

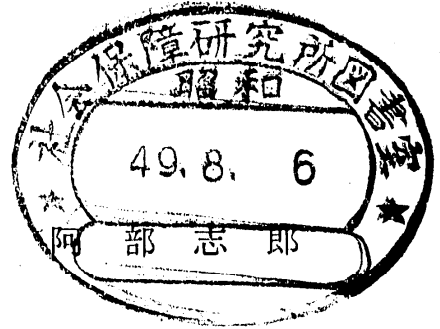
季刊

社会保障研究

Vol. 10, No. 1

社会保障研究所

1974



「不幸は沈黙している」と、シモーヌ・ヴェイユはいう。

不幸が沈黙するのは、訴えることのむなしさを知るからであろうか。「福祉」は不幸の沈黙を破るために芽生えた。不幸の克服をめざす福祉を、いかに日本で成熟させるかは大きな課題である。これは福祉を支える思想構造と密接な関係があるといえよう。

日本社会の基盤をなす「家」は、内側と対外倫理とを峻別する。義理人情の醇風美俗をかもし出し、問題の解決を家族内の相互扶助で図ろうとする。それには、当然のことに限度がある。家名断絶の恥を避けるため、背負いきれない重荷を持込む身内を、非情にも排除する。老人はオバ捨てに、娘は売られ、子供は捨子に、癩者は浮浪癩に、不良児は勘当に――。

福祉問題は、かくして、家族の外側に発生する。そこは、マックス・ウェーバーが〈無倫理〉ときめつける「赤の他人」の世界にほかならない。その問題は自己のものとはなりえない。福祉問題を「他人ごと」としてとらえるところに、第1の思想がある。

「富国強兵」の国家目標のうち、強兵の旗印は消えたが、経済成長に象徴される「富国」は、戦後もみごとに生きつづけている。普通児は「金の卵」と珍重されても、精薄児は「特殊」学級に、洩れた「福祉の子」は施設に送られる。生産力をもたぬばかりに。教育さえも経済に奉仕せねばならぬとは……。経済論理を包みこむ「人間の論理」は、未だ見出されないようである。「働かざるものは食うべからず」が、第2の思想である。

福祉の対応にも深淺がある。老人問題には、誰しも必然性をもつからか、売った恩が老後に返るのを願いながら、切実な関心を抱く。しかし、自分に可能性の及ばない心身障害児問題の理解は、第3の思想、すなわち、「今日は他人の身、明日はわが身」からは生まれない。

ヨーロッパの福祉は、決断と自主的選択にもとづくボランティアから出発した。不幸に苦悩するマイノリティになり代って、マジョリティに抵抗する精神が「価なくして受けたれば、価なくして与えよ」の無償の行動として表現されたのであろう。

日本の場合、「陰徳陽報」が強調され、善行にさえ秘かな報償の期待がはらまれていないか。「情けは人のためならず」を第4の思想と指摘しておこう。

働けない者は、経済社会の競争に生残れない。しかも、この「他人の身」の不幸は、報恩を伴わぬから全人格を傾けるに値しない。ゆえに、不幸はいつまでも沈黙せざるをえない。

「家族」から切捨てられた者は、「国家」＝「施設」へ。「家即国家」の短絡化の図式である。血のつながりによる「悲しき助け合い」から脱皮をとげ、「人間」と「コミュニティ」への信頼に根ざす「福祉」を、善意を美談とし、人と人を人格として平等に結びつける社会的契機をもたぬ日本の社会に、いかに受容すればよいのか。

われわれは、明日の福祉社会が胸奥に求めてやまない思想を、はたしてもっているのであろうか？ いわゆる「福祉の心」の位置づけは？ 不幸に挑む主体的努力〈ボランティアなエトス〉の国民的拡がりとは？ を改めて問い直さなければいけないと思う。

不幸の自然解消を待つ姿勢は、福祉的とはいえない。不幸とは何かを科学的に解明しつつも、「愛なくば科学は不毛」となる心的態度で、不幸そのものに深くかかわることが求められているのではあるまいか。福祉は、不幸を沈黙させぬために存在するのである。

雇 用 保 険

——失保研報告と雇用保険法案——

西 川 俊 作

は し が き*

失業保険はすでに25の年輪を重ねた。その間、国民経済は戦後復興から「高度成長」を経て、労働市場も「労働力不足」状態に入った。それに伴って、失保制度にもさまざまな問題が生じ、改善への要請が強まっている。

問題点の検討、ならびに改善方向の模索は、昨48年失業保険制度研究会によって行われ、研究報告がまとめられた(48年12月)。それを受けて労働省では雇用保険法案を国会に上呈、審議が行われようとしている。

失保研報告、および雇用保険法案については、中央職業安定審議会、社会保障制度審議会などで検討され、さらに識者によるコメントもいくつか現れ、活発な反対意見も出てきている。

私は失保研・研究委員の一人であったが¹⁾、以下私流儀で失保の推移をふりかえりながら、失保制度の問題点が労働市場の構造変化といかに結びついているか、さらに新たに予想される労働経済のなかで「雇用保険」が担うであろう機能について、私の能力の限りで考察を加えたものである。

I

失業保険制度は、昭和22年11月「被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ることを目的」(失業保険法第1

* なお、本稿Ⅰ～Ⅴは日本労使関係研究協会昭和48年度会議に「失業保険と労働市場の変化」と題して提出された論文であり、Ⅵ～Ⅶは今回補足的に新たに執筆したものである。

1) 研究会では有沢広己会長はじめ、研究会委員岩尾一、大内力、武山泰雄、中村隆英、舟橋尚道の諸氏から、多くの刺激と啓発を受けた。深く感謝する。ただし、本稿は若干の私見を含み、それについては、ひとり私が責任を負うべきものである。

表 1 失保制度の推移

年度	適用事業所	被保険者	保険料収入	保険給付	失保勘定収入	失保勘定支出	積立金累計
	(万)	(万人)	(億円)	(億円)	(億円)	(億円)	(億円)
25	16.7	589.8	117.9	147.3	181.5	159.1	112.2
30	24.2	806.4	241.9	308.3	377.3	340.0	286.9
35	37.5	1,308.6	443.3	374.5	600.8	445.5	942.3
40	55.8	1,795.3	1,067.7	1,103.5	1,502.4	1,378.3	1,456.5
45	70.9	2,095.6	2,343.0	1,549.2	2,982.0	2,466.1	13,613.4

資料:「失業保険事業年報」ほか。

条)として、発足した。時の内閣首班は片山哲氏であった。失保法は同年12月成立したが、その施行は1ヵ月遡って11月1日からとされたのである²⁾。

以来四半世紀に及ぶ失保制度の推移は、これを表1所収の数字によって見る事ができる。

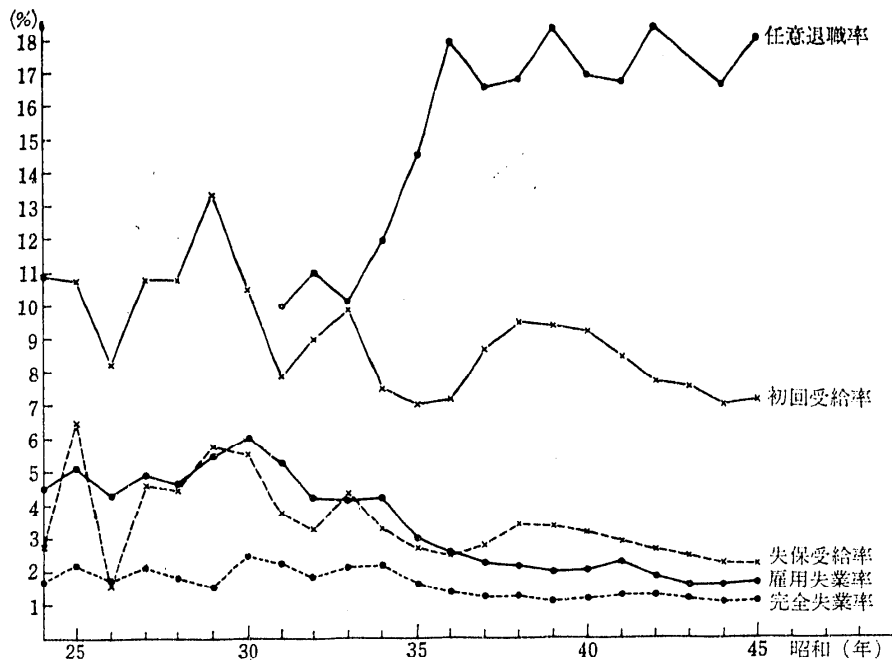
適用事業所数は所収の20年間平均で、年率7.5%で増加し、被保険者数も25年、雇用者の1/2弱から、45年2/3に達した。

保険料率(労使折半が原則)は発足当時22/1000から、24年20/1000、27年16/1000、35年14/1000、44年13/1000と引下げられたにもかかわらず、被保険者数の増加、ならびに賃金所得の上昇によって、保険料収入は顕著にふえ、保険給付金とのバランスは35年以降黒字を続けている。

35年以前についても、国庫負担(保険給付の1/4を原則とする)を加えた収支バランスは、(5)、(6)欄にも見るとおり、黒字を記録している。積立金累計額でみるなら、その年平均増加率は前半10年23.7%、後半10年14.3%と、むしろ35年以前において急ピッチであった。

また給付月額も、毎勤賃金とのエスカレータ条項(プラス、マイナス20%、法第17条の3)によってほぼ順調にふえ、前半10年8.7%、後半

2) 労働省職業安定局失業保険課『失業保険制度概説』(日刊労働通信社、昭和44年)



資料：失業保険事業年報，労働力調査，労働異動調査，雇用動向調査。

図 1 失業率，任意退職率

10年12%の増加年率となっている。他方，給付月数は25年6.9月から45年4月へと減少，受給実人員の増加（25年36万，45年50万）を相殺する働きをした。

給付月数の減少はひとつに，20数次に及ぶ改正のなかでなされた給付日数改訂の結果であるが，基本的には「高度成長」に伴って労働需要が増大し，労働市場が堅調となった結果とみるべきであろう。受給実人員は実数において増加しているが，しかしこれを被保険者数に対する比率でみれば³⁾，25年6.1%，35年2.9%，45年2.4%と，明らかに低下しているのである。

こうしてみると，失保財政はいかにも好調で，資金運用部預託の積立金は47年度約4,000億に達し，諸他の社会保険に比べてもっとも健全に見える。しかし，その細部，とりわけ給付内容に立入ってみるならば，この健全性はまことに皮相なものであり，いくつかの大きな問題があることに気づかされる。そして，そのすべてもいってみれば，35年以降の「高度成長」の所産であるという

のが，この小論の論点である。それはすでにみた表1の諸数字にもうかがわれるのであるが，節を改めてより一層はっきりと確かめてみたい。

II

図1には，労働力調査，失保統計，雇用動向調査等から得られる失業率，退職率が描かれている。

そこで完全失業率というまでもなく，労働力調査より得られるもので，完全失業者を就業者によって除して得られる。周知のとおり水準は低く，とかくの論議は多いけれども，景気動向指数やマクロ計量経済モデルではもっともよく利用されている。

しかし元来，失業が雇用労働にかんして成立するものであるとすれば，（失業者／就業者）よりは（失業者／雇用者）が，より適切な指標というべきかもしれない⁴⁾。図1で，かりに雇用失業率と呼んでいるものがそれである。興味深いのは，それが失保受給率とほぼ同じ水準で推移していることであろう。

3) 失保統計では，被保険者数＋受給実人員によって受給実人員を除し，これを「受給率」と称している。

4) これは水野朝夫『賃金構造変動論』（新評論社，昭和48年）の強調する点である。

ただし、失保受給率（定義については注3を見よ）の分散は、全期間を通じてみれば、雇用失業率よりやや大きいようにみえる。本稿の主題と直接の関係はないが、以上から失保受給率を用いてフィリップス曲線の測定を試みるのは、無意味なことではないという示唆が引出されるのである。失保関係者の間では、通念として受給率よりは初回受給率のほうが景気感応的であるとみられており、確かにその変動幅は大きく弾力的であるが、それはごく短期の一つまり受給開始後ただちに再就職する人々を分子に含むので、かえって不都合かもしれない。また就職支度金の設置（33年）、その支給条件変更（44年）は初回受給者数を「人為的に」変更したおそれもあるからである。

それはともあれ、失保受給率と雇用失業率とを対比したとき、もっとも肝要なファインディングは、両者の相対レベルがほぼ35年を境にして逆転している点であって、35年以前失保受給率は雇用失業率より低位にあるが（2、3の例外あり）、35年（厳密には37年）以降完全に逆転して雇用失業率より上位に失保失業率が位置しているのが、認められる。

私見では、これは図1の上部に描かれた任意退職率の上昇（33—36年）と無縁ではないように思われる。30年以前については接続可能な任意退職率を欠くが、その水準はおおよそ10%を超えていなかったと推定される。それに対し35年以降の水準は17—18%の高水準にある。

失保法第3条によれば、「この法律で失業とは、被保険者が離職し、労働の意思および能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態にあること」をいい、また「②離職とは、被保険者について、事業主との雇用関係が終了することをいう」のであるから、任意退職者も当然給付対象に含まれる。もちろん「労働の意思」が必要要件だが、その「認定」は原理上、また実務上困難で、とくに女子結婚退職者において厄介な問題を投げかけている。

上記のような法の規定を顧みれば、35年以降失保受給実人員のなかには、雇用動向調査など純粹に統計的な意味でいうところの任意退職者が含

まれることになるのは、必然である。もちろん、労働力調査という、これまた純粹に統計的な調査において、完全失業者と呼ばれるものが、任意退職者を含んでいないとみるべき根拠はない。労働力調査の場合も失業者は「就業が可能でかつこれを希望し」、「しかもなんらかの求職活動をしている」という条件が課せられているからである⁵⁾。

だが労働力調査は週ベースの調査であり、現行失保制度における最大の問題—季節循環的受給、なかんずく農業からの出稼者の場合には、そこで彼らが就業者に数えられる可能性は強いとおもわれる。なぜなら、彼らは農業に就業を続けており、かつ求職活動を行っていない。他方、失保統計上でかれらは失業者、あるいは失保受給者であるにとどまるからである。このように考えるとき失保受給率の相対的上昇の原因は、ほぼ明らかなようにおもわれる。

III

季節受給の問題は、これを農業の立場から論議することもできる。通例はそれがふつうであって、ひとはしばしばそこに「高度成長」政策の破綻を見出している。だが、その破綻を引受けた形の失業保険からすれば、これはまた負担と給付のアンバランスの問題とみなされてしかるべきである。

労働省の推計では季節受給者への給付額は、全給付額の40%に達しているという。そして府県別に保険料納入額に対する保険給付受取額の倍率をみると（46年現在）、青森8.5倍、秋田4.6倍、山形・北海道3.8—3.9、岩手2.0、福島1.3、新潟1.1倍というぐあいに、寒冷・降雪地域で受取超過、逆に愛知0.15、東京0.18、大阪0.27、神奈川0.37、兵庫0.65倍のように、大都市府県で支払超過となっているのである。

これを産業別にみれば、農林水産2.7、建設2.5倍の受取超過、反対に製造0.6、卸小売0.5倍の支払超過ということになる（以上、安定局調べ、失保研提出資料による）。

ただし、このいささかドラマチックな数字を読

5) 梅村又次『戦後日本の労働力』（岩波書店、昭和39年）参照。

むとき、まず分子である給付額の1/4が国庫負担によっていることを忘れてはならない。国庫負担を修正してみると、たとえば青森6.3倍、愛知0.135倍（ともに3/4倍した）ということになり、両者の開きは縮まってくるのである（むろん、だからといって、アンバランスが小さいなどと、主張するつもりはない）。

しかし産業ごとの倍率は農林水産、建設では2倍見当、また製造、卸小売では0.4—0.3倍見当となり、これまた縮まる。真の問題は地域、あるいは産業間のアンバランスがどの程度まで許容できるところにあるのであって、完全なバランス、つまり一様な倍率散布が望ましいものというわけではないのである。

かりに積雪・寒冷地域からの出稼労働者が、太平洋ベルト地域の土木・建設工事に就労したとすると、彼らの労働によってつくり出された道路、交通網、その他の社会資本は大都市住民の生活や、産業活動を益するのであるから、その利益を受けない出稼労働者と見比べるとき、そこには別種の大きなアンバランスを見出すことができるともいえるであろう。

季節受給の肥大化にブレーキするのは、農業政策、公共事業計画の任務であって、失保制度の仕事ではない。これが本来のたてまえである。失業保険、あるいは「雇用保険」はそれを補完する副次的方策であり、対症療法程度のものにすぎない。

なお、44年の法改正に際し、51年1月をめどとして、失保の農林業への全面適用へ向けて必要な研究、調査を行い、適切な措置をとるべきことが、付則の形で議決されている。ところが、いましがたみたように、農林水産業は受取超過を記録しており、これは現在任意適用事業に限られたものであるから、失保財政全体にとって（たとえば建設業ほど）深刻な赤字効果をもたらすとは、考えられない。しかし不用意な全面適用を実施するならば、多額の赤字要因となるであろう。逐次的な適用拡大を試みるのが至当である。このことは、日雇保険が発足以来、赤字を続けている経験に徴しても、明瞭なことで、通年雇用、常用就職、農閑期就業機会の地場造出、代替職種の開発など、

雇用政策の展開が同時に進められねばならないことは、当然である。

IV

さて、失保研報告では、季節、女子受給以外に、広く一般の被保険者をも含めて、質量両面の「完全雇用」を達成するため、従来からの（失保）給付事業のほかに、能力開発、雇用改善、福祉向上事業を、保険収入の3/13をさいて行うことを勧告している。

したがって、保険料収入の10/13はこれまでどおり国庫負担を加えて給付事業に充当されることになる。そして保険料（料率10/1000）は労使折半の原則を踏襲するものとしている。

他方、前記3事業については、企業の「社会的責任」、ならびに所期の効果発効後は企業もまた受益者となるのであるから、これを企業または事業主の負担によるのを妥当と考えている。それゆえ、これはヨーロッパ諸国における「雇用税」、訓練税、さらに雇用基金と同系統の機構を失保制度に導入するものとして、一般に注目を浴びたわけで、「雇用保険」の名称も、実はここに由来している。

しかしながら、現在の失保運営の状況を少しく詳細に検討してみると、このような「雇用保険」の新しさはむしろ消えてしまう。それは失業保険の延長であり、現状の追認だともいえるのではあるまいか。

なぜなら、いま48年度労働保険特別会計予算によって、失保勘定から能力開発、雇用改善、福祉向上の3事業（にはほぼ相当するもの）への支出計上額を拾ってみると、それぞれ170億、64億、520億、総計750億強となっている。一方、保険料収入は3,800億余であるから、その3/13はおよそ880億と見込まれる。してみると両者の差額は130億程度という勘定になる。したがって、すでに失保制度は、なしくずし的に雇用基金としての役割を果しているという認識も、あながちまとはずれではないことが、納得できるであろう。

職業訓練校の建設、福祉施設給付金——もっともその大部分は就職支度金（後述）によって占めら

れている——雇用促進事業団への支出、さらには給付日数の広域紹介延長、職業転換給付金等々、枚挙にいとまがない。

なかでも、もっとも問題なのは就職支度金であって、これはいわば保険金の一時給付で、受給資格者が保険金全額の受け取り以前に再就職した場合、給付打ち切りによって不利をこうむるのをカバーするため、設けられたものであるが、給付日数、したがって給付額もしだいにふえ、なかには支度金受領後、ただちに離職をくりかえすといった不正受給を生むようになった。48年度予算で福祉施設給付は936億が計上されているが、上記の研究会に提出された労働省試算の福祉事業予算額には支度金を含んでいないので、936億からこの福祉事業への支出額を除いてみれば、870億が就職支度金として支給される予定になっていることがわかる。

これは賢明な資金利用とはいえないであろう。たしかにそれは支払窓口事務を減らし、「失業者」の再就職を促す効果をもつ。しかしその反面、支度金目当の、少数の「渡り鳥」に折角の保険金を与えるということになりやすい。市場は絶えず逼迫し、需要はつねに供給を上回っていたと考えられるからである。

研究会案では、就職支度金を廃止し、(代りに)季節・日雇に関して常用就職支度金、また女子に対して求職者給付を設けることになっている⁶⁾。もっとも、こうした制度はやがて実情にそぐわぬことになるのは必定である。ほかならぬ就職支度金がそうであった。だから、常用支度金、求職者給付なども、あらかじめそれを読んで、適切な改善を加えるよう継続的な研究が必要であろう。これは制度全体についてもいえることであって、「雇用保険」創設後、たとえば5年ごとに問題点の洗出し、改善を予定しておくのが望ましい。

その場限りの、彌縫的な改正は、かえって制度

の自壊を早め、打開策を難しくするようである。

V

最後に、高齢者の問題についてふれておきたい。今後人口・労働力の高齢化は避けられない⁷⁾。定年制が十分速やかに延長されるのであれば、高齢離職者、あるいは高齢受給者の発生は押えられるであろうが、しかし定年延長の見通しはあまり甘くない。

表2は、過去における失保受給者の年齢構成を10年間隔でみたものである。年齢区分が46年に5歳ずれているので、判然としないきらいがあるが、50歳もしくは55歳以上の受給者比率が、とくに男子の場合、はっきりと増大している。

46年現在で55歳以上層ということになれば、彼らが失保制度発足以来、保険料を納入しつづけたことは、ほぼ確かである。それはたかだか賃金の11/1000~6.5/1000の額ではあったが、複利計算はいつもきまって人を驚かすほどに成長するものである。

もしも彼らが、そのままりタイアしたとしたら、「労働の意思」を欠くから保険金の受給資格は与えられない。また再就職、もしくは自営業を始めたとすれば、せいぜいのところ就職支度金を与えられるだけである。かりに保険金受給前の給与が割高であったとしても給付額制限が働く。

しかも、彼らの再就職条件は相対的にきわめて悪く、求人倍率は55—59歳層で0.4倍、60—64歳層で0.2倍という状況である(47年)。失業期間も6ヵ月を超える割合が多い。

研究会では、高齢者(60歳以上)に対しては、

表2 失保受給者の年齢構成 (%)

	26 年		36 年		46 年*	
	男子	女子	男子	女子	男子	女子
19 歳 以下	7.9	20.0	5.4	10.0	15.6	45.8
20 — 29 歳	40.0	52.5	31.6	62.1	25.1	26.2
30 — 39 歳	21.6	13.8	25.3	14.2	20.0	12.3
40 — 49 歳	15.0	8.8	16.6	8.3	12.9	9.2
50 歳 以上	15.4	4.9	20.7	4.9	26.4	6.5

* 年齢区分：24歳以下、25—34歳……、55歳以上。

資料：26年——昭和同人会『我国完全雇用の意義と対策』統計付録。

36年——労働省統計調査部『失業者帰趨調査結果』37年。

46年——労働省職業安定局『失業保険受給構造調査』47年。

6) 女子就業のM字型ライフ・サイクルは続くはずだから(表2参照)、結婚退職問題の解消は期待できない。そこで給付期間を1年に限らず適当期間延長し、再度市場に参稼したとき求職者給付を支給するというアイデアである。

7) 雇用政策研究会『今後の高齢者雇用対策について』(昭和48年12月、謄写刷)

その保険料を労使双方について免除することを提案している。事業主に対しては、高齢者雇用を促進する見地から、高齢者賃金の一部を一定期間補填するための交付金を支給する。また、高齢受給者に対しては、求人状況が悪いので、給付日数を延長することを考えている。

そのほか、雇用改善、職業訓練などの分野でも、「高齢者社会」への到達が避けられない以上、それに対する対策を施す必要は誰しも異存がないところであろう。ただし心すべきは、高齢者、あるいは高齢者の生活保障は公的年金を中心とする社会保障の任務であって、「雇用保険」は高齢失業者がこうむると思われる不利をカバーし、その再就職、また職業生活の安定を図ることに主眼を置くべき点である。この点、日雇、季節労働者対策の場合とはほぼ事情は似かよっている。

なおこれは、不況時、地域での雇用調整対策——事業主への休業手当補償、受給者への給付日数一律延長など——についても、あてはまることである⁸⁾。

VI

これは失保研においても論議のあったところであるが、「雇用」それ自体、「失業」とちがって、いわゆる保険原理に「なじまない」という見解がある⁹⁾。私は保険学に不案内であるが、おそらくこのような見解の論拠は、火災保険、その他損害保険とのアナロジーにおかれているのではあるまいか。いわば失業を火災などと同じく、その発生を確率的な災厄の一種とみなす考え方である。

そのような見解に立てば、女子の結婚退職者、あるいは季節受給者のケースは、「失業」はまさに意図的であり、かつ年々循環的にくりかえされるものであって、失業保険金の給付資格を欠いているといわねばならない。さらに、女子求職者給

付、高齢者保険料減免なども、失業保険制度に含めることは適切でないこととなる。

しかしながら、生命保険とのアナロジーを試みてみよう。それは死亡、あるいは傷病事故を対象とする保険であるが、決して誰も死亡保険とはいわない。徴収された保険金は貯蓄であり、運用益の一部は報奨金の形で還付され、満期日にはむろん返戻される。その限りでいえば、「雇用」保険というものを創設することが、保険原理に「なじまない」と断言することはできないのではないだろうか。

確かに失業保険、雇用保険の保険料は僅少である。元利が満期日に返戻されることもない。だが、いわゆる失業給付以外の3事業を通じて、被保険者への還付が——3事業の運営よろしきを得れば——可能であり、かつまた納付済保険金を女子や高齢者になんらかの形で還付することが、不当であるとはいえないと、考えられる。むろん、それは決して十分な金額ではない。それをもって高齢者年金や、既婚女子労働者の福祉が^{あがな}購えるというものではない。季節受給の問題も、すでに述べたとおり、農業政策、さらには広く一連の産業構造政策によって処置、解決すべきものであって、失業保険、ないし「雇用保険」によってよくカバーしうるものではない。

ただし、社保審答申の表現に従えば、失保は出稼労働者にとって「すでに現在の生活に組込まれた収入であるから」、これを即刻雇用保険において対象外とすることは、制度改革の方策として適切ではないというのが、私の考えである。制度改革は漸次的に行わぬ限り、切替コストが多大的ものとなり、金銭的に計れぬ摩擦を生ずる。その限りにおいては、多少の原理的不統一はやむをえないといえよう。

失業保険は由来、社会政策の一環として形成されたものといえるが、法の目的にあるとおり、失業者の生活安定と求職活動の促進を図る方策であったことは、いうまでもない。だが経済学の観点からいえば、後者つまり求職活動の促進というところに、その効用がある。なぜなら、各種の労働保護立法は雇用、賃金契約における雇用主側の買手

8) この点については、『日本経済新聞』（昭和49年1月11日朝刊）所収の小論「失業保険から雇用保険へ」で若干触れている。

9) 中職審答申に添えられた労働側委員の反対意見参照。ただし、そこでは給付日数格差が「保険原理にも反する」とし、雇用改善事業は「本来保険制度になじまない」とされており、本文のようにストレートに「保険原理になじまない」とはしていない。

独占を防止し、かつそれに対抗するための諸方策であったからである。もしも失保制度がなければ、「無産」の労働者はいったん失業した場合、雇用主の提示する劣悪な就業機会に応諾しなければならない。しかし、失業保険給付によって失業期間中の生活を支えうるとしたら、再就業機会の選択に際して、はるかに選択のための余裕をもつことができる、と考えられる¹⁰⁾。

また生活の安定については、とりわけ失業の発生、あるいは雇用の変動が避けがたい状況のもとでは、失保給付金が有効需要の一層の落込みを防止するのに役立つことに注意しなくてはならない。景気の自動安定化装置の役割を果しているのである。反対に高水準雇用が維持され、賃金所得の持続的上昇が続く場合には、わが国失保制度独自のエスカレーター条項が作動するので、支払賃金の一部「強制」貯蓄がなされることとなり、(その程度はあまり大きくなかろうが) 有効需要の膨脹を押えることとなろう。

さらに累積された積立金は財政投融资制度を通じて、公共投資分野に融資されているのであり、その効果をいくらくらと算定することはできないが、「雇用保険」を論議する際に忘れてはならない経済学的側面だといえるであろう。

VII

すでにIVで触れたように、失保給付以外の3事業源資には保険料収入(13/1000)のうち(3/1000)が充当さるべきことは、「雇用保険法」案第68条2に明文化されている。したがって、非給付事業の肥大化に対しては法的ブレーキが課せられているわけであるけれども、ただし、この法定源資を雇用改善、能力開発、福祉向上の3事業にそれぞれどのように配分するかは、規定されていない。それは政策当局がその政策的志向に沿って、自由裁量的に支出配分を変更する自由度を残したものといえるであろう。この資金をどこに、どのようにして活用するか、それはまさに積極的労働力政策のあり方そのものと、表裏一体をなすことにな

る。

ある程度の経済成長が維持されるならば、そして保険料率の引下げがなければ、失保収入、そしてまた3事業資金も、経済成長率とほぼ同率で成長するという予測が成立つ。それが有効かつ適切に用いられねばならぬことは、いまさういうまでもない。具体的な配分先について、私見をいうならば、最優先は能力開発事業であろう。訓練手当や訓練休暇、訓練指導員の養成や訓練施設の充実について、思い切った措置を打出すことが望ましい。

それとの見合いで、雇用改善や福祉向上への配分が切詰められることは、必ずしも不可能ということにはならぬであろう。雇用改善事業、なかんずく雇用調整事業については、想定されるように大幅な全国的規模の景気後退が生じたとしたら、社会政策としての「雇用保険」をもって対処することはおそらく不可能であろう。それは総体的経済政策の問題であり、戦後四半世紀の経験はそのような大量の非自発的失業は食止めることができることを教えている。

業種別に、あるいは地域別に、ある程度の雇用調整が避けられないという事態はあるかもしれない。したがってそれへの備えを法制上に設けることは異存がないし、3事業資金の相互融通を弾力的に行えるような会計的措置を用意しておくべきである。だが、雇用改善に利用可能資金のすべてをつぎこむという可能性は小さいのではあるまいか。そして、そのような事態を避けることこそ、まさしく経済政策全般の課題なのである〔注8) 10)を参照〕。

福祉向上事業については、いうところの「福祉」の方向、内容が不明確であり、いわば拡張解釈され、労働行政の枠をはみ出るおそれがない。福祉とは「余暇」にかかわるものであり、訓練とは「生産」(または「所得」)にかんするものだという、二分法が用いられるのは困る。教育には生産と消費の両側面があるとしたら、訓練と福祉とはともに労働者、あるいは勤労者教育の両側面なのであり、これを切離すことはできない。

職業訓練をもっぱら生産志向的に考えたり、あ

10) 辻村江太郎「労働法と経済学」『季刊現代経済』6号(昭和47年秋季)

るいは能力向上をひたすら所得動機からだけ発想し、強調することが、これまで職業訓練や能力向上事業の非効率、不人気の一因となっていたのではあるまいか。それは言葉本来の意味で福祉そのものなのであり、知識と社会的評価という非金銭的な収穫を与えることが、とりもなおさず福祉向上ではないだろうか。大胆な哲学の展開が必要ないようにおもわれる。

追 記

「雇用保険法案」は、第72通常国会に提出され、衆議院を通過したが、参議院で審議未了となり、廃案となっ

た。

なお、衆議院では社会労働委員会で、主として給付日数、給付率のかさ上げ修正がなされ、短期雇用者、日雇労働者の特例についても水増し修正がなされた。

同法案の今後の取扱いは、いまのところ(49年6月末)不明である。

触目の限りでいうと、数多くの論評のうち、氏原正治郎・高梨昌「雇用保険法案の意図と問題点」『月刊・労働問題』1974年5月号は、労働経済学、社会政策の観点に立ち批判的だが、同時に建設的意見を含む好論である。

社会保障と私的保障

——アメリカの年金を中心として*——

山 崎 泰 彦

I 問題の所在

アメリカの著名な社会保障の専門家であるロバート・マイヤーズによれば、アメリカの社会保障の将来をめぐる学者および専門家の間でのさまざまな論争は、あえてカテゴライズすれば二つの立場——穏健主義者 (the 'moderates'), と拡張主義者 (the 'expansionists')——からなされているという¹⁾。この論争は本稿の課題とも関連するので、最初に両者の見解を簡単に紹介しておこう。

穏健主義者 (マイヤーズもその一人であるが) は、現行制度はすでに成熟段階に達しており、経済保障の分野において妥当な役割を果たしていると考えている。したがって彼らは、将来構想においても、基本的には現行制度の体系および規模を維持するだけで十分であるという見方をしている。これに対して拡張主義者は、現行制度はきわめて不十分であるという現状認識にたち、事実上すべての国民を対象とする完全な経済保障制度を構築すべきだと主張している。このように両者の見解は真向から対立するのであるが、重要な相違は、穏健主義者が経済保障の分野における私的な活動 (private effort) に大きな期待を寄せているのに対して、拡張主義者たちはこれに否定的な態度をとっていることである。

アメリカにおいては、社会保障制度は経済保障のフロアーを提供するだけで十分だとしばしば言われている。ただし、その場合でもフロアーの具

体的な水準の問題となると必ずしも合意は得られないのであるが、穏健主義者が考えるフロアーの水準は一般に次のようなものである。社会保障制度の中心となる社会保険を例にとれば、大多数の受給者は通常では一定の資産を蓄積している。したがって、そのような受給者が穏当な最低生活を維持できるような水準をフロアーと考える。具体的な指標としては、社会保険給付受給者のうちで公的扶助を併給する者の比率をとり、これが一定率以内であれば社会保険の給付水準は十分であると判断する。一般に穏健主義者は 10% を境界線としているが、現在の比率は約 7% であり、このことは彼らが現行制度をサポートする一つの有力な論拠となっているのである。

これに対して、ドラスティックな改善を要求する拡張主義者たちは、本稿の主題である年金に関しては 1970 年当時次のような主張を行っていた。まず第 1 に、拠出上限を当時の年額 7,800 ドルから約 2 倍の 15,000 ドルに引上げること。これによって報酬が上限以下である被保険者の比率は、当時の 80% から 92% に上昇する。第 2 に、給付水準を 2 倍に、少くとも 50% 引上げること。この水準が実現すれば、大多数の人々にとっては、私的年金制度を含む各種の長期貯蓄は事実上不必要になる。第 3 は、賃金を指標とした給付の自動調整の採用である。

このような拡張主義者の主張が採用された場合、次のような事態が生ずるであろうとマイヤーズはいう。

「……経済保障の分野における大半の私的部門が壊滅的な打撃をうけるばかりでなく、国民経済に対しても重要な影響を及ぼすであろう。私的年金制度および据置利潤分配制度を含むあ

* 本稿は、1973 年度社会保障研究所第 V (制度) 研究会プロジェクト——社会保障制度の類型と費用負担に関する研究——の一部である公的制度と民間の類似制度に関する研究の中間報告である。

1) Robert J. Myers, *Expansionism in Social Insurance*, *The Institute of Economic Affairs*, London, 1970.

らゆるタイプの私的貯蓄は大幅に減少するであろう。その結果、民間企業が生産力を維持し拡大するために必要な投資資金の不足が生ずるであろう。したがってその場合には、民間企業は投資資金を一層政府に頼らざるをえなくなるであろうし、また政府のコントロールの増大、場合によっては生産の国有化を招くことも十分考えられる」²⁾。

このように穏健主義者と拡張主義者の間の主要な争点は、経済保障の全体的なシステムのなかで私的部門をどのように位置づけるかということにある。このような問題はアメリカにのみ特有なものでは決していない。イギリスにおいても現在選別主義者と普遍主義者の間で類似の論争が展開されているし、その他の多くの国々がかつて、あるいは現在直面している問題なのである。

II 老齢者所得保障水準のゴール

本論に入る前に、老齢者の所得維持に関するニーズ、および保障水準の設定方法の問題にふれておきたい。わが国での年金水準をめぐる議論では、この最も基本的な問題がとかくネグレクトされがちだと思われるからである。

ヨーロッパ・カウンスルでの専門家の間では、老齢年金を勤労者の資力との関係で控除した率で算定することの正当性に疑問がもたれている。逆に、家族扶養を別にすれば、老齢者のニーズは勤労者のニーズに等しいということが理解されつつあるという³⁾。もっとも、このような見解は必ずしもストレートに、公的年金でもってそのニーズに全面的に対応すべきだという見解に結びつくわけではない。公的年金の守備範囲をどのように確定し、私的な備えにどの程度期待するかということは別の問題であり、さまざまな条件に依存するものなのである。

ヨーロッパ・カウンスルの専門家会議での考え方と共通する考え方は、すでに1957年の西ドイツの年金改正にみられる。この改正でいわゆるダ

イナミック・ペンションが導入されたのであるが、当時の制度の設計者たちが考えた老齢者保障の目標水準は、公的年金と私的年金を合せて最終賃金の75%であった。その根拠の一つには、公務員の年金水準が標準的なケース(35年勤務)で75%になることがあげられていた。また、考え方のうえではより重要だと思われるが、平均的な労働者の手取賃金は賃金支払い総額のほぼ75%であるということが、もう一つの根拠となっていた。老齢者の所得税および社会保険料の負担は、一般の労働者に比べればネグリジブルであると考えられよう。とすれば、75%という水準は実際には、老齢者に対して勤労者と同等の生活水準を保護しようとするものである。

なお、年金水準については、ILO条約をはじめとして従来からしばしば対賃金総額比で表示されてきた。この方法は一次接近としては有効であろうが、賃金を基準にとるのならば、より厳密には対手取賃金比で表示すべきであろう。たとえば、年金水準の国際比較を行う場合、国によって所得税および社会保険料の負担率はかなり異なるから、対賃金総額比と対手取賃金比とは若干違う結果がでるであろう。ちなみに、平均的な労働者の手取賃金の比率は、1957年当時の西ドイツでは75%であったが、1970年のイギリスでは70%、1972年のアメリカでは83%であった。またタイム・シリーズで水準の変化をみる場合も同様の問題が生ずる。イギリスでは、対賃金総額比でみると、単身者の年金水準は1951年から1970年の間で、18.1%から17.8%へとわずかではあるが低下している。けれども、対手取賃金比では、同じ期間に21.6%から25.0%へと一定の上昇をみせているのである。このように逆の結果がでるのは、この期間に平均的な労働者の所得税および社会保険料の負担率が、16.1%から29.9%へと急上昇したためである⁴⁾。

ところで、老齢者の所得保障水準の問題はそれだけに限定して考えては不十分であり、老後保障の全体的な体系のなかで位置づけなければならな

2) Robert J. Myers, *Ibid.*, p. 22.

3) Guy Perrin, "The Future of Social Security", *International Social Security Review*, 1969, No. 1, pp. 6-7.

4) Central Statistical Office, *Social Trends*, No. 2, 1971, H.M.S.O., Table 40.

い。高齢者を対象とする住宅政策や社会福祉サービスが発展し、また医療サービスが充実している場合には、その分だけ年金の守備範囲は狭くなる。他方、それらの諸施策が遅れている場合には、年金に対する期待はより高くなるであろう。わが国においても、老人医療の無料化が実現し、健保の家族給付率が引上げられた現在では、以前に比べると年金に対する依存度は軽減しているはずである。また、老後保障の体系としても、年金を中核としながらも、それが幅広い社会サービスによって補完される体系が望ましい。高齢者のニーズは多様であり、年金によって対応できる範囲にはおのずから限界があるからである。

III 公・私の分野調整

1 調整問題発生経緯

高齢者の所得保障水準のゴールに関してたとえ合意が成立したとしても、それを達成するための公・私の役割分担については、国によってまた歴史的にもかなり相違がみられる。イギリスでは現在、この点が労働党と保守党の間での年金政策をめぐる最大の争点となっているし、アメリカでもマイヤーズが指摘しているように立場によって見解が対立している。

年金のみに限らず広く社会保障全体についてみると、公・私の調整問題はすでに社会保険の導入期に発生している。既存の友愛組合、職域制度あるいは保険会社などと、新しく導入された社会保険との間の利害調整の問題であった。たとえば、アメリカの場合、社会保険の発足がヨーロッパ諸国と比べて非常に遅れた理由の一つとして、保険会社の勢力がとくに強大であったことをあげる学者もいるのである。

しかし、社会保険の生成期を過ぎると公・私両制度の関係は一応安定した時期が続き、本稿がとりあげるような問題が発生したのは、一般に1950年代末から1960年代にかけての時期であった。安定していた時期というのは、いうまでもなく私的な備えが非常に重視され、社会保険が労働者政策あるいは低所得階層政策であった段階である。この段階では、(1)職業または雇用上の地位にもと

づいて特定の集団を排除、(2)一定水準以上の所得階層を排除、(3)拠出・給付の算出基礎となる報酬上限を低める、(4)給付率を低める、などの方法によって社会保険の対象とする領域はきわめて制限されていたのである。

しかしながら、第2次大戦後多くの国々は、社会保険に加えられていた制限を緩和する方向に進みはじめた。適用範囲の普遍化と給付水準引上げの趨勢である。こうして社会保険が拡充段階にしかかるにともなう、それまで安定的な共存関係にあった公・私両制度の間に競合関係が発生した。しかも戦後、いずれの国においても私的制度が急速に普及し巨大な勢力となっていた。耐乏の社会といわれた戦争直後の経済社会の混乱、および激しいインフレにもかかわらず社会保障が未整備であり十分に機能しえなかったことは、私的制度が普及する好条件を形成した。労働者の要求はもちろんのこと、企業も労働力確保の手段として私的制度を積極的に採用しはじめた。わが国で退職金制度が復活・普及したのもこの時期である。本稿がとりあげている公・私問題とはこのような公・私両制度の新しい発展段階に対応するものであり、多くの国々がこの問題に直面したのである。

わが国の厚生年金保険法の昭和40年改正をめぐる問題もその典型例の一つであった。厚生年金の給付改善と、退職金制度あるいは当時は生成期にあった企業年金制度との間に競合関係が発生したのである。昭和35年改正では、このことが一つの原因となって、実質的な改善は行われなかった。両者の調整問題は、昭和40年改正による「厚生年金基金制度」の創設によって、一応解決された。しかし現在この厚生年金基金制度は、多くの問題をかかえ揺れ動いている。当初からこの制度に対する批判は少くなかった。けれども、当時の事情を考えると、そのような形での調整を行わなければ「一万円年金」が実現しなかったこともまた事実であろう。このように、問題は複雑であり、利害対立はきわめて根深いものであったのである。

2 年金における問題の特殊性

公・私問題は程度の差こそあれ、社会保障のど

の分野においてもみられる問題であるが、多くの国が年金の問題に最も苦しんでいる。なぜ年金の公・私問題がこのように紛糾するのか——ここではその理由として、年金の分野における問題の二つの特殊性を指摘しておきたい。

一つは、保険会社との利害関係である。年金の分野では、保険会社が豊富な経験をもち、弾力的で効率的なサービスの提供を主張している。年金の分野での保険会社のポジションは、その他の分野での現金給付サービスの場合とはかなり異っている。一般に保険会社は、失業給付および出産給付の提供に関してはほとんど活動していない。これは、アメリカを除けば疾病給付に関しても同様であり、さらに障害給付についてもある程度妥当することである。このような事情から、ケイム・コードルは「社会保障のなかで、保険会社が公的なサービスの拡張を阻害することによって利益をあげている唯一の分野は、老齢遺族年金の分野である」⁵⁾と述べている。保険会社にとって望ましい社会保険とは、拠出・給付が低水準に抑えられ、適用範囲が特定の階層に制限されていることである。保険会社が企業に対して私的年金制度を、また個人に対して生命保険の販売を促進するためには、そのような条件が必要なのである。

もう一つの特殊性は、私的年金制度による膨大な貯蓄が、資本形成の重要な資金源となっていることである。多くの場合、私的年金制度は初期段階にあるため、保険料収入は給付を大幅に上回り、積立金は急増加の過程にある。イギリスでは1967年当時、私的年金制度による貯蓄額が個人貯蓄総額の1/3をこえ、国民純貯蓄額の1/10以上を占めていた。私的年金制度の過度な普及拡大に対して批判的な労働党でさえも、1969年の年金白書では、「個人貯蓄が経済上きわめて重要なのは、消費の抑制によって、インフレ圧力を伴わず経済成長と生産性の向上をもたらすような投資を可能にするからである」⁶⁾と述べ、私的年金制度がそうした貯蓄の重要な一端を担っていることについて

一定の評価を与えていた。

ダイナミック・エコノミーにおける貯蓄の意義については議論の必要はない。けれども、国内資本形成のための資金調達のパターンとして、私的年金制度による貯蓄が社会的に望ましいものであるか否かは、また別の問題である。カナダ、スウェーデンおよびフィンランドでの年金の調整問題は、この点が主要な争点であった。スウェーデンの場合、この問題をめぐって約10年間紛糾が続き、結局、比例年金の運営は国が行うことになった。しかし、公的年金の拡大による民間の私的年金および私的貯蓄の減少を予想し、これに代る投資資金を確保するために、比例年金は相当な積立金の蓄積を計画して発足したのである。⁷⁾けれども、このような方向については、経済活動に対する政府のコントロールの強化を招くという理由から、先に引用したようにマイヤーズは激しい反論を展開していた。このように年金の公・私問題は、村上清氏が指摘されているように、単なる理念の問題あるいは社会問題ではなく、基本的には経済問題なのである。

3 調整方法

このように年金の公・私問題には他の分野にみられない特殊な要因がからんでいる。そのためあって、各国で採用されている調整方法は多様であるが、ここでは一応4つの方法に分類して検討してみる。

第1は公的年金を一方的に拡充する方法である。もっとも、拡充にはおのずから限界があるため、結果的には私的年金の領域が残る。西ドイツの1957年改正では、最終賃金の75%が目標水準として掲げられた。この目標水準に対して、公的年金の水準は40年勤務で最終賃金の45~50%であり、残る25~30%が目標水準と公的年金のギャップを埋めるものとして、私的年金・個人貯蓄に期待されている。ここで公的年金の限界というの

5) P.R. Kaim-Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security: A Ten-Country Study*, Martin Robertson, London, 1973, p. 132.

6) Department of Health and Social Security, *National Superannuation and Social Insurance: Proposals for Earnings-Related Social Security*, Cmnd 3883, 4124, H.M.S.O., 1969, para. 123.

7) 村上清『企業年金と社会保障の課題』、ダイヤモンド社、1965年、281ページ。

は、主として保険料負担の限界である。西ドイツの年金の保険料率は現在すでに18%に達している。しかも、年金の山を迎える1980年には、受給者と拠出者の比率は1:2になると予測されているのである。他方、公的年金の水準が高いこともあって、私的年金制度は企業の自由な設計に委ねられ、政府のコントロールはほとんど行われていない。また、スウェーデンの1959年の改正では、既存の私的年金のうち新設された国の比例年金と重複する部分は国の年金に吸収され、これを上回る部分が私的な補足年金として存続することになった。

第2は公・私両制度を融合させる方法であり、国の年金と同等以上の給付内容を備えている私的年金制度については、これを適用除外するものである。ただし、適用除外された私的年金制度のうち、少なくとも国の年金に対応する部分は、事実上国の年金を代行するものであって受給者にとっては変ることのない年金である。融合という言葉を用いたのはその意味である。イギリスの1959年改正による適用除外方式、わが国での1965年改正による厚生年金基金制度がこれに該当する。しかしながら、この方式は問題を含んでいる。イギリスではすでに保守党および労働党ともにこの方式の廃止を公約しており、日本でも困難な状況を迎えている。最大の問題は、財政方式の相違する両制度を融合させることの難しさにあり、その他に、年金の通算などの事務的な問題がからんでいる。

第3は、全体の老齢者の所得保障の体系のなかで、私的年金をintegral partあるいは「第2の社会保障」として発展させていく方法である。フランスの協約年金制度がその典型である。協約年金制度は労使間の協定によるものであり、私的年金であることには変りはないが、それが果している機能は公的年金と類似している。現在この協約年金制度は民間労働者の約80%をカバーしている。また、産業ベースの全国的な協定にもとづいているため、私的年金制度に特有な問題である通算問題が解消され、財政方式も賦課方式が採用されている。フランスでこうした制度が発展をとげたの

表1 私的年金の給付規模

(単位: 100万)

	私的年金(A)	公的年金(B)	(A)/(B) %
フランス (1968)	6,800フラン	14,000	48.6
西ドイツ (1969)	2,000マルク	42,700	4.7
イギリス (1967)	570ポンド	1,401	40.7
アメリカ (1969)	5,900ドル	26,800	22.0

資料: イギリスについては Central Statistical Office, *Social Trends*, No. 2, 1971, H. M. S. O., 他の3カ国については Max Horlick, and Alfred M. Skolnik, *Private Pension Plans in West Germany and France*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1971

は、労使関係が産業別組織を基盤にしていることと、国家の介入・干渉をきらう国民性にあるといわれている。

第4は、公的年金の給付水準を最低保障のレベルにとどめ、これを上回る保障水準の達成については、私的年金あるいは個人貯蓄に期待する方法である。いわばベバリッジ型の調整方法であり、現在のアメリカ、イギリス保守党の1971年の提案⁸⁾がこれに該当する(なおイギリスについては第2の方法に分類したが、graduated pensionのウェイトは非常に低く、現状はむしろこの第4の方法に分類した方がベターであるかもしれない)。この方法の問題の一つは、私的年金の普及に限界があることである。一般に私的年金制度は、大企業従業員およびホワイト・カラー層を中心に普及し、中小零細企業従業員およびブルー・カラー層への普及は限られている。総じて厚い保護を必要とする階層が取残されてしまうことが問題なのである。また、私的年金制度それ自体も、年金権の保護、あるいはインフレへの対応など難問をかかえている。後者の問題については後に改めて論じてみたい。

なお、各国の私的年金制度の給付規模については表1を参照されたい。西ドイツの公的年金の給付規模は、対GNP比で6.6%と最も高いが、逆に私的年金の給付規模は微々たるものである。これに対して、他の3カ国の公的年金の給付規模は、対GNP比で西ドイツの40~60%であるが、私

8) Department of Health and Social Security, *Strategy for Pensions: Future Development of State and Occupational Provision*, Cmnd 4775, H. M. S. O., 1971.

