

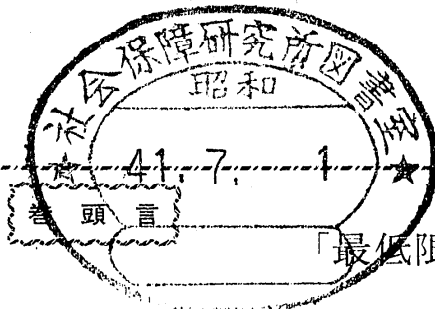
季
刊

社会保障研究

Vol.2, No.1

社会保障研究所

1966



「最低限度の生活」ということ

大内 兵衛

新しい日本と旧い日本とにはいろいろのちがいがあがあるが、新しい憲法が、すべての国民に「最低限度の生活」を保障しているということ、しかもその「最低限度の生活」というのに、「健康で文化的な」という形容句をつけたということ、これほどすばらしいことはないと思う。むろん人権に関する憲法の規定も、平和に関する保障も、すべて立派ではあるけれども、それらは世界史的にはすでにふるい話である。それに対してこの規定すなわち社会保障というのはいかにもフレッシュな概念であり、また力づよい理念である。

社会保障がこのような新鮮さをもっているばかりでなく、新憲法 20 年で早くもこのように重大な現実的地位を日本の政治と行政の上に確立したことについては、むろん多くの人々、ことにそれを要求してやまなかった大衆的民主的努力に感激しなくてはならぬのであるが、そしてその努力の主体が日本人であったことは事実であったが、われわれとしては、そういう勢いがひろく世界的なそれであったことをも忘れてはならぬであろう。すなわち、われわれはこの事実のうちに、われわれの世界史的な成長を見ることがうれしいのである。

たとえば明治の文明開化のリーダーであった福沢諭吉、たとえば大正デモクラシーの先陣であった吉野作造、そういう人々といえども日本憲法がこんなに早くこういう規定をもつだろうとは思ひ及ばなかったろう。そしておそらくはこの事実に驚喜するであろう。またたとえばあとでは過激な理想主義で人をおどろかした河上肇でも、その『貧乏物語』をもってこの憲法をはかるならば、彼の労がはるか後方に置き去られていることを嘆じないわけにいかぬであろう。

しかし、進歩は人類の願いであるばかりではない、その現実でなくてはならぬ。憲法もまたほんとうに人間のものとして生命をもつならば、不磨の大典であってはならない。それは日々にその解釈を、またその内容を新たにしなければならぬ。その意味でわれわれにとってつねに問題となるのは、そもそも「最低限度の生活」とは何ぞや、「健康で文化的な」という形容はそもそも何を意味するかである。というのは、これらはだれにでもいちおう分ったような文字であるけれども、実は、なかなかわからぬ文字であるからであり、まして具体的なその要求の内容となると、その実際に存在するところとの異同となると、それはなかなかわからないものである。

かつてマルクスは「労働力の価値」という概念を規定して、それは一定額の生活手段の価値に帰着する、労働者は毎日、毎月、毎年その労働力を再生産しなければならぬといい、それを彼の壮大な社会構造論の基礎とした。これが問題のいちおうの答案だといえないこともないが、そんなことをいうなら、そんな考えはすでに古典派経済学において、またフランス革命前においてすでに確定的な要求として存在していたともいえないこともない。そしてそういうならば「最低限度の生活」の要求は旧い旧いものになってしまう危険がある。

われわれにとっては、そうではなく、問題はいかに具体的であるかである。社会保障研究所は、それについて具体的に、すなわち、今日の時点において、日本の社会の中において、この問題の答をわれわれに具体的に示す責任がある。福沢を、吉野を、河上を納得させ、彼らのヒューマンイズムの目標としてそれを採用せしめるほど、それほど具体的に、明確にそれを示す責任がこの研究所にある。「最低限度の生活」とは何か、その「保障」とは何か、日本国民はたえずそれを聞いている。ともかくもそれに答えてみてください。

『福祉開発』の意義と条件

蠟 山 政 道

この記念講演は、昭和41年2月11日、本社会保障研究所開設1周年を記念して行われたもので、蠟山政道先生のお許しをえて、掲載したものである。（編集者）

I

先日、山田先生から今度社会保障研究所が1年を迎えるに当って若干催しをしたい。その際来て話をせんか、ということでございまして、ちょっと私としてはどのような話をしたらいいだろうかと心中でとまどったのでございます。と申しますのは大概の問題について少しずつかじってはきたんでございますが、社会保障についてはほとんど勉強していないのです。なぜこういう重要な問題について勉強しなかったかということは、今さら自分で考えても不思議なくらいであります。したがいましてお集りの皆さんのようにそれぞれ社会保障の問題については専門的な立場をもっておられる方に対して話をすると、釈迦に説法のようなことにならないだろうかと思ひまして、実は問題をどういうふうなものを選んだらいいかとまどったのであります。

ここでふと思いつきましたのは、ちょうど今年で7回目になるのでありますが、私が議長をつとめておりました民主社会主義研究会議には、武藤教授をはじめ、非常に多くの方々が社会福祉や社会保障制度の問題について研究しているのです。これは偶然かどうかわかりませんが、そこで福祉国家という問題をいろいろの機会に論議いたしましたし、大会でも2回ほど採り上げました。また毎年の会でも福祉国家の問題が出るのでありますが、この福祉国家の問題について、非常に疑問と申しますか、ハッキリしない点を沢山もっておったのであります。しかしだんだんと門前の小僧式にい

ろいろ問題を与えられて、福祉国家という視点から社会保障にも少しずつ位置付けと申しますか、問題の意識と申しましょうか、だんだんと明確にすることができたようなことなのであります。

そんなことでこの社会保障の問題をそれ自身として取り上げることについては、私自身なんらの資格もございませんので、いわば外回りから、あるいはもっとハッキリいえば、門外漢がこの社会保障という問題についてどう見ているかというようなことについてお話をするのが、あるいはお役に立つのかも知れないといったような考えをもちました。

あるときですがふと武藤先生に、「僕は近頃、福祉開発という言葉を使ってみたくなったのです」といいますと、武藤先生はちょっととまどったように、そんな言葉は聞いたこともないというような表情を示されたのでありますが、しかしそれは面白いかも知れないと半信半疑の体でございました。この言葉についてはまだご承認を得ておりませんし、私自身にも内容のよくわからない点が多いのであります。ただ、そんな言葉を使ったこともありまして、これを一つ専門家の山田先生はじめ皆さんの前で勇を鼓してご披露してみようかという気になりまして、本日の演題をただ今ご紹介いただきましたように、「福祉開発の意義と条件」にきめた次第であります。

一般には「計画」という言葉もよく使われるようでありまして、福祉計画という考えも成りたつでしょう。開発と計画は密接な関係があり、特に私が専門にしております行政学としては、目下一番苦しんでいる問題の一つなのであります。ですから福祉計画あるいは福祉開発計画という概念でもよろしいかと思いますが、何れにしても福祉の問題を中心に私の考えておりますことを申し上げ

ることがいいんじゃないかというので、そんな題を選んだわけであります。

II

ところでお話することは、簡単に申しまして私自身のこういう問題に接近してまいりました過去の経験をお話するようなことに結局なるのでありますが、その一つは開発という概念にどういう機会から触れるようになったかということでございます。今一つは福祉という言葉あるいは概念に、どういうチャンスから、あるいはどういう契機から触れるようになったかということでございまして、この二つの方面から問題へ接近してみたいと思います。

昔話のようになりますが、結局偶然のことで、今日の言葉ではおそらく地域開発という概念あるいは問題に触れる出来事が私の身邊に起りました。大正3年のことでございます。私は田舎の中小企業家の伴に生まれました者ですが、その頃東京に出てまいりました。当時は田舎では米価が大変に下落いたしまして非常な不況に見舞われました。同時に私の郷土は養蚕の盛んな製糸、生糸の産地で、米国その他欧州とも関係があったかと思いますが、やはり第1次世界戦争の前夜の状況のために輸出が止まってしまいました。こうして両面から非常に農村が不況になりました。そういたしますと町の商人が同時に不況に見舞われました。というのは百姓から物が買ってもらえない、また貸した金も返してもらえないということなんですが、私自身が一番、今でも脳裡に消えてなくなるのは百姓の顔であります。私の家なんかによく寄っていろいろの世間話をしてゆきましたし、私もそういうことを百姓と話をするのが好きで、いろんな世間話などを交わしたのですが、どうも百姓たちは元気がない。その顔色もすっかり悪くなっている。今私の覚えている元気のない農民の姿が一方にあり、それに対してやはり町も不景気である。この不景気という問題がいわば今日という開発という言葉の契機でないかと思うのであります。その当時、農村の更生であるとかいろんな言葉はありましたが、ハッキリした開発と

いう言葉は出ていなかったように覚えております。しかし不況をなんとかしろということが、その契機じゃないかと思うのであります。現に私自身もちょうど高等学校にゆきまして、少しずつ本を読む機会を与えられたものですから、このような問題に関心をもつようになっていました。

当時内務省あたりに地方改良研究といったような水野さんなどが中心になってやったものがございました。その『都市と農村』という雑誌がありまして、それを読んでおりますと懸賞論文が募集されている。「都市と農村の調和」という題が与えられているものですから、それを書いてやれという気持ちが起りまして、結局こんなことを書きました。まず農民の顔に元気がないし、また不景気な顔をしている農民の影響を受けて町の商人も元気がない。農村を相手にしている人口3万ないし4万くらいの小都市と付近の農村との関係という問題が、一つここにあるんじゃないか。なんであるかわからないが、とにかく経済関係であろうと思いますが、そういう関係というものが一つここに問題として出てくるんじゃないだろうか。それを一つ、私自身のその当時の身近かな例にひきました。それからもう一つ付け加えました。当時電気館と呼んでいたいわゆる活動写真、今日という映画が非常に流行いたしまして、青年たちが村から自転車に乗ってやっけてまいります。そうすると昼間はいいいんですが、夜になると道が非常に悪い。町はどうやら電気がついておりますが村に入ると電気がないというので、途中で事故をおこすのであります。それが新聞に出ている。そういう例をあげまして、いったいこういう問題は村の人も町の人も一緒になってやるべきじゃないかといったような、非常に無造作な考えであります。どうも現在やっているような農村は農村、町は町という行政のやり方では解決にならないんじゃないかと書いておきました。

当時たまたま農商務大臣をしておりました中小路簾という人が来まして、その不況対策ということについて講演会をやりましたので、私もそれを聴きにゆきました。私共が問題にしている村と町が一緒になって、とにかく借金が返せないならば、

取れないなりの方策を考え、また町の人間と村の人間が道路その他交通を一体になってやるべきじゃないかという頭で話を聞いていると、天皇制のことを説明されておるのであります。天皇というものが国家でいえば——有機体説と思うのですが——つまり頭なんだ、田舎の百姓やなんかは手足のようなもので、手足が1本2本どうなっても大したことはないんだということをいいましたから、私は非常に憤慨してすぐそれを新聞に書いたんです。こんな馬鹿なことがあるだろうかといったようなことを書きましたら、私の親父が町の市会議員なんかしておったので、警察署長からちょっとあれは危険思想だというような注意があったのです。「お前、何書いたんだ」というので、「こういうわけだ」、「それは理屈だけれどもそんなこと町と村がすぐ一緒になってやるわけにいかないんだよ」、ということをお父さんから聞かされ、「いらんことをやたらと書くものじゃない」と叱られたことがあるのですが、実は、そんなことを雑誌の懸賞論文に書きましたら、とにかく金10円也をもらいました。当時の10円は相当の金額であります。伊豆に1週間旅行が出来ました。その旅行で山下義信という今日の言葉でいえば社会事業家ですが、青年指導をしておりましたので、この人の塾を伊東に訪れましていろいろ話を聞いたことがございました。こういったような経験を顧みますと、結局経済開発とか地域開発という問題はその当時からあったんじゃないかと思うのであります。

ところがまた1、2年たち、欧州大戦がたけなわになりますと非常に景気が上昇してきました。物価が、ことに米の値段が石10円まで下ったのがどんどん上ってついに50円になる。当時一高の寄宿舎の総代会で議論したのでありますが、米価が上がったので寄宿舎の費用が上ってくる。今日の消費物価の上り方とは違って非常な上り方で、大正6年に高等学校の寄宿舎を出ましたときには舎費が16円50銭くらい、初めは4円50銭くらいで1月済んだのでありますが、4倍近く上るということは、到底今日の物価上昇の様子とは較べものにならない。

いったいそれでは農村はどうなったかということとありますが、初めの、大正2、3年頃は新聞は「餓殍(がひょう)野に横たわる」というひどい言葉で、当時の農村の状態を説明しておったのであります。今度は「村娘(そんじょう)唇を紅にして」とか書いて、つまり村の娘さんたちも贅沢になったことを非難している。私はこの農村景気も一つ大きな問題じゃないかと思ったんですが、とにかく対外関係が大きく変って日本の貿易その他が変わりますと非常に物価に影響し、村の人町の人の生活が変わるということはどういうことなんだろう、という一つの疑問をもったわけです。それで高等学校で農村問題を論ずとえらそうなことをいって演説をやりましたら、河合栄次郎さんが先輩大学生としてきて、「そんなことを今からやるのはよくない。英国の産業革命史でも研究して語学を勉強し、そういうような歴史を研究してから日本の農村問題や地方の問題というのを勉強すべきなんで、今からそんなことをいうのは早過ぎるよ」といわれました。すぐ先生はトインビーの産業革命史をもってきて、1週間で読めと行って渡されたのですが、これは私が初めて産業革命史を読む動機だったのです。そういったような大正の初め頃の問題というのが、何か私には開発という問題を考える一つの動機ではなかったかと思うのです。

大正7年の例の米騒動のときに、やはりそういう経験をいたしました。ちょうど越中滑川のかかあ共が米屋を襲撃したあの事件が全国に波及していろいろ騒動をおこしたのでありますが、そのときに建部遯吾先生からわれわれに、もし夏休みに閑があるならばこれを一つ調査してこい、何が原因でどうすればこの騒動のようなことが防止できるだろうかというようなサジェッションがありましたので、富山県を旅行いたしましてその結論として私はこういうことを——夢のようなことでございますけれども——考えたのであります。原因は結局出稼ぎということにある。夫が北海道に出稼ぎして送金が十分でない。しかも送ってきた金、つまり所得がそう変わらないのに物価は大変上がっている。所得が変わらないのに物価が上がっていること

と、夫が家庭から離れているということにいろんな心理的な原因があるんじゃないだろうか。

簡単にいえば出稼ぎなんかしないで、越中の万金丹なんていう地場産業だけでなく、富山県が考えはじめている黒部の開発計画を実行して、電気、電力その他をどんどん出し、地場産業をおこすことだ。そうしてみんなが出稼ぎにゆかないでそこで働けるように、百姓も漁民もそこで働くようになれば解決するんじゃないか。たまたま北イタリアのポー川河域の開発を扱っている経済史を読みました。アルプスの山の中から流れる水力を開発する。白い石炭——ホワイト・コールという言葉を使っていました——が原動力だ。北アルプスや立山には白い石炭が沢山あるじゃないか、この黒部溪谷を開発して水力電気で工業を興すことだ。こんなことを知事さんにいったら、富山県では既に研究調査されておりますとわれわれにいろいろ教えてくれたことを今でも覚えております。

とにかく大正年間の学生時代における、実質的には今日の開発問題でございますが、それを経験といいますか、体験したということがこの問題に対する私の最初のアプローチなんであります。

それからいろいろの変遷がございましたが、要するに経済不況ということと経済変動ということ、これを背景にもってその間に開発という考え方が生まれてくるんじゃないだろうかという考え方を、一応固めたわけでありまして。

III

戦後になりまして初めてお役所関係と縁をもつことができました。最初に資源調査会に関係しまして、北海道その他の地域開発の問題に触れて、本格的にというほどではございませんが、とにかく初めて取り組んだわけでありまして。

ところがやっぱりお役所の方で調査をされあるいは問題を提起されるのは、非常にお役所の立場というものが既にあることなんです。そうするとつまり簡単にいえば行政という問題がそこに出てくる。ところが住民の生活とかその地元における、あるいは地域における問題はだれがいったい問題として取り上げるのか。もちろんそこ

には地方公共団体もありまた北海道の場合には、それぞれ開発に関する委員会みたいなものができておるのですが、どうもそこには、住民というものがこういう問題をどういうふうに取り上げるかということと、お役所の方で考えるのと大分違うということを感じたわけでございます。

そのうちに北海道の問題が一応片付きますと、今度は特定地域の問題が出てまいります。いわゆる国土総合開発法が昭和 25 年でしか設定されてから、そういうような全国的な計画というものが制定されるようになる。少くとも調査研究という段階に入ってきた。そうすると特定地域といったような問題、たとえばその当時一番日本の経済が要求しておりました食糧資源を開発するか、あるいは電力その他エネルギーの潤渴を解決してゆくための発電計画であるとか、そういうような問題がとにかく重要であるけれども、地域社会というのはどうなるだろうか、特定地域といったようなものは。

こんな疑問を残しながらそういう問題に従事しておりますと、そのうちに経済開発というような言葉が出てまいりました。経済開発というものが全国的にいろいろ進んでまいりますと、北海道を中心にして、あるいは特定地域で進められる資源開発ということと経済開発ということと、どういう関係になるんだらうかという疑問をもってまいりました。それで全国計画というものを、国土総合開発審議会に関係いたしまして勉強している間に、日本全体の経済計画というものと、国土開発という問題との関係をどういうふうにつけたらいいだろうか、国土の中にも全国的な国土と地域との関係、これも一つの問題としてついにハッキリ頭に割り切れないでいるうちに、だんだんと経済計画と申しますか審議会も二つできてしまいました。経済審議会の方では所得倍增計画というものがだんだん進んでまいります。そうすると今度は国土開発の方もそれに即応するように経済企画庁としては按配するらしいんです。とにかく片方の経済計画が進んでいないうちは国土計画が進められない。そのうちに経済計画ができたから今度は国土計画の方もやってもらいたい、今までかなり

足踏みをして停頓しておりましたところを、今度は進めたらどうかといったようなことになりました、全国計画というものを急にまとめるようになりました。

そうすると全国の経済計画または所得倍増計画といったものと、国土計画およびその国土計画を地域にブレイクダウンをした場合の地域計画とは何か関係があるんだけれども、どうもそれをハッキリ関係付けることは、お役所の関係でどうもうまくできない。しかし何か理論的に考えられるんじゃないか、という疑問をもっていたわけですが、そのうちに政府の方でも地域経済問題調査会というものを作れ、それに入れというものですから山田先生にも入っていただいて作ったわけです。それで全国計画ができたから、それを一応地域にブレイクダウンして9ブロックであろうと8ブロックであろうと、とにかく地域経済対策という名の地域開発計画というものができたわけです。

これも結局、開発開発という名称がいろいろあるが、その相互連関についてはいったい何がそのつなぎになるのだろうか、何が共通点であろうかということは、なかなか掴めずに終わってしまったのでありますが、最近になりまして今度は厚生省方面から社会開発ということがいい出されました。これはおそらく国連のいわゆる「開発の10年」というあの一つのデクラレーションに影響を受けたんじゃないかと思いますが、社会開発という言葉が非常に流行するようになりました。

そうするとこの社会開発ということと経済開発、あるいは地域開発というのはどういう関係にあるのだろうか。開発開発という言葉が盛んにいわれておりますけれども、いったいその開発ということをもう少しハッキリさせる必要があるんじゃないだろうかという考えをもって今日に至ったのですが、そのうちに、開発という問題は、それが地域であろうと経済であろうと社会であろうと何であろうと、開発といっている以上は福祉ということについてもいえるんじゃないだろうか、ハッキリとしないだけにとにかく福祉という形容詞をつけてもいいんじゃないだろうか、福祉開発ということもいえるんじゃないだろうかと思うようにな

ったわけです。

またもう一つそれをサジェストしてくれたのは人間開発ということであります。人間を開発することになれば、人間の問題というのは非常に高度の問題であるし、またある意味では限定されているともいえる。そうなれば福祉という言葉も相当高度な考え方である。武藤さんの実存哲学なんかわからないんですが、とにかく哲学的解明もできる確かに大きな問題であるに違いない。同時に1人1人——家庭でもいいと思いますし、また小家族でもいいんですが、そういうものに福祉が限定される。高度なものでありながら限定されるのであるから、福祉ということについても開発ということがいえるんじゃないだろうか、ということが、一つの私の今日福祉開発という言葉を使った理由なんであります。

IV

今一つのアプローチは、福祉国家とかあるいは社会保障制度とか、いろいろにいわれている福祉そのものの問題なんであります。これはちょうど1926年頃でございますが、マッキーバーという社会学者でもあり政治学者でもある人の本が出ました。この本は、現代国家の機能、そのファンクションの変遷の順序を、簡単な抽象的な表現でありますけれども、秩序と保障あるいは保全および開発、このオーダーとセキュリティ、それからディベロプメント、この3段階のトランスフォーメーションをうまく説明している現代国家論だったので、これを読んだときに、広い意味の近代国家の機能の変遷というようなところに、一つの問題として開発という言葉を見出したわけなんであります。しかし、それならばその場合に保障あるいは保全という問題と開発との関係はどうなるのだろうか、セキュリティというのは開発の前の段階なんであって、それがやがて開発ということと同時に含んでいるのか、あるいは次の段階に進むのか、という疑問をもったのでございます。

この疑問は最近になっても残っているのですが、そこへ福祉国家論というものが出てまいりました。そうしますとその福祉国家論が、他の国家と違う

点として説いている国家の機能は、社会福祉というところにあるのだろうか、あるいは社会保障というところにあるのだろうか、という疑問をもったわけなのであります。その場合の福祉というのは単なる保障というだけではないように私は考え、もっと広いまた高度のものと考えたわけです。

ところで英国の社会保障と申しますか、と同時に社会保険の問題でありましょうが、こういう問題には、ロンドンスクールに勉強しておりました時に接するようになりました。たまたまベバリッジさんがディレクターをしておりました関係からなのですが、1925、6年頃にベバリッジさんがロンドンスクールにまいります前に、ロイド・ジョージあたりの失業保険等をやられたときの経験を、何度も聴く機会を得ました。やがてベバリッジ・プランができましたのでありますが、それはまだその時は知りませんでした。しかし、先生の警咳に接したということからベバリッジ案あるいは計画というものを、少しずつ勉強する機会があったわけであります。

その場合に一つの問題点になりますのは、保険という問題と、そうでなくそのサブシステムとの問題の関連であります。簡単にいえばマーケットといいますか経済の流通関係、あるいは貨幣的な取引関係、そういった原理というものがどこまで社会保障には重要性をもっているのか。そうでなく国家が一応総ての国民が国民であるということにおいて、特定の企業における労働者であろうと、あるいは国家自身に奉職しているところの行政官であろうと同じなんだ。国民であるということにおいて国家はそれに対して何等かのセキュリティを与えるということになるのではないだろうか。そういうような意味における一種のユニバーサリズムというものの意味、それはウェルフェアーということなのか、あるいはベバリッジの謂う人間生活の欠乏であるとか、無知であるとか、不潔であるとか、人間生活としての福祉を妨げているものを除去し、それを防止するというこういったような人生のいろいろの障害あるいはクライシスに対する対策であるという意味。そこらに社会保障制度の重要な点がありはしないか。まあこんなよう

な気持ちをもってずっとみておりましたところに、最近になりましてからベバリッジ案に対しましていろいろな批判が出てまいりました。たとえばクロスランドあたりはいろいろ *Future of Socialism* の中に書いておりますし、また最近、批判というよりも社会科学的な解明として T・H・マーシャルを読んだらいろいろ批判がある。なにか、社会保障制度なるものが一歩進んで社会構造というか、あるいは社会集団の相互連関というか、そういう社会のストラクチャーの問題を背景としてだんだん考えてきておるように思う。

そういうふうになりますと問題はいわゆる社会保障といったような制度的なものでなく、その制度も一つのサブシステムとして考えられるもっと広い意味のソーシャル・システムというものが考えられるのではないか。そういうことを社会学あたりが最近英国でも取り上げているのをみると、ここに一つの新しい発展がありはしないか。

そこで福祉国家論をみた場合に、福祉国家というものが一つのパワー・ストラクチャーあるいはソーシャル・ストラクチャーをあるベースにしたところの国家なのか、いったいどういうクライテリアをもってこの福祉国家をみたらいいのか、という疑問をもっていたのですが、福祉という概念が社会保険とか社会保障というものをこえて、何か一つの発展をしているのではないかと考えるようになりました。そこに前にのべた社会開発が最後にくっ付いてくる。前のいろいろと開発開発といってきたのが最後の段階において社会開発までくると、社会開発というものを媒介として社会保障制度がまた拡がってくるというふうに考える。

そうするといろいろ発展段階をもっておるところの開発計画、あるいはこれを行政でいうならば、開発行政というものが進んでくる一方、片方は福祉の概念がセキュリティからいわゆる開発に進んできて、社会保障制度の総合化とでもいえるものに近づいてくると考えられる。しかし、総合するゴールセッティングは福祉というもっと広義のものになる。そういうふうに二つのアプローチがあって、その両方が接近してきているんじゃないか。

V

そうすると、それを結びつけるものは何だろうか。そこに福祉という概念をもってくることに、おいて今度は福祉開発ということ、あるいは社会保障というよりも福祉保障といった方がいいんじゃないか。そこで福祉という概念で二つのアプローチを結びつける一つのゴールをセットしたらいいんじゃないか。こういうのが私の夢のように考えていることでございます。

その場合に結びつけるパワー・ストラクチャーはどうなるのか。そこに大きな障害がありはしないか。そのパワーは簡単に申しまして人間が人間として、少くとも個人としてあるいはファミリーとして全く自由であり平等であるような社会、簡単にいえば市民(シチズン)でなければならない。したがってそのシチズンの自発的な、個人的に自由な行動が、そういう大きな問題に対する影響力をもつようになるようにならなければならない。簡単にいえば、民主主義というか、民主化が進んでいって、階級的対立、あるいは集団的ないろいろな阻隔対立を解消するような、一つの方向に向ってシチズンというものが実現してゆく。そういう権力構造または政治体制の変化が一方期待されなければ、仮に福祉という価値体系を考えましても、それだけではそれを支えるものがない。戦後 20 年間、民主化ということではいろいろ発展がみられた。それは主として一つは消極的ではあるけれども公共行政というものが民主化されたということ、今までの官僚ではない、本当に国民のためにサービスをする、いわゆるパブリック・サーバントであるという方面で、行政の民主化が行われたことに認められる。

今一つは議会政党が国民の代表者として政策の決定力になるという、議会制民主主義という権力構造の変化が一応認められる。しかし、選挙区に基盤をおく議会政党だけでは社会構造の複雑な内部的な関係というものから生まれてくる対立、闘争といったようなことは除去できない。ここに日本の大きな問題があって、仮に福祉開発という一つの概念が設定されても、それを支える条件とい

うものはあり得ない、ということから、そういうソーシャル・グループの相関関係を超える、あるいは対立関係を超える市民という概念、つまり権利は主張するけれども同時に義務も考える、国家も考えるけれども地域も考える、また同時に自分、すなわち少くとも自分の家庭についての責任をちゃんと考えているようなシチズン、そのようなシチズンあるいはシチズンシップというものが出現し発展してゆかなければいけないんじゃないか、と私は考えております。

それが幾つかの大きな障害にぶつかってシチズンというものがハッキリ掴めない。ただ、いろいろの大きな影響力はまだもたないけれども、消極的にはシチズンというものが融け合って出現すると、やっぱりシチズンの声に政党であるとか議員であるとか、あるいは権力を握っている人たちにも影響する。つまり消極的な場合でありまして、東京都議会なんかそれでありまして、積極的にどうするということはありませんけれども。

いま一つは本当に篤志家という形で身体障害者とか、リハビリテーションには隠れたる努力をしている人がたくさんあるわけです。毎日のテレビ、ラジオ等の記事を見ますと、そういう篤志の人たちの努力が、別に法律があるわけではありませんし、条令があるわけではありませんが、本当に個人の気持がシチズンとして出ているわけです。そうしていろいろの苦勞をしていろいろの施設を作ったりしているわけです。これは非常に尊いと思うのです。

だれかの言葉ですがインディヴィジュアルあるいはシチズン・サービスなのであって、法律や公の機構をバックにしたスターチュートのサービスではありません。スターチュート・サービスだけに頼ることはいけないのだということをいっている人がありますが、その通りでありまして、日本でも隠れたサービスが本当に人間そのものを対象にしております。単なるカテゴリーを相手にしているんじゃないんです。法律によってこのカテゴリーに属する人には保険をどうするかということではないのです。1人1人の人間そのものが、それとじかに当たっていると黙ってられないのです。そ

うという人がたくさんいる。そのボランティア・アクションというかサービスを組織化してゆくということが、いわゆる市民時代ではないか。

それを適当に国家としてはあるいは行政機構としては法制化し制度化してゆく、国家資金を導入するというふうにはゆくべきじゃないか。そのバランスをどうするかということはいろいろ問題がありましようが、しかし気持としては、例えば部分的であり非常に程度の低いものであろうとも、現実そういう努力を払っているということは非常に貴重なことではなからうか。

したがって民主主義の社会を考えた場合は、その個人の行動というものが、単に政府なりあるいは公の機関の決定に同意を与えるだけでなく、自らやること、それをもっとも合理的にやるということが必要なんじゃないか。

そこで私は、政府の機関であるところのこういう社会保障研究所あたりの批判になると恐縮ですが、こういうものばかりに専門家が努力しておったんじゃない、専門家としてはそのサジェッションとかあるいはエキスパートとしての知識を、そういう人たちを助けてやるように生かさねばならない、個人のボランティアな活動を助けるように、専門家が活動しなければならぬんじゃないか。私はそんなような方向を打ち出すことが、福祉開発の一つの条件として必要なんじゃないかという気がするわけです。

VI

結局アプローチといたしましては、歴史的に発展段階をとってきましてところの、開発開発と重ねてきましてところを最後に総合するところに福祉開発をもってくる。そこに経済との関係をどうするか、これらについては非常にたくさん問題があると思うのですが、たとえば一番政治的な障害になりますのは、おそらく企業家と労働組合が福祉開発ということにいかないことだ、と私は思う。たとえば経済開発あるいは経済成長とか経済計画には非常に興味があるでしょうが、いよいよ自分たちの生活に関係してくるとか、自分たちの直接賃金その他の問題に影響してくると、労働組

合としてはすぐ時間の関係でゆくとか、経済的な考慮しか払わないのでなかなかうまくゆかない。たとえば所得政策というところまで歩み寄らせるというようには、なかなかいかないと思うのです。そういうふうですから、労働組合とか企業者の団体などもっとも有力な団体は、なかなか社会開発あるいは進んで福祉開発までゆかない障害であると思います。それを突破する道、それを超えてその限界を示すのは何の組織力ももたない、組織の背景をもたない1人1人のシチズンであると思います。

それは実に今は弱いものでありますが、しかしそのシチズンの動きが一つの具体的な問題として非常に大事ではないだろうか。また行政官庁自身でもそれぞれの制度的なジュリスディクションに捉われておりますが、それを超えたそれを包んだ大きな社会開発とか福祉開発という問題で、それぞれの持場持場の位置付けをするようにもっと総合調整をすることができるならば、すすんでそれが役所の機構にも現われるべきじゃないか、少くとも内閣段階あたりで総合調整のできる機関が、もうできていいんじゃないか。ところがこれはなかなか実現いたしませんで、私ども今井さんなんかと一生懸命やりました臨時行政調査会のようなものなんか棚上げであります。現国会でもそんなことやっている閑があるか、もっとたくさんいろんな問題があると議員たちはいっておりますし、役所もそれぞれ自分たちのもちまが潰されることにはレジスタンスをする。こういう一つの大きな障害があるのですが、そういう障害を乗り越えて、あるいはそれらに反省を与えるものはやっぱりシチズンだと思います。これは夢のような話ですが、日本国民に生まれたこと、日本国家のメンバーということだけで一定の権利が要求できる、また一定の責任をもっている、こういった社会が考えられないものだろうかという一つの夢のような考え方をもっているわけでありまして。

今までお話したことは一応私が今日まで経てきました巡礼のようなものではないかと思うのですが、最近四国八十八カ所の巡礼記を読んだのであります。その人は信仰の人ですから一生そのため

に費したらしいのでありますが、八十八カ所ですからおそらく生涯の半ばをかけたんじゃないかと思います。ところが最近たった2日で八十八カ所をバスでゆけるそうです。飛行機で行けば1時間くらいで全部回れるんじゃないかという非常に科学技術の進歩した時代において、そういうような一つ一つのたどたどしい巡礼をしてきた人間の話は役に立たないだろう。

しかし一方考えると北海道までいろいろ苦労しながら旅をした昔の人と違いまして、たった1時間半で北海道にいて雪景色を眺められる人が、東京湾のような悲劇を起こす。そこにあるものは涙しかない。この便利さ、この便利からくところのレジャー、その楽しみの背後には、あるいはそれにつきまといているのは拭いても拭えない涙、この一つの矛盾をわれわれはもっているんだ。どんなに技術が進歩しようと、科学が進歩しようと、そこには人間の気持というか、人間の本当の感情を満足せしめるものは科学の世界にあるわけではありません。そうかといって科学の世界から逃避しようというわけではありません。科学の世界を人間の本当の幸福に、あるいは福祉にもってくる方法を考えるべきだと思いますけれども、何れにしても人間の世界にはそうした矛盾というものがあり、それにわれわれは悩まされているわけであります。

そういう二つの世界は、スノウのいわゆる二つの文化であって、冷たい科学の数字と、涙や嘆きを伴うような感情の文字とはすぐは一致しないんだということも承知しておりますが、しかし人間の福祉という一つの高度の、高次の価値目標から、この二つのカルチュアを総合することが決して不

可能ではない。また偉大な社会というジョンソンの言葉を使えば、その建設はこの二つの道を統合する以外にないんじゃないかと思います。

もちろんアメリカでもミュルダルのいうようにあのジレンマ、黒人のあの社会問題をまだ解決しておりません。いつの日に世界は福祉開発という問題の解決に向い、福祉の世界をつくり上げるか、これはまだわれわれの夢だと思います。しかし夢やビジョンをもたなければ、われわれの毎日の生活の生甲斐が出ないんじゃないか。毎日毎日が苦しくて、将来はこういう楽しみがあるんだという夢を追っているところに、むしろ今日の苦しみや今日の困難を打開してゆく情熱も生まれるんじゃないだろうかというような気もいたします。現実には日本の社会保障制度にからまっているところの問題は、一つ一つ非常に難しい問題だと思いますが、だがそれを超えて一つの高次の問題をもってゆくということも、非常に意味のあることではないかと思うのであります。

何時の時期かわかりませんが、あるいは21世紀のことかも知れませんが、今日の時代からそういう時期のくることを翹望しながら毎日の努力をしてゆくのも、意味があるんじゃないだろうかというようなことを感じまして、今日皆さんに釈迦に説法のようなことでありますが、私の過去50年に経験してまいりましたことをご参考に申し上げることができましたことを、非常に幸いに思います。

この研究所もできましてわずか1年でありますが、3冊の雑誌を拝見して勉強させて貰えましたことをついながら感謝申し上げまして、私の今日の話を終りたいと思います。

社会保障の体系化をめぐって

江 見 康 一

I は し が き

社会保障という用語は、いろいろ定義の仕方はあろうが、要約的にいえば、それは私的保障に対するものであり、個人の生活上の不安を、私的保障の恣意性、不確実性だけにゆだねるのではなく、そこに何らかの社会的な相互連帯の思想を導入し、それによってこれら不安を共同防衛的に除去ないし緩和させようとする公共的装置である、といえる。しかしながらこう定義したからといって、それはなお観念的であり、いざ具体的、実際的な適用の場になると、依然として不確定な分野が広く残されているように思われるのである。

たとえば生活不安の除去といっても、それはいかなる不安を、どのていどまで、どういう形態で保障するのかということが問題であるし、また保障のための財源は、だれがどのように負担し、保障の効果はだれがどのように受益するのかということ、したがって、また負担と受益との対応関係はどうなっているのか、ということが問題になる。さらにはそのような負担者と受益者との媒介をいかなる組織で、どのような方式でおこなうのかというような制度技術的な問題が介在する。これらの問題は相互に複雑に入り組んでいるのであるが、これらのいずれにも関連して根本的にいえることは、結局自由主義を基調とする日本の社会の中で、自己責任の原則に立つ個人の私生活上の主体性と、相互依存関係に立っている社会生活から要請される介入度とを、どこで調和させるか、どこで両者の境界線を引くのかという問題に帰着するように思われる。

ところがこのような境界線は、それ自体人間の意識と、社会生活の態様およびこれらを規定している科学の進歩や経済の発展などによってたえず

変化しうる流動的なものである。そしてまた社会保障という概念で包括されている個別の領域によっても、かなりその境界線の引き方に差が生じると考えられる。それは社会保障が、個人の生活上の不安を社会的に保障するという目的意識では共通であっても、保障の仕方やその基礎にある保障のプリンシプルが各分野で必ずしも同一にはなりえないからである。現在の社会保障の分野は、複雑多岐にわたっているが、それは各分野がそれぞれの時代のさし迫った要請や政策的配慮から生まれ、それがつぎつぎ積み重ねられて集大成したものだからである。今や社会保障の包括する範囲だけは、日本においても、社会保障の面での先進諸国、たとえばイギリスのベヴァリッジ報告などが意図した分野のほとんどすべてに手をつけるまでに至っている。しかしながら各分野相互の補完関係や、相互の発達程度のあいだの均衡が必ずしも十分ではなく、また個別領域におけるプリンシプルの差異に基く取扱い上の混乱も生じているように思われる。

今後社会保障をますます拡充させていかなければならぬことが国民的課題であるという時に、個々の歴史的事情に基いて生まれてきた社会保障の各分野を、どのように体系的に理解したらよいのか、あるいは今後における社会保障のいっそうの発展のためには、どう体系づけをしていけばよいのか——このことが基本的前提になると思う。ここではこれらの問題について、序説的に感想をのべることにする。

II 生活不安の諸特性

すでに指摘したように社会保障の目的が、個人の生活上の不安を除去する装置であるとすれば、社会保障は、発生的にはこの不安の種類によって

系統づけられ、その立場からの体系化がまず考えられるはずである。ところで社会保障の対象として考えられている生活不安とは、社会保障制度審議会の「勧告」にも示されているように、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子、その他困窮の原因等から成り立っている。もちろん生活不安には、その他にもいろいろのものがあろうが、社会保障は発生的にはこれらの生活不安をその原因にまで遡って、実体的に除去しようとするのではなく、現実にもそのような生活不安に陥った場合に、不安のもたらす衝撃を経済的手段によって緩和しようとするところに狙いがあった。

ベヴェリッジ報告が、保障の内容について、まず失業、疾病、災害のもたらす不安を「所得の中断」と見、老齢、退職、扶養者の死亡のもたらす不安を「所得の喪失」と見、さらに出産、死亡、結婚などの事態を「特別な出費」と見ているのは、そのような事態のもたらす結果を、すべて所得上の不安という一点に集約して捉えていることであり、したがって社会保障としては、何よりもまず所得保障という形によって満たされるものだという理解があるものと考えられる。

ところでこのように社会保障を、同じく所得保障として捉えるにしても、保障を必要とする理由を、所得の中断、所得の喪失、不意の多額の出費という三つに区別している点が重要である。なぜならそれぞれの場合で、所得保障の仕方も異なるだろうからである。すなわち中断であれば、その中断が速やかに止んでふたたび稼得状態に復帰せしめるための効果的保障が必要であり、喪失であれば、かなり長期にわたって一方的な下支え的保障が必要となるであろう。かりに社会保険のしくみを通じる保障ということになれば、前者は短期的保険、後者は長期的保険という機能区分が生じてこよう。また前者は現に職域にあるものの保障であり、後者は被扶養者として、遺族として、また老齢・退職者として、家庭生活中心の保障である。したがって前者を職域保険とすれば後者はよりいっそう地域に結びついた保険という性格づけが考えられる。社会保障を、保障を必要とする個人の立場から見て、人の一生にわたっての保障で

あるとすると、個人は、大きくいって家庭→職域→家庭という三つの段階をふむことになる。ここで家庭という言葉は、これを地域という言葉に置き換えてもよいであろう。そこで社会保障の体系化を考えるときにも、職域保険と地域保険とをいかに人間の生涯的保障という観点から、統一的に把握するかということが重要なポイントになる¹⁾。従来は職域保険が中心であり、その中が職業の種類に応じて「縦割り」に分割されてきている。話がやや飛躍するが、現在のように、国民皆保険となって国民全体が社会保障の体系と結びつくようになった段階では、従来のような職域保険を中心とする各種保険組合の乱立は、国民の生涯保障という観点から、再編成される必要がある。人々が家庭（地域）に育って、職業に就き、ふたたび家庭（地域）に復帰して安住するという経路を一貫して考えると、むしろ将来の社会保険の在り方としては、地域保険を基礎にして、その体系の中に働きざかりの職域保険を包摂するというのが社会保障の効果を全うするための基本的方向ではあるまいか。

III 再分配体系としての社会保障

話をもとに戻して考えると、結局所得保障といっても、保障を必要とする事由によって、すでに負担と受益との対応の仕方が、おのずと引き出されてくるように思われるのである。ところで所得保障を必要とする事由については、当然のことながら、以上の生活不安の種類の中には明示的に示されていない、所得水準の絶対的低さが第1にあげられねばならない。いわゆる貧困である。前に掲げた所得の中断と喪失という二つの事由が、すでに一定の高さの所得水準にあった者に生じた経済的損失であるのに対し、後者は最初から一定の高さに達しえない者に対する所得保障（救済）である。このように考えると、ベヴェリッジ報告における「不意の多額の出費」のケースを除いて、所得保障を必要とする事由は、大きく（a）所得の絶対的低さ、（b）中断、（c）喪失の三つに分け

1) この点で、ライフサイクルの社会経済的研究は、社会保障研究のもっとも重要な分野である。

ることができる。そしてこれら分野に対する保障装置出現の歴史的順序としては、イギリスにおける先駆的な救貧法（1601）に示されているように、（a）に始まり、ついで（b）から（c）へと拡充されて来たというのが大体の傾向であろう。以上のうち（a）の事態の招来は、個人の先天的能力や後天的努力ということも若干関係するだろうが、個人の能力や努力にかかわらず、基本的には資本主義社会のしくみから来ていると見られる部分が多いであろう。すなわちこの事態は、これを自己責任を超えたものとして理解するのである。もしそうだとすれば、その救済は、その社会が全体として負担しなければならないわけで、ここに政府の行う公的扶助として、その財源を租税に求める根拠が成り立つのである。この場合、公的扶助における負担と受益との関係は、高額所得層から低額所得層への所得再分配作用を果していることが認められる。

これに対し、（b）、（c）は、現に一定の所得水準をえている人が、これらの生活不安に遭遇し、それによって家族とか本人自身が保障を必要とする事態に立ち至ることである。ところでこれらの事故は、老齢のように必ず一定の時期に生理的に到来するもの、退職のように制度的に定まっているものはもちろんのこと、失業の場合でも、景気変動の周期などに基いて、大まかな予想をほどこすことの可能性はあるであろう。あるいは災害の場合であれば、たとえば火災のようにその発生を社会全体としては、確率的に予想することができる。もしそうだとすれば、そのような生活不安に対しては、本人が一定の所得をえている段階において、将来起りうる事態に対し予め備えることができる。この対処の仕方は、個人貯蓄というような形で、個人の責任ないしは家族的紐帯において行うこともできるが、その場合の準備は不安定であり、かつ保障の効果は不十分である。ここに危険の発生を等しくする人々の社会的集団によって、その危険に対する予防を組織化し、保障を効果的に行おうとするくふうが生れる。社会保険の導入がこれである。上記の火災保険の場合は、社会保険でなく、私保険による損害保険であるけれど

も、その保険機能においては、多数の被保険者の拠出した保険料のプールによって支えられた集団保障である点では変りない。いうまでもなく社会保険は、私保険の保険技術を類推して成り立っているものである。ここで私保険²⁾と社会保険の考え方の基本的差異をのべれば、私保険の場合は、個人の私的利益を守ることから出発し、たとえば生命保険と損害保険とで保険の有効期間が異るとはいえ、負担と給付とは個別的にも対応している。すなわち養老保険とか年金保険の場合に典型的にあらわれているように、個人の掛けた保険料と、その個人が受けとる給付額とは、一定の関係をもって相対応しているし、火災保険は1年毎の掛け捨てであるとはいえ、掛金と保険金額とは個別的に契約されるものである。ところが社会保険の場合には、このような個別的な対応関係はない。老齢・退職年金にしても、失業保険、疾病保険にしても、個人的な負担と個人的な給付とのあいだに厳密な対応関係はなく、また契約は個別的にではなく、集団的に行われるものである。たとえば失業保険は、すべての労働者がその保険料を掛けるのであるが、その給付を受けるのは失業という事態に陥った人だけである。しかも給付額は、掛けた保険料に比例するわけではない。また疾病保険にしても、国民皆保険の現在、ほとんどすべての人が加入しているわけだが、給付を受けるのは疾病にかかった人だけであり、ここでも給付額は保険料とは無関係である。

これらのことは、社会保険がその成立の初めから、制度として再分配作用を内包していることと関連がある。このことは社会保険の性格としてきわめて重要な点であると共に、社会保障の限界を考えるうえでも基本的な観点となる。なぜなら社会保険における社会連帯相互扶助に基く利益の優先と資本主義社会における自己責任＝私的利益の擁護との境界領域がまさにここでの問題となるからである。そこで社会保険導入に基く再分配がいかなる内容をもっているかといえ、たとえば失業保険の場合であれば時間的には好況期における

2) ここでは私保険を個別保険と同じ意味に用いている。

失業保険積立金の黒字を、不況期において取くずすという対応関係になるが、横断的には、非失業者から失業者へ再分配が行われていることになる。同様に労働者災害保障保険であれば、無災者から被災者への再分配であり、健康保険の場合は、健康なる被保険者から、疾病にかかった被保険者への再分配が行われているものと見てよいであろう。健康保険の場合、被保険者がすべて病気になって給付を受けねばならないような集団では、保険は当初から理論的に成り立たない。一つの保険集団の中に、健康な人と病気にかかる人とがいて、健康な人の支払った保険料が、病気にかかった人の医療費として集中的に利用しうるから、保険が成り立つのである。ここには当然健康な人の保険料の掛け捨てが予想されているのである。ところで一つの保険集団の中における罹病率の差とそれに対する保障力、換言すれば、健康者の保険料によって疾病者への給付をカバーしうる保障力は、当然のことながら保険集団を構成する人的構造によって異なり、そのうちでも決定的なのは、年齢構造の差に基く財政力格差であろう。働き盛りの年齢層を擁する組合管掌健康保険と職域を退いた高齢者を相対的に多く抱える国民健康保険との財政力の差は、当然のことといわねばならない。前節で指摘したように、社会保障の効果が、人の生涯にわたっての継続的な保障でなければならぬとすれば、職域保険から地域保険への移行にさいして、給付の断絶ないしは落差があってはならないし、また社会保障が再分配機能を果すべきものであるとすれば、その再分配は横断的のみならず、時間的（ないしは垂直的）にも行われねばならない。社会保障の体系化の一つの基本的方向は、この社会保障による保障効果の向上を目指すことにあり、その点で、職域保険から地域保険にまたがって共通の保険事故である疾病保障などについては、健康保険と国民健康保険との統合という路線が打ち出されてくる根拠があるのである。

社会保障による再分配作用が、横断的再分配のみならず、時間的再分配の観点も導入されなければならぬという点は、典型的には年金保険の場合に考慮されねばならない。すなわち年金の場合は、

社会保障の中では、個別的対応関係、すなわち個人が自からの将来に備えて、過去に拠出したものを自ら受け取るという関係が基礎になっている点で特色があるが、その場合でも、集団としては、現に保険料の拠出段階にある若い世代と、現に年金給付を受取っている高齢・退職の世代とが対応しているわけで、年金の給付に、もし拠出段階と給付段階とのあいだの長期の物価上昇に対する調整が施されるとすれば、それは若年者から老年者へという世代間の再分配が行われていると見なすこともできるのである。

以上は、被保険者相互のあいだの再分配作用に注目したのであるが、社会保障の保険料は被保険者のみが拠出するわけではない。各保険によって財源負担方法には若干差があるとはいえ、基本的には、掛金は被保険者本人と使用者（雇主）がほぼ同額の掛金率で拠出し、それに国庫負担を加えた3者から成っている。そうすると、社会保障を通じる再分配は、上にのべたような被保険者相互のあいだの再分配のほか、雇主から被用者への再分配と、累進課税を通じる高所得者層から低所得者層への再分配との、三つの再分配作用を複合したものであるといえることができる。このうち雇主から被用者への再分配は、雇主の拠出分を利潤部分だと見れば、利潤から賃金への再分配とも、また企業から家計への再分配とも見ることができるであろう。また社会保障財源への租税負担の導入は、本来国民的観点からの、各種保険相互間の給付の平準化を目指して調整作用を施すべき部分と考えられる。

かくして社会保障制度の中には、負担と給付との関係を通じて、横断的にも、垂直的にも、さらには時間的關係として、再分配の装置が組み込まれているものと見なすことができるのである³⁾。かつ財源の負担が、本人（家計）と使用主（企業）

3) 筆者はここで、再分配における横断的という意味を、等質集団における無事故者から事故者への再分配作用として、また垂直的という意味を主として所得階層間の再分配作用として、さらに時間的を、上記二つの場合を含めて、一定時間を隔てての、主として年齢階層間の再分配を意味しようとしている。実際にはこれら3者の作用が一つの中に複合している場合が多い。

と政府の3者の協力関係から成り立っていると、社会連帯思想の現実的基盤をもっているといえる。

以上のような点をやや冗長にのべたのは、社会保障の体系化を考える場合の一つのポイントが、社会保障を再分配体系として捉えることにあり、それゆえに再分配効果を全うするための体系化、再編成の検討が重要だと信じるからである。しかしながら問題は、以上のような社会保障に共通する経済的效果と、社会保障を形成する各分野の個別的、実体的な保障内容とがいったいどのように関連するのかということと、そのような再分配作用はいったいどのていどまで必要なのかということと関連して、社会保障の制度としての限界をどこに求めたらよいのか、という理論的基礎の反省である。換言すれば、社会保障の体系化を考慮する場合に重要な点として次の2点、すなわち、

(1) 社会保障の共通性としての所得保障と、医療保障との関係、

(2) 保障における自己責任原則と社会保険の限界、

が重要な着眼点になると思われる。以下これら2点について、要点をのべる。

IV 所得保障と医療保障

すでに見たように、社会保障は生活不安を緩和するための経済的保障ないしは所得保障という点で共通性をもっている。それは実体的保障ではなく、経済的保障である。経済的保障であるということは、個々の生活不安が経済的手段の補充によってかなり緩和できるという期待があるからであるが、このことは同時に、個々の保障の限度が財政負担力の限度によって制約されること、換言すれば社会保険の場合、保険集団としての収支バランスの状況によって給付の限度が画されるということを含意していることにもなる。この観点をさらに押し進めると、社会保障の萌芽が、そのはじめ「救貧法」に見られるように、貧困の救済から発生したこと、そして「疾病と貧困との悪循環」という表現に典型的に象徴されているように、疾病さえ貧困を追放すればかなりのていど救済しう

るのだという基本的前提に立っていたこと、ついで鉱工業を中心とする産業革命の進展、その後の資本主義の変動につれて、労働災害や失業問題が発生し、そのような危険の遭遇についての等質な労働者集団を対象として、そこに社会保険のしくみが導入される基盤が用意されたこと、したがって公的扶助→社会保険という流れを通じて、所得保障ということが、社会保障の基本的手段になったことは当然の成りゆきであった。

