

季刊

社会保障研究

Vol. 9, No. 3

山田雄三前所長退任記念号

社会保障研究所

1974

退任記念号の刊行に際して



前所長山田雄三博士の退任を記念して、福祉理論と福祉政策の基本問題をテーマとした論稿を集めて特集号を刊行する。このような企画は社会保障研究所としては初めてのことであり、また他の研究所においてもその例は多くないと思われるので、その意図するところについて、この場所を借りて、多少の説明を加えておきたい。

この企画はもとより、単に山田博士に対して敬慕の念を表明しようという、いわば私的な動機からでたものではない。研究所の研究成果の発表形式として十分客観的な意義をもちうるものと、われわれは考えている。研究所は明らかに研究協団体である。研究協団体の存在理由は、その担当する分野において、期待されるような研究業績をあげることにある。その業績として期待される水準に到達するには、研究員が協団体の一員として研究を重ねることによって、その個別の能力だけからは生み出されないような成果をあげるよう努めなくてはならない。研究所は個々の研究員の単なる集合ではない。研究員を組織づけることにより、研究所は個別の研究者の能力の「加算以上」の成果をあげることが期待される。この期待に応えるには、研究員の人的な組織として重要な要件が要求される。その要件は研究所が研究能力の開発組織として、また研究成果の評価社会として機能することを措いては、満たされない。

この要件の造成にあたって、研究会をとおしての相互批判や研究室における日常の接触が重要な役割を果たすことは明らかであるが、さらに肝要なことはモデルとなる研究者をもつことである。とりわけ研究所の創成期においてこのようなモデルをもつか否かは、爾後の研究所の道程にとって死活の重要さをもつといっても過言ではない。しばしば研究所の成否はその創成期において決せられるといわれるのも、このためであると思われる。このような意味において、社会保障研究所がその初代所長として山田博士をもったことは、はなはだ重要な意味をもつと考える。博士は研究所長として研究所の組織づくりとその運営にあたり研究所の軌道をしかれたばかりでなく、研究者のモデルとして理論的実証的な研究のあり方について研究員の研究指導に全力を傾注された。研究員はこのモデルに照らし合わせて、研究の進め方に工夫をこらし、その成果の自己点検に努めた。そこにおのずから研究所としてのカラーが生まれた。このカラーはやがて研究所の伝統の形成に連なっていくものと思う。

山田博士の退任を記念して、研究所を場として博士と研究をともにした研究者に、福祉社会形成にあたって究明すべき基本問題をとらえて、研究成果の一端を発表していただくことにした。このことは研究所としての自己点検の意味をもち、合わせて社会保障研究として客観的な意義をもちうるものとする。読者のご批判をまつ次第である。

馬場啓之助

福祉の経済組織

馬場啓之助

I 産業社会の経済組織

公共政策の基本的な課題として、福祉社会の建設が掲げられている。この課題に答えるためには、国民福祉の向上を目標とし、これに適合した経済組織を整備していかななくてはならない。経済組織は国民社会において文化目的に対応して合目的な資源配置の仕組みを造成することを任務としており、どのような社会体制もこれに適合した経済組織を用意することがなくては存続しえないからである。ここでは「福祉の経済組織」の整備の要件について検討していくことにしたい。

検討に入るにあたって、現代の経済組織をどう理解しているか、これについて説明しておかなくてはならない。われわれは現代の経済組織は産業社会の経済組織であると想定している。これは現代の社会は脱産業社会(the post-industrial society)ではなく、産業社会の一段階にほかならない、との想定に連なっている。脱産業社会との想定は、物的産業ではなくて、情報産業が社会的な活動の中枢を占めていることを論拠として提唱されたものである。しかし情報化は産業構造の形態変化を現わしているにしても、これはペティ=クラークの法則の延長線にある変化であって、それだけで産業社会を脱却したと断定するのは適当ではないと考えるからである。産業社会もその展開過程において形態変化を遂げており、これに対応してその経済組織にも転形が行なわれてきているが、現代の社会が産業社会を脱却し終わったとはいえない。これは、産業社会が終了した後でなくては福祉社会は展開しえないわけではない、との想定を示唆している。この想定にはあるいは異論があるかもしれない。しかしありうべき異論にいまこの場

所で答えようとするのは、必ずしも適当とは思われない。これに答えることは、この論文の展開に譲ることにし、ここではこの想定をあらかじめ仮説として提示しておくにとどめて、産業社会の経済組織の特徴の解明に入っていこう。

まず現代の産業社会をどう理解するかである。現代社会が産業社会から脱却していないといっても、産業社会の理念型に比較して、いくつかの重要な形態変化が行なわれているので、これについて説明しておかなくてはならない。産業社会の理念型については、パーソンズやカーなどが解明を加えている¹⁾。これを参酌しながら、その特徴を要約してみると、つぎようになる。

(イ) 特徴の第1は、個人主義的な傾向をもった「適応的社会」(adaptive society)であることである。この社会では目標達成(goal achievement)とこれに役立つ手段的行動(instrumental action)が重視される。この際、目標の選択は普遍主義的な価値に合致しなくてはならないし、集団組織はこれらの目標の達成に役立つかぎりにおいて評価される。その意味である種の個人主義思想と結びつきやすい。いいかえると、個人の欲求に適合することを主旨とした適応的社会である。

(ロ) 第2に、漸進的な社会であることである。目標達成の業績が重視される業績主義の社会であるから、業績のあがらない目標は業績主義の評価基準からみて拒否されやすいので、目標の変更が要求されることもありうる。絶対的な目標に固執することが避けられるところの、漸進的、経験主義的な社会である。

1) Talcott Parsons, *Social System* (London, 1952), pp. 183-84; Clark Kerr et al, *Industrialism and Industrial Man*. (Harvard Univ. Press, 1960) pp. 33-42.

(イ) 第3に、多元的な社会 (pluralistic society) であることである。産業社会は職能主義の組織原理をもって構成され、政治・経済・教育などといった社会文化圏が、相対的独立性を保ちながら、分立しており、「方向の統一をもった多元的な目標」(a pluralism of goals with unity in the direction) の追求が容認される。「方向の統一」をもたらすのは、普遍主義的・業績主義的な性格をもった近代産業主義の社会倫理である。一元的社会が「閉じた社会」であるのに比べて、多元的社会は「開かれた社会」といった性格をもっている。

(ニ) 第4に、動態的な社会 (dynamic society) であることである。多元的な価値に対応して個人の創意によって目標を設定し、手段的行動の効率を高めていくよう努力することが要求されることの、動態的に発展していく社会である。

(ホ) 第5に、産業社会は都市化社会であることである。産業社会は、農業型人口が主として家族経営を営んでいる農村社会でなくて、人口の過半が被用者からなる産業人口が都市化社会を形成している。

この産業社会の理念型を現代社会と対比してみると、これにさらに補正を加えないと説明力を十分にもちえないことは明らかである。その補正はつぎの3点についてなされなくてはならない。

(イ) 個人主義的な傾向をもった「適応的社会」であるとみるのは、現代の社会における組織の意義を過少評価している。集団組織は単に手段的価値をもつものとはいえない。組織そのものが創造力をもち、個人はこれに対し帰属意識をもち、これと一体化することが必要である。組織が個人に適応することが要求されるとしても、個人はまた組織に対し一体化することが要請される²⁾。そこには一体化=適応 (identification-adaptation) の双務的關係が強調されなくてはならない³⁾。これは組織がビューロクラティックな構成をもつことによって、いっそう顕著になってくる。現代産業社

会は「現代のビューロクラティックな産業主義」(modern bureaucratic industrialism) をもって特徴づけられるとみたパーソンズ⁴⁾も、本来このことを強調すべきであった。

組織がビューロクラティックな構成をもってくれば、組織の構成員のあいだに「一体化=適応」の關係の成立の仕方に濃淡の差が現われてくることは避けがたい。そのために「中心と周辺」(center and periphery) の分化が起こる⁵⁾。しかも産業社会は多元的な社会であるから、いくつかの中心といくつかの周辺が分立してくる。これら中心のあいだに相互に緊密な連絡のあるものはおのずから「内部社会」(inner society) を形成していき、この内部社会から疎外されたものは「部外者」(outsiders) となる⁶⁾。ビューロクラティックな組織体にとって、中心と周辺のあいだに働く遠心力を抑制することが組織問題の核心であるように、産業社会にとっては、内部社会と部外者の分裂を食いとめることは重大問題であり、産業社会の存続の基本的要件である。

(ロ) 社会文化圏の相対的独立を許容する多元的社会には、政党・経営者団体・労働組合など横断的な部分組織の分立が生ずる。これら部分的組織はしばしばイデオロギー的組織としての性格をもちやすい。これらイデオロギー的組織のあいだの對抗關係は紛争を招くが、これに原理的な次元で解決をはかるのははなはだむずかしい。原理的な争点は争点として残しながら、具体的な状況に即して、「適正な妥協」を求めるほかはない。これには「ゲームのルール」を尊重し、「状況の論理」を活用していくほかはない⁷⁾。しばしば「イデオロギーからの解放」が現代の産業社会ではすでに達成されていると説くものがあるが、解放といってもイ

tional Framework of Economic Development', *Structure and Process of Modern Society*(Glencoe, 1960).

5) 経済組織論において「中心と周辺」の關係を重視したものに、T.S. シュルツの『農業の経済組織』(T.W. Schultz, *Economic Organization of Agriculture*, McGraw-Hill, 1953. 川野・馬場訳, 中央公論社, 昭和33年) がある。その第17章「経済発展のための農業の組織化」を参照されたい。

6) Clark Kerr, *Marshall, Marx and Modern Times* (Cambridge Univ. Press, 1969) Chap.8. Multi-dimensional society.

2) W.H. Whyte, *Organization Man*, [1956] Doubleday Anchor Books, p. 40.

3) J.K. Galbraith, *New Industrial State* (Boston, 1967), pp. 131-32.

4) Talcott Parsons, 'Some Reflection on the Institu-

デオロギー的な対立をなくすのではなく、適正な妥協が成立する可能性を意味しているにはかならない。しかもそれは内部社会でのことであって、内部社会と部外者のあいだでは妥協の余地のない場合が少なくない。

(イ) 現代の産業社会の内部社会を構成する巨大な組織体において、その組織の意志を決定する人人、政党の指導者・現代企業の管理経営者・労働組合の幹部などは大きな権力の行使にあたっている。ミルスの「パワー・エリート」である。かれらはその権力の行使に対して社会的責任をもつことが要求される。その社会的責任はそれぞれの行動の意図した結果に対して生ずるばかりでなく、意図しなかった外部効果についても、これをもつことが期待される。社会費用とか「負のサービス」についても責任が追究される。目標達成の効果だけでなく、手段的行動の外部効果をも考慮に入れなくては、適正な効果判断は下せないのである。

これら三つの問題点は経済組織の適否を検討するにあたって、重要な論点となる。これらについては、それぞれ適当な場所で立ち帰って論及することにしたい。

産業社会の経済組織も、その理念型に対応して想定されるものとはいくつかの点で形態変化を遂げてきた。産業社会の理念型に対応する経済組織は、古典的な資本主義経済にはかならない⁷⁾。この経済組織は、自由競争市場と資本家的経営を中核として構成される。資本家的経営は労働市場から労働力を生存賃金で雇入れ、これを家産として所有する生産手段と結合させて剰余価値を産出し、この剰余を利潤として収得する。資本家的経営の活動を調整するのは、市場における自由競争であり、別に経済計画があって経済活動の全体の規模

を決定しているわけではない。この古典的な資本主義的経済と現代の経済組織とくらべると、基本的な相違がある。その相違点については後段の論述において説明を加えるが、あらかじめそのいくつかを事例的にあげてみる。

(イ) 資本家的経営は現代企業へ転化した。現代企業は資本家支配から形態変化を遂げて、経営者支配の形態をとっている。市場形態もまた自由競争から独占的競争へ移行した。

(ロ) 現代企業は「経済成長と技術進歩の制度化」を遂行し、業績主義の論理の忠実な担当者となることによって、その存在理由をもってくる。この存在理由に答えることによって、経営者支配の現代企業はその正統性を主張できる。

(ハ) この現代企業の登場に伴って、労使関係、顧客との関係、投資家との関係など、企業と社会の関係も変化した。その関係は社会的な対抗関係をもつものとして注目され、社会的なバランスの維持が政府の公共政策の課題となった。

(ニ) 「経済成長と技術進歩の制度化」に対応して、拡大していく生産力とバランスを維持していくために、有効需要の調節が課題として提起され、経済計画がたてられるようになった。これによって民間経済と並んで公共経済の重要性が高まって、経済組織は混合経済の形態をとってきた。

このようにして、産業社会の形態変化に伴って、経済組織もまた古典的な資本主義経済から混合経済へ転形した。この転形のうちに「福祉の経済組織」への転化の指向が跡づけられるかどうか、それを吟味することがわれわれの主題となる。しかしこの主題の展開にあたっては、まず経済組織の適否を判定する基準 (criterion) を用意しておかなくてはならない。

II 完全雇用と社会バランス

経済組織は、国民生活の向上と安定のために資源配分の適正化に努める役割を担うものであるから、その意義は国民福祉の向上に貢献するところに求められる。したがって経済組織は本来、「福祉の経済組織」であるべきはずであるといえよう。しかし資源配分の適正化のためには、経済活動の

7) 詳しくは、馬場啓之助稿「イデオロギーからの解放」『一橋論叢』55巻1号、昭和41年1月号、pp. 1-19および同著『社会科学としての経済学』春秋社、昭和44年、第1編第5章「イデオロギーの問題」pp. 64-70を参照されたい。

8) Werner Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, 3 Bde (Berlin, 1902-27), Bd. II; Talcott Parsons, *Structure of Social Action* (1937) (Glencoe, 1948), Pt. III, Chap. XIII, The Problem of Capitalism, pp. 487-99.

あり方について従わなくてはならない法則がある。この法則に適合することによって、経済活動は効率を高め、資源配分は適正化される。このようにして経済組織の適否の判断は二つの価値理念に関わってくる。一つは、資源配分を司る経済活動を規制する効率規範 (efficiency norm) であり、もう一つは、この経済活動が国民福祉の向上に役立つかどうかを評価するところの、福祉規範 (welfare norm) である。前者は内在的な規範であり、後者はいわば超越的な規範である。これら二重の規範に関連してくるところから、経済組織の判定は独自の理論的問題を提起してくる。ここで多少の注釈が必要となる。

われわれが「内在的」といったのは、規範が経済活動の動機の体系のなかに摂取されているとみたからである。経済活動において効率の高い行動が選好されるのは当然のことであり、その選好を行わない行動は競争過程においては排除される。福祉規範が「超越的」だといったのは、この規範が必ずしも経済活動の動機の体系のなかに内在化されていないことに注目したからである。ある行動が国民福祉の向上に貢献するからといって、損失を覚悟してまでその行動を選好するとはかぎらない。そのため行動の動機と社会的な評価のあいだにはギャップが生じやすい。このギャップを埋めるためには、社会的な評価基準が行動の動機のなかへ内在化されることが望ましい。これは社会倫理上の要請である。この倫理的な要請を経済組織の機構のなかにどのようにして摂取するかが、経済組織論では避けられない課題となる。経済組織はそのうちにこれら倫理的な要請の実施を保障するような制度機構をもたなくてはならない。このことを念頭において、経済組織の適否を判定する基準を明らかにしていきたい。

まず国民社会を構成する個人のすべてが、経済活動に従事し、経済組織に参加していると想定する。この想定のもとでは、経済組織を評価する主体は、経済活動人口を措いてほかにはない。その評価は経済的評価の形をとる。この場合には、二つの規範に対応する判定基準を提示することは、それほど困難ではない。二つの規範を「雇用」を

場として内在化することができるからである。

雇用は明らかに双務的な関係からなっている。経済組織に土地・資本および労働力を提供し、そこから所得を獲得して生活を営んでいるからである。この際、完全雇用が成立し、各人がそれぞれ保有している資源および労働力の効率を発揮できるような雇用の場が得られて、公正な所得の配分にあずかるならば、経済組織として適正だと判断して差支えないはずである。このようにして、完全雇用と分配の公正が、判定基準として提示されてくる。しかしながら、国民社会は経済活動人口だけからなっているわけでないから、これら判定基準の適用性を高めるためには、想定を変えて、非活動人口にも考慮を払わなくてはならない。

国民社会においては、若年・傷病・老年などの理由で経済活動から除外される依存人口が、人口の過半を占めている。しかもこれら依存人口のすべてが、活動人口を世帯主とする家計のなかへ被扶養人口として吸収され組織化されているわけではない。したがって人口のすべてが、直接・間接を含めても、雇用を媒介として経済組織に関係しているとはいえない。非活動人口の相当の部分は産業社会の内部社会から排除されて、部外者となって、社会の底辺部に沈黙している。

国民社会を構成するすべての個人に共通している性格は、市民ということである。すべての個人は市民権をもっている。国民社会は本来、すべての市民に「共通の生活」(common life) を約束するものでなくてはならない。「共通の生活」の建前からいえば、内部社会と部外者とは異なった生活を強いるものであってはならない。中産階級の文化と貧困の文化といった区別は排除されることが望ましい。「共通の生活」に参加するには、言語・教育・衣食住などに関して最低限必要な文化的条件を共有しなくてはならない。国民社会が「共通の生活」としての内実をそなえるためには国民最低限の条件 (national minimum) をすべての市民に保障しなくてはならない。ナショナル・ミニマムの保障は国民福祉にとってもまた最低限の必要条件となる。経済組織が国民福祉に役立つためには、活動人口として参加しているといない

とに関わりなく、市民のすべてにこの条件を保障しなくてはならない。これはフェビアン派社会主義者、とりわけウェッブ夫妻がつとに提唱しているとおりである⁹⁾。

この保障は分配の公正を越えるもので、公共政策による再分配に関わってくる。再分配政策の登場によって経済組織に公共政策が介入してくることになる。分配の公正に再分配の適正が加わってくると、判定基準も変化してこなくてはならないが、われわれはこれを社会バランスに求めたいと思う。社会バランスは単に分配の公正と再分配の適正からだけで構成されるものではなく、もっと広い含意をもつものであるが、この含意を展開することは後の仕事として、とりあえず経済組織の判定基準として、完全雇用と社会バランスを提示しておきたい。完全雇用が効率規範に、また社会バランスが福祉規範にそれぞれ対応することは、すでに明らかであると思う。このようにして、完全雇用と社会バランスの同時達成が経済組織の適正化のために望ましいのであるが、実は二つの基準のあいだに相反的な関係が形成されやすい。このことをあらかじめ注意しておきたい。

(イ) 完全雇用の目標は、資本の蓄積、労働力人口の増加および技術の進歩が想定される動態社会においては、最適成長の形で具体化していくほかはない。ケインズは完全雇用の達成を困難にしている主要な要因を、貯蓄・投資の計画が将来に関する情報を市場機構が正しく伝達しえないために適正化しえないところにあるとみて、完全雇用政策をもって市場機構を補完すべきことを説いた¹⁰⁾。

このケインズのメッセージを受けて、各国政府は経済計画を導入した。しかしたとえ経済計画をもって補完したとしても、最適成長の目標ははなはだ達成しにくい。経済計画の提供する情報も完全なものではなく、衝撃や攪乱が避けがたいばかりでなく、この情報に反応する民間経済の活動にも分散があって、計画と実績とは乖離しがちである。経済成長が最適路線からはずれて、失業か物価上昇が生じやすい。とりわけ物価上昇が失業の縮小の代価として生じてきていることは、戦後の経験の明示するところである。

(ロ) 成長経済のもとでは資本蓄積のテンポは労働力人口の増加率を上回るのが常で、そのギャップを埋めるために資本使用的な技術開発が要請される。しかしこの技術開発の可能性には部門別に差異があって、経済成長には部門間のアンバランスが避けがたい。これが「中心と周辺」の分離を促進する一つの要因となる。この分離はもちろん社会的なアンバランスに連なっていく。

(ハ) 物価上昇は経済活動人口と非活動人口とに異なった衝撃を及ぼす。活動人口にとっても物価上昇は生活安定に好ましくない衝撃を与えるが、これに対抗して賃金改訂を闘いとる手段が残されている。対抗的な組織としての労働組合が、労働力不足の状況のもとでは、物価上昇を上回る賃金改訂を実現していくことにさして困難はないはずである。しかし非活動人口にとっては、このような対抗手段を活用しえないために、物価上昇は生活不安に直接結びついていく。とりわけ物価上昇率が利子率とほぼ等しいような状況のもとでは、事態は深刻である。このようにして物価上昇は、活動人口と非活動人口とのあいだの社会的なアンバランスを拡大していき、内部社会と部外者の離反を促進していく。これは産業社会の存続にかかわる問題であり、社会バランスの保持のために福祉政策の重要さを高める。これが福祉社会への移行を不可避にする。

このようにして完全雇用と社会バランスは成長経済のもとでは相反的な関係にたたされる。社会バランスの保持が市場機構のもとで「自然の調和」として成立することは期待しにくい。社会バラ

9) Sydney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy* 1897, Reprint of Economic Classics (A. M. Kelly 1965), Chap. III, Economic Characteristic of Trade Unionism, (e) National Minimum, pp. 766-84.

10) ケインズ経済学の特徴が、市場機構の情報伝達機能の不備を認知しているところにあるとの解釈は、パティンキンとの論争においてヒックスが示唆している。参照; J. R. Hicks, 'A Rehabilitation of "Classical" Economics?', *Economic Journal*, June 1957. この示唆をいっそう展開して、「ケインズと古典派」論争でケインズを擁護したのは、レイヨンフッフッドである。つぎを参照; Axel Leijonhufvud, *On Keynesian Economics and the Economic of Keynes* (Oxford Univ. Press, 1968) VI; I, Keynes' Pure Theory: Communication and Control in Dynamic System, pp. 387, 401.

ンスの保持は公共政策の主要な課題となり、調和は政策的につくりださなくてはならなくなる¹¹⁾。経済組織は民間経済と公共経済とを含んだ混合経済の形態をとってくるが、公共経済の存在理由は完全雇用と社会バランスの造成、とりわけ後者におかれることになる。公共経済がこの存在理由を満たすことによって、産業社会は福祉社会の性格を帯びてくるのである。産業社会から福祉社会への移行といっても、福祉社会はその経済組織のなかで産業社会の性格を残留させていかななくてはならない。

III 混合経済のバランス

現代の産業社会は多元的な構成をもっているが、そのなかにおのずから内部社会と呼びたい中核が形成された。この内部社会は政府、現代企業および労働組合をもって構成される¹²⁾。これに対応する経済組織は、民間経済と公共経済を含んで、混合経済の形態をとっている。

混合経済はその民間経済の側面においては、「経営者」資本主義の形態をとっており、これに公共経済が付加されたのは、完全雇用と社会バランスの維持という二つの要請、とりわけ後者に答えるためである。したがってこの混合経済の性格を明らかにするには、「経営者」資本主義がなぜこれらの要請の達成を民間経済の分野だけで果たしえなかったか、その理由を検討していかななくてはならない。完全雇用の維持のために政府が経済計画をもって介入してこなくてはならなかったこと、また完全雇用のための経済成長が社会的なアンバランスの形成に連なっていたことは、すでに述べたとおりである。ところで「経営者」資本主義は現代企業を中心の担い手として展開されており、これが古典的な資本主義から区別される特徴は、現代企業の社会的責任が強調されるところにある。それが混合経済に転化した理由は、社会的責任の強調にもかかわらず、社会バランスの維持

が民間経済だけでは困難であったことのうちに求められよう。

現代企業の社会的責任の強調は、経営者支配の正統性をめぐる論争のなかから生まれてきた。本来、株主の信託機関であるはずの現代企業が、株主支配を形骸化して、経営者支配のオートノーマスな機関となっている根拠はどこに求められるか、といった問題は現代企業の存在理由にかかわる基本的な問題である。この問題に答えるために、現代企業の存在理由についていくたの検討が行なわれた¹³⁾。その詳細について語ることは、いまの仕事ではないが、その要点はつぎのようであったと思われる。

企業の存在理由はつぎの責任に答えることにある。その第1は、供給責任である。企業は資源および労働力を有効活用し、社会の要求する財貨およびサービスを安定価格で供給し、しかも、その経済活動をとおして公害などの形で社会費用を地域社会に転嫁するようなことがあってはならない。第2は配当責任である。企業は株主の信託を受けた資本の価値を維持し、適正な配当を行わなくてはならない。第3は、所得補償責任である。企業は従業員に安定した雇用を提供し、少なくとも社会的水準におくれない生活を保障しなくてはならない。これらの責任はいずれも無視してすまずわけにはいかない。これらに答えることによって企業はその存在理由をもちうるのである。たとえば株主の信託機関だからといって、高い配当の維持に専念して、財貨およびサービスの供給価格を吊り上げ社会に対して社会費用を転嫁したり、従業員を会社都合でみだりに解雇したり、社会的水準を下回る労働条件を強制したりしたのでは、企業はその存在理由をもっているとはいえない。企業はこれら存在理由に総合的かつ体系的に実績をもって答える社会的責任がある¹⁴⁾。経営者支配の正統性は、企業がその社会的責任を果たした実

11) Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State* (London, 1960), Chap. 5, Planning in the Welfare State. p. 58.

12) Clark Kerr, *Marshall, Marx and Modern Times*, Chap. 8, pp. 83-86.

13) Edward S. Mason, ed., *Corporation in Modern Society* (Harvard Univ. Press, 1961) Introduction by E. S. Mason, pp. 1-15.

14) Peter Drucker, 'Business Objectives and Survival Needs: Notes on a Discipline of Business Enterprise', *Journal of Business*, April 1958.

績を別にしては、その根拠づけはできない。

現代企業の社会的責任が説かれ、これが「経営のイデオロギー」のなかに組み込まれたことは、古典的な資本主義のもとではみられなかったことであり、このこと自体は社会的前進として評価して差支えない¹⁵⁾。しかし社会的責任は、これが遂行を保障する機構がなくては十分な効果を期待することはできない。これらの社会的責任のうち、保障機構の存在がもっとも明確なのは、所得補償責任であろう。労働組合が対抗的組織として企業の責任の遂行を監視しているからである。

経営者支配の現代企業が出現した時期には、労働組合はすでに社会的組織として無視しえない勢力となっており、現代企業の従業員の大半は労働組合によって組織されていた。経営者団体と労働組合の対抗的な関係は現代の経済組織を特徴づける重要な要因であった。いまの関連においては、その特徴としてつぎの2点に注目しておきたい。

第1に、対抗的な労使関係のなかから、紛争処理について「ゲームのルール」が形成され、内部社会における「イデオロギーからの解放」とも呼ぶような経験主義的な態度が成立してきたことである。経営者団体と労働組合とはそれぞれ異なった「理念や信念」をもった部分組織であり、互いに対抗的な姿勢をもって団体交渉にあたり、労働条件を自主的に決定しようとする。経営者団体は「費用の論理」にたち、労働組合は「平等の論理」に立って、あるべき労働条件を想定しているから、団体交渉においても両者間の紛争は原則論の次元においては解決しにくい。しかしこの紛争を未解決のまま継続させていたのでは、企業の存続は危うくなり、労働者は雇用の場を失うおそれがある。紛争の経験を重ねていくと、労使は経験法則を念頭において「適正な妥協」をはかるほかはないことを経験のうちから学びとり、原則論としての争点は争点として残しながら、状況に応

じて妥協を成立させようと努める。

この妥協の成立にとっては、(イ)労使それぞれの組織がいずれも自主性をもち、対等の立場にたって、主張すべき点は主張し、(ロ)時に応じて実力を行使して闘争を行ない、互いに相手方を容易に屈服させないことを認知することが大切である。闘争の経験が紛争処理に「経験主義の重り」をつけるのである。スリフターが「長い雄々しい闘争の経験こそ、将来にわたりリアリズムと事実への率直な対応とをもたらすのにいちばん有効であるようだ」¹⁶⁾と語っているのは、この間の機微をつかんだ至言であるといえよう。イデオロギー的組織とみられるもののあいだに、闘争の経験をとおして、「適正な妥協」をはかることの重要さが認知されてくることは、内部社会の存続にとって基本的な要件となる。労使の平和共存がなくては内部社会は崩壊してしまう。

第2に、労使の対抗と協調のなかから物価問題が提起されてくるおそれがあることである。これが社会バランスを乱し、政府の介入を誘発したことはすでに述べたとおりである。ここではこれを経済組織との関連に注目して説明しておこう。

労使が団体交渉をとおして労働条件を自主的に決定していくことは、労使それぞれが市場支配力をもっていることを前提してはじめて可能であるともいえよう。労使が裁量権をもっているのでないかぎり、交渉によって自主的に労働条件を決定することはできない。彼らは単に市場の需給条件に追随するのではなく、市場の価格に影響力をもっている。そうでなくては、裁量権は成立しない。現代企業が財貨市場に対して価格支配力をもっていることはよく知られているが、労働組合もまた労働市場に対して支配力をもっていることを事実として認めなくてはならない。そうでなくては、団体交渉による労働条件の自主的決定は論理的に成立するはずはない。裁量権をもたないもののあいだの自主交渉といったことは形容矛盾にほかならないからである。

15) 「資本家のイデオロギー」に対比して「経営のイデオロギー」を検討したものとして、ベンディックスの業績は注目に値する。つぎを参照：Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry, Ideologies of Management in the Course of Industrialization* (Harper Torchbooks, 1963) Pt. III, Chap. 5, American experience.

16) Sumner H. Slichter, "Trade Unions in a Free Society" (1947), *Potentials of the American Economy* (Harvard Univ. Press, 1961), p. 244.

労使交渉において使用者側が組合側の労働条件の改訂要求にある程度の譲歩をしても、それによって生ずるコストの上昇分は財貨の供給価格の改訂によって吸収することができる。使用者は右手で譲歩した分を左手で回収する。労働市場で失ったものを財貨市場で取り返す。もし財貨市場の買手がすべて労働市場の売手であれば、これは当事者間の交渉ごとで、他に波及することはないはずである。しかし財貨市場の購入者のすべてが労働組合員ないしはその家族であるわけではない。そこからその影響は内部社会を超えて社会の全般に波及していったら、企業の財貨およびサービスの安定供給という供給責任に背馳する状況が形成されてくる。しかしこれは企業の社会的責任だけの問題ではない。労働組合もまた労働市場に対する支配力の行使に関して社会的責任を問われることもありえよう。このことは最近の西欧諸国の物価問題に関連して「所得政策」の提唱されたことによっても明らかである。しかしもとよりここで「所得政策」の論議に立ち入るつもりはない。いまの文脈においては、企業の社会的責任の遂行を保障するはずの労働組合が、みずからの対抗力の行使において慎重でないと、財貨およびサービスの安定供給に関して、企業とともにその責任を問われるおそれがあることだけを指摘しておけば足りよう。ここで財貨およびサービスの安定供給に関連して、企業と消費者家計の関係の検討に移っていかう。

企業と消費者家計は財貨市場を介してその関係を取り結んでいるが、両者の市場に対する関係には、対照的だといってよい特徴が注目される。企業がそのうちに市場の機能を取り入れてこれを内部経済化しようとしているのに対して、家計はその内部経済までも外部経済化されていく傾向がある。企業による市場の内部経済化については、ガルブレイスが「依存効果」(dependence effect)をもって適切な説明を与えている¹⁷⁾。企業は新製品をつくりだしていく過程で消費者需要をも創造していったら、消費過程をその生産過程に依存させて

いっているというのである。広告宣伝費は集計してみると、学校教育費をもはるかに上回るほどの巨費に達する。企業はこれほどの巨費を投じて、新たな消費慣行を植えつけようと、幼児から高齢者までを含めて、ひとかどの人間はみなこの製品を使うと、「社会教育」を企てる。これは消費者行動に「外部効果」(external effect)を働かせるためである。外部効果は「経済社会のメンバーのあいだに直接、すなわち市場機構を経由しない形で、相互依存関係が存在している」¹⁸⁾ことを意味しているが、消費者行動はこの効果を受けやすい。同じ社会に属する他の家計の多くがある商品の消費を始めると、その外部効果によって、時にこれに追従しないではいられない欲求が生ずることは、われわれの日常経験しているところである。

この消費における外部効果には、グラフのいう「過剰な外部効果」と呼びたいものがある。これは「消費者主権」を行使して自由に選択したはずなのに、消費者福祉にマイナスの効果を及ぼすような消費慣行のとりことなることを意味している¹⁹⁾。自動車の普及がかえって交通渋滞を生み大気の汚濁をもたらすとか、テレビの普及が自主的な思考能力の低下に結びつくとか、われわれの周囲にその例をあげるのに事欠かない。

もっとも、外部効果は消費者行動だけに生ずるものでなく、企業の生産行動にも発生する。その外部効果にも、開発利益のようなプラスの効果と、公害・物価上昇のようなマイナスの効果とがある。企業は関連企業を傘下に吸収して開発利益などを内部化しようとはするが、マイナスの外部効果は時にこれを社会に転嫁してすませようとする。外部効果によってその内部経済をも外部化されていく家計とは、たいへんな相違である。家計はその自主的な選択の領域まで外部効果の侵入を受けて、「消費者主権」は内実を伴わないものと化する。

この「消費者主権」の形骸化に対しても、もち

18) Tibor Scitovsky. 'Two Concepts of External Economy' (Journ. Pol. Econ, 1954), *Readings in Welfare Economics*, edited by K. J. Arrow and T. Scitovsky (George Allen and Unwin, 1969) p. 243.

19) J. de V. Graff, *Theoretical Welfare Economics* (1957) (Cambridge Univ. Press, 1967) p. 51.

17) J. K. Galbraith, *Affluent Society* (1958) (Pelican Books, 1962), Chap. 11, Dependence effect.

ろん対抗的な組織の活動がないわけではない。生活協同組合や消費者協会などの組織が企業の広告宣伝に対抗して、消費者教育を実施しているし、政府がこれを補強して消費者保護行政を行なっている。しかしこれらの対抗力が、労使関係における労働組合の活動ほど効果をあげていないことは事実である。この分野においては、政府の公共経済をもつての介入が強く要請される。単なる消費者保護行政を超えて、消費財の公共供給に乗り出さなくてはならなくなる。これは私的供給と公共供給のアンバランスの修正に連なっていく。

企業の供給活動によって私的消費の分野においては、「消費者主権」の形骸化という難点があるにしても、豊かさが生じていることは否定できない。これに対して、生活環境施設・国民医療・国民教育など公共財や公共サービスの供給には立ち遅れが生じやすい。ガルブレイスは私的な財貨およびサービスに関して豊かなアメリカも、公共財や公共サービスの供給については貧しく、その間にいちじるしいアンバランスが形成されていることを指摘しているが²⁰⁾、このアンバランスは日本などの場合はいっそう顕著である。さらに私的消費の分野で次々に「革新」が遂行され、新しい消費慣行が形成されて、生活基準が改変されていくことは、「共通の生活」へ参加しえないものを生み出していった、相対的な貧窮感を強めていく。これに物価上昇が加わって、部外者たちの生活不安を深刻なものにする。

このようにして、内部社会と部外者との距離を拡大していき、強い遠心力が働いてくると、これが防止にあたらなくてはならない政府の責務は重大になってくる。失業保険・年金保険・医療保険・公的扶助など、社会保障が公共政策の重要な課題となり、公共経済の資源配分の相当な部分を占め、福祉の経済組織の枢要な構成要素をなしている。社会保障について経済組織論の視点から注目し値する基本的な要件を摘記しておこう。

第1に、国民生活を単なる概念としてではなく、その実在を確認しうるようにするために、社会保

障は不可欠の役割を果たしていることである。産業社会には内部社会と部外者に分離していく傾向を潜めており、「共通の生活」を否定していくような遠心力を生みだしていくおそれがあった。この遠心力に対抗して求心力を強化し、社会バランスを構成していかななくては、「共通の生活」は成立しえない。「共通の生活」があって初めて国民生活は単なる概念ではなく、その実在を確認しうようになる。中産階級の文化と貧困の文化とが分立したり、市民と別に「第2市民」が存在したりしたのは、国民生活の存在は実感をもって確かめられない。社会保障はこの求心力を生み出すうえで、不可欠の役割を果たす。社会保障は国民的な連帯感を育成し、国民生活の内実を造成する。これによって産業社会は福祉社会としての意義をもってくるのである。

第2に、社会保障は政府・企業・労働者、3者の合意と協力がなくては展開しえないことである。このことは社会保険において顕著である。社会保障は3者の社会的責任のうえにたち、それぞれの責任の遂行を保障する制度であるともいえよう。これは山田雄三博士の強調しているとおりである²¹⁾。社会保険を私保険から区別する特徴は、この3者責任の確認にある。また福祉国家に代わって福祉社会という概念が登場してきた理由も、その社会の維持発展が単に政府の責任だけでなく、労使の責任も大きいことを明示することにあつたと思われる。

第3に、社会保障は資源配分の相当部分を占めるものである以上、福祉規範と並んで効率規範をも十分に尊重しなくてはならないことである。社会保障は資源配分の長期的計画がなくては展開しえない。その配分計画は社会バランスの造成のために立てられたものであるにしても、安全雇用の維持の判定基準に反するものであってはならない。有効需要の不足のゆえに相当の失業が存在しているような低圧経済のもとでは、社会保障への資源配分は有効需要の補強に役立つものであり、資源配分の過大といったおそれは少なかったが、物価

20) J. K. Galbraith, *Affluent Society*, Chap. 18, The Theory of Social Balance, p. 206.

21) 山田雄三著『社会保障研究序説』(社会保障研究所、昭和43年)序章参照。

上昇が進んでいる高圧経済においては、資源配分の適正さについては慎重な配慮が要求される。これは西欧諸国の経験が示すとおりである。日本の場合、このおそれがすでに現実の問題になっているとはいえないが、社会保障の充実が「成長か福祉か」の二律背反の形で提起されていることは再考を要するものがある。それは経済組織の判定の二つの基準、完全雇用と社会バランスのうち、前者を捨てて後者のみをイデオロギー的に選択していくことに連なるおそれがあるからである。

「福祉の経済組織」の整備の条件を検討してきたが、混合経済の形で展開した経済組織に社会バランスの視点から再整理を行なうことが、その整備の条件になることを明らかにした。これは産業社会が福祉社会の意義をもちうる条件でもある。産業社会から脱却し、これと断絶しなくては福祉社会が展開しない、といった見解は正しくないとの示唆がそこに含まれている。産業社会のなかで福祉社会の内実は形成しうる。これがここでの結語となる。

現代福祉思想の価値前提

武藤 光 朗

I ローマ・クラブの問題提起—— 「世界モデル」の二重の限界

現代の福祉思想は人間の福祉を脅かす二重の限界を直視しなければならなくなっている。一つは人間が生きていく環境の狭さからくる限界であり、他は人間性そのものにつきまとう限界である。

第一の限界については、ローマ・クラブの依頼によるマサチューセッツ工科大学 (MIT) 研究グループの報告書『人類の危機レポート・成長の限界』のつぎの結論が、その輪郭を描いて見せてくれている¹⁾。

「世界人口、工業化、汚染、食糧生産、および資源の使用の現在の成長率が不変のまま続くならば、来るべき100年以内に地球上の成長は限界点に到達するであろう。もっとも起こる見込みの強い結末は、人口と工業力のかかなり突然の、制御不可能な減少であろう。」

このような破局的な結末を避け、「将来長期にわたって持続可能な生態学的ならびに経済的な安定性をもつ均衡状態」を実現するためには、人人が「成長の趨勢」を変更しようと「決意し、早急に行動を開始すること」が必要である。——この報告書はこう訴えかけている。

だから、現代科学が提供する最新の情報処理手段——科学的方法、システムズ・アナリシスおよび近代的コンピューター——を使って「成長の限

界」を示す「世界モデル」を構成したこの報告書は、「人間の価値に関する情報」を求めるつぎのような言葉で終わっている²⁾。「われわれが必要とする、最後の、最もつかみどころのない、そして最も重要な情報は、人間の価値に関するものである。すべての人にすべてのことを最大にすることができないと社会が認識するや否や、社会は選択に迫られる。もっと多数の人間がいるべきか、あるいはもっと多くの富があるべきか、もっと多くの自然があるべきか、もっと多くの自動車があるべきか、貧しい人により多くの食糧を提供すべきか、あるいは富める人により多くのサービスを提供すべきか。このような問題に対する社会的回答を確立し、これらの回答を政策に移すことは、政治過程の本質である。にもかかわらず、そのような選択が日々なされていることを、どの社会の人人もほとんど認識すらしていない。まして彼自身の選択がどうあるべきかを、自分自身に問う人はまれである。」

この報告書の「世界モデル」は、人間が生きていく環境の狭さからくる人間福祉の限界を科学的認識の地平に描きだすことによって、その限界を乗り越えるための人間自身の自己変革の「決意と行動」を呼び起こそうとしている。ここでは報告書は、現代福祉思想が直面することを余儀なくされている人間福祉の第二の限界——人間性そのものにつきまとう限界を問うている。

II ピグー厚生経済学の価値前提

福祉思想はこれまでも「人間の価値に関する情報」を意識的または無意識的に前提してきた。A.C. ピグーの場合がそうだったように、「福祉

1) D. H. メドウズは著『成長の限界——ローマ・クラブ「人類の危機」レポート』(The Limits to Growth—A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, by Donella Meadows, Dennis L. Meadows, Jrgen Randers and William W. Behrens III. 1972.) 引用文は大来佐武郎監訳書(昭和47年、ダイヤモンド社刊)11ページによる。

2) 同邦訳書167ページ。

(厚生)」とは本来は個々の「意識の状態」と見なされたのであるが、これを社会的な目標としてかかげる場合には、どうしても「個人的福祉」をこえる「社会的福祉」というようなものによって「人間の価値」を考えなければならなかったからである。

だが「社会的福祉」というものを考えるためには、何らかの仕方で個々人の意識と意識とを相互に通約して比較可能なものにすることによって、個人的福祉を社会的に合成することできなければならない。たしかにピグーがいうように、一個人の意識内での福祉は、観察または内省を通じて「大小の範疇のもとにおく」ことができるかもしれない³⁾。だが別々の個人のそれぞれの意識内の福祉の大小を経験的に比較し、その大小を確定するような経験科学的方法が果たして見出されるだろうか。

ライオネル・ロビンスが批判したように⁴⁾、ピグーの厚生経済学は、異なる個人間に「平等な満足能力」を仮定することによって、彼らの「意識の状態」としての個人的福祉を相互に比較可能なものへと通約したうえ、これらの個人的福祉から合成されたものとして社会総体の福祉すなわち「社会的福祉」を考え、その社会的福祉のうち「直接間接に貨幣という測定尺度と関係させられうる部分」を「経済的福祉」と考え、これを客観的・量的に表現するものが「国民分配分」すなわち「国民所得」であると見なし、これを極大化するための諸条件を明らかにしようとした。

だがこのような方法は、G. ミュルダールが指摘したように、「修正されたベンサム的原理」を価値前提とするのでなければ成立しえないであろう⁵⁾。事実、ピグーはつぎのようにも述べている

のである⁶⁾。「同じ人種で同じ国に育った人々の集団を任意にとってみるならば、客観的な検査によって比較される多くの特質において彼らが平均的にはほとんど同様であることがわかる。しかも根本的な性質については、同一人種、同一国の人々に限る必要はない。この基礎のうえに立って、われわれは類推的に、人々が他の点でもまたほとんど同様であると推論する資格があると私は思う。」

だが、ピグーのこの「平等の仮定」に対しては、ロビンスのつぎの抗議が考慮されなければならない⁷⁾。「私が私の隣人と同等に満足を経験する能力があると言われたからといって、私がより以上に忠実な民主主義者となるわけではない。そういうふうに言われることは、むしろ私を憤慨の念で満たすだろう。しかし私は、そのようなことを仮定することが便利だという叙述を承認する完全な用意がある。私は、近代的な諸条件のもとでは、これ以外の他のいかなる仮定のうえに進行する社会も本来的に不安定であるという議論を承認する充分の用意がある。否、民族的神話もしくはプロレタリア的神話の信奉者と異なり、私はこのことを固く信じている。しかし価値判断を科学的事実に関する判断だと仮装することによってのみ民主主義が受容されうるものたらしめられるような時代は、もう過ぎ去ってしまった。」

ロビンスの厚生経済学批判のあと、N. カルドアやJ. R. ヒックスなどが、「個人間効用の比較可能性」の仮説を避けながら、厚生経済学の新しい基礎づけを試みるようになったのは、その根底にロビンス的な個人意識——各個人の「意識の状態」を絶対的に個別的で通約不可能なもので見なす「単独者」としての自己意識が働いていたからだと見ることができよう⁸⁾。「ひとはもし哲学上の功利主義者であるならば、自己の経済学においても功利主義者たる充分の権利がある。けれどももしそうで

3) A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4th ed. 1932, p. 31.

