

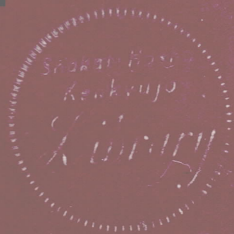
季刊

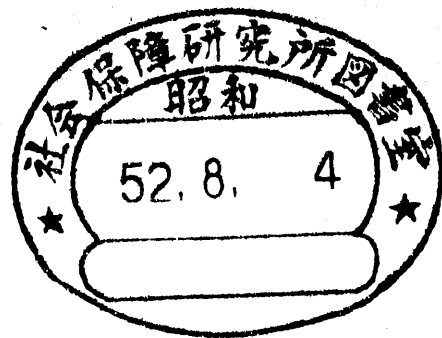
社会保障研究

Vol. 13, No. 1

社会保障研究所

1977





中間集団主義とその周辺

馬場啓之助

わが国の産業社会は中間集団主義とも呼びたい組織原理をもっていると、わたしは別の機会に唱えたことがある。中間集団主義というのは、企業などの中間集団が社会構成の中核となっていることを意味するものである。個人はこの中間組織体の構成員となることによってその生活の拠りどころをもち、その業績をあげるために組織体のあいだの競争に身を挺する。内に対しては組織体への帰属意識が根強く、外に対しては競争意識が旺盛である。あるいは、対内的には集団主義的であるが、対外的には個人主義的であり、その意味においては、中間集団主義は個人主義と集団主義の複合形態であるとも言えよう。

このような中間集団主義にたつて、西欧にすでに成立していた産業社会をモデルとし、その導入が図られた。産業社会は業績主義の倫理が中心となってその社会のありかたを規制すると言われているが、社会問題が提起され、これに対応して社会改良が進められてきたのは、この倫理と並んで連帯主義の倫理が台頭し、二つの倫理のからみ合いのうえに現代史が動いてきたことに由来すると思われる。これら二つの倫理と中間集団主義とを対応させてみると、業績主義の倫理の説くところは、中間集団主義のうちによく摂取されているとみてよいが、連帯主義の求めるところは充分満たされているとは言い切れないうらみがあるように思う。連帯主義の倫理が、中間組織体の内と外とを区別することなく、普遍主義にたつて事に当たることを説いているのに対して、中間集団主義は内と外との選別にこだわり、特殊主義的な性格をもちやすいからである。このことは福祉政策の進めかたと関連するところ少なくないと思われる。

中間集団主義にとってはもちろん依拠すべき中間集団が存在していることが、それが作動するための前提になっている。そのような中間集団の成立しにくい分野は、中間集団主義の周辺を形づくることにならざるをえない。この周辺に対して連帯主義の倫理の働きを及ぼすためには、ここでの組織づくりが重要な意味を帯びてくる。

中間集団主義は典型的には日本的労使慣行となつて現われている。したがって中間集団主義の周辺はこの労使慣行の及んでいないところとみても、いささか短絡的であるとのそしりはあるとしても、大きな誤りはないものと思われる。そう考えて差し支えないとすれば、日本的労使慣行の浸透していない分野の従業員とその家族のほか、高齢者はおしなべて言えばこの周辺に位置することになる。かれらの多くは企業定年があつてその帰属してきた中間集団から去っていかなくてはならないからである。したがって人口老齢化の進展につれてこの周辺は拡大していくとみてよい。

中間集団主義の周辺に対しては、依拠していくに足る中間組織体の機能を代行するような組織づくりが進められていかなくてはならない。そうでなくてはかれらの市民としての社会権が保障されないからである。この周辺における組織の造成はわが国の福祉政策の中心の課題であつたし、その重要さは今後増大していくものと思われる。これを高齢者に即して言えば、かれらの多くは親族同居の生活を送っているものであるから、その家族機能とこれを補完するコミュニティ機能の充実が望まれる。中間集団主義が支配するわが国の場合、福祉政策の課題のあらわれかたにも日本的な形態があると思われるが、中間集団主義とその周辺の問題としてその特徴ある形態を浮彫りにすることができるのではないかと考える。

社会保障をめぐる生活の論理と生産の論理

庭 田 範 秋

I 生活と生産の媒体としての社会保障

社会保障と呼ばれる経済制度は、誕生し、発足をしてから相当長い年月を経ているが、いまだ正確には学問的な概念規定が成立しておらず、その内容とか範囲などについても定説を見ていない。それはこの制度が発展の速度の著しいことにより、絶えずその時々具体的ならびに時事的な問題の解明や解決に追われて、より基本的または基礎的な学理の追究が後手にまわって、その結果が社会保障の本質的理論の研究がそれほど強くは求められなかったからであろう。まったく社会保障の今日までの歩みは、現実の提起する問題の解決的努力でありすぎた。それほど発展の速度が早かったともいえるし、実際密着型の制度であるともなされるであろう。しかし問題のその都度の解決の積み上げでも制度は進歩し、向上するではあろうが、さらに別の方途つまり問題の根源にさかのぼって、事態を本質的に解析しながら、抜本的改革へとつなげる方法もあるわけである。おそらく実際にはこの二つの途が同時並行的に、随時併行的に採られなければならないのであろうが、そのためにはやや遠回りになるかもしれないが、社会保障という経済制度の学究者は、基本的・基礎的・本質的学理をも追い続ける必要があろうと思う。とりわけ実際の効果を期待されながらも、なお高く遙けき理念を体している制度としては、つねに現実の処理・解決の手法と同時に、目的であり原動力ともなる純理の探究が不可欠であろう。

およそ国民経済または社会経済には、二つの部分あるいは部面があるかと思われる。一は生活についてのそれであり、他は生産についてのそれであろう。前者の主体は家庭と家族であり、後者の主体は企業とそこでの従事者である。われわれ

国民は、この両者に必ず属しながら、しかも人間として一つの個体・生物体をなしているのである。一つにまとめられながらも、この二部分・部面は必ずしも利害一体的には作用していない。しばしば相反する現象を呈するのであり、反発する力がつねに内蔵されつつ、相互に摩擦をしかうのである。かかる関係にある両者の接合を図り、潤滑を期し、媒体となって利害の調整を達成する機能が、社会保障に求められたとしても、社会保障の国民生活的要素と国民経済すなわち生産活動的成分からして、まことに妥当とされるであろう。

社会保障では、国民に対して被保険者とか受給者とかの名称を多く使い、生産活動の遂行者つまり企業に対しては、そこでは事業主とか雇主とかいう文言を多く使って、資本家・企業家さらには経営者などという呼び名はほとんど用いないのである。いわゆる労資関係とか労使関係とかで用いられる“資”または“使”を社会保障での言葉に当てはめてみれば、事業主あるいは雇主にもっとも近いものとなろう。生活問題に重点がある社会保障と、生産活動に重心を置く労務管理の理論的接合を図るとすれば、労資関係・労使関係の企業経営的な分析を行なって、その結果や内容を社会保障における人的構造に重ねて、複写的になぞってみるのがよいであろう。

社会保障；被保険者・受給者——事業主・雇主——国民——生活

労務管理；労働者・従業員——資本家・経営者——企業——生産

1) 労働の買手と売手の関係 この関係でいけば、買手はできるだけ安く、場合によっては実費以下でも購入しようとかかるであろうし、そのために諸種の手段を弄することを辞さないであろう。売手はできるだけ高く、場合によっては適

正以上にでも販売するべく努めるであろう。もちろん可能な限りの手段を用いるであろうが、かかる売手と買手の労働に関する利害を調整し、両者の接合を媒介する作用を社会保障は果たし、これが一般にいわれる所得再分配機能の主要部分をなすのである。

2) 使用する者と使用される者との関係 労働力の買手は購入したその効用を十分に発揮させるべく管理しながら、その労働力を支障なく最適な状態で持続させようと努めることになる。売手はできるだけ安全で快適に使用されることを求めながら、永続を図ってやまない。ここにこの二つの要求を密着させる媒体が必要で、社会保障が企業内福利厚生と企業外福利厚生にまたがって、労働力の合理的そして効率的な使用と、消耗や犠牲そして被害少ない被使用を同時的に、一体的に達成させようとするのである。

3) 作業者と生活者との関係 商品またはある種の効用を創造するための具体的な作業を生産過程内の一つの工程として行なう者と、社会との関係のうちに生活を持続し、その生活の持続の一つの不可避的な内容または条件として労働に従事する者との関係が考えられる。前者では作業者をもっとも能率的に活動させるために、企業が人事管理を展開し、後者では労働者として生きうるための諸策が広い範囲内で、社会的に実施されることが望まれて、社会保障が生産性の向上や労働能率の増進を期待されながらも、生活者の日常生活の安定と保全に生かされてくる。作業者とは社会的に財や効用を作る者のことで、企業に雇われた労働者の概念とはやや異なり、同様に生活者とは社会的に社会内で生存を続ける者のことで、企業に雇用された労働者の概念はこの中に包含されるであろう。生活者の安心、満足の獲得そして人間性の尊重などがいわれながら、作業の適正と合理性が関心事となる。

4) 搾取者と被搾取者の関係 社会的には商品・財または効用の生産のために企業経営を行なうとはしながらも、なお利潤を追求し、そのための一方法として労働者の搾取をあえて遂行する者があるであろう。これに対し生活を持続するため

に作業に従事して生産活動に参画するとはいいながらも、実際には雇用されて管理下に服し、被搾取者の立場にあらざるをえない者が存在する。この両者の対立的立場を経済的な保障の達成で調整しながら接着させる媒体が社会保障である。搾取者側の譲歩と被搾取者側の納得がそこではしばしば成立する。妥協である。その結果が親和、友交などで、社会平和とか産業平和とかとなり、労資間の対立緩和を結果したりもする。

5) 従属または支配と対等または対立の関係 代価を払う者としても、経済的な力関係からいっても、使用者側は労働者を企業に従属させて支配するという意識を持つであろう。しかるに労働者はおのが提供する労働と賃金との交換関係として関係を認めようとしなくなってきた、ここで対等と対立の意識が芽生えるのである。この二つの思想的潮流を調整させながら緩和する場としては、経営参加の手段がとられ、同時に社会保障が登場するのである。そこでは従属・支配と対等・対立の感覚では事が議せられも遂行されもしないと唱えられて、企業側も使用者側も、生活者も労働者も、およそ社会保障の発展向上には反対をしないし、積極的にすなりうると説かれるのである。

6) 生産的關係と生活的關係 使用者は結局のところ、いかに見事に生産を達成するかの見地と目的から労働者に接するであろう。しかし労働者はいかにゆたかにして楽な生活をするかを求めながら、そのための一手段として概してやむをえず労働に従事するにすぎない。この両者の要求の一接点が社会保障であり、媒介して密着を可能ならしめる一機構が社会保障なのである。従って社会保障には生産性向上・生産意欲刺激・生産問題解決・生産合理化達成などにかかわるある種の効果が期待されるであろうし、また労働者の生活安定・生活向上・生活富裕・生活適正などに効用の大なることが求められてやまないものである。

7) 労働者集団としての見方と労働者個人としての見方の関係 もちろん使用者側は労働者を一人一人としてみることを完全に失念しているわけではないが、この一人一人の集合としての労働者集団をこそ対象として、集団としての把握のも

とに、集団として管理しながら、集団として効果を上げさせようと考えている。しかるに労働者側は一人一人として生きており、各個別個に家庭を持って、一人としての存在者である。個人としてその生活と労働の過程が潤って安全・安定でなければ満足しないであろう。この二つの要求を取り繕って調和させるために、企業内に集団的な制度としての位置をもちながら、個人個人の労働者を社会的な国民の一人一人として経済的に保障するのが社会保障であろう。

8) 企業集団帰属者としてのあり方と社会内個体者としてのあり方 使用者は企業なる生産のための一つの集団を結成して、そこに人々を属せしめて、具体的労働を担当させるために、労働者を雇用する。しかるに労働者は社会人としてもあるわけで、社会生活を離れては生きていけず、また社会生活場裡においては、個体として自由と責任をもって存在し、活動するのである。ここに企業集団への帰属者として、企業集団そのもののあり方にのっとってのあり方に対し、個人として社会内で原則として制約を拒否したあり方を持してもいる。社会的自由個人が企業内に集団帰属する労働者の性格をも含み、かくてこの両者の接近して交錯する点に、社会保障が設置されて、両立場の媒介機能を果たしている。

9) 経済問題追求者としてのあり方と社会関係解決者としてのあり方 企業そしてそこでの使用者の第一に重んずるところは、経済問題とそれの自己にとっての有利な展開・解決の追求である。そこに雇われて使用されている労働者の関心の多くは、または関心の内容や性質を規定するものは、社会の実相そのものであり、その社会から各人の身に反映されてくる色調であり、彩光である。いわゆる社会の基調であり、これらが有利に解決されて、社会関係の円滑と調和の達成の中に、個体としての身の包括されることを望むのである。経済問題にかかわるあり方と社会関係にまつわるあり方が考えられるが、この両者に等しく関係を有しながら、社会保障は両部面における問題の追求と解決を図るのである。

10) 労働時間内的発想と全生活時間・全生涯的

発想の関係 使用者は生産能率を向上させ、持続させる必要から、労働者の生活全体を企業経営上の視角から管理したがる。労働者は労働時間内だけの管理にこれをとどめようとする。それでいて労働者は、全生活と全生涯にわたっての経済的な生活保障を求めてやまないし、使用者は労働にかれらが従事しているその時間内だけに、持たされている責任を限定したがる。ここに社会保障が不可欠な媒体の制度として求められる要因がある。中心を雇用され、労働しつつ管理されている時間帯の中での保障に合わせながら、しかも全生活・全生涯にわたる保障へと滲ませているのである。この二つの要素が社会保障で同時に満たされつつあるのである。

11) 抗争関係と協調関係 使用者と労働者は、企業経営における成果配分の過程では、争わねばやまない立場にあり、それでいて両者が生存し、存続し、競争社会で地位を確保し、繁栄を達しうするためには、是非とも協調が必要なのである。この実を比較的容易に与えるのが社会保障で、単に賃金や福利施設のみならず、社会保障そのものについても負担や拠出または受益をめぐる抗争関係すら生じながらも、それでいて社会保障は広く経済社会裡でも、企業経営内でも、労資または労使の協調関係を生み出し、形成するものといわれている。

12) 個別的労使関係と集団的労使関係 労働者個人と使用者つまり企業との関係が前者であり、労働者集団つまり労働組合と企業との関係が後者である。そこでは個別的労働契約と集団的労働契約、就業規則と労働協約などがあるといわれている。ところで社会保障は企業内の労働者を集団化し、一括して取り扱う制度であり、企業と労働者全体との関係を規定する制度でありながら、さてそれが具体的に機能を発動する段階では、労働者は個別的に社会保障の効用に浴して、まさに企業とは個別的なかわりあいを展開する。個別的と集団的な労働者と使用者との関係の媒介が見事に組み成されているのである。

13) 上下関係と民主的關係 資本を所有していればなおさらであるが、資本を所有していなく

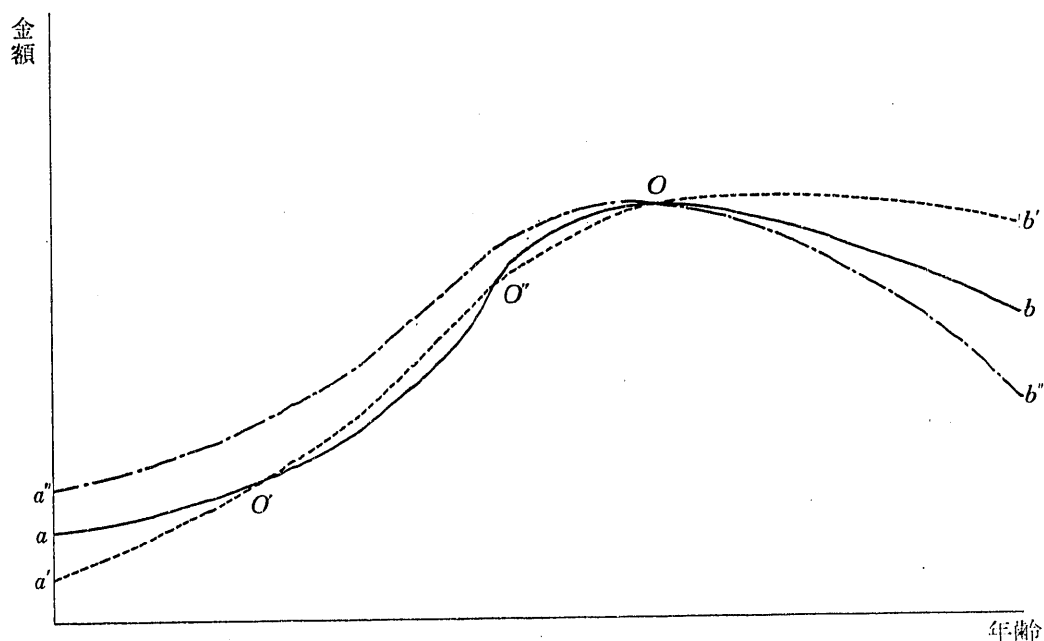
ても、そこでの経営者・企業家・使用者と労働者の関係は上下関係となりやすい。これを支配・被支配の関係、管理・被管理の関係とみても、大きな差異はない。しかるに労働者が人間的に目覚めながら働く者としての自覚を持ち、そして団結によって力を与えるようになると、そこにはかれらの民主的あり方が要求され、推進されてくる。一方使用者は、支配と管理を自己の意志に基づいて意図する方向にあらしめるためには、やはり一番上下関係を欲するであろう。この二つの要望の押し合いによって、まず企業経営への労働者の参加が実現し、対等の発言を獲得することと同時に責任の分担が行なわれてしまう。薄く広い上下関係を残しながら、しかも民主的關係で利害・得失が処せられるのが社会保障であろう。それみずからが民主的制度の要素を強くもちつつ、しかも諸関係の民主化の基礎を与えてもいる。それでいて支配や管理の経営内の問題にはほとんど抵触せず、従って上下関係にもとることによって使用者側の反発はない。

II 個人主義と集団主義の社会での社会保障

社会保障という経済制度は、世界各国に存在するといいいながらも、これらを共通する内容や性格の一つの制度と把握するのは、適切ではないと思われる。国により、時期を異にすることにより、社会保障のあり方に相違がでるのがむしろ妥当であろう。たとえば発展途上国での社会保障は、その国が開発を続けつつ一応の成果をえた段階では、すでにそこでの社会保障の態様に変化が見られるようになることは当然であろう。そして中進国の社会保障は、当然ながら後進国や先進国の社会保障と相違するはずである。同様にアジア的経済体質の国での社会保障は、欧米型社会風土のところでの社会保障と形態も内容も、もちろん理念や性格すらも合致しないところがあってよい。各国各時代に適応した社会保障ということになるが、それでいて世界的規模での情報化社会の到来しつつある今日、相互に社会保障が歩み寄ることも考えられるのである。差異性を追求しながら同一性または類似性をも希求するところがある。

社会保障は福祉政策の中心的位置にあり、これの発展向上は福祉政策の重要な課題であると考えても、まずさしたる支障はありえまい。ではいうところの福祉とはなんであろうか。従来は福祉を弱者救済・底辺引き上げの内容で把握するところが多かった。最近では福祉とは国民各自の生存または生活に対して、よりよい条件を調整し、提供する諸努力の総合としての解釈がとられつつある。とはいうものの、その社会で国民各自の生活理念と活動構造が“個人主義”のそれであるか“集団主義”のそれであるかで、諸事万端に問題が提起されるところである。

中進国（いまでは必ずしもそうとのみは把握しないが、社会構造や社会関係の中に多分にこの要素と内容が含まれているという意味で）にして集団主義の社会の国とされるわが国では、福祉の概念をあえて一言で表現すれば、それは“充満感”ではないかと思う。それは充実感とは異なるであろう。しかるに文化的に（近代文化について）先進国である西欧社会では個人主義を生活の基調とし、そして福祉を次の諸点を中心に計るのではなからうか。“生活のゆとり”をまず始めとして、“生活の自由”“生活の安定”“生活の調和”“生活の協調”などを要素とした“ゆとりある生活”これをゆたかな生活として、この“ゆたかな生活”をこそ福祉と見るであろう。充満感を求めるころでは、人々は自分自身の物的（結局は金・かねか？）な充満をこそ求めて、手段としては集団主義的行動（おおかたは圧力団体方式や企業軍団または総合集団体制）をとることはあっても、どこまでも個人エゴ的性格の発想と規範に終始するであろう。人間としての共通の尊厳感に基づく連帯社会の思想にはほど遠くなるであろう。しかるに真の個人主義のもとでは、自己の人格尊重と生活重視に徹することで、別の個としての他人の人格尊重と生活重視に思い至るのである。そして個として、自分と多数との間に共通項を発見し、この共通項を無限に押し広めて、国家とか国民とか、そして社会とか人間とかの次元にまで理念が到達して、この社会的連帯構造の上に最小単位の個が位置付けられて、個人主義と社会連帯思想が調和



1. 曲線 ab は労働者が雇用されて退職するまでの間の、年齢に応じた生活費を示す。曲線 $a'b'$ はかつての賃金体系として一般的であった年功序列給のあり方を示す。曲線 $a''b''$ は最近とり入れられつつある能力給のあり方を示す。能力はほぼ年齢との関係で高低するものととらえられている。
2. 資本家・企業家・経営者・使用者としては、年功序列給でも能力給でも、労働者一人当たりのその就職期間中に支払わなければならない給料総額は、同額になるべく努めて、この条件の達成の上に年功序列給から能力給に、賃金体系を移行させる。面積 $a'oa'' = 面積 b''ob'$ となる。
3. 曲線 ab は生活費曲線と呼んでよい。これは社会的に一つの型が形成されているとしてある。従って年功序列給でも能力給でも曲線 ab のあり方・姿・形態は同一である。
4. 労働者の生活の問題と生産の問題は、労働者の家庭にとっては生活費曲線と賃金曲線とのあり方やからみまたは相互関係のうちに示されてくるであろう。
5. 生活費曲線より上に出た賃金曲線の部分は生活上の剰余・貯蓄にまわされる部分といえるであろう。下に出た部分は赤字となるであろう。
6. 面積 aoa'' (黒字総計) = 面積 $b''ob$ (赤字総計) + α これは能力給の場合の黒字と赤字の関係である。労働者は労働に従事することによって、その財産や蓄積は α 分なせると前提した。
面積 $o'o'' + 面積 bob' = 面積 a'o'a + 面積 o''o + \alpha$ この場合は年功序列給についてであって、左辺は黒字総計、右辺は赤字総計と財産や蓄積の α 分の合計である。
7. 年功序列給の場合の方が、黒字と赤字のそのつどの発生幅・発生量が小さく、従って生活設計は組みやすい。また高齢時期に黒字が多く出るから、老後は楽となる。しかし就職当初に赤字が発生するから、この分は親・前世代から援助を受けねばならず、従って自分もまた高齢時期の黒字の一部は子供・次世代への援助にまわさなければならない。よって年功序列給では、世代間を通じての給与体系といえるであろう。
8. 能力給の場合は、若年時代に大量の黒字が出る。これをことごとく消費に向けて生活を優雅にしすぎると、高齢時期に賃金低下による赤字で生活苦に悩むことになる。よほど強い意志で若年時代の黒字を貯蓄しておく必要がある。貯蓄を必ず遂行させるために、強制貯蓄としての社会保障の年金制度の意味が著しく大となる。同様に民間生命保険による長期貯蓄の意義も大である。ただここでは長期かつ大量の貯蓄がなされるから、インフレとの関係が重要となる。そしてさらにここでは、若年時代に収入が比較的多く（支出の関係で）、これを自己教育に向けうる有利さがある。同様に浪費する危険性が高い。
9. 現在の中年層は、若年時代には年功序列給、中・高年齢時期には能力給が適用されそうである。そこでその賃金曲線は $a'ob''$ となってしまう。
面積 $a'o'a + 面積 o''o + 面積 b''ob = 面積 o'o'' + \beta$ 左辺は赤字総計、右辺は黒字と人生の最終計算で負うであろう赤字との合計である。この β 分を企業ならびに社会が埋めるべき責任がある。

を見るのである。集団主義社会では、個は集団に埋没されつつそこでの保護をえながら生存を許され、集団は全体としての社会に対してつねに独自の行動を展開しながら、そこから利益をえたり、利得・分け前の引き出しに努めることになる。だから集団が強化し、生育することは必ずしも全体のための好結果を意味しない。あたかもガン細胞・悪性腫瘍のような、大きくなればなるほど全体の体力を消耗させてしまうことすらありうるであろう。

人々は集団主義のもとでは、集団の発展につれて潤っていく。集団に対しては責任を負いつつ忠誠を誓うが、個すなわち個人としては社会や国家に対して自覚も責任も感じない。個人としての人格的尊厳で広く人々と社交するよりも、属する集団の名称とそこでの地位（おおかた年功序列的）で信用をえたりする。それは職域社会での生き方をもって、あえて地域社会や全体の中でのあり方を律しているのである。集団主義的国家としてのわが国では、とりわけ企業が大きく場所を占めている際には、とても地域社会は形成されないのである。わが国の社会保障が職域主義的構造をとるのはこのゆえである。従って社会保障は、一つ一つ固くまとまった集団での社会保障の無関係的散在の総称の感をなす。

西欧での個人主義的生活は、個人の存在と存立を重んじながら、空間を残して接触し、家庭でも企業でもどこことなくゆったりとした自由さの中でゆっくりと事を仕上げていこうとする。空間を埋め尽して、ただ一途に物的・金銭的充満を追って、摩擦熱を高めさせていく生き方とは、大いにかき離れているであろう。各人が一の個として独立自由な生存を保つがゆえに、逆に全体として個の立場を持しながら協力し、ここに社会連帯を達成する。この社会連帯が福祉追求のための全体的努力としての社会資本の充実、社会環境の整備、社会保障の確立へと力を向かわせることになる。だからそれは福祉社会を志向する。これに対して集団主義のわが国では、中間的な集団としての企業または特殊産業グループによる福祉追求としての福利厚生施設の拡充が絶えず努められてやまないの

である。これは集団に帰属（多くは同時に寄生している）している人々にこそ恩恵を施すが、それ以外の周辺の他人としての個と個を包含してその基礎の上に生存を許している全体に対しては、協力や融和をしないのみならず、時として敵対するるのである。集団主義のもとで各集団が全体としての国家や社会に、社会保障に関して働きかける内容は、おおかたそこからの“むしり取り”の行為である。

個人主義社会では、人々は水平社会を形成して、そこで協力と協調のあり方をとる。これが社会保障を生み出すのであり、福祉社会（社会に注意を向けよ）を作るのである。しかるに集団主義社会では、人間関係は帰属または従属のものとなりやすい。それは上下社会となって、保護や恩情・温情の姿をとる。前者は生活尊重型で、実際に生活の展開される地域社会が人間存在の主たる場となる。しかるに後者では生産活動尊重で、職域社会が人間存在の決定権を掌握する。そこにおいて家族ぐるみで恩恵を受け、家族ぐるみで情緒的な忠誠ムードにひたり、そして年功序列と終身雇用で身分、地位、生活、生存が保障されていく。従って社会保障に対する需要は個人主義社会のそれと比較して、より少ないであろう。経営共同体とか経営圏の思想の中で職域福祉追求であって、決して地域福祉としての福祉社会のあり方をとらないであろう。同時に福祉の社会化の極限としての福祉国家への発進力にも欠けるであろう。それでも全体的な立場からある程度の福祉を推進しなければならぬとなれば、国家権力のごとき強権の発動に基づく福祉活動の展開以外にないであろう。わが国では福祉社会の追求の道はきわめて険しくて、福祉国家の道による国家福祉の推進によることが著しく多くなるであろう。

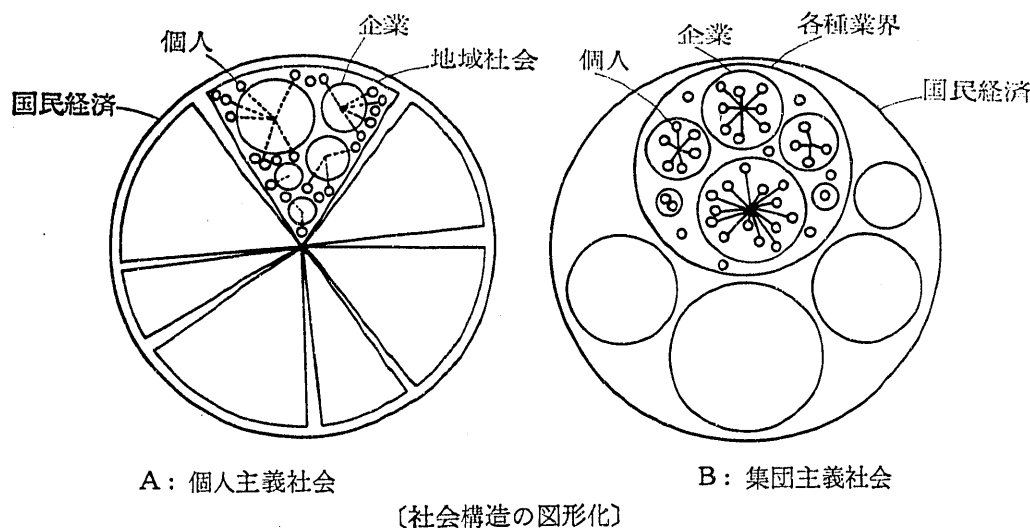
個人主義社会では、個性の発揮が活発に行なわれて、これが合理性、技術性の充実や批判精神、功利主義の強化につながるのである。個人主義的立場から連帯して行動を展開することによって、相互協力の廉価性が達成されとなれば、それが事業開始の決定的要因となって、たとえば社会保障なども収支計算に合うものとして（少なくとも発

足の当初では)開始されたのである。だがひとたび発足した社会保障は、個性の発揮を制約し、歯止めとなって本来の意義を薄れさすところも生じてきた。個人主義に根差す合理的批判精神のあるところすら、かくのごとくである。まして集団主義で従順こそ最高の美德であり、妥協こそ最善の生き方であるところでは、社会保障に不平を鳴らすことはあっても、科学的批判はその割に行なわれず、“たてまえ論”のみが横行して、“真理の声”は聞かれにくい。一例をあげよう。わが国における高齢化社会の到来による高齢者問題は深刻である。しかしここには二つの内容が含まれている。一は弱者としての老人の生活保障の問題であり、これは生活の場により多く現われる。他は年功序列の体系の中で、高齢者として生き抜いてきたことによる権威の力の社会に対する影響力である。高齢化社会の到来は、単に高齢者の生活保障の問題にのみとどまらず、国全体または社会全体における、とくに生産の場に現われる若き活力の後退であり、生産活動をめぐるエネルギーの相対的低下である。そして老人問題の家庭内、企業内、社会内での解決のための負担が後続世代の勤労意欲を低下させたり、教育費や健康増進費を圧縮する危険もあろう。現在では中・高齢者の生活が犠牲となりつつ若年層が優遇され、将来は高齢者の生活保障のために若年層が苦勞することになるだろう。しかも生産の場における集団主義的年功序列秩序と支配・管理体制が、今後とも残存したとすれば、生産力全体の老化と保守化は避けえないのではなからうか。年功が高い賃金につながることは、賃金体系さえ心して組めば、さして決定的重要問題ではない。企業内でも社会でも、年功が地位につながったときに、専門的技能や知識を抑えて年功が支配力を持ちえるところでは、高齢化社会の到来につれて、一切が老朽化することは避けられない。

個人主義社会であってこそ核家族化は達成されるのであり、核家族化するからこそ社会保障が不可欠となるのである。集団主義社会では真の社会保障の形成はきわめて困難であり、そこでの核家族化は誤ったものとなり、福祉の充実を誤らせ

る可能性も強いのである。なぜだろうか。それはまず核家族化が正しく、完全な意味で達成されるためには、最終的にして基本的かつ最低の経済的な生活保障が、社会的下地としてなければならないであろうからである。個人主義を中心とした夫婦単位の横社会では、どうしても回避しきれなく、しかも原因のおおかたが社会そのものに求められる災害・不幸な事態・好ましからざる事態の発生と、それによる核化した家庭の破壊については、国家的ならびに社会的配慮がなされなければならないのである。これが社会保障で、社会保障の存在を前提としてのみ核家族化＝個人主義的家庭が形成されるところである。

社会保障の存在が支えとなって、核家族が個性の発揮や個我の確立または個の能力の自主的開発が行なわれ、個としてもっとも適する形態で成長を続けながら、しかもその結果についての自己責任が自覚されるのである。人間はそうだとしても、なお個の存在形態だけでは生き抜けない。個の立場を堅持しながら、個の集合としての全体のあり方で個の生活を保障しつつ、全体の問題の連帯的解決に努めるであろう。集団主義社会では、一見核家族化が促進されているようでも、それは上下につながり、企業ならびに産業集団に癒着しながら、そこから生活上の保護を受けつつ、精神的にも経済的にも従属を強いられている。国家ならびに社会に対する姿勢は、主としてみずからが帰属している集団を圧力団体化し、ただただ自己に有利な要求を貫徹し、利得を引き出すことである。参加の原理の発動による広域的連帯もなく、全体に対する良心・良識的自覚を欠き、自己に対する自己責任と社会の一員としての責任や作業の分担の姿勢をも失っている。要求の連続と成果の奪いあい終始し、公的制度とりわけ社会保障は財政的に崩壊していくのである。これに代るに地域社会による地域福祉の観念は登場せず、最小単位の核家族化した家庭は自己の自衛に熱中しながらも、相互の協力体制は誕生を見ず、それぞれの核家族が自己的・利己的になればなるほど、実生活面での福祉、ゆとりやゆたかさ、安定や静穏から離れていくのである。結局アジア的で、集団主義的で、



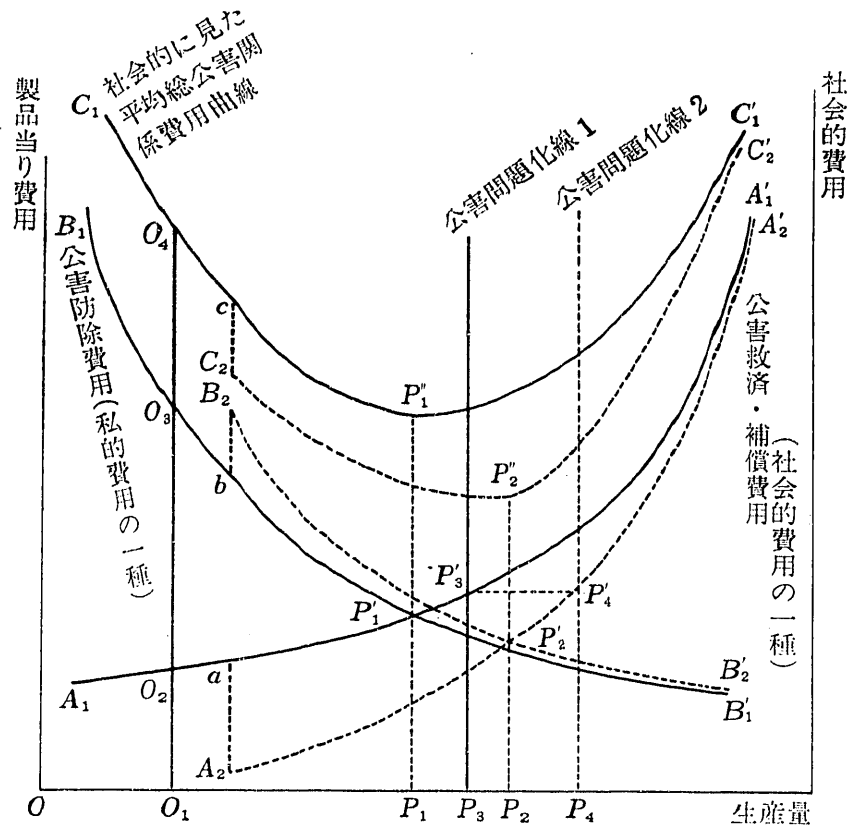
生活や生産または国家や社会の構造に近代性と後進性をとどめているところでは、国家の強権を著しく必要とした社会保障の体制に流れる傾向が生じ、逆に個人主義的で、先進的文化圏である西欧社会での社会保障は、それでも原則として自主性を残しえるのではないかとと思われるのである。体制の性格によって社会保障の性格も規定される。

III 公害問題における個人的対応と社会的対応

一時期あれほど社会の関心と論議を沸かせた公害問題も、このところ沈潜さみである。これは例によって社会が飽きてしまったのか、それとも不十分ながらも一通りの対策が講じられたからか、この辺の事情は不明である。ただいえることは、公害は長期の経済活動の歪みから発生するものであるから、その対策も時間をかけての不断努力によらなければならないということである。公害問題を流行問題としての意識でとり上げてはならないのである。しかも社会経済の決定的変化が現われつつある現段階での公害問題の対策は、一段と困難を増したものと思われる。それは経済の高度成長時代に生みだされたマイナスの結果としての公害を、経済の低成長時代に他の困難な問題とともに解消し、解決しなければならないということである。本当は公害問題に対し、国民が関心を薄れさせてはならない時期で、もっとも大切な時期が現在（低成長にして国際的不況時代、それに

加えて資源不足の意識されだし、しかも国際経済社会から締め出されつつ孤児化の傾向の深刻化した時期）なのである。ここにおいて公害問題は、ただ原因者や発生者を非難し、救済努力のより多き展開を求める運動のあり方から、より深く、より多くの問題や解決策との相互関連を考えての総合的対策の立てられるべき時点に到達しているとされるであろう。これからが地味にして、本格的な研究と検討の段階である。

公害が現段階で論議されだした事情を考察すると、まず近年に至って確かに従来からの私害と違った形の害が生じだしてきたことの認識である。しかもその私害と異なった害による被害を、従来からの害＝私害と同じ方法で処理または克服でき難いこともわかってきたのである。経済の高度成長がかかる新しい形態の害すなわち公害を生みだしたことが確認されると同時に、経済の高度成長の成果を工夫し、按配して活用し、援用すれば、この害＝公害の対策も立てられるという可能性も発見されたのである。しかもその時、成長政策の一応の成功による国民の価値観や価値意識の転換が見られて、ここに公害対策推進の経済的裏付けが生じえたのである。しかし公害の発生は高度経済成長時代の慣性や惰性によって依然として続行されながら、公害対策のための費用支出は、このところの経済情勢の沈滞によって早々とストップがかかりそうな傾向にある。



1. 曲線 A_1A_1' は公害救済・補償費用 (社会的費用の一種)。
曲線 B_1B_1' は公害防除費用 (私的費用の一種)。
曲線 C_1C_1' は社会的にみた平均総公害関係費用曲線。
2. 点 P_1' で生産量を抑えることがまず社会全体として好ましい。
3. 公害の防除費用も私的費用に含まれる性質のもの。公害の救済・補償そして賠償費用は社会的費用に含まれる性質のもの。
4. 私的企業としては、生産量を増せば増すほど、固定設備投資としての公害防除費用は低下する。また製品当り費用は低下する。公害防除施設・そのための固定資本投下に際しては、一段と生産量の増加・生産増強に努めるようになる。
5. しかし生産増強・生産量を増せば増すほど、社会的費用一般は増加するし、公害の防除しきれなかった部分が山積する。公害救済・補償ならびに賠償の費用は増加する。
6. 4・5. の現象は逆行関係。
7. 公害防除費用を追加投資すれば、曲線 B_1B_1' は B_2B_2' にシフトする。
8. よって曲線 A_1A_1' は A_2A_2' にシフトする。
9. また曲線 C_1C_1' は C_2C_2' にシフトする。
10. 点 P_1' が P_2' に移行して、生産量を増すことができる。
11. 点 P_1'' は P_2'' に移行して、平均総公害関係費用は節約できる。

注 1. 曲線 C_1C_1' は曲線 A_1A_1' と曲線 B_1B_1' の各生産量時点での数値の合計されたものである。たとえば O_1O_4 は O_1O_2 と O_1O_3 の加えられたものである。

注 2. $CC_2 = aA_2 - bB_2$

先進諸国における公害問題と公害意識の登場は、主として広い地域にわたる資源の枯渇、異常の発生、汚染蔓延、健康破壊、環境破壊などを契機としてなされ、わが国では特定地域での被害の深刻さを契機として登場してきたのであった。先進諸国では公害の定義を被害者中心的発想で行ない、それは一般公衆の蒙る生活妨害を公害とし、個人的な特殊な生活妨害を蒙ることは私害とする。わが国では発生源中心的発想で公害の定義をなし、それは不特定多数の発生源によって、不特定多数の人が迷惑を受けるのが公害にして、特定の発生源によって、限定される範囲の人が受けるのが私害であるとするところが多いのである。

公害問題とりわけ公害によって発生した被害損害をどこが負担するかの問題を考えるに際して、とくに注意を払うべきいくつかの点が存するであろう。その第一は公害による被害発生の事実があれば、そこに対する損害填補のための費用は、一応発生者と目せられる者が出すべきであって、発生者と被害者を結ぶ公害なる事故についての因果関係は厳しく追求しないということである。しかしこれは現在の科学技術と学理では徹底的な因果関係の解明が不可能であるから、一時的便法としてきわめて緩い因果関係の追求をもって代行させているにすぎないということであろう。学術の発達と学問の進歩により、因果関係は日進月歩で分明となってくるから、公害は私害へと性質転換を続けるのである。しかも社会の高度化と複雑化で、群小の私害・湧出する私害は山積せられて、いつの日か量的拡大を遂げて公害へと変質するのである。私害の公害へとの“量より質への”弁証法的転換とされる。

続いての問題点は無過失責任の原則の導入であろう。公害問題にこの原則が取り入れられたからといって、一切無過失ということではない。実は無過失としてもよいくらいの、無過失とされてもあながち不当ではない程度の少なく、薄い責任であるとこれを解するのが正しいと思う。絶対的・決定的そして完全に、完璧に無過失であるなら、これは公害に対し無縁の存在者ということであって、被害損害の費用負担や賠償責任のありえよう

はずがない。ただそこに居たからとか、存在していたからとか、強者・富裕者であるからとか、とにかくこの社会で順調に利益を上げているのであるからとか、被害で苦しむ気の毒な人を救うのに協力するのが人の道だからとか、救済しておく方が結局は万事がうまくいくのであるからとかの理由付けしかありえぬであろう。公害による被害者救済のための費用負担・分担を経済的に（人道的とは一応区別して）理由付ける論拠は、①たといかに少なく、薄くではあっても過失または過失に類するものが存在する場合、②自分も時と所と程度を問わず、その被害損害を蒙る可能性があって、その際は自分もまた救済されたいとする場合、この二つであろう。前者は損害賠償的、後者は保険的な発想またはそれに類似する思考とされるであろう。

因果関係や過失の有無とあまりにも無関係に公害問題が追求されたなら、公害による被害損害の填補のための費用負担をさせることが、公害防止努力を刺激する直接的効果を失ってしまう。運悪く費用負担の羽目に落ちてしまったと意識されるにすぎないからである。ただおよそ公害といわれるものは、企業が社会的水準での注意を払ってもなお発生するとされるものである。よって被害者も出るわけであるが、それへの損害賠償に対しては無過失責任とされることになるのである。公害被害の定形化と被害損害への賠償の定形化から、社会保障性が持ち込まれる可能性がある。いずれにしる公害による被害損害は、ある程度の私害性を有するものと確認することから、防止努力の公権による強制化、損害賠償責任の負担を課せられる可能性に基づく企業姿勢の緊張化、これらは結局は公害防止活動に企業をして走らせる。また私害性（どんなに小で薄くとも）のあることから公害に対するなんらかの支出を、国民または被害者に対し、企業をしてなさしめることの是認あるいは正当性の認定がなされるのである。

公害と保険（私的保険と公的保険たとえば社会保険をこめて）の関係を考えてみよう。まず公害に対する対策を総合的に考えてみると、次の三段階に分けえると思う。①予防、②防止、③事後処

理。まず予防に関しては、企業をして公害防止の施設を整えさせたり、工場を移転させるなどのための公害防止関係の費用つまり資金を貸し付けることが必要となるが、この公的ならびに私的な金融機関による融資＝資金借入の保証を対象とした保証保険（わが国では公害防止保険がこれである）がありうるであろう。これも保険が公害問題の解決へ積極的に協力する一形態である。

次いで防止（防災といったり、鎮圧活動としたりもする）についてであるが、これには保険資金のふり向けによる諸設備の充実や諸器具の完備または諸対策の強化などが上げられよう。保険資金の福祉運用を広義にとらえれば、かかる諸努力もそのうちに含まれるのである。防止活動に従事する人々の健康ならびに生命の危険をめぐって、特殊の疾病保険や生命保険が組まれれば、これまた保険による公害災害の防止・防災・鎮圧活動の積極化と認められるであろう。

事後対策につき保険はどのように活用され、協力できるか。まず(a) 被害者が疾病保険や生命保険により積極的に加入しておく行為が考えられる。その際保険者が公害を免責としなければ、その保険が公害を免責するものでなければ、とにかくなんらかの貢献を被害者またはその家族の生活保障になすはずである。もっともこの貢献たるや保険料拠出を伴う資本主義的等価交換の原則に基づくものであって、なんら被保険者・保険契約者の恩に着るべきところでない。

(b) 被害者がとにかく社会保障・社会保険で医療費や生活費を調達できるわけであるから、ここでも保険が活用されている。

(c) 加害者側（無過失責任で、ごく小さく薄くして、ほとんど無過失と同じ程度の過失しかない場合の加害者もこめて）に対しての損害賠償責任保

険もありうるであろう。しかしこれに対しては、専門的な保険技術論・保険学理よりして、若干の問題が提起されよう。ひとたびある事象が公害と認定されて、公害損害賠償責任保険で給付がなされとなると、その事象にまつわるもろもろの・一切の・すべての被害が損害賠償の請求となって現われて、従来は小損害で問題提起に至らなかったものまでが、まとめて・こめて・集められて・集合せられて要求され、これが積み積って巨額なものとなるであろう。かくてことごとくが相集められて合体され、損害賠償の対象となってきてしまうから、ここで過大な支払のために（おそらく不当ともなろう）、保険財政は破綻してしまう。同時に保険金が支払われることで、企業はみずからが公害を発生したものたることをみずから、そして保険会社によっても、認定し、認定されたことになるから、公害企業たる“悪の烙印”を以後永く押されるのである。

(d) 保険として組むことが既述のような問題を生むならば、公害発生の原因者とか責任者とかの認定の問題を一時回避して、とにかくなんらかの意味で関係のありそうな公害被害者に対し、至急救済的努力と行為を展開することを可能ならしめるために、公害損害補償基金または公害共済制度などの設置が考えられよう。これは概して、一時金をさしあたり、取り急ぎ支給するための制度で、公害発生企業としてのレッテルを貼られる危険を問わずに着手できる制度であろう。いずれの方法を考えるにせよ、私的な公害対策と公的な公害対策、個人的対応と社会的対応、個人的保障と社会的保障、私的保険と社会保険による協力体制が組まれなければ、予防も防止も事後処理ともに十分とはなりえまい。

年金における生活保障の国際原則

角 田 豊

I はじめに

わが国社会保障について、その日本的形態を問うて、これを明らかにする必要は、前まえから感じていた。しかし、それを一挙におこなうことはむずかしいばかりでなく、2つのことをその前に考えるべきだと思われる。1つは、社会保障は、すぐれて国の立法に依拠する制度であるので、労使間の行為類型、慣行、協約、就業規則によるところの多い労使関係に比べて、立法改正による制度の変貌の可能性が強く、また事実、近年においては、社会保障立法の改正は、毎年いくつかの分野においてなされるといってよいほど、頻繁である。したがって、制度の頻繁な変貌が見られ、形態変化は激しい。しかも今日以後は、低成長時代における社会保障のあり方を模索していくのである。石油ショック以前の高度成長期までのわが国の社会保障の姿の中に余り安易に早急に、日本的形態を見つけ出し、これを固定して考えることは、かえって問題があるのではなかろうか。

第2には、社会保障の日本的形態という場合には、ある程度国際的に普遍的な一般的形態か、あるいはまたフランス的、イギリス的、アメリカ的、乃至イギリス・北欧型、西欧大陸型、等といった諸形態が暗黙に前提とされ、それとの対比で日本的形態が明らかにされるものと考えられる。しかし、その中で、ある程度国際的に普遍的な一般的形態についての検討は、すでに批准されたILOの「社会保障最低基準条約」(102号、1952)の検討状況から見ても、十分であるとは考えられない。社会保障の多様な制度を見るばあいには、その検討の尺度として、原則や基準の一般的なものを用いることが多いが、そうした検討の尺度自体を吟味した上で、原則や基準を一般的なものとし

て用いて、日本の制度なら日本の制度を検討するという考え方に、馴れていないというのであろうか。

その一例として、年金における生活保障の原則の問題があげられよう。社会保障給付における生活保障原則は、わが国においては、敗戦直後の混乱と飢餓の状態にあって、社会保障は、広はんに存在する生活困窮者に対する公的扶助＝生活保護から出発しなければならなかったことと、その占領下に日本国憲法が制定され、生存権規定が設けられ、1950年には、この憲法の理念にもとづくため、生活保護法が全面改正されたこと、などのために、公的扶助＝生活保護において、強く意識されている。しかし、年金、疾病給付、失業給付、業務災害給付及び家族給付(児童手当)などの所得保障給付について、生活保障原則は、国際的に追求されている。

II 社会保障綱領と社会保障憲章

——労働運動の要求原則——

まず、労働運動は、1953年3月にウィーンで国際社会保障会議を開き、社会保障綱領を採択した。もともと、1952年6月にILOは「社会保障最低基準条約」(102号、わが国は1976年1月批准)を採択した。ところが、この条約は、発展途上国の批准を容易にすることなどを考えすぎて、各給付の基準も低く、とりわけ、9部門(医療、疾病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、母性給付、廃疾給付、遺族給付)のうち、失業、老齢、業務災害及び廃疾の諸給付のうち、いずれか1つの部門を含む3つの給付部門で、条約所定の最低基準を充たしていれば、条約の批准ができる。西欧や社会主義諸国をはじめとする世界の労働者には、この条約の基準の低位性に不満

が強く、1953年の国際社会保障会議では、この前年のILO 102号条約を批判し、社会保障綱領では、労働運動の要求原則を示した。これは到達目標と見ることもできよう。所得保障における生活保障の原則を示しているところは、次のようであった¹⁾。

(1) 社会保障の原則 (11項目のうち)

2. (前略) 社会保障は、全国民に、相当な生活水準を保障する現金給付をあたえなければならない。
10. 現金給付は、相当な生活水準を確保すべきであり、生活費や賃金があがるのに応じて自動的に調整されなければならない。それは、職業病や災害による損害を完全に補償すべきである。

(2) 社会保障の基準 (1~7)

1. 病気 (a)~(d)のうち、
 - (b) 回復と職業再教育をふくめ、病気と労働不能の全期間をつうじて、その最初の日から支払われる、適正な生活水準を保障するに足る現金給付。
2. 労働災害と職業病 (a)~(d)のうち、
 - (c) 一時的な労働不能者にたいする、治療と職業更生の期間をつうじて、その最初の日から支払われ、労働災害あるいは職業病の犠牲者に従来どおりの生活水準を確保するに足る現金給付。
 - (d) 恒久的労働不能者にたいする肉体上及び労働の障害の度合に応じて、所得を基礎として計算された年金。
3. 出産 (a)~(d)のうち、
 - (b) 従前どおりの生活水準を確保する手当がついた、産前産後14週間の出産休暇。
 - (c) (前略) 妊婦の労働にたいする社会的保護と保健。妊婦には、収入をへらされることなしに、不適当な作業を免除すべきである。
4. 老齢及び労働不能 (a)~(d)のうち、

(b) 障害年金と老齢年金は、他の収入源があるかないかにかかわらず、支給すべきである。

(c) 老齢年金の最低率は、適正な生活水準を確保するものでなければならない。障害年金は、機能及び職業上の労働不能の度合を考慮して、この最低限以上に増額すべきである。

5. 完全および部分失業 (a)~(d)のうち、

(a) すべての失業者にたいする、その最初の日から、失業の全期間にわたって支払われる、適正な生活水準を確保する失業給付。

(c) 部分失業のばあい、給付は、正当な労働時間以下はたらいた時間に支払われるべきであり、適正な生活水準を保障すべきである。

6. 家族手当 (a)のみ、

(a) 家族手当は、すべての子供に均等であるべきであり、収入と有効な社会サービスとあいまって調整されることによって、子供を正しく育てあげ、子供を均等に人生へ出発させ、たとえ子供の数はどんなにあろうとも、家族に適正な生活水準を維持させるものでなければならない。

7. 遺家族および死亡手当 (a)と(b)のうち、

(b) 寡婦その他の被扶養者は、適正な生活水準を保持してくれる年金を受けとるべきである。

その後、1958年以降、イギリス、アメリカ、ソ連、東欧社会主義諸国など、政府による社会保険乃至保健医療事業を営んでいる国ぐにが、国際社会保障協会(ISSA)に加入し、1960年には、EC諸国は、ヨーロッパ社会憲章を採択した。翌1961年12月モスクワにおける第5回世界労働組合大会において、社会保障憲章が採択された。そのまえがきで、「その一般的諸原則は労働者に共通な社会保障の要求綱領を作成するための基礎となりうるものである」とのべている。社会保障憲章も、要求原則の意義をもつものであることが明らかで

1) 天達忠雄・高島喜久男・風間竜・草光実編集「社会保障」青木書店、1955年9月、pp.174~178。

あろう。この社会保障憲章では、前述のように、すでにソ連及び東欧諸国が、国際社会保障協会に加入しており、さらに、西欧諸国がヨーロッパ社会憲章を採択した際であり、また、アフリカに多数の新興諸国の誕生をみた時であったので、生活保障原則は、地味ながらも堅持されている。

この社会保障憲章では、疾病、出産、労働災害及び職業病などにおいて、医療サービスその他の多面的施策が要求されているばかりでなく、予防、労働衛生及び安全、労働時間、有給休暇、住宅など、保健衛生、労働関係及び生活福祉の分野についても、要求原則が掲げられたのが特徴であるが、にもかかわらず、次の箇所に、所得保障にかんする生活保障の原則をみることができる。

