

国家公務員共済組合

表 5 国家公務員共済組合適用状況

(年度末現在)

区 分	組 合 員 数				被 扶 養 者 数	組合員1人 当り扶養者数	組 合 員 1 人 当 り 本 俸 月 額			
	長 期 組 合 員	短 期 組 合 員	そ の 他	計			長 期 組 合 員	短 期 組 合 員	そ の 他	平 均
昭和34年度	953,336	945,697	237,590	2,136,623	3,779,276	1.77	16,890	22,262	12,642	18,795
35	960,337	970,337	229,364	2,160,038	3,842,026	1.78	19,791	80,177	15,456	22,882
36	983,344	1,004,292	233,422	2,221,058	3,907,020	1.76	22,040	29,500	17,344	24,920
37	829,001	83	239,075	1,068,159	1,760,728	1.65	26,149	102,892	20,630	24,135
38	844,053	80	233,383	1,077,516	1,785,601	1.66	28,339	106,172	22,462	27,072

注 1 長期組合員は短期保険および長期保険両方の適用者、短期組合員は短期保険のみの適用者、「その他」は長期継続組合員警察、監獄職員、自衛官である。

2 昭和36年度までは、地方職員、警察、公立学校の各共済組合分を含む。

資料 国家公務員共済組合連合会調。

(単位 千円)

表 6 国家公務員共済組合短期部門給付決定状況

			昭和34年度	35	36	37	38	
総 計			件 数 金 額	26,964,371 22,654,234	28,139,920 24,108,808	29,054,440 28,030,305	14,496,930 14,220,449	14,128,782 16,764,676
保 健 給 付	組 合 員 分 計		件 数 金 額	11,567,362 14,388,937	12,067,923 15,263,174	12,460,693 17,918,873	6,059,623 8,438,724	6,387,115 10,987,193
	被 扶 養 者 分 計		件 数 金 額	15,397,009 8,265,297	16,071,997 8,845,635	16,593,747 10,111,431	8,437,307 5,781,725	7,741,667 5,777,484
災 害 給 付			件 数 金 額	31,581 758,145	5,694 130,512	16,610 366,062	2,153 65,249	1,953 59,291
休 業 給 付			件 数 日 数 金 額	51,027 1,280,454 281,775	46,395 1,108,657 274,780	32,458 762,867 227,139	24,755 580,117 192,230	25,962 545,915 220,875
附 加 給 付			件 数 金 額	— —	203,799 494,779	942,410 1,576,204	660,488 720,032	901,565 894,324

注 昭和36年度までは、地方職員、警察、公立共済組合学校の各共済組合分を含む。

資料 国家公務員共済組合連合会『国家公務員共済組合事業統計年報』。

表 7 国家公務員共済組合長期部門受給権者状況

(単位 千円)

(年度末現在)

			昭和34年度	35	36	37	38
総 計	人 員	金額	24,180 1,488,180	30,435 2,439,197	38,857 3,862,348	42,075 5,179,759	51,463 7,173,864
退 職 年 金	人 員	金額	17,232 1,235,112	21,367 2,107,119	27,581 3,328,404	30,196 4,521,011	37,129 6,279,020
通 算 退 職 年 金	人 員	金額	— —	— —	— —	17 1,607	10 158
減 額 退 職 年 金	人 員	金額	— —	86 10,022	180 18,716	275 29,542	459 65,078
廃 疾 年 金	人 員	金額	2,090 91,422	2,282 116,468	2,487 144,067	1,852 125,329	1,954 145,896
遺 族 年 金	人 員	金額	4,517 142,788	6,346 236,286	8,270 352,134	9,417 482,446	11,605 662,373
船 員 年 金	人 員	金額	34 1,877	45 2,495	48 2,574	36 1,909	38 2,199
障 害 年 金	人 員	金額	63 3,676	51 3,645	52 3,777	51 4,350	49 4,785
殉 職 年 金	人 員	金額	245 13,059	237 12,853	227 12,320	219 13,206	204 13,665
障 害 遺 族 年 金	人 員	金額	9 246	10 308	12 355	12 358	15 689

注 昭和36年度までは、地方職員、警察、公立学校の各共済組合分を含む。

資料 国家公務員共済組合連合会『国家公務員共済組合事業統計年報』。

表 8 国家公務員共済組合長期部門給付決定状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計	147,836	161,983	198,288	196,468	225,666
退職年金	4,945,751	5,796,126	8,136,309	7,622,918	9,107,554
通算退職年金	53,348	75,006	95,452	102,938	127,007
減額退職年金	863,854	1,879,107	2,878,808	3,826,412	5,257,401
退職一時金	—	—	—	6	11
廃疾年金	—	—	—	40	104
遺族年金	12	284	635	1,031	1,586
遺族一時金	340,702	8,752	18,642	30,637	54,348
年金者遺族一時金	58,805	48,937	59,135	47,831	43,819
重複一時金	3,361,807	3,359,665	4,633,976	3,106,468	2,923,373
船員年金	7,860	8,806	9,638	6,964	7,490
公務災害給付	89,096	125,377	162,284	132,419	159,619
	157	78	62	34	34
	19,579	9,977	9,832	5,117	5,766
	16,603	22,927	31,074	35,283	42,981
	120,007	217,097	347,669	448,395	618,071
	381	376	355	287	259
	22,888	28,620	34,045	24,206	22,601
	77	77	36	15	6
	9,375	9,048	3,646	1,358	339
	9,328	4,297	673	885	1,237
	442,121	141,478	29,194	29,588	42,688
	122	113	131	123	145
	1,704	2,025	1,941	2,398	4,087
	1,143	1,082	1,097	1,071	1,091
	14,987	14,980	16,274	15,949	19,157

注 36年度までは、地方職員、警察、公立学校の各共済組合分を含む。

資料 国家公務員共済組合連合会『国家公務員共済組合事業統計年報』。

表 9 国家公務員共済組合旧令共済年金受給権者状況

(単位 千円)

(昭和39年3月末現在)

	合 計		退職年金		廃疾年金		遺族年金		障害年金		障害年金		殉職年金	
	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額	人員	金額
総 計	31,138	2,103,485	20,575	1,576,637	38	1,569	7,606	302,024	581	73,616	44	1,671	2,294	147,968
旧陸軍共済組合	5,027	376,122	2,843	246,587	—	—	1,082	46,820	134	19,508	—	—	968	63,207
旧海軍共済組合	20,746	1,412,314	13,900	1,084,190	36	1,459	5,319	212,912	231	40,814	39	1,482	1,121	71,457
朝鮮通信共済組合	59	4,445	38	3,468	—	—	21	976	—	—	—	—	—	—
朝鮮鉄道共済組合	2,907	177,325	1,928	129,913	2	110	722	26,273	89	10,446	5	189	161	10,393
台湾専売共済組合	101	4,650	67	3,726	—	—	33	858	1	67	—	—	—	—
台湾営林共済組合	165	7,119	125	6,075	—	—	39	959	1	85	—	—	—	—
台湾通信共済組合	25	1,547	15	1,096	—	—	10	451	—	—	—	—	—	—
台湾鉄道共済組合	2,108	119,964	1,659	101,582	—	—	380	12,775	25	2,696	—	—	44	2,911

資料 国家公務員共済組合連合会旧令共済部調。

地方公務員共済組合

表 10 地方公務員共済組合適用状況

(年度末現在)

区 分	組合数	組 合 員 数				被 扶 養 者 数		組合員1人当たり本俸月額			
		合 計	短 期	長 期	短 期	被 扶 養 者	組合員1人当たり被扶養者数	平 均	短 期	長 期	長 期
昭 和 37 年 度	90	2,103,632	1,817,969	1,518	284,145	3,133,130	1.7	...	...	...	...
38	90	2,168,602	1,881,752	349	286,501	3,216,513	1.7	...	...	...	...