4) Lionel Robbins, "Interpersonal Comparison of Utility", *Economic Journal*, Dec. 1938, p. 638. 詳しくは山田雄三著『計画の経済理論』(昭和18年、岩波書店刊) 129ページ以下参照。

5) Gunnar Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, translated by Paul Streeton, 1953, p. 127. 山田雄三・佐藤隆三邦訳書(昭和42年、春秋社刊) 317ページ以下参照。

6) Pigou, "Some Aspects of Economic Welfare", *American Economic Review*, June 1951.

7) Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 1932, p. 142, note, (1).

8) 「単独者」の概念については武藤光朗著『革命思想と実存哲学・経済哲学 III』(昭和48年、創文社刊) 32ページ以下参照。

ないならば（しかも今日功利主義者である人々はそれほど多くはない）、ひとはまた功利主義の仮定をはなれた経済学への権利をもっている」とヒックスも述懐している⁹⁾。

このような「単独者」意識に基づくヒックスやカルドアなどの「新厚生経済学」が、「個人間効用の比較可能性」を前提とする分配問題についての判断の科学的客観性をめぐって、煩瑣な論理の迷路に入りこんでいったことは広く知られているとおりである。

III 「均衡状態の世界」の分配問題

ヒックスやカルドアなどの「新厚生経済学」によれば、一般に社会の或る個人が自己の経済状態を改善するためには、(1)その社会の生産物にちょうど彼の向上に應ずるだけの、あるいはそれ以上の、増大があり、他の人々にはいかなる損失も生じないか、(2)総生産物には何の変化もなく、ただ彼の状態が向上しただけ、他の何びとかの状態が悪化するか、(3)これら二つの場合が何らかの程度で組み合った結果であるか、そのいずれかでなければならない。

このうち(2)の場合は純然たる分配上の変化が起こるのであって、この場合には異個人間の満足（もしくは不満足）を比較することが客観的に可能でないかぎり、その変化がその社会総体の「経済的厚生」を増大するかどうかは、客観的に確定されえない。これに対して(1)の場合には、いかなる他の個人をも不利にすることなしに一部の人の経済状態が向上するのであるから、そこでは個人間の満足（もしくは不満足）を比較する必要はなく、したがってまた、この場合の変化をもたらすような政策的努力が望ましいという価値判断は、客観性をもってこれを主張することができる。

もちろん、分配上の変化をまったくもたないような(1)の場合の変化が純粋に起こることとは、今のところ事実上ほとんどありえない。だから「新厚生経済学」も、現実を生ずる変化の大部分は(1)と(2)の組み合った場合とみて、この場合

の変化に対する価値判断の客観的規準として「補償原理」を説いたのであろう。つまり、この場合でも、もし有利になった人々の利得から不利になった人々の損失を償ってもなお何びとかの状態が改善されたとすれば、実質的な国民所得の純粋な増加があった(1)の場合と同じことであり、したがって、このような変化をもたらす政策的努力は客観的にみても望ましいというのである¹⁰⁾。

だが、さきのローマ・クラブ報告書『人類の危機レポート・成長の限界』の結論は、実質的な国民所得の増加を想定する(1)と(3)の場合の変化よりはむしろ純然たる分配上の変化が起こる(2)の場合が社会の主たる関心となるような「均衡状態」について、われわれはいま真剣に考えなければならない時に来ていると訴えているのではないか。

この報告書は、そう遠くない歴史の未来に予測される「成長の限界」のもとでの破局を避けるためには、つぎのような必要条件を満たす「均衡状態の世界」を実現するように努力しなければならないというのである¹¹⁾。

(1) 資本設備と人口の規模は一定である。出生率は死亡率に等しく、資本の投資率は減耗率に等しい。

(2) すべての入力と出力のレート——出生、死亡、投資、減耗——は最小に保たれる。

(3) 資本と人口のレベルおよび両者の比はその社会の価値観に応じて定められる。それらは技術の進歩が新しい選択の余地をつくり出すのにあわせて、計画的に修正され、徐々に調整される。

もちろん、この「均衡状態」は「停滞状態」を意味するものではない。(1)と(2)の条件の範囲内では、個々の企業がますます盛んになることもあるだろうし、衰えることもあるだろう。局地的には人口が増加することも減少することもあるだろう。所得分配が平等化することもありうるし、不平等化することもありえよう。そして(3)の条件にしたがって、人口と資本の間のバランスをその社会の

9) J. R. Hicks, *Value and Capital*, 1939, 2 ed. 1946, p. 18.

10) 前記ミュルダールの英訳書巻末のストリーテンの訳者解説参照。

11) 前掲ローマ・クラブ・レポート邦訳書 157-58 ページ。

価値観に応じて変えることによって、生活の平均水準を変えることもできるだろう。

だがこうした「定常状態」では、総生産物には変化がなく、或る個人の経済状態が向上しただけ他の何びとかの状態が悪化するという純然たる分配上の変化が、その社会の経済政策の主要問題になることは避けられないのではないか。ローマ・クラブ報告書は、このことをヘルマン E. ダリーのつぎの文章を引用して強調している¹²⁾。

「いくつかの理由から、定常状態の重要な問題は、生産ではなくて分配であろう。もはや成長に訴えることによって相対的な配分の問題を避けることはできない。すべての人は、富の絶対的配分が増加するかぎり、相対的な配分に関係なく幸福であろうという議論はもはや通用しない。……定常状態は、環境的資源に対する要求を少なくするが、われわれの道徳的資源に対する要求を増すであろう。」

IV 「成長の限界」における精神的可能性

ローマ・クラブ報告書のいう「均衡状態の世界」で「資本と人口のレベルおよび両者の比」を決定する「その社会の価値観」とは、一体どういうものであろうか。

報告書は、「もし 1 人当りの富の平均量が生命を維持するのに不十分ならば、平等な分配は社会の自滅になる」という。しかし報告書が未来に望んでいる「均衡状態」は、「地球上のすべての人の基本的な物質的必要が満たされる」ように設計される、と想定されている。そこでは「人口と資本の相対的レベル、およびこれらと土地、新鮮な水、鉱物資源のような固定的な制約との間の関係は、すべての人を（少なくとも）生存可能ならしめるのに十分な食糧と物資の生産が行なわれるように定められなければならない」と報告書は主張している¹³⁾。

だから、報告書が「成長の限界」のもとで実現

されることを望んでいる「均衡状態の世界」は「平等主義」を価値前提として設計されることになる。報告書は、「富の平等な分配」に対する障害が少なくなるということ、人々が「成長」に対して「均衡」を選択するように決意すべき価値根拠としてあげている。

しかし報告書のいう「均衡状態」の価値前提としての「平等主義」は、かつてのピグー厚生経済学の価値前提となった「平等主義」とは、その意味内容が違っているようにみえる。

周知のように、ピグー厚生経済学は、所得分配の平等化の主張を根拠づけるために「限界効用漸減の法則」を使い、「比較的富裕な人々から、同じような性格の比較的貧しい人々に所得の何らかの移転が行なわれるならば、比較的緊要でない欲望を犠牲にして、いっそう緊要な欲望を満たすことになるわけだから、明らかに満足の総和は増大するに違いない」と主張した¹⁴⁾。そうであるからこそ、「私が私の隣人と同等の満足を経験する能力がある」という意味での人間平等がそこでは価値前提とされている、というロビンスの批判を引き起こしたのであろう。ここでは「平等主義」は、各個人の「意識の状態」全般についての平均的同一性の前提を自明として、ロビンス流に言えば「科学的仮装」をまとうて経済学認識のなかに秘かに持ち込まれている。

これに対して、ローマ・クラブ報告書の場合は、「均衡状態」において「すべての人を（少なくとも）生存可能ならしめるのに十分な食糧と物資」については「分配の平等」を主張しているが、それ以外に、「多数の人々が最も望ましくかつ満足を与える活動として数えあげるであろう教育、芸術、音楽、宗教、基礎科学研究、運動競技、社会的交流」といった人間生活の局面では、「無限の成長」の可能性を認めている。これらの人間活動は、大量のかけがえのない資源を消費せず、また環境の重大な悪化を招かないということもその理由であるが、報告書は、むしろそこに、人間の精神的可能性の実現のための豊かな機会が開かれること

12) 同書 164 ページ。Herman E. Daly, "Toward a Stationary-State Economy", in *The Patient Earth*, ed. John Harte and Robert Socolow, 1971, pp. 236-37.

13) 同書 163-64 ページ。

14) Pigou, *op. cit.*, p. 89.

を期待しているように思われる¹⁵⁾。

ピグー厚生経済学が前提したような「経済的福祉と人間福祉一般との並行関係」の仮説が、ここでは認められてはいない。むしろこれを拒否するところに、報告書の主張する「均衡状態における分配の平等」の価値根拠が求められてさえいる。

その意味で、報告書の「均衡状態」が価値前提とする「平等主義」には、むしろジョン・スチュアート・ミルが経済の「定常状態」についてつぎのように説く場合の価値観に通ずるものがあると思われることができる。

ミルは、古典派経済学のいう「利潤率低下の法則」の究極に想定される資本と人口の「定常状態」は、私有財産制に基づく自由競争という「社会的仕組み」をもつイギリスやアメリカのような社会の「産業的進歩」の最終段階ではあるかもしれないが、人間社会の進歩の究極の姿を示すものではないことを強調して、こう書きしるしている¹⁶⁾。「人々がどうすれば経済的に成功できるかということだけに心を奪われることを止めるようになれば、あらゆる種類の精神的文化と道徳的・社会的進歩のための豊かな機会と暮らし方の改善のための広い空間とが、未だかつてなかったほどに開かれるであろう。」

V J. S. ミルからの「人間の価値に関する情報」

功利主義哲学と古典派経済学の寵児として成人したジョン S. ミルが、功利主義的な「幸福計算」だけでは人間が生きていけないということを、彼自身の「精神的危機」として自覚したことは、社会思想史上の挿話としてしばしば語られるところである。この「危機」を通してミルは、マルモントルの回想録やワーズワースの詩に心を打たれ、ベンサム主義に反対して詩的直観を強調したコールリッジや、経済学を「陰鬱な科学」と貶したカーライルの理想主義の哲学にもある程度まで共感を抱き、フランスのサン・シモン派の社会主義思

想やコントの説く人類の歴史的進歩の思想にも心を惹かれるようになった、と伝えられている¹⁷⁾。

ミルが、「産業的進歩」の限界に想定される経済の「定常状態」でもし分配の公正化が行なわれるなら、「給料のよい労働者群、誰も自分の一代で稼ぎ貯めたもの以上の巨富をもってはいないが、しかし今よりもっと多くの人々が、粗野な労働からだけでなく、機械的な煩雑さからも解放され、肉体的にも精神的にも十分な余暇に恵まれ、人生の優雅さを自由に洗練していくこと (to cultivate freely the graces of life) ができるような社会」が実現されるだろうと期待したのも、功利主義哲学の限界のもとでの彼自身の「精神的危機」を体験していたからであろう。

ミルは、ローマ・クラブ報告書の結論を先取りしていたかのように、「多くの人々が人生の優雅さを自由に洗練していく」ことができるようになるためには、人口増加の慎重な抑制が決定的に重要だと考えていた。「すべての人々が食料や衣類を豊かに供給されているにもかかわらず、人口が過密であるということがありうる。いつでも否応なしに同類の前に曝されているということは、人間にとって決して善いことではない。孤独というものが根こそぎにされた世界というものは、非常につまらない理想でしかない。しばしば独りでいるという意味での孤独は、瞑想や性格を深めるために不可欠であり、また自然の美や荘厳を前にしての孤独は、個人にとっても社会にとっても貴重な思想や願望のゆりかごである」とミルは書きしるしている¹⁸⁾。

ローマ・クラブ報告書が「成長の限界」のもとで実現されることを期待する「均衡状態」を導く価値観が、このような「人間の価値に関する情報」に基づくものだとすれば、そこでの「分配の平等化」の価値前提としての「平等主義」は、ピグー厚生学の場合とは違って、必ずしもロビンズたちの単独者意識と抵触しないのではないか。

かつて F. A. ハイエクは、やはりこうした単独

15) 前掲ローマ・クラブ・レポート邦訳書 159 ページ参照。

16) J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, 1848, Bk. IV. Chap. 6. "Of the Stationary State", § 2.

17) 馬場啓之助著『ジョン・スチュアート・ミル』(昭和 22 年、東洋経済新報社刊) 参照。

18) J. S. Mill, *op. cit.*, ed. W. J. Ashley, 1926, p. 750.

者意識に基づいて、「個々の人間を人間として尊重すること、すなわち、どんなに狭く限られているようにも、個人自身の生活領域内では、彼自身の考えと好みとを最高のものとして承認すること、そして各人が彼の個人的才能と性向とを発展させることを望ましいことと信ずること」を本質的特徴とする「個人主義の哲学」を主張し、これを価値前提として「計画経済」に反対したが、「各個人の目的が偶々一致した場合」については「共同行動」による管理を拒否しなかった¹⁹⁾。ハイエクによれば、そういう目的の自発的一致は、「各個人にとって最終的である諸価値」についてよりは、「相異なる人々が相異なる諸価値のために使うことのできる手段」について生まれてくる可能性が大きい。ローマ・クラブ報告書のいう「均衡状態」において、「人口と資本の相対的レベル、およびこれらと土地、新鮮な水、鉱物資源のような固定的な制約との間の関係は、すべての人を（少なくとも）生存可能ならしめるのに十分な食糧と物資の生産が行なわれるように定められなければならない」と主張されるとき、報告書は、ハイエクのいう「相異なる人々が相異なる諸価値のために使うことのできる手段」の評価についての諸個人の自発的一致を想定しているのではないか。

ただピグー厚生経済学の場合のように、もし「経済的福祉」と「人間福祉一般」との並行関係が仮説されるとすれば、そのような「均衡状態」における「分配の平等化」もハイエクのいう「個人主義的諸価値」を傷つけることになるかもしれない。この並行関係の仮説を否定するためには、ローマ・クラブ報告書は、ミルのいう「産業的進歩」の限界のもとで「人生の優雅さを自由に洗練していく」ということがどのような「人間の価値に関する情報」に基づいて可能になるかについて、より深い哲学的思索を求められているのではないか。

VI 形而上学的要請

「汝らの中たれか^{うち}櫓^{やぐら}を築かと思わば、先ず坐

してその^{ついで}費^{はか}をかぞえ、己が^{もちもの}所有、竣工までに足るか否かを計らざらんや。」

——ルカ伝、14章28節——

ローマ・クラブ報告書は、食糧生産、資源消費、汚染の発生ならびに除去におけるトレード・オフが、世界の「幾何学的成長」にともなってますます厳しくなる選択を現代社会に突きつけてくるようになることを警告するにあたって、このルカ伝の一節を冒頭にかかげている²⁰⁾。——たとえば、多量の未利用の耕作可能地があるときには、より多くの人間により多くの食糧を分けることが可能だが、すべての土地が利用されてしまっているときには、より多くの人間をとるべきか、1人当りの食糧をふやすべきか、というトレード・オフは絶対的な選択の問題になる。世界の幾何学的成長は現代社会をそういう絶対的な選択の前に押しやろうとしているにもかかわらず、無限成長の幻想の中に育った現代社会は、このようなトレード・オフを認識したり、取扱ったりすることに馴れていない。そういう幻想のヴェールを取り除き、現代社会の人々に厳しい選択への決断を訴えようとして、報告書はこの聖書の一節を人々が想起することを求めたのであろう²¹⁾。

だがこの聖書の一節は、報告書の執筆者たちが示そうとしたトレード・オフよりもっと深い意味をもつ「人間の価値に関する情報」を含んでいるように思われる。ルカ伝のこのイエスの言葉は、「人もし我に^{きた}来りて、その^{ちちはは}父母・^{つよこ}妻子・兄弟・姉妹・己が^{いのち}生命までも^{にく}憎まずば、我が弟子となるを得ず。また己が十字架を負いて我に従う者ならでは、我が弟子と為るを得ず」(26-27節)というイエスの言葉を受け、さらに「汝らの中その^{すべて}一切の^{もちもの}所有を^{しりぞ}退くる者ならでは、我が弟子となるを得ず」(33節)という言葉へとつながっていく文脈のなかで語られているからである。

ルカ伝のなかのイエスのこれらの言葉を、世界の幾何学的成長にともなうトレード・オフの客観的認識だけを求めたものとしてだけ受けとるわけにはいかないだろう。世界の幾何級数的成長が突

19) F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*, 1944, reprinted 1946, p. 11, 44-45.

20) 前掲ローマ・クラブ・レポート邦訳書 33 ページ。

21) 同書 71-72 ページ。

きあたるであろう限界のもとでの歴史の終末を避けるためには、社会の人々が個人的・家族的エゴイズムを押えてイエスの言葉にしたがおうと決意することが、ここでは求められている。

ローマ・クラブ報告書は、人間が生きていく環境の狭さからくる人間福祉の限界を科学的認識の地平に描きだすことによって、その限界を乗り越えようとする現代社会の人々の「決意と行動」を

呼び起こそうとしたが、その「決意と行動」を根拠づける「人間の価値に関する情報」は、ぎりぎりのところ、このような形而上学的な言葉に求めるしかないのではなかろうか²²⁾。

22) そういう意味でローマ・クラブ報告書の「世界モデル」はカール・ヤスパースの「世界史の図式」のようなものへと包括されていくべきだと思う。この論点については武藤著『革命思想と実存哲学』第12章「限界状況としての現代」を参照願いたい。

福祉と民主主義の理論

塩野谷 祐一

I

新厚生経済学が厚生判断を行なうにあたって、生産および交換の効率の問題と所得分配の問題とを峻別し、効率の問題のみをパレート基準にしたがって定式化していることは周知のとおりである。このことの意味は、新厚生経済学の展開の契機となったライオネル・ロビンズの方法論から明らかなように、分配にかんする厚生基準が個人間の効用比較を含む価値判断であって、これは科学の領域から排除されねばならないということであった。

しかし価値判断かどうかという問題の設定は妥当なものではなかった。規範的な厚生経済学から価値判断をいっさい排除することはできない。効率にかんするパレート基準も、強弱の程度の相違はあれ一つの価値判断であることに変わりはない。問題はむしろ価値判断の性質が効率と分配との間で異なるということにある。効率の基準は、社会の構成員の個々の効用関数を前提として、人びとの満足の水準を個人間の利害の対立なしに高めることができるかどうかを判定しようとするものである。ここでは個人主義の価値観が根底をなしている。これに対して、分配の基準は個人間の所得分配の公正を求めるものであって、そのための所得再分配がある人の効用水準を高め、他の人の効用水準を低めることになるのであれば、分配の基準は個人主義の価値観によってはただちには基礎づけられないのである。

新厚生経済学における効率と分配にかんする二分法の基礎をこのように理解するならば、厚生経済学的方法的課題は、効率と分配の両側面を価値判断の観点からどのように整合的に取扱うことができるかということに帰着するのである。

通常バークソンやサムエルソンの社会厚生関数

の概念は、一義的な厚生判断に到達するためには、効率基準に加えて分配の基準を価値判断として明示的に設定することの必要性を明らかにしたものとして受け取られている。しかし上述のような観点からみるならば、個人主義的な効率基準に加えて、外部から社会厚生関数という形で分配基準を賦課するという方法論にその特徴が見出されねばならない。社会厚生関数の設定は、それがどのようにして導き出されるかという社会的選択のプロセスを明らかにしていないし、それが個々人に対して外側から与えられるとみるかぎりでは、社会の個人主義的組織化とは異なった価値原理に立っているといわざるをえない。社会厚生関数は、単一の君主とか、有機体的国家とか、支配階級の一元的な意思決定を表現するのには便利な用具であるが、個人の価値に基礎をおく社会選択の問題には答えていないのである。

したがって効率に関するパレート基準と分配に関する社会厚生関数とは、社会的選択の方法論について相互に矛盾を含んでいる。効率基準は個人主義的価値判断に立脚し、個々人の主観的な選好が社会的ノルムの基礎をなしている。それに対して、社会厚生関数は多数のパレート最適のなかから唯一の最適を究極的に選ぶという側面にかかわるが、そこでは社会的選択にかんして有機体的国家観に終わっているからである。

アローの社会厚生関数はこの種の社会厚生関数を拒否し、個人主義的価値から出発して社会的選択の基準を導くプロセスを問題にしたものである。しかしその議論は、こうしたプロセスにおいて民主主義的条件をみたすルールが存在しないことを示す否定的な結論に終わった。

個人主義的価値判断を一貫して維持しながら、分配の評価を含む社会的選択に到達するためには、

なんらかの概念的な媒介項を必要とするように思われる。最近における公共経済学や分配の公正をめぐる議論は、上述のような厚生経済学の残した問題についてどのようなアプローチをとろうとしているか。以下ではこの点について若干の展望を試みたいと思う。ここでの展望の素材とするのは、(1)ホックマンおよびロジャーズ¹⁾によるパレート最適の所得分配という考え方、(2)ハーサーニ²⁾やセン³⁾の確率的均等性の議論、(3)ロールズ⁴⁾の公正の理論、(4)ミュラー⁵⁾の民主主義の制度的段階と議会的段階とへの二分の議論、である。

II

厚生経済学における「市場の失敗」の概念は、外部性や公共財や収穫逓増などが存在する場合には、市場が完全競争の条件を満たしていても、パレート最適は市場均衡を通じては達成されないことを明らかにするものであった。市場が不完全競争の状態にあれば、パレート最適が達成されないのはいうまでもない。「市場の失敗」は、完全競争市場均衡とパレート最適性との間の関連（いいかえれば厚生経済学の基本定理）に対する例外を示すものであった。したがってそこでは市場のパフォーマンスについて効率性のみが問題であって、分配の公正が実現されているかどうかは別の問題である。市場のパフォーマンスが分配の視点からみてどのようなものであるかは、市場の失敗の概念の外側の問題であった。

ところが社会における分配状態が外部性や公共財的性格をもつと考えるならば、分配問題も「市場の失敗」の一ケースとして取扱うことができる。これがホックマンおよびロジャーズの着想である。

一般に外部効果や公共財的性質をもつ経済活動は他の人びとの効用関数に入り込み、効用の相互依存関係をつくり出しているが、それと同じように、社会における分配状態はあらゆる人々の効用関数の中に変数として現われ、個々人の効用に影響を与えている。貧しい人びとの分配状態がある程度まで改善されることはだれにとっても望ましいと考えられる。しかしだれか他の人が貧しい人びとに所得を移転してくれれば、ただ乗りの的にその望ましさを享受できる。つまり所得分配は公共財の性格をもつ。外部性や公共財についてパレート最適の状態が規定されるのと同じように、所得分配についてもパレート最適の状態が規定される。これがパレート最適の所得分配である。

従来所得分配の公正の問題は資源配分の効率の問題から区別されてきたが、このアプローチでは公正も効率の一部として扱われることになる。このようなパレート最適の所得分配の状態は一部分は個人の自発的な慈善行為によって、一部分は政府の再分配政策によって達成されるであろう。いずれにせよ、この再分配は社会のいかなる個人の福祉をも損うことなしに、個人主義的価値観に基づいて行なわれることになる。そのかぎりでは、分配の公正について個人的価値を超越した価値観や社会厚生関数をもち込む必要はないのである。

しかしこのようなホックマンおよびロジャーズの接近によって、分配問題がすべて解決されるわけではなかろう。資源配分にかんするパレート最適が所与の所得分配にとって相対的なものであるのと同じように、所得分配にかんするパレート最適も所与の所得分配によって規定されている。このような基本的な所得分配は特定の財産所有制度に基づいているのであって、現実の再分配政策は基本的な分配状態および制度の変更にまで立ち入らざるをえないであろう。パレート最適の所得分配の考え方はこのような広範な再分配政策を基礎づけることはできない。個々人が個人的な選好にしたがって所得再分配を望ましいとみる程度は、彼の現実の分配状態に依存しているのであって、その限度をこえる再分配は彼の効用を損うものとなる。

1) H. M. Hochman and J. D. Rogers, "Pareto Optimal Redistribution", *American Economic Review*, September 1969.

2) J. C. Harsanyi, "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility", *Journal of Political Economy*, August 1955.

3) A. K. Sen, "Planners Preference: Optimality, Distribution and Social Welfare", in J. Margolis and H. Guitton ed., *Public Economics*, New York, 1969.

4) J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 1971.

5) D. C. Mueller, "Constitutional Democracy and Social Welfare", *Quarterly Journal of Economics*, February 1973.

問題はつぎの二つの点にあるということが出来る。第1に、個人主義的な価値観から出発する場合、上述の試みにみられるように、ある程度は所得再分配が個人的な効用を高めるものと考えられても、現実には個人が占める分配上の地位が制約となっていて、それ以上の再分配は主観的に是認されないことになる。これでは現状維持のもとでの公正観にすぎない。したがって個人主義を維持しながら、分配の公正の概念に行きつくためには、現実の社会状況による制約を克服する工夫が必要となってくるのである。第2に、そのような工夫が可能であったとしても、個人のあからさまな利己心の作用する分野と、個人主義に立脚しながらも利他心や社会的連帯観の作用する分野とを区別する必要がある。これは民主主義における社会的意思決定の制度の問題である。

第1の問題点については、ハーサーニらの確率的な均等性の議論もロールズの社会契約説もほぼ同様の構想をもっている。ハーサーニは不確定事象にかんする合理的選択の公理であるノイマン・モルゲンシュテルンの公理を援用して、社会厚生関数を個々人のノイマン・モルゲンシュテルン基数効用の加重和とみなし、その極大をはかるという方法をとる。この方法の基礎となるのは個人の主観的選好と倫理的選好との区別にある。両者はいずれも個人の選好を表わすが、前者が個人的利害を基礎にした選好であるのに対して、後者は個人的利害をこえた公正な(impartial)あるいは非個人的(impersonal)な態度である。そして後者の倫理的選好こそが社会厚生関数を形成する。それではなぜ個人の選好がこのような非個人的な態度を示すことになるのか。それは将来の社会状況に対するリスクや不確実性のためである。個人が新しい社会状況のもとでどのような地位を占めるかを知らない場合には、どの地位を占めることも確率的に均等であると考えざるをえない。倫理的選好というのは、社会における各個人の究極的地位にかんして等しい程度の無知が支配するところから成立する。このような場合には、利己心の作用を可能にするあらゆる条件が無関係となるのである。

ロールズの公正の理論もこの点にかんして同様

の契機を根拠にしている。これは、公正の観念が仮説的な初期状態における人びとの社会契約によって合理的に選択されると説明する。人びとは社会制度に参加する以前の状態にあっては、将来、現実の社会においてめいめいがどのような能力や嗜好をもち、どれだけの所得を獲得し、どのような地位におかれるかを知らない。この無知のヴェールにつつまれた初期状態においては、人びとは自分が最悪の境遇に陥るかもしれないと考えざるをえない。その結果、最も不遇な状態におかれる人びとの社会的可能性を最も高めるような制度的ルールが公正なものとして、合意されるのである。

ロールズの議論においても、このような公正の観念に到達するのは、個人の主観的選好や利己心の作用を可能にする条件が成立しない場合である。無知のヴェールにつつまれた初期状態という想定のもとでは、だれもが共通にもたざるをえない倫理的選好が支配するというのである。この点においてこのような公正の観念は、先に取り上げたパレート最適の所得分配における考え方と基本的に異なっている。パレート最適の所得分配はあくまでも現実の個人の地位を前提とし、個人の主観的選好によって導かれるものである。

以上のことから明らかなように、個人主義的価値あるいは個人的選好について2種類のものが区別されねばならない。ハーサーニの言葉でいえば、主観的選好と倫理的選好との区別である。従来の経済学が方法論的個人主義をとるという場合、それは主観的選好に限られていた。規範的な厚生経済学においても、個人的価値は主観的選好を意味するものであった。そこには個々人が自発的に集団的連帯性を志向するという契機がぬけていた。もっともアローが嗜好(taste)と価値(value)とを区別したのは、主観的選好と倫理的選好との区別に対応するものではあった。しかし彼の場合には、社会的状況を順序づける価値にさまざまな倫理的判断が可能であるという余地を残すものであった。そのために異なった個人間の倫理的判断の相違を再び総合するという困難が生じたのであって、これが社会的厚生関数の不可能性を導くことになった。

それに対して、ハーサーニやロールズの場合には、社会的状況に対する倫理的判断に一つの共通性を与えようとする。それは個人と社会との対応関係が不確定であり、未知であるがゆえに成立する普遍的倫理である。この倫理は、すでに社会の中に具体的に組み込まれている現実の個人を前提とすれば、利他的博愛主義のように解釈されるが、個人と社会との具体的対応関係を捨象し、したがって直接的な利己心の作用しない状況を前提とすれば、その倫理は依然として個人主義に根ざしているといえることができる。またマスグレイブのいうメリット財の提供は、個々人の選好によって基礎づけられない社会的価値に基づくといわれるが、これは社会的公正の観点から行なわれるものであり、同様に個人の抱く普遍的倫理によって支持できるものであろう。

ところで個人主義的価値を政治過程において考えるということは、民主主義にはかならない。最近の公共経済学の中心的な課題は、経済過程において中心にすえられていた個人主義的価値を政治過程に適用し、市場機構によらざる形での社会的選択のルールを解明することにある。上述のような個人主義的価値の二分は民主主義の理論にとって何を意味するであろうか。とりわけ倫理的選好と呼ばれたカント的倫理は民主主義の過程においてどのように位置づけられるのであろうか。これがつぎの問題である。

III

民主主義の政治過程は二つの段階に分けられる。第1は社会的意思決定のプロセスやルールを定めることであり、制度的段階あるいは憲法制定の段階 (constitutional stage) と呼ぶ。第2はそのルールにしたがって実際に個々の問題について社会的意思決定を行なうことであり、議会的段階 (parliamentary stage) と呼ぶ。この二つの段階の区分そのものは目新しいことではないが、この段階区分を個人主義的価値の区別と関連づけようというのがミューラーの意見である。

第1の段階は例示的にいえば、多数決制度、財産権制度、相続制度、社会保障制度などの規定を

含んでおり、いずれも社会における個人の潜在的な位置を規定する基本的ルールの制定を意味している。しかしこの段階を特徴づける一般的性格は、この段階が上述の倫理的選好が支配すべき領域ということにある。上の例からもわかるように、この段階の問題は社会における個人の相対的位置、したがって分配関係を規定することであって、これらの問題の決定について主観的選好の作用を許すならば、個人間の意見の一致はみられないであろう。これらの問題の判断は、個々人が具体的社会の中で占める地位がわからない状況のもとで問われなければならない。すでに個々人が具体的な社会環境の中に組み込まれている状況のもとでは、分配関係の決定は個人的な利害の対立を生むにすぎない。

公共経済学は出発点においてこの問題を強く意識していた。市場機構による意思決定から政治機構による意思決定に移行すると、政治的措置は、どのような社会的選択の方法がとられるにせよ、一部あるいは全部の個人に対して強制的な犠牲をもたらすのが常である。公共経済学はこれを「政治的外部性」と呼んでいる。市場機構を通ずる活動には、個人の意思に反して甘受せねばならない犠牲は存在しない。したがって経済的な側面において個々人の利己心の作用が認められるとするならば、政治的側面において利己心の制限を甘受するというのは、方法論的に首尾一貫しないのである。従来の考え方は、経済的な利害に対する利己的判断と、政治機構のルールによる利己心の拘束とを別個のものとみなすことであった。公共経済学はこのように市場機構と政治機構とにおいて違った人間の型を想定することの矛盾を批判するのである。

個人主義的価値に立脚する公共経済学は、政治過程においても個人主義的な損得計算を基礎におこうとする。たとえばブキャナンおよびタロックの『合意の計算』⁶⁾における試みは、政治的意思決定の多数決ルールをこの基礎に基づいて選択す

6) J. M. Buchanan and G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962.

るという問題を扱っている。それによれば、任意の組織ルールは二つの費用を含む。第1はその組織のもとで他人の活動の結果こうむる「外部費用」であり、第2はその組織に参加して、社会的意思決定に到達するために要する「意思決定費用」である。両者は合わせて「社会的相互依存費用」と呼ばれており、個人はこれを極小にするような組織ルールを選好するとみなされる。これは制度的段階と呼んだものに含まれる多数決ルールの問題へのアプローチを示している。ブキャナンとタロックはこうした費用計算を個人についてのみ論じていて、個人間の集計の問題に及んでいない。集計にあたっては集計のルールが決められねばならず、そのルールが再び個人によってどのように決められるかを論じなければならないという無限の連鎖に直面するからである。彼らはこの基礎的な制度ルールについては単純に全員一致が成立すると仮定している。

しかし彼らはそうすることへの正当化の根拠に言及していないわけではない。これが上述の不確実性下の倫理的選好の議論である。基本的ルールの決定という第1段階のあとでは、その定められたルールに沿って、第2段階として具体的な問題についての社会的意思決定が行なわれる。この第2段階では個々の問題について各個人は具体的な社会的地位、嗜好、所得、信条などに基づいて選好を表明することになるが、第1段階では彼のそうした具体的な条件がどのようなものであるかについての不確実性が前提とされねばならない。そのために、ここでは各個人は具体的状況のもとでもつはずの主観的利害の判断をもたないと考えられる。これは各個人が自分の利害に反した行動をとるというのではなく、第1段階では特定の利害を代表するような選好を表明しないほうが有益だと考えるのである。彼は第2段階で提起される個々の問題にかんして多数派に属することになるか、少数派に属することになるかを予測できない。そこで彼の利己心にしがたえば、一連の問題について彼の確率的な効用を極大にするような一般的ルールを選ぶことになる。一般的ルールの考察にあたっては、特定の立場を念頭におくことは合理的

ではないのである。

第2の政治段階は具体的な問題について投票による社会的決定を行なうことである。ここではあらゆる利己心による選好が作用する。そのさい、単純多数決の論理は、各個人がある問題について同一の基数的効用をもつと仮定することである。それによってはじめて、多数意見が社会の最大満足を生むとみなされるのである。しかし実際には投票者の間に選好の強度の違いがある。それにもかかわらず、各人は平等に一票を投票するから、特定の議題について真剣な利害をもつ人びととそうでない人びととの単純な集計は人びとの満足を極大にすることにはならない。この困難を回避するためには、個人間で投票の取引 (vote trading) が行なわれる必要がある。個人は自分がより重要と考える議題に対する投票を他人から受け取り、重要でないと考える議題への投票をそれと交換に手放す。これは私的財についての市場交換のメカニズムと同様の効率性を保証する。

私的財にかんするパレート最適が所得分配に対して相対的なものであるのと同じように、民主主義政治過程の第2段階における効率性も第1段階における基礎的制度ルールに対して相対的である。所得分配の問題と制度ルールの問題とはこの点において共通の性格をもっているといえる。したがって民主主義といっても、どのような制度が基本的枠組みとして選ばれるかが死活的に重要である。

しかし市場過程と政治過程との間には根本的な相違がある。市場過程の枠組みとなる所得分配の制度は政治的に選択されるが、その制度のもとでの市場活動は非人格的に、したがって非政治的に行なわれる。ところが政治過程では、制度の選択もそのもとでの公共的選択とともに政治的に行なわれる。したがって政治過程の二つの段階そのものの区別が実際には明瞭ではない。つまり倫理的選好に基づいて判断すべき問題が主観的選好によって判断されることになりかねない。社会的連帯の観念によって処理すべき問題が個別的利害によって判断されてしまうのである。2段階の規範的区別にもかかわらず、民主主義理論の現実的適用の困難はこの点にある。公正の概念が常に理念

にとどまりがちなのはこのためであろう。

IV

以上の議論は、個人的価値を前提としながらも、なお個々人が公正の判断に到達するためには、個人と社会との間の具体的関連についてリスクや不確実性の存在が予定されねばならないということであった。そこではあくまでも個人は利己的であると考えられているが、未知のヴェールが支配するときには、利己心の発動が公正の判断をもたらすというのである。このような考え方は経済学における個人の伝統的動機づけの上に立っている。個人はそうした未知のヴェールによって妨げられないかぎり、あくまでも利己的であるとみなされている。この考え方を市場活動以外の領域、すなわち政治過程においても適用しようというのである。これがまさに公共経済学の基本的な方法論にほかならない。

しかし政治過程において経済人の仮説を適用することの有効性が改めて問われねばならない。公共経済学の試みは政治過程への経済的論理の侵略と評せられるが、利己心の適用を経済過程の外に拡張することには限界があろう。個人はやはり他の領域においては自発的に利己心以外の動機をもつのではないか。

かつてアダム・スミスは社会の総体を道徳、法律、経済の側面についてとらえ、それぞれを仁愛、正義、便宜の法則によって理解しようとしたが、そのさいそれぞれは独立のものというよりは、同感の概念によって統一を与えられるものと考えた。個人の同感という高次の原理が社会の究極的な説明原理であった。あまりにも狭い経済人の仮説をもって倫理や政治の分野に望むよりも、社会における個人の動機そのものの多層性やそれらの関連を問うことが改めて必要であろう。倫理や制度を所与として構想された市場活動上の限定された動機は、倫理や制度そのものの可変性を問題とする状況においては有効な分析の基礎たりえないのではないか。

人びとの福祉は市場機構の中で十分に達成されるものではなく、公共活動に依存せざるをえない部分が増えてきたことは明らかである。公共活動における社会的選択が民主主義の政治過程にまかされるさい、個々人はたんなる利己心によって動機づけられるのではなく、現実の社会的状況のもとでも社会的連帯を志向する非個人的態度を本来的にもつはずである。こうした非個人的価値判断の構造を究明することが、福祉と民主主義の理論にとってのフロンティアであると思われる。

所得保障政策と労働供給

——社会保障政策の有効性——

地主重美

I 問題の所在

分配の不平等を是正し、社会的公正の実現を政策の基本目標とする社会保障は、今日、先進諸国における主要な公共政策として拡大をつづけている。西欧先進国において、社会保障給付費の規模は対 GNP 比率で 12~17%、対一般政府支出比率で 30~50% の高水準に達している。ところがここ数年来、社会保障政策の有効性に対して学者や専門家の間から深刻な懸念が表明されはじめている。たとえばイギリスでは、社会保障給付費の増大にもかかわらず、政府の設定する最低生活水準を維持できないでいる人々が総人口の 3.4%、すなわち約 200 万人におよび、しかもこの規模は 1960 年ごろからほとんど変化がない。ところがある推定によると、補足給付を受けているのはそのうちの 40% 程度にとどまるといわれている¹⁾。

また、アメリカでは世帯数全体の 25% が貧困世帯と推定されているが、公的扶助その他の社会保障政策によって救済されているのはその 3 分の 1 程度にとどまっている²⁾。日本においても、これと類似した状況がみられる。厚生省の推計によると、生活保護を受けている世帯の消費支出と同等もしくはそれ以下の生活水準でありながら、生活保護を受給していない、いわゆる低消費水準世帯が昭和 40 年現在で 153 万強も存在している。これは生活保護の必要な世帯がすべて生活保護を受けているわけではない、ということをお話して

いる。

このような事例は、最低生活水準を保証して貧困を予防しあるいは治療することを目的とした社会保障政策がその有効性を十分に発揮していないことを推測させるものであろう。

この欠陥を克服し実効性のある政策の実現を期するために二つの方向が考えられる。第 1 は社会保険制度を改善して防貧機能を強化することである。第 2 は公的扶助制度を改革し、最低生活水準に達しないすべての人々がこの制度でカバーされるような機能をビルト・インすることであろう。

負の所得税 (Negative Income Tax, 以下 NIT とよぶ) の提案は、まさに後者の目的のために出されたものであり、今日、社会保障政策の有効性を高めるための改革案として注目を集めている。しかしながら、このプランには理論的にみて多くの問題が含まれている。とくに稼働能力をもつ低所得者への所得保障政策として、受給者への福祉効果という視点からだけではなく、いわば国民福祉への影響という点からみて必ずしも満足できる提案ではない、との異論もある。代替的政策として負の賃金税 (Negative Wage Tax, 以下 NWT とよぶ)、すなわち賃金補助プランや、これらを複合した複合プランが提起され、大きな論争をまき起している。

貧困問題は今日でもなおきわめて重要な公共政策上の問題である。それは、貧困の存在のなかに社会的不平等が最も端的に現われているからである。

本稿では、社会保障政策の有効性を吟味するという立場から、公的扶助システムに対する代替的政策として主張されている NIT ならびに NWT を経済理論的に分析し、その政策体系を再検討す

1) B. Abel-Smith and P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, 1965, p. 44.

J.E. Meade, *Poverty in the Welfare State*, Oxford Economic Papers, Nov. 1972, pp. 289-326.

2) C. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, The Brookings Institution, 1967.

る。この場合、政策効果の判断基準として、(1)再分配効果、(2)行政コスト、(3)貧困ギャップ縮小効果、(4)人的投資への誘因効果、(5)労働供給効果などを考慮し、総合的な判断を下さなければならぬが、理論的にとくに興味のある問題を含み、また実際的にもその重要性を高めていくと思われるのは判断基準(5)であろう。その理由は第1に支給要件が緩和されていくときに、労働供給効果のいかんによって各種プランのコストが左右され、財政的にも大きな影響をうけるからであり、また第2に、低所得者の所得水準の引き上げを目的とする社会保障の建て前からみて、所得水準を低下させるような労働供給効果のある代替的提案は原則上、容認できないと思われるからである。

労働供給効果は、そもそも稼働能力のある貧困者に関して発生する問題である。したがって、このような低所得者をはじめから公的扶助制度の適用から排除しているようなところでは、第二義の問題にすぎない、という反論が出されるかもしれない。しかしながら、このような国においても、貧困ギャップの解消を目標とする公共政策がしだいに緊急な政策課題になり、その適用範囲の拡大が図られるようになることは必定であり、そのとき労働供給効果はきわめて重要な論点になるであろう。

このため、ここでは労働供給効果を判断基準として代替的プランの検討を試みるであろう。

II 所得保障モデル

公的扶助制度の欠陥として一般的に指摘されているのは、(1)制度がある特定の低所得者に適用され、したがって普遍性をもっていないこと、(2)受給者の稼働所得に対して原則上100%の課税が行なわれ、勤労意欲をいちじるしく阻害すること、(3)烙印がおされ自尊心を損なうこと、(4)認定機間の自由裁量の余地があり、これがしばしば支給制約的な作用をすること、などがあげられている。NITはこれらの欠点を回避するプランとして提起され、さらにNWTもこの方向への一層の改善を目的としたものであると考えられる。

これを定式的に表現すれば次のようになる。

$G/\alpha > Y$ ならば

$$Y_i = \alpha(\bar{Y} - Y) + Y = G + Y(1 - \alpha) \quad (1)$$

また $Y \geq G/\alpha$ ならば

$$Y_i = Y$$

ここで

Y_i : 負の所得税を追加支給された後の所得

$\bar{Y}$: 負の所得税の適用される分岐点所得水準

Y : 現実所得水準

α : 負の所得税率

$G(\equiv \alpha\bar{Y})$: 所得水準が零の場合にも支給される NIT の最低保障額

また α を定数ではなく、労働時間に逆比例する変数として NIT³⁾ プランを修正したものが考えられる、すなわち、

$$Y'_i = G + Y[1 - f(T - l)] \quad (2)$$

この場合

$$\alpha = f(T - l)$$

$$G = \alpha_0 \bar{Y}$$

ここで

Y'_i : 負の所得税を追加支給された後の所得

T : 可処分時間数

l : 余暇時間数

G : 最低保障水準に対応する NIT 税率

(1)式において政策変数は分岐点 $\bar{Y}$, NIT 税率 α , および最低保障額 G である。ただし、

$$G = \alpha\bar{Y}$$

であるから、二つ変数値が決まれば残りの1変数は自動的に決定されるから、三つの政策変数がすべて独立に決定されるわけではない。

NIT プランは、ある所得水準 $\bar{Y}$ を境にして正の所得税の適用範囲と負の所得税の適用範囲を明確に区別し、これを広義の所得税制度のなかで一貫した適用を行なうことを構想した所得保障制度であるから、分岐点 $\bar{Y}$ は一般に免税点に当るものと考えられる。この水準が高すぎると NIT の適用人口が多くなり、他の事情にしてひとしいかぎり、NIT 給付額が急増するであろう。 G は所得が全くない場合においても保証される最低水準で

3) Perlman, R., A Negative Income Tax Plan for Maintaining Work Incentives, *Journal of Human Resources*, Summer 1968, pp. 289-99.