社会保障憲章²⁾——社会保障の原則 1~19の項目のうち、

2. 社会保障制度は、現金および現物の諸給付によって、働く人びとに正常な生活手段を保障しなければならない。
8. 疾病 (前略) 現金給付は、第1日から労働者に払われ、完全に治癒するまで、あるいは障害年金をうける権利がみとめられるまで、正常な生活手段が保障されなければならない。
10. 家族手当 (前略) 家族手当の額は、その家族がまともな生活水準を維持し、子どもの教育を行なうことのできるものでなければならない。(後略)
11. 労働災害および職業病 (前略) 一時的な労働不能のばあいは、医療期間中、現金給付が支給され、労働者に対し、以前とおなじ生活水準が保障されなければならない。永久に部分的かあるいは、全体的な労働不能となったばあいは、年金が支給されなければならない。年金の額は、賃金および労働不能の程度にもとづいてきめられる。部分的な永久的労働不能のばあいは、労働者は年金をうけるとともに能力にあった仕事があたえられなければならない。
12. 身体障害と老齢 (前略) 身体障害および

老齢年金の最低基準額は、じっさいに得ていた賃金にしたがって定められ、この額は、その労働者に対して、正常な生活手段を保障し、年金受給者とその家族がまともな生活水準を維持できるものでなければならない。身体障害年金は、身体上、職業上の労働不能の程度に応じて、最低額以上の追加給付が行なわれなければならない。

13. 死亡および遺族年金 (前略) 家族(夫あるいは妻および子ども)およびそのほかの被扶養者に対して、この人びとが正常な生活水準を維持できるように、年金が支給されなければならない。

14. 働く権利、失業 (前略) 失業したばあいは、その労働者のじっさいの賃金を基礎とする手当が、失業したすべての労働者に対して、失われた労働日あるいは労働時間のすべてについて、支払われなければならない。そして、その労働者が再雇用されるまで、あるいは老齢労働者のばあいは、年金受給資格年齢に達するまで、正常の生活がおくれるようにしなければならない。

こうして、1953年社会保障綱領においても、1961年社会保障憲章においても、社会保障の各分野において、したがって、老齢、障害および遺族の各事故に対する年金給付についても、生活保障原則がかかげられているのは、すでにみたとおりである。しかし、他面、社会保障綱領や社会保障憲章は、労働運動における要求原則である。労働運動の要求原則のなかに、所得保障、とりわけ年金における生活保障原則が掲げられていることが確認されても、それだけで、生活保障原則が、国際的に確立しているということとはできないであろう。そこで、とりわけ、年金における生活保障原則の確立過程を、ILO(国際労働機関)の条約・勧告の、戦前・戦中・戦後について明らかにする必要があると思われるのである。

III ILOの条約・勧告にみる年金における生活保障原則

——その1、戦前——

2) 仲村優一・一斉ヶ瀬康子・重田信一・吉田久一編集「社会福祉事典」誠信書房、1976年3月第2刷、pp. 414~418。

戦前、まだ、社会保障構想が登場しない前、ILO は、社会保険について、いくつもの条約・勧告を採択した。ことに、1933年には、障害・老齢・遺族の各保険について、6条約と1勧告が採択された。

老齢保険（工業等）条約（35号）、
老齢保険（農業）条約（36号）、
廃疾保険（工業等）条約（37号）、
廃疾保険（農業）条約（38号）、
遺族保険（工業等）条約（39号）、
遺族保険（農業）条約（40号）、および
廃疾、老齢および遺族保険勧告（43号）、
がこれである。

ILO のばあい、条約は、批准すれば加盟国が条約内容に適合するよう、国内法令を改正する国際法的義務を負うものであり、勧告は、その内容の実現に努めるべき道徳的義務を負うものであることは、よく知られている。

そして、条約の方が、最低基準としての意味をより強くもち、勧告は、条約の基準をやや上回るのが通例となった。そして、百三十数カ国の加盟を数える現在では、アフリカ等発展途上国の数が圧倒的に多いので、条約は理論上すべての加盟国が批准できるような最低基準を示すが、勧告は、先進および中堅工業国がその実現を期すべき最低基準となってきた。わが国も、世界屈指の経済大国になってしまった以上、勧告の線の実現を期待されるのは、当然となってきた。1964年の121号「業務災害給付」条約を、1974年6月に、わが国は批准したが、西欧 EC 諸国がそれぞれの国内法において、相当高い労働災害補償給付をおこなっているのにかんがみ、1974年12月の労災保険改正によって、ILO の1964年の121号「業務災害給付」勧告の水準にはほぼ達せしめ、1976年6月にも、労災保険法改正をおこなったのは、この点にかんする一例といえよう。

そこで、この検討においても、戦前・戦中・戦後を通じて、条約だけでなく、条約と勧告とをあわせて検討することとしたい。またそのような検討が必要とされているといえよう。さて、1933年の6条約と1勧告においては、生活保障原則の内

容に対照的な特徴がみられる。

まず6条約については、

「請求者は、その資力の一年の価値が国内の法令または規則に依り最低生活費を正当に考慮して定めらるべき限度を超えざるときは、年金を受くる権利を有すべし。

2. 国内の法令又は規則に依り定めらるべき標準迄の資力は、資力の算定上除外せらるべし。」
〈老齢保険（工業等）条約（35号）18条、老齢保険（農業）条約（36号）18条、廃疾保険（工業等）条約（37号）19条、廃疾保険（農業）条約（38号）19条。〉

同じ趣旨で、「請求者は、被扶養者たる子又は孤児の資力を含む其の資力の一年の価値が国内の法令又は規則に依り最低生活費を正当に考慮して定められべき限度を超えざるときは、寡婦年金又は孤児年金を受くる権利を有すべし。

2. 国内の法令又は規則に依り定めらるべき標準迄の資力は、資力の算定上除外せらるべし。」
〈遺族保険（工業等）条約（39号）21条、遺族保険（農業）条約（40号）21条。〉

すなわち、戦前の年金6条約においては、まず、年金受給権をもつ前提として、資力の年間の大きさが、最低生活費を正当に考慮して定められる限度以上にならないことを定めたのであり、さらに、法令規則が定めるところの基準までの資力は、資力を算定するに際して除外されとしたのである。このように年金受給に際して、いくばくかの資力があることを考慮した上で、6条約は、年金の率について、つぎのように定めた。

「年金の率は、除外せらるる資力を超ゆる請求者の資力を合して、少くとも年金受給者の基本的必要を充すに充分なる額たるべし。」
〈老齢保険（工業等）条約（35号）19条、老齢保険（農業）条約（36号）19条、廃疾保険（工業等）条約（37号）20条、廃疾保険（農業）条約（38号）20条、遺族保険（工業等）条約（39号）22条、遺族保険（農業）条約（40号）22条。〉

年金の率は、年金受給者の基本的必要を充たすに充分でなければならないが、その際、さきにみたように、所定の額を除外した資力を超えた資力

の額を請求者がもっていれば、その額と年金額とをあわせた額が、年金受給者の少くとも基本的必要をみたすに十分な額でなければならないとしている。これは、もとより、一方で、年金額そのものだけで、年金受給者の基本的必要を充すに足りるというのにくらべれば、請求者のもついくらかの資力を合してというのであるから、年金額は、それだけ少くてもよいことになる。しかし他方、加えることを認められたその他の資力と年金額との合計において、生活が保障されなければならないことを明らかにしているといえよう。

さて、以上の6条約に対して、同じ1933年6月、ILO第17回総会において採択された「廃疾、老齢ならびに寡婦及び孤児保険の一般原則に関する勧告」(廃疾、老齢及び遺族保険勧告、43号)にもられた生活保障原則は、一步を進めて、年金額だけで、受給者の生活の基本的必要が充たされるべきことを明らかにしている。つぎのようである。

「II. 年金

A. 老齢年金 11~15項目のうち、

13(a) 労働者が其の老年に於て窮乏に悩まざるべきことを確保するため、年金は、基本的必要を充すに充分のものたるべし。

従って一定の資格期間を完了したる一切の年金受給者に支給せらるる年金は、生活費を正當に考慮して定めらるべし。

C. 廃疾年金 16~19項目のうち、

17(a) 保険制度は、その目的を果す為一切の被保険者に資格期間を完了したる後廃疾となるものにその基本的必要を充すに充分なる年金を支給すべし。したがって一切の年金受給者に支給せらるる年金の最低額は、生活費を正當に考慮して定めらるべし。

D. 遺族年金 20~27項目のうち、

22(a) 寡婦(又は廃疾の鰥夫)に支給せらるる年金は、基本的必要を充すことに充分資するものたるべし。

年金の最低額は、これを計算する方法のいかんを問わず、生活費を正當に考慮して定めらるべし。

24(a) 子に支給せらるる年金の最低額は、こ

れを扶養し、かつ、教育するの費用に充分資するものたるべし。右の最低額は、孤児については一そう高かるべし。」

以上、見てきたように、1933年の6条約と1勧告において、まず、老齢、廃疾及び遺族の事故に対する拠出制年金において、生活保障の原則が定立されたということができよう。そして、条約のばあい、法令や規則所定の限度までの資力はこれを除外し、それを超える資力と年金額の合計額が、勧告のばあい、年金額が、受給者の生活の基本的必要を十分充たすものでなければならないということになったのである。

IV ILOの条約・勧告にみる年金における生活保障原則

——その2、戦中——

つぎに、第2次大戦末期、枢軸諸国の敗色が濃くなった時、1944年4月に、ILOの第26回総会が、フィラデルフィアで開かれた。このILO総会では、戦後の世界における社会保障のあり方などについての諸勧告が採択されたが、そのなかに「所得保障」勧告(67号)があった。この勧告においては、社会保険と社会扶助(わが国の定訳としては、社会救済としている)の両者に共通する一般の指導原則と、社会保険及び社会扶助のそれぞれの部門における指導原則とが掲げられ、付録には、後者について、適用のための提案も付せられた。社会保険の保険事故は、疾病、母性、廃疾、老齢、所得者の死亡、失業、緊急費(=疾病、母性、廃疾及び死亡の場合に生ずる非常経費)及び業務傷害の8つであり、社会扶助にあつては、子女の生活維持(=家族給付)、貧困な廃疾者、老齢者及び寡婦の生活維持(=特別生活維持手当=無拠出年金)及び一般救済(=公的扶助)と分けられた。これよりさき、1935年のアメリカの連邦社会保障法及び1938年のニュージーランドの社会保障法以後、社会保障の名称および考え方が登場し、1941年8月14日の米英共同宣言は、大西洋憲章として、翌9月には、ソ連もこれに参加し、同年12月8日の日本の太平洋戦争突入後、42年1月1日には、中南米諸国など26ヵ国の大

西洋憲章に賛意を表する連合国共同宣言が発せられ、ILO 総会も 1941 年 11 月 5 日に採択した決議により、この大西洋憲章の原則を確認し、かつ、その具体化において ILO の十分な協力を誓約した。この大西洋憲章（米英共同宣言）の第 5 項目に、「両国ハ改善セラレタル労働基準、経済的向上及社会保障ヲ一切ノ国ノ為ニ確保スル為右一切ノ国ノ間ニ経済的分野ニ於テ完全ナル協力ヲ生ゼシメンコトヲ欲ス」とあった。ILO は、第 2 次大戦中、スイスのジュネーブからカナダのモントリオールに亡命後も、社会保障の考え方の普及に力をつくした。イギリスのウィリアム・ベヴァリジが、「社会保険及び関連諸サービス」の統合についての委員会の委員長となり、ILO に社会保障についての技術的援助を求めたのに応じて、ILO は協力した。また、1942 年には、「社会保障への途」(Approaches to Social Security, 社会保障研究所が邦訳)を刊行し、その中で、社会保険と社会扶助から、社会保障が構成されるものとしていたのであった。

さて、このような沿革の後、所得保障勧告に盛り込まれた、無拠出の社会扶助における年金に係る生活保障原則は、つぎのとおりである。

指導原則 一般 1~4のうち、

1. 所得保障制度は、労働することの不能（老齢を含む。）もしくは有償的雇用を得ることの不能により、又は所得者の死亡により喪失した所得を合理的の水準まで恢復することにより窮乏を救済しかつ貧窮を防止しなければならない。

3. 強制保険制度の適用されない窮乏に対しては、社会扶助によりこれを充足しなければならない。ある種の者特に被扶養者たる子女および貧困な廃疾者、老齢者及び寡婦は、所定の表に従い、合理的の率において手当を受ける権利を有しなければならない。

4. 各場合の必要に適合する社会扶助は、窮乏になやむその他の者にこれを講じなければならない。

II. 社会扶助 A 子女の生活維持（指導原則第 28 項目） B. 貧困な廃疾者、老齢者及び寡婦の生活維持（第 29 項目）及び C. 一般救済（第 30 項

目）のうち、

B. 貧困な廃疾者、老齢者及び寡婦の生活維持、
29. 廃疾者、老齢者及び寡婦であって自身またはその夫が強制的に保険にかけられない故に社会保険給付を受けず、かつ、その所得が所定水準を超えない者は、所定率の特別生活維持手当を受ける権利をもたなければならない。

適用のための提案(1)~(4)のうち、

(2) 生活維持手当は、長期間の生活維持を確保するに充分でなければならない。生活維持手当は、現在の生活費にしたがって変化すべく、かつ、都会と地方との間に差別を設けることができる。

なお、この所得保障勧告の末尾は、一般救済＝公的扶助についての指導原則（と付録には、適用についての提案も）がのべられている。その全文をつぎに示すと、ここには、生活保障原則は、わが国憲法および生活保護法におけるほど、明らかにされていない。この点は、わが国の方がまざっている。参考のために、この II 社会扶助、の C 一般救済（＝公的扶助（の指導原則第 20 項目及び適用のための提案(1)及び(2)を見ておこう。

II. 社会扶助

C. 一般救済

30. 窮乏しており、かつ、匡正的保護のための收容を必要としないすべての者に対し、現金による又は一部現金で一部現物による充分な手当を設定しなければならない。

(1) 手当の額が、全然任意的である場合の範囲は、窮乏の場合の分類の改善と短期および長期の窮乏に対する生活維持費に相当する予算の設定との結果として漸次これを決めなければならない。

(2) 手当の支給は、扶助がその最大の建設的効果をあらわすよう、医的施設または職業紹介施設を管理する機関によって与えられる指示を被扶助者が実行することを条件とすることができる。

こうして、戦前の 1933 年の 6 条約及び 1 勧告において、条約と勧告とで若干のニュアンスのちがいを示しながら、定立された、拠出制年金につ

いての生活保障原則と、戦中の1944年の所得保障勧告においては、特別生活維持手当すなわち無拠出制年金について、生活保障原則がたてられたということができよう。

V ILO の条約・勧告にみる年金における 生活保障原則

——その3、戦後——

戦後において、ILO は、国際連盟の清算手続きを終えた後、国際連合経済社会理事会の常設専門機関となり、今日までに、多くの発展途上国も加盟する、百四十ほどの加盟国のある大きな組織となるに至っている。

戦後において、本稿の主題に関して、規定のある条約・勧告は、1952年の「社会保障最低基準」条約(102号)、1967年の「障害、老齢及び遺族給付」条約(128号)及び同年の「障害、老齢及び遺族給付」勧告(131号)である。

1952年の「社会保障最低基準」条約は、本稿のはじめにものべたように、基準が低すぎるとして、1953年の社会保障綱領の批判を受けたりしたものであるが、その中には、つぎのような規定がある。

67条

本条の適用を受ける定期的支払金については、

(a) 給付の額は、所定の割合又は権限のある公の機関が所定の規則に従って定める割合に従って決定する。

(b) 前記の額は、受給者の家族の資産が所定の相当な額又は権限のある公の機関が所定の規則に従って定める相当な額をこえる場合には、その限度においてのみ減少することができる。

(c) 給付及びその他の資産の合計から(b)に掲げる相当な額を控除したものは、受給者の家族が健康な生活を営むに足るものでなければならず、且つ、第66条の要件に従って計算した相当給付以上でなければならない。

(d) 関係部に基ついて支払われる給付の総額が、第66条及び次の諸条の規定を適用して得られる給付の総額を少なくとも30%こえる場合には、(c)の規定は満たされたものとみなす。

(i) 第3部第15条(b)

(ii) 第5部第27条(b)

(iii) 第9部第55条(b)

(iv) 第10部第61条(b)

見るとおり、この102号条約の規定の仕方は、1933年の6条約の各所において、老齢、障害、遺族の各給付について定めたところと大体同じ趣旨を、一つにまとめて規定したものといえよう。給付とその他の資産の合計額から、資産が所定額をこえる場合にそのこえた額を控除したものが、受給者とその家族が、健康な生活を営むものでなければならない、のである。102号条約は、わが国も批准した。

本稿の最初にみた、国際労働運動における社会保障綱領(1953)と社会保障憲章(1961)の採択をへて、1960年代には、ILOで、1964年の「業務災害給付」条約(121号)及び同勧告(121号)、1967年の「障害、老齢及び遺族給付」条約(128号)及び同勧告(131号)、そして、1969年の「医療及び疾病給付」条約(130号)及び同勧告(134号)が採択された。

これらはいずれもそれぞれの部門において、102号最低基準条約の給付率を上まわるものである。これらの中で、年金における生活保障原則に係るものは、1967年の「障害、老齢及び遺族給付」条約(128号)と同勧告(131号)である。

まず128号条約、つぎに131号勧告の順に、関係条項をみてみよう。

障害、老齢及び遺族給付条約

28条、この条の規定が適用される定期的支払金については、

(a) 給付の額は、所定の給付表又は権限のある公の機関が所定の規則に従って定める給付表に従って決定するものとする。

(b) 前記の額は、受給者及びその家族の他の生計手段が所定の相当な額又は権限のある公の機関が所定の規則に従って定める相当な額をこえる場合には、その限度においてのみ減額することができる。

(c) 給付及び他の生計手段の合計額から(b)に規定する相当な額を控除した額は、受給者及び

その家族が健康な、かつ人間たるにふさわしい生活を営むため十分なものであり、かつ、第27条の要件に従って計算する当該給付を下回らないものでなければならない。

(d) 該当する部の規定に基づいて支払われる給付の総額が、第27条の規定及び次の規定を適用して得られる給付の総額を少なくとも30%上回る場合には、(c)の規定は、満たされたものとみなす。

(i) 第2部については第9条1(b)の規定

(ii) 第3部については第16条1(b)の規定

(iii) 第4部については第22条1(b)の規定

このように、1952年の最低基準条約(102号)と1967年の「障害、老齢及び遺族」給付条約において、標準的受給者に対する給付額と保護対象者の人口の割合から得られる給付総額の30%以上上回る額に、給付額と他の資産の合計額がなる場合には、生活保障原則(128号条約のばあいには、「健康な、かつ、人間たるにふさわしい生活を営むため十分なもの」でなければならないと明記)が満たされるものとみなすと、具体的な規準をとり入れてきたことは重要である。しかし、128号条約のばあいには、給付額と他の資産の合計額が、健康かつ人間的な生活を営むに十分なものでなければならず、それは、標準的受給者の給付水準以下であってはならないとしている。したがって標準的受給者の給付水準はまた、当然、健康かつ人間的な生活を営むに十分なものでなければならないわけである。

つぎに、同じく1967年の「障害、老齢及び遺族給付」勧告(131号)についてみよう。

障害、老齢及び遺族給付勧告

IV. 給付 第22項目から第26項目のうち、

22. 1967年の障害、老齢及び遺族給付条約第5部の附表に掲げる百分率は、少なくとも10だけ増加すべきである。

23. 国内法令は、最低生活水準を確保するように障害、老齢及び遺族給付の最低額を定めるべきである。

24. 障害、老齢及び遺族給付の額は、所得の一般的水準または生計費の変動を考慮して定期的に

調整すべきである。

この3つは、現在における生活保障原則の展開点を示すものである。とりわけ、第23項目の、最低生活水準確保のため、障害、老齢及び遺族給付の最低額を定めるべきだという規定は、重要である。

そして、現在において、わが国を含めて、先進諸国について、ILO勧告のもつ重要性を考えると、この規定は、ILOにみる年金における生活保障原則の現在までの主要な到達点の一つといえることができるであろう。

また、最低基準条約(102号)は、すでにわが国が批准したものであるので、前記の67条にみるように、給付とその他の資産の合計額から、所定額をこえる額を控除したものは、受給者と家族とが、健康な生活を営むに足りるものでなければならない。この規定は、当然、わが国が国内法を改正しても、実現をはかるべき国際法的義務をわが国に課するものである。

以上みてきたように、国際労働運動の要求原則を示す社会保障綱領(1953)や社会保障憲章におけるように、単純直截に、生活水準乃至生活手段の保障をいうのではなく、むしろ、ILOにおいては、1933年の6条約・1勧告、1944年の「所得保障」勧告(67号)、1952年の「社会保障最低基準」条約(102号)、1967年の「障害、老齢及び遺族給付」条約(128号)と同勧告(131号)と、戦前、戦中、戦後、時をおうて、歴史的に展開を示して今日に至っており、その苦心を示した表現において、年金における生活保障の原則を、拠出制年金において、また無拠出制年金において、確立してきており、また、最低生活水準を確保するための給付の最低額保障を定めるべきことを、10年前の「障害、老齢及び遺族給付」勧告(131号)では示すところまできたのである。

では、最近にいたるまで、わが国において、こうした年金における生活保障原則の国際的定立がかえりみられなかったのは、何故なのであろうか。その点にふれて、むすびに代えたい。

VI わが国の特殊性

年金における生活保障原則の国際的定立を、わが国において認め、これに対応することを妨げてきたものは何なのであろうか。紙幅は、つきてきたし、また、それが、今日における日本の社会保障の特質の消極的側面を規定する一つ——重要な一つでもあるので、詳細は、別稿にゆずらなければならないが、ここでは、項目をあげておきたい。それは、第1には、わが国における公的年金制度そのものの立ちおくれである。戦前、官吏と軍人に対する恩給制度はいち早く制定され、整備改善されたが、民間の職員・労働者に対する公的年金は、1939年の船員保険法の中の年金部門、民間陸上の男子労働者に対する1941年の労働者年金保険法、これを男子職員及び女子にまで拡大した1944年の厚生年金保険法などによって、ようやく導入された。しかも、年金支給を考慮しての厚生年金保険法全面改正は、1954年におこなわれたのであり、1953年から1962年までに、各種共済組合（長期給付部門）の法改正や、国民年金法（1959）、通算年金通則法（1961）の制定があった。不服申立てに関しても、1953年に社会保険審査官及び社会保険審査会法、1956年に労働保険審査官及び労働保険審査会法がようやくできている。

しかもなお、拠出制年金は成熟せず、その受給者は、国民年金の福祉年金や短期年金の受給者にくらべてはるかに少ない。

第2に、どうして、そんなに公的年金制度の民間導入がおくれたのかというと、その1つは、公的年金制度に直接代替する機能を果たした退職金制度の存在があげられよう。昭和初期において、戦前の日本資本主義が高度化してゆく際にも、退職金制度は、日本独特の醇風美俗ということで、公的年金と失業保険の二種の給付の代替機能を果たそうとした。戦後、失業保険が制定されて、退職金制度は主として公的年金だけに代替する機能を果たすことになるが、企業別労働協約や労働基準法にもとづく就業規則などに規定されて、使用者の支給義務が明確になり、1960年代の労災保険の障害・遺族補償の年金化及び各種公的年金の支給開

始や拡大が今日まで展開する過程で、ようやく、退職金が老後保障として十分でないことが明らかになりつつある。それでも、公的年金と退職金及び各種企業年金の複合形態は、今後も相当長く続くのではないと思われる。

第3に、とりわけ、婦人の生涯を考えたばあい、戦前の家族制度における私的扶養の重さは、指摘されなければならないし、戦後、家族制度が廃止され、男女両性の本質的平等が憲法にうたわれた後も、改正民法における親族間の扶養義務は、欧米先進工業国に比して、きわめて範囲が広い。また、その広い範囲の親族間の扶養義務は、公的年金による社会的給付に代替したばかりでなく、公的扶助＝生活保護における補足性の原則において、主要な役割を果たしている。今日、欧米においても、老人別居の形態が反省されて、近傍別居や若夫婦との同居などの形態が再検討されているのは事実であるが、老人の単身者や夫婦が、公的年金受給によって、その主たる生計を営んでいるのは、前提である。わが国のばあい、老人と若夫婦との同居形態やその希望は、欧米諸国に比して圧倒的に多いが、今日以後、公的年金に代替する家族的私的扶養を所得保障の面で与えようとするのは、できない相談であり、時代を逆行させる考え方であろう。

第4に、ILO そのものが及びその条約・勧告に対する認識の不十分さがあげられよう。

ILO は、公共部門組織労働者の労働基本権奪還闘争の一環としての提訴によって、労使及び世論に認識された面が強く、労働安全衛生、婦人労働・年少者児童労働、労働時間・休日・休暇、最低賃金などの労働保護や、船員労働、社会保障などの分野での広はんな活動は十分に知られていない。とりわけ、社会保障について、その条約・勧告の認識は未だ不十分である。「社会保障最低基準」条約の9部門の給付のうち、4部門（疾病給付・老齢給付・業務災害給付・失業給付）のみの批准が、どんなに経済大国としての日本として、低い水準のものであるか、社会保障関係の条約・勧告をほとんど批准していないことが、どのように国際的に評価されているか、さらには、条約批准の

数は不十分なくせに、条約批准のみを問題とし、勧告水準への到達については、前述したように、74年12月の労災保険法改正によって、1967年の業務災害給付勧告（121号）の水準に到達したのが、貴重な唯一例となっている状況、など、あまりにも認識が不十分なのであるといわなければならない。

そして、第5に、公的年金の支給増大による財政硬直化の不安と情民思想とが結びついて、雇用労働人口の増大により、また、人口の高齢化の進行により、急速なテンポで、公的年金受給者の拡大と年金による生活の保障が急務となってきているにかかわらず、本格的な年金対策を、政府も、支配層としての事業主も、政治的・社会的課題として、認識するのを避けていようとしているからではなかろうか。

これだけの高度成長をやって、産業構造と就業構造とが、日本全国において、大きく変わった。賃金、給料、俸給など名称のいかんを問わず、雇われて働いて、その対価として報酬を得て、自分や家族の生活を支える労働者や職員が、就業人口

の7割を占めるようになった。しかもその3分の1は、婦人労働者である。男子にあっても、平均寿命は、71.6歳と世界第2といわれるほどに、急速にのびたにかかわらず、定年は依然55～60歳であり、石油ショック後、57～8歳から伸び悩んでいる。雇用と在職老齢年金は充実拡大を図るべきだが、退職後の年金による老後保障の確立が基本であろう。婦人にあっては、矛盾は一そう深刻になってきていて、平均寿命は76.9歳になっている。一方、婦人の雇用労働はふえているが、なお、短い勤続での退職は多く、若年退職制、結婚退職制などもなお存在している。婦人の雇用労働自体の確立、被用者年金における妻の座の確立、国民年金の充実、老齢福祉年金や短期年金の給付引き上げなど、課題が山積している。保険料の総額は、支出をまかなうために、人口高齢化が進行すれば、大きくならざるを得ないが、同時に、被保険者の負担限度、事業主負担割合の増大、国庫補助の強化などの配慮も必要になろう。要は、日本の特殊性を認識することである。

米国老人用公営住宅における住宅満足度分析の試み

村山 冨子

I 研究の目的と背景

米国では、今世紀後半の初頭から、高齢人口の急増とそれに伴う老人問題の深刻化が、国家的関心を惹き始めた。老後の住居の問題についても、1956年、上院の金融・通貨委員会に設けられた住宅小委員会が、1950年センサス・データの再集計結果にもとづいて、いくつかの問題点を指摘し¹⁾、それに対応して様々な住宅対策が打出され始めた。その指摘するところによれば、老人世帯の7割前後は持家に住んでいるが、その持家の多くは老人世帯には広すぎる傾向がみえる。広すぎる家屋の管理は、衰えつつある老人の身体的・経済的能力に過重な負担を負わせやすい。一方持家のない老人は一般に収入が低く、そのため老後生活を送るにふさわしい住居を入手できぬまま、親戚や知人と同居したり、安ホテルや貸部屋等で生活していることが多い。単身女子高齢者の激増という近い将来に予想される事態に対処する意味でも、老人が、その精神的・身体的条件の許す限り、自立的生活を維持できるような老人向低家賃住宅を開発することは社会的急務である。

こうした問題意識に立って、1956年には住宅法の一部改正が行われ、従来“家族用”と規定されて単身者の入居を拒んできた一般公営住宅が単身高齢者にも開放された。同時にまた、地方政府の住宅当局が、連邦政府からの資金的援助を得て、老人用公営住宅を建設したり、既存の建物を老人用に改築・改造したりする道がひらかれた²⁾。老人用公営住宅の建設は、1960年代に入って急ピッチで進み、1975年までに30万戸近くが建設され

ている³⁾。一般公営住宅への入居者まで含めると、全米約120万戸の公営住宅の約4割、50万戸近くが老人によって占められている。

こうした老人用公営住宅の建設に加えて、消費者協同組合などの非営利団体が直接国から低利の長期融資を受けたり銀行融資の利子のほとんどを国に肩代りしてもらったりして建設する比較的低家賃の老人住宅や、宗教団体等が建設運営している医療施設付きの退職者ホテルの急増、また南部

2) 地方によっては、こうした一連の動きに先鞭をつけたところもある。たとえば、1939年に通過したニューヨーク州の公営住宅法では、単身・家族の別は設けられていない。従って、ニューヨーク州では、1956年以前すでに、単身老人の一般公営住宅への入居が可能であった。のみならず、1943年には、54戸を収容する老人用公営住宅が建設され、これがそののち各地に建設され始めた老人用公営住宅の原型となった。

3) 老人用公営住宅は、概して、交通の便のよい市街地に建てられ、100戸前後のアパートを収容する高層住宅。各アパートは居間、寝室、浴室、炊事場からなり、居間と寝室の外には鉢植えなどを楽しめるベランダ。戸口は車椅子が入りやすいようやや広め、戸口を入ってすぐの炊事場には、冷凍冷蔵庫、電子レンジ、オーブン等が備え付けられ、戸棚は低く手が届きやすいように、また床板には滑りにくくしかも掃除しやすい材質のものが選んである。また浴室の風呂桶や便器の側には、起居動作を助ける手すりが取付けられ、緊急連絡用の引き紐が下っている。この紐をひくと、管理人室でブザーが鳴り、それと同時に、アパートの外の廊下に赤ランプがついて、近所の人に緊急事態の発生を知らせる。事故が起こったり、病気になるったりしても、誰も気付いてくれないのではないかという、一人暮らし老人に共通な不安を和らげる上で、この引き紐一本が果たす役割は大きい。

こうした物理的環境条件に加えて、その人的環境もまた居住者にとって大きな安心材料の一つになっている。通常、居住者のほとんどが女子単身高齢者で、その生活様式や生活感情が互いに似かよっているところから、居住者達の間には、親しい近隣関係や友人関係が発展しやすい。隣り合った者同士数人が自発的に相互扶助組織をつくって助け合う例もよくみられる。

家賃は収入比例である。収入限度額には地域差があるが、大雑把にいうと、年収100万円程度。この収入からまず10%を天引きした上で、残り90%の4分の1が家賃と定められている。従って、年収60万円、月収5万円なら、月々の家賃は11,250円。これで電気代、水道代、冬季の暖房費まで一切カバーされるから、かなりの低所得者でも、ここでなら自立的生活を送れるわけである。

1) U.S. Congress. Senate. The Subcommittee on Housing in Committee on Banking and Currency, *Housing for the Aged: Staff Report*. (Washington, D.C.: USGP O, 1956).

のいわゆるリタイアメント・ベルトでの老人村ブーム等が手伝って、近年、退職者コミュニティは多くの研究者の関心を集めてきた。

たとえば、老人村や退職者ホテルで行なわれてきた数多くの社会学的研究は、こうした同輩集団の中では近隣関係や友人関係の発展が容易であること、またこうした集団の中で、積極的に社会的役割を引受け、広範な人間関係・社会関係を楽しんでいる者ほど、自らの能力について自信をもち、高い生活満足度あるいは生きがいを感じていることを明らかにしている⁴⁾。

一般に、中流階級の老人よりも労働者階級の老人の方が、近隣に友人を求める傾向が強いとされるところから⁵⁾、こうした同輩集団のもつ効果は、老人用公営住宅において、より顕著に認められるのではないかと期待される。確かに、ある小規模老人用公営住宅での事例研究は、その居住者達の間には“同朋愛”とも呼ぶべきものが存在することを発見して、これを一部裏付けている⁶⁾。しかし他のある研究は、活発な社会的相互作用の展開と高い生活満足度の存在を老人用公営住宅において認めながらも、この両者間に因果関係は存在しないと報告している⁷⁾。すなわち、メサーによれば、一般公営住宅に住む老人と老人用公営住宅の老人とを比較すると、社会的相互作用と生活満足度のレベルは、後者においてより高かったが、この両者間に何らの関係も見出せなかったという。これら両者間に何らかの関係が見出されたのは、一般公営住宅の老人達の間においてのみであった。この結果を、メサーは次のように説明する。老人用

公営住宅は、社会性をもつ老人に対して豊かな社会的接触の機会を提供する一方、社会参加という中年期の規範から解放されたがっている老人に安心してそうすることのできる場所をも提供する。老人用公営住宅の居住者に見出される高い生活満足度がもし前者の影響でないとすれば、後者のそれと考えざるを得ない。

こうした推論の背後にあるのは、カミング等によって展開された離脱理論にもとづく老後観である⁸⁾。すなわち、人間関係・社会関係からの緩やかな離脱こそ老年期の社会規範であり、この規範にのっとった生活を送ることが老年期における社会的適応に貢献するという考え方である。このようにライフ・サイクルのある段階から次の段階にふさわしい役割指向へと順調に移行していく上で、同輩集団は重要な媒体としての役割を果たすといわれる⁹⁾。従って、老人用公営住宅の“老人同士”という生活環境が、中年期から老年期への移行に際して生じがちな役割葛藤を和らげるのに役立ち、それが更に居住者の生活満足度を高めるのに役立つ、と推論することは可能かも知れない。

しかし、こうした議論が一般の退職者コミュニティでの発見に当てはまらないのは明らかである。あえて辻褄を合わせようとするれば、社会階級による差異といった新しい説明概念を導入するほかない。ロソーによれば、中流階級の老人は老後なお中年期の社会規範に則って豊かな社会関係を維持し、それによって自己の老齢化を否定しようとするのに対し、労働者階級の老人は比較的抵抗なく自己の老齢化を受け入れるという¹⁰⁾。それゆえ、老人用公営住宅と一般の老人村とでは、同じ老人の同輩集団とはいっても、その意味も、またその中で進行しつつある社会過程も異なるという見方もできるわけである。

しかもなお上述のように、老人用公営住宅の中

4) 古いものでは、Ernest W. Burgess, "Social Relations, Activities, and Social Adjustment," *The American Journal of Sociology*, 59 (January, 1954), 352—360. 最近のものでは、Mary M. Seguin, "Opportunity for Peer Socialization in a Retirement Community," *The Gerontologist*, 13 (Summer, 1973), 208—214. This is also her unpublished D.S.W. Dissertation, University of Southern California, 1972.

5) Irving Rosow, *Social Integration of the Aged*. (New York: The Free Press, 1967), pp. 57—78.

6) Arlie R. Hochschild, *The Unexpected Community*. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1973).

7) Mark Messer, "The Possibility of an Age-Concentrated Environment Becoming a Normative System," *The Gerontologist*, 7 (December, 1967), 247—251.

8) Elaine Cumming, et. al. "Disengagement—A Tentative Theory of Aging," *Sociometry*, 23 (March, 1960), 23—35. Elaine Cumming and William Henry, *Growing Old: The Process of Disengagement*. (New York: Basic Books, 1960).

9) S. N. Eisenstadt, *From Generation to Generation*. (Glencoe: The Free Press, 1956).

10) I. Rosow, 上掲書, pp. 246—291.

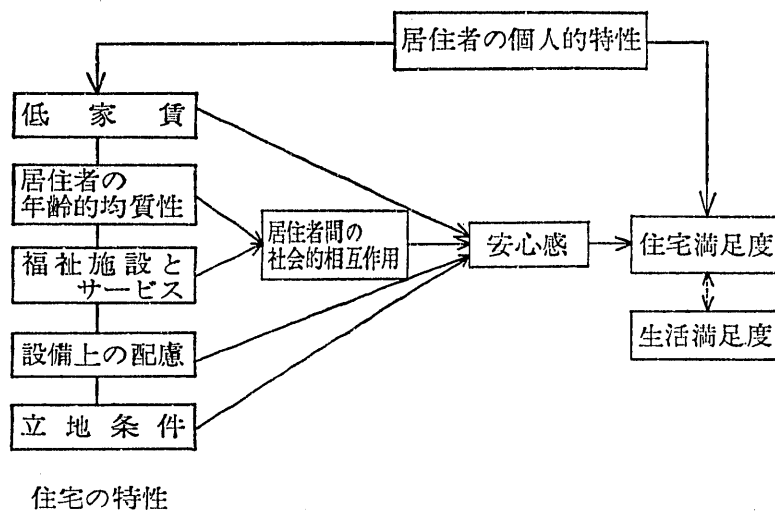


図 1 住宅・生活満足度の分析枠組

にも一般の退職者コミュニティにおけると同様の傾向を示すものもあって、ここに展開した議論は充分な説得力をもっていない。上に紹介した社会学的研究はいずれも、住環境の中の社会的要素に焦点を合わせ、これを何らかの形で居住者の生活満足度に結びつけよとするが、そこに多少無理があるような気がしてならない。もし住環境のその他の要素や居住者の個人的背景までも分析枠組の中に組込むことができるならば、居住者の示す住宅満足度の説明もまたかなり違った形のものになるかも知れない。また生活全般についての満足度と住宅そのものについての満足度とが、一体どのような関係にあるのかも検討しておく必要がある。

老人の住宅不満の原因を追求したある研究は、住宅についての不満は要するに経済的問題の反映であることを明らかにしている¹¹⁾。社会的孤立や孤独といった社会的・心理的要素は、こうした不満を増幅する傾向にはあっても、その第一義的な決定要因とはなり得ない。公営住宅の老人にとってもっとも痛切な生活問題は経済問題であるから、その住宅満足度は、社会環境の改善よりはむしろ低家賃による経済的窮迫の緩和によって影響されるところが大きいのではないかとと思われる。また

住宅そのものの立地条件や老人の自立生活を助ける設備・サービス等も、彼等の住宅満足度にかかなりの影響を与えているはずである。これら諸要因の及ぼす影響は、居住者の個人的特性によってさらに複雑に屈折されよう。これら考えられ得る諸要因を組込んだ分析枠組が図1に提示されている。もしこれら諸要因の絶対的・相対的影響力を量的に測定することができれば、居住者がその住宅およびそこで展開される生活全般から引出す満足感をよりよく理解できるようになるのではないかと考える。

II 調査設計

図1に示した住宅の諸特性が、居住者の住宅および生活満足度に及ぼす影響を量的に測定するためには、これら諸特性を異にする数多くの住宅を調査標本に含めなければならない。経費および時間の面できびしい制限を受けている本研究の性格から、それはほとんど不可能であった。多少とも現実味をもって考えられることは、地元のアン・アーバー市と隣接のユプシランティ市に設けられている4つの老人用公営住宅のすべてを標本に含めることであった。それによって、住宅の立地条件、設備上の配慮、福祉施設とサービスといった変数にある程度のヴァリエーションをもたせることが可能であった。しかし、低家賃と居住者の年齢的均質性という点ではいずれも同一条件にあり、

11) Irving Rosow, "Housing Dissatisfaction," *Social Integration of the Aged*, Appendix. (New York: The Free Press, 1967).

これを補うため、個人的特性という点では老人用公営住宅の居住者達とかなり似かよっているにもかかわらず、その住環境を著しく異にしていると思われる“老人用公営住宅への入居申込者”を調査対象に含めることを計画した。しかし、入居申込者の名簿を公開することは法律上禁じられているため、これを実現することができなかった。結局、上記の4つの老人用公営住宅に収容されている168戸のアパートの中から100戸を無作為に抽出して調査標本にすることにしたが、ここでもう一度、計画の修正を余儀なくされた。調査許可は両市の住宅当局および居住者協議会の双方から得られたものの、その許可には、高い協力度は望めないであろうという警告がついていた。居住者の多くは頻々と地元大学の研究材料にされることで、調査にはあきあきしているというのである。そこで、少なくとも100の回答を確保するために、上記168のアパート全戸を標本に含めざるを得なかった。回答数94、回答率は56%と低かった。

ところで、見方によっては、公営住宅の老人はかなり特殊なグループに属するともいえるので、その住宅・生活満足度にもかなりの特殊性が認められるかも知れない。この点を確認するために、調査対象地区内の一般コミュニティに住む老人の中から対照群を得ることにし、同地区内国勢調査区の中から、62歳以上の人口比率がもっとも高い8つの調査区を選んで、調査区ごとに住民をリスト・アップし、その中から62歳以上の高齢者を含む世帯を抽出して標本世帯とした。調査協力度は40.5%と、公営住宅におけるそれをさらに下回った。とくに60代の人には老人扱いされることにはげしい抵抗を示し、80代、90代の人には病弱その他の理由で面接に応じられないことが多かった。もっとも快く面接に応じてくれたのは70代の人びとで、標本の平均年齢は、公営住宅で74歳、対照群で73歳であった。

なお、調査票は個人面接による他計式。個人的背景や住宅環境等に関するかなり細かい質問を含んでいるため、面接には約2時間を要した。

III 住宅満足度の測定尺度

図1の分析枠組における2つの従属変数の中、生活満足度についてはすでにいくつかの指標が開発されており、中でも、1961年、ニューガルテン等が発表したLife Satisfaction Index A (LSIA)はその簡便さを買われて¹²⁾、老年学関係の研究に屢々利用されているところから、本研究でもこれを採用することにした。

一方、住宅満足度については適当な測定尺度がまだ開発されていないため、これをまず作成する必要に迫られた。住宅満足度を測るもっとも初歩的な方法としては、“お宅の住心地はいかがですか”という質問を發した上で、満足度のいくつかのレベルを記したカードを提示して、そのいずれかを選ぶよう求めることが考えられる。本研究では5つの選択肢を準備し、これによって全般的な住宅満足度が測定できるものと期待したが、予備調査の段階ですでに、回答が上位2つのレベルに偏りがちなことが明らかになった。このように回答者の得点分布が一方に偏しがちな尺度は余り利用価値がないばかりか、単一の質問によって得点をはじき出すこと自体に、信頼度をめぐって議論が多い。

こうした心理学的測定尺度の信頼度を高める方法としてこれまで屢々用いられてきたのは、測定しようとしている対象に関連のある数多くの項目についてデータを集め、それから指標を作成することである。そこでまず住宅満足度を、“人がその住環境の様々な側面から引き出す満足感を総合したもの”と定義づけ、考えられ得る23の住宅属性のそれぞれについて満足度を質し、“満足”“どちらともいえない”“不満足”のいずれかで回答してもらい、それに3, 2, 1の得点を与えた。23項目の内訳は、(1)住居の外観、(2)住居の内装、(3)冷暖房設備、(4)給配水設備、(5)生活空間の広さ、(6)貯蔵空間の広さ、(7)プライバシーが守れる程度、(8)台所設備、(9)各種の近代省力設備、(10)家事の容易さ、(11)老人用に特に配慮された安全設備、(12)住居費、(13)近隣

12) Bernice L. Neugarten, Robert J. Havighurst, & Sheldon S. Tobin, "The Measurement of Life Satisfaction," *Journal of Gerontology*, 16 (April, 1961), 134-143.

表1 因子負荷量

変数	因子							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1 家屋の外観	-.06	-.14	-.11	.15	.00	-.54	.09	-.07
2 家屋の内装	-.03	-.06	-.19	.27	.00	-.60	.10	.35
3 冷暖房設備	-.07	-.10	-.52	.10	-.04	-.01	.00	.15
4 給配水設備	-.05	-.05	-.69	.07	.08	-.22	.09	-.02
5 生活空間の広さ	.04	-.01	-.24	.64	.01	-.08	-.03	-.01
6 貯蔵空間の広さ	.00	-.00	-.00	.70	.00	-.10	.03	.03
7 プライバシー	-.13	-.15	-.11	.51	-.01	-.06	-.00	.06
8 台所設備	.02	.01	-.60	.34	.04	-.09	.16	-.01
9 近代的省力設備	-.17	.12	-.05	.21	.62	.03	.33	.33
10 家事の容易さ	-.07	-.20	-.18	-.02	.05	-.13	.78	-.01
11 安全設備	-.20	-.04	-.01	-.04	.66	-.04	-.05	-.06
12 住居費	.04	-.38	-.05	-.07	.31	-.02	.05	-.03
13 近隣の性格	-.17	-.62	-.08	.10	.04	-.06	.27	.19
14 交通量と騒音	.05	-.56	-.01	.06	-.03	.01	.14	-.04
15 犯罪防止設備	-.05	-.31	-.00	.04	-.01	-.13	-.05	-.00
16 不時の援助	-.27	-.29	-.26	-.08	.30	-.43	-.07	.10
17 近隣の付き合い	-.02	-.49	-.37	.03	.14	-.06	-.07	.45
18 社会的活動	-.10	-.33	-.36	.02	.18	-.23	.27	.34
19 子・親戚	-.18	-.36	-.11	.07	-.06	-.10	-.04	.28
20 教会	.87	-.00	-.01	.03	.08	-.14	-.02	-.01
21 病院	1.04	-.01	-.05	.07	.11	-.00	.03	.06
22 商店街	1.04	-.02	-.06	.04	.03	-.02	.02	.03
23 公共交通機関	.56	-.19	-.05	-.01	.17	-.05	.11	.06
根=	3.50	1.65	1.64	1.47	1.14	1.04	0.96	0.72

の性格, (14)付近の交通量と騒音, (15)犯罪防止設備, (16)救急設備と援助, (17)近隣との付き合いと相互扶助, (18)新しい友人を得たり社会的活動に参加したりすることの容易さ, (19)子や親戚との往来の容易さ, (20)教会への交通の便, (21)病院への交通の便, (22)商店街への交通の便, (23)公共交通機関利用の便。

こうして入手したデータの構造を探る方法の一つに因子分析法がある。しかし、一般に利用されている因子分析のコンピューター・プログラムは、蒐集されたデータが計量的データであることおよび変量の母集団分布が正規分布であることを条件づけている。本研究のデータは、“満足”“どちらともいえない”“不満足”にそれぞれ3, 2, 1の得点を与えて数量化したものではあっても、厳密な意味での計量的データではないので、リンゴーおよびガットマンが非計量的データのために開発した特殊な因子分析のプログラムを利用することでこの問題を解決した¹³⁾。上記23の住宅属性を用

いてまず主成分分析を行なった結果、8つの主成分が検出され、さらにこれら主成分への因子負荷量を最大にするよう軸を回転させて得た因子が表1に示されている。

このように8つの因子が検出されたということは、このデータが8つの異なった局面を含んでいることを意味する。複数の項目を組合せて指標を作ろうとする際、その信頼度を高めるための要件の一つは、その指標に含まれる項目が単一の局面を構成することあるいは同質であることとされているので¹⁴⁾、上記23変数は1つの指標ではなく、8つの指標を構成する可能性をもっている。

同質的な変数をグループ化する最初の手続きとして、表2では、算出された23変数相互間の相

13) James C. Lingoes & Louis Guttman, "Nonmetric Factor Analysis: A Rank Reducing Alternative to Linear Factor Analysis, *Multivariate Behavioral Research*, 2 (October, 1967), 485-505. 参照。

14) Aubrey McKennel, "Attitude Measurement: Use of Coefficient Alpha with Cluster or Factor Analysis," *Sociology*, 4 (May, 1970), 227-245.

関係数を、表1における因子負荷状況を参考にしながら再構成した。この相関表からすると、23の変数は7つのグループに分けることができるが、第7グループには唯一つの変数しか含まれていないのでこれを除外し、残り6つのグループをそれぞれ指標化することにした。これら指標は、その信頼度¹⁵⁾および妥当性¹⁶⁾の検討を行なった上で、次のように名付けられた。A. 地域指標、B. 配管指標、C. 快適性指標、D. 便利性指標、E. 立地条件指標、F. 外観指標。

被調査者各個人の住宅満足度のレベルは、それぞれの指標ごとに、それを構成する変数への得点の合計として算出された。通常、各変数の因子への回帰係数を重みとしてスコアを算定するのももっとも理想的とされているが、因子を利用して構成された指標の場合には、そうした手間をかけても大した効果があがらない¹⁷⁾ばかりか、各指標に含まれている項目の数が少ない場合には、重みをつけない計算法の方がかえって優れている¹⁸⁾とされるところから、変数はすべて同じ重みをもつものとして扱われている。

なお、複数の局面を含むデータから単一指標を構成することには疑問が多いが、あえて上記6指標へのスコアを重みなしで合計したものを、要約指標として用いることにした。

IV 住宅満足度と生活満足度

——公営住宅の老人対一般コミュニティの老人——

ここではまず、前節で説明した諸指標を用い、一般コミュニティの老人との比較を通じて、公営住宅の老人の住宅・生活満足度の性格を明らかにしておきたい。なお、コミュニティの老人は、持家所有者とアパート居住者の二群に分けられる。

a. 全般的住宅満足度

15) A. McKennel, 上掲論文にもとづく Coefficient Alpha の算出と検討。

16) George W. Bohrnstedt, "A Quick Method for Determining The Reliability and Validity of Multiple-Item Scales," *American Sociological Review*, 34(August, 1969), 542—548. 参照。

17) A. McKennel, 上掲論文。

18) John L. Horn, "An Empirical Comparison of Methods for Estimating Factor Scores," *Educational and Psychological Measurement*, 25 (Summer, 1965), 313—322.

