

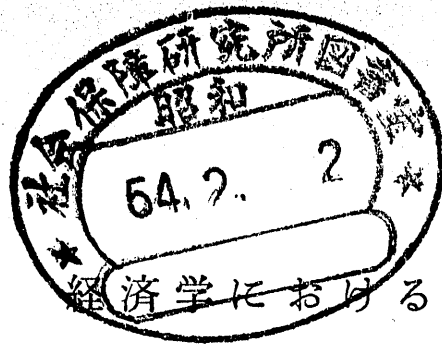
季刊

社会保障研究

Vol. 14, No. 3

社会保障研究所

1978



経済学における人間復位

江 見 康 一

ある新聞に「やさしい経済学」という表題の連載が何年も前から続いている。そこで何人かの人に、それがやさしいかどうかを聞いてみると、多くの場合、ちっともやさしくない、という答えが返ってくる。それは経済学という学問が本来精緻な理論で組み立てられていて、やさしく噛みくだこうとしてもそれには限度があり、読者が一定のレベルにまで達してくれないと、なかなか理解してもらえない、ということなのだろうか。もちろんそういう要素もあると思う。

しかしそれだけではあるまい。経済学の専門雑誌に書くのではなく、日刊誌に発表するのであれば、対象となる読者層を念頭において表現を練る必要があるだろう。それは単に複雑な数式を単純化して示すとか、数式をできるだけ言葉に置き換えて表現するとか、ということだけではない。トピックスの選び方、理論と実際のとのつながり、適当な事例の示し方などを含めて、読者の関心を引き起す努力が大切だと思う。「やさしい」ということは、知的に理解できることと現実的基盤とが結びついているということでもあるからだ。もちろん文章の上手下手ということもある。経済学が数式の操作に傾くようになってから、説明力を数式そのものにおんぶしてしまい、文章に研ぎをかけるという努力を怠ってきているのではないか、という面もある。

もともとそのような数式の体系は、複雑な経済現象の観察から出発して、その中から枝葉末節な部分を切り落とし、本質的な諸関係を取り出して、それを整理したものといえる。もちろんこのような本質的部分を見つけるためには透徹した洞察力と卓抜な抽象力とが求められるであろう。理論経済学者の役割がそれであり、多くの人が好んで使うフレーム・ワークというのはそのようにして求められた経済の基本的枠組みのことである。

しかしこの枠組みは、人間の身体をレントゲン写真で映して見出される骨格構造のようなものであるから、その構造が明らかになったからといって、有機体としての人間がわかったことにはならない。“生きた”人間を理解するためには、その骨格に肉付けをし、それに血を通わせて、ふたたびもとの人間に戻すという復元作業が必要なのである。ところがその復元作業の努力を怠ってフレーム・ワークの段階で止まっていると、生きた人間とは遠ざかった抽象次元での考察に終わってしまう。経済学者の話が“やさしくない”というのは、そのためではないかと思う。フレーム・ワークの次元での話だと、どうしても仲間同士にしか通じないテクニカルなターム（専門技術的な用語）での説明になってしまう。ところがこのことがいつしか習い性となって、一般の人々を対象とする時でも、同じタームで理解されるという錯覚に陥ってしまうのではないかと思う。もちろん理論家としては、そのような現実問題への適用をするのは経済政策学者で、それは理論家の役割ではないと考えているかもしれない。しかしながら経済学のトータルな役割としては、もちろん「人間の学」としてのそれではなければならないのである。

筆者が以上のようなことをとくに痛感したのは、老人問題に関してブームを巻起した有吉佐和子の『恍惚の人』が出た時であった。老人問題はもちろんそれ以前から叫ばれていたのがあったが、社会保障学者が千言万語を費やしても容易に世論を湧き上がらせることができなかったことが、上記の小説によって老人問題に一気に火がつき、それが大きな警鐘となって振がったという事実である。それは文学とか小説というものが、人間の感性を動かす訴求力において経済学の遠く及ばない強いものを持っているからである。理論は知識としては理解されても、人間の心情をゆり動かすものとしての浸透力が弱い。これはフレーム・ワークの次元であって、血の通った人間の言葉にまでつながっていないからである。もちろん文学と経済学を直接的に比較すること自体無理な話かもしれないが、経済学が人間復位の学として再生しなければならないという志向については、最近における健康と福祉、資源と環境の経済分析において強く実感しているところである。

経済学について述べたのと同様の立場から、医学についても一言しておかねばならない。経済学と医学は、そのルーツをたどればそのいずれもが“生命の再生産”にかかわりをもつという点で共通の基盤をもっている。医学が生命現象を直接扱うのに対して、経済学は生命の糧の再生産を取り扱う。生命現象である以上、有機体としての人間を扱うわけだ。しかるに医学の専門分化が進むにつれて、それが臓器別に分化し、日本医学会の分科会は今や約70にもものぼっている。そのような細分化は、医学の進歩、医学の高度化からくる必然的な成行きであったかもしれないが、しかし人間としての患者の立場からすれば、患部は有機体の一部であって、その部位だけを他の部位から切り離してまったく独立に診断することはむずかしいのではないかと考える。臓器別の専門的診断を総合してこそトータルな人間としての診断が求められるのではないかと。そしてトータルな人間として診断しようとする志向の中で、医学は経済学における人間復位とも結びつくのではないかと、考える。

社会保障政策論の問題意識

——拙著に対する二つの書評に答える——

山 田 雄 三

I 「科学的」な立場

1. 社会保障の政策を論ずる場合、必ず社会保障の在り方の理想もしくは願望が問題になるが、それらの取り上げ方についてはあまり細心の注意が払われていない。多くの場合、理想なり願望なりは単なる確信に基づくものとされ、自明の理として主張される。しかし、抽象的に公平とか正義とかを語るに過ぎないならばとにかく、具体的に政策を論ずる場合には必ず要求の対立が現われるから、自明の理という主張では済まされない。

たとえば、医療制度について「誰もがいつでも受けられる医療」といったり、年金制度について「老後生活を豊かに暮らせる年金」といったりするとき、具体的な内容を与えない場合は、それ自体ただちに誤っているわけではないが、しかしそういう要求を充たすためには、財源をどう調達するかが問題になるし、それによって保障の程度なり範囲なりについて種々意見が分かれるのである。医療も年金も、いずれもそれら制度の理想的な在り方が一義的に決められるわけではなく、異なる意見なり要求なりがどうしても争われることになる。

厄介なことに、医療も年金も、既存の制度には利害がからんでいるから、これらを改善しようとすると、既存の制度の変更に関して各グループ間に利・不利が現われ、そういう利害対立を調整しなければならなくなる。否、制度改善の意見なり要求なりは利害対立を反映して主張されることが多く、その場合は対立そのものが基本になる。実際にはこのような対立に対し妥協や抑圧やその他の力関係によって事が運ぶのであろうが、「科学的」立場に立つ政策論はいったい何をなし得るのであろうか。また何をなし得ないのであろうか。

いま、理想・要求・利害などを含めて一般に「価値」と呼ぶことにする。価値については、それを事実と無関係に主張する抽象論と、それを事実と関係づけて主張する具体論とが区別される。抽象論は、事実と無関係であるばかりでなく、しばしば事実を歪めることがあり、これをイデオロジカル・バイアスという。こういうバイアスを避け、忠実に事実認識を通じて、特定価値の必要(significance)と可能(feasibility)とを究明する具体論を私はとくに「科学論」と呼びたいのである。ただし、抽象論が間違っていて科学的具体論が正しいというのではない。イデオロジカル・バイアスは科学的には誤りであるが、価値の主張が「確信」という心理に基づいていることは誤りとはいえない。また抽象的なレベルでの価値対立は多く力関係によって收拾が図られるが、これも決して誤りではない。ただ、われわれの価値態度は事実認識によって影響される面があり、その限りにおいて、力関係によるのとは別に、事実認識を通じての一種の「治療」が考えられるのである。制度改善の必要と可能とを事実関係的に解明することによって、これまでの価値態度の混乱がある程度改められることは十分あり得るのであり、私はそこに科学の役割を認めるのであるが、もし事実問題に関心がないというならば、その場合には科学の介入する余地はない。

2. 私は、1昨年5月、『社会保障政策論』（東京大学出版会）なる一書を刊行した。ノート風に書き溜めた習作であって、自分でも決して満足していないが、ただ私の意図は社会保障政策論について上述の意味での「科学的」な立場を展開しようとしたのである。すなわち、それは「抽象論」

と区別して、一つには価値の絶対化を避け、もう一つには価値対立の力関係による処理を離れた視点から社会保障政策を論じたかったのである。これに対しては、二、三の方々から批判を受けたり、また批判のなかには私の意図への誤解も少くないので、いま本誌を借りて批判にお答えし、私の意図を再読したいと思うのである。

ところで、政策論としては具体的提言こそ大切であって、科学的とか非科学的とかいう区別にこだわる必要はないという抗議があるかも知れない。私も提言を不要というのではない。問題は提言の仕方であり、「科学的」といわないまでも、今日では「民主的」に議論が行なわれることが求められていると思う。カール・マンハイムによると、民主的であるためには、意見なり要求なりの主張にあたり、つねに「反対意見に対する寛大さ」と「経験の蓄積の尊重」という二つの態度を失わないことが必要なのである(前掲拙著、76-7, 152 ページ参照)。そういう二つの態度を欠くときは、議論は水掛け論に終り、力関係で收拾する他ない。ところで、科学の世界でも同様に、反対の批判を受け入れることと、経験的事実に関心をよせることとの二つの条件が不可欠なのである。否、理想的な民主主義では——現実には必ずしも然らず——、政治論にできるだけ科学的精神を導入することが求められ、したがって純粋の姿としては民主的すなわち科学的に他ならないといってよい。もし「科学的」という語が主知主義もしくはペダンティックという響きを与えるとすれば、それを「民主的」と言い直してもよい。要するに、われわれのここでの問題は、「価値」の相対主義と「事実」の客観主義をどのように結合するかにある。

II 真屋氏の批判

3. ここで拙著に対する書評の一つとして、真屋尚生氏の論文(日本大学商学研究会『商学集誌』、1978年2月号)を取り上げたい。同氏は拙著の意図するところをかなり適切に汲みとり、その概要を紹介されているのであるが、ここではもっぱら同氏の批判の主要論点のみを取り上げる。

4. 第1は、私が「科学的立場」と区別して「非科学的」として排すべしとする幾つかの立場の解釈について、真屋氏はそれらが必ずしも排除するには当たらないという。

○社会正義論について

山田の主張——「きわめて抽象的な形で」の社会正義論やヒューマニズムは排すべし。

真屋氏の主張——「現代的な」正義論やヒューマニズムは「歴史性・社会性」を持ち、その「具体化・実現化」に迫っている。

○利害論について

山田——「局所的な自分だけの利害にとらわれている」利害論は排すべし。

真屋氏——「特権的少数者」の利害論は排すべきも、「しからざる多数者〔大衆〕」の利害論は排すべきでない。

○イデオロギーについて

山田——「特定の階級意識に固執し、事実の動きを顧みない」イデオロギーの立場は排す。

真屋氏——「相反する」立場のイデオロギーからも「科学研究上の成果の多い」ことを認むべきである。

○専門主義について

山田——「細部の技術問題にとらわれる」専門主義は排すべし。

真屋氏——現状はむしろ「技術問題に関する理解の不足・誤解」が多い。

以上の対照表を見ると、読者もただちに気づくように、私の排すべしとするものと真屋氏の排すべからずとするものとは、それぞれ規定を異にしていることがわかる。同じ規定のものについて賛否が分かれるならば私への批判となろうが、ここではそうではない。私は真屋氏が排すべからずとする立場をほとんど否定せず、しかも私が排すべしとする立場を依然として排すべきものと考えている。

たとえば私は「極めて抽象的な形の」正義論を排したのであって、真屋氏のいうような「歴史性・社会性をもつ」正義論を排したのではない。ただ、歴史性・社会性を強調するとなると、同じ正義論といっても内容的に分裂が現われるから、

もし真屋氏がそこに何か一つの客観的な立場が成立するというならば、それには反対である。利害論に「特権的」と「大衆的」とを分けたり、イデオロギー論を支持体制によって分けたりする真屋氏の解釈を否定しないが、それらは分立によって問題が提起されるかぎり意義があるのであって、いずれかを客観的に正しいと見るべきではない。さらに専門的知識の必要の点も私は否定しない。しかしテクノクラシー的合理主義は一種のイデオロギーに他ならず、決して客観的な基準を意味しない。

5. 第2の真屋氏の批判は、私のいう「給付とニードとの交互作用」に向けられる。

○山田の主張——「社会保障の収支勘定という均衡を攪乱する要因は、社会保障の収支勘定それ自体にとってはある種の与件たるニードであり、ニードの変化によって社会保障の収支の現実のバランスが打ち破られるが、次の段階ではふたたび給付改善を伴うより高次の水準で均衡する。」(真屋氏による引用)

○真屋氏の主張——「著者(山田)の理論には、均衡と不均衡の二つのカテゴリーしかなく、矛盾という概念は含まれていないようである。」

拙著で明らかにしているように、私はここでシュムペーターの「発展理論」を念頭におき(拙著, 44, 73 ページのほか、「まえがき」参照), 社会保障の収支均衡がニードの出現によって打ち破られ、それがふたたび収支均衡を図っていく動的過程を考えようとしたのである。ところで、シュムペーターの発展理論は「均衡と不均衡の二つのカテゴリー」しか考えないのであろうか。企業者の「新結合」が発展の原動力であるというのは、単に均衡・不均衡の交替を説くだけではないし、また均衡を中心として攪乱要因が外在しているのでもない。発展の原動力が内在する動的過程が問題なのである。私もまた、生活要求としての諸ニードの出現(むしろ自覚)を社会保障発展の原動力と見たいのである。

さらに真屋氏は、私には「矛盾という考えがない」というけれども、シュムペーター流の発展理

論は動的な「創造」(creation)と「因襲」(tradition)との矛盾を考えるものと私は解している。また私がしばしば引用しているミュルダールに関していうと、彼には『アメリカのディレンマ』とか『アジアのドラマ』という主著があり、そこでは単なる公式論を超えて現実論的な「矛盾」の探求が考えられているのである。

ニードに関してもう一つ反論しなければならないのは、私が「ニードの数量的指標化を重視している」と真屋氏のいうのは誤解であって、私はただニードの問題を社会保障制度の給付や負担と関連づけるために、「間接的」に(もしくは「想定」的に)必要量とか標準量が考えられると述べたに過ぎない(拙著, 41-3 ページ参照)。絶えず変化するニードが直接に確定できないことは拙著で繰り返えし断っておいた通りである。

6. 第3の真屋氏の批判点は、私のいう「事実認識」、「問題意識」、「価値前提」など認識論的な考え方に対してである。

○山田の主張——「問題意識を離れた事実認識はありえないが、われわれが批判すべきは事実認識であって問題意識ではない。」……「価値前提は政策の方向づけを抽象的に論ずることを避け、むしろ社会現象の認識を通じて現実的ないし可能的な裏づけを求めるのであるから、価値前提が正しいかどうかを論ずるのではなく、価値実現についての現象的な条件を求めるのである。」(真屋氏による引用)

○真屋氏の主張——「問題意識と事実認識とは切り離すことはできない。」……「事実認識だけを重視すると現状肯定的問題意識になる。」……「〔山田は〕研究の範囲を可視的ないし可測的なものに限定し、感覚的に経験しうる現象をただちに究極的なものと看做すものである。」……「著者〔山田〕のような経験事実の絶対視からは、本質の把握は困難であるといわざるをえない。」

真屋氏の真意は、最後の句の「本質の把握が困難である」という言葉によく現われていると思う。ここでの本質とは、現象の奥にある「実体的」な

もの、経験を超えた「超越的」なものを指し、したがって経験主義もしくは実証主義に反対するという意味の Essentialism——ポPPERのいう「窮極の説明」(ultimate explanation)——を主張するのであろう。(本質という言葉が現象ないし経験のうちの「意義あるもの」(significant), もしくは「知るに値するもの」(wissenswert)を指す場合もあるが、真屋氏の用法はそれではなかろう。)ところで、拙著の立場は経験主義を基本とするものに違いないが、政策論として「価値」問題が念頭にあり、特定価値の必要と可能とを事実関係的に解明しようとするのである。それは実体的・自然法的な思考とは区別される。

私は価値問題の取り扱いについてグンナー・ミュルダールの諸著から多く学ぶものであるが、いま理解しやすくするため、ミュルダールの「黒人問題」の例をかりてその考え方を要約しよう。黒人問題に対して人々のいづく価値態度は様々であるが、アメリカの場合は「独立宣言」その他に現われている「人種平等」の理念を研究作業を進めるうえの前提として選んでよい。この「価値前提」は現実の「価値現象」のなかから選定されるのであり、現実を離れて空中に描かれるのではない。つまり「人種平等」という価値理念を抽象的に持ち出すのではなく、現実には黒人問題の解決に努めている特定の政治家や識者のいづく理念として確められるのである。さらにこの理念に基づく価値態度がそれと対立する他の価値態度(たとえば差別主義)をどこまで包摂できるか、どういう方策をとれば他の価値態度の変更が期待されるかというような、価値実現の可能・不可能が事実関係的に究明されなければならない。したがって研究作業の中心はあくまで事実の認識にあり、作業の結果は人々の批判を受けることによって、もし「人種平等」以外の別のより適切な価値前提があれば、それに代えなければならないのである。そこでは、価値前提は仮定的なものとして論理的に事実認識と切り離すことができるし、また事実認識を重んずるからといって現実肯定の価値前提をとるとは限らない。

7. 最後に第4の真屋氏の論点は、「保険と税」

とか、「私的保障と公的保障」とか、私が社会保障に関して取り上げた幾つかの制度上の問題点に対して感想を述べたものであって、とくに批判らしい指摘はない。ただここで一言しておきたいのは、真屋氏が私の「むしろ社会主義的改革のほうが日本では適しているとさえ思える」云々を引用して、「含蓄に富んでいる」と述べていることについてである。私はこの場合社会構造として三つのタイプ、すなわち(1)ミュルダールの infrastructure (諸利益集団が一国全体の計画を支える構造)、(2)ガルブレースの countervailing power (諸利益集団が相互に制御し合う構造)、および(3)国家の管理・統制を強める構造、を考えている。日本の年金や医療の推進についていずれの社会構造が適しているかは一概には決し難く、むしろ三つのタイプを念頭におきながら事態の推移を眺めるべきだというのがこの場合の私の趣旨である。

8. 以上が真屋氏の批判に対する答えである。やや冗長に過ぎたが、それは真屋氏の論文を直接読む機会の少ない読者のために反復の個所が多かったからである。私の解するところ、真屋氏の問題意識は「社会保障とは何ぞや」とか、「社会保険とは何ぞや」とかいう本質=実体を究明することから出発するにあると思われる。しかしそれは私のいう「定義争い」(拙著、95ページ以下)に墮する恐れはないだろうか。定義は問題を限定する場合には必要だが、それ以上に現象の奥なる「実体」をつかもうとすると、水掛け論に終る。たとえばある人は社会保障とはいっさい国が面倒を見る生活の保障であるといい、また他の人は社会保障とは社会保険と社会扶助とを混在している国民政策の体系であるという。これらを現象の奥なる実体として規定しようとしても、直観的独断の争いになる他ない。このような場合、恐らくわれわれのとるべき普通のやり方は、戦後各国に台頭してきた社会保障なる政策体系の発展をたどり、そこに幾つかの類型のそれぞれの変遷を通じて動向を探るというやり方であろう。各類型は国によって違ふし、それぞれ一長一短あり、各国とも過去の経験を学び、新しい事態に直面しながら、工夫

を重ねてきたのである。われわれはこうして、日本ならば日本の望ましい在り方は何かを問うのであるが、それは「本質」の直観によって得られるのではなく、特定の方向づけを探りながら、イデオロジカル・バイアスに陥らないように事実の裏づけを求めることによるのである。

III 橋木氏の批判

9. 次に橋木俊詔氏の書評(『季刊理論経済学』1978年4月号)を取り上げたい。これは前の真屋論文と比較すると簡単なものであるが、やや極端な反対主張が含まれている。その主要論点は次の三つである。

10. 第1に、橋木氏は次の如くいう。

「山田のいう科学的立場なるものをまとめると、単純な社会正義やヒューマニズムに基づく法外の要求を排し、自己の立場だけを尊重して他者の利害を無視した考えを排し、特定のイデオロギーに偏した要求に迎合せず、いたずらな専門主義を避けるということである。」…「さらに要約するならば、科学的立場によって正しい事実を認識すれば、利害の対立する意見を持つ人の誤り、ないし独断をある程度緩和できる、ということになる。」(引用は原文のままではない。)

以上の橋木氏の批判は前の真屋氏の場合の第1と同じ点に向けられているが、真屋氏は私が排しようとした正義論・利害論・イデオロギー論・専門主義等々は規定の仕方によって必ずしも排するに当たらないという批判をされたのであり、私自身もこのことに反対しないし、政策論として取り上げる価値問題はこれらの立場と密接に関連していることを認める。このことを橋木氏がどう解しているかは明らかでないが、「正しい事実を認識すれば、利害対立を緩和できる」という表現を見ると、私の科学的政策論が事実認識を中心として価値問題を従属的に扱っていると解しているようであって、それは明らかに誤解である。正しい事実認識があるからといって、ただちに利害対立が緩和されるのではない。自分以外の他人の利害を考慮するには、自他を含む高次の価値理念(自由・

平等など)がなければならず、私の政策論ではこういう価値問題の必要と可能とを事実関係的に解明しようというのであり、解明の過程で利害論やイデオロギー論とも取り組まなければならないと見るのである。

これに関連して、さらに橋木氏はいう。

「一言で要約するならば、〔山田は〕知識と合理の優位性を強調し、感情と非合理を排除するものである」と。

遺憾ながら、これは拙著の第2部の最後の章「知識の限界」のうちに数ページを費やして論じたところと、真向から相反する説明である。私は「社会保障や社会福祉に関する諸要求は価値や利害にもとづくものであって、政策論はそういう諸要求と取り組まなければならない」(拙著、130ページ)と明言し、そこで「感情的・非合理的行為」と「知識的・合理的行為」とを分けた。この区別はパレートの社会学を念頭においたものだが、価値問題と取り組むわれわれの政策論は「感情的・非合理的なものを、知識的・合理的に把握しようとする」(131ページ)ものなのである。このことは、橋木氏のいうように、感情を排除して知識を優先させるものではない。パレートの社会学は、それ自体科学的知識の一つのタイプとして、もっぱら「感情的・非合理的な社会行為」を取り扱ったのであるが、橋木氏はこういう知識のタイプを理解しないようである。

政策論が価値現象を取り扱うかぎり、パレートを吸収する必要があると私は思っている。さらに進んで、(1)諸要求は感情だけでなく知識そのものにも(ある限度で)支配されること、(2)諸要求はそのいさぐ価値に合致するかぎり知識を採用するが、そうでない場合はむしろ抵抗すること、のみならず、(3)この場合の知識はそんなに確実・厳密でないこと、などを私は拙著で論じたつもりである。経済学における「パレート・オプティマム」とおよそ異なる知識のタイプとしてのパレート社会学は、政策論に多くの示唆を与えている。

11. 第2の批判として、橋木氏は次のようにいう。

「山田のウェーバーやミュルダールについての解釈は古い没価値論に終始しているが、彼らについての今日一般の解釈は著しく改められている。」……「ウェーバーは、一個の市民として存在するかぎり、科学の能力を超えたものとして価値判断を容認していた。」……また「ミュルダールについても、最近になって、彼は実践の重要性を説くと共に、政策の実行可能性が問われなければならないとしている」と。

これは価値問題の方法論に関するものであって、前の真屋氏の第3論点と重なる。しかし真屋氏は私が客観的な事実認識と主観的な価値前提との二元を考えているのに対して、むしろ両者は切り離し得ないと批判しているのであるが、こんどの橘木氏の場合は私の立場をまったく「没価値論」と決め込んでいるのである。政策論は、「価値現象」に取り組むと同時に、政策論自体として「価値前提」をもたなければならないことについては、前段でミュルダールの「黒人問題」の例をかりて説明したので、ここではふたたび繰り返さない。ただウェーバーやミュルダールの私の解釈が間違っているといわれると、それには大いに異存がある。

まず、ミュルダールが若い頃は価値判断の排除を主張していたが、最近はそうでないという橘木氏の解釈は半可通なのである。ミュルダールがカール・マンハイム流の「知識社会学」に従って事実認識にも「価値前提」が不可欠であることを認めたのは比較的後のことであるが、このことは、橘木氏のいうように、ミュルダールが実践的な価値判断の提唱を認めたことを意味しない。ミュルダールは古典派経済学が事実認識からただちに「自然調和」という自然法的な価値判断を導いたことを認識の歪みとして非難しているが、この点は依然として変更はないのである。事実認識にも価値前提が必要だというのは問題の qualification を指し、価値判断の justification を指すのではない。この区別を無視すると、ミュルダールが科学の役割とか科学のエトスとかをあれほど重視していることは理解されないだろう。彼は価値前提（問題設定）なき事実認識を「素朴な経験主義」と呼んだが、事実認識なき価値判断の提唱は「素朴

な理想主義」と呼んでよいだろう。因みに、ミュルダールの「価値前提」という語は、すでに『経済学説と政治的要素』の第八章に、戦前のドイツ語版からまったく変更なしに用いられている。

次にマックス・ウェーバーはどうか。上述のミュルダールによる自然法思想への反対は、まさにウェーバーの「没価値論」を継承するものである。しかしミュルダールは政策論に関心をもっていたので、たとえば黒人問題における「人種平等」とか、アジアの貧困問題における「近代化」とかいう価値前提を選定し、それらの現実的意義および実現的条件を究明しようとした。ウェーバーはどちらかという歴史的認識に関心をもっており、彼のいうところの「価値関係」(Wertbeziehung)の意味は、歴史的・文化的現象が様々な形態をとって現われるのに対して、研究者はそれらの「比較研究」を通じて、特定の価値意識にとらわれることなく、いわば「価値の感受性」を広く持つべきであるということなのである。そういう意味ではウェーバーも価値意識なり価値前提を認めたと私は解する。橘木氏は、ウェーバーが個人の資格での価値判断を容認したというけれど、それは枝葉末節の問題である。ウェーバーもミュルダールも、「科学のエトス」を忠実に守りながら、社会科学の立場から価値問題に迫ろうとしているのである。(ウェーバーの「価値関係」とミュルダールの「事実関係」との比較に立ち入るだけの余裕はいらない。)

12. 最後に第3に、橘木氏の次の説明を取り上げたい。

「山田のいう科学的立場による社会保障政策論は、社会保障制度がまだ未熟な段階を脱却していない——たとえば財源を無視したり利害が鋭く対立したりする——日本においては、重要な警告になり得る。」……さらに結論の部分にも、「山田の政策論は、科学的立場が十分に理解されていない現代日本の社会保障において重要な貢献であるし、多くの示唆を与えていると思うが、〔望むらくは〕実践論や実行可能性を中心に置いた社会保障論を期待してやまない」と。

以上の橋木氏の説明を見ると、社会保障の制度が著しく利害対立を伴い、利害にとらわれた議論が行なわれるという意味で、それは「未熟な段階」にあるといっているようである。しからば経済問題はいっさい合理的に行なわれているというのであろうか。しかしインフレも公害も利害対立を離れては考えられず、とくに今日は経済問題と社会問題とは切り離せなくなっていると思う。拙著の「まえがき」に述べたように、私は社会保障論に託しながら、実は一般の経済政策や社会政策にも通ずる方法論を念頭に浮べていたのである。しかし、この点は暫くおくとして、橋木氏は「科学」の役割を利害論を抑えることにのみ認めているようであるが、これは私の意図ではない。利害にとらわれて事実認識を歪めることは排するが、利害対立そのものの価値的意義を探ることは政策論の重要な使命なのである。それに橋木氏は、前には私の「知識優先」を非難しながら、ここでは利害論を抑えるための「知識優先」を承認しているようである。この矛盾は、科学ないし知識のタイプ別についての橋木氏の曖昧さに基づくのであろう。政策論的科学は（事実問題以外の点で）利害論やイデオロギー論に君臨するようなものではない。

13. さて橋木氏自身が社会保障政策論についてどういう問題意識をもっているのかは、これだけでは推量できない。最後の引用個所で、「実行可能性を中心においた政策論を期待する」といっているのを見ると、具体的な政策提言を行なうべしというのかも知れない。氏が「没価値論」を非難したり、主知主義を攻撃したりするのはそのためかも知れない。私も政策提言の必要を否定しない。ただ安易な提言の横行にはかねがね疑問をもち、でき得ればミュルダールが『アジアのドラマ』で「近代化政策」を提言したような、基礎のしっかりした提言こそ望ましいと私は考えている。ただし拙著の意図は、直接提言を行なう前の、提言のための諸条件の考察に重点がおかれている。

ところで、それとは別に、橋木氏は経済学者として「効率化」というような基準による政策論を

考えているのかも知れない。これについては、拙著で批判したように、私には疑問がある。一つは、今日の経済問題は単に経済面からのみ考察すべきではないこと。もう一つは、たとえ経済上の原則を取り上げるとしても、それらが現実の人々にどのように受け入れられているかを検討しなければならないこと。したがって、結論をいえば、資源配分の効率化を基準とする政策論よりも、もっと広い視野で経済・社会両面から展望を探る政策論が望ましいと私は思っている。

IV 計画と予測との相互関連

14. 以上、真屋・橋木両氏の拙著に対する書評を取り上げ、それぞれの批判に答えたのであるが、私の解するところでは、両氏とも政策論における価値問題の事実関係的 (fact-relevant) な解明という点を理解されていないように思われる。価値は事実を離れてはなし、事実は価値を離れてはなしという一種の認識論の確立に私はいろいろ苦心しているのであるが、そういう立場について、真屋氏は「経験主義」に偏っているといい、橋木氏はもっと端的に「没価値論」だという。価値は事実を離れてはなしというのは、決して事実を偏重することでも、また価値を没することでもない。また事実は価値を離れてはなしというのは、事実の奥に神の秩序を認めることでも、また事実を超えて基準や原則を持ち出すことでもない。

しかし、価値と事実というような「哲学的」タームで考えるよりも、むしろ経済学としては「計画」と「予測」との相互関連を考えるほうが、納得されやすいかも知れない。われわれはいま国のレベルでの政策、たとえば経済企画庁の経済計画のようなものを考えるが、社会保障の場合も長期的ビジョンのもとに制度の改善をはかるような計画が問題になる。そしてこのような場合、計画は予測を離れてはなく、予測は計画を離れてはなしと私はいいたいのである。われわれの計画は単なる希望や予言と異なって、現実の可能的変化の予測によって裏づけられなければならないし、他方われわれの予測は単なる傾向や変化を追うのではなく、特定の方向のもとに政策介入を許した条件

付の予測でなければならない。こうして計画と予測とは相互にからみ合うのであるが、これは「没価値」でもなければ、さりとて「超経験的」でもない。残念ながら両氏の書評は、認識とか知識とかについて政策論・計画論に適するタイプ（価値の必要と可能の認識）があることを理解されないのである。

15. 経済企画庁の経済計画では、社会保障給付費をもっぱら移転所得としてとらえ、その国民総生産対比によって計画数字を示している。「昭和50年代前期経済計画」によると、移転所得対国民総生産比は昭和50年度の7.37%に対し55年度は8.5%弱（対国民所得比では10%弱）に伸びるものとされている。因みにその後の実績数字は昭和50年度が7.2%、52年度の見込みは8.6%（対国民所得比では10.1%）になっており、すでに計画目標を超えている。また移転所得とならべて社会保険負担の国民総生産対比の計画数字は、昭和50年度の6.05%に対し、55年度は約7%となっているが、このほうの実績数字は昭和50年度5.1%、52年度6%（対国民所得比では7%）となって、計画数字を下まわっている。

計画数字をはじき出すためには、国民総生産の実質ならびに名目成長率、物価変動率、雇用者所得の伸び率などについて推計しなければならず、さらに社会保障の問題に関しては、年金・医療・その他福祉を分けてそれぞれの給付の伸びや、保険料および国庫負担の伸びを推計するわけであり、これらの推計は多くの仮定のもとに行なわれる。一般にこの種の経済計画は、計画がはじまって2、3年すると、必ず実績との齟齬が現われ、計画改訂の必要に迫られる。それは推計方法にも弱点があるが、むしろ問題自体が複雑化していることに原因があるのであって、このような場合には、計画の樹立が実際にどう反応するかを見定めながら計画を改訂していく「ころがし方式」による他ないのである。現に、前掲の「昭和50年代前期経済計画」もその改訂に取り組んでいるようであるが、それはこの種の計画の性格として当然のことである。

ところで上述のようなマクロ的計画の他に、もしくはそれとならんで、社会保障については制度改革を目的とする具体的なサブ計画が問題になる。たとえば、年金について最近「基本年金」とか「基礎年金」とかを中心とする改革案が提唱されているのがそれである。周知のようにわが国の年金制度は厚生年金・国民年金の他に幾通りかの共済年金が分立し、給付や負担の条件がかなりバラバラである。こういう制度間の格差を是正しようという要求と、経過的な処置として設けられた低額の福祉年金を改善しようという要求とが重なって、いわゆる「二階建て」なる構想が考えられている。すなわち、各制度に通ずる共通なベースの給付を設け、その上に各制度毎に異なる拠出比例的な給付を上積みするというのである。しかし、こういう構想を認めるとしても、ベースの給付の水準をどの程度のものにするか、それらの財源について税と保険料とをどう組み合わせるか、給付を個人単位にするか世帯単位にするか、さらに拠出比例分についても給付開始年齢その他をどこまで揃えるか、これらの諸点についてはなお様々な意見の対立があり、いまのところまだまとまっていない。これをまとめるには、現行制度の改変をどのように運ぶか、改善による各制度の利害をどのように調整するかが十分に検討されねばならず、なお結論を得るまでには紆余曲折を経なければならぬであろう。年金のみならず、医療保障についても、社会福祉（狭義の）についても、絶えず改善計画に取り組まなければならなくなっている。こういうサブ計画が基礎になってマクロ的な経済計画のなかの社会保障問題も具体化されるのであるが、実際にはサブ計画とマクロ計画とはそれぞれ独立的に行なわれ、両者をつけ合わせるというやり方がとられる。これも問題が複雑化しているため止むを得ないやり方なのである。

16. 私はいまこのような社会保障の計画に関して詳論するつもりはない。というよりは、科学的立場からは計画の立案そのものよりも、計画のためにどんな価値前提が必要であり可能であるかの見通し（予測）が重視されてよいと私は考えて

いる。

今日のような国民政策としての社会保障の思想は西欧では1930年代の後半から40年代のはじめにかけて台頭し、戦後30年余著しく発達を見たのであるが、それにはベヴァリジの社会保障計画とケインズの完全雇傭政策との結びつきをとくに注目しなければならない。これらはいわゆる有効需要論の線に沿って高い経済成長をもたらしながら、一方では完全雇傭の状態に近づき、他方では社会保障が国民政策的規模で定着していったと見られる。とくに西欧ではこのことが「福祉国家」の要求と結びつき、国民大衆の生活充実が重視されると同時に、労働生産性を引き上げていったのである。社会保障計画は当初は困窮者を救済するための正義論によって支持され、またこれら計画が国の経済を破滅するという点で反対もされたが、やがて経済と福祉とは必ずしも相反するものでないことが理論的にも経験的にも理解され、これによって戦後の顕著な社会保障制度の発展がもたらされたのである。ただし日本の場合は、戦後むしろ生産第一主義で進み、昭和40年代になってこれに抵抗する形で福祉重視が唱えられ、社会保障制度の充実が進行していったのであり、西欧のような経済と福祉との結合は必ずしも明確ではなかった。

ところで、最近西欧でも日本でも、経済と福祉との関連について大きな変化が現われてきた。高福祉のためには高負担が必要であるが、費用増加がこのままで耐え得るかどうか論議されはじめた。このことはたとえば医療費増加の抑止とか、年金の過剰給付の制限とかいう点で現実の問題になっている。ただし、このことはただちに福祉とか社会保障とかの行過ぎを意味するものではなく、医療についても年金についても、まだまだ十分でない面が多々あることはいうまでもない。(とくに日本において然りである。)したがって問題は、過剰の面と不十分の面との細かい検討によって答えなければならない。それにもっと大切なことは経済そのものの大きな変化を注目することである。経済成長に対するケインズ的アプローチがやがてインフレーションまたはスタグフレーションを招

き、これに伴う成長減速が社会保障の費用問題に注意を向けさせたのである。スタグフレーションの原因は、資源や技術が壁にぶつかったのに、国内的・国際的な競争制限の体制がデフレを阻止しているからであろう。それに、戦後は個人消費を抑制せずに公共支出をふやそうとする傾向があり、この点では社会保障制度もインフレーション促進の一役を荷っているといえる。要するに、これまでの経済と福祉との結びつきが必ずしも樂觀でなくなったのが今日の事情である。経済と福祉との結びつきこそ、社会保障計画の価値前提に関する主要問題であって、われわれは過去の変遷をふまえて将来の展望を臨みながら、問題を解明しなければならないのである。

17. 社会保障の改革については、以上の経済と福祉との関係の他に、具体的には制度上ニードと財源、給付と負担との関係などが論ぜられるが、それらの背後には価値前提として、私の解するところ、さらに自由と平等との関連が問題になる。

社会保障の制度改善については財源の効率化が問われるかも知れない。しかしたとえば医療に関して死亡率や罹病率はほぼわかるとしても、一般の健康維持への効果となると測定はむずかしく、したがって医療費の増加を健康指標に応じて評価するような効率化原則の適用は理論通りにはいかない。年金の場合にも、ミニマムの保障ということがよくいわれるが、何がミニマムかの確定はむずかしく、とくに稼得能力を欠く生活保護と稼得者の退職後の年金給付とは同列に論ずるわけにはいかない。社会調査によってその時々々のニードを確定することがよく見受けられるけれども、個人差も環境差も著しいので、だいたいの傾向はわかるとしても、これを利用して「費用・便益の分析」に役立たせるのは(限定された範囲外は)無理であろう。

費用・便益の分析とは別に、社会保障の改革にとって内容的に大切なのは、従来の保険原則が多分に動揺を来している現状をどのように受けとめるかということである。

従来といえども、社会保障は社会保険以外に生

活保護も保健サービスもあったし、医療や年金に関する社会保険も国の補助が加味されていた。しかし物価上昇・環境破壊・人口高齢化などの外圧によって生活擁護の要求が高まり、このため保険原則に対し扶助原則を重視すべしという世論が広がっている。しかし扶助原則の重視は、財源を保険料よりは税金に多く求めることになり、そのことはとかく給付水準を低く抑えがちであるし、また税金による公共支出と個人の消費支出との間には競合の関係が出てくる。およそこれら問題の背後には自由と平等との二つの価値理念のからみ合いがあることを見逃してはならない。

自由と平等とは古くから取り上げられている理念であるが、両者の間には一方で自由を望みながら差別に陥らず、他方で平等を欲しながら拘束を避けようとするからみ合いがある。これまで各国はそれぞれ異なる型の社会保障のやり方を採用してきたが、それらは基本的には自由と平等との価値理念をいかに制度化するかであり、われわれは各国の経験に照らして、メリット・デメリットを評価しなければならないのである。たとえばベヴェリジは年金について、社会保険のもとで最低限の保障を認めることによって平等化を求めると同時に、最低限以上は私的保障の自由委ねたと解される。これに対し、大陸型の年金は社会保険として拠出に比例して給付を高め、拠出に基づく年

金権の公的保障のなかに自由の要素を入れたものといえる。しかし最近の社会変化による生活圧迫に対して、何とか最低限の保障を取り入れようとするのは、平等ないし扶助の要素の強化に他ならないであろう。また、医療の場合には病状によって給付が行なわれ、最低限保障なるものはないが、保険方式にせよ、公共サービス方式にせよ、選別的なニード充足という形の平等的扱いを基本にしながら、財政コントロールによる採算とか、一部負担による受療のチェックとかが問題になる。また生活保護の場合にも、単なる慈善的救済を脱して自力更生の途を講ずるという問題がある。

全体として平等の理念が高まりつつあると見られるが、平等といっても画一的な均等ではなく、選別的なニードの充足という意味での処遇の平等が要求される。同時に平等もしくは扶助の増強に対しては、財政上の必要から、また理念そのものから、絶えず自由の要求の導入がはかられる。それら平等と自由の関係を——前の経済と福祉の関係とともに——制度の上にどのように具体化させ、これによって既存の利害対立をどこまで包摂し得るか、これらを検討することがわれわれの政策論の問題なのである。この種の問題は、価値選択を含むけれども、それと同時にイデオロジカル・バイアスを避けるという意味での客観的な事実認識が追求されるのである。

対人福祉サービスの今後の方向（Ⅱ）

——在宅福祉サービスの展開——

三 浦 文 夫

〔前 説〕

本稿は「対人福祉サービスの今後の方向（その1）——第XIX回国際社会福祉会議に寄せて——」（本誌第13巻第4号所収）の続編をなすものである。本誌の編集上の都合により、前稿を発表したあと、相当の日時が経過しているため、本論に入る前に、予じめ本論文の構成と前稿の大略の趣旨を述べておかねばならない。

最初本稿の目次は次のように考えてきた。

はじめに

I 戦後の社会福祉政策の展開

II 社会福祉の展望

- 1 社会福祉をめぐる情勢の変化
- 2 社会福祉ニーズとその変化

III 社会福祉政策・1980年代の戦略

- 1 居宅処遇原則の確立
- 2 公私の機能分担
- 3 社会福祉における参加

IV 社会福祉サービスの推進とサービスの提供

- 1 在宅福祉サービスの推進
- 2 社会福祉施設の役割
- 3 社会福祉におけるマンパワー
- 4 社会福祉の供給組織

むすび

この構成のうち、前稿ではⅢの1，すなわち社会福祉政策・1980年代の戦略のうち、1 居宅処遇原則の確立までを掲載した。この前稿において、とくに筆者の主張したかった論点は、第1にわが国の社会福祉が、現在重要な転換期にあるということであり、その意味では過去30年余の社会福祉の軌跡を今後ただ延長するだけでは、今後の情勢と、国民の社会福祉要求に十分に 대응することができないであろう、ということであった。そして

第2に明らかにしておきたかったことは、上記の社会福祉の転換と今後の方向は、とくに社会福祉ニーズが大きく変わりつつあるという認識に基づくものであり、そのニーズの変化を従来の社会福祉政策が主要な課題としてきた貨幣的ニーズと並んで（あるいはそれに代わって）非貨幣的ニーズが、社会福祉政策上の主要な関心となっていくということであった。そしてこの非貨幣的ニーズの充足は、主として対人福祉サービス（英米等において personal social service と称されているもの）によって行なわれるということから、今後の社会福祉の方向は、この対人福祉サービスの体系的整備と推進にあると考えているのである。第3に、ではこの対人福祉サービスの推進を図る場合の戦略的課題の一つは、この対人福祉サービスを如何なる考え方で推進するのかということ、とくに「居宅処遇原則」が確立される必要を強調してきたのである。

ところで今回は前稿に引き続き、Ⅲの2，すなわち公私の機能分担以降を論述する予定であったが、当初のこの執筆予定を若干修正し、とくに在宅福祉サービスの問題に焦点をしばり論述することにした。それはもっぱら本誌の紙幅の制約によるものであるが、しかしそれと同時に、この在宅福祉サービスの推進に焦点を当てることによって、公私の機能分担や社会福祉における参加問題や、その他の社会福祉施設、マンパワー、供給組織等のもつ問題点がより具体的に考察できると考えたためである。なお本稿で紹介する在宅福祉サービスの内容は、筆者も参加した「在宅福祉サービス研究会」に、筆者の提出した原稿に加筆、訂正を加えたものが、主体となっている。この研究会の報告書は近く全国社会福祉協議会から出版される

ことになっているので、詳細はそちらに譲ることにしたい。なお今回は在宅福祉サービスの概念、成立要件等の論に止まり、その推進方策の具体的な論述は紙幅の制限もあって、次回以降に譲らざるを得ないことをお断わりしておきたい。

Ⅰ 居宅処遇と社会福祉施設（とくに 収容施設の役割について）

すでに述べてきたように、今後の対人福祉サービスの推進に当たっては、今日の社会福祉処遇の理念と原則からいって、居宅処遇を原則とすべきであるが、しかしそのことは社会福祉施設、就中、収容（入所）施設の役割を否定するものではない。それは如何に在宅福祉サービスが充実されるとしても、それだけでは充足することのできなかったり、あるいは充足することが不適切な社会福祉ニーズが少なからずみられるからである。したがって対人福祉サービスは、要援護者を居宅において処遇する在宅福祉サービスと、施設に入所させて処遇を行なう施設福祉サービスをともに含むものということができるのである。

しかし対人福祉サービスにおいて居宅処遇原則が明らかにされることによって、これまで施設福祉が対人福祉サービスの主要な方策とされ、いわゆる収容主義に偏してきた傾向は是正されなければならないし、またこれまでの収容施設の陥りがちな閉鎖性、隔離性の克服等を含めて、施設（収容）のもつ従来の性格、機能の見直し、改革が求められる必要が生じてきているのである。その意味では居宅処遇原則の確立は、後述するように在宅福祉サービスの体系的整備を図るということと合わせて、施設の在り方および施設福祉の在り方が改めて問われることになっていかざるを得ないのである。

この施設の性格、機能の見直しの第1の論点は、施設収容の対象は誰かということである。ここでは例を老人福祉にとって考えてみたい。周知のように老人福祉法は、収容施設として、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホームを許可施設としている。そしてそれらの施設への収容または入所要件を定めている（老人福祉法第11条

および第14条第4項参照）。これを要約すると65歳以上の老人で身体上または精神上に障害をもつこと（自立性の欠如）、さらに居宅において養護または介護を受けることが困難な場合（要養介護の欠如＝環境上の理由）、そしてとくに養護老人ホームの場合には、これらの要件に経済的要件が加わってくる。このように老人ホームへの収容等の措置は、二つないし三つの要件が必要となるが、それぞれの要件は必ずしも施設収容のみの要件ではない。例えば養護老人ホームにみられる「経済的理由」であるが、それは必ずしも施設収容の決定的要件でないことは明らかであり、昭和45年の中央社会福祉審議会の『老人問題に関する総合的諸施策について』という答申以来、経済的理由をもって、老人ホームの入所要件とすることの是正が指摘されてきているのである。また「環境上の理由」とされるなかには、住居条件も含まれるが、仮に住居条件が老人の生活に適さないとすると、それはただちに老人ホームへの収容または入所につながるものではなく、むしろそのニーズに即応することは住宅の提供あるいは住宅条件の改善ということであり、これまた老人ホーム等への収容・入所の決定的理由とはなりえないのである。あるいは養護・介護の欠如というのは、家庭養護・介護が主な内容であるが、それとても養護・介護の内容および家族の状況によっては十分に在宅福祉サービスで、このニーズの充足を図ることも可能な場合もあるのである。

要するに老人福祉の場合でいえば、これまでの施設（収容）の対象は、条件によって在宅福祉の対象と何ら変わらない場合も少なからずみられるのである。したがってそのような場合には老人ホーム等の施設福祉と在宅福祉は一種の代替（トレード・オフ）の関係となってくるのである。このためにこれまでは在宅福祉サービスが整備されていれば、老人ホームに入所せしめる必要のないものが、老人ホームに収容される事例も少なからずみられているし、逆に老人ホームでの処遇が必要なものが、在宅のまま放置される事例も少数ではあるがみられたりしてきていたのである。しかし居宅処遇原則の必要性でも論じられてきたように、

対象者の自由とプライバシーの確保、その自立性の促進、ノーマリゼーションの要求等に加え、資源配分の効率性という観点からいっても、前述した事例はむしろ在宅福祉サービスに委ねることが大切なのである。そして施設（収容）は、在宅福祉では充足することのできないニーズに対応するものとして、その性格は明確にされなければならないのである。そしてその機能も在宅福祉サービスでは対応することができない高度な、より専門的機能をもたなければならないのである。施設の見直しはこの点から行なわれる必要があり、その意味では居宅処遇の原則の確立は、施設（収容）無用論に流れるのではなく、逆に施設機能の高度化とその役割の重視ということになっていかざるを得ないのである。

第2の論点はこれまで施設（収容）のもってきた閉鎖性・隔離性の欠陥の打破ということがある。収容施設が閉鎖的になりやすいということは、施設処遇の対象が、施設入所者に限定されることから当然生ずることであるが、しかしその場合では、施設入所者を他の地域社会で生活する人々と平等に処遇するという観点が必要である。いわゆるノーマリゼーションの要請がそれである。そしてこれに加えて施設入所者を永久に施設におくのではなく、むしろ施設の機能としては、入所者に必要な医療・看護・訓練・教育等を与えて、社会または家庭に復帰せしめることであると考えたとすると、可能なかぎり地域との交流が必要とされるのである。このように施設の閉鎖性・隔離性の打破は、このようなノーマリゼーションあるいは社会復帰との関わりで重視されなければならないが、いわばこれらの施設処遇の理念・方法という「ソフトウェア」に関わることでなく、立地条件、規模その他の「ハードウェア」に関わる面も注意しておく必要がある。以下個条書風に論点をまとめておきたい。

1. 施設の立地条件。施設が人里離れたところに設置されると、その施設は隔離的・閉鎖的になるということである。このことはあえて説明する必要のないことであるが、近年のわが国の土地問題は、かなりの広さを必要とする社会福祉施設に

とって、いきおい地価の安い、土地の入所しやすい遠隔の地に施設を建てる傾向を生み出す。このことは最近の社会福祉施設の設置状況をみると明らかである。このためには土地問題の解決が前提となるが、他方、地域によっては余り広い土地を必要としない施設の在り方などは検討されてよい。

2. 施設の規模。かつてイギリスの A. ベバンは老人ホームの改革に当って、施設規模が大きくなると、それはかつての救貧院に逆戻りする危険があるという趣旨のことを述べたことがあるが、傾向的にいうと施設規模が大きくなると、それはいきおい隔離性・閉鎖性を生みやすいということは事実である。もちろん施設の規模は、施設の種類、機能によって異なるし、あるいは施設機能の効果性、効率性によっても左右され、いちがいにいうことはできないかもしれないが、可能なかぎりその規模は小さくすることが検討されてよいように思われる。

3. 施設の入所期間。施設に入所する期間が長ければ長いほど、そこでの生活は閉鎖的・隔離的に流れやすいということも注意しておく必要がある。これはむしろ施設処遇の在り方に関わるものであり、前述したように施設は終（つい）の棲家として考えるのではなく、あくまでも居宅で処遇することのできない人々を「一時的」に入所せしめ、施設で適切な援助を行ない、居宅可能な条件を整え、家庭への復帰を期するものであるという考え方をさらに強めることによって、この入所期間を短縮させることも可能であろう。