あるから、その水準の下限にはおのずから限度がある。 α は限界税率であるから、正常の右上りの労働供給曲線を前提とするかぎりこれが高くなれば労働意欲を損ない、逆に低くなれば労働意欲を刺激するであろう。

いま免税点 $\bar{Y}$ が与えられたとしよう。このとき NIT 税率 α が低くなれば、労働意欲によい影響を与えるであろうが最低保障額は低くなり、低所得者に対して最低生活水準を保証するという政策目的を達成することが困難になる。逆に α を高くすれば、最低保障額は高くなるが、労働意欲に対して不利になり、労働供給の減少をもたらすことにもなるであろう。事実、 α が極度に高いときには、労働供給が大幅に低下し、その結果、NIT 受給後の所得が NIT 受給前の所得よりも低くなる、ということも十分考えられる。所得保障政策が、低所得者の所得水準の上昇と貧困脱出を重要な政策目標にしていることを考えるならば、上述のような可能性は、政策の有効性について疑問をいだかせるに十分であろう⁴⁾。

この欠陥を克服する新しい所得保障プランとして取り上げられているのが、負の賃金税、ないしは賃金補助プランである⁵⁾。これは NIT のように、免税点と現実所得の間の差を部分的に保障するランプ・サムの所得保障プランではなく、ある分岐点の賃金率以下の賃金率を支払われている稼働能力のある低所得者に対して、賃金率の間の差の一定割合を追加給付するというものである。これを定式化すると次のようになる。

$g/\alpha' > w$ の場合には、

$$Y_w = \alpha'(\bar{w} - w)(T - l) + w(T - l) \\ = [g + (1 - \alpha)w](T - l) \quad (3)$$

また $g/\alpha' \leq w$ のときには

$$Y_w = w(T - l)$$

ここで

Y_w : NWT を追加支給後の所得

$\bar{w}$: 分岐点の賃金率

w : 現実賃金率

α' : 負の賃金税率

$g(\equiv \alpha' \bar{w})$: 賃金率が零の場合にも支給される NWT の最低保障賃金率

NWT は、形式上、(1) の NIT ときわめて類似している。最大の相違点は、NIT では稼働・非稼働にかかわらず最低生活水準 G が保障されているのに反し、NWT では最低賃金率こそ保障しているが、(3) から明らかなように稼働していないかぎり所得保障がない、ということである。NWT が稼働能力のある低所得者を対象とした所得保障制度であるといった意味はこれである。

これに対して現行の公的扶助は、次のように表現できる。すなわち $G_p > \beta Y_i$ のとき、

$$Y_p = t[G_p - \beta Y_i] + Y_i = tG_p + (1 - t\beta)Y_i \quad (4)$$

ここで

Y_p : 公的扶助受給後の所得

G_p : 最低生活水準

β : 収入認定率

t : 公的扶助による不足補填率

公的扶助においては、生活保護基準と現実所得の差を補填することによって最低生活水準を保障するという原則になっている。この場合、稼働所得はすべて収入として認定され、保護基準との差額分を生活保護費として給付する、というのが制度の建て前である。この結果、稼働所得の有無やその大小にかかわらず受給後の所得がすべて均一になり、これが 100% 課税を意味するものとしてきびしく批判されてきた。しかしながら現実には、稼働所得の一部を勤労控除として留保する仕組みになっているために、課税率は 100% 以下にとどまっている。したがって受給後の所得がすべて均一ではなく、稼働所得の高さに応じて部分的な上乘せが行なわれている。他方、最低生活水準そのものを保障水準として容認しないような社会では、最低生活水準と認定所得の間の差を 100% 補填せず、その一定割合の補填にとどめることになるかもしれない。(4) 式の t はこの補填率である。また収入認定率 β は、稼働所得に対する課税率と

4) NIT の理論的性格を徹底的に分析したものとして、Diamond, P. A., Negative Taxes and the Poverty Problem, *National Tax Journal*, Sept., 1968.

5) Browning, E. K., Alternative Programmes for Income Redistribution: The NIT and the NWT, *American Economic Review*, March 1973.

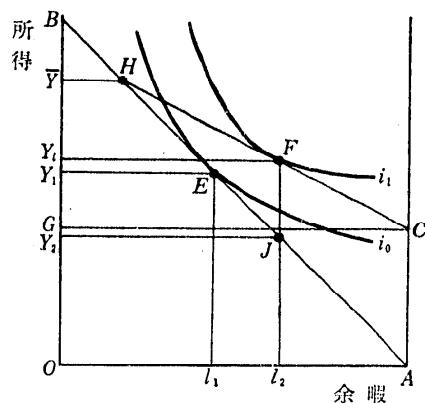


図 1

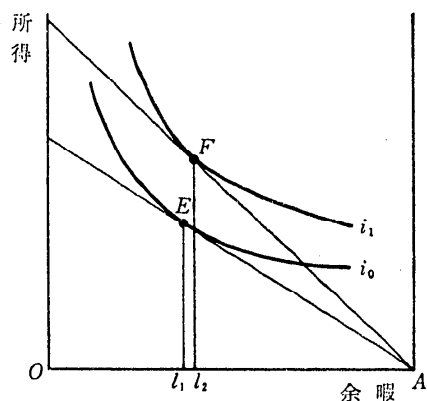


図 2

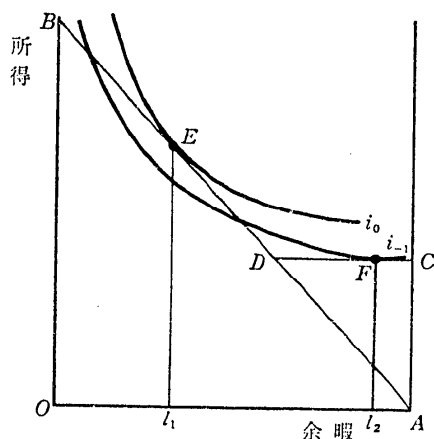


図 3 公的扶助

III インセンティブ効果の静態分析

NIT および NWT を図示したのが図 1, 図 2 である。また図 3 は公的扶助の場合を示している。まず図 1 をみると、分岐点 $\bar{Y}$ を境にして NIT が適用されるから、所得線 BA は、 H でキックする曲線 BHC になる。ここで C は最低保障水準 G を表す座標である。均衡点が E から F に移行するのに対応して余暇時間は l_1 から l_2 に移行し、 $l_1 l_2$ だけ余暇時間が増加したことを示している。すなわち NIT の導入によって稼得所得は El_1 から Jl_2 に減少する。しかしながら NIT からの支給額 FJ が加わることによって受給後の所得は Y_1 から Y_i にわずかに増加する。

NWT は賃金補助であるから、所得線が A を軸にして上方に移行するものとして表現することができる。均衡点は E から F に移動し、受給後の所得も $l_1 E$ から $l_2 F$ に引き上げられるが、余暇時間には大きな変化がなく、わずかに $l_1 l_2$ にとどまっている。これは NWT の労働意欲に対する影響がきわめて微小であることを、したがって労働供給に与える影響も軽微であることを推測させる。

これに反して公的扶助の場合には、収入認定率がきわめて高く、所得線は BDC のような曲線で示されるから、制度導入による労働供給効果はきわめて大きい。図 3 では余暇時間が l_1 から l_2 へと増加し、これに対応して稼得所得は El_1 から Fl_2 へと低下し、受給後の所得もこれと全く同じように低下する。

労働供給効果からみて、公的扶助よりも NIT が、NIT よりも NWT がすぐれた政策手段であることは、これからも直感的に明らかであろう。

この点を所得効果、代替効果の二つに分けて分析してみよう。

A. 所得効果

NIT も、NWT も、さらには収入認定率が 1 以下である場合の公的扶助も、受給者に対して一定額の正の所得移転を行なうものであるから、余暇が劣等財でないかぎり、これらの所得保障プランの所得効果は一般的には余暇増大的である。い

考えられるから、この値が 1 のときには 100% 課税を、また 1 以下のときには 100% 以下の課税を意味している。

ま各政策プランごとに、所得移転後と移転前の所得差をみると次のようになる。ここで Y_n は移転前の所得である。

$$\text{公的扶助} \quad Y_p - Y_n = t(G_p - \beta Y_i) = t[G_p - \beta w(T-l)] > 0$$

$$\text{NIT} \quad Y_i - Y_n = G - \alpha Y = G - \alpha w(T-l) > 0$$

$$\text{NWT} \quad Y_w - Y_n = (g - \alpha' w)(T-l) > 0 \quad (5)$$

これらの式の値がいずれも正であること、すなわち $(T-l)$ が変らないかぎり所得移転によって所得が増加することによって所得効果は余暇選好的になり、労働供給は減少せざるをえないであろう。しかしながら、所得効果の強さはそれぞれのプランによって異なる。

(5)式からも明らかなように、労働時間が短く、したがってまた稼得所得の低いところでは、余暇選好的な所得効果が公的扶助において最も大きく、NIT がこれにつき、NWT の効果が最も小さい。他方、稼得所得の高いところでは事情はこれと全く逆になる。しかしながら、稼得所得が分岐点に近くなればなるほど、所得保障プランから給付される支給額は絶対的には少なくなり、それ故に所得効果の絶対値も低くなる。この意味で低所得水準での所得効果の大きい公的扶助の機能を、制度間比較において重視すべきであろう。

B. 代替効果

制度導入前の余暇と所得の限界代替率は賃金率にひとしい。すなわち、

$$Y = w(T-l) \\ -\partial Y / \partial l = w \quad (6)$$

したがって制度の導入による各制度の代替効果は、導入前と導入後の限界代替率の比較によって明らかにされる。

所得と余暇の限界代替率は、所得で測った余暇の限界費用として表現できるから、この値が小さくなれば余暇選好的であり、大きくなれば労働選好的である。

さて各制度の限界代替率は次の通りである。

$$\text{NIT} \quad -\partial Y_i / \partial l = (1-\alpha)w < w \quad (7)$$

$$\text{NWT} \quad -\partial Y_w / \partial l = g + (1-\alpha')w > w \quad (8)$$

$$\text{公的扶助} \quad -\partial Y_p / \partial l = (1-t\beta)w < w$$

ここで三つのプランの特質がきわめて鮮明に示されている。制度導入前の限界代替率に比べて導入後の限界代替率が大きくなるのは NWT だけであり、その他のプランでは制度の導入によって限界代替率が小さくなる。したがって代替効果についていえば、NWT は労働選好的な効果をもっているのに対して NIT と公的扶助は余暇選好的な機能をもっている。また公的扶助において、最低生活水準の保証が定着するとともに t は 1 に近づき、さらに収入認定率が高いという現状では β の値も 1 に近いものと推定される。このため $t\beta$ は α より大きい。これは NIT の所得効果が、公的扶助よりも余暇選好の度合いの小さいことを物語っている。総括的にいうならば三つのプランの所得効果は次のようになる。すなわち NWT は労働選好的であり、労働供給を増大させる効果をもっている。これに反して NIT と公的扶助は余暇選好的であり労働供給を減少させるような機能をもっているが、その効果は NIT に比べて公的扶助の方が大きい。公的扶助が受給者の収入認定率の高い 100% 課税と類似のメカニズムをもつものとして勤労意欲に与える不利な影響を批判されてきたのは、主として代替効果にみられるネガティブな機能によるものであり、これが理論的には NIT や NWT などの新しい提案を生みだした大きな原因と考えられる。

ここで以上の結果をまとめてみると次の表のようになる。

表 1 所得保障プランと労働供給

	所得効果	代替効果	全部効果
公的扶助	-	-	-
N I T	-	-	-
N W T	-	+	?

注 +は労働選好的、-は余暇選好的。

批判の対象とされた公的扶助は、所得効果も代替効果もともに余暇選好的であるから全部効果もまた余暇選好的である。しかるにその代替的プランとして提案されている NIT も全部効果は余暇選好的であり、労働供給への影響に関していえば定性的には公的扶助と変らない。NIT のメリッ

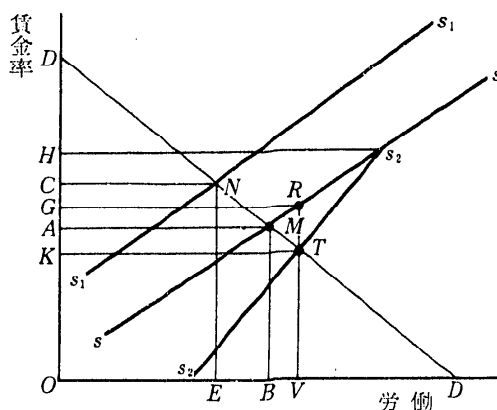
トは、余暇選好的な機能が公的扶助に比べて弱いこと、とくに代替効果においてその影響が大きいことにあると考えられる。他方、NWT は、所得効果と代替効果が逆の方向に働き、全部効果が労働選択的になるか、あるいは余暇選択的になるかは不確定である。

ここでは注目しなければならない第1の点は、賃金率あるいは所得水準の高さいかんによって代替効果・所得効果が一様でない、ということである。賃金率や所得水準が分岐点に近づけば近づくほど、NIT ならびに NWT からの支給額は絶対的に小さくなるから、所得効果はしだいに低下する。他方、稼働所得に対する税率 α ならび α' はコンスタントであるから代替効果は賃金率ならびに所得水準の高低にかかわらず一定である。この結果、NIT ならびに NWT では、分岐点に近づくにつれて代替効果支配的になり、逆に分岐点から下方に離れるとともに所得効果支配的となる。したがって NWT の全部効果は、分岐点に近いところで労働選好的になり、 w の低いところで余暇選好的になる。また NIT の全部効果も、分岐点に近いところで余暇選好の効果が弱く、所得水準の低いところでかえって余暇選好が強く作用する。

第2の点は、稼働能力をもつ低所得者をして、NIT よりも NWT を選択させるようにするには、ある種の制度的な改良を必要とする、ということである。NIT は制度の建て前上、稼働しなくても最低保障額 G を受給できる仕組みになっている。一方 NWT では稼働しないかぎり最低限度の保障も与えられない。したがって NWT が政策として機能し、その有効性を発揮するためには、最低保障賃金率 g をかなり高水準に設定し、稼働せずに G を支給される低所得者をして稼働してさらに高い給付額の保障されるプランを選択させるような誘因を与えることが必要である。この意味で公的扶助や NIT のような所得給付のプランには労働インセンティブが弱い、NWT に代表される賃金率補足給付のプランには、政策変数を適当に変えることによってこのインセンティブを強め労働供給の増大を期待することも可能である。

IV 所得保障プランの分配効果⁶⁾

各種のプランが労働供給にそれぞれ相異なる影響を与えることは以上の説明から明らかであろう。制度の導入前に労働市場が均衡状態にあったとしよう。需要曲線、供給曲線を ss , DD とすれば、労働市場における需給の均衡点は図4において M であり、このときの均衡賃金率は OA 、労働の均衡需給量は OB である。社会全体の国民所得は $ODMB$ となり、このうち $OAMB$ が受給者に、 DAM はその他の国民に分配される。NIT の導入によって労働供給が減少するから、供給曲線は左にシフトして s_1s_1 のようになる。新しい均衡点は N であり、これに対応する賃金率および労働需給量は CO ならびに OE である。全体の国



資料 Browning E. *ibid.*, p. 45.

図4 NIT, NWT の労働供給効果

民所得は $ODNE$ になり、NIT 導入前に比べて $NEBM$ だけ減少する。これは労働供給が EB だけ減少したことによるものである。受給者の所得は $OCNA$ に、その他一般国民の所得は CND になる。

次に NWT による労働供給の変動に移ろう。NWT は一種の賃金補助プランであるから⁷⁾、いま分岐点の賃金率を OH とすれば、供給曲線は ss_2s_2 のようになる。この場合、市場賃金率は雇主

6) Browning, E. K. *ibid.*, pp. 42-45.

7) NWT は一種の賃金補助制度であるから、雇用主側に低賃金労働者の賃金切り下げを行なわせる誘因が働き、事実上、企業への補助金になる危険性がありスピーナムランド・プランの轍をふむおそれなしとしない。

が雇用しようとする雇用量を決定し、また市場賃金率に負の賃金税を加えた純賃金率は、雇用者が提供しようとする労働供給量を決定する。NWTの導入による新しい均衡点は T である。労働供給量は OV であるから導入前に比べて BV だけ増加する。また、市場賃金率は OA から OK に低下するが、受給者の受け取る純賃金率は上昇し OG になる。

NWT の導入は需要曲線が右上りであるかぎり、受給者の所得を増加させる。それは純賃金率がつねに市場賃金率をこえているからである。また、受給者への移転支出 $GRTK$ は NWT の社会的負担を表わすものではない。労働供給の増加によってその他一般国民の所得も $AMTK$ だけ増加するから、純社会的負担はそれだけ減少して $GRTK-AMTK$ になる。

公的扶助の効果については、供給曲線が s_1s_1 よりもさらに左にシフトするケースとして分析できるため、ここでは立ち入らないことにしよう。

さて、NIT および NWT はいかなる分配効果をもつものであろうか。ここでは議論を簡単にするため、国民所得は受給者とその他一般国民との間で分配されるものとする。分配効果の比較に当たっては、両プランにおける受給者の分配分を等しくしてその他国民への分配分の大きさを比較するが、あるいは逆にその他国民への分配分を等しくして受給者への分配分の大きさを比較するか、いずれかの方法をとらざるをえない。最初に前者の方法に従うことにしよう。ところで、受給者への等しい分配分という基準は一見するほど明確な概念ではない。第1に分配分を実質所得とみるならば余暇時間の長さも理論的にはこれに含めなければならないが、所得としての評価方法に問題があるためここでは省くことにする。第2に、よし貨幣所得にかぎるとしても、これが受給者の間にいかに分配されているかによって厚生的な見地から違った意味をもつことになるであろう。しかしながら、ここではこれらの問題を無視し、単純に貨幣所得の合計額によって比較を試みることにする。

図4において、 s_1s_1 ならびに ss_2s_2 は、受給者に、NIT および NWT の導入後に等しい貨幣所

得をもたらすように作図されているとしよう。

NIT と NWT の分配効果は次のようになる。

	国民所得	受給者への分配分	その他国民への分配分
NIT	$ODNE$	$OCNE +$ 移転所得	$ODNE - (OCNE +$ 移転所得)
NWT	$ODTV$	$OKTV +$ 移転所得	$ODTV - (OKTV +$ 移転所得)

ところが、受給者への分配分が等しくなるように移転所得が決定されていると仮定したから、その他国民すなわち納税者への分配効果の差は両プランのもとにおける国民所得の差 $ODTV-ODNE$ に等しい。明らかに $ODTV > ODNE$ であるから、NWT が NIT よりも納税者の所得を高める効果をもつ。いいかえれば、NIT によるよりも NWT による方が納税者の負担を軽くする。

同様に、両プランのもとにおける納税者の純所得を等しいとおいたとき、国民所得が NIT よりも NWT のもとにおいてより大きいから、受給者の所得も NWT のもとにおいてより大である。

このような所得保障プランによる分配効果は、最適プランの選択においてきわめて重要な意義をもっている。ゼックハウザーは、再分配政策の理論的インプリケーションについて次のような指摘を行なっている⁸⁾。納税者は一般的にいうと貧困者の福祉やレジャーに深刻な関心をいだいていないわけではないが、貧困者が彼らにとって外部経済であることは否定できない。貧困者と納税者の間にこのような相互依存関係が存在するかぎり、納税者は、その負担が等しいときには、貧困者の所得をより増大させ、その余暇時間をより少なくさせるようなプランの方を選択するであろう。これは NWT の政策的優位性を理論的に裏付けたものといえるであろう。

V 残された問題

労働供給効果において、NWT が NIT や公的扶助に比べて大きなメリットをもっていることは以上の分析からも明らかであろう。しかしながら、このことは NWT が低所得者への所得保障

8) Zeckhauser, R., Optimal Income Transfer, *American Economic Review*, June, 1971.

政策として最適なものであることを必ずしも意味するものではない。

第1の問題は、労働インセンティブは選択の一つの基準ではあっても唯一のそれではない、ということである。NITとNWTの分配効果の比較のさいにものべたように、これらのプランが水平的ならびに垂直的公平性に与える影響は必ずしも同じではなく、したがって公平性基準からみると政策選択も違ったものになるかもしれない。また貧困ギャップの縮小効果も選択基準として無視できない。所得保障政策は本来、低所得者に最低生活水準を保証することによって貧困ギャップを解消することを政策目標とするものであり、貧困ギャップ基準はこの意味できわめて重要な考慮事項となるであろう。さらに行政コストが政策選択において實際上重要な基準になる。このほかに、政府介入による心理的影響——個人の威信への侵害など——の強さなどもこの種の政策選択において重要性の大きい基準と考えられる。

したがって、各種プランの比較においてこれらの選択基準に照らした総合的な判断が必要であることはいうまでもない。労働インセンティブ基準は、複数基準の一つにすぎないことを銘記すべきであろう。

第2に、これを認めた上で、なお政策遂行上の必要条件に関して重要な考慮事項がのこっている。NWTとNITが最低保障水準(G ならびに g)、分岐点($\bar{Y}$, $\bar{g}$)ならびに負の税率(α , β)という三つの政策変数をもっている。最低保障水準は社会的適正を表わす変数であるから、高い水準であることが望ましい。また財政的な制約上、給付費の総額を節約することは当然に期待され、その場合には分岐点をできるだけ低くしなければならないであろう。また労働インセンティブを高めようとすれば負の税率をできるだけ小さくすることが必要になる。この結果、社会的適正、最低費用、ならびに労働インセンティブという三つの必要条件はたがいに対立し、トレード・オフの関係にある。このうち、いずれにアクセントをおくかは政治的意思決定にゆだねられているが、各種プランの比較においても、社会的適正と費用の見地がインセン

ティブ効果に劣らず重要なことを指摘しておかなければならない。

第3は、NWTは稼働能力をもつ低所得者だけを対象とした制度であり、稼働能力の有無にかかわらずすべての低所得者を対象とする公的扶助やNITと根本的に違っている。この意味でNWTは公的扶助やNITを全面的に代替するプランではなく、稼働能力のない低所得者を対象とする低所得保障制度によって補完させる必要がある。したがってNWTを採用した場合には、低所得者の稼働能力をテストする何らかの手順をもたなければならない。しかしながら、稼働能力テストはきわめて困難であるばかりでなく、人権侵害に陥りやすい危険性をもっている。理想的に言えば、NWTと、稼働能力をもたない低所得者を対象にすることを原則にした別のプランを平行的に実施し、そのいずれのプランの適用者になるかを受給資格者の自由な選択にゆだねる方法がのぞましい。しかしながら、制度の並列的な実施は、よしそれぞれの制度に関して望ましい効果をあげることができたとしても、行政コストがきわめて高価につくという弊害を回避できない。

第4に、これらの代替案はいずれも低所得者への所得保障制度にとどまるため、これだけで貧困の解消が実現すると考えてはならない。貧困解消のためには、所得保障と並んで社会サービスの充実が必要である。貧困発生の複雑性を考えるならばこの点はきわめて明瞭である。NITやNWTを貧困解消の万能薬だとする見解が誤ったものであるばかりでなく、そのような認識からNITやNWTを批判することは的を外れたものである。

第5に、労働インセンティブの重要性を強調することはわが国の実情にあわない、という批判がある。なるほどわが国の生活保護の被保護者階層には稼働能力をもたない高齢者、疾病・傷害者や母子世帯が多い。これは稼働能力のある低所得者がいないことを物語るものではなく、稼働能力のあることが被保護者の認定において厳格な取扱いをうけているためではないかと推測される。これは低消費水準世帯のなかに稼働能力のあるものが相当多いと推定されるところからも裏付けられ

る。したがってわが国生活保護の現状において労働インセンティブ問題よりも、稼働能力のあるものに対する認定の緩和を図ることが先決だ、という意見はこの意味で正しい。しかしながら、低所得者への所得保障の一層の充実がおそかれはやかれ現実の課題になることは明らかであり、その場

合には有効性の高い政策の選択を行なうことが重要な政策問題になる。したがって NWT を含む所得保障制度の在り方について理論的にも政策論的にも十分な検討を行ない、少なくともその考え方を現行制度の改善に生かしていくことがより現実的な方策といえるであろう。

経済計画・社会計画・全体計画

青井和夫

I 社会計画論の出現

(1) 計画の思想

「システムを人間の能動的適応の活動にとって役立つようにコントロールしていくこと」¹⁾を「制御」となづければ、「計画」とは具体的な目的をあらかじめ立て、それに向かって能動的にあるシステムを制御していくことだといってよかろう。いいかえれば、「計画」=「具体的な目的の定立」+「それを実現するためのシステムの制御」という関係になる。

人類は発生以来、程度の差こそあれ、つねに計画をする存在であった。環境に受動的に適應する動物との差は、人間のこの能動性にあったといってよい。事前に目標を立て、多くの手段を選択し、そしてその目標を実現していくことが、これである。もっとも、ピグミーやブッシュマンなどでは、この事前性・選択性・能動性もそれほど大したものではない。気候の変化にしたがいながら、食物を求めてバンドやキャンプをつぎつぎに移動させていくのは、まったく受動的に見えるかもしれない。しかし、たとえ萌芽的にしろ、彼らの生活には、動物とは根本的に異なる計画性がすでにあらわれている。

ところで個人は孤立しては生きていけない。たとえグアム島の横井氏のように一時的には生きていけたとしても、つぎの世代を再生産することはまったく不可能である。個人は生活の単位としては不完全なもので、少なくとも男女の結合を必要とする。だから生活の単位はやはり性関係と男女の分業を中心とする家族だと考えねばならないだ

ろう。いや「家族」というより、分析単位としての「核的結合」(Nuclear unit)というのが正しいかもしれない。この核的結合がただちに歴史的・社会的・文化的状況に應ずる具体的な「家族」(Family)になるのではなく、状況に応じて夫婦家族・直系家族・複合家族・合同家族などのいろいろな形態をとりうるからである。しかし「家族」もまた単独では生活できない。外敵の防衛のためにも、食物の獲得のためにも、族外婚のためにも、そしてまた不事の災害や疾病への対応のためにも、他の家族との結合・連帯・協力を必要とする。小はバンドやキャンプから、大は国民社会や人類社会にいたるまで、家族を外から支える集団がこうしてできあがる。かつては、それらは主として親族集団であり、地域的コミュニティであったが、現在では社縁に基づくさまざまな集団もこれに加わっている。職業集団などはその最たるものであろう。そして、組織集団としての体裁をととのえるにつれ、それらは計画の客体から計画の主体になっていく。「自己制御能力」をもたないものは計画の主体たりえないとすれば、企業や軍隊などの巨大組織は明らかにきわめて有能な計画主体でもある。いや国家や全体社会そのものも、自己制御能力をそなえるにつれて、しだいに計画主体たろうとしている。

計画主体として集団をながめてみると、そこには家族の生存を支えるものとして、「親族の原理」「宗教の原理」「政治の原理」「経済の原理」という四つの原理を発見することができる²⁾。これら

1) 富永健一「社会体系分析と社会計画論」『思想』1973年5月号所収、56頁。

2) K. ボールディング『経済学を超えて』公文俊平訳、竹内書店、1970、110-11頁によれば、かれは社会結合の原理として「交換」「権力」「愛」の三つを考えている。しかしさらに「価値へのコミットメント」を加えねばならない。こうしてここでは経済・政治・親族の原理に宗教を加えて四つの原理にしておいた。

四つの原理は歴史的継起の順序ではなく、むしろ集団結合の四つの契機だというほうが当たっている。集団はこれら四つの契機の一つだけで維持されているのではなく、状況に応じて、そのうちのいくつかがクローズ・アップされ、他は潜在化しているにすぎない。むしろ、家族生活に内在していた四つの契機が、それぞれ独立し拡大したものとみるべきだろう。狩猟採集民族では主として親族の原理がクローズ・アップされ、親子・夫婦・兄弟のきずなを延長した線でより大きな連帯が出現する。しかし部族社会のごとく親族集団をこえて社会が拡大すると、単なる祖先崇拜やアニミズムをこえたより普遍的な原理を必要とし、これが普遍的な宗教となる。さらに階級の分裂と国家の発生により、政治権力によって動かされるようになる。もちろんこの場合にも、前の諸原理がなくなったわけではなく、まさに価値付加過程 (Value added process) のごとく、新しい原理が重層的につけ加わると考えるほうがよいであろう。近代資本主義社会では、経済の原理が優越性を示し、社会全体が経済法則によって支配されるにいたる。国家の計画も経済が中心となり、経済法則を発見し、それを利用して計画を遂行することが至上命令となるわけである。

しかし資本主義の初期には、経済の原理が自然法則のごとく自己を貫徹すると考えていたので、「計画」の思想は一時低下した。どの転換期にも、新しい原理の顕在化にはこのような「摂理」の思想がともなっている。親族から宗教、宗教から政治へ転換する場合にも、やはり新しい原理は、人為をこえた「神の命令」ないしは「運命の摂理」として、その正当性が主張されたように思われる。自由放任の時代もこの例外をなすものではない。「見えざる神の手」でおのずから自己制御の機能がはたされ、計画の代りをすると考えられたのである。したがって「計画的思考」が明確な形をとってあらわれたのは比較的新しい 19 世紀以後であり、具体的な計画の形で実施に移されたのは、やはり第一次世界大戦後だといってよかろう。マンハイムは人間思维の歴史的発展段階を、(1)所与の状況に適合する反応形式を偶然にみつけ出す

「発見の時代 (Chance discovery)」、(2)個々の道具や制度をつくりあげた「発明の時代 (Inventing)」、(3)多くの事物や制度間の関係を意図的に規制し知的に支配する「計画の時代 (Planning)」に分けたが³⁾、計画を制御の観点からみれば、富永の主張するごとく、「権力の制御」としての民主主義、「知識の制御」としての教育、「利害の制御」としての裁判や調停、「労働過程の制御」としての管理なども、社会の部分的計画と考えてよかろう⁴⁾。だが、一般の人びとにも明らかに「計画」と意識され、かつもっとも成功をおさめたものは、やはり経済計画の分野であった。

(2) 経済計画から社会計画へ

当然のことながら、経済的手段だけで社会全体を計画することはできない。かつては下部構造が上部構造を決定するというマルクスの主張をかんたんにとり、経済計画さえうまくいけば、他の問題はおのずから解決するという安易な考え方があったが、現に社会主義諸国家の間、いや一国の内部においてさえ激しいイデオロギーと政策の論争があるように、上構と下構の関係はそれほど一義的に対応しているわけではない。その間にはかなりの自由度がある。豊富な社会になればなるほど、そして発達したマス・メディアや巨大な組織が上構と下構の間を媒介するにつれて、両者の関係は多様化する。技術と経済体制の間にも一義的な対応関係があるわけではない。また上構と下構の関係は制度的次元の問題であって、それとは方向を異にするところの制度—組織 (役割) —個人 (パーソナリティ) という別の軸もあり、後ほどふれるように、表層—深層といういま一つ別の軸も考えられる。社会的現実はいわゆる複雑な多次元的構造をもっているのである。(図 1)

したがって制度的次元を問題とする場合にも、経済的下部構造の重要性を認めつつ、その他のサブ・システムにもそれ相応な考慮を払わねばなら

3) K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, 1940. (福武直訳『変革期における人間と社会』2巻, みすず書房, 1953).

4) 富永健一「前掲論文」55-56頁。

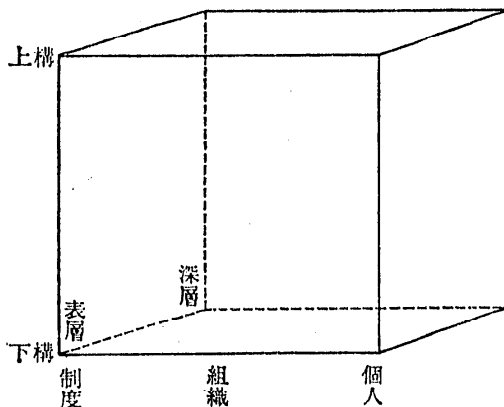


図1 社会的現実を切る三つの軸

ない。経済理論では与件として取扱われていたファクターもとり入れたところの、社会全体のモデルを必要とするのである。私もかつてパーソンズの理論によりながら、AGILの区分にしたがって社会開発の問題を論じたことがあり、そこでは「社会計画」(Social Planning)を「経済計画」と併立する部分計画と考えず、経済をも含めた社会全体を計画的にみちびいていく制御方策だと考えた⁵⁾。富永の「計画された社会変動」、いいかえれば「社会的資源の再分配を計画的に変動させること」⁶⁾という定義も、これと同じ考えだといってよかろう。ここに社会的資源というのは、物的資源、情報資源、人的資源、関係資源、くだいていえば従来の経済財、情報・知識その他の文化財、権力・威信・名声・尊敬などの関係財を総称したものである。

このような包括的な社会計画は、社会学の分野に限っても、コンドルセー、サン・シモン、コントにその萌芽がみられており、保守的とはいいいながら、デュルケームやパレートによってもその必要性が説かれていた。マンハイムが民主的計画(Democratic Planning)、または「自由のための計画」(Planning for Freedom)を提唱したことは有名である⁷⁾。しかし、それを具体的に発展させる

には、まだ十分に機が熟していたとはいいいがたい。その理由の第1は、とりあげるファクターがきわめて量化しにくいこと、第2は、とくに価値の評価がむずかしいこと、第3に、ファクターの相互関係が非常に複雑なこと、第4に、たとえ量化が可能であったとしても、その処理が従来の人間の情報処理能力をこえていたことなどをあげることができよう。これらはいずれもきわめて解決困難な問題には相違ないが、まったく手の付けられないものではない。

第1の点については、たとえば「社会指標」(Social Indicator)の手法により、間接的に福祉水準を測定しようとする努力も積みかさねられており⁸⁾、行動や意識の尺度化・測定法も心理学でいろいろと試みられている。第2の点については、社会的価値のアポリア(複主体的決定の矛盾)および個人的価値のアポリア(単主体的決定の矛盾)があり⁹⁾、価値評価が時代と社会によって変わるという問題がある。ただ特定の仮定を設けることによって、たとえば(1)福祉項目の量化が可能であること、(2)充足度は量の一次関数であること、(3)欲求相互間に代替可能性があり、重要度の比較が可能であること、という仮定のもとに、必要最低量、希望的満足量それに現在存在量を調査によって引き出し、現在の充足度を

$$\text{現在の充足度} = \frac{\text{現在存在量} - \text{必要最低量}}{\text{希望的満足量} - \text{必要最低量}}$$

で近似的に表現することは不可能ではない¹⁰⁾。また第3の点についても、生活構造論を発展させ、生活環境・生活資源・生活行為・生活意識の諸項目の間に、産業連関表にあたるような生活連関表を作成することができよう¹¹⁾。社会システムと環境の間の、あるいはシステム内部のAGILという

7) K. Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning*, 1950.

8) 盛山和夫「高度経済成長と生活の質」、飽戸弘・富永健一・祖父江孝男編著『変動期の日本社会』NHK市民大学叢書 26, 1972, 所収。

9) 見田宗介「価値空間と行動決定」『思想』1972年8月号, 所収。

10) 盛山和夫「前掲論文」, 138頁。

11) 青井和夫・松原治郎・副田義也編『生活構造の理論』有斐閣, 1971。

5) 青井和夫「社会開発の問題点」『自治研究』昭和39年11月号, 所収。

6) 富永健一「前掲論文」64頁。なお、社会的資源については、富永健一「社会体系の構造と変動」, 川島武宜編『法社会学の基礎2』法社会学講座第4巻, 岩波書店, 1972, 159-61頁も参照せよ。

サブ・システム間の境界をこえた相互交換過程のバランスやアンバランスの条件を発見することも可能になってくるだろう。第4の点も、大型コンピュータの出現によって、いままでは不可能だったモデルの作成やシミュレーションもできるようになるにちがいない。

だから将来、問題となるべきものは、以上の諸問題が解決されたものとして、それだけで十分かという問題であろう。すでに、GNPという経済的指標の欠陥は誰の目にも明らかになりつつある¹²⁾。人口爆発、環境破壊、南北問題、資源の涸渇、戦争といった全人類にとっての死活問題は、いままでのGNPではまったく問題になっていなかった。国内の問題に限っても、インフレーション、地価問題、住宅問題、老人問題、都市問題、国民統合問題、過疎問題、差別問題、生きがい問題、疎外問題など、いずれもその解決に手こずっている状態である。

II 社会計画から全体計画へ

(1) 原始への回顧

経済計画から社会計画へという発想法はたしかに視野の機能的拡大を意味していた。国内問題から国際問題へという視野の空間的拡大も、これと性格を一にするものである。しかしさらに、はるかな過去から遠い未来を見透す視野の時間的拡大と、人間と社会の表層から深層へという視野の深化がそれにとまらねばならない。とくに後二者が来るべき21世紀には重要なものとなるだろう。なぜなら、従来の社会計画にみられたような生活手段の充足よりむしろ、生活目的の発見こそが最大の関心事となるからである。

そもそも「計画論」なるものは、すでに述べたごとく、目的の設定を含んだ制御であった。にもかかわらず、目的の設定にそれほどの関心が払われなかったのは、(1)目的の設定そのものが科学的研究対象とは考えられていなかったこと、(2)科学的には取扱えなくても、すでに欧米やソ連というモデルが与えられていて、それにキャッチ・アッ

プすることが日本近代化の暗黙の大前提にされていたこと、(3)目的を科学的に措定しなければならぬときに、短期的な目標設定でことたりたがゆえに、現状分析からそのひずみや欠陥を発見すればよかったことなどが、その主たる理由であった。だが、曲りなりにも1人当りのGNPが急速にのび、しだいに西欧諸国のそれに近づくにつれて、欧米モデルへの追従だけでは十分とはいえなくなってしまう。自分で独自のモデルを創造せざるをえなくなったのである。

ひとたび追求モデルが失われるや、跡には方向の定かでない漠々たる拡張が広がっているにすぎない。最近改めて「日本論」や「日本人論」が盛んに取りあげられるようになったのも、そこに一つの原因がある。というのは、(1)「日本人の欠陥はどこにあるか」「どこを改めれば欧米諸国に追いつけるか」「外国人は日本をどう見ているか」などの、いままでよくみられた劣等感からくる日本人論だけでなく、(2)「日本人もまんざら捨てたものではない」「日本人は外国人からどれほど高く評価されているか」「どれほど日本人は見なおされているか」というたぐいの、優越感からくる日本人だけでもなく、(3)第3の新しい日本人論が見られはじめたからである。これは、外のモデルが失われた以上、ほかならぬ日本自体にしか創造のよりどころを求めざるをえなくなったので、過去をいま一度冷静にふりかえり、その長所と短所を改めて問いなおそうという創造のための日本人論だといってよい。

この場合、一昔前の素朴なソ連型の社会主義至上論は、ソ連や東欧の実情が明らかとなり、かつ中ソ・イデオロギー論争が盛んになるにつれて、しだいに影をひそめてしまった。むしろ、アジア・アフリカのごとき「第三世界」への関心が急速に高まりつつある。資本主義・社会主義の別をとわず、われわれ自身「かけがえのない人間性」を喪失しつつあるのではないかという不安が、いままでは後進国・低開発国とさげすまれていた第三世界にそれが残されているのではないかという、淡い希望をかき立てるからである。この不安は、工業化・産業化が必然的にわれわれを「文明に飼育

12) 青井和夫「社会開発の再考」、別冊『社会保障研究』1971年7月。

された豚」たらしめているのではないかという、「喪失原理」の上に役立つ恐怖、いや「原始への回帰」の希求かもしれない。なぜなら、それをとりまく社会的状況はまったく異なるとはいえ、現代の夫婦家族と未開社会の核家族との間には、きわめて近い類似性がみられるからである。さしずめ現代のコンミュニケーション運動などは、近代社会のなかでのバンドやキャンプの生活の再現であるといってもよからう¹³⁾。もし人類に普遍的な特性があるとすれば、それがもっとも生き生きと表現されている社会こそ、原始社会であり未開社会であるという考えさえでている。

個体発生と系統発生の相似性をみとめ、個体のエディプス危機から原始ホルドの父親殺しを想定したフロイトの理論にはいろいろの批判もあるが、方向を見失いつつある現在、はるかな未来を展望しようとするれば、歴史的な原始、空間的な未開、個人的な原体験を、謙虚にふり返る必要があるだろう。フロイトのリビドー発達の間唇期・肛門期・男根期・潜伏期・性器期という発達段階と、ベラーの原始宗教 (Primitive Religion)・古代宗教 (Archaic R.)・世界宗教 (Historic R.)・近代宗教 (Early Modern R.)・現代宗教 (Modern R.) という宗教の進化段階説¹⁴⁾の間には、何らかの意味で対応関係があるように思われる。前にも述べたごとく、人間を結合させるものは性 (愛情)、宗教 (依存)、政治 (権力)、経済 (交換) であるが、前二者に比べて後二者は発達のにも歴史的にも遅れて顕在化するもので、個人の原体験や社会の原始状態は愛情と宗教を中心としていたからである。

もし母の胎内期間が単細胞から人類発生までの数億年にわたる生物の歴史を不完全ながらくり返し、出生から青年期のアイデンティティ確立までが、人類発生から現代までの人間の歴史の再現であるとすれば、このかけがえのない人間の苦闘の

歴史をどうしてわれわれが再体験し、それを次代の青少年に伝達していくことができるかという教育の根本問題が残される。いや伝達することは不可能で、彼らにも体験してもらう以外に方法はないのだろう。「売家と唐様で書く三代目」という格言こそ、これからの豊富な社会で解決しなければならない最大の難問なのである。このままでは「文明に飼育された豚」として、資源の涸渇や環境の破壊を待たず、人類は滅亡に向かい突入していくだろう。

(2) 深層への深化

ところがフロイトにあっては、倫理や宗教は性が抑圧され昇華されて発生するものと考えられていた。この抑圧=昇華理論のほかに、マスローのごとく、逆に下位の欲求が充足されてはじめて上位の欲求が顕在化するという充足=上昇理論もあるが¹⁵⁾、これらはいずれも抑圧ないしは充足さるべき欲求がまずあって、つぎに昇華・上昇してつぎのものがあらわれるという、一種の段階論である。だが果たして、人間の欲求はそうした順序にあるものだろうか。ビオンの主張するように、依存 (Dependency)、対偶 (Pairing)、闘争 (Fight)、逃避 (Flight) という暗黙の欲求 (Basic Assumption) の底に、それらをともに含んだ融合体たる、生理的であると同時に心理的な、そして個人的であるとともに社会的な原心性体系 (Protomental System) を想定し、状況に応じてそれから暗黙の欲求のどれかが活性化し顕在化すると考えるほうが妥当ではあるまいか¹⁶⁾。あるいは禅などの解脱=超越理論という、別のメカニズムも再考してみる必要があるだろう。

前項で私は始原への回顧を説き、人類発生以来数百万年にわたる苦悩と喜び、苦闘と連帯の歴史をどのようにして再体験し、次代に伝達していくことができるかという難問を提出しておいた。不可逆的な時間の流れのなかで、もはやわれわれには原始にかえるすべはない。未開民族の中での生活体験も、彼ら自身が急速に変貌しており、社会

13) 高橋徹「都市社会の文化」、講座『現代都市政策』第10巻、岩波書店、1973、所収。なお新しいアメリカの若者文化の主張については、高橋徹編『アメリカの革命』平凡社、1973、および A. クライン編『生まれながらの敵?』大島良行ほか訳、早川書房、1972を参照せよ。

14) R.N. Bellah, *Beyond Belief*, 1970, pp. 20-50.