問題は、社会保障というのは、保障の手段としては所得の補充という形をとるとしても、保障の実体的効果を一体どう考えているのか、という点である。保障の手段が所得の充足であれば、その充足によって生活不安が緩和し、解消するという効果が、実際的にも現れねばならない。このことに関連して一番問題になるのは、疾病に対する保障であることはいうまでもない。もともと「疾病と貧困との悪循環」というのは、疾病者が医薬代にも事欠くという状態を、収入の面で救済し、ふたたび収入をあげうる状態にまで復帰させて、それによって悪循環を断つことの必要性を指摘したものと¹⁾いってよいが、この場合に重要な前提は、疾病が完全に治癒することである。一般の所得保障の場合であれば、所得の給付額がたとえ完全でなくても、給付された所得は、所得の不足分を多少とも補充する効果はもちうるであろう。しかしながら疾病の場合には、中途半端な治癒というものは、本来の性格からいってありえないし、またあってはならないものである。したがって、このような疾病保障を所得保障という範疇で捉えようとするのは、病気になることが所得の中断や喪失をもたらしたという結果状況に注目し、その結果状況の救済を第1義とするということで、疾病そのものの治癒は、所得保障のもたらす次の効果として間接的に考えているというように思われる。つまり保障の責をもつ側、具体的にいえば保険者団体としては、被保険者の所得の補充という面だけを受けもって、それから先の、所得保障の効果が実際に、疾病の治癒・回復に及ぶかどうかは、医療側に任せた形をとっている。このような委任は、医学・医術の専門領域に関する限りで

は当然のことであるけれども、問題は所得保障からくる経済的制約と、医療の完全治療への志向が逆に経済面に要請する経済水準とが、両者の接点でどのようにつながっているのかということである。この点は、とくに疾病保障を理解するとき、基本的に重要な点のように思われる。なぜなら、論者の多数意見は「社会保障に所得保障と医療保障という二つの分野は存在しない。あるのは所得保障だけだ」というのが有力だからである。したがって、この観点からは「疾病の保障は、医療費の保障であって、断じて医療の保障ではない」という結論が導き出されることになる。このような、社会保障＝所得保障一元論の主旨は、それなりに理解することはできる。なぜなら社会保険の機構において、医療サービスを集団として需要し、それを被保険者たる組合員に保険として給付するのは保険者団体であり、それが経営的観点に立つ限り、所得保障という立場を貫こうとする行動様式をもつだろうからである。つまり所得保障としての医療費の保障というのは、医療保険の場合について、保険者団体が医療サービスの供給者である一方の医師団体に対して、そのサービスを保険者として需要する立場からの発想である。それは疾病にかかった者が、個人として、個々の医師に対して、医療サービスを需要するという立場ではない。しかしながら、そのような社会保険のしくみを媒介とする保険者団体と医師団体との、全体としての医療サービスの需給関係は、具体的には個々の医師対患者の人間関係を内包しているものであることはいうまでもない。すなわち医療の実際の効果は、個人の健康と福祉を高めるものでなければならないから、医療保険が経営機構としては、医療費の保障であっても、医師対患者の個別的関係においては、医療の保障であることが求められるべきである。すなわち医療の保障というのは、医療サービスを患者の個別的需要に応じて、直接供給する立場からの必然的要請というべきであろう。すなわち疾病の保障目的は、あくまで疾病の完全治療、健康の回復であって、その手段として所得保障という形式をとっているのだと考えるべきである。医療保障というと、すぐ国家による個

人の健康管理に結びつけて考える人がいるが、それは飛躍であると思う。個人の健康管理はあくまでも個人の自己責任を第1義とすべきであって、国家が強権をもって介入すべき筋合いのものではない。国家の介入しなければならぬ分野は、個人の自己責任を超えた、共同防衛的な公衆衛生、環境衛生の分野である。筆者がここで医療保障といっているのは、疾病の保障というものの特性から見て、たとえそれが現実には医療費の保障という形式をとっているとしても、その制約を克服して、一歩でも医療そのものの保障をするという目標に近づく努力をすべきであるということである。そのことの一つの意味には、現状における医療費の保障水準を固定的なものと考えのではなく、保険機構の効率を医療技術水準の進歩・向上に適応させてゆかねばならぬという要請が含まれている。もう一つより基本的には、疾病保障から健康保障へという、健康価値についての歴史的転換が背景にあることを指摘せねばなるまい。このような観点に立てば、所得保障と医療保障との関係は、これを決して二者択一的なものとして考える必要はなく、同時共存的なものとして理解することができると思う。

以上の議論の展開から導き出される帰結としては、二つのことが考えられる。一つは医療保険制度を全体としていかに効率的、弾力的に運用していくかという点で、ここから職域保険と地域保険との緊密な連携が必要である点は、すでにしばしば指摘した通りである。第2の点は、社会保険をめぐる外的な政策との協力関係である。社会保険による保障にはすでにのべたような限界がある。したがって保障効果を補うためには、社会保障関連制度との協力関係が必要であるということである。たとえば失業保険は、失業者に対して所得保障を行うしくみであるけれども、その所得保障の効果を全うするためには、単に失業という状態に陥ったときの短期的給付のみならず、それと共により基礎的な保障としての完全雇用計画とか、最低賃金制度とかの防禦装置が備わっていることが望ましいであろう。医療保険にしても目指すのは医療そのものの保障であるべきである。保険制度

をとるのは、あくまでも人々にとって基礎的な集合需要を確保するための経済計算の立場からである。したがって社会保障を考える場合に、手段としての保険の技術性によって、その中で追求されるべき医療の本質が歪められてはならないと思う。このことは社会保障としての医療保障を考える場合にとくに重要な点である。社会保障の体系化を再検討する場合に、保険需要という立場だけから接近してはならない。もう一つ、よりよき医療の供給という立場からの要請が、同時に考慮されねばならない。つまり医療保険にとっては、医療制度の改善・向上ということが、保険の効率的運用の問題と共に、考慮されるべき社会保障関連制度となるのである⁴⁾。

ところで社会保障制度審議会は、社会保障関係総費用の算出に関連して、社会保障の範囲と内容を次のようにとらえている。

A. 広義の社会保障

1. 狭義の社会保障

- (1) 公的扶助
- (2) 社会福祉
- (3) 社会保険
- (4) 公衆衛生および医療

2. 恩給

3. 戦争犠牲者保護

B. 社会保障関連制度

1. 住宅等

2. 雇用対策

このようなまとめ方や配列は、それ自体体系化への第一歩である。このうち、1. の(1)公的扶助と(3)社会保険とは、これをまとめて最狭義の社会保障とすべきであろう。なぜなら、憲法第25条2項には、国の社会的使命として「社会福祉、社会保障、及び公衆衛生の向上及び増進」の3者が並列的に示されているからである。この第2項は第1項の「健康で文化的な最低限度の生活」と

いう国民の生存権の主張を受けているものであり、したがって第2項の3者は、そのような生存権を实践するうえでの3者の基礎的整備の必要、およびそれら相互間の協力・補完関係が示唆されているものと見なすことができる。問題は、そのような各領域間の相互関係がなにゆえに協力的・補完的であるという認識が導き出されるのかということである。これに答えるためには各項目をさらに、細分しなければならない。たとえば社会福祉と一口にいっても、12項目に分れ、大きくいえば、心身障害福祉、老人福祉、児童・母子福祉、災害福祉その他に分けることができよう。これらに対する対策・措置は、社会福祉を日ざすという点では共通であっても、福祉対策の形態としては決して同じではない。次に社会保険についても、16種類に分けられるのであるが、大きくしめくくると、疾病、年金、失業、災害の四つに分けられ、さらに大きく分ければ、労働者関係保険と医療保険との二つに、あるいは観点を変えれば、職域保険と地域保険という整理の仕方もできるであろう。体系化とは、これら各分野の保険相互間の協力関係を打ち立てることでもあるが、他方、狭義の社会保障として掲げられている、公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生および医療という四つの分野における協力・補完関係である。たとえば、公的扶助である生活保護の内容をなす医療扶助と、社会福祉における母子衛生と、社会保険における国民健康保険とは、一体どのように相互にカバーしあっているのか、あるいはカバーしていないための洩れがあるのか、というような把握である。体系化が必要となるのは、保障効果網の強度を見るためでもある。社会保険と、公衆衛生・環境衛生とが相互補完的であることは、個人の健康維持と伝染病、あるいは上下水道や清掃施設との関係によって明らかであるが、そのような補完関係は、狭義の社会保障と広義の社会保障とのあいだにおいても、また広義の社会保障と、社会保障関連制度とのあいだにおいても存在することはいうまでもない。

4) この点で、医療制度調査会による「医療制度全般についての改善の基本方策に関する答申」(昭和38年3月28日)は、きわめて注目すべき内容をそなえている。

V 自由主義社会と社会保障の限界

すでに指摘したように、社会保障は、自由主義を基調とする社会における自己責任の原則と共存関係に立っている。社会保障の「保障」は security であって、「保証 (guarantee)」ではない。生活不安の克服も、健康の維持も、基本的には個人の責任と努力によって行われるべきものと思う。ただし個人の責任や努力を超えて発生する事態や、個人の努力によっても、不安を克服するための必要最低限の基準が満たされないような場合に、社会の連帯的なしくみが、経済的裏づけについて手をかすというのが、社会保障本来の主旨であろうと思われる。問題は、このような主旨のもとで、個人の私生活に対し、どのていどまで給付と負担との関係を通じる社会保障の装置が介入してよいかということである。これは医療費における国庫負担の限度をどこに置いたらよいか、あるいは逆に患者にどのていど自己負担をさせるべきかどうか、というような負担区分に関係する問題でもあるし、また先に論じた「医療費の保障」対「医療保障」の議論にも関係がある。

ところで医療保障をすぐ国の健康管理に結びつけて解釈しようとする論者によれば、医療保障は個人の健康に対する過度の干渉を招きやすいという結論を誘導するようである。しかし筆者の理解する医療保障というのは、国が個人の健康のすみずみまでの管理を必然的に必要とするような医療保障ではない。医療保障というのは、前節でのべたように、医療サービスの質をよくしよう、そのための措置を考えようということである。したがって統制的な健康管理ではない。個人の健康は、まず個人が自ら守るべきである。ただし先ほど指摘したように個々人の注意を超えたような事態発生の場合、すなわち伝染病などの対策にこそ国の管理が要請されるのである。公衆衛生という分野がそれを取扱う。また最近喧ましい公害による個人の健康の侵害に対する対策もまた公共の介入と規制措置が必要になる分野である。この分野を主として受持つのは環境衛生であろう。社会保障と公衆・環境衛生とは、個人の自己責任と公共的規

制という点で、プリンスプルを異にしつつ、その機能において相互補完関係に立っている。すなわち、公衆衛生の分野を充実することが、社会保障における個人の自己責任原則を援護していると見られるからである。この狭義の社会保障と公衆衛生との相互補完関係は、社会保障費の国際比較において、興味ある考察をすることができる⁵⁾。

ここで考えている自由主義社会と社会保障の動向についても、社会保障を構成する個別領域における重点の置き方を国際的に比較することによって、日本の社会保障の将来の動向についての示唆がえられるであろう。すなわち経済成長がさらに進み、人々の所得水準が高まって、いわゆる「豊かな社会」へ接近するような段階になるにつれて、社会保障のどの部分に重点が置かるべきかということであるが、それは、現在先進国といわれている諸国の重点的指向領域が一つの示唆を与えているといえよう。そしてそのような段階において、社会保障における個人負担と社会による給付との均衡関係が同時に問われることになる⁶⁾。

つまり筆者がここで指摘したかったのは、社会保障の体系化という場合に、(1) 社会保障と隣接分野との協力関係、(2) 社会保障内部における個別領域の系統づけが重要であるが、それと合わせて、(3) 自由主義社会における社会保障の在り方と関連して、給付と負担とのバランスをどこに置くか、換言すれば社会保障を通じる再分配作用をどこまで認めるか、という機能的・内在的な点の考慮が同時に重要であるということであった。

VI あとがき

社会保障の体系化という膨大な課題を与えられたが、非力のために、この課題に取り組むための問題点の指摘ないしは新たに問題を投げかけるといっただけに終わってしまった。重要な点には、具体

5) 高橋長太郎「社会保障の転換」、『経済研究』第16巻第3号, July 1965.

6) これらの問題については、前掲高橋論文および Harry G. Johnson, *Money, Trade and Economic Growth*, 1962. (村上敦訳『貨幣・貿易・経済成長』ダイヤモンド社, 昭39・5) の第X章が参考になる。

的に何一つ答えていないようである。この課題に対しては、1回の論文で答えうる性格のものでもないし、個人の能力で包括的に取り扱えるものでもない。何よりも基礎資料に対する理論的な整理とそのうえに立った実証研究の積み重ねが必要で

ある。これらについては他日を期すより他ない。

〔この論文は、筆者の次の論文と相補うものである。江見康一「社会保障の動向と医療費問題」（都留重人編『新しい政治経済学を求めて』所載、勁草書房、昭41・6）〕

社会保障研究奨励賞懸賞論文募集要領

主 催 大内基金委員会
後 援 社会保障研究所
協 賛 厚生省

1. 論 題

「わが国社会保障の将来について」

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

2. 応募資格

特に制限しない。

3. 枚 数

200 字詰原稿用紙（横書き） 80 枚～100 枚程度

4. 審査委員

山 田 雄 三 （社会保障研究所長）
鈴 木 武 雄 （武蔵大学教授）
馬 場 啓之助 （一橋大学教授）
福 武 直 （東京大学教授）
小 山 進次郎 （社会福祉事業振興会常務理事）
高 橋 武 （ILO 東京支局調査部長）
小 山 路 男 （横浜市立大学教授）

5. 選 考

論旨、構成、結論の一貫性を基準とする。なお、入選論文は社会保障研究所機関誌 Vol. 2, No. 3（昭和 41 年 12 月）に掲載する。

6. 賞 金

1 席 10 万円 2 席 5 万円 佳作数編

7. 締切り日と送り先

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

8. 発表の時期および方法

昭和 41 年 11 月に発表、入選作品については本人あて通知するとともに、選考経過は社会保障研究所機関誌 Vol. 2, No. 3 に掲載する。

9. 入選作品およびその著作権は、大内基金委員会に帰属するものとする。

社会保障体系化への社会的要請とその限界

森 健 一

I 序

——社会保障における体系化の意義——

かつて、ミシガン大学公共福祉行政学教授であり、アメリカ連邦保健教育福祉省次官としても活躍したことがあるコーエン教授によると、社会保障 (Social Security) という言葉の生誕は次のように説かれている。

「社会保障という言葉はアメリカで生まれ、全世界に広まった。この言葉を考えだし広めたのはアメリカ社会保障協会の理事長であった故アブラハム・エプスティン氏である。エプスティン氏によると 1927 年われわれの協会が最初に組織されたときの名称はアメリカ老齢保障協会であった。ある日、友人エミール・フランケル (ニュージャージー州の施設管理部の調査主任) と一緒にハリスパークの街路を散歩しているとき、“保障”という言葉を書き出したのである。1933 年の初め、アメリカ社会保障協会と名称を変えたのは全く私自身の考えであった。しかも経済保障とか、社会保険とかいう言葉でなく、社会保障という言葉を使うはっきりした理由をもっていた。それはドイツのビスマルクによって計画された社会保険の概念やイギリスで生みだされた社会的保護の概念とは、はっきり異った概念をもつものとして私は、社会保障という言葉を書き出したのである¹⁾」と。

エプスティン氏によると、社会保障という言葉はたまたまの思いつきによって生まれたものではあるが、それは単なる思いつきではなく、ビスマルクの社会保険やイギリスの社会的保護とははっきり異った概念であるという明確な理由をもって生誕したというのである。

それではビスマルクの社会保険やイギリスの社会的保護とはっきり異るとはどのようなことなのであろうか。いうまでもなく前者は、近代資本主義国家の社会政策としてとりあげられてきた工場法に端を発する労働保護立法、労働組合法、そして近代的社会政策の発展形態として評価されている労働者保険としての社会保険につらなる一連の政策である。後者は、古くはイギリス救貧法に端を発する貧困をめぐる諸政策、それは救貧法、社会事業、公的扶助、社会扶助などと呼ばれる一連の救貧政策を意味している。とするならば社会保障はこれらの二つの系譜の統合という近代社会政策の拡大された形での高度発展形態として登場したものであると考えられよう。

もちろん両者の性格、その構成の在り方については、それぞれの資本主義国の発達の仕方、各国における社会保障実現への歴史的・社会的・政治的諸条件の相異によってまちまちとなる。イギリス型、アメリカ型、ニュージーランド型などと呼ばれるものがそれである。

しかし、いずれの型にしても、もし歴史的概念としての社会保障が社会保障として最低の条件を満たすためには少くとも国家が、全ての国民の最低の生活を保障する措置として十分機能していることが必要不可欠の要件となる。

この意味において、社会保障は社会保険と公的扶助が制度として、ただバラバラに並置されていればそれですむということにはならない。エプスティン氏のいうように「全く異った概念」であるということの意義はドイツに端を発する社会保険とイギリスの伝統にみられる公的扶助が制度として存在するだけでは少しも問題の核心にふれたことにはならない。社会保障において、二つの系譜の、そして各制度間の統一化・体系化が強く説かれる

1) Willim Haber & Wilbur J. Cohen, *Readings in Social Security*, 1948, pp. 39~40.

根拠もここにある。

たとえば、社会保障という言葉は上述のようにアメリカに生まれ、社会保障という言葉が初めて公の言葉として使用されたのも1935年のアメリカにおける連邦社会保障法(Federal Social Security Act)においてであるが、“揺りかごから墓場まで”という世界の社会保障の範例と称えられ、国家がまがりなりにも全国民の最低生活を保障しているかに見えるような一連の措置を最初に創出せしめたのは、資本主義と社会政策の祖国イギリスの社会保障制度であった。

1946年の国民保険法(National Insurance Act)を中核として、国民産業災害制度(Industrial Injuries Act, 1946)、家族手当制度(Family Allowance Act, 1945)、国民扶助制度(National Assistance Act, 1947)、国民保健サービス法(National Health Service Act, 1947)、児童法(Children Act, 1948)の6法に基づく諸制度がそれである。しかしながら、これらの諸法は全国民を対象としての生活保障の機能を果すべく、きわめて有機的に密接な関連をもち、統一的に体系化されているということに社会保障の典型としての意味も求められているのである。

つまり、イギリス社会保障制度の基本構想は、1942年のベヴァリッジ案(Social Insurance and Allied Services Report by Sir William Beveridge, Nov. 1924)に基いて計画されたものであるが、まず第1に中核をなす国民保険法についてみるとその給付内容その他、若干の問題があるとはいえ、本法の制定によって全国民が統一的な総合救済制度のもとに、失業給付、疾病給付、出産給付、退職年金、寡婦給付、孤児保護者手当、死亡一時金など諸給付の適用をうけるようになったことは、生活保障方式の発展史上画期的な意義をもつものとしてきわめて高く評価されている。

その上、「国民保健サービス法」によって広範な医療保障、しかも医療費のほとんどが国庫負担という国民にとっては無料の医療保障体系が確立し、「家族手当制度」によっても、義務教育年齢以下の扶養児童を2人以上有するすべての家族に対して、第2子以降のすべての児童に対して手当を国庫負担によって支給することを定めている。

しかも、最後に「国民扶助法」によって、生活困窮者に扶助をうける権利が与えられ、救貧法的救済との訣別＝保護請求権の容認がなされている。

その結果、イギリスにおいては、すべての国民を対象としてその最低生活を国家の責任において保障することがほぼ実現され、資本主義国家における社会保障の目的とするところは、一応達成されたとみられたのである。

この意味において、社会保障はその制度的な構成内容、とくに社会保険と公的扶助の性格が変化し、またその組み合わせの仕方は各国ごとに多様であろうとも資本主義国家が全ての国民の最低生活を保障しようという目的を達成し、その機能を効果的に果すためには制度的・行政的にも統一化・体系化を志向することは、歴史的形體としての社会保障制度にとって不可避であるといって差しつかえないであろう。

II 社会保障制度生成への社会的要請

歴史的形體としての社会保障は、前述のように、すべての国民の最低生活を国家の責任において確保しようとする制度であり、その機能を効果的に果すためには社会保障を構成する諸制度が統一的に体系化されることが要請されとしても、それでは何故、現段階の資本主義国家が統一的に体系化された社会保障によってすべての国民の生活保障を必要とするのであろうか。

資本主義と社会政策の祖国であるイギリス社会保障の形成過程、つまり、救貧法——新救貧法——国民保険法——失業法——社会保障への道程を、その社会的要請とのからみあいのなかから素描してみるとしよう。

周知のように、社会保障の先行形態ともいうべき救貧法は、資本の本源的蓄積過程のなかにおいて、大量に創出された無産貧民をめぐる社会不安＝社会問題への対応策として生誕するとともに、来たるべき資本主義国家にとって必要不可欠な賃労働の育成という歴史的な使命をになっていた。その性格は、惨虐立法、恐怖の家に象徴されるほどの強力な国家権力のもとに展開された措置であ

ったため、無産貧民は国家権力の蹂躪にその身をまかせるほかはなかった。

イギリス産業革命の遂行期において、新たに生産過程から脱落または遊離した労働力を中心とする大量の貧困層の発生＝社会不安に対するため、初期救貧法の基本的修正が相ついでなされた。また産業資本主義の完成期には、必然的に発生した相対的過剰人口をめぐる貧困の蓄積＝社会不安の解消という歴史的な課題をになって登場したのが、救貧法の基本的な改正である。とくに 1834 年の新救貧法成立の社会的背景には、イギリス産業革命期における原生的労働関係の展開、またラダイツの猛威が、資本をして労働保護立法としての工場法を必要ならしめるとともに、階級的にはきわめて未成熟であったが団結の力による労働組合生成への自覚をもった労働者に対し、団結禁止法による国家権力のきびしい抑圧も解除を余儀なくさせたのであった。

したがって、労働能力をもつ貧民に対する院外救助を一切拒否し、院内救助も「貧乏人は犯罪者であり、救貧院は監獄²⁾」と化した同改正に対し、団結の合法化がみられ、光榮ある失敗と評されても全国労働組合大連合の結成をみた労働者階級は、初めて、新救貧法の施行阻止のための反対運動を展開した。厳しいワークハウス・テストの緩和と労働能力をもつ貧民への院外救助を若干認め、1852年には全面的に院外救助の禁止を撤回させる譲歩を余儀なくするとともに、他方では普通選挙権獲得のためのチャーチスト運動という政治活動の激化をみ、皮肉にもまったく異質の新たな社会不安を招来したことは社会保障形成史上、きわめて興味深いことがらであった。

また、独占資本主義の段階におけるイギリスは世界の工場、世界の銀行として、世界市場の指導的地位を誇り、イギリス資本主義の小春日和でもあったが、他方では相対的に独占的地位が低下しつつあるパラドックスに満ちた繁榮の時期でもあった。

こうした事態の中で、少数のイギリス労働者階

級の労働条件が改善されたことは事実であろう。しかし、ブースやラウンリーの調査報告にも示されたように、失業・疾病・老齢を素因とする大量の貧困層の発生は大多数の労働者の生活を窮乏に陥し入れ、社会不安を醸成するとともに労働組合による組織的な抵抗を増大し、友愛組合や共済組合による自助的機能の限界は、飢餓の 40 年代とともにストライキのほとぼしる大労働不安の時期を迎えていた。

19 世紀後半から、1880 年の雇主責任法をはじめ多くの社会立法が成立し、一方では「救貧法及び困窮救済に関する勅令委員会」が設置されるとともに、他方では 1908 年の養老年金法、そしてアメとムチの性格をもつドイツ社会保険の導入による画期的な国民保険法が 1911 年に、健康保険と失業保険を含んで成立したのもかかる社会的要請への解答にほかならない。

それにもかかわらず、第 1 次大戦後の恐慌は未曾有の失業者の増大をもたらし、失業率も 17% に達するにいたり、失業保険財政の危機を招来し、1929 年の世界大恐慌によって失業者が 250 万人を超えたとき、第 2 次労働党内閣は悲劇的な瓦解をみ、「失業保険に関する王立委員会」の報告をまっけて、1934 年の失業法が生誕したのである。しかし同法による失業扶助局は資力調査を強制し、ここに 1935 年からの実施に対しては 30 万人以上の労働者の数知れない示威運動や、失業扶助局への襲撃がなされた。失業扶助臨時措置法はかかる労働者の反抗に対して、資力調査の緩和を余儀なくされた一つの譲歩といえることができるであろう。

いずれにしても、国家独占資本主義の段階、なかでも第 1 次大戦後の恐慌からこれまでにみられない大量のしかも長期にわたる慢性的な失業者の存在が、大恐慌を契機として、これまでの救済原理による政策遂行を困難ならしめ、社会保険制度と扶助制度の併用ともいべき新しい救済原理への再編成が要請されてくる。失業保険と失業扶助の統合という形であらわれた失業法は、その先行形態とも評しえよう。

たまたま第 2 次大戦の勃発は、失業問題の深刻

2) F. Engels, *The Condition of the Working Class in England*, p. 323.

さをたな上げた形となったが、第2次大戦後、ふたたび来るべきイギリス資本主義の新たな段階において、これまでよりも、より深く、より広範な社会不安が再来することは火の目をみるよりも明らかであった。

チャーチルが自由党員ベヴァリッジに命じて、すでにその機能の限界を示しつつあった救貧法や社会保険に代るべきものとして、社会保障の構想を立案せしめたのは、第2次大戦後イギリス国民がひとたび何らかの生活上の事故に出合ったとき、ただちに生活危機に陥入るまでに国民1人1人の生活の貧困が社会化していたからにほかならず、同時に、資本制的蓄積の一般法則のもとにおける貧困の蓄積とともに、自覚し組織された労働者階級を中核とする国民の各階層の批判的反抗もまた増大してきたからにほかならない。

初期資本主義の段階から、貧困をめぐって展開される社会不安そのものの様相は以上のようにイギリス資本主義の発展段階に応じて、かなり異にするものであった。しかし、貧困による社会不安＝社会問題解消のための一連の措置として、イギリス救貧政策は救貧法から改正救貧法、そして国民保険法、失業法、最後に社会保障へと展開してきた。

かかる社会保障への展開の過程と、それぞれの機能の素描を通して、第2次大戦後、統一的に体系化された社会保障制度が確立したのは、この意味において、貧困のもたらす社会不安に対応するもっとも今日的な形態であり、苦悶する現代資本主義国家の配慮であるといえることができる。

しかし、イギリス社会保障成立までの社会的要請として、イギリス資本主義の発展にたえず付随して発生した貧困をめぐって醸成された社会不安、それはイギリス資本主義国家に対する大きな譲歩を余儀なくせしめた素因であるが、同時にイギリス労働者階級を中心とする労働組合運動の発展と、その圧力の増大、あるいは国民的な規模における生活上の危機に対する国民全体の生活保障への切切たる要求、例えばナショナル・ミニマムの思想や保護請求権の確立などが普遍化したことも忘れられない事実である。

その意味において、社会保障は資本の論理の一部の拘束と修正を社会的要請によって行わしめたのであり、ある意味では支配階級の不承不承の譲歩の結晶とも思考されよう。

III 日本社会保障制度の問題点

日本資本主義における社会保障の先行形態としての救貧政策は、いわゆる親戚隣保の救助を根幹とする大政官達で制定された恤救規則（1874年）に始まり、1929年の救護法によって、ようやく近代的な公的扶助義務が建て前としてとられていたが、それでもなお失業による貧民を排除するとか、被救護者の権利の保障をほとんど欠いていた。

一方、社会保険の系譜についても、共済組合は今世紀に入ってから企業内福利厚生としての意義をもちながら成立し、たとえその実施は1927年に延期されたとはいえ、1922年には、きわめて未熟ながら健康保険が、治安維持法、労働争議調停法などの一連の弾圧法規である鞭に対して、飴として登場した。その後、失業保険の代替物として、退職積立金および退職手当法、また戦時体制に即応する意義をも含めて、1938年には国民健康保険、1944年に厚生年金保険の適用がみられたが、いずれも形式的な官僚的産物の域をでないものであった。

したがって、わが国における社会保障の実質的な展開も第2次大戦後、それも敗戦による極度の混乱とインフレーションによる生活危機の一般化に対応すべく生じた生活保護法の制定にまたなければならなかった。

一方、社会保険についても、もっとも重要な失業保険、労災保険は戦後ようやく陽の目をみ、制度的・形式的に社会保険の体制を整えた。その後、一連の共済組合や国民健康保険、国民年金法などの制度も実現することによって少なくとも制度的・形式的には、きわめて大きな社会保障制度確立への動きをみることができであろう。

しかしながら、不幸なことには、近代化された生活保護を中核とする公的扶助と豊富な社会保険が存在していても、冒頭にもふれたように、その事実だけをもってわが国の社会保障が確立された

ということにはならない。

すでに多くの識者によって指摘されているように、わが国の社会保険については、豊富な制度があってもそのときどきの必要に応じて場当り的に創られてきたので、各保険の所轄機関も厚生省、大蔵省、運輸省、郵政省、自治省、文部省などきわめて多岐にわたっているだけでなく、対象もこまかい階層に分割されることとなり、その階層別に費用負担の割合、給付内容などに、二重構造ともいべき格差が存在している。

例えば、社会保障における医療保障は、本来所得保障とともに社会保障の主要な内容を占めるものであり、積極的な評価が与えられるべきものであるが、わが国のばあい、職場主義の当然の帰結といえはそれまでであるが、大企業労働者を中心とする組合管掌健康保険と中小企業労働者を中心とする政府管掌健康保険を比較すると、賃金水準も低く疾病率の高い後者の方が保険料負担率は重い。1964年度末政府管掌健康保険料率は63%、組合管掌のそれは66.88%であるが、労資の負担割合は、前者のばあい、折半するため31.5%を被保険者が保険料として拠出している。後者のばあい、全組合の平均料率は27.26%を被保険者が拠出することとなる。

また、保険給付についてみると、法定給付については、ほとんど格差はみられないが、傷病手当付加金、延長傷病手当付加金、傷病補給金、入院補給金などの法定外の任意的な付加給付を組合管掌の保険加入者はうけることができるが、政府管掌のそれは、6ヵ月間、標準報酬月額額の6割を支給されるにすぎず、法定外の給付はまったくうけることができない。

そのうえ、扶養家族の医療費負担あるいは出産、死亡に関しても、組合管掌のそれは、つまり賃金水準の高い労働者が低い負担にもかかわらず、高い給付を受けている。

組合管掌の対象となるべき被用者が710万人に対して、政府管掌の対象となる被用者が1,143万人であることを知るならば、このような格差の問題の重要性はよりいっそう強められるであろう。

さらに、日雇労働者健康保険は政府管掌の健康

保険とくらべて、適用範囲については、育児手当金などをのぞいてほとんど同様であるが、給付条件の制約、給付期間、各種現金給付額など、政府管掌のそれをいっそう下回っている状態におかれている。

このような格差をさらに大きくするものとして、林間、海岸、温泉の保養所などの企業単位の福利厚生施設も考慮する必要がある。

次に、高齢人口の増大によって社会保障の重要な課題となってきた、高齢保障について一瞥しよう。

国家公務員、地方公務員、公共企業体職員等の諸共済組合の加入者は、およそ400万人前後であるが、これらの人々の年金は約1,800万人に近い厚生年金保険受給者である民間企業の労働者にくらべて大きな格差をもって多額の給付を受けている。しかも「1万円年金」は支給されない労働者がいることをも忘れてはならない。また、国民年金による老齢福祉年金は、無拠出のばあい国民の1人当たり平均所得の10%、40年という長期の拠出年金の給付でさえも20%という低水準でしかなく、まさにアメ玉年金の域を出ていない。しかも老人福祉法による適用は65歳であり、無拠出のばあいは70歳にしてはじめて給付の対象となりうる。現行のわが国の定年時の年齢を想い起すとき、心寒い想いをするのは筆者だけではあるまい。

前記、医療問題にもどるけれども、高齢期は疾病率が高いにもかかわらず、その70%は国民健康保険の加入者であり、25%は被用者保険の被扶養者であるから、いずれにしても治療費のかなりの部分を負担することになる。疾病率が低い若壮年期に、毎月支払った保険料をただでとりあげ、慢性高齢病や疾病率の高いときにその保険はすでに効かない。「半額の負担を恐れて受診の機会が遅れがち」な老人も多いといわれている。

以上、わが国の社会保険の内包する諸問題のうち、若干の例を挙げたわけであるが、労働者数5人未満の零細企業を含む全労働者への社会保険の充実の問題などもあり、さらにわが国の社会保険給付内容がイギリスのそれと比較しても、生活保

障というにはあまりにも低い水準の中での格差や矛盾であり、すでにふれたような性格をもった格差であるところにわが国社会保険の格差問題の難しさがあるといえよう。

他方、公的扶助の支柱である現行生活保護制度は、無差別平等の原理、最低生活保障の原理、補足性の原理などを基本的原理として保護請求権の明記など、まさに画期的なものであり、現在約 65 万世帯、166 万人がその適用をうけている（65 年 3 月現在）。

本制度の基本問題もつねに論じられているように保護基準の妥当性ということにある。すでに、20 回以上の改定がなされているといっても、全都市勤労者世帯の平均消費水準に比較すると未だに 4 割程度でしかない。したがって、消費者物価上昇のいちじるしい昨今、被保護世帯の生活は予想以上のきびしい状態におかれている。

かくして、公的扶助問題の第 1 として保護基準の引き上げが要望されてくるわけであるが、わが国のばあい、厚生行政基礎調査によっても、いわゆるボーダーライン層が、膨大に存在することが保護基準の引き上げを財政的に困難としている。

とくに、わが国の被保護世帯の世帯主には、働く貧民ともいうべき労働能力を有する世帯が 4 割近くもある。

わが国の公的扶助がその本来的機能を果たすためには、これらの低所得階層と働く貧民の問題の解決が迫られており、抜本的には失業と低賃金の克服こそが、不可欠の前提条件となる。

なお、生活保護基準とのからみあいのなかで、近年、地域格差の問題が指摘されねばならない。いわゆる新産業都市計画による地方の社会開発や技術革新など社会構造の変動にともなう都市化現象は、大都市と農村との生活様式を類似せしめるとともに、他方では、就業構造の激変からくる公的扶助への依存度の増大なども現実の問題として配慮さるべきであろう。

その他、児童手当の早期実施も識者の間では強く望まれていることである。

筆者はこれまで、わが国の社会保険と生活保護の問題点を 2, 3 ひろって見たわけであるが、こ

のような状況を直視するとき、わが国の社会保障制度は、エプスティン氏の説く社会保障という条件を具備しているかどうか疑問といわねばならない。むしろ未だに、行政機構も複雑であり、各制度がバラバラに存在し、少しも体系的に総合化されず、逆に賃金格差を拡大する機能をつよめている社会保険と、いわゆる最低生活の概念にはほど遠い生活保護の実施は、いずれもわが国が、社会保障前史に位すると評されるゆえんでしかない。

それでは、イギリス資本主義と同じような原生的労働関係の展開をみ、その克服につとめてきながら、わが国において未だにこのような社会保障前史ともいべき遅れをみせている理由はいったい何処に求められるべきであろうか。

IV 日本社会保障制度生成への社会的要請

わが国のばあい、戦前の労働者階級は、日本資本主義の特殊性から賃労働の形成そのものが出稼ぎ型と規定されたように特殊な形態をとり、賃労働の性格も根強い封建性を温存せしめていた。

そのうえ、資本の忠実な意志の執行人としての国家は、救済政策をして、まず、人民相互の情誼とわが国の美風である家族制度を中心として、皇室中心の御仁慈を頂点とする慈恵政策という性格をもたしめていた。

他方、わが国の健康保険は、治安維持法を中核とする一連の弾圧法規という鞭に対する齟齬としての性格をもって登場したのであるが、たえざる国家権力による過酷な弾圧政策の強行・警察的取締りによって、日本の労働組合運動の発生そのものをして、すでに本来的な自助的共済的機能や経済的機能を果たすだけのゆとりをもたず、労働組合は団体交渉権や争議権さえ与えられず、したがって無産政党の下部機制的な政治的な性格を強くおび、その結果、戦前の労働運動は一言でいうなら弾圧と分裂の歴史であり、組織率も最高の年でさえ 8% でしかなかった。

したがって、健康保険の制定に対しても労働者階級は散発的なストライキを行うことで抵抗することが精いっぱいであった。しかし、その背景には、国際的にソーシャル・ダンピングの非難を受け

るほど日本の労働者は、低賃金と長時間労働によって自助的な福利共済活動を行う余裕をまったくもてず、この低賃金をカバーするものとしては労働保護立法よりも労働力保全のため、きわめて慈悲的の勞務管理的色彩の強い企業内福利厚生という性格をおびた共済組合の成立として展開されてきたのであった。

戦時中、労働運動の空白期に奇しくもわが国の社会保険は続々と登場してくる。しかし国民健康保険や船員保険にしても、国防上の国民体位の向上、海上労働力の質的量的確保を意図するものであり、厚生年金法は積立金を戦費調達資金源としての意図もあらわであった。

ところで、このような事態は敗戦によって急速な変化をみる。警察的取締法は一切廃棄され、一時的ではあったが占領軍の民主化政策の保護とあいまって、世界に類例がないほどの労働組合の組織化と労働運動の展開がみられる。

前記法制的にはきわめて近代化された生活保護法もかかる戦後の混乱期における経済危機による生活困窮者への対策として、占領軍の積極的な指示をえて施行されたものである。

また、失業保険法や労働者災害補償保険法など種々の共済組合の新設、旧制度の改善がなされてきたが、このような社会保障の開花期のなかにおいて戦後日本の労働運動は占領軍の協力によって展開され、企業別組合を中核として飛躍的な発展をとげていった。

しかしながら、社会保障制度確立のための努力が、戦後 20 年間にどれほどなされてきたのであろうか。

戦後、いち早く社会保障の整備を説いたのは、いわゆる学識経験者からなる社会保障制度審議会が提出した「社会保障制度に関する勧告」などであった。

組織労働者側の活動としては 1954 年、総評が初めて「社会保障要綱」を発表し、社会保障予算案の削減反対運動が行われ、翌年には「総評社会保障委員会」や総評のほか全日自労、日患同盟、全生連、民医連、日社職組等 27 団体によって組織された「社会保障を守る会」による「平和と生

活とを守る国民大集会」が開催されたが、予算問題に一応の成果をうるとともに有名無実の存在となっていた。

また 1958 年には、労働者を中心として全国民の生命と生活を守るため、日本に完全な社会保障を確立することを目的として「社会保障推進協議会」が結成された。本協議会は社会保険、社会事業関係の具体的要求をまとめて世論に訴えけるとともに、関係当局への陳情を行い、各労組が社会保障闘争へ初めて第 1 歩をふみだす契機を創りあげた。

1959 年の「戦争と失業に反対し、社会保障を確立する国民大行進」はこれらの活動の一つの頂点を示すものではあったが、大企業を中心とする民間労組や官公労のとりくみ方はかなり消極的であり、労働者の統一的な運動への高まりはみせておらず、まして全ての国民を対象とする社会保障でありながら、一般市民や農民の関心を強めるまでにはまったく進んでいなかった。

所得倍增計画による独占資本を中核とする高度成長政策が強行される過程のなかで、国民皆保険の実現と国民年金の制定がなされても、このような社会的な圧力の無力さから、その目的とするところは国民の費用負担の増大による財政投融资運用への資金源の徴集策と疑われてもいたし方ないであろう。まことに致命的な欠陥をもつわが国の社会保険や、生存権というにはあまりにも低い水準に放置されている生活保護など、わが国社会保障が前史に位置づけられる素因は以上のごとく労働運動を中核とする社会的要請の弱さ、無関心さにあることを直視する必要がある。

ところで、戦後華々しい労働運動の展開過程のなかで社会保障確立のための高まりがつねに散発的に終り、労働運動の主要な課題とならず、各労組や国民の各層への浸透も以上のように弱い理由はどこにあるのであろうか。

その第 1 の要因は、やはり企業別組合が中心となって組織されていることにある。企業別組合の是非、または企業別組合の脱皮についてはここで論ずる紙数をもたないが、企業毎の組合員である限り、中小零細企業労働者や農民との連帯感より

も、わが社意識、企業への従属意識が強くなるのも当然といわねばならない。

次に、わが国の戦後労働運動のリーダーシップは大企業労組や官公労など、生活水準の低いなかでも相対的には賃金水準の高い、生活も安定し、医療問題、老後の生活保障問題にそれほどの深刻な不安をもたない人々、つまり、賃金や社会保険の二重構造の上位にある人々によって運営されていることがあげられる。これら大企業労組や官公労の労働者は、例えば、最低賃金制の問題にしても、大会のスローガンとしては毎年かけようとも、その充実にどれほどの努力をしてきたかを回顧しても容易に理解されよう。「実のある最低賃金制の確立によって賃金ストップの口実を与えてしまうことを、むしろ恐れているのではないか」と語る中小企業労働者の声もあながち誇張とは思えない。わが国における現在のような労働運動の指導層と、その主流となっている労働組合員によって、統一的に体系化された社会保障の確立などは太平ムードのただよう現段階において、それほど切実な問題とならないことは事実であろう。

第3の理由として指摘されることは、戦後の日本の労働運動が激しいインフレの克服以来、現在の春闘方式にいたるまで、つねに賃金闘争が中核となって展開されてきたことである。しかも、年中行事と呼ばれるほどのスケジュール闘争にあけくれ、いつしかまことに忙しい物価上昇とのイタチゴッコを繰り返しつつある。

もちろん、労働者にとっての基本的労働条件である賃金闘争を否定するものではない。しかし、資本主義経済機構の発展とともに労働運動は、国民全体の対窮乏闘争へ展開し、とくに現段階のように貧困の社会化が顕著であるばあい、資本に対して、剰余の再調整による生活の保障を求めて進展せざるをえないにも拘らず、賃金闘争の棒に止まっていることはイギリス労働者階級の動向とくらべ、反省の余地なしとしない。

V 結 び

そもそも社会保障制度は社会保険や救済政策の系譜を主たる構成内容としても、それとは「はっ

きり異った概念」として生誕したものである。それは、全ての国民を対象とする資本主義経済社会におけるもっとも今日的な生活保障の措置であるが、内包される諸制度が統一的に体系化されてこそ初めてその機能を効果的に果すことができることを、社会保障の範典といわれているイギリス社会保障の諸制度は如実に示している。したがって、ある意味では統一的に体系化されることが社会保障と呼ばれる必須の条件とも考えられる。

ところで、イギリス社会保障をモデルとしながら、救済法から社会保障まで、その生成過程を素描することによって国家独占資本主義と呼ばれる段階において、このような生活保障の機構が生誕する必然性を求めてみた。

その結果、社会保障は貧困の社会化と労働者階級の組織的抵抗力などの社会的要請への対応策として生まれたものであり、その意味で資本の論理の拘束であり修正でもあり、国民的規模において展開された社会的要請に対する譲歩でもあった。

わが国のばあい、資本主義発展の特殊性を背景に労働組合の発生が自助的共済組合活動を抜きにして、すぐれてゆがんだ形で生まれ、戦前は弾圧と分裂を繰返し、戦後も他力による企業別組合を中心として発展し、大企業労組や官公労組など、賃金水準の高い組合を指導層として展開し、つねに賃金闘争に大部分のエネルギーを費してきた。かくして戦前戦後を通じて——日雇労働者健康保険の成立への日雇労働者の積極的な運動を除いて——社会保障への運動はきわめて消極的であり、一時的でしかなかった。

わが国の社会保障が前述のごとく、未だに前史に位すると評されるほど社会保険の格差をはじめ、その構成内容に致命的な欠陥をもっている要因は、このような社会的要請の在り方にこそ求められるべきであろう。

なぜなら、社会保障の構成内容となる諸制度は、イギリス資本主義の発展過程のなかに典型的にみられたように、資本主義国家の自己保存の法則にもっとも適応した形での合理的な配慮という性格も有している。

社会的圧力の如何によっては譲歩という形をと

って現象することもあるが、資本にとっては、社会保障の確立によって資本制生産の発展に必要な労働力の保全、そして、生産過程から脱落する労働力の予防とその生産力の回復も可能となる。さらに、生産性の向上をも意図することができ、その他経済的効果としては、国内市場の購買力の低下を抑制し、恐慌の防止に役立つだけでなく、わが国の厚生年金の積立金のように資本蓄積や戦費調達のもっとも重要な財源としても効果をもっている。したがって、社会保障制度のみを問題とするならば、むしろ資本主義国家の体制維持のための上からの施設として与えられ、社会体制変革の課題をもたない資本にとって最高の肯定に価するとも思考される。

社会保障を中核として展開されている現代の福祉国家論などは、その象徴的な形態とも論じえよう。

この意味において資本主義国家における社会保障制度の充実は、経済的・社会的限界をもっていることも冷厳なる事実となる。

統一的に体系化された社会保障の実現は、その内容についてはまったく対立するものではあっても、労資何れの立場においても当面の目標となるであろう。しかしながら、イギリス社会保障が救貧法から社会保障の確立まで、幾多の修正・変革を行ってきたように、社会保障が現段階における貧困の社会化、労働運動の激化に永続的に対応しきれるという保障もまたどこにもない。

戦後 20 年、日本国家独占資本主義の構造的な

転換期のなかにあって、日本の労働組合のおかれている環境はまことにきびしいものがあり、ある意味では日本の労働者階級が労働運動の在り方、労働組合の本来の機能や組織形態などについて根本的な反省をせまられている段階におかれているともいえよう。それは同時に労働者政党に課せられた課題でもある。

この課題に応えるべく現段階における試金石の一つが、全ての国民の生活保障を目的とする社会保障をどのような内容のものに確立するか、また確立のために最低賃金制や企業別組合から派生する難問、一般市民や農民の無関心をどのように克服するかにあるといってもいいすぎではない。

社会保障をめぐる展開される社会的要請が、全国民的な規模において持続的に資本の論理の拘束と修正＝譲歩につとめてゆくならば、統一的に体系化された社会保障の確立から、さらに進んで自らの窮極的解放への足場を築くという前望的な姿勢を期待することもあながち不可能ともいいきれない。

が、同時に、社会的要請のあり方如何によっては、かえって資本の合理性の枠の中での階級内での再分配から実質的な後退、ひいては露骨な大衆収奪政策となり、しかも国民の 1 人 1 人を安易な現状肯定主義者と化す可能性があることも銘記すべきであろう。

本稿においてはふれえなかったが、戦後、イギリス社会保障の後退過程とイギリス国民の社会保障への関心の変化はその何よりの証左である。

フランスの社会保障

——家族手当制度を中心として——

上 村 政 彦

I はじめに

わが国におけるフランス社会保障の研究は、他の欧米諸国のそれに比べ、かなりのたちおくれを示しており、高橋武稿「フランスの社会保障¹⁾」(木高信編『各国の社会保障』Ⅲ, 昭和 30 年, 所収)が、この分野での唯一の業績といっても過言ではないようである。他にいくつかの研究があるが²⁾, それらは何れも制度の概説的あるいは部分的紹介の域を出るものではない。また今日のフランス社会保障制度の基礎ともなったピエール・ラロック教授の社会保障論につきいくつかの言及もあるが³⁾, いずれも同教授の論文 *From social insurance to social security* (*International Labour Review*, June, 1948) を中心に簡単なコメントを加えたものにすぎない。なおフランスの家族手当制度をとりあげた研究としては、長沼弘毅著「各国家家族手当制度論」(『生活賃金全書』第 5 巻, 昭和 23 年)の他にはほとんど見当たらない。ただしこの研究はほとんど戦前の資料によるものであるため、戦後に一変した現行制度を知るには不適である⁴⁾。

ところでフランス社会保障制度は、1956 年の「社会保障法典」による統一の法制を基礎としていること(いくつ

かの特別制度はある), 運営組織の点で被保険者あるいは受益者代表の参加を大幅に認め国家権力の不当な介入を排除していること, あるいは財政方式の点で雇主の高率負担による保険料方式を採用していることなどいくつかの点で、優れた研究素材になっていると考えられる。しかるに戦後のわが国の社会保障研究が英米社会保障, とくにビバリッジ社会保障に集中し, ヨーロッパ大陸の社会保障, とくにフランス社会保障およびその基礎となり, 大陸においてビバリッジ・プランに対比させられる「ラロック・プラン」の研究をそれほどとりあげていないことは残念なことである。ここでは紙数の制約があって詳細にわたることは不能であるが, できるだけ参考文献, 資料を多く使って, 簡単なフランス社会保障制度の紹介と, その一つの焦点となっている家族手当制度の検討を通して, フランス社会保障研究への道標の役割を果たしたいと思う⁵⁾。

II 社会保障の一般制度

制度の法的根拠たる「社会保障法典」によると, フラ

- 1) このほか同氏には「フランス=社会保障による所得と消費の安定」(『講座社会保障』2 所収), 『フランスの社会保障制度』(タイプ版) などがある。
- 2) たとえば飯塚渥「フランスの社会保障」(平田富太郎編著『今日の社会保障』所収), あるいは健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』各年版, 『世界の動き』(フランス), 拙稿「フランスの社会保障」(『共済新報』第 5 巻第 10 号) などがある。
- 3) たとえば平田隆夫著「社会保障」『社会諸学基礎講座』111 頁以下, 佐藤進稿「社会保障法の体系と構造」『岩波講座現代法』所収, 275 頁以下, 菊池勇夫稿「P. ラロック教授と社会法」『月刊労働問題』1959 年 3 月号, および拙稿「P. ラロックの社会保障論」『健康保険』第 17 巻第 1 号などがみられる。
- 4) 現在の制度を簡単に翻訳して紹介したものに, Ministère du travail et de la sécurité sociale, "Le régime français des prestations familiales", Janvier 1963", 拙稿「フランスの家族手当制度」健康保険組合連合会編『調査時報』No. 41 所収, があり, なおフランスにおける家族手当の性格論を中心として叙述したものに, 拙稿「フランスにおける家族手当立法」『九大法学』6 号, がある。

- 5) フランス社会保障全体の概要を叙述した文献では, 比較的容易に入手できるものとしては次のようなものがある。
A. Rouast, P. Durand, et J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, Dalloz, 1961.
J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, Dalloz, 1965.
J. Doublet, *Sécurité Sociale*, Collection Thémis, P. U. F. 1961.
G. Lyon-Caen, *Manuel de droit du travail et de la sécurité sociale*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L. G. D. J.), 1955.
A. Perraud-Charmantier, L. De Riedmatten, *Lois Sociales, Sécurité Sociale*, L. G. D. J., 1961.
F. Netter, *La sécurité sociale et ses principes*, Sirey, 1959.
F. Netter, *Notions essentielles de sécurité sociale*, Sirey, 1951.
また一般的な定期刊行物として参考になるのは,
Droit Social, *Librairie social et économique*, Paris.
Droit du travail et sécurité sociale, *l' Edition administrative*, Paris.
Revue de la sécurité sociale, *Fédération nationale des organismes de sécurité sociale*, Paris.
Informations sociales, *Union nationale des Caisses d'allocation familiales*, Paris. などがある。
なおフランス社会保障の基礎理論に関する文献として,
P. Durand, *Politique contemporaine de la sécurité sociale*, Dalloz, 1953. は欠くことのできないものである。

ンス社会保障の一般制度は「……労働者およびその家族員を、それら労働者の稼得能力を完全に減少させ、または奪い去りがちなあらゆるリスクから保護する」こと、および「……出産ならびに家族扶養の負担をカバーする」ことを目的とし（同法典第1条第1項）、社会保険、労働災害補償、家族手当の3部門からなるものとされている¹⁾。