“お宅の住み心地はいかがですか”という質問に対し、公営住宅の老人の3/4が“非常に満足”と答え、残りもほとんどが“かなり満足”で、その全般的住宅満足度は、コミュニティの老人のそれをやや上回る傾向をみせる。しかし、コミュニティの老人を持家所有者とアパート居住者に分けると、前者は後者よりもかなり高い満足度を示し、公営住宅の老人のそれとほとんど差がない状態である。家は古びて雨漏りし、一人暮らしには広すぎ、またそれを取巻く環境条件も著しく悪化しているような場合でも、持家所有者は永年住みなれたわが家に著しい愛着を示し、それが高い満足度の背景になっているように思われる。これに対し、公営住宅の老人は現在の住居が入手し得る最善のものであることを知っているだけに、それに対する満足度が高いのではないだろうか。一方、民間アパートの居住者はかなり高額の家賃を支払っている分だけ、その住居に対し批判的・客観的な態度をとりがちであり、それが他に比してやや低い満足度の理由になっているように思われる。

b. 地域指標

この指標は、近隣の性格、付近の交通量と騒音、犯罪に対する防衛設備、近隣の人びととの付き合いや相互扶助、新しい友人を得たり社会的活動に参加することの容易さ、子や親戚との往き来の容易さ、住居費の7つの雑多な変数で構成されている。公営住宅の老人の住宅満足度は、この指標によってももっとも高い。なお、もっとも低いのは、民間アパート居住者に代って持家所有者となっている。

この結果は、住居のある地域の地域特性によって大半説明できるように思われる。老人用公営住宅は一般に交通の便のよい市街地に建設され、住宅内に社会福祉施設や設備も備えられているから、居住者は社会的活動への参加機会にも恵まれ、またそれを契機として、近隣関係や友人関係も発展しやすい。建物の入口は常時ロックされているから、犯罪からも比較的安全である。加えて住居費が安い。これに対し、持家所有者の多くは、急速に変化しつつある地域の中でいわば取残された存

表 2 指標作成のためにグループ化された相関表

変 数		変 数																							
A	1 近隣の性格	×																							
	2 交通量と騒音	.41	×																						
	3 近隣の付合い	.44		×																					
	4 社会的活動	.40	.24		×																				
	5 子・親 戚	.31	.19	.33		×																			
	6 住 居 費	.19	.24	.17	.23	.15	×																		
	7 犯罪防止設備	.22	.16	.21	.10	.15	.07	×																	
B	8 暖冷房設備	.22	-.04	.27	.22	.19	-.02	.07																	
	9 給配水設備	.18	.06	.29	.32	.11	.08	-.02																	
	10 台 所 設 備	.11	.07	.22	.29	.08	.04	-.04																	
	11 生 活 広 間	.14	-.02	.13	.13	.04	-.03	-.09																	
C	12 貯 蔵 空 間	.14	.01	-.01	-.00	.05	-.10	.02																	
	13 プライバシー	.16	.14	.14	.10	.20	-.01	.12																	
	14 省 力 設 備	.18	-.09	.19	.30	.05	.15	-.10																	
D	15 安 全 設 備	.11	.01	.10	.21	.01	.29	.06																	
	16 不時の援助	.29	.07	.39	.38	.24	.26	.09																	
	17 教 会	.18	-.16	-.00	.16	.15	-.10	.06																	
E	18 病 院	.23	-.08	.10	.20	.18	-.12	.06																	
	19 商 店 街	.21	-.08	.05	.18	.21	-.06	.02																	
	20 公共交通機関	.34	.06	.17	.27	.18	.07	.09																	
	21 家屋の外観	.17	.09	.08	.26	.14	-.02	.17																	
F	22 家屋の内装	.21	.02	.29	.36	.27	-.01	.09																	
	23 家事の容易さ	.39	.19	.10	.39	.08	.15	.04																	
G		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	

在であることが多く、孤立化し孤独である。一方民間アパートの居住者は、“地の利のよさ”や“気のあった隣人の存在”を求めてそのアパートに移り住んだためか、住宅のこの側面については、持家所有者よりはやや高い満足度を示すようである。

c. 配管指標

この指標に含まれているのは、冷暖房設備、給配水設備、台所設備の3変数であるが、この指標を用いて測定する限り、公営住宅においてよりもコミュニティにおいて、満足度が高い傾向がみられた。公営住宅の老人の一部に、室温を自由に調節する設備が不十分なことや台所設備について若干の不満が存在するのがその原因である。

d. 快適性指標

この指標は、生活空間の広さ、貯蔵空間の広さ、プライバシーの守れる程度、の快適性を示す3変数によって構成されるが、この指標で測定しても、コミュニティの老人の方が公営住宅の老人よりもやや高い満足度を示すことが明らかになった。公営住宅の老人がもつ不満は、生活空間や貯蔵空間の広さという点よりもむしろプライバシーの守れる程度にかかわりあいがあるようである。公営住宅ではお喋り好きな居住者達が建物入口に近いロビーに陣どって雑談を交している姿をよくみかけたが、居住者の中にはこれを苦々しく思い、出入の度に監視されているようだとか、なにかにつけて噂の種にされているに違いないとか、不満をもらす人がかなりあった。アパートそのものの手狭さについてはほとんど不満はきかれなかった。彼等のほとんどが入居前、小さな民間アパート・貸部屋・安ホテル等に住んでいた関係もあって、手狭さには馴れており、かえってそれは便利さや家事の容易さとして受取られている傾向がある。つまり、こうした住宅を好ましいと思う人びとが入居しているのである。これに対し、コミュニティの老人は、アパート居住者の場合でも、公営住宅のそれよりはるかに広い住居に住んでおり、完全なプライバシーの中で、誰にも気兼ねのない伸びやかな生活を送れることのよさを強調する。

e. 便利性指標

各種の近代省力設備、老人用に特に配慮された安全設備、事故や急病の際の援助、の3変数によって構成されるこの指標は、生活上の便宜とか安全性とかいった点では、公営住宅の老人の方がはるかに高い満足感を味わっていることを明らかにした。とにかく、公営住宅の老人のほとんどが、住宅内に設備されている安全装置や様々な便宜を高く評価し、また不時の場合には、住込みの管理人や親しい隣人の助けをあてにできることを強調する。前にあげた“快適性”とこの“便利性”とはいわば住宅満足度という楕円の両面をなすものといえるかも知れない。前者は十分なプライバシーを享受できる広々とした独立家屋のよさを示す指標であり、後者はプライバシーの点で多少難点がありまた手狭ではあっても、安全かつ便利という利点をもつ老人用集団住宅のよさを浮彫りにする指標であるといえるだろう。

f. 立地条件指標

教会、病院、商店街、公共共通機関という4つの主要な社会公共機関の利用の便を問うこの指標は、予想に反して、公共住宅の老人よりもコミュニティの老人、とりわけ民間アパートの居住者において、満足度が高いことを明らかにした。これはコミュニティの老人が、住宅を取巻く環境が著しく悪化し、時にはその地域一体がスラム化しているような場合でも、その便利さのゆえに、市街地にある持家を手放すまいとすること、またやむを得ず手放す場合にも、さらに地の利のよい民間アパートに移り住む傾向があることを反映しているように思われる。またコミュニティの老人の多くは自家用車を保有しており、そのため多少遠隔地に住んでいても、大して不便を感じないという事情も手伝っているようである。

g. 外観指標

これは住居の内装、外観という2変数からなる指標であるが、この指標による満足度は、公営住宅とコミュニティの老人との間にほとんど差がなく、10人中9人までが満足を示している。みてくれの良さとか悪さとかいった側面はある程度あるがまさに受取られて、機能的側面ほどには問題にならないということであろうか。

h. 要約指標

以上6指標を総合した要約指標の示すところによれば、住宅満足度がもっとも高いのは民間アパートの居住者、ついで公営住宅の老人、そしてもっとも低いのが持家所有者ということになる。この順序は全般的満足度においてみられたものとちょうど逆であり、ために、これら2つの総合的尺度は、住居についての2つの相異った態度を測定するものではないかと想像される。恐らく、全般的満足度は情緒的態度を、そして要約指標は認識的態度を打診しているのではあるまいか。

i. 生活満足度

Life Satisfaction Index A を用いて測定した生活満足度という点では、持家所有者のそれがもっとも高く、ついで民間アパートの居住者、そして公営住宅の老人という順序であった。住宅満足度と生活全般についての満足度とは必ずしも一直線上にはないということであろうか。一体どういう要素がこれら住宅・生活満足度のそれぞれにどういう影響を与えているかを解明することができれば、これら2種類の満足度の相互関係を明らかにすることができ、またあわせて前述の理論上の行詰りに解決のいとぐちを与えることができるのではないかと考える。

V 住宅・生活満足度の分析

前節における比較を通して、公営住宅の老人のもつ住宅満足度は、地域指標、便利性指標においてかなり高いが、配管指標、快適性指標、立地条件指標においてやや低いことが明らかになった。換言すれば、公営住宅の老人は、設備的配慮の行き届いた安全かつ便利な住居で、豊かな人間関係や社会サービスを享受できることに満足している反面、その人間関係がもたらすわずらわしさや各自の好みにあわせて室温を自由に調節することができないこと等に多少の不満を感じているようである。また外部の社会公共機関を利用する上でも、便利さにやや欠けるという問題が残されているように思われる。

本節では、公営住宅の老人に焦点をあわせて、こうした住宅の諸特性が居住者の各種満足度にと

のような影響を与えているか、またそれが各居住者の個人的特性によってどのように屈折されるかを、量的に測定してみたいと考える。そこで、上述の8つの住宅満足度と生活満足度を従属変数とし、図1の分析枠組に取上げた住宅の特性と居住者の個人的特性を独立変数として、これら独立変数の従属変数に対する絶対的・相対的影響力を測定することにした。ただし、低家賃および居住者の年齢の均質性という住宅の2特性は、すでに述べたように必要なヴァリエーションをつけることに失敗したので除外し、代りに人種構成という新しい変数を導入してみた。また住宅内福祉施設とかサービスは、たとえその住宅内では利用できない場合でも、他の住宅でのそれを利用することで補いがつけられている実状が明らかになったので、公営住宅内での社会的活動への参加度・サービスの利用度といった個人レベルでの変数にすりかえた。

一方、居住者の個人的特性としては、性別、人種、年齢、婚姻状況、家族構成、健康状態、教育程度、退職前の主職業、収入、自家用車の有無、同じ市内に居住する子の有無、比較的近隣に居住する子以外の親族の有無、定期的に接触する隣人の数、友人の数、同じ住宅内に居住する友人の有無、病気や怪我等不時の際に真っ先に援助を求める相手、会員として参加している社会組織の数、公営住宅に入居申込みをした理由、老人住宅への嗜好を取上げた。また、公営住宅に入居する直前に住んでいた住居についても、その種類、広さ、持家だったかどうか、住居費、立地条件について情報を蒐集し、それを居住者の個人的特性に加えた。

表3は、これら独立変数と従属変数との関連度を知るため、Goodman & Kruskal's gamma を算出し¹⁹⁾、その絶対値を表示したものである。この表を手掛りにしながら、住宅・生活満足度指標それぞれの動きともっとも高い相関関係にある独立変数を10個ずつ選んで、それらが各満足度の分

19) Goodman & Kruskal's gamma は順序変数 (ordinal variables) 間の関係を測定するものであるから、この計算にあたっては、計量変数 (interval variables) は順序変数に変換され、名目変数 (nominal variables) は二分された。

表 3 ガンマ係数による独立変数と従属変数との関連度

独立変数	地域	配管	快適性	便利性	立地条件	外観	要約	全般的	生活満足度
(住宅の特性)									
設備的配慮	.00	.13	.13	.76	.15	.20	.36	.12	.06
立地条件	.20	.01	.50	.92	.28	.43	.46	.14	.20
人種構成	.12	.17	.16	.55	.09	.19	.19	.21	.12
(社会的適応)									
社会的活動	.40	.34	.26	.19	.33	.16	.38	.03	.35
隣人の数	.12	.32	.22	.06	.12	.24	.10	.32	.24
住宅内友人	.33	.10	.00	.38	.13	.38	.28	.01	.03
頼れる人	.05	.10	.23	.16	.20	.11	.18	.08	.07
(個人的特性)									
性別	.11	.29	.15	.25	.45	.28	.16	.12	.18
人種	.33	.04	.34	.38	.32	.14	.12	.16	.02
年齢	.09	.30	.08	.08	.18	.06	.02	.34	.07
家族構成	.32	.39	.05	.36	.10	.31	.39	.19	.03
婚姻状況	.19	.16	.10	.14	.04	.58	.10	.49	.41
健康状態	.01	.15	.45	.10	.32	.45	.42	.48	.68
教育	.24	.29	.43	.13	.11	.02	.18	.12	.26
過去の主職業	.60	.19	.61	.03	.11	.64	.41	.52	.01
収入	.13	.20	.28	.06	.32	.03	.07	.18	.21
自家用車	.36	.50	.12	.15	.30	.26	.05	.39	.06
同一市内の子	.26	.28	.40	.28	.51	.81	.60	.02	.23
近隣の親戚	.15	.12	.46	.03	.06	.09	.24	.32	.22
友人の数	.15	.23	.07	.04	.05	.22	.17	.41	.15
参加社会組織	.20	.15	.02	.13	.42	.02	.25	.02	.31
入居申込理由	.10	.39	.40	.41	.45	.11	.21	.70	.37
老人住宅への嗜好	.07	.07	.20	.03	.06	.17	.00	.17	.11
(入居前の住居)									
立地条件	.07	.02	.15	.24	.20	.30	.26	.24	.03
種類	.00	.03	.19	.07	.03	.12	.03	.25	.35
相対的広さ	.11	.03	.34	.12	.10	.29	.09	.09	.02
所有状況	.13	.24	.02	.06	.24	.70	.06	.12	.11
住居費	.00	.10	.10	.40	.21	.12	.19	.33	.11

散をどの程度説明できるかを検討することにした。なお、これら独立変数の説明力を測定する方法としては、多層解析 (Multiple Classification Analysis) の手法を用いた²⁰⁾。

(1) 地域指標による住宅満足度

表 3 を手掛りに 10 の独立変数を選び、それらがこの地域指標による満足度とどうかかわっているかを検討してみると、立地条件のよい住宅の居住者、労働者階級の出身者、同じ市内に子が住ん

でいる人、同じ住宅内に友人が住んでいる人、住宅内での社会的活動や地域社会組織に積極的に参加している人の間に満足度が高い傾向がみえる。しかし、表 4 の多層解析の結果が示すところによれば、これら 10 の変数を全部用いても、満足度の分散のわずか 8% 弱が説明され得たにすぎないことがわかる。居住者の 3/4 以上がこの指標で最高得点を得ている事実が、こうした分析を困難かつ無意味なものにする。なお少数派ながら不満をもっている人びとについては、教育程度の比較的高いホワイト・カラー出身者、また入居前、市周辺の住宅地に住んでいた人という性格づけができるようである。

(2) 配管指標による住宅満足度

20) Frank M. Andrews, James N. Morgan and John A. Sonquest, *Multiple Classification Analysis: A Report on a Computer Program for Multiple Regression Using Categorical Predictors*, 2nd ed. (Ann Arbor: Institute for Social Research, the University of Michigan, 1973) 参照。

表 4 地域指標による住宅満足度の多層解析

独 立 変 数	η^*	特 性 グループ別		総 合	
		β^{**}	R^2^{***}	β	R^2
(住宅の特性)					
立 地 条 件	.01	—	0.0%	.04	7.6%
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.33	.32	5.4%	.32	
友人の有無	.13	.04		.04	
(個人的特性)					
人 種	.18	.12	3.9%	.10	7.6%
家 族 構 成	.07	.05		.03	
教 育 程 度	.15	.07		.10	
過去の主職業	.21	.15		.21	
自家用車の有無	.13	.15		.20	
同じ市内に住む子の有無	.25	.22		.21	
参加社会組織の数	.12	.12		.08	

* η 係数は各独立変数の従属変数に対する相対的説明力を示す。** β 係数は他の独立変数の影響を一定に保った際の各独立変数の絶対的説明力。*** R^2 は従属変数の分散の何パーセントが説明されたかを示す。

表 5 配管指標による住宅満足度の多層解析

独 立 変 数	η	特 性 グループ別		総 合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.21	.22	4.6%	.25	6.4%
親しい隣人の数	.25	.26		.31	
(個人的特性)					
年 齢	.17	.13	0.0%	.15	6.4%
家 族 構 成	.07	.02		.06	
教 育 程 度	.06	.08		.12	
収 入	.05	.01		.04	
自家用車の有無	.28	.27		.35	
同じ市内に住む子の有無	.04	.03		.09	
友人の数	.14	.12		.12	
(入居前の住居)					
所 有 状 況	.13	—	0.0%	.21	

配管指標による満足度は、コミュニティの老人のそれに較べてやや低かったが、それでも 3/4 に近い居住者がこの指標で最高得点を獲得しているため、多層解析の結果は前項におけると同様はなはだ芳しくなく、満足度の分散の 6% 強が説明されたに止まる (表 5 参照)。不満派についても前項におけると同様の傾向がみえる。つまり、ある特定のグループにとってはなにもかも不満なのである。こうした不満は、そのグループの性格からみて、現在の住居そのものに対するものというよりはむしろ、過去の生活歴に由来する高い欲求

水準のために、欲求と現実との間にズレが生じていることを示すものではないだろうか。

(3) 快適性指標による住宅満足度

表 6 に示したように、選ばれた 10 の変数は満足度の分散の 19% と、前 2 項におけるそれをやや上回る説明力を示すが、その大部分は居住者の個人的特性によるものである。中でも重要なのは、退職前の主職業、健康状態、住宅内における社会的活動への参加度であった。満足度が高いのは、健康な労働者階級の出身者で、住宅内での社会関係・人間関係にうまくとけ込んでいる居住者の間においてであり、それとちょうど裏腹に、ホワイト・カラー出身で、教育程度や収入が高く、住宅内の社会関係に余り適応しようとしなない人びとが、前 2 項におけると同様、不満派に属する。この不満派に属する人びとの多くはまた、入居前、独立家屋に住んで、十分なスペースとプライバシーを享受していたという事実が、前項で行なった推論を裏打ちしてくれるように思う。

(4) 便利指標による住宅満足度

この指標によって表わされた満足度は、前述の 3 指標と異なり、住宅そのものの特性、とくに設備的配慮の有無に深い関係がある。表 7 に明らかのように、満足度の分散の 69% までがこれによって説明される。いくつかの個人的特性、住宅内での社会参加状況等がさらに若干の説明を加えて、

表 6 快適性指標による住宅満足度の多層解析

独 立 変 数	η	特 性 グループ別		総 合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
立 地 条 件	.16	—	1.5%	.08	19.2%
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.21	.25	1.5%	.37	
親しい隣人の数	.15	.20		.19	
(個人的特性)					
人 種	.11	.05	12.9%	.06	19.2%
健 康 状 態	.22	.26		.25	
過去の主職業	.31	.29		.30	
同じ市内に住む子の有無	.14	.10		.18	
近隣に住む親戚の有無	.23	.19		.16	
入居申込理由	.11	.05		.02	
(入居前の住居)					
相 対 的 広 さ	.14	—	0.0%	.24	

10の変数全部を総合すると、満足度の分散の約75%が説明されたことになる。ここで注目をひくのは、これまで不満派と目されてきた人びとが、一転して満足派に変わることである。過去の生活経験から、現在の住居に何かと批判的な人びとも、便利性とか安全性とかいった老人住宅の長所を認めるのにやぶさかでないということであろう。他の居住者達とも余り親しく交わらず、その援助も期待しない人達であるだけに、設備的配慮はより大きな意味をもってくるのではないか。

(5) 立地条件指標による住宅満足度

この指標は外部の社会公共機関・施設への交通

表7 便利指標による住宅満足度の多層解析

独立変数	η	特 性 グループ別		総 合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
設備上の配慮の有無	.84	—	68.9%	.80	
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.13	.11	6.8%	.12	
不時の際頼れる人	.34	.34		.18	
(個人的特性)					
人 種	.15	.16	10.8%	.06	
家 族 構 成	.12	.08		.08	
収 入	.04	.05		.07	
同じ市内に住む子の有無	.23	.29		.18	
入居申込理由	.26	.30		.23	
(入居前の住居)					
立 地 条 件	.21	.23	6.7%	.05	
住 居 費	.24	.26		.09	

の便を問うものであるから、住宅の地理的位置によってかなり左右されるものと思われたが、表8に示した多層解析の結果は、住宅の地理的位置よりはむしろ居住者の個人的特性の方が大きな説明力をもっていることを明らかにした。男性、健康な人、自家用車をもっている人、同じ市内に子が住んでいる人、住宅内外での社会的活動に積極的に参加している人達の中に、満足度が高い傾向がみえる。結局、社会性のある健康な人は老後もなお住宅内外で社会的活動を続け、またそうした社会的活動を続けている人は、地理的位置の如何にかかわらず、その住宅を便利なところにあると考える傾向があるのではないかと思われる。また、以前周辺の住宅地に住んでいた人びとは立地条件のよさを高く評価する傾向がみえるところから、地域、配管、快適性の3指標で不満派と目された人びとの中にも、さきの便利指標におけると同様、満足派に転ずる者があらわれる。なお、選ばれた10変数によって説明されたのは、満足度の分散の約28%であった。

(6) 外観指標による住宅満足度

内装・外観に不満をもつ者は非常に少なく、居住者の85%までがこの指標で最高得点を得ている関係上、多層解析を試みること自体余り意味あることには思えないが、表9に示したその結果では、一応満足度の分散の22%までが、選ばれた

表8 立地条件指標による住宅満足度の多層解析

独立変数	η	特 性 グループ別		総 合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
立 地 条 件	.18	—	2.2%	.17	
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.45	.40	22.6%	.33	
不時の際頼れる人	.34	.28		.20	
(個人的特性)					
性 別	.15	.03	19.7%	.09	
健 康 状 態	.26	.13		.11	
自家用車の有無	.20	.14		.10	
同じ市内に住む子の有無	.30	.29		.20	
参加社会組織の数	.25	.15		.05	
入居申込理由	.30	.29		.23	
(入居前の住居)					
所 有 状 況	.14	—	0.0%	.05	

表9 外観指標による住宅満足度の多層解析

独立変数	η	特 性 グループ別		総 合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
設備上の配慮の有無	.20	.59	7.7%	.34	
立 地 条 件	.09	.59		.26	
(住宅社会関係)					
親しい隣人の数	.22	.21	0.0%	.22	
友人の有無	.09	.04		.10	
(個人的特性)					
性 別	.13	.14	14.3%	.13	
婚 姻 状 況	.21	.22		.24	
過去の主職業	.32	.30		.30	
同じ市内に住む子の有無	.31	.22		.17	
(入居前の住居)					
立 地 条 件	.13	.15	1.7%	.21	
所 有 状 況	.20	.21		.26	

10の変数によって説明されている。当然のことながら、住宅の外観（設備上の配慮の有無と立地条件の組合わせで住宅が規定できる）が満足度にかんがりの関係をもち、コテージ風の二軒長屋が小さな花壇を四方から囲み家庭的雰囲気をつたよわせた小規模住宅において、例外なく高い満足度が認められた。不満傾向を示すのは、例によって、ホワイト・カラー出身の少数派である。外観への不満もまた、彼等のもつ期待と現実とのズレを反映するものと考えてよいであろう。

(7) 要約指標による住宅満足度

以上の6指標を要約したこの指標は、これら6指標がこれまで明らかにしてきたことをある程度要約してくれる。表10にみられるように、住宅の特性、そこで展開されている社会関係・人間関係、そして居住者の個人的特性のそれぞれが、満足度の分散の説明にある程度の貢献をし、総合ではその32%弱を説明している。これまで繰返し指摘してきたように、労働者階級の出身者で、住宅内で展開されている社会的相互作用の主流に位置している人びとの間に満足度が高い一方、自己疎外的なホワイト・カラー出身者の間で、それがやや低い傾向がみえる。なお、高い満足度に結びついた住宅の特性としては、立地条件のよさと設備上の配慮をあげることができる。

(8) 全般的住宅満足度

表10 要約指標による住宅満足度の多層解析

独立変数	η	特性グループ別		総合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
設備上の配慮の有無	.37	.62	11.7%	.38	.16
立地条件	.21	.32		.16	
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.30	.34	18.1%	.28	.25
友人の有無	.16	.28		.17	
不時の際頼れる人	.36	.31		.25	
(個人的特性)					
家族構成	.02	.03	14.9%	.02	.15
健康状態	.29	.24		.26	
過去の主職業	.24	.22		.28	
同じ市内に住む子の有無	.34	.25		.15	
(入居前の住居)					
立地条件	.22	—	1.7%	.15	

表11の多層解析の結果にみられるように、全般的満足度の分散の約21%は7つの個人的特性によって説明され、住宅その他に関する変数をこれに追加してみても、何ほどの効果もあげないばかりか、かえって説明力が低下するという奇異な現象を生ずる。恐らく、とりあげた変数のもつ影響力の中に、互いに相殺し合うものがあるためであろう。とにかく、居住者の3/4が“非常に満足”と答えている事実が、こうした分析を困難にするが、“非常に満足”と答える傾向は、かなりの高齢でありながらも健康状態のよい人、一応の教育程度と収入をもつ労働者階級の出身者、親し

表11 全般的住宅満足度の多層解析

独立変数	η	特性グループ別		総合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
人種構成	.12	—	0.0%	.03	.15
(住宅内社会関係)					
親しい隣人の数	.20	—	0.6%	.15	15.9%
(個人的特性)					
年齢	.13	.13	20.7%	.15	
婚姻状況	.26	.18		.15	
健康状況	.19	.06		.05	
過去の主職業	.15	.20		.23	
自家用車の有無	.14	.15		.14	
友人の数	.27	.25		.24	
入居申込理由	.35	.40		.38	
(入居前の住居)					
住居費	.15	—	0.1%	.13	

表12 生活満足度の多層解析

独立変数	η	特性グループ別		総合	
		β	R^2	β	R^2
(住宅の特性)					
立地条件	.04	—	0.0%	.14	.28
(住宅内社会関係)					
社会的活動への参加度	.28	.27	2.7%	.28	.09
親しい隣人の数	.17	.11		.09	
(個人的特性)					
婚姻状況	.39	.42	36.6%	.42	.38.9%
健康状態	.48	.46		.45	
収入	.20	.17		.15	
同じ市内に住む子の有無	.27	.20		.23	
参加社会組織の数	.22	.14	.19	.19	.20
入居申込理由	.24	.19		.20	
(入居前の住居)					
種類	.19	—	1.3%	.13	

い隣人や友人が多く、不時の際には彼等の援助をあてにできる人の間で強いように思われた。

(9) 生活満足度

全般的住宅満足度におけると同様、ここでも重要な役割を演ずるのは居住者の個人的特性であり、表12に明らかなように、生活満足度の分散の約37%は6つの個人的特性によって説明される。残り4つの変数はこれを約2%伸ばしたに止まる。これら個人的特性の中でもとくに強い影響力を持っているのは健康状態と婚姻状況で、健康状態のよい有配偶者の間で生活満足度が高い。収入と教育程度も生活満足度とかなり強い正の相関を示す。また同じ市内に子が住んでいる場合、自然子との接触の機会が多く、それが心理的頼り所となるためであろうか、生活満足度が高い傾向がみられる。生活満足度はまた、親しい隣人の数が多く、社会的活動にも積極的に参加するなど、住宅内外の社会生活によりよく適応している人びとの間に高い傾向がみえる。これは、従来から主張されてきた“活発な社会的相互作用と高い生活満足度との関係”を一応裏書きするものではあるが、健康状態や婚姻状況と生活満足度との関係ほどには強いものではないことを指摘しておきたい。住宅の特性と生活満足度との間には特記すべき関係は見出されなかった。

VI ま と め

以上、様々な尺度を用いて測定した住宅・生活満足度を、図1に提示した住宅の特性や居住者の

個人的特性との関係において分析してきたが、最後に、これら各種満足度間の相互関係を確かめておきたい。表13は、この相関関係がみやすいように、これら満足度間の相関係数を配列し直したものである。ここにみられる関係は、最小空間解析法(The Guttman-Lingoes Smallest Space Analysis)²¹⁾を用いて、さらに空間的に提示することが可能である(図2参照)。

図2では、全般的住宅満足度が中心にもっとも近く位置し、生活満足度がそれに隣接している。これは、全般的住宅満足度が住宅それ自体よりは個人的特性によってより大きく左右され、生活満足度もまた同様の傾向を示すことを反映するものであろう。この全般的満足度に比較的近い位置を占めているのは、地域指標による住宅満足度であり、要約指標によるそれは、その性格上、他の諸指標による満足度の中間に位置する。コミュニティの老人にやや高い傾向がみられた快適性、配管、外観の各指標による満足度は、その左上部に陣取り、残る2指標による満足度は、要約指標をはさんで、その対角線上に位置する。なお、公営住宅の老人の住宅満足度をもっとも特徴的にとらえるものと思われた便利指標による満足度が、生活満足度とはほとんど無関係である反面、コミュニティの老人を特徴づけた快適性指標による満足度

21) James C. Lingoes, "A General Survey of the Guttman-Lingoes Nonmetric Program Series," *Multidimensional Scaling: Theory and Applications in the Behavioral Sciences*. Vol. 1. *Theory*. Edited by Roger N. Shepard, et. al. (New York: Seminar Press, 1972) 参照。

表 13 各種住宅・生活満足度の相関関係 (r)

1 *	×										
2 **	.34	×									
3 便利指標	-.08	.17	×								
4 立地条件指標	-.09	-.03	.41	×							
5 外観指標	-.02	-.02	.20	.07	×						
6 快適性指標	.03	-.06	-.04	.00	.24	×					
7 配管指標	-.05	-.08	.02	-.06	.04	.10	×				
8 地域指標	.06	.01	.22	.31	.26	.14	.35	×			
9 要約指標	-.08	-.03	.59	.69	.50	.40	.35	.60	×		
10 全般的住宅満足度	.14	.00	.23	.16	.12	.09	.10	.48	.33	×	
11 生活満足度	.10	.03	.02	.14	.18	.27	.22	.39	.33	.43	×
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)

*、** 本稿では説明しなかった住宅満足度の経済学的尺度。

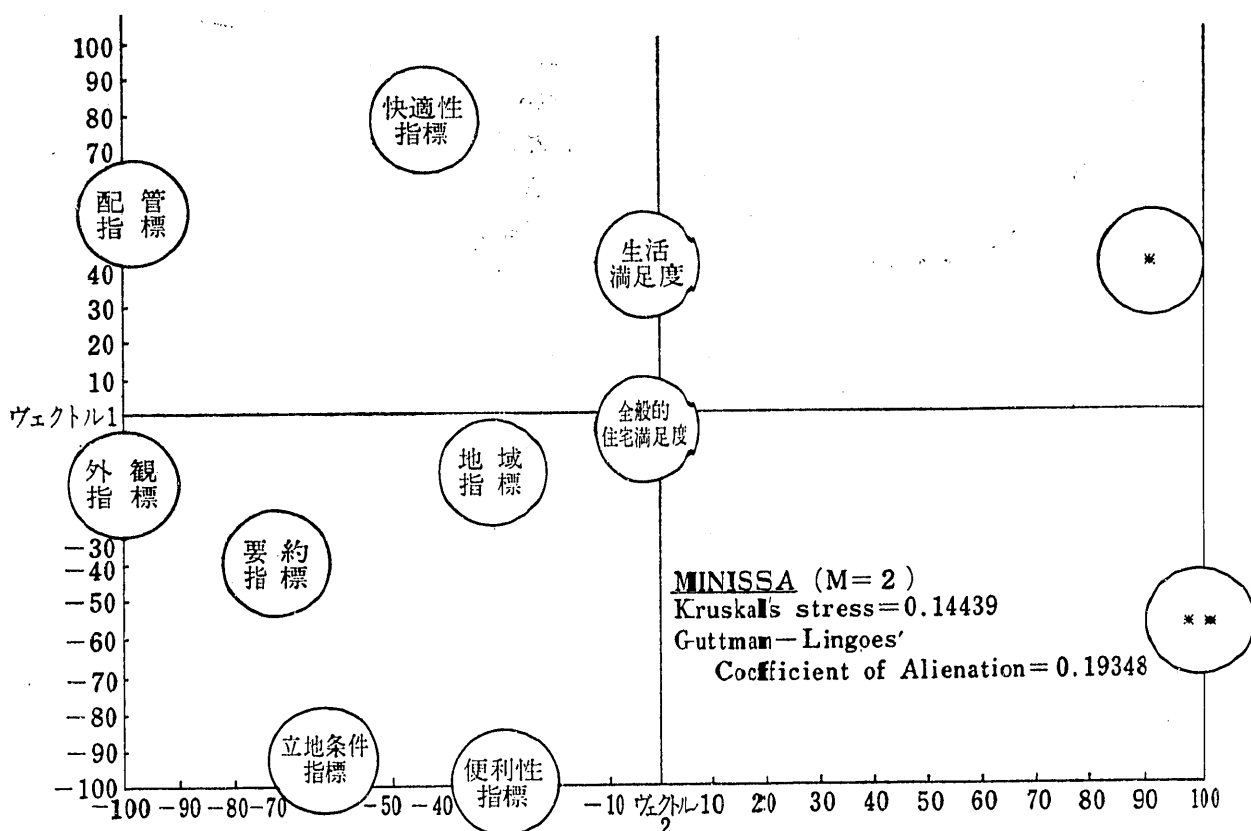


図2 各種住宅・生活満足度間の相互関係

※} 本稿においては説明しなかった住宅満足度の経済学的尺度。

が、生活満足度に比較的近い位置を占めていることは示唆的である。つまり、公営住宅における住宅満足度と生活満足度との間には直接的関係が乏しいのではないと思われる。

さらに、独立変数との関係という観点から、これら満足度間の関係をみてみると、図の中心付近にある生活満足度、全般的住宅満足度、快適性指標による住宅満足度が、個人的特性によって影響されがちであるのに対し、図の周辺部に位する配管、便利性、立地条件、要約指標による住宅満足度は、居住者の住宅内での社会的適応状況によって或程度左右されるという差異が見出される。この結果は、これまで指摘されてきた“社会的相互作用と生活満足度との関係”が、住宅満足度についてもある立証することを証明するかにみえるが、これは真の関係ではなく、みせかけの関係にすぎないと思われる。なぜなら、住宅内の社会的相互作用に積極的に参加しようとしないう人びとは、その不参加の理由が周囲の人びとの異質性にある

にしても、それが住宅のある側面についての彼等の満足度の低さに直接的な影響を与えているようにはみえない。むしろ過去の生活経験から、その期待と現実との間にギャップが生じているためではないかと思えるふしがあるからである。現に便利性指標では、彼等の満足度はかえって高い傾向を示しているのである。従って、ここに得られた結果は、社会的相互作用と住宅満足度ないしは生活満足度との関係を支持するに十分な証拠とはいえないように思われる。

とりわけ生活満足度については、その決定要因のほとんどが個人的特性であることが明らかになった上は、前述のメサの理論づけには無理があるように思われる。たとえば、本研究の調査対象となった老人用公営住宅では、設備上の配慮等のためややコスト高になった建物を維持運営していくため、一般公営住宅のそれよりもやや高収入の老人を入居させる方法をとっていた。さきに見出された収入と生活満足度との関係から、老人用公

営住宅においてより高いといわれる生活満足度は、この収入水準の差を反映しているのではないかと考えられなくはない。従って、こうした居住者の個人的特性による差異を十分検討せぬまま、老人用公営住宅に見出された高い生活満足度を“年齢的均質性”といった環境条件に帰することには疑問がある。

収入と生活満足度との関係をさらにふえんして、公営住宅の老人の満足度は、公営住宅への入居に伴う経済状態の好転によって改善されているのではないかと推論することもできるが、本研究ではそれを確かめることができなかった。この点を確認するためには、入居前と入居後の比較とか、入居者と入居申込者の比較といった、比較研究を今後積み重ねていく必要がある。

以上みてきたように、因子分析法による指標作成の試みは、住宅満足度の解明に一つの足掛りを提供したように思われるが、選択肢の数が少なく、ために得点が一方に偏るきらいがあって、分析そのものは余り成功といえなかった。選択肢の数をもっと増やすとか、その表現に工夫を加えるとか、含めるべき項目について再検討を試みるとか、残された問題は多い。

* 本稿は米連邦政府、住宅・都市開発省より研究費 (HUD Doctoral Dissertation Grant No. H 2370 G) を受けた筆者の博士論文, Preliminary Inquiry into the Housing Satisfaction in Public Housing for the Elderly (ミシガン大学提出, 1976年) の一部要約である。

福祉政策の“Harmonization”問題について

——児童扶養控除制度と児童手当制度の一元化——

都 村 敦 子

I 福祉政策の“Harmonization”問題

諸外国において福祉政策の“harmonization”問題に対する関心が高まっていることは注目に値する。福祉政策の“harmonization”問題の重要性は、公的なプログラム間、および公的なプログラムと私的なプログラムの間の相互依存関係および調整を考慮するための努力が必要とされるようになったという事実に関連している¹⁾。以前には別個の政策領域と考えられていた施策間の区分に対してしばしば異議が唱えられている。抽象的な分析ではなく、動かせない経験がこのような新たな関心を生み出しつつあるのである。一定のプログラムにとってかつては外生的要因であると考えられていたものの相互影響が、このプログラムによりますます不可欠な部分とみなされてきている。福祉政策の境界がこのように徐々に崩壊しつつある傾向は、とりわけヨーロッパおよび米国に共通に見られる。そこでは、公的部門と私的部門の間に存在した従来の間隔は狭められつつあるし、また公的部門間の政策の調整も行なわれつつある。

このような政策の展開をもたらした背景にはいくつかの要因がある。

もっとも重要な要因は、福祉政策の有効性が根本的に問われている点にある。社会保障に向けられている現在の資源をもっと有効に利用することはどこまで可能であろうか。A. B. アトキンソンは政策の有効性の観点から、harmonization 問題の必要性を強調した。アトキンソンの論点はおお

よそ次のとおりである²⁾。

社会保障給付は多くの異なる機能を果たし、それらの有効性はさまざまな方法で測定できる。社会保障政策における最大のプライオリティは貧困の解消にあると想定することにしよう。貧困者数の減少のために現在の資源をもっと有効に利用する方法として、一般的には、次の三つの道が考えられる。第1の可能性は、異なるタイプの給付間の資源の再配分を考えることである。これは有効性の低い給付を他のものに置きかえて、有効性の高いものを拡張することを意味する。政府がもし低所得者に社会保障支出を再配分することにまず力を注ごうとするならば、短期給付を削り、この節約分を基礎的な均一給付の改善に用いるのが多分賢明であろう。しかし、アトキンソンはその余地がきわめて限られていることを明らかにする。一般的な所得水準との関連で給付維持を考える必要があるという点も、給付間の再配分の余地を少なくする理由の一つになっている。

資源を有効に利用するための第2の可能性は、資力調査の拡充である。この方法は「垂直的」効率（ある制度の給付が貧困線以下のものにどの程度集中されているかを測る）を100%に近づけるという利点をもつ。しかし、それと「水平的」効率（給付が貧困線以下の関連のある階層のものにどこまでとどくかを測定する）の低下および行政コストの増大を比較考量しなければならない。現行の資力調査を伴う所得維持制度においても相当数の漏給者が存在することは重大な意味をもつ。

結局、残された道は、第3のそれであり、社会保障給付、租税を通じて与えられる財政給付、および企業福祉給付の統合である。社会保障計画の範囲が財政部門および企業部門を含めて拡大され

1) Hugh Heclo, "Frontiers of Social Policy in Europe and America," *Policy Sciences*, 6, 1975.

2) A. B. Atkinson, "Social Security: Poverty is the Test of Policy," *New Society*, 13 March 1975. (『海外社会保障情報』No. 31, 1975年10月に筆者による紹介がある)

るならば、再分配に対する可能性はいっそう大きくなる。現在行なわれているような社会保障、租税、企業給付の組合せは統合された総合体として計画されてはいないので、低所得グループのニード充足の点からみるならば、資源利用の有効性を改善する余地がある。社会保障支出の制約内では大規模な再配分の余地はあまりない。かつまた、資力調査に頼ると、貧困線以下のかかりの人々を排除することになる。低所得グループに対する有効な再配分を達成するためには、社会保障を財政的給付ならびに私的給付との関係で考えなおす以外に道はない。このように、アトキンソンは論じ、政策の harmonization 問題を重視するに到った。

現在ある一定の財源をいかに有効に利用して福祉ニードを充たしていくか——これが harmonization 問題への関心を高めた最大の要因である。その他の要因には、福祉政策に影響を及ぼす諸条件の変化がある。これまでは、政策の拡張のための余力を生み出す要因として、戦後の急速な経済成長があった。それは、相対的に安定した物価、容易に開発できた多くの自然資源と第1次生産物、および深刻な失業を回避できたための財政力の余裕などに関連していた。しかし、今世紀の最後の四半期に到ってこれらの余力は枯渇しはじめてしまった。福祉政策をとりまく諸条件の制約に考慮を払うならば、いまや政策発展のプログラムはもはやフロンティア自体の拡大をねらうのではなく、統合、調整、およびトレード・オフといった内部のフロンティアを開発することに頼るほかはないことを H. Eeelo は強調している³⁾。

政策の harmonization 問題をもたらしたもう一つの要因として、社会的なプログラムおよび公的な所得分配政策の累積的な成長があげられる。通常ヨーロッパおよび米国の社会保障政策には少なくともこれまで二つのトレンドが識別されている。第1は、適用範囲の拡大——より広範囲の適用対象、より高い給付水準、より規則的な調整、ならびに適用されるリスクの追加を包含すること——である。第2のトレンドはソーシャル・ポリシーのための費用の増大とその負担がむずかしくなっ

たことである。もちろんこの2つのトレンドは関連している。今世紀初頭には、社会的プログラムの展開の多くは、代替的な形で（たとえば伝統的な救貧法の仕組みを新しい形の所得維持や社会サービスにおきかえること）行なわれた。しかし、戦後には政策の変化は累積的となり、社会的プログラムをおきかえるというよりも、つけ加えあるいは拡張することになった。福祉政策の harmonization 問題が生じた背景には、各種の政策の累積的な成長がある。

ところで、R. M. ティトマスは、すでに22年前のバーミンガム大学における第6回エリナ・ラスボーン記念講義において、福祉政策の harmonization 問題を論じている⁴⁾。今日、問題となっている福祉政策の harmonization 問題への関心はティトマスの論文に端を発しているといつてよい。そこでティトマスは興味深いいくつかの点を指摘している。すなわち、今日まで国の施策として、多少なりとも社会的という意味づけのできる、多くの立法がなされてきた。しかし、さらにその周辺には社会的という言葉こそ冠されてはいないが、共通の目的をもった広範囲の福祉施策の領域が存在する。福祉施策は大きく三つの体系、すなわち社会保障、財政福祉、および企業福祉に分けることができる。その区分はそれぞれの機能や目的の基本的な相違によるものではなく、実施段階における組織上の方法の区別によるものである。ティトマスはこれら三つの体系の給付間の機能の類似性を重視すべきであると指摘した。この点が今日問題とされている施策の harmonization を引き出すもとになった論点の一つと考えられる。

これら三つの部門はいずれも戦後各国で著しい発展を遂げたが、発展に重要な役割を果たした要因は“state of dependency”（保護を必要とする状態）であった。dependency は自然に生ずるばあいと人為的な原因により発生するばあいがあるが、それらは個人の責任ではないと理解されるようになり、個人や家族の特定の dependent needs

3) H. Eeelo, *Ibid.*

4) R. M. Titmuss, “The Social Division of Welfare” in *Essays on the ‘Welfare State’*, 1958 (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』社会保障研究所翻訳シリーズ No. 3, 1967年)。

に應えることが共通の社会的目標としてとらえられるようになった。

保護を必要とする児童や老人に手当や年金を支給する社会保障と扶養の必要を認めて扶養控除により給付をあたえる財政福祉との間には、その目的からみても、またそれらが個人の可処分所得を増加させるという点からみても、相違はない。財政福祉給付も一種の移転支出である。企業福祉も扶養の必要を認め、多くの種類の現金および現物給付を支給する。それは効果の面からみるならば、社会サービスであり、社会保障や財政福祉給付と重複競合している領域である。

これら三つの福祉政策部門は再分配の点でも、多くの共通点をもっている。いずれも現在および将来の個人および家族の需要パターンを変えることにかかわる。ただし、社会保障給付が所得や地位に関係なくニードに基づくのに対して、企業福祉および財政福祉の給付は、基本的には業績と地位とニードの原則に基づいている。ニードが存在するばあいには、所得が高ければ高いほど福祉給付は高い。この点はとりわけ今日議論されている政策の harmonization 問題にも関連する。再分配はどこまで、またどの程度まで、獲得地位あるいは継承地位やニードの原則に基づく福祉経路を通じて行なわれるべきかを、根本的に問いなおすことの重要性をティトマスは指摘した。

II 諸外国の動向

諸外国において公的な所得維持制度に対する関心は近年急速に高まっている。所得維持支出は過去10～15年間に大幅に上昇し、多くの国でGDPに対する所得維持支出の弾性値が1.5～2.0を示している⁵⁾。これらの制度は公的な総支出（移転支出および投資をふくむ）のもっとも重要な項目となっている。

政策の harmonization 問題は所得維持の領域においてとりわけ重要な意義をもつため、他の領域に先がけて、この領域で harmonization の具体化がなされるに到っている。ここでは、諸外国の動

きとして、児童手当および年金部門において、制度が実際にどのように調整されつつあるかをとりあげてみよう。

(1) 児童手当部門

表1は児童手当の対GDP比率を示すが、これらのOECD加盟国では、1970年代初期には平均してGDPの約1%が児童手当に支出されている。わが国は0.07%でありきわめて低い。しかし、児童手当のみを比較することによって、児童政策を議論することは十分ではない。というのは、税制における児童扶養控除が児童手当の代替となるからである。財政福祉給付を考慮に入れると、表1の割合は変化する。児童扶養控除分を加えると、児童手当の対GDP比は、たとえば西ドイツでは0.34から1.00へ上昇する。ベルギーでも1973年に児童扶養控除の総価値はGDPの0.7%であると推定されている。わが国でも、以下の第III節で推定するように1975年の児童扶養控除の総価値はGDPの0.86%⁶⁾になる。OECDの資料によ

表1 児童手当支出の対GDP比率 (1972年)

	児童手当 支出の対 GDP比率 (%)	寄 与 要 因		
		年齢構 成比率	受給者 比率	移転比 率
オーストラリア (1971/72)	0.59	0.308	1.018	0.019
オーストリア (1973)	1.74	0.261	1.317	0.051
ベルギー	3.09	0.248	1.076	0.116
カナダ	0.59	0.307	1.089	0.018
デンマーク	1.29	0.246	1.100	0.048
フィンランド	0.65	0.250	1.008	0.026
フランス	2.49	0.262	0.963	0.099
西ドイツ (1973)	0.34	0.239	0.368	0.038
アイルランド (1969)	0.90	0.334	0.991	0.027
イタリア	1.17	0.246	1.020	0.047
日本 (1973)	0.07	0.259	0.082	0.032
オランダ (1973)	1.85	0.281	1.029	0.064
ニュージーランド	1.80	0.335	1.044	0.051
ノルウェー	1.30	0.259	1.048	0.048
スウェーデン	1.08	0.222	0.994	0.049
イギリス	0.56	0.240	0.535	0.043
アメリカ	0.59	0.290	0.132	0.154

資料: OECD, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, 1976.

注: 児童手当支出の対GDP比率は次の3変数の積に等しい。

$$\text{児童手当支出} = \frac{\text{児童数}}{\text{総人口}} \times \frac{\text{児童手当受給者数}}{\text{児童数}} \times \frac{\text{受給者1人当り児童手当額}}{\text{1人当りGDP}}$$

(年齢構 成比率) (受給者比率) (移転比率)

5) OECD, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, 1976.

表 2 財政給付と児童手当の価値（児童 2 人）——
平均的被用者の総所得に対する割合（1972年）

	財政給付 (%)	児童手当 (%)	合 計 (%)
オーストラリア	2.6	1.7	4.3
オーストリア	4.8	9.1	13.9
ベルギー	1.6	13.6	15.2
カナダ	2.0	1.8	3.8
デンマーク	—	5.5	5.5
フィンランド	2.4	3.8	6.2
フランス	2.8	13.8	16.6
西ドイツ	4.0	—	4.0
アイルランド	6.4	1.4	7.8
イタリア	0.5	7.9	8.4
日本	2.0	—	2.0
オランダ	1.3	7.3	8.6
ニュージーランド	0.6	7.6	8.2
ノルウェー	—	6.0	6.0
スウェーデン	—	7.3	7.3
イギリス	5.9	2.6	8.5
アメリカ	3.5	—	3.5

資料：OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965~1972.

注：財政給付とは、児童に対する扶養控除を通じての手当である。

ると、税制上の児童に対する手当は表 2 のようになる。これは全人口に関するものではなく、平均的な被用者についてのデータではあるが、表 1 を補足する材料となる。これによると、17カ国中7カ国において、税制上の手当のほうが現金給付よりも大きい。しかしながら表 1 の“移転比率”の順位は、表 2 の2種類の給付の合計によってもあまり変わらない（順位相関係数 0.78——1%水準で有意）。フランスとベルギーは、両給付を合わせて比較しても、やはり児童への援助に力を入れている国であり、ヨーロッパ以外の国（ニュージーランドを除いて）は最低に位置している。

ところで、児童扶養控除制度を廃止して、児童手当制度に統一し、再分配機能を高めるという制度の改革はいくつかの国で実施された。デンマークとノルウェーでは1960年代初期にそのような改革が行われたし、西ドイツでは1975年に、オーストラリアでは1976年に児童扶養控除と児童手当の一元化が実施された。英国でも1977年

より漸次扶養控除を児童手当におきかえることを計画している。

それではオーストラリアと西ドイツでは両制度の一元化が具体的にどのように行なわれたかをみてみよう。

まずオーストラリアでは1976年5月に家族手当制度が改正されたが、Budget Speech⁷⁾の中で、新しい家族手当制度はもっとも意義のある社会改革の一つであると指摘されている。家族手当は16歳未満の児童または16歳以上25歳未満の全日制教育を受けており、雇用に従事していない学生を対象として支払われる。資力調査は行なわれない。手当は通常母親に支払われるが、受給資格は一生オーストラリアに居住することおよび1人以上の児童を養育することを条件とする。

改革の主旨はもっともニードの高い家族により大きい援助をあたえることにある。実際には従来の扶養児童のための税の控除が廃止され、家族手当が増額された。制度の統一により、低所得で家族数の多い世帯がとくに便益をうけるようになった。従来の扶養控除制度を全く利用できなかった、あるいは十分利用できなかった30万の低所得世帯——80万人の児童——に対して、大幅な給付の増額がなされた。これは政府のプライオリティに対する意向と一致するものであると述べられている。

新しい給付額を従来のものと比較すると次のようになる。

単位：週当りドル		
児 童	新	旧
第1子	3.50	0.50
第2子	5.00	1.00
第3子	6.00	2.00
第4子	6.00	2.25
第5子以降	7.00	2.50
1人増えるごとに25セント増額		
学 生	(a)	1.50
高 校 生	5.00	2.00

(a) 学生に対する家族手当の額は、家庭における学生の位置に依存する。

6) 表 9 参照。昭和50年におけるわが国の児童手当の対 GDP 比率は0.096%である。したがって、扶養控除と児童手当を統一すれば児童手当の対 GDP 比率はほぼ1%になる。

7) Budget Speech 1976-77, Australian G.P.S. 1976.
最近オーストラリア出張から帰国された社会保障研究所の山崎泰彦氏にこの文献をお借りできたことを感謝申し上げたい。

1976年6月末の適用者は435万7,000人であり、1977年にはさらに増え438万2,000人になる。1976~77年における給付額の増加は約8億ドルと推定されている。これが予算全体に及ぼす影響は扶養控除の廃止による収入によって相殺される。

次に西ドイツでは、1975年1月1日より家族手当制度が改正された⁸⁾。従来の児童扶養控除および公務員に対する特別の児童給付制度は廃止され、児童手当に統一された。家族手当制度の改革は、政府が児童に対する機会の平等を確保する方向へ前進したことを意味するといわれている。改革の主要な点は児童手当の支給はすべての家庭に対して一様であること、第1子から支給すること、および両親の所得を条件としないことである。新しい児童手当の額は生活水準に即応させ、第1子は月額50マルク、第2子70マルク、第3子120マルクである。新しい児童手当の適用者は約1,000万世帯——1,890万の児童——であり、1975年1年間の支出総額は約150億マルクである。新しい児童手当支給の責任はすべて労働事務局へ移管される。

(2) 年金部門⁹⁾

児童手当部門での調整が公的部門間（社会保障と財政福祉）で行なわれているのに対して、年金部門では、公的部門（社会保障）と私的部門（企業福祉）の間の相互依存関係を考慮するための努力が活発になされている。

年金の領域では、1960年代の終りまでに多くの西欧諸国において公的年金保険の2層のシステムが発展した。すなわち、基礎年金としてすべての国民にミニマムを保障し、この上に所得比例部分を設けるという仕組みである。他方、企業年金などの私的年金制度も1960年代を通じて、多くの国々で発展してきた。そして給付水準としては、公的年金により従前所得の50~55%を保障し、

それをこえる10~15%を企業年金などの私的年金によって満たすというのが一般的であるとされている。

よく知られているように、英国では私的年金と公的年金との間の相互作用は近年多くの議論の主題となっており、今後の展開が注目されている。フランスやスウェーデンにおいては、全国レベルの労使間の協約にもとづいて私的年金制度が設けられている。その機能および運営形態の点からみて、このような「協約年金」は公的年金に類似している。現在ほとんどすべての被用者がこの協約年金の適用をうけている。給付水準は公的年金のほぼ50%であり、無視できない存在となっている。スイスにおいても、1975年に「強制私的年金制度」が施行され、公的年金を補足する私的年金によって老後の所得保障水準を大幅に高めるよう計画されている。最終的には、社会保障制度と私的年金制度の一元化が考えられているといわれる。西ドイツでも、企業の倒産等のばあいにも企業年金加入者の年金受給権を保護する目的で、1974年に「企業年金法」が制定された。

また、アメリカにおいても1974年に、私的年金制度における最低基準を規定する連邦の法律（被用者退職所得保障法）¹⁰⁾が成立した。これは、企業年金加入者の年金権、年金基金の投資基準、資産管理者の責任などについて最低基準を設定し、被用者の年金権を保証することをねらいとしたものである。企業年金加入者が退職やレイオフのため年金権を失うことのないよう、企業年金基金における受給権取得に要する期間を短縮した。民間のあらゆる年金基金が勤続10年以内に加入者に受給権を与えなければならないことが、連邦の法律により規定された。また企業の倒産にともなう年金基金の解体に対する措置として、国による強制的な再保険制度が導入された。西ヨーロッパにおいて、企業年金に公共的な性格をもたせるといふ考え方が広まったのと同じように、このようなプロセスで、アメリカにおいても公的保障領域と

8) Federal Republic of Germany, Reform of the Family Allowances System, *International Social Security Review*, 1974, No. 4.

9) 欧米諸国における公的年金と私的年金の近年の動向を知ろうと、田村正雄「年金制度の行方」『海外社会保障情報』No. 35, 1976年10月）が参考になった。

10) A. M. Skolnik, "Reform of Occupational Pensions in the United States of America," *International Social Security Review*, 1975, No. 3.