的年金の給付規模が相対的にかなり大きいことがわかる。⁹⁾

IV アメリカの私的年金の歴史と現状

1 私的年金の発展過程¹⁰⁾

アメリカで工業労働者に対する最初のフォーマルな私的年金制度が創設されたのは約100年前のことであった。しかし、本格的に普及しはじめたのは1940年以降のことである。なお、1900年から1940年の間に一定の普及がみられたが、この当時の制度は、一般に使用者のみが費用負担を行い、かつ非積立制であった。年金の支給は使用者の裁量によるものであり、贈与であると考えられていた。

私的年金制度の本格的普及の第1段階は、1940～50年の時期であった。1940年当時の私的年金制度の加入者数は約400万人であったが、1950年には約1,000万人に達した。この発展はいくつかの要因が重なってもたらされたものであるが、それらの要因の多くは、第2次大戦に伴う戦時の特殊事情に関係していた。大戦の勃発により戦時政策として賃金統制策が採用されたが、フリンジ・ベネフィットについては統制の対象からはずされていた。また、徴兵による労働力不足は企業にとっては深刻な問題であった。そこで多くの企業は、労働力の確保・定着の手段としてのフリンジ・ベネフィットに注目しはじめた。さらに重要な要因は、戦時の高い企業収益とこれに対する超過利得税(excess-profit tax, 1940～45年)の採用である。この超過利得税は、最高80%をこえるきわめて高いものであった。けれども他方では、1942年の歳入法によって所定の条件を満たした私的年金制度に対する使用者の拠出については、必要事業経費として課税所得から控除することが規定されていた。これらの要因が重なって私的年金制度の普及が促進されたのである。しかしながら一般に当時の労働組合は、使用者の提供する私的年金制度は労働者を企業に従属させようとする恩情主義

的なものであると考え、これに反対するかまたは傍観的な態度をとっていた。

私的年金制度の普及の第2段階は1950～60年の時期であり、加入者数は1950年の約1,000万人から1960年には約2,100万人に増加した。戦争直後の一時期には私的年金制度の採用は停滞していた。この時期の労使の争点はもっぱら、戦時中の賃金統制の反動と急激な物価騰貴に伴う賃金問題にあったからである。けれども、1948年以降の景気後退とデイス・インフレ政策によって労働組合の賃金闘争は苦境に直面した。そのため労働組合は戦術を転換し、ペンション・ドライブと呼ばれる激しい年金獲得運動に入った。戦術転換の直接の契機となったのは、1947年に制定されたタフト・ハートレー法の解釈をめぐるインランド鉄鋼会社の訴訟事件であった。同法は使用者および労働組合に対して「賃金、労働時間、その他の労働条件」について誠意をもって交渉すべきことを義務づけていたが、私的年金が「その他の労働条件」に含まれるかどうかという係争が起ったのである。この問題に対する全国労使関係委員会の見解(1948年)および連邦裁判所の判決(1949年)は、いずれも組合側の主張を認め、年金は団体交渉の適法な主題であるとした。続いて1949年の基幹鉄鋼産業の労使紛争の際に大統領が任命した調査委員会もまた、私企業が労働者に対して年金を支給する義務を負っているという勧告を行なった。こうして立法・司法・行政の3部門がいずれも、私的年金の普及にとっての好条件を提供したのである。なお、その他にこの時期の発展を促進した条件としては、朝鮮戦争の勃発によって賃金統制が行われたこと、超過利得税(1950～53年)が再び採用されたことなど、第2次大戦中と同様な状況が発生したことがあげられる。

2 私的年金の現状¹¹⁾

私的年金の現状を知る手がかりとして、最初に

9) 文中での公的年金の給付規模は、ILO, *The Cost of Social Security, 1964～1966*, Geneva, 1972 による。

10) アメリカの私的年金の歴史については、村上清『企業年金と調整年金』、ダイヤモンド社、1964、第2章が詳しい。

11) ここでは、出所が明らかにされているところを除いては International Social Security Association, *Complementary Pension Institute or Complementary Pension Schemes: Twelve National Summaries and Two Studies*, Geneva, 1973 が参考になった。

表 2 被用者給付制度給付額

(単位: 100万ドル)

	1950	1955	1960	1965	1970	1971
全賃金・俸給労働者						
生命保険・死亡給付	310.0	581.5	1,017.6	1,550.0	2,435.1	2,700.8
災害死亡・障害給付	16.0	26.1	47.3	89.5	151.4	170.6
医療給付	708.7	1,902.9	3,898.2	7,012.1	13,322.7	15,302.6
私企業賃金・俸給労働者						
一時的労働不能給付	407.8	710.4	1,030.4	1,310.1	2,404.9	2,515.9
補足的失業保険給付	—	—	91.0	62.0	125.0	130.0
退職給付	370.0	850.0	1,720.0	3,520.0	7,360.0	8,580.0
総計	1,812.5	4,070.9	7,804.5	13,543.7	25,799.1	29,399.9

資料: Walter W. Kolodrubetz, "Employee-Benefit Plans, 1971", *Social Security Bulletin*, April 1973.

被用者給付制度 (Employee-Benefit Plan) に関する調査について紹介しておく。この調査はアメリカ保健・教育・福祉省の社会保障庁一統計・調査局によって毎年実施されているものであり、その概要は *Social Security Bulletin* に発表されている。この調査でいう被用者給付制度とは、使用者および被用者の一方、あるいは双方によって援助または創設され、かつ雇用関係から発生する給付を支給するタイプの制度である。したがって、政府 (連邦、州または地方) が直接に責任を負っているとか、あるいは支払いを行う制度は除外されている。包括されている給付制度は、表 2 に示されているように、生命保険・死亡給付、災害死亡・障害給付、医療給付、一時的労働不能給付、補足的失業保険給付、および私的年金制度による退職給付である。なお、退職給付には、賦課方式および据置利潤分配制度 (deferred profit-sharing plan) により支給される給付、非営利団体および労働組合による制度、さらに連邦鉄道従業員退職制度の補足制度なども含まれる。

被用者給付制度の給付総額は、ILO, *The Cost of Social Security* の社会保障給付費と比べると、1950 年では後者の約 22% であったが、1966 年には約 30% に上昇した。被用者給付制度の部門別給付費についてみると、生命保険・死亡給付、医療給付、一時的労働不能給付および退職給付の 4 部門で、各年ともに全体のほぼ 98~99% を占めている。部門別給付費で最も高いのは医療給付で、1950 年には 39%、1971 年には 52% を占めている。次に高いシェアを示しているのは、1950 年で

は一時的労働不能給付であったが、その後は退職給付がこれを上回り、1971 年では 29% を占めている。生命保険・死亡給付および一時的労働不能給付のシェアは減少する一方であり、両者合せて 1950 年では 40% であったが、1971 年ではわずか 18% となっている。なお、1950 年から 1971 年の間の伸び率についてみると、退職給付が最高であり、医療給付を若干上回っている。

私的年金制度の加入者数は 1969 年現在で約 2,900 万人であり、民間非農業部門の雇用労働者数の約 50% を占めている。私的年金制度の加入者のほぼ全員が同時に老齢・遺族・障害・健康保険 (以下、OASDHI) の適用をうけている。表 3 に示されているように、私的年金制度のカバリッジは 1940 年から 1960 年の間に急上昇したが、1960 年以降の伸び率はかなり鈍化している。最近の拡大は主として既存の制度の下でのカバリッジの拡大によるものであり、残されている領域は中小企業労働者を対象とする分野に限られつつある。

表 3 私的年金制度のカバリッジ (単位: 1,000人)

	私的年金制度加入者数	民間非農業部門労働者数	適用率(%)
1940年	4,100	—	—
50	9,800	39,160	25.0
55	15,400	43,761	35.2
60	21,200	45,881	46.2
65	25,400	50,741	50.1
69	29,300	58,082	50.4

資料: 私的年金制度加入者数については International Social Security Association, *Complementary Pension Institute or Complementary Pension Schemes: Twelve National Summaries and Two Studies*, 1973. 民間非農業部門雇用労働者数については、U.S. Department of Labor, *Monthly Labor Review*.

私的年金制度加入者の約 1/2 は、労使の団体交渉にもとづいて設立された制度の加入者である。団体交渉型の制度には複数使用者制度 (multi-employer plan) が多く含まれており、加入者数で約 1/3 を占めている。一般的には複数使用者制度は、企業規模が小さいため単独で制度を設立することができない場合に、産業ベースにもとづいて組織される。この制度の下では、すべての使用者は共同の年金基金に拠出を行い、加入者は制度がカバーしている同一産業内では、年金権を失うことなく自由に移動することができる。複数使用者制度の加入者数は 1950 年以前には 100 万人未満であったが、1950 年代末以降多くの産業に普及し、1960 年には 300 万人をこえ、現在では約 600 万人の加入者となっている。

私的年金制度の発展に係る諸要因にはバリエーションがあり、そのため特定の産業とか職業のカバレッジが高くなっている。製造業でのカバレッジはとくに高く、私的年金制度の全加入者の約 60% を占めている。推計によれば、製造業の雇用労働者の 75~80% が、私的年金制度 (その大半は団体交渉型の制度) によってカバーされている。非製造業部門でも、車輜・船舶運送業、通信業、公共事業および金融業でのカバレッジはほ

表 4 私的年金制度、拠出・受給者・給付・積立金

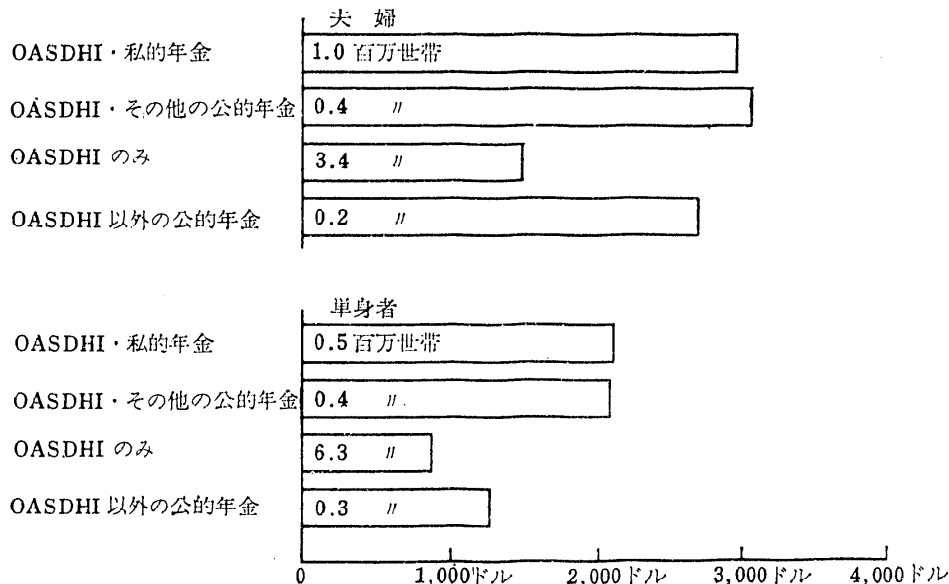
	拠出額 (百万ドル)	受給者数 (千人)	給付額 (百万ドル)	積立金 (十億ドル)
1950年	2,080	450	370	12.1
55	3,840	980	850	27.5
60	5,490	1,780	1,720	52.0
65	8,360	2,750	3,520	86.5
70	14,000	4,720	7,360	137.1
71	16,630	5,200	8,580	151.4

資料: 表 2 と同じ。

とんど普遍的である。鉱業、建設業、車輜・船舶運送業および小売業での私的年金のカバレッジが高いのは、団体交渉型の複数使用者制度の増大と発展によるものである。

私的年金制度に対する年間の拠出総額は、1971 年度で 166 億ドルであるが、そのうちの約 90% が使用者、残りが被用者の拠出によるものである。なお、参考にあげると、1971 年度の OASDHI の年金部門の拠出総額は 327 億ドルであった。私的年金制度加入者の約 80% は、使用者によって完全に費用負担が行われている非拠出制の制度のカバーをうけている。残る 20% は、被用者が費用の一部を負担して拠出制の制度によってカバーされていた。

私的年金の受給者数はかなり早い速度で増加し



資料: Walter W. Kolodrubetz, "Private and Public Retirement Pensions: Findings from the 1968 Survey of the Aged", *Social Security Bulletin*, September 1970.

図 1 年金受給者年間年金収入 (メジアン), 1967 年

ており、1971年の受給者数520万人は1950年の11.6倍である。この増加は、私的年金制度の成熟化と資格要件の緩和によるものである。なお、OASDHIの退職年金受給者数は1971年現在で約1,400万人である。私的年金の給付総額の伸びは、多くの制度で行われた給付改善を反映して、受給者数の伸びをはるかに上回り、1950年から1971年の間に23.2倍になった。

OASDHIは今日、老齢人口に対する退職後収入の主たる源泉となっているが、私的年金もかなり重要な収入源になりつつある。社会保障庁の1967年の調査(図1参照)によれば、約180万の老齢者世帯が私的年金を受給していた。すべての老齢者夫婦世帯(一方が65歳以上)のほぼ20%は、OASDHIの年金を補足する形で私的年金を受給していた。単身の老齢者世帯では、男子の場合は約13%が私的年金を受給したが、これは女子の3倍の比率であった。

同調査によれば、私的年金受給者は相対的に所得水準が高く、しかも彼らのOASDHIの年金額もまた高い。私的年金受給者のうちには、公的扶助とか縁者からの援助に頼っている者はほとんどいない。さらに私的年金受給者は、資産所得も相対的に高いことが報告されている。私的年金受給者はOASDHIの年金受給者のうちでは経済的エリートであり、私的年金受給者でない者に比べて、メジアン収入は夫婦の場合で約1,200ドル、単身者の場合で約1,000ドル高かった。所得階層別にみると、所得が3,000ドル以上の夫婦の30%は私的年金受給者であったが、2,000ドル以下ではわずかに4%であった。図1に示されているように、私的年金とOASDHIの年金の双方を受給している夫婦の合算した年金額は約3,000ドルであり、他方OASDHIの年金しか受給していない多くの夫婦の年金額は約1/2の約1,500ドルであった。なお、社会保障庁が策定している貧困線は、1967年当時では老齢者夫婦の場合が2,017ドル、単身の老齢者の場合が1,600ドルであった。年金の種類別では夫婦の場合でOASDHIの年金額は約1,500ドルであり、私的年金は約1,000ドルであった(表5参照)。しかし、私的年金受給者の

表5 年金額(年額、メジアン) (単位:ドル)

年金の種類	夫婦	単身者	
		男子	女子
OASDHI	1,555	1,080	860
私的年金	970	865	665
その他の公的年金	2,190	1,740	1,105
OASDHI併給	1,800	1,395	1,005
OASDHIなし	2,720	1,995	1,095

資料: 図1と同じ。

表6 産業別 OASDHI 年金額および給付率——
1972年1月1日退職者

(単位、年金額:ドル、給付率:%)

	小売業	サービス業	製造業	建設業	全民間産業
単身男子, 65歳退職					
月額	156.20	179.10	207.40	216.10	210.40
給付率	42	34	34	24	32
単身女子, 65歳退職					
月額	160.90	186.80	213.10	224.70	217.40
給付率	43	36	35	24	33
単身男子, 62歳退職					
月額	121.30	138.60	160.20	167.10	162.50
給付率	32	26	26	18	25
単身女子, 62歳退職					
月額	125.00	143.30	166.00	172.90	168.40
給付率	33	27	27	19	26
既婚男子, 65歳退職 妻65歳					
月額	234.30	268.65	311.10	324.15	315.60
給付率	63	51	51	35	48
既婚男子, 65歳退職 妻62歳					
月額	214.80	246.30	285.20	297.20	289.30
給付率	57	47	47	32	44
既婚男子, 62歳退職 妻62歳					
月額	178.20	203.60	235.30	245.40	238.70
給付率	48	39	38	27	36

資料: Peter Heile, "Recent Trends in Retirement Benefits Related to Earnings", *Monthly Labor Review*, July 1972.

場合は一般にOASDHIの年金額も高いので、上記のような大きな年金収入の差が発生するのである。また、1967年当時の単身男子の年金額は、OASDHIが1,080ドル、私的年金が865ドルであったが、最近の新規裁定分についてみると私的年金の方が若干高くなっている。これは私的年金制度の成熟化と給付改善を反映するものである。

次に現行の公・私の両年金制度による標準的な年金額の水準について検討してみよう。表6は

表 7 私的年金制度（制度数28）給付率の分布

	低賃金者 労働者	平均賃金者 労働者	高賃金者 労働者
前年報酬 給付率の分布	4,200ドル	6,600ドル	12,000ドル
15%未満	—	3	14
15~24%	10	19	8
25~34%	10	5	4
35%以上	8	1	2
給付率：メジアン	29%	21%	15%

注：1) 1969年1月1日退職者に関する給付率である。
 2) フル・タイムの各賃金段階の労働者について年金額を算出し、退職前年の各賃金に対する比率を求めている。
 3) 低賃金は全国平均賃金の 2/3、高賃金は全国平均賃金の 180%をとっている。
 4) 各労働者とも 20 年の勤務の後退職し、最初の 14 年間は年間 4 %、退職前の 5 年間は年間 2 % の賃金の上昇率を仮定している。
 資料：表 6 と同じ。

OASDHI の標準的なケースについて産業別に、年金額および給付率（同一産業の前年の平均賃金に対する年金額の比率）を算出したものである。年金額はフル・タイムの平均的な労働者の新規裁定分について算出されたものであり、現実に支給されている年金額よりもかなり高い。現実に支給されている年金の給付率は、単身者の場合が約 20 %、夫婦の場合が約 30 % である。表 6 によると 1972 年 1 月の退職者の場合、全民間産業平均では、65 歳での男子退職者の給付率は 32%、妻が 65 歳以上である 65 歳の男子退職者のそれが 48% となっている。以上は最も条件のよいケースであり、62 歳の退職者あるいは妻が 62 歳の場合の給付率はかなり低くなる。表 7 は、同様の計算を私的年金について行なったものであるが、平均的な賃金の加入者のメジアンの給付率は 21% となっている。したがって、先の OASDHI の条件のよい二つのケースの給付率と、私的年金の平均的な給付率とを合算すると、単身者では 53%、夫婦では 69% となり、かなり高い給付率になる。しかしながら、これはきわめて恵まれたケースに関するものであり、とくに私的年金の受給者は依然として少数である。イギリスでしばしば議論されている「二つの国民 (two nations)」の問題はアメリカにおいても発生しているのである。

V アメリカの私的年金の問題点¹²⁾

フランス、西ドイツおよびスウェーデンでは、公的年金制度と私的年金制度の関係および双方の役割は、すでにかなり明確化されている。これに対してアメリカの場合、OASDHI のあるべき姿について未だ合意が得られていないし、私的年金制度もまた同様に流動的な状態にある。しかし、OASDHI が十分な年金を提供していないために、後に述べるような各種の問題をかかえながらも、現実には私的年金制度に対して重要な役割が期待されているのである。

アメリカの年金制度は現在、フランスおよび西ドイツが 1950 年代に経験したのと同様な状態におかれているという。これはマックス・ホーリックおよびアルフレッド・スコルニクの見解である。フランスはこの状況から抜出するために、私的年金制度を第 2 の社会保障として確立させた。一方、西ドイツは公的年金制度を拡充し、私的年金制度については自発的な展開に任せた。このようにフランスと西ドイツが打開した方向は対照的であるが、アメリカの現状は両国の中間的なものである。まず第 1 に、アメリカの私的年金制度は西ドイツよりも包括的であるが、フランスほどではない。第 2 に、労働組合の関心は西ドイツよりも強いが、フランスほど高くない。第 3 に、私的年金制度に対する政府の監督と奨励策は西ドイツよりも積極的であるが、フランスに比べると弱い。ホーリックおよびスコルニクは、ヨーロッパの経験から直接にアメリカの進むべき将来像をさぐることは困難だとして、次のように述べている。アメリカの場合、西ドイツの方向に進むにはあまりにも私的年金制度を承認しているし、かといってフランスほど私的年金制度に対する統制力をもたない。したがって、おそらく可能性としては、アメリカは両国の中間的な方向をたどることになるであろうとし、公的年金制度の拡充を図りながら、他方で

12) これについては次の文献が参考になった。
 Max Horlick, and Alfred M. Skolnik, *Private Pension Plans in West Germany and France*, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1971, Chapter V.

私的年金制度の拡張を奨励するような発展方向を両氏は考えている。

公的年金制度の一定の拡充を図りながら、これがある程度補完しうる私的年金制度の充実を期待する場合、次の3点が私的年金制度の当面する主要課題となる。第1に、年金制度が規定する受給資格を満たしえない退職者に対する年金権の保護をいかに行うか。第2に、財政問題。第3に、インフレに伴う年金の価値維持の方法である。以下、それぞれの課題について、西ドイツおよびフランスの実情と比較しながら検討してみよう。

1 年金権の保護

第1の問題はアメリカでは年金権付与(vesting)の問題として議論されることが多い。年金権付与とは、年金制度の正規の受給資格要件を満たしえないで脱退する場合、それまでの拠出の全部または一部分につき年金の受給資格を与えることをいう。この規定がない場合には、多くの加入者は実際には年金にあずかれない。1969年現在で、年金権付与の規定を設けている私的年金制度の加入者の比率は77%であり、このうち単独使用者制度では87%、複数使用者制度では51%である(表

表8 年金権付与および早期退職規定によってカバーされている加入者の割合(%)

	1969	1967	1962-63
年金権付与または早期退職のいずれかの規定のある制度	91	—	82
単独使用者制度	96	—	95
複数使用者制度	78	—	41
非拠出制制度	89	—	—
拠出制制度	96	—	—
年金権付与規定のある制度	77	63	59
単独使用者制度	87	77	71
複数使用者制度	51	26	23
非拠出制制度	74	57	51
拠出制制度	89	80	78
早期退職規定のある制度	87	—	75
単独使用者制度	93	—	91
複数使用者制度	74	—	29
非拠出制制度	88	—	74
拠出制制度	87	—	81

資料: Harry E. Davis, and Arnold Strasser, "Private Pension Plans 1960 to 1969—An Overview", *Monthly Labor Review*, July 1970.

8参照)。年金権付与が普及しているのは、製造業、通信業および公共事業である。他方、普及していないのは、鉱業、運輸業、建設業およびサービス業であるが、これらの産業では複数使用者制度が多いことを反映している。ところで、複数使用者制度については、年金権付与に相当する内容を事実上備えているといわれることが多い。すなわち、この制度では制度がカバーする同一産業内での労働移動である限り、年金権を喪失することはないからである。けれども、これは限定された保護にすぎず、その産業外への移動に関しては年金権保護の保証はない。また制度によっては、正規の年金権付与規定は何ら備えていないが、本来の退職年齢よりも早期の退職(early retirement)を認めることによって、年金権付与と同様の効果を達成している場合もある。

1969年当時で年金権付与、早期退職のいずれか一方、あるいは双方の規定をともに備えている制度の加入者の比率は91%であり、そのうち単独使用者制度では96%、複数使用者制度では78%である(表8参照)。しかしながら、これらの比率は条件付きで読まなければならない。加入と同時にただちに年金権の保護が与えられる制度の加入者は全体の1%にも満たず、大部分の制度は、年金権の付与あるいは早期退職それ自体にも一定の資格条件を設けているからである。年金権付与の資格条件としては、一般に一定の勤務期間(10~20年)、および場合によってはその他に所定の年齢(40、45、あるいは50歳)に達することが要求されている。年齢要件を問わない場合には、要求される勤務期間が長いことが多い。早期退職の資格条件は55歳の場合が多いが、いずれにしてもかなり高年齢が一般的である。いま全ての私的年金制度を対象として、25歳で私的年金制度設立企業に就職した場合、何らかの年金権の保護を受けられる加入者の比率を勤務期間別に求めると次のようになる。まず10年間の勤務では31%、15年で51%、そして20年では57%である。この比率は、実際に年金権の保護(年金の非没収権——nonforfeitable pension right)が与えられる者はかなり少いことを示している。

最近 15 年間で年金権付与の規定をもつ制度数およびその加入者数は 2 倍以上に増加した。けれども、以上のように年金権の保護は依然として不十分であるため、何らかの強制的な措置を求める要求が強まっている。とくに強制的な年金権付与は、使用者の拠出は賃金の後払いであり没収することのできない性質のものだと考える労働組合側からは、公平性の問題として採用の必要性が論じられている。また年金権付与の欠如は、労働移動の阻害要因となるという指摘も古くから行われている。労働者は年金権の喪失を恐れて退職をためらうであろうという理由からである。私的年金制度と労働移動との関係は必ずしも明らかにされていないが、特定の階層——たとえば、プロフェッショナルとか管理職層——では労働移動をかなり妨げているといわれている。しかし、強制的な年金権付与については反対論も多い。その一つは、年金権付与は最近急速に普及しつつあり、近い将来自然に解消する問題であること。また、年金権付与の程度および内容は、企業の実態に応じて自由に決定すべきであるというものである。次に、強制的な年金権の付与に伴う費用増および制度の硬直化によって、私的年金の発展が妨げられるという意見もある。さらに、追加的な資金の使途については、企業に対する貢献度の高い長期勤務者の年金の給付改善、あるいは設立後間もない制度では高齢の加入者の過去勤務債務の償却にあてるべきだという主張も強いのである。

なお、年金権保護の問題に関しては、携帯年金 (portable pension) の提案もある。携帯年金とは、企業間を移動するとき年金原資を移管し年金の通算を行うもので、年金権付与よりもより完全な保護が可能になる。しかしながら、きわめて多様な私的年金制度間のポータビリティの導入には、技術的にみて困難な問題が多く、強制的な年金権付与よりも実現は難しいとみられている。

西ドイツの場合は、年金権の保護はほとんど問題になっていない。私的年金制度は民間労働者の 60% をカバーしており、アメリカのカバリッジよりも高いが、年金額は低く平均で公的年金の約 1/3 程度である。そのためもあって西ドイツで

は、私的年金は「菓子のころも」程度のものとしてしか考えられていない。私的年金制度は伝統的に、労働者を企業に定着させるための誘因として意図されており、「黄金の足かせ」という表現がされることも多い。また大半の人々が、私的年金制度を企業に対して忠節を尽した長期勤続者を対象とする、一つの経営手段として認めているようである。年金権付与について政府は何も要求していないし、現状では労使関係に政府が介入する余地もほとんどない。労働組合も同様にこの問題には関心を示しておらず、実際問題として、私的年金が労使の交渉の場にもち出されることはほとんどないのである。歴史的にみて西ドイツの労働移動は、アメリカと比べると水平的にもまた垂直的にも流動性に乏しい。けれども、戦後の経済成長とプロフェッショナルおよび管理職層の増加にともなって、最近では問題点が指摘され始めている。とくに経済計画のプランナーたちは、急激な技術革新の進行と労働力不足の時代にあって、年金権付与の欠如がマンパワーの効率的な利用を妨げるのではないかと危惧している。

フランスの場合は、強制的な年金権付与の問題は、すでに議論の段階をこえている。私的年金制度は商工業の労働者の 80% をカバーしており、しかも単独企業による制度はほとんど消滅し、企業集団、同一の産業あるいは職業を対象として制度が設けられている。また各年金制度は一般に、全国的な連合組織に加入しており、転職の際の年金権の保護に対する傘を提供している。

2 その他の問題

アメリカでは、私的年金制度が租税優遇措置を受けるには、内国歳入庁が規定する要件を満たさなければならない。その要件のうち基金の積立については、当該年度の加入員の勤務によって生ずる給付の正常費用、プラス積立していない過去勤務債務の利息分の積立が要求されているが、完全積立は求められていない。したがって、企業の倒産あるいは年金制度の消滅の際の年金権の保護は完全ではない。そのため一部では、積立の強化、あるいは再保険制度の導入の提案が行わ

れているが、先に述べた年金権付与の場合と同様の反対論が展開されている。

西ドイツでは、最も一般的な私的年金制度の型はバランス・シート・リザーブ方式であり、私的年金制度加入者の70%はこの制度に加入している。この方式では帳簿上の積立てを行うにすぎず、実際にはその資金は自社内で運用されている。したがって年金権の保護はほとんど行われていない。企業の倒産とか年金制度の消滅というケースはきわめてまれであるというのが、関係者の一般的な考え方となっている。しかし最近では、西ドイツ経済の成長率の鈍化傾向のなかで、政府関係者および労働組合側から、積立て基準の設定または再保険制度の導入の必要性が論じられ始めている。

フランスでは、基金積立ての欠如はほとんど問題になっていない。第2次大戦中の激しいインフレーションと平価切下げの経験から、フランスでは基金の積立てではなく現在の経済資源の再分配こそが、年金権の最大の保証であると考えられている。個々の企業単位ではなく産業ベースの年金制度を組織することにより、リスクを分散し財政基盤の強化を図っている。財政方式は賦課方式を採用しており、1年間の給付支出分の準備金をもつだけである。個々の企業の倒産とか衰退は成長部門の余剰により埋合わされるため、年金権には何ら影響しないと考えられている。企業別の年齢構造の相違も同様の理由から、問題にならないといわれている。しかしそれでも、国全体の人口の高齢化傾向は拠出の引上げを必然化させる。社会保障の一般制度の場合では、年金受給者1人に対して拠出者は、1963年には5.5人であったが1980年には4.8人になると予測されている。

私的年金制度の第3の問題は、経済的諸条件の変化に対する年金額の調整である。課題は二つあり、その一つは新規裁定年金を退職直前の賃金にどう関連させるかである。あと一つは既裁定年金を退職後の賃金の上昇あるいはインフレーションにどう対応させるかということである。

第1の課題については、全期間の平均報酬とか加入期間ではなく、最終時あるいは最高時の報酬を年金額算出のベースにとることによって解決し

うる。アメリカの私的年金制度のうち、報酬比例の要素が含まれている年金額算出方式を採用している制度は約55%である。これらの制度の加入者の約50%は最終5年または最高5年の報酬をベースにしており、残りは全期間平均方式である。西ドイツでは私的年金制度の約60%が、最終あるいは退職前5年以内の平均報酬をベースにしている。フランスの場合、ポイント・システムにより過去の拠出額が退職時の賃金水準に応じて再評価されているため問題はない。

第2の課題については、アメリカでは変額年金制を採用して株式投資による実質価値の維持を図っている制度もあるが、その数はきわめて少数である。西ドイツでは給付に対する自動調整はなく、フランスでは賃金変動に応じた自動調整が行われている。

VI む す び

社会保障の国際比較研究を行う場合、各国の社会保障だけをみていたのでは十分な比較はできないということがしばしば指摘されている。社会保障を広く生活保障体系の一部門としてとらえようとするとき、私的な保障制度についても検討しなければ、社会保障それ自体の位置づけもできないであろう。たしかにそうなのである。けれども、社会保障と私的保障とは本質的に一線を画するものであることも無視してはならない。本稿でとりあげた年金についていえば、社会保障としての公的年金は国とか地方自治体などの公的機関が主体となって、法令にもとづいて運営されている年金制度である。これに対して私的年金とは、民間の私企業が主体となって、私企業自身あるいは生命保険会社や信託会社が委託を受けて運営されている年金制度である。

公的年金と私的年金がどのような関係にあるか。国によって、時代によって、おかれた条件によって、両者は代替関係にあったり、補完関係にあったり、あるいは競合関係にあることもある。いずれにしても両者の関係は複雑である。とくに現在のアメリカは、流動的で不安定な状態にある。

本稿はそうした両者の本質的な関係を究明しよ

うとしたものではない。そうではなくて、筆者の関心は、公的年金の発展過程における私的年金との関係の歴史的なプロセスのダイナミックスを明らかにすることにあった。その際に、アメリカを中心としながらもそれだけに限定することなく、

他の国々、とくに戦後それぞれ対照的な発展のパターンを示した西ドイツとフランスの経験を参照しながら検討してみた。最初に断ったように、本稿はメモ的な中間報告である。将来改めて考えてみたい。

社会福祉施設整備計画の改定について

昭和 49 年 2 月 社会保障長期計画懇談会

I 現行の社会福祉施設緊急整備 5 ヵ年計画（昭和 46～50 年度、要整備人員約 62 万人）は、今日までのところ整備総数としては、一応順調な進捗がみられるが、施設種類別にみると、特別養護老人ホーム、重症心身障害児施設、保育所等については予期以上の成果を収めつつある反面、施設の種類別にみると、その他の施設については、整備実績が予定を著しく下回るものもあるのが実態である。

II 右のような計画と実績の不一致は、単に計画の前半期における整備の重点のかたよりによって生じたものだけでなく、新しく重視されてきた在宅対策との関連での要収容人員の見なおしとか、保育需要の予想外の高まりなど、計画の内容自体にすみやかに再検討されるべき点が少くないものと判断される。このような見地から、政府は、すみやかに現行計画を改訂し、社会福祉施設の整備を新たな軌道に乗せる必要がある。

III 昭和 49 年度予算は、公共投資抑制方針の下においても整備総数としては、努力が払われたことがうかがわれるが、新計画の整備量としては、現行計画が 5 年間平均で 1 年当り約 12 万人の定員増加とされていたのに対し、その後の社会的ニーズの高まりに対応して、これを相当に上回る整備量を必要とするものとするものとする。

なお、新計画は、現行計画策定後、新たに経済社会基本計画にうたわれた昭和 52 年度までのねたきり老人等について、収容施設の不足を解消するという目標を一つの重点項目とすべきことはいうまでもない。

IV 政府は、以上のような方向で、すみやかに施設種類別の計画数の検討を行い、自治体における各般の事情を十分精査のうえ、新計画の具体化をはかるべきである。なお、この計画に関連して政府の配慮を要すると思われる点は別記のとおりである。

（別 記）

1 新計画の前提として留意すべき事項

（1）現行計画については、地域レベルでのニーズの把握、医療サービスとの連携等につき、必ずしも把握が十分でなかったため、施設種類別にみた要整備量の想定に適切を欠く憾みがあったので、新計画においては、こ

れの是正をはかること。

（2）従来の施設収容偏重の考え方から脱皮し、在宅福祉対策重視の考え方を明確にすべきこと（在宅サービスの拡充と並んで、通所・通園施設の整備を一つの重点とすること）。

（3）単に施設の量的拡充にとどまらず、従来の施設をも含め、質的充実に努める必要があること。このため、老朽施設の建替え、個室化の推進、構造設備の改善等を推進するほか、建築単価の実態に応じた引上げ等の措置を講ずべきこと。

（4）今後とも、地域レベルでのニーズや施設の正確な実態把握のための調査体系を拡充、改善すべきこと。

なお、この場合、女子就業率の動向の保育需要への影響に留意すべきこと。

（5）現行計画における施設の種別や区分については、明確を欠く面があるので、新計画は、その表示上、一般の理解が得られやすいように工夫すること。

2 新計画の具体的内容として盛り込むべき事項

（1）老人福祉施設 特別養護老人ホームは、昭和 52 年度頃までに施設の不足を解消すること。またこれとあわせて、養護老人ホーム、軽費老人ホーム及び有料老人ホームの整備を促進し、老人福祉センターについても計画的に整備を進めること。

（2）重症心身障害児施設 重症心身障害児施設は、昭和 50 年度頃までに収容保護施設の不足を解消すること。

（3）精神薄弱者施設 精神薄弱者施設は、精神薄弱児の成人への移行等に伴うニーズを的確に把握し、適切な整備目標を設定すべきこと。

（4）重度の身体障害者更生援護施設 身体障害者療護施設等重度の身体障害者のための施設は、地方の整備計画も軌道に乗りつつあり、今後の需要増も見込まれるので、新計画の重点的目標の一つとすべきこと。

（5）保育所 現状における社会的ニーズに即し、今後さらに拡充をはかる必要があること。

3 なお、政府は、新計画の策定、実施と並行して、今後次の 3 点についても検討のうえ適切な措置を講ずるべ

きである。

(1) 2に掲げるもののほか、従来の施設体系にこだわらず、新しいニーズに応じるため、老人のための医療施設と社会福祉施設の連携のあり方、アルコール中毒者収容施設、精神障害者の中間施設のあり方等の問題についてパイロット事業を実施する等の方法により、今後のあるべき施設体系を検討すること。

(2) ニュータウンの建設等に当っては、福祉の町づくりという発想のもとで、住宅、公園、学校等の整備に合わせて、社会福祉施設等の整備をそのマスタープランに組み入れておくことが必要であること。特に、住宅団地等大規模集合住宅の建設に当っては、児童福祉施設、身体障害者施設、老人福祉施設等の併設について検討すること。

(3) 社会福祉施設の整備に当っては、老人や児童が

地域住民との交流の中で快適な生活環境を享受することが可能となるような方向で施設整備をはかることが望ましいこと。

4 以上の施設整備計画にあわせて、社会福祉従事職員の養成確保対策についても特段の配慮を払うべきである。現在までのところ、看護婦等の医療専門職を除き、著しい不足状況はみられないが、今後の施設整備の進展、在宅サービスの拡充等のほか、週休2日制の導入その他労働条件の改善に迫られ、その需要増大が見込まれるので、これにそなえるため、看護婦確保対策にあわせて社会福祉従事職員を確保し、定着させるために、給与の改善、勤務時間の短縮、職員宿舎の整備、退職手当制度の拡充等の処遇の改善に思い切った措置を講ずるとともに、その資質向上のため養成訓練体制を充実すべきである。

看護婦需給計画について

昭和49年2月 社会保障長期計画懇談会

I 先般の審議状況報告において指摘した看護力確保のための諸施設の推進を通じて、昭和53年度を目途に需給のバランスをはかることを計画の骨子とする。

II 昭和53年度における看護婦の需要の見込みについては、以下に述べる国際比較による検討とわが国の現時点における推定不足数を基礎とした検討をあわせ行い、これらを総合して昭和53年度約49万人という数字を採用することとした。

1 国際比較による目標値の設定については、国によってみられる看護をめぐる諸条件の相違を考慮にいれるならば、必ずしも容易ではないが、先進国のなかから、ここでは、スウェーデンとイギリスとを選び、その最近の数値を今回の中期的計画の目標値として検討することとした。この場合、1病床当たり0.321人(スウェーデン)ないし0.336人(イギリス)の看護婦数となっているので、この検討からは、昭和53年度48万人ないし49万人という目標値が導かれる。

2 次に、わが国の現状における不足数についてみると、昭和48年度における公的医療機関の1病床当たりの看護婦数0.297人を基準として全国の病院病床数にあてはめることにより看護婦の需要を計算するとすれば、現に32,000人の不足があることになる。これを基礎とし

て、昭和49年度以降も勤務条件の改善、医学医術の進歩等により看護需要の増加が続くものと考え、この種の需要増を昭和41～47年度の全病院の1病床当たり看護婦数の平均伸び率を用いて見込むとすれば、昭和53年度の看護婦の必要数は、約49万人となり、前記1の数字とおおむね同様な数字が導かれる。

III 以上の需要面の見通しに対し、供給面では、新卒就業者と潜在看護婦の再就職が増要因、退職が減要因となるが、新卒就業者数は養成施設数によってきまり、さらに退職率の引下げと再就職の刺激が就業者増加のための努力の柱となる。このうち、昭和53年度までの養成施設新卒就業者数は、おおむね見通すことができるので、需給バランス達成のためには、処遇改善やいわゆるナースバンクによる就業促進活動を推進することによって退職者を減少させ再就職者数を増加させる必要がある。

政府は、このような方向で、看護力確保のための総合的努力を積重ねていくことにより、昭和48年度末対比で昭和53年度末までに必要とされる約12万人の就業者増加を実現させるものとする。

なお、上記の需給バランスが達成された場合には、1病床当たり看護婦数は、昭和48年度末の0.233人から昭和53年度の0.332人となり、医師1人当たり看護婦数は、昭

和 48 年度末の 2,665 人から昭和 53 年度の 3,139 人となる。

IV 以上の計画は、看護婦に関する現在の制度その他の条件のなかで作成されたものであるが、今後、週休 2 日制の導入に当って、それとの関連における検討が必要とされることはもちろん、看護の質の問題、補助労働力

導入の問題、さらに長期の看護力需給の問題等については、引続き慎重な検討が必要である。

なお、政府は、この計画の実施の過程において、医学医術の進歩、疾病構造の変化等に対応する看護需要の動向についてフォローアップを怠らないよう配慮すべきである。

看護婦需給 5 ヶ年計画

(単位: 人)

年次	看護婦 必要数 ①	年当初 就業者数 ②	減耗数 ③	進学による 退職者数 ④	新卒就業 者数 ⑤	潜在看護婦 就業者数 ⑥	年末現在就業者数 ⑦ = {B - (C + D) + (E + F)}	差引過不足数 ⑧ = ⑦ - ①
48	404,400	351,200	14,000	4,800	36,600	2,800	371,800	△ 32,600
49	421,400	371,800	14,900	6,200	38,800	3,000	392,500	△ 28,900
50	439,100	392,500	15,700	7,500	41,700	3,500	414,500	△ 24,600
51	455,500	414,500	16,600	9,000	45,300	4,000	438,200	△ 17,300
52	472,900	438,200	17,500	10,200	48,600	4,500	463,600	△ 9,300
53	489,100	463,600	18,500	11,600	51,000	5,100	489,600	500

(備考) 1 減耗数は、44～47年平均で年初就業者の 4.6% であるが、48年以降は 4% を見込んでいる。

2 潜在看護婦就業者数については、再就業する者の比率を、48年の 4.3% から徐々に引上げることとして、53年においては 6% を見込んでいる。

「社会福祉施設整備計画の 改定について」のコメント

三 浦 文 夫

I

社会保障長期計画懇談会（以下「長期懇」と略す）は昨年9月に引続き、この2月に2回目の中間報告を発表した（別添資料参照）。この報告は「看護婦需給計画について」と「社会福祉施設整備計画の改定について」の2つであり、今後生活保護・年金・医療制度等の計画については追って発表され、いわゆる「社会保障長期計画」の全貌が明らかにされるものと想像できる。ところで今回上記2つの項目についてのみ、「長期懇」の一応の審議結果を明らかにしたのは、この2つの分野の課題の解決が緊喫のものになっており、できれば昭和49年度予算編成に、この一部の実施が望まれたからにほかならない。

ところがこのうち「社会福祉施設整備計画の改定について」は、その緊急的要請があるにもかかわらず、その考え方の大筋を示したものとどまり、この整備計画の目標水準等を数量的に表示するまでには至っていない。その意味ではこの報告は文字通りの中間報告にとどまっているようである。もともと社会福祉分野の計画化は必ずしも容易なものではない。それは社会福祉が取扱うニーズが、他の分野におけるニーズに比して、その把握がより困難であり、かつ、より数量的に表示しにくいという性格をもつからである。このために社会福祉の計画を行う場合にはどうしても定性的記述に流れやすくなる傾向をもっている。この「長期計画」において、その計画の要点の1つとして「計画の数量化」ということが挙げられているが、社会福祉に関する限り、それは決して容易なものではない。おそらく最終報告ではこの困難は何らかの形で解決されるものと思われるので、

この中間報告で具体的な目標値の設定あるいは数量的明示が行われていない点について、ここではあえて批判するつもりはない。むしろここでコメントとしたいと思うのは、この報告にみられる考え方、社会福祉施設整備の方向であり、その意味では限定されたコメントになることを予めお断わりしておきたい。

II

この中間報告は標題のとおり、「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の進捗状況の総括からはじめられている。

そもそもこの「5ヵ年計画」はさきの「新経済社会発展計画」に基づき、その策定が求められ、昭和45年の中央社会福祉審議会の「社会福祉施設の緊急整備について」という答申をえて策定されたものである。そしてこの計画は、昭和46年度を初年度として昭和50年までに社会福祉施設の緊急整備を図ろうとするものであった。そしてその目標としては、(1)寝たきり老人、重度の心身障害児・者等緊急に收容保護をする必要のあるものを、この目標期間中にすべて收容できるように関係施設の整備を図ること、(2)社会経済情勢の変化に対応して、保育所およびこれに関連する児童館等の施設の整備を図ること、(3)老朽社会福祉施設の建替えを促進するとともに、その不燃化、近代化を図ること、(4)老人や心身障害者等のリハビリテーションのためのモデル的施設を建設すること、(5)施設の職員を養成確保するために、職員の養成施設および職員住宅の整備を図ることとしている。そしてこの目標と内容を実現するために、5ヵ年間で必要とされる所要費は3,500億円とされたのであった（この計画については表1、表2を

表 1 社会福祉施設の整備

	定 員			整備水準 (対最終)		整 備 量			
	昭和 45 年 度 末	50 年 度 末	最 終 目 標	45年 度 末	50 年 度 末	期間中 年平均	実績 (昭 和43~45 年度の年 平均)	倍率	
老人福祉施設	(人) 82,200	(人) 183,100	(人) 226,706	(%)	(%)	(人) 20,180	(人) 4,466	4.5	昭和45年度の 数字は軽費老 人ホーム
特別養護老人ホーム	13,700	52,300	52,300	26.2	100.0	7,720	2,453	3.0	
養護老人ホーム施設	62,600	87,200	87,200	71.8	100.0	4,920	1,765	2.7	
老人世話ホーム	5,900	43,600	43,600	13.5	100.0	7,540	158	47.7	
肢体不自由児(者)施設	11,800	21,500	38,900			1,940	1,075	1.8	
肢体不自由児施設	9,200	16,400	182,000	27.2	48.5	1,440	950	1.5	
肢体不自由者施設	2,600	5,100	5,100	51.0	100.0	500	125	4.0	
重度身体障害者施設	2,850	19,050	19,050	15.0	100.0	3,240	285	11.4	
精神薄弱者(児)施設	38,700	154,680	154,680			21,020	5,680	3.7	
精神薄弱児施設	23,800	60,600	60,600	39.3	100.0	7,360	2,395	3.1	
精神薄弱者更生授産施設	14,900	80,180	80,180	21.5	100.0	13,060	3,285	3.9	
精神薄弱者通園施設		13,900	13,900		100.0	2,780	—	—	
心身障害者コロニー	3,100	20,050	20,050	15.5	100.0	3,390	750	4.5	
保 育 所	1,229,000	1,625,000	1,625,000	75.5	100.0	80,000	71,000	1.1	
職員養成施設(施設数)(箇所)	28	46	64	73.7	100.0	2	4	2.0	
肢体精薄通園施設	4,700	20,100	20,100			3,074	740	4.2	
肢体不自由児通園施設	700	6,200	6,200	11.8	100.0	1,094	440	2.5	
精神薄弱児通園施設	4,000	13,900	13,900	28.8	100.0	1,980	300	6.6	

表 2 整備人員と整備費

区 分	整備人員	整備費
I 緊急収容施設	191 千人	1,860 億円
II 保 育 所	396	539
III その他の施設 調 整	36	611
	—	500
総 計	623	3,510

参照のこと)。

ところでこの計画をどのように評価するかという点ではいろいろな意見がありうる。筆者^{注)}もこれについてかつて若干の論評を行なったこともあり、ここではこの問題を改めて論ずることはおくことにするが、ただ次の2つの点については、その積極的意義を認めておきたい。その第1はこの5ヵ年計画は社会福祉施設が増大する国民の福祉ニードに比して、著しく不足している点を明らかに

し、その不足を緊急に解決することを課題としているということである。換言するとこの計画は社会福祉の望ましい姿とか水準ということを目標とするものではなく、現実の施設不足に対応するという性格を強くもっていることになる。そして第2点はこれに関連して、計画の実現性、実効性を特に配慮していることである。すなわちこの5ヵ年計画は単なる指示的計画ではなく、すぐれて実施計画としての性格が付与されているのである。したがってこの計画は直ちに予算措置と結びつき、昭和46年以降の社会福祉施設の整備が、この計画に基づいて進捗しているのである。

このようにこの5ヵ年計画が緊急的性格と実現可能性をもつということは、逆の面ではこの計画の弱味にもなる危険をもっていることにもなる。というのはこの計画を策定する上で、その基礎となるべき社会福祉ニードと施設需要の把握では、当面の社会福祉ニードと施設需要にとどまり、将来これがどのように変化を遂げるかという点についての見積りが必ずしも十分に行われていないということにもなってくるのである。またこれと同

注) 拙稿「社会福祉と計画」『季刊社会保障研究』第8巻第3号。

拙稿「社会保障長期計画と社会福祉」『週刊社会保障』No. 750。

経済審議会環境研究委員会編『日本の環境問題』pp. 193~207。

表 3 「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の進捗状況

	45年度末 収容人員 A	50年度末 収容人員 B	46～50年度 整備人員 C	56～48年度 整備人員 K	46～48年度 達成率 $L = K/C$
総 数	(人) 1,441,201	(人) 2,064,319	(人) 623,118	(人) 325,398	(%) 52.2
I 緊急収容施設	115,029	306,097	191,068	51,108	26.7
(1) 寝たきり老人等の施設	82,200	183,100	100,900	33,851	33.5
特別養護老人ホーム	13,700	52,300	38,600	21,062	54.5
養護老人ホーム	62,600	87,200	24,600	8,934	36.3
老人世話ホーム	5,900	43,600	37,700	3,855	10.2
(2) 重度身障者の施設	2,850	19,050	16,200	3,995	24.6
(3) 重度心身障害児(者)の施設	29,979	103,947	73,968	13,262	17.9
II 保 育 所	1,229,000	1,625,000	396,000	264,710	66.8
III 心身障害児・者施設等	97,172	133,222	36,050	9,580	26.5
(1) 心身障害児・者施設	55,787	90,147	34,360	8,724	25.3
(2) その他の収容施設	41,385	43,075	1,690	857	50.7
IV 福祉センター等(箇所)	21,742	24,262	2,520	1,682	66.7

表 4 「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」に基づく施設整備進捗状況

	昭和50年度末総収容人員			施設整備進捗状況			
	45年度末 収容人員 A	46～50年度 (5ヵ年計画) 整備人員 B	合 計 (A+B)	46～48年度 整備人員 C	49年度整備 見込人員 D	46～49年度 整備見込人員 (C+D) E	5ヵ年計画 達成率 E/B
総 数	(人) 1,441,201	(人) 623,118	(人) 2,064,319	(人) 324,689	(人) 142,685	(人) 467,374	(%) 75.0
寝たきり老人の施設等	82,200	100,900	183,100	32,236	16,610	48,846	48.4
特別養護老人ホーム	13,700	38,600	52,300	20,461	11,470	31,931	82.7
養護老人ホーム	62,600	24,600	87,200	8,316	2,810	11,126	45.2
老人世話ホーム	5,900	37,700	43,600	3,459	2,330	5,789	15.4
重度身障者の施設	2,850	16,200	19,050	3,909	1,810	5,719	35.3
重度心身障害児(者)の施設	29,979	73,968	103,947	14,969	4,415	19,384	26.2
保 育 所	1,229,000	396,000	1,625,000	264,719	117,000	381,719	96.4
その他の収容施設	97,172	36,050	133,222	8,856	2,850	11,706	32.5

時に整備すべき施設群をみても、現行の施設体系に若干の新しい施設種類を加える程度にとどまり、最近新たに問題となっている施設体系の再編成とか、コミュニティ・ケアに基づく施設の在り方等についての配慮が必ずしも十分に論議されることがないということもある。この他施設整備の進め方、費用負担の在り方等でも格別に新しい観点は示されていない。

したがってこの5ヵ年計画がどのように実施されてきたかという点をみる場合に、この計画そのものもっていたこれらの限界がでてくるのは当然のことであったのかもしれない。

III

ところでこの5ヵ年計画が、昭和45年以降どのように実現されてきたのか。今回の中間報告ではこの計画と実績との関係を手がかりにして社会福祉施設整備計画の改定を考えようとしているが、その接近のやり方は適切である。この5ヵ年計画の再検討については、すでに昨年9月に公にされた「長期懇」の「審議状況について」という中間答申でも示唆され、参考表の形でこの計画の進捗状況が記されている(表3参照)。ところが今日の中間報告ではこの再検討を一步進め、この計画と実績のずれの理由を追求し、問題点を明らかにしているが、それは数ヵ月間の「長期懇」での作

業の進捗状況をうかがうことができる。

ところでその後の5ヵ年計画の進捗状況であるが、厚生省社会局施設課調べによると、表4のようになっている。そして上記の表3と表4をもとにして、「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」の実績をみると、今日の間接報告でもみられるように、「一応順調な進捗がみられる」ということになるかもしれない。しかし施設の種別別にみると、「予期以上の成果」を挙げたものがある反面、「予定を著しく下回るもの」もあり、その実績は施設種類によって不均衡な進捗状況といえることができる。(なお「予期以上の進捗状況」とされるものは特別養護老人ホームと保育所であり、とくに保育所の増設が予期以上に進んだことが、全体としてこの5ヵ年計画が順調に行われているということになっているにすぎない)。

そこでこの計画と実績との間のずれであるが、その理由にはいろいろのものが考えられる。その第1点は5ヵ年計画に示された「昭和50年」の目標値ないし整備水準がもともと過大ないし過小でなかったのかどうかという点の吟味である。この点は、そもそもの5ヵ年計画策定にあたって、前提とされた施設需要の見積りに過大ないし過小評価があったかどうかということと、同時に既述したように5ヵ年計画が当面の施設不足に対応することによって重点がおかれ、このため当面のニーズと需要の把握にとどまり、その後の変化を十分に計画に組みこみえなかったのではないかということになる。

いうまでもなく社会福祉施設計画の策定の場合に基礎的前提となるものは、社会福祉ニーズとこれに基づく社会福祉施設需要の把握であることはいうまでもない。ところで余計なことであるかもしれないが、このニーズと需要とを論理的に区別するということが、今までの社会福祉計画では必ずしも明確にされえないといううらみがあったように思われる。この点をいまい少し敷衍しておこう。

まず社会福祉のニーズであるが、それは少なくとも次の2つの側面から究明される必要があるように思われる。適切な言葉でないかもしれないが、その1つは客体的ないし即自的なニーズともいう

べきものである。それは具体的には本人の心身状況とか社会経済的状况に基づいて an sich に表わされるニーズ(あるいは dependency)である。たとえば「寝たきり」老人を例にとると、「寝たきり」状態の有無と程度がそれである。あるいは経済的ニーズを取扱う場合でも、稼働能力の喪失とか所得の高低その他を客観的に捉えることが重要である。しかし社会福祉ニーズとされるのはこのように客観的あるいは即自的に捉えられるだけでなく、他の側面との係わりも見落してはならない。すなわちこれもまた適切な言葉ではないかもしれないが、いわば「主体的」な側面とでもいうべきものである。その意味で上記の「客体的」あるいは即自的に把握できるニーズがあるにしても、このニーズを充足せしめるための社会、集団、家族等の構造・機能がある場合には、上記のニーズは必ずしも社会福祉ニーズとして顕在化しえないことになるのである。「寝たきり」老人の例でいうならば、「寝たきり」状態にある老人が見出されたにしても、この老人に対する介助(援助)、扶養機能が家族等に十分に残されている場合には、必ずしもすべてが社会福祉ニーズに転化するわけではない。あるいはまた本人に稼働能力がなかったり、所得がないという場合でも、これを扶養する構造・機能が社会・集団・家族等にある場合には必ずしも、これに対する社会的対応が直ぐには求められるものではない。社会福祉ニーズの分析にこの2つの側面からのアプローチの必要はこの例からも理解することができるであろう。