この国の社会保障制度は、他の多くの諸国と同じく、疾病あるいは老齢の場合に給付を行うことを目的とした任意的な共済組合に起源をもつが、これとともに19世紀末から20世紀初頭にかけて労働者保護を目的としたいくつかの社会立法が実現せられるようになり、社会保障の初期の形態が現れるにいたった。

このような動きは、1898年4月9日の「労働災害補償」に関する法律が最初の例となり、その後1910年の労働者・農民の老齢年金に関する法律を経て、第1次大戦後の経済的、社会的混乱のなかで生れてきた「社会保険」に関する法律（1928および1930年）により社会保険制度の整備が行われ、次第に顕著なものとなっていった。他方1930年代にはいり、出生率が死亡率を下回るまでになるという深刻な人口問題が国家的な憂慮事となったこともあって、すでに一部の私企業で行われていた家族手当支払いの慣行を国家法（1932年3月11日法）で制度化し、さらに1939年7月7日の家族法典の制定を経て、事実上全ての職業活動人口を対象とする強制的「家族手当」制度が作り上げられることになった。

ところが第2次大戦末から大戦後にかけてのヨーロッパでは、戦争の脅威と経済的貧困からの解放に対する人々の強い欲求とともに、「社会保障」という新しい理念が急速に浮びあがってきた。1941年の大西洋憲章の中でこの言葉が使用され、ついで翌42年のビバリッジ報告書、44年の国際労働会議（フィラデルフィア）での勧告を経て、ほとんどの国においてそれぞれの社会保障設計が試みられるようになった。

フランスでもラロック教授を中心に社会保障計画の構想が練られたが、1945年10月4日に、いわゆるラロック・プラン²⁾をもととした「社会保障の組織に関する大統領令」（L'ordonnance du 4 Octobre 1945 relative à l'or-

ganisation de la sécurité sociale）が公布された。この大統領令により、すでに存在していた社会保険、労働災害補償および家族手当の各制度を総括した統一的社会保障制度の創設が図られ、1956年の法典化の際にこれらの制度の法制上の統一化も実現された。

社会保障の一般制度のうち社会保険は社会保障法典第240条以下に規定され、一般被用労働者を対象に、疾病、出産、廃疾、老齢、死亡に関するそれぞれの保険給付を行う。失業に関する保険給付を行わないのはフランス社会保険の一つの特色となっている³⁾。

- 3) 失業に関しては、古くは共済組合制度、あるいは市町村の失業扶助制度による保護が行われてきたが、今日では国の失業扶助制度としての、1939年の失業扶助令、および1940年10月11日法による「国家扶助制度」により保護が行われ、社会保障の一般制度あるいは社会保険制度から除外されている。実際にはILOの「非自発的失業者に対する給付または手当の確保に関する条約」を批准するために制定された「失業手当の支給条件に関する命令」により、(1) すべての労働者に対して例外なく一定の条件のもとで、(2) 給付期間の制限なく、完全失業のみならず、部分的失業に対しても手当が支給され、(3) 手当は賃金または所得に関連なく一率の定額制をとり、家族員に対する割増金を付加して支給されることになっている。

失業に関する保護がこのように積極的に社会保険あるいは社会保障の部門でとり扱われず、扶助のままにとり残されている原因については、フランスの産業構造が農業によって多くの部分が占められ、工業に偏していないという事情から1930年代の世界恐慌期にも、またその後の不況にさいしてはそれ程深刻な失業問題に直面しなかったこと、およびフランスの人口構造が高齢化を示し、稼働年齢層の減少あるいは停滞という事情から失業が数字の上であまり大きくなかったということ（戦前に失業者数がもっとも増加した1936年においてもフランスの失業者率は3%にしかすぎなかった）などのため、この程度の失業の保護は従来の共済給付、市町村の失業扶助、あるいは個人的な準備によってかなりの程度まで対処しえたということが考えられる。

今日のフランス社会保障の創設に中心的役割を果たしたピエール・ラロック教授は「数多くの諸国において社会保障への努力がなされているその姿をみて驚かされることは、それらが総て共通の目的（社会保障という目的）をもち、かつ改革の背景をなす本質的な諸原理について一般的な一致があるのにもかかわらず、今日各国に存在している制度の内容や、この問題へのアプローチの仕方には大きな差異がある」ことであるとしながら、その理由として社会保障プランは、「第1にその国にとってもっとも重要な問題を目的としなければならないということである。たとえばイギリスでは失業問題が重大性をもち、失業に対する保障ということがそのほかの総てのものの上に立って、その後には病氣、労働災害、老齢に対する保障とかがつけ加わっている。これと異なりフランスでは少くとも最近では失業問題はない。その結果失業問題というものは社会保障の第1にのぼらない。そのかわりフランスでは人口問題が最大の社会問題として登場する。そこでフランス政府として、まず専念すべきは人口問題ということになり、1945年10月4日の社会保障の組織化に関する立法ではこの人口問題を第1に考えることとなった」こと、および「第2の理由は、各国とも新しい計画を進めるにあたっては、従来から存在した制度を考慮に入れて、総合的な新しい制度を創りあげていかなければならないということ、つまり沿革的な理由である」としている（拙稿「P.ラロックの社会保障論」『健康保険』第17巻第1号）。

- 1) *Code de la sécurité sociale, de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale*, Dalloz, 1962.
- 2) Pierre Laroque, "Le plan français de sécurité sociale", *Cahiers français d'information*, 3 Février 1946, No. 51, 参照。なおこのプランが出現する前後のフランス社会保障の準備と発足の時期につき、とくにその政治的、社会的、経済的背景を詳述した文献として、Henry C. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française*, 1945-1952, Librairie Armand Colin, 1955. がある。

労働災害補償は同法典 414 条以下に規定され、一般被用労働者を対象に、労働災害、職業病に関する医療、傷病手当、葬祭費などの短期給付、ならびに傷害年金、遺族年金などの長期給付を行う。

家族手当は同法典 510 条以下に規定され、一般被用労働者はもちろん、失業者、年金受給者、ならびに独立労働者、自営業者、雇主を含めて、なんらかの職業活動を行うすべての者を対象に、固有の家族手当のほか単一賃金手当、主婦手当、産前手当、出産手当、住宅手当、心身障害児特別教育手当⁴⁾などの給付を行う⁵⁾。

一般制度の財源は、社会保険、労災補償、家族手当の 3 部門とも、その大部分が雇主および被保険者の保険拠出からなり、このことは一つの顕著な特色となっている⁶⁾。その保険拠出額は、制度の受益者たる被保険者が現に受取っている報酬 (rémunération) または所得 (ga-in) の全体を基礎として算定され (法典第 119 条第 1 項)、社会保険では雇主がその 14.25%、被保険者が 6% を負

担し、労災補償では雇主のみが平均 3% (拠出率は企業または産業の危険率の大小によって異なる) を負担し、家族手当でも雇主のみが 13.5% を負担する。

保険拠出額の算定基礎となる「報酬または所得の全体」とは、「労働の対価または労働にさいして労働者に支払われるもの」(法典第 120 条)として、賃金または所得のほか、とくに有給休暇手当、被保険者の保険拠出分の控除額、諸手当、保険料、謝礼、および金銭または現物によるその他の諸利益、ならびに直接または第 3 者からのチップなどがすべて含まれるものとされる。ただしこの総額には上限が定められ、それを越える者の拠出額はその上限額を基礎として算定される。64 年 12 月 24 日の命令 (décret) は、この上限の年額を 65 年 1 月 1 日より 11,400 フランから 12,240 フランへ引き上げた。賃金が月ごとに支払われるところでは、この限度月額額は 1,020 フランとされ、週給の場合 235 フラン、日給の場合 47 フランとされている⁷⁾。

以上の一般制度の運営は、社会保障金庫 (Les caisses de sécurité sociale) および家族手当金庫 (Les caisses d'allocation familiale) の制度を通じて行われる。

社会保障金庫には初級金庫 (Caisses primaires)、地区金庫 (Caisses régionales)、地区老齢保険金庫 (Caisses régionales d'assurance vieillesse)、および全国社会保障金庫 (Caisse nationale de sécurité sociale) などがある。フランス全土に配置された 122 の初級金庫は、(1) 疾病、出産、死亡に関する金銭給付の支払い、および労働災害・職業病による一時的または永久的労働不能に対する金銭給付の支払い、ならびに医療費の償還、(2) 廃疾年金および永久的労働不能に対する年金の査定を行う。地区金庫は、フランス本土を 16 地区に分け、各地区に一つずつ設置され、(1) 廃疾年金および永久的労働不能に対する年金の支払い、(2) 労災補償制度のため雇主が払込まなければならない拠出率の決定、(3) 社会保障金庫をはじめ各種社会保障機関が実施する保健、社会福祉、職業病対策にかんする活動を地区水準で調整することを業務とする。またこれとは別に、同じ地区ごとに地区老齢金庫がおかれ、老齢給付の支払いが行われる。

家族手当金庫は、社会保障初級金庫にはほぼ対応して、フランス全土に 114 ヶ所設置され、(1) 各種家族給付の支払い、(2) その他の家族福祉活動を行うことをその業務とする。

- 4) 心身障害児特別教育手当 (l'allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes) は 1963 年 7 月 31 日の法律によって設けられたもので、フランス家族手当制度の各種給付のうち第 7 番目の給付となるものである。なお詳細は後述する。
- 5) 3 部門の給付の詳細については拙稿「フランスの社会保障」『共済新報』第 5 巻第 10 号、を参照されたい。
- 6) ロラン・マンヌは、古くから公的扶助制度の発達を見ていたフランスが戦後の社会保障を強制保険の上に立脚せしめたことは、労働者に対して強制貯蓄を強要するものであると同時に、国の公共財政からの支出による社会保障が国民所得再分配の効果の点で優れているとしてこれを非難している (Roeand Mane, "Bilan de la sécurité sociale", *Chronique sociale de France*, Vol. 61, No. 5, 高橋武前掲『フランスの社会保障』135頁)。これに対して、ピエール・ラロックは「社会保障の問題が一般政策により、または一般的な計画のもとで解決さるべき問題であるとみなされるときには、この計画を実施していくために用いられる金額が保険掛金の方法で集められたのか、それとも直接に国家基金から引き出されたのかということは、何れの場合でも総合体としての国家経済がその出費を負担するということになるのであるから、それほど重要なことではない。したがって総合的社会保障制度に必要な財源を、あるひとつの方法より他の方法で集めるほうがよいというようなことは、ただ便宜的な意味しかもたない。結果はどちらの場合においても同じである。なぜならば何れの場合においても、全体としての共同社会の利益のために機能を発揮する一種の公共的サービスであり、したがってその社会によってまかなわれるのであるということ、国家による国民所得の部分的分配であるということ、二つの支配的特質は変ることなく残るからである」(Pierre Laroque, "From social insurance to social security", *I. L. Review*, June 1948, 拙稿前掲「P. ラロックの社会保障論」『健康保険』第 17 巻第 1 号, 5 頁) として、第 2 次大戦後のフランスの最大の関心は国の経済力の強化という経済政策すなわち戦争による外国軍の占領と国土の破壊、著しい生産の低下に対する経済の早急な復興、農業および基幹産業の開発促進という一連の経済政策 (一般にモネ・プランと呼ばれている) の遂行であったため、社会保障立法は国庫に対する直接的財政負担を課さない方法で進められ、必要経費は関係者からの保険拠出の方法によらざるを得なかったとしている (Pierre Laroque, *ibid.*, p. 588)。

- 7) Fédération nationale des organismes de sécurité sociale (F. N. O. S. S.), *Bulletin du service social des organismes de sécurité sociale*, No. 117-118-119, p. 45.

表 1 社会保障一般制度の収支状況

(単位 100万フラン)

年 度	社 会 保 険			労 災 補 償			家 族 手 当 (賃金労働者分)			一般制度 の 収 支
	収 入	支 出	差 引	収 入	支 出	差 引	収 入	支 出	差 引	
58	7,603.49	8,036.22	△ 432.73	1,381.93	1,311.40	70.53	6,795.70	5,730.71	1,064.99	702.79
59	8,703.89	8,709.44	△ 55.51	1,527.79	1,496.74	31.05	6,496.22	6,189.96	306.26	331.76
60	9,567.94	9,791.92	△ 223.98	1,643.22	1,665.35	△ 22.13	6,845.20	6,517.03	328.17	82.06
61	11,676.07	11,976.46	△ 300.39	1,958.89	1,912.58	46.31	7,926.25	7,466.85	459.40	205.32
62	14,112.64	14,036.50	76.14	2,273.58	2,247.12	26.46	8,902.13	8,216.10	686.03	788.63

資料 F. N. O. S. S., *Revue de la sécurité sociale*, No.150, p. 41.

これらの社会保障金庫および家族手当金庫はすべて、選挙により5年間の任期で選出された労使の代表者を中心とし、各界の代表者⁸⁾の参加を得て構成される理事会(Conseil d'administration)を最高機関として運営される。中心となる労使代表の構成割合は、初級金庫の理事会の場合、4分の3が労働者代表、4分の1が使用者代表となり(計16~36名)、家族手当金庫の場合、2分の1が労働者代表、残りの2分の1を使用者代表および自営業者代表がそれぞれ半数ずつ(計24名ただしパリ金庫は36名)を占める。制度の運営がこのように、行政機関から離れた社会的機構を通じて、しかも選挙制度⁹⁾による当事者代表の民主的運営組織によって行なわれることは、フランス社会保障の大きな特色である。

なお、社会保障金庫および家族手当金庫の上に全国社会保障金庫が置かれ、社会保障の各部門あるいは各種制度を通じて行われる給付に関して全国的水準での財政調整を行うとともに、全国的規模での全般的社会保障政策の促進をはかる。財政調整の機能に関しては、全国社会保障金庫は一般制度各部門の基金(fonds)、すなわち全国社会保険基金(Fonds national des assurances sociales)、全国労災補償基金(Fonds national des accidents du travail)、および全国家族手当基金(Fonds national des prestations familiales)を同時に管理し、各部門間の完全

な財政調整を実現し、全体としての一般制度の経済的連帯性(solidarité économique)¹⁰⁾を具現させており、社会保障一般制度の財源は究極的には単一となっているのである¹¹⁾。

ところで1962年までの最近数年間の社会保障一般制度の収支状況をみると社会保険の財政収支が引きつづき赤字を示している(表1参照)。しかしながら以上のような財政調整により、特に家族手当部門に生じた剰余金により、一般制度全体としては収支均衡が保たれている。

以上のような一般制度のほかに、フランスの社会保障は数多くの補完的、あるいは付加的諸制度から構成されている。すなわち、たとえば、(1)一般制度の老齢給付を受給しない老人に対する老齢手当制度、およびこの手当を含めてなんらかの老齢給付を受給する老人に対する補足的な老齢給付制度を設けた国民連帯基金(Fonds national de solidarité)の制度¹²⁾、(2)公務員のための特別制度(一般制度の社会保険給付と同一、あるいはそれ以上の給付水準が維持せられる)、(3)国有鉄道上級職員のための特別制度(下級職員は一般制度の適用を受け

- 8) この代表者は、社会保障金庫の理事会の場合、(1)金庫勤務員の代表者1ないし2名(人員は金庫の大きさによって異なる)、(2)当該金庫の管轄区域内に居住する医師の代表者2名、(3)家族団体県連合(union départementale des associations familiales)の代表者1名、(4)学識経験者1名であり、家族手当金庫の理事会の場合、(1)金庫勤務員の代表者2名、(2)学識経験者2名、(3)家族団体県連合の代表1名である(A. Rouast, P. Durand, et J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, 3^e édition, 1961, pp. 103 ff).
- 9) この選挙制度は、従業員代表制(délégués du personnel)および企業委員会(comités d'entreprises)の選挙制度などと合せて「社会選挙」(élections sociales)といわれ、戦後フランスの社会制度のなかで重要な地位を占めている(Pierre Pactet, "Le droit des élections sociales", *Droit Social*, Mars, 1964 参照)。なお金庫理事会のメンバーに関する選挙については、A. Rouast et autres, *ibid* 参照。

10) Roger Granger, La place des prestations familiales dans le système français de sécurité sociale, *Droit Social*, Décembre 1960, p. 679.

11) このような財政調整は一般制度内の3部門間だけにとどまらず、たとえば家族給付の場合など、一般労働者の制度と使用者、独立労働者の制度との間、あるいは農業労働者の制度との間においても実現されており、ここ数年間は一般制度の方から移転される一方であり、1955年に16,000万フラン、60年に1,500万フラン、61年に34,000万フラン、62年に14,000万フラン、63年に21,400万フランにのぼっている——『社会保障年鑑』1966年版、478頁参照。さらに1964年の国の社会予算に関する法律案では一般制度と鉱山の制度との財政調整に関する財政措置が予定されていた。

12) この制度は老齢者問題、とくにその所得保障問題の深刻化に対する措置として1956年7月26日の命令によって創設されたもので、老齢年金、老齢手当、老齢扶助など、なんらかの老齢給付を受給し、フランス国籍をもつすべての老齢者(原則として60歳)に付加的な老齢手当を支給するものである。財源は、フランス社会保障制度のなかでまったく例外的に国庫支出金によっており、運営の面でも金庫制度によらず政府の直接管理のもとに置かれている。

る)、(4) 電気・ガス事業勤務員のための特別制度(事業体の直接給付制および補足的共済・福祉金庫の制度)、(5) 農業あるいは鉱山における特別制度¹³⁾などがある。

さらに貧困者に対しては社会扶助(l'aide social)の制度が中央あるいは地方政府によって設置され、各種の扶助が行われる¹⁴⁾。しかしながら本稿はこれらの制度に立入る余裕も、また必要もないためこれらに関する部分は他日に譲ることとしたい。

III 家族手当制度とその問題点

1. 制度の沿革¹⁾

フランスにおける家族手当制度の起源は、19世紀末から20世紀初頭にかけて、一部の企業家が道義的な発意により、あるいは労働奨励的な意図により賃金に扶養家族のための家族給分を付加して支給していた慣行にあるとされる。この慣行は、(1) 労働者側の労働意欲を向上させ、手当の支払いから生ずる労務費の負担増を十分補償するということが企業家に理解されたこと、(2) 第1次世界大戦に入るや、戦時生産のために熟練労働者を引きつけておくということが企業側に切望されたこと、そして(3) 家族手当の父ともいわれるグレノーブルのエミール・ロマネ²⁾の功績によって家族手当の支払いをプール化する平衡金庫制がつくり出され、手当の支払いに関する負担が競争関係にある企業間で平均化されたことなどによって急速に拡まることとなった。

第1次大戦がおわり1920年代になると、(1) 大戦後の経済的、社会的混乱のもとで、実質賃金の低下による労働者階級の生活難から生じた革命的労働運動に対してなんらかの対策を必要としたこと、(2) その対策として賃金引上げが考えられるが、それは恒常的なものとなる恐れがあるため、経済が安定をとりもどしたのちには廃止

することのできる、一時的なものとして家族手当の付加支払いが考えられたこと、(3) 労働者側としては、はじめこの慣行に対しては、手当を受給する者と受給しない者との間の利害が対立し、団結力を弱め、ひいては交渉力を弱体化するものとして反対していたが、次第にその意義を見出すようになり、積極的に要求する態勢に出たこと、などもあって、平衡金庫の数は飛躍的に増大し、1920年には6ヵ所にすぎなかったが1925年に160となり、1930年には230に達した(表2参照)。

表2 1920年から1930年までの補償金庫制度の推移

年	金庫数	加入企業数	労働者数	受給家族数
1920	6	230	50,000	11,500
1922	75	5,200	665,000	153,000
1925	160	10,000	1,150,000	266,000
1928	218	20,000	1,500,000	300,000
1930	230	32,000	1,880,000	480,000

資料 D. Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales*, p. 21.

他方、フランスは20世紀当初より出生率の低下傾向に悩んでいたが、それに加えて第1次大戦により多数の戦没者をだしたため、労働力の不足が国家的な問題となった。この事態に対して、政府はなんらかの人口政策をとりあげなければならなくなり、出生率を上げるための一策として政府みずから官吏などに対する家族手当制を法律によって採用するとともに民間の家族手当の慣行の拡大を促進させる役割を果たした。かくして1918年に中央官吏、1923年には地方官吏のすべてに対する家族手当の支払いが法定化されることになり、また1922年には公共土木事業請負契約の義務条項のなかで、請負業者がその雇用労働者に家族手当を支払う旨を規定すべきことが法律で定められることとなった。

1932年には、このような家族手当制定法化が一般の民間企業にも実現せられた³⁾。すなわち同年3月11日の法律は「工業的、商業的、農業的職業、または自由業において年齢および性のいかんを問わず、労働者または職員を常時雇用する企業主はすべて、以下に定める留保および条件のもとに、本章に規定される家族手当の費用を再配分するための企業主間に設置される平衡金庫、または労働大臣が認めるその他のすべての組織に加入することを要する」と規定した。かくして企業主の家族手当支払いに関するそれまでの任意的な慣行は法律上の義務

13) 農業部門の社会保障については、Robert Savy, *La sécurité sociale en agriculture dans la communauté économique européenne*, L. G. D. J., Paris, 1965 が、また鉱山の社会保障については、René Bonnet, *La sécurité sociale dans les mines*, Dalloz, Paris, 1963 という包括的な、すぐれた文献がある。なお各種の特別制度の概要を知るには、La sécurité sociale en France—Les régimes autres que le régime général, *Note et Etude Documentaires*, 19 Mai 1964 がきわめて手ごろな資料といえよう。

14) 社会扶助については、J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, Dalloz, 1965, pp. 639 ff および A. Rouast et autres, *op. cit.* などのほか、とくに県における社会扶助の現状につき J. Georgel, "L'aide sociale départementale", *Droit Social*, Novembre 1964, Février 1965 がある。

1) フランス家族手当制度の沿革については、Dominique Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales en France*, U. N. C. A. F., Paris, 1957. がある。

2) エミール・ロマネについては、Paul Dreyfus, Emile Romanet, *Père des allocations familiales*, Paris, Arthaud, 1964. pp. 186. がある。

3) このような形で一般の家族手当法制をはじめて実現したのはベルギーであるが、詳細については、拙稿「家族手当法と社会保障」『ジュリスト』No. 298. 60頁以下参照。

(実際には家族手当平衡金庫に加入して拠出を行う義務)として強化化されることとなった。

以上のような経過をたどってはじまった国家法に基づく家族手当制度は、初期の段階でいくつかの問題があった。たとえば認可されていない金庫の乱立、地域による給付額の格差の存在、あるいは農業部門での制度の欠陥などである。しかしながら 1936 年には農業部門に制度を拡張し、前年に 1 人または 2 人以上の労働者を少なくとも 75 日以上雇用した農業経営者に家族手当に関する義務を課すとともに、1938 年には制度に飛躍的な発展がみられることとなった(表 3 参照)。すなわち (1) 手当

表 3 1932 年より 1938 年までの制度の発展

年	加入企業数	賃金労働者数	手当受給者数
1932	30,000	1,000人 1,830	1,000人 460
1934	162,000	3,889	1,183
1935	218,000	4,238	1,305
1936	280,000	4,803	1,495
1937	390,000	5,315	1,617
1938	450,000	5,400	1,640

資料 D. Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales*, p. 51.

額を県別に統一したこと、(2) 同年 3 月 31 日の法律で小農経営者(労働者を雇用する期間が年間 75 日以下の者)に制度の適用を認めたこと、(3) 同年 11 月 13 日の命令(décret-loi)で主婦付加手当⁴⁾(prime de la mère au foyer)を設けたこと、(4) 金庫の運営に関し、認可を受けない金庫が一扫され、全国補償基金(Fonds national de compensation)が設置されたことなどである。

他方、国家的関心事としての出生率の低下傾向はいぜんとして深刻化する一方で、1935 年からは事態がきわめて悪化し(表 4 参照)、出生率が死亡率を下回るまでにいたった。かくして 1939 年 2 月 23 日法により参事院議長のもとに人口問題高等委員会(Haut comité à la population)が設けられ、その意見に沿って 1939 年 7 月 29 日の「家族法典」が制定されることとなった。

この 1939 年の家族法典は、社会改革のための立法上の基礎を提供することを目的とするもので、フランスの出生率の上昇をもたらす、一般に大家族の出現が可能に

4) この主婦付加手当は、妻が家庭に残って子供の養育に専念する場合に、夫の所得を補足する意味で、家族手当に付加されて支給されるものであった。半ば人口政策的目的をもったこの手当は、その後 1941 年 3 月 29 日の法律で「単一賃金手当」(allocation de salaire unique)と改称され、後述のごとく、戦後の家族手当に関する法律(1946 年 8 月 22 日)に引きつがれ、さらに社会保障法典の第 533 条ないし第 535 条に位置づけられた(A. Rouast, P. Durand, J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, Dalloz, 1961. pp. 492 ~ 3.)。

表 4 フランス人口の推移

(単位 1,000人)

年	年央総人口	出生数(A)	死亡数(B)	(A)-(B)
1930	41,610	750.0	648.9	+ 101.1
31	41,860	733.9	679.1	+ 54.8
32	41,860	722.4	654.8	+ 62.6
33	41,790	676.7	660.4	+ 18.3
34	41,950	677.9	634.1	+ 43.8
1935	41,940	640.5	658.4	- 17.9
36	41,910	630.8	642.3	- 11.5
37	41,930	618.1	629.5	- 11.4
38	41,960	612.2	647.5	- 35.3
39	41,900	612.4	642.5	- 30.1
1940	41,000	559	738	- 179
41	39,600	520	673	- 153
42	39,400	673	654	- 81
43	39,000	613	624	- 11
44	38,900	627	664	- 37
1945	39,700	643	641	+ 2

資料 J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*, p. 59.

なるように、フランス家族単位の物質的福祉の改善を期待するものであった。とくに家族手当に関する重要な規定としては、使用者および独立労働者自身のための家族手当制度の適用を定めたもの(同法典第 34 条)などがあるが、この規定はさらに 1940 年から 45 年にかけての制度の発展のなかで、手当の適用が賃金労働者以外の者(失業者、労務を退いた社会保険給付の受給者、戦争未亡人など)に拡張されるようになったことと合せて、家族手当と労働力、あるいは賃金との関係に微妙な変化を生ぜしめることになった点に注目しなければならない。

ところで 1945 年になると家族手当制度は既述のとおり、社会保障制度のなかにとり入れられ、社会保険および労働災害とともに、フランス社会保障の中心的な地位を占めるにいたった⁵⁾。運営機構の点では、従来の企業主団体たる家族手当補償金庫(Caisse de compensation des allocations familiales)を廃止して、労使双方の代表者の運営による家族手当金庫(les caisses d'allocations familiales)の方式がとられることとなった⁶⁾。

5) 家族手当制度自体の詳細は 1946 年 8 月 22 日の法律で定められ、のち社会保障法典第 510 条以下に挿入されている。
6) 戦後におけるフランスの社会保障計画に当たった P. ラロックによると、それをつくりあげる過程には二つの大きな問題が横たわっていた。その一つは家族手当を賃金から引き離すこと、もう一つは単一の機構を通じて、家族に対して永続的かつ十分な家族手当を保障するということであった(P. Laroque, *Le régime général des prestations familiales*, C. A. F., Janvier 1957, p. 5)。P. ラロックは、世論を喚起する目的で、1945 年 6 月 9 日労働大臣パロディに対

2. 制度の現状

適用対象

家族手当制度の適用対象は、家族の長またはその他¹⁾として、自己の負担によりフランスに居住する1人以上の子供を扶養するすべてのフランス人またはフランスに居住する外国人である。外国人の場合、通常の居住資格または特権をもっていることが必要とされる。また一時的居住資格しかもたない外国人は賃金労働者、農業経営者、商人、職人たることを証明する証書の名義人であることを要す。フランスに永続的労働の場所を有する辺境労働者の場合には、それら労働者の本国とフランスとの間に協定が締結されている場合(イタリア、ベネルクス3国、西ドイツ、モナコ、スペイン、ポルトガル)にかぎられる。

なお狭義の家族手当および単一賃金手当の適用をうけるためには、さらになんらかの職業活動(activité professionnelle)を行っていることが必要とされる。ただしこの要件は比較的ゆるやかに解釈されており、1946年12月10日の施行規則第3条により一定の委員会でのような職業活動をなし得ない旨が認定された場合は必要でないとされる。通常2人以上の子供を養育する寡婦あ

るいは疾病の場合この「職業活動をなし得ない」として取扱われている。しかし失業に関してはやや厳格であり、労働監督官の定期的な審査が行なわれることになっている。

手当の種類

家族手当の種類としては、狭義の家族手当(allocations familiales)、単一賃金手当(allocation de salaire unique)、主婦手当(allocation de la mère au foyer)、産前手当(allocations prenatales)、出産手当(allocations de maternité)、住宅手当(allocation de logement)、心身障害児特別教育手当(allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes)があるが、法制上はこれらの手当を総称して家族給付(prestations familiales)という用語が使用されている。

(1) 狭義の家族手当

狭義の家族手当は、フランスに居住し、養育をうける子供をもつ家族に対して、その第2子以降に支給し、家族の負担(charge de famille)を緩和することを目的とするものであり、家族手当制度の中心になるものである。

手当の対象となる子供に関しては、子供を養育する者と子供との血縁関係あるいは法律関係はかならずしも必要でなく、むしろ扶養の事実関係に重点が置かれる。家族法上の扶養義務者でない場合でも、事実上子供の養育にあたる者(例えば里親、後見人)または法人(例えば児童収容施設など)も手当の受給者となることができる。したがって、手当の支払いに当たっては、手当の受給権者(attributaire、主として父親)と手当の受給者(allocataire)の二つの概念が存在する。

ところで狭義の家族手当は、第2子に対して基準賃金額(セヌ県で300フラン)の22%、第3子以下の各1人につき同じく33%(したがって子供3人の場合には同じく55%、子供4人の場合には同じく88%、子供5人の場合には同じく121%となる)である。

家族手当の支払いに関する年齢制限は、a)一般的には義務教育の期間中、つまり16歳未満である。ただし義務教育終了後もひきつづき扶養され、賃金を得る労務についていない場合にはさらに1年間延長される。b)徒弟教育をうけている場合には18歳までとされる。ただしその者の所得(現物利益の包括的評価額を含む)が家族手当の算定の基準賃金月額(セヌ県の場合300フラン)を超えないことが必要とされる。またc)義務教育終了後さらに上級学校での学業を継続する場合、心身障害および慢性病のため職業活動に従事することができない場合および心身障害児特別教育手当の対象となってい

(前ページより)

してすでに行政部内で練りあげられた社会保障計画を検討する関係当事者の代表による特別委員会の設置を要求したが、この要求にしたがって数日後に同大臣によって設置された特別委員会(32名のメンバーからなる)に対して、社会保障、労働災害、家族手当の3部門を同時にとり扱う単一の社会保障金庫制を内容とする行政部案を提出した。しかしながらこの単一金庫制については、それによって家族の利益(intérêts familiaux)が社会保障の犠牲にされるとして共済組合、家族手当補償金庫、および保健・人口省側からの強力な反対が行われた。そこでやむなく一時的に家族手当だけを別の金庫を通じて運営することにし、他の部門との統一に時間をかけることとしたのであるが、1949年2月21日の法律によって家族手当には単独の金庫制度が当てられることを最終的なものとする旨が定められたため、結局当初の行政部案が描いた単一の機構を通じた単一の社会保障制度は修正をうけることとなった(Henry C. Galant, Histoire politique de la sécurité sociale française 1945-1952, Librairie Armand Colin, Paris, 1955. pp. 29-31)。

ポール・デュランは家族手当制度のこのような分離について「家族手当は社会保障のもっとも大きい構成物となっている。しかし家族政策はその有効な可能性を確保するためにその自立性が必要であり、職業に源をもつ財源の、可能にして完全な維持およびことに運営機関の運営上、財政上の自治性が家族運動に与えられた必須の保障として考えられなければならない」という(『Droit Social』, 1948. L'évolution de la nature des allocations familiales. Arrêt de la cour de cassation du 11 Février 1948 et Note de M. Paul Durand. p. 185)。

- 1) 子供が家族の長以外の者または法人(里親、後見人、孤児院、その他の公的、私的施設など)に養育される場合には、それらの者または法人が手当の受給者となる。

る場合には 20 歳までとされる。義務教育終了後の学業の継続の場合で、とくに専門教育、実習を伴う通信教育講座の場合にはその条件の厳重な監督が行われる。

家族手当の支払いには 3 種類の割増金制が設けられている。その第 1 は、1957 年 8 月 7 日以後設けられたもので、2 人の子供を養育する家族の 10 歳に達した第 2 子、および 3 人以上の養育すべき子供をもつ家族の 10 歳に達したすべての子供に対しては基準賃金額（セーヌ県 300 フラン）の 9 % の割増が行われる。第 2 は、1963 年 1 月 1 日以後設けられたもので、家族手当支給の対象となる 15 歳以上の子供に対しては同じく基準賃金額の 15 % の割増が行われる。第 3 は 1948 年 10 月 6 日の命令によって設けられた「予定税額補償割増金」（majoration compensatrice de l'impôt cédulaire, I.C.）で、第 2 子に対して 9.81 フラン、第 3 子以降の各 1 子につき 15.09 フランが家族手当に付加される。

（2） 単一賃金手当

1941 年 3 月 29 日の法律ではじめられた単一賃金手当（社会保障法典第 533 条ないし第 535 条）は狭義の家族手当に対する付加手当として家族の負担を緩和することを目的とするものであるが、ただ一つの職業所得によってしか収入のない家族（妻が家庭に残りもっぱら育児に当る家族）に対して、その所得が賃労働から得られるものであることを条件として第 1 子から支給される。ただし夫婦の一方の第 2 所得があってもその月額が、つぎの額を越えない場合には差しつかえないものとされる。

a) 養育される子供が 1 人または 2 人の場合、狭義の家族手当の算定基準賃金額（セーヌ県では 300 フラン）の 3 分の 1

b) 養育される子供が 3 人以上の場合、同じく 2 分の 1

この手当支払いの対象となる子供の定義および年齢制限は家族手当の場合と同一（子供 1 人の家族を除き）であるが、支給される手当は、1) 第 1 子に対してこの手当の算定基準賃金額（セーヌ県で 194.50 フラン）の 20 %、ただし子供 1 人の家族の場合にはその子供が 5 歳に達したとき打ち切られる。手当受給者が 1 人でその子供を養育する場合、あるいはその配偶者が疾病、廃疾のためその子供の養育を確保するに十分な所得を得られない場合には 5 歳以降も支給を継続される。なお子供 2 人の家族でそのうち 1 人が扶養されている場合も 5 歳を越えて継続支給される。2) 扶養される子供が 2 人の場合、あわせて同じく基準賃金の 40 %、3) 扶養される子供が 3 人以上の場合、あわせて同じく基準賃金の 50 % である。

なお以上とは別に、1951 年 3 月 1 日の法律で、1941 年 11 月 17 日法による子供のない若夫婦の家族に対する単一賃金手当支給の制度がひきつづき暫定的に認められ、基準賃金の 10 % が支給されている。

この単一賃金手当は婦人が子供を養育するために経済活動を退いて家庭にはいることを期待していることで、労働力不足に悩むフランスにとってきわめて非建設的な制度であるとの非難が強い。労働組合は、この手当分を狭義の家族手当へ移しかえることを条件にこの手当の廃止を要求しており²⁾、また 1960 年 4 月 8 日の命令でつくられたロベール・プリジャン氏を長とする家族問題研究委員会（Commission d'étude des problèmes de la famille）は、この手当を廃止して、それに代る若年手当（allocation du premier age）の新設を提唱している³⁾。

（3） 主婦手当

1956 年 12 月 11 日の法律で設けられた主婦手当（社会保障法典第 535—1 条ないし第 535—4 条）は、賃金労働者の家族に対して支給される単一賃金手当に対応して、農業以外の自営業を行う家族に対して支給される付加手当であり、配偶者が別個の職業活動による収入をもたず、主として家業と子供の養育に当る家族の長に、第 2 子から支給されるものである。

この手当の支給条件、その他の問題点はすべて単一賃金手当と同一であるが、支給される手当は、第 2 子に基準賃金額（セーヌ県で 194.50 フラン）の 10 %、第 3 子までに同 20 %、第 4 子までに同 30 %、第 5 子までに同 40 %、第 6 子までに同 50 % とされている。なお農業部門の自営業者には、農事法典 1092-1 条ないし 1092-3 条に基づいて、これと同じ制度が設けられている。

（4） 産前手当

1946 年 8 月 11 日の法律第 14 条ないし 16 条を修正して 1953 年 12 月 31 日法で一新された産前手当（社会保障法典第 516 条ないし 518 条）は、とくに子供の出生から生ずる出費を支えてその家族を援助することを目的として、出産に先立つ 9 ヶ月間につき支払われるものである。

産前手当は妊娠している総ての女性に対して、その旨が社会保障金庫または家族手当金庫に届け出られた月の第 1 日目から支給される。届出は、妊娠中絶の場合を除き、妊娠の 3 ヶ月以内に、金庫あての簡単な書面によって届出をすることになっている。

そのほか、この手当を受給するためには、a) 妊娠 3

2) 高橋武「フランスの社会保障」『各国の社会保障』III, 315 頁。

ヵ月目の末日までに第1回、b) 妊娠6ヵ月の間に第2回、c) 妊娠8ヵ月の間に第3回、の健康診断を受けなければならない、その結果が、それを受けた日から15日以内に金庫へ届け出られなければならないものとされる。

手当は、以上の各回の産前健康診断の後に、3回に分けて、a) 第1回に2ヵ月分、b) 第2回に4ヵ月分、c) 第3回に残り全額が支給される。各回の支給月額は、1962年2月5日の法令により、1962年1月1日以降、狭義の家族手当の算定基準賃金額（セーヌ県で300フラン）の22%とされている。

(5) 出産手当

出産手当は1939年7月29日の命令（décret-loi）で設けられた「初産手当金」（prime à la première naissance）が1946年8月22日の法律によって改め（社会保障法典第519条ないし第523条）られたもので本質的には出産奨励的な性格をもっている。すなわち一方において、家計への配慮が出産を妨げるのを排除することを目的として、出産によって生ずる費用を補償するとともに、他方、前回の出産と次の出産との間にきわめて厳格な期間を要求し、若い夫婦に対してできるだけ早く子供の数を増やすことを奨励している。

この出産手当は生育する可能性をもったすべてのフランス国籍の子供に関して支給され、第1回目の出産の場合にはその出産が結婚後2年以内に生じたものであるか、または母親が25歳前に出産したものであること、第2回目以後の出産の場合にはその出産が前回の出産の3年後までに生じたものであることが要件とされる。また第1回目の出産が生存の可能性がない状態で行われた場合、その出産手当は、第2回目の出産が第1回目の出産の後2年内に行われたことを条件として、第2回目の出産に対する出産手当に付加して支給される³⁾。

この手当は、1961年12月30日の命令により、1962年1月1日より、狭義の家族手当の算定基準賃金額（セーヌ県で300フラン）の2倍とされ、出産または請求の直後、出産後6ヵ月が満了したときの2回に分けて、a) 子供が親のもとで生育していること、b) 子供が本土領域内に居住していることを条件として支給される。

(6) 住宅手当

住宅手当は1948年9月1日の法律によって設けられた（社会保障法典第536条ないし第543条）ものであるが、家族が妥当な居住条件のもとで生活するために必要

となる住居費の一部を補償することを目的としている。手当の受給要件、給付率、その他は社会保障法典第536条より第534条までに規定されているが、この手当は他の各種の手当と異り家族手当金庫の任意給付（「法定外給付」ともいわれるが正確でない）として行われるものである。

この手当は、a) 所得が命令に定められた最高限を超えず、b) その居住する家屋に、その所得のうちの一定パーセントを充当し、かつc) 健康および居住人員の点で最低限の条件のもとで居住していること、を要件として、狭義の家族手当、単一賃金手当、または産前手当のいずれかを受給する者に支給される。手当の額は、子供の数と、その住居に充てられている分が所得のなかに占める比率に応じて決定される。

(7) 心身障害児教育特別手当⁵⁾

この手当は1963年7月31日の法律で定められた、比較的新しい手当の一種である。手当の対象となるのは、扶養されている未成年者で、公共施設または認可を受けた私的施設、団体で必要な医療のほか、特別に適用対象となる教育または職業訓練を受けている心身障害者である（通院の場合も含まれるが、軽度の障害者は除外される）。

手当の支給要件は、教育または職業訓練に要する費用が施設によっても医療保険によっても負担されないこと、および県の心身障害者指導委員会（未成年部）によって適格たる意見がえられることである。

手当の支払いを受ける者は、他の諸手当と同じく、事実上かつ永続的に子供の養育を行う者である。ただしこの手当の対象となるのは、母親がなんらの職業活動も行わず、かつ扶養する1人の心身障害児をもつ場合にかぎられる。法律の具体的事項は1964年5月23日の命令に定める。すなわち、a) 手当の額は狭義の家族手当の算定基準賃金額（セーヌ県で300フラン）の半額で、月に1回またはそれ以内の期間ごとに支給される。b) 手当の支給期間は最長1年間であるが、障害者指導委員会がそれより長い期間を提案した場合は別とされる。期間の更新は、たとえ受給者の請求がなくとも、施設に属する医師が、提出する詳細な証明書および指導委員会の一致した意見に基づいて、行われることができる。c) 手当受給者の義務として、受給者は支払機関に対して、各半暦年の第1月の間に、医療のほか教育または職業訓練を

3) *Droit Social*. Septembre-Octobre 1963. L'amélioration des prestations familiales et les conclusions de la commission d'étude des problèmes de la famille. p.502.

4) 「社会保障法典」第520条。

5) これについては、*Droit du travail et sécurité sociale*, No. 42, 1964, pp. 13~15 に詳しい解説がある。

表 5 被扶養児数別家族手当月額

(単位 フラン)

(%) 地区による 減 率	家族手当算 定基準賃金	単一賃金手 当算定基準 賃 金	家 族 手 当 月 額 (狭義の家族手当+単一賃金手当+予定税額補償手当)							
			夫婦のみ	被扶養児 1人	" 2人	" 3人	" 4人	" 5人 以上の1人 につき	割 増 金	
									10歳を越 える1人	15歳を越 える1人
0	300	194.50	19.45	38.90	153.61	287.15	401.24	114.09	27	48
0.375	299	194	19.40	38.80	153.19	286.35	400.11	113.76	26.91	47.84
1.875	294.50	191	19.10	38.20	151	282.375	394.65	112.275	26.505	47.12
2.625	292.50	189.50	18.95	37.90	149.96	280.525	392.14	111.615	26.325	48.80
3	291	189	18.90	37.80	149.43	279.45	390.57	111.12	26.19	46.56
3.75	289	187.50	18.75	37.50	148.39	277.60	388.06	110.46	26.01	46.24
4.5	286.50	186	18.60	37.20	147.24	275.475	385.11	109.635	25.785	45.84
4.875	285.50	185.50	18.55	37.10	146.82	274.675	383.98	109.305	25.695	45.68
5.625	283.50	184	18.40	36.80	145.78	272.825	381.47	108.645	25.515	45.36
6	282	183	18.30	36.60	145.05	271.50	379.65	108.15	25.38	45.12

資料 F. N. O. S. S., *Bulletin du service social des organismes de sécurité sociale*. No. 128, p. 25.

与え、かつその子供が過去6ヵ月間の全期間またはその一部を定期的に手当を受給してきたこと、およびひきつづき受給することを証明する施設または団体発行の証明書を提出しなければならない。

(8) その他

家族手当金庫は以上の諸手当の給付事業を行うほか、出産休暇手当の支給および広範な保健福祉活動を行っている。

一般賃金労働者、公務員、公益事業職員など、すべての家族の長はその家族内で生じた出産にさいし3日間の休暇を与えられるが、その期間の報酬は、通常の勤務期間に対するものと同額とされ、まず雇主が仮払いしたのち、家族手当金庫から償還されることになっている。

家族手当金庫は社会保障金庫と共同して、保健、福祉活動面で大きな実績をあげている。すなわち a) 疾病予防、健康の回復・増進を目的とした公的、私的計画に財政的援助を与え、b) 母子のための保養センター、サナトリウムを設置し、また母親に対する保健および子供の養育についての相談を開設し、c) 結核、性病、ガンなどの疾病に対する闘いに貢献するほか、病院施設の発展と近代化に必要な基金を提供し、d) 産前手当の支払いを規制する法規などを通じて、その受給者に健康診断受診義務を課し、疾病予防活動を行う。

手当額の算定

家族手当の各手当額の算定は、社会保障の他の部門が支払賃金を基礎として算定するのとは異り、基準賃金月額(salaire mensuel de base)を基礎として行われる。

1965年7月13日の命令によりこの基準賃金月額は、狭義の家族手当、産前手当、出産手当につき300フラン

(セーヌ地区)とされた(単一賃金手当、主婦手当については従来どおり194.50フランとされている)。狭義の家族手当などの算定基準賃金月額は、経済水準、生活水準の変化に合わせて毎年のように引上げられているが、ここ数年間では1962年8月1日に253フラン、同年11月1日に264.50フラン、63年8月1日に276.50フラン、64年8月1日に288フラン、65年8月1日に300フランと変化している(この間単一賃金手当などの基準賃金月額はすえ置かれたままである)。

この基準賃金月額には、地域による減率が適用されている。その趣旨は地域による生活水準の差異を考慮するところにあるが、近時多くの市町村の人口および経済の発展および都市化に伴い、この減率制の適用の廃止への運動が根強く行われている。参事院(Conseil d'Etat)は1950年2月11日の法律(職業間保障最低賃金の地区による減率制を定めたもの)に対する判断のなかで、家族手当制へのこの減率制の適用を是認しており、政府も現在のところ減率制の廃止は必要でないとの態度をとっている。しかしながら減率の幅は次第に縮小され、現在ではもっとも大きい減率が6%(つまり基準賃金月額は282フラン)となっている。

これらの減率を考慮に入れて狭義の家族手当および単一賃金手当の支給額を一覧表にしたものが表5である。この表は、単一賃金手当を受給する家族、つまり家族の収入が夫1人の賃金だけからなり、妻が家庭で子供の養育に当る一般賃金労働者の場合で、狭義の家族手当、単一賃金手当、および予定税額補償制増金(I. C.)を合算した額を表示したものである。

この表をわが国でいわれる標準4人世帯(35歳男、

30歳女, 9歳男, 4歳女)の賃金労働者に適用すると, セーヌ県の場合 153.61 フラン(約11,200円)となる。

ところでこの程度の家族手当がフランスの賃金労働者の総所得あるいは生活の中でどのような地位を占めるかについて簡単に検討を加えたい。

まず手はじめに労働者の賃金水準と対比してみると, 65年3月1日現在の職業間最低保障賃金(S.M.I.G.)の時間賃率は, 同じセーヌ県の場合 1.9680 フラン⁶⁾であり, また 64年3月の一般的賃金水準は, 時間当り, 2.967フランであった⁷⁾。

パリ大学の法経学部 G. ギレイ教授は, I.L.O. および E.E.C. あるいは O.E.C.D. のいくつかの調査資料⁸⁾を用いて, フランスを中心にして E.E.C. 6カ国の家族手当の比較を行っているが, そのなかで家族手当が生活水準の改善に役立っているかどうかを種々の面から分析している。

それによると, 労働者の年間所得を家族構成でみた場合, フランスの5人の子供をもった有婦の労働者の平均所得は単身者のそれより 80% 増となっており, ある部門(羊毛, 綿)では 100% 増となっている。これを他の諸国に比べると, ベルギーが 65~80% 増, イタリアが 40~60% 増, 西ドイツでは 44~50% となっており, フランスの家族政策が家族もち労働者をもっとも優遇していることになるとしている。

次に実質賃金の格差を家族構成でみると, この格差が 30% を超えるのは, フランスの場合子供2ないし3人からであり, 他の諸国の3~4人からに比べて多子家族に有利であることを示している。

しかしながらフランスにおけるこのような多子家族の優遇がただちに家族手当制度の存在に結びつけてよいには疑問がある。というのは, 表6から明らかなように税制の面で多人数家族が厚い保護をうけているからであ

表 6 年間総賃金約 2,000 ドルに対する税率

国	単 身 者	子供のない有婦の夫	子供1人の有婦の夫
	%	%	%
西 ド イ ツ	12.2	8.2	6.1
ベ ル ギ ー	7.9	7.5	7.2
フ ラ ン ス	7.5	2.7	0.5
イ タ リ ア	5.7	5.6	5.4
ルクセンブルグ	9.8	5.6	3.9
オ ラ ン ダ	15.7	10.7	9.3

資料 Prestations familiales et salaires des familles, *Droit Social* Juillet-Août, 1963, p. 430.

表 7 E.E.C 6カ国の家族手当額

1958~9年	子供1人	" 2人	" 3人
西 ド イ ツ	—	6.25	46.25
ベ ル ギ ー	8.93	18.93	94.48
フランス(単一賃金手当含む)	14.60	27.02	107.80
" (単一賃金手当含まない)	—	12.43	89.57
イ タ リ ア	7.40	14.81	44.43
ルクセンブルグ	9.62	19.24	60.84
オ ラ ン ダ	5.39	11.28	42.09

注 単位は A.M.E. (1アメリカ・ドル)。

資料 *Droit Social*, Juillet-Août 1963, p. 430.

る。もっともこの表は, 第1子までしか掲げてないので, 狭義の家族手当の対象となる第2子以降の多子家族のことは直接には関係がないともいえる。それにしても, これらの税制をも含めて, フランスが多子家族の保護を厚くしていることは否定できない事実である(表7参照)。

最後に賃金労働者の家族の購売力にフランス家族手当がどれぐらい影響を与えているかについての前掲家族問題研究委員会の検討をとりあげると, 結果は悲観的である。すなわち, 1949年から1959年までの10年間に賃金または諸手当は100から171.7へ増加したが, 家族手当は100から163に止まっており, さらにその期間に17歳未満の数は23%増加しているので家族手当の実質増加は133.7にしかっていない。また子供1人当りで比較すると1949年から1960年までに賃金指数は100から281.5へ増加しているが, 家族手当の平均は同じ期間に100から195に止まっている。このことを裏打ちするかのよう, 同じ期間に単身者の購売力は100から158へ変化しているのにもかかわらず, 2人の子供の父親の購売力は100から142へ, 5人の子供の父親のそれは100から126へしか変化していない。

以上のことから理解されることは, フランスにおいてはとくに他の諸国に比べても, 家族手当制度の保護が厚いにもかかわらず, 必ずしも家族の負担(charge de fa-

6) F. N. O. S. S., *Bulletin du service social des organismes de sécurité sociale*, No. 122, p. 24.

7) I. L. O., *Year Book of Labour Statistics*, 1964.

8) (1) B. I. T., *Le coût de la main-d'œuvre dans les industries européennes*, 1959. (2) C. E. C. A., Comparaison des revenus réels des travailleurs de la Communauté, *Etudes et Documents de C. E. C. A.*, 1956 および *Statistiques Sociales*, 1960, No. 2, 1962, No. 1. (3) les enquêtes de la C. E. E. sur les salaires de 14 franchises industrielles de la C. E. E., *Statistiques Sociales*, 1961, No. 3, 1962 No. 3. (4) C. E. E., Etude comparée des prestations de sécurité sociale dans les divers pays de la C. E. E., *Serie politique sociale*, 1962, No. 4, などである(*Droit Social*, Juillet-Août 1963, *Prestations familiales et salaires de familles dans l'Europe des six*.)。

mille) を十分に補償するまでにはいたっていないということである。

実 績

適用人員をみると、1962年のフランス総人口は4,642万人でそのうち経済活動人口は1,916万人、民間被用労働人口は1,856万人となっており（表8参照）、そのうち家族手当の一般制度の受給者は、狭義の家族手当が206万人、単一賃金手当が241万人、その他の手当を合わせた場合全体で275万となっており、民間被用労働者の約15%が家族手当の対象となっていることになる。表9は、これら家族手当受給者の家族構成（とくに子供の数）によって分けたものである。

つぎに制度の財政状況をみると、社会保障の一般制度のうち家族手当は、社会保険および労災補償の両部門に比して、収支状況が健全であり、この数年間剰余分がそれら2部門の不足分をカバーするために財政調整の対象となったことはすでに述べたとおりである（表10参照）。

ところで1963年の家族手当制度収支は、収入（拠出）

表8 フランスの人口構造

(単位 1,000人)

	1954年 国勢調査	1962年の国勢調査		
		男女計	男 子	女 子
民 間 被 用 人 口	18,573	18,558	12,112	6,446
職 業 軍 人	375	398	355	43
雇 用 人 口	18,948	18,956	12,467	6,489
失 業 者	327	208	115	93
経 済 活 動 人 口	19,275	19,164	12,582	6,582
徴 用 軍 人	318	550	550	
経済活動可能人口	19,593	19,174	13,132	6,582
フ ラ ン ス 総 人 口	42,885	46,422	22,552	23,870
総人口に占める雇用人口	44.1%	40.8%	55.2%	28%

資料 J.-J. Dupeyroux, *Sécurité Sociale*. Dalloz, 1965. p. 141.