私的保障領域の間の明確な境界線を維持するという伝統的な考え方は弱められてきた。

III 児童手当制度への適用

(1) 児童に対する施策

ベバリッジは社会調査を基にして、貧困の原因の一つに子どもの数の多いことをあげ、所得を家族のニードに応じるように調整する必要を指摘した¹¹⁾。児童の養育に社会支出上の最優先的地位をあたえるべきであるとして、社会保険と並んで児童手当による所得再分配を重視した。

現代においても、児童の養育が家計のもっとも重い負担となっていることは調査結果が示している。たとえば、わが国の家族周期と児童養育費に関する調査¹²⁾によれば、家計実支出に占める児童養育費の割合は次のようになる。児童1人のばあい、その割合は約30%であるが、児童2人のばあいは約50%、児童3人のばあいは約60%になる。児童3人のばあい、養育費が家計実支出の60%をこえるため、両親の生活は極度に圧迫される。しかも家計の緊張に対してはまず主婦が調節弁的役割を果たすためか、主婦の食費への圧迫がきびしいという結果が示されている。

他方、英国の保健・社会保障省の研究¹³⁾においても、家計調査をもとにして児童の年齢別の養育費を推計している。これは家計調査を用いて、成人単身者、夫婦、および年齢の異なる児童の相対的费用を推定し、これらの費用を家計調査の各世帯の総所得に関連づけている。このアプローチを用いると、児童のいる家庭の生活水準は、平均して、児童のいない（ただし年金生活者ではない）家庭のそれよりもかなり低くなることが示される。もっと明確にいうと、この研究は、いかに多くの家庭が“modest-but-adequate”な生活水準以下に落ちこむかを示している。この水準とは Margaret Wynn¹⁴⁾が“家庭環境の諸困難（家計所得に依存

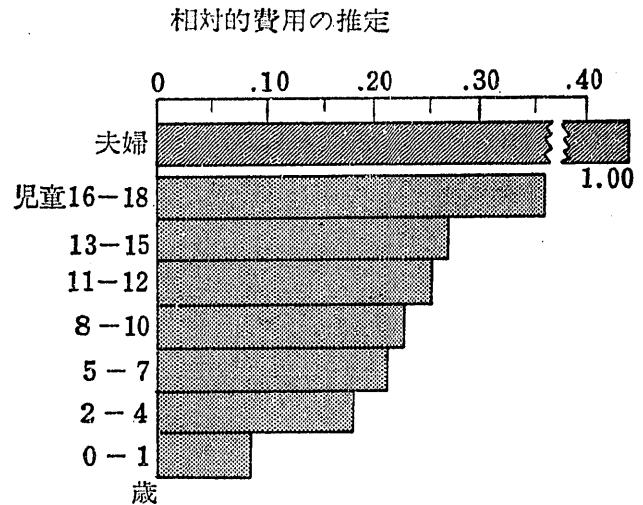


図1 夫婦の生計費に対する児童養育費の割合
(英国, 1976年)

資料: L. D. McClements, *Equivalent Scales and the Wider Analytical Framework* (Department of Health and Social Security, 1976)

する)によって、児童の教育をうける権利が侵害されることのないような水準”と述べたものである。Wynn は便宜上この水準を生存最低限および貧困の回避にとって必要とみなされる水準（英国の補足給付水準に等しい）の2倍の所得と定義することを示唆している。1970年には、児童をもつ家庭の大多数がこのスタンダードに達していないという証拠が家計調査データにより示されている。このような結論は、さらに1974年の家計調査データの研究によっても支持されている。児童のいる家庭の65%はこの“modest-but-adequate”な生活水準以下であるが、児童のいない（ただし年金生活者ではない）家庭ではその割合は38%である。3人以上児童のいる家庭の76%、および片親家庭の83%がこの生活水準以下に落ちている。

児童のいる家庭が経済的に不利な条件にあることの原因は、児童養育にともなう特別の、直接的な費用のためである。図1は英国の家計調査データを用いて、夫婦の生計費を1.00としたばあいの、年齢別の児童の養育費の推定値を示したものである。児童の年齢とともに養育費は徐々に増加し、11~15歳の児童には就学前児童の約2倍の費

11) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942 (山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』社会保障研究所翻訳シリーズ No. 7, 1969年)。

12) 中鉢正美編『家族周期と児童養育費』昭和45年。

13) L. D. McClements, *Equivalent Scales and the Wider Analytical Framework* (Department of Health and Social Security, 1976)。

14) M. Wynn, *Family Policy*, 1970。

用がかかり、16～18歳の児童にはさらに40%増の費用がかかる。

ところで、わが国の児童に対する所得保障的な施策は、現在どのように行なわれているであろうか。

社会保障——児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、年金保険制度の児童加給年金、遺族年金、遺児年金、生活保護

財政福祉——扶養控除制度

企業福祉——扶養（家族）手当

児童手当制度は昭和47年1月から発足し、現在は18歳未満の児童が3人以上いる家庭に対して、義務教育終了前の第3子以降の児童を支給対象として、月額5,000円が支給されている。所得制限がある。対象児童は51年2月末現在282万3,444人であるが、このうち約42万人が未請求者である。費用負担については、国、都道府県、市町村および事業主に負担をもとめている。児童扶養手当は生別母子家庭の児童に、特別児童扶養手当は心身に障害を有する20才未満のものに手当を支給する制度である。

税制における扶養控除は昭和25年から発足し、被扶養者1人につき所得税では26万円、住民税では17万円¹⁵⁾が所得控除される。課税所得階級ごとに税率は異なるので（表3参照）、税制上の児童給付は所得の水準によって異なる。たとえば子どもが2人いるばあい、課税所得が120万円未満の世帯がうける財政福祉給付は年額5.2万円であるが、1,500～2,000万円の世帯ではそれは26万円になる。

扶養（家族）手当は戦後生活給的年功序列型賃金の一環として普及し、現在民間企業の約88%において支給されている。51年4月の平均支給月額表4のとおりであり、子ども1人約2,000円程度であり、賃金に対する比率は小さい。なお、国家公務員の扶養手当は51年4月現在配偶者は月額7,000円、それ以外の扶養親族のうち2人までは各1人につき2,200円（配偶者のないばあいそのうち1人を4,500円）、その他の扶養親族1

15) ただし、配偶者がいないばあいには、扶養親族のうち1人についてのみ19万円が扶養控除される。

表3 所得税・住民税の平均税率（昭和50年）

所 得 税			市 町 村 民 税		
課 税 所 得		税 率 (%)	課 税 所 得		税 率 (%)
以 上	未 満		以 上	未 満	
120 万円未満		10	30 万円未満		2
120	180	11	30	50	3
180	200	12	50	80	4
200	240	16	80	110	5
240	300	18	110	150	6
300	400	21	150	250	7
400	500	24	250	400	8
500	600	27	400	600	9
600	700	30	600	1,000	10
700	800	34	1,000	2,000	11
800	1,000	38	2,000	3,000	12
1,000	1,200	42	3,000	5,000	13
1,200	1,500	46	5,000 万円以上		14
1,500	2,000	50			
2,000	3,000	55			
3,000	4,000	60			
4,000	6,000	65			
6,000	8,000	70			
8,000 万円以上		75			

資料：税額表の手引、50年度版。

表4 扶養（家族）手当平均支給月額（昭和51年）

扶養家族の構成	規 模 計	500 人以上	500 人未満
配 偶 者	7,089円	8,393円	6,696円
配偶者と子1人	9,242	10,871	8,751
配偶者と子2人	11,099	12,922	10,550
配偶者と子3人	12,339	14,371	11,726

資料：人事院「民間給与の実態」51年4月。

人につき1,000円である。

（2）扶養控除と児童手当の一元化——一つの試算

次に、社会保障給付と財政福祉給付を調整するとどの程度再分配効果が高まるかを分析してみよう。本分析の目的は、税制における扶養控除（18歳未満の児童および18歳以上の学生を対象とするもの）を廃止し、児童手当制度に統一すると、現行の児童手当給付額をどれだけ増額できるかをシミュレーション分析することにある。分析に用いたデータはすべて昭和50年に関するものである。

現行の財政福祉給付の価値

まず、扶養控除制度により減額された税額を所得税と住民税両者について推定する。累進課税方

式が採用されているので、扶養控除による便益は課税所得階級別に異なる。これは税制上支給される児童および学生に対する手当が個人の所得水準に応じて異なることを意味する。

税額の推定は次のプロセスにより行なう。

(i) 所得階級別児童数をもとめる。そのさい18歳未満児童数と18歳以上学生数(大学、短大、高専の学生をふくむ)に分類してもとめる。所得金額階級別児童・学生数を課税所得金額階級のそれに変換する。

(ii) 扶養控除制度により控除される税額を課税所得階級別にもとめる。

$$\alpha \begin{bmatrix} r_1 \\ r_2 \\ \vdots \\ r_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \alpha r_1 \\ \alpha r_2 \\ \vdots \\ \alpha r_n \end{bmatrix} = D_i$$

α ; 税制における扶養控除額

r_i ; 課税所得階級別所得税平均税率

D_i ; 扶養控除により減額された課税所得階級別1人当り税額

(iii) D_i に課税所得階級別児童数および学生数を適用することにより、控除される税総額をもとめる。

$$\sum_{i=1}^n D_i C_i + \sum_{i=1}^n D_i S_i = T_c + T_s = T$$

C_i ; 課税所得階級別18歳未満児童数

S_i ; 課税所得階級別18歳以上学生数

T_c ; 18歳未満児童の扶養控除により減額された税総額

T_s ; 18歳以上学生の扶養控除により減額された税総額

(i)' 表5は昭和50年の総理府「家計調査年報」より、世帯主の年間収入階級別にみた児童および学生数の分布を示すものである。構成比をみると、児童の41.8%が200~320万円の階級に属する。500万円以上の家計に属する児童は全児童の約7%にすぎない。中位数は245万円である。他方、18歳以上学生については、分布は児童のばあいよりも上方にシフトし、中位数は336万円であり、全学生の約22%のものが500万円以上の家計に属する。

家計調査の構成比を18歳未満人口総数および

表5 所得階級別児童数・学生数分布
——家計調査(昭和50年)

年間所得 以上 未満	18歳未満 児 (1) (人)	18歳以上 学 生 (2) (人)	構成比(%)	
			18歳未満 児	18歳以上 学 生
80万円未満	12,926	423	1.00	0.87
80 ~ 100 万円	21,084	419	1.64	0.86
100 ~ 120	35,559	724	2.76	1.49
120 ~ 140	58,173	1,087	4.52	2.23
140 ~ 160	84,305	1,385	6.54	2.84
160 ~ 180	87,841	956	6.82	1.96
180 ~ 200	104,567	1,890	8.12	3.88
200 ~ 240	215,482	5,615	16.73	11.53
240 ~ 280	188,772	5,080	14.65	10.43
280 ~ 320	134,006	4,932	10.40	10.12
320 ~ 360	97,965	4,532	7.60	9.30
360 ~ 400	67,070	3,964	5.21	8.14
400 ~ 450	57,080	4,000	4.43	8.21
450 ~ 500	33,663	3,020	2.61	6.20
500 ~ 550	24,284	1,784	1.88	3.66
550 万円以上	65,562	8,901	5.09	18.27
合 計	1,288,339	48,712	100.00	100.00

資料：総理府統計局「家計調査年報」昭和50年より算出。

注：全世帯(勤労者世帯、個人営業世帯、その他の世帯)についてのデータである。

18歳以上学生総数に適用したのが表6である。なお、550万円以上の分布については、国税庁の資料¹⁶⁾に基づき、所得階級別の扶養親族数(配偶者と老人扶養親族を除く)の構成比を利用して推計した。

累進課税方式のもとでは、扶養控除による税額の軽減は課税所得金額(=所得金額-所得控除額)により異なる。扶養控除による給付計算のためには表6の所得階級を課税所得階級に変換する必要がある。ここでは所得控除として基礎控除、配偶者控除、扶養控除(1人)、社会保険料控除および給与所得控除をうけると仮定して、変換を行なった¹⁷⁾。

(ii)' 昭和50年における扶養控除は所得税では26万円、住民税では17万円である。これに課税所得金額階級別の税率を乗ずることにより、各階級別の1人当り控除額をもとめる。たとえば、

16) 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」51年9月。

17) 社会保険料については、国税庁資料(注16参照)に基づいて所得階級別平均社会保険料控除額をもとめ、それを適用した。

表 6 所得階級別児童数・学生数分布
——総数—— (昭和50年)

年 間 所 得 以 上 未 満	18歳未満児童 (1) (人)	18歳以上学生 (2) (人)
80 万 円 未 満	322,010	18,566
80 万円～ 100 万円	528,096	18,352
100 ～ 120	888,748	31,797
120 ～ 140	1,455,485	47,588
140 ～ 160	2,105,945	60,606
160 ～ 180	2,196,108	41,826
180 ～ 200	2,614,727	82,799
200 ～ 240	5,387,227	246,050
240 ～ 280	4,717,447	222,576
280 ～ 320	3,348,904	215,961
320 ～ 360	2,447,276	198,462
360 ～ 400	1,677,672	173,708
400 ～ 450	1,426,504	175,201
450 ～ 500	840,446	132,308
500 ～ 550	605,379	78,104
550 ～ 600	265,412	64,966
600 ～ 700	530,823	129,933
700 ～ 800	530,823	129,933
800 ～1,000	204,241	42,587
1,000 ～1,200	34,115	7,113
1,200 ～1,500	51,173	10,670
1,500 ～2,000	17,955	3,744
2,000 万 円 以 上	4,489	936
合 計	32,201,000	2,134,000

資料：A. 厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」50年

B. 文部省「学校教育基本調査報告」50年

C. 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」51年

注：(1)については資料Aの男女年齢各級別人口，(2)については資料Bの大学，短大，高専の学生数に表5の所得階級別構成比を適用した。550万円以上の分布については，資料Cの所得階級別の扶養親族数(配偶者および老人扶養親族を除く)の構成比を利用して推計した。

課税所得が180～200万円のものの減額される所得税額は(26万円×0.12=3.12万円)である。

(Ⅲ)' 次に課税所得階級別に，控除された税額に児童数および学生数を乗ずると，控除された税総額を算出できる(表7，表8参照)。18歳未満児童に関しては，扶養控除制度により減額された税額は，所得税9,048億円，住民税3,933億円である。18歳以上学生に関しては，所得税797億円，住民税324億円である。合計すると，1兆4,102億円の租税が児童および学生の扶養控除により減額されている(表9参照)。

児童の数のほうが18歳以上学生数よりも圧倒的に多いので，減額された総税額の約92%が児

童に関するものである。昭和50年の児童手当支給額は1,444億円であるから，現行の児童手当制度に支出されている額の約9.8倍に相当する額が，児童および学生に対する扶養控除を廃止することにより浮いてくるわけである。なお，扶養控除による総控除税額の対GDP比率は，18歳未満児童については0.86%，18歳以上学生については0.07%である。

扶養控除と児童手当の統一にともなう給付改善

児童および学生に対する税制上の給付を児童手当に統合すると，現行の児童手当(義務教育終了前第3子から月額5,000円)はどれほど改善されるであろうか。上記の推定結果を利用し，児童手当の支給方式をいくつかのパターンに分類してシミュレーション分析を試みたい。

そのばあい二つの点が問題となる。1つは適用範囲の拡大であり，もう1つは所得制限の問題である。前者については，現行システムでは支給対象外とされている第1子，第2子にも支給するかどうか，または義務教育終了後の児童や学生にも支給するかどうかである。ちなみに，義務教育終了前の児童数の第1子，第2子，第3子以降の比率はほぼ32:46:22である。また義務教育終了前児童，義務教育終了後18歳未満児童，18歳以上学生の比率はほぼ85:9:6である。したがって，第3子以降支給という条件を第1子，第2子にまで拡張することは，適用範囲を現行よりも大幅に拡張することを意味する。他方，義務教育終了後18歳未満児童および18歳以上学生数は義務教育終了前児童数に比して相対的にかなり少ないので，これらをふくめても財源への影響はそれほど大きくはない。

所得制限については，オーストラリアや西ドイツのように，扶養控除と児童手当の統一により所得制限を全く課さないばあいと課すばあいが考えられる。後者については，現行システムの所得制限，課税最低限および家計調査の収入階級別世帯分布の中位数を考慮に入れてみた。

適用範囲の拡大と所得制限を組合わせて，次のようなパターンに分類した。

表 7 扶養控除による所得税の総控除税額（昭和 50 年）

（所得税）

課税所得 以上 未満	税率 (%) (1)	1人当り 控除税額 (万円) (2)	18歳未満児童 (人) (3)	18歳以上学生 (人) (4)	総控除税額（百万円）	
					18歳未満児童 (5)	18歳以上学生 (6)
120万円未満	10	2.60	17,021,454	653,857	442,558	17,000
120万円～180万円	11	2.86	5,796,180	414,423	165,771	11,853
180～200	12	3.12	1,677,672	173,708	52,343	5,420
200～240	16	4.16	1,426,504	175,201	59,343	7,288
240～300	18	4.68	840,446	132,308	39,333	6,192
300～400	21	5.46	870,791	143,070	47,545	7,812
400～500	24	6.24	530,823	129,933	33,123	8,108
500～600	27	7.02	530,823	129,933	37,264	9,121
600～700	30	7.80	204,241	42,587	15,931	3,322
700～800	34	8.84	17,058	3,557	1,508	314
800～1,000	38	9.88	42,644	8,891	4,213	878
1,000～1,200	42	10.92	25,586	5,335	2,794	583
1,200～1,500	46	11.96	13,466	2,808	1,611	336
1,500万円以上	62.5*	16.25	8,978	1,872	1,459	1,459
合 計					904,795	79,686

資料：表 3，表 6 を用いて算定。

注：(2)=26万円(扶養控除額)×(1)

(3)，(4)は表 6 の所得階級別分布を課税所得階級別分布に変換したもの。

(5)=(2)×(3)，(6)=(2)×(4)

* 印は 1,500 万円以上の税率を平均したもの。

表 8 扶養控除による住民税の総控除税額（昭和 50 年）

（市町村民税）

課税所得 以上 未満	税率 (%) (1)	1人当り 控除税額 (万円) (2)	18歳未満児童 (人) (3)	18歳以上学生 (人) (4)	総控除税額（百万円）	
					18歳未満児童 (5)	18歳以上学生 (6)
30万円未満	2	0.34	3,194,339	116,303	10,861	395
30万円～50万円	3	0.51	4,302,053	102,432	21,940	522
50～80	4	0.68	8,001,954	328,849	54,413	2,236
80～110	5	0.85	8,066,351	438,537	68,564	3,728
110～150	6	1.02	2,447,276	198,462	24,962	2,024
150～250	7	1.19	3,104,176	348,909	36,940	4,152
250～400	8	1.36	1,711,237	275,378	23,273	3,745
400～600	9	1.53	1,061,646	259,866	16,243	3,976
600～1,000	10	1.70	238,356	49,700	4,052	845
1,000万円以上	12.5*	2.13	73,617	15,350	1,568	327
合 計					262,816	21,951

（道府県民税）

150万円未満	2	0.34	26,011,973	1,184,583	84,441	4,027
150万円以上	4	0.68	6,189,032	949,203	42,085	6,455
合 計					130,526	10,482

資料：表 3，表 6 を用いて算定。

注：(2)=17万円(扶養控除額)×(1)

(3)，(4)は表 6 の所得階級別分布を課税所得階級別分布に変換したもの。

(5)=(2)×(3)，(6)=(2)×(4)

* 印は 1,000 万円以上の税率を平均したもの。

表 9 扶養控除による総控除税額 (昭和 50 年)

	所 得 税 (百万円)	市町村民税 (百万円)	道府県民税 (百万円)	合 計 (百万円)	比 率 (%)	控 除 税 額 の 対 GDP 比率 (%)
18 歳 未 満 児 童	904,795	262,816	130,526	1,298,137	92.0	0.86
18 歳 以 上 学 生	79,686	21,951	10,482	112,119	8.0	0.07
合 計	984,481	284,767	141,008	1,410,256	100.0	0.93

資料: 表 7, 表 8。

所得制限は現行システムと同じにする。

- 1) 適用範囲も同じ, 16歳未満, 第3子から, 1人当り支給額均一……………(A)
- 2) 適用範囲拡大, 16歳未満, 第1子から, 支給額は児童数に応じて増額¹⁸⁾……………(B)
- 3) 適用範囲拡大, 16歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(C)
- 4) 適用範囲拡大, 18歳未満, 第1子から, 支給額は児童数に応じて増額……………(D)
- 5) 適用範囲拡大, 18歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(E)
- 6) 適用範囲拡大, 児童と学生すべて, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(F)

所得制限を変える。

- 1) 課税最低限以下, 18歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(G)
- 2) 課税最低限以下, 児童と学生すべて, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(H)
- 3) 中位数以下, 18歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(I)
- 4) 中位数以下, 児童と学生すべて, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(J)

所得制限をとり除く。

- 1) 16歳未満, 第1子から, 支給額は児童数に応じて増額……………(K)
- 2) 16歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(L)
- 3) 18歳未満, 第1子から, 支給額は児童数に応じて増額……………(M)
- 4) 18歳未満, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(N)
- 5) 児童と学生すべて, 第1子から, 支給額は

児童数に応じて増額……………(O)

- 6) 児童と学生のすべて, 第1子から, 1人当り支給額均一……………(P)

それぞれのケースについて, 児童手当額を次の式により算出する。

$$\frac{T+B}{P_i} = B_i'$$

 T : 扶養控除により減額された税総額 B : 現行児童手当支給額 P_i : 各ケースの対象児童数 B_i' : 扶養控除と児童手当の統合による新しい児童手当額 (年額)

扶養控除と児童手当の統合による新しい児童手当額を各ケースについてもとめ, 月額になおすと表 10 のようになる。事業主拠出は現行拠出分のみを考慮に入れている。従来どおり被用者である養育者に支給する費用の 7/10 を事業主が負担することにすれば, B_i' はさらに増加する。

分析結果は表 10 に示したが, 簡単にふれておこう。支給対象児童の年齢制限および世帯主の所得制限を現行どおりとしたばあい (ケース A), 新しいシステムでは 1 ヶ月の手当額を現行 5,000 円から 45,900 円に増額できることになる。また現行システムを維持するが, 支給対象児童のみを第 1 子以降に拡張したばあい (ケース B), 第 1 子 3,600 円, 第 2 子 5,400 円, 第 3 子以降各 9,000 円の支給が可能となる。16歳未満の児童が 3 人いる家庭では, 児童手当が現行の 5,000 円から 18,000 円に大幅に増額される。しかも, 支給対象児童は現行システムよりも 2,244 万人増加する。年齢制限を 18歳未満にまで広げると, 表 10 のケース D になり, 児童 3 人で月額 15,000 円支給される。

他方, 選別的な給付方式をとり, 課税最低限以下の家庭の児童と 18 歳以上学生すべてに給付す

18) 第 1 子, 第 2 子, 第 3 子以降の手当額の比率が 2: 3: 5 になるようにした。

表 10 児童手当支給方式別の手当月額および対象児童数（昭和 50 年）——シミュレーション分析結果

ケース	支給方式				対象児童数 (万人)	児童手当月額（円）			対象児童数の増加分 (万人)
	所得制限	年齢制限	児童数制限	1人当り支給額		第1子	第2子	第3子以降各	
A	現行に同じ	16歳未満	第3子から	均一	282.3	0	0	45,900	0
B	同上	16歳未満	第1子から	児童数に応じて増額 a)	2,526.2	3,600	5,400	9,000	2,243.9
C	同上	16歳未満	第1子から	均一	2,526.2	5,100	5,100	5,100	2,243.9
D	同上	18歳未満	第1子から	児童数に応じて増額	2,769.0	3,000	4,500	7,500	2,486.7
E	同上	18歳未満	第1子から	均一	2,769.0	4,700	4,700	4,700	2,486.7
F	同上	児童と大学生すべて b)	第1子から	均一	2,904.8	4,500	4,500	4,500	2,622.5
G	課税最低限以下	18歳未満	第1子から	均一	749.6	17,300	17,300	17,300	457.3
H	同上	児童と大学生すべて	第1子から	均一	771.5	16,800	16,800	16,800	489.2
I	中位数以下 c)	18歳未満	第1子から	均一	1,549.8	8,400	8,400	8,400	1,257.5
J	同上	児童と大学生すべて	第1子から	均一	1,604.6	8,100	8,100	8,100	1,322.3
K	所得制限なし	16歳未満	第1子から	児童数に応じて増額	2,899.8	2,900	4,300	7,100	2,617.5
L	同上	16歳未満	第1子から	均一	2,899.8	4,500	4,500	4,500	2,617.5
M	同上	18歳未満	第1子から	児童数に応じて増額	3,220.1	2,600	3,900	6,400	2,937.8
N	同上	18歳未満	第1子から	均一	3,220.1	4,000	4,000	4,000	2,937.8
O	同上	児童と大学生すべて	第1子から	児童数に応じて増額	3,433.5	2,400	3,600	6,000	3,151.2
P	同上	児童と大学生すべて	第1子から	均一	3,433.5	3,800	3,800	3,800	3,151.2

資料：資料および計算方法は本文参照。

注：a) 第1子，第2子，第3子以降の手当額の比率が 2：3：5 になるようにした。

b) 18歳未満児童数および18歳以上学生数（大学，短大，高専）を含む。

c) 家計調査の所得階級別世帯分布の中位数以下。

るばあい（ケース H），1人当り月額 17,300 円の支給が可能となる。このばあい，対象児童数は 489 万人増加する。もっとも，両制度の統合が行なわれた国々では，所得制限を除き，第1子からすべての児童（または18歳以上学生も含めて）に支給するという方式が採用されている。所得に関係なく16歳未満の児童すべてに支給するとすれば（ケース K），第1子 2,900 円，第2子 4,300 円，第3子以降各 7,100 円という支給も可能である。また18歳未満の児童すべてに均一額を支給するとしても（ケース N），各自に月額 4,000 円支給できる。さらに，児童の他18歳以上の学生を含めても（ケース O），第1子 2,400 円，第2子 3,600 円，第3子以降各 6,000 円支給できる。その結果，たとえば子どもが3人いる家庭ではすべて所得に関係なく手当を月額 12,000 円受給できることになる。このばあい対象児童数の増加分は 3,151 万人である。

可処分所得への効果

次に，代表的な所得グループを例にとり，可処分所得への効果を吟味してみよう¹⁹⁾。現行システムとの比較を明確に浮き彫りにするために，まずケース A について新旧両システムを比べてみよう。すなわち，所得制限，年齢制限，児童数制限（第3子以降支給）を変更しないばあいである。児童が3人いる世帯で，総所得が表 11 のような6つのばあい，可処分所得の増減はどのようになるであろうか。表 11 の左側は現行システム（扶養控除により税は軽減される，児童手当は年額 6 万円²⁰⁾）を，右側は制度改正後（扶養控除の廃止により，税は増額される，児童手当も大幅に増額される）を示す。可処分所得の増加は，所得が 150 万円の世帯では月額 36,700 円，220 万円の世帯で

19) この部分については，社会保障研究所の岸功氏にいろいろと助言をいただいたことを感謝申しあげたい。

20) 児童手当は所得税，住民税とも課税の対象とされないので課税面を考慮する必要はない。

表 11 可処分所得への効果測定——児童3人のばあい——(昭和50年)

総所得	現 行 シ ス テ ム				子どもの扶養控除を廃止したばあい——ケースA——					
	所得税	住民税	児童手当	可処分所得	所得税	住民税	児童手当	可処分所得	可処分所得の増加分	
	年 額	月 額	年 額	月 額	年 額	月 額	年 額	月 額	年 額	月 額
万円 (1)	万円 (2)	万円 (3)	万円 (4)	万円 $= \frac{(5)}{(1)+(4)} - \frac{(2)-(3)}{(2)-(3)}$	万円 (6)	万円 (7)	万円 (8)	万円 $= \frac{(9)}{(1)+(8)} - \frac{(6)-(7)}{(6)-(7)}$	万円 $= \frac{(10)}{(9)-(5)}$	万円 $(11) = \frac{(10)}{12}$
150	0	0	6	156	3.09	1.95	55.08	200.04	44.04	3.67
220	0	1.66	6	224.34	7.92	4.72	55.08	262.44	38.10	3.18
460	20.90	16.56	6	428.54	33.28	22.34	55.08	459.46	30.92	2.58
800	79.08	52.34	0	668.58	99.15	58.97	0	641.88	△ 26.70	△ 2.23
1,000	128.10	76.62	0	795.28	152.50	83.76	0	763.74	△ 31.54	△ 2.63
9,500	4,799.00	1,371.14	0	3,329.86	4,857.00	1,380.32	0	3,262.68	△ 67.18	△ 5.60

総所得	子どもの扶養控除を廃止したばあい——ケースJ——				可処分所得の増加分	
	所得税	住民税	児童手当	可処分所得	年 額	月 額
	年 額	月 額	年 額	月 額	年 額	月 額
万円 (1)	万円 (12)	万円 (13)	万円 (14)	万円 $= \frac{(15)}{(1)+(14)} - \frac{(12)-(13)}{(12)-(13)}$	万円 $= \frac{(16)}{(15)-(5)}$	万円 $(17) = \frac{(16)}{12}$
150	3.09	1.95	29.16	174.12	18.12	1.51
220	7.92	4.72	29.16	236.52	12.18	1.02
460	33.28	22.34	0	404.38	△ 24.16	△ 2.01
800	99.15	58.97	0	641.88	△ 26.70	△ 2.23
1,000	152.50	83.76	0	763.74	△ 31.54	△ 2.63
9,500	4,857.00	1,380.32	0	3,262.68	△ 67.18	△ 5.60

注: 総所得220万円は、昭和50年における夫婦と子ども3人の世帯の課税最低限の近傍である。

総所得460万円は、昭和50年における夫婦と子ども3人の世帯の児童手当受給限度の近傍である。

総所得9,500万円は、最高税率の近傍である。

ケースAは児童手当を義務教育終了前第3子から支給するばあいである。

ケースJは全世帯のうち半数の世帯の子どもすべて(18歳未満児童および18歳以上学生、第1子から)に児童手当を支給するばあいである。

は月額31,750円、460万円の世帯では月額25,770円になる。他方、1,000万円の世帯では月額26,280円、9,500万円の世帯では月額55,980円の減少となる。このように児童手当による再分配効果はきわめて大きくなる。

家計調査の所得階級別分布の中位数(すなわち所得の低いほうから並べて、50%の世帯までに手当を支給)を所得制限に選び、それらの家庭の18歳未満児童と18歳以上学生すべて(第1子から)を支給対象としたばあい(ケースJ)、150万円の世帯では可処分所得が月額15,100円、220万円の世帯では月額10,150円増加する。

おわりに

政策の有効性が現実に要請されるのは、資源とりわけ財源が稀少であるからである。既存の社会保障給付が財政の硬直化を招いている現在、福祉

ニーズに応え、いっそうの給付改善を実現するためには、現代の福祉政策は統合、調整などに訴えて政策の効率化をはかることが一つの活路を見いだす道である。今や、より広いフレーム・オブ・レファレンスのなかで福祉政策を再検討することが必要となっている。本稿のねらいは、このような政策のharmonization問題を追求することであり、実際に児童手当制度への適用を試みた。最後に、児童政策の視点から、本分析より導かれる若干の結論について簡単に述べておこう。

(1) 児童および学生に対する扶養控除を廃止して、児童手当(学生までふくむ)に統一することは、再分配効果を高める一つの方法となる。制度を統一することにより、現在の扶養控除制度の便益を全く受けられない課税水準以下のもの、あるいはその便益を十分受けられないものに対して、大幅な給付の増額が可能となる。

(2) 国の予算への影響という観点からみれば、国が児童の扶養の必要性を認めて、扶養控除制度を通じて給付しようと、児童手当として給付しようと、租税収入(減少)または移転支出(増大)という項目のちがいはあれ、ほとんど差異はない。しかし、いずれの制度が採用されるかによって、再分配効果は非常に違ってくる。累進課税のもとでは、控除は高所得者に大きい援助を与えるのに対して、現金の手当は、すべてのものに対してより平等である。

(3) 児童および学生に対する扶養控除を廃止すると約1兆4,100億円の増収となる(現行の児童手当支給額の約9.8倍に相当する)。この額を児童手当支給財源に移すならば、たとえば、現行システムの支給対象児童の手当額を月額5,000円から月額45,900円に増額することが可能となる。

所得制限、年齢制限、児童数制限等を組合せることにより、さまざまな支給方式を考えることができる。

(4) さらに、企業の扶養(家族)手当と児童手当を統合する——前者を廃止し、児童手当の事業主負担分として拠出にくり入れる——ことにより、いっそうの給付改善が可能となる(なお、公務員の扶養手当についても廃止し、児童手当の財源とすべきである)。

(5) 財政福祉給付と社会保障給付の調整については、児童手当以外の領域においても考慮の余地がある。たとえば、老人扶養控除(1人当り32万円)、老年者控除(20万円)、寡婦控除(20万円)、医療費控除(最高200万円)などである。これらについては別の機会に検討することにした。

〔文献紹介〕 スウェーデン社会福祉政策の目標と手段

——1974年政府社会報告から——

城戸喜子

はじめに

スウェーデンでは1967年12月8日と1968年3月15日との閣議決定に基づき、社会福祉立法の全般的検討と改正とを目的とする専門家グループを保健・社会福祉省のもとに召集した。彼らは社会福祉法の立案・準備に先立ち、一方で社会福祉のための社会的条件を様々な視点から解明し、他方で社会政策領域内での社会福祉の役割をも規定するという作業に携わり、その結果を1974年6月に、Socialvården—Mål och medel—Principbetänkande av socialutredningen, SOU 1974: 39 (Social welfare, goal and means—Main considerations of social report, State official report 1974: 39) と題して、社会報告(提案)の形で提出した。

同報告は、従来の社会福祉施策の基盤にある部分的に限定された責任観念や発想をこえて、全体的・総合的に人間および社会の福祉を考えるという立場に立ち、そこから狭義の社会福祉が医療、教育、労働、住宅等の他の社会的諸サービス部門と如何に関連し、相互に協力し合わねばならないか。従って社会計画の作成に際して、社会福祉部門が個人乃至社会のニーズに関する情報の提供、分析、対案を通じて如何に重要な共同作業者となり得るかを強調しており、社会福祉政策の考え方における大きな転換を示している。こうした根本的発想の転換が生じて来た過程、その結果が基本的目標の設定に与えた影響、具体的目標へのそれらの反映、そしてそれらの目標実現のためにどのような手段・方法・組織が採択されることになるかを特に目標設定の部分に重点をおいて以下に紹介したい。同報告にはこの他にも幾つかの特長がみられるが、今回はこの最も根本的な特質—全体性の視点と総合的政策化—に的をしぼりたい。原文は669頁にのぼる膨大なものであり、その要約として Socialvården—mål och medel, Sammanfattning av socialutredningens principbetänkande, SOU 1974: 40 Social welfare—goal and means, Summary of the main considerations of social report, State official report, 1974: 40 と題

する別冊が同時に公刊されているので、ここでは後者を中心に紹介を行ないたい¹⁾。

Ⅰ 全体性の視点から総合的施策へ

社会立法および社会福祉組織のための基礎は長い間、機能原則または専門原則とも呼ぶべきものであった。すなわち社会福祉の諸サービスは、その一つ一つが単独に、相互に関連なく、それぞれのニーズに対応して別々に産み出され、制度化されて来たのである。このように機能別に制度化されたものの集合は、それぞれのサービス活動間の重複、不整合、欠落といった矛盾を惹き起こす。それは特に高度産業社会におけるニーズの多様化と多量化および多部門に関わりを持つ複合的なニーズの発生に伴い深刻なものとなり、社会福祉サービスに回し得る人的・物的資源の制約と絡んで、福祉政策全体の行き詰りにまで導くこととなる。

あるいは対象者の立場からは、自分達がある種の兆候に従って他の人々から区別・排除されることを意味し、また、自己のニーズを充足するために、自己を部分に分割して数多くの社会組織と接触しなければならない危険が存在することでもある。こうした欠陥は、いわゆる多問題家族に関して最も早い時期から批判され注目を浴びて来たと言われている。そして1960年代には早くも familjeprincip (family principle) と呼ばれるものが適用され始めた。familjeprincip とは、一人の個人あるいは一家族に関わるすべての社会福祉サービス(市町村責任の)が、原則として一人の同じ社会福祉係官によって扱われねばならないというものである。できるならば、決定機関についても同一の機関によることが望まれる²⁾。しかし、個人あるいは一家族の抱える問題は、彼らの置

1) スウェーデンでは、ある分野での施策の改善については常に注意が払われ、問題や矛盾が山積するとなしにに関わらず、何年に一度か大きな委員会を設け、長い時間をかけてその分野での改善を検討することになっており、この報告も5年以上の月日を検討に費した結果である。

2) Åke Elmér, Svensk Social Politik, LiberLäromedel Lund, Gleerups, 1975, p. 32.

かれている直近の環境や、社会のその他の部門における状況から孤立して存在するものではない。対象者や彼の問題を適切に検討し処理するためには、供給主体の単一化という組織上の表層的な手直しだけでは充分でない。こうした変更は、問題解決の方法として未だあまりに制約的なのである。

それではニードを持つ個人、彼の状況、困難および問題はどのように理解され対応策が考えられねばならないのであろうか。この点に関し同報告は、ソーシャル・ワークあるいは社会福祉サービスが1個人の一部にみられる兆候で彼らを識別するのではなく、一つのまとまりある全体として把握する必要を述べている。そしてある個人またはグループの状況と彼らが遭遇する問題が、周囲の環境および社会全体とどのように関連しているかという視点に立つべきことを主張するのである³⁾。これは彼らのニードが社会のいろいろな側面に多面的にかかわってくるようになった歴史的事実の変化を反映していよう。

こうした見解は、helhetssyn (totality view, comprehensive view—全体性の視点あるいは総合性の観点)と名付けられている。その見解に従えば、ある個人の問題は社会全般の状況に基づき、原因と解決策とが求められる。すなわち現在生じている状況に影響して来たと考えられる様々な要因と、改善に導くと考えられる様々な方策とが採り上げられ、それらが社会の他の部分あるいは社会全体にどのような影響を及ぼすかが検討される。その結果、ある個人の問題に対する施策は総合的な解決策を見出す努力の上に築かれるのである。このために、様々な社会組織の中に準備されている人的・物的資源の利用と調整ばかりでなく、対象者自身の中に存在する資源—意志とか能力—の利用と調整とが要求される。後者—対象者の内的資源—は確かに制約の多いものであろうが、それらの制約を解放してゆくことがソーシャル・ワーカーの一つの大きな役目とされるのである。

この見解は、個人の状況および社会との関係がより長い時間的眺望の中でみられねばならないことを意味し、

3) ここで断っておかねばならないのは、ある個人を部分的兆候で捉えず、まとまりある全体として把握するという考え方は、狭義の社会福祉サービスの分野において、あるいはそれ程新鮮なものではないかもしれないということである。しかしながら、たとえそうであっても、それは従来、伝統的な社会福祉部門間の政策の調整という次元にとどまっていたもののように思われる。同報告の従来との根本的相違は、いわゆる社会福祉部門間の調整では問題の真の解決にはならず、一層大きな次元の中で問題を位置づけ、他の社会的諸サービスとの協力に基づく総合的解決を志向しているところにある。逆に他の社会的諸サービス部門にとっても社会福祉が大いに貢献することを認識しているところにもあるだろう。

より長期の援助をも必要とさせる。また、狭義の社会福祉サービスの対象者は、保健、労働、教育、住宅、余暇という各側面からみた生活上の諸々の福祉要因を全体として満たされねばならないということでもあろう。つまり全体性の視点は、社会福祉の伝統部門間の調整を遙かにこえた社会政策全体の総合化を求めている。たとえば狭義の社会福祉は、保健・疾病ケアとの共同作業を必要とする。また、社会福祉と社会保険組織、労働市場政策、住宅政策⁴⁾、文化教育政策、余暇活動組織との協力も必須である。

近年、社会福祉と医療との協力・統合問題はかなり検討の対象とされ、ある部分は実現されているように思われる。これは全体性の視点の一つの具現であろう。しかし同報告は、医療との協力・統合にとどまらず、他の社会的諸サービスとの総合的施策をも提唱しているのである。

II 目標分析の重要性

ところで全体性の視点からみた社会福祉の目標は何であらうか。まずある個人の置かれている状況を総合的にみて、個人全体や社会全体にとっての目標が明確にされねばならない。目標の設定の仕方では手段や組織の在り方も変化すると思われるし、個人の生活全体または社会の状況全体にとっての抽象的・一般的目標の設定から、狭義の社会福祉にとっての目標も規制されて来ると思われるからである。換言すれば、社会にとっての目標が全体性の視点からみた個人生活全般にとっての一般的目標の上に基礎づけられ、その中に包摂されることが必要なのである。このように一般的・抽象的目標と社会福祉分野における目標との連繋および目標・手段間関係の重視が、本報告書の根本的特長から導き出される結果として挙げられる。このため目標の分析自体が本報告書の大きな部分を占めている。次に目標分析について概略を紹介したい。

目標分析の目的はどのようなニードを満足させるべき

4) たとえば社会福祉の一部門である老人福祉に関して、65, 67, 70歳の老人の健康診断から、多くの老人性疾患は初期の予防的措置によりさけられることが分かり、こうした健康診断をより頻繁に行なうことが決定されている。また、こぎれいな住宅が老人の生活にとって必要条件であるとの認識から、老人を彼の正常な環境すなわち自分の家やアパートにできるだけとどめておくことが定められ、保健・社会福祉庁は住宅の水準について細かい規則を過去15年の間に発表して来た。水道、集中暖房、浴室、トイレ、台所 etc. 過去8年の中に10万戸がこの規則に従って改善された。1970年代の新しい標準は、壁までしきつめのじゅうたん、車椅子のため、敷居をとること、非常ベル、etc. である。Swedish Institute Current Sweden, No. 5, July 1973.

であるかを明らかにすることにある。すなわち社会的努力の範囲と方向とを全体的に検討する中で、各々のニーズの満足とそのため資源の必要とについて推定を行ない比較秤量できるように、社会福祉の目標が特定化されねばならないのである。次に社会福祉は全体性の視点に従って他の社会部門と協力するためにも明白な出発点が必要とする。たとえば計画化との関連では、社会福祉は社会的施設に関する標準的需要についての答えを与え得るし、社会環境の形成にも影響を与えねばならない。第三に特定化された目標は、残りのものについての資源計画と費用付加の推定とのためにも必要である。第四に計画作業や福祉活動方法の発達のためにも目標がはっきりと形作られていることが前提となる。最後に特定化された目標は、追跡調査のためにも結果の評価のためにも必要とされる。もしも目標が明確に述べられていないならば、それが達成されたかどうか、あるいはいつ達成されたかを判断することはできない。

上述の様々な理由から重要である目標の分析は、次の四つの問いから出発する。

- 1) 社会福祉にとってどんな問題が現在および予測できる範囲内の将来において、重要であるか。
- 2) 1)で取り上げられる問題の原因として、社会福祉の発展におけるどのような要素が働いているか。
- 3) 社会福祉はどのような一般的・抽象的目標を持つか。そうした一般的・抽象的目標は社会福祉の主体に対しては政策目標として機能しなければならないが、それと同時にそれらはより下位の目標水準に具体化され、実質的な結果が予想・分析されるときにはじめて効果を発揮するのである。
- 4) それ故、社会福祉のために設定された目標、制約のある資源内で設定された目標は、社会的活動の他のすべての領域の目標と競合する。これは目標の軽重を秤量する場合に、優先順位の決定へと導く。

このようにして目標分析は、上述の四つの問い、すなわち問題の認識または識別、問題の変化、抽象的・一般的最終目標および経済的制約から出発する。実際の分析と、その結果たる社会福祉のための主な指針は、一部、社会福祉の主要機能のところで、残りは特定の対象グループのための社会福祉機能のところで述べられる。ここでは問題の認識を最終目標の設定について紹介し、その後で社会福祉の主要機能と特定グループ対象の社会福祉の機能の部分の要約を行ないたい。

III 目標分析における問題の認識

目標・手段分析は今日および将来において社会福祉が遭遇する実際的な問題を検討するための基礎を要求する。本章に記されている問題のリストは、包括的な情報と経験的な基礎とに基づいており、社会福祉が遭遇する問題の網羅を目指している。

社会福祉の活動は大きく言って社会に影響を与える活動すなわち環境、制度の整備改善等の活動と個人・グループ志向の努力とに分けられ得る。第一の機能について社会福祉は多くの困難に遭遇する。たとえばニーズは十分に分析されず、活動目標は明確に述べられない。資源配分に関する様々な代案が、それぞれどのような結果に導くかという検討も欠けている。資源利用に直接的にまたは間接的に影響する様々なサブシステムの統合は充分になされていない。生活状況の調査は不完全である。社会問題の原因分析は不十分にしか発達していない。社会福祉は、第一の機能を発揮するための努力に関して、十分に発達した技術をも体系的フォローアップをも欠いているのである。

第二の機能に関してはどうかであろうか。個人およびグループ志向の努力に関する限り、援助を求めている人々に社会的援助を探し求めさせることは難しい。そのため、第一に発見活動が必要とされる。問題の起源と変化とに関する不完全な知識、人々が手段を選択し処理を計画する時にぶつかる様々な障害、それぞれの手段の効果判定や多くの社会的努力の調整の困難等がこの機能を発揮するに際しても山積しているのである。

手段の実行に際してもまた、新しい問題が生じて来る。それは、それら手段の対象者への適合性、または情報、調整および手段の面での組織の限界である。さらに追跡調査と結果の評価との方法については未だ充分な発達がみられない。

こうした限界をふまえて、社会報告は、社会福祉が遭遇する問題を次のような主要グループに振り分ける。

- (1) 社会構造とその変化
 - (2) 心理的困難
 - (3) 個人の危機的状況
 - (4) 社会福祉の機能方法
 - (5) 他の組織との協同作業
 - (6) 資源の欠如
 - (7) 社会福祉とその対象者に対する一般人の適応
- これらの問題について少し詳しくみてゆこう。

(1) 社会構造とその変化

人口と資源との地域的配分は、経済生活における構造変化と都市化の結果として急速に変貌して来た。都市化

の過程は、人口稀薄地域と、急速に成長する人口密集地域の両方で問題を作り出している。

失業と不完全就業とは、社会福祉が取り組まねばならない大きな問題の中に入る。多くの調査は、一方の側における社会的援助の必要と、他方の側における失業、青年・老人・身体障害者の労働状況との間の関連を明らかにしている。不十分な雇用、増大する雇用の需要、および不都合な労働現場の状況といった要因は、生計維持困難等の形における社会問題の発生に寄与している。

低所得はしばしば経済的のみならず、他の面における低生活水準と結び付いている。低所得者が多いということとは、社会的援助の費用の増大を示している。

住宅に関しても同領域における強力な改善にも拘らず、現在未だ多くの非近代的で小さな住宅が存在している。その上に、貧しい住宅状況と不完全な外的居住環境が、様々な種類の社会問題を惹き起こすということが加わる。

余暇は、個人がその他の領域での重要なニーズを満たすためにも重要である。労働時間の短縮は、ある程度増大した住居・職場間の通勤距離によって相殺された。市民は選挙や意見表明のプロセスに参加することによって社会的状況に影響を与える。これに、提案やアピールを通して自己の利益を主張する権利が加わる。社会福祉努力を必要とする人々は、多くの場合、自己の権利を守ることが困難であるのが観察される。それ故、彼らは社会的機関との接触で、無力感、躊躇および法的的不安定と遭遇するのである。

また、他の多くの西欧諸国におけるのと同様にスウェーデンでも移民の状況は、様々な社会的困難を含んでいる。多くの場合、そこではスウェーデン語や社会的機関に関する不完全な知識が深刻な問題である。そうしたことは労働生活における個人の状況にも大きな影響を与えるだろう。ある居住領域への移民の集中とか孤立の危険等のような問題がさらにこれに加わる。

(2) 心理的困難

社会的および心理的問題はいつも個人の状況に同じような影響を与えるわけではない。その影響の仕方は絶えず変化する。心理・社会的困難の起源、構造および処理に関しては総合的な理論が存在するが、社会報告は実際の社会福祉活動中に存在し、心理療法の専門家との協同作業に関してのみならず、社会福祉の全般的予防活動に対しても影響のある事実注意到を払うのである。そこでは特に児童の年齢に応じた発達過程と、成人間の関係における強化とが重要だとされる。

(3) 個人の危機的状況

人々が問題や困難を処理できる可能性は変化する。長期にわたって繰り返されるあつれき、逆境または圧迫するような状況は、個人への圧力を段々に増大する。逆に機能の柔軟性を導くような変化は、危機からの解放要因として作用すると言われている。大多数の場合、このような危機は、社会的組織を用いるところまでゆかずに処理される。しかし異常な危機的危険、または頻発する危険についての知識は、予防策に役立つのである。

危機的状況は二つの主なタイプに分けられる。それらは成熟または発達における危機と、外的事象に原因のある危機的行動とである。社会はよく、比較的初期に危機の徴候を発見し、援助と治療を開始できる。しかしそこでは、一方で人間の尊厳という側面、他方で個人が社会の助力なしに自己の困難を処理できる可能性についての判断という側面の両者が重要なのである。

(4) 社会福祉組織の機能方法

活動方法に関して社会報告は、全体性の視点という枠組内での専門家の協力、フィールドワークへの集中の増大、対象者とソーシャルワーカーとの協同作業に注意を払っている。さらに緊急の必要における個人の同意なしでの方策に関連した問題とニーズとが取り上げられる。

(5) 他の組織との協同作業

学校も社会福祉も、児童および青年の発達に対して責任がある。ある種の問題は両者の情報交換および社会治療的努力の割り当ての必要を両者間の協同作業の中に持ちこんで来る。

疾病ケアと社会福祉との責任領域の境界は、不明瞭である。また、これら二領域については、ケアを必要としている人々に適切な処置を確保し、拡張計画を確実に調整するための協力の形が採られねばならない。

保険金庫との協同作業は、社会保険が社会扶助と同様に一異なる規則と状況に従って一市民の経済的基礎の保障にあたねばならないことから必要となる。さらに、労働に関するリハビリテーションが、しばしば社会的リハビリにおける重要な要素であるため、社会福祉は特に労働市場組織と協同作業する必要に直面する。

社会福祉と同様に司法もまた、青年の犯罪行為に対する方策を講じなければならない。社会福祉と警察との間の協同作業の必要は、しばしば相互的なものであるが、協力は両者の各機能に固有の困難を伴う。いずれにせよ社会治療的努力が、これら両領域において中心的役割を演ずることに間違いない。

(6) 資金の欠如

1960年代における社会福祉への集中的努力にもかかわらず

らず、社会福祉の領域では、増大するニードと上昇する欲求水準とのために、資金の欠乏が深刻な問題を惹き起こすに至っている。資金の不足が著しい領域としては次のような例がある。

- 一大都市における青年福祉、特に養子をした家庭への援助努力
- 一児童ホームの供給、社会的訓練を与える児童ケア
- 一現在フルに利用されていない施設の替りをなすような適切な施設

(7) 社会福祉とその対象者に対する一般の人々の適応に関連する問題

社会福祉活動にとっての重要な条件は、社会福祉そのものと、社会的困難の中にある人々に対する一般人の適応である。社会福祉に対する一般人のマイナスの適応は、援助を必要としている人々がそれを求めることを恐れるという事態を招く。一般に早期における努力は、最良の結果を導くから、一般の人々のマイナスの適応は、援助を必要としている人々にとって害があり、社会福祉の効果を妨げる。

また、社会的な問題を持っている人々に対する寛容のなさは、様々な方法でリハビリテーションを困難にする。それは社会福祉を必要としている人々および、学校、労働生活、住宅、環境におけるニードの保持者の両者を傷つけることとなる。

IV 最終目標の選択

社会報告は、社会問題の種類を上のように整理しているが、それでは問題を克服した後のあるべき社会の原理としてはどのようなことを掲げているのであろうか。同報告はまず、そうした最終目標の役割が、政治目標として役立つことであり、さらに社会福祉の目標と手段との具体化のための指針を与えることであるとしている。具体的な部分目標は様々なレベルで見出されるが、重要なのはそれらをより全般的な抽象的目標との関連で位置づけ、各種の援助が相互に斉合的に同じ方向に働くかどうかを確かめることにある。

こうした考え方から社会報告は、はっきりした最終的性格を持ち、一般の人々の社会に関する議論と社会政策的討議とに結び付く一般的目標を定めるだけに留めた。それらは(1)民主主義、(2)平等と連帯、(3)保障である。これらの概念の中、後二者については社会政策や福祉政策の基本概念として多くの国で採択されているので、ここでは改めて述べないが、スウェーデンの社会報告において(1)が他の二つと共に特記されているのはどうい

う意味においてであろうか。次に同報告の述べる民主主義について説明しよう。

一般に民主主義における基礎的な要素は、市民の意志の実現と、市民間の自治的な意見の形成である。もう一つの要素は、様々な観点における市民自身の状況にとって重要と思われる決定過程への市民の積極的な参加であろう。民主主義の概念が社会福祉にとってより大きな重要性を得るのは、この後者の要素であると社会報告は述べている。二つ以上の目標が同時に完全には実現されない時には、目標間のコンフリクトが起こるからである。

全般的に、あるいは個々の問題において民主主義という目標を実現しようとする社会福祉の努力との関連でみると、このような利益間のコンフリクトは、ケアの対象である人々、ケアのニードを発見しケアを行なう人々、ケアについての決定を行なう人々、および一般人として外側から社会福祉活動を眺めている人々の間に生じると考えられる。それ故、民主主義という目標のフレームでは、ある種の評価が、対象者、ソーシャルワーカー、代議員および一般の人々の利益について行なわれねばならない。これに関連して、民主主義的要求の意味と、様々なグループにとっての重要性をより近いところで規定しようとする努力が必要となる。

このような特定化を行なうことの難しさは、就中、“一般”という範疇自体が既に様々な利害を含んでいることから明らかである。これは部分的には、市民が様々な状況下で様々な役割を果たしていることによる。租税支払者としての人々には、公的資金の節約という利益があろう。たまたまある市民が対象者である時には、彼はその状況下で援助を得ることに利益を見出す。市民の代表一代議員は、ソーシャルワーカーと共に能率的に働くために資源に対する接近から利益を得る。ソーシャルワーカーはさらに、彼自身の労働状況に対する影響についての願望を持っている。

対象者の側では、民主主義の要求は次のことを意味するに違いない。すなわち彼らは社会福祉に参加するための前提として、彼の権利と義務とに影響する法律や規制についての情報、また、彼らの問題解決に向って協力するために、社会福祉の資源やその他の条件についての情報を得なければならない。

民主主義はさらに次のことを前提とする。すなわち対象者は、代議員と共に、彼自身に関する方策への提案を作成すること、また、そのとき彼は様々な代替案を判断するチャンスを与えられるということである。さらに彼は決定者と直接接触する権利を持つべきである。

ソーシャルワーカーにとって民主主義の要求とは、立法化と代議員組織の決定という枠組内で、社会福祉の内容、方法、作業形式に影響できる可能性であろう。さらに役割分担については、代議員が代議員組織の中で、社会福祉の原理、範囲および内容にとって最終的な決定をするような権限を与えられているということである。

一般の市民にとって民主主義の要求とは、彼らの選ばれた代表を通して、社会福祉の形成と社会福祉の原則との上に彼らが決定的影響を持つということを意味する。また、彼らが一般的な調整に従うことができるように、必要な情報を得られること、そして特に任意の組織を通してソーシャルワークの中で協力できることを意味するのである。

V 社会福祉の主要機能内における目標

上に述べたような意味における民主主義、および平等と連帯、保障という三大目標の下に、社会福祉活動にとってのより具体的な目標設定を目指して目標分析が続けられる。すなわち社会福祉活動の目的と内容とに関連して、最終目標を様々な主要機能に適切に分割することが示される。それらの機能は、(a)社会計画における協力、(b)一般的な予防努力、(c)ニーズを検討した経済的援助、(d)社会サービス、(e)オープンケアにおける個人・家族志向の努力、(f)施設で供給されるケアと治療である。これらの機能における活動を通して社会福祉もまた、他の社会的活動のように人々の態度と行動とに影響を与えることになる。

次にこれらの機能のうち、社会計画への参加・協力について少し詳しくみてゆきたい。他の五項目については、社会福祉の主要機能として比較的理解しやすく思われるので説明を省略した⁵⁾。

(a) 社会計画における協力

社会問題は基礎的な社会構造および全般的な社会発展と関連を持っている。それ故、長期的および建設的方策が社会計画の中で位置づけられなければならない。

社会庁やソーシャルワーカーは彼らの活動を通して、社会状況と個人の状況とに関する包括的で詳しい知識を持っている。こうした経験や知識を社会計画の中に充分取り入れることの重要性を社会報告は強調しているのである。そして社会計画における社会福祉の役割を

(i) 計画の過程で基礎的情報を提供すること。

(ii) 計画過程に参加すること。

であるとしている。

援助と治療との動機となる個人のニーズは、社会問題の徴候、社会的目標と社会的現実との間の不一致、疎外メカニズムの結果を表わしているから、社会福祉は、それらの分析と明確化とを通じ、社会計画の基礎的必要部分として協力すべきである。

社会福祉はまた社会環境の質という側面から住宅地域、交通ルート等の計画に際しても考慮に入れねばならない。それ故、それらの計画の基礎計算に際しては社会福祉に充分な重要性が与えられるはずである。社会的観点から不十分な環境は、社会・経済的観点からも不都合なのである。