ところでこのように把握される社会福祉ニーズは直ちに社会福祉需要なり、社会福祉施設需要に転化するわけではない。というのは社会福祉需要はこのニーズを基礎とすることは明らかであるが、このニーズを需要化せしめるその他の要因・条件が働くからである。その1つは社会福祉についての価値判断を含む意識の変化ということも無視できない(権利意識の発展等もその1つの例となる)。そしてそれとは別に供給が需要に影響するということも重要である。もちろんその場合の供給とは、供給の量・質と同時に供給の仕方を含むことになる。このようにみるとニーズと需要は密

接な関連をもちながらも、それは同列に論ずるわけにはいかないことが理解できよう。

ここで問題となる社会福祉施設需要であるが、この場合に注意しておかなければならないことは、社会福祉の需要の充足の仕方の1つとして施設需要であることはいうまでもない。しかし条件によってはこの需要を施設ではなく居宅形態において充足することも十分可能なのであり、その限りでは社会福祉の供給を行うにあたって居宅と収容施設との関係は、代替的あるいは補完的關係に立つことになる（同様のことは社会福祉需要における行政需要と民間需要の場合にもいうことができるのである）。

このように社会福祉施設計画の前提となるべき施設需要の把握にはいくつかの操作的手続きが必要となってくるのである。ところが今までの計画では、せいぜい第1の社会福祉ニーズの把握にとどまってきた。なお蛇足を加えておくと、この社会福祉ニーズの把握のうち、上記の客体的ないしは即自的ニーズの把握にとどまらず、主体的側面との係わりでニーズを明らかなするという工夫が5ヵ年計画の一部では行われている。たとえば特別養護老人ホームの整備目標の設定をみると、まず「寝たきり」老人の出現率と「寝たきり」の状態を各種の実態調査に基づき算定し、これに介助状況を加味し、要収容老人数の析出を行なったりしているのである。

ところでこの社会福祉ニーズであるが、この客体的側面はともあれ、「主体的」側面は、国民の経済状況、家族構成の変化によるのみでなく、その扶養・援助の能力も、さらには扶養意識その他の条件によっても影響される。このため、計画にこれらをどのように取り入れるか大変むずかしい問題であり、かつ社会福祉ニーズの変化にこの側面が特に大きく影響することになるのである。社会福祉ニーズの将来予測の困難性の1つの理由はここらにもあるように思われる。

またこれらのニーズの把握が行われたにしても、その需要ということになると、ニーズを需要化せしめる要因が複雑であるだけに、計画数値としてこれを取込むことも大変厄介である。少なくともこ

れらの作業は社会福祉の政策・計画分野で十分に開発されず、このために依拠すべき文献も研究もわが国ではないのが現状である。その意味で5ヵ年計画においても、この施設需要の予測と測定の面でも問題がでるのはある意味では当然のことであつたのかもしれない。

本論にもどり表3、表4で5ヵ年計画の進捗状況をみると、計画と実績のずれということの1つの理由は、この計画の目標とされた数値において、過大ないし過小評価があつたのではないかということは、上記の論議からも当然推察できるのである。この点で一番問題になるのは保育需要の見積りである。この点は今回の中間報告においても「保育需要の予想外の高まり」ということで、当初の5ヵ年計画における整備目標の過少評価が具体的な例として取上げられている。そして特にこの点については「女子就業率の動向の保育需要への影響に留意すべきこと」と具体的な指摘を行なっている。なおこの場合に女子就業率の動向を特に農村、都市といった地域レベルでの変化を十分に考慮することの指摘も適切である。しかし保育需要の予測はこれだけではすまされない。たとえば保育そのものについての国民の側の意識と態度の変化がある。つまり保育需要は単に婦人の就業率の上昇に伴う「託児的」需要だけではなく、乳幼児の教育と結びついて、保育需要が拡大している面も軽視するわけにはいかないのである。

また重度身障者施設とか重度心身障害児（者）の施設の整備は「予想を著しく下回る」が、それは果して当初計画における目標整備量が過大であつたかどうかという点が問題になるかもしれない。この目標整備量の算定は5年毎に実施された「実態調査」に依拠したものであるが、出現率の低いこの種の分野で、果してこの調査による分析が妥当性と信頼性をもちうるかどうかということも検討されなければならない。特に出現率の問題と同時にニーズの「主体的」側面の捕捉は決して容易なことではない。その意味でこの中間報告が「今後とも地域レベルでのニーズや施設の正確な実態把握のための調査体系を拡充・改善すべきこと」と指摘する理由の1つがあつたものと思われる。

IV

この計画と実績のずれについて、当初の5ヵ年計画におけるニーズおよび施設需要の把握、したがって整備目標の設定の妥当性、信頼性の問題と同時に、施設整備の進め方にも問題があるように思われる。その第1はこれまでの施設建設は、国が直接に費用を負担し自ら施設を作るということはほとんどなく、その大部分は、一定の補助および融資を行い、地方公共団体および民間（社会福祉事業）がこの補助、融資に自己資金を加えて施設を建設するというのが一般のパターンであった。したがって、この種の施設計画を策定するに当たって、地方レベルでの計画との斉合性が特に重要なことになる。この点について「長期懇」はすでに昨年9月の中間答申において、次のような批判を行なっている。「計画策定に当たって、地域性をふまえたニーズの把握が必ずしも正確、かつ、十分ではなく、ひいては実施面においても、地域の施設整備に十分に反映されなかった事情があった」と。適切な指摘である。また今回の中間報告においても、「新計画の前提として留意すべき事項」でも、「地域レベルでのニーズの把握」ということの重要性を指摘しているのである。この点は新しい5ヵ年計画の策定に当たって配慮されると思われるが、しかし現行の施設整備の進め方と結びつく補助および融資方式を改めることは必ずしも容易なことではない。

たとえば早い話であるが、地方公共団体あるいは民間サイドで社会福祉施設の整備を行う場合に、現行の補助率および補助単価が果して実態に合うのかどうか（いわゆる超過負担問題）という問題がある。この点について、この中間報告が「建築単価の実態に応じた引上げ等の措置を講ずること」とする理由があったのである。なおこの他補助率についても再検討が必要であろう。またこの問題とは別に施設が作られたにしても、現行の方式では、その建設に投じられた自己資金の償還および利子の支払いについても十分にできないのが実情である。このための計画にもかかわらず、実績が伴わないという理由の1つはこのあたりにも

あることは明らかであり、この解決策についても今後ぜひ検討しなければならない。

第2に指摘しておかなければならないことは、施設整備は単に建物を作ればよいということだけではすまされないということである。特に計画と実績の面で、「予想を著しく下回る」ものとして、重度心身障害児・者施設および重度精神薄弱者施設があるが、これらの施設の最大のネックは、必要な要員が確保できるかどうかといったことや、その運営についての隘路が未解決であること等が、この建設をためらわせているものと推察できる。

この点について今回の中間報告では「施設整備計画とあわせて、社会福祉従事職員の養成確保対策についても特段の配慮を払べきである」という指摘は重要である。ただ言葉じりを捉えるようであるが、この報告で引続き「現在までのところ、看護婦等の医療専門職を除き、著しい不足状況はみられない」として、今後の動向として、この人手不足を深刻な課題としている。しかし、現状は必ずしもそうではない。上記したように重度心身障害児・者施設とか、特別養護老人ホーム等での人手不足は深刻なものとなっており、また公立施設に比して、民間施設ではより深刻である。ただ全体的に社会福祉施設での人手不足が表面化していないのは、看護婦等のように従事者の資格基準が明確でなく、このために人員の補充についても無資格者であろうとどうであろうと、人手さえ集めればという傾向があったからであろう。このため社会福祉の視点からみて、質の低い労働力で代替的に埋め合わせるという傾向もないわけではない。事態の深刻さはその意味では決して軽視できないのである。

V

以上主として5ヵ年計画の実施を手がかりにして、社会福祉施設整備計画についてのコメントを行ってきたが、この計画との関連で付け加えなければならない2、3の論点がある。紙幅の関係でこれらを詳しく論ずるゆとりがないので、以下箇条書風に問題点のみを記しておきたい。

その第1は施設需要と在宅需要との関係である。

この点について中間報告は「従来の施設収容偏重の考え方から脱皮し、在宅福祉対策重視の考え方を明確にすべきこと」としている。この指摘は、先の9月の中間答申にもみられたものであるが、そこでの考え方をさらに一歩進めたものとして評価したい。そして特にこの考え方を反映するものとして、通所・通園施設の整備を一つの重点とすることとしているのである。筆者は今後の社会福祉の方向を、もしもコミュニティ・ケア重視ということで考えるとすれば、社会福祉施設の体系とその内容は大きく変わるものと考えている。したがってこの中間報告の指摘は、この新しい施設体系の在り方につらなる考え方を内包しているものとして評価しておきたい。

第2にこの問題と関連して医療サービスとの連携ということが指摘されているが、これもまた社会福祉施設のかかえている当面の問題を解決するためにも十分に検討しなければならない問題である。従来からも育成医療、療育ということで、障害児・者についての医療と福祉の結びつきは論じ

られ、またそのための施設も整備されてきたが、最近では老人あるいは精神障害者の分野等においても、この結びつきは重要なものとなっている。その意味でも「長期懇」の指摘は重要である。

第3に施設の質的充実も忘れてはならない。今までの収容施設の多くは、救貧的性格をもってきたために、施設の内実は多くの問題をかかえてきていた。したがって老朽施設の建替え等が進められていくなかで、この内容改善は当然考慮されるべきであろう。そして特にこれらの施設の多くが、30～40年という耐用期間をもつものであるだけに、この内容改善についても、当面の水準の向上というだけでなく、20年、30年後の水準にも適合できるような構造設備を考慮する必要もあろう。

以上2、3の問題の指摘にとどまったが、いうまでもなく、この社会福祉施設整備計画の根底には、社会福祉全体の計画化が必要なことはいうまでもない。これらの問題については別の機会に論じなければならない。

看護は病院に限られるものではない

——「看護婦需給計画について」のコメント——

西 三 郎

I は じ め に

社会保障長期計画懇談会は、昭和 49 年 2 月「看護婦需給計画について」を発表した。これについてのコメントを求められたので報告しよう。コメントは、いろいろな角度から行うことが望ましいが、ここでは、社会保障長期計画懇談会が、経済社会基本計画を受けてつくられたものであることより、経済社会基本計画に盛られた内容との対比を中心としてコメントを加えてみよう。なおその前に、ヘルスマンパワー計画の動向を簡単にふれてみる。

II ヘルスマンパワー計画

ヘルスマンパワー問題について、国際的に最近急速にその関心が高まり、1970 年、WHO で「ヘルスマンパワーにおける研究の開発」についてのセミナーが開催され、その後いくつかの地域事務局でも同様の討議がもたれている。このことは、各国において社会経済開発が進行していくなかで、保健医療分野における需要が急速に高まってきたためといえよう。当初は、医師不足という形で表面にあらわれ、医師不足対策が中心であったものが、しだいに医師以外の保健医療に従事する各種専門職種についての需給計画へと拡大されてきている。すなわち、保健医療分野の需要の高まりが、たんに量の増大のみならず質的变化を含んでいるところから、それに対応する供給も後述するように多様化がせまられ、医療分野での中心的な役割を果たす医師について、たんに不足を補うのみならず、医学的教育内容の改革を含む、新しい医師像への期待がもたれていた。その内容の一つとして、従来の分析的面での専門医への分化の方向に対し、

より社会性を加味した一般医の養成の重要性が認められ、医科大学に新しい教室 (department) として一般医教室、community medicine 教室等が設けられている。また医師の機能の簡単な分野を引受ける新しい職種として、medical assistant, physician's assistant physician-associate などと呼ばれる短大または大学卒レベルの職種とさらに surgical technical aide, obstetrical aide, pediatric aide, および community health aide などの助手がみられる。これらは直接医師の業務と考えられたもののうち簡単なものを引受ける人たちである。これとは別に、医療自体が複雑にまた対象が拡大されたため、それに応じた新しい職種が数多く登場し、わが国でも、理学療法士、作業療法士、臨床検査技師、視能訓練士がすでに制度化されている。このことは、古くは、医師および看護婦を中心とした医療の守備範囲のみでは、新しい多様化された需要に答えられないことを意味している。

ヘルスマンパワー計画は、各国により、それぞれその重点を異にしているのは、それぞれの国の保健医療の制度のみならず、需要の構造の違いによるものといえる。たとえば WHO で多くの関心がみられる medical assistant は、発展途上国は、広範な地域で、新しく医療需要の芽生えがみられるときに、まず第一線の診療担当者を急速に養成することなどが期待されている。また一方ではアメリカなどにおける同種の職種に対する興味は、養成費用の高い医師に対して、その簡単な業務を、安い養成費用の新しい職種に分担させることにより、急増する医療需要および医療費上昇をやわらげることなどが期待されたためといえる。共通していえることは、ヘルスマンパワー計画の中心は、現在でも医師計画が中心であり、それら

医師の機能をいかに向上させるかに着目されている面が多い。しかし、重要なことは、医師の教育にもふれたように、医療における社会的側面の重視に加えて、さらに病院中心のケアから、在宅ケアを含む施設外での各種のケアと多様化された供給とその有機的な連携、いわゆる医療システムを前提とすることが、ヘルスマンパワー計画に織り込まれてきつつあるといえる。

ヘルスマンパワー計画の生じた背景をまとめると次のようにいえる。量および質にわたる医療需要の高まりのなかで、社会開発のもと、限られた資源の有効利用により、国民の福祉の向上をめざした医療システムの構想がつけられた。この医療システムの重要な構成要素である保健医療従事者について、新しい専門職種の登場を含め、ヘルスマンパワーの概念を規定し、そのヘルスマンパワーを計画的に将来需給を図るため、ヘルスマンパワー計画の策定の必要が生じた。このことは、わが国においても、大綱としてあてはまるが、その細部において、いくつかの後進性が認められている。厚生省では昭和43年「医師の長期需給計画策定に関する研究」の報告を発表し、医科大学新設の必要等の根拠を述べている。また最近では昭和47年度から「ヘルスマンパワーの開発と将来需給に関する研究」を開始している。その他、「看護制度の改善に関する報告」を昭和48年10月に発表などがある。しかし、その多くが医療の将来展望をふまえたとは必ずしもいえないのではなかろうか。今回の看護婦需給計画においてもまたしかりといえよう。すなわち、現在も病院を中心とした医療のなかで、医師不足が常勤医師から非常勤医師、さらに看護婦へとその役割を肩代りしてきている現状から、その脱出にのみ目を奪われ、将来の医療の発展についての見通しのもとにヘルスマンパワー計画の一環としての看護婦需給計画というにはあまりにもその内容が乏しい。

手もとにあるオーストラリアの計画(Expansion of medical education, Report of the Committee on Medical Schools to the Australian Universities Commission 1973)をみると、医師の急増をすすめるとともに、看護婦の技能分化を図っている。

いわゆる僻地には、bush nurse と呼ばれる看護婦が doctor's assistant として従来の看護婦の責任に含まれていない医療行為を行うため、一般医学を勉強することになっている。また救急におけるふるいわけができるよう訓練を受けた看護婦、その他専門看護婦として、地区看護婦、母性看護婦、精神看護婦等があり、その養成が行われている。そのため、従来の看護教育を大学教育として2年に短縮し、その直後またはその他の機会に、これら病院外で働く看護婦教育を計画している。これは、人口密度が粗で、広大な地域をかかえていて、国民保健事業という国費医療を実施するため、それも短期的に医療供給を確保しようという条件にもよるためと思われる。このように大胆に病院外での看護婦の働く場を用意し、この新しい医療システム計画と、ヘルスマンパワー計画とを結びつけている。

このようにオーストラリアのごとく大胆な看護婦の分化を含んではいなくとも、すでに多くの先進諸国では、看護婦が病院外で、各種の施設で働くばかりか、在宅ケアに従事し、それを前提とした看護婦計画をたてている。このように、新しい将来の医療への展開の前提があって、初めて新しいヘルスマンパワー計画の意義が見出されるのではなかろうか。

III 経済社会基本計画における看護

経済社会基本計画には、ヘルスマンパワーの養成確保の項に看護婦についてふれている。すなわち、看護婦の養成施設を整備し、その養成確保につとめる。保健サービスの分野では、いわゆる潜在看護婦をパートタイムで活用するなどにより、マンパワー需要の急増に応えたと明示されている。なお、特定の職種名が記載されてはいないが、勤労条件など職場環境の整備につとめるとともに、給与の引上げをはかると記されている。これらは看護婦について需給計画の一般的な基本的事項を記したにすぎない。しかし、この前提条件が、その前の医療・公衆衛生部門の項の③に示されている。すなわち、医療需要の多様化に対応する分野で、供給不足が著しいのは、高度の医療技術を必

要とする分野、長期慢性の医療・訓練を必要とする分野、在宅ケア必要とする分野の三つをあげている。さらに、最後の在宅ケアについては、保健婦活動などを中心とする保健サービス等在宅ケアの充実と記してある。これは、看護について具体的な内容を記載したものといえる。このことは、ヘルスマンパワーの項の看護婦の養成確保が、たんに病院看護のためにのみでないことは明らかであり、さらに、保健サービスの分野での潜在看護婦のパートタイムとしての活用は明らかに在宅ケアのためといえる。このように経済社会基本計画に公表されている、医療の機能の多様化に応じ、高等医療の病院、一般病院、いわゆる中間施設、在宅ケアの充実と各施設間連携のもとで、看護婦があらゆる分野で働くための養成を前提として、看護婦需給計画を立案することが、社会保障長期計画懇談会の役割ではなかろうか。

しかしながら、今回発表された看護婦需給計画の内容は、従来からわが国が当面している今日の課題にとらわれた近視眼的な計画へと大幅に後退をし、看護が病院または施設内看護にのみ業務を限った感をもたせている。このことは、経済社会基本計画の理念を無視したものといえるのではなかろうか。なお社会保障長期計画懇談会が9月26日公表した審議状況についての内容において、

保健医療供給体制の項の現状と問題点に、社会福祉施設の絶対的不足、医療施設と社会福祉施設の機能的連携の不十分さ、在宅サービスの不備などが、現在の問題点をもたらした原因の一つとしてあげられていた。また保健医療供給体制整備の基本的考え方において、システムの観点の重視、目標の質的視点において、地域保健計画をビルトインし、コミュニティ・ケア、在宅ケアなどの面で、社会福祉サービスとの連携につとめるなど、大略経済社会基本計画の線を継承しているようにみられた。しかし、ヘルスマンパワーの看護婦などにおいては、看護婦の働く場についての記載がなく、従来の看護婦が主として働いている場を中心として、将来の不足についてのみ記されている。このことは、コミュニティ・ケア、在宅ケアについての理解が、そこで具体的な看護を期待したものではなく、ケアについて意味しているものが、明らかにされていない。このことは、経済社会基本計画にもみられた多くの分野での看護への期待、すなわち、多くの先進諸国にみられた方向の芽を摘取ってしまったともいえるのではなかろうか。

IV 方法についてのコメント

昭和53年度を目途に需給バランスをはかることを計画の骨子とし、需要については、1. 国際比

表1 看護婦の在宅ケアに従事する比率

	年 次	人口 10 万 当 り 看 護 婦 数				比 率				備 考
		総 数	病院施設	在 宅	その他	総 数	病院施設	在 宅	その他	
デン マ ー ク ¹⁾	1966	413	281	73	59	100	68	18	14	Registered Nurse のみ Nursing and Midwifery staff Registered Nurse Health Visitor および Home Nurse 保健婦・看護婦・准看護婦・ 保健婦・看護婦
フィンランド ¹⁾	1966	318	223	83	12	100	70	26	4	
ノールウェー ¹⁾	1966	307	242	65		100	79	21		
スウェーデン ¹⁾	1966	317	182	50	85	100	57	16	27	
ア メ リ カ ²⁾	1970	345	240	25	80	100	70	7	23	
イングランド	1968	613	560	53	—	100	91	9	—	
・ウェールズ ³⁾	1968	216	177	39	—	100	82	18	—	
日 本 ⁴⁾	1972	303	283	13	7	100	93	5	2	
	1971	153	133	14	6	100	87	9	4	

資料: 1) Social Security in the Nordic Country, 1966.

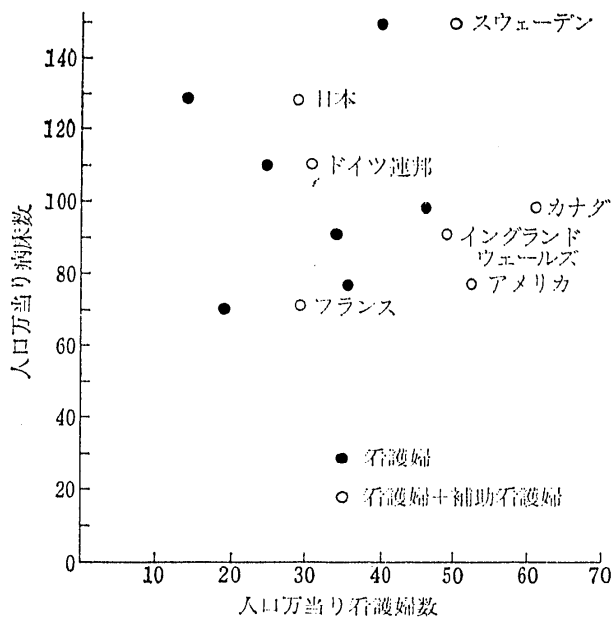
2) Health Resources Statistics, 1970.

3) Annual Report of the Department of Health and Social Security, 1968.

4) 国民衛生の動向 1973.

5) 看護婦: 看護関係資料 1973.

以上の資料よりおのおの作成.



資料: 表2と同じ。

図1 病床数と看護婦数

較, 2. 病院における現在の不足に将来の伸びを見込む方法が採用されている。供給については, 新就業, 再就職, 退職などの減耗を加算または控除して算出している。

まず国際比較についてみる。厚生省医務局看護課の看護関係資料(昭和48年7月)には, 病床あたり病院看護職員数が算出された表がみられる。この表は, 病院における看護婦の実態を知る上に重要な表であるが, 国際比較には, 1病床あたり全看護婦数の値を用いている。この値の意味は病院以外に従事する看護婦を含んでいるものを病院

病床で割ることによりその意義は異ったものといえる。それは, 病院以外に就業している看護婦の状況について表1にまとめたように, 日本が最も小さく, 在宅ケアを重視している国では高い値を示している。在宅ケアは, 病院での看護のように病床あたりよりは, 人口あたりで考えたほうが適切といえる。しかし看護を必要とする対象が入院患者ないしはその後に退院した患者中心とするものであるとすれば, 現在入院患者を分母(実際には病床を代用したが)にすることの意義は認められる。このことから, 病床数と看護婦数を図1にプロットし, その比率を表2にまとめてみた。この結果から, 国際的には病床および看護婦の定義が異なることもあるが, スウェーデン, 日本は病床が多く, その他の国の病床は少ない。日本の平均入院日数が最も長く, 次いでスウェーデン, その他と病床数とは逆になっている。このことは, 病床数が多くても, その回転率が遅ければ, 病床あたりのヘルスマンパワーは, 回転率の早い国より小さくてよいともいえる。このためこの値でもって国際比較することは困難といえよう。その上, 実際に数値をみると, 表2に示したように, あまりにも各国の値のバラツキが大きく, 本計画(日本およびスウェーデンは補助看護婦を看護婦に含んでいる)で採用した, スウェーデン, イギリスが, 日本にとってどのような意義があるのか明らかにしえない。このことは, 逆に, この需要を満たすことにより, スウェーデンまたイギリスと同じ看

表2 病床数と看護婦数

	年次	人口万あたり 病床数	人口万あたり 看護婦数	人口万あたり 看護婦数+ 補助看護婦数	看護婦数/ 病床数	看護婦+補助 看護婦数/病 床数
カナダ	1970	99	46	61	0.464	0.623
アメリカ	1970 (人) 1971 (病床)	77	36	54	0.465	0.703
日本	1971	128	14	28	0.111	0.215
	1971	* 104			* 0.137	* 0.265
フランス	1970	71	19	29	0.260	0.411
ドイツ連邦 (含西ベルリン)	1970 (病床) 1971 (人)	111	24	31	0.215	0.274
スウェーデン	1970	148	40	50	0.269	0.337
イングランド ・ウェールズ	1971	91	34	48	0.371	0.523

資料: WHO, World Health Statistics Report, Vol. 26. No. 1973 より作成。

注 * 病院病床のみを用いた場合。

表3 看護婦と補助者

	年次	看護婦 (A)	補助看護婦 (B)	看護補助者 (C)	B/A	B+C/A	C/A+B
カナダ	1970	97,814	33,445	11,925	0.34	0.46	0.09
アメリカ	1970	723,000	370,000	850,000	0.51	1.69	0.78
日本	1970	141,587	145,992	141,553	1.03	2.03	0.49
	1971	148,418	156,591	137,320	1.06	1.98	0.45
フランス	1970	95,151	55,445	51,000 (政府サービスのみ)	0.58	1.12	0.34
ドイツ連邦 (含西ベルリン)	1971	146,902	40,456	51,444	0.28	0.63	0.27
スウェーデン	1970	32,370	8,150	62,500	0.25	2.18	1.54
イングランド ・ウェールズ	1971	165,400	67,400	80,400	0.41	0.89	0.35

資料: 表2と同じ。

表4 看護助手の職種

	ニューヨーク市立 病院常勤職員数 (一部)	黒人またはプエル ト・リコ人の比率
	(人)	(%)
看護助手	8,039	88
実務看護婦	2,731	90
調理助手	2,588	84
ハウスキーピング助手	2,292	80
全職種	20,071	82

資料: An ethnic census of municipal hospital employees reported in Eleanor Gilpatvick and Paul Covliss. *The Occupational Structure of New York City Municipal Hospitals*.

E. Ginzberg: Urban health services, 1971 より引用。

護が病院で受けられるかの錯覚をさえ感じさせる。これは、看護婦に加えられない看護助手が多数いることを無視してはならない(カナダは補助者が少いが看護婦が多い)。スウェーデン、イングランド・ウェールズ、アメリカおよび日本については、表3に示しておいたように、これだけの看護助手について日本0.49と、イングランド・ウェールズ0.89、スウェーデン0.54とに差がみられることは、本計画の通りに看護婦が充足されても、看護サービスをそれらの国なみに期待しえないといえよう。現在このような看護助手の確保は、国により異なり、アメリカのニューヨーク市立病院では、正看護婦の空席27%と危機に近いが、看護助手はわずかに3%と専門職のほうが空席が多い。しかしその内容をみると表4に示したように、そのような非専門職は黒人またはプエルト・リコ人にその多くが占められている。なお正看護婦にも同様の黒人等の増加がみられている。このことは、イギリス、その他旧植民地を多く有していた欧州

各国に共通にみられることで、看護婦などと同じ階層の人だけで看護助手を求めることは至難なこととなってきたといえよう。このことは、日本において看護助手のみならず、すでに准看護婦学生についてもその確保が困難となってきた。

次に、わが国の現状からの需要予測をみてみよう。もとの統計が入手できず、限られた報告から類推することにより、あやまった推測になることも考えられるが、公的医療機関の1病床あたりの看護婦数を、他の病院の基準とすることは、不足数の算出に直接は結びつかないと考えられる。一般に、公的病院は規模も大きく、高度医療を担当していることより、すべての病院が同じ看護婦数を必要とすることはないといえよう。将来の需要増を、現在の病院の看護婦の状況からのみ推定することは、前節にも述べたように、経済社会基本計画にもある、中間施設、在宅ケアの需要を無視したものといえる。この分野での需要増は著しいものと考えられる。イギリスの死亡者についての調査によると、毎日家庭看護婦の訪問を受けたものは調査対象の56%、週1回以上23%という報告がある。(Cartwright Hockey and Anderson "Life Before Death" 1972)。今後施設外のサービスの向上のために必要な看護職員の数の算出は容易ではないが、社会保障問題懇談会報告に10万人保健婦の増員を報告していることは、大略人口10万に100人で、表1のフィンランド83人、デンマーク73人よりみて妥当な数字といえよう。もしこの在宅サービスを昭和53年度に1/3達成させるとすれば、本計画49万人に約3万人加算しなく

てはならない。

供給側の推計は、資料不足で明らかにしえないが、減耗数を4.6%から4%に減少させることは、非常な努力がなくてはならないといえる。すなわち、就業者の急増は若年の新卒によるもので、彼らの離職の理由が結婚などによることが多いので、有配偶の看護婦の働きやすい条件をどこまで提供できるかによる。イングランド・ウェールズの労働婦人の52%が有配偶であるが看護婦では36%にすぎない(1961年)(Health and Welfare Services in Britain in 1975)。日本でも1966年の一般労働婦人(除く農林業)では有配偶35.9%、看護婦36.2%であるが、平均年齢、平均勤続年数ともに看護婦が上回っている、一般28.1歳、3.9年、看護婦29.4歳、4.9年である。すなわち、勤続年数が長く、年が上で有配偶率が同じであることは、同じ条件での有配偶が少いことを意味している。このように、イギリス、日本ともに、看護婦の労働は、有配偶者にとって、他の一般婦人労働に比し、よくないといえる。これらの資料は古く、最近とみに改善されてきているし、病院および施設以外で働く保健婦、看護婦、また高学歴の人ほど、有配偶者の率が高いことより、有配偶者の労働の場を考慮することにより、就業率を高くとどめることができよう。しかし減耗率4.6%を4%に減少させることは容易ではないのではなかろうか。古い資料ではあるが、スウェーデンでは、看護婦就業者が増加するにつれ、若い人の増加と離職率が上昇している。ただ、日本と異り、再就職の率が高く、離職者数の約半数に相当する再就職者が認められていることは、注目に値しよう。このことは、現在の潜在看護婦就業者数の上昇が、前述の在宅ケアのための動員を含めて期待できよう。東京都特殊疾病対策機構の研究(班長 重松逸造)において、筆者が担当した在宅訪問グループでは、長期間離職していた看護婦が、短い訓練のみでパ

表5 スウェーデン看護婦の就業状況

年次	就業者 A	追 加		減 耗 D			C/B (翌年) D/A
		新卒業者 B	再就職者 C	家庭	年金	死亡	
1950	12,501	964	132	347	102	15	28%
51	13,128	960	115	346	83	19	26%
52	14,028	1,097	207	282	97	25	51%
53	14,825	1,243	201	539	81	27	31%
54	15,660	1,310	227	574	110	18	29%
55	16,704	1,367	197	376	115	29	38%
56	17,894	1,499	193	322	154	26	38%
57	19,099	1,454	502	562	158	31	67%
58	20,045	1,427	474	739	181	32	50%
59	20,885	1,476	361	771	192	34	36%
60	21,886	1,447	793	1,032	179	28	64%
61	22,389	1,556	797	1,602	218	30	43%
62	23,094	1,612	868	1,517	228	30	49%

資料: Allmän Hälsö-och Sjukvård 1970.

ートタイムで看護サービスを実施し著しい効果をあげている経験からも、潜在看護婦活用の道は、在宅ケアから開始することによりその効果が短期間にあげられるのではなかろうか。

厚生省研究「ヘルスマンパワーの開発と将来需給に関する研究」の一環として、供給予測を方波見重兵衛と筆者が行ったなかで、看護婦および准看護婦就業の昭和52年予測45~52歳で、今回の値とほぼ等しい結果を得ている。しかし、今回の予測値について、細かい定義が不明であるので、予測の根拠の数値とともに発表されんことを期待する。

V む す び

予測するための資料の制約があるではあろうが、病院中心の考えで、病院における看護婦不足に着目しすぎているといえるのではなかろうか。もっと将来の医療全体の展望のなかで、看護とくに人間を対象としている看護を中心として、計画の数値の算出されんことを期待し、今後の改訂を待ちたい。

昭和49年度研究プロジェクトについて

社会保障研究所

プロジェクトの基調

基調テーマとして、「福祉社会成立の基本的要件に関する研究」を掲げる。福祉社会への移行が時代の課題として提唱されているが、日本の社会がどのような要件をそなえたとき福祉社会への移行が実現するか、以下の諸研究会はこれらの要件をそれぞれの視点から究明していくことを意図している。

経済分析研究会

経済学の立場から社会保障の政策体系とその有効性を理論的実証的に研究し、とくに本年度は、最近10年間のわが国および先進数ヵ国を対象にして昨年度の研究を深化する。

<共同研究>

1 社会保障の再分配効果に関する理論的実証的研究
社会保障の再分配効果については、本研究会においてすでに昭和39年までの試論的な実証分析を行なったが、推計方法や理論的な展開において多くの問題が残されていた。本年度はこれらの諸問題を解決するとともに、さらに昭和46年まで分析期間を延長し、第2次世界大戦後のわが国の再分配効果について一貫した研究作業を試みる。

2 社会的支出の理論的実証的研究

本研究は、現代福祉政策の展開を社会的支出の水準、構造などの変化を通して把握しようというものである。昨年度は、教育費、医療費を中心とし、国民所得勘定をフレームワークにして先進諸国の国際比較的な実証分析を行なった。本年度は昨年度にひきつづき分析を進めるが、とくに資料整備と並行して最近10年間の社会的支出の構造を明らかにするとともに、その行動様式に関する理論仮説の検討を行う。

<個別研究>

- 個人所得の分布・再分配の理論的実証的研究——1964年以降——
- 貧困と疾病の関連に関する研究
- 福祉支出の国際比較——個人貯蓄との関連において——

統計調査研究会

社会保障水準を測定するために基礎的な統計資料を整

備し、わが国社会保障の充足状況の把握に資する。

<共同研究>

1 社会保障水準統計資料の体系的整備

年金、医療等に関する各種行政統計から年齢階級別および所得階級別統計を抽出、整備し、さらに両者を組合せて家族周期段階別に統計資料の整理をする。また、社会保障水準と関連の深い社会および経済指標もあわせて整理していくことを予定している。

2 家族周期段階別にみた世帯の生活実態調査結果の解析

昨年7～11月、静岡県掛川市において実施した「中高年者生活総合調査」の結果を利用して、中高年者層の生活構造の特徴を世帯、家計、健康、栄養状態の各分野から総合的に分析してとらえる。また、同じく掛川市において、昭和43、45年に実施した「児童養育費調査」および「高齢者生活実態調査」とのつながりをつけ、一貫した周期段階別の生活構造の変化を把握することを予定している。

<個別研究>

- 貧困とその測定方法
- 家族周期別にみた家計収支
- 公害地域における家計問題

社会分析研究会

社会学の立場から広義の社会保障について、その政策（計画）、運営、機能、組織、効果などの理論的実証的研究を行うことを目的とするが、本年度はとくに社会福祉に重点をおき研究を行う。

<共同研究>

1 ソーシャル・アドミニストレーションに関する理論的基礎研究

ソーシャル・アドミニストレーションは普通社会行政あるいは社会福祉管理（経営）と訳されているが、わが国においてこの面の研究の歴史は浅い。このため昨年度にひきつづき同一テーマで研究を行うが、とくに本年度はイギリスにおけるソーシャル・アドミニストレーション理論の形成課程を明らかにする。なお、この研究とあわせて最近のソーシャル・アドミニストレーションの研究動向を追求し、社会福祉論の体系化に資する。

2 保健・福祉における組織の研究

わが国の保健および社会福祉はかつてないほどの発展と変化がみられた。昨年度はこの動向のなかで緊急に解決を求められてきたマンパワー問題をとりあげたが、本年度はこれにひきつづき、保健・福祉分野における組織のあり方についての検討を行う。とくに本研究では保健と福祉の結びつきについて組織論の立場から研究を行い、保健地区と福祉地区の関係、コミュニティ・ケアの組織のあり方などについて説明を行う。

<個別研究>

- コミュニティ・ケアと地域福祉組織
- 社会計画における評価研究の諸手法
- 福祉労働組織の実証研究

経済・社会研究会

社会保障の研究にとって、現代社会の基本的な性格についてははっきりした見解をもつことは重要な要件になる。ところが現代社会の性格についてはさまざまな提説が行われていて、定説とすべきものがいまだ確立していない。この研究会は、これら諸提説について検討を加え、見解の対立によってきたる理由を明らかにし、研究員のそれぞれが現代社会の性格についてその見解を形づくっていく契機を造成していきたい。

制度研究会

社会保障および関連分野における国際動向と各国制度の特質を明らかにするため、比較研究と歴史的研究を行う。

<共同研究>

1 社会保障の長期発展パターンに関する国際比較研究

前年度まで西欧主要国について、社会保障費の財源調達における政府負担の状況と考え方、社会保障における

民間部門の役割、社会保障制度と民間補完制度との関係について、とくに1960年以降の状況を中心に研究を進めてきた。これによって、戦後形成された社会保障の構想と体系が、それぞれの国で変容ないし発展しつつある状況があるていど明らかにされた。本年度は、このような最近の動向をより長期の歴史的回顧のうえに立って評価し、各国の社会保障思想と社会保障政策の特質と長期的な変化の方向をより明確にすることを旨とする。比較対象としては、アメリカ、イギリス、スウェーデン、西ドイツ、フランス、日本とする。

2 発展途上国の社会問題と社会政策に関する研究

前年度は、発展途上国に起りつつある社会・経済変動と社会問題の性質と広がりをも明らかにすることを計画したが、情報の不足、入手の困難性もあってヒアリングにとどまった。本年度は、国際機関の資料や既存研究文献の調査を通じて、発展途上国が当面している社会問題の性質と広がりをも明らかにしつつ、これらの問題に対する対応のしかたを、社会立法と社会政策の面でもとらえることにする。対象とする国々は、アジアおよびラテン・アメリカ地域の諸国である。

<個別研究>

- インドの社会問題と社会政策
- 各国社会保障制度の類型的研究
- アメリカ社会保障制度の歴史的研究

政策研究会

社会保障のいろいろな分野におけるトピックスをとりあげて、報告や討論を行う。また、前年度と同様に、政策判断の根拠などについて、特に効果と財源の諸問題について検討を配慮し、社会計画に利用できる資料の整備を行う。

執筆者紹介(執筆順)

あ	べ	し	ろう	横須賀キリスト教社会館館長
阿部	志郎			
にし	かわ	しゆん	さく	慶応義塾大学教授
西川	俊作			
やま	ざき	やす	ひこ	社会保障研究所研究員
山崎	泰彦			
み	うら	ふみ	お	社会保障研究所研究第3部長
三浦	文夫			
にし		さぶ	ろう	国立公衆衛生院衛生行政室長
西	三郎			
き	と	よし	こ	社会保障研究所研究員
城戸	喜子			

社会的アンバランスに関する統計的研究¹⁾

城戸喜子

I 社会的アンバランスの定義と把握の方法

ガルブレイスはその著書「ゆたかな社会」においてアメリカを題材として、産業社会における私的消費財の過剰生産およびそれと対照的な公共的財貨サービスの不足を指摘し、この現象を社会的アンバランスと呼んだ²⁾。

彼によれば、こうしたアンバランスが起るのは、資源配分が消費者主権に基づかず生産者主権に支配されているためであるという。すなわち公共的財貨サービスの供給は生産者に大きな利益をもたらさず、したがって生産者はそれらの供給に積極的ではない。しかし大きな利益をもたらす二次的私的消費財については広告、宣伝、消費者信用等のさまざまな販売技術を用いて消費者の需要を開発しそれらの生産を拡大してゆく。その結果私的消費財の生産のみが発達し公共的財貨サービスの供給が遅れるという。そこでは消費者の欲望が自立的なものではなく生産者に依存して決定されるという認識——彼はこれを依存効果と名づけている³⁾——が重要である。たしかに依存効果は消費者主権が成立するための前提条件の一つ——消費者が自己の欲望を正しく認識していること——が満たされるのを妨げていると思われる。この意味では消費者主権が充分機能せず、したがってそれに基づく資源配分がなされていない面のあることは否定できない。しかしながらそれは私的消費財の過剰生産や浪費の一面を説明するものではあっても彼のいう公共的財貨サービスの不足についての充分に説得的な理論ではありえない。何故なら、ある種の財貨サービスの場合、財やサービスの性質上それらについての完全な情報を各消費者が入手することはできず、したがって彼らは不完全な情報に基づいて選択を行うからである。その結果、市場

に現れた個人の選好は各個人にとって真に望ましい量を示しているとはいえなくなる。具体的な例として医療や教育のサービスを考えてみるとしよう。普通の個人は医療や教育について高度に専門的な知識をもっているわけではなく、また自分に現在どの程度のサービスが必要であるかを正確に判断できるとはいえないであろう。したがってこうした種類の財やサービスについては、よりよい情報をもったグループ（実際には公的機関）が個人の選好を修正し補う必要がある。すなわちこの種の財貨サービスは市場機構を通ずる資源配分によって供給されるだけでは、各個人の必要量を充分に賄うに至らないのである。それ故、この種の財貨サービスは市場でも供給されるが、その他に公的機関による提供が行われるのである。このように公的機関による消費者選好の修正補完、あるいは公的機関による財の提供という意味で、これらの財は公共的財貨サービスといえようが、より正確にはマズグレイブに従ってメリット財と呼ぶことにしたい⁴⁾。また、こうした一方におけるメリット財の不足と他方における二次的私的消費財の過剰という両種の財に対する資源配分のアンバランスを以下では社会的アンバランスと呼ぶことにする。

社会的アンバランスは社会的現象として現れた結果を個別に指摘することは容易であるが、どの種のメリット財がどのくらい提供されていればバランスがとれているといえるのか、それに比して現在どのくらいの不足分があるのかについて数量的把握を総合的に行うことはむずかしく今まで充分に行われてきたとはいえない。

この研究の目的はいくつかの先進国における社会的アンバランスの度合いを、国民所得勘定を用いて総合的に把握し、その結果を、ある種のメリット財消費と二次的私的消費財消費との間のアンバランスとしてリアルターム指標によって事例的に確認することにある。

全体は大きく2節に分けられ、第2節では社会的アンバランスを国民所得統計による全体的資源配分の中で

- 1) 本研究は社会保障研究所における昭和48年度の合同研究会の主題、貧困問題に関する報告「産業社会における貧困」を基礎としている。研究会の席上コメントをいただいた山田雄三先生、および論文作成にあたってご助言いただいた馬場啓之助、地主重美、保坂哲哉の三先生に感謝いたします。
- 2) J. K. ガルブレイス著、鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』第2版、岩波書店、昭和45年、第17章、225—241頁他。
- 3) 上掲書、第11章、146—154頁他。

- 4) メリット財に対する消費者選好の政府による修正補完については、R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, 1959, pp. 13—14 を参照。

表1 日本、アメリカ、スウェーデンにおける私的消費財とメリット財の消費

		日 本			ア メ リ カ			スウェーデン		
		1960	1965	1970	1960	1965	1970	1960	1965	1969
(1)	医療の私的消費	542	1,412	3,129	19.1	28.1	47.3	1,388	2,087	3,162
(2)	教育文化の私的消費	374	888	1,169	24.3	38.2	58.0	2,258	3,611	5,083
(3)	医療の政府消費	107	318	730	5.4	7.9	12.8	—	3,739	6,486
(4)	教育の政府消費	456	960	1,831	18.7	30.2	54.1	—	5,109	7,905
(5)	小 計	1,479	3,578	6,859	67.5	104.4	172.2	—	14,546	22,636
(6)	私的消費財消費	1,329	3,243	7,870	96.1	125.0	176.2	7,471	13,087	18,058
(7)	(5) / (6)	111.3	110.3	87.2	70.2	83.5	97.7	—	111.1	125.4

注 1) 各国通貨単位。

2) 日本とアメリカは10億単位、スウェーデンは100万単位。

資料: OECD, National Accounts of OECD Countries, 1960—1970.

経済企画庁, [資料] 国民総支出の社会目標別分類, 経済月報, 昭和47年11月。

とらえ、日本を含むいくつかの国について比較する。第3節では2種のメリット財消費に関するいくつかの指標と、代表的な二次的私的消費財消費に関する指標を選び、両種の指標の相対的關係によって前節で把握された社会的アンバランスの状況を別の方向から確認する。また、むすびとして今後の研究課題を述べておきたい。

II 国民所得統計による社会的アンバランス状況の国際比較

1 メリット財と私的消費財の消費

現実にメリット財消費と私的消費財消費との間のアンバランスを国民所得勘定の枠組みで測るにあたって、まず明確にしておかねばならないのはメリット財の範囲である。普通メリット財としては、医療、教育および住宅があげられるが⁵⁾、国民所得勘定に則していえば、こうした目的に向けて個人および政府が消費した支出をメリット財消費としてとらえることができよう。しかし、前2者と住宅との間には大きな相違があることに注意せねばならない。それは、医療と教育の場合にはサービス提供に際して人的資源が非常に重要であるのに対し、住宅の場合には物的資産 (Physical stock) の整備に重点のあることである。これは国民所得統計に従えば前2者が消費中心であるのに対し、住宅が資本形成中心となって現れてくることで知られよう。それゆえ住宅をも含めるならば個人消費+政府消費の形で分析を進めるのは不充分であろう。しかしここでは人的要素の重要性に着目して教育と医療のみをとりあげ消費中心の分析を行い、住宅については後の機会に譲りたいと思う。したがってメリット財の消費は、国民所得統計を用いるならば個人消

費中の医療と教育に関する支出に、政府消費中の医療と教育に関する支出を加えたものとして表わされることを再述しておく。

次に二次的私的消費財消費を国民所得勘定によってとらえようとするならば、それは個人消費支出から食料、衣料、家賃、燃料、家具等の基礎的、生活必需的消費および医療と教育文化にかかわる消費を除いたものではないだろうか。こうした分類に基づく推計を各国について得ることはむずかしいが、OECD, National Accounts of OECD Countries, 1960—1970 における各国の国民総支出の表、および経済企画庁による国民総支出の社会目標別・経済性質別分類⁶⁾を第一次接近として用いてみた。

表1は当年価格で計算されたその結果を示すものである。日本、アメリカおよびスウェーデンの3国をとりあげて比較する理由は、前2者において社会的アンバランスの度合いが強く、他方スウェーデンでは多年にわたる福祉政策の結果、社会的アンバランスがあまりみられないだろうと予想されるからである。このほかに社会保障の大陸型の国の代表として西独をとりあげたかったが、西独の政府消費の内訳が大まかで上記の目的に沿わないため割愛した。したがって1960年代における日本、アメリカおよびスウェーデン3国の社会的バランスの状況を概観したい。

表1の5欄は各国におけるメリット財の消費額を表わす。したがって7欄が私的消費財消費に対するメリット財消費の比率を表わしている。同欄に注目すると1970年の時点では日本とアメリカが100以下であり、スウェーデンのみがはるかに100をこえている。この比率がど

5) R. Musgrave, ibid. 塩野谷祐一『福祉経済の理論』, 日本経済新聞社, 昭和48年, 286頁等。

6) [資料] 国民総支出の社会目標別分類, 経済企画庁, 経済月報, 昭和47年11月。

表2 医療および教育消費の対私的消費財消費比率

		日 本			ア メ リ カ			スウェーデン		
		1960	1965	1970	1960	1965	1970	1960	1965	1969
(1)	医療の個人消費/私的消費財消費	40.8	43.5	39.8	19.9	22.5	26.8	18.6	15.9	17.5
(2)	教育の個人消費/私的消費財消費	28.1	27.4	14.9	25.3	30.6	32.9	30.2	27.6	28.1
(3)	医療の政府消費/私的消費財消費	8.1	9.8	9.3	5.6	6.3	7.3	—	28.6	35.9
(4)	教育の政府消費/私的消費財消費	34.3	29.6	23.3	19.5	24.2	30.7	—	39.0	43.8
(5)	(1) + (3)	48.9	53.3	49.1	25.5	28.8	34.1	—	44.5	53.4
(6)	(2) + (4)	62.4	57.0	38.2	44.8	54.8	63.6	—	66.6	71.9

資料: 表1に同じ。

のくらいであれば社会的バランスがとれているといえるのか理論的な基準はないが、ここでは一方のスウェーデンと他方のアメリカおよび日本との距離に注目したい。また一国内における異時点間の相対的位置の変化を測るものとして意義があろう。すなわちアメリカおよびスウェーデンでは、メリット財消費対私的消費財消費の比率が1960年代にしだいに上昇してきていることがわかる。日本ではそれが逆に下降している点に特長がある。しかも1965年以降の下降が激しい。そのため1960年にはアメリカよりも社会的アンバランスの度合いが低かったにもかかわらず、1970年になるとアメリカよりも状況が悪化している。同じように社会的アンバランスが存在すると思われたアメリカでさえ1960年代にこの比率が上昇している事実と対照すると、日本の1960年代の高度成長がいかに福祉軽視型のものであったかを象徴しているように思われる。

2 医療および教育の消費パターン

次に医療および教育について個別にみるために表2を掲げた。この表はメリット財のおのおのについて私的消費財消費との比率を示すことと(5~6欄)、メリット財消費そのものが個人消費によるものか、政府消費によるものかを示すこと(1~4欄)の二つをめざしている。

まず医療について指摘できることは、1970年の時点でスウェーデンの消費量が最も大きいように思われる点である。逆にアメリカでは対私的消費財消費比を用いれば医療消費が最も少い。日本は両者の中間にあるが、スウェーデンの指標に比較的近い。しかし注目すべき点は、これら両国において、医療というメリット財消費のパターンがまったく異なる点である。日本においては医療が個人消費として消費されている部分が圧倒的であり、時間的変化をたどっても政府消費の指標はいくぶん上昇しているにすぎない。これとは対照的にスウェーデンでは医療消費の比重は政府消費に傾いており、1960年の数値は

不明であるが1965年以降政府消費の指標は大きくなっている。

このように医療に関する消費パターンが両国でまったく正反対の様相を呈するのは、両国における医療保障方式の相違が国民所得勘定における個人消費および政府消費推計にあたって現れるためである。すなわち日本においては医療保障が医療保険を中心として組織されており、医療費の大きな部分が保険給付によっている。また医療保険給付費は国民所得勘定上、移転支出を通して個人消費に計上される⁷⁾。これに対してスウェーデンでは医療保障が政府サービス中心であり、これは当然政府消費に計上される。したがって日本では個人消費中心の、スウェーデンでは政府消費中心の医療消費となって現れる。もし医療の個人消費中から移転支出による付加分を除き、それを純粋に医療に関する私的消費と考え、他方移転支出による医療費と政府消費による医療費とを合わせて医療に関する社会的消費とするならば、日本は移転支出中心の社会的消費型、スウェーデンは政府消費中心の社会的消費型の国となる⁸⁾。両国の社会的消費中心の医療消費パターンに対しアメリカは、移転支出による医療費がごく少いので、上記のような検討を加えた後も純粋な私的消費中心の医療消費パターンを示す。またここにとりあげなかった西独も医療保険中心であるため、移転支出中心の社会的消費型医療消費パターンを示す。

メリット財の消費の仕方に私的消費型と社会的消費型とがあり、さらに社会的消費にも政府消費中心の場合と移転支出中心の場合とがあるということは、メリット財

7) 医療(または保健)支出の個人消費と政府消費とへの区分の基準については、UN, A System of National Accounts and Supporting Tables, 1964 および UN, A System of National Accounts, 1968 を参照のこと。

8) 純粋な私的消費、政府消費および移転支出の3種区分に基づく国際比較については、社会保障研究所編『社会保障水準基礎統計』, 昭和48年, 表Ⅱ-6 およびⅡ-7, 社会保障研究所所内資料, No. 7104 (昭和46年) および No. 7203 (昭和47年) を参照のこと。

の充分な享受を目指して行う公的機関の介入の度合いが小さいか大きいのか、さらに公的機関の介入の仕方がメリット財の直接的な提供によるものか、それとも、民間部門による供給の増大を誘導し消費者による支払方法を工夫する種類のものであるかという問題と深いかわりをもっていることを指摘しておきたい。

教育の指標に目を向けると、対私的消費財消費比で測った教育消費量は医療の場合と異って、国ごとによりかなり差を示す。指標の高さによって教育消費量の順位をつければ、スウェーデン、アメリカ、日本となる。この順位は、医療消費量による国の順位とは異なる結果を示している。すなわち医療と教育のどちらの面でもスウェーデンが多量の消費（私的消費財消費との対比で）を行っている点は変わらないが、医療面では日本が、教育面ではアメリカが2番目の位置にきていることである。スウェーデンにおいてメリット財消費が最も多量であるという結果は当然であろう。しかし教育の普及度が高いといわれている日本で、教育消費が相対的にあまり多量でないという結果には注意を払うべきであろう。これは次節において示すように初等教育はともかく中等教育以降に問題があるからではないか。さらに他の2国では教育全体の指標が1960年代を通じて上昇しているのに対し、日本ではそれが下向していることに注意しなければならない。

また、教育消費を個人消費と政府消費に分けてみても、日本ではどちらの指標も1960年代を通じて下向している。教育の場合は医療の場合と異って、移転支出の比重はどの国でも大きくない。したがって個人消費と政府消費という区分からでも、およそ私的消費型か社会的消費型かを指摘することができる。いずれにしても日本とスウェーデンでは政府消費に比重がかかり、アメリカでは個人消費に比重が傾いている。しかしアメリカにおい

てさえ、医療の場合ほど個人消費と政府消費との間にギャップがあるわけではない。

なお、教育消費全体の動向と対応的にアメリカとスウェーデンでは教育の政府消費の指標が上昇を示している。それに反し日本では、前述のように政府消費の指標が下向をみせ、他の2国とは異なる様相を呈しているのが特長的である。

このように日本で医療面よりも教育面において事態が一層深刻であるような結果を示すには二つの理由が考えられる。第1は相対価格が医療により有利に変化してきている可能性であり、これは国民所得統計をそのまま用いているかぎり避けられない問題であろう。第2の理由は、事実として日本が医療面により力を注いできたという可能性である。実際はおそらくこの二つの理由が絡み合っているものと思われる。こうした問題と取組む一つの方法としてリアルターム指標を2時点以上にわたって作成し比較してみることも必要であろう。これは国際比較についてもいえることであり、次節において医療と教育に関するいくつかの指標を1970年付近の時点で比較するのは、国際間の相対価格問題に対処するためである。

3 各国における政府消費の規模と内容

公的機関によるメリット財の直接的提供が政府消費として現れてくるとするならば、一国全体の資源配分の中で政府消費がどんな比重をもっているか、また、政府消費の中で教育や医療関係の支出がどんな比重を占めているかをみておくべきであろう。次の3表はそのためのものである。

表3の中でまず注意をひく点は、しばしば指摘されることであるが日本の資本形成の比重が高くその分だけ消費が落ちこんでいることであろう。これは個人消費支出

表3 国民総支出の構成 (1973年価格)

	日 本			ア メ リ カ			西 独			スウェーデン		
	1960	1965	1970	1960	1965	1970	1960	1965	1970	1960	1965	1970
(1) 個人消費支出	58.5	55.6	48.6	63.7	63.4	64.8	55.6	56.4	56.4	60.1	58.7	56.3
(2) 政府消費	9.8	8.5	6.5	18.4	17.7	18.8	14.0	14.3	13.3	16.8	16.9	18.3
(3) 総固定資本形成	28.0	32.3	39.2	16.8	17.3	16.4	24.6	26.7	26.6	21.3	23.1	22.7
(3-1) (住宅投資)	(4.6)	(6.3)	(...)	(4.7)	(4.0)	(2.9)	(6.2)	(6.2)	(4.9)	(4.6)	(5.2)	(4.9)
(4) 在庫投資	3.2	2.5	5.7	0.7	1.2	0.2	2.6	2.2	2.0	2.6	2.5	2.8
(5) 輸 出	9.7	11.9	14.1	4.6	4.9	5.8	18.2	19.7	25.9	21.2	22.9	28.7
(6) 輸 入	-9.6	-11.0	-13.3	-4.2	-4.5	-5.9	-15.0	-19.3	-24.2	-22.1	-24.1	-29.0
(7) 市場価格表示国内総生産	0.3 100.0	0.1 100.0	-0.9 100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注 日本の国内総生産の欄の数字は統計上の誤差項。

資料: OECD National Accounts of OECD Countries, 1960—1970.