4. 施設機能の包括性・完結性の是非。施設への入所・収容は、たとえそれが社会復帰・家庭復帰を目指すものといっても相当の期間は施設での生活は余儀ないものである。このためにこれらの生活を快適なものとするために日常生活が施設で完結するように配慮することが志向される。しかし施設において朝から晩まで、また生活のあらゆる面が充足されることになると、逆に施設が外の社会とのつながりを失い、閉鎖的に陥る一つの原因となることも事実である。このために地域社会で利用できる資源は、可能なかぎりこれらの地域資源を利用するという配慮もあってしかるべきで

ある。

これらの施設の閉鎖性・隔離性の打破のための工夫と同時に、施設機能の地域開放の方策をさらに講ずる必要のあることはいうまでもない。この点に関してとくに留意しておきたいものに、昭和52年11月に公表された中央社会福祉審議会・老人福祉専門分科会の「意見具申」がある¹⁾。このなかでとくに「老人ホームの地域開放」について1節を設け、「社会福祉施設のうち収容施設は、従来地域社会から遊離した傾向にあったが、その中でも老人ホームは他の公共施設に比べて地域に対する閉鎖性の強い施設であり、このため入所老人は地域社会から孤立する傾向にあった」とし、このためにも老人ホーム機能の地域開放を促進する必要があることが指摘されている。そしてこれと合せて最近の在宅対策の進展のなかで、「老人福祉施策の推進に長い歴史と実績を有している老人ホームが、その高度の専門的知識と深い熱意とを基盤にして今後の地域内の在宅老人施策の推進についても大きな役割を果たすことが期待される」と述べている。そして老人ホームの地域開放の具体的方策として、短期収容事業（シュート・ステイ事業）、食事サービス事業、機能回復訓練事業（リハビリテーション事業）、入浴サービス事業、その他の方策を提案しているのである。

このように社会福祉施設のうち、とくに収容施設については、在宅処遇原則が明らかになるにつれて、たとえば老人ホーム機能の地域開発のように、施設運営面における配慮を必要とするようになっていのである。そしてさらに強調しておく、これらの施設運営の配慮にとどまらず、収容施設そのものの在り方が検討されなければならないのである。老人福祉施設を例にとってみると、従来の老人ホーム等のほかに各種の「中間施設」（家庭と収容施設の中間にある施設）が今後構想されて然るべきであろう。ショート・ステイ・ホーム、カンパレサンス・ホーム、ハーフウェイ・ホーム、ディケア・センターその他種々の施設が、収容施設機能の地域開放のほかに検討されてしかるべきものであろう。このほか、なおとくに老人

ホームの今後の在り方に関連して、居住施設（residential accommodation）としてのホームについて付言しておく必要がある。すなわち上述してきたように、居宅処遇原則の確立に対応して、老人ホームは居宅または在宅福祉サービスでは充足することのできない高度の機能をもつ「専門的ケア施設」として再編される一方、住宅性を濃厚にもつ老人ホームも他方では必要となってきたのである。この発想はすでに昭和45年11月の中央社会福祉審議会の「老人問題に関する総合的諸施策について²⁾」という答申にみられるもので、この答申では「老人世話ホーム（老人ケアつき住宅）」ということで、次のような指摘が行なわれている。「現在、養護老人ホーム入所者の3割を占める環境上の理由による入所者、あるいは、軽易な仕事についてはいるが、住宅に困っているもの、家族関係、住宅事情等で別居しなくてはならないもの等のうち、経済的、身体的、精神的等の理由で、完全に自活できない老人が増加しており、その実情にかんがみ、住宅性の強い反面、必要に応じて相談、給食、臨時的介護等の提供しうる『老人世話ホーム』といった施設の整備が緊急に検討される必要がある」と。そしてこの趣旨に基づいて従来の軽費老人ホームをA型、B型に分け、この「老人世話ホーム」の発想に近いものを軽費老人ホームB型としている。

このように住宅性の強い、居住施設としての老人ホームは、上記の「専門的ケア施設」とは別に整備される必要はあるのである。そしてこの居住施設としての老人ホームは、その基本的性格は、老人向け住宅あるいは老人アパートに準ずるもので、ただこれらの住宅・アパートとの相違は、簡単な給食、相談、臨時的介助等のサービスが付随しているということであり、見方によると後述する在宅福祉サービスが整備された場合の、老人向け住宅、老人アパートと基本的に変わることはないものとも考えることもできる。この種の老人ホームを社会福祉施設としての老人ホームに含めるかどうかの論議は別として、居宅処遇原則の確立と

1) 中央社会福祉審議会「今後の老人ホームのあり方について」。

2) 中央社会福祉審議会「老人問題に関する総合的諸施策について」。

在宅福祉サービスの拡がりのなかで、この種の施設は今後さらに増設されることは必要であろう。

ただその場合に、この種の施設は「専門的ケア」を主要な機能とする老人ホームとは異なって、規模は必ずしも現行の50人以上というようなものでなく、10人あるいは20人という小規模の施設であって良いと思われるし、またそのホーム自体での生活の完結性は必ずしも求められず、その意味では地域社会と結びついた施設となりうるのである。そしてこの種の施設が整備されることは、同時に「専門的ケア」機能をもつ老人ホームの役割をさらに明確にさすことにもなりうるのである(なおこの種の老人ホームは、スウェーデン、イギリス等では「サービス・ホーム」として最近数多く建てられているようである)。このことはたんに老人ホームの分野に限らず、障害者関係の施設、児童福祉施設等についても当てはまることであろう。

II 在宅福祉サービスの概念と内容

居宅処遇原則の確立は、在宅福祉サービスの推進により具体的に示されてくる。では在宅福祉サービスの推進方策を考える前に、在宅福祉サービスの内容について予じめ検討しておかなければならない。そしてまず最初に明らかにしておきたいことは、在宅福祉サービスのニーズ構造ということである。

1. 在宅福祉サービスのニーズ構造

対人福祉サービスの前提となる非貨幣的ニーズは、次のように大きく二つに分けることができる。その第1は、家族その他の「私的」ニーズ充足のメカニズムを前提として、これらのニーズ充足機能が何らかの理由によって十分に機能することができず、このために社会的な解決が必要とされるニーズがそれである。仮にこの種のニーズを「代替・補完的」ニーズ(residual need)と名づけておこう。これに対して第2の非貨幣的ニーズは、これらの「私的」なニーズ充足機能では解決することができずに、最初から「社会的」に用意されなければならないものである。仮にこの種のニ-

ーズを「即自的」ニーズ(an sich need)と称することにした。ここでいう「代替・補完的ニーズ」「即自的ニーズ」はともに、ここで用いた操作的な概念であることをお断りしておきたい。

第1の「代替・補完的」ニーズは、もともと家族等において充足可能なニーズであるということからみると、経済的扶養を別にすると、それらは通常家族等において行なわれる家族成員相互の連帯に基づいて行なわれる日常生活面の介助、養護等が主要なものとなっている。たとえば、「ねたきり」老人についていうと、そのもっとも基本的な欲求は、日々のかつ継続的な日常生活——起床、就床の世話から、着がえ、洗面、排便、食事、清拭等々——の維持であるとされている。そして、ねたきり老人のように自分自身の能力でこれらの日常生活を営みえないとすると、その介護・援助は、わが国では同居の家族の誰かが行なっているのが普通である。したがって、その場合には、この日常生活の介護・援助ということは「私的」に解決され、必ずしも社会的ニーズとしては顕在化してこない。

しかし、家族員の側に種々の事情があったり、その居住形態(リビング・アレンジメント)に変化が起ったりすると、必要な介助を行なうことができず、このためにこの日常生活の介助そのものが社会的に用意されなければならない、社会的ニーズとして現われることになるのである。同様の例は児童の保育、障害者の介助、傷病者の看護・介助等々の場合にも見ることができるのである。したがって、この「代替・補完的」ニーズの充足ということは、家族のニーズ充足機能を代替するものと見ることができる。

これに対して、第2の「即自的」ニーズは、家族の有無に関わりなく、最初から社会的な解決を求められるものである。上記にならって、「ねたきり」老人を例にとると、「ねたきり」の状態が重篤で家族等の手に余る場合とか、あるいは医療、看護、あるいはリハビリテーションの専門的援助を平行的に進める必要のあるような場合には、その家族がどのようなものであれ、これらのニーズの充足を家族に求めることはできないであろう。

その場合には家族とは一応別に「社会的」あるいは「専門的」サービスが用意されなければならないのである。障害者に対する社会復帰のための訓練・教育等、あるいは児童に対する義務、あるいは高等教育やその社会化を促進し、能力の開発をうながすためのニーズがそれである。

このように対人福祉サービスの基礎となる非貨幣的ニーズを上記のように二つに大別できるが、最近の対人福祉サービスのための社会的ニーズは次の点で特徴がある。

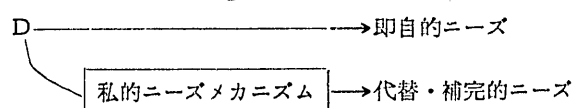
すなわち第1の「代替・補完的」ニーズであるが、既述したように、経済の高度成長を契機として現われた急激な社会変動は、家族のニーズ充足機能を変化せしめている。その変化は、家族規模の縮小、核家族化の進展等による家族構成の変化によると同時に、居住形態（リビング・アレンジメント）にも若干の変化が起り始めている。因みに厚生行政基礎調査によると、老人を含む世帯の家族構成（類型）は、昭和42年と51年ではかなり大きな変化が現われている。すなわち一人暮らし老人（単独世帯）および老人夫婦のみ世帯は、約8.5%の増であるのに対して、二世帯または三世帯世帯は、その割合を低めている。あるいはまた昭和46年と52年の東京都における調査をみると³⁾、老人の子どもとの同居率は約10%減り、その反面で一人暮らし老人および老人のみ世帯は10%増加したりしている。このように家族構成あるいは居住形態の変化は、当然、老人の扶養に影響を与えることは明らかである。そして、これらに加えて扶養意識の面にも変化が現われ、全体として家族のニーズ充足機能にも変化が現われ始めているのである。この傾向は、今後どのように変化していくかは、にわかに判断することはできないが、経済の高度成長期以前にみられていたような、三世帯家族あるいは同居を中心とした老人の家族扶養を求めることはできないであろうことは確実である。その意味では、この「代替・補完的」ニーズは1960年代以前に比して拡がり、今後ともこのニーズの拡がり増大を予想しなければならないのである。そして、それに加えて、この

代替・補完的」ニーズは、対象者個人の状態のみならず家族の在り方によって規定されるだけに、より個別的で多様なものとなる傾向のあることも注意しておく必要がある。

これと同時に「即自的」ニーズにも重要な変化が現われている。マスローの理論をもち出すまでもなく、ニーズの充足は新たなニーズを生み出し、このプロセスの中からニーズの高度化が図られていくが、わが国の社会福祉の場合にも、社会福祉サービスの漸次的な拡大と発展の中で、質の向上を求める傾向が現われている。また、供給が需要を作り出すという諺のように、医療、教育、社会福祉、その他の知識と技術水準の向上は、これまで顕在化しえなかったニーズを顕在化させる傾向も少なからずみられる。リハビリテーションの要求、重度あるいは重症心身障害児（者）に対する人間的価値の確保を図るための要求等々にそれらの例をみることができるのである。

要するに、対人福祉サービスの基礎となる非貨幣的ニーズは、一方では「代替・補完的」ニーズの拡大・増大と、さらには多様化傾向が、そして他方では「即自的」ニーズの拡大と高度化傾向が顕著なものとなってきているのである。

参 考 図



2. 在宅福祉サービスの構成

(1) 上記したように、対人福祉サービスの基礎となる非貨幣的ニーズは、即自的ニーズと代替・補完的ニーズに大別することができる。そして、それぞれのニーズに対応し、その充足を在宅において行なう場合に、前者の即自的ニーズに対応するサービスを専門的ケア・サービス、後者の代替・補完的ニーズに対応する在宅サービスを在宅ケア・サービスと仮に分類することとする。対人福祉サービスには、これら二つのケア・サービスの提供のほかに、予防あるいはその他の福祉増進のためのサービスも含まれる。

専門的ケア・サービスあるいは在宅ケアなどで

3) 東京都「老人福祉基礎調査」(昭和53年)。

いうケアというのは、わが国の社会福祉では、児童に対する保護・養育（保育）、療育、養護あるいは障害者に対する更生療護、老人に対する養護、介護やその他保護等の名称で呼ばれてきたものを総称しているが、その機能は日常生活維持を図るための援助、若しくは身の介助を通して、対象者の能力の維持、回復、発達等を図る援助を意味する。したがって、ケアはこれらの援助を必要とするものを前提とする意味で、事後的な性格をもつものといえることができる。

しかし、対人福祉サービスには即自的ニーズにしろ、代替・補完的ニーズにしろ、要援護の状態を生み出さないための事前的なサービス、すなわち予防的な福祉サービスも当然含まなければならない。これらの予防的サービスは要援護の状態に陥ることを防止するためのサービスであるので、そのサービスの対象は特定の要援護者ではなく、要援護の状態に陥るおそれのある人々ということになり、場合によっては一般の住民ということになる例も少なくない。

たとえば老人福祉の場合を考えてみると、老人福祉の固有の対象は、老化に伴って生ずる依存的状態（＝要援護的状态）であろうが、老化の進展そのものは防ぎようはないにしても、老化に伴って生ずる依存的状態の発生は予防することができる。たとえば「ねたきり」老人の場合には、「ねたきり」になるいろいろの要因が考えられるが、それぞれの要因ごとにその予防対策はある程度考えうるのである。健康教育、早期検診等の保健活動であるとか、食生活や住生活の改善等にいくつかの活動がこれまでも続けられているのである。同様の例は、障害者の発生を防止するための諸種の活動などにもみることができるのである。

同様に広義の在宅福祉サービスの中には、諸種の福祉増進的サービスも含めて考えることができる。ここでいう福祉増進的活動あるいはサービスというのは、特定の要援護者に限らず、標準的な生活を維持しているいわゆる一般の人々を含めて、その福祉を増進せしめることを目的としたものである。たとえば老人の社会参加を促させたり、その教養を高めたりするサービスがそれである。こ

の種のものとしては、老人クラブ活動、高齢者学級等のほかに、老人の能力や趣味を社会的に活用したり、老人のためのリクリエーション、旅行、その他種々の活動が考えられている。これらは老人個人あるいは集団を対象とする直接的サービスに加えて、老人憩の家、老人福祉センター等の施設の提供や、諸種の「機会」の提供等をその内容とするものである。同様の例は、児童の健全育成や社会化の促進のための諸活動、障害者一般に対する同じような活動やサービスにもみることができる。そして、これらの活動やサービスは上記のケアの機能には必ずしも含むことはできないにしても、在宅福祉サービスにとっては、重要な課題となるものである。

このように予防的あるいは福祉増進的サービスは専門的ケア・サービスあるいは在宅ケア・サービス等の事後的サービスあるいは特定の要援護ニーズへの対応とは異なって、事前的あるいはより一般的なサービスということになり、図1に示されるように、対人福祉サービスにとっては、専門的ケア・サービス、在宅ケア・サービスと並んで重要な一分野をなすものと考えられるのである。

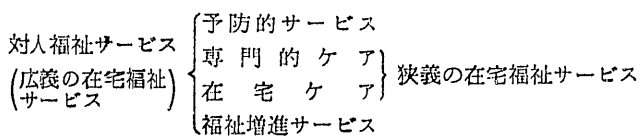


図 1

ところで図1に示された予防的サービス、専門的ケア、在宅ケア、福祉増進サービスを広義の在宅福祉サービスとすると、専門的ケア、在宅ケアは狭義の在宅福祉サービスと呼ぶことができる。

(2) このうち専門的ケア・サービスというのは、家族連帯等を基盤として、家族成員相互の援助では元来充足することのできないニーズ、したがって即自的に「社会的」解決が求められるニーズ（即自的ニーズ）を主として取り扱うものである。したがってこのニーズの充足は、普通の家族構成員が担当することはできず、専門的あるいは準専門的サービスをその内容としている。たとえば一定水準以上の医療、看護、リハビリテーション、

教育、カウンセリング等々や濃密な身辺介助的な社会福祉サービス等がその例としてあげられる。そしてこの種の専門的ケアにつらなる施設としては、老人あるいは障害者にとっての長期療養あるいは入所施設のほか、各種の短期入所施設や通園・利用施設等が考えられる。

これらの施設は要援護者に対して、専門的あるいは準専門的サービスの提供を行なうことを主な役割とするもので、とくに居宅処遇を前提として考えてみると、入所施設等の機能のうち、地域開放化された部分や通園・利用施設等は在宅福祉サービスにつらなる施設体系として、今後とも重視されなければならないものである。このため、これらの施設については前述したように新たに検討される必要があろう。

これとは別に対象者を居宅において提供される直接的サービスも重要である。これらのサービスは通常、訪問医療、訪問看護、訪問教育等の各種の訪問サービス (visiting service) を内容とするものであるが、これらの直接的サービスは、上記の施設サービスの場合と同様にその性格は専門あるいは準専門的サービスである。したがって、これらのサービスの主要な担い手(キー・パーソン)はいずれも専門あるいは準専門家である点は在宅ケアと異なる。

(3) これに対して在宅ケアは、もともと家族のニーズ充足機能が「健全に」機能している場合には、社会的ニーズとして顕在化されることのないニーズである。そして家族のニーズ充足機能が何らかの事情によって十分に機能しない場合に、家族に代わったり、あるいはそれを補完するものとして、社会的援助が求められたニーズ(代替・補完的ニーズ)を主として取り扱うものである。したがってその内容は、家事あるいは身辺介助的なケアあるいは情緒的安定のための援助が主体となるが、しかし、これらのケアは元来から家族連帯に基づいて家族成員相互の間での援助が行なわれてきたということから考えてみても、援助サービスは必ずしも専門的である必要はない。したがって在宅ケア・サービスにつらなる各種のサービス——家事援助サービスとしての家庭奉仕員(ホー

ム・ヘルパー)、給食あるいは配食、入浴、洗濯、布団の乾燥、買物、歩行、雑用等々は、地域住民あるいはボランティアを含め、必ずしも専門的教育および技術を要するものではない。

また在宅ケアにつらなる施設としては、老人あるいは障害者を例にとるならば、老人福祉センター、老人憩いの家、老人休養センター等の既存施設のほか、短期宿泊施設とか(仮称)、老人養護センター(いわゆる托老的機能をもつケア・センター)などいろいろ考えることができる。そしてこれらの施設は専門的ケアにつらなる施設とは異なっており、必ずしも専門的機能が中心となるものではなく、家事援助、身辺介助あるいは情緒的安定(たとえば社会的参加)のための設備、サービス、プログラム等が用意されることになる。

(4) しかし、最後にとくに注意しておきたいことは、これらの二つの系列のサービスは、一応機能的、理論的に区別したものであり、実際問題としては、この二つの系列に峻別できないニーズおよびサービスの多く存在することは避けられないであろう。そしてさらに重要なことは、この二つの系列の施設あるいは人的サービスは、相互に関連するものであり、とくにそれらは実践処遇のレベルでは、要援護者を中心として、統合あるいは調整されていなければならないし、あるいは政策的には一定の地域レベルで統合されておく必要があろう。

また、これと合せてお断りしておかなければならないことは、専門的ケア・サービスにおける家族の役割という点がある。上記したように即自的ニーズは、家族機能と関わりなく、社会的に解決が求められるとされてきたが、しかしだからといって、専門的ケア・サービスにおいて、家族との関わりは無視されてよいものではない。それはいかに濃密な専門的ケアが行なわれるにしても、対象者を四六時中、専門的にケアを行なうことができないということに加え、家族のもつ「治療的」「福祉的」機能は、対象者の自立、回復を促進させるために欠かすことのできないものであるからである。その意味で専門的ケアの推進を図るに当たって、別の意味で家族の果たす役割を考慮しなければ

ばならないのである。

III 在宅福祉サービスの成立要件

1. 在宅福祉サービスと関連諸施策

上に述べてきた在宅福祉サービスが成立するためには、上記の諸サービスあるいは施設等が用意されるだけでは不十分である。それは上記した在宅福祉サービスの基礎となったニーズは、いわゆる非貨幣的ニーズであり、しかもそのニーズは「社会福祉」ニーズに限定されているからである。いうまでもなく人間の生活は多面的なものであり、したがってそのニーズも多様なものとならざるをえないのである。このために在宅福祉サービスが効果的に展開していくためには、非貨幣的ニーズの充足ということだけでなく、貨幣的ニーズ（貧困、低所得問題）の充足が十分に行なわれている必要があるし、また非貨幣的ニーズといっても、保健・医療、教育、就労その他の分野に関わるニーズの充足が同時に図られていることが重要であろう。

(1) このうちとくに所得保障とか経済的安定は、在宅福祉サービスに先行して行なわれなければならないのであり、この不備が残されているとすると、在宅福祉サービス、ひいては対人福祉サービスは決して順当な発展は遂げることができないのである。

このことは今日、貨幣的ニーズと並んで（あるいはそれに代わって）非貨幣的ニーズが社会福祉政策の主要な課題となり、そのことが対人福祉サービス、ひいては在宅福祉サービスの充実・強化を新しい課題として取り扱うことになったという歴史的経過を考えれば明らかであろう。

(2) 在宅福祉サービスの成立・発展にとって、住宅あるいは居住環境の整備も欠かすことのできない条件である。それは居住条件の劣悪さが、老人ホーム等の収容施設への入所理由の一つとなっていることから理解できる。その場合にとくに留意しておかなければならないことは、たんに対象者に住宅の整備が行なわれているということだけでなく、その居住環境および設備が要援護者に適合的であるということである。たとえば老人、

障害者その他にとってはたんなる住宅が用意されているだけでなく、その構造、設備が老人、障害者の日常生活に適合的なものであることが望ましく、このために家屋の補修、改造あるいは彼らにふさわしい日常生活用具の開発等が行なわれておる必要があるのである。

(3) 上記の貨幣的あるいは物質的ニーズの充足に加えて、保健・医療、教育、就労その他の非貨幣的ニーズの充足のための諸サービスも、在宅福祉サービスの成立・発展のためには欠かすことのできないことであろう。

とくに保健・医療については、在宅福祉サービスと不離不即の関係にあり、将来においては福祉と医療が統合または一元化されることも考慮されてしかるべきであろう。とくに老人、障害者（児）の精神的、身体的な安定を必要とするニーズの充足に当っては、この両者は切り離ちがたく結びついているのである。この点について老人保健医療問題懇談会は昭和52年10月に『今後の老人保健医療対策』の中で、次のように指摘している。

「老人の保健の問題は、単に保健医療対策だけで解決できるものではなく、年金、福祉サービス、雇用、住宅など、他の関連施策と深くかかわっており、これらを含めた老人対策全体のなかで考えていく必要がある。特に老人福祉対策は、老人の心身上の特性もあって、密接な関連を有し、生きがい対策や介護を要する老人に対する各種施策の推進により、老人の健康の維持・増進をはかることができる。したがって老人福祉対策の充実を図るとともに実施体制について有機的連携を今後ますます強めていく必要がある」と。

この懇談会の指摘は同時に老人在宅福祉サービスの側からもいうことができるものである。

これと同様に障害児に対する在宅福祉サービスにとっては、障害児教育の義務教育化、訪問教師制度等々は欠かすことのできないものであり、この他障害者のための雇用促進の措置あるいは授産その他の雇用の確保は見逃すことのできないものである。

(4) このように在宅福祉サービスの成立・発展のためには、いくつかの前提あるいは関連施策の

整備が必要であるが、それはたんにこれらの諸施策が同時平行的に整備されるということだけでなく、在宅福祉サービスの実施場面において、これらとの連絡・調整をいかに図るかということが問題となろう。そしてこれを一般的にいうと、連絡の調整の機能は専門的諸サービスが拡大すればするほどますます重要なものとなっていくのである。

この必要性は社会福祉政策の統合化(integration)ということで、スウェーデンその他の国々において最近改めて注目されていくことであるが、このことは今後のわが国の社会福祉政策にとっても重要な論点の一つとなっていくのである。

2. 在宅福祉サービスとコミュニティ

(1) 在宅福祉サービスは、一定の地域社会の場において展開されるが、では在宅福祉サービスが効果的に展開されるために配慮しなければならない地域社会(コミュニティ)とはどのような条件なり特質をもつのか。この問題に入る前に、地域社会(コミュニティ)について簡単に考えておきたい。

コミュニティの研究は社会学、心理学、政治学等の分野で、これまで種々論じられ、社会福祉の分野においても、いろいろの考え方が明らかにされてきた。コミュニティの概念を整理した C.A. ヒラリーによると、94に及ぶ見解があるとすらいわれている⁴⁾。これらの諸見解を要約すると、コミュニティの構成要素としては、大むね次の四つが考えられる。すなわち、1. 地理的あるいは物理的な領域、2. 地域住民の共同生活あるいは相互依存関係のネットワーク、3. 住民の日常生活ニーズの充足のための基礎的社会資源の配置、4. コミュニティ意識と称されるものがそれである。そしてこれらの構成要素が混然として統合されているものがコミュニティと捉えることができる。

しかしこのような「伝統的」、自然発生的なコミュニティ(地域共同体)は、産業化、都市化の進展のなかで失われてきているのが実態である。この地域共同体の変質、解体はまず上記の四つの

構成要素の変化とともに、これらの構成要素間の統合という側面にも現われている。たとえば伝統的に定められた地理的領域は、交通・通信手段の発達、都市化の進展、行政効率化の観点から押しすすめられた市町村合併その他の理由によって、変化を遂げてきている。あるいは地域住民の共同生活、濃密な相互依存関係は、社会的分業の発達、職住分離傾向の増大、階層分化の進展、社会的交流の拡がり等によって、かつての住民のもっていた同質性あるいは濃密な相互依存性が失われたりしてきている。そして住民相互の結びつき、共同生活の場が失われたりしている。

あるいはまた国民生活の多様化と高度化がすすみ、それに加えて家族のニーズ充足機能の脆弱化傾向等により、住民の日常生活のニーズの充足を図る基礎的日常的資源(施設・機関・サービス等)は、再編成と新たな整備が求められたりしてきている。これらの諸要素の変化は、つきつめていうならば産業化の進展と結びついているが、同時にそのことは従来のコミュニティ意識の面に大きな影響を与え、住民の地域帰属意識、相互連帯意識等の動揺を生み出してくる。このように伝統的なコミュニティを構成していた構成要素の変化は、相互に関連しあって現われるが、それにもまして重要なことは、これらの構成要素の統合原理の動揺と崩壊がみられたことである。

このために伝統的なコミュニティ(地域共同体)の変質と崩壊がすすむ中で、今日改めてコミュニティの再建が求められてきているのである。その場合に従来の地域共同体をノスタルジックに求めることはできる筈はなく、新しい意味でのコミュニティの追求が問題とされてくる。ここでいう新しい意味でのコミュニティというのは、上述した四つのコミュニティの構成要素の統合体としてのコミュニティということではなく、つぎの二つの側面からのコミュニティの追求が考えられてくるのである。

その第1は住民のニーズ充足に着目し、このニーズの充足に必要な住民の共同行動と、その結果として現われる施設の機関、サービスのネットワークを新たに作り出すことである。そしてこれら

4) C. A. Hillery "Definitions of community: Areas of Agreement" *Pural Sociology*, Vo. 20, 1955.

の施設、サービスの利用あるいは適用範囲（利用圏）をコミュニティとする考え方である。仮にこれを機能的コミュニティあるいは計画化されたコミュニティ (planned community) と称することにしたい。この考え方によると従来の地域共同体（コミュニティ）の構成要素とされた地域的範囲は、あくまでも利用圏という圏域であり、別の言い方をすると、ニーズ充足のための圏域ということになろう。ただこの利用圏はニーズの種類と性格により、数多く設定することができる。たとえば教育ニーズとの関連でいうと、通学圏という形で、小学校区、中学校区等々が考えられるであろうし、あるいはまた医療的ニーズとの関わりでいうと、いくつかの医療圏が想定されたりするのである。そしてこれらの諸ニーズのうち、日常的に充足を必要とする施設、サービスのある種の「かたまり」を狭義のコミュニティとするという考え方が生ずる。日常生活圏とか第1次生活圏などと称されるものがそれである。

第2のコミュニティへの接近は、コミュニティ意識に関わるものである。かつて A. マッキーバーはコミュニティ意識あるいはコミュニティ感情として「われわれ意識」(we-feeling)、「役割意識」(role-feeling)、「依存意識」(dependency-feeling)の三つの要素を挙げている⁵⁾。そしてこれらのコミュニティ意識は、伝統的な生活共同体としてのコミュニティに生得的に帰属し、そのなかから自然成長的に醸成されるものと考えられてきているが、しかし今日の産業社会的状況のもとにおいては、この種のコミュニティ意識・感情を期待することは困難になっている。したがって今日改めてコミュニティの建設が企図されるとき、このコミュニティ意識の形成が意図的に行なわれなければならないことになる。

このように今日、コミュニティの建設、再建が問題となる場合に、上記したようにかつての伝統的コミュニティの復活・再編が問題になるのではなく、一つは機能的コミュニティとコミュニティ意識の新しい形成が主要な課題となるわけである。

そしてとくに留意しておかなければならないことは、この機能的コミュニティの形成とコミュニティ意識の醸成は、無前提的に統合されるものではないということである。たとえば住民のニーズ充足のための施設、サービスの創設、運営あるいは利用等のあらゆるレベルにおいて、住民の自発性と主導性に基づく協働行動が求められ、いわゆる「参加」が改めて重視されなければならない所以の一つはここにもみることができるのである。

このような地域社会（コミュニティ）に関する一般的理解を前提として、在宅福祉サービスの展開を考えると、第1に在宅福祉サービスのための機能的コミュニティ（利用圏）はいかにあるかということと、第2に在宅福祉サービスの推進に関わるコミュニティ意識の在り方に分けて論ずることができる。

(2) 在宅福祉サービスの範囲

一般的に言えば、在宅福祉サービスが展開される地域的範囲（利用圏）は次の二つの判断基準に基づいて決定されることになる。すなわちその第1はニーズ充足の有効性ということであり、第2は資源調達と配分の効率性ということである。

第1の有効性はニーズ充足に必要な施設・サービスの利用のしやすさ、換言すると施設・サービスの近接性に直接関わってくる。とくにこの点は、上記したように在宅福祉サービスの基礎となる非貨幣的ニーズは、貨幣的ニーズとは異なって、ニーズと施設・サービスが可能なかぎり接近しておく必要があるという原則に関連するものである。この点をやや敷衍して再言すると、貨幣的ニーズの充足に当っては、そのニーズ充足に必要な現金給付は、ニーズを有する場に確実にかつ迅速に届くことが大切であるが、しかし銀行、郵便局その他ニーズの発生する場に用意されているならば、現金給付を行なう機関は、替為、郵便その他の手段を媒介にすることによって、ニーズの発生する場に設けられなくても済むであろう。ところが非貨幣的ニーズは、そのニーズ充足のための施設・サービスは、個々のニーズによって異なり、いわゆるリアルなサービスが求められる。そしてこれらのリアルなサービスは現金給付のように、他の

5) R. M. MacIver; "Community: A Sociological Study" 1917.

機関によって代行させることが困難であり、したがって可能なかぎりニーズの発生に近いところにサービスが用意されなければならないということになる。

しかしこの有効性または接近性がいかに重要であるといっても、施設・サービス等のもつ資源の有限性という条件も他方では考慮しなければならない。とくに後述するように特殊なニーズ、あるいは出現率の小さいニーズに対して、専門的な機能をもつ限られた施設・サービス等を身近に配置することはいかにも非効率的であり、時には非現実的な場合も十分考えられるのである。

このような一般的な判断基準に即して考えると、狭義の在宅福祉サービスのうち、専門的ケア・サービスにつらなる「即自的ニーズ」は、その出現率は比較的小さく、かつ、これらのニーズの充足に必要なサービスを支える資源は制約されていることが判る。したがってこの専門的援助サービスを中心とする在宅福祉サービスは、あまり小さな地域を範囲とすることは非効率的で、かつ、現実的ではないということになる。

これに対して要援護者を居宅で生活を可能ならしめる家事援助あるいは日常生活機能の介助等を内容とする在宅ケア・サービスの場合には、その前提となる「代替・補完的ニーズ」の出現率は高く、またこれらのニーズは日常的かつ継続的に充足できる体制が必要となる。それに加え、これらのニーズの充足のための諸資源は、それほど専門的でないために、地域社会において調達することも可能であろう。したがって在宅ケア・サービスの推進は可能なかぎり小さな地域的範囲において行なうことができるのである。同じことは一般住民を対象とする「福祉増進」サービス、あるいは「予防福祉」的サービスの場合にも該当する。

したがって在宅福祉サービスの範囲（利用圏）というのは、ニーズの性格および出現率と、資源の状況に応じて一概に定めがたいが、少なくとも多層あるいは重層的なものとならざるをえないのである。そして現実のわが国の行政区域との関連でいえば、専門的援助サービスは、場合によって、いくつかの市町村を包摂することもありうるの

ある。現にいくつかの地域において、利用組合方式の施設あるいはサービスの運営等が図られているのである。これに対して在宅ケア・サービスについては市町村の行政区域を基礎にして、人口、地理的条件あるいはニーズの状況等によって、さらにそれらを小さく分けることは当然考えられてよい。

もちろんこのような地域範囲の決定は、在宅福祉サービスの推進という立場から第一義的に行なわれなければならないが、同時に在宅福祉サービスは、他の関連諸サービスとの関連を重視しなければならない観点からいうならば、他分野における地域的範囲との調整は当然考慮されておかなければならない（たとえば保健・医療圏、中学校、小学校等の区域、その他）。

このように在宅福祉サービスの展開する場を利用圏あるいは機能的コミュニティという立場からみると、それは多重層な範囲をその中に含むことになる。これらの範囲は在宅福祉サービスの総合化あるいは計画化にとって重要であるだけでなく、さらにそれは推進方策に関して重視されなければならない。この点については後に詳しくみられるが、たとえば在宅ケア・サービスについては、市町村がその推進の責任を有するとか、あるいは専門的援助サービスについては、その推進責任は、市町村のみに帰せられるものばかりではなく、場合によっては都道府県等の推進責任が問われたりすることにもなるのである。その意味で在宅福祉サービスと範囲の検討は十分に行なわれる必要があるのである。

(3) 在宅福祉サービスと福祉意識

上記の利用圏を軸とする範囲（機能的コミュニティ）とは別に、在宅福祉サービスの効果的展開が行なわれるために、コミュニティ意識・感情との関わりも重要である。それというのは、在宅福祉サービスは、一定の地域に施設・サービスのネットワークが用意されるということだけではなく、このサービスの展開には、何らかの形で地域住民との関わりが問題になるからである。

たとえばこの地域住民との関わりは在宅福祉サービスの対象である要援護者（世帯）の受け入れ

にみることができよう。一例を挙げると精神障害者のためのコミュニティ・ケアの展開をみると、精神障害者が地元を受け入れられるかどうかはまず最初に問題となるといわれている。地域住民の精神障害者に対する不当な偏見なり無理解があるときには、精神障害者を地域で受け入れることができず、そこではコミュニティ・ケアそのものが成立しえないことになる。また仮にこのような偏見・無理解のもとにコミュニティ・ケアが行なわれた場合には、逆にマイナスの効果すら発生するおそれもあるのである。

同様のことは在宅福祉サービスの場合にもあてはまるが、とくに狭義の在宅福祉サービスを必要とする要援護者を地域が好意的に受け入れるかどうかは、在宅福祉サービスの成否に関わるものであろう。それにつけても最近見聞することであるが、若干の地域において、社会福祉施設を「迷惑施設」視し、施設建設を拒否・排除したりする例があるが、このような地域において、在宅福祉サービスの効果的な推進は種々の困難を生み出すことになる。

在宅福祉サービスの効果的展開と地域住民との関わりはそれだけではない。既に述べたように、在宅福祉サービスは専門家ないしは準専門家集団や行政によって直接に担われるだけでなく、非専門あるいは一般の人々の協力参加を得る部分も少なくない。ボランティアの重要性もこの面から強調することができる。このような一般の人々の社会福祉への参加は、いうまでもなくこれらの人々の福祉に対する意識・感情(価値体系)に左右されるところがきわめて大きいのである。

これらの例からも理解できるように、在宅福祉サービスの効果的な展開にとって、地域住民の意識・態度の在り方は重要な意義を有するのであるが、この意識をかつてはコミュニティ意識・感情との関わりで把えることができた。そしてここでのいうコミュニティ意識とは「われわれ意識」、「コミュニティにおける役割意識」、「コミュニティに対する依存意識」等を内容とするものと考えることができた。したがって、この様なコミュニティ意識のもとにおいては、要援護者をコミュニティ

の一員として、自らの仲間として受け入れ、これらの人々に対する同情、援助等は比較的抵抗なくもつことが可能であった。

しかしその際注意をしておかなければならないことは、このような要援護者の受け入れが容易に行なわれてきたのは、その要援護者がもともと同一のコミュニティに属していたという事実と結びついていることである。敷衍していうと、それはそのコミュニティに所属している〇〇であるとか、あるいは〇〇の子供とか親戚であるとかいうことと結びついて受け入れられるのであって、障害者を例にとるならば、障害を有するが故に、地元を受け入れるということではない場合が多いのである。その意味でその受け入れは一種の「生得的」(ascriptive)に与えられた属性に基づいて行なわれ、その受け入れは当該コミュニティの維持・存続と結びついて行なわれるのであり、その意味では「特殊主義的」(particularistic)な価値体系に基づくものと考えることができる。

しかしこのようなコミュニティ意識は地域的な差はあるにしても、産業化と都市化が進んだ地域においては期待することができなくなっている。より一般化したいい方をすると、「生得的」で「特殊主義」的価値体系に代わって、産業化は、「業績・能力主義」的で「普遍主義的」な価値体系を生み出している。ここでいう「業績主義」というのは、それが誰であるのかあるいはどのような門地、出身に属しているのかということではなく、何を為したかあるいは何を為すことができるかという基準でその価値が測られるということであり、達成(performance)原理あるいは能力原理が支配的に機能するものと考えることができる。そしてこの業績は個人を単位として測られ、その業績は特殊な集団等に属する価値目標に基づいて考えられるのではなく、より一般的な価値目標に関わってくる。たとえばこの業績主義が資本主義的生産様式と結びつくときには、生産とか利潤とかの関わりでその業績が測られたりするのである。

したがってこのような価値意識の拡がりの中では、対象者の受け入れ、あるいは生産なり、利潤に結びつかない社会福祉への関わりは、ともする

と第二義的なものに流れ、極端な場合には、「要援護者」を排除あるいは疎外する傾向を生み出す懸念が生ずるのである。前述したようなある種の社会福祉施設を地元建設することに対して、周辺の地価が下がるとか、地域のイメージ・ダウンにつながる等の理由で反対する例なども、このような意識と決して無関係ではないのである⁶⁾。

このように産業化の進展は、伝統的コミュニティを崩壊ないし変容せしめるが、この過程は同時に、従来のコミュニティ意識の内容をも変化させてくるのである。そして何よりも重要なことは、その変化したコミュニティ意識というのは、一定の地域社会と結びついたものではなく、より広く住民の他者に対する意識・態度一般として考えられなければならないのである。この他者に対する意識・態度のうち、とくに福祉に関わるものを「福祉意識」というならば、産業化の進展のもとでの「福祉意識」は、個人主義を背景とする自助、あるいは「私益の集積」としての他者への関わりという側面はみられるものの、生産あるいは利潤に直接関係しない「要援護者」を受け入れ、それへの献身・奉仕等の連帯性を発揮する面では限界をもつことは十分に考えられうるのである。したがって在宅福祉サービスの効果的な展開のためには、ただたんに産業主義的価値志向に支えられる自助あるいは「私益の集積」としての「連帯」ということだけではなく、それを越えた新しい福祉意識の醸成に意図的に取り取む必要が生じてきているのである。

6) なお念のために付言しておく、産業主義の進展、業績主義的価値志向の拡がりは、すべて反福祉的とはばかりいいきれものではない。かつて、R. ティトマスが述べているように、このような産業主義のもとにおいて成立する福祉モデルを業績主義的、あるいは達成モデル(model of performance)と呼んでいたように、業績あるいは労働に対する反対給付として福祉モデルが成立する。その意味では労働なり、生産に結びついて福祉を考えるという価値志向も生み出されることは十分に考慮されなければならない。

このために社会福祉の側からの意図的な啓蒙・宣伝・情報の提供等に加え、「福祉教育」の重要性が主張されるのである。しかしそれ以上に重要なことは、社会福祉への実践・参加を通しての意識の変容・変革ということであろう。それはボランティア活動が一面において、ボランティア自身の意識の変容と変革の手段となるといわれることにも通ずるものである。その意味で「私益の集積」としての参加であろうと、あるいはかつての伝統的なコミュニティ意識に基づく、奉仕・参加であろうとも、その意識・態度はともあれ、福祉活動への参加を促進することがまず重要になるのである。

その面からも広義の在宅福祉サービスに含まれる予防的福祉、あるいは福祉増進的活動の意義は再評価することもできるのである。すなわちこれらの予防的福祉や、福祉増進的活動は、他人の問題だけではなく、住民自身の関心につながるものでもあるからである。

このように在宅福祉サービスの展開にとって、住民の福祉に対する意識・態度、すなわち福祉意識の在り方は決定的に重要であり、このための意識的努力は各方面から行なわれなければならないのである。

以上みてきたように、在宅福祉サービスの効果的な展開のために、必要なニーズの充足に必要な社会福祉の施設・サービスが同意され、それに加えて、これらの在宅福祉サービスを地域住民が受け入れ、何らかの形でこれらのサービスを支持・協力・参加する態勢が作られることが重要である。仮にこのような条件を整えたものを福祉コミュニティと呼ぶならば、この福祉コミュニティの形成は、在宅福祉サービスの一つの目標であるとともに、その反面、在宅福祉サービスの効果的展開のための必要条件ともされなければならないのである。

社会福祉予算における意思決定構造の分析

坂 田 周 一

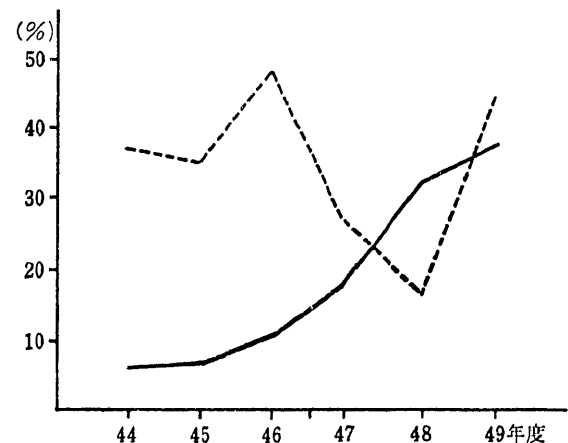
I 社会福祉政策論と経費分析

経費は、政府の諸政策の量的・貨幣的表現である。したがって、経費という概念には、政府活動という公共的・政治的側面と、費用という貨幣的・経済的側面の両方が含まれることになり、この両側面を同時に扱うことができることから、経費分析は、政策分析の有効な手段になりうるものと思われる。

経費分析の主要課題として、およそ次の四つのものが考えられよう。すなわち、(1)経費決定メカニズムの分析、(2)経費構造の分析、(3)経費発展の分析、(4)経費効果の分析である。ところで、社会福祉政策論ないしソーシャル・アドミニストレーション¹⁾(社会福祉の政策、運営・管理)研究の領域におけるこの部面でのわが国の研究状況をみると、上記(2)および(3)については、かなり細かく立ち入って分析したものなどもみられる²⁾が、(1)および(4)については未開発であったように思われる。しかし、今日、リチャード・ティトマス(Richard M. Titmuss)を中心としたソーシャル・アドミニストレーション研究の発展を受けて、きめ細かな政策分析の必要性が広く確認されてきて

おり、この文脈からみても、政策形成と密接な関連をもつ経費決定メカニズムならびに効果の分析も無視しえないものとなってきている。とりわけ、次に述べる地方公共団体の超過負担問題を考える場合、どのような方法で補助金額の決定がなされるのかが明らかにならないかぎり、議論の展開が閉塞してしまうことになり、経費決定メカニズムの分析は、当面、焦眉の課題といえよう。

わが国の社会福祉財政をめぐる問題の一つに、地方公共団体の超過負担問題がある。この問題については、いわゆる「摂津訴訟³⁾」の判決(昭和51年12月13日、東京地裁)により、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」6条とのからみで「交付決定」問題が加わり複雑性が増大したが、交付決定がなされたものについても超過



----- 全整備保育所数に対する国庫補助対象保育所数の比率
—— 総事業費に対する国庫補助比率

資料 井関範明「保育所行政と超過負担問題」『立正大学社会学・社会福祉学論叢』XI・XII合併号より作成。

図1 国庫補助対象保育所整備状況(埼玉県)

1) Social Administration とは社会福祉 (Social Services) の資源とニードの対立図式の中で、その政策、運営・管理、評価、などの研究を総称しているもので、現段階では、まだ研究方法を含めて明確に定義することが難しく、粗概念 (gross concept) の水準にとどまっている。この概念については、拙稿「サービス機構の統合とソーシャル・アドミニストレーション」(『立正大学社会学・社会福祉学会論叢』第10号、1975) および同「社会的諸サービスの展開とソーシャル・アドミニストレーション」(『立正大学大学院社会学研究』第2号、1976) 参照。

2) たとえば、最近のものとして、高橋紘士「社会福祉の財政問題」(仲村優一・三浦文夫・阿部志郎『社会福祉教室』、有斐閣、1977、所収) および、同「社会福祉費用の動向」(『月刊福祉』、全社協、1977.12、所収) がある。この二論文は、経費構造と経費発展を同時に分析したものである。

3) 摂津訴訟については、遠藤晃「福祉財源の負担をめぐる争点——摂津市の超過負担訴訟を手がかりとして——」(『ジュリスト』572号、「福祉問題の焦点」、有斐閣、1974、所収) 参照。

負担が生じ、また機関委任事務とされるものについても超過負担が生じている。

たとえば、急激な人口増などにより保育需要の増大をみた埼玉県について（データが若干古くなるが）手もとの資料によって国庫補助の対象とされた保育所の整備状況をみると、図1に示すとおりである。総事業費に対する国庫補助の比率をみると、44年度6.1%、45年度6.45%、46年度10.53%、47年度17.66%ときわめて低く、積算方式が定額方式から単価方式に変わった48年度以降についてみても48年度30.27%、49年度37.81%と本来あるべき50%にはほど遠いものとなっている。また、全整備保育所数に対する国庫補助対象保育所数の比率も低く、こうしたものをも含めて超過負担とするならば、この問題がいかに深刻であるかが想像されるだろう。

超過負担問題は、ひとり保育所に限られたものではなく、ほかのあらゆる補助事業にみられるものであり、その実態報告は多い⁴⁾。表5に示すように、国の一般会計歳出予算の社会福祉費を項目別にみると、ほとんどの経費が地方公共団体に対する補助金であるだけに、この問題の深刻性はおおむねないものである。わが国の社会福祉施策は、老人医療費無料化に端的に示されるように、地方公共団体の自主財源による単独事業が主導的な役割を担ってきた歴史をもつが、超過負担問題の深刻化は、こうした発展構造そのものの硬直化をまねくことになるのである。

さて、国庫補助事業は、補助基本額を定めて、それに対して一定の負担割合で国が補助金を支出するものであり、地方公共団体が負担する部分を裏負担という。しかし、この基本額は、基準単価等がかならずしも実勢価格となっておらず、地方公共団体は裏負担以上の負担を強いられている。この部分を超過負担と呼ぶ。超過負担の内容としては、一般には、基準単価が実勢より低いことによる単価差、対象の範囲の差による対象差、保育所の保育母の数などの国基準と実行基準の差による

数量差に分けられている。このうち、対象差・数量差については地方公共団体の裁量の余地をかりに認めるとしても、単価差は義務的支出である。

ところで、こうした差の発生因がどこにあるかという点については、国家予算の決定メカニズムの解明なしには語り得ないところがある。

国庫補助対象事業に対する補助率は、法律によって規定されているわけであるから、精度の高い調査によって総費用の見積りがなされるとすれば、国庫補助額は自動的に決定され、超過負担発生の余地はないことになる。しかし、費用の算定基準は、各社会福祉関係法の施行令によって厚生大臣が定めるものとされている。法律施行令の規定がすでに議会に示されたものであるかぎり、それに基づく決定は、法律的意味では議会を通過していることになる。いいかえれば、補助基本額の算定は、かりに基準単価が実勢価格と異なっても法的に違法とならないしくみのもとで、厚生大臣のいわば「裁量的⁵⁾」決定にゆだねられている。ここに、超過負担発生の余地を認めることができよう。では、この裁量的決定はどのようにして行なわれているのであろうか。それは、要求に応じた積み上げ方式によるのだろうか。それとも、枠配分的方式によるのだろうか。超過負担問題が長期にわたって継続し、今日なお解決をみていないことからみても、何らかの予算上の意思決定方式が構造化されているとみるべきであろう。

以下、意思決定理論を簡単にレビューしたうえで、仮設モデルを設定し、国会における会議録や統計データを使用して、わが国の一般会計歳出予算における社会福祉費の意思決定メカニズムを明らかにすることにしたい。もちろん、社会福祉財政を問題とする以上、わが国の場合、地方公共団体の財政をも含めて総合的に検討しないかぎり、問題点の十分な解明もあり得ないが、ここでは、分析方法上の制約から、地方財政については別稿

4) たとえば、東京都の場合については、菅沼栄「福祉行政における超過負担問題」（『ジュリスト』537号、「現代の福祉問題」、有斐閣、1973、所収）がある。

5) マイケル・J・ヒルは、裁量の概念をかなり狭くとらえ、行政上の裁量は、行政部の立法あるいは委任立法、あるいは濫用とは異なるとした。この立場からすれば、ここでいう裁量の概念はかなり広いものである。Michael J. Hill, *The Sociology of Public Administration*, 1972, 渡辺保男訳『行政の社会学』, 学陽書房, 1976, 第4章参照。

を期する他はない。

なお、本稿は、社会保障研究所社会分析研究会における研究発表「社会福祉予算における意思決定構造のモデル分析」(昭和53年9月26日)を拡充したものである。

II 合理的決定モデル

社会福祉政策論の分野で、この種の研究がこれまで皆無に近い状態にあるため、この問題に関する文献サーベイは、いきおい他の研究領域に向うことになるが、その際、まず、公共経済学ないし財政学における決定理論が問題となろう。

公共財概念の規定については、多くの議論が提出されているが、一般的には、次の四つの性質を満たす財やサービスを公共財とみなすようである⁷⁾。

- (1) 非競合性。特定の個人の消費が他人の消費と競合しないという性質。
- (2) 非排除性。公共財がひとたび供給されるといかなる経済単位もその利用から排除されることがないということ。つまり、個々の経済単位から、その利用に当って対価を徴収することが不可能であるか、あるいは、非常に高い費用によってのみ排除が可能であること。
- (3) 非選択性。公共財がひとたび供給されると、個々の経済単位が自由に数量的選択を行なうことが、もはや不可能であること。
- (4) 不確定性。各経済単位が、公共財のサービスを現実に利用するのが、不確実な事象に左右されやすいということ。

以上の4点であるが、社会福祉もまたこのような性質をそなえており公共財とみなすことができる。三浦文夫によれば、政策的対応をせまられる社会福祉ニーズが、近年、貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへ移行しつつあるといわれる。このうち、非貨幣的ニーズというのは、「そのニーズを貨幣的に測るのが困難であり、その充足にあたっては、金銭(現金)給付では、十分に効果をもたえず、非金銭的対応を必要とするものであ

る⁸⁾」が、これなども、公共財に対するニーズの在り方をとらえたものといえるだろう。社会福祉の場合、公共財としての性格上、特に、排除原則(exclusion principle)⁹⁾の適用が不可能ないし困難であるために、これに対するニーズは、貨幣的に測定しうるものにはなりにくいのである。

ところで、公共財が存在する世界においては市場の失敗が生じ、市場機構によっては公共財の最適配分は達成されえない。つまり、各人は、公共財に対する自分の選好を低くみせかけて、公共財の負担をまぬがれようとする(すなわち、正しい選好の表明をもたらす誘因が存在しない)ので、市場の失敗が生じる⁹⁾。このため、公共財が存在する場合、価格は、パレート最適実現のためのパラメーター機能を果し得ないのである。また、排除原則が適用し得ないという公共財そのものの特徴から、公共財が市場において販売が困難であるような財であることを考慮すると、公共財は、市場機構以外にその配分を決定するメカニズムを必要とする。政治過程が、このメカニズムに対応すると考えられるが、では、政治過程による最適配分はいかにして達成されるのだろうか。この問題は、公共経済学の主要テーマであり、これまで多くの議論が提出されているが¹⁰⁾、基本的には、消費者の選好の反映ということをめぐって、投票による社会的選択に収斂するようである。すなわち、政治過程が、社会を構成する構成員の選好を反映しなければならないという規範的認識のうえに立って、個々人の選好をもとに社会全体の資源配分を説明しようとする経済学の方法が適用されているのである。

7) 三浦文夫「対人福祉サービスの今後の方向(その1)——第XIX回国際社会福祉会議に寄せて——」(『季刊社会保障研究』Vol. 13, No. 4, 1978, 東京大学出版会), p. 83。

8) 排除原則とは、財・サービスに対価を支払った人のみに利益が帰属するというもの。マスグレイブは、公共財には、この原則が適用されないのが特徴であるとした。R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959, Chap. 1, 参照。

9) 今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸隆・村上泰亮著『価格理論Ⅱ』現代経済学2, 岩波書店, 1971, 第7章3節参照。

10) Maurice Peston, *Public Goods and The Public Sector*, 1972, 加藤寛監訳・解説監修『公共経済学』, ダイヤモンド社, 1975, 参照。

6) 本間正明「公共財の純粋理論」(岡野行秀・根岸隆編『公共経済学』, 有斐閣, 1973, 所収), pp. 31-32。

このような考え方は、民主主義的な政治過程を前提とする以上、価値的には異論の余地もなく、また、きわめて合理的でさえある。しかしながら、現実のプロセスとしてみた場合、いくつかの問題がある。一つは、社会的選択をめぐる問題であり、他は、合理性をめぐる問題である。

まず第1に、消費者が公共財に対する自分の選好を正直に表明しないという問題は、政治過程において解決されるとは限らない。実際、投票プロセスにおいては、自分の選好をかくして、戦略的に行動するということがしばしばみられるのである。この場合、投票の結果は、多数派の本当の利益を反映しないことになる。

第2に、かりに、正しい選好に基づく投票が行なわれたとしても¹¹⁾、アロー (K. J. Arrow) の一般可能性定理の制約を受けることになる。ケネス・アローのこの定理は、いわゆる「投票のパラドックス」の一般化であるが、彼は、合理的で民主的な方法で社会的決定を下すことがどこまで可能であるかを問題にした結果、非独裁かつ市民主権の民主主義制度の下では、社会のいろいろな状態についての社会の選好順序を導出するルールである社会的厚生関数は存在しえないとした。アローのこの定理については、彼が提示した五つの条件¹²⁾の何れかを緩和する方向で議論が行なわれているが、必ずしも成功していない。

第3に、アローの定理とも深くかかわりをもつが、合理性の確保をめぐる問題がある。実際に、公共財の供給が投票により決定される場合は、政策当局が政策を提示して、その賛否を問うという形になる。その場合、公共財供給の最適性が確保されるためには、政策当局も、また投票者も、シュルツ (C. Schultze) が定式化した次のような条件を満たす必要がある¹³⁾。すなわち、

- (a) 問題を正確に把握する。
- (b) 目的を設定する。

- (c) 綿密に代替手段のウェイト付けを行なう。
- (d) 主体が選好する国家の業務に関連する代替手段のそれぞれのメリットを評価する。
- (e) 手段を選択する。

という一連の決定プロセスにおいて、

- (1) 目標および価値の分類を行なう。
- (2) 目標に到達するための代替手段を周到にサーベイする。
- (3) 各々の代替手段が生む派生効果や副産物を含む結果を比較可能にする。
- (4) 目標に照らして結果の各々の集合に対して評価を行なう。

という作業が十分に遂行されなければならない。

こうした合理的作業に基づいて自分の選好を正直に表明し、かつ、アローのパラドックスの発生しないところではじめて最適配分の決定がなされることになる。しかし、この場合の意思決定の基本となる合理的認識は果して可能であろうか。これは、一つには、人間理解の在り方に依存する問題であるとともに、他方では、組織行動の理解の仕方とも密接なかわりをもつものである。現実の意思決定作業が、政府機構という巨大な組織の中で遂行されるものである以上、この二つの側面からの考察が必要であろう。

III 主観的合理性と満足化

先にみたシュルツの定式化にあるような合理的意思決定論は、人間理解としては、全知全能で無限の意思決定能力を有する「経済人」(economic man) のモデルに基づくものである。マーチ (J. C. March) とサイモン (H. A. Simon) は、経済人モデルの特色を、次のようにのべている¹⁴⁾。

- (1) 意思決定者は、すべての可能な代替案の集合を、はじめから「与件」として与えられている。
- (2) 各代替案にたいして、選択の結果が対応させられる。この対応関係には、通常、「確実性」、「危険」、および「不確実性」の三つのばあい考えられる。

11) K. J. Arrow, Social Choice and Individual Values, John Wiley, 2nd. ed., 1963, 参照。

12) 五つの条件とは次のとおり。(1)整合性および広範性の条件、(2)正反応の条件、(3)独立性と序数性の条件、(4)市民主権の条件、(5)非独裁の条件。

13) C. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending, 1968.