15) A. H. Maslow, *Motivation and Personality*, 1954.

16) W. R. Bion, *Experiences in Groups*, 1961.

の底辺への「下放運動」についても、同じことがいえるだろう。幼児期の原体験すら、生活水準の上昇によって世代により根本的に変化している。「失われた時」は二度と再体験することができないのである。ではどうすればよいのか。

そのためには、個人の場合と同じく社会的現実の深層をいま一度ふり返る必要がある。われわれは意識化され目に見える表層の世界（論理と法則、価値と欲求に支配された表の世界）に住んでいるが、それは、実存的・現象学的には意識されず目にも見えない深層の世界（裏の世界）を基盤として、その上に立っている。深層の根に支えられた葉幹や果実に目をうばわれているといってもよい。生物は無生物から生じ、動物は植物によって養われ、人間は無生物や動植物に依存して生きている。この自然のなかから欲求体系としての生物が生ずるとき、その欲求の第一は食と性であろう。しかし、それらのいずれも、人間の場合は他者を必要とする。早い話が他者への依存がなければ、乳児は一刻も生きながらえることができない。個体維持のための「食」、種族維持のための「性」、それに社会維持のための「依存」（安全）のどれが優先するかは一概にいけないのである。

ところで最近流行の「生きがい論」は、まず「生」を前提としているがゆえに、その基盤に食・性・依存をもっており、個体の欲求であるとともに、社会的欲求でもあった。しかし戦前戦中とは異なり、「死にがい」はあまり注目されず、「死にがいの喪失」¹⁷⁾という本さえ出ている。「死にがい」とは「生きがい」と表裏の関係にあり、以上のうちとくに社会的側面を独立させ強調したものであった。いいかえれば、個人の立場から見ての「生きがい」は社会の側からみれば「死にがい」となるだろう。もし欲求を「低層」、価値を「高層」と名づければ、同じことをいいつつも、「生きがい」は低層に力点がおかれ、「死にがい」は高層に力点がおかれているように思われる。食はすぐれて低層に関係し、依存は高層に傾斜し、性は両者を媒介する重要な環をなしている。依存が親

から自然や神にまで広がると宗教になるのであって、フロイトのいうごとく、必ずしも性の抑圧＝昇華が宗教を発生させるのではない。そこで彼も最後には、エロスに対しタナトスという本能を持ち出さざるをえなくなったのであろう。彼の理論には、性を重視する西欧個人主義の考え方が、無意識のうちに前提とされているのである。

ところで価値（意味）—欲求軸と論理—法則軸を極限にまでつきつめると、無価値（無意味）・無欲求・無論理・無法則の世界に入ってしまう。「表層の世界」だけみれば、世界は価値と欲求と論理と法則に完全に支配されているように思われるかもしれない。しかし表層からしだいに「深層の世界」に入っていけば、それらはすべて無意識的なものに近づき、たがいに定かではなくなってくる。低層の欲求も無意識的・生理的なものとなり、高層たる価値も「聖」の領域になれば、すでに価値といった意識的なものではない。聖なるものは相対的な価値をこえた絶対的なものであるから、われわれの「生」をすら脅かす逆説的な力さえもっている。論理は公理のところで行きづまり、法則もあるところまでくれば分らなくなってしまう。図示すれば、図2のようにでもなるだろうか。

最近の「カタストロフィーの理論」¹⁸⁾によれば、自然の法則も人間の論理も連続的な微分方程式の形で表現しうるものではなく、質的に異なったカ

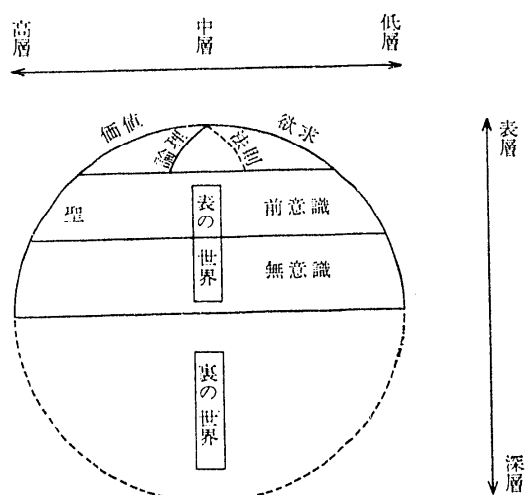


図2 表層と深層の世界

17) 井上俊『死にがいの喪失』筑摩書房、1973。

18) 野口広『カタストロフィーの理論』講談社、1973。

タストロフィーの連続としてとらえねばならなくなったようである。そして、4次元の場合は初等カタストロフィーの型が7であるが、5次元になるとそれが11にふえ、6次元では無限大になるという。カタストロフィーの型が有限であるかぎり、つぎの瞬間にどのようなカタストロフィーに遭遇するかを事前に正確に予言することは不可能だとしても、あるべき型を想定してその対応策を準備することができる。だがその型が無限大になれば、完全に予測不可能になってしまう。人間の世界、とくに社会的現実はいくとも6次元以上の世界であろうから、未来の予測は完全にお手あげの状態になる。

私は「失われた目的」を求めて、始原への回顧から無意識の深層に目を向けた。ここまでいかなければ目的の設定はできず、社会計画から真の意味での全体計画 (Total Planning) にまで進むことはできない。にもかかわらず、客観的世界から主観的世界へ、さらに意識の世界から無意識の世界へ降り立ったとたんに、未来の予測はまったく不可能だというアポリアに突きあたってしまった。

III 大きな方向転換

(1) 不可能事を可能にする方策

こうなれば計画は不可能となる。だがこれは悲しむべきことではない。人間と社会がまだ無限の可能性を秘めている証拠だからである。この不可能事を可能にする方策として、ふつうとられるものに二つある。その第1は、実際には無限大に達するカタストロフィーの型の数を、少なくとも5次元以内のかんたんなモデルに翻訳して、へらす方策である。実のところ、従来の社会科学は2次元または3次元、せいぜい多くても4次元の世界に現実を投影して、きわめてかんたんなモデルを用いて分析していた。4次元以上の世界は、われわれの日常生活的実感としてとらえることがきわめて困難になるからである。第2の方策は、いまさら経済成長をとめることは不可能であり、たとえ人口の増大を制止しても、人間のエネルギー消費は低下しないという前提の下に、現在のところ完全なる自動調整機構をつくることは不可能なの

で、それを手動式制御機構ともいうべき「参加デモクラシー」で補おうという考えである¹⁹⁾。したがって、全体計画も短期的計画を適時変更しながら積み重ねていく漸次的な社会工学たらざるをえない。

しかし以上の二つの方策はいずれも、全体計画の遠い将来のあるべき姿として、完全自動制御機構を頭に描いているように思われる。それを実現するのが社会工学の最終の目的であった。だが社会が完全な自動制御機構となってしまったとき、その成員たる個人の「意識」は不要になってしまいうだろう。意識を失うということは、個人の「死」を意味している。したがって、個人が意識をもち自由をもつかぎり、自動制御機構としては不完全たらざるをえない。そしてまた、人類が一つの巨大な完全自動制御機構に統合しつくされてしまえば、意識は個人から社会に移され²⁰⁾、技術を含めて人類の進歩はとまり、社会も死に向かって転落してしまうだろう。すべてが論理と法則に支配され、政治は行政に、創造は自動的なルティーン・ワークとなり、リーダーシップも不要になってしまう。環境破壊ではなく「人間破壊」で人類は滅びるのである。

ここに第3の方策があらわれる。たとえばリーダーシップへの要請を考えてみよう。T. ミルズは、リーダーには、(1)システムの部分だけではなくて全体を、(2)現在だけではなくて、過去から未来まで含めたメタ・システムを、(3)意識の次元だけではなくて無意識の次元までも、(4)システムの内側からだけではなくて外側からも見透す能力を、さらには、(5)それらを知るだけではなくて、対策を実行する能力までも要求されているという²¹⁾。これは人間の能力をこえた不可能事をリーダーに

19) 富永健一「豊かな社会と新しい社会問題」, 鮑戸弘・富永健一・祖父江孝男編著「前掲書」所収, 125-131頁。

20) K. Deutsch, *The Nerves of Government*, 1963, p. 130. ここでドイツ語は「自己」(self)の所在を、相対的に最高次のフィードバック・サーキットのある処に求めている。したがって大脳皮質がこわされると、selfの所在はその次のフィードバック・サーキットのある処にうつる。

21) T. E. Mills, *The Sociology of Small Groups*, 1967. (片岡徳雄・森樹訳『小集社会学』至誠堂, 1971, 155頁以下)。

課することを意味する。にもかかわらず、ほんとうにリーダーシップが要求されるのは、いままでの慣例やスキルや法則では問題が解決できなくなったときであるから、リーダーシップの理論にはいつも不可能事を可能にしなければならないという逆説が含まれているといつてよい。

では、どうしたらこの逆説的アポリアをのがれることができるのだろうか。この難問に対して大きな示唆を与えてくれるものに、非指示的カウンセリング (Client-centered Counseling)²²⁾ やセンシビリティ・トレーニング (Sensitivity Training)²³⁾ の主張がある。従来の指示的カウンセリングは、千差万別の悩みをもったクライアントに、何らかの具体的な方策をさずけることを目的としていた。しかしそこには、(1) 悩みの本質はクライアント以外にはどうしてもわからない、(2) たとえセラピストにわかって指示を与えても、それにしたがわぬクライアントが多い、(3) 指示を与えれば与えるほどセラピストへの依存性を高めるという欠陥があった。さらに重要なことは、(4) 「解釈」や「指示」を与えたのではクライアントを真に成熟させることができないという点である。無限につづく多様な悩みに適切な具体的方策をさずけることは不可能である。それよりも、成熟させさえすれば、クライアントは自分でそれぞれの悩みを解決し、つぎからつぎへと発生する新しい悩みにも適切に対処しうる能力を身につけるはずだという、「人間に対する絶対的信頼」がその底にはひそんでいる。

では「成熟したパーソナリティ」とはどんなものか。ロジャースによれば、それはセラピーの終極点であって、(1) 自己を体験すること (The Experiencing of the Self)、(2) 自己受容 (Self-acceptance) または自分を好きになること、(3) パーソナリティの中核にはホジティブ (社会的・前進的・合

理的・現実的) なものがあるという発見、(4) 自己の有機体 (His Organism)、自己の体験そのものになるということ、に要約される²⁴⁾。「ある固定した状態あるいはホメオステシスから、変化によって別の新しい固定の状態へ移動するのではなく……、固定性 (Fixity) から変易性 (Changingness) へ、固定的構造から流動性へ、停滞から過程へ」²⁵⁾ というのが、セラピーのプロセスなのである。堅く、静的で、未分化で、非人間的なものから、柔軟で、動的で、深い所有感をともないつつ受容される、豊かな瞬間的な体験過程そのものになるといえよう。もっとくだけていえば、最初クライアントは自己の問題を意識しないか、あるいは無関係だと思っているが、つぎに、自分から離れた遠い「物」として、あるいは自分ではどうしようもない否定的運命としてそれを認識する段階にいたる。そしてさらに、自分にも関係があり、責任があることを知ることになる。しかしそれはまだ知識として知っているにすぎない。セラピーが進行するにつれて、しだいにその問題が自分と全体的にかかわっていたことを認め、それを内面的・情動的に再体験しうることになってくる。しかし、まだ There and Then の問題としか受けとっていない。Here (ここ) and Now (いま) の体験をこまかく実感し意識しうることになるのは、セラピーの終極に近づいてからである。こうして、あるがままの自分になり、新しい体験を自由にとり入れうる非構造化されたシステムとなり、固執性のないおおらか (Openness) で自由な、そしてあらゆるものから解放された柔軟性 (Flexibility) をもつにいたる。だから最終の状態では、自己意識 (Self-consciousness) さえ失って、現在の瞬間を十全に生きること、つまり主客未分化の体験そのものを生きることができ、他者とも開放的で自由な関係をもつことのできる自発性を獲得する。自己を意識することと体験過程の反射的自覚 (Reflective Awareness) とは異なる。後者は、流動しつつもなおかつ信賴しうるシステム、変化しながら統合されている状態、流れと動きの統合体 (Unity of Flow, of Motion),

22) C. ロジャース『サイコセラピーの過程』、ロジャース全集第4巻、伊東博訳、岩崎学術出版社、1966。によれば、ロジャースの理論は、1) Nondirective Psychotherapy (1940-1950)、2) Client-centered Psychotherapy (1950-1957)、3) Experiential Psychotherapy (それ以後) と発展している。

23) E. H. Schein and W. G. Bennis, Personal and Organizational Change through Group Methods, 1967.

24) C. ロジャース「前掲訳書」71頁以下。

25) C. ロジャース「前掲訳書」149頁。

知情意の一体化、評価と存在あるいは意志とありのままの有機体的方向づけの一体化、いうなれば融通無碍の境地だといってよい。真の認識は過去の構造認識ではなく現在の過程認識であり、常に新しい限りない認識なのである。センシティブィ・トレーニングの目的もまたここにあった。なぜなら、内外の状況に Open に、Sensitive に、Flexible に対応し、いまここでの瞬間において完全に生きうる人間——これは「完全な人間」でもなければ「模範的な人間」でもなく、いうなれば「純粋な人間」(Congruent Person) である——になることを目指していたからである。

(2) 社会的次元への適用

この場合注目しなければならないのは、セラピーのプロセスは人間関係のなかでしか発生しないという点であろう。真の人間(純粋で、他者に無条件的配慮と共感的理解をもつ人間)しか人間を治療することはできない。セラピーの過程も真の人間も「社会的」なものなのである。だとすれば、「パーソナリティの変化」も「社会の変動」も同型であり、「パーソナリティの成熟」と「社会の成熟」とは同じ過程なのだというほうがいいだろう。成熟したパーソナリティは成熟した人間関係から生じ、成熟した人間関係は成熟した集団の結果だからである。

ドイチュも社会の成長(Growth)を論じ、その条件として(1)人間資源の質的増大、(2)経済の成長、(3)社会的諸資源の余裕、(4)自律性・自己決定性の増大、(5)組織や制度の戦略的単純化、(6)目標変革と社会的学習能力を含む創造性、(7)内と外への統合性の上昇という七つをあげているが²⁶⁾、成熟(Mature)という言葉は用いていない。最近、訳本の出たガボールの『成熟社会』では、成熟社会を「人口および物質的消費の成長はあきらめても、生活の質を成長させることはあきらめない世界であり、物質文明の高い水準にある平和なかつ人類の性質と両立しうる世界である」と規定

している²⁷⁾。別言すれば、人口と物的生産は安定し、社会内部も平和で、自然環境とも調和が保たれ、地球の資源は生態学的均衡状態にある社会だといってよい。そしてそれに到達するには人間の知能指数(IQ)だけでなく、倫理指数(EQ——Ethical Quotient)をも高めなければならず、そのための諸提言がいくつか述べられている。ここではたしかに「成熟社会」ということばは用いられているが、著者が自然科学者であるせいもあってか、人間関係や社会構造の分析がやや弱いように思われる。したがって、集団の成熟過程をつぶさに観察し体験しうる小集団の研究成果のほうがより有用であろう。

これによれば、成熟した集団とは、問題が起こったときに反応(React)するのではなく、起こる前に予知して行動(Preact)する力をもった集団であり、その特徴は、Openness(ざっくばらんであると同時に外に向かって開かれている)、Responsiveness(反応がはっきりと他者から返ってくる)、Informality(人間関係が親密で気やすい)、Confrontation(成員相互に裸のぶつかりあいがみられる)、Focus on Problem(問題中心に活動する)という諸点にあった²⁸⁾。ミルズも「成熟」ということばは用いていないが、Full-fledgedの集団の特色を規模の増大や組織の整備ではなく、その増殖性・分割可能性・開放性・創造性、そして他集団との交換性(Give and Take)に求めている。そして集団の成熟段階を、(1)単なる成員の接触、(2)成員欲求の直接満足、(3)それを持続するための集団の維持、(4)集団目標の設定と追求、(5)自律性と自己決定性の獲得、(6)成長と他集団との交換の増大、という6段階に区分した²⁹⁾。それぞれの段階は相互作用(Interaction)、集団情動(Group Emotion)、規範体系(Normative System)、技術体系(Technical System)、管理体系(Executive System)、集団間の管理体系が、付加的につけ加わるものと解し、すべての成員が参加してこれら

26) K. Deutsch, *op. cit.*, pp. 250-251.

27) D. Gabor, *The Mature Society*, 1972. (林雄二郎訳『成熟社会』講談社, 1973, 5頁)

28) 相馬紀公「欧米における O.D. テクノロジーの最近の動向」産業能率短期大学『動態的組織づくり』, 1970 所収, 10 頁.

29) T. E. ミルズ「前掲訳書」185 頁では、1) 単なる成員の接触をはぶいて、5 段階にしてある。

全部が十分に作動しているとき、その集団を成熟集団と名づけている。このような成熟集団では個人と集団（社会）のディレンマは発生しない。個人の欲求と集団の目標が矛盾するのは、成員のすべてがこれらの役割の全部を担当していないからである。これを情動的側面からみれば、もっとも未成熟な集団は自己愛的(Narcissistic)であり、もっとも成熟したそれは生成的(Generative)かつ愛他的である。後者は民主的な縦の関係（権威関係）と友愛的な横の関係（同輩関係）に支えられているという。

では、どうしたらそのような成熟集団をつくりあげることができるのか。サイコ・セラピーの場合には、自我像と自己体験との一致していない(Incongruent)状態の、不安で傷つきやすいクライアントが一方にあり、他方に純粋性(Genuineness)と一致性(Congruence)に富み、無条件的な肯定的配慮と共感的理解をもつセラピストがいて、両者の間に心理的接触が存在し、セラピストがクライアントに自己の無条件的・肯定的配慮と共感的理解を伝えることができれば、治療過程は自動的に進行していった³⁰⁾。また、センシティブティ・トレーニングの場合にも、成員の裸のぶつかり合いを通じて、小集団が成熟していった³¹⁾。しかし、これを巨大社会に応用するにはいくつの困難がある。成熟した個人をまずつくりあげ、個人から小集団へ、小集団から組織へ、そして全体社会へと積みあげていくべきか、それとも成熟集団にみられた諸特徴を人々がもたざるをえなくなるような制度や条件をまずつくり、つぎに組織・小集団・個人へと下向すべきかは、まだ定かでない。後者の方法を採用するにしても、誰がどうやってそのような制度の変革を実現するかという問題が残されている。おそらく個人からの方法と体制からの方法とは両々相まって、スパイラルの形で進行せざるをえないのであろう。

ところで、社会変動と社会過程の区別は相対的なものにすぎず、広義の社会変動のなかには体制

変動も含まれるが、社会の根本的変動は一種の破局であって、たんなる社会的資源配分の変化ではない。むしろ、裏の世界から無意識の深層が噴出して、表の世界を根底からくつがえすこと、つまり無意識的なものの顕在化・意識化である。この点ではパーソナリティの基本的な変化も社会の根本的変動もちがいはない。このような根本的変動に比べれば、「体制変動」といわれるものはまだ意識的なものの部分的変動、つまり社会的資源を配分するメカニズムの変化にすぎない。これに対して、ふつうの「社会変動」(狭義)は資源の配分の変化、つまりストックの変化とみてよく、「社会過程」は流れている資源の量の変化、つまりフローの変化だと思えばよかろう。こうして、社会の根本的変動（無意識層）—体制変動（メカニズム）—社会変動（ストック）—社会過程（フロー）という系列ができあがる。パーソナリティの変化も社会変動もたんなる組織の整備、複雑性の増大、機能の分化、表層的な適応能力の上昇だけではないのである。

個人の悩みがつきないように、社会の問題も果てしがない。だから、際限のないそれらすべてに対応できるような全体計画はありえない。しかも、ある計画を実施すること自身が、将来動かしがたい既成事実をつくりだすので、ますますもってやっかいである。ではどうしたらいいのか。回答は一つしかない。具体的対策のための物や施設や制度にばかり目をうばわれることなく、成熟した人間と社会をつくりあげることである。ところが従来の「社会計画」では、ともすれば施設の整備や社会的資源の配分ばかり関心が払われていた。社会計画から「全体計画」への発展は、方策の面でもこのような方向転換を要求しているといえてよかろう。

もっとも、このように主張したからといって、従来の「社会計画論」が無意味だというわけではない。たしかにそれは必要である。だが無限に発生してくる問題に追いつくよりも、「計画の主体づくり」にいま少し努力をはらうべきではなかろうか。「主体づくり」、つまり人間と社会の成熟さえ可能になれば、あとは放任しておいても、

30) C. ロジャース「前掲訳書」119-120頁。

31) 青井和夫「集団の深層理論をめざして」、福武直・青井和夫編『集団と社会心理』中央公論社、1972。所収。

個人が、家族が、小集団が、そして組織が、全体社会が、人類が、おのずから問題に対する最良の道を自発的に選択していくだろう。そしてまたこのような志向が、逆にそのための「社会計画」を促進するにちがいない。それはあまりにも楽観的すぎるという反論があるだろうが、センシティブティ・トレーニングや非指示的カウンセリングや精神分析の悪戦苦闘の「歴史」が、われわれにこのことを教えている。

現に 11 カ国を比較した青年の意識調査によれば³²⁾、日本青年の特色は、「人間の誠実さと愛」にあこがれ、「やり甲斐のある仕事」を求めながら、しかもなお「深い人間と政府と社会への不信」を感じ、「漠然たる不安と不満」「未来への展望の暗さ」にいらだち、なおかつ「あきらめと非行動」に沈んでいるところにあった。ここには物質的な環境破壊ではなく、精神的な人間破壊が確実に進行しているように思われる。

かつてフロムは『正気の社会』(The Sane Society) という本を買ったが³³⁾、この「正気」を精神異状に対するものと解してはならない。「表層の世界」しか知らないわれわれにとって、正気とはもっと深い意味がなければならない。これからの生活の中核は、物をつくる産業でも情報を提供する産業でもなく、人間そのものをつくる仕事になるだろう。それは人間を対象とするという意味で「サービス業」に近いが、内容はさらにポジティブなものになり、病院や治療所と大学は互いに近づくだろうし、浮世を離れた僧院のごときものになるかになもしれない。教育も面接的な小集団が単位り、時によっては 1 対 1 のものになるだろう。すでに、セラピーの実施、禅の修業、芸術の指導ではそうなっている。人間しか人間をつくる

ことはできないし、真の喜びも楽しみも対人関係のなかでしか発生しないからである。インフレーションすら、人間の相互信頼がなければ克服できないことがしだいに明らかになりつつある。

物財やサービスの「交換価値」と「使用価値」がちがうように、情報のばあいにも「情報量」と「情報価値」はちがう。また、いままでよく言われてきた「福祉価値」とこれからわれわれの目ざすべき「成熟価値」とはちがってくるに相違ない。しかし全体計画の場合、最後に、誰がいかにして計画者を計画するかの問題が残る。答えは一つしかない。人々が互いに計画しあうのであると。それを可能にする条件をととのえることが、真の意味でのこれからの「全体計画」になるであろう。

ま と め

要約しよう。計画は人類の長い夢であった。「経済計画」も非常に進歩したが、与件たる外生変数は計画の枠外にあるがゆえに、どうしても部分計画たらしめるをえず、より包括的な「社会計画」に進む必然性をもつ。しかし包括的になり、主観的な欲求や価値が入るにつれて、計画としては不完全なものとなり、漠然たるものになってしまふ。さらに表層の「表の世界」から深層の「裏の世界」までとり込んだ「全体計画」になれば、カタストロフィーの型も無限に多くなるから、手のつけようがない。未来は常に人間の予測と計画を裏切るといえよう。

だが、「全体計画」の不可能性は、社会学が遅れているから生ずるのではない。人間と社会があまりにも無尽蔵であり広大すぎるからである。われわれはむしろこの計画の不可能性を祝福し、人間への畏敬の念をもちつつ、謙虚に人間と社会への成熟に努力したい。逆説的に聞こえるかもしれないが、実はこれこそが真の「全体計画」にほかならないのである。

32) 総理府青少年対策本部編『世界の青年・日本の青年——世界青年意識調査報告書』1973.

33) E. Fromm, The Sane Society, 1955.

社会計画の国際動向

保坂哲哉

はじめに

与えられたテーマについて、社会プランニングをめぐる二つの流れに限って取り上げることとしたい。一つは西ヨーロッパ諸国における社会保障のプランニングをめぐる動きであり、他の一つは低開発国の社会発展をめぐる主として国連の活動である。この二つを取り上げるのは情報の制約によるからであるが、かなり次元の違う問題がある程度時間的な順序にしたがって配列することにより交互に織りまぜて概観してみることにする。いずれの場合にも非共産圏諸国が対象となるが、これらの国々におけるプランニングの傾向は、第二次大戦後の時期について、少なくとも三つの段階を区別することができると思う。第1段階は戦後復興期で、大部分の国々が復興計画をつくるが、1950年代に入ると冷戦のもとでプランニングを採用する国は限定される。第3の段階は1960年代に入る頃からで、一方では冷戦の緩和、他方では国連、OECD、ECなどによる国際的長期経済成長率目標の設定、ないし中期経済プログラムの作成によって、なんらかの形のプランニングを採用する国の数が、先進国、低開発国を通じてふえていく。

実はこの第3段階の国際的なプランニングへの趨勢のなかに、先進国の社会保障プランニングと低開発国の社会プランニングを結びつける多少の理由がありうるのではないかと考えたわけである。もちろん、この両者に内的関連はないので一応別の流れとして叙述される。

I 部分的将来構想としての社会保障計画

ベバリッジは、1942年の『社会保険および関連サービス』と題する報告書¹⁾のなかで社会保障計

画(Plan for Social Security)を提示した。この計画は現行制度の評価、過去における経験の分析、将来の展望のうえに立った福祉部門の改革プログラムで、より広範囲の社会政策に関する一般的なプログラムの一部となるべきものであった。けれども、そういう一般的社会プログラムが別に用意されたわけではない。社会保障計画自体にしても、経済計画や国民計画の枠組みのなかに位置づけられたわけではなかった。とはいえ、ベバリッジが社会保障計画をより広範な社会政策的・経済政策的考慮なしに提案したと考えるのは正しくない。時間的な順序はあとになるが、ベバリッジは1944年『自由社会における完全雇用』と題する第2の報告書²⁾をまとめているのである。そこで彼は社会保障計画を雇用政策そして経済政策のなかに一応位置づけている。

ベバリッジは、失業の原因を三つあげたのち、完全雇用の達成のための対策をそれに対応して列挙した。適切な総支出水準を常時維持すること、産業立地の規制、組織的な労働移動の確保、がそれである。とくに第1の条件を重視し、それは自動的に満たされないから国家が責任をもって行なうべきことだと考え、完全雇用政策(Policy for Full Employment)を提案したのである。その核心となっているのは、社会的優先順位にしたがい、経済システムの安定と拡大をもたらすよう設計された計画的支出に関する長期プログラム(long-term programme of planned outlay)であり、具体的な政策用具として新しいタイプの年次予算の作成を提唱している。この年次予算の立案と運営は

1) 山田雄三監訳『ベバリッジ報告・社会保険および関連サービス』至誠堂、昭和44年。

2) W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944.

優先順位にしたがって行なわれなければならないとベバリッジは強調し、優先部門として窮乏・疾病・無智・陋隘に対する攻撃および大量失業を予防するための産業・経済の再装備を緊急課題とすべきだと主張した³⁾。

ベバリッジは、完全雇用政策、社会保障計画と言葉を厳密に区別し、政策と計画の違いおよび完全雇用政策として経済政策が計画たりえないことを強調している。彼によれば、自由社会における完全雇用政策は、市民の基本的自由を侵すことなく、個人はその生活全体、生涯全体にわたる支出を計画することが許されるという条件のもとで行なわれるのであって「計画」ではありえない。つまりあらかじめ進むコースを決めることはできないのであって、それは制御不可能な条件のなかで、そのときどきの状況に応じて操縦されるべき「政策」である。それに対して、社会保障に関しては計画が用意されなければならない。それは各個人が社会保険からなにが期待できるかを知って、自分の特別のニーズに合った支出計画を立てることができるよう、できるかぎり確固としたものでなければならない。つまり社会保障計画は個人が自分の経済計画を立てる前提として必要であるが、完全雇用政策そして経済政策は、個人やその他の個別経済主体の自由な経済行動のうえに運営されるから、計画の対象とすることはできない、というのがベバリッジの考え方であった⁴⁾。約20年を見通した社会保障財政予測を立てながら、それを、国民経済の成長や構造的変化と結びつけて社会保障のあり方を検討するということは、少なくとも報告書のなかでは試みられていない。

この最後に述べた視角は、1952年西ドイツでゲルハルト・マッケンロートが明確に打ち立てた。彼は、社会政策学会において、「ドイツ社会計画による社会政策の改革」と題する講演⁵⁾のなかで社会改革（社会保障を中心とする）の考え方を発

表した。それは、変化した経済社会条件に適合するように社会政策の考え方を切り換え、社会保障を新しい原理に立脚してプランニングによって確立することを提唱したものである。通貨改革を終えて間もない西ドイツの経済情勢におそらく影響され、彼が強調したのは、社会保障を国民経済循環と社会の全体構造にすべての面で同調し噛み合うようにいかに再編成するかであった。そのための社会ニーズについての広範囲なリストをつくってその優先順位を決め、国民経済の趨勢や変動に応じてこれらのニーズを充足するかどうか、またどの程度充足するかを決めるべきであると考えた。マッケンロートははっきり述べてはいないが、社会計画の前提としてなんらかの経済プランニングないし経済予測が必要であることは明らかである。彼はすでにその弟子ハルトムート・ヘンゼンとともに社会保障と国民経済を結びつける統計システムの研究に着手していたのである。

しかし、新自由主義を基調とする当時の西ドイツ連邦政権は、社会分野においても計画化には反対であって、計画と名のつく社会改革プログラムはついにつくられることがなかった。それに対して、野党の社会民主党は、ワルター・アウエルバッハらの学者グループに委託して『ドイツのための社会計画』⁶⁾を作成し、1957年に刊行した。ここでは、社会政策と経済政策の間には密接な相互関係があること、社会分野での財政を総合的に把握して経済政策上の判断を行なうには、社会部門の財政全体についての多年度計画が必要であるとして、将来20年間にわたる社会保障財政予測を行なった。

このほかにも1963年にイタリアの国民経済労働審議会が発表した社会保障改革プログラムが、経済計画とは関係なくつくられるという部分的計画の例としてあげられる。けれども、これらの社会保障計画は、いずれも一つの構想にすぎないのであって、それ自体は、調査、計画作成、実施、経過報告、評価、計画修整といった一連の過程の反復継続という形で行なわれるプランニングとは

3) 同上書, pp. 29-31.

4) 同上書, p. 38.

5) G. Mackeuroth, "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan", *Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik*, 1952.

6) W. Auerbach, et al., *Sozialplan für Deutschland*, 1957.

区別されなければならない。

II 発展プランニングと社会プログラミング

第二次大戦後における社会政策分野での新しい動きのなかで、社会計画に関係深いものとして二つのことをあげることができる。一つは多数の低開発諸国、新興独立国で経済プランニングを採用しはじめたことである。経済計画を作成することによって国民的目標が提示されるが、そのなかには生活水準の向上、社会的・経済的不平等の是正といった社会目的が含まれるのが常である。ときにこれらの社会目的は教育の普及、衛生施設の整備、社会保障の創設など具体的な社会プログラムの改善という形で表現されることもあった。一般にプランニングにおける社会分野の活動は、こうした部門プログラム別の接近が中心であった。第2の特徴的な傾向は、まさにこの点に関係してくる。それは多くの専門的国際機関の創設とその活動の強化である。

国際機関とくに国連とその専門機関は、それぞれの専門分野に関する国際基準の設定、勧告の採択その他情報の交換、専門家の派遣、職員の訓練などの活動を通じ低開発諸国における社会プログラムの発展に貢献した。こうした活動の一環として1955年のWHO総会で決定されたマラリア撲滅プログラム、1960年アジア地域のUNESCO加盟17カ国が採択したいわゆるカラチ計画、さらには1966年第8回ILO加盟アメリカ州諸国会議が決議したオッタワ社会保障綱領(The Ottawa Programme of Social Security)などがあげられる。これらは、たんに国際的レベルでの意志表示にとどまらず、個々の国々における社会サービスのプランニングとプログラミングを刺激し強化した。

たとえば、カラチ計画についてみてみよう。1962年の教育担当大臣会議においてカラチ計画の実施方法と実現手段が議論された。1980年までに最低7カ年の初等教育を実現するという一般的目標に対し、各国は年限と日程を自国の状況に合わせて調整し、それぞれの計画をつくったのである。東京で開かれた1962年の大臣会議は、「われわれのさまざまな現状を検討したのち、アジア諸国は、

個々の国の経済成長率がそれを許すならば、1980年までに国民総生産の4～5パーセントを教育に投資するよう段階的に前進すべきである」⁷⁾と決議し、さらに計画は将来各段階の教育をもカバーすべきこと、そしてそのような包括的教育プログラムは、各国の総合的国民計画に統合されるべきことが確認された。ところが、そういう形で教育部門のプログラミングを行なうためには新しいタイプのプランナーが必要である。そこで、UNESCOは関係機関と協力して発展経済学者、教育プランナー、統計専門家からなるチームを組織して、各国が労働力ニードその他の需要を考慮した教育構造の将来予測を行なうにあたって技術援助を提供することとした⁸⁾。

オッタワ社会保障綱領も「社会保障は均衡のとれた社会・経済発展と国民所得の公正な分配を確保することを目指す真の社会政策の一手段でなければならない。それゆえ、社会保障プログラムは、その国の経済力と両立するかぎり最大限の財政資金を投入するために、一般経済プランニングのなかに織り込まなければならない」⁹⁾という考え方をとっており、すでに中南米の6カ国では、この線に沿った措置がとられていることが報告されている¹⁰⁾。

もともと低開発国におけるプランニング・アプローチの採用の理由は、自由と民主主義の原則に基づきつつ生産の増加や生活水準の一般的向上をできるだけ早く実現するだけでなく、社会的正義の同時的実現を達成するための方法であると説明される。たとえば、インドの場合、「最初から、計画的発展の目的は生産の増加と生活水準の向上にとどまらず、国民生活のあらゆる制度に社会的・経済的・政治的正義がゆき渡るような、自由と民主主義の諸価値に基礎を置いた社会経済秩序を確保することでもあった」¹¹⁾と、ある計画文書

7) U.N. *Problems of Social Development Planning, with Special Reference to Asia and Far East*, 1964, p. 2.

8) 同上書, p. 3.

9) ILO, *The Ottawa Programme of Social Security for the Americans*, 1966, p. 7.

10) ILO, *Report of the Director-General, 9th Conference of American States Members of ILO*, 1970, p. 31.

で述べられている。しかし、実際には富や所得の階層別、地域別分配はもとより生活水準についてすら、計画のなかで明確な目標が掲げられたわけではなかった。計画の社会目的はむしろ具体的には個々の社会サービスプログラムのなかに表現されていると考えられ、それぞれの部門ごとのプログラミングが重視された。それには、低開発諸国が従来社会分野での活動が未発達である、行政経験が少ないといった点で十分な理由があったのである。部門別プログラミングに関しては、前述の国連専門機関の特殊計画のほかに国連自体の一連の活動が重要である。1955年と1959年の社会プログラムに関する国際調査は専門機関との協力のもとに実施されたが、国際動向と国際比較の観点から個々の国におけるプログラミングに対して基礎的な枠組みを提供している。1963年にエカフェが開催した社会発展プランニングに関する専門家会議は、さらに進んで各部門ごとにプランニングの方法について問題点を議論した。これらの調査・研究・討議を基礎として、より一般的なプログラミングないしプロジェクト立案の方法は、1965年国連本部がまとめたペーパーにおいて一応の結論を引き出している。そこでは、ニードの分析、費用便益分析、必要量の分析と均衡化の方法および比較分析という四つの方法が区別されている。

ティンバーゲンは、社会プログラミングの近似的実際的アプローチについて論じたとき、補完的方法とプロジェクト評価法に2大別し、後者は前者に比べてきわめて多くの情報を必要とし、よりよい方法を欠くために補完的方法にたよらざるをえないことが多い、と述べている。さらに同じ意味で、「よりよい知識をもたないかぎり、われわれは大多数の国がこれまでとってきた平均的な進め方にしたがうのがよい」¹¹⁾ともいっている。しかし条件の異同を考えると、現在の低開発諸国にとっては、現在の先進国よりはむしろ現在の低開

発国に関する比較分析のほうがより有益である。アジアやラテン・アメリカなどの地域レベルにおける国際的な計画やプログラムは、そのための情報交換の場を提供した点で意義が大きい。

III 西欧諸国におけるプランニングと社会保障プログラミング

1960年代の中頃になると西欧諸国でもプランニング・アプローチを採用する国がふえ、そのなかで社会保障が取り上げられるケースが多くなった。

社会保障体系の誕生ののち、その拡大は、第1にリスクと対象人口の普遍化、第2には社会保障による保護の有効性の向上という方向に向かって行なわれたことは、ペランの指摘するとおりである¹³⁾。こうした趨勢に、医療費の増加、高齢人口比率の上昇などの要因が加わって、社会保障支出は第二次大戦後急速に膨張し、1950年代の終わりには西欧諸国では国民総生産の15%前後に達し、さらに増勢が続く気配をみせていた。西ドイツ、フランスなどのヨーロッパ大陸諸国では、自営業者や農民への社会保障の適用は新しい制度・組織を創り出す結果となることがしばしばで、社会保障の普遍化は一元的システムへの統合化ではなく、システムの多元化・複雑化の方向をたどった。その結果、社会保障システム内部でも相互ならびに総合調整の必要が生まれてきた。また、第二次大戦直後に社会保障の体系を確立したイギリスやフランスなどの国々では、10数年の実際の経験を経、新しい社会・経済変動に直面して、社会保障システムの改革の必要性があらわれてきた。イギリスでは1959年に年金制度の分野で、またフランスでは1960年医療保険の分野で、それぞれ小規模な改革が行なわれたが、問題に対する十分な解決が与えられたわけではなかった。1960年代に社会保障の分野で新しいプランニングの動きが広がるのは、こうした社会保障自体の変化に経済分野でのプランニング・アプローチの採用という事態が加わったことによる。

11) Government of India, *Third Five-Year Plan: Draft Outline*, 1960, p. 1.

12) ティンベルヘン述、前田大作訳『社会開発の基礎理論——経済計画の社会的側面』, 1960, p. 12.

13) G. Perrin, 'Reflections on Fifty Years of Social Security', *International Labour Review*, Vol. 99, No. 2, Feb. 1969.

フランスでは第二次大戦後一貫して経済計画が作られてきた。それが社会部門に手を伸ばしはじめるのは第4次計画からであるが、社会保障に関するプログラミングがはじめて登場するのは第5次計画の途中からであり、プランニングの最初の段階から参加するのは第6次計画がはじめてである。第5次計画が発足する直前には、すでにフランスのプランニングはほとんどその体系を確立していた。マッセは1965年に出版された著書のなかで、計画を三つの部分に分けている。第1は発展の意識をあらわし、経済発展の基本的な選択決定のあり方を量的に表現する部分、第2は直接国家の意志決定に依存する広範な領域における集合的意志が確立され提示される部分、第3は部門別経済活動の結果の予測の部分である¹⁴⁾。第5次計画から新たに加わった社会給付に関するプログラミングは、第2の部分の内容を広げるとともに、第1の部分についても発展の次元を社会政策的側面について拡大することになった。「発展とは、たんに豊かさへ向かって前進するというだけのことではない。それ以上に、1個の社会の建設であることは明らかである¹⁵⁾」という考え方にしたがってプランニングの広がりや深さは増さざるをえない。しかし、社会保障がフランス計画のなかで取り上げられるについては、たんに形式的な完全主義以上の現実的な要請があったのである。1960年の小改革に続く社会保障大改革がもはや避けられなくなっていた。それはとくに医療保険を中心とする財政的危機に由来するものであって、拠出料率の引上げ、国庫補助、または給付水準の引下げ、医療サービスの合理化によらなければ保険財政が破綻するほかないという切迫した状態に置かれていた。こうした事態を切り抜け、社会保障全体を安定した基礎のうえに再編成するためには、給付・負担や組織についての原則の再検討を含め、将来の展望のうえに立って社会保障関係者の意見を調整することが必要である。その機会の一つを提供したのが第5次計画であった。社会保障プログラミン

グが全体的なプランニングの枠内で行なわれることによって、社会保障の将来発展に対して一定の条件が課されるとともに、将来展望のうえに立った社会保障の改革が可能となる。1967—68年の社会保障改革は、この第5次計画におけるプログラミングが基礎となって実行されたのである。一方、フランスのプランニング自体も社会保障部門にも手を伸ばすことによって分配政策の領域にまで広がることになった。

政府から個人への移転を中心として社会保障をプランニングのなかで取り上げるということは、すでに日本の倍増計画にその例がある。倍増計画ののちも移転所得を指標とする社会保障全体の支出水準の想定は常に計画文書のなかにあられるが、具体性をもった社会保障プログラミングはかつて行なわれたことがない。

イタリアでは、1963年に発表された社会保障改革プログラムが、1966年から始まったイタリア初の公式計画のなかに盛り込まれた。それ以後継続されるプランニングを通じて引き続き社会保障改革が実行されることになっている。

社会保障プログラミングの技術という点では西ドイツの社会予算 (Sozialbudget) を見逃すことはできない。その構想はすでに1952年のマッケンロート講演にさかのぼることができるが、1966年にCDU政権下で発表された社会調査委員会のなかでも詳細に論じられ、1968年にはじめての社会予算が公表されるにいたるのである。これは、西ドイツで経済安定成長促進法の制定とともに誕生する、中期経済ガイドポスト、中期財政計画というプランニングの枠のなかでの社会保障予測である。制度別収支勘定を基本とした体系が使われているが、さらにこれを国民勘定統計に合わせて組み替えたり、機能別支出、個人負担 (給与所得税・拠出金) などについての予測も行なわれている。このような統計システムを使うことによって、複雑な社会保障の活動を総合的にとらえることが可能となる。かくて一方で国民経済の循環・成長との合理的関係を求め、他方で社会保障の内部的調整のよりどころが得られることを期待しているのである。

14) P. マッセ著、岡山 隆・寿里茂訳『計画の思想』昭和47年、188、189ページ。

15) 同上書、54ページ。

西ドイツの社会予算は、単純な予測にとどまらない。第1回の社会予算の説明によると、実現の見込みが大きいと想定して行なわれる発展の見通し(Prognose)と、実現可能と考えられる一定の目標を設定しそれを前提とした発展の予測(Projektion)の両方の性格をもつとされている¹⁶⁾。しかし、社会保障全体の支出規模と財源負担、社会保障各部門の支出額を決定するための基準は明確ではない。基本的には、経済予測と財政計画で与えられた枠のなかで、年金保険、疾病保険などの個々の部門ごとに積み上げ推計によっている。

フランスの社会保障プログラミングは、一応過去の実績の分析にはじまって、制度不変の設定のもとに与えられた経済枠組みと過去における諸変数間の関係の変化を将来に投影してプロジェクトを行ない、最後に政策手段を適用したプログラミングによって目標の実現が保証される、という手続きをふんでいる。また、個々の目標間の優先順位の設定に当っては社会保障の再分配機能を重視しニードの緊急性を考慮し、たとえば労働活動から引退して他に十分な資力のない者に相対的に手厚い再分配を行なうという基準を立てている。

これらの試みにもかかわらず、社会保障プログラミングが全体的なプランニングの枠内で行なわれる意義は十分生かされていないように思われる。それは、マックグラナハンが指摘したように社会保障には、単一的な現象ではなくとくに所得の移転を含む、目標を明確に定義することがむずかしい、数量化が困難などの問題が含まれているからである¹⁷⁾。

IV プランニングによる調和と発展

国連の社会プランニングへのアプローチを論じた短いペーパー¹⁸⁾は、国連の主たる関心領域が、

バランスのとれ統合された社会経済発展にあり、その場合の中心概念は社会経済的諸要因・諸部門間の相互関連である、と述べている¹⁹⁾。もっともその場合のバランスとか均衡という概念は、均衡点が定義され決定できるという意味での明確さをもたないため、調和という言葉を使うべきだという人もいる。プランニングをめぐる議論では、「市場による調和」、「権限に基づく調和」、「調和の第3の道」(いずれもピエール・マッセ)と目標状態をあらわすために用いられることもあるが、むしろ諸要因の相互依存性を前提にした発展の条件としての調和や均衡が問題とされることが多いのである。カール・マンハイムは、児童の発達から推論して社会についても調和的な発展が必要であると考え、人間的諸能力の発展における一般的不釣合(general disproportion)と人間社会における合理のおよび道徳的能力の配分の社会的な不釣合(social disproportion)の存在を問題視する。そこには「合理的な社会統制と個人の衝動の制御とか技術的発展と歩調を揃えないならば、現代の社会は崩壊」するという危機意識が働いており、それは近代的な社会の各部分がきわめて相互依存性であるため非合理的・情緒的インパクトが吸収されにくく、ある不適応現象がたちまち広く伝達されてしまうという認識に由来している²⁰⁾。この議論は技術的進歩を基軸として起こっている先進工業諸国の経済成長とそれに並行して強化されるべき社会的制御活動としてのプランニング一般およびとりわけ社会プランニングの関係にあてはめることができる。

近代社会とか先進工業諸国にとどまらず、比較的単純な構造をもつと一般に考えられている低開発社会においても、経済発展に対する社会的障害といった観点から経済部門と社会部門の相互依存性、経済的要因と社会的要因の相互関連性が認識されるようになった。国連の1961年版『世界社会情勢報告』²¹⁾は、「社会開発と経済開発の相互

16) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht*, 1970.