こうした意味からも社会福祉は、計画過程に参加して積極的な役割を果たすべきである。これはより技術的な計画作業に先行するプログラム作りの初期の段階で既に行なわれるべきなのである。そして出来上がった計画提案は、その後で社会委員会へ報告される。さらに計画が実施された段階では、追跡調査と実績との分析に関しても社会福祉は協力すべきである。これはたとえば出来上がった住宅地域のその後の調整のためにも、新地域の計画化に影響を与えるためにも基本的に必要なことであろう。

他方、社会福祉の社会計画への協力にとって重要な前提は、社会福祉の社会計画に関する活動努力に対して必要な権限が与えられるということである。このために、社会計画の構造と手続とについての教育、社会計画と社会状況との結び付きに関する教育が必要とされる。さらにこうした活動と取り組むのに必要な資金が与えられるということも前提とされる。

計画化に対する社会福祉の参加と影響とは次のことを意図している。すなわち、(i)全体に複合的な構造を持つ社会の形成、(ii)連繋とフェローシップとを促進する近隣環境の計画化、(iii)あらゆる範疇の多様な余暇活動の可能性、(iv)充分で配置の良い社会サービスの提供、(v)居住地域に多面的な社会生活を与えることに役立つような住宅、適切な労働の場、およびその他の活動の配置、(vi)適切に統合された特別な社会住宅に対するニーズをも満足させるような住宅群の提供。

このような意味における社会計画への参加を含む六つの主要機能の枠組内で、社会福祉が実際の日々の活動としてどのようなサービスを行なうべきかが次に述べられる。それは社会福祉の機能内における特定の対象グループのための目標と手段という節に含まれているので、以下にその一部を取り上げ、社会報告の目標分析に関する

5) ただし一般的な予防努力は、社会計画への協力と共に全体性の視点から導かれるもう一つの重要な社会福祉の主要機能であることを付け加えておきたい。

紹介を終わりたい。

VI 特定の対象グループのための目標と手段

特定の対象グループとは、(a)児童のいる家庭、(b)青年、(c)中毒物の乱用者、(d)障害者、(e)老人である。ここでは一般的なケースとして(a)と(e)とを取り上げたい。すなわち、(a)は日本であまり大きく取り上げられていないが、スウェーデンでは重視されている課題の代表として、(e)は両国において一般的となっている課題の代表として考えてみたい。

(a) 児童のいる家庭

児童のいる家庭とは、ここでは少なくとも18歳以下の家庭に子供を持つ家庭である。(もちろん、より若年の児童のいる家庭が第一に扱われるのは当然であるとしても)しかし、児童のいるすべての家庭の半分近くは、ただ一人の幼児を抱えているにすぎない。他方、児童のいる様々なタイプの家庭間には大きな所得格差が存在する。これらの事実をまず問題の背景として考えておく必要がある。

家族が機能する方法は児童の発達にとって基本的に重要である。多くの社会政策的施策は、児童のいる家庭に関わっている。児童が適切に発達し得るためには、安定した愛情のこもったケア、刺激および指導が必要とされる。それは種々の実際のおよび社会的達成のための継続的訓練であり知識である。近代的な家族は様々な状況下で両親の代わりを必要としている。それ故、児童ケアは、児童の社会的発達ニーズをも満たすようにして与えられねばならない。何よりもまず疾病時の母親代わりのニーズが存在する。また、あるタイプの家族は、様々な理由から特別の援助の必要に直面している。ここには就中、片親家族、言語的な問題を持つ家族、および障害者のいる家族が属する。

様々な研究は、援助を必要としている多くの有子家庭には社会的努力が届いていないことを指摘している。しかし児童の発達に対する明確な危険を持つ要因についての知識は不十分である。たとえば不満足な経済的および社会的成長条件は、円滑な発達にとって一つの危険である。このような条件下で成長したすべての児童は不利益を蒙っているが、必ずしも社会的不適合を起こしているわけではなく、良好な条件下で成長したすべての児童がこのような困難から免れるとは限らないのである。

児童のいる家庭に対する様々な努力目標は、相互にあつれきを惹き起こし得る。児童の積極的な発達が、彼らを両親から切り離すことを要求するときがそうである。

このような場合には児童の権利が両親の権利に優先する。

児童のいる家庭に対する努力の目標は、(a)メンバーに保障を与え、児童の好調な発達に備えるという家族の課題に援助を与える。(b)一面的な構成を持つ住宅地域において、社会経済的に弱い家族と、青少年の発達にとって危険であると判断されるような社会状況に向けて特別の注意と努力とを払うこと。(c)すべての6歳児が学校前活動に参加するよう働くこと。援助と刺激との特別なニーズを持つ児童は、より早い年齢からこのような可能性に備えるべきであること。(d)児童にケアと発達の刺激を与え、青年に積極的な社会的発達のための活動を与えるのに適した、家庭を補足する活動を準備し、または促進すること。(e)物理的環境計画に当たって様々な社会状況内で、また個別の場合に青少年の権利と利益を守ること等である。

物理的環境の計画化に際しては、児童の個別のおよびグループでの遊びのニーズに特に注意を払うべきであるとされている。従って住宅地域においては屋内外での児童の遊びに対して特別なスペースが割かれねばならない。

両親、幼児および就学前児童との、児童福祉センターと児童ホームとを通しての初期の接触は、情報として活用されねばならない。児童は児童ホーム活動を通じ、ケアと発達との刺激に加えて、成人に対するのと同様に他の児童に対しても安定的で継続的な関係を保てるように守らねばならない。就学期の児童に関しては、監督、成人との接触および就学終了後の雇用ニーズが存在する。

もし家族が児童の決定的なニーズを満たすことができないならば、それを補償するような個別的な援助を社会福祉が構成すべきである。肉親としての両親のところまで成長できない児童は、善い養子家庭と恒久的に結び付く可能性が与えられるべきである。

社会福祉はさらに様々な努力を通じて、社会・経済的に弱い家庭からの児童が、教育に対する可能性とその他の発達活動への可能性を得ることに貢献すべきである。

(e) 老人

一般的な社会発展は、高齢者にとっては経済的安全の増大、より大きい独立、およびケアへのより大きい可能性を意味する。しかしそれは同時に孤立と不活発の危険をも招来してきた。老人は他の世代との接触を維持することが難しい。労働生活と年金受給生活との間のはっきりした境界は、不都合な結果をも産み出す。より高齢では人々は新世代との失われた接触に代わるものを得ることが困難なのである。

高齢者に対する社会福祉の特別の努力は、自立と正常

化によって導かれる。自立は援助とサービスとの、個人によって差のある提供を前提している。サービスは個人の尊厳に対する介入なしに与えられ、老齢福祉は、老齢者自身およびその組織からの活発な協力の下に形作られる。

正常化の原則は、人々が正常な環境に住む可能性を容易にすることを意味する。ケアとサービスとは第一に住宅において、または近くのサービスセンターにおいて供給されるべきである。社会的努力は老齢の人々に適用される特別のニーズに関しても、他の市民に対するのと同じ形でなされねばならない。

社会福祉は社会計画における協力と、他の社会部門への刺激とを通して次のことに協力すべきである。(i) 老齢者のニーズと条件とが交通計画において考慮されること。(ii) 老齢者が有意義な活動のための条件を与えられること。(iii) 老齢者のための近代的住宅の必要は、コムーン(市町村)のいろいろな部分における住宅建築のための枠組内で満足させられること。

コムーンの老齢者福祉は発見活動に基づいて援助されるべきである。そして老齢者福祉は次のことを目的とする。すなわち(i) 孤独と孤立とを相殺し、社会的接触を容易にすること。(ii) 種々の文化・余暇活動への参加を容易にすること。(iii) 正常な環境における一日の生活機能の達成を容易にすること。

家庭内でのケアとサービスのための枠組内でニーズを満たすことが不可能である場合には、あるいは年金受給者が集団的な居住形式を選好するときには、コムーンがそれらに替わるものを提供する。そしてそこではより包括的なサービスと監督とが与えられる。他の市民が必要な保健・疾病ケアを得るのと同じ権利を老齢者は持っているのである。

以上で社会報告の大半を占める目標分析は終わり、残りの部分ではこれらの目標達成のための手段について記述がなされるが、目標分析の部分において最も重要なことは、目標が具体的なレベルに下り個別化するにつれ、全体性の視点・総合的政策の特色が顕著には現われ難くなるが、それにしても歴史的発展の結果としてニーズそのものが幾つかの部門にかかわりを持って発生して来ているために、多部門間の協力なくニーズに応えることができない状態になっていることの理解であろう。

VII 目標達成のための手段—分業と協力

目標分析の冒頭で明らかにされたように、目標の明確化は手段や組織の在り方を規定する。逆に言えば社会福祉がどのように形作られているかは、目標がどのように

実現されるかに影響する。社会報告は、後半で社会福祉組織に関する主な基礎的問題を扱っている。それらは

- (a) 国、州、市町村間での責任と課題との分担
- (b) 社会局の組織、代議員、行政官間での役割の分担
- (c) 社会福祉の行政組織
- (d) 市町村での社会福祉と他の活動との協力
- (e) 施設の構成とオープンケア・施設間のチームワーク

である。ここでは最初の四項目について説明をしておきたい。

(a) 各政府レベル間での責任と課題との分配

最も基本的な原則は、役割が最も下部の行政水準にまで行き届くことである、そのことから逆に原則として、社会福祉のリーダーシップは個人の一番身近な共同体がとることとなっている。中央政府は、補助金や交付金の支給、実験的作業の試行、調査・訓練、情報の提供等によって市町村政府を誘導するにすぎない。中央政府のレベルでは保健・社会福祉省(social departmetet)と社会福祉庁(social styrelse)とが社会福祉の施策に関与している。前者は、他の省に専一に分類されない保健・疾病保護活動を含むとされ、社会政策的ならびにその他の社会的活動を行なうとされる。そこでは計画化、調査方針の決定および調整活動が行なわれる。同省の課題は、最終目標の系統化と様々な活動の調整にあり、予測的研究、予算措置を伴う部門研究が行なわれ、補助金の問題が検討される。さらに立法化に当たり提案と実施指令を出すことができる。

後者は社会福祉のための中心的な行政機関であり、議会と保健・社会福祉省の意図が実現されるように図るところである。すなわち立法の目的を満たし、そのための組織と活動との調整にイニシアティブをとる。そして市町村の社会福祉関係者と協力し、市町村の計画化の基礎づくりに貢献する。換言すれば、社会計画における指導的役割を果たすのである。

州レベルでの中間組織としては、州議会および州の行政庁があり、中央政府と市町村政府との結び付きを仲介し、両者の連繫を容易にする。

(b) 一番身近な市町村の社会局と代議員組織

市町村の社会局は、市町村の全社会活動の目標と調整とに責任を持ち、計画化、指針の決定および原則問題の検討を行なう。また、追跡調査に関する決定機能を持っている。しかし個人に対する決定の主要部分は、福祉サービスを実施する人が行なう。すなわち基本的性格の問題のみを同局からの提案で代議員が討議するのである。ただ

し現実の状況に関する認識、指導方針の遵守程度、指導方針またはその適用の変更の必要に関する情報は、代議員とサービスを行なう者とが協力することによって得られる。

市町村における同局の中心的課題は、個人および家族向けの社会福祉活動、および社会計画とその他の予防的活動に有効な問題に関する提案を行なうことである。

(c) 社会福祉の実施組織

全体性の視点はソーシャルワークの指針として非常に重要である。それは個人およびグループの社会的困難との関連で考えられる様々な要因を検討する際の基礎となるからである。対象者との接触は主としてソーシャルワーカーが行なうが、大都市では、この原則に基づくとは言え、必要に備え、各種の専門家をも配置している。そのため各市町はその大きさや構造によって、このような社会的施設への近接性を調整しなければならない。何故なら、ある種の活動には十分な人口が必要であり、それはできるだけ近距離に資源を配置するという基準に反するが、人口の集中程度やコミュニケーションの状況に応じて施設の配置を考慮しなければならないからである。この点に関し一般的なモデルは作れないが、通常は、様々な福祉サービス活動（たとえば児童ケア、ホームヘルプ etc.）がそれぞれに組織され、その一つ一つが市町村全体を含むという形になる。

(d) 他の活動分野との協力

社会福祉は社会の他の部門、たとえば学校、医療、社会保険等の制度やサービスに接触せざるをえないし、それらとの共同作業は必至である。逆にそれらの部門も社会福祉との共同作業を必要としており、実際の協力は、代議員およびサービス実施者の両レベルで行なわれる。また、協力の領域は、社会福祉活動の目標の枠組および資源すなわち目標の調整や資源の計画化の側面、対象者との非公式の接触者に関わる問題、および情報活動にわたる。こうした協力・共同作業の強化・発展の必要は、社会計画作業の過程で認識されるのである。

ところで現実で共同作業を行なうためにはしっかりした組織が必要であろう。そのため原則として一市町村に一つの共同作業組織を設置し、共通の合同計画を樹て、アフターケアに関する協力の形をも取りきめておくことが望ましい。重要な共同作業者としては、(1)学校、(2)余暇活動、(3)医療サービス、(4)社会保険、(5)労働市場機関、(6)警察および犯罪者ケアが考えられる。これらの協力者との共同作業に関する要点を次に簡単に述べておこう。

(1) 学 校

社会福祉と学校との間では相互の情報交換と公的な予防措置のための共同作業とを中心に協力する必要がある。主な協力分野は学校外での公的予防措置であるが、これには社会福祉のみならず、その他の多くの機関による役割の分担が考えられる。たとえば、できることなら余暇委員会の協力も必要だろう。他方、学校での勉学方法の変更や、学内外での個別的指導については、直接の責任は学校にある。社会福祉と学校との協力の実施のために、学校内には福祉係官が設置される。彼は学校委員会の職員でも社会委員会の職員でもよい。

(2) 医療サービス⁶⁾

医療サービスとの協力に関しては、両部門に共通の問題を解決するための活動形式が必要であり、原則として二つのモデルが考えられる。第一の方式は同じ目的の係官をそれぞれの分野に設置し連繫するものである。たとえば社会福祉部門に医療資源として社会福祉医療官を置き、医療部門に社会福祉の資源として社会福祉係官を置くということが考えられよう。第二の方式は、それぞれの部門におけるサービスを他方が購入するというもので、たとえば社会福祉部門は、医療保障制度を通じて医療サービスを購入し、医療部門は、社会福祉部門から社会サービスを購入するという形式をとる。この種の協力は既に存在している。医療サービス部門との協力には、共通の訓練、共通の処理計画および定期的話し合いが必要である。

(3) 社会保険

社会保険制度との共同活動の必要は、特に個人的な問題に関して顕著である。すなわち、ある一人の人間が保険金庫と社会福祉の両者からの援助に対して権利を持つことがあり、両者の調整が必要となる。その場合には相互の情報交換が基礎となる。また、人口稀薄地区では、一人の職員が社会福祉の職能と社会保険の職能の両方を果たす可能性がある。

(4) 労働市場機関

労働市場機関との協力に関しては二段階のレベルで共同作業が必要となる。第一の段階では雇用政策の計画化における協力が要望され、次の段階では個人個人のケースにおける努力に関して共同作業が要求される。

(5) 警察および犯罪者ケア

警察活動と社会福祉活動とは共通点がみられる。そ

6) 医療と福祉との総合問題については、たとえば小野寺百合子「医療と福祉の総合的サービス体系のあり方について」『東京都老人総合研究所『社会老年学』No. 4, 1976, pp. 12~24.

れは予防の任務であろう。ただ前者は犯罪のコントロールによって公衆の保護を図り、後者は個人に対する社会の側からの支持・援助努力によって人々を保護しているのである。それ故、社会福祉に関連した問題についての警察からの急速な情報は、ソーシャルワークの基礎作りに寄与する。特に児童福祉委員会の下での学校と警察との強力な共同作業は可能でもあり望ましくもある。

犯罪者ケアとの協力については、特に犯罪者ケアの対象者は、他の市民と同じ社会サービスへの権利を有するということが強調されねばならない。

VIII 社会報告の問題点

以上、1974年の社会報告が、従来の単なる社会福祉部門内の政策の調整という枠を越え、より大きな視点から、個人全体を一つのまとまりとして把握し社会を一つの有機的システムと考える基盤の上に立ち、総合的社会政策の中に社会福祉サービスを位置づけて計画化を行ない、多様で高度なニード、多くの部門にかかわりを持ったニードに応える際に、サービス供給の面での重複や欠落、非効率や非斉合性を避け、制約のある資源を有効に用いてゆこうとしているその基本的認識の指摘から出発して、目標を分析することの重要性、一国の社会全体が目指す最終目標の性格、それが社会福祉の主要機能内での目標、さらに特定グループを対象とする社会福祉機能の目標へと下りてゆく過程、およびそうした諸目標を実現するための手段や供給組織の在り方の問題について述べて来た。以下では、しめくくりとして、全体性の視点と総合的施策によって基本的に特長づけられた社会報告への批判を幾つか指摘しておきたい。

第一の点は、全体性の視点・総合的施策の立場から出てくる特殊問題への対応の不充分性の危険に対する批判である。それは社会福祉のサービス活動を行なう人々が実際に起こる頻度の少ない問題領域については十分な経験や知識を有していないため、とかく見逃してしまいがちであるとかあるいは充分な対処を行ないえないことを憂えるものである。もちろんこの種の問題に対しては、特別な専門官を配置することが総合的施策の立場においても考えられているにせよ、前述のように市町村の人口規模や構造によってある程度制約を受けることはあるだろう。つまりこの批判の重要な点は generalist を中心とし、高度な specialist を数少なく配置するという行き方の持つ制約にあると思われる。

第二の批判は、従来からのいわゆる機能原則に基づく社会福祉のメリットに、逆に全体性の視点の持つ弱さに、

関連したものである。すなわち個別の分野でそれぞれに出発した社会福祉サービスは、対象者およびサービスの内容等について極めてはっきりした境界を持っている。従って社会福祉活動を行なう者の責任範囲も限定的であり、それだけに各問題の焦点が明確化され、処理が単純化され得るということである。これに対し全体性の視点・総合的施策の立場は、責任範囲や問題の領域がともすると拡大されがちであり焦点が拡散しあいまいになるという傾向を持つ。これは全体性の視点・総合的施策の立場が内包する一つの危険であり、総合的施策の中で社会福祉が担う課題や協力における役割の分担について、常に明確な規定を繰り返して行なう必要のあることを示唆しているよう。

第三の批判は、目標分析の重要性は認めるにしても、また、最終目標として民主主義、連帯と平等、および保障の三原則を設定することに意義を認めるにしても、こうした一般的抽象的議論と、個別の具体的サービス（特定対象グループに関する社会福祉の機能）との関連が必ずしも報告の執筆者が主張するように、明白でないという点である。確かに個々の具体的社会福祉サービスを全体的な社会政策の計画の中に位置づけようとしている意図は理解できるにしても、いわゆる総論から各論への展開が論理的にスムーズに行なわれていないように思われる。この点、最終目標としての三原則の設定が野心的であるだけに残念に思われる。

しかし、これらの技術的な難点、あるいは理念の実現過程における困難またはあいまいさに問題があるにしても、今回の社会報告の指し示す方向、伝統的なカテゴリー別社会福祉プログラムを普遍的な福祉計画全体の枠組中に取りこみ、後者を基礎として、その上に特定の不利益を持つグループに対するサービスを加えてゆくという方針は、社会福祉政策の発展における新しい段階への到達を意味する。ただこうした基盤に立つ試みが行なわれたとしても、特定の不利益、ハンディキャップを持つ人が依然として残ることは否定できないが、全体性の視点、総合的施策の奥には、明らかに福祉政策自体における人間観の変化が見られるという点を見逃してはならないだろう。そうした変化の一つ一つの大きな理由として、ニードの質あるいは構造が時代と共に変わり、多岐の部門にわたるようになって来たということであろう。また、こうしたニードの面あるいは思想の面における推移を一方におき、他方の供給面における要因をも考慮に入れねばならない。それは福祉政策全体の進展と共に、その方面に回し得る資源の制約—特にスウェーデンではマンパワーの

不足一問題が深刻化し⁷⁾、社会福祉分野での限界調整にとどまりえず、福祉政策全体を体系的・連関的に見直してゆこうとする方向に進んだものと思われる。もしこ

れらの事実を直視するならば、その方向はスウェーデン1国のみが目指すものではなく、福祉の各先進国が必然的に向わざるをえないもののように思われる。

7) 労働従事者を経済活動別に分類して国際比較を行なうと、スウェーデンでは社会的サービス（教育、医療、社会福祉サービス etc.）部門に属する者の比率が圧倒的に高い。また、婦人の労働参加率を国際比較してみてもスウェーデンのそれは著しく高い。これらの点については次を参照。拙稿、「社会的アンバランスに関する統計的研究」、『季刊社会保障研究』、10巻1号。H. Ingvarsen, Women at Work, Lecture at Royal Swedish Embassy, Jan. 21, 1975. また、過疎地における老人へのサービスに郵便集配人を利用するという方法もとられている。すなわち、それらの地域における老人の日用品の注文をとったりそこへ配達することが郵便集配人に任せられており、専任のサービス係官を省いているのである。この点については、Rural Postmen in Sweden Provide Social Services, General Directorate, GF Post Sweden. を参照。

わが国における家賃政策の問題点(上)

大 本 圭 野

はじめに

現在の国民生活の中で大きな位置を占めている住宅問題は、地価高騰にともなう持家取得の困難とならんで、家賃の高負担が大きな位置を占めている。とりわけ民間借家の家賃は都市住民の負担能力をはるかに上まわる額として生活を圧迫している。家賃問題は、住宅問題の中心的問題の1つといわねばならない。

ところで、最近政府は、公共住宅の家賃が建築年次によってアンバランスになりつつあることを理由に、収入に応じた家賃を支払うという応能家賃制を提案してきた。その内容は、家賃にあっては第Ⅰ5分位が16%、ローン支払いにあっては第Ⅲ5分位で25%を適正家賃負担限度額としている。この応能家賃制の提案を契機に、わが国の住宅政策は大きく転換する気配を示している。

公営借家であれ民営借家であれ借家の家賃をいかに設定するかという問題は、国民の基本的な生活手段としての住生活確保に大きな影響を与える。住宅の家賃はいかにあるべきかについて、国民が健康で文化的な住生活を収入の範囲内で確保しようという観点から検討せねばならない。

現実のわが国の住宅政策の基本は、住宅建設計画法にもとづく、住宅建設5ヵ年計画である。同法は昭和41年6月に立法化され、第1期5ヵ年計画が昭和41年度から5ヵ年間、第2期5ヵ年計画は昭和46年度から50年度まで、また第3期計画は51年を初年度として、すでに引続き実施され現在に至っている。

なお、この住宅建設5ヵ年計画は、同法4条にもとづき「住宅地審議会の意見をきいて昭和41年度以降5ヵ年を各一期として、住宅の建設に関する計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」とされている。わが国の住宅政策は、その立案にあたり審議会のなう役割は大きい。従って現在の住宅政策を検討するにあたり、住宅建設5ヵ年計画と同時に審議会に提出された答申をも検討する必要がある。

この小論は、現在提起されている家賃政策を住宅建設5ヵ年計画、審議会答申の考え方およびそれらの理論的

背景の検討を論じて問題点を解明し、国民のための家賃政策確立の基礎資料にせんとするものである。

I 現在の家賃政策

現在の住宅政策が体系だったものとして登上してきたのは、昭和41年の第1期住宅建設5ヵ年計画以降である。従って第1期計画の家賃政策から検討しなければならない。しかし、それは、1世帯1住宅を目標に住宅不足の解消へ重点が置かれ、家賃政策として明確なものが打ち出されていない。その後、昭和42年度に住宅政策審議会が中間報告として、住居費負担および住居水準の考え方を提出し、それ以降各5ヵ年計画が、その考え方を踏襲している。ここでは、この中間報告(昭和42年)以降、第三期5ヵ年計画(昭和51年)までに政府が提出した家賃政策を検討する。

1. 住宅対策審議会基本問題部会の中間報告「適正な住居費負担について」(昭和42年12月12日)

この中間報告における適正な住居費負担の考え方は、「住宅政策は、すべての世帯が適正な住居費負担をもって適正な居住水準の住宅に居住することができるようにすることを目標とすべきである。住居費負担が適正であるが否かを論ずるに当たっては、まず適正な居住水準の住宅に居住することを前提とし、そのために支払われるべき家賃負担を基準として考えるべきである。福祉政策の一環である住宅政策の立場からすれば、所得のいかに問わず必要な居住水準を確保するよう努める必要があり、そのためには、このような世帯に対し、低家賃住宅の供給を行なう等なんらかの施策によって、その不足を補う必要がある。このような施策を行なうに当たっては、その前提条件として、世帯の住居費負担能力について、客観的、かつ合理的な基準を設ける必要がある。この中間報告は、このような意味における住居費負担能力の限界を示すものである。……住居費とは『地代・家賃』『設備・修善費』『水道料』及び『家具什器』に区分できる。」¹⁾と規定している。中間報告では、主に家賃支出

1) 住宅地審議会中間報告(昭和42年12月12日) p. 1

を中心に、昭和39年全国消費実態調査の特殊集計を行ない家賃負担限度を推計している。特殊集計の対象世帯は、民営借家の入居時期昭和36～39年の入居者世帯のみを用いて、以下5つの推計方法を用いて推計を行なっている。

(1) 平均家賃支出額に標準偏差を加えた額による方法 (A式)

実収入階層別、世帯人員別の家賃支出額の平均値に標準偏差を加えた額を家賃支出限度額とみなす方法

(2) エンゲル係数と家賃支出率との対応式を用いる方法 (B式)

エンゲル係数と家賃支出率との相関関係のうち、エンゲル係数の上昇にともなって家賃支出率が下降する場合の相関式を家賃支出限度を示す相関式とみなす。別に、実収入及び世帯人員とエンゲル係数との相関式を求め、両式から実収入階層別、世帯人員別の家賃負担限度率を求めた。

(3) 戦前におけるエンゲル係数と家賃支出率との対応式を用いる方法 (C方式)

戦前の各種統計値から求められたエンゲル係数と家賃支出率との相関式によりB式と同様の方法により推計。

(4) エンゲル係数と家賃支出率の上限との対応式を用いる方法 (I) (D方式)

エンゲル係数と家賃支出率の上限 (平均家賃支出額に標準偏差を加えた額の消費支出中に占める割合) との相関関係のうち、エンゲル係数の上昇にともなって、家賃支出率上限が下降する場合の相関式を家賃負担限度率を示す相関式とみなす。この方式の問題点として、負担限度として、かなりきびしい率となっているので、施策の

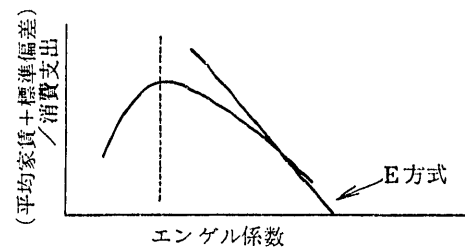


図 1 E方式

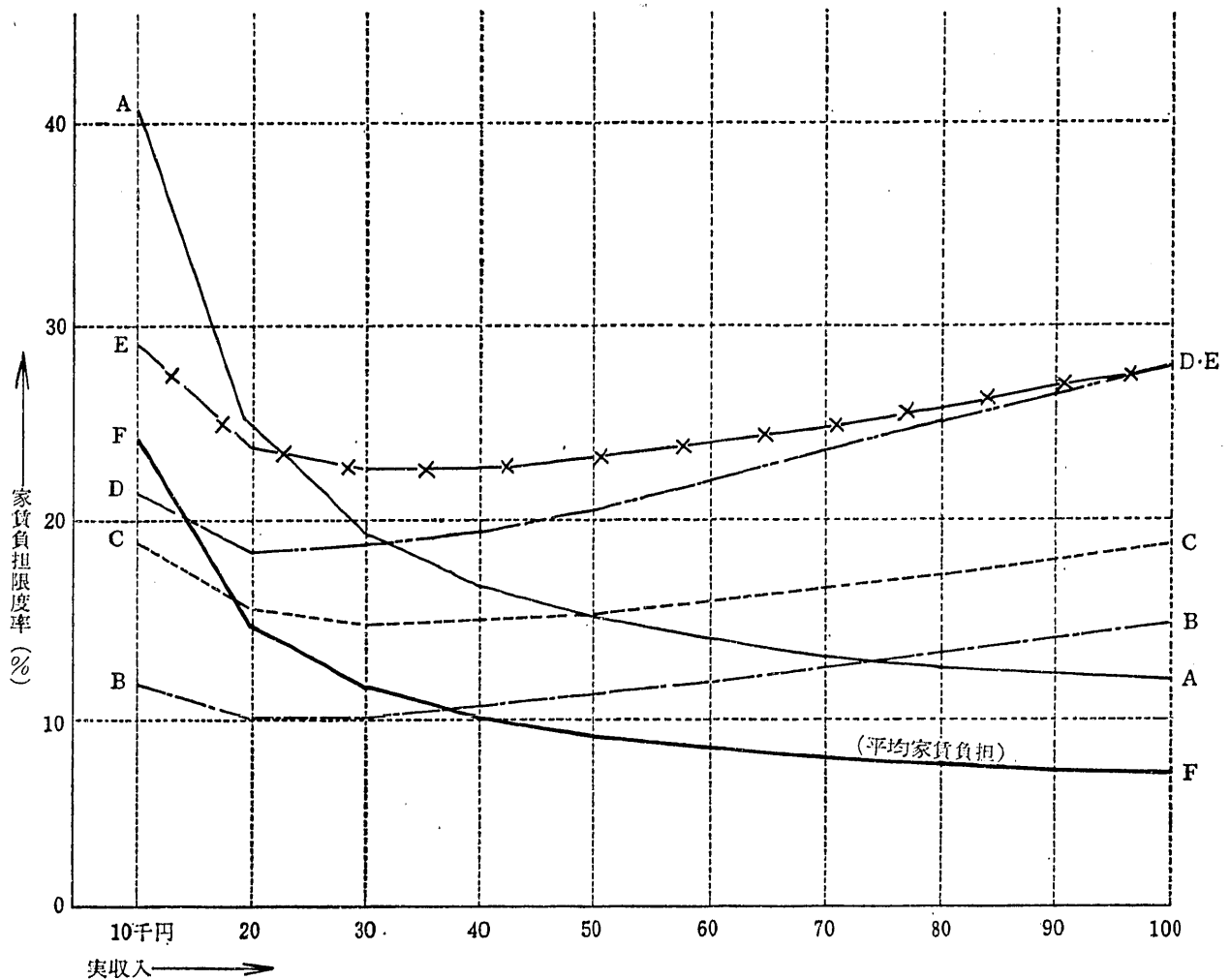


図 2 家賃負担限度率 (4人世帯)

性格によっては、このような高い負担を要求することは適当でない場合もありうる。

(5) エンゲル係数と家賃支出率の上限との対応を用いる方法(Ⅱ)(E方式)(右端接線)(図1)

以上、中間報告では、家賃負担限界値を推計する5つの方式が提示され、各方式による収入階層別、世帯人員別の家賃負担限度額(率)の推計値も提出された。図1が5つの方式による家賃限度率の推計値を算出したものである。中間報告では、この5つの方式(図2)のどれが国民にとって住居費負担に適当であるかの価値判断は下しておらず、政策の選択方式の提示にとどまっているのである。

2. 第二期住宅建設5ヶ年計画(昭和46年～50年度計画)

昭和50年までの住宅規模の目標は、1人1室をめざし、50年までに確保すべき最低限の居住水準は、平均的に1人当り畳数は6.62畳に達することが可能と推計された。(表1)

住戸規模以外の居住水準は、住宅の設備、職住の近接一居住立地の適正化、住宅の不燃化および中高層化を考慮し、居住水準を決めることを目標としている。

表1 居住室の規模

世帯人員	第一期五箇年計画目標	第二期五箇年計画目標 (最低居住水準)		長期目標 (住宅対策審議会中間報告)	
		居住室の数 畳	居住専用積 面 m ²	居住室の数 畳	居住専用積 面 m ²
2人	9	9.0	26.0	11.5	31
3人	9	9.0	26.0	15.5	39
4人	12	12.0	33.0	19.5	48
5人	12	18.5	36.0	24.5	59
6人	12	15.0	39.0	28.0	67
7人	12	16.5	43.0	30.5	73

以上「居住水準を自らの力で確保し得ない所得階層に対して、公営住宅、公団住宅等の低家賃住宅の供給および公的援助を行い、国民すべてがこの計画の目標とする最低限の居住水準を確保できなければならない」この場合の国民がすべて『適正な住居費負担』で計画の目標とする最低限の居住水準を確保することを目標とし、計画策定にあたって、適正な住居費負担の限度をきめることにしている。この住居費負担限度を求めるには、消費支出のうち、住居費に支出しうる限度額の割合(住居費支出限度率)が問題なので、住居費支出限度率を決めねば

表2 住居費負担限度額

(イ) 南関東等地域(勤労者世帯)

(単位: 円, %) (昭和50年)

	所得 (月 収)	住 居 費 負 担 限 度 額					
		2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人世帯
第Ⅰ分位	118,000	28,400 [19.9]	21,600 [18.4]	19,800 [16.8]	17,900 [15.2]	16,100 [13.7]	14,800 [12.1]
第Ⅱ分位	152,000	31,100 [20.5]	29,300 [19.3]	27,500 [18.1]	25,600 [16.8]	28,800 [15.6]	22,000 [14.4]
第Ⅲ分位	179,000	37,100 [20.7]	85,800 [19.7]	38,400 [18.7]	31,600 [17.7]	29,700 [16.6]	27,900 [15.6]
第Ⅳ分位	212,000	44,400 [21.0]	42,600 [20.1]	40,800 [19.2]	38,900 [18.4]	37,100 [17.5]	35,300 [16.6]
第Ⅴ分位	281,000	59,800 [21.3]	58,000 [20.7]	56,200 [20.0]	54,800 [19.3]	52,500 [18.7]	50,600 [18.0]

注) [] は所得に対する割合である。

(ロ) その他地域(勤労者世帯)

(昭和50年)

	所得 (月 収)	住 居 費 負 担 限 度 額					
		2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人世帯
第Ⅰ分位	99,000	19,200 [19.5]	17,400 [17.6]	15,600 [15.8]	13,700 [13.9]	11,900 [12.0]	10,100 [10.2]
第Ⅱ分位	127,000	25,500 [20.1]	23,700 [18.7]	21,900 [17.2]	20,000 [15.8]	18,200 [14.3]	16,400 [12.9]
第Ⅲ分位	152,000	31,100 [20.1]	29,300 [19.3]	27,500 [18.1]	25,600 [16.8]	23,800 [15.6]	22,000 [14.4]
第Ⅳ分位	182,000	37,800 [20.8]	36,000 [19.8]	34,100 [18.7]	32,300 [17.7]	30,400 [16.7]	28,600 [15.7]
第Ⅴ分位	245,000	51,800 [21.2]	49,900 [20.4]	48,100 [19.7]	46,300 [18.9]	44,400 [18.2]	42,000 [17.4]

注) [] は所得に対する割合である。

ならない」²⁾「第二期住宅建設5ヵ年計画では、住宅対策審議会中間報告の方式にもとずいて平均家賃+標準偏差の消費支出に占める割合と、エンゲル係数の相関関係から住居費支出限度を求めている」³⁾その結果表2に示すものが、第二次5ヵ年計画の住居費負担額として提出された。

これによると、南関東地方では、収入が第Ⅰ五分位で4人世帯の負担限度は16.8%、第Ⅲ五分位では18.7%と示された。

3. 住宅・宅地審議会報告「今後の住宅政策の基本的体系についての答申」(昭和50年8月)

住宅・宅地審議会は、昭和48年2月に建設大臣から諮問「今後の住宅政策等の基本的体系はいかにあるべきか」を受け、2年余にわたり調査審議を行ない、昭和50年8月に答申を提出した。

この答申における今後の住宅政策の基本的体系としての住居費負担に関する考え方は、入居者それぞれの住居費負担能力に応じて定めるいわゆる応能家賃方式が望ましいとしている。なお具体的施策として、(1)住居者負担の適正化と、(2)公的援助の適正化が述べられている。具体的には(1)に関して、家賃負担限度として、(イ)全世帯を年間収入の状況に応じて低位から順次五等分した所得五分位階層の第1分位における標準世帯(夫婦と子供2人の4人世帯)の負担限度を世帯収入のおおむね15%程度とし、世帯の収入階層別、世帯人員別等に応じ必要な調整を行う。

(2)公的援助の適正化として、(イ)公的賃貸住宅家賃制度の改善——これは賃貸住宅の家賃は極めて低廉なままに据置かれており、公的賃貸住宅相互間および民間賃貸住宅との間の格差拡大による社会的公正を增大させる結果となり、公団住宅の空家割増家賃制度の定期的見直しを図る。(ロ)応能家賃制度の導入：公的賃貸の建設の停滞、新規供給家賃の上昇、新旧家賃格差の存在等の問題を解消するために応能家賃方式を導入することが望ましい。賃貸住宅の家賃をその住宅供給サービスに見合うように適正に評価し、入居者はその収入、家族構成によって定められる負担限度額までを家賃として負担するものとし、適正家賃との差額は公的補助対象とする方式が考えられる。(表3、表4)

4. 第三期住宅建設5ヵ年計画(昭和51年3月26日閣議決定——昭和51年～60年度)

国および地方公共団体は、すべての国民がその能力に

表3 昭和55年適正家賃負担率 (単位: %)

所得五階分級	世帯人員	1人 世帯	2人 世帯	3人 世帯	4人 世帯	5人 世帯	6人 世帯	7人 以上 世帯
第Ⅰ分位		18.1	17.1	16.1	15.0	13.9	12.6	11.5
第Ⅱ分位		19.8	19.2	18.6	18.0	17.3	16.5	15.7
第Ⅲ分位		21.8	21.7	21.6	21.5	21.3	21.0	20.5
第Ⅳ分位		22.1	22.0	21.9	21.8	21.6	21.3	20.8
第Ⅴ分位		23.3	23.2	23.1	23.0	22.8	22.5	22.0

注 昭和42年12月の住宅対策審議会「適正な住居費負担について」(中間報告)の谷方式(D方式)に基づいて試算したものである。

表4 最低居住水準の目標

世帯人員	室構成	居住室面積	住戸専用面積	参考 (共用部分等を含む)	住宅総面積 (共用部分等を含む)
1人	1 K	7.5m ² (4.5畳)	16m ²		(21m ²)
2人	1 DK	17.5 (10.5)	29		(36)
3人	2 DK	25.0 (15.0)	39		(47)
4人	3 DK	32.5 (19.5)	50		(59)
5人	3 DK	37.5 (22.5)	56		(65)
6人	4 DK	45.0 (27.0)	66		(76)
7人	5 DK	52.5 (31.5)	76		(87)

注 1) 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供より構成される世帯をいう。ただし、5人以上の世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。
2) 居住室面積には、寝室及び食事室兼台所のみを含む。
3) 住戸専用面積には、寝室、食中室兼台所、便所、浴室、収納室等を含むが、共同住宅の共用部分及びバルコニーを含まない。
4) 室構成の記号は、数字は寝室数、Kは台所、DKは食事室兼台所である。
5) 住宅総面積は、階段室型中層共同住宅の場合で、共用部分及びバルコニーを含む。(ただし、バルコニーについては、面積の1/2を算入している。)

応じ適正な住居費を負担することにより、この計画の目標とする居住水準を確保できるように努めるものとする。住居費負担の限度率について、「第三次住宅建設5ヵ年計画の策定にあたって、借家居住世帯の家賃負担率、および持家居住世帯の持家償還金負担について、その限界を前提条件として定めているが、両者とも現実の負担の実状を踏まえつつ、昭和42年に住宅対策審議会からの中間報告のあった住居費支出限度率に関する考え方および住宅金融公庫の一般個人住宅および高層住宅購入資金利用者の実態、あるいは、民間金融機関の住宅融資条件等のもとにして検討して求められたものである」⁴⁾。

具体的な家賃負担限度率の推計については、昭和42年度の中間報告の「エンゲル係数と住居費支出の上限(平均家賃+標準差の消費支出に対する割合)との関係の中で、エンゲル係数の上昇に伴って住居費支出率が低下する場合の相関式を住居費支出限度率とする考え方を採用

2) 丸山良二「日本の住宅計画」p. 119

3) 同上

p. 120

4) 山岡・京須著「これからの住宅政策—第三期住宅建設5ヵ年計画の解説」p. 88

し、第三期住宅建設5ヵ年計画における家賃負担限度率を求める相関式と昭和55年のエンゲル係数および平均消費傾向から、昭和55年の家賃負担限度率を所得5分位階層別、世帯人員別に求めた。⁵⁾(表3と同一である)

以上が、住宅地審議会および住宅建設5ヵ年計画における住居費負担に関する内容である。

II 谷理論における住居費限界について

ところで以上に紹介した住宅政策における家賃政策提立の根拠、すなわち昭和42年住宅対策審議会の答申およびその後の住宅建設5ヵ年計画および審議会の家賃政策における理論的基礎は、谷重雄教授の家賃理論によっている。それゆえ次に、谷教授による家賃理論と問題点を検討してみたいと思う。谷教授の家賃理論は次の4つの論文によって示されている。

第1論文 「住居費の基準函数とその限界について」
日本建築学会論文報告集47号 昭和28年9月

第2論文 「住居費支出と家計構造」同上175号 昭和45年10月

第3論文 「住居費配分率とエンゲル係数」同上181号 昭和46年3月

第4論文 「家計支出上限と世帯収入、世帯規模」同上184号 昭和46年6月

1) 第1論文

第1論文は、データを家賃統制以前、昭和13年以前の家計調査を用いて、家計費に対する住居費の関係を計量的に明らかにし、一般法則を求めることをねらっている。具体的には、各家計要素支出、食料費、衣服費、光熱費、雑費と家計実支出との間には Lewis-Douglas の函数 $y=ax^b$ が成立することを明らかにし、また住居費とくに家賃については Schwabe の法則の成立も立証している。さらに、それらの立証にとどまらず Engel 係数と住居費率および家賃率(家計実支出に対する100分比)の間には、限界線を引くことができることを、その限界線に達すると急激に折れて直線上に沿って下降する傾向があることを明らかにし、その線を住居費負担能力あるいは家賃負担能力の限界とすることが出来るとしている。

ここで問題となることは、まず第1に、エンゲル係数が高くなると一定点までくると住居費率および家賃率が下降してくるというのは、1つにはデーターの取り方によって起ることも考えねばならない。つまりデータの各プロットは各収入階層別によるもので、収入階層の切り

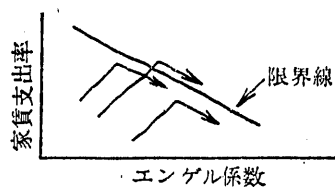


図 3

方が、 a_1 円未満、 $a_2 \sim a_3$ 円未満…… a_n 円以上という取り方であるため、 a 円未満の所では、 a 以下の収入が全て入るために、その結果エンゲル係数値が急激に低くなる可能性が充分考えられる。第2は、仮りに限界線が引け住居費率および家賃率が図上あるいは数式上、下降する現象が立証されたとしても、下降する点が生活にとってどういう意味のあることなのかその理論がない限り、家賃負担能力の限界などと決めつけることはできない。

2) 第2論文

第1論文で、光熱費率、被服費率、雑費率の三者はエンゲル係数との間に一定の函数関係にあることを実証している。しかし、住居費率については、データのバラツキが大きく、一定曲線によって対応関係を設定することが困難であることも明らかとなった。そこで第2論文では、第1論文と同一データで上記3費目率の函数を利用し、前三者およびエンゲル係数の残差を住居費とみなし、住居費率を h とし、他費目をあわせ百分比で表わし $h=100-\sum x-f$ (f : エンゲル係数) を設定した。その結果、 h 値は、エンゲル係数 40% で最大値を有する2次曲線を描くことを明らかにした。しかもその最大点が平均的生活水準世帯の住居費であり、エンゲル係数であることを内閣家計調査によって検討している。これらにもとづき、家賃率 0%, つまりエンゲル係数 70% が生活の破壊点として、2次曲線とその点との切線を家賃率限界線と設定している。(図4)

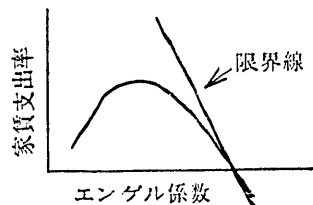


図 4

この論文で、まず第1に2次曲線の最大点が平均的生活水準世帯であることを認めるとしても、ここで光熱費率、被服費率、雑費率およびエンゲル係数の各函数の残差を住居費率($h=100-\sum x-f$)と設定したことは理論的にはかなり工夫されている点であるが、この家計費目5者を加えたものが、必ずしも100になるとはいえない。

5) 同上, p. 89.

表 5 対実収入家賃支出比 (%) における統計値と上限計量値

N Y	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人	7人以上
~ 10	23.1 (26.0) 49.1	30.1 (-1.2) 28.9	—	17.5 (8.7) 26.2	—	—
~ 30	11.3 (14.3) 2.3倍 25.6	13.3 (10.2) 1.7倍 23.5	13.9 (27.3) 3.0倍 41.2	7.5 (11.9) 19.4	—	—
~ 30	16.3 (7.1) 1.4倍 23.4	11.7 (10.3) 1.9倍 22.0	10.7 (9.6) 1.9倍 20.3	11.1 (7.4) 1.6倍 18.5	10.1 (6.6) 16.7	13.2
~ 40	12.2 (11.0) 1.9倍 23.2	10.8 (11.1) 2.0倍 21.9	9.7 (5.6) 2.1倍 15.3	8.7 (10.3) 2.2倍 19.0	8.6 (8.8) 2.0倍 17.4	7.2
~ 50	11.4 (12.1) 2.1倍 23.5	10.1 (12.3) 2.2倍 22.4	11.5 (9.7) 1.8倍 21.2	8.5 (11.4) 2.3倍 19.9	11.0 (7.4) 1.7倍 18.4	9.0
~ 60	9.6 (14.6) 2.5倍 24.2	10.6 (12.7) 2.2倍 23.3	9.3 (12.9) 2.4倍 22.2	8.1 (12.8) 2.6倍 20.9	9.3 (10.3) 2.1倍 19.6	7.4
~ 70	9.0 (16.1) 2.8倍 25.1	9.4 (14.9) 2.6倍 24.3	8.7 (14.6) 2.5倍 23.3	7.1 (15.3) 3.1倍 22.4	8.8 (12.1) 20.9	6.2
~ 80	7.9 (18.3) 3.3倍 26.2	6.1 (19.4) 4.2倍 25.5	6.3 (18.2) 3.9倍 24.5	7.5 (16.4) 3.2倍 23.9	7.2 (15.2) 22.4	—
~ 90	6.0 (21.3) 27.3	5.8 (20.7) 26.5	7.5 (18.4) 3.5倍 25.9	6.4 (18.6) 3.9倍 25.0	7.3 (16.9) 24.2	12.0
~ 100	4.6 (23.7) 28.3	3.4 (24.6) 28.0	8.1 (19.1) 27.2	5.3 (21.5) 26.8	3.2 (22.1) 25.3	—
~ 120	10.2 (20.0) 30.2	10.0 (19.5) 29.5	6.4 (21.6) 4.4 28.0	7.6 (21.4) 29.0	13.9 (14.2) 28.1	—

Y: 実収入 (単位千円/月), N: 世帯規模, 各欄の左上数字は平均家賃, 左下数字 = $\frac{\text{上限家賃}}{\text{平均家賃}}$, 右数字は家賃の上限値

何故なら、函数の残差であるから。この第2論文で扱う住居費はあくまで筆者が概念規定した住居費であって、現実の住居費を直接説明することにはならないことに注意すべきである (以下、この残差法による住居費概念が、現実の住居費を説明するかの如く、昭和42年住宅対策審議会中間報告で、2次曲線最大値を用いている)。

第2の問題として、残差法による家賃の2次曲線と家賃率0%の切線を家賃限界線と設定しているが、切線が家賃負担限界線 (生活を破壊する) であることの論証がないため、切線は引けるが、家賃の支払い限界線と言い切ることはいえないであろう。

3) 第3論文

第2論文では、戦前資料を用いて、家計消費支出の配分構造として住居費や家賃への支払率が、エンゲル係数とどのような函数関係にあるか考察し、あわせて住居費率、家賃率の上限界を設定した。第3論文では、このような関係が戦後においても妥当するか検討するため、昭和39年全国消費実態調査の特別集計 (対象世帯を昭和36~39年入居の民営借家世帯とした) を資料として分析を行っている。ここで入居時期を限定したのは「長期居住

のために生ずる家賃の歪みの影響を除去するため」⁶⁾ 限定している。

分析方法は、第2論文と同様、各費目の $x_i = Lf^{B_i}$ (f : エンゲル係数) 数式をあてはめほぼフィットしていることを明らかにし、(図ではフィットしているようであるが、相関度は示されていない)。住居費率、家賃率は残差法で求めた率を用いて、配分率2次曲線を描き、その曲線の住居費率、家賃率0となる点の切線をそれぞれ負担上限値とみなし、住居比率上限線 $hg = 56.2 - 0.81f$ 、家賃率上限線 $hrg = 49.0 - 0.80f$ を算出している。結論として、住居費率、家賃率のエンゲル係数との函数関係は戦前の形と同様である。昭和39年の資料では屈曲点をエンゲル係数でみると、30~35%のところである。この極点の高さを境に家賃率が下降を示すという結果を出している。

4) 第4論文

第2、第3論文で家賃支出上限線を求めた。第4論文では、家賃支出上限を世帯収入、世帯規模の関係式を求め、それにより実数統計値 (昭和39年全国消費特別集計)

6) 第三論文, p. 52.

を入れ、平均家賃、家賃上限値を求めた論文である。

(1)家賃上限率とエンゲル係数の関係式 $h=a-bf$
 (2)エンゲル係数と世帯収入(Y)、世帯規模(N)の関係式 $f=f(Y, N)$, (3), (1)(2)より家賃上限値とエンゲル係数、世帯収入、世帯規模の関係式 $h=a-bf(Y, N)$, (4)消費支出と世帯収入(Y)、世帯規模(N)の関係式 $C=C(Y, N)$
 (5)家賃上限値は $H=h \cdot C(Y, N)$ であるから、(3)(4)を代入し、 $H=\{a-bf(Y, N)\}C(Y, N)$ を導き出す。

以上(5)式に実数統計値を入れ推計したのが表5に示す通りである。

谷教授は、平均家賃と家賃上限値の差について、「高収入層ほど家賃支出負担に余力があるといえる」⁷⁾と述べているが、余力があると解釈できるのであろうか。表5に示すように、平均家賃に対し、家賃上限理論値はほぼ2~4倍である。現在支払っている平均的家賃に対し、このような高い値をどうして限界値などということができようか。谷教授の家賃限界値とは生活破壊に近いようなもの(家賃が0%となる点)を推計しているが、この限界値を実際の家賃の支払限界値とするなら国民の家賃負担は不当に高い支払いをしられることになる。

III 家賃理論および家賃政策の問題点

以上みてきたように、第二次、第三次住宅建設五ヵ年計画における家賃政策の考え方は、谷理論および昭和42年「適正な住居費負担について」(住宅地審議会中間報告、谷教授作成)に依拠しており、またそれを踏襲している。第二次および第三次五ヵ年計画の家賃負担限度率の推計は、上記の「適正な住居費負担について」報告におけるD方式が用いられている。ここでは、このような理論に基く現在の家賃政策の問題点をとりあげてみよう。

1. 家賃負担限界率の「限界」とは何か

家賃負担限界という場合の「限界」の内容は何を意味するか。

谷論文における家賃限界線は、エンゲル係数70%で家賃負担0%となる切線をさしているが、「消費支出のなかで家賃への配分率の限界がエンゲル係数70%の家計で零となるということは、エンゲル係数がそれ以上の困窮世帯では家賃支出の能力が全然ないこと、つまり、居住を経済的に取得したり維持したりする方法がないことを意味している。住居のない生活というものは考えられないから、エンゲル係数70%をもって生活の破壊点と考えることもできる」⁸⁾と述べられている。

第二次および第三次住宅建設五ヵ年計画における家賃負担限度率の推計にはD方式を用いている。つまり、「エンゲル係数と家賃支出率の上限との相関関係のうち、エンゲル係数の上限にともなって、家賃支出上限値(=平均家賃+標準偏差/消費支出)が下降する場合の相関式を家賃負担限度率を示す相関式」とみなしている。

ここで問題となるのは、(イ)エンゲル係数と家賃支出率

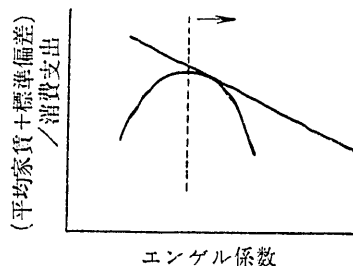


図 5

の上限との相関式が上の2次曲線で示されている(42年中間報告)。(また谷教授の第三論文図7にも示されている。)しかし、はたしてエンゲル係数と家賃支出率の間に相関式を描くことができるのだろうか。唯、戦前のデータおよび昭和39年消費実態調査(入居3ヵ年以降の民営借家世帯<平均年令32才という特殊な階層>のみをとった特殊集計)のデータを用いた残差法による住居費率、家賃率が2次曲線を描いたにすぎない。現実の一般借家世帯の住居費、家賃が2次曲線を描いたことを意味していない。第二次五ヵ年計画は、39年全国消費を用い、また第三次五ヵ年計画は、昭和44年全国消費および昭和48年家計調査を用いて家賃限界を推計している。これらのデータに2次式をあてはめたにすぎず、数学的には、2次方程式には最大値があり、数字を入れれば算出は可能である。2次式の最大値(頂点)が生活をはかる場合にどういう意味を持つものであるか説明されていない。また、その頂点を境に「エンゲル係数の上昇にともなって家賃支出率上限値が下降する場合の相関式を負担限度と示す」とあるが、下降する直線が負担限界であるという意味づけは不明である。つまりそれが家賃負担限界値であるという理論が存在しない、数式をあてはめてみたにすぎないだけで、それを限界値であると解釈しているにすぎない。

また、これにとどまることなく、家賃負担限界率を現政府は「適正な負担限度率」⁹⁾として「限界」が「適正」に変わっている。「限界」とは、生活の何を意味するのか、

7) 第四論文, p. 109.

8) 第二論文, p. 103.