表 11 地方公務員共済組合短期部門（保健給付）給付決定状況

(単位 千円)

	昭和37年4月～昭和37年11月		昭和37年12月～ 昭和38年3月	昭和38年度
	地方職員・警察 職員・公立学校 職員各共済組合	市町村職員 共済組合	地方公務員 共済組合	
総 計 件 数 額	11,082,217 12,371,434	3,749,877 4,632,072	7,731,898 9,761,752	25,286,814 35,214,370
組 合 員 分 件 数 額	4,512,923 7,937,408	1,921,439 3,380,289	3,528,687 6,633,871	11,324,511 24,065,776
被 扶 養 者 件 数 額	6,569,294 4,434,025	1,828,438 1,251,783	4,203,211 3,127,881	13,962,303 11,148,594

表 12 地方公務員共済組合長期部門年金受給権者状況

(単位 千円)

(年度末現在)

	昭 和 36 年 度		昭和37年度	昭和38年度
	地方職員・警察 職員・公立学校 職員各共済組合	市町村職員 共済組合		
総 計 人 員 額	5,982 384,498	2,043 71,581	25,597 1,946,583	47,576 7,286,045
退 職 年 金 人 員 額	4,137 314,381	1,589 58,768	18,943 1,669,591	37,559 6,701,016
減 額 退 職 年 金 人 員 額	8 476	— —	… …	35 3,653
通 算 退 職 年 金 人 員 額	— —	— —	… …	8 164
廃 疾 年 金 人 員 額	787 38,810	179 8,062	1,008 52,125	1,191 88,120
遺 族 年 金 人 員 額	1,031 29,737	275 4,751	5,646 224,867	8,745 489,855
船 員 年 金 人 員 額	19 1,094	— —	… …	22 1,126
公 務 傷 病 年 金 人 員 額	— —	— —	… …	16 2,111

注 昭和37年度末現在の数字のうち、退職年金には減額退職年金、通算退職年金および船員年金分も含み、廃疾年金には公務傷病年金分を含んでいる。

資料 各共済組合または連合会調。

表 13 地方公務員共済組合長期部門給付決定状況

(単位 千円)

				昭和37年4月～昭和37年11月		昭和37年12月～ 昭和38年3月	昭和38年度
				地職・警察・学 校各共済組合	市町村職員 共済組合	地方公務員 共済組合	
年	金	件	数	12,805	4,580	45,539	158,330
		金	額	232,511	46,982	783,476	5,865,904
退 職 年	金	件	数	8,899	3,609	33,511	123,763
		金	額	193,449	39,994	662,912	5,391,810
廃 疾 年	金	件	数	1,539	382	1,878	4,397
		金	額	21,404	4,397	25,588	83,434
遺 族 年	金	件	数	2,367	589	10,150	30,170
		金	額	17,658	2,591	94,976	390,660
一 時	金	件	数	17,439	19,932	11,602	54,385
		金	額	1,396,046	648,765	866,072	5,546,946
退 職 一 時	金	件	数	17,338	19,601	11,061	51,587
		金	額	1,387,389	626,016	836,152	5,401,013
廃 疾 一 時	金	件	数	15	5	6	32
		金	額	1,936	689	788	5,751
遺 族 一 時	金	件	数	85	299	171	1,025
		金	額	6,625	18,435	19,334	96,177
年金者遺族一時金	金	件	数	—	27	9	28
		金	額	—	3,625	776	1,954
重 複 一 時	金	件	数	1	—	355	1,713
		金	額	96	—	9,022	42,051

注 昭和37年12月1日前については、国家公務員共済組合に属していた旧地方職員共済組合・警察共済組合および公立学校共済組合ならびに旧市町村職員共済組合分を掲げた。

資料 各共済組合または連合会調。

公共企業体職員等共済組合

表 14 公共企業体職員等共済組合適用状況

				昭和34年度	35	36	37	38
組 合 員 数				690,380	693,622	707,106	718,392	727,320
国 鉄				456,347	454,820	457,728	457,838	460,039
短 期 組 合 員				51	43	43	40	38
長 期 組 合 員				452,359	451,007	453,936	454,115	456,387
船 員 組 合 員				3,937	3,770	3,749	3,683	3,614
電 々 公 社				192,333	197,238	207,220	217,816	224,281
普 通 組 合 員				191,943	196,857	206,835	217,422	223,891
船 員 組 合 員				318	309	316	329	330
特 殊 組 合 員				72	72	69	65	60
専 売 公 社				41,700	41,764	42,158	42,738	43,000
第 一 種 組 合 員				41,674	41,739	42,134	42,715	42,978
第 二 種 組 合 員				26	25	24	23	22
被 扶 養 者 数				1,830,826	1,645,212	1,832,776	1,616,223	1,603,969
国 鉄				1,282,637	1,289,895	1,276,375	1,258,315	1,238,040
電 々 公 社				274,162	281,023	284,467	285,799	294,954
専 売 公 社				74,027	74,294	71,934	72,109	70,975
組合員1人当り被扶養者数				2.4	2.4	2.3	2.2	2.1
国 鉄				2.8	2.8	2.8	2.7	2.7
電 々 公 社				1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
専 売 公 社				1.8	1.8	1.7	1.7	1.6

注 国鉄・短期組合員は短期給付のみ適用され、長期組合員、船員組合員は短期および長期給付が適用される。電々公社普通および船員組合員は短期および長期給付が適用され、特殊組合員は短期給付のみ適用される。専売公社第一種組合員は短期および長期給付が適用され、第二種組合員は短期給付のみ適用される。

資料 国鉄、電々、専売各公社調。

表 15 公共企業体職員等共済組合短期部門給付決定状況

(単位 千円)

			昭和34年度	35	36	37	38
保健給付	総計	件数 金額	12,129,859 7,524,073	12,834,942 8,019,676	14,362,205 9,429,644	12,149,968 10,630,094	12,563,595 12,592,760
	組合員分計	件数 金額	5,660,881 4,671,775	5,721,208 4,930,815	6,816,777 5,880,843	5,136,656 6,701,096	5,492,093 8,136,068
	被扶養者分計	件数 金額	6,468,978 2,852,297	7,113,734 3,088,861	7,545,428 3,548,802	7,013,312 3,928,998	7,071,502 4,456,692
り災給付			12,786 241,443	1,306 28,329	6,238 107,257	1,544 39,886	1,245 37,818
休業給付			14,050 342,774 46,469	12,246 289,104 46,244	11,541 271,146 51,587	7,405 167,138 52,029	4,443 102,488 65,182
附加給付			34,401 31,601	3,869,860 375,917	6,413,756 655,435	6,375,268 816,948	5,593,240 927,980