14) J. G. March and H. A. Simon, Organizations, 1958, pp. 137-38.

(3) 意思決定者は、代替案の結果をもっとも望ましいものからもっとも望ましくないものへとランクづけすることのできる基数的な効用関数、あるいは序数的な効用関数を、最初からもっている。

(4) 意思決定者は、もっとも望ましい結果をもたらす最適の代替案を選択する。

この経済人モデルは、代替案選択結果の不確実性を想定するという点では、意思決定者の結果の推定能力の制約を考慮しているとはいふものの、他の点では、すべての可能な代替案の集合を与件とみなすなど経験妥当性に欠けるところが多い。経済人モデルは、最適の決定をするためにはどのようにしなければならないかを教える、規範モデルにすぎないといえる。

もちろん、複雑な現象の科学的解明のためには、ある程度の単純化を要する。理論構築のためにはいくつかの公準 (postulate) や仮説を設け、「その他の事情が一定ならば」という標準化された状況を規定しなければならない。しかし、一方では、理論モデルの経験妥当性は、その基底にある公準・仮説の妥当性に依存している。ところで、経済人モデルの非現実性はことわるまでもなく明らかであるが、これに対する批判的回答としての意思決定論を展開しているのが、バーナード (C. T. Barnard) 以降の近代組織論、わけでもサイモンである。

サイモンの議論は、限られた合理性しかもち得ない、「管理人」(administrative man)の仮説を基本的前提としている。しかし、この管理人モデルは、経済人モデルを完全に否定してまったく非合理的なものとして人間をみようとするものではなく、「現実の人間の性質を取り入れ、同時に、経済学的モデルの形式的な明確さをも、かなり保っているような合理的選択のモデル¹⁵⁾」をつくりあげようとするものである。彼は、経済人モデルを次の2点で修正した¹⁶⁾。

(1) 経済人が最高限を追求する——利用しうる

かぎりの選択対象から最良のものを選び出す——のに対して、われわれが管理人と呼ぶ彼の従弟はあるところで満足する——満足できる、あるいは「十分よいと思う」行為を捜し求める。

(2) 経済人は混雑したままの「現実の世界」を扱う。管理人は、彼の知覚する世界が、現実の世界を構成するさわがしいはなやかな混乱を、思いきって単純化したモデルであることを認める。

前者は、経済人モデルが最適化を求めるのに対して、管理人モデルは「満足すれば十分」という満足化を求めることを意味し、後者は、一種の状況規定が行なわれることを意味している。管理人モデルは、後にマーチの協力を得て、主観的合理性の理論へと発展した。マーチとサイモンは、意思決定の主観的合理性の理論は、つぎの二つの特色をもつとしている¹⁷⁾。

(1) 選択は、つねに現実の状況の、ごく限られた、近似的な、単純化された「モデル」について行なわれる。意思決定者のこのようなモデルの設定のことを、「状況規定」(definition of the situation) という。

(2) 状況規定の各要素は、意思決定者にとって「与件」ではなく、状況規定それ自体が、意思決定者自身の活動とそれに関連する他人の活動とを含んで、一種の心理学的および社会学的過程の結果である。

入手できる情報がもし完全であるとすれば、代替案やその結果について客観的な真実をえることができるから、客観的な合理性 (objective rationality) が成立する。しかし、意思決定者が確保できる合理性は、かならずしも客観的な合理性であるのではなくて、意思決定者の一定の準拠枠 (frame of reference) に対して相対的に合理性であるという意味において、主観的な合理性 (subjective rationality) であるにすぎないのである。意思決定者は、現実的制約があるかぎり、客観的環境自体にたいして意思決定を行なうのではなくて、客観的状況から主観的に規定された主観的状況

15) H. A. Simon, Administrative Behavior, The Free Press, 1945, p. XXV.

16) ibid., p. XXV.

17) J. G. March and H. A. Simon, op. cit., p. 139.

況に対して意思決定を行なうものといえよう。このような意思決定が、組織の中で行なわれる場合、たとえば、組織の目標の達成に関連のある環境の変化のみが注目され、それが意思決定の要素に組み込まれるという社会学的プロセスが介在することになる。

ところで、このような主観的合理性に基づく意思決定が行なわれる場合、すべての代替案の集合が比較されることはあり得ないから最適の決定というよりも、むしろ満足化をめざすことになるが、このような満足化基準の設定をも含めて、それが官僚組織の中で行なわれる場合、定型化する傾向がある。マートン (R. K. Merton) は、「体系的序列をもった権威構造の中では、『訓練された、有給の専門家』の活動は明確に定められた一般的、抽象的規則に支配されるので、特殊な事例ごとにいちいち特殊な指令を発する必要がない。規則が一般的のため範疇化をたえず用いなければならず、そのために個々の事例は一定の基準をもとにして分類され、またそれに従って処理される¹⁸⁾」と指摘した。こうした定型化の進行のもとでは、意思決定方式の構造化が行なわれ、経済人モデルが想定するような柔軟な意思決定は、もはや特殊場合にしかすぎないことになる。

IV 公共政策における増分主義

前節にみたように、現実的観点からみた場合、「制約された合理性」のもとでの意思決定論の有効性は疑う余地のないものであり、たとえば、近年、アンソニー・ダウンス (Anthony Downs) もまた、意思決定論を中核とした官僚制論を展開するにあたって、次のような前提条件を置いている¹⁹⁾。

- (1) 資料を入手しその意味を理解するには、時間、労力、時とすると金銭を要するために、情報には費用がかかる。

- (2) 意志決定者は意思決定をなすに当り費しうる時間の量、同時に考慮しうる事項の数、一つの問題に関し入手しうる資料の量について限られた能力しか持たない。
- (3) 情報を獲得することにより不確実さが若干排除されうるとはいえ、どうしても根絶しない、重大なある程度の不確実さが、意思決定に通常含まれている。

さて、現代の政府が遂行しなければならない政策の数は莫大であり、かつ、その性格はきわめて複雑である。こうした過程における情報の欠如は、むしろ通常の事態であり、意思決定者は何らかの状況規定のもとに行動せざるを得ない。こうした、限界ある合理性のもとでの公共政策上の意思決定方式として、リンドブロム (C. E. Lindblom) は、増分主義 (incrementalism) を提唱した。彼によれば、増分主義的方法の特徴は次のとおりである²⁰⁾。

- (1) 努力は増分部分に注ぐべきである。
- (2) 手段が目的に対して選択されるのではなくて、有効な、または、有効となりそうな手段に適する目的が選択される。
- (3) 実施可能な代替的手段の中から、相対的に効果的な少数の手段が(1)に沿って選択されるべきである。
- (4) 要求されている目的や目標に照らして、比較が可能な代替的手段や政策がとられるかわりに、代替的目的や目標、要求される手段や政策およびそれらの効果がそれぞれ比較される。
- (5) 目的と手段は同時に選ばれる。手段の選択は目標の選択に従うのではない。
- (6) 目的は相対的に固定されているというよりは、無限に追求され、再考され、発見されるものである。
- (7) どの分析点にあっても (すべての個人、グループ、当局、制度についていえるのだが)、分析や政策の作成は連続的である。問題は解かれるのではなくて、繰り返し攻撃されるの

18) R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, revised ed., 1957, The Free Press. 森東吾他訳『社会理論と社会構造』、みすず書房、1961, pp. 179-80.

19) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, The Rand Corporation, 1967. 渡辺保男訳『官僚制の解剖』、サイマル出版会、1975, p. 3.

20) C. Lindbloom, "Decision-Making in Taxation and Expenditures," in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961, pp. 295-336.

である。

- (8) 分析および政策作成は治癒的である。つまり、ある目的に向かって進むというよりは、病いから離れることである。
- (9) どんな分析も、効果の分析は不完全なものにすぎない。
- (10) 分析および政策作成は社会的に断片的であるにすぎず、それらは個々別々の多数の点で同時になされる。

リンドブロムのこの主張は公共政策一般に関するものであるが、予算の編成・決定の方法としても特に情報コストの節約という点からこの増分的方法が支配的であると考えられる。予算の決定における増分主義とは、可能なあらゆる代替案を比較して現行のあらゆる事業の価値を毎年度全面的に再検討するのではなく、前年度の予算を基礎として、それからの増減という狭い範囲に特別の注意を向けるものである。したがって、この方法では、前年度予算が大きな役割を果すことになるが、アンソニー・ダウンスによれば、それは次の4点にまとめられる²¹⁾。

- (1) 前年度の予算は同意を獲得し、特定の構造を考案するための投資を表わす。
- (2) 変更それ自体が高価であるときはいつでも、提案された変更を現状とまず比較することにより、それを評価することが合理的である。
- (3) 官僚機構は前年度予算に表わされた施策について実際の経験を有する。それゆえその施策から将来生じる利益が、まだ試みられていない代替案からうる利益よりも容易に計算されえ、不確実性が低く押さえられる。
- (4) 前年度の予算のうち現在まだ変化していない条件に、明らかに満足すべき反応を示している部分を再考するのは非能率的である。

ダウンスの指摘は以上のとおりであるが、こうした前年度予算が予算編成上の一つの大きな基準とされて、実際には、前年度に認められた経費については、そのまま次年度予算に組み込まれてしまい、予算編成の焦点は、新規の経費すなわち増加分に向けられ、どれだけ新規の経費が認められ

るかをめぐって議論が集中し、圧力団体などのあらゆる政治的影響力が行使されるという現象が生じることになる。

ところで、こうした増分的方法については、その内蔵する保守性をめぐってボールディング (K. E. Boulding) やドロアー (Y. Dror) から批判がなげかけられている²²⁾。しかし、規範的理論と実証的理論を区別すべきだとするならば、実証に付すべき仮説として増分主義を考えることはできよう²³⁾。事実、アメリカの予算編成における増分主義の存在は、多くの研究者によって実証されているところであり²⁴⁾、また、わが国の予算編成についても増分主義が支配的であることが J. C. キャンベル (J. C. Campbell) の分析²⁵⁾や、野口悠紀雄ら経済企画庁経済研究所システム分析調査室のスタッフ²⁶⁾によって明らかにされている。しかし、社会保障関係の個々の経費についてのかかる研究は行なわれていない。

したがって、問題は、社会保障、社会福祉関係経費についても、かかる増分的方法が適用されているか否かという点にある。社会福祉の領域において、何らかの予算改革の提言がなされるにしても、また、経費を伴う政策的提言がなされるにしても、それが、純粋理論の政府モデルに依存したものである限り、現実的有効性をもち得ず机上の空論に終る可能性があり、この際、現実の予算決定構造を実証的に明らかにする必要があるといえよう。

22) K. E. Boulding, "In a Review of a Strategy of Decision", *American Sociological Review*, Vol. 23, および Y. Dror, "Muddling Through—Science or Inertia?", *Public Administration Review*, Sep. 1964.

23) ただし、リンドブロムの議論には、規範的要素がみられる。

24) たとえば、O. A. Davis, M. A. H. Dempster, and A. Wildavsky, "A Theory of the Budgeting Process," *The American Political Science Review*, Sept. 1966 などがある。

25) J. C. Campbell, "Japanese Budget Baransu," in Vogel ed., *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, University of California Press, 1976.

26) 野口悠紀雄・新村保子・内村広志・中村和敏「予算における意思決定の分析」, 『季刊経済分析』No. 66, 1977, 経済企画庁経済研究所, 所収)。なお、本稿の基本的発想は、この野口論文に負っている。

21) Anthony Downs, 同訳書, pp. 289-91.

V 社会保障関係費における増分主義仮説

1 社会保障関係費と増分主義

(A) 予算の決定における増分主義の概念は限界ある合理性の仮説から導かれたものであるが、より直接的には、官僚制の固有の運動法則に着目したものであった。増分主義とは予算編成におけるかかる内部的要因を強調したものといえよう。しかし、予算編成過程を公共財や公共的サービスに対する社会的需要を貨幣に翻訳する過程とみなすならば、人口変動など外部的要因によって説明できるとする立場も成り立つ。

高橋紘士は、社会福祉費用の増大をもたらす要因として、(1)社会福祉サービスの利用者の増加と、(2)社会福祉サービス供給の水準の向上と多様化の二つを挙げている²⁷⁾。これは、さらに次の場合に分けられる(個条書、筆者)。

- (1-a) サービス利用者の自然増
- (1-b) サービスの利用要件の拡大
- (1-c) 潜在的利用者の顕在化
- (1-d) 新しい社会福祉ニーズの発生
- (2-a) 利用者増に基づく供給量の増大
- (2-b) ニーズの高度化・多様化に基づくサービスの高度化

上記六つの要因のうち、(2)に属するものは、(1)の諸要因の従属変数と考えられるから、直接、経費の増大をもたらすのは(2)の要因群である。そこで(2)の要因についてみると、(2-a)は、既存施策の拡大であるから、増分的方法の入り込む余地があるが、(2-b)はまったく新しい施策の新設を要するものであり、柔軟な政策的対応をせまられることになろう。しかし、何れにしても、社会的ニーズは、先に挙げた予算編成の内部的要因からは独立に変化する(需要が供給水準から独立であるということではない²⁸⁾)ものであり、こうしたニーズの変動に柔軟に対応すべきものとす

るならば、社会福祉費は、本来、増分主義になじむ性格のものとはいえないことになる。

しかし、本稿 III でみたように、意思決定者は、ある特定の観点から状況を規定したうえで決定を下すものとすれば、社会福祉費とて、こうした人間の限界ある合理性からまぬがれうるものではない。ある一定の観点から切り取られたニーズ量が社会福祉費の水準を決定し、さらに、こうして決定された供給水準が社会的需要を規定することになろう。そこで、問題は、政策当局者が、社会福祉ニーズをどのようなものとしてとらえているかという点に集中することになるが、第84国会衆議院社会労働委員会(昭和52年度通常国会)における厚生省社会局長の答弁をみると次のとおりである²⁹⁾。

心身障害のある人たちとか、あるいは老人の施設、これが必要であるということは、私さっき申し上げたとおりでございますが、どれだけの人がいるかにつきましては、把握することは非常にむずかしゅうございまして、国として資料は持っておりません。(巻点筆者)

この答弁にみられるように、政策当局者のニーズ把握はまったく不完全である。このように不完全な情報に基づいて、しかも短期間のうちに、何らかの決定を下さなければならぬとすれば、社会福祉費は、需要の論理から離れて何らかの他の方法で決定されざるを得なくなろう。

たしかに、深谷昌弘の研究によれば、社会保障給付費の対国民所得比は、家族規模や高齢人口比率と強い相関関係にあることが知られている³⁰⁾。しかし、この研究は、世界28ヵ国のクロス・セクション・データを用いたものであるため、かりに1国についてタイム・シリーズ・データを用いて同様の関係を見出すためには、かなり長いタイムスパンを要するものと思われる。このため、外部的要因を重視する立場では、長期的な予算の変化

27) 高橋紘士「社会福祉費用の動態」(『月刊福祉』Vol. 60, No. 12, 所収), p. 13。

28) この点については、三友雅夫・坂田周一・佐々木俊一「地域社会特性の変動と受診行動」(保健・医療社会学研究会編『保健・医療社会学の展開, 1978』, 垣内出版, 1978, 所収)参照。

29) 第84国会衆議院社会労働委員会会議録第2号, 昭和53年2月16日, p. 10。

30) 深谷昌弘「社会保障と家族規模(I)(II)」(『季刊社会保障研究』Vol. 10, No. 2, 3, 1955, 所収)および、同「社会保障と家族のリスク・プーリング機能」(財政研究所編『福祉財政の基本構想』《中間報告》, 1976, 所収)参照。

を説明することはできても、短期的な予算の変化を説明するには十分でないといえよう。

(B) ところで、需要の論理から離れるということが、かならずしもただちに増分主義に結びつくとは限らない。ティトマスは、「すべての社会的諸サービスは分配制度であり、需要供給に影響する³¹⁾」としたが、こうした観点を発展させれば、社会保障や社会福祉は経済政策としての性格をもつともいえよう。経済政策として、社会保障を、かりに景気調整の手段として用いるならば、その費用は循環変動をたどるかもしれないのである。実際、こうした発想を、第84国会衆議院予算委員会における塚本三郎議員（民社党）の質問にみることができる³²⁾。

「減税ならば、総理がよくおっしゃるように預金に回してしまつて経済効果は出ないとおっしゃる。しかし、福祉のお金ならばまずは、過去の統計によりますと、みずからかせぐことのできない人、将来への貯蓄の必要ない人であります。したがって、いただいたお金は、孫にあげるなり自分の生活なり、何らかの形で使っていただけるのです。だから、消費拡大には、年金、福祉のお金を出していただくことが最も適切な景気回復の一本の柱だと考え」る。

こうした観点から、塚本議員は老齢福祉年金の増額を要求しているわけである。かりに社会保障がこのようなものであるとするなら、たとえば公共事業費のように、短期的政策目的が達成された時点で消滅することになる。

しかし、社会保障や社会福祉は、こうした経済的側面ばかりでなく、社会的側面をもち社会的機能を果している。ティトマスは、さらに続けて次のように述べている。すなわち「(社会的諸サービスは) 他方では、人間関係のなかの非経済的要素に関連する別の多くのものにも係わっている³³⁾」と。このことから、社会保障や社会福祉は社会政策 (social policy) としての側面をもつことになるが、これに関し、ティトマスは、ボールディン

グの見解を引用したうえでこれを支持している。すなわち、「仮りに社会政策のあらゆる側面を結合し、それらを経済政策から区別する共通の一要素があるとするならば、おそらくそれは別の個所で統合システムと称せられてきたものということになる。……社会政策のねらいというのは、多かれ少なかれ当該のなんらかのコミュニティに人間を同一化させることになる³⁴⁾」。

社会保障や社会福祉が、このように当該社会に人間を統合するという機能をもつとすれば、それは、ある年次にある特定の政策目的のために行なわれるというものではなく、継続的性格をもつものとなる。事実、社会保障制度の多くは継続的な性格をもっており、制度の基本的な変更は困難である。こうした、継続性については政策当局もまた認識しているところである。第84国会衆議院社会労働委員会において窪田説明員は次のように答弁している³⁵⁾。

「先ほども厚生大臣おっしゃいましたように、社会保障予算というのは、本来必要な給付を着実に前進させていく、こういう考え方が適当であろうと思います。景気がいいから伸ばすとかいうことではございませんで、着実に社会保障関係費を伸ばしていくという考えを私どももっております。」

こうした、社会保障・社会福祉のもつ継続的性格が、増分主義に結びつく要因となる。先の塚本議員の質問に対して、村山達雄大蔵大臣は、

「ご承知のように、現在、老齢福祉年金は10%上げて、物価が7.6でございますので、それよりは上乘せいたしました16,500円にいたしましたところでございます。」

と答弁している³⁶⁾が、ここにはある経費の水準を前年度予算額との比較のなかで、物価修正のみによって正当化しようとする態度がみられるのである。そこには、国家的必要性によって正当化しようとする態度はない。

34) K. E. Boulding, "The Boundaries of Social Policy," Social Work, Vol. 12, No. 1, January 1967, pp. 3-11. ティトマス前掲書に引用。

35) 第84国会衆議院社会労働委員会会議録第2号, 昭和53年2月16日, p. 13.

36) 第84国会衆議院予算委員会会議録第6号, 昭和53年2月3日, p. 18.

31), 33) Richard M. Titmuss, Commitment to Welfare, George Allen & Unwin, 1968, p. 20, 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』, 東京大学出版会, 1971, p. 15.

32) 第84国会衆議院予算委員会会議録第6号, 昭和53年2月3日, pp. 17-18.

これまでみてきたように、社会保障や社会福祉の費用は、ニード発生の不確実性ということを考えるならば、本来、増分的方法になじむものとは考えられない。しかし、そのもつ継続的性格と、政策作成者の側における情報欠如といった両面の契機から、社会保障費の大部分が現行制度での給付水準や保険料あるいは医療費単価等を物価修正することで決定され、制度改善によるものは漸变的にとどまると思われるような、増分主義が作動する可能性が高いといえるのである。

2 増分主義のモデル化と実証

(A) 制度式と行動方程式

たとえば、社会福祉費を個別の制度にまで細分して考えれば、それぞれの費目について、国と地方公共団体との負担割合が決められているわけであるから、総費用が決定されれば、国の負担額も同時に決定される。このような場合、社会福祉費のかかなりの部分は、制度を定式化した制度式で表現されうることになる。しかし、ここでは、そのような個々の制度レベルまでおりことはせず、各社会保障関係費全体を分析対象とするので、予算編成過程においていかなる決定がなされるかを記述する行動方程式を作成することになる。

(B) 議会モデルと行政府モデル

たとえば、アメリカ合衆国のように大統領制の下で、議会と行政府とが厳密に区別される場合には、この両者についてモデルを作成すべきであろうが、わが国のように議院内閣制のもとで多数派が政権をとり政府を掌握しているような場合では事情が異なってくる。

政府各省は、このような制度的構成のもとで、多数派の掌握する内閣の閣議決定事項と所管大臣の指示のもとに、大臣官房官僚が中心となって政策を立法化し予算化するに当って、与党の意見を斟酌して作業を進めていく。与党絶対多数のもとで、このように政党と政府と国会をつうじて予算化の制度的なしくみが対応的につくりあげられていると、予算案は編成段階で早くも決ってしまうという現象が出てくる。国会の予算関係常任委員会では議案は委員の2分の1以上の出席と過

半数で裁決するという多数決ルールに従うことになっているから、編成段階までに談合折衝したものは、国会審議の段階で十分に討議され修正されるということはほとんどなくなってくるのである。このようなことから、少なくとも計数的にみる限り、これまでは国会における修正は例外的なものでしかなく、政府案はほぼそのままの形で予算として成立してきている。したがって、ここでは、最終的な決定モデルを作成することにする。

(C) 基本モデル

予算の決定における増分主義とは、前年度予算額をベースとして、これからの増減という狭い範囲に注意を向けるというものであった。これをモデルとして表現する場合、前年度予算額を (X_{t-1}) とし、当年度予算額を (X_t) とすると、前年度予算額を説明変数とした次の

$$X_t = f(X_{t-1})$$

ような関数関係によって表わすことができよう。そこで、関数の形を特定するに当って問題となるのは、構造パラメーターを何にすべきかという点であるが、この点について国会会議録から手がかりを得ることにしたい。

衆議院予算委員会において、社会保障関係費に言及したものとしては、まず、矢野絢也議員（公明党）の質問が挙げられる³⁷⁾。

「一般会計予算の社会保障関係費 67.523 億、これは対前年比、去年に比べまして伸び率は 18.6% ということになっておりますが、予算全体の伸び率が 20.3% ということからみますと、それよりも低いのです。さらにまた、公共事業が 34% も伸びておることから見ると、この福祉というのは非常に少ない。このことしの福祉関係の予算の伸び率は、昭和 46 年度以降 7 年ぶりに低い伸び率だと思います。49 年度の伸び率が 36.7%、50 年度の伸び率が 35.9%、こういったことから見ますと、この 18% という低い伸びはまことに福祉切り捨て、国民不在の予算である。」

矢野議員のこの質問の投げ所は、すべて対前年度伸び率となっているが、同様のパターンは、社会労働委員会における小沢辰男厚生大臣の次の答弁にもみることができる³⁸⁾。

37) 同, p. 3.

38) 第 84 国会衆議院社会労働委員会会議録第 2 号, 昭和 53 年 2 月 16 日, pp. 9-10.

「(ことしの予算は)大蔵大臣が予算委員会で言うておりますように、投資的経費と経常的な経費に分けて予算編成をいたしております。その経常的な経費は17.4%の増でとどまっておりますが、社会福祉関係は全体で19.2%増加でございますので、この点から見ましても、決して私は社会福祉が軽視されておる予算とは思っていないわけでございます。また、国債費というものを除きまして、公共事業の伸び率34%全部を入れた一般会計の伸び率を見ましても、これが18.8%でございますから、その公共事業を入れた一般会計の伸び率よりも社会保障の方が19.2%ということは、それ以上の伸びを示しておりますので、このような厳しい時代に、これだけ一応編成できたということは社会保障の後退ではない。」

数字の戦術的な利用法という点では、この両者はまったく異なっているけれども、しかし、議論の立て方はまったく同一のパターンであり、その中心的役割を果たしているのは対前年度伸び率である。政府から国会に提出される予算参照書の構成は、各経費の科目別に、当年度要求額と前年度予算額と対前年増加額とから成っているが、伸び率は、この増加額をパーセントに翻訳したものである。国会における議論や、予算参照書の構成などからみて、意思決定者は、その判断を絶対額ではなく、パーセントのタームで考える傾向があるといえよう。そこで、ここでは、伸び率等をパラメーターとした線型モデルで意思決定を表わすことにしたい。

また、本稿 III でみたように、官僚制組織内における意思決定は定型化する傾向をもっているもので、モデルのパラメーターは少なくとも短期的には安定的なはずである。実際、各省概算要求の査定に当る大蔵省主計官は、その手引書として、「予算執務綱要」という文書を用いるが、この文書は、昭和37年以降用い続けられているといわれる(読売新聞、昭和53年10月12日朝刊)。このような予算編成プロセスの安定性を損う特殊事情の発生は確率的なものと考えられる。

以上より、次のような意思決定ルールを想定することにする。

$$X_t = \alpha + \beta X_{t-1} + \varepsilon$$

上式中、 α, β は定数、 ε は確率的攪乱を示す。

上式は名目値(金額)だけを問題としたものであるが、予算編成における意思決定に価格がどのようにかかわっているかをみるために、実質値(事業量)による増分的方法をもみることとする。この基本モデルについて、昭和35年度から50年度までの一般会計予算補正後計数を用いて、単純最小自乗法により推定した結果は以下のとおりであるが、その前に、データの説明を要する。

(D) データについて

本分析でいう社会保障関係費とは、国の一般会計歳出予算主要経費別分類による社会保障関係費の補正後計数のことであり、これはさらに、生活保護費、社会福祉費、社会保険費、失業対策費、保健・衛生対策費に分けられる(附表-1)。

国の経費の統計上の分類には、主要経費別分類、他、目的別分類、使途別分類、所管別分類などがあるが、このうち主要経費別分類は、経費の政策目的による分類であり、昭和37年度までは「重要経費別分類」と呼ばれていた。この分類による統計は、その年度年度の重点施策がどこにあるかを貨幣量で示すものであって、政策モデルの開発というここでの分析目的にとってもっとも適したものといえる。補正後計数を用いたのは、年度内の情報が予算の決定にどの程度とり入れられるかをみるためである。

(E) 推定結果

上記のデータにより、単純最小自乗法を用いて推定した結果は次のとおりである³⁹⁾。なお、実質値による推定式の部分テスト結果⁴⁰⁾は、図2~6に示すとおりである。

39) ただし、1)推定期間はいずれも昭和35~50年度、2)係数下の()書きは、係数標準誤差、3) R^2 は、自由度調整済決定係数、4) s は、方程式残差の標準誤差、5) d は、ダービン・ワトソン比、6) $\hat{P}_c$ は、消費者物価上昇率、7) $\hat{w}$ は、賃金上昇率、を表わす。

40) 部分テストとは、ラグつき内生変数(先決変数)の値をも、外生的に与えて、推定値を算出するものであり、その目的は、各方程式の当てはまり見合をテストするところであり、構造テストともよばれる。

これに対して、ラグつき内生変数の値としては、初期値だけを外生的に与え、あとはモデル内で得られた値を用いて方程式のテストを行なうことをファイナル・テスト(最終テスト)と呼ぶ。

〔生活保護費 (PAE)〕

(名目値)

$$PAE_t = -45.189 + 1.207 PAE_{t-1} \quad (5-1)$$

(51.946) (0.025)

$$\bar{R}^2 = 0.994 \quad s = 110.591 \quad d = 1.67$$

この式は、 t 年度の生活保護費は、 $(t-1)$ 年度、すなわち前年度の値の約 20% 程度が上のせされて決まることを意味している。

(実質値)

$$PAE_{t-1} = 36.780 + 0.993(1 + \omega_t) \cdot PAE_{t-1} \quad (5-2)$$

(40.927) (0.018)

$$\bar{R}^2 = 0.996 \quad s = 90.297 \quad d = 2.36$$

この式は、 t 年度の生活保護費 (PAE_t) は、前年度の値 (PAE_{t-1}) に、ほぼ賃金上昇率 (ω_t) 分だけ上積みして決定されることを意味している。式の説明力は、(5-1) 式より (5-2) 式の方が高い。

〔社会福祉費 (SWE)〕

(名目値)

$$SWE_t = -9.551 + 1.365 SWE_{t-1} \quad (5-3)$$

(71.165) (0.041)

$$\bar{R}^2 = 0.987 \quad s = 203.954 \quad d = 1.610$$

この式は、 t 年度の社会福祉費 (SWE_t) は、前年度 (SWE_{t-1}) の値に、毎年度約 36% 程度上積みして決定されることを意味している。

(実質値)

$$SWE_t = 34.169 + 1.189(1 + Pc_t) \cdot SWE_{t-1} \quad (5-4)$$

(65.329) (0.034)

$$\bar{R}^2 = 0.989 \quad s = 192.867 \quad d = 2.027$$

この式は、 t 年度の社会福祉費 (SWE_t) は、前年度の値 (SWE_{t-1}) をベースとして、これに消費者物価の上昇率 (Pc_t) を考慮したうえで、さらに、18~19% 程度、裁量的に上積みされることを意味している。式の説明力は、(5-3) 式より (5-4) 式の方が高い。

〔社会保険費 (SIE)〕

(名目値)

$$SIE_t = -306.562 + 1.372 SIE_{t-1} \quad (5-5)$$

(252.810) (0.039)

$$\bar{R}^2 = 0.989 \quad s = 659.397 \quad d = 3.62$$

この式は、 t 年度社会保険費 (SIE_t) は、前年度の値 (SIE_{t-1}) に、毎年度 37% 程度上積みして決定されることを意味している。

(実質値)

$$SIE_t = -124.511 + 1.206(1 + \dot{P}c_t) SIE_{t-1} \quad (5-6)$$

(106.008) (0.014)

$$\bar{R}^2 = 0.998 \quad s = 281.168 \quad d = 2.845$$

この式は、 t 年度社会保険費 (SIE_t) は、前年度の値 (SIE_{t-1}) をベースとして、消費者物価の上昇を考慮したうえで、さらに 20% 程度の上積みとなされることを意味している。式の説明力は (5-5) 式より (5-6) 式の方が高い。

〔失業対策費 (OWE)〕

(名目値)

$$OWE_t = -308.332 + 1.549 OWE_{t-1} \quad (5-7)$$

(100.880) (0.123)

$$\bar{R}^2 = 0.919 \quad s = 127.301 \quad d = 0.805$$

この式は、 t 年度の失業対策費 (OWE_t) は、前年度の値 (OWE_{t-1}) に、毎年度 54% 程度上積みして決定されることを意味している。

(実質値)

$$OWE_t = -174.327 + 1.263(1 + \dot{P}c_t) OWE_{t-1} \quad (5-8)$$

(106.399) (0.118)

$$\bar{R}^2 = 0.892 \quad s = 146.994 \quad d = 1.399$$

この式は、 t 年度の失業対策費 (OWE_t) は、前年度の値 (OWE_{t-1}) をベースとして、消費者物価の上昇を考慮したうえで、さらに 26% 程度の上積みとなされることを意味している。ただし、式の説明力は、(5-8) 式より (5-7) 式の方が高い。

〔保健・衛生対策費 (PHE)〕

(名目値)

$$PHE_t = 65.837 + 1.089 PHE_{t-1} \quad (5-9)$$

(46.816) (0.034)

$$\bar{R}^2 = 0.985 \quad s = 91.322 \quad d = 1.62$$

この式は、 t 年度の保健・衛生対策費 (PHE_t) は、前年度の値 (PHE_{t-1}) に毎年度 9% 程度上積みして決定されることを意味している。

(実質値)

$$PHE_t = 129.185 + 0.943(1 + \dot{P}c_t) PHE_{t-1} \quad (5-10)$$

(43.508) (0.030)

$$\bar{R}^2 = 0.986 \quad s = 88.226 \quad d = 2.63$$

この式は、 t 年度の保健・衛生対策費は、前年度の値に、ほぼ消費者物価上昇率分だけ上積みして決定されることを意味している。式の説明力は、(5-9) 式より (5-10) 式の方が高い。

いずれの式も、決定係数 (従属変数の全分散に対する回帰による分散の比率 = 説明変数によって

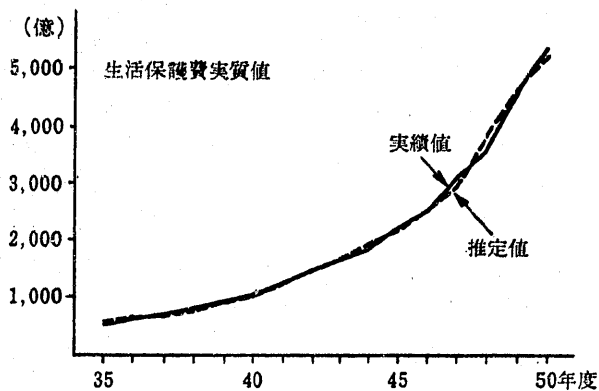


図 2 増分主義モデル部分テスト

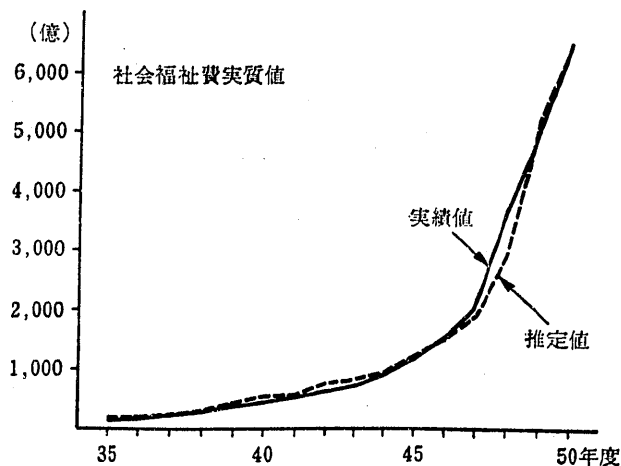


図 3 増分主義モデル部分テスト

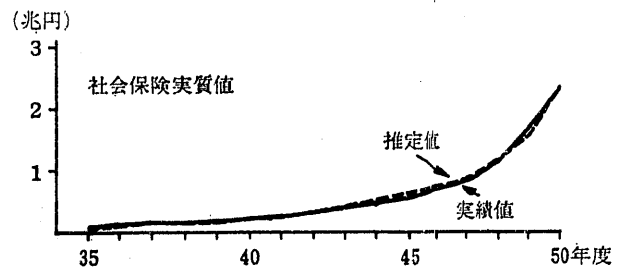


図 4 増分主義モデル部分テスト

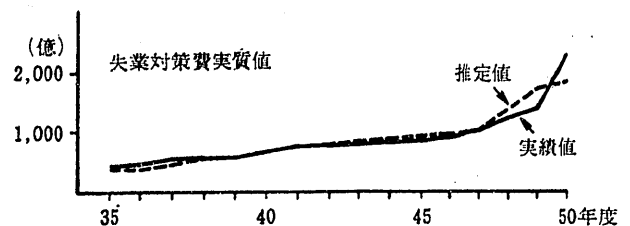


図 5 増分主義モデル部分テスト

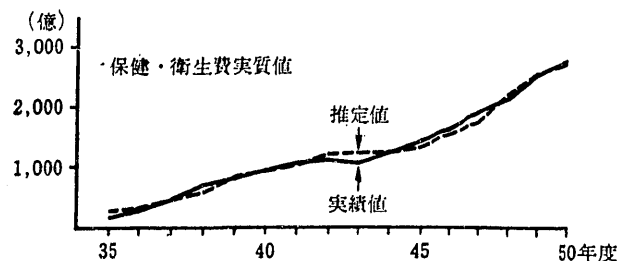


図 6 増分主義モデル部分テスト

説明できる部分の百分率)の値でみて、かなり高い適合度を示している。また、失業対策費を除いた他の経費では、一般的に、名目値に比べて実質値の方のフィットがよくなっており、予算編成は、事業量で計算されているものといえよう。

しかし、増分的方法の強さは、経費により異なっている。実質値についてみると、もっとも強く増分ルール of 支配がみられるのは、社会保険費でありついで生活保護費となっている。社会福祉費は、この五つの経費中では、増分主義の強さという点では中位に位置しており、ついで保健・衛生対策費、失業対策費の順となっている。特に、失業対策費のフィットは悪く、決定係数でみて 0.892 と低く、増分的方法が必ずしも支配的とはいえないことを示している。なお、失業対策費の場合、名目値より実質値の方が推定結果が悪くなっている。そこで、デフレーターとして賃金をとっ

た場合の結果は次のとおりである。

$$OWE_t = -156.166 + 1.171(1 + \omega_t) \cdot OWE_{t-1}$$

(23.67) (0.08)

$$\bar{R}^2 = 0.855 \quad s = 230.283 \quad d = 2.696$$

結果は、消費者物価を用いた場合よりも悪くなっている。これは、デフレーターに問題があるというより、失業対策費の場合、むしろ名目値で考えられているとみた方が妥当であろう。

このように、経費によっては、単に前年度予算額の変動のみで説明できるものと、そのみでは説明力の落ちるものとがある。このことは、増分的方法の構造化の程度の相違を示すものとみることができ、特に、社会福祉費、失業対策費、保健・衛生対策費などは単なる増分主義のみで説明しつくすことのできない経費であった。したがって、前年度予算額以外に説明力を有する要因を抽出する課題が残されるが、ここでは、紙幅の都

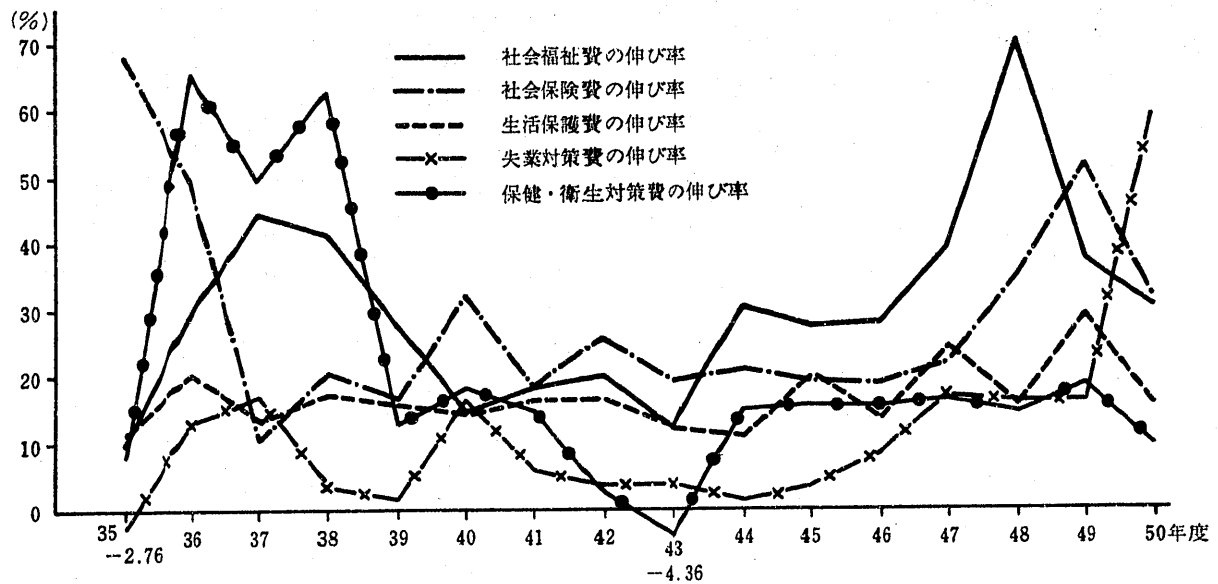


図 7 社会保障関係費の伸び率の推移

合もあり、社会福祉費のみについて検討することとし、他の経費については、別の機会に譲ることとしたい。

VI 社会福祉費構造方程式の開発

1 高度成長期における社会福祉費の動向

図 7 は、昭和 35 年度から 50 年度までの社会保障関係費の伸び率の推移をみたものであるが、社会福祉費の伸び率の推移は実線で示すとおりである。社会福祉費は、他の経費に比べて、期間中、一貫して高い伸び率を維持してきており、このため、社会保障費中に占める社会福祉費の割合も、図 8 に示すように一貫して増大をたどり、昭和 35

年度には 5.88% であったものが、50 年度では 15.92% となっている。

しかし、他方、伸び率変動についてみると、社会福祉費の伸び率変動は、他の経費、特に、生活保護費や社会保険費のそれに比べて大きくなっており、9% 台から 70% 台までとその範囲が広く、傾向変動をみた図 8 の移動平均値の推移をみても、10% 台から 40% 台となっている。先の推定式のフィットが比較的悪いものであったのは、このことによるものと思われる。特に、昭和 37, 38, 47, 48 の各年度の伸び率が大幅からはずれた伸びをみせているが、これは次の理由によるものと思われる。

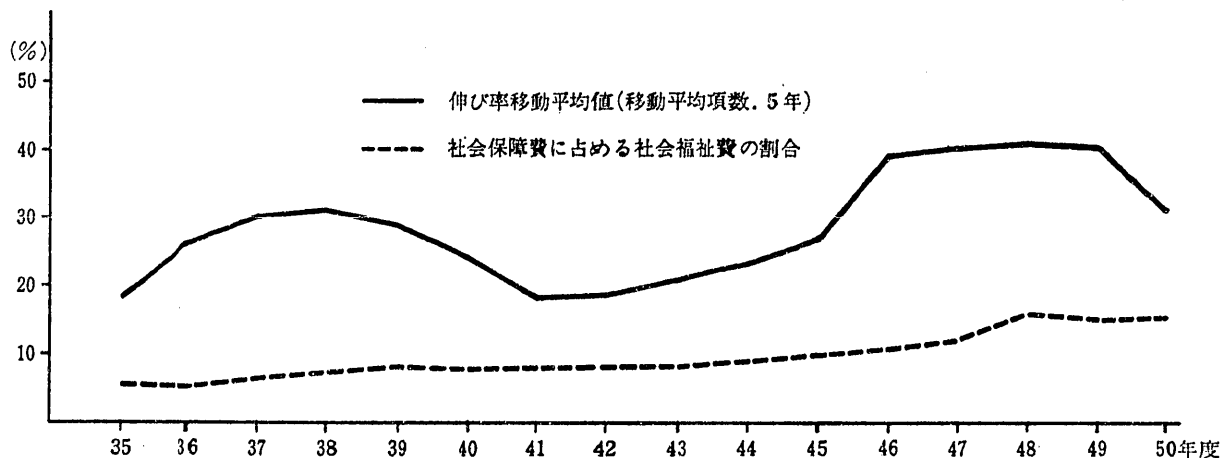


図 8 社会福祉費の伸び率の移動平均値と社会保障費中に占める割合の推移

社会福祉費を、さらに科目的にみると、「児童保護費」、「老人福祉費」、「児童扶養手当給付諸費」、「身体障害者保護費」、「母子福祉費」、「婦人保護費」、「社会福祉施設整備費」、「国立更生援護機関費」などに分けられるが、図9に明らかなように、児童保護費と老人福祉費によって、社会福

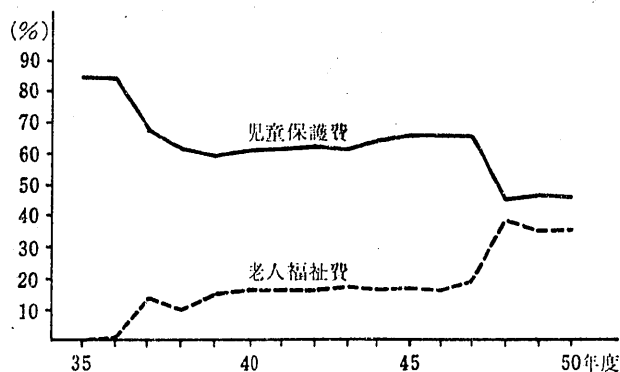


図9 児童保護費と老人福祉費の構成費の推移

祉費の約80%が毎年度占められてきている(年平均79.6%, 標準偏差3.4%, 変動係数4.0%)。このため、社会福祉費の変動は、この両経費の変動を反映するものとみることができよう。そこで、この両経費の伸び率をみると、図10のとおりである。