9) 『これからの住宅政策——第三期五ヵ年計画の解説』p. 88

「生活破壊」なのか、「なんとなく生活できる」のか、「ゆとりある限界」なのか不明確なうちに何となく生活できる「適正負担」と生活破壊の「限界負担」の言葉をすりかえるという、理論のすりかえを行っている。

2. 「平均家賃+標準偏差(1 σ)」が家賃支出限度である意味は何か。

第二次および第三次五ヵ年計画においても、家計における家賃支出限度は「平均家賃+標準偏差」とみなしている。標準偏差1シグマ(1 σ)が何に故に負担限度値また上限値とみなすことができるか。その意味づけは何ら説明されていない。統計学的に言えば、1 σ は全サンプルの68%を含むということにすぎず、2 σ であれば95%、3 σ で99.7%である。より細かくみれば、1 σ からはずれる人は32%で、それも回帰線の上方ではずれる人は16%である。そうすると、「平均家賃+標準偏差(1 σ)」が負担限度値であるということは、全国民の上位16%が支払っている家賃負担に、それ以下の人84%の人達があわせなければならないことを意味するのである。

それから、家賃の分散値は、家賃の実額にするとかなり大きな値となる。谷論文に引用されているデータではもともと所得と家賃の間には相関関係はほとんどみられないのであるから、分散値は大きくなる。また、谷論文、第二次、第三次計画においても負担限界を家賃というマネータームでしか問題にしていなかったが、家賃は立地、住宅の規模、環境等によって大きな差が出てくる。

3. D方式の選択について

第2次、第3次五ヵ年計画において、家賃負担限度額を算出する際に昭和42年審議会中間報告のD方式を採用し推計を行っている。中間報告の中にD方式の問題点として、「負担限度として、かなりきびしい率となっているので施策の性格によっては、このような高い負担を要求することが適当でない場合もありうる」¹⁰⁾と谷教授自身指摘している。限界値の推計にあたりD方式を採用した根拠について何の説明もなく用いられている。D方式を用いることは、国民にきびしい家賃負担をになわせることになり、政府の財政負担を軽減させるための手段として利用されていると解釈できる。

4. エンゲル法則の逆転と家賃負担限度率

審議会中間報告(昭和42年)では、家賃限度率は、エンゲル係数を家賃率の相関式から推計を行っている。ここで問題にしたいことは、エンゲル係数を何故用いたかという疑問である。第2論文により「戦前の家計支出における住居費の対消費支出率がエンゲル係数との関係に

おいて一定の限界線が存在することをみとめた」¹¹⁾ということが前提で昭和39年全国消費の分析を行なっている。戦後のわが国において、とくに低所得層のエンゲル法則の逆転現象¹²⁾が報告されたが、低所得層におけるエンゲル係数は必ずしも高くなく、逆に低い値を示す現象があらわれてきた。つまりエンゲル係数のみで消費水準を測ることができないことを示した。また、とくに高度経済成長期以後、社会的共同消費の不足による、社会的固定費の増大によるエンゲル法則の逆転という現象¹³⁾が出てきている中で、エンゲル係数のもつ意味は戦前とは異なっている。上記D方式において「エンゲル係数の上昇にともなって家計支出上限値が下降する場合の相関式を家賃負担限度率」といっても、エンゲル係数が増加する場合、2つの異なる階層が入っていると考えられる。つまりエンゲル法則の逆転により、同一エンゲル係数でも、低所得層と高所得層が入っていると考えられる。2つの異なる階層(低所得層と高所得層)が入ったものに同一の家賃負担限度率で家賃を負担させることは、低収入層にとっては、過大な負担となるはずである。

5. 住居費のとりえ方

谷論文および審議会中間報告における住居費の概念は、家賃、家具什器、修繕費等従来の住居費のみを問題としている。居住条件を考慮した住居費のとりえ方がない。住居水準との対応で住居費負担を考える場合は、借家居住者は入居する際には敷金、礼金、住み替え等の必要な一時金支出(平均的にはほぼ家賃の5ヵ月相当)が必要とされる。また、遠距離通勤であれば、交通費の支出が必要となる。またわが国のように持家指向政策がとられている社会では、持家の準備として貯蓄もしているはずである。これらの費用を全て除外して家賃負担のみを問題として、その限度率を決めるのは生活の実態からみてもそぐわないように思える。住宅公団の研究¹⁴⁾によると、住居費を負担する側の問題としてとらえ、住居費関連費の家計に占める割合が大きいことを示している。審議会が提出した、家賃負担限度額が非常に高いが、住居費関連費の負担限度額として算出したなら、たいていの家計は破産してしまうのであろう。従来の家賃概念でとらえること自体、生活の実態を反映していないことを示

11) 谷「住居費支出と家計構造」p.99.

12) 籠山京「緊急家計調査とエンゲル線の変曲」『社会政策の基本問題第I集』p.297-318.

13) 大本圭野「住居費負担と家計構造」『国民生活研究』No.10 p.33.

14) 峯成子、加藤由利子「住居関連費と2・3の指標における住居関係支出の動向」住宅問題発表資料 1976年2月 p.25-45.

10) 昭和42年住宅地案議会中間報告 p.6

すものである。

政府が提案している、第1五分位の家賃限度を16%というのは年間税、ボーナス込みの割合であって、毎月の手取りにすると18~20%の割合となるであろう。上記に述べたように家賃だけが住居費であるわけではなく関連費がこの上にうわ積みされるわけであるから、家計にとっては相当な負担となるであろう。これが「適正な家賃限度額」といえるのであろうか。

6. 「平均居住水準」に対する生活限界家賃負担

第二次、第三次住宅建設五年計画にみられるように、「適正なる負担率」に対する居住水準の対応は、現在では目標水準値となっているが、昭和60年時点では「最低住居水準」となるのである。家賃負担は収入比で計算されるため負担率は同率で継続するのである。昭和60年時点では最低居住水準に対して生活破壊をとまなうような負担限界率で家賃を支払わねばならないということになる。これでは国民にとって不当な高家賃負担といえよう。

また、この住居水準は、家族人員数に対する畳数、室数の住宅規模のみを指標としたものにすぎず、立地、環境条件等は全く考慮されていない。わが国の大都市においては、とくに、立地が家賃の大きさを決定的に左右するため、「適正な負担限界」といっても、立地を考慮しない抽象的論議にすぎず、現実には国民に大きな負担を追わず結果となるであろう。

以上、家賃の支払負担能力からみた家賃政策の問題を述べたが、次に以下の項のように、家賃の構成要素から家賃のあり方を問題とする。

(以下次号)

IV 今後の家賃のあり方

1. 家賃構成要素と家賃決定
2. 公共賃貸住宅の家賃のあり方
3. 民間賃貸住宅の家賃のあり方
4. むすび

社会保障の民主的管理・運営に関する一考察

名 嶋 和 子

はじめに

従来、社会保障制度に関する研究においては、その管理・運営問題に注意が払われることは少なかったといえることができる。とりわけ、その民主的な管理・運営問題について、たとえば被保険者＝受益者である国民諸階層の社会保障への管理参加問題については、なおさら言及されることは少なかったといえよう¹⁾。

しかしながら、いうまでもなく、これらの問題は、社会保障制度の充実化という観点からすれば、きわめて重要な位置を占めるものである。とりわけ、後者の観点から社会保障の管理・運営問題を検討することは、きわめて重要である²⁾。このことは、社会保険基金の運用問題などを考えれば容易に理解されることである。たとえば、わが国のように、厚生年金や国民年金の積立金の運用に対して、基金の拠出者である被保険者の参加あるいは監視・統制が全くなく、それがもたらす大蔵省資金運用部という政府機関の手によってなされているのはその典型といえる。

1) とはいえ、近年これに関係した研究がでてきていることもたしかである。たとえば健康保険組合連合会『国際社会保障研究』No. 16, '75年9月で、同志社大学の角田豊教授が「スウェーデンにおける健康保険の管理運営」、健保連社会保障研究室長の上村政彦氏が「フランスにおける社会保障運営への労使の参加について」を発表されているのが注目される。しかしながら、たとえば、角田氏が同論文の注で述べておられるように、「給付を中心とした制度の概説は行なわれているが、管理運営、いわんや管理参加については、ほとんど言及していない」(同論文19頁)のが現状であり、これはスウェーデンに限らず多かれ少なかれ他の国々においてもあてはまるであろう。

なお、平石・保坂・上村著「欧米の社会保障制度」東洋経済'76年は、フランス、西ドイツについて社会保障制度の管理・運営問題を扱っている。

2) それであるからこそ1961年に採択された社会保障憲章では、「社会保障の原則」の七番目で以下のように述べている。すなわち、「社会保障機関の管理は、労働組合によっておこなわれるか、あるいは労働組合が参加して労働者およびその他の受益者代表によっておこなわれなければならない。

このような管理を保障するには、あらゆる段階で監督機関の選挙に労働組合が参加するか、労働組合の監視のもとにそれをおこなわれなければならない」と。

そこで、本稿では、これらの問題研究のための第一歩として、各国の社会保障制度の管理・運営の現状を、社会保障制度の法的地位との関連において把握することにした。その際、民主的な管理・運営にとって重要な意味をもつ被保険者＝受益者の管理参加問題に注目しながら検討を進めることにする。主として用いる資料は、ILO と協力関係にある国際社会保障機関(International Social Security Association) が加盟機関に対して行なった実態調査の報告書³⁾である。

I 各国社会保障制度の法的地位をめぐって

年金制度や医療制度など社会保障制度の各構成部分がどのような形態で管理・運営されるかは、後に明らかにされるように、主としてその制度の形成のされかた——たとえば、労働者相互の共済活動あるいは労働組合の団体協約から出発したものか、または、はじめから国の制度として成立したものかどうかなど——、そしてそれと関連してその制度の法的地位——公的機関なのかあるいは公権力の監督下にはおかれるが私的機関という形態をとるかどうかなど——によって規定される。

したがって、ここでは、まず、社会保障制度の管理・運営における特色を明らかにする前提として、各社会保障制度の法的地位およびそれと関連させて制度の起源についてみておくことにする。

3) '69年11月に、ISSA の社会保障の法制上の諸形態に関する常設委員会(the ISSA Permanent Committee on Legal Aspects of Social Security) の第1回会議で、社会保障の財政管理に関する法的基礎の一般研究が開始され、それに基づいて翌'70年に調査が実施された。そして、48カ国から寄せられた回答に基づいた報告が、1971年および73年に以下のタイトルで発表されている。

(1) Michel Magrez, Legal Bases of Financial Control of Social Security (Legal Status of Social Security Institutions subject to Control), International Social Security Review 1971, No. 2 (以下第1論文と略記)。

(2) Michel Magrez, Legal Bases of Financial Control of Social Security (Legal Status of Controlling Bodies), ISSR 1973, Nos 1-2 (以下第2論文と略記)。

本稿では、主として上記両論文の結果を紹介しながら、各国あるいは各制度における管理の現状ならびにその特色などを検討する。

いうまでもなく、社会保障制度は、国家がその実施の責任を負うものであるが、そのことは、国家がすべての制度そのものの管理・運営主体であることを意味するものではない。実際には、各制度の法的地位は、公的機関かあるいは公権力の監督下におかれる私的機関かに大別される。そして、この二つの区分の中でそれぞれいくつかの異なった位置づけが存在するのが普通である。こうしたことから、前掲第1論文は、社会保障制度の法的地位を以下のような6つのタイプに分類している。

- (1) 中央集権化された国家機関。
- (2) 独立の法人格を有した国家機関。
- (3) 分権化された国家機関。
- (4) 地方機関。

(5) 私法の適用の下で設立され、国家当局によって認可ないし承認された組織あるいは制度。

(6) その他の資格を有した機関。

このうち、(1)～(4)までは公的機関であり、(5)と(6)とが私的機関である。そして、この分類にしたがって調査に回答をよせた諸国の社会保障制度を整理すると、表1のようになる。同論文は、調査の目的は社会保障制度が各タイプごとにどれぐらいあるかをみることではないし、また、科学的に確立されたサンプリング調査を行っているわけではないので調査結果に統計的意味を与えることはできないと断わりながらも、数の上から指摘できる特徴として、第1に、私的機関よりも公的機関の方が数の上では大きく上回っているが、社会保障の非常に

表 1 法的地位からみた社会保障の分類

社会保障制度の法的地位		該 当 制度数	主 な 該 当 制 度 (主要諸国について)	
公 的 機 関	(1) 中央集権化された国家機関	12 (11.4)	ニュージーランド; 社会保障省 アイルランド; 社会福祉省 イギリスおよび北アイルランド 保健・社会保障省 保健・社会サービス省(北アイルランド政府)	ス イ ス; 老齢・遺族保険の中央均一基金 カ ナ ダ; 国民保健・福祉省 アメリカ; 社会保障庁 鉄道従業員退職局
	(2) 独立の法人格を有した国家機関	11 (10.5)	フィンランド; 国民年金制度 ポーランド; 社会保険制度	ス イ ス; 老齢遺族保険の均一基金
	(3) 分権化された国家機関	32 (30.5)	フランス; 民間被用者のための老齢年金基金 ベルギー; 補足疾病・傷害保険基金 国民老齢・遺族年金基金 国民疾病・傷害保険制度	オランダ; 労働評議会 西ドイツ; ドイツ年金保険制度連合 俸給生活者のための疾病基金連合 カ ナ ダ; ケベック年金局
	(4) 地方機関	4 (3.8)	ノルウェー; 国民社会保険制度 ス イ ス; 老齢・遺族保険の県立均一基金 ハンガリー; ハンガリー労働組合中央評議会の社会保障地方理事会	スウェーデン; 公共保険基金
私 的 機 関	(5) 私法の適用下におかれるが国家当局によって認可・承認された組織または制度	19 (18.1)	フランス; 職人のための自主共済老齢保険基金および53職業別基金 州別農業共済基金	スウェーデン; 認可失業保険基金連合 年金保証相互保険
	(6) そ の 他	16 (15.2)	フランス; 補足退職年金制度 民間被用者のための地方疾病保険基金 ベルギー; ある種の補足給付	オランダ; 社会保険銀行 職業団体連合 ブルガリア; 企業、集団農場 ポーランド; 国有化企業
(7) 2つ以上の法的資格を回答した制度		10 (9.5)		
(8) 無 回 答		1		
(1)+(2)+.....+(8)		105 (100.0)		

出所) 第1論文 218頁～225頁の表より作成。

なお、重複回答をした制度をここでは別に(7)として集計したため、ここでの各タイプごとの合計は原表のそれとは一致しない。

重要な制度として私的機関は無視できないぐらいの重みをもっていること、第2に、分権化された国家機関においては、雇主、賃金稼得者、自営業者の諸組織の影響が重要であること、第3に、社会保障において伝統的なタイプである中央集権化された国家機関は、社会保障行政において非常に重要な役割を演じているようにはみえないということなどを挙げている（同論文、226頁）。

今、これらの点を中心にしながら、同表をやや詳しくみることにしよう。

まず、全体として、社会保障制度が公的機関という法的資格をもって存在している比率が高いということについてはすでに指摘した通りであるが、その場合においても、分権化された国家機関として存在する割合がきわめて大きいことが注目される。このタイプは、主として西ドイツやフランスなどにおいてみられるように労働組合の「共済活動」を国家がとりこむことによって社会保障の基本的な構成部分として位置づけていったことと関連する。そして、この分権化された機関は、行政の分権化の結果として現代の国家機構の一部分を構成していることが多いのである。

また、中央集権化された国家機関が唯一の形態であると回答した国は、イギリス、アイルランド、ニュージーランド、スリランカに限られる。これらの国においては、国家が全面的に統一的な社会保障制度を確立してきているのが特徴的である。なお、調査では、韓国が同様の回答を寄せているが、それは、韓国においては社会保障制度によってカバーされるのは公務員だけであるという理由によるものであり（同、228頁）、その意味で上記の国々とその性格を異にしているといえる。

さらに、スウェーデン、ノルウェー、スイス、オーストリアなどでは、主要な社会保障制度は地方機関として位置づけられている。この場合、狭義には、連邦制をとっている国においてみられることであるが、地方機関は当該地方の立法府あるいは行政府によって設立され、広義には、連邦制をとっていない国においてみられるが、地方機関は中央当局によって設立され当該地方に限って権限を与えられる。そして広義の地方機関は、スウェーデンやノルウェーのように社会保障が単一化されている国、および、それとは逆にきわめて多様化されている国の両者においてみられるのである（同、234頁）。

このように、公的機関として分類される諸制度もその法的地位は多様であるとはいえ、現代の社会保障制度が国家の一元的な機関としてではなく、それが地方的であるあるいは分権化されたものとしてであれ、国家行政と

は相対的に独自の機関として存在する割合が大きいということは注目に値する。このことは、当然のことながら、その管理・運営の形態や内容などをも規定するものである。しかし、この点についてはⅡで触れられるであろう。

次に、私的機関に関しては、全体の約3割がそれに該当していることからすれば、その社会保障において果たす役割は大きいといえる。しかも、それは単に数の上での比率が大きいという点からだけでなく、たとえばタイプ(5)の国家当局によって認可あるいは承認された制度に典型的にみられるように、それがもともと相互扶助から出発して社会保障を成立させてきたいわば社会保障の先駆者であり、現在も補足的な制度を成立させていく原動力となっているという点においても重要なのである。そして、確かに、前掲表1からも明らかなように、それらの制度の特色は、基本制度に対してもっぱら補足的・付加的性格をもっているといえることができる。

さて、私的機関ではあるが、タイプ(5)とは異なり、主として団体協約によって自主的に創設される制度も存在する。もちろん、これらも、補足的・付加的制度である。

このように、私的機関については、相互共済や団体協約などいわゆる労働組合の力によって可能となった制度が、補足制度ないし付加制度として存在することが多いが、同じく私的機関（タイプ(6)）として回答してきたポーランドやブルガリアなどの人民民主主義諸国においては、これら諸制度はいわゆる本来の基本的社会保障制度であり、資本主義諸国におけるそれとは異なっている。こうした差異は、これらの国々における労働組合組織の果たす役割が資本主義諸国におけるそれとは全く異なるところからきているものである。すなわち、これらの国々では、資本主義諸国においては国家によってなされるようなある種の機能（たとえば社会保険や労働監督業務など）を労働組合が果たしているのである（同、239頁）。そこで、これらの国々では、国家的レベルにおいては、労働組合中央評議会が社会保障機関となる。

さて、社会保障制度におけるこうした法的地位の差異は、その管理・運営に対してどのように反映しているであろうか。章を改めてその関係を検討することにしよう。

Ⅱ 社会保障制度の法的地位とその管理・運営・参加問題

ここでは、社会保障制度の法的地位と管理・運営問題について検討するが、とくに民主的な管理・運営にとって重要な位置を占める、一方の当事者である被保険者＝

受益者の管理参加の問題に焦点をあててみていくことにする。

まず、公的機関に分類される諸制度から始めよう。第1に、行政的な集権化の色彩の強いタイプ(1)、(2)においては、制度の管理はそれを創出した公的機関の責任であり(同、230頁)、したがって、ここでは、基本的にはいわゆる被保険者=受益者がその管理・運営に参加することはない。

第2に、分権化された国家機関(タイプ(3))においては、訴訟(action)と仲裁(intervention)の機能は国家機関に属するが、地方行政的および実践的機能は自治的制度である分権化された国家機関の責任である(同、230頁)。そして、これらの制度の非常に重要な特色は、国家ならびに中央行政に対してこれらがもつ自治権であり、それは、行政の面において、各制度が、理事会および日常の行政を行なうための管理職という独自の管理組織をもつことを可能にする(同、231頁)。そして、この理事会は、制度の利益代表——労働者、使用者、受給者、公的機関代表、家族団体、医療団体など——によって構成されるのが一般的であり、その点で、被保険者=受給者の管理参加への道が一応開かれているといえることができる。しかしながら、理事の任命の仕方やその人数および資格などについては、その時々社会情勢に左右されるものである。今、その典型的な例をフランスの商工業被用者を対象とした社会保障制度、いわゆる一般制度の管理方式にみるることができる。すなわち、たとえば理事の選出方法についてみると、当事者代表の一方である被保険者(労働者)代表の選出は、1945年以来、いわゆる「社会保障選挙」で直接に選ばれていたが、1967年のオルドナンスによってその方式が変更され、もっとも代表的な労働組合組織(複数)によって指名された労働者代表という形態をとるようになった(同、232頁)。また、労使代表の比率は従来の3:1から1:1に変更された⁴⁾。なお、もう一方の当事者である使用者代表の選出方法についても同様の変更が加えられたことはいうまでもない。こうした変更が、制度の管理・運営に何らかの影響を与えることは言うまでもないが、ここではそれに言及しないのである。しかし、このことから導き出されることは、被保険者=受益者の管理参加の評価をする場合には、理事の選出方法、その人数、資格などについて詳しい検討が必要とされるということである。

第3に、地方機関についてみれば、狭義のそれであると広義のそれであるとを問わず、基本的には州や県などある一定行政区域に限られた範囲ではあるが、集権的な行政によって行なわれるのが普通である。したがって、タイプ(1)および(2)と同様に、被保険者=受益者の管理参加は存在しない⁵⁾。また、実際の管理主体が行政機関なのかあるいは理事会なのかなどについては、国々によってあるいは制度によって様々である⁶⁾。

以上、公的機関として存在する社会保障制度について、その管理参加の問題を中心にみてきたが、重要なことは、公的機関として存在する社会保障制度においても、それが分権化された国家機関である場合には、被保険者=受益者の管理参加がみられるということである。これは、すでに述べたように、労働者の共済活動として成熟してきた相互保険が国家の政策体系の中に組み込まれることによって社会保障制度として確立したこと由来するものであり、それによって被保険者=受益者の管理参加が可能となっているといえることができる。

次に、私的機関として位置づけられる諸制度についてみると、その中心的な存在は相互共済組合である。もともと相互共済から始まってそれが社会保険という強制保険になった場合には、共済組合は公的機関(タイプ(3))に移行されるケースが多いのであるが、ここでいう相互共済組合は、強制保険としての基本制度ではなく、それに対する補足・付加制度——たとえば補足年金制度など——として位置づけられるものである。しかしながら、いうまでもなく、この共済組合は、使用者に財政上の責任を課している。なお、これらの共済組合は、任意に設立されるものであるため、その法的地位も種々であるが、その多くはタイプ(5)の認可組合という形態をとる。ただし、アメリカのように、それが何ら法的地位をもたない場合もある(同、337頁)。

さて、この共済組合に対する被保険者=受益者の管理参加はどのようになっているだろうか。共済組合は、公的に認可された存在であるとはいえ労使によって自主的に設立されたものであるから、その管理は、公的機関からは独立しており、当事者である労使同数の代表者によって構成される機関によって行なわれる。そして、管理者は、法令に定められた組合員の総会で選挙されるか、あるいは法律によって定められた受給者の間での一般選

4) この変更の詳しい内容およびそれによって生じた内部構成の変化、さらにそれが意味するものなどについては、上村氏前掲論文が詳しい。

5) たとえば、スウェーデンにおいては、被保険者が選挙母体となって理事を送り出すことはない(角田氏前掲論文、22頁参照)。

6) スウェーデンについては、角田氏前掲論文参照。

挙において選出されるのである(同、237～238頁)。

さて、共済組合とは異なるが、私的機関として位置づけられる他の制度は、主として団体協約に基づいて設立される組織であるが、それは、補足退職年金制度などに代表されるような補足制度としての地位を占めている。そして、タイプ(5)と同じく、同制度は、労使同数の代表からなる理事会によって運営されるのが普通である。

最後に、私的機関に分類されている人民民主主義諸国の社会保障制度に触れることにする。既にⅠで述べた通り、ここでは、労働組合がその管理・運営にたずさわっている例が多い。その点についてのみみれば、これは、被保険者＝受益者参加というよりは、むしろ受益者自身による管理の形態ということができる。

以上、被保険者＝受益者の社会保障に対する管理参加の現状を、社会保険制度の法的地位との関連においてみてきたが、以下では、こうした現状をふまえながらいくつかの論点を整理しておきたい。

Ⅲ 社会保障の民主的管理・運営問題をめぐって

社会保障の民主的管理・運営についてみれば、まず第1に問題となるのは、それに対する被保険者＝受益者の管理参加である。

ところで、社会保障制度に対する被保険者＝受益者の管理参加が問題となるのは、それが公的機関として位置づけられている諸制度においてである。そして、これまで述べてきたところから明らかなように、現在のところ、公的機関において被保険者＝受益者の管理参加が実現されているのは、主としてそれが分権化された国家機関として位置づけられているような制度においてであり、それを可能にしたのは、その制度の発生の起源が労働者の共済活動に求められるからであった。他方、それが国または地方自治体の機関として位置づけられている場合には、その管理・運営は、国または地方の行政活動となるわけであり、基本的には被保険者＝受益者の直接的な行政参加は存在しないといえる。

ところで、いうまでもなく、こうした社会保障の法的地位の差異と結びついた被保険者＝受益者の管理参加の存在の有無から、ただちにそれら各制度の優劣を論ずることはできない。なぜなら、被保険者＝受益者の管理参加は、民主的管理機構という点では一応その形式を整えているが、しかし単にそれだけで社会保障の充実化を保証するものであるとはいえないからである⁷⁾。しかしながら、それが形式的ではなく、より民主的な内容を備え

ている場合には、社会保障の充実化あるいは改悪の阻止にとって大きな役割を果たすものである。そうであるからこそ、より民主的な内容を有した管理参加に対しては、たとえばフランスにおいてみられるように、被保険者代表の割合を少なくしたり、あるいはその選出方法が労働者の直接選挙から労働組合による指名へと変えられることが行なわれたのである。このように、被保険者＝受益者代表の発言力を減少させ、あるいは個々の被保険者の管理参加に対する意識を薄れさせていくことなどが企てられるということは、逆に、社会保障に対する被保険者＝受益者の管理参加の重要性を示すものであろう。したがって、被保険者＝受益者の管理参加の評価は、単にそれが存在しているかどうかによってなされるものでなく、その詳しい内容にまで立入って行なわれる必要がある。こうした観点から、主要な個々の諸制度において、被保険者＝受益者の管理参加がいかなる形態で行なわれているかを具体的に知ること、および、何よりもそうした管理参加がどのような効力を発揮しているのかを明らかにする必要がある。そのためには、被保険者＝受益者の参加する管理・運営機関が、いかなる場合のいかなる事項に対していかなる権限を有しているのかということなどが問題となろう。この点も含めて、以上の事柄を具体的な諸制度に則して追究していくことが今後の筆者の課題である。

ところで、今まで述べてきた分権化された国家機関における被保険者＝受益者の管理参加問題は、社会保障の分野のうち主として社会保険という領域に限られるものである。そして、もっぱらこの社会保険の領域において、公的機関であるにもかかわらず、管理参加が可能となっているということは、それら制度の発生の起源と同時にその財政面において被保険者の拠出者としての存在が大きく影響していることは確かであろう。たとえば、財政管理を例にとれば、自ら拠出した基金に対する自らの参加による財政管理という考え方は容易に理解されるのである。

しかしながら、いうまでもなく、社会保障は、社会保険という狭い範囲に限られるものではなく、公的扶助、社会福祉、公衆衛生などを含むものである。そして、現

7) たとえば、第一次大戦後ワイマール共和政時代のドイツにおいて実施された社会保険の管理・運営への労働組合の参加は、いわゆる社会民主主義的労働組合官僚を社会保険の管理機構の中に組み込むためのものであり、実際においてはその管理機構を通して保険給付が切り下げられたという歴史的事実が存在する。服部英太郎「社会保障のイデオロギーと日本の特質」、服部英太郎著作集Ⅴ収録参照。

在では、それらは、いわゆる社会サービス (social services) の中で大きな位置を占めており、それに対応して国民生活にかかわる度合もきわめて大きくなっている。

したがって、一方で、国家機関や地方機関として位置づけられた社会保障制度における社会保険の領域において、いかなる管理参加が考えられるか、またそれをどのように形成していくかなどが問題とされるだけでなく、他方で、社会保険以外の領域でいかなる論理によっていかなる形態の管理参加が可能かが問題とされる必要がある。とくに、今日のように、保健や福祉サービスの重要性が増大している段階においては、なおさら、それらの分野における受益者の管理参加の検討は、是非とも行われなければならないものと思われる。

次に、被保険者＝受益者の管理参加と並んで、社会保障の民主的管理・運営にとって大きな問題は、社会保障の管理・運営がどのような機関によって、いかなる形態の監視・規制に服するかということである。そして、この場合においても、重要なことは、監視・規制機関に対する被保険者＝受益者の参加問題である。

これらの点について、前述の国際社会保障機関は、社会保障の財政規制 (financial-control) の分野に限ってではあるが、実態調査を行なっている (その結果は、前掲第2論文において報告されている)。それによれば、「受給者あるいは被保険者の総会で選出された代表」がその任にあたる制度は、回答総数93制度のうち19制度であり、それを各制度の法的地位によって分類すれば、独立の法人格を有した国家機関1、分権化された国家機関10、国家当局によって認可・承認された制度4、その他4という内訳になっている (同論文、6～13頁の集計表より算出)。これらの数字からも窺えるように、被保険者＝受益者が管理に対する規制を行なう諸制度は、被保険者＝受益者の管理参加が存在した部分に限られている。そして、管理参加のみられなかった国家機関にあっては主として議会内に設置された委員会および会計監査院が、地方機関にあっては主として中央の社会保障制度による監督が行なわれることが多い。また、私的機関についても、財政という性質上、中央の公的社会保障制度の監督あるいは議会による会計監査など公的な規制を受けることが多い。

こうした結果からすれば、管理規制のための機関に対する被保険者＝受益者参加は、管理参加よりも、現実においてはその実現がむずかしいように見受けられる。しかしながら、実際にそうした形態が存在しているということこそが重要であり、それを可能にした諸条件の検討

が必要とされよう。また、そこでの規制の内容や権限の及ぶ範囲などの問題についても明らかにする必要があるし、さらに、財政の分野以外においてそれがどのように考えられるのかという問題など管理規制において明らかにすべき課題はたくさんある。

最後に、広い意味では、社会保障の民主的管理・運営問題に含まれると思われる社会保障の受給権をめぐる生ずる紛争の処理制度についてふれておくことにする。それは、社会保障が主として国家あるいは地方行政の一環として行なわれることに関連するものであるが、いわゆる社会保障制度における行政救済をさす。そして、その具体的な存在形態が社会保障に関する不服審査制度である。これは、社会保障に関する行政処分に対して、受給者が何らかの不服のある場合に、一般的には司法裁判所にその判断を委ねる前に (訴願前置主義)、行政機関内部において、あるいは同内部にはあるがこれとは独立して紛争処理にあたる機関によってその行政決定の適否を審査する制度である。同制度は、社会保障がもともと生活保障制度であることからして、審査費用の低廉さ、審査手続の簡略さ、審査の迅速さなどが要求されるのはもちろんのこと、とりわけ審査の公正さ、いいかえれば民主的な審査機構が同時に要求されるものである。

ところで、このような不服審査制度がどのような形態で存在しているかは、国によって異なっている。わが国の場合を例にとれば、図1のようになる。同図から明らかのように、わが国の不服審査制度を民主的な審査機構という観点からとらえた場合に、第1に、社会保険に関して言えば、その最大の問題として、第2審の各審査会における被保険者参加の欠如が挙げられる。現在のところ、決定権を有するのは内閣によって任命された委員だけであり、被保険者の代表は審査に対して決定権をもたない参与という形でそれとかがかわることができるだけである。第2に、生活保障については、第1審・第2審ともに行政機関内部で審査が行なわれるようになっており、独立して紛争処理にあたる機関は存在しない。したがって、当然のことながら、受益者参加についてはその影さえみられない。このように、わが国の不服審査制度においては、公的扶助や福祉サービスについてはいうまでもなく、社会保険においてさえ、被保険者＝受益者参加の機構が存在していないのが実情である。

これに対して、たとえばフランスの社会保険に関する不服審査制度においては、第2審以降は手続き上司法裁判制度に吸収される仕組みになっているが、第1審は、本職の裁判官に加えて、被用者代表ならびに使用者ある

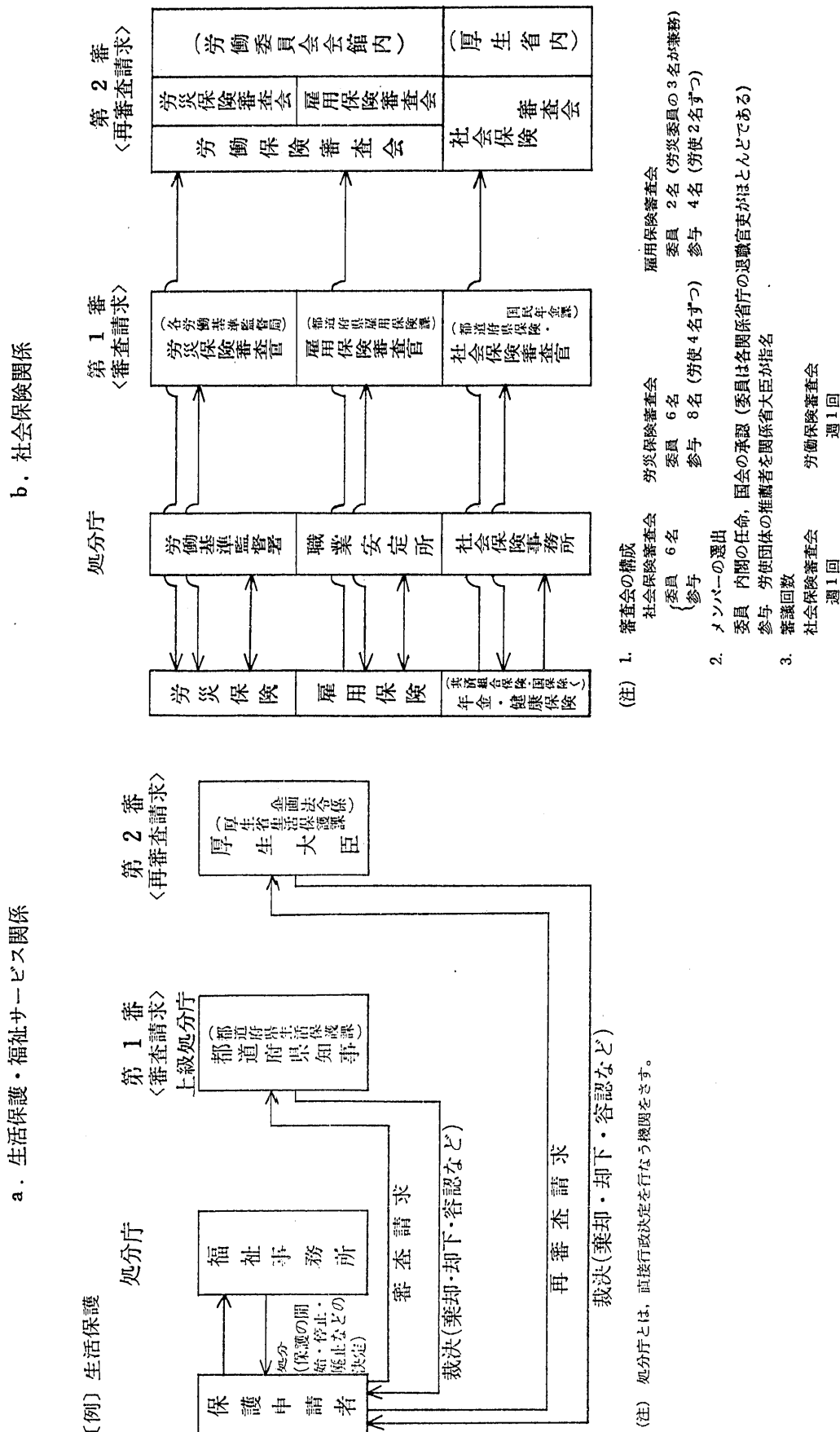


図1 社会保障制度における行政救済の仕組み

いは自営業者代表の陪席判事各1名の計3名によって構成される社会保障初級審査会によって、その審査が行なわれる⁸⁾。その際、労使代表の陪席判事は、「もっとも代表的労使双方の団体が提出した候補者リストのなかから、地方裁判所の所長が地区労働監督官 (L' Inspecteur divisionnaire du travail) の意見を聞いて指名する⁹⁾」仕組みになっている。なお、イギリスにおいては、社会保険の不服審査制度は、各請求原因別に第1審は当該行政ごとの社会保険官 (Insurance officers), 第2審は同じく請求原因別に社会保障大臣によって任命された委員による地方審査会 (tribunal), そして第3審は国王任命による全国審査会 (Commissioners) という形態が存在している¹⁰⁾。

以上、わずか3カ国ではあるが、主として社会保険の不服審査制度について概観してきたが、そこからも明らかのように社会保険については、一応行政機関からは独立した専門の審査機関が存在しているということが出来る。ただし、審査委員の選出方法やその資格などについては各国において差がみられ、必ずしも被保険者=受益者の参加が保証されているわけではない。したがって、

8) このフランスの不服審査制度の記述は、日本女子大学の佐藤進教授の「各国の社会保険に関する不服審査制度の研究」、厚生省年金局、年金時報1972年 No. 24 によっている。

9) 佐藤前掲論文、36頁。

10) このイギリスにおける社会保険の不服審査制度の記述は、前掲佐藤論文によっている。

この分野で、被保険者=受益者参加の審査制度が、いかなる条件の下で確立しているか、また、確立されていないとすればその原因はどこに求められるのかなどを主要諸国について追求してみる必要がある。そして、さらに、公的扶助や福祉サービスの分野における不服審査制度の実態がどうなっているのか、またその分野における受益者参加の審査制度が可能かどうかなども明らかにされるべき課題である。なお、この不服審査制度をめぐるのは、単に民主的な審査機構の確立が問題となるだけでなく、同制度の身近な利用に対する種々の援助——それは、たとえば労働組合によるバックアップなど——の形態が同時に問題とされる必要がある。

おわりに

以上、社会保障の民主的管理・運営について、主として被保険者=受益者参加という観点から現状をみてきた。しかし、Ⅲでも若干触れたように、社会保障の民主的管理・運営を単に管理参加という点においてのみでなく、その管理に対する民主的規制および社会保障における民主的な行政救済制度などをも含めてとらえた場合に（そして、そのように把握することが、今日ますます重要になっていると思われるのだが）、それらの点に関する主要国の実態を詳しく知ることが是非とも必要であり、今後それらを明らかにすることを通して、社会保障の民主的な管理・運営を体系的に整理していきたいと思う。

リチャード・M・ティトマス

—— その人と業績* ——

三 浦 文 夫

1

1973年4月6日、リチャード・モーリス・ティトマス (Richard Morris Titmuss) は死んだ。イギリスの生んだ現代の社会保障、社会福祉研究の第一人者であり、さらに卓越した社会思想家と目されたティトマスは、65歳の若さでこの世を去ったのである。死因は癌ということであった。

私事にわたるが、筆者がティトマスに会ったのは、1972年の春であった。その前年に、ティトマスの論文集 *Commitment to Welfare* の邦訳 (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして——』東京大学出版会刊、1971年) を行った関係もあって、原著者に表敬の挨拶をするためでもあった。秘書のA・ヴィヴィアン女史の話によると、教授はちょうどカナダ旅行から帰ってきたばかりで、疲れていて、その上身体を幾分損っているようすなので、面会時間は短くして欲しいといういことであり、ほんの10分前後時間をさいてもらうことにした。今にして思えば、その頃すでにティトマスの身体は癌にむしばまれていたのかもしれない (もっともティトマスが自ら癌と知ったのは、それから数カ月後のことのようにである)。しかしティトマスは、疲労とか身体の故障のことなどは素振りにもみせず、われわれを温かく迎えてくれ、つい親切で暖かいもてなしに、小一時間も話し込んでしまった次第である。ややウエルズ訛りながら、分りやすい英語で、当時わが国でも話題になっていた例のシーボーム委員会のレポートについて率直な感想を述べられたり、その年の7月にヘーグで行われる国際社会福祉会議でティトマスが依頼されている発題講演のアイデアなどについて話しをしてくれた。そして最後に日本の社会福祉について非常な興味を示され、自分も来年は65歳で大学を退職するが、そうすると今よりも暇

ができるから、折をみて訪日をしたいということなどを気さくに話してくれたりした。もし神がティトマスに今少しの寿命を与えてくれたならば、わが国の社会保障、社会福祉などについても、あるいは貴重なサジェッションなどを得ることができたのではないかと思ったりする。

その時の印象では、ティトマスは180センチを超えるほどの長身で、体つきは痩せぎすであり、ホームスパン風のやや厚っぽい上衣をつけ、身なりについては無頓着のように見えた。ほとんど白髪のない柔らかそうな頭髪をもち、瞳はブルーに澄み、ややそげた頬に人なつこい微笑を浮かべながら、相手のいうことをじっと聞く姿は今も記憶されている。この温容に二度と接することはできないのである。ティトマスの死は、筆者のような、異国のもので、一面識しかなかった人間にも一種のショックと淋しさを与えたが、おそらくティトマスと親しく接し、その警咳に接した人びとにとって、その死は痛恨のきわみであったと思われる。そしてティトマスの死をいたむものは、友人、教え子などばかりではなく、ティトマスの論争の相手や、ティトマスと同じ立場、考え方をもたない人びとの場合にも同じであったようである。たとえばティトマスはその謙虚で、人間味豊かな人柄にもかかわらず、その学問・研究に対する態度には厳しいものがあり、このため学問的に意見を異にする相手に対しては、時として激しい批判を行う場合もあった。また教授自身の研究は一つの体系として確立したものではなく、試行錯誤的な懸命な努力の積み重ねであり、その論旨には時として矛盾することもあったりしたこともあって、ティトマスの主張・見解に反対したり、批判する学者・研究者も少なくはなかったようである。しかし、それにもかかわらず、ティトマスが現代においてもっとも示唆に富む提言を行い、かつ、独創的な研究者の1人であることは、すべての人びとの認めるところであり、それだけにその死は、すべての人びとに惜しまれることになったのである。

このすぐれた、そして影響力に満ちた現代の碩学の生涯は、そのおだやかな人柄と温容から想像されるほど、

* この小論は社会保障研究所編『社会保障の潮流——その人と業績——』(昭和52年3月刊行、全国社会福祉協議会) に収録された「リチャード・M・ティトマス」に加筆をしたものである。研究所の方針により、ここに再録した。

平和で恵まれたものではなく、とくに少年期から青年にかけては、人生の下積みの生活を経験し、世の光を浴びるようになるのは、その中年以降のことである。その意味では、ティトマスもまた立志伝中の一人であったのかもしれない。

2

ティトマスは1907年10月、ウェルズのベッドフォードシャ (Bedfordshire) に生まれた。ティトマス家としては2番目の子供であり、5歳年上の姉がいた。父、モーリスはそこで小農業を営んでいる。ティトマスは学齢に達するや、リュトン (Luton) にある農家の子弟を対象とした小さな私立の小学校に入学したが、しかし、病弱であるうえに、通学距離が遠すぎたという事情もあって、学校は欠席しがちであった。このためにティトマスの勉強はもっぱら自宅での独習ということにならざるを得なかったようである。

やがてティトマスは公立学校(public school)に移るが、しかしそこでも満足な教育を受けていない。それは病弱ということではなく、むしろ経済的理由によるものであった。すなわち第一次大戦後の不況は、イギリス農業に打撃を与えているが、ティトマスの一家もこの影響を受け、農業を維持することができなくなる。このため1920年の初めに、一家は生れ故郷のウェルズを捨てて、ロンドン郊外に移り住むことになる。そして父親は運送業に雇われることとなり、最初は馬車曳きなどの業務に携わることになる。当時ようやく14歳になったティトマスは、公立学校を途中で退学し、クラーク商業専門学校の6ヵ月の事務員養成課程に入り、これを出ると直ぐに電話会社の給仕となり、家計を助けることになった。

不遇な生活はそれに止まらない。1926年に父、モーリス・ティトマスが急死した。このためにティトマスはわずか18歳の若さでありながら、一家の柱となり、家族を養う重荷を背負うことになったのである。この故もあって、ティトマスは伝手を求めて、カウンティ火災保険会社に転職し、それから16年間、この会社で保険業務を中心とするサラリーマンの生活を送ることになるのである。

ティトマスの苦勞は、年若くして一家の経済的支柱として働かなければならなかったということだけではなく、彼はやや神経症的であった母親の精神面での抛り所にもならなければならず、この母親の面倒は、彼女が死ぬ1972年まで続くのである。

このようにティトマスは、その少年期から青年期にかけて、正規の教育らしい教育は受けていない。しかし、

彼は、このことについてそれほど気にしていなかったようである。後になって彼は、試験地獄に苦しめられたり、覚えたくもない文章を無理やり覚えさせられる責苦から自由であったことは感謝したいくらいのものだと述懐している。しかし、彼は学校でこそ教育を受けなかったが、学ぶことを止めていたわけではない。彼は同僚から、あるいは仕事のなかから不断に学び、とりわけ公立図書館は彼にとって最上の学校ともなったのである。

ティトマスは後になって、自分の生涯には3つのすばらしく幸福な出来事があり、それが人生の転機になっていると述べている。その第1番目の転機が1934年に訪れている。それはケイ・ミラー (Kay Miller) との出会いである。ケイは当時ロンドンにあった失業者のための救済団体で働いていたが、ティトマスは彼女とウェルズ地方のあるユース・ホステルで知り合い、それ以降、二人の仲は急速に親密なものとなった。二人の結婚には多くの障害もあったが、1937年、結婚する。ケイはリチャードよりも5歳年長であったが、彼女はリチャードにとって、かけがえのないベター・ハーフであるだけでなく、ある時には先生でもあり、またある時には共同研究者でもあった。

リチャードはケイの影響もあって、平凡なサラリーマンから、社会問題や政治問題に関心を持つようになっていく。そしてまたケイの援助で、本格的な勉強をはじめ、索引のひき方、ノートのとり方、論文の書き方まで学ぶようになる。もちろんこれらの勉強は、仕事が終わった後の家庭のなかであったり、またその頃から出入りをはじめた自由党の演説会や集会であったり、そして例によって公共図書館であったりしている。

このティトマスの努力の最初の成果は、リチャード・カストン (Richard Caston) という筆名で書かれた論文となっていた。カストンというのはケイのミドル・ネームである。この処女作は『犯罪と悲劇』という本に収録されているが、その内容は時の政府の外交政策、とりわけ戦争に傾斜していく政府の政策に対して、鋭い批判を行ったもので、新しい意味でのラディカリズムの立場を鮮明にしている。

ついで1938年ティトマスは『貧困と人口』 (*Poverty and Population*) という書物をマクミラン社から出版している。ティトマスの最初の著書である。この本には「現代の社会的浪費に関する実証的研究」という副題が付されているが、その内容は、人口の量と質について検討したものである。彼はイギリスとウェルズの疾病および死亡統計を地域別に比較・研究し、貧困地域ほど疾病

率や死亡率が高いことを明らかにし、人口と貧困との間に高い相関のあることを示している。この書物に示されたティトマスの統計的知識と分析力は人びとを驚かし、この書物は多くの人びとの賞賛を受けた。たとえばシーボーム・ラウントリー (Seeborn Rountree) は「この本は重要で、かつ驚嘆すべきもの」とまで評している。そしてこの書物によって、ティトマスは多くの人びとと知り合い、さらにイギリス統計学会や経済学会の会員になることができたのである。その意味で、この『貧困と人口』の著書は、ティトマスの研究者としての登竜門となった記念すべきものであった。

それに加えて、『貧困と人口』という著作は、その問題意識の面でも重要な意義をもっていた。上記したようにこの書物は貧困が人口の質と量に如何に影響しているかを明らかにしたものであるが、この分析にみられた貧困あるいは不平等に対する挑戦は、その後のティトマスの研究の底を貫くモチーフとなっていく。ティトマスはこの課題を研究面で追求しただけでなく、その実践面においても貫き、やがて自由党支持者から労働党支持者に移行する一つの契機にもなっていくのである。

1939年、ティトマスは、経済指標に関連する死亡および生命表の分析的研究のため、2ヵ年間、ある財団から研究補助金を受け、さらに同年に F. L. グロス・クラークの『食糧問題』(Our Food Problem)の分担執筆者となり、次第に研究活動を広げていく。しかし、このような精力的な研究も本務である保険会社の業務の合い間を利用して行われたものであったが、ティトマスの研究面での関心が強まり、広がるなかで、いわば二足の草鞋ともいうべき状態を維持することが次第に困難になっていった。

3

1941年、ティトマスは、その人生の第2の転機ともなった K・ハンコック (Keith Hancock) 博士と知り合うことになった。当時ティトマスはカウンティ火災保険会社のロンドン支店の監査の地位にあった (それほど若くしてこの地位についた人は例がなかったほどであり、この面でもティトマスは卓抜した能力を発揮していたのである)。しかし戦争が始まるや、彼はその能力を買われて、戦時損害保険の業務につくことを求められた。しかしティトマスは、この求めは有難迷惑であり、むしろ研究的な業務につくことを望み、いろいろの伝手を求めた。

ハンコック博士を知ったのはその頃である。当時ハンコックは、戦時内閣のもとに設けられた戦時史の編集の

責任者であり、この仕事に従事する執筆者を求めている。ティトマスはこれを知り、ハンコックに手紙を出し、この仕事につく意志のあることを伝えた。これを機に、ハンコックの口添えもあって、ティトマスは戦時史の研究・編集に従事することになり、とくに保健省関係の分野を担当することになった。

この仕事を通して、ティトマスは研究者としての資質にさらにみがきをかけることになり、その知的能力を十分に開花させた。そしてこの仕事のなかで、彼の統計的知識と、社会問題に対する関心はさらに発展させられることになる。そしてそれらにまして重要なことは、イギリスの社会的諸サービス (Social Services) の歴史や、中央・地方の行政についての知識を摂取することになったことである。この期間に、彼は多くの資料・文献の蒐集分析を行う一方、公務員や吏員、保健オフィサー、看護婦、教育者、ソーシャル・ワーカーたちに会い、話し合い、さらに病院や各種の社会福祉施設等を訪問し、実地から多くのことを学んでいる。

この経験はその後のティトマスの理論研究の面に大きく寄与していることは明らかである。事実、後に彼がロンドン大学に移った以降の諸著作をみると、その科学的な洞察力和冷徹ともいうべき分析力に驚かされるが、それと同時にこれらの分析が現場の具体的でかつ細々した問題を十分に知悉した上で行われているだけに、説得力に富むものになっているが、それができたのは、この期間の勉強と経験の賜物であろう。

彼の戦時史の研究は1947年に『社会政策の諸問題』(Problems of Social Policy) という表題でまとめられた。彼はこれを原稿の段階で政府の各省に送り、コメントを求めたが、これに対しては各省庁によって評価は異なっている。たとえば保健・教育省は、この報告書を絶賛しているが、他方、大蔵省や内務省側は、あまりにも保健・教育省に偏りすぎているといって批判を行ったりしている。しかし、この報告書が1950年に公刊されるや、各方面の反響は大きなものであった。たとえば T. H. マーシャル (T. H. Marshall) は「完ぺきな傑作」と賞賛している。

ティトマスは本務ともいうべき戦時史の執筆と平行して、例の『貧困と人口』に示されたモチーフに沿った研究も続けている。彼は1943年に『出生率と貧困・富』(Birth, Poverty and Wealth) という書物を公けにしている。この本はそれほど大きなものではなかったが、乳児死亡を分析し、それが恵まれた階級とそうでない階級の間に差があり、しかもそれは1920年代初めよりは30年

代の方が、その差は大きくなっていることを実証的に明らかにしている。そして1932年時点で、第一階級（富裕層）と同じ死産および乳幼児死亡率が他の階級にまで及んでいたならば、約9万人の人間がこの世に長らえたはずだと推計している。この指摘は、ちょうど『貧困と人口』という書物のなかで、貧困がいかに人口に悪い影響を与え、「社会的浪費」を生み出しているかということをも明らかにしたのと、同じ問題意識につながるものであった。

この研究に関連して、ティトマスはケイと共同で親子関係についての研究を行っている。この研究のモチーフは、何故人びとは子どもをかつてのようにたくさん持とうとしないのかということから出発しているが、それは同時に出生という人口学的事実の社会的意味の究明につながることもあった。その意味では上記の人口と貧困の問題意識に通ずるものである。1941年に書いた「経済的にみた親子関係の終焉」(‘The End of Economic Parenthood’) という論文はその研究成果の1つである。この論文についてB・ウェッブ(B. Webb)は、賞賛の手紙を出している。またこの論文が契機になって、ティトマスは、ケイと共同で『親の反乱』(*Parents Revolt*) という書物を出版したが、これも人びとの反響を呼んだ。これらの論文あるいは書物は、経済扶養の面から親子関係を究明しているだけでなく、その背景には資本主義のもつどん欲さと不安に対する激しい非難を含むもので、ティトマスの左翼的立場が示されている。

この左翼的立場は、ティトマスの政治的立場の変化とも関連しているようである。ティトマスはもともと政治的には、自由党支持者であったが、この頃から社会主義的傾向を強めていく。ティトマスは1941年に友人に出した手紙のなかで、親子扶養についての関心は自分を社会主義に近づけたが、この場合の社会主義というのは、経済的な起動力によるというよりは、むしろ道徳的な動機と結びついているという意味のことを述べている。その限りでは、彼は依然として自由党に席をおきながら、むしろ自由党のなかで、志を同じにする人びとと一緒にあって、自由党の左翼化に努めることになるのである。

ちょうどその頃、自由党の若い闘士といわれたR・アクランド(Richard Acland)は、『われ等が闘争』(*Unser Kampf*)という書物を公けにし、戦時中にこそ新しい社会の秩序を確立する段階とすべきであると主張し、私的所有に代って、共同所有(common ownership)にもとづく社会の建設を訴えた。このアクランドの主張にもとづき、自由党内に新しい左派勢力が結集したが、ティトマ

スもこの運動の支持を鮮明にした。このアクランドの運動は1942年に共和党(Commonwealth Party)の結成にまで発展する。ティトマスは戦時史編纂という公的な仕事に携り、身分的には公務員ということもあって、この政治活動に表立っては参加できなかったが、この共和党の運動に対して、理論的に多くの影響を与えている。この共和党は後に労働党と合体することになるが、それにつれてティトマスも労働党支持者に移っていった。