表 16 公共企業体職員等共済組合年金受給権者状況

(単位 千円)

			昭和34年度	35	36	37	38
総計	人員 金額		167,385 11,585,807	168,871 13,005,160	171,045 14,986,959	174,362 18,191,849	178,776 20,576,484
退職年金	人員 金額		124,174 9,743,272	123,750 10,974,934	123,447 12,728,365	124,208 15,374,033	125,937 17,562,306
通算退職年金	人員 金額		— —	— —	— —	19 570	114 1,370
減額退職年金	人員 金額		71 4,135	110 7,090	139 9,120	201 15,489	334 29,007
廃疾年金	人員 金額		3,773 196,415	3,773 202,991	3,774 215,273	3,772 239,554	3,760 249,701
遺族年金	人員 金額		27,734 991,052	29,824 1,108,735	32,484 1,324,957	35,197 1,655,796	37,905 1,847,028
未帰還者留守家族年金	人員 金額		20 1,868	24 2,146	33 3,017	26 2,480	18 1,793
障害年金	人員 金額		3,232 280,237	3,171 280,812	3,124 285,751	3,068 371,354	3,012 365,702
殉職年金	人員 金額		7,827 354,403	7,637 410,091	7,442 401,399	7,251 506,532	7,057 492,799
障害遺族年金	人員 金額		554 14,425	582 18,362	602 19,077	620 26,040	639 26,758
船員年金	人員 金額		— —	— —	— —	— —	— —

資料 国家公務員共済組合連合会『国家公務員共済組合事業統計年報』。

表 17 公共企業体職員等共済組合長期部門給付決定状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計 件数	505,841	537,242	584,854	635,480	640,604
総 計 金額	9,072,083	11,204,533	13,907,019	16,837,996	19,754,017
長期給付 件数	464,997	497,048	545,475	597,163	603,242
長期給付 金額	8,515,398	10,632,955	13,327,792	16,213,632	19,035,776
退職年金 件数	336,705	359,260	381,519	402,001	428,016
退職年金 金額	6,738,692	8,478,568	10,434,584	12,726,326	15,444,006
減額退職年金 件数	231	358	459	685	1,118
減額退職年金 金額	3,359	5,723	7,938	13,146	23,613
退職一時金 件数	5,788	6,211	6,801	7,458	8,317
退職一時金 金額	571,684	719,735	938,902	1,184,321	1,453,845
廃疾年金 件数	14,108	14,161	14,122	14,152	14,315
廃疾年金 金額	181,544	192,391	204,906	217,464	237,519
廃疾一時金 件数	34	17	23	8	17
廃疾一時金 金額	3,902	3,050	3,534	1,395	24,575
遺族年金 件数	105,245	113,487	122,966	161,499	144,477
遺族年金 金額	805,982	993,126	1,192,459	1,804,357	1,666,267
遺族一時金 件数	701	676	178	47	55
遺族一時金 金額	129,312	144,399	30,846	4,436	4,925
年金者遺族一時金 件数	58	35	26	6	8
年金者遺族一時金 金額	5,365	3,490	2,328	613	520
未帰還者留守家族年金 件数	47	59	85	85	56
未帰還者留守家族年金 金額	1,403	2,287	2,296	1,915	1,880
重複一時金 件数	2,127	2,784	19,296	11,222	6,863
重複一時金 金額	75,558	90,186	509,999	259,659	178,626
公務災害給付 件数	40,797	40,194	39,379	38,317	37,364
公務災害給付 金額	555,281	571,577	579,227	624,364	718,240

資料 国家公務員共済組合連合会『国家公務員共済組合事業統計年報』。

私立学校教職員共済組合

表 18 私立学校教職員共済組合適用状況 (学校種別)

(年度末現在)

	合 計			甲 種			乙 種		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
昭和34年度末	82,678	40,904	41,774	76,102	36,887	39,415	542	235	307
35	88,385	44,006	44,379	81,981	39,911	42,050	692	324	368
36	93,095	48,260	46,835	89,311	43,858	45,453	748	354	394
37	100,970	50,079	50,891	97,026	47,602	49,424	835	413	422
38	114,260	58,550	57,710	110,057	53,984	56,073	877	426	451
大 学	20,527	13,369	7,158	19,060	12,257	6,803	—	—	—
短 大	5,281	2,419	2,862	4,915	2,224	2,691	190	99	91
高 校	47,420	30,079	17,341	46,365	29,331	17,034	250	132	118
中 学	5,594	2,890	2,704	5,388	2,754	2,634	—	—	—
小 学	1,903	755	1,148	1,862	726	1,136	—	—	—
幼稚園	23,738	2,673	21,065	23,667	2,666	21,001	71	7	64
盲 ろう	91	42	49	91	42	49	—	—	—
各種学校	9,136	4,018	5,118	8,139	3,679	4,460	366	188	178
共 済 組 合	387	172	215	387	172	215	—	—	—
高 専	183	133	50	183	133	50	—	—	—

注 1 甲種組合員は短期および長期給付の適用者、乙種組合員は短期給付のみの適用者。

資料 私立学校教職員共済組合調。

表 19 私立学校教職員共済組合短期部門給付決定状況

(単位 千円)

		昭和34年度	35	36	37	38
総	計 件 数	686,214	751,583	813,057	911,565	1,033,361
	金 額	817,076	901,206	1,085,421	1,371,571	1,816,164
保 健 給 付	組 合 員 分 件 数	424,152	463,129	498,185	556,878	630,063
	金 額	844,618	711,409	859,189	1,083,987	1,450,134
	被 扶 養 者 分 件 数	262,062	288,454	314,872	354,687	403,298
	金 額	164,698	131,307	217,524	277,433	354,036
災 害 給 付 件 数		707	463	252	53	83
金 額		15,911	10,477	5,290	2,409	2,823
休 業 給 付 件 数		8,829	6,112	5,716	5,233	5,368
日 数		191,012	171,862	169,831	180,699	164,220
金 額		52,282	52,413	55,288	61,168	70,231

表 20 私立学校教職員共済組合年金受給権者状況

(単位 千円)

			昭和34年度末	35	36	37	38
総	計	人 員 金 額	1,756 89,953	1,806 96,770	1,864 119,133	1,987 132,543	2,260 158,165
本来の退職者	退職年金	人 員 金 額	137 15,894	171 21,400	210 27,787	254 35,825	822 48,757
在職年通算者	退職年金	人 員 金 額	— —	— —	— —	20 1,633	58 4,733
恩給財団給付継続者	年金	人 員 金 額	— —	— —	— —	48 3,399	92 6,695
通 算 退 職 年 金		人 員 金 額	— —	— —	— —	1 35	21 170
廃 疾 年 金		人 員 金 額	76 5,051	93 6,270	95 6,328	99 6,698	116 8,239
遺 族 年 金		人 員 金 額	47 2,326	58 3,199	68 3,900	126 6,482	115 7,091
恩 給 財 団 給 付		人 員 金 額	1,496 66,682	1,484 65,901	1,491 81,118	1,439 78,471	1,536 82,480