が10,110億フランで、支出は給付費（住宅手当を除く）が7,778億フラン、住宅手当費690億フラン、保健・福祉費348億フランなど、合計9,122億フランとなっており、さらに財政調整用のため214億が支出され、結局774億の収入増となっている。なお1949年から1963

表9 一般制度の家族手当受給者

	狭義の家族手当のみの受給者		単一賃金手当を含めた受給者		家族手当の受給者	
	1962年12月31日	%	62年 12月 31 日	%	62年 12月 31 日	%
夫婦のみ	人		19,578	0.8	19,578	0.7
子供1人	23,113	1.2	668,234	27.7	692,347	25.1
“ 2人	986,744	47.8	795,913	33	986,744	35.9
“ 3人	544,359	26.4			544,359	19.8
“ 4人	263,752	12.8			263,752	9.6
“ 5人	126,179	6.1	929,680	38.5	126,173	4.6
“ 6人	61,887	3.1			61,887	2.3
“ 7人	29,891	1.4			29,891	1.1
“ 8人以上	25,029	1.2			25,029	0.9
計	2,061,954	100	2,413,405	100	2,749,766	100

資料 La sécurité sociale en france, *Notes et Etudes, Documentaires*, No. 3,091, p. 66.

表10 家族手当制度収支の推移（賃金労働者分）

(単位 100万フラン)

	1949	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
収 入 (拠出金)	1,925.85	5,406.91	5,935.60	6,795.85	6,496.22	6,845.20	7,926.25	8,902.99	10,109.75
支 出									
法 定 給 付	1,728.43	4,228.42	4,480.14	4,953.59	5,208.61	5,695.41	6,110.73	6,900.61	7,777.92
住 宅 手 当	—	94.97	148.99	224.65	289.45	364.98	471.66	590.86	689.56
保 健・福 祉 費	65.31	205.20	221.10	248.90	225.51	245.29	269.22	306.45	347.68
事 務 費	50.12	114.87	130.48	155.45	160.81	188.57	202.66	240.17	275.09
諸 費	8.41	20.53	24.38	52.52	33.78	7.78	72.58	44.42	31.60
小 計	1,852.27	4,663.99	5,005.09	5,635.11	5,918.16	6,502.03	7,126.85	8,082.51	9,121.85
産業間財政調整	—	253.20	202.88	102.13	271.80	15.00	340.00	140.00	214.00
総 計	1,852.27	4,917.19	5,207.97	5,737.24	6,189.96	6,517.03	7,466.85	8,222.51	9,335.85
差 引 残 高	+ 73.58	+489.72	+727.63	+1,058.61	+306.26	+328.17	+459.40	+680.48	+773.90

資料 F.N.O.S.S., *Revue de la sécurité sociale*, No. 158.

年までの家族手当（一般制度）の収支状況は表 10 のとおりである。また 1963 年の給付費のこまかな内訳は表 11 のとおりである。

このような家族手当の支出の規模を他の経済指標で評価すると、まず総国民生産に対する家族手当の支出額は、公務員、公益事業勤務員の家族給を含めて 1950 年に 5.04%, 1955 年に 3.82%, 1960 年 5.06%, 1961 年に 5.11% となっている。またこれを国民所得に対比させてみると、それぞれ 5.08%, 5.97%, 5.31%, 5.11% となっている（表 12 参照）。なお年代的にやや古くな

るが 1949 年から 1958 年までの家族手当総額を各種の対比要因とともに一覧表にすると表 13 のようになる。

3. 制度の問題点

家族手当制度の目的

フランスにおける家族手当の目的ということになると、まず国の人口政策が問題にされなければならないであろう。しかしながら、すでに制度の沿革で述べたところからも理解されるように、1932 年の法律による家族手当制度の創設、および 1945 年の大統領令による社会保障制度への導入のさいにそのような政策がどれほど配慮されたかはきわめて疑問である。

すなわち、第 1 次大戦後の経済的混乱を背景とした一連の社会立法の動きのなかで、賃金ベース・アップの代替的役割をもたされて、激化する労働運動への対策として制度化された家族手当に国の人口政策を眺みとすることは不可能である。実現された制度の費用負担の点でも、負担するのは雇主だけで、国庫は事務費の負担も行わなかった。つまり単に賃金の扶養手当分の支払いを国家的制度を通して実現したものにしかなかったのである（このことは家族手当制度を定めた 1932 年の法律が労

表 11 1963年家族手当給付費の細目

(単位 1,000フラン)

給 付	賃金労働者分	P. N. A.	E. T. I.	計
産 前 手 当	244,005	12,077	21,338	277,420
出 産 手 当	168,925	11,029	13,918	193,872
家 族 手 当 (狭義)	4,305,100	252,682	5,172,735	5,127,735
単一賃金(主婦)手当	2,061,035	98,730	103,106	2,262,871
出 産 休 暇 手 当	44,237	612	—	44,249
住 宅 手 当	635,305	17,829	18,592	671,726

注 P. N. A. は Population non active (非経済活動人口), E. T. I. は Employeur et travailleur indépendant (雇主および独立労働者)。

資料 J.-J. Dupeyroux *op. cit.* p. 396.

表 12 総国民生産（国民所得）に対する社会保障費の割合（%）

	社 会 保 険			労災補償	家族手当	社会保障一般制度
	現物給付	金銭給付	計			
1950	1.65 (1.73)	5.37 (5.41)	7.38 (7.43)	0.78 (0.78)	5.04 (5.08)	13.20 (13.29)
1955	2.23 (2.28)	5.84 (5.98)	8.50 (8.71)	0.92 (0.94)	3.82 (5.97)	15.24 (15.62)
1960	2.54 (2.67)	6.17 (6.48)	9.22 (9.67)	1.03 (1.08)	5.06 (5.31)	15.31 (16.06)
1961	3.04 (3.19)	6.37 (6.67)	10.00 (10.47)	1.09 (1.14)	5.11 (5.35)	16.19 (16.96)
1962	—	—	—	—	—	16.87

注 家族手当は公務員、公益事業勤務員の家族給を含む。()内は対国民所得比。

資料 J.-J. Dupeyroux *op. cit.* p. 686, および La sécurité sociale en France, *Notes et Etudes Documentaires*, No. 3,091, p. 73.

表 13 家族手当支出額の規模の推移

(単位 10億フラン)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
総 国 民 生 産	8,600	9,850	12,110	14,340	14,930	15,790	17,020	18,590	20,740	23,570
国 民 所 得	6,630	7,520	9,070	10,700	11,190	11,850	12,970	14,230	15,840	17,910
家 計 収 入	6,922	7,812	9,546	11,137	11,302	12,449	13,597	14,874	16,496	18,488
家 計 支 出	5,528	6,272	7,860	9,121	9,393	10,285	11,054	12,177	13,431	15,128
賃 金	2,820	3,112	3,948	4,704	4,896	5,243	5,856	6,528	7,343	8,358
社会的拠出	539	611	787	981	1,054	1,155	1,251	1,429	1,570	1,772
社会的給付	823	1,005	1,279	1,512	1,641	1,812	1,989	2,230	2,538	2,756
家族手当(全制度)	310	359	461	553	591	620	695	753	805	890
“ (一般制度)	182	201	263	330	358	341	397	431	468	522

資料 J. Hochard, *Aspects économiques des prestations familiales*, U. N. C. A. F., 1961, p. 22.

働法典第1巻、第3編賃金に「家族手当」という項目で挿入されたことから明らかであろう。

また1945年の大統領令による社会保障制度の実現のさいにも、すでに述べたように家族手当部門は家族の負担を補償するもの（子供が存在することによって増加する家計の支出増を補足する所得保障策）として、他の社会保険、労災補償部門とともに社会保障を構成するものとされたのであり、そこには直接、人口政策とみなされる要因はほとんどみられない。

ところでこの点については、フランス社会保障の組織化に中心的役割を果たしたラロック教授の興味ある説明をとりあげる必要がある¹⁾。

それによると、社会保障の組織化に当たったフランス政府には英国の経験が失業問題を主たる関心事としたのに対して、急激に低下した出生率とその結果として生ずる国家の将来と人口に対する重大な脅威が支配的な関心事であった。そこでフランス社会保障制度のなかでは家族手当にもっと大きい重要性が与えられ、その部門に大きな割合の費用が当てられ、多子家族を奨励することが図られたのであるが、それと同時にさらに注目すべきことは高齢問題にも大きな関心が寄せられたことである。それはフランス人口構成のなかに高齢人口が大きな部分を占めるにいたり、インフレによって貯蓄が無意味なものとなり、その多くが貧窮にさらされたそれら老人の生活保障の問題が政府のもう一つの大きな関心事となったからである。同教授によるとさらにそれだけに止まらず、人口問題は保健組織、疾病予防および産業安全を主要な努力目標としなければならないものとされる。なぜならば、出生率引上げに関する努力によって実現される子供という非生産人口の増加と、増加しつつある高齢人口の維持に対処するためにはそれに耐えうるだけの国の生産量を必要とするが、そのためにはできるだけ疾病、廃疾、災害を少くし、生産人口の維持、発展と生産量の引上げをはからなければならないとされたのである。つまり人口問題は家族手当のみならず、フランス社会保障の場合、高齢者の救済、および疾病ならびに労働災害との闘いに、すなわち社会保障全体に関係をもつものとなっているのである。そこでは人口増加あるいは出生率の引上げという人口問題政策ではなく、もっと幅広いものが考えられているというのである。

そこで次に、家族手当と出生率引上げ策あるいは人口増加策としての人口政策との関係についてのラロック教

授の考えであるが、同教授はこの両者の関係について否定はしていない²⁾。しかしその論ずるところはどちらかということ、出生率を引上げるという積極的な意味にではなく、子供を養育する家族に対してその子供の負担を社会的に補償することによって多子家族の保護を図るという意味にウェイトがおかれ、そのような形で多子家族の出現あるいは出生率の上昇を期待しているものと考えられる。

このように多少曖昧とも考えられる所論は、おそらくつぎの2点から説明すれば十分納得できるであろう。その第1点は社会保障、あるいは家族手当の本質に関する同教授の見解である。すなわち、家族手当の本質については、「家族の負担」によって家族間に不平等（*inégalité*）が存在することは、過去において長い間自然的事実として、したがってまた個人的責任にまかされたが、今日では社会正義（*justice sociale*）の概念に反する一つの不正（*unjustice*）であると観念されるまでに進化し、社会的責任あるいは集団的責任のもとに結びつけられなければならない³⁾、とされており、これが、「すべての者が（その家族員を含めて）、あらゆる境遇のもとで、満足すべき十分な条件でその生存を確保することができるよう、各人に与えられた保障⁴⁾」であるとする社会保障についてのラロック教授の考え方に結びついていくのである。つまり国の政策というのではなく、同教授の「人の社会権（*Les droits sociaux de l'Homme*⁵⁾）」というようなものが基本的な支柱となっているのである。

第2点は家族手当制度自体の側の問題である。すなわち制度の沿革をみても、とくに1935～6年頃から急激に人口が減少したこともあって（表4参照）、1939年には家族法典が制定せられ、多子家族の実現が促進されるような物質的福祉をはかり社会立法への基礎を提供するものとしたが、これは既存の家族手当制度には少なからず人口政策的要素を加味することになった⁶⁾。またそもそも

2) *ibid.*, p. 572.

3) Pierre Laroque, Niveaux de vie des famille, sécurité sociale, compensations des charges familiales, *Congrès mondial de la famille*, Paris, 1958, pp. 51～2.

4) Pierre Laroque, De l'assurance sociale à la sécurité sociale, *Revue internationale du travail*, LVII, No. 6, pp. 624～5.

5) 菊池勇夫稿「P. ラロック教授と社会法」『月刊労働問題』1959年3月号。

6) しかし単純に人口政策とするのにも問題がある。すなわち当時の状況をみると、国際的には隣国ドイツにおいてナチスが政権の座につき、その侵略政策がヨーロッパ第2次大戦へと発展していく段階にあり、国内的にも労働運動の高まりが頂点に達する段階にあり、このような諸状況のなかにおかれた家族手当立法は、単に人口増加策としてだけでなく、対独戦準備体制下の国力増強策とともに、物価上昇

1) Pierre Laroque, "From social insurance to social security", *I. L. O. Review*, June 1948. pp. 571～2.

制度の発足当初から、子供の数が増加するのに従って手当の額を上げるといった方法をとったことにも人口増加策はあったといえよう。さらにまた、今日の制度を多少こまかくみていくと、出産手当において、手当の受給要件として結婚後出産までの期間、あるいは1回目の出産と2回目の出産との間の期間に一定の制限を設けていること⁷⁾、さらには社会保障法典第520条のような規定⁸⁾が存在することは、たしかに出生率の上げを目的としたものであると考えられるのである。つまり家族手当制度を全体としてみる場合と、個々のこまかな規定をみて議論する場合には多少のずれが出てくるのである。

この点について一つの考えかたを提起しているのは、ピエール・ラロック、ローラン・ルベル、ドミニーク・セカルディーなどとともに今日のフランスの家族手当問題の第1線に立つジャック・オシャール博士である。

同博士は、家族手当には基本的、または第1次的目的(*la finalité fondamentale ou primaire*)といくつかの第2次的目的(*les finalités secondaires*)があるとし、本質的には、家族手当は「家族の長が負担する補足的負担を緩和し」、「家族の負担を所得再分配の方法で補償する」ためにつくられたものであり、歴史的にみてもまた今日の段階においてもこの基本的目的にかわりはないとする⁹⁾。しかし「経験の示すところによると、家族手当制度には、その創設以来、別の目的が付随してきていることがわかる。われわれが家族手当の第2次的目的というのはそのようなものである」としその目的にはまず家族手当制度全体から抽出されるものとして人口および出生率政策、労働奨励、国富政策、子供の教育、技能教育奨励、賃金上昇の抑制策などがあるとし、さらに単一賃金手当、産前手当、出産手当、出産休暇、住宅手当などの個々の手当にはそれぞれ別の第2次的目的¹⁰⁾が認められるとし

ているのである。

社会保障の他の部門との関係

社会保障法典は、前述のごとく、フランス社会保障の一般制度が社会保険、労災補償および家族手当の3部門からなるものとし、家族手当は社会保障の一部門を構成するものとしている。しかしながら家族手当についてのこのような法制上の位置づけは、すべての面に貫徹され、承認されているわけではない。とくに前述のごとく、ここ数年間にわたり家族手当部門の財源の剰余金が他の部門へ移転せられていることに対して反対が強く、家族手当部門の他の部門からの独立が要求されている。また1945年の社会保障の組織に関する大統領令が、家族手当金庫制を一時的なものとし、社会保障金庫制による制度の統一的運営を予想したにもかかわらず、その後の家族手当金庫制が存続せしめられることになったのも、このような家族手当部門のはじめからの独立の要求によるものである。

ところで、制度のうえで家族手当部門が他の部門と異なる点としては、まずa)適用対象の点で他の部門が被用労働者に限定されるのに対して、家族手当部門は全人口を対象とすること、b)給付の対象となるリスクの点で、他の部門の給付は一般に射幸的な、不幸な社会的リスクの犠牲を補償するのに対して、家族給付は子供の存在という仕合せな事実から生ずる恒常的負担をカバーすること、c)給付の算定方法の点で、他の部門の給付は実際に受領する賃金が基準とされるのに対して、家族給付は特定の基準賃金を設定して、いわば均一給付の形をとること、d)前述のとおり、運営制度の点で、他の部門が社会保障金庫を通じて行われるのに対して、家族給付部門は家族手当金庫を通じて行われること、などがある。かくして家族手当独立論は、家族手当制度は、全国民を対象とする全体的政策の目的を形成し、同時に人口強制と家族に対する社会的正義の配慮とによって鼓吹されたものであるとし、その独立を主張し、さらに他の部門が一つまた二つの給付を管理するにすぎないのに対して、家族手当部門は、固有の家族手当のほか前述のとおり単一賃金手当、主婦手当、産前手当、出産手当、住宅手当、心身障害児特別教育手当のほか、家族手当金庫の多様な補足給付を行い、これらはむしろ人口政策、保健政策、住宅政策などを兼ね備えた独自の一つの小さな社会保障制度の一方式をなすものであるという論も出てくるのである¹¹⁾。

11) Roger Granger, la place des prestations familiales dans le système français de sécurité sociale, *Droit Social*, 1960, p. 678.

(前ページより)

による生活難の緩和策が賃金労働者階層の域を超えて全人口化されていった面があったことも、ある程度は認めなければならぬであろう。

7) 「社会保障法典」第519条。

8) 同第520条「第1子が生存し得ない状態で生れた場合、その出産手当は、第2子が第1子の出生後2年以内に生れたものであるかぎり、第2子に対して、その手当に付加して支給する」。

9) Jacques Hochard, *Aspects économiques des prestations familiales. Etude C. A. F., U. N. C. A. F., paris, 1961.* p. 100.

10) 2次的目的については、Jacques Hochard, *ibid.* pp. 101~111 参照。なお家族手当の目的に関する同教授の見解は、このほか (1) *L'institution française des prestations familiales. Etudes C. A. F., U. N. C. A. F., paris, 1963.* (2) 同じく *Les finalités primaires et secondaires des prestations familiales, Droit social*, 1957, pp. 306~372. などがある。

しかしながら反面、財政方式の点において家族手当部門は他の部門とまったく同一の面でとり扱われる。すなわち、第1に家族手当の拠出の基礎は他の部門のそれと同一であり、しかもその徴収も同一の方法で行われる¹²⁾。第2に、前述のとおり、全国的段階では全国社会保障金庫を通じて家族手当部門と他の部門との間の財政調整が行われ、たとえ各部門が別々の基金をもっているとしても、結局財源の点ではフランス社会保障は単一となっているのである。

ところでフランス社会保障が、その創設者たるラロック教授も述べているように、すべての者が（その家族員を含めて）あらゆる境遇のもとで、満足すべき十分な条件でその生存を確保することができるように、各人に与えられた保障であるとすれば、はたして家族手当を他の部門から本質的に独立したものとして取扱い、あるいは理解するのが妥当であるかはなほ疑問であるが、いずれにしてもこの問題は今日のフランス社会保障における一つの論争点となっている（家族手当金庫の分離論争についてはⅢの1.の注6）参照）。

手当の性質——とくにその法的性質について

フランスにおける家族手当の法的性質は、過去30数年の間に四つの段階を経て今日にいたっていると考えられる¹³⁾。

第1の段階は時期的には1932年前で、家族手当がもっぱら企業家の発意により、その一方的な恩恵として支給されていた段階である。したがってそれら企業家は家族手当を「好意ある賞与 (gratification benévole)」と呼び、必要と認める場合には手当の支給を停止できるものと考えた。実際に労働者の1日のストライキに対して1ヵ月分の手当支給を停止するという事例もでてきた¹⁴⁾。このような情勢に対しては、当時異なる二つの逆流がみられた。その一つはミュラン (Millerand) とかプルタン (Pelletan) などの社会主義の闘士に支援されたカソリック社会主義者たちの動きで、彼らは企業家に対して労働者の人格を尊重し、労働者およびその家族の要求を考慮する必要がある旨を主張した¹⁵⁾。かくして家族手当に対して超賃金 (sursalaire) とか付加賃金 (salaire sup-

plementaire) などという言葉が使用され、家族手当を賃金に結びつけようとする努力が行われた¹⁶⁾。もう一つの動きは労働組合主義者の主張である。彼らは、手当を受給する者と受給しない者との間の利害が対立し、組合の団結力を弱め、ひいては交渉力を弱体化するものであるとしてむしろ家族手当支払いの慣行に反対する意見を表明した¹⁷⁾。

第2の段階は1932年の法律の制定から1939年の家族法典の制定前までである。

1932年3月11日法は、「工業的、商業的、農業的職業または自由業において、年齢および性のいかなを問わず、労働者または職員を常時雇用するすべての企業主は、……家族手当の費用を再分配するための、企業主間に設置される平衡金庫……に加入すること」を要するとして、それまでの任意的な慣行が法律上の強制的制度として一般化された。かくして家族手当の法律的性質には明らかに変化が生じた。すなわち家族手当の支払いに関する雇主の責任が、任意的なものから法律上の義務となったのである。しかしながら他方雇主のこの法律上の義務が賃金とどのように結びつくかについては議論があった。とくに家族手当が労働契約を介して、契約上の法律関係に基づくものとして認められるかについては、1932年法が単に企業主に対して平衡金庫への加入と費用の拠出義務を課したものにすぎなかったため、議論の余地が残った。すなわち当時の家族手当は、a) 雇主から直接に労働者に支払われるものではないこと、b) すべての労働者に支給され

15) Dominique Ceccaldi, *Histoire des prestations familiales en France*, p. 12.

16) 経営者団体としての、家族手当補償金庫の第1回全国大会(1921年パリ)の決議で、この超賃金という言葉を使用しないよう要望された。その理由とするとところは、(1) この言葉は賃金との「結びつき」を意味しているが、実際に結びつきはないし、また結びつけることは望ましくないこと、(2) 家族手当の支払いは、通常労働契約に定められることがまれであること、(3) 手当は現実には労働者に支払われるのではなく、主婦に支払われていたこと、(4) 手当は個人の使用者からではなく、補償金庫から支払われること、などであった(高橋武稿「家族手当制度の問題点」『世界の労働』1961年10月号、10頁)。

17) Walter A. Friedlander, *Individualism and Social Welfare*, p. 160 および J. Henry Richardson, *Economic and Financial Aspects of Social Security*, p. 145 (江間時彦訳『社会保障の財政と経済』173頁)。フランス人でないこれらの著者が、そろってとくにこの点を強調するということがなを意味するのか、きわめて興味深い。

実際には、このような労働組合主義者の態度は、ほとんど時間を置かず、変更を余儀なくされた。それは家族手当支払いの慣行に対する幅広い労働者層の支持が明らかになり、労働組合総同盟 (Confédération des unions de travail) としては、その従来からの政策を変更し、この慣行に同意せざるを得なくなったのである (W. A. Friedlander, *op. cit.*, p. 160)。

12) 「社会保障法典」第43条、より有効的にかつ安い費用で拠出金の取立てを行うために設けられた徴収組合 (unions de recouvrement) で行われる。

13) 拙稿「フランスにおける家族手当立法」『九大法学』6号、および「家族手当法制と賃金」『健康保険』第18巻2号、参照。

14) 長沼弘毅著「各国家族手当制度論」『生活賃金全書』第5巻、12頁以下。

るのではなく、子供もちの労働者だけに支給されるものであること、しかも c) その労働者に対してでなく、その子供のために支給されるものであること、などを理由として賃金ではないという意見が一方、つまり雇主側にあった。しかしこれに対しては、a) 手当の支払いに關してはもっぱら雇主だけが費用の負担を負ったこと、b) 平衡金庫は單に仲介機関的役割しかもたなかったこと、c) 家族手当の受給者が労働契約によって雇用された賃金労働者だけに限られたこと、d) 一時的に就労を中止した場合（例えば疾病、失業により）、その期間手当への受給権を喪失するものとされたこと、などを理由に家族手当は労働契約に基く賃金請求権の一部に含まれるとする意見もあった。しかし家族手当に關する 1932 年の法律が労働法典第 1 卷、第 2 編賃金の項に挿入されたこと、およびそれを根拠として、最上級審たる破毀院 (Cour de Cassation) が、ある判例で「家族手当は賃金の補充物であり、賃金の性質をもつものである」という判決¹⁸⁾を下したことによって、この論争は終止符をうたれ、家族手当は賃金であるという考えかたが確立されたのである。

第 3 の段階は、1939 年の家族法典の制定から 1945 年の社会保障の組織化に關する大統領令が出る前までである。

1939 年の家族法典は既存の家族手当制度についての規定をもったが、とくにそのいくつかの規定は家族手当の法的性質に大きな影響を与えるものであった。すなわち同法典第 34 条第 1 項は雇主に対して自分自身のために補償金庫へ拠出金の払込みを行うことを義務づけ、同条第 4 項は独立労働者に対して同じような義務づけを行って、家族手当の対象を賃金労働者のみならず、雇主および独立労働者へ拡大することとなった。その結果家族手当の性質を賃金とする従来の考えかたに無理が生ずることとなったのであるが、この傾向はさらに、1940 年から 42 年にかけて家族手当制度に加えられた諸改正（例えば 1941 年の法律で疾病期間および出産後の法定休暇期間中も家族手当が引きつづき支給されることとなったこと、1942 年の法律で年金受給者および寡婦に対しても家族手当が支給されることとなったことなど）によりいっそうおし進められることとなった。かくして家族手当は部分的に、あるいはまったく賃金労働とは無関係に支給される場合が生ずることとなり、その賃金的性質は絶対的なものではなくなった¹⁹⁾。

このような情勢にあつて、家族手当の性質を問題とした諸判決例のなかには、先の破毀院の態度に必ずしも一致しないものが現れ、むしろ統一的理解が見出されなくなってきた。

1939 年 1 月の破毀院の判決 (Gaz. Pal. 1939. 1. 578) までは賃金説がとられているが 1942 年 12 月 24 日のある控訴院 (Cour d'appel) 判決は、「労働者以外の、他の範疇の受給者にまでも拡張された家族手当は、家族の負担に対する国民的拠出 (une contribution nationale) として考えられなければならない」として賃金の性質を明らかに否定した²⁰⁾。しかしながら「国民的拠出」というような考えかたは、当時の家族手当制度が、例えその適用対象を全国民的規模に広げるにいたったとしても、企業家から構成された補償金庫を通じ、彼らの拠出のみによって労働者、独立労働者あるいは彼ら自身に対する手当制度として運営されていたことを考えると多少適切さに欠けるところがある。

なおこのような傾向に対して、他方において、いぜんとして家族手当の賃金としての性質を否定することなく、むしろ賃金概念を拡大することによって、家族手当と労働あるいは職業活動との結びつきを維持させようとする試みがあったことも注目に値する。それは賃金という名称に代る「労働の報酬」論であり、あるいは社会化賃金論である²¹⁾。P. デュラン教授はちょうどその頃「労働の報酬と法の社会化 (Rémunération du travail et socialisation du droit)」という論文²²⁾のなかで、「企業に課せられた報酬の支払いという個人的義務に対して、われわれの近代法のなかにおいては社会集団を支える団体的義務が入れかえられつつある、つまり個人と個人の法律関係が個人と集団との間に組織される法律関係の前に屈服するところの平等社会 (une société égalitaire) の実現が

19) もっとも、「独立労働者に対する家族手当は、賃金労働者に対するそれとは異なる性質のものである」(Louis Sarrau, les allocations familiales et les travailleurs indépendants, *Droit Social*, 1941, p. 100) とか、「労働者の寡婦に対する家族手当は、その夫の生前の労働の結実としての賃金の一部であり、彼の死後その身内の者の生計に援助を与えるのは、彼の労苦の導き結実である」(George Desmottes, L'évolution de la législation des allocations familiales, *Droit Social*, 1934, pp. 18~9.) など、新しい流れに対するいくつかの抵抗もあった。

20) Arrêt de la Cour d'appel d'Aix (1^{re} ch) du 24 Decembre 1942, Bremon C/Dame Leroy. Note de M. Pierre Voirin, L'imputation des allocations familiales sur la pension alimentaire en cas de divorce ou de separation de corps. *Droit Social*, 1944, p. 30.

21) André Rouast et Paul Durand, *Precise de législation industrielle, droit du travail*. pp. 364~6.

22) *Droit Social*, 1942, pp. 83 ff.

18) Cass. 27 Juill. 1932, Rec. Gaz. Pal., 1932. 2. 679.

目指されている」とし、労働の報酬は、その伝統的な概念すなわち企業によって労務の対価として支払われるところの賃金の概念から離れて、その他に家族手当をはじめ、労働災害の補償あるいは各種社会保険給付などを含んだ幅広い概念となり、しかもこれらの報酬の支払いが個々の企業によるのではなく、集団化された方法で実施されつつあることを論じ、これらを「第2の賃金」とも呼んでいる。

いずれにしても、この時期は家族手当と賃金の結びつきが切斷されたにもかかわらず、そのような家族手当の性質がなんであるかについては明確な回答が得られないままに経過したのである。

最後の第4の段階は、1945年の社会保障の組織に関する大統領令以後の時期である。

既述のとおり1945年10月4日の大統領令によって既存の家族手当制度は、社会保険制度および労災補償制度とともに、フランス社会保険を構成する主要な1部門とされた。ところで、このような形で実現された家族手当と賃金との関係をどうするかは、すでに明らかにしたように(Ⅲの1.の注6)), フランス社会保障計画の立案に当たって基本的な問題となった二つの事項の一つであった。結果的にみて、家族手当は、1939年の家族法典がすでに定めていた方向を踏襲して、賃金から切り離され、「原理的に賃金と家族手当との間の関係はすべて絶ち切られた」²³⁾。

他方、裁判所の態度をみると、1946年1月14日の破毀院民事部判決²⁴⁾は、ある離婚事件の扶養料の算定のなかで、家族手当が賃金でない旨を判示し、つづいて1948年2月11日の破毀院連合部の判決は、家族手当について、それは「履行された労働の報酬として労働者自身に支給されるものではなくして、賃金を受領するとしないうにかかわらず、子供の監護、養育を確保し、それについて真の受益者となるすべての者を保護するために²⁵⁾」支給されるものであるとした。P.デュラン教授はこの判例評釈のなかで、「この連合部判決は、まったく新しい考えによって、異論のない判例の転向を正当化したことに注目しなければならない」と述べるとともに、他の著書

のなかでも、この判決を引用して、賃金の社会化部分(あるいは第2の賃金部分)と考えられてきた家族手当はもはや賃金(sursalaire)としての性質を失ったものとしている²⁶⁾。

かくして家族手当は一般的に賃金としての性質を否定されることとなったのであるが、ここで注意を要することは、それが法律的な意味においてそうであるということである。つまり、制度が賃金労働者のみならず雇主や独立労働者を包括する一般的なものとなったり、あるいは労働力の提供がない場合にも手当が支給されるような段階にあっては、家族手当が労働力の売買関係、すなわち労働契約を根拠とするものとするのができなくなったということにすぎないのである²⁷⁾。したがって、これを経済学的にみた場合はまた問題は別であり、むしろこれを賃金とみるのが一般である²⁸⁾。なぜならば、今日のフランス家族手当制度は全般的に雇主の費用負担のもとに行われ、かつ賃金労働を中心とする何らかの職業活動を基準としてその適用が左右される。したがって雇主にとっては、この制度に関する拠出負担はすべて労務費あるいは賃金負担であり、また賃金労働者にとっては、家族手当は賃労働に由来する賃金収入の一部にほかならないからである。

23) Pierre Laroque, *Le Régime général des prestations familiales*, C. A. F., Janvier 1957, p. 5.

24) Civ. 14 Janvier 1946, J. C. P. 1946. 2. 2953.

25) Arrêt de la Cour de Cassation (Chambres réunies) du 11 février 1948. Note de M. Paul Durand. *Droit Social*, 1948, pp. 184 ff.

26) André Rouast et Paul Durand, *op. cit.*, pp. 356~6.

27) ところで現在の制度のもとでは、既述のとおり、唯一の財源となる雇主の拠出額がその個々の雇用労働者の賃金額を基礎として算出されることになっているが、この点は、家族手当と賃金との法的結びつきがまったく消失したという原理のもとでどう考えなければならないかの問題がある。しかしこれについては、拙稿「家族手当制度における責任の問題」『社会保障年鑑』1966年版56~68頁でとりあげているので、ここでは簡単に言及すると、要するに賃金は、社会保障法が雇主に要求する費用負担の責任の大きさを示す基準として存在しているものと考えるべきであろう。

28) Jean Rivero et Jean Savatier, *Droit du travail*. Thémis, Paris, 1964. p. 414.

社会保障の体系と社会保障制度審議会

谷 昌 恒

本稿は社会保障の体系化に関し、もっぱら社会保障制度審議会の勧告、答申類を中心として、戦後日本の多くの試案、提案、構想の大約を紹介しようとするものである。

社会保障の体系化については、本誌の2論文(森、江見両氏の論文)が明らかにするところであるが、資料の整理に当って、何がしか体系化についての素描をもたないわけにはいかない。そこではじめに、どういうことを前提においたか、そのことから述べたい。

社会保障制度の体系はできるだけ広い国民層を、できるだけ全国民を包含するものでなければならない。しかもそれが多数の制度の並立によって可能になるのではなく、より少数の制度によって全国民がもれなく覆われるものであることが望ましい。一国の制度はそれぞれ歴史的背景の下に育ってきたわけであるが、ある時点で体系的総合的制度がいっせいに充足するという形よりは、労働力保護政策の制度として、あるいは政府職員に対する国家補償的制度から出発して、漸次その適用範囲が拡大され普及発達していった形をとることが多い。その意味では、複数の制度の並立は自然の経過であるかも知れない。しかし、社会保障制度の体系化が論じられるとすれば、そこからさらに幾段階か前進して整備統合されたところがないかならまい。それを公平の原則、機会均等の原則という点から考えてみたい。

各制度間の給付額、給付要件、経費負担また各個別制度に対する国庫の負担等に、格差がはなはだしいということでは体系的整備への努力が行われたとはいえないであろう。長期的給付については、それらの均衡が特に慎重に計られなければならない。しかも、そうした格差の是正、資格要件の統一、あるいはいわゆる年金の通算というような措置を推進することにより、制度は自らより少数のものに統合整備されていくべきはずのものである。

多数制度の並立はしばしば乱立の状態であり、大樹の蔭に宿るのがよりあつい保障をうける状態になりがちで、社会保障の理念とは遠い存在に墮していることが多い。

体系化に関する資料として、機会の均等と公平への努力を跡づけ得るものというのが私の視点の一つである。しかし、護送船団のスピードは一番船足の遅い船によって規制される。機会の均等と公平の要件は充たし得て、総体に低い水準に止まったというのでははなはだ困るのである。これは、社会保障予算の総枠が大きくなれば如何ともし難い問題である。その意味で制度の前進を期するものは、すぐれて戦略的でなければならない。とすれば、各種制度の形成過程にあっては、社会保障の理念に忠実でなければならないが、既成の制度に対しては、その果している機能に着目して、進んで体系の中に組み入れていっていいのではなかろうか。例えば、恩給が国家補償か社会保障かと争われた段階では、より社会保障的な制度を優先せよと強く主張することが本筋である。しかし、すでに恩給制度が復活し、大きな予算規模をもってそこに存在するとすれば、その果している機能を評価して、社会保障制度の枠内に数えるべきであろう。長期的展望に立てば、恩給の対象は漸減するのである。恩給制度も含めた予算規模を社会保障の領域の既得権として確保し、かつそれを拡大していくことが、狭義の社会保障の予算を伸ばしていく近道にもなり得るであろう。

保障ということはきわめて現実的な問題である。明日への希望と共に今日1日1日の具体的な支えが必要である。社会保障の推移を論ずるときは、超越的批判よりも、具体的現実的な分析が大切である。本資料はその意味において、絶えず、現実的な利害得失は如何という視点から見ていこうとする意図も合せもっているのである。

I

戦争は深い傷あとを残した。その傷を癒すものが切に求められた。20年12月「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定をみ、21年2月連合国最高司令部から「社会救济」を主題とする覚書が出され、「生活保護法(旧法)」は10月1日から実施されるようになった。敗戦後の社会的経済的混乱に際会して、緊急保護の措置がとられたのである。その応急施策の上に、「社会保障」の制度が徐々に構想され、形成されていくことになるのである。

20年12月厚生省保険局に「社会保険制度審議会」が設置され、「軍人恩給の停止に伴う善後措置に付き、厚生保険に準じたる社会保険制度制定に関し具体案の検討審議」に当ることとなったが、なすところなく過ぎた。

21年3月「戦後に於ける産業転換及び労務再配分等社会事情の急変に対処し、国民生活の安定を図るため、失業保険その他各種社会保険の整備拡充等に関し、対策確立のため調査研究をなす要あるに因」って、社会保険制度調査会が設けられた。この調査会は活発に精力的な活動を展開した。関係する専攻研究者には、戦後日本の国家理想が、それぞれ自己の専門とする途にかかわっていることへの誇りと責任感が、おのずと内に働いたものようであった。当時はイギリスのビバリッジ報告が新鮮な光を放っているときでもあった。調査会は同年12月「失業保険制度要綱」と「現行社会保険制度の改善方策」を、越えて22年10月「社会保障制度要綱案」を答申した。失業保険の創設を促進し、健康保険と国民健康保険の統合改善を内容とする前2者と、全国民のための革新的な総合的社会保障制度として提案された後者とは、戦後日本の社会保障の出発点を示すものとして、逸することのできないものである。

「失業保険制度要綱」はその前文に

我国現下の国情より見て、これが即時実施には種々困難な事情があることは認められるが、今後の経済情勢を勘案の上、就業対策の強力な推進と相俟ち、勤労者の生活安定方策として、成可く速かに失業保険制度を設けることが必要である。

とし、方針として次の趣旨が述べられる。

一般被用者に対しては国営強制失業保険制度を創設し、日雇労務者についてはその就労斡旋の方法、失業の態様等において、特殊の事情があるから、これのみを対象として別に地方自治体を区域とする特殊法人による任意失業保険制度を設ける。

さらに適用、給付等を定めている中で、国、雇用主、被用者等分の保険料負担と事務費全額の国庫負担（日雇労務者を対象とするものは、地方自治体が事務費を負担し、保険料も、被用者負担分の3分の1程度を拠出する）を定めていた。付帯決議として民需産業の振興、公共事業の実施、職業紹介機構の整備拡充等を要請している。

「現行社会保険制度の改善方策」については大要次のごとき内容のものである。

健康保険制度と国民健康保険制度とは、これを統合して運営すること、即ち、政府管掌健康保険と、国民

健康保険とはこれを統一して地域組合によって運営し、職域組合に所属する被保険者以外のすべての者を対象として、原則的に市町村の区域を単位とした強制設立、強制加入のものとする。

現在の健康保険組合は従前通り存続、官業共済組合、政府職員共済組合及び特殊国民健康保険組合は、この種組合のものとして取扱う。但し、家族給付はこれを廃止し、地域組合をして行わしめる。

公傷病に対する療養の給付は、被保険者の所属する地域組合、又は職域組合が之を行い、それに要する費用は、現行の労働者災害扶助責任保険等を吸収して、別途に設けられる労働災害補償責任保険制度から払込むようにする。

地域系統別および職域系統別の再保険制度を設ける。

被用者の業務以外の傷病手当金、及び出産手当金はこれを厚生年金保険給付とする。

さらに厚生年金保険制度にも触れて、

経営の民主化を目途として運営委員会（仮称）を設置する。最終の標準報酬を基礎とする給付方式の採用を考える。積立金は被保険者の福祉を目途としてその運用を図る。

さて22年4月には労働者災害補償保険法が、12月には失業保険法が生まれている。失業保険法は24年5月には日雇労働者にも適用されることになった。上記の二つの答申は戦後火急の要請に応えることが主眼であり、しかも社会保険制度調査会がよくその要請に応じて、2法の成立に大いに資するところがあったということができる。業務上の災害についての事業主の無過失賠償責任を確立し、その保険給付を、厚生年金保険と健康保険から引離して、労働者災害補償保険法に纏めたことと、大正9年の恐慌以来の宿題であった失業保険法の成立をみ、保険事故別に制度の体系を整えるという意味で、失業、労災の2部門を確定したことは、社会保険制度における大きな前進であったと評価することができる。

「社会保障制度要綱」は基本理念、社会保障の構造、保障の内容、実施上の考慮から成っている。

基本理念では最低生活の保障、全国民を対象とする総合的制度、社会政策諸部門（雇用、賃金、住宅、衛生、医療、教育その他公共の福祉等）に関する政策ならびに施設との関係の尊重の3項を掲げている。また社会保障制度は最低生活の保障であって、それ以上の生活の維持のためには、各種の任意保険や共済施設の利用等が奨励されるべきであるとしている。社会保障を最低生活の保障

と規定して、各人の努力による私保険や、貯蓄の余地を残すという論理的構成は、正しくビバリッジ報告の原則でもあった。しかし、ビバリッジ案ではその均一給付の主張は均一の拠出と対をなしている。要綱の場合には拠出を所得に比例させ、給付は均一となっている。均一給付が全国民に最低生活を保障し得る高さのものであるための、大きな財政的負担に応えるには、計算上比例拠出でなければならぬものなのか、社会主義的イデオロギーから比例拠出、均一給付が打出されたものか。単に財政上の配慮ということであれば、国庫負担に求める途もあり得るわけで、ここでは戦後の革新的風潮を背景とし、国民の連帯の責任を強調した多分に理想主義的なものと考えていいであろう。

保障の事故およびその種目として挙げられているものは、傷病については療養の給付と傷病手当金、廃疾には廃疾年金、死亡には葬祭料、寡婦年金、孤児年金、出産には児童手当金、老齢には老齢年金、失業には失業手当金をそれぞれ掲げている。業務上の傷病には別個の制度を考えている。しかもこのような総合的な制度が統一した機関において一元的に運営されるべきであるともしている。さらに実施上の考慮として、わが国の経済の実情に見合った6段階を分けて、それなりの深い注意を払っていると共に、雇用、賃金、医療の各政策が、社会保障制度の周辺で強く推進されるべきことを期待している。

この要綱は末高、近藤、園氏ら以後長く社会保障制度審議会のメンバーとして活躍する専門学者の、戦後いち早い時期の提案であり、しかも爾後のこの種構想の萌芽がほとんど出尽しているという意味でも、歴史的意義の深いものと考えることができる。ただし、不幸にして制度の実際はこうした総合的体系的プランに基いて創設されるという形でなく、既に戦前に発足し、戦中戦後の経済変動に遭遇して破綻をきたしている制度の再建と、戦後、対象別、部門別にかなり恣意的に多くの制度が発達していった、後になって、そうした既成の事実を統一的に調整するというきわめて難渋な途をたどったのであった。

II

「ワンデル勧告書」と呼ばれている『米国社会保障制度調査会報告書』は、戦後における日本の社会保険制度の再検討の必要を強く痛感した総司令部の関心のあらわれであった。

報告書は第1部に現行社会保険および生活保護、公衆衛生などの分析と批判を、第2部に勧告として一つの社会保障計画を示している。健康保険以外の社会保障制度

に対する勧告の基礎として、

現在の強制保険制度は保険適用範囲、保険料金、保険給付及び財政運営につき同一の規定をもった単一制度に纏めらるべきであると考えるのである。それと同時に事務運営の統一と合理化もなさるべきである。

統合しなくてはならないというもう一つの目的は、国民の同一社会層のものが、養老、廃疾、失業、働き手喪失等の総ての大きな事故に対して保険適用をうけるようにすべきであるという点である。この場合の社会層とは実際には現行制度によって強制的に保険適用を受けている人々、例えば厚生年金および健康保険による商工業従事者、政府の年金、あるいは共済組合による官公吏又は船員保険による船員等の総合計のものであることが望ましいと考えるのである。現行の法規は従業員5人未満の施設の場合には適用を受けない事になっている。この事は方針としてもおかしい事であり、公平さをも欠くものであって、正当化すべき論拠のないものである。

自家営業、家庭労働又は農業従事の者については、今ただちに適用をうけるべき事を勧告するものではない。保護の必要性という観点からみるならば、日本においてはこれらの人々は、工業労働者よりも特に恵まれた立場にあるのである。この人々はより有利なる仕事を続けて、少くとも最低限度の収入を得ることが出来るのである。又日本においては、小企業が家庭組織を強くとりいれていることと、家庭責任観念の強さとが結局この種の人々に或程度の安定を与えているものと思われる。更にこの人々に保険料取立て制度による保険適用を行う事については事務運営の面から、多くの困難が生じると考えられる。保険料決定のための収入基準についても、現品給付による場合がある事を思えば仲々定め難い。

社会保障制度は一般に工業労働者(被用者)から全国民へその適用を拡大していく形で展開する。それは工業化を主軸として発展する現代社会の果実を、他産業に及ぼしていく過程とも考えることができる。それがこの時点ではむしろ農民の方が恵まれているとされている。当時の経済的破局を物語るに十分であろう。また日本における公的な保障制度の発達を妨げたとされている、家族制度の枠内での保護が、ここでは歓迎され推奨されている。いささか長きに失する引用は、日本の社会保障制度の戦後の出発点を如実に示すものがあるように思われたからであり、ワンデル報告が生活保護(公的扶助)優先へ多分に傾斜していた所以も理解できると考えたからで

ある。

III

長い社会保障制度審議会の歩みの中で、昭和 24、25、26 年にわたる動きは、総合的体系的な社会保障制度の構想を積極的に試みたという意味で歴史的に貴重なものである。

審議会は「健康保険等の給付費に対する国庫負担の件」、「生活保護制度の改善強化に関する件」等の勧告のように、火急の課題に応えたのち、24 年 11 月「社会保障制度確立のための覚え書」を勧告している。この「覚え書」は簡略なものではあるが、条を逐って次の 9 項目を掲げている。

(1) 全国民を対象とする。(2) 給付の内容は最低限度の生活を保障するに足るものとし、またあらゆる医療および保健の機会を与える。(3) 公費負担の外に、公平な自己負担の必要がある。(4) 行政の一元的改善と経営の民主化を計る。(5) 国家公務員共済組合および恩給制度をも含めて総合調整を考える。(6) 公的医療施設の拡充、開業医の協力体制、公衆衛生活動の強化。(7) 失業保険と失業対策。(8) 老人、寡婦、孤児、身体障害者等に対する公的扶助制度の強化。(9) 最低賃金制と家族手当。

25 年 6 月「社会保障制度研究試案要綱」として発表されたものは、この要綱に対する公聴会が各地で開かれて、そこでの意見がとりいれられ、また連合国最高司令部のこれに対する意見の表明があり、その上で 25 年の勧告になった経過を考えると、当時の審議会のいわば生の構想ということができる。

この要綱ではきわめて統一的な制度を構想している。国庫の負担についても、給付費の一部、事務費のほとんど全額を考え、かなり重いものになっている。

25 年 10 月には「社会保障制度に関する勧告」が上記「覚え書」「要綱」を踏まえて提起されている。要綱との細かい対比はここでは省略して、勧告として成案となったものだけを見ると、総説で社会保障制度の諸分野を確認して次のように述べている。

社会保障の中心をなすものは、自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめる社会保険制度であり、その補完的制度として、国民の最低限度の生活を保障する国家の直接の扶助がある。更に進んで、国民の健康の保持増進のための公衆衛生と、国民生活の破綻を防衛する社会福祉行政を推進する。

社会保険制度の機構としては健康保険（医療、出産、葬祭の給付）が被用者を対象とし、国を最終的責任とす

る都道府県が経営主体のものまたは組合が管掌する制度と、市町村が経営主体となり一般国民を対象とする制度の 2 本立を認めるが、被用者を対象とするものについては規模の大小、事業の種類を問わず、すべての被用者に均てんして適用されなければならない。公務員にも同一の制度を適用して公平と機会均等の原則を貫くべきである、としている。一方、年金保険（老齢、遺族、廃疾給付）については、原則として被用者を対象とし、政府が経営主体となるものに限られている。老齢年金を例にとると、職場の如何を問わず通算して 15 年以上のものに支給することになっている。経済が窮乏して保険料の負担能力が少ない現状から、一般国民についてはこれを除外し、きわめて限定的な無拠出年金のみを考えている。ここで 22 年の国内での調査を基にして、自営業者、農民らは経済的にやや保障されているから、一般国民に対する社会保障制度は考えないとしているワンデル勧告の既に引用した叙述と対比すると興味が深い。

失業保険については、それと共に強く雇用政策の推進を訴えており、業務災害保険は国家の責任による社会保険制度として運営されることが望ましいが、業務上の災害防止、安全衛生教育に対する使用者側の責任を明確にする意味で、当面使用者の負担を残している。医療、保健、衛生機関の拡充、結核対策の重視、国家扶助、社会福祉の総合的運営等を強く主張し、運営機構の一元化、保険料窓口の一本化等も「要綱」「勧告」共に積極的に打出している。さらに補助として現行制度との関係、権利義務の承継、恩給制度との調整、また細目にわたる個別措置等、苦心の跡を示している。ただし「要綱」が社会福祉の中で、児童手当を提言し、最低賃金制との関連を論じている部分は、もっぱら財政的顧慮から、勧告にはおとされることになった。

勧告は政府の誠意ある努力を得るには至らなかったが、そのことは要するに現行制度との関連と費用の問題であろう。前者については、現行制度を主管する各省庁からの強い抵抗は当然予想されることであり、費用についても余り急激な財政負担の増加は望むべくもなかった。勧告による国庫負担を示すと次表のようになる。個人の負担は当時の社会経済的事情を勘案して据置かれているので、国庫負担はほぼ 2 倍半になっている。

単 位 (億円)	社会保険	国家扶助	公衆衛生	社会福祉	計
昭和 25 年度	112	153	66	25	356
勧告に要する費用	515	157	161	53	886
比 較 (増)	403	4	95	28	530

IV

さて、当時審議会に提示された多くの団体からの意見のうち、その2, 3を掲げて、社会保障制度に対する当時の世論の一端を見ると、「日本経営者団体連盟」の「社会保障制度に対する意見」では次のようにいっている。

わが国の如く経済力劣弱にして国民所得もまた豊かならず、他国の援助に依存せざるを得ない現状では、完備せる制度は不可能。経済再建を阻害せず、国民の負担力を超えざる範囲内において現実の経済力に適合した合理的制度の確立を図ると共に、国民の権利として徒らに国家への依存心と国民的勤労義務観の稀薄化を招かざるよう。

と制度と経済力とのかねあいに慎重な見解を示しながら、労働者の生活保障、完全雇用等国の社会政策により解決すべき問題が、往々企業へ負担が転嫁され、企業の合理化を阻害しており、この阻害要因を除去し、企業の合理化の結果生ずる国民の生活的障害に対しては、十分の施策を講じようよう整備充実せねばならないとしている。したがって具体的方策についても、企業の保険料負担は限界に来ているから、国庫の負担を拡充するよう、また退職金制度、家族手当等賃金や給与に密接な関係をもつ給付に特に力点をおいて要求を出している。社会保障は余り拡大するな、するとしても企業のたすけになるような分野から始めよ、といった大変一方的な注文のように受取れる。

「健康保険組合連合会」と「国民健康保険団体中央会」とがそれぞれ提案しているのを見ると、健康保険については、被用者と一般国民とにわたってそれぞれ拡充整備をすすめているが、年金保険では被用者への全面的適用を主張している一方、一般国民に対しては現段階では到底考えられないとしている。