図10をみると、児童保護費の変動がきわめて安定的であるのに対し、老人福祉費の変動はかなり大きくなっている。児童福祉法は、昭和22年

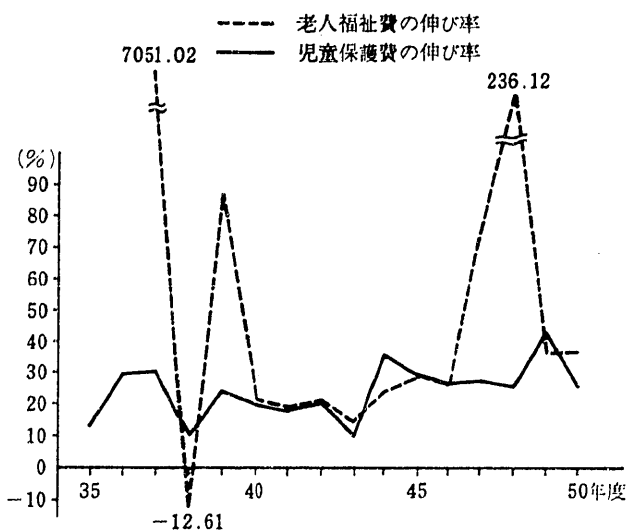


図10 老人福祉費と児童保護費の伸び率の推移

に制定され、翌年1月から施行され、その後数回の改正を経てきているが、昭和35年段階ではすでに制度運営上安定性をもっており、予算上の意思決定についても安定的な方式が用いられていたものと思われる。これに対して、老人福祉費の変動は、制度創設・制度拡充の影響を受けたものである。老人福祉費の伸び率変動の著しいのは、昭和37, 38, 39, 47, 48の各年度であるが、30年代後期については老人福祉法の制定・施行(昭和38年)、40年代後期については、老人福祉法一部改正(70歳以上老人医療無料化、48年1月施行)による支出増の影響を受けたものである。

以上のことから、社会福祉費の伸び率変動は、児童福祉費をベースとして、老人福祉費の動きを反映したものといえる。しかし、老人福祉費の伸び率変動を子細にみると、制度変動期以外の年度では、きわめて安定した動きをみせている。このことより次のことがいえよう。すなわち、社会福祉費の伸び率変動が経費内在的な要因によるものというよりも、制度拡充に主な要因があるところから、平年度の予算上の意思決定に対する制度拡充要因の占める地位は二次的なものたざざるを得ないということである。このことから、社会福祉費の伸び率変動が比較的大きなものとなっているにもかかわらず、予算上の意思決定については増分的方法が貫徹しているという仮説を置く余地は十分残されているといえるのである。

2 式の推定

(A) デフレーター問題⁴¹⁾

前節でみた、社会福祉費の単純増分主義モデルの実質値による推定式は次のとおりであった。

$$SWE_t = 34.619 + 1.187(1 + \dot{P}C_t) SWE_{t-1} \quad (5-4)$$

(65.329) (0.034)

$$\bar{R}^2 = 0.989 \quad s = 192.867 \quad d = 2.027$$

この推定式で用いたデフレーターは、消費者物価上昇率であったが、果して、消費者物価上昇率は社会福祉にかかわるデフレーターとして適切であろうか。

41) この項の執筆には、三浦文夫、高橋紘士両先生から戴いた適切なコメントが大いに有益であった。

表 1 社会福祉費の支出形態別構成比 (%)

		医療給付費	その他の給付費	施設整備費	施設運営費	事務費
社会福祉費計	40年	4	39	8	46	2
	50年	22	33	10	33	1

資料 社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』各年版。

予算書からは、主要経費別用途別の値が得られないので、社会保障制度審議会事務局がまとめた支出形態別のデータをみると表1のとおりであるが、社会福祉費の用途はかなり多様なものとなっている。このうち、医療給付費については、消費者物価を採用することについてはほぼ異論はないと考えられる。しかし、施設整備費や施設運営費等が具体的にどのような支出を構成するのか必ずしも明らかでないため、デフレーターの意味が不明確となってくるのである。

そこで、国民所得統計における「政府の財貨サービス購入デフレーター(Gc)」を用いて推定した結果は次のとおりである。

$$SWE_t = 25.112 + 1.167(1 + Gc_t)SWE_{t-1} \quad (6-1)$$

(79.251) (0.040)

$$\bar{R}^2 = 0.984 \quad s = 229.147 \quad d = 2.716$$

結果は、消費者物価を用いた(5-4)式より悪くなっている。この点に関して、第84国会衆議院社会労働委員会における次のやりとりが注目される⁴²⁾。

森井忠良議員——予算書を見ますと、社会福祉施設整備費でぶっ込めで計上してあるわけですね。……この中で保育所が幾つ、あるいは障害児・者の施設が幾つ、お年寄りに関するものが幾つというふうに分けてありますか。

上村一厚生省社会局長——特に分けておりません。

森井議員——予算を組むのに一体、施設ごとに幾つ建てるという算出の根拠はないのですか。

上村社会局長——一般的な公共事業の場合には個所づけを先にいたしまして、それで積み上げて予算を要求するわけでございますが、社会福祉施設の場合には、福祉施設の数だけで40幾つあるわけでございますので、これまでの傾向を考えながら単価アップ等を考慮して予算を要求する、こういう要求方式をとっておる

わけでございます。

森井議員——……私は積算の根拠があつてしかるべきだと思う。社会福祉施設整備費という形で一括して490億というふうな、つまみの金でやられるというのはどうしても理解ができないわけですよ。予算がとおった後で、それから山分けをするのですか。

上村社会局長——……お話の趣旨はわからぬでもございせんけれども、そういう組み方をせざるを得ないという事情にあるわけでございます。

つまり、社会福祉費は、要求の積み上げによって決定されるのではなく、まず大枠を決定したうえで枠配分的に各要求項目に振り分けられることをこのやりとりは示している。このため、物価上昇としては、大まかに総額に対して考慮されるものと考えられる。

さて、消費者物価がデフレーターとして適切であるか否かについては、今後、よめいっそうの検討を要するところであるが、この点は今後の検討に待つとしても、政策決定に用いられるのが、どの時点の物価であるかについては若干の議論があらう。

予算過程は、各省における概算要求作成作業に始まり決算の議会における承認によって終る。各省の概算要求作成は通常6月ごろからその作業が始められ、財政法第17条22項の規定により8月31日までに大蔵大臣に送付される。この概算要求は、財政法第18条1項の規定によって、9月早々から始まる大蔵省の査定に付され12月末から1月初めに大蔵原案が作成され閣議に提出される。ひきつづき復活折衝を経て政府案が作成されて国会提出となるわけであるが、このような予算編成作業の時期からみると、当初予算編成過程において得られる情報は前年度までの物価上昇率であることから、物価上昇率として前年度のものをを用いるのが妥当との考えも成り立つ。この場合の推定結果は次のとおりである。

$$SWE_t = 96.212 + 1.131(1 + Pc_{t-1})SWE_{t-1} \quad (6-2)$$

(97.343) (0.048)

$$\bar{R}^2 = 0.975 \quad s = 286.434 \quad d = 1.341$$

(6-2)式の結果は、(5-4)式の結果よりむしろ悪くなっている。これは、本分析で用いているデータが補正後計数であるところから、補正予算に

42), 43) 第84国会衆議院社会労働委員会会議録第4号、昭和53年3月2日、p. 11。

において実質的決定がなされているといえる。この点に関して、ふたたび国会におけるやりとりをみることにする⁴³⁾。

上村社会局長——……実際問題といたしまして都道府県自身がその具体的な整備計画を立てますのは、それぞれの年度の初めでございます。たとえば53年度なら53年度の予算を組む時点では、各都道府県の計画というものはまだ全然上がってこない。そういう段階で予算を組むわけでございます。

森井議員——……そうしますと、これから4月に予算が通って、それから、どこの県に何か所建てるということを決めて、それから設計をさせて、物によっては、これは土地の整備もしなければならぬでしょうし、用地の買収の交渉もしなければなりませんけれども、そういったことはこれからやるわけですか。

社会局長は、この質問に対して否定していない。予算の編成というものがおおむねこのようなものであるとするならば、考慮される物価は、予算の執行段階のそれであるといえるのであり、推定式の結果も示しているように、物価上昇率としては $(t-1)$ 年度より t 年度の方が適切であると考えられる。

以上のことから、デフレーターとしては、なお問題が残るとはいえ、 t 年度の消費者物価を考慮することとする。このデフレーターを用いた(5-4)式は一般的には、統計的にみて、かなり良い結果のものといえる。しかし、社会福祉費の伸び率の推移をふたたび図11によってしてみると、実質伸び率と名目伸び率は、ほとんど同じ変動傾向を示している。図中、鎖線で示したものは、(5-4)式第2項の係数と消費者物価上昇率との積の値の推移をみたものである。このことから明らかなよ

うに、(5-4)式は、伸び率変動を十分説明しないものとなっている。このため、社会福祉モデルの開発のためには、前年度予算と消費者物価の他に、さらなる説明変数の発見が必要となる。

(B) 相関分析

本稿V, 1でみたように、短期的な予算の変化を、ニードなり需要といった要因によって説明することが困難であるところから人口要因等は、一応考慮の外に置き、ここでは、(ラグつき)社会福祉費、社会保障費、普通歳入、国民総生産(GNP)の四つの要因を検討することにする。

(ラグつき)社会福祉費を要因として検討する背景には、ことわるまでもなく「増分主義仮説」を考えている。

社会保障費によって社会福祉費を説明しようとする立場は、社会保障費の一定割合が社会福祉費に配分されることを予想しており、「配分仮説」と呼んでよいであろう。

普通歳入によって社会福祉費を説明しようとする立場は、社会福祉費が税収変動の影響を受けると予想しており、「見直し仮説」と呼んでよいであろう。

GNPは、ここで問題とする要因のなかでは唯一の需要関係要因と考えている。すなわち、経済の成長が進めば進むほど人々はより多くの社会福祉を需要するであろうと仮定しているわけである。

これら四つの要因の伸び率、増加額、GNP比と当期社会福祉費の伸び率、増加額、GNP比との相関係数を算出したところ、表2の結果を得た。

さて、表2によって、相関係数を観察すると、まず、GNP比でもっとも高い値を示すのは、前期社会福祉費の対GNP比($PSWE_{t-1}$)との自己相関で0.985あり増分主義が支配的であることを示している。これに続いて、当期社会保障費対GNP比($PSSE_{t-1}$)が0.968と高い値となっている。普通歳入との間では(1期ラグを除けば)有意性が認められず、社会福祉費のレベルでは税収変動の影響を直接受けているとはいえないようである。

さて、当期社会福祉費対GNP比($PSWE_t$)に対してもっとも説明力が高いのは前期社会福祉費であった。しかし、表3に示すように、前期社会

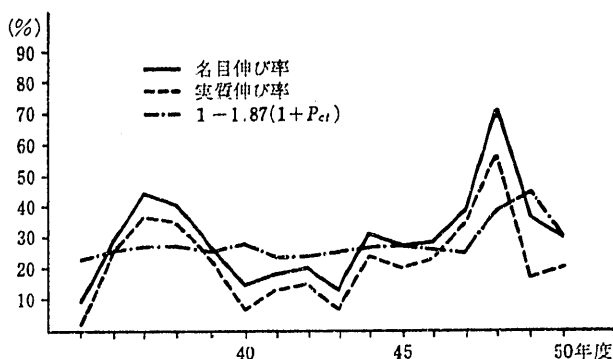


図11 社会福祉費の伸び率の推移

表 2 社会福祉費の単相関係数

	伸 び 率			増 加 額			G N P 比		
	当 期	1 期 ラ グ	2 期 ラ グ	当 期	1 期 ラ グ	2 期 ラ グ	当 期	1 期 ラ グ	2 期 ラ グ
自 己	—	.495*	.123	—	.906**	.810**	—	.985**	.954**
社 会 保 障 費	.505*	.321	.312	.954**	.884**	.880**	.968**	.917**	.807**
普 通 歳 入	.269	.259	.267	.309	.856**	.760**	.009	.437*	.310
G N P	.162	.055	.196	.891**	.910**	.842**	—	—	—

注 * 5%水準有意.

** 1%水準有意.

表 3 3変数の相関マトリックス

	PSWE _t	PSWE _{t-1}	PSSE _t
PSWE _t	—	.985	.968
PSWE _{t-1}	.985	—	.979
PSSE _t	.968	.979	—

福祉費対 GNP 比と当期社会保障費対 GNP 比との間、また、当期社会福祉費対 GNP 比と当期社会保障費対 GNP 比との間にもそれぞれ相関関係があるため、前期社会福祉費対 GNP 比の説明力がどの程度独自性をもっているかは、にわかに判定しがたい。そこで、当期社会保障費対 GNP 比の影響を除いた時の当期社会福祉費対 GNP 比と前期社会福祉費対 GNP 比との相関、また、前期社会福祉費対 GNP 比の影響を除いた時の当期社会福祉費対 GNP 比と当期社会保障費対 GNP 比との相関を表3の相関マトリックスから計算してみることにする。第3の変数の影響を除去した時の2変数間の相関は、偏相関係数の公式

$$R_{12.3} = \frac{R_{12} - R_{13} \cdot R_{23}}{\sqrt{1 - R_{13}^2} \sqrt{1 - R_{23}^2}}$$

によって求められる。

当期社会保障費対 GNP 比の影響を除いた時の当期社会福祉費対 GNP 比と前期社会福祉費対 GNP 比との偏相関係数は、

$$R_{PSWE_t, PSWE_{t-1}, PSSE_t} = 0.730$$

である。また、前期社会福祉費対 GNP 比の影響を除去した時の当期社会福祉費対 GNP 比と当期社会保障費対 GNP 比との偏相関係数は、

$$R_{PSWE_t, PSSE_t, PSWE_{t-1}} = 0.105$$

である。

この計算結果は、前期社会福祉費対 GNP 比の

説明力の独自性がきわめて高く、当期社会保障費対 GNP 比は、前期社会福祉費対 GNP 比を与えた場合、ほとんどその独自性を失ってしまうことを意味している。ここでも、やはり、増分主義仮説が支持されることになっている。

しかし、他方、伸び率と増加額についてみると、この両者とも、社会福祉費の自己相関より、当期社会保障費の伸び率ならびに増加額との相関の方が高くなっている。このことは、伸び率については、自己の過去の伸び率よりも社会保障費全体の当期の伸び率が意思決定に当て意識されとともに、社会保障費全体の当期における増加分のうち社会福祉費に振り向けられる一定の枠が存在することを推測させる。

以上の検討結果により、ここでは、相関係数の高い当期社会保障増加額を新たに説明変数として導入することにする。

(C) 社会福祉費モデルの推定

これまでの検討結果を受けて、(5-4) 式に、新たに、当期社会保障費の増加分 ($SSE_t - SSE_{t-1}$) を説明変数として導入した結果は次のとおりである。

$$SWE_t = 12.924 + 0.970(1 + \hat{P}c_t) \cdot SWE_{t-1} + 0.121(SSE_t - SSE_{t-1}) \quad (6-3)$$

(53.429) (0.003) (0.251)

$$\bar{R}^2 = 0.990 \quad s = 181.417 \quad d = 2.519$$

結果は、決定係数においても、標準誤差においても統計的に良いものとなっており、また系列相関もみられない。この式の部分テスト結果は図12に示すとおりである。実績値にみられる昭和48年度の高い伸びを説明しきれていないために、48年が過小推計となり、また、49年が過大推計気味となっているが、全体としてはよくフィットしてい

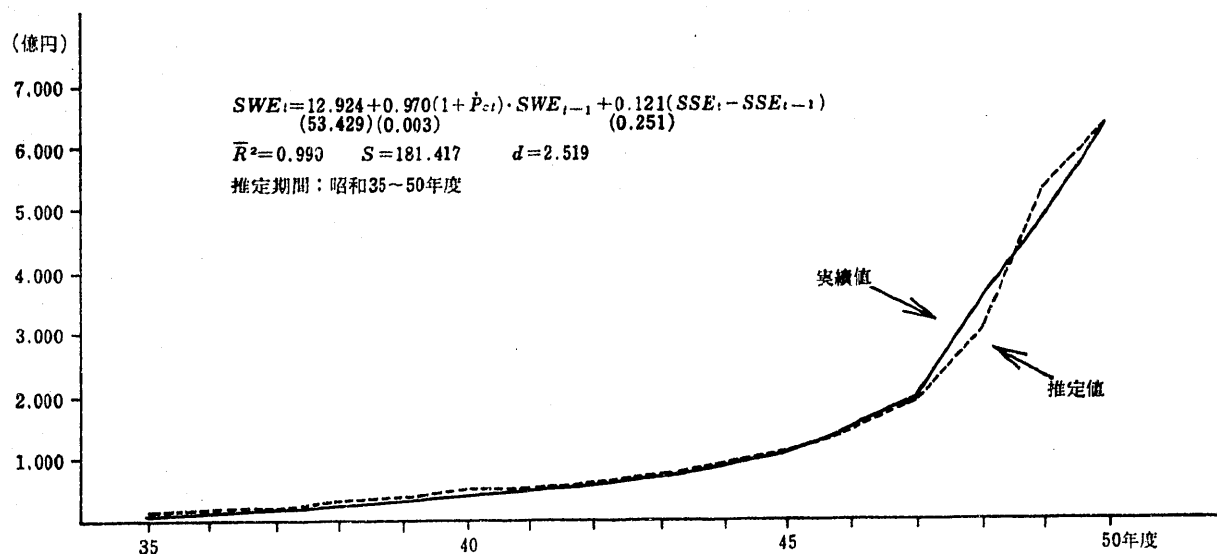


図 12 社会福祉費 (SWE) モデルの部分テスト

るといえよう。

この式の第2項は、社会福祉費の前年度分にリンクして決定される部分であり、係数は1に近く、消費者物価の上昇率にほぼ見合った形で、社会福祉費が決定されることを示している。

第3項は、社会保障費の増加に基づく裁量的な決定に対応するものと解釈でき、社会保障費の増加分 ($SSE_t - SSE_{t-1}$) の12%程度が社会福祉費に配分されることを示している。先にみた、社会福祉費の伸び率変動も、この第3項によって説明されるものと思われる。

なお、消費者物価上昇率と社会保障費増加額は実際の観測値を、また先決内生変数である前年度社会福祉費については初期値(昭和34年)のみ実際の観測値をモデルに代入し、35年度以降はモデルから計算して得られた値を代入したファイナル・テスト(脚注40参照)の結果は、図13のとおりである。

(6-3)式は、第2項が自己回帰項となっているために初期の誤差が累積されて47年まではやや過大推計気味となっているが、48年の実績値の伸びが高いために、48年以降は、ほぼ完全なフィットを示

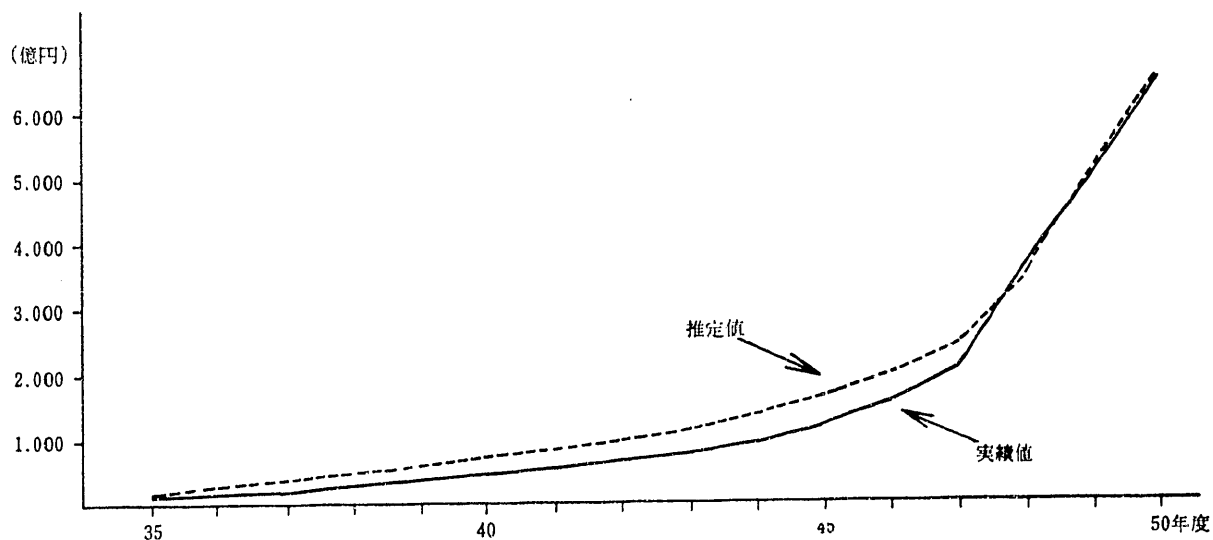


図 13 社会福祉費モデル・ファイナル・テストの結果

し、予測式としても精度の高いものとなっている。

以上のことから、われわれは、この(6-3)式を社会福祉費の最終的な計量モデルとして採用することにする。

VII 結 論

1 結果の要約

これまで、社会福祉予算の意思決定をめぐって、少なくとも短期的にはある一定の定型化された構造が存在するという仮説のもとで、増分主義を検討してきた。その際、仮定された構造は、社会福祉の(定量的に把握された)ニードに応じて社会福祉費の決定がなされるとみるのではなく、むしろそのようなものとは連絡なしに、政策当局(財政当局)に内在的な要因に基づいて決定されるというものである。

この仮説に基づいて、増分主義モデルを仮設的に構成した結果、このモデルは、(定量的に把握された)ニード要因をまったく含まないものであったにもかかわらず、現実の動きをかなり良く再現することができた。最終的に採用した社会福祉費モデルである(6-3)式の示すところは、ある年度の社会福祉費は、①前年度の予算額を物価修正したうえで、②さらに、その年度における社会保障費の増加分の影響を受けて決定されるというものである。もっとも、その影響は、社会保障費の増加額の約12%程度と限界的なものであり、大部分は自己回帰的に定まるものである。(6-3)式の第2項部分、すなわち、上記①の部分を社会福祉費の当然増部分——制御不可能な硬直化分——とみなし、これを次式によって定義

$$S\bar{W}E_t \equiv 0.970(1 + P_{c,t}) \cdot SWE_{t-1}$$

し、社会福祉費総額に占める硬直化分の割合を算出してみると、図14のとおりである。これによれば、前年度予算額にリンクして決まる硬直化分は、約80%(平均値80.91%、標準偏差7.31%、変動係数9%)である。この部分は、まったく制御不可能な部分であり、残り約20%が裁量的に制御可能部分といえる。制御不可能部分は、ほぼ完全に物価修正を行なうだけのものであるため、名目額の増加はあっても事業量は不変である。こ

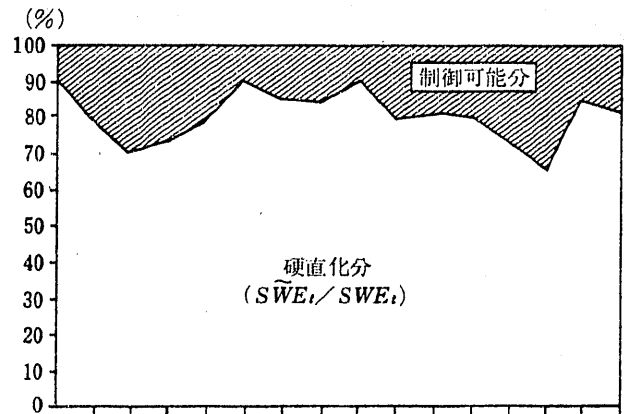


図14 社会福祉費硬直化分比率の推移

れに対して、制御可能分である社会保障費増加額からの配分金は、政策的経費として各年度の重点施策に裁量的に振り向けられるものと推測される。このことから、基本的には増分主義に支配された社会福祉予算の意思決定構造の下での社会福祉の柔軟性ある発展は、社会保障費全体の伸びに依存するものといえるだろう。

2 社会福祉予算決定構造の評価

いま一度、リンドブロムの議論を振り返ってみれば、彼は、増分主義を単なる実証的理論として提示していたのではなく、規範的理論として位置づけていたことがわかる。彼によれば、増分的方法とは、制限された時間的制約のもとで予算の編成・審議を簡略化し、社会諸階層の部分的利害の存在とその予算上のシェアについての比較計量と利害の調整を容易にし、不当な方法による予算の急激な変化を抑制する役割を果たすものとされている⁴⁴⁾。したがって、増分主義という方法が長期にわたってその正当性を主張するためには、社会諸階層の利害が予算の増加分をめぐって必要十分に主張されうる機会が存在することが前提として必要であり、また、予算の内容が結果として社会的要請に適合するものでなければならぬ。サイモンらの議論を援用すれば、最適化は原理的に困難であるとしても満足化基準を満たすものでなければ

44) C. E. Lindblom, op. cit., pp. 300-12, なお、増分主義に関する議論としては、小島昭「予算過程における政治と行政」(『都市問題研究』Vol. 12, No. 4, 1968), 同「予算における意思決定の理論」(日本行政学会編『現代行政の実践課題』[年報『行政研究』8], 1970)などがある。

表 4 社会保障関係費の伸び率分布

(%)

	生活保護費	社会福祉費	社会保険費	失業対策費	保健・衛生対策費	社会保障費計
平均値	16.78	30.07	29.36	11.68	20.75	22.69
標準偏差	4.69	15.17	15.14	14.23	20.13	7.89
変動係数	27.95	50.45	51.57	121.83	97.01	34.77

ば、構造の維持は困難である。

さて、われわれの分析によれば、16年間にわたる社会福祉予算の変化に一貫した構造として増分的方法を見出すことができたわけだが、これが果たして社会的要請を満たしうるものであったかどうかが問題となろう。しかし、われわれは、社会的要請ならびに政策の効果を示す福祉の状態について定量的に把握しうる適切な指標をもっていない⁴⁵⁾ため、この問題に定量的に答えることはできない。しかし、厳密な相関関係を立証することは困難であるとしても、ほぼ次のことがいえるだろう。

(A) 社会福祉費は、期間中、社会保障費全体の伸びをつねに上回る伸びを示しており、しかも、昭和44年度以降は、図7に示すように、最高の伸び率を維持している。表4は、社会保障関係費の伸び率の分布をみたものであるが、経費によって伸び率は異なっている。このことは、各経費間で一定のシェアを保とうとする動きがみられないことを示すが、社会福祉費は30.07%と最も高く経費中もっとも重視されたものといえるだろう。このために、社会保障費全体に対する構成比も図8でみたとおり一貫して増加しているわけである。社会福祉費につぐ伸び率を示すのは社会保険費で平均伸び率29.36%と高く、高度成長期における政策の重点が社会福祉と社会保険に置かれたことを推測させるものである。これに対して、生活保護費等の伸びは低く、政策の重点がここになかったことを示す。

この傾向に対する一つの有力な解釈は、「救貧から防貧へ⁴⁶⁾」、「貨幣的ニードから非貨幣的ニードへ⁴⁷⁾」という三浦文夫の図式の援用である。この両図式は戦後におけるわが国の社会福祉のニードと政策の展開過程を適切に概念化したものであり、概念的にはほぼ同一の内容をもつが、後者は、前者の発展形態であり、社会福祉ニードの性格をより厳密に規定するとともに、それに対する政策的対応の変化をも含めて概念化したものである。

ここで、この概念に詳しく触れることはしないが、現金給付を要する貨幣的ニードに代わって現物給付を要する非貨幣的ニードが顕在化してきたという大きな変動傾向を考えるならば、生活保護費が後退をたどるなかで、社会福祉費が大幅な伸びを示したことは、こうした社会的要請に応えようとしたものとみることができよう。

(B) 社会福祉費の内部構造は、本稿VI, 1でみたように、児童保護費と老人福祉費の布置状況によって決定されるといえるが、昭和35年度から50年度までをみるとほぼ三つの時期に分けることができる。すなわち、第1期(35~36年)、第2期(37~47年)、第3期(48~50年)である。図9によって明らかのように、この16年間、社会福祉費の80%がこの両経費によって占められているが、この両経費の比率は、ほぼ、第1期では、10:0、第2期では7.5:2.5、第3期では5.5:4.5となっており、これは37年度と48年度に児童保護費の伸びを極端に上回る伸びが老人福祉費にみられ、その他の年度では、この両経費が同一の伸びをみせたことを示す。このように、社会福祉費をその内部についてみると、児童保護費と老人福祉費の構成比の接近（これが直進的に進まず段階的な変動となっているのは増分主義およびバランス維持作用の影響である）によって特徴づけられるが、このことは、高度成長期における社会的要請への政策的対応を示すものといえる。

45) 社会指標研究の現状については、三重野卓「社会指標構築の現状と課題」(『現代社会学』Vol. 5, No. 2, 講談社, 1978) 参照。

46) 三浦文夫「1960年代の社会福祉」(『季刊社会保障研究』Vol. 5, No. 4, 1969)などを参照。

47) 三浦文夫「社会福祉の転換と供給問題」(社会保障研究所編『現代の福祉政策』, 東京大学出版会, 1975), および, 同「対人福祉サービスの今後の方向(その1)」(『季刊社会保障研究』Vol. 13, No. 4, 1978) 参照。

表 5 社会福祉予算項目別にみた予算要求額の対前年度増減状況

項 目	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	項 目	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53
身体障害者保護費											社会福祉施設整備費										
身体障害者補護費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	施設施行旅費	○	△	△	○	△	△	△	○	△	△
老人福祉費											施設施行序費	△	△	△	○	△	△	○	△	○	○
老人保護費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	肢体不自由児施設整備費	○	○	○	○	△	△	○	△	○	○
老人福祉費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	心身障害者福祉協会施設整備費	○	○	△	△	○	△	○	△	○	△
老人医療費補助金	/	/	/	◎	○	○	○	○	○	○	地方改善施設整備費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
婦人保護費											社会福祉施設等										
婦人保護費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	施設整備費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
社会福祉諸費											不動産購入費	△	/	/	/	/	/	/	/	/	/
褒賞品費	—	—	—	○	○	○	○	—	○	△	点字図書館施設整備費	/	/	/	◎	○	△	/	/	/	/
民生委員手帳等作成費	△	—	○	○	△	—	○	—	○	△	児童保護費										
医療器械整備費	○	○	—	○	○	○	△	—	—	—	児童保護費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
身体障害者福祉促進事業委託費	/	/	/	/	○	○	○	○	○	○	精神薄弱者保護費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	/	/
肢体不自由児施設等経営委託費	○	△	○	△	△	△	○	○	○	△	母子保健衛生費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
世帯更生貸付補助金	—	△	○	○	○	—	○	○	○	○	家庭児童対策事業費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	/	/
世帯更生運動推進費補助金	○	○	—	○	○	—	○	○	○	○	児童健全育成事業費補助金	/	/	/	/	/	/	/	/	/	○
社会福祉事業振興会											児童保護指導監督委託費	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
社会福祉費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	特別児童扶養手当等給付諸費										
奉仕銀行助成費補助金	/	/	/	/	/	—	○	/	/	/	重度障害者福祉手当	/	/	/	/	/	◎	○	○	○	○
社会奉仕活動育成費補助金	/	/	/	/	○	/	/	/	/	/	給付費等補助金	/	/	/	/	/	◎	○	○	○	○
心身障害者福祉協会											事務取扱交付金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
運営費補助金	/	◎	○	○	○	○	○	○	○	○	特別児童扶養手当等給付費	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○
社会福祉事業助成費補助金	/	/	/	/	/	/	/	○	○	○	郵政事業特別会計へ繰入	△	○	△	○	○	○	○	○	○	○
在宅福祉事業費補助金	/	/	/	/	/	/	/	○	○	○	母子福祉費										
点字図書貸出等委託費	○	○	○	○	○	△	/	/	/	/	寡婦福祉貸付	○	○	○	○	○	○	○	—	△	△
民間社会福祉施設	/	/	◎	△	○	—	○	/	/	/	母子福祉貸付金	—	△	△	○	○	○	○	○	○	○
特別措置費補助金	/	/	/	○	○	○	○	○	○	○	児童扶養手当										
社会福祉施設等	/	/	/	○	○	○	○	○	○	○	事務取扱交付金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
設備整備費補助金	/	/	/	○	○	○	○	○	○	○	児童扶養手当	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
消費生活協同組合貸付金	○	—	○	○	○	○	○	○	○	○	郵政事業特別会計へ繰入	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
地方改善事業費補助金	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○											
地方改善施設設備費補助金	/	/	/	○	○	○	○	○	○	○											

注 1) 国立更生保護機関費は省略。

2) 表中○印は対前年度増、△は減、—は同額、○△一印の前の/は目がないこと、以後の/は目の廃止を示す。

3) 表中◎は目の新設を、また/の後の○は目の分割を示す。

資料 大蔵省『一般会計歳出予算参照書・国会（常会）提出』各年度版より作成。

三浦文夫は、「今日の老人問題は人口の老齢化という現象から説明できるものではなく、より直接的には経済の高度成長とこれにともなって生じた激しい社会・経済的変動によるものである⁴⁸⁾」とした。この問題を細かく検討する余裕はないが、議論の要点は次のとおりである。高度経済成長は「豊かな」国民生活をもたらしたが、所得の分配は業績主義的価値に基づくものであったため、労働能力を有しない特に老人等にとっては、この「豊かさ」は無縁のものであった。したがって、かなり長いタイムスパンにおいて変動する人口老

齢化といった要因よりも、より直接的には、高度成長そのものが老人問題を激化させたことになる。老人問題が大きくクローズアップされた昭和30年代後半の老齢人口比率が6%程度と少なく、また40年代後半の従属人口比率（年少人口と老年人口の合計を生産年齢人口で割ったものを指数化したもの）が、それまでに比べて、45年44.9、50年47.5と最低であったことなども、この立論に対して統計的根拠を与えている。

このように、高度成長期における社会福祉問題は老人問題として集約的に顕在化したといえるが、社会福祉費の変動は、こうした定性的に把握されるプレッシャーに反応したものといえるのである。

48) 三浦文夫「これからの老人福祉」（『これからの老人福祉施策』、全社協、1978）参照。

(C) 以上、社会保障費中に占める社会福祉費の位置、ならびに社会福祉費の構造変動という二つの側面から社会的要請との対応をみてきたが、定性的ながらも、社会福祉費の変動と社会福祉ニードの変動とが正の相関関係にあることが確認された。このことが、16年間にわたって、増分的方法を基調とした社会福祉予算の意思決定構造を維持しえた要因といえるかもしれない。

しかし、増分的方法は、非貨幣的ニードへの対応ということ考えた場合、明らかに大きな限界をもっている。

非貨幣的ニードは、その性質上、多様化、個別化されて現われる。こうしたニードに対する政策的対応は、新たな予算項目の設置として具体的な形をなすことになる。それは、本来的に、前年度予算からの束縛の外で行なわれなければならない。

しかし、増分的方法は、前年度予算額にリンクして決定するものであるところから、大部分が硬直化分となってしまう、予算項目の新設は、わずかに残った制御可能分の範囲内でしか行ない得ないことになる。しかし、制御可能分の裁量的配分はまったく新しい項目に対して行なわれるというよりも、硬直化分が単なる物価修正でしかないこ

とから、これに対する上積みのためにもっぱら配分されることになることと推測されることからしても、項目新設の余地はさらに狭いものとなろう。

表5は、昭和44年度から53年までの最近10年間の社会福祉の項目別に予算要求額の前年度予算額に対する増減状況をみたものである。これによれば、10年間のうち、新たに設置された「目」(表中◎印を付したものは、わずかに五つにしかすぎないことがわかる。

こうしてみると、非貨幣的ニードへの対応が今後ますます大きな課題となっていくなかで、こうした予算決定構造は根本的な見直しをせまられていくことになる。

また、本稿冒頭で述べた超過負担問題についてみても、需要との連絡なしに、予算の大枠が決定され、しかる後に要求に応じて配分されるわけであるから、大枠があるかぎり、補助対象を広げれば単価を低くせざるを得なくなり、かかる方式の下では、超過負担問題の解決はあり得ないことになる。

付記 本稿の作成にあたり、社会保障研究所長馬場啓之助先生、同研究第3部長三浦文夫先生、同研究員高橋紘士先生に、数々の示唆と助言をいただきました。ここに記して感謝の意を表します。

付表1 歳入・歳出関係データ一覧

(億円)

年 度	生活保護費	社会福祉費	社会保険費	失業対策費	保健・衛生対策費	社会保障費	老人福祉費	児童保護費	普通歳入
34	454	103	419	434	165	1,575		103	14,750
35	505	113	704	422	178	1,922		112	18,588
36	607	146	1,052	478	294	2,577	0.5	148	22,980
37	689	211	1,214	563	439	3,116	35	245	24,951
38	807	299	1,477	584	713	3,880	31	298	28,402
39	935	382	1,724	595	804	4,440	57	382	32,609
40	1,068	439	2,288	693	950	5,438	70	439	34,401
41	1,246	520	2,712	734	1,095	6,307	84	522	38,354
42	1,456	624	3,407	762	1,125	7,374	102	625	44,970
43	1,640	703	4,057	792	1,076	8,268	118	703	54,118
44	1,835	919	4,942	807	1,239	9,742	146	919	65,740
45	2,208	1,172	5,915	835	1,437	11,567	189	1,172	79,214
46	2,505	1,503	7,043	910	1,657	13,618	238	1,503	85,123
47	3,107	2,089	8,611	1,066	1,948	16,821	412	2,089	104,342
48	3,584	3,569	11,659	1,243	2,140	22,195	1,383	3,569	141,341
49	4,624	4,916	17,761	1,444	2,542	31,287	1,760	4,916	162,354
50	5,370	6,416	23,437	2,291	2,796	40,310	2,250	6,424	145,857

注 歳出については、一般会計主要経費別補正後計数である。

資料 大蔵省主計局調査課編『財政統計』52年版。

老人福祉費、児童保護費については、健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』各年度版による。

付表 2 歳入・歳出各項目の伸び率の推移

(%)

年 度	生活保護費	社会福祉費	社会保険費	失業対策費	保健・衛生対策費	社会保障費	老人福祉費	児童保護費	普通歳入
34	14.65	7.29	76.05	5.34	4.43	21.15		9.25	18.80
35	11.23	9.71	68.02	-2.76	7.88	22.03		13.26	26.03
36	20.20	29.20	49.43	13.27	65.17	34.08		31.39	23.63
37	13.51	44.52	15.40	17.78	49.32	20.92	7051.02	31.26	8.58
38	17.13	41.71	21.66	3.73	62.41	24.52	-12.61	11.99	13.83
39	15.86	27.76	16.72	1.88	12.76	14.43	87.20	24.15	14.81
40	14.22	14.92	32.71	16.47	18.16	22.48	22.07	19.05	5.50
41	16.67	18.45	18.53	5.92	15.26	15.98	20.38	18.80	11.52
42	16.85	20.00	25.63	3.81	2.74	16.92	20.75	21.43	17.22
43	12.64	12.66	19.08	3.94	-4.36	12.12	15.55	10.49	20.34
44	11.89	30.73	21.81	1.89	15.15	17.83	24.44	36.28	21.47
45	20.33	27.53	19.69	3.47	15.98	18.73	29.31	30.73	20.50
46	13.45	28.24	19.07	8.98	15.31	17.74	25.96	27.08	7.46
47	24.03	38.99	22.26	17.14	17.56	23.52	72.73	28.39	22.58
48	15.35	70.85	35.40	16.60	9.86	31.95	236.12	26.84	35.46
49	29.02	37.74	52.34	16.17	18.79	40.96	27.25	44.13	14.87
50	16.13	30.51	31.96	58.66	9.99	28.84	27.84	27.15	-10.16

付表 3 歳入・歳出関係各項目の
増加額の推移 (億円)

年 度	社会福祉費	社会保障費	普通歳入
34	7	275	2,335
35	10	347	3,838
36	33	655	4,392
37	65	539	1,971
38	88	764	3,451
39	83	560	4,207
40	57	998	1,792
41	81	869	3,963
42	104	1,067	6,606
43	79	894	9,148
44	216	1,474	11,622
45	253	1,825	13,474
46	331	2,051	5,909
47	586	3,203	19,219
48	1,480	5,374	36,999
49	1,347	9,092	21,013
50	1,500	9,023	-16,497

付表 4 国民総生産 (GNP) の実数・伸び率・増加額
および消費者物価上昇率の推移

年 度	実 数 (億円)	伸 び 率 (%)	増 加 額 (億円)	消 費 者 物 価 上 昇 率 (%)
34	136,089	15.5	18,239	1.9
35	162,070	19.1	25,981	3.8
36	198,528	22.5	36,458	6.1
37	216,595	9.1	18,067	6.8
38	255,921	18.2	39,326	6.5
39	296,619	15.9	40,698	4.8
40	328,137	10.6	31,518	7.3
41	384,186	17.1	36,049	4.6
42	452,967	17.9	69,781	4.2
43	532,882	17.6	79,915	4.9
44	622,599	16.8	89,717	6.7
45	730,495	17.3	107,896	7.2
46	815,956	11.7	85,461	5.8
47	947,653	16.1	131,697	5.3
48	1,156,752	22.1	209,099	16.0
49	1,364,224	17.9	207,472	21.7
50	1,496,316	9.7	132,092	10.5

資料 経済企画庁編『国民所得統計年報』
総理府統計局『消費者物価統計年報』

タイの社会福祉

伊達卓三

はじめに

近年東南アジアに対する国民の関心はとみに深まりつつあり、東南アジア諸国の政治経済、産業、文化等に関する著書、報道の量は急激に増加している。しかし、これを一時のブームとして終らせるのではなく、地についての理解および親善にまで結実させるためには学問研究レベルでは「東南アジア学者」とも呼ぶべき研究者の養成が、行政レベルでは人物交流・技術協力が、そして国民一般のレベルでは腹藏のない対話がさらに拡大されなければならない。

東南アジアの現状を理解し、これを踏まえて友好を促進する一助となることを期待しつつ、以下筆者が3年間滞在したタイ国の社会福祉の現状を紹介したい。なお、タイ国は東南アジアの典型的な国ではあるが、実際には東南アジア諸国は民族、歴史、宗教、言語、習慣において実に多様であって、タイ国の現状をもって他国を推しはかることは難しいことをあらかじめおことわりしておく。

タイ国——正確にはタイ王国である——は北緯5度から21度、東経97度から106度のアジアの区域に存在する熱帯の国であり、面積は約54万平方キロメートル(わが国の約1.4倍)、人口は約4400万人ある。平野が多く山地は西部、北部および南部にあるが高山はない。気候は安定しており、国土の大半は米作その他の農業に利用されている。人口の約8割が農民である。

タイ国社会を形成している重要な柱は王制、仏教およびタイ古来の血縁・地縁社会である。タイ人の社会を観察した研究者の多くはタイの社会構造がルーズであることを指摘するが、タイ人はそれなりの社会秩序を保ってきたのであり、タイが近代の帝国主義時代にあっても列強に抗し独立を全うしえたことは——この間にかかなりの領土を失いはしたが——タイ人に団結力と処世の知恵が備わっていることを物語っている。王制、仏教、独立、米作とその形態に種々の相違はあるもののタイとわが国には共通するものが多々あり、これが両国民が親近感を持つ原因かと思われる。

I タイの社会福祉の歴史

タイとわが国は奇しくもほぼ同時に近代化のスタートを切った。明治維新の頃、タイにおいては、英明な王と敬われるチュラロンコン大王が即位しており、国家の近代化に努め、この間社会福祉にも関心を持ったとされている。

1893年、タイはカンボディア側から圧迫してきたフランスと戦ったが、この戦争の被災者を救護するための団体 The Red Unalom Society が創設された。この団体は戦争後も王室の庇護のもとに恒常的な社会福祉活動を開始した。これがタイ赤十字社の前身であるが、これは1910年にタイ赤十字社と改称した。これが民間団体による社会福祉事業の嚆矢であるとみなされる。

政府の社会福祉行政は内務省矯正局において行なわれていたが、1940年に内務省に厚生局 (Department of Public Welfare) が設置された。厚生局の活動の推移を厚生局の人員および予算から概観すると、1940年代には人員100名程度、予算100万バーツ(20バーツは約1アメリカドル)程度という状態が続いていたが、1950年代に入るや厚生局の人員、予算は急速に拡大し、1960年には人員約1500名、予算4000万バーツに達した。1960年代には同局はさらに発展し、1970年には人員約3500人、予算1億9000万バーツに達した。これは1960年のそれと比較して人員で2.4倍、予算では4.7倍になったこととなる。しかし、いうまでもなくこの背景には、タイの工業化、および農業の多角化(商品作物の栽培の成功)による高度経済成長があった。1970年代は福祉の安定成長の時期であるといえよう。1978年度の厚生局の人員は約4000人、予算は6億5235万バーツである。因みに1978年度の保健省の予算は34億1700万バーツであり厚生局予算の約5倍ある。ただし、後述するように社会福祉予算は厚生局以外の省庁部局にも計上されており、タイ大蔵省の資料によれば、1973年において、国家予算に占める割合は、保健3.1%、福祉3.1%と同率である(因みに経済開発18.1%、教育19.0%、国防21.0%である)。

大蔵省の数字では保健と福祉に大きい差はないとされ

るが、実際には保健省の行政がより活発であり、社会福祉行政の遅れが否定できない。社会福祉行政に遅れが見られる原因は第1にタイの国民所得がまだ低く(1977年に1人当たり所得が400アメリカドルを越えた)、社会福祉に予算をまわす余裕がないことであり、第2はタイ人社会の伝統にある。すなわち、タイ人は強固な血縁関係を基礎とする個人主義的志向の強い国民であり、血縁内の脱落者を縁者が連帯して保護するという伝統がある。これは富む者が貧しい者に施しを与えるのが当然であるとする仏教の教義とも合致するものであり、また、近世以来タイへ移住して定着した数百万人の中国人も家族主義を維持している。このような伝統がタイの豊かな農業生産力に支えられて今日まで生きてきており、したがって社会福祉行政の重要性はほとんど認識されていなかった訳である。

しかし、過去20年間におけるタイの工業化、都市の拡大はタイの社会、特に都市社会に大きい影響を与えており、少なくともバンコックにおいては先進国に似た社会福祉のニーズが現われてきている。今や歴代の政府は施政方針の中に貧富格差の是正、勤労者の生活向上、社会保障制度の充実を唱うのが例となっており、実際に低所得者対象のサービスの提供、社会保険制度の検討が行なわれるに至っている。

II タイ社会福祉行政機構

1 中央政府行政機構

タイの中央政府の機構はわが国のそれと共通する点が多いが、社会福祉行政について見ると、内務省厚生局がかなりの行政分野をカバーしているとはいえ、他省庁で福祉行政を行なっている例が見受けられる。たとえば、内務省地域社会振興局でも福祉行政を行なっており、やや特殊ではあるが公務員の社会保障給付制度は大蔵省が所管している。

しかし、便宜上内務省厚生局の組織を概観しておく。内務省厚生局には、書記室、人事課、会計課、災害救助課、調査研究課、社会保障課、福祉援護課、コミュニティ・サービス課、児童福祉課、営繕室、職業訓練援助課、自立農民育成(Self-Help Settlement)課、山岳民族福祉課の13課(室)がある。これらの課(室)の所掌事務は課(室)の名の通りであるが、自立農民育成課は、土地のない者に土地を与えて自立農となるまで援助する計画を担当し、山岳民族福祉課はタイの北部、西部地方の山岳地帯に居住している小数山岳民族の定着、自立および福祉の向上を担当している。

2 地方の行政機構

タイの国土は、72の県(バンコック首都圏を含む)に分割され、県が地方行政の重要な単位とされる。各県には内務省から知事が任命されているので、県内の行政に若干の地方自治の要素はあるもののきわめて中失集権的な行政が行なわれている。県の内には郡(アンプー)が、郡の中には郷(タンボン)が、郷の中には村(ムバーン)がそれぞれあり小さい行政単位として存在している。郡長(ナーイアンプー)は内務省の公務員であり、郷の長(カムナン)は選挙によって選出されるたてまえであるが、実際には郷の有力かつ家柄の古い家族の長が就任している。バンコックではバンコックの首都圏が郡ではなく地区に分割されている点が県の場合と異なる。

以上のように地方行政に関しては行政組織は比較的にめ細かくできてはいるが、これは治安維持、徴税、公共物の維持、人口動態の把握、中央政府の指示に基づく行事の実施等にもっぱら利用されており、社会福祉活動は低調である。1977年に厚生局はようやく全県庁に社会福祉担当官を置くことができたのであり、郡レベルには社会福祉に関する知見を有する公務員は配置されていない。今後厚生局がどのレベルまで社会福祉行政を浸透させることができるかが課題である。

バンコックはタイの人口の1割を収容する大都市であり、この行政に当るバンコック首都圏も大きい行政組織を有している。従来、中央政府とバンコック首都圏との間の権限、命令関係はややあいまいであったが、近年首都圏は中央政府からの独立性を高め、社会福祉分野でも独自の判断で行政を行なっている。厚生局は従来行ってきた市民に対する直接的な福祉サービスを首都圏に委ねるとともに、地方の福祉行政体制整備に努めているので、将来は中央政府は企画調整および地方への財政援助を、県は中央政府の財政援助を受けつつ各種事業を実施するという形が完成されようとしている。

3 民間組織

社会福祉事業を行なっている民間団体の筆頭はタイ赤十字社である。前述したように赤十字社の前身は1893年に設立されたものであり、当初から王室の厚い庇護のもとにある。現在の総裁はシリキット王妃であり、副総裁はシリントーン王女である。現在、タイ赤十字は、チュラロンコン病院(1200床)、ソムデット病院(麻薬中毒患者専門病院)、看護婦養成所、血清研究所、蛇園、血液センターをそれぞれ運営しており、タイの保健の発展において果たした役割は計り知れない。社会福祉の分野で

は、チャリティー事業、共同募金その他による募金の配分、養護施設の運営、インドシナ難民への保健サービス等を行なっている。1977年においてタイ赤十字社は2900万バーツを募金しこれを各種事業に配分したとされている。

次に特記すべきはタイ社会福祉協議会 (The Council on Social Welfare of Thailand) である。この協議会は1960年に民間福祉団体相互の連絡調整、共同の広報、募金活動、研究調査を行なうことを目的として結成されたものであり、赤十字社と並ぶ実力を有している。同協議会に参加している団体は約300であるが、厚生局の調べではタイには約500の民間福祉団体があるとされているので、民間団体の数はかなりのレベルにあるとはいえるが、これら団体の平均年間事業費は約50万バーツとの調査結果があるので団体の規模はいまだ小さいものが多いといえよう。

いずれにせよ、多くの民間団体の活動は20~30年の歴史しかないが、タイ人の中で社会福祉の理念が一般化しておらず、ごく一部の資産家、公務員、学生が民間活動に参加している現状ではやむをえないものであり、将来の民間活動の拡大が望まれる。