資料 私立学校教職員共済組合調。

表 21 私立学校教職員共済組合長期部門給付決定状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
年 金 件 数 額	3,987 79,224	4,241 89,583	4,507 100,479	4,980 126,593	5,764 148,073
退 職 年 金 件 数 額	537 14,347	652 19,462	824 26,268	1,193 37,601	1,805 56,603
廃 疾 年 金 件 数 額	261 4,205	331 5,446	354 5,902	371 6,590	382 7,805
遺 族 年 金 件 数 額	171 2,045	222 2,892	265 3,687	432 5,554	720 9,123
恩 給 財 団 給 付 年 金 件 数 額	2,998 58,627	3,036 61,762	3,064 64,621	2,984 76,848	2,857 74,541
一 時 金 件 数 額	8,424 216,883	9,630 262,021	10,906 316,551	11,192 370,295	10,856 444,018
退 職 一 時 金 件 数 額	8,019 174,838	9,207 217,203	10,528 266,473	10,890 332,831	10,619 407,463
廃 疾 一 時 金 件 数 額	10 1,204	17 1,836	3 559	5 499	2 465
遺 族 一 時 金 件 数 額	199 25,243	224 30,592	220 35,963	203 29,576	193 33,897
年 金 者 遺 族 一 時 金 件 数 額	13 6,333	11 2,610	7 4,148	9 2,580	1 98
恩 給 財 団 給 付 一 時 金 件 数 額	146 5,915	119 6,383	104 5,823	21 1,168	3 149
恩 給 財 団 給 付 一 時 扶 助 金 件 数 額	37 3,330	52 3,397	44 3,585	64 3,641	38 1,943

資料 私立学校教職員共済組合調。

農林漁業団体職員共済組合

表 22 農林漁業団体職員共済組合適用状況

(年度末現在)

	昭和34年度	35	36	37	38
団 体 数	25,389	24,812	24,081	23,257	22,059
組 合 員 数	295,857	300,491	307,793	320,669	330,824
男	207,894	209,223	210,910	218,442	218,558
女	87,963	91,268	96,883	102,227	112,266

表 23 農林漁業団体職員共済組合年金受給権者状況

(単位 千円)

(年度末現在)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計 人 員 額	219 ...	495 12,663	817 22,243	1,262 35,905	1,651 48,491
退 職 年 金 人 員 額	— —	— —	— —	67 2,978	129 6,122
通 算 退 職 年 金 人 員 額	— —	— —	— —	— —	10 105
障 害 年 金 人 員 額	10 ...	59 3,583	130 7,580	192 11,096	235 13,677
遺 族 年 金 人 員 額	209 ...	436 9,061	687 14,663	1,003 21,830	1,277 28,587

資料 農林漁業団体職員共済組合調。

表 24 農林漁業団体職員共済組合給付決定状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
年 金	219	1,587	2,806	4,153	6,015
退職年金	2,842	10,428	19,491	30,152	46,675
通算退職年金	—	—	—	74	306
障害年金	—	—	—	819	4,078
遺族年金	—	—	—	—	6
一時金	10	191	404	636	88
障害一時金	377	3,267	6,626	10,637	15,312
遺族一時金	209	1,406	2,402	3,443	4,810
年金者遺族一時金	2,465	7,161	12,866	18,696	27,198
退職一時金	28,209	37,071	33,177	34,503	36,014
障害一時金	772,471	1,007,389	997,809	1,162,180	1,289,056
遺族一時金	27,729	36,491	32,716	33,995	35,554
年金者遺族一時金	755,433	983,780	979,180	1,136,292	1,267,965
返還一時金	11	32	24	29	15
死亡一時金	1,540	3,610	3,105	3,430	1,584
	459	525	423	439	405
	14,709	17,138	13,990	16,094	16,096
	10	23	14	40	20
	788	2,861	1,534	6,363	3,011
	—	—	—	—	14
	—	—	—	—	344
	—	—	—	—	6
	—	—	—	—	56

資料 農林漁業団体共済組合調。

失業保険

表 25 制度別失業保険適用者数

(単位 千人)

(年度末現在)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計	15,714	17,147	18,682	19,973	21,059
失業保険	12,280	13,655	15,086	15,940	16,943
船員保険	120	126	140	143	143
小 計	12,400	13,781	15,226	16,083	17,086
国家公務員退職手当 ¹⁾	1,697	1,706	1,738	1,804	1,822
地方公務員退職手当支給条例 ²⁾	1,617	1,660	1,718	2,086	2,151

注 1) 国家公務員共済組合および公共企業体職員等共済組合の組合員数より推計。

2) 地方公務員共済組合員数より推計。

表 26 失業保険適用状況

	昭和34年度	35	36	37	38
一般失業保険適用事業所数 ¹⁾	341,500	375,077	420,410	455,573	493,429
新規加入	44,984	44,643	48,583	47,607	50,774
当然適用	5,875	6,679	17,921	16,755	13,723
任意包括	16,988	16,527	19,804	25,769	24,741
廃止	464	469	670	2,000	853
脱退	11,688,638	13,086,245	14,531,758	15,467,285	16,530,113
被保険者数 ¹⁾	462,263	534,140	538,603	508,044	506,296
資格取得者数 ²⁾	274,282	316,611	361,488	381,485	419,387
資格喪失者数 ²⁾	591,288	568,834	553,822	472,718	412,577
日雇失業保険被保険者数 ¹⁾	1,216,741	1,173,471	1,086,489	972,605	876,558
日雇労働被保険者手帳交付数					

注 1) 適用事業所数、被保険者数は年度末現在。

2) 年度平均を示す。

3) 日雇労働被保険者手帳交付数より推計したもの。

資料 労働省職業安定局『失業保険事業年報』。

表 27 失 業 保 険 給 付 状 況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
一 般 失 業 保 険 給 付 者 数	857,364	906,485	1,003,446	1,346,166	1,562,151
失 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	389,402	373,927	396,602	516,648	611,679
扶 養 加 算 受 給 者 数 (再掲)	—	—	—	—	188,653
失 業 保 険 給 付 者 数 (再掲)	35,102,650	35,248,802	41,538,916	61,314,838	84,581,844
傷 病 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	7,511	7,856	8,728	9,890	11,523
技 術 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	5,858
寄 宿 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	1,143
就 職 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	205,904
移 住 初 回 受 給 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	1,574
日 普 通 失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	12,725
特 殊 失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	6,628
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	129,432
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	1,627
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	654
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	2,503
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	3,827
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	137,758	220,277	313,707	337,004
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	2,043,893	3,871,240	6,165,064	7,523,700
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	14,837	17,574	19,652	22,346
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	6	3	29	159	298
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	44	28	529	2,062	5,273
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	7,407	9,403	18,253	12,966	17,693
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	57,922
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	(3.3)	(2.9)	(2.7)	(3.2)	(3.6)
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	143,407	180,992	180,636	193,691	221,773
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	7,735,119	11,137,125	12,143,395	12,976,510	12,727,537
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	1,421,629	2,118,824	3,003,194	3,550,703	3,605,434
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	824	976	1,385	1,528	1,355
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	2,942
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	464
失 業 保 険 給 付 者 数 (1 カ月平均)	—	—	—	—	19,496