にすらみられる現象であるが、政府消費の場合は一層明瞭であろう。しかも両者ともに1960年代に低下したのは日本のみであり著しい特長を示している。西独とアメリカでは個人消費の比重が安定しいくぶん上昇気味であり、政府消費の比重にも大きな変化はみられない。こうした3ヵ国に対し、スウェーデンでは個人消費の比重が漸次減少し、逆に政府消費の比重が漸増している。さらに1965年以降の変化のほうが大きい。日本では1965年以降、両消費の落ちこみが激しい。スウェーデンでは個人消費の落ちこみの大きな部分が政府消費の増大で補われ、両消費の間に代替的な動きがみられる。他方、日本では前述のように政府消費が個人消費を補うどころか共に減少の傾向を示している。政府消費の相対的の大きさならびにその時間的变化は、資源配分に対する公的機関の介入についての各国の態度を表わす一つの指標である。ただし政府消費全体はメリット財に関する支出のみならず、防衛、外交、行政、消防等の社会財⁹⁾に対する支出をも当然含んでおり、政府消費の大きさがただちにメリット財に対する政府支出の大きさと結びつくものではない。防衛支出およびメリット財に関する支出が政府消費全体の中で占める割合についてはすぐ後で述べるが、差違って確認しておきたい点は、社会財に対する支出をも含む政府消費の大きさや動きが公共財提供¹⁰⁾に対する公的機関の努力の大きさを示す一つの指標となることである。したがって1960年代を通じて両国の公共財提供に対する態度はまったく正反対であったといえよう。スウェーデンでは前述のように、政府消費の相対的増大が個人消費の相対的減少を部分的に肩代りし、二次的消費財消費の比重の減少やメリット財の私的消費の比重低下の可能性を示唆している。日本では政府消費の比重低下は、個人消費の比重低下と共に投資と海外部門の拡張に向けられており、1970年付近の時点における公共財不足が計測前に予想できる。

アメリカと西独では、政府消費の比重増大に大きな努力が払われた形跡は認められず、むしろ個人消費の比重がいくぶん上昇したといったほうがよい。西独の場合、医療や教育に対する政府消費額が不明なため社会的アンバランスについて言及してこなかったが、たとえば医療の場合には公的機関による直接的提供よりも民間部門による供給を主体として、社会保険制度を通じた消費者の資金的困難解決の途をとっている。その意味で消費者選

9) R. Musgrave, op cit., pp. 9—12.

10) マスグレイブの定義による public goods を指し、これが社会財とメリット財に分けられる。R. Musgrave, op cit., pp. 14—15, 43—44.

表 4 政府消費内における防衛、保健および教育支出の比重 (1967—69 平均, 経常価格)

	防衛支出 (%)	保 健 (%)	教 育 (%)
ア メ リ カ	43.2	6.0	23.9
日 本(1965 FY)	9.4	10.3	34.1
フ ラ ンス(1966)	29.9	3.5	29.3
西 独	21.1	...	...
イ タ リ ア	28.0	...	...
イ ギ リ ス	30.0	20.9	18.5
デンマーク	14.7	20.4	24.5
スウェーデン(1966—67)	19.8	20.1	23.9

資料: OECD, Expenditure Trends in OECD Countries, 1960—80.

好が市場に反映されやすくなっているのではないか。

次に政府消費の中でメリット財に対する支出がどのような比重を占めているか簡単にみておこう。さきの表3からアメリカの政府消費の比重がかなり高くスウェーデンのそれを越えていることがわかる。したがってアメリカにおいても資源配分に関し公的機関の積極的介入があるようにみえる。しかしそれはただちに同国がメリット財の公的提供に積極的であることを意味しはしないと述べた。そこで政府消費中のメリット財関係の支出および比重を表4に掲げた。

表4は年が不ぞろいであるが、上記4ヵ国のほかにもいくつかの国を加え、政府消費内における防衛、保健および教育に関する支出の比重を比べたものである。一見してわかるようにアメリカの防衛支出の比重は群を抜いて高く、スウェーデンや西独の倍以上である。したがってアメリカの政府消費が国民総支出に占める割合は大きいにしても、その半分近くは軍事関係の支出であり、民政的政府消費は1970年の時点で国民総支出の約11%程度となろう。同様な概算を行えば西独が同じく11%程度、スウェーデンが約15%、日本が6%程度となる。民政的政府消費の比重はやはりスウェーデンで最も高く、西独、アメリカが中間にあり、日本が最下位となる。さらに医療と教育の比重を比べると、日本とスウェーデンで政府消費の44%程度、アメリカで30%程度となる。しかし日本では政府消費自体の規模が小さいから、メリッ

表 5 教育と保健に関する政府消費の水準
(対国民総支出比)

	日 本	アメリカ	スウェーデン
教 育 1965	3.3	4.4	4.6
1970	3.5	5.5	5.2 (1969)
保 健 1965	1.1	1.1	3.3
1970	1.4	1.3	4.3 (1969)

資料: National Accounts of OECD Countries, 1960—70.

経済企画庁, 経済月報, 昭和47年11月.

ト財に対する政府支出の大きさは国民総支出に占める割合で示せばスウェーデンのそれよりはるかに小さいものとなろう。その間の状況を示したのが表5である。

この表5はメリット財に関する私的消費を含まないし、ベースとしているものが異なるため表2とは異なる意味をもつ。第1に保健に関して日本がアメリカとほとんど変わらない位置にあるのは、日本の保健支出の最も大きな部分が保険給付であり移転支出に計上されるため、表2では日本の保健に関する個人消費部分を大きくしているのである。第2に表2で保健の政府消費もアメリカより日本でいくぶん高めに於ており、他方表5で日本の保健に関する政府消費がアメリカのそれとほとんど変わらないのは、表5におけるベースが国民総支出であり、日本の国民総支出に占める投資の割合がアメリカの場合よりもはるかに大きいためであろう。しかしいずれにせよ日本とアメリカの保健に関する政府消費は低水準である。日本と同じように保健に関して移転支出が中心である西独の場合について数値が得られず比較できないのは残念である。

教育については表4に示した通り、日本の政府消費内で教育の占める割合が保健の占める割合よりもかなり大きい。表5におけるように投資を含む国民総支出をベースとしても、保健の場合よりは影響が少いと思われる。しかし表2について述べたように、教育に対する支出水準は日本が最低であり、保健の場合のように移転支出という代替的方法もない以上、教育に対してもっと多くの政府消費が行われるべきではないだろうか。

4 人的資源の配置状況

メリット財にかかわる政府消費の水準が、メリット財提供に対する政府機関の努力の度合いを示す一つの指標

であることから以上のような比較を行なった。このような比較が語るものは、メリット財の提供にかかわる政府消費が圧迫され、民間の投資と輸出とをてこに急成長をとげた日本の姿である。この傾向は1965年以降に一層顕著となっている。その結果、1970年近傍におけるメリット財の不足現象は当然起るべくして起ったといえる。次節においてそのことを、私的消費財の過剰現象と合せて実物的指標を中心に例示したい。しかしその前に医療および教育サービスの提供に重要な役割をもつ人的資源の配置状況を1970年について概観し、支出統計による結果を補完しておきたい。

表6は労働力統計に基づく人的資源の経済活動別配置を示すものである。この表からただちに、日本において社会および個人的サービス活動に従事する人間の割合が国際的にみて少ないことがわかるだろう。アメリカについてはこれ以上細かい分類がないために比較できないが、スウェーデンやイギリスと比べるならばいえることであろう。

さらにこの種の活動を細かく分類して、医療や教育に携わる労働力の割合をみたものが表7である。こうした細分類はスウェーデンと日本の2国についてしかわからなかったため、比較を2国に限定している。注意しなければならない点は、日本の教育・研究欄が教育者のみしか含んでおらず、研究者は専門サービスの欄に含まれていることである。したがって教育・研究欄についてただちに両国を比較することはできない。しかしそれにしても両国の間の差は大きい。また、医療・保健欄について両国を比較するならば一層のギャップの存在に気づくであろう。

このように社会的サービス活動の部門で節約されてい

表6 労働力の経済活動別配置状況 (1970)

	日 本	スウェーデン	西 独	アメリカ	フランス	イギリス
1. 農 林 水 産 業	17.4	9.0	9.0	4.4	14.0	2.9
2. 鉱 業	0.4	0.5	1.2	32.3	1.0	1.7
3. 製 造 業	27.0	26.3	40.4		27.2	36.6
4. 電力、ガス、水道	0.6	0.8	0.8		0.8	1.6
5. 建 設	7.9	9.5	7.9	63.3	9.8	6.6
6. 卸売・小売、レストラン・ホテル	19.9	14.6	14.8		15.5	12.8
7. 運輸、通信、倉庫	6.4	6.8	5.7		6.1	6.7
8. 金融・不動産、対事業所サービス	4.9	4.9	4.1		5.0	4.0
9. 社会および個人的サービス	15.5	26.3	16.1	—	20.6	27.1
10. そ の 他	—	1.3	—		—	—
11. 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注 日本の場合、ホテル・旅館関係労働力は対個人サービスから6欄に移し調整済みである。

資料: OECD, Labor Force Statistics, 1959—70.

総理府統計局、産業別就業者数の時系列比較、昭和48年。

表 7 社会的および個人的サービス活動内における労働力の配分

	日 本	スウェーデン
社会的および個人的サービス	15.5	26.3
行 政	3.3	4.3
社会的サービス	7.3	15.6
教育・研究	2.8	5.1
医療・保健	1.9	5.7
福祉施設	2.6	2.6
専門サービス		0.2
娯 楽 文 化	1.1	0.8
対個人サービス	3.8	4.8

注 日本の教育・研究欄は研究者を含まない。研究者は専門サービス活動の中に含まれている。

資料: National Central Bureau of Statistics, National Accounts, 1950—70.
総理府統計局, 前掲書。

表 8 金融・保険・不動産および卸売・小売・レストラン・ホテル業における労働力の配分(1970)

	日 本	スウェーデン
卸 売 ・ 小 売	16.4	12.8
レストラン・ホテル	3.5	1.8
金 融	2.4	1.1
保 險		0.8
不 動 産	0.6	1.0
対事業所サービス	1.9	2.0

資料: National Central Bureau of Statistics, National Accounts, 1950—70.
総理府統計局, 前掲書。

る労働力はどこで豊富に用いられているのであろうか。国際比較によって最も顕著である日本の特色は、卸売・小売・レストランおよびホテル部門に配置されている労働力の割合の大きいことであろう。そこでこの部門を細分割して日本とスウェーデンとを比較したのが表8である。日本では卸売・小売部門においても、レストラン・ホテル部門においてもスウェーデンと比べ労働力のより大きい部分を吸収している。細分割のできなかつた他の国々と比較してもおそらく同様な結果が出るのではあるまいか。このように人的資源の配置をみても日本のメリット財提供部門の比重がかなり圧迫されていることが知られよう。

III 社会的アンバランスに関する事例的国際比較

1 メリット財と私的消費財消費に関する指標の選択
国民所得勘定に基づく社会的アンバランスの状況に関する国際比較の結果は、日本、アメリカおよびスウェー

デン社会に関する一般的見解と斉合的なものであろう。ただ前節における比較は、相対価格の国による相違および時間的変化を除いた後のものではない。したがってこうした要素を含まない実物タームの指標をメリット財と私的消費財の両者について事例的に作成し、それらの対比に基づく国際比較によって前節での結果をチェックしたい。その際メリット財としては医療と教育のみをとりあげる。住宅については実物タームの指標を作成するにあたってもやはり資料上の制約があり、とりあげることを断念せざるをえない。すなわち、居住条件に関する現実の歴然たる国際的ギャップを明確に表わす実物タームの指標はやはり乏しい。そこで住宅については、国民所得勘定による検討と合せて全面的に今後の研究課題の一つとしたい。

第2に私的消費財の選択について述べておこう。私的消費財の種類は数多くあり、どれを選ぶかについて恣意性の入込む余地が大きい。ここでは最も頻繁に過剰消費の例としてあげられてる乗用車、日本で他国に例をみないほど普及しているといわれているTVセットを二次的私的消費財の代表として取上げた。これらは『ゆたかな社会』においても過剰消費の例としてあげられており、私的消費財の例として取上げることに大きな抵抗はないだろう¹¹⁾。この2者についてはモデルチェンジ、広告、宣伝、消費者信用等ガブルレイスが指摘している依存効果発現のための技術が盛んに用いられていることも付け加えておきたい。その他に私的消費財の例として、日本で非常によく普及している家庭電機製品(冷蔵庫、電気掃除機等)も一たんは考慮の対象としたが、適当な国際比較統計が整わず割愛した¹²⁾。

第3に本節では国際比較の対象として、前節で資料上の制約から取上げることのできなかつた西独を前記3カ国に加えることを付記しておきたい。それは、西独が日米のようにアンバランスの激しいケースとスウェーデンのようにアンバランスの比較的小さいケースとの中間的存在であるように思われたためである。『ゆたかな社会』が、アメリカについて1958年の時点で書かれたこと、日本とアメリカとの経済的結びつきの強い点、昭和30年以降日本が成長至上主義的路線の上を走ってきたこと、スウェーデンが福祉国家の代表としてしばしば取上げられること等を考え合せれば、納得のゆく選択であろう。西独については社会保障制度の大陸型を代表するものと

11) J.K. ガブルレイス著、鈴木哲太郎訳、前掲書、226頁等。

12) 私的消費財の代表が2財では少いともいえるが、メリット財も2財であるし、これは一次的作業であるため、一応の結果を報告するにとどめた。

して取上げる意味もある。

医療や教育については前述のように、サービス提供に際して人的資源が重要な役割を果す。そこで医療については医師と看護要員の、教育については初等、中等、高等教育段階別に教員の整備状況をみたいと思う。また、医療や教育サービスが提供されるに際しても、もちろん実物資産の充実が必要である。そこで医療については病院の整備状況を測るものとしてベッド数を、教育については公共図書館の整備状況を示すものとして公共図書館の蔵書数をみることにした。こうした実物資産と人的資産についての指標をとるのが本節の目的であるが、ちなみにフローの支出 (flow expenditure) についても指標をつくり、これら三面から総合的に状況をみてゆきたいと思う。そこで医療については1人当り医療給付額を、さらに関連の深いものとして1人当り社会保障給付額をとった。教育については教育段階別に生徒1人当り公共消費額をとることにした。

2 両種の財の平均的消費量の推定

公共的財サービスあるいは社会間接資本の最適供給量を推定することはむずかしい。国民生活審議会計量部会は生活関連社会資本のおもなものについて国際的横断面比較から、おのおのの生活関連社会資本に対する国際的欲望線を計測し、その上にわが国の特殊事情を勘案して最適供給量を決定し、そのために必要な公共投資額を算出している¹³⁾。しかしここでは各国の特殊事情の考慮は省き、したがって最適量の算出という困難な作業は次の段階における課題として残し、国際的横断面比較から導き出される傾向線を、メリット財に関する国際的な平均消費曲線と考えた。平均的とは、各国のドル額表示1人当り国民所得が、その国の経済発展の度合いあるいは工業化の程度を示すものと仮定した上で、そういった各段階にある社会では平均的にどの程度のメリット財が消費されているかということを示している。したがってメリット財の指標の想定値は、だいたいドル額表示の1人当り国民所得との単純回帰式から算出されている。両者の間に回帰関係を想定することが適当でない場合には、別の方法でおよその値を推定した。したがってここで用いる数値は最適曲線 (best-fitted curve) に基づくというよりも、単純化された第一次接近であることをお断りしておく。

私的消費財と1人当り国民所得との間の単純回帰関係

は、メリット財の場合よりも納得しやすいだろう。このような観点から推定された私的消費財とメリット財とに関する回帰式、および回帰式を用いなかった場合の想定値をまとめて表9に掲げておく。なお、国民生活審議会計量部会による同じような財についての将来予想値の推定式 (日本の場合) を併記しておく。

これらの回帰式および想定値について説明を加えたい第1点は、式ごとにあるいは財ごとに標本数の異なる理由である。基本的にはできる限り多くの国を標本としてとるよう努力したが、財によって資料そのものの入手が困難で、そのうえ入手できても限られたものである。たとえばサンプル数の少い高等教育の生徒1人当り公共消費額を取上げると、それはユネスコの統計に依拠している¹⁴⁾。しかしそこに報告されている国の少いのが問題である。文部省においても教育に関する公共消費額の国際比較は行われている。ただそこで取上げられている国の数は、英、米、日本、西独、フランス、ソ連の六つに限られており、サンプル数は一層少い¹⁵⁾。教育については公共消費のみならず、家計の負担する費用についても日本を含め多くの国で統計が整備されることを望むものである¹⁶⁾。さらに教育については、たとえば教育段階別に生徒1人当り教室または校舎面積などを大量観察に基づいて国際比較できればおもしろいと思われる¹⁷⁾。

第2点として、1人当り医療給付額の回帰式推定に際してアメリカを除いたことを述べておきたい。この理由は、大量観察の行える最近年1966年についてみたとき、グラフ上でアメリカのみがあまりに極端に乖離した値を示し、他の16ヵ国については回帰関係がきわめてはっきりしているように思われたためである。

最後に回帰式によらず平均値を算出した3つのケースについて説明しておきたい。医師1人当り人口と中等教育先生1人当り生徒数についてのグラフをみると、1人当り国民所得が1,000ドルあたりまでは逆相関しており、1,000ドルを超えた範囲では底をついているように思われた。こうした現象は、国民所得水準の上昇と共に医師1人当り人口や先生1人当り生徒数を減らすゆとりが生れ、サービスの質的改善がなされるが、それは所得上昇に伴う際限のない減少を意味するのではなく、——人口

14) UNESCO, Statistical Yearbook, 1971.

15) 文部省『わが国の教育水準』, 昭和45年および文部省「教育指標の国際比較」, 昭和47年版 (内部資料)

16) たとえば日本の国民所得統計中の個人消費支出の内訳において、教育支出という項目をたてれば、家計の負担する教育費を把握することができる。

17) 日本についてこの種の統計を用いることはできる。たとえば、総理府統計局『日本統計年鑑』。

13) 国民生活審議会編『将来の国民生活像—20年後のビジョン』, 昭和41年, 計量部会報告。

表 9 私的消費財およびメ리트財消費に関する推計

	本 推 計	国民生活審議会計量部会推計
二次的私的消費財	乗用車1台当り人口 $\log Y = -1.36338 \log X + 5.28435$ $R = -0.911$ $n = 28$ $X > 500$ 1,000人当り TV 保有台数 $\log Y = 0.95310 \log X - 0.82630$ $R = 0.938$ $n = 20$ $X > 800$	① $\log Y = -1.63941 \log X + 6.0113$ $R = 0.943$ ② $Y = -7.4405 \log X + 8.6930$ $R = 0.908$ ただし②式は鉄道利用状況を考慮に入れた際のもの。 (X: 鉄道人キロ(1人当り)/所得) (Y: 乗用車数(100万人当り)/所得)
メ리트財(医療)	1人当り社会保障給付額(1966) $\log Y = 1.1550 \log X - 1.4377$ $R = 0.760$ $n = 25$ $X = 300$ * 医師1人当り人口 $A_v = 736.1$, ただし1人当り国民所得 $> 1.000 \\$ の国々についてのもの $n = 19$ 看護要員1人当り人口 $\log Y = -1.15088 \log X + 6.31106$ $R = -0.917$ $n = 48$ $X > 67$ 1病床当り人口 $\log Y = -0.7876 \log X + 4.6524$ $R = -0.9057$ $n = 56$ $X > 67$ 1人当り医療給付額 $Y = 0.0458 X - 3.3$ $R = 0.945$ $n = 16$ $X > 600$	$\log Y = -1.2057 \log X + 6.2375$ $R = 0.945$
(教育)	100人当り公共図書館蔵書数 $Y = 1.245 \log X - 1.979$ $R = 0.911$ $n = 25$ $X > 100$ 初等教育生徒1人当り公共消費(公立) $\log Y = 1.16183 \log X - 1.39130$ $R = 0.922$ $n = 30$ $X > 100$ 初等教育先生1人当り生徒数(公立) $Y = -13.3853 \log X + 68.0$ $R = -0.781$ $n = 45$ $X > 100$ 中等教育生徒1人当り公共消費(公立) $\log Y = 0.9767 \log X - 0.57131$ $R = 0.828$ $n = 20$ $X > 400$ * 中等教育先生1人当り生徒数(公立) $A_v = 16.4$, ただし1人当り国民所得 $> 1,000 \\$ の国々についてのもの $n = 17$ 高等教育生徒1人当り公共消費(国公立) $\log Y = 0.00023 X + 2.57187$ $R = 0.721$ $n = 12$ $X > 800$ * 高等教育先生1人当り学生数(国公立) $A_v = 12.4$, ただし1人当り国民所得 $> 1,000 \\$ の国々についてのもの	$Y = 0.0170X + 0.081$ $R = 0.979$

注 1) 特別に記していない場合は1969年または1970年の資料を基礎としている。

2) XはUSドル額表示の1人当り国民所得。Yも消費額および給付額はすべてドル額表示。

3) *印は、回帰式以外の方法によって国際的平均値を算出している場合を示す。

資料: 国連『世界統計年鑑 1971』, UN, Monthly Statistics, Sept, 1973. UN, Yearbook of National Accounts Statistics, 1971. 1969. UNESCO, Statistical Yearbook, 1971. ILO, Cost of Social Security, 1972. Der Bundesminister für Arbeit und Sozial Ordnung, Arbeit und Sozial Statistische Mitteilungen, Juni, 1972. US Government, HEW, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1971.

表 10 所得水準と医師 1 人当り人口 (1969, 1970)
(1 人当り国民所得 1,000 ドル以上の国)

国 名	1 人 当 り 国 民 所 得 (US\$)	医 師 1 人 当 り 人 口 (人)
1. カ ナ ダ	3,068	700
2. ア メ リ カ	4,137	669
3. プエルト・リコ	1,533	879
4. イ ス ラ エ ル	1,636	400
5. 日 本	1,658	898
6. フ ラ ン ス	2,606	747
7. 西 独	2,251	568
8. ルクセンブルグ	2,175	980
9. オ ラ ン ダ	2,156	832
10. オーストリア	1,741	540
11. デ ン マ ー ク	2,318	689
12. フィンランド	1,952	978
13. アイスランド	1,919	738
14. ノルウェー	2,550	727
15. スウェーデン	3,359	768
16. ス イ ス	2,859	629
17. イ ギ リ ス	1,825	855
18. オーストラリア	2,432	847
13. ニュージーランド	2,004	637
20. 平 均		736.1

資料: 国連, 『世界統計年鑑』, 1971.

表 11 所得水準と中等教育先生 1 人当り生徒数 (1969)
(1 人当り国民所得 1,000 ドル以上の国)

国 名	1 人 当 り 国 民 所 得 (US\$)	先生 1 人当り 生徒数 (人)
1. ア メ リ カ	4,137	19.8
2. イ ス ラ エ ル	1,458	10.6
3. 日 本	1,410	20.8
4. オーストリア	1,969	16.8
5. ベ ル ギ ー	1,848	17.9
6. フィンランド	1,760	15.9
7. フ ラ ン ス	2,525	16.3
8. 西 独	2,251	16.9
9. アイスランド	1,919	11.5
10. イ タ リ ア	1,441	12.0
11. ルクセンブルグ	2,175	13.7
12. オ ラ ン ダ	1,978	29.5
13. ノルウェー	2,215	11.0
14. スウェーデン	3,359	12.9
15. イギリス(E&W)	1,825	14.2
16. オーストラリア	2,250	20.2
17. ニュージーランド	1,768	19.3
18. 平 均		16.4

資料: UNESCO, Statistical Yearbook, 1971.

表 12 所得水準と高等教育先生 1 人当り学生数 (1969)
(1 人当り国民所得 1,000 ドル以上の国)

国 名	1 人 当 り 国 民 所 得 (US\$)	先生 1 人当り 学 生 数 (人)
1. カ ナ ダ	3,068	19.3
2. ア メ リ カ	4,137	12.3
3. イ ス ラ エ ル	1,458	7.2
4. 日 本	1,410	11.2
5. オーストリア	1,549	8.7
6. フィンランド	1,760	10.3
7. フ ラ ン ス	2,525	19.8
8. 西 独 (1968)	2,005	11.3
9. アイスランド (1968)	1,919	8.7
10. イ タ リ ア	1,441	14.8
11. ルクセンブルグ	2,175	3.5
12. ノルウェー	2,215	9.5
13. ス イ ス	2,654	11.5
14. イ ギ リ ス (E&W)	1,586	10.2
15. デ ン マ ー ク (1968)	1,562	8.3
16. オーストラリア (1968)	2,250	25.4
17. ニュージーランド	1,768	18.0
18. 平 均		12.4

資料: UNESCO, Statistical Yearbook, 1971.

1 人当り医師 1 人が、あるいは生徒 1 人に先生 1 人が必要であるという根拠はない——ある限界に達した後は、そのあたりにとどまるということではないか。この点は看護要員や、初等教育の先生 1 人当り生徒数の場合と比べてみると、一層ははっきりする。すなわち看護要員や初等教育の先生の場合、グラフ上いまだ限界がきているとはみえず、そのことは、こうした種類のサービス提供には医師や中等教育の先生の場合におけるよりも、一層個別的な扱いを必要とし、1 人のサービス提供者の対象がより少ない人数に限られることを意味してはいないか。一般的にいて学級規模が中等教育よりも初等教育において小さいこともその裏づけとなろう。

回帰式を推定しない第 3 のケース、高等教育についてはあまりはっきりした傾向がつかめず、今後他の資料を用いて検討を加えてゆくべき問題であると思われる¹⁸⁾。回帰式に依拠していない 3 つのケースについては表 10, 11, 12 において各国の状況を示しておいた。

3 各国における社会的アンバランスの状況

次に回帰式によって推定された値に対し、現実の値が

18) たとえば OECD, Conference on Policies for Educational Growth, 1970, Background Study, Teaching Resources and Structural Change 等の先進国を中心とする調査研究。

表 13 私的消費財およびメリット財の過不足状況

	日 本	アメリカ	西 独	スウェーデン
1. 乗用車 1 台当り人口	2B*,**	1A*	1A*	1A*
2. 1,000 人当り TV 保有台数	4A	1B	1A	2A
3. 1 人当り社会保障給付額	○3B	○2B	2A	2A (1966)
4. 医師 1 人当り人口	○3A*	1B*	3B*	○1A*
5. 看護要員 1 人当り人口	○1A*	○2A*	○2A*	○1A*
6. 1 病床当り人口	3B*	○4A*	1B*	1B*
7. 1 人当り医療給付額	○2B	○2B	2A	4A (1966)
8. 100 人当り公共図書館蔵書数	○1B	○3B (1965)	1A (1966)	
9. 初等教育生徒 1 人当り公共消費	1A		○1B	3A
10. 初等教先生 1 人当り生徒数	○1A*	○3A*	○2A*	1B*
11. 中等教育生徒 1 人当り公共消費	○3B		○2B	2A
12. 中等教先生 1 人当り生徒数	○2A*	○2A*	○1A*	1B*
13. 高等教育学生 1 人当り公共消費	3A(4B)	○1B	2A	○1B
14. 高等教育先生 1 人当り学生数	1B*	1B*	1B* (1968)	

- 注 1) 1Aは現実値と推計値との差が推計誤差の 1/2 以上、2Aは 1/2 ~ 1 倍、3Aは 1.0~1.5 倍等々の場合を示す。B 記号は現実値が推計値を下回る場合を表わし、刻み方は A の場合と同じである。
- 2) * 印がついている場合は A が財の不足を、B が財の過剰を表す。
- 3) ○印はメリット財が不足している場合を示す。
- 4) 第 13 行目第 1 欄の (4B) は私立の教育機関についてのもの。
- 5) **印は本推計に基づくものではなく、国民生活審議会計量部会の鉄道利用度を考慮に入れた場合の推定値によっている。

資料：表 9 及び表 9 の資料を参照。

どのような位置にあるかを示したのが表 13 である。最初の 2 項目は私的消費財、次の 5 項目は医療関係の指標、最後の 7 項目が教育関係の指標を表わす。現実の値が推計値を超えている場合、その乖離が推計誤差の 1/2 以下であれば 1A、1/2~1.0 倍の範囲にあれば 2A、1.0~1.5 倍の範囲にあれば 3A という基準によって区分した。現実の値が推定値に達しない場合は B という記号を用いた。1B、2B、3B 等々の区分は A の場合と同様である。したがって 4A と記入されている日本の TV 保有台数は、国際的傾向線の与える所得水準に応じた値よりも非常に多いことを示す。逆に 3B と記入されている日本の 1 人当り社会保障給付額および中等教育生徒 1 人当り公共消費額は、所得水準に応じた国際的平均値よりもはるかに少ないことを表わす。ただし * 印のついている項目に関しては、逆に現実値が推計値を下回っている B 記号の場合にその財が豊富に消費されていることを表わす。たとえば日本の乗用車 1 台当り人口は、推計値をはるかに

下回るほど乗用車が人々の間に普及していることを示している¹⁹⁾。したがって丸印をつけた項目が財の不足を表わすことになる。

この表をみると、日本では私的消費が平均よりはるかに豊富に行われているのに対し、ベッド数と、初等教育と、高等教育の国公立の場合を除くと、メリット財の消費はかなり所得水準から予想される国際的平均よりも少いように思われる。初等教育については、公共消費にしてもほぼ推計値並みであるといえよう。しかし先進国では、むしろ中等教育以降に問題の焦点が移ってきているのではないかと²⁰⁾。その点、アメリカの教育指標と比較するとおもしろい。アメリカでは教育段階が進むほど、想定値以下からそれに近づいている。西独も教育については全般的に想定値以下であるが、それでも高等教育にかなりの努力を払っていることがわかるであろう。日本の高等教育では国公立と私立のギャップこそ最大の問題であり、それは、私立大学の学生数の全学生数に占める割合が増大し続け圧倒的となっているが故に一層深刻な事態であると思われる²¹⁾。アメリカの私立大学においても財政難の問題はあると聞いているが、日本におけるほど深刻なものではない。

日本のベッド数の問題に移ると、病院は確かに充分にあるように思われるが、人的資源の不足でベッド数に関するこの指標が示すほど、充分に活用されていないであろうことが推察される。それは新聞紙上にしばしばみられる、「○○病院は職員不足のため、病床を○○% 閉鎖している。」という事実と対応するものであろう。

以上のことから、日本においては社会的アンバランスがかなりの大きさで存在するといえるのではないかと。すなわち、一方で所得に対応する二次的私的消費財の推計値を L*、他方で所有に対応するメリット財消費の推計値を M* とすれば、 $M^*/L^*=λ^*$ をバランス指標と考えることができる²²⁾。現実値をそれぞれ L、M とすれば、日本の場合 $L > L^*$ 、 $M < M^*$ であり、 $λ < λ^*$ となる。すなわち λ が小さい値をとるとき社会的アンバランスが激しいと考えることができよう。アメリカにおいても社

19) なお、日本の乗用車 1 台当りの人口の数値は、国民生活審議会の鉄道普及率を考慮に入れた場合の数値に基づいている。

20) たとえば OECD, Conference on Policies for Educational Growth, Background Study, Comparative Study of Educational Expenditure and Its Trends in OECD Countries since 1950, May 1970 を見よ。

21) 付表 1, 2 を参照。

22) $λ^*$ をバランス指標と仮定するについてはいろいろな問題があろうが、一つの試みとして用いることにする。

会的アンバランスは存在しているようである。ただ日本と異なる点は、アメリカの場合 $M < M^*$ 、であると同時に $L < L^*$ でもあることであろう。しかしそれにしても $M^* - M > L^* - L$ であることは明らかである。

アメリカにおいてメリット財の現実が想定値以上である場合は、医師数と高等教育の先生の指標だけであり、後者についてはすでに述べた。しかしアメリカ社会では10代前半および高等学校生徒の落伍ならびに社会的不適応の問題が重要であり、エリート教育以前に中等教育あるいは社会教育の充実を図る必要があるのではないか。医師数が想定値以上であるのは、看護要員、ベッド数および医療給付等全般にわたって想定値以下であるのに比しておもしろい事実である。なお、ベッド数が日本において想定値よりはるかに上方にあり、アメリカにおいて想定値よりはるかに下方にある事実は、入院をめぐる両国の消費者行動のパターンがまったく異なることに基づいていよう。

ところで医療全般と教育全般とに分けて観察すると、アメリカでは医療面により大きな不足がみられ、日本では私立の教育機関を考慮に入れると教育面により大きな不足がみられる。しかも日本ではアメリカにおけるのとは逆に中等教育以降に問題のあることがわかる。日本とアメリカにおいては程度の差こそあれ、社会的アンバランスが確かに存在しているように思われる。これら2国と対照的なのがスウェーデンであり、同国においてはメリット財の現実値が高等教育の公共消費と医師数および看護要員を除き想定値以上である。したがってこの事例的推計の範囲では、メリット財はかなり整備されているように思われる²³⁾。

こうした対照的な二つのタイプの国々の中間的存在として西独社会をとらえることができるだろう。西独の指標をたどってみると、私的消費財の現実値がほぼ推計値に近い値をとる一方、メリット財についても現実の値が推計値にかなり近い値を示しているといえそうである。ただ医療と教育とに分けて観察すると、社会保障と医療面では看護要員を除きかなりよく整備されているが、教育面では高等教育を除き推定値以下となっているので、

教育面で問題の存在する可能性があるといえよう。

以上本節の事例的比較は、前節の国民所得統計に基づく全般的アンバランス状況の国際比較と斉合的であり、かつそれを補完するものである。こうした国による社会的アンバランス状況の相異は、各国の資源配分パターン—市場機構による資源配分に対し、どの面でどの程度、また、どのように公的介入が行われているか—の相違によっていよう。政治的、歴史的、精神的風土の相違から、ある国では経済活動への公的機関の介入に大きな抵抗があり、市場機構による資源配分の補正もごく限られているだろうし、他の国ではさまざまな理由から逆に公的機関の介入の度合いが大きいであろう。前者の例としてアメリカが考えられ、後者の例としてスウェーデンが考えられよう。日本の場合は戦後の荒廃から立直り、戦前の経済水準への復帰、続いて欧米先進国の経済水準への追いつきと、息つく暇のない経済成長を志向し努力してきた。天然資源に恵まれない日本は、人的資源と技術革新を基礎に早い経済成長を遂げてきた。このような状況にあって公的機関介入への歴史的、精神風土的抵抗は強くなかったにしても、メリット財や福祉を志向する社会的公正の観点からの介入は比較的少なかったのではないだろうか。その結果、経済水準の向上は早かったが、大きな社会的アンバランスを生ずることとなった。こうした傾向はすでに昭和30年代の末には認識されており、国民生活審議会が将来における国民生活のあるべき姿と、そのために必要な施策について答申を行なっているが²⁴⁾、その後すなわち昭和40年以降の状況はかえって一層悪化しているように思われる。2節と3節における検討はそうした傾向とその結果をはっきりと映し出していると思われる。

む す び

以上理論的にいってメリット財が市場機構による資源配分の下では不足し勝ちであることから出発し、国民所得統計を用いた全般的資源配分の中で社会的アンバランスの状況を国際比較し、その結果を実物指標を中心にチェックしてきたが、メリット財の充分な享受のためには公的機関による消費者選好への積極的介入と補修が必要であるとしても、その方法にはその種の財の民間部門による供給を間接的に誘導する場合と、直接に財を提供する場合とがある。どちらの方法についても各国の全体的な経済政策の中に位置づけし、それらの経済全体に与える影響を分析することが必要であろう。

23) スウェーデンにおいても医師不足の問題が存在することは、診療待ち時間の長さの例として N. E. ランデル著、清原瑞彦訳『蝕まれる人間』、昭和48年にあげられている。同書はスウェーデンにおける工業化および都市化の引起した問題を論じているので、同国における医師不足は、マクロレベルと過密過疎に関する地域間格差の両次元で、しかも診療科別に検討するべきであろう。このように同国でメリット財の整備についてまったく問題がないというわけではない。

24) 国民生活審議会編、前掲書。

第2にメリット財としての重要性を考えるならば住宅についての国際比較や異時点間比較がなされるべきである。特にストック分析が重要であると思われる。

第3にここで用いた指標はすべてマクロ的なものであり、地域的な差や都市・農村間のギャップを反映して比較も行われるべきであろう。

第4に医療や教育等の社会的サービスを提供する部門での労働力の不足をどうして解決するかという問題がある。人的資源の配置には物的資源の配分とは異なる要因が加わり、検討を一層複雑なものとするだろう。

これらの問題について今後検討を続けてゆきたいと思う。

付表1 高等教育本務教員1当り学生数(日本)

	1966	1968	1970	1971
大学・大学院	16.4	17.4	18.2 (26.7)	18.3 (27.2)
短期大学	16.7	17.0	17.0 (20.5)	18.2 (21.8)

在学者数(大学院生を含む)、括弧内数値は講師以上に教員を限った場合
助手以上本務教員

資料: 文部省大臣官房調査統計課「教育指標の国際比較」昭和47年版。

付表2 生徒・学生1人当り学校教育費の推移(日本)
(国公立を100とした指数)

	後期中等教育		高等教育			私立大学・短期大学学生数 (全学生数中)
	公立	私立	国立	共立	私立	
昭和30年	100	53	100	93	45	
35	100	73	100	98	49	65.0% 78.7%
40	100	88	100	61	37	
41	100	82	100	63	39	
42	100	76	100	64	37	
43	100	73	100	63	35	
44						75.2% 90.1%

資料: 文部省「わが国の教育水準」, 昭和45年。

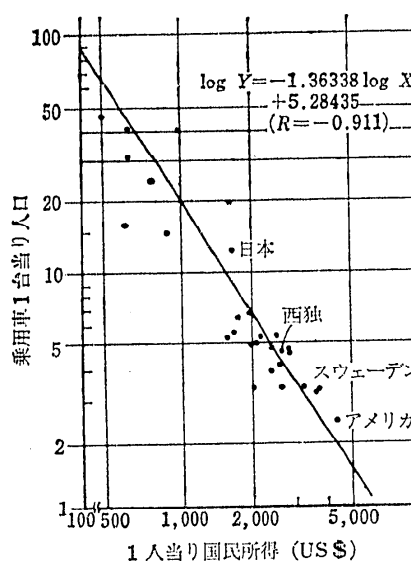


図1 乗用車1台当り人口(1970)

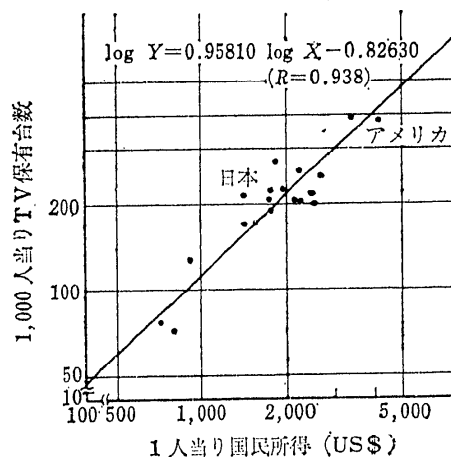


図2 1,000人当りTV保有台数

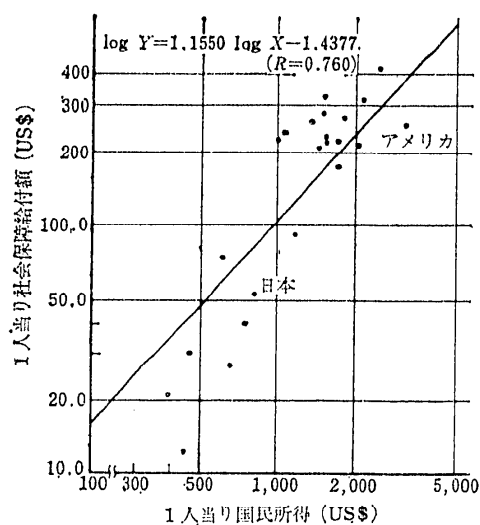


図3 1人当り社会保障給付額 (1966)

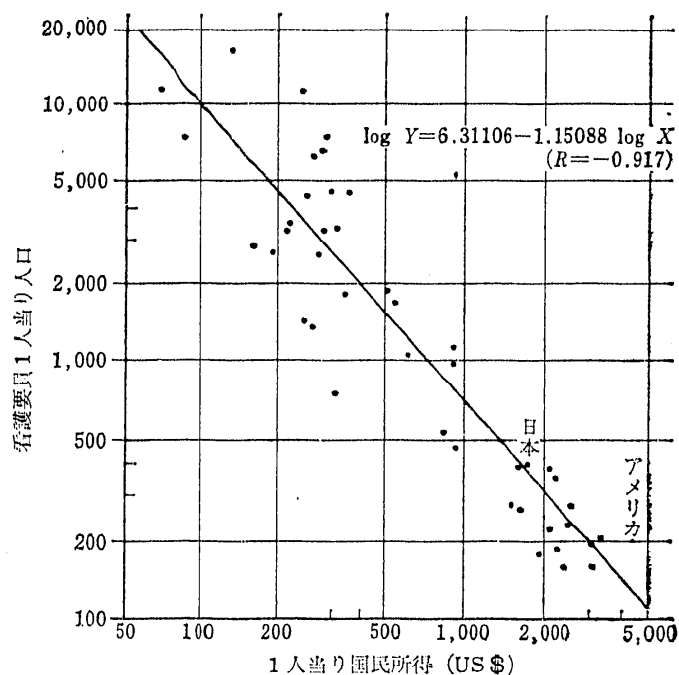


図4 1人当り国民所得と看護要員1人当り人口
(1967—70) (N=48)

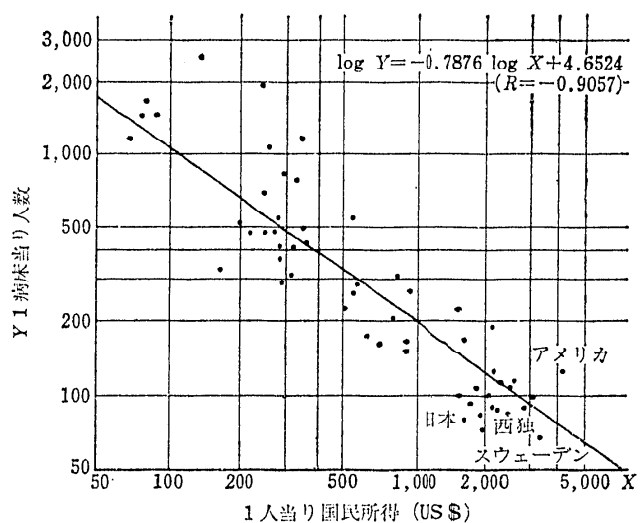


図5 1人当り国民所得と1病床当り人数
(1967—70, 56ヵ国)

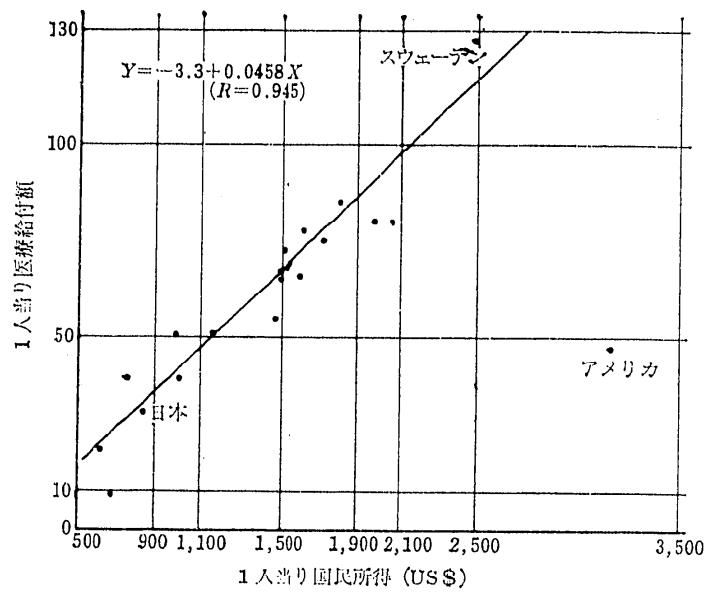


図 6 1人当り医療給付額 (1966)

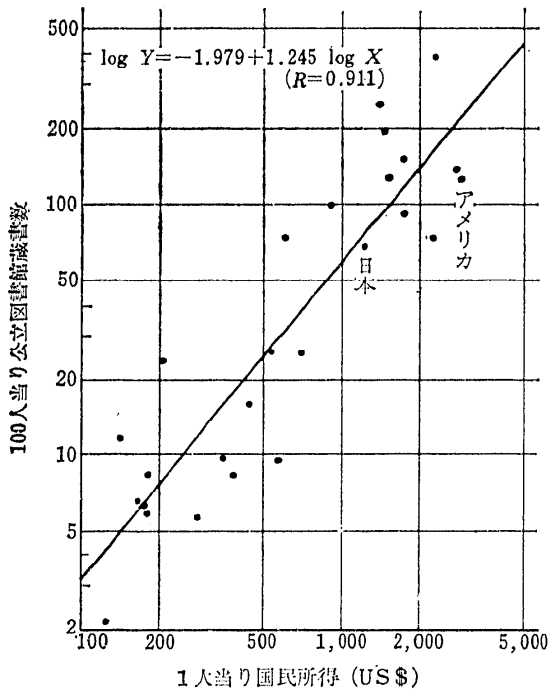


図 7 1人当り国民所得と100人当り公立図書館蔵書数

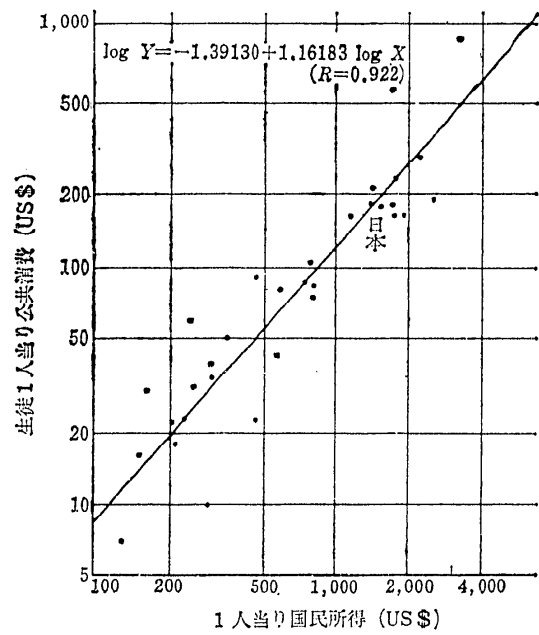


図 8 初等教育生徒1人当り公共消費

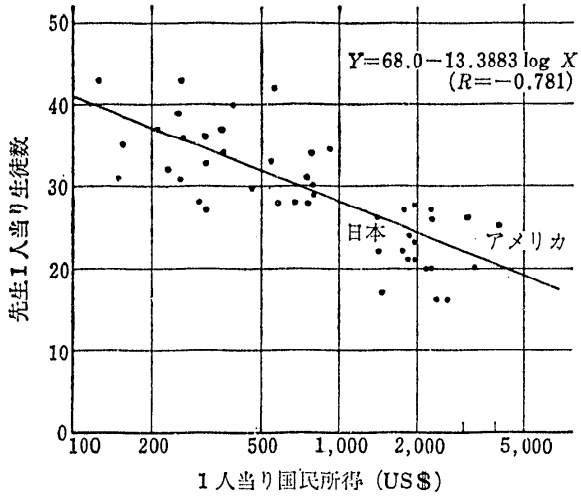


図 9 初等教育先生1人当り生徒数

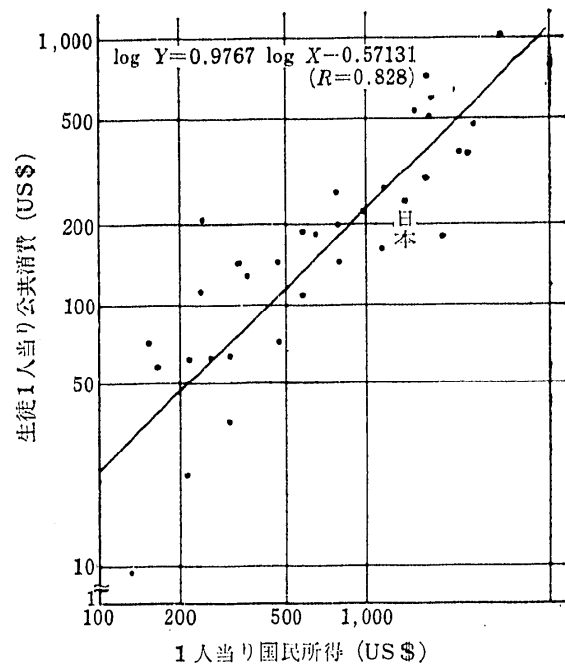


図 10 中等教育生徒1人当り公共消費

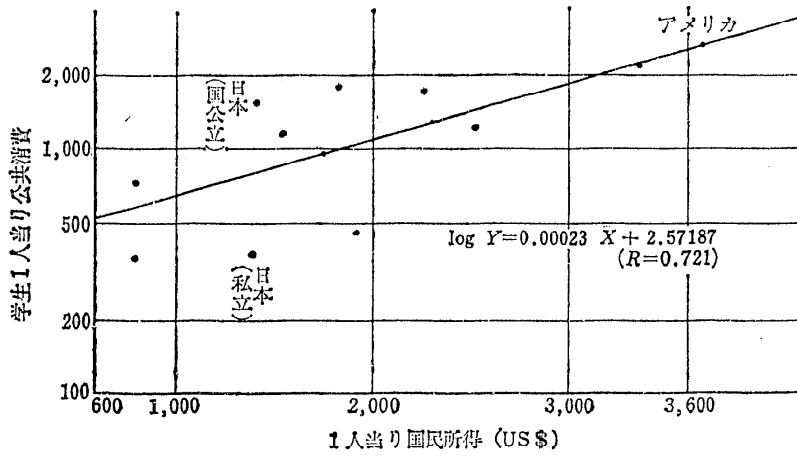


図 11 高等教育学生1人当り公共消費

〈社会保障研究所シンポジウム〔I〕〉

テーマ「インフレと福祉政策」

レポート 篠原三代平

コメント 辻村江太郎

コメント 馬場啓之助

一般討論(司会) 山田雄三

司会(山田雄三)「インフレと福祉政策」というテーマでこれから開始する。時間割に従って、レポートならびにコメントを進めたい。それではさっそくお願いします。

〔レポート〕 インフレと福祉政策

篠原三代平

I 当面のインフレ

現在われわれが当面しているインフレは、少くとも次の三つの側面をもっていられると思われる。一つは、過去の日本経済の特徴であった「労働力過剰・外貨不足」という体質が、「労働力不足・外貨過剰」という逆の体質に大きく転化し、流動性過剰と賃金プッシュの両面からインフレ圧力が働くようになったことである。第2は、現在のインフレは世界インフレの一環であり、とくに戦後世界の工業生産の高成長が国際的な「資源の壁」にぶつかったという事実である。なるほど、石油供給の削減という事実はあるにせよ、それが終わったあとで石油価格がもとへ戻るとは限らない。ということは、戦前の長期波動の頂点に存在したような基礎資源価格の上昇という現象の拡大したスケールでの再現を示唆している。そして第3は、現在のインフレは「政策インフレ」ならびに「政治インフレ」の様相を強くもっているということである。たとえば、ニクソン・ショックのとき、即時フロートしなかったために生じた外貨準備急増は、その後のインフレの原因の一つとなったが、これは政策の失敗によるものといえる。また、公定歩合を上げるべきときに引下げたということは(47年6月)選挙対策であったし、列島改造予算を通過させるために、日銀に圧力をかけて、半年以上も公定歩合の引上げを遅延させたということは、“Political” inflation の様相の無視できないことを示している(西欧諸国で47年10月ごろ公定歩合を上げた国があったなかで、日本は48年4月にこれを引上げた)。