17) D.V. McGranahan, 'Social Planning and Social Security' *Bulletin of the International Institute for Labour Studies*, No. 7, June 1970, pp. 40-43.

18) UN, *The United Nations Approach to Social Planning*, Background Paper No. 5, Expert Group Meeting on Social Policy and Planning held in Stockholm, 1969 (mimeographed).

19) 同上資料, p. 1.

20) K. マンハイム著、福武直訳『変革期における人間と社会』昭和37年、43, 58, 59ページ。

21) 国連編、厚生省大臣官房企画室訳『世界の経済開発と社会開発』昭和39年。

関係および均衡の問題」を正面から主題として取り上げたものである。そこでは具体的もしくは一般的にいかなる開発パターンがとられるべきであるという結論を求めるといよりは、むしろどういう方向で問題に接近すべきかが論じられている。こうした考察の一つの結論として、「すべての要素を同時に実践することが全く不可能であるとしても、開発計画のなかに含まれるすべての要素を同時に考慮することは核心にふれる重要性をもっている」ことが指摘された。この考え方は、実践可能な分野では社会プログラムが組まれ、実践プログラムに翻訳することができない要素は究極的な社会目的としてうたわれ、もしくは一般的発展戦略や発展政策のなかで方向づけとしてふれられるという、社会プランニングの二重アプローチを次善の策として是認するものである。事実アジア諸国の社会プランニングについてエカフェが行なった調査²³⁾自体こういう二重のアプローチをとっている。しかし、本来プランニングには、「未来志向的な研究調査」とともに「熟慮され計算された冒険」(いずれもマッセ²⁴⁾)という要素を欠くことができないから、たんなる抽象的な宣言や指令はプランニングのなかで実質的な役割を果たしえない。この点を改善するための活動はいくつかの形をとって具体的にあらわれた。

もっとも顕著な動きは、社会発展の領域に一応の定義を与え、それをプランニングのなかで実践プログラムに具体化する努力である。このようにして定義される社会領域には、社会システムの機能の向上、社会制度の改革、生活水準の向上、大衆参加の確保といった活動が含まれる²⁵⁾。イラン

政府がプランニングを通じて土地改革や行政改革をはじめとする一連の制度的改革を実行しているのは一つの例にすぎない²⁶⁾。インド政府が第4次計画のなかで貧困規準や所得分布を取り上げているのも、社会目的を数量的に表現し、計画実施の評価基準に新しい要素を導入したものである。国連社会開発研究所の開発した発展指標や各方面で研究されている社会指標は、発展の条件としての調和の状態を経験的にとらえようとする試みとして意義がある。

プランニングの領域はこのようにして漸次拡大する傾向をもつが、それと並行してプランニングの専門化も進み、それがともすれば権力の集中化をもたらす危険をはらんでくる。実際の経験ではむしろ大衆による計画の無視によって、計画が予期した成果をあげられなかったという例が多い。いずれにせよプランニングの全過程を通じていかにして大衆参加を確保するかということが、とりわけ社会プランニングの重要な課題とされるようになった。それは人口政策や農業生産の分野ではとくに切実である。第2次国連開発10年の戦略のなかで大量貧困対策が取り上げられたのも、そういう観点が重視されたからにほかならない。低開発社会において計画的な発展とは、多くの場合既存社会制度の破壊と社会構造の変革を意味し、プランニングは不確実性の除去ではなくむしろ不安の創造を行なうという側面があることを無視できない。それゆえ問題はマッセのいうとおり、たんに不安をしずめることではなく、「人間に、不確実性に対して行動を通じて直面しうるような意志決定の要件を提示すること」²⁷⁾である。しかし、実際にはいま述べたような諸要素を含まない似而非プランニングが横行し、プランニングの危機が叫ばれているのが現実である²⁸⁾。

22) 同上書, 102 ページ。

23) UN, *Organizational and Financial Aspects of Social Development and Planning in the ECAFE Region*, 1969 (mimeographed) p. 8.

24) マッセ, 前掲書, ii および 12 ページ。

25) UN, *The United Nations Approach...*, p. 9 および, *Organizational...*, pp. 7, 8.

26) UN, *Organizational...*, pp. 14-16.

27) マッセ, 前掲書, 23 ページ。

28) 例えば, M. Faber and D. Seers. (ed.), *The Crisis in Planning*, 2 vols, 1972.

社会福祉政策の現代的課題

——公私役割分担についての一試論——

三 浦 文 夫

はじめに

現在わが国の社会福祉政策は重大な転換期にある。それは一言でいえば相続く経済成長と激しい経済社会の変動のもとで、国民生活は驚くほど変貌し、社会福祉をめぐる状況も大きく変わってきたということである。そしてこのなかで、社会福祉に対する国民の期待がかつてないほどに大きなものになっているが、このなかで今までの社会福祉政策は果たしてこの期待に応えることができるかどうかということが根本的に問い直されているのである。しかもその問い直しは、「経済先行・社会追随」、あるいは「成長優先」というこれまでの経済・社会をめぐる諸政策がきびしく批判され、改めて「生活重視」「福祉優先」へと政策転換が要請されるなかで、行なわれているということも見落としてはならない。その意味では、今までも繰返しいわれてきた社会福祉の充実・強化——それはあるときには成長の^{ラディカル}ひずみの是正のためにと、成長と福祉のバランスをはかるためとかいうことで繰返し云われ、しかもその多くはリップ・サービスにとどまってきた——とは異なった文脈のなかで、この社会福祉との転換ということが追求されなければならないのである。もちろんわが国の資本主義の体質と今までの歩みからみて、この「成長」から「福祉」へという政策転換がいわれるほど簡単に行なわれるものかどうかは大いに議論のあるところであろう。しかしその点は一応別問題としてみても、上記の政策転換が強く求められるなかで、社会福祉政策が30年近い期間温存し続けてきた体質と現在の社会福祉政策の内容・水準・方法・組織・規模（マンパワーおよび財源を含む）等が今日の社会福祉への新たな期待

に応えうるものかどうかはきびしく問われなければならないのである。

ではそのような意味での社会福祉政策の転換とはどういうことであるのか、この点については本誌第8巻第4号「社会福祉と計画」、あるいは第9巻第1号「社会福祉行政の動向——最近の動きを中心にして——」等の拙稿でその一端を触れてきたが、この小論ではこの転換を社会福祉における公私の役割分担という点に焦点をあわせて再検討してみることにしたい。

I 社会福祉の分野で公私問題を取り上げる意味

社会福祉の分野における「公私」の役割分担ないし関係についての論議はずいぶん古くから行なわれてきている。たとえば T. Chalmers は19世紀の初めに、イギリス救貧法による貧民救済に対して、民間における慈善事業の必要を説き、neighbourhood movement を提唱したり、あるいはまた COS 運動においても、慈善・博愛事業における民間の役割は繰返し論じられたりしてきた。そしてこれらの流れのなかで J. Sh. Lowell は公的救貧行政を批判し、真の貧民の救済は民間がこれにあたなければならないことを主張したりしている。これに対して B. K. Gray は有名な「平行棒理論」(parallel bars theory)によって貧民救済にあたっては、対象ケースの相違によって、公私が取扱う役割が異なるとして、貧民救済における公私併用分担の必要を主張したりしている。これらの古典的理解に対して、B. Webbs は国民の最低限保障についての公的責任を明らかにするとともに、それだけでは尽くしえない社会福祉の分野に民間の役割を認め、いわゆる「繰出梯子論

(extension ladder theory)』を主張したりしている。この Webb の見解はその後にも多くの影響を与えており、たとえば W. Beveridge の「Voluntary Action」の考え方にもこの影響を認めることができるかもしれない。このほか公私論で有名なものに、L. B. Swift の「多数=公営、少数=民間」(majority-public, minority-private) の所論も有名である。これらの諸理論については岡村重夫氏の論文「公私社会福祉事業の関係」¹⁾に詳しく紹介されているので、細かい点はこの論文に譲りたい。

ところでこのような公私論も、最近、国際的にみられる社会福祉の拡大と変化のなかで次第に公的セクターによる社会福祉が大きな比重をもつようになってくると、必ずしもその説得性という点では問題が出ている。こうして最近英米諸国においても改めて公私の役割分担ということをめぐる論議が盛んになってきているのも故がないわけではない。

公私論の再検討を必要とする点ではわが国の場合も同じである。もっとも、わが国にあっての公私論は、英米にみられるほど明確に理論化されたものは少ないが、それでもわが国の社会事業の歴史をみると、留岡幸助、生江孝之をはじめ、いくつかの公私論をみることができる。そしてその多くは民間社会事業のもつ特質と優位性が主張されてきた。そしてこの論議は戦後に入り、例のアメリカ占領軍による6項目のメモの指示およびその後の民生委員法の制定、社会福祉事業法の制度などをめぐって改めて問題とされたりしてきたのである。その論議の一つがいわゆる後にみる「公私分離原則」をめぐるものであったり、あるいは公的社会福祉事業に組み入れられた民営社会福祉事業の存在理由を明らかにするための民間性の追求であったりしたのであった。そしてこのような論議は繰返し行なわれ今日にいたっているのである²⁾。

しかし、このような数多くの論議が行なわれてきたにもかかわらず、今日の社会福祉政策を考える場合に必ずしも納得的な論議が出ているようには思われない。それは今までの公私をめぐる論議が陳腐にすぎたということではなく、今日の社会福祉をめぐる状況が大きく変わったということであり、このなかで公私問題についての関心なり、問題状況が変わってきたことにはかならない。では最近の英米において公私問題が改めて検討されるのと同じように、今日のわが国で公私論を再検討しなければならない理由というのはいったい何であろうか、本論に入る前にこの理由あるいは問題状況についてかんたんにみておくことにしたい。

まず第1に指摘しておきたいことは、最近の社会福祉の対象とニーズの変化に伴って、社会福祉に対する期待ないしは需要が飛躍的に拡大したということに関連している。この点についてはすでに本誌第8巻第4号の「社会福祉と計画」という拙稿で触れているので、ここで繰返すことはやめるが、今日および今後の社会福祉の需要は驚くほど拡大していく傾向にある。とするとこの需要にどうして応えるのかという資源配分問題に関連して改めて公私の役割分担ということが政策的にも問われているのである。

第2は最近の社会福祉ニーズの性格変化との関連でも公私問題に新しい火がつけられることになっている。というのは最近の社会福祉のニーズをみると、従来、社会福祉政策にとってもっとも重大なものとされてきた経済的困窮は、次第に社会福祉の守備範囲からはなれて、むしろ経済的要件に直結しない非経済的な生活ニーズが次第にその守備範囲に入り込みはじめていくように思われる(なお念のためにお断わりしておかなければならないことは、今日、経済的困窮が社会問題でなくなったということをここで主張するつもりはない。経済的困窮は別の意味で重要なものとなってきているが、その課題に応えるのは所得分配をめぐる経済政策や最低賃金、雇用等を含む社会政策あるいは所得保障プログラムとしての狭義の社会保障の守備範囲に属するものであることが次第に明らかになり、社会福祉政策の直接的な課題とはなら

1) 岡村重夫「公私社会福祉事業の関係」、『地域福祉研究』所収、pp. 224-40.

2) この点については重田信一「社会保障体系における民間社会福祉事業の位置づけに関する研究」(東京都社会福祉協議会『民間社会福祉事業の特徴』所収)に詳しく述べられている。

なくなりつつあるということを描きたいだけである)。ところでこのような非経済的ニードはその性質上、定型化しにくく、個別的になり、多様化していく傾向をもつ、このためにもともと本人あるいは家族の努力に委ねられていた守備範囲がなしくずし的に動揺し、公的サービスの介入する部分が広がる傾向を示している。

第3に指摘しておきたいことは、上の社会福祉ニードの変化に対応して、社会福祉機能が次第に高度化し、このなかから従来であればそれほど意識されなかったような課題が新たに登場してきたことである。すなわち今日の社会福祉にあっては、従来であれば対象者のもつ要援護的ニードの充足ということで事足りていたものが、このニード充足の程度を高め、さらにこの要援護的ニードの充足を通して、対象者自身のもつ人間的価値の保持と発達を求めるようになりはじめてきている。この方向は最近では児童福祉の分野だけでなく、障害者福祉・老人福祉等の分野にも広がり始めているが、ここで改めて考えておかなければならないことは、この方向が事柄の性格上どうしても一定のニード充足の限界を定めにくくしているということである。そこではニードの充足はさらに新しいニードを生むというようなマスロー流の欲求高度化傾向が生み出され、どこまでを公的に充足するかという線がますます曖昧となってきたのである。そしてそれに関連して注意しておかなければならないことは、このニードの高度化に関連して社会福祉の機能もますます高度化していくことである。そしてそれはやがては対象者のプライバシーにかかわる領域にまで足を踏み入れる危険すら生み出していくのである。たとえば最近この分野で流行している「生きがい」保障という言葉借りるならば、「生きがい」というようなことはすぐれて個人的・内面的なものであり、個人の価値にかかわるようなことが、社会福祉サービスの一つの機能とされたりしている。いったいこのような個人の価値にかかわるものに公的な社会福祉かどのようにかかわるというのであろうか、この点が曖昧なままに行なわれていくとすると、よく指摘されるように、社会福祉の機能の高度化とこ

れに伴う社会福祉技術がより専門化されていくにつれて、対象者(クライアント)を過剰に管理し、一種の *over-manupulation* といった問題が生まれないという保障はどこにもないのである。もちろんこの論議は一方では社会福祉の技術ないし専門職の問題に関連するが、同時にそのことは社会福祉において対象者の生活に対して公的介入・干渉がどこまで許されるかという問題を提起しているのである。

第4に住民参加という要請とのかかわりにおいても公私の関係が改めて問われなければならない。この課題は基本的には国民主権と民主主義のあり方にかかわる基本問題であるが、従来の社会福祉がややもすると行政主導型であり、対象者あるいは地域住民がたんにサービスの「受け手」とにとどまりがちであったことに対する反省を含んでいる。そしてそれとあわせて今日の社会福祉政策を考えるにあたって、社会福祉政策の目標を対象者の自立性・主体性の回復をはかり、ひいては当該社会の統合性をいかに高めるかということにおくとすると、この対象者あるいは住民の参加ということは格別の意味をもつ。というのはこの参加ということは、社会福祉の政策決定や運営・管理の面に対象者あるいは住民の意向を反映させるといったレベルでの問題にとどまらず、この参加問題は社会福祉における実践過程において、社会福祉政策が目標とする対象者の主体性の回復ということと、社会の統合機能を高めるということに結びつく不可欠の構成要素となるものと解されるためである。その意味でこの参加ということを媒介として、社会福祉における公私問題は改めて吟味されなればならぬのである。

以上の理由ないし問題状況に加えて、第5に指摘しておかなければならないことは、わが国の社会福祉政策にとってながら論議されてきた特殊な問題として、公営社会福祉事業と民営社会福祉事業との比較あるいは相互関係ということがある。周知のようにわが国の社会福祉の経営ないし運営にあたって民営社会福祉事業の占める割合は決して小さくない。ところがこの民営社会福祉事業の多くは、対象者の措置を公から委託され、そのた

めの運営についてはこの措置委託のもとで行なわれている。そして、民営社会福祉事業の財政基盤の脆弱さは、この措置委託費によってかろうじてその経営が支えられるということになっているが、その反面この措置委託費の水準およびあり方によって、いわゆる「公私格差」問題を生み出している。このほか民営社会福祉事業の公費依存が強まるなかで、行政への「従属」「下請」化傾向を生み出し、かつて民営社会福祉事業のもってきた生き生きとした闊達な活動が褪色し、その存在理由が改めて問われたりする傾向が出ているのである。

以上、今日改めて社会福祉における公私の役割、公私関係を再検討すべき理由を列挙してきたが、最近の公私問題についての論議もこのような問題状況を反映していろいろの視角から行なわれているようである。たとえば東京都社会福祉協議会・問題別委員会は、はやくからこの問題に関心を示し、その研究の成果をいくつかの報告書の形で公にしているが、その一つに『民間社会事業の役割』(1969年3月)というものがある³⁾。この報告書は8人の社会福祉研究者の筆になる論文を収録しているが、そこで取扱われている公私問題についての問題意識は多様である。このほか同委員会は『社会福祉事業運営の基本問題』(1970年)という報告書⁴⁾で、とくに公私の社会福祉施設・機関を取り上げて、とくに公私格差問題に焦点をあてた論議が行なわれている。また東京都社会福祉審議会は知事の諮問をうけ、1972年に「東京都における社会福祉事業の経営のあり方について」という答申を公にしている⁵⁾。この答申は標題が示すように公私の社会福祉事業の経営について検討を行なったものであり、具体的には、民間社会福祉事業の振興をいかにやるかというところに力点をおいた答申である。

このように取り上げ方にはいろいろ相違はあるにしても、これらはいずれも今日の社会福祉が拡充し、このなかで公的社会福祉事業が広がるなか

で、民間社会福祉事業の位置と役割はいかなるものであるかを追求したものである。しかし、上記の問題状況に徴してこれらを見ると、必ずしも今日再検討を求められている公私問題の所在のすべてにわたって言及されたものとはいえない。だからといって、この限られた紙幅しかない小論で、今日検討を必要とする公私問題のすべてを論ずることは到底できるものではない。ここでは今までの諸研究の驥尾に付す形で、上記の諸報告、研究で比較的触れられることの少なかった2, 3の点について論点を整理し、問題提起とするにとどめたい。

II 公私の概念と分析の枠組み

社会福祉において公私問題を論ずる場合にあらかじめ明らかにしておかなければならないことの一つに、公私の概念の整理ということがある。いうまでもなく「公」とされるものには、政府、地方公共団体が含意されるが、このほかに実定法に定められたという意味での法制的(statutory)という意味も含まれている。これに対して「私」または「民間」という言葉は、前記の法制的(statutory)に対して非法制的という意味での民間性(voluntary)ということのほかに、社会福祉法人その他の民営社会福祉事業が意味されていたり、さらにボランティア、地域住民あるいは対象者などということも含意されたりしているのである。このため概念の多義性は応々にして公私問題の論議を混乱させることになる。この点について仲村優一、一番ヶ瀬康子の両氏は、社会保障研究所シンポジウムにおいて、公私の概念整理を行なう必要を強調し⁶⁾、その例として民間社会福祉事業のなかには明らかに性格の異なるものがあるとし、一つは「公費の委託によって法令に規定されたサービスが、民間社会福祉事業の手によって行なわれる部分」と「民間独自に、民間の財源をもとにして、民間の私的な社会福祉事業体が提供するサービス」⁷⁾との区別を指摘している、妥当な指摘であ

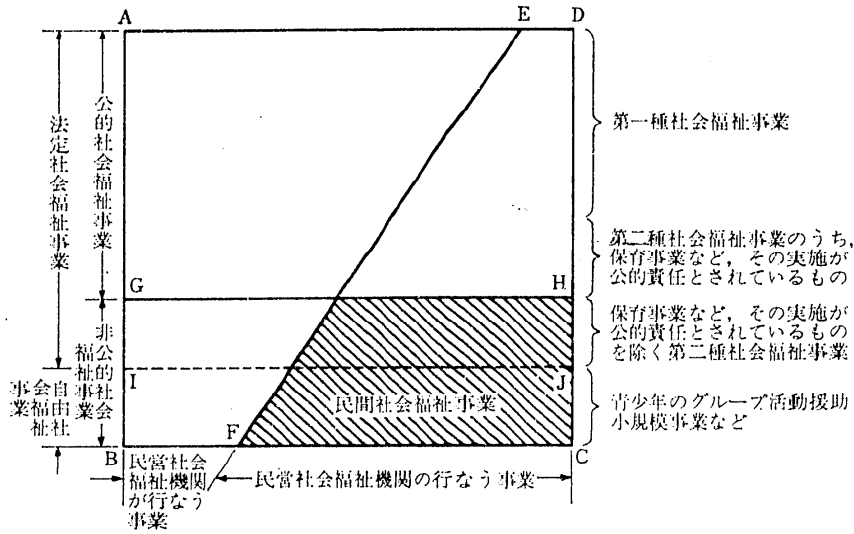
3) 東京都社会福祉協議会『民間社会福祉事業の役割』。

4) 東京都社会福祉協議会『社会福祉事業運営の基本問題』。

5) 東京都社会福祉審議会『東京都における社会福祉事業の経営のあり方について』。

6) 「社会福祉における公私問題」(『季刊社会保障研究』別冊、昭和46年、通巻29号)。

7) 同上。



資料 東京都社会福祉協議会資料による。

図 社会福祉事業の分類

る。

このために今までも公私の概念を操作的にし、整理する試みはいろいろなされ、前掲の『社会福祉事業運営の基本問題』とか、72年の東京都の答申では、法定社会福祉事業、自由社会福祉事業、公的社会福祉事業、非公的社会福祉事業、公営社会福祉（機関）、民営社会福祉（機関）、民間社会福祉事業に区別したりしている。そしてこの概念を上図のように図示している。

この概念整理は適切なものであるが、これを今少し視点を変えて、公私の区別を法制的(statutory)と非法制的(voluntary)に大別し、その事業を行なうにあたっての事業の設置主体と運営主体に分けてみると、右表のような組合せが可能になる。このうち3の S—Pr—G（すなわち法令に定められた事業を、民間が設置した施設で、公務員が運営・実施するという）や、7の V—Pr—G（法令に定められない事業を民間施設で公務員が行なう）ということは理論的にも実際問題としてもありえないので、組合せはだいたい6組になろう。そして通常もっとも狭義の公的社会福祉事業とされるのは1の S—G—G および5の V—G—G を指すことになる。これに対して2の S—G—Pr および6の V—G—Pr（これらは最近各地にみられる社会福祉事業団に代表されるような公設民営方

		設置主体	運営主体
1	S	G	G
2	S	G	Pr
3	S	Pr	G
4	S	Pr	Pr
5	V	G	G
6	V	G	Pr
7	V	Pr	G
8	V	Pr	Pr

ただし、S は Statutory, V は Voluntary, G は Governmental, Pr は Private の略。

式がその例である）を公的社会福祉事業に含めるか、それとも民営社会福祉事業に含めるかは必ずしも意見の一致をみていない。この点はひとまずおくことにすると、もっとも狭い意味での公的社会福祉事業というのは、上記の東京都の答申において公営社会福祉（機関）とされるものである。

これに対して「法的にその実施が公の責任とされ、対象者に対する収容・通園などのサービスに要する費用を公が負担する事業」⁸⁾を公的社会福祉事業とすると、上記の組合せからいうと、1 S—G—G, 2 S—G—Pr, 4 S—Pr—Pr, さらに5 V—G—G, 6 V—G—Pr などが含まれ、民

8) 注4)『社会福祉事業運営の基本問題』p. 8.

間社会福祉事業というのは 8 V—Pr—Pr に限定されることになる。

ところで最初に述べたかつての公私論は、その理念型として 1 の S—G—G のタイプと 8 の V—Pr—Pr のタイプを前提とし、その得失を論ずるという傾向が強かった。しかし今日みられるように公私の概念がいちじるしく多義的になってきている状況では、上記の理念型に基づく議論が今日では必ずしも十分な説得力をもたなくなったのはある意味では当然のことであるかもしれない。ところで上記の概念はあくまでも操作的に整理されたもので、したがって公私問題のどの点を明らかにするかということによって、その概念の枠は変更しうるものである。したがってもしここで今日の社会福祉において問題とされている「公私格差」問題を考えようとする場合には、1 の S—G—G に対する 4 の S—Pr—Pr との関係として問題を限定するほうがより有効であり、あるいはボランティア問題を議論しようとするときには 8 の V—Pr—Pr に限定して民間性ということ論ずることが有効であるように思われる。

ところでこの小論で取扱おうとする社会福祉政策における公私の役割分担を考える場合には、上記のような複雑な概念枠は必ずしも必要ではない。ここではごく大ざっぱに「公」を国、地方公共団体、あるいは政策主体としての政府ということにし、他方「私」とされるものは国民あるいは生存権の権利主体としての国民というぐらいの区分で議論をしても差しあたり十分であるように思われる。もちろん議論の過程で必要に応じて上記した概念枠を引用することもあるが、とくに断わらないかぎり公私を常識的に使用していく。それはここで問題にしようとする「公私分離」とか「公私協力」ということを、あまり特殊な問題と結びつけずに、ごく一般的に論議したいためにほかならない。そしてこの一般的な論議の上に立って、民営社会福祉事業の役割とか公私格差論とか、ボランティア論などを別の機会に論ずることにしたい。

III 公私分離原則をめぐる問題

周知のように、社会福祉事業法第 5 条（事業経

営の準則）は 3 項目にわけて社会福祉事業経営における責任の明確化を規定している。その第 1 は「国及び地方公共団体は、法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を経営するものに転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」としている（傍点は筆者）。いわゆる法律により定められた公的責任の転嫁禁止ということである。なおついでにつけ加えておくと第 2 項は民営社会福祉事業の自主性の尊重が、そして第 3 項では社会福祉事業を経営するものは、不当に国・地方公共団体の財政的・管理的援助を受けてはならないことが規定されているのである。

ところで公私責任分離ということであるが、ではそこで公的責任とされているものはいったい何であるのか、実定法上にはいろいろの内容がそのうちに含まれ、その責任の範囲とされるものについて法解釈上にもいろいろ論議があるようである。これらの点については法律学者の解釈と判断に委ねなければならない。ところでこの限界についての法律論はさておき、この法律によって帰せられた公的責任の限界という点で確認しておかなければならないことの一つは、憲法第 25 条でいうところの生存権、すなわち「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」のいう「健康で文化的な最低限度」ということの意味である。この最低限度の生活を如何に設定するかということについても多くの議論がでてくる。それはこの最低限度の生活を営む権利というのは、果たして法的権利として確定しうるものか、それともプログラム規定として、その決定判断は厚生大臣の裁量に委ねるものかどうかという基本的な問題を含むからである。しかしこの法律上の論議は他に譲るにしても、この最低限度の生活（ナショナル・ミニマムと仮に呼んでおく）は、どこに限界をおいて設定するかというたいへん複雑な問題を含むことになる。このミニマム設定ということは、国民生活が社会・経済上の変化に対応して絶えず変化し、またミニマムとされるものについては国民の意識・要求に応じて左右されるものであるだけにたいへん厄介なことである。

しかしこの仕事は困難であり、一義的に定め

くいとしても、それが生活保護基準のように、最低生計費とか生活水準を示すものであるとすると、そこに一応の線をひくことは必ずしも不可能ではない。

そして仮にこのような意味でのミニマムが設定されるとすると、そこでの公私の責任分担ということは理論的にはそれほど無理なく理解することができるのである。つまり公の責任とされるのはこのミニマムの確保ということであり、逆にミニマムをこえる部分については自ら「私」(民間)の努力に委ねられることになるのである。ここでいう「私」とは、国民とか対象者というぐらゐの意味である。問題はこのミニマムの設定が妥当か否かということでの公私のかかわりが取扱われればすむことになるだろう。

ところが同じ最低限度の生活といっても、社会福祉の分野ではただ単に最低生活費というようにマネタリーの形で表示しえない要素を数多く含む。したがって問題はより複雑なものとならざるをえないし、さらに誇張していえば、最近の社会福祉ニードが非貨幣的、非物量的なものを含むようになると、そのニードの充足にはミニマムは設定しえなくなるということになるだろう。それはちょうどWHOが健康を定義するにあたって、単なる病気や虚弱でないということではなく、精神的・肉体的さらに社会的にもよりよい状態というように述べ、健康はマクシマムでしか表現しえないとしたと同じ性質を社会福祉にもみることになるのである。したがってこのように社会福祉のニードは標準化しえず、かつ多様なものであり、個別的なものとならざるをえないことになるのである。ところで上記したように、最低生活費の設定にあたってはたいへんな困難があるにしても、一応の比較量すべき基準なり、尺度を見出すことは不可能でないが、社会福祉のニードの場合に、このような一応の目安とすべき基準を設けることはより困難であろう。しかし社会福祉を政策化し、計画化しようとする場合にはどうしても一定の基準を定めなければならないのであり、このディレンマの解決は今後の課題とされなければならない。

もちろんだからといってこの限界を公的権限の

裁量とするだけでは必ずしも正しい解決は見出されないのである(もっとも現実には社会福祉の最低基準は行政の裁量行為とされている)。仮にこの裁量を認めるにしても、それはかつて生活保護基準の決定にあたって、厚生大臣の裁量が認められた場合とは同列には論じられないものとも思われる。というのはこの生活保護基準における厚生大臣の裁量は決して自由なものでないことは昭和42年の朝日訴訟判決においても最高裁が指摘したところである。そしてこの裁量については、それは一定の幅をもつ現実の生活条件に規定された一応の客観的基準に基づくという意味での制限が加えられることになっていたのである。ところが社会福祉の基準設定については、このように裁量を制限するような条件は整えにくいことになっているのである。それは社会福祉の基準とされるものが、対象によりまちまちであるということに加えて、客観的基準とするものがなかなか見出しにくいという事情によるものである。したがってこの社会福祉の基準設定にあたって無前提的にそれを行政の裁量行為とすると、それは無限定的なものになる可能性と危険性を含むことになるのである。そしてその結果が財政事情その他の行政的判断によって、この基準が左右される余地を多くし、今日一部にみられる「安上り福祉行政」とか「公私格差」による公的責任の転嫁という批判を招く一要因ともなっているのである。

いずれにせよ社会福祉政策における公私責任分担あるいは公私分離原則を固めていくためには、少なくともこの最低基準の設定をいかに行なうか、そしてこの基準についてどの程度国民の合意を得ることができるかということが決定的に重要なものとなってくる。

もちろんこのような問題点を指摘するのはそれほどむずかしいことではない。問題はいかにしてこの基準を設定するかということであろう。この点は機会を改めて論じなければならないが、少なくともこの基準設定について現行のやり方を改善し、国民の合意をより得やすい方式は検討されなければならない。たとえば、基準設定について、専門家集団によるインターディシプリナリな研究

を媒介とすることも必要であろうし、一応の基準を設定し、その効果を評価するシステム——たとえばモデル施設を定めて、この基準の適否を評価できるようなシステムなど——を開発することも必要であろう。このほかとくに現行の措置委託費の決定の仕方の再検討も必要である。すなわち仮に措置費を定めることができるにしても、それがただちに委託費とされる現行方式は検討される必要がある。仮にこの委託ということ为民営社会福祉事業のサービスを購入するものと考えらるれば、措置費を基準にして、委託費の決定は行政および民営社会福祉事業の交渉によって定められることも考えられる（現にイギリスなどではこのような方式を採用している）。もしこのような方式がとられるとすると、この委託費折衝のなかに、措置費の妥当性が当然民間側の対象者処遇の経験の上で論議されることになる。要するにこの方式を含めて社会福祉の基準設定については民間（民営社会福祉施設・機関、ユーザーとしての対象者および国民）の側からの意見が十分に反映されるようなメカニズムをつくることが大切であろう（なおこれに関連して駄足を加えておこなうならば、もし社会福祉におけるミニマムが設定できないとすると、逆に行政マクシマムを示して、これを国民に提示し、合意を得るというやり方も考えられよう。最近流行のシビル・ミニマムはその一つである。その場合でも民間の意志がこれに十分反映できるようにすることは当然問題になる）。

やや横道にそれたが、社会福祉において公的責任とされる範囲なり限界なりの設定は決して容易なものではない。しかしこの点が明確にならないかぎり、本来的には公私分離原則は貫徹しえないことを理解しなければならない。なおついでをいえば、このような社会福祉における基準設定の曖昧さが、一方において社会福祉行政の安上りという批判を生み出す一方、社会福祉のサービスをすべて公的責任とし、このために社会福祉というものは公から何でもしてもらおうものという一種の「賤民的^{パブリック}社会福祉」を生み出すことにもなりかねないのである。

このように公私分離原則は、理論的には社会福

祉における「ミニマム」あるいは一定の標準を国民の合意の上に設けることによって貫徹される。しかしこれと同時にこの「ミニマム」あるいは一定の「標準」を考える場合に注意しておかなければならないことは、それは単に公が責任とする一定の施設、マンパワー、サービスを提供するといっただけではすまされない問題もある。ここで最近聞いた一つの事例をあげておこう。それはある視力障害者から出された疑問である。すなわち、ある市において毎週出される市報を点字にしてほしいという要望に対して、市当局はコストの点でこの要望が取り入れられないとしたことに対する疑問である。彼はこの要望が民間機関に出されるならばコストという意味で拒否される理由はわかるが、公共機関であるかぎり、たとえ少数の市民であっても他の市民と同じような情報を得る権利があるはずであるというのである。この例に示されることは上記のように社会福祉において公的責任とされる標準を仮に定めるにしても、それは単に平均（たとえばそれがカテゴリー別あるいは階層別に吟味されたものであっても）という意味での標準ではなく、そこには一種の「社会的効率」というような判断基準を含めることも必要であることを意味している。ここでいう「社会的効率」とは、もっともニードの高いものに、もっとも高いサービスを集中するという意味であり、経済的効率とは区別されるものである。そしてそれは経済的な意味での生産性とかいうものとは異なった社会的統合性というような政策目標に結びつけて検討される必要のあるものであろう。いずれにせよこのような意味を含めた社会福祉の基準設定は、公の側の裁量にのみ委ねられるべきものではなく、民間（民営社会福祉事業、対象者、国民等）の合意の上で定められることを十分に考慮しなければならないのであり、そこに民間の役割の一つをみることができる。そしてこの基準設定が行なわれないかぎり、公私分離原則というものは基本的には成立しえないものとみることができるのである。その意味では今まで社会福祉の分野でいい古されてきた「公私分離原則」というのをこのような観点で改めて考えなおすことも必要である。

IV 公私協同の原則をめぐる問題

上記の公私分離原則に比して、公私協同または協力の原則というのは、実定法上それほど明確にされているものではない。ところで、この公私協力ということは一般論としては公私分離原則の別の側面という解釈も可能である。それはかつて W. Beveridge がイギリス社会保障制度を構想するにあたって第3の指導原則とした公私協力と同じ意味と解することができるからである。すなわち、彼によると国の果たすべきことは、ナショナル・ミニマムの確保であり、国は「各個人が彼自身および彼の家族のためにその最低限以上の備えをしようとして、自発的に行動する余地を残し、さらにこれを奨励すべきである」⁹⁾として、社会保障の目標は国と個人の協力によって達成すべきとしているのである。このような考え方は、まさに上記の公的責任の明確化の上に立って、私的努力との結びつきを意味するものである。

ところが社会福祉の分野でいわれる公私協力というのは、このほかにいろいろの要素がからまってくる。たとえばそこには公的社会福祉のもつ法制的 (statutory) 側面に対して、民間社会福祉のもつ自発的 (voluntary) な創意、あるいは先駆性を主張したり、あるいは公的社会福祉がその実践過程において官僚的になるというのに対して、民間社会福祉の柔軟性に着目して、その機能面での相互補足性を主張したりするのがその例である。いわば前記の公私の概念枠に沿っていうならば G と Pr との関係において、官僚制的か柔軟のかという議論がそれである。しかしこのような議論は、今日の社会福祉の大部分が政策に組み込まれ、法令に定める社会福祉サービスを行ったり、あるいは社会福祉における対象者処遇の技術が進み、専門職化が進むなかで、官僚的硬直性に対して民間の柔軟性を対比するというだけの理論では必ずしも説得的なものにはならないと思われる。

では公私協力の原則というのは今日どのようにとらえることができるのであろうか、上記した公

私分離原則の裏側という意味での公私協力であるならば、改めて公私協力原則ということを持ち出す必要はない。このために論者によっては公私協力の原則というのはもともとなかったし、それは虚構にすぎないとする説も出てくる。しかしこの公私協力ということは虚構ということだけでかたづけられてよいものではない。もし公私協力原則があるとするならば、それはどのような根拠をもつものであろうか、この点についてつぎのような仮説を立ててみたい。それは公私協力原則の根拠には、公的にはなしえないもの、あるいは公的にはなしえないものがありうるかどうか。そしてそれを民間がなしうるとすると、そのへんに公私協力の基盤を見出すことができるのではないかということである。

もちろんここで公のなしえないものというもののなかに、上記の公の責任とされるミニマムないし基準を下回るものしかなさないうで、その部分を民間に委ねるといったようなものは除外されなければならない。何となればそれは公的責任の肩代りであり、その協力とは下請的なものにとどまり、ここでいう公私協力の原則となるものではないからである。したがってここでいう公的になしえないものというのは、公が最大限の努力をはらうにしても効果をあげえないものということになる。

たとえばその一つとして住民あるいは対象者のニーズの発見と捕捉ということがある。この発見・捕捉機能というのは社会福祉にとっても第一義的に強調されなければならないものであり、行政としてもこのための努力は大に行なわれなければならない。各種の相談およびニーズ発見組織の整備がそれであろう。しかし仮にこの組織をいかに整備するにしても、日々変化をする生活とニーズを日常的に発見することに限界のあることは当然であろう。この場合に民間とくにボランティアあるいは地域住民の役割が見直されなければならないであろう。

あるいはまた多種多様な社会福祉ニーズのうち、その充足のためのサービスを公が直接に担保しえない場合もある。たとえば生活面におけるごく日常的な障害に対する援助サービスもこの範疇に含

9) W. Beveridge, 山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』p. 6.