注 初回受給者数、支給総額は年度合計を示す。

資料 労働省職業安定局『失業保険事業年報』。

表 28 失 業 保 険 料 徴 収 状 況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
一 般 失 業 保 険 保 險 料 徴 収 決 定 額	42,946,945	46,154,209	57,144,365	68,952,522	81,917,811
収 納 済 額	41,123,299	44,324,875	55,341,872	66,643,865	79,064,546
不 納 欠 損 額	—	—	—	—	—
収 納 未 済 額	—	—	—	—	—
収 納 率 (%)	96.0	96.0	96.8	96.7	96.5
(被保険者1人当保険料月額(円))	302	290	320	358	399
(被保険者1人当平均賃金月額(円))	18,875	20,714	22,857	25,572	28,500
日 雇 失 業 保 険 保 險 料 収 納 総 額	1,325,329	1,388,431	1,826,944	1,818,154	1,736,752
印 紙 売 上 額	1,104,755	1,146,151	1,508,792	1,475,870	1,413,161
保 險 料 徴 収 決 定 額	249,391	273,956	352,981	372,895	362,033
収 納 済 額	220,574	242,280	318,152	342,284	323,591
不 納 欠 損 額	—	—	—	—	—
収 納 未 済 額	—	—	—	—	—
収 納 率 (%)	88.4	88.4	90.1	91.8	89.4

資料 労働省職業安定局調。

表 29 失業保険収支状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
収 入	58,750,446	60,023,242	75,421,738	96,458,169	114,562,428
一 般 失 業 保 険	41,123,299	44,324,875	55,341,872	66,643,865	79,064,546
日 雇 失 業 保 険	1,270,092	1,331,122	1,751,504	1,774,111	1,665,815
印 紙 売 上	1,049,518	1,088,843	1,433,352	1,401,827	1,342,224
現 金 収 入	220,574	242,279	318,152	342,284	323,591
国 庫 負 担	12,301,000	9,063,480	11,663,120	20,175,240	25,246,910
保 険 給 付 費	12,273,123	9,063,480	11,623,350	20,135,002	25,205,910
業 務 取 扱 費	27,877	—	39,770	40,238	41,000
運 用 収 入	3,544,900	4,691,436	6,001,851	7,107,172	7,662,860
雑 収 入	511,156	539,825	625,632	747,150	902,966
前年度繰越資金受入	—	72,503	37,757	40,630	19,331
支 出	40,586,634	44,455,759	55,372,934	83,562,859	109,555,177
保 険	36,629,910	39,569,712	48,730,563	71,511,063	96,964,304
一 般 失 業 保 険	35,208,281	37,450,887	45,727,369	67,960,360	93,310,247
日 雇 失 業 保 険	1,421,629	2,118,824	3,003,194	3,550,703	3,654,057
移 転 費	532	339	4,655	24,739	63,271
業 務 取 扱 費	2,135,922	2,507,778	7,925,854	3,431,953	3,922,254
庁 舎 新 営 費	74,856	184,675	111,496	138,020	330,830
公 務 員 宿 舎 施 設 費	11,485	21,967	45,612	42,297	52,342
保 険 施 設 額	520,141	786,529	1,192,488	1,526,992	1,969,936
出 資 金	1,213,788	1,384,759	2,362,266	6,887,794	6,252,240
労働福祉事業団出資金	1,213,788	1,384,759	468,476	—	—
雇用促進事業団出資金	—	—	1,893,790	6,887,794	6,252,240
予 備 費	—	—	—	—	—
収 支 差 引 残	18,163,812	15,567,484	20,048,802	12,895,310	5,007,252

資料 労働省職業安定局。

業務災害補償

表 30 制度別業務災害補償保険適用者数

(単位 千人)

(年度末現在)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計	17,442	19,682	21,572	22,675	23,633
労働者災害補償保険	14,005	16,186	17,975	18,558	19,482
船 員 保 険	206	216	225	227	243
小 計	14,212	16,402	18,199	18,785	19,725
公共企業体職員 ¹⁾	690	696	703	718	727
国家公務員災害補償 ²⁾	1,006	1,007	1,035	1,086	1,095
地方公務員災害補償 ³⁾	1,534	1,577	1,635	2,003	2,086

注 1) 公共企業体職員等共済組合員数より推計。

2) 国家公務員共済組合員数より推計。

3) 地方公務員共済組合員数より推計。

表 31 労働者災害補償保険補償費支払状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
総 計	2,466,539	2,768,369	3,005,116	3,230,195	3,219,400
療 養 補 償 費	24,433,358	27,172,119	32,125,249	38,946,690	43,020,181
休 業 補 償 費	1,638,857	1,855,114	2,038,640	2,204,819	2,211,902
第2種障害補償費	30,230,216	33,346,351	34,895,890	37,327,294	37,043,492
遺 族 補 償 費	7,636,425	8,747,479	10,397,588	12,808,944	14,535,051
葬 祭 料	741,555	774,475	801,382	839,995	815,264
長期給付総額 ¹⁾ (打切補償費)	18,273,241	19,325,248	20,153,620	21,714,552	21,400,670
けい肺等特別保護法 による給付 ²⁾ (別掲)	5,906,375	6,624,603	7,782,243	9,593,037	10,475,250
	73,622	75,416	76,168	79,330	73,101
	6,937,745	7,370,948	8,087,133	9,681,532	10,088,217
	5,851	6,161	6,628	6,528	6,536
	3,091,926	3,551,878	4,485,168	4,978,765	5,537,835
	75,711	6,039	6,500	6,408	6,367
	192,431	220,085	275,402	308,628	342,427
	943	51,164	75,797	93,115	106,231
	668,457	657,126	1,097,715	1,575,784	2,041,381
	38,605	—	—	—	—
	495,296	—	—	—	—

注 1) 昭和34年度以前の件数、金額は旧法による打切補償費の件数、金額を示す。

2) 労災法の改正により35年4月から長期給付に移行した。

資料 労働省労災補償部『労災保険事業月報』。

表 32 労働者災害補償保険料徴収状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
保 險 料 等 徴 収 決 定 額	31,471,373	37,581,615	45,110,111	50,666,866	54,295,368
保 險 料 等 収 納 額	30,110,571	36,168,198	43,352,786	48,750,156	52,350,170
不 納 欠 損 額	79,452	49,495	154,483	88,155	121,767
収 納 未 済 額	1,281,997	1,364,384	1,602,841	1,828,554	1,823,430
収 納 率 (%)	95.7	96.2	96.1	96.2	96.5

資料 労働省労災補償部『労災保険事業月報』。

表 33 労働者災害補償保険収支状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37	38
収 入	38,518,440	46,681,102	59,994,961	73,933,391	83,852,896
保 險 料 収 入	30,111,173	36,168,381	43,352,786	48,750,156	52,350,170
じん肺等長期傷病者補 償費国庫負担金受入	398,483	501,268	575,915	814,200	877,199
未経過保険料受入	995,576	1,325,206	1,515,696	1,850,444	1,643,635
支 払 備 金 受 入	6,554,820	7,986,243	13,379,362	20,866,970	27,034,685
雑 収 入	456,389	700,005	1,120,245	1,633,829	1,932,621
前年度繰越資金受入	—	—	50,957	17,792	14,586
支 出	29,204,992	31,735,087	37,259,755	45,240,485	51,048,871
保 險 金	25,166,408	27,172,119	32,125,249	38,946,690	43,509,679
保 險 料 精 算 返 還 金	544,736	591,125	792,583	1,188,512	1,469,863
業 務 取 扱 費 等	1,820,731	2,153,538	2,612,472	3,055,007	3,553,738
保 險 施 設 費	252,013	318,405	342,850	409,756	446,518
労働福祉事業団出資金	1,421,105	1,499,900	1,386,600	1,640,521	2,069,073
収 支 差 引 残	9,311,448	14,946,015	22,735,206	28,692,906	32,804,025