全国民的視野に立った社会保障への展望というものほとんど見る事ができない。せいぜいそれぞれの立場に立った自己主張だけであった。

V

25年の勧告は政府の積極的な努力を喚起するには至らなかった。まして講和条約による独立、戦争犠牲者の補償、賠償、その他独立に伴う各種の経費等が予想されるようになれば、いっそう総合的社会保障制度への努力はなおざりにされるのではないか。審議会はそのような判断の下に、26年7月「社会保障制度推進に関する」申入書を厚生大臣宛提出、さらにこれを敷衍した形で「社

会保障制度推進に関する件」の勧告を、同年10月首相宛に行っている。25年勧告に示された総合的体系的プランを困難な現実の条件を勘案しつつ、その実現へのプロセスとして、何をどういう形でしぼっていくか、何を不可欠のものとするか、それらの見解を語るものとして、かなり興味のある資料である。第2次勧告とも称せられるこの勧告は、前文に、講和後の情勢下における社会保障のあり方に言及して、各省各局の思い思いの方針により、ほとんど横の連絡もなしに行われ、一貫した理念もない現状を衝いて、

(1) 社会保障行政の一元化、事務の能率化と国民の利便に重点をおいた行政機関の合理化、各種社会保険の窓口の一本化。(2) 医療保障の推進、財政的危機に直面している国民健康保険制度に対する施策、事務費の全額と給付費の2割の国庫負担、経営難に陥っている国民健康保険に対する融資。(3) 医療制度の合理化、社会保険制度を中心とした各種の医療保険、結核対策、生活保護法の医療扶助を再編成、薬事行政の整備。(4) 保健所機構の改正。(5) 結核対策の改善。(6) 年金保険積立金運用の是正。(7) 社会福祉の充実。(8) 人口対策への考慮。(9) 戦争犠牲者の援護。

以上が講和後の国民生活の安定をはかるために是非とも断行すべき施策であるとしているものである。上記項目(2)の如き具体策については、「国民健康保険再建整備資金貸付法案要綱に対する諮問」をうけて27年2月厚生大臣宛答申をしており、既に個別的にはとり組んできているものであった。しかしその答申でも、貸付の対象が極限され、とうてい全面的な国保の改善は期し難いとして、きびしく批判をしている。これよりさき、24年8月、審議会は「健康保険等の給付費に対する国庫負担の件」について、各種疾病保険の給付費に対し、国庫負担の途をひらく緊急立法をすすめる、保険経済の破綻を防止するよう勧告している。

審議会は各種現行制度の補強救済のための諮問に答え、あるいは勧告する立場にあった。しかし、これについてはその推進の責任を負う母体——各省各局がある。尤大な経費が予想される新しい体系的総合的制度の生みの労を、多くの困難を排してもあえてとらうとする主体は、政府のトップレベル以外には求め得べくもないが、そこでの熱意は、ジェスチャーはともかく、あまり期待できるものではなかった。

総合的制度が財政的負担に耐えないとされながら、財政の規模においてそれを摩する程のものが、各個に、バラバラに、個別制度の拡充、あるいは創設に、いわばむ

しとりられていく経過をたどるばかりで、以後の年月は審議会は空しい抗議を繰返すのみということになった。

以下、体系化への努力というよりは、反体系化への抵抗という形をとった審議会の答申類のいくつかを記すことにする。

25年3月「恩給法等の一部改正に関する件」についての答申は

旧給与ベースによって支給せられている恩給額を引上げ、現在のベースで退職する者との均衡を図ることは、現行恩給制度の建前としては一応是認されるが、単に過去に国家公務員であったが故に、特別の措置を講じ、国費を振りむけることには問題がある。戦争およびこれに基づくインフレの被害は国民の等しくするところであり、例えば民間において設立されている恩給に相当する制度は殆んど崩壊し、又現行社会保険が幾多の矛盾と危機にある時、旧ベースによる恩給受給者の恩給額の引上げは、国民均等の立場に立って、他との制度との均衡を考慮する要がある。

とある。同時に行われた「国家公務員共済組合法の一部改正に関する件」の答申では、さらに共済組合法が社会保険と同一の理論と計算に基づくものである以上、民間被用者に対する同種制度との均衡は特に配慮の要があるとしている。

27年4月「戦争遺家族等の援護に関する立法に関する」勧告では、その対象を軍人軍属のみに限ることなく、法的強制の下に公務従事中災害を被った人々に対しても適用の範囲を拡大して、援護の徹底と公平を期すべきこととしている。これらの批判は同年12月の「厚生年金保険、公務員の恩給、軍人恩給等年金問題に関する」意見書で、さらに明確に表明されている。

およそ社会保障としての年金制度は、防貧の見地に立ち、国民の最低生活を保障することを理念とすべきものであり、国家が行う社会保障制度である以上、先ず最初に保護せらるべき零細企業における被用者、農民及びその他の弱小自営者が包含されないことは、明らかに国民的公平を欠く。

年金制度は将来における人口、雇用、賃金等各般の立場から検討を要し、長くわが財政経済に大きな影響を及ぼすものであるから、その間暫定的な措置が必要であるとしても、将来における総合的年金制度への完備を指向し、いやしくもそれを妨げ、或いは逆行するが如きことは絶対に排除されなければならない。当面提起されている厚生年金保険、公務員恩給、軍人恩給の諸問題は、いずれもその個々の狭い視野からのみ

企画せられ、従来の不均衡と不公平をさらに激化するおそれがある。

厚生年金保険制度の改正案において、公私の雇用を通ずる一元的な年金制度への発展が考えられておらず、依然として退職金の性格と、社会保障的理念が錯綜している国家公務員の恩給制度、軍人恩給の問題も同断で、人事管理的要請と社会保障的要請が混在し、或いは単なる既得権の主張であり、不公平な独善的なものである。

政府は各省庁の立場をはなれ、問題を広く総合的観点から、公平に企画し得る途を速急に講ずる必要がある。しからざれば、たとえいかなる巨額の国費を投ずるとも、単に一部の国民の満足を得るに止まり、広く国民全般の生活安定は期待し得ないであろう。

その他「日雇労働者健康保険法案要綱」に対する答申(28年2月)、また「私立学校教職員共済組合法案要綱」(28年7月)、「市町村職員共済組合法案要綱」(29年3月)、「農村漁業団体職員共済組合法案要綱」(33年3月)、「中小企業退職金共済法案要綱」(34年1月)についての諮問に対する答申においても、その都度、体系的一元的制度が何よりも必要であって、統一した理念を欠いた政府の部分的措置はきわめて遺憾という趣意を述べている。

VI

体系化についての大きな課題として、行政機構の一元化があり、保険料徴収窓口の一本化がある。既に述べて来たように、審議会は、そういった方向に逆行する動きに対する抵抗を示し続けているのであるが、いささか趣を異にする事件があったことを特記せねばならない。

財政に関するシャープ勧告に関連して、社会保険税法案要綱が、大蔵当局から24年12月、審議会に諮問されたことがあった。「法案要綱」には、シャープ勧告の線にそって、もっぱら納税者の便宜と徴収の強化ならびにその簡素化を図ることを目的として、このために現在厚生、労働両省の各機関によって行われている各社会保険料の徴収を大蔵省の税務機関によって租税として統一的に徴収し、かつ保険の種類ごとに異なる標準報酬額を単一の課税標準に改めるなど所要の措置を講ずること、とその方針を謳った。この諮問について審議会は紛糾した。答申は、

社会保障制度について、徴収事務の一元化と課税標準の統一は、その根本精神において全面的に賛成である。しかし、社会保障税として徴収事務の統一を計る

ためには、その前提として各保険制度の基礎的条件の統一がなければならない。しかるに現行の各社会保険制度にはそれぞれの沿革と事情があり、これを簡単に統一することはできない。この法案の強行は、各保険制度の運営にも混乱を惹き起すであろう。それらの点について、厚生、労働両省においてもこの諮問に対する種々の意見が提出され、政府部内の意見の不一致を示している。政府は各省間の接衝をすすめて、部内において十分な協議を遂げて、あらためて本審議会に諮問されたい。

として、審議会の各省委員の意見の食い違いから、これを裁定する方向にむかわず、むしろ問題を避けて、政府にその諮問を返上する形で、結果的には事実上反対した事になった。今日になって、このことを評価することはきわめて至難のことである。納税者の便宜、制度の一元化といったことを錦の御旗とする大蔵当局の権益の主張に対して、厚生、労働両省が反発したものであろうが、審議会はここでむしろ大局的立場に立って、この法案に支持を与え、その代償として以後保険制度の統一について各省がすすんで協力すべきことを義務づけ、労働、厚生を中核とした主体が、社会保障制度の統一を推進させた方がよかったのではないか。この諮問が24年という比較的早い時点であったこと、後に、各省の主管する共済組合制度が乱立していった経緯を今日になって考えるならば、ここではそうした一札をとっておいて、以後の足掛りとすべきであったように思われる。

ともかくも、以後、各省庁によるバラバラの制度の拡張が続けられ、政府による何らの体系的、統一的規制も行われずに数年を経過した後、その既成事実に基づいて総合調整に関する基本方針いかんという諮問が発せられたのであるから、いかにも人を食った話であった。その時の諮問は(34年9月)。

今日までは、諸制度を普遍的、網羅的なものにする努力がなされてきたが、今後は制度全般にわたり調整をはかり、全体として均衡のとれた形で整備していくことが課題となる。国民皆保険の実施と国民年金制度の新設を機としてこれに着手すべきと考え、その構想を問う。

というものであった。

VII

さてここで、この諮問の中で国民皆保険と皆年金の新設を機にといわれた、30年以後数年の動きを紹介しなければならない。

30年3月の「結核対策の強化改善に関する」勧告と31年11月の「医療保障制度に関する」勧告は、体系的なあるいは統一的な社会保障制度をいわば抽象的に論議していた段階を越えて、年金と医療という二つの柱を確定し、具体的、個別的にこの二つの部門を覆う制度の実際——しかも統一的でもあり総合的でもある——が検討の中心になってきたことを示すものである。「医療保障制度に関する」勧告で、まず医療保険の及ばない国民が3分の1もとに残されていること、医療機関にはなほだしい機会の不均等のあること、を指摘して、国民皆保険への途として、(1)被用者5人未満の零細企業所に健康保険を適用する、(2)年次計画をもって国民健康保険を強制設立させる、(3)健康保険の家族、国民健康保険の医療給付率を7割に引上げる、を勧告している。

ここでの問題の核は、零細企業の被用者300万、家族を含めると1,000万に対して健康保険を適用する方法である。これを国民健康保険でくろうとするのはあくまで便法にすぎない。筋道としては被用者保険を適用することではなければならない。勧告では第2種健康保険の構想が示される。今一つはその居住する町村が国民健康保険を実施していないために2,000万の人が何らの制度にも入っていない。この人たちへの対策として年次計画による国民健康保険の強制設立が説かれる所以である。

零細企業の被用者の保険料負担能力などを勘案して、普通の健保よりは給付の低い第2種健保を考えたのであろうが、これは問題であった。日本の産業構造——ことに製造工業における下請工場、町工場の存在を考えると零細企業が底辺にあることによって支えられている大企業であるわけで、企業の被用者を対象とするいやしくも社会保険制度である以上、零細企業をも抱え込んでこそ完結するのである。現在までついに日本の健康保険が5人未満の事業所を包摂するには至っていないことを考えると、ここでは生半可な妥協案を出すよりは、筋道を通すべきであった。

さらにこの勧告は、組合保険主義に移行せよとして、組合管掌の保険を全面的に支持しているところがある。制度の改善をはかり、自主性を確保し、民主的な運営をはかるために思い切って組合形態に移すのが望ましい、とある。社会保険制度調査会以来、戦後一貫して組合管掌の保険がほとんど無きまま支持され受継がれてきたことについても、一度徹底的に検討してみる必要がある。ことに全国民の立場に立って公平で機会の均等をはかるべき社会保障制度を考えようとするとき、組合が運営の自主制、民主制を保証するというだけで、全面的に

無条件に肯定さるべきであろうか。組合管掌の保険と他の保険との給付や負担の格差が非常に大きくなってきていること、若い間給付のいい組合保険で保障され、平均寿命が大きくのびて、就労年齢をすぎてもなお多くの年月を（必要の高くなったときに）かえて低い給付の一般国民を対象とする保険の適用下に入らねばならなくなる等、公平を期するという上では多くの問題が残されているはずである。政管保険の赤字の問題もまたこの点と関連するであろう。

その他、この時点では厚生大臣の委嘱によるいわゆる「7人委員会」の報告、日経連社会保障委員会の「医療保障制度に関する」意見等が、同じく医療保障制度について独自の見解を提示していた。

VIII

25 年勧告では一般国民の年金保険は実施が困難であり、財政の許す範囲で一部の無拠出年金制度を望むのみであったが、28 年 12 月の「年金制度の整備改革に関する」勧告においても、全国民を対象とする国民年金制度の確立は時期尚早であるとしている。ただ、将来の発展のための布石として、第 1 段階に現在の被用者に関する年金制度を一元的なものとし、5 人未満の事業所の被用者、また自営業者でもとくに年金的保護の必要なものもこれに加える。第 2 に現行各制度間の給付内容、費用負担、とくに国庫負担の不均衡を是正し、統一的な年金制度を早急に普遍化する、ことを説いている。

しかしその後の経済復興と世論の動向から、国民年金制度樹立の機運が高まったと判断して諸般の動きはにわかに活発になった。

30 年 11 月厚生省は経済企画庁の総合経済計画案に対応して「社会保障 5 ヶ年計画」を立案した。その中に向う 5 ヶ年のうちには老齢年金等老人対策を確立するとし、31 年 8 月には年金制度との関連において、「社会保障生活実態調査」を実施した。しかしこうした動きとは別に、軍人恩給の増額、農林年金、中政連の退職基金構想等が、それぞれ強力な政治力をバックに展開されている情勢に対し、審議会は「恩給等の増額に関する」意見書を 32 年 12 月政府に提出している。

この意見書は、長い将来にわたって巨額の財源を必要とする国民年金制度のために、十分なる準備、財源に対する万全の配慮を政府に要望している。ことに恩給に要する経費が逐年増加の一途をたどり、32 年度予算では、実に 972 億に達し、うち旧軍人等の恩給費が 786 億に上ることを指摘して、国家の援護の手の届いていない多く

の老齢者、母子家庭、障害者に対して適切な措置をとることが必要であり、社会保障の原理に沿う所以ではないかと強い抗議を提出している。

33 年 6 月の「国民年金制度に関する基本方策に関する」答申は、こうした状況の中で、ともかくも実現にまで漕ぎつけねばならないという実地的判断が強く働いて生まれたものである。したがって、国民の文化的にして健康な生活を保障するという社会保障の理想から程遠く、既存の恩給や諸年金制度についての調整、その根本的改革には及んでいないが、たとえ低額ではあっても、全国民に対するこの程度の年金制度を今日ただちに実施することは、すでに絶対的に必要である、という線にしばって提案されたものであった。

構想は多くの検討の後に、さしあたり現行公的年金の未適用者のみを対象とする制度をつくり、5 人未満の零細企業の労働者、農林漁業者、自営業者、その他一般国民をこれに吸収することとした。拠出制による積立方式を原則とし、一部無拠出制を併用しているが、その拠出額、基準年金額、国庫負担等については、多くの苦心を払って算定を試みている。

他方厚生大臣の諮問機関として設置された国民年金委員は、33 年 7 月「国民年金制度構想上の問題点」を提出している。それによると、当初から現行制度の適用未適用を問わず包括的に全国民を対象とする年金制度を発足させる、いわゆる二重加入の考えをとり、一挙に現行制度との通算調整の問題を解決しようとしたものであった。

ついで審議会は 10 月「年金制度の通算等についての」答申を提示して、前記答申に沿って、既存の各種公的年金制度と、新設の国民年金制度との間の通算あるいは調整をはかり、実質的にはすべての国民がなんらかの年金制度に加入し、老齢その他の場合には必ず年金が支給され、それらの年金間にはなはだしいアンバランスを生じないようにする措置を計ったものであった。

IX

37 年 8 月「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」が提出されている。これは以後 10 年に及ぶ制度の拡充に関する具体的方策を打出そうとしたものであった。ことに国民を貧困階層、低所得階層、一般所得階層に分け、大綱みに、それぞれ、公的扶助、社会福祉、社会保険の施策を各階層に対置し、それら全階層を通ずる対策として公衆衛生を推進しようとするものであり、社会保障の均衡ということは、これら各種の施策の費用の

配分の公平を期することだとしているようである。社会保険については、低所得階層に対する社会保険について、その実質を引上げようとする努力を示しているが、はなはだしく現状の肯定に傾いているような感じがする。政府に対して遺憾千万という答申を繰返しているうちに、審議会は多少息切れがしてしまったのではあるまいか。総合調整についての勧告としてはいささか迫力に欠くところがあったといわねばならない。

この答申の基調はその総論の中で歴史的概括を述べているところに、次のような主張が散見されることによって何うことができる。

これまでの社会保障は社会保険を中心として発展してきた。防貧制度としては社会保険は有力な手段であるが、低所得者にはこれだけでは尽し得ない面があり、社会保険以外に別の施策を考える必要がある。これが日本における社会保障のあたらしい面である。社会保障の目的は国民の最低生活の保障にある。そのためには何よりもまず最低生活水準以下の者の引き上げに力が注がねばならぬ。これに対しては一定の制度、救貧制度がどうしても必要である。救貧について防貧が社会保障の目標としてあげられるが、防貧のなかでは、低所得階層対策が、それを目標とする社会福祉政策がこの際とくに重視される。現在分立している各制度を統合し全国民を一つの制度に加入させることが理想である。しかし制度の分立を前提とし、その不合理を是正するとなれば、制度間の財政の不均衡を解消するために国庫負担の増大が必要であろう。それについてはおのずから限度があるとすれば、保険者間においてプール制による財政の調整をはかることがどうしても必要になってくる。給付面においてはできる限り保険料と給付との比例関係を排し、保険料は能力に、給付は必要に応ずる方向に進むべきである。社会保障制度も画期的な進歩をとげなければならないが、国家財政の立場からいっても、また国民所得のうちから正当に社会保障にふり向けるべき割合からいってもそこにはもちろん限度がある。またその限度を過大に仮定することはいまいむべきであって、それよりも、それを効果的に再分配することに主力を注がねばならない。

X

さて、社会保障の体系化については、社会保険制度調

査会が戦後の早い時期に独自の構想を掲げ、その大綱は社会保障制度審議会に受継がれて、ことに昭和 25 年の勧告として結実したものが、一つの頂点を示したものであったと思われる。しかもその勧告そのものが、現実を顧慮してあまりにも妥協的形式的に過ぎたとする批判もあったことを考えると、頂点を示したというよりは、むしろ最低線を打出したものであるべきかも知れない。当時は、ワンデル勧告からの引用によっても知られるように、いかに未開であった制度の実情を考えると、いやしくも制度の体系化を志向するとすれば、この最低線は何としても推進すべきであったし、当時ならば推進する途も皆無ではなかったのではなかろうか。

しかし結局は政策決定の側の決断の問題であり、体系化という事柄そのものはむしろ自明であることが多い。公平の原理、平等の原則ということも、政策決定の側にあつては（あるいはそれを資本の論理というような言葉で置えることができるかも知れないが）、必ずしも無条件的に受入れられるはずのものではなかった。

以後の審議会の歩みは、体系化への前進というよりは、反体系化への抵抗と考えられることは、本資料の上述したとおりである。その年月の多くの勧告、提案は空しく不発に終わったと見ることもできるであろうし、基本的にはやはり行政の大綱を決定して、遅々たるものとはいえ、その方向への歩みをリードしたと見るべきなのかも知れない。

そうした系列をたどると、37 年の総合調整の勧告の性格、あるいはその位置はきわめて異質である。そこにあるものは既成事実として積み重ねられた現行諸制度の体系的理解であり総合的解釈である。問題の中心を、国家財政のある限度内での効果的な費用の再分配にあるとしているのもその現れである。この時点では、ある限度として諦観するよりも、その限度を突き崩して、より広いより高いものへの要求を強化すべきであったのではなかろうか。綺麗ごとにと終ってしまった不満の残るこうした理論づけよりも、今一度、審議会にバイタリティの望ましいところであった。

国際社会事業会議について

— その 2 —

三浦 文夫・花島 政三郎

はじめに

国際社会事業会議 (ICSW) は、1928 年パリの第 1 回会議以来、戦争による中断はあったが、その後、回を重ねて、本年第 13 回会議が、ワシントンで開催されることとなっている。この会議の流れは、それぞれの時代的背景のもとで、人間と社会の福祉の向上のための努力がどのように行われてきたかを示す貴重な足跡であり、また現在の社会福祉の活動にとっても、汲めども尽きない教訓の泉ともいえる。この会議の流れについては、すでに前号で共同研究者によって、概括的な紹介と、第 7 回会議までの議事録の要約が行われた。今回はこれをうけつぎ、第 8 回、第 9 回、第 10 回の会議を中心に、紹介を試みることにする。

I 第 8 回会議 (ICSW)

第 8 回会議は 1956 年、ドイツのミュンヘンに舞台を移して催された。会期は 1956 年 8 月 5 日より 10 日までの 1 週間で、参加者は 55 カ国および 25 の国際団体の代表合わせて約 3,000 名となり、従来になく規模で行われた。

会議の主題は「工業化が家族および地域社会の社会事業に与えた影響 (Industrialization and its effect on Social Work for Family and Community)」がとりあげられた。この主題は近年の急速かつ大規模な工業化を経験しつつある国々ではきわめて切実な問題であった。すでに 18 世紀後半から産業革命を経験してきた欧米の先進諸国では、この問題は繰返し問われてきたが、近年の工業化の新しい局面でなおいっそうの検討を要するものであり、また低開発諸国においてもことの重大性は論をまたない。その意味で本会議の主題は、たくみにこの世界的趨勢をとらえたものといえる。

全体会議は 3 日間にわたって行われ、毎日次の副主題のもとでの代表演説が行われた。

A 工業化と家族

1. 「精神状態、生活様式、家族生活に及ぼす工業化の影響——とくに高度に工業化された国の場合

—— (The Impact of Industrialization on Mental Attitudes, on Ways of Life, and on the Life of the Family in Highly Industrialized Countries)」 R. M. Titmuss (イギリス)

2. 「精神状態、生活様式、家族生活に及ぼす工業化の影響——とくに新興工業国の場合—— (The Impact of Industrialization on Mental Attitudes, on Ways of Life, and on the Life of the Family in Recently Industrialized Countries)」 J. J. Henderson

B 社会事業と工業化

1. 「工業化と家庭生活に関する社会事業の新しい課題 (New Tasks in Relation to Industrial and Family Life)」 F. C. H. Lévesque (カナダ)
2. 「地域生活の構造的発展にともなう新しい課題 (New Tasks in the Developing Structures of Community Life)」 S. H. Mehta (インド)

C 社会的責任の配分

1. 「企業・国家・民間団体の責任のバランスをいかにしてとるか」 H. Muthesius (ドイツ)
2. 「工業開発計画における社会事業の役割について」 C. I. Schottland (アメリカ)

R. H. Titmuss は、欧米先進国における工業化にともなう影響を論じ、物的資源の増大という反面、人間の不安、生活様式の変化など否定的側面を鋭くえぐり出している。そしてこの中で、家族のもつ扶養関係が大きく変化している実情にふれて、個人、職場、地域社会における諸対策だけでなく、より広範な社会的施策の重要性を強調し、この文脈の中で社会事業の安定、予防保護の役割を検討しなければならないとしている。こうすることによって工業化や技術の進歩を目的とするのではなく社会事業がこれに対応していくことができると述べている。また、彼は工業化こそ貧困問題解決の唯一の途と考える傾向をきびしく批判し、工業化にともなう社会変動の多面性は、経済成長に寄与すると同時に、多くの社会的困難をひきおこすことも指摘している。

J. J. Henderson も、工業化の評価では、Titmuss と同

じ立場に立っている。彼は「工業化は手段であって、目的ではない」ということを繰り返し強調している。また、低開発国における工業化は、先進国のそれとは同じ条件のもとで展開されるものではないと指摘するとともに、低開発国における社会問題が、工業化の結果ではなくて急激に成長をとげつつある工業化と併存した形であらわれていると論じている。また、この状況のもとでの家庭生活の変容を具体的に示している。こうしてこれらの問題に対処する方法として、ソーシャル・アクションとならんで、コミュニティ・デベロップメント (Community Development) の意義を強調している。

F. C. H. Lévesque は、工業化の進展にともない、従来の生産および消費の単位としての家族は機能の分化をもたらしているとのべ、社会事業はこの状況を的確に把握するために、客観的な調査研究を行い、人間性の回復が得られんことを強く訴えている。

S. H. Mehta はインドにおける工業化とそれともなう伝統的社会制度への影響を論じている。そしてインドにおいてガンジーの主唱した農村のリハビリテーション運動の伝統は、現在の工業化にともなう農村の疲弊のなかで、依然として重要な意味をもっているとしている。そして最後に、近年の植民地の解放と、これらの国々における工業化の進展を期待しながら、この中で人種、皮膚の色、カースト、信条などの差別のない社会が作られるであろうことを期待している。

H. Muthesius は、社会的責任の配分について、企業・国家・民間団体の3者の関係を論じている。ここでは、要するに、共同社会に対する共通の目標のもとに、社会連帯性に立脚して、相互の協力関係を強めることを示し、とくに企業における専門的社会事業家の役割を強調している。

C. I. Schottland は、産業社会における社会事業の役割として、コミュニティ・プランニング、社会事業と市民参加、家族ならびに個人に対する直接的なサービス、ソーシャル・アクションの四つにわたって、具体的にのべている。そして社会事業が現時点で行う役割は、(1) 広汎な社会保険と公的扶助制度、(2) 家族ならびに個人に対する個別的サービス、(3) 全住民のよりよい生活という社会的・経済的・政治的目標を達成する一つの方法としてのコミュニティ・デベロップメントの確立にあることを強く訴えている。

以上の六つの講演は、各国からの報告をふまえて、十分に準備されたもので、その内容はきわめて示唆にとんでいる。この全体会議に引続いて、専門委員会が次のテ

ーマでもたれていた。専門委員会は、各国内委員会および国際団体からの代表によって構成された権威ある会議である。そして専門委員会の討議は全体会議に報告されている。

第1専門委員会 「低開発国は、高度に工業化された国から何を学ぶべきか (How less Developed Countries can Benefit from the Experience of Countries Highly Industrialized over a Long Period)」

第2専門委員会 「工業化が都市と農村に及ぼす影響について (The Impact of Industrialization on Urban and Rural Life: How to Confront the Outstanding Problems which Arise)」

第3専門委員会 「産業社会における家庭生活の保護」

第4専門委員会 「社会保障の枠内における社会事業の役割」

第1専門委員会の報告のなかで、社会開発と経済開発の調整のとれた計画 (co-ordinated planning)、社会開発が経済開発より立ちおくれたことから生ずる諸結果などを、他山の石としなければならないと強調しているのは興味深い。また企業の都市集中化によってひきおこされたマイナス面を、できるだけさける努力を強調していることも、わが国の現状と結びつけて考えてみると示唆的である。

第2専門委員会では、工業化が都市および農村に与えた影響について論議した上で、二つの勧告を行っている。その一つはそれぞれの経済成長の段階に応じて、国の資金の望ましい配分について、とくにこの際、経済的生産部門と、ソーシャル・サービスとの間の資金配分についての研究を急がなければならないということであった。また他の一つは、経済開発のための、特別国連基金の設置を、各国政府に要請することであった。

第3専門委員会は、工業化にともなう家庭生活の変化に対応して、家庭福祉のあり方を検討し、さらに婦人問題、老人問題にも言及している。

第4専門委員会の報告は、上記の三つの委員会と若干趣を異にし、社会保障の概念の検討からはじめられている。この討議では社会保障の対象は、特定の階級・階層に限定さるべきではなく、すべての市民を包含し、平等の機会を与えるものとし、包括的社会保障制度が、すべての国に必要となっていると述べている。その分野を所得維持、保健サービス、住宅、基礎教育と考え、その相互関係を説いている。そしてこれらの社会保障体系のもとでの、社会事業の役割、あり方を追求し、サービスの

個別的特質をはかるとともに、社会保障制度の運用面の humanization をはかる任務を強調している。またこれらとならんで、社会保障計画に対して、社会事業家は調査等によって得られた知識その他で、積極的な参加を行い、助言・援助を行うことの必要を強く訴えている。

これらの専門委員会のほかに、例によって 20 の研究部会がもたれた。このテーマは次の通りである。

(1)「身体障害者のリハビリテーション問題」、(2)「精神障害者のリハビリテーションについて」、(3)「産業社会における老人問題」、(4)「高年齢労働者の雇用問題」、(5)「青年の職業指導の社会的側面について」、(6)「子供をもつ既婚婦人のパート・タイム労働——勤労婦人の児童の養育について——」、(7)「都市と農村における人口移動について」、(8)「農村人口の維持について——とくに新興工業国の条件に関連して——」、(9)「失業が家族および個人に及ぼす影響」、(10)「産業社会の特殊な社会問題・アルコール中毒、売春、結核等」、(11)「産業社会における少年非行について」、(12)「変動する産業社会における成人教育——新しい考え方と実験への挑戦——」、(13)「工業地域の栄養問題——家庭経済学の発展——」、(14)「工業地域における衛生教育について（企業および地域社会の衛生制度の関連をふくむ）」、(15)「工業地域の住宅問題」、(16)「家族手当が家庭生活に及ぼす影響」、(17)「工業化が家族・地域社会の精神衛生に与える影響」、(18)「企業における社会事業とその他の社会事業の調整について」、(19)「企業の社会福祉制度——家族・地域社会に与える影響を中心に——」、(20)「工業地域の青年の余暇問題について」。

これらの研究部会の討議は、精粗の差はあるが、工業化された社会での社会問題と、これに対応する社会事業のあり方が熱心に追求された。

なお、このミュンヘン会議で、第1回および第2回のルネ・サンド賞の受賞式典が行われた。この賞は国際社会事業会議の創設者であり、すぐれた医師であった、ルネ・サンドにちなみ、社会事業または社会医療の分野で、顕著な貢献をした者に与えられるものである。第1回の受賞者は、ギリシャ人のニードにこたえ、傑出したリーダーシップを発揮した、ギリシャ女王 Her Majesty、第2回は社会医療の開拓者で、社会医療、応用医療科学の権威であるフランスの Jacques Parisot 教授に与えられた。Parisot 教授は、受賞にこたえて「工業化にともなう科学・技術の進歩と、医療および社会事業の将来 (The Future of Medical and Social Service in Relations to the Scientific and Technical Progress of Industrialization)」

という講演を行っている。

II 第9回会議 (ICSW)

第9回国際社会事業会議は、1958年11月30日より東京において、内外あわせて約1,700名の参加者をえて開催された。この会議については、『会務報告——第9回国際社会事業会議を終えて——』と、『第9回国際社会事業会議議事録』が、財団法人第9回国際社会事業会議運営会から邦語で刊行されている。したがってここでは、ごく概略について触れるにとどめ、詳細はこれらの資料にゆずることにしたい。

第9回会議の主題は、「社会的ニードに対する社会資源の動員」であった。この主題について、本会議に先立ってもたれた、第9回国際社会事業会議準備協議会での確認事項として、次の諸点が報告されている。

まず第1に、「本会議の参加者の多数は、全般的生活水準の低い諸国、すなわち、基本的な社会的ニードをみたすための資源が限られており、しかもその資源を効果的に活用して、現在のみならず、長期にわたる社会的発展計画（社会開発計画＝引用者）を推進しなければならないような諸国からの参加者である」、第2に資源の活用にあたって、すべての国民がもつ「経済的な要求と社会的要求とは、利害相反する競争相手として、別々に分離して追求されるべきものでない」として双方のバランスをはかること、第3に利用しうる資源の選択とその優先順位の問題をはかること、第4にこの中で社会事業の役割・指導性をはかること、第5に資源動員の一手段としてのコミュニティ・デベロップメントの検討を行うこと、などがのべられている。

また準備協議会は、当面の問題として、歴史上未曾有の規模と速度で変化しつつある社会の中で、「爆発的人口増加」、「社会変動」、「国際関係の不安定」が特徴的にあらわれているとのべ、衣食住および福祉施設とか、生活保障の制度、社会不安、難民問題などの問題点を指摘し、これらの問題の解決にあたって、資源の動員と活用の今日的意義についてのべている。この準備協議会の報告は、第9回会議の基調を示したものであった。

本会議は例によって本会議・専門委員会・研究部会を中核に運営された。

本会議では、G・ミルダールとH・ミンツの特別講演が行われている。

G・ミルダールは、「低開発諸国における社会的ニードとそれに応ずる資源」というテーマで、低開発諸国における開発は、「物的な生産増加を投資の目的とするよ

りは、人的資源の活用をはかり、教育・保健・その他の社会的施策を通して、人間に投資すること」が必要であるとし、「社会的ニーズを満たすこと自体が、開発に必要な資源を作り出す」とのべている。

H・ミントは、「低開発国における社会的費用の役割」というテーマで、克明に各国の政府予算を比較検討し、社会的ニーズに対処するためにどれだけの資源があたえられているかについて論じている。そしてさらに低開発諸国における税収入はどれ位であるべきかについて、専門的説明を加え、この上に立って、社会的費用に対する投資の意義を強調する。このさいとくに低開発諸国において、この部門の投資が生産的意義を有する点を強調している。このようにH・ミントは、G・ミルダールと同じように、低開発国における開発にあたって、人的資源の活用の決定的な重要性を指摘している。この両者は、必ずしも社会事業の専門家ではないが、講演の内容は、上述した基調報告に沿ったもので、会議の主題に見事に適合し、貴重な示唆を与えてくれる。

全体会議はさらに各国代表の講演に移り、日本代表（田辺繁雄）、ユーゴスラビア代表（ユーゲン・プシッチ）、チリ代表（L・T・デ・ロメロ）、インド代表（P・P・アガルクル）が、各々の国の実情と経験についてのべている。

またこのあと、政府間国際団体代表のパネル式講演が行われた。テーマは「社会的ニーズを満たすために、資源を動員するのに、各政府間団体（国際団体＝引用者）の果たす役割」ということで、国際連合代表（マーサ・フランスコム）、世界保健機構代表（エディス・M・アレキサンダー）、欧州諸機関代表（ピエール・ラロク）、国連児童基金＝ユニセフ代表（アデライデ・シンクレア）、米州機構代表（ルイス・カルロス・マンチーニ）、コロンボ計画代表（ウー・バー・キン）から、各国の組織・機関についての報告が行われた。

またこのほか、国際肢体不自由者福祉協会会長のハワード・A・ラスクが、民間国際団体を代表して、「社会的ニーズをみたすため資源を動員するのに民間の国際的協力が果たす役割」について講演している。

本会議の第5日目に、第3回ルネ・サント賞授賞記念講演が、今回の受賞者、国際社会事業会議名誉会長、ジョージ・E・ヘインズによって行われている。J・E・ヘインズはこの講演のなかで、受賞に対する謝意を示すと同時に、自分の社会事業家としての生い立ちについてのべ、人間に対するかぎりない愛情と信頼にもとづく社会事業の本質を強調している。また、彼は同時に、最近

新しい課題として注目されてきているコミュニティ・ケアの意義と内容にふれ、今後の社会事業の課題と方向を与えている。この講演は、J・E・ヘインズの社会事業家としての体験からにじみでたもので、きわめて教訓的である。

以上の全体会議に引続いて、専門委員会および研究部会がもたれた。専門委員会は、「経済発展（開発＝引用者）政策と社会発展（開発＝引用者）政策の相互関係」、「社会福祉政策における指導性（リーダーシップ）の問題」、「人口増加と人口構成の変化の諸問題」、「資源動員の一手段としての地域開発」の課題のもとに4委員会がもたれた。

第1専門委員会は、経済開発と社会開発のバランスを強調し、「国の開発がおくればいかにいかに、経済と社会の二つの分野を別個のものとして考えることは困難である。保健・住宅・栄養・教育などの最低水準が守られることは、いかなる経済発展にも必須の条件である」として、準備協議会報告およびG・ミルダール、H・ミントの所論を確認した。また、優先順位の問題については、各々の国の特殊事情やニーズに照して決定すべきであることを確認しながらも、ある程度の優先順位決定の一般的原则を確立することが望ましいとしている。

第2専門委員会は、社会的ニーズのために資源を動員するさい、上級管理者、一般的社会福祉従事者、民間指導者およびボランティアが、どのような役割を演ずるかという点と、これらの人的資源を開発するための募集・訓練・配置の方法を検討した。

第3専門委員会は、人口構造の変化と、この結果発生した社会的ニーズを検討し、このニーズに対応した社会事業の在り方が検討された。とくに、この中で、変化する社会的ニーズに対応した、多面的でダイナミックな社会事業の在り方が強調されている。

第4委員会は、「資源動員の一手段としてのコミュニティ・デベロップメント」について検討し、準備協議会の方向を確認しているが、これに加えて、「コミュニティ・デベロップメントは、開発を促すために慎重な考慮のもとに行われる意識的な努力」とであるという点を上記報告に挿入することを提案している。すなわち、コミュニティ・デベロップメントの本質は、「媒介として働きをする外部の機関と、地域社会の関係」として考え、自然成長的な発展と区別することを強調する。そして地域開発と社会事業の問題として、指導者間の不調整、地域開発計画実施の速度と範囲、一般住民の参加の問題、地域開発における各部門の協力関係、リーダー、人材の選

扱・訓練・配置の問題にふれ、最後に地域開発のなかで新たに多目的な性格をもったワーカーが要求されているとのべている。

これらの委員会は、いずれも準備協議会、全体会議で討論された基調に沿って、これを確認する方向で、専門的具体的に討議され、会議そのものをより豊かにするという点で大きな貢献をなしている。

以上の専門委員会と平行して、15の研究部会がもたれた。研究部会は、(1)「医療における社会事業の役割」、(2)「社会福祉における労働組合の役割」、(3)「市民・ボランティア・社会事業家——その相互関係および社会事業機関とその事業に果たす役割——」、(4)「今日の世界、とくにアジアにおける婦人の地位」、(5)「非行問題における社会事業の役割」、(6)「協同組合と社会福祉」、(7)「社会的ニーズの充足における家政学の貢献」、(8)「職業補導は個人の社会的経済的地位の向上にいかに関与しているか」、(9)「都市および農村地域における地域開発計画と地域活動の焦点——社会福祉協議会・地域福祉センター、その他地域組織活動」、(10)「精神衛生の問題」、(11)「家庭生活の水準の向上に対する『基礎教育』の役割」、(12)「社会的ニーズの確認——調査の役割」、(13)「身体障害者更生事業におけるチーム・アプローチ」、(14)「地域社会と住宅問題」、(15)「社会福祉費を満たすための財源の問題」であった。

これらの研究部会は、各国で日常的に取りくんでいる事業を中心に、その経験を交流し、お互に学び合うという趣旨で、言葉のハンディキャップをのりこえ、熱心に討議された。

第9回会議は成功裡に、12月6日、螢の光のメロディの中で閉じられた。この大会は第6回のマドラス会議以来、6年ぶりであるアジアで開かれた会議であった。この6年の間にAA諸国を中心とする旧植民地は、陸続と政治的独立をとげ、国際情勢の中でこれらの新興国を無視して、何もできないことがますます明らかとなってきた。この背景のもとで、第9回会議ではこれら新興独立国から多数の参加を得て、これらの国が等しく内包している課題が、熱っぽく語られている。

III 第10回会議 (ICSW)

第10回会議は、1961年1月9日から14日まで、古都ローマにおいて華々しく開催された。この会議には、64の国および属領と31の国際団体から約3,000名の代表が参加した。会議は共通テーマ、「変動する世界における社会事業 (Social Work in a Changing World)」を

中心に、活発にかつ和気あいあいと行われ、この会議の目的である経験交流と親善を高めるのに成功している。

この会議の冒頭に、準備協議会の報告が行われた。この報告は恒例によって、各国内委員会から予め提出した報告書をもとに、ミラノで開かれた準備協議会で討論され、まとめられたもので、第10回会議の基調を示すものでもあった。

この報告は、現在未曾有の変動をとげつつある世界にあって、各国とも、社会的・経済的・政治的・文化的諸側面とあわせて、人間の態度・価値体系・目標などにも、大きな変化がおこっている点に注目している。そして、この背景のもとで、社会事業は社会的ニーズ、対象の変化に対応して、その機能・責務に新しい視点を必要としているとのべ、この会議は、これらの課題の追求を、多面的に行い、変動する社会における社会事業の在り方を明らかにすることを訴えている。

この討議の方向は、デビソン会長の挨拶のなかでも、繰返し強調されている。

準備協議会の報告に引きつづいて、1月9日より11日まで、全体会議がもたれた。会議は議事の間に挨拶などをさみながら、会議の主題に基く、副主題ともいえるべき課題について講演が行われている。これらの講演は、全体的に格調の高いもので、この会議の討議のための問題提起的性格をもっていた。

まず第1日目は、トーマス・S・シメイ (Thomas S. Simey, イギリス) の「今日の変動する世界における社会事業」と、ジゼッパ・ペトリリー (Giuseppa Petrilli, イタリア) の「変動する世界——社会事業の課題——(The Changing World——Its Challenge to Social Work)」の講演が行われた。

シメイ教授は、社会事業が従来から問題を深め、体系化を行う面での努力が不十分であったと反省し、変動する世界における社会事業は、(1) 低開発諸国の努力に対して、謙虚に耳を貸し、その経験を学びとること、(2) 新しい社会現象を処理していくために必要な概念上および制度上の枠組をつくる努力を重ねること、(3) 他の社会諸科学との協力関係を深め、多面化する社会的ニーズに対応することを訴えた。

ペトリリーは現代の驚異的な世界の変動を、技術進歩、「人口爆発」、イデオロギー対立、国際情勢の不安定という点に特徴を認め、その社会的・文化的影響を具体的にのべる。そして不安、価値体系の崩壊、知識の専門化による包括的知識の稀薄化、社会的政治的対立などについて例示的にのべて、今日の社会事業の課題を追求する。

すなわちこの課題は、画一化し、機械化され、没個性化された現代生活のなかで、より人間的なものを明らかにし、コミュニティの文化遺産を守り、発展させることとし、このために社会事業は、その技術・組織・市民の協力・計画への積極的参加・国際協力の必要などについて訴える。彼は最後に「人類の歴史は、苦悩と涙の連続であるかもしれない。しかし、それは反面希望と勝利の流れでもある。今日の技術進歩は、貧困と苦痛をうみ出しているが、同時にそれはこれらの困難に打ち勝つ力をも生み出しているのだ」とのべて、社会事業が逢着している当面の課題を克服することを激励している。

国際社会事業学校連盟会長である、J・F・ジュオン(J. F. de Jongh, オランダ)は、「社会事業の機能」について興味深い講演を行った。彼はまず社会事業(Social Work)と社会福祉(Social Welfare)の関係についてのべる。彼によると、社会福祉とは隣人・同胞、コミュニティの改善のために働き、あるいは働こうとしている一般市民の活動と考え、この活動のなかから触発された専門的活動を、社会事業としている。そして社会事業が、個人・集団を対象とする分野から、コミュニティに対する活動へと拡がり、展開してきた点を要約的に論述する。そして変動する社会のなかで、この二つの分野は、場合によっては融け合い、その相互関係を変化させている。このために社会事業の側ではより包括的総合的な知識や、新しい技術が要求されるとし、社会事業教育の内容について、立ち入った検討を行っている。

フランスのシャトー・ド・ラ・ヴェイエ精神病院のポール・シバド教授(Paul Sivadon)は、技術の進歩にともなう人間の疎外化の増大によって、人間の心理の不安が強まっている点を、心理学的に詳しく指摘し、個人と社会との結合の重要性を強調し、精神分析学と社会事業の協力関係を訴えている。

アメリカの著名な社会事業家、N・E・コーヘン(Nathan E. Cohen)の「個人と社会にたいする社会事業および社会事業家の責任について」という講演は、圧巻である。コーヘンは、まず社会事業の個人と社会に対する責任の二元性を指摘し、この問題を、社会事業の歴史的展開と、先進国・低開発国の社会事業の現状の側面から追求する。すなわち社会事業は、社会変動との関連で、宗教的諸団体から、ボランティア・エージェンシーへ、そして公的なものへと展開し、同時にその対象も個人・集団からコミュニティ、さらに全国民へと発展してきた過程を具体的にのべる。そして現在では、全国民を対象とする社会保障制度の確立のもとで、個別的に問題をと

り上げ、サービスを行う社会事業の在り方と意義について論じている。また社会変動のとくにいちじるしい低開発諸国にあっては、経済的資源、ボランティア組織などが制約されていることから、社会事業は中央集権的にすめざるをえないとしている。このように社会事業はそれぞれの時代・国の条件に対応して展開され、ダイナミックな性格をもっていると考えている。したがって社会事業における社会的ニード、対象の多面的な把握のために、一次元的、決定論的な視点では決して十分ではないと考えている。とくにこの際、従来、社会事業の方法論に大きな影響を与えてきた行動科学について、そのメリットを評価しながらも、批判を行い、新しくA・H・マスロー¹⁾などによってとなえられているニードのヒエラルキーの理論モデルを紹介し、社会的ニードの把握における多次的・総合的視点の確立について、一つの方向を示唆している。このように社会事業をダイナミックにとらえることによって、社会事業の個人と社会に対する二元的責任の問題について、両者の相互関係を明らかにし、社会事業は社会の個人に対する一つ機関・窓口としての役割を担うと同時に、社会に対する個人のスポークスマンとしての役割をもつことを強調している。この論旨は首尾一貫し、またきわめて多くの示唆深い論点を含んでいる。

最後のB・L・アリ・カーン(Begum L. Ali Khan, パキスタン)は、パキスタンの具体的経験をふまえて、社会事業・社会福祉における市民参加とボランティアの重要性について論述した。

以上の全体会議に引続いて、専門委員会および研究部会がもたれた。専門委員会は、つぎの六つのテーマに基づいて、討議が行われている。

第1専門委員会 「政府・民間団体およびサービスの相互関係について」

第2専門委員会 「社会事業におけるユーザーの役割について(The Role of User and Potential User of Social Services)」

第3委員会 「社会事業の第1次的機能と第2次的機能(Social Work As (a) A Primary Function, (b) A Secondary Function)」

第4委員会 「協力とチーム・ワーク」

第5委員会 「社会事業の新しい課題」

第6委員会 「新しい地域社会に対する社会事業の役

1) A. H. Maslow. "Social Theory of Motivation" in *Twentieth Century Mental Hygiene*, Maurice J. Shore, Ed, 1950.