4 専門職員

厚生局の業務は一般事務職員と社会福祉専門職員によって実施されている。いわゆるソーシャルワーカーの大半は、タイで唯一の社会福祉専門職養成機関であるタマサート(国立)大学社会福祉学科 (Faculty of Social Administration) の卒業生である。同学科の在学生数を1974年の教育省資料で見ると、2年生7名(男1, 女6), 3年生31名(男5, 女26), 4年生58名(男14, 女44), 合計96名(男20, 女76), 修士課程17名(男1, 女16)である。一般にタイでは女子学生の数が多い(その理由としては、教育機会に関して男女の差別がないこと、伝統的に女子の方がよく勉強し、よく記憶することが挙げられる)のであるが、それにしても同学部では圧倒的に女子の比率が高い。厚生局の一職員によれば、一時ソーシャルワーカーは有望な職種として人気があり学生が集まったのであるが、就職先が限定されることが判ってから応募者も減少し、優秀な人材が採用しにくくなっているそうである。しかし、厚生局の職員と交流してみると同局の職員は決して他省庁の職員に劣るとは考えられず、女性ソーシャルワーカーは地道な努力をしているという印象を受ける。とはいえ、予算要求に際してあきらめが早いこと、施設における活動がマンネリ化していること、

外国との交流に消極的な者が居ることなど改善してほしい点も散見される。

III タイ社会福祉行政の現状

1 児童・家庭福祉

タイでは人口構造が若いこともあり、児童・家庭福祉施策は重要な行政とされている。児童福祉行政の対象となる児童の範囲は0歳から18歳までである。

(1) 児童に対する給付

稼得者が死亡、離別、傷病、失業等の理由でその児童を十分に扶養できなくなった場合には、その家庭、または児童に対し金銭または現物が支給される。1976年において701家庭(児童数3566人)および29574人の児童にこの制度が適用された。このうちには90件のカウンセリングが含まれている。この制度は法律により国民に権利として与えられているものではなく、申請者の状況を聴取し、予算の消化状況を勘案しつつ実施する態のものである。

(2) 里親制度

里親制度は、両親または片親の欠けている児童をボランティアである里親にあずかってもらって養育する制度である。厚生局は、里親に対し児童1人につき1ヵ月150バーツの養育費補助を行なっている。1976年には96家庭が里親となっていた。行政庁が把握している件数は少ないが実際には裕福な家庭が貧しい家庭の児童をあずかって養育することは普く見られるところである。

(3) 養子縁組

養子縁組は子供を有しない家庭が身寄りのない児童を養育する制度であるが、これが悪用されて児童が労働を強いられることが予想されるので、厚生局は養子縁組規則に基づいて養子縁組には厚生局長の許可を要することとしている。1976年には18件の養子縁組が許可されたとされているが、この数字は実態をはるかに下回るものと見られる。外国人との養子縁組もかなり盛んであり、これは米国、ヨーロッパからかなりのあっせん依頼があるためであるが、1977年の春にタイの児童を外国人にあっせんするグループの存在が明るみに出て新聞をにぎわした。このグループは貧しい家庭に金銭を与えて児童を受けとり、これを外国人と養子縁組させていたものであり、まれには両親に無断で児童を国外へ送り出すこともあったようであり、これが人身売買であるとして非難された訳である。この事件以後厚生局は局内に「養子縁組センター」を設け、外

国人との養子縁組を厳しくチェックすることとしている。

(4) 児童福祉施設

現在厚生局は19の児童福祉施設を設置管理している。これらの施設は0歳から18歳までの児童を年齢、性、障害の程度に応じて分類し、収容している。乳児院、養護施設、心身障害児施設に相当するものである。バンコック市内にあるラーチャウィティー少女院およびバックレット少年園は代表的な養護院である。一般にタイの福祉施設は敷地が広く建物も余裕をもっているうえ管理も良い。しかし国立施設が19ヵ所というのはいかにも少ない数であり、実際に施設に収容されるのを待っている児童が多数ある。

小学生以上の児童を収容している施設では必ず教育、職業訓練を行っており、児童が将来一人前の社会人として自立できるよう配慮している。男子は農業（畜産、果樹栽培など）、木工、印刷植字、理容、女子はドレスメーキング、理美容、農業、手芸等の訓練を受けている。

(5) 低所得家庭の児童

稼得者はいても所得が低く児童の養育に支障があると認められる場合に対処するため、低所得者用小学校（バンコック市内1ヵ所、1976年の生徒数約4400人）の設置、職業訓練（自立農民農場および児童福祉施設において）、奨学金の供与（1976年中16件、年400バーツから2400バーツまで）、奨学金の貸与（1976年中41件、総額14万5000バーツ）を行なっている。

(6) 児童の保護

厚生局は警察少年課と協力して少年の生活指導、不良化防止に努めており、1976年には1147件を取り扱った。不良化の程度の軽い少年は養護施設に収容されている。

厚生局は民間児童福祉施設の新設許可（1976年においては7件）および既存施設の検査指導（1976年においては232件）を行なっている。

なお、厚生局は地方に10ヵ所の児童福祉ユニットを設置しているが、1976年には87件の事案を処理したとしている。

(7) 生活保護

厚生局が生活保護を開始したのは1949年のことであるが、これは権利として国民に保障されているとは言いがたい。1976年に1461家庭に25万バーツの給付が行なわれた。

本来生活保護は社会福祉施策の基本となるべき制度

であり、所得格差の是正に資するところ大であるにもかかわらず上記の適用件数しかないことはタイの社会福祉がいまだ端緒の時期にあることを物語っている。しかし、厚生局は生活保護の拡充を計画しており、わが国の法令についても鋭意研究している。因みにタイでの貧困ラインは月収1000バーツ程度と見るむきが多い。1975年にククリット元首相は、月収1000バーツ未満の家庭に対し無料医療、無料バスのサービスを行なった（これはセニー首相との交替に伴い廃止された）。これはバンコック市内の基準であって、農村地帯での平均月間所得は地域によって異なるが、およそ450～1100バーツ程度であり、貧困ラインはかなり低いものとなろう。

(8) 児童の労働

タイでは児童が労働に従事することが普く見られる。街路での物売り、自動車の修理、廃品回収、私営バス（トラックを改造して乗客をのせるもの）の車掌、中小工場での労働などがこれに当る。問題は、これらに従事する児童の多くが義務教育（7年間）すら受けていないこと、およびこれらの労働の多くが危険を伴うということである。

街路での物売り、特に大きい交差点における児童の新聞、花等の販売は危険であり、外国からの訪問者にも強い印象を与えている。1977年にバンコック首都圏当局が実施した調査によれば、ある時点での街路の児童の数は217人（15ヵ所）、うち男子70.51%、学校へ行っていないもの22%である。これら児童の多くは教育を受け、より良い就職の機会を求めているが、彼等の家庭が貧しいために、75.91%の児童は強制されてこの業務に従っている。彼等の1日当りの収入は20バーツに満たない者から60バーツを超えるものまでとかなり差があるが、もっとも頻度の高い収入は21～30バーツであり、これはタイの成人労働者の最低賃金（28バーツ）をやや下回る程度であるといえよう。ということはこの収入は児童とその家庭にとっては捨て難い収入であり、当局が時折り両親を説得してもなかなか児童が街路から去らない理由なのであろう。

東南アジアの多くの国に乞食が居ることは事実であり、タイも例外ではない。これらの乞食の多くが心身に障害を有している大人であるかあるいは児童である。タイは仏教の教えに従って稼得能力のない乞食には同情し、金銭を与える者が多いので児童をタネにかなりの収入を得ている親が居るとも言われている。タイ政府は乞食は国の恥であるとして取り締まるが根本的な解

決ができないので、いつしか乞食がもどって来るといふふうである。

2 障害者福祉

心身障害者福祉対策として行なわれているのは施設収容（1ヵ所）および職業訓練センター（2ヵ所）の二つの方法であるが、これもきわめて不十分であるといえよう。収容施設では重度の障害者を入所させており、造花作り、手芸、家畜の飼育など軽い作業の修得に意を用いている。職業訓練センターでは、ドレスメーキング、編み物、ラジオ・テレビの修理、皮革製品製造、木工等の訓練をしている。

職業訓練を終了した者に対してはつとめて就職先の紹介を行なっているが、100万人を超える失業者の居る現在のタイで就職先を見出すのはかなり困難でもあり、厚生局はこれら障害者のためにワークショップ2ヵ所を設置している。その一つはILOの技術協力を得て洋傘を製作しており、1976年に40人の障害者により1日約300本の傘を製作したという。

1964年、厚生局と保健省が協議した結果、保健省が精神病院退院者を収容し、その社会復帰を促す中間施設——ハーフウェイホーム——を設置することが決定された。ハーフウェイホームでは治療および職業訓練を行なっており、1976年には入所63人、退所47人、年末に225人在院との報告がある。この施設における職業訓練は、農業特に果樹栽培に重点が置かれており、退所者の大半は地方の故郷に帰るものと見られる。ただし、退所後ふたたび精神病院へ入院する者も若干あるという。

3 老人福祉

タイでは家庭の中における老人の地位が高く、老人は家庭の中で平穏に余生を送っている。したがって身寄りがない老人についての福祉以外に特に考慮する必要はないとされている。もっとも、1970年の国勢調査によれば、65歳以上の老人は全体の3.1%を占めているに過ぎない。

厚生局は身寄りのない老人ホーム6ヵ所を設置管理している。老人ホームのタイプは3種あり、無料の共同生活タイプ、一定額自己負担のホステルタイプおよびプライベートハウスタイプ（所定の敷地内に自己資金で住宅を作るもの）である。いずれのタイプも施設の管理、医療サービス等は厚生局によって行なわれている。

4 婦人更生

厚生局は売春防止法（1960年制定）に基づき、売春婦（これをsocially handicapped womenと呼称している）の更生事業を行なっている。婦人更生施設は3ヵ所あり、ここで初等教育、職業訓練、医療、生活指導、就職あっせんおよびフォローアップを行なっている。

売春防止法の施行後売春は許されなくなり、毎年2000人前後の売春婦がバンコックで逮捕されてきたが、売春が一向に減少していない実情にある。婦人更生施設に入所している約1000人を調査したところによれば、彼女等の6割が10代であり、75%が経済的理由により売春に従っており、99%が4年以下（義務教育7年のうち前期4年を修了したか、それすらも修了していないということである）の教育しか受けていない（まったく就学していない者が実に34.7%ある）。また、I.Q.について調べたところ、平均レベルにある者はわずか0.6%であり、53.9%がI.Q. 69以下との結果が出たという。

施設に入所している婦人が全体を代表しているかどうか疑問である（経験年数が短く、かつ知能のやや劣る婦人が施設に多いと推測される）が、とにかく売春が深刻な社会問題であることが理解されよう。

ターニン前首相は裁判官の出身でもあり、首相就任後早々に婦人更生施設を視察し、当局に対し実効ある売春防止対策の立案を命じた。しかし、ターニン前首相らが知恵をしばった結果にまとめられた方策は、売春婦および売春を行なわせる場所をそれぞれ登録せしめ、新法施行後の新規登録はいっさい認めないこととするというものであった。これは売春の増大をひとまず抑え、しかる後にその減少を待つ方策であるが、一部にせよ売春の存在を政府が認めることについて政府内外で議論が百出し、結局ターニン内閣の崩壊と共に検討は中止された。

5 浮浪者・乞食対策

厚生局は乞食防止法（1921年制定）に基づき乞食、浮浪者の収容および更生に当たっている。現在4ヵ所の収容施設を設置して、所内で職業訓練を行なっている。

乞食のことについては前述したが、各戸を個別訪問する乞食は無いが、街路や市場に坐っているものが散見される。警察が時々取り締りを行なうが、これが解決策であるとは誰もが考えていない。乞食の多くが身体障害者またはらい患者であることが市民の同情を誘う訳であるが、これはとりも直さず福祉施策の遅れを示している。

6 災害救助

災害の被害者の救援は厚生局の大きい仕事である。厚

生局の資料によれば、1976年に1475件の災害が発生し、同局は577744人を対象に約3000万バーツ相当の金品を供与した。現在全国に4カ所の災害救助センターを有しており、ここに救援物資が備蓄してある。

タイは天災の比較的少ない国であり、せいぜい突風、洪水（きわめて大陸的な洪水であって人畜家財に被害が出るものは少ない）、火災、かんばつがある程度であり、台風、地震はほとんどない。

なお、タイは4カ国と国境を接しており、国境地帯で小紛争が度々発生しているが、これらにより被災したり避難した住民に対しても救助が行なわれている。

7 自立農家育成 (Self-Help Land Settlement)

Self-Help Land Settlementは無職の者に農地を与えて自立農家となることを援助するプログラムであり、農業国タイにおいては、福祉施策であると同時に雇用施策であり、農業施策でもある。1940年にこのプログラムを開始して以来1976年末までに55カ所の新しい村落（38県）を作ったが、これにより16万ヘクタールの農地を開墾し、88377家族（484581人）が農業に定着した。このプログラムは入植者に土地を与えること、資金の貸与、農業技術の指導訓練、農業生産物の市場の開拓などを含むものであり、その事業量は相当のものである。

8 コミュニティ・サービス

以上述べてきた施策は特定のニーズを有している者を対象としているものであるが、以下に述べる施策は一般大衆を対象とするものである。

(1) 青少年センター

青少年センターは一般青少年のために教育、レクリエーション等の指導を行なうものであり、現在3カ所ある。

(2) コミュニティ・センター

コミュニティ・センターは一般大衆を対象として、レクリエーション、社会教育、ボランティア活動、保育等を指導または実施しているもので、現在3カ所ある。

(3) ユース・ホステル

ユース・ホステルは、地方からバンコックへスタディ・ツアー等により来訪する教職員、学生のための宿泊施設である。1泊初日5バーツ、2日目以降は1日3バーツというきわめて安い宿泊料金とされている。現在1カ所ある。

(4) ホステル

ホステルは、バンコックを訪問した一般大衆の宿泊施設であり、旅行者およびバンコックに仕事を求めて来る者に利用されている。厚生局は、ホステル法（1964年制定）に基づいて私営ホステルの監督を行なっている。1976年末には386のホステルがあり、16500人がこれに起居しているとされている。実際にはホステルは学生下宿の機能をも果しているようである。なお、内務省職員子弟専用のホステルが1カ所あり、これは厚生局が管理している。

(5) 青少年ツアー

これは、学生、青少年、教職員等を集めて国内のスタディ・ツアーを行なうものであるが、一般国民の国内旅行がさして盛んでない現状において、学生等に名所旧跡または地方産業都市等を訪れる機会を与えることに意義があるとされている訳である。なお、タイ人は旅行好きではあるが、宗教に関連する旅行の習慣がないこと、交通機関、宿泊施設が必ずしも十分でないことなどにより、親族相互の往来以外にはあまり旅行をしない。

(6) 公営質屋

厚生局は1955年以来公営質屋を運営しており、現在10カ所ある。利息は月1.25%と通常の質屋より低いので利用者が多い。1976年には約258000人がこれを利用し、3億8300万バーツが融資された。この間に公営質屋があげた利益1000万バーツは福祉事業に使用された。

タイでは市内のいたる所に質屋があり、庶民の金融機関として利用されている。余談であるが質屋が栄えていることおよびタイの泥棒が金銭よりも電気製品や家具をぬすむ辺にタイでは現在でも物に価値があることを看取することができよう。

9 スラム対策

バンコックにはディンデーン、クロントイおよびトングローの3大スラムをはじめとして大小合わせて約350カ所のスラムがあるとされている。スラムにはバンコックの人口の15%に相当する約60万人が居住している。このように多数のスラムが形成された原因は、過去のバンコックの人口増加に対応すべき住宅、上下水道、道路、学校、電気等の公共施設の整備が追いつかず結局生活環境の劣悪な密集住宅が無秩序にできてしまったことにある。

スラムはそれ自体が住民の健康上好ましくないのみならず、住民の貧困、失業、教育機会の僅少なこととあい

まって犯罪、麻薬の密売等の社会問題の温床となっている。

タイ政府はスラムの解消に努めており、国家住宅公社 (National Housing Authority, NHA) その他の機関によってスラム地域の再開発を進めている。NHA は 1977 年に始まる 5 年計画により 2 億バーツを投入し、4 万戸分の一個建住宅または高層アパートを建設することとしている。

ディンデーンは有名なスラムではあるが、近年著しく再開発が進み、高層アパートが整然と並んでいる。現在のペースで事業が進めばディンデーンのみならずスラムの多くが解消されよう。しかし、楽観できない要因は、現在も続いているバンコックへの人口の流入である。現在でもインフラストラクチャーの面から見てバンコックは人口過密の状態にある訳であり、人口抑制が必要であるとの意見も多い。しかし、有効な手段がなく、農村が不景気になるたびにバンコックの人口が増加することとなる。人口の地方分散、換言すれば地方の産業を振興し、地方都市に魅力を持たせることができるかどうかは大きい課題である。

10 山岳民族の福祉

東南アジア諸国の多くは程度の差はあれ少数民族問題をかかえている。タイは民族問題が政権の屋台骨を揺り動かすほどのことはないが、山岳民族が、他国の国境に近い山中に居住していることもあり、山岳民族対策に意を用いている。山岳民族 (メオ、ヤオ、アカ、カレン、リス、ムースー、ラフー等の部族がある) はタイ北部、西部および東北部の山地に居住しているが、古来焼畑農業 (山の斜面を焼き払った後に米、雑穀を植えるが、土地がやせるので毎年別の土地を使用する必要が生じ、定住が困難となる) および麻薬の原料となるけしの栽培を行なって来た。焼畑農業は森林資源に損害を与え水源の維持を困難とする。一方麻薬については一日も早くこれをけし以外の商品作物の栽培に転換させることが要請されている。

山岳民族がこのような状況にある原因としては、山岳民族の居住している土地、自然環境が厳しく、山岳民族の経済力が向上しないこと、タイ人と比べて古来近代の文明や科学技術に対する関心が低いことが指摘される。

タイ政府は 1959 年に山岳民族委員会を設置し、山岳民族の発展および福祉の向上を審議してきた。厚生局はこのメンバーであると同時に委員会の幹事役を勤めてきた。山岳民族の福祉施策は次のとおりである。

(1) 自立農業プロジェクト

厚生局は、山岳民族の定着を促すため 4 カ所の自立農場 (合計 24000 ヘクタール) を運営し、山岳民族に対し農業指導、教育、保健活動、住宅整備、職業訓練を行なっている。このプロジェクトには 2000 家族 (ポ 1 万人) が参加しているが、茶、コーヒーの栽培 (コーヒー豆はけしに替る作物として期待されている)、家畜の飼育などにより成功しているという。

(2) 山岳民族開発・福祉センター

厚生局は 9 県に各 1 カ所の山岳民族開発・福祉センターを設けている。このセンターを基地としてモバイルユニットが巡回指導に当たっており、1976 年には 200 のモバイルユニットが 43543 家族 (238028 人) に指導とサービスを行なった。

センターはまた高地農業の試験研究、僻地における通信の試験および山岳民族の生産物の販売をも行なっている。

(3) 開発区域プロジェクト

このプロジェクトは、すでに山岳民族によって耕作された後に放置されている土地を整備し再利用することを目的とするもので、現在 3 区域ある。1 区域当りの人口は約 1000 人である。

(4) 山岳民族難民センター等

厚生局は国家治安作戦本部 (これは国内のゲリラを鎮圧し、心理作戦を実施している機関である) と協力し、共産ゲリラ侵透地域から逃げて来た山岳民族を救済するためのセンターを設置している。

上記(1)から(4)までの施策のほか厚生局は社会・文化教育、仏教の普及、麻薬中毒患者の治療、職業訓練、山岳民族研究所 (チェンマイ大学に付置) の運営等各種の施策を行なっている。山岳民族研究所は図書館および博物館を併設しており、山岳民族の文化の調査およびその保存に努めている。

11 社会保険制度の検討

タイでは労働者、国民一般を対象とする社会保険制度はまだ実施されていない。ただ、公務員を対象とする老齢・退職給付および医療給付があり、また工場労働者を対象とする労災給付が実施されている。

公務員の老齢・退職給付は、一定年数以上の勤務をした者が死亡または退職した場合に「退職時の給与×勤務年数/50」の年金 (月額) が支給される。タイの公務員の定年が 60 歳であることを考慮すると、通常定年退職者は給与の 6 割から 8 割位まで支給されることとなる。し

かも勤務年数には僻地または危険地で勤務した年数が加算されるなどの政策的配慮も行なわれているので、年金月額が退職時の給与とほとんど等しくなる者もあるという。ただし、年金額はインフレによってもスライドされないののでインフレの際には受給者は不利となる。医療給付は、通院の一部および入院の全部について給付が行なわれる由である。タイの公務員は給与が非常に低く押えられているが、公務員に人気があるのは公務員の社会的地位が高いことのほかに社会保障上厚い措置が構じられているのも一因かと思われる。一定年数に達しないで退職した者には一時金が支給される。

一般労働者を対象とし、医療、老齢、出産等をカバーする社会保険制度は、過去15年にわたって政府部内(厚生局)で検討されてきたが、まだ制度発足に至っていない。クリアンサック現首相は社会保険制度の発足に深い関心を有しており、社会保障法案の立案を命じたので厚生局は社会保障法案をとり出してきて検討を開始した。厚生局は財政上の負担が軽く、かつ国民になじみやすい医療および出産の給付を行なう案を発表したところただちに労働界から老齢給付も入れるべきであるとの注文が付いた。そこで厚生局は老齢給付をも含む案を準備して内務省内および国会での議論に備えている。

タイにおいては社会保険制度に関する国民の理解はまだ浅く、政府(厚生局および大蔵省)、使用者、労働者はそれぞれ都合の良いことを考えており、社会保険制度の将来の姿とか費用負担の問題には真剣に取り組んでいるとは言い難く、また現在のタイの国家経済の枠内で実

効のある制度が成立し得るか疑問もある。しかし、最近の議論によって次第に社会保障の論議が現実味を有するようになったことは事実であり、近い将来何らかの保険制度が発足する可能性もある。厚生局社会保障課は、本件の所管課であり、過去各国の社会保障制度の調査研究をしてきたが、わが国の社会保険制度をつねに参考としつつ作業をしていると述べていた。

おわりに

タイの社会福祉施策の特徴をまとめてみると、①自立農家の育成、山岳民族の福祉対策など政治的理由のある分野に高い優先順位が与えられていること、②生活保護、母子家庭福祉などが遅れている反面では児童福祉が比較的重視されていること、③小規模ではあるが、障害者福祉、児童福祉はもとより、一般青少年・国民を対象とする事業にも着手していること、④種々のサービスのなかで職業訓練にもっとも力を入れていること、があげられよう。

現在タイは厳しい国際環境に置かれており、自力で国の経済発展と国の安全保障を達成しなければならない状況にある。このように国家財政がひっ迫している際ではあるが、国のレジリエンスを高めるためにも社会福祉施策は必要とされるであろう。最後に内務省および厚生局の幹部そして職員は、アジアで発展をとげた唯一の国であるわが国をお手本としてせいっぱいの努力をしていることを付記しておきたい。

T. S. サイミーのソーシャル・アドミニストレーション論

社 本 修

はじめに

本稿は、イギリスにおけるソーシャル・アドミニストレーション¹⁾研究の主要な先駆者と見なされている、T. S. サイミー (T. S. Simey) の初期の主著 “Principles of Social Administration” (Oxford University Press, 1937) を検討し、ソーシャル・アドミニストレーション研究の基礎的課題を若干整理しようとするものである。T. S. サイミーについては、これまで必ずしも全体的紹介がなされていないので、はじめに簡単に経歴等にふれておくことにしたい²⁾。T. S. サイミーは1928年にオックスフォード大学を卒業後、1931年からリバプール大学において「パブリック・アドミニストレーション」の講師として、E. マッカダム (E. Macadam) 女史³⁾らとともに、特に社会事業教育に力を注いでいたようである。その後1939年から同大学社会学部教授として、「チャールズ・ブース講座」を担当し、その成果は後に夫人との共著 “Charles Booth, Social Scientist” (1960) にまとめられた。また、“Social Science and Social Purpose” (1968) では、ウェーバー研究への深い造詣を示すなど、社会科学方法論への一貫したつよい関心がみられる。さらに、実際の活動においても、1940～45年にかけて、Social Welfare Adviser to the Comptroller for Development and Welfare in the West Indies, また1948～51年には the Joint University Council for Social Studies の議長、1963～64年に教育省の中央諮問委員

を歴任し、英国のソーシャル・サービス行政の発展に実質的な貢献を果してきている。

R. ティトマスのサイミーへの言及にもみられるように、イギリス国内でもソーシャル・アドミニストレーション研究の先駆者として高い評価をうけていると考えられるが、かれの理論的、現実的影響力の詳細な検討はなお今後の課題に残されている。ここでも、検討は主にかれの『ソーシャル・アドミニストレーションの原理』の内容に限定される。

ところで、本書はソーシャル・アドミニストレーションについて、おそらくまとまった形としてははじめて体系的に述べられたものと思われる。内容的には、1. 序説、2. 歴史的背景 1834～1900、3. 歴史的背景 1900～1936、4. 中央部局、5. 地方当局、6. 民間団体、7. 結論という構成になっている。本書の中心的な目的は、ソーシャル・サービスの実施機関の分析におかれ、「民主主義国家において、ソーシャル・アドミニストレーションに適應される原則を可能な限り探究⁴⁾」していくことが目指されている。そこでは、ソーシャル・アドミニストレーション研究の必要性、課題、方法などが原初的ではあるが、きわめて示唆的に提示されているのである。以下、本書の理解に必要な限りで1930年代イギリスの現実の動向との関連で本書の内容を検討していきたい。

I サイミーにおける「ソーシャル・サービス」と「ソーシャル・アドミニストレーション」への接近

R. ティトマスはサイミーに依拠しつつ、「ソーシャル・アドミニストレーション」を次のように定義している。すなわち、「ソーシャル・アドミニストレーションとは、サイミーの用語を援用すれば、家族および集団内の関係を軸とする個人生活の諸条件の改善を目的とした、ソーシャル・サービスの研究である⁵⁾」。サイミーのソー

1) ソーシャル・アドミニストレーションは、わが国では、「社会福祉管理」(三浦文夫)、「社会福祉行政」(谷昌恒)、「社会行政」(佐藤進)等の訳があるが、ここでは、そのまま「ソーシャル・アドミニストレーション」として用いる。

2) 上記以外の主要著作として “Welfare and Planning in the West Indies” (1946), “The Concept of Love in Child Care” (1964), がある。なお、わが国では、栗原古城「T. S. サイミー著 社会行政」(『日本読書協会会報』第206号、昭和12年12月15日)による本書の要約がある。

3) Elizabeth Macadam には、イギリス社会事業教育の体系的研究の「古典」とみなされている “The Equipment of the Social Worker” (1925), “The Social Servant in the Making” (1946) [木村武夫・池川清共訳 『イギリス社会事業教育史』] などの著作がある。

4) T. S. Simey, “Principles of Social Administration,” p. vi.

5) R. M. Titmuss, “Essays on ‘the Welfare State’” (Unwin University Books, New ed., 1963), p. 14. および Simey, op. cit., p. 5.

シャル・サービス概念は、ここに簡潔に示された内容を含むものであるが、この定義に至る議論は興味深い。

まずかれは、「ソーシャル・サービスとは何であるのか。なぜソーシャル・サービスのアドミニストレーションの研究は必要とされるのか⁶⁾」という基本的な問いを発している。ソーシャル・サービスについての省察はなお多くの障壁を前にして、まだその「揺籃期」にあるが、今後急速に「成熟への活力に溢れた歩み」を示していくだろうと述べている。かれは、A.V. ダイシーに典型的にみられる「個人主義から集団主義(コレクティビズム)への変遷」という見解をとり、この変遷の過程に生じてくる多くのソーシャル・アドミニストレーションの重要性の増大と問題を析出しようとしている。すなわち、19世紀初頭に生じた「シニック・ペシニズムへの反作用」という社会思潮によって、政治哲学の根底にあり、かつ実際の「パブリック・アドミニストレーション」に影響を与えていた個人主義思想には、変化が生じてきた。ベンサム的な「急進的」理念が「都市の公衆衛生」、「公教育の拡充」等に大きな影響を与え、E. チャドウィック(Edwin Chadwick)、S. スミス(Southwood Smith)、J. ケイ・シャトルワース(James Kay-Shuttleworth)らの努力によって、新興工業都市の災害への対策が格段に進歩した。

このような「初期社会改良家」の努力を通じて、行政面では社会生活に対する二つのタイプの国家の「干渉」が生じてきた。すなわち、第1には、「環境的(environment)サービス」と呼ばれてきた「道路清掃、ごみ処理、上下水道の整備」のような個人をとりまく衛生状態の改善等「生活の快適さ(アメニティー)」の増大をはかるものである。これにたいし、第2のタイプは、しばしば「パーソナル」なサービスと呼ばれ、個々人にたいし、個人として「かれのまさしく必要とする形態の扶助」を提供しようとするものである。それゆえ、このサービスは、それぞれの「ケースの状態に合致」するように適用されなければならない点が強調されている⁷⁾。かれが本書でとりあげているソーシャル・サービスは主に後者のタイプのサービスに属する。ここに掲げられた二つのタイプのサービスを判別する基準は、少なくともサイミーが本書を執筆した時点(1937年)においては、境界領域も明確ではなかったと思われる。ことに、公衆衛生や住宅対策に関しては、それらが「環境的サービス」なのか、あるいは「パーソナル・サービス」に該当するのかを論ずるこ

とは困難であろう。たとえば住宅対策についてみれば、家賃の不払いとか不潔な住環境のように純粹に対人的な問題は「パーソナル・サービス」であり、住宅「建設」は「環境的サービス」に対応しよう。いずれにしても、この基準自体を厳密に追求することに意味があるのではなく、かれの意図した点は、国家の、「社会的」な政策をすべて「ソーシャル・サービス」に範疇化する不合理性、非現実性を批判することであった。

次にかれは、具体的なソーシャル・アドミニストレーションの課題に関わってくる主要なソーシャル・サービスとして以下のような例を掲げている。

- ・「パーソナル」保健サービス
- ・住宅財産管理(House Property Management)
- ・失業救済(職業紹介事業、職業指導を含む)
- ・国民健康保険
- ・諸年金
- ・精神障害及び精神薄弱
- ・内務省「矯正事業」(囚人及び保護監察事業を含む)⁸⁾

今日の体系化のすすんだソーシャル・サービスの構成からみると、かれの掲げたソーシャル・サービス群は、無作為な列挙のようにみえる。しかし、かれの考え方で重要な点はティトマスの次の見解にきわめて近接していることである。「何をもって、ソーシャル・サービスとするか」という定義の問題は、主としてサービスの目的に即して問われるべきであって、それを達成するための行政手段や制度の仕組みなどによって規定されるべきではない⁹⁾。もとよりティトマスにおける「社会福祉」、「財政福祉」、「企業福祉」といったようなソーシャル・サービスの範疇化された体系がサイミーの所論に存在していたわけではない。だがそのことは当時の社会状況からみても当然のことである。具体的には、1911年以降の失業保険体系が、1921年「無契約給付」、1924年「拡張給付」、1927年「過渡的給付」のプロセスを経て、1934年失業法第2部の長期失業者への扶助制度化を以ってほぼ完全に崩壊したこと。と同時に、従来の救貧法の“なしくずし”解体の中から、1930年住宅法、1933年児童青少年法、1936年公衆衛生法、1936年教育法、1937年寡婦・孤児及び老齢年金(任意拠出)法、1938年盲人法などの一連のソーシャル・サービス立法の改正、制定が実施されていったことが重要である。このことに端的に示されているように、サイミーのいわゆる「パーソナル・サービス」は、まさしく当時次第に確固たるサ

6) Simey, op. cit., p. 1.

7) Ibid., p. 4.

8) Ibid., p. 6.

9) Titmuss, op. cit., p. 42.

ービス分野として、分化し独立していく過渡的な時代の産物であったと考えるべきであろう。

ところで、このようなソーシャル・サービスに関する研究には、きわめて多面的な視角からの考察が必要であることはいうまでもない。サイミーのあげた例でいえば、ソーシャル・サービスの財政的基盤としての税の経済的効果、保険制度による資本の蓄積、投資への影響、家族の責任（とりわけ両親の扶養の責任）の国家責任への移転、また教育制度や住宅設備、医療サービスの「パーソナリティー」発達に及ぼす影響などの諸問題が明らかにされなければならない¹⁰⁾。ソーシャル・アドミニストレーションは、このような広範な研究領域の一部であって、行政的・制度的観点からソーシャル・サービスの研究を行なうものである。それでは、「行政の側面」からみた場合のソーシャル・サービス実施上の主要な要請事項の特質はどのように捉えられるのであろうか。かれの説を要約すれば次のようになる。

第1は、いわばソーシャル・アドミニストレーションの民主的遂行である。議会によってサービスの行政管理を委ねられている当局は、「政治的重要性と力強さ」を発揮するためにも、「クライアント」と一般大衆双方の信頼を獲得していなければならない。

第2は、サービス遂行における官僚制化への歯止めを明確にすることである。ソーシャル・アドミニストレーションにとって必要なことは、サービス活動におけるもっとも高度の融通性、地域の実情にたいする適応性、諸個人のニーズと欠乏についての共感、世論への責任である。また、「一般的な公的関心」を失ったり、「日常業務」の情性に陥ったりする危険がたねにつきまとうことにも意を払わねばならない。

第3に、サービスの合理的効果に関わる点で、各種サービス間の連繋の保持がとくに重視されている。ソーシャル・アドミニストレーションにとって、唯一の「統合的要素」は、サービスを受ける「個人によって提供される」ものなのである。このことは、たとえば、母子福祉サービス、学校保健サービス、国民健康保険医の間に協力関係がなければ、サービス自体がまったく合理的なものにはならないことから明らかである。

第4に、ソーシャル・サービスの供給機関の重複とサービスの「分割」に伴う悪影響が指摘されている。数多くの独立ないし半独立的な機関や団体間における、ソーシャル・サービスの「配分」に伴う「サービスの分割」は、業務上有害な影響を及ぼす。このような弊害を避けた

めには、各種サービス間の重複を避け、各サービス毎の漏給に留意し、サービス間の境界領域を明確に区分することが重要である。一貫性のある系統的な処遇方針の確立やサービスの供給の科学的方法の指導にあたる「ジェネラル・スタッフ」の役割も欠かすことができない。

第5は、「技術的効率性」(technical efficiency)の問題である。ソーシャル・サービスについて年々学ぶべきことが増え、「サービスの広範な分岐と法解釈の技術だけでなく、各サービス部門毎の独自の理論装置」とか、「社会問題に対する準専門職的見解」とかが発展してきている。この点はかれの「採用」や「研修」問題への関心とも関わる認識である。

最後に、「行政機関の進歩性(progressiveness)」と「成長や変化への責任ある対応」がつよく求められている。ソーシャル・サービス部門行政において何よりも、「官僚的秘蔵主義」の克服と「パブリック・リレーション」に関わる諸技術の発展が重要である¹¹⁾。

ここにあげられたかれのソーシャル・サービス実施に関わる諸要件には、時代的制約をうけているものも含まれてはいるが、今日の社会福祉行政の問題にたいして有益な示唆を投げかけている部分も少なくない。とりわけここで重要なことは、かれが従来のパブリック・アドミニストレーションのたんなる延長として、すなわち、一般的な行政原則をいわば機械的にソーシャル・サービス部門へ「適用」し、行政とサービスとの調和をみいだそうとする方法ではなく、むしろソーシャル・サービスそれ自体の内容的特質に基づき、その特質から規定されてくる行政上の固有の諸問題を論ずるという方法をとっていることである。以上のことから、サイミーはソーシャル・アドミニストレーション研究に方法上の先鞭をつけたものとみることにも可能であろう。以下、かれの記述に従って、本書の論述の中心を占めるソーシャル・アドミニストレーションの実施機関の検討にうつろう。

II ソーシャル・サービスの実施機関

——中央部局・地方当局・民間団体——

本書の主題は、構成からもみられるように、ソーシャル・サービス行政における、中央部局 (central department), 地方当局 (local authority), 民間団体 (voluntary association), 三者の構成上・役割上の特質——各機関のもつ行政上のメリット・デメリット——の解明にある。かれの論述の背景を知るため、イギリスの1930年代における中央—地方関係について、ここで簡単にふれてお

10) Simey, op. cit., pp. v-vi.

11) Ibid., pp. 10-14.

こう。

1930年代におけるイギリスの中央—地方関係は、1929年地方自治法の成立によって基礎づけられ、それが1933年地方自治法によって再編、整理されたといえる。つまり、“ad hoc authority”の設置による旧来の中央統制が、1929年法の救貧委員会の廃止によって終止符がうたれ、最終的に地方当局に権限を移し、一定の地方民主主義的な近代化を完成させたのである。ところがこの地方分権化に関わる法令は増加し、著しく煩瑣となり新たな混乱を生みだした。この混乱を修正するため、地方当局の組織・一般的権限および義務を一つの法律に統合化したのが、1933年地方自治法であった。同法の成立は、1930年代における行政の全般的な中央集権化、つまり地方機能の中央への集中、中央における“ad hoc body”の機能を強め、地方当局の独立性をおびやかすに至ったのである。行政学的には1930年代は中央統制の支配が強化された危機の時代であった。この傾向はソーシャル・サービス分野にも波及し、公的扶助を一例とすれば、1934年の失業法から1948年の国民扶助法に至る過程は、公的扶助機能を地方当局から中央へと移す過程であった。しかし、行政学上の危機とソーシャル・サービス給付そのものの危機とは必ずしも一致しておらず、ソーシャル・サービスにおける中央集権化は、全国的に給付水準格差を是正し、画一的ではあるが普遍的なサービスを行ない、さらに地方当局から中央に権限を委ねた残余部分が新たなソーシャル・サービスの展開に結びつくこともある、というパラドックスにも注意しなければならないであろう。このような状況のもとで、次にサイミーが、ソーシャル・サービスの行政的連関構造をいかに捉えていたかをみていこう。

A 中央部局

1930年代は中央統制の傾向が強まり、ソーシャル・サービス部門にもそれが顕著に波及していった時代であった。しかし、ソーシャル・サービスはサービスの「受け手」側の利害と密接に関わる人々によって運営されることが重要であり「政治の外部で行政が行なわれる¹²⁾」ことが望まれていたのである。とはいえ、「中央部局」を抜きにしてソーシャル・サービス行政を考えることができない以上、「当該サービス自体の性格」を考慮に入れた上で、中央の行政部門がどのような役割を果しうのかを問題としなければならないであろう。サイミーは、具体的には、委員会制度の問題点、地方統制の方法の検

討、公務員の採用と研修の問題、各中央部局間の調整問題を特にとりあげている。

第1は、議会と中央部局との間を調整していくという目的をもった委員会制度の問題である。中央部局の行政処理方針に世論を反映させ、同時にまた地方の特殊な利害を排除するという点では、従来の各種委員会は一定の役割を担ってきた。ところがこのさい、問題となるのは委員会の性格とか権限である。G. D. H. コールに代表されるギルド社会主義者によれば、責任のある大臣によって任命され、広範な裁量権をもつ「法定」上の委員会を設け、「委員会の政治的権能を強力にし、中央部局から独立して代表的権威をもった労働組合とか雇主などからなり、他の公益を保護する1,2名の部外者を含む組織¹³⁾」が必要であるとされる。しかし、サイミーはこの種の委員会は利害の対立に悩まされ、「議会の権威」を弱めると批判している。それでは、議会と密接に結びついた「専門的（エクスパート）」機関によって問題は解決されるであろうか。このような専門的団体としては、「救貧法委員会（Poor Law Commission）」とか「囚人委員会（Prison Commission）」などがあつた。ところが、これらの諸委員会は組織的にみれば、国王の任命にかかる委員と内相のもとにある補助委員から成り立っており、委員会は内相の配下に属し、その権限は内相によって付与されているにとどまる。それゆえ、ソーシャル・サービスの特性に照してみると、細部にわたって責任をもって対応することができず、外部からの諸批判にたいしてしばしば困難な立場に立たされるという弱点をもつ。つまり、ソーシャル・サービスの諸問題にたいして、このような独立ないし半独立の「専門的」機関＝委員会制度は、有効な解決をもたらすとはいえないのである。こうした事情をふまえ、サイミーは、それに代わるものとして、公務員への裁量権の賦与・拡大を重視している。公務員の地位を安定させ、公務員間の「相互信頼」と「協力」を培い、全国レベルで統一的な水準を維持するとともに、「地域の実情」に適應していける「中央の統制」こそめざされなければならない。サイミーは、議会の権威を損わず、かつ十分柔軟性もち、ソーシャル・サービスの行政を担当する公務員の地位を安定化することによって、効果的な中央統制が達成される必要性を重視しているのである。

第2に、適切な中央統制と地域的適用とは現実的にみれば、「中央集権化」と「地方分権化」という相反する性格をもつので、これをいかに解決するかが問題となる。

12) Ibid., p. 73.

13) Ibid., p. 74.

これを解決するための方法として、地方分権(decentralization)と権限委任(devolution)とが考えられる¹⁴⁾。ソーシャル・サービス行政において前者の方法は、保健省の保険監察制度に採用されていた。この当時、イングランドには12の保健地区があり、それぞれに地方監察官が設けられ、保険人からの苦情とか保険資格の問題の処理にあたっている団体の審査を行ない、困難な問題が生じた場合には中央に具申してその採決を仰いでいたのである。後者の方法は、主に無拠出老齢年金、戦争年金などに採用されていた。つまり、サービスの行政において、「パーソナル」な要素が顕著な無拠出制年金や多くの「パーソナル・サービス」には、権限委任の方法を構じていたのである。健康保険や拠出制年金の場合、画一的な処理でさしさわりはなく、中央が単独に「地方分権」手続きをもって取扱うことができる。しかし、パーソナルな要素が多く行政事務手続が複雑になる場合は、権限を一切地方当局に委譲する「権限委任」の方法が有効・適切となるのである。

第3に、ソーシャル・サービス行政の専門化に伴い、ますます重視されてくる点は、行政に携わる公務員の採用と研修の問題である。これは、中央部局固有の問題ではないが、技術、知識の供給という観点からすれば、まず中央部局が果さねばならない課題である。ソーシャル・サービス行政にあたる公務員の採用方法と研修は、ソーシャル・サービスそれ自体の特質によって規定され、他の一般的な部局のそれと同一に論ずることはできない。たとえば、「社会研究およびパブリック・アドミニストレーションに関する大学連合協議会(the Joint University Council for Social Studies and Public Administration)」は、公務員の採用に関し、目下、数多くの大学に設置されている社会研究コースで訓練され、ソーシャル・アドミニストレーションの諸問題についての理論的知識を有し、また実践的なソーシャル・ワークにもある程度適応性をもっている者の中から選抜するよう配慮すべきである、と述べている。この一例からも明らかなように、サイミーは、公務員の採用、研修は十分ソーシャル・サービスの性格を考えた上で、行なわなければならないとしている。

最後に、中央部局相互間の「調整(コーディネーション)」の必要性が強調されている。ソーシャル・サービス各部局間の連絡が欠如し、行政的に分断されている場合には、有効なサービス給付が阻害されることになる。調整の必要が認められ、納得的な決定があれば、政策当

局と各部局との合意は、比較的容易に得られよう。しかし「幹部間の調整」だけでは、問題の全体的解決とはならない。つまりソーシャル・サービス行政は、個人のニーズが満たされた時点で初めて完成されるのであり、重複給付、漏給を避け、合理的なサービスを支給するには、中央部局は各部局間を十分に調整してゆく必要がある。

ソーシャル・アドミニストレーションにおいて中央部局は、まずソーシャル・サービスの特質を考慮した上で、各種委員会制度の再検討、地方分権、権限委任の方法に関する検討、担当公務員の採用、研修、中央各部局間の調整の問題へ取り組まなければならない。さらに、もっとも基本的な中央部局の任務は「高度の技術的効率性」と「財政」の提供にあることを銘記しなければならない¹⁵⁾。

B 地方当局

地方当局は、市民のニーズに近く位置しており、中央部局と同様に、サービスにたいして「公的責任」を負っているソーシャル・サービスの実施機関である。ここでは、ソーシャル・サービス行政という文脈の中で、中央政府と区別される地方政府の特質、地方当局における委員会制度の役割、中央—地方間の連繋の問題についてまとめておきたい。

第1は、同じ「公的」機関でありながら、地方政府は中央政府とどの点で異なるかの問題である。サイミーによれば、「中央政府と地方政府との本質的な差異は、地方政府の権威(authority)がその地域の住民そのものから生まれ、中央政府の場合のように、たんにバラヤカウンティー・カウンシルに委ねられてはいない¹⁶⁾」ということである。したがって、地方議会(local council)は、その権力を政治的・行政的に制限されており、地方議会の合意は、地域住民の大多数に承認されているとみなしてもよい。地方政府の本質は、地域の直接的自治にあるのではなく、「地域感情」と「地域ニーズ」との結びつきを図るとともに、議会や中央部局との間の連絡をとることにある。かれは、地方政府を「中央官僚制による行政の専制主義」と「地域民主主義の支配による分散化」との間の妥協の産物と考えている¹⁷⁾。つまり、地方政府は、地方の直接自治機関というよりも、地域ニーズを把握し、また中央と連絡調整にあたる意味での実施機関と捉えられているようである。

15) Ibid., p. 99.

16) Ibid., p. 100.

17) Ibid., p. 105.

14) Ibid., p. 81.

第2は地方政府の中で、実質的に大きな役割を果たしている委員会制度には、どのような特質があるかの問題である。地方政府の重要業務のほとんどは、委員会によって行なわれている。委員会での討論は「プライベート」であり、その手続は「非公式的(インフォーマル)」であるので、そこでは、自由な意見交換が保障されている。「委員会による政府」の主要な特徴は、どのような問題にたいしても、対立を極力避け、多数の決定した方針には、一致して議長を支持することにある。また、このような委員会制度は、互選制によって外部から特別な知識、経験をもっている人物を委員会の中に加えることができるという長所をもつ。したがって、「ソーシャル・サービス行政に関わるかなり多くの技術的諸困難も、この方式で克服される」と考えられる。しかし、これとは反対に、委員会があまり仕事の細部にまで干渉する場合には、地方公務員の権限を侵すことになるので、注意しなければならない。地方政府はこのような特徴をもつ委員会のメンバーと公務員とを合理的に配置することができるならば、政治的に危険で、技術的にも複雑であると思われるようなサービス行政についても、効果的な手段を提供できる。委員会と公務員との協力によって、新たなニーズに対するサービスの適用、さらに個々のサービス間の高度な調整についても有効な処置を構ずることができるのである。

第3は、中央—地方関係をどのように維持していくかの問題である。地方当局は中央に較べると限られた責任の範囲しか持っていない。それは、地方当局においてある程度の「融通性」が認められていることに繋がる。ところが、この融通性は、「実験の自由」と同時に「延滞の自由」を導くこともある。中央は地方の一部分の延滞によって連絡が途絶することを避けようとするのである。そのために、中央政府と地方当局との間には、監察制度(inspection)によって結びつけられている。中央部局は、情報と勧告を提供するために権力を発揮しているが、その「立法的な強制力」と「財政的な拘束力」は地方当局の行政を国家政策の範囲にとどめさせてしまうことがある。したがって、この権力は、全国的にみて遅れている地区を積極的に奨励することに用いられれば有益なものとなるが、「地方的創意」を抑制する用具に使うべきではない。

地方当局は、住民のニーズにもっとも近い位置にあり、比較的融通性を持っているという特質を生かし、各類似サービスを行政的コントロールのためにグルーピングし、比較的少数の委員会メンバーと担当部局で住民のニーズ

に適切に応じ、中央との連絡、調整を図っていくことがその主要任務とされねばならないであろう。

C 民間団体

以上検討してきた、中央・地方機関とはまったく性格を異にする民間団体が、ソーシャル・サービスの分野ではとりわけ重要な役割を演じてきたことについては、ここで改めて歴史を繙くまでもない。ここでは、ソーシャル・サービス行政における民間団体の利点、欠陥、そして公的機関との関わりの問題について述べていくことにしよう。

まず、サイミーは、「民間団体の最も顕著な特質は、その本質的な融通性である¹⁸⁾」と述べる。したがって、民間団体は公的機関に較べ、率先して事業に着手することによって、先駆的な役割を大いに発揮することができたのである。また、法的拘束を受けない自由を持つ民間団体は、いかに困難な事業であってもこれに取り組み、「変動するニーズ」に対応することができたのである。これと同時に民間サービスの本質は個人的であるという点も重要である。つまり、個人にみあった方法で諸個人に対処するので、その人に最善のサービスを提供することになる。たとえば、フレンズ協会(the Society of Friends)、救世軍、ローマカトリック教会などは、社会から遺棄され、当局からも見離されたような人々を古くから救済してきた。とりわけ、ソーシャル・サービスの新しい分野の発見と実践は、専ら民間団体の領分だったのである¹⁹⁾。

ところが、これらの利点に較べ、民間団体が多くの欠陥をもっていることも明らかである。まず、質的にも量的にも、彼らのサービスを支えていくには不十分な基金しか獲得できない点である。このことから、ソーシャル・アドミニストレーション上の基礎的問題——たとえば、貧困救済、失業とか一般的疾病などの「マス・プロダクション」サービスは、民間的努力の範囲外とされるのである²⁰⁾。さらに民間団体における不十分な設備、十分研修を積んでいない低賃金スタッフなどの難点は、行政の技術的効率水準を維持してゆくに際し、大きな障碍となっている。また、民間団体は、社会問題に対する連続性、首尾一貫性をもった一定のプランをもちあわせない場合が多いのである。

以上のような利点、欠陥をもつ民間団体は、公的機関

18) Ibid., p. 132.

19) Ibid., p. 135.

20) Ibid., p. 136.