注 返還金はメリットによる返還金および精算返還金である。

資料 労働省労災補償部調。

表 34 国家公務員災害補償費支払状況

(単位 千円)

	昭和33年度	34	35	36	37
総計	25,662 483,704 15,381	23,547 543,470 14,181	19,918 470,153 12,023	18,540 501,938 11,422	17,496 563,043 11,314
療養補償費	553,837 185,176 9,090	558,780 198,263 8,136	506,726 192,789 6,860	487,061 209,709 6,144	487,755 239,966 5,262
休業補償費	342,082 93,729 867	330,548 93,309 861	286,553 86,595 747	258,377 87,562 660	224,247 89,256 624
第二種障害補償費	103,447 168 94,165	121,696 181 119,433	87,127 147 97,905	80,429 155 116,856	98,898 149 132,887
遺族補償費	153 5,584 3	184 7,597 4	141 5,737 —	153 6,972 6	147 8,037 —
葬祭補償費	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —
長期給付総額 (打切補償費)	1,603	3,172	—	411	—

注 1 33～35 年は旧法による「打切補償費」の数字。

2 この表は一般職の国家公務員に対するものである。

資料 人事院職員局『国家公務員災害補償統計』。

表 35 公共企業体職員業務災害補償費支払状況

(単位 千円)

	昭和33年度	34	35	36	37
総計	23,517 356,537 16,152	22,225 394,662 14,595	19,762 388,833 14,043	18,918 423,876 13,284	15,314 418,544 10,670
療養補償費	82,023 6,013 12,619	108,638 6,493 24,572	120,893 4,635 21,700	139,894 4,598 27,094	94,857 3,704 28,955
休業補償費	1,106 180,170 122	872 159,952 131	802 149,430 145	721 136,524 168	661 165,706 161
障害補償費	75,403 123 4,913	92,732 131 5,546	91,358 133 5,452	113,497 147 6,867	121,343 117 6,764
遺族補償費	1 — —	3 — —	— — —	— — —	1 — —
葬祭補償費	1,309	3,222	—	—	919
打切補償費	—	—	—	—	—

資料 各公社調。

恩 給

表 36 恩給年金受給権者の推移

(単位 千円)

(各年度末現在)

	年次	総 額		普 通 恩 給		増 加 恩 給		傷 病 年 金		扶 助 料			
		人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	普 通 扶 助	公 務 扶 助	人 員	金 額
軍 人	昭33	2,112,109	106,196,783	379,956	10,904,879	63,556	5,989,231	60,606	658,333	88,504	1,843,871	1,519,483	86,800,469
	34	2,185,941	108,731,555	428,734	11,484,805	69,304	6,853,624	58,240	1,002,238	92,303	1,906,705	1,537,360	87,484,183
	35	2,207,289	107,361,733	470,313	11,983,569	71,898	7,102,666	63,191	1,085,331	95,871	1,956,339	1,506,016	85,233,828
	36	2,208,302	105,271,207	502,164	12,459,504	65,919	6,865,991	66,433	1,290,456	103,661	2,047,161	1,470,125	82,608,095
	37	2,125,050	130,437,394	494,662	13,001,330	64,606	8,816,778	69,057	1,827,919	109,848	2,478,321	1,386,877	104,313,046
文 官 等	昭33	252,480	18,500,075	157,127	13,891,936	894	117,371	252	6,665	77,995	3,132,751	16,213	1,351,353
	34	250,916	18,596,099	154,270	13,896,204	1,125	147,140	247	6,429	79,116	3,206,592	16,158	1,339,734
	35	246,343	19,047,649	149,033	14,169,975	987	135,222	250	6,342	79,980	3,412,165	16,093	1,323,945
	36	244,172	19,379,204	145,683	14,328,838	1,008	144,428	240	6,136	81,623	3,626,415	15,618	1,273,387
	37	241,833	21,747,443	142,768	15,940,179	1,025	181,582	237	5,972	82,415	4,247,003	15,118	1,372,707
都知 道事 府裁 県定	昭33	257,471	18,129,219	171,628	15,407,457	424	31,618	40	1,001	71,347	2,553,250	2,032	135,892
	34	247,339	19,007,681	172,040	16,165,474	421	32,125	40	1,144	72,787	2,670,932	2,051	138,005
	35	251,216	20,380,832	174,813	17,333,655	416	32,079	40	1,149	73,884	2,872,981	2,063	140,968
	36	254,476	22,305,928	176,913	18,934,151	413	34,447	39	1,228	75,022	3,192,021	2,089	144,081
	37	225,445	25,697,947	176,822	21,742,228	401	50,132	36	1,481	76,129	3,736,443	2,057	167,664

注 1 文官等の中には、文官、教育職員、警察監獄職員、待遇職員、執行吏、備外国人、国会議員が含まれている。

2 一時金決定状況は、軍人においては、昭和36年度中で、3,037 人、金額 101,301 千円 (1人当り 33,356 円)、文官等においては、昭和37年度中に 94 人、金額 23,059 千円 (1人当り 245,313 円)、都道府県知事決定においては、昭和37年度中に 1,500 人、金額 480,664 千円 (1人当り 320,443 円) である。

資料 総理府恩給局調。

戦争犠牲者の援護

表 37 各法による援護状況

	調 査 時 点	実 数
未帰還者留守家族等援護法による援護		
留守家族手当受給者数	昭39. 12. 1 現在	58
戦傷病者戦没者遺族等援護法による援護		
遺族年金受給者数	昭40. 1. 1 現在	194,842
遺族給与金受給者数		35,547
障害年金受給者数		3,335
弔慰金裁定済数		2,031,905
戦傷病者特別援護法による援護		
戦傷病者手帳交付数	昭39. 10. 1 現在	94,537
療養の給付件数	"	5,580
療養手当受給者数(基本額)	"	312
"(調整額)	"	33
更生医療給付決定件数	昭和38年度	5,143
補装具交付決定件数	"	5,407

注 厚生省援護局調。

原爆被爆者の医療					
	昭33年度	34	35	36	37
被爆者健康手帳交付数	217,292	225,981	235,189	249,526	262,978
特別被爆者	—	—	83,323	92,312	148,481
被爆者	217,292	225,981	151,866	157,214	114,497
健康診断検査成績					
一般検査	・	・	94,087	122,686	170,509
精密検査	・	・	13,666	20,732	26,673
医療手当支給件数					
医療手当支給件数	・	・	3,396	7,746	7,095

注 厚生省公衆衛生局調。

環境衛生・公害

表 38 水道の普及状況の推移

	推 定 口 千人	総 数		上 水 道		簡 易 水 道		専 用 水 道		普 及 率 %
		個所数	給 水 口 千人	個所数	給 水 口 千人	個所数	給 水 口 千人	個所数	給 水 口 千人	
昭 和 34 年 度	92,971	13,641	45,236	938	35,966	10,268	6,711	2,435	2,559	48.7
35	93,419	14,970	49,886	1,051	40,011	11,225	7,256	2,694	2,619	53.4
36	94,285	16,151	53,952	1,093	43,460	12,384	8,041	2,674	2,452	57.2
37	95,178	17,156	57,493	1,190	46,530	13,075	8,427	2,892	2,535	66.4