このように30歳中頃から40歳前半ぐらいまでのティトマスは、戦時史の研究という本務のなかで、とくに保健サービスおよび社会福祉サービスについての研究を続け、1950年以降の社会政策、社会福祉の学者として大成する基盤を築き上げてきたのであった。そしてこれらの一連の研究によって、ティトマスの学者としての能力は人びとから高く評価されるようになり、1950年には新設された社会医学研究調査会(Social Medicine Research Unit)の会長代理に任命されたりしている。

4

1950年、ティトマスはバーミンガム大学およびロンドン大学(LSE)の2つから、社会福祉管理論(Social Administration)の講座を担当するよう招聘された。ティトマスはロンドン大学を選んだ。彼の言葉によると、その生涯における第3番目の転機がそれであった。学歴もなく、何の学位をも持たない一介の研究者であったティトマスは、碩学T.H. マーシャルの後を襲って、ロンドン大学社会科学部の主任教授に赴任することになったのである。以来20年余、ティトマスは社会福祉管理学の研究とあわせて、ロンドン大学社会科学部の発展のために獅子奮迅の活躍をすることになるのである。

ティトマスの業績の第一は、教育者として数多くの人びとの薫陶にあたり、すぐれた人材を世に送り出す一方、ロンドン大学の社会科学部を社会福祉管理の教育・研究のメッカといわれるまでに育て上げたことである。この辺の事情について、ティトマスは、1962年ロンドン大学社会福祉管理学部(最初、この学部は社会科学部と称せられ、1912年に開設された)の創立50周年記念式典でつぎのように述べている。

「私がこの学部に着任して間もない1950年当時ですら……私たちはあまりにも忙しすぎて、このような問題(貧困問題——引用者)について、学問的に専念するわけにはいかなかったのである。しなければならない大切なことがあまりにもたくさんあったのである。たとえばソーシャル・ワーカー教育の実践とその開発

を図ること、現場での新しい処遇技術の開発、やらなければならない多くの実験的研究作業、執筆すべき著述、ソーシャル・ケースワークを開拓するための新しいコースや、外国人留学生を受け入れるためのコースの開講準備、そしてこれらに加えて社会科学会（学生自治会に相当するもの——引用者）の活動を通じて、日常的に学生団体と接触し、これらに刺激を与え、社会的訓練を与えるという仕事などがあったのであるが、トーマス・ハーディがその小説の1つのなかで、『愛情は決して止まることをしらない』といているが、この学部に関係するものは、たえず落ち着きのない生活をし、『世論を左右するような研究者の深い眠り』にふけるわけにはとうていいかなかったのである』（*Commitment to Welfare*, 前掲訳書57～58ページ）と。

この講演にみられるように、ロンドン大学社会福祉管理学部の建設には並々ならぬ苦勞を重ねている。ティトマスはその控え目な人柄の故もあって、苦勞したのは自分だけではないという意味で、常にわれわれというように複数で述べているが、それにしてもこの学部の建設と発展をなした中心人物こそ、ティトマスその人であったことは、関係者の等しく認めるところであった。

この学部の創設のためにはまず第一に社会福祉管理 (Social Administration) とは何かということを明らかに、それが何故学部として独立する必要があるかということ、大学（ひいては大学を構成している他の学問分野の人びと）当局や、社会の人びとに承認されることであった。このためには社会福祉管理についての理論的究明が不可欠なことであり、その理論づけは、ティトマスを措いて代るべき人は他にいなかったのである。その意味ではティトマスらの社会福祉管理学部の建設というのは、既成の学部——たとえば社会学・経済学、法律、行政学その他の新設とはちがった苦勞があったのである。

さらにそれと同時に、教育内容（カリキュラム）の検討、専攻コースの決定、学位あるいは免許状の新設等々の業務が重なってくる。これらの教育行政面での苦勞は、研究者にとっては、決して楽しいものではないが、ティトマスは、その真面目な性格もあって、これらの業務にも率先している。ティトマスはよくこれらの業務について「教授会の使い走り」と皮肉たっぷりにいつたりしている。

それに加えて、1960年代には例の学生騒動がロンドン大学でもおこっている。この事件は大学の運営・管理の面でも、さらにむずかしい問題を惹起させた。ティトマスはこの点についてつぎのように述べている。「最近、

ロンドン大学で学生騒動があった。まさにいままで1000人以上の卒業生を送り出した、イギリスで最も古い社会科学の府においてである。この学部は社会のなかで生活する人間を理解するためになんらかの能力をもつことが要求されているが、それだけに、この騒動は苦痛に満ちた経験であり、とくに屈辱的なことであった」（1967年4月ヘブライ大学での講演『大学の福祉と目標』、前掲書23ページ）と。ティトマスの誠実な人柄は、この騒動を対岸の火事として傍観することを許さなかった。ティトマスはこの騒動のなかにあつて真正面からこの問題を受けとめ、問題の解決に献身した。そしてこのなかでそれまで仲の良かった同僚、なかんずく、ラディカル・グループと称せられていた連中と、激しい対立をしたこともあったのである。

このようにロンドン大学社会福祉管理学部の建設と運営への犠牲的ともいえるような取りくみによって、この学部は、ロンドン大学のなかでも最大の規模をもつ学部となり、さらにこの種の学部としては、世界でも有数の学部にまで成長していくのである。この辺のことについて、ティトマスは上記の学部創立50周年の記念講演でつぎのように述べている。「私は1950年に前任者のマーシャル教授に代わって、現在の職責を引き継いだわけではあるが、それ以来、私たちが何かよいことをしたかどうかということになると、はなはだ心もとない次第である。ただ規模が大きくなったことが良いことであるとすると、私たちはたしかに良いことはしたといえるかもしれない」と述べ、学部所属の教員スタッフは1950年当時の13人から、現在は30人余になり、学生たちも増え、「本学部はヨーロッパにおけるこの種の学部のうち最大のものであり、北アメリカの同種の大学の最大のものとはほぼ等しい規模をもつ」までになったと述べている。このほかこの学部で教育を受けた人びとの数もおびただしいものがあり、しかもそのなかにはイギリスはもちろん、欧米およびアフリカ、アジアの諸国で、社会福祉分野のリーダー、研究者等として影響力をもつ人びとが輩出していることも注目されなければならない。

ティトマスはこのように大学の運営・管理、とりわけ、社会福祉管理学部の創設とその発展に大きな役割を果たしているが、同時に教師としても優れた能力を遺憾なく発揮している。彼は大学は職業教育をもっと重視すべきであるという考え方をもち、このために学歴にこだわらず現場の人びとにも門戸を開放すべきだという立場から、ロンドン大学にこの種の新しいコースを設けることに努力している。そして教育の面でも、この職業教育に

重点をおいたが、同時にその内容は可能なかぎりアカデミックであるように努めている。

彼の講義を聞いた人びとの印象によると、ティトマスは必ずしも雄弁家ではなかったが、しかし十分に準備された内容を静かに、じゅんじゅんとして語りかけるように話してくれ、説得的であったと。そしてその講義の間は咳一つしないほどの静かさであったともいっている。ティトマスは講義の面だけではなく、学生の1人ひとりに対して暖かい人間味あふれる態度で接し、学生たちはそれによって励まされ、深い信頼をティトマスにもつことになっている。ある人はティトマスによって「人間の素晴らしさ、知識についての魅力について、全く新しい世界を教えられた」と述べている。

このようなすぐれた教育者としての資質は、学生たちに示されただけでなく、同じ研究者仲間に対しても示されている。B. エーベル・スミス (Brian Abel-Smith) も書いているようにティトマスは意見を求める世界各国の行政官、政策形成に携わる人びとに親身に相談にのる一方、他の研究者の原稿にコメントを与えたり、新しい見方、把え方を示唆したりすることも多く、戦後に公刊された社会政策関係の書物のなかに、このティトマスの示唆と援助にあずかったものが少なからずみられているほどである (*Journal of Social Policy*, 1973 p. 192-193)。その意味でティトマスの直接・間接の教え子の数は世界各国に及んでいる。

5

このようなティトマスの教育者としての業績もさることながら、この業績を支えたものは何と云っても、その研究面での活躍である。ティトマスはロンドン大学で教鞭をとっていた20年余に、いくつかの論文、講演、著書を公にしている。このうち論文および講演の主なものは *Essay on Welfare State*, (1958) (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』, 東京大学出版会, 1967年), *Commitment to Welfare*, (1968) (前掲訳書, 1971年) の2冊に収録されている。

この他著書としては、

1. *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, 1956.
2. *Social Policies and Population Growth in Mauritius*, 1961.
3. *Income Distribution and Social Change*, 1962.
4. *The Health Services in Tanganyika*, 1964.
5. *The Gift Relationship*, 1970

がある。またティトマスの没後、B. エーベル・スミスとケイ・ティトマスの編で *Social Policy: An Introduction*, 1973 が出されている。

このようにみると、著書の数はいくつ多いものではない。しかしそれらに含まれる功績はきわめて大きいものがある。そのひとつは、社会福祉管理あるいは社会福祉に対して科学の光を与えたことである。すなわち「ティトマスがロンドン大学に赴任した当時、社会的諸サービスについて書かれた書物の大部分は、制度や組織の生の解説的記述に限られていた。……そしてそこでみられたものは神話と仮説のごったまぜに等しいものがほとんどであった」(M. コーウィング) という状況のなかで、ティトマスは社会的諸サービスの研究に科学の光をあて、多元的な分析の方法を示してくれている。

この研究のうち第一に注目しなければならないことは社会政策および社会福祉管理（それは日本的にいうと社会福祉ということになる）についての研究である。ティトマスは、社会福祉管理というものを、社会的諸サービスに関する政策形成とその運営管理 (Policy making and Administration) として把え、その研究の基礎には社会的ニーズの研究がなければならないと考えている。この点についてティトマスは、1967年のイギリス社会福祉管理学会・第1回大会で、社会福祉管理の課題について講演を行っているが、そのなかで社会福祉管理の研究課題を「基本的には一連の社会的ニーズの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニーズを充足するための組織（それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉とよばれるものである）がもつ機能の研究に携わること」と述べている (*Commitment to Welfare*, 前掲訳書, 15 ページ)。

そしてティトマスはこの社会的ニーズを充足するための組織・方法＝社会的諸サービスについて、それまでに広くみられたものは、政府の社会的諸サービスの分類概念が無批判的に前提とされていたとして、この種の分類が如何に非合理的なものであるかをつぶさに検討・批判し、むしろ社会的諸サービスを分類するとすると、社会福祉、財政福祉、企業福祉 (social welfare, fiscal welfare, occupational welfare) に分ける方がより包括的であると述べている ('The Social Division of Welfare')。しかしティトマスの第一の関心はこのような概念の分類とか、あるいは既存の制度化された社会的諸サービスの実施段階における組織上の方法ではなく、社会的諸サービスの機能なり、目的を明らかにすることにあつたようである。このことは明示的にではないにしても、それまでの社会的諸サービスに関する見解が、制度の解説に終始しがちで

あったということに対するティトマスの批判を示すものであった。そして、あれやこれやの社会的諸サービスの諸形態、方法を現象的に追うのではなく、その底に流れる社会的諸サービスの目的なり、機能を究明することこそ、社会福祉管理学の建設に欠かすことのできないものと考えている。

もちろんティトマスは、これらの問題をけっして思弁的に、アームチェア・シンキング式に抱えようとしたのではなく、どちらかという、社会福祉管理の当面する現実的な課題を真正面にすえ、この諸課題の解明を具体的にはかることを通して、社会的諸サービスの目的と機能は何かを追求することになっているのである。そしてこれらの諸課題の追求を通しての社会福祉管理学は、つぎのような問題を検討しなければならないとしている。

1. 政策形成とその予測および予測外の結果の分析と記述
2. 構造、機能、組織、計画の研究と施設および機関の運営過程に関する歴史的、比較法的研究
3. 社会的ニードおよびニードへの接近方法に関する研究やサービスや処置、移転などの成果の活用と類型の研究
4. 社会的費用およびマイナスの福祉 (deswelfare) の性格、属性、分布についての研究
5. 時系列的に可処分資源の分布と分配を分析すること、および社会的諸サービスの特定の影響の分析
6. 議員、専門ワーカー、行政官および社会福祉制度が操作・運用されるばあいに関係するグループなどの役割と機能の研究
7. 被保険者とか社会的サービスの受益者およびユーザーという観点からみた、市民の社会的権利に関する研究
8. 社会法、行政法をはじめ、その他の諸規定に示される社会的諸施設の価値と権利を配分する（中央および地方）政府の役割に関する研究 (*Commitment to welfare*, 前掲訳書 18~19 ページ)。

ティトマスはこれらの研究の諸課題を提示しただけでなく、自らもこれらについて精力的な研究を続けたのであった。*Income Distribution and Social Change*, *The Gift Relationship* などの労作のほかに、上記した *Essay on the Welfare State*, *Commitment to Welfare* に収録されている多くの論文に、その努力をみることができる。

しかしこれらの努力にもかかわらず、社会政策あるいは社会福祉管理について、その体系化に成功したとはい

えない。この点についてかつてティトマスはつぎのようなことを述べている。「社会福祉管理というものは、一連の知識体系、またはいくつかの概念・原則の相互に関連した体系として展開しはじめたものであるように思われる。それは科学の属性の1つともいえるべき、知識の体系的確立という観点からみると、それは体系樹立の過程にあるのである」(前掲訳書、19 ページ) と。この記述のように社会福祉管理・社会政策は、その体系化の過程にあるものであり、ティトマスの力をもってしても、そこに含まれるあまりにも多くの課題をみると、ついには体系的に未完に止まらざるを得なかったのである。

しかし、それにもかかわらずティトマスの社会福祉管理についての研究は、多くの示唆と教訓を多くの人びとに与えていることは明らかである。たとえば「社会的市場」(Social market) の概念もその1つである。このアイデアは K. ボールディング(K. Boulding) の主張する社会政策のもつ統合的目標と関連して出されたもののようである。すなわち社会政策は経済政策と異なって、社会生活にかかわってくるとすると、それは自由市場とか価格メカニズム、利潤検証などと呼ばれている「経済的市場」では律しきれないものがある。したがって経済政策が何らかの形で、この「経済的市場」を前提とするのに対して、社会政策は一面ではこの経済的市場に係わりながらも、他方ではこれでは包みきれない部分——たとえば人間関係などの非経済的要素——が現われてくる。それをかりに「社会的市場」と名づけている。そしてティトマスは、経済的市場が、物財の相互交換という行為を媒介として同じように、社会的市場は贈与交換 (giftexchange) によって特徴づけられるものと考えていたようである。このテーマは少なくとも1960年代を通じてのティトマスの最も心血をそそいだものであり、その苦闘の1つの成果が1970年に公にされた *The Gift Relationship—from human blood to social policy* に示されたものとみることができる。

この *The Gift Relationship* は副題に示されるように輸血問題を取り上げたもので、イギリス、アメリカ、日本その他の国ぐにの輸血組織を比較検討すると同時に、このなかからある意味では価格的に表示しえない血液の供給システムはいかにあるべきかを論じている。そして経済的なシステムで供給する場合のデメリットを明らかにし、これに対して愛他的 (altruisme) で自発的な献血システムが何故に大切であるかを究明している。そしてそこでティトマスが明らかにしたかったことは、商品交換とは異なった「贈与交換」(gift relation) が現実には存

在し、輸血についての社会政策の重要な部分を構成しているということであった。いわばここにも「社会的市場」につらなる問題意識が流れているとみることができるのである。この「社会的市場」のアイデアは卓抜なものである。しかしそれは未だアイデアの域にとどまり、科学的な概念装置として定式化することはできないにしても、このアイデアは社会政策あるいは社会福祉の研究に重大な示唆を与えるものであることは疑い入れない。

あるいは社会的諸サービスに関連する普遍主義 (universalism) と選別主義 (selectivity) の問題も重要である。この普遍的な社会サービスと選別的な社会サービスの論議は、もともとは国民扶助をはじめとする各種のミーンズ・テストが、「貧困の烙印」(stigma) と結びつき、社会的諸サービスの受益者を「二流の市民」に陥れる結果を生んでいることに對する批判から出発しているが、これがとくに大きな問題となったのは1968年の家族手当の増額をめぐる動きに関連している。すなわち1967年、イギリス政府は家族手当の引上げを決定したが、その折にこれを低所得階層に限定するという方針を打ち出し、これをめぐって普遍主義と選別主義が発展したのであった。

ティトマスは、この問題については早くから関心を示していたが、とくに1960年代に入り 'Universal and Selective Social Services' (1967), 'Welfare State and Welfare Society' (1967), 'Choice and the Welfare State' (1966) (いずれも *Commitment to Welfare* 所収) などの論文で、この問題についての見解をまとめている。ティトマスはこの普遍主義と選別主義の問題を、二者択一的に把えるのではなく、普遍主義的な社会サービスの土台の上に、いかにして選別的な諸サービスが構築されるかというように考え、個人的に「貧困の烙印」とは異なり、受益者の権利を守り、福祉の効率を損なわない「積極的な選別」(positive discrimination) の在り方を追求している。

この問題とも関連して、ティトマスは社会政策 (= 社会福祉政策) のモデルを提示している。いわゆる「代替的モデル」(Residual Welfare Model of Social Policy)、業績主義的モデル (The Industrial Achievement-Performance Model of Social Policy) および制度的再分配モデル (The Institutional Redistributive Model of Social Policy) というのがそれである。「代替的モデル」というのは、アメリカの H.L. ウィレンスキーと C. ルボウ (H. L. Wilenski と Ch. Lebeaus) の「残余的社会福祉」(residual welfare) の概念に相当するもので、このモデルは個人のニードを充足させる「自然の」通路――

私的市場と家族――を前提として、これらのニード充足機構が十分に機能しない場合に、これに代って社会福祉制度が暫定的に機能するものとし、その例としてイギリス救貧法を挙げている。これに對して「業績主義的モデル」というのは、経済の付属物として機能する社会福祉制度と考えられ、それは社会的ニードの充足がメリット主義、業績主義、生産性との関連で行われるもので、労働意欲とか努力、報酬、階級または集団帰属性と結びついた経済学あるいは心理学的理論と結びついているものとしている。そしてこのモデルは財政および企業福祉 (fiscal or occupational welfare) の分野に広くみることができるとしている。最後に「制度的再分配モデル」は「社会福祉を社会における主な統合的制度としてみるもので、ニード原則にもとづく市場とは別に、普遍主義的なサービス (および選別主義的なサービスの双方)¹⁾ を具備したもの」と述べている。この第3の「制度的再分配モデル」をティトマスは、社会政策の統合的目標と結びつけ、今後の新しい社会福祉の方向と考えているようである。

しかしこの3つのモデル概念を披瀝した *Social Policy: An Introduction* は、もっぱら「代替的モデル」については、詳細に論じられているが、「業績モデル」、「制度的再分配モデル」については、必ずしも十分にページをさくことができず、このためにいま一つ、この後の二つのモデルについて判然としないところが残っている。きわめて示唆的な概念であっただけに、これらをいま少し詳しく論述するだけの時間があればと、その死のあまりにも早すぎるのがうらめしく思われる。

この他、社会福祉における利用者参加の問題、社会的効率と公共の概念など重要な概念が沢山提示されているが、これらについてはこれ以上の紹介は措くこととする。またそれらとは別に、年金を中心とする所得保障、保健サービス、医学教育、一般医 (G.P.) 問題、社会福祉におけるコミュニティ・ケア、老人福祉計画等々、イギリスの社会的諸サービスの当面している現実的で具体的な諸課題についても、いろいろのコメント・示唆を与えたりしている。これらについては上記の諸論文集および著書を参考にいただきたい。

ところでティトマスは上記の現実的で、かつ、具体的な諸問題を論じ、それと関連しながら社会政策 (社会福

1) このティトマスの3つのモデルは *Social Policy: An Introduction* 1973, および 'Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: The Role of Social Welfare', 1972. で述べられ、上記の括弧の分は1972年論文による。

社管理、社会福祉)の研究の枠組、分析方法などを究明しているが、そのなかで一貫して問い続けているモチーフがあったように思われる。

その1つは資本主義機構または社会に代るものは何かという問いのようである。それは彼の社会的諸サービスの研究では、資本主義的メカニズムのもとでの、社会的諸サービスの発展を期することに限界があるという認識と結びつく。それは社会主義者としてのティトマスの世界観にもかかわるものであった。もっともティトマスは資本主義の止揚の上に、社会主義を考えるというマルクス主義的な社会主義の立場に立つものではなく、むしろその点ではイギリスの経験主義の伝統に立つイギリス労働党の主張する社会主義に近いものである。そしてその立場は、上記の社会的諸サービスの発展を期する上での、資本主義的な私的所有、私的市場、価格メカニズム、利潤の極大化傾向などの資源配分の仕組みは、限界があり、これに代る仕組み・機構は何かという問いになって現われていく。そしてこのような立場から、社会保障との比較(たとえば 'Models of Redistribution in Social Security and Private Insurance')を行い、私保険の限界を批判したり、あるいはイギリス国民保健サービスを、市場メカニズムにもとづいて再編成しようとする主張に対して、きびしい批判を展開したりしている(たとえば 'Ethics and Economics of Medical Care')。そしてこれに対する批判などを行うと同時に、社会的諸サービスを支え、発展される基盤は何かを問い続けているのである。上記した「社会的市場」のアイデアがそれであり、*The Gift Relationship* のなかで展開させている愛他(altruism)にもとづく連帯の回復への志向もその証左であるのかもしれない。その意味でティトマスの問いは、資本主義=産業社会を超えるところの社会主義=「福祉社会」の在り方を追求しようとしていたともみることができるのである。

ティトマスの諸研究の根底を流れるあと1つのモチーフは、例の「貧困」の問題がある。これは上記の社会主義の追求と裏腹の関係をなすものであろうが、このモチーフは既述した30年代の『貧困と人口』以来のものであった。この問題意識はいろいろの論文にみることができ、なかんずくティトマスは1962年 *Income Distribution and Social Change* (『所得分配と社会変動』)を公刊し、貧困問題についての自らの主張をまとめている。この書物は所得分配を統計的に明らかにしたものであるが、とくにそのなかで、貧困をたんに生計費の不足とか経済的な意味での欠乏ということではなく、不平等

という概念で把えなおす必要を明らかにしている。この点について、ティトマスは、「社会制度の構造や機能に影響を与えた大きな変化、物的生活水準に広くあらわれた改善、そして現代社会での社会的疾病 (social ills) の原因と結果についての知識が増大したことなどによって、我々は貧困の再定義を行うことを求められている。生存費というものは、いまや科学的に意味をもたなくなっているし、また政治的には有効な概念でもなくなっている。我々は社会変動との係わりのなかで貧困概念を把え直し、さらに権力、権威、特権などのより複雑で専門化された諸制度との関連のもとで、貧困を解釈しなければならないと考えている。換言すると変動要因および不平等の特性を考慮することなくは、貧困の新しい領域を明確にすることはできなくなっているのである」(前掲訳書、189ページ)と述べている。

このような立場から、ティトマスは大学と大学教育を論じた論文、たとえば 'The University and Welfare Objectives' (『大学と福祉の目標』、1967)においては、労働者階級の子弟が大学に入学する率がいちじるしく低く、この面での不平等は由々しき問題であると批判したり、「婦人の地位——人口動態統計的研究——」(1952)という論文では、婦人の社会的経済的不平等の問題が取上げられている。

この視点は1960年代のいわゆる「貧困の再発見」の論議に大きな影響を与え、B. エーベル・スミス、P. タウンゼント、T. リンズ、その他の貧困研究を促進させている。またこのティトマスの考え方は、福祉の権利(welfare right)や、貧困児童撲滅運動(child poverty movement)等の社会運動に理論的根拠を提供することにもなっていたのである。

このように、ティトマスは、市場メカニズムあるいは価格メカニズムに根拠をおく資本主義的機構に対して批判を一貫して持ち続け、また資本主義体制のもとでの社会変動が不平等を増大させている点などについて、きびしい批判をもち続けているが、それはティトマスの社会主義者としての政治的・実践的立場につらなるものであった。そしてこの立場をティトマスは堂々と明らかにしてきている。ティトマスは1967年5月、ソ連のレニングラードで開かれた第16回国際社会保障協会総会(International Social Security Association)での講演でつぎのように述べている。「私はまず最初に自分の立場と価値観をあきらかにしておくべきであろうと思う。私は学生諸君の前では何時でもそうしているのであるが、彼らは私がいかなる立場をとる者であるかを知る権利が

あり、またそれを知ることによってはじめて私をよりよく批判し、反対意見を述べ、真理の追求に当って自らの見解をまとめ上げることができるようになると思うからである」と。このように自らの立場を価値前提 (Value promise) として明らかにしながらも、課題の追求に当っては、きびしい程の科学的態度を堅持している。そして自分とは異なった立場に立つものに対しては、その立場の故にそれを排除したり、あるいはその主張に対して偏見をいささかも持つことはしない態度を一貫して貫いている。それ故にこそティトマスの死は、立場をこえて多くの人びとから惜しまれることになっていたのである。

このティトマスの学問上の業績とその影響力は、イギリス国内だけではなく、広く海外において認められている。ティトマスは再三にわたって、アメリカ、カナダ、イスラエルその他から招かれ、講演や講義を行い、また上記した国際社会保障協会 (ISSA) や国際社会福祉会議 (ICSW) 等で講演等を行っている。こうしてティトマスは、この公刊された論文、著書を通してだけでなく、直接にその講義・講演を通して、その影響力を発揮してきたのであった。

6

教育者、学者としての活躍と並んで実際面でのティトマスの業績も見落とすことはできない。ティトマスは多くの公的な審議会、委員会、調査会等の公的機関の委員として活躍している。1960年代後半の大学紛争と名著 *The Gift Relationship* の著述に追われている最中でも、ティトマスは「補足給付委員会」(Supplementary Benefit Commission) の会長代理の重責を担うと同時に、「国民保険審議会」(National Insurance Advisory Committee), 「コミュニティ・リレーション委員会」(Community Relations Commission), 「王立医学教育委員会」(Royal Commission on Medical Education), 「片親家族福祉委員会」(One Parent Family Committee) 等の委員に就任している。そして1969年には「補足給付委員会」の委員長に推されているが、ティトマスはこれを断っている。そしてティトマスはこれらの各種委員会に属しながら、それらにほとんどすべてに可能なかぎり出席し指導的な役割を果たしてきた。

これらの公的な委員会活動と同時に、ティトマスは労働党員として、その政策形成にも大きな影響を与えている。たとえば1974年 (ティトマスの死後1年たって) 労働党の年金改革が行われたが、この原型をなすものは1953年の新しい「国民年金制度(案)」(National-Super-

Annuation Scheme) であった。この案はティトマス・グループと呼ばれる人びと (ティトマス、B. エーベル・スミス、P. タウンゼントなど) の案によるもので、従来のベヴァリッジ計画にもとづく、フラット年金に対して、賃金比例の拠出・給付を原則とする年金を建設することを主眼とするものであった。この案は1955年に労働党の年金改革案に取り入れられ、イギリスの年金改革の導火線になったことは記憶される必要がある。

またティトマスはもともとミーンズ・テストに対する批判を持っていた。それは被扶助者に「貧困の烙印」を与え、その自尊心を傷つけ、社会保障、社会福祉サービスの利用を妨げるものでもあったからである。この批判は当然「国民扶助法」のもつミーンズ・テストにもむけられ、「補足給付」への転換の一つの契機にもなっている。その後「補足給付委員会」の会長代理に就任したティトマスは、さらにこのミーンズ・テストの撤廃を主張する一方、この補足給付の権利化の徹底をはかることを示唆している。

このようにティトマスは、労働党の社会保障政策に対して、直接、間接に係わりながらそれを通して、1960年代以降のイギリス社会保障改革にいろいろの影響を与えてきたのであった。それに加え、ティトマスの実際面での影響力は、イギリス国内だけにとどまっていたのではない。たとえば1950年代の末にモーリシャスに招かれ、社会計画の策定を行っている。そして調査の結果、モーリシャスにおいては、人口抑制政策 (家族計画) がとくに重要であることを明らかにし、この人口政策を中心に、モーリシャスの社会政策の青写真を提示している。この報告書をもとにして公刊されたものが *Social Policies and Population Growth in Mauritius* (1961) であり、それは学術的に洛陽の紙価を高めただけでなく、モーリシャスの建設に多大の貢献を果たしている。またこれにひき続いてタンザニアの保健サービスについても実際の助言を行っている。ティトマスは1962年と68年の2回にわたって、タンザニアを訪れているが、ティトマスが最初に依頼されたのは、新興独立国タンザニアの保健サービスをいかに建設するかということであったが、むしろ調査の結果、保健サービスの建設もさることながら、むしろ教育に重点をおくべきであると助言している。きわめて实际的で、かつ、有効な助言である。このタンザニアの調査のなかで、大統領のニエレ (Nyerere) とティトマスは親交を深め、この他いろいろの助言を求められたりしている。

ティトマスの海外での活躍はこれにとどまらず、イス

ラエルでは、イスラエル大学での講義のほか、イスラエルの社会福祉政策についての助言を求められたりしている。またアメリカでは、学会を通しての影響力を発揮しただけではなく、非公式の形ではあるが、アメリカ社会保障庁に招かれ、アメリカの社会保障政策について助言を求められたりしている。

このようにティトマスの実際面での活躍は、国の内外に及び、高く評価されてきたのであった。この故もあって内気で遠慮深いティトマスの人柄には似つかわしくはないかも知れないが、数々の荣誉が与えられている。たとえば1964年に爵位の話があったが、ティトマスはこれを固辞している。しかしティトマスの遠慮深さにもかかわらず、その業績は人びとの認めるところとなっており、こうして1972年にはイギリス学士院の会員に推され、この他シカゴ大学、トロント大学、エディンバラ大学、ウェルズ大学、ブルユネル大学等から名誉博士号を授与され、イギリス、デンマークの両国から勲章を与えられたりしている。

何らの学位をもたず、大学教育はおろか、正規の教育らしい教育を受けることのなかったティトマスは、今やイギリスを代表する大学者となっていたのである。しかしティトマスのあの遠慮深く、控え目な人柄からすると、これらの荣誉はあるいは有難迷惑であったのかもしれない。

庭いじりはティトマスがとくに好んだ趣味であった。その自宅の庭には、世界各国の草花が咲きほこっていたという。ティトマスは現役をしりぞいた後の生涯を、愛するケイ夫人とともに、この庭いじりのなかで、長年の苦勞に疲れた身体をいやし、残された研究課題に取り組むことをいかに望んでいたことであろうか。しかし、病魔はこの最後の安らぎと、その研究の総仕上げの時期を奪ってしまったのである。

ティトマスは死んだ。しかし彼の残した社会政策、社会福祉に関する研究の枠組、分析の視点・方法や、それに彼が提起した社会保障・社会福祉に対する批判と、その克服の方向等は、今改めてその重要性が認識されてきている。わが国においても、戦後30年余を経過して、社会保障・社会福祉は、新しい在り方が求められているが、その場合、ティトマスの示唆した論点は貴重なものとなっている。その意味でティトマスは別の形で、現在も、そしてわが国においても生きているのである。

<参考文献>

- R. M. Titmuss: *Income Distribution and Social Change*, 1962 (Unwin University Press, 1962)
Essay on the Welfare State (Unwin University Press, 1958). 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』(東京大学出版会, 1967)
 R. M. Titmuss: *Commitment to Welfare* (Unwin University Press, 1968) 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして』(東京大学出版会, 1971)
 R. M. Titmuss: *The Gift Relationship—From Human Blood to Social Policy* (George Allen & Unwin, 1970)
 R. M. Titmuss (Ed. B. Abel-Smith & Kay Titmuss): *Social Policy—An Introduction* (George Allen & Unwin, 1974)
 R. M. Titmuss: 'Developing Social Policy in Condition of Rapid Change: the Role of Social Welfare' (Proceeding of the xvth International Conference on Social Welfare, 1972)
 B. Abel-Smith: 'Richard Morris Titmuss' (*The Journal of Social Policy*, 1973)
 M. Gowing: Richard Morris Titmuss (Oxford University Press, 1975)

昭和52年度研究プロジェクトについて

社会保障研究所

プロジェクトの基調

基調テーマとして、「福祉社会成立の基本的要件に関する研究」を掲げる。昨今、福祉社会の建設が時代の課題として提唱されている。ところで、日本の経済・社会はどのような要件をそなえたとき福祉社会たる内実を整えることができるか、福祉社会の日本的形態はどのような形をとるか、経済の成長の減速化はこれとどのように絡み合うかなどについて、以下の諸研究会はこの基調的な課題をそれぞれの視点から究明していくことを意図している。

経済分析研究会

1. 社会保障と国民貯蓄の相関関係に関する理論的・実証的研究

社会保障への需要が増大するとともに、その費用調達がきわめて深刻な問題になっている。とくにわが国のように個人の生活安定を個人貯蓄に求める性向の強いところでは、両者の代替性が強く、したがって社会保障の拡大によって、個人貯蓄も直接・間接の影響をまぬがれない。これがまた経済活動水準にも支配的な影響をもつであろう。

本研究では、ライフサイクルパターンの変容過程における社会保障費の増大と個人貯蓄との関係を、ミクロならびにマクロの両側面から理論的・実証的に解明し、あわせて費用調達方法と個人貯蓄との関連を新しい視点から検討する。

2. 社会サービスの経済分析——とくに医療を中心として——

社会サービスの拡大は、第2次大戦後の最も顕著な変化の1つである。これは第1に新しい社会サービスの登場によるものであり、また第2に私的サービスの社会サービスへの移行によるものである。

本研究では、個人の消費するサービスを、その提供源泉に則して国・地方自治体、企業、個人に分割し、それぞれの相対比率の変化を国際比較の観点から検討しようというものであり、本年はとくに医療費を中心に最近10

年間ぐらいの変動傾向を明らかにする。

統計調査研究会

1. 社会保障水準の研究

社会保障水準と生活水準の関係を研究する。

本年度は、昨年度にひきつづき、生活保護率の地域別年次別変動要因の分析を行なうほかに、所得分布の地域比較を行なう。また、社会保障における行政不服審判制度の現状と問題点に関する研究に着手する。

2. 家族周期段階別にみた生活実態の研究

昨年度にひきつづき、これまでに実施してきた一連の掛川調査（昭和43年児童養育費調査、昭和45年老齢世帯生活調査、昭和48年中高年齢者生活総合調査）の結果を総合的に整理することを行なう。

本年度は、とくに中高年齢者と高齢者の生活歴、家計、健康等に関する生活実態を世代間扶養の観点からとりまとめる。

社会分析研究会

1. ソーシャル・アドミニストレーションの観点からみた社会福祉政策の諸問題

ソーシャル・アドミニストレーション（社会行政または社会福祉管理）の理論は、社会福祉政策およびその運営管理を考える上できわめて示唆的である。このため本研究では、この理論の形成および展開について研究を行なうと同時に、この研究の視角から、わが国の社会福祉の当面する政策課題の検討を行なってきた。そして昭和51年度は、社会福祉における国と地方公共団体の役割分担の再検討のための調査を行なってきたが、昭和52年度は、この調査を取りまとめる一方、さらに財政の見地からこの課題の解明に努める。

2. 社会福祉の供給組織と地域福祉に関する研究

昭和51年度は、地域福祉を進める上で、とくに重視しなければならない在宅サービスの供給組織の在り方に焦点をあて、いくつかの地域において調査を行なってきたが、昭和52年度は、この調査をまとめ、理論化をはかるとともに、さらに在宅サービスが効果的に展開するため

の社会組織の在り方を研究する。

経済・社会研究会

福祉社会に関する研究諸文献の研究

福祉社会の基本問題の解明に役立つと思われる研究論文を、代表的な経済学・社会学などの学術誌のなかから選んで、これらについて検討を加えていき、基調テーマの究明を促進するようにしたい。

制度研究会

社会保障の制度構造と組織に関する国際比較研究

——とくに医療保障について

昨年度は、従来進めてきた社会保障の比較研究の重点を医療保障の領域に移し、とりわけ先進諸国における最近の問題点とその解決をめざす疾病保険改革、医療制度

改革の動きを明らかにすることに努めた。

本年度は、この研究をさらに進めるとともに、とくに医療保障に参加する各種専門団体や人口グループの組織、これら諸グループ間の利害調整メカニズムについて解明し、医療保障発展のための制度、組織構造のあり方を探求する。対象には先進国のほか、発展途上国も取り上げる。

政策研究会

社会保障の各分野におけるトピックスをとりあげて、報告や討論を行なう。また、前年度と同様に、政策判断の根拠などについて、とくに効果と財源の諸問題に対する検討も配慮し、社会計画に利用できる資料の整備を行なう。

昭和52年度厚生省予算について

岡 光 序 治

昭和52年度予算については、本年1月20日に概算の閣議決定をへて、2月3日、51年度補正予算とともに国会に提出された。そして、3月9日、各種年金、恩給等の改善措置等に関する予算修正について、各党の合意が成立し、政府は、この合意に応じ、一般会計及び特別会計予算について修正を行った。

なお、本予算案の国会審議の進捗状況からいわずの年度内成立は期し難く、4月1日から同月16日までの間の暫定予算を編成することとなった。一般会計歳出予算の総額は、16,443億円で厚生省所管分は1,029億円である。内容的には、暫定予算期間中における人件費、事務費等の経常的経費のほか、既定施策に係る経費について行政運営上必要最少限の金額を計上し、また、新規の施策に係る経費は原則として計上していない。ただし、社会政策上等の配慮から生活扶助基準等の引上げ、社会福祉施設入所者の生活費等の引上げは例外的に行うこととしている。

以下、本予算案について、予算編成の経緯、基本方針、厚生省予算の内容等について、その概要を説明する。

1 予算編成の背景及び経緯

(1) 財政の課題

52年度財政は、2つの課題を担っている。1つは、財政の健全化に努めることであり、2つは、景気の確実かつ持続的な回復と国民生活の安定を図ることである。

わが国財政は、50年度以降、特例公債を含む多額の公債収入に依存している状況にある。これは、景気の落込みにより、歳入面で租税収入が大幅な減少を来し、その後の自然増収も高度成長期当時の大幅な伸びを期待できず、反面、歳出面で景気の回復と国民生活の安定に資するために必要な財政支出は確保する必要があったことによるものである。そして、現状では、歳入の約3割を公債金収入により賄うという諸外国にも例をみない事態に立ち至っている。今後ともこのような大量の公債発行が続くようなことがあれば、国債費の増嵩等により財政が硬直化し財政の機動的運営が困難となるのみならず、その資源配分機能も阻害されるおそれがあるほか、将来の

世代の負担増加、民間資金需要の圧迫、インフレ要因の持ち込み等の危険をはらむこととなる。したがって、財政の健全化に全力を傾ける必要があるわけである。

また、最近のわが国の経済をみると、景気は51年1～3月に大幅な伸びを示したあと、同年春以降の回復テンポが緩慢となっており、しかもその回復状況は、業種・地域により跛行性がみられ、雇用面の改善のおくれ、倒産の増加等の摩擦的現象も生じている。

このような情勢にかんがみ、政府は昨年1月、公共事業等の執行促進等、いわゆる7項目の措置を講ずることとし、さらにその効果を一層確実にするため、本年1月に公共事業関係費の追加等を内容とする51年度補正予算を提出したのである。しかし、「景気は依然として緩慢な回復にとどまっている」（2月8日の月例経済報告）状況にあり、財政としても、均衡のとれた景気の回復に資することを目指して必要な措置を講ずることとしているところである。

52年度財政は、この2つの課題の同時達成を目指しており、予算もこれを主眼として編成された次第である。

(2) 概算要求

各省庁は8月31日までに概算要求を提出することとなっているが、36年度以降概算要求につきシーリングを設定しており、52年度の場合は特に厳しく圧縮することとされ「昭和51年度予算における一般行政経費の予算額の10%増に相当する金額とその他の経費の予算額の15%増に相当する金額との合計額（各種年金についての前年度制度改正の平年度化増は、これを加算する。）の範囲内とする」（51年7月31日閣議了解）こととされた。

厚生省の場合、一般行政経費の10%増に相当する金額とその他の経費の15%増に相当する金額の合計額で14.9%になり、これに各種年金の制度改正に伴う平年度化増経費（6.9%）を加算して、21.8%のシーリングが設定された。なお、概算要求の総額では51年度予算額に対し18.7%の増、国債費を除く一般所管分では16.0%の増、各種年金の制度改正に伴う平年度化増を除くと14.2%の増となっている。

このように厳しい要求枠を設定するとともに、先の閣

議了解では「各省庁においては、上記の金額の範囲内で施策の優先順位の厳しい選択を行い、既定施策についても、制度面を含めその見直しを行うとともに、経費の重点化、合理化を図り、極力経費の増加の抑制に努める」ものとされた。

厚生省予算もこの閣議了解の線に沿いつつ、しかし一方で、社会保障制度は、国民生活の安定のため必須の制度であり、いかなる経済、財政状況下にあっても着実に充実発展されるべき性格を有するものであることをも配慮して、事業量の増大など量的拡大を志向することを改め、真に施策を必要とする分野に重点的・効率的で、かつ、きめ細い配慮を行い施策の質的向上を図ることに主眼をおいて概算要求を行った。

(3) 予算編成過程における主要検討事項

概算要求後、大蔵原案の提出が本年1月13日に行われるまでの間、予算編成をめぐる主要な問題点は(i)予算規模(ii)公債発行額及び公債依存度(iii)財政の改善合理化と財源の重点的配分(iv)公共事業関係費の拡充の事項であった。予算規模については地方交付税交付金及び国債費が双方とも大幅な増加となりこれらだけで全体の予算規模を6~7%押し上げることが見込まれる一方、概算要求総額は20%に近い伸びとなっており、予算規模の圧縮にはかなりの困難が予想されたが、他方で、財政の健全化の推進のため、予算規模の抑制が必要とされた。規模の設定に当たっては多面的検討が行われたわけである。

また、公債発行額及び公債依存度については歳入面で税収の大幅な自然増は見込みえず、また現下の経済情勢から一般的増税は適当でない状況にあり、ある程度の公債に依存せざるを得ない反面、公債、とくに特例公債の圧縮と公債依存度の引下げを図り財政の健全化に踏み出す必要があった。

そのほか、租税、公共料金等の負担水準の適正化並びに歳出予算の節減に努める必要があった一方で、公共事業関係費の規模については拡充する方針で検討が進められたのである。

(4) 52年度の経済見通しと経済運営の基本的態度

52年度予算の編成の前提となる「昭和52年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」については、2月3日の閣議において正式の決定をみた。52年度の経済運営の基本的態度としては「適切かつ機動的な政策運用により、物価の一層の安定化を図りつつ、経済に活力を与え、経済の先行きに対する信頼を呼び戻すことにより、景気の回復を一層着実かつ持続的なものとし、これにより雇用の安定等なお残された問題への対応を図る。……第1の

課題は、均衡のとれた需要の拡大を通じて景気の回復をさらに着実かつ持続的なものとし、雇用の安定を図ることである。このため、……財政面においても、財政健全化の基本方針に即しつつ、特に需要創出効果が大きく、かつ、国民生活の充実と経済社会の基盤整備に役立つ公共事業等に重点をおくものとする。……第2の課題は、物価の安定化の傾向を一層確実なものとする……」であるとしている。

(5) 予算編成方針

「昭和52年度予算編成方針」は、以上を背景としつつ、1月11日閣議決定をみた。

これによると、52年度予算及び財政投融资計画は、国民生活の安定と経済の着実な成長に資するとともに、財政の健全化を推進することを基本として、次のような方針で編成することとされている。

- ア. 一般会計予算及び財政投融资計画の規模は、財政体質の改善を図りつつ、景気の着実な回復に資するよう、適度なものとする。
- イ. 公債依存度を前年度より引き下げることとし、公債の発行額は8兆4,800億円とする。また、政府保証債の発行額は9,700億円とする。
- ウ. 税制については、最近における社会経済情勢に顧み、所得税及び住民税について約4,300億円の減税を行う一方、利子・配当課税の特例を初めとする租税特別措置の整理合理化、交際費課税の強化を行うとともに、印紙税及び登録免許税等について所要の増収措置を講ずる。
- エ. 財政の健全化を推進するとともに、財源の重点的かつ効率的配分を行う。このため、
 - (ア) 景気の着実な回復に資するため、生活環境施設の整備を図る等、公共事業関係費の充実に努める。
 - (イ) 一般行政経費等については、厳に抑制する。新規施策は既定の経費・制度の整理合理化によって捻出する財源によって賄うよう努めるとともに、後年度において財政負担の増加をもたらすような措置は原則として採らないこととする。
 - (ウ) 各省庁の部局及び特殊法人の新設は行わない。
 - (エ) 国家公務員の定員については、新たに策定された計画により定員削減を行うとともに、真に必要な新規行政需要も極力振替えによって対処する。
 - (オ) 補助金等については、全体について洗い直し、廃止、減額等の整理合理化を行う。
 - (カ) 地方公共団体の負担又はその職員数の増加を伴う施策は厳に抑制する。

(※) 公共料金等受益者負担及び社会保険料の適正化を図り、合理的な費用負担の確保を図る。

ホ. 予算及び財政投融资計画の執行に当っては、経済情勢の推移に即応して機動的に対処しうるよう弾力的運用を図る。

2 52年度予算の概要

(1) 予算規模

一般会計予算の規模は、28兆5,143億円で、51年度予算額に対し4兆2,183億円(17.4%)の増加となっている。

この一般会計予算の規模を国民総生産と対比すると表1のようになる。

表1 予算規模と国民総生産の対比

	一般会計(A) (億円)	国民総生産(B) (億円)	(A)/(B) (%)
51年度	242,960	1,696,000	14.3
52年度	285,143	1,928,500	14.8
52年度の対前年度 伸率(%)	17.4	13.7	

(注) 51年度及び52年度の国民総生産は、52年度政府経済見通しによる。

(2) 一般会計歳出予算の概要

52年度予算の対前年度伸率は17.4%であるが、当然増によって大幅に伸びている国債費及び地方財政関係費を除くと13.6%(前年度18.1%)。これから政策的に増額をした公共事業関係費を除くと11.8%(前年度17.4%)となっている。

内容的には、全体として従来以上に厳しい節減が図られている。すなわち、一般行政経費について節約しており(対前年度伸率7.7%)、各省庁の部局及び特殊法人の新設は一切なし、国家公務員の定員については第4次定員削減計画に基づき削減し、補助金についても全体として洗い直しを行い総額702億円の整理合理化が行われた。

なお、この予算案は上述したように政府修正を行っているが、内容的には、(1)各種年金、恩給等の改善実施時期の繰上げ措置のための所要額570億円、(2)生活保護費等に関する措置のための所要額64億円、合計634億円を修正増加するとともに、この財源に充てるため、予備費634億円を修正減少するものである。したがって、修正後の一般会計予算の規模は、修正前と同額である。

52年度予算(修正後)を表2により主要経費別にみると、社会保障関係費については、51年度予算額に対し8,843億円(18.4%)増の56,919億円を計上している。社会保障関係費の一般会計予算総額に占める割合は、51年度当

予算の19.8%から20.0%に上昇している。なお、社会保障関係費の推移は、表3のとおりである。

表2 昭和52年度一般会計歳出予算主要経費別分類
(単位 千円)

事 項	51年度予算額	改52年度予算額	前年度 伸び率 (%)
社会保障関係費	4,807,631,514	5,691,918,789	18.4
文教及び科学振興費	3,029,238,861	3,430,104,920	13.2
国債費	1,664,675,366	2,348,661,092	41.1
恩給関係費	987,715,952	1,162,042,873	17.6
地方財政関係費	3,942,244,966	4,932,616,591	25.1
防衛関係費	1,512,350,596	1,690,613,325	11.8
公共事業関係費	3,527,248,000	4,281,048,000	21.4
経済協力費	196,873,635	210,862,736	7.1
中小企業対策費	148,459,207	172,868,838	16.4
食糧管理費	908,795,923	828,846,929	△0.09
その他の事項経費	3,120,777,427	3,478,121,313	11.5
公共事業等予備費	150,000,000	0	
予備費	300,000,000	286,564,739	△0.05
合 計	24,296,011,447	28,514,270,145	17.4

公共事業関係費については、大幅に拡充することとし、51年度予算に対し7,538億円(21.4%)増の42,810億円を計上している。また、その配分に当っては、住宅、下水道、環境衛生施設等のほか、治山治水等の国土保全施設、農業基盤等に重点をおくこととし、さらに、治山、治水及び漁港整備の3事業について、それぞれ52年度を初年度とする長期計画を策定することとしている。なお、下水道環境衛生等施設整備事業については、51年度予算額に対し1,235億円(33.2%)増の4,949億円を計上して、上下水道、廃棄物処理施設、公園の整備等を行うこととしている。

地方財政対策としては、地方交付税交付金について、国税=税収入の32%に相当する額に、50年度の地方交付税の精算追加額及び過年度の特例措置に係る調整額を加算した46,221億円を計上するほか、52年度の特例措置として臨時地方特例交付金1,557億円を計上するとともに、交付税及び譲与税配付金特別会計において資金運用部資金9,400億円の借入れ等を行うこととし、これらにより、地方団体に交付すべき地方交付税交付金の総額は、51年度予算額に対し10%増の57,055億円を確保することとしている。

また、交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金等の利子は、一般会計が肩代りして支払うこととし、1,548億円を同特別会計へ繰り入れることとしている。

(3) 厚生省予算の概要

52年度の厚生省所管一般会計予算は56,258億円で、前

表 3 社会保障関係予算額調

区 分	47						48						49					
	当			補正後			当			補正後			当			補正後		
	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	構成比	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	構成比	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	構成比
総予算額	11,467,681	100.0	21.8	18.7	12,118,949	100.0	14,284,073	100.0	24.6	17.9	15,272,617	100.0	17,099,430	100.0	19.7	12.0	19,198,131	100.0
社会保障関係費	1,642,240	14.3	22.1	20.5	1,682,913	13.9	2,115,412	14.8	28.8	25.7	2,220,453	14.5	2,891,854	16.9	36.7	30.2	3,129,709	16.3
1.生活保護費	310,045	2.7	23.9	23.8	310,744	2.6	355,548	2.5	14.7	14.4	358,446	2.4	443,015	2.6	24.6	23.6	462,400	2.4
2.社会福祉費	195,485	1.7	37.4	29.8	209,318	1.7	322,913	2.3	65.2	54.3	357,410	2.3	431,781	2.5	33.7	20.8	492,208	2.6
3.社会保険費	848,233	7.4	20.8	20.4	861,110	7.1	1,119,903	7.8	32.0	30.1	1,165,881	7.6	1,659,649	9.7	48.2	42.4	1,776,093	9.2
4.保健衛生対策費	181,571	1.6	13.4	9.6	194,838	1.6	199,825	1.4	10.1	2.6	214,059	1.4	217,895	1.3	9.0	1.8	254,200	1.3
5.失業対策費	106,906	0.9	18.9	17.0	106,903	0.9	117,223	0.8	9.7	9.7	124,657	0.8	139,514	0.8	19.0	11.9	144,808	0.8
厚生省予算額	1,597,456	13.9	23.0	21.3	1,645,365	13.6	2,093,002	14.7	31.0	27.2	2,191,377	14.4	2,868,294	16.8	37.0	30.9	3,104,458	16.2

区 分	50						51						52					
	当			補正後			当			補正後			当			補正後		
	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	構成比	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	構成比	予算額	構成比	対前年度 当初	対前年度 補正後	予算額	社会保障関係費 の構成比
総予算額	21,288,800	100.0	24.5	10.9	20,837,158	100.0	24,296,011	100.0	14.1	16.6	24,650,235	100.0	28,514,270	100.0	17.4	15.7		%
社会保障関係費	3,028,154	14.5	35.8	25.5	4,032,248	19.4	4,907,631	19.8	22.4	19.2	4,929,288	19.6	5,691,919	20.0	19.4	17.7		100.0
1.生活保護費	534,747	2.5	20.7	15.6	536,971	2.6	633,168	2.6	18.4	17.9	634,480	2.6	722,698	2.5	14.1	13.9		12.7
2.社会福祉費	617,753	2.9	43.1	25.5	642,431	3.1	787,785	3.2	27.5	22.6	793,773	3.2	957,943	3.4	21.6	20.7		16.9
3.社会保険費	2,327,687	11.0	40.3	31.1	2,343,745	11.3	2,836,859	11.7	21.9	21.0	2,847,217	11.6	3,406,237	12.0	20.1	19.6		59.8
4.保健衛生対策費	273,829	1.3	25.7	7.7	279,593	1.3	296,161	1.2	8.2	5.9	300,009	1.2	324,310	1.1	9.5	8.1		5.7
5.失業対策費	174,138	0.8	24.8	20.3	229,508	1.1	253,658	1.1	45.7	10.5	253,809	1.0	280,730	1.0	10.7	10.6		4.9
厚生省予算額	3,906,729	18.4	36.2	25.8	3,963,402	19.0	4,739,190	19.5	21.3	19.6	4,763,272	19.3	5,625,758	19.7	18.7	18.1		

年度当初予算に比し8,866億円の増、18.7%の伸びとなっている（予算額の推移については表4参照）。差引増額8,866億円の内訳は、自然増5,164億円、平年度化増1,512億円、政策増2,190億円である。

本年度予算の特徴の1つは、前述のとおり、国債費及び地方交付税交付金等の地方財政関係費が大幅に増加して他の予算の伸びの圧縮要因となっている点である。すなわち、51年度においては国債費は増加したものの地方財政関係費はむしろ50年度対比でマイナスの伸びとなり国債費の増加分を相殺するに近い状況にあったのに対し、52年度予算においては国債費が41.1%、地方財政関係費が25.1%と伸び、両者の増加分が16,774億円に達し、これだけで予算全体を約7%押し上げる結果となっている。このため、予算総額から国債費及び地方財政関係費を除いたその他の経費は対前年度伸び率で13.6%（ちなみに51年度予算においては18.1%）にとどまっている。こうしたなかで、厚生省予算は18.7%と伸びたわけだが、このことは本年度予算は景気浮揚のための公共事業関係費と国民生活の安定・向上のための社会保障関係費とを二

本柱として編成されたことを示しているといえよう。このように残された財源の多くを社会保障関係費に配分した結果、厚生省予算は全体の19.7%を占め、51年度当初予算が全体に占める割合よりも高くなっている。

厚生省予算の内容としては、医療費と所得保障関係費が全体の80.5%を占めているが、この構成割合は過去数年間ほとんど変化していない。ただ、年金制度の成熟度が進むに従い、次第に所得保障関係費の占める割合が増加する傾向にある（表5参照）。