割 (Social Work's Contribution to New Community)」

第1委員会は、政策・対象者に対するサービス・学校教育 (Public Education) の部門における政府および民間団体の責任について論議された。とくに委員会では、政府および民間団体が、それぞれ独自の役割をもちながらも、相互補完的な関係にあることを強調し、さらにこの関係を財政の側面からも明らかにしている。そして各種機関・団体が政策決定過程で協力する意義についても訴えている。

第2委員会は、ユーザーの社会事業への参加の役割について討議を行った。とくにこの課題は、社会変動にともなう社会的ニーズの変化、多面化、拡大化と、社会事業機構の拡大がすすむなかで、ユーザーが社会事業に参加することがますます必要になってきているとして、この課題を今後さらに深めることを訴えた。

第3委員会では社会事業の第1次的機能、第2次的機能について活発な討論が行われている。ここで第1次的機能というのは、社会事業プロパーの分野 (Primary Setting) での機能であり、第2次的機能とは、他の分野 (Secondary Setting)、たとえば病院・学校などにおける社会事業の機能ということである。委員会は、社会変動の過程で、この第1次的分野、第2次的分野の間にさまざまな変化、相互浸透が行われていることを確認した。そしてとくに第2次的分野では、学校・病院のような援助機関と、軍隊・企業のように全然異った目的をもつ分野を区別し、今後後者の分野での、社会事業の機能を検討する必要性を強調している。また委員会は、社会事業は新しい需要に対する新しい計画の策定、行政部門の改善と必要に応じて新しい機構の確立、新しい情勢に対応する調査の強化、従来の専門的社会事業家の訓練・教育にあわせて、多目的なワーカーの養成、他の部門との協力についても広く討議を行った。

第4委員会では、社会事業内部、他の分野、部門間、公私の機関、国際間などの協力関係とチーム・ワークについて多角的に論じ、変動する社会における社会事業の今後の課題を明らかにしている。

第5委員会は、現代の世界にあらわれている変動は、社会事業の側面にも大きな変化を与えているとし、とくに伝統的な社会福祉とは異った領域での活動の必要性を論議し、生活水準・生活様式の改善のために社会事業に課せられた新しい問題などにふれている。

第6委員会では、新しいコミュニティのなかで、社会事業が何を、またいかにして貢献することができるかに

ついて討議した。この討議はコミュニティ・デベロップメントの計画策定、実施の過程と新しいコミュニティの確立後というふうに、それぞれの次元で検討された。そして結論的に、新しいコミュニティの建設および確立の中で、社会事業は、住民に密着し、そのニーズに不断に接している体験を生かして、計画策定・実施の過程で、計画をより生き生きとしたものにし、さらに新しいコミュニティに住民の参加、一般行政への協力・助言などを通して、その健全な発展に資するとしている。

以上の委員会と平行して、次のにのべる16の研究部会がもたれている。(1) 社会事業家と衛生部門従事者の協力について、(2) 社会事業と精神衛生、(3) 身体障害者サービスにおける社会事業の位置、(4) 青年のニーズに対する制度外の対応策——リクリエーション、情報、公的教育以外の教育を中心に——(Meeting the Needs of Youth Outside of Institutions —— Recreation, Information, Informal Education)、(5) 青少年非行、(6) 家庭以外で児童に対する社会事業のあり方 (Social Services for Children Outside Their Own Homes)、(7) 労働婦人の福祉、(8) 老人にたいするサービス、(9) 難民・移民にたいするサービス、(10) 企業における社会事業、(11) 農村地域における社会事業、(12) 社会事業と住宅、(13) 宗教社会事業 (Social Work under Religious Auspices)、(14) コミュニティ・デベロップメントにおける社会事業の役割、(15) 社会政策における社会事業家の影響の役割 (The Role of Social Workers in Influencing Social Policy)、(16) 食糧・栄養および人口問題。

この研究部会は、各分野ごとに、それぞれの国の経験の交流をはかり、そのなかから共通の方向を明らかにしようとするものであった。この部会での討議の内容・水準は、必ずしも軌を一にするわけにはいかないけれど、所期の目的は一応達成されている。

なおこの会議で、第4回ルネ・サンド賞がインドの Amrit Kaur 女史に与えられた。彼女は長い間、故ガンジーの身近にあってインド国民のためにつくし、独立後もインドの保健・福祉の向上のリーダーとして活躍すると同時に、W・H・Oなどの代表として活躍してきている。Kaur 女史はこの受賞にこたえて、「社会事業の概念 (The Concept of Social Services —— Its Relation to World Needs and Problems with Special Reference to Asia and Africa)」というテーマで講演を行っている。

IV

以上第8回から第10回までの国際社会事業会議の模

様を、議事録に基いて、駆足で紹介をしてきた。何しろ限られた紙数の中で紹介をしなければならない関係で、不十分のそしりは免がれえないと思われる。最後にこれらの会議の中から気付いた点を 2, 3 のべ、要約にかえることにしよう。

(1) この 3 つの会議は、民族解放運動の未曾有の高揚と、旧植民地、従属諸国のあいつぐ独立の嵐を背景としている。ちなみにいくつかの数字をあげてみると、1945 年に 36,886,000km² の面積と、663,627,000 人の人口を有していた植民地・従属国は、1960 年にその面積は 12,145,000km² に、人口は 85,635,000 人に減っている。また 1956 年には、チュニジア、モロッコが、また翌 1957 年にはガーナが、1958 年にはギニアが、そして 1960 年になると、アフリカだけで 19 の国が新たに誕生している。1960 年が「アフリカの年」といわれるのも、けっして理由のないわけではなかった。

この様に、アジア・アフリカ諸国を中心とする新興国の出現は、戦後世界の国際的発展のもっとも重要な特徴の一つであった。しかしこれらの新興国は、その政治的独立とは別に、その経済的・社会的・文化的な自立はいちじるしくたちおくれ、今なお深刻な問題として残されている。

この三つの会議にはこれらの独立したばかりの国からの参加は、多くはなかったが、これらアフリカの新興国と同一の課題をもつ国々はけっして少なくない。戦後独立したアジア・ラテンアメリカなどの国々がそれである。この三つの大会で経済開発と社会開発がとくに大きな関心と呼んだのは、これらの理由に基くものと思われる。また三つの会議に示された共通テーマ、「工業化と社会事業」、「社会的ニーズをみたすための資源の動員」、「変動する世界における社会事業」にもこの問題意識をみることができる。

(2) それと同時に、この課題はけっして低開発国だけの問題ではなかった。第 10 回大会でイギリスのトーマス・S・シメイがいみじくも述べていた様に、先進国といわれる国々においても、経済開発と社会開発のバランスがくずれ、数多くの問題を生み出してきたことの反省があった。その上これらの国においても未曾有の変動

を現在経験しつつあり、その意味では経済開発と社会開発のバランス、コミュニティ・デベロップメントの問題が今一度真剣に考えられなければならないかった。その意味では、先進国といわず、低開発国といわず、共通した問題意識に支えられていたといっても過言ではない。したがって、回を経るにしたがって、先進国の経験から学べということだけでなく、先進国こそ低開発諸国の現在の努力から真剣に学べ、という発言が強まってきたのも当然といえる。

(3) これらの関心は、もちろんこの会議だけに現れていたものではない。たとえば国際連合自体のなかでも、経済開発と社会開発の問題は取扱われている。しかし会議での取り上げ方は、あくまでも、経済開発・社会開発についても、その計画策定・実施のなかで、社会事業が果すべき役割を明らかにし、社会事業の今日的意義を把握する点にあった。

(4) これらの大会で、等しく強調されたことの一つは、社会事業がたんに社会問題の解決という対症療法にとどまることなく、さらに、より積極的な形で、予防という視点もあわせたものでなければならないということであった。この方向は社会的ニーズの変化、拡大にともなう社会事業の対象、分野、機能、主体の変化を必然的なものとし、社会事業の方法、技術、知識、スタッフ、教育などにも新しい課題を与えることとなっている。

またとくにこのなかで、従来の専門的社会事業の方向をふまえ、社会事業の専門化とあわせて、より多目的な機能をもつ社会事業家の必要が、多くの人びとによって強調されていることに注目をしたい。同時に、ボランティアの重要性というだけでなく、第 10 回大会で、ユーザーの社会事業への参加の課題が示されている。これも明日の社会事業のあり方を示唆するものとして、看過できないものと思われる。

(5) このほか貴重な提案なり示唆は、会議の随所に散見できる。しかし同時に、社会事業がいろいろの変化を行いながらも、それを支えるものとしての、人間に対する愛情と人間性の尊重は、変わることなく、脈々として流れている。この点は会議に参加した人ばかりでなく、議事録を読むものにも、強い感銘を与えるであろう。

昭和 41 年度研究プロジェクトの概要

前年度は 6 月に研究プロジェクトを定めて、それに沿って研究活動が続けてきた。合同研究会をはじめ、第Ⅰから第Ⅴに分れる各研究会は、それぞれ 10 ないし 20 回に及ぶ研究会を開き、常勤、非常勤の研究員の外に、広く専攻の研究者の参加協力を得て今日に至っている。

この 1 年の経過を顧みると、初年度のことでもあり、実際の活動が 2、3 ヶ月おくれで開始されたこともあって、研究の基礎固め、あるいは、予備的準備的作業が主となっている。これらの研究の成果は中間報告として、各研究会で近くまとめることになっている。

41 年度については、研究の課題、目的等はだいたい、前年度のそれを引き継いでいる。しかし、今日までの経過を踏まえその焦点を十分にしばって、集中的効果的な研究活動の展開を期している。新規の計画としては、政策研究会を設けたこと、第Ⅵ研究会をおこして、第Ⅴと共に制度の多面的研究調査を企図したことなどが挙げられる。

〔第Ⅰ研究会〕

1. 研究課題

社会保障の所得再分配効果に関する研究——財源に関する検討を含む——

2. 研究目的

社会保障の目標の一つは所得分配の均等化にあると考えることができる。したがって社会保障の機能を明らかにし、その効果を評価する上で、所得分配の実態を正しく把握することがきわめて重要な意味をもつことになる。さらに社会保障費の公私の負担比率や、社会保障の拡大深化に伴う財源あるいはその拠出能力の問題など、いわゆる財源論も所得再分配とは切り離すことのできない問題である。わが国の所得再分配に関する研究は、その例も少なく、分析や資料等に未開拓の分野が多い。

本研究会は主として、戦後日本の階層別所得分布と、社会保障による所得階層間再分配の問題を理論的実証的に究明して、社会保障の所得再分配機能を評価することを目的としていると共に、これまで体系的分析がなされていなかった拠出財源と所得再分配の関係にも視野を広げ再分配効果について総括的な研究を行おうとするもの

である。

3. 研究経過

表記にかかげる研究課題は、本年度に新しくはじめるものである。第Ⅰ研究会は前年度に「国民所得における社会保障費の統計的研究」という課題で、7 回の研究報告会を開き、わが国の主要な社会保障費の系列を検討し、その結果を中間報告（所内資料 No.6505）としてまとめた。その研究成果の一部として「社会保障勘定の設定」ということが取り上げられ、それに関する試論二つを、上記中間報告にのせてある。しかし、資料の整備や表章形式等に、さらに検討しなければならない点が多く、また同試論は社会保険だけに限っているので、これを社会保障の全部門に拡大することが必要である。したがって、本年度は表記課題と平行して、社会保障勘定の設定についての継続作業を行う。

4. 研究内容

- 所得再分配に関する内外文献の検討と評価
- わが国における所得再分配の実証的分析とその検討
- 社会保障財源問題と所得再分配効果
- 社会保障勘定の設定に関する計数的研究

(a. b. c. は本年度の新規研究, d. は前年度の継続作業)

5. 研究計画

本研究ではわが国における戦後の社会保障の所得再分配効果の検証が中心となり、大幅な計算作業を伴うが年度前半を資料の検討とモデルの作成にあて、後半にその立入った検討と最終成果のまとめを予定している。d. の社会保障勘定の設定に関する継続作業は作業量が尨大であるばかりでなく、資料の解釈等には専門的知識が要求されているため、実際の作業は官庁関係者と協力してこれをすすめる。その経過を研究会で逐次（前半 2 回、後半 2 回）報告し、年度内にその成果を得たいと考えている。

〔第Ⅱ研究会〕

1. 研究課題

経済指標・社会指標および地域指標の活用に関する理論的実証的研究

2. 研究目的

わが国の近年における高度の経済成長は、国民総所得の大きな上昇となってあらわれているが、反面、地域格差をはじめ、都市の過密人口、公害、交通事故、農業生産の停滞など、さまざまなひずみを生じている。本研究は地域住民の実際生活に影響を与え、その福祉を左右している。これらの格差やひずみをいくつかの指標であらわし、それらの指標を総合化することによって、地域や、生活のパターンを把握し、社会開発、あるいは社会計画の策定に当たって基礎的資料を提供しようとするものである。

3. 研究経過

前年度は当初の計画に沿って、10 月から研究に着手し、主として既往の研究成果について、ヒヤリングを中心に 7 回の研究会を開いた。厚生省企画室、総理府社会保障制度審議会事務局、経済企画庁国民生活局、文部省統計数理研究所からも、それぞれ研究者の参加を求めて、関連資料の吟味検討を重ねた。本年度の理論的実証的研究をすすめていくにあたって、上記の経過をたどり、指標の総合化に関する既往の諸研究を整理検討した段階までの中間報告を年度当初にまとめる考えである。

4. 研究内容

- a. 指標の総合化に関する理論的研究
- b. 指標の総合化に関する実証的研究（一部電子計算機による作業を伴う）
- c. 生活指標に関する、国連の諸報告を基礎にして指標の多目的な活用に関する方法論的研究

5. 研究計画

本年度前半は 4. 研究内容 a. の理論的研究にあてることとして、月 1 回を目途に定期的に研究会を開催する。b. については年度後半を予定している。c. では国連発表の文献などに見られる各種の手法を用いて比較的簡単な計算作業を行い、その作業結果を逐次研究会に報告、これを検討する。

〔第 III 研究会〕

1. 研究課題

現代社会の構造的変動と社会保障の関連に関する研究——福祉地区に関連してコミュニティ・ディベロップメントの意義と役割についての理論ならびに実証的研究

2. 研究目的

現代の工業化および都市化の進展につれて、社会構造、人口構造は大きな影響を受けている。本研究会は最近の社会変動の動向を探り、社会開発や社会保障との関連、またそれらの今日の課題を明らかにすることを目的としている。本年度は特に地域社会の変動が惹起する諸問題

を考察して、地域のニーズを把握し、従来福祉地区と呼ばれていたものの再検討をこころみるとともに、地域の総合的計画的発展を「コミュニティ・ディベロップメント」という概念で把握し、その意義と役割を規定しようとするものである。

3. 研究経過

前年度は第 IV 研究会と合同して研究活動をすすめ、「人口および就業構造の変化」「社会変動に対応する社会福祉の諸問題」等についてヒヤリングと若干の作業を行った。その結果については、同じ課題のもとに引続いて行われる本年度の研究成果をまとめて、後日とりまとめを行う予定である。

4. 研究内容

- a. 人口および就業構造の変化と地域社会の変動に関する理論的研究（前年度より継続）
- b. コミュニティ・ディベロップメントに関する内外の諸研究の検討とその概念の整理
- c. コミュニティ・ディベロップメントの実証的研究（福祉地区の再検討、地域住民の福祉ニーズの把握、地域住民のコミュニティ・ディベロップメントへの参加、コミュニティ・オーガニゼーションとの関連等）

5. 研究計画

本年度前半は 4. 研究内容 a. について統計的分析を主とした研究をすすめ、また、b. に関する文献の蒐集とその理論的検討を重ねる。さらに第 IV 研究会と共同して上記の研究内容を目的とした調査研究を行う予定である。

〔第 IV 研究会〕

1. 研究課題

生活構造と社会保障に関する研究——核家族化に伴う家族周期と扶養関係の変化に関する理論的ならびに実証的研究——

2. 研究目的

現代の社会変動は人間の社会生活にさまざまな影響を与えているが、その社会生活の基本的単位としての「家族」もまた大きく変化してきている。本研究は家族の生活構造・生活環境等の変化に注目して、社会保障の観点から、多くの問題点を明らかにしようとするものである。本年度は特に核家族化の進展につれて、家族生活、扶養関係、家計構造等にあられる影響や変化を理論的実証的に研究し、社会保障、社会福祉に関する基礎的な資料を得ることを目的としている。

3. 研究経過

前年度は第 III 研究会と合同で、社会保障制度に関する諸問題を、社会学的立場から整理検討することを主たる

目的として研究をすすめてきた。ことに、核家族化の進展に伴う親族組織、扶養関係の変化等が中心問題となった。研究会分担者の一部は、家族周期のモデルについていくつかの仮説を立て、その検証につとめると共に、これに基づいて工場労働者の家族構造の研究を続け、別途に中間報告としてその成果をまとめている。

4. 研究内容

- a. 社会保障の観点から見た核家族化の動向に伴う扶養関係の変化に関する理論的実証的研究
- b. 家族周期と扶養関係についての調査研究（地域社会の変動と家族生活の変化、家族周期の諸段階と家計構造、家族周期と児童の生育および親族扶養等との関連）

5. 研究計画

本年度前半は 4. 研究内容 a. に関する既存の文献資料をもとにして理論的研究をすすめ、さらに b. については、若干の事例に基づき、その実態把握と解明を行う予定である。

〔第Ⅴ研究会〕

1. 研究課題

各国社会保障制度の歴史的研究——とくにアメリカとイギリスについての歴史的研究——

2. 研究目的

社会保障制度は各国の社会的経済的な背景のもとにそれぞれ独自の発展をとげてきている。本研究会は、各国の社会保障制度をその前史的段階としての互助組織、福祉活動からはじめて、19 世紀後半から現代に及ぶ、社会保険、各種の社会立法、労働立法を経て、総合的体系的制度の確立に至るまでの発展の過程をたどり、社会保障制度を各国の歴史的背景の下で理解しようとするものである。

他面、国民の生活に深い関連をもっている社会保障制度は、国際間のデモンストレーション効果が大きく、相互に、知識と経験の交流が著しい。本研究会は、こうした国際間の動向についても考察をすすめている。

3. 研究経過

社会保障制度の体系としてはアメリカはむしろ多くの不備が指摘されている。本研究会が初年度にアメリカをとりあげ、その制度の発達をあとづけてきた目的は、その意味で、社会保障制度の存在と、保障そのものの存在を一応別個のものと考え社会保障制度を補完する、あるいはこれに代る経済的社会的な機構を探ろうとすることにあつた。アメリカの古い歴史にさかのぼって、広く資料の紹介検討につとめ、また公衆衛生医療制度のアメリカ

力的特質を学んできたことも、こうした意図に基づくものであつた。近く 35 年法の成立した時点までの中間報告をまとめる予定である。

4. 研究内容

- a. アメリカ社会保障法の成立とその後の発展に関する研究
- b. イギリス救貧法の生成とその崩壊過程の研究

5. 研究計画

本研究会は制度の歴史的研究を志向しているため、ドキュメント的研究が主となっている。重要な基本的文献をもとにした参加者全員による共同の討議やあるいは分担者による資料の紹介報告等を積重ねて研究会を進めていく方針である。本年度はまず、前年度の問題意識を継承して、4. 研究内容 a. を取り上げ、その経過をみながら b. にも移ってゆく予定である。

〔第Ⅵ研究会〕

1. 研究課題

社会保障の制度部門別の比較研究——年金、医療、家族（児童）手当等の給付水準・財源等に関する国際比較——

2. 研究目的

各国で現在実施している制度をそれぞれ部門別にみれば、老齢、廃疾、死亡、疾病、出産、労働、災害、失業に対する給付および家族（児童）手当で構成され、所得の保障と医療の保障を通じていわゆる社会保障の達成を企図している。国によっては酷似した制度を採用しているところもあり、また、まったく異った体系を備えているところもある。その制度の構造もきわめて単純なもの、あるいは複雑多様なもの、それぞれ多くの特色がある。機能や効果についてもほぼ同一の基準を示すものから、大幅な格差をもつものにまで分れている。本研究会は各国の社会保障制度を各部門別に比較研究するものである。

3. 研究経過

本年度新規

4. 研究内容

- a. 各国における年金制度の比較研究
- b. 各国における家族（児童）手当制度の比較研究
- c. 各国における医療保障制度の比較研究

5. 研究計画

本研究会は上記内容について、月 1 回を目途として研究会を開き、制度の部門別に比較検討を行うものである。本年度は 4. 研究内容の a. をとりあげ逐次 b. c. にも及ぶ予定である。

また、この研究会はトピックのとり上げ方について政

策研究会と歩調を合せていく一面をもっている。

〔政策研究会〕

40 年度は合同研究会という名称で厚生行政や労働行政につき、担当官からヒヤリングをやるという方法をとってきたが、41 年度は、やや趣きをかえ、名称を政策研究会に改めることにする。そこでは、たとえば、児童手当制度とか経済計画における社会保障の位置づけとか、その他年金、医療などトピック的な問題をとりあげるが、

提案や答申を行うのとは違って、あくまで問題整理を主眼とし、資料を確定することによって、どこまで意見の対立が調整できるか、どこから政治的決定に委ねなければならないか、というような解明をやっていきたいのである。この場合、政策問題を真に科学的に論議するための方法論が明確にされねばならないが、そのこともこの研究会でときどきとり上げたい。トピックに応じて整理担当者を定め議事録の要約をまとめていく予定である。

— 研 究 所 メ モ —

アジア経済開発研究所 (Asian Institute for Economic Development and planning) は、エカフエ (ECAFE) の後援のもとに、1964 年 1 月 24 日、バンコックに開所した。同じ性格をもつものとして、チリ、サンチャゴおよびセネガル、ダカーにも同種の研究所が設けられている。

同研究所は三つの目的をもっている。その一つはアジア、極東地域の開発に直接関係する人々の訓練で、このために 6 ヶ月の一般課程の外に、上級課程、地域別課程、国別課程などがもたれている。また同研究所は、アジア・極東地域の経済開発・社会開発の諸問題などについての調査研究も行っているが、とくに上記の訓練と結びつけて、これらの調査研究が実施されている。この外に同研究所では、アドバイス・サービスも実施している。この業務は、訓練および調査研究の成果と相まって、今後さらに発展するものと思われる。

この研究所の常勤スタッフは、所長の P. S. N. プラサド氏のほか、経済学、経済開発の専門家 8 名で構成され、この外に、WHO, ILO, IMF, UNESCO などの 5 人の専門家と、臨時の顧問として 4 人の人々が加わっている。

同研究所の財政は、国連の特別基金およびエカフエ参加国よりの寄金によって運営されている。

本研究所も社会保障を社会開発との関連で研究をすすめている関係で、今後ともさまざまな形で、アジア経済開発研究所との連絡を密にする必要がでてくる。

年金積立金の運用について

出 原 孝 夫

I わが国の公的年金制度の種類と 厚生年金保険、国民年金の比重

わが国の公的年金制度は、昭和 36 年 4 月に、拠出制国民年金制度が発足することによって、国民皆年金といわれる状態を実現した。

年金制度の目的は、個々の国民が、みずから十分備えをしておくことの容易でない、老齢、障害、死亡等の事故に対して、社会的連帯による共通の基金を設け、失われた所得を補なうことにより、安定した生活を維持することである。この共通の基金を準備する方式として、当該年度の所要資金を、当該年度に徴収する方式（賦課方式）と、将来の給付に備えて、多額の資金を積立てる方式（積立方式）とがある。すなわち、前者は、現在の生産人口が、老齢その他の事故をもつ人口を扶養し、自分たちの事故については、後代の扶養を期待するものであり、後者は、現在の生産人口が、みずからの将来の事故に備えて基金を拠出するものであるといえよう。

わが国の公的年金制度は、現在、7 種類の被用者に対する年金制度（厚生年金保険のほか、船員保険、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、公共企業体職員等共済組合、私立学校教職員共済組合、農林漁業団体職員共済組合）と、農漁民、自営業者等に対する国民年金の制度よりなっており、その被保険者数は、表 1 のとおり

表 1 各公的年金制度被保険者数

(昭和 39 年度末現在)

区 分	被保険者数 千人	比 率 %
国 民 年 金	19,320	46.0
厚 生 年 金 保 険	17,873	42.6
船 員 保 険	250	0.6
国 家 公 務 員 共 済 組 合	1,032	2.6
地 方 公 務 員 等 共 済 組 合	2,220	5.3
公 共 企 業 体 職 員 等 共 済 組 合	744	1.8
私 立 学 校 教 職 員 共 済 組 合	129	0.3
農 林 漁 業 団 体 職 員 共 済 組 合	339	0.8
合 計	41,967	100.0

約 4,196 万人、そのうち、国民年金の被保険者 1,932 万人、厚生年金保険の被保険者、1,787 万人で、この両

制度の被保険者で全体の約 89% を占めている。このことから、厚生年金保険および国民年金の両制度が、わが国年金制度の中核的な役割を占めているといって差しつかえないであろう。

II 厚生年金保険と国民年金の積立金の現状

厚生年金保険および国民年金の制度は、その財政方式として、積立方式を採用しているので、給付が全面的に行われるようになるまでは、毎年、保険料や、保険料の運用から生ずる収入等により、ばく大な積立金が蓄積されていくことになる。厚生年金保険の制度は昭和 17 年に、国民年金の制度（拠出制）は昭和 36 年に発足したものであるが、その積立金の状況は表 2 に示すとおり、

表 2 厚生年金保険・国民年金積立金累積状況

(単位 億円)

昭和年度	厚生年金保険		国民年金		合 計	
	増加額	累 計	増加額	累 計	増加額	累 計
17	1	1			1	1
20	13	14			13	14
25	354	368			354	368
30	1,119	1,487			1,119	1,487
35	2,953	4,440			2,953	4,440
36	1,219	5,659	305	305	1,524	5,964
37	1,493	7,152	340	645	1,833	7,797
38	1,753	8,905	399	1,044	2,152	9,949
39	2,091	10,996	431	1,475	2,522	12,472

昭和 39 年度末で、厚生年金保険 1 兆 996 億円、国民年金 1,475 億円に達したが、これらの積立金は、今後年を追って増加し、たとえば、厚生年金保険では、積立金の額は、現行のまま制度を改正しないとしても、将来のピーク時には約 34 兆円の巨額に達するものとみこまれている。

III 年金積立金のもつ機能

このように積立てられた多額の年金積立金の機能としては、つぎの三つをあげることができる。

第 1 は、将来発生する保険給付の財源としての責任準備金的性格である。すなわち、これを、昭和 39 年度で

みれば、すでに厚生年金保険での給付は約 182 億円に達しているが、その財源は一部の国庫負担金のほかは、積立金より支出されているのであり、保険給付のピーク時と推定される昭和 90 年においては、約 2 兆 9,000 億円に及ぶとみこまれている。

第 2 は、世代間の負担均衡の機能である。年金制度の支出は、制度発足当初は少額であっても、その後、年を追って増大するものであるから、賦課式のように、年々の経費を年々の保険料で賄うこととすれば、現在と将来とで世代間の負担がいちじるしく均衡を欠くこととなる。とくにわが国のごとく、将来、高齢人口の比率が急激に増大することの予想されている場合にそうであり、積立方式は、この世代間の負担を平準化するところに大きな意味をもっている。

第 3 は、資金運用の結果として生ずる経済的機能である。すなわち、これらの積立金は運用収入（利子等）を得て、各方面に投融資されるのであるが、このように巨大な資金が投融資されること自体国民経済的に重要な意味をもたざるを得ないものであり、投融資の結果が、被保険者はもちろん、国民全体の生活と福祉に重大な影響をもつということである。

IV 年金積立金運用の原則

1. 安全確実かつ有利な運用

年金積立金の運用にあたって、とくに注意すべき原則の第 1 は、保険給付の財源としての責任準備金たる性格に基き、安全確実、かつ有利に運用しなければならないということである。たとえば、厚生年金保険においては、昭和 90 年度には、給付費約 2 兆 9,000 億円の 6 割以上に相当する 1 兆 8,000 億円程度は積立金の運用収入をもってあてることが予定されているのであり、積立金の運用に当っては、数理計算上の予定利率にとらわれることなく、できるだけ有利に運用することが、将来の負担を軽減し、または将来における給付を厚くするゆえんであり、一方、たとえ有利であっても、安全性に欠ける運用は厳に慎まなければならないということである。

2. 被保険者層の福祉、ひいては国民生活の向上に役立つ運用

年金積立金運用にあたって注意すべき第 2 の原則は、前記の経済的機能に基くものである。すなわち、各種投融資の形をもって行われる積立金の運用は、国民生活の向上や、国民経済の発展に十分役立つものであるべきこと、とくに、被保険者層を中心として、広く国民一般の

福祉の増進をもたらすものであることが重要である。積立金の一部が、被保険者等に還元融資され、また還元融資以外の部分についても、その使途につき十分配慮されなければならないゆえんである。

そして、第 3 には、これらの原則に従って行なわれる積立金の運用の状況が被保険者はじめ、年金制度に関係する人たちに明確に示されることによって、制度に対する信頼と協力を保持することである。保険料の拠出と、実際の給付の間に長期に及ぶ時間的ズレがあり、しかもこれらの保険料が強制的に集積されることを考えれば、このことは当然であるとなづけよう。

V 年金積立金運用の現状

1. 表 2 に示した厚生年金保険および国民年金の積立金は、現行制度では大蔵省資金運用部に預託され、郵便貯金その他の国家資金とともに一元的に管理運用されている。したがって、年金積立金運用の第 1 の原則からみて、安全確実な運用をされているといえるが、運用収入についていえば、資金運用部に対する預託利率が法定されているため（7 年もの年利 6 分に特別利子 5 厘を付し、年利 6 分 5 厘）、これ以上有利に運用する途は開かれていない。

2. 年金積立金が、資金運用部資金として管理運用されているということは、国家資金として、国の財政投融资計画に参加しているということである。近時、財政投融资計画の国家財政ひいては国民経済に及ぼす影響は増大の一途をたどっているが、昭和 40 年度についていえば、財政投融资計画は、当初計画で 1 兆 6,206 億円におよび、政府の一般会計歳出予算 3 兆 581 億円と対比して、その 44% に当る膨大なものとなっている。これらの資金は、住宅・生活環境整備、厚生福祉施設、文教施設、中小企業・農林漁業等国民生活の安定向上、国土保全・道路・運輸通信・地域開発等の公共投資、基幹産業・輸出振興等の産業振興に当てられている（表 3 参照）。

ところで、財政投融资の原資には、資金運用部資金のほか、簡易保険および郵便年金、その他各種の資金があり、また、年度によりその種類には変遷があるが、そのうち、資金運用部資金は、つねに最大の資金源となっており、しかも、今後ますますその比重を増大していくと予想されている。この資金運用部資金の原資（残高合計）中に占める厚生年金保険および国民年金積立金合計額の比重は、資金運用部資金のいちじるしい増勢にもかかわらず、毎年着実な伸びを示しており、昭和 36 年度末に約 23% であったものが、昭和 39 年度末（40 年 3

表 3 昭和 40 年度財政投融资使途別分類表

(単位 億円)

区 分	産投会計 出 資	資 金 運 用 部 資 金			簡保資金	公 募 債 借入金等	財投合計
		年金資金等	郵貯資金等	小 計			
(1) 住 宅	40	782	764	1,546	133	540	2,259
(2) 生活環境整備	1	601	625	1,226	169	614	2,010
(3) 厚生福祉施設	—	510	75	585	—	—	585
(4) 文教施設	—	137	211	348	145	—	493
(5) 中小企業	—	645	990	1,635	110	300	2,045
(6) 農林漁業	158	395	606	1,001	10	—	1,169
(1)~(6) 小 計	199	3,070	3,271	6,341	567	1,454	8,561
(7) 国土保全災害復旧	—	184	283	467	39	—	506
(8) 道 路	—	98	150	248	270	766	1,284
(9) 運輸通信	25	359	550	909	139	1,177	2,250
(10) 地域開発	19	256	394	650	65	390	1,124
(7)~(10) 小 計	44	897	1,377	2,274	513	2,333	5,164
(11) 基幹産業	24	—	1,095	1,095	20	123	1,262
(12) 輸出振興	290	—	929	929	—	—	1,219
合 計	557	3,967	6,672	10,639	1,100	3,910	16,206

月末現在)では約 30% に達するに至った。

3. これらの年金積立金の使途については、昭和 36 年拠出制国民年金制度発足を機に、厚生年金保険、国民年金等の年金制度の運営を主管する厚生省と、資金運用部資金を管理運用する大蔵省とが協議の結果、厚生年金、国民年金等の積立金は、財政投融资計画の中においても、国民生活の安定向上に直接役立つ分野 (75%程度) および国民生活の安定向上の基盤となる分野 (25%程度) に運用することとし、とくに、そのうち、毎年度積立金増加額の 25% に相当する額は、厚生年金還元融資、国民年金特別融資として、保険料拠出者等の生活の向上に直接寄与する分野に運用することとなり今日に至っている。

以下、昭和 36 年、厚生・大蔵両省間で合意をみた、年金積立金の運用方針を参考に掲げておこう。

なお、さきに掲げた表 3 は、昭和 40 年度財政投融资使途別分類表であるが、年金資金等の使途についていえば、このうち、(1) から (6) までは国民生活の安定向上に直接役立つ分野であり、その小計 3,070 億円は、年金資金等総額 (厚生年金保険、国民年金のほか、船員保険、国家公務員共済組合の資金を含む) の 77% に相当する。また (7) から (10) までは国民生活の安定向上の基盤となる分野としてとりあつかわれている。

(資料 1) 国民年金積立金等の運用方針

昭和 36 年 1 月 21 日

1. 国民年金、厚生年金、船員保険、共済組合の各資金 (以下「年金資金等」という) は資金運用部に預託し、財政投融资として運用する。

資金運用部資金の運用について郵便貯金等と年金資金等との資金区分別の使途別分類を設け、資金の使途を明確にする。

2. 財政投融资計画の策定に当っては、極力国民生活の向上に重点を指向するほか、特に年金資金等の使途については、

(イ) 国民生活の安定向上に直接役立つ住宅、生活環境整備 (上下水道等)、厚生福祉施設 (病院、福祉施設等)、文教施設、中小企業、農林漁業等に最重点をおき、特にその一部は厚生年金還元融資又は国民年金特別融資として、保険料の拠出者等の生活の向上に直接寄与する対象に運用するものとし、

(ロ) その残余についても、国民生活の安定向上の基盤となる道路、運輸通信、国土保全、地域開発等に運用するものとする。

(備 考)

昭和 36 年度においては、(イ) の使途に対する運用を 75% 程度とし、残余を (ロ) の使途に運用するものとする。

なお、(イ) の運用のうち、厚生年金還元融資および国民年金特別融資は、それぞれ積立金の資金運用部預託増加額の 25% とする。

3. 年金資金等の長期預託金に対しては、資金運用部において他の長期預託金と同様年 6 分の利子のほか、5 厘程度の特別の利率による利子を付し、その利回りの向上をはかるものとする。

4. 資金運用部資金運用審議会の組織を改め、年金制

度の諸事情等をも十分に反映させつつ、資金運用部資金全体の公正、妥当な運営を図るものとする。

VI 還元融資および特別融資

厚生年金保険の還元融資および国民年金の特別融資の資金枠は、毎年度積立金増加額の 25% 相当額であることは、すでに説明したとおりであるが、その使途は、前記財政投融資使途別分類表の (1) から (6) までのうち、とくに被保険者層の福祉の向上に直接寄与する住宅、病院、厚生福祉施設等の整備にふり向けられることになっている。表 4 は、最近における還元融資、特別融資の資

表 4 還元融資、特別融資資金枠

		(単位 億円)				
原資別	年度別	36	37	38	39	40
厚生年金		260	330	415	545	815
国民年金		75	100	107	114	123
計		335	430	522	659	938

金量の年度別の推移を示すものであり、昭和 36 年度には計 335 億円であったものが、昭和 40 年度には 938 億円と、年金積立金の毎年度増加額の伸びに応じて、年々増大してきている。また、表 5 は、昭和 40 年度におけ

表 5 昭和 40 年度還元融資、特別融資資金枠

		(単位 億円)	
区 分	厚生年金 生保	国民年金	計
年金福祉事業団	354	16	370
住 宅	235	—	235
病 院	40	5	45
厚生福祉施設	79	11	90
特別地方債	324	95	419
住宅および生活環境	43	6	49
病 院	95	32	127
厚生福祉施設	54	55	109
清 掃	132	2	134
医療金融公庫	62	8	70
社会福祉事業振興会	3	3	6
国立病院特別会計	12	1	13
公害防止事業団	10	—	10
一般地方債	50	—	50
計	815	123	938

る還元融資、特別融資の資金枠の内訳を示したものであるが、総額 938 億円は、還元融資、特別融資の支柱となる年金福祉事業団と特別地方債に各 370 億円、419 億円があてられているほか、医療金融公庫その他の原資の一部にあてられている。

以下還元融資、特別融資の支柱となる年金福祉事業団と、特別地方債について述べよう。

1. 年金福祉事業団

年金福祉事業団は、昭和 36 年に、民間向けの還元融資、特別融資の業務を、政府にかわって扱う特殊法人として、年金福祉事業団法に基き設立された特殊法人である。

民間の事業主や団体等が、還元融資、特別融資を受けるには、それまでは、これをとり扱う専門の機関がなかったため、都道府県が起債をし、それを事業主等に融通する、いわゆる転貸方式がとられていた。この方式によった場合、①万一貸倒れが生じたときには、責任が地方公共団体に転嫁されるので、融資の相手方は、安全性の高い大企業に集中され、中小企業には融資され難いということ、②融資のための手続きが、国——地方公共団体を通じており事務的に複雑になること、等の問題があり、これを解決するために年金福祉事業団が設けられたものである。

年金福祉事業団の融資対象施設は、(1) 住宅、(2) 療養施設、(3) 厚生福祉施設——(ア)休養施設(イ)体育施設(ウ)教養文化施設(エ)給食施設(オ)老人、身体障害者、母子または児童のための施設、となっており、また貸付の相手方は、厚生年金保険の適用事業主、船舶所有者、中小企業協同組合、消費生活協同組合、農業協同組合、健康保険組合、国民健康保険組合、日本赤十字社、社会福祉法人等となっている。

これらの融資対象施設別の資金枠(昭和 40 年度)は、表 5 のとおりであるが、このうち、とくに住宅については、現在の勤労者の住宅事情にかんがみ、年金福祉事業団融資の重点事業としてとり上げられ、その資金量も昭和 37 年度の 70 億円(事業団資金 135 億円の 52%)から、昭和 40 年度には、235 億円(事業団資金量 370 億円の 63%)と飛躍的に増大し、その需要に答えるよう配慮されてきた。

2. 特別地方債

特別地方債は、都道府県、市町村等の地方公共団体が、厚生年金、国民年金の被保険者をはじめ住民の福祉向上に直接役立つ施設を整備することに対して行なう還元融資、特別融資であり、その対象事業は、(1) 住宅、(2) 病院、(3) 厚生福祉施設——(ア)休養施設(イ)体育施設(ウ)会館(エ)火葬場(オ)社会福祉施設など、年金福祉事業団の融資対象と同様な施設のほか、昭和 40 年度より

表 6 還元融資、特別融資（年金福祉事業団・特別地方債）融資施設整備状況

施設の種類の 年度別	36	37	38	39		
				年金福祉事業団	特別地方債	小計
住 宅						
世帯住宅	5,095戸	6,073戸	7,959戸	8,042戸	2,328戸	10,370戸
寮等	10,053人	19,438人	25,305人	31,206人	4,738人	35,944人
病院	276	346	312	76	264	340
厚生福祉施設	383	740	731	451	624	1,075
休養施設	54	89	72	64	46	110
会館・教養文化施設	99	201	157	153	55	208
体育施設	72	136	134	29	133	162
社会福祉施設	158	290	311	117	339	456
その他	—	24	57	88	51	139

注 1. 本表の整備施設数は、当該年度に新たに融資対象となったもののみ計上し、前年度から継続して融資したものは計上していない。
2. 施設数は、施設の大小にかかわらず各1件として計上した。

は清掃施設（し尿処理施設、ごみ処理施設）がつけ加えられたが、昭和 41 年度よりはさらに①簡易水道、②下水道終末処理施設、が融資対象につけ加えられることとなった。

3. 還元融資、特別融資による施設の整備状況

年金福祉事業団、特別地方債による還元融資、特別融資施設の整備状況については、①これらの資金の融通が、当該施設整備資金の一部を占めているに過ぎない場合もあり、また、施設の種類の多岐多様にわたっているので、正確にこれを把握し、数字として計上することにはかなりの無理がある、②同種施設の全国的な普及状況についても資料が十分に把握できていない、等の理由のため、詳しい説明の資料を整えることができていないが、概要は、表6に示すとおりで、年々の資金量の伸びに応じてこれらの施設が逐年整備されていることはわかる。

VII 年金積立金運用をめぐる問題点

1. 年金積立金運用問題の沿革

(ア) 厚生年金保険制度発足当初の問題

年金積立金運用問題は、昭和 17 年、厚生年金保険法の前身である労働者年金保険法の発足した当初に遡る。この制度の発足当初に当って、厚生省は、積立金の運用のいかんは、直接に保険料率の決定、保険給付等に重要な影響を及ぼすものであり、したがって、保険者の立場にある厚生省が積立金の管理運用に当るべきであると主張した。しかし、一方、積立金が国家資金として果す重要な役割を考えれば、年金積立金といえども他の財政資金とともに一元的に管理運用すべきであるとの大蔵省の主張があり、結局両者の意見を調整したうえ、「積立金

ハ国債ヲ以テ保有シ又ハ大蔵省予金部ニ預入シ之ヲ運用スルコトヲ得」（労働者年金保険特別会計法第五条）とされ、さらに、「労働者年金保険特別会計ノ余裕金及積立金ノ取扱ニ関スル大蔵大臣ト厚生大臣トノ協定」が締結され、労働者年金保険特別会計の余裕金および積立金はすべて大蔵省預金部に預託し、預金部資金の枠内において、公共団体等が被保険者およびその家族の福祉のために設置する福祉施設に対して融資し、または、国債、外国債、社債に運用することとなり、その運用計画の大綱については、毎年度厚生・大蔵両大臣協議の上決定し、福祉施設に対する融資先は、運用計画の大綱で定めた枠内において、厚生大臣が決定し、大蔵大臣に通知すること、国債、社債への運用については、預金部で当該年度中に買入れまたは引受けたものの銘柄のうちから運用の都度協議して決定するなど、国家資金として一元的に管理運用する原則に立ちつつも、労働者の福祉のために特別の配慮をした運用方法が定められた。

(イ) 戦後における還元融資の中断と、その再開に至るまでの経過

戦後に至り、昭和 21 年 1 月 29 日、総司令部より大蔵大臣に対し、「預金部資金並簡易生命保険及郵便年金関係資金運用計画ニ関スル件」なる指令が発せられて、預金部資金の運用が、国債、地方債の消化に限定され、その他一切の投融資活動が禁止されたため、厚生年金保険の積立金についても、福祉施設資金および社債に運用することが禁止され、預金部への預託と国債への運用に限定されることとなった。

その後、昭和 26 年 4 月には、資金運用部資金法が制定され、従来の預金部が資金運用部に改組されることになったが、同法第 2 条「政府の特別会計（資金運用部特

表 7 厚生年金保険還元融資資金量の推移

		(単位 億円)								
対象区分	年度別	27	28	29	30	31	32	33	34	35
還元融資資金		16	25	33	45	55	75	75	85	115
住 宅		10	20	23	30	35	45	30	30	35
病 院		6	5	10	15	19	27	39	45	50
保健・厚生施設		—	—	—	—	1	3	6	10	20
医療金融公庫		—	—	—	—	—	—	—	—	10

別会計を除く)の歳入、歳出の決算上の剰余金を積み立てた積立金は、すべて、資金運用部に預託しなければならない。」および第3条「政府の特別会計(米国対日援助見返資金特別会計および資金運用部特別会計を除く)の余裕金は、資金運用部への預託の方法によるの外、運用してはならない。」と規定されたことに関連して、厚生保険特別会計法第13条の「積立金ハ国債ヲ以テ保有シ又ハ大蔵省預金部ニ預入レ之ヲ運用スルコトヲ得」との規定も「積立金ハ資金運用部ニ預託シ……」に改められた(もっとも、改正前の厚生保険特別会計法第13条の規定により国債を保有した事例はなく、預金部に預託した資金の枠内において国債に運用されていた)。

しかし、積立金の運用については、拠出者である労使の意向を反映させるべきであるとの声が次第に高まっていたので、昭和27年度に至り、漸く積立金の還元融資が復活実施されることとなった(昭和27年度より昭和35年度に至る間の厚生年金還元融資資金量は表7のとおりである)。

(ウ) 還元融資再開後の諸問題

以上のような経過をたどり還元融資制度は再開されたのであるが、昭和27年10月2日には、多年にわたり大蔵・郵政両省の間に争われてきた簡易生命保険および郵便年金積立金の分離運用が実現したため、厚生年金保険積立金についても、分離運用論が高まり、昭和29年の厚生年金保険法の全面改正に際しては、保険料の増徴が必要とされるに至り、運用の合理化による財源の強化と拠出者たる労使への還元融資の増大が各方面から強く要望され、第19回国会における改正法案の審議に際しては、衆議院の付帯決議中の3項目の一つとして、「巨額にのぼる厚生年金保険積立金の管理運用については、効率的民主的措置を講じ、特に拠出者の意向の反映し得るよう工夫すること。」と決議され、また、参議院においても「厚生年金保険積立金については、これを民主的、効率的に管理運用するよう特別の措置を講ずること。」

「厚生年金保険積立金を大幅に還元融資し、老人ホーム、

児童保護施設、医療施設および住宅等を増設して、被保険者の福祉増進を図ること。」と決議されたのであった。また、昭和31年5月17日には、社会党議員によって、厚生年金保険積立金の利子見込額に相当する金額の範囲内で、労働者およびその家族のための福祉施設建設資金の貸付を行うことを内容とした「労働者福祉資金の運用に関する法律案」が第24回国会に提案され、衆議院社会労働委員会に付託、第27回国会まで引続き継続審議され、第28回国会において審議未了となった。昭和35年の法律改正に際しても、第34回国会において衆議院で「積立金の管理運用については、特に拠出者の意向を反映しうるものとするとともに還元融資の枠を拡大すること。」と決議され、参議院においても「積立金の管理運用については、特に拠出者の意向を反映しうるよう自主管理を図るとともに還元融資の枠を拡大すること。」と決議される等、積立金の蓄積の増大するにつれて、その管理運用の問題は、次第に世の視聴を集めるに至ったのである。

(エ) 国民年金制度の発足と積立金運用問題

昭和34年4月国民年金法が成立し、同年11月から福祉年金の支給開始、昭和36年4月からは、拠出制国民年金の保険料の納付が開始されるに至ったが、国民年金の積立金の運用については、保険料の徴収の始まる以前、既に法案が具体的に検討され国会で審議されようとする時期から、社会保障制度審議会をはじめ、各方面から意見が寄せられたほか、衆・参両院においても付帯決議がつけられるなど、朝野の視聴を集める問題となった。

この問題は、国民年金法成立に伴って発足した国民年金審議会において審議されることとなったが、同審議会の論議は、厚生年金積立金の運用から掘りおこし、資金運用部資金運用の問題に至るまで、積立金運用の本質にふれる基本的かつ広汎にわたるものであった。同審議会における審議の状況を、ここで詳細に紹介する余裕はないが、昭和35年12月同審議会から厚生大臣に答申されたものは、「資金運用部の資金を、年金特別勘定と一般勘定とに区分するとともに、年金積立金も、これを福

祉運用分と有利運用分とに分け、前者は特別勘定に預託するが、後者はいったん特別勘定に預託したのち、あらためて一般勘定に再預託するものとし、再預託したものについては、約定利率のほか、運用方針の改善に伴う利益の分配を求める。」というものであった。

このほか、社会保障制度審議会からは、昭和35年10月、総理、大蔵、厚生三大臣あてに「社会保障制度の総合調整の見地からみれば、社会保険の積立金は、将来、それが国民年金や厚生年金保険の積立金であると、また失業保険のような短期保険の積立金であるとを問わず、そのいっさいをあげてこれを総合的な基金制度のもとに管理運用することが本来の行き方である。これらの積立金は、国の資金として財政投融资の原資にするとともに、ただちに資金運用部にくり入れなければならないということにはならない。しかし、この際の措置としては、暫定的に運用部にくり入れるとしても特別勘定として、他の資金とは厳密に区分して管理運用すること。」の旨の要望が出された。

また、資金運用部審議会では、昭和35年9月「国民年金特別融資、厚生年金還元融資を大幅に実施すべきであること。運用利廻りを向上させるべきであること。」などの建議をしたが、特別勘定等については触れるところなかった。

以上のような各審議会の答申、建議等を経て、積立金運用は従来の厚生年金積立金運用の方針から、さらに改善されることとなり、昭和36年1月に、先に(資料1)で示したような運用方針をとることに一応落着いたのであるが、特別勘定をめぐる問題については、なお未解決のまま、検討が続けられることとなったのである。

2. 年金積立金運用をめぐる問題点

以上、年金積立金運用の現状と、現在に至るまでの沿革について概説したが、この運用をめぐる、現在なおいくつかの基本的な問題がある。

第1に、積立金運用によって得る利回りの問題である。これらの積立金は、現在、その全部を資金運用部に預託して年利6分5厘の利子を得ている。この利率は、厚生年金保険、国民年金とも、数理計算上の予定利率5分5厘をこえており、5年ごとの再計算の際、給付財源にくり入れられることになっているが、はたして、この利回りで満足してよいかということである。

ちなみに、各種長期金利を比較すると、たとえば事業債7.57%、貸付信託7.37%、政府保証債7.096%、国債6.795%の利回りをもつ現状において、年金積立金

の得る利回り6.5%は、かなり低位にあると考えてよいであろう。これは、資金運用部資金が、財政投融资の原資として、民間金融ベースに乗り難いものに対し、政策的配慮から低利資金を供給するために避け得ない実状である。

これについて、現状を不満とする立場からは、(1)1兆円の積立金につき、たとえば年利5厘の差は、50億円の収入減となる。年金積立金の資金運用部への預託を中止し、安全確実である限り、より高利に運用するため、年金積立金独自の運用を図るべきである、(2)資金運用部に預託するとしても、年金積立金の特別勘定を設けて、一般の運用とは分離し、より高利回りに運用できるよう努力すべきである。以上要するに、資金運用部資金の公共性のために、年金積立金が低利運用されるのを甘受すべきでない、という意見があるが、これに対して現状を是認する立場からは、(1)年金制度を政府の事業として行う限り、年金積立金も国家資金として、公共の利益、国民の福祉向上に役立つように運用すべきであり、有利性の追求には限度がある、(2)また、これらの公的年金制度には、給付の一部や事務費の国庫負担など、種々の利点を与えられているので、当面安定的に6分5厘の利回りを得ることで、決して低利回りとはいえない、との反論がある。

問題の第2は、年金積立金運用に当たっての使途の明確化についてである。現状では、年金積立金は、郵便貯金その他の政府資金と統合して、資金運用部資金として一本で運用されているため、年金積立金を他の資金と明確に区別して、その運用の実態を明らかにすることはできない。このことから、(1)使途別分類表に示された年金資金等の使途は、当該年度の預託金増加額についてのみの使途であり、既往の蓄積分の運用状況、とくに、年金積立金分の回収および再貸付の状況は明らかにし得ない。(2)当該年度預託金増加分の使途のみに限定しても、厚生年金保険、国民年金等の原資別の使途は不明であり、また、運用対象機関別の資金量は不明である。

これらの点を解決するためには、年金積立金を独自に運用するか、資金運用部に預託するとしても特別勘定を設定することが不可欠であるという意見にならざるを得ないが、これに対して、現状是認の立場からは、(1)年金積立金が、強制貯蓄的性格をもち、被保険者の信頼を得るために、積立金運用状況を明らかにすることの必要は認めるが、資金運用部資金は、郵便貯金等を含めて、その資金の大部分が、国民大衆の零細な資金の集積であり、基本的には、資金運用部資金の運用状況を明らかに

することをもって足りる。したがって、年金積立金については、現在の用途別分類表程度の内容が明らかになっておればよいのではないか、(2) 資金運用部の中に年金積立金特別勘定を設けることは、資金効率の低下（運用上のロスの増大）を招くほか、事務量の増大も無視できない、との意見が強い。

以上二つの問題のほか、現行の還元融資、特別融資の資金量を、預託金増加額の 25% にすることの是非、また、還元融資、特別融資の回収金が、ふたたび還元融資、

特別融資資金に充当されずに、一般財政投融资資金に投入されることの是非等、年金積立金の運用については、さらに検討すべき問題も多いので、昭和 39 年 5 月以来、資金運用審議会において特別委員会を設けて検討されているところであるが、まだその結論を得られるに至っていない。

（本稿は、『時の法令』41. 2. 3 号中の拙稿「厚生年金保険、国民年金の積立金の現状と、その運用をめぐる問題点」に加筆増補したものである。）

執筆者紹介

ろう え 江 もり 森 うえ 上 なに 谷 み 三 はな 花 で 出	やま 山 み 見 むら 村 うら 浦 じま 島 はら 原	まさ 政 こう 康 けん 健 まさ 政 まさ 昌 ふみ 文 まさ 正 たか 孝	みち 道 いち 一 いち 一 ひこ 彦 つね 恒 お 夫 ざぶ 三 ろう 郎 お 夫	国際基督教大学客員教授 一橋大学助教授 東北学院大学助教授 健康保険組合連合会社会保障研究室研究員 社会保障研究所員 社会保障研究所員 社会保障研究所員 厚生省年金局資金課長
--	---	--	---	--

富永健一著

『社会変動の理論——経済社会学的研究——』

岩波書店 昭和 40 年 328 ページ.