II インフレとストック経由の再分配

ところで、政策のへまなしは政治圧力からインフレが引き起こされる場合に、しばしばインフレによって経済

福祉が減殺されることはないだろうという暗黙の意識が政策担当者にあったように思われる。田中内閣も福祉のための経済政策を強調してスタートしながら、結局は一步一步インフレの渦中に進んでいるようだ。なるほど、戦前と違って実質賃金はインフレのなかでも上昇しているから、インフレによって実質賃金が低下するという口実でインフレを反福祉だということとはできない。

しかし、インフレがこの戦後の事態においても反福祉的だと考えてよいいくつかの根拠がある。第1にかつてケインズが指摘したことだが、消費者価格も生産者価格も上昇するインフレ局面では、資源の消費者から生産者へのトランスファをひき起す。銀行から1億円を借りて、5年後の生産者価格が倍増したあとで返済するとすると、生産者はリアル・タームでは半減したカネを返済したことになり、明白に「債務者利潤」を獲得する。逆に銀行に預金した消費者はその間預金残高の実質価値が半減する。これがケインズの指摘したタイプの「トランスファ」である。もし為政者がインフレと福祉とは無関係だと考えているとすれば、このポイントに盲目ということになる。ただこの「ストック」経由の再分配が不可避で、かく効果的な場合も過去にあった。終戦直後の悪性インフレの際に、もし空襲で家を失った人たちが、家を短期間で再建でき、しかもその借入資金の返済にそれほど苦悩を感じなかったとすれば、その背景は悪性インフレによる借入金の実質価値の大幅の目減りにあったといえる。

だが、いまは事情が異なる。福祉政策をやるんだといながらインフレ街道を進む現在の政策当局は、結局消費者を犠牲にしながら、依然として産業のための政策を中核にしているといわざるをえない。

ついでながら、人は消費者物価さえ上らなければ、インフレは国民福祉と無関係と思いがちである。しかし、

消費者物価だけ上昇する場合と、消費者物価も卸売物価も上昇する場合を比較すると、前者よりは後者のほうがいっそう深刻である。なぜなら、後者の場合にはケインズの指摘するタイプの再分配が生産者、消費者双方の間に発生するのに、前者の場合には一方工業労働者と他方農業・サービス業従事者との間に再分配が発生するにとどまる場合が多いからである。つまり、工業で物的労働生産性と貨幣賃金がパラレルに上昇したとしても、卸売物価安定、消費者物価上昇の下では実質賃金（賃金÷消費者物価）は物的労働生産性を下回ることが多かった。このギャップは実は農民とサービス業従事者にトランスファされたとみることができる。しかし、この点を越えて、卸売物価も上昇し、消費者から生産者へのトランスファが一般的に発生するようになると、インフレは基本的に反福祉的様相を強める結果となる。

残念ながら、これらの単純明快な関係が為政者の間にはっきりしていない多くのエビデンスがあるように思われる。

III インフレとキャピタル・ゲーン・資産分配

インフレが人々相互の間の悪平等を激化するルートとして、日本では地価上昇の影響力にまさるものはなかったであろう。アメリカの NBER で McEroy が行なった調査によると、1958 年に税引所得年収 15,000 ドル以上の所得層の占める所得割合は、キャピタル・ゲーンを含めないと 16.5% だったのが、キャピタル・ゲーンを含めると、一挙に 27.7% 台に上昇するという結果が報告されている。これに比べると、日本で経済白書などが行なっている研究はややキャピタル・ゲーンの不平等化に及ばず影響を過少に見積っている感がしないでもない。ただわが国では国富調査に土地を含めていないし、そのために信頼しうる研究を行うこともむずかしい。このことは、この種のリサーチがいっそう推進される必要を物語っている。

いずれにせよ、自分の土地に自分の家を持ちたいというのが日本人の一般的願望であることを前提とすると、10年前に土地を買った人といま土地を買った人の間にもすごい不平等が発生していると思わざるをえない。しかし、一般に早く土地を買った人、より広い土地を買った人ほど相対的に金持ちであり、遅れてそれを手にいれた人ほど貧乏人だといえよう。ところが、遅れて土地を入手した人ほど、坪当たりより多くの支払いを余儀なくされている。したがって、土地獲得のための犠牲度は貧乏人ほど高まらざるをえない。インフレにともなって地価

上昇率が加速すれば、貧者の犠牲はさらに累加される。この意味で、インフレはわが国の場合、Non-income income であるキャピタル・ゲーンの不平等化、土地分配の不平等化を激しくするだけでない。土地獲得のための犠牲度の開きを拡大することによって、別の意味の不平等化を激化する側面をもっている。

下村治氏はハイパー・インフレのあったブラジルで地価の問題はほとんど重要性をもたなかったから、本来インフレと地価問題は無関係だと述べたことがある（『インフレ論争』p. 116）。しかし、1平方 km 当り人口密度がわずか 11 人のブラジルと 280 人の日本とでは事情が全く異なる。土地が豊富なブラジルでは土地の値上り率は低く、インフレ投機の対象になりかねる。しかし、土地稀少の日本では土地こそ予想値上り率最高の部類に属し、投機の絶好の対象となる。したがって、日本のインフレの分析で土地をはずすことは、画竜点睛を欠くというべきである。

IV 福祉のための政策方向

いずれにせよ、インフレはいつまでも mild な状態にとどまりはしない。投機が介入し、加速化し、卸売物価も高騰するようになると、上述の反福祉的帰結が発生する。それだけでない、辻村江太郎氏も指摘するように、投機（買いだめ、売り惜しみ）による供給制限は、市場機構のワーキングを破壊することを通じて全面的に反福祉的な結果を伴う。これは静態的構図の下における独占寡占の弊害の比ではない。したがって、福祉政策はインフレ加速化という条件の下ではその基盤を失ってしまう。本当に福祉政策を確実に実施しようと思えば、インフレを加速化させる諸要因の根絶がまず必要である。むしろ、インフレの根絶は福祉政策実行の前提条件なのである。このことが軽視され、物価安定だけが経済政策の唯一の目標でないなどと、一応は当りまえのことをうそぶいているものだから、物価上昇率の許容限度はいつのまにか 10% を超えてしまった感がある。政府自身もいまは物価上昇率を 10% に抑えることができれば万々才だと考えているだろう。しかし、数年前には 10% のインフレはとんでもないことであった。これなどはインフレの加速性に盲目であったために生じた現象といわねばならない。インフレ進行速度がこんなに高まってくると、たとえば退職金をいつもらえるかによってものすごい不公平が発生する。賃金が 1 年に 20% 上昇するとしよう。もし退職金が退職時の賃金に何がしかの仕方でスライドすると、4 年前に退職した人は現在退職した人々に比べて退

職金が半分ぐらいという低さになってしまう。しかも、消費者物価が1年に15%も上るようでは、退職金をすぐさま土地購入にでも使わない限り、不利はいっそう大きなものになる。しかも実際問題として、年金受給者は現在まだ「積立方式」の下にあって先進国なみの「賦課方式」が適用されているわけではない。したがって、インフレの悪化は年金受給者にいっそう不利に影響する。

では、金利や年金など一切がインフレ下にあって一般物価にスライドさせればどうだろうか。たしかに、スライディング・スケール下にあっては、社会的弱者への犠牲はミニマイズされるのかもしれない。しかし、一般論としていえば、そのようなスライドの範囲が完全であればあるほど、インフレは一方向的に発散しがちである。それが停止するためには、実質賃金の伸びが生産性上昇テンポ以下に抑えられるとか、財政支出の実質的規模が漸次縮小するなど、どこかにしわ寄せがなければならない。

そうである以上、インフレそのものの阻止こそ重要であり、その阻止のために短期的には安定恐慌や、オーバー・キルをひき起したとしても、長期的にはそれはむしろプラスに転化するかもしれない。短期の帰結を恐れて、インフレ温存の邪道を進むならば、中・長期的には結局、グランド・スケールのスタグフレーションを用意することになりかねない。ところが、長い期間にわたるこのインフレ的停滞はかえって国民福祉にとってマイナスになるかと思われるのである。

[コメント]

辻村江太郎

きょう篠原さんのご報告につきましては、わたくし非常に当てがはずれて困っております。いまお話になったことは100%同感ですし、私が同じ題を与えられたとして言いたいと思うことを、明快にかつ包括的にお話したださったので、桶を突く場所がなくコメンターとしては非常に困るわけです。

いまの篠原さんのお話を少し拡大解釈をして、インフレと福祉政策ということについて少し考えてみたいと思いますので、粗雑な点はお許しいただきたい。

(1) きょうのお話で篠原さんは、現在のインフレーションの原因として、労働事情と外貨事情が変わったということ、それから資源問題、ならびに政府のとった調整インフレ政策などを挙げておられる。さらにインフレーションが福祉に対してどのような圧力を加えているかという点について、物価上昇に伴う債務者利潤の問題、あ

るいはストック経由の再分配として消費者物価と卸売物価との関係であるとか、消費者から生産者への所得のトランスファという形で福祉に圧力が加わるということ。さらにはインフレーションが地価に代表されるような、キャピタル・ゲインの分布の変化を通じて所得分配をゆがめるというご指摘、それぞれにつきまして全部私は賛成である。そして最後におっしゃったオーバーキルということもまったく同意見である。

そういうふうに見てまいりましたときに、最初のインフレーションの原因として篠原さんがお話しになったことを思い起していただきたいのだが、ここでは労働過剰が労働不足に転じた、あるいは外貨不足が外貨過剰に転じた、それから世界的な資源のボトルネックが生じた、というようなことが列挙されたわけだが、インフレと福祉政策ということを考えます時に篠原さんのお話は福祉がインフレーションによってどれだけ被害をこうむっているかというお話をされたわけで、日本における福祉政策がインフレーションの原因になったというようなことは一言も出してなかった。

この点について、たとえばイギリスのようなところでは、私は福祉政策についてはまったく素人だが、素人のレベルの知識として、イギリスでは戦後非常に福祉政策が充実をしたことと、それからイギリスの場合は労働保護の感触が社会に浸透しきっているというようなことからいって、イギリスの場合だったら、いわゆる賃金コストインフレーションと、それからこういう言葉を使うのは穏当でないかもしれないが、福祉政策インフレーションという要素が否定できない。それからアメリカの場合でも、アメリカの財政支出がGNPの1/4を越えるということが、世界インフレーションの震源地としての意味をもつということがしばしば指摘されているが、アメリカの物価が上りはじめたのはベトナム戦争による国防費の支出もあるが、それと同時にジョンソン大統領の時のグレート・ソサエティの計画によって、中央地方の財政支出がふくらんだということが、そして非常にそれが硬直的な支出になっているということがあるわけである。そのようにみると、ほかの国もいろいろあるけれども、特にイギリス、そしてアメリカでさえも福祉政策的要素がインフレーションの原因になるという面が否定できないのに比べて、日本の場合はほかのところからインフレーションが起きてきて、結果として福祉を阻害しているという形がある。因果関係として福祉政策がある程度インフレーション的な要素をもつ場合と、インフレーションが起きれば、それによって福祉政策そのものが

阻害される場合と両方ある。引き金としてまず福祉政策があり、あるいは労働保護の徹底によってインフレーションが起り、そのために、最初の意図が減殺されるという順序、そういう順序に比べると日本の場合は福祉政策をやり過ぎて物価が上がったという人はあまりいないし、篠原さんは日本の場合、賃金コスト・プッシュの要素は否定できないといっておられるわけだが、それでもイギリスなどに比べればコスト・プッシュの程度が日本の場合非常に軽微だということはいえると思う。

そういう意味からいうと日本の場合、インフレが先で、福祉の阻害が後だという因果関係がある。この因果の序列の違いというのは戦後の福祉国家の理念というもののからみれば、非常に重要な問題のように思う。

(2) 最後のところで篠原さんがいわれたわけだが、業界に自粛を要望することによって、物価上昇を抑えるという話が出ているが、現在の政府のやっている業界に自粛を求めるという物価抑制の政策は非常に妙なやり方である。たとえば、キックボクシングの選手を集めて、あなた方は足を使っても減点はしないが、なるべく足は使わないようにしてもらいたいといっても、片方で優勝者には多額の賞金が出るということが決っていれば、足を使うのが原則でない限りは、やはり選手は足を使うことになる。いまの政府のやり方というのはまさにそういうやり方で、キックボクシングのルールを変えないでにおいて、なるべく足を使うな、紳士的にやれといっているような感じがする。

そういう意味で自由経済体制の建前と現在の政府のやっている物価対策の考え方というのは非常に奇妙な関係にある。もっと直接的な、たとえば標準価格制とか、国民生活安定法とかいうものになると、一層そうなのだが、だいたい市場経済を前提とする体制のもとで、むやみに安定価格を指示しても、それは需要と供給のギャップをふくらませるという効果と価格面に出ている需給関係の動きを隠ぺいするというだけの効果しかもない。その意味では下手な物価統制とか、数量統制というインフレ対策は、アダム・スミス以前の政策のような、つまり企業の行動を制約するような趣旨でやられるのが、結果としては特定グループの企業に特典を与えるような場合も出てくる。そういう意味で現在の日本の政府がやっている物価政策というのは、アダム・スミス以前だという感じが非常に強くする。

(3) そのことと関連して、日本の場合福祉についての、それから物価対策についてのものの考え方でも、どうしていわゆる自由経済体制の常識に合わないようなや

り方をしているのかということが出てくる。それはおそらく日本が1868年から1968年までの100年間、ネオ・マーカンテリズム的な政策を、それは理由のある政策だったと思うのだが、やってきて、本当の意味の自由競争市場を中心とした経済体制というものの理念は、本当は定着をしていないのではないかということが、物価対策についてもいえる。

現在の経済体制というのは、形の上では、ケインズのな自由経済体制であるということになっている。

戦後の各国におけるケインズのな自由経済体制というのと、戦後の福祉国家の理念というものは同時発生的に出てきたものであるから、ケインズ的な体制と、福祉国家的な政策運営というか、制度というか、それは不可分のもののように受け取られやすい。しかし実際には、たとえば純経済学的に考えるとケインズというのは、自由競争市場をそのまま残しておいて、ただ有効需要調整のために政府が財政金融政策で介入をする。そういう政策介入と、自由競争市場とを結びつけたものが現在の経済体制である。その場合にはケインズ自身、市場経済における合理性の貫徹というものに対しては、なんら修正を加えていない。資源配分は市場にゆだねるという形になっているから、そういう狭い形でケインズ的な体制というものを考えた場合には、それは一応福祉国家の理念とは別のものとなる。有効需要をつくるときに、政府支出の一部として、福祉的な政府支出を行うということ自体が、有効需要政策の手段になることはありうるが、もともと有効需要政策というものと、福祉国家の理念、あるいは福祉制度とか、福祉政策というものは別のものになっている。

はじめに申したように、イギリスなどの場合には、むしろ福祉政策先行型あるいは労働保護先行型というように経済運営そのものが、競争市場のメカニズムを阻害することによって、コストインフレを起してしまう。そしてイギリス国内のインフレは、国際通貨の調整過程を通じて、つまりポンドの切下げを通じて、何度か処理されてきたわけだが、現在の段階のイギリスの炭鉱労働者のストのようなところまでくると、国内の電力供給が止って、それが全産業に影響を与えるところまできてしまう。現在のイギリスの状態というのは、イギリス人自身がどう思うかは別として、われわれ日本人からみれば非常に困ったまじい状態だと思うのだが、そういう状態はどちらかというと、労働保護だとか、福祉政策の完備だとかいうものの結果という形で出てくる。

ところが日本の場合にはぜんぜんそうではない。ではイ

ギリス的な場合と日本的な場合とでどのように違いが生ずるか。もともとインフレによって誰が被害を受けるかという点、インフレの引き金になっている人が一番被害は少い。むしろさっき篠原さんがいわれたように、みえないところでの富のトランスファだとか、あるいはキャピタル・ゲインだとかというような形も出てくるが、とにかくインフレーションの引き金になる場所にいる人というのは比較的被害を受けない。むしろ得をする。だから社会福祉政策だとか、大幅賃上げだとかいうのが、インフレの原因になっている場合には、雇用労働者だとか、一般の市民だとかいうのは、比較的損害が軽微である。一回り回ってくると困全体の経済が破綻してまずいことになるが、日本のように福祉政策が原因でないという場合にインフレが起きてしまえば、福祉というのは完全に被害者の側に立つ。そういう点で現在日本におけるインフレと福祉という関係は、現在の先進諸国の中におけるパターンからみれば、むしろ特異な位置にあるのではない。だから福祉との関連でインフレ対策を考えるとときには、それからインフレの福祉への阻害効果というものを考える場合でも、その点日本は国際社会で非常に特異な場所にいる。ある意味で現在の日本の物価対策は、アダム・スミス以前だといったが、そういうように一方でアダム・スミス以前の物価対策の感覚があると同時に、他方ではケインズ的な経済体制と同時発生的に出てきた福祉国家の理念というのが、それほど制度化されていない。そういう意味では、つまり福祉国家の理念というのは、アダム・スミスの経済合理性の貫徹というものとは別個の価値観点として出てくるものだと思うのだが、アダム・スミスの合理主義と福祉国家の理念との併存関係は、日本の場合先進諸国の中では一番遅れている。そういう意味で、一部でアダム・スミス以前のことであり、しかもアダム・スミスの経済合理性の貫徹以外の価値観が確立していないという点では、アダム・スミスの域を脱していない。そういうふうに非常に進歩の遅れた局面に現在の日本はある。

篠原さんのお話をうかがって感じたのは、そういうことである。ですから篠原さんの結論のところでもオーバーキルをやれというのがあったが、この4月、5月、6月ぐらいのところでは、金融をギューッと締めていくこと、おそらく末端の下請企業のあたりで倒産が増える可能性がある。その場合に中小零細規模の倒産というのは、見かけ倒産もかなりあるが、失業を発生させるような倒産も起きないとはいえない。失業がもし発生するとそれは所得ゼロの階層を新しく作り出すことになるから、篠原

さんが指摘されたものとは別の形で所得分配上の不利益というものをまた作り出す。物価対策として、失業の発生を大目に見るということは、事実上できないとすれば、何かの形で底辺労働力の失業を防ぐようなことをしなければいけない。防ぐようにするにはどうしたらいいかといえ、結局は金融政策と財政政策を選別的にやって、そして資金ポジションに余裕があって買占め売り惜しみをするようなレベルでは金融、財政を締め資金ポジションが悪化して工場閉鎖などをやらなければならないようなレベルには、何らかの形で手当てをするということでもするよりしようがない。

ケインズ的な政策介入というのは国民の各階層、企業の業種とか、規模とかいうふうなものの区別を考えない、一様な、非常にウルトラマクロ的な政策介入を考えているわけだが、今後は非常にセレクトティブな、選別的な政策介入を考えなければならない。一般経済政策として、そういうふうな制度的な改善というのをしながら、福祉政策の充実というものをみていかなければならないのではなかろうか。

先ほど申したように、日本の場合、現在のインフレーションは、福祉政策の結果ではないが、今後福祉政策を充実していく場合でもイギリスがたどったように、福祉政策そのものがインフレを起し、そのインフレが福祉政策の効果を減殺するということになっては困るわけだから、あらかじめやはりインフレ回避的な福祉政策という形を考えていかなければならない。そのためにはいままでのように、大ざっぱな政策運営ではとうてい駄目なのであって、きわめて選別的な政策が行われるような体制をつくらなければならない。

これが篠原さんのご報告を承った私の感想である。

〔コメント〕

馬場啓之助

先ほど辻村さんがそのコメントの冒頭で述べた感想、私も実は同様のことを痛切に感じている。篠原報告の基本線には異論はないからである。福祉政策を展開するには、インフレの加速化を根絶しなければならない。そのためなら安定恐慌、あるいはオーバーキルが起ってもやむをえない。それが長期的には、むしろプラスになる。だから大胆な需要抑制策をとれという。この結論は私ばかりでなく、おそらく列席の皆さんも賛成だろうと思う。

この結論を裏づけるための分析、当面のインフレの要

因分析とか、ストックを通じての再分配の指摘、あるいは地価に象徴されるようなキャピタル・ゲーンを通じての不平等化の解明など、これらの分析は篠原さん自身がいわれているように単純明快な関係だけを指摘したものであり、この大筋については私もこれに賛成である。しかしそうすると、コメンターとして何もコメントすることがなくなるので、多少単純明快な太い線からはずれるかもしれないが、若干細かい点についての意見を申してみたい。

コメントしたい点は3点ある。第1は、当面のインフレの要因分析に関してである。ここで篠原さんが列挙されている諸要因——労働不足、外貨過剰および資源の壁、さらに政治的・政策的なインフレといった要因には、それが発現した時期に差があることを注意したい。労働不足が表面化したのは、1960年代の後半であり、外貨過剰はこれよりやや遅れて、68年以降に顕著になった。したがって指摘された要因の中で、これらは多少ずれはあるが、とにかく最初に顕在化している。ところが資源の壁は、日本の場合に顕在化したのは1973年の夏以来——春にはちょっと芽が出ているが、6月から以降のことである。いわゆる政策的インフレといわれている要因が特徴的に現れたのは、1971年夏のニクソン・ショック以来である。諸要因のなかではこれが最初に現れてきている。

このショック以降、想定される国際貿易・通貨上の困難に関連して、一部に調整インフレを起すことによって円の切上げに抵抗しようとする動きがあった。国際均衡ということ念頭において——それも固定為替レートのもとでの国際均衡を重視して、国内にインフレを起すことによって、対外的な関係を收拾する、そういう考え方が提唱された。ニクソン・ショック以降の財政金融政策は結果において調整インフレ策となり、これがインフレを激化させたことは明らかである。

ところがこれらの要因が重なりあって起っている現状のインフレ——1973年以降のインフレは、1960年代後半に日本で起っていた物価上昇に比べて性格が異なっている。その間、構造変化が行われているのではないかと思わせるものがある。この構造変化との関連において、先ほど挙げられた三つの要因の関係について、多少補足説明を必要とするのではないか。これが第1のコメントになる。

従来の、60年代後半に日本を襲った物価上昇は、卸売物価は比較的安定しているのに、消費者物価だけが上昇する型のものであった。これは日本的な構造に由来するのであり、当初われわれがこの問題にアプローチした際

には、これは構造的な問題を含んでおり、構造的なインフレにほかならない。そういう視点を打出した。ところが、73年の春以来、卸売物価が急騰しはじめ、これが消費者物価を先導する形に変わった。つまり両物価並進型のインフレに変わっていったのである。

この両物価並進型のインフレに変わってきたことと関連して注目したいのは、60年代後半の物価上昇の過程においても、卸売物価と消費者物価が並進的に上っていた一つのセクターがあったことである。それは食糧部門である。食糧部門においては生産者価格も、したがってまた卸売価格も消費者価格とはほぼ同じテンポで上昇していた。これはこの部門では、国内の資源を利用しなくてはならないという制約があったからである。食糧部門は資源の制約の壁にぶつかって生産性向上が思うにまかせなかった。

ところがこういう国内の資源を利用するという形から、できるだけ輸入を活用することによって、資源の制約から逃れようという方策が政策的に行われた。もっとも輸入の自由化といっても、食料農産物については、農業所得形成に非常に重要な関連のある米麦だとか、農業発展の支柱と目された主要畜産物等については輸入の自由化を阻止したが、しかしその他の部門については、石炭から石油への転換に象徴されるように、できるだけ海外の資源を利用するという形になった。

倍增計画が発足した当時には制約条件としては、国際収支の均衡ということが重視されていた。この制約条件を乗り越えるために、いわゆる国際収支の天井を高めるという形で、日本の生産政策が転換していった。重化学工業型の加工貿易政策が推進された。これが68年以降における高度成長下における膨大な国際収支の黒字を生んでいった。

高度成長を続けながら、国際収支の黒字を生むという経験は、19世紀の中頃のイギリスと、第2次世界大戦後のいわゆるドル不足が問題になっていた当時のアメリカにおいて、わずかにその例がみられるだけである。いわばこれは国際経済論からいうと例外的なケースである。

これが73年の春から夏にかけての穀物輸入問題、あるいは秋にかけての石油危機によって、事態は急角度に転換して、日本経済は資源の壁の制約にぶつかって、国際収支の天井が低くなった。そしてここで挙げられている外貨過剰という状態が、73年の4月以降の過程のなかにおいて、むしろ逆転をしてきた。したがって外貨過剰を前提にした状況が短期に終わってきている。ほぼ5年ぐらいで終わってきているのではなからうか。

したがって、両物価並進という形で、最近の異常な物価上昇のなかには、もとより買いだめ、売り惜しみ、あるいはそういう企業の投機的行動からくる問題もあるが、これはおそらく短期に手を打つことによって緩和するはずである。これが是正されないようでは、日本経済は破綻しかねない。しかし投機的行動の抑制が行われても、あとに残るのはやはり両物価並進型のインフレ——資源不足・労働不足で、しかも外貨不足という形の状況が続くのではないかというように思う。これが第1のコメントである。

第2のコメントは富のトランスファに関してである。篠原氏はケインズに準拠しながら、インフレ下においては、ストック経由の生産者から消費者への富のトランスファが行われると指摘された。このこと自体はもとより異論をさしはさむ余地はない。しかしこの説明の過程において、消費者の銀行預金と生産者の銀行からの借入れを取扱いながら、篠原氏がなぜ利子率の動きについて言及されていないのか。この点、若干疑問に思う。あえていえば、説明不足であると思う。そこでこの点について簡単に触れてみたい。

例の有名なケインズのアービング・フィッシャーの利子論に対する批判とも関連する問題であるが、物価上昇は貨幣利子率と実質利子率との乖離をもたらすはずである。物価上昇は貨幣利子率を引上げることによって、貨幣利子率と実質利子率との間に、ちょうど物価上昇率に相当するギャップをつくりだしていく。ただし、貨幣利子率から物価上昇を差引いた結果が実質利子率になるというのではなく、二つの利子率は、たがいに関連しながらも、それぞれを決定するメカニズムをもっているのである。これはマンデルなどの解明しているところである。この場合貨幣利子率は、いわゆる資産選好に対して戦略的役割を果たす利率であり、これは証券市場の動向と深く関連する。篠原氏は消費者といわれているが、消費者であると同時に貯蓄をしているので、これはむしろ金利生活者といったほうがよい。金利生活者と関連があるのは貨幣利子率である。あるいはこれは流動性選好利子率といってもよいと思う。ところで実質利子率、これは投資に関係があるので、投資利子率とみてよいが、これは主として生産者ないし企業に関係する利子率である。この利子率は投資市場の動向と深く関連する。

従来の理論の建て前からいうと、卸売物価と消費者物価が並進的に上昇してくる場合には、金融市場は貨幣利子率と実質利子率とのギャップを開くことによって、これに対応していく。その場合に実質利子率がマイナスに

なるというようなケースは理論としてはありえないはずであるが、実質利子率はとにかく低落することは確かである。実質利子率が下ることによって、いわゆる債務者利潤が発生することは篠原氏の指摘のとおりであるが、これに対応して貨幣利子率が上昇することによって、資産選好が行われてくることに注意したい。現金、あるいは現金に近い流動性の高い準現金、銀行預金などを持っているよりも、むしろその他の金融資産——株券とか、信託とかを選好することになる。これが若干篠原氏のいう富のトランスファを調整する役割を果たしてきているように思う。

これが卸売物価が比較的安定していて、消費者物価のみが上昇するという、その段階においては、いわゆる企業の債務者利潤というものは発生をしない。それは篠原氏の指摘のように製造業と農業あるいは流通業の間でのトランスファが行われるだけである。その場合に消費者物価が上昇しても、金利生活者、とくに零細な金利生活者にとっては、金融市場において貨幣利子率を上昇させるような交渉の場をもたない。したがって、消費者物価の上昇をカバーするほど金利が上らない。その点においては消費者物価のみが上昇した場合においては、金利生活者には不利な状況が発生してくる。ところが二つの物価が並進的に上ってくる場合においては、別の要素が働く。実質利子率の動きがそれである。企業と金融機関の間において、実質利子率をマイナスにするような利子率の決定が行われるというのは、ごく短期の現象としてならともかく、相当の期間にわたって、そういうことが行われるはずはない。実質利子率がマイナスになるなどということは、どうも筋が理解しえない。物価上昇が続けばおそらく金利が上っていくだろう。現に貸出利率は、実効金利としては上昇している。これが金利全般に波及していくことになると思う。金利が上っていくことによって、篠原氏の指摘している富のトランスファについての若干の調整が行われよう。この調整が大幅なもので金利生活者の不利を十分に相殺していくとは私も考えていないが、こういうメカニズムに触れることなく、金利をまったく無視した説明は納得がいかない。単純明快な線を崩すようであるが、金利のメカニズムにも言及していただきたかった。これが第2のコメントである。

第3のコメントはこれに多少関連することだが、篠原氏が福祉に対するインフレのマイナスの効果を指摘した際に、生産者と消費者との対比において、主として分析を展開されているのだが、福祉との関連においては、活動人口と非活動人口に与える影響はたいへん異ってくる

はずである。こういう点にも言及していただきたかったということが第3のコメントである。

これだけ申せば、もう説明するまでもないと思うが、簡単に説明しておこう。活動人口の場合には労働組合が日本においても相当の交渉力をもっているので、実質賃金の下がるような形での賃金決定が行われるというはずはない。現にインフレ下、物価上昇が始まってから相当の実質賃金の上昇が行われている。企業と労働組合の間の労使交渉によって実質賃金の上昇をかちとるほどの地盤がすでにできている。これが労働組合のない中小企業との間に賃金格差をかつては拡大してきたが、60年代後半以降においては労働不足のために、この格差が縮小してきている。したがってインフレ過程における被害者としては確かに労働者がそうであることを否定すべくもないが、その被害には対抗する力がある。

ところが非活動人口になるとこれに対抗する力がない。この非活動人口には、零細な金利生活者と年金生活者がはいる。したがってインフレが国民福祉に与える影響を考える場合、活動人口と非活動人口に与える影響を区別して、議論を展開していただきたかった。その場合の判断の重要な指標となるのは、賃金の上昇率と利子率との相対関係である。利子率と賃金上昇率のどちらが大きいことによってその影響は大きく左右される。仮に金利生活者にとって、もし利子率のほうが賃金上昇率より高ければ、貯蓄を準備しさえすれば、これによって活動人口の生活水準の上昇に追いついていくことはそれほどむずかしくはない。そして長い歴史の過程において、賃金上昇率よりも利子率のほうが高かったというのが正常な姿であるように思う。

先ほど篠原さんはストックを通じてのトランスファに関連してケインズを引用されていた。『貨幣論』から『通貨改革論』にかけてのケインズを引用された。しかしケインズが関心を寄せていたのは、インフレによる富のトランスファよりむしろ高金利によるトランスファの弊害であった。金利が高いことによって、金利生活者にとって有利な富のトランスファが行われることを、ケインズは恐れていた。エリザベス1世当時、新大陸から奪ってきた金銀を3分ないし4分の金利で複利計算すると、当時のイギリスの国富総額に匹敵するとさえ述べていた。これを防止するには物価上昇以外にないのだということをいっていたように思う。したがって、ケインズの当時には、正常な状態においては、利子率のほうが、賃金の上昇率より高かったのである。それが戦後には逆転をしている。そして最近の日本ではこの逆転が行過ぎ

ている。

そういう意味において、非活動人口に与える影響は、利子率が低過ぎることを通じて非常に深刻な形をとる。これは金利生活者にとってもそうであると同時に、年金生活者にとってもそうである。——篠原さんは賦課方式という近代的な方式になれば云々ということをしていわれたが、賦課方式をとろうといってもとたんにそれが実現するわけではないから、若干の基金をもっていることは、少くとも経過措置としては当然である。したがって金利が高いことになれば年金財政にとっても有利である。賃金スライドによる年金額の改訂に伴う財政上の困難を緩和する条件になる。そういう意味で物価上昇と金利の関係であるとか、あるいは賃金の上昇率と利子率の関係であるとか、そういうことが細かい議論として無視することができないのではないかと思う。これが、篠原さんの分析に対しての私のコメントになるわけである。

繰り返しているが、単純明快な太い筋については毛頭異論はない。ただ多少これを補足する意味で以上のことを述べたにすぎない。

一般討論

司会(山田) レポーターの篠原さん、コメントの辻村さん、馬場さんからそれぞれ発表をいただいたが、お2人のコメントの中でふれられた問題について篠原さんからどうぞ。

篠原 辻村さんのいわれるように、日本ではイギリスと違って福祉対策がインフレ圧力となるよりも、むしろインフレが先行して、それに福祉がついてゆくという意味での逆転現象がある。将来は日本でも福祉がインフレを押上げるという種類の問題が発生する可能性もあろう。しかし日本では英米ほど、国民経済における軍事費の割合が高くないから、そちらのほうからくるインフレの圧力は弱いといえるのではないか。その点、日本は優位に立つといえよう。

次にインフレ対策の一つとして政府が業界代表を集めて、業界の自粛を要望するという行き方は、いわゆるインカムズポリシーの一方向、利潤圧縮の道であろう。これからだんだん引き締めによって、あるいは業界の自粛等もあって、プロフィット・マージンは圧縮されてゆく。それでもインフレーションがとまらない状況になると、今度は組合代表を集めて、なんらかの要望を行うという形になると思われる。インカムズポリシーという表現を

使うと、直ちにアレルギー反応を起すから、総需要の圧縮を十分行っていない段階で、まずプロフィットマージンの圧縮を業界代表に頼む。しかしプロフィットマージンが圧縮されても、なおかつ物価上昇が進行する、あるいはスタグフレーションの状態にあるという場合には賃金上昇が目立ってくるであろう。どうもいまの内閣だとインカムズポリシーが段階的にとられてゆく可能性がある。

それから辻村さんが最後に財政金融政策の選別化といういき方についてはそれは倒産等が起り、失業発生等の悪影響が出る場合にとられるべき一つの政策であるというふうにおっしゃった。これは選別といういき方をせざるをえない状況に、日本が追いやられるであろうということだと思う。過去においても不況時には中小企業金融をうまく行なってきた、あるいは中小企業業の感覚で特別融資を低金利で行なってきたわけではない。しかしいろいろな中小企業の問題が重要視されてくると、そのための融資スケールが大きくならざるをえないということだと思う。

辻村さんの最後のポイントについていえば、正常な状態では本来採用されるものではないと思う。しかしやむをえないいき方ではないかと思う。

馬場先生のいくつかのポイントは、さすがに私の弱い点をストレートに指摘されたと思う。最初に指摘された三つの最近のインフレ要因も発動した時点が違う。あるものはもう消えてしまっているのではないか。だが第1の労働力不足と外貨過剰という状況の中でも、労働力不足のほうは現在も持続してる。しかし外貨過剰のほうは最近少し変化している。特に1973年以降は国際収支が赤字化して外貨準備が120億ドル台まで下がったといわれている。過去1年間ばかりはむしろ外貨過剰というよりは外貨不足化の傾向がはっきりしている。したがって過去の過剰流動性インフレという段階は消えたであろう。しかし少なくとも72年には、調整インフレへの圧力が加わって、積極予算が組まれた。その積極予算が73年にいたってもインフレ圧力として消えていない。要因の発動という点では陳腐化しているにしても、タイムラグをもってなお現在にまで波及している部分は、まだあるのではないか。その点は私自身の書き方が非常に不十分であったと思う。

それから利子率についても、私の書き方が著しく不十分であった。ただ日本では貸出金利については、実行金利がかなり上り下がりして変化している。他方預金金利はずっと7%の水準で経過してきている。そういう意味

では金利がいろいろな情勢に反応して自由な動きをまだ示していない。したがって消費者物価の上昇率がかりに7%ぐらいであれば、預金の実質金利はゼロに近いという現象が実際問題として起っている。預金金利の自由化を行えばよいかという問題は、ここでは議論の外であろう。実際問題として、馬場先生がいわれるように金利の調整によって、ある程度調整が行われている面はあるが、預金金利についてはずっと昔から、いってみれば実質金利がゼロあるいはマイナスになっている。特に消費者物価が現在のように20%ぐらいの上昇率であれば、預金金利は理論上マイナスでなくとも、現実の日本の金利市場では大きくマイナスになっている。

実質利子率は本来マイナスになるべきではない。預金者は本来実質金利で7%ぐらいはもらってもいいはずである。ところが実際はストック経由でトランスファが発生する。そういう意味では、実質金利は預金者にとってマイナスである。その他にもストック経由で消費者にマイナスの影響を与えるものが出てくる。これら両者加算して、問題を議論したほうがよかったのではないかと感じたわけである。

活動人口と非活動人口についてのコメントはおっしゃるとおりである。細かいことをいうと賃金の上昇率と、利子率の上昇率、高い低いの問題と、いろいろ検討する余地がある。ここでも利子率が実質賃金なのか、貨幣賃金なのか、そういうことも考えてみる必要があるのではないか。

答え方が十分整理されない段階でお答えするようなはめに陥っているが、このへんをよく整理してみたいと思っている。

今のようなインフレーションの状況下で、しかも成長率がゼロに近い状態になりそうだという場合に私が思い出すのは、学生時代に勉強した中立貨幣という考え方である。それはヴィクセルの段階では非常にあいまいなフェイスをもっている。そのような中立貨幣概念のもとでは、投資と貯蓄のバランスがとれている、あるいは予想利潤率と利子率のバランスがとれている。そのまま物価安定の状態になっている。しかも通貨はその時固定不変であるといわれた。ずっとあとになって、いろいろな人が議論する段階では、通貨が固定不変のままでは生産性は歴史的に上昇するから物価は下がるのではないかとはいわれ、中立貨幣の概念自身も相当あいまいになってきた。短期的に生産性は余り上昇しない、しかし賃金は2割以上も上るという状況は、やはり総量としての通貨について考え直してみるよいチャンスではないかと思う。

そのときにやはり貨幣利子率、自然利子率その両者の関係いかんという問題を物価の安定とか、投資貯蓄の問題につなげて考え直してみるべきではなかろうか。ケインズ以後の経済学ではこういう問題が消えてなくなったという感じがするが、中立貨幣の条件というのはいったい何であるか。あるいは中立貨幣というきびしい条件をやや柔らげて、物価上昇をたとえば 10% という許容限度内で認めた場合に、その 10% の物価上昇を入れた形の中立貨幣というのは何であるか等いろいろ考えてみる余地が、古い経済学の中にもあるのではないか。たまたま馬場先生が利子率の問題にお触れになったので、最近少し考えている中立貨幣の問題をただ触れる程度ではあるが述べさせていただいた。

司会 それでは一般の討論にはいたいと思うので、ご質問になり、ご意見があればお出しいただきたい。

江見康一 篠原先生のご報告はお 2 人のコメンターがおっしゃったように、大変わかりやすい形のご報告で教えられるところが多かった。篠原先生のご報告は、いわばインフレと福祉対策についての総論的なご意見であろうと思うので、各論的なコメントは、いわゆる望蜀になると思うが、インフレと福祉といった場合に、インフレが社会保障に対してどういう影響を及ぼすだろうかという問題をやや限局した形で考え、非市場的な領域における福祉サービスをインフレからいかにして守るか、あるいはそれをどのようにして確保するかという問題に置き換えられる部分があるのではないかと思います。すなわち公共財とインフレーションというか、あるいはインフレ下における公共財の価格決定といった問題もあるいはあってよいのではないかと。それが第 1 点である。

第 2 点は細くなるが、退職金と年金という問題である。つまり退職金の場合には、金融資産といういわばストックを一時に受け取るわけだが、年金は年年の所得の形で受けとる。もし数年前に金融資産として退職金を受けとった人が、それで土地を買うとか、あるいはなんらかの形でインフレヘッジを行っていたとすれば、その場合に羨ましがられなかったかどうか。つまり退職金と年金とは一応区別して考えたほうがいいのではないかとということである。

それから第 3 は、地価の問題についてである。地価の問題は非常に重要だが、この表現にある 11 人対 280 人という差で表わされるほど、ブラジルと日本の間で大きな影響の差があるかどうか。その点について疑問がある。つまりブラジルのインフレ指標としての生計費指数は、

日本の全国消費者物価指数のようなものではなく、ガラバ州、つまりリオデジャネイロならびにその周辺だけについての消費者物価指数である。日本でいえば東京都の消費者物価指数のようなものであるから、そのへんの参酌も必要ではないか。

それから全面的なスライド制の問題だが、ブラジルの場合には、ご承知のようにほぼあらゆる要素についてのスライド制をマネタリー・コレクションという形で行なっている。ブラジルの消費者物価は年率 80%、90% という、いわゆるハイパー・インフレーションの段階にあり、その中でインフレの影響を中立化させるために、マネタリー・コレクションという方式が取り入れられたのである。そういう段階における工夫としてはやむをえなかったと思う。またそれがインフレ終息にかなりの影響というか、効果を上げたということも事実としては認めなければならない。しかし年率 10% を割る状況になっても、なおそういう全面的スライド制が必要であるか、どうかは疑問である。いまブラジルの物価は 24% ぐらいまで下がっていると思われ、ちょうど日本とブラジルとがそのへんでクロスしたような感じに思える。スライド制、あるいは全面的スライド制といっても、インフレの程度によって、そこでとる措置に当然差があってよい。

篠原 ご指摘の点はだいたいそのとおりだと思う。ただインフレ下における公共財の価格決定はいかにあるべきかという、やはり福祉サービスに中心があるので、スライド制に近い状況をつくりだす必要がありはしないか。また、そのままでは今度は逆に福祉政策あるいは社会保障そのものがインフレを引起す可能性がないわけではない。しかしそれはたとえば財政支出全体として、インフレが起らないようなスケールにまでもっていくといった工夫をする、こういう必要がありはしないか。これから福祉水準そのものをだんだん上げていかなければならない状況下ではスライディング・スケールをそのまま適用するかどうかは別として、そういった問題を十分考慮してゆかなければならないと思う。

第 2 の退職金と年金については、ストック対フローということで、ストックとしてもらったお金を、すぐ土地などに使えば問題が起らないだろうという指摘はそのとおりである。ただ個人的な経験からいえば非経済学的人間もいるし、ついそういう気になった。正確な経済学的発言でなかったことをお断りしておきたい。

それからブラジルのことは、江見さんが数度行かれて、よくご存知であり、そのとおりかと思う。また、インフレの程度によって、スライド制にも必要の差が出てくる

ということも、そのとおりだと思う。

市川 洋 篠原先生のお話を大変おもしろくうかがいました。特にトランスファの定義を広くお考えになっていて、卸売物価と小売物価の格差とか、あるいはキャピタル・ゲーンの話などは大変おもしろく思いました。私自身いろいろなトランスファをどうやって図るかとか、エムピリカル・スタディでどういう議論をするかという仕事に携ってきたが、そういうトランスファの分析はまだ十分やっていないので、内心じくじたるものがあった。

現在のインフレはこの際きっぱり甘受しなければいけないという3人の先生方の診断は共通していると思うが、篠原先生はどちらかというと、外科に近いような感じで、インフレーションは麻薬中毒のようなものであり、いまは甘受すべきチャンスである。ところが麻薬中毒を治すにはどうしても禁断症状が一定期間出てくる。そういうお考えのように思った。実際には、禁断症状が出てくると、インフレーションの引き金を引く人々が何とかかんとか文句をいう。インフレーションの引き金を引く人々は政治的に強いから、そういう人々にまいったといわせる証拠を突きつけたり、説得するためには、かなりいろいろな実証データというか、そういうものを蓄積しておかなければならないだろう。

そういう面から考えると、インフレーションの、特にトランスファ・エフェクトに関して病理学はおろか、解剖学さえ十分にできているか疑わしい。これらのトランスファ問題は、これからの経済で、非常に重要になると思う。トランスファ問題を実証的にどう扱うかという点については、ソーシャル・インディケーター、新 SNA、あるいは NNW、あるいは所得階層別分布のような、いろいろな分析ツールがあるにしてもトランスファ問題をそれらの分析ツールにどういうふうに織込ませる構想をおもちでいられるか篠原先生と辻村先生のご見解を教えてください。

司会 なおご質問をいただいて、まとめてお答えをいただくといいと思います。どなたかご質問はありますか。

中鉢正美 これはコメントをなさった辻村先生に対する質問であるが、先ほどコメントの中で、ケインズ体制と福祉国家的な制度というものとは必ずしも不可分の関係にあると考えるべきではないというご指摘があった。これは社会保障の側面からいうと、きわめて重大なご発言のように思われる。

たしかにおっしゃるように自由市場に対してケインズ

政策が、需要の側から介入していく場合、目標は完全雇用であって、それはピグーのウェルフェア基準でいけば、第1基準、総生産の増大ということにかかわっている。社会保障のほうは、もっぱら第1より第3原則にかかわってくる。この間の関係はどうなっているのだという、問題は、新しいウェルフェア経済学でも十分論議をされているわけではない。その点はたしかにこれからの大きな問題だと思う。

ただそこで指摘された福祉経済というものは、社会的な勢力関係の中で政策を動かす引き金を誰が引くかという問題に関わってくる。アダム・スミス以前か以後かという、非常に印象的な表現をお使いになったが、こういう状況の中で特定のグループが第1原則の効率一本槍で引き金を引いている。対抗力が十分でない場合には仮に物価統制が行われたとしても、逆に特定の企業に対して特権を与えることになる。これがおそらくアダム・スミス以前という表現をされた点だろうと思う。

それからスライドの問題が出たが、具体的にいえば何でスライドするのか、調整の時期をどこにおくのかということ、やはり優先順位がおのずから決ってくる。だからスライドしたら解決するという問題でないことはまったくおっしゃるとおりだろうと思う。

そうするともっと広い意味で、ケインズ以後の社会体制というか、政治経済体制を一つのシステムとみなし、それがみずからを持続していく条件を考えると、効率原則に対する一種の制御原則のようなものがやはりどうしてもシステムにかかわってくるのではないかと。社会保障あるいは福祉国家は、そういう意味での一つの制御原則として、システムと相互にかかわっているのではないかと。ケインズ型の国家を一つのシステムとすると、それがみずからを再生産していくための制御原則として、社会保障が関連しているのではないかと。

ただ社会保障の経済効果という、社会保障が総生産の増大にプラスの効果をもつという面だけが、しばしば唱えられる傾向にあった。それがきわめて画期的な視点にたつ発言であるということではまったく賛成だが、その問題は二義的ではないかということをお願いしたかった。

安川正彬 私はバック・グラウンドに経済学をもちながら、今日人口のほうに関心をもっているが、長期の問題として考える場合に、資源の問題まで入れてくるならば、人口のことをも人口の壁のことをも考えてみたい。

日本の人口はいま深刻な状態にある。ご承知かと思うが、今日1夫婦当り2.1人子供を産んでいる。このまま

続くと21世紀の初めには1億3,500万まで人口が増える。そこでだいたい落ち着くであろうと思っているが、子供を平均2人もった場合でも、2,010年に1億3,000万を少し下回る程度、推計によると1億2,940万だが、そこをピークとしてやっとゆるやかに下がり始める。しかし今日の水準である1億人口に下がってくるのは21世紀中には無理で22世紀の半ばになってやっとである。

先ほど馬場先生のお話にもあったが、一方で労働力不足がありながら、他方で人口の規模が非常に拡大していく。さらに年齢構造の変化がある。先ほどの篠原先生と辻村先生のお話の中で、イギリス、アメリカ型に対し日本の特殊性があるということだった。さらにやがて日本も、日本だけの特殊性を乗り越えて、イギリス、アメリカ型になっていくであろうといわれた。おそらくそれは経済の発展を頭に描きながらやがてはそこにいくだろうとお考えなのだと思う。われわれが心配するのは、それが破局的な状態である恐れをもつからである。日本の人口を考える場合に、最低に見積もっても1億3,000万の人口は避けられない。それをどういうふうに扶養するのか。政府は果して用意があるのだろうか。そうなってくると長期的にいろいろ大ナタを振ってもインフレは避けられないのみならず、むしろインフレを避けることができない状態の中で、経済を考えていかなければならない。そうでないと日本の経済に破局がくるのではないかという心配をする1人なので、もしご意見があったらうかがわせていただきたい。

司会 このへんで篠原先生にお願いしたいと思う。

篠原 中鉢さんは辻村さんにご質問を向けられたので、その点は辻村さんにお任せする。市川さんのトランスファを測定する問題には非常にむずかしい点があるのではないかと。というのは私の報告で触れたように、実現したキャピタル・ゲーンだけをとらえればよいということになると、いつ手に入れたかによって、固定資産なら固定資産、あるいは不動産を取得した人の犠牲度が違う。そこまで数量的にはっきりさせるにはどうしたらいいかということになると、非常にややこしい問題がかかわってくるのではないかと。インビジブルな犠牲度の差をつかむためには実現しないキャピタル・ゲーンを測定してみることも必要なのではないか。

市川さんは社会保障的な意味でのトランスファ、さらにはキャピタル・ゲーンの階層別の変化について、実証的にどうとらえるかいろいろと努力をなさっている。ただメジャーでない、あるいは統計の上ではインビジブルな問題がどうしても逃げてしまう恐れはないだろ

うか。そういうふうになるとどうしても国全体として、土地も含んだ国富調査、あるいは特別土地調査といったものを実現しないキャピタル・ゲーンならびに実現したキャピタル・ゲーンの推計がしやすいようにデザインする必要があるのではないかと。そのへんが政府部内でそういう調査を行う場合にもまだはっきりしていないようなので、非常に残念だと思う。いろいろな意味でのトランスファ測定の場合に、やはり日本ではキャピタル・ゲーンが非常に重要である。しかしキャピタル・ゲーンを越えた未実現のノン・インカム・インカムをはっきりさせるためにも新しい土地調査というか、国富調査のデザインを考えてみる必要があるのではないかと。それが市川さんのコメントを聞きながら感じた点である。市川さんは構想はどうかという質問をされたけれど、市川さんのほうが私よりはるかに専門家であって、ご自身の構想をお持ちになっているのではないかと思う。しかししょうはレポーターであるので、思いつき程度のことを上げて責を果したいと思う。