との関連で、ソーシャル・サービス行政において、どのような位置を占めるのであろうか。この点についてサイミーは、ウェップ夫妻の有名な「平行棒(Parallel Bars)」理論と「繰り出し梯子(Extention Ladder)」理論とを用いて説明している。ウェップ夫妻によれば、1909年の「多数派委員会」の見解は、国家と民間団体との活動の領域を分離することに特質をもつ「平行棒」理論である。彼らは、それに代えて、民間的な努力は、公的機関によって実施される最低限の生活水準に基づくものであるという「繰り出し梯子」理論を提出したのであった²¹⁾。サイミーは、「『繰り出し梯子』理論は、われわれに民間サービスの価値についての健全な判断を提出するものであり、それは今日のオーソドックスな見解といってよい²²⁾」と評価し、従来、「多数派」や民間団体自身によって抱かれてきた「平行棒」理論を批判している。ソーシャル・サービス行政において、国家は、有給公務員の業務に責任をもつが、他方、民間のワーカーは公的な組織との交流を図る必要がある。そうすることによって、民間団体は国家と協力して、しかし国家とは分離された独立の存在として機能することができるのである。かれは、「国家は、今日実施されているパーソナル・サービスにおいて、その目的を効果的に達成するには、ボランティアの情熱と献身を必要とし、この理由で、民間サービスは将来においても重要な役割を演じ続けるであろう²³⁾」と述べている。しかし、サービス行政において民間団体に余りにも依存することは、浪費を生じさせたり、目的の統一性を見失うことにもなりかねない。サイミーは、現在、政府が民間団体に依存することが多い傾向にあり、実際に民間団体はサービス行政に有効な手助けとなっているが、「公当局が自らの責任を回避するために民間団体を利用することは許されるべきではない²⁴⁾」と結んでいる。

以上みてきたように、サイミーにとって、民間団体はソーシャル・サービス行政において、一応国家からは独立し、公的機関と十分連絡・調整を行なった上で、独自の活動を展開していく機関とされたのである。

ソーシャル・サービスの実施機関としての、中央部局、地方当局、民間団体は、それぞれ独自の領域において、固有の権限と責任を有しているわけであるが、何よりも重要なことは、この三者間の有効、適切な「調整」であ

り、そうすることによって、ソーシャル・サービスは本来の目的を達成することが可能となるのである。

III 民主主義とソーシャル・アドミニストレーションとの相剋

ここでは、サイミーの結論を民主主義とソーシャル・アドミニストレーションとの緊張関係という観点からまとめよう。ソーシャル・サービスそのものにいわば内在的ともいえる統制的傾向と民主主義との撞着関係をいかにしてソーシャル・アドミニストレーションによって調整し、解決を図るかという点がここでの主題である。この問題を考える際、本書が第2次世界大戦直前に書かれ、当時の中央集権化・計画化の趨勢の中で、ソーシャル・サービス行政をどのようにして民主的に計画しうるかという問題に直面していたことを想起すると、いっそう興味深い点であるといえよう。なお付言すれば、1937年には、サイミーの本書の他に、P. E. P. (Political Economic Planning) が、両大戦間期のソーシャル・サービスについて総合的な調査を実施し、“The British Social Services”という報告書を出しているのも、このような背景のもとでは決して偶然ではない²⁵⁾。

サイミーはこう述べている。「ソーシャル・サービスというものは、民主主義の枠組の中では、どこか不安定な存在とならざるをえない。しかもその目的——個々人の生活状態の改善——は、ある意味で捉えどころのないものである。それというのも、民主主義理論によれば、国家行為の目的は個々の市民によって決定される、つまり、政策は社会の頂点ではなく底辺でつくられるものだ、ということが前提だからである²⁶⁾。」民主主義は、一方では個々の市民の日常の討論から政策が決定されることを要求するものであるが、他方では個人の自由を保障するという側面をも持っている。ところがソーシャル・サービスの給付は、まさしく国家の指導や強制を必然的に伴わざるをえないし、とくに1930年代における中央集権化の顕著な動向の中では、「個人の自由」に抵触する部分も現実にてできたのである。サイミーによれば、「民主主義の理論」はソーシャル・サービス行政の計画に関し次の2点を要求する。まず、ソーシャル・サービス行政の管理運営は、通常の人々の日常生活に根ざし、密接な結びつきのもとに実施されなければならない。次に、自己決定 (self-determination) の権利がとくに重要であり、

21) Ibid., p. 143.

22) Ibid., p. 146.

23) Ibid., p. 147.

24) Ibid., p. 156.

25) David Marsh, "The Welfare State," (1970, Longman) pp. 4-5, 平田隆夫『社会保障』(昭和34年, 評論社), p. 186, 参照。

26) Simey, op. cit., p. 157.

そのための十分な配慮がなされねばならない。このようにみえてくると、統制の安定性とか計画上の均衡などを欠いたソーシャル・サービスは、不安定な制度とならざるをえない。

それゆえ、サイミーによると、ソーシャル・サービスの目的を完全に遂行しようとするれば、「全体主義国家」の形態をとらざるをえないことになる。この当時、ファシズム国家が成立していたことは、サイミーのこの議論に多くの陰影を与えている。かれは、「ドイツの『自治』は、中央政府によって任命された官吏や、ナチ党によって指名されたメンバーによって構成された、純粋に諮問的機能を制限されている地方議会によって実行されている²⁷⁾」と論断している。ファシズムという「純粋な中央集権化」によっては、国の内外を問わず、ソーシャル・アドミニストレーションの取りあげる諸課題にたいして、最終的な解決を決してもたらしてはこなかったのである。というのは、ソーシャル・アドミニストレーションが対処すべきニーズとその評価は、いかなる場合でも、地域的、個人的環境についての正確な知識を不可欠の要素としているからである。それにしても、地域間の不平等、地域的特殊利害の強調、地方当局における行政事務の増大、支出費用の膨張、専門職化に伴う技術水準向上の必要性などの問題を考えてみれば、やはり、ある程度、財政的、技術的側面での中央部局による行政的統制は必要とならざるをえない。そこで、いわば、「民主的計画化」に基づく、行政機関の調整を図り、ソーシャル・サービスが目的とする「社会を構成している諸個人の生活状態の改善」が目指されなければならない。

ここで明らかにしておかなければならないのは次の点である。サイミーが中央統制の問題点としてあげたのは、市民の日常からかけ離れ、市民参加を上から抑制することである。そこで、ある程度オートノミーを備えた地方政府の存在は、ソーシャル・サービス行政には必要なことであった。その場合、中央部局のたんなる下請け的な地方分権 (decentralization) 的形態によるのではなく、地方当局の機構を整備充実した上での権限委任 (devolution) の方法を用いることによって、民主的に計画されたソーシャル・サービス行政の運営が実現されるとみたことにかれのアドミニストレーションの基本的特質とともにすぐれた点がある。

このようなサイミーの民主主義論は、もとよりかれひとりのものではなく、1930年代イギリスにおける民主主義論に、ある程度典型的な思潮ともいえるものである。

30年代のイギリスはアメリカにおけるニューディールやソヴィエト・ロシアの第1次5ヵ年計画の影響のもとで、不況の深刻化、大量失業という社会不安に直面するという、第2次大戦直前の緊張した状況にあった。ファシズム対マルクス主義という思想的抗争の磁場の中で、伝統的なイギリス民主主義の価値を再認識していこうとする、E. パーカー (Ernest Barker) による民主主義の「手続き」の合理化、経済の計画化の提案、あるいはまた H. ラスキー (Harold Laski) の「同意による革命」、計画民主主義 (Planned Democracy)、さらに K. マンハイム (Karl Mannheim) のいわゆる「第三の道」としての「自由のための計画化²⁸⁾」などは、サイミーの中央—地方の行政関係を軸とした一種の民主的計画論とも決して無縁ではないといえよう。サイミー自身、「ソーシャル・サービスの目的は近代国家の構造を規定している政治的・道徳的概念によって規定され、その方法は、同様にわれわれの生存している時代の哲学によって決定される」と述べている。かれの分析したソーシャル・アドミニストレーションの原理的課題は、この時代の状況に刻印されており、今後より広い展望のもとでの解明が必要とされているのである。

IV 結びにかえて

サイミーの本書は、ソーシャル・サービスの制度・行政論的側面をソーシャル・アドミニストレーションの視角から分析し、特に実施機関の在り方をソーシャル・サービスの内在的特質から捉え、その民主的運営の問題に比重をおいて論じたものであった。今日からみれば、ソーシャル・アドミニストレーションの基礎的課題を主に行政機関の調整に限定して述べているに過ぎないともいえるが、1937年という時点を考慮するとき、そのすぐれた先駆的意義を認めることができよう。サイミーの本書は、出版以降今日に至るまで、取り上げられる機会が奇

28) Ernest Barker, "Reflections on Government," 1942, Chap. 8, Harold Laski, "Reflections on the Revolution of Our Time," 1943, Chap. 8, Karl Mannheim, "Diagnosis of Our Time," 1943, 参照。とりわけマンハイムは、ソーシャル・サービスを「社会的技術」というカテゴリーで捉え、「もしわれわれの世代のものが社会的技術を駆使する勇氣と想像力と意志をもち、それらを正しい方向へ導くならば、新しい社会秩序を発展させることができる」(Karl Mannheim, "Diagnosis of Our Time," 長谷川善計訳「現代の診断」〔『マイハイム全集5』, 潮出版〕, p. 235) とし、「『自由のための計画化』という新理念の精神のもとで活動する社会を作り出すことは、民主主義と自由と自発的改革の長い伝統を基盤としているこの国の歴史的使命なのです」(同訳書, p. 249) と論じている。

27) Ibid., p. 162.

妙に少なかったようである。かれの理論的枠組は、M. P. ホール(M. Penelope Hall²⁹⁾)などの例外を除けば、かれの経歴からも明らかなように、結果的には、主に政策立案担当者に受け入れられてきたようにみえる。とりわけ、1968年のSeebomh委員会および1970年、Local Authority Social Services Actにおけるソーシャル・サービスの規定(personal servicesとenvironmental servicesとの対比)とか「民主主義的」な地方自治「改革」などには、新たな中央集権的再編成が意図されており、サイミーの本書との類縁性を想起させるものがある。その意味では、本書はイギリスの戦後のソーシャル・サービス「改革」の一定の方向を示唆しているようにも思われる。いずれにしても、本書のもっともユニークな特徴は、従来パブリック・アドミニストレーションの一分野として捉えられていたソーシャル・アドミニストレーションを、ソーシャル・サービス自体の内在的特質から捉えかえた点にあり、その意味では、サイミーの本書を、ソーシャル・アドミニストレーションの先駆的研究と呼ぶことができよう。われわれは最後にかれのソーシャル・アドミニストレーション論を今後さらにふかめていくために、次のような課題に接近しなければならないであろう。

第1に、かれの提起した、ソーシャル・サービス論、ソーシャル・アドミニストレーションの諸原則、中央部局・地方当局・民間団体それぞれの特質と連関、さらにソーシャル・アドミニストレーションの民主的計画の問題等は、1930年代のイギリスにおける社会福祉制度の発展とのトータルな連関のなかで再検討されなければならないといえよう。

第2に、いわゆる「福祉国家」の成立と「民主的計画行政国家」との連関を明らかにすることである。従来、「福祉国家」は用語上「戦争国家(Warfare State)」に対置された概念として成立したが、形式的にはそれと同様の「全体主義」的指向を持ちながらも、「民主主義」的ファクターの導入によって、民主的計画行政国家の形成に向かった。「福祉国家」が形を整えるのは、1950年

を頂点とする「ベヴァリッジ体制」下であるにしても、いわばその形成の準備期という点で、1930～40年代前半にまで遡及し、「福祉国家」成立の実体的根拠を検討してみる必要があろう。その場合、ソーシャル・サービス立法の制定、改正、再編といった諸事実の中に「福祉国家」成立の諸条件をみいだすことが必要であり、本書はいわばその「計画行政論」的基礎を与えているように思われる。

第3に、ソーシャル・サービス行政組織に関わる具体的な問題として、専門的技術の向上、計画的な官僚制化と社会福祉教育・研修との関係を明らかにすることである。1930年代は、ソーシャル・サービス従事者の養成に関して、1935年British Federation of Social Workersの設立、1936年Courts of Summary JurisdictionによるCentral Training Boardの任命や先に述べた「社会研究およびパブリック・アドミニストレーションに関する大学連合協議会」の活動が盛んになった時期でもある。公的・民間機関における従事者の交流とか従事者の採用、研修問題に関心を集めたのも、新しいパーソナル・サービスの展開とその行政的対応の問題に関っていることは明らかである。また、サイミーを中心とした西インド諸島の福祉計画が、新たに訓練を受けたスタッフの必要性を促している、E. マッカダムは指摘している³⁰⁾ことも同時に考え合わせる必要があろう。以上の点についても、サイミーは、中央部局、地方当局における採用、研修問題として重視しており、多くの示唆を与えているように思える。

最後に、サイミー以降のソーシャル・アドミニストレーション研究の文脈で、本書がどのような位置を占めるのかの点に関し、さらに詳細な検討が要請されよう。たとえば、R. テイトマスが“Commitment to Welfare”において掲げたソーシャル・アドミニストレーションの研究領域といかなる範囲で関わるのか等を明らかにしていく中で、T. S. サイミー独自のパースペクティヴを再構成することである。

29) M. Penelope Hall, "The Social Services in Modern England," (柴田善守訳『イギリスにおける社会保障と社会福祉(上)』, p. 18などを参照)。

30) E. マッカダム, 前掲邦訳, p. 16。

意識調査における信頼性について

——満足—不満尺度の検討——

三重野 卓

I 問題の設定

複雑な現象を何らかの方法によって数量化することは、科学的認識のためにきわめて重要なことである。ただ、この数量化という試みには限界があり、多かれ少なかれ質的、定性的な側面が抽象されるという問題があるが、その現象を単純化し、数量的に再構成することにより、その構造を明確にできるかも知れない。

近年、「福祉(welfare)」や「生活の質(quality of life)」への関心の昂まりとともに、それらを測定するための尺度の開発が盛んに行なわれている。その一つに、満足—不満¹⁾という心的状態をいかに数量的に把握し分析するかという問題がある。しかし、そこではデータの収集を急ぐあまり、その尺度の信頼性(安定性)や妥当性について十分な検討が行なわれているかどうかは疑問である。この点についての検討が不十分なままでデータ解析を行なうと、大きな誤ちを犯す可能性がある。

実際に、満足—不満状態を尺度化し²⁾、分析を行なう場合、さまざまな種類の誤差の影響が考えられる。その

誤差としては、①サンプリング誤差、②質問紙の作成における使用用語、文章表現の違いによる誤差、③調査方法(たとえば面接法、自記式など)による誤差、④調査員の質、調査対象(回答)者の質によって生じる誤差、⑤調査対象がずれたことによって生じる誤差、⑥コーディング、集計の誤りによる誤差、などがあり、しばしば調査の信頼性に対して大きな疑問がもたれている。しかし、これらの誤差の問題にもまして重要なのは、いわゆる反応誤差(回答変動)と呼ばれているものである。それは、まったく同じ調査を同一の対象者に行なったとき(test-retest 法と言われている)、同じ結果がでるか否かという再現可能性に関するものである。質問紙に対する人間の反応はそれほど確定的なものではないため、この点について十分検討されてしかるべきであるが、安易にたった1回の調査結果を事実と看做して議論する傾向があるように思われる。

現在必要とされるのは、単に多くのデータを収集することではなく、より基礎的な方法論的諸問題について検討することである。本稿のねらいは、このような認識から、中高年勤労者を対象とする満足—不満尺度を開発し、その信頼性について検討を加えることにある。すなわち、データを多次元解析、多変量解析と呼ばれている一連の手法で解析した場合、その反応誤差によって解析結果がいかに変わるかを検討することにする。このような研究の結果はかなりアドホックなものであるため、その研究の積み重ねが必要とされよう。

II 中高年勤労者に対する満足—不満尺度の開発

1 調査の設計と分析手法

実際の尺度構成においては、既存の調査³⁾で採用されている項目を参考にしながら、36項目を設定した。その場合、中高年齢層の勤労者を調査対象にするため、①直接、定年退職に関連する項目、②定年退職をめぐる個人

1) 三重野卓「老後不安構造の計量的研究」(『社会老年学』No. 8, 1978 所収)、三重野卓「社会指標構築の現状と課題」(『現代社会学』Vol. 5, No. 2, 1978 所収)などを参照のこと。

2) 実際に人間が感じる満足—不満を $\alpha=(A, R)$ 、尺度で表わされた満足—不満を $\beta=(B, S)$ とおく。ここで、A は人間の満足—不満という心的状態の要素の集合、B は尺度を構成する項目の集合、R、S は各々の集合における要素(ないしは項目)間の関係を表わす記号である。A 中の各要素に対して、B 中の各項目を対応づける関数が存在し、さらに、A のなかの全ての要素 x, y について、

xRy のとき、 $f(x) \geq f(y)$ が成り立つ、
というような関数 f が存在するとき、満足—不満は尺度によって表現されたということができる(ここでは、二項関係について議論したが、さらに複雑な関係については容易に拡張できる)。ただ、ここで問題になるのは、関数 f をいかに特定化するか、ということであるが、これは実に困難な作業である。それゆえ、一般には操作的に一次的な数量(たとえば1~7点)を与えて尺度を構成することが多いが、数量を与えることの妥当性が低い場合には、カテゴリーとして取り扱うことになる(なお、ここでの記号の使用法については、クームス、ドーズ、ドヴェスキー、小野茂監訳『数理心理学序説』、新曜社、1974、を参照のこと)。

3) 経済企画庁編『国民選好度調査』、大蔵省印刷局、1976、宮崎県『総合地域指標』、1974、などを参照した。

の状況に大きな影響を与える職場、家族関係の項目を詳細に設定する、という配慮を加えた。

また、尺度の性質を明らかにする、という観点から、質問では「全体として」、「生き方」、「社会的地位」、「権威」というような意味内容の多義的な用語も意識的に使用した。それゆえ、尺度としての整合性は確保されていないが、これは、どのような項目を使用した場合はどのような回答のばらつきがあり、どの程度回答の安定性があるかを明らかにするため、あえて質問形式を整えなかったためである。

調査は1978年の4月に、1週間の間隔をおいて、test-retest(自記式)の形で実施された。調査対象者は、東京都F市にある某メーカーの工場の勤労者(40~59歳)であり、無作為抽出法によって選出された。testでは210サンプル、retestでは209サンプルから回答があったので、実際の分析は209サンプルについてなされた。

このサンプルの特色は次の通りである。①学歴は「中学・高等小学校」卒が77.0%(161名)、「高等学校・旧制中学」卒が17.7%(37名)である。②職業の内訳は、「技能職」が39.2%(82名)、「事務職」が23.9%(50名)、「技術職」が21.1%(44名)、となっている。③階層帰属意識は、「上」が1%(2名)、「中(中の上、中の中、中の下)」が63.2%(132名)、「下(下の上、下の中、下の下)」が34.4%(72名)、という結果になっている。これは、現在の多くの調査では8~9割の人が「中」の階層に所属していると回答している事実と比較すると、かなり

特殊なサンプルであるといえる。④「持ち家(一戸建、マンション)」率は84.2%(176名)である。⑤年収(ボーナスも含む)は、「300~350万円未満」が41.1%(86名)、「350~400万円未満」が21.5%(45名)、「300万円未満」が16.3%(34名)となっており、年収500万円以上はきわめて少ない。

実際のデータ分析は次の手順で行なわれた。

①満足~不満尺度の各カテゴリーに、全く不満=1点、かなり不満=2点、やや不満=3点、どちらとも言えない=4点、やや満足=5点、かなり満足=6点、全く満足=7点、とスコアを与え、test, retestごとに次の基本的統計量を求めた。

$$\text{平均}(\bar{x}) = \frac{\sum_{i=1}^N x_i}{N} \quad \text{分散}(\sigma^2) = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}{N-1}$$

$$\text{歪度} = \frac{\sum_{i=1}^N ((x_i - \bar{x})/\sigma)^3}{N-1}$$

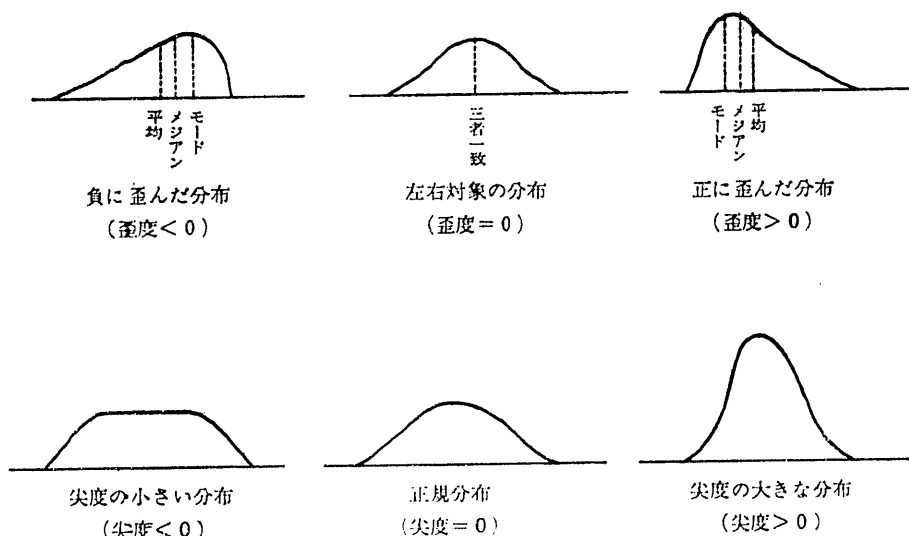
$$\text{尖度} = \frac{\sum_{i=1}^N ((x_i - \bar{x})/\sigma)^4}{N-1} - 3$$

この歪度と尖度のいみは、次の図の通りである。

②次に、各項目ごとにtest, retestの分布図を重ね合わせ、分布の型(単峰型、双峰型、台形型)とその安定性を検討した。

③各項目ごとにtest×retestのクロス集計を行ない、単純一致率、修正一致率、集中度を算出した。これら3種類のインデックスの関連を詳細に検討することにより、尺度の信頼性(安定性)を明らかにすることができる。なお、各インデックスは次の式で求められる。

4) 本研究は、トヨタ財団研究助成『定年退職への社会的対応と個人的対応』(課題番号77-2-047)の中の「尺度構成実験」の一部である。



$$\text{単純一致率} = \frac{\sum_i n_{ii}}{N}$$

$$\text{修正一致率} = \frac{\sum_i n_{ii}/N - \sum_i (n_i/N)^2}{1 - \sum_i (n_i/N)^2}$$

$$\text{集中度} = \max\left(\frac{n_{11}}{N}, \frac{n_{22}}{N}, \dots, \frac{n_{mm}}{N}\right)$$

ここで、 m はカテゴリ数

n_{ii} は、test, retest とともに i カテゴリに反応する度数

$$n_i = (n_{i.} + n_{.i})/2$$

n_i は、test, retest の周辺度数 (i カテゴリについて) の平均値 N はサンプル数

④次に、test, retest, および test と retest の得点を合計したもの、の3通りについて因子分析 (主因子解, バリマックス回転) を行なった。ここでの目的は、どの程度安定した因子軸を抽出できるか、ということを検討することにある。

ところで、因子分析は相関行列をもとにして分析を進めるため、各項目の評定分布が正規分布をしていないと効率が悪くなり望ましい結果が得られない。また、データをメトリック (計量的) なデータとして扱うので、各尺度が間隔尺度⁷⁾ でないと問題が生じる。その意味からも、既に述べた①, ②の分析が重要になる。また、因子分析は線型モデルを仮定しているため、このような複雑な現象を解析するのに果して有効であるか、十分に検討する必要がある。

それゆえ、因子分析による結果が妥当であるか否かを検討するために、さらに次の二つの方法によって分析を行なった。

⑤クラスター分析⁸⁾ によるデンドログラムの成長パターンを観察し、どの項目とどの項目がクラスターをなすかを検討した。ここでも、test, retest, および test と retest の得点を合計したもの、の3通りについて、各々、最大距離法、最小距離法、平均距離法の3通りの方法で分析を行なった。親近性のインデックスとしては、相関係数の他にDスコア (ユークリッド距離) も使用した。

5) 各項目ごとに度数分布をみると正規分布からほど遠いものが多く、また、各評定カテゴリの使用頻度も、項目ごとに差がある。それゆえ実際には間隔尺度の仮定は満たされていない。

6) たとえば、奥野忠一他『純多変量解析法』, 日科技連, 1976, を参照のこと。

Dスコアは、尺度の強さ⁷⁾ の類似性を表わすインデックスである。

⑥第2の方法は、非線型を仮定したモデル、すなわち、ノンメトリック多次元尺度構成法を適用することである。この手法は、項目間の関係 (ここでは相関係数を使用する) を順位情報に変換し、その順位関係をなるべく再現する最小次元空間 (2~3次元が望ましい) に各項目をプロットするという方法である。Shepardの方法, KruskalのMDSCAL, Guttman-LingoesのSSA (最小空間解析), HayashiのMDA (最小次元解析)⁸⁾ など、多くのものが現在開発されているが、ここではSSAを適用する。

⑦以上のようにして、36項目からなる満足-不満尺度を幾つかのクラスターに分割することができたら、そのクラスターの中に含まれている項目を使用して合成尺度 (各項目にはウェイトはつけない) を構成することができる。

最後に次の3通りの方法を使用して、それらの合成尺度の信頼性を検討した。①test-retest法ではPearsonの積率相関係数を信頼性係数と看做しうるので、実際に積率相関係数を算出する。②合成尺度の得点を7段階に分割し、単純一致率、修正一致率を使用して信頼性 (安定性) を検討する。③合成尺度の得点をtest-retestのくり返しを主効果とした一元配置分散分析で解析し、算出されたF値、および検定の結果を検討することによって、尺度の信頼性を明らかにする。

このような多角的アプローチにより、尺度の性質を明らかにしていくというのが本研究の特色であり、満足-不満尺度研究の第一歩として位置づけられる。

2 基本的統計量による検討I (連続型データと看做した場合)

最初に、満足-不満尺度の各カテゴリに1~7点を与えた場合に算出された基本的統計量について検討してみよう (表1参照)。

7) 海野道郎, 山田文康「改良リッカート尺度の提唱」(『現代社会学』Vol. 1, No. 2, 1974, 所収) を参照のこと。

8) Shepard, R. N., Analysis of Proximities, I, II, *Psychometrika*, 27, 1962. Kruskal, J. B., Multidimensional Scaling by Optimizing Goodness of Fit to a Nonmetric Hypothesis, *Psychometrika*, 29, 1964a. Kruskal, J. B., Nonmetric Multidimensional Scaling: A Numerical Method, *Psychometrika*, 29, 1964b. Guttman, L., A General Nonmetric Technique for Finding the Smallest Coordinate Space for a Configuration of Points, *Psychometrika*, 33, 1968. Hayashi, C., Minimum Dimension Analysis, *Behaviormetrika*, 1, 1974, など。

表 1 満足—不満尺度, 基礎統計量

	平 均	標 準 差	変 動 係 数	尖 度	歪 度	全 く 不 満	か な り 不 満	や や 不 満	ど ち ら も 言 え な い	や や 満 足	か な り 満 足	全 く 満 足	不 明	単 一 致 率	正 一 致 率	集 中 度
① 現在のくらしむき	4.196	1.343	0.320	-0.718	-0.111	3(1.4)	18(8.6)	54(25.8)	33(15.8)	67(32.1)	27(12.9)	6(2.9)	1(0.5)	54.4	36.1	21.3
② 今の収入	4.246	1.220	0.287	-0.447	-0.158	2(1.0)	12(5.7)	51(24.4)	40(19.1)	77(36.8)	20(9.6)	6(2.4)	2(1.0)	56.0	42.0	25.6
③ 貯金, 株式等現在の貯え	3.495	1.311	0.375	-0.534	0.231	10(4.8)	37(17.7)	70(33.5)	35(16.7)	43(20.6)	10(4.8)	2(1.0)	2(1.0)	51.2	36.6	17.6
④ 現在の年金制度	3.536	1.152	0.326	-0.467	0.273	4(1.9)	31(14.8)	83(39.7)	39(18.7)	45(21.5)	6(2.9)	1(0.5)	0(0.0)	46.6	28.9	17.0
⑤ 全体としてみた社会保障制度	3.267	1.238	0.379	-0.400	0.195	13(6.2)	49(23.4)	53(25.4)	53(27.8)	25(12.0)	6(2.9)	1(0.5)	0(0.0)	46.4	30.6	18.4
⑥ 健康状態	3.411	1.170	0.343	-0.216	0.079	9(4.3)	40(19.1)	57(27.3)	70(33.5)	26(12.4)	6(2.9)	1(0.5)	0(0.0)	56.0	44.9	20.8
⑦ 健康を守るための努力	3.464	1.152	0.333	-0.637	-0.045	8(3.8)	35(16.7)	67(32.1)	53(25.4)	41(19.6)	4(1.9)	0(0.0)	1(0.5)	53.1	34.5	21.7
⑧ 保健医療の施設やサービス	3.575	1.058	0.296	0.147	0.149	4(1.9)	25(12.0)	70(33.5)	72(34.4)	29(13.9)	6(2.9)	1(0.5)	0(0.0)	44.4	27.4	15.0
⑨ 友人や知人とのつきあい	3.255	1.187	0.365	-0.368	0.299	10(4.8)	47(22.5)	73(34.9)	39(18.7)	34(16.3)	37(1.4)	1(0.5)	2(1.0)	50.7	26.8	25.6
⑩ 近隣でのつきあい	3.469	1.127	0.325	-0.204	0.078	8(3.8)	28(13.4)	79(37.8)	51(24.4)	39(18.7)	23(1.4)	1(0.5)	0(0.0)	55.3	35.5	27.4
⑪ 現代社会の世代間の関係	4.727	1.336	0.283	-0.347	-0.403	3(1.4)	6(2.9)	34(16.3)	37(17.7)	62(29.7)	52(24.9)	14(6.7)	1(0.5)	51.9	31.9	23.8
⑫ 住んでいる地域のまわり	4.644	1.171	0.252	-0.275	-0.260	1(0.5)	4(1.9)	37(17.7)	38(18.2)	83(39.7)	36(17.2)	9(4.3)	1(0.5)	50.0	29.6	26.4
⑬ 仕事の内容	4.466	1.016	0.228	0.060	-0.395	1(0.5)	5(2.4)	29(13.9)	63(30.1)	80(38.3)	28(13.4)	1(0.5)	0(0.0)	60.2	44.0	32.5
⑭ 職場での地位	4.411	0.900	0.204	0.028	-0.190	0(0.0)	1(0.5)	26(12.4)	79(37.8)	95(45.5)	18(8.6)	1(0.5)	0(0.0)	61.8	48.5	24.6
⑮ 会社の社会的地位	4.794	1.000	0.209	0.531	-0.419	1(0.5)	2(1.0)	16(7.7)	57(27.3)	85(40.7)	32(15.3)	5(2.4)	1(0.5)	48.6	30.3	18.8
⑯ 職場での人間関係	4.105	0.864	0.185	-0.138	-0.244	0(0.0)	1(0.5)	17(8.1)	63(30.1)	95(45.5)	44(21.1)	1(0.5)	0(0.0)	46.3	24.2	27.3
⑰ 全体としてみた場合の職場生活	4.598	1.181	0.257	0.079	-0.013	5(2.4)	21(10.0)	63(30.1)	73(34.9)	34(16.3)	11(5.3)	0(0.0)	2(1.0)	48.5	23.3	29.1
⑱ 余暇の過ごし方	4.522	1.047	0.232	-0.135	-0.108	1(0.5)	5(2.4)	63(30.1)	96(45.9)	37(17.7)	6(2.9)	0(0.0)	1(0.5)	54.3	30.9	33.2
⑲ 使える自由時間の長さ	4.483	1.092	0.244	-0.318	-0.224	0(0.0)	8(3.8)	32(15.3)	55(26.3)	80(38.3)	29(13.9)	4(1.9)	1(0.5)	59.0	32.7	29.0
⑳ 定年退職後の生活への準備	4.421	0.896	0.203	-0.517	-0.326	0(0.0)	2(1.0)	35(16.7)	62(29.7)	93(44.5)	17(8.1)	0(0.0)	0(0.0)	58.0	44.2	20.8
㉑ 定年退職に対する会社の取り組み	4.754	1.124	0.236	0.218	-0.349	1(0.5)	4(1.9)	26(12.4)	39(18.7)	91(43.5)	34(16.3)	11(5.3)	3(1.4)	58.5	42.8	26.6

22	定年退職に対する行政の取り組み	3.344 3.500	1.072 0.953	0.321 0.272	0.335 0.365	0.268 -0.034	6(2.9) 4(1.9)	40(19.1) 24(11.5)	67(32.1) 71(34.0)	74(35.4) 87(41.6)	14(6.7) 17(8.1)	6(2.9) 5(2.4)	1(0.5) 0(0.0)	54.1 35.3	24.2
23	家族の人間関係	5.474 5.325	1.056 0.950	0.193 0.178	0.148 -0.059	-0.571 -0.251	0(0.0) 0(0.0)	1(0.5) 0(0.0)	10(4.8) 8(3.8)	21(10.0) 26(12.4)	67(32.1) 86(41.1)	76(36.4) 68(32.5)	1(0.5) 0(0.0)	57.2 40.0	22.6
24	家庭での自分の権威	5.321 5.150	1.100 0.925	0.207 0.180	0.380 0.334	-0.553 -0.302	1(0.5) 0(0.0)	0(0.0) 1(0.5)	12(5.7) 8(3.8)	30(14.4) 33(15.8)	67(32.1) 94(45.0)	71(34.0) 59(28.2)	1(0.5) 2(1.0)	48.1 27.7	19.4
25	家族の社会的地位	4.435 4.356	0.895 0.900	0.202 0.207	0.473 1.387	0.423 0.118	0(0.0) 1(0.5)	2(1.0) 4(1.9)	19(9.1) 15(7.2)	100(47.8) 112(53.6)	61(29.2) 55(26.3)	20(9.6) 18(8.6)	4(1.9) 3(1.4)	54.1 28.8	35.0
26	全体としてみた場合の家族	5.278 5.120	1.009 0.893	0.191 0.174	0.149 0.998	-0.324 -0.482	0(0.0) 0(0.0)	1(0.5) 2(1.0)	10(4.8) 7(3.3)	26(12.4) 30(14.4)	87(41.6) 104(49.8)	61(29.2) 57(27.3)	23(11.0) 9(4.3)	49.0 25.3	26.6
27	住んでいる住宅	4.827 4.744	1.434 1.299	0.297 0.274	-0.245 0.238	-0.643 -0.707	3(1.4) 3(1.4)	14(6.7) 11(5.3)	29(13.9) 27(12.9)	14(6.7) 18(8.6)	76(36.4) 96(45.9)	52(24.9) 40(19.1)	19(9.1) 12(5.7)	60.5 46.8	28.3
28	交通事故・犯罪など まわりの安全性	4.742 4.627	1.173 1.120	0.247 0.242	-0.374 0.707	-0.422 -0.569	0(0.0) 2(1.0)	8(3.8) 8(3.8)	27(12.9) 20(9.6)	41(19.6) 49(23.4)	74(35.4) 94(45.0)	51(24.4) 29(13.9)	7(3.3) 7(3.3)	45.2 25.7	22.8
29	公園・下水道など生活環境施設	4.216 4.134	1.599 1.349	0.379 0.326	-0.973 -0.640	-0.279 -0.246	10(4.8) 5(2.4)	25(12.0) 21(10.0)	44(21.1) 47(22.5)	20(9.6) 37(17.7)	56(26.8) 70(33.5)	44(21.1) 25(12.0)	2(1.0) 0(0.0)	44.4 36.8	13.5
30	道路・バス・鉄道など交通の便しさ	4.909 4.694	1.505 1.316	0.307 0.280	-0.166 0.115	-0.688 -0.605	4(1.9) 4(1.9)	17(8.1) 9(4.3)	18(8.6) 29(13.9)	23(11.0) 29(13.9)	66(31.6) 84(40.2)	53(25.4) 42(20.1)	1(0.5) 0(0.0)	49.5 34.8	20.7
31	まわりの環境の質(公害)	4.729 4.440	1.473 1.307	0.312 0.294	-0.316 -0.396	-0.617 -0.350	5(2.4) 3(1.4)	14(6.7) 13(6.2)	29(13.9) 38(18.2)	22(10.5) 40(19.1)	66(31.6) 72(34.4)	54(25.8) 36(17.2)	3(1.4) 0(0.0)	44.7 29.7	15.5
32	学校・図書館・公民館など教育文化施設	4.833 4.644	1.116 0.931	0.231 0.201	0.043 0.095	-0.459 -0.371	1(0.5) 0(0.0)	3(1.4) 4(1.9)	24(11.5) 16(7.7)	42(20.1) 65(31.1)	78(37.3) 85(40.7)	52(24.9) 34(16.3)	1(0.5) 4(1.9)	52.9 37.2	22.5
33	自分の人生をふり返ったときその生き方	4.129 4.230	1.304 1.072	0.316 0.253	-0.464 -0.277	-0.202 -0.115	5(2.4) 0(0.0)	17(8.1) 12(5.7)	48(23.0) 41(19.6)	46(22.0) 64(30.6)	64(30.6) 74(35.4)	24(11.5) 15(7.2)	4(1.9) 3(1.4)	48.6 32.5	18.3
34	現在の自分の生き方	4.500 4.493	1.116 1.001	0.248 0.223	-0.438 0.107	-0.241 -0.241	0(0.0) 0(0.0)	8(3.8) 6(2.9)	35(16.7) 28(13.4)	50(23.9) 60(28.7)	78(37.3) 91(43.5)	32(15.3) 20(9.6)	4(1.9) 4(1.9)	55.6 38.7	25.1
35	全体としてみた場合の日本のゆたかさ	4.043 4.043	1.198 1.062	0.236 0.263	-0.489 -0.059	-0.235 0.035	3(1.4) 1(0.5)	20(9.6) 13(6.2)	45(21.5) 48(23.0)	59(28.2) 79(37.8)	61(29.2) 52(24.9)	19(9.1) 14(6.7)	1(5.0) 2(1.0)	53.8 38.8	19.7
36	全体としてみた場合の自分の現在の生活	4.373 4.450	1.049 1.037	0.240 0.233	-0.545 -0.259	-0.567 -0.568	0(0.0) 0(0.0)	10(4.8) 9(4.3)	41(19.6) 35(16.7)	37(17.7) 41(19.6)	101(48.3) 102(48.8)	19(9.1) 21(10.0)	0(0.0) 1(0.5)	51.4 28.7	32.2

注 1) ○印は個人のことに関する質問
2) 各項目とも上段=1回目の調査、下段=2回目の調査
3) サンプル数 209
4) かつこ内は%

〈平均〉満足度が特に高い——すなわち、平均値の高い——項目は「家族関係」の3項目(23, 24, 26)であり、test, retestともに平均値は5以上である。その他に、「つきあい」(9, 10), 「職場関係」(13, 15, 16, 17), 「余暇関係」(18, 19)など、個人的領域に関係した項目、および公共的な環境の質、サービス(28, 30, 31, 32)に関係する項目の満足度も高くなっている。それに対して、不満足度の高い——すなわち、平均値の低い——項目としては、「2収入」「3貯え」という個人の経済的側面に直接関連した項目、「4年金制度」「5全体としてみた社会保障制度」「22定年退職に対する行政の取り組み」という、行政活動を評価する項目、をあげることができる。

〈標準偏差〉満足—不満に関する個人差がどの位あるかという問題については、testとretestを比較すると、いずれの項目をみてもretestの方が標準偏差は小さくなっており、個人差が減少していることが分る。

しかし、ここでtest, retestを通して大まかな傾向をみると、標準偏差の大きい項目は、(1)「1現在のくらしむき」「33自分の人生を振り返ったとき、その生き方」というような質問内容が漠然としている項目、(2)「6健康状態」「27住宅」のような個人の状況に歴然とした差が存在する項目、(3)「2収入」「3貯え」のように、個人のもつ実際のフロー・ストック水準が異なり、また欲求水準も異なる項目、(4)公共的な環境の質、サービス(29, 30, 31, 8)に関連する項目であり、個人の評価が

収斂しにくいもの、の四つにまとめることができる。それに対して標準偏差が小さい項目としては、「9友人・知人とのつきあい」「17全体としてみた職場生活」「18余暇の過ごし方」「25家族の社会的地位」をあげることができる。

ところで、標準偏差を使用して回答の個人差を検討してきたが、平均値が非常に高い、または低いと、必然的に標準偏差は小さくなる。しかし、それは平均値が中位の値で標準偏差は小さい場合とは、意味がまったく異なる。それゆえ、変動係数を求めて検討するという方法が考えられるが、このインデックスにも問題がある。すなわち、平均と標準偏差の比をとることにより、一次元スケールを構築するわけだが、そこでは相対的な比率にのみ注意が向けられるため、多くの情報(平均、標準偏差自体の値)が失われるという問題がある。また、この満足—不満尺度に1~7点を与えることは、一応間隔尺度を仮定しているが、比率尺度を仮定しているわけではない。それに対して分子、すなわち標準偏差は比率尺度なので、分母(間隔尺度を仮定)と尺度のレベルが異なり、明らかに矛盾が生じる。

それゆえ、横軸に平均、縦軸に標準偏差をとった場合の二次元項目散布図によって、各項目の特色を明らかにする方が望ましいと考えられる。図1, 2を検討することにより、次のようなタイプを設定することができる。

①平均値が比較的高く、標準偏差も大きい——「27住宅」「30交通の便利さ」「31環境の質」など。

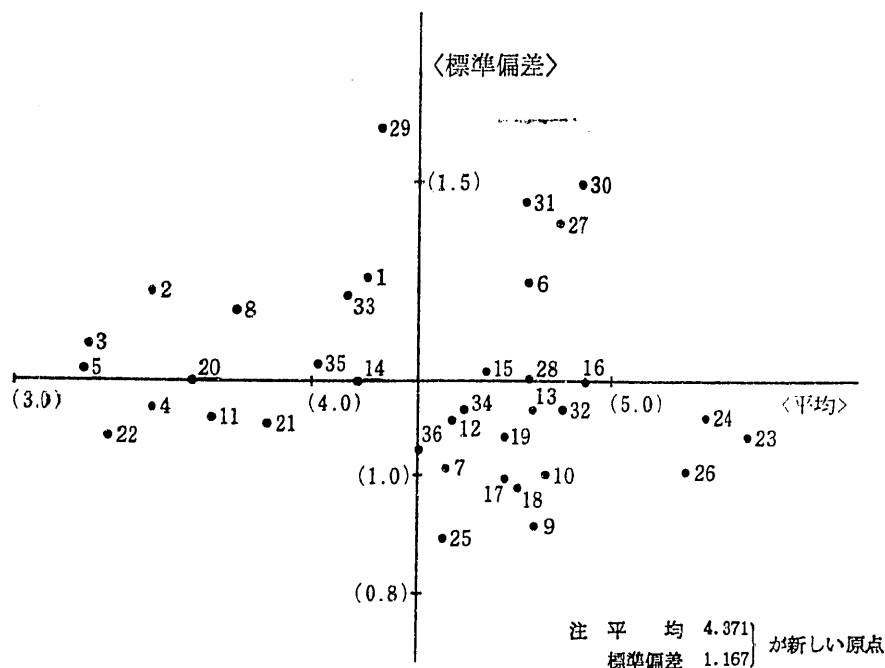


図1 平均×標準偏差 (test)

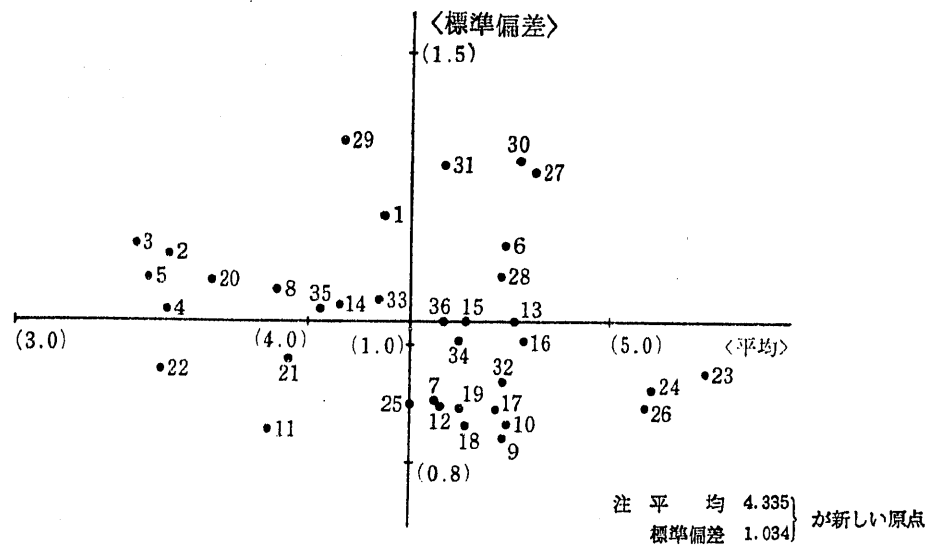


図 2 平均×標準偏差 (retest)

②平均値が低く、標準偏差は比較的大きい——「2 収入」、「3 貯え」など。

③平均値が高く、標準偏差は小さい——「23 家族の人間関係」、「26 全体としてみた家族」など。

④平均値が比較的低く、標準偏差も小さい——「22 定年退職に対する行政の取り組み」、「11 世代間の関係」など。

平均と標準偏差の検討により、一応評定分布の状態を理解することができるが、より明確にするためには、高次のモーメント(積率)を求める必要がある。表 1 には歪度、尖度も記述されている。しかし、これらの分布はすべて単峰型というわけではなく、さまざまなものがある。また評定カテゴリ数も 7 個と少ないため、その分布の型も滑らかなものではない。したがって、分布の型を歪度、尖度のみで検討することは危険であり、度数分布図を作成して検討することが必要とされる。

3 基本的統計量による検討Ⅱ(カテゴリカル・データと看做した場合)

実際に作成された度数分布図から言えることは、一般に retest では test に比較して極端なカテゴリの使用頻度が減り、最頻カテゴリの使用頻度が増え、分布の型が鋭くなっているということである(分布図は代表的なもののみあげておいた。図 3 参照)。この理由としては、①retest では回答が慎重になり、極端なカテゴリは使用されなくなる、②回答がいいかげんになり、中位のカテゴリに反応しやすくなる、という相反する二つの理由が指摘されよう。

〈分布型〉 分布型を①単峰型、②双峰型、③台形型、

④その他、に分類した。test, retest を通して分布が安定している項目は 36 項目中 17 項目である(その詳細は、表 2 に示されている)。

ここで一般的に言えることは、単峰型は分布の型が test, retest を通して非常に安定している、ということである。その内訳をみると、中性カテゴリー、すなわち「どちらとも言えない」、に回答が集中している単峰型は 3 項目、「やや満足」に回答が集中しているものは 8 項目、という結果になっている。参考までに歪度をみると、「やや満足」最頻の項目では「9 友人・知人とのつきあい」の retest を除きすべてマイナスの値になっており、概ね望ましい結果がでている。双峰型の分布をなしている項目は 4 項目、すなわち、「1 現在のくらしむき」、「2 収入」、「27 住宅」、「29 生活環境施設」とその数は少ないが、分布の型は安定している。台形型については、非常に不安定である。「3 貯え」、「8 保健・医療の施設やサービス」、という項目は、test, retest を通してかろうじて台形型と看做しうが、「4 年金制度」、「7 健康を守るための努力」、「20 定年退職後の生活への準備」、「24 家庭での自分の権威」などは、1 回の test では台形型の分布と看做しうが、もう 1 回の test では分布の型が異なる、という結果になっている。また、たとえば「16 職場での人間関係」、「6 健康状態」、「30 交通の便利さ」など、分布の型が特異な形をとっているものは、test, retest を通して非常に不安定な結果になっている。

ところで、尺度の信頼性を考える場合、回答者による評定分布の型が安定したものであれば、その項目の信頼性は高い、と仮定することができる。実際、test において単峰型の安定した分布型を描いた項目は、retest にお

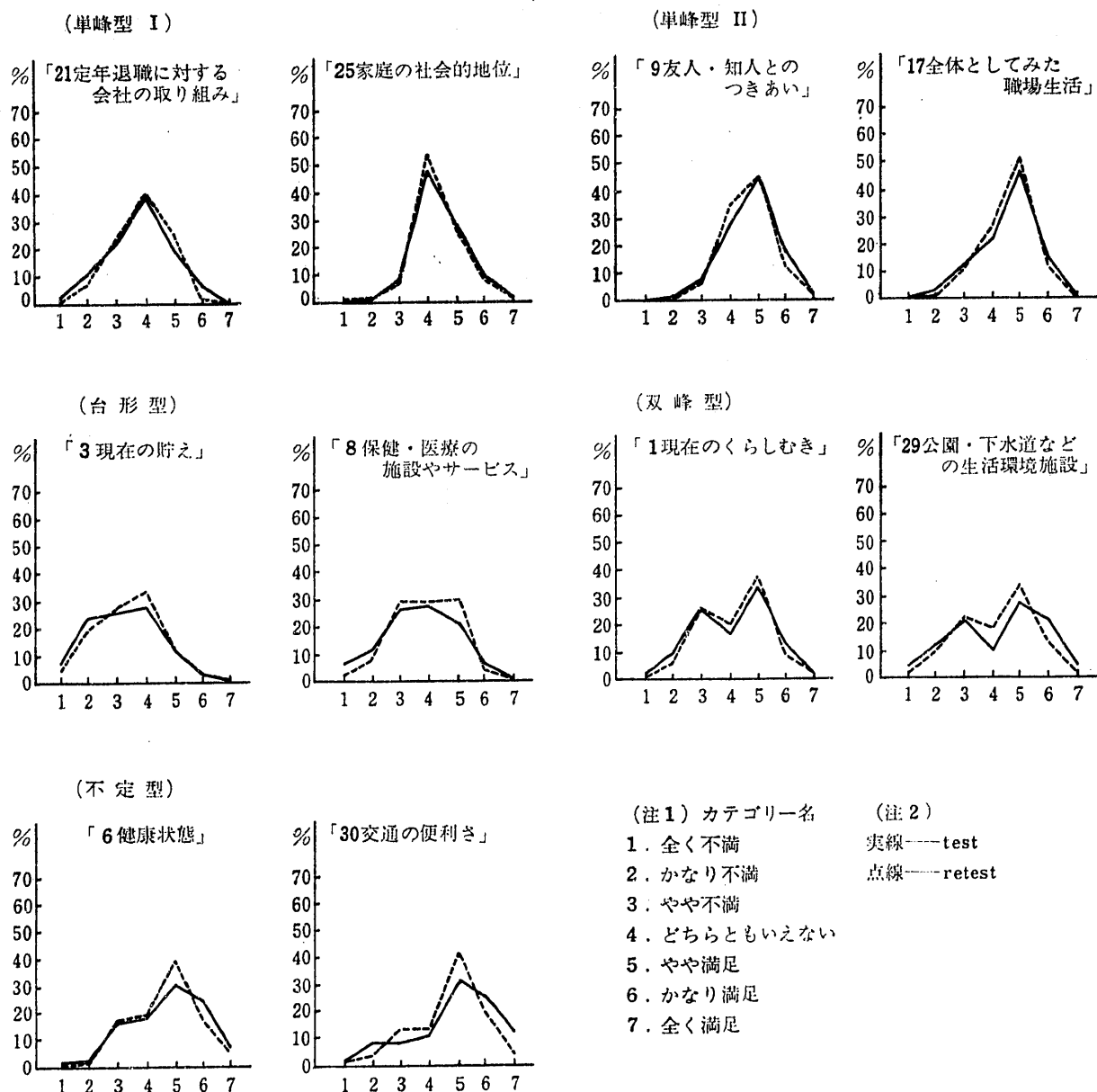


図3 満足—不満尺度 度数分布図 (代表的なもののみ)