むことができる。「ねたきり老人」あるいは「歩行困難者」に対する歩行補助サービスや買物サービスなどがそれである。このほか政策的にはあまりにもトリビアルであるために、政策化しにくいサービスは無数に存在するはずである。そして、もともとはこれらのサービスは家族なり近隣なりの生活のなかで日常的に行なわれたものであろうが、それらをすべて公が行なうことは不可能なことからである。

このように例示的にしか示しえなかったが、公が行なうことができても、当然限界のある分野が社会福祉には存在するわけであり、これらは民間の努力に委ねなければならないものであろう。そしてこれらのサービスは従来の家族、地域社会のもってきた扶養ないし援助機能が動揺するなかで、新たにますます増大しているのである。

またこのほかに公が介入してはならないものもある。もともと社会福祉なり、社会保障は個人生活に対する公的な介入を意味するものであるが、それにもかかわらず個人が維持しなければならないもののあることは決して忘れてはならない。それは個人のもつ思想・信仰の自由等を含む個人の価値判断にかかわる分野もその一つであろう。それは社会福祉の技術が高度化し、対象者処遇の方法が精練されればされるほど、この危険は十分に配慮されなければならない（もっともこの問題は公私問題というレベルでの検討のほかに、社会福祉における専門職の問題あるいは社会福祉の技術論のレベルでも検討されなければならないものでもあろうが）。あるいはまた対象者の態度、あるいは価値意識の変容を目的とする教育あるいは情報の提供などについても、公のなしてはならない課題に含めることができるかもしれない。

このように公私協力の原則を明らかにするためには、単なる公私分離原則との文脈でとらえられる民間の役割の確認のほかに、公がなすことのできない課題あるいは公がなしてならない分野——それは逆にいえば民間がなすことのほうがより有効であり、あるいは民間でのみなしうるものということになるが——を明確にすることが大切なのである。そしてそれを理論的に解明することがで

ければそこに改めて公私協力の原則といわれるものの根拠を示すことになるのである。

V むすびにかえて

この小論では社会福祉の分野において幾度となく論じられてきた公私問題を取り上げてみた。もとよりこの問題は社会福祉の政策を論ずる場合に常に問われなければならないものであった。そして今日改めてこの問題を取り上げたのは、社会福祉をめぐる状況の変化と社会福祉に対する国民の期待の増大に応じて、社会福祉のいっそうの充実・強化をはかるために是非とも明らかにしておかなければならないものの一つであったためである。しかしこの問題は広範多岐にわたる内容を含め、それほど容易に結論の出せるものでないことはいうまでもない。このためこの小論では、公私問題を取り上げる場合に必要な分析視角と若干の素材を提供するにとどまっている。

ところで繰返すようになるが、今日、公私問題を取扱う場合に今まで曖昧にされがちであった公私分離と公私協力の原則の理論的根拠を明らかにし、その上でこの二つの原則を具体的な課題に沿っていかに統一するかということが重要であることは以上の論述からも明らかにされよう。それは別の言葉でいえば、公的に責任とされなければならないもの、公的に行なうにしても、公的努力では限界のあるもの、公的に行なってはならないものを明らかにすることでもある。

ところでこの点を明確にしていくことは、同時に社会福祉における民間の役割を明確にすることでもある。そしてこのなかで公のなしえないもの、公のなすべからざるものを、民間のどの部分が、どのように受けもつかということを論じていく必要がある。すなわち民営社会福祉事業、ボランティア、地域住民、対象者自身の役割分担がそれであろう。

ただその場合に確認しておかなければならないことは、民営社会福祉事業にしろ、ボランティア、地域住民にしろ、それは基本的には社会福祉サービスの提供者といいことだけでなく、社会福祉サービスの受け手としての国民という立場を同時に

もっているということである。したがって民間社会福祉事業、ボランティア、住民というのは公でなしえない、あるいは公がなすべきでない分野を担当していくにしても、その実践過程のなかでは、国民の福祉の充実、確保をはかるという観点で、必要に応じて公的責任についての範囲と限界を点検し、必要に応じてその枠の拡充に努力していくことも重要であろう。

最後に公私分離と公私協力の二つの側面をこの機会に強調する所以について駄足的に記しておきたい。それはいうまでもなく社会福祉の拡充・強化をいかにすすめるかにあたっての公私役割分担を明確にする準備作業の一つであるが、同時にそれは従来公のなすべきものが明確にされないなかで、公私協力を強調することが「社会福祉行政安上り論」という批判を生み出したことの反省に連なるものであった。なおそれと同時に社会福祉の充実・強化・拡充が叫ばれている今日、社会福祉に対する公的責任の確立を強く求めるのは当然であるとしても、それが公のなすことのできない、

あるいは、公のなすべきでない課題をも、公に求めることがあってはならないことを懸念するためでもある。いうまでもなく社会福祉に対する公的責任の拡充と確立は、他方では国民生活における国の干渉・介入が増大することであり、それは国民の権利という点からみると両刃の剣ともなるものであろう。したがって公私分離原則をわざわざ持ち出した理由の一つは、国民の福祉を守り高めるために、公的役割と権限を明確にするということであり、このなかでの民間の役割を明らかにしたいと考えたためである。そして公私協力原則を持ち出したのは、国民の福祉を守り高めるために、公では果たしえない課題を明確にすると同時に、国民の生活において常に守られなければならない自由とか自主性をいかに確保していかなければならないかを改めて確認したいためでもある。この問題は社会福祉の充実・発展にとっては、昔からのディレンマとされたものでもあるが、今日、公私の役割分担を考えるにあたって、改めて検討する価値のある課題のようにも思われる。

貧困対策への新しい接近

——イギリス Tax-Credit System と補足給付——

小 沼 正

Negative Income Tax に類する諸制度が提唱されてからかなりの年月を経たのであるが、いよいよイギリス Tax-Credit System 構想の提案によって¹⁾、その実現は5年後のことであるにしても全国的な行政日程に上ることとなった。Negative Income Tax そのものの創案者は周知のとおり Milton Friedman であるといわれており、彼は「現行所得保障制度は、高い費用を使い非効率でかつ受給者の自尊心と勤労意欲を損傷している」と述べて、その打解のためにこの方策を考案している。わが国生活保護を念頭においている筆者にとってかねてからの疑問は、このような制度がもしわが国に実現するとすればわが国貧困対策にどのような影響を与えるか、とくに生活保護制度は完全にとって代られ廃止されるのか、あるいは変質しながらもその一部は残存するのか、どのような形で残存するのか、ということであった。極貧層に対する施策は、個々の状況に対応する個別の選別的なものでなければならず、提唱された統一の公式的な共通の基準ではそれをつくしえないのではないかという疑問からである。

本稿では Tax-Credit System が、その提案は未だ green paper として世論に問うている段階ではあるが、わが国生活保護にあたる国民保険における補足給付 Supplementary Benefit とどのようなかわり合いをもつかを論じたいのである。しかしそれに先立って今までの Negative Income Tax 論議では、この問題がどのように取上げられてい

たかを整理しておく必要がある。実は今までは、とくに経済学者の中には、この問題にあまり焦点がおかれていない傾向がかなりみられたからである。M. Friedman のいうとおりこの方式の目的の一つとして屈辱感の払拭を目指し means test を伴う多くの制度の肩代りをねらっており、肩代りの面に重点をおく議論が多かったとみてよい。

今回の Tax-Credit System は後に詳しく述べるところではあるが、「means test を受ける人員数をより少なくし、またその他の人びとの means test を受ける頻度をより少なくする」と述べ、具体的には補足給付受給者は国民保険給付との併給でないかぎり適用範囲から除外されており、極貧層までの完全な肩代りとはなっていない。このことは元来 Negative Income Tax 類似の制度が解決することを目指した矛盾の最も顕著に現われている階層そのものを適用範囲から除外してしまっている、という矛盾を露呈しているといえてよいであろう。

このようにして本稿では、I Negative Income Tax 類似制度と貧困層、II Tax-Credit System と補足給付受給者、III Tax-Credit System とわが国生活保護、の順に論を進めることとしたい。

I Negative Income Tax 類似制度と貧困層

現行の貧困対策は多大の努力と多額の経費を払っているのにかわらず、貧困は消滅しえていない。means test を伴う数多くの対策が実施されているが²⁾、その種類の多様さと複雑さにかかわらず、それらは貧困のすべてをつくしえないで

1) *Proposals for a Tax-Credit System*, HMSO, 1972. そのほぼ全文の邦訳は、負の所得税研究会「タックス・クレジット制度の提案」(『実務と法令、社会保険/健保・厚年版』11 巻 3 号, 昭和 48 年 3 月号)。なお、この制度については、星野信也「英米における貧困対策——ニガティブな所得税の提案——」(『季刊社会保障研究』8 巻 4 号, 昭和 48 年 3 月)を参照されたい。

2) 地方公共団体の means test が 1960 年代にいくに多様であったかは、Mike Reddin, 'Local Authority Means-Tested Services' (Fabian Society, *Social Services for All?* 1968 所収) に詳しく、地方公共団体別種類別に計上して 3,000 種を越えている。

いる。さらに加えて屈辱、無知、煩雑はこれら貧困対策の適用を妨げている。そこでは極めて高い限界税率が規定されており、もし超過する所得があれば、時にはその100%を越えるという多額が徴税されるか、逆に給付の喪失となるかしている。このゆえに貧困対策として、給付 benefit, 扶助 assistance, および税制の全体系を統一し単純化して、たとえば公的扶助水準と同額の給付水準を全国民に確保する方策は立たないのか、という考え方が出てくる。

J.E. Meade はその多種多様さを指摘しながら、Unmodified Social Dividend, Negative Income Tax, Minimum Income Guarantee, Modified Social Dividend の4種を取り上げて論じている³⁾。本稿においてはそれぞれの制度の別を論ずることを目的とはしていないので、Negative Income Tax 類似制度と総称し、必要に応じて使い分けることとしておく。

この新しい方策の提案に対して、イギリスでは慎重論者と推進論者とがみられるとあってよいようである。まず慎重論を説く Fabian Society や CPAG (Child Poverty Action Group) などによるいわば進歩主義者についてみよう⁴⁾。

まず A. B. Atkinson の Back to Beveridge 政策がある⁵⁾。彼は D. S. Lee の Negative Income Tax と Brown and Dawson の Social Dividend とを取上げている。前者は有子所得世帯の援助を目指して徴税対象の範囲を適用外水準にまで拡張し、それらに対して徴税しないどころか逆に補足的な給付を支給しようというのである。後者は現行の所得保障と所得税との両制度を統合して単一の制

度とし、全国民に一定水準（平均家賃支出を含む）の週給付を支給し、その代り家族手当、社会保険給付、補足給付などを廃止する、これによって現行制度で問題となっている家族手当を給付されない第1子、補足給付から除外されている完全就労者などの貧困が解決する、というのである。そして彼は後者に加担しながらもつぎのようにいくつかの問題を提起している。

(1) 給付の唯一の区別は児童年齢、家賃、ある種の個別環境についてのみなされる。したがって高額の家賃や例外的 needs がある場合には給付は現行よりかえって低下するおそれがある。この解決には means test を残す必要があり、補足給付の必要性は大きく減ずるにしても全く廃止することはできない。

(2) 国民保険給付が廃止されると、同時にその災害保険給付、寡婦手当などの廃止を伴うので、数多くの者が現行水準より却って低下する。

(3) この方式は稼働意欲を減退させないと説かれているが、むしろ所得の高い者ほど利益をうけ、したがって減退させないとばかりはいえない。

(4) 行政経費は節約されるか。たしかに均一税率であり各種の給付が廃止されるのでかなりの節約が見込まれる。しかし徴税対象は拡大されその徴税担当員は増加し事務当局の責任は増加する。したがって差引計算は何ともいえない。

(5) 50%と予想される高い税率は逆に脱税意欲を増す恐れもある。

結局 A. B. Atkinson は、最初の提案のもつ本質的な簡単さという利点は現実に近づくにつれ失われる、実施に踏切る前に慎重に検討すべき問題が数多く残っている、したがって時期尚早と断定し、前述のとおりそれに先立つ段階として Back to Beveridge 政策を説いている。それは

(1) 国民保険における退職年金を Beveridge によって勧告された生存水準すなわち補足給付の水準（平均家賃を含む）まで引上げる。

(2) 家族手当の高さを補足給付の児童付加の水準まで引上げる。

(3) 国民保険の均一給付の高さをすべて補足給付の水準まで引上げる。

3) J. E. Meade, 'Poverty in the Welfare State' (*Oxford Economic Papers*, Vol. 24, No. 3, 1972年11月)。この論文を抜刷として Child Poverty Action Group は会員一同に配布している。

4) 注2)の Fabian Society, *Social Services for All?* 1968 は、selectivity 批判の立場から論じたものであり、Peter Townsend, 'The Difficulties of Negative Income Tax' が含まれている。CPAG には David Bull (ed.), *Family Poverty*, 1971 があり、David Baker, 'Negative Income Tax' が含まれている。両者ともにかなり共通した観点に立っている。

5) A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, 1969 の chap. 9 および 10。

であり、Beveridge 構想の国民扶助水準を実現することによって、全国民に同一の最低生活水準を確保しようというのである。

前述のとおり J. E. Meade は 4 種の方策を取上げて検討を進めたのであるが⁶⁾、結局自身の提唱する第 4 の Modified Social Dividend を推している。しかしその前段階として A. B. Atkinson の Back to Beveridge 政策をとることに賛成している。そしてそれでもなお存する隙間を埋めるためには、有子稼働者に夫婦の補足給付水準と同じ高さの最低賃金を確保するか、第 1 子にも家族手当を支給するかする必要がある、と述べている。

CPAG に属する David Barker は Negative Income Tax (Social Dividend にはほとんど触れない) に関して議論を進めているが⁷⁾、まず父親の稼働している低所得世帯に限定していることに注意を要する。この階層のかんりの部分は補足給付の水準を上回りその対象となりえないものである。そして彼は結論する。「家族手当を廃止して Negative Income Tax にのみ依存することは不適当である、経費増嵩を来すのみである」と。彼は貧困に関する二つの見解を示している。第 1 は 19 世紀の社会調査にまで遡る歴史をもつもので、貧困を一つの線とみなし、貧困対策はすべての人がその線を上回って引上げられることである。もしそれを上回ればそれはすでに貧困の問題ではなく不平等の問題となる。この考え方は貧困線を下回る貧困に対する直接的政策に限定され、それを上回って全面的に改善する政策を不必要とみなす傾向がある。第 2 は貧困と不平等とは概念として分離不能であるという前提にたち、貧困は構造的な社会的不平等の極端な表明である。貧困対策は不平等の全領域に対してのより広い決定的な攻撃であり、その中でその一環として甚だしい不平等の除去に優先を与えられるのにすぎない。このようにみれば Negative Income Tax は明らかに第 1 の見解に立つ、と彼はこれを非難し退けている。

CPAG の指導的立場にある Peter Townsend も

また Negative Income Tax をとくに有子稼働世帯に関する問題として取り上げている⁸⁾。そして問題点として、自動的であり個別的でない新方策だけでは不可能であり、現行の means test を依然として伴わねばならず、その点では新制度というよりは、むしろ現行制度との折衷案とならざるをえないであろう、としている。たとえば貧困者の変動は激しい。周期的な疾病、身体障害、英会話不能などのために世帯員数、稼働者数も頻繁に変動し、稼働収入も週ごとに変動する。これは income tax 方式になじまないし、徴税当局の代行的役割を果たしている雇用主についてみても、むしろ補足給付事務当局に依拠する方が妥当であろう。さらに加えて受給者はつねに監視を受けている必要がある。事故その他の needs とともに本人のみならず妻や子の稼働収入もまたつねに把握されていなければならない。これらの点で行政機構の問題が重大である。

Peter Townsend はさらに基本的な問題を提起している。現金収入の水準確保という最低賃金的な考え方は、一時の糊塗はできたとしても、久しからずしてまた貧困が再現されるであろう。社会経済構造はより徹底的なより高度な戦略によるでなければ変革することはできない。Negative Income Tax の提唱者たちは貧困の性格を誤認しており、稼働意欲の問題を誇張し、政治的な法制的な道徳的な平等の原則を看過し、貧困世帯の雑多な環境と needs とを無視し、本質的に貧困者の大部分が浮び上るための社会的寛容と尊重という枠組みを提供することに失敗している。これが彼の結論である。

碩学として知られた故 R. M. Titmuss もまた、前掲と同じ方向の議論を進めている⁹⁾。「最近の保守党政策センターの小冊子『新しい社会契約』において提案された、新しい郵便局窓口を通じて行なう所得税制度と社会保障制度の再編成に関する提案は、より一層ナンセンスでさえある。彼らはこの論文で簡単ながら概観してきた管理的、技術

8) 注 4) 参照。

9) 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして——』（社会保障研究所翻訳シリーズ No. 9）昭和 46 年、149 ページ。

6) 注 3) 参照。

7) 注 4) 参照。

的、社会的ならびに心理的な諸問題を理解しはじめてさえもないのである」と。

以上がいわば進歩主義者の慎重論であるが、これに対して保守主義者は逆にその推進に自信を持っているように見える。その推進論はつぎのとおりである。

IEA (the Institute of Economic Affairs) は Reverse Income Tax と呼び、その中でも Minimum Income Guarantee (J. E. Meade の分類もこの名称を採用している) を推している¹⁰⁾。問題は means test と行政機構であり、IEA はこれらの問題を乗り越えて推進しようとしており、楽観的であるといつてよい。

貧困線を下回る収入の世帯に自動的な国家給付を行なう制度で、国民保険給付、家族手当、補足給付など現行の国家給付はとって代られるというのである。その利点として挙げているのはつぎのとおりである。

- (1) 受給申請のために事務所まで出向く必要がない。
- (2) 給付は自動的に権利として行なわれる。
- (3) 給付は社会の義務である。
- (4) 例外的 needs は立証した場合だけ補助的な給付が与えられる。
- (5) 収入については客観的認定が行なわれ、給付の要否の判定は担当者の自由裁量にもとづくものでない。

しかし現実の問題として取上げられているのは、いわば技術問題といつてもよい means test である。何故に補足給付の means test は憤慨、嫌悪、屈辱を呼び、同じく means test でありながら所得税、家賃および地方税 rebate, などの場合のそれはそうでないのか、が問題であるとしている。

それは Disraeli の「イギリスでは貧困は犯罪である」を引くまでもなく、現在も完全に消滅し去っているわけではない。国民保険給付が抛出の見返りとしての権利であり mean test を要しないの

に対して、補足給付の受給者に対して財政上の経費節減指向とも合せてその劣等状態を永続させるという見解がとられてきたからである。節儉して営々として抛出を行なった人びと（もっともすべての給付が抛出保険料だけで賄われているのではなく、そう思い込ませるのは意図された虚構に過ぎないのであるが）と対比して劣等状態を感ぜしめる抑圧を与えるという考え方が未だに残存しており、その結果、国民保険給付の受給者より劣った状態にあり、その means test の条件をより望ましくないものとしているのである。この点では Beveridge の見解を一步も出ているものではない¹¹⁾。

IEA はつづけて述べている。この救貧法以来の伝統から脱皮するためにはどのようにすればよいのか。それはつぎの三つである。

- (1) 稼働中か否かの test を行なう。
- (2) 稼働中でない場合、その収入は稼働中のそれを越えてはならないという賃金停止条項 wage stop の廃止を行なう。稼働中もそうでない場合も、ともに貧困であらねばならないというのは不合理である。
- (3) すべての給付を規則化して自由裁量の措置を最少限にする。

とくに(3)は重要である。家賃とか通勤費の場合にもその平均を採用するかどうかの問題を生ずるが、何といつても担当者に委ねられた自由裁量が問題として最も大きい。これを打開するためにはつぎの二つが必要である。

- (1) 収入不足以外の needs の決定に関しては、前もって明確に定義されかつ公表されていなければならない。現行の公表の欠如こそ補足給付の欠陥の一つである。
- (2) 収入不足判定の基準は固有の客観性をもっている。それ以外の needs の test を最少限ならしめ、それに極度の実行可能性を与えるように工夫する。そのためには支給超過は看過し、支給不足は最少限に押えるべきである。

10) IEA, *Policy for Poverty, the Report of an IEA Study Group*, 1970. のとくに Chap. 6 の B. 本書の執筆者は Anthony Christopher, George Polanyi, Arthur Seldon, Barbara Shenfield である。

11) 山田雄三監訳『ベヴァリジ報告——社会保険および関連サービス』（社会保障研究所翻訳シリーズ No. 7）昭和44年、218 および 238 ページ。

ここにいたれば筆者としてはその実行可能性に若干の疑問を抱かざるをえないのであるが、IEAはさらに進んで上述の場合の行政機構のあるべき姿について論じている。その必要な条件はつぎの四つである。

- (1) 現行所得税の個人別処理方式と異なり、夫婦その他世帯内の稼得収入に関する情報は一括して計上される必要がある。
- (2) 収入算定の頻度は週あるいは隔週でなければならない。
- (3) 変動の激しい収入に対しては先行して適当な給付を行なうべきである。
- (4) 収入によっては、ある時は貧困線を上回り、ある時は下回ることがありうる。その場合は平均化が必要である。

筆者はやはり疑問を差挟まざるをえないのであるが、IEAは上述の条件は computer の力を借りれば徴税当局の拡張によって可能であろうと推論している。もっとも内部では現行の所得税徴収機構から means 算定機構だけは分離しようという考え方も出されたようであるが、問題の新機構は一般の所得税徴収と結合して運営される必要があり、そうである限りは means test の実施もこれに包含した方がよいとの考え方が採られることとなったようである。一般所得税と新政策との双方に対して情報を共同利用し照合することができ、個人別訪問も両者について必要であると判断したからである。このようにして現行の福祉行政機関は means test を免れ、国家給付の不服に対する調査からも免れ、人びとの needs に対する援助と助言とに専心しうることとなる。

かくて IEA は結論する。現在の貧困対策は、最も needs のある人びとに対処するための税免除の代替として、自ら生活しうる3分の2に対して無駄使いし高額でしかも増嵩しつつある政府支出を行なっている。上述した問題のどれ一つとして、現行の貧困対策失敗から脱け出す方策として行なう選別的援助政策の導入について、決定的な障害となるものは見当たらない。多くの不確実さがありうるのは当然であり、判断は試行錯誤的でなければならない。新制度は最少限の稼働意欲喪失

で最大の援助を得られる輝かしい希望である。

以上に縷々として慎重論者と推進論者との考え方を追究してきたのであるが¹²⁾、進歩主義者においては、実施以前に解決すべき問題が多くその実施に慎重であるべきであるとするとともに、その対象を稼働能力ある貧民およびその児童に限定しようとしているかにみえる。これに対し保守主義者はひろく全国民を対象とし、その複雑な個別的 means test さえも解決しようと極めて楽観的に推進しようとしているかにみえる。この楽観説こそが前述したとおり R. M. Titmuss から「ナンセンス」との嘲笑を受けてさえいるのである。筆者にはこの論争の中に、古く 1905～09 年の救貧委員会（救貧委員会）の論争をほうふつさせている思いがする。希望を遠く将来に託してどちらかといえば足元の解決に疎かである慎重派に少数派の、足元の解決により集中的である推進派に多数派の、70 年近くを経過してもなお両者には比肩しうる共通性が感ぜられる。

なお means test の問題は当然 selectivity と universality の論戦の一面でもある。しかし同じ陣営に立つと考えてよい R. M. Titmuss と Peter Townsend とでも selectivity の把握はかなり異なっている¹³⁾。ここではこの論争に踏み込むことは避けておきたい。

II Tax-Credit System と補足給付受給者

昨 72 年 3 月の予算国会において言及され、同年 10 月に green paper が刊行されたのであるが、新しい急進的接近であると保守党政府が自負している政策である。もっとも約 5 年後の実現を期して世論に問うというのが green paper である所以である。

(1) 貧困対策をめぐる労働党と保守党との対立

1970 年の予算国会で保守党の影の蔵相 Iain

12) 今回はアメリカには触れない。Nixon の 1969 年 8 月の Public Welfare Message は、Negative Income Tax 構想を含む PPBS 方式をも加味して創出されたものである。拙稿「ニクソン教書の公的扶助——救貧から保障への道程において——」(『海外社会保障情報』No. 9, 昭和 45 年 1 月)を参照されたい。

13) 注 4) Family Poverty. 158 ページ。

Macleod は、「対策としては長期的にみれば Negative Income Tax の一つの型であろう。しかし短期的には家族手当の増額以外にはない」と述べている。そして同年の労働党を敗った選挙キャンペーンでは家族手当の増額に力点をおきながら、Negative Income Tax 類似制度については力強くないにしても支持態度を示し、労働党の同制度実現困難という技術的側面からの取上げを誇張であると非難する空気がみられたのであった。

これに対して労働党の主要な反対は、上述のとおり実行上の困難についてであった。党内に同制度実施について支持者もいはいなかったが、概して selectivity 排撃および同制度と両立しえない家族手当支持というより深い理由によって反対の空気が強かったようである。たとえば 1967 年当時の社会保障相 Judith Hart 女史は Negative Income Tax 類似制度について

- (1) 低賃金にとっては直接の明白な補助金にすぎない。
- (2) haves と have not とを生ずる悪と不平等との暗黙の承認を含んでいる。
- (3) 稼働意欲に有害な影響を与える。
- (4) 貧困線を少しでも上回る人びとに何の援助も与えない。

として反対している¹⁴⁾。また前の社会サービス大臣 Richard Crossman は、この対策が一般の労働市場の外にある老齢、疾病、身障、寡婦、失業などによる貧困と、不公平な賃金の中での貧困とを区別して、純粹の実行上の問題として前者を満足させえないことを述べている¹⁵⁾。

保守党政権が今回突如としてこの制度の提案を行なった事情は何であろうか。それを知る特別の資料は見当らないのであるが、恐らくは労働党に対抗して独自の政策を樹立しようとしたものであろう。

一方では経費節減を、一方には必要な者により大きい援助をという保守党政府は、組閣以来福祉ミルク、無料学校給食の廃止、処方箋価格の引上げなど社会サービスの切下げを打出す一方、貧困世

帯に対して家族所得補足 Family Income Supplement という新政策を 1971 年から打出したのであった¹⁶⁾。選挙公約で強調した家族手当と税額控除 claw back の活用とを飛越しての唐突の実施であり、その選別性の強さは CPAG をはじめとする労働党側の反対を受け、出発当初のしばらくは世評も芳しからず、また適用者数も予定数まで達することはできていない。ただしこの制度が、懸案となっていた補足給付の賃金停止条項と完全就労者除外による権利侵害に対して、問題はあるにしてもある程度の解決の方途を示しえた効果を否定することはできない。

このような方向の延長線上において、今回の Tax-Credit System が提案されたのである。

(2) Tax-Credit System の概要

個人税徴収の全制度を整理改革し、同時に貧困者に対する所得保障制度を改善しようとするのである。この制度のねらいの一つは児童と高齢者についての問題の解決である。児童については

- (1) 有子世帯に対する家族手当と税額控除との複雑な重複、それは 9 種に上る異なった率が生じているといわれる、その重複を解決する。
- (2) 有子低所得世帯で自動的に means test なしに権利として受給できるようにする。また理解し易くする。

というのである。高齢者については

- (1) 現在老齢年金の多くは課税最低限に達していない。納税義務を負うにはあまりにも低く、そのために所得税控除を受けられない者、たとえば所得が補足給付水準より僅か 1 ポンド程度多いために補足給付を受けられない老齢年金受給者は 20 万～30 万に上っている。
- (2) さらに所得の低い約 200 万は周知のとおり年金と補足給付との併給となっている。

というのである。

今回の制度は、税額控除、家族手当、家族所得補足、国民保険短期給付の児童付加を廃止して、1972 年価格で単身者 4 ポンド、夫婦 6 ポンド、児

14) 注 4) *Family Poverty*, 47 ページ。

15) 同上書 49 ページ。

16) *Family Income Supplement* についても注 1) 星野氏論文を参照されたい。

童 2 ポンドの tax-credit を支給し、雇用主は賃金支払いの際に税額と credit 額との差引を徴収なり給付なりしようというのである。そして年間収入 5,000 ポンドまでへの税率は 30% とする。前述のように児童と老齢との貧困の解決に重点がおかれており、類型としては Social Dividend に近いと考えてよいようである。

問題は、この制度の適用範囲がつぎのとおり限定されていることである。

(1) 週 8 ポンド（製造業における男子平均賃金の約 4 分の 1 に当る）以上稼得している被用者

(2) 主たる国民保険給付受給者（補足給付も国民保険に含まれているが、この場合には補足給付は含めていない）

(3) 大部分の企業年金受給者（60 歳以上で少なくとも国民保険均一老齢年金の最低水準（週 1.89 ポンド）と同額の年金を受給していること）

以上の限定によって全国成人人口とその扶養家族の 90% が適用されることとなる。これを裏返して適用範囲から除外されている者を挙げれば

(1) 補足給付に依存し国民保険給付を受けていない者

(2) 週 8 ポンド以下の稼得者

(3) 国民保険老齢年金受給者以外で労働市場と全くかかわり合いのない者

(4) 自営業者

ということになる。

何故に問題の補足給付受給者を適用除外としたのであろうか。極貧層に対しては援助は個々の世帯の特殊な状況に対応するものでなければならず、かつその needs, その資産の変化に迅速に効果的に対処しうるものでなければならない。したがってこのような給付は一般的普遍的な基準にしたがって十分に行なわれるわけにはいかない。最少限の定期所得である週 8 ポンドにも達せず、補足給付によってその不足分を給付されなければならないというのでは、Tax-Credit System で needs の一部だけを補うにすぎず解決とはならないからである。

green paper は利点としてつぎのとおり論じている。

(1) それにしても補足給付受給者の多くが、この新しい tax-credit の適用によって減少するならば、それも一つの効果であるといつてよく、同時に補足給付そのものを緩和し、それに残留する人びとのサービス改善の機会を生み出すことができる。どれだけ減少するかは、新しい tax-credit の水準いかににかかわり、また家賃の変化など他の要素にも依存してにわかに推定することはできない。恐らくは 100 万前後の国民保険受給者が脱け出すことができ、補足給付のうち補足年金受給者の 3 分の 1 以上を減らしうるであろう。

(2) さらに加えて、理解し易い自動的な今回の方式によって所得の見通しがつき易く、補足給付申請者の減少が何十万に上ることが考えられる。

(3) たしかに補足給付は残る。たとえば高額家賃その他の特殊な事情で、国民保険給付と tax-credit とを加えても一定水準に達しえない場合など。しかし権利侵害として非難されていた賃金停止条項も今回は改善されてその発動は極めて稀となるであろう。もっとも家族所得補足の実施によってすでにかなり減少していたのであるが。

(4) 補足給付水準を僅かに上回る所得をえている 300 万～400 万の老齢年金受給者の所得をかなり増加させうる。

(5) 家族所得補足その他 means test を伴う制度で対拠できない低所得稼働世帯、とくに扶養児童をもつ世帯にもこの制度は大いに役立つ。

(3) Tax-Credit System に対する一つの反対論

green paper によって新制度の概要をみてきたのであるが、その役割は減少するにしてもともかくも means test は残る。CPAG はこの新提案に対して反対し阻止運動を起こそうとし、その反対論を取りまとめ、政府の要望にしたがって Select Committee に提出する準備を進めている¹⁷⁾。

一つの問題は、政府も問題として取上げている児童の credit を両親のいずれに帰属させ事務手続きをどのようにするかである。CPAG はこれに最も力点をおいているのであるが、本稿での問題

17) Molly Meacher, "The Tax-Credit System—an Opportunity Lost?" (Poverty No. 25, 1973 年春)。

点ではないので触れない。

主要な問題は、10%に上る人口を除外していることについてである。結論は、補足給付受給者も週8ポンド以下稼得者も自営業者もすべて新提案の適用範囲に加えようというのである。そしてその理由はつぎのとおりである。

(1) 片親世帯すなわち主として母子世帯についてみると29万3000に上っており、その6万は週8ポンド以下の稼得、23万3000は補足給付受給であるが、その大部分にとって家族手当は唯一の独立財源となっている。原案にしたがえば家族手当は廃止され、しかも tax-credit も受給できず、補足給付のみに依存することとなるのであるが、補足給付自身は何らの安定をも提供しないし、母親の稼働意欲や独立を増しもしない。最善の方法は credit の形で稼働収入の増に対して差引かれることのない基本収入を与えることであろう。このようにすれば、補足給付受給者は3万8000に減少しそれだけ母親には独立という社会的利益が与えられ、合せて行政費節約という効果が得られる。

(2) 補足給付受給の両親世帯についてみれば、上記基本収入の credit 提供による補足給付廃止にしたがう業務量減少があり、その行政費節約の効果は大きいであろう。

(3) 上記片親もしくは両親世帯に対して、原案にしたがってもし家族手当を廃止して補足給付を残すだけであるならば、世帯の依存心を増し、現存の不公平が改善される希望はほとんどないといえてよい。

(4) 自営世帯についてみると、その貧困は甚しく貧困率は他の世帯の4倍に上っており、その収入は甚しく不安定で流動的である。したがってこれらの世帯に対する家族手当のしめる役割は大きい。にもかかわらず原案は業務量増加を理由に適用除外としようとしている。もし適用すれば、これら世帯に対する家族所得補足は不必要となり、また credit および税額の算定は半年ごとにやればよいであろう。したがって他の被用者と同様の方式で単純化されるといってよい。

(5) 問題が多少離れるが、無料学校給食の復活、

また現行制度にはない家庭看(養)護 credit (学齢以前児童、老齢、身障を看(養)護している母親に対して)の新設などが必要であろう。

以上が CPAG の説く反対論の根拠であるが、筆者はつぎのように考える。これを前述の進歩主義者、保守主義者の流れの中でみると、CPAGの主張する原案の適用除外層を極度に縮小せよという考え方は、複雑な個別的 means test の必要性を払拭しえないでいる現段階で、果して実行可能であろうか、恐らくはかなりの時日を要するであろう、と。

III むすびにかえて——Tax-Credit System とわが国生活保護——

本稿冒頭に述べたとおり、筆者の関心は、このような制度がもしかりにわが国に実現するとすれば、貧困対策とくに生活保護制度にどのような影響を与えるかということであった。そして今まで縷説したところを取りまとめれば、問題点として 1. means test, 2. working poor, 3. 貧困意識の三つが挙げられる。

(1) means test

上述のとおり保守主義者したがって推進論の IEA は means test を規則化し自由裁量の余地を最少限とすることによって税務当局による実施が可能であるという考え方をとっている。これに対して進歩主義者したがって慎重論の方は、means test の性質からいってその一部は残り、いつの日か消滅するとしてもかなりの日時を要するというのであった。そして保守党政府による今回の提案は、保守主義者すなわち推進論の方向をとりながらも、現実には補足給付受給者(国民保険給付受給者を除く)や週8ポンド以下の低所得者などを除外している。

たしかにイギリス補足給付における means test は複雑であり自由裁量の余地が多い¹⁸⁾。その点では選別性の極めて高いものである。試みに特別の加算について挙げるならば、(1)病人特別食費(糖尿病、胃潰瘍、喉頭炎、潰瘍性結腸炎、呼吸器結核は週92ペンス、他の疾病は40ペンス)、(2)割

増暖房費（週 30 ペンス、60 ペンス、90 ペンスの 3 段階あり）、(3) 割増洗濯代、(4) その他（たとえば老齢、身障者などのための安全ガス調理器の借料、身障者の特別衣料費、独居老人の電話借料、特殊理由による家具借料、絶対不可欠の家具購入の月賦代、看護のため離職した婦人の非稼働国民保険料、病院、刑務所、特殊学校の親戚に対する定期的訪問のための交通費、車椅子の維持修理費を含む借料などがその例である）。もっともこれらの加算は需要額に対して、長期加算 long term addition（週 60 ペンス、80 歳以上は 85 ペンスで、補足年金受給者および補足手当の 2 年以上受給者の場合に給付される）から先ず 50 ペンス（80 歳以上は 75 ペンス）を充当させた上で不足分が給付される。一時扶助は (1) 被服、履物の購入費¹⁸⁾、(2) 寝具、家具の購入費、(3) 移転費、(4) 家屋内模様替え費、(5) 旅行費（就職、疾病時に自分の子を親戚友人に送りどけるなどのため）、(6) 就職用の被服、道具代、(7) 家具その他購入の月賦代、(8) 光熱費、家賃の未払金、(9) 家屋修繕費、(10) 葬祭費、(11) 緊急費用などである²⁰⁾。これらをみれば需要および給付の認定がいかに複雑であるか、また極めて高度の専門性をもっているかがわかり、それだけに受給者に対する抑圧性を払拭し去ることは困難であろう。現段階ではそれを規則化して徴税当局に委ねることは不可能であり、したがって今回の提案でもこれらの means test を残さざるを得なかったものである。このことはわが国生活保護

でも同然である。結局、屈辱感の払拭を目指しながら、その完全な肩代りは両国ともに未だしであるといわねばならない。

(2) working poor

イギリスで working poor の貧困を論ずることは久しくかつ新しい。Negative Income Tax 論において、前述のとおり D. S. Lee は有子低所得世帯、Brown and Dawson は第 1 子（現行制度では家族手当が給付されない）や補足給付制度除外の完全就労者を問題としており、A. B. Atkinson, David Barker, Peter Townsend らも同然である。これに対して保守主義者の IEA はむしろ対象を拡げているが、その場合でも稼働中か否かの test によって先ず篩分けて対処することとしている。今回提案では適用範囲を週 8 ポンド以上稼得の被用者、国民保険給付受給者などに限定し、この制度実施の利点として、補足年金受給中の 3 分の 1 が減る上に、将来受給申請者の何十万に上る者、また補足給付水準を僅かに上回る 300 万～400 万の老齢年金受給者が貧困から脱却しうることを挙げている。

イギリスにおいて周知のとおり 1960 年代初頭に貧困とくに家族貧困の再発見が唱えられ、Abel-Smith と Peter Townsend の有名な *The Poor and the Poorest* は扶助基準 40% 増しの水準を用いて全人口の 14.2%（世帯では 17.9%）750 万人〔ただし扶助基準をズバリ用いれば、全人口の 3.8%（世帯で 4.7%）199 万人で、この年の保護率は 5.3%〕が貧困であると推定している²¹⁾。それでは補足給付水準をズバリ用いてみるとどうであろうか。イギリス労働党政府は、66 年に実施した家族手当受給世帯に関する調査では、受給世帯 330 万のうち 28 万（その含む児童 91 万）が国民扶助基準以下（66 年 11 月に切替えられた補足給付基準では 34.5 万世帯、110 万児童）にあり、その 28 万の中 13.5 万（40 万児童）だけが国民扶助を受けていることが明らかにされた²²⁾。また

18) イギリス補足給付の詳細は、Supplementary Benefits Commission, Department of Health and Social Security, *Supplementary Benefits Handbook*, HMSO に掲げられており、それによつた佐々木喜之「生活保護の日英比較——その相違点と類似点——」は便利である。また CPAG の Ruth Lister, *National Welfare Benefits Handbook*, Poverty Pamphlet 13, 1972 も役に立つ。さらに受給のための解説として、Tony Lynes, *The Penguin Guide to Supplementary Benefits*, 1972 が出ている。

19) 被服、履物の一時給付の場合に、form B/O 40 という様式を用いることは興味がある。男、女、少年、少女の別に約 10 種ずつの品目および数量が印刷された用紙で、そのいちいちについて受給者にみせてその希望を聞くこととなっている。

20) 一時扶助は、資産のうち貯金などが認定除外である 100 ポンドを越えると、その超過分が先ず賄うことになっている。

21) 同書 59 ページ。

22) Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO 1967, 8 ページ。

1970 年有子完全就労世帯に関する調査で 10.5 万世帯 (50.5 万) 人が補足給付水準を下回っている²³⁾。元来イギリス国民扶助したがって補足給付では、完全就労者は受給しえない、また賃金停止条項が存していて、working poor は受給し難い体系となっている。しかも筆者はかねがねイギリス保護率の高いこと、わが国のその低減傾向であるのに比して近年とくに甚しい増加傾向にあること、について注意を喚起してきている²⁴⁾。イギリスの圧倒的な高さはたしかに人口老齡化激化と年金施策の不十分とによるであろうが、年齢階級別保護率の日英比較を行なうと、若年層においても明らかにイギリスの方がはるかに高くなっている²⁵⁾。筆者はその相違の理由を貧困意識に求めている。イギリスにおいては貧困意識が変化し、それを反映して貧困率も上昇していったものであり、その裏にはできるだけ貧困者を拾い上げ漏給を防ごうとする意図の裏づけがあったのである。これに対してわが国では、貧困意識したがって貧困水準が絶対的貧困として固定しており、経済発展のかなり顕著であった近年には、貧困率は減少の一途をたどるか、少なくとも足踏み状態をつづけるかという状況を示すに至ったものであろう。したがってわが国の被保護者にはイギリスのいう working poor は極めて僅かしか含まれていないといっているのではないであろうか。

もしそうとすれば、わが国で Tax-Credit System

を論ずるに先立って先ず必要なことは、貧困意識の変革を行なうことであり、貧困層として working poor をも取り入れ、これを解決するような貧困対策が樹立されるようになることであるといわねばならない。

このことは重要である。わが国保護率が戻つばみに低減していく現状の下では、working poor を主要な対象とする Negative Income Tax 類似制度が生れる必然性も生じないといわなければならない。換言すれば、わが国貧困対策は遺憾ながら working poor と non working poor とを区別する洗礼を未だ受けておらず、いわば両者の未分化の状態にあり、両者に対して差別的な救貧を脱しない対策の段階にある、といつてよいであろう。

わが国貧困対策についてのこのような観点からは、徴税と所得保障との機構一元化政策という別箇の観点はありうるとしても、わが国に Negative Income Tax 類似制度を導入することはありえないといつてよい。よしんば導入されたとしても、極貧層すなわち現在の被保護階層の大部分はそこから除外され、依然として差別的な生活保護法の下で生活せしめることとなるであろう。

(3) 貧困意識

前述のとおり筆者は日英両国の保護率の差を貧困意識の相違に求めてきている。イギリスでは貧困の再発見とともに貧困意識が変化してきたのに対し、わが国では依然として差別的な段階にとどまっている。

しかもなお慎重論の Peter Townsend は「income test に対する一般の態度が変化しつつあるので、より手際よい形で実施される必要がある。それにはキャンペーンが必要であると同時に、徴税と社会保障の両制度を結合した算定制度の漸進的な推進が必要である。この制度は発想力と政府支持とによって、少なくとも関係公務員が悲観的に想像しているよりは早期に実現されるであろう」としながらも、その一方において「果して公的扶助に対する一般の態度はたしかに変わりつつあるのだろうか。かつての経験は必ずしもその証左となっていないのでなかろうか。1966 年の国民扶助か

23) Department of Health and Social Security, *Two-Parent Families*, HMSO 1971, 14 ページ。なお、この調査に関しては Peter Townsend の批判を掲げた拙稿「官庁の貧困調査がおちいりやすい陥穽について——イギリス Two-Parent Families 調査を例として——」(『厚生生の指標』20 巻 4 号、昭和 48 年 4 月)を参照されたい。

24) 保護率は、1960 (昭和 35) 年にわが国 1.74%、イギリス 5.3% であったものが、1970 年にはわが国は 1.30% と減少し、イギリスは 7.7% と逆に増加している。拙稿「生活保護——保護率の動向をめぐって——」(『季刊社会保障研究』9 巻 1 号、昭和 48 年 8 月)を参照されたい。

25) 同上論文によれば、1970 (昭和 45 年) のわが国 20~59 歳保護率は 0.94%、イギリス 21~59 歳は 3.4% となっている。またわが国 14 歳以下保護率 1.47%、イギリス 15 歳以下 5.7% となっている。いずれもイギリスが比較にならぬほど高い。なお、Department of Health and Social Security *Annual Report 1971* によれば、同年補足手当 Supplementary Allowance 受給者 99 万のうち、失業 33.7 万、母子 21.3 万となっている。

ら補足給付への改革, その前の公的扶助から国民扶助への名称変更など, 果してどのような効果を挙げえたであろうか。たとえば1966年の改革の結果である受給者数の増加は, そのうちどれだけが何れによってもたらされたと考えてよいのか, 給付水準の引上げによってか, 収入および資産の控除が寛大になったからか, 適用についてあまりにも誇り高いか無知かであった者に手をさしのべたからか」と疑問をなげかけている。そして結論している。「もっと根本的な実質的な変革が社会構造に, また官僚的機構にもたらされなければ, 改革は成就しえないであろう。また関係事務所を組織替えし, 関係公務員の採用と訓練とに新しい型を導入しその給与を改善することなどが必要である。もっともこれらすべての改革にはかなりの時日を要することは必至であろう」²⁶⁾と。

また慎重派に属する故 R. M. Titmuss は補足給付の運営に当る補足給付委員会の副委員長長の重責にあったのであるが, 一方では1966年の補足給付への変革が屈辱感払拭の一つの前進であることを認めながらも, 「公的扶助や補足給付に類する制度

が確立するまでにはなお多くの年月を要するであろう。——たとえば大な技術的, 行政的, 社会的, 心理学的諸問題が解決されたとしても——」²⁷⁾と述べている。

筆者の指摘したいのは, working poor が貧困問題の中心となっており, その全面的解決をはかる段階にすでに入っていると考えられるイギリスにおいてさえ, 慎重派はその解決に時日を要すること, そのためには一般の態度や社会構造が変化しなければならないことなどを挙げていることである。ましてわが国において Negative Income Tax 類似制度とのかかわり合いを考えるならば, 大部分の被保護層は means test を要するいわば生活保護法に取り残されることとなるであろうし, 何よりも, それ以前の問題として貧困層の中に working poor を取り入れるという貧困意識の変革が行なわれなければならないことであろう。

〔追記: 「タックスクレジット案に関する下院特別委員会の報告」(『海外社会保障情報』No. 24, 昭和48年10月所収) が田中寿氏の手で紹介されている〕

26) Peter Townsend, Introduction: Does Selectivity Mean a Nation Divided?, 5 ページ [注2)の Fabian Society, *Social Services for All*?, 1968 所収]。

27) R.M. Titmuss, *New Guardians of the Poor in Britain*, 169 ページ (Shirley Jenkins ed., *Social Security in International Perspective*, 1969 所収)。

各国における年金制度の自動的調整

平 石 長 久

I はじめに

去る9月に国会で成立した厚生年金保険法などの改正により、わが国の年金制度にも、年金算出時における過去の所得の再評価や年金の自動的調整が採用されることになった。所得の再評価はともかく、年金の自動的調整はまだ明確な形や手段を示されていないが、一応消費者物価が5%以上変化した場合に、その変化に対応させて、翌年11月から年金額を修正することが予定されている。

現在、各国の公的年金制度では、政治的な判断や手続き、もしくは、法律的な手続きを必要とすることなく、あるなんらかのメカニズムにより、経済的な変化に対応させて調整を行なう仕組みが実施されている。表1に示されるように、約20カ国がそのような仕組みを実施しており、約半数はヨーロッパの国々である。この表に示した国々

の中には、今年採用されたばかりで、まだ実施したことのない日本や、1975年からの実施予定を1972年に決定したアメリカも、参考のために含めてある。表1に示される国々は、いずれもなんらかの経済的指標を用いているが、それらの指標は各国が各種の事情や背景を考慮しながら、それぞれの判断によって採用している。表1に示される例では、物価指数を利用する国は賃金指数を用いる国より若干多く、中には、それらの両指数を利用する例もみうけられ、また、生計費という表現も用いられる。

物価指数を利用する例では、ほとんどの例が消費者物価の変化を利用しているが、主として、消費者物価の上昇による年金の実質的な購買力の低下を補償する観点から、消費者物価の変化が用いられている。年金制度に調整の必要性を判断するには、指数の変化が用いられるが、その変化は各国によって異なり、カナダは1%、イタリアは2%、ベルギーは2.5%、スウェーデンは3%の変化を用いている。賃金指数を用いる例では、全国的な一般的賃金水準や全被保険者だけの特定グループの賃金水準などが利用されており、オーストリアや西ドイツは後者を用いている。オランダは工業、運輸業、農業の成人筋肉労働者が取得する賃金の水準を、また、ブラジルは最低賃金を利用している。なお、ノルウェーは労働による全国の所得合計を用いている。このように賃金の変化を利用するのは、主として、生活水準の変化を測定する各種の指数のうち、評価に耐えるのが賃金指数であるという観点から、賃金指数が用いられている。また、賃金指数を用いる例は、オランダを除き、過去の所得に関連させた所得比例方式の年金を支給しているが、この年金は喪失した所得を部分的に補償するものと考えられ、年金と所得を

表1 年金制度の自動的調整実施国 (1971年)¹⁾

国	使用する経済的指標	国	使用する経済的指標
アルゼンチン	生計費	西ドイツ	賃金
オーストリア	賃金	イスラエル	生計費
ベルギー	物価	イタリア	"
ポリヴィア	賃金	日本 ²⁾	物価
ブラジル	"	オランダ	賃金・物価
カナダ ³⁾	物価	ノルウェー	賃金・物価
チリー	"	スウェーデン	物価
デンマーク	"	ウルグアイ	賃金・物価
フィンランド	賃金・物価	ユーゴスラヴィア	賃金・生計費
フランス	賃金	アメリカ ⁴⁾	物価

注 1) 準自動的調整を含む。2) 1975年より賃金の使用が予定されている。3) 1973年に採用。4) 1972年に採用され、1975年より実施が予定されている。

資料 半数以上は各国からの直接的な連絡による。その他は次の資料を利用した。U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World 1971*, Washington, 1972.