それから安川さんの問題だが、安川さんは破局的な状況になってくるとはおっしゃったが、果して破局かどうか。ジワジワと今日の先進国のような状態がやってくるという程度のものかどうか。その点は私も十分超長期の問題として考え抜いたことがないので安川さんの問題提起として今後いろいろ考えてみたいと思う。

辻村 はじめに市川さんのご質問であるが、市川さんはトランスファの測定に関しては、わが国における元締めであられるので、むしろこちらが教わりたいところである。ただ理論的にむずかしいという以前に大蔵省、日銀関係のデータではきわめてインフォメーション不足であるといいたい。数字があればやってみることもできるが、数字がなくてはいくら考えても試みることもできない。これは市川さんもお存知のことだと思う。やはり基礎データとか、基礎情報の不足が最大の問題ではないか。

トランスファ問題以外でも、さっき選別的な財政金融政策といったが、選別的ということになれば、たとえば財政支出の細かい費目分割の時系列があるかどうかという話になってくる。現在の政府の在り方だと、そちらの方の整備は非常に遅れている、経済理論的にどうかというよりはむしろそちらの問題が先だと思う。

それから中鉢さんのご質問であるが、私のいいたいところをおっしゃったように思う。私の理解ではアダム・スミスの段階では、レッセ・フェールということと、自由競争市場が確立するということとは必ずしも同義だと

は考えられてなかったと思う。しかし新古典派以後レッセ・フェールと競争市場の成立とは同義であるとみられている。その伝統は、ケインズ以後も残っている。たとえばサムエルソンのケインズを理解すると公共投資という形で政府支出が行われた場合には、乗数効果が加速的に起きないが、政府消費の形で行われると、加速的に波及効果が大きく出る。そういう意味では政府支出が政府消費なのか、政府投資なのかということだけでも、違った作用をするのだが、そういうことはあまり意識されていない。先ほど馬場先生のお話の中に利子論があったが、馬場先生のお話は新古典派的な世界で、金融市場とか、財貨市場とかのメカニズムかどうかということ、それから現実の日本経済でそれがどうなっているかというギャップを指摘なさったのだと思う。日本の場合は金融システムでも、ネオマーカンティリズムの惰性がたぶんに残っている。さっき篠原さんがいわれたように、新古典派的なあるべき姿と、それから実際の状況とにギャップが出てきているということになると思う。

日本の場合はアダム・スミス以前の市場外的な要素が残っている。本当はアダム・スミスはレッセ・フェールだと完全に競争市場が成立するのではないのだということに注目している。ケインズ以後の理念では、競争市場の成立とたとえば社会的保障政策との関係は何か経済合理性の貫徹と社会福祉の理念というものが並立していて、独立しているような感じに受取られていると思う。しかし中鉢さんのおっしゃったように、コントロールの一要素というような観点で見ていくことが必要ではないか。

ニクソンが財政規模の縮小を宣言したときにも、フーバーの時代に帰らなければ駄目だといった。というのはアメリカの社会保障政策が経済合理性の貫徹とは独立の観点で行われたために、それがアメリカのインフレーションのもとになっている。イギリスではもっと極端である。だから社会保障政策の理念と、アダム・スミスが最初に考えたときの競争市場の成立ということとの間をつなげて考える時代にきているのではないかというのが、私の考えである。

人口問題をほおっておくと非常にまずいことになるだろうというのは、そのとおりだと思う。しかし発想としては、なってしまうというように予定的に考えるよりは、人口そのもののコントロールについてもう少し考えたほうがよいのではないかというのが、私の感想である。

高橋 武 きょうお話をうかがってインフレを抑えなければいけないということはよくわかった。しかしどうも戦後、あるいは戦前からかもしれないが、コンスタン

トに物価が上っている。最近とくに急激になっているが、どの国でもそういう現象を現出している。そこでいったいインフレ対策は物価上昇ゼロを目標にするのか、何%ならば許されるのか。先ほど時期によってだんだん違ってきたというお話があったが、目標的なものがあり得るのか、そういった本質的なことについてお話をうかがいたい。

篠原 むずかしい質問だと思う。たとえば物価の上昇率が5%とか、7%の場合にはわれわれ消費者がうっかりしていたのかかもしれないが、銀行に預金していて損をするという意識はもたなかった。消費者というのはそういう意味で与えられた資金を株に投資したらいいか、土地に投資したらいいか、あるいは預金としてもっていたらよいか、というときに預金として預けておいたのでは、実質金利がゼロに近いのだからもう全部引出して土地購入に振当てるというほど敏感な行動を示さないと思う。そういう点で非常にはっきりしないが、しかし物価の上昇率が15%以上にもなってくると消費者でさえ将来に対して不安をもち、そうだったらいまのうちに2階建てにするとか、増築したほうがよいのではないか、建築費はあと数年のうちに2倍、3倍になるかもしれないというふうに、将来を見越して投機的行動に出る。あるいはこのままでは物がなくなってしまうのではないかという懸念もあって、消費者自身も投機的行動に出る。投機自身が商社とか、メーカーだけではなくて、消費者まで行うようになる。どうもそういう状態は、消費者物価の上昇率が15%を越えたときにははっきり出てきたのではないか。もし消費者が非常にセンシティブな経済人であって、ほんの1ポイントの差でも、すぐ資産選択を変えるというのであれば、そこで問題になるのは金利ではないかと思う。金利水準を越えて物価が上がるかどうかというような問題が、かなりクリティカルに重要になってくるのではないか。実際は消費者はそれほどセンシティブでないから、15%にならないと将来に対して不安感をもたないという問題が出てくるのではないか。

そこで消費者物価が2割ぐらい上ったのに、しかしマクロ的条件としてはGNPデフレータが15%ぐらい上がるような財政の編成の仕方をしている。これではうまくゆかないのではないか。安定恐慌を1年ぐらい起しても仕方がないと思う。ねらいを10%ぐらいにすれば預金金利はマイナスになるかもしれないが、それでもまだインフレーションを投機化し、加速化する要素の入り込む余地は少ないのではないか。したがってセカンドベストとしてはやはり、インフレーションに許容限度を設定し、

ずるずる上げていく行き方ではなく、あるときは荒手術をやって10%以内ほどに下げていくということをやらなければいけない時期にきているのではないか。

非常にあいまいなことをいうが、消費者のビヘイビアがあいまいであるためにあいまいになってしまう。そのことを念頭に入ると、金利水準まで下げろといまの段階でいうことは乱暴だと思う。しかし10%をセカンドベストとして目標にすることはいま必要ではないか、と思っている。

司会 馬場さん、その点について、何かご発言はありますか。

馬場 先ほど篠原さんの結論に賛成だと申しましたが、篠原報告中のインフレの加速化を根絶することが福祉政策の前提になるという点に賛成したわけである。インフレ加速化を根絶するという事だから、必ずしも消費者物価の上昇ゼロということを考えているわけではない。ある程度の消費者物価なり、何なりの上昇が避けたい体質を現在の経済はもっている。完全雇用で、管理通貨制で、しかも固定為替レートを維持しようという意欲がまだある。しかも企業と労働組合はそれぞれ財貨市場と消費者市場に対して支配力をもっているということを前提にすると、やはり、ある程度の物価上昇は体質的に起ってくるのではないか。

それが何%であるかということは、なかなかむずかしい。成長率との関連があるためおそらく3%ぐらいにもっていくことが、かつては政策的なターゲットであったろう。しかしいまそんなことをいっても仕方がないので、漸進的に下げていくことが適当ではないかと思う。いまは卸売物価が30%を越え、消費者物価が21%になっていて、これは異常な状態だと思う。しかしもし金融引締政策が持続されれば、かなり短期間にもっと下がると思う。以前には3%なら3%というものを、ターゲットとして考えてきた。その3%については、いろいろの理由を私なりにもっている。しかし現在の状況においては、先ほど申したように、資源の制約ということを非常に強く考えなければいけない。その場合日本でいちばん欠けているのは輸入してきた物資が、それぞれの流通過程においてどのような価格形成を遂げていくかという、その追跡調査である。追跡調査のデータがそろったことを前提すれば、段階別の価格形成について、ある程度の適正水準も明らかになる。結局輸入してくる石油とか、その他、たとえばトウモロコシの輸入価格の上昇をもとにして、各段階別の価格形成を明らかにすることによって、おのずから実現可能な適正な価格形成が明らかになると思う。

それがやはり一つの目標になるのではないか。これに関連して賃金の上昇ということが、当然大きな問題になる。賃金上昇については、いろいろややこしい問題が出てくると思う。社会的にも、政治的にも、非常に大きな問題になる。一応それらの問題を捨象すると、物価安定の目標は、今まで述べてきたところにあるのではなかろうか。

司会 スケジュールではこのへんで総括とあるが、予定の時間をかなり経過したので、総括は省略をさせていただきたい。ただ非常にアトラクティブなトピックで、またいろいろ議論の多いところである。お3人共通のところもあるし、少しニュアンスの違った点もある。これはわれわれ自身が改めて反芻すればよいと思う。お話を伺って、インフレーションと福祉政策の問題を福祉サイドからみると、篠原さんのいわれたように、多くの部分は被害者である。つまりインフレが福祉に対して被害を与えている。加害者は別にある。だから加害者に対しては、大いにオーバーキル的に根治する必要があるという、市川さんの言葉を借りると外科医的な発想で考えるようである。

これに対してインフレが必ずしも被害者だけでなく加害者たり得るということが、辻村さんのコメントに出てくる。主としてイギリス、あるいはアメリカでは、福祉政策によってインフレを促進する面があった。日本はいまのところそこまではいっていない、加害者になると、加害者自身はかなり有利かもしれないが、全体の影響がまた困ったことであるというお話でした。

もう一つ考えられるのは、たとえば被害者の場合でも、被害者が何か制度的に防御を行うという問題がどうしても出てくるということである。政府の介入をどういう面で行うか。加害者を根治する面で行うか、あるいは被害者を何か制度的に救うという問題を考えるか、ということがありうると思う。

馬場さんが活動人口と非活動人口、それと賃金率と利子率の関係をいわれたのは、非常に暗示的である。つまり制度的に非活動人口の社会保障を擁護する手掛りが何かそのへんにあるのではないか。金利によって果して調整ができるかどうかについては、いろいろ問題があらうと思うが、制度的に解決する方法を考えられているのではないかと思う。

いずれにしてもお3人とも多少ニュアンスが違うようである。一方では市場経済のメカニズムを生かさなければならぬが、他方では政府の介入が、何かについて必要な体制になっている。福祉政策に関心をもっているわれわれがそのへんを十分に反省して、このインフレをど

う受止めていくかということになるのではないか。そういう印象だけを申上げて、総括に代えたいと思う。

関係者紹介

(報告者関係)

篠原 三代平 成蹊大学教授
辻村 江太郎 慶応義塾大学教授
馬場 啓之助 社会保障研究所長
山田 雄三 一橋大学名誉教授・顧問

(一般討論関係・発言順)

江見 康一 一橋大学教授・専門委員
市川 洋 経済企画庁経済研究所主任研究官
中鉢 正美 慶応義塾大学教授・専門委員
安川 正彬 慶応義塾大学教授・専門委員
高橋 武 北九州大学教授(前ILO東京支局次長)・専門委員

次号 (Vol. 10, No. 2) 予告

研究の窓……………青井 和夫
論文……………今泉 佳久
“……………藤田 伍一
“……………稲上 毅
“……………深谷 昌広
社会保障セミナーから……………高橋 武
“……………鈴木 武夫
社会保障統計
研究会抄録
社会保障研究所日誌

〈社会保障研究所シンポジウム〔Ⅱ〕〉

テーマ「最低賃金と最低生活保障」

レポーター	藤本	武
"	小沼	正
コメント	孫田	良平
"	大前	朔郎
"	副田	義也
一般討論(司会)	平田	富太郎

司会 (平田富太郎) 午後は「最低賃金と最低生活保障」というテーマである。予定に従って入っていききたい。

〔レポート〕 最低賃金と最低生活保障

藤 本 武

テーマが「最低賃金と最低生活保障」という問題であるが、私は前にこういう問題を若干研究したことがあったが、最近、あまりやっていないので、引受けても、復習をやっているところで時間がきて、以前の考えを発展させるところまではなかなかできなかったが、与えられた時間の順序に従って報告させていただきたいと思う。

I 最低賃金制の目的

まず最低賃金制とは何を企図しているかという問題であるが、この問題をくわしくやると時間が不足するので、要約的に述べる。一応中心的な目的としては、スウェッティング(sweating)、つまり苦汗労働の排除ないしは一般的な賃金の引上げ、だいたいこういうようなことを企図していると考えていいと思う。ILOの文献¹⁾などでは、これ以外に公正競争の確立あるいは国民所得の急速な増大を適切な配分によって確保することなどをあげているが、公正競争という点はなにも最低賃金制に限らず、労働時間の制限立法などあらゆる労働保護立法がそういう性格をもっている。だから賃金についての中心問題とすれば、スウェッティングの問題と一般的な賃金の引上げ、この二つに尽きるのではないかと考えたい。

II 最低賃金の基準

最低賃金制の最大の問題は、いかなる最低賃金を法律上強制するかという点である。これについてはどういう考え方で最低賃金を決定していくかという原則論になってくるが、これまで普通いわれていたのは、ひとつは、生活賃金リビング・ウェイジ(living wage)という考え方であって、労働者ないしその家族の生活維持を考えるもの、第2は相対的な賃金を中心に考えるフェア・ウ

ェイジ(fair wage)、公正賃金という原則、第3がいわゆる支払能力——産業の支払能力という規定をおいた場合が多いようだが、——おおむねこの三つに集約されてきた。

日本の最低賃金法もだいたいこの三つの原則に近いものを並列して条項(第3条)のなかに入れている。ただ、私の考えでは、支払能力というのは本来的に独立した原則にはなりえないのではないかと考えている。というのは、最低賃金制の由来からみて、企業の支払能力を確保することが問題ではなく、労働者の生活をなんとかしようというところに最低賃金制の主たる目的があるのであって、支払い能力の確保が第3の基準であるという言い方は最低賃金制を無視することに通ずる。これはむしろ修正要因として実際には非常に強い影響力をもって利用されている“原則”だろうというふうに考えたい。

公正賃金というのは、ピグーとかマーシャルなども限界生産力に対応する賃金というような意味でも使っているけれども²⁾、最低賃金の場合はそれほど厳密な規定なしに、むしろ公正競争の原則からみて、いわゆる類似の企業、産業あるいは職業の賃金とのバランスを考えての公正という意味で取上げられている。したがってその賃金で生活が維持でき、その生活内容が公正な水準にあるという意味での公正賃金ではなく、相対的にみてその賃金が公正であるという意味に解釈されるのがふつうである³⁾。

最後の生活賃金ないしは労働者の生活の必要費といった基準について気がつくことのひとつは、以前は生活賃金

1) たとえば、ILO, Minimum Wage Fixing and Economic Development, 1960, pp. 5—9.

2) A. C. Pigou, The Economics of Welfare, p. 549, 邦訳(永田清)3巻, 177ページ, Burns, Wages and the State, 1926, など。

3) J. H. Richardson が, “他のカテゴリーの労働者の賃金との関係”というのはその公正賃金にあたる(A Study of the Minimum Wage, 1927, pp. 30—31).

の原則を強調する考え方が強かったが、最近の ILO の報告をみると、needs of workers ということばになっていて、生活賃金ということばは意識的に避けられている。これは推測であるが、生活賃金という場合には、文化的な人間生活を前提にしており、たんに生存だけではない。ところが発展途上の諸国を含めて最低賃金を問題にしようとする、どうしてもリビング・ウェイズという考え方を押し通すことはできない。あまりにも賃金水準が低いのでどうしようもないので、needs of workers ということばに置き替えたんじゃないかと私は考えている。

それに関連して ILO では、第 4 番目の基準として経済発展の要求というものを取上げている。これまでこういうものを ILO で取上げたことはなかったと思うが、それぞれの国のその時点の経済状態を考慮して最低賃金を決めるべきだというような意味に集約できるんじゃないかと思う。ただ、ILO であげている経済発展の要求というのは、むしろ最低賃金を低く押える意味で強調されているように思えるが、最近改正されたフランスの SMIC (salaire minimum de croissance) 最低成長賃金の場合には、経済の発展する成果を最低賃金のなかにおこんでいくという意味であって、むしろ最賃を上げる要素としてそれを取上げている。こういう考え方も最賃決定にとりいれていいように思う。

最後に、生活賃金と公正賃金の二つの関係をもうすこしくわしく述べておく。公正賃金の場合には、普通はたとえば家内労働者の最低賃金を決める場合に、類似の作業をしている工場の労働者の賃金を考慮して適切な水準に決めるというのが典型的であって、低賃金産業の最低賃金を決める場合には一般の賃金を考慮して適切などころに決めるなどもそれである。しかし、公正賃金それ自体のなかには労働者の最低生活の維持という概念は入っていない。これにたいして生活賃金の場合には、そのなかになんらかの意味の労働者の生活のミニマムを確保しようという考え方が含まれていると考えるべきである。たとえば、いま典型的な最賃制の一つと考えられているアメリカの公正労働基準法の場合をみると、最低賃金の決め方としてこうせよということは規定されていないが、第 2 条に、労働者の健康、能率ならびにその一般的なウェル・ビーイング (well-being) つまり福利に必要な最低生活水準の維持に有害な (detrimental) 労働条件が存在しているという点を指摘して、これを直していくために公正労働基準法というものを設けるというふうに法のなかで決めている。決められる最低賃金は当然こう

いった有害な労働条件の存在を払拭する水準のものでなければならぬと考えられる。また、アメリカではこのほか各州でいろいろな法律をつくっているが、その大半はこの生活賃金の考え方に立ってつくられている。

またフランスの最低賃金 SMIG、いまは SMIC であるが、この場合にも最低賃金決定の諮問を受ける団体協約高等委員会の任務のなかにマーケット・バスケットをつくって最低賃金の基準になるものを策定するということが法律のなかに規定されていることは、マーケット・バスケットに基づいて最低賃金を決める、つまり living wage の立場に立っているといえようかと思う。

生活賃金 (living wage) の最も古典的なものは、オーストラリアにおいて Harvester Judgement といわれる Higgins 判事の行った決定であるが、それは不熟練労働者の最低賃金である basic wage 基礎賃金の決定にさいしての原則であった。その原則は、“文明社会において生活する人間として考えられる普通の被用者の通常の必要をみたすもの”と規定され、これを fair and reasonable wage と名づけた。しかしながら、この判決は、決してレベルの高いものではなかった。その問題はさておいて、一応、ここで生活賃金の一つのタイプがつくりあげられた。この場合には家族構成を夫婦と子供 3 人の 5 人家族をとり、これを典型的家族とみなして、一定の生活費を算定し、それに基づいて最低賃金を設定したといわれている⁴⁾。その後この 5 人家族が典型かどうかということで問題にされるのであるが、それについてはのちにふれたいと思う。

III 最低生活費の充足と同一労働、同一賃金

第 4 の問題として、最低賃金決定における必要生活費の充足と同一労働、同一賃金原則との関係について申し上げたいと思う。賃金の場合には個々の労働者の生活費の必要を直接に問題にしない。日本では家族手当が賃金の一部として支払われているが、そのためにマンジュウの皮ぐらいの家族手当しか支給できないのが実情だと思う。

本来賃金というものは、労働者個人の生活の必要は、無視して、むしろ普通の平均的なものを基準において決定されている。したがって、賃金によって労働者の生活を保障しようということになると、労働者がどういう家族構成をもっているかによって、変化が生じる。さきのヒギンズのやり方でいくと 5 人家族であるが、もし子供

4) George Anderson and others, Australian Standards of Living, 1939, pp. 66—73.

が4人の場合には、その最低賃金ではヒギンズが想定した生活を維持することができない。他方、子供のいない労働者の場合は、3人分の子供の生活費だけゆとりが生じる。そういう点では最低賃金によってすべての労働者に最低生活を保障しようという考え方は必ずしも成立しないことになる。

また最低賃金のなかに婦人労働者だけを対象においた最低賃金がアメリカなどにある⁵⁾。この場合、大半は生活賃金の観点に立っているが、しかしこれは婦人単身者の生活費をもとにしている。そういう意味で同じく生活賃金に立ちながらも男女の差別という問題がそこに生れてきている。

この男女の差別の問題はイギリスがいちばん典型で、男子は21歳以上、女子は18歳以上で最低賃金を決めているが、18歳以上の女子の最低賃金は成人男子のだいたい70%前後のところに決まっている。近く完全に実施されるであろう同一労働同一賃金法の適用の場合、いったいどういう形でこれが修正されていくのか、私は非常に興味をもっているが、そういう男女の別々にリビング・ウェイズの考え方で最低賃金を決めようとする、確実に同一労働同一賃金の観点からみておかしいことになる。男であろうと女であろうと、同じ仕事をしておれば同じ賃金にすべきものを男女で線を引いているのはおかしい。具体的には男子の労働と女子の労働の分野は違うのはふつうであるが、その場合には労働の質と量からみて、男女相互の賃金のバランスが適切かどうか問題になる。そうすると、賃金の面からみて男女の差別をなくしていくためには、女子を含めて平均扶養家族何人という形で賃金を決定することが必要になるが、それでは、例外が多すぎ、いっそうむずかしくなっていく。そういうところから最低賃金を決める場合に家族手当との組み合わせが提唱されるようになってきたと考える。

IV 最低賃金と家族手当の結合

アメリカのダグラス (Paul Douglas) は、その“Wages and the Family”という書物⁶⁾のなかで最低生活維持のために賃金だけではどうしてもだめだとして、第一次大

戦中からフランスやベルギーなどで始った家族手当を取入れて、それと組合せて賃金を払うべきであるということとを強調している。ただ家族手当の由来からいくと、フランスでこの制度が設けられたのは、経営者が自発的に設けたもので、労働組合が要求したものでは決していない。これができあがったときの経過をみると、戦争下のインフレで労働者の生活が困窮化してきた。この場合、賃金を全般的に引上げると、コストが相当高くなってそれだけ利潤が減るという配慮から、生活のとくに苦しい子供をもっている労働者だけに家族手当という形でプラス・アルファを出したほうが、より有利であるという観点から家族手当が設けられたもので、当時、労働組合はこれに強く反対した⁷⁾。その反対の主な理由は、結局、賃金の引上げを少額にすること、さらに、労働者相互間に差別を設ける、つまり子供のある・なしによっても、賃金として支払われるものが多かったり少なかったりする、この二つがそれであった。日本の労働組合の考え方と相当に違うわけである。しかし結局、日本式の、つまり賃金の一部としての家族手当は結果的にははずいということになった。それは、子供の多い失業労働者が永久的に就職できず、失業状態におかれるという事態が発生してくるからである。したがってこれを避けるために、平衡基金、次いで社会保障に移されたというのが、家族手当の歴史であるが、そういう社会保障化された家族手当と最低賃金とを結びつけて最低生活を確保しよう、こういう考え方が出てきたわけである。

ただ、現実の家族手当をみると、イギリス型の家族手当とフランス型の家族手当と二つの型があるように思う。イギリス型の家族手当は、ほんのわずかの家族手当を国家財政を通じてチョッピリ出すというものである⁸⁾。フ

5) アメリカでは以前から婦人だけに適用される州最低賃金は男女ともに適用されるものにうつりつつあったが、近年 Civil Rights Act (1964) ならびに Equal Employment Opportunity Act (1972) によって、女子への差別待遇が禁じられるようになってから、婦人だけの最低賃金はいっそう急速なテンポで男女ともに適用されるように改められつつある。Monthly Labor Review of Review of State Labor Laws enacted in…… (年1回) を参照されたい。

6) Paul Douglas, Wages and the Family, 1925. 彼は5人家族をすべての成人男子の賃金の基礎としているようなことはむずかしいとして、“真の原則は、必要(needs) が画一的でなく、変化すると同様に、最低賃金も画一的ではなく、労働者もその家族の必要に応じて変化すべきであるということではないか”とし、家族手当を提供するのである (pp. 41—42)。

7) フランスで賃金の一部として家族手当が支給され始めたとき、CGT はこれに反対したが、その理由は前記のものであるが、このほか同一労働同一賃金の原則もあげられていた (P. Douglas, op. cit., p. 91), なお、TUC も反対的であった (Ibid., pp. 144—145)。

8) イギリスの1971年9月当時第1子には支給せず、第2子90シル、第3子以下各1人につき1ポンドであった。1972年10月の成人男子の平均週賃金収入(製造業)は、36.2ポンドであったから、子3人のばあいの家族手当は賃金のわずか5%にすぎない。(Ministry of Labour Gazette)。

ランス型の場合は、企業家負担とし相当タッブリ出す。むしろこれは賃金の一部ではなくて、家族手当金庫に経営者が支払賃金総額にたいする一定の率の金額を払込んで、そこから労働者に家族手当が支給されるというもので、現在フランスでは賃金総額の 11.5% がこの家族手当にあてられている。ごく最近の賃金と家族手当とを比較しなかったが、数年前の 13.5% のときだと、3 人の子供の場合不熟練労働者の賃金総額の 60% 程度の額の家族手当が支給されていた⁹⁾。したがって子供 5 人もいれば、だいたい不熟練労働者の賃金分ぐらいのものが家族手当として出る。そういう点ではイギリスや日本の家族手当とだいぶ違う。日本の家族手当は、イギリス型よりもまだレベルが低いのではないかと思う。

最低賃金と家族手当で最低生活を保障しようという考え方は、むしろフランス型で一応考えられているといえようかと思う。しかしながらこの場合の家族手当額は、子供の生活費を 100% 保障する内容ではないことだけはつけ加えておきたい。

V 最低賃金ならびに社会保障でいう 最低生活の保障は同じ内容か

次に最低賃金で最低生活の保障をいい、他方、社会保障のほうでも最低生活の保障がいわれているが、この二つの保障すべき最低生活の内容は同じものなのかあるいは違っているのか、違っているとすればどういう点で違っているのかという問題にふれてみたいと思う。

例のベヴァリッジ報告が出たときに、各関係機関にたいして、意見を求めた結果が、付録として発表されている。そのなかで、PEP つまり Political and Economic Planning という機関から、National Minimum に関して、次のような指摘があった¹⁰⁾。「戦後の社会政策は、

“decent” Human Needs Standard, 見苦しくない人間らしい生活の必要をみだす標準に基礎をおいた、すべての市民にたいする商品ならびにサービスは一つの全国的な吃水線 national plimsoll line を創設することを目的にすべきである」として、その中身としては、まず、十分な經常収入を確保するための最低賃金立法が一つ、すべての子供の人間的必要 (human needs) を保障する一般的な家族手当制度、第 3 が、十分な社会サービス、所得を確保するための、すべての年金給付ならびに手当の率、つまり社会保険や社会保障といったもののなかで依存せよ、としている。つまり、最低賃金、家族手当、社会保険・社会保障の 3 本の柱によって、Human Needs Standard を確保せよ、といっているのである。ここでは、最低賃金で確保すべき最低生活 (human needs) と社会保険で確保すべきそれとが並列におかれ、一見同じものであるように考えられなくはない。

ところが、現実の社会保障の給付額をみると、最低賃金額よりも、若干あるいは相当に低いものが多い。実際の支給額や ILO の諸基準も、平生の賃金の 40~60% ないし 2/3 というのが多く、この程度の違いはやむをえざるものと考えているようである (同一額というのは、一部の社会主義国の労災補償くらいのものである)。しかし、この二つの金額の違いは、原則的にも承認されている。まず、原則的なことを規定している国連の人権宣言をみると、労働の報酬というのは“人間の尊厳にふさわしい生活を保障する”という表現になっているが (23 条 3)、社会保障にあたるところは (25 条 1)、“衣食住、医療および必要な社会的施設を含む健康および福利のために十分な生活水準”というもので表現が違っている。また、ILO のフィラデルフィア宣言をよむと、賃金のところでは、minimum living wage 最低生活賃金を保障するという表現になっているが、社会保障のところはそれと違って、“基本的な収入を与えて保護する必要のあるすべてのものにこの収入を与えるよう社会保障措置を拡充し”，という形で、最低生活を保障することは一言もふれられていない。また最賃条約 131 号 (これは 1970 年の条約であるが) の場合には、労働者の needs というものをあげているが、所得保障の勧告のなかには、“喪失した所得を合理的水準まで回復する”とか、“窮乏を救済し、かつ貧窮を防止せねばならない”といういいまわしになっている。

9) フランスの家族手当は複雑であるが、単一賃金手当は、194.5 フラン (パリ) を基準として、1 人目 20%、2 人目まで 40%、3 人目まで 50%、一般家族手当の方は 415.5 フラン (パリ) の 2 人目 22%、3 人目 4 人目のおのおの 37%、5 人以上のおのおの 33% となっていたので、子 3 人のケースをとると、214 フランと 245 フラン合せて 460 フランになる。フランス非農業労働者の男子賃金率は 72 年で、5.97 フランだったので、月収をかりに所定として 173 時間でみると、1,033 フランである。また、71 年 12 月最低賃金率は 3.94 フランであったから、682 フランになる。後者にたいする家族手当 (児童手当) は子 3 人のばあいでは 67% に達する。以前には最低賃率にたいして 8 割近くであったのが、近年は家族手当の改善が立ちおくれでいて相対的に低下してきたのである (Code du travail, Code de la sécurité sociale, ILO, Bulletin of Labour Statistics, 1973, 3rd Quarter.) だからこそ、CGT は家族手当の 3 割引き上げを要求しているのである。

10) Social Insurance and Allied Services Memoranda from Organizations, Appendix G. to Report by Sir, William Beveridge, 1942, p. 35.

社会保障の基準についていちいち詳しく検討したわけではないが、ベヴァリッジ報告ではその給付額を決めるときには、ボウレーやロウンTREEなど著名な人たちの協力をえたと記載されているが、その算定の基礎になるところの生活費の概念が、この報告書のなかにも示されている。それをみると、飲食物費の割合が非常に高くて、われわれがいう雑費というものはほとんど考慮されていない¹¹⁾。まったくといっていいくらい——。ベヴァリッジ報告で意図した最低生活というのは、われわれのことばでいうと、最低生存といったものに近いものであって、いわゆる文化的な人間を前提においた最低生活の確保といったものでは決してないというふうに理解せざるをえない¹²⁾。

最低賃金によって実際どのような生活水準が確保されているか、ということが次の問題になる。

ただし、まず最低賃金の実質内容は、歴史的にも変化することを一言指摘しておく必要がある。たとえば、イギリスの Trade Boards Act ができ、最初に決定された最低賃金をみると、当時のロウンTREE (Rowntree) の算定した貧乏線よりも低いものであった。ところが、1920年代に入ってから最低賃金も改善されてようやくこの貧乏線に到達した。しかし、Rowntree は、さきの poverty line のほかに、1914年に Human Needs of Labour なるものを算出している。この Human Needs というのは、さきの貧乏線に比べると、文化的な内容を加味した、人間らしい生活費であって、貧乏線より約35%高いもの(金額)であったが、それに比べると、この当時の最低賃金はなお下回っていたといわれる¹³⁾。むしろ、Rowntree は、最低賃金の基準に考えていたのは、貧乏線ではなくて、むしろ Human Needs のほうであった。これからみても、最低賃金で本来企図されるべき

最低生活の最低の基準は、living wage であり、文化的人間としてのミニマムの生活費である。

しかし、社会保障の場合には、その確保を必ずしも目的としていないし、また、実際問題としてもそれは無理なのではないか、と思う——少なくとも当面は——せいぜい、最低生存線を確保できるものを目的とするのが実際の姿なのではないか。これは、のちに述べるように、最低賃金自体でも、真実の意味の文化的なミニマムを確保している国はほとんどないのであるから、事故がおきたときに発動する社会保障の水準が文化的な最低生活水準を確保できるというのはいりえないのであるし、実際問題としても無理なのである。もっとも、日本のように憲法ですべて国民は健康で文化的な生活をいとなむ権利を有するということが決っていると、社会保障のほうも、文化的な内容のものを保障しないとまずい建前になることは承知しているが、社会保障と最低賃金それぞれの最低生活の確保の内容を客観的理論的に考えてみると、どうしてもそのへんになるのではなからうかと思う。

ただ、ここで最低生活をかりに確保するという場合でも、最低賃金で確保するのと社会保障で確保するのでは異った意味合いがあることを注意しておきたい。というのは、一つの例でいえば、日本の最近の最低賃金は、実質的にはパートタイマーのための最低賃金ではないのかと思っているが、パートタイマーの最低賃金程度のものでしかないの、結局、生活保護で救済を受けないと生活していけない母子世帯が生れてくることになる。そうすると、雇主は非常な低賃金を払っても婦人労働者を雇用でき、その労働者は、賃金だけでは生活できないから社会保障からお金をもらう。ということは、生活保護を通じて低賃金で雇用する資本家に助成金を出している形になる。そういうことはやはり避けるべきで、現役労働者に関する場合には、あくまで一般の社会保障ではなく最低賃金と、社会保障の一つである家族手当、この二つで最低生活を確保することを本来考えるべきである。

VI 現実の最低賃金で最低生活は確保されているか

最後に、では現実の最低賃金で最低生活は確保されているかどうかの問題に入っていきたい。実はILOで、ラテンアメリカ諸国の最低賃金についての書物が出ているが¹⁴⁾、それをみると、これら諸国での一般労働者の賃

11) 一例として、労働年金の成人の必要生活費(Requirements)の内容を示すと、夫婦で合計32シルのうち、飲食物費13シル、衣服3シル、光熱・雑費(sundries)4シル、余裕(margin)2シル、家賃10シルで、マージンを含めても、雑費にあてられるものは3シル、マージンを除くと1シルにすぎない。10または4パーセントを下回るのであるが、これでは生存水準というほかはなく、実際には雑費の支出を増加させ、衣食住の支出を切下げることになるような内容である。(Social Insurance and Allied Services, Report by W. Beveridge, 1942, pp. 84—87.)

12) もともとベヴァリッジ報告は、社会保障で最低生存線程度のことを考えていたことは、subsistenceのために適切な収入を確保することを考え、このsubsistence minimumをこえる生活標準は、任意的保険ならびに貯蓄によってうるという仮定の上に立っていた。このばあいのsubsistenceは日本語の“生存”の意味にとるべきであろう。(Ibid., p. 76).

13) Dorothy Sells, The British Trade Boards, System, 1923, p. 164. なお、Poverty line と Human Needs とのちがいは、Richardson, op. cit., p. 46.

14) ILO, Minimum Wages in Latin America, 1954.

金、生活水準が非常に低くて、実際の最低賃金で確保している生活水準はきわめてみじめなものである。そしてなかには、法律のなかで最低生活確保のためのマーケット・バスケットまで決めている国が、実際その通りにやるとあまりにも高い最低賃金になるので、別の低い最低賃金を決めて適用しているという例もある。インドなどのアジア諸国を含めた発展途上の諸国の場合は、最低賃金によって最低生活が確保されているとはいいがたいのである¹⁵⁾。

では、先進諸国はどうか。まず最初に前述した、オーストラリアのヒギンズの basic wage の問題にふれておきたい。ヒギンズの basic wage は、living wage の原則を確立したとして非常に重要視されているのであるが、私が最近読んだ本¹⁶⁾のなかで、次のようなことが書いてあった。ヒギンズが決めた具体的な賃金は週 42 シルであった。ところが実際にはその当時、ビクトリアの首都の役所、地方自治体ならびに若干の企業では、週 42 シルの賃金が普通だった。したがって、ヒギンズは例外的に高い最低賃金を裁定したわけではなく、あるていど存在していた賃金レベルを参考にして、そこに決めたというのである。また 42 シルというのは、もともと組合が要求していた金額である。そうすると、中労委ではないけれども、労働組合が要求した賃金をヒギンズはさきに述べたような理屈をこねてこれを認めた。こういうように解釈できようかと思う。また、それからあと 1919 年に、オーストラリアの連邦政府では生計費についてのロイヤル・コミッションを設け、そこで最低生活費を算定させているが、この算定結果はハーベスター宣言、つまりヒギンズが設定した生活費よりも 20% 以上高いものになった。しかしこれでは高すぎるということで、結局、その答申は政府によって採用されなかった¹⁷⁾。ヒギンズがどういうふうに生活費を組立てていったかという点、私たちの目からみると幼稚園レベルの組立て方で、たいした実態調査もせずに、簡単に結論を出していた。しかしロイヤル・コミッションはもっと厳密に研究的に算定

したところが、あまりにも高いものになったので、それではダメだといって採用されなかったわけである。だからヒギンズの living wage というものも、実際には、ヒギンズが自ら名付けていたような内容のものではなかったといえようかと思う。

フランスの場合は、SMIG、全国的な最低賃金が形成されてからマーケット・バスケットがつくられたのは 1 ～ 2 回しかない。労使の対立が激化して、必要なカロリー数でも、労働組合は 3,300 カロリー必要だというのに、経営者のほうは 2,800 カロリーでいいというふうに対立した。そういうふうに対立して、マーケット・バスケットの内容について対立して、答申ができなかったことがたびたびある。答申ができないと、政府が勝手に賃金を決める形になる。ただ、SMIG には物価スライドの制度が設けられていたので、それでフランスの政府はこの物価スライドを利用して、ただ物価にスライドするだけで SMIG の内容の改善をはからなかった¹⁸⁾。その結果一般の賃金との間にどんどん格差が拡大し、私がフランスに行って (1964 年) Reynaud に会ったとき、田舎の最低賃金に影響を与えるていどの役割しか果たしていないと断定していたくらいである¹⁹⁾。それが 68 年 5 月危機のとき、グルネル協定によって一挙に 35% の大幅引上げが行われて、これでようやく遅れを取戻した。ところが一方、賃金がまた上っているの、基本的には遅れを完全に取戻したことはなっていない²⁰⁾。最近のフランスの労働総同盟は月収 1,100 フランを要求している。これは現在の最低賃金 (SMIC) より 2 割以上多い金額である。これは労働総同盟の考え方によると、1950 年の賃金にスライ

15) 前掲書にも数多くの例が示されているが、ILO, Minimum wage Fixing and Economic Development によると、ウルグアイでは、1953 年産業労働大臣の主催の下に公表された家計内容の費用は、不熟練労働者の賃金収入の数パーセントであった。インドでは、経済状態がよくないので、多くの場合、最低賃金決定機関のガイダンスのための基準を含むところの、1957 年のインド労働会議によって採択された賃金決定に関する決議の条項を適用することができなかったといわれている。(pp. 62—63) なお、P. R. N. Sinha, Wage Determination, 1971 参照。

16) George Anderson and others, Australian Standards of Living, 1939, pp. 68—70.

17) この Royal Commission の最低生活費の算定は、さきのヒギンズのものに比べてはるかに厳密であったが (ヒギンズのものは相当に大ざっぱなものだった)、その算定結果は、メルボルンで 116 シル 6 ペンス (1920 年) で、当時のハーベスター賃金の 93 シルに比べると約 25% 上回っていた。もしこの委員会の基準を採用すると、物価が上昇し、産業に重荷をおわせるという理由から採用することができないことを委員達自身もみとめ、児童手当の導入をすすめたが、連邦政府はこの委員会の調査結果を実施しなかった。(Ibid., pp. 73—75).

18) フランスの SMIG については、拙著、「最低賃金制度の研究」, 1961, 第 1 篇第 2 章第 4 節, 第 2 篇, 第 1 章第 2, 3 節参照。

19) J. D. Reynaud は、Les Syndicats en France (1963) の著者であり、磯田進氏と一緒に会った。

20) SMIC に改められてから (1970 年改正), SMIC の購買力の年間上昇率は労働大臣が 4 半期でこの調査によって記録された平均時間賃金の購買力の増加分の半分を下回ってはならない。そして、以前のように法定最低賃金が一般賃金の上昇に立ちおくれないように若干の配慮をしているが、上昇率は、半分に押えられているにすぎないので、ギャップの拡大の可能性は十分にあるわけである。

ドしたんだというような表現をしているが、家族手当については30%の引上げを要求している²¹⁾。そういうように、SMIGの内容も非常に不十分であるが、しかも18歳以上の男女労働者に適用される最低賃金は、本人だけの最低生活費が考慮されているにすぎない。これにプラス児童手当という形であるから、奥さんの生活費は抜けているわけである。ただ、本人1人の生活費を算定する場合には、アパートに完全に1人で住んでいるという条件を想定した上での文化的な最低生活費であるから、最低賃金は夫婦のうちの1人分しかみていないという意味にはならないが、やはり2人分はみていない。といって日本のように細君にも家族手当を支給せよというようなことはフランスの共産党は反対している。というのは、細君に家族手当を出すことは、婦人を家庭のなかにとじこめることを助長し、それが婦人の経済的解放にマイナスになることを理由にしている²²⁾。それはともかく、フランスの場合でも前述したような問題点がある。

アメリカの場合は、1ドル60セントというのは現在の連邦法の最低賃金であるが、州法では、現在でも11の州は最低賃金法をもっていないし、3つの州は最低賃金法があっても、実際には実施されず、数州はみじめな最低賃金しか決めていないといった状態で、いちばん頼りになるのは連邦の公正労働基準法の最低賃金である²³⁾。1時間当たり1ドル60セント。最低賃金は、それが実施された68年当時は、製造業の平均賃金の53%だったが、1973年6月で比べるとすでに40%に落ちている。AFL・CIOのFederationistに載った最低賃金の要求を読むと、いまの1ドル60セントは年収にすると3,200ドルぐらいになる、ところが政府がいっているpoverty lineは72年で4,275ドルとなる。これは62年

に大統領経済諮問委員会が用いたpoverty line(年収3,000ドル)を物価で修正したものと思う(4人家族のもの)。それで、AFL・CIOは、73年現在で時給2.5ドルへの引上げを要求している(ただし、物価上昇に応じてさらに修正する考え)。ただ、このpoverty lineは、むしろ社会保障的な立場から求められた値で、連邦労働省は別の値を発表している。ただ、ずっと前と違って、lower level, intermediate level, Higher levelの三つに分け、いずれも都市を前提にした必要生活費を発表している。1971年夏の値を示すと、独身者では年間2,040ドル、3,020ドル、4,180ドルだし、夫婦と子供2人(6歳・15歳)の4人家族では、5,841ドル、8,626ドル、11,935ドルもあった²⁴⁾。73年現在をとれば、この生活費はさらに1割以上高いとみるべきだが、かりにlower levelを6,500ドルとすれば、時間給では3ドル以上でないとまかなえないことになる。このlower levelはなんとか健康だけは維持できるくらいの水準と考えられるが²⁵⁾、これに比べると、公正労働基準法の最低賃金である1.6ドルというのは、このlower levelの2/3の水準にすぎないのである。しかも、この水準に満たない州法は圧倒的なものである²⁶⁾。なお、AFL・CIOは、あくも一本の最低賃金を要求し、異ったカテゴリーの労働者までにたいする複数の最低賃金は、差別である、としてまっこうから反対しており、家族手当の要求はしていない²⁷⁾。この点、アメリカは特殊な国というべきだが、こ

21) SMICを1,100フランへの引上げ要求はCGT-CFDTの共同要求で1973年6月28日(Le Peuple, No. 923, pp. 28-29), また、家族手当30%引上げ要求もCGT-CFDTの共同要求で(pour une véritable sécurité sociale) 1973年7月11日(Le Peuple No. 924, p. 16), なお、政府発表の物価上昇率についてはフランスの各組合は不信をもっており、主要組合は別に自分たちの物価指数を発表している。(Le Peupleをみよ)。

22) Cahier du Communisme, Feb. 1961, p. 311。そこでは主婦手当に反対し、一般家族手当に合体させるべきだとしている。

23) U.S. Dep. of Labor, Growth of Labor Law in the United States, 1967, p. 87。なお、AFL-CIOのFederationist, July 1973, p. 15によると、73年6月1日現在、10州が最賃法をもっていないとして、“わずかの例外を除いて、諸州は、それが可能なばあいでも、連邦法によってカバーされていない労働者のための適切な最低賃金保護をもうけるよう準備し、あるいは意向をもっていなかった”としている。

24) U.S. Dep. of Labor, Handbook of Labor Statistics, 1972, p. 326, ただし、全国平均である(都市のみ)。

25) Jean C. Brackettによると、intermediate levelは以前のThe City Workers Family Budgetと同様に、“modest But adequate”つまり、“つつましいが、適切である”生活標準であって、decency levelにあたるものである。lower budget levelはむしろ各州の公的扶助機関の希望をかなえるためにつくられたもので、さきのmoderate levelでは、利用する上に余りにも高すぎたので、あえて算定するようになったものである。(New BLS Budgets, Monthly Labor Review, April 1969), しかし、この低い生活標準でも、この最低賃金(1.6ドル)にとっては高すぎるのであった。

26) 近年、連邦法の最低賃金が1.6ドルにすえおきになっているので、州法のなかでそれを上回る最賃をきめているところがふえつつある。1972年中の改訂についていうと、マサチューセッツは1.75ドルを1.85ドルへ、ニュージャージーは1.5ドルを1.75ドルへ、コロンビア地区は2.25を2.46ドルへの引上げを決定している。(所得政策上最後のものは問題化しているが)これは以前にみられなかったもので、連邦法の最賃が無意味化しつつある証拠といえよう(データは、Monthly Labour Review, Jan. 1973, pp. 30-31)。

27) AFL・CIO, The Urgency of Minimum Wage, Federationist, July 1973, p. 11。

の国では婦人の労働保護も立ちおけていることと関係がありそうである。

イギリスでは 1971 年に——のちほど小沼さんのほうからご報告があると思うが——Family Income Supplement 家族収入補助手当、そういった制度が設けられ、そして世帯主の収入が不足する場合には、日本の生活保護みたいになるわけであるが、ある限度を設定して、それより下回っている場合には追加しようという制度が実施されているが、これは基本的にはイギリスの最低賃金が空洞化してきたことによるものではないか。つまり最低賃金が本当に労働者の最低生活を確保しようとするのが前提であれば、賃金労働者の中で supplement を受けなくともよいことになろう²⁸⁾。1971 年現在で成人男子

の平均賃金をみる場合、週 12 ポンドから 13 ポンド。その当時の製造業の賃金が 31 ポンドぐらいであるから、最低賃金はこれの 40% ぐらいにすぎない。こういうことからみると、私の紹介した最低賃金の進んだ国においても、最低生活が保障されている水準にはないと私は考えている。

28) Family Income Supplement Act によって支給されるのは、週 18 ポンドに子 1 人につき 2 ポンドをプラスしたものを本人のフルタイムの税込収入額との差額の半額とされていた (1971 年当時)。のちにのべたように、当時の最低賃金は成人で 12~13 ポンドであったから、もし子供が 2 人おれば、 $18 + 2 + 2 = 22$ ポンドとの差 10 ポンドの半分を補足手当としてうけることになる。

(National Board for Prices and Incomes, General Problems of Low Pay, 1971, p. 31 参照)。

〔レポート〕 最低賃金と最低生活保障

小 沼 正

国民の生活を確保するうえで、最低賃金制と最低生活保障の制度は、まさに車の両輪であるといってよい。いずれか一つを欠いても最低生活の確保は不可能となってしまう。このような補完関係にあるといってよい両者において、その関係はどうあるべきであろうか。むしろ最低生活の保障のほうに重点をおいてみたい。

I イギリスにおける新しい 2 種の貧困対策

イギリスの場合は、最低生活保障においてわが国の生活保護にあたるのは、補足給付 Supplementary Benefit であるが、この制度と最低賃金制とが、貧困対策としておたがいに接近していく、ただし、それらには限界があり、問題があるということを論じてみたい。

日英両国では種々の条件が違っているので比較することには多くの問題がある。しかしなんといっても、貧困対策などでは、多くの共通の問題もみられるし、参考になる点も多い。新しい 2 種の対策とは、家族所得補足 Family Income Supplement と Tax-Credit System とである。

1 イギリスの最低賃金制とその限界

以上に先立って、現行の最低賃金のもっている問題について取上げておきたい。A National Minimum Wage という報告書が、69 年に政府に設けた委員会から出され

ている¹⁾。この報告は、実はその財政の見積りとか効果の見積りでは評判の悪いものであるが、この報告によって、現在の最低賃金制がどのようなものであるかということがわかる。表 1 (純) 可処分所得と補足給付、表 2 Full time 被用者男女別賃金の累積分布、表 3 週所得の比較と、この報告書から整理して掲げておく。たとえば表 2 および表 3 によれば full time 女子の 75%、男子の 10% が週 14 ポンドを下回っている所得である。これによると当時の TUC の最低賃金の要求が男子で 15 ポンドであったのであるが、それよりもかなり低いものが多いわけである。また、表 1 によれば週賃金と補足給付水準との関係は、たとえば 1 人子であれば 13 ポンド、3 人子であれば 15 ポンド以上の週賃金があれば補足給付水準を下回ってしまう。

なお、最低賃金制の必要性は、つねに説かれているが、この報告によれば約 390 万、全被用者の約 1/6 が適用されているにすぎない。たしかに最低賃金制は、現行の貧困対策でカバーされていない、いわゆる隙間に賃金の側から接近するわけであるが、藤本先生もいわれたように、最低賃金の額そのものもかなり低いわけであり、そこに限界があるというように考えられる。前掲報告書 51~52

1) Department of Employment and Productivity, A National Minimum Wage, Report of an Inter-Departmental Working Party (HMSO, 1969).

表 1 (純)可処分所得¹⁾と補足給付 (イギリス, 1967)

(単位: £, s, d)

(粗)週賃金	夫 婦	夫婦と1人子 (5歳以下)	夫婦と2人子 (5歳以下 5~10歳)	夫婦と3人子 (5歳以下 5~10歳 11~15歳)	夫婦と4人子 (5歳以下2人 5~10歳1人 11~15歳1人)
£					
11	10. 8. 8	11. 6. 4	12. 13. 5	14. 2. 6	15. 8. 8
13	11. 5. 1	12. 12. 5	14. 2. 4	15. 14. 0	17. 3. 6
15	12. 10. 6	13. 9. 10	14. 2. 5	17. 1. 0	18. 13. 0
補 足 給 付 ²⁾	9. 9. 0	11. 12. 1½	13. 9. 10½	15. 16. 7½	17. 9. 9

注 1) (純)可処分所得は(粗)週賃金より国民保険拠出および税を差引き, 家族手当, 無償学校給食, 無償(または割引)福祉ミルク, 地方税 rebate, 家賃 rebate を加えている。

2) 補足給付は基準額よりまず家族手当を差引き, つぎに 1) に掲げた加算分を加えている。

資料: A National Minimum Wage, 1969.