また、事項別の予算額のベスト・スリーは、(1)国民健康保険助成費14,704億円（全体の26.1%）、(2)国民年金国庫負担金11,030億円（19.6%）、(3)社会保険国庫負担金7,334億円（13.0%）であり、51年度予算の場合と比較すると、3位が生活保護費と入れ替わっている。社会保険国庫負担金に着目すると、この事項は厚生保険保険給付費（年金）、健康保険国庫負担金保険び船員保険から成っているが、52年度においてはじめて厚生保険保険給付費が健康保険国庫負担金を上回っており、年金の自然増圧力が次第に増し始めた姿を見ることができる。

表4 厚生省予算額等の推移

年 度	一 般 会 計 予 算 額		社 会 保 障 関 係 費			厚 生 省 予 算 額		
	当初予算額	対前年度伸率	当初予算額	対前年度伸率	一般会計予算額中に占める割合	当初予算額	対前年度伸率	一般会計予算額中に占める割合
	億円	%	億円	%	%	億円	%	%
47	114,677	21.8	16,422	22.1	14.3	15,975	23.0	13.9
48	142,841	24.6	21,154	28.8	14.8	20,930	31.0	14.7
49	170,994	19.7	28,919	36.7	16.9	28,683	37.0	16.8
50	212,888	24.5	39,282	35.8	18.5	39,067	36.2	18.4
51	242,960	14.1	48,076	22.4	19.8	47,392	21.3	19.5
52	285,143	17.4	56,919	18.4	20.0	56,258	18.7	19.7

表5 医療費及び所得保障予算額調

(単位 億円)

区 分	50年度予算額 (1)	51年度予算額 (2)	差引増△減額 (2)-(1)=(3)	伸 率 (2)/(1)=(4)	52年度予算額 (5)	差引増△減額 (5)-(2)=(6)	伸 率 (5)/(2)
一般会計予算総額	212,888	242,960	30,072	114.1	285,143	42,183	117.4
厚生省予算額(A)	39,067	47,392	8,325	121.3	56,258	8,866	118.7
医 療 費(B)	18,741	22,501	3,760	120.1	25,680	3,179	114.1
所 得 保 障(C)	12,453	15,451	2,998	124.1	19,482	4,031	126.1
そ の 他	7,873	9,440	1,567	119.9	11,096	1,656	117.5
医療費の構成割合 (B)/(A)	48.0%	47.5%			45.9%		
所得保障の構成割合 (C)/(A)	31.9	32.6			34.6		

3 厚生省所管一般会計予算の主要事項

厚生省所管一般会計予算の主要経費は、表6のとおりである。以下、その重要事項について述べる。

表 6 昭和52年度厚生省関係予算額調

(単位: 百万円)

区 分	51年度予算額	52年度予算額	対前年度伸率	構 成 比 ⁽¹⁾	構 成 比 ⁽²⁾
一 般 会 計 総 予 算 額	24,296,011	28,514,270	17.4%	100.0%	%
01 (社 会 保 障 関 係 費)	4,538,975	5,388,899	18.7	18.9	
02 生 活 保 護 費	633,168	722,698	14.1	2.5	12.8
03 社 会 福 祉 費	787,785	957,943	21.6	3.4	17.0
04 社 会 保 険 費	2,822,371	3,384,597	19.9	11.9	60.2
05 保 健 衛 生 対 策 費	295,651	323,661	9.5	1.1	5.8
10 (文 教 及 び 科 学 振 興 費)					
13 科 学 技 術 振 興 費	15,233	14,909	△ 2.1	0.1	0.3
25 (恩 給 関 係 費)					
29 遺 族 及 び 留 守 家 族 等 援 護 費	81,383	95,984	17.9	0.3	1.7
40 (公 共 事 業 関 係 費)					
45 下 水 道 環 境 衛 生 等 施 設 整 備 費	70,576	89,355	26.6	0.3	1.6
50 経 済 協 力 費	3,018	3,170	5.0	0.0	0.1
95 そ の 他 の 事 項 経 費	30,005	33,441	11.5	0.1	0.5
厚 生 省 予 算 額	4,739,190	5,625,758	18.7	19.7	100.0

(1) 生活保護費

生活保護費の内訳は、表7のとおりである。

表 7 生活保護費

	52 年 度	51 年 度
	千円	千円
保 護 費	705,870,736	622,347,481
生 活 扶 助	246,539,827	199,819,553
住 宅 扶 助	28,785,622	23,349,962
教 育 扶 助	9,696,624	7,476,600
医 療 扶 助	423,469,543	390,460,747
そ の 他	1,612,713	1,240,619
保護施設事務費	9,653,976	8,029,822
指導監査職員設置費	1,308,140	1,231,472
法 施 行 事 務 費	1,631,103	1,559,589
計	722,697,548	633,168,364

ア. 生活扶助については、国民の消費動向等を総合勘案し、飲食物費その他の内容改善により扶助基準を12.8%引き上げる。この引上げ率は、52年度における1人当りの個人消費支出の伸び率12.6%をベースに一般家庭との格差是正を勘案して設定されている。この引上げによって、1級地における標準4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女)の生活扶助基準額は95,114円となり、51年度のそれ84,321円に比し10,793円の増となっている。なお、与野党の合意に応じ社会保障給付の追加による個人消費支出の増大を図るため、予算修正を行い、各種年金、手当等の改善を2ヵ月繰り上げて実施することと歩調を合わせ生活保護世帯に対しても52年度の生活扶助基準等の改善のおおむね2ヵ月分に相当する金額(1級地

1人当たり5,000円)を臨時に支給することとなった。

イ. 教育扶助についても、扶助基準の引上げを行うとともに、最近の実績等を勘案して単価の増等を見込むほか、医療扶助については最近の診療実績等を勘案して単価の増等を見込んでいる。

ウ. 保護施設については、給与改善、職員定数の増加等施設職員の勤務条件の改善等による事務費の増を行う。

主たる改善内容は、次のとおりである。

1. 入学準備金の改定

(1) 小学校 22,000円→23,000円

(2) 中学校 26,000円→27,000円

2. 重度障害者他人介護料の改定

26,000円→28,000円

3. 教育扶助基準の改定

(1) 小学校 1,110円→1,190円

(2) 中学校 2,240円→2,400円

4. 出産扶助基準の改定

43,000円→53,000円

5. 生業扶助基準の改定(技能修得費)

一般基準 15,000円→25,000円

特別基準 30,000円→50,000円

6. 葬祭扶助基準の改定

44,000円→62,000円

(2) 社会福祉費

社会福祉費の内訳は、表8のとおりである。

なお、生活保護費について述べたとおり、予算修正を行った結果、社会福祉費は29億円の修正増により

表 8 社会福祉費

	52 年 度	51 年 度
	千円	千円
老人福祉費	345,635,536	276,976,081
老人医療費	225,354,350	177,145,875
老人福祉費	3,160,503	2,752,961
老人保護費	117,120,683	97,077,245
身体障害者保護費	22,434,039	19,256,019
児童保護費	386,488,335	331,117,441
児童保護費	373,198,766	319,416,492
措置費	372,356,405	318,697,487
法施行事務費等	842,361	719,005
児童福祉事業費	6,149,732	5,218,418
児童相談所費等	1,032,478	943,706
保母養成所費等	670,474	603,962
特別保育事業費	3,188,419	2,704,867
その他	1,258,361	965,883
母子保健衛生対策費	3,172,582	2,847,657
身体障害児等対策費	2,251,413	2,084,766
家庭児童対策費	1,715,842	1,550,108
児童扶養手当給付諸費	66,109,340	46,261,068
特別児童扶養手当等給付諸費	37,512,071	30,231,823
婦人保護費	1,798,210	1,593,357
社会福祉諸費	17,640,998	15,162,941
社会福祉施設整備費	71,645,975	62,248,623
母子福祉費	2,350,000	2,000,000
国立更生援護所費	3,406,266	2,938,000
計	955,020,770	787,785,353

957,943,445千円に改まった。修正増の内容は、児童扶養手当額、特別児童扶養手当額及び福祉手当額の改定の実施期日を52年10月1日から8月1日に繰り上げるために必要な経費並びに社会福祉施設のうち各種収容施設の入所者の一般生活費として、臨時に1人当たり5,000円を支給するために必要な経費である。

ア 老人福祉費

(ア) 老人医療費の支給については、その支給対象の範囲をめぐり各方面から意見があり予算編成における問題点の1つであったが、結局、福祉年金の所得制限にあわせて、本人については現在の支給率を維持することとして51年度153万円(夫婦の場合)を164万円に改め、扶養義務者については現行の所得制限額876万円(6人世帯の場合)をすえおくこととした。

(イ) 老人保健対策としては、老人健康診査のうち一般健康診査の診査項目を7項目から8項目に拡大し、あわせて、在宅老人の機能回復訓練事業について訓練の場となる施設を132施設から142施設に増加することとしている。

(ロ) 生きがい対策としては、就労あっせん、老人クラ

ブの育成等の施策を進める。

また、家庭奉仕員について奉仕員数及び手当額を拡充するとともに、福祉電話を1,000台増の8,000台に、単価を30,000万円増の80,300円に引き上げるなど在宅サービスの拡充を図ることとしている。

イ 身体障害者保護費

在宅障害者のための地域活動を促進するため地域活動促進事業を拡充する。すなわち、新規に、軽作業や生活相談その他リハビリテーションの拠点作りを年次的に進める在宅障害者社会適応訓練事業を行うこととし、いわゆるメニュー化事業の1つに加えることとしている。

また、身体障害者の体育振興の一環として第2回極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会がオーストラリアのパースで開催されるので選手団派遣等に助成を行う。

そのほか、国立リハビリテーションセンターを整備することとし、49年度から年次計画をもって進めている。これは、新宿区戸山周辺の国立の障害者関係の施設をベースにして特定国有財産整備特別会計において整備を進めているもので、都下所沢の旧米軍基地跡地の一部を当てるものである。52年度は体育館、職員宿舎等の整備を行い、あわせて、一般会計で医療部門の設計を進める経費を計上している。

ウ 児童保護費

(ア) 児童の健全育成対策として、児童館の運営費補助について内容改善を図ることとして新たに社会福祉法人立の児童館を補助対象に加えるほか、家庭児童相談室、母親クラブの拡充を行い、あわせて、都市児童健全育成事業を引き続き行う。

(イ) 母子保健対策としては、とくに心身障害児の発生を防止するため、新たに、1歳6ヵ月児の健康診査(これによって、零歳→1歳6ヵ月→3歳と健診体制を体系的に整える)、ガスリー法によるフェニールケトン尿症等の先天性代謝異常の血液検査、危急新生児の集中強化医療を行うための母子緊急医療施設の整備、遺伝相談を中心とする家族計画特別相談事業を実施する。さらに、市町村における母子保健に係る施策について、既存の5事業と新規1事業を統合メニュー化を図り、体系を整え、その育成強化を図る。

エ 児童扶養手当、特別児童扶養手当、福祉手当等給付諸費

児童扶養手当について、手当月額を7,600円から19,500円に、特別児童扶養手当を20,300円から22,500円に、福祉手当を5,000円から5,500円に引き上げる。なお、それ

ぞれの手当額の改善期月は、修正により、52年8月からとされた。

また、児童手当制度については、各方面から種々の意見があり、かつ、現在、制度に関する意見等の調査結果を検討しているところでもあるので、当面、現状を維持することとし、手当月額5,000円にすえおき、所得制限は現行支給率を維持することとし限度額を51年4,645,000円を497万円に改める。

オ 社会福祉諸費及び母子福祉費

ボランティア活動について、その育成強化を図ることとし、県及び市町村の社会奉仕活動を一層進め、民生委員や社会福祉協議会の活動を推進するほか、新たに、日本ボランティア振興協議会を設置しボランティア活動の開発啓蒙、活動普及の中央組織として位置づけ組織的振興を促進する。

また、社会福祉事業振興会の貸付規模を51年度の222億円から245億円に増額する。

世帯更生資金、母子福祉資金及び寡婦福祉資金について充実することとし、それぞれ必要な貸付原資を確保する。

カ 社会福祉施設整備費及び措置費

施設整備については、老人ホームや精神薄弱者更生施設等の基準面積の増、建築単価の引上げ、都市型特別養護老人ホーム等新規施設の整備、門、囲障等補助対象範囲の拡大などの改善措置を講ずる。

また、措置費については、給食体制の整備その他所要の職員の増員や格付是正のほか、施設運営の安定を図るために庁費その他物件費等の改善を行い、入所者の処遇面では生活費等の引上げをはじめ重度加算制度の大幅な改善を図ることとしている。

(3) 社会保険費

社会保険費の内訳は、表9のとおりである。

なお、修正により、改善実施時期をそれぞれ繰り上げることとしている。修正増額は25,118,974千円、改予算額は3,406,237,392千円となった。年金関係の修正内容は次のとおり。

厚生年金 52年8月→52年6月

拠出制国民年金 52年9月→52年7月

福祉年金 52年10月→52年8月

ア 健康保険

政府管掌健康保険については、(i)52年8月から標準報酬等級の上限を32万円から38万円に引き上げ、(ii)52年6月から賞与の2%相当(折半負担であるので、被保険者分は1%)の特別保険料を臨時の措置として設け、

表9 社会保険費

	52年度	51年度
	千円	千円
社会保険国庫負担金	728,618,298	553,606,886
厚生保険特別会計へ繰入	712,069,020	541,340,957
健康保険国庫補助	313,362,350	249,244,712
日雇健康勘定財源	31,095,940	24,613,067
厚生年金保険給付費財源	325,429,071	226,174,694
業務取扱費財源	42,181,659	41,308,484
船員保険特別会計へ繰入	16,549,278	12,265,929
疾病部門国庫補助	600,000	600,000
失業部門給付費財源	1,724,142	1,292,851
年金部門給付費財源	13,291,892	9,483,304
業務取扱費財源	933,244	889,774
健康保険組合補助	3,790,701	3,263,224
事務費補助金	2,990,701	2,663,224
給付費臨時補助金	800,000	600,000
厚生年金基金等助成費	2,036,536	1,326,461
厚生年金基金等給付費補助金	1,851,246	1,154,291
厚生年金基金連合会事務費補助金	175,290	162,170
石炭鉱業年金基金事務費補助金	10,000	10,000
国民健康保険助成費	1,470,428,620	1,287,518,646
指導監査委託費	222,311	210,819
療養給付費補助金	1,151,603,207	1,008,838,409
助産費補助金	8,936,441	8,420,347
事務費補助金	52,943,657	49,277,145
保健婦及診療施設整備費補助金	4,577,643	3,751,595
国民健康保険団体連合会等補助金	1,208,544	1,088,544
国民健康保険組合臨時調整補助金	17,000,000	13,200,000
特別療養給付費補助金	0	12,800,000
財政調整交付金	139,136,817	121,631,787
臨時財政調整交付金	94,800,000	68,300,000
国民年金国庫負担金	1,082,647,170	901,201,160
農業者年金等実施費	22,120,431	15,003,888
農業者年金助成補助金	16,345,000	11,734,000
経営移譲年金給付費補助金	2,416,000	533,000
その他の	3,359,431	2,736,888
児童手当国庫負担金	71,476,662	74,938,597
計	3,381,118,418	2,836,858,862

(iii)患者の一部負担について、初診時200円を700円に、入院時1日60円から200円に改め、(iv)高額療養費自己負担限度額を、長期療養者等の特定の者のすえおき措置を含め、39,000円から51,000円に改めるほか、(v)給付改善として、傷病手当金の支給期間を6ヵ月から1年6ヵ月に延長し、厚生年金の障害年金の支給開始時点とのすき間を生じないように改善する。

これに伴い、政府掌管健康保険に対する国庫補助については定率国庫補助 300,362 百万円のほか、臨時の措置として定額の国庫補助 13,000 百万円を計上している。

以上の制度改正により、政府掌管健康保険の52年度末累積赤字見込額 1,600 億円を解消することとしている。

また、組合管掌健康保険については、上記の制度改正は任意に委ねることとし、また、補助については収支状況の特に悪い組合に対する給付費臨時補助金を51年度に対し 2 億円増の 8 億円を計上している。

イ 国民健康保険

国民健康保険については、市町村及び国民健康保険組合の財政の健全化を図るための臨時の定額補助金として、臨時財政調整交付金 948 億円 (51年度 683 億円)、国民健康保険組合臨時調整補助金 170 億円 (51年度 132 億円) を計上している。

給付改善としては、助産費補助金の基準額を健康保険に横並びの 6 万円に引き上げる。

また、事務費補助金については、一般会計職員分の経費も補助に加え、市町村分の被保険者 1 人当り単価を 1,148 円から 1,227 円 51 銭に引き上げる等により 529 億円余を計上している。

ウ 厚生年金及び国民年金

厚生年金保険及び拠出制国民年金については、51年度の全国消費者物価指数の上昇率 (9.4%) を基準として年金額を引き上げることとし、その改善実施時期については法定の時期よりも繰り上げ、厚生年金及び船員保険は 6 月、拠出制国民年金は 7 月に行うこととしている。

この物価スライド措置により、厚生年金のモデル年金 (28年加入) の水準は月額 98,325 円 (51年度 90,392 円)、拠出制国民年金のモデル年金 (25年加入・夫婦) の水準は月額 81,116 円 (51年度 75,000 円)、10年年金は 1 人月額 22,425 円 (51年度 20,500 円)、5 年年金は 1 人月額 16,408 円 (51年度 15,000 円) にそれぞれ引き上げられることとなる。

なお、拠出制国民年金の保険料は、52年 4 月より月額 1,400 円から 2,200 円に引き上げることとしている。

エ 福祉年金

国民年金のうち無拠出の福祉年金については、51年度の消費者物価指数の上昇率を上回る率の引上げを行うこととし、52年 6 月から、老齢福祉年金月額を 13,500 円から 15,000 円に、障害福祉年金 (1 級) 月額を 20,300 円から 22,500 円に、母子、準母子福祉年金月額を 17,600 円から 19,500 円に、それぞれ引き上げるとともに、支給月について、いわゆる「盆暮れ払い」を行うこととし、従来の

1, 5, 9 月支給を 4, 8, 12 月支給に切り替えることとしている。

なお、所得制限については、本人の場合、支給率を維持することとし、扶養義務者等の所得制限は 6 人世帯 876 万円をすえおくこととしている。

(4) 保健衛生対策費

保健衛生対策費の内訳は、表10のとおりである。

表 10 保健衛生対策費

	52 年 度	51 年 度
	千円	千円
(厚生省所管)		
結 核 医 療 費	60,594,248	62,823,098
精 神 衛 生 費	79,054,664	85,748,403
原 爆 障 害 対 策 費	42,204,714	35,215,527
保 健 衛 生 諸 費	46,175,458	38,494,403
保 健 所 費	24,390,886	22,248,343
成 人 病 予 防 対 策 費	1,426,808	1,296,059
疾 病 予 防 費	3,552,322	3,360,079
へ き 地 医 療 対 策 費	2,122,343	1,909,330
ら い 予 防 対 策 費	660,459	567,238
防 疫 業 務 委 託 費 等	924,304	869,278
環 境 衛 生 金 融 公 庫 補 給 金	4,081,274	3,078,391
医 療 金 融 公 庫 補 給 金	2,322,121	1,865,617
公 的 病 院 特 殊 診 療 部 門 運 営 費 等	2,003,150	1,433,700
救 急 医 療 対 策 費	3,410,166	353,075
血 液 対 策 推 進 費	988,268	1,207,412
そ の 他	293,357	305,881
保 健 衛 生 施 設 整 備 費	5,578,080	4,250,009
救 急 医 療 施 設 整 備 費	1,559,632	204,800
そ の 他	4,018,448	4,045,209
国立病院特別会計病院勘定へ繰入	19,308,508	13,799,559
経 営 費	17,363,297	12,396,980
施 設 費	1,945,211	1,402,579
国立病院特別会計療養所勘定へ繰入	49,144,506	36,275,889
経 営 費	47,452,508	34,609,757
施 設 費	1,691,998	1,666,132
国 立 ら い 療 養 所 費	17,828,243	15,998,347
検 疫 所 費	3,298,013	3,046,001
計	323,186,434	295,651,236
(総理府所管・沖縄開発庁)		
沖縄保健衛生等対策諸費	648,608	509,926
無医地区医師派遣費	60,995	58,292
公的医療機関等施設整備費	587,613	451,634
合 計	323,835,042	296,161,162

なお、修正により、原爆被爆者手当等の改定実施時期を52年10月1日から52年8月1日に繰り上げるための経費を増しており、保健衛生対策費は 475,088 千円増の 324,310,130 千円となった。

ア 結核医療費及び精神衛生費

最近の実績等により、結核医療費については、命令入所患者等の医療費を51年度予算額に対し2,229百万円減額し、また、精神衛生対策費については、措置入院患者等の医療費を51年度予算額に対し6,693百万円を減額している。

イ 原爆障害対策費

被爆者の福祉向上のため、特別手当等各種手当の引上げ、所得制限の緩和、健康診断項目の充実改善を行う。なお、新規に、原爆小頭症患者についてそのおかれた特別の事情にかんがみ生活指導費を計上することとしている。

ウ 保健衛生諸費

(ア) 救急医療体制の飛躍的な体系的整備を進めることとし、施設整備費、国立病院特別会計を含め、51年度予算の約4倍に相当する10,170百万円を計上している。

対策の内容は、まず、救急医療体制について初期、二次及び三次の体制を整え、初期体制で救急患者の初動的な対応を行い、二次の体制で休日、夜間の重症患者の診療を担当し、三次の体制で命にかかわる重篤患者の診療に当ることとしている。具体的には、初期体制では、人口5万人以上の市に休日夜間急患センターを整備するほか、その他の市町村においては地域医師会の当番医制を定着させる。二次の体制はすべて新規であるが、全国の広域市町村圏単位に整備することとし、それぞれの地域の実情に応じ、病院群輪番制あるいは共同利用型病院を整えるほか、病院を単位として当直医をおく診療科協定を行う方式を設定する。三次は、救命救急センターを全国78ヵ所整備する。

次に、これら救急医療機関と搬送部門等を結び、医療機関の応需体制に関する情報を常時収集、提供する都道府県単位の広域救急医療情報センターを整備することとしている。

以上の整備は、いずれも、おおむね向う3ヵ年の計画で行う。

(イ) 国民の「死因順位の首位を占める循環器疾患を半減するための施策を展開することとし、6,252百万円の予算額を計上している。とくに、循環器疾患にかかる健康管理体制を整えることとし、従来の一次検診に加え、心電図、眼底検査を行う二次検診を新たに実施し、あわせて、検診後の保健指導を行う。また、国立病院特別会計において、循環器疾患に関する治療、研究及び研修にわたる総合的なナショナルセンターとして大阪の吹田市に国立循環器病センターを設置し、52年4月開設、同7

月から運転を開始することとなっている。

そのほか、慢性腎不全対策を推進するため新たに腎提供者等の登録検査を行う。難病対策としては、調査研究を進め治療費補助の対象疾患を拡充し、あわせて、国立病院特別会計において、進行性筋ジストロフィー、精神薄弱、脳性麻痺等精神、神経、筋の発達障害に起因する難治性疾患の総合的研究を行う神経センターを国立武蔵療養所（東京都小平市）に設置することとしている。また、予防接種対策として、事故救済給付の改善及び健康被害者に対する保健福祉関係事業を推進し、ジェット機時代における国際保健対策の強化のため特殊感染症診断班の設置、特殊病棟施設（東京都立荏原病院に20床設置）の整備を行うこととしている。

(ウ) ヘき地医療対策は、5ヵ年計画の三年次目として、ヘき地中核病院等の拡充を図る。また、日赤等公的四団体病院及び自治体病院に対する財政対策を拡充することとしている。

(エ) 看護婦等医療従事者の養成確保については、養成所の整備を進め、養成所運営費補助の拡充、修学資金制度の充実を行う。

処遇改善については、国立病院等特別会計において、国立病院・療養所に勤務する看護婦に対し夜間看護手当を51年度1,700円から1,900円に引き上げるとともに深夜通勤のための加算制度を創設することとしている。

資質向上のための施策の一環として、幹部教員等の養成及び教育方法等の調査研究を行う看護研修研究センターを医務局看護課の内部組織として52年4月から国立東京第2病院の敷地内に設置し運営することとしている。

(オ) 医薬品副作用被害者救済制度については、救済基金の創設を含む救済法の制定準備のため、専門委員会の運営経費その他各種調査費を計上している。

(5) 遺族及び留守家族等援護費

遺族及び留守家族等援護費の内訳は、表11のとおりである。

なお、修正により、恩給における措置に準じ、年金額改定の実施時期を52年6月から4月に繰り上げ、また、遺族年金等の最低保障額の引上げ等の改善措置について52年10月から8月に繰り上げるために必要な経費として、2,628,200千円を修正増している。

ア 引揚者等援護費

中国等からの引揚者について、円滑かつ短期間にわが国における社会生活に適合できるよう、指導、助言を行う引揚者生活指導員を新たに設置するなど251百万円を計上している。

表 11 遺族及び留守家族等援護費

	52 年 度	51 年 度
	千円	千円
引 揚 者 等 援 護 費	251,057	177,303
戦 傷 病 者 等 援 護 費	3,812,708	3,584,755
戦傷病者戦没者遺族等援護費	88,951,859	77,224,069
遺 族 年 金	58,751,913	51,574,521
遺 族 給 与 金	23,574,634	19,817,842
障 害 年 金	6,269,483	5,531,360
そ の 他	355,829	300,346
特 別 給 付 金 等 支 給 費	339,846	396,240
戦傷病者等無賃乗車船負担金	435,527	379,709
計	93,790,997	81,762,076

イ 戦傷病者特別援護費

戦傷病者に対する医療費の支給、療養手当を51年度11,000円(月額)を12,400円に引き上げ、遺族に対する葬祭費を51年度44,000円を62,000円に引き上げるほか、戦傷病者のおかれている特別の状態にかんがみ、新たに第3目症、第4目症の戦傷病者を国鉄無賃乗車船取扱の範囲に加えるなどの措置を行うこととし、3,791百万円を計上している。

ウ 戦傷病者戦没者遺族等援護費

恩給関連の改善事項としては、障害年金、遺族年金等を増額することとし、52年4月から7%のアップ、52年8月から最低保障額を遺族年金について720,000円に、障害年金(第1項症)について2,736,000円に引き上げ、扶養加給についてたとえば配偶者の場合51年度の72,000円から84,000円に増額し、また、障害年金等(款症)の勤務関連傷病受給者が平病死した場合、遺族年金等を支給することを内容とする支給対象範囲の拡大措置を行うこととしている。

遺族援護法関係の改善事項としては、遺族一時金支給対象者に一時金にかえて遺族年金等を支給する措置を行うこととしている。

エ 特別給付金等支給費

戦没者の妻、戦傷病者等の妻及び戦没者の父母等に対する特別給付金(国債)の支給に要する諸経費並びに戦没者の遺族等に対する特別弔慰金(国債)を(ア)戦没者と死亡の当時生計関係のあった三親等の親族及び(イ)満州事変以後日華事変前の傷病により死亡した軍人の遺族を対象に支給に要する経費を計上している。

(6) 環境衛生施設整備費

環境衛生施設整備費の内訳は、次のとおりである。

	(52年度)	(51年度)
	千円	千円
簡易水道等施設整備費	15,943,615	13,104,303
水道水源開発等施設整備費	39,157,092	30,092,848
廃棄物処理施設整備費	34,253,981	27,379,102
計	89,354,688	70,576,253

ア 簡易水道等施設整備費

農山漁村における水道未普及地域を解消するため、簡易水道施設の整備に要する経費に対し、補助内容の改善等助成の強化を行うこととしている。すなわち、従来、財政力指数0.3以下の市町村については補助率を3分の1とし、1人当り管延長が8メートル以上の立地条件が悪い場合に10分の4としていたが、これを改め、7メートル以上の場合から10分の4としようとしている。また、財政力指数0.31以上の市町村については補助率を4分の1とし、1人当り管延長が8メートル以上の場合に3分の1としていたが、これを改め、6メートル以上20メートル未満を3分の1、20メートル以上を10分の4としようとしている。

イ 水道水源開発等施設整備費

水道用水の需要の急増に伴う各地の水不足を解消し、長期安定的な水源を確保するため、ダム等の建設に対する助成を推進するほか、水の効率的利用、重複投資の排除、施設の合理的配置、経営の能率化を図るため、水道の広域化を促進する。とくに、コストの高い整備については大臣承認を行い補助率を3分の1に引き上げる特定事業を設定することとし、新規事業6件、継続事業3件を対象とすることとしている。

ウ 廃棄物処理施設整備費

廃棄物処理施設については、し尿及びごみの排出量の増大とごみ質の多様化に対処して処理施設の整備を図るための助成を強化しようとしている。とくに、補助単価を大幅に引き上げることとし、し尿処理施設について60%増のキロリットル当り8,165千円、ごみ処理施設について20%増のトン当り10,175千円とすることとしている。

4 厚生省所管特別会計の概要

(1) 厚生保険特別会計

この会計は、「健康保険法」、「日雇労働者健康保険法」及び「厚生年金保険法」に基づき、被保険者に対する療養給付、年金給付その他の給付を行うことによって、労働者の福祉の向上を図るとともに、「児童手当法」に基づく児童手当に関する経理を行うために設けられたもの

である。

52年度予算においては、健康勘定 2,691,514,329 千円、日雇健康勘定 403,744,334 千円、年金勘定で歳入予算 5,129,589,643 千円、歳出予算 2,323,609,780 千円、児童手当勘定 132,852,588 千円、業務勘定 146,815,413 千円の規模となっており、一般会計から 788,098,382 千円を繰り入れることとしている。

(2) 船員保険特別会計

この会計は、「船員保険法」に基づき、被保険者等に対する療養給付、年金給付、失業給付、その他の給付を行うことによって、船員の福祉の向上を図るために設けられたものである。

52年度予算においては、一般会計から 16,728,604 千円の繰入れを行い、歳入予算 192,543,838 千円、歳出予算 166,068,498 千円を計上している。

(3) 国立病院特別会計

この会計は、国立病院及び国立がんセンター並びに国立療養所の円滑な運営とその経理の適正を図るために設けられたものである。なお、52年度から国立循環器病センターの経理を病院勘定に加えることとしている。

52年度予算においては、一般会計から 68,453,014 千円の繰入れを行い、病院勘定 187,280,842 千円、療養所勘定 178,215,572 千円を計上している。

(4) あへん特別会計

この会計は、「あへん法」により国に専属するあへんの輸入、輸出、買取り及び売渡しの事業を円滑に運営し、その経理を明確にするために設けられたものである。

52年度予算においては、1,388,068 千円を計上している。

(5) 国民年金特別会計

この会計は、「国民年金法」に基づき、国民の老齢、廃疾または死亡に関して必要な年金の給付等を行うことにより、健全な国民生活の維持及び向上に寄与するために設けられたものである。

52年度予算においては、一般会計から 1,102,955,916 千円の繰入れを行い、国民年金勘定 1,166,013,834 千円、福祉年金勘定 788,387,695 千円及び業務勘定 465,033,151 千円を計上している。

5 財政投融資計画

52年度財政投融資計画のうち厚生省に関係のあるものは、おおよそ次のとおりである。

(1) 財政投融資計画の基本的考え方

52年度の財政投融資計画の策定に当たっては、物価の安

定に努めつつ景気の着実な回復を図り、安定成長路線への円滑な移行を達成するため、その規模を経済の動向に即した適度なものとすることとし、総額 125,382 億円としている。これは、51年度当初計画額 106,190 億円に対し 19,192 億円 (18.1%) の増加となっている。

52年度財政投融資計画の資金配分については、住宅、中小企業金融等国民生活の向上と福祉の充実に資する分野に対し重点的に配慮している。財政投融資計画の使途別分類表は表12のとおりであるが、上記のような配慮の結果、同表中(1)～(6)の項目に計上されている国民生活に密着した分野に対する資金配分の割合は、68.1%となっている。

表 12 財政計画使途別分類表

(単位: 億円, %)

区 分	52 年 度			51年度
	金 額	伸 率	構成比	構成比
(1) 住 宅	30,427	26.1	24.3	22.7
(2) 生活環境整備	18,366	9.0	14.7	15.9
(3) 厚生福祉	4,120	5.9	3.3	3.7
(4) 文 教	5,285	105.3	4.2	2.4
(5) 中 小 企 業	20,987	19.2	16.7	16.6
(6) 農 林 漁 業	6,168	19.7	4.9	4.8
(1)～(6) 小 計	85,353	21.6	68.1	66.1
(7) 国土保全・災害復興	1,407	25.4	1.1	1.1
(8) 道 路	8,906	10.6	7.1	7.6
(9) 運 輸 通 信	12,915	6.5	10.3	11.4
(10) 地 域 開 発	3,500	16.7	2.8	2.8
(7)～(10) 小 計	26,728	10.0	21.3	22.9
(11) 基 幹 産 業	3,471	15.9	2.8	2.8
(12) 貿易・経済協力	9,830	13.2	7.8	8.2
合 計	125,382	18.1	100.0	100.0

(2) 厚生省関係重要施策

ア 生活環境施設整備については、健康で豊かな国民生活の実現を図るため、上下水道等日常生活に密着した生活環境施設の整備、公害対策等を中心に、51年度計画額に対し 1,514 億円 (9.0%) 増の 18,366 億円の財政投融資を予定している。

なお、地方債計画の策定に当たっては、上下水道、一般廃棄物処理施設、公園等の整備のための起債に重点的に配慮することとしている。

イ 厚生福祉については、51年度計画額に対し 230 億円 (5.9%) 増の 4,120 億円の財政投融資を予定している。国立病院特別会計について、救命救急医療対策、難病対策等の特別施設整備事業の拡充を図ることとし、51年度計画額に対し 54 億円 (22.4%) 増の 295 億円を予定

表 13 昭和52年度年金積立金還元融資資金計画 (予定)

(単位: 億円)

区 分	昭和51年度	昭和52年度	対前年度伸率 (%)	備 考
還元融資資金総額	8,330	9,600	15.2	
年金福祉事業団	2,114	2,420	14.5	
住宅(社宅, 分譲住宅)	635	588	△ 7.4	
療養施設	89	136	52.8	
厚生福祉施設	190	204	7.4	
被保険者住宅資金貸付	819	1,302	59.0	
大規模年金保養基地	121	45	△ 62.8	
年金担保資金貸付	260	145	△ 44.2	
特別地庁債	5,351	6,206	16.0	
住宅	247	247	0	
(賃貸住宅)	63	63	0	
(老人居室資金貸付)	36	40	11.1	
(水洗便所改造資金貸付)	148	144	△ 2.7	
病院	920	1,033	12.3	
厚生福祉施設	1,110	1,160	4.5	
(1) 社会福祉施設等	880	910	3.4	
(2) レクリエーション・スポーツ施設	230	250	8.7	
一般廃棄物処理	1,240	1,715	38.3	
簡易水道	330	360	9.1	
小計	3,847	4,515	17.4	
産業廃棄物処理	10	10	0	
同和対策	600	784	30.7	
下水	678	691	1.9	
上水	216	206	△ 4.6	
小計	1,504	1,691	12.4	
その他の	865	974	12.6	
医療金融公庫	320	376	17.5	
社会福祉事業振興会	219	237	8.2	
国立病院特別会計	241	295	22.4	
公害防止事業団	85	66	△ 22.4	

左記4事業は、一般地方債に掲げ
られている事業でここには還元融
資資金充当分のみを再掲してある。

還元融資資金充当 1/2

還元融資資金充当 1/10

(注) 「社会福祉施設等」には、と畜場を含む。

するほか、年金福祉事業団、地方公共団体等の行う厚生福祉関係事業の充実に配慮している。

ウ 52年度のいわゆる還元融資については、9,600億円を予定しており、その融資計画は表13のとおりであり、年金福祉事業団等の還元融資対象機関に配分することとしている。また、表12の用途別分類表においては、年金資金等(厚生年金、船員保険及び国家公務員共済組合の預託増加見込額)28,810億円を同表の(1)～(6)の項目に85%、(7)～(10)の項目に15%配分することとしている。

エ 52年度における公庫及び事業団所管の貸付事業の貸付条件について、次のような改善を図ることを予定している。

○年金福祉事業団

(1)貸付限度額の引上げ

ア. 被保険者住宅資金

厚生年金保険、船員保険

被保険者期間

5～10年 250万円→300万円(50万円アップ)

10～15年 350万円→400万円(")

15～20年 400万円→400万円(据置き)

20年以上 450万円→450万円(据置き)

国民年金

被保険者期間 5年以上 150→200万円

イ. 年金担保 70万円 → 100万円

(2)既存(中古)住宅購入資金の融資範囲の拡大

建築後の経過年数 5～10年→3～10年

○医療金融公庫

(1)限度額の引上げ

ア. 新築, 増改築資金

40床以下 1億円 → 1億3,000万円

41床以上 1億5,000万円→1億8,000万円

イ. 機械購入資金

40床以下 1,000万円	}	40床以下	1,000万円
41床以上120床未満		41～80床以下	2,000万円
病床数×25万円		81床以上	3,000万円
120床以上 3,000万円			

(2)職員宿舎の標準面積の引上げ

63m² (耐火69.3m²) → 68m² (耐火74.8m²)

○環境衛生金融公庫

(1)貸付条件の改善

ア. 特別利率適用設備の範囲の拡大

給排水衛生設備(水洗化のみ)→水洗化及び水洗便所を有する場合

イ. 独立開業設備資金

貸付を受けられない範囲 3親等→2親等

ウ. 市街地再開発整備事業の貸付

基準金利 年8.9%→年8.5%

エ. 小企業設備改善資金特別貸付の条件改善

貸付限度額 200万円以内→250万円以内

償還期限 3年以内 → 3年6ヵ月以内

(2)公衆浴場確保特別対策

基幹設備 年7.5%→年7.0%

(4年目以降7.2%)

(52. 4. 8 記)

執筆 者 紹 介 (執筆順)

馬場	啓之助	社会保障研究所長
庭田	範秋	慶応義塾大学教授
角田	豊	同志社大学教授
村山	牙子	
都村	敦子	社会保障研究所研究員
城戸	喜子	社会保障研究所研究員
大本	圭野	社会保障研究所研究員
名嶋	和子	慶応義塾大学大学院
三浦	文夫	社会保障研究所研究第三部長
岡光	序治	厚生省大臣官房会計課課長補佐

次 号 (Vol. 13, No. 2) 予 告

研究の窓	福 武 直
論 文	川 口 弘
"	小 林 迪 夫
"	深 谷 昌 弘
"	京 極 高 宣
"	杉 森 創 吉
"	地 主 重 美
研究ノート	山 崎 泰 彦
"	三 重 野 卓
社会保障統計・研究会抄録ほか	

社 会 保 障

	社会保障制度収入の対GDP比(%)							社会保障制度給付支出の対GDP比(%)						
	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971
カエケモモノナセチザ	...	1.6 ³⁾	1.7	1.6	1.9	2.0	...	...	1.4 ³⁾	1.3	1.3	1.6	1.6	...
メジニッ	3.2	...	8.6	8.4	8.4	8.9	...	1.2	...	3.1	3.2	3.2	3.3	...
ルニッ	...	...	2.8	2.8	2.9	3.0	3.0	...	...	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0
ーブッ	...	...	3.1	2.8	2.8	2.9	2.7	...	...	2.7	2.5	2.5	2.5	2.3
ントヤコスアルア	...	...	8.1	7.3	7.4	6.9	...	...	...	7.2	6.4	6.6	6.1	...
ルニッ	...	...	1.6	1.6	1.3	0.9	...	...	...	1.3	1.2	0.9	0.7	...
メロリジネ	...	...	4.0	4.0	3.7	3.8	...	...	...	3.0	3.2	3.3	3.5	...
ーイニ	...	3.4	5.0	5.2	5.5	5.1	4.8	...	2.6	3.9	4.1	4.2	4.2	3.8
ン	...	2.4	3.2	3.8	3.4	4.0	...	...	2.1	2.2	2.4	2.1	2.6	...
ブカココドエグホジメ合ベ	...	5.4	6.4	6.5	6.5	6.8	6.5	...	4.0	4.9	5.0	5.1	5.6	5.1
ラ	9.8 ²⁾	...	14.4	15.3	16.1	16.9	...	9.0 ²⁾	...	12.0	12.5	13.2	14.4	...
ロスマルサ	...	1.1	1.8	2.1	2.8	3.1	3.3	...	1.0	1.4	1.6	2.0	2.4	2.5
ルサ	...	3.8	4.2	5.0	5.0	5.0	5.9	...	1.9	2.2	2.8	3.0	3.0	3.7
ルサ	2.2	...	3.3	3.3	3.0	2.9	2.7	...	...	2.1	2.0	2.0	1.8	1.7
ルサ	2.0 ²⁾	2.4	2.6	2.9	3.3	3.8	3.5	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4
ルサ	2.0 ²⁾	2.0	2.1	2.0	2.4	2.2	2.4	1.8 ³⁾	1.8	1.8	1.7	2.0	1.9	2.0
ルサ	...	1.1	1.6	1.6	1.8	1.9	1.8	...	0.9	1.3	1.3	1.6	1.6	1.6
ルサ	...	2.9 ³⁾	3.8	3.9	4.1	4.5	...	...	2.5 ³⁾	2.0	2.1	2.2	2.4	...
ルサ	...	2.9	3.1	3.1	3.1	3.2	3.7	...	2.2	2.4	2.5	2.4	2.5	2.7
ルサ	7.5 ²⁾	8.1 ³⁾	9.6	10.2	11.1	11.7	...	6.3 ²⁾	6.5 ³⁾	7.7	8.2	8.8	9.8	...
ルサ	2.6 ²⁾	3.0	3.1	3.3	3.4	3.5	3.4	2.1 ²⁾	3.0	2.1	2.1	2.2	2.4	2.2
キイイ日マフシスシ南	2.8	3.2	3.1	3.2	3.2	3.7	3.6	2.4	2.3	2.3	3.2	3.0	3.2	3.0
ス	1.9 ²⁾	1.9 ³⁾	2.4	2.7	2.9	3.1	...	1.4 ³⁾	1.3 ³⁾	1.6	1.8	1.9	2.0	...
レイ	7.3 ²⁾	7.1 ³⁾	9.8	9.5	9.1	11.0	...	5.8 ²⁾	5.3 ³⁾	7.9	7.5	7.6	7.9	...
レイ	6.0 ²⁾	6.6 ³⁾	7.8	7.7	7.8	8.1	...	4.5 ²⁾	4.6 ³⁾	5.0	4.8	4.8	5.0	...
レイ	4.9	5.4	5.7	5.8	5.4	5.7	6.5	2.9	2.9	3.0	3.3	3.1	3.0	3.3
レイ	2.0 ²⁾	...	1.8	1.9	1.8	1.7	...	0.9 ²⁾	...	0.8	0.9	0.9	0.8	...
レイ	...	5.0	4.7	4.4	5.4	5.2	5.9	...	3.3	3.0	2.9	3.4	2.7	2.7
レイ	4.3 ²⁾	4.1 ³⁾	4.5	4.4	4.4	5.3	...	3.3 ²⁾	3.2 ³⁾	2.9	2.9	3.0	3.1	...
レイ	...	1.7	1.7	1.8	1.9	2.1	1.9	...	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	1.0
レイ	1.2	...	0.7	0.9	0.6	1.1	2.0	0.8	...	0.7	0.9	0.6	1.1	2.0
オベデフフ西ギア	16.2	18.2	19.3	19.7	19.7	19.1	19.6	14.5	16.6	17.9	18.6	18.6	17.9	18.1
イル	15.5	17.2	18.3	18.7	18.2	18.8	19.4	13.7	14.6	15.7	16.8	16.4	16.5	16.9
イル	11.1 ²⁾	12.7 ³⁾	16.1	17.3	16.9	19.0	...	10.7 ²⁾	11.8 ³⁾	15.1	16.3	16.1	18.1	...
イル	9.4	12.5	13.8	14.4	14.1	14.4	15.7	8.5	10.2	12.2	12.8	12.4	12.6	13.8
イル	13.2	15.5	...	14.2	14.7	14.6	15.1	12.5	14.7	...	13.1	13.4	13.5	13.9
イル	16.3	17.1	18.0	17.7	17.6	17.5	18.0	14.6	15.6	17.4	17.1	16.6	15.9	16.3
イル	...	9.9	11.8	12.4	12.6	12.4	12.6	...	8.5	10.4	10.9	10.7	10.7	10.9
イル	8.5	8.8	9.2	11.0	10.3	9.9	11.4	6.7	7.1	7.6	9.2	8.7	8.7	9.7
イル	9.3 ²⁾	10.3 ³⁾	11.1	11.2	11.6	12.6	...	8.8 ²⁾	9.7 ³⁾	10.5	10.5	11.0	12.0	...
イル	13.1	15.9	14.6	15.9	16.6	16.8	19.3	11.0	13.8	14.2	14.9	15.1	15.1	16.9
イル	16.4	18.2	19.1	18.6	17.5	17.6	18.7	13.4	15.2	17.3	16.8	15.8	15.3	16.3
イル	...	9.0 ³⁾	8.6	8.5	8.2	8.3	...	...	8.9 ³⁾	8.8	8.9	8.6	9.3	...
イル	9.9 ²⁾	11.7	13.8	14.4	14.8	16.0	17.0	9.0 ²⁾	10.5	11.4	12.1	12.9	14.4	15.7
イル	13.0	18.2	21.1	22.3	22.9	23.6	24.7	10.4	14.8	17.3	17.9	18.5	19.1	20.2
イル	7.2	6.9	6.1	6.6	6.8	7.7	8.1	4.5	4.6	3.9	4.5	4.6	5.0	5.4
イル	10.1	10.4	11.1	11.1	12.1	12.2	12.6	7.1	8.2	9.3	9.1	10.0	10.0	10.1
イル	11.1	16.8	19.6	21.5	22.3	23.5	25.2	10.7	13.4	15.6	16.9	17.6	18.4	20.1
イル	2.7	3.1	3.5	3.8	4.7	4.5	5.2	1.3	1.6	1.8	1.8	2.5	3.0	3.2
イル	11.0 ²⁾	12.1 ³⁾	13.6	14.0	14.1	14.6	...	10.2 ²⁾	11.0 ³⁾	12.7	13.0	13.1	13.2	...
ブルガリア	...	11.2	13.8	14.9	14.9	13.9	14.8	...	10.0	11.1	13.2	14.4	13.4	14.2
ブルガリア	15.4	18.2	16.1	16.7	17.7	18.0	18.1	15.3	18.2	16.1	16.7	17.6	17.9	18.1
ブルガリア	...	...	12.8	13.1	13.4	13.2	13.6	...	...	12.7	13.0	13.3	13.2	13.5
ブルガリア	...	10.7	11.0	11.0	10.9	11.0	11.3	...	10.6	10.7	10.8	10.5	11.0	11.2
ブルガリア	9.1	9.6	10.3	11.3	11.3	11.7	10.8	8.9	9.3	9.3	9.9	10.5	10.7	10.3
ブルガリア	9.1	10.6	11.1	11.6	11.9	11.9	12.4	9.0	10.6	11.1	11.6	11.9	11.9	12.4
ブルガリア	10.2	11.6	11.6	12.0	12.1	11.9	12.2	10.2	11.6	11.6	12.0	12.1	11.9	12.2
ブルガリア	10.6	12.4	12.1	13.1	13.9	14.5	13.9	10.7	11.6	11.3	11.5	11.6	12.4	12.1
オーストラリア	8.9 ²⁾	9.4 ³⁾	9.7	9.4	9.7	9.9	...	8.1 ²⁾	8.4 ³⁾	8.5	8.4	8.7	8.9	...
ニュージーランド	13.4 ²⁾	12.2 ³⁾	12.6	12.3	12.2	11.8	...	12.6 ²⁾	11.1 ³⁾	11.4	11.2	11.1	10.5	...

注 1) 年次は会計年度期首の属する年で示している。ナイジェリア、ザンビア、カナダ、ジャマイカ、インド、イスラエル、日本、デンマーク、アイルランド、マルタ、連合王国、ニュージーランドの12カ国は、4月1日～3月31日。カメルーン、エジプト、モリシャス、合衆国、フィリピン、オーストラリアの6カ国は7月1日～6月30日。スリランカは10月1日～9月30日。その他の41カ国は暦年と一致する。

2) 1959-60年計数。

3) 1964-65年計数。

統計

	1人当り社会保障制度給付支出の推移 (名目値, 1970=100)							1人当り社会保障制度給付支出の推移 (実質値, 1970=100)						
	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1960	1965	1967	1968	1969	1970	1971
カエケモナセチザ	20 ²⁾	56	...	66	72	100	106	27 ²⁾	63	...	69	73	100	103
メジニ	24 ²⁾	...	71	88	93	100	108	...	...	...	95	96	100	104
ルニ	71 ²⁾	91 ⁴⁾	79	80	88	100	114	84 ²⁾	102 ⁴⁾	81	82	90	100	112
ーロシ	...	...	96	96	97	100	104	...	...	100	100	98	100	100
ーイジ	...	...	104	104	97	100	102	...	...	117	112	99	100	102
ンネ	53 ²⁾	59 ²⁾	119	119	103	100	106	69 ²⁾	75 ²⁾	129	137	114	100	94
ンニ	...	...	81	89	94	100	98	...	...	85	95	97	100	96
ンビ	49 ²⁾	52	77	86	94	100	104	60 ²⁾	60	83	91	95	100	98
ンビ	42 ²⁾	58 ²⁾	...	79	91	100	109	55 ²⁾	73 ²⁾	...	89	95	100	104
ブカコ	11 ²⁾	17	39	54	71	100	119	61 ²⁾	59	71	79	85	100	98
コ	35	47	64	78	87	100	115	45	57	73	85	91	100	112
コ	19 ²⁾	24	41	52	74	100	123	50 ²⁾	39	51	61	79	100	113
コ	33 ²⁾	45	58	81	93	100	129	41 ²⁾	51	65	87	97	100	125
コ	...	...	95	94	100	100	102	...	...	100	97	105	100	109
コ	64	84	93	98	98	100	108	68	88	98	100	101	100	108
コ	69 ²⁾	76	76	78	99	100	108	75 ²⁾	82	81	81	101	100	108
コ	47 ²⁾	47	74	76	91	100	104	...	51	80	79	94	100	102
コ	68 ²⁾	77	73	78	86	100	122	87 ²⁾	95	86	89	92	100	112
コ	29 ²⁾	61	76	84	88	100	111	37 ²⁾	73	84	90	93	100	108
コ	42	54	69	79	89	100	119	54	65	79	88	94	100	113
コ	66 ²⁾	113 ¹⁰⁾	81	85	91	100	100	73 ²⁾	123 ¹⁰⁾	86	89	93	100	97
キイイ	39	47	55	84	89	100	107	43	52	60	88	91	100	103
ス	33	50	68	78	92	100	113	59	69	78	80	93	100	108
ス	27	45	67	85	90	100	122	45	56	71	89	93	100	113
ス	22	49	67	77	88	100	121	35	64	78	86	94	100	113
ス	...	84	88	99	100	100	109	...	90	89	100	102	100	107
ス	47	44 ²⁾	65	71	90	100	115	85	52 ²⁾	71	75	94	100	110
ス	68 ²⁾	79	76	84	110	100	111	72 ²⁾	84	77	84	110	100	109
ス	73	75	76	84	92	100	105	96	91	92	97	98	100	103
ス	49 ²⁾	61	63	76	68	100	116	56 ²⁾	72	67	78	71	100	110
ス	10	...	29	40	39	100	213	71	...	62	67	53	100	181
オベデ	37	63	77	85	93	100	112	53	74	86	91	97	100	107
ベ	38	59	72	82	89	100	112	51	70	80	88	93	100	108
ベ	26	45	63	76	89	100	123	44	62	76	84	93	100	115
ベ	25	49	67	80	88	100	119	41	62	77	84	91	100	111
ベ	38	68	...	76	89	100	112	54	84	...	85	94	100	106
ベ	44	68	80	85	92	100	112	58	76	86	89	95	100	107
ベ	49 ²⁾	53	72	81	89	100	112	57 ²⁾	60	77	85	92	100	109
ベ	17	42	52	68	80	100	132	52	76	83	93	91	100	125
ベ	35	56	69	74	83	100	121	53	70	80	83	89	100	111
ベ	29	60	72	81	90	100	120	43	70	78	87	95	100	114
ベ	46	65	79	84	90	100	113	59	76	87	90	94	100	108
ベ	44	62	77	82	90	100	124	51	67	82	86	93	100	119
ベ	27 ²⁾	47	60	68	78	100	121	42 ²⁾	59	71	77	87	100	114
ベ	23	49	67	75	87	100	118	34	62	78	84	91	100	109
ベ	37	55	59	74	82	100	123	57	75	73	86	87	100	110
ベ	35	60	75	78	93	100	115	49	71	82	83	96	100	107
ベ	26	50	67	77	86	100	116	39	63	75	85	92	100	108
ベ	18	32	46	50	74	100	136	30	44	57	57	80	100	117
ベ	44	62	76	85	94	100	110	63	77	86	94	99	100	103
ブチ	36 ²⁾	49	63	81	96	100	104	39 ²⁾	51	65	80	96	100	104
チ	47	57	67	77	92	100	105	53	63	72	81	94	100	105
チ	...	...	83	89	96	100	107	...	...	83	89	96	100	107
チ	44 ²⁾	61	75	82	89	100	110	...	...	77	85	90	100	108
チ	46	64	72	83	92	100	110	52	69	75	85	93	100	110
チ	42	65	75	85	93	100	107	44	66	76	86	94	100	107
チ	48	68	78	86	93	100	107	48	68	78	86	93	100	107
チ	18	50	62	67	79	100	126	56	82	78	80	88	100	109
オース	52	70	80	82	89	100	110	67	81	88	86	92	100	105
ニュー	67	78	85	89	92	100	106	93	96	99	98	96	100	98

注 1) 年次は会計年度期末の属する年で示してある。

2) 1961年計数 3) 暦年

4) 1963年計数

5) 1961—62年計数

6) 1963—64年計数

7) 1964年計数

8) 1959—60年計数

9) 1962—63年計数

10) 前年計数との比較困難

資料 ILO "The Cost of Social Security, Eighth International Inquiry 1966—1971"