対比した比率はいわゆる補償率といえる。一般的な賃金水準の上昇は、年金の実質的購買力を低下させるだけでなく、年金と一般的な賃金水準と比較した補償率も低下させるので、それらの低下を補償する観点から、賃金水準の変化が年金制度に利用されている。

いずれの指数を利用しても、年金の実質価値を維持して、年金受給者の生活を保護し、また、年金の補償率を低下させないようにして、年金受給者の利益を保護するには、経済的な変化が生じた場合に、その変化に対して、できるだけ速やかに各種の調整が実施されるべきである。しかし、技術的な困難があったり、頻繁に繰り返す調整を回避したり、また、調整のインフレに与える影響を考慮して、年金の頻繁な調整や急激な引上げの抑制が意図され、調整の回数や幅を抑えることが企図され、自動的調整の仕組みの中に意識的に時間的ズレが用いられている。前述した物価指数の変化に用いる上昇率には、そのような時間的ズレの意図が含まれており、一般に、上昇率の小さい例は調整やその必要性を判断する回数が制限され、たとえば、1%の変化を用いるカナダは1年に1回調整するだけである。この時間的ズレでは、賃金指数を利用する例はかなり大きな時間的ズレを用意している。時間的ズレについて付言すれば、ベルギー、フィンランド、スウェーデンなどは、消費者物価指数が所定の基準で変化すれば、いつでも調整を行っており、これらの国では、必要な場合に、1年に何回でも調整が実施される。ちなみに、ベルギーは新規裁定年金の算出時に、過去の所得を賃金水準の変化を用いる乗率で再評価し、既裁定年金を65地方で毎月集計する35種類の食品、25種類の他の商品、および5種類のサービスから算出した小売物価指数で調整しており、必要に応じていつでも調整するのは、既裁定年金の方である。

ところで、年金制度に用いる自動的調整は年金額の調整だけでなく、拠出と給付の算出対象とする所得の調整も行なっている。所得の調整は基本となる下限もしくは上限に実施され、それらの下限と上限は所定率によりそれぞれ上限と下限を規

定している。所得の調整にも物価や賃金が用いられ、前者はスウェーデン、後者は西ドイツなどで実施されている。

それはともかく、前述した表1の20カ国の中には、資料や情報の入手難、仕組みの内容や実施状況の不明確などの理由から、評価が不可能もしくは困難な例もあり、一応評価できる例は約10カ国程度である。各国の実施する仕組みの内容や実施状況を入手するのはきわめて困難であるが、若干の国々の仕組みについては、アウトラインを画くことができる。物価指数と賃金指数に大別して、以下に一部の国における年金制度の状況を概述する。これらの例には、準自動的な仕組みも含まれているが、それらの仕組みも一応本稿では取上げられている。なお、本稿には、年金額の調整だけでなく、対象とする所得の調整も取上げてある。

II 物価による自動的調整¹⁾

賃金の変化を用いる例よりも、物価の変化に対応させる自動的調整を用いる例が比較的が多い。物価の変化を利用する自動的調整では、一般に、賃金の変化を利用する例よりも、時間的ズレの短いのが通例で、その中でも、スウェーデンの例は最も時間的ズレの短い典型的な仕組みである。

スウェーデン この国の年金制度は従来から実施されてきた定額方式の基本年金に、過去の所得と関連させたいわゆる所得比例方式の補足年金を加えている。補足年金は定額年金を補強して、年金制度を拡充し、市民の期待に応えるために、1959年に採用され、1960年から実施されており、現在では、まだ経過的な段階におかれている。それはともかく、上述した基本年金と補足年金はいずれも「基本額」と呼ばれるあるスケールを用いて算出されることになっている。また、この国の年金制度では、「年金点」方式が用いられているが、この年金点は被保険者の年収から基本額を差引き、その値を基本額で割って得られる。各被保険者は毎年この年金点を記録され、年金の算出時

1) この部分は末尾に示した各国からの連絡によるところが大きい。

には、この年金点が用いられる。つまり、年金点は基本額という全被保険者に共通なスケールで各被保険者の年収を評価したもので、年金点は各被保険者が取得していた収入の水準をポイントで表示しており、年金の算出時には、各被保険者の年収を利用する代りに、年金点が利用されている。このような手段により、各被保険者毎に過去の所得を用いて年金を算出する複雑な作業は簡略化され、管理・運営の簡素化と冗費の節約が期待される。いうなれば、この国の年金制度では、過去の所得は年金算出に必要な直接的要素ではなくて、その所得を年金点が表現している。

ところで、前述した基本額の90%が単身者の、また、70%が夫婦者1人当りの老齢年金とされている。そのようにきわめて単純な仕組みが採用されているが、毎月集計される消費者物価指数(CPI)の変化に基本額を対応させて、必要なときに自動的に修正するので、上述した支給率による老齢年金は自動的に修正されることになっている。このように年金点を決定したり、CPIの変化に対応さ

せて年金額を修正することのできる基本額は、補足年金が計画された当時、つまり、1957年9月現在で4,000クローネの水準を定められていたが、その水準は賃金・俸給取得者の取得する全国的な平均的所得の2分の1で、その水準の7.5倍の水準を補足年金により拠出・給付の対象とする上限としていた。しかし、事実上補足年金が実施された1960年には、CPIの上昇により、発足当初の基本額は4,200クローネで、その後、CPIが前回の修正時に用いた指数より3%上昇すれば、基本額が修正され、最近では、1973年8月の修正により、1973年11月現在の基本額は7,900クローネになっている(表2参照)。ちなみに、1973年8月の修正に用いられた1973年6月のCPIは287であったが、この指数が295の水準を超える頃、次の修正が行なわれるであろう。昨今のこの国における経済的な状況から、その修正の行なわれる時期は1974年の初め頃と推察され、そのときの基本額は8,100クローネになるであろう。

それはともかく、基本額の修正には、前述した1957年9月現在で4,000クローネとされた基本額の水準と、同一時点におけるCPIの146.12という指数が用いられる。たとえば、表3に示さ

表2 基本額の推移¹⁾

(単位: クローネ)	
年・月	基本額 ²⁾
1960	4,200
61	4,300
62	4,500
63	4,700
64. 1—64. 10	4,800
64. 11—65. 8	5,000
65. 9—65. 12	5,200
66. 1—66. 4	5,300
66. 5—67. 3	5,500
67. 4—68. 2	5,700
68. 3—69. 7	5,800
69. 8—70. 2	6,000
70. 3—70. 7	6,300
70. 8—71. 1	6,400
71. 2	6,700
71. 3—71. 11	6,900
71. 12—72. 6	7,100
72. 7—73. 1	7,300
73. 2—73. 7	7,600
73. 8	7,900

注 1) 拠出・給付の対象とする所得の上限は、基本額の7.5倍。

2) 1957年9月現在を4,000クローネとする。

資料 Riksförsäkringsverket (Stockholm) の月報により作成。

表3 消費者物価指数の変化と基本額の修正

年・月	消費者物価指数	消費者物価指数の変化 ¹⁾		基本額(クローネ)	
		対前回調整時	対基準時	算出額 ²⁾ 4,000×(4)	決定額
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1967. 4	207.14		1,4176	5,670.40	5,700
68. 3	213.48	3.06	1,4610	5,844.00	5,800
69. 8	219.98	3.04	1,5055	6,022.00	6,000
70. 3	228.45	3.85	1,5634	6,253.60	6,300
70. 8	235.58	3.12	1,6122	6,448.80	6,400
71. 2	243.39	3.32	1,6657	6,662.80	6,700
71. 3	250.70	3.00	1,7157	6,862.80	6,900
71.12	258.58	3.14	1,7696	7,078.40	7,100
72. 7	267	3.09	1,8273 ³⁾	7,309.20 ³⁾	7,300
73. 2	277	3.75	1,8957 ³⁾	7,582.80 ³⁾	7,600
73. 8	287	3.61	1,9640 ³⁾	7,856.52 ³⁾	7,900

注 1) 1972年以降は概算。基準時は1957年9月で、そのときの消費者物価指数は146.12である。(3)と(4)は数字の示し方が異なるが、(3)は上昇率を示す数字で、(4)は基本額算出に用いる数字を示している。

2) 基本額の算出は基準時の基本額(4,000クローネ)に消費者物価指数の変化をかけて行なう。

3) 概算。

資料 Riksförsäkringsverket (Stockholm) の月報より作成し、同機関の協力により修正した。

れるように、1971 年 12 月の修正は前回の修正時、つまり同年 3 月に修正したときに用いた同年 1 月における CPI の 250.70 を 3.14% 上まわった時点で行なわれている。すなわち、CPI が 3% 以上となったこの時点で、CPI の 258.58 を 1957 年 9 月現在の CPI であった 146.12 で割り、その値である 1.7696 を 4,000 クローネにかけて得た 7,309.20 クローネにより、7,300 クローネの基本額が決定されている。上に示したように、基本額の決定に用いる CPI は小数点以下 2 位までが用いられ、算出された基本額は 100 の単位で四捨五入されるので、その金額は一応 100 クローネの倍数になっている。ちなみに、上述したように、基本額の修正は 2 ヶ月前の数字にもとづいて計算されるが、それは少なくとも 3 ヶ月前に CPI の変化が現われたことを意味しており、基本額の修正は現実に CPI の変化が現われてから 3 ヶ月後に行なわれており、修正には、少なくとも 3 ヶ月の時間的ズレが存在することになる。しかし、その時間的ズレは統計操作上止むを得ないものとされており、その程度のズレは各国の仕組みにみられる時間的ズレの中では最も短いものといえる。このようにして算出された基本額のある所定率が

表 4 最近の基本額・基本年金および補足的給付(年額)
(単位: クローネ・%)

年・月	基本額	基本年金額				補足的給付 (1人当り)	
		単身者		夫婦者 1人当り		支給額	支給率
		支給額	支給率	支給額	支給率		
1968. 3	5,800	5,017	86.5	3,915	67.5	—	—
69. 1—69. 6	5,800	5,220	90.0	4,060	70.0	—	—
69. 7	5,800	5,220	90.0	4,060	70.0	174	3
69. 8—70. 2	6,000	5,400	90.0	4,200	70.0	180	3
70. 3—70. 6	6,300	5,670	90.0	4,410	70.0	189	3
70. 7	6,300	5,670	90.0	4,410	70.0	378	6
70. 8—71. 1	6,400	5,670	90.0	4,480	70.0	384	6
71. 2	6,700	6,030	90.0	4,690	70.0	402	6
71. 3—71. 6	6,900	6,210	90.0	4,830	70.0	414	6
71. 7—71. 11	6,900	6,210	90.0	4,830	70.0	621	9
71. 12—72. 6	7,100	6,390	90.0	4,970	70.0	639	9
72. 7—73. 1	7,300	6,570	90.0	5,110	70.0	876	12
73. 2—73. 7	7,600	6,840	90.0	5,320	70.0	912	12
73. 8	7,900	7,110	90.0	5,530	70.0	1,185	15

注 支給率はいずれも基本額に対する支給率。補足的給付は1969年に採用され、7月より支給を開始。

資料 表2の資料より作成。

表 5 平均消費支出(年)

(単位: クローネ)

年	1人当り平均消費支出
1960	5,233
61	5,631
62	6,074
63	6,540
64	7,053
65	7,687
66	8,216
67	8,743
68	9,207
69	9,775
70	10,376

資料 Riksförsäkringsverket (Stockholm) からの連絡による。

定額方式の基本年金額で、最近における基本年金額の推移は表 4 に示されるとおりである。なお、この表には、所得比例方式の補足年金を受給できないか、あるいは、補足年金が余りにも少ない者に対して支給が認められる特殊な補足的給付(1969 年 7 月より支給開始)も、併せて示されている。現在では、補足年金が経過的な段階にあるので、年金の主要な部分はこの表に示された基本年金である。ところで、本来、各受給者の受給する年金は消費に充当されるものとみなされるが、上述した基本年金はいわゆる平均消費支出をかなり下まわっている(表 5 参照)。

前述したように、この年金制度では、基本額の 7.5 倍が拠出・給付の対象とされる収入の上限とされており、CPI の変化によって基本額を修正することにより、自動的に上限も修正されている。ちなみに、基本額の 7.5 倍を上限としたのは、補足年金が計画された当時、すべての賃金労働者と俸給取得者のうち、約 90% が上限以下に含まれることを意図されたことに由来する。ところで、補足年金の計画された当時、4,000 クローネの基本額は全賃金・俸給取得者の取得する平均賃金の 50% という水準が考えられていたが、しかし、現在では、基本額は平均賃金の 3 分の 1 を下まわっている。その理由は賃金の上昇が消費者物価の上昇を上まわっており、賃金の上昇を無視して、CPI だけで基本額を修正してきたからである。同様なことは年金と賃金の動きについてもいえる。

つまり、CPI だけで年金を修正するので、両者の示す指数の変化はきわめて接近しており、両者とも賃金指数の上昇に遅れている（表 21 参照）。そのような状況は CPI だけで年金の自動調整を実施する場合に、とくに十分な配慮の必要なことを物語っている。それはともかく、基本額の水準が低下傾向を示していることは、その 7.5 倍に当る上限の水準もまた低下傾向を示している。このような事情は、年金が喪失した所得を補償する割合、つまり、年金による喪失所得の補償率を引下げている。とくに、基本額を平均賃金の 50% とし、その 7.5 倍を上限とする場合に、その仮定的な上限と現実の上限の間に含まれるグループの補償率は引下げられてしまうことになる。ちなみに、補足年金の発足後における平均的な年金点の水準と、平均所得の水準を表 6 に示そう。この数字は自営業者も含んでいるので、ILO の資料 (*Year Book of Labour Statistics*) に示される平均賃金と若干異なり、若干水準が高いが、参考のために示しておこう。

表 6 男女別の平均年金点と平均所得(年額)

年	平均年金点		基本額 クローネ	平均所得 (2×3)	
	男子	女子		男子	女子
1	2		3	4	
1960	3.42	2.21	4,200	14.4	9.3
61	3.57	2.27	4,300	15.4	9.8
62	3.68	2.35	4,500	16.6	10.6
63	3.77	2.41	4,700	17.6	11.3
64	3.97	2.50	4,800	19.1	12.0
65	4.11	2.57	5,000	20.6	12.9
66	4.21	2.66	5,300	22.3	14.1
67	4.29	2.76	5,500	23.6	15.2
68	4.35	2.82	5,700	24.8	16.1
69	4.49	2.91	5,800	26.0	16.9
70	4.67	3.02	6,000	28.0	18.1

資料 表 5 に同じ。

カナダ カナダの老齢年金は、全居住者を適用対象としている基本年金に、被用者と自営業者を適用対象とする補足年金を加えている。前者は定額方式の年金で、1952 年より老齢保障年金 Universal Old-Age Security Pension (OAS と略称) と呼ばれており、後者は 1966 年 1 月から実施さ

表 7 最近の老齢保障年金と補足給付(月額)

(単位: カナダ ドル)

年・月	老齢保障年金 OAS	保証所得補足給付 GIS	
		単身者	夫婦者
1967	75.00	30.00	
68	76.50	30.60	
69	78.00	31.21	
70	79.58	31.83	
71. 1—3	80.00	33.61	
71. 4—12	80.00	55.00	47.50
72. 1—	82.88	67.12	59.62

資料 Dept. of National Health and Welfare (Ottawa) からの連絡により作成。

れ、所得と関連させた所得比例年金で、カナダ年金制度 Canada Pension Plan (CPP と略称) と呼ばれている。両年金のうち、後者はクエベック州だけが適用を除外されており、この州には CPP と同様なクエベック州年金制度 Quebec Pension Plan (QPP と略称) が実施されている²⁾。なお、これらの年金以外に、1967年 1 月から社会扶助方式で保証所得補足給付 Guaranteed Income Supplement (GIS と省略) が実施されている。これらの制度は CPI の変化に対応させて、いずれも支給額を調整している。

各制度のうち、OAS と GIS の支給額は表 7 に示される推移を示してきた。同表に示されるように、1970 年まで両給付の引上げは毎年 2% 以下となっているが、これは CPI を用いる調整が 1% 以上の変化に対して、2% までを限度として給付を引上げる仕組みを用いていたからである。しかし、1972 年 5 月の OAS 法改正により、CPI の上昇がすべてそのまま給付の引上げに反映されることになり、1972 年 1 月分からの給付は 2% を上まわる引上げが行なわれている。すなわち、その引上げは 1970—71 会計年度と比較した 1971—72 会計年度の CPI が 1.036 倍で、給付は 3.6% 引上げられている。なお、この引上げでは、引上げの実施時期が 1 月とされていたが、1973 年 4

2) Dept. of National Health and Welfare と Régie de Rents de Québec からの連絡に示されるように、CPP と QPP は同一の法律を用いており、全く同一であるから、本稿では CPP を取上げた。

月以降4月が調整の実施時期とされている。たとえば、1973年の給付修正は、1972年と1971年のCPIを比較して、1973年4月から実施されることになっていた。ちなみに、このOASでは、CPIの変化により引上げられた年金額は、その後に経済的变化が生じても、引下げられないことになっている。なお、OASに追加されるGISも、OASと同様な給付額の修正が行なわれるが、GISには、OASと異なる修正も行なわれており、表7の1971年4月に実施されたのがその修正である。

CPPには、各種の手段を用いる年金額の調整が行なわれており、たとえば、この制度で対象としている所得上限の調整、上限の調整による下限の自動的調整、上限の調整に対応させた過去の所得の再評価、既裁定年金の調整が実施されている。ところで、CPPの制度では、65歳で老齢年金を受給できるが、年金は過去の所得に対する所定の支給率で算出される。この制度は現在経過的な段階にあり、その支給率は1967年の支給開始時における2.5%から毎年2.5%ずつ引上げられ、1973年では17.5%で、一応の目標は1976年の25.0%である。CPPの調整では、まず、上述したように、経済的な変化に対応させて、制度で対象とする上限が調整されている。本来、法律は1966年と1967年の上限を年額5,000ドルと定めており、1968—75年には年金指数 Pension Indexでその上限を修正され（金額は100ドルの単位に切上げる）、1976年以降には1975年の賃金指数にもとづいて修正することが規定されている³⁾。ところで、上述した年金指数というのは連邦統計局の作成するCPIのことで、この指数は1957年における人口3万人以上の都市に居住し、年収2,500—7,000ドルで、2—6人の家族構成による世帯の消費支出にもとづいて作成される。たとえば、1967年の年金指数は1966年6月30日以前の12ヵ月間における平均を用い、1968年以降では、毎年6月30日以前の12ヵ月間か、あるいは前年の年金指数の1.02倍のいずれか少ない方を用い、年金指数の1.01倍より少ない指数であれ

表8 上限の推移と予定*

(単位: カナダドル)

年	金 額	年	金 額
1966	5,000	1971	5,400
67	5,000	72	5,500
68	5,100	73	6,300
69	5,200	74	7,100
70	5,300	75	7,800

* 1972年以後の数字は、1970年の提案に示されたものである。

資料 表7に同じ。

ば、前年の指数を利用する。つまり、上限の調整では指数が1%以上変化すれば修正が行なわれるが、調整で考慮される変化は2%を限度としていた。しかし、前述したように、1972年に、2%の制約が廃止され、1973年以後では、2%以上の大幅な引上げが勧告されている。表8は上限の引上げられてきた推移と今後の予定を示しており、1972年までにはほぼ2%ずつ引上げられているが、1973年以後の引上げには、かなり大幅な引上げが予定されている。なお、これらの引上げはCPIを利用しているが、1976年以後には、被用者の賃金と俸給の平均にもとづく賃金指数を調整に利用することが予定されている。賃金指数を利用するのは、それ以前の調整がCPIだけを用いており、上限の変化が賃金水準の変化と切離されているので、前者の変化が後者の変化を反映させていなかった。その欠点を是正し、所得上限を賃金や俸給の変化に対応させるために、賃金指数を用いる所得上限の調整が予定されている。また、CPIから賃金指数に切り替える理由として、所得上限の調整には、物価の変化とともに、生産性の上昇を反映する賃金や俸給の上昇も考慮に含めることが示されている。いずれにしても、1967—74年と1966—73年の両期間における平均賃金の動向を比較して、その結果にもとづく調整が1976年に初めて利用されることになる。

前述したように、CPIで所得上限を調整する場合には、所得上限が賃金や俸給の変化を反映しないし、前者が後者に遅れる傾向をもっている。そのような傾向は上限や給付水準と平均賃金との間に不均衡が生じたり、拠出収入の自然増を制約したりするので、CPPの制度全体にとって好まし

3) Laws and Regulation, Ottawa, Section 17—20.

くない影響が予想される。したがって、表8に示されるように、計画的に上限を上げる勧告が提出されたり、1976年以後の調整にCPIを賃金指数に切り替えることが予定されているが、それらの対策以外に、1975年には、上限は一般的な平均賃金と比較・検討されることが予定されている。ちなみに、所得上限の調整により、所得の下限は自動的に調整されるが、下限は上限の所定率となっており、被用者の下限は上限の12%（1971年に600ドル）で、自営業者が16%（800ドル）とされ、下限以下の部分は拠出算出の対象から除外されている。

CPPでは、年金算出時における過去の所得は再評価され、その再評価では、前述した上限が考慮される。すなわち、稼得活動からの引退直前における3年間の所得上限を平均した値で年金算出時の上限を割り、それによって得た数値を各受給者の過去の所得にかけて年金算出の基礎を決定し、この基礎に対する前述した支給率で老齢年金額が算出される。なお、既裁定年金の調整では、OASの調整のように、年金指数を用いる調整が行なわれ、1976年以後には、賃金指数による調整が予定されている。

イスラエル この国の年金制度もCPIを用いて年金を調整しており、従来、この国では、1970年まで被用者世帯だけの消費する商品とサービスに関連させて、指数が決定されていた。しかし、1970年1月以後、都市部の全世帯が消費する財貨とサービスにもとづいて、CPIが決定されている。具体的には、測定可能なすべての財貨とサービスを利用することが建前とされているが、事実上では、対象とされる品目は約1,000点で、約1,300の商店や事業所から毎月の報告が集計されている。

ところで、この国の老齢年金は基本年金に補足的手当が加算されており、これらはいずれも定額で、とくに、後者の手当は上述した指数で自動的に調整されている。なお、これらの給付以外に、所得調査を条件とする社会扶助方式のある定額給付も支給されているが、本稿では、これを省略する。前述したように、基本年金に加算される補足

的給付はCPIを利用して調整されるが、従来、この調整では、賃金の付加的な部分として、被用者に定期的に支払われる生計手当の変化にもとづいて、給付額が修正されていた。ちなみに、この生計手当の水準は労使双方の各連合組織による団体交渉で設けられ、CPIの変化を用いて団体交渉で上げが決定されていた。たとえば、その決定により、生計手当が8%上げられるときには、補足的手当も8%上げられていた。なお、この団体交渉により、時には、上述した基本年金も上げられていた。労使間の団体交渉により、そのように公的年金が上げられた背景には、この国の特殊な労使関係と政治の在り方も指摘されるが、ここでは、それらを省略する。それはともかく、1966年以降、年金を全国的な平均賃金と比較した比率が低下しないように保証するために、年金の調整には、生計費の水準と関連させる方式が導入され、1970年以降では、前述したように、都市の全世帯の消費と関連させた調整が実施されている。

いずれにしても、補足的給付は物価指数の変化に対応させて調整され、1972年には4月に引上

表9 最近の年金額と生計費指数

(単位: イスラエル ポンド)

年・月	単身者	補足的給付 ²⁾	2+3	生計費指数 (1951=100)
1	2	3	4	5
1960. 1	41.25			277.5
61. 1	43.05			303.9
62. 1	46.00			323.5
63. 1	48.35			347.7
64. 1	50.10			365.0
64. 10	51.00			370.0
65. 1	51.95	18.70	70.65	381.3
66. 1	55.45	19.95	75.40	408.3
66. 10	65.45 ¹⁾	19.95	85.40	435.8
67. 7	68.05 ¹⁾	25.00	93.05	440.5
69. 8	79.35 ¹⁾	25.00	104.35	462.0
70. 4	82.55 ¹⁾	36.00	118.55	472.0
71. 4	96.00	39.00	135.00	529.8
72. 4	111.00	44.00	155.00	606.9

注 1) 基本的年金の修正を含む。2) 年金受給者の約40%は、この金額以上の所得を国民年金もしくはその他から得ていないので、扶助方式によるこの補足的給付を受給していた。

資料 National Insurance Institute (Jerusalem) からの連絡により作成。

げられている(表9参照)。なお、表に示されるように、必要に応じて基本額も引上げられているが、この引上げは指数と結びつけた仕組みが採用されていない。ちなみに、CPIの上昇はかなり大きいので、生計費手当に対応する補足的給付の上昇は基本額より大きい。

イタリア この国の年金制度には、1969年4月30日付の法律により、年金の自動的調整が採用された。その仕組みでは、工業労働者の賃金を調整するために用意された生計費指数を利用し、指数が2%以上変化した場合には、その変化に対応させて年金が調整され、変化が2%未満の場合には、その年の調整は翌年に見送られることになっている。つまり、調整は毎年検討されることになっているが、検討の対象となるのは毎年6月30日までの12ヵ月間で、調整の必要が生じたときには、翌年の1月1日から調整した年金が支給される仕組みになっている。上述した法律により最低年金額が初めて修正されたのは1971年で、表10に示されるように、同年以後の最低年金はいずれも5%に近い引上げ率で増額されている。

ところで、この国の年金制度で使用する生計費指数は、前述したように、工業労働者の賃金を調整するスケールに使用される指数を利用しているが、この生計費指数は、非農業部門の被用者(管理職を除く賃金・俸給取得者)が世帯主となっている世帯を対象にして作成される。指数の作成では、食料、衣服、電気・燃料、住宅、および各種の財貨とサービスに大別された部門が取上げられ、各部門の詳細な部分については、年によって異なっている。なお、前述した調整の検討と事実上の

調整を実施するまでの時間的ズレをみれば、1971年では運営上の障害から約2ヵ月のズレがみられたが、1972年には、時間的ズレはなかったといわれる⁴⁾。この表現は調整の決定から給付の支払いまでの時間的ズレではなく、実施の指示から事実上の支払いまでの期間を指しているものと思われる。

デンマーク この国の年金制度は、定額方式の基本年金と拠出期間に比例させた補足的な労働市場年金で構成され、前者には各種の補足的な手当が加えられている。この年金制度は、基本年金を対象として、CPIが3%以上変化すれば、諸給付を自動的に修正している。この自動的調整は1966年4月1日から全国に実施されており、調整は毎年2回検討されている。その検討には、毎年1月と7月のCPIが生計費の変化を検討するために用いられ、調整が必要なときには、毎年3月10日と9月10日以前に社会省 Ministry of Social Affairs の大臣が修正された支給額を発表する。その給付は、その直後の4月1日と10月1日から支払いを開始される。

アメリカ合衆国 この国は1972年の社会保障法改正により、1975年から年金制度に自動的調整を採用することを決定した。この自動的調整は給付、拠出・給付の算出対象とする上限、および所得調査基準に用いられることになっている。給付の自動的調整は、労働省の発表するCPIを用い、毎年4、5、6月の四半期年におけるCPIの平均を比較し、3%以上の変化に対して、翌年1月1日より給付が引上げられる。所得上限の引上げは、1975年以後全被用者の賃金水準に対応させることになっている。また、所得調査に用いる基準の自動的調整でも、全被用者の平均賃金を利用することが予定されている⁵⁾。これらの仕組みはまだ実施されていないが、参考のために、簡単に示しておく。

表10 最低年金と生計費指数

年	最低年金(月額・リラ)		生計費指数 (1966=100)
	65歳未満	65歳以上	
1967			102.0
68			103.3
69	23,000	25,000	106.2
70	23,000	25,000	111.6
71	24,100	26,200	117.3
72	25,250	27,450	

資料 Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS—Rome) からの連絡による。

4) General Director (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) からの連絡による。

5) より詳細には、拙稿「アメリカ社会保障制度における自動的調整の採用」『国際社会保障研究』(健康保険組合連合会編) No. 11, 42—45頁を参照。

III 賃金による自動的調整⁶⁾

賃金を用いて年金を自動的に調整する方式は、かなりの国々で実施されており、一般に、賃金の変化を利用する自動的調整では、時間的ズレが大きい。そのような時間的ズレには、調整のインフレに与える影響がとくに配慮されている。本稿では、賃金とその他の指標を併用する例も、便宜上この部分に含めた。

ドイツ この国の年金制度では、後述するように、平均賃金、年金点、支給率、および拠出期間を用いて、年金額を決定する仕組みを採用している。年金を算出するこれらの要素のうち、各受給者の年金算出では、平均賃金以外の要素は一定であり、平均賃金は賃金水準の変化によって変るので、賃金水準の変化に対応して、年金額が調整されている。

つまり、この年金制度では、表 11 に示した平均賃金が重要な要素になっているが、この平均賃金は全被保険者の全国的な平均賃金で、各被保険者の年収をその平均賃金で割り、各人の年金点が毎年決定される。この方法により、各被保険者の所得は年金点の形で評価され、その年金点は毎年記録されている。ちなみに、表 11 には、一般的な賃金・俸給取得者と鉱山労働者の両制度が並べられている⁷⁾。表 11 の年金算定基礎というのは、過去 3 年間ににおける平均賃金の平均値で、たとえば、1973 年の年金算定基礎は 1969、70 および 71 年における平均賃金の平均値で、この年金算定基礎に各被保険者の年金点をかけて、評価賃金が決定され、評価賃金に 1.5% の乗率と拠出期間をかけて、老齢年金が決定されている。このような年金の算出では、賃金水準の変化より年金算定基礎が変化するので、年金額は賃金水準の変化を反映されて、自動的に調整される。しかし、この

表 11 平均賃金と年金算定基礎

年	賃金・俸給取得者		鉱山労働者	
	全国平均賃金	年金算定基礎	全国平均賃金	年金算定基礎
	1	2	3	4
1960	6,101	5,072	6,165	5,126
1961	6,723	5,325	6,794	5,381
1962	7,328	5,678	7,405	5,737
1963	7,775	6,142	7,857	6,206
1964	8,467	6,717	8,556	6,788
1965	9,229	7,275	9,326	7,352
1966	9,893	7,857	9,997	7,939
1967	10,219	8,490	10,327	8,580
1968	10,842	9,196	10,957	9,293
1969	11,839	9,780	11,965	9,883
1970	13,343	10,318	13,485	10,427
1971	14,931	10,967	15,090	11,083
1972		12,008		12,136
1973		13,371		13,513

資料 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Frankfurt) からの連絡により作成。

方式では、表 11 に示されるように、ある年の年金算定基礎は 3 年前の平均賃金に近い。これは年金の算出時に、3 年前の平均賃金にもとづき年金額を決定することを意味しており、平均賃金に事実上の変化が生じた時点と年金算出時には、3 年間の時間的ズレがあることを物語っている。なお、もし 3 年前の平均賃金とその年の 7 月か 8 月の賃金水準であるとすれば、時間的ズレは、約半年より短くなる。したがって、この方式による年金の調整には、約 2 年半から 3 年程度の時間的ズレがあることになる。そのような時間的ズレに対して、年金と賃金の指数 (1958=100) をみれば、年金 (1968 年に 198) は賃金 (214) の指数よりやや遅れて上昇し、両者は比較的に接近しており、年金の指数は物価 (125) を大幅に上まわっている。

ところで、この国の年金制度では、対象とされる上限も賃金水準の変化に対応して調整されるが、現在の方式は 1967 年に改正され、1968 年から実施されたといわれている。この方式では、前述した年金算定基礎に特殊な操作を加えて若干引上げられた金額を 2 倍して、上限が算出され、その上限は 1 月 1 日より 1 年間使用されることになっている⁸⁾。年金算出基礎の決定により、自動的に算出する方法で決定されるので、この年金の上限は

6) この部分は末尾に示した各国からの連絡によるところが大きい。

7) 表 11 の平均賃金は ILO の資料 (Year Book of Labour Statistics 1972, Geneva, 1972) の数字より若干低い。表 11 には Frankfurt から届いた数字をそのまま示しておいた。

毎年用いる年金算出基礎の約2倍であり、また、前述したように、3年前の年金算出に用いた平均賃金の約2倍ということになる。ところで、若干古い数字だが、1966年に、上限以下の労働者は88%に相当していたといわれ、また、同年における製造業の平均賃金の約1.6倍であったといわれるが⁹⁾、ILOの資料(*Year Book of Labour Statistics 1972*)を利用すれば、1971年の製造業平均賃金も上記の1.5倍となっていた(平均賃金の算出により、その倍率は多少高くなる)¹⁰⁾。

オーストリア この国の年金制度による老齢年金は、基本年金と補足年金で構成されている。基本年金は退職直前の5年間に取得した賃金の平均に、30%の支給率をかけて算出し、18歳未満の子供1人当たり5%ずつの手当が加算される。補足年金は拠出期間に応じて算出され、支給率は10年(120ヵ月)までが1年当たり0.6%(10年間で6%)、11—20年(121—240ヵ月)が0.9%(10年間で9%)、21—30年(241—360ヵ月)が1.2%(10年間で12%)、および31—45年(361—540ヵ月)が1.5%(15年間で22.5%)となっており、最高45年間の支給率は49.5%である。

この国の年金制度では、新規裁定と既裁定の両年金が、それぞれ賃金水準の変化に応じて調整されている。この調整方式は1960年以後採用されたもので、それ以前には実施されていなかった。1960年以後に実施された制度は、その当初から不備が指摘されており、制度の発足した時点で、近い将来の改正が予定されていた。改正の目標には、調整の方式などとともに、なんらかの形で生計費の変化を考慮する手段の採用も含められていた。それはともかく、新規裁定では、前述した5年間の賃金を再評価する仕組みが用いられている。この賃金再評価は、過去の賃金を評価時点で換算

するために、過去の賃金にある乗率をかけて、その賃金を年金算出時の水準に引上げる方式を採用している。その乗率について付言すれば、長期間にわたる賃金を評価するには、本来、同一職種や同一産業などでは同一の賃金が決定されなければならない。しかし、賃金の変化には、熟練度の向上による賃金上昇、雇用の移動、労働市場の変化、雇用や産業の構造的変化、高賃金グループの増大(低賃金グループの相対的な減少)など各種の要素が作用している。したがって、平均賃金の推移から単純に決定した第1次的乗率は、必ずしも適切かつ妥当なものといえない。この国が1960年以後採用した再評価の乗率では、上述した事情を考慮して、欠点をできるだけ除去するために、第1次的乗率を特殊な乗率で修正し、第2次的乗率が算出され、この乗率が再評価に用いられてきた。それはともかく、乗率の決定では、従来、毎年2月と8月に賃金水準の変化を検討し、翌年1月から新しい乗率を使用していた。しかし、1966年1月から現在の年金調整法が実施され、その後、前年までの賃金を利用し、毎年1月と7月に賃金水準を検討している。

1972年に用いられた再評価の乗率は表12に示されるとおりで、第2欄の年収はある任意の被保険者を想定しており、したがって、第4欄も任意に用いた金額である。つまり、1972年に退職したある任意の被保険者が過去5年間に第2欄の賃金を取得していたとすれば、第3欄の乗率により、当人の賃金は第4欄に示される賃金に再評価される。ちなみに、この乗率は前述した手段で調整されている。また、第2欄の賃金は一般的な平均賃金を若干上まわる水準である。それはともかく、

表12 年金算出基礎の再評価

年 1	年 収 2	再評価の乗率 3	2×3 4
1971	シリング 98,000	1.000	シリング 98,000
1970	91,588	1.000	91,588
1969	85,596	1.074	91,930
1968	79,996	1.150	91,995
1967	74,760	1.213	90,684

資料 Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Wien) からの連絡により作成。

8) Max Horlick and Robert Lucas, Role of the Contribution Ceiling in Social Security Programs: Comparison of Five Countries, *Social Security Bulletin*, Washington, Vol. 34, No. 2, Feb. 1971, pp. 19-31.

9) *ibid.*, pp. 23 and 29.

10) 製造業の労働者(男子と女子)を対象にした1971年の平均賃金は、週額287マルクで、平均労働時間を43時間として算出した。

上述した方法で再評価された賃金合計の 70 分の 1 (表 12 の例では, 6,631 シリング) が, 年金算出基礎の賃金として用いられる¹¹⁾。

既裁定年金も賃金水準の変化に応じて調整されるが, この調整に用いる調整率は, 年金制度で対象とする所得上限の調整に用いる乗率と同一である。つまり, 社会保障を担当する行政機関は, 所得上限の調整率と同一の乗率で既裁定年金を上げたり, あるいは引下げることのできる権限をもっている。しかし, そのような調整を決定するには, 一般的な経済状態, 経済活動人口に対する受給者の比率などを含む各種の要素を考慮に含めることになっている。さらに, 調整が必要な場合には, 当局は年金調整諮問委員会 Advisory Committee on Pension Adjustment の意見を検討し, また国会と連邦政府の同意を得なければならないことになっている。したがって, 既裁定年金と所得上限の調整はいわゆる自動的な調整ではなくて, ある程度自由裁量の余地をもつ仕組みだが, あるメカニズムにより賃金水準の変化に対応させる調整として, 一応本稿に示しておく。ところで, 既裁定年金と所得上限の調整に用いる乗率は上述した手続きで決定されるが, 乗率の決定には, 賃金水準の変化だけでなく, 生活水準や CPI の変化を考慮した修正が加えられる。最近の調整率は表 13 に示されるが, 複数の要素を含められた調整率は賃金指数や CPI の変化と一致しない。

この調整率について若干付言すれば, 前述したように, 調整率を決定する賃金水準の変化は, 前年までの水準と比較し, 検討は毎年 1 月と 7 月に 2 回実施され, 翌年 1 月から実施される。つまり, A 年から B 年までの変化が C 年に検討され, D 年から実施される。したがって, 賃金水準の変化と調整の実施までには, B 年の変化による調整が D 年に実施されるので, 一応 2 年間の時間的ズレがあるといわれている。しかし, 賃金水準の検討は 1 月と 7 月に行なわれ, 検討する時点や調整率を使用する時点により, 時間的ズレは異なる。たとえば, B 年の 7 月に行なう検討で, その年 1 月以

表 13 年金の調整率と賃金・物価指数

年	年金の調整率	労働協約賃金 指数 (基準 1966 年)	消費者物価指 数
1966	7.0		
1967	8.1	+ 7.8	+ 4.0
1968	6.4	+ 6.6	+ 2.8
1969	7.1	+ 5.8	+ 3.1
1970	5.4	+10.9	+ 4.4
1971	7.1	+10.1	+ 4.7

資料 表 12 に同じ。

降 7 月までの平均賃金が対象となるが, その間の平均賃金が 4 月の賃金水準であれば, D 年 1 月から実施するまでには, 21 ヶ月の時間的ズレがあることになるであろう。また, 調整率は 1 年間使用されるので, D 年の 12 月では, 時間的ズレは 33 ヶ月になるであろう¹²⁾。

フランス この国の年金制度では, 年金の基本的な部分は退職直前の 10 年間ににおける平均賃金を用いて算出され, 老齢年金の支給率は 20% で, 就労に適しない受給者や困難な作業に従事してきた受給者の支給率は 40% である。この年金制度では, 拠出対象とされた賃金の平均賃金に現われた変化を利用して, 年金は調整されることになっている。その調整は, 稼得活動に従事する労働者と同一条件のもとに, 年金の実質価値を維持して受給者の生活水準を保証するだけでなく, 年金受給者の購買力引上げをも企図しており, このような意図により, 賃金水準の変化による年金の調整が行なわれている。その調整は新規裁定年金と既裁定年金の双方に実施されている。

新規裁定年金では, 年金の算出時に, 過去 10 年間に取得した賃金の再評価を行ない, 過去の賃金は年金算出の時点に換算される。新規裁定年金に用いる再評価の乗率を決定する場合には, オーストリアとほぼ同一のことがいえる。それはともかく, 1972 年に用いられた乗率は表 14 に示されるとおりで, 1962 年には 2.273 の乗率が用いられていた。ちなみに, この表に示された賃金は制度で対象とする賃金の上限で, この水準は平均賃金 (製造業) の 1.6—1.7 倍に相当している。

既裁定年金では, 直前 2 年間ににおける全国的な

11) 5 年間の賃金の平均賃金を算出するのに, 70 分の 1 とする理由は検討中である。

12) *ibid.*, Vol. 34, No. 2, Feb. 1971, pp. 19-31.