表 2 Full time 被用者男女別賃金の累積分布
(イギリス, 1967)

週 所 得	女		男	
	標本割合	推 計 数	標本割合	推 計 数
	(%)	(百万)	(%)	(百万)
5 £ 以下	1.5	0.1		
6 "	4.3	0.2		
7 "	8.8	0.4		
8 "	16.1	0.8		
9 "	27.1	1.3		
10 "	39.7	1.9	0.6	0.1
11 "	52.3	2.5	1.5	0.2
12 "	61.4	2.9	3.0	0.4
13 "	68.6	3.2	6.0	0.7
14 "	74.2	3.5	9.2	1.1
15 "	79.1	3.7	13.7	1.7

資料: 表 1 に同じ。

表 3 週所得の比較 (イギリス, 1967)

(単位: £)

	最 低 10分位	最 低 4分位	中位数	最 高 4分位	最 高 10分位
Full time 男					
Pilot	14.6	17.2	20.8	26.2	33.4
FES	14.2	17.0	20.9	26.2	33.4
Full time 女					
Pilot	7.6	9.3	11.1	13.4	17.1
FES	7.2	8.8	10.8	14.1	18.9
Part time 女					
Pilot	2.5	3.7	5.0	6.3	8.4
FES	3.0	3.9	5.1	6.5	8.2

注: Pilot とは, Department of Employment and Productivity が, 1968年9月から新しく開始する New Earnings Survey のために 1967年秋に実施した小規模 pilot survey の結果である。なお, これの本調査の報告は, Department of Employment and Productivity, New Earnings Survey, 1968 (HMSO, 1970)。

資料: 表 1 に同じ。

頁で整理されている限界は次のとおりである。

- ① 世帯内の特定の需要を決定する環境の変化(稼得者数の変化を含む)を算定要素に加えない。したがって, 所得と最低生活費とのアンバランスを生ずる。
- ② 低所得被用者は, 女子, 老齢, 若年その他の貧困者の一部分にすぎない。
- ③ 最低賃金は the national wage に実質的增加を来す水準で設定されるべきである。しかし, とすれば結果的に危険を伴うおそれがある。
- ④ したがって, 貧困救済の方法として最低賃金制は個別の needs に対応する選別的な社会給付よりも効果が少ない。

2 補足給付制度のもつ問題

次に補足給付から貧困へどのような接近をするか。

1948年施行の国民扶助は, 地方自治体ごとに実施されていた救貧法と中央直轄機構による全国画一的な失業扶助とが合体したものであるが, その本流は後者すなわち失業扶助にあったとみてよい。失業扶助こそが失業者を対象とし, 失業者団体という強力な政治的勢力の影響を受けて伸張していったものであるが, その給付水準は失業保険給付のそれを目安としていた。

1966年国民扶助に代った補足給付には, ①賃金停止条項 wage stop, ②full time 被用者の排除, ③高い保護率とその漸増傾向, ④補足給付と退職年金, と四つばかりの特色がみられる²⁾。このうちの①, ②が失業扶助

- 2) 補足給付制度については拙稿「1960年代の生活保護」(『季刊社会保障研究』5巻4号, 昭和45年3月), 「イギリス公的扶助の歩み」(前掲誌6巻3号, 昭和45年12月), 「1970年代初頭の生活保護」(前掲誌9巻1号, 昭和48年8月) など参照されたい。なおこれらは拙著『貧困——その測定と生活保護——』(東京大学出版会, 昭和49年3月) に収録。

から国民扶助に引継がれてきた特徴であり、よくご存知の問題である。

① 賃金停止条項 wage stop 失業中の受給者の水準というものは、完全就労していたときの所得を上回ることとはできないというのである。政府の説明では、労働意欲を奮起させる就労の誘引というような気持はあまりない、むしろ補足給付水準よりは低い所得の full time がいるので、そういう稼働者のものより失業者のものが高いというのは不公平であるという均衡の問題であるとしている。しかし一般からこれは less eligibility の残存であるという攻撃をうけている。件数は71年11月に2万件(受給失業世帯の5.8%)位になっている。

② full time 被用者の排除 full time 被用者の排除の問題は、最低賃金制と相まって労働能力のある working poor をこの制度から排除しようというものである。これはあとでわが国で問題になるが、このかげには、イギリスでは、working poor と non working poor を区別して施策を行うことが、すでに1834年以来成立しているということがある。

以上の2点が受給者の権利侵害として年来問題となっているのであるが、補足給付には以上に関連して、労働忌避に対する措置が非常に強力に行われている。年金支給開始年齢以前で労働能力をもっていると、職業安定所に求職登録をさせ、扶助費はそこで支給される。労働忌避あるいは怠情であった場合にいろいろな処分、場合によっては刑事手続をとることがある。これも一つの特色であると考えてよい。

③ 高い保護率とその漸増傾向 よく問題にしているのは、わが国の保護率と、イギリスのそれとではイギリスのほうがはるかに高いということである。1970年で保護率はわが国の7.7倍になっている。わが国の保護費の膨張が問題になった昭和28年ごろをみてもすでに2.31倍ぐらいになっていて、その当時から高かったわけであるが、その上り方がその後ますます激しい。イギリスのほうは漸増傾向、わが国のほうは漸減傾向にあるという問題をどう考えるか。前述のように、イギリスでは full time 被用者を排除している。その上に医療保護は国民皆医療であり、さらに全般的に社会保障、社会福祉は進んでいるというように考えてもよい。それにもかかわらず保護率が極度にわが国よりも高い。このことが何故かが問題になる³⁾。なお、社会保障給付費の対国民所得割合をみても、66年の数字で年金の国民所得に占める割合

がイギリス4.86、わが国0.34、公的扶助もイギリスでは1.79、わが国は0.71、このほかイギリスでは家族手当が0.52となっている。こういう違いをどうみるかという問題がある。

イギリスでは老齢化が進んでいる。また退職年金制度が Beveridge の案とは違ったものとして発足した。そもそものはじめから数十万にのぼる高齢者が扶助を受けることが通則になっていた。これらも一半の理由になっているのであろうが、問題は老齢階級以外の若いあるいは壮年の年齢層の年齢階級別保護率をみても、わが国のほうがイギリスよりかなり低くなっていることである。私はこの両国の相違を貧困意識の変化に求めている。イギリスでは1950年代後半になると貧困の再発見を経験しているが、わが国では未だしであるということに注目しておきたい。わが国では一般には低下傾向にあるのは経済発展と同時に当然であると常識化しているかにみえる。逆になぜ上がらないか、あるいは上がらない原因はどこにあるかという問題が取上げられねばならない。

④ 補足給付と退職年金 例の補足給付の併給問題である。注目すべきはイギリスの退職年金は、わが国の福祉年金と違って拠出制の退職年金であることである。退職年金受給者で補足給付を併給として受けているものが現在約200万にのぼっている。その給付水準は表4から知ることができる。1972年11月以降の数字をみると、

表4 賃金¹⁾に対する退職年金および扶助基準の割合 (イギリス) (単位: %)

年次	退職年金		扶助基準			
	単身者	夫婦	単身者	子なし夫婦	子供2人夫婦(子供4, 8歳)	子供4人夫婦(子供3, 8, 12, 14歳)
1950(昭25)	17.3	27.9	17.3 ²⁾	28.9	40.9	56.8
52	18.2	30.3	19.6 ²⁾	33.1	46.8	64.7
54	15.9	26.4	17.1 ²⁾	28.9	40.8	56.5
56	16.8	27.3	16.8 ²⁾	28.2	40.1	55.3
58	19.5	31.2	24.0	29.6	41.9	57.5
60(35)	17.2	27.5	23.5	29.2	41.3	57.1
62	18.1	29.2	24.7	30.1	42.4	58.5
64	18.6	30.1	24.2	28.9	40.6	56.1
66	19.7	34.2	28.4	30.8 (32.8)	43.0 (45.4)	59.6 (62.7)
68	19.6	29.4	28.4	32.4	45.2	62.6
70(45)	17.8	28.9	26.3	28.0 (30.3)	38.9 (42.1)	54.0 (58.5)

注 1) 賃金は完全就労筋肉労働者平均賃金。

2) 住宅扶助を含まない。

3) () は11月改訂分。

資料: Poverty No. 20~21, 1971年冬季号。

3) とくに注2)の「1970年代初頭の生活保護」を参照されたい。

退職年金の額は週に 6.75 ポンドであり、補足給付の場合には、基準 6.50 ポンドと長期加算 0.50 ポンドと家賃（平均）2.52 ポンドを加えると、9.57 ポンドとなる。拠出制の退職年金の額が補足給付の水準よりは下回っているわけである。71 年には補足給付の受給者のうちにしめる退職年金の受給者は 66% ぐらいにのぼっている。それから 1971 年末に国民保険の退職年金（寡婦を含む）受給者のなかで補足給付併給のものは 27.7%，疾病給付では 12.6%，失業給付では 23.6% という割合になっている⁴⁾。注意を要するのは 1966 年の改正である。pension と allowance を分け、年金支給開始年齢（男子 65 歳，女子 60 歳）以上に給付するのは補足年金としている。補足年金は補足手当と違ってその後増額することはできないが、減額や保留をすることはできない。

それからもう一つ興味があるのは、労働保守両党の年金改革に対する態度の相違である。例の 69 年に労働党の年金改革案が発表され⁵⁾、これは均一拠出、均一給付をやめて、給付と拠出を所得に関連させる。平均国民所得週 22 ポンドの高さまではその所得の 60% を確保させる。ただし、所得が 5 ポンド 5 以下は拠出しないという除外を設けている。71 年の保守党案が対照的であると考えられる⁶⁾。補足水準より低い定額老齢年金（所得比例拠出）と、それを補完する職域年金とを併用し、後者は所得の 41%（昇給を見込むと 20%）を確保しようというもので、定額年金では生活水準が確保できない。生活保障をする水準よりは、かなり低い年金を一般的に出し、その上に職域年金を加算するという考え方をとっている。保守党のほうが限られた金をより必要なところへ低くてもよいから重点的にもってこうという考え方である。ただし、保守党の案は 73 年 7 月成立し（完全実施は 75 年 4 月）、加えてあとでふれる Tax-Credit System が予定されている。年金・補足給付併給の解決は、この制度の実現を待たねばならない（補注 今回政変で、これらの前途はますます不明確となっている）。

3 家族所得補足の実施

以上、現行制度における最低賃金制と最低生活保障の制度とからの貧困への接近を見てきたのであるが、ここでイギリスにおける新しい 2 つの施策をみておこう。まず 1 つは、藤本先生も触れられた家族所得補足（以下 FIS ともいう。1971 年実施）についてである⁷⁾。

① 補足給付制度の欠陥の打開 前述のようにイギリスでは full time 被用者は補足給付を受けられない。このような低賃金のものにたいして、ある規定額を設け、その額と所得との差の半分を給付するというのである。これは保守党の経費節約を伴う重点主義の 1 つのあらわれであると考えてよいのであるが、規模そのものは非常に小さく 800 万ポンドぐらいの予算である。ただし規模は小さいのであるが、かなり重大な賃金補足という意味をもっている。benefit かあるいは wage かという問題がからむと、これをどう考えるか。なお、補足給付を失業者が受給するさいにはこの FIS は効力をもっている。FIS を加算した額が wage stop の線になるからである。こういう有利さがあるわけである。この制度は一面でやはり効果があったとみてよい。それはさきほどの補足給付から full time を排除している点、それから wage stop、さらにこの 2 つにあわせて家族手当が第 2 子からで、第 1 子に給付されないということによる貧困、これらにたいしては、たしかに成果をあげている。ところが期待を裏切って、最初に想定したものの半分ぐらいの件数しか受けていない。72 年 5 月末で 8 万 4,000 件にすぎない。

② 賃金補足—Speenhamland System の再現 以上の不評判をどういうふう考えるか。それについていくつかの考え方ができるのであるが、1 つはやはり社会保障の前提というものに問題があるということである。困難にうちかって働く節儉な人々は、働けばだれでも貧困から脱出できる、という一種の神話であるが、これがこのさい破れようとしているのではないか、働けば働くほど不幸に導かれる極貧者の再生産であると非難されている。FIS というものは、経済問題をむしろ社会問題、政治問題として取扱おうとするものであり、悪名高い例の Speenhamland System と対比することができる、としている。

Speenhamland System 制の再現だといったのは、あとでふれる Child Poverty Action Group などであり、さらに激しく非難したのは、やはり、後に述べる Bill

4) Department of Health and Social Security Annual Report 1971, HMSO, 1972, p. 118.

5) Department of Health and Social Security, National Superannuation and Social Insurance, Proposals for Earnings Related Social Security, HMSO, 1969. 邦訳は社会保障研究所の山田雄三所長以下によって行われ、健保連合会『国際社会保障研究』1 の 1 (1969 年 9 月) に「国民老齢退職年金と社会保険」として掲げられている。

6) Department of Health and Social Security, Strategy for Pensions—the Future Development of State and Occupational Provision, HMSO, 1971.

7) 家族所得補足について、拙稿「イギリス Tax-Credit System と補足給付」(『季刊社会保障研究』9 巻 3 号, 昭和 49 年 1 月) 参照、なお、本稿も注 2) の拙著に収録。

Jordan であり、彼は Speenhamland System がカムバックしたのだということをいっている。関西からおいで下されたコメンターの大前先生はこのへんの専門家であり、昨年、イギリスでそういうことを勉強してこられたということを承っているので、むしろ、大前先生にコメントのときにくわしく紹介していただければと考えている。

FIS に対するそのような非難、それは情勢もまた 1795 年の時代と 1970 年の時代が食糧価格の急激な騰貴という点で非常に似ている、しかもそこでの物価の異常な上がり方が食糧価格だけではない。そういう情勢のなかで前者の世情騒然としていたのと類似して、後者ではアメリカの暴動とか、イギリスの国内不穏とかが惹き起されている。ここで採られた FIS は income test をともない権利としての受給ではないという制度である。しかも差額の半額を給するという恣意性をもっている。それは divide and rule 政策であり、人の服従心を強め精神を消耗させてしまう。さらに加えて労働意欲を阻害し、あるいは賃金水準へ悪影響を及ぼし、それから現在はいくつか、将来はこれがどんどん多くなってくるという濫用の危険性をはらむ。したがって、財政的影響にも注意しなければならない。このような低賃金政策は道徳的退廃、財政上の危機を招く危険性をもっている。こういう考え方が出されている。さきほど藤本先生が、この FIS は、イギリス最低賃金の空洞化であると述べられたのであるが、正にこのような面があるといつてよい。もっとも Speenhamland System の一つの弊害として、雇用主が自分の支払うべき賃金を国家に転嫁する、賃金引下げを行うという問題があったのであるが、政府当局は、現在は労働組合も強くなったためにそういうことは考えられないとしている。それから Institute of Economic Affairs (IEA) などでも、家族手当を例として労働組合がこれだけ強固に存在しているので、労働供給も労働意欲も影響を受けないという考え方を出している⁸⁾。

③ Negative Income Tax System への接近 FIS は Negative Income Tax に一步を踏み出したという見方もある。ただし半額と限定しているということは、Negative Income Tax の自動性を捨てて固定化してしまう、しかも権利としての信頼性も欠いてしまっている、さらに選択性が受給することにちゅうちょを招く、さらに加えて周知方法も不十分である、という非難がある。それから具体的に家賃が高額な場合などは、家賃の影響

をこうむりむしろ補足給付を受けるほうが有利となり、したがって FIS は有効でないという問題もある⁹⁾。たしかに限界においては不利となる。しかも補足給付では認められる rent rebate とか rate rebate とかも FIS では失ってしまう。とにかく FIS というのは、範囲も小さくて一見試験的にみえるのであるが、問題をもっているといつてよい。

4 Tax-Credit System の提唱

これについては季刊社会保障研究 9 巻 3 号 (昭和 49 年 1 月) に、Tax-Credit System と極貧層との関係を描いているので参照されたい¹⁰⁾。この制度は 1972 年に発表され、5 年後の実施を目途としているものであるが、単身者 4 ポンド、夫婦 6 ポンド、児童 2 ポンドの Tax-Credit を支給することによって、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ものである。しかし果して屈辱感の払拭をめざす、means test をともなう制度の肩代りとして成功しうるのであろうか。この制度の注目すべき点をあげると、①児童と老齢との貧困の多くが解決される、②週 8 ポンド (製造業における男子平均賃金の約 1/4 にあたる) 以上稼得の被用者が対象となる、などであるが、大きな問題は、全人口の約 10% がこれから適用を除外されてしまうことである。すなわち、a) 補足給付に依存し、国民保険給付を受けていない者、b) 週 8 ポンド以下の稼得者、c) 国民保険退職年金受給者以外で労働市場と全くかかわりあいのない者、d) 自営業者である。これによると問題の補足給付受給者にはこの制度は適用されない。ここに貧困対策として大きな限界があるということが表われている。貧困層あるいは極貧層に対しては、援助というものは個々の世帯の特殊状況に対応するものでなければならない、加えて、その needs やその資産の変化に、迅速にかつ効果的に対峙しうるものでなければならない。したがって means test なり、自由裁量による給付なりを伴い、それだけに一律的、普遍的な基準にしたがっては、十分にカバーされるわけにはいかない。

この新しい 2 つの制度をいったい賃金政策としてみるのか、福祉政策としてみるのか、という問題も問題であるが、これらをあげたのは、わが国で同様な施策を実施すればいいということではなく、貧困政策というものを

8) IEA, *Policy for Poverty, the Report of an IEA Study Group*, 1970, p. 67~68.

9) たとえば David Barker, *The Family Income Supplement (Family Poverty 所収)*.

10) 注 2) の拙著にも収録。

進めていくと、こういう問題にも突きあたるとのことなのである。

5 住民の側からの貧困対策運動

イギリスについて最後に住民の側からの貧困対策運動を取上げたい。私は貧困対策について三つの接近が当面必要だと考えているのであるが、一つは貧困の実態の把握である。貧困がこれだけこのようにあるのだということを実態調査によって把握するという、実態調査を公私ともにやり、やった場合にその結果をオープンに公開し、これにたいしてこういう施策を実施するのであるという合理的な進め方が、実はわが国の場合は欠けているというふうに考えている。第2の問題は、国民の連帯意識というか、あとで申し上げる貧困意識と関係するが、制度とか財政の裏づけをどうするかという問題のほか、意識の問題がある。第3に貧困対策運動というか住民運動である。こういうふうに各方面から接近することが必要であると考えている。そこで住民運動の問題について述べたい。

① Child Poverty Action Group の活動 この運動はあまりにも有名であるが、主要なねらいは権利獲得闘争にある。そこで実現したものとしては、補足給付の手引書、わが国生活保護の実施要領にあたる A Code が秘密扱いであったのをその刊行を政府に迫って、それが成功して、いま3回ぐらい改訂しながら出されている。また現在行なっている運動に不服申立てのさいに専門の弁護士を同席させるようにする、さらに不服申立ての権利を明確にして受給者側が協力的な同意をすることを避けるようにするなどがある。というのは不服申立てで話合うときに、もうこれぐらい増してやったんだからいいではないか、受けるほうも、それだけ貰えるなら結構である、というふうに妥協してしまうことを排撃する。それから自由裁量がいぜんとして行政機関ににぎられているけれども自由裁量を明確化して、権利化する必要がある。とくに、中央の公的扶助のほか地方における社会福祉行政の権利を明確化しなければいけない。これが CPAG の主要な運動となっている。

② St. Ann's 地区の運動と Claimants' Unions の地域活動 つぎにお話ししたいのは、Nottingham の St. Ann's 地区に見られる運動で、これはその報告書 *Poverty* の中で Richard Silburn らが書いている¹¹⁾。

彼自身はあとで *Family Poverty* のなかでも関係の論文を掲げている¹²⁾。たまたま Nottingham 大学で調査をやったわけであるが、そこで出会った運動である。ちょうどその地域が地域再開発をやっている。住宅の全部をこわして再開発をやるという運動とからんだために、その運動の中心になっていたのが借家人組合 SATRA St Ann's Tenants' and Residents' Association というのである。その借家人組合が貧困者と結びつく。さらに social worker が結びつく。social worker は雇い主である地方自治体とはどうしても相容れなくなる傾向があり、むしろ community のほうの人々と共同する、いわゆる community action を行うようになる。この場合の問題が二つある。一つは貧困運動にとってはたんに地域的には解決しえない全国的に取上げるべき問題というのが非常に多い。したがって当然全国的な組織、労働党とかあるいは TUC とかの中央機構へ持ち上げなければいけないこととなる。ところが労働党も TUC も 60 年代に入ってくると形骸化して、全国労働者の信頼を失っている。50 年代の後半から貧富の差はかなり拡大している。それは新しい企業とオールドファッションの企業とに産業界が分裂している。物価も上っている。そういう格差が広がっていくなかで、このような運動をやらなくてはならないという困難があるわけである。social worker は、そういうなかであって、かなり閉鎖的な面をもっていて、全国的な組織に運動が引きずられるのを、あるいは吸収されるのを場合によっては好まないという面があるわけであるが、ともかくもそのような運動の方向をとっていった。もう一つは、地域再開発に際会したから一時力強く運動するということがあったわけであるが、それが永続的な運動になるかどうかという問題がある。

次に Richard Silburn が前掲論文でさらに進んで述べているのは、Claimants' Union についてである。これは補足給付の受給者や FIS の受給者の Union であり、70 年の冬ころから各地にぞくぞくと発生している。これはどのような性格をもつかという問題である。補足給付の受給者の団体であるから、おもに条件闘争、給付の条件などをどのようにしてくれとかいうのがいちばんおもな闘争になる。しかしそれだけではなく、さらに貧困の根源に遡って目を向けることとなる。もう一つ、他の同様な各種の団体との協力関係が問題である。そういう点ではこの Union の全国的連合というものが微力ではあるけれども組織はされている。しかしそれは弱い。あ

11) Ken Coates and Richard Silburn, *Poverty: The Forgotten Englishmen*, Penguin Special, 1970 の Chap. 11 Wanted—A New Radical Attack.

12) Richard Silburn, *The Potential and Limitations of Community Action*.

るいは労働組合あるいは政党ともそこで結ばなくてはならないわけであるが、この団体はやはり挫折をくりかえし、あるいはしばしば排斥をうけている。ただ Richard Silburn の結論としては、やはりこれに、現在の情勢に望みをつないで、労働党 TUC その他の再建と Union の成長によって協調していけるという希望をもっている。

ただし、さきの Bill Jordan になるとその見解は異なっている¹³⁾。彼が例として引いているのはイギリス南部の Devon 南岸の New Abbot の Union である。Bill Jordan はこの Union の事務局長というが、そういう庶務と事務をやっている人であるが、そこでの運動について述べている。この Union は 71 年 5 月に創設され、会員が最初 200 人ぐらい集まっていた。彼は FIS 制度などは政府の分断政策だということで非常に強い抵抗を示しているし、労働党や TUC という全国団体もわれわれの味方ではないとしている。さらに CPAG でさえも同然だという態度をとっている。この Union の特色は自分たちで自立して運動をやろうというので、市当局から土地を借りて、そこで耕作をやりながら自分の力でやっていく、また能力のあるものは働きに出ていく。このような活動に対してまず一般労働者から反撃を受ける。また雇用主、労働組合から抑圧を受ける。さらに当局は、そのような活動を行えば、所得が失業保険なり補足給付なりの給付基準を上回るから、これら給付を打切るという規制を加えてくる。したがってそういう制限内で稼働しなければいけないという問題と、稼働能力のある人は当然そこから抜けていくという点で非常に大きな制約をもっているわけである。この運動が各方面と連携できるかどうか——報告には連携できた例を二つばかり引用されているが、果たして円滑に連携できるかどうかがこの Union 死活の問題である。

もう一つ、この組合は新しい問題を提起している。それは社会保障というもののコンセンサスはかつては格差をつけられていた多数者が政治化されて、希少性に結びつけた価値観によって、物とか状態とかを社会の多数者に公平平等に配分しようというのである。しかし、これが一応達成されると、その多数者から残された、格差をつけられた少数者が問題となり、物の価値は社会の文字通りの全員に公平平等に配分されればされるほどその価値を増すというように価値観の転換を迫られることとなる。この Union はこのような少数派の立場に立っているとみてよい¹⁴⁾。もっともこのような価値観の転換につ

いては亡くなった Titmuss にしても Peter Townsend にしても、イギリスでも時間がかかるんだといっている¹⁵⁾。

II わが国における問題

イギリスの話が長くなったのであるが、そこでわが国の問題をどのように取上げるか。イギリスのこの歴史的な流れを下敷として考えた場合、とくに生活保護行政は、means test を必要とする貧困対策として、最低賃金制、老齢年金制度などに関連して、どのような方向をとるべきであろうか。現在の保護行政は質的な変化をきたしている——私はそれには反対であるが——といわれたり、転換期にあるといわれている。ある行政が国内で出現の条件が積上げられるのではなく、忽然と外から与えられた場合の、国内の抵抗との相克が問題となるようなものとして、生活保護は正にその典型であるといつてよい。明治維新以来のわが国近代化の過程においても意識の変革は最も遅れており、無差別平等とか権利とかの意識は、わが国には極端に言えば皆無であったといつてよい。これを現実の行政に実現しようとして生ずる矛盾が、一方では社会が変動し、意識が変革されていくのに即応しながら漸次解決され、行政として根付いていく、という問題でもある。

1 失対賃金の性格——最低賃金としての役割

① 最低賃金制としての役割 そこで生活保護に入る前に、失対賃金の問題にふれておきたい。失対賃金というものは、保護基準と相互にいわば足の引張りあいをしてながら、最低賃金制が創設される以前は、肩代りになっていた。しかも失対賃金には明らかに生活保護基準を考慮に入れ、これが社会保障給付水準の一つの底をなしていたという面がある。これは現在の最低賃金や失対賃金もそうであるが、たとえば 49 年度に保護基準が 20% 上がったのに、失対賃金は 19.2% で不公平ではないかというのが、失対労働者から出ている声であるが、そういう足を引張りあっていた問題がある。

また、年次別にみると失対賃金の上昇率が保護基準のそれより若干劣り気味ではあるが、両者はほぼ歩調をそろえて引上げられている。また、現に緊急失業対策法には高齢者等就業者について社会保障制度による給付の水準をも考慮するとなっている。失対賃金は最低賃金制

13) Bill Jordan, *Paupers, —The Making of New Claiming Class*, Routledge K. Paul, 1973.

14) たとえば坂本義和「平和の研究——国際政治の実現と一学徒の自省」(その下、昭和 49 年 1 月 21 日『朝日新聞』夕刊)に低開発国との関係として論じている。

15) 注 7) の拙稿参照。

創設以前の最低賃金の肩代りであり、最低賃金制もまた確立するにつれ、同様に大差のない水準に定着している。

② 失対賃金と生活保障 失対世帯に占める生活保障受給世帯の割合は30年18.5%, 42年9.4%であり、生活保障, 失対, 最低賃金の3種の世帯では、掲げられた順に生活費が幾分高くなっているようであるが、それほどの開きはみられない。それからその裏にはやはり working poor と non working poor との未分離というものが、しかもその悪い意味での利用が現われていると考えてよい。したがって non working poor であっても、多少の稼働力があれば、それに福祉を加味しながら賃金として取扱うという面があるのではないか。

それから Claimants' Union にも比すべき失対賃金の組合である全日自労、生活と健康を守る会の運動が非常に活発であるということもご承知のとおりであり、失対打ち切り反対闘争、流入闘争、賃金手当闘争、社会保障闘争（健康保険改悪反対、生活保障、老齢保障の強化）などの運動がみられる。本年2月4日にはお茶の水で「生活困窮者、年金生活者、障害者（児）、難病患者など」の春闘共闘委員会による中央集会が行われた。このような方向への悩みはさきほどの Claimants' Union のもつそれと同じく、恐らくは連合化と孤立化とがからみ合わせられることとなろう。問題はわが国のそれら問題の重層性である。明治維新以来のわが国の特色として、意識の変革が遅れており、この変革は最大多数者の幸福という意味でコンセンサスをえている段階であるが、さらにそれを乗り越えたさきお話しした残された少数者をも包む幸福のための価値転換を同時に迫られることとなっていると考えてよからう。

2 生活保障水準と保護率

① 貧困意識 保護水準と保護率の問題について述べよう¹⁶⁾。1950年前半までは、イギリスの場合に、戦後の繁栄期を受けて経済発展は福祉を増進させ貧困を解消させるという。わが国で昭和29年頃に感じていたのと非常に似ている考え方がとられていた。その頃わが国では生活保障というものはいまは社会保障未成熟のシワ寄せを受けている、それが発展とともになくなるという見通しをもっていただけである。イギリスでも Rowntree などとはそうであったわけであるが、50年後半に入ると経済不況期に突入し、それと同時に貧困の再発見の時期となっている。Peter Townsend は、貧困というものは絶対的なものではなく、むしろ社会的、経済的構造の問題で

表5 イギリスの貧困率

調査者および年次		総人口に対する貧困者の割合	労働者世帯に対する貧困世帯の割合
B. S Rowntree 第1回	1899	9.9	15.5
B. S Rowntree 第2回 (旧基準)	1936	3.9	6.8
B. S Rowntree 第2回 (新基準)	1936	17.7	31.1
B. S Rowntree 第3回	1950	1.66	2.77
Peter Townsend B. S Rowntree 方式	1954	4.1	(世帯 5.4)
Peter Townsend B. S Rowntree 方式の40%増	1954	14.7	(世帯 15.9)
Peter Townsend 扶助基準利用方式	1954	1.2	(世帯 2.1)
Peter Townsend 扶助基準利用方式 (40%増)	1954	7.8	(世帯 10.1)
Peter Townsend 扶助基準利用方式 (40%増)	1960	14.2	(世帯 17.9) (貧困人口 約750万)

あるとし、貧困は相対的にある幅をもってつねに社会の最下層に存在しているということを主張している。問題は表5のとおり測定された貧困率の変化である。わが国では漸減傾向にあり、イギリスでは漸増傾向にある。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いるならば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たであろう。わが国保護率が低くかつ漸減傾向を示す事情は正にそれであるといつてよいであろう。

保護世帯のあるべき水準について固定した既成の観念が根強く屈辱感をともなうて、あれは受けられる世帯だ、あれは受けられない世帯だという判断がさきにあって自他ともにそういう区別をしている。保護基準が多少引上げられても保護率は動かない、むしろ低下する、さらに合せて地方自治体財政が2割負担であるから、経費支出という問題もあって、漸減傾向ならば無事故感というか安堵感というか、これを平常とみるし、逆の場合は、なぜ上ったのかという原因について過度の追及を行いがちである。この点わが国では Rowntree の第3回調査当時のそういう楽観説と通ずるムードが流れている感じがする。しかも厚生行政の長期構想（昭和45年）あるいは経企庁の社会保障問題懇談会報告（47年）もそういう漸減傾向を是認して、年金などが進むから保護率は当然下がるんだと何らの疑問も抱かれていない。

さらに権利意識も強まって意識の変革が目指されねばならない。同時にいまのような経済発展のなかで「保護受給は明日はわが身」という、さきほどの最大多数の幸福を求めるという点で、生活保障のなかにある差別感と

16) 注7) 参照。

いうものが払拭されなければならない。この変革は生活保護の実施面でも改革を要することが非常に多いのであるが、同時に国民全般、とくに行政の側の意識の変革が大きく行われねばならない。しかもそれは単に生活保護だけの問題ではない。福祉施設基準などに極端にみられるように多くのおしきせな福祉の問題であり、ことばだけ福祉、福祉といっておりながら、なぜ伸びないのかという問題の裏には、このような問題が根底にあるのだといってよい。

② working poor working poor と non working poor の分化の問題である¹⁷⁾。

イギリスでは FIS はいうまでもなく Tax-Credit にしてもその主要な対象は working poor である。working poor が貧困調査の中心となっている。このことに注意する必要がある。Beveridge の当時には目立たなかった完全就労が最低保障水準を割るものは 50 年代後半からの経済不況で増加し、失業扶助における完全就労排除が実態に合わなくなってしまった。

わが国では、生活保護は稼働の有無を問わずに受給するというようになってきているにもかかわらず、さきほどの質の変化といって政府は是認しているとおりに、世帯主常用はわずかに 4.9% にすぎず、それも恐らくは疾病とからみ合った貧困であろう。貧困意識が固定していれば、稼働能力がないものだけが残るのは当然で、なにも質の変化ではないのではないか。現在のところわが国では意識にない有子稼働世帯などの working poor をまず貧困と認めることから始める必要がある。病気ででもない限り稼働世帯は貧困ではないのだというわが国の貧困意識は、貧困対策をして差別的な救貧の段階に釘づけすることになっている。

貧困を認めないところに貧困対策が生れるはずはない。一方には貧困意識の変革、一方にはそれに即応した貧困対策の手が打たれねばならない。Tax-Credit System は、わが国において徴税と所得保障と機構の一元化をやるという別個の観点からあるいは導入されることはありえても、貧困対策としては現在のところありえない。しかし導入されたとしても、少くとも極貧層すなわち現在の被保護層の大部分は non working poor として排除される。それを貧困として認める、意識するという考え方が出ないかぎり、いぜんとして差別的な生活保護の下に生活せざるをえないこととなる。

③ 生活保護と老齢年金 最後に生活保護と老齢年金の問題について述べよう。上述してきた問題は、つねに

その背後に社会福祉の充実が期待されているのであるが、老齢保障でもその期待は一層大きいといってよい。さきに述べたとおりイギリスの拠出制の退職年金受給者のなかで補足給付の併給は 27.7% にのぼっている。イギリスでは拠出制年金でありながら、このような状況となっている。そして前述した労働党、保守党の二つの年金案のうちわが国ではいずれの方向がとられるであろうか。保守党の補足給付より低い定額年金は、わが国の福祉年金を想起させる。

拠出制 5 万円年金についても長期的見通しでは必ずしも楽観は許さないと思う。しかしそれは抜きにして、当面の問題は福祉年金と生活保護との関係であろう。

たしかに年金水準が上昇して保護基準を越えれば、老齢貧困者は姿を消すであろう。それは当然であるが、そうは私には楽観的に当面考えられない。現実には、扶助のほう保険よりもやや高い水準に決められる傾向がある。これは山田前所長もいっておられるし、国際的にも Fisher などの実例でもそういう傾向がある¹⁸⁾。

そうすると、わが国で、これからの年金の問題はなにか。福祉年金を引上げ、老齢年金の年齢制限を引下げる、income test を簡略化するというようなことで、福祉年金に生活保護にかかる重荷なり制約なりをかなり軽減するであろう。これは可能性があると思う。

イギリスで補足給付の年金化が行われたわけではあるが、わが国でもそれと同じようにして、福祉年金で抜け出したあとについて、生活保護の内部では、すなわちその残余の部分に対しては、いぜんとして means test なり、自由裁量による給付が必要でありそれらが残ることとなる。

〔コメント〕

孫 田 良 平

私は街の研究者として、ホコリにまみれた労使関係のなかで賃金が議論され、決定されていくのを見ている者という立場から、いわば労働問題サイドからの最低賃金論の一つのサンプルを提示すれば、それが結果的にコメントしたことになるという気がしたので申し上げます。

まず大きな問題として、日本の最低賃金制が最低生活

17) 注 7) 参照。

18) 山田雄三「社会保障政策論ノート」(『季刊社会保障研究』昭和48年特集号)、29ページおよび Paul Fisher, Minimum Old-Age Pension, I (International Labour Review 102の1, 1970年7月) 76ページ、なお、この論文は「老齢年金の国際比較(I)」として『ILO 時報』22巻3号、昭和45年10月に邦訳されている。

保障もしくは生活保護という面で作ったのではなく、「低賃金」引上げ自体が対象ということである。ご承知のとおり、わが国には1928年ILO総会に最低賃金についての国際条約が付議されて以来、なんらか制度的に賃金の最低限を確立することについて非常に多くの反対がある。そこに盛られているのは、賃金を通常の価格決定と同じように、需要・供給の関係で決めていくのが結果的には最善であるし、それ以外に方法がない、もし制度として決められれば、ただちに設定された価格を抜け出す方法——解雇・人員不補充・合理化など——が考えられて、個別でなく社会的賃金水準にはまったく影響がないという考え方だろうと思う。これはよその国の最低賃金論争でも反対論者が必ずもっている論理である。設定されれば、必ず労働者が家内労働者になるか、世の沈黙層として残るだろうということなのである。これに経営側からは日本の特色として、貨幣賃金よりも雇用保障や家族的労務管理政策など広義の生涯実質賃金で見よ、という論が加わる。

ところでいまの日本のここ10年ばかりの最低賃金の歴史をみると、実はそういう考え方がくずれてきたと思われる。さきほど藤本先生から、支払能力という問題について若干お話があった。支払能力を最低賃金設定条件のなかでいうのは本来のねらいからはずれたことで、それはあくまでも補足要因にすぎないといわれた。その通りだろうと思う。日本の最低賃金法第3条で最低賃金の原則として、「労働者の生計費、類似労働者の賃金」のほかに通常の支払能力ということばがある。これは法律案の段階で、すでに生計費を優先して考えるべきで、支払能力は生計費による賃金保障が可能な限度において、補足的に考える条件にすぎないものだという論議があった。なんでも法律上そういう文言が残っているのはアメリカのある州法だけだという。

現在でも最低賃金を具体的に最低賃金審議会で決めるときに出てくるのは、使用者側の賃金が高いと支払能力をこえて会社がつぶれるという支払能力論である。ところでこの法律に規定する「支払能力」は、企業毎の支払能力ではなくて「通常の事業の賃金支払能力を考慮して定める」ということばが入っている。最初にはなかったと思うが法律になったときにはできている。「通常の」という修飾については、いろいろな解釈が可能であるが、少なくとも普通の賃金、最低限と考えられる普通の賃金を含めそれ以下の賃金は排除されるという趣旨で、最低賃金という意味は生きてくるわけである。すでに求人難が強まる現在でも、最低賃金層は社会的沈黙層で賃金上昇の

恩恵をうけないが、しかし、それにもかかわらず賃金水準の上昇が進むと「通常の」支払能力という意味が明らかになる。現在の啓蒙的段階では、きわめて有力な説得材料である。また経営者側が実感として低賃金の不経済を感じてきている。そこで、その点から報告者のいわれた生活保障という考え方がないということも、具体的な最賃設定の時に個別企業の支払能力ではなく、世間的支払能力の概念で賃金を上げること、それにより生存水準から生活の最低保障へという、間接的ながらそういう姿がだんだんとはっきりしてきて、結果的には一種の最低生活保障的なにおいがついてきている。最低賃金を現実に機能する制度たらしめるには現実の低賃金を漸進的になくすしか方法がないと思う。このことはあとから小沼先生のワーキング・プアの問題としてあるいはお話できるかもしれない。それからもう一つ、現在の生活保障以前かどうかの問題で申上げなければならないのは、日本に最低賃金法ができてからあと事態が変化してきていることである。最低賃金の設定を機会にして、それが賃金についての使用者教育の場になっている。いまの最低賃金はたいへん低すぎて、少くも生活保障の面が乏しいのであるが、単独の労働賃金というより家計単位での補足収入をどう規制するのか、個々の経営者段階からはむずかしかった。低賃金層の存在は近代的労働組合が団体交渉できめるところにはなく、全く別の種類である。たとえば、昭和47年の東京都における資料である。東京都には490万人の賃金労働者がいるが、そのバラつきをみると、低賃金グループに入るものが多い。たとえば、47年だから、そのときの月額1,000円未満という、いまは1,200円ぐらいだと思うが、この層が7万人以上いる。それを年齢別にみると18歳未満が4,000人だが60歳以上は6,000人もいる。若者より高齢者の方が問題だ。また業種別では、ある特別のグループにかたよっていて、一つの例をあげると、サービス業に約1万5,000人、商業に3万人とこれに集中している。大企業も含めてのことである。9人以下の零細企業というところでは、当時の1,000円未満全体の過半数である。つまり東京でさえ9人以下の商業・サービス業では現在の表示月額1,200円、25日稼動して月収3万円以下の者が20人に1人いることになる。そうすると、いきおい最低賃金を決めるのにこのグループが問題になる。実態調査に行くと、和服裁縫の場合、有名デパートに納入している指導的な裁縫場で、経験6年ぐらいで1級の腕前の持ち主が、昨年で月3万5,000円程度である。そのなかから食費は引かれる。この場合、法律で最低賃金を決めたらどうなるか。最低

賃金制は経営者に対しては、労働者の賃金を上げることが意義づける一つの教育である。しかしその経営者にとっては、元請けにたいする工賃引上げの理由になるかといえ、法律だからといっていいわけをすることができない。ということは、東京がダメなら茨城がある。茨城がダメなら山形がある、その地域別最賃を全国的に統一すると、つぎに賃金労働から家内労働へと、無限の労働力供給源がある段階においては、現在の労働者を失業におこむ。元請は、これを工賃引下げの口実に使う。元來賃金の決定というものはそんなはずではない。労使対等の立場で、あるいは契約自由の原則で、労働者が連帯すれば引上げられるという感じがするが、残念ながら現実の日本では労働供給を止めて主張を通せる基盤がない。それは理論として認めてもいいのだが、組織労働者として統一行動をとるだけの力がないかと思う。ただし、考えてみれば、日本の最賃の歴史は、法律上わずか15年、しかし最賃の制度で少くも考えられるよりは少しは進歩したという感じがするわけである。

つぎに問題になるのは「労使関係において最低賃金はどういう役割をするか」一般論として考えることである。国がなんらかの公的基準で最低賃金を設定すれば、それが全体の賃金水準を上げる。団体交渉における組織労働者の最賃はどうか。この点についてあまりくわしい報告はされなかった。藤本先生が、外国の最低賃金における家族手当の役割などで若干のお話があったが、私の感じでは、ここ7～8年の間、いまのような初任給上昇の人手不足経済のなかで、とくに現在の最低賃金法が審議会方式に切替った1968年からあと、だんだんと最低賃金の決定が労使関係上の協約で決められた最低賃金の後を追いかけている姿が出てきた。別の言い方をすると、労使関係上の最低賃金が上れば、これを敏感に法制的最低賃金に編入するため追いかけていく結果が出てきている。一つの例を申し上げますと、ごく最近、大阪府の繊維産業で最低賃金が決められた。これは日額1,640円、同じく東京で、先週の金曜日(2月1日)、1,720円という額が専門部会の答申となった。大阪と東京で決定の日がだいたい1ヵ月違う。この結果は全織同盟が昨年団体交渉で獲得した協約上の最低賃金が大阪4万1,000円で、それを25で割るとちょうど1,640円、また、東京の協約における最低額は4万2,000円で、それを25で割った金額1,680円となり、大阪よりは40円高いところで最賃が決まった。40円高い理由は1ヵ月間の消費者物価の上昇率である。さて現行の団体交渉によって決めた金額をちょうど1年あとで制度としての最賃にする。1974年の交渉では

全織同盟は、最低5万5,000円を要求している。それがどうなるかはこの4月の春闘で決るわけだが、それと法制による繊維産業最賃との時間的距離がだんだん短くなってきていると考えていいのではないかと思う。これは繊維以外の産業についてもいえる。

そういう点でこれまでの労働組合が「最低賃金法の最低賃金額が低いと、労働組合の賃金が低くなって足を引張られる」といったけれども、どうもそうではないという反証が出てきたとみたい。1952～53年頃、7,000円最賃で、当時の社会党左右両派や総評・全労その他が運動していたが、あの段階の労働組合は、組合員数はいまの半分だし、賃金労働者のパーセンテージも労働力人口の4割(現在7割)もなかった。ところが現在のように3千数百万の労働者、1,200万人の組織労働者ということになると、一般的な賃金水準が労働組合の賃金を規定するよりは、労働組合が自信をもって賃金を決めたその水準に、未組織労働者の賃金がせまって引上げていくということになるのである。そういう点で最賃額に対する考え方は、以前と違ってよいと思われる。これは両先生のお話をコメントするのではなく、一種の問題提起として補足するものという意味で、お話するわけである。

第3は家族手当もしくは児童手当について両先生からお話があったことに関連する。これについて日本の問題で気がついたことを申上げる。まず、日本の家族手当は、社会保障の代行ではまったくないということ。これはあくまで労務管理上の配慮で、扶養家族数による賃金差別——生産活動を刺激するもの——である。家族手当制度は、それがふえればふえるほど、基本給その他の賃金を相対的に低めるといって、配分の一つのテクニックとしてつくられたのが家族手当というものである。家族の多い企業は基本給が少い。家族手当が生まれたのは、第1次大戦のときで、そのあとなくなって、第2次大戦初期に再び現れて、それを厚生省が取上げて賃金統制の枠外給与の一つにした。戦後は労働組合の生活賃金要求でこれが高率になり、賃金の1割以上を占めた。そして昭和36年には減って、事業所での家族給採用比率は6割を切った。ところが昭和46年の統計をみると1,000人以上の企業では8割、47年にはすでに9割が家族手当をもっている。おそらくこの春闘では家族手当がさらに大きく引上げられると思う。公務員の家族手当も扶養者分が昨年の勧告では2,100円から3,500円に上げたのでこれを民間が後追いというふうに考えると、たいへん上り方は大きい。いまの家族手当は労働基準法の欠陥部分だと思われる。残業手当など割増賃金の計算の根拠に入れなくてよいこ

と、経営者からいうと、退職金の計算の根拠にも入らないこと、もう一つは、労働者の差別を強化して、女子の賃金を低下させることである。そういう点で経営者にとっては家族手当は基本給へたいへん都合がよい。児童手当ができたときにどういう反応があるかと注意していたのであるが、児童手当新設を理由に企業の家族手当を廃止することを経営者は提案はしたけれども、組合は反対したそのうちに、児童手当制を理由に家族手当をやめることは、上記の理由からコストアップになることに気がついた。日本の家族手当は、あくまでほかの住宅手当その他の生活補助給と同じ労務管理上の政策の一つで、企業が社会政策を代行しているものでない。慣行であるが、最賃法による最低賃金には、家族手当、住宅手当、通勤手当を除くとするのが一般的である。

第4に最低賃金と他の保障との関連である。ワーキング・プアの問題が述べられたけれども、日本の労働者にとって生活保護基準、失業対策における賃金、さらに現行最低賃金、この三つをどのような関係に位置づけるかはこれからの問題にある。たとえば現在の失対賃金は、生活の問題を全然考えずに、一般日雇のプレベリングウェイジから統計上計算して出す。あくまでも賃金へ右へならえて、一般の賃金が上れば上るということになる。それと最低賃金法とは現在形式上は結びついていないということである。けれども、将来の最低賃金はどうしても二つに分かれるだろう。一つは「一般的な最低賃金」であるが、これは結果論であろうけれども、少くも藤本先生がいわれたパートタイマー型賃金である。ただし、時間当たり表示ではなくせいぜいのところ日額、もし労働組合がたいへん強くなると月収から逆算されたものと思う。これはおよそ失対賃金の最低クラス程度と考えられる。もう一つは少くも賃金であるから20歳もしくは18歳程度の一人前として値打ちが通るものの最低賃金で、具体的には「産業別最低賃金」となるもの。現在は地域の最低賃金と産業別・業種別・職業別最低賃金の思想は必ずしも分化していない。だから、その改正について手間ひまがかかってしょうがない。この問題は整理して、最低賃金を2つに分けるということによって、将来生活保護的賃金と、一人前労働者の賃金というふうに分けざるをえないし、現にその方向になっていると思う。

〔コメント〕

大 前 朔 郎

藤本武先生と小沼正先生のご報告について、わたくし

なりにコメントするのであるが、つねに頃考えているわたくしの立場を、はじめに申し上げておきたい。その一つの理由は、両先生のご報告が共通のテーマについて行われたのであるが、藤本先生のそれは理論的、抽象的であるのに対して、小沼先生のそれは具体的、実証的である、と考えたからである。

わたくしは主として労働政策を研究してきたものであるから、最低賃金制、社会保障制度を研究するときにも、それらを労働政策の一環としてとりあげていることはいうまでもない。わたくしの立場とはつぎのようである。すなわち、政策主体がどのような意図をもって、一定の政策を実施するかということと、その政策を実施した結果として生じたことを、はっきりと区別することである。研究者のなかには、政策を実施した結果がこうであったから、政策主体の意図もそうであったというように、結果から意図を逆にとらえるという仕方をする人びとが往々にしてある。また、孫田先生と副田先生のご専門の分野の中間に、わたくしは置かれているようにみずから考えているので、いきおい、そのような観点からコメントをすることを、前もってお断りしておきたい。ご報告のテーマからはずれたコメントになったとしたから、両先生にお許しねがいたいと思う。

第1、藤本先生は最低賃金制が実施されたときの政策主体の意図として、つぎの3つをあげられた。(a)苦汗制度の排除、(b)賃金値上げ、(c)公正な競争条件の成立、これらである。だが、政策主体はこの制度を実施するにあたって、はじめからこれら3つのことを意図していたのであろうか。藤本先生ばかりでなく、わが国の最低賃金制の研究家のほとんどの人びとは、1894年にニュージーランドにおいて同制度が立法化され、つぎに、1896年にオーストラリアのヴィクトリア州で立法化された、といわれている。このことは事実であるが、ニュージーランドのそれとヴィクトリア州のそれとは立法の内容がまったく異なっている。もちろん、主体の意図も異なっていたのである。1890年までに、オーストラリア、ニュージーランドは慢性的大不況におそわれており、とりわけ、オーストラリアにおいては、6つの州がそれぞれ独自の州法をもっていたのである。両国とも同じような産業構造をもっていたから、同じような不況の波をかむったのである。両国とも、労働組合運動、労働者政党運動が活発化していった。ことに、1890年のメルボーンの大ストライキに端を発した大ストライキは、オーストラリア、ニュージーランドの全域にわたって、基幹産業である運輸、炭坑、牧羊の全労働者をまきこんだのであ

る。これら労働者の団結は物理的、人為的国境をこえて広がったのであり、資本家の団結も同じ傾向をもったのである。そのために、州法によってこれを規制することができなかった。これが重要な原因の一つになって、1901年にオーストラリア連邦共和国ができたのである。すなわち、労資紛争の国家的解決策としての強制仲裁立法を必要としたのである。体制を変革しようとする闘争でないかぎり、それは労働条件の改善—とりわけ、賃金値上げ、労働時間短縮を中心にするものである。94年のニュージーランドの仲裁立法が制定されるまえに、オーストラリアのニュー・サウス・ウェールズ州において、87年、91年の2回にわたって、仲裁立法が州議会に上程されている。これをパターンにして、ニュージーランド法が制定されたのである。ヴィクトリア法は賃金委員会方式であり、苦汗制度を排除しようとしたものであったが、ニュージーランド法は労使紛争を強制的に仲裁しようとしたものであった。1901年のオーストラリア連邦共和国憲法の第51条は、州済争議に対する連邦議会の積極的介入を規定しているのも、そのためである。藤本先生がのべられた1906年のヒギンズの賃金についてのハーヴェスター裁定=最低賃金法は、実は憲法第51条に根拠をおいたものである。そうして、オーストラリアにおいては、最低賃金制が全国一律方式によって今日までつづいているのである。そうであるから、労使紛争の拡大を防ぎ、産業平和のために実施された政策が想われない結果をもたらしたのである。

小沼先生が今日のイギリスの社会保障制度の行詰りの現状は、まさに1795—1834年のあいだ実施されたスピーナムランド制度=賃金補助制度の現代版であるとのべられたが、わたくしもこのご指摘に賛成するものである。だが、忘れてならないことは、同じ年とその数年後に、ウィッグ党のウィットブレッドが、農村労働者の貧困を緩和することを目指して、2回にわたって最低賃金法を議会に提案していることである。この法案は否決されたが、スピーナムランド制度は40年間作用しつづけた。その結果、自由放任を旗印にした産業資本家にとって低賃金労働者を供給することとなり、賃金補助金の負担は地主階級にかかったのである。このことも支配者階級の意図した結果ではなかったのである。イギリスにおいて、1834年の救貧法改正は産業資本の勝利のメルクマールであるとともに、今日の社会保障制度のもっているいろいろの問題のスタート・ラインでもある。

第2、小沼先生が、今日イギリスで失業保険給付、老齢年金給付、補足給付をうけている貧困者を working

poor と non working poor とに分けられ、後者の増加こそ解決をせまられている重要課題である、と指摘されたが、このことはまったくその通りである。わが国においても、老齢人口の増加とともに生活保護人口の増加が大きな問題になっている。これに対応するために給付を増額すればするほど、貧困層が増加し、給付水準が物価上昇によって低下するという悪循環をくり返し、それが拡大するのである。このことがスピーナムランド制度のリバイバルといわれるものである。working poor の場合、現役労働者として復帰させるために、労働組合も労働者政党も重大な関心をもち、かれらのために積極的な運動を行なってきたし、また、行なおうとしている。だが、non working poor の場合、両者ともかれらに対して積極的な行動をとらなかったし、とっているとも考えられない。今年の春闘共闘委員会が国民春闘とよび、ナショナル・ミニマム論をふまえて、未組織労働者、老人、貧困層をまきこんで闘いをくんだが、結果は組織労働者だけの闘いになってしまったのではなからうか。ベヴァリッジは、1942年と44年に、それぞれ「報告書」を書き、それが戦後のイギリスの社会保障制度の骨組みになってきたことは周知のところであろう。かれのプランの支柱は社会保険であり、これを支える2本の柱が国民扶助=補足給付と私的保険であった。だが、貧困層の増大によって、国民扶助=補足給付が支柱となり、かれのプランは根底からゆらいでいるのである。日本ではあまり知られていないが、1945年に、イギリスでK・ボラニイが *Origin of Our Times* という書物を刊行している。かれによれば、失業保険給付の増加が全国民の被救恤民化を促進し、スピーナムランド制度に逆転させるであろうとのべている。当時、かれの考え方は異端とされ、ベヴァリッジのプランが制度化されたのであった。藤本先生は、児童手当の国庫負担は同一労働同一賃金を実現するためのものであるとのべられたが、少なくとも、ベヴァリッジによるとそうではない。賃金は労働の限界生産力によって決定されるのであって、家族数の大小とは無関係である。児童手当を国庫が負担するのは、次代の生産力の担い手を育成するためである。この点ははっきり認めておかねばならないので、付言しておきたい。