表2 test, retest を通して安定した分布型

単峰型 (I) 「どちらとも言えない」最頻	「14 職場での地位」「25 家族の社会的地位」「21 定年退職に対する会社の取り組み」
単峰型 (II) 「やや満足」最頻	「9 友人や知人とのつきあい」「10 近隣でのつきあい」「12 住んでいる地域のまとまり」「13 仕事の内容」「17 全体としてみた場合の職場生活」「18 余暇の過ごし方」「34 現在の自分の生き方」「26 全体としてみた場合の家族」
台形型	「3 貯金、株式等の現在の貯え」「8 保健医療の施設やサービス」
双峰型	「1 現在のくらしむき」「2 今の収入」「27 住んでいる住宅」「29 公園・下水道など生活環境施設」

いても同様な分布型を描いている。それに対して、台形型やより不安定な型の分布型を示した項目は、その尺度の信頼性は低いものと考えられる。ただ、これは単に回答者全体による評価の分布型のみから信頼性を仮定したものであり、個々の回答者が test-retest において一致した回答をしているかについてはまったく分らない。それゆえ、この点について次に若干の検討をしてみよう。

〈単純一致率〉 まず、test×retest のクロス集計表から算出された単純一致率の検討からはじめよう。単純一致率が 60 以上の項目は、「13 仕事の内容」、「14 職場での地位」、「27 住宅」の 3 項目だけである。このように、個人的な問題に関連し、評価が比較的確定しやすい項目の単純一致率は高くなっている。それに続く項目（単純一致率が 55 以上）は、「20 定年退職後の生活への準備」、「21 定年退職に対する会社の取り組み」という定年退職関係の項目、および「23 家族の人間関係」、「2 収入」、「6 健康状態」、「10 近隣でのつきあい」という個人的な問題に関連する項目である。一方、単純一致率が 50 以下の項目は 13 項目である。その特色は、次の四つにまとめるこ

とができる。(1)「全体として」(17, 26) というような、曖昧な用語を使用している項目の単純一致率は低い。その他に、「33 自分の人生を振り返ったとき、その生き方」というように、タイム・スパンが広く、時点が特定化されていない項目の単純一致率も低くなっている。(2)公共問題とか、生活環境の質に関連する項目 (28, 29, 30, 31) の単純一致率も低くなっている。(3)「4 年金制度」、「5 社会保障制度」、「8 保健医療の施設やサービス」という、公共的サービスに関する項目の単純一致率も低くなっている。(4)「権威 24」とか、「社会的地位 15」というような、社会学的なテクニカル・タームに近い用語を使用した場合の単純一致率も低くなっている（その他に、「16 職場での人間関係」の単純一致率も、46.3 という値になっている）。

〈修正一致率〉 ところで、この単純一致率から test, retest の結果が独立であるとした場合の偶然による一致の影響を除去し、修正一致率を求めてみた。図 4 は、横軸に単純一致率、縦軸に修正一致率をとった場合の、36 項目の二次元散布図である。概ね、単純一致率が高い項

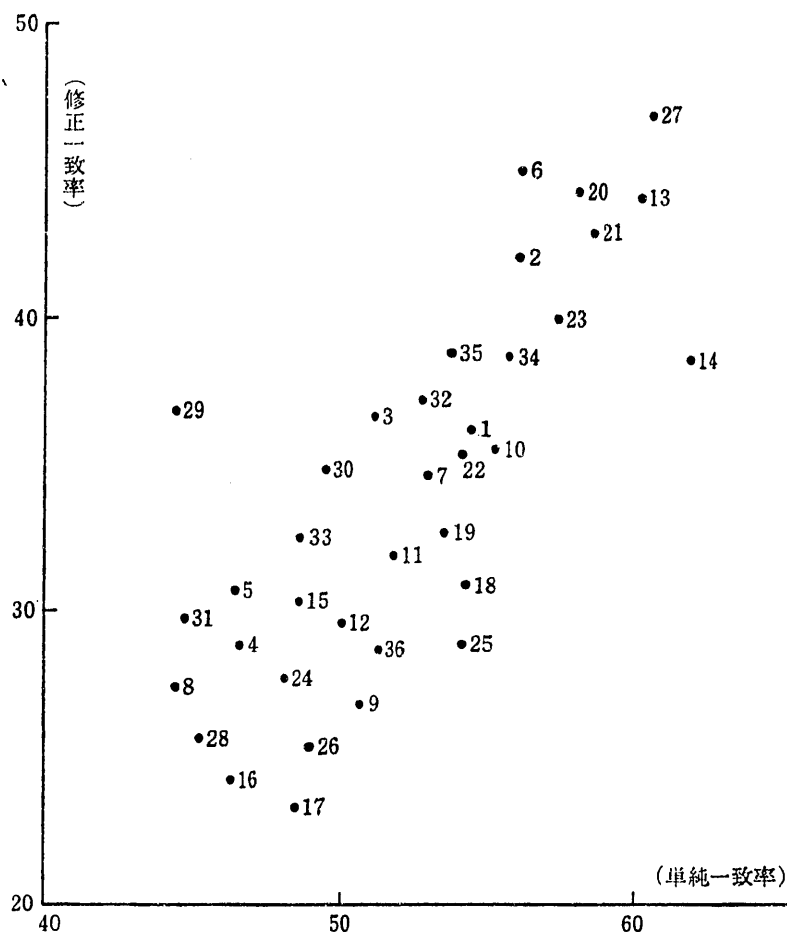


図 4 単純一致率×修正一致率

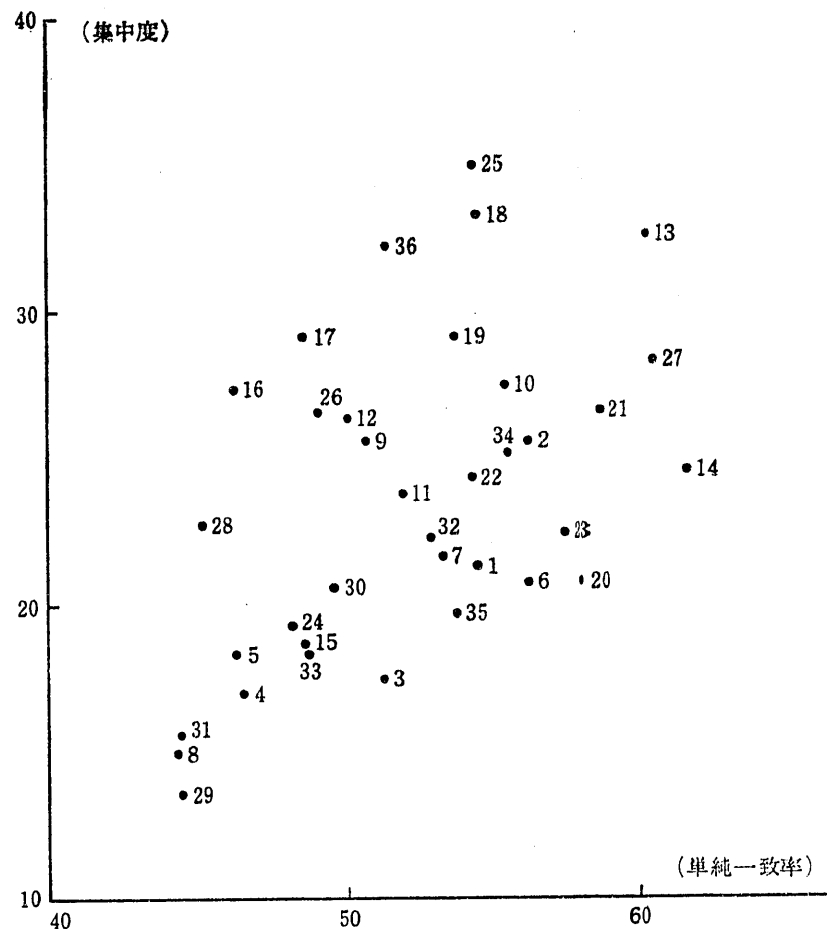


図 5 単純一致率×集中度

目は修正一致率も高い、という傾向があるが、細かい点では幾つかの特色を指摘することができる。すなわち、(1)「29生活環境施設」、「5 社会保障制度」、「8 保健医療の施設やサービス」、「28交通事故、犯罪などの安全性」は、単純一致率が低い割には相対的に修正一致率は低くない。(2)その逆に、単純一致率の値の高さに比較して相対的に修正一致率が低い項目は、「14職場での地位」、「25家族の社会的地位」という「地位」という用語を使用している項目である。

〈集中度〉 集中度のもっとも高い項目は「25家族の社会的地位」(35.0)、もっとも低い項目は「29生活環境施設」(13.5)である。図5は、横軸に単純一致率、縦軸に集中度をとった、36項目の二次元散布図である。集中度とは式から明らかなように単純一致率の一部であるから(対角線上の頻度の合計から求められるのが単純一致率で、その中の最頻カテゴリーのみに注目するのが集中度)、集中度が高ければ単純一致率も高くなりやすい、というのは十分に考えられることである。実際、二次元

散布図をみると、単純一致率と集中度は概ねパラレルな関係にあるが、細かい点では幾つかの特徴が指摘される。修正一致率と単純一致率との関係で論じた項目に限定すると、(1)「28交通事故、犯罪などの安全性」は、単純一致率が低い割には相対的に集中度は高い、(2)「14職場での地位」は、単純一致率が高い割には相対的に集中度は低い、「25家族の社会的地位」は、集中度が高い割には相対的に単純一致率は低い、という結果になっている。

次に集中度と修正一致率の関係について、検討してみよう(図6を参照のこと)。(1)「25 家族の社会的地位」、「18 余暇の過ごし方」、「36 全体としてみた場合の自分の現在の生活」は、集中度が高く修正一致率は低くなっている。(2)「8 保健医療の施設やサービス」、「29 生活環境施設」、「31 環境の質」は、集中度が低い割に相対的に修正一致率は高い、という結果になっている。しかし、全体的にみると、集中度と修正一致率については、明瞭な関係をみいだすことはできない。

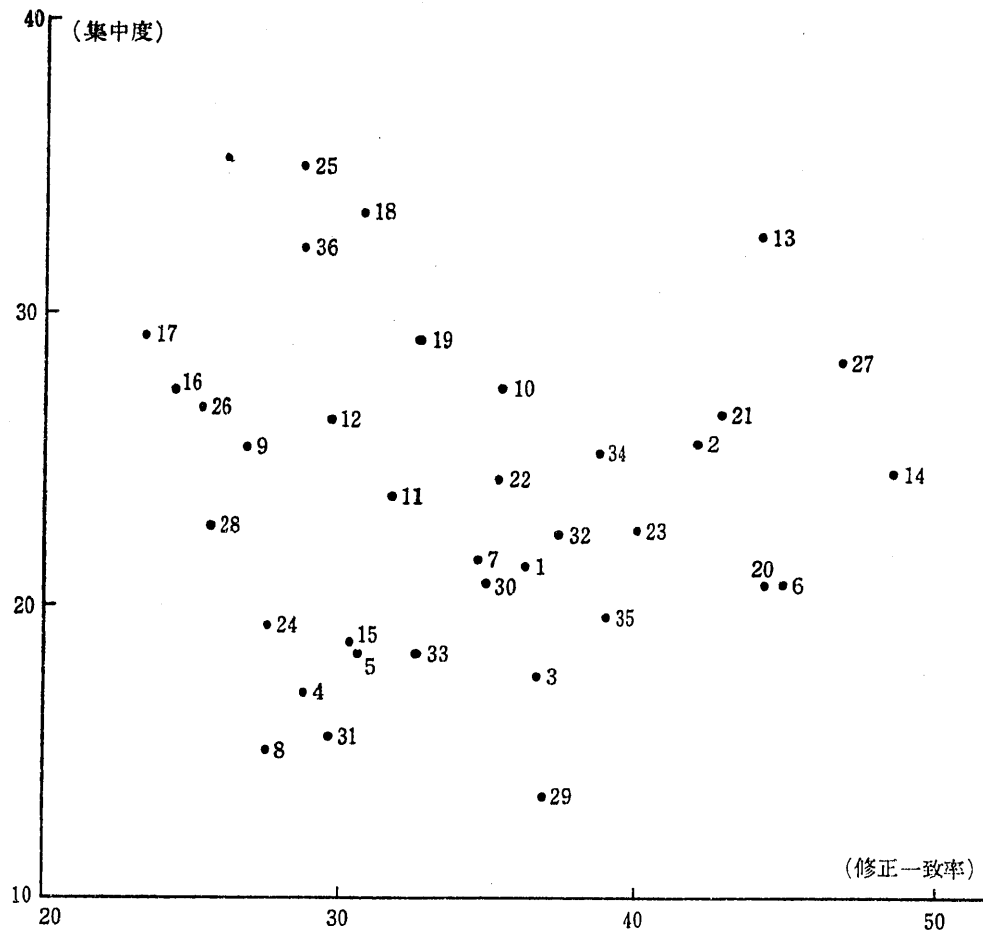


図 6 修正一致率×集中度

4 因子分析の適用

次に, test, retest, および test と retest の得点を合計したもの (以下, test+retest と表わす), の 3 通りについて, 因子分析を適用した結果を検討してみよう (表 3, 4, 5 参照)。

各分析ごとに, 第 8 番目の因子軸まで抽出し, バリマックス回転を行なった。test では第 8 軸までの説明力は 61.7%, retest では 65.1%, test+retest では 68.8% である。因子分析では, その計算の手続きの最初の段階で相関行列を計算するわけであるが, その時, 各項目の分布の型が正規分布から大きくかけ離れていると効率が悪くなるという問題がある。実際に, test, retest とともに各項目の分布型はバラエティに富んでいるが, 一般的に言えば, retest の方が分布の型がきれいで, 単峰型に近づくものが多いという点から, retest のデータを使用した方が説明力が高くなるものと思われる。また, 各項目のカテゴリーに得点を与える場合, そのカテゴリー数が多いとその得点を実数 (すなわち, 尺度は間隔尺度) と

看做しうる妥当性が高いため, test+retest の場合の説明力が高くなっている。test+retest の場合のカテゴリー数は 13 である。

因子軸を回転した後の各軸の説明力をみると (第 8 軸までで説明される分散の合計を 100 として説明力を求める), 3 回の計算結果とも第 1 因子が約 50% の説明力を有し, 第 2 因子以下を大きく引き離している。

ところで, 因子負荷量が 0.3 以上の項目に着目して, 因子の解釈を行なってみると, test では一応, 第 1 因子=人間関係因子, 第 2 因子=生活環境因子, 第 3 因子=家族関連因子, 第 4 因子=生き方因子, 第 5 因子=職場関連因子, 第 6 因子=定年退職関連因子, 第 7 因子=ゆたかさ因子, 第 8 因子=社会保障因子, という因子が抽出されている。ここで注目される点は, 「6 健康状態」, 「7 健康を守るための努力」, 「8 保健医療の施設やサービス」, 「11 世代間の関係」, 「19 自由時間の長さ」, 「27 住宅」, 「35 全体としてみた場合の日本のゆたかさ」という 7 項目が, 因子の解釈において使用されなかったことである。このように, test の結果は必ずしも成功したもの

表 3 因子分析 (主因子解, バリマックス回転), クラスタ分析——test

	第1因子	第2因子	第3因子	第4因子	第5因子	第6因子	第7因子	第8因子	因子番号	クラスタ分析 (相関係数)		クラスタ分析 (Dスコア)	
										max	min	max	min
1 現在のくらしむき	0.005	0.063	0.208	0.211	0.236	0.062	0.646	0.170	7	a	a	a	i
2 今の収入	-0.002	0.077	-0.068	0.048	0.396	0.259	0.638	-0.060	7	a	a	a	i
3 年金、株式等現在の貯え	0.191	0.118	0.085	0.208	0.103	0.180	0.596	0.224	7	a	a	a	b
4 現在の年金制度	0.074	0.055	0.044	-0.003	0.112	0.172	0.203	0.687	8	b	b	b	b
5 全体としてみた社会保障制度	0.057	0.134	-0.014	0.039	0.061	0.220	0.111	0.816	8	b	b	b	b
6 健康状態	0.236	0.152	0.247	0.333	0.099	0.158	0.055	-0.056		c	c	孤立	孤立
7 健康を守るための努力	0.529	0.159	0.221	0.274	-0.015	0.196	-0.007	-0.095		c	c	孤立	d
8 保健医療の施設やサービス	0.164	0.213	-0.010	0.046	0.044	0.506	0.091	0.153		b	b	孤立	b
9 友人や知人とのつきあい	0.470	0.033	0.134	0.099	0.393	0.177	0.050	0.096	1	d	d	d	d
10 近隣のつきあい	0.767	0.068	0.108	0.057	0.243	0.056	0.041	0.069	1	d	d	d	d
11 現代社会の世代間の関係	0.292	0.188	0.140	0.109	0.305	0.259	0.063	0.162		d	d	d	孤立
12 住んでいる地域のまとまり	0.595	0.201	0.118	0.050	0.185	-0.149	0.139	0.069	1	d	d	d	d
13 仕事の内容	0.190	0.066	0.132	0.146	0.581	-0.029	0.081	0.035	5	e	e	e	e
14 職場での地位	-0.006	0.047	0.085	0.247	0.692	0.123	0.257	0.082	5	e	e	e	e
15 会社の社会的地位	-0.021	0.073	0.178	0.092	0.600	0.199	0.101	-0.024	5	e	e	e	e
16 職場での人間関係	0.343	0.138	0.155	0.044	0.616	0.144	0.107	0.078	5	d	d	d	d
17 全体としてみた場合の職場生活	0.243	0.129	0.093	0.064	0.674	0.134	0.079	0.121	5	d	d	d	d
18 余暇の過ごし方	0.213	0.144	0.298	0.472	0.190	0.150	0.047	0.031	4	c	c	c	a
19 使える自由時間の長さ	0.068	0.316	0.235	0.171	-0.039	0.156	0.122	-0.151		孤立	孤立	孤立	孤立
20 定年退職後の生活への準備	0.255	-0.001	0.241	0.203	0.011	0.413	0.383	0.251	6	b	b	b	j
21 定年退職に対する会社の取り組み	-0.015	0.060	0.136	0.012	0.284	0.651	0.144	0.079	6	b	b	b	a
22 定年退職に対する行政の取り組み	-0.026	0.014	0.099	0.131	0.234	0.673	0.129	0.247	6	b	b	b	b
23 家族の人間関係	0.114	0.062	0.096	0.096	0.237	0.121	0.058	0.053	3	f	f	f	f
24 家庭での自分の権威	0.174	0.063	0.661	0.175	0.248	0.067	0.104	-0.065	3	f	f	f	f
25 家族の社会的地位	0.233	0.008	0.352	0.372	0.277	0.115	0.147	-0.022	3	f	f	f	f
26 全体としてみた場合の家族	0.107	0.136	0.747	0.122	0.116	0.019	0.076	0.092	3	f	f	f	f
27 住んでいる住宅	0.168	0.260	0.329	0.095	-0.054	0.068	0.303	0.176		孤立	孤立	孤立	孤立
28 交通安全・犯罪などまわりの安全性	0.186	0.508	0.146	0.174	0.109	0.130	0.078	-0.027	2	g	g	g	j
29 公園・下水道など生活環境施設	0.010	0.697	0.060	-0.038	0.022	-0.020	0.082	-0.087	2	g	g	g	孤立
30 道路・バス・鉄道など交通の利便さ	0.114	-0.033	-0.033	0.089	0.064	0.024	0.015	-0.004	2	g	g	g	孤立
31 まわりの環境の質(公害)	0.041	0.619	0.103	0.091	0.013	0.038	0.057	0.158	2	g	g	g	g
32 学校・図書館・公民館などの教育文化施設	0.113	0.546	0.011	0.082	0.217	0.076	0.039	0.012	2	g	g	g	g
33 現在の人生をふり返ったときの生き方	0.110	0.183	0.054	0.588	0.202	0.106	0.388	0.078	4	a	a	a	a
34 自分の自分の生き方	0.105	0.215	0.153	0.781	0.244	-0.057	0.294	0.046	4	a	a	a	a
35 全体としてみた場合の日本のゆたかさ	-0.155	0.377	0.153	0.737	0.097	0.177	0.035	0.286		孤立	孤立	孤立	孤立
36 全体としてみた場合の現在の生活	0.011	0.248	0.245	0.427	0.145	0.051	0.485	0.232	7	a	a	a	a
平均	49.4	11.0	10.4	8.0	7.2	5.9	4.6	3.4					

注 ① サンプル数 187

② 累積寄与率 61.7%までの8軸を抽出し回転

③ 第1因子: 人間関係因子 第2因子: 生活環境因子
第3因子: 家族関係因子 第4因子: 生き方因子
第5因子: 職場関係因子 第6因子: 定年退職関係因子 第7因子: ゆ

④ max: クラスタ分析 最大距離法

min: クラスタ分析 最小距離法

ave: クラスタ分析 平均距離法

表 4 因子分析 (主因子解, バリマックス回転), クラスタ分析—retest

	第1因子	第2因子	第3因子	第4因子	第5因子	第6因子	第7因子	第8因子	因子番号	クラスタ分析 (相関係数)		クラスタ分析 (Dスコア)	
										max	min	max	ave
1 現在のくらし	0.271	0.098	0.158	0.661	0.214	0.014	0.028	0.055	4	a	a	a	a
2 収入	0.394	0.144	0.307	0.396	-0.016	-0.100	0.161	0.028	4	i	孤立	孤立	a
3 貯金, 株式等現在の貯え	0.367	0.093	0.030	0.666	0.115	0.112	0.088	0.028	4	a	a	a	a
4 現在の年金制度	0.755	0.066	0.148	0.238	-0.020	0.028	0.082	0.010	1	b	b	b	b
5 全体としてみた社会保障制度	0.772	0.224	0.065	0.186	-0.046	-0.063	0.141	0.012	1	b	b	b	b
6 健康状態	0.093	0.055	0.155	0.180	0.232	0.075	0.713	0.121	7	c	h	h	h
7 健康を守るための努力	0.133	0.070	0.137	0.236	0.153	0.236	0.577	0.235	7	h	h	h	h
8 保健医療の施設やサービス	0.492	0.326	0.136	0.012	0.149	-0.012	0.253	0.031	1	b	孤立	孤立	d
9 友人や知人とのつきあい	0.110	0.127	0.480	0.165	0.201	0.148	0.148	0.023	6	d	d	d	d
10 近隣でのつきあい	0.041	0.197	0.208	0.100	0.304	0.524	0.168	0.036	6	d	d	d	d
11 現代社会の世代間の関係	0.160	0.237	0.300	0.085	0.166	0.411	0.105	0.123	6	d	d	d	d
12 住んでいる地域のまとまり	0.047	0.386	0.147	0.099	0.190	0.495	0.117	0.023	6	d	d	d	d
13 仕事の内容	0.131	0.127	0.674	0.216	0.221	0.087	0.142	-0.021	3	e	e	e	e
14 職場での地位	0.297	0.058	0.656	0.264	0.131	0.006	0.017	0.056	3	e	e	e	e
15 会社の社会的地位	0.128	0.046	0.589	-0.067	0.107	-0.063	0.021	0.069	3	e	孤立	e	e
16 職場での人間関係	0.065	0.118	0.692	0.134	0.173	0.237	0.157	-0.028	3	e	e	e	e
17 全体としてみた場合の職場生活	0.181	0.178	0.693	0.168	0.084	0.263	0.005	0.045	3	e	d	e	e
18 余暇の過ごし方	0.212	0.005	0.121	0.206	0.193	0.198	0.183	0.593	8	f	f	f	f
19 使える自由時間の長さ	0.077	0.118	-0.001	0.147	0.152	-0.029	0.081	0.577	8	f	f	f	f
20 定年退職後の生活への準備	0.351	0.067	-0.099	0.601	0.149	-0.243	-0.049	0.281	4	a	a	a	a
21 定年退職に対する会社の取り組み	0.579	0.020	0.247	0.079	0.114	0.185	-0.086	0.165	1	b	b	b	b
22 定年退職に対する行政の取り組み	0.710	0.017	0.114	0.125	-0.034	0.297	-0.042	0.081	1	i	i	i	i
23 家族の人間関係	0.028	0.101	0.160	0.056	0.843	0.132	0.051	0.032	5	b	b	b	b
24 家族での自分の権威	0.001	-0.018	0.264	0.175	0.699	0.055	0.042	0.093	5	c	c	c	c
25 家族の社会的地位	0.013	0.082	0.152	0.192	0.536	0.123	0.169	0.214	5	c	c	c	c
26 全体としてみた場合の家族	0.003	0.027	0.111	0.242	0.661	0.205	0.183	0.135	5	c	孤立	孤立	c
27 住んでいる住宅	0.108	0.096	-0.116	0.462	0.168	0.334	0.018	0.064	4	c	孤立	孤立	孤立
28 交通事故・犯罪などまちの安全性	0.207	0.451	0.074	0.047	0.102	0.172	0.318	-0.066	2	g	g	g	g
29 公園・下水道など生活環境施設	0.086	0.732	0.058	0.104	-0.011	0.118	0.008	0.088	2	j	j	j	j
30 道路・バス・鉄道など交通の便	0.074	0.636	0.134	0.072	-0.009	0.003	-0.070	0.074	2	j	j	j	j
31 まわりの環境の質 (公害)	0.126	0.619	-0.069	0.171	-0.020	0.155	0.199	-0.042	2	g	g	g	g
32 学校・図書館・公民館などの教育文化施設	0.099	0.658	0.239	0.025	0.177	0.087	-0.046	0.072	2	g	g	g	g
33 自分の人生をより返ったときその生き方	-0.043	0.170	0.288	0.623	0.025	0.102	0.263	0.131	4	a	a	a	a
34 現在の自分の生き方	-0.007	0.016	0.384	0.630	0.147	0.034	0.206	0.057	4	a	a	a	a
35 全体としてみた場合の日本のゆたかさ	0.474	0.283	0.210	0.176	-0.014	-0.097	0.091	0.180	1	b	孤立	孤立	b
36 全体としてみた場合の自分の現在の生活	0.199	0.148	0.263	0.698	-0.196	-0.028	0.091	0.186	4	a	a	a	a
寄与率	49.7	13.1	10.2	8.9	6.2	4.6	4.1	3.2					

注 ① サンプル数 190

② 累積寄与率 65.1%までの8軸を抽出し回転

③ 第1因子: 生活環境因子 第2因子: 生活環境因子

第3因子: 健康因子 第4因子: 余暇因子

第5因子: 家族関係因子 第6因子: 人間関係因子

第7因子: 第8因子: 最大距離法

最小距離法 平均距離法

第3因子: 職場関連因子 第4因子: ゆたかさ・生き方因子 第5因子: 家族関連因子 第6因子: 人間関係因子 第7因子:

表 5 因子分析 (主因子解, バリマックス回転), クラスタ分析——test+retest

	第1因子	第2因子	第3因子	第4因子	第5因子	第6因子	第7因子	第8因子	因子番号	クラスタ分析 (相関係数)			クラスタ分析 (Dスコア)		
										max	min	ave	max	min	ave
										a	a	a	a	a	a
現在のくらしむき	0.202	0.238	0.238	0.705	0.099	0.024	0.035	0.085	4	a	a	a	a	a	a
今の収入	-0.078	0.198	0.439	0.473	0.091	0.035	-0.044	0.353	4	a	孤立	a	a	孤立	a
貯金・株式等現在の貯え	0.108	0.367	0.126	0.641	0.070	0.091	0.151	0.162	4	a	a	a	a	a	a
現在の年金制度	-0.015	0.786	0.123	0.245	0.061	0.091	0.096	0.026	2	a	a	a	a	a	a
全体としてみた社会保障制度	-0.033	0.842	0.083	0.231	0.146	-0.016	0.065	-0.024	2	a	孤立	a	a	a	a
健康状態	0.213	0.104	0.185	0.161	0.083	0.538	0.115	-0.065	6	h	孤立	h	孤立	孤立	孤立
健康を守るための努力	0.154	0.068	0.086	0.169	0.107	0.623	0.392	0.067	6	h	孤立	h	孤立	孤立	孤立
保健医療の施設やサービス	0.017	0.404	0.150	0.060	0.307	0.110	0.234	0.234	2	h	孤立	h	孤立	孤立	孤立
友人や知人とのつきあい	0.167	0.111	0.545	0.149	0.044	0.233	0.381	0.038	7	e	e	e	e	e	e
近隣でのつきあい	0.201	0.073	0.328	0.047	0.142	0.206	0.694	-0.088	7	e	e	e	e	e	e
現代社会の世代間の関係	0.249	0.289	0.354	0.059	0.211	0.177	0.314	0.088	7	e	孤立	e	孤立	孤立	e
住んでいる地域のまとまり	0.151	0.023	0.181	0.140	0.299	0.082	0.658	-0.024	7	e	孤立	e	孤立	孤立	e
仕事の内容	0.196	0.036	0.674	0.199	0.094	0.050	0.182	-0.081	3	e	e	e	e	e	e
職場での地位	0.111	0.156	0.711	0.329	0.074	0.063	0.034	0.114	3	e	孤立	e	孤立	孤立	e
会社の社会的地位	0.184	0.122	0.646	0.014	0.133	0.100	-0.120	0.140	3	e	孤立	e	孤立	孤立	e
職場での人間関係	0.179	0.141	0.707	0.125	0.105	0.123	0.305	0.031	3	e	e	e	e	e	e
全体としてみた場合の職場生活	0.083	0.143	0.751	0.161	0.172	0.051	0.224	0.069	3	e	e	e	e	e	e
余暇の過ごし方	0.245	0.171	0.173	0.226	0.066	0.596	0.053	0.084	6	e	孤立	e	孤立	孤立	e
使える自由時間の長さ	0.192	-0.019	-0.036	0.152	0.187	0.383	0.014	0.245	6	e	孤立	e	孤立	孤立	e
定年退職後の生活への準備	0.179	0.347	-0.022	0.536	0.021	0.244	0.229	0.328	4	a	a	a	a	a	a
定年退職に対する会社の取り組み	0.139	0.385	0.352	0.117	0.126	0.096	-0.024	0.577	2	c	c	c	c	c	c
定年退職に対する行政の取り組み	0.100	0.628	0.289	0.119	0.010	0.144	0.002	0.391	2	c	c	c	c	c	c
家族の人間関係	0.881	0.069	0.197	0.069	0.067	0.132	0.095	0.045	1	c	c	c	c	c	c
家族での自分の權威	0.719	-0.045	0.280	0.176	0.002	0.184	0.096	0.071	1	c	c	c	c	c	c
家族の社会的地位	0.520	-0.025	0.255	0.288	-0.004	0.250	0.213	0.042	1	c	c	c	c	c	c
全体としてみた場合の家族	0.780	0.035	0.118	0.206	0.067	0.200	0.135	0.005	1	d	d	d	d	d	d
住んでいる住宅	0.289	0.139	-0.094	0.461	0.206	0.073	0.249	0.065	4	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
交通事故・犯罪などまわりの安全性	0.114	0.136	0.134	0.161	0.079	0.164	0.335	0.100	5	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
公園・下水道など生活環境施設	0.045	0.054	0.011	0.138	0.745	-0.026	0.106	0.065	5	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
道路・バス・鉄道など交通の便利さ	-0.057	0.033	0.117	0.010	0.639	0.063	0.044	0.014	5	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
まわりの環境の質(公害)	0.049	0.171	-0.015	0.151	0.674	0.101	0.091	-0.083	5	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
学校・図書館・公民館などの教育文化施設	0.090	0.040	0.277	0.009	0.638	0.059	0.079	0.090	5	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
自分の人生をふり返ったときの生き方	0.051	0.047	0.291	0.670	0.147	0.341	0.056	-0.034	4	a	a	a	a	a	a
現在の自分の生き方	0.165	0.002	0.379	0.668	0.067	0.356	0.052	-0.202	4	a	a	a	a	a	a
全体としてみた場合の日本のゆたかさ	0.037	0.434	0.155	0.172	0.366	0.227	-0.120	-0.029	2	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立	孤立
全体としてみた場合の自分の現在の生活	0.227	0.210	0.218	0.766	0.189	0.196	0.015	-0.004	4	a	a	a	a	a	a
寄与率	51.6	12.6	9.6	8.9	6.3	4.9	3.7	2.7							

注

- ① サンプル数 172
 ② 累積寄与率 68.8%までの8軸を回転
 ③ 第1因子: 家族関連因子 第2因子: 生活保障因子 第3因子: 職場関連因子 第4因子: ゆたかさ・生き方因子 第5因子: 生活環境因子 第6因子: 健康・余暇因子 第7因子: 人間関係因子 第8因子: (定年退職関連) 因子
 ④ max: クラスタ分析 最大距離法
 min: クラスタ分析 最小距離法
 ave: クラスタ分析 平均距離法

とは言えない。

次に, retest の結果をみると, 以下の8因子が抽出されている。すなわち, 第1因子=生活保障因子, 第2因子=生活環境因子, 第3因子=職場関連因子, 第4因子=ゆたかさ・生き方因子, 第5因子=家族関連因子, 第6因子=人間関係因子, 第7因子=健康因子, 第8因子=余暇因子, となっている。ここでは, 36項目すべてを8因子のうちのどれかに帰属させることができる。このような, エレガントな因子構造が抽出されたのは, 既に述べた通り, retest の方が分布型がきれいで安定しているためである。

この test, retest を比較すると, 概ね同様の因子が抽出されているとは言え, 個々の因子を特徴づける項目にはかなりの差異がある。安定して抽出された因子, すなわち, その因子を特徴づける項目が一致する因子は, 生活環境因子, 職場関連因子, 家族関連因子のみであり, その他に, 人間関係因子は1項目を除いて一致している。また, test では第4因子に生き方因子, 第7因子にゆたかさ因子が抽出されているが, retest では第4因子としてゆたかさ・生き方因子と呼ばれる因子が抽出されている。ただ, これらの因子を特徴づける項目は test, retest を通して必ずしも一致しているわけではない。test の生き方因子では, 「18余暇の過ごし方」が含まれているが, retest では第8因子として余暇因子が独立して抽出されている。また, retest のゆたかさ・生き方因子の中に, 「20定年退職後の生活への準備」という項目が含まれているが, test では, それは定年退職関連因子を特徴づける項目になっている。なお, test では「4年金制度」, 「5全体としてみた社会保障制度」が合併して社会保障因子として抽出されているが, retest ではこれらの項目と, 上記の定年退職関連因子の中の「21定年退職に対する会社の取り組み」, 「22定年退職に対する行政の取り組み」, さらに, 「8保健医療の施設やサービス」, 「35全体としてみた場合の日本のゆたかさ」が合併して生活保障因子として抽出されている。また, retest では「6健康状態」, 「7健康を守るための努力」により, 健康因子が一つの因子として抽出されている。

一般に因子分析では, 相関行列の構造が安定していれば, 抽出された因子も安定的である。したがって, 項目をある程度入れ換えてもその相関行列の構造は概ね保存されているため, 安定した因子が抽出されると言われている。しかしこの場合, test, retest では各項目の分布の型にかなりの変化があり, それゆえ, 尺度の安定性はあまり高くない, という結果になっている。このような

不安定な項目間の相関行列を計算して因子分析にかけると, test, retest の結果がかなり異なったものになるのは, ある意味では当然のことと言える。

なお, test+retest を因子分析にかけた結果については, 一応第8因子まで抽出されているが, 第7因子までの検討で十分である。retest で抽出された余暇因子と健康因子が合併し, 第6因子で健康・余暇因子として抽出されている他は, retest の結果とまったく同様である。

5 クラスター分析の適用

次に因子分析による結果がクラスター分析によって再現できるかを検討してみよう。ここで, 各項目間の親近性のインデックスとしては, 既に述べたとおり相関係数とDスコアを使用した。実際の計算では, ①最大距離法, ②最小距離法, ③平均距離法, の3通りの方法を使用した。①, ②の手法ではクラスターに含まれる項目のうちの1項目に着目してクラスター間の距離が決定されるため, 各クラスター内の項目の同質性は保証されない。それに対して, 平均距離法では, クラスター内のすべての項目を使用してクラスター間の距離を求めるため, クラスターの同質性を確保できる可能性がある。

〈親近性インデックス=相関係数〉 平均距離法が因子分析の結果と最も類似している。retest では因子分析の結果とまったく同じクラスターが形成されており, test+retest を解析した場合も, 「19自由時間の長さ」が孤立してクラスターをなさなかった以外は, 因子分析と同様の結果になっている。それに対して, 因子分析の結果がもっとも良くなかった test は, クラスター分析の結果も良くなかった。次に, 最小距離法の特色については, 7~8個のクラスターが形成された場合, どのクラスターにも属さない項目が多くでる, という点をあげることができる。実際, test では3項目, retest でも3項目, test+retest の場合は7項目, 孤立した項目が出現している。一方, 最大距離法は, クラスターを分離する能力の点では秀れているため, 孤立した項目はでていない。実際に形成されたクラスターをみると, 平均距離法の結果とかなり類似したものになっている。

〈親近性インデックス=Dスコア〉 各項目間の距離(ユークリッド距離)を親近性のインデックスとして, クラスター分析を行なってみると, 相関係数を親近性のインデックスとした場合とは, かなり様相を異にしている。平均距離法と最大距離法の結果をみると, 「27住宅」と28~32の生活環境に関連した項目を中心として, クラスターをなさない孤立した項目がかなりでていいる。最小距離

法の場合は、孤立した項目が著しく増加し、特に test では半分の18項目が孤立している。このように、Dスコアを親近性のインデックスとして分析すると、項目間の複雑な関係が明らかになるが、それは、このインデックスが尺度の「強さ」の類似性を表わすものであるからである。すなわち、今まで、各項目ごとに評定分布を検討し、その分布型がバラエティに富んでいること、およびスコアを与えた場合の平均値もさまざまであること、を指摘してきたが、Dスコアはこのような複雑性に対して敏感に反応し、クラスター分析の結果も複雑になる。それに対して、相関係数を使用する場合は、標準化を行なうため、項目間の複雑性に対する反応がなくなり、エレガントなクラスター化が可能になったのである。

6 SSA (最小空間解析) の適用

次に、相関係数の大きさを順位 (rank order) に変換したマトリックスを SSA (最小空間解析) によって分析した結果を、検討してみよう。なお、tie (同順位) のある場合は、いわゆる準単調性 (semi-strong monotonicity) を採用した。すなわち、 D_{ij} を項目間の親近性の順位、 d_{ij} を再現された空間における項目間の距離とすると、

$$D_{ij} > D_{ik} \text{ のとき } d_{ij} > d_{ik}$$

は成り立つが、

$$D_{ij} = D_{ik} \text{ のとき } d_{ij} \neq d_{ik}$$

であるように、項目の空間布置を決定するのである (詳細については、脚注 8) の文献を参照のこと)。

ところで、構成された空間における項目間の関係が、どのくらい上記の関係 (単調性) をみたすかを検討するために、Guttman-Lingoes の逸脱係数と Kruskal のストレスを使用した⁹⁾ (表 6 参照)。一般に、それらの係数の値は 0.1 以下であることが望ましいと言われているが、retest, test+retest の場合、5次元の解を求めたときはじめて 0.1 以下の値になっており、test では 5次元の解でも 0.1 以上の値になっている。

それゆえ、逸脱係数、ストレスの絶対的な大きさでは

なく、その通減のパターンをみると、2次元の解から3次元の解に移るとき大きく減少していることが分かる。したがって、一応3次元の解を検討の対象とすると、(1) 第1次元と第2次元で構成された平面における項目のクラスター化の状態が、因子分析の結果ともっとも類似しており、(2)それは、2次元の解における項目の相対的な位置関係と似た結果になっている、という特徴が指摘される。以上の結果から、3次元の解による、1次元×2次元の平面布置図を最終的な検討対象とした。もちろん2次元以降の次元を検討することによって、きめ細かい分析をすることもできるが、2次元布置図でも各項目間の関係は十分に理解可能であると判断できる。

図 7, 8, 9 は、SSA の結果である。因子分析の結果が再現されるか否かを検討するために、因子分析によって分類された項目をまとめて示しておいた。test の結果はかなり錯綜したものになっており、因子分析による分類があまり再現されていないことが分かる。生活環境関係の項目 (28~32)、社会保障関係の項目 (4, 5) がきれいにクラスター化されているのみである。それに対して、retest の方が因子分析の結果と類似している。ただ、人

9) 逸脱係数 k (coefficient of alienation),

$$k = \sqrt{1 - \mu^2}$$

$$\text{ここで } \mu = \frac{u}{\sqrt{vw}}$$

$$u = \sum \sum e_{ij} \hat{d}_{ij} d_{ij}$$

$$v = \sum \sum e_{ij} \hat{d}_{ij}^2$$

$$w = \sum \sum e_{ij} d_{ij}^2$$

ただし $e_{ij} = \begin{cases} 1: \text{項目 } i, j \text{ 間の親近性のデータが得られている場合} \\ 0: \text{得られていない場合} \end{cases}$

d_{ij} ; 空間における項目 i, j 間の距離

$\hat{d}_{ij}$; 項目 i, j の親近性の順位に対応する空間における距離

ストレス (stress) S

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i < j} (d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{i < j} d_{ij}^2}}$$

ここで d_{ij} ; 空間における項目 i, j 間の距離

$\hat{d}_{ij}$; 項目 i, j の親近性の順位に対応する空間における距離

なお詳細は、8) の文献を参照のこと。

表 6 Guttman-Lingoes の逸脱係数と Kruskal のストレス

	逸 脱 係 数			ス ト レ ス		
	test	retest	test+retest	test	retest	test+retest
2次元	0.253	0.278	0.244	0.234	0.257	0.225
3次元	0.179	0.163	0.148	0.166	0.151	0.136
4次元	0.148	0.123	0.113	0.137	0.113	0.104
5次元	0.111	0.094	0.088	0.103	0.087	0.082

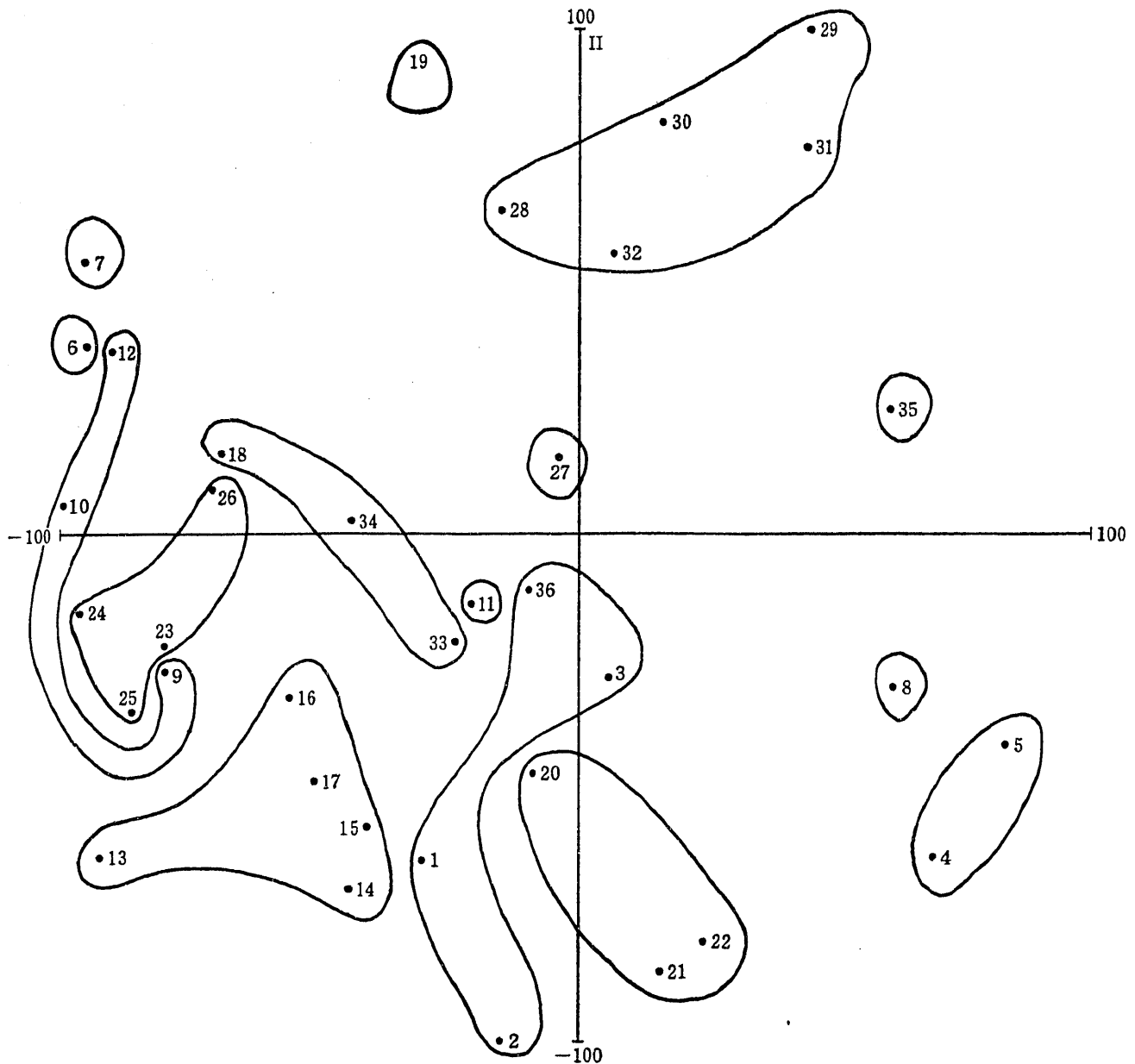


図 7 SSA (最小空間解析)——test

間関係の項目 (9~12) と職場関係の項目 (13~16) は分離しておらず、同一のクラスターをなしていると考えた方が妥当であろう。次に test+retest の結果をみると、職場関係の項目 (13~16) と、ゆたかさ・生き方についての項目 (1~3, 20, 27, 33, 34, 36) が二つのクラスターに分かれず、同一のクラスターをなしているが、その他は因子分析の結果と同様になっている。

以上のような結果がでたひとつの理由として、逸脱係数、ストレスの値が高いという点を指摘できるが、その他に、項目間の親近性をノンメトリック (順位レベル)

なレベルとして扱ったので、相関係数自体を扱う因子分析に比べて大まかな傾向が明らかになる、という理由も考えられよう。その意味から、SSA はより小さい次元の空間に集約し、各項目の関連性についての大雑把なイメージをつかむのに適していると言えよう。

7 合成尺度の信頼性

今まで、因子分析、クラスター分析、SSA (最小空間解析) を使用して、満足—不満尺度の各項目をクラスター化してきた。各手法、および test, retest, test+retest

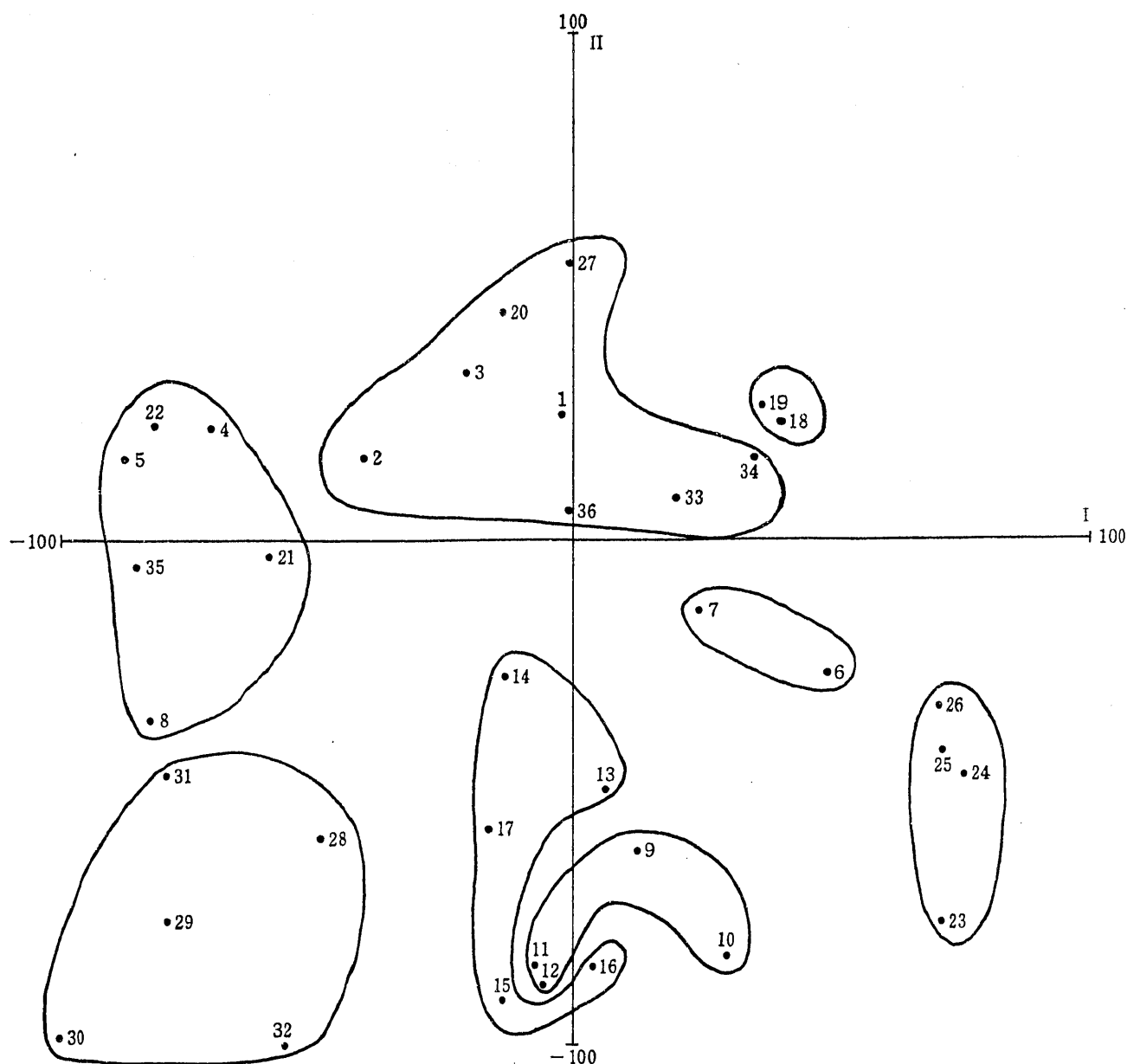


図 8 SSA (最小空間解析) — retest

ごとに結果が異なったが、ここでは暫定的に、test+retest を因子分析にかけた結果を使用して合成尺度を構成し(ウェイトはつけない)、その信頼性を検討することにした。

なお、構成された合成尺度をあげてみると、①家族関連尺度(4項目)、②生活保障尺度(6項目)、③職場関連尺度(5項目)、④ゆたかさ・生き方尺度(8項目)、⑤生活環境尺度(5項目)、⑥健康・余暇尺度(4項目)、⑦人間関係尺度(4項目)、ということになる。

〈積率相関係数〉 test-retest 法による信頼性係数は、Pearson の積率相関係数によって求められることが証明

されている。それゆえ、実際に計算を行なってみると(表7参照)、積率相関係数の値がもっとも高かったのはゆたかさ・生き方尺度の0.870、もっとも低かったのは人間関係尺度の0.688であり、その他の5本の尺度では全て0.7台の数値であった(参考までに相関係数の検定を行なってみると、すべて1%水準で有意であった)。