資料 厚生局環境衛生局調。

表 39 特別清掃地域におけるごみの処理量

(単位 t/日)

	ごみ排出 総 量	焼 却	埋 立	堆 肥	飼 料	自家処分	そ の 他
昭 和 30 年 度 処 理 量	17,022	3,686	7,481	1,100	141	4,401	263
(百 分 率)	(100.0)	(21.6)	(43.7)	(6.5)	(0.8)	(25.9)	(1.5)
33 処 理 量	20,671	5,392	9,431	1,114	195	4,186	353
(百 分 率)	(100.0)	(26.1)	(45.6)	(5.5)	(0.9)	(20.2)	(1.7)
35 処 理 量	24,399	7,577	10,465	865	230	4,450	812
(処 理 量)	(100.0)	(31.1)	(42.9)	(3.5)	(0.9)	(18.3)	(3.3)
36 処 理 量	26,232	9,260	10,300	916	273	4,526	957
(百 分 率)	(100.0)	(35.4)	(39.2)	(3.5)	(1.0)	(17.3)	(3.6)

資料 厚生省環境衛生局調。

表 40 特別清掃地域におけるし尿の処理量

(単位 kl/日)

	し尿排出 総量	下水道 処理	浄化そう ろ	マンホー ル投入	浄化そう ろ	農村還元	海洋投棄	不 処 衛生 分	自家処分
昭和30年度 処理量	42,019	2,697	1,402	2,270	787	15,010	4,106	3,280	12,467
(百分率)	(100.0)	(6.4)	(3.3)	(5.2)	(1.9)	(35.8)	(9.8)	(7.8)	(29.8)
33 処理量	47,796	3,296	2,161	3,361	2,424	12,628	6,243	8,100	9,578
(百分率)	(100.0)	(6.9)	(4.5)	(7.0)	(5.1)	(26.4)	(13.1)	(16.9)	(20.1)
35 処理量	55,231	3,501	3,202	3,753	5,749	13,423	9,798	8,386	7,419
(百分率)	(100.0)	(6.3)	(5.8)	(6.8)	(10.4)	(24.3)	(17.7)	(15.2)	(13.5)
36 処理量	60,684	3,602	3,785	4,377	7,825	11,874	11,252	11,144	6,825
(百分率)	(100.0)	(5.9)	(6.2)	(7.2)	(12.8)	(19.6)	(18.6)	(18.4)	(11.3)

資料 厚生省環境衛生局調。

表 41 下水道終末処理施設、清掃施設整備費補助金、同起債額の推移

(単位 千円)

	下水道終末処理施設		尿 処 理 施 設		ごみ 処 理 施 設	
	補 助 金	起 債	補 助 金	起 債	補 助 金	起 債
昭 和 34 年 度	560,000	2,601,156	428,566	900,000	—	358,000
35	710,000	4,496,220	550,000	1,150,000	—	410,000
36	1,056,000	6,931,000	743,000	1,800,000	—	1,700,000
37	1,339,000	6,357,264	1,000,100	1,800,000	94,000	2,000,000
38	1,894,600	7,400,000	2,086,050	3,000,000	94,000	2,300,000
39	2,446,000	9,400,000	4,172,000	5,800,000	94,000	3,200,000

資料 厚生省環境衛生局調。

表 42 主要都市の降下ばいじん量および亜硫酸ガス濃度

(昭和 37 年 10 月～38 年 9 月)

	測 定 点	降下ばいじん量 (t/km ² /月)				測 定 点	亜硫酸ガス濃度 30,mg /100cm ² 日(pbo ₂ 法)			
		最高	最低	平均			最高	最低	平均	
総 数		307 カ所					311 カ所			
北 海 道	札幌	10	30.4	11.0	20.7		10	0.51	0.18	0.32
	小樽	5	17.8	6.4	13.7					
	帯広	10	3.4	1.1	2.5					
	釧路	1	53.8	14.5	33.4					
岩 手 県	釜石	5	71.5	12.7	31.4					
	宮城	2	10.9	5.6	8.2		1	0.23	—	—
	玉川	6	14.8	6.7	12.3					
千 葉 県	千葉	2	13.5	9.1	11.3		2	0.42	0.14	0.28
	東京	27	39.7	7.1	25.7		43	1.81	0.15	0.83
横 濱 市	都心	17	47.7	9.8	22.8		17	8.02	0.79	3.52
	横浜	33	60.8	6.1	13.0		30	2.90	0.21	0.91
	名古屋	10	20.1	9.8	13.6		10	3.32	0.87	1.78
中 京 圏	四日市	18	20.5	4.2	10.5		18	1.69	0.10	0.51
	大阪	11	60.9	7.1	18.8		33	2.07	0.64	1.20
阪 神 間	大塚	11	19.0	7.1	13.4		11	1.42	0.70	1.14
	尼崎	14	30.9	10.1	17.5		16	4.20	0.33	2.05
	西宮	5	14.6	6.5	9.7					
	神戸	20	18.3	6.9	11.5		22	2.06	0.69	1.29
兵 庫 市	姫路	8	20.9	8.2	13.0		8	0.48	0.15	0.32
	徳山	5	15.6	8.5	10.9		5	0.86	0.30	0.55
	宇野	19	40.4	8.0	16.8		17	0.81	0.16	0.36
山 口 県	小野田	10	37.2	8.1	26.6		10	0.82	0.18	0.51
	門司	10	53.0	10.2	17.4		10	0.81	0.20	0.51
北 九 州	小倉	10	27.8	12.1	17.2		10	1.07	0.35	0.70
	八幡	14	74.7	12.6	25.4		14	1.47	0.27	0.63
	戸畑	9	20.4	12.8	17.5		9	1.38	0.84	1.16
	若松	10	46.0	11.3	19.7		10	1.83	0.54	1.09
福 岡 県	大牟田	5	43.1	16.7	25.1		5	1.52	0.39	0.98

資料 厚生省環境衛生局調。

表 43 放射性降下物による環境汚染

	Sr-90 降下 量 (mc/ km ²)	空間線量 (東京 mr/月)		Sr-90 降下 量 (mc/ km ²)	空間線量 (東京 mr/月)
1 月	0.11	2.7	7 月	2.24	2.1
2 月	0.31	2.2	8 月	1.89	1.5
3 月	2.58	2.5	9 月	1.66	0.7
4 月	1.16	2.7	10 月		0.5
5 月	2.66	3.0	11 月		0.4
6 月	4.59	2.8	12 月		0.3

注 mc=ミリ・キュリー=10⁻³ キュリー。mr=ミリ・レントゲン=10⁻³ レントゲン。キュリー=毎秒3.7×10¹⁰ 個の原子核が崩壊する放射性物質の量。レントゲン=ラジウム1グラムから1メートル離れて1cm² の体