I

「現代は社会変動にみちみちた時代である。戦後の 20 年間、われわれは、明治時代の第 1 世代の人々が体験したであろう変動とほとんどまさるともおとらない、かすかすの変動に直面してきた。この経験を理論化したい——これが本書にこめられた私の念願である。」

著者富永氏は、本書の冒頭でこのように述べているが、この著は、現代の産業社会の変動傾向を、アメリカのパーソンズなどによって最近展開されてきている現代の学説としての「社会学的機能主義」に基きながら、「経済社会学的研究」として、理論化することを試みている注目すべき業績であり、つぎのような構成からなっている。

- 第一章 資本主義—社会主義の問題と社会変動の理論
- 第二章 経済体系と社会体系
- 第三章 産業化と社会変動
- 第四章 社会変動の理論
- 結 論

以下、著者の主張の特色を概観しながら、それに対する私自身の考えを述べ、若干の疑問点を指摘してみたいとおもう。

II

著者は、20 世紀後半の現代の産業社会の変動を説明しうる「現役の」理論の必要性を、第 1 に問題とし、社会変動の理論の名で従来呼ばれてきていた 19 世紀的發展段階説（ドイツ歴史学派の發展段階説、マルクス主義の史的唯物論、スペンサー、テンニース、デュルケイムなどによる社会学的發展段階論）は、19 世紀後半の時代的制約を担った近代化理論であり、マルクス主義以外は現代の社会変動を説明しがたい過去の理論であると述べている。

著者のいう「現役の」理論とは、後述するような「社会学的機能主義」であり、この立場から経済の変動は社

会の変動によって基礎づけられることを考察してゆくのであるが、著者は、この自らの理論の積極的展開を行う前に、まず、一つの問題提起として、少くとも 100 年以上にわたって多くの社会科学者の議論の対象となってきた資本主義から社会主義への移行の問題をとりあげる。

著者によれば、資本主義といい社会主義というも、それらが、何れも経済的に定義づけられる限り、前者から後者への移行がありうるとしても、そのような経済面の移行において、社会構造は、政治的・文化的・心理的な諸方面と同じように、確定的な変動を示すものではなくて、一定範囲の未確定性の余地を残しているものであり、したがって、資本主義から社会主義への変動だけでは、社会構造の変動としての社会変動の基本的な事柄を説明しえないのである。また、現代資本主義論および大衆社会論において主張されているように、現代の体質変化期の資本主義では、(1) 重要な経済主体は個人でなくて「組織」であり、(2) 広汎な「大衆」が参加していることを、認めるならば、資本主義の変動の議論は、「組織」とか「大衆」とかいった社会学的範疇を不可欠的な要件としているのである。

以上のような現実的な例証による問題提起を行って、著者は、経済体系と社会体系との関連の一般の原理を探究してゆくが、まず、経済と社会との関係についての従来の代表的な諸学説を、つぎの二つの類型に大別して、検討を加えている。

第 1 の類型は、経済と社会とを、相互に独立の別個の体系とみる見解である。この類型の見解は、もっぱら経済理論の側から形成され、後からこの型の経済理論を容認した一部の社会学者によって補完されたものであり、新古典学派を代表とする微視的経済観、ケインズ派に代表される巨視的経済観、経済学者であるとともに社会学者であるパレートの見解、経済を人と物との関係、社会を人と人との関係とみる社会学者ウィーゼ (L. v. Wiese) の見解などがあげられる。第 2 の類型は、経済と社会との独立性をみとめず、前者を後者の一部門として位置づ

ける見方であり、マルクス、シュモラー、M・ウェーバー、ゾンバルト、デュルケイム、モーニエなどの諸見解が、この類型に属するとみられている。

著者によれば、第1の類型の見解のように社会と経済とを切りはなして考えるときには、両者は共通の基礎理論をもちえなくなり、両者の関連についての総合認識は不可能となるのであり、第2の見解の方が有用である。しかし、著者は、経済と社会との関連あるいは総合の問題についても、上にかかげたような従来の諸学説に代って、ギュルヴィッチやパーソンズなどによって唱えられている「社会学的機能主義」の立場から、新しい研究の途をきり開いてゆこうとする。

すなわち、現代は学問分化の時代であって、社会科学の19世紀的な総合形態はもはや崩れており、社会諸現象の総合的研究を新しい観点から考察しようとすれば、社会体系の諸部分の相互依存という思考形態から出発することになり、経済現象も社会現象も人間行為の産物として共通に理解されう。そして、「社会行動」を、自分と相手との間の役割についての「期待の相互補完性」に指向する人間行動の側面として理解すれば、「経済行動」は、交換過程にもっとも集中的に現れているように、自分と他人との間で財の効用給付に指向するやりとりとみられうるので、「社会行動」の理論は、「経済行動」の理論をその一特殊ケースとして包摂する一般的理論であり、前者は後者を基礎づけるという関係にある。ただ、経済行動の理論は、社会行動の理論との共通部分のほかに、多くの個別的種差部分を有しているのであり、経済理論が社会学理論の下位部分を占めることにはならないのである。

さて、社会と経済との関連づけについての「社会学的機能主義」に基いた著者の見解は、たしかに新しいアイディアによるいくつかの示唆を含んではいるが、私見によれば、基本的な考え方において、反省されるべき問題を有していると思われる。

その第1にあげられるのは、社会学の研究対象の問題である。われわれの立場よりすれば、社会学が専門的法則科学としての近代科学の体系をたもつ限り、それは、経済、政治などから本質的に区別される独自の実質的意味内容を有する人々相互の間柄それ自体——すなわち「人際的」 interpersonal, zwischenmenschlich 現象——についての理論的分析を、その課題とすべきであり、著者のように、社会を、経済、政治その他に共通する一般的な事柄としてとらえるときには、経済、政治などから区別される、社会の独自の意味内容が見失われるであ

う。また、著者は、社会行動は経済行動を基礎づけるというが、この「基礎づける」ということについては、つぎのような検討を要する。著者においては、社会行動は、複数人間の行動に共通の一般的概念であり、「期待の相互補完性」を指向しているから、経済行動を基礎づけると説明されう。しかしながら、行動（あるいは行為）ということは、表面に現れている断続的な活動態であり、あたかも、川流が川底を前提としそれに規制され方向づけられて動いているように、複数人間の行為のやりとりは、その背後にある「行為の可能態」あるいは「人々の間の用意」としての「社会関係」を前提としそれによって制約されていることを否定しえないであろう。自分と相手との間の「期待の相互補完性」も、社会行動自体から生じるのではなく、「社会関係」の基盤をなしている「共同社会」（ゲマインシャフト）による相互の理解に基いているというべきである。このように考えると、経済行動を基礎づけているのは、社会行動ではなく「社会関係」であり、このような社会関係においては、共同社会をもっとも根底的なものとする非合理的関係を基礎として合理的関係が形成されているといいうる。

社会学的機能主義の立場から、人々の間の「役割」に対する期待の相互補完性の点より社会を考えることは、近代社会に特徴的な相互の機能的関連による人間関係の一側面を明らかにすることの意義はあるが、他面、近代社会に特有の合理的（人為形成的で理知的）社会関係それ自身の本質的なあり方および合理的社会関係の成立と変動を背後から基礎づけ制約している非合理的（自然生成的で情意的）社会関係に対する考察を見逃すことになるであろう。

III

著者は、すすんで、社会変動の「趨勢的な」過程の変動の考察に向うが、この社会変動が、二つの段階に区別されている。(1) 一つは、社会の発展または成長といわれるものであり、それは、社会体系のあらゆる構成諸部門において、人間活動の総量およびそのアウトプットとフロウの量が増大することと定義され、経済成長はこのような社会の成長の一特殊形態として包含されうるのである。(2) いま一つは、「社会構造」の変動である。この場合の社会構造は、人々の行動規則の制度化された規範によって成立しており、この規範は、役割に対する「人員配分」と資源の不平等な配分としての「所有配分」をあらわす地位のハイルルキーを定める。地位のハイルルキーをきめる資源は、有形的および非有形的な用

具と報酬とからなっているが、非有形的な資源のなかで主要なものは、「関係財」であり、用具としての社会的勢力または権力と、報酬としての社会的威力または威信とに区別される。

(1) の社会の発展が趨勢的であることは、狭義の産業化としての生産技術の進歩——less efficient から more efficient への進歩——という基準に関連づけることによってもっとも確実にとらえられるのであり、それは、さしあたり人間活動の増大という量的変動であるが、すすんで、活動に従事する人間の社会的役割その他の配分の変動を、すなわち(2)の「社会構造」の変動を、ひき起こすことが考えられうるのである。

かくして著者は、生産技術の進歩という意味での産業化を独立変数とみなし、それによって生ずる現代の産業社会における変動の動向について、つぎの八つの命題を指摘する。

(1) 組織の大規模化 (2) 役割分化の進行 (3) 人員配分規則のゲゼルシャフト化 (4) 人員配分の開放性と流動性の増大 (5) 産業的権力の巨大化および産業的対抗権力およびその他の権力・影響力の巨大化による産業的権力の巨大化のバランス化 (6) 権力の配分規則の官僚制化 (7) 権力配分規則の民主化 (8) 物的ならびに非物的報酬配分の平準化

これらの諸命題における諸変数間の相互依存性は異時的であるので、現実においては、体系の諸部分の動態的相互関係に、「変化における均衡」というよりも「変化におけるタイム・ラグ」としての「ゆがみ」が生ずる。このタイム・ラグが極度に増大して安定的な変動過程が実現しえなくなると、社会体系が、変化における均衡を回復しようとしてラグの部分を一挙にとりもどすために、急激な構造変動を機能的に必要とするのであり、これが一般に「革命」といわれているものに相当するのである。しかし、前述の八つの命題は、最近の日本における経験を含めて、今日の主要な高度産業国では、「革命」の名で呼ばれることを必要としない構造変動が現実に行っていることを確認しうるものであり、著者は、この問題について、つぎのように説明している。

社会構造における地位のハイレキーを生ぜしめる資源は、体系の成員にとっては稀少であるため、相互の排他的獲得の目標となり、競争および闘争の源泉となりうる。この競争および闘争が抑圧されることなく制度的に容認されている社会では、利害当事者が必要な自己主張をなしうることによって変動へ向う内部的な力としての「拮抗力」が、体系自身のなかに存していて、変動にお

ける「ゆがみ」を生ずれば、その「ゆがみ」の被害を受け不満を抱いた人たちによって世論の高まりがひきおこされ、拮抗力の行使により、政治を通じて配分の過程に修正が加えられ、社会体系にとって機能的に必要とされる構造が、大きなとどこおりなしに達成しうるメカニズムが備わっている。しかし、このようなメカニズムの不完全な社会では、機能的に必要な構造の変動は円滑に達成しがたく、ラグの集積が、最後には「革命」のような非常手段を必要とするまでになるのである。

要するに、著者の社会変動論は、社会の成長または発展を、「経済成長」の概念を適用して、人間活動の量的増大として理解し、生産技術の進歩としての産業化を独立変数とみなし、それが、社会の発展という量的変動をもたらすとともに、社会の人員配分および所有配分についての構造変動を生ぜしめることを論究する点に、特色があるといえよう。

たしかにこの理論は、現代的ヴィジョンに充ちていて、現代の産業社会の変動傾向を、パーソンズ説を中心とした「社会学的機能主義」の適用によって説明することを試みている点で、さまざまな今後の新しい研究領域を提示している。

しかしながら、社会と経済その他の複数人間の諸現象との関連づけに關しての著者の基本的見解にみられる、既述したような問題点は、著者の社会変動論の展開においても指摘されうる。その中心的問題点は、社会変動論の考察において、前述したような意味での固有の人的現象としての「社会関係」それ自体についての論究が欠けていることに存しているといえるのではなからうか。著者は、社会発展についての「ゲマインシャフトからゲゼルシャフトへ」というテンニースの有名な命題を、19世紀的近代化論の遺物と考えている。もとより、このテンニースの理論自体は、現代の経験的な法則科学の立場からみれば、いろいろの点で修正されねばならないが、非合理的社会関係より合理的社会関係への変動を根本的過程とする社会関係それ自身の変動の考察、さらには、合理的社会関係の形成および発展を基礎づけ、制約し、あるいは拘束している非合理的社会関係の動向の検討は、社会変動のまさに「趨勢的」な傾向の研究において、不可欠な意義を有していると思われるのである。

この点についてとくに問題となるのは、階級関係あるいは階級区分の変動である。著者は、本書では、階級概念を真正面からは考察しておらず、社会構造における資源の不平等な配分としての地位のハイレキーをとりあげているが、地位の差別を社会体系の機能的運営のた

めの必要性から説明する立場は、人々の間の上下の区分を、合理的あるいは皮相的にとらえることになり、上下の差別あるいは階級区分を成立させる基本的な要因となっている非合理的支配関係についての検討を怠ることになるであろう（この点については、拙著『階級構造の基礎理論』昭和38年、日本評論新社、108—206頁、232—237頁を参照されたい）。なお、社会の地位の差別あるいは階級構造の変動の一大要因として、地位を異にするひとびとの間の抗争（競争あるいは闘争）を考えること自体は、大體一般的な見解というるが、この場合の抗争をひき起す原因を、著者のように、資源の稀少性をめぐっての対立に求めることは、現代社会における上下間の抗争に問題を限定するとしても、これまた、事柄を、合理的な側面から一方的に把握することになるのではなからうか。私見によれば、他人からの服従を可能にする勢力それ自体の獲得・維持・増大を求めての分離関係こそが、階級構造さらには社会構造の変革に対して、看過されえない基本的な能動的要因となっているといわざるをえないのである（前掲拙著、207—217頁、266—282頁）。

つぎに、生産技術の進歩によって生ずる社会体系の諸部分の変動におけるタイム・ラグによる不均衡的發展についての著者の議論は、有益であり、最近の技術革新による高度経済成長に伴う社会諸部門の「ひずみ」を説明するうえでも有意義であるが、この問題についても、「社会関係」の可逆的・回帰性の可能性をもつ複雑な変動とさまざまな諸事象の発展（とくに生産技術の革新にみられるような物質文明の非可逆的で前進的な発展）との間のギャップを検討する必要があるであろう。

さらに問題となるのは、本書における社会変動論は、あらゆる時代の社会の変動傾向を包括的に説明する理論の樹立を目指しているのではなく、現代の産業社会の変動理論を、直接的課題としていることである。生産技術の進歩の意味での産業化を社会変動の独立変数と仮定することも、以上のような時代的限定のもとにおいてこそ、

一応の妥当性を有するであろう。そして、このような時代的限定のわくのなかでの社会変動論の考察も、たしかに一つの意義を有しているであろう。ところで、古くは、コント、スペンサーより、デュルケイム、テンニースなどを通じてさまざまな立場よりつくりあげられてきた伝統的な社会変動論は、単に「近代化」理論としてのみ理解されるものではなく、あらゆる時代にわたる社会の変動の基本的傾向を論究するうえで、看過しえない含蓄を有していると思われる。とくに、われわれのいう社会学の専門的対象である「社会関係」およびそれと本質的に結びついている組織、体制のあらゆる時代にわたる基本的変動方向の考察は、いまなお社会変動論の根本的課題であることを否定しえないのであり、社会変動についての、このような超歴史的な理論と本書におけるような時代的限定のもとでの理論とを、どのように体系的に結びつけるかという点にこそ、現代的課題が存しているのではなからうか。

IV

以上、富永氏の労作に対して、筆者の疑問点を指摘してみたが、あるいは、筆者の理解の不十分のため、著者の真意を十分に検討していないところもあるかも知れない。この点については、著者の寛恕を切望する。

いずれにせよ、本書の論述にみられるように、最近の技術の高度の発展が、経済、政治、文化その他の多くの面での現代人の社会生活に対して、いちじるしい変動を与えてきており、一方においてさまざまな社会問題をひき起していることは、否定しえない事実である。社会政策、社会保障などの諸方策もこのような事実を無視しては、意義の少ないものとなるであろう。

この現代的認識の上に立つ本書を一つの機縁として、社会変動についての諸研究がいつそう高められ、実践的方針に対する理論的基礎の探究がすすめられることを、心から祈って稿を結びたい。

（向井 利昌 神戸大学教授）

L. ソルトウ著

『ノルウェーにおける所得均等化』

Soltow, L.; *Toward Income Equality in Norway*

Madison, The University of Wisconsin Press, 1965, pp. xviii+155.

1 所得分配の均等化が福祉国家の注目すべき特長の一つであることはよく知られている。経済福祉のより高い段階では所得分配の均等度が高く、より低い段階では均等度も低くなるという一般的な傾向がみられる。ただ所得分配が経済学のなかでもとくに難問とされているのは、分配の決定要因がいわゆる経済プロパーのものにかぎらず、社会的、制度的、人口動態的分野にまで広がっていることに基くものである。さらに分配のなかでも要素分配については経済学的なツールによるかなりコンパクトな分析がなされているが、階層分布についてはこれに匹敵するような経済理論的な分析が困難であることも、所得分配の決定機構を明らかにできない大きな原因になっている。所得分布の均等度ないし不均等度をもっともよく反映するのは階層分布であるため以上の困難はきわめて重大といわなければならない。しかしいまのところこれに対する革新的な接近方法を期待できないとすれば、第1に従来の手法ないしその改良型によって所得分布変動の実態を明らかにし、第2にその経済的意味を追求するというゆき方がむしろ効果的であろう。

2 本書はノルウェーにおける階層別所得分布の長期的動向を分析し、そこから「福祉国家における所得分布の均等化傾向」をひきだしたばかりでなく、その経済的社会的インプリケーションにも鋭い追求の目を注いでいる。さらに分析手法にもいくつかの改良が加えられている。

本書は次のように構成されている。

- 1 資料と分析方法
- 2 経済条件の変動に伴う都市部の所得不均等
- 3 特定所得階層の所得不均等の尺度
- 4 特定主体の財産および所得変動
- 5 特定主体の生涯所得変動
- 6 所得分配に伴う社会政治的変動
- 7 ノルウェーにおける所得再分配効果

この分析にとられたのはノルウェーの18県のうち2県で、そこに含まれている8市全部がえらばれている。したがってこの調査はいわゆるノルウェー全土の所得分

配を扱ったものではないが、その長期的な傾向をうかがい知るのにさしつかえはないであろう。

過去100年間にノルウェーは飛躍的な成長をとげ、1人あたり国民所得は世界第10位(1958年)、投資率(対GNP)は民主主義国のなかでは第1位、市部人口も全人口の7分の1(1865年)から3分の1(1960年)に増加し、農業の就業人口は全人口の6分の1を占めるにすぎない。このような急速な経済成長は所得分配の変動を理解するためにまず第一に念頭におかなければならない点である。以下ではとくに重要な問題点を中心にして論評を試みることにしよう。

3 所得分布を考えるときには、はじめに所得の概念を明らかにしておかなければならない。著者がここで取上げている個人所得は基礎控除前の純所得であり、現物所得推計、帰属家賃地代、資本(損)益、ボーナス、年金、生命保険料、社会保険への被用者拠出分等もこれに含まれている。さてこのように定義された所得分布の不平等度の尺度として著者はジニの集中度係数

$$R = \frac{1}{2\bar{X}} \left[\frac{\sum_{r,s=1}^m |X_r - X_s| f_r f_s}{N^2} \right]$$

を採用する。ここで R , X_i , f_i , $\bar{X}$, N はそれぞれ集中度係数、所得変数、その度数、平均所得、標本数である。この係数は平均差で表わされているため分散のように不当な偏差の拡大をさけることができ、平均偏差とちがって中心極限定理によっていないという理論的メリットがある。これで見ると選ばれた標本のなかの標準的なモス市の集中度係数は1875年に0.485であったものが1960年には0.293と著減している。これはノルウェーにみられる所得分布の一般的な傾向を示しており、長期的な所得均等化の動向を看取することができる。事実10分位所得分布でみると最高第10分位の所得割合は1850年の50%から1960年には25%へ急減し均等化の長期趨勢を裏付けている。ただこの均等化が高所得層から低所得層へとスムーズに行われたわけではない。いま次の定理を考えてみよう。

$$Y = \left(\frac{\bar{X}_j}{\bar{X}} \right) = a(1+b)^x$$

ここで a, b は定数, X は年数である。したがってこの定式は各所得分位の所得相対比のビヘービアを示したものであり, 定数 b は所得相対比の年変化率である。

$$b = d \left(\frac{\bar{X}_j}{\bar{X}} \right) / \left(\frac{\bar{X}_j}{\bar{X}} \right) = \frac{d\bar{X}_j}{\bar{X}_j} - \frac{d\bar{X}}{\bar{X}}$$

計算結果は次の通りである。

$D_0 - D_1$	-1.40%	$D_5 - D_6$	0.88
$D_1 - D_2$	0.06	$D_6 - D_7$	0.57
$D_2 - D_3$	0.53	$D_7 - D_8$	0.43
$D_3 - D_4$	0.64	$D_8 - D_9$	0.06
$D_4 - D_5$	0.67	$D_9 - D_{10}$	-0.68

明らかにトップグループの所得相対比は減少し, 第2分位から第8分位は0.4%から0.8%の率で増加している。ところが最低所得分位のそれはむしろ急速に低下し, 地位の改善ではなくその悪化がみられる。 b はもちろん平均個人所得の相対比率の変化率であるから, これだけで所得階層別, ないし所得分位別の所得総額の相対比率の推移を示すわけではなく, 各分位に属する所得者数の構成比を同時に考慮しておく必要がある。にもかかわらず低所得分位の平均個人所得成長率が全体の平均個人所得成長率を大幅に下回することは所得分配の態様をみるときとりわけ興味あるところである。水平的再分配はあるが垂直的再分配はとるに足りないとの見解がかなり一般化している。たしかに所得相対比が改善しているのは第2分位から第8分位までで, 最低所得階層ではほとんど改善されないか, むしろ大幅に悪化している。とくにここであげた8市の全体の平均個人所得成長率が年1.14%であることを考えるならば, この階層の平均個人所得はこの期間に絶対的にも減少していたことがわかる。

4 経済成長と所得分配ないし所得再分配との関係については経済学で古くから論議されてきた。著者は上のべた所得分位別相対比の変化率 b と平均個人所得成長率との比, すなわち

$$\left(\frac{d\bar{X}_j}{\bar{X}_j} / \frac{d\bar{X}}{\bar{X}} \right) - 1$$

からいわゆる再分配効果 b と成長率効果 $d\bar{X}/\bar{X}$ との大小関係の比較を行っている。これで見ると第2分位から第8分位までの再分配効果は成長率効果の約半分となっている。両極の所得階層を別とすれば再分配効果と成長率効果の間にこのように強い共変関係が存在することは注目し値する。take-off 期には所得分配がかえって不均

等であるとの仮説——これをクズネッツ仮説とよぼう——がある。ところがノルウェーの経験はこれとは逆であり, 産業革命の初期においてさえ, 高い経済成長は所得分配の均等化を伴っていた。経済成長の第1の決定要因は貯蓄率であろう。個人の貯蓄率は所得の相対比に依存するものとしよう。

$$\frac{S}{\bar{X}} = u + v(X/\bar{X})$$

もし v が正の定数であるとすれば, 所得再分配は貯蓄率を低下させるだろう。また個人の貯蓄率はある時点における所得の相対比ではなく所得相対比の変化に依存するものとする。

$$\frac{S}{\bar{X}} = w + z \left(\frac{X_t/X_{t-1}}{\bar{X}_t/\bar{X}_{t-1}} - 1 \right)$$

この場合には所得集中の方向いかににかかわらず, 再分配は総体貯蓄率引下げの効果をもつ傾きがある。

これを要するに再分配は一般に総体貯蓄率を低め, したがって経済成長への阻害要因となる。ノルウェーの経験はこの理論仮説と矛盾する。この原因は外部資本すなわち外資導入によるといというのが著者の見解である。事実貯蓄総額に対する純資本輸入額の比率はきわめて大きくとくにノルウェーの take-off 期にあたる20世紀の転換期には4倍ないし5倍にも及んだ。このため国内貯蓄の不足が外部貯蓄によって補足され, 急速な再分配効果の浸透にもかかわらず高い経済成長率を持続できたものと思われる。ただ所得均等化傾向と高経済成長率の共存をもつばら巨大な外部資本調達に求めることには若干の留保が必要であろう。Bjerke と Ankrust が試みたノルウェーのコップ・ダグラス生産関数の計測結果によると経済成長の約3分の1は資本増加で説明できるが約3分の2はむしろ広い意味の技術進歩によるものだという。技術進歩の計測自体にも問題があるため, 上の結果をそのまま認めるつもりはないが, しかし経済成長の説明要因として技術進歩の果す役割を過少評価できないことは明らかである。

5 所得分布の集中度は富の分布パターンによって大きな影響をうけるのはいうまでもない。とくに高額所得層の所得のなかには財産所得が大きな割合をしめていると思われるので富の分布の不均等化は所得分布の不均等化を加重するものと想像される。ところが著者の調査によると私的財産の不均等な分布は個人所得の分布に一般に予想されるほどの大きな影響を与えない。それは第1に投資総額に占める政府投資の割合が増加し, したがっ

て富のうち政府のシェアが漸増していること、第2にいわゆる不動産投資から物的生産投資に移行してきたこと、第3に資本・産出比率が低下していること、そして最後に不均等な所得分布への政府の干渉やコントロールが強化されたこと等があげられている。しかし最後の理由を除き、1, 2, 3 はまさしく富ないし財産分布の均等化を表すものであって、それが所得分布の均等化に寄与したという方がより正確であろう。

6 税制や社会保障制度の異なる国の所得再分配効果を直接比較することには、多くの困難が伴う。たとえばノルウェーでは個人所得税の累進度が高く、課税前の集中度 0.368 が課税後に 0.333 まで下っているが、この累進税率をもしアメリカの個人所得分布に適用できるならば、これによって現行アメリカの個人所得税率とノルウェーの個人所得税率のいずれが強い所得再分配効果をもつかの判定がある程度可能になる。しかし両国では、そもそも貨幣単位が異なり、さらに経済条件にも差異があるから、一方の貨幣単位を公定為替相場その他の方法で他の貨幣単位に換算して単位をそろえ、これにただちにどちらかの税率を乗じてみてもまず無意味である。なぜならば、平均個人所得水準がノルウェーに比して高いアメリカの個人所得税率を上のように換算されたノルウェーの各個人所得階層に適用することになると、アメリカでは低所得階層に課せられる税率がノルウェーではたとえばわずかに最高所得階層に課せられることになり、アメリカで中位、上位の所得階層に課せられる税率は、ノルウェーで適用の対象を見だしえないことになるであろう。この弊を防ぐために著者は注目すべき方法を案出している。まず両者において全体の平均個人所得 $\bar{X}$ および平均差すなわち

$$\Delta = \frac{\sum |\bar{X}_i - \bar{X}|}{N^2}$$

を計算する。ついで平均差の単位で所得分布を次のように階層分けする。

	アメリカ	ノルウェー
I $\bar{X} - 1.0\Delta$	1,390ドル	460
II $\bar{X} - 0.5\Delta$	3,420	1,010
III $\bar{X}$	5,460	1,560
IV $\bar{X} + 0.5\Delta$	7,500	2,100
V $\bar{X} + 1.0\Delta$	9,540	2,650
VI $\bar{X} + 1.5\Delta$	11,600	3,200
VII $\bar{X} + 2.0\Delta$	13,600	3,750
	⋮	⋮

第1分位は平均個人所得マイナス平均差の所得階層であり、第2分位は平均個人所得マイナス平均差の2分の1の所得階層である。以下同じである。これら各所得分位の（たとえばドル表示の）所得実額は両国で異なり、いまの場合はアメリカの方がノルウェーよりもはるかに高い。ただ両者はそれぞれの国の平均個人所得から同一平均差単位数だけはなれているという意味で同じ所得分位に属するものと解するのである。したがってアメリカの所得額 X_{ij} は $(X_{ij} - \bar{X})/\Delta = (X'_{ij} - \bar{X}')/\Delta'$ によって平均差単位に直され、これに対応するノルウェーの所得水準もただちに確定する。つぎにノルウェーの各 X'_{ij} に対する個人所得税 t'_{ij} からノルウェーにおける課税前所得に対する課税後所得の比率がでるから、これを対応するアメリカの個人所得に乗ずることによってノルウェーの個人所得税率をアメリカの個人所得に適用した場合の課税後所得が計算される。これを、アメリカの個人所得にアメリカの個人所得税率を適用した場合の結果と比較することによっていずれの租税体系がより強い再分配効果をもつかを確かめることができるのである。まったく同じことはアメリカの個人所得税率をノルウェーに適用する場合についてもいえる。計算結果（たとえば1958年）では、アメリカでは個人所得税課税前、課税後、ノルウェー税率課税後の集中度係数は、それぞれ 0.383, 0.357, 0.349 になり、ノルウェーの個人所得税率がより強い再分配効果をもつことがわかる。またノルウェーでは、個人所得税課税前、課税後、アメリカ税率課税後の集中度係数はそれぞれ 0.368, 0.333, 0.340 となり、ノルウェーの個人所得税率がより強い再分配効果をもつことはこれから明らかである。租税体系や所得水準の相異なる国において、租税や各種社会保障制度の再分配効果を比較する方法として案出された、上の手法はきわめて示唆に富む。ただこの方法がこの種の比較にとって意味をもつためには、同一平均差、たとえば 2Δ , 3Δ 等それぞれが二つの分布——アメリカとノルウェーへの所得分布——においてほぼひとしい確率をもっていることが仮定されなければならない。 2Δ がアメリカの所得分布では高い確率をもっているのに、ノルウェーの所得分布ではごく低い確率しかもたないようなタイプの分布であるならば、この手法によるたくな再分配効果の比較はその理論的根拠を失うことになる。

所得均等化はたしかに一種の歴史的法則といえないこともない。特権的な独占支配力が弱化したたり、財産所得からくる不均等分配効果の低下、混合経済における所得変動の緩和等の経済的諸要因がこの趨勢を助けたことは

疑いえないところであるが、これに劣らず重要なのは教育機会の均等化であろう。これは財産や所得分布の不均等化の原因となる能力の分布を均等化させ、さらには経済成長を推進してそれが逆に所得分布の均等化傾向にいったその拍車をかけることになろう。経済成長と所得分布の均等化がパラレルに進行するという著者の基本テーマは、能力の分布に関する立ちいった検討によってその

論拠をさらにいっそう明らかにするものと思われる。ただ本書は政治的社会的アスペクトからする若干の検討を別とすればまず経済的分析にかぎられているとみてよい。この点が所得分配のような問題を解く場合の限定になり、研究態度をやや狭くしているように思われる。

(地主重美 社会保障研究所員)

エドウィン E. ウィッテ著

『社 会 保 障 法 史』

Edwin E. Witte; *The Development of the Social Security Act*

Madison, The University of Wisconsin Press, 1963, pp. xv+217.

本書はアメリカの社会保障法誕生をめぐる諸事情について、同法の法案作成に参加した Edwin E. Witte のメモをまとめて公開したものである。

本書の著者は 1887 年に Wisconsin 州 Jefferson County の農場に生れ、Watertown High School を経て Univ. of Wisconsin に進み、同大学で Wisconsin 州の失業補償制度作成を担当した Prof. John R. Commons の指導を受けて経済学を修めている。1933 年に出身大学の専任教授となり、その翌年に大不況の打撃克服を企図していた当時の大統領 Roosevelt に招かれて、大統領の新政策推進の一部である社会保障法実現に参画している。それ以来、かれは社会保障制度に関与し、1960 年に 72 歳で没するまで、「社会保障の父」と呼ばれて社会保障制度の発達を見守ってきた。その間に、かれは政府の活動に寄与するとともに、他方、学問の分野にも大きな貢献をして多くの学問的業績を残しており、本書も数多い労作の一つに挙げられる。

本書は著者の死亡後 Univ. of Wisconsin Press から 1963 年に出版されたもので、1934 年当時労働長官として著者とともに社会保障法案作成を担当した Francis Perkins が故人を偲んで序文に筆を執り、Assistant Secretary of the Dept. of Health, Education, and Welfare の Wilber J. Cohen と Univ. of Wisconsin の Robert J. Lampman が当時の状況に対する解説を加えている。著者の筆になる部分は第 1 部と第 2 部に分れており、これに追録が加えられている。第 1 部は経済保障委員会

(Committee on Economic Security) と社会保障法に関する一般的な歴史的背景、第 2 部は社会保障法に含まれたまたは含もうと企図した各項目についてそれぞれの推移に関するメモと解説および当人の見解が記されており、追録には I 経済保障委員会と経済保障諮問委員会を設立した大統領命令 (Executive Order Establishing the Committee on Economic Security and the Advisory Council on Economic Security), II 1935 年の社会保障法案に関する「少数意見」の抜粋、および III 1935 年に大統領に対して経済保障委員会が提出した健康保険に関する主要な通達書簡と要約が収められている。さらに、第 1 部は経済保障委員会の組織に関する背景、経済保障委員会の組織、活動開始、技術委員会の組織と役割、スタッフの選出とかれらの機能、経済保障委員会の全国会議、経済保障の諮問委員会、経済保障委員会の報告、国会討議の順にそれぞれ当時の記録が示されている。第 2 部は失業補償、老齢扶助、老齢保険、児童保険、公衆保健活動、健康保険、職業に関するリハビリテーション、盲目年金、管理運用の柱に従ってそれぞれをめぐる推移が述べられている。さらに最後には、比較的にな小さな本であるにもかかわらず、読者の便に資するために索引がつけられている。以上の内容を通していえることは、本書が単なる社会保障制度そのものの歴史を語るだけではなく、一つの法律がいかなる政治的推移を経て設けられるものかということや、行政部局内における各種の立場の人々の間で一つの法律に対する理念や利害関係がみられる相

相互作用がいかなる形をとるものであるかということを示しており、これらの点についてもまことに興味深いものがある。

本書の記述が開始される当時について付言すれば、1933 年大不況の打撃を克服する手段としてニュー・ディール New Deal 政策が実施されたが、これは短時日における効果を期待するとともに、長期的な経済復興を意図していた。しかし、かかる措置に対して失業問題は余りにも深刻化しており、当時の労働人口の約 4 分の 1 に相当するといわれた 1,200~1,500 万人が雇用の機会もなく、救済手段により辛うじて生計を維持していたといわれる。たとえば、1932 年 7 月に連邦議会で採用された緊急救済復興法 (E. R. C. A.) により州および地方自治体に 3 億ドルの資金が連邦政府から提供されたが、これでは資金それ自体の規模が小さく、また行政的手続が面倒なのでこの制度は十分な効果を達成し得なかった。また、当時の救済で支給された平均給付日額は 1 世帯当たり約 50 セントにすぎなかったとされており、約 40 % に及ぶ人口が救済の対象となる州も幾つかあり、さらに人口の 80~90 % が給付を受給していた郡も幾つもあったといわれている。かかる事態に対して、既存の私的慈善機関はもとより公的救済制度も、すでにその機能では事態を処理し得なくなっており、州や市の救済活動資金も枯渇し尽していたのである。

これらの事態に注目していた人々は、それらを処理する手段が連邦政府の対策以外にあり得ないという結論を抱いており、Roosevelt の大統領就任以前においても、Social Workers、自治体職員、私的慈善団体の専門家達が連邦政府による政策の必要性を強調するために連邦議会における連邦救済法案審議の証言でかれらの意見を述べている。それらの意見の中で、本書に登場する Hopkins は資金をもたない州に貸付金を提供する手段そのものが不適切かつ非現実的であることを指摘してその措置を否定し、その代りに救済を目的とする直接的な交付金支給を提供し得るように、既存のいわゆる公的金融機関ではなく、ある種の公的な連邦福祉機関設置を提案している。かれの構想は大統領選挙当時 Roosevelt に対してすでに書面で伝えられていたのであるが、Roosevelt の関心は 1933 年の初期には金融業や農業の救済が優先し、いわゆる貧困の救済にはそれ程大きな関心を寄せていなかった。大統領を動かすことが困難であることを知った Hopkins は 1933 年 3 月に Perkins に連邦救済計画案を説明して大統領の説得を交渉し、Perkins がそれを承諾している。Hopkins のかかる活動に対して、当時

の閣僚は論議を重ねるだけであったが、Roosevelt の決定によって Wagner の法案に基き連邦救済の担当部局が設置されることになり、その長官に Hopkins が任命されている。この連邦救済により雇用促進と失業救済が行われ、これ以外に 1933 年 1 月に全国産業復興法により公共事業局 Public Work Administration が設けられて公共事業による雇用促進が実施された。

これらの雇用対策が雇用の提供について果たした役割は部分的な効果を達成し得ただけで、全般的な経済的・社会的保障にはより広範な活動が必要とされ、その活動が労働長官 Perkins に託された。彼女は長官就任の承諾以前に失業と老齢に対する社会保険制度、最低賃金、最高労働時間などを含めて彼女が担当する仕事の目録を大統領に提出していたので、大統領が彼女に救済活動の一端に関する役割を託したのである。その仕事を引受けた Perkins は労働省本来の業務を遂行するとともに、職権外の仕事として社会保険などによる各個人の恒久的な生活保障体制確立を担当することになった。

大統領は各制度毎にモザイクのような形で実施されるのではなくて、全般的な制度を統一した形で実現すべきであると考え、かかる形の方が各方面からの反対をも制しやすいし、最大限の政治的效果をも期待し得ると信じていた。そこで、1934 年 6 月に一般税収入の増大という手段よりも拠出金によって財源を調達し、州と連邦政府が一体となって実施する社会保障計画の諸原則を発表するとともに、その制度を翌年冬までに立法化するという教書を下院に送った。その 3 週間後の 6 月 29 日に大統領命令により Perkins を中心とする閣僚経済保障委員会を組織し、12 月までに計画を作成してそれを大統領に提出するように要求した。

本書に示された著者のメモはこの時点あたりより開始されており、経済保障委員会が設立される以前の全般的な背景は省略されている。もっとも、委員会設置に関する事情が部分的に示されているが、実はこの委員会が設置されるには多くの各種事情を含む背景があった。要するに、この国の社会保障制度が経済復興計画を推進する一環として、経済的・社会的不安を除去する手段に採用され、そのために経済保障委員会を設けてその観点から社会保障計画の具体化作業を担当させたのである。つまり、社会保障制度は当時のアメリカが直面して苦悩していた緊急事態に対する経済的・社会的要請によって実現されたものであった。それらの広範な状況を一応脳裡に画きながら本書に目を通せば、本書に示されたメモも生気を帯びてくるであろう。

経済保障委員会は主として Perkins, Hopkins, Altmeyer 3名の構想で設けられ、多くの候補者の中から最終的に本書の著者が事務局長として招かれている。本書に示されているように、これらの人々が委員会の中核に参加していたのはまことに興味深いことといえよう。というのは、女性で初めて閣僚に参加した Perkins は Boston に生れ、大学卒業後 Chicago のスラム街に入り、そこで有力な社会事業団体の仕事に従事し、Philadelphia を経て New York で消費者連盟 Consumer's League の幹事を勤め、Albany 市で消費者連盟の議会に対する圧力活動を行い、社会事業と政治の接点で活躍していた。中西部出身の Hopkins も大学時代に New York のスラム街に入り、その経験により卒業後社会事業に従事し、またやや急進的ではあったが政治活動を行ったこともある。これら両者は社会事業家としての経験と知識を持ち、政治的訓練も受けていたので、当時の救済活動を担当する資格も十分であったといえよう。かれらに対して、著者 Witte が Univ. of Wisconsin の教授、Altmeyer が Wisconsin 州出身の議員であったが、著者の恩師 Commons 教授が同州の失業補償制度を立案した折にこれら両人がその法案作成に参加していた。これらの人々が経済保障委員会で一堂に会していたということはアメリカの社会保障制度の歴史にとって記録すべき重要なことであろう。かれらを中心として多くの人々が社会保障制度の実現に活躍していたことが、著者の筆で詳細に示されていて、本書は同制度制定に関する舞台裏を知るのに貴重な資料といえる。

経済保障委員会には社会保障制度の実現に対してあらゆる権限が与えられており、その任務は立案者の 1 人 Perkins の意見では市民の経済的保障に関する全般的な研究で、中でも失業補償が最も重要な部門とされていた。その給付以外にも、委員会は老齢に対する保険と扶助、健康保険、労働者補償、廃疾や児童に対する公的扶助などを対象に含んでいた。これら広範な対象を検討するために、経済保障委員会には Advisory Council on Economic Security と Technical Board on Economic Security という専門的な小委員会が設けられ、後者にはさらに Executive Committee, Unemployment Insurance, Old Age Security, Public Employment and Relief, Medical Care の各専門委員会が設けられ、それぞれの分野で研究に従事していた。本書にはこれらの委員会や専門委員会および小委員会の構成と活動が示されているが、とくに人的構成とかれらの活躍には興味深いものがある。たとえば、なんらかのことを実施するには人を得なければ

ならないのは当然で、これらの委員会には多数の有能な人々が参加しており、それらの人々を選出する推移も本書に示されていて、人と人の結びつきの妙を感じさせられる。なお、いろいろな分野の人々も参加しているが、かれらの活躍をみれば、大部分の人々が経済保障委員会の仕事に熱意をもって参加しており、かれらの尽力により社会保障制度実現が推進された背景を著者のこのメモから知ることができる。

経済保障委員会の活動はきわめて活発で、その目的とするところもまた広範であったが、さらに、大統領はこの委員会と同時に National Resources Board を創設し、後者の委員は前年に設置された National Planning Committee と同一メンバーで、さらに National Resources Board のメンバーのうち 3 名は経済保障委員会に参加していた。かかる状況にも社会保障制度が経済復興の一環としての地位を与えられ、経済的打撃の回復とともにアメリカ全域にわたる問題に対処しようとしていたことが知られる。なお、社会保障制度の実現について全国をカバーする社会保険方式の採用が企図されていたのであるが、もとより同方式で十分に目的を達成し得ると期待したのではないし、また社会保障に単なる狭義の解釈をしていたのでもなく、社会保険に公的扶助や公的社会福祉を加えてもまだ経済保障は達成できないのであって、Perkins はこれらをすべて合わせたよりも雇用がさらに重要であるという見解を抱いていた。さらに、疾病に対する保護として健康保険が経済保障委員会でもすでに考慮されていた。すなわち、経済保障委員会が当時企図していた構想では、経済保障には所得保障と医療保障に加えて雇用保障が加えられており、この間の事情を本書も示している。たとえば、健康保険については、この保険をめぐる興味深いメモが示されているとともに、追録に示された大統領への書面では疾病による喪失賃金に対する保険と医療費に対する保険について勧告し、これら両保険の機能と目的を充実させるために当然必要とされる公的な医療施設と医療サービスの拡充が勧告されており、この保険についてもかなり意欲的であったことが感じられる。

社会保険の実現をめぐる論議のメモが示されているが、著者と Altmeyer は前述したように Wisconsin 州の失業補償立案に参加していたので、社会保障法の社会保険案についてもかれらの経験に基き、同州の制度に含まれた基本原則が好ましいものであるという傾向がみられ、これは Roosevelt の考えとも一致しており、8月に著者と Perkins および Altmeyer 3人との会談で Roosevelt

は失業保険の運営は州政府が担当すべきであるという見解を示している。

ところで、経済保障委員会の活動の中心は失業補償の問題とされ、この問題では制度の方式について論議が紛糾し、1934年12月にいたり結局州による運営方式を採用したWagner-Lewis法案が採用されたのである。老齢保障については前者程の紛糾をみることもなく、拠出制による老齢・遺族保険が採用されている。しかし、老齢保障についてもWagner-Lewis法案以外の法案や方式も考えられていたが、それらについてなんらかの老齢保障が必要であることを認めていた点はほぼ意見が一致しており、主として財源調達に論議が集中していた。たとえば、扶助方式を採用するDill-Connery法案は老齢扶助を支給しようとするもので、これは連邦政府から州政府に資金提供を勧告していた。また、社会保障計画に含まれた公的扶助に老齢扶助以外に同一方式による児童扶助、盲人扶助が含まれ、さらに、その計画には母子保健サービス、児童福祉、公衆保健サービスなどが含まれており、これらはいずれも社会保障法の中に採用された。しかし、前述したように大きな意欲を示していた健康保険は社会保障法から外されてしまった。この間の事情を本書は示しているが、健康保険についてHopkinsは後でもう少し圧力をかければこの保険が実現できたであろうという見方をしており、これは経済保障委員会の一部に共通した態度で、その見方は誤りをおかしていたというべきであろう。しかし、一部の委員はこの保険の実現が容易でないことを知っていた。結局、健康保険の実現は容易ではないが、早急な立法化を勧告しなくてもいずれこの保険が実現されるであろうという見方が支配的で、ただちに立法化せよという勧告は行われなかった。しかし、この健康保険が老齢者だけというきわめて限られた対象にやっと設けられたのは30年後で、それまでにいたる道程にはきわめてきびしい苦難の道が続いており早急に手を着けなくてもいずれ実現されるとか、もう少しで実現できたという当時の見解は余りにも楽観的すぎたといえよう。

1935年1月15日に経済保障委員会は最終報告を大統領に提出し、大統領は社会保障法の立法化を要請する教書を議会に送り、同日Wagnerは上院に、LewisはRobert L. Doughton (N. C. 出身) と共同して下院にそれぞれ法案を提出し、22日より上下両院でそれらの法案に対する公聴会が開始された。公聴会の状況に関するメモが本書にも示されているが、両院ではそれらの法案をめぐる活発な論議が展開され、反対の立場をとった実業界の指

導者達は両院で反対意見を述べている。当時の状況でたとえば、下院で共和党議員は実業界の立場に立ってその意見を代表し、法案の実現に反対運動を試みたが、社会保障制度がすでに時代の要求として認められるべきであると強力に主張されたのでかれらの意図は崩壊し、4月19日の投票結果では371対33の圧倒的な優勢で若干の修正を加えた法案が採用されている。上院では散発的な反対が試みられただけで、大勢は賛成に傾いており、6月19日に76対6票で同法案が採用されている。これらの結果が生じたのはRooseveltを筆頭に多くの人々が社会保障制度の実現に捧げた努力にもよるが、全般的な大勢の流れがかかると制度の実現を積極的に認めていたということを感じさせられる。最終的には、法案は8月8日に下院を、翌9日に上院をそれぞれ通過し、8月14日Rooseveltが署名し、ここに社会保障法 Social Security Act が誕生した。本書はこれら議会における状況について、大統領とかれを支える行政担当者および議会の重要な立場にある人々の関係および圧力団体に対する政府の態度を示しており、これらの人々の交渉は通常の歴史的労作にみられない興味深いものがある。

成立した社会保障法は当初に経済保障委員会が予想した基準をかなり下まわり、経済保障委員会のメンバーにも満足すべきものではなかったようである。同法に含まれた失業補償、老齢扶助、老齢保険、児童保障、公衆保健サービス、職業に関するリハビリテーション、盲人扶助、および管理・運営の各項目について、著者はとくに第2部でそれぞれ個別的に法律制定にいたる経過と多くの人々の意見および著者の見解を示し、さらに健康保険実現に対する努力とその外された推移を示している。現在の社会保障法はすでに30年の歴史を経ており、その間に多くの修正も加えられ、したがって今日の社会保障制度は当初よりかなり発達しているのであるが、しかしなおアメリカの社会保障制度は基準が低いとしばしばいわれている。そのように評価されるこの国の社会保障制度を研究する場合に、社会保障法成立の背景に関するメモが、当時の法案作成を担当した経済保障委員会事務局長の手で残された本書は、社会保障制度の歴史を知るにはまことに貴重な資料というべきである。しかし、本書は著者のメモに基き、それを裏付ける資料を示しながら書き上げた記録であるから、広範かつ豊富な資料を十分に発掘し、それらを駆使して書上げたいわゆる社会保障史とはいえない。また、著者が豊かな経験と知識に基づいて論旨を終始展開しているものでもない。したがって、それらをこの小冊子に期待するのは無理で、ともか

く、社会保障法成立の渦中に在った著者の刻明な記録は社会保障史を顧みるときにその真価を発揮するであろう。つまり、アメリカの社会保障制度を徹底的に研究する場合には、社会保障法立案の舞台裏でその作成に参加し、その後も社会保障制度の発達を見守ってきた著者による本書は、社会保障法成立の過程を表裏双方から示しているだけに、研究者にとって大いに資するところが大

きいであろう。なお、この著者にはかれのメモに基づき、かつ十分な資料を駆使して、この著者でなければ不可能と思われる当時の状況を示し、かつその後の生い立ちを語る大作を残しておいて貰いたかったものであるが、しかし、かれがその機会をもつこともなく故人となってしまうのはまことに遺憾なことである。

(平石 長久 社会保障研究所員)

次 号 (Vol. 2, No. 2) 予 告

巻頭言……………中山伊知郎

論 文

社会開発の視点からみた社会福祉の役割(仮題)……………木 田 徹 郎

同 上……………嶋 田 啓 一 郎

経済学からみた社会福祉の問題……………丸 尾 直 美

北欧における社会福祉制度(仮題)……………一 番 ヶ 瀬 康 子

資 料

コミュニティ・デベロップメントについて

——国際社会事業会議・国連関係資料から——

……………三 浦 文 夫・花 島 政 三 郎

国民年金の改正と今後の課題……………社会保険庁年金保険部国民年金課

研究会ノート

社会福祉の動向……………穴 山 徳 夫

書 評

佐藤進著『健康保険組合論』……………角 田 豊

大河内一男先生還暦記念論文集刊行委員会編

『社会政策学の基本問題』……………古 賀 比 呂 志

社会政策学会編『社会保障と最低賃金』……………浦 辺 史

J. Farndale, *Trends in Social Welfare*……………谷 昌 恒

社会保障統計

社会保障研究所日誌

社会保険統計

この統計をよむ上に;

1. この「社会保険統計」欄は、従来の「社会保険」の概念にとらわれることなく、もう少し広く「社会開発」的視点から資料の収集をはかることとしたが、各号ごとにそのすべてを尽すには紙数の関係などもあって、毎会計年度ごとに刊行される 1~4 号の 4 冊によって、一つの体系的概観が可能であるように、諸統計の配置を考慮してある。

本号では、人口、国家財政、国民所得、社会保険費についての国際比較を行い、国内資料は社会保険費、財政投融资、人口動態指標についての年次推移をみるとともに、人口、公的扶助等については、これを都道府県別に観察した。

2. 研究所も発足以来、1 年を経過し、研究活動もようやく熟しかけてきたが、まだ社会保険の概念規定化については、十分な結論が得られていないので、当分の間は、出典を明らかにしつつ、資料を収録するにとどめてある。

3. 本欄の構成は、昨年同様の主要資料の図示、国際比較および国内関連資料の収録の 3 区分を原則とし、可能な限り最新の数字に入れ替えることとしたが、各国の社会保険費などまだ更新すべき数字の入手が不可能であるものについては、第 1 巻の数字を再録してある。

なお、本年度は、相当部分について、地域別観察が可能であるように、都道府県別の数字を収載するようにつとめた。

4. 各統計表中に使用している記号は、つぎのような場合に用いてある。

計数のない場合	—
計数不明の場合	...
統計項目のあり得ない場合	・
数値が微小 (0.05 未満) の場合	0.0
使用した計数の年次等が異なる場合	*

(前 田 正 久)

目 次

図 表

図 1 各国の社会保険費の主要項目別構成比.....89

図 2 各国における 1 人当り国民所得と社会保険給付割合との関連.....89

国際比較

表 1 各国の総人口および年齢階級別人口構成.....90

表 2 各国の社会保険費 (主要項目別構成).....91

表 3 各国の国家財政および国民所得.....92

世帯と人口

表 4 世帯種別世帯数の年次推移.....94

表 5 世帯類型別世帯数の年次推移.....94

表 6 世帯業態別世帯数の年次推移.....94

表 7 低消費水準世帯数および世帯人員の年次推移.....95

表 8 世帯種と世帯業態別にみた支出第 I 4 分位階層の世帯数 (昭和 39 年).....95

表 9 全国・都道府県別人口 (昭和 40 年国勢調査)96

社会保険関係費

表 10 社会保険関係総費用の年次推移.....97

表 11 社会保険関係国庫負担の年次推移.....97

人口動態指標

表 12 人口動態指標の推移.....98

国民総医療費

表 13 国民総医療費の推移.....98

公的扶助等

表 14 生活保護法による保護状況.....99

表 15 生活保護法による保護費100

表 16 社会福祉施設数101

財政投融资

表 17 使途別にみた財政投融资の状況102

表 18 厚生年金保険還元融資・国民年金特別融資資金枠の推移103

図 1 各国の社会保障費の主要項目別構成比

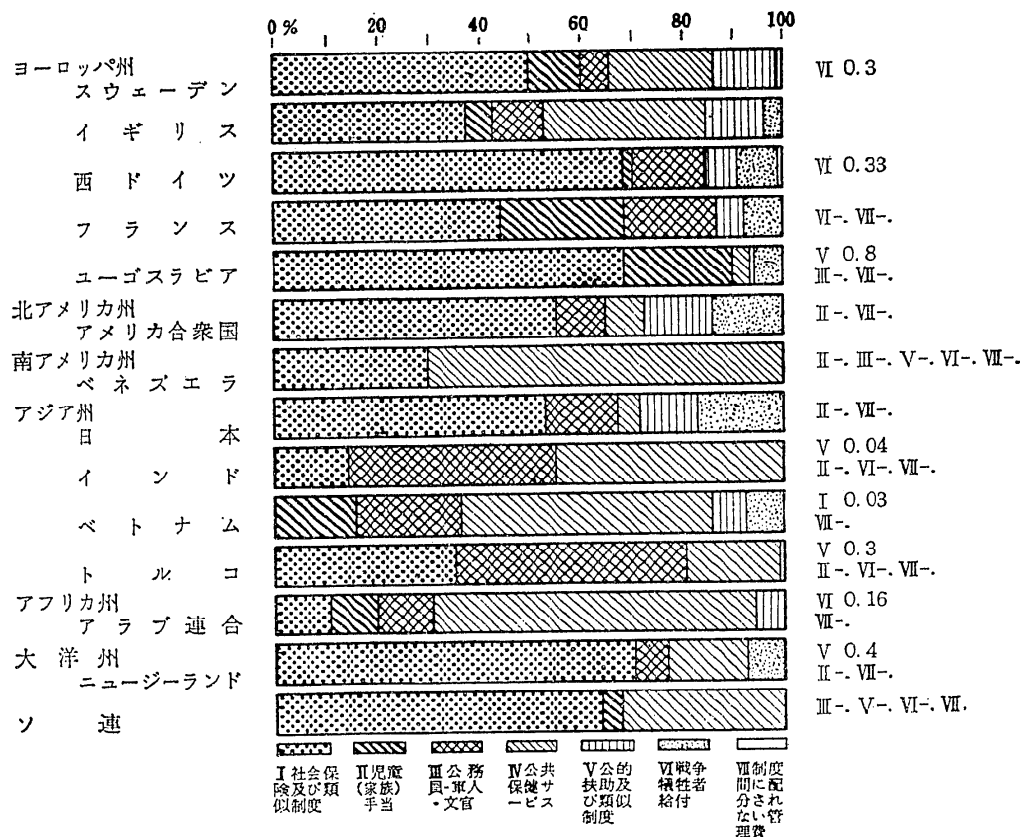
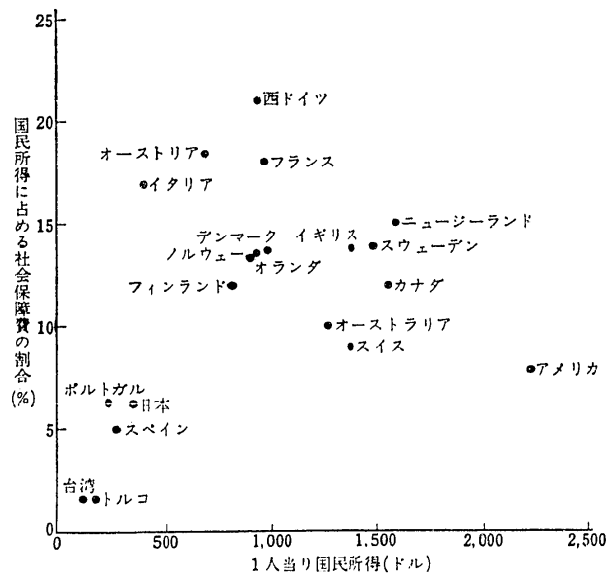


図 2 各国における 1 人当り国民所得と社会保障給付割合との関連



注 作図は ILO; *The Cost of Social Security 1946*. および『厚生白書 39』で用いられている国民所得ドル換算資料によって行った。

国際比較

表1 各国の総人口および年齢階級別人口構成

国名	年次	総人口	年齢階級別人口構成比										年齢不詳
			-1歳	1-9	10-14	15-19	20-49	50-59	60-64	65-69	70-		
ヨーロッパ州													
スウェーデン	1960	7,495,316	0-4 6.74	5-9 7.11	8.14	7.93	39.69	13.11	5.28	4.35	7.62	—	
ノルウェー	60	3,591,234	1.70	15.32	8.83	7.35	38.68	11.95	5.07	4.07	7.07	—	
フィンランド	60	4,446,222	1.78	17.27	11.04	8.37	38.98	11.09	4.00	2.95	4.41	—	
デンマーク	60	4,585,256	0-4 8.00	5-9 8.05	9.01	8.42	38.91	12.04	4.91	3.95	6.70	—	
オーストリア	61	7,064,432	0-9 15.26	10-19 14.77			37.94	14.03	60-69 10.36		7.45	—	
スイス	60	5,429,061	1.58	14.09	7.83	7.87	41.32	12.23	4.90	3.83	6.37	—	
イギリス	62	4,669,000	1.73	13.48	7.42	7.50	39.20	13.29	5.39	4.36	7.64	—	
西ドイツ	61	53,977,418	1.74	13.46	6.84	6.56	41.00	13.95	5.59	4.18	6.61	—	
フランス	62	46,456,260	0.33	15.59	8.91	7.39	37.37	12.35	5.50	4.32	8.24	—	
オランダ	60	11,461,964	2.94	17.56	10.18	7.91	38.41	10.25	4.08	3.29	5.37	—	
イタリア	61	50,695,000	0-4 8.49	5-9 7.99	8.23	7.46	42.44	11.53	4.20	3.51	5.97	—	
スペイン	60	30,524,645	0-4 9.90	5-9 8.85	8.65	7.90	42.08	10.24	4.12	3.11	5.14	—	
ポルトガル	60	8,889,392	2.11	17.61	9.44	8.40	40.69	10.01	3.76	2.97	4.99	—	
ポーランド	60	28,798,680	0-4 11.72	5-9 12.23	10.35	5.96	39.24	10.71	3.75	2.51	3.46	—	
ユーゴスラビア	61	18,549,291	0-4 10.44	5-9 10.79	9.88	7.43	41.53	9.97	3.68	65- 6.23	—	—	
チェコスロバキア	61	13,745,577	1.56	16.24	9.43	7.73	38.43	12.84	4.94	3.56	5.20	—	
北アメリカ州													
カナダ	61	18,238,247	2.55	20.83	10.18	7.86	38.96	8.60	3.20	2.67	4.9	—	
アメリカ合衆国	60	179,323,175	2.29	19.46	9.35	7.37	38.24	10.06	3.98	3.49	5.74	—	
メキシコ	60	34,923,129	3.29	28.47	12.48	10.12	34.42	5.33	2.13	1.19	2.24	0.33	
南アメリカ州													
ベネズエラ	61	7,523,999	4.01	28.87	11.92	9.44	36.02	5.14	1.82	1.08	1.70	—	
アルゼンチン	60	19,971,342	0-9 21.10		7.80	10.27	42.24	9.40	60- 8.94			0.25	
チリ	60	7,375,200	3.13	25.36	11.31	9.68	37.07	6.74	2.48	65- 4.26		—	
アジア州													
日本	60	93,418,501	1.69	16.56	11.79	9.96	42.73	8.40	3.14	2.32	3.41	—	
インド	61	438,271,500	3.85	25.91	11.33	9.81	38.31	5.94	1.93	1.31	1.62	—	
フィリピン	60	27,087,686	2.90	30.10	12.68	10.39	35.18	4.42	1.59	0.83	1.89	—	
台湾	56	9,367,661	4.42	29.84	9.92	10.01	36.44	5.24	1.53	1.10	1.37	—	
タイ	60	26,257,916	2.33	29.02	11.76	9.52	37.02	5.57	1.81	1.19	1.61	0.17	
インドネシア	61	96,318,829	3.29	30.31	8.49	8.00	20-44 36.08	45-54 7.31	55-64 3.89	65-74 1.69	75- 0.81	—	
パキスタン	61	90,282,674	2.82	32.32	9.36	8.24	35.68	5.61	60-69 0.35	—	2.46	—	
ベトナム	60	15,916,955	4.22	21.43	12.05	6.62	16-55 47.47	56-70 6.65			71- 1.55	—	
トルコ	60	27,754,820	2.91	26.82	11.45	8.30	36.55	6.92	2.99	65- 3.53		—	
イラン	56	18,954,704	2.88	29.69	9.61	7.50	37.59	6.46	2.28	1.60	2.37	—	
イラク	57	6,339,960	3.28	31.21	10.32	7.89	32.89	6.92	2.19	1.55	3.56	—	
イスラエル	61	2,179,491	2.47	22.12	11.52	8.21	37.54	9.64	3.35	2.07	3.12	—	
アフリカ州													
アラブ連合	60	25,984,101	2.90	27.63	12.23	8.29	36.58	6.30	2.60	1.28	2.19	—	
ガーナ	60	6,726,820	4.13	30.27	10.14	8.04	38.19	4.30	1.76	0.91	2.26	—	
ケニア	62	8,365,942			16歳以下 51.28			16歳以上 48.72				—	
大洋州													
オーストラリア	61	10,508,186	2.18	18.35	9.71	7.69	39.93	9.81	3.81	3.18	5.33	—	
ニュージーランド	61	2,414,984	2.53	20.41	10.14	7.70	37.43	9.56	2.53	2.89	5.71	—	
ソ連	59	208,826,650	22.20		10-19 15.23		43.98	9.17	60-69 5.62		70- 3.82	—	

資料 UN; Demographic Yearbook 1964.