表 14 賃金の再評価 (1972年4月1日現在)

年	賃 金	再評価の乗率	再評価された賃金	平均賃金 (製造業)
1962	フラン 9,600	2.273	フラン 21,821	フラン 5,862
1963	10,440	2.034	21,235	6,380
1964	11,400	1.834	20,908	6,808
1965	12,240	1.716	20,004	7,036
1966	12,960	1.62	20,995	7,519
1967	13,680	1.535	20,999	7,956
1968	14,400	1.415	20,376	8,928
1969	16,320	1.228	20,041	9,939
1970	18,000	1.115	20,070	10,856
1971	19,800	1.000	19,800	11,987

資料 Caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (Paris) からの連絡により作成。

平均賃金 (製造業) は ILO, Year Book of Labour Statistics 1972, Geneve, 1972より作成。

被保険者の平均賃金を比較して、調整の乗率が決定され、毎年4月から調整が実施される。たとえば、1972年の乗率は1970年の平均賃金(16,742フラン)で1971年の平均賃金18,675フランを割り、その値の11.5から1.115の乗率が決定されている。したがって、たとえば、1971年の老齢年金が2,518.00フランであった受給者は、1972年の年金が2,807.57フランとなる。最近の約10年間に用いられた調整率は表15に示されるとおりで、1966—69年を除き、比較的に高い乗率が使用されている。このような調整は賃金水準の変化を修正した乗率を用いており、参考のために、この数年間における年金、賃金および物価の変化を示せば、表16にみられるとおりである。年金の指数は賃金を若干上まわりながら、ほぼ近い水準で変化し、物価指数はかなり遅れている。

ところで、このような年金の調整と同様に、こ

表 15 最近における年金と所得上限の調整率
(1962年4月1日以降)

年	乗 率	年	乗 率
1962	1.15	1968	1.056
63	1.16	69	1.0852
64	1.12	70	1.153
65	1.11	71	1.101
66	1.069	72	1.115
67	1.058		

資料 表14に同じ。

表 16 物価・賃金・年金の指数
(1968年1月1日=100.0)

年・月	物価指数	賃金指数	再評価された 年金の指数
1968. 1	100.0	100.0	100.0
68. 4	100.4	101.3	105.6
68. 7	101.4	111.7	
69. 1	105.4	115.5	109.8
69. 4	106.7	117.5	114.6
69. 10	109.5	122.7	
69. 11			118.0
70. 1	111.4	125.6	
70. 4	112.7	129.3	132.1
70. 10	115.2	135.5	
71. 1	116.7	139.0	
71. 4	118.4	143.4	145.4
71. 10	121.9	150.4	
72. 1	123.3	153.9	
72. 4	125.0	158.6	162.1

資料 表14に同じ。

の制度では賃金水準の変化を利用して、拠出算出の対象とする所得の上限も調整している。現在用いられている所得上限の調整方式は、1962年に改正されたもので、現在の仕組みは平均賃金の上昇よりも早く上限を引上げないという考え方をもっている。本来、1962年にこの仕組みを改正した当時、上限は工業部門における男子労働者の取得する平均賃金の約1.7倍であったが、その後も1.6—1.7倍の水準がほぼ維持されており、この仕組みに託された当初の考え方はほぼ守られているといえる。上限の調整では、前年10月から翌年10月までの1年間における全国的な賃金指数の変化にもとづいて検討が行なわれる。つまり、たとえば、1973年に行なう調整は1972年と1971年が比較される。その場合の指数は18歳以上の労働者1時間当りの賃金を用いて算出され、1956年を100としている。この指数は調整の必要性を検討する参考として利用されるが、指数の変化をそのまま上限の調整に投影するのではなくて、事実上調整する上限は、現行給付制度を規定した全国的団体協約に署名している使用者団体の機関と協議した後に、初めて決定されることになっている。近年、使用者団体は上限を低くするために、賃金指数の変化で示された上昇よりも、上限を低

く引上げるように、政府に働きかけている。

オランダ この国の年金制度は定額方式の年金を支給しており、年金の自動的調整は賃金指数を用いてその定額年金を修正している。この年金は自動的に調整されることになっているが、具体的な調整の実施は法令で発表されており、また、自動的調整以外に年金額を改正している（表 17 参照）。ちなみに、同表の 1970 年 1 月に行なわれた改正は、最近における重要な改正の第一歩であったといわれている。

表 17 最近の年金額修正と賃金指数

改正の年・月	引上げ率	賃金指数	指数の評価時点	備考 (年金を修正した法令)
1970. 1	3.0	賃金指数と無関係	70. 9. 9(法律)	
2	3.69	309	70. 1.31	8.10(政令)
8	3.88	321	7.31	10. 5(")
12	3.12	331	11.30	71. 1.28(")
1971. 1	2.0	賃金指数と無関係	70.12.24(法律)	
1	2.0	338	71. 1.28(政令)	
3	1.0	341	71. 2.28	4.28(")
8	5.87	361	7.31	10. 7(")
11	3.88	375	10.31	72. 1. 7(")

資料 Social Verzekeringsbank (Amsterdam) からの連絡により作成。

ところで、上記の自動的調整は賃金指数が 3% 以上変化した場合に、年金額を修正しており、調整の必要性を検討するのに利用する賃金指数は、工業、運輸業、農業の成人筋肉労働者に対する 1 時間当り賃金にもとづいて、中央統計局 Centraal Bureau voor de Statistiek (Hague) が毎月算出している。調整は指数の変化に応じて行なわれるので、表 17 に示されるように、1 年間に何回も調整が実施されている。同表は最近における調整の状況を示しているが、一部は賃金指数と無関係に年金額を引上げており、なかには、1971 年 1 月(指数の変化は 2.114) と 3 月 (0.887) のように、賃金指数の変化が 3% を下まわる場合にも、年金の調整が行なわれている。また、指数の変化を用いる調整では、前回調整されたときの賃金指数と、調整の必要性が生じたときの賃金指数を比較し(前者で後者を割る)、その値がそのまま調整の乗率とされている。たとえば、1971 年 11 月の引上げ率は同月の賃金指数と 8 月の賃金指数とを比較した上昇分の 3.878% がそのまま 3.88% の引上

げとなっている。

さらに、年金の調整では、年金の実質価値の動きが、賃金指数の決定に関連をもつグループの賃金水準の変化に同調しなくなり、それを是正する年金額の修正が必要になれば、自動的調整とは別に、特殊な調整が行なわれている。たとえば、1970 年と 1971 年の 1 月にそれぞれ年金が 3% と 2% 引上げられているのは、上記した特殊な調整によるものである。このような調整も行なわれるので、年金の指数は急激に上昇している。また、年金を他の社会保険と結びつけた方が好ましいという観点から、1971 年 1 月に制定された法律により、一般的な賃金水準の上昇に関連させて、年金も再評価されることになり、その方法は 1972 年 1 月から実施された。それ以後、毎年 10 月 30 日と 4 月 30 日の賃金指数を検討することにより、調整が必要であれば、それぞれ 3 ヶ月後の 1 月と 7 月に年金額が修正されることになっている。最近の年金額と所得上限は表 18 に示されるとおりで、年金額の引上げ率は約 11%、また所得上限の引上げ率は約 13% であった。

表 18 年金額と所得上限

(単位: ギルダー・%)

	1971		1972		調整率
	月 額	年 額	月 額	年 額	
年 金 額					
単身者	379.50	4,554	422.50	5,070	11.3
夫婦者	538.00	6,456	598.50	7,182	11.2
所得上限	1,567.00	18,804	1,761.50	21,150	12.5

注 所得上限は拠出の対象とされる上限の金額。

資料 表 17 に同じ。

ノルウェー この国の年金制度は全居住者を対象とし、年金は定額方式の基本年金と過去の所得に関連させた所得比例方式の補足年金で構成されている。基本年金には、被保険者の年金に関連させた配偶者と子供の補足的給付が加算され、これらの補足的給付は被保険者の受給する年金の所定率で算出されている。基本年金と補足年金は後述する「基本額」を用いて算出され、基本額の修正により、これら両年金と補足的給付は自動的に調整される。

老齢年金では、基本年金は単身者が基本額の100%、夫婦者が150%である。1971年の基本額は7,200 クローネであるから、単身者の基本年金は7,200 クローネで、夫婦者は10,800 クローネであった。補足年金では、基本額を用いて、各被保険者の年金点が決定されており、基本額、年金点、支給率、および被保険者期間を用いて年金額が算出される。年金点は各被保険者の年収から基本額を差引き、その値を基本額で割って算出される。この年金点を算出する場合に、対象とされる収入は基本額の8倍までとされているが、1987年以後5倍までとすることが予定されている。上述したように、年金点はある所定の範囲内における収入を対象とし、各被保険者の所得水準を全被保険者に共通なスケールの基本額で評価している。毎年記録された年金点のうち、最高水準を記録した20年間の平均が年金算出に使用される。支給率は最高40年間の被保険者期間に対する45%が規定されており、これは1年当たり1.125%に相当し、この支給率は1987年以後の実施が予定されている。しかし、現在、補足年金は経過的な段階にあるので、現行制度では、被保険者期間の短いことを考慮し、有利な年金を算出するために、より高い2.25%の支給率が用いられている。

ところで、対象とされる所得、所得上限、および既裁定年金は基本額の修正により、いずれもそれぞれ調整されることになる。基本額の修正は賃金水準と生計費の変化を利用して行なわれることになっている。つまり、全国的な所得水準の変化を用いて生計費指数を算出するが、この指数は後述する方法で決定され、いわゆる生計費指数と若干異なる。また、生活水準の変化を考慮した数値と上記の指数を用いて、基本額は修正されている。

具体的な例を利用すれば、1968年の基本額は5,900 クローネであったが、1969年に用いた基本額の引上げは次の方法で実施された。まず、平均生計費指数では、1966年10月—1967年9月の指数は130.6で、1967年10月—1968年9月の指数は135.4を示していた。このように、この指数の変化は毎年10月から翌年9月までの12ヵ月における平均値を利用して比較することになっており、

上述した期間の比較では、上昇は3.67%で、1969年に用いる基本額には、3.7%の引上げが必要であった。ところで、この比較に用いた生計費指数の算出はやや複雑で、要約すれば、労働により取得した全国の総所得を居住者数で割り、毎年の変化をとらえている。しかも、生活水準の上昇を示す数値を若干安定させるために、3年間における変化を考慮することになっており、さらに、生活水準の上昇を示す数値の安定化を図るために、3年間の平均上昇が考慮されることになっている。なお、生活水準の上昇を考慮に含めて、居住者1人当りで示した労働からの所得合計を示す数値は、それぞれの期間における、いわゆる生計費指数により調整される。ちなみに、その生計費指数の計算は約100ヵ所の地方で、約700品目について集計された物価にもとづいて行なわれている。それはともかく、1963年から1966年までにおける生活水準の上昇は平均4.5%で、生活水準の上昇を補償するために、前述した調整には、さらに4.5%の調整が施された。したがって、1969年に用いた基本額は、それらの調整により6,000 クローネ ($5,900 \text{ クローネ} \times 1.037 \times 1.045 = 6,393.62 \text{ クローネ}$) となった。前述したように、このような基本額の修正により、制度で対象とされる所得や年金額などは自動的に調整されている。

ブラジル この国の年金制度は、過去36ヵ月間に取得した平均賃金にもとづいて老齢年金を算出しており、支給率は加入期間が30年の場合に70%で、30年以上の加入には、1年当たり4%ずつ支給率が引上げられ、最高は100%である。この年金制度では、最低賃金の変化に対応させて、既裁定年金を調整する仕組みが採用されている。新規裁定の年金を調整しないのは、年金が賃金の上昇を反映して決定されると考えられているからである。

年金の調整は労働・社会保障省の決定で実施されるが、具体的には、調整に用いる最低賃金の水準は、全国賃金政策決定審議 National Council for the Establishment of Wage Policies を通じて、労働・社会保障省の賃金問題を担当する部局が実施した技術的な研究にもとづいて、大統領名

表 19 新最低賃金の実施時における年金の調整率*

1970		1971		1972	
年・月	調整率	年・月	調整率	年・月	調整率
1969. 3まで	1.20	1970. 4まで	1.20	1971. 5まで	1.19
4	1.18	5	1.18	6	1.17
5	1.17	6	1.17	7	1.16
6	1.15	7	1.15	8	1.14
7	1.13	8	1.13	9	1.13
8	1.12	9	1.12	10	1.11
9	1.10	10	1.10	11	1.09
10	1.08	11	1.08	12	1.08
11	1.07	12	1.07	72. 1	1.06
12	1.05	71. 1	1.05	2	1.05
70. 1	1.03	2	1.03	3	1.03
2	1.02	3	1.02	4	1.01

* 新しい最低賃金の水準を5月に実施している。

資料 Instituto Nacional de Previdencia Social (Rio de Janeiro) の連絡により作成。

表 20 今後数年間の平均年金月額予想

(単位: クルゼイロ)

年	支 給 額
1972	371.08
1973	445.30
1974	534.36
1975	651.23
1976	781.48

資料 表19に同じ。

の政令により実施される。最近実施された調整の状況は表 19 に示されているように、ほとんど毎月調整が行なわれてきた。なお、今後予想される調整により、年金額は表 20 に示される金額になるであろうと推定されている。

IV む す び

近年、年金制度に自動的調整の仕組みを採用する国が増えている。自動的調整を採用するには、各種の要素を十分に検討しなければならない。とくに、資金の財政状態、産業構造、労働市場と雇用形態、賃金体系や労使関係、賃金や物価の動向などは重要な要素で、賃金や物価の動向では、インフレの状況を考慮しなければならないが、さらに、賃金や物価は調整に利用するのに、いずれの指数を利用し、どのような仕組みを採用するかという点も、きわめて重要な要素となる。

前述した各国の例に見られるように、自動的調

整(本稿では便宜上準自動的調整を含む)には、各種の仕組みが用いられており、年金と拠出・給付算出の所得を調整するのに利用されている。年金額の調整は新規裁定年金と既裁定年金の修正に大別され、ほとんどの国々は双方の調整を行なっている。新規裁定年金の調整では、オランダのような定額方式を用いる例は年金額を上げるだけでよいが、あるスケールを利用し、所定率の基本年金を支給するノルウェーやスウェーデンの例はスケールを調整して、年金額を修正している。これらの調整に対して、オーストリアやベルギーのような所得比例年金の例は、年金算出の対象とする過去の所得を、経済的な変化に対応させて再評価する手段を用いており、年金点で過去の所得を評価する西ドイツやスウェーデンの補足年金などの例は、スケールに用いる基準を調整することによって、新規裁定年金と同時に既裁定年金の双方を調整している。上述した過去の所得の再評価やスケールの調整では、再評価率およびスケールを調整する乗率や手段によっては、適正かつ妥当な水準の年金を算出することができるが、再評価率およびスケールを調整する乗率や手段が不適切であれば、年金の補償率は低下する。それはともかく、既裁定年金は経済的な変化をそのまま年金に対応させる方法と、なんらかの操作を加えた乗率を用いる方法が用いられている。既裁定年金の調整は、主として、年金の実質価値の維持に重点が置かれるが、実質価値の維持は必ずしも年金の全般的な水準の引上げを意味しない。状況によっては、年金の低水準を維持させることになる。また、全般的な賃金水準が上昇する場合に、過去に支給を開始された年金の実質的な水準だけを維持することは、年金の水準が相対的に低下し、年金額が低い場合には、受給者は大きな不利益を蒙ることになる。このような事情は物価指数を利用する調整でみかけられる。たとえば、表 21 のスウェーデンは物価指数により年金を調整する典型的な例で、この国では、年金の水準は物価と接近しているが、年金は賃金に遅れている。もっとも、この年金制度では、所得比例方式の補足年金が成熟していないので、単純な判断は早計であるが、少な

表 21 年金、賃金および物価の指数(1958年=100)
(物価による調整)

	ベルギー			デンマーク			スウェーデン		
	年金	賃金	物価	年金	賃金	物価	年金	賃金	物価
1958	100	100	100	—	—	100	100	100	100
59	102	102	101	—	—	102	102	104	101
60	102	106	102	—	—	103	105	111	105
61	112	111	102	100	100	100	108	120	107
62	124	119	104	105	110	114	112	130	112
63	127	130	106	119	119	121	118	140	115
64	130	146	111	127	130	125	120	152	119
65	139	158	115	141	145	135	130	168	125
66	152	174	120	151	162	142	138	184	133
67	156	184	123	174	177	153	142	200	139
68	197	194	127	196	202	165	145	215	141

資料 Max Horlick and Doris E. Lewis, Adjustment of Old-Age Pensions in Foreign Programs, *Social Security Bulletin*, Washington, Vol. 33, No. 5, May 1970, p. 14より作成。

くとも、年金の水準は賃金水準の上昇よりかなり遅れている。ちなみに、賃金によって年金を調整する例では、表 22 のフランスと西ドイツはいずれも年金の水準が賃金と接近しており、物価水準が上昇するのはかなり遅れている。

ところで、年金制度の調整では、拠出・給付の対象とする所得も調整されるが、この調整では、前述したように、基準となる下限を修正して、基準の倍数で決定される上限を修正したり、あるいは、上限を修正して、下限も修正する方法が用いられる。このような所得の調整は将来の給付を引

表 22 年金、賃金および物価の指数(1958=100年)
(賃金による調整)

	フランス			西ドイツ			オランダ		
	年金	賃金	物価	年金	賃金	物価	年金	賃金	物価
1958	100	100	100	100	100	100	100	100	100
59	114	106	106	114	106	106	100	104	101
60	125	115	110	125	115	110	117	120	103
61	135	124	114	135	124	114	117	136	105
62	155	135	119	155	135	119	140	149	107
63	180	146	125	180	146	125	162	159	111
64	202	155	129	202	155	129	182	183	117
65	224	164	132	224	164	132	270	199	121
66	239	174	136	239	174	136	298	217	129
67	253	186	140	253	186	140	323	233	133
68	267	208	148	267	208	146	347	255	138

資料 表21に同じ。

上げるとともに、他方では、保険料収入の増大をもたらす。しかも保険料収入の増大は、状況によっては厄介な政治的手続きを必要とする予定保険料率の改正について、急激な引上げを抑制することが期待できる。もっとも、年金の自動的調整を実施すれば、必然的に給付に必要な支出が増大するので、上限の調整によって期待される保険料収入の増大について、楽観的な望みを託すことはできない。

それはともかく、上限の調整について付言すれば、上限を調整しない場合には、実質的な給付が低下するので、それを予防するには、給付の算出方式を修正したり、あるいは改変しなければならないが、しかし、その場合には、財源調達も改変したり、修正しなければならない。また、上限を調整しなければ、拠出・給付の算出対象とされる一般的な所得水準は低下するし、上限以上の所得を取得するグループは不利益を蒙り、しかも、かれらに期待できるより大きな保険料収入も失われる。これらの事情を是正する手段は、上得上限をなんらかの形により、経済的な変化に対応させることである。しかし、上限の調整では、スウェーデンの例によれば、補足年金の上限は基本額の7.5倍であるが、CPI だけによる基本額の引上げは、全国的な生産性上昇によって得たものが自動的に反映されるように配慮されていないので、基本額と一般的な賃金や俸給の水準は次第に差が開き、両者の関係は小さくなってきた。したがって、基本額の7.5倍に当る上限は相対的に低くなり、補足年金の発足当初では、平均賃金の約2.7倍であった上限は、1969年には約2.3倍になっていた¹³⁾。そのような上限の低下は、基本額の水準の低下とともに、基本年金と補足年金の両年金を合計した年金額全体の水準にも不利な影響を与え、年金の補償率は低下することになる。年金制度の自動的調整は年金額や対象とする所得の引上げにきわめて効果的な手段であるが、仕組みによっては、欠点もみうけられる。このような欠点を是正する1例はベルギーの年金制度であろう。この年

13) *ibid.*, Vol. 34, No. 2, Feb. 1971, pp. 19-31.

金制度では、過去の所得を再評価して新規裁定年金を決定し、既裁定年金は小売物価指数が 2.5% 以上変化すれば、自動的に調整している。しかし、物価指数による調整では、年金の動きが一般的な賃金水準の変化に対応しなくなるので、そのような場合には、必要に応じて、自動的調整以外の手段で年金を調整している。したがって、表 22 に示されるように、この国の年金は物価で調整されるのに、年金の指数は物価よりも、むしろ、賃金に接近して変化している。年金制度の自動的調整では、その調整だけでは不十分であるから、自動的調整以外の手段も加える必要がある。

Armand Kayser, Adjustment of Old-Age Pensions to Fluctuations in Economic Conditions, *Bulletin of the International Social Security Association*, Geneva, Year XV, Nos. 3-4, March-April 1962, pp. 19-96.

Max Horlick and Doris E. Lewis, Adjustment of Old-Age Pensions in Foreign Programs, *Social Security Bulletin*, Washington, Vol. 33, No. 5, May 1970, pp. 12-15.

Max Horlick and Robert Lucas, Role of the Contribution Ceiling in Social Security Programs: Comparison of Five Countries, *Social Security Bulletin*, Washington, Vol. 34, No. 2, February 1972, pp. 19-31.

拙稿 「公的年金の自動的調整」『実務と法令』 第 10 巻第 7 号, 昭和 47 年 7 月, 28-41 頁.

本稿は次の各機関とそれらに所属される方々の協力や援助に負うところが大きい。それを記して、感謝の意を表する。

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Generaldirektor; Wien).

Instituto Nacional de Previdência Social (Mr. Hélio Barros de Aguiar; Rio de Janeiro).

Department of National Health and Welfare (Mr. J. I. Clark; Ottawa).

Régie de Rents de Québec (Mr. Robert Hamel; Québec).

Ministries of Labour and Social Affairs (Mr. F. Hartmann; Copenhagen).

Caiss Nationale D'assurance Vieillesse des Travailleurs Salaries (Mr. J. Butel; Paris).

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Dr. Kübler; Frankfurt).

National Insurance Institute (Dr. A. Nizan; Jerusalem).

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (General Director; Roma).

Sociale Verzekeringsbank (Department Head; Amsterdam).

Centraal Bureau voor de Statistiek (Mr. Ch. W. Verstege; The Hague).

Rikstrygdeverket (Mr. Jørgen Gythfeldt; Oslo).

Riksförsäkringsverket (Mr. Göran Sandler; Stockholm).

U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration (Mrs. Ida C. Merriam and Mr. Paul Fisher; Washington).

執筆 者 紹 介 (執筆順)

馬場啓之助	社会保障研究所長
武藤 光朗	早稲田大学講師
堀野谷祐一	一橋大学教授
地主 重美	社会保障研究所研究第二部長
青井 和夫	東京大学教授
保坂 哲哉	社会保障研究所研究第一部長
三浦 文夫	社会保障研究所研究第三部長
小沼 正	社会保障研究所調査役
平石 長久	社会保障研究所主任研究員

山田雄三先生略歴及び著作目録

1. 略 歴

明治 35 年 12 月 20 日 山梨県甲府市生
昭和 2 年 3 月 東京商科大学本科卒業
昭和 10 年 7 月 東京商科大学助教授
昭和 16 年 4 月 東京商科大学教授
昭和 19 年 8 月—21 年 12 月 東京商科大学附属図書館長
昭和 25 年 11 月 経済学博士
昭和 30 年 4 月—32 年 3 月 一橋大学経済学部部長
昭和 32 年 8 月—33 年 7 月 再び一橋大学経済学部部長
昭和 40 年 1 月 社会保障研究所長
昭和 40 年 3 月 一橋大学辞職（定年一年前），同大学名誉教授
昭和 48 年 1 月 社会保障研究所長辞任（二期終了），同研究所顧問
昭和 48 年 5 月 勲二等旭日重光章

〈海外出張等〉

昭和 10 年 9 月—12 年 11 月 オーストリア（ウィーン）留学及び欧州各国，アメリカ合衆国出張
昭和 18 年 2 月—9 月 一橋大学東亜経済研究所員として中華民国へ出張
昭和 28 年 8 月—9 月 国際国民所得国富学会（イタリア）に出席及び欧州各国へ出張
昭和 34 年 11 月—12 月 日本生産性本部，経済分析専門視察団としてアメリカ合衆国へ出張
昭和 42 年 9 月—10 月 社会保障制度視察のため渡欧
昭和 43 年 3 月 日米文化教育事業委員会の共同研究打合せのためフィラデルフィアへ出張
昭和 47 年 9 月—10 月 ISSA 専門委員会（スイス）に出席のため渡欧

〈審議会関係〉

昭和 34 年 6 月—38 年 4 月 経済企画庁経済審議会専門委員，その後 45 年 9 月まで同臨時委員

- 昭和40年9月—42年9月 厚生省公害審議会委員, その後48年11月まで生活環境審議会委員
- 昭和41年4月—43年3月 総理府恩給審議会委員
- 昭和42年7月—44年7月及び46年3月—現在 厚生省人口問題審議会委員(会長代理)
- 昭和42年9月—44年9月 厚生省国民年金審議会専門委員, その後44年9月—現在同委員
- 昭和44年3月—48年3月 総理府社会保障制度審議会委員
- 昭和48年5月—現在 厚生省社会保障長期計画懇談会委員(座長代理)
- 昭和48年6月—現在 厚生省中央社会福祉審議会委員(委員長)
- 昭和48年9月—現在 厚生省中央社会保険医療協議会委員

2. 著作目録(昭和40年以降)

(1) 著書・訳書・編書

- 『経済成長と産業構造』〈塩野谷祐一・今井賢一と共編〉春秋社 40年10月
- サイモン・クズネット『戦後の経済成長』〈長谷部亮一と共訳〉岩波書店 41年9月
- G・ミュルダール『経済学説と政治的要素』〈佐藤隆三と共訳〉春秋社 42年12月
- マグローヒル『現代経済学辞典』〈千種義人他数名と監訳〉好学社 43年4月
- 『社会保障研究序説』〈著書〉東京大学出版会 43年10月
- 『ベヴァリジ報告・社会保険および関連サービス』〈監訳〉至誠堂 44年12月
- 『流動する経済体制』〈著書〉日本放送出版協会 45年3月
- 『70年代社会の課題と目標』〈編書〉至誠堂 45年12月

他に共編に準ずるもの

- 社会保障研究所編『戦後の社会保障』至誠堂 43年2月
- 社会保障研究所編『社会保障水準基礎統計』東洋経済新報社 48年6月

(2) 論文・報告・その他

- 「所得分布の戦前・戦後の比較」(国民生活研究所編『所得分布の実態および世帯構造変化に関する研究』騰写 40年3月)
- 「社会計画の方法論に関する基礎問題」〈都村敦子と共同〉(社会保障研究所『所内資料』40年3月)
- 「創刊の辞」(『季刊社会保障研究』40年6月)
- 「社会保障および社会福祉対策について」(『自治研究』40年10月)
- 「産業社会の課題」(山田他編『経済成長と産業構造』40年10月)
- 「社会保障の体系的整備」(『実務と法令』41年1月)

- 「福祉国家の基礎的問題点」(国民生活研究所編『国民福祉政策の基本問題』 41年2月)
- 「社会計画における青少年問題—ユニセフ・アジア会議の資料について」(保坂哲哉と共同)
(『季刊社会保障研究』 41年3月)
- 「社会指標と経済指標との相関」(花島政三郎・都村敦子・大本圭野と共同)(社会保障研究所『所内資料』 41年3月)
- 「社会保障と社会計画」(『共済新報』 41年5月)
- 「日本における地域別統計による経済的要因と社会的要因との相関について」(花島・都村・大本と共同)(社会保障研究所『所内資料』 41年6月)
- 「国民生活白書と社会保障の問題」(『社会保険旬報』 41年7月11日)
- 「日本社会保障の水準と型」(『月刊福祉』 42年1月)
- 「社会保障研究の前進のために」(『週刊社会保障』 42年2月16日)
- 「行政と研究」(『季刊社会保障研究』 42年6月)
- 「政策研究の基本的態度について」(同上)
- 「年金積立金運用の原理と運用方法」(前田清他数名と共同)(産業計画会議『資料』 42年3月, 別に社会保障研究所『所内資料』 42年5月)
- 「労働・生活・社会保障」(『日本労働協会雑誌』 42年7月)
- 「計画の論理とその反省」(『潮』 42年7月)
- 「社会保障における個人と国家」(『週刊社会保障』 42年8月14日)
- Some Statistical Data for Planning in Favour of Children and Youth in Japan. (UNICEF, *Children and Youth in National Planning and Development in Asia*, Vol. I, 1967)
- 「経済発展と社会保障」(社会保障研究所編『戦後の社会保障: 本論』 43年2月)
- 「西欧社会保障の最近の動き」(『週刊社会保障』 43年3月11日)
- 「厚生経済学」(社会保険法規研究会『日本社会保障大百科』 43年3月)
- 「財政投融资の現状と問題点」(前田清他数名と共同)(産業計画会議『資料』 43年3月)
- 「経済社会発展計画における社会保障」(健康保険組合連合会『社会保障年鑑1968』 43年4月)
- 「社会体制と社会保障—とくにナショナル・システムとしての社会保障」(『季刊社会保障研究』 43年12月)
- 「社会保障と財政の壁」(『週刊社会保障』 44年1月6日)
- 「スライド制雑考」(『共済新報』 44年1月)
- 「生活水準と比較研究委員会の成立および経過」(統計研究会『日米両国における生活水準の実質比較, 昭和43年度報告書』 44年3月) 同論文英訳 The Committee for Comparative Research of Levels of Living, its Establishment and Work.
- 「自由・干渉・組織」(『組織科学』 44年3月)

- 「恩給審議会の答申におけるスライド制の問題」(『年金時報』 44年5月)
- 「社会保障水準の考え方」(『ねんきん』 44年6月)
- 「序論」(産業計画会議編『財政投融资と社会開発』経済往来社 44年8月)
- 「イギリス白書：国民老齢退職年金と社会保険」〈数名と共訳〉(『国際社会保障研究』 44年9月、その前に社会保障研究所『所内資料』 44年3月)
- 「国民生活と社会保障」(『週刊社会保障』 44年8月11日)
- 「経済社会変動期における社会保障」(『健康保険』 45年1月)
- 「高齢者世帯における生計費に関する研究資料」〈小沼正・地主重美と共同〉(厚生省科学研究費によるもの、社会保障研究所『所内資料』 45年1月)
- 「経済審議会の社会保障報告について」(『社会保険旬報』 45年2月)
- 「1960年代社会保障の展開—総論」(『季刊社会保障研究』 45年3月)
- 「ラッセル・セージ・ファウンデーション、社会変化の諸指標」(社会保障研究所『所内資料』 45年9月)
- 「情報化社会の情報」(『日本労働協会雑誌』 45年10月)
- 「体制論的思考について：北野説の批判と展開」(『国民経済雑誌』 45年11月)
- 「社会保障制度の改善とは何か」(週刊社会保障編集部編『日本の社会保障』 45年11月)
- 「コオディネーションの条件」(山田編『70年代社会の課題と目標』 45年12月)
- 「綱領としての人間性社会主義」(『公明』 46年1月)
- 「社会保障と国民ベース」(『週刊社会保障』 46年1月)
- 「日米生活水準比較研究委員会の日本側の経過報告」(日本学術振興会・統計研究会『日米両国における生活水準の実質比較』非売 46年3月) 同書英訳 *Japan Society for the Promotion of Science, Comparison of Levels of Living in Real Terms in Japan and the U. S., 1971.*
- 「ローリク編、1970年代のための社会経済学」〈書評〉(『季刊社会保障研究』 46年3月)
- 「展望(日本の社会保障)」(社会保障制度審議会事務局編『社会保障制度審議会20年の歩み』 46年3月)
- 「ミュルダールのスウェーデン擁護論」(『社会保険旬報』 46年4月)
- 「グンナー・ミュルダール—福祉国家論をめぐって—」(『季刊社会保障研究』 46年9月)
- 「社会保障論の基礎に関する五つの拠点」(週刊社会保障編集部編『日本の社会保障』 46年10月)
- 「クズネッツの人と業績」(『中央公論・経営』 46年11月)
- 「経済情勢の変化と社会福祉」(『厚生指標、特集』 46年11月)
- 「労務管理と社会保障」〈平石長久他数名と共同〉(健康保険組合連合会委託研究、社会保障研究所『所内資料』 47年4月)

- 「今後の社会保障のあり方」(『東洋信託ニュース』 47年5月)
- 「丸尾直美訳, ミュルダール: 社会科学と価値判断」〈書評〉(『経済往来』 47年5月)
- 「福祉理念と現実的地盤」(『公明』 47年8月)
- 「社会保障論の基調について」(『週刊社会保障』 47年8月14日)
- 「社会保障政策論ノート」〈16回連載〉(『週刊社会保障』 47年8月〜12月)
- 「福祉社会を育てるもの」(『公明』 48年4月)
- 「年金制度の運営が国民経済に及ぼす影響の計量的分析に関する研究」〈市川洋・地主重美との共同〉(厚生省科学研究費による研究 48年4月)
- 「公的年金のあり方について——差し当り合意をはかるべき諸点」(『実務と法令』 48年5月)
- 「社会保障政策論ノート」(『季刊社会保障研究, 特集』 48年7月)
- 「近代経済学の立場と政策論」(『東京経済大学学報』 48年7月)
- 「マックス・ウェーバーとミュルダール——価値判断論ノートの一節」(『春秋』 48年8・9月)
- 「福祉増進の諸要求とその調整——社会保障計画の前提を考える」(『週刊社会保障』 48年9月17日)
- 「実存哲学と経済科学」〈武藤光朗と対談〉(『創文』 48年11月)

THE ECONOMIC ORGANIZATION OF WELFARE

KEINOSUKE BABA

The role of economic organization is to form a structure for the allocation of resources, which is suitable for cultural purposes in the national society. No social system can continue its existence without establishing an economic organization which is suitable for it. This article discusses the process to turn the economic organization of the contemporary industrial society, through the coordination by public policies, into a form which is suitable for the economic organization of a welfare society.

The economic organization must conform to two kinds of values..... efficiency norm and welfare norm. For this purpose, it is required that both full employment and social balance have to be achieved.

The contemporary economic organization takes the form of mixed economy. In its sector of private economy, the "managerial" capitalism is promoting the institutionalization of economic growth and technological progress, raising the efficiency of economic activities and materializing an almost full

employment. However, in the field of the request for social balance, there are many problems..... inequality of income among industries, regions and classes, imbalance between private and social consumptions, and antagonism between inner society and outsiders. It is impossible to leave the settlement of these problems to private economy. Therefore, public policies are intervening in economic activities to solve these problems. As a result, The scope of public economy has gradually expended and transferred the economic organization of the society to that of mixed economy. If this mixed economy is reorganized, from the viewpoint of social balance, to systematize itself, the contemporary economic organization will develop into the "economic organization of welfare." and industrial society will take on the character of welfare society as well.

Welfare society can be realized in industrial society without emerging from it or severing relations with it.

VALUE PREMISES OF CONTEMPORARY WELFARE THOUGHTS

MITSURO MUTO

The contemporary welfare thought faces two limits which threaten man's welfare..... the limit which results from the narrowness of environment where man lives and the limit which hangs on human nature.

The Rome Club's report "Limit of Growth" gave scientific explanations on the limit of man's welfare, which results from the narrowness of environment where man lives, and tried to excite the contemporary society people's "determination and action" to overcome the limit. However, if we try to look for

the "information on man's value" which arouses the "determination and action," we must face the limit which hangs on human nature.

To tackle this problem, this article deals with the criticism by L. Robbins and others of the value prerequisite to A. C. Pigou welfare economics; the individualistic value prerequisite to the criticism; self-consciousness as the "independent man" which lies at the basis of the prerequisite, relationship between the self-consciousness of the "independent man,"

Who leads a one-time limited life, and the "equal distribution" in the "equalized situation," which is expected at the Rome Club report-called "limit of growth"; and the possibility of the "equal distribution" based on the self-consciousness of the "independent man,"

In this case, J. S. Mill's remarks on man's spiritual possibility in the "stationary situation" of economy and on the possibility of value being created from solitude are recalled as a guiding principle for the study the above problems.

A THEORY OF WELFARE AND DEMOCRACY

YUICHI SHIONOYA

The problems of efficiency and equity in welfare economics should not be discussed from the viewpoint that equity of distribution in judgement of value but from the viewpoint of the possibility of judgement of two values.....efficiency and equity of distribution.....being discussed conformably from the individualistic view of value. As a result of the recent development of public economics, various conceptional devices have been made in an attempt to discuss the standard of equity from the individualistic view of value. The assertion that individual choice comprises Subjective choice and ethical choice

seems to be a step forward in the discussion. In this case, under what conditions ethical choice will be formed is a focal point of the problem. This is related to the problem that two stages.....institutional and porliamentary.....are created when the individualistic view of value is applied to political process.

Public economics discusses individual's ethical choice in connection with individual's selfishness. However, it seems necessary to reexamine the traditional economic axiom that individuals have no motive but selfishness.

INCOME GUARANTEE POLICIES AND LABOR SUPPLY

—EFFECTIVENESS OF SOCIAL SECURITY POLICY—

SHIGEYOSHI JINUSHI

It is pointed out in many countries of the world that the social security system has not effectively functional in achieving the two aims.....The guaranteeing of the minimum living standard and the stablization of livelihood. Particularly it is regarded as the grave defect of the existing system that there are many low income earners who do not receive public assistance. Under these circumstances, proposals have been made for negative income tax, negative wage tax and their combination.

This article analyzes these income security plans' effects upon working incentive from the viewpoint of economic theory. According to the analysis, both the income effect and substitution effect of public

assistance are leisure-prefered. The two effects of negative income tax are also lesiure-prefered, but they are not so strong as those of public assistance. However, the income effect of negative wage tax is leisure-prefered while its substitution effect is labor-prefered. Therefore, negative wage tax's effects are uncertain, but it has comparatively favorable effects upon working incentive or labor supplies.

Furthermore, in comparing the income distribution effect of negative income tax with that of negative wage tax, the latter is superior to the former. Therefore, negative wage tax is excellent as a political means to approach the poverty problem.

ECONOMIC PLANNING, SOCIAL PLANNING AND TOTAL PLANNING

KAZUO AOI

Planning was mankind's long-cherished dream. However, the heterogeneous variables, which are postulates of the "economic plan," exist outside the framework of the plan. Therefore, naturally the "economic plan" cannot help being a partial plan. It should develop into the "social plan" which is more comprehensive. However, as it becomes more comprehensive and contains subjective desire and value, it will become more incomplete and vague as a plan. Furthermore, if it becomes a "total plan," which includes not only the "surface world" but also the "deep inner world," inevitably it will be

of an unlimitedly catastrophic nature. It can be said that the future will always go counter to man's forecast and plan.

However, the reason why it is impossible to make a "total plan" is not that sociology is lagging behind other sciences but that both man and society are infinitely great. We should rather be pleased with the fact that planning is infeasible. We would like to make efforts for the ripeness of man and society in a humble way while holding man in awe. Although it might sound paradoxical, such is the "total plan."

INTERNATIONAL TRENDS IN SOCIAL PLANNING

TETSUYA HOSAKA

The experiences of the industrialized countries in social security planning and the United Nations activities in social planning are mainly dealt with.

In industrialized countries social planning is initiated as sectoral programming in isolation of or without overall planning. Only exceptionally was economic planning adopted as an economic policy instrument in the developed countries with market economy. Around 1960, stimulated by the adoption of international targets for economic growth by the United Nations and OECD and to adapt to the changing international as well as national economic situations. The government of many developed countries began to seek to affect the allocation of national resources through policy intervention and in particular, economic planning into which social

security programming was to be integrated.

In developing countries sectoral programming in certain social fields advocated and assisted by international organizations were, in most cases, incorporated in national development plans. Around 1960 the number of developing countries adopting planned approach to national development further increased.

In both groups of countries the concepts of balanced or harmonized development seem to have stimulated social planning to be undertaken as part of over-all planning. The concepts are based on the thinking that various factors of development are mutually dependent. But there are many problems yet to be solved before these concepts effectively materialized in actual planning, though some progress in that direction is observable.

CONTEMPORARY PROBLEMS OF SOCIAL WELFARE POLICY

—A PRELIMINARY ESSAY ON THE ASSIGNMENT OF PERSPECTIVE ROLES FOR PUBLIC AND PRIVATE SECTORS—

FUMIO MIURA

This article deals with the problem of public and private roles, which have repeatedly been discussed in the field of social welfare. The reason why this article touches on this problem is as follows:

For the further improvement and strengthening of social welfare in accordance with the change in the situation regarding social welfare and in response to the people's increasing expectation of social welfare, it is necessary to clarify what public organizations should do, what they can do but cannot do unlimitedly, and what they must not do. It is also necessary to combine public and private efforts which have their own aims.

This article is aimed at reexamining the meaning of the principle of separating public and private organizations, which is shown in the Social Welfare Works Law, and at discussing what is the minimum social welfare works to be done by public organizations. In this case, unlike the minimum cost of living, it is very difficult to discuss the minimum of social welfare which deals with needs that cannot be represented in currency. However, efforts should be made to establish this minimums so that the wish of the people, who are beneficiaries, can be realized. For this purpose, I would like to suggest

the need to control such administrative discretion as was conducted in establishing the present minimum standard or policy standard of social welfare. Aside from this, it is necessary to clarify the principle of public and private cooperation in social welfare not only by private organizations' sharing of services at the level over the above-mentioned minimum but also through actual services,such as, what public organizations can do but cannot do unlimitedly and what they must not do. For instance, the function to find needs and the diversified trivial aid services in the daily life should belong to the former while the matters concerned with spiritual and internal value of beneficiaries should belong to the latter needless to say, it is necessary to clarify roles to be played by private organizations. Social welfare will be improved and developed by organically combining the roles of private and public organizations. In other words, in developing and strengthening social welfare, it is necessary to prevent the state from intervening in the people's livelihood while trying to increase public responsibility for social security. It seems necessary to activate discussions on this point.

A NEW APPROACH TO POVERTY ABOLISHING POLICY

—TAX-CREDIT SYSTEM AND SUPPLEMENTARY BENEFITS IN ENGLAND AND WALES—

TADASHI KONUMA

Negative Income Tax and Social Dividend are not only financially effective as an income guarantee system but are also aimed at not hurting self confidence and work incentives of beneficiaries.

This article discusses relationship between the

Tax-Credit System, which was proposed by the British Conservative Party Government in 1972, and the Supplementary Benefit System, which is equivalent to Japan's Daily Life Security Law. It also discusses whether or not measures for the relief

of those living below the level of poverty line can be successfully carried out in accordance with the proposed unified common standard, because how to carry out the measures should vary according to the individual to whom they apply.

There is antagonism between the assertion by the Fabian Society and the Child Poverty Action Group that the proposal for Tax-Credit System is premature and the assertion by the Institute of Economic Affairs that the proposal should be promoted. However, in spite of this antagonism, the proposal was made, although the proposal was to be carried out five years later.

The proposal is aimed at revising the personal taxation system and improving the income guarantee system for the poor. Under the Tax-Credit System, family allowances, the main income tax personal allowances, family income supplement, allowances for children in national insurance and other allowances will be abolished. However, four pounds will be paid to single man and women a week on the basis of commodity prices in 1972, six pounds to married couple, and two pounds to each dependent child. The amounts of these payments will be de-

ducted from the amounts of collection of taxes through withholding. If the former is smaller than the latter, income will increase by the difference between them.

It is noteworthy that about 10% of the people are excluded from being applied to this system. They include those who receive supplementary benefit but do not receive other allowances, those whose incomes are less than eight pounds a week (about one-quarter of average male industrial earnings), those who are not national insurance beneficiaries but are right outside the field of employment, and the self-employed.

After all, the poorest cannot be relieved by this proposal.

The proposal cannot solve contradictions which it tried to do. This fact is connected with the following problems:

In the field of welfare, which is included in the measures for the poor, it is impossible to abolish means test and discretion completely. It is difficult to decide on the scope of working poor. It is basically problematical whether to include working poor in poverty.

AUTOMATIC ADJUSTMENTS SYSTEMS OF PENSION SCHEMES IN FOREIGN COUNTRIES

NAGAHISA HIRAISHI

Since Acts in respect to pension scheme were amended in September 1973, in Japan, an automatic adjustment system of pension scheme, which has been requested and discussed for these years, has become to introduce. Such systems, which aim to guarantee the purchasing power of pensions and the replacement rate of wages, are in force in about twenty countries, and those systems are used to adjust pensions in relation to rising prices, wages, costs-of-living, and so on. Among of these countries, however, we can't make clearly such systems in detail in about ten countries because we have no informations from them.

In this article, referring the systems in more than

ten countries, automatic adjustment systems including some semiautomatic adjustment systems are classified into two groups; a group of systems in relation to prices, and other group of systems in relation to wages. Automatic adjustment systems of pension schemes, in general, are used to adjust not only new pensions but also pensions in course of payment. In some countries, moreover, such systems aim to adjust maximum and minimum amount of wages on the base to calculate pensions and contributions. Such adjustment systems make us expect to raise the level of pensions, to avoid decreasing the replacement rate of wages, and to increase the receipt of the contributions. The last one will give

an effect to the rate of contributions. Therefore, automatic adjustment systems play an important role because the field of activities and effects of those systems are considerably wide.

Whenever we consider those systems, we must take account of many factors; for example, the system of the pension schemes, the kind of adjustment, the technical methods applied, the economical factors, the technical procedures, the time lag, the financing of pension schemes, and so on. Those include the indicators of economical factors which justify changes, compiling the index, the extent of differences of such index, time lag which results from the real changes of economical factors, the decision to adjust, the actual payment of pensions, etc. In addition to them, we must include other various kinds of factors to consider; for example, the industrial structure, the labour market, the

employment, the wages and salaries, the labour relation, and so on.

In some cases, there is a tendency that the levels of pensions don't move nearly in relation to the levels of prices and wages, and such tendency leads to separation between those levels in some countries. And, in other cases, the low levels of pensions remain under automatic adjustment systems, if we don't pay attention to raise the general levels of pensions in accordance with the social and economical conditions. In these cases, automatic adjustment systems don't play their roles effectively. When we are planning to avoid such defects, we must prepare a special coefficient to adjust figures to use, and introduce a technical method to study the changes between levels of pensions and ones of prices or wages and to adjust effectively in the mechanism of automatic adjustment systems.