組織が1時間当照射を受けた場合の放射線量の単位。

資料 科学技術庁調。

青少年の非行と犯罪

表 44 学生生徒による犯罪

年 次	総 数	小学生		中学生		高校生	
		人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率
昭 和 34 年	78,337	20,442	26.1	141,448	52.9	13,482	17.2
35	93,221	23,974	25.7	149,173	52.7	16,663	17.9
36	114,740	24,845	21.7	167,067	58.5	19,333	16.8
37	128,618	24,213	18.7	180,431	62.5	20,081	15.6

資料 『犯罪統計書』。

表 45 刑法犯少年の保護環境

年 次	総 数	未 婚 者						既 婚 者					
		両親あり		片親のみ		両親なし		有 配 偶		離 別		死 別	
		人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率
昭 和 34 年	139,431	107,758	77.3	26,387	18.9	4,514	3.2	720	0.5	37	0.0	15	0.0
35	147,754	114,914	77.8	27,177	18.4	4,663	3.2	917	0.6	64	0.0	19	0.0
36	158,739	125,937	79.3	27,654	17.4	4,261	2.7	836	0.5	44	0.0	7	0.0
37	162,773	130,623	80.2	27,221	16.7	4,022	2.5	838	0.5	30	0.0	30	0.0

注 1 アメリカの軍人、軍属それらの家族は除く。

2 昭34には石川県輪島警察書分が豪雨災害のため含まれていない。

資料『犯罪統計書』。

表 46 刑法犯少年の社会階層

年 次	総 数	極 貧		下 流		中 流		上 流		極 富	
		人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率
昭 和 27 年	114,293	11,491	10.1	67,744	59.3	34,009	29.8	1,033	0.9	16	0.0
32	113,739	7,528	6.6	65,769	57.8	39,418	34.7	1,000	0.9	24	0.0
37	162,773	6,515	4.0	84,241	51.8	70,163	43.1	1,820	1.1	34	0.0

注 アメリカの軍人、軍属それらの家族は除く。

資料『犯罪統計書』。

表 47 家庭裁判所における少年保護事件処分状況

年 次	総数	保護処分		不 処 分		不 開 始		児童相談所 等 送 数		検 察 官 数		事件の併合		事 件 の 移 送 等	
		人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率
昭 和 34 年	563,179	32,855	5.8	99,678	17.8	321,389	57.1	762	0.1	48,634	8.6	35,593	6.3	24,268	4.3
35	751,692	33,687	4.5	104,033	13.8	470,547	62.6	746	0.1	70,049	9.3	40,658	5.4	31,972	4.3
36	841,567	32,329	3.8	95,771	11.4	547,308	65.0	867	0.1	93,080	11.1	35,890	4.3	36,322	4.3
37	986,816	30,640	3.0	97,159	9.8	635,621	64.4	936	0.1	139,843	14.2	35,400	3.6	47,217	4.9

資料『司法統計月報』。

表 48 少年鑑別所入所人員

年 次	総 数	男		女	
		人 員	比率	人 員	比率
昭 和 34 年	39,926	36,144	90.5	3,782	9.5
35	41,812	38,237	91.4	3,575	8.6
36	40,594	37,018	91.2	3,576	8.8
37	38,683	35,217	91.0	3,466	9.0

資料『矯正統計年報』。

表 49 少年院種別による送致少年

年 次	総数	初等少年院		中等少年院		特別少年院		医療少年院	
		人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率	人 員	比率
昭和34年	9,283	1,346	14.5	5,774	62.2	1,458	15.7	705	7.6
35	8,956	1,225	13.7	5,598	62.5	1,478	16.5	655	7.3
36	8,703	1,365	15.7	5,267	60.5	1,468	16.9	603	6.9
37	8,297	1,976	20.2	4,727	57.0	1,312	15.8	582	7.0

注 道路交通違反は含まれていない。

資料『司法統計年報』。

社会保障研究所日誌 (1965.11~1966.1)

40. 11. 2 第 27 回合同研究会 報告内容「環境衛生行政について」報告者厚生省環境衛生局柳瀬環境衛生課長
40. 11. 4 第 3, 第 4 研究会 (第 8 回) 報告内容「親族組織と社会保障」報告者東洋大学教授小山隆
40. 11. 9 第 5 研究会 (第 9 回) 報告内容「アメリカの社会保障法——E. Witte, *Development of the Social Security* について」報告者中鉢専門委員
- 同 アジア経済開発研究所長ナラヤン・プラサド氏来訪所長と懇談
40. 11. 10 ISSA 文献委員会 (第 1 回)
40. 11. 11 第 2 研究会 (第 2 回) 報告内容「厚生省の生活指標調査について」報告者厚生省大臣官房企画室保坂室長補佐
40. 11. 15~18 第 1 回社会保障研究所基礎講座——社会開発セミナー——開催
40. 11. 25 第 2 回顧問会議「事業実施状況, 来年度予算の概要(要求), その他について」
- 同 第 10 回役員会「事業実施状況, 来年度予算の概要(要求), その他について」
40. 11. 29 「わが国における “Social Change” の問題に関する懇談会」開催
40. 11. 30 第 3, 第 4 研究会 (第 9 回) 報告内容「地域開発の日本の特性と課題」報告者都立大学教授磯村英一
- 同 第 28 回合同研究会 報告内容「第 13 回日本社会福祉学会について」報告者前田, 三浦, 谷研究員
40. 12. 2 第 2 研究会 (第 3 回) 報告内容「国民生活の構造分析」報告者早稲田大学講師渋谷行雄
40. 12. 7 第 5 回研究会 (第 10 回) 報告内容「E. Witte, *Social Security Perspectives*, part III, 失業問題について」報告者平石研究員
40. 12. 9 第 29 回合同研究会 報告内容「年金のスライド制について」報告者厚生省年金局曾根田企画課長
40. 12. 14 第 3, 第 4 研究会 (第 10 回) 報告内容「社会病理学的研究の方法」報告者明治学院大学教授大橋薫
40. 12. 16 第 2 研究会 (第 4 回) 報告内容「生活関連表をめぐって」報告者経済企画庁国民生活局国民生活課長尾課長補佐
- 同 第 11 回役員会「大内寄付金の取扱い, 1 周年記念事業の実施計画等について」
40. 12. 21 第 5 研究会 (第 11 回) 報告内容「E. Witte, *Social Security Perspectives*, part III, 失業問題について (その二)」報告者平石研究員
- 同 第 30 回合同研究会 報告内容「社会計画の方法に関する基礎問題」報告者山田所長
41. 1. 11 社会保障研究所設立 1 周年記念日
41. 1. 12 ISSA 文献委員会 (第 2 回)
41. 1. 18 第 5 研究会 (第 12 回) 報告内容「アメリカの年金制度——Witte の論文を中心として——」報告者三浦研究員
41. 1. 20 第 2 研究会 (第 5 回) 報告内容「生活総合指数, 生活関連表等の作成に関する方法論の吟味」報告者文部省統計数理研究所林第二研究部長
41. 1. 25 第 3, 第 4 研究会 (第 11 回) 報告内容「社会福祉の方法」報告者日本社会事業大学助教授副田義也
41. 1. 27 第 31 回合同研究会 報告内容「年金積立金の運用について」報告者厚生省年金局出原資金課長
- 同 第 12 回役員会「一周年記念事業の実施, 大内基金の取扱い, 41 年度予算の概要, 41 年度研究プロジェクト等について」