第3、ベヴァリッジのナショナル・ミニマムの水準は1938年の最低生活必要額であった。38年の失業率は12.9%であり、夫婦の最低生活必要額は週32シリングであった。42年の失業率は0.8%であり、生計費の上昇率は38年にくらべて25%であった。だから、かれは42年の最低生活必要額を週40シリングと算定したのである。だ

が、38年の熟練労働者の週賃金は最高77シリング、不熟練労働者のそれは55シリングであった。46年の全産業の平均週賃金は121シリングであったから、ベヴェリッジのいうナショナル・ミニマムとしての最低生活必要額は、不況期の38年のそれよりもはるかに低いのである。まさに、近藤文二先生がいわれているように、労働力の価値以下のそれであり、ILOが1970年にまとめた最低生活費の水準とくらべても、はるかに低いのである。だから、1834年の救貧法改正についてのマルサスの発想が払拭されないまま残っているといえよう。とりわけ、non working poor について、そうである。また、ベヴェリッジのプランは完全雇用を前提にしているものであり、かれのいう完全雇用は失業率3%以内の場合、達成されるとされている。だが、今日、イギリスの失業率は6%であるから、かれの前提は崩れているのであり、失業率を3%以内にとどめようとすれば、インフレーションを必然化するし、そのことによって、保険金給付額を上げても、その実質的購買力の方が下がり、貧困者層は一層増加するのである。

第4、このような社会保障制度の直面している困難さを打開するために、イギリスにおいては、財源と所得の公平な分配のために Negative Income Tax 制度と Tax-Credit 制度が立案されたことについて、小沼先生がふれられた。前者については地主先生が詳細に論じられているし、これらの制度を導入することによって、貧困層、補足給付受給者にとってプラスになる面もあろう。だが、見落してはならないことは、複雑な社会保障行政の簡略化をねらったものであるという面である。イギリスにおいて、non working poor が給付をうけるために煩雑な手続きをとらねばならないために、受給の権利をみずから放棄するケースが非常に多いのである。

第5、小沼先生も主張されているように、イギリスにおいては、non working poor の生活防衛運動が活発である。さきにのべたように、かれらの貧困化に対して、国家も政党も労働組合も積極的に行動してくれなければ、みずから団結することは当然であろう。そのリーダーの1人であるB・ジョーダンは、*Paupers* (1973) の中で、working poor と non working poor とを分断する権力側の意図や既成労働者政党、労働組合をきびしく攻撃している。そうして、non working poor の生活水準の低下が現役労働者の賃金の鰭りになることを指摘し、結局、非所有者階級の統一に対して楽観的ではない。わが国においても、さいきん、シビル・ミニマム論にもとづいて、住民運動、市民運動が行われているが、ナショナル・ミ

ニマム論をはっきりと打ちださなければ、また、ベヴェリッジ流のそれを考えているかぎりは、貧困問題を解決することにはならない。とりわけ、高齢者に貧困のシワ寄せが行く現状をどのように打開するかは、単なる正義感に訴えるだけでは解決できないし、組織化された現役労働者も「明日はわが身にふりかかる」ものとして、深刻にとらえねばならないであろう。そうしてはじめて、小沼先生がいわれるように、最低賃金制と社会保障制度は車の両輪となって作用するであろう。

〔コメント〕

副田 義也

コメントの役をお引受けするさい、1人社会学のほうから人がはいったほうがいいたろうからやるように、それが主として社会福祉事業の領域で発言するようにとのお話であった。しかし、不断やっているからといっても、きょうの主題の最低賃金のほうはまったく守備範囲外で、最低生活保障のほうについてもっぱら発言することになると思う。ところで、現在の社会福祉事業の領域での最低生活保障ということになると、現行制度に即しては、生活保護を中心に考えることになる。私は生活保護を必ずしも専門に勉強してきたのではないが、最近少しそういう方面に関心をよせているのでここで発言する機会を与えられたのだと思う。

必ずしも報告者の報告されたことと論議がかみ合わない恐れを感じているのだが、三つほど問題点を指摘してみたい。それは主として社会福祉の領域における最低生活保障を考える際、いままでの話から触発されて、その中心的方法としての生活保護、その方法の外延部分というか、関連する問題としての社会福祉施設的生活保障、それから最低生活保障という概念を拡大する必要がある出てきているのではないかということから社会的消費材の点である。

第1に最低生活保障の中心的方法について考えてみたい。これは生活保護ということになるが、それについて、すでにいくつかの指摘がされている。その最も重要なものはいうまでもなく、生活保護基準の低さであるが、これについてはすでに報告があったので触れない。

さて、それに次ぐ重要な生活保護をめぐる論議というと、生活保護解体論と、生活保護充実論という2通りの論議が出てきて、それぞれ対立をしていることではない

かと思う。これらのうち前者はすでにそういう呼び名が使われているが、後者は私がかりに使う造語である。

この対立の背景にあるのは、生活保護を受ける被保護階層の質的变化と、それをどう解釈するかという問題かと思う。ここはくどくどと申上げるまでもないと思うが、60年代を通して、被保護階層の中で稼働世帯、労働力をもっていない世帯がずっとふえてきている。それにみあい、労働力をもっている世帯が減ってきている。その労働力をもっていない世帯のなかで、特に、高齢者世帯、あるいは疾病の患者を含む世帯がふえてきている。

これをめぐって2通りの解釈がある。一方では経済の高度成長の中で、労働力をもって自立するチャンスがあった者はどんどん自立をしていった。そしてそういった高度成長下でも自立するだけの条件をもっていない者だけが残されたのだというような解釈が行われている。それに対して他方では、いやそうではなくて、60年代にはいって、労働力を持っている世帯が生活保護を受けることに対する締めつけが非常に強くなった。そのために先ほどいったような現象が起ったのだという、かなり相対立する意見が行われているわけである。

このどちらが妥当な意見なのか、あるいはそれぞれがどれほどの妥当性をもっているのかということを判定することは、現在われわれが与えられている資料だけでは非常にむずかしいと思う。いずれも見込みや、大変局地的な調査でその判断を下して、必ずしもどちらがどうというふうには、断定しきれないように思う。

それらの意見の対立の延長上に、先ほどの解体論と充実論が出てきているように思われる。生活保護解体論は、60年代は社会福祉の領域においては低所得階層対策がもっぱらその充実を目指された時期であった、しかしその低所得階層への対策というものが福祉3法から福祉6法への移行のプロセスにみられるように、非経済的サービスの充実という点ではみるべきものがあつたけれど、経済的サービスという点では、生活保護にまったく縛られて大きな進展を示せなかった。そこで低所得階層対策を充実させるためには、生活保護を解体して、たとえば老人、たとえば疾病の患者、たとえば身体障害者、あるいは母子家庭を、それぞれ個別に主として社会保険で対応すべきではないかということを提唱しているのだと思う。

これに対して生活保護充実論の側は、そういった主張は否定されるべきだということで、その論拠としては、生活保護の基準がだんだん高くなって、現在の中央政府はその負担に耐えがたいという判断をもち始めている

のではない。またもし生活保護中心から社会保険中心にといわば流れが変われば、そこで基準が上がれば保険料が上るということで、財政的負担が比較的しのぎやすくなるのではない。さらには、日本の社会福祉の領域では権利意識が、生活保護の領域で主として成長してきているので、そういった権利としての社会福祉というような発想、思想をうちくためにも、生活保護を解体したほうが好都合なのではないかという、こういう論拠を挙げて、反対論を展開しているわけである。

これらの比較・検討については、この限られた時間の中で充分な論議をすることはできないが、多少それについては考えることがあるので、もし必要があればまたあとで申上げることにして、こういった二つの対立があるということだけを申し上げておきたい。

それからそれとは別に、現在の生活保護の在り方をみると、先ほど小沼先生は貧困意識の問題を指摘されたが、それとかかわるものではないかと思うが、生活保護の基準を決める手続きとか、やり方とか、それが非常に複雑で、一般の市民は理解することがほとんどできないという事実を指摘しておく必要があると思う。

ご存知のようにわが国の生活保護は、申請保護の原則をとっている。だから形どおりにいうと、生活保護の申請をして、それを受給する場合に、申請者は自分の現在の生活状態が生活保護法が定める基準以下にあるということを知って申請することになるが、とてもそんなことはできない。保護費の決定の仕方は、生活保護に多少関心をもつわれわれがみても、途中で訳がわからなくなることがしょっちゅうで、そういう意味でわが国の生活保護はまったくよらしむべし、知らしむべからずの原則が貫徹されていると思う。このあたりに問題が一つあるのではない。これはおそらく先ほどいわれた貧困意識とかかわって、生活保護の保護率を伸ばさない方向に働いている1要因ではないかと思えるわけである。

それから第2点として、社会福祉施設における最低生活保障を考えたい。これは簡単に触れるが、わが国の社会福祉事業は、その財政面からみるとだいたい6割強が生活保護で占められて、残りがそのほかの社会福祉事業でつかわれる。そのだいたい半分が児童福祉事業、1/4が老人福祉事業に使われている。だから生活保護と、児童福祉と、老人福祉を合すると社会福祉事業の全予算の9割近くまでいく。この児童福祉事業では施設関係にはほぼ10割が、老人福祉事業で施設関係に9割5分程度の金が使われている。そういう点では、先ほど小沼先生のお

話にもあったが、社会福祉事業の領域で最低生活保障を考えようとする、生活保護に合わせて、社会福祉施設における生活保障の問題を考える必要があると思う。

そこで児童の場合には、たとえば養護施設での保護単価、特にその中での生活諸費であるとか、老人福祉施設の場合だと、老人福祉法の保護措置費の中での一般生活費などをみておこう。こういうものをみると、その水準が生活保護の水準に負けず劣らず低い。むしろ細かく比較をしていくと、生活保護の基準よりも、社会福祉施設での生活費の水準のほうが、いくらか低いというばあいがある。たとえば、養護施設の11歳以上の児童の食費が多分そうであるとおもう。そこからいろんな問題が出てくる。たとえば老人福祉施設での保護措置費の中の一般生活費を見ると、73年現在で1万円ちょっとである。行政はこれを食費とその他の生活費で、5、4、1の割合で使うようにという指導をしていると聞いているが、実際には6割程度そこから食費に使わなければとてもやっていけないともいわれる。6割使っても6,300円ちょっとという数字が出てくるのだが、非常に低い食費になる。そこで社会福祉施設の生活保障ということを考えると、一に非常に食費が低いということ、その場合老人よりも児童のほうがもっとひどい状態にあるようで、このあたりに一つ大きな問題がある。

また、食費も低い、そのほかの生活費、日常生活のいろいろな雑費、これが一般と比較すると比べものにならないというか、問題にならないような低さになっている。それからそれらと関連して、こういった措置費の低さというものが、職員のサービスの量的な不足、それから質的な劣悪さというものにもなっている。

以上はよく一般にいわれることだが、そのほかに、先ほどの生活保護の基準の場合と同じことだが、社会福祉施設のこういった生活保障を財政面からみていると、その単価の計算方法が非常に繁雑であるという問題があると思う。これは実際に施設を運営している人でなければわからないのではない。施設経営を専門に研究している研究者に聞いても、その計算方法が完全にはよくわからないという声がしばしばきかれる。また繁雑だということは、非常に細かいところまでいちいち決められているという意味で、そこで、施設経営の財政面での固定性の問題も指摘できると思う。これは良心的な施設経営者の側にいわせると、施設を経営する際の独自性がほとんどそこで否定されてしまうことである。すべてを行政が決めたとおりにやらなければならないということで、これでは地域やその他の条件の違いに応じて柔軟な態度に

よる、それぞれが工夫をこらした施設経営ができないという声も聞かれるわけである。

社会福祉事業の現行制度の範囲でいうと、以上2点、すなわち、生活保護と、社会福祉施設での生活保障が、それぞれ問題になるのだと思う。これにさらに社会学の立場から何かつけくわえるということになると、いままでもちいられてきた最低生活保障概念だけで、果して現在の国民生活における最低生活保障というものが、十分に論議ができるのだろうかという問題提起をいま一つしたいように思う。これはもちろん最低生活保障という概念の規定次第で、論議はどういうふうにも変るものであるが、現実の国民生活をみても、そこで最低生活というものを考えていく際には、地域社会における最低生活保障というものを、さらに考える必要があるのではない。これは地域福祉関係の社会運動が目指しているところのものを考える場合に、そこから出てくる問題提起である。

一般に国民生活の変容というものを考えると、その中で現代的な特性の一つとして、社会的消費財が占める意味が非常に大きくなってきているということがいえると思う。この社会的消費財として、社会福祉の領域では、たとえばコミュニティ・ケア関係の施設を考えるということがよくいわれるが、これらを含めて、最低生活の水準というものを考えていく必要があるのではない。

これは多少突飛な意見になるかもしれないが、この観点から、たとえば住宅の問題を考えてみる必要がある。従来の日本では消費生活を研究するさいに、住宅をしばしば個人的消費財としてだけみなしてきたわけだが、そういった住宅についての考え方では、ちょっと抜き差しならない状態が社会福祉の領域には生れてきている。そこで社会福祉の領域ではむしろ一定の水準の住宅を供給するということは、社会保障の側の任務であるというふうに考えることはできないか、という問題提起がしばしばされているわけである。

これはちょっとついでに申上げると、たとえば幾つかの調査を総合して考えてみると、現在老人ホームにはいる老人たちの中には、だいたい3割ぐらいの老人が、たんに住宅がないということだけで老人ホームに送り込まれてきて、そして、そこでは十分な生活活動の機会を与えられないで、老衰の程度を早めていくという状況がある。そういうことを考えると、住宅を保障するということを社会保障の一環として考える、そのためには住宅は社会的消費財だと考える必要があるのではない。そういうことがいわれるわけである。

それからまた、これも最低生活保障概念の拡大という

ことになると思うが、個人的消費財の中でいくつかのものは、従来は量的不足ということが問題にされてきたのだが、現代においてはそれが非常に質的に劣悪であって生活を破壊するという、この問題を合せて考える必要が出てきているように思う。1例だけ申上げると、私は以前サリドマイド児を持つ親たちの生活実態の調査研究に従事した経験があるが、そのとき得た感想でいうと、こういった薬など個人的消費財を一定の質では保障するというようなことも、最低生活保障の中に入れるという考え方も一つの考え方としては可能性をもっているのではないか。必ずしもそうしなければならないと主張するつもりはないが、問題提起ということならば、そのあたりにまで触れたいと思う。

そして先ほど申した社会的消費財を最低生活保障の中に入れて考えるという考え方は、シビル・ミニマムであるとか、あるいは福祉指標というような形で、少しずつ実現しかけているともいえる。これらのものは現在実際の研究の水準をみると、アイデアだけが出ていて、実際の社会工学的な計算というものはほとんどこれからの問題であるというふうにいえるのではないかなと思う。そこまで最低生活保障ということで広げることとはどうかというような疑問が成立つということも、よくわきまえているつもりだが、一つ問題提起ということで、3番目にそれらのことがらもあげおきたいと思う。

一般討論

司会(平田) 藤本さん、小沼さんという順序でご報告願ったわけだが、順序をつけずに報告者なり、コメントーにご質問なり、ご意見なりを承りたい。ひとつご自由にお出しいただきたい。

三浦文夫 2, 3質問やら、意見を申し上げたい。これはレポーターの方に対するよりもコメントーの副田さんのコメントに対してである。最初に生活保護解体論についておたずねしたい。副田さんは『社会学講座第15巻、社会福祉論』(東京大学出版会)という本のなかで、この生保解体論を論じ、解体論の主張者の1人ということで私の名前を挙げておられているので、本日の問題に関連して意見を申し述べさせていただきたい。

実は私の主張する生保解体論が前提としているのは、必ずしもいまの生保対象者の質的变化を考えているわけではない。むしろその問題よりも、現在の生活保護の制度自身が、現在の情勢に対して対応できないという批判

から出発している。それは、おっしゃるように現在の生活保護制度の中における本人申請の原則であるとか、ミーンズテストの在り方であるとかという制度およびその運用そのものが、20数年、30年近くたっているながら、基本的に変らずに続けられ、維持されていることに対する批判がある。その意味では、現在、被保護世帯が減ってきたとか、被保護世帯の性格が変わったということだけを問題にしているわけではない。くどうであるが、生保の制度そのものが現在の情勢に対応できないというところの認識が問題なのである。その意味で生保充実論の形で私などの主張に対して批判が行われているが、それは筋ちがいの批判であると思っている。というのは充実論については、当面の問題として私は賛成なのです。しかし、充実論を主張する場合でも救貧制度として、現行の生活保護制度が現状に合わなくなっていることは明らかであり、その意味で新しい制度体系を検討することは必要であろうと考えている。

この点はそれとして、ただ今ご指摘のあった生保決定についての仕組みがややこしくてわからないという点は私も賛成である。

その次に福祉施設との関係の中で事実関係をちょっと確かめておきたい。たとえば生活保護基準と保護施設における一般生活費との比較があったが、その場合食費の問題が出たが、おそらく食費については差はないのではないかな。ただその他の費用を計算をする場合の、計算の仕方が違う。それで全体的にその他の費用の水準が低いために現実的には食費のほうにシワ寄せが出ることもある。基準の立て方のうち、食費部分については差はないのではないかな。そこらへんの理解で、私のほうに間違いがあればご訂正願いたい。

次は小沼先生に対する質問ですが、趣旨全体としては賛成である。その意味でこれはむしろたしかめる意味で質問するわけだが、いわゆるタックス・クレジットであるとか、ネガティブ・インカム・タックスであるとか、FISであるとかいう、新しい形のものがイギリスでどんどん出てきている。それにもかかわらず、いぜんとして、いわゆるノンワーキング・プアというものに対する対応が十分にできていない。したがって結局それを補っていくのが住民運動であり、あるいは貧困意識の問題というふうにお考えになっているのかどうか。つまりノンワーキング・プアの問題を解決する場合に、制度的には、上記のいくつかの方法のほかには方法が考えられないのかどうか、そこらへんはいかがなのだろうか。逆の言い方をすると制度的には限界がある、この限界をうめていくた

めには、制度ではなく、貧困意識とか運動の問題を主張しようとしているのか、どうかもっと突詰めていえば制度的には何ともならないのだ、だから結局住民運動とかそういうものに依拠せざるをえないのだということになるのかどうかということである。

4番目の質問は最低生活保障の基準というものを決定するメカニズムみたいなものに関連することである。これは先ほどのお話だと、最低賃金の場合は労使関係の間での広義のバーゲニングによって、——これにはいろんな力関係が含まれるが——長期的にみていくなれば、このバーゲニングがその基準設定については決定的な影響を与えることになると思う。ところがノンワーキング・プアの場合には、先ほど大前先生のご指摘もあったように、その基準設定に関しては、直接的な意味でのインフレンスを与えることはできない。つまりそういったものについて、先ほどの住民運動というものはいかにかかわりあうのか。そういったことも含めて貧困意識とか住民運動などの重要性を示唆されているのかどうか。そこらへんのところをお聞きしたい。

司会 それでは順序で副田さんのほうからお話をお願いしたい。

副田 時間が限られていて、非常にあわただしくお話をしたので、細かい論議のニュアンスの違いがうまく伝えられなくて、ご質問をいただいたのだと思うが、まず第1点に関しては、生活保障解体論の、何というか、行政府筋から流れるいろいろな意見を総合すれば、先ほどいったようなことが一ついえるのではないと思われる。三浦先生がお書きになったものを私は精読しているが、少々いろいろな意味でニュアンスの違いがあることはよく存じている。特に対象の質的变化ということとは切離して、生活保障自体が現在行詰まっていって、それを乗り越えるためには、解体という方向が一つ考えられるのではないか。しかもそのほかの方向もいくつか考えられるというふうにいわれていることはよく存じている。さらに、コメントをつけるとすれば、そういったいろいろな考え方があるということをいわざるをえないだろうと思う。

これは私自身もそう思うのだが、生活保障解体論と充実論というのは、将来を展望する際にどのくらいの時間の幅で考えるかという、そここのところの違いなのではないか。巨視的というのは、大変あいまいな言い方だが、巨視的な展望でみる限りでは、先ほど申した解体論という方向のものは、ある程度承認せざるをえない。それがどの程度かというので、またいろいろな議論があるのだ

が。そして生活保障充実論は、あくまで当面の問題として、そういうことがいえるのだということではよいのではないかと思う。

それから2番目の施設の食費については、これはいわれたとおりで、結局食費が非常に低いのではかにシワ寄せがいくという問題がそこにあると思う。ただこの点、私はまだ全部でいねいに計算をしていないので、少し自信がないのだが、児童福祉施設の場合の食費は、生活保障のほうの同じ年齢の子供の第1類の費用の中の食費の部分、この部分をどういうふうに想定するかということも、資料が十分に与えられていなくて、よくわからないのだが、それと比較してみると、ちょっと少なくなるのではないかという臆測をもっている。

司会 それでは小沼さん。

小沼 ただいま三浦先生からは住民運動などのもつ問題と制度的問題とのかかわりをどう考えるかというご質問がある。実はさっき雑談で、藤本先生にも住民運動というものと、生活保障そのものとは、いったいどういうかかわりがあるのだ、それが不明確ではないかということ指摘された。確かに不明確である。ただしいまの生活保障というものを制度の上で取上げようというのには、少くとも現段階では非常に限界がある。それをどこで崩すかという問題で、やはり意識や住民運動の問題がからんでくると思う。住民運動は現実にはどのような運動を展開するか、この間も宮本憲一先生が、住民運動そのものも転換点にきているという指摘をされているわけであるが、それをどのように展開するかということになると、これは問題があり、制度面との直接のかかわりはなかなか明確にはできない。それは条件闘争的になってしまうという面が強いと思うが、その方からも動かなければ、制度そのものも動かないのではないかと思う。このことと私たちは当面最大多数の幸福という形の民主化を指向していると思うのであるが、一たん住民運動ひろくは民主化がある程度進捗した場合、しかしそれをもう一つ越えた先ほどの残された少数者の問題が住民運動として結びつけうるかどうかというのはこれからの問題だと思う。その場合にはある程度価値観が変わらなければいけないのではないか。それは日本でもこれからの問題だと思う。最初に出された、制度との直接の結びつきということになれば、端的にはそれほど密着はしていない。しかし今まで以上に意識とか住民運動などからアプローチする必要があるというふうに考える。

つぎにこれからの基準決定のメカニズムの問題ともかかわって、基準算定で英国もそれがまかり通っているが、

どうしても全国一律という決め方をしなければいけないかはよくわからない。それを考えていく上に例としてあげると、スウェーデンの場合には各地方自治体が独自に決めている。というちょっといい過ぎであるが、保護を受給する者の原籍のあるところで、その経費をもつという建て前であるので地域差4段階の全国一律の基準が決められている。その基準は各自治体の立替えた費用の相殺のためのものである。それで各地方自治体に行ってみると、その全国一律の基準を上回って各自治体独自の基準が定められていて、自分のところはその基準よりもこれだけ余分に上積みし、その分だけは余分に負担するといったそれを誇るわけである。この建前は一つの参考となるであろう。各地方自治体にある程度独立的にゆだねると、これはまたいろいろな問題が出てくると思う。この場合にはメカニズムという問題も、先ほどの住民運動と無関係ではない。

司会 よろしいですか。さらに続いておっしゃられることがあれば……。

三浦 先ほどの副田さんの問題についても、老人福祉施設に関してはおそらく、生活保護の生活費とほぼ同じようになっていると思う。児童福祉施設に関しては、実際に収容している児童の年齢別の生活費をつくっているわけではなく、平均の形で計算されたりすると、そこにズレはでてくると思う。

それとは別に、施設における最低基準そのものの考え方に大変問題があると思っている。この点は小沼先生のご説明に対する再度の確認の質問にもなるわけですが。

私は社会福祉のニーズがノンマネタリーに展開をしてくる場合、最低とか、ミニマムとかはどこで設定すればいいのかということにぶつかって、わからなくなっている。たとえば医療などの場合、これが最低ということはいえないわけである。WHOではないが、一応最高基準を決めざるをえない。生活保護関係だと、この間の朝日判決がどうのこうのということではないが、その最低基準設定について一応厚生大臣の裁量行為として設定できる。もちろんその場合の裁量行為というのは自由裁量ではなく、最低賃金であるとか、その他の現実の一般の人びとの生活水準とのかかわりあいにおいて決定されなければならない。しかし福祉のほうでは、先ほどの児童福祉施設を含めて、ノンマネタリーなものの決定ということになると、これはいままでの生活保護のような決め方では、何ともならないのではないか。だからといって、行政の完全な自由裁量に委ねられているという現状には問題がある。

実はそこらへんのところに利用者の参加であるとか、あるいは社会福祉であるならば、民間社会事業という特殊な範疇があるが、これらの参加であるとか、あるいは住民の側の参加であるとかを制度的に考慮して、要するに標準的な生活というか、シチズンとしての一定の生活様式、生活水準をこの規準設定に投影的できる仕組みを考えていかなければならない。そういうふうな意味で参加方式を入れる必要が今後でてくるであろう。最低基準とのかかわりで、住民運動とか、対象者の参加ということは、この面からも考慮されなければならないのではないかと思うのだがいかがですか。

司会 小沼さんいかがですか。

小沼 いまのことにお答えになるかどうかかわからないが、先ほどちょっと引いたCPAGの権利獲得闘争の中に非常に大きな項目として、地域福祉における現金、現物を問わず各種の給付について権利獲得ということを唱えている。実例は何だというと、いちばんわかりやすい例は公営住宅にはいる待機のリストを公開しろとか、被服、ミルクなどの現物給付についてオープンにしろとかということである。だからノンマネタリーの中にもある程度そういう接近——ただ医療はちょっと具合が悪い、医療は基準そのものが問題だから——しかしそうでない給付では現物であっても、そういう問題に接することは限界はあるかもしれないが不可能ではないと考える。

前田大作 小沼先生のご意見の中に日本の生活保護比率が非常に低いことの原因の一つとして、意識の問題ということをおげられた。その意識の問題というのが、政策主体側の意識なのか、あるいは受ける側の国民の意識なのかそのへんについてはっきりおっしゃらなかったように思うのだが、私は意識というふうにみるのはかなり問題があるのであって、むしろ政策主体側のただ意図的な問題なのではないかと思う。その理由は、イギリスのことはよくわからないが、アメリカの生活保護受給者の大多数はAFDCの受給者であることは、よく知られているとおりである。要するにディペンデント・チルドレンがある母親に対しては、ほとんど無条件に保護が与えられるということで非常に高く保護率が上がっている。ところが日本の場合には、それを保育所に入れて働かして、そして生活保護率を引下げている。そういうようなことをみるとかなり政策主体側の労働力としてのかり出しの意図があるのではないかと、私は常に感じているのでそのへんについての小沼先生のご意見をうかがいたい。

小沼 いまの前田先生のご意見、政策主体側の問題があるのではないかということ——それは大いにあると思

う。ただそれとは別にいまの意識の問題というのは、政策主体側だけではない。あるいは政策主体ということの中に、たとえば民生委員まで入れれば、それは主体ということになるかもしれないが、私の問題は保護基準を14%なり、——もっとも最近では物価のほうがより上がっているが——そういうものを従前よりかなり大幅に上げていくにもかかわらず、保護率が上らないということはいったいどういうことなのか。私の念頭にあるのは、民生委員関係の方がいたら申し訳ないが、先ほどの給付を受ける世帯、受けない世帯という区別が測定に先立って判別ができていないのではないかということである。そういうふうな問題と、生活保障というものとどういうふうに考えてよいか、生活水準とか貧困線をどう考えてよいか、この場合には弱いかもしれないが受ける側でも権利意識なり、貧困意識というものがあり、さらに加えてそれをめぐる国民のコンセンサスというものにもやはり問題がある。そういう問題をひっくるめて、これは前田先生から問題をぼかすといわれるかもしれないが、従来の問題の立て方、意識の流れを変えるようなことをやらねば制度だけではかたづかないと考えているのであるが、それはどうやったらいいか。それを変えなければ生活保護の問題は、いくら形式的に基準などを上げていっても、解決はしないのではないかと考えている。

高橋 武 先ほどいろいろのお話を聞いて最低生活の保障という、その保障の問題を考える場合に、自由という別の概念がどのくらい役立つのだろうかということです。あるいは最賃と団体交渉というか労使関係の面では、孫田さんが最近協約で決った賃金を、審議会が後追いして決めていくといわれたが、その意味では労働組合なり、使用者団体の役割が間接的に反映していると思う。他方大前先生はイギリスの社会保障が行政的に混み入って混乱というか、そういう傾向がある。そこで日本もある程度そうだと思うが、世界的に70年代にはいつてから、社会保障はもう少し行政面を整理して——あるいはちょうどスーパーマーケットが一般の消費者に開かれているように、社会保障およびその他の行政上のいろいろなサービスについても、ソーシャル・スーパーマーケットをつくるべきだという提案をなさっている方もいるし、さらに副田さんのお話だと住宅まで社会保障で供給すべきだということになる。そうすると社会保障そのものがますます複雑怪奇になる。それは別のことで考えると社会保障そのものの行政化というか、あるいはビューロクラシゼーション、あるいはもっとひどくいえばジャングル化というか、そういうような動向がどんどん高まって

くと思う。

少し話が大きくなるかもしれないが、先ほど意識の変化だとか、あるいは価値観の転換ということが、小沼さんの報告で強調されたわけだが、事実そういう動きが少し出てきている。そこで保障と自由というか、そういう問題を一つの新しい価値として取上げられないだろうかということを考えるわけである。実は2年ぐらい前から、労務管理について、日本の労務管理をもう少し自由化すべきだという主張を労務管理の先生方がいわれ出している。私も社会保障で自由という概念がもう少しはいれないかということを考えるわけである。あるいはこれは参加という問題かもしれないが、価値の問題を取り上げる場合に、ノンマネタリーな自由というものを、何らかの形で、どれを採用していったらいいだろうかということ等を皆で考えていただきたいと思う。

大前 イギリスではいまおっしゃったような自由と平等とがどう調和したものが社会主義かというテーマ、これは私の理解ですが、それがフェビアン、いわゆるブリティッシュ・ソシアリズムは、その傾向でバーナード・ショウ、ウェッブという流れがあるわけである。私はその延長線上で、バーナード・ショウ、ウェッブは、そういうパーソナルな自由を尊重しながらどのようにしてグラデュアルに反体制にもっていくかということ考えたと思う。ベヴァリジはそれを体制のリミットのギリギリのところまで押えて、自由を主張しようとした。これを「自由社会における完全雇用」という本の中で、また山田先生監訳の「ベヴァリジ報告」でそれを強調している。それがアングロサクソンの思想の特徴であり、一つの限界だと思っている。

それから先ほど意識の問題と住民運動の問題がちょっと出ていたが、実は私はいま西宮にいますが、ここに灘神戸生協というのがある。これはご存知のように日本でいちばん大きい生協である。これが去年の11月には30万人の組合員であった。それが石油危機がトイレット・ペーパーへと問題が移ってきて、一挙に4万人ふえた。生協にはいればトイレット・ペーパーが買える、灯油が1罐買えるということで。そうすると生協自体の体質が、ロバート・オーエンのところまでまた疑われてくる。

私は組合員ですし、いろいろな関係があったのだが、生協の従業員がむしろそこから住民運動を起して、34万人がボイコットをやる、不買運動をやる、がまんをしないということ、そうすればこれも一つ物事になるのではないか。それが物価を押えるのではないか。そうい

うように提案している。

だから小沼先生がおっしゃったり、三浦先生がおっしゃった背景には、ぼくの理解だとベヴェリジにあると思う。アングロサクソンの思想の特徴というか、考え方における自由というものは、これはどうしても離れない。だからバーナード・ショウのように、土曜日に革命を起して、日曜日に霞ヶ関ビルをドッと建てて、月曜日に赤旗でインターナショナルが歌える——そんなものはできないということですね、私も先ほど小沼先生にコメントでおうかがいしたかったのは、意識の変化の意味で、もう一つわからなかった。それは、こんなわずかな老齢福祉年金で、日本の老人が黙っているというのは、憲法上は新しい戸籍をどんどんつくっていくが、いまだにアジア的な共同体というか、家の構造が中心にあるということである。人事院の勧告をみても、まずカロリー計算をやって、住宅となってくると、実にウエイトが低い。しかしイギリスの場合は生活様式も違うから、住宅の比率が非常に高くなってくる。レントだからそれをまたベネフィットする。そここのところにいまおっしゃったペルソンというか、自由の問題がからんでくるのではないかと、私は思っている。

司会 まだいろいろご意見もおありになるだろうと思うが、またちょうど原理論のところ、これから議論がさらに展開されそうであるが、時間が予定より若干超過しているので、司会者がはなはだ横暴のようであるが、こころへんで一応打ち切りたいと思う。

報告者、コメンターの方々には非常に限られた時間で恐縮でしたが、非常に貴重な、また詳細なご報告、ならびにコメントを頂戴いたしまして、われわれ非常に有益であったと思う。私自身おうかがいしていて、最近の非常に重要なテーマであるので、論点等も多岐にわたっており、若干の質問なり、意見等があるような気がするが、時間の関係で省略させていただきたいと思う。ただ若干こういう点をこれからお互いに一つ検討してみたらと思うような点を申し上げて、私の司会としての責めをふさがせていただきたいと思います。

一つは従来英米はじめ社会保障の先進国といわれておった国々においては、これまでどうも社会保障の給付水準と最低賃金というか、勤労者の最低生活を保障する最賃との間には、明確な制度上の結びつきがなかったのではないかと考えられる。もちろん両者は最賃に対して社会保障の給付が、どのくらいの比率を占めているかということとは結果としては一応先ほど報告者の話にもあったように、把握できるのであるが、どうも制度上ははっきり

した関連で、そういうふうな比率が出てきておったようなフシが見当たらない。

しかしこれからは社会保障は生活の最低限を保障するとかいわれているし、先ほど藤本さんから、社会保障はサブシスタンス・レベルだ、生存水準ということになる、最低賃金のほうは、文化生活指標に足るような生活の賃金の確保をねらっているのだということで、かなりはっきりした区別が設定されているようにうかがったのであるが、そういうような明確な区別が、これから果してつけられるのかどうか。社会保障の給付水準とか、あるいは最賃については、かなり共通した基盤というものが考えられはしないだろうか。いわばこれらの両者の間には、何か制度上結びつくというか、均衡点というか、そういうようなものが理論的にも、実際的にもあってしかるべきではなかろうかと思う。結果的にはそれがまったく同じように考えてしかるべきなのか、あるいはある区別が設けられるとしても、その両者の間にはどうも理論的にも、実際的にも、何かしら関連性、均衡点というものが、見出されえないだろうか。今後こういう点が検討せられるべきではないかというのが一つである。

それから第2は、午前中にも問題が出ていたが、最低賃金を生活賃金として考えるとしても、最近のように経済変動がみられる環境の中では、どうしてもその経済変動に対応できるような性格を持たなければならない。そうするとどうしてもスライドということになる。このスライドの水準なり方法はいろいろあるけれども、藤本さんがフランスの今日の SMIC では、物価が2%以上上がるとスライドする、あるいは一般賃金が上がった場合、その50%以上はスライドしなければならないというような、かなり明確な自動スライド制をもって、生活賃金を維持していこうとしているということをおいわれたが、そういう先例もあるようだが、どうも労働者の最低生活を少くとも保持せしめていくためには、どうしてもそうした経済変動に対応して、できるだけ適正なスライドの方法を考えていかなければならない。これが非常に重要な問題点ではなかろうか。

それから第3は、さっき孫田さんから話が出ていたが、日本では最賃の決定方式として、業界間協定が廃止されたのちに、審議会方式と協約方式があるわけだが、ほとんどが審議会方式である。それも先ほどうかがうと、自主的な労使の交渉において決められた協約の中に盛り込まれている最賃を、審議会のほうがそのあとを追うという、そういう傾向が出てきているというが、いったい制度的に認められている協約方式に基づく最賃がなぜ少ないのか。

こういう事情が当然考えられ、再検討せらるべきではないかと思われるので、これなども今後ひとつ検討願いたい点である。

それから孫田さんから同じように出ていたが、最賃の今後の在り方として、1つは生活保護的な比較的低い最賃、いわゆる社会保障型といていたが、それに対してもう一つは、一般的な意味の、いわば一人前賃金という言葉を使っておられたが、こういう二つの型が出ているという話であったが、これらの二つの型が実際今後どういうふうなからみ合いをもって展開されていくだろうか。少くとも社会保障的な観点からして、こういう最賃の在り方というものがどういうふうに理解されるべきであるかという問題であるが、これは最初に私が挙げた問題点と関連をもつ問題であるので、今後も検討願いたいと思う。

それから先ほど小沼さん、そして三浦さんらのご質問の時にも出ていたが、生活保護関連においては、保護基準決定のメカニズムが今後十分検討をされてしかるべきではないかと思う。この点がいい加減になっているために保護基準の問題について、いろいろ放置されている問題が出てきてはいないかと考えられるわけである。

また小沼さんのほうからも話が出ていたが、日本は最近保護率が漸減的傾向にあるということだが、その現状の分析、それからいったいどういう意味が汲取れるのかという点等については、先ほど指摘のように、イギリスでは保護率は漸増傾向にあるということとの対応関係において、私は今後さらにご検討を願いたいと思う。特に先ほども指摘があったが、申請原則にいせんとして即している。しかも核家族化傾向が相当一般化しているにもかかわらず、親族相扶の原則が、そのまま取上げられている。あるいは経済成長が相当見られるのに、いわゆる補足の原則というものがそのまま置かれている。このような状況は、先ほど生活保護の解体論などの問題も若干取上げられていたが、そういうものとの関連で、さらにご検討を願うべきではなからうかと思う。

最後に非常に重要な点で、私自身がどういうふうに取り上げていいのか——また社会保障の本質それ自体に関連する問題であるが、社会保障、特に社会福祉というものを考える場合は、どうしてもノンマネタリーの側面というものを無視できない。そういうものを社会保障という大枠の中に入れてきて、社会保障というものが、いわゆる所得保障としての性格をどの程度貫き得られるだろうか。社会保障のほうの概念規定を、かりに所得保障ということでまいりますと、ノンマネタリーなサイドという

ものは放置されていく、これは社会保障の体系と構造全体に関連する非常に重要な問題である。私自身は社会保障を社会政策的な、どちらかというと経済的な側面に即して考える考え方をもっていたのだが、どうしてもそれだけでは不十分である。未包括的な分野が出てくる。社会保障というものはむしろ社会政策と別の体系で、独自の学問的体系、社会科学としての体系をもつべきではないかという考え方を最近もってきている。ことに生存権との関連などを考えてみると、どうもそういう感想を持ってきてる。しかしこれは私自身まだ未解決の問題であるが。

そういうようなことでノンマネタリーという側面、住宅の問題とかそういうものは、ある程度把握できると思うが、先ほどお話のあった医療の面、医療保障になると、病気になった場合、治るまで必要にして十分な医療を保障するというのが、最低の医療の保障なのか、考え方によっては最高の医療の保障というようなふうにも考えられるので、それがこれまでの社会保障の概念の中で、いったいどういうふうに理解され、解決せられるべき問題であるかというようなこと、こういう問題もやはり残っている問題ではなからうかと思う。

なお若干の問題もあるようだが、私がおうかがいして、自分自身でもいま申上げたことをさらに立入って検討してみたいと思っているので、たまたまここに坐わせていただいた感想の一端として、以上のことを申上げて私の責をふさがせていただきたいと思う。

関係者紹介

(報告者関係)

藤 本 武	労働科学研究所研究部長
小 沼 正	社会保障研究所調査役
孫 田 良 平	日本賃金研究センター研究主任
大 前 朔 郎	関西学院大学教授
副 田 義 也	東京女子大学教授
平 田 富太郎	早稲田大学教授・参与

(一般討論関係・発言順)

三 浦 文 夫	社会保障研究所研究第3部長
前 田 大 作	東京都老人総合研究所社会福祉室長
高 橋 武	北九州大学教授・専門委員

社会 保 障 統 計

国際比較

社会保障関連諸指標（人口・労働等）

	人 口 密 度 1971年	人 口 増 加 率 1963~71年	従属人口指数			経 済 活 動 人 口							1人当り GDP 1970年
			年次	0~14歳	65歳以上	各年齢階級人口に占める割合				経済活動人口に占める割合			
						年次	総 数	15~19歳	65歳~	年次	農林漁業	雇用者	
ヨーロッパ州	人/km ²	%		%	%		%	%	%		%	%	ドル
スウェーデン	18	0.8	1970	31.8	21.0	1965	44.4	42.8	13.6	1971	8.1	89.0	4,055
ノルウェー	12	0.8	1970	39.0	20.7	1960	39.2	48.2	21.2	1960	19.5	78.0	2,944
フィンランド	14	0.4	1969	37.8	13.1	1970	46.0	39.0	37.1	1970	20.2	77.9	2,201
デンマーク	115	0.7	1969	36.6	18.8	1965	47.2	65.6	18.9	1971	10.7	80.3	3,141
スイス	154	1.2	1970	35.9	17.5	1970	47.9	60.8	18.9	1960	11.2	80.8	3,135
連合王国	228	0.4	1970	38.1	20.3	1966	47.3	68.3	13.1	1966	3.1	90.1	2,128
ドイツ連邦	239	0.8	1969	36.8	19.9	1961	47.7	80.1	14.2	1971	8.2	83.9	3,034
フランス	94	0.9	1968	37.8	21.4	1968	41.6	37.1	12.4	1971	12.8	77.5	2,901
ベルギー	319	0.6	1968	37.7	20.8	1961	38.2	45.5	6.3	1971	4.2	76.7	2,633
イタリア	180	0.8	1969	37.5	16.1	1961	39.8	54.0	12.9	1971	18.9	68.8	1,727
スペイン	68	1.1	1969	45.0	15.0	1960	38.1	50.1	29.0	1970	29.2	64.8	964
ポルトガル	105	0.9	1963	46.1	14.1	1960	38.5	56.3	29.5	1960	43.1	72.0	653
チェコスロバキア	113	0.5	1968	36.5	16.3	1970	48.7	37.9	8.7	1961	24.9	80.7	...
北アメリカ州													
カナダ	2	1.8	1971	47.2	12.7	1961	35.7	37.9	17.2	1972	6.9	87.2	3,676
アメリカ合衆国	22	1.1	1970	46.2	16.0	1960	39.0	35.6	19.0	1971	4.2	89.9	4,734
メキシコ	26	3.2	1970	92.3	7.4	1970	27.0	35.2	55歳~ 45.5	1970	39.2	61.9	668
南アメリカ州													
チリ	12	1.4	1970	70.1	8.1	1960	32.4	42.2	27.3	1971	19.3	73.0	681
コロンビア	19	3.2	1964	92.6	6.0	1964	29.4	42.9	31.5	1964	47.2	57.3	409
ベネズエラ	11	3.6	1969	93.2	4.8	1961	31.3	40.0	33.8	1971	20.3	60.1	979
アジア州													
日本	283	1.1	1970	34.7	10.2	1970	51.0	35.0	34.4	1970	19.1	63.6	1,911
フィリピン	127	3.0	1968	92.5	5.0	1970	33.6	41.3	36.8 60歳~	1970	51.4	39.9	361
インド	168	2.2	1970	75.3	5.7	1961	43.0	—	49.5	1961	72.9	12.7	91
タイ	69	2.7	1960	80.0	5.2	1960	52.7	80.7	51.2	1960	82.0	11.8	181
イラン	18	3.0	1966	92.1	7.7	1966	30.2	41.7 14~17歳	27.0	1966	41.8	43.8	384
イスラエル	146	3.0	1969	55.3	10.8	1961	34.5	31.2	21.4	1971	8.2	72.1	1,836
アフリカ州													
リベリア	11	1.7	1962	63.1	6.8	1962	40.5	40.4	44.2	1962	80.9	22.3	336
ガーナ	37	3.0	1960	85.2	6.1	1960	40.5	57.2	57.8	1960	58.0	19.9	279
大洋州													
オーストラリア	2	1.9	1970	45.9	13.3	1966	42.0	64.2	13.3	1966	9.4	83.2	2,916
ニュージーランド	11	1.5	1969	54.0	14.2 60歳~	1966	38.3	62.3	12.2 60歳~	1971	12.3	84.9	2,188
ソ連	11	1.1	1970	53.9	20.6	1959	47.5	...	21.2	1959	35.2	60.4	...

注 1) ポルトガル、ベネズエラ、リベリアの人口密度は1970年、人口増加率は1963~70年の計数。

2) 従属人口指数は15~64歳人口（ソ連のみ15~60歳人口）に対する比率。

3) ニュージーランドとベネズエラの経済活動人口に占める雇用者の割合はそれぞれ1966年および1961年計数。

4) 1人当り GDP は米ドル換算値。インド、タイ、リベリアは1969年計数。

資料：国連「世界人口統計年鑑1971」 ILO "Yearbook of Labour Statistics 1972", U.N. "Yearbook of National Accounts Statistics 1971".

国内資料

年次	人 口			労 働 力 人 口					失 業 率
	人口密度	従属人口 指数 ¹⁾	老年化指 数 ²⁾	各年齢階級の労働力人口比率			農林業従事 者の割合	雇用者の 割合	
				15歳以上	15～19歳	65歳以上			
昭和35年	人/km ²	%	%	%	%	%	%	%	%
36	252.7	55.7	19.1	69.2	50.8	39.8	28.7	53.4	1.1
37	255.1	55.3	19.6	69.1	50.2	40.3	27.5	55.1	1.0
38	257.5	52.9	20.7	68.3	46.8	37.9	26.3	56.9	0.9
39	260.1	50.5	22.1	67.1	42.2	37.4	24.6	58.2	0.9
40	262.9	48.2	23.5	66.1	37.4	37.0	23.4	59.4	0.8
41	265.8	46.8	24.6	65.7	36.1	37.1	22.1	60.8	0.8
42	267.8	45.4	26.2	65.8	38.0	36.7	20.8	62.0	0.9
43	271.0	44.9	27.3	65.9	37.8	36.1	19.7	62.4	1.3
44	274.0	44.7	28.2	65.9	37.5	33.5	18.7	62.9	1.2
45	277.3	44.7	28.9	65.5	34.3	33.0	17.8	63.5	1.1
46	280.3	44.9	29.5	65.4	32.5	31.8	16.5	64.9	1.2
47	283.8	45.2	29.9	65.0	31.2	30.4	15.0	66.6	1.2
48	288.2	46.1	30.3	64.4	27.9	29.4	13.8	67.6	1.4

年次	求人倍率 (一般のみ・新規学 卒を除く)	規模30人以 上製造業常 用労働者現 金給与月額	人口5万人以 上都市勤労者 世帯年平均消 費支出月額	勤労者世 帯貯蓄現在高	消費者 物価指数	1人当り 実質国民 総支出	世 帯		
							核家族世帯	高齢者世帯 ³⁾	母子世帯 ⁴⁾
昭和35年	倍	円	円	千円	%	千円	千世帯 %	千世帯 %	千世帯 %
36	0.6	22,630	32,093	297.3	56.7	218	10,058(44.7)	500(2.2)	424(1.9)
37	0.7	24,786	34,896	396.5	59.7	247	10,776(45.8)	561(2.4)	420(1.8)
38	0.7	27,256	39,339	365.4	63.7	259	11,302(47.4)	618(2.6)	386(1.6)
39	0.7	30,204	43,927	507.2	68.7	289	11,651(46.6)	679(2.7)	340(1.4)
40	0.8	33,089	48,324	560.6	71.5	317	13,777(54.9)	716(2.9)	362(1.4)
41	0.6	36,106	51,859	658.9	76.7	330	14,241(54.9)	799(3.1)	335(1.3)
42	0.7	40,510	56,515	711.9	80.4	366	14,857(55.5)	886(3.3)	...
43	1.0	45,568	61,918	777.5	83.7	411	15,595(55.4)	952(3.4)	442(1.6)
44	1.1	52,699	67,402	873.6	88.3	461	16,106(56.1)	972(3.4)	354(1.2)
45	1.3	61,755	74,760	1,094.9	93.3	513	16,470(56.8)	1,075(3.7)	366(1.3)
46	1.4	71,447	84,638	1,262.3	100.0	554	17,028(57.0)	1,196(4.0)	369(1.2)
47	1.1	81,010	93,745	1,419.1	106.3	579	17,460(56.5)	1,366(4.4)	364(1.2)
48	1.2	93,627	100,763	...	111.4	...	...	...	...

注 1) 従属人口指数=(0～14歳人口+65歳以上人口)/15～64歳人口。

2) 老年化指数=65歳以上人口/0～14歳人口。

3) 男65歳以上、女60歳以上の者のみで成るか、それに18歳未満が加わった世帯。

4) 配偶者のいない20～60歳の女子と20歳未満のその子のみより成る世帯。

資料 人口：総理府統計局「日本統計年鑑」。「全国年齢別人口の推計」。

労働力人口、失業率：総理府統計局「労働力調査報告」。

求人倍率：労働省「職業安定業務統計」。

常用労働者現金給与月額：労働省「毎月勤労統計調査」。

勤労者世帯消費支出月額：総理府統計局「家計調査年報」。

勤労者世帯貯蓄現在高：総理府統計局「貯蓄動向調査報告」。

消費者物価指数：総理府統計局「消費者物価指数年報」。

1人当り実質国民総支出：経済企画庁「国民所得統計年報 昭和48年版」。

世帯：厚生省「厚生行政基礎調査報告」。

社会保障研究所日誌 (1974: 1~3)

昭和49. 1. 10. 第1研究会 (第7回) 報告内容「所得分布について」報告者 公正取引委員会調査部 江藤 勝

1.16 専門委員会開催 (ホテル・ニュージャパン)

1.22 第2研究会 (第9回) 報告内容「ヨーロッパにおける住宅手当制度について」報告者 建設省住宅計画課 大川 陸

1.24 第1研究会 (第8回) 報告内容「負の所得税に関する最近の展開」報告者 一橋大学大学院 今泉佳久
同 第4研究会 (第9回) 報告内容「所得分配と貧困問題」報告者 研究第2部長 地主重美

同 定例役員会 (第94回) 「(1)事業の実施状況について、(2)その他」

1.29 第6研究会 (第9回) 報告内容「最近の社会保障事情」報告者 専門委員 小山路男

1.31 第3研究会 (第9回) 報告内容「イギリスにおける社会医療システムとコミュニティ」報告者 立正大学教授 三友雅夫

2. 5 第7回社会保障研究所シンポジウム テーマ(1)「インフレと福祉政策」レポート: 成蹊大学教授 篠原三代平, コメント: 慶応義塾大学教授 辻村江太郎, 社会保障研究所長 馬場啓之助, 司会: 社会保障研究所顧問 山田雄三 テーマ(2)「最低賃金と最低生活保障」レポート: 労働科学研究所研究部長 藤本 武, 社会保障研究所調査役 小沼 正, コメント: 日本賃金研究センター研究主任 孫田良平, 関西学院大学教授 大前朔郎, 東京女子大学教授 副田義也, 司会: 社会保障研究所参与 平田富太郎 (霞が関東海倶楽部会議室)

2.12 第5研究会 (第9回) 報告内容「社会保障と私的保障—わが国の社会保険を中心として—」報告者 慶応義塾大学大学院 真屋尚生

2.19 第3研究会 (第9回) 報告内容「社会的価値としての福祉」報告者 東京大学文学部 直井 優

2.21 第5研究会 (第10回) 報告内容「社会保障と私的保障—アメリカの年金を中心として—」報告者 研究員 山崎泰彦

同 第4研究会 (第10回) 報告内容「昭和49年度研究プロジェクトについての検討」報告者 所長 馬場啓之助

同 定例役員会 (第95回) 「(1)事業の実施状況について (2)その他」

2.26 第2研究会 (第10回) 報告内容「家族周期論からみた掛川中高年者調査の意義」報告者 専門委員 森岡清美

2.28 第6研究会 (第10回) 報告内容「失業保険法改正と勤労者財産形成貯蓄について」報告者 農林漁業金融公庫副総裁 岩尾 一

3. 7 第1研究会 (第9回) 報告内容「家族構成と社会保障にかんする計量分析」報告者 日本経済研究センター 深谷昌弘

3.14 第1研究会 (第10回) 報告内容「医療の需要分析」報告者 慶応義塾大学大学院 田中 滋

3.19 第2研究会 (第11回) 報告内容「国民生活実態調査からながめた10年間の動向」報告者 厚生省統計調査官 前田正久

3.20 定例役員会 (第96回) 「(1)事業の実施状況について (2)その他」

3.22 台湾地区労工保険爭議審議委員会委員 李文鐘氏ほか2名来訪, 岡本常務理事と懇談