〈単純一致率・修正一致率〉 次に、合成尺度の得点を7カテゴリーに分割し⁽¹⁰⁾、各尺度ごとに test×retest の

10) 合成尺度が n 個の項目からなっているとすると、カテゴリー 1(n)、カテゴリー 2($n+1 \sim 2n$)、カテゴリー 3($2n+1 \sim 3n$)、……、カテゴリー 7($6n+1 \sim 7n$) (ただし、かっこ内は得点の範囲)となる。

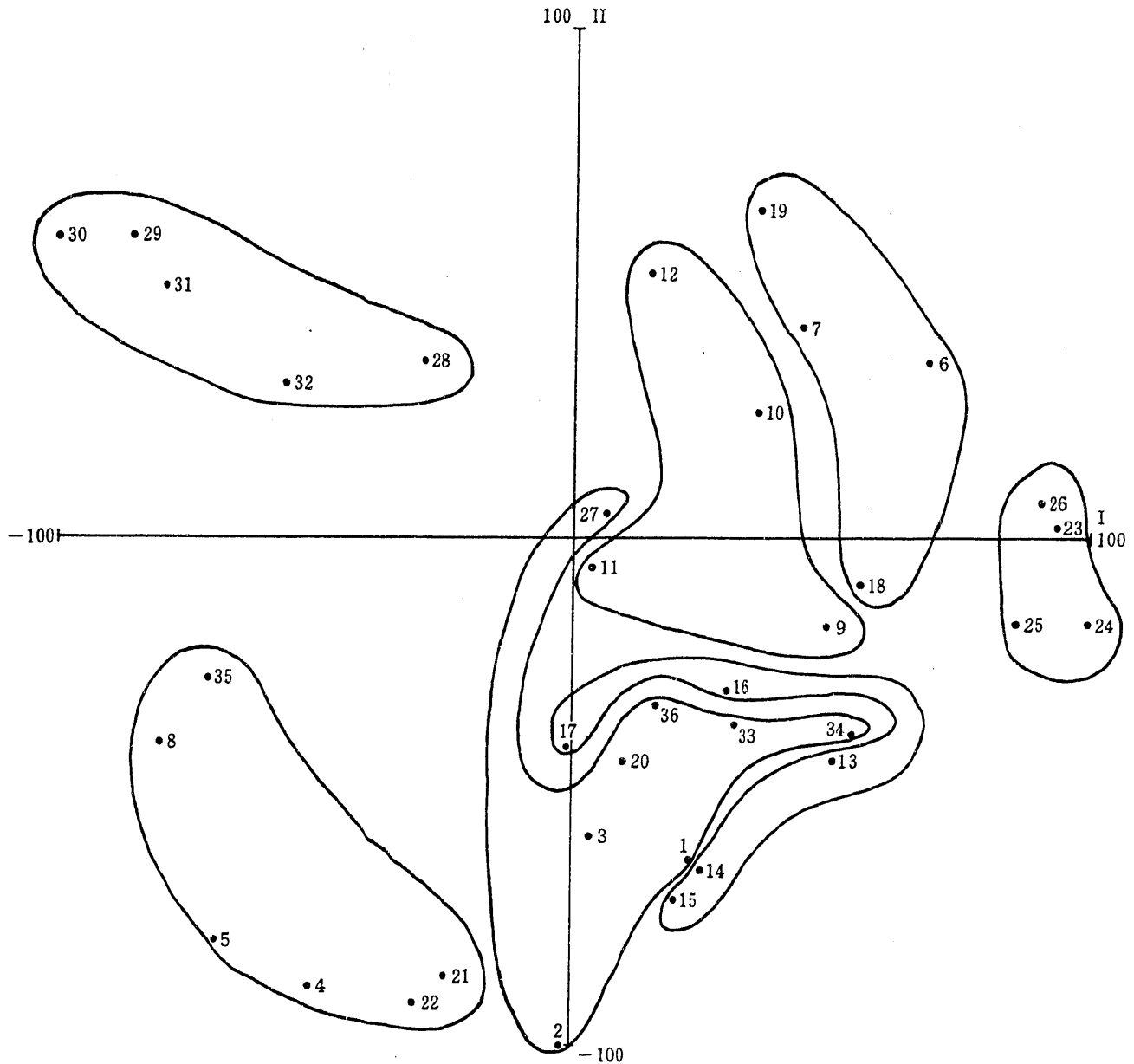


図 9 SSA (最小空間解析)——test+retest

クロス集計を行ない、単純一致率、修正一致率、集中度を計算した。単純一致率をみると、ゆたかさ・生き方尺度、人間関係尺度、健康・余暇尺度、職場関連尺度で60以上の値になっている。ゆたかさ・生き方尺度では、相関係数・単純一致率とも一番高い値になっているが、人間関係尺度では、相関係数は一番低いが単純一致率は二番目に高い、という結果になっている。修正一致率は、上記4本の尺度と生活環境尺度で40以上の値になっている。

〈分散分析〉 各合成尺度の得点の変動が、test-retestのくり返しによる影響で説明されうるか否かを検討するために、一元配置の分散分析モデルを適用して解析した。

実際の計算結果をみると、人間関係尺度、職場関連尺度、ゆたかさ・生き方尺度ではF値の値は低く、test-retestのくり返しによる影響はほとんどみられない(99.9%水準で有意)。これらの尺度では、相関係数・単純一致率とも高い値になっている(ただし、人間関係尺度の相関係数は低い)。それに対して、家族関連尺度、生活環境尺度ではF値は高く、それぞれ、検定の結果5.8%、5.2%水準で統計的に有意になっており、尺度の得点の分散は、test, retestの差でかなり説明されることが分かる。両尺度とも相関係数・単純一致率は低い値となっており、信頼性が低いことが明らかになっている。

表 7 分散分析, 信頼性係数

(1) 家族関連尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	34.951	1	34.951	3.516	0.058
残 差	4075.338	410	9.940		
全変動	4110.289	411			

b) 相関係数 0.737

c) 単純一致率 54.7

修正一致率 31.4

集中度 28.6

(2) 生活保障尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	52.527	1	52.527	2.380	0.119
残 差	9026.070	409	22.069		
全変動	9078.597	410			

b) 相関係数 0.766

c) 単純一致率 57.9

修正一致率 36.3

集中度 29.7

(3) 職場関連尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	15.348	1	15.348	0.903	0.999
残 差	6899.449	406	16.994		
全変動	6914.797	407			

b) 相関係数 0.789

c) 単純一致率 61.5

修正一致率 41.0

集中度 35.5

(4) ゆたかさ・生き方尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	24.363	1	24.360	0.545	0.999
残 差	18074.531	404	44.739		
全変動	18098.895	405			

b) 相関係数 0.870

c) 単純一致率 70.2

修正一致率 56.0

集中度 31.8

(5) 生活環境尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	79.906	1	79.906	3.694	0.052
残 差	8826.500	408	21.634		
全変動	8906.406	409			

b) 相関係数 0.749

c) 単純一致率 58.2

修正一致率 41.2

集中度 24.4

(6) 健康・余暇尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	20.716	1	20.716	2.501	0.110
残 差	3412.887	412	8.284		
全変動	3433.604	413			

b) 相関係数 0.757

c) 単純一致率 66.3

修正一致率 47.7

集中度 34.6

(7) 人間関係尺度

a) 分散分析表

変動要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	有意水準
くり返し	1.065	1	1.065	0.134	0.999
残 差	3268.438	412	7.933		
全変動	3269.503	413			

b) 相関係数 0.688

c) 単純一致率 66.3

修正一致率 45.2

集中度 39.5

III 若干の考察と今後の課題

ここでは、今までの解析から明らかになった事実を六つにまとめ、若干の検討を加えてみよう。

①一般に、社会調査や意識調査では、test×retest のクロス集計を求めると、周辺度数は一致するが、個々のサンプルについてはかなりの変動があると言われている。ここに、社会調査や意識調査の本質的な問題があり、対象集団の平均値は概ね信頼できるが、個々のサンプルの回答については信頼できない、ということがたびたび指摘されている。また、単純一致率、修正一致率は、事実や実態に関する項目よりは意見や意識に関する項目で、また評定カテゴリーの少ない項目よりは多い項目で低いと言われている¹¹⁾。

本研究では、単純一致率の最高は61.8、最低は44.4、修正一致率の最高は48.5、最低は23.3であった。満足—不満といった漠然としたことを質問し、しかもカテゴリー数が7個と多い点を考慮に入れると、その値は必ずしも低いものではない。このことは、他の研究結果と比較しても明らかである¹²⁾。また、retest において、極端なカテゴリーの使用頻度が減っている点は、何らかのtestの影響がretestに及んでいることを示している。

ところで、満足—不満尺度を再構成しようとする時、単純一致率、修正一致率に基づいて、信頼性（安定性）の低い項目を除外するという方針が考えられる。しかし、ここで問題になるのは、単純一致率、修正一致率の低い項目は、公共的サービスや公共の質に関するものに多いという点である。というのは、このような項目に対して、信頼性が低いから質問項目に選択しない、という方針をとることはできないからである。そもそも、このような項目に対する回答は困難であり、回答変動がかなりおこりうるということは不可避のことであるが、その一方で、重要な項目なので採用せざるを得ない、という問題がある。信頼性、安定性を高めるような質問を工夫するという努力が必要なことは言うまでもないが、それだけでは、項目選択の絶対的基準とはなり得ない。

②因子分析、クラスター分析、SSAなどは、複雑な現象を集約して仮説は構成するための手法であると言われている。また、各項目がクラスター化された場合、その中から何らかの基準に基づき代表的な項目を選択し、よ

り望ましい満足—不満尺度を構成することができるかも知れない。しかし、研究者が項目を選択するとき、何らかの仮説を想定していることは否定できない。本研究では分析の結果、生活保障、ゆたかさ・生き方、生活環境などいけば福祉の領域別に項目がクラスター化されたが、その他に、「ベーシックな生理的な次元に関する満足—不満」vs「より高次の欲求に関する満足—不満」、という区別、「私的な満足—不満」vs「公的活動に関する満足—不満」の区別など、さまざまな側面が考えられる。このように考えると、満足—不満に関する心理現象について幾つかの側面を設定し、それらを組み合わせることにより項目を設定するというように（たとえば、A領域における公的活動によって充足される、高次の欲求についての満足—不満）、あらかじめ何らかの仮設的構造を想定する必要がある。これは、Guttman の facet design¹³⁾ の考え方である。ただ、あまりにも複雑な構造をあらかじめ設定すると、因子分析にかけた場合に多くの因子軸が抽出され、次元を集約できないということも十分におこりうる。その場合、より次元の少ない空間に集約しようとするSSAは、有用性を発揮しうるものと思われる。

③本研究ではもっぱら信頼性について議論し、妥当性の高い尺度を構成するという問題については、直接的には検討しなかった。この問題には、二つのアプローチの方法がある¹⁴⁾。一つは、その尺度を構成する項目を選択するためには、何らかの理論モデルが必要不可欠であるというものである。これは、各項目が理論の中に位置づけられ、選択され、操作化される場合である。しかし、現在、満足—不満に関する理論は十分な発展をみていない。もう一つのアプローチは、妥当性の確保は、その満足—不満の操作的定義にもっぱら依存する、という立場によるものである。その場合、尺度を構成する方法論、測定論に依拠して満足—不満を明らかにしていくが、ここでは満足—不満の概念分析、定性的分析が重要視されなければならない。しかし、現在のところ、社会心理学的な満足—不満概念は粗概念(gross concept)の水準にとどまっているものが多く、その概念は必ずしも明確にされてはいない。その意味からも、facet design の考え方を使用して、その概念をきめ細かく明らかにし、尺度構成をしていくという研究方向は、是非とも必要とされ

11) 鈴木達三「面接調査における回答誤差」(『統計数理研究所集報』Vol.12, No.1, 1964, 所収)、鈴木達三「面接調査における回答の安定性」(『統計数理研究所集報』Vol.16, No.1, 1968, 所収)など。

12) 11)の文献を参照のこと。

13) Levy, S. & Guttman, L., On the Multivariate Structure of Wellbeing, *Social Indicators Research*, 2, 1975, を参照のこと。

14) 測定の論理については、盛山和夫「社会指標作成における基本問題」(日本地域開発センター『環境整備水準策定に関する方法論的研究』, 1978, 所収)を参照のこと。

る。ただ、ここで問題になるのは、人間の満足—不満に対する判断は、かなり漠然とした感覚的なものによってなされる点である。したがって、例えばきめ細かく満足—不満の概念を特定化することができても、回答者がどれだけ妥当な反応をするかは疑問である。ここに、満足—不満研究の最大の問題があるように思われる。

④ところで、この満足—不満についての個人差、およびそれに基づく属性差はかなり大きいものと思われる。本研究では、標準偏差を使用して個人差の問題にアプローチしてきた。属性差を解明するための第一歩は、もちろん、満足—不満尺度とフェース・シート項目のクロス集計を行なうか、あるいは、各属性ごとの平均満足—不満得点を求めるかであるが、もし因子分析の結果を確定できれば、それから因子得点を求め、個人差、属性差を明らかにすることができる。また、個人差を解明するための、メトリック多次元尺度構成法 (Tucker & Messick の手法, Carroll & Chang の INDSCAL など¹⁵⁾) も利用できるかも知れない。このようにして、きめ細かく個人差、属性差を解明していく必要があるが、ここでは対象者がかなり同質的であり、サンプル数も少ないので、その検討は省略することにした。

⑤本研究でクラスター化された項目は同質的であると看做しうるので、それによって合成尺度を構成すると、その信頼性は高いものになると認められる。実際に合成尺度の単純一致率、修正一致率は、その尺度に含まれている項目について別々に単純一致率、修正一致率を求めたときより、概ね高い値になっている。ただ、この合成尺度の得点を7段階に分割したとき、第1カテゴリーの度数はどの尺度でも0であったため、実質的には6段階尺度であるという点には、注意しなくてはならない。一方、分散分析の結果は、尺度によっては、test-retest のくり返しの影響がかなり大きいものがあることを示している。この場合、test-retest において真値に変化はなく、測定誤差分散も同等であるという仮定は成り立たない。

このように、test-retest の独立性は確保されておらず、Pearson の相関係数の値も、実際には信頼性係数の近似値にしか過ぎない¹⁶⁾。それゆえ、調査のデザインについての検討も必要とされよう。

⑥なお、尺度化における反応誤差をそれ自体解析する研究も必要であろう。既存の研究をみると、次のようなものがある¹⁷⁾。①パス解析の適用：まず、調査項目の真値を先行変数、各 test の実測値を被説明変数とし、パス・ダイアグラムを構成する。その残差、パス係数を使用して、尺度化における反応の歪みを解明する。②マルコフ連鎖型モデルの適用：尺度のカテゴリーを個人が移動可能な状態と考え、test-retest のクロス表から推移確率を求めて解析する。この方法は、調査対象者全体に焦点を合わせ、回答比率がどうなるか推定するものである。③潜在構造分析型モデルの適用：個人を、その反応パターンによって幾つかの潜在クラスに振り分けることができると仮定して分析する。④分布の仮定：何らかの回答分布の型を仮定し、モデルを構築し、真値を推定する。

本研究では、この点については触れなかったが、既存のモデルの適用が有意な結果をもたらすか否かという検討、さらにこのような段階尺度の反応誤差を解析するための独自のモデル開発、などが必要とされよう。これらの問題については、別の機会に詳細に論じるつもりである。

ま と め

尺度化における反応誤差について検討するために、満足—不満尺度を素材として、test-retest 法による調査を行なった。実際の分析では、基本的統計量（平均、標準偏差、単純一致率、修正一致率、集中度など）を使用して、尺度の信頼性（安定性）について検討した。また、反応誤差がデータ解析にどのような影響を与えるかを示すために、因子分析、クラスター分析、SSA を適用して、その結果の差異を明らかにした。最後に、36 項目からなる満足—不満尺度を7本の合成尺度に集約し、その信頼性を検討した。

15) Tucker, L. R. & Messick, S. J., Individual Difference Model for MDS, *Psychometrika*, 28, 1963, Carroll, J. D. & Chang, J. J., Analysis of Individual Differences via an N-way generalization of Eckart-Young Decomposition, *Psychometrika*, 35, 1970.

16) 池田央『心理学研究法 8 テストⅡ』, 東京大学出版会, 1973, を参照のこと。

17) Heise, D. R., Separating Reliability and Stability in Test-Retest Correlation, *American Sociological Review*, 34, 1969, 鈴木達三, 高橋宏一「調査における回答の機構について」(『統計数理研究所集報』Vol. 17, No. 2, 1969, 所収)などを参照のこと。

籠山 京 著

『公的扶助論』

光生館 1978年9月 2+318頁

小 沼 正

周知のとおり新生活保護法は昭和25年に制定実施されている。爾来すでにほぼ30年を閲している。その間にわが国では、経済自立達成の時期から高度成長期を経て、今や低成長期に入ってきている。この変遷に応じて生活保護転換期論が唱えられて久しいのであるが、今回はからずも、本書および仲村優一教授の『生活保護への提言』（全国社会福祉協議会、4+296ページ）と、生活保護関係の2種の専著がほぼ時を同じくして刊行された。斯界の第一人者と自他ともに許す2人の碩学によってである。後者は既発表分の集成であり、その内容は前者でも籠山教授がしばしば引用されている。わたくしは最初はこの両著を併せて取り扱うことを意図したのであるが、紙幅の都合や時間的制約もあり、上掲表題のとおり前者のみに限定することとした。

本書はその扉に「故小山進次郎氏の墓前に」と明記して、亡き小山氏の名著『生活保護法の解釈と運用』（昭和25年12月初版）を偲びながら、故人にいわゆるデディケートを行なっておられる。亡き小山氏は各方面からの要望に応じてこの名著の書き替えを行ないたいとの気持を持たれながら、不幸にも果されずに終った、ということである。本書は、かつて今回の著者籠山教授の懇意を受けて小山氏自身が『公的扶助論』と題しての執筆を引受けておられたのを、小山氏は自分の病篤きを自覚され、その執筆を籠山教授に委託された、とのことである。

たしかに生活保護に関心を有する者は、小山氏自身の書き直しを期待していた。もっとも最近全国社会福祉協議会から復刻されて入手しやすくなったというものの、小山氏自身が改訂増補して刊行されたのは早くも昭和26年末のことであり、すでに4半世紀余を越えていたからである。その期待は単にわたくし1人ではない。たとえば前掲の仲村教授著書（4ページ）では、教授が「ありし日の小山氏に、私はこの古典的名著の再版をお奨めしたことがあったが、小山氏はこの本のかんりの部分に筆をとられ、かつその後の新しい動きを経験しておられる

戸沢政方氏（前厚生事務次官、なお現在は衆議院議員（小沼加筆））が筆を入れてくれるなら了承する、といっておられた」と述懐されている。そういえばわたくしも、昭和34年ごろに、戸沢氏の口から直接に、生活保護のその後の方向が、遺憾ながら発足当時とかなり異なってしまったように考えられると、淋しさを交えて批判を加えておられたのを思い出す。もし小山、戸沢両氏による書き直しが行なわれていたならば、遺憾の念も一入である。

それにしても籠山教授はその負託に応じて、その大半、とくに本論はⅠ～Ⅹ章まで、小山氏著書を下敷として、実に入念に、その後の状況の変化、実態の変動などを加えて考究を進めておられる。もとよりいうまでもなく、そこには小山氏を離れた教授自身独特の体系的な纏まった生活保護制度論が展開されている。

そこでまず本書の構成を掲げておこう。

- 序 論 公的扶助の意味
- 第Ⅰ章 生活保護法の成立
- 第Ⅱ章 制度の特色と解説の方法
- 第Ⅲ章 最低限度の生活の保障
- 第Ⅳ章 保護の対象の限定＝生活困窮者の認定
- 第Ⅴ章 保護の補足性
- 第Ⅵ章 保護の要否判定
- 第Ⅶ章 自立の助長とケースワーク
- 第Ⅷ章 国民の権利と国の義務
- 第Ⅸ章 保護の実施と国の責任
- 第Ⅹ章 保護の実務と福祉事務所
- 第Ⅺ章 現行法の改正について
- 付 論 保護基準の推移

以上に加えて付録として年次推移の統計表4、法規類6が掲げられ、末尾に索引が付されている。

Ⅰ 教授の基本的問題意識

本書が浩瀚であるだけに、その提起された問題は実に多岐にわたっており、各所にキラリと輝く卓説が散見さ

れる。しかしわたくしは、問題を教授の提唱される法改正に限定することによって取り上げ方を狭隘化してしまうため必ずしも教授の意図には沿いえないかもしれないのであるが、「第XI章 現行法の改正について」の問題点（第1法の対象と受給手続、第2最低生活とその決定の具体的ルール化、第3他法他施策間との整理と補足性および自立の助長、第4従事者問題）に分けて、本論全体を取り扱っていかうと考えている。

それに先立って、教授のもつ基本的問題意識とも考えられるものを掲げておこう。それは「第II章 生活保護法の成立」に表われていて、次の2点である。第1はその成立が占領軍の指示を受けた官僚指導型であったことである。世論にも対象者にも具体的な法制度の要求の熟していない段階での成立は、指導的、押し付け的で、国民生活に必ずしもプラスであったとは考えられない面が多々ある、というのである。第2は恤救規則以来つねに対象を限定したためこれを補う制度を作らざるを得ないという失敗をくり返してきてる、ということである。

法の生成過程における法と現実との間に存するズレについて、また法は天下りではなく下から、草の根から発生しそれが中央に吸い上げられ体系化されねばならないという建前について関心をもっているわたくしにとって、教授の第1の問題意識は強く賛同される。しかし失敗をくり返してきたとされる第2はいかなるものであろう。西ドイツの法に造詣の深い教授は、後にも出てくるように、それを念頭においておられるのであろう。それに対してわたくしの考え方は、イギリス救貧法の解体過程によっている。所得保障の最底、最後の手段としての公的扶助は、包括的に対象者を洩れなく救済すべきものであり、元来は所得保障と福祉サービスが一本化していたものが、時とともに分離し、包括的なものであるからこそ、漸次高齢保障なり児童保障なりが分離していったもの、と見なしている（拙著『貧困——その測定と生活保護——』、220ページ）。そのような生成過程をとることこそ歴史性をもつと考えるならば、教授のこの問題意識には疑問を差し挟まざるをえない。

II 第1の問題——法の対象と受給手続

1. 対象のとらえ方 国民の大部分は、事があればたちまち生活に困窮するという底の浅い生活であり、とくに低所得層であっても、身なりもさっぱりし電気製品などを所有しているが、たちまち生活困窮に陥らざるをえないというまったくのその日暮らしである。教授は岸本重陳教授の「中流の幻想」に通ずるごとく、このように

クールに現実を受けとめておられる。そして次のように主張される。この見地に立てば、「生活困窮者」となっている法の対象は、「生活困窮時」という、「身体障害」や「老弱」などと同じような一つの事故に緊急に書き替えられねばならない。現行の「困窮者」であるならば、生活の全面をとらえねばならず、単なる経済給付だけでなく必要なサービス援助を行なわねばならない。それは無意識のうちに、そこに生活が全体として歪んでしまった下層の人を想定していることになる。このことは、より慈悲的な制度になりかねず、時代遅れといわねばならない。もし「困窮時」とするならば、それは事故であり具体的に経済面でのみ解決を計ればよくなる。

たしかに教授は、西ドイツの最低限度の生活保障が分離されている例を念頭において、主張しておられる。かねてから分離を主張しているわたくしにとっても異議はない。ただ問題は、教授が第3の改正点として挙げておられる他法他施策の充実いかんにかかっているのであろう。なお文言についていうならば、新鮮な意識変革の観点からは意味があるにしても、従来どおりの「困窮者」でも差支えないのではないであろうか。ただそれが、教授の指摘されるように、あまりにも低いどん底に落ち込んだ人との従来の理解にこそ問題があったということであり、この理解はたしかに改められねばならない。

2. 対象の限定 法は立派な制度でありながら、その門はきわめて狭い。それは受給資格の要件として、(1)日本国民、(2)生活困窮者、(3)保護の補足性すなわち利用しうる資産、能力その他あらゆるものの活用および扶養義務者の扶養および他の法律の優先的実施、を規定しているからである。これは救貧法の劣等処遇の見解を完全に払拭しえていないのみならず、30年の実施を経て救貧制度へ転落した原因もここにある、と見ておられる。そして次のように事項別に見解を展開されている。

(1)国籍の限定 旧法から一步後退して、外国人には法を準用して権利を制限している。在住外国人は納税その他の義務を履行しているので制限する理由の一つもない。また欧米諸国の公的扶助制度は国籍を問わないから、やがて国際的に問題になろう。それはむしろ国民の権利に対する理念の問題として、日本が民主主義国家であるか否かを問われる問題として、出てくると考えられる、と述べておられる。戦争直後の国際関係の複雑不安定であった時代でならともかく、教授の指摘のように即刻改めるべきであろう。

(2)生活困窮者 次の補足性の項でくわしく取り上げられるが、教授は指摘される。実施要領によれば、資産

の活用は売却して換金し生計にあてることが原則で、生活のため不可欠のものの保有をみとめる建前となっており、資産はすべて売ってまるはだかになる、というきわめてきびしい要件である。さらに実際の運営では親族の扶養をも要件として機能させている例が多い。結局、所得がないか、保護基準以下で、貯蓄も手持現金もなく、換金できるような家具什器はすべてなく、親族からの扶養もまったく得られないか、限度いっぱい仕送りしてもらってなお、生活の苦しい人、これが法の対象とする生活困窮者である。

このことについてわたくしも同感であり、折にふれて特に行政側全体の意識改革の必要を説いている。しかし教授がつづいて、これが、欧米諸国の保護率に比して、日本のそれが桁違いに低い基本原因なのである、と述べておられるのには承服できない。実施要領なり実施面の問題には法の改訂を俟つまでもないものが多い。わたくしのいう権利意識の体得によって解決される面が多いのではないであろうか。現に教授も、PRによって被保護者数が増加しては困るという潜在的抑制が、実施機関側にはないとはいえないこと、実施責任者である市町村長や福祉事務所長の制度に対する認識がきわめて低く、被保護者数の増大を喜ばず、保護率の高いことを不名誉の印とみている例のあることなどを挙げておられる。また教授の引用される不服申立件数は、それまでわずか20~30件であったものが、昭和51年度には一躍733件と激増していて、受給者側の意識変革の激しさを表わしている。

(3)保護の補足性 補足性は実施運営において足並の乱れがみられる、として次のように指摘される。i 上述の資産活用は、西ドイツのごとく、生活基盤整備という考え方を明確にし、生活基盤を危くするものは売却させない。それには結婚指輪等の記念品、先祖の名誉を表徴する絵画骨董品等を、精神的な生活基盤として認めている。現行のすべての資産を売却させることを原則として保有限度を考えるのではなくて、逆に活用する資産を特定してはどうか、これが教授の提案である。もっとも亡き小山氏はこの点でかなり弾力性をもって考えられていたことも、教授は認めておられる。ii 現行の運営では貯金や手持現金があるなら、それを使い果さないで保護しない、というのも無理な運営であろう、と述べておられる。わたくしも、イギリスの例を見るまでもなく賛成である。iii 扶養義務の取り扱い、親族間のいっそうの離間を生ずる惧れがある、さらに親族関係から疎外された特殊な異常な人が法の対象となるように限定されてくる、として教授はこのような扶養に疑問を投げておられる。ただ、

仕送り贈与は収入とみないで、保護費に上積みして、早く更生を計らせるのが本筋である、との卓見を述べておられる。たしかに卓見である。しかし、ここに公私問題が介在することになるが、最低生活保障の公平性からいって、どう考えるべきであろうか。ともかく考慮すべき新しい提案であろう。iv 能力の活用について、本人の意に反して活用させるような、強制的労働はあり得ない、と述べておられる。たしかにそれは理想であろう。しかしイギリス補足給付でもっとも問題となっているのは、有能貧困者の強制稼働であり罰則まで加えている。わが国の現段階でも、やはりこのような配慮を必要とするのではないであろうか。

3. 申請手続 生活困窮は社会経済の生み出したものであり、その生活保障は国の責任である。にもかかわらずここでも、請求権の行使についてはきわめて利用しにくい申請手続の制度となっている。i 申請する場合、福祉事務所では面接員をおいて面接をして後に申請手続をとらせている。そのため面接を終って申請した者は半数にも達しないという例が見られる。これでは事務所に接触し難い。これを変えて、申請は電話でもハガキでも口答でもよく、申請があって後に面接指導を行なう、というように変えてはどうか、と提案されている。ii 元来申請を必要とするため、個人の側からみてきわめて利用しにくい制度となっており、国民のせっかくの権利が、この段階で制約されてしまう。合せて書類の記載方法その他も難解であり複雑である。これらの改善が必要である、と述べておられる。iii 面接業務に関する統計は現在、公式にはまったく存在しない。その実態の記録さえないのは官僚独善的实施と言わざるを得ない、このことは、不服申立件数を見ようとしても申請が行なわれていないために不服申立のできない、いわば闇に葬られた不服件数まで考慮に入れるとなおさらである、と難じておられる。わたくしも同感というほかはない。iv 申請の建前を補なう職権保護は、不服申立ての権利がないので、国の義務の履行ではない（なお前掲の準用による国際的問題にも通ずる）ことの注意を喚起しておられる。v 不服申立てでは、そのための資料蒐集・弁護人等の費用も必要となるので、申立てをしやすくするためには西ドイツなどのように裁判費用もとらない、というようにすべきであると提案される。vi 不服だと考えるケースはもっと多くあるべきであるのに、あえて申立てないのは、それだけ権利意識が低いと考えられている、という通説に対して、教授は、保護基準が低くて申立てをしてみても仕方がない、いわば権利放棄があるかもしれない、と消極的

な考察をしておられる。たしかにそういう例もあるかもしれない、しかしわたくしは思う、権利を獲ちとるべきはずの受給者の側のこのような態度こそ、国民の側からの意識変革の一つではないであろうか。前にも引いた不服申立件数は昭和51年度に飛躍的に増加している。このことは権利意識の急速な伸張を示すものであるといつてよい。しかしその反面、733件のうち請求の容認件数わずかに1というのも問題であろう。

4. 世帯単位と収入認定 i 住居をともにしている成年の子供が、その収入のきわめて一部しか出さないか、まったく出していない現状で、世帯単位の原則は実態に合わない。ii 家計調査などでは、稼働している成年の子は同居人とみなすのが普通である。iii 以上の理由で、世帯分離などという回りくどい方法をやめて、先進諸国のように、同一住居で生計をともにしている夫婦と義務教育以下の子、と世帯の解釈を改めよ、と教授は提案される。わたくしもまったく同感である。iv 教授は説かれる。収入認定に限らずわが国の制度は、必要に応じて枝を出すようにつくられてきたので、今日いくつかの問題が起っている。これらは整理される必要がある。収入認定の第1の矛盾は、認定時期のズレの問題である。v 収入として仕送り・贈与金を認定することは2.の(3)補足性のiiiでも掲げたとおり、たいへん異質であり、認定すべきでない。この教授の意見に対するわたくしの懸念は前掲のとおりである。vi 稼働構造を調べるという従来とまったく異なる方法で保護の要否の判定、すなわち生活困窮の認定ができないか、というきわめて斬新な提案がなされている。生活困窮がどの面でどういう理由で発生したかを調べようというのである。教授のこの考え方は、認定の手がかりとしてはたしかに有力であろう。

5. 実施機関の権限抑制 実施機関は強圧的に調査検診、立入検査を行ないうること、資産と収入の調査を他の官公署、銀行、信託会社、雇主その他関係人に依頼しうことは、ある面では必要なことではあるが、これによって生活保護制度は、いわゆるレス・エリジビリティの思想を拭い去ることができないし、調査を受けてまで受給したくないという人々をつくっていることも確実である。要件がきびしくなればなるほど、それは救貧制度と化していく、と権限抑制について懸念されている。この教授の意見にわたくしは思う、たしかにそういう懸念はある、しかしこの点については、この制度を残し対等な人間関係の上に立って、しかも厳格に実施されるべきではないかと。

III 第2の問題——最低生活とその決定の具体的ルール化

最低生活については「付論 保護基準の推移」にくわしい。しかし本論の中でも教授は保護基準のもつ問題を抉り出し、それらに実に思い切った具体案を提起しておられる。

1. 最低生活決定の具体的ルール化 i たとえば「最低限度の生活は、別に定める審議会の答申に基づいて、厚生大臣がきめる」などという案もある。ii また一方法として西ドイツでは被保護者の組織の代表が、各ラントの社会労働省が保護基準を決定する際の諮問委員会に正式の委員として参加している。わが国でも受給者の希望を率直に汲み取ってゆくような途が開かれてよいはずである、ときわめて斬新な提案である。

2. 最低生活水準の決定 教授は次のとおり論じておられる。i 賃金はすべてこの水準以上のものとならざるを得ず、国の政治経済政策の基底に関わってくるので、むしろ政策的決定にゆだねられるべきものかもしれない。ii 最低生活水準をどの階層に合せるかという問題がある。西ドイツでの生活扶助は、それぞれの地域における中小企業賃金労働者の最低生活を基準にすると決めている。しかも大企業の賃金労働者のそれに引き上げるべきことを関係者はたえず主張している。またイギリスでは不熟練労働者の最低生活費である。

3. 最低生活水準と給付基準 法第3条最低生活水準と第8条最低限度の生活の需要を満たすに十分でかつこれを超えないという給付基準とを切り離して取り扱うことはどうか。後者はとくに政治的なので、西ドイツでは前者の120~80%の枠内で定めている。またアメリカのように連邦政府の示した最低生活水準に基づいて各州の議会がそれぞれ定める方法もある。以上の教授のこの示唆もまた卓見であるといわねばならない。

4. 生活扶助基準とその他扶助のそれとの別建て 収入低下喪失に対する生活扶助基準と支出増に対する医療扶助、教育扶助などの基準とは別建てにする。現にわが国では医療扶助単給世帯の生活水準は高くなっているのではないか。これは、貧乏人を救済するという伝統のきずなを断って、「生活困窮者」と「そうでない者」とに区別する思想を払拭して、生活困窮の諸事象を単に事故として問題にすることができかどうかという、日本の国と国民の福祉意識の前進に関わっている問題なのである、と教授は強く注意を喚起しておられる。もっとも教授は、西ドイツを念頭におかれながらも、慎重に、日本の場合

には次の二つの途が考えられるとされている。すなわち
(1)全部を生活保護法を中心にした一つの法体系にするか、
(2)生活保護法は生活扶助法にして、他をそれぞれ独立した法とするか、である。その利害得失は、法律専門家に委ねてよい。要は現状を整理すべきだということである、と強調されている。

5. わが国生活保護基準の問題点 上述のほか次の諸点を挙げておられる。i 基準における性別年齢別展開のweightの研究が必要である。ii stockの費用についての配慮が不十分である。iii 教育扶助を義務教育以下に止めない。iv 所得保障と福祉サービスの分離が不明確である。v 保護施設の諸規定を改変すべきである。vi 法外援助のもつ矛盾を解決しなければならない、と。

IV 第3の問題——他法他施策間との整理と 補足性および自立の助長

1. 他法他施策間との整理 生活保護法と他の公費負担制度、施設利用・収容制度、その他の社会福祉サービスとの間の整理を行なって、租税負担の合理化と公正化を計ることが問題とされざるを得ない、と教授は述べられる。たとえば独り暮らし老人に対する居宅と収容との処遇の相違などである。全てを事故としてとらえて、法の体系化を計る、という考え方に立つ教授は、西ドイツ法での看護援助、家政継続援助などの条項のごとく、全てを事故として、それを整理した結果は、援助対象からもれる事故はなくしてしまうことができる、たとえば現在の各市町村の法外援助も、種々雑多ではあるが法体系に含めうる、と。

2. 補足性 ここでは広い意味で「補足性」を考えておられる。社会保障制度を大きく、①老齢年金、児童手当のように、本人が必ず遭遇する生涯のある時期に対する保障、②公衆衛生と母子健全育成のように、近代国家が必ず果さなくてはならない国民の全体を対象とする保護、③医療、失業のように万一の場合に対する保険、④生活保護その他の公費負担制度が援助しているような「困難」に対する社会的援助、の4種に分けられ、(1)これら4種に優先順位があるのかどうか、(2)これらの社会的なものや家族・親族による私的扶養との間に順位があるのかどうか、(3)順位があって、補足性ということがいわれることが社会保障制度として正しいことなのかどうか、の3種の設問を行ない問題を提起されている。そしてその論議の上に立って、世帯単位の問題や親族の扶養問題、申請保護の問題等について、改正の方向を出してこなくてはならないだろう、と立論される。教授の構想

はたしかに分る。しかしわたくしは思う。設問の出発点である4種の分類は、果して最低生活保障の優先順位決定になじむものであろうか、疑問なきを得ない。少なくとも①②③の3種の分類項目は全てに独自の貧困原因となるもので優先順位をつけうるものではないであろう。そして④はむしろ救済手段である。したがって④は私的扶養との順位を考えることが可能となろう。しかしそれはケースバイケースで単純ではない。

3. 自立の助長 i この法に「最低生活の保障」と「自立の助長」をからませていることに注目され、救護法から旧法にかけて長い伝統となっていた「貧しい弱者」救済から新しい保障へ完全に踏み切り得なかったことであり、結局、両者の関連が完全に整理されることなく法定化され、社会保障制度としての運用と社会福祉制度としての運用の間をゆれ動くことになり、特色が弱点となった、自立の助長は条項も別にし、そのために必要な機関と予算を用意すべきであった、と説かれる。わたくしには、所得保障と福祉サービスとの分離という観点から、教授のいわれるとおり、と同感できる。ii 教授は次に論じておられる。自立の助長のためのケースワークは存在してよい、認定業務にケースワークが必要であるというのは法の不備にほかならないのとは対照的に。ただし自立の助長のケースワークはきわめて高度なものとなり、専門のワーカーが必要となってくる。イギリス政府が設けたソーシャル・ワーカーという職が公的扶助担当者とは別のもので、これに相当している、との提言である。わたくしは、わが国担当者の被保護者の経済状態に監視の眼を怠らず、そのため訪問を忌避されがちになる面と自立助長を目指したケースワークのための訪問を歓迎される面との矛盾を持ち困難な立場に立たされることに注目していたのであるが、イギリスのソーシャル・ワーカーのごとく完全に被保護者の側に立ちうる制度が確立されることには、双手をあげて賛成である。

V 第4の問題——従事者問題

1. 従事者の在り方 教授は述べておられる。(1)法の運営者—社会福祉主事、(2)サービス担当者—医師、看護婦、ケースワーカー、(3)民間のボランティアの三者の在り方を見通して、法の改正が考えられるべきである。現行法は当然考え直さなくてはならない。また専門職としておかれた社会福祉主事も、身分としては一般吏員となってしまう。この専門職化は重要事項であろう、との指摘である。

2. 従事者の二つの問題 教授は次のように注目され

ている。第1に施策の実施責任を費用負担の問題を含めて国とするか地方自治体とするか。現行法はあいまいな中間案でまずい。第2に公と私の関係を検討すべきである。たとえば社会福祉主事と民生委員ならびにその他のボランティアとの関係、「公」の施設と「私」の施設との二面などである。ともすれば官僚的運営や恩恵的姿勢がみられがちである、と。

ともかく、このような体系化された詳細な生活保護制度論の刊行は、亡き小山氏の名著以来久し振りにようやくにして出されたものである。教授の鑢骨の太作であり、その提言は意表をつき大胆新鮮であり、斯界に益するところ大である、といわねばならない。

ただ望蜀の嘆のそしりを免れ得ないのであるが、あえて付言させていただくならば、一つは教授の基本的問題意識にさらに国民の権利意識がつけ加えられていたならば、ということである。教授は各所で権利について述べておられる。権利意識の体得こそ生活保護のみならず社会保障進展のメルクマールであると考えているわたくしには、これを一步進めて本書全体の一つの基調とされては、という教授にはいまさらなくもがなの願望である(拙稿「公的扶助における権利意識」『週刊社会保障』昭和51年3月15日号および「現代社会福祉小論」『同誌』昭和53年11月6日号)。もっとも教授自身はこのことを体得していて次

のように述べておられる。保護率が高いほど、社会保障が行き届いていると考えるようになって、市町村長が保護率の高いことを、自分の功績と考えるようにならなくては、とても世界の諸国と対等に話すことはできない。要路の人々はどういう顔で海外に接しているのであろう、と。もう一つは、教授は西ドイツ法を熟知しておられわれわれを裨益するところが実に大きいのであるが、わが国の生活保護法がどちらかといえばイギリス型に近いと考えられるので、できるならば、その議論をイギリス型の方向にというか、現行法そのままの上に組み立てる方向がより多くあったならば、というこれも願望である。前掲の仲村教授著書は、その点では現行法との関係が密接であり、改正の方向も分りやすいといえる。

それにしても、教授は本論末尾で、法の抜本改正が近いことを期待し、この書物はその時までのつなぎとして、また抜本改正へのはずみとなればと願って書いたのである、と結んでおられる。まさに教授の期待されるとおり、生活保護関係者に大きな影響を与えるであろうし、その必読の書といわねばならない。

最後に、多岐にわたる問題を含む教授の膨大な論稿を、自分なりに解釈し、また要約したため、教授の意に沿わぬ理解や誤解の個所が多く存するであろうことについて、ただ教授の寛容を期待するのみである。

 執筆 者 紹 介 (執筆順)

え	み	こう	いち	一橋大学教授
江	見	康	一	
やま	だ	ゆう	ぞう	一橋大学名誉教授
山	田	雄	三	
ろ	うら	ふみ	お	社会保障研究所研究第三部長
三	浦	文	夫	
さか	た	しゅう	いち	立正大学大学院
坂	田	周	一	
だ	て	たく	ぞう	環境庁長官官房総務課課長補佐
伊	達	卓	三	
しゃ	もと	おきむ		明治学院大学助手
社	本	修		
み	えの	たかし		社会保障研究所研究員
三	重野	卓		
こ	なま	ただし		駒沢大学教授
小	沼	正		

次 号 (Vol. 14, No. 4) 予 告

研究の窓	青 井 和 夫
論文	馬 場 啓之助
”	佐 藤 進
”	吉 田 寿三郎
”	保 坂 哲 哉
”	地 主 重 美
”	小 林 甫
研究ノート	中 野 いく子
書 評	小 林 良 二

社 会 保

社会保障費用

	収 入 (100 万円)							
	拠 出		国庫負担	他の公費 負 担	資産収入	他制度か らの移転	そ の 他	収入合計
	被保険者	事 業 主						
						昭	和	49
社 会 保 険	3,152,417	3,028,177	1,829,849	87,499	836,585	1,250	762,464	9,698,241
家 族 手 当	—	29,890	50,144	28,670	—	—	—	108,704
公 務 員	569,500	1,075,399	38,142	81,492	313,022	354	11,877	2,089,787
公 衆 衛 生	—	—	340,987	80,009	—	—	352	421,348
生 活 保 護	—	—	462,453	116,351	—	—	—	578,804
社 会 福 祉	—	—	491,245	185,743	—	—	—	676,988
戦 争 犠 牲 者	—	—	579,363	—	—	—	—	579,363
合 計	3,721,917	4,133,467	3,792,184	579,764	1,149,607	1,605	774,693	14,153,235
						昭	和	50
社 会 保 険	3,761,226	3,703,185	2,539,073	104,380	1,060,645	1,580	901,362	12,071,451
家 族 手 当	—	41,843	67,257	38,721	—	—	—	147,821
公 務 員	652,659	1,318,793	45,078	95,461	369,299	5	13,442	2,494,736
公 衆 衛 生	—	—	377,995	89,139	—	—	119	467,253
生 活 保 護	—	—	550,738	138,500	—	—	—	689,238
社 会 福 祉	—	—	637,144	234,129	—	—	—	871,273
戦 争 犠 牲 者	—	—	727,589	—	—	—	—	727,589
合 計	4,413,885	5,063,821	4,944,873	700,330	1,429,944	1,585	914,923	17,469,361
						昭	和	51
社 会 保 険	4,486,494	4,352,740	3,003,282	111,500	1,278,933	347	1,224,317	14,457,614
政府管掌健康保険	746,860	746,860	258,730	—	—	—	510,545	2,262,996
組管掌健康保険	630,900	843,241	3,263	—	29,360	—	117,729	1,624,494
国民健康保険	750,139	—	1,312,338	107,399	—	—	77,375	2,247,252
厚生年金保険	1,428,627	1,428,627	251,156	—	923,535	—	8,884	4,040,829
厚生年金基金	131,831	302,884	1,203	155	120,069	—	—	556,143
国民年金	403,032	—	934,661	—	110,837	—	193,559	1,642,090
農業者年金基金	28,510	—	14,248	—	10,298	—	—	53,056
船員保険	41,336	78,500	12,943	—	19,079	—	2,044	153,903
日雇労働者健康保険	12,354	13,013	27,394	—	—	—	289,192	341,953
農林漁業団体共済	31,427	31,427	7,384	4	25,472	347	1,035	97,096
私学教職員共済	35,483	35,483	2,818	3,941	13,559	—	74	91,359
雇用保険	245,993	393,141	175,094	—	26,724	—	2,774	843,726
労働災害補償保険	—	479,562	2,050	—	—	—	21,104	502,716
家族手当(児童手当)	—	49,967	77,789	44,948	—	—	—	172,704
公務員	740,119	1,604,359	51,702	115,406	421,560	2	20,588	2,953,735
国家公務員共済	169,863	298,824	35,580	—	107,288	—	221	611,775
地方公務員共済	452,425	752,952	—	115,171	241,559	2	958	1,563,066
公企体職員共済	117,237	277,371	—	235	71,011	—	104	465,959
そ の 他	—	3,050	14,906	—	27	—	120	18,103
国家公務員災害補償	—	4,794	240	—	—	—	—	5,033
地方公務員災害補償	—	10,766	—	—	1,674	—	19,185	31,625
公企体職員業務災害	—	4,548	—	—	—	—	—	4,548
国家公務員恩給	593	97,068	977	—	—	—	—	98,638
地方公務員恩給	—	154,987	—	—	—	—	—	154,987
公衆衛生	—	—	420,809	101,166	—	—	51	522,026
生活保護	—	—	638,588	161,645	—	—	—	800,233
社会福祉	—	—	799,381	283,373	—	—	—	1,082,754
戦争犠牲者	—	—	946,642	—	—	—	—	946,642
合 計	5,226,613	6,007,066	5,938,194	818,038	1,700,493	349	1,244,955	20,935,707

資料 厚生省大臣官房企画室「社会保障給付費」

注 1) この表はILO事務局による「社会保障費用調査」の基準に従って算出されている。

2) 政府管掌健康保険および日雇労働者健康保険の「その他の収入」は大部分が借入金である。

3) 国民年金には福祉年金を含む。

障 統 計

支 出 (100 万円)								収 支 差
給 付				管 理 費	他制度への 移 転	そ の 他	支 出 合 計	
医 療	医療以外の 現 場	現 金	計					
年 度								
3,472,989	—	2,101,267	5,574,256	245,745	190	935,764	6,755,955	2,942,287
—	—	106,025	106,025	2,679	—	—	108,704	0
402,228	—	777,968	1,180,196	9,382	—	2,771	1,192,349	897,438
363,807	73	5,001	368,881	860	—	51,606	421,348	0
349,746	—	225,527	575,273	3,531	—	—	578,804	0
179,382	386,294	23,793	589,469	5,894	—	81,625	676,988	0
2,696	440	570,758	573,894	5,469	—	—	579,363	0
4,770,847	386,807	3,810,339	8,967,994	273,560	190	1,071,767	10,313,511	3,839,725
年 度								
4,249,810	—	3,184,995	7,434,805	284,658	1,271	1,074,242	8,794,975	3,276,476
—	—	144,454	144,454	3,367	—	—	147,821	—
498,403	—	1,100,904	1,599,307	10,395	—	8,230	1,617,932	876,804
405,759	88	11,217	417,065	511	—	49,678	467,253	0
409,174	—	275,966	685,140	4,098	—	—	689,238	0
214,752	503,662	44,344	762,758	7,394	—	101,120	871,273	0
3,121	662	717,366	721,148	6,441	—	—	727,589	0
5,781,018	504,412	5,479,247	11,764,677	316,863	1,271	1,233,270	13,316,081	4,153,280
年 度								
5,098,150	—	4,137,885	9,236,035	322,423	412	1,180,355	10,739,225	3,718,389
1,635,467	—	142,945	1,778,412	23,572	—	456,436	2,258,420	4,576
1,201,184	—	113,341	1,314,526	44,465	—	153,489	1,512,479	112,015
1,979,219	—	30,605	2,009,824	94,522	—	75,699	2,180,046	67,207
—	—	1,365,141	1,365,141	19,353	404	23,441	1,408,340	2,632,490
—	—	42,309	42,309	14,840	—	46	57,195	498,947
—	—	1,441,909	1,441,909	64,982	—	6,700	1,513,591	128,500
—	—	2,319	2,319	2,008	—	304	4,631	48,426
42,779	—	67,869	110,647	1,817	8	5,263	117,735	36,168
62,182	—	7,275	69,457	1,540	—	270,703	341,700	253
—	—	36,781	36,781	1,289	—	171	38,241	58,855
28,510	—	15,933	44,442	1,631	—	215	46,289	45,070
—	—	677,158	677,158	34,253	—	93,633	805,043	38,682
148,809	—	194,302	343,111	18,151	—	94,253	455,514	47,201
—	—	169,008	169,008	3,696	—	—	172,704	—
589,121	—	1,433,979	2,023,099	12,312	—	4,428	2,039,839	913,896
133,520	—	269,324	402,844	1,162	—	273	404,279	207,496
347,681	—	578,684	926,365	8,624	—	210	935,199	627,868
99,526	—	308,373	407,899	292	—	898	409,089	56,870
108	—	15,666	15,774	172	—	2,041	17,987	117
3,198	—	1,596	4,794	240	—	—	5,033	—
4,143	—	4,085	8,228	845	—	1,007	10,080	21,505
946	—	3,602	4,548	—	—	—	4,548	—
—	—	97,662	97,662	977	—	—	98,638	—
—	—	154,987	154,987	—	—	—	154,987	—
450,224	101	19,141	469,467	571	—	51,988	522,026	—
487,517	—	298,276	785,793	14,440	—	—	800,233	—
263,267	613,393	80,148	956,808	10,101	—	115,845	1,082,754	—
3,486	655	935,287	939,428	7,214	—	—	946,642	—
6,891,765	614,149	7,073,724	14,579,639	370,757	412	1,352,615	16,303,423	4,632,285

4) 公務員の「その他」は日本製鉄八幡共済組合及び旧令共済組合等である。

5) 児童手当は毎年2月から翌年1月分までの1年間の計数である。

6) 公衆衛生には結核医療費等の公費負担を含む。

7) 社会福祉には老人医療費を含む。