表 2 各国の国家財政および国民所得

国名	年次	国 家 財 政			国 民 所 得 ※ 1963 年	
		歳 入		歳 出		
ヨーロッパ州						
スウェーデン	1965	100万クローネ	24,186	24,989	71,077	100万クローネ
ノルウェー	65	100万クローネ	10,278.0	11,135.8	30,872	100万クローネ
フィンランド	65	100万マルク	5,471	5,767	15,211	100万新マルク
デンマーク	65	100万クローネ	12,852	12,297	43,681	100万クローネ
オーストリア	64	100万シリング	58,393	60,323	152.6	10億シリング
スイス	64	100万フラン	4,877.6	4,434.4	42,435	100万フラン
イギリス	64	100万ポンド	8,727.0	9,352.0	24,212	100万ポンド
西ドイツ	63	100万ドイツマルク	143,360	149,530	288.0	10億ドイツマルク
フランス	63	10億フラン	81,604	90,651	298.3	10億新フラン
オランダ	65	100万ギルダー	13,716	14,105	42,450	100万ギルダー
イタリア	64	10億リラ	5,030.5	5,593.0	22,016	10億リラ
スペイン	64	100万ペセタ	12,843.0	12,966.3	691.0	10億ペセタ
ポルトガル	62	100万エスクード	10,972.0	14,072.1	74.2	10億エスクード
チェコスロバキア	64	100万コルナ	130.4	130.3	460.1	10億ズロチ
北アメリカ州						
カナダ	65	100万ドル	6,705.0	6,495.6	32,453	100万ドル
アメリカ合衆国	65	100万ドル	119,742	122,690	474.7	10億ドル
南アメリカ州						
ベネズエラ	65	100万ボリバル	6,973	6,810	21,274	10万ボリバル
アジア州						
日本	65	10億円	4,038	3,882	17,662	10億円
インド	65	100万ルピー	23,205	35,614	154.0	10億ルピー
フィリピン	65	100万ペソ	2,182.2	2,453.5	14,577	100万ペソ
台湾	64	100万トルコポンド	13,325.4	13,484.3	59,056	100万リラ
イスラエル	65	100万イスラエルポンド	2,567	3,350	6,014	100万イスラエルポンド
アフリカ州						
アラブ連合	64	100万エジプトポンド	501.00	478.19	1,419.8	100万エジプトポンド
ガーナ	64	100万ガーナポンド	119.4	144.1	586	100万ガーナポンド
大洋州						
オーストラリア	64	100万オーストラリアポンド	1,723.4	1,743.7	6,991	100万オーストラリアポンド
ニュージーランド	64	100万ニュージーランドポンド	422.1	504.0	1,368	100万ニュージーランドポンド
ソ連	64	100万ルーブル	91,925.0	91,385.0	173	10億新ルーブル

注 1) 1962 年.

2) 1959 年.

資料 UN; *Statistical Yearbook 1964*.UN; *Yearbook of National Accounts Statistics 1964*.

世帯と人口

表 4 世帯種別世帯数の年次推移

	推計数(単位: 千世帯)					百分率(単位: %)				
	総 数	被保護世帯	国保加入世帯	被用者保険加入世帯	その他の世帯	総 数	被保護世帯	国保加入世帯	被用者保険加入世帯	その他の世帯
昭和 28 年	17,180	458	9,988		6,734	100.0	2.7	58.1		39.2
30	18,963	479	4,260	8,090	6,135	100.0	2.5	22.5	42.7	32.4
32	20,704	390	5,192	9,506	5,616	100.0	1.9	25.1	45.9	27.1
35	22,476	427	8,362	11,700	1,987	100.0	1.9	37.2	52.1	8.8
37	23,850	471	8,816	13,722	841	100.0	2.0	37.0	57.5	3.5
39	25,104	397	8,685	15,202	820	100.0	1.6	34.6	60.6	3.3

資料 表 4～8 は厚生省統計調査部; 厚生行政基礎調査。

表 5 世帯類型別世帯数の年次推移

	推計数(単位: 千世帯)					百分率(単位: %)				
	総 数	高齢者世帯	児童世帯	母子世帯	その他の世帯	総 数	高齢者世帯	児童世帯	母子世帯	その他の世帯
昭和 28 年	17,180	431	20	669	16,060	100.0	2.5	0.1	3.9	93.5
30	18,963	425	128	486	17,924	100.0	2.2	0.7	2.6	94.5
32	20,704	470	394	473	19,367	100.0	2.3	1.9	2.3	93.5
35	22,476	500	404	424	21,148	100.0	2.2	1.8	1.9	94.1
37	23,850	618	426	386	22,420	100.0	2.6	1.8	1.6	94.0
39	25,104	716	...	362	24,026	100.0	2.9	...	1.4	95.7

表 6 世帯業態別世帯数の年次推移

	総 数	耕地面積 0.3 ヘクタール (3反) 以上の世帯				耕地面積 0.3 ヘクタール (3反) 未満の世帯						
		総 数	専業 世帯	常用勤労 者のいる 兼業世帯	その他 の兼業 世帯	総 数	事 業 者 世 帯	常 勤 労 者 世 帯	自 営 労 働 者 世 帯	家 内 労 働 者 世 帯	その他 の就 業 者 世 帯	不 就 業 者 世 帯
推計数(単位: 千世帯)												
昭和 28 年	17, 180	5, 025	2, 824	2, 201		12, 155	2, 189	8, 066		1, 900		
30	18, 963	5, 102	2, 975	2, 128		13, 861	2, 481	8, 039	1, 260	307	1, 774	
32	20, 704	5, 359	3, 354	1, 295	710	15, 345	2, 803	9, 469	1, 057	210	1, 807	
35	22, 476	5, 093	2, 924	1, 335	834	17, 383	3, 195	11, 149	1, 125	178	739	996
37	23, 850	4, 970	2, 498	1, 510	962	18, 880	3, 145	12, 714	1, 089	854		1, 079
39	25, 104	4, 764	2, 072	1, 698	993	20, 340	3, 626	13, 892	1, 053	1, 769		
百分率(単位: %)												
昭和 28 年	100.0	29.2	...	...		70.8	...	...	...	...	...	
30	100.0	26.9	15.7	11.2		73.1	13.1	42.4	6.6	1.6	9.4	
32	100.0	25.9	16.2	6.3	3.4	74.1	13.5	45.7	5.1	1.0	8.7	
35	100.0	22.7	13.0	5.9	3.7	77.3	14.2	49.6	5.0	0.8	3.3	4.4
37	100.0	20.8	10.5	6.3	4.0	79.2	13.2	53.3	4.6	3.6		4.5
39	100.0	19.0	8.3	6.8	4.0	81.0	14.4	55.3	4.2	7.0		

注 昭和 39 年より業態分類の定義の変更が行われている。

表 7 低消費水準世帯数および世帯人員の年次推移

	推計世帯数(単位: 千世帯)			推計世帯人員数 (単位: 千人)	全世帯に占める割合(単位: %)			全世帯人員に 占める割合 (単位: %)
	総 数	耕 地 面 積 0.3 ヘクタ ール以上	耕 地 面 積 0.3 ヘクタ ール未満		総 数	耕 地 面 積 0.3 ヘクタ ール以上	耕 地 面 積 0.3 ヘクタ ール未満	
昭和 28 年	2,043	723	1,320	10,831	11.9	14.4	10.9	12.6
29	2,036	643	1,392	10,380	11.1	12.8	10.5	11.9
30	2,042	714	1,329	9,990	10.8	14.1	9.6	11.3
31	2,062	701	1,361	9,795	10.2	13.2	9.1	10.9
32	1,923	597	1,326	8,508	9.3	11.2	8.6	9.4
33	1,688	548	1,140	7,421	8.1	10.6	7.2	8.2
34	1,603	493	1,110	6,854	7.4	9.6	6.7	7.5
35	1,579	458	1,120	6,670	7.0	9.0	6.4	7.2
36	1,306	291	1,015	4,983	5.6	5.9	5.5	5.3
37	1,333	304	1,029	5,049	5.7	6.2	5.6	5.5
38	1,482	268	1,215	5,113	6.1	5.6	6.2	5.5
39	1,387	204	1,183	4,608	5.6	4.3	5.9	4.8

表 8 世帯種と世帯業態別にみた支出第 I 4 分位階層の世帯数

(昭和 39 年)

世 帯 種	総 数	耕地面積 0.3ヘクタール以上の世帯					耕地面積 0.3ヘクタール未満の世帯									
		総 数	専 業 世 帯	常 勤 労働者 の世帯	その他 の世帯	総 数	自営業者世帯			常用勤労者世帯				日雇 労働者 世帯	その他 の世帯	
							総数	雇あり	雇なし	総 数	30 未満の 世 帯	30～ 999人 の世帯	1000人 ～また は官庁			
総 数	5,721	639	380	98	161	5,082	794	108	686	2,468	1,113	861	494	677	1,143	
被保護世帯	336	10	6	0	4	326	11	0	11	35	22	10	3	68	213	
その他の世帯	5,385	629	374	98	157	4,756	783	108	675	2,433	1,091	851	491	609	930	
総 数	100.0	11.2	6.6	1.7	2.8	88.8	13.9	1.9	12.0	43.1	19.5	15.0	8.6	11.8	20.0	
被保護世帯	100.0	2.9	1.8	0.0	1.1	97.1	3.3	0.1	3.2	10.3	6.4	3.1	0.8	20.1	63.3	
その他の世帯	100.0	11.7	6.9	1.8	2.9	88.3	14.5	2.0	12.5	45.2	20.3	15.8	9.1	11.3	17.3	
総 数	22.8	13.4	18.3	5.8	16.2	25.0	21.9	8.8	28.6	17.8	25.3	16.4	11.7	64.3	64.6	
被保護世帯	84.7	41.8	53.5	5.3	39.3	87.4	81.2	75.0	81.5	68.6	70.7	66.0	63.0	86.3	92.3	
その他の世帯	21.7	13.3	18.1	5.8	16.0	23.8	21.7	8.8	28.3	17.6	25.0	16.2	11.6	62.5	60.5	

表 9 全国・都道府県別人口

都 道 府 県	総 数	市 部	郡 部
全 国	98,274,961	66,918,621	31,356,340
北海道	5,171,800	2,973,574	2,198,226
青森県	1,416,591	773,994	642,597
岩手県	1,411,118	711,123	699,993
宮城県	1,753,126	849,415	903,711
秋田県	1,279,835	543,994	735,841
山形県	1,263,103	783,556	479,547
福島県	1,983,754	998,389	985,365
茨城県	2,056,154	932,336	1,123,818
栃木県	1,521,656	909,666	611,990
群馬県	1,605,584	945,541	660,043
埼玉県	3,014,983	1,895,344	1,119,639
千葉県	2,701,770	1,744,857	956,913
東京都	10,869,244	10,341,100	528,144
神奈川県	4,430,743	4,066,590	364,153
新潟県	2,398,931	1,362,318	1,036,613
富山県	1,025,465	668,979	356,486
石川県	980,499	627,576	352,923
福井県	750,557	450,581	299,976
山梨県	763,194	371,429	391,765
長野県	1,958,007	1,037,455	920,552
岐阜県	1,700,365	977,462	722,903
静岡県	2,912,521	2,050,557	861,964
愛知県	4,798,653	3,789,407	1,009,246
三重県	1,514,467	928,449	586,018
滋賀県	853,385	345,737	507,648
京都府	2,102,808	1,713,764	389,044
大阪府	6,657,189	6,301,630	355,559
兵庫県	4,309,944	3,438,009	871,935
奈良県	825,965	483,578	342,387
和歌山県	1,026,975	579,880	447,095
鳥取県	579,853	291,304	288,549
島根県	821,620	412,904	408,716
岡山県	1,645,135	958,429	686,706
広島県	2,281,146	1,330,959	950,187
山口県	1,543,573	1,085,606	457,967
徳島県	815,115	340,614	474,501
香川県	900,845	443,181	457,664
愛媛県	1,446,384	850,959	595,425
高知県	812,714	466,703	346,011
福岡県	3,964,611	2,714,237	1,250,374
佐賀県	871,885	430,267	441,618
長崎県	1,641,245	923,371	717,874
熊本県	1,770,736	873,078	897,658
大分県	1,187,480	682,512	504,968
宮崎県	1,080,692	637,270	443,422
鹿児島県	1,853,541	880,935	972,606

資料 総理府統計局；昭和 40 年国勢調査結果。

社会保障関係費

(単位 百万円)

表 10 社会保障関係総費用の年次推移

区 分		昭和36年度 (決 算)	37 (決 算)	38 (決 算)	39 (決 算)	40 (決 算)
実 支 出	狭義の社会保障	76,413	86,715	101,358	117,641	133,234
	公 社 的 扶 助	23,894	31,220	45,526	59,400	64,147
	社 会 会 保	549,363	675,552	826,522	1,008,167	1,332,110
	公衆衛生および医療	54,627	78,063	104,693	121,465	136,060
	小 計	704,297	871,550	1,078,099	1,306,673	1,665,551
支 出	恩 戦 争 犠 牲 者 給 援 護	143,081	151,252	164,437	181,645	188,414
	小 計	26,374	14,821	22,206	27,383	30,783
	累 計	169,455	166,073	186,643	209,028	219,197
出 入	住 宅 等	14,792	22,346	24,015	31,372	36,038
	雇 用 (失業) 対 策	54,883	62,720	60,176	55,703	65,192
	小 計	69,675	85,066	84,191	87,075	101,230
社会保障および関連制度合計		943,427	1,122,689	1,348,933	1,602,776	1,985,978

実 収 入	狭義の社会保障	76,413	86,715	101,358	117,641	133,234
	公 社 的 扶 助	23,894	31,220	45,526	59,400	64,147
	社 会 会 保	808,739	981,105	1,186,881	1,393,330	1,851,317
	公衆衛生および医療	54,627	78,063	104,693	121,465	136,060
	小 計	963,673	1,177,103	1,438,458	1,691,836	2,184,758
収 入	恩 戦 争 犠 牲 者 給 援 護	143,081	151,252	164,437	181,645	188,414
	小 計	26,374	14,821	22,206	27,383	30,783
	累 計	169,455	166,073	186,643	209,028	219,197
入 入	住 宅 等	14,792	22,346	24,015	31,372	36,038
	雇 用 (失業) 対 策	54,883	62,720	60,176	55,703	65,192
	小 計	69,675	85,066	84,191	87,075	101,230
社会保障および関連制度合計		1,202,803	1,428,242	1,709,292	1,987,939	2,505,185

資料 社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』1965.

(単位 百万円)

表 11 社会保障関係国庫負担の年次推移

区 分		昭和36年度 (決 算)	37 (決 算)	38 (決 算)	39 (決 算)	40 (決 算)
広義の社会保障	狭義の社会保障	60,686	68,830	80,690	93,598	106,215
	公 社 的 扶 助	17,772	22,736	33,063	43,192	45,978
	社 会 会 保	123,514	148,086	190,703	201,934	263,089
	公衆衛生および医療	36,096	53,257	75,479	98,069	98,190
	小 計	238,068	292,909	379,935	436,793	513,472
支 出	恩 戦 争 犠 牲 者 給 援 護	120,041	122,029	133,019	150,219	156,769
	小 計	26,374	14,821	22,206	27,383	30,783
	累 計	146,415	136,850	155,225	177,602	187,552
出 入	住 宅 等	14,792	22,346	24,015	31,372	35,708
	雇 用 (失業) 対 策	35,215	41,028	39,878	38,213	43,312
	小 計	50,007	63,374	63,893	69,585	79,019
社会保障および関連制度合計		434,490	493,133	599,053	683,980	780,043

資料 社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』1965.

人口動態指標

表 12 人口動態指標の推移

	昭和10年		22		25		30		35		38		39	
	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率
人口動態														
出生	2,190,704	31.6	2,678,792	34.3	2,337,504	28.1	1,730,692	19.4	1,606,041	17.2	1,659,521	17.3	1,714,704	17.6
死亡	1,161,936	16.8	1,138,238	14.6	904,876	10.9	693,523	7.8	706,599	7.6	670,770	7.0	672,860	6.9
乳児死亡	233,706	106.7	250,360	76.7	140,515	60.1	68,801	39.8	49,293	30.7	38,442	23.2	34,950	20.4
主要死因														
全結核	132,151	190.8	146,241	187.2	121,769	146.4	46,735	52.3	31,959	34.2	23,259	24.2	22,858	23.5
悪性新生物	50,080	72.3	53,886	69.0	64,428	77.4	77,721	87.1	93,774	100.4	101,260	105.3	104,149	107.2
中枢神経系の傷	114,554	165.4	101,095	129.4	105,728	127.1	121,504	136.1	150,109	160.7	164,517	171.1	166,545	171.2
心臓の疾病	39,902	57.6	48,575	62.2	53,377	64.2	54,351	60.9	68,400	73.2	67,008	69.7	67,592	69.5
肺炎 (新生児肺炎を含む)	105,078	151.7	101,601	130.1	54,169	65.1	34,309	38.4	37,534	40.2	25,974	27.0	24,406	26.1
気管支炎	24,240	35.0	34,923	44.7	23,396	28.1	8,845	9.9	8,511	9.1	5,781	6.0	5,660	5.8
胃炎,十二指腸炎, 腸炎,大腸炎	119,931	173.2	106,838	136.8	68,540	82.4	28,289	31.7	19,791	21.2	15,422	16.0	14,164	14.6
腎炎およびネフローゼ	56,026	80.9	45,017	57.6	26,978	32.4	19,122	21.4	15,429	16.5	12,511	13.0	11,339	11.7
老衰	78,972	114.0	78,342	100.3	58,412	70.2	59,932	67.1	54,139	58.0	48,463	50.4	46,995	48.4
不慮の事故	29,023	41.9	38,533	49.3	32,850	39.5	33,265	37.3	38,964	41.7	39,341	40.9	40,121	41.3
自殺	14,172	20.5	12,262	15.7	16,311	19.6	22,477	25.2	20,143	21.6	15,250	15.9	14,458	14.9
平均寿命														
男	46.92年		50.06		58.0		63.60		65.37		67.21		67.67	
女	49.63		53.96		61.5		67.75		70.26		72.34		72.87	

資料 厚生省人口動態統計および生命表報告書。

国民総医療費

表 13 国民総医療費の推移

	昭和29年	30	31	32	33	34	35	36	37	38
国民総医療費(億円)	2,436	2,715	2,913	3,243	3,531	3,899	4,426	5,462	6,511	7,966
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
公費負担分	264	279	292	303	343	400	451	599	806	1,030
	10.8	10.3	10.0	9.3	9.7	10.3	10.2	11.0	12.4	12.9
保険者負担分	1,066	1,188	1,317	1,489	1,686	2,065	2,415	3,121	3,790	4,823
	43.7	43.7	45.2	45.9	47.7	53.0	54.6	57.1	58.2	60.5
患者負担分	1,106	1,251	1,307	1,451	1,502	1,434	1,559	1,743	1,914	2,113
	45.4	46.1	44.8	44.7	42.5	36.8	35.2	31.9	29.4	26.5

資料 厚生省統計調査部において推計したものである。

公 的 扶 助

表 14 生活保護法による保護状況

(昭和 39 年度 1 ヶ月平均)

	被 保 護 世 帯 数	被保護実人員		保 護 の 種 類 別 扶 助 人 員							
		実 数	保 護 率 ¹⁾ (人口千対)	総 数	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出 産 扶 助	生業扶助	葬祭扶助
全 国	641,869	1,674,661	17.2	3,353,584	1,524,387	744,593	483,380	590,132	474	8,217	2,401
北海道	42,377	120,429	23.4	253,175	110,015	65,042	37,450	40,281	29	232	127
青森県	14,141	41,680	29.1	83,964	33,394	15,058	13,573	16,747	19	123	50
岩手県	10,597	36,074	25.3	65,571	34,142	9,400	12,049	9,850	9	88	34
宮城県	9,973	30,526	17.5	62,129	27,609	13,647	10,047	10,444	6	347	30
秋田県	10,748	32,768	25.4	59,892	30,493	8,491	10,764	9,920	5	183	36
山形県	7,629	22,305	17.5	44,569	20,588	8,344	7,034	8,426	6	136	35
福島県	12,115	36,281	18.2	73,823	33,245	15,351	12,148	12,815	9	214	41
茨城県	9,889	26,955	13.1	52,514	25,179	10,800	8,629	7,821	8	49	29
栃木県	6,390	18,019	11.9	43,039	16,919	6,170	5,819	5,052	4	53	23
群馬県	6,606	16,645	10.5	32,142	14,664	6,397	4,845	6,174	4	34	25
埼玉県	7,387	18,741	6.6	35,079	17,157	7,771	5,314	4,749	6	50	32
千葉県	9,000	21,611	8.4	38,924	19,587	6,473	5,859	6,920	5	38	43
東京都	57,688	129,008	12.0	276,178	112,094	83,644	30,346	49,529	23	326	216
神奈川県	15,077	36,156	8.8	73,917	31,903	21,111	9,587	11,165	10	75	67
新潟県	12,665	35,611	14.8	68,357	32,276	11,479	10,799	13,591	8	151	54
富山県	3,964	8,687	8.4	14,876	7,275	2,469	2,113	2,978	1	25	14
石川県	5,197	10,901	11.1	18,089	9,166	2,778	2,536	3,561	1	29	19
福井県	3,146	6,979	9.3	13,996	6,384	3,546	1,905	2,130	0	20	11
山梨県	3,863	9,670	12.5	17,708	8,467	3,118	2,957	2,984	1	174	8
長野県	9,506	22,094	11.2	40,861	18,288	7,982	5,816	7,378	2	1,355	39
岐阜県	5,117	12,880	7.6	24,018	11,825	4,002	3,777	4,371	3	22	18
静岡県	7,691	21,179	7.3	39,788	18,918	8,920	6,245	5,581	4	91	29
愛知県	13,545	32,180	6.8	65,701	29,357	15,600	8,531	11,975	8	178	53
三重県	10,730	25,192	16.6	44,927	22,119	7,275	6,367	8,975	6	150	35
滋賀県	3,304	8,026	9.4	15,007	6,930	2,778	2,152	3,083	2	49	13
京都府	12,751	28,768	13.9	60,563	24,577	14,608	6,581	14,644	7	100	48
大阪府	29,367	58,739	9.2	118,322	49,128	31,273	12,757	24,908	16	91	149
兵庫県	19,623	44,271	10.5	88,610	39,656	21,634	11,244	15,910	12	75	80
奈良県	4,753	10,546	13.1	20,681	9,332	4,476	2,571	4,228	2	55	17
和歌山県	7,298	15,310	15.0	28,836	13,432	5,267	3,567	6,507	5	28	30
鳥取県	5,350	13,133	22.3	25,872	12,055	5,281	3,588	4,880	3	50	15
島根県	7,400	19,080	22.7	34,969	17,551	5,257	5,524	6,493	4	113	28
岡山県	11,934	25,751	15.6	45,343	22,594	6,402	6,096	10,138	3	94	46
広島県	12,997	27,245	12.1	57,462	24,466	14,538	6,820	11,543	4	59	33
山口県	12,536	30,798	19.8	60,806	27,602	14,023	8,603	10,398	7	121	52
徳島県	7,886	19,309	23.6	34,312	17,631	4,190	5,532	6,859	4	63	33
香川県	7,095	16,836	18.6	32,686	15,081	6,677	4,279	6,363	4	251	31
愛媛県	15,510	36,849	25.4	75,138	33,823	16,401	10,192	14,258	7	398	60
高知県	15,306	34,373	41.8	65,631	30,919	8,410	7,806	18,321	9	105	61
福岡県	78,256	242,959	61.0	524,393	230,558	130,076	72,594	89,794	141	931	300
佐賀県	8,199	24,015	27.4	50,030	22,362	11,230	8,055	8,055	5	294	31
長崎県	21,024	61,612	36.9	127,161	57,798	30,580	20,382	17,998	17	321	65
熊本県	20,719	57,093	31.9	114,280	52,929	24,516	18,027	18,366	14	350	78
大分県	10,230	27,261	22.8	54,781	25,243	11,465	8,448	9,450	5	137	34
宮崎県	11,107	30,819	28.1	61,294	28,712	12,688	10,428	9,244	7	167	48
鹿児島県	24,186	69,299	37.2	123,172	65,976	17,961	23,624	15,282	23	226	80
(再掲)											
横浜市	5,369	11,956	7.1	24,258	10,380	6,854	3,063	3,907	3	24	27
名古屋市	5,932	13,336	7.0	27,700	11,881	7,584	3,244	4,915	4	53	19
京都市	8,648	18,521	13.8	39,646	15,396	9,951	3,926	10,291	4	50	28
大阪市	17,897	33,287	10.3	67,241	27,079	17,374	6,710	15,915	7	58	99
神戸市	6,892	14,771	12.3	30,117	12,990	8,253	3,430	5,388	4	19	33
北九州市	19,531	61,881	58.2	138,097	60,144	38,277	18,098	21,246	50	209	73

注 1) 保護率算出の基礎人口には昭和 39 年 10 月 1 日現在推計人口を使用した。

なお都道府県人口は総理府統計局推計、指定都市人口は各都市の推計による。

資料 厚生省報告例(社会福祉関係)。

表 15 生活保護法による保護費

(単位 千円)

(昭和 39 年度)

	保 護 費 額 総 額	扶 助 費 支 出 額								施設事務費 および委託 事務費
		総 額	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助	
全 国	115,407,020	114,472,472	46,960,722	4,818,082	3,527,907	58,407,490	26,856	563,117	168,299	934,548
北海道	10,054,732	10,017,718	4,303,207	488,736	245,992	4,938,155	1,718	29,873	10,036	37,014
青森県	2,912,927	2,903,268	1,100,014	94,677	78,447	1,613,692	1,080	11,605	3,754	9,659
岩手県	2,080,969	2,074,561	810,770	43,430	70,706	1,137,352	456	9,536	2,311	6,408
宮城県	1,841,821	1,821,878	642,716	51,691	67,445	1,050,686	337	6,786	2,218	19,943
秋田県	2,005,149	1,996,449	788,756	48,613	67,803	1,076,997	306	11,331	2,644	8,700
山形県	1,238,074	1,220,018	528,630	36,547	54,249	588,612	315	9,337	2,328	1,805
福島県	2,236,950	2,218,106	826,866	55,072	79,916	1,239,397	526	13,554	2,776	1,884
茨城県	1,547,792	1,528,015	666,040	37,596	56,076	759,588	472	6,252	1,991	19,777
栃木県	911,095	905,850	403,962	23,220	42,158	431,216	270	3,395	1,629	5,245
群馬県	1,155,397	1,148,246	374,910	26,651	37,566	703,125	223	4,105	1,664	7,151
埼玉県	1,201,338	1,193,779	498,307	44,436	40,635	604,864	344	2,909	2,285	7,559
千葉県	1,388,421	1,371,744	547,677	35,551	41,917	738,612	291	4,895	2,800	16,677
東京都	11,635,004	11,514,076	4,591,218	968,479	255,034	5,645,155	1,030	39,002	14,158	120,929
神奈川県	2,685,479	2,647,285	1,182,267	203,512	77,735	1,169,992	623	8,005	5,152	38,193
新潟県	2,343,674	2,335,146	820,299	63,077	77,210	1,356,979	480	13,418	3,682	8,527
富山県	621,679	616,010	188,415	11,981	18,661	393,352	40	2,635	928	5,668
石川県	841,086	792,592	256,341	19,184	20,333	492,577	55	2,561	1,541	18,495
福井県	437,774	426,426	182,858	11,012	14,784	215,468	25	1,484	795	11,348
山梨県	718,563	706,289	219,760	14,023	23,585	446,835	65	1,444	577	12,273
長野県	1,606,151	1,535,393	497,437	35,926	58,627	930,040	116	10,237	3,010	70,758
岐阜県	868,655	864,341	318,857	19,200	33,288	489,320	170	2,424	1,082	4,314
静岡県	1,216,781	1,184,418	525,523	44,115	53,831	553,832	196	4,969	1,953	32,363
愛知県	2,275,812	2,223,049	933,824	92,823	69,195	1,116,963	466	6,311	3,467	52,762
三重県	1,788,507	1,777,793	628,648	36,042	46,054	1,056,857	304	7,203	2,685	10,714
滋賀県	464,608	454,653	170,230	8,401	16,572	256,827	91	1,627	905	9,955
京都府	2,325,047	2,310,227	805,859	86,591	48,082	1,356,637	415	9,350	3,295	14,820
大阪府	5,729,874	5,654,562	1,947,590	245,339	100,530	3,341,390	980	8,407	10,326	75,313
兵庫県	3,069,204	3,041,922	1,340,802	168,291	83,206	1,435,564	684	8,286	5,089	27,283
奈良県	768,135	757,248	286,653	16,601	18,665	432,161	115	1,593	1,460	10,886
和歌山県	1,125,830	1,113,436	378,960	24,954	21,588	684,101	233	1,400	2,201	12,394
鳥取県	970,415	960,263	348,372	26,334	30,687	548,324	206	5,070	1,270	10,152
島根県	1,124,853	1,120,932	412,551	21,353	37,934	640,334	168	6,933	1,661	3,920
岡山県	2,038,737	2,017,246	627,115	40,088	49,174	1,289,866	183	7,772	3,048	21,491
広島県	1,972,840	1,959,227	784,779	76,996	52,266	1,033,854	261	8,286	2,784	13,613
山口県	2,078,696	2,057,978	798,927	61,938	68,072	1,104,229	430	10,902	3,480	20,718
徳島県	1,201,331	1,192,751	444,673	21,252	39,530	679,907	230	5,103	2,056	8,580
香川県	1,012,913	997,192	425,965	29,776	38,358	494,452	294	1,387	1,959	15,721
高松市	2,556,543	2,527,048	1,031,442	81,838	74,380	1,320,874	363	13,846	4,305	29,495
福岡県	2,764,135	2,752,049	930,095	64,802	47,317	1,683,665	540	20,005	5,625	12,085
佐賀県	15,614,913	15,602,569	8,236,352	833,558	546,486	5,825,235	7,737	133,445	19,757	12,344
熊本県	1,442,998	1,424,501	592,908	45,741	54,840	718,238	295	10,350	2,129	18,496
大分県	3,920,088	3,911,548	1,748,613	138,014	128,368	1,861,307	953	29,203	5,090	8,540
長崎県	3,391,468	3,375,344	1,233,881	98,897	126,548	1,887,137	775	22,883	5,223	16,125
宮崎県	1,600,513	1,589,568	625,378	62,512	58,415	829,766	301	10,240	2,955	10,945
鹿児島県	1,725,983	1,714,887	654,121	54,190	74,678	917,455	358	11,024	3,061	11,096
沖縄県	2,924,067	2,914,869	1,298,155	95,023	180,966	1,316,501	1,336	17,734	5,153	9,198
(再掲)										
横浜市	908,129	882,196	389,897	66,517	23,921	397,103	135	2,579	2,043	25,933
名古屋市	1,114,261	1,079,516	451,241	57,395	26,288	540,723	239	2,395	1,236	34,745
京都市	1,624,172	1,613,400	572,252	67,937	29,169	937,124	238	4,736	1,944	10,772
大阪市	3,611,592	3,551,884	1,097,038	153,599	54,263	2,235,171	342	4,640	6,832	59,709
神戸市	1,210,392	1,192,816	510,656	85,972	29,465	561,737	256	2,557	2,174	17,576
北九州市	4,206,191	4,200,572	2,411,584	303,377	137,605	1,319,402	2,352	21,293	4,961	5,619

注 1,000 円未満を四捨五入したので個々の数字の合計は必ずしも総額に一致しない。

資料 厚生省：生活保護費精算調査。

表 16 社 会 福 祉 施 設 数¹⁾

(昭和39年12月末現在)

	総 数	国	都道府県	指定都市	その他の 市 町 村	社会福祉 法 人	公益法人 たる ・ 財 団 赤 日 赤 十字 会	その他の 法 人	その他
総 数	15,727	12	754	333	8,219	2,261	637	872	2,639
児 童 福 祉 施 設	13,360	4	367	224	7,274	1,535	483	855	2,618
助産院	400	—	13	4	185	26	15	13	144
母子寮	127	—	20	5	20	62	5	5	10
保育所	629	—	45	23	423	116	10	3	9
精神薄弱児施設	10,822	—	36	155	6,345	783	397	800	2,306
精神薄弱児通園施設	553	—	36	16	39	375	25	13	49
精神薄弱児施設	195	1	54	4	15	101	13	—	7
精神薄弱児通園施設	53	—	14	6	29	3	1	—	—
精神薄弱児施設	33	—	22	—	—	8	1	—	1
精神薄弱児施設	38	—	22	—	—	12	3	—	1
精神薄弱児施設	32	—	6	1	3	16	3	—	3
精神薄弱児施設	60	1	38	—	—	15	4	2	—
精神薄弱児施設	58	2	50	4	—	2	—	—	—
精神薄弱児施設	4	—	2	2	—	—	—	—	—
精神薄弱児施設	356	—	9	4	215	15	6	19	88
保 護 施 設	529	—	65	34	231	198	1	—	—
救護施設	110	—	22	7	30	51	—	—	—
更生施設	43	—	11	9	8	15	—	—	—
療養施設	87	—	1	2	—	83	1	—	—
授産施設	190	—	8	6	145	31	—	—	—
宿舎施設	99	—	23	10	48	18	—	—	—
老 人 福 祉 施 設	732	—	52	13	465	201	1	—	—
養護老人ホーム	685	—	40	9	456	180	—	—	—
特別養護老人ホーム	13	—	1	1	—	11	—	—	—
養護老人ホーム	25	—	10	2	2	10	1	—	—
老人福祉センター	9	—	1	1	7	—	—	—	—
身 体 障 害 者 更 生 援 護 施 設	165	8	92	3	7	43	9	—	3
肢体不自由者更生施設	45	1	44	—	—	—	—	—	—
失明者更生施設	12	4	4	—	—	4	—	—	—
失う者更生施設	3	1	2	—	—	—	—	—	—
身体障害者収容施設	40	—	12	2	6	20	—	—	—
補装具製作施設	32	—	18	—	—	3	8	—	3
点字出版施設	25	—	12	1	1	10	1	—	—
重度身体障害者更生援護施設	6	—	—	—	—	6	—	—	—
2	2	2	—	—	—	—	—	—	—
婦 人 保 護 施 設	69	—	55	2	1	10	1	—	—
精 神 薄 弱 者 援 護 施 設	56	—	23	—	1	30	2	—	—
社 会 福 祉 事 業 法 に よ る 施 設	816	—	100	57	240	244	140	17	18
生活の扶助を行う施設	5	—	—	—	1	1	3	—	—
授産施設	170	—	44	8	30	53	33	1	1
宿舎施設	101	—	31	14	11	34	7	1	3
結核回復者後援施設	29	—	20	2	1	3	3	—	—
百無隣保	26	—	4	—	9	13	—	—	—
248	—	—	—	—	—	126	91	15	5
248	—	—	1	33	188	14	3	—	9

注 1) 活動中の施設のみである。

資料 厚生省；社会福祉施設調査。

表 17 使途別にみた財政投融资の状況（昭和40年度、41年度）

（単位 億円）

区 分	年度	産投会計 出 資	資 金 運 用 部 資 金			簡保資金	公 募 債 借 入 金 等	財 投 合 計
			年金資金等	郵貯資金等	小 計			
(1) 住 宅	41	—	901	789	1,690	240	1,311	3,241
	40	40	782	764	1,546	133	540	2,259
(2) 生活環境整備	41	1	775	582	1,357	222	753	2,333
	40	1	601	625	1,226	169	614	2,010
(3) 厚生福祉施設	41	—	582	77	659	—	—	659
	40	—	510	75	585	—	—	585
(4) 文教施設	41	—	210	278	488	220	—	708
	40	—	137	211	348	145	—	493
(5) 中小企業	41	2	825	1,092	1,917	225	360	2,504
	40	—	645	990	1,635	110	300	2,045
(6) 農林漁業	41	—	582	769	1,351	30	—	1,381
	40	158	395	606	1,001	10	—	1,169
(1)~(6) 小 計	41	3	3,875	3,587	7,462	937	2,424	10,826
	40	199	3,070	3,271	6,341	567	1,454	8,561
(7) 国土保全災害復旧	41	—	267	353	620	97	—	717
	40	—	184	283	467	39	—	506
(8) 道 路	41	—	95	125	220	318	1,148	1,686
	40	—	98	150	248	220	766	1,284
(9) 運輸通信	41	50	344	455	799	234	1,614	2,697
	40	25	359	550	909	139	1,177	2,250
(10) 地域開発	41	20	301	398	699	90	406	1,215
	40	19	256	394	650	65	390	1,124
(7)~(10) 小 計	41	70	1,007	1,331	2,338	739	3,168	6,315
	40	44	897	1,337	2,274	513	2,333	5,164
(11) 基幹産業	41	37	—	1,336	1,336	24	140	1,537
	40	24	—	1,095	1,095	20	123	1,262
(12) 輸出振興	41	370	—	1,225	1,225	—	—	1,595
	40	290	—	929	929	—	—	1,219
合 計	41	480	4,882	7,479	12,361	1,700	5,732	20,273
	40	557	3,967	6,672	10,639	1,100	3,910	16,206

(注) 1. 開発銀行、地方公共団体等あらかじめ使途別に配分することが困難なものについては、実績などを基礎として比例配分した。

2. 年金資金等には、厚生年金、国民年金、船員保険および国家公務員共済組合の新規増加分を計上した。

3. 本表は計数整理の結果異動することがある。

資料 厚生省年金局資金課調べ。

表 18 厚生年金保険還元融資・国民年金特別融資金枠の推移

(単位 億円)

区 分	保 險 ・ 年 度 別						厚 生 年 金 保 險						国 民 年 金						合 計					
	36	37	38	39	40	41	36	37	38	39	40	41	36	37	38	39	40	41	36	37	38	39	40	41
総 額	260	330	415	547	815	1,013	75	100	107	114	123	151	355	430	522	659	538	1,164						
年金福祉事業団	(60) 40	135	184	250	354	354	10	15	16	16	16	16	(60) 50	150	200	266	370	370						
住 宅	(44) —	70	100	152	235	250	—	—	—	—	—	—	(44) —	70	100	152	235	250						
病 院	(13) 17	30	33	29	40	45	—	5	5	5	5	5	(13) 17	35	38	34	45	50						
厚生福祉施設	(3) 23	35	51	69	79	59	10	10	11	11	11	11	(3) 33	45	62	80	90	70						
第 1 種	18	28	43	61	72	52	5	5	6	6	6	6	23	33	49	67	78	58						
第 2 種	5	7	8	8	7	7	5	5	5	5	5	5	10	12	13	13	12	12						
特 別 地 方 債	95	117	146	176	324	503	45	58	54	76	95	123	140	175	200	252	419	626						
住宅および生活環境	15	28	41	43	43	47	10	12	3	4	6	8	25	40	44	47	49	55						
病 院	50	57	69	87	95	109	15	20	20	30	32	36	65	77	89	117	127	145						
厚生福祉施設	30	32	36	46	54	75	20	26	31	42	55	69	50	58	67	88	109	144						
清 掃	—	—	—	—	132	120	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	134	120						
簡 易 水 道	—	—	—	—	—	37	—	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—	47						
下 水 道	—	—	—	—	—	115	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	115						
そ の 他	65	78	85	119	137	156	20	27	37	22	12	12	85	105	122	141	149	168						
医療金融公庫	20	24	25	35	62	83	8	10	11	8	8	7	28	34	36	43	70	90						
社会福祉事業振興会	—	—	—	—	3	6	—	—	—	3	3	4	—	—	—	3	6	10						
国立病院特別会計	—	—	—	—	12	14	—	—	5	—	1	1	—	—	5	—	13	15						
公害防止事業団	—	—	—	—	10	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	23						
一 般 地 方 債	45 (上水道30、 下水道15)	54 (上水道35、 下水道19)	60 (上水道39、 下水道21)	84 (上水道55、 下水道29)	50 (上水道37、 下水道13)	30 (上水道)	12 (浄水7)	17 (清掃10、 簡水10)	21 (清掃12、 簡水9)	11 (清掃6、 簡水5)	—	—	57	71	81	95	50	30						

注 1. 「36」年度の()内の数字は、経費方式によって事業主等に融通した資金枠である。

2. 「41」年度「清掃」は、し尿 (39億円)、ごみ (76億円)、運搬車 (5億円) である。

資料 厚生省年金局資金課調べ。

社会 保 障 研 究 所 日 誌 (1966・2～1966・5)

41. 2. 4 大内基金設立準備委員会開催

41. 2. 8 第3, 第4研究会(第12回) 協議課題
「昭和41年度社会学部門研究プロジェクトについて」

同 第5研究会(第13回) 報告内容「アメリカの年金制度——E. Witteの論文を中心として(その2)」報告者三浦研究員

41. 2. 9 ISSA 文献委員会(第3回)

41. 2.10 第32回合同研究会 報告内容「社会福祉の現状と問題点」報告者厚生省社会局穴山庶務課長

同 第2研究会(第6回) 報告内容「生活指標の総合化に関する一試論」報告者青井非常勤研究員, 自由討議「与えられるべき外的基準ならびに地域指標に関する自由討議」

41. 2.11 社会保障研究所設立1周年記念講演会および記念パーティー 講演内容「福祉開発の意義と条件」講演者蠟山政道

同 社会保障研究奨励賞懸賞論文募集発表

41. 2.15 第5研究会(第14回) 協議課題「各国社会保障制度の比較研究——昭和41年度研究プロジェクトについて」

41. 2.24 第33回合同研究会 協議課題「来年度における合同研究会の在り方について」

同 第2研究会(第7回) 協議課題「中間報告ならびに41年度研究プロジェクトの検討について」

41. 3. 8 第3, 第4研究会(第13回) 協議課題「昭和40年度中間報告と41年度研究プロジェクトについて」

同 第2研究会(第8回) 報告内容「社会指標と経済指標の相関について」報告者山田所長

41. 3.10 第13回役員会「昭和41年度事業計画の策定, 昭和41年度研究プロジェクト, 給与関係規程の改正, その他について」

41. 3.17 第5研究会(第15回) 報告内容「アメリカの年金制度——E. Witteの論文を中心として(完)」報告者谷研究員

同 第34回合同研究会 報告内容「生活保護の現状と問題点」報告者厚生省社会局松下保護課長

41. 3.29 第2研究会(第9回) 協議課題「昭和41年度研究プロジェクトの検討について」

41. 3.31 第5研究会(第16回) 報告内容「アメリカの医療保障について——E. Witteの論文を中心として——」報告者橋本専門委員

41. 4. 4 ISSA 文献委員会(第4回)

41. 4. 5 第3, 第4研究会(第14回) 協議課題「昭和40年度中間報告および41年度研究プロジェクトについて」

41. 4.14 第5研究会(第17回) 報告内容「アメリカの医療制度について——E. Witteの論文を中心として(その2)——」報告者橋本専門委員

41. 4.18 第6研究会(第1回) 協議課題「本年度研究計画の作成および打合せについて」

41. 4.19 第3, 第4研究会(第15回) 報告内容「“Methods to Induce Change at the Local Level”(国連, 社会開発研究所報告 No. 2)の紹介について」報告者中村研究員

41. 4.21 第1研究会(第8回) 協議課題「本年度プロジェクトの進め方について」

同 第2研究会(第10回) 報告内容「わが国の地域別統計による経済指標と社会指標の相関について」報告者山田所長

41. 4.26 第1回政策研究会 研究課題「児童手当制度について」

41. 4.28 第3回顧問会議「新年度事業計画および予算, 新年度研究プロジェクト, その他について」

同 第14回役員会「新年度事業計画および予算, 新年度研究プロジェクト, その他について」

41. 5. 9 ISSA 文献委員会（第5回）

41. 5.10 第4研究会（第16回） 報告内容「家族
周期と生計費について」報告者お茶の水女子大学
助教授伊藤秋子

41. 5.12 第5研究会（第18回） 報告内容「アメ
リカの社会保障制度——E. Witte の論文を中心
として——」報告者小沼専門委員

同 第6研究会（第2回） 報告内容「各国
社会保障制度の概要」報告者平石研究員

41. 5.15 社会保障研究所常務理事木村又雄の辞職
が発令された。

41. 5.17 第2回政策研究会 研究課題「経済計画
における社会保障」

41. 5.24 第3研究会（第16回） 報告内容「コミ
ュニティ・デベロップメントについて（その1）」
報告者花島研究員

41. 5.26 第1研究会（第9回） 報告内容「戦後
日本の所得分布について」報告者一橋大学助教授
江見康一

同 第2研究会（第11回） 報告内容「生活
指標の総合化に関する提言——社会計画の方法に
関する基礎問題（所内研究資料 No. 6501）を素
材として——」報告者大熊専門委員

41. 5.27 第15回役員会「社会保障教室の実施要
領、第2回シンポジウムの実施、事業実施経過、
その他について」